

외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안*

최장호 | 대외경제정책연구원 통일국제협력팀 팀장 | choi.j@kiep.go.kr

I. 머리말

그동안 외국인 기업의 남북경협 참여 문제는 주로 개성공단 국제화 논의를 통해 2005~16년 전후로 간헐적으로 검토되었으나, 실질적인 성과로 이어지지는 못했다. 하지만 비핵화와 대북제재 문제가 어느 정도 진전을 보이고 남북관계가 개선되어 경협이 재개되는 경우 외국인 기업의 남북경협 참여 문제가 쟁점으로 부상할 가능성이 크다.

본고에서는 외국인 기업이 남북경협에 참여할 수 있는 제반 여건을 검토하고 이를 촉진할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 (1) 외국인 기업의 남북경협 참여가 검토되었던 이론적 배경과 정책·산업적 유인을 분석하였고, (2) 중앙 및 지방 정부의 대북정책과 외국인 기업의 남북경협 참여 사례를 조사하였으며, (3) 경제통합 과정에서 해외국가들이 외국인 기업을 어떤 방식으로 활용하였는지 분석하였고, 마지막으로 (4) 외국인 기업이 남북경협에 참여하는 경우 부상할 수 있는 문제점들을 검토한 후 제도적·비제도적 정책 과제와 대안을 제시하였다.

본고는 대북제재가 일정 수준 해제되어 남북경협이 재개된 상황을 기본 전제로 한다. 현재의 대북제재 수준에서는 북한과의 경제협력이 사실상 불가능한 상황인 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 그동안 북미간의 비핵화 논의와 대북제재 해제에 대한 입장에서 미루어 보았을 때 남북경협 환경은 한반도 상황에 따라 신속하게 변동될 수 있어 선제적인 정책 대안 모색이 필요하다는 점을 고려하였다. 대북제재의 완화는 북한의 전향적인 태도 변화를

* 본고는 최장호·이정균·최유정·이대은, 『외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안』, 연구보고서, 대외경제정책연구원, 2021을 요약·정리한 것이다.

전제로 한다. 대북제재의 완화가 남북경협의 거의 즉각적인 국제화를 야기할 수 있기 때문이다. 본 연구는 외국인 기업의 남북경협 참여 문제를 경제적·정책적 필요성, 해외 사례, 법제도적 쟁점과 개선 방안 등으로 구분하여 종합적으로 다루고 있다는 점에서 기존 연구와의 차별점이 있다.

II. 외국인 기업의 남북경협 참여 유인과 여건

1. 유인

그동안 우리나라에서 외국인 기업의 개성공단 참여를 검토한 주된 이유는 외국인 기업의 참여로 남북경협의 안정적인 추진이 보장되고, 우리 경제에 도움이 될 수 있다는 공감대가 형성되었기 때문이다. 외국인 기업의 남북경협 참여는 경제평화론과 평화경제론적 관점 모두에서 남북경협의 안정성을 도모하는 데 긍정적인 기여를 할 것으로 보았다.

외국인 기업의 입장에서 남북경협에 참여할 경제적 유인으로는 북한경제 자체가 갖는 성장 잠재력과 남북경협 사업을 통해 간접적으로 얻을 수 있는 혜택을 꼽을 수 있다. 먼저 대북투자는 시장 선점 효과, 저렴한 임금, 풍부한 광물 자원, 지리적으로 인접한 남한, 중국, 일본이라는 대규모 시장 등의 측면에서 경제성장의 잠재력이 충분하다. 그리고 남북경협 참여에 있어 외국인 기업은 이미 구축된 남북한의 법제도적 인프라 활용, 남북협력기금 및 투자 보장제도의 지원, 조세 혜택 및 한반도에서의 무관세 반출입 등을 통한 비용 절감 그리고 이를 활용한 한국의 FTA 협정의 간접적 활용 등의 유인을 갖고 있었다. 실제로도 이러한 배경을 바탕으로 2016년 개성공단이 완전히 폐쇄되기 이전까지 많은 외국인 기업이 개성공단 진출을 희망하였음을 확인하였다.

2. 정책적 여건과 실수요

현행 법제도상 외국인 기업이 실질적으로 참여할 수 있는 정책적·법적 환경은 미약한 것으로 평가된다. 먼저, 우리 정부의 한반도정책이 주변 국가로의 확대와 협력을 지향하고 있으며, 잠재적으로는 외국인 기업의 참여에 대한 수요가 있음에도 불구하고, 외국인 기업을 고려한 구체적인 사업 구상은 마련되지 않은 것으로 보인다. 한반도 신경제구상과 동북아플러

스 책임공동체와 같은 중앙정부의 구상은 남북경협을 국제화하겠다는 경향성을 보여주고 있다. 특히 이들 구상은 남북경협사업이 활발하게 촉진되는 ‘접경지역 발전 종합계획’에서 구체적인 실현이 필요했다. 하지만 ‘접경지역 발전 종합계획’과 이에 따른 지방자치단체의 접경지역 개발 계획 및 개별 사업에서는 외국인 기업에 대한 내용이 전무하다시피 하였다.¹⁾ 접경지역의 경제발전에 있어서 외국인 투자 유치는 남북경협의 국제화라는 정책적 측면뿐만 아니라, 지역균형발전을 위한 개발 자원 마련이라는 측면에서도 각 지방의 경제적 수요가 있다. 때문에 실질적인 투자가 이루어지는 데에는 많은 시간이 필요하겠지만, 외국인 투자자들에 대한 정책과 이러한 계획에 대한 충분한 마케팅 전략을 마련할 필요가 있다.

외국인 기업들의 남북경협 참여에 대한 실제 경험을 살펴보면, 이미 국제화 논의가 이루어진 개성공단 사업에 있어서도 정책적 일관성이 지켜지지 않으면서 외국인 기업의 남북경협 참여 의지를 저하시켰던 것으로 조사되었다. 남북경협이 활발하게 이루어지는 동안 외국인 기업들은 ① 인건비 등 생산비용 절감, ② 북한 내수시장 선점, ③ 투자 은행들의 금융 서비스 제공 등을 배경으로 개성공단 진출에 관심을 보여 왔다. 구체적으로 개성공단에 진출한 기업으로는 외국계 제조업 기업인 프레틀(자동차 부품 및 가전제품)이 2008년에 개성공단 입주 허가를 받고 부지 분양을 받은 바 있으며, 언론 보도에 따르면 이 외에도 2013년부터 2016년까지 보쉬(전동기구), 아우디(자동차), 콘티넨탈(타이어), 다임러(자동차 부품), 쉵커(물류), 도이치뱅크(금융), KTR Systems(자동차 부품) 등이 개성공단을 견학하였다. 그러나 이들 기업이 진출을 희망하는 분야가 바세나르 협정²⁾에 위배될 수 있다는 의견이 제기되면서 실질적인 투자로 이어지지 못했다.

개성공단 국제화 정책은 논의가 비교적 활발했음에도 불구하고 정보 제공의 한계, 이해관계 충돌에 따른 정책적 비일관성, 복잡한 진출 절차, 대북제재에 대한 우려, 인프라 부족 등으로 인해 외국인 기업의 의지를 저하시켰다. 남북경협 사업에 진출하고자 하였던 외국인 기업들은 먼저 관련 정보 획득에 어려움이 있었다고 답변하였다. 또한 2010년 단행된 5.24 조치로 인해 남한 기업들이 개성공단에 추가적으로 진출할 수 없는 상황에서 개성공단 국제화 정책 이행 또한 지지부진한 상황으로 이어진 것으로 보인다. 또 한편으로는 남한 현지 법인 설립 의무 규정에 대한 거부감을 가졌던 기업들도 존재한 것으로 알려졌다. 대북제재와 관련해서는 바세나르 협정과 미국 상무부의 수출관리규정(EAR)의 적용 여부가 문제가 되었다. 전략물자의

1) 물론 남북경협도 이루어지지 못하고 있는 시점에서 외국인 기업의 참여 수요와 환경 조성에 대한 고려가 시의적절한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있으나, 개성공단의 경우 계획 단계에서부터 외국인 기업의 참여를 고려한 부지를 선정할 바 있다.

2) 바세나르 체계는 해체된 코름(대공산권 수출통제기구)을 대신해 세계 평화에 위협이 될 만한 나라에 대한 무기 및 기술 수출 금지를 목적으로 1996년 설립된 국제기구로, 한국, 나토 15개국과 일본, 호주, 러시아 등 총 42개국이 참여하고 있고 이란, 이라크, 리비아, 북한 등이 규제를 받고 있다.

반·출입을 통제하는 바세나르 협약을 엄격하게 적용할 경우 산업 관련 물자의 대북 반출이 불가하며, 美 수출관리규정 또한 전략물자의 대북 반출을 규제하고 있기 때문이다. 이들 규정은 개성공단과는 별도로 시행되지만, 개성공단에 2차, 3차 산업 관련 기업의 진출을 저지하는 주요 요인이 되었다. 마지막으로 개성공단 내 열악한 통신 인프라 여건 또한 외국인 기업 진출의 저해요인으로 꼽혔다.

3. 외국인 기업의 남북경협 참여 쟁점과 개선 방안

남북경협이 국제화될 경우 기존에 대두되었던 문제점들과 더불어 외국인 기업의 남북경협사업 참여 경로에 따라 새로운 이슈가 부상하고 쟁점화될 수 있으며 이는 다음과 같다(그림 1).³⁾

첫째, 남북경협 지원 보장의 범위 문제이다. [그림 1]에서 2-1번과 2-2번 경로에 해당한다. 현행법상 외국인 기업은 남한에 법인을 설립함으로써 남북경협기금과 남북교역·경협보험의 혜택을 받을 수 있다. 만약 외국인 기업에도 이런 혜택을 부여하는 경우, 이들 외국인 기업의 사업 범위가 개성공단을 벗어나게 되면 이들에게 어떠한 법적 지위를 부여할 것이냐의 문제가 존재한다. 외국인 기업이 남한에 현지 법인을 설립하면 남한 기업의 신분이 되므로 개성공단 이외 지역에서도 남한 기업으로 볼 수 있어 남북경협 관련 지원제도의 대상으로 볼 수도 있기 때문이다. 이는 남북경협의 국제화에 있어 외국인 투자자를 유치하기 위한 커다란 유인임과 동시에 정부의 정치적·재정적 부담이 될 수 있어 신중한 고려가 필요할 것이다. 또 하나의 쟁점은 지금과 같이 남북간의 자유로운 통행과 통관이 보장되지 않은 상황에서, 이들 기업인들이 남북이 아닌 다른 경로로 북한에 통할 경우 이들의 통행과 물품 통관을 어떻게 관리·관여할 것인가의 문제가 있을 수 있다.

둘째, 남한 현지 법인 설립 거부 문제이다. [그림 1]에서 3번 경로에 해당한다. 외국인 기업들이 남한 현지 법인 설립 요구 거부에 따라 관련 규정을 완화하는 경우 이들 외국인 기업에 대한 보호·보장의 범위가 모호해질 수 있다. 여기에는 두 가지 쟁점이 있는데, 하나는 개성공단과 같은 남북경협사업 지역에 외국인 기업의 직접 투자 기회를 제공할 것인지에 대한 것이고, 나머지 하나는 만약 투자 기회를 제공한다면 치더라도 이들에게 남북경협 지원제도의 혜택을 어떻게, 또 얼마만큼 보장해야 하는가에 대한 문제이다. 남북경협 지원과

3) 기존에 제기되었던 남북경협의 대표적인 문제점으로는 ① 남북 교역·보험의 실효성 문제, ② 역외가공지역 적용 가능성 문제, ③ 3통 문제(통신, 통관, 통행), ④ 경쟁분리 문제 등이 있다.

[그림 1] 외국인 기업의 남북경협사업 참여 경로: 현재와 확장



자료: 저자 작성.

보장의 범위가 불분명해질 뿐만 아니라 남한 기업의 과도한 경쟁 노출 혹은 역차별 문제가 대두될 수 있어 주의가 필요하다. 또한 남한 법인 설립 거부 요구는 외국인 기업의 수요에도 일부만 부합하지만, 직접 투자를 유치할 수 있는 기회라는 점에서 북한의 수요에도 부합하여 신중한 고려가 필요할 것이다.⁴⁾

셋째, 경제적 인센티브의 실효성 확보 여부이다. 외국인 기업의 남북경협 참여를 독려하고 활성화하기 위해서는 국내 법인 설립 요건 완화, 대북제재 면제에 있어 정부의 주도적인 역할, 3통 문제 해결, 개성공단의 역외가공무역 조항의 실효적 개선 등을 통해 남북경협의 경쟁력을 높일 필요가 있다. 실제로 개성공단 폐쇄 이전에 외국인 기업들에 개성공단 진출 의도가 있었음에도 불구하고 이것이 실질적인 투자로 이어지지 못한 원인으로 ① 국내 법인 설립 요건, ② 바세나르 협정 및 미 상무부 규제, ③ 통신(인터넷) 문제, ④ 역외가공지역 승인의 비실효성 등이 제시되었다. 이 밖에도 정치적으로는 정부의 개성공단 국제화 정책과 5.24 조치와의 모순 문제를 해결할 필요가 있다. 외국인 기업의 남북경협 참여는 사업 참여의 주체와 수단이 다양해진다는 측면에서, 이에 대한 구체적이고 세부적인 법체제와 합의안을 마련함으로써 안정된 분쟁해결 절차를 확립할 필요가 있다.

마지막으로는 남한 기업의 과도한 경쟁 노출 문제이다. 남북경협이 국제화됨에 따라 남한

4) 다만, 지금과 같이 정치적 불안정성이 완전히 해소되지 않은 상황에서는 외국인 기업이 남한 법인을 세우지 않고 남북경협사업에 단독으로 진출할 유인이 적은 것은 사실이다.

기업들이 과도한 경쟁에 노출되거나, 이로 인해 남북한의 특수성이 무시되거나 소멸되는 경우 남북관계에 악영향을 줄 수 있다. 남북경협은 단순히 접경을 마주한 국가 간의 경험사업이 아니라 통일을 지향하는 민족의 특수성하에서 이루어지는 사업으로서 혜택만큼이나 당사국이 부담하고 있는 정치적인 부담과 비용이 존재하므로 우리 기업들이 과도한 경쟁에 노출되는 것은 역차별의 문제를 야기할 수 있어 주의가 필요하다.

III. 결론 및 시사점

새로운 남북경협 모델은 개성공단 재개와 같은 초기 유리한 조건을 바탕으로 외국인 기업의 대북 진출을 지원함으로써 남북경협의 국제화 및 안정성을 도모할 필요가 있다. 장기적으로는 기존에 추진 중이던 남북경협사업과 북한의 개혁개방에 따른 새로운 대북 신규 직접 투자 자원과의 시너지 효과를 만들 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이를 위해 앞에서 살펴보았던 다양한 투자 유형에 대응할 수 있도록 초기부터 안정적인 정책적·법적 여건을 마련하는 것이 중요하다.

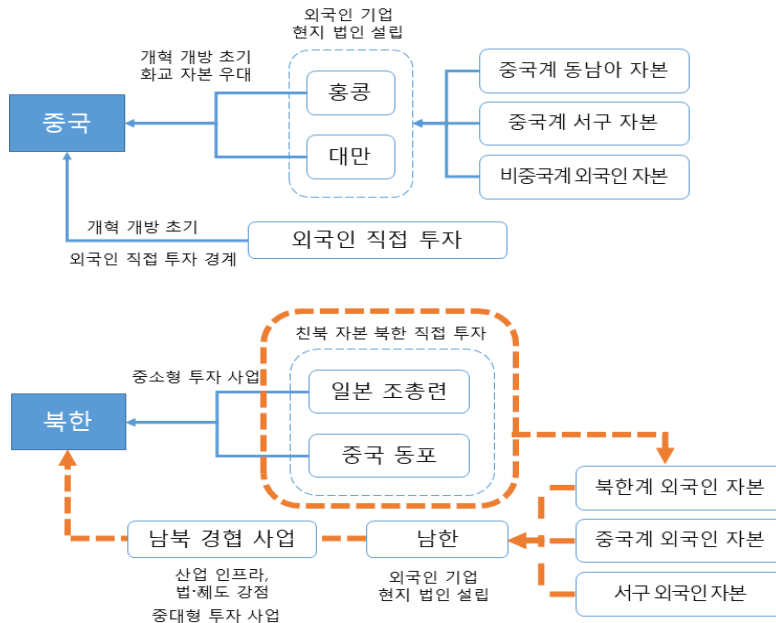
궁극적으로는 ‘북한의 개방(정상국가화)’과 ‘남북한의 특수성(통일을 전제로 한 남북한 경제주체의 지위적 우월성)’이 양립할 수 있는 남북경협 모델 구상이 필요하다. 경협의 주체가 남북한에 한정되어 있을 때 남북경협사업의 추진은 곧 남북관계의 특수성을 바탕으로 양국의 다양한 경제적 이익을 도모하는 것이었다. 이는 자연스럽게 북한경제의 발전과 시장경제의 법제도적인 성숙에 긍정적인 기여를 하였으나, 주체가 확대될수록 남북관계의 특수성이 침해받을 공산이 크다는 사실을 고려해야 한다. 특히 이 과정에서 주변 국가의 대북 경제협력은 확대되고 남북경협은 함께 성장하지 못한다면, 북한경제의 개방에 따라 현존하는 안보적인 위험은 감소하더라도 접경지역에서의 경제적 위험은 확대될 수 있으므로 주의가 필요하다. 북한의 입장에서 남북경협을 배제한 경제 개방을 추진할 경우 자칫 저개발국가의 함정에 빠질 가능성이 존재한다. 사회경제적 기반이 취약한 국가에서의 경제성장이 해외자본의 주도로 이루어지는 경우 지역적 측면에서의 경제성장은 가능하였을지 모르나, 그것이 자국 경제 이익으로 이어지기보다는 자본과 인력의 해외 유출로 이어지는 경우가 많기 때문이다. 하지만 남북경협은 남북관계와 정치적·역사적 측면에서의 민족적 특수성을 도외시하기 어렵다는 측면에서 해외자본과는 질적으로 다르다. 따라서 우리 정부는 남북(경제)관계 개선을 도모하고, 이 과정에서 경협의 주체를 확대시킴으로써, 이것이 경협의 국제화와 남북경협의

새로운 성장 동력으로 작용하는 선순환구조를 구축해 나가야 한다.

대북 투자를 희망하거나 혹은 북한이 유치하고자 하는 자본들에 ‘남북경협사업’이 안정적인 창구가 될 수 있도록 대내외적인 여건과 제도적인 여건을 개선하기 위한 노력이 필요하다. [그림 2]는 중국의 경제 개방 모델과 북한의 현재 개방 모델 그리고 새로운 남북경협의 모델을 도식화한 것이다. 중국은 개혁 개방 초기 화교자본을 우대함으로써 홍콩과 대만을 통한 중국계 동남아·서구 자본은 물론 외국자본의 유입을 도모하였으며, 외국인 직접 투자는 경계하는 경향이 있었다. 이는 현재 북한이 해외동포들의 대북 투자를 적극적으로 희망하고 있는 점과 유사하나, 북한의 경우 남한의 대북 투자에 대한 경제적 수요는 존재하나 체제적 불안정성 때문에 제한하거나, 경계하는 측면이 있어 조율이 필요하다.

해외 사례에서 착안하여 개별 사업에 대한 외자 유치 외에도, 남북간 경협사업 일반에 적용할 수 있는 남북한 CEPA를 체결하고, 협정을 체결하는 과정에서 외국인 투자자들에게도 CEPA의 혜택을 제공할 수 있는 법적 기반을 마련할 필요가 있다. 중국은 홍콩과 대만을 통한 외자 유치를 선호하였고, 이에 따라 홍콩과 대만을 통한 자본, 특히 중국계 자본에

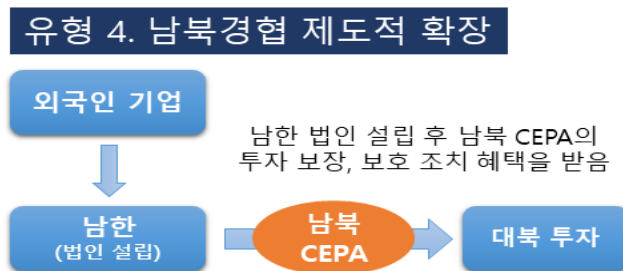
[그림 2] 중국-홍콩, 대만의 사례와 새로운 남북경협 모델



자료: 저자 작성.

상대적으로 호의적인 태도를 보였다. 외국인 기업이 홍콩에 법인을 설립하고 중국에 진출하는 경우 중국-홍콩 CEPA의 혜택을 받을 수 있었다. 이는 우리 법제상 외국인 기업이 개성공단에 진출하고자 할 경우 남한 법인 설립 의무를 두고 남북협력기금 투자보장 제도를 활용할 수 있게 한 것과 같다. 다만, 남한은 외국인 기업이 남한에 법인을 설립한 후 경협사업에 투자를 하도록 하지만, 중국의 경우 홍콩과 대만에 법인을 설립한 후 경협사업이 아닌 다른 분야에도 투자를 허용했다는 점이 상이한 점이다. 남북경협도 이러한 사례에서 착안하여 개별 사업에 대한 외자 유치 외에도, 남북간 경협사업 일반에 적용할 수 있는 남북한 CEPA를 체결하고, 협정을 체결하는 과정에서 외국인 투자자들에게도 CEPA의 혜택을 제공할 수 있는 법적 기반 마련을 고려할 필요가 있다. 초기에는 개성공단과 같은 제한된 지역과 한정된 분야에서의 사업을 도모하되, 궁극적으로는 남북한 투자보장 협정하에 남북경협의 대상과 주체를 확대해 나가는 방향으로 개선되는 것이 바람직하다.

[그림 3] 외국인 기업의 남북경협사업 참여 경로: 남북한 CEPA로의 확장



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

대북제재의 이행과 실효적 개선의 측면에서도 남북경협사업이 주도적인 역할을 할 필요가 있다. 먼저 대북제재 완화 초기 단계에서 남북경협사업에 대한 제재 완화와 면제를 위한 노력이 필요하다. 이는 대북 협상에서의 정치적 상징성과 남북한의 정책적·경제적 수요에도 부합한다. 국제사회 또한 대북제재가 비인도적인 포괄적 제재라는 지적에서 자유로울 수 있도록 ‘관리와 통제 가능한’ 대북사업의 재개라는 측면에서 전략적 이익이 있다. 구체적으로는 UN 대북제재는 물론 바세나르 협약과 같이 사회주의(공산주의) 국가에 대해 현존하는 제재 조치의 완화·면제 추진이 필요하다.⁵⁾

5) 우리 정부는 개성공단 사업을 추진하는 과정에서 이미 이러한 문제를 돌파해 본 경험이 있다.

남북경협을 국제화에 대해서는 남북한과 외국인 기업의 수요가 합치하지만, 각 주체의 이해관계가 다르기 때문에 사업 참여자들의 이해관계가 충돌하지 않도록 우리 정부가 적극적으로 조율해 나가야 할 것이다. 여건 조성 시 개성공단 재개를 통해 남북경협의 국제화 및 안정성을 도모하고, 궁극적으로는 ‘북한의 개방(정상국가화)’과 ‘남북한의 특수성(통일을 전제로 한 남북한 경제주체의 지위적 우월성)’이 양립할 수 있도록, 장기적인 관점에서 새로운 남북경협 모델의 구상이 필요한 상황이다.

참고문헌

최장호 · 이정균 · 최유정 · 이대은, 『외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안』, 연구보고서,
대외경제정책연구원, 2021.