

## 개성공단을 통해 본 의류산업의 New Paradigm

김정희<sup>†</sup>

계명대학교 패션마케팅학과

### New Paradigm of Apparel and Sewing Industry seen through Gaeseong Industrial Complex

Jung Hoi Kim<sup>†</sup>

Dept. of Fashion Marketing, Keimyung University; Daegu, Korea

**Abstract :** The purpose of this research was to present the possibility of an alternative production base for clothing business of South Korea through the analysis about textile/clothing industry production activities in the Gaeseong industrial complex. It is necessary for the Gaeseong industrial complex to cope with the issue about FTA and country of origin, manpower supply and demand, paying wages and labor productivity, the exclusive industrial complex of clothing. The Country of Origin on imports and exports tells the country of manufacture or production, where the product comes from. Rules of Origin are the special regulations to determine the country of origin of a product and exist in the forms of international law, legislation, precedent and administrative decisions. But the economy in the North and the Gaeseong industrial complex is a comparative advantage combined with elements of North-South interdependence as a South-North economic cooperation business and can contribute significantly to the stabilization of the North-South relations. Among the models using criteria of the determination of origin, it has directly provided the models of general regulation for off-shore products, of limited offshore products. These models are to help Korean exporters in understanding and utilizing the Rules of Origin for their manufacturing. In addition, the development of the Gaeseong industrial complex will contribute to establish peace on the Korean peninsula as well as in Northeast Asia. Also economic cooperation between South and North Korea is essential for peace and prosperity of the Korean people.

**Key words :** Gaeseong industrial complex(개성공단), FTA and country of origin(FTA와 원산지), manpower supply and demand(인력수급), paying wages and labor productivity(임금지불과 노동생산성), the exclusive industrial complex of clothing(의류전용공단)

## 1. 서 론

국내 의류시장은 2012년 소매판매액 기준으로 47조 5000억 원 규모에 이르면서 음·식료품 및 차량연료와 함께 3대 시장 중 하나로 성장해 왔다. 그렇지만 국내 의류생산기반은 생산기지 해외이전 영향을 받아 의류제조업체 영세화, 생산설비 노후화, 생산인력 고령화 등 3대 악재 속에서 신음하는 상태다. 특히 국내 의류시장은 매년 성장커브를 그려가고 있으나 심각한 의류제조기반 위축 영향을 받아 의류·패션산업간 불균형을 가속화시키는 상황에 놓였다. 의류산업은 우리나라가 본격적으로 산업화의 길에 접어들 때부터 고용과 고부가가치 창출에 기여하는 대표적인 전통 골목산업으로서 국내의 고용이 전체 제조업의 20%를 차지했을 만큼 국가경제에 기여한 바는 지대하다. 그럼에도 최근의 국내의 경제환경의 변화에 따른 악재로 인해

국내 의류산업은 초유의 생존전략을 모색해야 하는 형편에 이르고 있다. 먼저, 생산현장에서의 인력 수급은 심각할 정도다. 의류산업이 일부 디자인분야를 제외하고는 3D 업종이라는 인식 때문에 젊은 인력이 취업을 기피하는 대표업종으로 분류되고 있어 지역과 품목을 불문하고 구인난에 시달리고 있다. 정부에서 지원해 주는 외국인 산업연수생 인력의 의류업체가 요구하는 수준에는 턱없이 부족해서 그마저도 기대하기가 쉽지 않은 실정이다.

대외 환경도 우리나라와 FTA(Free Trade Agreement) 체결국가가 지속적으로 늘어남으로서 개방된 무역환경에서 대부분 수출에 의존하고 있는 국내 의류업체의 순발력 있는 대응전략이 요구되고 있다. 특히, 우리의 최대 수출국인 미국의 관세장벽으로 인해 그 어려움은 더욱 심화되고 있는 실정이다. 이때에 남북경협사업의 결정체 혹은 아이콘으로 대두된 개성공단은 우리 의류산업이 나아갈 새로운 탈출구가 될 가능성이 충분히 엿보이고 있다. 물론 정치, 군사적인 중요 고려요인들이 도사리고 있지만 작금의 국제정세, 특히 우리를 둘러싸고 있는 주변 강대국의 개성공단과 우리정부의 대북정책을 보는 시각이 변하고 있는 기

<sup>†</sup>Corresponding author; Jung Hoi Kim  
Tel. +82-53-620-2248, Fax. +82-53-620-2225  
E-mail: junghoi@kmu.ac.kr

**Table 1.** Status of trade by South - North Korea (Ministry of unification, 2014)

(Unit: 10,000 US\$)

Year	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	Total
Input	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	1,074	615	9,752
Output	435	439	715	830	1,033	888	745	868	800	897	521	9,676
Total	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	1,971	1,136	19,428

류가 감지됨에 따라 의류산업의 새로운 돌파구를 개성공단을 통해 모색해 봄으로서 다시 한 번 지난날 의류산업의 위상을 회복함은 물론 우리 민족의 소망인 남북경협을 통한 통일에의 꿈을 이루어 가는데 다른 산업에 앞서 리딩 산업으로 기여할 수도 있을 것이다. 이에 수반하여 의류산업과 직간접으로 연관되어 있는 전후방 스트립 산업의 동반성장도 기대할 수 있다.

최근의 남북교역 현황은 Fig. 1에서 보는 바와 같이 2013년 기준으로 반입 6억 1천 5백만불, 반출이 5억 2천 1백만불로서 총 11억 3천 6백만불을 기록하였다.

이 같은 전체적인 교역액 하락추세에도 전체 반입실적 중 개성공단 관련 교역 반입이 99.9%로 대부분 차지하고 있고, 반출 역시 개성공단 관련 교역이 99.4%를 차지하였으며, 일반교역 및 위탁가공교역은 실적이 전무한 실정이어서 대북교역에 있어 개성공단이 차지하는 비중은 절대적이라 할 것이다(Ministry of unification, 2014).

이 같은 추세로 볼 때 향후 남한과 북한의 정치, 경제 교류에 있어 개성공단의 위상은 그 상징성만큼 주요 관심사로 자리 잡을 것이 확실시된다. 2013년 3월 26일 천안함 피격사건에 대해 북한 측의 책임 있는 조치를 촉구하기 위해 우리 정부는 그 해 5월 24일 남북교류협력과 관련된 인적, 물적 교류의 잠정적인 중단조치로서 5.24조치를 단행하여, ① 북한선박의 우리해역 운항 전면금지 ② 남북교역 중단 ③ 우리 국민의 방북 불허 ④ 북한에 대한 신규투자 불허 ⑤ 대북지원사업의 원칙적 보류를 현실화 시켰고, 이어진 연평도 포격 등으로 개성공단 운영에 제동이 걸리기도 했지만 개성공단을 바라보는 주변국의 우려 섞인 시각과 미국을 중심으로 한 대북경제제재로 인해 북한이 안고 있는 내부경제사정의 악화 등 북한이 개성공단을 쉽사리 포기할 수 없는 상황이다. 이에 개성공단 입주기업의 60%를 차지하고 있는 섬유/의류기업의 생산활동을 분석해 보고 향후 우리 의류기업의 생산 대체지로서의 가능성, 중국시장을 공략하기 위한 전초기지로서의 타당성을 전망해 보고 나아가 아울러 현재 정부에서 대북정책의 기조로 내세우고 있는 한반도 신뢰프로세스의 분야별 추진과제와 관련 향후 개성공단의 미래를 의류산업의 경쟁력 제고 차원에서 제시해 보고자 한다.

## 2. 개성공단 현황

### 2.1. 추진배경

개성공단 사업은 남한과 북한이 공동으로 남한의 자본과 기술, 그리고 북한의 노동력과 토지를 기반으로 세계적 수준의 산업단지를 조성해 동북아시아의 중추적인 자유경제지대를 건설



**Fig. 1.** Location of Gaeseong industrial complex. *Gaeseong industry district foundation* (2014).

하고자 추진된 사업으로, 개성지역을 중국의 선전[深]이나 푸둥[浦東] 경제특구와 같은 국제자유경제지대로 지정, 제조·금융·상업 및 관광산업을 포함해 세계적으로 경쟁력 있는 종합적인 국제자유도시로 개발하는데 목적이 있다.

### 2.2. 사업 개요

개성시 및 관문군 일대 총 6,612만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>중 공단(2,640만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>) 및 배후도시(3,960만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>) 개발하는 목표아래 공단은 3단계에 걸쳐 개발되 1단계인 330만를 노동집약적 중소기업 공단으로 개발하고 2단계(490만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>)를 수도권과 연계된 산업단지로 개발하여 서울의 금융시장, 인천의 물류 등과 협력체계 구축하는 것을 목표로 하고 있으며 3단계(1,150만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>)는 다국적기업 유치, 동북아 경제거점으로 육성함과 동시에 중화학공업과 산업설비 분야의 유망업종을 유치하여 복합공업단지로 조성할 계획이다 (Gaeseong industry district foundation, 2014).

### 2.3. 1단계 개발개요

개발사업은 토지공사와 현대아산이 공동으로 참여하여 사업비 3,765억원(정부지원 비용 2,245억원)으로 2002년부터 2007년까지 시범단지 9만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>를 포함하여 개발하였으며 사업내용은 북한이 50년간 토지이용권을 남한 측에 임차하고, 남측이 각종 사업권을 확보, 자유경제지대 투자환경을 조성한 뒤 국내의 기업에 분양하는 방식으로 운영된다.

### 2.4. 투자환경

입지 여건 면에서는 Fig. 1에서 보는바와 같이 서울·인천에서 1시간 거리에 위치하여, 금융은 서울에서, 물류는 인천, 제조는 개성에서 처리하는 역할 분담이 가능할 뿐 아니라 향후 경의선 철도 개통시에는 TCR(중국횡단철도), TSR(시베리아 횡

**Table 2.** Gaeseong industrial complex vs. other industrial complex(Ministry of unification, 2014)

		Cheongdo Industrial Complex (China)	Ttantunn Industrial Complex (Vietnam)	Siwha Industrial Complex (R.O.K)	Gaeseong Industrial Complex (D.P.R.K)
Labor & Wages	Minimum wages (US/Mon)	194.0	95.8	831.0	63.8
	Rate of increase	13%	29%	6%	5% (Law)
	Productivity of labor	60%	40%	100%	71%
	Leasing cost of land(US)	100-300	200-260	658	39
	Tax	25% (Income Tax)		10-22% (Juristic Tax)	14% (Income Tax)

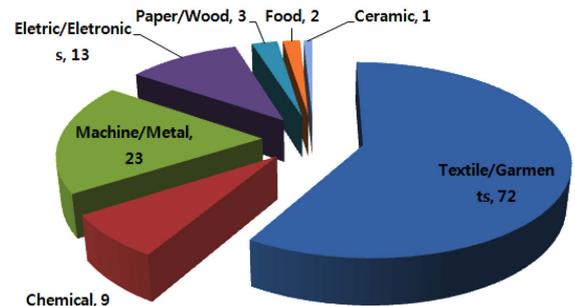
단철도)로 중국·러시아·유럽까지 육로를 통한 물류가 가능할 전망이다.

개성공단은 Table 2에서 보는 바와 같이 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, 모든 조건에서 개성공단은 국내외 유사 공단에 비해 경제특구로서의 성공조건을 구비하고 있다.

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 장점이다.

한편, 북한체제의 특성으로 인해 근로자의 이직률도 중국과 베트남의 유사 공단보다 훨씬 낮아 기업의 근로자 재교육에 대한 비용부담이 크게 해소된다는 측면도 또 다른 장점이다. 토지 가격 및 세제에 있어서도 개성공단은 국내 및 제 3국의 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 줄이는데 크게 도움이 되며, 낮은 기업소득세는 기업들의 이윤율을 높이는데 기여한다. 이 외에도 물류비와 운송기간, 관세 측면에서도 개성공단은 중국 및 베트남



**Fig. 2.** Type of industry. Ministry of unification (2014).

남의 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.

기반시설로는 철도·도로, 통신시설, 정배수장, 폐수처리장, 폐기물매립장, 소각장등이 설치되어 현재 가동 중에 있는데, 철도는 남측은 문산에서 군사분계선까지 북측은 군사분계선에서 개성까지의 운행을 맡고 있다. 도로는 남측이 통일대교부터 군사분계선까지 북측이 군사분계선부터 개성공업지구까지를 관장하고 있다. 전력은 100,000 kw를 남측에서 송전방식으로 제공하고 있으며 요금은 남측과 동일한 요금체제를 가지고 있다. 통신은 문산전화국에서 개성전화국을 경유하여 개성공업지구에 공급하고 있으며 기타 용수는 6만톤/일, 폐수처리장 3만톤/일, 폐기물처리장 12톤/일을 처리하고 있다(Gaeseong industry district foundation, 2014).

**2.5. 최근 현황**

개성공단 1단계 조성사업 3.3 km<sup>2</sup>(100만평)가 완료되었으며, Fig. 2에서 보는 바와 같이 전체 입주기업 123사中 섬유-봉제-가

**Table 3.** Number of workers (Ministry of unification, 2014)

	'2005	'2006	'2007	'2008	'2009	'2010	'2011	'2012	'2013
R.O.K	507	791	785	1,055	935	804	776	786	751
D.P.R.K	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329

**Table 4.** Ages of workers (Ministry of unification, 2014)

	10's(17~19)	20's	30'	40'	50's
Rate	0.3%	23.8%	30.1%	38.4%	7.4%

죽가방 기업은 72개사 58.5%를 차지하고 있고, 기계금속 23개사, 전기전자 13개사, 화학 9사, 기타 6개사가 가동되고 있다.

개성공단안의 근로자는 Table 3에서 보는 바와 같이 2005년 이후 꾸준히 증가하여 2013년에는 북측근로자 52,329명, 남측 근로자 751명으로 구성되어 있다.

북측 근로자의 연령별로 보면 Table 4에서와 같이 40대가 38.4%로 가장 많이 차지하고 있고 그 다음이 30대, 20대 순으로 분포되어 있다.

교역현황은 개성공단 잠정 중단('13.4.9~9.15)의 영향으로 교역은 전년 대비 42.3% 감소한 11억 3,217만 달러로 공단조성이래 처음으로 전년도에 비해 감소세를 보이고 있다. 남북교역 전체 대비 개성공단사업의 비중은 99.7%(전년 99.5%)로 심한 편중현상을 보이고 있으며 그 중 반입은 6억 1,465만 달러로 전년 대비 42.7% 감소하였고, 반출은 전년대비 41.7% 감소한 5억 1,752만 달러를 기록하고 있는데, 5.24조치에 따른 신규투자 불허의 영향으로 반입액이 반출액을 추월하는 양상을 보이고 있다. 품목군별로는 섬유류가 38.8%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 전자전기제품이 31.5%, 생활용품 8.3% 순으로 나타나고 있는데 개성공단 입주업체(섬유봉제 · 전기전자 조립 등)의 생산 활동에 따라 관련 품목의 교역 비중이 달라지고 있다 (Ministry of unification, 2014).

섬유류 전체는 Fig. 2에서 보는 바와 같이 4억 3,941만 달러로 전년 대비 43.5% 감소하였고, 전체교역에서 차지하는 비중 또한 전년도 39.5%에서 38.7%로 감소하였다. 세부 품목군별로는 섬유제품이 57.3%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 직물이 38.5%, 섬유사가 2.6%, 섬유원료가 1.6% 순으로 나타나고 있다.

**Table 5.** Textile Trade (Korea federation of textile industry, 2014)  
(Unit : 10,000 US\$)

Item	2012			2013		
	Amount	Increase	Rate	Amount	Increase	Rate
Total	777,661	10.1	100.0	439,409	-43.5	100.0
1 Garment	455,466	15.8	58.6	251,883	-44.7	57.3
2 Fabric	274,769	2.9	35.3	169,008	-38.5	38.5
3 Yarn	26,445	-0.2	3.4	11,404	-56.9	2.6
4 Raw Material	20,981	7.8	2.7	7,115	-66.1	1.6

**Table 6.** Production & output-input of Gaeseong industrial complex (Ministry of unification, 2014) (Unit : 10,000 US\$)

Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Product-ion (A)	1,491	7,374	18,478	25,142	25,647	32,332	40,185	46,950	197,599
Output (B)	87	1,983	3,967	3,584	2,860	3,668	3,687	3,639	23,474
Input (B/A)	5.8%	26.8%	21.4%	14.3%	11.2%	11.3%	9.2%	7.8%	11.9%

**2.6. 기술 및 생산성**

북한의 섬유류산업 기술 수준은 남한을 100으로 봤을 때 원료를 만드는 방직 50, 방직 60, 제직기술 50, 염색가공 50, 봉제기술 수준 80으로 볼 수 있다. 특히 기초 봉제기술(재단, 무늬맞춤 등)의 숙련도가 높고 단추달이, 잔사 및 제사처리의 완성부분은 양호한 편이다. 하지만 특수봉제의 경우에는 설비 및 기술노하우의 부족으로 한국의 기술수준과 비교할 때 많은 차이를 보이고 있다 개성공단의 의류 생산성 분석을 보면 시간당 생산성은 중국을 앞서는 것으로 나타났다. 대당 생산성의 경우 중국에 비해 다소 낮은데 이는 개성공단의 경우 근로자들의 출퇴근이 원활하지 않기 때문에 연장 및 추가 근무를 자유로이 시행하기 어려운 점에 기인한다고 할 수 있다(Park, 2008).

**2.7. 개성공단의 의의**

개성공단은 남한의 수도권과의 근접성, 철도 · 도로 등의 수송인프라, 양질의 경쟁력 있는 노동력과 토지 및 유리한 세율 등으로 국내의 어느 공단과 비교해도 손색이 없을 정도의 입지적 경쟁력을 지니고 있다. 또한 북한의 적극적인 개발의지와 함께 남한 당국의 정책적 지원도 개성공단 사업의 이점으로 꼽을 수 있다. 이처럼 개성공단은 남한과 북한 모두에게 긍정적인 파급효과를 줄 수 있는 남북경협 사업으로 동 사업의 의의는 남한의 산업경쟁력을 강화할 수 있는 긍정적인 측면이 있고, 임금인상, 지가상승 등 고비용 구조 등으로 한계상황에 처한 남한 내 중소기업이 북한의 노동력과 토지를 활용할 경우 수익성 제고가 가능하다. 또한 남한 내 한계기업의 개성공단 이전을 통해 남한 산업의 구조조정 및 고도화 촉진도 기대할 수 있으며 북한의 입장에서 볼 때 인건비 수입, 세입 등 각종 외화수입의 증대를 기대할 수 있고, 여기에 남한의 기술력까지 자연스럽게 전수받을 수 있는 좋은 기회이다. 개성공단은 남북이 비교우위에 있는 경제요소를 상호 결합한 남북상생의 협력사업으로서 남북한 경제적 상호의존성을 증대시켜 남북관계의 안정화에 크게 기여할 수 있다. 또한 개성공단 개발은 중장기적으로 남북 경제공동체 및 한반도 평화체제 구축에 기여할 뿐만 아니라, 동북아 차원에서의 평화와 번영을 증진시키는 역할 수행도 기대할 수 있을 것이다.

**3. 개성공단의 과제**

**3.1. FTA와 원산지**

개성공단 생산 제품의 수출은 2006년 전체 생산의 약 26.8%를 기록하였으나, 점차 감소하여 2012년 말 현재 전체 생산의

**Table 7.** Tariff schedule of the United States (United States International Trade Commission, 2013) (Unit : %)

	HS Code	Item	Column 1	Column 2
Clothing & Textile	420310	Leather Clothing	4.7 / 6.0	35.0
	6106	Blouse for Woman & Shirts	14.9 ~ 32.0	45.0 ~ 72.0
	610910	Cotton T-Shirts	16.5	90.0
	6205	Shirts for man	1.1 ~ 25.9	35.0 ~ 90.0

약 7.8%를 차지하고 있다. 개성공단 생산 제품의 주요 수출국은 호주(44.7%), EU(13.9%), 러시아(12.1%) 중동(9.7%), 중국(3.7%), 일본(2.4%) 순이다. 개성공단 생산 제품의 수출 비율이 갈수록 하락하는 이유는 개성공단 입주기업들이 생산하는 제품이 대부분 북한산으로 규정되고 있기 때문이다.

개성공단 생산제품의 원산지 문제는 개성공단의 국제 경쟁력 제고에 매우 밀접한 불가분의 관계로서 이해할 수 있으며, 이는 FTA를 통한 개성공단 생산 제품의 해외 판로 확보를 통해 실현될 수 있다는데 그 중요성이 강조된다고 볼 수 있다. 개성공단 생산 제품의 수출 촉진을 위해서는 공단 생산 제품에 대한 원산지 특례 인정 이 필수적이다. 주요 수출 목표 시장인 미국과 일본 등은 북한산 제품에 대해 매우 높은 관세를 부과하여 시장 접근에 커다란 장애 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 한국은 현재 칠레, 싱가포르, EU, 미국 등 45개국과 10개의 FTA를 체결하였으며, 9개의 FTA가 발효 중에 있다. 2012년 8월에는 터키, 콜롬비아와 각각 FTA 협상에 서명하였으며, 캐나다, 베트남, 멕시코, 중국 등과 협상을 진행 중에 있다.

개성공단 제품의 수출 활성화를 위해서는 FTA 체결시 개성공단 제품의 원산지를 한국산으로 인정하게 하는 ‘원산지 특례 규정’이 삽입되어야 한다. 수출품의 경우 FTA에서 역외가공의 인정 여부에 따라 생산 물품의 관세상 대우가 달라져 그에 따라 수출 가격 경쟁력이 좌우된다. 미국, EU 등 다른 국가로 수출되는 경우에는 수입국별 원산지 규정과 기준에 따라 판단된다. 원산지가 북한산으로 표시될 경우, 북한은 WTO 비회원국이기 때문에 최혜국 대우를 받을 수 없다. 더욱이 미국, EU, 일본 등의 국가로부터 경제제재 조치 차원에서 수입금지적 고율 관세를 부과 받거나 일반 특혜 관세 혜택을 부여받지 못하고 있다.

특히, Table 7에서 보는 바와 같이 한국산 섬유수출의 최대 시장인 미국은 지난 2008년 핵 검증 합의에 따라 북한을 테러지원국 지정에서 해제했으나 북한은 여전히 수출 금지적 성격을 지닌 초고율의 ‘Column 2’ 관세를 부과하고 있어, 미국 시장에서 사실상 경쟁력을 상실하고 있다. 미국은 WTO 가입국가와 정상교역관계(Normal Trade Relation: NTR) 대우를 하고 있는 국가들에 대해서는 ‘Column 1’의 관세율을 부과하고 있다. 2013년 현재 ‘Column 2’의 관세율을 적용받는 국가는 북한과 쿠바 두 국가뿐이다. 미국은 북한에 대해 수출입 금지(허가제), 최혜국 대우 거부 및 일반 특혜 관세 자격 부여 금지, 인도적 목적 외 원조 금지, 미국 내 북한 자산 동결 등의 경제제재조치를 시행하고 있다. 그러나 개성공단이 역외가공지역으로

로 인정되면 관세 혜택을 받게 되어 개성공단 제품이 가격 경쟁에 유리하게 되며, 특히, 개성공단의 주요 생산품인 의류제품은 가격 경쟁력의 우위를 점하게 될 것이다.

개성공단이 역외가공지역으로 인정되어 미국 시장 접근이 용이해지면 북한의 저임금 우수 노동력에도 투자를 주저하던 의류중소기업은 물론이고 의류대기업들의 개성공단 진출도 활성화될 것으로 기대된다. 우선 만년 인력난을 해결할 수 있을 뿐 아니라 과거 평양, 남포등지에서 위탁가공형식으로 의류제조를 해오던 숙련된 기술인력을 활용하여 보다 질 높은 의류제품을 공급받을 수 있는 길도 열리게 될 것이다. 특히 그동안 구축해 놓은 해외 마케팅 네트워크를 활용하여 글로벌 시장을 공략하는데 큰 시금석이 될 것이다. 개성공단의 역외가공지역 인정을 위해서는 한반도 비핵화 진전, 개성공단 역할에 대한 인식 제고, 남북경협을 통한 북한 개혁 지원을 통해 북한 당국의 개혁 의지 표명 유도 등이 필요하다.

**3.2. 인력수급**

개성공단의 주요현안 중 실질적이고 직접적인 문제는 현지 노동력 부족문제이다. 현재 북측근로자 53,000여명이 생산현장에 투입되어 근무하고 있다. 향후 1단계 모든 업체가 가동을 시작하게 되면 약 8만 9만명의 북측 근로자가 필요한데 양질의 인력을 어떻게 조달하느냐 하는 문제가 있다. 또한 3단계 개성공단 건설계획이 마무리되면 약 2천개 기업이 개성공단에 진출할 것인데 산술치로 따지면 약 백만명의 근로인력이 필요한데 이 많은 인력을 북측에서 어떻게 조달할 수 있을 것인가 하는 문제와 이들이 거주할 생활공간도 동시에 갖춰져야 한다. 또한 이들의 가족이 개성공단에서 생업을 같이 하기 위해서 이주를 해야 하는데 거주 및 이주의 자유가 없는 북한에서 이러한 문제를 과연 어떻게 해결할 것인가 하는 것 또한 멀지 않은 장래에 심각한 문제로 대두될 것이다.

**3.3. 임금지불방식과 노동생산성**

임금 직불제를 통한 근로자의 생산성 향상 도모이다. 시장경제 체제에 익숙한 국내기업으로서 노동자의 근로의식 고취를 위해 임금인상 및 직불제도는 매우 효과적인 수단이라 할 수 있다. 하지만 현재 개성공단의 임금 지급은 북한당국을 통하여 지급되고 있으므로 고용주인 남측 기업은 근로자 개인에게 얼마만큼의 임금이 주어지는지 알 수 없으며 이는 향후 노사 간의 갈등 요인으로 작용할 가능성이 있다 따라서 급여 및 상여를 개인에게 직접 지급하는 방법을 검토해야 하는데 북측은 현재

남아있는 마지막 사회주의 체제이기 때문에 국가계획에 의하여 의식주를 공급하고 있는 상태에서 직불제는 시기상조라 할 수 있다. 직불제를 시행하기 위해서는 우선 이동의 자유와 직업선택의 자유, 그리고 생산을 통해 벌어들인 소득으로 소비할 수 있는 시장이 있어야 하는데 이러한 모든 조건이 구조적으로 갖춰져 있지 않기 때문에 그러한 문제를 해결하는 것이 선결되어야 할 것이다. 현재 급여를 달러로 지급하고 있는데 향후에는 외환제도에 의하여 상여금 및 인센티브를 북한화폐로 지급하고 장기적으로 직접 지급하는 방법을 모색하여야 할 것이다.

**3.4. 의류 전용공단**

개성공단 제품은 내국인 거래라서 중국이나 베트남 등지에서 들여온 것처럼 관세가 없다. 물류비도 서울-부산보다 서울-개성이 훨씬 싸다. 입주기업들은 작년 가동 중단 때 쌓아 놓은 완제품은 반출하지 못한 뼈아픈 경험을 살려 지금은 전일 생산 제품을 당일 반출하는 기민성까지 보이고 있다. 반응생산 기준에 따라 리오더 처리에 개성공단만큼 좋은 곳이 없는 것이다. 개성공단은 남북 경험의 성공사례이면서 정치 군사적으로도 유일한 대화 창구다. 2013년 남북 모두 뜨거운 맛을 본 개성공단은 다시는 가동중단 사태가 일어나지 않을 것으로 기대하고 있다. 이같은 대전제에서 섬유패션업계는 현재의 100만평 시범단지와는 별도로 의류전용 단지 조성이 시급한 과제다. 지구촌 어디를 가도 개성공단 만큼 임금과 생산성, 품질을 보장받는 나라가 드물기 때문이다. 아직은 5.24 조치마저 해제되지 않고 있지만 미래를 대비해 준비를 서두를 때다. 개성공단에 의류 전용 단지가 조성되면 현재의 개성공단의 시범단지보다 훨씬 큰 규모가 될 수 있다. 북한 인력도 합숙소 건립을 통해 더 많은 인력을 고용할 수 있다. 이를 통해 북측의 자본주의 의식 변화가 더욱 탄력을 받을 수 있고 이것이 작지만 통일을 향한 시금석이 될 수 있다. 북한을 도우면서 우리 의류산업, 나아가 우리 경제가 더욱 탄탄대로를 달릴 수 있는 처방이 될 수 있을 것이다.

**4. 전 망**

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 것이였다. 그러나 현재의 개성공단은 Table 8에서 보는 바와 같이 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 개발 계획 대비 개발면적은 5%(2,000만평 대비 100만평), 업체 수는

**Table 8.** Development situation of Gaeseong industry complex (Hyundai economic institute, 2014)

	Development Plan	Status	Rate
Development Area	20,000,000 PY	1'st step 1,000,000 Py	5%
Number of Company	2,000	123	6%
Number of Employee	350,000	50,000	15%

6%(2,000개 대비 123개), 고용인력은 15%(35만명 대비 5만명) 내외 수준에 불과한 초라한 성적표를 보이고 있었다.

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. 그럼에도 불구하고 우리 의류산업이 개성공단을 통한 새로운 재도약에 대한 미래의 꿈을 가지고 있는 것은 어렵고 불리한 요건보다는 점진적으로 변화해 가는 국제정세에 맞춰 돌파구를 만들어 나갈 때 과거 의류산업의 르네상스를 맞이할 수도 있다는 희망이 있기 때문이다. 그것이 바로 대통령이 내놓은 한반도 신뢰프로세스를 들 수가 있다.

박근혜 대통령은 대통령 취임사와 3월 1일 3.1절 기념사에서 이른바 “한반도 프로세스”라는 향후 통일·대북정책이 기본방향을 제시하면서 튼튼한 안보를 바탕으로 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 평화통일의 기반을 구축한다는 방안을 내놓았다. 이에 대한 후속조치로 통일부에서는 2013년도 업무보고를 통해 개성공단의 국제화를 중점추진 과제로 선정하였다. 그리고 개성공단 가동중단의 재발방지를 위한 제도적 장치 보장 등을 통한 개성공단의 정상화를 목표로 대북협의를 추진하여 2013년 8월 28일에 개성공단 가동중단 재발방지 및 정상운영 보장, 신변안전 보장, 국제화 추진, 남북 공동위원회 구성 등을 포함하는 “개성공단 정상화를 위한 합의서”를 채택하였다. 또한 남북공동위원회 산하에 통행-통신-통관 분과위원회, 출입-체류 분과위원회, 투자보호 및 관리운영 분과위원회, 국제경쟁력 분과위원회와 상설사무처를 설치하기로 하였다. 따라서 그동안 개성공단의 발전에 저해요인으로 있었던 3통문제(통행-통신-통관)를 해결 할 수 있는 길이 열렸고 특히, 의류업계의 숙원 문제였던 국제화 즉 FTA체결에 따른 원산지 문제를 해결하기 위한 역외가공지역위원회나 FTA 협상에 참석하여 개성공단에 대한 상대국의 인지도를 높이고 개성공단의 역외가공지역 인정필요성을 적극 설득하여 개성공단 제품이 한 국산(Made In Korea)으로 인정될 수 있는 구체적 실천전략이 실현될 수 있을 전망이다.

한국섬유산업연합회에서는 서울대학교 섬유공학과에 의뢰하여 개성공단 내에 섬유류 전용단지 조성에 대한 타당성 용역을 발주하여 현재 진행중에 있다(“Textile industry”, 2014). 타당성 연구결과에 따라 개성공단에 섬유류전용단지가 조성되면 의류산업은 물론이고 전후방업종, 즉 원사, 제직, 염색가공, 디자인, 봉제업종이 함께 입주가 가능해 짐으로서 훨씬 빠

른 원자재 수급 및 유통으로 인한 빠른 배송이 가능해질 것이다. 따라서, 우리 의류업계는 이를 예의주시하면서 개성공단의 활용전략을 추진한다면 중국의 제2 내수시장화, FTA 체결국가와의 무관세 교역을 통해 의류산업의 글로벌화를 위한 새로운 패러다임이 전개될 것이다.

## References

Gaeseong industry district foundation. (2014). *Gaeseong industry complex*. Seoul: Gaeseong industry district foundation.  
 Gaeseong industry district foundation. (2014). *Welcome to Gaeseong industry complex*. Seoul: Gaeseong industry district foundation.  
 Hyundai economic institute. (2014). *Development situation of Gaeseong industry complex*, Seoul: Gaeseong industry district

foundation.  
 Korea federation of textile industry. (2014, June). *Textile & fashion trend report*. Seoul: Korea federation of textile industry.  
 Ministry of unification. (2014). *Unification white paper*. Seoul: Ministry of unification.  
 Park, H. S. (2008). Gaeseong industrial complex and the future direction of domestic apparel and sewing industry. *Fashion Information and Technology*, 9(5), 2-9.  
 Textile industry complex in Gaeseong industry complex. (2014, June 9). *The International Textile News*. p. 13.  
 United States international trade commission. (2013). *Tariff schedule of the United States*.

(Received 19 July 2014; 1st Revised 29 July 2014;  
 Accepted 30 July 2014)

Copyright © 2014 (by) the authors. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

---