

개성공단 보건 의료 생산 시설 남북 의료 산업에 긍정적 역할

보건 산업 생산 기업 운영 남북한 의료 산업에 선순환 구조 주춧돌 역할 예상

글_성균관대학교 경제학과 전용일 교수

개성공단으로부터의 시작

북한 경제난과 전력 등의 기반 시설이 충분하지 못하여 북한 보건 의료 체계가 악화되면서 북한 주민들의 삶의 질이 저하되고 있다. 심화되는 남북간 보건 의료 분야의 격차는 향후 보건 의료 분야의 통일 비용이 부풀려지는 악순환을 초래할 것이다. 따라서 현재 상황에 맞추어 대북 보건 의료 지원 사업을 진행하여 북한 주민들의 건강을 증진하고 삶의 질 향상에 기여함으로써 남북 간 건강 수준 격차를 완화하고 동질성을 회복하는데 기여할 필요가 있다.

북한 보건 의료 체계를 복구하고 자생능력을 함양하며 북한 주민들의 기본적인 보건 의료 욕구를 충족하기 위해서는, 보건 산업 인프라 격차를 점진적으로 감소시켜 사회 경제적 통일 비용을 축소하고 통일 후 발생 가능한 의료 사각지대를 미연에 방지하기 위한 기반을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는, 실현 가능한 개성공단 내 보건 의료 제품 생산 인프라 구축 관련 논의를 통해 통일시대를 대비하고 북한의 지속 가능한 보건 의료 정책과제를 발굴하는 노력이 선행되어야 한다.

남북 관계가 경색되어 있는 현 시점에서는 북한에 지원이 필요하거나 실현 가능한 보건 의료 제품의 생산 시설을 개성공단에 건립하여 인도적 지원을 수행하고, 해당 시설에 경제성과 공공성을 가미한 보건 의료 기구를 설치하는 것이 북한 보건 의료 수준 향상을 위한 개발 협력 사업의 시발점이 될 수 있다. 남한 당국은 신규 민간 의료 자본이 개성공단에 용이하게 진입 할 수 있도록 제도적인 지원을 수행하고, 기존에 진입해 있는 보건 의료 관련 기업과 향후 진출 기업을 대상으로 사업 활성화, 분쟁 조정 등 제도적인 뒷받침을 통한 기여가 요청된다.



[그림 1] 서울과 인천을 연계하는 개성공단 삼각지대



효과적인 보건의료지원사업 구조의 구축

개성공단에서 실시가능한 대북 보건의료지원사업을 효과적으로 수행하기 위해서는, 대북 사업의 특성상 민관협력 통합형 연계프로그램이 요청된다. 이 때, 비용효과성, 지속성, 충분성, 투명성을 고려하여, 북한의 보건의료에 대한 사회·제도적 인프라를 확충함으로써, 북한 보건의료부문의 자립도를 향상시키는데 기여할 수 있어야 할 것이다. 특히, 개성공업지구는 남북당국의 법적·제도적 협의를 통해 운영되고 있어, 보건의료생산시설의 진입에 대하여 남북당국에 대한 이해관계가 맞아야 한다는 측면을 간과해서는 안 된다. 즉, 상호주의에 입각하여 남북 모두에게 이익이 될 수 있는 지역별·분야별 중점지원분야 등의 역할분담을 통한 연계프로그램을 추진하여, 구체적 형태의 사업을 발굴하고 전략과세할 도출하는 틀을 구축하는 것이 필요하다.

세부적으로, 남측의 경우 보건복지부, 보건복지부 산하기관, 통일부, 민간전문가, 기업체 간의 유기적인 연계를 통해 의사결정그룹인 운영위원회와 실무그룹인 실행사업단을 구축하여 사업의 수행, 모니터링, 평가에 이르는 전 과정에서의 협업을 진행해나가는 것이 효율적이다. 더불어, 북한의 보건의료수준 향상이라는 공익적인 성격을 가진 사업인 만큼, 남북협력기금과 같은 대북기금을 적극적으로 활용하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

개성공단 보건의료생산시설 건립주체가 공공과 민간의 성격을 동시에 갖출 필요가 있다. 정부부처에서는 법적·제도적 안정성과 함께 남북협력기금을 포함한 정책자금 활용 부문에 대한 지원과 산하기관에서는 공익성 확보가 필요하다. 보건의료생산시설의 목적을 달성하기 위해서는, 보건의료서비스교육과의 연계를 통한 기술교류와 경험전수가 중요하다. 남한민간자본은 북한에서 저렴하고 양질의 인력을 활용함으로써 생산비를 절감하고 수익성을 확보하는 방안을 마련하여 이윤극대화를 달성하는 전략을 피하면서, 대북 지원의 사명감을 가지고 공공기관과 협력적 관계를 유지해나가는 노력이 필요하다. 즉, 민관협력을 통해 북한의 보건의료상황에 대한 문제점을 파악하고 지원방안을 모색하는 등 해당 시설에 남한주도의 공공보건의료지원센터 역할을 정착해야 할 것이다. 이를 위해서는, 보건의료시설 설치주체·목적·장소·설치 후의 운영 방안을 면밀히 고려할 필요하여, 일회성 지원이 아닌 지속적인 지원을 위한 남북경협프로그램과 같은 교류협력모델을 통한 개성공단으로의 진입도 고려해야 한다.

개성공단 보건의료생산시설 세부사업

개성공단의료시설의 건립에 관한 우선순위를 결정하기 위해서는 첫째, 제안된 사업이 경제활동과 원조를 염두에 두고 있기 때문에 개성공단에서 진행할 필요가 있는 보건의료생산사업이 무엇인지를 식별할 필요가 있다. 둘째로, 사업별로 현실화의 가능성을 조망하여 사업별 수요자원, 기술, 영향, 투자 조건 등을 고려한다. 셋째로, 정치경제적인 상황별로 진출여부를 구분할 수 있고, 5·24조치 해제 이후 정치적·경제적 상황에 따라 진출할 수 있는 사업이 달라질 것이다. 즉, 현재의 5·24조치하의 교류가 단절되어 있는 경우에 타당한 진출전략과 사업생산물이 북한에도 유무상으로 유통 가능할 경우의 진출전략 및 남북한 간 기술제휴를 통해 진출 가능한 모형 등을 고려해서 향후 일정조건이 구비된 후에 진출 가능한 모형 등으로 구분이 가능할 것이다.

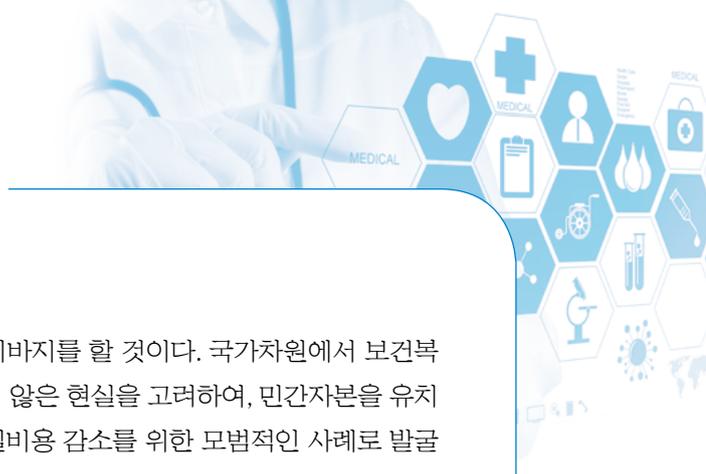
넷째로, 투자금액이나 사업규모에 따라서 형태별 진출이 가능하며, 협력유형별로 민간지원사업, 정부지원사업, 대규모투자사업으로 분류될 수 있다. 핵심 성공요인을 고려하여 기업의 기술과 투자 병행, 투자시의 남한 정부개입정도, 북한 내 유통채널 확보 등으로 분류할 수 있다.

〈표 1〉 개성공단 보건 의료 생산 시설 세부 사업별 특징

사업구분	특징
수액세트, 주사기 공장 건립	<ul style="list-style-type: none"> • (배경) 수액세트 생산 시 남한의 자동화공정과 북한의 저렴한 인건비의 결합을 통해 경제성 확보, 개성공단 진출을 위한 토지 이미 보유 • (필요성) 수액세트의 생산공정 상 수작업이 많이 포함되므로 개성공단에서의 사업을 통해 수익성 개선 가능, 국내 수액세트시장에서의 시장점유율 증대 유인으로 작용, 주사기생산의 경우에도 효율성 제고 가능 • (사업수행고려사항) <ul style="list-style-type: none"> ○ (정치적 리스크) 물류기지를 남한에 두고, 6개월 재고를 비축하여 남한에 공급하여 정치적 리스크 감소 ○ (판로 확보) 한국산 인정기준 충족을 통한 국내소비 및 수출을 위해, 60%이상의 공정을 남한 내에서 진행하고, 40%미만의 조립이나 포장공정을 개성공단에서 진행 ○ (인력수급) 개성인근 및 여타 지역의 인력공급채널 확보 및 일정 기간의 교육훈련병행 필요
치과기공 사업	<ul style="list-style-type: none"> • (배경) 북한의 치아건강은 매우 열악한 상황 • (필요성) 선진적인 치의학 및 치기공기술을 전파하여 남북간 주민의 '구강건강' 격차를 해소 • (사업수행고려사항) 전문지식과 기능숙련이 특히 요구되는 직군이므로 전문인력 배출까지 장기간의 교육과 훈련이 필요함 <ul style="list-style-type: none"> ○ (단기목표) 치과기공분야의 북한기능인력 양성 ○ (중장기목표) 치과기공전용 복합단지 조성
모자보건용 의약품 생산 시설 건립	<ul style="list-style-type: none"> • (배경) 철분, 필수비타민, 기초의약품 부족 • (사업수행고려사항) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 북한의 소득수준에 맞게 적정가격 조정방식 적용 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 마케팅 비용을 줄여서 제품가격을 낮추어 북한에 제공하는 방안 ▶ 높은 수준의 의약품 허가기준에 충족되는 북한 고급근로자 보유 ▶ 알약, 가루약, 캡슐, 물약 등 다양한 형태의 의약품 제조 필요
한약재 사업과 일회용 침 생산	<ul style="list-style-type: none"> • (배경) 남북 간 한의학(고려의학)에 대한 공감대 존재 • (사업수행고려사항) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 북한에서는 고급기술이 부족하여 한약재 산업을 진행할 때, 잔류농약이나 중금속이 나올 가능성이 있으므로 한국 고급인력과의 협력이 필요 ◆ 남한의 우수한 한의학인재들의 입출경이 가능하도록 제도개선을 도모하여, 북측 생산인력에 대한 교육을 수행함으로써 인적교류를 가능하게 하는 노력도 수반

정책제언

통일시대를 대비하여 대북 지원사업의 일환으로 개성공단 보건 의료 생산 시설 건립과 운영에 대한 수요가 높아지고 있다. 해당 산업을 인도적 지원의 차원에서만 국한하여 접근하는 것 뿐만 아니라, 비즈니스적 관점에서 접근함으로써 민간자본을 유치하고 수익건전성을 확보하여 통일시대에 따른 보건 의료 산업발전 전략을 수립하는 것이 필요하다. 보건 의료 시설과 그 생산 시설의 확충은 통일후의 복지비용의 부담을 완화하고 건강



한 노동력 확보에도 큰 기여를 하게 되고 산업기반의 확충에도 큰 이바지를 할 것이다. 국가차원에서 보건복지부문에 대한 모든 통일비용을 부담하는 것이 현실적으로 용이하지 않은 현실을 고려하여, 민간자본을 유치를 통하여 북한의 보건의료 환경을 개선함으로써 보건의료부문 통일비용 감소를 위한 모범적인 사례로 발굴될 수 있다.

개성공단은 남북 간 유일한 경제협력지대라는 독특한 지위를 가지고 있으나, 정치적 민감성 등에 따른 현실적인 문제도 상존하고 있다. 2015년 현재 개성공단은 당초 계획되었던 4단계 발전과정 중 1단계 사업마저도 미완인 상황으로 평가된다. 5.24 조치 등으로 인해 남북간 경색국면을 맞고 있어 민간자본 유치를 통한 비즈니스적 접근이 현실화되기는 어려운 것이 현재의 상황이다. 비록 이러한 비관적인 상황에 직면해있다 할지라도, 향후 정치경제적 상황에 따라 현실화될 수 있는 대안을 제시하는 것이, 통일시대를 대비의 시각에서 장기적인 접근이 바람직하다. 또한 개성공단에 입주하기 위해서는 개성공단관리위원회의 승인이 필요한데, 해당 위원회에는 남측과 북측의 대표들이 상존하므로, 북측 대표들의 동의도 필요하다. 이에, 개성공단 보건의료생산시설 건립사업이 현실화되기까지는 오랜 시간이 소요될 것으로 전망되며, 이에 따라 남북 모두가 납득할만한 장기적인 전략 수립 차원에서 접근해야 할 필요가 있다.

나아가 개성공단 보건의료생산시설 설립에 공공의 성격이 가미될 필요가 있다. 의료기기나 의약품을 생산하기만 한다면, 공공부문이 참여할 여지는 줄어들 것이다. 공공기관 차원에서 개성공단 진출 전략을 개발하고 미래 통일시대를 대비하기 위해서는, 개성공단에 입주하는 민간기업의 이윤극대화 추구뿐만 아니라, 북한의 보건의료산업 발전에의 기여방법도 고민해야 할 것이다. 따라서 민간협력 통합형 연계프로그램을 통해 북한의 보건의료상황에 대한 문제점을 파악하고, 지원방안을 모색하는 등 해당 의료보건생산시설에 북한의 공공보건의료지원센터의 역할을 이식하는 것으로 고려해야 할 것이다.

북한의 보건의료체계를 복구하면서 지속성을 유지할 수 있는 복안으로, 남북 상호 비교우위를 추구하는 보건산업을 개성공단에서 개발·육성하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 개성공단 북한근로자의 낮은 인건비를 활용하여 의료기자재와 장비, 수액제 등의 의약품 공급시설 등을 설립하고 이에 따른 제반 기술을 제공하여 의약품이나 의료기자재의 위탁 가공교역을 실시함으로써, 남과 북에게 공히 실익을 가져 올 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 사업목적의 효과적인 달성을 위해서는, 보건의료생산시설 설치 주체·목적·장소·설치 후의 운영 방안을 면밀히 고려할 필요가 있다. 해당 내용들이 사업계획에 반영되어야만 사업의 차질 가능성을 최소화할 수 있게 된다. 또한, 일회성 지원이 아닌 지속적인 지원을 위한 남북경협프로그램과 같은 교류협력모델의 개발도 고민해볼 문제이다. 보건의료생산시설 유지를 위해서는 원료의약품의 지속적 공급 등 계속적인 지원이 필요하며, 이러한 문제를 어떻게 해결할지에 대해서도 함께 고민해보아야 할 것이다.

사업비용의 측면에서는, 자금의 성격을 남북협력기금에만 국한시키지 않고, 가용 가능한 정책자금을 파악하여 활용할 수 있다. 대북사업의 특수성에 의거하여 정책자금의 투입이 불가피한 상황이라면, 현재 시행하고 있지 않은 남북협력기금을 통한 대출로 개성공단 보건의료생산시설을 건립하기에는 매우 오랜 시간이 소요되기 때문에, 중소기업진흥공단이나 신용보증기금에서 정책자금을 초기창업자금으로 대출하여 개성공단 보건의료생산시설 건립자금으로 활용하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 드레스덴 선언 등을 통해 밝힌 바와



같이, 통일시대에 대비하여 모자보건을 비롯한 대북 보건 의료 지원 사업에 대한 관심이 높은 분야이므로, 사업의 타당성이 담보될 경우 승인이 불가능하지는 않을 것이다. 다만, 인도적 지원 차원이 아니라 민간 자본이 참여함으로써 수익성에 대한 고려도 사업 성격에 포함되어 있기 때문에, 정책 자금 전액 지원 혹은 전액 무상 지원의 가능성이 높지는 않을 것이다. 정책 자금에 민간 자본의 제도적 매칭 가능 여부와 그 적정 규모에 대한 정확한 분석이 요청된다.

개성공단 보건 의료 생산 시설 건립 사업이 선례가 없고 현재 개성공단 대상 투자 일체가 5.24 조치로 인해 봉쇄되어 있는 상황이므로, 향후 정책적 의제로 삼을 수 있도록 제도적 개선을 위한 선제적인 대응책 마련이 요구된다. 개성공단 보건 의료 생산 시설에서 생산된 제품을 북한에 인도주의적 차원에서 반출하거나 생산 시설이라는 민간 자본과 공공의 성격을 복합적으로 갖춘 시설을 구축하는 사업이, 기존 사업과는 독특한 형태이므로, 현재의 경험 구조를 그대로 적용한다면 해당 사업이 성사되기 쉽지 않을 것이기 때문이다. 개성공단 보건 의료 생산 시설 건립과 운영을 통한 북한 보건 의료 향상 달성은 현재의 제도상에서는 어려우나, 통일에 관한 패러다임의 전환을 통해 적절한 시기에 남북 당국을 설득한다면 장기적으로는 실제 실행이 불가능하지는 않을 것이다. 이러한 의료 보건 생산 시설의 건립이 현실화되기 위해서는 보건 의료 분야 주무부처인 보건복지부, 통일 분야 주무부처인 통일부가 유기적인 협력 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이들 주무부처에서 가이드라인을 마련하고, 보건복지부 산하 공공기관인 한국보건산업진흥원, 한국국제보건 의료재단 등 보건 의료 생산 시설 건립과 대북 지원 사업에 노하우를 축적하고 있는 전문 공공 집단이 민간과 함께 참여한다면 초기 사업 목적과 부합하도록 사업이 진행되는 데 튼튼한 지지 기반으로 작용할 것이다.

보건산업진흥원은 개성공단 내에 보건 의료 생산 시설의 건립하는 과정에서 주도적으로 일정 역할(기술 자문 그룹 형성, 기금 운영, 인력 확보를 위한 기숙사 건립, 인력 관리)을 담당할 수 있다. 보건산업진흥원의 보건 산업 육성이라는 산업적인 접근 방법은, 소프트웨어적이고 인도주의적인 대북 보건 의료 서비스를 담당하는 한국국제보건 의료재단과의 업무 협력으로 통해서, 대북 보건 지원 정책의 기초를 만들어 갈 수 있을 것이다. 이러한 시범 단계에서 보건 산업 생산 기업들의 설립되고 운영되어 남북한 의료 산업에 긍정적인 영향을 미치는 선순환 구조가 마련될 필요가 있다. 이후, 개성공단을 중심으로 한 시범 단계 수준의 남북한 보건 의료 생산 부문의 협력 사업을 다수의 경제 개발 구(나선특구, 금강산특구, 와우도수출가공구, 청진 경제 개발 구 등)에서 다발적으로 추진하는 것이 가능할 것이다. 남북한의 산업 협력이 본격화하는 시기에는 남한 지역의 보건 의료 생산 시설을 북한 지역으로 이전하고, 남한의 기술력, 국내의 영업 능력과 북한의 노동력과 원자재를 결합하여 남북한 간의 협력과 분업 구조를 구축하고 해외 시장에 진출할 수 있게 된다. 보건산업진흥원은 개성공단에서 시범적으로 운영된 보건 의료 생산 시설의 건립과 운영의 경험을 북한의 경제 개발 구나 향후에 북한 전 지역을 대상으로 확장하여 주도적으로 산업을 이끌어 갈 수 있을 것이다.

[표 2] 개성공단 보건의료생산시설 건립, 운영 개요 및 유형별 전략

개성공단 보건의료생산시설 건립, 운영 개요 및 단계별 전략										
구분	민간지원사업	대규모투자사업								
전제	정부개입 없는 경우 1차 보건의료수준에 사명감이 동반된 사업의 경우	정부부처·산하기관·민간역할 분담이 가능한 사업의 경우 정부부처와 연관 기금 투입사업의 경우								
형태	민간단독 혹은 민간컨소시엄	민관협력사업								
시너지효과 창출 방안	(동반전략) 보건소·보건지소 동반진출전략	(협력전략) <div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px;"> <table border="0"> <tr> <td style="border: 1px solid gray; padding: 5px;">보건 복지부</td> <td style="padding: 5px;"> <table border="0"> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">한국보건산업진흥원</td></tr> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">한국국제보건의료재단</td></tr> </table> </td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid gray; padding: 5px;">통일부</td> <td style="padding: 5px;"> <table border="0"> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">남북교류협력사무소</td></tr> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">개성공간남북공동위원회 등</td></tr> </table> </td> </tr> </table> </div>	보건 복지부	<table border="0"> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">한국보건산업진흥원</td></tr> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">한국국제보건의료재단</td></tr> </table>	한국보건산업진흥원	한국국제보건의료재단	통일부	<table border="0"> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">남북교류협력사무소</td></tr> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">개성공간남북공동위원회 등</td></tr> </table>	남북교류협력사무소	개성공간남북공동위원회 등
보건 복지부	<table border="0"> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">한국보건산업진흥원</td></tr> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">한국국제보건의료재단</td></tr> </table>	한국보건산업진흥원	한국국제보건의료재단							
한국보건산업진흥원										
한국국제보건의료재단										
통일부	<table border="0"> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">남북교류협력사무소</td></tr> <tr><td style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">개성공간남북공동위원회 등</td></tr> </table>	남북교류협력사무소	개성공간남북공동위원회 등							
남북교류협력사무소										
개성공간남북공동위원회 등										
↓										
사업운영방안에 기초한 유형별 남북협력전략 구축										
사업유형	유형별 남북결합전략	유형별 사업종류안								
유형1	소량생산 + 맞춤형기술 + 북한 노동력	치과기공산업 등								
유형2	남한보건의료관리체계+북한 원재료	고려의약품사업, 인삼·홍삼가공사업 등								
유형3	남한생산기술+북한 노동력	수액세트, 주사기, 철편제 등 의약품 생산사업 등								
유형4	남한 대규모자본투자+북한 노동력	고위급당자협의 필요 (정부부처와 기금 등)								