

동향과 분석

‘한반도 신뢰프로세스’ 의의 및 추진과제

김시운

개성공단과 중소기업: 현황과 전망

이재호, 이원경

개성공단과 중소기업: 현황과 전망

이재호 | 중소기업연구원 연구위원 | jhle01@kosbi.re.kr, 이원경 | 중소기업연구원 연구원 | wkleer@kosbi.re.kr

I. 머리말

국내 중소기업이 겪고 있는 고임금과 인력난, 고비용의 땅값 및 임대료는 새삼 강조할 필요도 없는, 이미 우리 모두가 익히 알고 있는 사실이다. 급속한 경제발전과 소득의 향상에서 기인하는 이와 같은 생산요소의 수급 측면에서 나타나는 어려움은 이미 구조화되었고, 따라서 이로 인해 기업 운영상의 어려움을 겪는 중소기업들은 사실상 별다른 대책을 마련하기도 거의 불가능한 형편이다.

특히 인력을 많이 필요로 하는 노동집약적 업종(섬유·의류 및 신발 등)에 종사하는 중소기업의 경우 이러한 어려움을 회피하면서 기업을 운영할 수 있는 현실적인 선택은 보다 싼 임금과 풍부한 노동력을 제공할 수 있는 해외(중국 및 베트남 등)로 공장을 이전하는 것이었다. 90년대 이후 시작된 노동집약적 업종의 대대적인 해외이전은 이와 같은 사실을 그대로 반영한 것이었다.¹⁾

그러나 중국 등으로의 해외 진출로 인해 진출 초기에 누렸던 싼 임금과 풍부한 노동력에 의한 이점은 투자대상국의 경제가 발전하고 소득수준이 높아지면서 점차 사라지게 되었다. 중소기업이 다시 동일한 혜택을 누리기 위해서는 또 다른 제3의 투자대상국에 관심을 둘 수밖에 없지만, 생산기지의 해외 이전은 생각처럼 그리 쉬운 일이 아니며 더욱이 제3의 투자대상국이 가지고 있는 열악한 제반 인프라와 물류조건 등을 생각할 때 공장의 이전을 통해 기업의 수지타산을 맞추기는 더욱 어려운 일이다. 2000년대 초·중반 이후 대다수의

1) 2002년에 기업은행이 조사한 90년대 이후 중소 제조업의 해외이전 사유에서 중소기업의 약 92.5%가 '저임금과 풍부한 인력'을 이전목적으로 거론한 점만 보아도 이러한 사정을 충분히 짐작할 수 있다(CEO Information, 제416호, 삼성경제연구소, 2003에서 재인용).

해외 진출 중소기업과 해외 진출을 고려하고 있는 중소기업은 이와 같은 진퇴양난의 어려움 속에 처해 있었던 것이 사실이었다.

2003년에 착공된 개성공단은 이러한 어려움에 처해 있던 중소기업들의 피난처이자 새로운 기회의 땅이었다. 당시 개성공단에의 입주 경쟁률이 9:1까지 올랐던 점을 감안하면 중소기업이 느끼는 개성공단의 매력과 경쟁력은 상당히 컸다고 볼 것이다. 실제로 개성공단은 세계의 어느 공단과 비교해도 경쟁력 있는, 싼 임금과 양질의 풍부한 노동력 그리고 낮은 지가와 물류 등에서의 유리한 입지조건을 제공할 수 있었다. 그러나 개성공단은 공단 자체가 지닌 이와 같은 경쟁력을 일시에 무력화시킬 수 있는 치명적인 약점도 동시에 지니고 있었는데, 그것은 바로 개성공단 자체가 남과 북의 합의에 의해 북한지역에 조성된 공단이라는 태생적 한계였다. 다시 말해 이는 어느 일방이 약속을 지키지 않을 경우 공단의 운영에 심각한 위기가 초래될 수 있는 근본적인 위험인 것이었다.

실제로 올해 4월, 우리는 이러한 우려와 근본적 위험을 직접적인 현실로 경험하게 되었다. 물론 일곱 차례의 협상 끝에 재가동에 합의하기는 했지만, 개성공단이 폐쇄 위기까지 몰리게 된 것은 사실 매우 충격적인 일이었다. 왜냐하면 그동안 북한의 미사일 발사와 핵실험은 물론 심지어 천안함 폭침사건과 연평도 포격사건이 발생했음에도 불구하고 개성공단의 정상적 가동에 심각한 영향을 미친 적은 없었기 때문이었다.

개성공단의 재가동은 입주기업들의 미래를 위해서나 남북 간 관계 회복을 위해서도 분명 환영할 만한 일이다. 그러나 국내 중소기업의 피난처이자 기회의 땅인 개성공단이 향후 어떠한 모습으로 변모할 수 있을지는 여전히 불투명하다. 그동안 개성공단이 제공해 온 핵심적인 경쟁력, 즉 싼 임금과 풍부한 노동력 그리고 유리한 입지조건 등에서 비록 그 해결책을 모색한다고 하더라도 현실적으로 이미 풍부한 노동력은 사라졌다. 실제로 개성공단 입주기업의 대다수가 노동력의 부족을 호소하고 있는 실정이다. 사정이 이러함에도 개성공단은 여전히 미래에도 국내 중소기업들의 피난처이자 기회의 땅으로 남을 수 있는 것인가? 만약 그렇지 않다면 우리는 무엇을 준비해야 하는가?

본고에서는 이와 같은 의문을 다루기로 한다. 이를 위해 먼저 국내 중소기업들에 개성공단은 어떠한 의미인지를 살펴본다. 이후 개성공단의 현황을 파악하고 이어 애초 구상한 개성공단의 비전을 돌이켜 보고 남겨진 과제를 점검한다. 이들 내용을 요약하고 정책적 시사점을 도출하는 것으로 결론을 대신한다.

II. 개성공단과 중소기업

1. 국내 중소기업의 현주소

서론에서 언급한 바와 같이 국내 중소기업이 겪는 인력난과 고임금, 고지가와 임대료 등은 이미 어제오늘의 일이 아니라 사실상 우리 경제에 구조화된 변화이다. 어쩌면 경제발전과 소득수준의 향상으로 초래된 이와 같은 당연한 변화에 적절히 적응하지 못한 중소기업은 결국 도태될 수밖에 없는 것도 엄연한 시장경제의 이치이다.

그러나 경제발전에 따른 중소기업의 구조조정과 구조고도화에 대한 압박을 당연시한다고 해도 실제로 국내 중소기업이 겪는 고통이 매우 심각하고 이로 인해 국민경제적으로 그 부정적인 효과가 매우 크다고 생각된다면 그 해결책을 모색하는 것 또한 경제학의 일부임을 부인하기는 어렵다.

특히 이와 같은 구조조정과 구조고도화에 대한 압박을 심하게 받고 있는 노동집약적 중소기업의 경우 이들 기업에 종사하는 근로자들의 고용문제와 더불어 이들 기업들이 특정 지역(예를 들어 대구 섬유, 부산 신발 등)을 중심으로 집적되어 있어 발생하는 지역경제의 위축문제도 국가경제 전체의 안정성을 떨어뜨리고 불균형을 심화시키는 심각한 요인으로 작용한다.

또한 비록 서서히 경쟁력을 상실할 수밖에 없는 전통산업(소위 사양산업)이라고 할지라도 서비스산업에서의 고용흡수력이 매우 제한되어 있는 경제에서는 일정 정도의 생산능력을 유지해야 부품·소재 및 기자재·설비 등의 연관 사업 및 서비스산업도 국내에서 일정 정도의 기반을 유지할 수 있다는 측면도 쉽게 간과하기 어렵다.

물론 본고의 목적은 국내 중소기업이 겪는 전반적 어려움과 이를 위한 해결책을 제시하는 데 있지는 않다. 이미 언급한 바와 같이 본 절에서는 다만 국내 중소기업에 있어 그들이 당면한 어려움을 해소하고 기업을 정상적으로 운영함에 있어 개성공단이 어떠한 의미로 다가올 수 있는지를 먼저 살펴보고자 한다.

이를 위해 우선 국내 중소기업의 위상, 즉 현주소에 대해 살펴보기로 한다. 다음의 표는 지난 5월 중소기업중앙회가 보고한 중소기업의 위상과 관련된 지표들 중에서 몇 가지 참고 될 만한 내용들을 요약한 것이다. 먼저 국민경제에서 차지하는 중소기업의 위상을 살펴보기로 한다.

다음의 <표 1>에서 보듯이 전(全)산업을 대상으로 할 경우 중소기업은 전체 사업체의 99.9%를, 그리고 종사자 수에 있어서는 86.9%를 차지하고 있다. 종사자 수 5인 이상의 제조업을 대상으로 할 경우 이 비율은 99.4%와 76.7%로 다소 감소한다(표 2 참조).

<표 1> 전(全)산업(2011년 기준) 중 중소기업의 위상

(단위: 개, 명, %)

구 분	전 체(A)	중소기업(B)		대기업(D)	비 중		
		소상공인(C)			중소기업(B/A)	소상공인(C/A)	대기업(D/A)
사업체 수	3,234,687	3,231,634	2,834,954	3,053	99.9	87.6	0.1
종사자 수	14,534,230	12,626,746	5,548,741	1,907,484	86.9	38.2	13.1

주: 종사자 1인 이상 사업체, 전(全)산업 기준.
 자료: 통계청, 「전국사업체조사」 재편/가공.

<표 2> 종사자 5인 이상 제조업(2011년 기준) 중 중소기업의 위상

(단위: 개, 명, 억원, %)

구 분	전 체(A)	중소기업(B)	대기업(C)	비 중	
				중소기업(B/A)	대기업(C/A)
사업체 수	114,651	114,020	631	99.4	0.6
종사자 수	3,030,441	2,323,439	707,002	76.7	23.3
생 산 액	15,600,915	7,264,432	8,336,483	46.6	53.4
부가가치	5,015,507	2,373,824	2,641,683	47.3	52.7

주: 종사자 5인 이상 사업체, 제조업 기준.
 자료: 통계청, 「광업-제조업조사」 재편/가공.

이처럼 사업체 수와 종사자 수에 있어서 절대적으로 높은 수치를 차지하고 있는 중소기업이지만 생산액과 부가가치 비중에서는 전체의 절반에도 미치지 못하는 열세를 보인다. <표 2>에서 보듯이 제조업 전체 사업체 수의 99.4%를 차지하고 있는 중소기업들의 생산액은 절반에도 못 미치는 46.6%에 그치고 있으며 이는 부가가치(47.3%)도 마찬가지이다. 오히려 사업체 수에 있어 0.1%를 차지하고 있는 대기업이 생산의 53.4%를 담당하고 있으며 부가가치 역시 52.7%를 차지하고 있다.

물론 이러한 수치가 의미하는 것은 간단하다. 우리 국민들의 대다수(제조업의 경우 약 76.7%)가 중소기업에 종사하고 있지만 이들이 생산하는 금액과 부가가치는 대기업에 비해

절대적으로 열세에 놓여 있다는 이야기이다. 전체 국민들의 후생수준을 높이기 위해서는 중소기업이 창출하는 생산액과 부가가치가 더욱 높아져야 할 것이나 실상은 유감스럽게도 전혀 그렇지 못하다. 중소기업과 대기업의 격차 및 양극화 현상은 이미 널리 알려져 있는 사실로 새삼스러울 것도 없으나, 문제는 이러한 현상이 시간이 흘러도 여전히 개선되지 못하고 있다는 점이다.²⁾

다음의 <표 3>에서 보듯이 중소기업중앙회가 수행한 조사기간(2006~11년) 중 생산액과 부가가치에 있어 대기업과 중소기업의 격차는 시간이 흐를수록 더욱 커지는 것으로 나타나고 있다.

<표 3> 중소기업 및 대기업의 생산액

(단위: 조원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증 감 (‘06-’11)
제 조 업	906.4	989.0	1,167.6	1,167.8	1,386.6	1,560.1	653.7 (72.1)
- 중소기업 (비중)	447.5 (49.4)	481.6 (48.7)	542.0 (46.4)	555.8 (47.6)	651.4 (47.0)	726.4 (46.6)	278.9 (62.3)
- 대 기 업 (비중)	458.9 (50.6)	507.4 (51.3)	625.6 (53.6)	612.0 (52.4)	735.2 (53.0)	833.6 (53.4)	374.7 (81.7)

주: 종사자 5인 이상 사업체 기준. 증감(‘06-’11)은 2006년 대비 증감이며, () 안은 증감률(%)임.
자료: 통계청, 「광업-제조업조사」 재편/가공.

<표 4> 중소기업 및 대기업의 부가가치

(단위: 조원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증 감 (‘06-’11)
제 조 업	324.9	344.9	384.9	392.7	454.8	501.6	176.7 (5.4)
- 중소기업 (비중)	165.9 (51.1)	174.6 (50.6)	189.5 (49.2)	198.2 (50.5)	215.7 (47.4)	237.4 (47.3)	71.5 (4.3)
- 대 기 업 (비중)	159.0 (48.9)	170.3 (49.4)	195.4 (50.8)	194.5 (49.5)	239.0 (52.6)	264.2 (52.7)	105.2 (6.6)

주: 종사자 5인 이상 사업체 기준. 증감(‘06-’11)은 2006년 대비 증감이며, () 안은 증감률(%)임.
자료: 통계청, 「광업-제조업조사」 재편/가공.

2) 일각에서는 대기업과 중소기업의 격차 및 양극화 현상은 전 세계적으로 전개되고 있는 글로벌화와 무한경쟁 그리고 기술진보의 결과에 의한 자연스러운 현상으로 이러한 현상에 대해 부정적인 편견을 가질 필요가 없다는 주장도 제기하고 있다. 이 문제는 본고의 연구범위를 벗어나므로 더 이상 언급하지 않기로 한다.

생산액의 경우 전체에서 차지하는 중소기업의 비중은 2006년 49.4%에서 2009년 47.6%를 거쳐 2011년에는 46.6%로 감소하였다. 부가가치도 이와 비슷하여 2006년의 51.1%에서 2009년 50.5% 그리고 2011년에는 47.3%로 감소하였다. 시간이 갈수록 대기업에 비해 중소기업의 어려움이 더욱 가중되고 있음을 짐작케 한다.

실제로 조사기간 중 중소기업의 경영환경을 경영지표를 통해 살펴보면 다음의 <표 5>에 나타난 바와 같이 매출액 영업이익률은 2000년대 중반보다 조금 개선된 것으로 나타나고 있으나 2009년(5.61%)과 2010년(5.55%)에 비해서는 낮아진 수치(5.10%)를 보이고 있다. 안정성 지표인 부채비율의 경우에는 여전히 150%가 넘는 수치를 나타내고 있는데, 이는 대기업의 90% 내외 수준과 비교하면 격차를 보이는 것이다. 한편, 부가가치율의 경우 2000년대 중반 이후 지속적으로 감소 추세를 시현하고 있어 좀처럼 개선된 모습을 보이지 못하고 있다.

<표 5> 제조업 중소기업 및 대기업의 주요 경영지표

(단위: %)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
매 출 액 영업이익률	중소기업	4.25	4.31	4.43	5.10	5.61	5.55	5.10
	대 기 업	7.16	5.98	6.82	6.58	6.43	7.67	6.13
부채비율	중소기업	152.51	145.35	150.86	155.57	148.13	145.09	153.34
	대 기 업	86.13	85.49	88.79	111.46	100.83	91.26	92.60
부가가치율	중소기업	25.78	24.50	25.52	23.55	23.14	22.38	21.77
	대 기 업	22.20	21.02	21.93	19.94	20.08	20.45	18.06

주: 1) 제조업 기준, 중소기업은 종사자 수 5~299인, 대기업은 300인 이상인.
 2) 매출액 영업이익률=영업이익/매출액, 금융비용 부담률=금융비용/매출액, 부채비율=총부채/자기자본, 부가가치율=부가가치/매출액.
 자료: 중소기업중앙회, 『중소기업경영지표』, 한국은행, 『기업경영분석』, 각 연도.

전체 중소기업의 경영환경이 전반적으로 개선되지 못하고 있는 가운데 특히 노동집약업종(섬유·의류·신발 등)에 종사하는 중소기업들의 사정은 더욱 좋지 않은 것으로 나타난다. 다음의 <표 6>은 섬유제품과 의류 및 액세서리 그리고 가죽가방 및 신발 업종에 종사하는 국내 중소기업들의 현황을 정리한 것이다. 표에서 보듯이 이들 노동집약업종에 종사하는 중소기업들의 경우 기업 수와 노동자 수 그리고 출하액과 부가가치 부문에서 제조업 전체는 물론 이에 종사하는 전체 중소기업의 평균적인 성장치에 훨씬 못 미치는 매우 열악한 실적을 보이고 있다.

기업 수의 경우 2000~11년간 전체 제조업이 연평균 1.92% 증가하였고 중소기업 전체가 1.96% 증가한 반면, 섬유·의복·신발 업종의 중소기업들은 오히려 -3.89%로 감소세를 시현하였다. 또한 종사자 수에 있어서도 전체 중소기업들이 기간 중 연평균 1.78% 증가한 반면, 섬유·의복·신발 업종의 중소기업들은 연평균 5.4% 감소하였다.

〈표 6〉 섬유·의복·신발 관련 국내 중소기업의 현황

		2000	2001	2003	2005	2007	2009	2011	연평균 증가율 (%)
기업 수 (개)	제조업 (전체)	51,148	52,317	54,880	57,198	61,785	57,996	63,047	1.92
		-	(2.3)	(0.6)	(4.4)	(4.8)	(-0.8)	(8.7)	
	제조업 (중소기업)	50,440	51,652	54,230	56,561	61,155	57,396	62,413	1.96
		-	(2.4)	(0.7)	(4.5)	(4.9)	(-0.8)	(8.7)	
	섬유·의복·신발 (중소기업)	10,516	10,123	8,737	7,503	7,364	6,544	6,794	-3.89
		-	(-3.7)	(-10.4)	(-4.4)	(3.3)	(-2.6)	(3.8)	
노동자 수 (천명)	제조업 (전체)	2,311	2,265	2,324	2,443	2,508	2,453	2,695	1.41
		-	(-2.0)	(0.2)	(2.4)	(0.9)	(-0.1)	(9.9)	
	중소 제조업 (중소기업)	1,636	1,640	1,713	1,779	1,844	1,804	1,987	1.78
		-	(0.3)	(0.6)	(3.2)	(2.5)	(0.7)	(10.2)	
	섬유·의복·신발 (중소기업)	326	301	255	207	188	172	177	-5.40
		-	(-7.5)	(-11.5)	(-8.0)	(-2.4)	(-2.5)	(2.7)	
출하액 (백억원)	제조업 (전체)	52,931	54,834	62,998	79,863	94,471	112,299	149,135	9.87
		-	(3.6)	(6.5)	(7.5)	(10.3)	(0.9)	(32.8)	
	중소 제조업 (중소기업)	23,798	25,505	30,313	37,456	43,759	50,816	66,116	9.73
		-	(7.2)	(6.8)	(9.2)	(9.0)	(3.2)	(30.1)	
	섬유·의복·신발 (중소기업)	3,050	3,219	2,923	2,739	2,736	3,088	3,724	1.83
		-	(5.5)	(-7.9)	(-3.3)	(1.7)	(5.0)	(20.6)	
부가가치 (백억원)	제조업 (전체)	20,519	20,665	23,678	29,115	32,901	37,450	48,020	8.04
		-	(0.7)	(5.3)	(3.4)	(8.2)	(1.9)	(28.2)	
	중소 제조업 (중소기업)	9,803	10,150	11,846	14,199	15,835	17,955	21,563	7.43
		-	(3.5)	(7.8)	(7.8)	(7.7)	(4.4)	(20.1)	
	섬유·의복·신발 (중소기업)	1,295	1,310	1,215	1,154	1,127	1,229	1,422	0.85
		-	(1.2)	(-2.0)	(-2.8)	(1.6)	(7.2)	(15.7)	

주: 1) () 안은 전년비 증가율을 의미하고, 2011년의 증가율은 2010년 데이터의 부족으로 2009년 기준으로 산출한 금액임.

2) 연평균 증가율은 2000~11년까지의 금액을 이용하여 산출함.

자료: 통계청(www.kosis.kr).

한편, 출하액과 부가가치액에 있어서도 전체 중소기업은 동일 기간 중 각각 연평균 9.73% 및 7.43%의 성장세를 시현하였으나, 섬유·의복·신발 업종의 중소기업들은 불과 1.83% 및 0.85%의 성장을 보이는 데 그치고 있다. 이러한 수치들은 노동집약적 업종에 종사하는 국내 중소기업들의 한계상황을 그대로 대변하는 것이다.

2. 중소기업의 입장에서 바라본 개성공단의 의의와 경쟁력

1997년 국가부도의 위기에서 채산성이 악화된 많은 중소기업들이 생산거점을 중국 등 해외로 이전하였다. 이들이 해외로 생산거점을 이전한 주된 이유는 대부분 고임금과 인력난, 고지가와 임대료 등에 기인한 경영상의 어려움 때문이었다. 하지만 이전 초기에 누렸던 해외 진출의 이점도 투자대상국의 경제가 급성장하면서 점차 사라지고 있었다.

기업의 생존을 위해 또 다른 제3의 투자국을 모색하고 있던 중소기업, 그리고 국내에서 힘겹게 기업을 운영하며 해외 진출을 모색하고 있던 중소기업들에게 개성공단은 피난처이자 기업생존의 활로가 될 수 있는 기회의 땅으로 다가왔다.

2003년 6월에 착공한 개성공단이 이들 기업에 활로이자 기회의 땅으로 다가온 이유는 사실 간단하다. 이들 중소기업이 당면한 많은 고민들이 개성공단에 입주하는 것만으로도 거의 대부분이 해결될 수 있었기 때문이었다. 당시 개성공단은 국내 중소기업들이 모색해 온 제3의 어떤 투자처보다도 월등한, 경쟁력 있는 입지조건을 제시하였다. 물론 가장 큰 매력은 최저임금 월 50달러의 낮은 인건비와 양질의 풍부한 노동력이었다. 즉, 중국과 비교해도 1/3도 안 되는 저렴한 인건비로 양질의 노동력 확보가 가능해진 것이었다. 당연한 이야기이지만 당시 평당 15만원 정도의 땅값과 정책자금을 활용해 투자금의 일부를 보충할 수 있다는 점도 역시 커다란 매력이었다.

기업의 입장에서 볼 때 개성공단은 단지 낮은 인건비와 양질의 노동력만을 의미한 것은 아니었다. 개성공단은 서울에서 차로 1시간 거리에 위치하고 있어 사실상 수도권 공단과 별 차이가 없었다. 또한 북한 근로자는 같은 민족으로 동일한 언어를 쓰고 손재주도 좋았다. 당연히 작업지시와 품질관리에 있어 해외 공단보다 유리한 점이 많았다. 또한 남북 간의 거래가 민족거래로 취급되어 무관세 혜택을 받을 수 있다는 점도 무시하기 어려운 혜택이었다.

실제로 국내 중소기업이 인식한 개성공단의 장점과 매력은 당시의 입주경쟁률에서 충분히 드러났다. 2004년 5월 1단계 시범단지 분양공고가 나왔을 때 136개의 업체가 지원했고 이 중 로만손, 신원, 리빙아트(현 소코노쿠진웨어), SJ테크 등 15개 업체가 선정되었다. 9:1이 넘는 경쟁률이었다. 또한 북핵위기로 인해 그동안 연기되었던 개성공단 1단계 2차 분양이 2007년 4월에 이루어졌는데, 2차 분양 역시 2.3:1의 경쟁률을 보이면서 187개 기업이 선정되었다. 이 중에는 3개의 외국계 기업도 포함되었다.³⁾

3) 인조손톱을 만드는 천진진희미용실업유한공사(한국법인 대신디바), 봉제업체인 성거나복장유한공사(한국법인 SW성거나) 등 중국계 2개 업체와 자동차 부품을 생산하는 독일계 업체 한국프레틀이 바로 이들 기업이었다.

그렇다면 개성공단은 해외 또는 국내의 다른 유사한 공단과 비교해 볼 때도 정말 월등한 경쟁력을 보유한 것일까? 보다 객관적인 자료를 통해 이를 비교해 보자. 다음의 표는 현대경제연구원에서 조사한 개성공단의 경쟁력 비교 자료이다.

〈표 7〉 개성공단 경쟁력 비교: 중국, 베트남, 한국 시화공단의 입지조건과 비교

		청도공단 (중국)	탄두언공단 (베트남)	시화공단 (한국)	개성공단 (북한)
노동 및 임금	최저임금 (달러/월)	194.0 (3.0배)	95.8 (1.5배)	831.0 (13.0배)	63.8 (1.0배)
	전년 대비 최저임금 인상률	13%	29%	6%	5% 이내 (법규로 제한)
	노동생산성	60%	40%	100%	71%
	이직률 및 인력 수급	이직률 높음. 인력 수급 어려움.	이직률 높음. 구인난(3D 업종 기피)	인력 부족 외국인 근로자 채용	이직률 낮음. 인력 부족
토지 가격 (달러/m ²)		100~300 (3.8배)	200~260 (5.9배)	658 (16.9배)	39 (1.0배)
세 제		25%(기업소득세). 외국인 기업에 대한 우대 제도 폐지		10~22%(법인세)	14%(기업소득세)
물 류	왕복 물류비(달러)	최소 1,020 (컨테이너 20FT)	최소 1,130 (컨테이너 20FT)	-	318~364 (왕바디 지입차)
	운송기간	5~7일 (산둥선-인천)	9~10일 (호치민-부산)	-	1일 이내 (최단시간: 2시간)
	관 세	6.5~13%	8~13%	-	무관세

자료: 현대경제연구원, 「경제주평(2012.6.28)」.

표에서 보듯이 개성공단은 국내 또는 제3국의 유사 공단과 비교할 때 인건비와 토지 사용료, 생산성, 세제, 물류비용 등에서 월등한 경쟁력을 보유하고 있다. 통상 경제특구의 성공조건은 노동력 공급 및 임금, 세제, 토지 사용료 등과 같은 제도적·경제적 조건과 지리적 부분을 고려하는 물리적 조건 등의 요소로 구성되는데, 이 모든 조건에서 개성공단은 국내외 유사 공단에 비해 경제특구로서의 성공조건을 구비하고 있었다.

개성공단의 최저임금은 1인당 월 63.80달러로 국내 시화공단 임금의 1/13에 지나지 않고 중국 및 베트남의 유사 공단에 비해서도 약 1/3~2/3 수준에 불과하다. 또한 최근 중국 등의 인건비가 급격하게 상승하고 있음에 비해 개성공단의 임금인상률은 남북 간 합의에 의해 원칙적으로 연 5%로 제한되어 있다는 점도 매우 큰 장점이다. 이와 더불어 낮은 인건비에도 불구하고 국내 시화공단을 100%로 볼 때 개성공단의 노동생산성은 71%로, 중국(60%)과 베트남(40%)의 공단보다 오히려 훨씬 높은 수준을 기록하고 있다. 더욱이 언어소통에 있어서도

전혀 문제가 없고 북측 근로자들의 학력수준도 높아 작업이해도가 높고, 또한 손재주가 좋다는 점도 큰 장점으로 부각되었다. 한편, 북한체제의 특성으로 인해 근로자의 이직률도 중국과 베트남의 유사 공단보다 훨씬 낮아 기업의 근로자 재교육에 대한 비용부담이 크게 감소된다는 측면도 또 다른 장점이다.

토지 가격 및 세제에 있어서도 개성공단은 국내 및 제3국의 유사 공단과 비교할 때 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 개성공단의 토지 사용료는 한국 시화공단의 1/17 수준이며 중국과 베트남 공단에 비해서도 각각 1/3.8 및 1/6 수준에 불과하다. 또한 개성공단의 기업소득세는 14% 수준인데 이는 중국 및 베트남의 유사 공단이 모두 25%를 부과하고 있는 것에 비해 매우 낮은 수준이다. 당연한 이야기이지만 낮은 토지 사용료는 기업들의 초기 입주비용을 줄이는 데 크게 도움이 되며, 낮은 기업소득세는 기업들의 이윤율을 높이는 데 기여한다.

이 외에도 물류비와 운송기간, 관세 측면에서도 개성공단은 중국 및 베트남의 공단보다 월등한 경쟁력을 보유하고 있다. 개성공단은 남한과의 지리적 인접성으로 인해 왕복 물류비가 매우 낮아 중국과 베트남 공단 물류비의 1/3 수준에 불과하다. 운송기간 역시 1일 이내로 시화공단을 제외한 여타 국가의 공단보다 물류 운송시간을 크게 단축시킬 수 있다. 더욱이 개성공단은 민족 간 거래로 취급되어 무관세가 적용되므로, 제품의 반입 및 반출에 따르는 별도의 관세비용을 지불할 필요가 없다.

이상에서 보듯이 개성공단은 특히 인건비 상승 등으로 어려움을 겪고 있는 중소기업들에게 제기 가능한 활로를 제공할 수 있을 정도로 비용 및 여타 지원조건에서 월등한 경쟁력을 보유하고 있다. 이러한 개성공단의 입지조건과 경쟁력은 특히 국내 중소기업들에 시사하는 바가 적지 않다. 주지하다시피 그간의 산업화 역사에서 전통·생활산업(섬유·의류 및 신발 산업 등)과 전기·전자 및 기계·금속 등의 생산조립부문은 한국의 경제성장과 국민소득의 증가에 크게 기여하였다.

그러나 한국경제가 성장하고 소득수준이 높아지는 동시에 산업구조가 고도화되면서 이들 업종에 속한 중소기업들은 더 이상 국내에서의 생산활동을 영위하기가 어려운 한계상황에 봉착하게 되었다. 한계상황의 극복을 위해 이들 중소기업들은 90년대 이후 저렴한 인건비와 풍부한 노동력을 찾아 중국 등으로 활발하게 진출하였으나, 최근의 급격한 인건비 상승과 경영악화로 U턴을 실행·모색하는 기업이 증가할 정도로 그 형편이 어려워지고 있는 것이 당연한 현실이다. 따라서 개성공단이 보유한 비용 및 여타 지원조건에서의 경쟁력은 국내에서 한계상황에 놓은 이들 중소기업과 U턴을 모색하는 중소기업들에 있어서는 피난처이자 기회의 땅으로 다가올 수 있었던 것이다.

III. 개성공단의 현황

1. 개성공단의 성과와 문제점

교역 초기인 1989년에 불과 1천9백만달러였던 남북교역액은 2012년에 약 19억7천1백만달러로 최고치를 기록하면서 100배 이상의 성장세를 시현하였다. 교역건수도 67건에서 2012년 현재 약 81,815건으로 급성장하였고, 교역품목 역시 25개에서 731개로 대폭 확대되었다. 이와 같은 남북교역의 증가세는 2004년 이후 본격적으로 가동된 개성공단의 급성장에 힘입은 측면이 높다. 실제로 개성공단 교역액은 2004년 이래 연평균 62.7%의 증가세를 보이면서 2004년 4천만달러에서 2012년 19.6억달러로 급성장하였다.

더욱이 2010년에는 5·24조치로 인해 일반교역과 위탁가공교역이 막히면서 상업적 거래에 있어 개성공단이 차지하는 비중은 더욱 증가하여, 개성공단의 거래는 전체 교역에서 75.5%로 절대적인 비중을 차지하였다. 이러한 개성공단 교역의 급증은 2005년 18개였던 개성공단의 가동기업 수가 2012년에는 123개로 증가하였고, 2005년에 1,491만달러였던 총생산액이 2012년에는 4.7억달러를 기록한 것을 통해서도 확인할 수 있다.

한편, 1998년 정주영 회장의 소떼방문을 계기로 본격 시작된 남북한 민간인 교류는 2005년(약 8만8천명)에 이미 지난 60년간의 왕래인원을 초과하였고, 이후 개성공단의 본격 개발 및 남북연결 도로 개통으로 인해 2006년에는 연간 남북왕래 인원이 10만명을 돌파하였다. 남북관계가 경색되었던 2008년 이후에도 개성공단을 통한 인적교류는 지속되어 왔고, 2012년에는 연간 개성공단 방문 인원이 12만명을 기록하여 개성공단 방문 누적인원수는 관광객을 포함하여 94만명에 달하였다.

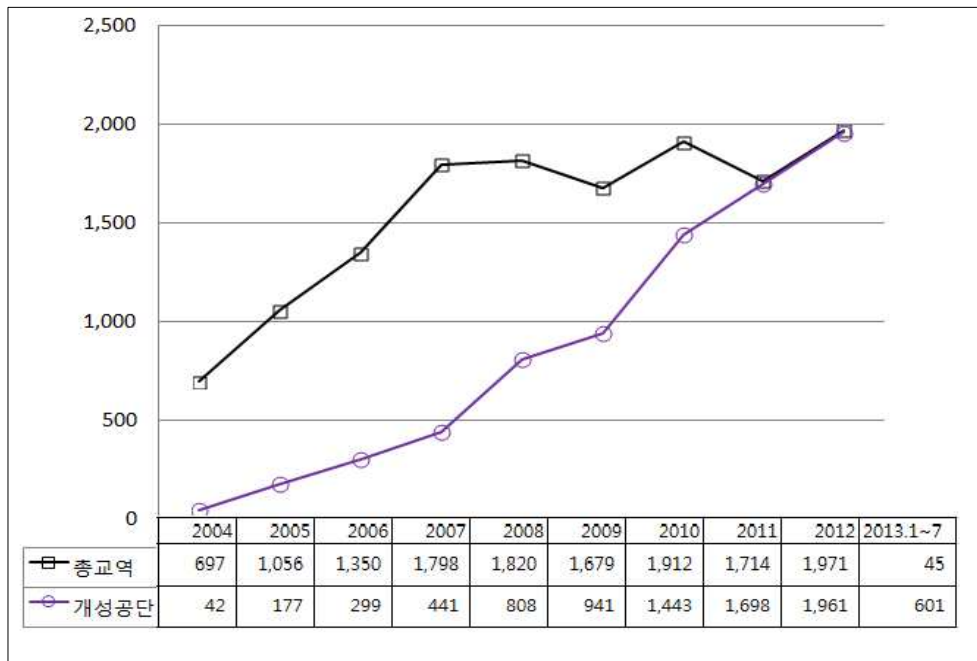
개성공단 교역은 상술한 규모 면에서의 양적 성장과 더불어 질적인 성장도 이끌어 왔다. 비록 개성공단이 북한경제 전반과 긴밀하게 연결되어 있지 않아 북한경제에 미치는 영향력이 그리 크지 않다는 한계가 존재하기는 하나 산업단지의 조성 등 직접투자단계로까지 남북경제협력의 발전하였다는 점은 매우 고무적인 것이었다. 또한 개성공단을 통해 북한 현지 근로자가 남한 기업주 및 근로자와 접촉할 기회를 갖게 되었고 이로써 시장경제체제를 학습할 기회를 얻을 수 있었다는 점도 개성공단이 거둔 또 하나의 성과였다.

물론 가장 중요한 점은 개성공단의 운영이 남북 모두에 경제적 이득을 거둘 수 있는 가능성을

확인시켜 주었다는 점이다. 개성공단에 입주한 국내 중소기업들은 개성공단에서의 생산이 여타 국가에서의 생산보다 수익성을 높이는 데 도움이 되며, 따라서 재기의 활로를 모색할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다는 점을 알게 되었다. 이미 앞에서 설명한 바와 같이 개성공단은 임금, 지가, 세금, 물류, 관세비용 등에서 여타 국가의 공단보다 훨씬 유리한 조건을 제공한다. 북한 역시 근로자들의 일자리 확보와 외화수입이라는 경제적 이득을 얻었다. 2005년 6천명이었던 개성공단의 북한 근로자가 2012년에 5만 3천명까지 증가하였고, 이를 통해 북한은 연 1억달러에 가까운 외화수입을 거둘 수 있었다.

〈그림 1〉 남북 간 개성공단 교역 및 총교역 현황

(단위: 백만달러)



자료: 통일부.

〈표 8〉 개성공단 현황

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
생산액 (만달러)	1,491	7,373	18,478	25,142	25,647	32,332	40,185	46,950
방문인원 (명)	40,874	60,999	100,092	152,637	111,830	122,997	114,435	120,119
가동기업 수	18	30	65	93	117	121	123	123
북측 근로자 (명)	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448
남측 근로자 (명)	507	791	785	1,055	935	804	776	786

자료: 통일부.

이와 같이 개성공단은 남과 북이 경제협력사업을 통해 서로 이익을 얻을 수 있는 가능성과 잠재력을 확인시켜 주었다. 물론 북한이 얻은 개성공단을 통한 시장경제체제에 대한 학습효과, 자본 및 기술, 품질·생산 관리 노하우 등의 흡수 등은 또 다른 파생적인 이득이었다. 물론 개성공단은 향후의 통일비용 감소와 통일기반 조성에도 크게 도움이 될 것으로 기대할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 성과에도 불구하고 대립적 분단국의 특수성과 이로 인해 파생되는 한계로 인해 개성공단은 여전히 최초의 사업동인을 뛰어넘지 못하는 단계에서 정체하고 있다. '각종 제도 및 인프라 등 사업여건의 취약'이라는 북한이 가진 고유의 제약요소를 별개로 하더라도 남북관계의 악화 등 정치·군사적인 측면에서 발생하는 근본적인 한계는 개성공단의 발전을 저해하는 가장 큰 요인으로 작용한다.

그동안 남북경협 및 개성공단 사업과 관련된 문제점은 다양한 경로와 매체를 통해 너무나 자주 소개되어 왔다. 이러한 것들을 열거해 보자면 북한의 개방의지 및 경제마인드 부족, 제도적 장치의 미흡, 생산기반 및 관련 인프라의 취약성, 3통 문제, 상사분쟁의 해결문제 등 매우 다양하다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제들을 야기시키는 보다 근본적인 이유는 단 한가지이다. 그것은 바로 남과 북의 신뢰성 부족에서 오는 대립과 갈등구조이다. 즉, 남북한의 정치적 환경이 주는 리스크는 남북경협의 안정적 추진과 발전을 가로막는 가장 큰 장애요인이 되고 있는 것이다. 이에 더해 국제사회와 적대관계를 형성해 온 북한의 정치·외교적 고립정책은 정상적인 민간 경협사업을 어렵게 만드는 또 다른 제약요인으로 작용하고 있다.

2. 개성공단의 가동 중단과 재가동

최근 남북한은 지난 25년간 갈등과 협력의 부침 속에서도 유지되어 온 남북경협이 전반적으로 중단되고, 또한 현 상태에서 가장 합리적인 경제협력 모델로 자리를 잡아 온 개성공단이 잠정적으로 가동 중단되는 초유의 사태를 겪었다. 2010년 5·24조치 이후 일반·위탁가공 교역, 대북지원 등 대부분의 남북경협이 거의 단절되었던 상황에서도 개성공단만은 남북경협의 유일한 통로로 남아 있었으나, 지난 4월 남북관계의 악화로 인해 개성공단마저 가동이 중단되는 상황이 발생하게 된 것이다. 물론 험난한 합의과정을 거쳐 지난 9월 13일 개성공단이 재가동되었으나, 이번의 개성공단 사태는 우리 정부와 입주기업들에게 개성공단의 정치적 민감성과 더불어 관련 제도의 부재 등을 다시 한 번 확인시킨 사건으로 남았다.

개성공단 중단 사태는 북한이 한미 합동군사훈련, 대북제재 등을 문제 삼아 촉발되었다. 금년 3월 27일 북한은 남북한 군 통신선 차단을 시작으로 4월에는 개성공단 통행제한 조치, 북측 근로자의 출근 중단, 우리 측 정부 및 기업 대표와의 회담 거부 등 일련의 행동을 취하였다. 북한과의 정상적인 회담이 불가능한 상황에서 우리 정부는 5월 3일 남측 인원을 전원 철수시켰고, 개성공단은 잠정 폐쇄되었다.

이후 7월 남북 간 실무회담이 개최되었으나 양국 간 이견차를 좁히지 못하였고, 이어 8월 14일 제7차 남북실무회담에서 남북은 결국 「개성공업지구의 정상화를 위한 합의서」를 채택하여 개성공단의 정상화에 합의하였다. 본 회담에서 남북 양측은 이번 공단 가동 중단으로 인한 기업들의 피해 보상 관련 문제와 향후의 정상화 방안을 논의하기 위한 '개성공단 남북공동위원회'의 구성에 합의하였다. 이에 따라 개성공단 남북공동위원회가 구성되고 9월 2일과 9월 10~11일에 각각 1,2차 회의가 진행되면서 9월 13일 개성공단은 전격적으로 재가동되었다. 특히, 2차 남북공동위원회 회의에서는 개성공단의 '발전적 정상화'를 위한 구체적 방안의 마련을 위한 세부 사항에 대해 상당 부분 합의를 이루어 개성공단의 재가동에 따른 후속조치 방안의 기반을 다졌다.

비록 재가동에 합의하기는 했지만 개성공단의 중단과 재개라는 초유의 사태는 남북한 경협환경의 근본적인 불안정성을 다시 한 번 확인시켜 주는 계기가 되었고 이로 인해 개성공단에 입주한 기업은 사업의 정상적 운영과 거래선 유지 등에 있어 큰 타격을 받았다. 물론 개성공단이 지닌 이와 같은 근본적인 불안정성은 개성공단에서 사업기회를 모색하려는 해외투자 기업들에게 더욱 크게 다가올 것이고, 이는 향후 정부가 추진하려는 개성공단의 국제화 전략에 있어 또 다른 장애물로 작용할 것이다.

〈표 9〉 2013년 개성공단 사태 일지

일 자	내 용
3. 27	▶ 북, 개성공단 입출경 채널로 사용된 남북 간 군 통신선 차단
3. 30	▶ 북 중앙특구개발지도총국, “존엄 훼손 시 개성공단 폐쇄” 발표
4. 3	▶ 북, 개성공단 통행제한 조치, 남측으로의 귀환만 허용
4. 4	▶ 북 조평통(조국평화통일위원회) 대변인, “못된 말 계속하면 북 근로자 철수” 위협
4. 5	▶ 원부자재 부족으로 개성공단 3개 업체 조업 중단
4. 8	▶ 김양건 노동당 대남담당 비서, 개성공단 방문 후 담화 통해 “개성공단 가동 잠정 중단하고 북한 근로자 전원 철수할 것” 발표
4. 9	▶ 북측 근로자 5만 3천명 출근 안함, 사실상 가동 중단
4. 11	▶ 류길재 통일부 장관이 대화 통한 문제해결을 촉구하는 ‘통일부 장관 성명’ 발표 ▶ 박근혜 대통령, 국회의원 만찬에서 “북한과 대화할 것”이라고 밝힘.
4. 14	▶ 북 조평통, 남 대화 제의 사실상 거부
4. 17	▶ 북, 개성공단 입주기업 대표 방북 불허 통보
4. 18	▶ 북 조평통 대변인, “적대행위 계속되면 남북대화 절대 없다”며 “남 개성공단 대화 제의는 요설” 주장 ▶ 북 국방위원회 정책국, 한·미에 “대화 협상 바라면 도발 중지하고 사죄해야” 주장
4. 19	▶ 북, 범 중소기업계 대표에 방북 불허 통보
4. 25	▶ 정부, 개성공단 사태 해결 위한 남북당국 간 실무회담 개최 제의
4. 26	▶ 북한, 개성공단 남북실무회담 개최 거부 ▶ 정부, 개성공단 잔류 인원 전원 철수 결정
4. 27	▶ 개성공단 체류인원 126명 귀환
4. 30	▶ 남은 개성공단 체류인원 50명 중 43명 귀환 ▶ 7명은 북한과의 미수금 정산 문제 처리를 위해 잔류
5. 03	▶ 개성공단 실무협의 타결, 남은 현지 인력 7명 전원 귀환 ▶ 개성공단 가동 중단
8. 14	▶ 남북당국 간 개성공단 정상화 합의
8. 30	▶ 남북, 개성공단 남북공동위원회 구성 완료
9. 02	▶ 개성공단 남북공동위원회 1차 회의 개최
9. 10~11	▶ 개성공단 남북공동위원회 2차 밤샘 회의 진행, 16일 재가동 등 합의
9. 13	▶ 개성공단 재가동

3. '발전적 정상화'의 내용과 후속조치

남북은 금년 9월 10~11일 개성공단 남북공동위원회 제2차 회의를 개최하여 개성공단의 '발전적 정상화'를 위한 구체적 방안을 마련하기 위한 세부 사항에 대해 합의했다. 먼저, 통행·통신·통관(3통) 분야의 문제 해결을 위해 금년 안에 전자출입체계(RFID)를 도입하여 일일단위 상시통행을 실시하고, 인터넷과 이동전화 통신 제공과 관련한 협의를 지속하기로 합의했다. 또한 전자출입체계(RFID) 도입이 시작되기 이전이라도 남측 기업의 당일 통행 보장 문제의 해결을 위해 상호 노력하기로 합의했다. 북측과의 협이가 예상대로 진행된다면 3일 전 입경 신고는 사실상 폐지되고, 우리 기업의 방북 지연 사태를 줄일 수 있어, 개성공단의 출입경이 보다 편해질 것으로 예상된다.

개성공단 입주기업들에 대한 피해보상 합의는 본 합의에서 얻은 가장 큰 수확으로, 북한은 입주기업에게 2013년 납부 세금을 면제하는 혜택을 제공하고, 2012년도 귀속분 세금은 금년 말까지 납부를 유예해 주기로 합의했다. 올해 4월부터 발생한 북측 근로자들의 임금에 대해서도 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구관리위원회가 협의하여 지불하기로 합의하였다. 이와 함께, 남측 개성공단 인원의 신변안전 보장문제와 관련하여 남측 인원이 개성공단에서 사건 및 사고에 연루되었을 경우 남한의 법률적 도움을 받을 수 있도록 하는 방안도 마련되었다. 또한 향후 '개성공단 상사중재위원회'를 구성하여 개성공단 관련 분쟁을 다루는 제도와 기구를 도입하고, 이들 기구를 통해 향후 이번과 같은 개성공단 중단 사태를 방지토록 합의했다.

한편, 북한은 개성공단 내 외국 기업의 유치를 위해 노력하는 것에도 합의하고, 우선 남측지역 내 외국 기업 및 기업주를 대상으로 10월 중 투자설명회를 개최하기로 의견을 모았다. 본 회의에서는 개성공단에서의 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」에 대한 이행과 준수를 위한 부속합의서를 교환하여 기합의된 내용을 이행하기 위한 방안을 협의해 나가기로 합의했다.

이와 같은 후속조치의 마련은 분명 중대한 진전임에 틀림없다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 기입주한 중소기업들만이 이렇게 진전된 제도적 혜택을 받는다면 개성공단의 미래는 그리 밝지 않을 것이다. 왜냐하면 정부가 목표로 하는 개성공단의 '발전적 정상화'는 궁극적으로 기업이 늘고 근로자가 늘어야만 그 소기의 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 그러나 이를 달성하기 위해 넘어야 하는 장애물은 한두 가지가 아니다. 이 문제는 다음 절에서 다루기로 한다.

IV. 개성공단의 미래

1. 개성공단의 비전

개성공단이 잠정 중단된 지 133일 만에 다시 재가동에 합의한 것은 분명 환영할 만한 일이다. 그러나 애초 현대와 북한이 합의한 개성공단의 미래 모습은 현재의 개성공단과는 전혀 다른 매우 원대한 비전이였다. 애초 현대와 북한이 합의한 개성공단 개발계획은 3단계에 걸친 단계적 개발을 통해 최종적으로는 총 2천만평에 달하는 개발면적에 약 2천개의 업체 그리고 총 35만명에 달하는 근로자를 고용할 수 있는 그야말로 국제경쟁력을 갖춘 국제자유경제 지대와 복합 자유 신도시를 포함하는 것이었다.

그러나 현재의 개성공단은 아직까지도 1단계 사업조차 미진한 상태로 남아 있으며 2~3단계 사업은 첫 삽도 뜨지 못한 상황이고 오히려 악화된 남북관계로 인해 2~3단계 사업은 추진되지도 못한 채 착공 10년 만에 폐쇄위기에 몰리기도 하였다. 실제로 2013년 4월 가동 중단 이전까지 개성공단은 전체 개발계획 대비 개발면적은 5%(2,000만평 대비 100만평), 업체 수는 6%(2,000개 대비 123개), 고용인력은 15%(35만명 대비 5만명) 내외 수준에 불과한 초라한 성적표를 보이고 있었다.

〈표 10〉 개성공단 전체 개발 계획대비 실제 운영 현황

	전체 개발 계획	실제 운영 현황	전체 계획 대비 비중
개발면적	총 2,000만평	1단계 100만평	5% 수준
업체 수	총 2,000개	123개	6% 수준
고용인력	총 35만명	5만여 명	15% 수준

자료: 현대경제연구원

더욱이 개성공단 1단계 개발계획인 100만평 조성사업도 조성 자체는 2007년에 완료되었으나, 실제 입주기업은 계획 대비 약 40% 수준인 123개 기업만 입주해 1단계 사업 역시 미진한 상황에 놓여 있다. 개성공단 사업은 애초 착공에서부터 3단계 완료까지 8년을 예상했으므로 만약 계획대로 진행되었다면 지금은 이미 대규모 산업공단과 신도시가 들어서 있어야 할 것이다.

그렇다면 개성공단 3단계 개발사업은 구체적으로 어떤 식으로 진행되었을까? 다음의 <표 11>은 애초 구상한 개성공단의 3단계 개발계획을 소개한 것이다.

<표 11> 개성공단사업의 단계별 개발계획

(단위: 개, 만명, 억달러)

	개발면적		업체 수	고용인력	매출액	투자비
	공업지역	기 타				
1단계	100만평 (3.3km ²)	-	300	7.0	25.5	9.2
2단계	150만평 (5.0km ²)	100만평 (3.3km ²)	700	13.0	60.0	24.8
3단계	350만평 (11.6km ²)	200만평 (6.6km ²)	1,000	15.0	120.0	48.8
합 계	600만평 (19.8km ²)	300만평 (9.9km ²)	2,000	35.0	205.5	82.8

주: 1) 개성공업지구의 개발면적은 총 2,000만평(66.7km²)으로, 공업지역(600만평), 생활구역(100만평), 관광구역(150만평), 상업구역(50만평), 개성시 400만평(북한이 자체 개발 예정), 추가 확장 예정인 구역(700만평)으로 구성돼 있으나, 본고에서는 개성시와 확장구역을 제외한 900만평만을 대상으로 함.

2) 개발면적에서 기타 부문은 생활·관광·상업 구역의 300만평임.

3) 투자비는 부지 조성비용과 건축비의 합계임.

4) 업체 수와 고용인력, 매출액은 각 단계별 완성시점 기준이며, 공단을 800만평으로 확장할 경우의 매출액은 3단계가 완공되면 총 200억달러로 예상.

자료: 현대경제연구원.

1단계 개발계획(100만평)의 목표는 남북경협을 위한 노동집약산업 및 투자환경 조성에 있었으며, 구체적으로는 노동집약 업종(섬유, 봉제, 의류, 신발 등)의 중소기업 약 300개 업체를 유치하여 7만명에 달하는 고용창출과 연 25.5억달러의 생산액을 달성하고자 하였다.

다음으로 2단계 개발계획(250만평)에서는 도시형 산업기반 조성 및 수출 전진기지의 역할이 기대되었는데 구체적으로는 경공업과 전기·전자, 기계, 금속 등 중공업, 의료기기 등 도시형 산업 업종을 집중 육성하여, 첨단산업 기반을 형성하고 세계적인 수출 전진기지를 구축하고자 하였다. 업체 수 700개, 약 13만명의 고용창출과 연 60억달러의 생산액 달성이 목표로 제시되었다.

한편, 3단계 개발계획(550만평)은 다국적 복합단지로 부상하는 것을 목표로 하였으며 구체적으로는 중화학 공업과 첨단산업 분야의 복합 공업단지로 발전, 대기업 및 해외기업, 다국적기업을 유치, 동북아 경제거점으로 육성하여 국제자유무역지대로 부상하려는 계획을 담고 있었다. 계획에 의하면 업체 수는 1,000개, 약 15만명의 고용창출과 연 120억달러의 생산액 달성이 기대되었다.

따라서 만약 개성공단 개발사업이 계획대로 3단계에 걸쳐 완공되었다면 개성공단 및 개성시

는 국제경쟁력을 갖춘 국제자유경제지대와 복합 자유 신도시로 새롭게 변모할 기회를 얻을 수 있었을지도 모른다. 만약 그렇게 전개되었다면 개성공단의 개발 확대는 북한 경제의 조기 회생은 물론, 국내 중소기업들의 활로 제공과 새로운 성장동력의 확보 등을 가능케 하는 기회의 땅으로 그 역할을 수행했을 가능성이 높았을 것이다.

이러한 가정을 받아들인다면 개성공단의 확대 개발은 남북한 경제 모두에 평화와 번영을 가져다주는 상생(win-win)의 협력사업임을 부인하기 어려울 것이다. 북한 경제는 개성공단사업을 통해 경제개방을 비롯한 경제 회생의 선순환구조 토대를 마련할 수 있을 것이고, 남한 경제는 국내 중소기업의 활로 제공, 내수경기 활성화, 동반성장 모델 등을 모색할 수 있었을 것이다.

2. 남겨진 과제와 전망

위에서 기술한 바와 같이 애초 구상한 개성공단의 미래는 참으로 원대한 것이었다. 그러나 지난 4월 이후 가동 중단에서 재가동 합의에 이를 때까지 개성공단의 비전은 고사하고 오히려 폐쇄위기까지 몰렸던 작금의 현실을 돌이켜 본다면 개성공단의 미래 모습을 지금 시점에서 예단하기는 매우 어려운 것이 또한 엄연한 현실이다.

그럼에도 불구하고 굳이 그리고 감히 개성공단의 미래 모습을 전망하고자 한다면 개성공단의 미래 모습을 좌우할 몇 가지의 변수들에 대해 집중할 필요가 있다. 5·24조치와 국제적인 대북제재조치 그리고 원산지규정 등과 관련된 민감한 사항들이 바로 그것이다.

주지하다시피 천안함 폭침사건으로 촉발된 5·24조치는 개성공단에의 신규 투자와 확대투자를 금지하고 있다. 따라서 어떤 방식이든지 5·24조치를 적절히 손보지 않는다면 개성공단의 확대 발전은 기대하기 어려울 것이다. 물론 가장 좋은 방법은 우리가 요구한 전제조건, 즉 북한의 사과와 책임 있는 재발방지책의 보장 등이 선행되는 것이다. 만약 북한이 이러한 조치를 취한다면 개성공단의 발전을 위한 어떠한 가장 큰 장애물이 제거되는 셈이다. 그러나 북한이 이러한 조치를 취할 가능성은 거의 없을 것으로 예상되며, 이 경우 우리 정부로서도 전향적인 조치를 취하기는 매우 어려운 처지에 놓이게 될 것이다. 당연히 5·24조치가 지금과 같은 형태로 유지된다면 개성공단의 확대 발전 구상은 순조롭게 진행되기 매우 어려울 것이다.

다만, 조금이라도 기대할 것이 있다면 이번의 개성공단 사태를 통해 남북이 합의한 내용이 바로 '개성공단의 발전적 정상화'에 대한 약속이라는 점이다. 만약 정부가 개성공단의 발전적 정상화를 목표로 하여 남북 간의 합의를 이끌어 냈다면 이는 암묵적으로 5·24조치의 전향적

해결방안을 염두에 두었다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 ‘발전적’이라는 말과 ‘국제화’라는 말은 당연히 신규 투자와 확대투자를 염두에 두지 않고서는 생각하기 힘든 용어이기 때문이다. 그러나 이 경우조차 만약 우리의 발전의지와 원칙을 확인한 북한이 전향적인 태도 변화를 보일 수도 있다는 가정 하에 내린 정책적 판단이었다면 그 결과가 반드시 의도한 대로 실현될지는 여전히 불투명하다.

한편, 5·24조치와는 별개로 UN대북제재와 기존의 국제적인 대북제재 조치, 그리고 원산지 규정과 관련된 특혜관세 문제도 역시 개성공단의 발전을 가로막는 걸림돌로 남아 있다. 개성공단의 발전을 위해 반드시 필요한 첨단 기자재와 설비 등의 반출, 첨단기술을 보유한 해외투자의 유치 등이 전략물자의 반출금지 등과 같은 여러 가지의 제재조치로 인해 어려움을 겪을 수 있기 때문이다. 이와 더불어 만약 금강산관광이 재개되고 또한 공단의 발전을 통해 북한이 벌어들이는 수입이 많아질 경우, UN대북제재 결의안 2094호의 ‘벌크캐시(bulk cash; 대량 현금)’ 금지조항에 위배된다는 주장이 대두될 가능성도 배제하기 어렵다. 물론 UN제재 결의안이 ‘벌크캐시’ 기준액을 별도로 정하지 않고 있고 또한 반입된 자금이 북한의 WMD 확산에 직접 기여한다는 전제조건이 충족되어야 한다는 반론도 제기할 수 있지만, 여하튼 개성공단의 발전에 있어 문제의 소지를 안고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

원산지규정과 관련된 특혜관세 문제도 개성공단의 발전에 있어 매우 민감한 문제로 대두된다. 만약 개성공단이 역외가공지역으로 인정받지 못할 경우 수출관세를 개척하는 데 있어 치명적인 타격을 받게 될 것이다. 이 경우 개성공단에서 생산된 제품은 단지 내수용으로만 판매해야 될 것이고 결국 개성공단은 더 이상의 성장동력을 찾기 어려울 것이다. 주지하다시피 개성공단의 역외가공지역 인정문제를 합의하기 위해 지난 한미 FTA협정 당시 상호 합의한 ‘한반도 역외가공 지역 위원회’는 아직도 전혀 가동되지 못하고 있다.

만약 이러한 굵직한 문제들이 해결된다면 지금까지 개성공단의 문제점으로 지적되어 온 3통문제나 노동력 부족문제 등을 해결하기 위한 기숙사 건립문제, 노동관리문제, 상사중재문제 등은 오히려 사소한 장애물에 불과하고 남과 북이 개성공단의 비전과 발전을 위해 상호 양보하고 협력한다면 쉽게 해결될 수 있을 것으로 기대된다.

결국 가장 가까운 장래를 예상한다면 개성공단의 미래는 우선 5·24조치의 전향적 해결방안을 모색하는 과정에서 좌우될 가능성이 매우 높을 것이다. 만약 개성공단에의 신규 투자나 추가적인 확대 투자가 지속적으로 금지된다면 개성공단은 더 이상 국내 중소기업들의 활로를 제공하지 못할 것이며 기회의 땅으로 남기도 어려울 것이다. 이러한 사실을 전반적으로 고려한다면 우리가 인정하든 그렇지 않든 개성공단의 발전문제는 개성공단의 문제만을 독립적으로

떼어내서 해결하기는 불가능하다는 점을 알 수 있다. 결국 개성공단은 전반적인 남북관계 그리고 국제사회(특히 미국)와 북한과의 관계라는 큰 구조 속에서 그 운명이 결정될 수밖에 없을 것이다.

V. 맺음말

본고에서는 개성공단이 국내 중소기업에 어떠한 중요한 의미를 가지고 있는지, 그리고 그 의미만큼 실제로 경쟁력은 보유하고 있는지, 그러한 개성공단이 애초 어떠한 비전을 가지고 탄생되었으며 현재는 어떠한 처지에 놓여 있는지, 그 미래와 발전을 좌우할 변수들은 무엇이며 전망은 어떻게 되는지를 개괄적으로 다루어 보았다.

앞에서 설명한 바와 같이 개성공단은 인력난과 고임금, 그리고 높은 지가와 임대료 등으로 한계상황에 놓여 있는 국내 중소기업들에는 피난처와 기회의 땅을 제공할 수 있는 충분한 잠재력을 지니고 있다. 그러나 개성공단은 남과 북의 합의에 의해 북한지역에 조성된 공단이라는 태생적인 한계를 가지고 있다. 이는 이미 설명한 바와 같이 자의든 타의든 어느 일방의 약속 위반만으로도 공단 전체가 위협에 빠지는 치명적인 결과를 낳을 수 있다. 실제로 우리는 이미 이러한 위협을 지난 4월에 겪은 바 있다.

또한 개성공단은 그 발전에 있어 무난하게 해결될 수 없는 많은 장애물도 동시에 지니고 있다. 5·24조치와 국제적인 대북제재조치 그리고 수출관료의 개척에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 원산지 인정문제 등이 바로 그것들이다. 만약 이러한 문제들이 적절하게 해결되지 않는다면 애초 원대한 비전을 품었던 개성공단의 성장은 현재의 시점에서 멈추게 될지도 모른다. 더 나아가 남북관계와 국제관계가 현명하고 지혜롭게 관리되어야 하며, 북한 역시 핵을 보유한 고립 국가에서 국제사회의 정상적 질서에 제대로 편입되어야 할 것이다. 개성공단의 정상적인 발전과 원대한 비전의 실현을 위해서는 이와 같은 수많은 난관이 극복되어야 한다. 국내 중소기업들은 이러한 난관들이 극복되는 과정을 통해서 개성공단이 제공하는 경쟁력을 충분히 활용할 수 있을 것이다. 한계상황에 놓인 국내 중소기업들로서는 마음은 급한데 갈 길은 멀게 느껴질 수밖에 없다.

그러나 급하다고 무조건 서두를 일은 아니다. 일각에서는 개성공단의 판을 키우는 것이 오히려 개성공단이 정치·군사적인 영향을 받지 않고 정상적으로 운영될 수 있는 안전장치가 될 것이라고 주장한다. 그러나 판을 키우는 것이 정말로 안전장치가 될 것인지는 어느 누구도

쉽게 예단하기 어렵다. 보다 현실적인 대답은 개성공단의 발전은 결국 남북관계의 전반적인 개선속도와 그 궤를 같이할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 그러한 속도를 더욱 높일 것인지는 전적으로 남과 북의 의지와 신뢰에 달려 있다고 보아야 할 것이다. 한계상황에 힘들어 하는 국내 중소기업들의 기대와 희망이 남과 북의 당국자들에게 보다 더 선명하게 그리고 무게감 있게 전달되기를 기대한다.