

◆◆◆ 제1회 남북협력 논문대회 최우수 수상작 ◆◆◆

개성공단의 국제화 전략

- 공간·거버넌스·법제도의 측면에서 -

팀: 개 성*

- I. 서 론
- II. 개성공단 국제화의 공간적 전략
- III. 남북경협 거버넌스를 활용한 개성공단 국제화 전략
- IV. 개성공단 국제화를 위한 법과 제도의 쟁점
- V. 결 론

요 약

본 논문은 남북교류협력의 중요성을 인식하고 이를 지속적으로 강화하기 위한 방안으로서 개성공단의 국제화 추진 전략을 제시하였다. 기존에는 남북경협의 측면에서 개성공단 사업의 효과에 관한 많은 논의가 있어 왔으나 개성공단을 어떻게 발전시켜 나갈 것인지에 대하여 전략적인 논의가 부족하였다. 따라서 본 논문은 개성공단의 국제화를 이루기 위한 구체적인 방안으로서 공간적, 협치적(거버넌스), 법제도적 전략을 모색하였다.

첫 장에서는 개성공단 국제화를 이루기 위한 공간적 연계방안으로서 개성공단 인근 지역과의 연계, 인천과 수도권 간의 연계, 그리고 환황해권 도시들 간의 연계를 살펴보았다. 이를 위해 우선 경제특구로서 개성공단이 설립된 역사적 배경과 세계경제의 흐름, 개성공단의 현황 및 장단점 분석, 그리고 이를 실행하기 위한 개발전략으로서 산업클러스터 이론을 살펴봄으로써 개성공단 국제화의 공간적 가능성 및 실태를 검토하였다. 그 결과로서 개성과 서울, 인천을 서로 잇는 삼각 산업클러스터 지역개발전략을 제안하였다. 또한 이를 실행하기 위한 산업 전략으로서 첨단산업 개발과 유턴 중소기업 유치방안, 그리고 이와 관련하여 관광산업 활성화를 점검하였다. 위의 전략은 개성공단의 국제화란 목표를 실현하기 위한 가장 근본적인 물리적 조건에 대한 발전적 가능성을 공간과 산업의 연계를 통해 분석한 것이다.

*서울대학교 행정대학원 공헌희, 박철민 및 환경대학원 이주홍

둘째 장에서는 개성공단 국제화의 남북경협 거버넌스를 활용·발전시키는 방안을 모색하였다. 이것은 행위주체 및 행위주체 간 네트워크를 보다 긴밀하게 하는 것으로 규정하고 논의를 진행하였다. 개성공단을 국제화 시키는 목적 하에서 남한정부는 예산 및 자원 지원이라는 측면에서 남북협력기금의 확충 및 재정 조달방안의 다원화를 추진해야 할 필요성이 있다. 또한 관계부처와 기업에 대해서 경험 현황 및 남북관계 전반에 관한 정보제공과 현안사안에 대한 긴밀한 협의 노력을 해야 한다. 한편, 범정부차원의 사업추진을 위한 협조 네트워크를 보다 긴밀하게 해야 하고, 기업과의 관계개선에서도 개별사업의 특성을 고려하여 실천해야 한다.

더불어 국제적 차원에서 본 거버넌스를 활용하기 위해서, 개성공단 국제화 관련 전문 담당관 제도를 남한정부 내에 도입한다. 또한 산재한 정보를 체계적으로 수집하고 국제적 행위자들과 공유함으로써 활동을 활성화 하는 방안이 추진되어야 한다. 국내에 진출해있는 해외기업들과의 네트워크를 보다 유기적으로 연결함으로써 개성국제공단의 미래 지향점을 알려주고, 해외기업들의 참여를 이끌어야 한다. 이에 국내 전문가들과 국제 행위자들 간의 네트워크를 긴밀히 함으로써 한반도의 특수성을 반영한 대북사업이 추진될 수 있도록 선도해야 하겠다.

셋째 장에서는 개성공단의 국제화를 위하여 우선적으로 해결되어야 할 과제인 생산품에 대한 원산지 인정 문제를 살펴보았다. 이는 개성공단에서 생산된 제품이 북한산으로 판명될 경우 제품의 수출시 관세로 인한 가격경쟁력의 문제로부터 비롯된다. 이 문제점은 개성공단을 국제화하고자 하는 논의에 있어서 가장 큰 장애로 작용할 수 있기 때문에, 이와 관련한 사례로서 각국과의 FTA 체결 과정에서 논의되고 있는 쟁점을 살펴보고 특히 미국과 이스라엘 FTA의 QIZ 사례를 분석하여 원산지 인정에 있어서의 방향에 대하여 논의하였다.

다음으로 현행 남북교류협력의 기본법이라고 할 수 있는 남북교류에 관한 법률에 관한 문제이다. 현재 제도의 문제점을 민족내부거래의 관점에서 개선되어야 할 부분과 향후 개성공단의 국제화를 추진하기 위한 부분으로 살펴보았다. 북한에서 최근 개성특구법의 개정으로 경제개혁과 개방정책의 연장선상에서 취하여진 법과 제도화 과정을 논의하고, 라선경제무역지대법으로의 변화를 통하여 앞으로의 북한의 법제도적 정착을 위한 구체적인 개선방향을 모색하였다.

I 서론

2008년 12월 지역발전위원회에는 새 정부의 지역발전 정책대강으로서 “3차원 지역발전전략”을 제시하였다. 이 중 초광역 개발권 전략은 동-서-남해안 및 남북 접경지역의 4대 개방형 권역 기본구상 및 종합계획 수립과 지자체간 내륙 특화벨트 공동 구상으로 구체화되어 가고 있다. 초광역 개발권 전략은 국내의 초광역적 지역 개발뿐만 아니라 북한, 중국, 일본, 러시아를 포함한 인접-연접 국가와의 초국경 연계 및 협력을 추구하는 국제화 전략이다. 한중일 3국을 중심으로 하는 동북아

지역은 21세기에 들어 세계 3대 경제권 중 하나로 부상하였다. 이 지역에서의 경제-산업 네트워크 및 지역개발의 공간적 연계의 이슈는 동북아 지역의 장기발전에 핵심적인 전략이 될 것이다. 그러나 초광역 개발전략은 아직까지는 이론이나 정책 사안으로 머물러 있거나 개별 도시 또는 지자체 차원의 제한된 협력의 수준에 정체되어 있다. 초광역개발의 공간적 함의는 첫째, 정책적 공간단위의 광역화, 둘째, 초국경 지역의 등장과 확산, 셋째, 초광역의 정책개념 등으로 나누어 볼 수 있다. 이를 통해 알아낼 수 있는 정책적 시사점은 이제 국가경쟁력을 높이기 위해서는 국경과 행정구역의 경계선을 뛰어넘는 초광역 단위의 지역개발을 적극적으로 추진하고 이를 위해서 경쟁력 있는 거대 경제 집적지를 육성해야 한다는 것이다. 기존의 영토를 기반으로 한 주권국가의 영향력이 위축되면서 냉전시대와 같은 국가 간의 경쟁보다는 대도시를 중심으로 하는 거대지역간의 전 지구적 경쟁체제로 국가별 공간정책이 전환되고 있음을 시사해준다. 기술혁신, 정보화, 세계화는 생산조직 및 산업구조의 전환과 함께 기업의 입지행태에 많은 변화를 수반하였고, 기업과 투자자의 이동성이 자국 내의 국경을 넘어 전 지구적으로 확산되었다. 따라서 지역의 입지 경쟁력 확보가 산업입지정책의 주요한 과제가 되었다. 산업 클러스터 활성화를 위해서는 제조업 중심의 산업단지 개발에서 벗어난 제조업 및 관련 서비스업을 포함하여, 생산과 기술, 지원이 일체화된 산업단지의 개발이 요구된다. 개성공단의 국제화는 바로 이러한 세계화의 정치경제적 배경과 지리적 여건 위에 추진되는 것과 동시에 경제특구 개발의 정치경제학으로 연결된다.

II

개성공단 국제화의 공간적 전략

1. 연구의 배경

가. 경제특구개발의 부상과 세계화

1980년대를 초반부터 영국과 미국을 필두로 하여 전 세계적으로 확산된 신자유주의 경제철학과 정책은 규제완화와 정보통신기술의 발달, 그리고 금융기법의 체계

화에 힘입어 다국적기업 위주로 펼쳐지게 되었다. 이것은 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment - FDI)를 바탕으로 국경 없는 경제 전쟁 및 경제의 글로벌화를 초래하였다. 중국은 80년대 후반까지 아시아의 경제발전을 주도했던 일본의 쇠락을 배경으로 개혁개방과 체제전환의 정책변화를 통해 아시아 지역의 외교안보 및 경제적 슈퍼파워로 부상하게 되었다. 중국의 성공적인 경제개혁 뒤에는 적극적인 외국기업 투자유치전략, 즉 FDI를 통한 국가의 경제발전은 이제 여러 나라의 국가경제 발전 전략으로 도입되고 있다. 이는 외국 기업들이 값싼 노동력 및 기업의 투자·생산·판매 활동을 용이하게 하는 경제특구를 통해 이루어진다. 일반적으로 한 국가가 경제특구를 설치하는 이유는 국제자금과 거기에 체화되어 있는 선진기술 및 경영 방식 등을 흡수하여 국가경제발전의 원동력으로 삼고자 하는 목적에 근거를 둔다. 경제특구는 해당 국가의 경제상황과 입지여건 등에 따라 고부가가치 창출을 위한 전문화를 추구한다.

등소평의 개혁개방 정책을 토대로, 사회주의 계획경제에서 ‘중국식 사회주의’ 시스템으로 시장경제와 공산당 일당독재의 정치체제를 혼합한 중국의 경험은 향후 통일을 앞둔 북한의 경제개혁 및 개방에 많은 시사점들을 제공한다. 특히 중국의 경험에서 경제특구는 초기에는 경제성장의 원동력으로 간주되었던 외국의 선진기술의 도입, 외화획득, 고용창출 등에 중점을 둔 수출가공지역이 형성되었으나, 1980년대 후반에 들어 시장경제체제로의 전환이 본격화되면서 시장경제의 생산성을 창출하는 창구이자 체제 변환적 개혁개방 정책의 실험장으로서 역할을 수행하고 있다.

나. 경제특구개발의 성공을 위한 정치경제적 조건

경제특구란 물적 인프라와 제도적·사회적 여건을 효율적으로 조성하기 위해 특정한 지리적 영역에 한정해 집중적인 투자와 규제완화 및 자유화 조치를 허용하는 제도가 실천되는 공간이다. 경제특구는 첫째, 외국인 투자에 대해 특별한 인센티브가 부여되는 투자 진흥 지역의 성격을 지닌다. 둘째, 국내의 다양한 경제 및 사회적 규제와 법적 제약이 배제되어 자유로운 경제활동이 가능한 자유항(free port)지역이다. 셋째, 효율적인 기업 활동이 가능한 교육, 문화, 주거 및 서비스 등 물적·사회적 여건이 갖추어진 특별개발구역(special development area)의 성격을 갖는다.¹⁾

1) 김용웅 외, 『新지역발전론』, 한울, 2009, p.618.

경제특구가 성공하기 위해서는 이것을 실행에 옮기기 위한 정치적 여건과 노력이 뒷받침되어야 하는데, 여기에는 정치적 안정성, 국제사회와의 원만한 외교관계, 국제사회의 협조, 정치리더십의 의지와 정책적 일관성, 국민적 지지 등이 포함된다. 군사적인 도발의 가능성이 있는 지역에 투자자들은 투자를 꺼려하게 되고, 국제사회나 강대국으로부터 경제제재를 받고 있는 지역 또한 투자유치를 제약하고 경제특구의 개발을 지연시킨다. 따라서 경제특구 개발경쟁이 치열해진 국제화된 현재의 상황에서 국가는 투자기업을 유치하기 위하여 국가적 역량을 집중하고 정책의 추진 과정에서 반대의견을 설득하여 국가적 비전을 실현할 수 있는 강력한 정치적 리더십을 행사해야 한다.²⁾ 특히 개발도상국이나 체제전환국에서는 과감한 정책전환과 이를 수행하기 위한 획기적인 의식의 전환이 요구된다.

경제특구개발을 성공적으로 수행하기 위해 최우선적으로 고려해야 할 사항은 해외의 자본을 유치하여 자국의 경제를 활성화시킬 수 있는 특구의 지경학적인 이점을 최대한 살리는 개발전략을 수립하는 것이다. 전통적으로 기업들이 입지를 결정할 때 중요하게 고려하는 여건들은 교통-물류의 접근성, 우수하고 충분한 배후지역 인력의 존재여부, 그리고 세제혜택 및 경영상의 지원여부이다. 주변에 인접한 배후시장도 생산품의 판매여부와 경제성에 중요한 영향을 미치는 요인이다. 각 나라들은 기업들이 자국의 경제특구에 입지하도록 국내의 산업규정들을 국제기준에 맞게 조정하거나 완화하여 보다 나은 투자 및 생산경영 환경을 제공하려고 노력하고 있다.

이곳은 투자활동에 대한 우호적인 사회분위기가 마련되어 있는 곳이기도 하다. 도시경제학자들은 창조적인 산업에 종사하는 개인들일수록 근무하는 생활환경의 질과 매력도를 보수에 못지않게 중시한다고 강조한다. 따라서 개성공단을 국제화하기 위해서는 장기적으로는 개성공단의 배후지역과 개성시를 보다 생활하기 편리하고 매력적인 곳으로 업그레이드시킬 필요가 있다. 생산업무시설과 이를 위한 서비스뿐만 아니라 주택, 편의시설, 여가문화시설 등 다양한 배후의 생활지원시스템과 서비스기능이 요구되는 바이다. 교육시설과 의료시설 등의 공공편익시설도 포함된다.

2) 임강택 외, 『북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략』, 통일연구원, 2004

2. 북한의 경제특구 개발과 남북경제협력에서의 의미

가. 중국의 경제특구 개발과 북한에 대한 시사점

북한은 본질적으로 개혁개방과 경제정책의 전환으로 연결되는 경제특구에 대해 역사적으로 거부감을 느끼면서도 전 세계적인 경제적 변화의 물결 아래 이를 현실적으로 용인할 수밖에 없는 상황에 직면하였다. 덩소핑의 개혁개방정책을 첫 단계부터 점진적으로 수행하기 시작한 중국 동부해안의 연안도시들은 적극적인 정부의 외자유치 정책의 지원을 받으며 성장하기 시작하였다. 이들은 1980년부터 먼저 심천, 주해, 산둥, 하문 등의 4개 지역의 경제특구로 시작하여, 1984년에는 상해, 천진, 대련, 진황도, 연대, 청도, 연운항, 남통, 영파, 온주, 복주, 광주, 담강, 북해 등의 14개 연해도시로 확대되었다. 1985년에는 장강삼각주, 주강삼각주와 민남 장주, 천주, 하문삼각구가 개발되어 개방식 연해 경제개발구로 지정되었고 1988년에는 해남성과 상해 포동 경제특구가 선포되었다. 중국의 대외개방은 경제특구(점)→연해개방도시(선)→연해개방구(면)→내륙(전면개방)순으로 단계적이고 점진적으로 진행되었다.

북한에서는 1991년 12월 함경북도 나진-선봉지역에 자유경제무역지대가 설치되었다. 이의 목적은 경제개발에 필요한 외화를 획득하는 것이었으나 기대하였던 투자가 거의 이루어지지 않아 별다른 성과를 내지 못하였다. 이어 2002년 북한은 신의주, 개성, 금강산에 전격적으로 경제특구를 설치하였다. 이것은 북한이 대외개방에 대한 정부의 의지를 과시함으로써 외국인 투자를 유치하고, 경제발전에 필요한 국제자금과 선진기술을 도입하며, 선진산업부분의 국내부분으로의 확산을 통한 경제성장을 촉진하고, 경제개혁의 실험실이자 학습장으로 이용하려는 목적 아래 이루어졌다.³⁾ 북한의 경제특구들은 모두 지정학적으로 국경지대에 위치하고 있으며 동해안과 서해안을 따라 두 개의 축을 형성하고 있다. 경제특구를 동서로 안배한 것은 북한의 산업입지정책에 따라 공업단지를 배치한 현실을 반영한 것이다. 국경지역에 위치한 이유는 주변국과의 경제적 연계성 및 교통여건, 경제특구 배후 지역의 경제적 잠재력 등의 경제적 고려 때문이다.

3) 임강택 외, p.15.

북한의 경제특구개발은 남북경제협력의 측면에서도 매우 중요하다. 경제특구를 통해서 외부의 자본과 기술을 도입하고 경제성장의 발판을 마련할 수 있기 때문이다. 이는 계획경제의 실패로 인하여 얼어붙은 북한의 경제시스템에 개혁개방을 요소들을 침투시키고 경제부문의 변화를 가속화시키는 역할을 할 수 있다. 또한 경제협력과 기업투자유치에 필수적인 정치군사적 안정을 간접적으로 도모하기 때문에 경제협력은 정치외교 및 안보적 평화를 심화시킨다. 북한의 경제특구개발은 우리에게 다음과 같은 이점들을 제공한다. 첫째, 국내 경제의 경쟁력을 제고 하고 우리의 투자환경을 개선해준다. 둘째, 북한경제의 장기침체 극복과 현대화를 촉진함으로써 남북의 공동번영과 균형발전에 기여한다. 셋째, 남북분단으로 인한 단절된 협력공간을 복원함으로써 해양과 대륙의 연결부문의 기능이 되살아나게 한다. 넷째, 북한경제의 체질개선 및 시장경제로의 전환을 촉진시킨다.

나. 개성공단 현황

개성공업지구(開城工業地區)는 흔히 개성공단(開城工團)으로 불리며, 남한과 북한이 합작으로 추진하고 있는 북한의 경제특구이다. 개성공단에는 현재 123개의 남한기업들이 진출하여 가동되고 있다. 이곳은 남한의 기업 관리구조가 통용되며 사람, 물자, 자본, 정보가 교환되는 자유 시장 체제적 생산현장이다. 북한 측 관리자는 시장경제체제 아래서의 기업경영 노하우를 익히고 북한의 중간관리자와 근로자들은 생산 기술적 지식을 습득한다. 개성공단은 생산 중심형 특구이며 공단형 수출가공지역의 유형에 가깝다. 공단형 수출가공지역은 가장 보편적인 생산 중심형 경제특구로서 제조업 부문의 외국인 직접투자유치를 통해 공업 및 수출의 진흥, 고용확대, 선진 외국기술 습득 등을 도모하기 위해 설치된 지역이다. 주로 대외 지향적 공업화 추진국가들의 경제개발 초기단계에서 주요한 정책수단으로 이용되거나 내수용 상품생산에는 특혜들이 제공되지 않는다.⁴⁾

2005년 1월 이후 2012년 4월 말까지의 누적생산액은 165,674만 US달러이며 수출액은 21,042만 US달러이다. 북측 근로자는 2012년 4월말 기준으로 51,518명이다. 용수시설(3만 톤/일), 폐수처리시설(1.5만 톤/일), 폐기물 처리 시설(매립 시설 61,000m³/ 소각시설 12톤/일('08.6)) 등의 기반시설이 2007년 10월 준공되었고

4) 임강택 외, p.28.

전력은 남측으로부터 송전방식으로 공급받는다. 통신은 남북 직접연결 통신선이 2005년 12월 개통되었고 현재 유선전화 및 팩스를 1,300회선 사용 중이다.

개성공단의 개발은 3단계로 나뉘어 있다. 1단계 개발(2003~2008-100만평)에서는 노동집약적 산업 및 투자환경을 조성하는 것이 목표이다. 2단계 개발(~2012-250만 평)에서는 도시형 산업기반 조성 (경공업, 중공업, 도시형 업종) 및 첨단산업기반의 형성을 바탕으로 한 수출전진기지로서의 구축이 목표이다. 3단계 개발(~2020-550만평)에서는 중화학공업과 첨단산업 분야의 복합공업단지로 발전시켜 한국 및 외국의 대기업을 유치하고 이를 기반으로 동북아 경제거점으로 육성하여 국제자유무역지대로 개발하는 것이다.

〈표 1〉 개성공단의 단계별 개발 계획⁵⁾

	공업지구	업체 수	고용 인원	매출액	투자액
제1단계 (2003~08)	100만평 (3.3Km ²)	300개	9.4만 명	25.5억 달러	9.2억 달러
제2단계 (~2012)	150만 평 (5.0Km ²)	1,000개	22.6만 명	86.5억 달러	24.8억 달러
제3단계 (~2020)	350만 평 (11.6Km ²)	2,000개	35.0만 명	160.0억 달러	48.8억 달러
합계	600만 평 (19.8Km ²)	2,000개	35.0만 명	160.0억 달러	82.8억 달러

주: 1) 상기 계획은 현대아산과 언론보도 등을 재정리한 것으로 최종안이 아님.

2) 업체 수와 고용 인원, 매출액은 각 단계별 기간말의 누적 기준이며, 공단을 800만 평으로 확장할 경우의 매출액은 3단계가 완공되면 200억 달러 예상.

다. 개성공단의 SWOT분석

개성공단의 현황을 SWOT분석(Strength, Weakness, Opportunity, Threat)을 통해 살펴보았다.

5) 현대경제연구원, “개성공단, 중국-베트남보다 경쟁력 우월”, 2011

STRENGTH	WEAKNESS
<ul style="list-style-type: none"> - 남한과의 지리적 근접성-육로물류 (경의선 철도와 국도 1호선을 이용하여 남북한 및 대륙과 연결할 수 있는 남북한 간선교통망의 통과지점, 물류의 거점지역, 인천 국제공항과 인천항, 해주항 등이 이용 가능한 거리에 입지해 있다. 남한의 수도권 거대시장과 인접, 북으로는 해주와 평양-남포권과 근접) - 500년간 고려의 수도로서 풍부한 역사문화 관광자원 보유 - 남한에 의한 개발 및 운영, 인프라 구축 - 개성공단 출퇴근 도로 개·보수 작업이 최근 마무리되었다. - 정책적 지원제도 마련-시행 및 재정지원 (통일부 내년 예산안 4.8% 증가 - '남북관계 개선' 염두 남북경제 협력사업(33억 원), 개성공단 지원(11억 원) 개성공단 지원 예산 888억 원에서 933억 원으로 5.1% 증액) - 저렴한 노동력 (중국의 38%, 남한의 20% 인건비, 이직률이 낮은 안정적 고용, 고용자와 근로자 간의 원만한 의사소통) - 기업소득세 감면 및 관세면제 등 세제혜택 - 개성공단 입주기업들과 남한기업들과의 산업연관 효과 (개성공단 입주기업들의 원자재-부품조달, 사업기획, 홍보, 영업 등의 기업 활동은 남한 내에서 이루어지고 있다. 이것은 일자리 증가를 비롯하여 생산유발 및 부가가치 창출효과가 남한 내에서 발생하는 것을 의미한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 부지공급의 한정성 (일정기준 이상 기업 분양신청-심사 입주) - 초기 고정투자비 부담 과다 (단독투자방식, 공장신규 건축, 남한 수준의 건축비) - 3통 (통행, 통신, 통관) 문제 - 인사권 등 노무관리에 대한 제약 (채용, 해고, 배치 등 기업경영의 자율권이 미비 - 북한당국의 과도한 통제와 신뢰의 부족 등으로 투자에 대한 불안 - 외국기업 유지에 부정적인 영향을 미친다) - 숙련된 기술기능인력 공급의 부족 - 한정된 생산기지 (현지의 원부자재, 시장 등 부재) - 북한당국 세금 시행세칙 개정 (회계 조작 시 200배 벌금, 징벌적 규정 세금폭탄 - 북한 세무당국의 재량권을 크게 강화하고, 우리 기업들의 납세와 자료제출 의무를 무겁게 한 게 골자. 세금신고를 누락할 경우 최고 200배의 벌금을 물리겠다는 조항)
OPPORTUNITY	THREAT
<ul style="list-style-type: none"> - 수도권에 인접하여 남한의 기반시설을 이용한 물류비 절감이 가능 - 향후 남북을 연결하는 물류중심지로서의 발전가능성 - 북핵문제 안보문제의 진전에 따라 우리기업 및 외국 기업의 투자 가능성 - 경의선과 국도 1호선이 연결되면 더욱 활발한 남북교류 협력이 가능 관광서비스산업 - 인천의 생산자 서비스 기능을 활용 - 수도권과 임진강 유역권의 관광자원을 개성의 관광 자원과 연계 개발 - 수도권 및 중국 관광객들 흡수 - 제조업중심의 경제특구 개발의 발상을 뛰어넘어 제조업과 관광서비스 등 복합기능의 경제특구로서 개발 전략이 수립되어야 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 핵개발 문제로 인한 군사적 충돌 가능성, 국제 안보 정세, 동북아의 군사력 증강 경쟁 - 국제사회의 제재 (전략물자 반출에 대한 미국의 우려, 원산지 문제로 판로제약) - 개성공단에 거주하는 국내 기업 종사자들의 신변 안전 문제, 개성공단에 약 900명 - 한국 근로자 억류 사건) - 심화되는 북한의 중국 경제의존도 (북중무역의 확대와 가속화되는 북한경제의 중국 종속) - 타 지역과의 투자유치 경쟁 (경기 북부지역에 대한 외국기업과 국내 대기업의 투자집중, 중국의 경제특구)

라. 제도적 제약 - 주변지역과의 단절

현재 개성공단 입주기업은 남한 모기업 및 원청회사의 임가공 생산기지로 역할이 한정되어 있다. 생산가동에 필요한 원부자재, 기계 부품, 일상소모품, 음식 재료 등 모든 것을 남한으로부터 구매하여 공급한다. 개성공단과 주변지역과의 단절은 중국 및 베트남 등 여타 경제특구와 산업공단에서는 볼 수 없는 환경이며 올바른 경제특구 활성화 전략 아래 시정되어야 하는 제약요소이다. 이것은 주변 지역의 자원과 원부자재, 그리고 시장을 사용하여 생산의 경쟁력을 확보하는데 있어서 개성공단에 커다란 제약으로 작용하고 있다. 이는 북한당국의 전략적 판단 아래 개성공단을 주변의 내륙지역으로부터 격리시키려는 제도로부터 기인한다고 할 수 있는데, 북한당국은 생산 활동의 인력공급 및 관리를 직접 통제함으로써 내륙지역과의 물적 및 인적 교류를 제한하고 개성공단을 고립된 섬과도 같이 격리시키고 있다. 상술한 바를 종합하자면, 현재 개성공단의 상황은 기업투자 활성화를 제약하고 있고 내부역량 및 투자조건의 측면에서 미성숙 되어 있음을 보여주고 있다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 북한 내에서 생산 가능한 부품 및 소모품, 근로자 비품, 음식 재료 등을 자체적으로 공급받는 방안을 찾아야 한다. 이것은 기업들의 생산비용절감에도 기여하고 개성공단 기업들과 북한 내부에 위치한 기업소와 공장 간에 생산가공체계를 구축하여 생산업의 시너지효과를 창출할 것이다.

3. 개성공단 국제화의 공간적 연계전략 (산업클러스터)

가. 남북경제협력 및 동북아경제협력의 측면에서

개성공단의 국제화는 개성경제특구의 국제화를 말하며, 개성공단 사업은 남북경제협력과 동북아경제협력의 두 개의 경로를 통해 발전되어야 한다. 이는 현재 남북경제협력의 실험장으로서 이용되고 있는 개성공단이 남과 북 사이의 경제협력 창구로 보다 심화 발전되어야 함과 동시에 향후 동북아경제협력의 중추지대로 자리잡아야 함을 의미한다. 개성공단의 존재는 남북 간의 이질적인 정치경제 체제의 차이점에도 불구하고 이미 하나의 지역개발전략으로 운영되고 있다. 이것은 최소한

이론적으로는 개성공단이 하향식 개발전략(development from above / top-down approach)이며 이의 대표적 개발전략인 성장거점 전략(growth-pole strategy)에 가장 유사한 사례라는 것이다. 성장거점전략은 성장을 선도하는 산업군이나 투자를 직접경제의 이익을 지닌 도시에 집중시켜 경제성장을 촉진하고 성장효과가 주변으로 확산되도록 하는 지역개발전략이다. 이 전략은 경제성장을 주된 목표로 삼고 있으며, 가장 보편적인 수단으로서는 공업단지를 조성하여 전통적 제조업을 유치하는 것을 채택하고 있다.

개성공단이 물론 하나의 국토공간 안에서 유일한 합법적 정부의 계획 아래 실현된 것이 아니라 서로 이질적인 정치경제 체제를 가진 사실상 두 나라의 정부가 합작하여 개발하였다는 측면에서 성장거점전략의 전형적인 예라고 할 수는 없으나, 지역 개발의 이론적 측면에서는 성장거점 전략과 가장 유사하다. 즉 개성공단을 중심으로 한 경제특구개발의 파급효과가 북한 내부로 확산되고 이것이 북한 내부에 시장경제의 원리를 퍼뜨려 남북경제협력의 증진을 도모하고 북한 경제의 개혁개방을 촉진시킬 것이라는 기대에 기인한다. 이 전략은 1970년대 중반까지 개발도상국에서 낙후지역 개발을 위해 규범적으로 채택되어 왔는데 다음과 같은 합리성에 근거하고 있다.⁶⁾ 첫째, 낙후지역개발을 위해 희소자원을 가장 효율적으로 이용하는 방법이기 때문이다. 즉 성장잠재력과 투자수익성이 가장 크게 예상되는 지역에 집중투자 함으로써 국가성장을 크게 저해시키지 않고도 지역 간 소득격차를 줄일 수 있는 전략이다. 둘째, 성장력의 파급효과로 인해 주변지역을 개발시킬 수 있기 때문이다. 대도시로부터 새로운 지식과 기술을 받아들여서 그 배후지에 확산시키는 가교적인 역할을 수행할 수 있고 이를 통해 정주패턴을 보다 바람직하게 개선시킬 수 있다는 근거에 바탕을 두고 있다. 셋째, 성장거점전략이 도시화와 공업화에 초점을 두고 있는데 선진국의 경제성장이 도시화와 공업화의 결과라는 실증적 사례이기 때문이다. 따라서 북한과도 같은 후진국을 개발도상국으로 격상시키고 향후 남북통일을 통해 선진국으로 향하는 경로에 위치시키기 위해서는 성장거점전략에 기반 한 도시화와 공업화가 불가피하게 된다.

성장거점전략으로서의 개성공단은 국제화를 이루기 위해 남북경협 측면에서는 서울과 인천, 동북아경협 측면에서는 중국, 일본 그리고 러시아와의 공간적 연계를

6) 이희연, 『경제지리학』, 법문사, 2011, p.791.

통해 산업클러스터로 육성되어야 한다. 즉 성장거점전략으로서의 개성공단을 국제화하기 위해서는 보다 거시적인 차원에서 산업클러스터와의 연계성을 강화해야 한다. 이론적인 측면에서 성장거점전략은 산업클러스터라는 지역발전이론에 기초한 지역개발전략인 것이다. 클러스터(cluster)란, 지리적으로 인접하고 있는 연계 기업, 특정 영역의 연관 기관 등이 유사성, 보완성 등으로 서로 연결된 집단을 지칭하는 용어이다.⁷⁾ 특정 업종에 종사하는 상호교류기업, 전문공급업체, 서비스 제공업체, 연관 산업의 기업, 관련된 제도적 기구들이 서로 경쟁하는 동시에 협조하는 지리적 집적체이다.⁸⁾ 클러스터 이론은 전통 경영학의 경쟁력 이론에 지리학의 주요 개념인 “지역” 혹은 “공간”을 추가한 것으로서, 개별 기업의 육성에 초점을 맞추는 것이 아니라 한 지역 내의 기업집단 및 이들 간의 상호작용, 네트워크, 그리고 파트너십을 강조한다. 이런 측면에서 외부경제 효과와 집합적 효율성을 추구한다.⁹⁾ 클러스터의 발달 여부는 지역경제는 물론 국가 전체의 산업경쟁력을 좌우하는 핵심요소로 인식되고 있다.

개성공단의 산업클러스터 발전전략은 크게 동북아경제협력의 측면에서는 국가차원의 초대형 클러스터(mega-level cluster)로, 남북경제협력의 측면에서는 일부 지역산업을 중심으로 한 중간규모 클러스터(meso-level cluster)로, 개성공단 인근 및 내부의 측면에서는 일부 기업 간 협력 네트워크로서의 소규모 클러스터(micro-level cluster)로 추진될 수 있다. 하지만 통일을 향한 궁극적인 발전경로는 크게 남북경제협력과 동북아경제협력의 두 가지 측면을 고려해야 한다. 사회주의와 자본주의 시스템의 결합, 국가경제와 세계경제의 협력을 추구하는 것이기 때문이다. 소규모 클러스터 차원에서 기업들 간의 시너지효과보다는 정부, 기업, NGO를 포함하여 더욱 다양하고 복합적인 거버넌스 구조의 형성을 요구하는 것이다. 이것은 시공간적으로 남북경제협력을 우선 추진한 후에 동북아경제협력으로 확대 발전시키는 것을 의미한다. 개성경제특구의 성공을 기반으로 북한 경제가 회생하고 이것이 다시 남북경협과 동북아경협 수요를 확대시킴으로써 북한의 전반적인 투자여건을 개선시키는 경협이 선순환구조를 구축하는 것이 중요하다. 나진선봉경제무역지대의 실패에서도 알 수 있듯이 정치적 특수성보다는 경제적 보편성에 근거한

7) 김용웅 외, p.219.

8) 김용웅 외, p.220.

9) 대한국토·도시계획학회, 『국토·지역계획론』, 보성각, 2009, p.77.

특구개발만이 경제특구의 지속가능성을 담보할 수 있다. 이것은 수요와 공급의 관계를 파악하고 이에 맞게 개발전략을 구상하는 것이다. 개성공단은 중단기적으로는 경공업과 관광의 협력거점으로 활용하고, 장기적으로는 기술집약적 산업과 관광 중심으로 환황해권의 동북아경제협력 거점으로 활용할 필요가 있다. 남북한의 인천-개성-남포지역과 대련, 청도 등 중국 동부연안지역 간의 제조업과 관광산업연계를 추진하는 것은 남북경제협력과 동북아경제협력을 공간적으로 연계하는 전략이 될 것이다. 궁극적으로 첨단산업과 물류, 무역, 관광이 복합적으로 이루어지는 특별행정구로 개발하는 것도 고려될 수 있다. 이를 위해서는 양 지역 간의 출입국, 관세, 통관절차, 물류서비스 등의 분야에서 동일하거나 유사한 제도가 자리 잡아야 한다. 본 논문에서는 개성공단 국제화를 위한 산업클러스터 형성을 위해 개성공단의 지정학적 위치를 고려한 공간적 산업연계방안을 제시한다. 처음 개성공단을 중심으로 북한 내부 지역과의 연계방안을 고려한 후 남북경협 측면에서 경기도 및 인천과의 연계를 고려하고, 보다 거시적으로 동북아경제협측면에서 베세토라인의 구도를 고려할 것이다.

나. 산업클러스터 형성을 위한 공간적 연계방안

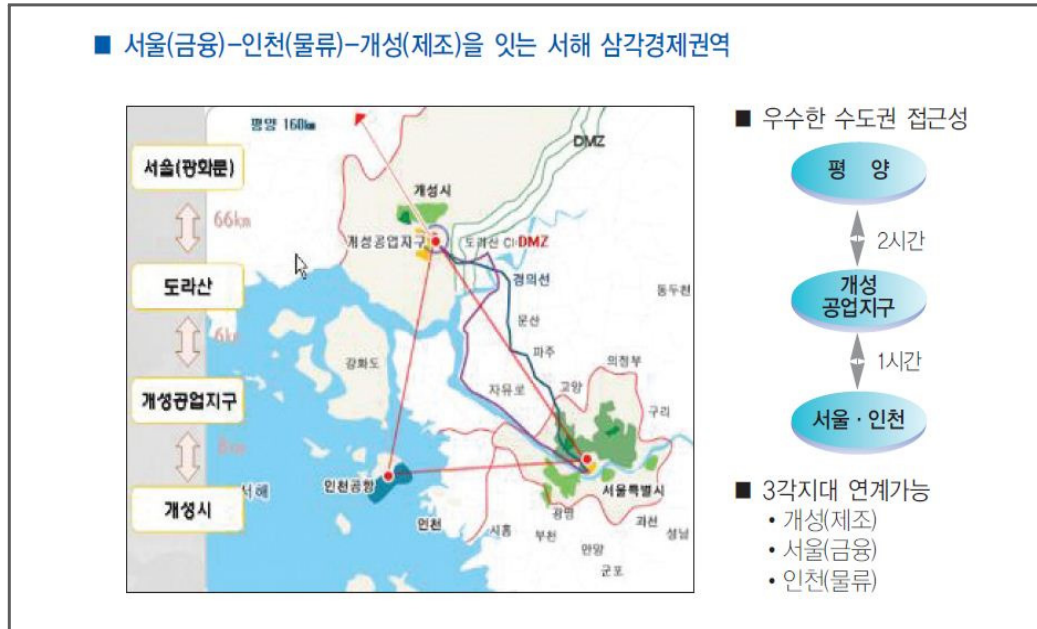
(1) 북한 내부 인근지역 및 황해도지역과의 연계

장기적으로 개성공단이 황해도지역의 지역개발의 거점으로 성장하기 위해서는 지역 내 주요 도시들의 역할분담이 요구된다. 일차적으로 인근지역에 특화된 농공단지를 개발하여 특구와 보완적 산업발전을 도모해나가는 것이 필요하다. 채소와 축산물 등 공급단지를 특구 주변지역에 조성하여 특구와 농촌지역의 연계발전을 도모하는 것은 개성공단의 지역경제활성화의 영향을 내부지역으로 연계 파급시키는 효과를 창출할 것이다. 이차적으로는 개성공단이 제조업과 관광산업을 중심으로 황해도 남부지역의 발전을 선도하는 중심도시로서 기능한다는 전제 하에, 사리원이 황해도 북부지역의 문화·교육·연구기능 중심 도시로서 발전하는 것이다. 이를 현실화하기 위해서 개성과 해주 그리고 사리원을 연결하는 도시연계망을 구축함으로써 내륙(개성과 사리원)과 연안지역(해주)의 연계발전을 도모한다. 성장거점전략의 파급효과가 북한 내부지역으로 확산되기 위해서는 위에서 지적된 북한당국의 소극적이고 보수적인 태도가 거버넌스 구조의 개선을 통해 변환되어야 할 것이다.



11) 이상준 외, “동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용방안 - 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로,

〈그림 2〉 서해 삼각경제권역¹²⁾



측면에서 경기도를 전자-IT등 지식기반산업의 중심지로 발전시킬 것을 정책적으로 계획 중이다. 개성공단은 수도권 산업의 분업체계에 편입돼 새로운 성장 동력을 창출할 수 있다. 이 때 고려되어야 할 전략적 핵심은 수도권과의 연계로부터 비롯되는 긍정적 외부효과(positive externality)와 같은 장점은 극대화하면서 수도권의 과밀로 인한 부정적 외부효과(negative externality)와 같은 단점은 최소화하는 것이다. 서울·인천·개성을 연결하는 산업클러스터는 성장삼각지대(growth triangle)를 형성할 것이고 서울은 금융 및 서비스업을, 인천은 물류와 교역을, 개성은 제품생산 및 관광을 특성화하는 전략을 펼칠 수 있다.

(3) 동북아경협 측면: 베세토 라인 (BESETO LINE)

개성은 인천을 포함한 남한의 수도권과 평양·남포지역을 연결하는 남북 간 경제 교류협력의 결절지로 접근되어야 하고, 더 나아가 중국의 동부해안지역과 한반도의 서해안지역을 하나의 경제권역으로 연결하는 거점으로 개발될 수 있다. 동북아경협

12) 통일부, 「개성공단 길라잡이」, 2011

측면에서 중국의 대북 교역 및 투자는 향후 공간적으로 주요 도시에 집중될 것이다. 한국의 관점에서 보면 한중일 및 극동러시아를 잇는 발전축이 환황해권, 환동해권 및 한일해협권을 중심으로 점차 강화되어가고 있는 것을 알 수 있고, 동북아시아의 교통연계망 및 교통수요를 예상해 볼 수 있다. 이러한 추세 아래 개성공단은 장기적으로 환황해권 경제협력벨트의 거점으로 개발되는 것이 바람직하다. 환황해권은 한반도의 서해안, 중국의 발해만, 일본의 큐슈 서북부 지역을 포함하는 지역이다. 배후지까지 포함하여 3억 명의 인구를 가진 대규모 국지경제권을 형성하고 있다. 북한은 이 초국경 협력지대의 맨 중앙부분에 위치하여 협력에 가장 위협적이며 단절적인 정치-외교-안보-경제적인 주권을 행사하고 있다. 또한 개성특구는 이 지정학적 구도의 맨 중앙부분에서 명분상 가장 협력적이며 통합적인 기능을 수행하고 있다.

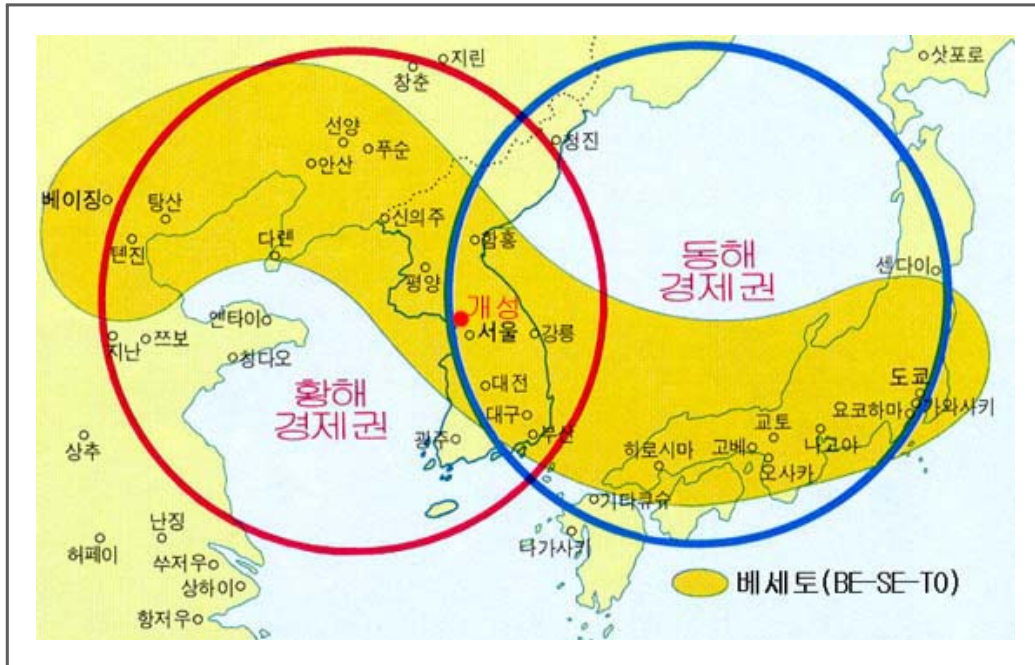
우리나라에서는 제4차국토종합계획을 통해 서해 축에 동북아를 향한 국제물류-비즈니스, 신산업, 문화관광 기반의 성장 동력 육성을 제시하고 있다. 또한 중국의 성장에 대응하여 환황해경제권에서 중심적 역할을 수행할 수 있도록 국제물류, 신산업 및 관광클러스터를 육성하는 과제를 가시화 하였다.¹³⁾ 중장기적인 측면에서는 북한경제의 현대화와 개혁개방에 가장 큰 파급효과를 미칠 수 있는 첨단산업들과 높은 부가가치를 가지는 업종부문들을 유치해야 할 것이다. 이것은 동북아경제협력의 측면에서 높은 연계성을 가지며 대규모 외국자본들이 투자가치를 기대할 수 있는 업종들이어야 한다. 중기적으로는 중간규모의 기술집약적 제조업부문, 일반제조업 연구개발 부문, 2차 산업부문, 금융서비스부문 등이 바람직하다. 장기적으로는 대규모의 기술집약적 제조업부문, 첨단산업 연구개발 부문, 문화산업부문 등이 합리적일 것이다.¹⁴⁾ 이는 개성특구가 동북아지역에 진출하고자 하는 전 세계적인 다국적 기업들을 흡수하여 이들의 지역본부로서 역할을 수행할 수 있는 지정학적 강점을 최대한 살려야 함을 의미한다. 더불어 개성특구가 동북아경제협의 지역적 분업구조에서 분업체계의 중심 고리 역할을 해야 한다는 것을 시사한다. 이를 위해서 제조업 측면에서 경쟁 및 보완관계가 예상되는 업종들을 중심으로 환황해권의 산업 연계 구도를 구축하고 개성을 이 구도의 중심적 거점으로 삼는다. 서울-인천-개성 경제 삼각지대의 구도 하에서는 우선적으로 지리적으로 인접한 대련과 청도와의 경협을 고려

13) 이상준 외, p.59.

14) 임강택 외, p.46.

〈그림 3〉

베세토라인¹⁵⁾



할 수 있다. 개성과 경기도 서북부지역, 그리고 인천지역이 중국의 동부연안지역과 밀접한 산업연관관계를 구축하게 될 경우 이것은 베세토(BESETO-BEIJING, SEOUL, TOKYO)라인으로 상징되는 한중일간의 경제협력구도의 한 축을 형성하게 될 것이다. 이 구도 아래 개성은 환발해지역을 포함한 환황해권에서 목포-군산-인천-개성-남포-신의주를 연결하는 한반도 서해축의 핵심 지역이 될 것이다.

4. 개성공단 국제화의 산업 정책적 전략

개성공단의 국제화를 이루기 위한 위의 산업클러스터 공간 전략은 구체적인 산업 정책의 실현으로 뒷받침되어야 한다. 이를 위하여 첨단산업, 유턴중소기업 유치, 그리고 관광산업을 고려하였다.

15) 구글이미지 인용

가. 첨단산업 육성을 위한 인천 및 경기도와의 산업클러스터

정부가 구상하고 있는 비즈니스 중심국 프로젝트의 골자는 한국을 동북아 물류 중심지 및 다국적기업의 동북아 거점으로 키운다는 것이다. 이 계획에 따르면 영종도, 송도, 김포 매립지 등 인천공항 부근 지역을 경제특별구역으로 지정, 다국적기업의 지역본부 등을 유치할 예정이다. 인천경제자유구역은 한국 정부가 글로벌 비즈니스 전진기지로 선정하여 최고의 경제 활동이 보장되도록 지원하는 국제도시이다. 2003년 8월 국내 최초로 인천국제공항과 항만을 포함하여 송도, 영종, 청라 국제도시에 총 169.5km² 규모로 지정되었다. 국제비즈니스 기구, IT, BT, R&D산업, 외국학교 및 병원을 유치하려는 송도, 산업물류단지, 관세 자유지역, 관광레저테마파크로서의 영종, 관광레저테마파크로서의 청라 국제도시를 아우른다. 항공화물을 선점하기 위해 인천공항은 화물터미널을 현재 4만평에서 2020년까지 13만평으로 늘릴 계획이다. 또한 영종도와 송도에 항만을 건설해 항공과 해운의 연계수송을 가능케 한다는 복안도 세웠다. 송도는 2012년 10월 20일 신생 대규모 국제기구인 '녹색기후기금(GCF)의 사무국 유치에 성공했다. 아직까지 인천경제자유구역의 기업투자유치는 부진하지만 이를 계기로 기업유치를 통한 국제화의 탄력을 얻을 것이다. 이를 위해 개성공단은 인천경제자유구역과의 연계를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 개성공단 개발과 연계된 영종도와 송도항만 확충, 주요 고속도로 및 철도망 확대, 수도권 전철망과의 연계수송체계 구축을 통한 운수 시너지효과 극대화 등 교통인프라의 연계성을 주목해 볼 필요가 있겠다.

개성공단은 수도권의 에너지 및 인프라를 활용하기 때문에 수도권에 밀집된 공업 지역과 유기적인 관계를 맺을 수밖에 없다. 남북경협측면에서 인천경제자유구역 및 수도권 서북부지역개발과 연계한 첨단산업벨트 구축을 고려할 수 있다. 동북아경제 협력 및 국제시장 진출의 목표 아래 인천경제자유구역과의 서비스 및 제조업의 연계와 병행 추진하여 중층적 산업 연계 구도를 구축하는 것이다. 중국의 홍콩-심천 사례에서와 같이 인천경제자유구역과 개성공단은 첨단물류산업단지와 공업 생산지로 연계발전 될 가능성이 높다. 개성공업지구의 첨단산업으로는 IT(정보통신 기술), BT(생명과학기술), NT(나노기술), CT(문화산업기술), ST(우주기술) 중 우선적으로 경기도에 산업기반을 갖춘 IT산업과 BT산업이 고려될 수 있을 것이다. 전기 전자산업은 일반적으로 부품의 상호관계가 구조적으로 사전에 유형화되어 있으며

자기완결적인 기능을 가진 부품을 독립적으로 생산 개발하는 것이 가능하기 때문에 각 국가마다 부품단위의 국제적 분업체계가 구축되어 있다.¹⁶⁾ 따라서 유기적인 역할 분담 및 산업연계의 강화를 통해 파주 등 경기도의 서북부지역과 개성공업지구를 정보기술 분야에서의 첨단산업벨트로 구축하는 발전전략이 용이할 것이다. 경기도의 주요 산업으로는 IT산업, 자동차산업, 섬유산업, 가구산업, 의약품산업 등이 있다. 특히 IT산업, 자동차산업, 섬유산업의 상승이 부각된다. 경기도 안의 각각 산업의 수출과 수입의 성과는 국내 전체의 무역수지와 관련되어 있다. 지난 해(2011년) 경기도 IT산업은 생산·출하 증가에도 수출은 감소한 반면, 자동차산업은 수출 호조로 경기도 자동차 산업은 활기를 띠었다. 이러한 지식기반산업의 중심지로서 경기도가 발전하기 위해서는 그 동안 접경지역으로서 개발이 인위적으로 억제되었던 파주, 문산, 김포 등 서북부지역의 중요성이 부각되어야 한다. 경기 서북부는 수도권을 배경으로 첨단생산기능, 연구개발 및 인력양성기능, 지원기능 등 혁신클러스터개발에 유리한 여건을 갖추고 있다. 파주 지역의 첨단기술단지(필립스-LG의 대규모 LCD 공장 및 R&D 센터)와 연계한 개발도 고려할 수 있다.

서울-인천-개성을 위주로 한 삼각경제지대 혹은 삼각 산업클러스터는 최근 들어 경제성장률이 둔화되고 있는 중국을 향해서는 지속적으로 수출을 늘려나가면서도 일본, 러시아, 및 기타 아시아 국가와의 무역루트를 다각화해 수출의 대중(中)의존도를 낮춰야 한다. 지난 10년간 20%가 넘는 성장률을 보이며 우리나라 수출을 견인해왔던 대중국 수출이 지난 해 유럽 재정위기 이후 감소세로 전환하였다. 올해(2012년) 상반기 대중국 수출은 634억 달러로 전년 동기대비 1.5% 감소하였다.¹⁷⁾ 대중국 수출비중은 미국, 일본으로의 수출을 합친 것 보다 큰 규모이며 우회수출 지역인 홍콩을 포함할 경우 약 30%에 달하고 있어 우리경제에 미치는 영향이 매우 크다. 우리의 대중국 수출은 중간재, 자본재 위주의 가공형 수출구조이다. 중국의 투자 둔화로 석유제품, 자동차 (부품), 철강제품, 기계류 등 우리 주력제품의 대중 수출이 전반적으로 둔화되거나 감소되었다. 이는 역설적으로 제조업-경공업 중심에서 첨단산업으로 체질을 강화하려는 개성공단의 산업개발전략의 절실함을 일깨워 주는 지표이기도 하다.

16) 이상준 외, p.198.

17) 이봉길, “대중국수출 감소원인과 전망”, 『Trade Focus』 제11권 37호, 한국무역협회, 2012.

나. 유턴 중소기업 유치방향

투자의 주요 동기는 저렴한 임금수준과 내수시장의 거점 확보이다. 일반적으로 해외에 진출한 대기업의 진출 동기는 현지시장 개척인 반면에 중소기업은 인건비를 포함한 비용절감으로 구분된다. 세계경제의 글로벌화와 이에 따른 경제 전쟁이 심화되는 추세 속에서 우리나라의 중소기업들은 IMF외환위기 사태 이후 중국 및 동남아 국가들도 생산거점을 이전하기 시작하였다. 이 트렌드의 주된 이유는 국내 안에 생산기지를 운영함으로써 따라오는 규제와 높은 인건비였다. 하지만 2000년 대가 넘어 해외 진출 국가들에서 자국에 이전한 노동집약적인 저부가가치 산업들에 대해 각종 인센티브를 철회하고 규제를 강화하기 시작하자 우리나라의 중소기업들은 사업경영상 진퇴양난의 상황에 빠지게 되었다. 경영상의 환경문제, 노동문제, 법률적 문제들은 외국의 투자거점을 이용함으로써 얻는 경제적 이득을 상쇄되도록 만들었다. 2012년 1월에 발표된 코트라(KOTRA)와 대한상의 공동조사에 따르면 중국 진출 240개 기업 중 12.5%가 국내로 유턴할 의향이 있다고 답하였다고 한다. 현대경제연구원의 입주기업 현장조사(2008) 결과 중국-동남아 등지와 비교하여 개성공단이 사업성 및 생산성이 있다고 응답한 기업은 80%였다.¹⁸⁾

이런 상황에서 개성공단의 값싼 노동력과 양호한 물리적 기반은 이들 기업들에게 다시금 국내로 생산기지를 이전하여 생산 활동을 유지할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 아직까지 개성공단은 주로 국내기업들의 전문생산기지로 운영되고 있으나 해외로부터 유턴하는 중소기업에게는 높은 투자매력도를 가지고 있다. 그 이유는 첫째, 개성공단이 노동집약업종의 원가절감을 위한 투자에 있어서 핵심요소인 노동 비용 측면에서 값싸면서도 수준 높은 양질의 노동력을 제공하기 때문이다. 둘째, 남북 간 관세면제 및 기업소득세 등의 조세혜택도 생산단가를 인하함으로써 경쟁력 제고에 기여한다. 셋째, 3통 문제에도 불구하고 국내와의 연계성은 양호한 편이다. 이 장점들은 중국 내 산업 환경의 변화와 외자유치 전략의 전환에 따라 일반 노동 집약적 산업들의 투자여건이 악화되어가고 있는 현실을 배경으로 개성공단을 보다 투자하기 매력적인 곳으로 만들고 있다. 이런 측면은 개성공단이 향후 국제경쟁력을 갖춘 수도권 공단으로 부상하는데 유리한 조건을 제공할 것으로 보인다.

재원으로서 동북아협력기금을 조성하여 남북협력기금 이외의 재원으로 활용하는

18) 현대경제연구원, 『개성공단 현장조사보고서: 개성공단 사업의 애로사항 및 보완과제』, 2008

방안이 강구되어야 할 것이다. 관련하여 기금과 민간재원이 결합한 형태로 운영되는 투자형태의 SOC펀드형식으로 지원하는 방안이 있다.¹⁹⁾ 북한은 민간이나 해외 투자유치를 통한 자금유치를 적극적으로 펼치고 이것을 도로, 산업입지, 기업운영 시설 등 기업의 생산 활동에 필요한 인프라를 구축하는 방향으로 사용한다.

다. 관광산업 활성화

개성지역의 관광산업 활성화는 세계화와 동북아 경제협력의 측면에서 관광산업의 중요성이 크게 늘어나면서부터 개성공단의 산업클러스터와 연계 개발될 수 있다. 개성시 자체를 관광지로서 개발하는 것은 개성의 투자매력도와 공간적 부가가치를 증가시킨다. 또한 기업 투자 장소로서의 개성공단은 주거지역, 위락시설, 행정시설 및 상업시설까지 포함하여 단순한 생산 공간이 아닌 복합적인 건설사업의 성격을 가진다.

개성은 500년간 고려의 수도이자 고려왕조의 도읍지였다. 조선시대 이후에는 상업의 중심도시로서 기능을 하였다. 1987에는 북한이 선포한 대외관광지역으로 지정되었다. 개성 특급시에는 자연명승지를 비롯하여 고려시대의 많은 역사유적지와 풍부한 식물부문 천연기념물, 그리고 판문점 일대의 안보관광지 등 풍부한 관광 자원이 존재한다. 개성 안에는 만월대, 성균관, 선죽교, 남대문과 개성 침성대, 목청전, 경덕궁 터, 송악산, 영통사, 승양서원 등 유서 깊은 역사유적지들이 많다. 또한 교외(구 개풍군 지역)에도 왕건릉과 공민왕릉 같은 역사적 유적과 박연폭포와도 같은 명승지들이 있다. 황해남도에 있는 구월산은 2004년 10월에 유네스코에 의해 생물권보전지역으로 지정되었다. 개성과 인접한 황해남도 연안지역에는 용진군과 강령군 등에도 역사유적지들이 분포되어 있고 이것들을 강화도에 위치한 역사유적지와 연계한다면 관광자원으로 개발할 수 있을 것이다. 개성-해주-사리원의 경승 및 문화유적을 연계한 관광벨트를 구축하는 것도 하나의 관광개발 축이 될 수 있다. 이에 더하여 서해안 백령도의 두무진해안, 장산곶해안, 몽금포해안, 금산포에서 구미포에 이르는 해안관광자원을 남한의 서해5도지역과 연계개발하고 임진강유역의 문화관광자원과 김포강화지역의 문화관광자원을 연계한 관광벨트를 구축하는 방안도 모색되어야 할 것이다.

19) 배경화 외, “해외진출 유턴(U-Turn) 중소기업에 대한 입지공간 지원방안 연구”, 국토연구원, 2008, p.65.

이와 동시에, 남측 임진강 유역에도 파주시, 동두천시, 포천군, 양주군, 연천군, 철원군에는 국가지정문화재 29개소 등 풍부한 역사관광자원이 분포되어 있다. 남한의 수도권으로부터 시작하여 개성-남포-평양-신의주 지역의 역사관광을 연결하는 관광벨트를 개발할 수도 있다. 장기적으로는 이 관광벨트를 강화도, 백령도, 남포, 신의주를 연계하는 서해안관광벨트를 구축할 수도 있다. 한 발짝 더 나아가 환황해권 국제관광벨트와 연계할 수도 있다.

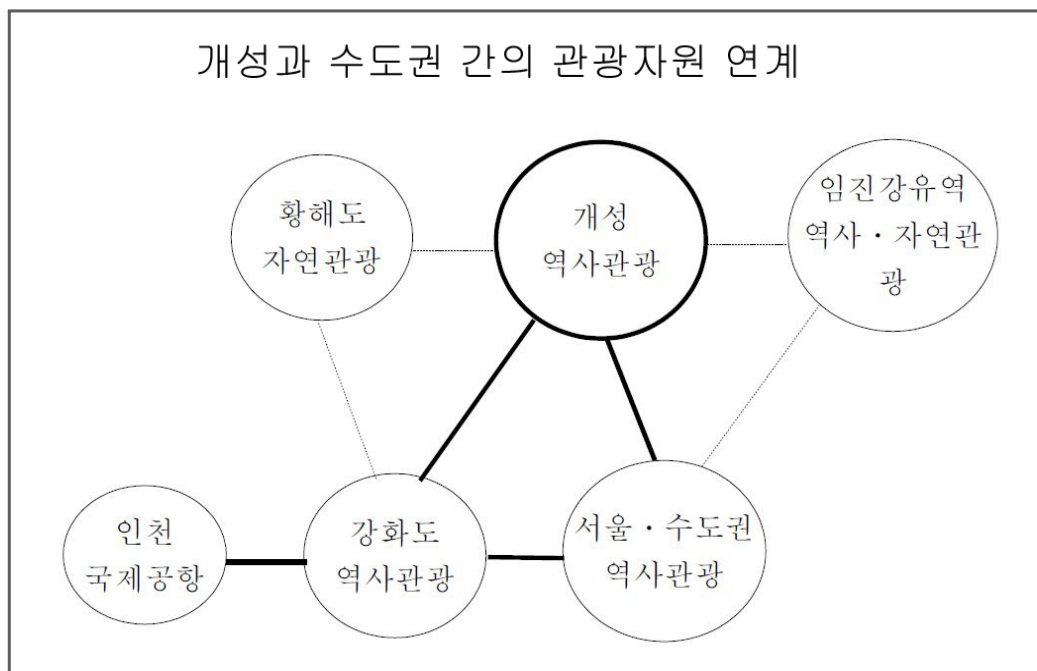
안보관광지로서는 임진각, 제3땅굴, 판문점 등을 개성관광과 연계시킬 수 있다. 급격히 늘어난 외국인들을 대상으로 안보관광은 큰 인기를 끌고 있다. 이 모든 관광 루트를 활성화하기 위해서는 외국인 관광객, 특히 중국관광객 유치에 총력을 기울일 필요가 있다. 한국관광공사에 의하면 우리나라를 방문하는 중국 관광객 수는 2009년 134만 명에서 2010년 187만 명, 지난해는 222만 명으로 매년 두 자릿수 증가세를 기록하고 있다. 이 추세라면 올해 무난히 250만 명 돌파가 가능하다는 것이 대체적인 관측이다. 특히 지난해부터 우리나라는 일본을 제치고 홍콩과 마카오에 이어 세 번째로 중국인이 많이 찾는 나라로 올라섰다. 중국 관광객의 1인당 평균 지출액은 1558달러로 일본 관광객(평균 1073달러)보다 평균 1.5배 씬셈이도 크다.²⁰⁾ 여행 및 서비스업계는 늘어나는 중국인 관광객을 위한 맞춤형 상품을 개발하는데 주안하고 있다. 이에 중국인을 위한 맞춤형 전략이 필요하다고 전문가들은 지적한다. IT 등을 활용한 소프트 관광 프로그램을 개발하는 등 차별화 전략이 필요하다는 것이다. 삼성경제연구소 측은 스토리텔링을 가미한 관광지 발굴로 중국인의 눈길을 끄는 것도 중요하다고 말하였다.

개성경제특구를 국제화하기 위한 전략은 이렇게 다른 여러 주요 산업의 유치와 함께 관광산업의 잠재력을 극대화하여야 한다. 여기서 제일 중요한 것은 우리에게 현존하는 이러한 풍부한 역사문화자원을 어떻게 관광 상품으로 개발 하는가이다. 즉 관광 상품 측면에서도 풍부한 하드웨어 및 하드파워 못지않게 소프트웨어 및 소프트파워를 갖춰야 한다. 사람들이 매력을 느끼는 요소들을 파악하여 그들이 직접 체험하고 피부로 느끼며 침투할 수 있도록 세심하면서도 감수성 있는 배려가 필요하다. 살아 숨 쉬며 현재와 연계되는 과거의 역사유물들을 발굴하여 우리 역사의 진정한 멋과 매력을 관광 상품화 하는 것이다. 이것은 고리타분하며 따분한 유적지가

20) 연합뉴스, "10월 중국인이 온다... 유통·관광 특수", 2012.09.09.

아니라 고려의 역사와 조선의 역사를 접할 수 있는 소중하면서도 품격 있는 여행의 기억으로 관광객들에게 각인되어야 한다. 이렇기 위해서는 현재 전 세계적으로 큰 인기를 끌고 있는 한류와 개성 및 수도권의 관광유적지들을 연계할 필요가 있다. 개성과 황해도, 그리고 경기도 지역의 역사와 관련된 유적지를 발굴하여 대중적이면서도 흥미로운 소설이나 드라마 각본, 다큐멘터리 시리즈 등으로 이야기를 창조한다면 그것은 저절로 관광객들을 불러 모을 것이다. 관광지의 역사를 한류 문화콘텐츠로 개발하여 이곳에 직접 방문하는 이들이 관람할 수 있는 연극이나 오페라, 쇼 등으로 재탄생시킬 수 있다. 문화적이면서도 수익성이 있고 대중적이면서도 특화된 상품을 개발하여야 한다. 이 관광 상품은 개성을 중심으로 한 수도권-인천과의 산업클러스터와도 교통과 쇼핑, 투자 등을 통해 연계될 수 있다. 예를 들어서 서울을 방문하는 아시아 관광객들이 꼭 찾는 경복궁처럼 개성의 역사유적지들도 인기 사극드라마를 통해 한국과 아시아를 비롯하여 전 세계적으로 방영한 뒤

〈그림 4〉 개성과 수도권 간의 관광자원 연계²¹⁾



21) 이상준 외, p.199

수도권과 개성의 산업클러스터와 연계한 관광 상품으로 개발하는 것이다. 판문점을 중심으로 한 DMZ 부근에서는 안보적인 제약이 따르겠지만 그러한 문제가 제기되지 않는 곳에서 안보의 테마로 관광 상품화 할 수 있을 것이다. 영화 세트를 배경으로 드라마 인물의 마네킹과 사진을 찍거나 안보와 반대되는 상대적으로 덜 심각한 개념으로 현실을 풍자하는 관광테마의 공간적 발상의 전환이 필요하다.

이 외에도 소프트웨어적인 프로그램을 물리적 공간으로도 개발하고 특히 감수성을 자극하는 포근하면서도 지극히 한류적인 장소로 꾸밀 수 있고, 일련의 아이디어들을 대규모의 관광객들을 위한 패키지로 묶을 수 있다. 이를 위해 관광객들을 위한 언어서비스와 숙소, 그리고 한국음식 등을 모두다 종합적으로 세심히 고려하여 연계 개발해야 할 것이다. 산업클러스터 활성화와 연계하여 정부와 민간기업 모두다 적극적인 마케팅을 할 필요가 있다. 항공, 해상, 육로의 관광이 서로 유기적으로 연계되는 융합적 관광 상품 개발이 필요하다. 경인지역은 중국관광수요를 흡수해내는 데 있어서 유리한 인천국제공항과 인천항, 그리고 이것들과 연계된 서해안고속도로 및 수도권외곽순환도로의 교통기반을 갖추고 있다.

5. 개성공단 국제화를 위한 전략적 시사점

세계 여러 나라들의 경제특구 개발사례로부터 우리가 배울 수 있는 전략적 시사점들은 다음과 같다. 이들을 실행에 옮기기 위해선 남한과 북한 당국의 경제협력 거버넌스 구조가 개선되어야 할 것이고, 다음 장에서 살펴보기로 한다.

첫째, 국제경제구조의 변화와 투자수요의 변화, 국제 산업구조의 변화를 고려한 특구개발이 필요하다. 한반도와 동북아의 산업인프라 부문 협력수요를 특구개발에 활용하는 것도 동시에 고려되어야 한다. 중단기적으로는 남북한 간의 산업협력 수요를 특구개발의 주요 자극적 탄력 요소로 활용하고 장기적으로는 동북아경협 수요의 관광수요와 산업협력 및 인프라개발 협력수요를 활용하는 것이다. 환발해만 지역의 주요 도시들과의 산업연계 구도 하에서 중국의 투자수요를 유치하는 것이 중요하다.

둘째, 경제특구를 기타 외국 및 지역과 경제적으로 보완관계를 이룰 수 있는 지역에 지정한다. 이것은 지경학적으로 국제시장과 접근성이 양호한 연안지역과 접경지역에

개발을 추진하고, 잠재력을 적극 활용하여 경제특구의 국제성을 확보하는 것이다. 이를 위해 국제적인 여론 구성에 적극적인 역할을 해야 할 것이다. 중단기적으로 일본, 중국, 러시아, 유럽연합의 협조를, 장기적으로는 미국과 국제금융기구의 협조를 얻어내는 것이 요긴하다.

셋째, 경제특구에 정부나 국내 금융기관의 자금을 적극 투입함으로써 사회간접자본 확충 등 투자환경을 적극적으로 개선하여 외국 투자기업의 진출을 유도한다. 부산-서울-개성-평양-신의주-단동-대련-심양-장춘-북경을 연결하는 교통인프라를 구축하는 방안도 마련해야 한다. 외국의 투자 자본을 유치하기 위하여 행정적 편의, 조세상의 혜택, 토지임대 및 각종 인프라 제공, 고용-임금-외환거래에서의 혜택 등 기업들의 경영환경을 개선해주는 다양한 우대정책을 실시하는 것도 제고해 보아야겠다.

넷째, 북한의 현실여건에 부합하는 합리적인 규모의 개발을 추진하는 것이다. 국제화라는 장기적인 목표는 커다란 방향의 지표로 삼되 남북한의 현실적인 여건에 맞는 적절한 규모의 특구개발 전략을 모색해야 한다. 투자수요의 특성에 맞는 특구개발과 공급여건과 실현가능성을 고려한 탄력적 개발전략을 추진하는 것이다. 단기적인 수익을 창출할 수 있는 사업영역을 광범위하게 허용함으로써 비슷한 성격의 다른 경제특구들에 대한 경쟁력을 높이고 특구 자체가 균형적인 경제발전을 이루도록 한다.

다섯째, 중국이 심천경제특구를 실험무대로 활용한 것과 같이, 경제개혁과 산업구조 전환의 실험무대로서 경제특구를 활용한다. 이를 위해서는 북한의 현실에서는 제약이 있겠으나, 시장의 투자수요를 적극적으로 고려하고 정치적 고려는 최소화하여야 한다. 북한의 경제개혁과 산업구조전환은 점진적으로 추진될 수밖에 없는 정치적 상황을 가지고 있기 때문에 이 과정에서 개성공단을 실험무대로 적극 활용해야 한다. 심천 등 경제특구를 조성한 지역의 지역경제 및 산업구조의 변화는 중국 전체의 변화를 유도하였다. 경제특구는 산업구조 및 지역경제발전의 전초기지의 역할을 수행한다.

Ⅲ

남북경협 거버넌스를 활용한 개성공단 국제화 전략

남한의 중소기업과 대기업인 현대 및 공기업인 토지공사가 함께 협력해서 이끌고 나가고 있는 개성공단 사업은 현재 남북경협의 역사에서 괄목할만한 성과를 이룩하였다. 이처럼 개성공단 사업은 남북경협의 추진에 있어서 거버넌스적 요소가 크게 반영된 사업인 만큼, 본 장에서는 다양한 참여주체들 간의 네트워크로서의 거버넌스적 요소와 이것을 활용하는 방안에서 개성공단의 국제화를 조망해보고자 한다.

1. 남북경협과 개성공단 거버넌스 활성화

거버넌스(Governance)란, ‘지역사회에서부터 국제사회에 이르기까지 여러 공공 조직에 의한 행정서비스 공급체계의 복합적 기능에 중점을 두는 포괄적인 개념’으로 파악되며, 통치·지배라는 의미보다는 경영의 뉘앙스가 강한 단어이다. 정부·준정부를 비롯하여 반관반민(半官半民)·비영리·자원봉사 등의 조직이 수행하는 공공 활동, 즉 공공서비스의 공급체계를 구성하는 다원적 조직체계 내지 조직 네트워크의 상호작용 패턴으로서 인간의 집단적 활동으로 파악할 수 있다.²²⁾

이러한 단어와 남북경협의 조합은 남북경협이 기존의 국가 간 협상에 의한 조정 방식이 아니라 보다 다양한 행위자들의 참여를 기반에서 출발한 것이라는 점에 착안하여, 각 행위자들 간의 협조와 조정에 의해 목표를 달성해 가는 과정을 총칭하는 개념으로 정의를 하고자 한다.²³⁾ 관련한 행위자들은 기업뿐만 아니라 남한정부, NGOs, 국제적 행위자 및 북한 등 다양하게 볼 수 있다. 직접적 당사자는 기업이라 할 수 있으나, 남북관계의 특수성에 기인하여 남북경협은 국제무대에서 이루어지는 일반적인 교류 및 협력과는 다른 성질을 지닌다. 다양한 행위자들 간의 협조와 조정, 이해와 자원의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 주도면밀한 거버넌스 과정의 진행

22) 김규정, 『행정학원론』, 법문사, 1999, p.11~12.

23) 김규륜·조한범·이석·조정아, “남북경협 거버넌스 활성화 방안”, 통일연구원, 2007, p.6.

양상을 파악할 수 있다고 보인다.

지금까지의 남북경협 사업 중 개성공단 내에서의 거버넌스를 조명하고, 그것을 국제화 공단으로서의 개성공단에 어떻게 활용·발전시킬 수 있는지를 모색한다. 따라서 개성공단 거버넌스 활성화의 목적을 바람직한 거버넌스(Good Governance)의 확립이라는 차원으로 개념을 정리하고자 한다. 바람직한 거버넌스란 ‘거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직’을 말한다. 유럽연합에서는 개방성(openness), 참여성(participation), 책임성(accountability), 효과성(effectiveness), 일관성(consistence)을 바람직한 거버넌스의 원칙으로 제시한다.²⁴⁾ 즉, 거버넌스는 참여와 교류의 폭을 확대하는 것도 중요하지만, 개성공단 경제의 신동력을 찾는 데 있는 것으로 보는 것이다. 이를 위해서는 개성공단 사업의 국제화로 무조건 확대라는 양적인 개념과 함께 질적인 개념도 중요하며, 본 연구를 관통하는 주된 개념인 공단 내 거버넌스의 활성화가 매우 중요하다는 점을 지적할 수 있다.

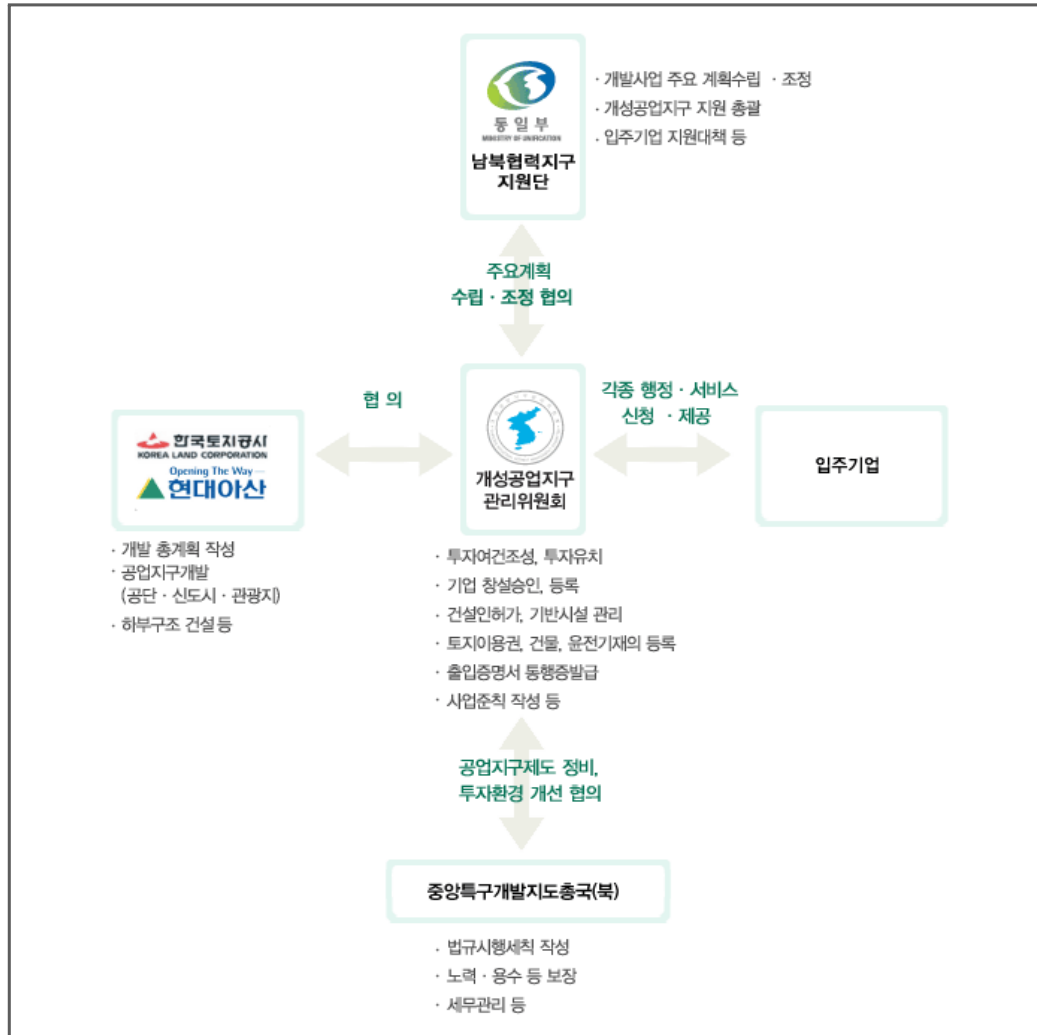
위와 같은 맥락에서 볼 때, 개성공단 거버넌스를 활성화하기 위해서는 기존 네트워크 거버넌스 형태에서 부족한 부분이 무엇인가를 밝히는 것이 중요하다. 이에 대해서는 향후 공단 내 국제화 네트워크를 결성하도록 하는 방안을 모색해 볼 것이며, 기존 네트워크 거버넌스상 보다 발전시켜야 할 부분을 반추하는 것도 중요할 것이다. 이러한 네트워크 거버넌스 활성화는 기본적으로 참여주체 간 관계를 가깝게 하는 동시에 밀접한 네트워크를 구성하도록 하는 정책방안을 제시하는 것으로 연구 방향을 설정한다.

2. 개성공단 거버넌스 실태

개성공단의 거버넌스 구조는 다음의 <그림 1>과 같이 통일부(남북협력지구지원단) 등 8개 정부 부처, 개발사업자(현대아산, 한국토지공사) 및 입주기업, 개성공업지구 관리위원회, 북한당국(중앙특구개발지도총국)으로 구성되어있다. 개성공단의 관리와 지원은 개성공업지구관리위원회를 중심으로 개발사업자와 입주기업책임자 회의의

24) 김규륜 외, p. 7.

〈그림 5〉 개성공단 거버넌스 체제²⁵⁾



협력구조 속에서 이루어진다. 개성공단 개발과 운영과 관련된 정책 협의 및 지원을 담당하는 주체는 남한에서는 통일부의 남북협력지구지원단이며, 북한에서는 중앙특구개발지도총국이다. 통일부의 남북협력지구지원단은 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부 등과 사안에 따른 협의구조를 형성하면서 관련 업무를 지원하고 있으며, 중앙특구개발지도총국으로 대표되는 북한과의 회담을 통해 남북 간의 협의 및 결정

25) 개성공업지구지원재단(www.kidmac.com), “개성공업지구 사업추진체계 및 개성공업지구관리위원회 역할”

사항을 처리한다. 개성공단의 개발과 운영을 총괄하는 북한의 정부기관은 중앙특구 개발지도총국으로, 공업지구관리기관 사업에 대한 지도, 기업요청 노력과 물자 보장 등과 남북협력지구지원단, 개성공업지구관리위원회와의 협의를 담당한다.

개성공단의 거버넌스 체제는 다음과 같은 특징을 지닌다.²⁶⁾ 첫째, 개성공단 건설 사업은 순수공단지역, 주거지역, 위락시설, 행정시설 등을 건설하는 한편, 이러한 시설을 작동시키는 기본적인 사회 인프라를 동시에 만들어 가동시키는 것까지의 의미를 담는다. 즉, 공업단지 건설이 공단, 주거시설, 상업시설의 건설까지 함의하는 종합적 건설 사업이라는 말과 같다.

둘째, 남북한, 민간과 당국은 물론, 해외기업, UNC(United Nations Charter) 등까지의 범위를 가질 수 있어서 다양한 참여주체 간의 긴밀한 네트워크 형성이 개성공단 사업의 성공에 더욱 중요하게 작용한다. 개성공단의 국제화를 위해서는 이러한 특징에 착안한 전략적인 정책 방안의 마련이 요구된다.

셋째, 개성공단 건설은 남북이 상호 협력하여 추진한 사업으로 남북당국 간 관계 변수에 따라 사업의 안정성이 좌우되는 난제가 있다. 출발은 민간협력 사업으로도 해석이 가능하나, 사업의 실질적인 성격은 당국 간 협력 사업에 특징을 가지고 있기 때문에 오히려 더 복잡한 사업 환경과 사업외적 환경에 처해 있다고 할 수 있다.

넷째, 상술한 바와 같이 개성공단 건설과 발전은 남북한 당국과 개발업자, 입주 업체, 공단운영기관 등 사업 참여자가 다양한 관계로 추진구조가 매우 복잡하다. 국제화 공단으로 발돋움하게 된다면 더 다양한 참여자가 유입될 것이므로, 이 점에 관하여는 단순한 정부주도의 사업으로는 개성공단을 성공적으로 발전시키기 어렵다는 점을 의미한다. 다양한 민간부문과의 긴밀한 협력체계 구축이 전제되어야 함을 뜻한다.

3. 개성공단의 국제화를 위한 거버넌스 발전 전략

개성공단은 민간주도의 사업인 만큼 정부 주도적 사업 추진에는 한계가 있고, 대북 사업이라는 특수성을 감안할 때 다양한 참여주체들의 능동적 참여와 의지, 책임의식

26) 김규륜 외, “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사”, 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』, 통일연구원, 2006, p.773~774.

등이 필수적이다. 수직적인 관계가 아닌 참여주체들의 자발적 참여가 보장되는 수평적인 네트워크 거버넌스 달성여부가 핵심이 될 것이다. 특히 해외 기업을 유치하는 차원에서 개성공단 거버넌스에서 중심이 되는 전략자원을 자원의 지원, 정보 제공, 네트워크 형성 총 세 가지 측면에서 분석해보고, 바람직한 거버넌스 추구로 개성공단의 국제화 달성 방안을 도출한다.

가. 자원의 지원

(1) 예산 지원

개성공단에 대한 가장 기본적인 자원의 지원은 예산 지원이다. 개성공단 국제화 전략을 위한 예산 지원은 현시점에서 크게 두 개로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 개성공단관리위원회의 소요예산으로, 관리위원회의 기능 유지를 위한 운영비와 공공시설물 확충 등을 위한 사업비로 대별된다. 이 중 운영비는 북한 법규상 수수료 같은 수입금으로 충당되도록 되어 있으나 사업 초기 자체 충당의 어려움을 고려하여 남북협력기금을 대출하여 활용하고 있다. 그러나 앞으로 개성공단 운영이 더욱 원활해지기 위해서는 정부 지원을 최소화하고 운영비를 자체 충당해야한다. 이에 행정수수료 징수, 수익사업 개발 방안 등을 적극적으로 검토하여 볼 필요가 있다. 공단 활성화를 위한 예산지원이기 때문에 공단 전체를 가동시키는 비용으로 기업창설·등록 수수료 등의 수수료 징수와 부동산 수수료 및 월노임 수수료 등의 부과 방안도 고려해 볼만하다. 다만, 부과되는 수수료가 해외 기업의 입주 선호와 기업주 기업들의 효용을 크게 감소시키지 않는 범위 내에서 재정되어야 한다.

둘째, 입주기업에 대한 예산 지원은 금융 지원의 형태로 이루어지고 있다. 공단 개발 초기의 열악한 사업 환경과 초기시설자금 수요 등을 고려하여 장기 저리로 남북협력기금을 입주기업에 대출한 적이 있으나, 본 단지 입주 및 가동이 본격화 되면 기금으로 입주기업에 대한 금융지원을 하기에는 한계가 명약관화하다. 따라서 정부는 해외입주기업으로부터는 신용보증기금이나 신용보증을 통해 시중 금융기관이 입주기업에 대출하도록 하고, 그 외 남북당국 간 합의로 추진되는 사업, 공공시설물 건축 등 신용보증지원이 어려운 부분에 한하여 남북협력기금을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 개성공단 해외입주기업에 대한 금융지원은 일반금융대출 등

시장경제방식의 지원을 중심으로 하되, 입주기업들의 특수성을 고려해야 할 것이다.

전반적으로 해외입주기업과 개성공단관리위원회에 대한 지원은 직접적인 금융 지원의 경우 일반적인 시장경제 논리에 입각하여 실시하는 것을 원칙으로 하고, 판로지원, 홍보, 기술개발, 인력양성 등 인적·물적 지원을 강화하여 국제화 사업의 활성화 기반을 구축하는 것에 중점을 두어야 할 것이다.

(2) 인력 공급

자원 지원 측면에서 두 번째로 다루어보아야 할 부분은 일정한 기술력을 갖춘 인력공급이다. 개성공단 내 노동인력은 높은 학력, 의사소통, 기술습득 가능성 등의 측면에서 중국, 베트남 등지의 노동력에 비해 우수하다고 인정받고 있다. 그러나 한편으로는 북한의 낮은 기술 수준과 낙후된 시설, 작업태도 등의 요인으로 인해 노동생산성이 낮다는 지적도 제기되고 있다.²⁷⁾ 북한 기업 및 개성공단의 노동생산성에 대해서는 정확한 통계자료가 거의 없다. 다만 몇 가지 자료가 근거가 되는데, 개성공단 기업의 경우, 남한 대비 36%, 직종별로 29~52% 정도로 낮다고 보는 견해²⁸⁾가 있는 반면, 안정된 단계에 접어든 기업의 노동생산성은 남쪽의 약 80% 수준에 이른다고 보는 견해²⁹⁾도 있다. 입주기업 관계자들은 일반적으로 북한 노동력이 일정 기간의 교육을 받으면 생산성이 향상된다고 본다. 즉 교육훈련을 통한 개발가능성 면에서 개성공단의 노동인력은 우수하나 적절한 인력 확보가 어렵고, 배정된 노동인력을 업무에 투입하여 활용하기 위해서는 일정 기간의 사전교육이 필요하다는 것이다. 게다가 북한은 노동시장이라는 개념 자체가 존재하지 않기 때문에, 기업이 인력 충원의 자율성을 가진다 하더라도 업무를 담당하기까지에는 추가 비용이 든다. 따라서 생산성 향상과 사업 성공을 위해서는 체계적인 교육 훈련으로 기술력 확보가 중요하다.

현재는 중국 등 해외에서 소수의 인원에게 실시하는 기술교육과 남한의 기술자가 직접 현장에서 북한 인력을 교육하는 방식으로 기업별 교육훈련이 실시되고 있다. 개성공단이 국제화가 되는 시점에서는 교육 수요가 급증할 것으로 예측되므로, 기업의 자체적인 교육훈련만으로는 부족할 것이다. 또한 개별 기업체가 각자 별도로

27) 김규륜 외, p.109.

28) 최수영, 『북한 노동력 활용방안』, 통일연구원, 2003.

29) 임을출, 『웰컴투 개성공단』, 해남, 2005.

교육훈련을 실시하는 것은 해외 기업에게 더욱 견고한 진입 장벽이 될 뿐이다. 따라서 정부와 개성공업지구관리위원회 차원에서 전문 강사 확보, 북한 당국과의 교섭 등을 지원해야 할 필요성이 있다. 2012년 현재는 동결된 개성기술교육센터의 운영을 정상화시켜 노동력의 질적 향상을 위한 노력이 요구된다. 개성공단 입주기업이 증가하고 국제적으로 다양한 업종이 진입할 경우, 그들이 필요로 하는 근로자의 기술 수준도 다양해 질 것이고 작업자의 직무능력의 수준도 높아지길 기대할 것이다. 따라서 교육센터 내 기초적인 직무 교육부터 품질관리, 생산기술, 제품개발을 교육하는 프로그램을 창설하는 것이 급선무이다.

개성공단 노동인력에 대한 교육훈련은 기술교육센터와 개별 기업이 역할을 분담하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 기술교육센터를 중심으로 노동인력에 대한 교육훈련을 실시함에 있어 정부와 개성공업지구관리위원회, 개별 기업 간의 긴밀한 협조체제 구축과 역할분담이 중요해진다. 또한 정부에서는 교육과정이 순조롭게 이루어지는 데 필요한 제도적, 인적 뒷받침을 담당해야 한다. 중장기적으로 전문 인력 및 첨단기술인력 양성을 위한 별도의 교육코스를 개발하고 운영함으로써 국제적 기준에 필요한 기술 인력을 직접 양성하고, 이들을 안정적으로 활용할 수 있도록 하는 제도적 절차도 마련해야 할 것이다. 장기적으로는 인력운영의 안정성 확보를 전제로 공장대학, 공장전문학교와 같은 북한의 기술인력 양성제도를 개성공단 기업 내에 적용하는 방안과 남한의 직업훈련센터 혹은 기능대학과 같은 고등교육기관을 개성공단 기업 내에 적용하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

인력공급문제를 해결하기 위해서는 기술교육과 함께 근로자 숙소, 통근을 위한 도로와 차량 확보 등 기반시설도 확보되어야 한다. 이는 개별 기업 차원에서 해결할 수 있는 수준의 문제가 아니므로, 중장기적인 인력수요를 고려하여 개발계획에 편제되어야 할 것이다.

나. 정보 제공

(1) 정보 공유 시스템 마련

개성공단에 기입주 기업들 중 모범적인 기업들의 운영방식을 신규입주기업들이 벤치마킹할 수 있도록 관련 노하우를 공유하는 시스템 구축이 필요해 보인다. 현재

개성공단 거버넌스 체제는 남북한 정부와 기업, 관리위원회 등 복잡한 구조로 구성되어 있어서, 전 세계적으로 이와 유사한 모델을 찾기가 힘들다. 따라서 개별 입주업체들의 경험을 통해서 핵심 정보를 얻을 수 있게 도울 필요가 있다. 더불어 현안 사항과 향후 야기될 수 있는 문제점에 대한 정보도 정확하게 제공하여 기업들이 자체적으로 해결할 수 있는 부분은 직접 해결하도록 유도하는 방안이 될 수도 있다. 이 점은 이미 입주해있는 국내외기업들에게 뿐만 아니라 입주를 희망하는 국내외 기업들의 경우에도 개성공단 진출에 관한 경영전략을 수립할 때 중요한 자료가 될 수 있기 때문에, 정부에서 정확한 정보를 적기에 제공하는 것이 중요하다.

한편 정부차원에서 북한 당국의 정보 제공을 요구하는 노력도 병행되어야 한다. 입주기업들이 고용하고 있는 북한 근로자에 대한 정보뿐만 아니라 향후 채용 가능한 근로자 현황 등의 기초적인 자료 확보는 진입장벽을 낮출 수 있다. 거버넌스의 각 주체들이 사업 관련한 제반 사항이나 예상되는 애로점 등에 대한 인식을 공유할 수 있도록, 당국 대 당국 간의 협의를 통해 북한으로부터 개성공단 운영에 필요한 정보를 제공받도록 해야 한다. 공단 내 사업을 지속할 때 발생 가능한 문제들에 대한 인식과 대응을 네트워크 거버넌스 주체들이 공유함으로써 북한이 자체적으로 해결할 수 있는 문제점들은 적극적으로 처리하도록 유도하여야 한다. 이는 정치적 불안정이 개성공단 사업에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 북한의 의지를 담보로 하는 것임과 동시에, 지속적으로 유지되는 안정적 지원은 기업 유치에 있어서 필수적인 요건이 될 것이다.

(2) 청사진 마련

정부는 개성공단의 국제화 목표를 위한 종합적 청사진을 마련하여 거버넌스 주체들에게 이를 제시해야한다. 정부는 현재 총 3단계로 구성된 단계별 개발계획 중 1단계 개발계획의 추진 상황과 북핵 해결 추이 등을 보아가며 2단계 개발계획으로 나아갈 계획을 하고 있으나, 5·24조치로 그 진행의 속도는 더딤을 보인다. 해외유명기업 및 대기업 유치를 내용으로 동북아 거점 개발을 목표로 하는 3단계 이후 4단계 별도계획은 개성공단의 국제화를 표상하는 것으로 미루어 보아, 단계별 추진 과정들에는 기반시설 확충, 북한 근로자 공급, 전 세계적 산업구조와의 연계, 자원조달 방안 등 다양한 측면에 대하여 입주기업들과 전문가들의 검토를 거쳐야 할 것이다. 공단 내의 생산시설 뿐만 아니라 근로자 주거환경과 각종 편의시설 확충으로 국내외기업에

근무하는 국내외인들의 사회문화적 측면을 고려한 종합적 개발계획의 청사진이 마련되어야 한다.

다. 네트워크 형성 및 전담기구 창설

(1) 네트워크 형성

거버넌스 운영에 있어서 가장 중요한 요소는 행위자와 이해관계자, 시민단체의 다양한 의견을 민주적인 방법으로 투명하게 수렴하여 제도화 하는 것이다. 현장 경험과 전문성이 제도형성의 밑바탕이 되어야 하고 이를 위한 제도 구축 과정에서 행위자와 이해관계자, 시민단체 간 거버넌스의 네트워크 마련이 필요하다. 특히 개성공업지구관리위원회, 입주기업지원기관협의회, 개성공단사업협의회, 개성공단 기업협의회 등 기업 및 관련단체와 의견수렴을 위해 네트워크를 강화하여야하고, 이들의 현장에서의 경험을 수렴하여 제도에 반영하는 것이 요구된다. 왜냐하면 정부가 모든 문제를 나서서 해결하기보다는, 기업들이 해결할 수 있는 문제에 대해서는 거버넌스 주체들 간의 네트워크를 통한 해소가 효율적이기 때문이다. 또한 그 네트워크를 형성하는 데 있어서, 법리, 세무, 회계, 노무, 교육훈련, 특허 등 분야 별로 책임 자문제를 실시하여 전문가의 의견을 반영하는 것이 효과적일 것이다. 현존하는 자문기구들과의 정보공유 및 협력을 강화하고, 해외 전문가들의 영입도 적극적으로 유치하며 관련 전문 인력들에 대한 종합적 관리와 역할분담을 위한 시스템 구축도 고려해 볼 문제이다.

현재 통일부 자체 능력으로 개성공단 사업을 추진하는 것에는 전문성에 한계를 지니며, 해외 기업들을 유치하는 부분에 있어서 원활한 대응을 하기엔 역부족일 수가 있다. 따라서 분야별 전문성을 갖춘 정부부처, 관련 단체들의 협조를 구해야 한다. 특히 외교부, 기재부, 법무부, 무역협회 등의 전문적인 지식과 경험들은 국제화 공단을 만드는 데 적극 활용될 수 있다. 관계부처의 지원을 확보하기 위하여 사항 별로 관련 정보를 교류하고 담당기관과의 협조체계를 구축하여 각 부처의 전문성을 결집하는 것이 바람직하다.

(2) Team Gaesung : 해외기업 유치 종합지원체계(민관합동 전담기구) 구축

국제화로 더욱 확대될 개성공단을 대비하기 위해서 사업지원단이 각 기관 또는

단체에 역할을 분담하고 이를 종합적으로 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 현재 개성공업지구지원재단이 담당하는 임무는 기본이고, 정부부처와 관련 단체, 자문기구 간의 역할 분담과 의견 조정을 담당하는 구심적 역할을 수행하는 기구의 마련도 요구된다.

세계적으로 해외기업 유치에 성공한 영국, 아일랜드, 싱가포르 등의 사례를 보면 이들 국가는 외자 유치를 위한 민관합동 전담기구를 설치 운영하고 있다. 영국의 지역발전기구(RDA), 아일랜드의 산업개발청(IDA), 싱가포르의 지역개발청(EDB)이 그 예이다.³⁰⁾ 진입을 시도하는 기업의 입장에서 볼 때 여러 기관을 거쳐야 하는 번잡한 과정을 간소화시켜 하나의 기관에서 처리하는 서비스 체제가 있다면 큰 어려움 없이 접근할 수 있을 것이다. 이러한 ‘원스톱 서비스 체제’는 외국인 자본의 유치 등 투자자의 편의를 위해 투자 상담에서부터 공장 설립에 이르기까지 모든 과정을 한 기관에서 주선해 주는 행정 절차 간소화 제도로, 개성공단이 확장되기 위해서 반드시 필요한 행정기관이다. 따라서 개성공단에 입주하기를 희망하는 해외 기업들을 대상으로 투자 상담 및 준비, 재무 및 파급효과분석, 인허가 및 인센티브 결정, 실행 및 사후관리 등에 이르기까지 전 과정을 밀착 지원하는 기능을 맡는 원스톱 시스템 기관 “Team Gaesung”(가칭)을 설치 운영하는 것이 필요하다.

현재는 종합지원센터에서 유사한 기능을 담당하고 있으나, 향후 국제화 공단으로서 면모를 갖추기 위해서는 현존하는 재단의 규모와 인력, 담당 업무의 확장이 필요하다. Team Gaesung은 종합지원센터의 기능을 이어받는 형태의 행정기관으로, 개성공단 투자유치 및 경영지원, 전시·판매·컨벤션 및 홍보, 각종 편의시설, 사회 문화교류센터 등 복합적인 공공지원기능을 수행하기를 기대한다. 이는 해외 기업들의 개성공단으로의 진입을 효율적으로 진행시킬 수 있도록 하며, 공장설립에의 편의를 위한 행정 절차의 간소화에만 국한할 것이 아니라 진입 이후의 고충처리 등 민원 업무나 무역에 있어서의 수출입 절차, 의료서비스 업무 등 여러 분야에서 추진될 것으로 예상된다. Team Gaesung은 개성공단 내에서 입주기업에 대한 체계적이고 종합적인 지원과 네트워킹, 입주업체들이 경영 활동을 잘할 수 있도록 업체들의 다양한 민원을 업체들의 상황에 따른 맞춤형 서비스를 제공하고, 소통창구 확대, 만족도 모니터링 등의 업무도 담당하게 될 것이다. 효과적인 유치와 실효성 있는

30) 김재철·오병기, “투자유치 촉진을 위한 인센티브 확대 및 개선방안”, 『전남비전21』 52호, 전남발전연구원, 2008.

원스톱 서비스의 제공을 위해서는 민관합동을 바탕으로 투자별로 전담인력(Project Manager)을 배치하여 통일부, 외교통상부, 지식경제부, 개성공업지구지원재단, 한국산업관리공단, KOTRA 등과도 연계함으로써 시장 정보나 투자유치 관련 정보수집 등을 통해 외국인투자기업을 적극적으로 발굴하는 노력을 경주해야 한다.

(3) 거버넌스 행위자로서의 북한

북한이 거버넌스의 주체가 된다는 점은, 개성공단 거버넌스를 국제화에 대비하여 발전시켜 나갈 때 직면하는 어려운 요소 중 하나이다. 북한은 본질적으로 폐쇄적인 속성을 지니고 있어서, 거버넌스 체제 내에서 다른 행위자들과 원활한 네트워크를 형성하지 못한다. 그래서 북한에 대한 우리정부의 영향력도 제한적이다. 따라서 우리 정부가 중심이 되어 북한을 주요한 교섭 및 협력 창구로 활용하면서 정부 이외의 행위자들과 해외 참여자들이 영향력을 발휘할 수 있는 대화와 상호작용의 장을 만들어 나가야 한다.

중요한 것은 개성공단의 안정성 제고이다. 정부는 안정적 사업 환경 조성을 위한 정치적 노력을 적극적으로 전개해야 한다. 북핵문제 해결을 비롯한 한반도의 정치정세의 안정화가 개성공단 국제화의 성공여부를 좌우하는 관건이기 때문에, 개성공단을 남북관계나 국제정세 등의 영향을 최소화하기 위한 남북한 당국의 협력과 새로운 관련 합의가 필요하다. 남북한의 정치, 외교, 안보상황과 국제적 영향을 민감하게 받아온 것을 최소화하기 위해서는 국제무대 및 대북한 외교력을 발휘하여 국제기구나 외자기업들의 참여를 확대해나가는 방법도 있을 것이다. 국내외적으로 투자희망자를 비롯한 각계인사들에 대한 정보 제공을 통해 국내외적 투자 유치와 협력을 활성화하는 노력도 요구된다. 주한외교단, 외국기업 투자시찰단, OECD 사무총장 등이 개성공단을 방문한 바 있는 것처럼 국내외 각계인사가 개성공단 현장을 방문하여 시찰할 수 있도록 지원을 강화해야 할 것이다. 정치적 불안정이 개성공단 사업에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 남북의 강력한 개발 의지가 선행되고, 그것의 이행이 변동 없이 지속적으로 유지되는 안정적 관리는 기업 유치에 있어서 필수적 요건이다. 한편 개성공단 진출 기업 차원에서도 정부 및 개성공업지구관리위원회 뿐만 아니라 노무관리자 역할을 수행하는 북한의 근로자대표와 긴밀한 협조관계를 유지하도록 해야 할 것이다.

북한이 외국기업들의 본격적인 대북투자를 유도하기 위해서는 북핵문제의 조기

해결, 북미관계 정상화와 대북 경제제재 해제, 북일 국교정상화와 이에 따른 대일 배상금문제 해결, 개혁개방 노선 공식화 등과 같은 근본적인 투자환경의 변화가 필수적이다. 이것들이 선행되지 않는 한 개성공단의 국제 공단화는 현실화될 수 없으며, 외국기업들의 경제활동 참여를 유도하기보다는 원조 및 개발지원형 진출 또는 일부 지역의 인프라 건설 참여 등의 범위로 한정될 수밖에 없다.

하지만 무엇보다 개성공단의 국제적 신뢰 확보를 위한 북한의 정책의 일관성이 유지되어야 한다. 90년대 초반 두만간지역 개발프로그램의 일환으로 추진된 나진-선봉 자유경제무역지대 건설 건에서도 북한이 기대한 것만큼 성과를 달성하지 못하자 경제특구의 지위조정, 개혁조치의 후퇴, 남한기업의 진출봉쇄 등의 갑작스런 변동으로 남한에서 신뢰를 잃어버린 적도 있다. 뿐만 아니라 최근 북측 지도부는 나진-선봉구역의 중국 외자유치를 위해 '글로벌 스탠다드'를 외치는데 반해, 개성공단에는 새로운 세금세칙을 적용, 부과하며 세계화 표준과 역주행하는 모양새를 보이며 개성공단 입주업체들의 격양된 반응을 유도하기도 했다.³¹⁾ 이처럼 시행과정에서의 잦은 정책변경과 국제적 관행을 무시하는 북한의 투자유치정책은 투자가들의 신뢰를 저해하는 결정적인 요소가 된다. 국제공단을 만들기 위해서는 기존에 북한이 보여왔던 양상들을 탈피하고, 국제적 신뢰를 회복해야 할 것이다. 지도부의 적극적인 의지표명과 함께 국제화에 대한 북한의 일관성이 필요하다.

IV 개성공단 국제화를 위한 법과 제도의 쟁점

개성공단의 국제화를 위하여 우선적으로 해결되어야 할 과제는 개성공단에서 생산되는 물품에 대한 원산지 인정 문제로, 개성공단 생산 제품이 북한산으로 판명될 경우 제품의 수출시 관세로 인한 가격경쟁력에 문제가 발생한다는 점에서 비롯된다. 개성공단의 경우 원재료를 남한 또는 제3국에서 들여와서 제품을 생산하고

31) 통일부에 따르면, 개성공단을 총괄하는 북측 중앙특구개발지도총국 산하 세무서가 서면고지(3건) 또는 구두요구(5건)를 통해 세금을 부과했으며, 이미 1개사가 1만 7천 달러를 납부했다고 한다. 이들 외에 21건에 대해 세금부과 목적의 자료제출 요구가 있었던 것으로 확인됐다. 통일뉴스, “北, 새 세칙 의거 개성공단 8개사에 세금 16만 불 부과”, 2012.10.19

가공하는 방식이기 때문에 2국 이상에 걸친 생산형태로 볼 수 있다. 따라서 2국 이상에 걸친 생산제품의 원산지 판정기준이 일반적으로 실질적인 변형기준이나 주요 공정기준 등을 따르는 국제사회의 관행상 개성공단 입주기업들의 생산제품은 대부분 북한산으로 판명될 가능성이 높다. 이는 개성공단을 국제화하고자 하려는 논의에 있어서 가장 큰 장애로 작용할 수 있다. 각국과의 FTA 체결 과정에서 논의되고 있는 쟁점을 살펴보고 특히 미국과 이스라엘 FTA의 QIZ 사례를 분석하여 원산지 인정에 있어서의 방향에 대하여 논의한다.

다음으로 남한과 북한의 현재 법제도의 현실과 개성공단의 국제화 추진을 위하여 향후 개선되어야 할 방향을 연구하였다. 먼저 남한의 현재 남북교류협력에 관한 기본법이라 할 수 있는 남북교류에 관한 법률의 문제점을 민족내부거래의 관점에서 개선하여야 할 점을 살펴보고, 향후 개성공단의 국제화를 추진하기 위하여 고려해야 할 점은 무엇인지를 고찰하고자 한다. 또한 북한으로서도 최근 「개성공업지구법」 개정으로 경제개혁과 개방정책의 연장선상에서 취하여진 법과 제도화 과정을 논의하고, 나아가 「라선경제무역지대법」의 변화상을 통한 구체적인 북한 법제도 정착적 개선 방향을 모색하며 개성공단의 국제화를 위한 제도적 근거를 마련해 보고자 한다.

1. 원산지 인정의 중요성

가. 원산지 인정

현재 북한은 WTO 미가입국임에도 불구하고 대부분의 국가에서 가입국에 부여되는 최혜국대우를 받고 있으며, 유럽연합, 중국, 러시아 등 대부분의 국가들도 북한에 대하여 MFN관세를 부과하고 있다. 반면 일본, 캐나다 등은 북한산 제품에 대하여 차등을 두어 있다. 캐나다의 경우 북한에 대한 직접적인 경제 제재는 없지만 북한산 손질품목에 대하여 35%의 일반관세를 적용하여 사실상의 제재를 취하고 있다. 일본도 북한산 제품에 대하여 국정세율을 부과하여 중국, 동남아시아 등 후발 개도국이 적용받는 특혜세율이나 대부분의 국가가 적용받는 협정세율보다 불리한 세율을 적용하고 있다. 특히 미국의 경우에는 초고세율의 관세를 부과하여 수출을 사실상 금지하고 있으며, 북한은 UN의 최빈개도국의 목록에도 포함되어 있지 않아

‘일반무역특혜제도’의 적용 대상에도 제외된 상태이다.³²⁾

나. 역외가공의 개념

역외가공지역의 원산지 인정 문제는 해당 지역 생산품에 역내 원산지 지위 부여만의 문제만이 아니다. 역외가공방식이란 원산지 판정 절차 시 영역의 원칙에 벗어나 FTA 당사국 영역이 아닌 역외 지역에서 생산, 가공된 여러 유형의 방식을 총칭하여 사용된다.³³⁾ 이 방식은 크게 두 가지로 구분되는데, 일반적인 역외가공 방식과 통합 인정 방식이 있다. 우선 OP방식은 역외가공지역 생산의 이전 및 이후 단계를 합산에서 원산지 과정에 포함시킬 수 있는 방식이라 할 수 있다. 통상 FTA에서 인정하는 원산지 규정은 역외가공 이전 단계를 원산지 인정 범위에서 제외시키지만, OP방식은 이를 인정하는 방법으로 원산지 판정에 유리한 면으로 작용한다. 다음으로 ISI방식은 양국 간 실제 원산지 여하를 불문하고 상대국에서 수출되는 일정 제품에 대해 역내 산으로 인정하는 방식을 뜻한다. OP방식과 ISI방식 중 후자가 보다 포괄적으로 원산지 지위를 부여하는 방식으로 해석되고 있는 바, ISI방식을 채택하는 것은 인정해주는 상대국이 개방정도가 높거나 관세가 낮은 지역일 때 가능하다.

다. 기체결 FTA에서의 역외가공지역

한국이 체결한 이전 FTA에서 개성공단의 원산지 지위에 대하여 먼저 검토하고자 한다. 한-싱가포르 FTA는 개성공단의 지명을 직접 언급하여 원산지 지위를 확정된 최초의 협상이다. 동 협정에서는³⁴⁾ ISI 방식을 채택하여 개성공단 생산품에 대한 포괄적 원산지 지위 인정을 명문화하였고, 이외의 협정에서는 전부 OP방식을 채택하고 있다. 한-ASEAN FTA, 한-인도 FTA, 그리고 유럽 지역 국가들로 구성된 ETFA와의 FTA에서도 개성 공단 내 가공 제품은 원산지의 지위를 인정받았다. 특히 한-EFTA FTA에서는 개성공단에서 생산되는 제품(HS 6단위 267개 품목)을 한국산으로 인정하여 한국산과 동일한 특혜관세를 부여하기로 하였는데, 첫째, 한국산

32) 양용석, “자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전방향에 관한 연구”, 『통일정책연구』, 제16권1호, 2007.

33) 외교통상부, “한미 FTA 상세 설명자료”, 2010, p.56.

34) 외교통상부, “한-싱가포르 FTA 협정문 국문본”, 2006, p.81.

원부자재 등의 투입비용이 60% 이상인 경우 개성공단 생산제품을 한국산과 동일하게 대우하여 특혜관세를 부여하며, 둘째, 향후 개성 이외의 북한지역에서 동일한 방식으로 생산되는 제품에 대한 특례인정도 가능하게 되는 등의 세부항목이 마련되어 있다.³⁵⁾

라. 개성공단 원산지 판정기준

위와 같이 FTA 협정 시 한국 측 원산지의 예외 규정으로서 개성공단을 인정받는 것이 무엇보다 중요하다. 남북한 내에서 최종 소비되는 개성공단 생산품의 경우, 원산지는 ‘남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 및 절차에 관한 합의서’³⁶⁾에 근거해 ‘개성공단 원산지 판정기준’을 처리한다. 이에 의하면 개성공단 생산 제품의 원산지는 남 또는 북 각각의 유입지역으로 유연하게 규정하고 있다. 이 같은 규정은 한국 기업에 있어서 내수 물품생산에 대한 비용 절감차원에서 개성공단 투자 진출 시 국내 생산과 거의 흡사한 과정만은 거치고 있고, 단지 원산지증명서를 발급받는 과정이 부과되고 있음을 의미한다. 그러나 남과 북 이외 국가로의 수출 시 상대국가와의 통상 관계가 발생하므로 이러한 원산지 규정은 적용될 수 없다.³⁷⁾ 따라서

〈표 2〉 개성공단제품 특례조항 현황³⁸⁾

	한-싱가포르	한-EFTA	한-ASEAN	한-인도
적 용 방 식	ISI방식	OP방식	OP방식	OP방식
적 용 조 건	한국 선적 후 수출	역외부가가치40%미만/ 역내산재료비60%이상	역외부가가치40%/ 역내산재료비60%이상	역외부가가치40%/ 역내산재료비60%이상
적용품목수	4,625개 (HS6단위)	267개 (HS6단위)	100개 (HS6단위)	108개 (HS6단위)
참 고 사 항	싱가פור는 북한산 제품에 거의 모든 품목에 이미 무관세	적용대상으로 '개성공단'을 명시하지 않되, 생산 예정품목 명시	개성공단과 경쟁관계인 ASEAN 우려 반영, 품목 제한	개성공단과 경쟁관계인 ASEAN 우려 반영, 품목 제한
서 명	2005.8.4	2005.12.15	2006.8.24.	2009.8.7
발 효	2006.3.2	2006.9.1	2007.6.1	2010.1.1

35) 외교통상부, “한-EFTA FTA 주요내용”, 대외경제정책연구원, 2005, p.57.

36) 통일부, “남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서”

37) 황기식, “한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식”, 『통일정책연구』 제20권 2권, 2011, p. 110~111.

38) 외교통상부, “한미 FTA 상세 설명자료”, 2010, p.55.

한국의 FTA에서 개성공단에 대한 한국산 인정은 남북한 협력 사업에 대한 국제적인 지지를 이끌어냈다는 정치적인 의미와 함께 북한 노동력의 비교우위를 활용할 수 있는 경제적인 함의를 지닌다. 향후 추진하는 FTA에서 개성공단 또는 북한을 이용한 생산제품에 대한 한국산 원산지 인정은 중장기적으로 추진할 과제이다.

2. 요르단 QIZ 사례와 원산지 인정의 방향

가. QIZ(Qualifying Industrial Zone)의 개관

QIZ는 수출특화산업단지(EPZ: Export Processing Zone)의 변형으로서 수출용 제조업을 집중 육성시키기 위한 산업정책의 일부로 주로 노동집약적인 산업구조의 국가에서 산업화 및 대외 개방화의 초기단계에서 시행하는 정책이다. 1996년 미국 의회에 의하여 요르단에 적용된 QIZ 제도는 일반적인 EPZ와 달리 미국이 요르단에 일방적 특혜를 제공하기 위하여 1985년 미국-이스라엘 간 자유무역협정(FTA)의 효력을 역외 적용시키면서 시작되었다. 그 결과 요르단은 QIZ를 통하여 대미 수출품의 미국 관세 면제 및 쿼터제한을 면제 받는 특권을 누릴 수 있게 되었고, 요르단의 QIZ에서 가공·수출되는 제품이 일정 요건을 만족할 경우 대미 수출시 특혜관세를 부여받는 등 요르단 북부 도시 Ibid내 Al-Hassan 산업단지는 미국의 역외적용 사례의 최초 지역이 되었다.³⁹⁾

나. QIZ와 개성공단의 정치·경제적 배경 비교

QIZ는 미국의 요르단-이스라엘 간 평화협정 등 중동평화협상을 경제적으로 지원하기 위한 미국 의회 및 행정부의 정책으로 1996년 클린턴 대통령의 포고와 1997년 이스라엘과의 QIZ협력의정서에 따라 1998년부터 설치 운영되었다. 이는 이스라엘과 요르단 민간부분 간 경제적 상호의존관계를 제도화함으로써 양국 간의 평화 협정을 공고화하려는 목적을 가지고 있었다.⁴⁰⁾ 반면 개성공단사업은 1945년 휴전 협정 이후 남북관계를 진정시키고자 북한을 포용하는 햇볕 정책의 일환으로, 현대아산과 북한의

39) 양용석, “자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전방향에 관한 연구”, 『통일정책연구』 제16권1호 2007. p.271.

40) “US-Jordan FTA”, 『CRS Report for Congress』, 2001.

아태위 및 민경련 사이의 직접 교류를 통해 추진하기로 합의되어 민간차원의 경험 사업으로 시작되었다. 본격적으로 공식 교류는 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 출발하였고, 그 추진과정 중에 남한정부가 주도적으로 이끌게 되었다. QIZ와 개성공단은 그 과정에 다소 차이가 있지만, 정치적 긴장해소를 위한 협정을 기반으로 산업투자가 이루어졌고, 그 파급효과로 경제가 활성화됨으로써 해당 국가의 정치적인 안정과 평화정착의 시스템으로 이어지는 방법을 거쳤다는 점에서 공통점을 내포한다.

경제적인 측면에서 살펴보자면, 당시 요르단은 1988~89년 외환위기로 인한 IMF 구제금융 신청 및 경제 구조조정, 1992~96년 동안 물가상승 및 최대의 무역수지 적자폭 등 경제 불안정이 최고조인 상태로 외화획득이 절실하였다. 그리고 북한도 경제 위기가 심화된 90년대에 들어서 사회주의 국가들이 붕괴된 후 새로운 경제적 네트워크의 구축이 필요하였고, 이에 따라 남한과의 경제협력의 필요성을 인식하게 된 것으로 볼 수 있다. 이처럼 QIZ와 개성공단 모두 해당국가의 경제적 불안정이 계속되어 외화획득이 필요한 상황에서 시작되었다. 운영상으로는 QIZ는 해당국가인 요르단이 운영하였다는 점과, 개성공단은 북한이 토지 임대와 노동력을 제공해주는 외에 남측에서 운영하는 차이점이 있다. 이와 같은 차이점을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 3〉 개성공단과 QIZ 정치·경제적 배경 비교⁴¹⁾

	QIZ(요르단)	개성공단(북한)
정치적 배경	중동평화지원(이스라엘과의 평화) 및 중동평화의 중재자 역할, 요르단 국가 경제적 발전	북한 개방유도 및 국제 경쟁력 있는 산업단지 조성한 남북경제공동체의 기반 형성
국제관계	이스라엘과의 분쟁국인 상황에서 이스라엘과 요르단 평화협정을 미국이 역외가공 인정으로 형성	분단인 상황에 남한과 북한의 협력으로 인해 건설했지만 현재 미국의 역외가동지역 불인정
운영방식	국가주도로 시작하여 현재 국가 주도(3), 민간 주도(10)	남한 민간 기업 주도 정부의 보조적 지원역할
경제적 배경	경제적 불안정과 외화획득 필요한 상황	
경제적 효과	제조업 비중 '96년 GDP의 13.5%에서 QIZ 이후 '04년 GDP의 17.3% 회복	1단계 사업시 예상 직접적 외화 획득 효과 - 3.46억 달러 공단·인프라 조성 - 13.47억 달러
GDP	4,700 달러(2005년 기준)	914 달러(2004년 기준)

41) 조명철외 3인, “공단 진출기업 생산제품의 해외수출 가능성 및 확대방안”, 대외경제정책연구원, 2005, p.29.

다. QIZ와 개성공단의 원산지 인정의 차이

QIZ와 개성공단은 원산지 인정에서 가장 큰 차이가 있다. QIZ의 경우 West Bank, Gaza Strip, QIZ 및 이스라엘에서 생산되어 미국으로 직접 수출되는 제품은 무관세, 무쿼터 특혜를 받는다. 이와 같은 QIZ 특혜조치 이후 요르단은 대미 수출이 급격히 증가하고 2001년부터는 미국이 요르단의 제1수출시장으로 부상하였다. 더 나아가 2003년 대미수출의 95%가 QIZ 내에서 이루어졌고 QIZ내 기업체의 고용이 1998년에 비해 약 3배가량 증가하며 2001~05년 간 전체 의류제조 관련 분야에서 일자리가 55,000개 창출되는 효과가 나타나기도 하였다.⁴²⁾ 반면 북한의 경우 수출량이 2005년 294만 달러에서 2006년 886만 달러로 3배가량 증가하고 고용인원이 1만 명을 넘어섰음에도 불구하고⁴³⁾, 주요 수출국인 대미 수출의 증가세가 뚜렷하지 못했고 초고관세율과 수입규제로 수출지역 다각화를 위한 노력을 하고 있다.

3. 개성공단 국제화를 위한 우리법의 개정 방향

우리법제에서는 남북교류협력에 관하여 「남북교류협력에 관한 법률(이하 남북교류법)」과 「남북협력기금법」의 두 가지 법률을 중심으로 그 시행령, 시행규칙 그리고 고시 등 행정규칙이 있다.

가. 남북교류협력에 관한 법률 개관

남북경협에 관한 남한의 기본법인 「남북교류협력법」은 남북교류협력을 천명한 1988년 7.7선언의 연장선상에서 이루어진 입법조치 중 하나이다. 1989년 당시 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 마련하였으나 행정지침에 불과한 한계를 느끼고 법규성이 갖춘 법률안을 국회에 제출하여 1990년에 제정되었다. 이 법은 남북 간 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하는데 그 입법 목적이 있다(제1조). 이를 토대로, 남북교류협력이 본격화되기 이전에 남한 측에서 남북교류

42) “Ministry of Industry and Trade (주요르단 대사관 자료 인용)”

43) “YTN 뉴스”, 2006.12.22.

협력 과정에서 예상되는 문제점을 예측하고 제정·시행된 법률로, 향후 남북교류 협력의 과정에서 개정되어야 할 점을 지속적으로 반영할 필요가 있다.

나. 민족내부거래로서의 남북교류협력의 방향

남북은 1992년 남북기본합의서 전문에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”라고 인정하고, 동 합의서 제 15조에서는 “민족내부교류로서 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.”고 규정하고 있다. 이는 남북교류협력부속합의서(제1조 제10항)와 2000년에 체결된 4대 남북경협합의서 전문에서도 확인할 수 있다. 남한과 북한은 상호간에 국가라고 인정하고 있지 않으나, 현실적으로 서로 다른 정치 경제적 실체로 상호 존중하지 않을 수 없는 상황에 놓여 있다. 따라서 남북거래는 국내거래도 아닌 국제거래도 아닌 중간자적인 성격을 갖는 것으로서 분단 특유한 거래라고 정의하는 것이 타당하다.⁴⁴⁾

하지만 동 법 제26조 제1항은 “교역에 관하여 이 법에 특별히 명시되지 아니한 사항에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 대외무역법 등 무역에 관한 법을 준용한다.”고 규정하고 있다. 이것은 남북교역에 대하여 국가 간 경제교류에 적용되는 법률을 적용하여 사실상 남북교역을 국제교역으로 인정하는 것으로, 북한을 국가로 인정함을 뜻한다.⁴⁵⁾ 그러나 이는 남북기본합의서에서 남북관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”로 선언한 것과 배치되는 바, 「남북교류협력법」의 2005년 개정법에서는 “남한과 북한과의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.”는 규정(제12조 제2항)을 신설하였다. 따라서 무역법을 준용한다는 일반조항(제26조 제1항)을 삭제하고 시행령에 남북교역에 준용되는 법을 자세히 명문화하여 남북관계의 특수성을 반영하는 것이 타당하다.⁴⁶⁾ 대북정책의 결정 및 추진과정에서 투명성을 제고하고 국민적 합의기반을 확대하기 위해 2005년 제정된 「남북관계발전에 관한 법률」 제3조에서도 “민족내부의 거래”로 규정하는 것을 참조하는 것이 요구된다.

44) 서헌제, “개성공단사업과 관련한 남북경협·교역의 민족내부거래성 검토”, 『국제거래법연구』 제13집, 2005, p.199.

45) 최철영, “남과 북의 교류협력 관련 법제 연구”, 『인천법학논집』 제4집, 2001, p.14.

46) 제성호, “남북경제교류에 관한 법적 문제”, 『집문당』, 2003, p.57.

민족내부거래로서의 남북교류협력의 방향은 향후 개성공단의 국제화로 나아가기 전 단계에서 남북 간의 거래를 활성화하여 개성공단을 통한 남북교류협력을 견고히 하는 성과 달성으로 요약된다. 특히 향후 각국과의 국제화 실현 과정에서 공단 내 생산품에 대한 각국 FTA 체결과정에서 유리하게 작용할 수 있다고 판단된다.

다. 남북교류협력절차의 간소화 필요

남북교류협력이 민족내부거래로서 활성화되기 위해서는 그 교류의 절차를 간소화하여야 한다. 이를 위하여 첫째, 북한주민접촉 및 방북결과보고서 제도를 개선하여야 한다. 남북교류협력법 제9조의 2 제1항(사전신고서), 동법 시행령 제16조 제3항과 제4항(방문결과보고서)에서는 원활한 남북교류에 걸림돌이 될 수 있는 제도를 일정 기간을 정하여 일괄 보고하는 제도로 변경하는 것이 바람직하다. 둘째, 물품반입반출 절차의 간소화가 필요하다. 동법 제13조부터 제15조 및 동법 시행령 제26조 제2항 제4항에서는 물품의 반출 및 반입의 승인 절차를 규정하고 있는데 이 때 그 승인처리 기간이 법령에 명시되어 있지 않기 때문에 지연이 되는 문제가 발생한다. 실무상 대략 20일 정도 소요된다고 하나, 현행 공공기관의 정보공개에 관한 법률과 같은 기간의 명시가 필요하다. 셋째, 협력사업승인절차의 간소화가 필요하다. 동법 제17조 제3항 및 제18조에서 북한과의 협력 사업을 하는 경우 승인절차를 규정하고 있는데 아무런 요건 규정이 없이 통일부장관의 자의적인 판단에 의하여 결정될 수 있다는 문제가 있다. 따라서 협력사업자승인제도와 협력사업승인제도를 일원화하고 정부 조정명령은 엄격한 요건을 부과하여야 한다.

라. 남북협력기금법의 개선 방향

「남북협력기금법」은 「남북교류협력에 관한 법률」을 구체화하여, 남북 간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하게 하였고 그 운영·관리에 관한 필요한 사항을 정함을 목적으로 1990년 8월 1일 제정되었다(제1조). 1991년부터 2012년 9월말까지 총 8조 5,414억 원(남북협력계정 4조 1,193억 원, 경수로계정 4조 4,221억 원)이 집행되었다.⁴⁷⁾ 경수로 계정을 제외한 남북협력계정으로 집행된

47) 통일부, “남북협력기금 통계”, 2012. 9, p.3.

기금의 용도는 인도적 지원, 이산가족교류지원, 남북경제협력지원, 사회문화교류지원으로 개성공단 조성사업의 경우 남북경제협력 지원에 해당한다. 하지만 대북관계가 경색되면서 대북협력사업이 급감하여 남북협력기금 집행률이 20% 이하에 머무르고, 해마다 1조 원 이상이 불용액으로 발생하여 국고로 환수되고 있다.⁴⁸⁾ 이는 국회내부의 정치적 대립에서 상대적으로 자유롭게 남북교류협력 사업을 추진하도록 한 남북협력기금 도입 목적에 반하는 것이다. 따라서 개성공단의 국제화와 관련하여 남북경제협력지원을 받기 위하여 남북협력기금 내에 개성공단의 중요성에 걸맞은 개성공단계정을 별도로 만들어 불용액을 재원으로 활용하는 방안도 모색할 필요가 있다.

4. 개성공단 국제화를 위한 북한법제의 개정 방향

가. 개성공업지구법의 특성

북한은 2002년 말, 개성시의 일대를 ‘개성공업지구’로 지정하고, 「개성공업지구법」을 채택하였다. 이러한 북한의 개성공업지구 지정은 2002년에 이루어진 ‘7.1경제관리개선조치’와 ‘신의주특별행정구’ 지정 등 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선상에서 취해진 법제도의 개선이다. 특히 ‘금강산관광지구’의 지정과 함께 남한으로부터 투자자유치에 중점을 두고 남측에 공단개발에 대한 상당한 사향을 위임하고 있는 등 대내적인 경제개혁조치와 함께 대외경제개방을 위한 법적 근거를 마련하였다. 「개성공업지구법」은 총 5장 46조 부칙 3조로 구성되어 있으며, 개성공업지구의 기본, 개발과 관리, 기업창설 및 운영, 분쟁해결방법, 합의서의 효력과 해석 등을 다루고 있다. 특히 「개성공업지구법」은 다음과 같이 법·제도적으로 중요한 의의가 있다

첫째, 북한은 이 법에서 남한 투자재산과 투자자의 권익을 보호하고, 투자재산에 대한 상속권을 보장한다는 자본주의 소유권을 보장하였다. 나아가 남한 및 외국인 노동력의 채용과 광고를 허용하여 제한적으로 공업지구 내에서 자본주의적 기업 활동의 자율성을 일정부분 인정하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 공업지구 내 거주하는 남한 주민들과 외국인의 신분 보장과 자유로운 통신이용 허용, 신용카드 사용 허용 등 투자자들의 활용여건을 보장하고 있다. 셋째, 이 법의 제정은 그 동안

48) 동아일보, 2011.2.28

‘라진·선봉 경제무역지대’에서의 경험에 대한 분석을 통해 투자여건과 관리 및 운영 등에 주목하고, 공업지구 내 상품가격과 서비스요금 등을 국제시장 가격에 준하여 정하도록 하는 등 국제기구에 맞는 경제특구의 개발에 관심을 보인 것으로 보인다.⁴⁹⁾ 넷째, ‘신의주 특별행정구’가 외국인을 위한 경제특구로 설정된 반면, 개성공단은 주요 협력대상을 남한으로 삼았다는 점에서 차이가 있다. 그 결과 투자유치에 관하여 남측사업자인 현대아산(주)과 토지공사 측의 요구사항이 상당부분 수용되었다.

나. 개성공업지구법의 법리적 문제점과 개선방향

개성공단의 국제화를 성공적으로 이끌어 나가기 위하여 「개성공업지구법」과 관련하여 남한 측 국내법적인 측면과 함께 고려하여야 할 법리적인 문제점과 개선방향 제안은 다음과 같다. 첫째, 개성공업지구에서는 북한의 주권이 행사된다는 점이다. 이 법의 선행규범 제4호는 “개성공업지구에는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다.”고 규정하여 재량권을 부여하는 개별조항들이 있음에도 북한의 정치적 지배로부터 자유로울 수 없는 구조이다. 따라서 현 문제점을 개선하기 위하여 남북 당분간에 부수적인 합의와 향후 국제화된 경우에 각국 간 별도의 조약이 필요하다. 둘째, 남측인사의 개발사업자로서의 지위가 북한 정부의 ‘중앙공업지구지도기관’으로부터 각종 신청 및 승인을 받는 위치에 있다는 점이다(동법 11조, 12조, 14조). 이는 남한의 「국가보안법」은 물론 「남북교류협력법」의 체계와 맞지 않는 부분으로 북한 정부와 밀접한 관련이 있기 때문에, 남한의 각각의 법에 별도의 특례조항을 신설하여 해결하여야 한다. 셋째, 신체의 자유 보장과 관련하여 신변안전 및 형사사건과 관련한 최소한의 보장조항(동법 제8조)을 두고 있는 점이다. 남한에는 이와 같은 규정이 「남북교류협력법」상 별도 조항이 존재하지 않고 있어서 법적 조치가 필요하고 향후 국제화될 경우 이에 대한 고려가 필요하다. 넷째, 개성공단에의 인원 출입은 무비자임을 밝히고 있으나(동법 제20조, 28조), 남한의 「남북교류협력법」상에는 북한주민접촉승인 여부 및 북한방문허가 여부를 심사하도록 되어 있다. 심사 기준에 관한 명문 규정이 없으므로 행정청의 자의적인 집행을 방지하기 위한 개선이 필요하다. 다섯째, 「개성공업지구법」의 해석과 관련하여 부칙 제3조에서는 “이

49) 박정원, “북한 김정일 체제의 법제정비 현황과 전망”, 연구보고서, 한국법제연구원, 2002, p.132.

법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다.”고 규정하고 있다. 이는 규범해석의 최종적 권한은 북측만이 갖는 형평성의 문제가 발생하므로, 이에 대한 남북 당국 간 부수적인 합의가 필요하다고 할 수 있다.

다. 개정된 라진·선봉경제무역지대법의 시사점

북한은 1992년부터 외국인투자관련법규의 모법에 해당하는 「외국인투자법」을 비롯하여 「합작법」, 「외국인기업법」을 제정하고 「합작법」을 개정하는 등 외국인 투자유치를 위한 법제도를 정비해왔다. 이에 따라 1993년 「자유경제무역지대법」을 채택한 후, 1999년 「라진·선봉경제무역지대법」으로 개칭하고 다른 외국인투자관련 법제를 개정하였다. 연장선상에서 2011년에 단행한 개정법은 7장 45조의 구(舊) 구성에서 8장 83조와 부칙 2조로 구성을 변화시켜, 수정보충이 아닌 신규 제정 수준으로 정비되었다. 이를 토대로 현행 개성공단을 국제화하기 위하여 필요한 법과 제도의 개선 방향 제안을 위한 「개성공업지구법」과의 비교 분석은 다음과 같다.

첫째, 지대개발의 우선목표의 조정이다. 개정법은 제1조에서 “국제적인 중계수송, 무역 및 투자, 금융, 관광, 봉사지역”으로 사명을 규정하여 중계수송을 국제적인 단위로 격상하여 강조하였다. 이는 나진항만 개발을 중심으로 중국 남방지역으로 연결되는 석탄 무역을 활성화하기 위한 의지로 해석된다.⁵⁰⁾ 둘째, 경제활동조건보장의 원칙을 신설하였다. 기존의 라선무역지대가 의도한 대로 외국인 투자를 달성하지 못한 원인 중의 하나로 법제의 국제경쟁력의 부족을 들 수 있는데, 개정법 제2조에서 “특혜정책이 실시되는 특수경제지대”로 그 지위를 명확하게 하였다. 기존 각 조문에 산발적으로 흩어져있던 특혜적인 내용을 동법 제5조로 통합하였다. 셋째, 투자보호 관련조항을 신설하였다. 북한 지역에 투자하고자 하는 외국 기업들의 주된 관심사항 중의 하나는 투자한 재산에 대한 몰수나 국유화를 금지할 수 있는 법제도적인 안정장치의 여부이다. 이에 대하여 상위법인 외국인투자법을 정비하고 이를 구체화하여 개정법 제7조에서 “사전에 통지하고, 해당한 법적 절차를 거치며, 차별 없이, 그 가치를 제때에, 충분하고, 효과 있게 보상”하는 방침으로 개선하였다. 넷째, 법제도의 투명성과 신뢰성을 제고하였다. 개정법 제10조는 “경제무역지대의

50) 배종렬, “중국의 북한 석탄수입수용 급증과 나진항진출”, 『수은북한경제』, 2011년 겨울호, 한국수출입은행, p. 39~68.

개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다.”고 선언하여 향후 구체화할 수 있는 법령의 제·개정의 길을 열어 놓았다. 또한 “신변안전과 형사사건과 관련하여 우리나라와 해당나라 사이에 체결된 조약이 있을 경우에는 그에 따른다(제9조).”고 규정하여 아직 외교관계가 수립되지 않은 국가와도 경제협력을 강화하고자 한 것으로 보인다. 이는 향후 개성공단으로의 입주를 희망하는 다른 국가와의 관계에서도 「개성공업지구법」개정 시에 반영할 점으로 판단된다.

〈표 4〉 개성공업지구법과 라선경제무역지대법의 비교⁵¹⁾


구분 항목	개성공업지구법	라선경제무역지대법
모법체계	헌법 9조와 북남경제협력법(특수경제지대 설치·특혜보장 규정 없음)	헌법 39조(특수경제지대 설치를 규정)와 외국인투자법 9조(특수경제지대에 특혜적 경제활동조건 보장)
개발목표	국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역(1조)	국제적인 중계수송, 무역 및 투자, 금융, 관광, 봉사지역(1조)
지대지위	규정 없음	특혜정책이 실시되는 헌법상의 특수경제지대(2조)
경제활동 조건보장	토리리용, 로력채용, 세금납부, 시장진출 같은 분야에서 특혜적 경제활동조건보장(3조)	토리리용, 로력채용, 세금납부, 시장진출 같은 분야에서 특혜적 경제활동조건보장(5조)
몰수와 국유화	사회공공의 이익과 관련 불가피시 사전협의 후 그 가치보상(7조)	사회공공의 이익과 관련 불가피시 사전통지, 해당한 법적 절차, 차별없이, 그 가치를 지때에, 충분하고, 효과있게 보상(7조)
개발과 관리원칙	규정없음	개발원칙(11조)과 관리원칙 명시(예: 관리위원회와 기업의 독자성 보장, 무역과 투자활동에 대한 특혜, 시장원리의 준수, 국제관례의 참고 등: 23조)

51) 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성”, 『수은북한경제』, 2012년 봄호, 한국수출입은행, p.70.

V

결론

본 논문에서는 개성공단사업을 국제화하기 위한 전략으로서 공간, 거버넌스, 그리고 법제도의 제약여건과 발전가능성을 살펴보았다. 공간적인 측면에서는 개성공단의 국제화를 이루기 위한 공간전략으로서 수도권 및 인천과의 삼각 산업클러스터를 제시하였다. 그리고 이것의 실천을 위한 산업 전략으로서 첨단산업 육성, 유턴 중소기업 유치, 그리고 관광산업 활성화를 제안하였다. 거버넌스의 측면에서는 남북경제 협력의 거버넌스 활성화 방안을 모색하였고 그 안에서 개성공단 국제화를 위한 협치의 구조적 개선방안을 모색하였다. 마지막으로 법제도적인 측면에서는 개성공단의 국제화 과정에서 필수적인 원산지 인정의 논의와 의미 있는 사례를 연계하여 남한과 북한의 법제체계 및 앞으로 개정되어야 할 구체적인 방안을 제안하였다.

개성공단은 그 자체로서 남북경협을 주요 인프라이다. 개성공단에 대한 정부차원의 대책수립은 개별 특구 측면보다는 거시적인 차원에서 접근해야 한다. 도시나 지역이 주체가 되어 공간적 협력관계를 이룰 수 있는 소권역에서는 교통-인적-물류의 흐름을 원활화하여 경제-문화-사회적 교류를 활성화할 필요가 있다. 초광역개발권의 주요 지역과 연계개발 함으로써 거점의 수용능력을 강화시키는 전략이 요긴하다. 이를 실행에 옮기기 위해서는 중앙정부 차원에서 정부 간의 국가공간정책을 조율해야 한다. 이제는 모든 국민이 국토공간을 벗어난 새롭게 확장된 경제-생활공간을 수용해야 하는 시대가 도래하였다. 이것이 진정한 지역발전을 이룰 수 있는 길이며 한국을 포함한 세계화 시대의 모든 전 지구적 시민들에게 요구되는 현실이다. 본 논문에서 제시한 공간적-협치적-법제도적 개선방안을 바탕으로 개성공단을 국제화시키는 것은 그 동안 한반도를 지배해왔던 냉전체제의 와해를 더욱 촉진시킬 것이고 평화와 번영의 시대를 도래시킬 것이라 사료된다. 경제의 통일, 민족의 통일, 그리고 인류 문명의 보편적 가치의 통일을 이루기 위한 과정으로서의 통일을 모색해 보는 장이 필요하다. ‘자유로서의 발전’이 경제적 발전을 통한 인류의 해방의 교훈을 우리에게 선사 하듯이 우리는 남북경제협력의 실험장인 개성공단에서 통일된 우리 미래의 꿈을 키워 나아가야 한다. 그 시작으로 남북경제협력 및 교류협력의 공간, 이어서 동북아 경제협력의 거점, 그리고 세계화와 개방화의 문명사적 흐름을 주도 하는 통일 한국의 중심 도시인 개성특구의 위상과 역할을 기대해본다. 

〈참고문헌〉

1. 단행본

- 김규정, 『행정학원론』, 법문사, 1999
- 김영운, 『북한 경제와 남북 경협 : 현황과 전망』, 통일연구원, 2004
- 김용웅 외, 『신지역발전론』, 한울, 2009
- 대한국토·도시계획학회, 『국토·지역계획론』, 보성각, 2009
- 양문수 외, 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』, 통일연구원, 2004
- 이희연, 『경제지리학』, 법문사, 2011
- 임강택 외, 『북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략』, 통일연구원, 2004.
- 임을출, 『웰컴투 개성공단』, 해남, 2005
- 조동호 외, 『남북경협 추진전략 및 부문별 주요 과제』, 한국개발연구원, 2001
- 현대경제연구원, 『개성공단 현장조사보고서: 개성공단 사업의 애로사항 및 보완과제』, 2008
- 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』, 통일연구원, 2006

2. 논 문

- 김규륜 외, “남북경협 거버넌스 활성화 방안”, 통일연구원, 2007
- _____, “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사”, 『통일연구원 협동연구총서』, 통일연구원, 2006
- 김원배 외, “21세기 동북아 경제협력 활성화를 위한 인프라 구축전략 - 한·중 육상교통 연계를 중심으로”, 국토연구원, 2001
- 김영봉 외, “남북경협 활성화 시대에 대비한 동해연안 남북접경지역의 평화적인 이용방안” 국토연구원, 2008
- 김재철 외, “투자자유치 촉진을 위한 인센티브 확대 및 개선방안”, 『전남비전21』 52호, 전남발전연구원, 2008.
- 문정호, “동북아 초국경 협력과 초광역권 발전전략”, 국토연구원, 2012
- 박성훈, “남북경협사업전개와 북한의 산업입지 개발방향”, 국토연구원, 1999
- 박정원, “북한 김정일체제의 법제정비 현황과 전망”, 『한국법제연구원 연구보고서』 2002년 제17호, 한국법제연구원, 2002
- 배경화 외, “해외진출 유턴(U-Turn) 중소기업에 대한 입지공간 지원방안 연구”, 국토연구원, 2008
- 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성”, 『수은북한경제』 2012년 봄호, 한국수출입은행, 2012
- 사공호상 외, “북한지역 국토이용실태 조사방안 연구”, 국토연구원, 2006
- 서헌제, “개성공단사업과 관련한 남북경협·교역의 민족내부거래성 검토”, 『국제거래법연구』 제13집, 2005

- 양용석, “자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전방향에 관한 연구”, 『통일정책연구』 제16권1호, 2007
- 이경수, “개성공업지구 해부”, 『민족21』 제5호, 2007
- 이봉걸, “대중국수출 감소원인과 전망”, 『Trade Focus』 제11권 37호, 한국무역협회, 2012
- 이상준 외, “동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용방안 - 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로”, 국토연구원, 2004
- _____, “북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구-구 동독과 폴란드의 사례를 토대로”, 국토연구원, 2004
- _____, “한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안”, 국토연구원, 2008
- _____, “인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점”, 통일연구원, 2011
- 이석기, “남북경협 15년의 평가와 전망”, 『남북경협의 과거 현재 미래』, 경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지움, 2006
- 제성호, “남북경제교류에 관한 법적 문제”, 『집문당』, 2003
- 정형곤 외, “북한의 투자유치 정책변화와 남북경협 방향”, 대외경제정책연구원, 2011
- 조동호, “남북 경제교류협력의 평가와 전망”, 『현단계 남북경협의 쟁점과 과제』, 극동연 통일전략 포럼 보고서, 경남대학교 극동문제 연구소, 2004
- 조명철 외, “개성공단 진출기업 생산제품의 해외수출 가능성 및 확대방안”, 『대외경제정책연구원』, 2005
- 조봉현, “남북관계에 있어서 개성공단의 발전 방안”, 『북한경제리뷰』 2011년 10월호, KDI, 2011
- 최철영, “남과 북의 교류협력 관련 법제 연구”, 『인천법학논집』 제4집, 2001
- 한국산업단지공단 산업입지연구소, “개성공단 기업의 국내산업 파급효과 및 남북 산업간 시너지 확충방안 연구”. 2010
- 현대경제연구원, “개성공단, 중국-베트남보다 경쟁력 우월”, 2011
- _____, “U-turn to 개성공단 - 개성공단의 경제적 이점과 활용 방안”, 2012
- 홍순직, “남북경협의 현황과 과제”, 국회통일외교통상위원회 간담회 자료집, 2004
- 홍익표, “개성공단의 경쟁력 분석 및 활성화 방안”, 『북한경제리뷰』 2011년 5월호, KDI, 2011

3. 기 타

- 외교통상부·대외경제정책연구원, 「한-EFTA FTA 주요내용」, 2005
- 외교통상부, 「한-싱가포르 FTA 협정문 국문본」, 2006
- _____, 「한미 FTA 상세 설명자료」, 2010
- 주요르단 대사관, 「Ministry of Industry and Trade」
- 통일부, 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」
- _____, 「남북협력기금 통계」
- _____, 「2012 통일백서」, 2012

KOTRA, 「북한의 개방 전망과 개성공단」, 2006

US-Jordan FTA, 「CRS Report for Congress」, 2001

개성공업지구지원재단 <www.kidmac.com>

통일부 <www.unikorea.go.kr>

『동아일보』

『연합뉴스』

『조선일보』

『중앙일보』

『통일뉴스』