

개성공단의 현황과 향후 발전 방향

홍 양 호 / 개성공단관리위원회 위원장, 개성공업지구지원재단 이사장

개성공단 재가동 이후 현황

지난해 4월부터 5~6개월 간 기업 가동이 잠정 중단되고, 작년 9.16부터 재가동 된 이후에도 개성공단 입주기업이 본래처럼 될 것인지에 대한 많은 우려가 있었다. 개성공단 입주기업은 어려운 가운데에서도 지속적인 정상화 노력을 통해 현재는 본래의 가동 수준으로 거의 회복되었다.

2014년 5월 현재, 입주기업 모두가 거의 정상 가동되고 있으며, 북측 근로자도 5만 여명으로 2013년 초 수준에 가깝게 회복되었다. 북측 근로자 출퇴근용 버스도 재가동 직후 55대에서 276대로 증가하여 중단 이전 수준으로 회복하였으며, 기업 생산 활동의 기반이 되는 정배수장, 폐기물처리장, 한전 등의 운영도 정상화되었다.

개성공단 재가동 직후 기업의 자금사정 악화, 바이어 이탈, 주문량 감소 등으로 생산량의 정상 수준으로의 회복을 걱정하였던 것이 사실이다. 그러나 기업 자체의 복구 노력과 공단 안정화를 위한 관리위원회와 유관기관의 적극적인 지원과 애로 사항 해소 등이 결합되어 생산량 역시 중단 이전 수준으로 근접해 가고 있다.

한편 남북 근로자들이 함께 근무하는 개성공단은 '정세와 관계없이 정상적으로 운영되는 공단'을 목표로 생산가동 정상화에 박차를 가하고 있다. 북한 근로자들도 공단의 빠른 정상화를 염두에 두고 '열심히 일하는 것이 최우선이다'는 생각을

갖고 생산에 임하고 있다. 10여년간 쌓아 온 우리 기업인과 북한 근로자들 간의 신뢰, 함께 땀 흘리며 보낸 경험은 상호 민감한 문제가 노정되어 있지만 생산활동에 도움이 되는 공통적인 문제에 집중하자는 공감대가 형성되었다고 판단된다.

재가동 이후 개별기업의 정상화 수준

지난해 9월, 모두의 바람 속에 개성공단이 다시 가동되고, 개성공업지구관리위원회와 유관기관의 기반시설 복구 노력과 함께 개별기업도 발 빠른 속도로 기업 정상화를 위한 노력을 기울였다. 2014년 2월 통계 기준 전년 동기 대비 섬유봉제, 기계금속 업종의 생산액은 상당 부분 회복된 것으로 조사되었으나 전기전자, 화학업종 등의 경우 회복이 다소 지연중인 것으로 보인다. 2013년 12월 기준 121개 가동 기업의 90%이상이 잠정 중단 이전 가동률을 완전히 회복한 것으로 조사되었으나, 10여개 기업은 더딘 회복세를 보이고 있다.

이러한 업종별 정상화 수준의 차이는 기업별 주문량 수준에 그 원인이 있다. 섬유봉제업종은 주문량이 거의 회복 단계에 도달한 반면, 전기전자업종 등의 경우 잠정 중단 기간 중 주요 바이어들의 물량이 중국, 베트남 등 경쟁업체로 이전됨에 따라 물량 확보에 애로를 겪고 있어 회복 수준이 더딘 것으로 보인다. 이는 개성공단이 멈춰 있던 시간은 6개월 남짓이었지만 회복을 위한 시간과 조건은 훨씬 더 많은 노력이 필요하다는 것을 보여준다. 즉, 단순히 생산을 위한 기계를 돌리는 것이 정상화가 아니라 거래선 회복과 재발방지에 대한 확고한 신뢰 등이 정상화를 위해 반드시 필요한 요소임을 깨닫게 한다.

개성공단 국제화 관련 해외투자유치 전망

개성공단은 서울과의 지리적 접근성으로 원자재와 생산품을 단시간에 공급할 수 있어 비용 및 기간 감축을 통한 물류 측면에서 경쟁력을 지닌다. 무관세, 상대적으로 낮은 토지 분양가(1단계 분양 당시 평당 14만9천원)는 외국기업의 입주 선호 요건으로 작용하며, 특히 북한 근로자들의 경쟁력 있는 인건비와 양질의 노동

력에 비해 낮은 이직률은 큰 강점으로 꼽힌다. 뿐만 아니라 우리 정부의 전력, 용수, 통신, 상하수도 등의 기반시설 운영 지원은 기업에 안정적이고 양호한 인프라 환경을 제공하고 있다. 또한 한-싱가포르 등 5개의 FTA에서 개성공단 제품을 한국산으로 인정하여 특혜관세혜택을 적용받고 있으며, 향후 개성공단이 한미, 한-EU FTA에서 역외가공지역으로 인정될 경우 개성공단 제품은 가격 경쟁력의 우위를 점하게 되어 매력적인 투자 요인으로 작용할 것이라고 판단된다.

외국기업들은 그동안 개성공단의 발전적 정상화 합의('13.8.14) 및 남북공동위 구성·운영, 공단 재가동('13.9.16) 확정 이후 개성공단 활성화에 대한 기대감, 정치·군사적 리스크 완화 등으로 독일, 중국, 호주, 홍콩, 프랑스, 이탈리아, 브라질, 러시아 등의 외국계 기업에서 개성공단 투자에 관심을 보였으며 그 내용도 구체적이었다.

투자에 관심을 갖고 있는 외국기업 중 독일계 기업 한 곳은 개성공단 입주기업과의 합작투자를 진행하고 있으며 다른 독일계 기업 한 곳은 공단 내 영업사무소 설치를 적극 추진 중에 있다. 또한 중국계 기업 한 곳도 공단 내 아파트형공장 입주를 적극 희망하고 있다. 독일 등의 외국기업들과 해외동포 기업인들도 공단 운영현황을 직접 살펴보고 투자여건을 확인하기 위해 공단을 방문 하는 등 외국계 기업들이 개성공단에 대해 과거보다 긍정적인 시각을 가지고 투자가능성을 적극 타진해오고 있는 상황으로, 공단 국제화의 첫걸음이 될 외국계 기업 입주가 여건이 호전되는 데에 따라 가시화될 수 있을 것으로 보인다.

개성공단에 관심을 보이고 있는 외국기업들은 개성공단의 장점으로 경쟁력 있는 인건비와 국내 내수시장과의 접근성을 들고 있는 반면, 정치·군사적 리스크, 통행·통관·통신의 불편함을 어려움으로 꼽고 있다. 향후 해외기업 투자유치, 공단의 발전적 정상화 등을 위해 그 기본으로 개선되어야 할 것은 통행·통관·통신의 개선, 즉 3통 문제 해결이라고 판단된다. 그런 면에서 최근 추진하고 있는 전자출입체계(RFID)를 통한 일단위 상시통행 시행, 인터넷 비즈니스센터 설치 등 3통 문제 해결이 하나씩 가시화 되는 데에 따라 향후 외국기업 투자유치에 많은 도움이 될 것이라고 전망한다.

개성공단의 의미와 중요성

개성공단은 우리기업들에게는 물론 남북관계 측면에서도 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 생각한다. 협의의 범주에서 개성공단 사업은 우리 중소기업의 활로를 마련함으로써 우리경제를 활성화하는데 일정부분 기여한다고 본다. 또한 개성공단의 입지적 장점을 활용한 물류거점 확보를 통해 동북아 허브 실현 가능성에 대한 잠재력을 보유하고 있다고 볼 수 있다. 개성공단 사업은 시장경제와 남한에 대한 인식을 변화시킬 수 있는 초석을 마련하고, 북한의 자생적 경제 성장을 끌어올려 남북 간 경제력 격차를 완화시키는 역할을 할 것이다.

한편, 군사적인 측면에서도 개성공단은 군사분계선에서 불과 5km 남짓 떨어진 요충지에 위치하고 있다. 개성공단은 남북한 긴장을 완화시키는 완충 역할로 기능하고 있으며 한쪽의 성공이 다른 한쪽의 실패로 귀결되는 것이 아닌 긍정의 긍정을 거듭하는 효과로 거듭날 수 있는 출발점이 되고 있다. 이러한 측면에서 개성공단이 안정적이고 평화적으로 운영된다면 한반도의 긴장완화와 평화유지로 이어질 수 있다고 본다. 개성공단은 남북관계에 있어 협력, 평화, 통합의 과정을 잇는 연결 고리이자 가능성과 다양성을 시험할 수 있는 귀중한 공간이기도하다. 한마디로 개성공단은 상생과 평화의 유일한 '현재 진행형 모델'이라고 할 수 있다. 다른 나라에서도 이와 같은 의미를 내포하고 있는 개성공단에 대해 관심을 갖고 지켜보고 있다.

남북 간 정세가 개성공단 운영에 미치는 영향

점차 다변화되는 사회 속에 우리 내부의 여론도 하나로 수렴되기는 어려운 것이 현실이며, 이는 개성공단 사업을 둘러싼 찬반론 등을 비롯하여 정경연계, 정경분리 담론의 생성을 거듭되게 하고 있다. 개성공단 초기 조성 목표와 구성 과정의 특성 상 정치 영역의 사안과 명확하게 분리될 수 없다는 점은 필연적이다. 남북간에 신뢰가 떨어지고, 그에 따라 남북관계가 경색되면 대북사업에 대한 관심이 떨어지고 사업 분위기를 위축시켜 전반적으로 개성공단 운영과 발전에 제약을 가할 수 있게 된다.

따라서 남북의 이질적인 체제·문화가 점차 해소되면서, 상호보완적인 요소가 결합하여 시너지 효과를 내고 그 효과가 개성공단에 긍정적으로 확산되기 위해서는 남북관계의 신뢰 형성을 바탕으로 전반적인 남북관계 긴장 완화와 더불어 남북관계의 점진적 발전이 함께 이루어져야 한다고 본다.

그동안 바람직한 남북관계의 발전에 대한 다양한 논의가 있었지만, 바람직한 남북관계는 '보편적 상식과 기준에 입각한 합리적인 관계'로 나아가는 것이라고 판단된다. 경쟁적이고 대결구조적인 잠재적 요소가 발견되지 않도록 남북한 간 신뢰 구축은 최우선적으로 선행되어야 할 부분이다. 확고한 신뢰 구축 과정을 통해 우리가 지향하는 바람직한 남북관계에 한걸음 더 나아갈 수 있는 발판을 마련하고 이를 통해 함께 꾸려 나가는 적극적이고 능동적인 평화 만들기(peace making)에 다가갈 수 있다고 본다. 앞으로 원칙과 유연성이 조화롭게 균형을 이룬 시각으로 우리가 원하는 바람직한 남북관계로 발전하도록 지속적으로 노력해 나가야 할 것이다.

개성공단 관리기관 소개와 역할

개성공단 관리기관 소개

개성공업지구관리위원회는 북한의 「개성공업지구법」에 의해 설립되고 남한의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」에 의해 그 실체와 능력을 인정받은 법인이다. 관리위원회는 현지에서 투자조건의 조성 및 투자유치, 기업창설 및 등록, 각종 인·허가, 부동산등록, 기반시설 관리, 환경·소방·산업안전, 출입·체류 인원 및 주요물자 관리, 노무·세제 및 기타 기업 경영지원 등의 다양한 역할을 수행하고 있는 중요한 기관이다. 관리위원회는 남한 당국, 북한의 유관기관, 입주기업 등과 협의·조정·협조관계를 유지하면서 공단의 발전과 기업의 이익, 우리 주재원 보호에 일익을 담당하고 있다.

남한 법인인 개성공업지구지원재단은 개성공업지구를 지원하기 위해 2004년 11월 통일부 등록 사단법인으로 설립된 개성공업지구지원협회로부터 출발하였다.

개성공업지구지원협회는 입주기업의 체계적인 지원을 위해 2007년 5월에 제정된 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제19조에 따라 법적 기구로 확대 발전된 개성공업지구지원재단(이하 '지원재단')에 포괄적으로 승계되었다. 그에 따라 지원재단은 개성공단 개발 및 지원대책의 수립과 시행, 개성공업지구관리위원회 지원 및 운영지도·감독, 개성공단 현지기업 지원대책의 수립과 시행 등의 역할을 수행하고 있다.

지원재단 및 관리위원회는 개성공단의 안정적 유지·발전을 위해 우리 정부, 입주기업, 지원기관 및 북한의 유관기관과 업무협력 하에 공단관리 업무를 수행해 나가고 있다. 앞으로도 지원재단 및 관리위원회는 개성공단의 경쟁력 제고에 힘쓰는 한편 공정한 경쟁질서 속에서 질적인 성숙을 더해가는 기업으로 성장할 수 있도록 제도적 뒷받침과 기업지원 강화를 위해 주력해 나갈 것이다.

개성공단 관리기관의 역할과 특성

앞서 언급한 바와 같이 개성공업지구관리위원회는 북한의 개성공업지구법에 근거한 기구이지만 남한의 개성공업지구지원법에서 인정한 기구이다. 관리위원회의 설립 과정에서 우리 정부의 인적, 물적 지원이 전폭적으로 이루어졌으며, 기관 운영에 있어서도 우리 측 인원이 역할을 담당, 수행하는 특징을 갖고 있다. 관리위원회는 북측 총국과 우리정부, 기업들 간의 균형자적 역할을 잘 수행하여 개성공단을 안정적으로 유지, 발전시켜 나가야 하는 임무를 갖고 있다.

특히 개성공단 잠정중단 상황을 겪으면서 관리위원회의 역할과 의미에 대해 반추해 보게 되었다. 관리위원회는 성장력 있는 개성공단, 협의 파트너인 북한과 남한 기업 모두가 규칙과 질서를 존중하고 준수하는 개성공단을 만들기 위해 '균형자'의 역할을 한시도 잊지 말아야 한다고 생각한다. 개성공단의 진일보한 발전을 위해서 관리위원회는 기업, 우리 정부, 북한 당국의 입장 모두를 고려하여 판단할 수 있는 균형자적인 시각을 견지해야 할 것이다.

관리위원회는 기업 경영 및 공단 운영과 관련한 북한의 무리한 요구, 억지 주장 등에 대해서는 적극적으로 대응해야 하는 한편 입주기업의 공정하지 못한 생산 행

위, 규정 미준수 등에 대해서는 정확한 잣대로 원칙과 기준을 확립해야 할 책임감을 갖는다. 또한 우리 정부의 대북 정책인 『한반도 신뢰 프로세스』기조 하에 지나친 경직성에서 탈피하고 원칙과 유연성을 조화롭게 구사하며 대화와 신뢰를 쌓아 나가는 단계적 접근을 공단 운영에도 적용해야 할 책임을 느낀다. 그 동안의 개성공단의 우여곡절을 교훈으로 삼아 개성공단의 안정적이고 지속적인 발전을 위해 남과 북은 최선을 다해야 할 것이다.

개성공단의 발전 과제

임금 및 노무 관리 개선

개성공단의 임금 경쟁력은 아직까지는 경쟁공단에 비해 유리한 측면이 존재한다. 중국, 베트남, 남한에 비해 최저임금 수준이 낮을 뿐만 아니라 최저임금 인상률은 전년대비 5% 이내로 제한하도록 「개성공업지구 노동규정」으로 규정하고 있다. 노동집약적 업종이 유치되어 있는 현재의 개성공단 환경에는 경쟁력 있는 임금 수준과 낮은 임금 상승률은 최적의 조건을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 낮은 인건비는 자칫 기업들로 하여금 불필요한 노동력을 확보하려는 욕구를 불러일으킬 수 있으며 이는 노동력 부족과 공급의 불균형을 야기하는 문제로 이어질 수 있다. 노동생산성을 높이기 위한 노력보다 노동력의 양적 확보를 위한 노력이 우선시되는 환경은 개성공단의 발전적 정상화와 국제적 공단으로 거듭나는 데에 장애로 작용할 우려도 존재한다. 따라서 개성공단 발전 단계와 추이에 따라 저임금에 의한 경쟁력 확보보다는 노동생산성을 향상시키기 위한 노력이 우선시 되어야 한다고 생각한다.

노무관리의 전반적인 측면에서 보면 아직까지는 문제점이 있는 것도 사실이다. 노무관리에는 인사관리, 보상관리, 교육훈련 관리 등이 있을 수 있으나 북측 체제의 특수성에 의해 기업의 완전한 노무관리 권한 행사를 하기에는 많은 제약이 있다. 물론 우리측 기업 의사에 따라 북한 근로자에 대한 채용과 해고는 가능하다.

그러나 근로자 확보의 어려움이 지속됨에 따라 남측 기업은 인력 확보를 위해 능력과 자질을 채용 요건으로 고려하지 않게 되었으며 노동력 부족 현상은 해고도 어려운 환경으로 이어지는 결과가 초래되었다. 근로자 수급 문제가 노무 관리의 문제에 직결되는 만큼 신중히 검토되어야 할 부분이라고 생각한다.

3통 문제 해소

개성공단 조성 이후 통행·통신·통관의 개선이라는 3통 문제는 개성공단의 발전과 국제적 경쟁력 확보를 위해 가장 먼저 선결되어야 할 과제로 인식되어 왔다. 오랜 기간 남북한 간에 개선에 관한 협의를 진행해 왔으나 실질적인 성과가 없었던 분야이기도하다. 이에 3통 문제의 진전을 이루기 위한 협의에 무게를 두고 진중한 대화를 진행해 나가고 있다.

개성공단 정상화 합의서 체결을 기점으로 남북한은 일단위 상시통행 실시를 합의(13.9.11)하였으며, 지난해 12월 전자출입체계(RFID) 구축 공사를 진행하여 금년 1월 중순 공사가 마무리되고 2월부터 오류 보완 등을 위한 시범운행을 하였다. 그 결과 RFID 시스템을 통한 출입은 안정화 단계에 이르렀으며, 현재 일단위 상시통행 가동을 목표로 협의를 진행 중이다. RFID 시스템을 통해 개성공단 출입 예정일의 일과시간 동안에는 입주기업 관계자들이 원하는 시간대에 자유롭게 개성공단을 오가며, 물류시간 단축과 물류비용 감축의 효과로 이어지는 환경을 조성하기 위한 노력도 지속하고 있다.

아울러 개인휴대품 검사 간소화, 제품 및 원부자재 통관 시 서류검사만 실시하는 선별 검사 도입에 관한 통관 개선을 위한 협의도 지속적으로 진행하고 있으며, 우선적으로 50% 선별검사 하는 것으로 시작하여 점차 국제적 수준까지 낮추는 것을 목표로 하고 있다.

통신 분야는 3통 분과위 실무협의를 통해 금년 2월 인터넷망 구성 및 경로, 서비스 제공 방식, 인증방식, 통신비밀 보장 및 인터넷 사고방지 등의 인터넷 연결방식 관련 핵심사항에 관한 합의가 이루어진 바 있다. 현재 남북 간 기술적인 협의와 구체적인 시행을 위한 준비를 진행 중이다.

개성공단의 발전적 정상화

개성공단은 지난해 4월초 북한의 일방적인 가동 중단 조치로 인해 우리 123개 입주기업과 85개 영업소들은 애써 일군 공장과 사무소를 닫을 수밖에 없었고, 지난 10년간에 걸쳐 형성된 '개성공단은 어떤 상황에서도 계속 운영한다'는 신뢰도 하루아침에 무너지고 말았다.

하지만 우리 정부는 개성공단 문제를 원칙을 가지고 대화를 통해 해결한다는 일관된 입장의 견지로 북한 당국과 7.6~8.14까지 7차례에 걸친 회담 끝에 「개성공단의 발전적 정상화를 위한 합의서」를 채택하고, 국제적 경쟁력을 지닌 안전하고 발전적인 공단으로 거듭날 수 있는 계기를 마련하였다. 이어 진행된 「개성공단공동위원회」와 4개의 「분과위원회」 등 후속회담에서 가동중단 사태의 재발방지와 손해보상, 투자보장, 통행·통관·통신 등 3통 문제 해결, 국제화 수준 확보 등을 다각적으로 보장하기 위한 과제들에 합의함으로써 지난해 9월 16일부터 공단을 다시 가동할 수 있게 되었다.

공단 가동중단 사태와 재가동 과정을 통해 보여준 우리정부의 '상호 약속 이행'과 '보편적 상식과 국제적 기준에 부합해야 한다'는 확고한 원칙 견지는 현 정부가 추구하는 한반도 신뢰프로세스의 핵심이라고 생각한다. 상호간 신뢰가 형성되지 않으면 어떠한 사업도 제대로 추진할 수 없다. 작은 신뢰를 거쳐 큰 신뢰를 쌓기 위해 앞으로 안정적이고 발전적으로 개성공단을 운영해나가는지 여부가 남북간 확고한 신뢰형성 여부를 평가할 수 있는 시금석이 될 수 있다.

앞으로도 남북은 개성공단의 발전적 정상화와 국제화를 추진하기 위해 대화와 협력을 지속해나가야 할 것이다. 우리정부에서도 개성공단이 남북관계 발전의 시금석이라는 입장을 여러 차례 표명한 만큼 개성공단을 통해 남과 북이 서로의 신뢰를 쌓아간다면 이는 향후 남북관계를 정상화하고 발전시켜 나가는 밑거름이 될 것으로 기대한다. **統**