

현안과 과제

개성공단 확대, 남북 모두에게 필요하다!
- 남북경협이 성공모델로 정착해야

Executive Summary

□ 개성공단 확대, 남북 모두에게 필요하다 : 남북경협의 성공모델로 정착해야

1. 개성공단 사업의 성과

(성과) 지난 11월 20일로 개성공단지구법이 제정된 지 10년이 지났다. 개성공단은 현재 연간 생산액이 4억 달러 이상에 달하고 123개 기업에 5만 3천여 명의 북한 근로자가 고용되어 있는 등 남북한 경제협력의 상징으로 안착하였다. 그러나 남북관계 경색 등의 이유로 2~3단계 사업은 중단된 상태로 활성화 대책 마련이 시급한 시점이다.

2. 개성공단 개발 확대의 필요성

(필요성) 개성공단 개발 확대는 남북한 모두에게 정치·군사적 긴장완화와 남북 경제공동체 실현을 앞당길 수 있는 성과로 작용할 것이다. **남한경제에는** 성장잠재력 제고, 해외진출기업의 U-turn 가능성 확대, 국내 산업단지 경쟁력 약화에 따른 대안 등의 이유로 필요성이 점차 증대되고 있다. **북한경제에는** 북한 주민의 실질소득 향상, 자본주의 학습의 실험장(test-bed)을 비롯해 경제 희생의 선순환 구조 토대 마련 등으로 작용할 것이다. 한편 개성공단 활성화는 한반도 긴장완화와 평화정착, 그리고 남북한 경제·생활공동체 형성의 토대를 마련하여 통일기반 조성에도 기여할 수 있다.

3. 개성공단 개발 확대 전략

(기본 방향) 2~3단계 확대를 통한 성공적인 '개성공단 경험모델'을 우선 구축한 후에 또 다른 공단개발계획을 추진하는 것이 합리적이다. 남북경제협력 확대를 위해 개성공단의 성공이 선행되어야 하고, 이를 바탕으로 해주, 남포 등에 또 다른 공단 사업을 추진해야 한다

(추진 방안) 개성공단 개발 확대를 위한 구체적인 추진 방안은 다음과 같다

- **첫째, 고부가가치 업종 및 첨단산업 유치로 1 단계의 노동집약적 산업을 극복해야 한다**
개성공단 1단계 사업은 노동집약적 산업에 집중되었지만, 남북한 상호협력 증진과 지속발전을 위해 고부가가치 업종 및 첨단산업 유치 전략이 필요하다.
- **둘째, '통일 학습장으로서 제조와 상업관광이 통합된' 결합형 공단으로 구축되어야 한다**
남북한 긴장완화와 통일 학습장으로 기존 공단 중심의 산업구조를 토대로 파주~개성 및 DMZ 관광사업이 연계되어야 하며, 주변지대를 평화특구로 조성할 필요가 있다.
- **셋째, 배후도시 개발로 개성공단의 경쟁력 강화 및 국내 지역경제의 활성화를 도모해야 한다**
개성공단의 활성화로 개성시를 비롯, 인근 지역의 배후도시를 건설하여 북한의 주거환경 개선과 생활·상업구역을 갖춘 복합 자유 신도시 건설을 추진해야 한다. 아울러 개성공단 활성화 및 경기북부지역 경제 활성화를 위해 인천·파주 등을 배후도시로 개발해야 한다.
- **넷째, 외국기업 유치 등 국제협력을 통한 국제적 공단을 구축해야 한다.** 개성공단 확대 개발 시 외국기업을 적극적으로 유치해 개성공단 중단 및 폐쇄와 같은 위협을 줄여야 한다.

4. 개성공단 개발 확대를 위한 과제

개성공단 개발 확대를 위해서는 우선적으로 **정경분리 원칙하에 남북경협이 추진되어야 한다**. **첫째, 남북한 신뢰회복이 시급하다.** 이를 위해 당국 간 회담을 조속히 재개하여 신뢰를 복원해야 한다. **둘째, 개성공단의 내실화가 강화되어야 한다.** 현재 진행 중인 1단계 사업의 내실을 우선적으로 강화하면서, 2,3단계 사업을 조속히 추진해야 한다. **셋째, 개성공단의 인프라가 개선되어야 한다.** 남북한 합의하에 3통 인프라 개선과 금융지원제도 개선 등이 실시되어야 한다. **넷째, 개성공단의 국제화가 시급하다.** 개성공단 제품의 '역외가공특례인정' 등으로 관세 혜택을 받을 수 있는 효율적인 대처 방안을 마련해야 한다.

1. 개성공단 사업의 성과

- (성과) 개성공단은 2002년 11월 북측의 개성공업지구 지정 이후 10년 만에 연간 생산액이 4.5억 달러 이상에 달하고, 5만 명 이상의 북한 근로자를 고용하는 등 남북한 경제협력의 상징으로 안착
- 현황 : 2012년 8월말 현재, 123개 기업이 가동 중으로 5만 3천여 명의 남북한 근로자를 고용하고 있으며, 누적 생산액은 18.2억 달러에 달함
- 개성공단 근로자 : 2012년 8월 기준 북한 5만 2,881명과 남한 774명의 근로자를 고용 중
 - 5.24 대북조치 이후에도 근로자 부족에 따른 남한기업의 근로자 확보 요구로 북한 근로자는 지속적인 증가세 유지
 - 북한 근로자의 특성으로 연령대는 40대가 36.3%로 가장 많고(평균 연령 37세), 학력은 고졸(82.3%), 성별은 여성(72.1%)이 많음
- 생산 : 2011년 연간 생산액은 4.0억 달러로, 2010년 3.2억 달러에 비해 약 24.3% 증가 (2012년 8월 현재 전년 동기 대비 20.2% 증가)
 - 연간 생산액 : 2005년 1,491만 달러 달성 이후 2007년 1.8억 달러, 2009년 2.5억 달러, 2011년 4.0억 달러 달성
 - 누적 생산액 : 2005년 1월부터 2012년 8월까지 총 18억 2,119만 달러를 기록

< 개성공단 근로자 현황 >



< 개성공단 입주업체 및 생산 추이 >



자료 : 개성공업지구관리위원회, 개성공업지구 통계자료 각호 참조.

- 개성공단 교역액 비중 : 2011년 개성공단 사업과 관련된 남북 교역은 16.9억 달러로, 남북한 총 교역 및 상업적 거래에 있어 모두 99.0%이상을 차지
- 총 교역 대비 : 2005년 16.7%에서 2009년에는 56.0%로 3배 이상 증가하였으며, 2012년 1~8월 현재 99.7%를 차지
- 상업적 거래 대비 : 2005년 25.6%에서 2011년 99.7%로 연평균 25.4% 증가하였으며, 2012년 1~8월 현재 99.9%를 차지
- 2010년부터 개성공단 비중이 급격히 높아진 이유는 5.24 대북조치로 인해 개성공단을 제외한 일반·위탁 교역의 중단에 기인

< 개성공단이 남북 경협에서 차지하는 비중 >

(단위 : 만 달러)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012-8
총 교역(A)		105,575	134,974	179,790	182,037	167,908	191,225	171,386	127,404
상업적 거래(B)		68,954	92,807	143,117	171,187	164,212	188,922	170,233	127,045
개성공단(C)		17,674	29,880	44,068	80,845	94,055	144,286	169,763	126,996
개성 공단 비중	총교역 대비 (C/A)	16.7%	22.1%	24.5%	44.4%	56.0%	75.5%	99.1%	99.7%
	상업적 거래대비 (C/B)	25.6%	32.2%	30.8%	47.2%	57.3%	76.4%	99.7%	99.9%

자료 : 개성공업지구관리위원회, 개성공업지구 통계자료 각호 및 통일부, 월간남북교류현황 각호 참조.

- 개성공단 1단계 사업의 성공적인 성과에도 불구하고 남북관계 경색 등의 이유로 2~3단계 사업은 중단되었고, 현 시점에 활성화 대책 마련이 시급함
- 2010년 5.24 대북조치에 따라 남북경제협력이 전면 중단된 상황 속에서도 개성공단은 차질 없이 가동되고 있어 남북 간 경제적 효용성이 검증됨
- 반면 개성공단의 정상 가동에도 불구하고, 남북관계 경색으로 인해 기업의 신규 진출과 투자 확대가 실행되지 않고 있음
- 따라서 지속적인 남북경제협력을 위해 개성공단 1단계 사업을 성공적으로 마무리하고 2~3단계 사업 활성화를 위한 대책 마련이 시급함

2. 개성공단 개발 확대의 필요성

○ (개발 확대 필요성) 개성공단 개발 확대는 남한의 성장잠재력 제고와 해외진출기업의 U-turn 특구 제공은 물론, 북한 경제의 활성화와 실질소득 향상 등 남북한 모두에게 필요성이 증대되고 있음

- 이를 통해 남북한 모두는 개성공단 개발 확대를 통해 정치·군사적 긴장완화와 남북경제공동체 실현을 앞당길 수 있음

① 남한경제 : 성장잠재력 제고, 해외진출기업의 U-turn 가능성 확대, 국내 산업단지 경쟁력 약화에 따른 대안 등의 이유로 필요성이 점차 증대

- 성장잠재력 제고를 위한 출구 : 개성공단 확대 개발은 중소기업의 경쟁력 제고와 출로 확보를 통해 내수경기 활성화 등의 기회를 얻을 수 있음

· 중소기업의 활로 제공과 실질 GDP 증가, 한국의 1인당 국민소득 증대 효과 등 기대

- 해외진출기업의 U-turn 가능성 확대 : 임금 상승 등의 이유로 해외진출기업의 U-turn 특구로 경쟁력이 높은 개성공단이 부각되고 있음

· 개성공단의 최저 임금은 월 63.8달러이며, 토지 가격도 m²당 100~200달러로 중국·동남아에 비해 높은 경쟁력을 보유함¹⁾

· 코트라(KOTRA)와 대한상의 공동조사(2012년) 결과 중국 진출 240개 기업 중 12.5%가 U-turn 의향이 있다고 응답했고, 최근 청도공단에 진출한 국내 기업 14개 사가 인건비 상승 등의 이유로 국내로 U-turn 한 바 있음

- 국내 산업단지 경쟁력 약화에 따른 대안 : 국내 산업단지의 비용절감을 위한 대안으로 개성공단의 필요성이 강조되고 있음

· 상대적으로 국내 산업단지의 입주비용과 근로자 임금 조건이 열악한 상황에서 비용경쟁력이 높은 개성공단을 적극 활용해야 함²⁾

1) 최저임금과 토지가격은 중국 청도공단(월 194달러, 100~200달러/m²), 베트남 탄푸언공단(월 95.8달러, 200~260/m²), 한국 시화공단(월 831달러, 658달러/m²) 수준임.

2) 현대경제연구원, 「산업단지 경쟁력에 대한 기업인식 조사」, 현안과 과제 12-47, 2012. 10. 26.

- **한·중 FTA를 통한 역외가공지역 인정** : 한·중 FTA에서 개성공단 제품이 한국산으로 인정되면 국제적으로도 개성공단의 중요성은 더욱 증대될 것으로 전망
 - 한편 한국은 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA), 아세안(ASEAN)과의 FTA에서 개성공단을 역외가공지역으로 인정한 선례가 있음

- ② **북한경제** : 북한 주민의 실질소득 향상, 자본주의 학습의 실험장을 비롯해 경제 희생의 선순환 구조 토대 마련 등을 부여할 수 있음
 - **북한 주민의 실질소득 향상** : 개성공단 확대 개발 시 실질소득이 증대되어 전반적으로 북한주민의 삶이 개선될 것으로 전망
 - 2~3단계 완공 시 북한의 직접적인 경제적 기대 효과는 약 40억 달러³⁾로 예상되며, 이는 2011년 북한 GDP 260억 달러의 15.4%, 무역액 63억 달러의 63.5%에 달해 북한 주민의 직접적인 생활 개선에 큰 도움이 될 수 있음

 - **자본주의 학습의 실험장(test-bed) 효과** : 개성공단에서 경험한 자본주의 시장경제에 대한 학습 효과를 토대로 개혁·개방 확대 가능성이 증대될 수 있음
 - 장기적으로 볼 때 개성공단은 북측에 있어 ‘자본주의 학습장’이자 체제 생존을 위한 ‘개혁·개방의 실험장’의 역할을 할 수 있음

 - **경제 희생의 선순환 구조 구축** : 개성공단 사업 활성화를 통한 투자환경 개선은 경제 활성화의 선순환 구조로써 북한 경제 활성화에 기여함
 - 특히 개성공단 사업을 통한 선진 기술 습득, SOC 분야의 경제 인프라 확충, 투자 환경 개선 등이 이루어지면 북한주민들의 생활 개선에도 기여

 - **대외 신인도 향상에 따른 외자유치 증대** : 개성공단 활성화를 통한 한반도의 긴장 완화는 북한의 해외기업 대북 외자유치를 확장시킬 수 있음
 - 북한의 경제난은 외자유치 성과 미흡에 결정적인 이유가 있는 만큼, 개성공단 활성화를 통한 외자유치 확대와 내부 경제 활성화를 도모할 수 있음

- ③ **한반도 평화정착** : 개성공단 활성화는 한반도 긴장완화와 평화정착, 그리고 남북한 경제·생활공동체 형성의 토대를 마련하여 통일기반 조성에도 기여

3) 북측의 경제적 기대 효과는 2~3단계 완공 시 예상치이며 약 40억 달러(임금 수입 19.4억 달러 +중간재 판매 수입 15.7억 달러+토지 임대료 1.3억 달러+재정수입 3.3억 달러)로 추산됨.

3. 개성공단 개발 확대 전략

- (기본 방향) 개성공단 2~3단계 확대를 통한 성공적인 '개성공단 경험모델'을 우선 구축한 후, 또 다른 공단개발계획을 추진하는 것이 보다 합리적임
 - 개성공단의 경우 이미 1단계 사업이 성공적으로 추진되었고, 2~3단계 사업에 대한 개발계획도 구체화 되어 있음
 - 단기 : 남북경제협력 확대를 위해 우선적으로 기존 개성공단 2~3단계 사업을 성공적으로 완성
 - 중장기 : 개성공단 3단계 개발 완료 후 남북한 경제적 타당성 검증을 통해 해주, 남포 등에 또 다른 공단개발 사업을 추진

- (개발 확대 방안) 고부가가치 업종 및 첨단산업 유치, 배후도시 개발, 외국 기업 유치 등의 방안을 통해 '개성공단 성공모델'의 완결성을 높여야 함
 - 첫째, 고부가가치 업종 및 첨단산업 유치로 1단계의 노동집약적 산업 극복
 - 개성공단 1단계 사업은 노동집약적 산업에 집중되었지만, 남북한 상호협력 증진과 지속 발전을 위해 고부가가치 업종 및 첨단산업 유치 전략이 필요
 - 2단계 개발 방향 : 경공업과 전기·전자, 기계, 금속 등 중공업, 의료기기 등 도시형 산업 업종을 집중 육성하여, 첨단산업 기반을 형성하고 이를 바탕으로 세계적인 수출전진지기를 구축해야 함
 - 3단계 개발 방향 : 중화학공업과 첨단산업 분야의 복합공업단지로 발전시켜 대기업 및 해외기업 등을 유치해 동북아 경제거점으로 육성해야 함

- 둘째, '통일 학습장'으로서 제조와 상업관광이 통합된 '결합형 공단' 구축
 - 남북한 긴장완화와 통일 학습장으로 기존 공단 중심의 산업구조를 토대로 관광사업 연계 등을 포함한 복합적 지대로 개발해야 함
 - 관광 연계 : 북측의 12.1조치로 중단된 개성관광의 재개와 함께 파주~개성 등의 남북한 연계 관광 및 DMZ 평화 관광 사업을 추진
 - 통일준비 공간 : 개성공단의 활성화와 함께 주변 지대를 평화특구로 조성하여 통일을 준비하는 공간으로 구축해야 함

- 셋째, 배후도시 개발로 개성공단의 경쟁력 강화 및 국내 지역경제의 활성화를 도모
 - 북한 지역 내 배후도시 : 개성공단의 활성화로 개성시를 비롯한 인근 지역의 배후도시를 건설하여 북한의 주거 환경 개선과 생활·상업구역을 갖춘 복합 자유 신도시 건설을 추진해야 함
 - 또한 장기적으로는 국제화에 대비해 중국 선전이나 푸둥 경제특구와 같은 국제 경쟁력을 갖춘 국제 자유 신도시로 유도
 - 남한 지역 내 배후도시 : 개성공단 활성화 및 경기북부 지역경제 활성화를 위해 인천·파주 등을 배후도시로 개발

- 넷째, 외국기업 유치 등 국제협력을 통한 국제적 공단 구축
 - 개성공단 확대 개발 시 외국기업을 개성공단에 적극적으로 유치하여 국제적 공단으로서 기틀을 다져나가야 함
 - 상징적 의미를 가지더라도 EU국가 기업 및 중국기업 등을 유치해 북한의 개성공단 중단 및 폐쇄 등과 같은 잠정적인 위협을 줄여야 함

4. 개성공단 개발 확대를 위한 과제

- (정경분리 원칙하에 남북경협 추진) 개성공단에 대한 정경분리 원칙을 견지하여 대북정책 변화에 따른 영향을 최소화하도록 노력해야 함
 - 개성공단의 발전을 위해 정부는 일관된 개성공단 활성화 정책을 유지할 필요가 있고, 북핵 문제 등의 정치적 이슈와 분리한 정책 추진 요망
- (남북한 신뢰회복 시급) 남북한 당국 간 회담을 조속히 재개하여 새로운 대화국면 조성
 - 남북 간 신뢰회복을 위해 우선적으로 당국 간 회담을 개최해야 함
 - 아울러 최근의 개성공단 세금 문제와 같은 현안이슈에 대해서도 남북 간 합의를 통한 제도화 노력 증대
- (개성공단의 내실화 강화) 현재 진행 중인 1단계 사업의 내실을 우선적으로 강화하면서, 개성공단 2,3단계 사업을 확대 추진해야 함
 - 개성공단의 전체 개발 계획은 2,000만평이었으나, 남북관계 경색 등의 이유로 최초 개발 계획 대비 1/20 수준인 1단계 100만평(3.3km²) 개발 이후 남북 간 경제협력이 지체되고 있음
 - 단기 과제 : 5.24조치 해제로 기존 입주기업 외 고부가가치 상품생산을 위한 신규 기업의 진출과 대규모 투자를 허용하여 1단계 사업 활성화를 지원
 - 중장기 과제 : 정경분리 원칙하에 남북 간 실무대화 및 추가협상을 통해 개성공단 2~3단계 사업을 전향적으로 재추진
- (개성공단의 인프라 개선) 단기적으로는 남북한 합의하에 3통 인프라 개선과 장기적으로는 금융지원제도 및 생산 인프라 개선 등 필요
 - 단기 과제 : 남북대화 재개 시 3통 문제(통신, 통관, 통행) 해결을 우선적으로 추진하는 한편, 북한 근로자 확충 및 기숙사 문제도 병행 해결

- **통신** : 업무 효율성을 높이기 위해 임시적으로 PC방 형태의 전산센터를 설치해 점진적으로 통신 가능 지역을 확대하는 방안을 도입
 - **통관** : 현재 남북이 별도로 실시하는 세관절차를 남북협약 하에 통일된 양식을 제정, 남북한 어느 한 쪽에서 세관절차를 마친 경우 한 쪽 절차 생략
 - **통행** : 제한이 없거나 제한을 최소한으로 유지하여 24시간 통과시스템을 도입, 통행의 신속화를 도모
 - **북한 근로자 공급 확대** : 북한 근로자 부족 문제 해결을 위해 원거리 출퇴근 버스 확대 운영과 기숙사 건설을 추진
- **중장기 과제** : 개성공단 진출업체의 금융지원제도 확충, 입주기업을 경영환경 개선을 위한 생산 인프라 제공 등
- **기업 금융지원제도 확충** : 정부는 '기업투자우대법' 및 '특별손실보장법'의 신규 제정 등을 통해 진출기업에 대한 최소한의 지원을 보장
 - **생산 인프라 개선** : 입주기업의 경영환경 개선을 위해 '간접비용' 절감 차원의 종합유통센터 건립, 장기적 인력수요에 대비한 교육지원 프로그램 등을 확충
- (개성공단의 국제화 구축) FTA 추진 과정에서 개성공단 제품의 원산지 문제 해결과 해외투자 유치 노력 요망
- FTA 체결 시 개성공단 제품을 한국산으로 인정하게 하는 '원산지 특례 규정'이 삽입되도록 노력
 - **단기 과제** : 한-미, 한-EU FTA 과정에 있어 개성공단 제품이 '역외가공특례 인정'으로 관세 혜택을 받을 수 있도록 효율적인 대처 방안을 마련
 - **중장기 과제** : '역외가공특례인정' 마련 후 개성공단의 국제적 경쟁력을 확보함으로써 해외기업 유치 기반을 조성

경제연구본부 이용화 선임연구원(yhlee@hri.co.kr, 02-2072-6222)

홍순직 수석연구위원(sjhong@hri.co.kr, 02-2072-6221)

< 부록 > 개성공단 사업 추진일지

일자	추진 내용
2000. 08	· 현대아산-북한 간 「공업지구 개발에 관한 합의서」 채택
2002. 08	· 남북경제협력추진촉, 개성공단 착공 추진에 합의
2002. 11	· 북한, 「개성공업지구법」 제정
2003. 06	· 개성공단 1단계 개발 착공식
2004. 04	· 통일부, 1단계 100만평(3.3km ²) 협력사업 승인
2004. 06	· 시범단지 15개 기업 입주계약 체결
2004. 12	· 개성공단 첫 제품 생산
2005. 09	· 1단계 본 단지 1차 24개 입주기업 선정 및 계약 체결
2007. 05	· 한국, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정
2007. 06	· 1단계 본 단지 2차 183개 입주기업 선정 및 계약 체결
2008. 11	· 누적 총 생산액 5억 달러 달성
2009. 05	· 북한, 개성공단 관련법규 및 계약 무효 선언
2009. 06	· 남북한, 1~2차 개성실무회담
2009. 07	· 남북한, 3차 개성실무회담
2010. 05	· 한국, 천안함 사건에 따른 5.24 대북조치 시행
2010. 07	· 북한 근로자 총 임금 지급액 1억 달러 달성
2010. 09	· 누적 총 생산액 10억 달러 달성
2011. 12	· 누적 총 생산액 15억 달러 달성
2012. 8월 현재	· 북한 근로자 52,881여명, 123개 기업 기동, 누적 총 생산액 18.2억 달러