

# 개성공단 사업 10년 평가와 발전 방안

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

12월 15일은 개성공단 첫 제품이 나온 지 10년이 되는 날이다. 개성공단 사업은 2005년 1,490만 달러를 생산한 이후 꾸준히 증가하여 지금은 연간 4.7억 달러를 생산하는 남북경제공동체 형성의 실험장이 되었으며, 지난 10년 동안 양적·질적으로도 성장을 보였다. 그러나 1단계 사업은 아직 정체 상황이며 2~3단계 사업은 첫 삽도 못 뜬 상황이다. 현재 개발 면적은 전체 개발 계획 대비 5%, 업체 수 6% 내외에 불과하며, 3통(통행·통관·통신) 문제 등의 해결 과제도 여전히 상존하고 있다.

이에 개성공단 가동 10년간의 운영 성과와 향후 발전 계획을 토대로 사업의 긍정적 측면과 미흡한 부문 및 한계점을 평가해본 후, 발전 방안을 제시해보기로 한다. 특히 발전 방안에서는 개성공단 사업이 단기적으로는 물론, 중장기적으로도 지속발전가능 사업으로 발전하기 위한 과제를 제시해보기로 한다.

### 〈 개성공단 전체 개발 계획 대비 실제 운영 현황 〉

	전체 개발 계획	실제 운영 현황	전체 계획 대비 비중
개발면적	총 2,000만 평	1단계 100만평	5% 수준
업체 수	총 2,000개	125개	6% 수준
고용인력	총 35만 명	53,000여 명	15% 수준

## 개성공단 가동 10년의 긍정적 성과

### 양적 성과 : 남북한에게 36.4억 달러의 경제적 효과 제공

개성공단 사업은 지난 10년간의 가동을 통해 고용 근로자 수와 생산액, 남북 교역에서 차지하는 비중 등에서 괄목한 성장을 보였다. 우선 근로자는 2014년 9월말 현재 북한 인력 5만 3,209명과 남한 인력 810명을 고용하여 5만 4,000여 명의 남북한 근로자가 함께 생산 활동을 하고 있다. 연간 생산액은 2005년 1,491만 달러에서 2007년에는 1.8억 달러, 2012년에는 4.7억 달러를 늘어났으며, 수출액은 2012년 기준으로 연간 3,600만 달러 내외를 기록하고 있다. 북한 근로자들은 모두 고졸 이상의 학력으로 30~40대 연령 비중이 69.8%를 차지하고 있다. 이로써 북한 근로자들의 1인당 임금(사회보험료 포함)도 2006년 68.1 달러에서 2013년에는 128.5 달러, 2014년 9월 현재 158.9 달러로 상승하여 소득 증대에 기여하였다.

이외에도 개성공단 사업은 금강산관광 사업이 중단되고 5.24 경제제재 조치가 취해진 이후에는 남북간 유일한 경협 사업이 됨에 따라 남북한 총교역 및 상업적 거래의 99.6% 이상을 차지하고 있다.

### 〈 개성공단이 남북 경협에서 차지하는 비중 〉

(단위 : 백만 달러)

		2005	2006	2008	2010	2012	2013
총 교역(A)		1,056	1,350	1,820	1,912	1,971	1,136
상업적 거래(B)		690	928	1,712	1,889	1,962	1,132
비상업적 거래		366	422	108	23	9	3
개성공단(C)		177	299	808	1,443	1,961	1,132
개성 공단 비중	총 교역 대비 (C/A)	16.7%	22.1%	44.4%	75.5%	99.5%	99.6%
	상업적 거래 대비 (C/B)	25.6%	32.2%	47.2%	76.4%	99.9%	100.0%

자료 : 개성공업지구관리위원회, 개성공업지구 통계자료, 통일부, 월간남북교류현황 각호

주 : 상업적 거래는 일반교역과 개성공단·금강산관광 사업 등의 경제협력 사업의 합이며, 비상업적 거래는 전체 남북교역 사업에서 이를 제외한 대북 지원 사업 등임

## 특 집

특히 지난 10년간의 생산 활동을 통해 개성공단은 남북한 경제 모두에게 커다란 경제적 효과를 가져다주었다. 2005~13년까지의 실적치를 살펴보면, 남한에게는 매출액과 건설 및 설비투자 등을 통해 약 32.6억 달러의 내수 진작 효과를 제공하였으며, 이외에도 약 49.4억 달러의 인건비 절감 효과를 비롯하여 고용유발과 부가가치 유발 등의 간접적 기대효과를 발생시켰다. 북한 경제에게도 지난 10년간 약 3.0억 달러의 임금 수입을 비롯하여 토지임대료 등 총 3.8억 달러의 외화수입을 가져다주었다. 3단계에 걸친 개성공단 종합개발계획이 완성되면 남한에게는 642.8억 달러를, 북한에게는 43.9억 달러의 경제적 기대효과가 예상된다.

### 〈 개성공단 개발에 따른 남북한 경제적 기대 효과 〉

(단위 : 백만 달러)

	남한의 경제적 효과				북한의 경제적 효과				
	매출액	건설 투자	설비 투자	소계	임금 수입	중간재 판매액	토지 임대료	재정 수입	소계
실적치 (2005~13)	2,200.0	800.0	264.0	3,264.0	297.1	62.3	16.0	-	375.4
예상치 (~3단계)	47,800.0	7,480.0	5,736.0	61,016.0	2,304.9	1,249.6	128.0	329.0	4,011.5
합 계	50,000.0	8,280.0	6,000.0	64,280.0	2,602.0	1,311.9	144.0	329.0	4,387.0

자료 : 현대아산, 『개성공업지구 개발 총계획』, 2005. 12.와 현재 진행 상황을 고려하여 작성.

주 : 1) 남한 효과에서 설비투자 비중은 한국은행 기업경영분석 기준으로 매출액 대비 12% 적용하였고, 예상치는 제3단계가 모두 완성되어 첫 가동되는 시점을 기준함. 건설투자 예상치는 개발사업자의 예상치에서 실적치를 뺀 값임.

2) 북한 효과에서, 중간재 판매의 복측 조달 비율은 5%로 가정하였고 설비투자는 제외하였음. 또한 토지 임대료는 제1단계 100만평에 1,600만 달러 지급 사례를 적용.

### 질적 성과 : 남북 상생의 생활·경제공동체 실험장 제공

개성공단 사업은 질적 측면에서도 많은 성과를 거두었다. 우선 경제적 측면에서는 유무상통 원리에 입각한 남북 상생(win-win)의 경제협력 모델 제공과 함께, 본격적인 투자 단계로의 남북경협 시대 개막과 남북경제공동체의 실험장 역할을 하였다. 북한 경제에게는 주민들의 소득 향상과 개혁·개방 및 시장경제 학습의 실험장 역할을 하였으며, 노동 생산성 향상과 산업 인프라 확충 등에도 기여하였다.

특히 개성공단은 단순 외화벌이가 아니라 제조업 부문의 시장경제 학습효과를 통해 경제 회복의 자신감과 투자 환경 개선 등으로 북한경제 선순환 구조의 토대를 제공하였다고 할 수 있다. 남한 경제에 있어서도 중소기업의 활로 모색과 해외 진출기업의 U-turn 특구로서의 역할, 내수 경기 활성화, 대기업-중소기업 및 민관 합동의 동반 성장 모델을 제공하였다. 특히 개성공단 개발 및 사업 운영에는 남한의 자본과 설비, 원부자재가 투입되는 만큼, 내수 진작을 통해 남한의 국내 경제 활성화에도 기여한 것으로 평가된다.

정치·군사적 측면에서는 한반도의 긴장 완화와 평화 정착의 계기를 마련하였다. 당국간 대화 중단 속에서도 개성공단 사업의 유지는 한반도의 안정적 관리를 위한 최소한의 안전판 역할과 정치적 대립의 완충 및 가교 역할을 수행하였다. 특히 공단 조성을 계기로 북한은 수도권을 겨냥한 장사정포 부대를 후방으로 약 10km 이동시킴으로써 북방한계선을 북상시킨 효과가 있다고 할 수 있다. 또한 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)를 화해협력의 평화적 통일의 꿈을 실현하는 평화적 공간(Dream Making Zone)으로 변화시킨 ‘평화 만들기’ 사업이라고도 할 수 있다.

사회문화적 측면에서는 오랜 분단으로 인한 남북 간의 상호 이질감 해소와 민족·문화공동체 형성에 기여하였다. 개성공단 사업을 통한 대규모 인적·물적 교류 확대는 남북 상호간의 이질감과 적대감 해소는 물론, 상호 이해와 협력 증진, 신뢰 형성 등에 기여하였다. 공단 개발·운영 과정에서의 빈번한 접촉과 만남은 동포애적인 공감대 형성과 민족 통합에 기여하였으며, 장기간 고용으로 인해 개성공단의 남북한 근로자들은 자신들이 가족사와 생활사를 함께 공유하는 가족적인 분위기가 조성되었다. 또한 개성의 역사유물과 문화유산 등과 연계한 관광 개발과 UNESCO 세계문화유산 등재 노력 등은 한국인의 위대함을 일깨워주고 문화공동체 형성의 돌파구 마련에도 큰 보탬이 된 것으로 평가된다.

이외에도 개성공단은 경제·문화공동체 형성으로 평화적인 통일 기반 조성에 기여한 것으로 평가된다. 다시 말해 개성공단 개발·운영 과정에서의 긴밀한 접촉과 자유왕래, 법·제도적 장치 마련과 산업 인프라 확충 등은 ‘사실상의 통일’ 시험장 운영의 터전을 제공하였다. 남북한 주민이 함께 상생의 생산 활동을 하면서 ‘통일

의 희망감과 자신감'을 불러일으켰으며, 중장기적으로는 남북 간의 경제력 격차 완화로 통일비용 절감에도 기여할 것으로 기대된다. 또한 개성공단 사업을 통한 남북경협 활성화는 북한 경제의 대중 의존도 심화를 완화시키는 데에도 기여하였다.

## 개성공단 사업의 한계와 문제점

개성공단 사업은 긍정적 성과에도 불구하고, 운영 과정에서 몇 가지 문제점과 한계를 노출시켰으며, 이는 사업이 지속적으로 발전하는 데 걸림돌로 작용한다.

우선, 정치·군사적 요인에 민감하다는 점을 들 수 있다. 이는 해외공단에 비해 가장 취약한 부문으로 지적된다.<sup>1)</sup> 특히 남북관계 불안정성으로 인한 2008년 12월 1일의 통행 제한 조치와 2013년 4~9월의 일시 가동 중단 조치 등은 생산과 수출 감소, 해외 바이어 이탈 등의 부작용으로 나타났다.

둘째로는 3통 문제와 4대 경협합의서 등의 미이행 등 법·제도적 장치가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 특히 3통 문제는 개성공단 활성화의 매우 중요한 걸림돌로 작용하며, 이외에도 북측의 일방적 규정 무시와 갑작스런 변경 통보 등의 불안 요인은 시급한 해결 과제로 지적된다.<sup>2)</sup>

셋째, 노동력 부족 문제를 들 수 있다. 개성 인근의 인력 공급은 이미 한계에 달함으로써, 이는 저임금 노동력 활용이란 입주기업들의 공단 진출의 근본적 동기를 의심하게하고 사업 추가 확대의 커다란 장애요인으로 지적된다. 노동력 부족은 입주기업들의 과다 고용과 북측의 임금 인상 빌미로도 작용하는 것으로 나타났다.

넷째, 북측 근로자들의 고용과 해고, 인사 배치, 작업 지시 등 인사·노무 관리의 자율성과 결정권이 부족한 점을 지적할 수 있다. 근로자에 대한 통제권은 북한

1) 해외 공단 대비 개성공단의 취약 부문에 대한 설문조사 결과, '남북간 정치·군사적 영향에 민감하다'는 응답 비율이 입주업체는 100%, 전문가들은 71.4%로 나타났으며, 그 다음은 '3통 문제 등 제도적 장치 미비'로 전문가들은 28.6%로 나타났다. (한국산업단지공단·현대경제연구원, 전제서, 2013. 1. 23.)

2) 북측의 중앙특구개발지도총국은 지난 12월 8일에도 개성공단 노동규정 49개 조항 가운데, 최저 임금 인상을 제한 철폐 등 관리위원회 의 기능 및 임금 관련 조항을 중심으로 13개항을 일방적으로 수정, 통보하였다. (통일부, 『북 노동규정 일방적 개정 관련』, 2014. 12. 10)

직장장이 갖고 있어 노무관리에 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라, 지각과 결근 등으로 생산 일정에 차질을 빚는 경우도 발생한다. 또한 북한 근로자들의 직업·기술 교육이 어려워, 이는 노동 생산성 향상과 고급 기술 인력 확보의 걸림돌로 작용하고 있다.

끝으로, 원산지 규정과 전략물자 통제 규정 적용 등은 개성공단 사업이 지속발전가능하기 위한 주요 선결 과제로 지적된다. 개성공단 제품은 고관세율 적용과 최혜국 대우 및 일반특혜관세 적용 등의 제외로 해외 수출과 외자유치, 개성공단 국제화 등에 불리하게 작용한다. 또한 국제사회의 대북 제재로 인해 고성능·정밀 기계 제품의 반출이 전략물자 통제 규정으로 제한되어 있어, 이는 개성공단이 고부가 생산기지로의 발전에 장애요인으로 지적된다. 이외에도 대부분의 중소기업들은 정부 보증을 포함한 자금 지원과 경험보험 미흡 등 현행 금융·세제상의 지원 제도에 불만을 표시하고 있다.

## 개성공단 사업 활성화 방안

개성공단 사업이 명실상부한 남북경제공동체 형성의 실험장이 되고 지속적으로 발전가능하기 위해서는 앞서 지적된 문제점과 한계를 극복해나가야 한다.

우선, 경제 외적 불안 요인의 최소화와 정경분리 원칙을 토대로 개성공단 지역을 정치 중립화할 필요가 있다. 남북한 모두 정경분리 원칙을 견지하여 정치·군사적 사안으로 사업이 중단되거나 부정적 영향을 받아서는 안 될 것이다. 개성공단 사업은 경험을 통해 북한 포병부대를 후방으로 이동시킨 ‘경제와 안보 선순환’의 좋은 사례로, 중장기적으로는 통일비용 절감 효과도 있으므로 ‘통일비용의 사전적 분산투자’라는 공공재라는 인식의 전환이 필요하다.

둘째, 5.24 조치를 완화하여 고부가가치 상품 생산을 위한 신규 투자 허용과 산업 인프라 확충 등을 통해 1단계 사업을 보다 내실화하고 공단의 경쟁력을 높여야

한다. 이를 통해 개성공단을 해외 진출 국내 기업의 U-Turn 기지로서의 활용도를 높일 필요가 있다. 또한 부족 인력 문제 해결을 위한 기숙소 건설이나 출퇴근 도로 보수, 통근 버스 확대 등을 통한 원거리 지역의 인력 흡수 방안 등 노동력 수급 대책을 마련해야 한다.

셋째, 개성공단 사업을 남북 상생의 성공적 경험 모델로 정착시켜, 한반도 신뢰 프로세스와 통일대박 구상 실현의 마중물로 활용해야 한다. 개성공단 사업의 성공 없이는 남북간 대규모 경험 사업은 불가능할 것이다. 다시 말해 개성공단 사업은 DMZ 통과 사업이므로, 개성사업 활성화를 위한 남북간 협력은 DMZ 세계평화공원 조성을 위한 북측의 협조 유도에도 긍정적 영향을 미칠 것이다. 개성공단을 연결하는 경의선의 재개통과 확장은 한반도 종단철도(TKR)와 유라시아 이니셔티브 실현의 시발점이 될 수 있다.

넷째, 개성공단 사업이 중장기적으로 확대 발전해나가기 위해서는 통합형·복합형 모델과 국제화를 병행 추진하는 한편, 공단 제품의 한국산 인정 노력이 필요하다. 현재 1단계 사업의 단순 제조업 위주 공단에서 2~3단계로 확장하여 첨단 고부가가치 상품 생산과 관광·상업·물류 등이 추가된 ‘통합형·복합형(complex)의 생활·상업지구’로 확대 발전시켜나가기 위해 한다. 또한 개성공단 사업의 질적·양적 성장을 위해서는 추가적인 개발 사업에 국제자본의 참여를 적극 유치하여 국제적 공단의 기틀 마련해야 한다. 이를 위해서는 자본의 국제화, 기술의 국제화, 법·제도와 행정서비스의 국제화 등이 요구된다. 다국적 기업 참여 유도를 통한 자본의 국제화는 투자 자본의 확충 효과는 물론, 개성공단의 국제적 이미지와 대외 신인도 제고 등에도 크게 기여할 것이다. 또한 선진 기술을 보유한 기업들의 참여 확대를 유도하는 ‘기술의 국제화’는 개성공단의 질적 성장을 도모하며, 제품의 고부가가치를 추구를 위해서도 반드시 해결해야 한다. 3통 확대와 4대 경험합의서 실제적 이행 등 ‘법·제도 및 행정서비스 국제화’도 북한이 국제규범을 준수하는 계기로 작용할 것이다. 이외에도 해외 판로 확보차원에서 개성공단의 역외가공지역 특례 인정과 공단 제품의 ‘한국산’ 인정을 위해 총력을 기울여야 한다.

다섯째로는 북측도 공단 정상화를 위한 남북공동위원회 합의문을 토대로 3통

문제 개선, 노무관리의 자율성 보장 문제 등을 전향적으로 해결해야 한다. 3통 문제의 경우, 상시통행 허용과 24시간 통과시스템 도입, PC방 형태의 제한적 전산센터 운영과 인터넷·이동전화 허용, 그리고 선별검사와 통관 시스템의 표준화로 통합시스템 구축 등이 요구된다. 또한 기 설립된 기술교육센터의 교육 프로그램 활용을 통해 근로자들의 생산성 향상 요구를 적극 반영하여 기술 습득과 고부가가치 상품 생산을 위한 고급 인력 육성이 요구된다.

개성공단 사업 활성화를 통한 남북간 경험 확대와 시장경제 확산 등은 결국 북한의 개혁·개방과 경제 회생 지원으로 평화적 통일기반 구축과 남북간 경제력 격차 축소를 통해 통일비용 절감과 후유증 최소화에도 큰 보탬이 될 것으로 기대된다. 우리 속담에 “비온 뒤에 땅이 굳는다”(雨後地實), “고생 끝에 낙이 온다”(苦盡甘來)라는 말이 있습니다. 아무쪼록 166일 간의 일시 가동 중단을 통해 얻은 개성공단의 중요성과 문제점 등을 잘 인식·보완하여, ‘발전적 정상화’가 하루속히 이루어지길 소망한다. 統