

본격화되는 개성공단 사업

이 석 기

(연구위원 · 국제산업협력실)

sklee@kiet.re.kr

〈요 약〉

2004년 12월 15일 시범공단 입주기업에서 최초의 제품을 생산함에 따라 개성공단 사업은 제품생산 단계에 들어섰다. 개성공단 사업은 남한의 자본과 기술을 북한의 노동력 및 토지와 결합함으로써 상호 경제적 이익을 도모할 수 있는 경험사업이다. 특히 남한과 육로로 인접한 북한지역에 남한기업 전용공단을 개발함으로써 사회 간접자본의 미비, 과다한 물류비 등 남북경협 사업이 직면하는 여러 어려움을 크게 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다. 1단계에는 의류를 중심으로 한 섬유, 전기·전자 및 기계·금속산업 중 노동집약적인 부문 등 노동집약적인 산업 혹은 업종을 중심으로 업종을 배치하며, 2, 3단계는 기술집약적 산업의 육성이 필요하다. 개성공단 사업은 사업 파트너인 북한이 아직 완전히 신뢰할 수 있는 상대가 못된다는 점, 핵문제의 전개 방향에 따라 사업 자체가 큰 영향을 받을 수밖에 없다는 점, 북미관계의 개선이 지연될 경우 대미 수출이 불가능하여 수출 기업의 경우 판로 확보에 문제가 있을 수 있으며, 설비의 반출에 여러 제약이 따른다는 점 등의 제약조건도 적지 않다. 이러한 제약조건 하에서 추진되는 개성공단 사업의 성공적 추진을 위해서는 판로를 개척하며, 미국의 협조를 이끌어 내는 등 대내외 여건 개선을 위한 정부의 체계적인 노력이 절실하게 요구된다.

1. 들어가는 말

2004년 12월 15일 개성공단에서 남한의 자본과 기술, 그리고 북한의 노동력이 결합되어 최초의 제품을 생

산하였다. 개성공단 시범단지 입주업체로 선정된 15개 업체 중 하나인 (주)리빙아트에서 생산한 개성공단 최초의 제품은 남한의 한 백화점에서 큰 관심 속에 판매되었다. 개성공단

사업이 남북경협, 나아가서 남북한 관계에서 가지는 의미에 비추어 본다면, 비록 시범단지의 한 공장에서 생산이 시작되었지만 그 의미는 작지 않다고 하겠다.

개성공단 사업은 적지 않은 문제점에도 불구하고 지금까지는 비교적 성공적으로 추진되었다고 할 수 있다. 그러나 문제는 지금부터이다. 개성공단 사업이 수익성을 가지고 추진될 수 있는 경협사업이 될 수 있도록 매우 세심하고 치밀한 준비와 추진과정이 필요한 것이다.

2. 개성공단 사업의 내용과 추진 경과

(1) 개성공단 사업 개요

개성공단 사업은 북한의 개성시 판문군 평화리 일대 총 2,000만평을 대상으로 하는 사업으로, 이 중 800만평은 공단개발에, 1,200만평은 배후도시 개발로 용도가 구분된다.¹⁾ 동 사업은 3단계에 걸쳐 개발될 예정인데, 현재 남북한 간에 개발사업이 확정된 것은 1단계 100만평 부지에 대한 것이다. 나머지 1,900만평에 대한 개발계획은 현대아산(주)과 북한측이 협의 중이

지만, 아직 대상 부지도 확정하지 못한 상황이다.

1단계 사업은 개성시 봉동리 일대 100만평이 그 대상으로, 북측으로부터 토지를 50년간 임차하여 공업단지로 개발하여 국내외 기업에 분양 및 관리하는 것이 사업의 핵심 내용이다. 사업 시행자는 현대아산(주)과 한국토지공사이며, 사업비는 2,205억원(이 중 기반시설 건설비 1,095억원)이다. 1단계 100만평 중 기반시설 등을 제외한 순수 공장이 입주할 수 있는 면적은 약 74만평이며, 노동집약적인 중소기업 중심으로 300~400개 업체가 입주할 예정이다.

(2) 추진과정

개성공단 사업은 1999년 10월 故 정주영 현대 명예회장과 김정일 국방위원장의 2차면담에서 서해안 공단건설사업 추진이 합의됨으로써 시작되었다. 이를 토대로 현대아산(주)이 북한측과 2000년 8월 개성지역을 특별경제지구로 지정·선포하기로 합의하고, '공업지구 건설 운영에 관한 합의서'를 채택함에 따라 개성공단 개발사업은 남북한 간의 개발사업으로서의 최소한의 형식적 기반을 갖추었으며, 이

1) 이는 개발 대상지역 2,000만평을 대략적으로 구분한 것에 불과하다. 3단계 개발이 완료된다고 하더라도 실제 공장이 입주할 수 있는 부지는 개발 대상지역에 포함되어 있는 산지 등을 제외하면 800만평에도 훨씬 못 미친다.

후 현대아산·한국토지공사 측²⁾과의 추진을 위한 협의를 지속해 나갔
아·태협력위원회 등 북한측은 사업 다.

〈표 1〉 개성공업지구 사업 추진 과정

1999. 10	故 정주영 현대 명예회장과 정몽헌 회장 - 김정일 위원장 2차 면담 · 경제특구 공단사업 및 금강산 관광사업 등에 대해 원칙적 합의
2000. 8	故 정몽헌 현대아산 회장 - 김정일 국방위원장 4차 면담(원산) · 개성지역을 특별경제지구로 지정, 선포하기로 합의 · 개성공업지구 건설 및 운영에 관한 합의서 체결(북경)
2000. 11	현대아산과 한국토지공사, 공동 사업 시행 협약서 체결
2002. 8	제2차 남북경제협력추진위(서울), 개성공단 연내 착공 합의
2002. 9	남북 경의선 및 동해선 철도·도로 연결 착공식
2002. 11	북한, 개성공업지구법 발표
2002. 12	50년간의 토지 이용증 취득 남북경제협력사업자 승인(현대 아산, 한국토지공사)
2003. 6. 30	개성공단 착공식
2003. 10. 1	개성공업지구 '세금 및 노동 규정' 공개(평양방송)
2003. 12. 11	개성공업지구 개발사무소 착공식
2003. 12. 22	개성공업지구 중기관리사무소 개소
2004. 3. 5	제8차 남북경제협력추진위원회에서 구체적 추진 일정 합의 · 시범단지(1만평): 하반기 기업 입주와 제품 생산 · 1단계(100만평): 2004년 중 내부 기반시설 건설 착수 → 2005년부터 부지조 성 공사 진척도에 따라 단계적으로 기업 인수
2004. 4. 13	토지 임대차 계약 체결 · 임차료 330만 달러(1㎡당 1달러)와 지상장애물 철거비용과 보상비용을 포함 하여 총 1,600만 달러(183억원)를 지불기로 합의
2004. 4. 23	1단계 조성사업에 대한 남북협력사업 승인 · 2007년까지 100만평에 대해 총 2,205억원 투입
2004. 4. 30	시범단지 2만 8,000평 조성완료(2004. 6. 3 입주업체 선정)
2004. 10. 5	개성공단사업지원단 출범
2004. 10. 20	개성공업지구관리위원회 출범
2004. 12. 15	시범단지 최초 제품 생산, 출시

2) 2000년 11월 자금력이 부족한 현대아산과 한국토지공사 간에 공동사업 시행을 위한 협약이 체결되어 본격적인 사업 추진의 토대가 구축되었다. 현대아산과 토지공사는 2002년 12월 사업시행 변경 협약서를 체결하였는데, 이에 따라 1단계 100만평에 대하여 토지공사가 사업 시행자로서 공단개발 및 분양을 담당하고, 현대아산은 개발사업자로서 공장 건축 등을 담당하는 사업추진 체계가 확립되었다.

개성공단 사업이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 2002년 하반기부터라고 할 수 있다. 북한이 2002년 11월 '개성공업지구법'³⁾을 공포한 데 이어, 동년 12월에는 현대아산(주)이 개성지구 토지에 대한 50년간 토지이용권을 획득하였으며, 같은 달 개성공업지구 공장구역 1단계 조성사업에 대하여 통일부의 협력사업자 승인이 남으로써 동 사업은 남북한 양측에서 법적 지위를 확보하게 되었다. 그리고 2004년 3월에 개최된 제8차 남북경제협력추진위원회에서 양측은 시범단지 와 1단계 100만평에 대한 구체적인 추진일정에 합의하였으며, 4월 13일에는 토지 임차료 및 지상 장애물 협상 계약이 체결되었다. 이에 따라 통일부의 1단계 100만평에 대한 남북협력사업 승인과 동시에 부지조성공사가 시작되었다.

공단 개발사업은 2004년 10월 말 현재 약 28% 정도 진전되었다. 도로, 상하수도 등 시설물 공사는 이미 착수하였고, 용수·폐수·폐기물 처리장 등 기반시설도 설계 완료단계이며, 조만간 공사가 착공될 예정이다. 이에 따라 2005년 상반기 중으로 1단계 100만평에 입주할 입주업체가 선정되어 2006년 하반기나 2007년 상반기에

기업들이 입주할 예정이다.

한편, 본 단지의 조성 및 분양과 별도로 2004년 6월에 시범단지 2만 8,000평에 대한 부지조성 사업이 준공되었으며, 여기에 입주할 15개 업체가 선정되었다. 지난 12월 15일 최초로 제품을 생산한 리빙아트도 이 시범단지 입주업체 중 하나인 것이다.

남북한은 개성공업지구를 관리할 「개성공업지구관리위원회」 구성에 합의하였는데, 초대 이사장은 남한 측 인사가 맡기로 하였다. 관리위원회는 10월 28일부터 개성과 서울에서 업무를 개시하였으며, 주요 업무는 공단의 종합적 관리·운영이다.

3. 개성공단 사업의 의의와 개발 방향

(1) 개성공단의 의의

남한의 자본과 기술에 북한의 토지 및 인력을 결합함으로써 상호 경제적 이익을 도모할 수 있는 사업이라는 점이 개성공단 사업의 가장 중요한 의미라고 할 수 있다.

이 사업을 통하여 남한 기업은 임금 경쟁력의 상실에 따른 국제 경쟁력 약화를 극복하고, 산업구조 고도화

3) 북한은 이후에도 노동규정 등 개성공단 운영 관련 11개 규정을 제정 혹은 개정함으로써 개성공단 사업에 대한 제도를 구축해 나갔다. 이들 규정의 제정을 위한 남북한간의 협의과정에서 북한 측은 제한적이지만 이전보다는 진전된 자세를 보인 것으로 평가되고 있다.

를 촉진할 수 있게 될 것이다. 특히 저임금을 찾아 해외로 생산설비를 이전함에 따라 발생하는 제조업 생산기반의 약화현상을 완화시키는 계기가 될 수 있을 것이다. 북한으로서는 단기적으로는 개성공단에 고용되는 노동자들의 임금 수입을 통하여 외화를 획득할 수 있을 것이며, 중장기적으로는 남한의 선진 기술과 자본을 도입하여 생산역량을 확대시키고 국제 경쟁력을 제고시켜 나갈 수 있을 것이다.

중장기적으로 개성공단은 남북한이 산업내 분업 및 산업간 분업을 통하여 경제적 상호 의존성을 증대시키고, 궁극적으로 경제통합을 이루어가는 과정에서 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 단기적으로는 노동집약적인 분야에서의 북한 노동력의 고용이 주된 협력의 형태가 되겠지만, 중장기적으로는 남북한 기업들이 분업관계를 형성하는 형태로 발전되어 나갈 것이다. 남한 기업이 R&D를 담당하고 북한 기업이 생산을 담당한다거나, 남한 기업이 기술집약적인 공정을 담당하고 북한 기업이 상대적으로 노동집약적인 공정을 담당하는 형태로 분업구조가 형성될 것이다.

나아가서 개성공단 사업은 동북아 경제중심 구상 실현을 위한 교두보로서 역할을 담당할 수 있을 것이다. 경의선상에 위치하는 개성지역에 남북한의 경제협력이 대규모로, 그리고 지

속적으로 이루어지게 됨에 따라 경제적으로 섬나라 상황을 벗어날 수 있는 교두보를 확보했다고 할 수 있다. 개성은 자체의 항구를 보유하고 있지 않으며, 생산규모가 확대되고 해외수출이 활발하게 이루어질 경우 인천항을 활용할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 동북아 물류중심 구상의 주요한 거점인 인천항의 역할이 크게 강화될 것이다. 북한의 신의주 특구 구상이 현실화되지 못하였지만, 신의주는 중국과의 경제교류의 관문임에는 틀림없다. 따라서 개성공단의 발전과 경의선의 연결로 남한의 수도권-개성-신의주-중국의 동북3성으로 이어지는 경제축이 형성될 수 있을 것이다.

북한으로서는, 개성공단은 대외개방 정책의 실험실로서의 의미를 지닌다. 북한은 1980년대에 합영법을 제정하고 1990년대에는 나진·선봉지대를 대외개방 지역으로 선포하는 등 대외개방 정책을 추진하고 있지만, 아직 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 나진·선봉지구가 산업기반 및 사회간접자본이 열악하다는 점이 크게 작용하였지만 북한 당국의 대외개방 의지를 국제사회가 확신하지 못하였다는 점도 북한 대외개방 정책이 큰 성과를 거두지 못한 이유의 하나로 작용하였다. 개성공단은 수백 개의 남한 기업이 입주하여 생산 활동을 하게 될 것이다. 개성공단이 성공적으로 운영된다면, 이는 북한 대외개방 정책의

진정성을 국제사회에 확인하는 역할도 할 수 있을 것이다. 또한 개성공단은 사실상 남한이 공단을 개발하고, 남한 기업들이 운영하는 매우 독특한 형태의 경제특구이다. 공단 지역을 북한의 여타 지역으로부터 격리한 채 노동력만을 투입하는 형태로 운영되는 개성공단은 일종의 대외개방의 완충지대라고 할 수 있을 것이다. 따라서 개성공단이 성공적으로 운영되면 한편으로는 외국 자본이 북한에 본격적으로 진출할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이며, 또 한편으로는 북한이 자신감을 가지고 대외개방 정책을 추진할 수 있는 기반이 조성될 것이다.

개성공단은 적어도 한국 기업의 1단계 입주가 이루어지는 시기까지는 남한 기업의 투자가 가장 집중적으로 이루어지는 지역이 될 것이며, 북한으로서도 대외개방의 가시적인 성과가 나타나는 유일한 지역이 될 것이다. 북한이 7.1 조치를 통하여 경제관리의 개선을 도모하고 있고 대외개방 정책을 보다 적극적으로 추진하고 있지만, 당분간 대외개방 지역이 아닌 곳에서 남한 기업이 제약 없이 투자하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 남한 기업의 투자에 대한 북한의 태도가 보다 적극적으로 변화되고, 투자보장협정 등 경험 관련 제도적 장치들이 마련되어 대북 투자가 어느 정도 활성화될 여지가 없지는 않지만, 북한의 낙후된 사회간접자본, 통행, 통신의

제약 등에 따라 북한지역에 대한 투자는 빠른 시일 내에 크게 확대되기는 어려울 것이다. 북한으로서도 야심적으로 추진한 신의주 특구가 중국의 반대 등으로 좌절되었고, 나진·선봉지구 역시 큰 성과를 거두지 못하고 있는 현재 상황에서 개성공단은 대외개방 정책이 성과를 거둘 수 있는 유일한 지역이다.

이런 점에서 개성공단은 남북한 공히 현 상황에서 남북한 산업협력을 위해 가장 우선적으로 노력할 지역이라고 해야 할 것이다. 다른 의미에서 개성공단의 성공 여부는 향후 남북한 산업협력의 성공, 나아가서 북한의 대외개방 정책의 성공과도 밀접하게 연관된다.

개성공단은 남북한 산업협력이 본격적으로 전개될 수 있는 공간인 동시에 남북한 경제인들의 접촉이 상대적으로 자유롭게 일어날 수 있는 지역이 될 것이다. 따라서, 이러한 점을 충분히 활용하여 공단을 남북한 산업협력을 위한 교두보로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

(2) 개성공단의 장단점

1) 장점

개성공단의 가장 큰 장점은 한국 기업을 위한 전용공단이라는 사실 그 자체이다. 한국기업 전용공단이 됨으

로써 개성공단은 북한지역에 대한 한국 기업의 투자를 사실상 불가능하게 하는 제반 걸림돌들을 크게 완화시킬 수 있게 되었다.

특정 지역을 남한 전용 공단으로 지정하여 남한에서 공단을 조성하고, 전력을 남한으로부터 조달하는 방식을 채택함으로써 사회간접자본의 문제는 크게 완화되었으며, 공단이 육로로 남한 지역과 가까운 지역에 위치함에 따라 과다한 수송비에 따른 수익성 악화의 문제도 사실상 해소하였다. 노동력의 고용과 고용된 노동력의 활용에 있어서 투자기업의 자율성을 크게 제고시킴으로써 노동력을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 길이 열렸으며, 개성공단 지역으로의 출입이 자유롭게 됨으로써 그동안 북한 현장으로의 출입의 어려움에 따르는 문제들이 완화되었다. 월 57.5달러⁴⁾로 책정된 임금수준 역시 개성공단 사업의 긍정적인 측면이라고 할 수 있다. 즉, 개성공단은 북한이 제공해 줄 수 있는 가장 큰 장점인 양질의 저임 노동력을 활용하는 데 있어서 존재하는 제반 장애요인들을 크게 완화함으로써 남북한 산업협력의 본격적인 추진을 현실적인 것으로 만들었다고 할 수 있다.

개성공단 사업을 위한 협상과정이

나 관련 규정의 제정과정을 통하여 이 지역에 대한 한국 기업의 투자를 적극적으로 유치하려는 북한 측의 의지가 상당부분 확인된 것도 의미 있는 부분이라고 할 수 있다. 북한은 남한 기업의 북한내 투자에 매우 소극적이었을 뿐만 아니라 설비제공형 위탁가공교역과 같이 일부 설비가 투자되는 경우에도 이러한 설비를 활용하는 데 있어 한국 기업의 활동을 적지 않게 제약해 온 것이 사실이다. 개성공단을 북한의 여타 지역과 분리시키고, 이 지역에 대한 남한 기업의 투자 및 생산활동에 대한 자유를 보장하겠다는 북한 당국의 의지가 여러 과정을 통하여 확인됨에 따라 북한지역 투자에 대한 불안감이 부분적으로 해소되었다고 할 수 있다.

개성공단의 또 다른 장점은 남한의 수도권과 인접해 있다는 점이다. 수도권은 다양한 제조업 기반을 가지고 있을 뿐만 아니라 우수한 기술인력을 확보하고 있으며, 또한 우수 인력을 끌어들이 수 있는 제반 여건을 갖추고 있는 등 남한에서 경제적 자원이 가장 밀집해 있는 지역이다. 개성공단이 서울에서 출퇴근이 가능한 지역에 위치해 있다는 점을 감안한다면, 수도권이 가지고 있는 이러한 장점은 개성공단의 장점으로 연결시킬

4) 사회보장비를 포함한 기업의 실제 고용비용이며, 최저임금의 개념이다. 단, 남북한은 최저 임금 인상률을 연 5% 이하로 제한해 두고 있다.

수도 있다. 즉, 개성공단은 수도권에 가지고 있는 제조업 기반, 사회간접자본, 인적 자원을 활용하여 노동집약적인 분야뿐만 아니라 기술집약적인 분야에서의 발전도 추구할 수 있는 여건을 가지고 있다고 할 수 있다. 이 점은 북한이 전략적으로 개발하고자 하는 IT 분야의 최선의 배후지를 개성공단이 보유하고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 수도권은 또한 매우 큰 소비지이기도 하다.

2) 단점

개성공단의 가장 큰 문제점은 이 사업의 파트너인 북한 측이 아직 신뢰할 수 있는 파트너가 되지 못한다는 점이다. 남포공단과 같이 북한 당국의 태도변화에 따라 개성공단 사업이 일시에 위협에 빠질 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 그리고 경수로건설사업(KEDO)에서처럼 노동자들의 임금을 일시에 큰 폭으로 인상할 것을 요구함으로써 사업 자체를 큰 혼란에 빠뜨리는 행위를 하지 않으리라는 보장이 없는 것도 사실이다.

다만 북한이 신의주 특구 개발계획, 개성공단 관련 협상과정이나 법 및 규정제정 과정 등에서 보여준 바에 의하면 북한 당국 역시 대외개방, 특히 남북한 경제협력을 배제하고는 경제회생의 길이 없음을 인식하고 있는 것으로 보이는데, 대규모로 진행되는

개성공단 사업을 일방적으로 위협에 빠뜨리는 일은 하기 어려울 것으로 보인다. 특히 개성공단의 1단계 사업이 시작되어 수백 개의 한국 기업이 입주한 시기에서는 개성공단 사업은 북한으로서도 매우 중요한 사업이 되기 때문에 이 사업을 위협에 빠뜨리는 일은 하지 않을 것으로 보인다.

그렇지만 기업의 입장에서는 개성공단에 대한 투자는 상당한 리스크가 있는 사업임에는 분명하다.

또 다른 문제점은 북한이 국제사회, 특히 핵문제를 둘러싸고 미국과 갈등관계에 있으며, 이러한 갈등관계가 개성공단 사업의 성공적 추진에 걸림돌로 작용하고 있다는 점이다.

가장 근본적인 문제점은 핵문제가 아직 미해결 상황이라는 점이다. 핵문제가 한반도에서 가지는 파괴력을 고려할 때, 핵문제가 위기 상황으로 치닫는 상황에서는 개성공단 사업도 심각한 장애를 받을 수밖에 없을 것이다. 핵문제가 파국으로 진행되지 않는다고 하더라도 북미 관계가 개선되지 않는 상황에서는 개성공단 사업은 적지 않은 장애에 직면하게 될 것이다. 원산지 문제나 전략물자 반출 문제 등이 대표적인 장애요인들이다. 미국은 북한에 정상교역관계(NTR)나 특혜관세(GSP)를 부여하지 않고 있어 Column2 관세를 적용하고 있는데, Column2 관세는 Column1에 비해 적게는 3배, 많게는 수십 배의 고평이

다. 따라서 북한이 미국과의 관계 개선을 통하여 정상교역관계나 특혜관세를 부여받거나, 혹은 한·미간의 협의에 의하여 개성공단의 특수한 지위를 인정받지 못할 경우 개성공단에서 생산된 제품의 상당부분은 미국 등으로의 수출이 불가능하다는 문제가 있다. 일본과 EU의 경우 미국처럼 고율의 관세를 부과하고 있지 않지만 개도국에 적용하는 특혜관세제도를 적용해 주지 않기 때문에 불리한 여건인 것은 사실이다. 따라서 개성공단은 판로라는 가장 큰 문제를 안고 출발하는 것이라고 할 수 있다.

그리고 국제 전략물자 통제체제에서 북한이 위험국가로 간주되고 있어 첨단, 정밀설비의 북한 반출이 제한될 수밖에 없다. 특히 미국은 자국산 요소가 10% 이상 들어있는 제품의 경우에도 미국산 제품의 재수출로 간주하여 자국 수출통제법(Export Administration Regulations, EAR)에 의해서 북한에 대한 수출을 통제할 것을 요구하고 있다.⁵⁾

따라서 미국과의 관계가 개선되지 않는 한 개성공단에서 첨단 장비를 요구하는 사업이 추진되기는 쉽지 않을 것이다. NC 공작기계 등 정밀기계, 시험·계측장비 등이 전략물자로 분류될 수 있는 소지가 있는 품목들

이다.

개성공단의 또 다른 단점은 산업기반이 취약하다는 점이다. 개성지역은 군사지역으로서 북한의 산업지구 중에서 중공업이 상대적으로 덜 발달된 지역으로, 지역에 생필품을 공급하기 위한 소비재 산업이 중심을 이루고 있다. 이러한 점은 개성공단 사업이 기존의 산업설비를 활용하는 것이 아니라 공단을 조성하여 신규 산업설비를 설치하는 형태로 이루어지기 때문에 큰 제약조건은 되지 않을 것이다. 그러나 일정한 산업기반을 요구하는 중화학공업 단지로 발전할 가능성은 상대적으로 낮은 것이 사실이다.

(3) 개성공단 개발 방향

1) 노동집약적 산업의 가공 수출 기지로 육성

개성공단 사업은 남북한이 공히 경제적으로 이득을 볼 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 한편으로는 임금 경쟁력 약화에 따라 국제 경쟁력을 상실해 가고 있는 남한 기업들에게 양질의 저렴한 노동력을 공급함으로써 국제경쟁력을 제고시키고 구조조정을 촉진하며, 동시에 북한경제

5) 시범단지 입주업체로 선정된 15개 업체 가운데 2개 업체의 반출 예정 설비가 통제 대상 물자라는 미국 측의 이의에 의해 사업승인이 보류되고 있다.

회복과 산업발전을 유도하는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다.

따라서 현시점에서 개성공단의 가장 적절한 활용방식은 이 지역을 남북한의 산업협력을 통한 노동집약적인 산업의 가공 및 수출 전진기지로 발전시키는 것이라고 할 수 있다. 특히 남한에서 산업화 경험 및 기술을 보유하고 있고, 북한의 수출전략산업으로의 육성이 유망한 섬유·의류산업과 전기·전자산업을 중심으로 개성공단을 발전시키는 것이 바람직하다고 판단된다. 이는 수출주도형 경제개발이 추진된 1960~70년대의 한국의 마산수출자유지역이나 구미전자단지 등과 같이 개성공단을 발전시키는 것이 효과적이라는 것을 의미한다.

섬유·의류와 전기·전자업종을 중심으로 한 수출가공지역으로 발전시키는 데 남북한의 이해관계가 일치할 것으로 보인다. 남한으로서는 개성공단으로의 진출 수요가 노동집약적 경공업 분야에 집중되어 있으며, 이들 노동집약적 경공업 분야는 투자규모가 상대적으로 작고 요구되는 기술수준이 상대적으로 낮아 본격적인 산업협력 경험이 없는 남북한간에 우선적으로 추진될 수 있는 분야이다. 특히 섬유·의류산업은 상당한 기술을 보유하고 있으면서도 임금 경쟁력이 크게 약화되고 있어 기업의 해외진출이 활발하게 이루어지고 있는 산업이다. 전기·전자는 기술수준이 다양하면서

노동집약적인 공정이 많이 있어 남북한 산업협력의 여지가 많은 분야이다. 개성공단에 대한 진출 수요도 적지 않고, 남북한 위탁가공 경험도 있어 개성공단 진출에 큰 무리가 없을 것이다.

북한으로서는 당장 노동력 활용을 통한 외화의 획득이 가능하고, 또한 개성공단에서의 섬유, 전기·전자산업의 발달을 통하여 북한 내 다른 지역에서의 이들 산업의 발달을 도모할 수 있으며, 이러한 과정을 통하여 이들 산업의 수출산업화가 가능할 것이다. 특히 섬유와 함께 상대적으로 노동집약적이며, 중저위 기술 수준의 전기·전자 분야를 같이 육성함으로써 단순한 임금소득뿐만 아니라 기술습득을 원하는 북한의 요구도 어느 정도 충족시킬 수 있을 것이다. 다만 개성공단이 남북한 산업협력이 본격적으로 이루어지는 첫 번째 지역이고, 전기·전자산업보다는 의류분야의 수출산업화가 보다 빠른 기간 안에 이루어질 수 있다는 점을 감안한다면 섬유산업을 우선적으로 수출산업화하면서 전기·전자산업도 아울러 육성하는 전략이 바람직할 것이다.

개성공단이 임금경쟁력을 상실해 가는 북한의 저임 노동력을 활용한다는 차원의 장점을 다른 업종에서도 포기할 수 없기 때문에 주물, 금형 등을 중심으로 한 기계·금속, 신발, 플라스틱, 완구 등 다양한 분야의 진출

이 요구되며 이러한 점은 북한 측에서도 충분히 이해할 수 있을 것이다. 특히 기계·금속은 중소기업에서 접하는 비중이 높고, 주물 등 일부 업종은 소위 3D 업종으로 인력난이 심각하여 개성공단 진출 수요가 매우 크기 때문에 1단계에는 상당한 비중을 부여할 필요가 있다.

2) 중장기적으로 기술집약적인 산업의 육성

섬유, 전기·전자를 중심으로 한 노동집약적 산업의 수출산업화와 함께 중장기적으로는 기술집약적 산업의 육성을 도모해야 할 것이다. 개성공단은 남한의 인력과 물자가 자유롭게 이동할 수 있는 유일한 지역일 뿐만 아니라 기술 집약적 기업이 집중되어 있고, 우수한 기술인력을 확보하고 있는 수도권과 인접해 있다. 이러한 장점을 활용하여 기술집약적 산업을 집중적으로 육성해 나가야 할 것이다. 북한이 상대적으로 발달되어 있는 소프트웨어 분야를 중심으로 한 IT산업이나 생물산업, 그리고 정밀기계 등은 대내외적 여건이 허락된다면 개성공단 지역에서 본격적인 남북한 산업협력이 추진될 수 있을 것이다. 우수 인력이 집중되어 있는 수도권에 인접해 있다는 점을 활용한 R&D 부문의 산업협력도 고려할 수 있을 것이다.

3) 수도권과의 연계 개발 모색

지리적으로 인접해 있는 수도권과의 연계 개발을 모색할 필요가 있다. 우선 안산, 시흥 등 수도권 공단과의 제품 및 공정간 분업을 추구해야 한다. 개성공단을 수도권 공단의 네트워크에 포함시킴으로써 그 효율성을 극대화해 나가야 한다. 또한, 개성은 대규모 물량을 처리할 수 있는 항구를 확보하지 못하고 있는데, 인천항이 이러한 기능을 담당할 수 있을 것이다. 인천항으로서도 개성공단의 물류를 담당한다면, 이미 기반을 확보한 인천국제공항과 함께 동북아 물류중심으로서 역할을 담당할 수 있을 것이다. 첨단산업의 기반이 확보된 수도권에서 IT를 중심으로 한 R&D에 집중하고, 개성에서 생산을 담당하는 형태의 분업구조도 장기적으로 모색해 나가야 한다. 이를 통해서 수도권-개성을 잇는 IT 축을 형성할 수 있을 것이며, 장차 북한의 개방이 진전되면 이 축은 평양까지 연결될 수 있을 것이다.

4) 남북한 접촉의 창구로 활용

개성공단에서 가능한 남북한 간의 상대적으로 자유로운 접촉을 충분히 활용할 수 있는 사업을 구상할 필요가 있다. 개성공단에 ① 남북한 직교역 창구, ② 각종 전시장, ③ 남북한 경제인의 거래상당 창구, ④ 북한으로

반출 가능한 남한 기계설비의 전시, ⑤ 남북한 농산물 교역을 위한 집산지와 검역지, ⑥ 북한 인력에 대한 기술지도, ⑦ 시장경제 교육·남북한 공동연구 등의 역할을 부여함으로써 남북한 경제협력 확대의 전초기지로 활용할 필요가 있다.

5) 북한 기업의 참여모색

개성공단을 북한 산업발전의 전초기지로 활용하려고 한다면 이 지역에서 단순히 북한 인력만을 고용하는 형태로는 충분히 그 목적을 달성하기 어렵다고 해야 할 것이다. 예를 들어, 개성공단에서 섬유 및 전기·전자산업이 육성되고, 이를 바탕으로 이들 산업이 북한의 수출전략산업으로 발전되도록 하기 위해서는 개성공단에서 북한 기업이 생산 활동을 하면서 남한 기업의 생산, 기술, 경영, 마케팅 능력을 전수하는 과정이 필요하다. 개성공단에서 북한 기업이 이러한 능력을 전수하여 이를 북한의 타 지역으로 확산시킴으로써 북한 전역에서 이들 산업의 생산역량 및 수출역량이 확대될 것이기 때문이다.

따라서 남한기업이 북한의 노동자들을 고용하는 형태뿐만 아니라 남북한 기업이 합영형태로 운영되는 기업이 개성공단에 설립되는 것이 필요하다고 하겠다. 물론 북한 기업관리체계의 여러 문제점들을 고려할 때 남한

기업 단독투자 형태보다는 합작 혹은 합영형태의 기업의 효율성이 낮을 것으로 보이지만 합작·합영형태의 기업의 비중을 일정규모 이하로 낮춤으로써 전체 사업성을 저하시키지 않으면서도 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 따라서 이러한 형태의 남북경협 사업을 개성공단에서 추진할 수 있는지 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 만일 1단계에서 이것이 어렵다면 2, 3단계에는 반드시 남북기업의 합작·합영형태의 협력을 추진함으로써 개성공단 사업의 효과가 북한 전역으로 확산되도록 해야 할 것이다.

4. 맺음말 : 개성공단 사업의 성공적 추진을 위한 과제

개성공단 사업은 지금까지는 비교적 성공적으로 추진해 온 것으로 평가되고 있다. 그러나 개성공단 사업이 충분히 그 목적을 달성하기 위해서는 해결해야 할 과제 역시 적지 않다.

무엇보다 개성공단 사업이 경제적으로 성공적인 사업이 될 수 있도록 제반 여건을 조성하고, 필요한 정책을 추진해 나가야 한다. 개성공단 사업의 수익모델을 창출하여 입주기업들에게 제시해야 할 것이다. 개성공단에 진출한 기업들이 주로 중소기업임을 감안할 때 개성공단 진출 유망 업종, 경영전략, 판로, 노동자 활용 등의 모델이 제시되어야 할 것이다. 공장용지의 임

대비용이 평당 15만원 선으로 책정된 것은 적절한 것으로 보이나, 현재 일부에서 비공식적으로 제시되고 있는 공장 건축비는 다소 과다한 것으로 보이는바, 중소기업이 개성공단에서 적절한 투자로 생산활동을 할 수 있도록 건축비 문제에 대한 효과적인 대책이 요구된다고 하겠다. 개성공단 제품이 북한산으로 판정받을 경우 대미 수출이 사실상 불가능하다는 점을 고려하여 제품의 판로를 확보하기 위한 정부의 적극적인 지원이 요구된다. 국별, 제품별 원산지 규정의 분석을 토대로 적절한 공정분할을 통한 원산지 규정 우회 방안도 모색할 필요가 있다. 아울러 입주업체 선정시 이 점을 기업들에게 충분히 주지시켜 기업 스스로 판로를 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

대외적 여건의 개선을 위한 노력도 요구된다. 최근 한·싱가포르 FTA 협상에서 개성공단 생산 제품을 남한산으로 인정하기로 한 것은 개성공단 사업의 대외적 여건 개선의 한 예가 될 것이다. 이는 예외적인 상황이고 다른 국가와의 협상에서 반복되기 힘든 것이기는 하지만, 정부가 다각적인 노력의 필요성을 보여준 좋은 예라고 할 수 있다. 전략물자 통제와 관련하여서는 개성공단에 반출된 설비 및

물자에 관해서는 우리 정부가 설비의 반출 및 사용에 대하여 철저하고 투명하게 관리함으로써 군사적 용도에 사용될 위험을 제거할 수 있다는 점을 미국 측에 설득시켜 나가는 노력이 필요하다.⁶⁾

마지막으로 개성공단 사업에 대한 정부의 체계적이고 효율적인 지원정책이 요구된다. 정부는 2004년 4월 23일 1단계 사업에 대하여 남북경협 사업 승인을 한 이후 동 사업의 성공적 추진을 위해 적극적인 지원정책을 펴고 있다. 개성공단 사업에 대한 정부의 가장 우선적인 지원은 기반시설 건설에 대한 지원이다. 정부는 2006년까지 기반시설 건설을 위해 필요한 비용 1,095억원을 남북협력기금에서 지원하기로 결정하였으며, 이 중 2004년도에는 470억원이 지원된다. 개성공단 사업에 대한 정부의 가장 중요한 역할이 공단의 기반시설 확보에 있다는 점을 감안한다면 적절한 지원 방향이라고 생각된다.

그리고 정부는 2004년 10월 통일부, 재경부, 산자부, 건교부 등 8개 부처로 구성된 「개성공업지구사업지원단」을 구성하여, 범정부적인 차원에서 개성공단에 대한 종합적·체계적 지원대책을 추진하고 있다. 사업파트너가 북한이라는 특수한 상황 하에서

6) 전략물자 반출문제와 관련하여 우리 정부는 미국 측과 지속적인 협의를 벌이고 있으며, 어느 정도 미국 측의 긍정적인 태도를 이끌어 낸 것으로 평가되고 있다.

추진되면서 경제협력 사업으로서 수익성 확보라는 보편적인 요구도 충족시켜야 하는 개성공단 사업의 다면적인 성격을 고려할 때 범부처적인 지원기구의 수립과 활용은 바람직한 방향인 것으로 보인다. 부처간의 원활한 정보교류와 협조로 명실상부한 범부처적인 지원기구로서 기능할 것이 요구된다고 하겠다.

개성공단 진출 업체에 대한 자금 지원 등 지원에 대해서는 지원 원칙을 명확하게 하고, 이러한 원칙에 따라 체계적인 지원 시책들을 마련하고 시행해 나가야 할 것이다. 정부는 개성공단 소재 공장에 대하여 후치담보를 일부 인정하고, 기업 경영활용 이외의 요인으로 발생한 손실에 대한 손실보전제도를 도입하기로 하는 등 여러 가지 지원정책들을 수립하거나 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 남북경협 사업이 무역이나 해외투자 등에 비해서 오히려 역차별을 받는 측면이 있고, 경협사업의 리스크를 정부가 일부 감소시킬 필요가 있다는

점을 고려할 때 개성공단 사업을 비롯한 남북경협 사업에 대한 지원정책을 보다 강화할 필요가 있는 것은 분명하다.

다만, 개성공단 사업에 있어서 정부와 기업, 그리고 지원기관 간의 책임과 역할을 명확하게 하고, 이러한 원칙 하에 지원정책이 수립되어야 하는데 이 부분에서 다소 미흡한 점이 발견되는 것도 사실이다. 기업에 대한 지원이 명확한 원칙 하에 이루어지지 않으면, 남북관계의 악화 등에 따라 개성공단 사업에 대하여 '대북 퍼주기'라는 국민적인 반감이 대두될 가능성이 배제할 수 없다. 활발한 논의를 통하여 개성공단 사업에 대한 지원 필요성, 그리고 지원 방식에 대한 국민적 공감대를 형성해 나가는 과정이 필요하다고 하겠다. 그리고 지원시책의 방향이 설정되면 관련 법규와 지원기관의 내부규정 등을 체계적으로 구축해 나감으로써 지원이 실질적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 