

개성공단의 국제화 추진 방안과 향후 과제

임 을 출 / 경남대 극동문제연구소 교수

왜 개성공단 국제화가 필요한가

개성공단은 지난 10년 동안 적지 않은 대내외적 정치적 리스크에 노출되어 왔다. 하지만 이런 리스크는 역설적으로 외부 충격을 흡수할 수 있는 개성공단의 자생 능력을 강화시키는 데 크게 기여하였다. 이는 2014년 4월 북측의 일방적 조치에 따른 개성공단의 잠정폐쇄 이후 재가동된 저력을 통해서도 입증된다. 하지만 개성공단은 본질적으로 여전히 남북관계 및 대내외 정세에 취약한 특성을 보여주고 있다.³⁾ 대외정세와 남북관계의 부침에 따라 국내외 바이어들의 불안감이 증대하고, 이에 따라 입주기업들의 생산 위축을 불러오는 악순환은 개성공단이 북한 지역에 위치하고 있기 때문에 불가피하게 생기는 현상이라 할 수도 있다.

3) 홍양호·남봉림, “개성공단 현황 및 정책적 함의와 개선과제,” 한국정책지식센터·한국행정연구소 공동주최 제747회 정책&지식 포럼 발제문, pp.13-14.

그러나 예측 불가능한 외부 변수에 좌우되는 현상이 반복되는 한 개성공단의 안정적 발전을 기대하기는 어렵다. 남북간 신뢰를 바탕으로 개성공단을 유지, 발전시켜야 한다는 공감대가 더욱 굳건해 지고 이를 통해 개성공단의 지속가능성이 하루빨리 확보되어야 한다. 이러한 측면에서 2013년 8월 14일 남북한이 개성공단 재가동을 합의하면서 “어떠한 경우에도 정세에 영향을 받음이 없이 공단의 안정적 운영”에 문서적 보장을 한 것은 커다란 의미가 있다. 북한이 정치군사적 이유로 통행을 일방적으로 차단하거나, 근로자를 철수하는 조치를 취하지 않는다는 것을 약속하고 실행한다면 이는 정경분리 원칙의 실질적 정착을 뜻하기도 한다. 이는 남한 기업은 물론 외국인 투자자들의 신뢰를 얻는 중요한 조치가 될 것이며, 나아가 남북경협발 발전에 기여하면서 북한의 경제개발에도 긍정적인 영향을 미치는 계기가 될 수 있다.

개성공단의 경쟁력 향상과 함께 안정성 확보를 위한 또 다른 중요한 목표는 바로 개성공단의 국제화이다. 개성공단의 국제화를 통해 국제공단으로서의 ‘발전적 정상화’의 기반을 확고히 하고, 국제적인 법·규범의 도입, 외국기업의 유치 등을 통해 북측이 일방적 조치를 직·간접적으로 제어하는 한편, 외부 환경변화에 대한 개성공단의 자생적 저항력을 키울 수 있다. 개성공단 국제화의 추진 방향에 대해 남북한은 외국기업 유치를 비롯해 노무·세무·임금·보험 등의 제도를 국제적 수준으로 발전시키고, 개성공단 생산 제품의 수출시 특혜관세를 인정받는 등 해외시장 개척 방안을 강구하자는 데 합의한 바 있다. 이를 위한 당면 조치로 남북한 공동으로 해외 투자설명회를 개최하기로 합의했지만 실제 성사는 되지 않는 등 지금까지 국제화를 위한 합의 이행실적은 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

남북이 분기에 한 번씩 개최하기로 합의한 개성공단 공동위원회 회의는 2014년 6월 26일에 개최된 것까지 포함해 총 5차례의 회의가 진행되었다. 그러나 남북한은 회의에서 △일일단위 상시통행, 인터넷 공급, 통관절차 간소화 등 3통 문제, △노무관리 및 임금제도 등 운영문제 등에 대해 논의했지만 남측은 3통문제와 개성공단 입주기업 세금 면제 문제를, 북측은 개성공단 임금의 국제적 수준 적용 문제를 제기해 입장차만 확인한 채 마무리된 바 있다.

양질의 외국 기업유치의 필요성

개성공단을 국제적 수준의 산업단지로 확대 발전시키기 위해서는 경쟁력을 갖춘 양질의 해외기업 유치가 필수적이다. 외국기업 유치를 통해 개성공단의 국제적 경쟁력과 위상을 높임과 동시에 북측의 자의적인 법·제도 변경을 간접적으로 제한함으로써 입주기업의 투자 리스크를 감소시키고 개성공단에 대한 안정성과 신뢰성을 제고할 수 있다. 세계 시장에서 경쟁력을 갖고 있는 다수의 제3국 기업들이 진출할 경우 남북경협 전용 공단이 아닌 다국적 공단으로 진화하면서 개성공단이 도약시키는 효과는 분명히 있을 것으로 보인다.

개성공업지구법에 개성공단은 남측기업뿐만 아니라 해외기업도 투자할 수 있다고 규정되어 있는 등 법적 제도가 마련되어 있음에도 지금까지 개성공단 내에서 공장 가동을 하는 해외기업은 없었다. 그러나 최근 개성공단 국제화의 잠재력과 투자에 대한 관심이 높아지고 있는 점은 주목할 만하다. 남북 당국간 ‘개성공단 정상화 합의’ 이후 개성공업지구 지원재단은 ‘개성공단 국제화’를 위해 남북 간 국제기준에 맞는 투자환경조성 협의를 지원해 왔으며, 개성공단 내 외국계기업 투자유치를 위해 ‘외국인투자지원센터’를 9월12일 설립·운영하고 있다. 이 센터는 개성공단 재가동 이후 많은 외국계기업·기관들과 개성공단 외국인투자유치와 관련하여 많은 상담을 진행해 왔다. 이중 일부 외국인 기업들은 구체적인 진출 계획을 갖고 있기도 하다.

실제로 일부 가시적인 성과가 나타나기도 했다. 2014년 6월에는 공업용 바늘을 생산 판매하는 유명 독일계 기업인 ‘그로츠 베커르트’사가 영업소 형태로 개성공단에 진출했다. 또한 서방기업으로는 처음으로 자동차 부품 등을 생산하는 독일 프레틀그룹의 한국 법인인 한국프레틀이 개성공단 1단계 외국인 부지 입주 계약을 한국토지공사와 맺었다. 이 기업은 2015년 초 1차로 1,500평에 공장을 착공, 연말부터 자동차·전자 부품 등을 생산하기로 했다.⁴⁾ 프레틀그룹은 애초 중국에

4) 한국프레틀 측은 개성공단 외국인 부지 6개 필지 중 전기전자 업종으로 계획한 1만653㎡(3200평)에 입주 계약을 맺었다. 독일 프레틀그룹이 약 40억원을 투자해 공장을 지을 계획이다.

추가 투자를 계획하고 있었으나, 중국은 인건비 등이 비싸 제품의 가격 경쟁력이 떨어지고 있어 상대적으로 임금이 싼 개성공단으로 투자 지역을 바꾼 것으로 알려졌다. 현재 개성공단 1단계 사업부지에는 외국기업전용으로 6개 필지가 있으며 이전까지는 섬유업체인 에스더블유성거나 등 중국계 기업 2곳이 입주 계약을 맺은 상태다.

한중 FTA 타결로 인한 후광효과의 극대화

사실 현 단계에서 개성공단 사업에 대한 국내외적 이해와 지지를 확보하고 국제적 경쟁력을 갖춘 공단으로 발전하기 위한 핵심 과제는 미국, 중국, EU 등 주요국과 FTA협상을 통해 개성공단 생산품의 한국산 인정을 받아내 판로를 확대하는 일이다. 원산지 문제가 FTA체결을 통해 해결된다면 향후 개성공단의 확대개발 단계에서 대기업이나 첨단 분야의 기업들을 유치를 견인하면서 개성공단의 국제경쟁력을 크게 향상시킬 수 있게 되는 것이다. 아울러, 개성공단이 성장 동력을 가지고 국제공단으로서 활성화되기 위해서는 개성공단 생산제품이 세계시장에 진출할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 현재 개성공단 생산제품의 90%는 내수용으로 공급되고, 수출은 전체의 10%에 불과하다.

〈 연도별 개성공단 생산·수출량 〉

(단위 : USD, 천\$)

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	~'14.6월	누 계
생산	14,906	73,737	184,779	251,422	256,475	323,323	401,848	469,500	223,783	228,953	2,428,726
수출	866	19,825	39,669	35,845	28,600	36,677	36,867	36,393	12,093	6,349	253,184
비중	5.8%	26.8%	21.4%	14.3%	11.2%	11.3%	9.2%	7.8%	5.4%	2.8%	10.5%

자료 : 통일부, 개성공업지구관리위원회.

개성공단 제품이 국제시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 FTA협상을 통해 특혜관세를 적용받는 범위를 확대하여 기존 한·싱가포르, 한·EFTA뿐만 아니라 미국 및 EU 등에서도 개성공단이 역외가공지역으로서 개성공단 제품이 한국산으로

인정될 수 있도록 지속 협의해 나가야 할 것이다. 현재 미국의 경우 '행정명령 13570'을 근거로 대미 수출을 금지하고 있으며, EU는 별도의 제한을 두지는 않지만 동남아시아, 아프리카 등 개발도상국의 수출품이 통상 특혜관세 대우를 받는 반면, 개성공단 제품에 대해서는 특혜 관세가 공여되지 않아 상대적으로 불리한 위치에 있다.

이런 와중에 2014년 11월 10일 중국 베이징에서 개최된 한·중 정상회담에서 양국 정상은 한·중 FTA 협상이 실질적으로 타결되었다고 공식 선언하였는데, 합의 내용 가운데는 한반도 역외가공지역에서 생산되는 제품에 대해 원산지 지위를 인정하기로 한 부분도 포함되어 있다. 이 합의에 따라 개성공단에서 생산되어 중국에 수출된 제품은 협정 발효시부터 특혜관세 혜택을 받을 수 있게 되었다. 이 협상 타결로 개성공단에 대한 국제법적 위상이 제고되고, 안정성이 한층 강화된 측면에서 긍정적 평가를 할 수 있을 것이다. 개성공단 제품이 한국산으로 인정받으면 가격 경쟁력과 '메이드 인 코리아'라는 후광 효과로 '두 마리 토끼'를 잡을 수도 있을 것으로 기대된다.

특히 중국 시장에 진출할 경우 한국산 섬유제품은 여전히 고가(고급)제품으로 인식되어 있어 중국측 소비자들로부터 인기가 높은 상황이다. 따라서 가격경쟁력과 브랜드 이미지 고급화가 동시에 이뤄진다면 대중국 수출은 확대될 가능성이 높아 보인다. 다만 개성공단 진출기업은 대부분 중소·중견 제조업체라 중국 수출 관세가 철폐된다고 해도 '규모의 경제' 효과가 작고, 낮은 생산성 문제도 존재하기 때문에 제품의 고부가가치화, 브랜드 이미지 고급화 전략 등으로 중국 내수 시장을 공략해야 하는 방안을 모색해야 한다.

개성공단의 국제화 측면에서는 중국 기업의 개성공단 진출이 보다 가시화될 가능성도 있어 보인다. 중국은 그동안 북한에서 생산한 제품을 중국 단둥 등을 거쳐 수입해 왔는데, 북한 근로자의 인건비가 낮은 만큼 개성공단에 입주해 '메이드 인 코리아' 제품을 생산하려는 중국 기업이 나올 수도 있는 것이다. 실제 개성공업지구 지원재단에 설치된 외국인투자지원센터에서는 중국측 기업인들의 문의 횟수가 증가하고 있다. 이들은 주로 자국인 중국 시장보다는 한국 내수 시장 진출을

겨냥한 기업들로서 현 단계에서는 영업소 설치, 한국기업과의 합작 등을 통한 개성공단 진출을 타진하고 있는 것으로 분석된다.

전략물자 반출입 문제 또한 개성공단의 국제적 첨단복합단지로 도약하기 위해서는 반드시 해결되어야 할 문제이다. 전략물자 규제는 첨단기술을 보유한 외국기업의 개성공단 유치의 가장 큰 걸림돌의 하나로 작용하고 있으며, 입주기업 입장에서 전략물자 규정·절차에 의한 주요 생산제품 및 기계설비의 반출입이 지연되거나 전략물자로 지정되어 반출입이 원천적으로 통제되는 상황에서는 개성공단의 발전을 기대하기 어려울 것이다.

남북 공동의 노력을 통한 국제화 추진 과제

개성공단의 재가동 이후 지금까지 적지 않은 외국인들이 개성공단을 방문했는데, 공통된 평가는 상당한 발전 잠재력이 있다는 것이다. 또한 ‘개성공단 국제화’ 추진의 일환으로 지난 9월29~30일까지 터키에서 개최된 UN Global Compact Business for Peace(UNGC B4P) 제1차 연례회의에서 개성공단과 입주기업 생산제품이 소개된 바 있는데, 이때에도 많은 해외 경제인들은 개성공단이 가진 매력적인 입지조건, 북측 노동력의 저렴한 인건비와 높은 업무 숙련도, 우수한 인프라시설 등의 장점에 대해 긍정적인 평가를 내렸다.

그러나 외국인 기업들의 실제 투자는 기대 수준을 밑돌고 있다. 이는 남북관계 경색의 장기화에 따라 심화되는 불안정성, 핵무력 증강에 따른 국제사회의 우려와 북한에 대한 부정적 인식 등이 복합적으로 영향을 미치고 있기 때문으로 보인다. 이런 정치적 리스크를 제외한다면 외국인투자 활성화를 위해 가장 시급히 해결되어야 할 과제는 3통(통행·통관·통신)문제이다. 특히, 해외 본사와 실시간 생산·재고 관리가 필요한 외국계기업들에게는 인터넷 공급이 가장 우선적으로 이뤄지는 것이 필요하다. 3통 문제에 대해서는 오래전부터 남북 당국 간에도 최우선적으로 해결해야 할 문제로 인식을 같이하고 있다. 정부는 3통 문제를 해결하기 위해 최근 전자출입체계(RFID)를 도입하고 ‘일 단위 상시 통행’을 시행하려고 북측과 협의

해 왔으나 남북관계 경색으로 아직 가시적인 진전은 이뤄지지 않고 있다. 인터넷 비즈니스센터 설치 계획 등 3통 문제에 대한 해결이 하나씩 가시화 되는 데에 따라 향후 외국기업의 개성공단 진출이 본격화될 것으로 전망된다.

기존 입주기업들 가운데 일부 기업들을 산업별로 글로벌 선도기업으로 육성하는 것도 중요한 과제이다. 이들이 외국 자본과 긴밀한 연계를 맺으면서 개성공단의 수준을 업그레이드 시키는데 핵심 역할을 수행하도록 만들어야 하는 것이다. 입주기업들이 기존 이익에 안주하는 보수적 접근을 한다면 글로벌 경쟁력을 갖기 어렵다. 개성공단이 단순 임가공단지 형태의 프레임에서 벗어나 세계적 수준의 고부가가치를 창출하는 방향으로 구조조정이 이뤄져야 한다. 외국기업들은 개성공단 생산제품의 부가가치, 브랜드 가치가 높아지면 우리가 애써 유치하려 노력하지 않아도 자발적으로 투자할 가능성이 높다.

지난 10년간 개성공단은 거센 비바람을 맞으면서도 한반도 평화와 상생의 공간으로 발전해 왔다. 이제 분단 70년, 해방 70년을 맞이하는 2015년에는 남북한이 힘을 합쳐 국제화된 공단이라는 거시적이고 미래지향적인 목표를 향해 도약하는 한해가 되어야 한다. **統**