

# 주요국제문제분석

행정간행물등록번호  
11-1260101-000077-03-2006-

2006.



외교안보연구원

## 개성공단사업의 주요 쟁점과 대응방안

안보통일연구부장 전 봉 근

### 1. 문제 제기

- 2006년 통일부는 “남북간 신뢰구축을 통한 평화증진과 경제협력 확대”를 위해 “개성공단 본격 추진”을 중점 전략과제의 하나로 선택하고, 연내 1차 단지 5만평에 공장 가동, 1단계 100만평의 잔여 공장용지(57만평) 분양과 기반조성을 목표로 제시하고 있음.
- 참여정부는 남북간 교류협력과 군사적 긴장완화, 그리고 북한 개혁·개방 효과 등을 고려, 동 사업을 최대 역점 대북사업으로 설정하고 그 성공을 위해 재정적·행정적 지원을 집중하고 있음.
  - 1단계 100만평 개발이 완료되어 2007년 말까지 공장가동이 시작되면, 입주회사가 현재 15개에서 300개로, 북한 근로자 고용은 현재 7천명에서 7만명으로, 매출액은 2005년 1,500만 달러에서 20억 달러 규모로 확대될 것으로 기대됨.
- 개성공단사업이 일정대로 추진되고 성공하기 위해서는 우선 내부적으로 극복해야 할 많은 경제적·기술적·재정적 난관들이 있으며, 이외에도 대외적으로 극복해야 할 정치·외교적 난관들이 있음.
  - 특히 2006년 초 들어 북핵과 인권문제를 둘러싸고 미국의

#### <목 차>

1. 문제 제기
2. 개성공단사업의 의의
3. 정치·외교적 쟁점
4. 고려사항

2006년 하반기  
개성공단사업의  
확장을 앞두고  
기대와 우려가  
교차함에 따라  
동 사업의 의의와  
쟁점을 재점검하고,  
성공을 위한  
대응책을 강구해야...

대북 압박이 강화되면서 개성공단사업에 대해서도 새로운 비판이 제기되고 있어 동 사업의 장래에 새로운 장애가 발생할 소지가 있음.

- 2006년 하반기 개성공단사업의 확장을 앞두고 기대와 우려가 교차함에 따라 동 사업의 의의와 쟁점을 재점검하고, 성공을 위한 대응책을 강구해야 필요성이 대두되고 있음.
- 여기서는 정치·외교적 난관에 초점을 맞추되, 그 중에서도 미국의 협조, 통행·통신·통관의 3통문제, 수출통제, 원산지 문제 등을 4대 주요 쟁점으로 규정하고 이에 대한 해결방안을 모색하고자 함.

## 2. 개성공단사업의 의의

### 가. 새로운 남북경협 모델

- 개성공단사업은 남북간 처음으로 추진하는 진정한 의미의 호혜적인 경협사업이란 점에서 그 의의가 크다고 볼 수 있음.
- 개성공단에서는 한국기업이 북한의 토지·인력을 모두 활용해 제품을 생산하게 됨에 따라, 사실상 토지만 활용하는 금강산관광사업 보다 진일보한 경협사업임.
- 특히 개성공단은 높은 임금과 공장부지 비용 등 고비용문제에 직면한 국내 중소기업과 해외진출을 고려하고 있는 기업에게 경제적 활로를 제공하고 있음.
- 현재 개성공단 시범단지에 입주한 업체들은 대부분 비교적 단기간 내 성공적으로 정착하고 있으며, 공장운영에 만족하여 생산시설의 확장을 추진 중에 있음.
- 개성공단사업은 '한국 주도형'의 경협사업으로서 한국측 사업자가 북측으로부터 토지를 장기 임대 받아, 공단개발과 분양, 내·외부 기반시설 건설을 주도하고 직접 공단을 운영하는 방식임.
- 공단 관리를 위해 '개성공업지구관리위원회'가 설립되었고, 북한의 개성공업지구법 및 개성공업지구 관리기관설립운영 규정에 의해 설립된 북측 기관이나 남측 인사가 운영 책임을 짐.

나. 군사적 긴장완화

- 북한이 개성지역 군부대·시설을 후방으로 이전, 그 공간에 공단을 조성함에 따라 과거 군사요충지가 남북 협력과 공존의 공간으로 탈바꿈함.
  - 언론보도에 따르면 2000년 8월 개성공단 개발에 합의한 이후, 북한은 2년 이내 개성 주둔 1개 사단과 군사장비를 후방으로 이동함. (참고: “개성공단 개발로 휴전선 사실상 북상 - 인민군 4개 보병 연대·전차대대 후방 이전, 일부 장사정포 재배치 불가피” 신동아, 2004년 1월호; “개성공단 일대 군사시설 전격 철거,” 신동아, 2005년 2월호)
- 개성공단 출입을 위해 매달 인원 수천명과 차량 수백대가 남북 군사당국의 협조 하에 군사분계선을 넘나들고 있다는 점에서 자연스러운 군사적 신뢰구축과 긴장완화 효과로 이어지고 있음.
  - 우리측 개성 왕래 인원은 2003년 841명, 2004년 11,806명, 2005년 52,849명으로, 차량은 2003년 104대, 2004년 4,663대, 2005년에는 20,588대로 급격한 증가 추세를 보임.
- 한편, 최근 휴전선에서 불과 10km 떨어진 남측 군사 접경지역인 파주에 외국기업의 합작투자자로 세계 최첨단 LCD 공장이 완공되었는 바, 이는 개성공단으로 인한 긴장완화 효과에 힘입은 것으로 볼 수 있음.
- 개성공단에는 7,000여 명의 남북 근로자가 함께 근무하고 있으며, 그 외에도 공단 내 남북경제협력협회사무소에서는 우리 공무원이 북측 공무원과 함께 근무하고 있어 남북관계가 군사적 대치관계에서 일상적인 업무관계로 변화한다는 상징성을 보임.

매달 인원 수천명과  
차량 수백대가  
남북 군사당국의  
협조 하에  
군사분계선을  
넘나들고 있다는  
점에서 자연스러운  
군사적 신뢰구축과  
긴장완화 효과로  
이어짐...

다. 북한의 변화 촉진

- 공단사업을 통해 북측 근무자들이 점차 시장경제 제도를 이해하고 시장경제 마인드를 습득하게 됨에 따라 초기의 이념적이고 경직된 태도에서 탈피하여 이익창출을 위한 공단운영에 협조적 태도로 변화하고 있음.
  - 북한은 초기에 외국인의 공단 방문을 불허하였으나, 외국인 투자 유치에 도움이 된다는 판단 하에 2005년 6월부터 외국 기업인,

개성공단 상품이  
세계시장에서 판매  
되고 있다는 점에서  
북한도 이미  
세계 시장경제  
체제에 편입되는  
과정을 거치고  
있는 것으로  
봐야할 것임...

외신기자들의 방문을 허용함.

- 북측 근로자들이 초과근무를 수용하고 일부 북한 관리인력들은 중국에서 세무회계 연수를 받기도 하였음.
- 과거 KEDO 사업의 경우, 북측 근로자들이 1일 8시간 노동을 고집하고, 심지어 갑자기 6배 임금인상을 요구하거나 자신의 요구가 관철되지 않을 때에는 근무를 거부하기도 하였던 것과는 현격한 차이가 있음.
- 남·북한이 같이 개발한 개성공단에서 북측 근로자들에 의해 생산된 상품이 세계시장에서 판매되고 있다는 점에서 북한도 이미 세계 시장경제 체제에 편입되는 과정을 거치고 있는 것으로 봐야할 것임.
- 개성공단사업은 과거 KEDO사업, 대북 임가공무역, 금강산관광사업 등에 비해 남북접촉의 폭이 넓고 시장경제적 요소도 더 많아, 북한의 개혁·개방 및 남북 교류협력증진에도 보다 큰 효과가 있을 것으로 전망됨.
- 개성공단사업이 성공적으로 진행될 경우, 북한이 더욱 더 적극적으로 중국식 개혁·개방과 특구 운영에 나설 것이라는 분석도 있음.

#### 라. 이질감 해소와 상호이해 증진

- 개성공단사업은 남북 화해협력의 상징으로서 남북간 상호이해의 폭을 넓히는 '통합의 실험장' 임.
- 남북 공동근무를 통해 상호 적대감을 해소하고 평화와 경제적 이익에 대한 공통의 이해관계를 확립하게 됨.
- 공단내 공동작업과 생활을 통해 남북 상호 문화와 관행에 대한 관용도가 높아지게 되어 이질감·적대감을 해소하고 남북 통합 기반을 더욱 확대하는 효과가 있음.
- 또한 철도·도로 연결을 통해 남북간 지리적 거리가 더욱 단축되고, 상시 접촉·교류도 활발해져 사회문화적 차이로 생겼던 심리적인 거리도 더욱 좁아질 수 있게 됨.
- 개성공단사업이 성공적으로 발전하면, 통일에 대해 무관심한 젊은 세대에게 통일에 대한 당위성뿐만 아니라 경제적 기회로서의 북한에 대한 관심을 불러일으키게 될 것임.

### 3. 정치·외교적 쟁점

- 여기에서는 개성공단의 성공을 위해 반드시 극복해야 할 외부적이며 정치·외교적인 장애물을 중심으로 토론함. 특히 미국의 협조 문제, 국제사회와 관련된 수출통제 문제, 북한과의 관계에서 발생하는 3통 문제, 수출대상국과 관련된 원산지 문제 등을 4대 쟁점으로 규정하고, 이를 중심으로 현황과 대응방안을 모색하고자 함.

#### 가. 미국의 협조

##### (1) 현황

- 미국은 남북대화와 남북관계 발전을 계속 지지해왔으며, 궁극적으로 평화적 남북통일이 성취되길 바란다는 입장임.
- 하지만 2000년 남북정상회담을 기점으로 남북관계가 급진전되자, 미국은 이를 기본적으로 환영하면서도, 때로는 유보 또는 속도조절의 필요성도 언급하는 등 다소 양면적인 입장을 보이고 있음.
  - 특히 대규모 대북 지원과 비무장지대의 지위 변경을 초래하는 철도·도로 연결, 금강산, 개성공단 사업 등 3대 경협사업에 대해 미 정부는 이를 수용하면서도 전면적 지지는 유보하고 있음.
- 한·미 정부는 2002년 10월 북한의 고농축 핵개발의혹 발생으로 북핵사태가 악화된 이후에 열린 2003년 5월 14일 한·미 정상회담에서 양국 정상은 공동성명을 통해 남북경협 속도에 대하여 아래와 같이 합의한 바 있음.
  - 양국 정상은 “한반도에서 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우에는 추가적 조치(further steps)의 검토가 이뤄질 것”이라고 합의하고,
  - 노무현 대통령은 “향후 남북교류와 협력을 북한 핵문제의 전개 상황을 봐가면서 추진해 나갈 것”이라는 입장을 표명함.
- 이후 2003년 8월부터 6자회담이 개최되고 북핵사태가 진정되자, 한국정부는 2004년 들어 개성공단 건설을 본격 추진, 동년 5월 시범단지 입주업체를 선정하고 연내 공장가동을 목표로 공단 건설을 가속화함.

개성공단 사업 등  
3대 경협사업에  
대해  
미 정부는  
이를 수용하면서도  
전면적 지지는  
유보하고 있음...

- 이때 일부 생산시설의 반출문제가 중요한 한·미간 현안으로 등장했고, 수출통제문제를 해결하기 위한 한미간 협의가 개시됨.
- 정동영 당시 통일부장관은 2004월 8월, 2005년 12월 미국 워싱턴을 방문해 개성공단과 수출통제문제 관련 미국의 지지를 요청하였고, 미국 NSC, 국무부, 상무부 고위 인사들은 이에 대하여 적극적 관심 또는 지지를 표명한 것으로 알려짐.
- 그런데 2006년 들어 미국의 대북정책이 급격히 경화되던 중, 지난 4월 말 제이 레프코위츠 미 대통령 북한인권특사가 최초로 공개리에 개성공단사업을 비판하고, 이어서 버시바우 주한 미 대사도 동 사업의 불투명성을 지적하는 등 미 정부 내에서 개성공단에 대한 비판적 입장이 처음으로 표면화됨.
- 특히 레프코위츠 북한인권특사는 지난 4월 28일자 “모든 한국인에게 자유를(Freedom for all Koreans)”이란 제목의 월스트리트저널 기고문에서 개성공단의 현금이전 문제, 저임금과 열악한 노동환경, 인권문제 등을 강력하게 제기함.
- “개성공단 컨소시엄은 북한에 이미 수억 달러를 퍼부었고, 앞으로 더 많은 돈이 들어갈 것이다. 한국 관리는 개성공단사업에 대하여 남한과 북한 모두에게 이익이 되는 협력프로젝트이며, 경험을 통해 냉전의 벽을 극복하는 평화프로젝트라고 열성적으로 설명한다. 그러나 세계는 개성에서 무엇이 실제 진행되는지 전혀 알지 못하며, 북한의 과거 이력을 본다면 근로자 착취를 우려할 만한 충분한 이유가 있다. 남한 회사들이 북한 근로자에게 일당 2달러 이하를 지불한다... 개성공단의 조건이 북한내 다른 지역보다 조금 좋을지는 모르지만, 대규모 대북 경제지원은 모든 북한주민들의 인권 향상과 반드시 연계되어야 한다. ILO와 같은 독자적인 기관이 개성공단을 조사·평가해 그 결과를 유엔에 보고토록 해야 한다.”

2006년 들어  
미국의 대북정책이  
급격히 경화되던 중,  
지난 4월 말  
제이 레프코위츠  
미 대통령  
북한인권특사가  
처음으로 공개리에  
개성공단사업을  
비판함...

## (2) 대응방안

- 이에 대해 우리 통일부는 4월 30일 레프코위츠 특사 발언을 반박하는 대변인 논평을 냄.
- (1) (레프코위츠 특사는) 개성공단사업의 취지와 현실을 이해하지 못한 채 임금과 노동·환경문제를 인권과 연계시켜 왜곡하였고,  
(2) 대북 지불은 불법행위에 대한 보상이 아니라 북한 노동자의

노동에 대한 대가이므로 정당하고 바람직한 조치이며, (3) 공단 내 북한 근로자 임금은 북한 다른 지역보다 높고 노동환경도 국제적 기준을 충족시키고 있으며, (4) 임금지불은 남북간 합의된 사항으로 기술적인 준비를 하고 있다고 설명함.

- 개성공단사업을 통한 대북 현금지급 총액은 2006년 4월 현재까지 약 1,500만 달러(1단계 100만평의 50년간 임대료 1,200만 달러 포함)임.
  - 이 가운데 매월 송금액은 공단에 고용된 북측 근로자 6,500명의 임금으로 월 40만 달러 정도 수준에 그쳐 우려할 만한 수준이 아니며, 특히 일방적 지원의 현금이전이 아닌 노동의 댓가에 대한 지불을 비판하는 것은 무리라는 평가임.
  - 더욱이 북한이 과거와 같이 위폐, 미사일, WMD 판매 등이 아니라 시장경제 체제 내에서 정당한 경제활동으로 수입을 올리는 행위는 북한의 대외행태 변화 유도 차원에서 오히려 장려해야 할 것임.
- 임금이 북측 근로자에게 직접 지불되지 않고 북한 당국을 통해 일부만 지급되어 논란이 되고 있는 바, 우리 정부는 북측 당국과 협의하여 조속히 규정에 따른 직불제를 관철할 계획이며, 현재는 북측 근로자로 하여금 급여액이 표기된 월급명세표에 직접 서명토록 조치하고 있음.
  - 북측은 환전용 은행 설치 등 내부 준비 완료시 직불을 실시하겠다는 입장이나, 북한은 외화가 부족하여 외환 집중관리제를 시행하고 있고, 또한 현금지급은 배급제와 상충하는 측면이 있어 해결에는 어느 정도 시간이 소요될 것으로 전망함.
  - 개성공단의 북측 근로자가 받는 월 57달러의 임금은 중국 베이징 72달러, 베트남 50달러 수준에 비해 양호한 수준이며, 특히 북한 내 타근로자에 비하면 매우 높은 임금 수준임을 고려할 필요가 있음.
- 우리 정부는 개성공단사업의 성공에 최우선적인 역점을 두고 있으므로 북핵문제 악화로 대단히 위급한 상황이 생기지 않는 한 공단 사업을 지속할 것으로 보임.
  - 오히려 개성공단사업을 통해 한반도의 긴장 완화와 평화 정착을 돕고, 북핵문제 해결에 유리한 환경을 조성하겠다는 전략적 고려도 있음.

송금액은 월 40만달러 정도에 그쳐 우려할 수준이 아니며, 더욱이 노동의 댓가에 대한 지불을 비판하는 것은 무리라는 평가임...

## 나. 통행·통신·통관 3통문제

## (1) 현황

- 현재 개성공단을 방문하려면 반드시 북한의 허가를 받아야 함. 이는 ‘방북 초청장’ 발급 형식으로 이루어지는데, 신청·처리에 거의 1달 정도 소요되고 또한 일정변경이 거의 불가능한데다 DMZ 출입경 시간도 제한되어 기업의 안정적이고 유연한 생산 활동을 저해하고 있음.
- 통신의 경우, 2005년 말 한국측 통신장비 반입 덕에 전화·팩스는 상대적으로 저렴한 가격에 자유롭게 사용가능하나, 여전히 국내 통신요금 보다 비싸며, 아직 인터넷과 핸드폰 사용은 금지되어 있는 실정임.
- 통관절차는 기본적으로 수출입절차에 준하여 집행되고 있음. 그러나 남북한의 많은 기관들과 유엔사 등이 관련되어 있어 일반적인 수출입보다 훨씬 복잡한 양상을 보임.
  - 사소한 물자도 출입경 절차를 거쳐야 하며, 적재화물 또는 수송 시간 등 수송계획의 변경이 엄격히 제한되어 있어, 물류비가 국내에 비해 30% 이상 추가 소요되고 있음.

‘방북 초청장’  
신청·처리에  
거의 1달 정도  
소요되고  
또한 일정변경이  
거의 불가능한데다  
DMZ 출입경 시간도  
제한되어  
기업의 안정적이고  
유연한 생산활동을  
저해함...

## (2) 대응방안

- 과거 남북간 3통 관행에 비하면 현재 개성공단의 경우는 획기적으로 개선된 것임에도 불구하고, 현 단계에서 대규모 공단의 원활한 생산활동을 보장하기 위해서도 더욱 많은 개선이 필요함.
- 개성공단의 성공을 위해서는 3통문제가 반드시 해결돼야 한다는 점을 북측에 주지시키고, 문제해결을 위한 남북간 고위급회담이 필요함.
  - 그런데 3통문제는 북한의 체제안전 고려 및 군부의 입장과의 관련되어 있어 완전한 해결에 상당한 시일이 걸릴 것이라는 전망도 있음.
- 정부는 통행·통관을 촉진하기 위해 반출물자 관리의 투명성 제고를 목표로 이미 무선인식기술(RFID: Radio Frequency Identification)을 이용한 통행·통관체계를 구축하였으며, 그 실효성을 높이기 위하여 남북 CIQ와 관리위원회 상호간에 RFID 시스템



연계방안을 추진함.

- RFID 전자태그 부착으로 남북간 통합물류 체계를 구축하고, 한국의 방문증, 북한의 출입증, 한국의 차량등록증, 북한의 자동차운행증 등도 일원화시켜 중복으로 인한 업무지체를 해소할 필요가 있음.
- 모든 활동의 필수품이 된 핸드폰, 인터넷의 도입을 북측에 요구 하되, 북측이 상대적으로 덜 민감하게 여기는 인터넷의 도입을 우선 추진함.

### 다. 통제품목 반출문제

#### (1) 현황

- 통제물자 반출문제와 관련, 정부는 국제 수출통제체제에 따른 국내적 절차와 미국 수출통제체제의 이중 준수를 원칙으로 하고 있어, 개성공단에 입주 가능한 산업 분야가 사실상 한정되고 있음.
- KT 통신장비의 경우, 미국의 수출허가가 필요해 개성공단으로의 장비 반출에 많은 곤란을 겪었으며, 한국 정부의 외교적 지원에도 불구하고, 미 상무부로부터 수출허가를 받는데 4개월 이상이 소요된 것으로 알려짐.
- 미 정부는 기본적으로 개성공단사업의 의의와 중요성을 이해한다는 입장임. 미국은 통제품목 반출문제에 대해 대체로 협조적이나, 원칙적으로 북한이 수출통제지역으로 지정되어 있어 한계가 있음.
- 중소기업의 경우, 국제업무에 미숙하여 미 상무부의 허가가 필요한 경우라면, 허가신청을 추진하기보다는 이를 포기할 가능성이 높음.
- 시범공단에 입주기로 한 일부 업체는 장비반출 문제로 인하여 업종을 바꾸거나 대체장비를 구하기 위해 노력하는 동안 공장가동이 지체되는 상황이 발생함.
- 특히 대규모 장비의 경우, 먼저 장비를 결정하고 이후 이를 감안해 공장을 설계·건축하므로 공장건설마저 지체되는 상황이 발생하고 있음.
- 우리 정부도 최근 수출통제체제를 강화하고 있어 내부 규제 문제도 새로운 제약요건으로 등장할 것이라 예상됨.
- 정부는 다자 수출통제체제 가입국의 의무, 국내기업 보호측면 등을 종합 고려하면서 수출통제문제에 대처하고 있으며, 통일부는 「전략

남북간 통합물류  
체계를 구축하고,  
한국의 방문증,  
북한의 출입증,  
한국의 차량등록증,  
북한의  
자동차운행증 등도  
일원화시켜  
중복으로 인한  
업무지체를  
해소해야...

통제품목 반출문제에  
대한 보다 근본적인  
대처 및 대안 마련을  
위해서는  
'개성공단형'  
수출통제 모델  
개발이 필요함...

물자무역정보센터」를 운영하고 있는 산자부의 지원을 받아 기업들의 장비반출을 지원하고 있음.

- 그런데 2006~9년간 건설될 2단계 공단에는 기계·전기·전자 등 기술집약 산업을 유치하고, 2008~12년간 건설될 3단계 공단에는 IT, 바이오 등 첨단산업과 해외 대기업까지 유치할 계획인바, 이러한 계획이 원활히 추진되기 위해서는 수출통제문제가 반드시 사전에 해결되어야 할 것임.

## (2) 대응방안

- 우리 정부는 동 문제에 대해 국제적인 의무이행과 국내적인 사정의 적절한 조화를 원칙으로 하되, 한국 기업이 최종사용자라는 점, 한국에 의해 공단관리가 이루어진다는 점, 모든 물자는 사용후 재반입된다는 점 등 개성공단의 특수성을 감안해 접근한다는 입장임.
  - 미국의 EAR(수출관리규정) 관련 수출통제품목에 대해서는 미국의 수출허가 취득을 반출 조건으로 하되, 미국과의 반출절차 단순화 협의를 추진함.
- 동 문제와 관련, 보다 근본적인 대처 및 대안 마련을 위해서는 '개성공단형' 수출통제 모델 개발이 필요함.
  - 수출통제의 집행성·투명성을 강화하는 대신 반출입 허가조건을 완화하고, 필요시 남북합작의 개성공단 관리기구가 통제품목의 반출입 통제와 평화적 이용을 보증하고, 미국 및 관심국가의 참관을 허용함.
  - 모든 대북 반출장비에 대하여 RFID(무선주파수 인식장치)의 부착을 의무화하고, 개성공단에 진출하려는 기업에 대하여 사업승인의 조건으로 '자율준수체제' (Compliance Program)의 이행을 요구함.
- 중소기업들은 추가비용으로 인해 수출통제시스템 이행에 필요한 투자를 회피하는 경우가 많으므로 초기에는 통일부, 산자부, 중소기업청 등이 '자율준수무역거래자' 자격 취득에 필요한 교육 및 행정 서비스를 지원함.

라. 한국산 인정문제

(1) 현황

- 국제사회에는 아직 통일된 원산지 규정이 없고, 대부분 국가는 주로 원재료 공급국, 주요 공정 수행국 등의 기준에 따라 자국의 원산지 규정을 만들어 판정함.
  - 일반적 기준에 따르면, 국산 원부자재를 개성공단에서 가공하여 수출할 경우 대개 '북한산'으로 판정될 가능성이 높고, 원부자재를 개성공단에서 반가공하여 국내 재반입 후 완성하여 수출할 경우에는 한국산으로 판정될 수도 있음.
- 한편, 한국정부는 한미교역에서 개성공단 제품이 차지하는 비율이 비록 미미하지만, 투자유치와 공단의 성공을 위하여 한국산 인정이 필요하다는 판단 하에 이를 관철시키기 위한 외교적 노력을 경주하고 있음.
  - 개성산 제품이 북한산으로 판정될 경우, 높은 관세와 각종 통제로 수출에 매우 불리하며, 특히 우리의 주력 수출시장인 미국에서는 북한산에 대해 고율관세를 부과하고 있어 사실상 북한산 제품의 수출이 금지된 것과 다름없음.
- 현재 시범단지 생산제품은 대부분 국내 판매용이므로 별 문제가 없으나, 1단계 본단지 생산품의 경우 미, 일 시장 수출 가능 여부가 심각한 문제로 등장할 것으로 예상됨.
  - 한편, 공단에 입주하였거나 입주할 중소기업들은 개성제품을 한국산으로 인정받는데 필요한 조치를 취해 줄 것을 우리 정부에 강력히 요구하고 있는 상황임.
- 한·싱가폴 FTA(2005.8.4)는 개성공단 제품이 한국을 거쳐서 수출될 경우 한국산으로 인정하고, 한·EFTA(유럽자유무역연합) FTA(2005.12.15)는 한국산 투입비용이 60% 이상일 때 역외가공 조항을 원용하여 한국산으로 인정하고 있음.
  - 미국은 싱가포르, 이스라엘과 FTA 등에서 일부 제품에 한하여 인접 특정 구역에서의 역외가공을 인정하는 예외규정을 두고 있음.

(2) 대응방안

- 기업의 생산방식에 따라 원산지가 결정되는 점을 감안, 일단 단기적

시범단지  
 생산제품은 대부분  
 국내 판매용이므로  
 별 문제가 없으나,  
 1단계 본단지  
 생산품의 경우  
 미, 일 시장  
 수출 가능 여부가  
 심각한 문제로  
 등장할 것...

대책으로 기업이 수출대상국별 원산지 판정규정에 부합되도록 생산방식을 조정하게끔 유도하며, 중장기적으로는 FTA 협상을 통해 한국산과 동일한 대우를 받도록 추진함.

- 북한과 관세특혜관계에 있는 중국, 러시아, 중동, 동남아 등에 대한 수출은 별 문제가 없음.
- 정부는 한·싱가폴 FTA(2005), 한·EFTA FTA(2005), 한·ASEAN FTA(2006)에서 개성공단제품도 특혜관세를 받도록 함으로써 향후 다른 FTA 협상에 대비하여 선례를 축적하고 있음.
- 한편, 현재 미국 내 개성공단사업에 대한 부정적인 인식을 감안할 때, 개성공단 제품의 한국산 인정문제가 쉽지는 않을 것으로 예상되며, 더욱이 북핵문제가 해결되지 않고 있는 상황에서 그 가능성은 낮을 것으로 보임.
- 미국내 일부 보수단체, 인권단체, 노동단체 등도 개성지역 내 열악한 노동환경, 강요된 노동, 저임금, 불공정 경쟁 등을 들어 개성공단 제품의 한국산 인정을 반대하고 있음.
- 따라서 동 문제의 해결을 위해서는 우선 미국과의 충분한 대화를 통하여 개성공단사업의 취지에 대해 이해와 지지를 구하는 작업이 선행되어야 할 것임(앞의 '개성공단사업의 의의' 참조).
- 미국 내에서 열리는 각종 국제학술회의와 정책토론회를 통하여 남북 교류협력사업의 의의와 현황을 설명하여 이에 대한 전문가 그룹의 지지기반을 확대함. 또한 미국 내 투자은행과 기업을 상대로 투자 설명회를 개최하여 개성공단의 경제적 가치를 알림.
- 그 외에도 미 정부 내외의 한반도 전문가에게 금강산과 개성공단 등 남북 교류협력의 현장을 보여주는 초청사업을 확대함.
- 다만 우리 정부가 한미 FTA 협상과정에서 개성공단 제품의 한국산 원산지 인정문제에 지나친 집착을 보일 경우, 미국이 이를 양해하는 대신 타 분야에서의 대폭적 양보를 요구할 가능성을 배제할 수 없음.
- 특히 국내적으로 매우 민감하거나 큰 경제적 이해관계가 걸려 있는 농업, 서비스, 금융 등 분야에서 양보를 요구할 것이 예상되는 바, 이에 대비한 우리 정부의 신중한 협상전략 및 원칙 마련이 필요함.

개성공단사업의  
취지에 대해  
미국과의 충분한  
대화를 통하여  
이해와 지지를  
구하는 작업이  
선행되어야  
할 것임...

## 4. 고려사항

### 가. '개성공단 평화론'

- 미국이 개성공단을 비판하는 근거가 되고 있는 '민주주의 평화론'에 대응하기 위하여 '개성공단 평화론'을 제기함.
  - 개성공단 비판론자들은 북한의 반인권, 반민주주의 정권은 개성공단으로 인한 수입을 주민복지가 아닌 핵능력과 주민통제 강화에 사용할 것이므로 경험에 앞서 북한의 민주화와 인권개선이 우선 확보되어야 한다고 주장하고 있음.
- 북한의 민주화와 인권개선이 우리에게도 매우 중요한 과제임에는 틀림없으나, 현 단계에서 그 실천성과 효과성이 의문시 되고 있는 반면, 개성사업으로 인한 긴장완화와 평화증진, 북한변화 및 남북간 통합효과 등은 단기간 내 실현 가능하므로 추진할 가치가 있음.
  - 개성공단 평화론은 '올리브나무와 렉서스'와 '세계는 평평하다'로 잘 알려진 뉴욕타임즈 칼럼니스트 토마스 프리드만(Thomas L. Friedman)이 제시한 '공급망(Supply-chain) 평화이론'과 일맥상통함.
  - 그에 따르면 경제적 상호의존관계가 심화되어 생산요소를 상호 공급하는 관계로 발전한다면, 분쟁 발생시 그로 인한 경제적 피해가 워낙 크기 때문에 서로 전쟁을 회피한다는 주장임.
- 북한이 개성공단사업을 통해 경제적 이익 창출에 거는 이해관계가 증대한다면, 북한은 점차 한반도 위기 조성 보다는 평화유지에 보다 큰 기득권을 갖게 되고, 그 결과 북한의 대외적 행동이 순응적으로 변화할 수 있을 것으로 전망함.

미국이 개성공단을 비판하는 근거가 되고 있는 '민주주의 평화론'에 대응하기 위하여 '개성공단 평화론'을 제기함...

### 나. 개성공단의 국제화

- 개성공단사업이 순수하게 남북간 사업으로만 진행될 경우, 북한이 계속 예외성과 특수성을 주장하면서 한국의 양보를 강요할 우려가 있음. 따라서 개성공단을 국제화시켜 국제적 관행과 기준을 적용할 경우, 북한의 무리한 주장을 배제하고 개성공단을 국제적 기준에 부합하는 국제적 경제특구로 만들어 갈 수 있을 것임.

- 또한 국제자본이 개성공단에 진출할 경우, 그 자본이 속한 국가들도 한반도의 평화와 남북관계 개선에 기득권을 갖게 될 것이므로 한반도의 평화정착에 도움이 될 것임. 이를 위해 미국과 일본 기업의 공단 진출을 촉진하는 전략도 검토하는 것이 필요함.
- 특히 미국은 북한에 대해 전적으로 군사안보적인 비확산정책의 틀 내에서 접근하지만, 한국의 경우 경제적 교류협력의 차원에서 접근함에 따라 접근방법에 있어 양국간 갈등의 소지가 있음.
- 따라서 미 정부도 북한에 대한 경제적 이해관계를 갖도록 하기 위하여 미국기업의 북한 진출을 적극 모색할 필요가 있음.
- 북한으로서도 한국의 자본이 개성공단을 독점하여 북한의 대남 종속이 심화되는 것 보다는 공단의 국제화로 한국의 영향력을 '약화·중화' 시키는 효과가 있기 때문에 '국제화'에 동참할 가능성이 있음.
- 북한이 개성공단사업의 성공에서 자신을 얻게 된다면, 개혁·개방을 급진전시켜 '홍콩식' 경제특구를 개발할 가능성도 있음.
- 또한 개성공단의 국제화는 공단의 투명성을 증대시켜 수출통제 문제의 해결에 유리한 환경을 조성하고, 현금이전, 인권탄압 등에 대한 비판도 감소시킬 것임.

#### 다. 북핵 해결과 북한의 변화

개성공단을  
국제화시켜  
국제적 관행과  
기준을 적용할 경우,  
북한의 무리한  
주장을 배제하고  
개성공단을  
국제적 기준에  
부합하는  
국제적 경제특구로  
만들어 갈 수  
있을 것임...

- 개성공단사업은 북한의 변화를 위한 프로젝트인 동시에, 북한의 변화가 전제되어야 성공하는 프로젝트임. 개성공단사업의 궁극적인 성공여부는 특히 핵문제 해결과 북한의 개혁·개방에 달려 있음.
- 우리 정부는 현재 개성공단의 성공을 위하여 재정적·행정적 지원을 아끼지 않고 있으나, 이 같은 지원이 시범사업과 1단계 사업을 넘어서도 무한정 지속될 수 없을 것이므로 공단의 자생적인 준립 기반을 갖추는데도 북한의 변화가 필수적임.
- 국가신용도 증가, 북핵 및 WMD 문제 해결, 재정투명성 확보 등이 선행되어야 비로소 국내 대기업과 외국기업의 투자가 가능하여 개성공단의 완성에 기여할 것임.
- 개성공단 2, 3 단계 개발계획은 전자, IT 등 첨단 분야의 공단

진출을 염두에 두고 있으나, 미국의 대북 경제제재와 수출통제 체제 하에서는 가방, 신발, 봉제 등 노동집약형 경공업을 벗어나기 어려울 것으로 보임.

- 산업의 고도화를 위해서도 특히 북핵문제의 해결이 필요한 바, 이런 상황을 북한에게 시간을 두고 충분히 설명하여 북한의 태도 변화를 유도함.
  - KEDO 경수로사업이 북한의 핵개발로 인하여 실패하였듯이, 북한이 핵개발을 지속할 경우 개성공단사업도 미완성으로 남을 가능성이 있어 이에 대한 사전 대비가 필요함.
- 6자회담에서 북핵문제 해결의 진전이 있을 경우, ‘협력적 위협 감축’(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램과 대량살상 무기 확산방지 G-8 ‘국제 파트너십’(Global Partnership) 프로그램을 원용하는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있음.
- 개성공단 내에 북한의 핵무기 과학기술자들에게 민수용 재교육을 시키기 위한 국제과학기술센터(International Science and Technology Center)를 설치하는 방안도 고려할 수 있을 것임.  
(참조: 이동휘, “협력적 위협감축조치 동향: 한반도 적용 가능성 대두를 계기로,” 외교안보연구원 주요국제문제분석, 2005.12.29)
  - 참고로, 러시아의 ‘국제과학기술센터’는 CTR의 일환으로서 구 소련의 핵무기, 미사일 등 대량살상무기 제조에 참여했던 과학 기술자에게 평화목적의 연구기회와 민수용 직업훈련을 제공하기 위하여 설립되었으며, 한국도 1998년부터 참가하고 있음.

개성공단사업의  
공극적인  
성공여부는  
특히  
핵문제 해결과  
북한의  
개혁·개방에  
달려 있음...

#### 라. 개성공단 모델의 확산과 발전

- 남북경협모델은 90년대 임가공사업에서 시작하여, KEDO 경수로 사업, 금강산관광사업, 그리고 개성공단사업으로 확대·발전되어 왔는데, 이에 그치지 않고 개성공단의 성공사례를 기초로 하여 새로운 경협 모델을 개발하고 북한 내로 확산시켜야 할 것임.
- KEDO 경수로사업은 엄격한 의미의 남북경협사업은 아니지만 처음으로 우리 기술진이 북한땅에서 북측 근로자들과 같이 작업하는 전례를 남겼고, 당시 만들어진 체류, 통관, 통행합의서 등 각종 제도적 장치는 후일 남북경협사업의 원형이 되었음.

- 불과 '10년 이내' 라는 짧은 기간 동안 북한이 보인 변화와 경험 방식의 발전을 감안할 때, 앞으로 보다 진전된 경험방식이 도입될 가능성이 있어 이에 대한 준비가 필요함.
- 특히 북한은 초보적 개혁·개방 조치에도 불구하고 신규투자가 거의 없어 전반적인 경제상태는 여전히 악화일로에 있기 때문에 향후 경제특구를 확대하는 등 보다 과감한 개혁·개방조치를 취할 가능성이 있음.
- 최근 중국의 대북 경제협력과 영향력 확대가 우려되고 있는바, 이에 대해 개성공단의 '북상(北上)' 을 통해 맞대응하는 방안이 있음. 개성공단사업의 진전과 유사 사업의 확산을 통해 남북간 '전방위 경험' 관계로 발전시켜 북한의 개혁·개방을 촉진하는 동시에 다른 나라의 과도한 대북한 영향력 확대에 대처해야 할 것임.

개성공단의  
성공사례를  
기초로 하여  
새로운 경험 모델을  
개발하고 북한 내로  
확산시켜야...

2006. 5. 17

토론: 교 수 김흥규  
교 수 최원기  
정책기획협력관 이종국  
편집: 연구원 박준성



부 록

개성공단사업 개요

1. 위치 및 면적: 개성시 및 관문군 일대 총 2,000만평(65.7km<sup>2</sup>)  
(공단구역 및 배후도시 포함)

2. 사업추진 일지

일 자	추진 내 용
'00. 8. 22	• 현대-北아태간 총 2,000만평 개발합의서 체결
'02. 11. 27	• 「개성공업지구법」 발표
'03. 6. 30	• 개성공단 1단계 건설 착공식 개최
'03. 8. 20	• 투자보장 등 4개 경험합의서 발효
'04. 10. 5	• 개성공단사업지원단 출범
'04. 10. 20	• 관리위원회 개소식 및 입주기업 공장 착공식
'04. 12. 15	• 개성공단 첫 제품 생산기념식 개최
'05. 3. 16	• 시범단지 전력공급 개시
'05. 8. 1	• 본단지 1차 5만평 분양공고
'05. 8. 1	• 통신, 통관, 검역, 출입·체류에 관한 합의서 발효
'05. 12. 28	• 개성공단 통신공급 개시

3. 단계별 개발계획

가. 1단계 100만평 (2002~2007)

- 사업비: 2,205억원(기반시설 1,095억원)
- 시행자: 한국토지공사, 현대아산
- 수행방식: 북측으로부터 토지를 50년간 임차, 공업단지로 개발 후 국내외 기업에 분양 및 관리
- 입주현황
  - 2004.12 시범단지(2만 8천평)에 기업들이 입주 시작, 15일에는 첫 제품을 생산하여 당일 서울의 한 백화점에서 판매(입주기업들의 2005년 생산총액은 약 1,500만달러)
  - 2005. 9 1차로 단지 5만평을 24개 업체에 분양

- 2006.3 11개 기업이 가동 중이며, 4개 기업이 가동 준비 중
- 봉제, 신발 등 노동집약적 중소기업이 우선 입주.

나. 2·3단계 1,900만평 (추후 북측과 협의를 거쳐 추진 예정)

- 중소기업들의 입주수요 충족과 규모의 경제 측면을 감안, 2단계 사업 조기 추진방안을 검토
- 당국간 회담 및 사업자간 협의를 통해 기반시설 건설, 노동인력 확보, 물류 체계 확충 등 추진방안을 마련해 나갈 계획
- 중장기적으로 수도권과 연계된 새로운 산업단지로 개발하고 IT 전자 및 공업과 산업설비 분야의 유망업종을 유치하여 복합 공업단지로 조성할 계획

〈참고〉 개성공단 개발사업도



外交安保構想の産室  
先達精銳 外交官の産室



외교통상부 외교안보연구원

(우)137-863 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: [ifans@mofat.go.kr](mailto:ifans@mofat.go.kr)

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.