

충남의 남북경협 전략 방향

홍 원 표

충남연구원 경제·산업연구실 책임연구원
wonpio@cni.re.kr

강 수 현

충남연구원 경제·산업연구실 연구원
sh3737@cni.re.kr

이 연구는 남북경협 관련하여 충남의 내부 수요, 북한의 경협 수요 등에 대한 분석을 바탕으로 충남의 남북경협 전략 방향을 제시하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 충남의 남북경협 수요 분석
2. 북한의 남북경협 수요와 시사점
3. 충남의 남북경협 전략 방향

요약

- 충청권 중소기업의 남북경협 참여의사가 타 시도에 비해 높은 것은 충남의 일자리에서 높은 비중을 차지하는 '장차기계 조작 및 조립' 업종에서 북한의 저렴한 노동력에 대한 수요가 크기 때문으로 분석됨
- 북한은 소규모 폐쇄경제, 중공업우선발전노선과 기술혁신 기제의 실종으로 식량, 생필품 등 민생 개선 분야와 생산 현대화를 위한 외화 수요 해결을 위해 남북경협 수요가 있음
- 이미 국제화된 제조업과는 달리, 충남의 농축어업과 서비스업은 내수산업의 한계(영세성, 국외경영경험 부족, 현지화 역량 취약)로 인해 남북경협을 국제시장진출 경험축적의 장으로 삼는 접근이 필요함
- 충남의 남북경협 목표는 '남북경협을 통한 지역경제 고도화 순환체계 구축'이며, 이를 실현하기 위해 ① 남북경협 참여 기업이 직면하는 리스크의 분산저감 지원, ② 충청권 차원의 남북 상호학습체계 구축, ③ 해주항(남포항) 통항, 당진-인천공항-개성 고속도 등 대북 접근성의 획기적 개선, ④ 남북경협 재개, 북한 개혁개방 등에 대비한 단계적 남북경협 추진체계 구축 등이 필요함

01

충남의 남북경협 수요 분석

- 충남은 남북교류협력에 대한 소극적 정서와 남북경협에 대한 적극성이 공존함
 - 충남은 2011년 전국 시도 중 가장 늦게 남북교류협력 조례를 제정했음(강원도 1998년 제정)
 - 충청권 중소기업은 남북경협 참여의사가 타 권역에 비해 높은 것으로 나타남([표1] 참조)

[표1] 본사 소재지별 중소기업 남북경협 사업 참여 의향도 조사

광역 지자체	서울	인천경기	강원	경상	충청	호남
매우그렇다	23.1	22.5	-	12.0	41.7	-
그렇다	23.1	30.6	50.0	32.0	16.7	27.3
보통	28.2	20.7	-	20.0	16.7	27.3
그렇지 않다	20.5	19.8	50.0	32.0	25.0	45.5
매우 그렇지 않다	5.1	6.3	-	4.0	-	-

자료: IBK북한경제연구센터, 우리나라 중소기업의 남북경협에 대한 설문조사(2018년7월)

- 충남 중소기업의 남북경협에 대한 적극성은 자체의 산업 특성에서 연유하는 것으로 파악함
 - 중소기업들은 낮은 인건비, 북한 시장 진출 등을 매력요인으로 보고, 북한 정치경제 불안, 높은 사업 리스크를 불안요인으로 인식함
 - 이러한 시각에서 충남의 중소기업이 북한의 낮은 인건비나 북한시장 진출에 매력을 느끼는 이유를 자체의 산업 특성에서 찾을 필요가 있음
- 충남 제조업은 '장차기계 조작 및 조립' 업종 종사자 비중이 타 시도에 비해 높은데, 이 업종에서 남북경협 수요가 강하게 형성될 가능성이 있음
 - 2017년 기준 '장차기계 조작 및 조립' 업종 종사자 비중은 17%로 전국 평균 12%에 비해 5% 높으며, 2004-2017년 기간 증가율도 69%로 같은 기간 전국 증가율 22%보다 크게 높음

- 자영업 제외한 일자리 비중은 24.8%를 차지하여 충남 일자리 4개 중 하나를 장치·기계 조작 및 조립 업종이 차지함

[그림1] 전국 지역별 일자리변화 추이(2004-2017)



[그림2] 충남 직업별 일자리변화 추이(2004-2017)



자료: 지역별 고용조사, 통계청

● ‘장치·기계 조작 및 조립’ 업종은 4차 산업혁명으로 가장 타격을 받을 것으로 예상됨

- 4차 산업혁명으로 인해 고속련 직업군(전문과학기술, 정보통신 등)은 취업자가 증가하나, 저속련직업군(판매종사자, 장치·기계 조작 및 조립, 단순 노무 등)은 취업자 감소가 예상됨
- 지역경제 입장에서 보면 이 업종은 한계업종으로서 성장성이나 수익성을 보장하기 어렵다는 의미로, 정책 대응이 없을 경우 경쟁력을 잃고 일자리가 감소할 것이라 예상 가능함

[표 2] 직업 대분류별 취업자 수 전망

(천명, %)

직업 명	취업자			취업자 증감		
	2016년	기준전망	혁신전망	기준전망	혁신전망	혁신-기준
전 체	26,235	28,099	28,217	1,863	1,982	119
관리자	331	321	332	-10	2	12
전문가 및 관련 종사자	5,323	6,167	6,754	844	1,431	587
사무종사자	4,519	4,904	4,979	384	460	76
서비스종사자	2,815	3,160	3,194	345	378	33
판매종사자	3,088	3,205	2,971	117	-117	-234
농림어업 속련종사자	1,199	951	957	-249	-243	6
기능원 및 관련 기능종사자	2,365	2,397	2,458	33	94	61
장치, 기계조작 및 조립종사자	3,158	3,340	3,151	182	-7	-189
단순노무종사자	3,437	3,653	3,421	217	-16	-233

출처: 2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망(2018), 고용노동부

● 장치·기계 조작 및 조립 업종의 높은 비중과 미래 성장의 한계는 충남 중소기업이 남북경협에 적극적인 내부 동력으로 작용할 가능성이 큼

- 남북경협을 통해 한계업종을 북한으로 이전하는 것이 하나의 출구로서 고려할 수 있으며, 중국, 베트남 등 개발도상국으로 이전하는 것보다 북한으로 이전하는 것이 더 경제적이 수 있음
- 개성공단엔 입주한 충남 중소기업을 보면, 일정한 연구개발 및 자금력을 갖춘 중기업 또는 강소기업으로 만일 한계업종 기업이 북한 노동력을 이용하려면 대폭적인 정책지원이 필수적임

● 충남의 농축어업, 서비스업은 남북경협에 있어서 제조업과 다른 별도의 접근을 필요로 함

- 수출대기업을 매개로 국제생산네트워크에 편입된 충남 제조업과 달리, 충남의 농축어업과 서비스업은 기본적으로 내수산업이라는 한계를 갖고 있으며, 이에 따라 업체의 영세성, 국외사업경험 부족, 현지화 역량 취약 등 문제를 안고 있음
- 국외사업경험 부족과 현지화 역량 취약 등 문제는 단기간에 해결하기 어려운 바, 농축어업 분야는 역량강화를 목표로 남북경협을 테스트베드로서 활용하는 것이 현실적임
- 서비스업(관광업 중심)은 남측 관광객이 북쪽 관광지에 가서 소비하는 일방적 패턴을 보일 것으로 예상되는 바, 남북경협을 중국이나 일본과 연계되는 다자간 협력 방식으로 추진하여 충남 관광의 활성화와 연계해야 함

02

북한의 남북경협 수요와 시사점

- 북한은 ‘자립적 민족경제 건설 노선’, ‘중공업 우선 발전 노선’, ‘경제국방 건설 병진 노선’ 등 3대 경제 건설 노선을 추구해 왔으며, 이는 몇 가지 구조적 문제점을 노정하고 있음
 - [소규모 폐쇄경제의 함정] 자력갱생 정책에 따라 재생산체계를 자체적으로 구축하고자 했으나, 자체 식량·에너지 부족과 사회주의진영 원조 중단으로 인해 1990년대 파국을 맞이함
 - [소비재의 만성적 부족] 중공업우선발전노선으로 인해 경공업이 낙후되어 생필품의 만성적 부족을 초래하였고, 변경무역을 통해 외국 생필품이 유입되면서 일부 계층이 재부를 축적함
 - [기술혁신 기제의 실종] ‘경제·국방 건설 병진노선’으로 많은 인력과 자원이 군수경제에 투입되었으나, 그 폐쇄성으로 인해 기술혁신이나 연구개발의 성과가 민수경제로 확산되지 않음
- 북한은 ‘고난의 행군’시기를 거치면서 기계설비 노후화, 에너지, 교통 인프라 부실화 등 문제가 악화된 반면, 경제의 시장화가 진전되었음
 - 에너지와 원자재 부족으로 공장 가동률이 떨어지고 장기간 설비의 갱신이 이루어지지 않음에 따라 기계설비 노후화가 심각해졌음. 국외 설비 수입으로 갱신하려면 대량의 외화가 필요함
 - 에너지, 교통 인프라의 신규 건설이나 유지보수가 적시에 이루어지지 않아 전반적으로 부실화되어 있으며, 해외로부터 재원 조달이 현재 UN제재 등으로 막혀 있음
 - 국가의 식량배급체계가 붕괴함에 따라 부족한 식량 확보가 기관/기업소 또는 가정의 몫으로 전가되면서 변경무역, 장마당 등이 광범하게 촉진됨

- 산업부문별로 보면, 북한의 식량 및 소비재 시장은 시장화가 급속히 확산된 반면, 자본재 및 금융시장은 여전히 시장화가 느린 것으로 평가됨
 - 식량생산은 아직 고난의 행군 이전의 생산규모를 회복하지 못했고 소비재도 자체 공급은 여전히 부족한 상황으로 평가됨. 유통채널은 국영상점 이외에도 장마당 등이 광범하게 형성됨
 - 자본재와 금융시장은 공식적으로 사유화되고 있지 않은 상황으로, 기관·기업소의 간판을 달고 개인이 경영하는 방식으로 시장과 계획경제의 타협 현상이 발생하고 있음

- 북한의 남북경협 수요는 식량, 생필품 등 민생개선과 중화학공업의 개건을 위한 외화획득 수요로부터 비롯된다고 판단됨
 - 식량 및 생필품 등 경공업 생산 기반이 취약하여 이를 해소하기 위한 민생 개선 수요가 큼
 - 장기간 방치된 산업설비 및 인프라의 유지보수와 갱신을 위해 외화획득 수요가 매우 큰 상황으로 남북경협은 외화획득의 경로가 될 수 있음

- 충남 남북경협의 동력은 북한의 민생개선, 외화획득 필요성과 충남의 한계업종의 재배치, 농축어업, 서비스업의 국외시장 경험축적 필요성이 결합되는 것임
 - 식량, 소비재 등의 부족을 해결하기 위한 민생개선, 산업설비 및 인프라 유지보수 및 갱신을 위한 외화를 획득이 북한의 수요인바, 남북경협이 이 수요에 부응하면 파급력이 큼
 - 한편 충남은 '장치·기계 조작 및 가공업' 등 한계업종의 재배치, 농림어업과 서비스업의 국외시장 진출을 위한 경험축적 수요가 존재함
 - 따라서 충남의 남북경협은 북한의 수요와 충남의 수요를 결합하여 실효성 있고 전략적 의미가 있는 남북경협모델을 구축해야 함

- 단기적으로는 충남의 한계업종이 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 것이 충남 남북경협의 주요 방향임
 - 충남의 '장치·기계 조작 및 가공업'은 충남에서 비중도 크고 수요도 크며, 그 실효성은 지

난 시기 개성공단 경험 등을 통해 이미 검증된 바 있음

- 단, 북한의 노동력 활용이 생산시설의 북한 이전 방식이 될지 북한 노동력의 남쪽 출입 방식이 될지는 각각 장단점이 있으므로 체계적인 검토가 필요함
- 이러한 남북경협이 활성화되기 위해서는 남북경협 참여 기업의 리스크와 투자 문턱을 낮추는 다양한 정책들을 펼칠 필요가 있음

● 남북경협은 남북에 국한하지 말고 동아시아의 범위에서 충남의 지역경제 활성화와 연계하는 방향으로 추진되어야 함

- 남북경협을 단순히 남과 북으로 시야를 국한하기보다는 중국, 일본 등 주변국 시장과 연계한 시각에서 정책이 고안되어야만 남북경협과 충남 지역경제 활성화에 보다 효과적인 연계가 가능함
- 충남의 한계업종의 재배치는 충남 일자리의 고도화와 연계되도록 안배되어야 하며, 농림어업은 국내시장에 대한 충격이 고려되어야 함
- 서비스업은 관광업을 중심으로 전개될 가능성이 큰데 충남도민이 북한지역에 관광 가서 소비하는 일방적 패턴이 아니라 외국관광객이 충남에도 올 수 있는 방식으로 추진되어야 함

03

충남의 남북경협 전략 방향

1) 충남의 남북경협 SWOT 분석

● 충남의 남북경협 관련 핵심적 강점, 약점, 기회, 위협요인은 다음과 같음

- [강점] 농축어업 및 제조업의 고른 기반, 남북경협에 대한 중소기업의 높은 관심, 지역경제 발전 경험, 공공부문의 강한 의지 등
- [약점] 남북교류관련 소극적 정서, 특출한 경쟁 우위 분야 부재, 대외교역관문 미비, 지자체 권한 미약 등
- [기회] 한반도 평화무드 조성, 북한 시장경제 형성, 남북 자원 상호보완성, 지방자율성 증대
- [위협] 남북경협 리스크 상존, 접경 지자체 주도성, 경협관련 국내외 경쟁 가열 등

● 충남은 남북경협에서 충남의 강점을 살리고 강점과 연계된 대외적 기회요인을 적극 활용하는 전략을 기본으로 하고 약점을 보완하는 전략을 선택적으로 추구해야 함

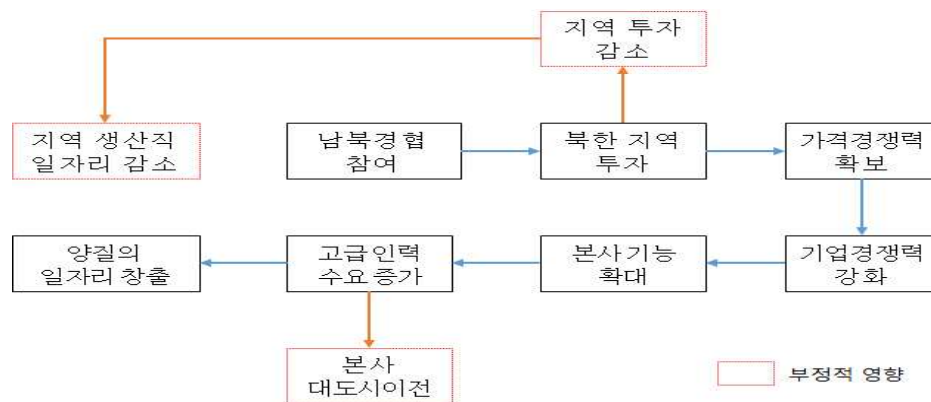
- 충남은 非접경지역으로 남북교류 관련 타 시도에 비해 후발주자이기는 하나 격차가 크지 않으며, 충남경제의 남북경협 잠재력은 매우 큰 편임. 따라서 공세적인 전략을 채택하는 것이 바람직함
- 충남은 튼튼한 농축어업과 제조업 기반을 최대한 활용하여 남북경협을 충남 경제의 고도화를 위한 디딤돌로 활용하는 적극적 전략을 펴고 동시에 대외교역 관문의 건설과 확대에 기여하는 보완 전략을 선택해야 함

2) 충남도 남북경협 목표와 전략

● 충남의 남북경협 목표를 “남북경협을 통한 지역경제 고도화 순환 체계 구축”으로 제시함

- 남북경협은 충남이 현재의 ‘에너지다소비 자본집약경제’에서 미래의 ‘친환경 기술집약경제’로 전환하는데 기여해야 하며, 남북경협은 충남 경제와 북한 지역의 경제발전을 연계해야 함
- 충남의 남북경협 참여는 일반적으로 충남에서 수행되던 생산 활동 일부가 북한으로 재배치되어 기업의 기업경쟁력이 강화되는 한편 충남 본사 기능이 강화되어 고급인력에 대한 수요가 증가하여 충남에서 양질의 일자리가 창출되는 기제를 형성하는 것임

[그림 3] 남북경협을 통한 지역경제고도화 순환체계 모형



● 충남 남북경협 목표 실현하기 위해 ①경협 리스크 분산저감 지원 ②남북 상호학습체계 구축, ③대북접근성 개선 ④단계별 추진체계 구축을 전략으로 제시함

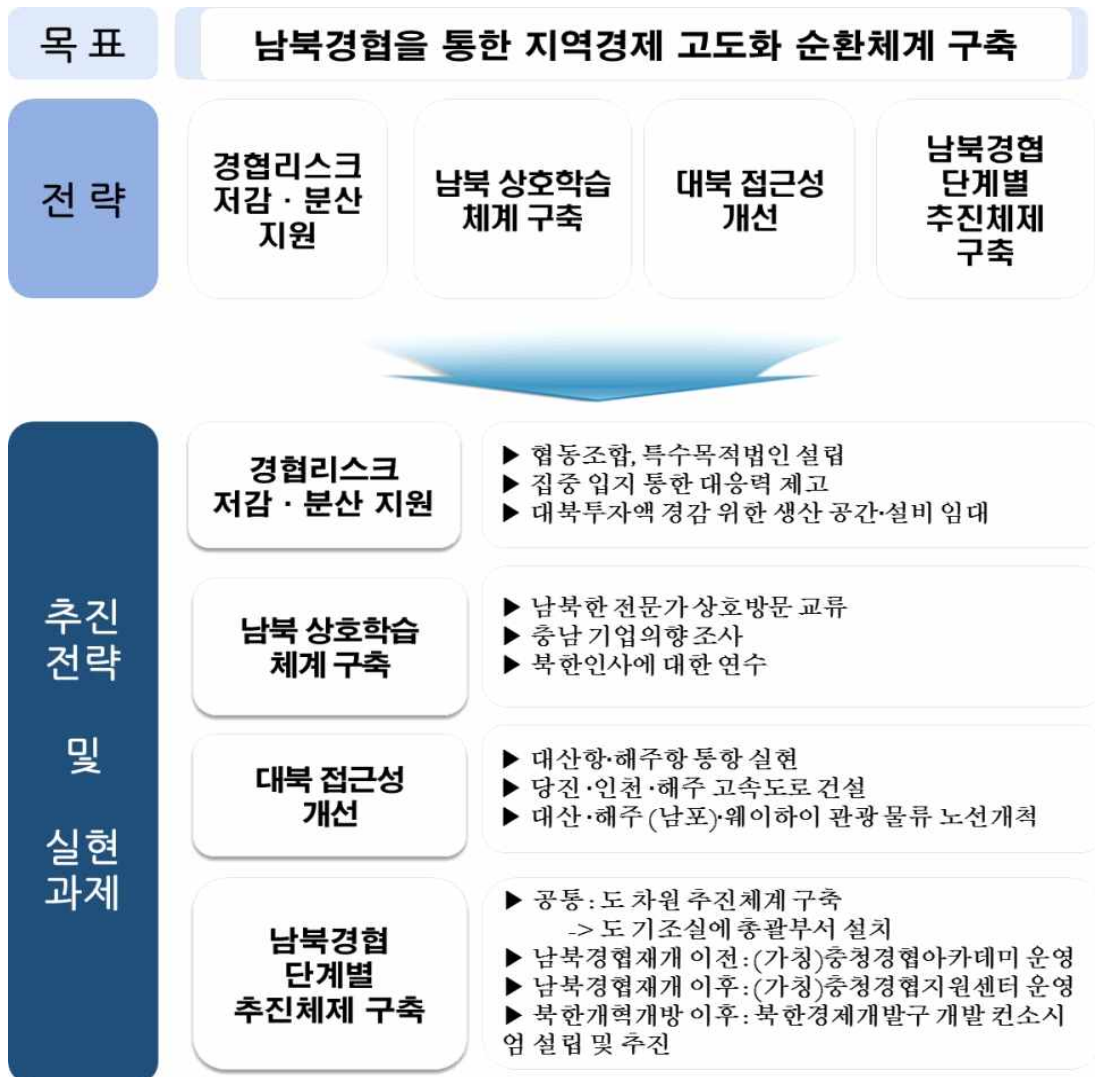
● 전략1) 남북경협 리스크 분산저감 지원

- 기업의 리스크 분산을 위해 협동조합, 특수목적법인 등 다양한 방식의 집단적 참여를 통해 리스크를 분산하고 집중 입지를 통해 북한 당국에 대한 대응력 및 협상력을 제고해야 함
- 북한에 대규모 자본투자 여력이 없는 기업들을 대상으로 생산 공간 또는 설비를 임대하는 방식으로 남북경협 참여의 문턱을 낮추는 지원책이 필요

● 전략2) 남북 상호학습체계 구축

- 남북경협 관련 경험이 있는 단체 및 개인들과 네트워크를 형성하여 북한에 대한 이해도를 높일 플랫폼이 필요하다. 충청 4개 시도는 상호보완성이 뚜렷하므로 플랫폼을 충남에 국한하지 말고 충청권 차원에서 구축해야 함
- 북한의 관리, 기업인 등을 초청하여 쌍방향 인적 교류를 확대하고 북한 인사에게 남한 사회에 대한 학습 기회를 제공하는 것 또한 중요함

[그림4] 충남의 남북경협 전략 구상



● 전략3) 대북 접근성의 획기적 개선

- 남북경협이 접경지역 편중성을 탈피하기 위해 단기적으로 항만을 활용하여 대산항-해주항(또는 남포항) 통항을 추진하고 향후 대산항-해주항(또는 남포항)-중국 산둥 웨이하이항과 연결하여 남·북·중 해로로 확장하도록 함
- 장기적으로 삼남지방의 남북경협 물류가 북한과 연결되는 육로 확보를 위해 당진-영흥도-인천공항-강화도-개성을 연결하는 “서해안 스마트 하이웨이” 건설하여 대전-당진-대산 고속도로와 연계되어 충청, 전라, 경상 물류가 수도권 정체구간을 통과하지 않고 직접 북한 서해안 주요경제지역(개성, 해주, 평양 등)에 연결되도록 함

● 전략4) 단계적 남북경협 추진체계의 구축

- 남북경협의 정국변화에 따른 가변성을 고려하여, 남북경협 재개 전후, 북한의 본격적인 개혁 개방 전후를 구분하여 단계에 걸맞은 추진체계를 구축하는 것이 필요함
- 남북경협 전 단계에는 (가칭)충청경협아카데미와 같이 느슨한 플랫폼을 구성하여 주로 정보 공유, 남북상호학습 등을 추진하고, 남북경협 재개 이후에는 (가칭)충청경협지원센터를 운영하고, 북한 개혁개방의 본격화 이후에는 북한경제개발구 개발에 참여 가능한 연합체를 구성하는 등 단계적 접근이 필요

[표3] 남북경협 단계별 추진 사항

구분	남북경협 재개 이전	남북경협재개 이후	북한개혁개방 이후
리스크 저감분산 지원	협동조합·특수목적법인 설립 지원 충남 기업 조사연구	집중입지 지원 지역 차원 파트너십 구축	지역 자매결연 추진
남북상호 학습체계 구축	남북경제인 상호방문 남북경협아카데미 설립	북한인사 연수 실시	
대북 접근성 개선	당진·인천·해주 고속도로 건설	대산항·해주항 통항 서산·해주·웨이하이 국제노선 개척	
단계별 추진체계	남북교류와 경협 조직 통합(도 기조실) 충청남북경협아카데미	충청남북경협지원센터	경제개발구 컨소시엄 구성

참고자료

- 고용노동부, 2018, 2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망(2018), 고용노동부
- 송두범·홍원표, 2015, 환황해권 시대의 도래와 충남의 미래, 충남연구원 개원20주년 학술 심포지엄 자료집(2015.6.12.), 충남연구원
- 신중호 외, 2010, 중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점, 경기개발연구원
- IBK기업은행북한경제연구센터, 2018, 남북경제협력에 대한 중소기업 인식 조사(2018.7.), , IBK기업은행북한경제연구센터
- 최대석 외, 2009, 지방자치단체 대북교류 10년 백서, 통일부 연구용역 보고서, 이화여자대학교 통일학연구원
- 최수영, 2014, 남북 경제공동체 형성방향과 과제, 국회입법조사처
- 충청남도의회 남북교류협력 의원연구회, 2016, 충남 남북교류 협력방향 및 과제, 충청남도의회
- 홍원표, 2016, 충남지방공공외교 3.0 전략-정책외교로의 전환, 충남연구원
- Adruseac, Gabriel Cipirian & Hertug, Iulian, 2015, Theoretical Perspective on Economic Cooperation, CES working papers(Volume VII \, Issue 3: 675-681)
- O'Farrell, Enrique et al, 1999, Economic Cooperation, Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)

웹사이트

- 대한민국 통계청, <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>
- IBK기업은행 경제연구소, <http://research.ibk.co.kr/research/>
- 충남도청 홈페이지, <http://www.chungnam.go.kr:8100/main.do>
- FAO 홈페이지, <http://www.fao.org/home/en/>
- KOTRA 홈페이지, <http://www.kotra.or.kr/kh/main/KHMIUI010M.html>

홍 원 표

충남연구원 경제·산업연구실 책임연구원
wonpio@cni.re.kr

강 수 현

충남연구원 경제·산업연구실 연구원
sh3737@cni.re.kr

※ 본 리포트 사용 시 출처를 반드시 밝혀주세요.

※ 본 리포트의 내용은 충남연구원의 공식적 입장과 차이가 있을 수 있습니다.