제30차 통일전략포럼

- 경남대학교 극동문제연구소 (2004년 3월 23일)

개성공단 건설계획의 개선방안

오 승렬 (한국외국어대)

* 주 제: “ 현단계 남북경협의 쟁점과 과제 ”
* 일 시: 2004년 3월 23일(화) 오후 3시 ~ 5시
* 장 소: 극동문제연구소 국제회의실(2층)

개성공단 건설계획의 개선방안

吳承烈(韓國外大)
syo@hufs.ac.kr

<목 차>

1. 문제제기
2. 사업의 추진 속도와 전제조건
3. 개성공단의 사업의 문제점
4. 대미 설득 논리
5. 고려사항

1. 문제제기

ㅇ 북한의 2002. 7 경제관리 개선조치 및 신의주 특별행정구 실패로 인해 개성공단 사업은 북한 경제정책의 향방을 가늠하기 위한 주요 시금석
- 북한경제의 개방에 대한 북한당국의 진지함과 신뢰도를 파악할 수 있는 사례로서의 기능

ㅇ 현 시점에서 개성공단의 성공적 건설 및 운영은 남북한 경제의 country risk를 감소시킬 수 있는 계기
- 핵문제로 인한 북한의 국제적 이미지 실추 완화
- 북한체제의 합리성 과시를 통한 핵문제 해결의 우회적 방안

ㅇ 그러나 핵문제 해결 지연, 단기적 실리 획득을 목표로 하는 북한의 내부 상황과 접근 방식, 한미간 의견조율의 필요성, 대북 경협사업의 실질적

효과에 대한 부정적인 여론 등으로 인한 장애요인도 존재

ㅇ 개성공단 건설을 위한 제도적 장치에 대한 남북한 합의 진전과 북한의 수사(修辭)적 입장은 긍정적이나, 개성공단 운영의 경제적 타당성을 보장할 수 있는 환경적 여건은 여전히 불투명

2. 사업의 추진 속도와 전제조건

ㅇ 시범사업 단지 건설 및 시험가동은 조기실시가 바람직.
- 대규모 단지 조성에 앞서 시범사업 단지를 가동할 경우, 북한의 적극성 및 협조를 유도하기 용이하며, 적용된 운영 방식은 이후에도 관례로 활용 가능
- 시범사업 운영 과정에서 나타나는 문제점을 파악, 개선함으로써 대규모 사업의 실패 가능성을 낮추는 효과
- 북한에 대해 사업을 통한 경제적 실리를 경험하게 함으로써 개방의 모멘텀 제공

ㅇ 경의선 철도 및 도로의 시범운용과 개성공단 시범사업의 동시 병행 추진
- 따라서 개성공단 건설 및 운영이 실질적 사업으로 추진되기 위해서는 경의선의 선 연결이 필수적인 전제조건임을 북측에 인식시킴.

ㅇ 남북관계 및 북한 개혁정책의 향방에 미칠 영향을 고려, 본격적인 개성공단 건설사업은 시범사업을 통해 나타난 문제점 해결을 전제로 차분하게 진행하는 것이 바람직.

ㅇ 개성공단 건설을 위한 북측의 주도적 참여
- 북한은 공단 건설을 위한 무임금 북한 노동력, 무상 건설 자재, 무상 토지 임대 등을 제공함으로써 개성공단의 성공적 운영을 통한 북한경제의 회복에 정책목표를 두고 있다는 점을 과시할 수 있어야 함.
- 토지 무상공급과 향후 노동력의 안정적 공급에 대한 북측의 명백한 약속, 북한의 중앙정부-지방정부-공단 관리조직의 다중적 관리체계를 단순화시켜 공단의 자율 관리권을 최대한 확보

- 개성지역 관광사업 조기 실시를 통한 분위기 조성

3. 개성공단의 사업의 문제점

ㅇ 개성공단 건설을 위한 제도적 장치 마련과 관련, 남북한은 비교적 순조로운 합의 과정을 거치고 있으나, 이는 필요조건의 일부분일 뿐이며, 해결해야 할 많은 난제(難題) 상존.

ㅇ 경제제재 및 바세나르 협약 문제
- 개성공단 운영 초기 소규모 상품의 남한 반입 및 판매에는 큰 문제가 없을 것이나, 해외 수출 및 대규모 상품 반입시에는 경제제재 및 민족내부 거래 문제로 인한 장애요인이 나타날 수 있음.
- 우리기업의 본격적인 개성공단 투자가 이루어지는 단계에서는 전용가능한 전략물자 및 설비의 반출이 바세나르 협약과 관련하여 문제가 될 수 있음.

ㅇ 에너지 및 생산요소의 안정적 공급문제
- 아직 개성공단에 대한 전력공급 방식이 모호한 바, 이에 대한 명확한 가이드라인 설정 및 미국의 동의를 확보할 필요가 있음.
- 북한의 시장지향적 개혁개방이 본궤도에 진입하지 못하고, 남북관계의 불안정 요인이 지속되는 상황 하에서 개성공단 지역에 대한 북한 노동력의 안정적 공급을 어떻게 보장받을 것인지에 대한 남북합의 필요.

ㅇ 개성공단과 남한간의 안정적 수송로 확보 문제 및 통행절차의 현실적 효율성 보장 문제
- 개성-문산간 철도 및 수송로의 안정적 운용, 효율적/안정적인 통행절차가 실질적으로 이루어지지 않는 한, 개성공단의 착공이나 제도적 자치에 대한 남북한 합의는 현실적 의미를 가지기 어려움.

ㅇ수익성과 협력기금 지원 문제
- 개성공단에 진입하는 남한기업이 무보조금 조건 하에서 북한의 토지와 노동력을 활용하여 경제적 수익성을 실현하지 못하는 경우, 무엇을 위한 개성공단인가에 대한 근본적 의문과 사업의 지속성 문제가 제기될 것임.
- 북한이 높은 토지 임대료를 책정하고, 협력기금 지원을 통해 낮은 공단 분양가를 유지한다는 발상은 개성공단 사업을 제2의 금강산 관광사업화 시킬 위험을 내포하고 있음.

4. 대미 설득 논리

ㅇ 앞에서 제기했던 기능적 문제들이 해결되고, 북한경제의 시장지향적 개혁/개방이 가속화할 경우, 개성공단 사업은 한반도 긴장완화와 북한 핵문제 해결의 우회적 방법으로 긍정적인 기능을 발휘할 수 있음.

ㅇ 그러나 현재의 북한 태도가 지속되는 경우, 핵 문제는 개성공단의 실효성있는 운용에 결정적인 장애요인이 될 것인 바, 마치 핵 문제와 개성공단 사업을 별개의 사안인 것처럼 다루고 있는 현재의 접근 방식은 현실성을 결여하고 있음.

ㅇ 개성공단 사업과 관련하여 미국을 설득시키기 위해서는 북한의 적극적 사업의지를 증명하고 이에 입각한 사업의 경제적 타당성을 인정시킬 수 있어야 할 것이며, 개성공단 사업이 핵문제를 포함한 북한문제의 우회적 해결방안 임을 논리적/실천적으로 입증할 수 있어야 할 것임.

ㅇ 현 단계에서의 대미 설득 논리: 북한의 시장지향적 개혁이 본격화되지 않고, 남북경협에 대한 북한의 인식이 과거와 큰 차이를 보이지 않고 있는 현 시점에서 개성공단 사업의 부분적 진전이 가지는 의미는 무엇인가에 대한 검토 필요
- 개성공단 사업에 대한 중단기적 사업 목표를 분명히 해야 할 필요(당위론적 장기목표와 구분)

- 개성공단 사업을 통해 북한의 진정한 의도를 파악할 수 있을 것이라는 점도 활용
- 핵문제와 관련, 북한의 강경노선은 ① 미국의 대북 강경조치와 이라크 전쟁 이후 국제정치 국면에 대한 우려, ② 김정일이 진두에서 지휘했던 새로운 경제조치의 실패, ③ 경수로지원사업의 지연 등에 기인하고 있으므로 개성공단 사업을 통해 특구정책의 성공사례를 창출함으로써 개혁의 모멘텀을 제공할 수 있다는 가능성 부각
- 개성공단 사업은 기존에 추진해왔던 사업이며, 미국의 개입으로 지장을 받을 경우, 부정적인 대미 인식의 확산은 물론 북한의 강경노선에 빌미를 제공할 수도 있음을 상기시킴
- 금강산 관광특구에 이어 개성특구 사업이 진척되는 경우, 휴전선 일대의 북한 무력을 일정부분 약화시키는 기능
- 개성공단 추진과정에서 북한에 대한 현금지급과 상업적 사업용도 이외의 대규모 전력공급은 없을 것임을 보장

5. 고려사항

ㅇ 동 사업과 관련, 현대와 토공에 대한 투명한 관리방침 마련
- 철저히 사업성에 입각한 재원조달 방안 제시 (해외 투자자와의 컨소시엄 형성 이 바람직)
- 협력기금 활용에는 신중한 접근 필요

ㅇ 개성공단 입주기업의 높은 토지 사용료에 대한 우려를 불식시키기 위한 정책 강구
- 10만원 선으로 하향 조정 가능성 및 방안 모색(협력기금 지원보다 남북협의를 통한 북측의 양보 필요)

ㅇ 개성공단과 경기도 경제자유지역 산업클러스터의 연계 활용을 위한 구체적 청사진 마련
- 북한지역에는 배후기지를 건설하기 어려운 측면이 있으므로 개성공단에 상응하는 접경지역의 물류 및 가공 기지 건설을 고려

ㅇ 신의주를 대체할 수 있도록 개성공단의 자율권 및 기능확대를 위한 북측과의 합의, 북측의 조치 유도

ㅇ 개성공단, 금강산 관광 사업 추진을 위해 남북한간에 상설 협력기구 설치

ㅇ 개성공단 및 금강산 특구 등 남북 접경지역 경제특구가 개혁초기 중국의 경제특구 기능을 할 수 있도록 종합적 성격 부여를 위한 남북간 협의 및 대북 설득