

# Policy Brief

## 개성공단 사업의 현황과 향후 전망

- 작성 : 최용환 / 통일·동북아연구센터 책임연구원  
(yonghwan@gri.kr, 031-250-3198)
- 감수 : 오관치 / 통일·동북아연구센터 수석연구위원  
(kcoh@gri.kr, 031-250-3150)

### ■ 목 차

---

#### 요 약

- I. 개성공단 사업의 현황
- II. 개성공단의 현실에 대한 여론 추이
- III. 개성공단 관련 쟁점과 전망
- IV. 정책적 제언

Policy Brief는 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.



- 발행 | 2009년 5월
- 주소 | 경기도 수원시 장안구 파장동 179번지
- 전화 | 031-250-3114
- 발행자 | 좌승희
- http://www.gri.kr

## 요 약

- 북한의 개성공단 통행 차단 및 제한조치가 반복되고, 남측 노동자의 억류상황까지 발생함에 따라 개성공단 입주 업체들의 불안감 증가와 개성공단 사업의 장래에 대한 우려까지 대두되고 있는 상황임.
- 북한의 장거리 로켓 시험발사 이후 남북관계가 경색된 가운데, 4월 21일 북한이 개성공단과 관련된 특혜조치(임금 인상, 토지 사용료 유예기간 단축, 임대차 기간 축소 등)를 재검토하겠다고 통보해 왔음.
- 이러한 상황이 지속되면서 개성공단 내 기업들은 기업의 신뢰상실과 신규 수주의 감소 등 현실적인 피해에 대한 구체적인 대책 마련을 요구하고 있을 뿐만 아니라 북한의 무리한 요구에 대한 대응책 마련에 나서고 있음. 반면 개성공단 폐쇄와 유지를 둘러싼 국민 여론이 비슷하게 나타나는 등 일반 국민들의 대북 인식이 악화되고 있는 실정임.
- 개성공단의 미래와 관련해서는 첫째, 개성공단 입주 기업들의 피해 해결 문제, 둘째, 개성공단 내 남측 인원의 신변안전 보장 문제, 그리고 개성공단 폐쇄 등 최악의 상황에 대한 대책 등이 쟁점이 되고 있음.

- 따라서 단기적으로는 경험관련 보험제도 보완 등을 통해 기업들의 피해를 일부 보상해 주는 방안, 개성공단 이외의 지역으로 투자 이전을 원하는 기업에 대한 지원 등의 방안을 마련하여야 할 것임.
- 중장기적으로는 첫째, 개성공단이 순수하게 남한 기업의 투자에만 의존하지 않도록 국제적인 공단으로의 변화가 바람직함. 둘째, 개성공단의 출입과 관련된 남북간 합의를 보완하여 합의 위반에 대한 대책이 마련되어야 함. 셋째, 개성공단과 북측 내부 경제와의 연계를 강화하여야 함. 넷째, 궁극적으로는 공단의 관리 시스템 자체가 북측의 독단적인 운영에 의존하지 않도록 개선되어야 할 것임.
- 문제는 단기적으로 근본적이고 완벽한 대안을 마련할 수 없다는 점이라고 할 수 있음. 따라서 남북경협을 정치적 사안으로 판단하는 북측 체제의 특성을 고려한 보다 종합적이고 안정적인 남북관계 관리 대책이 마련되어야 함.

## I. 개성공단 사업의 현황

- 개성공단 사업은 2000년 8월 현대아산과 북한 사이에 ‘공업 지구 개발에 관한 합의서’ 채택한 이후, 남북관계의 부침에도 불구하고 남북 도로·철도 연결사업 및 금강산 사업과 함께 ‘3대 경협 사업’의 핵심 사업으로서 중단 없이 추진되었음.
- 2004년 12월 첫 제품 생산 이후, 2006년 6월 1단계 330만m<sup>2</sup> (100만평) 부지 공사가 완료되고, 정배수장·폐수처리장·폐기물처리시설·종합지원센터 및 전력통신 시설 등 각종 기반 시설 등이 확충되었고, 2008년 11월에는 총 생산액 5억달러를 달성하였음.
  - 2009년 2월말 현재 개성공단에는 101개 기업이 가동 중이며, 북측 노동자 약 3만 9천여명(2009년 1월 현재)이 근무하고 있음. 북측 노동자들의 월 평균 임금은 70~75달러(사회보험료 15% 포함)임. 기업이 매월 개별 근로자에게 임금 명세표를 보여주고 확인·서명을 받은 후 북측 당국에 임금을 지급하면, 북측 당국은 현물(생필품)과 북한 원화로 개별 근로자에게 지급함.
- 남북관계의 경색국면이 장기화되면서 금강산 사업이 중단되고, 개성공단 사업 역시 통행 차단 및 제한 조치들이 가해지면서 문제가 발생하고 있음.

〈표 1〉 최근 남북관계 일지

일 자	내 용
2008. 3.27	경협협회사무소 당국자 철수
2008. 7.11	금강산 관광객 피격 사건 발생
2008.11.24	군사분계선 육로통행 차단조치 발표(12.1자) 개성관광 중단 및 남북간 철도운행 중단 발표
2009. 1.17	총참모부 대변인, 대남 전면대결 선언
2009. 1.30	조평통, 남북군사관련합의 무효화 선언
2009. 2.24	우주공간기술위, 인공위성 발사 준비 발표
2009. 3.9~20	키 리졸브 훈련 기간중 3차례에 걸쳐 개성공단 통행 제한 및 차단조치 실시
2009. 4.4	남한, 북한체류인원 최소화 발표
2009. 4.5	장거리 로켓 발사

출처 : 양문수, ‘현 단계 남북관계 진단과 개성공단의 장래’, 남북물류포럼 조찬간담회(2009.4.7).

- 2008년 11월 24일 북한은 동년 12월 1일부터 개성관광 중단, 개성공단내 남북경협사무소 폐쇄, 개성공단 내 입주기업과 공단 관리위원회 직원 절반 축소, 문산~봉동간 남북 경의선 열차 운행 중단, 개성내 현대아산 관련 업체 직원 70% 축소 등을 하겠다고 통보하였음.
- 2009년 3월 9일 북한은 조선인민군 총참모부 대변인 성명을 통해 한미 키리졸브 군사훈련(9~20일)을 빌미삼아 남북간 군 통신을 차단할 것이라고 발표하고, 전격적으로 통신선을 차단하였음. 이후 △3.9: 통행차단 △3.10~12: 통행허용 △3.13~14: 통행차단 △3.16: 복귀만 허용 △3.17~18: 통행허용 등 통행 차단과 허용을 반복하였음.

- 3월 30일 개성공단에 근무하던 현대아산 직원 1명이 억류되어 4월 23일 현재까지 남측과의 접촉이 차단된 상태에서 조사를 받고 있음.

〈표 2〉 개성공단 사업 현황

구 분	현 황	비 고
입주(가동)기업	101개 사	2009.3월말 현재
북측 근로자	38,594명	2009.2월말 현재
남측 직원	1,225명	2009.2월말 현재
누계 총생산액	5억4,287만 달러	2004.12~2009.2
누계 수출액	9,810만 달러	2004.12~2009.2
누적 출입인원	364,440명	2004.12~2009.2
누적 방문차량	182,986대	2004.12~2009.2

출처 : 양문수, '현 단계 남북관계 진단과 개성공단의 장래', 남북물류포럼 초찬간담회(2009.4.7).

- 북한의 개성공단 통행 차단 및 제한조치가 이루어지고, 남측 노동자의 억류 상황에까지 이르면서 개성공단 입주 업체들의 불안이 커지고 있을 뿐만 아니라 개성공단 사업의 장래에 대한 우려까지 대두되고 있는 상황임.
- 특히 한국과 국제사회의 우려에도 불구하고 4월 5일 북한이 장거리 로켓 시험 발사를 강행하면서 대북 제재 조치 논의가 이루어지고, 이에 대해 북한이 강력히 반발하면서 남북관계의 경색이 장기화될 조짐을 보이고 있음.

---

○ 또한 북한은 4월 21일 개성공단과 관련하여 △ 2014년부터 남측이 지불하기로 한 개성공단 사용료를 2010년부터 지불할 것, △ 개성공단 임대차 기간을 50년에서 25년으로 단축, △ 개성공단 북측 근로자 임금 수준을 중국 수준으로 인상할 것, △ 개성공단 근로자들의 숙소 문제 해결 등을 통보하여 왔음.

□ 북한의 이러한 조치는 일단 북한 스스로 개성공단을 전면 폐쇄하지는 않을 것이라는 전망을 가능하게 하지만, 북측의 저임금과 낮은 토지보상비용 등을 고려하여 개성에 투자한 기업들의 부담 증가를 의미함.

□ 북한의 이러한 태도는 이미 남북한이 합의한 사항을 무시하고 다시 전면 재협상을 하자는 것이기 때문에 향후 북한에 대한 대외투자의 유치에 매우 부정적으로 작용할 것임. 뿐만 아니라 개성공단 자체의 미래 역시 불투명한 상황으로 접어들고 있음을 의미함.

□ 남북한이 모두 개성공단의 폐쇄 자체를 검토하지는 않고 있다는 점이 긍정적이지만, 이는 기업의 부담 증가로 이어질 것이라는 점에서 매우 우려스러운 상황임.

## II. 개성공단의 현실에 대한 여론 추이

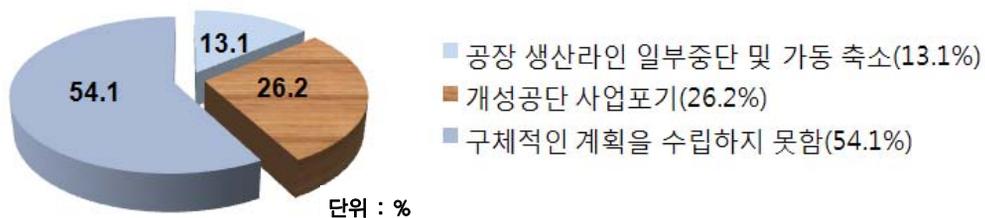
### 1. 기업체 여론조사

□ 2008년 11월 14~19일(중소기업중앙회 여론조사), 63개 입주 및 입주 예정기업 대상(12.1 차단조치 이전)

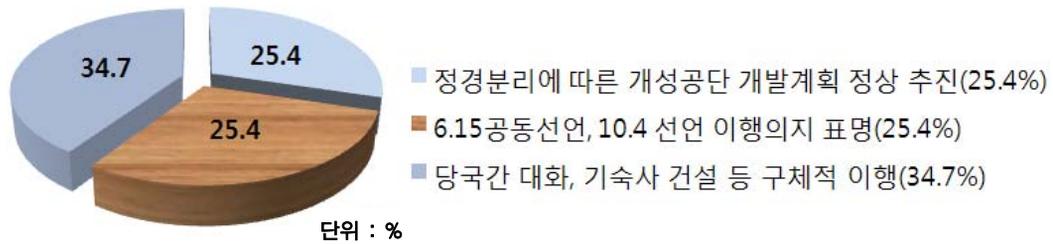
- 남북 관계 경색에 따른 남북경협 위축이 미치는 영향
  - ‘심각하다’라는 의견이 88.9%(매우 심각 60.3%, 심각 28.6%)에 달함.
  - 영향의 형태



- 남북관계 경색 장기화에 대한 대책



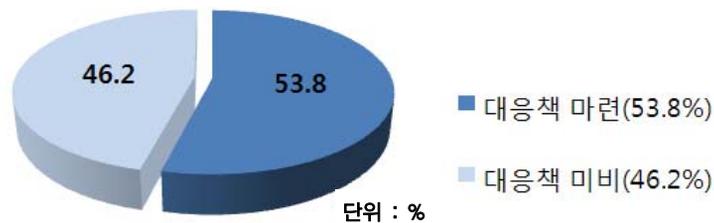
○ 남북관계 정상화를 위해 정부에 기대하는 역할



□ 2008년 12월 15~24일(중소기업진흥공단 여론조사)

입주 및 입주예정 47개사 대상(12.1 차단조치 이후)

- 2007년 기준 매출액 50억원 미만 기업이 15개사(10억 미만 13개사, 10~50억 2개사)로 60%, 매출액 100억원 이상 기업 6개사(24%)
- 72%(18개사)가 개성공단 외 국내 및 제3국에 생산공장을 보유
- 70.6%(17개사)의 기업에서 12.1 조치 이후 개성 상주인력 감소 발생 (평균 8.29명 → 5명)
- 가동 기업의 30.8%에서 12.1조치 이후 생산 위축 등 경영활동에 영향 받음.
- 가동 기업의 53.8%가 남북관계 경색 지속 또는 악화에 대한 대응책 마련 중



- 국내 또는 제3국에 보유한 공장의 생산 설비 증설 등
- 개성 이외 지역에 생산기반 없거나 부족한 기업은 단기적으로 아웃소싱, 중장기적으로 국내 등에 공장 신축 등 검토
- 공장을 건축 중인 기업들의 경우 건축이 80%이상 진행된 기업이 41.7%, 대부분 20%이상 진척된 상태
- 미착공 기업들의 경우 구체적인 계획 수립 곤란
- 정부의 유연한 자세와 손실보조 제도의 개선 요구

□ 개성공단 기업협의회 자체 여론조사(48개사 대상)

(12.1 차단조치 이후)

- 남북관계 경색에 따른 바이어들의 신뢰상실로 발주물량의 축소 및 발주의 취소, 신규 수주 곤란(46%), 기업 대외신인도 추락(26%) 등을 지적



- 이런 상황에서 입주 예정기업들은 입주를 연기(74%)하거나 입주 포기(11%)를 심각하게 고민 중

## 2. 국민여론조사

### 한국사회여론연구소(KSOI) 여론조사(3월 15일)

- 북한의 개성공단 통행 차단 조치 관련된 여론조사, ‘개성공단 포기도 고려해야 한다’(46.6%)는 의견이 ‘상황과 관계없이 유지해야 한다’(42.5%)보다 미세하게나마 우세하게 나타남.

### 동서리서치조사(3월 20일)

- 이 조사에서도 ‘공단 포기 고려’(50.4%), ‘상황과 관계없이 유지’(43.7%)로 강경한 입장이 다소 우세하게 나타나고 있음.

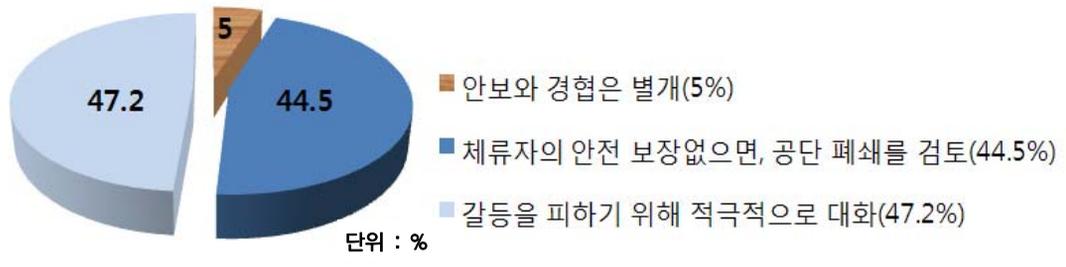
### 민주평화통일자문회의 여론조사(3월 12~13일)

- 북한에 대한 긍정적 인식이 78.2%로 나타났음. 이는 2004년 이후 가장 낮은 수치임.
- 북한에 대한 인도적 차원의 지원에 대해서도 과반수인 52.5%의 국민들이 ‘남북관계의 진전이 있을 때 지원해야 한다’는 의견을 보임(조건 없이 지원 28.9%, 어떤 경우에도 지원해서는 안된다 13.5%).

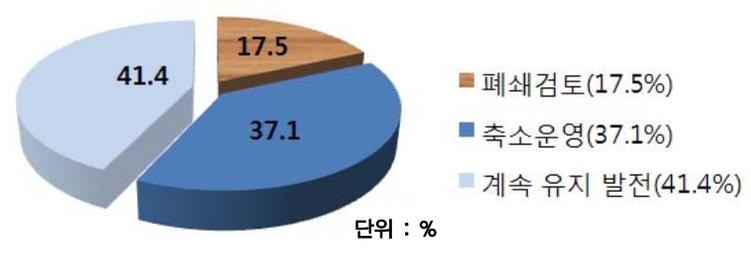
### 통일부 여론조사(3월 16일)

- 국민의 72.2%가 개성공단 사태의 책임이 북측에 있다고 대답

- 개성공단 출입 차단 장기화시 정부의 대응에 대해서는 ‘북한과의 갈등을 피하기 위해 적극적으로 대화해야 한다’(47.2%), ‘북한이 체류자의 안전을 보장하지 않으면 공단 폐쇄를 검토해야 한다’(44.5%), ‘안보와 경험은 별개이므로 그냥 뒤야 한다’(5%) 순



- 향후 개성공단 추진 방향과 관련해서는 ‘계속 유지 발전’(41.4%), ‘북이 공단의 안전과 투명성을 보장할 때까지 축소 운영해야 한다’(37.1%), ‘개성공단 체류인원이 북에 전략적으로 활용되므로 폐쇄를 검토해야 한다’(17.5%) 순



### 3. 개성공단 관련 여론조사 결과의 함의

- 개성공단에 입주하였거나 입주 예정인 기업들의 경우 12.1 차단 조치 이전에는 남북관계 경색과 관련된 조치들을 구체화시키지 못한 경우가 과반수 이상이었으나, 개성공단과 관련된 상황이 악화되면서 투자 축소 및 제3국의 생산설비 증설 등 구체적인 방안을 마련하고 있는 추세임.
  - 현재와 같은 상황이 지속된다면 상당수의 기업이 개성에서의 투자를 축소하거나 입주를 포기하게 될 가능성이 높음.
  - 불투명한 상황이 지속되면서 상당수의 기업들이 경험손실보조제도에 관심을 보이고 있으나, 이에 대한 만족도는 매우 낮음. 주된 불만은 현재와 같은 급작스런 사태에 대한 손해보장 조치들이 미비하거나, 보조 수준이 낮은 점, 가입 관련 심사 절차가 복잡하다는 점 등임.
  - 대부분의 기업들은 정부가 적극적으로 대화에 나서서 현재의 불확실한 상황을 타개해주기를 기대하고 있음. 또한 북측 근로자 숙소 문제 해결 등 가시적인 조치들을 취해 줄 것을 요구하고 있음.
  
- 반면 남북관계의 경색국면이 지속되면서 일반 국민들의 북측에 대한 부정적 인식이 증가하고 있음. 뿐만 아니라 상당수의 국민들이 현재와 같은 상황 지속시 개성공단 자체의 폐쇄를 검토해야 한다고 주장하는 등, 일반 국민들의 강경한 입장이 증가하고 있음.

- 그럼에도 불구하고 개성공단의 지속에 대해서는 많은 국민들이 찬성하고 있으나, 개성공단 내 남측 근로자의 안전 문제에 대한 우려가 매우 높다는 사실을 알 수 있음.

### Ⅲ. 개성공단 관련 쟁점과 전망

#### □ 개성공단 입주 기업들의 피해와 해결 방향

- 이미 개성공단 입주 업체들에 대한 계약 취소, 자금 지원 중단 등이 발생하고 있음. 입주 기업들은 손실보상 문제가 표면화되는 것 자체에 대해서도 거부감을 보일만큼 민감한 상황임.
- 현행 경협손실보험제도에서는 경제외적인 비상위험으로 인해 손실이 발생한 경우 50억원 범위 내에서 손실금의 90%까지 보조하도록 되어있음(불가피한 경우 남북교류협력추진협의회 의결, 100억원 가능). 하지만 이는 투자설비 손실에 대한 보상일 뿐 물자 반출입 차단에 대한 보상은 불가능함.
- 이에 따라 통일부는 교역보험 등 제도 보완을 검토하고 있음. 입주 기업들의 경우 교역보험 제공, 부보율 100%까지 상향 조정, 보상금 실비 지급 등을 요구하고 있음. 하지만 보상금을 현재 시세로 산정하는 부분에 대해서는 ‘특혜’라는 논란이 있음.

## □ 개성공단 내 남측 인원의 신변 안전 보장 문제

- 현대 아산 직원의 억류사태 발생 및 통행 차단 조치 등에서 볼 수 있는 것처럼 남북관계 경색시 북측의 선의에 남측 인원들의 신변을 맡길 수밖에 없는 상황임.
- 남북 간에 합의한 출입 및 체류에 관한 합의서 4조에 따르면 “북측은 (남측의 권한 있는 당국과 지구 관리기관이 발급한) 증명서를 소지한 인원에 대해 특별한 이유가 없는 한 출입을 보장한다”고 되어 있음. 다만 국제테러범, 마약중독자, 전염병 환자 등 5개 항목에 해당할 경우에만 출입 및 체류를 금지할 수 있음.
- 그러나 상대방이 일방적으로 약속을 위반하는 경우에 대한 제재 규정이 없고, 남북관계의 특성상 국가 간에 적용되는 국제법적 효력도 없음.

## □ 개성공단 폐쇄시의 피해와 대책

- 개성공단의 유지에 대한 이명박 대통령의 의지와 북측의 손익을 고려할 때, 단기간에 개성공단이 폐쇄될 가능성은 높지 않으나 최악의 사태에 대한 대비는 필요
- 공단 폐쇄시 남측의 투자 손실은 2008년말 현재 직접 투자 손실만 최소 5,700억<sup>1)</sup> 등으로 추정되나, 개성공단 입주 기업과 협력 업체의 파

1) 유영옥, “개성공단의 문제점과 향후 대책,” 『개성공단! 어떻게 해야 하나?』 박선영 의원 주최 정책 세미나집 (2008. 12. 3), pp. 26-27. 88개 입주기업의 총 자본금 손실 4,500억원, 정부 및 현대 아산의 인프라 건설 비용 1,200억원 등 : ‘국회 입법조사처’의 분석에 따르면 남한 기업의 직접 투자액 손실은 1조 3,600억원에 달함. 이 금액은 개성공단에 투자한 101개 기업의 개별투자액 등 직접 투자 7,300억원과 이를 국내에 투자했을 경우에 얻을 수 있었던 기회비용 6,300억원을 합한 금액임 『경향신문』 (2009. 4. 24).

생 손실을 고려할 때 그 규모는 훨씬 클 것임.

- 개성공단의 경우 전력 및 생산 자재 등을 전적으로 남측에 의존하고 있어, 남북관계가 전면 차단된다면 북측이 자체로 생산 시설을 정상 운용할 수는 없음.
- 개성공단 폐쇄가 북측에 미치는 영향은 개성공단 노동자들의 임금으로 지급되는 경화(3만9천명, 평균임금 70~75달러, 월 약 273만~292만 달러) 수입의 중단 및 4만명에 가까운 실직자의 발생 등 직접적인 피해를 지적할 수 있음. 이외에 북한은 대외 신인도에 결정적인 타격을 받을 것임.
- 개성공단 사업이 남북관계에서 가지는 상징성이나 경제적 피해 등을 고려할 때 남북 당국에서 이를 적극적으로 폐쇄할 가능성은 매우 낮음. 하지만 북한 체제의 특성상 정치적인 문제가 걸릴 경우 경제적인 이익을 포기할 수도 있다는 점에서 대비가 필요함.

#### □ 북측 내부의 정치 상황과 남북관계

- 북한은 최근 개최한 최고인민회의 제12기 제1차 회의(2009. 4. 9)에서 내각의 남북경협을 담당하던 ‘민족경제협력위원회’를 삭제하였음. 이는 이제 모든 남북관계를 정치적인 관계로 다루겠다는 의지의 표명이라고 볼 수 있음. 즉 지금까지 형식적이거나 경제협력의 외피를 씌워 다루어오던 영역까지 정치적 판단을 우선시 하겠다는 것임.
- 다만 4월 21일 북측 대표단이 ‘중앙특구개발지도총국’이었기 때문에 ‘민족경제협력위원회’의 존폐와 별개로 특구 문제를 다루는 총국 자체

는 유지되고 있다는 점에서, 현 시점에서 북측이 개성공단 완전 폐쇄까지는 가지 않을 것이라는 추정이 가능함.

- 하지만 그 동안 민족경제협력위원회 산하의 ‘중앙특구개발지도총국’에서 개성을 포함한 특구 문제를 다루어 왔다는 점에서 향후 개성공단에 대한 북한의 정책 결정이 정치적 변수에 보다 민감해 질 수 있다는 점에서 민족경제협력위원회의 폐지는 우려되는 점이라고 할 수 있음.

#### IV. 정책적 제언

북한의 장거리 로켓 발사로 초래된 국제사회의 대북 제재 움직임이 구체화되면서 향후 남북관계의 경색 국면은 한동안 지속될 전망이다. 이에 따라 개성공단과 관련된 문제들 역시 단기간에 해결되기는 어려울 것으로 판단됨.

단기 대책 : 경협관련 보험제도의 보완

- 단기적으로는 경협관련 보험제도의 보완 등을 통해 기업들의 손실을 일부 보상해 줄 수 있는 방안을 마련할 수도 있으나, 이는 사태의 근본적인 해결책이 되기는 어려울 것임.
- 어떤 투자도 100%의 확신을 가질 수 없기 때문에, 개성공단 투자 기업들의 경우에도 일부 투자 손실에 대해 책임을 져야하는 부분이 있을 수 있음.

- 그럼에도 불구하고 개성공단의 경우 정부가 주도하여 기업들의 투자를 유도한 측면이 강하기 때문에, 개성공단 이외 제3세계로의 설비 이전 등을 희망하는 기업들에 대해서는 정부 차원의 별도 지원 대책 등을 마련할 필요성도 있음.

#### □ 중장기 대책 : 개성공단 운영체제의 개선

- 중장기적으로는 현재와 같은 개성공단 관련 문제가 재발하지 않도록 하는 방안이 마련되어야 함. 개성공단의 경우 순수한 경제적인 측면 이외에 정치적인 영향이 매우 크기 때문에 근본적으로는 남북관계의 근본적인 개선이 이루어져야 하겠으나, 그 이전이라도 개선책이 마련되어야 함.
- 첫째, 개성공단이 순수하게 남한 기업들의 투자에만 의존하는 구조를 바꿀 필요성이 있음. 즉, 중국 등 해외기업들의 개성공단 투자를 통해 국제적인 공단으로 진행하는 것이 북한의 독단적인 정책 집행을 방지하는 효과를 가질 수 있을 것임. 그러나 이 경우에도 북한이 공단 출입에 대한 전권을 행사하는 한 근본적인 해결책은 되지 못할 가능성이 있음.
- 4월 21일 북측의 통보 내용과 관련하여 근로자 임금과 토지사용료 등의 문제는 개별 기업의 경제적 판단이 가장 중요한 기준이 될 것임.
  - 정부는 남북관계를 고려하여 경험보험 등의 제도를 통해 기업의 위험 부담을 일부 담보해주는 조치를 취할 수 있을 것임.
  - 기숙사 설치 등의 문제는 기 합의한 사안이기 때문에 추진하는 것이

---

원칙이겠으나, 북측이 모든 것을 재협상하자고 하였기 때문에 남북협상의 의제에 넣어 논의를 진행하여야 할 것임.

- 둘째, 개성공단 출입과 관련된 남북한 합의서를 보완하여야 함. 개성공단 출입 인원의 신분보장과 관련된 조항, 일방이 합의를 위반하였을 경우에 대한 보완책이 마련되어야 함.
  - 특히 남측 근로자의 신변안전과 관련된 문제는 정부가 적극적으로 협상에 임해야 할 것임.
  - 남측 근로자의 역류 조치가 장기화된다면 인권과 관련된 국제적 이슈로 전환하여 접근하는 방안을 고려할 필요도 있음. 접견권, 변호인의 조력을 받을 권리, 그리고 기존 합의서 위반 등의 문제가 걸려있는 만큼 관련 국제인권레짐의 차원에서 논의할 수 있을 것임.
- 셋째, 개성공단과 북측 내부 경제와의 연계를 강화할 수 있는 방안이 마련되어야 함. 즉, 개성공단에서 사용되는 물자 및 자재를 북측에서 마련하거나, 개성공단 생산품의 일부가 북측에서 사용될 수 있도록 하는 방안임. 개성공단과 북측 내부 경제의 연계가 강화될수록 북한의 독단적인 정책 집행에 부담이 될 것임.
- 넷째, 궁극적으로는 개성공단 관리 시스템을 바꿀 필요성이 있음. 예컨대 북한이 신의주 특구를 기획하면서 고려하였던 체제로의 전환을 고려할 수 있을 것임. 즉, 입법·사법·행정권이 독립된 홍콩식의 특구 체제로 운영함으로써 개성공단에 대한 해외 투자유치와 보다 자유로운 기업 활동을 보장하는 방안임.

- 북한이 이를 쉽게 받아들이지는 않겠지만 이미 신의주에서 검토했던 방안이고 남측에서도 통일경제특구 등 국회 차원의 입법이 진행되고 있는 사안임. 개성공단 남측 일부 지역을 포함시켜 규모를 확대하고 보다 독립적인 관리 시스템을 통해 통일의 시험장으로서의 기능을 수행할 수 있도록 보완하는 방안을 적극 고려하여야 함.