개성공단을 동북아경제중심 구상 실현의 거점으로

북핵 파문 속에서도 지난 6월 30일에는 남북경협에 또 다른 획을 긋는 역사적 행사가 있었다. 바로 개성공단 착공식이다. 이로써 2000년 8월 현대아산과 조선아태평화위원회간의 '공업지구 건설 운영'에 관한 합의가 3년만에 이행 단계로 진입하게 되었다. 불안정한 정치 상황에서도 착공식이 거행된 것은 무엇보다도 심각한 경제난 해결과 북핵 파문으로 인한 외교적 고립 탈피를 위해 남북경협만은 계속 유지하겠다는 북한 당국의 현실적·실리주의적 입장이 강하게 반영된 것이라고 할 수 있다. 이는 그동안의 자력갱생의 경제 건설 전략의 한계를 인식하고 '빈곤의 함정'(poverty trap)에서 벗어나 외자 유치를 통한 경제 강성대국 건설로의 정책 전환인 동시에 불가피한 선택이 아닌가 싶다.

북한은 착공식 이전에 개성공업지구의 '개발 규정'과 '기업 창설 및 운영 규정'의 세부 규정을 발표하였을 뿐 아니라, 경의선·동해선의 철도 신호와 통신, 전력 계통 설계를 위한 현장 조사에 합의하였고, 21일에는 남한이 측량 공사에 들어감으로써 지지부진했던 공단 조성 사업은 더욱 탄력을 받을 전망이다.

개성공단 사업은 남북 관계에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 개성공단 개발 계획에서 여실히 드러난다. 개성시 및 판문군 평화리 일대를 3단계에 걸쳐 800만 평의 공단과 1,200만 평의 배후도시(기존 시가지 400만 평 포함)를 조성하여 중국의 선전이나 푸둥 경제특구와 같은 경쟁력 있는 국제자유경제지대로 개발할 계획이다. 즉 남측의 자본·기술과 선진 경영 기법, 북측의 노동력과 자원이 유기적으로 결합하여 남북한 모두에게 실질적 이익을 창출하는 상생(win-win)의 경협 사업이다.

공단 조성과 착공이 남북 관계에서 갖는 의미와 효과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 개성공단은 서울에서 불과 70km 내외에 위치해 있을 뿐 아니라 양질의 노동력을 중국의 임금 수준으로 고용하면서도 서울과 수도권의 대규모 소비시장과 인프라를 활용할 수 있어, 북한 내에 남한의 우수한 수도권 공단을 조성한다는 의미를 갖는다. 더욱이 이는 체제 안전과 단번 도약을 위해 불균형 성장 전략을 선호하는 북한의 경제 정책 방향과 부합된다는 점과 함께, 개성공단 개발의 성공 가능성을 높이는 매우 중요한 요인이다.

둘째, 개성공단 개발이 성공적으로 추진될 경우 이는 남북이 분단 50 년만에 처음

으로 대규모 수출 공단을 공동으로 조성함으로써 제조업 부문의 본격적인 대북 투자와 대기업-중소기업간의 협력은 물론, 남북한 공동의 경제적 이익과 번영을 추구하는 '동반자적 남북경협 모델'을 제시한다는 측면에서 매우 큰 의미를 갖는다. 또한 이는 북한의 7.1 경제관리 개선조치와 특구를 통한 개방 정책을 측면 지원함으로써 북한으로 하여금 시장 경제의 학습 효과를 통해 개혁·개방을 촉진하고, 국제사회로의 진출 기회를 확대시켜 준다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 즉 상호 발전을 통한 북한 변화 유도 전략의 수단으로 활용할 수 있다.

셋째, 경협의 형태도 종전의 단순 교역이나 임가공 수준의 교역에서 벗어나 직접 투자 형태로 바뀌는 전환점이 되며, 군사분계선의 자유로운 육로 수송을 통해 물류비와 수송 시간을 절감할 수 있을 뿐 아니라 3통(통행, 통신, 통상)을 앞당기는 계기가 된다. 또한 공단 개발 진행 과정에서 전력과 통신, 육로 연결 등의 인프라와 법적·제도적 장치를 마련함으로써 경협 활성화와 한반도의 긴장 완화에 획기적인 변화를 초래할 것으로 기대된다.

넷째, 경의선 철도 및 도로와 연계 추진하여 부산~서울~개성~평양~신의주를 잇는 거대한 남북한 경제 축을 연결함으로써, 개성공단 개발은 남북경제공동체 형성과 동북아경제중심 구상 실현을 선도하는 남북경협의 '시범 단지' 및 '거점'(hub)으로서의 역할이 기대된다. 이는 사실 그동안 분단으로 인해 '섬나라 경제'와 다를 바 없었던 남한 경제에게도 본격적인 대륙 진출과 성장 잠재력을 확충할 수 있는 새로운 발전 공간과 성장 엔진을 제공해줄 것이다. 한반도는 유라시아의 대륙 세력과 태평양의 해양 세력을 연결하는 전략적 요충지로서, 여기서 북한은 대륙 세력을, 남한은 해양 세력을 연결하는 중심 축의 역할을 담당함으로써 북한 경제의 조기 회생과 남한 경제의 대륙 진출 기지를 확보하는 셈이 된다. 나아가 이는 남북 공동의 물류 기지와 경제공동체 형성 등을 통한 통일 비용 절감 차원에서도 매우 유익하며, 중국횡단철도(TCR)와 시베리아횡단철도(TSR) 등과도 연결되어 동북아경제중심 구상 실현을 선도하는 역할을 할 것이다.

그러나 개성공단 착공식은 본공사 착공을 위한 선언적 의미의 예비 작업 착수, 즉 첫 삽 뜨기에 불과하다. 개성지구가 공단으로서 제기능을 다하기 위해서는 본공사 이전의 측량과 토질 조사, 기본 설계과 실시 설계 등을 비롯하여, 조성과 개발, 분양과 판로 개척 등의 여러 단계에 걸쳐 해결해야 할 과제가 많다.

우선 사업의 안정성을 위해 경제 외적 불안 요인을 최소화하고, 4대 경협합의서와

개성공업지구법의 하위 세부 규정의 조기 제정과 공포 등의 법적·제도적 측면에서 투자의 안전 장치를 마련해야 한다. 이를 위해서는 당·군·정의 일치된 개혁·개방 의지 표명과 함께, 남북한 국방장관회담의 정례화와 핵 개발 의혹 해소가 선결되어야 한다. 특히 북핵 문제는 북미 관계 개선은 물론, 북한 경제 회생을 위한 자금 조달 측면에서 북일 수교와 배상금 협상을 위해서도 매우 중요하다.

둘째, 진출 희망 기업의 수익성과 판로 확보 차원에서 보다 전향적인 경협 지원 정책이 요구된다. 북한은 여타 경쟁국보다 양호한 투자 환경을 제시하고 공단내 북측 인력의 고용과 해고, 임금 계약 등에 있어서 자유로운 기업 활동을 보장해야 한다. 특히 수출 금지적 성격의 Column II 적용으로 북한 상품의 對서방국 판로 확보가 어려운 만큼, 우리 정부는 과당 경쟁 예방 차원에서도 공동 진출 기업의 상품에 대해서는 한시적이나마 '우선 구매 제도'나 세제·금융상의 인센티브 도입이 요구된다.

셋째, 남북협력기금의 확충과 탄력적 운용이 필요하다. 투자보장합의서가 발효되었을 뿐 아니라, 초기 진출 희망 기업의 대부분이 중소기업인 만큼 이들의 자금 조달 능력 지원을 위해 분양 토지와 공단에 투자한 건물 및 기계 설비를 담보로 개발업자나 입주 희망업체들의 중도금 대출이 요구된다. 또한 산업구조 고도화와 중소기업 지원 차원의 정책자금 지원과 함께, 과도기적 2국 체제를 인정하여 미개척 해외 수출시장(emerging market) 진출 차원의 자금 지원도 요구된다.

넷째, 제1단계의 100만 평 사업 중에서도 1~2만 평 혹은 10만 평 내외의 '시범단지'를 조성하여, 용수와 전력 사용이 많지 않은 사업이나 환경 시설이 그다지 요구되지 않는 업체를 중심으로 우선 입주·가동시켜야 한다. 이는 본격적인 투자 사업과 개성공단 개발의 성공 여부를 판단할 수 있는 시금석이 될 것이다.

개성공단 개발 사업은 단순히 민간 차원만의 대북 사업이 아니라 정부의 남북경협 활성화 지원 및 수입 대체 산업 육성, 중소기업의 가격 경쟁력 지원이란 '공적 역할'(경제적 사업)과 함께, 한반도의 긴장 완화라는 '정치·안보적 역할'(평화적 사업)의 복합적 기능을 갖고 있는 만큼, 정부는 원칙과 소신을 갖고 통일경제적 시각으로의 중장기적인 접근 자세가 요구된다. 무엇보다도 제1단계 사업의 성공 여부가 향후의 개성공단 사업과 추가적인 경협 사업의 성공 여부를 결정짓는 시험 무대인 만큼, '선택과 집중' 전략 차원에서 남북한의 민족적 역량을 결집시켜야 할 것이다. 이러한 노력으로 군사분계선 인근의 개성이 남북간 화해·협력의 새로운 도시로 탈바꿈할 수 있기를 기대한다.

홍순직 연구위원 (sjhong@hri.co.kr ☎ 3669-4182)