

## (특집) 개성공단 시범단지 사업의 성과와 과제

양문수 / 경남대 북한대학원대학교 교수

### 시범단지와 본단지의 공존 개시

남한기업이 개성공단에서 만든 첫 시제품이 세상이 나온 지 어느덧 2년이 흘렀다. 그 유명한 개성냄비가 국내 유명 백화점에 선을 보이자마자 순식간에동이 났던 기억이 새롭기조차 하다.

2004년 12월 소노코쿠진웨어를 필두로 입주 기업들이 하나 둘씩 입주하면서 2006년 9월의 매직 마이크론을 끝으로 시범단지 입주 예정기업 15개사의 입주가 마무리되었다. 시범단지 기업 15개사의 본격 가동이 막을 올린 것이다.

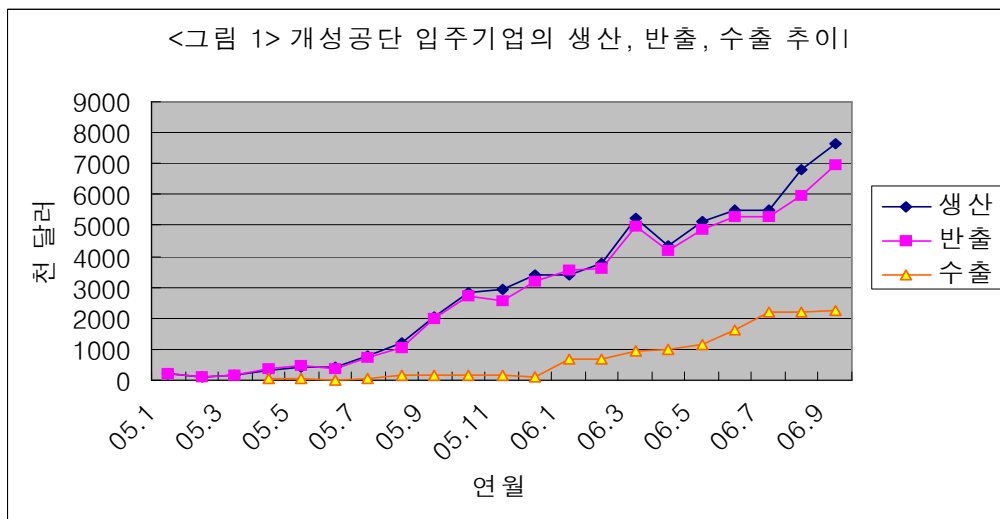
본단지 1차 입주예정 기업 24개 업체·기관 가운데 코튼클럽이 올 7월에 시제품을 내놓았고, 이어 한국마이크로홀터, 평안 등 3개사가 현재 조업 중에 있다. 이제 개성공단 사업은 시범단지 시대와 본단지 시대의 공존이 시작되고 있다.

그럼 시범단지 사업은 그동안 어떠한 성과를 거두었는가. 그리고 이제 남겨진 과제는 무엇인가. 이 글은 시범단지 사업에 대한 평가에 초점을 맞추어 개성공단 사업의 성과와 과제를 정리하고자 한다.

### 지표로 본 시범단지 사업의 성과

개성공단 사업의 직접적인 성과를 기업 경영과 관련된 몇 가지 지표들을 통해 간단히 정리해 보기로 하자.

우선 생산액이 크게 늘고 있다. 2004년 12월에 첫 시제품이 나온 이래 2005년 8월에는 월간 생산액이 처음으로 100만 달러를 넘어섰다. 이어 2006년 3월에는 월 5백만 달러 생산 시대로 진입했으며 9월에는 7백만 달러를 돌파했다.



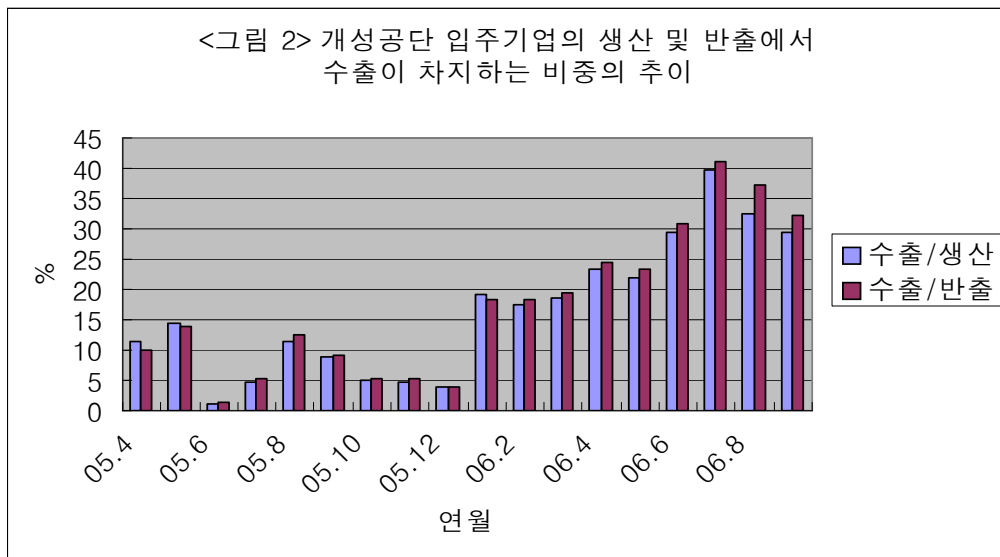
자료 : 통일부

주 : 반출은 개성공단으로부터 남한으로의 반출을 의미

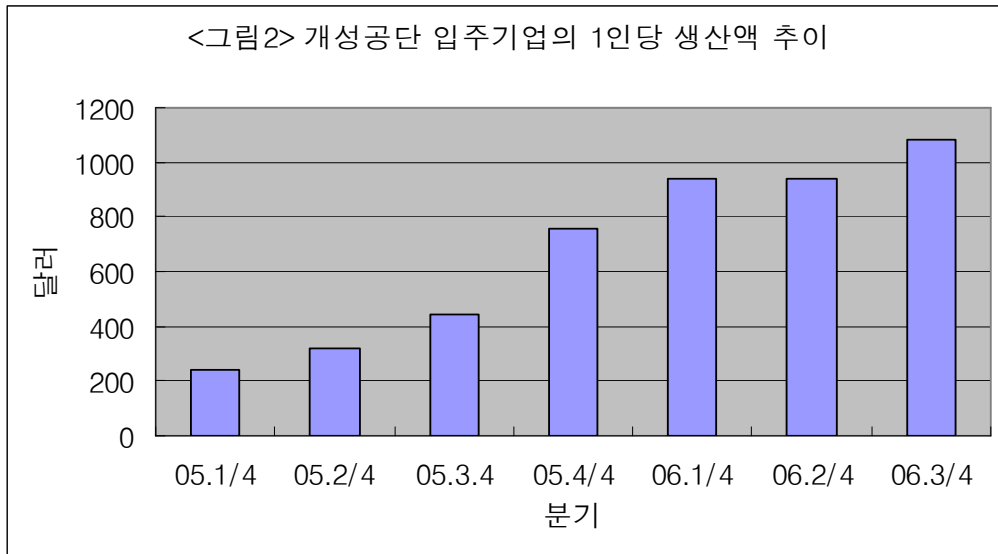
아울러 북측 근로자들의 고용도 급속히 늘고 있다. 현대아산과 입주 기업이 채용한 북측 근로자는 2004년 11월에 1천 명을, 2005년 10월에는 5천 명을 넘어섰고 올해 11월 21일자로 1만 명을 돌파하기에 이르렀다.1) 현대아산이 2004년 2월에 북측의 건설 분야 근로자 42명을 채용한 이후 약 2년 9개월만의 일이다.

이러한 생산 및 고용의 증가세보다 더 주목할 만한 것은 수출의 움직임이다. <그림 1>에도 나타나 있듯이 지난 2년간 수출의 증가세가 생산 및 반출의 증가세를 크게 웃돌고 있다. 또한 <그림 2>를 보면 알 수 있듯이 2005년에는 생산·반출에서 수출이 차지하는 비중이 15% 이하였으며, 어떤 달은 5%에도 미치지 못했다. 하지만 2006년 들어서는 수출의 비중이 20% 이상으로 상승했으며, 한 때는 40%에 육박하기도 했다. 올 6월 이후에는 30%를 약간 웃도는 수준에서 움직이고 있다. 원산지 규정 문제(후술)로 인해 수출시장에 큰 제약이 있음에도 불구하고 나름대로의 성과를 거두고 있음에 주목할 필요가 있다.

업종별로 보면 기계·금속이 가장 많고, 그 다음이 화학, 전기·전자의 순으로 나타났다. 반면 섬유는 수출실적이 전무한 실정이다. 지역별로는 보면 화학제품은 중국과 일본, 유럽, 기계·금속제품은 중남미, 러시아, 중동, 전기·전자 제품은 유럽으로 각각 수출되고 있다.



1) 2006년 10월 현재 남측 기업이 채용한 북측 근로자 가운데 80%는 여성이고, 20%는 남성이다.



자료 : 통일부

주 : 북측 근로자 1인당 분기별 월평균 생산액

기업 경영 관련 성과에서 가장 두드러진 것은 노동 생산성의 상승세이다. <그림 3>은 시범 단지 입주 기업들이 채용한 북측 근로자 1인당 생산액의 추이를 나타낸 것이다. 2005년 1/4분기에는 월평균 1인당 생산액이 243달러에 불과하던 것이 2006년 3/4분기에는 무려 1,082달러로 경증 뛰었다. 불과 1년 6개월 만에 4배 이상 늘어난 것이다. 분기별로 자세히 보면 지난해 2/4분기의 1인당 월평균 생산액이 319달러였으며, 이후 3/4분기 444달러, 4/4분기 758달러, 2006년 1/4분기 937달러, 2/4분기 936달러였다.<sup>2)</sup>

## 입주 기업의 수익성

시범단지 입주 기업의 경영성과 가운데 최대의 관심사는 수익성 문제이다. 기업 활동의 최대 목표는 수익성 창출이기 때문이다. 물론 15개사가 모두 본격 가동하기 시작한지 두 달밖에 지나지 않았다. 게다가 시범단지 입주가 특수한 조건임을 고려해야 한다. 정확한 평가는 사실상 불가능하다. 더욱이 입수할 수 있는 정보와 자료도 제한적이다. 그런 속에서도 다음의 두 가지 사항은 시사하는 바가 꽤 많은, 중요한 관전 포인트이다.

첫째, 공장 증축 상황이다. 몇몇 기업들이 공장 증축에 적극 나서고 있으며 특히 일부 기업은 증축 시기를 당초 예정보다 앞당겨서 실시했다. 실제로 시범단지 입주 15개 기업 가운데 4개사가 이미 공장 증축을 완료했다. 1개사는 증축 허가까지 받아 놓은 상태이다.

둘째, 기존 한국 및 중국 생산 물량을 개성 생산으로 전환하는 것이다. 즉 기존에 남한 내에서 생산하던 것을 개성 생산으로 전환하기 위해 남한에 있던 기계설비를

2) 북측 근로자 1인당 생산액의 이러한 급격한 증가세에 대해 통일부 관계자는 “처음에는 재봉틀도 다룰 줄 모르는 등 근로자들의 기술 수준이 워낙 바닥인 상태에서 출발했다”며 “이들 입주 기업들의 직업 훈련에 더해 노동자들의 숙련도가 향상되어 생산성이 높아진 것”이라고 설명했다. 『한겨레신문』, 2006.10.2.

개성으로 옮겨오는 것이다. 아울러 기존에 중국 현지기업에 임가공 주던 것을 줄이고 개성으로 돌리는 것이다. 최소한 A, B, C 사의 상황이 여기에 해당된다.

상기의 두 가지 상황은 해당 기업들이 현재이든 미래이든 수익성에 대해 나름대로의 믿음이 있기 때문에 가능하다. 그러한 인식의 표출이라고 보아도 좋다.

한편 수익성을 결정하는 변수는 매우 다양하다. 우선 비용문제를 생각해 보자. 초기에 기업들을 놀라게 했던 것이 공장 건축비이다. 대부분의 기업들은 공장 건축비 부담이 예상했던 것보다 배 가까이 늘었다고 한다. 공장을 운영하는 각종 부대비용도 예상을 뛰어넘었다. 공장 건축이든 운영이든 필요로 하는 원자재, 설비, 각종 물품을 북한에서 구입하지 못하고 일체의 것은 남한에서 가져와야 했다. 더욱이 개성공단과 남한과의 왕래(출입)도 자유롭지 못했다. 그러다보니 물류비를 비롯해 각종 부대비용이 눈덩이처럼 불어났다.

다음으로는 기업의 생산성이다. 결국 현재의 생산성이든 미래의 생산성이든 상기의 제반 비용을 메울 수 있는 수준이냐 아니냐 하는 것이 중요하다.

노동 생산성의 경우, 초기에는 노동자들이 새로운 환경에 적응을 하지 못해 애를 먹었으나 당초 예상했던 것보다 빠른 속도로 향상되고 있다. 물론 생산성 향상이 지지부진한 사례도 있다. 현 단계에서 모범사례로 전해지고 있는 기업들의 경험들에 대한 보편화를 시도하면 다음과 같다.

남측 기업들은 다음과 같이 행동했다. 첫째, 나름대로 철저한 준비를 거쳐 단계적으로 북측 근로자들을 교육 훈련시켰다. 둘째, 근로자들에게 고정 급여 이외에 조그마한 복지성 혜택을 부여하는 등 일종의 포용적 관리정책을 전개했다.

북측 근로자들은 어떠한가. 첫째, 관리자(남한)와 근로자(북한)가 동일 언어를 사용한다는 것이 큰 장점으로 작용하고 있다. 둘째, 북측 근로자들의 잠재력, 특히 '손재주'가 있다. 셋째, 북측 근로자들은 체제의 차이에도 불구하고 나름대로 열심히 일하려고 하고 있다. 실제로 북한 당국은 개성공단 근로자들에게 적지 않은 인센티브를 제공하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

모범 사례들이 시사하는 바는 현 단계에서도 수익성 창출이 불가능한 것은 아니라는 점이다. 노동 생산성 측면에서의 성과가 여타의 비용 측면에서의 문제점들을 상쇄하고도 남는 기업들이 없지 않다. 일부 기업은 벌써부터 흑자를 시현하고 있다.

여기에는 개별 기업의 객관적·주체적 조건 또한 중요한 변수로 작용한다. 예컨대 매출액 대비 인건비 비중이 핵심적 요소의 하나이다. 아울러 개별 회사 및 해당 업종의 최근 시장 여건도 중요하다. 그리고 개별 회사의 일종의 경영 능력, 노동력 관리 능력 등도 무시하지 못할 변수이다.

대부분의 기업들은 현재의 어려움을 호소하고 있다. 그래도 미래에 대해 비교적 낙관적이다. 적지 않은 기업들은 향후 2~3년 내에 손익분기점에 도달할 수 있을 것이라는 전망을 내놓고 있다.

## 국제·정치적 과제

개성공단 시범단지 입주 기업들이 지금까지 공장 운영과 관련, 직면했던 문제점

및 애로사항은 크게 보아 세 가지 범주로 나뉜다. 첫째, 핵문제 등 국제정치적 여건의 불안정에 기인하는 문제, 둘째, 북한 당국의 태도에 기인하는 북한내부 문제, 남한의 각종 법·제도 및 각 경제주체 등 남한 내부의 문제이다. 결국 과제들도 이러한 범주에 따라 설정될 수밖에 없다.

향후 북핵 문제가 어떻게 진행되느냐 하는 것이 현재로서는 최대의 변수라고 할 수 있다. 사실 개성공단 사업 여건의 부정적 측면의 상당 부분은 국제적 환경의 문제이다. 대표적인 것이 북미 관계인데 여기서는 크게 보아 세 가지 정도를 생각할 수 있다.

첫째, 남한 기업의 대북 반출 설비·물자에 상당한 제한을 받는다는 사실이다. 이른바 전략물자 반출 문제이다. 전략물자란 전시 금수품목에 기원을 둔 개념으로 적성국 또는 준 적성국에게 이전될 경우 군수용 물자 등으로 전용되어 자국에 위해를 가할 수 있기 때문에 자유로운 무역거래가 제한되는 품목을 말한다. 이는 바세나르 체제 등 다자간 전략물자 수출통제체제와 미국의 수출관리규정(EAR)에 기초한 것이다. 자신들의 제품생산에 필요한 자재와 설비 중에서 일부 혹은 상당 부분을 구비하지 못한 상태에서 생산 활동이 이루어져야 한다는 것은 기업으로서는 적지 않은 타격이다.

둘째, 개성공단에서 생산된 제품의 판로가 매우 제약받는다라는 것이다. 이른바 원산지 규정 문제이다. 개성공단 입주 기업들이 생산하는 제품은 대부분 북한산으로 판정될 가능성이 높다. 그런데 북한산 제품의 대미국 수출은 법적으로는 가능하나 실제로는 거의 불가능하다. 미국이 대북 경제제제조치 차원에서 북한산 제품에 대해 수입금지적 고율 관세를 부과하고 있기 때문이다. 일본시장과 EU시장도 정도의 차이는 있으나 사정은 비슷하다. 개성공단에서 제품을 생산해도 판매에 커다란 제약이 발생하는 것이다.

한편 북한 핵실험 이후 기업들의 어려움은 가중되고 있다. 개성공단 사업에 대한 미국 측의 불쾌감은 노골화되고 있다. 국내적으로도 개성공단 사업의 중단을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 때문에 해외바이어들의 이탈현상이 나타나고 있다. 1단계 개발 분단지 사업의 분양은 계속 연기되고 있다. 이미 분양 계약을 체결한 기업 가운데에서도 미래에 대한 불안감으로 개성공단 입주를 연기, 유보하는 기업들이 속출하고 있다.

## 북한 당국의 과제

사실 개성공단은 공식적인 제도의 측면에서 임금 수준 및 지급방법, 용지 분양가, 노동력 관리의 자율성, 통행의 편리성 등의 측면에서 종전의 경제특구보다 진전된 면이 분명 있다. 다만 아직은 초기여서 그런지 원칙과 현실 간에 괴리가 꽤 있다. 각 규정에는 정해져 있으나 북한 당국 스스로 그 규정을 제대로 지키지 않는 경우가 왕왕 있다.

대표적인 것이 노동관리 문제이다. 개성공업지구법의 형태로 북한 당국이 약속했던 임금의 노동자 직분은 아직 실현되지 않고 있다. 남측 기업들에게는 현재 근로

자들에 대해 임금을 직접 지급하지 못하고 북한 당국을 통해서만 건네주고 있는 것이다. 동시에 기업에게는 현재 근로자 선발에 대한 선택권이 주어지지 않고 있다. 이에 따라 노동력의 자질에 대한 검증이 이루어지지 않은 상태에서 북측 근로자들을 고용하고 있다.

또한 남측 기업들은 북측 근로자들을 관리함에 있어서 자율성 확보에 한계를 느끼고 있다. 현실적으로 노동력 관리에 있어서 핵심적인 요소의 하나는 남측 관리자와 북측 종업원 대표(직장장)의 관계이다. 북측 인력 관리에 있어서 북측 종업원 대표(직장장)와의 협의는 필수적이다. 직장장은 북측 인력 관리에 있어서 사실상 가장 큰 권한을 보유하고 있다. 이에 따라 기업들 입장에서는 직장장 관리 문제가 중요한 과제로 떠올랐다.

아울러 초기에는 별다른 관심을 끌지 못했으나 최근 핫 이슈로 떠오른 것이 북한 노동력의 확보 문제이다. 기업이 필요로 하는 노동력을, 필요한 수만큼 확보할 수 있느냐 하는 문제이다.

양질의 노동력 공급 문제는 개성공단 진출 기업에게 있어서 경쟁력의 핵심 원천이다. 사실 양질의 노동력은 노동 생산성을 결정하는 핵심적 요인이다. 그리고 인력의 질을 결정하는 것은 학력, 연령, 성별 등 3가지 요인으로 압축된다. 따라서 기업이 필요로 하는 우수한 노동력을 양적으로 얼마나 확보할 수 있느냐 하는 문제가 사활적 중요성을 가진다.

그런데 이 문제는 당초 예상보다 훨씬 빠른 시점에서부터 문제로 제기되었다. 이미 작년 하반기부터 고민거리로 등장했다. 즉 개발 초기임에도 불구하고 노동력의 공급 문제가 현안으로 대두된 것이다. 문제는 공단개발이 진행될수록, 입주 기업이 늘어날수록 심각성을 더해 갈 수밖에 없다.

11월 21일 현재 17개 가동 기업 및 현대아산의 고용 인력은 1만 명을 넘어섰다. 1단계 개발 전체적으로는 300개 기업이 입주하고 8~10만 명의 인력이 소요될 것이다. 그런데 북측은 이들 문제에 대해 뚜렷한 대책을 내놓고 있지 않다. 남측이 취할 수 있는 대응방안은 크게 보아 두 가지이다.

하나는 북한 인력에 대한 교육훈련을 강화할 수 있는 제도적 장치와 시설을 마련하는 것이다.<sup>3)</sup> 또 하나는 북한 인력들이 주거(숙박)할 수 있는 시설의 확보 등을 통해 출퇴근 문제를 해결해 주는 것이다. 전자는 정부 차원에서 일정 정도 대책이 마련된 상태이다. 하지만 후자는 간단치 않다. 여러 가지 변수가 작용하나 재원 문제가 가장 큰 변수이다.

통행·통관 문제는 개성공단 개발 초기에는 매우 큰 애로요인으로 작용했으나 최근에 와서는 상대적으로 그 문제의 심각성이 줄어들었다. 우선 올해 5월부터는 북측 통행검사소 본건물이 가동에 들어감에 따라 출입수속이 간소화되었다. 게다가 출입 시간대의 대폭 확대(하루 3회 → 하루 21회) 및 지정 인원·차량에 대한 단독 통행증 발급 등으로 출입절차가 개선되었다. 이어 9월부터는 출입증 체제 이행 전까지 과도기적으로 초청장 제도를 부분적으로 폐지하는 등 출입절차 간소화 조치를

3) 이와 관련된 시범단지의 실험으로서 동종업계의 A사와 B사의 사례에 주목할 필요가 있다. 노동력 공급의 양적·질적 불균등성을 교육훈련을 통해 어느 정도 극복하고 또 이에 따라 노동 생산성을 끌어올릴 수 있느냐 하는 문제이다.

지난 8월말부터 시행하고 있다. 이에 따라 초청장 신청에서부터 방문에 이르기까지 종전에는 30여일이 소요되던 것이 ‘개성공단관계자’<sup>4)</sup>의 경우, 7일로 크게 단축되게 되었다.<sup>5)</sup>

다만 아직도 개선해야 할 것들이 많다. 사실 남측과 개성공단간의 출입은 개성공업지구관리위원회가 발행하는 출입증명서를 기본으로 해서 출입이 이루어지게 되어 있으나 아직까지는 북측이 발급하는 초청장이 있어야만 출입이 가능한 실정이다. 이에 따라 개성공단 출입에 시일이 많이 소요되거나 북측이 초청장 발급 자체를 꺼리는 경우가 종종 발생하고 있다. CIQ 자체를 통과하는데 소요되는 시간도 만만치 않다. 개성공단에 대한 왕래에 있어서 일정 수준의 제약이 존재하는 것이다. 입주업체 관계자들은 기업은 시간이 돈인 만큼 통행·통관상의 시간적 제약은 곧바로 원가부담 상승으로 이어진다고 밝히고 있다.

## 남한 기업·정부의 과제

기업에 대한 금융지원은 서서히 중대 이슈로 부상하고 있다. 지금도 문제는 존재하지만 앞으로 더욱 큰 고민거리로 대두될 전망이다. 기업에 대한 금융지원 문제는 기업의 사업 여건, 수익성에도 직결될 뿐 아니라 기업의 개성공단 입주 수요에까지 영향을 미칠 수 있는 사안이다.

우선 생각할 수 있는 것이 가용 재원의 절대 부족이다. 남북협력기금 대출은 조만간 한계에 봉착하게 되어 있다. 그런데 민간의 대출은 여러 가지 측면에서 제약이 많다.

중소기업 입장에서는 일종의 역차별 문제도 존재한다. 개성공단에 진출하는 중소기업에 대한 금융 지원은 국내의 전반적인 중소기업 지원체계에 비해 열악하다는 하소연이 있다. 이 문제는 개성공단 활성화를 위한 법·제도의 정비와도 밀접한 관계가 있다.

예컨대 시범단지 입주 기업들의 갈망 중의 하나가 이른바 차주전환 문제이다. 즉 기업들이 남북협력기금의 대출을 받기는 했으나 차주가 개성 현지법인이 아니라 남한의 모기업으로 되어 있다는 점이다. 개성현지법인의 기업 활동을 위해 돈을 빌렸는데 차주가 해당기업이 아니라 모기업으로 뒀에 따라 모기업의 부채비율만 높아지고 이에 따라 모기업의 신용도도 하락함은 물론 금융 비용 부담이 가중된다. 그런데도 차주를 개성현지법인으로 전환할 수가 없다. 현행 남북협력기금법에는 지원대상이 ‘한국 주민’으로 규정되어 있기 때문이다. 즉 한국 주민이 개성이라는 북한 지역에 설립한 법인, 즉 북한 현지법인은 직접적인 지원대상이 될 수 없게 법으로 규정되어 있다. 어처구니없는 일이지만 엄연한 법적 현실이다.

이러한 예는 비일비재하다. 개성공단을 성공시켜야 한다고 다들 야단이지만 정작

4) 개성공업지구관리위원회 및 각종 지원기관, 입주 기업, 개발업자, 건설 관계자, 통일부 개성공단사업지원단 등

5) 최근 개성공단 출입절차가 간소화된 것은 남측의 지속적인 제도개선 요구가 크게 작용한 결과이지만, 다른 한편으로는 개성공단에 출입하는 남측인원이 기하급수적으로 증가하여 평양의 행정력으로는 도저히 이를 감당하기 어렵게 되고, 따라서 개성 현지에 권한을 위임할 수밖에 없는 상황에 이르렀다는 점도 작용했다는 현대 아산 관계자의 지적은 경청할 만하다.

국내의 법이 기업지원의 발목을 잡고 있는 형국이다. 시범단지가 출범한지 2년이 다 되었는데도 법은 아직도 옛날의 법 그대로이다. 기존의 법을 고치던지 새로운 법을 만들어야 한다는 목소리가 갈수록 커지고 있는 실정이다.

한편 어느 경협사업이나 다 마찬가지로이지만 개성공단과 같은 대규모 경협사업에서는 정부와 민간의 역할 분담이 매우 중요한 이슈로 된다. 즉 정부 역할에 대한 범위 설정과 근거 마련이다. 공단 건설을 위한 인프라에 대해서는 정부의 역할이 절대적이라는 일종의 원론적 수준에서는 공감대가 형성된 것으로 보인다. 하지만 좀 더 구체적인 수준에서는 정부와 민간간에 합의가 이루어졌다고 볼 수 없다.

북한 당국과의 협의를 통해, 아울러 남한 내부적 노력에 의해 각종 제도적 장치를 만드는 것에 대해서는 큰 이견은 없는 것으로 보인다. 하지만 기업에 대한 각종 세제·금융상의 지원에 대해서는 정부와 업계 간에 상당한 인식의 간극이 존재한다. 원론적인 수준에서 보면 사업성 확보를 위한 정부의 지원은 불가피하지만 정부에 대한 기업의 과도한 의존·요구 및 도덕적 해이의 문제 또한 부정하기 어렵다.

한편 핵실험 이후 북미 관계가 더욱 악화되고 개성공단에 대한 미국의 압력이 더욱 커질 조짐을 보이고 있는 가운데 민관의 역할 재조정에 대한 관심이 높아지고 있다. 무엇보다도 개성공단은 민간이 주도하고 정부가 보조(지원)하는 성격의 사업임을 적극 홍보해야 할 필요성이다. 특히 현대아산과 한국토지공사, 그리고 입주 기업의 역할을 부각시킬 필요가 있다. 더욱이 앞으로는 단순한 포장의 차원을 넘어서서 내용적으로도 그러한 방향으로 갈 수 있도록 여러 가지 검토가 필요하다 하겠다.