

## 한국 자유무역협정(FTA)의 역외가공 관련 규정과 활용에 관한 연구\*

박지연\*\* 이효영\*\*\*

### | 목 차 |

- |                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| I. 서론                    | III. 한국 FTA의 역외가공 규정 분석 |
| II. FTA의 원산지 규정과 역외가공 규정 | IV. 역외가공 규정 활용률 평가      |
|                          | V. 결론: 한-중 FTA에 주는 시사점  |

### | 논문요약 |

FTA의 목적은 협상국 간의 무역 및 투자 자유화를 통하여 규모의 경제를 실현시키고, 상호보완성을 극대화하는 것에 있다. 따라서 역외가공 규정과 같이 FTA 체결 당사국이 아닌 다른 인접국가에게도 혜택을 부여하는 것은 FTA에 위배되는 형태로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 역외가공은 다양한 이유로 싱가포르나 EFTA 등의 FTA 협상에 도입되어 왔다. 한국의 경우에도 2006년 싱가포르와의 FTA에서 처음으로 역외가공 규정을 도입한 이후 모든 FTA에 역외가공 규정을 도입해 오고 있다. 본 연구는 관련 통계를 활용하여 2015년 현재 유일한 역외가공지역인 개성공단의 역외가공 규정 활용률을 추정하였으며, 그 결과 활용률이 0%임을 도출하였다. 역외가공 규정의 활용이 0%인 이유는 ①역외가공지역 입주업체의 수출 역량의 한계, ②역외가공인정 품목과 역외가공지역의 주요 생산 품목 간의 불일치 및 역외가공지역 생산품의 상대국에 대한 낮은 비교우위, ③역외가공 규정의 복잡성, ④역외가공 규정의 불안정성 등인 것으로 분석된다. 본 연구는 기존 FTA 역외가공 규정 활용의 실패를 바탕으로 한-중 FTA 역외가공 규정 활용을 위해 두 가지를 제안하고 있다. 첫째, 현 개성공단에 대해서는 FTA 활용률을 높이기 위

\* 본 논문의 일부는 두만강포럼(2015. 9. 20.)에서 발표되었음.

\*\* 한국수출입은행 북한개발연구센터 부연구위원, 주저자.

\*\*\* 대외경제정책연구원 다자통상팀 부연구위원, 교신저자.

한 정부의 지원이, 둘째, 향후 추가될 북중 접경지역의 역외가공지역에서 대해서는 밸류체인 활성화를 위한 물류비용 감소 방안 모색 등의 추가 논의가 이루어져야 할 것이다.

- 주제어: 자유무역협정(FTA), 역외가공 규정, 역외가공 활용률, 한-중 FTA, 개성공단

## I. 서론

지난 6월 한-중 자유무역협정(Free Trade Agreement: 이하 FTA)이 정식 서명되면서 2012년에 시작된 협상이 마무리되었다. 중국의 시진핑 주석은 한-중 FTA가 양국 통상관계를 새롭게 도약시키고 양국 국민들에 실질적 혜택을 부여할 뿐만 아니라 동아시아 및 아태지역의 경제 통합에도 공헌할 것이라고 평가하였으며, 박근혜 대통령도 한-중 FTA가 양국 간 전략적 협력 동반자 관계를 심화시키는 역사적 이정표이자 양국 간 미래 협력방향을 제시하는 제도적 틀이 될 것으로 기대한다고 밝혔다(『산업통상자원부 보도자료 (1)』 2015/06/01). 한국의 입장에서는 자동차 부문이 양허에서 제외되었다는 한계를 가지지만 대중 수출입 기업들의 중국 통관 절차의 간소화를 통해 수출입 규모의 확대가 예상되며 중국시장 진출을 목적으로 하는 외국인 투자의 국내 유입 증대가 전망된다는 것이 일반적인 평가이다(『산업통상자원부 보도자료 (2)』 2015/06/01). 특히 한반도 역외가공지역 생산제품의 원산지 인정을 통해 추후 북중 접경지역의 제2 개성공단을 조성하여 이를 역외가공지역으로 활용하는 형태의 남북중 경험 모델이 주목받고 있다(최남석 2015). 이에 본 연구는 한국 FTA의 역외가공지역 지정의 기존 사례를 검토하고 한-중 FTA의 역외가공 규정 활용을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

역외가공지역 규정은 2005년 한-싱가포르 FTA에 처음 포함되었으며, 이후 체결된 한-EFTA, 한-아세안, 한-인도, 한-페루, 한-미 FTA 등에 다양한 형태로 포함되어 왔다. FTA 협상이 진행되어 온 지난 10년간 다

양한 연구들이 역외가공지역 지정에 대한 논의를 소개하였다. 먼저, 안재진(2007)은 한-EFTA FTA의 역외가공지역 지정 사례를, 양용석(2007)은 미국과 이스라엘 간의 QIZ 사례를, 고준성(2007)은 해외 주요국가의 역외가공지역 지정 사례를 통해 개성공단의 역외가공지역 지정을 위한 협상전략을 모색하였다.<sup>1)</sup> 한편 이해정(2013)은 개성공단 활성화 측면에서 역외가공지역에 대한 논의를 진행하였다. 남북경협 활성화를 통한 통일기반 조성의 측면에서 개성공단의 역외가공지역 지정을 논의한 류건우·유인혜(2015)도 존재한다. 마지막으로 윤영호·나도성(2012)은 개성공단 역외가공 원산지 규정의 복잡성을 비판하며 표준화를 제안하기도 하였다.

선행연구들은 두 가지 측면에서 비판이 가능하다. 첫째, 역외가공 규정이 최초 발효된 2006년(한-싱가포르 FTA) 이후 약 10년이 지났다. 그러나 해당 협상을 포함하여 이후 발효된 협상의 활용률을 논의에 포함하고 있는 연구는 찾아보기 힘들다. 둘째, 연구대상이 개성공단으로 제한적이었다. FTA 협상전략 연구의 일환으로 개성공단의 역외가공 인정을 위한 전략 모색이 선행연구의 주를 이루고 있으며, 그 외 연구들은 오히려 개성공단 활성화를 위한 방안으로서 역외가공 규정의 활용을 부수적으로 논의하고 있다. 이와 관련하여 본 연구는 기존연구들과 두 가지 차이점을 가진다. 먼저 규정에 대한 분석을 포함하되, 역외가공 규정 활용률 평가를 통해 향후 한-중 FTA의 역외가공 규정 활용을 위한 실질적인 함의를 도출한다. 다음으로 개성공단에 국한된 역외가공지역 논의를 넘어 북중 접경지역에 추가적으로 조성 가능한 역외가공지역을 고려한 논의를 시도하고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. I 장에서는 문제제기를 서술하고 있다. 다음 II 장에서는 FTA의 원산지 규정 및 역외가공 규정의 일반적인 정의와 특징을 분석하며, 국제사회의 역외가공 규정 사례를 소개한다. III 장에서는 한국 FTA의 역외가공 규정 사례를 자세히 분석한다. IV 장에서는 한국 FTA의 역외가공 규정의 활용률을 평가하고, 낮은 활용률에 대한 원인을 파악한다. V 장에서는 본문의 내용을 요약한 후, 결론을 대신하여 한-중

1) 그 외 황기식(2011), 채형복·황해륙(2009) 등도 한-EU, 한-미 FTA에서의 역외가공 규정 전략에 대해 논의하고 있다.

FTA 역외가공 규정 활용을 위한 제안을 서술한다.

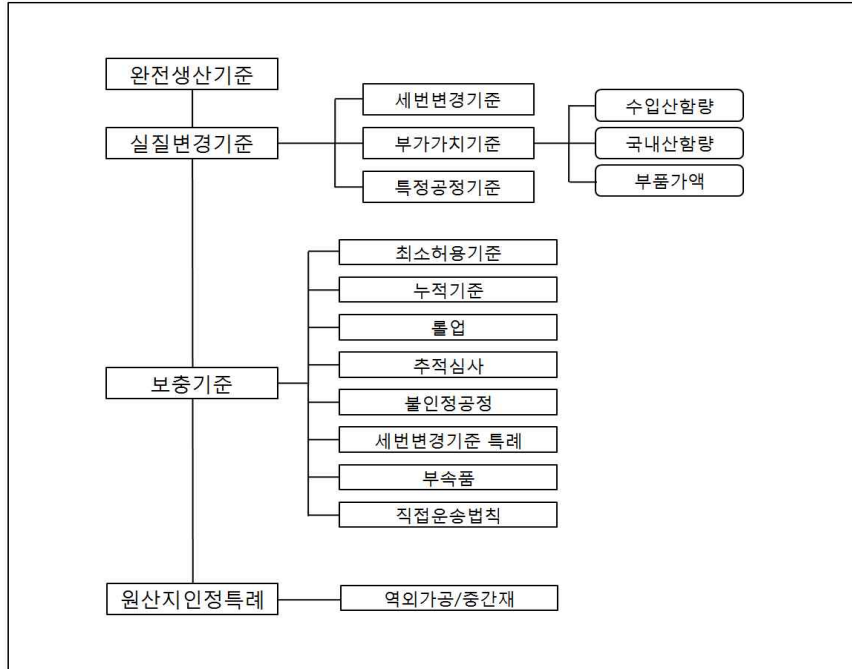
## Ⅱ. FTA의 원산지 규정과 역외가공 규정

### 1. 원산지 규정

FTA의 목적은 회원국 간의 무역 및 투자 자유화를 통하여 규모의 경제를 실현시키고, 상호 보완성을 극대화하는 것에 있다. 더불어 FTA는 비회원국에게 배타적으로 적용되는데, 이를 위해 도입하는 가장 대표적인 수단이 원산지 규정이다(정인교·노재봉 2005, 130). 원산지 규정을 통해 협정 당사국 간에 관세철폐와 같은 혜택을 부여하여 당사국에 포함되지 않은 국가들과 차별화할 수 있기 때문이다. 여기서 원산지란 관세의 부과, 징수 및 감면, 수출입물품의 통관 등에 있어서 특혜무역협정(preferential trade agreement) 등이 정하는 기준에 따라 물품의 생산, 가공, 제조 등이 이루어진 것으로 보이는 국가를 말한다[FTA 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률(법률 제8852호) 제2조 4항]. 한편 원산지 규정은 수출입물품의 원산지를 결정하기 위한 제반 기준 및 절차로서 물품에 대한 국적을 판정하고 확인하는 국제법규, 법령, 규칙 등을 의미한다(방호경 2004, 11). 원산지 결정기준은 FTA 당사국의 산업, 무역 및 투자 등에 직간접적으로 많은 영향을 미치기 때문에 FTA 협상에서 어떠한 원산지 규정을 도입할 것인가는 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

주요 원산지 결정규정은 <그림 1>과 같이 정리될 수 있는데, 기본적으로 원산지 결정은 어느 제품이 완전히 한 국가 내에서 모든 생산과정이 이뤄지는 경우 적용되는 완전생산기준과 생산과정이 2개국 이상에 걸쳐 이루어진 물품에 대해서는 상품의 본질적인 특성을 부여하기에 충분한 정도의 실질적인 변형이 최종적으로 이루어진 국가에 원산지를 부여하는 실질변경기준이 있다. 여기에 실질적인 변형이 이루어진 것에 대한 구체적인 판단기준에는 세번변경기준, 부가가치기준, 특정공정기준 등이 적용된다.

<그림 1> 주요 원산지 결정기준 체계도



\* 최낙균·김영귀(2013, 107); 김한성 외(2008, 32)

먼저 세번변경기준이란 해당 물품이 2개국 이상에 걸쳐 생산된 경우이다. 해당 물품의 세번과 생산에 사용된 비원산지재료의 세번이 일정단위 이상 다른 경우 해당 물품을 최종적으로 생산한 국가를 원산지로 인정하는 기준이며, 일반적으로 HS 4단위 혹은 6단위가 기준으로 사용되고 있다. 다음으로 부가가치기준은 해당 물품이 2개국 이상에 걸쳐 생산된 경우 해당 물품에 대하여 일정 수준 이상의 부가가치를 창출한 국가를 원산지로 인정하는 기준이다. 부가가치기준에서는 부가가치의 비율을 계산하는 세부기준으로 수입산 함량, 국내산 함량, 또는 역내 부가가치 비율 등이 사용된다. 마지막으로 특정공정기준은 상품의 제조나 가공과정에서 중요하다고 인정되는 특정 생산 공정이나 특정 재료를 사용한 국가에 실질적 변경이 이루어졌음을 인정하는 기준인데, 특정 재료의 사용에 대해서는 추가적인 제한조건을 둘 수 있다. 한편, 최소허용기준, 누적기준, 몰업

원칙, 추적심사, 불인정공정, 직접운송법칙 등이 실질변경기준을 보완하거나 경직성을 완화하기 위해서 적용될 수 있다.<sup>2)</sup>

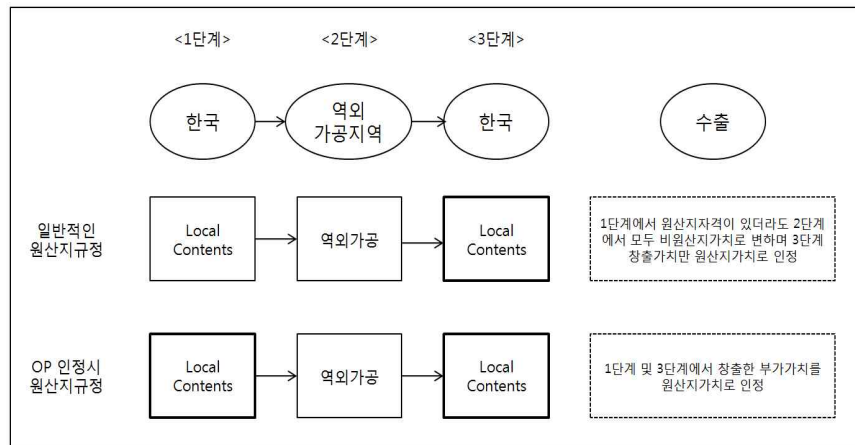
## 2. 역외가공 규정과 해외 사례

전술한 원산지 결정기준 이외의 원산지 결정기준으로는 원산지인정 특례가 있으며, 특례의 대표적인 것이 역외가공 규정이다. 역외가공이란 FTA 영역원칙의 예외로서 어느 관세영역 내에서 자유유통 중에 있는 물품이 국외에서의 제조, 가공 또는 수선을 위하여 일시 수출되었다가 수입 관세 및 제세의 전부 또는 일부를 면제받고 재수입되는 세관절차를 의미한다(무역협회 2005, 1). 일반적으로 FTA 원산지 규정에서는 어느 한 당사국 영역에서 생산된 물품이 원산지 기준에 의하여 특혜원산지자격을 취득했다 하더라도 FTA 영역 밖 역외국으로 수출되었다가 다시 재수입되는 경우 그 물품에 대해서는 원산지 자격을 부인함으로써 특혜관세 혜택을 부여하지 않는다. 그러나 FTA 원산지 규정에서 역외가공을 허용한다면 영역 밖 역외가공지역에서 일정한 수준의 작업 공정을 거친 후 다시 당사국 영역으로 재수입하여 최종공정을 거쳐 수출하는 제품의 경우 영역 밖 역외가공 지역에서 수행된 공정에 대해서만 역외 부가가치로 인정하고, 당초 역내국에서 생산, 수출하는 물품의 부가가치와 재수입 후 역내에서 추가한 부가가치는 역내 부가가치로 인정함으로써 원산지 자격을 상실하지 않도록 할 수 있다(Komuro 2009, 73). 따라서 역외가공을 인정받게 되면 FTA 일방당사국에서 생산된 원자재의 전부 또는 일부를 제3국으로 수출하여 추가적으로 가공하여 제조된 물품을 다시 당사국으로 재수입하여 FTA 타방 당사국에 수출하는 경우 일정한 요건하에서 역내 원산지를 부여받을 수 있게 된다. 경우에 따라서는 통합인정(integrated sourcing initiative: 이하 ISI) 방식에 따라 당사국이 합의하여 협정에 열거한 일정 품목의 제품에 대해 실제 원산지와 무관하게 상대국에서 수출되는 경우에도 역내 원산지로 인정될 수 있다. 또한 역외가공지역 위원회를 설치하고,

2) 기본적으로 원산지 규정은 그 적용 목적에 따라 각각의 장점과 단점의 발현되기 때문에 협상 당사국의 타방 당사국에 대한 전략에 따라 다양한 형태로 FTA에 도입되어 사용된다.

해당 위원회에서 구체적인 내용과 기준을 논의하는 방식으로 역외가공지역 규정이 마련되기도 한다.

<그림 2> 역외가공의 운영방식



\* OP는 Outward Processing 즉 역외가공을 의미함

\*\* 윤영호·나도성(2012, 300)

역외가공은 국토면적이 매우 협소하여 초기 단계부터 최종 단계에 이르기까지의 모든 생산시설이 한 국가 내에 존재할 수 없는 경우 혹은 최종 제품의 생산에 이르기까지 원재료 및 반제품이 지역적으로 인접한 국가들 사이에서 자유로이 넘나들 수 있는 경우에 도입되어 왔다. 대표적인 예가 싱가포르와 EFTA(아이슬랜드, 스위스, 노르웨이, 리히텐슈타인)의 경우이다. 먼저 싱가포르는 지정학적 특성상 영토가 작고 비용도 높아 인근국가인 인도네시아와 말레이시아 등의 값싼 노동력에 의존하며 역외가공을 많이 활용해 왔다. 이에 따라 싱가포르가 체결하는 대부분의 FTA에는 역외가공에 대한 규정이 존재한다.<sup>3)</sup> 예를 들어 싱가포르-일본 FTA의 경우, ‘역외가공’이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있지는 않지만 대신 원산지의 누적(accumulation) 개념과 ‘불충분한(insufficient) 공정’ 조항을 통해

3) 싱가포르와의 FTA에서 역외가공 규정이 없는 싱가포르-멕시코 FTA, 싱가포르-캐나다 FTA, 싱가포르-인도 FTA 등을 제외한 대부분의 싱가포르 FTA에는 역외가공 규정이 존재한다.

역외가공 관련 내용을 규정하고 있다. 이는 싱가포르가 일본의 최초 FTA 체결대상국으로서, 싱가포르가 대부분의 FTA에서 그러하듯 역외가공 규정을 일본과의 FTA에도 포함시킬 것을 요구했기 때문인 것으로 추정된다. 제24조는 일반적인 누적 개념<sup>4)</sup>에 더하여 ‘당사국에 의한 생산은 자국 영토에서 생산하는 업체(들)에 의한 여러 단계에서의 생산공정을 모두 포함한다’(싱가포르-일본 FTA 제24조 제2항)고 규정하여 자국 제품의 생산 활동이 국제적 분업을 통해 이루어지고 있음에 대한 이해를 마련하고 있다. 동 규정에 따르면, 예를 들어 싱가포르에서 생산된 부품이 인도네시아로 수출되어 가공 공정을 거친 후 싱가포르로 재수입되어 완제품의 형태로 일본으로 수출되는 경우, 모든 생산공정에서 창출된 부가가치를 누적적으로 총합하여 원산지 비중을 계산하게 된다.

이와 더불어 제26조는 충분한 공정을 거치지 않아 원산지 제품으로 인정될 수 없는 경우를 나열하고 있는데, 이와 동시에 동조 제2항에서는 ‘제품의 부가가치를 계산함에 있어 그 어떠한 공정 및 절차를 통해 창출된 부가가치도 누락시키지 않는다’고 명시하고 있다. 뿐만 아니라 제3항에서는 ‘원산지 제품은 양 당사국의 영토 밖에서 공정을 거쳤다는 사실만으로(제품) 원래의 상태를 상실한 것으로 간주하지 않는다’고 규정하고 있어, 사실상 역외가공을 통해 생산된 제품에 대해 역내 원산지 제품으로 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 싱가포르와 미국 간의 FTA는 일부 정보통신 제품과 의료장비에 한하여 역외가공을 허용하는 ISI 방식<sup>5)</sup>으로 역외가공 규정을 마련하고 있다. 싱가포르-미국 FTA 협정문 제3장에서는 양 당사국 영토 내에서의 완전 획득 및 생산 등 일반적 원산지 요건 외에도 협정에서 원산지 품목으로 정하는 다른 물품에 대해서도 원산지를 인

4) 제24조 1항에서는 누적(accumulation)을 ‘체결당사국의 원산지 제품 여부를 판단하기 위하여 양 당사국은 제품이 일방 또는 양 당사국의 영토에서 제품이 생산된 경우 자국의 영토에서 생산된 제품을 상대국의 영토에서 생산된 제품과 동일한 것으로 간주한다’로 정의하고 있다.

5) 미국-싱가포르 간 교역되는 일부 정보통신 제품(1996 ITA 협정 리스트에 포함되어 있는 품목으로 모두 무관세로 교역 중)에 대하여 세관절차 간소화 및 세관비용 감축 등의 혜택을 제공하는 원산지 인정 방식으로 FTA 체결당사국들이 정보통신 제품 생산을 위한 국제분업시스템을 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 효과가 있다.

정하도록 하고 있으며, ‘특정물품의 처리’에 대한 조항에서는 각 당사국으로 하여금 부속서 3B의 ISI 목록에 포함된 정보통신 품목에 대하여 타방 당사국의 영토로부터 자국 영토로 수입된 경우 원산지 제품으로 간주한다고 규정하고 있다(미국-싱가포르 FTA 제3.2조 제1항). 즉, 싱가포르와 미국이 합의한 역외가공 인정 물품에 대해서는 싱가포르가 인근국인 인도네시아로 재료를 수출하여 그곳에서 가공 등 공정이 이루어진 후 싱가포르로 재수입된 후 최종제품이 미국으로 수출된 경우 원산지 제품으로 인정한다는 것이다. 한 가지 주목할 만한 점은 싱가포르-미국 FTA의 역외가공 규정은 의류 및 섬유에 대한 역외가공을 명시적으로 인정하고 있다는 점이다. 특히, 싱가포르의 의류 및 섬유 기업들이 싱가포르 영토 밖에서 생산과정을 거친 후 미국으로 수출하는 상품에 대하여 양국 간의 역외가공합의(outward processing arrangement)<sup>6)</sup>의 대상으로 규정하고 있다.

다음으로 EFTA는 싱가포르의 경우와 달리 국토면적이 협소하지는 않지만, 최근의 국제분업을 통한 제조관행이 확대되면서 공동체 내에서 가공 과정이 모두 효율적으로 이루어지기 힘든 상황을 해소하고자 FTA 역외가공 규정을 마련하고 있는 것으로 파악된다. 이에 따라 EFTA가 체결하는 FTA에서는 공동체의 영토 밖에서 이루어지는 생산 및 가공작업에 대하여 공동체 원산지로 인정하는 역외가공 규정을 적극적으로 활용하고 있다. 예를 들어 싱가포르와 EFTA 간의 FTA의 경우 협정 본문에 역외가공에 대한 명시적 근거규정을 마련해 놓고 부속서(Annex) 및 부록(Appendix)을 통해 원산지 기준에 대해 구체적인 규정을 마련하고 있다. 우선 싱가포르-EFTA 상품무역에 대한 협정 제7조에서는 동 협정 발효 후 2년이 지난 시점에 역외가공 시스템을 도입하기 위한 목적으로 부속서 I을 검토하도록 규정하고 있으며, 동 검토는 양 당사국이 반대하지 않는 이상 2년마다 이루어져야 한다. ‘원산지 제품의 개념 정의 및 절차적 협조 방식에 대한 부속서 I’에서는 영역 원칙<sup>7)</sup>에 대한 예외 규정으로서 일정

6) Outward Processing Arrangement란 기등록된 싱가포르 의류 제품 생산자가 싱가포르 원산지를 인정받은 의류 제품의 원래 상태에 영향을 미치지 아니하면서 의류 제품에 대해 싱가포르 영토 밖에서 부수적이거나 미미한 공정을 하도록 허용하는 협정을 의미한다(미국-싱가포르 FTA 제5.11조).

7) 영역원칙(territoriality principle)이란 최종 제품이 FTA의 혜택 대상이 되기 위해서는 해당제품이 체결당사국의 영역에서 생산 및 공정 과정에서의 어떠한 개입

요건들이 충족될 경우 당사국으로부터 수출되는 재료가 당사국의 영토 밖에서 작업 또는 공정된 후 해당 당사국으로 재반입되는 제품에 대하여 영역 원칙을 적용하지 않는다고 규정하고 있다. ‘부록 3(역외가공)’은 위에서 언급한 역외가공 제품의 영역원칙 적용 예외를 인정하기 위한 요건을 명시하고 있다. 역외가공 인정 물품은 두 가지 기준을 충족해야 하는데, 우선 대상품목의 경우 투입되는 비원산지 재료의 총 가치가 최종제품의 공장도 가격의 50%를 초과해서는 아니되며, 대상품목이 아닌 경우 역외가공비용<sup>8)</sup>이 최종제품의 공장도 가격의 10% 이내여야 한다. 한편 EFTA-터키 FTA의 원산지 규정은 EFTA가 처음으로 체결한 FTA임에도 불구하고 엄격한 역외가공 규정을 적용하고 있는 것으로 평가된다. 원산지 및 역외가공에 대한 규정은 FTA 협정 본문이 아닌 의정서를 통해 마련하고 있는데, 기본적으로 영역원칙에 대한 예외 조항으로서의 형태를 지니고 있다. 우선, FTA 당사국이 원산지인 재료가 영역 밖인 역외국으로 반출되어 가공 또는 처리작업을 거친 후 재반입된 제품에 대하여 첫째, 체결 당사국에서 재료가 완전히 획득되었거나 제품이 수출되기 전 충분한 공정 및 처리 절차를 거쳐야 하며 둘째, 재반입된 제품이 반출된 재료에 대한 공정 및 처리를 통해 획득되었다는 사실이 충분히 입증되고, 체결당사국의 영역 밖에서 획득된 총 부가가치<sup>9)</sup>가 최종제품의 공장도가격의 10%를 초과해서는 안된다는 요건이 충족된 경우에만 원산지로 인정된다. 또한 기본적으로 원산지 지위를 획득하기 위한 모든 여건은 체결당사국의 영역 밖에서 공정 및 처리작업을 거친 제품에 대하여 적용되지 않지만, 부속서에 원산지 지위를 획득할 수 있는 비원산지 제품에 대한 가공·처리 요건을 품목별로 제시하고 있어 체결당사국의 영역 내에서 투입된 비원산지 재료의 총가치와 체결당사국의 영역 밖에서 취득한 부가가치의 총합이 해당 비율을 초과하지 않는 한 동 원칙의 예외로 인정된다(EFTA-터키 FTA 제12.4조 및 Annex to Protocol B).<sup>10)</sup> 마지막으로 EFTA-터키 FTA

(interruption) 없이 제조된 제품만을 원산지로 인정한다는 것을 의미한다.

8) 역외가공비용이란 당사국의 영역 밖에서 추가된 재료의 가치를 비롯해 당사국의 영역 밖에서 축적된 모든 비용을 말하며, 운송비용도 여기에 포함된다.

9) 총부가가치(total added value)란 체결당사국인 EFTA와 터키의 영역 밖에서 초래된 모든 비용(재료 포함)을 의미한다.

10) List of Working or Processing required to be carried out on non-originating

에서 다루지 않고 있는 체결당사국의 영역 밖에서 이루어지는 가공 및 처리작업에 대한 내용은 양국 간 역외가공 합의사항 및 유사 합의를 통해 마련하도록 명시하고 있다(EFTA-터키 FTA 제12.7조). 한편 EFTA-홍콩 FTA에서는 협정문 본문의 원산지 관련 근거규정과 함께 부속서(Annex IV)를 통해 원산지 인정기준에 대한 구체적 조항을 마련하고 있다. 역외가공 관련해서는 동 부속서에 첨부된 품목별 특별원칙(Product Specific Rules)에 대한 부록(Appendix 1)을 통해 원산지 지위를 획득할 수 있는 비원산지 제품에 대한 가공·처리 요건을 품목별로 제공하고 있다.

### Ⅲ. 한국 FTA의 역외가공 규정 분석

역외가공 규정은 2005년 한-싱가포르 FTA에 처음 포함되었으며, 이후 모든 FTA에는 역외가공 규정이 포함되어 있다. 협정별 구체적인 내용은 역외가공 규정의 특징에 따라 아래와 같이 분류하여 분석할 수 있다.

#### 1. 역외가공 규정 내 원산지 기준이 명시된 사례

원산지 기준이 명시된 역외가공 규정을 가진 협정으로는 한-싱가포르, 한-EFTA, 한-아세안, 한-인도, 한-페루 간의 협정 등이 있다. 먼저, 한-싱가포르 FTA에서는 역외가공과 관련하여 협정문 본문에서 별도로 명확하게 규정하고 있으며, 부속서를 통해 원산지 상품목록과 역외가공 원산지 인정 상품목록을 제공하고 있다. 구체적으로 역외가공 물품의 원산지 기준과 관련하여 원산지 투입의 총 가치는 원산지 지위가 신청된 최종제품의 관세가격(CIF)의 40%를 초과하지 않아야 하며, 원산지 재료의 가치는 최종제품의 관세가격의 45% 이상이어야 한다고 규정하고 있다(한-싱가포르 FTA 제4.4조 제1항 가-나호). 또한 역외가공된 상품이 원산지 상품으로 인정되기 위해서는 일방 당사국으로부터 수출된 재료의 경우 해당

---

materials in order that the product manufactured can obtain original status.

당사국의 영역 밖으로 수출되기 전에 당사국에서 완전히 획득 또는 생산되거나 불인정 공정<sup>11)</sup>을 넘어서는 생산 또는 가공 공정을 거쳐야 하며, 수출된 재료의 생산자와 원산지 지위가 신청된 최종제품의 생산자가 동일하고, 재수입된 상품은 수출된 재료의 생산 또는 가공 공정을 통하여 획득 및 생산 또는 가공의 최종공정이 당사국의 영토 안에서 이루어져야 한다고 명시하고 있다(한-싱가포르 FTA 제4.4조 제1항 다-바호). 원산지 상품으로 인정되는 역외가공 허용 상품목록은 부속서 4C에 나열되어 있는 총 134개 품목 외에도, 부속서 4B의 총 4,625개 품목에 대해서 개성공단과 한반도 내의 그 밖의 공업지구에서 생산된 것으로 인정한다고 명시되어 있어(한-싱가포르 FTA 부속서 4B 제2절 제2항), 이들 상품에 대해서도 한국산 원산지 상품으로 인정하여 특혜관세를 부여하고 있다.

둘째, 한-EFTA FTA는 협정문의 부속서를 통해 역외가공 상품의 원산지 특례조항을 마련하여 일정 요건을 충족하는 경우 개성공단에서 생산된 물품에 대하여 대한민국의 원산지로 인정하고 있다[한-EFTA FTA 부속서 I 제13조(영역원칙의 면제)]. 부속서 I의 부록 4에서 영역원칙의 면제 관련 사항을 정하고 있는데, 적용대상에 대한 품목제한이 없는 일반 역외가공은 양 당사국의 영역 밖에서 수행된 작업 또는 가공에 의하여 추가된 역외가공 비용이 최종제품의 공장도가격의 10%를 초과하지 않도록 규정하고 있다(한-EFTA FTA 부속서 I의 부록 4, 제1항 가호). 원산지 특례조항이 적용되는 97개의 역외가공 품목에 대해서는 비원산지 투입요소의 경우 총 비용이 최종제품의 공장도가격의 40%를 초과하지 않아야 하며, 원산지 재료의 경우 총 재료비용의 60% 이상일 것을 규정하고 있다(한-EFTA FTA 부속서 I의 부록 4, 제2항). 또한 개성공단 이외 향후 남북 합작사업에 의해 북한지역에서 생산되는 물품도 개성공단 생산제품과 같은 특혜관세를 적용받을 수 있도록 규정하고 있다(산업통상자원부 2015, 10).

셋째, 한-아세안 FTA는 협정문 본문에 원산지 규정에 대한 근거조항이 마련되어 있으며[한-아세안 FTA 제5조(원산지 규정)], 원산지 인정 요건

11) 한-싱가포르 FTA 제4.16조에서 나열하고 있는 제품의 보관·포장·조립 작업 등 ‘불인정 공정’을 거친다 하더라도 원산지 상품의 요건을 충족하지 않는 것으로 간주된다.

및 역외가공 관련 세부규정은 부속서와 그 부록, 별도의 개성공단 관련 대상품목 목록 및 양국 경제장관 간 교환된 양해각서를 통해 마련하고 있다. 해당 FTA에서는 개성공단에서 생산된 물품에 대해서만 제한된 범위 내에서 원산지 물품으로 인정하고 특혜관세를 부여할 수 있도록 하고 있는데, 이는 아세안 국가들이 한국보다 경제발전수준이 낮아 협상 과정에서 한국의 개성공단 제품에 대한 특례 인정에 대해 높은 경계심을 보인 배경에 기인하고 있는 것으로 판단된다(안재진 2007, 221). 이에 따라 부속서 3에서는 사실상 개성공단 관련 대상품목을 의미하는 ‘특정상품’에 대하여 양 당사국의 영역 밖의 지역(즉, 개성공단지역)에서 당사국으로부터 수출된 재료에 대한 생산공정 및 작업이 이루어진 후 재수입된 경우 원산지 상품으로 인정된다고 명시하고 있다(한-아세안 FTA 부속서 3 제6조). 개성공단 관련 대상품목은 아세안 국가별로 100개 품목에 해당된다. 원산지 기준은 비원산지 투입요소 비율의 경우 최종제품의 본선인도가격(FOB)의 40% 이하이어야 하며, 원산지 재료비는 최종제품에 사용된 총 재료비의 60% 이상이어야 한다(한-아세안 FTA 부속서 3 제6조 관련 양해각서 제2항). 이외에도 한-아세안 FTA는 양해각서를 통해 역외가공 상품의 원산지 인정으로 인하여 상품의 수입증가로 이어져 당사국의 국내산업에 피해 또는 피해의 우려를 발생시키거나 산업의 발전을 지체시켰다고 판단될 경우 특별수입제한조치(세이프가드)를 발동할 수 있도록 규정하고 있다(한-아세안 FTA 부속서 3 제6조 관련 양해각서 제4항). 또한 협정 발효 후 5년이 지난 후 동 역외가공 규정이 아세안 회원국에게 심각한 피해를 입혔다고 판단될 경우 동 역외가공 규정을 철회할 수 있도록 규정하고 있다(한-아세안 FTA 부속서 3 제6조 관련 양해각서 제6항).

넷째, 한-인도 CEPA에서는 역외가공에 대하여 협정문 본문에서 영역 원칙의 예외에 대한 근거규정을 도입하고 있으며, 역외가공 상품에 대한 원산지 인정기준은 부속서 및 역외가공 허용지역에 대한 내용을 교환각서를 통해 제공하고 있다. 부속서 3-나에서 명시하고 있는 역외가공 상품 108개 품목에 대한 원산지 인정기준은 한-아세안 FTA 역외가공 규정과 거의 동일한 것으로, 비원산지 투입요소 비율은 최종제품의 본선인도가격(FOB)의 40%를 초과하지 않아야 하며, 원산지의 재료비는 제품을 생산하

는 데 사용된 총 재료비의 60% 이상이어야 한다. 또한 아세안 FTA와 유사하게 동 FTA에서도 특별 긴급수입제한조치에 대한 규정을 마련하고 있으며, 마찬가지로 협정 발효 후 5년이 경과한 후에는 역외가공 규정의 철회 여부를 결정할 수 있도록 규정하고 있다(한-인도 CEPA 부속서 3-나 제4항, 제5항). 또한 양국 간 교환각서를 통하여 동 역외가공 규정의 적용은 북한의 개성공단지역에서 공정 및 작업을 거친 상품에 한정된다는 점을 강조하고 있다.

<표 1> 한국의 기체결 FTA 역외가공 규정 (원산지 기준 명시)

		싱가포르		EFTA		아세안	인도	페루
역외가공 허용		○		○		○	○	○
원산지 기준	비원산지 투입요소 비율	한국에서 수출	최종제품 관세가격의 40% 이하	최종제품 공장도 가격의 10% 이하	최종제품 공장도 가격의 40% 이하	최종제품 본선인도가격 (FOB)의 40% 이하	최종제품 본선인도가격 (FOB)의 40% 이하	최종제품 본선인도가격 (FOB)의 40% 이하
	수출 원산지 재료비 비율		최종제품 관세가격의 45% 이상		총재료비 중 원산지 재료비의 60% 이상	총재료비 중 원산지 재료비의 60% 이상	총재료비 중 원산지 재료비의 60% 이상	-
적용품목		4625개 품목	134개 품목	모든 품목	97개 품목	아세안 국가별 100개 품목	108개 품목	100개 품목
근거규정		협정문 제4.3조 부속서 4B	협정문 제4.4조, 부속서 4C	부속서I 제13조, 부록4		부속서3 제6조, 양해각서	협정문 제3.14조, 부속서 3-나, 교환각서	협정문 제3.15조, 부속서3나
허용지역		개성공단 및 한반도내 기타 공업지구		개성공단 및 향후 남북합작사업 공업지구		개성공단	개성공단	개성공단
기타		-		-		특별세이프 가드조치 및 철회권 허용	특별세이프 가드조치 및 철회권 허용	특별세이프 가드조치 및 철회권 허용

\* 각 협정문을 근거로 저자 작성

마지막으로 한-페루 FTA에서는 협정문 본문에서 영역원칙에 대한 예외규정으로 역외가공에 대한 근거규정을 마련하고, 부속서를 통하여 영역원칙의 예외적용 대상 상품에 대한 원산지 기준을 마련하고 있다. 역외가공지역은 개성공단에 한정되며, 비원산지 투입요소의 비율만 최종제품

의 본선인도가격의 40%를 초과하지 않도록 규정하고 있어 비교적 단순화된 원산지 기준을 도입하고 있다(한-페루 FTA 부속서 3-나 제1항). 또한 동 부속서에서는 아세안 및 인도와 체결한 FTA 역외가공 규정과 마찬가지로 역외가공 상품에 대한 원산지 인정으로 국내산업이 심각한 피해를 입거나 피해의 우려가 있는 경우 동 원산지 특례조항의 적용을 중지하도록 규정하고 있으며, 필요시 협정 발효 후 5년이 경과한 후 동 역외가공 규정의 적용을 철회할 수 있도록 규정하고 있다.

## 2. 한반도 역외가공지역 위원회를 도입한 사례

한반도 역외가공지역 위원회를 도입한 FTA로는 한-EU, 한-미, 한-터키, 한-호주, 한-캐나다 FTA 등이 있다. 먼저, 한-EU FTA 협정문 본문에는 역외가공 관련 규정이 도입되어 있지 않다. 이것은 여타 EU FTA의 원산지 규정에서 매우 자세하게 역외가공 관련 규정을 마련하고 있는 일반적인 형태에 비하면 다소 이례적인 것으로, 일반적으로 EU는 FTA 체결대상국의 지리적 특성이나 양국 간 산업에 미치는 영향 등을 고려하여 선택적으로 역외가공 관련 규정을 도입하고 있다(안재진 2007, 216). 한-EU FTA는 대신 원산지 의정서와 부속서를 통해 개성공단 제품이 한국산과 동일한 특혜관세를 부여받을 수 있는 제도적 틀을 마련하도록 규정하고 있다. 우선 원산지 의정서에서는 개성공단 외 역외가공지역으로 선정된 다른 지역 내에서 생산된 제품은 일정 요건하에 한국산과 동일한 특혜관세를 부여받는 것으로 규정하고 있다(한-EU FTA 원산지 의정서 제 12.3조). ‘한반도 역외가공지역 위원회’에 관한 부속서에서는 역외가공지역 운영에 관한 세부사항을 명시하고 있는데, 한반도 역외가공위원회는 역외가공지역이 될 수 있는 지리적 구역을 지정하고, 동 지역이 위원회가 마련한 역외가공지역 지정기준을 충족하는지 여부를 판정하며, 역외가공지역에서의 생산품이 특혜관세를 받기 위해 역외가공지역에서 추가되는 총 투입가치의 최대비율을 설정하는 기능을 수행하도록 규정하고 있다. 또한 동 위원회는 양국 공무원으로 구성되며, 협정 발효 후 1년 후부터 위원회를 매년 1회 개최 또는 양국 합의 시 수시 개최하여 역외가공지역관련 사

항을 논의하여 정하도록 규정하고 있다.

둘째, 한-미 FTA는 한-EU FTA와 유사한 형태로 역외가공 규정을 협정문 본문에서 다루지 않고 별도 부속서를 통해 ‘한반도 역외가공지역 위원회’의 구성 및 기능에 대한 규정을 마련하고 있다. 동 부속서에 의거하여 위원회는 우선 한국의 안보이익과 미국의 상응하는 이익을 인정하면서, 역외가공지역의 설립 및 개발이 추가 경제개발에 적절한지 여부를 검토하도록 되어 있으며, 협정 발효 1년 후부터 매년 최소 1회 또는 상호 합의한 대로 회합하여 역외가공지역으로 지정될 수 있는 지리적 구역을 확인하고 역외가공지역 지정 상품에 대한 원산지 인정 기준을 수립한다. 또한 동 위원회는 역외가공지역이 위원회가 수립한 원산지 기준을 충족하였는지 여부를 결정하며, 역외가공지역 내에서 원산지 최종제품에 추가될 수 있는 총 투입가치의 최대한도를 설정하도록 규정하고 있다. 특이하게도 한-미 FTA에서는 역외가공지역 상품의 원산지 상품 인정을 위한 충족기준으로 한반도의 비핵화 진전, 역외가공지역이 남북 관계에 미치는 영향, 역외가공지역 내 일반적 환경·노동 기준 및 관행, 임금·영업·경영 관행 등을 고려하도록 규정하고 있다. 이외에도 위원회의 결정사항에 관하여 위원회의 일치된 동의에 따라 내려진 결정은 양 당사국에게 권고되며, 역외가공지역들에 대한 FTA 협정의 개정 필요 시 양국은 입법적 승인에 대한 책임을 진다고 규정되어 있다(한-미국 FTA 부속서 22-나 제3항 및 제5항).

셋째, 한-터키 FTA 역외가공 규정은 한-EU 및 한-미 FTA와 유사한 형태로 ‘한반도 역외가공지역 위원회’에 관한 별도의 부속서를 통해 개정 공단 및 향후 지정되는 역외가공지역에서 생산·가공된 제품이 한국산과 동일한 특혜관세를 부여받을 수 있는 제도적 틀을 마련하고 있다. 한-터키 양국은 한반도 역외가공지역 위원회를 구성하여 역외가공지역의 운영에 관한 세부사항을 결정하며, 특히 역외가공지역으로 지정될 수 있는 지리적 구역을 정하고, 동 지역이 위원회가 마련한 역외가공지역 지정기준에 충족하는지 여부를 판정하며, 역외가공지역의 생산품이 특혜관세를 받기 위해 역외가공지역 내에서 추가될 수 있는 총 투입가치의 최대비율을 산정하는 기능을 수행하도록 규정하고 있다(한-터키 FTA 부속서 4).

넷째, 한-호주 FTA에서의 역외가공 관련 규정의 형태는 우선 협정 본문에 역외가공의 원산지 인정에 대한 근거규정이 도입되어 있고(한-호주 FTA 제3.13조), 별도의 ‘한반도 역외가공지역 위원회’에 대한 부속서에서 동 위원회의 설치·운영 및 기능에 대한 내용을 규정하고 있다. 한-EU 및 한-미 FTA 역외가공 규정과 유사한 형태이나, 한-호주 FTA의 경우 동 위원회는 한반도의 여건을 검토하여 역외가공지역으로 지정될 수 있는 지리적 구역을 결정하도록 명시하고 있으며,<sup>12)</sup> 역외가공지역의 지리적 구역 내에서 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총 투입가치의 최대한도를 설정하도록 규정하고 있다. 특히 역외가공지역으로 지정될 수 있는 지리적 구역 중 하나로 개성공단을 명시적으로 언급하고 있어, 개성공단이 역외가공지역의 대상임을 명시하고 있을 뿐 아니라, 기타 지역도 역외가공지역으로 지정될 수 있음을 규정하고 있다. 반면, 한-미 FTA 역외가공 규정과는 달리, 역외가공지역 상품의 원산지 상품 인정을 위한 충족기준(한반도 비핵화 진전, 남북한 관계에의 영향 등)에 대해서는 명시하고 있지 않다(한-호주 FTA 부속서 3-나 제3항).

마지막으로, 한-캐나다 FTA에서는 협정문 본문에 역외가공에 대한 근거규정은 도입되어 있지 않으며, 대신 다른 FTA와 유사한 형태로 한반도 역외가공지역 위원회의 설치·운영 및 기능에 대해 별도의 부속서를 통해 규정을 마련하고 있다. 다른 FTA와 마찬가지로 동 위원회는 역외가공지역으로 지정될 수 있는 지리적 구역들을 결정하며, 모든 역외가공지역이 위원회가 수립한 기준을 충족하는지 여부를 결정하고, 역외가공지역의 지리적 구역 내에서 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총 투입가치의 최대한도를 설정하는 기능을 수행하도록 규정하고 있다(한-캐나다 FTA 부속서 20-나 제3항).

12) ‘지리적 구역’에 대하여 ‘북한에 위치한 개성공업지구는 역외가공지역으로 지정될 수 있는 지리적 구역중 하나로써 위원회에서 확인한다’고 첨부 설명되어 있다(한-호주 FTA 부속서 3-나 제3항).

<표 2> 한국의 기체결 FTA 역외가공 규정 (한반도 역외가공지역 위원회)

	EU	미국	터키	호주	캐나다
역외가공 허용여부	○	○	○	○	○
근거규정	원산지 규정서, 부속서4	부속서22-나	원산지 규정서 제12조, 부속서4	협정문 제3.13조, 부속서3-나	부속서20-나
허용지역	개성공단 및 추가지정 OPZ	개성공단 및 추가지정 OPZ	개성공단 및 추가지정 OPZ	개성공단 및 추가지정 OPZ	위원회가 결정하는 OPZ
원산지 기준	위원회에서 OPZ 내 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총투입가치의 최대한도 설정	위원회에서 OPZ 상품의 원산지인정 기준 수립 (한반도비핵화 기준 등)	위원회에서 OPZ 내 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총투입가치의 최대한도 설정	위원회에서 OPZ 내 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총투입가치의 최대한도 설정	위원회에서 OPZ 내 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총투입가치의 최대한도 설정
위원회 기능	OPZ로 지정될 지리적 구역 확인	OPZ로 지정될 지리적 구역 확인	OPZ로 지정될 지리적 구역 확인	OPZ로 지정될 지리적 구역 결정	OPZ로 지정될 지리적 구역 결정
	OPZ의 위원회 수립기준 충족여부 결정	OPZ의 위원회 수립기준 충족여부 결정	OPZ의 위원회 수립기준 충족여부 결정	-	OPZ의 위원회 수립기준 충족여부 결정
위원회 결정사항	-	위원회의 일치된 동의에 의한 결정은 양 당사국에게 권고 및 협정개정 책임	-	-	-

\* OPZ는 Outward Processing Zone, 즉 역외가공지역을 의미함

\* 각 협정문을 근거로 저자 작성

## IV. 역외가공 규정 활용률 평가

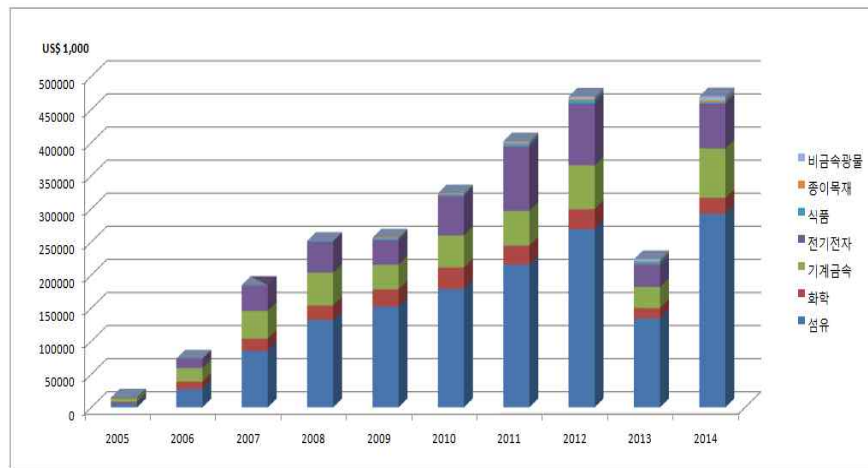
전술한 규정분석에 따르면 개성공단을 포함하여 한반도 내 기타 공업지구까지도 한국 FTA의 역외가공지역으로 활용될 수 있다. 그러나 2015년 8월 현재까지 남북한 간 합작된 공단은 개성공단이 유일하기 때문에 현실적으로 역외가공규정은 개성공단을 대상으로만 활용할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>13)</sup> 따라서 개성공단에 대한 FTA 역외가공 규정 활용 현황을 살펴

13) 한-싱가포르 FTA의 경우 한반도 내 기타 공업단지도 역외가공지역을 밝히고 있지만, 기본적으로 남측에 의해 역외가공 지역이 제안되기 때문에 현실적으로 역외

보는 것으로서 현재까지의 규정 활용률 평가가 가능할 것이다. 그러나 2015년 8월 현재까지 개성공단 역외가공 규정 활용 사례를 분석한 연구는 없다.<sup>14)</sup> 따라서 본 연구에서 각종 통계자료를 통해 개성공단 입주기업의 수출구조를 파악하여, 역외가공 규정 활용 사례를 추적하는 것으로 역외가공 규정 활용률에 대한 평가를 시도한다.

개성공단은 2000년 6월 15일 남북정상회담에서 개성시 일원에 6,608만 m<sup>2</sup>의 공단건설을 결정함으로써 조성되었다. 2005년 9월 개성공단 1단계 1차 분양을 통해 24개 기업이 공단입주를 확정하였으며, 같은 해 12월에 첫 제품을 생산하였다. 이후 업체수는 2014년 기준 124개로 증가하였으며, 섬유, 화학, 기계금속, 전기전자, 식품, 종이목재, 비금속광물 등 다양한 업종의 기업이 입주해 있다. 생산규모의 경우, 2005년 1,490만 달러에서 2014년 4억 7,000만 달러로 약 32배 증가한 것으로 분석된다(<그림 3> 참조).

<그림 3> 개성공단 생산 규모 변화 (2005-2014년)



\* 2013년의 생산규모 감소는 가동중단(4-9월)으로 인한 것임

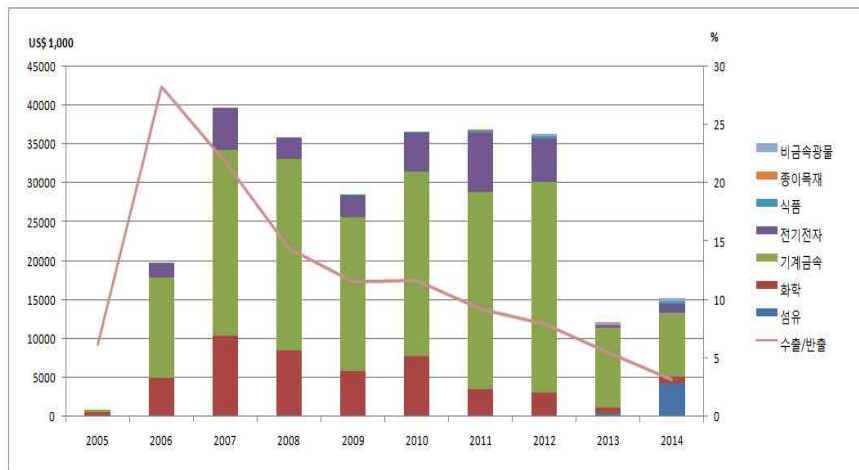
\*\* 개성공업지구 통계자료

가공지역은 남북합작 공단으로 한정될 가능성이 높다.

14) 산업통상자원부 무역규범과 담당자와의 유선 인터뷰를 통해 실제 개성공단의 역외가공 활용률 평가는 이루어진 바 없음을 확인하였다(2015년 7월 15일 인터뷰).

개성공단 생산품은 대부분 남측의 재료를 사용해 가공<sup>15)</sup>되며, 모두 남측으로 반출되도록 규정되어 있다. 따라서 남측으로 반출된 물품의 최종 판매지역을 추적할 경우, 역외가공 규정의 활용 유무를 판단할 수 있다. 먼저, 2014년 현재 개성공단의 남측 반출 규모는 약 4억 8,000만 달러이며, 이는 2005년의 1,387만 달러와 비교해 약 35배 증가한 규모이다.<sup>16)</sup> 반면 반출규모의 증가추세와 달리 개성공단 제품의 수출은 일정 수준을 유지하다가 최근 감소한 것으로 분석된다. 특히 반출규모의 증가를 감안할 경우, 전체 반출규모에서 수출이 차지하는 비중은 큰 폭의 감소추세를 띠고 있는 것으로 해석할 수 있다. 예를 들어, 2007년 전체 수출은 3,997만 달러였으며 당시 전체 반출규모의 약 21.5%를 기록하였으나, 2014년 전체 수출은 1,530만 달러이고 전체 반출규모의 약 3.3%에 불과한 것으로 분석된다(<그림 4> 참조). 즉, 역외가공 규정을 활용할 가능성이 있는 수출은 소규모로 예상되며, 그 규모 또한 급격히 감소해 왔을 것으로 추정 가능하다.

<그림 4> 개성공단 수출 규모 및 반출 대비 비중 변화 (2005-2014년)

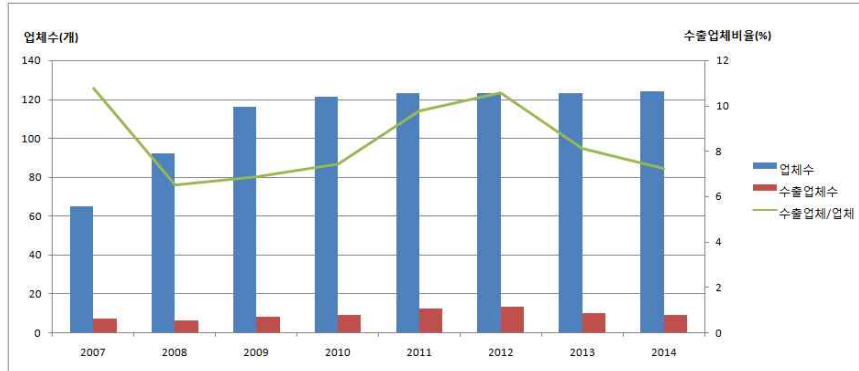


\* 개성공업지구 통계자료

15) 일부 개성공단 제품을 사용에 재가공되기도 한다.

16) 생산규모보다 반출규모가 더 큰 까닭은 생산 후 모두 일괄 반출되는 것이 아니고, 일부 누적생산된 것이 반출되는 사례가 있기 때문인 것으로 판단된다.

<그림 5> 개성공단 수출업체수 및 비중 변화 (2007-2014년)



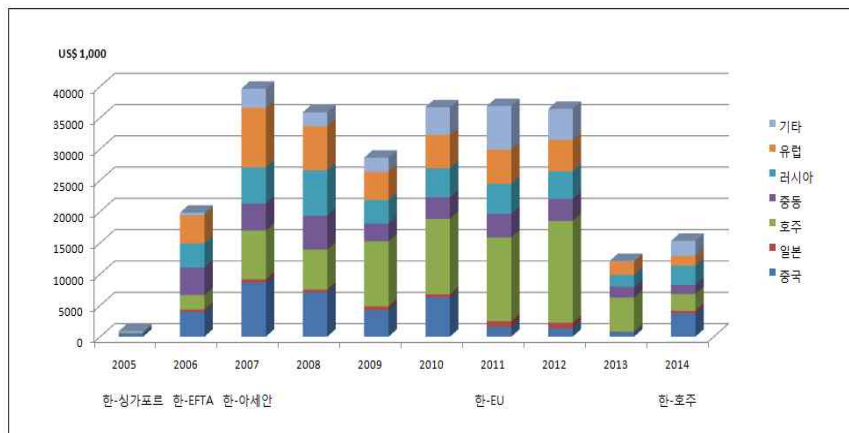
\* 2005년과 2006년은 자료 없음. 2012년은 9월 기준이며, 나머지는 12월 기준임  
 \*\* 개성공업지구 통계자료

한편, 개성공단의 수출업체수는 2007년 이후 일정 수준을 유지해왔으며, 2009년 이후 크게 증가하지 않았다. 전체 업체수 또한 2007년 이후 큰 변화가 없었기 때문에 총 업체수 중 수출업체수의 비율은 7-10%로 일정 수준 유지해 온 것으로 판단된다(<그림 5> 참조). 업체수가 일정 수준 유지되었음에도 불구하고 수출 비중이 크게 감소한 것은 업체당 수출 규모가 큰 폭으로 감소한 것으로 해석할 수 있다. 즉, 역외가공 규정을 활용한 업체가 있더라도, 업체당 수출규모는 최근 크게 감소했을 것으로 분석된다.

수출대상국은 2006년 중국, 러시아, 호주, 중동, 유럽 등 약 6개 지역에 분포되어 있었으며, 2014년에도 동일한 6개 지역을 대상으로 수출하고 있는 상황이다. 다만 전체 수출액에 대한 각 수출 대상국의 수출 규모는 연도별 차이를 보인다. 예를 들어 대중 수출의 경우, 2005년 전체 수출의 약 62%를 차지했었으나, 지속적인 감소로 2013년에는 6%에 불과했다. 반면, 호주에 대한 수출은 2006년 12%였던 것이 2013년에는 45%까지 증가했다. 러시아와 유럽의 경우에는 15-20% 범위에서 증감이 반복되는 특징을 보이고 있다. 중동에 대한 수출도 2006년 22%에서 최근 10% 수준으로 감소하였다. 2014년을 기준으로 할 경우 중국 24%, 러시아 20%, 호주 18% 등의 순서이다. 지난 10년간 수출대상국이었던 호주(2014년 발효), 중국(2015년 정식서명) 등은 한국의 FTA 기체결국이며, 해당 국가들과는 다양한

방식의 역외가공지역 규정을 공유하고 있기는 하지만 FTA 체결 시점이 최근임을 고려할 경우, FTA 체결이 개성공단의 수출에 영향을 미쳤을 것으로 추정하기는 어렵다. 한편 지난 10년간 주요 수출 대상국이었던 유럽(2011년 발효)의 경우 역외가공 규정 활용의 가능성이 있는 사례로서 살펴볼 필요가 있다. 그러나 이 경우에도 유럽과의 역외가공 규정은 위원회 운영의 형식으로 실질적인 규정 활용이 어려운 구조이기 때문에 해당 규정이 실제 수출에 활용되었을 가능성은 거의 없다. 더욱이 현재까지 발효된 FTA 중 비교적 초기 협정에 해당하는 한-싱가포르(2005년 발효), 한-EFTA(2006년 발효), 한-아세안(2007년 발효) 등은 개성공단 제품 수출에 거의 영향을 미치지 못한 것으로 보인다(<그림 6> 참조). 지난 10년간 개성공단 수출 대상국 중 싱가포르, EFTA, 아세안 등 관련국들을 찾아볼 수 없는 것이 이를 입증하고 있다. 따라서 개성공단에 입주한 수출기업 중 역외가공 규정을 활용한 기업은 없는 것으로 판단된다. 결국 2014년 말 기준으로 한국 FTA의 역외가공 규정의 활용률은 0%인 것으로 평가할 수 있다.

<그림 6> 개성공단 수출대상국과 주요 FTA 체결 시점 (2005-2014년)



\* 개성공업지구 통계자료; FTA 강국(www. fta.go.kr)

역외가공규정이 발효된 이후 10년 동안 규정의 활용률이 0%인 까닭은 다양하게 추론할 수 있다. 첫째, 유일한 역외가공 규정의 활용 가능 지역

인 개성공단의 입주기업은 대부분 소규모 임가공을 목적으로 하고 있는 영세한 업체들이다. 2014년 한국수출입은행의 조사에 따르면,<sup>17)</sup> 조사대상 업체 중 약 70%가 임가공 방식의 생산업체였으며, 고용규모도 72%가 500명 이하로 가장 많았고 100명 이하인 경우도 20%를 상회하고 있었다. 또한 업체들은 평균 약 40억 원을 투자하는 것으로 분석되었는데, 이는 베트남 68억 원, 인도네시아 98억 원, 중국 224억 원 등과 비교하여 소규모 투자인 것으로 판단된다. 더욱이 조사업체 중 모기업 전체의 생산에서 개성공단이 차지하는 비중이 100%인 경우가 전체의 25%로 가장 많았다. 결과적으로 개성공단 입주 업체들은 소규모의 투자로 100% 개성공단에서만 임가공 형태의 생산으로 운영되고 있는 영세한 기업이 대부분인 것으로 분석된다. 역외가공 규정을 활용할 만한 수출 역량을 가진 업체가 거의 없는 것이 현실인 것을 감안하면, 역외가공규정이 발효된 이후 10년 동안 관련 규정의 활용률이 0%인 것은 당연한 결과이다. 즉 현재와 같은 상황의 개성공단이라면, 역외가공 규정 도입에 대한 수요는 거의 없는 것으로 판단할 수 있다.

둘째, 기본적으로 각국과의 FTA에 있어서 한국의 혜택 업종에 대한 역외가공이 인정될 경우, 역외가공 규정 활용이 활발해질 수 있을 것이다. 즉 개성공단에서 저비용으로 생산이 가능하고, 이를 한국산으로 수출이 가능하더라도 한국산에 대한 상대국에서의 경쟁력이 낮은 상황이라면, 역외가공 규정을 활용하여 개성공단에서 생산활동을 할 유인은 없을 것이다. 따라서 각 FTA에서 한국의 혜택 업종과 역외가공 인정 업종 및 실제 개성공단에서 활발히 생산활동을 벌이고 있는 업종 간의 비교가 필요하다. 구체적인 역외가공 규정을 포함하고 있는 FTA를 대상으로 FTA 혜택 업종, 역외가공 인정 업종, 개성공단 주요 업종을 비교하면 먼저 역외가공 인정 업종의 대부분이 개성공단의 주요 업종과 불일치하고 있다. 즉, 개성공단 입주 기업들은 역외가공을 인정받을 수 있는 상품, 예를 들어 플라스틱 제품, 원자로·보일러 부분품, 광학기기 등의 생산 업체가 아닌 경우가 대부분이기 때문에 규정 활용은 현실적으로 불가능하다. 한편 개

17) 2014년 9월 기준, 정상가동중인 125개 기업 중 소규모 아파트형 공장 28개사를 제외한 97개사 중 업종별 배분을 고려하여 67개사를 선정, 한국 내 모기업 또는 개성공단 현지법인에 대해 직접 방문조사를 실시하였다(한국수출입은행 2014).

성공단 주요 업종인 섬유업이 역외가공 업종으로 인정된 사례는 싱가포르, EFTA, 아세안, 인도 등 다수 발견되지만 각 상대국과의 FTA에 있어서 혜택 업종 중 섬유업이 포함된 경우는 한 건도 없다. 개성공단에서 만든 섬유 생산품이 역외가공을 인정받아 무관세로 수출된다고 하더라도, 상대국에서 경쟁력을 가지는 경우는 거의 없다는 의미이다. 첫 번째 한계, 즉 업체의 영세성이 해결되더라도 업종을 변경하지 않는다면, 역외가공 규정의 활용은 여전히 어렵다.

**<표 3> FTA 혜택 업종, 역외가공 인정 업종, 개성공단 주요 업종 비교표**

	싱가포르	EFTA	아세안	인도	페루
<b>FTA 혜택 업종</b>	금융·서비스업 활성화 가능성 높음	가공식품, 수송장비 수출 증가	자동차, 건설 수출증가/ 전기전자, 곡물 수출 감소	석유화학, 선박, 합성수지 수출 증가	자동차, 합성수지, 철강 수출 증가
<b>역외가공 인정 업종</b>	플라스틱제품, 원자로·보일러 부분품, 선박과 수상 구조물, 광학기기, 의료용기기 등	플라스틱제품, 원자로·보일러 부분품, 선박과 수상 구조물, 의류와 부속품, 신발 등	국가별로 상이하나, 대부분 의류와 반도체 디바이스 등 기계류 포함	채소, 과일, 모피, 의류와 그 부속품, 신발 등	플라스틱, 페인트, 고무, 가죽제품, 선박, 원자로·보일러 부분품 등
<b>개성공단 주요 업종</b>	섬유>전기전자> 기계금속	섬유>전기전자> 기계금속	섬유>전기전자> 기계금속	섬유>전기전자> 기계금속	섬유>전기전자> 기계금속

\* 개성공단 주요 업종은 생산액 기준(2013년 기준)

\*\* 각 협정문; FTA 강국, Korea(www.ftahub.go.kr)의 산업부·기재부 보도자료 등 참고하여 저자 작성

셋째, 만약 첫 번째와 두 번째 문제를 해결한 경우라 하더라도 역외가공 규정이 가지는 복잡성 때문에 실제로 기업이 이를 활용하는 것은 쉽지 않다. 한국이 체결한 FTA 중 칠레와의 FTA를 제외하고는 모든 협정에 역외가공 규정이 도입되어 있는데, 각 FTA의 역외가공 규정에는 차이가 존재한다. 한국이 싱가포르, EFTA, 아세안, 인도 및 페루와 체결한 FTA에서는 협정문 또는 부속서를 통해 구체적인 원산지 기준을 직접 명시하고 있다. 반면, EU, 미국, 터키, 호주 및 캐나다와 체결한 FTA에는 역외

가공 상품에 대한 원산지 인정 기준이 명시되어 있지 않는 대신 ‘한반도 역외가공지역 위원회’를 설치하여 원산지 기준을 설정하도록 규정하고 있다. 또한 전자의 규정방식을 도입한 FTA 중에서도 초기 FTA인 싱가포르 및 EFTA와의 FTA에서의 역외가공 규정은 품목의 종류를 구분하여 보다 유연한 ISI방식과, 비원산지 투입요소의 비율과 원산지 재료비의 비율을 구분하여 충족을 요구하는 OP방식을 혼용하여 복잡한 역외가공 원산지 기준을 도입하고 있다. 그러나 한-아세안 FTA 이후에는 역외가공 규정방식이 상호 유사하거나 비교적 단순화된 형태로 변형되다가, 한-EU FTA 이후의 FTA에서는 한반도 역외가공지역 위원회에 관한 사항을 규정하는 별도의 부속서를 통해 역외가공 관련 제반사항을 결정하도록 위임하고 있는 형태로 규정을 도입하고 있다. 이에 따라 기존 연구에서는 한국이 체결한 FTA의 역외가공 규정이 체결상대국에 따라 다르게 규정되어 있을 뿐 아니라 여러 조건을 동시에 충족하도록 요구하는 등 중첩적으로 규정되어 있어 역외가공 상품에 대한 원산지 규정의 표준화 필요성이 제기한 바 있으나(윤영호·나도성 2012, 316-317), 최근 한국이 체결한 FTA의 역외가공 규정은 한반도 역외가공지역 위원회의 설치 및 운영을 통해 임의적으로 이루어지고 있어 FTA 역외가공 규정의 표준화는 더욱 어려워지고 있는 상황이다.

마지막으로, 외교적 환경이 역외가공 규정 활용에 장애가 되고 있다. 특히 한반도 역외가공 위원회 도입의 형태로 운영되고 있는 역외가공 규정의 경우, 매년 관련 규정을 논의하도록 되어 있다. 그런데 북한의 경우 2015년 8월 현재 UN의 경제제재 대상국이기 때문에 북핵문제의 진행 상황에 따라 북한 전역에 대한 제재의 강도가 변화될 가능성이 높으며, 이로 인해 북한 영토 내에 존재하는 개성공단에 대한 역외가공 규정 활용 정도가 영향을 받을 수 있다. 예를 들어 한-미 FTA 역외가공 규정에서는 역외가공지역 상품의 원산지 상품 인정을 위한 충족기준으로서 한반도 비핵화 진전과 남북한 관계 개선 등을 명시하고 있기 때문에, 향후 한-미 FTA 한반도 역외가공 위원회의 결정은 외교적 환경에 따라 변동성이 매우 크며, 이는 개성공단 입주 업체가 역외가공 규정 활용에 능동적이기 어려운 이유가 될 수 있다.

## V. 결론: 한-중 FTA에 주는 시사점

FTA는 WTO(World Trade Organization) 등에서 명시하고 있는 최혜국 대우(Most Favored Nation treatment: MFN) 조항의 예외를 인정하는 것으로 FTA 체결 당사국 간에만 혜택을 부여하기 위한 협정이다. 따라서 역외가공 규정과 같이 FTA 체결 당사국이 아닌 다른 인접국가에게도 혜택을 부여하는 것은 FTA에 위배되는 형태로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 역외가공은 국토면적이 매우 협소하여 초기 단계부터 최종 단계에 이르기까지의 모든 생산시설이 한 국가 내에 존재할 수 없는 경우 혹은 최종 제품의 생산에 이르기까지 원재료 및 반제품이 지역적으로 인접한 국가들 사이에서 자유로이 넘나들 수 있는 경우 등 다양한 이유로 싱가포르와 EFTA 등의 국가의 FTA 협상에 도입되어 왔다. 한국의 경우, 2006년 싱가포르와의 FTA에서 처음으로 역외가공 규정을 도입한 이후 모든 FTA에 역외가공 규정을 도입해 오고 있다. 한편 본 연구는 관련 통계를 활용하여 활용률을 추정하였으며, 그 결과 활용률이 0%임을 도출하였다. 역외가공 규정의 활용이 0%인 이유는 ①역외가공지역 입주업체의 수출 역량의 한계, ②역외가공인정 품목과 역외가공지역 주요 생산 품목 간의 불일치 및 역외가공지역 생산품의 상대국에 대한 낮은 비교우위, ③역외가공 규정의 복잡성, ④역외가공 규정의 불안정성 등인 것으로 분석된다. 즉, 현재 수준의 개성공단을 대상으로 기체결된 FTA를 활용하는 것은 구조적으로 한계가 있음이 연구를 통해 밝혀졌다.

그럼에도 불구하고, 서론에 서술하였듯이 최근 타결된 한-중 FTA의 역외가공 규정에 대한 기대가 여러 분야에서 소개되고 있다. 그러한 기대를 현실화시키기 위해서 본 연구는 기존 FTA 역외가공 규정 활용의 실패 사례를 바탕으로 한-중 FTA에 주는 시사점을 두 가지로 제안한다. 첫째, 한-중 FTA 역외가공 규정에 있어서 기체결 FTA에 비해 느슨한 형태인 것을 알 수 있다. 예를 들어 한-중 양국은 개성공단에서의 역외가공을 인정하여 협정 발효와 동시에 현재 개성공단에서 생산중인 품목에 대해 특혜관세 혜택을 부여하게 되었으며, 대상품목은 310개 품목(HS코드 6단위 기준)으로, 기체결 FTA 중 가장 많은 품목에 대한 역외가공 원산지 인정

에 대한 합의가 이루어진 것으로 평가된다.<sup>18)</sup> 원산지 인정기준은 비원산지 재료의 경우 기존 FTA와 달리 비원산지 재료의 ‘투입가치’가 아닌, 임금이 제외된 ‘재료가치’가 수출가격(FOB)의 40% 이하일 것을 명시하고 있으며, 원산지 재료는 기존 FTA와 유사하게 원산지 재료가치가 총 재료가치의 60% 이상일 것을 요구하고 있다(한-중 FTA 제3.3조 제1항). 즉, 비원산지 재료에 개성공단 임금이 제외되면서 한-중 FTA의 역외가공 인정기준이 다른 기체결 FTA의 역외가공 인정기준보다 완화된 것으로 평가된다. 이러한 규정의 혜택을 활용하여 현재 개성공단 기업의 중국 수출을 확대하기 위해서는 남북경협 차원이 아닌 FTA 활용 차원에서의 정부 지원이 필요할 것이다. 특히 섬유산업의 경우 현재 개성공단의 주요 생산 품목이면서, 한-중 FTA에서 한국 측 혜택분야이며, 역외가공 인정 품목이기도 하기 때문에(KOIRA 2015, 3-5) 관련 업체들의 적극적인 제도 활용을 위한 지원체계를 구축한다면 역외가공 규정 활용률을 크게 증가시킬 수 있을 것이다.<sup>19)</sup> 더불어 향후 개성공단 투자 유치에 이러한 규정을 활용할 수 있도록 현재 개성공업지구지원재단의 해외 투자유치 활동을 특화시킬 필요도 있을 것이다. 둘째, 한-중 FTA 역외가공 규정은 추가 역외가공지역이 한반도에 있는 공업지역에 한정되어 있다고 명시하고 있으며, 추가적으로 지정되는 역외가공지역과 기존의 역외가공지역의 확대에 관한 사항은 역외가공지역위원회에서 논의하고 결정하도록 규정되어 있다(한-중 FTA 제3.3조).<sup>20)</sup> 이에 따라 추후 북한 내 역외가공지역의 추가 지정 문제는 동 위원회를 통하여 논의하여 결정할 수 있다. 물론 이러한 규정은 기체결 FTA에서도 발견되나, 중국은 북한과 비교적 우호적인 관계를 오랜 기간 유지해 온 국가일 뿐 아니라 양국 접경지역의 다양한 형태의 무역 인프라를 이미 공유하고 있는 국가이기 때문에 접경 내 북한 지역을 역외가공지역을 추가 지정할 경우 다양한 형태의 밸류체인 형성에 긍정적인

18) 한-EFTA FTA는 267개 품목, 한-인도 108개, 한-아세안, 페루는 100개 품목에 대한 역외가공 원산지를 인정하고 있다.

19) 2015년 7월, 개성공업지구지원재단은 개성공단 입주기업의 FTA 특혜관세 활용 제고를 위해 한국무역협회, 서울본부세관과 공동으로 ‘찾아가는 FTA 활용 컨설팅 지원사업’을 시행한바 있다. 개성공업지구관리위원회 (2015), “찾아가는 FTA 활용 컨설팅 지원사업”, <https://www.kidmac.com>. (2015년 7월 10일 검색).

20) 향후 위원회의 실효성을 높이기 위한 다양한 논의도 요구된다.

인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 최근 KOTRA(2015) 분석에 따르면, 북중 접경지역의 역외가공지역을 통한 생산을 가정할 경우, 한중 정확히는 남북중 간 국제분업의 효과가 전자, 섬유, 의류, 농식품 등에 있어 높은 수준에 도달할 것으로 예상되고 있다. 다만, 접경지역의 역외가공지역 지정에 따른 벨류체인 활성화를 위해서는 두 가지 과제가 존재한다. 첫째, 기본적으로 역외가공이라는 것은 협상 당사국을 거쳐 선적되도록 규정되어 있다. 따라서 북중 접경지역 내 역외가공지역에서 가공된 제품이 한국에서 선적되어야 하기 때문에 다시 남측으로 반출되어야 하는 한계를 가진다. 둘째, 역외가공이란 기본적으로 가공에 필요한 재료를 당사국에서 제공하도록 되어 있다. 따라서 북중 접경지역 내 역외가공을 위한 모든 재료는 남측에서부터 반입해야 하는데, 대부분의 중간재의 가격이 중국 측으로부터 도입하는 것이 유리한 경우가 발생할 수 있다. 즉 남북 간 물자이동에 소요되는 물류비를 최소화 할 수 있는 물적, 제도적 기반이 필요하다. 따라서 향후 역외가공지역 운영과 관련된 논의에 있어서 이러한 문제를 해결하기 위한 다양한 논의가 한-중, 더불어 남북중 사이에 추가적으로 이루어져야 할 것이다.

| 참고문헌 |

- 김한성 외 (2008). 『한국의 FTA 원산지 규정의 특성 및 활용전략』. 대외경제정책 연구원.
- 고준성 (2007). 『개성공단 활성화를 위한 FTA 원산지 특례규정 협상 대응방안』. 산업연구원.
- 류건우·유인혜 (2015). “남북경제협력방안으로서 자유무역협정의 전략적 활용방안.” 『관세학회지』. 제16권. 제2호, pp. 146-162.
- 무역협회 (2005). 『FTA 원산지 규정의 역외가공 조항』. 무역협회.
- 방호경 (2004). 『FTA 원산지 규정의 주요 특징과 협상에 대한 시사점』. 대외경제정책연구원.
- 산업통상자원부 (2015). 『한-EFTA 이행상황 평가보고서』. 산업통상자원부.
- 안재진 (2007). “EU 역외가공 규정의 주요 내용과 한-EU FTA에 대한 시사점.” 『통상정보연구』. 제9권. 제2호, pp. 205-230.
- 양용석 (2007). “자유무역협정을 통한 개성공단 발전 방향에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제16권. 제1호, pp. 259-279.
- 윤영호·나도성 (2012). “우리나라 FTA 역외가공 원산지 규정 표준화의 방향성에 관한 연구: 개성공단 역외가공 사례분석을 중심으로.” 『무역학회지』. 제37권. 제4호, pp. 295-319.
- 이해정 (2013). “개성공단 국제화의 효과와 과제.” 『통일경제』. 제1호, pp. 64-74.
- 정인교·노재봉 (2005). 『글로벌시대의 FTA 전략』. 해냄.
- 채형복·황해륙 (2009). “한미 FTA 원산지규정의 한중 FTA 협상에 대한 시사점.” 『법학논고』. 제30집, pp. 547-575.
- 최남석 (2015). “한중 FTA에 따른 기업의 기회와 시사점.” 『KERI 브리프』. 한국경제연구원.
- 최낙균·김영귀 (2013). 『동아시아의 가치사슬구조와 역내국 간 FTA 경제적 효과 분석』. 대외경제정책연구원.
- KOTRA (2015). 『한중 FTA 업종별 효과와 활용 시사점』. KOTRA.
- 한국수출입은행 (2014). 『남북경협·교역기업 경영실태조사 보고서』. 한국수출입은행.
- 황기식 (2011). “한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식.” 『통일정책연구』. 제20권. 제2호, pp. 9-124.
- Komuro, Norio (2009). “Outward Processing Scheme under FTAs ‘Domine, Quo Vadis?’” *CNAEC Research Series 09-02*. Korea Institute for International Economic Policy.

“한·중 FTA 정식서명 계기, 양국 정상 간 친서 교환.” 『산업통상자원부 보도자료 (1)』. 2015년 6월 1일.

“한·중 FTA 정식서명, 중장기 미래 협력의 제도적 틀 마련.” 『산업통상자원부 보도자료 (2)』. 2015년 6월 1일.

개성공업지구관리위원회 (2015). “찾아가는 FTA 활용 컨설팅 지원사업.” <https://www.kidmac.com>. (2015년 7월 10일 검색)

| 논문투고일 : 2015년 08월 17일 |

| 논문심사일 : 2015년 08월 26일 |

| 게재확정일 : 2015년 09월 13일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 22, No. 3 (2015)

## **A Study on Outward Processing Rules and Utilization in Korea's FTAs**

**Jiyoun Park**

(The Export-Import Bank of Korea)

**Hyoyoung Lee**

(Korea Institute for International Economic Policy)

FTAs are established between negotiating parties to realize economies of scale and maximize the benefits of mutually complementary trade structures through the liberalization of trade and investment. Therefore, allowing non-parties to enjoy the benefits of preferential trade liberalization through the introduction of outward processing rules may be considered as being contrary to the purpose of FTAs. Notwithstanding, outward processing rules have been incorporated in most FTAs, including FTAs established by Singapore and EFTA, and in the case of Korea, all FTAs contain rules on outward processing since the Korea-Singapore FTA. Against this background, this study analyzes the utilization of outward processing rules, especially pertaining to the Gaeseong Industrial Complex (GIC) which, at present, is the only outward processing zone (OPZ) established on the Korean peninsula, and concludes that the utilization rate of the outward processing rules in FTAs is currently 0 percent. The foremost reason lies in the lack of competency of the companies operating in GIC for exporting their products beyond South Korea. Secondly, the products that are allowed under outward processing rules and the products that are manufactured by the companies in GIC do

not match, and furthermore, the products manufactured in GIC lack competitiveness in terms of quality of product. Thirdly, the complex outward processing rules also hinder its utilization by companies, and lastly, the current form of outward processing rules that delegate rule-making to the Joint OPZ Committee make the rules vulnerable to the security situation on the Korean peninsula. Based on this analysis, this paper suggests the following for improving the utilization of outward processing rules in the recently signed Korea-China FTA: First, there is need for supportive measures by the government for increasing the utilization of FTA outward processing rules in the GIC; and secondly, further discussions are needed to identify ways to lower logistics costs for promoting global value chains, especially for the outward processing zones that will be established along the borders of China and North Korea.

- Key words: Free Trade Agreement(FTA), Outward Processing Rules, Outward Processing Utilization, Korea-China FTA, Gaeseong Industrial Complex