

主要國際問題分析

外交安保研究院

2004. 12. 29

개성공단과 남북한관계

1. 개성공단의 의의 및 현황
2. 전략물자 반출문제
3. 기대 효과 및 해결과제
4. 향후 전망 및 고려사항

남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 토지가 어우러진 명실상부한 남북 경협사업인 개성공단 사업은 향후 진전 여부에 따라 남북 공존시대를 여는 첨병으로 자리 잡을 가능성이 존재함. 개성공단이 북한 내에 위치하고 북한 노동자들을 고용하는 만큼, 공단의 원활한 운영은 향후 북한의 개혁·개방을 촉진하는 촉매역할을 할 수 있을 것이며, 북한 역시 외화 수입과 선진기술 습득 등의 혜택을 누릴 수 있을 것으로 기대됨.

북핵문제가 아직 해결되지 않은 현 시점에서 기존 경협사업을 지속적으로 추진해 나가되 자연스럽게 속도조절을 하는 것이 바람직함. 북핵문제의 해결 단계와 남북경협의 진도를 조절하는 '절제된 병행' 또는 '조화된 병행' 정책을 지혜롭게 추진해야 할 것임. 북핵문제가 가로놓인 상황에서 개성공단 사업의 조기 국제화가 어려운 것이 사실이지만, 개성공단의 성공을 위해서는 국제적인 관심과 지원이 중요하므로 중·장기적으로 개성공단의 국제화를 추진해야 함

1. 개성공단의 의의 및 현황

가. 의의

- 2000년 8월 22일 현대아산과 북한 아태평화위원회가 개성지역의 2,000만 평을 개발키로 합의한 지 4년 4개월 만인 2004년 12월 15일 개성공단 리빙아트가 제조한 주방용품이 서울에서 첫 판매에 들어감. 북핵문제를 둘러싼 한반도 정세의 불안정, 조문파동과 대규모 탈북자 이송 여파로 인한 남북관계의 경색에도 불구하고 철도 및 도로 연결, 금강산 관광, 개성공단으로 상징되는 남북 교류협력은 지속적으로 추진되고 있음.
- 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 토지가 어우러진 명실상부한 남북 경협사업인 개성공단 사업은 향후 진전 여부에 따라 남북 공존시대를 여는 첨병으로 자리 잡을 가능성이 존재함은 물론, 대륙 진출 및 남북협력과 평화를 앞당기는 교두보 역할을 할 것으로 기대되고 있음. 서울과 인천, 평양과 남포를 연결해 개성공단을 동북아시아의 거점지역으로 육성할 계획을 갖고 있음.
 - 개성공단은 생산거점, 인천은 물류거점, 서울은 금융거점으로, 이 세 지역을 이어 삼각거점으로 활용한다는 계획임.

나. 현황

- 개성공단은 북한으로부터 50년간 토지를 임차하여 공업단지로 개발 후 국내외 기업에 분양하는 방식으로 운영될 것임. 기업소득세는 10~14% 수준으로 책정되었음. 개성공단의 분양가는 평당 14만 9,000원으로 책정되었으며, 북한의 노동자들이 받게 되는 최저임금은 57.5 달러이며, 주당 근로시간은 48시간임.

(1) 주요 경과

- 개성공단은 개성시 및 판문군 일대 총 2,000만평(공단 800만평, 배후도시

1,200만평)의 부지에 2012년 완공을 목표로 3단계로 나뉘어 사업이 진행되고 있음. 1단계 사업은 2007년까지 100만평 조성을 목표로 현재 약 40%의 진척을 보이고 있음.

- 2000년 8월 22일, 현대·북 아태 사이 개발합의서 체결
- 2002년 12월 8일, 남북 당국 간 통관, 통신, 검역합의서 채택
- 2002년 12월 27일, 통일부, 현대와 토지공사 협력사업자 승인
- 2003년 6월 30일, 개성공단 1단계 건설 착공식 개최
- 2003년 8월 20일, 투자보장 등 4개 경험합의서 발효
- 2004년 1월 29일, 남북 당국 간 개성공단과 금강산 동행합의서 체결
- 2004년 10월 20일, 관리위원회 개소식 및 입주기업 착공식 개최
- 2005년 상반기에 1단계 100만평 분양을 시작하고, 하반기에는 1단계 1차 5만평 기업 입주, 2006년 하반기 경 1단계 100만평 본공단 기업이 입주를 시작함.

(2) 정부의 적극적 지원

- 범정부 차원에서 개성공단 사업을 뒷받침하기 위해 '개성공단사업지원단'을 10월에 출범시켰음. 본 지원단은 통일부·산자부·건교부 등 8개 부처가 참여하여 4개과 27명으로 구성됨.
- 정부는 폐수, 폐기물, 용수 등 내부 기반시설에 소용되는 1,095억원을 국내 공단에 준해 무상지원할 예정으로 있음. 개성공단에서 생산된 제품이 국내사 제품과 동일한 대우를 받도록 주요국과 자유무역(FTA) 협상과정에서 협의를 벌일 방침임.
 - 한·싱가포르 FTA 협상에서 개성공단 생산제품을 한국산으로 인정하기로 합의한 바 있음.
- 정부는 투자기업들의 경쟁력 강화를 위해 건축비 기금대출 및 손실보조(투자보장) 제도를 실시하고 있음. 개성공단에 진출한 기업이 북한 측의 정치적 상황 변화로 손실을 볼 경우 20억원 범위 내에서 손실금의 90%까지 보조할 예정임.

(3) 시범단지의 가동

- 중소기업의 조기 입주 욕구를 충족시키고 본공단 가동 시 문제점을 사전 점검하기 위해 시범단지를 운영 중에 있는 바, 1단계 100만평 부지 내 2만 8천 평에 우선 15개 기업이 시험단지에 입주할 예정임. 정부는 9월 8일 1차로 7개, 9월 17일 2차로 4개, 그리고 10월 19일 3차로 2개 기업에 협력 사업을 승인하였음.
 - 신발제조업의 삼덕통상, 의류의 문창기업, 신원, 전기·전자분야의 부천공업, 매직마이크로, 용인전자, 제씨콤, 자동차 부품의 대화연료펌프, 플라스틱 제품의 태성산업, SJ테크, 일반기계 제조의 호산에이스, 주방기기의 리빙아트, 시계제조의 로만손, 기타 금속 제조의 티에스정밀, 재영솔루텍
 - 리빙아트와 의류업체 신원, 플라스틱 제조업체 SJ테크가 공장 건설에 박차를 가하고 있음.
 - 전락물자 반출 문제로 인해 통신기기와 특수목적용 기계를 생산하는 제씨콤과 재영솔루텍은 '협력사업 승인'이 유보된 상태임.
- 이들 시범단지 입주기업들은 오는 2005년 상반기 본격 제품 생산에 들어갈 예정임.
- 개성공단의 성공적 출발을 담보하기 위해 재무구조 건전성 위주로 시범단지 입주기업들을 선발한 경향이 있으나, 앞으로는 국내 산업의 구조조정 촉진과 중소기업의 경영난 해소라는 경제적 이유도 향후 충분히 고려되어야 할 것임.

(4) 북한의 조치

- 북한도 공단 개발에 적극적으로 임하고 있음. 북한은 2002년 11월 27일 개성공업지구법을 발표하고, 이어 노동, 세금, 외화관리, 광고, 부동산규정 등 하위규정을 제정·공포하였음.
- 개성공단 개발을 책임지고 있는 중앙특구개발지도총국장 자리에 60대의 박창련이 물러나고 실무 전문가로 평가되는 50대의 주동찬이 임명되었음.

2. 전략물자 반출문제

- 2004년 8월 초부터 15개 기업의 1,300여개 반출물자 및 설비에 대한 심사 판정을 하였고 일부는 아직 진행 중임. 전략물자 통제에는 대량파괴무기(WMD) 확산방지에 동참하기 위해 우리 정부가 가입한 다자간 전략물자 수출통제체제에 따른 절차와 미국이 자국법에 따라 문제국가에 자국 기술이 포함된 품목의 수출을 통제하는 수출관리규정(EAR)의 두 가지가 있음.

가. 다자간 전략물자 수출통제체제

- 다자체제는 국제적 강제력이 없으며, 회원국 정부가 수출통제의 기본원칙을 고려하여 자국의 국내법에 반영, 자발적으로 통제토록 하고 있음. 우리나라도 대외무역법, 대외무역법시행령, 전략물자수출입공고 등 20여개의 국내법 체계를 갖추고 전략물자의 수출을 통제·관리하고 있으며, 대북 반출의 경우 남북교류협력법은 대외무역법을 준용토록 하고 있음.

나. 미국의 수출관리 규정

- 미국은 자국 국내법인 수출관리규정(EAR)에 따라 상무성이 '수출통제품목(Commerce Control List: CCL)'을 관리하고 있음. 북한 등 문제국가에 미국산 상품을 재수출하거나 미국의 기술·소프트웨어가 일정 부분 이상 포함된 외국산 제품을 재수출하는 경우 미국의 승인을 받도록 함.
 - 일반 국가는 25%이지만, 테러지원국으로 분류된 북한의 경우, 10% 이상 포함된 제품은 미 상무부의 사전 승인절차가 필요함.
- 전략물자 반출과 관련, 현재 한국과 미국 사이에 협의가 진행 중임. 8월말 통일부 장관의 방미로 전략물자/수출통제품목의 개성공단 반출에 대한 기본 토대가 마련되었고, 이후 실무협의를 진행하고 있음.

- 미국은 기본적으로 개성공단 사업의 의의와 중요성을 이해하고 있으며, 동 사업을 지지하고 지원한다는 입장임. 전략물자 반출과 관련, 한국과 미국 사이의 갈등 요인은 없음.

다. 개성공단의 특수성 강조

- 정부는 평화번영정책의 기반인 개성공단 사업의 중요성을 인식하면서 또 다자 전략물자 수출통제체제 가입국으로서의 의무와 국내기업의 보호 등을 종합적으로 고려하면서 전략물자 문제의 해결을 위해 노력하고 있음. 개성공단의 경우 우리 기업이 최종사용자이며, 평화적인 목적의 사업이고, 우리측이 공단관리를 맡고 있는데다, 반출된 물자들은 사용 후 재반입할 것이라는 점 등을 강조하고 있음.
- 반출물자의 사전·사후 통제관리를 철저히 하기 위해 무역협회 산하에 '전략물자무역정보센터'를 설치·운영하고 있음.

3. 기대 효과 및 해결과제

가. 기대 효과

(1) 대북 경협사업에 대한 비판적 여론 해소

- 개성공단의 순항 여부에 따라 기존 남북경협에 대한 의구심과 비판적인 시각도 다소 완화될 수 있을 것임. 개성공단이 남과 북이 공히 이익을 보는 상생의 모델을 창출하게 되면, 기존의 '북한 퍼주기' 비판도 수그러들 것으로 전망됨.

(2) 남북 상생의 경제 효과

- 고임금·인력난·노사분규에 시달리는 기업들에게 대안을 제시하고, 제조업

공동화 현상을 겪고 있는 한국경제에도 활력을 줄 것으로 보이며, 경의선·수도권과 연계, 개발할 경우 커다란 경제적 효과가 기대됨.

- 북한도 산업 인프라 확충, 기술 습득, 관광 수입 등을 통해 북한경제 회복에 도움을 받을 것이 예상됨. 인건비, 철도 운임료, 용수비 등 상당한 규모의 경제적 수익이 발생할 것으로 예상되고 있음.

(3) 북한의 변화 촉진

- 개성공단이 북한 내에 위치하고 북한 노동자들을 고용하는 만큼, 공단의 원활한 운영은 향후 북한의 개혁·개방을 촉진하는 촉매역할을 할 수 있을 것이며, 북한 역시 외화 수입과 선진기술 습득 등의 혜택을 누릴 수 있을 것으로 기대됨.

(4) 남북 긴장완화에 이바지

- 개성공단을 통한 안보적 효과도 상당할 것으로 전망됨. 우선 공단 사업이 발전하는 과정에서 남북 사람들의 상호 접촉이 증가, 서로에 대한 이해와 상호학습의 기회가 제공될 것으로 예상됨. 더 나아가 개성공단 사업이 남북의 경제적 이익으로 귀결되면 화해·협력의 분위기 또한 심화될 것이며 긴장완화에 이바지하게 될 것임.
- 개성공단은 기존 북한의 주요 공격축선 상에 위치하고 있으므로 공단의 개발로 북한의 기습을 억제하는 완충 역할도 기대할 수 있게 되었음.
 - 실제로 공단 개발을 위해서 북한군이 개성 후방으로 후퇴·배치되었으며, 경의선 연결 사업을 위한 직통전화선 운영도 남북간 군사적 신뢰구축에 기여한 것으로 평가되고 있음.

나. 해결과제

(1) 통행의 보장과 통신·전력 시설 확충

- 사업의 성공을 위해서는 통행의 자유가 급선무임. 인원 및 물자의 자유

로운 출입을 위해 노력하고 있으나(DMZ 통과 시간을 2시간 연장하고, 사전통고 의무를 36시간 이전으로 줄였음), 아직도 DMZ를 통과할 때 시간이 지체되고 제약이 따르는 형편임.

- 남북교류협력 촉진을 위한 '특례안'이 곧 결정되면, '방문증명서' 발급에 필요한 기간을 5~10일로 단축하고, 단수출입의 경우 '신원진술서'만 받으며, 복수출입의 경우에는 출입신고 대신 '사업(방문)계획서' 제출로 대체하게 될 것임.
- 전력과 통신 등 기반시설도 더욱 확충되어야 함. 전력은 한국전력이, 통신은 KT가 설비를 하고 입주업체들로부터 사용료를 받는 상업적 방식이 될 것임. 금년 내로 북측지역(MDL~개성공단) 전기공사를 완료하고 시범단지에 전력을 공급하게 될 것임.
 - 시범단지에 대해서는 15,000 kW를 배전선 방식으로 공급할 예정이고, 본단지는 송전방식으로 100,000 kW를 공급할 계획임.
- 통신문제는 수차례 북한과 협상을 시도했으나 합의가 지연되고 있는 상태임. 우리 측은 남측 사업자의 독자적인 통신망 건설과 운영을 주장하고 있으나, 북한은 '통신주권'을 내세우며 합작 또는 단독 추진 방침을 고집하였음.
 - 현재 통신문제에 대한 합의가 거의 이루어져 최종합의 문안을 조정하고 있는 상태로 파악되고 있음.

(2) 국내시장 확보 및 해외 판로 개척

- 개성공단 생산제품의 판매시장 확보는 동 사업의 성패를 좌우할 주요 문제임. 국제사회에서 통용되는 원산지 판정기준을 볼 때 개성공단에서 생산되는 제품들은 대부분 북한산으로 판정될 가능성이 높음.
- 개성공단 생산제품의 판매시장은 크게 북한과 남한의 내수시장과 해외 수출시장으로 구분할 수 있음. 북한이 만든 개성공업지구법 제39조는 북한내 판매를 원칙상 허용하고 있으나, 북한의 협소한 시장과 구매력 부족을 고려하면 한계가 있을 수밖에 없음. 일단 개성공단과 가까운 수도

- 권이 주요 시장이 될 것으로 예측됨. 이 경우 일시적 공급과잉의 우려가 있으며, 남한으로의 반입량이 늘어날 경우 국제사회에서 남북간 무관세 거래에 대해 이의를 제기할 가능성도 있으므로 이에 대한 대처가 필요함.
- 1992년 발효된 남북 기본합의서 및 부속합의서에 의거 남북간 물자교류는 민족 내부교류로서 관세를 부과하지 않음.
 - 내국간 거래이므로 GATT 1조가 적용되지 않는다는 견해도 있으나, 국제사회의 이의제기 시 독일처럼 WTO 내에서 민족내부거래로 인정받는 방안, 남북 당국간 FTA를 체결하는 방안, 예외규정(Waiver)을 인정받는 방안 등이 논의되고 있음.
 - 미국은 북한에 대해 대적성국교역법과 외국자산통제규정에 따른 제재는 완화하였으나, 테러지원국 지정에 따른 제재와 미사일기술통제와 관련된 제재는 시행 중에 있음. 미국은 북한에 대해 정상교역관계(normal trade relations: NTR) 대우를 부여하지 않고 있고, 북한산 제품에 대해 초고세율의 'Column 2' 관세를 매기고 있음. 따라서 현 상태에서 미국시장 진출은 거의 불가능하다고 여겨짐.
 - 일본과 EU는 북한에 대해 교역상 특별한 규제를 취하고 있지는 않음. 일본은 북한상품에 개도국에게 적용되는 특혜세율이나 WTO 회원국에게 적용되는 협정세율이 아닌, 국정세율을 적용하고 있음. EU는 북한산 제품에 대해 협정관세율을 적용하고 있으며, 섬유·의류제품에 대해서는 엄격한 수입쿼터를 적용하고 있음. 결국 일본시장과 EU시장의 경우, 관세율의 차이로 인해 수출여건이 상대적으로 불리하나 미국시장처럼 불가능한 수준은 아님.
 - 미국, 일본, EU를 제외한 기타 지역에서는 북한산에 대한 특별한 제재는 없음. 결국 개성공단 제품의 수출은 일단 한국의 내수시장과 중국, 동남아, 러시아 등의 해외시장에 집중한 후, 점차 일본과 EU시장으로 넓혀나가고 중·장기적으로 미국시장을 개척하는 다단계 접근방식을 취해야 할 것임.

4. 향후 전망 및 고려사항

가. 향후 전망

(1) 남북관계 경색국면의 점진적 해소

- 조문파동과 대규모 탈북자 서울 이송 이후 남북관계는 6개월 넘게 경색국면을 보이고 있음. 미국 북한인권법 통과와 경제개선 조치 이후 사회 불안정 요인의 증가로 북한은 당분간 체제 정비를 위해 대외적으로 폐쇄적인 태도를 지속할 가능성이 있음. 그러나 부시 대통령의 외교·안보팀이 확정되고 부시 집권 2기의 대한반도정책의 윤곽이 드러나면 북한도 정보 분석과 대응책 마련 후 대화에 응해 오리라고 예상됨.
- 개성공단의 원활한 운영이 남북 당국자대화 재개를 위한 분위기 조성에 기여할 것으로 보며, 봄철 식량 원조 등 대북 인도적 지원에 대한 기대도 당국 대화 재개의 유인 역할을 할 것임.

(2) 북핵문제와 남북경협의 상충 가능성 존재

- 북핵문제의 해결이 가시화되지 않은 현 상황에서 북핵문제와 남북경협이 불안한 공존을 하고 있는 것이 현실임. 현재 당국은 북핵문제의 해결과 경협의 진전이라는 ‘동시병행’ 정책을 추진하고 있음.
- 양자의 동시병행을 추진하는데 가시적 장애가 있는 것은 아니며, 단지 미래형의 ‘양자택일론’에 대해 우리가 만반의 준비를 갖추고 있어야 함.
- 기존 3대 경협사업에 대해 한국과 미국이 이해를 같이 하고 있으므로 현재 한미 사이에 특별한 갈등이 있는 것은 아님. 미국은 현재 개성공단 사업이 북핵문제 해결에 유리한 환경을 조성한다는 입장이나, 북핵문제가 계속 표류하면 속도조절을 요구할 가능성이 있음.
 - 미국의 한 국무부 관계자는 11월말 “남북간 장관급 회담과 개성공단 사업 등 남북의 관계 개선은 6자회담을 위해 도움이 되고 적절한 것”이라는 견해를 표명했음.

- 크리스토퍼 힐 주한 미 대사도 최근 “개성공단은 북한에 (핵 포기시) 무엇을 얻을 수 있는가 그 맛을 보여주는 것”이라며 “북한을 포용하려는 한국의 권리를 전적으로 지지한다”고 말했다. 그러나 그는 “북한이 (개성공단으로부터) 모순된 신호를 받지 않도록 할 필요가 있다”는 점을 지적한 바, 이것은 핵문제 해결에 진전이 없을 경우 궁극적으로 개성공단 등 남북경협이 부정적 영향을 받을 것을 암시한 것으로 이해됨.
- 조만간에 북핵문제의 해법을 찾지 못하면 시간이 흐를수록 북핵과 남북경협 사이에 충돌이 일어나고, 한미 사이에 이견이 노출될 가능성이 있음. 특히, 2005년 후반기에 6자회담이 표류하고 탈북자 및 인권문제가 주요 이슈로 부각되면 개성공단을 포함한 남북경협에 부정적 영향을 미칠 것이라는 우려가 있으며, 미국의 일각에서 서둘러 북핵-경협 연계론을 들고 나올 가능성이 있음.

나. 고려사항

(1) 남북경협 성공적 모델로 조기 정착

- 개성공단은 남북경협뿐 아니라 남북관계의 상징적 사업으로서 개성공단의 성공 여부에 따라 남북 평화공존 시대의 도래가 결정된다고 해도 과언이 아닐 것임. 그동안 남북경협이 ‘퍼주기’ 시비에 휘말린 점을 감안, 조기에 개성공단 사업이 남과 북에 공히 이익을 주는 상생의 성공적인 모델로 정착되도록 노력해야 할 것임.
- 개성공단은 단순한 공업단지로서가 아니라 남북 사이의 사회·문화 교류의 거점으로 확대·육성하여야 하며, 동북아시아의 거점기지로 개발하는데 역점을 두어야 함.

(2) 북핵문제/남북경협 병행 추진 설득

- 북핵문제의 해결 없이 남북경협의 지속 및 확대는 어려움에 처할 것인 바, 개성공단의 정착률을 위해서는 북핵문제의 해결과 함께 북미관계의

개선과 한미 동맹관계의 신뢰가 필수적임. 미국은 현재 한국의 대북사업에 대해 이해를 표시하고 있으나, 북핵문제가 계속 표류하면 한국의 대북 지원에 거부감을 보일 가능성도 있으므로 한미간 긴밀한 협의가 계속 되어야 함.

- 경험의 진전이 한반도 정세의 안정화를 가져오며, 공단의 경험을 통해서 북한이 자본주의의 선진 기법들을 학습하는 기회를 제공하는 등 북한의 점진적 변화를 유도하는 효율적인 수단이 될 수 있다는 점을 강조해야 함.

(3) '조화된 병행' 정책의 추진

- 남북 도로 및 철도 연결, 금강산, 개성공단 등 소위 '3대 경험사업'은 이미 일정수준 국민적 합의가 형성되어 있고 한미간에도 양해가 되어있는 사항으로 볼 수 있는 바, 기존 사업을 지속적으로 추진해 나가되 자연스럽게 속도조절을 하는 것이 바람직함.
- 북한에 대규모 자금이 유입되는 SOC 투자, 경험자금 지원 등 신규 사업은 북핵문제의 해결이 가시권에 들어왔을 때 고려하는 것이 바람직함. 북핵문제의 조기 해결이 어려워 보이는 현 시점에서 경험의 속도를 올리는 것은 시기상조로 보임. 최초로 시도되는 남북합작의 공단 사업은 어차피 여러 제약요인을 극복하는 과정에서 자연스럽게 시간이 조절되고 있는 양상을 보이고 있음. 앞으로도 북핵의 해결 단계와 남북경협을 진도를 조절하는 '절제된 병행' 또는 '조화된 병행' 정책을 지혜롭게 추진해야 할 것임.

(4) 개성공단의 국제화 추진

- 현재 한국과 북한을 제외한 주변국들은 개성공단에 별다른 관심을 보이지 않거나 회의적으로 바라보고 있는 경향이 있음. 주변의 부정적 시각을 불식시키기 위해 포용정책의 목표, 개성공단의 의미에 대한 주변국 홍보 및 협의를 강화할 필요가 있음.
- 북핵문제가 가로놓인 상황에서 개성공단 사업의 조기 국제화가 어려운 것이 사실이지만, 개성공단의 성공을 위해서는 국제적인 관심과 지원이

중요하므로 중·장기적으로 개성공단의 국제화를 추진해야 함. 국제시장에 판로를 개척·확대하기 위해서는 관세문제도 해결하여야 할 과제이며, 또한 제3국이 개성공단에 참여토록 유도하고 적극적인 홍보를 펼칠 필요가 있음.

2004. 12. 20.

집필: 교 수 **우승지**

토론: 교 수 **배공찬**

교 수 **윤덕민**

교정: 연구원 **박준성**

本 文件은 執筆者의 見解를 바탕으로 ‘열린 外交’의 具顯과 外交政策樹立을 위한 參考資料로 作成된 것으로서 外交通商部の 公式立場과는 無關한 것입니다.

外交通商部 外交安保研究院

서울特別市 瑞草區 瑞草2洞 1376-2 電話: 3497-7763~4
<http://www.ifans.go.kr> e-mail: ifans@mofat.go.kr