

## 개성공단의 현황 및 과제

조영조 · 남북협력기금부 차장겸책임심사역

### I. 머리말

### II. 개성공업지구법의 주요내용 III. 개성공단의 산업입지

### IV. 개성공단 성공을 위한 과제 V. 맺음말

## I. 머 리 말

북한 최고인민회의 상임위원회는 2002년 11월 13일 개성 지역을 특혜적인 경제활동 조건을 보장하는 지역으로 지정한 데 이어, 11월 20일 ‘조선민주주의인민공화국 개성공업지구법’(이하 ‘법’)을 제정하였다. 개성공단은 개발업자인 토지공사가 이미 동년 5월에 기본계획과 기본설계를 완료한 상태이기 때문에 1년 이내에 완공이 가능하다. 그러나 북한의 핵무기 개발계획 문제를 둘러싼 국제정세 변동에 따라 개성공단 건설에도 차질이 발생할 수 있다.<sup>1)</sup>

개성공단은 북한이 라진·선봉, 신의주, 금강산에 이어 네 번째로 지정한 특수경제지대로, 개성시와 판문군 일원의 65.7km<sup>2</sup>

로 이루어져 있다.<sup>2)</sup> 개성 지역은 서울에서 78km, 평양에서 135km 떨어진 거리에 위치하고 있는 남북의 접경지역이기 때문에 경제적·군사적으로 매우 중요한 지역이다. 개성공단은 경제적으로는 남북경협 활성화에 기여하고 북한경제 회복에 도움을 줄 것으로 기대되며, 나아가 동북아 경제권의 중심축을 형성할 수 있을 것이다. 군사적으로는 개성공단을 통하여 휴전선을 넘나드는 왕래가 빈번해짐에 따라 한반도 비무장지대 주변의 안보상황의 변화도 이루어 질 수 있다. 즉, 개성공단은 남북 경제공동체 건설과 평화공존의 실험기지로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

본고에서는 개성공업지구법의 주요 내용을 북한의 다른 경제특구와 비교 분석하면서<sup>3)</sup> 개성공단 성공을 위한 과제를 도출하

1) 한반도에너지개발기구(KEDO)가 지난 11월 15일 대북 중유지원을 중단키로 결정함에 따라 북한은 12월 12일 핵동결 해제를 선언하였음.

2) 이 면적은 배후지역을 합친 면적이며, 공업지구만은 28.2km<sup>2</sup>임.

3) 금강산관광지구는 주된 목적을 관광사업에 두고 있기 때문에 제외키로 함.

〈표 1〉 법적 성격 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
특구 지정일	2002. 11. 13	2002. 9. 12	1991. 12. 28
적용 법률	개성공업지구법 (2002. 11. 20 제정)	신의주특별행정구기본법 (2002. 9. 25 제정)	라진·선봉경제무역지대법 (1993. 1. 31 제정)
법 조문 구성	5장 46조, 부칙 3조	6장 101조, 부칙 4조	7장 42조 (제정; 7장 43조)
지 역	개성시 및 판문군 일원	신의주시 및 의주·염주·철산군 일원	라진시 및 선봉군 일원
면 적	65.7km <sup>2</sup>	132km <sup>2</sup>	746km <sup>2</sup> (최초 621km <sup>2</sup> )
특구 지위	경제특혜지역	중앙 직할 특수행정단위	경제특혜지역
일반법규의 적용	적 용	국적, 국장, 국기, 국가, 영토, 국가안전에 관한 법규만 적용	개정시 일반법규 적용조항 삭제 되었으나, 무의미

는 데 그 주안점을 두고자 한다.

## 2. 관리운영체계

## II. 개성공업지구법의 주요 내용<sup>4)</sup>

### 1. 공업지구의 법적 성격

개성공업지구법은 총5장 46조 부칙3조로 구성되어 있으며, 신의주특별행정구기본법에 비해서는 법 조항이 적다. 개성공업지구는 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로서 특혜적인 경제활동조건을 보장하는 지역이다(법 제1조 및 제2조). 그러나 개성공업지구는 어디까지나 북한의 법에 따라 관리 운영되는 지역이기 때문에(법 제1조), 북한의 일반법규의 적용이 배제되어 독립적인 법률을 갖는 신의주특별행정구에 비하면 법적 자율성 보장은 미흡한 실정이다.

개성공업지구의 관리운영기관으로는 중앙공업지구지도기관(이하 ‘중앙지도기관’)과 공업지구관리기관(이하 ‘지구관리기관’)이 있다(법 제21조). 중앙지도기관은 법 시행세칙 제정, 개발업자 지정, 기업의 노동력·용수·물자 보장, 개성공업지구 생산제품의 북한 판매, 세무관리 등의 업무를 수행한다(법 제22조). 지구관리기관은 개발업자 또는 중앙지도기관이 추천하는 사람들로 구성되며(법 제24조), 기업의 설립승인·등록 및 영업허가, 토지이용권·건물·기계의 등록, 남한에서 출입하는 인원·수송수단의 출입증명서 발급 등의 업무를 수행한다(법 제25조). 북한은 지구관리기관 구성위 일부에 대한 추천권 행사를 통하여 개성공업지구 관리에 개입할 수 있는 근거를 마련함으로써 당초 우리측이 제시한 법률안에 비하여 후퇴하게 되었다.

4) 본 장에서는 법 조항에 따라 개성공단을 개성공업지구로 표기함.

〈표 2〉

관리운영체계 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
관리운영기구	중앙지도기관, 지구관리기관	입법회의, 장관, 행정부, 검찰소, 재판소	중앙무역지도기관, 해당 중앙기관, 시민민위원회
중앙정부의 기능	내각의 통일적 지도	외교·국방 이외 불간섭	내각의 통일적 지도
하부규정의 제정	중앙지도기관	입법회의	내각

### 3. 기업의 설립과 운영제도

개성공업지구의 투자자<sup>5)</sup>는 기업을 설립<sup>6)</sup>하거나 지사 또는 영업소·사무소를 설립할 수 있다(법 제3조). 투자가능 분야는 공업·무역·상업·금융·관광 분야이며(법 제1조 참조), 기반시설 건설 부문·경공업 부문·첨단 과학기술 부문에 대한 투자를 장려하고 있다(법 제4조). 한편 북한 사회의 안전과 민족경제의 건전한 발전, 주민의 건강과 환경보호를 저해하거나 낙후된 경제기술 부문에 대한 투자는 금지되어 있다(법 제4조).

투자자가 개성공업지구에 기업을 설립하기 위해서는 지구관리기관에 신청을 하고 승인을 받아야 하며, 지구관리기관은 신청서 접수일로부터 10일 안에 승인 여부를 결정하고 그 결과를 통보하여야 한다(법 제25조 및 제35조). 북한이 외자기업의 투자승인권한을 지구관리기관에 위임하고 승인처리기한을 10일로 단축한 것은 라진·선봉경제무역지대에 비하여 진일보한 조치이다. 기업설립 승인을 받은 기업은 자본금 출자를 한 다음 지구관리기관에 기업등록을 하고 20일 안에 해당기관에 세관·세무등록을 하여야 한다(법 제36조).

〈표 3〉

기업의 설립 및 운영제도 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
외자기업의 형태	-	-	합영, 합작, 외국인기업
투자분야	공업, 무역, 상업, 금융, 관광	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광	무역, 중계수송, 수출가공, 금융, 봉사
투자금지·제한	사회안전·민족경제 발전·주민건강·환경보호 저해, 경제기술 미비	국가안전·주민건강·환경보호 저해, 경제기술 미비	주민 건강·동식물 성장 저해, 환경오염 유발, 경제기술·경제적 효과 미비
투자승인기관	지구관리기관	행정부	중앙무역지도기관
승인처리기한	10일	-	합작·합영기업: 50일 외국인기업: 80일

5) '투자자'란 남한·해외동포·외국의 법인, 개인, 경제조직을 말함(법 제3조).

6) 투자자가 설립할 수 있는 기업의 형태에 대한 명시적 규정은 없으나, 북한 외국인투자법에 따라 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 설립할 수 있을 것으로 보임.

〈표 4〉 토지 및 건물관리 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
토지임대기간	50년 / 연장 가능	50년 / 연장가능	50년 <sup>7)</sup> / 연장가능
부동산 양도방식	-	양도, 임대, 재임대, 저당	판매, 양도, 재임대, 저당 <sup>2)</sup>
부동산 양도허가	-	-	해당 중앙기관

주: 1) 외국인투자법.

2) 토지임대법, 지대건물양도및저당규정.

#### 4. 토지 및 건물관리

중앙지도기관은 개발업자에게 50년간 토지를 임대하며, 기업의 신청에 따라 토지임대기간 종료 후에도 토지사용을 허용하고 있다(법 제2조, 제11조 및 제12조). 개발업자는 개성공업지구의 기반시설 건설을 끝낸 다음 투자기업을 입주시킬 때, 토지이용권을 기업에 양도하거나 재임대할 수 있다(법 제18조). 북한은 생산수단의 사적 소유를 철저히 배제하는 사회주의적 소유제도를 유지하고 있기 때문에(사회주의헌법 제20조 참조), 외국투자자에게 토지이용권은 허용하고 있으나 토지소유권은 인정하지 않고 있다(북한 토지임대법 제3조 및 토지임대법 시행규정 제3조). 북한 당국은 투자자의 토지이용권에 대하여 상속권을 보장하고 있다(법 제7조). 투자자가 토지이용권 및 건물소유권을 양도·임대·저당할 수 있는지에 대해서는 명시적 규정이 없기 때문에 이 부분에 대한 별도의 법시행규정을 마련할 필요가 있다.

한편 북한은 개성공업지구 안의 지장물 철거비·이설비(移設費) 및 주민이주비<sup>7)</sup>를 개발업자가 부담하도록 하고 있기 때문에(법 제15조), 개성공업지구 입주기업의 부담이 증가할 것으로 보인다.

#### 5. 노무관리

노무관리 부분은 가장 우려되는 부분이다. 노동력은 중앙지도기관이 공급하며(법 제22조 제6호 참조), 개성공업지구에서 투자하는 기업은 북한 노동력을 채용하여야 한다(법 제37조). 따라서 투자기업이 직접 종업원을 선택할 수 있는 기회가 희박하며<sup>8)</sup>, 북한이 충성심이 강한 종업원을 공급할 경우에는 회사 조직과 노동당 조직간의 이원화된 명령계통이 존재할 가능성이 매우 높은 실정이다. 다만 관리인원, 특수직종 기술자·기능공에 대해서는 중앙지도기관과 ‘협의’하여 남한인 또는 외국인을 채용할 수 있도록(법 제37조) 한 것은 시인민위원회와의 ‘합의’로 외국인을 채용토

7) 북한이 1996년에 마련한 ‘임대토지부착물의 이전보상규정’에 의할 경우, 이전보상비에는 농경지보상비, 농작물보상비, 건물보상비, 기타부착물보상비가 있음.

8) 중국의 외국투자기업은 기업 소재지 노동행정부서의 동의를 얻어 근로자를 직접 모집하거나 다른 지방에서 모집할 수 있음(중국 ‘外商투자기업 노동관리규정’ 제5조).

〈표 5〉

노동관리 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
노동력 공급	중앙지도기관	-	노력알선기관
채용방식	간접 채용	-	간접 채용
외국인 채용	중앙지도기관 협의	행정부 승인	시인민위원회 합의
기준임금	-	행정부와 북한해당기관 합의	중앙노동기관 결정 <sup>9)</sup>

주: 외국인투자기업노동규정.

록 한 라진·선봉지대에 비하여서는 다소  
완화된 규정이다.<sup>9)</sup> 한편, 노동시간·휴식  
및 임금에 대해서는 명시적 규정이 없다.

## 6. 조세제도

개성공업지구의 기업소득세율은 라진·

선봉경제무역지대에서와 마찬가지로 일반  
부문은 결산이윤의 14%이며, 북한이 장  
려하는 부문은 10%이다(법 제43조). 장  
려부문에 있어서는 중국과 동일한 수준이  
나, 일반부문에 있어서는 중국보다 양호한  
수준이다.<sup>10)</sup> 기업소득세 감면 및 이윤을  
재투자하는 경우<sup>11)</sup>에 대해서는 명시적 규

〈표 6〉

조세제도 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
기업소득세	일반부문 14% 장려부문 10%	미정 (특별행정구 제정)	일반부문 14% 장려부문 10% <sup>9)</sup>
기업소득세 감면	-	“	3년간 면제, 그 후 2년간 50% 감면 (SOC 부문 특별 감면)
재투자 혜택	-	“	5년 이상 운영시 재투자분 에 대한 소득세액의 50% 환급
기타 세금	거래세, 영업세, 지방세	“	거래세, 재산세, 상속세, 개인소득세, 지방세(자동차 이용세, 도시경영세) <sup>9)</sup>
관세	특혜관세	특혜관세	특혜관세

주: 외국인세금법.

- 9) 조선말대사전은 ‘합의’에 대해서는 서로의 의견이 일치하거나 하급부서가 제기한 문제에 대하여 상급부서가 동의하는 것으로, ‘협의’에 대해서는 여러 사람이 함께 토의하는 것으로 정의하고 있음(사회과학출판사, 조선말대사전(2), 1992, p.917 및 p.962.).
- 10) 중국의 경우, 경제특구의 일반부문에 대한 기업소득세율은 15%임(중화인민공화국外商투자기업소득세법 실시세칙 제7조).
- 11) 라진·선봉지대에서 이윤을 재투자할 경우에는 경영기간이 5년이면 기업소득세 50%를 환급하고, 기반시설 건설 부문의 경우에는 기업소득세 전액을 환급함(라진·선봉경제무역지대법 제40조). 한편, 중국은 제조업을 10년 이상 영위하는 외자기업에 대하여 기업소득세를 2년간 면제하고, 그 다음 3년간은 50%를 감면하며, 재투자의 경우 5년 이상 운영시 기업소득세의 40%를 환급하고 있음(중화인민공화국外商투자기업소득세법 실시세칙 제8조 및 제10조).

정이 없다.

한편, 개성공업지구로 반입되거나 개성공업지구에서 남한 또는 외국으로 반출되는 물품 및 북한에 위탁가공하는 물품에 대해서는 관세가 면제되며, 북한 이외에서 반입한 물품을 개성공업지구 이외의 지역에서 판매할 경우에는 관세가 부과될 수 있다(법 제33조).

## 7. 통화제도

북한의 외화관리법과 라진·선봉경제무역지대법은 북한 영역내에서의 외화유통을 금지하고 있으나, 지난 8월 1일자로 환율 현실화 조치를 취하면서 외화의 북한 내 유통을 허용하였으며, 신의주특별행정구에 대해서는 행정구가 자체적인 화폐금융정책을 실시토록 한 바 있다. 개성공업지구에서는 전환성외화<sup>12)</sup>의 유통이 허용되고 있으며, 신용카드의 사용이 허용되었다(법 제41조). 한편, 유통화폐의 종류와 기준화에 대해서는 지구관리기관이 중앙지도기관과 합의하여 정하도록 하고 있다.

북한은 최근 외국에서 북한으로 반입되는 외화를 미 달러貨를 제외한 유로貨나 다른 태환 화폐로 하도록 하고, 북한이 결제할 때에도 유로貨나 다른 태환 화폐를 사용하도록 하는 조치를 취한 것으로 알려지고 있다.<sup>13)</sup> 그러나 현재 남북간 거래에 수반되는 결제통화로는 대부분 미 달러貨가 사용되고 있으며, ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’는 결제통화를 미 달러貨로 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 지구관리기관이 중앙지도기관과 협의하여 유통화폐의 종류를 결정할 때에는 미 달러貨를 포함시키는 것이 바람직하다고 할 것이다.

한편, 북한이 개성공단에서 ‘신용카드 같은 것’의 사용을 허용한 것과 관련하여, 일각에서는 북한이 신용카드의 개념을 잘 몰라 ‘신용카드 같은 것’이라는 용어를 사용한 것이라는 견해가 있으나, 북한은 이미 1990년대 중반 이후부터 신용카드 대금결제업무를 수행하였고, 북한 법률에서는 용어를 열거하는 경우 통상 ‘... 같은’이라는 표현을 사용하고 있는 점을 감안할 때, 북

〈표 7〉

통화제도 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
유통화폐	전환성외화	특별행정구 자율	조선원
결제화폐	"	"	조선원, 전환성 외화

12) 남한은 북한의 ‘전환성외화’에 대응하여 ‘자유태환성통화’라는 용어를 사용하고 있으며(‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’ 부록), 전환성외화로는 영국 파운드, 독일 마르크, 일본 엔, 미국 달러, 스위스 프랑, 프랑스 프랑, 홍콩 달러, 싱가포르 달러, 캐나다 달러, 오스트리아 실링, 오스트레일리아 달러 등이 있음(사회과학출판사, 재정금융사전, 1995, p.1434 및 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회 위탁국제(홍콩)유한공사, 라진·선봉자유경제무역지대 투자환경, 1995, p.85.).

13) 중앙일보 2002. 11. 25자 보도(<http://nk.joins.com>).

한 당국은 개성공단 내에서 신용카드를 사용하는 것을 허용한 것이라 하겠다.

## 8. 금융 및 송금제도

개성공업지구 입주기업은 공업지구 안에 설립된 은행<sup>14)</sup>에 계좌를 설치하여야 하며, 지구관리기관에 신고하는 것으로 개성공업지구 밖의 남한 또는 외국은행에도 계좌를 설치할 수 있다(법 제42조). 현재로서는 기업이 계좌를 설치해 둘만한 은행이 개성지역에 없는 실정이다.<sup>15)</sup> 북한이 라진·선봉지역을 자유경제무역지대로 개발하는 과정에서 이 지대를 전담하는 ‘황금의 삼각주 은행’(무역은행 라진지점의 상업은행 기능을 인수한 은행임)을 설립한 바 있기 때문에 개성공업지구를 전담하는 은행을 설립할 수도 있을 것으로 보이나, 북한 당국은 남북한 금융협력방안의 일환으로서 남한 금융기관의 개성지역 진출을 허용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

송금제도에 대해서는 라진·선봉경제무역지대에 비해 진전된 규정을 두고 있다.

개성공업지구에서는 외화를 자유롭게 반출입할 수 있으며, 개성공업지구에서 경제활동을 통하여 얻은 이윤과 기타 소득금은 세금 없이 남한 등으로 송금할 수 있다(법 제44조).

## 9. 기타 경영관리제도

개성공업지구 입주기업은 경영활동에 필요한 물자를 북한에서 구입하거나 생산한 제품을 북한지역에 판매할 수 있다(법 제39조). 다만, 북한지역에 대한 판매를 중앙지도기관이 실시하기 때문에(법 제22조 제7호), 개성공업지구 입주기업이 직접 북한지역에 판매하는 것은 허용되지 않은 것으로 보인다.

한편, 상품과 용역의 가격은 국제시장가격에 준하여 당사자간의 합의로 결정토록 하였다(법 제40조). 이러한 조치는 북한지역 내에서의 시장가격 거래를 허용한 것으로, 북한의 경제환경을 시장경제 지향적으로 변화시키는 데 기여할 것으로 보인다.

또한, 개성공업지구에는 다음과 같은 출

〈표 8〉 금융 및 송금제도 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구
계좌 설치	개성공업지구내 은행, 단, 북한의 은행에 설치시에는 지구관리기관에 신고	특별행정구 자율
외화 반출	무제한 허용	무제한 허용

주: 외화관리법.

14) 여기서 말하는 ‘은행’에 남한은행이 포함되는지는 불분명하나, ‘공화국’ 등의 한정어가 없는 것으로 보아 남한은행의 설립도 가능한 것으로 보임.

15) 개성지역에 지점을 두고 있는 북한 은행으로는 조선중앙은행이 있으나, 조선중앙은행은 외화를 취급할 수 없을 뿐만 아니라, 국제무역결제망인 SWIFT에 가입하지 않았기 때문에 개성공단 진출기업이 계좌를 설치해 두기에는 부적절한 금융기관이며, 북한에 진출한 외국은행도 없음.

〈표 9〉 기타 경영관리제도 비교

구 분	개성공업지구	신의주특별행정구	라진·선봉경제무역지대
가격 결정	당사자 합의	-	원칙: 당사자 합의. 대중필수품: 시인민위원회 결정
특구 출입	무사증	특별행정구가 편의 보장	무사증

입, 통행, 생활편의가 제공된다. 남한에서 공업지구로 출입하는 경우에는 지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증 없이 출입할 수 있다(법 제 28조). 공업지구에 출입·체류·거주하는 사람은 정해진 데에 따라 개성시 지역을 관광할 수 있다(법 제30조). 개성공업지구 안에서는 문화·보건·체육·교육분야의 생활상 편의를 보장받고, 우편·전화·팩스 등의 통신수단을 자유롭게 이용할 수 있으며(법 제29조), 자유롭게 광고를 할 수 있다(법 제31조). 또한 투자재산에 대한 상속권을 보장받으며(법 제7조), 신변 안전 및 형사사건에 대해서는 남북 당국간 합의에 따르도록 하였다(법 제8조).

## 10. 분쟁해결 제도

개성공업지구 안에서 경제활동과 관련하여 분쟁이 있는 경우에는 당사자간의 협의로 해결하거나 남북간에 합의한 절차로 해결한다(법 제46조). 북한은 현재 분쟁의 해결을 위한 국제기구인 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)와 국제투자보증기구(Multilateral

Investment Guarantee Agency: MIGA), 국제투자분쟁해결센터(International Center for the Settlement of Investment Disputes: ICSID) 등에 가입하고 있지 않기 때문에 '남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서'에 의거하여 설치될 남북상사중재위원회의 중재절차를 인정한 것으로 보인다.

## Ⅲ. 개성공단의 산업입지

### 1. 산업 현황

개성은 지하자원이 빈약하여 중화학공업은 발달되어 있지 않으나 경공업 분야는 섬유, 일용품, 기계 등을 중심으로 발달되어 있으며, 북한 전체 제조업체 수의 4.3%를 차지하고 있다.<sup>16)</sup> 개성에는 15개 방직공장과 12개의 피복공장이 있으며, 개성방직공장은 비단, 광목, 옥양목 등의 섬유사와 직물을 생산하는 대규모 중앙방직공장으로 북한 제6위의 공장이며, 개성편직공장은 북한 제10위의 공장이다. 이 밖에 개성에는 구두, 가방, 학용품 등 일

16) 박영철, “남북경협활성화를 위한 북한지역 산업입지 개발방안”, 통일과 국토 2000년 여름호, 한국토지공사, p.19.



용품을 생산하는 공장이 북한 전체의 5%를 차지하는 50여 개가 있다. 기계분야로는 기중기 및 일반기계를 생산하는 개성종합기계공장을 비롯하여 개성자전거공장, 개성정밀기계공장, 개성시계협동조합 등이 있으나, 군사분계선 인접지역이라는 특성으로 인하여 북한 전체의 0.5%를 차지하는 데 불과한 실정이다.<sup>17)</sup>

## 2. 사회간접자본 현황

북한은 군사적 이유로 남북 접경지역을 산업도시로 육성하지 않았기 때문에 개성지역의 사회간접자본 현황은 교통을 제외하고는 열악한 형편이다. 개성은 경의선(개성~신의주) 및 평부선(평양~봉동) 철도가 통과하고, 평양과 연결되는 고속도로 및 1급 도로가 있으며, 해주와는 2급 도로로 연결되어 있다. 또한 경의선 철도와 도로가 완공될 경우 수도권과도 연결될 수 있기 때문에 교통여건은 양호한 편이다. 한편, 용수관로가 건설될 경우에는 개성시 남쪽 경계에서 합류하는 한강, 예성강, 임지가이 요스로 화요할 수 있기 때문에 공업용수 공급에도 큰 문제가 없다. 사업자인 현대아산측은 공업용수 확보 문제와 관련하여 우선은 공단 북쪽 19km 지점에 위치한 월고저수지를 사용하고, 추후 예성강을 활용하는 방안을 검토하고 있다.<sup>18)</sup>

개성지역의 통신은 군용 및 관용은 어느

정도 발달되어 있으나, 상업용은 빈약한 실정이다. 지금까지 남북간에 통신을 하기 위해서는 중국을 거쳐야 했기 때문에 시간과 비용이 과다하게 소요되었으며, 생산공정에 문제가 생기는 경우 즉각적으로 대처할 수 없는 결과를 초래하였다. 이러한 문제 해결을 위하여 남북 당국은 개성공단 건설 실무접촉을 통하여 통신사업자가 남북이 합의한 장소를 통하여 남북 전기통신망을 직접 연결하기로 합의하였다.

문제는 전력이다. 개성 주변에는 수력이나 화력발전소가 없기 때문에 전력사정은 북한의 다른 산업지역에 비해 열악한 상황이다. 그러나 개성은 군사분계선에 인접해 있어 남한의 전력을 끌어다 쓰기에 상대적으로 유리한 위치에 있다. 따라서 단기적으로는 발전소를 짓지 않고도 전력난을 해결할 수 있다. 한국전력은 개성공단의 1단계 100만 평에 대한 전력공급 규모를 10만 kW로 추정하고 있다. 20만 kW 규모의 전력 공급을 위해서는 문산(공급변전소)에서 남천(수전변전소)을 잇는 154kV 송전선로의 건설이 필요하며, 건설기간 34개월에 400억 원의 비용이 소요된다.<sup>19)</sup>

## 3. 노동력 현황

개성시와 반경 30km 배후지에 포함된 인구는 109만 7,000명이며, 노동자는 인구의 45.8%인 50만 3,000명이고, 이 중

17) 전국경제인연합회, 통일한국을 향한 남북한 산업지도, 2001, p.218.

18) 현대아산, 개성공단 진행상황과 향후 계획, 2002년 제2차 전국경제인연합회 남북경협위원회 발표자료, 2002. 10. 10.

19) 주간동아 제268호, 동아일보, 2001. 1. 18.

사무직 노동자는 29.1%인 14만 6,000명으로 추정되고 있다.<sup>20)</sup> 개성지역은 북한의 다른 지역에 비해 노동력이 풍부한 편이지만 대부분 단순노동자이다. 따라서 노동의 숙련도가 요구되는 업종의 경우 노동자를 채용하는데 어려움이 있을 것으로 예상되기 때문에, 기술전문인력을 외부로부터 영입할 수밖에 없는 상황이다.

## IV. 개성공단 성공을 위한 과제

### 1. 남한당국의 과제

#### 가. 기반시설 건설 지원

개성공단의 기반시설은 원칙적으로 북한에서 설치해야 한다. 그러나 북한의 열악한 재정상황을 감안할 때 이는 현실적으로 불가능하기 때문에 결국 남한측에서 부담할 수밖에 없다. 남북은 지난 11월 2일 개성공단건설실무협의회 제1차 회의를 통하여 개성공단의 기반시설은 사업자와 공급자간에 계약을 체결하고, 입주업체로부터

사용료를 징수하여 투자자금을 회수하는 방식으로 추진하기로 합의하였다.<sup>21)</sup>

기반시설 설치비용을 개발업자가 부담할 경우, 정부의 부담은 없으나 분양가와 시설이용료가 높아져 분양이 이루어지지 않을 가능성이 있다.<sup>22)</sup> 수익성만을 고려하여 입주기업들에게 부담을 주는 것은 개성공단 사업 자체를 실패로 몰아갈 수 있다. 개성공단 사업은 당국간 사업은 아니라 할지라도 실패할 경우 그 부담은 정부의 몫이 될 가능성이 높으며, 남북경협 전체에 미치는 영향도 클 것이다. 따라서 입주기업의 경쟁력 제고와 개성공단이 남북경제공동체 형성에 기여하는 공공재(公共財)적 성격을 지니고 있는 점을 감안하여 개성공단 조성을 재정적으로 지원할 필요가 있다.<sup>23)</sup> 즉, 1단계 사업 건설비<sup>24)</sup>에 대하여는 남북협력기금이 일반적으로 지원하는 조건보다 양호한 장기·저금리로 융자를 하거나 일부 사업비에 대하여 무상으로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있으며, 최초 입주기업의 시설투자 및 운영비에 대하여도 남북협력기금에서 지원하는 것이

20) 이영선·이태정·정형근, 직접투자 기지로서의 북한 내 산업단지 개발전략, 학술진흥재단, 2002. 9, p.73. 한편 개성시의 인구는 41만 2,000명임(국토연구원, 남북경제협력을 위한 북한의 서해안 개방거점 개발 전략, 2001(www.krihs.re.kr)).

21) 남북회담운영지원단, 개성공단건설실무협의회 1차 회의 보도해설자료, 2002. 11. 1(www.unikorea.go.kr).

22) 특히 지장물 철거비·移設費 및 주민이주비를 개발업자가 부담하도록 했기 때문에 분양가만 하더라도 평당 50만 원까지 상승할 수 있으며, 이 가격은 국내 수도권 인근의 분양가격(아산국가산업단지 평택지구의 경우 평당 43만 5,000원임) 수준이지만, 중국이나 동남아 국가들보다는 2배 이상 비싼 수준이기 때문에 국제경쟁력을 상실하게 됨.

23) 국내 산업단지의 경우, 전력·통신시설은 공급자가 무상으로 설치하고, 진입도로·용수·폐수처리설비에 대해서는 정부가 전액 지원하고 있음.

24) 건설교통부는 1단계 사업비 규모를 2,770억 원(공단조성 2,000억 원, 용수 350억 원, 전력 250억 원, 통신 170억 원)으로 추정하고 있음(건설교통부, 개성공단 개발방안, 2000.9; 남성욱, “효율적인 개성공단 개발 추진 방향과 향후 전망”, 북한경제논총 제7호, 사단법인 북한경제 FORUM, 2001, p.135에서 재인용).

바람직하다고 할 것이다.

#### 나. 남북경협 관련 제도의 개선

남한 기업의 개성공단 진출을 활성화하기 위해서는 남북경협 관련 제도의 개선이 필요하다. 첫째, 방북절차의 간소화를 위해 북한방문증명서 발급 신청시 제출토록 한 신변안전보증서류를 면제하고, 북한방문증명신청서 처리기간을 20일에서 7일 이내로 단축하여야 하며, 방북시마다 제출토록 한 북한방문결과보고서 제출의무를 완화할 필요가 있다. 둘째, 경제협력사업 승인절차의 간소화를 위하여 일정 규모 이하의 남북경협 사업에 대해서는 승인제를 폐지하고 신고제로 전환하여야 한다. 셋째, 개성공단에 입주하고자 하는 기업의 경쟁력 제고를 위하여 30대 대기업에 대한 남북협력기금 대출 제한을 완화하거나 폐지하여야 한다. 넷째, 대북 투자의 안정성을 제고하기 위하여 상업적 요인이 아닌 정치적 요인으로 발생한 기업의 손실을 보상하기 위한 제도가 마련되어야 한다.

한편, 개성공단 입주기업의 지원을 위하여서는 남한 금융기관의 진출이 필요하다. 남한 금융기관의 개성 진출은 남북관계와 경제협력의 진전 정도에 따라 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 개성공단 개발 초기에는 수익성보다 공공성 내

지 신뢰성을 우선으로 하여야 하는 남북간 금융거래의 특수성을 감안하여 남북협력기금 수탁금융기관이 진출하도록 하고, 향후 남북간 교역·투자가 자유롭게 이루어질 경우에 일반상업은행들로 확대하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

#### 다. 대외경제환경 개선

개성공단의 성공을 위해서는 남북경협과 관련된 대외경제환경을 개선하기 위한 노력도 중요하다. 남북경협에 가장 큰 영향을 미치는 것이 미국의 대북 경제제재 조치인 만큼 정치·외교적 노력을 적극적으로 기울이는 것이 필요하다.

개성공단에서 생산한 제품을 수출하기 위해서는 미국의 대북 경제제재 조치 해제가 필수적이다. 현재 EU와 일본은 북한산 제품에 대하여 일반특혜관세(generalized system of preference: GSP) 혜택을 부여하지 않고 있다.<sup>25)</sup> 미국은 북한산 제품에 대하여 GSP 혜택을 부여하지 않고 있을 뿐만 아니라, 세계무역기구(WTO) 가입국가 및 정상교역관계(normal trade relation: NTR) 국가에 적용하고 있는 'Column 1' 관세율이 아닌 'Column 2'의 높은 관세율을 부과<sup>26)</sup>하고 있기 때문에 북한이 테러지원국에서 제외되기 전까지는 미국 시장 진입이 어려운 형편이다.

25) 그러나 EU와 일본의 관세는 비교적 낮기 때문에, GSP 혜택을 받지 못한다 하더라도 그 정도의 가격 차이는 충분히 극복할 수 있다고 함(홍순용, "북한산 위탁가공품의 수출경쟁력 비교", 북한뉴스레터, 대한무역투자진흥공사, 2000년 10월호, p.7.).

26) 섬유와 의류제품의 경우 'Column 2'의 관세율이 'Column 1'에 비해 3~10배나 되고, 전자제품의 경우에도 'Column 1'의 관세율이 0~5%로 낮은 데 비해 'Column 2'의 관세율은 평균 35%에 달하여, 'Column 2'의 관세율을 적용 받을 경우 사실상 가격경쟁력이 없으며, 특히 섬유류의 경우 쿼터제에 해당되는 품목은 쿼터가 없을 경우 대미 수출 자체가 불가능한 실정임(김장한, "미국의 대북 경제제재 완화와 향후 전망", 북한뉴스레터, 대한무역투자진흥공사, 2000년 7월호, p.2.).

또한, 개성공단에서 고부가가치 제품을 생산하기 위해서는 이중용도 품목 및 기술의 대북 반출과 관련한 통제절차가 간소화되어야 한다. 특히 원자재의 입출고 현황을 즉시 관리하기 위해서는 고성능 컴퓨터의 반출이 필수적이다. 우리나라는 1987년 미국과 '전략물자 및 기술자료의 보호에 관한 양해각서'(COCOM)를 체결한 바 있고, 이 양해각서를 대체하여 1997년에 제정된 '채래무기와 이중용도 품목 및 기술의 수출통제에 관한 바세나르(Wassenaar) 협정'에 가입하였기 때문에 미국과의 긴밀한 협의를 통해 이 문제를 풀어나가야 한다.

## 2. 북한당국의 과제

### 가. 노동관리의 자율성 제고

개성공단 개발 초기에는 중국의 경제특구처럼 경공업 위주의 노동집약적 산업의 비중이 매우 높을 것으로 예상된다. 따라서 북한 당국은 노동 관련법 시행규정을 마련하는 경우, 기업에게 노동자 관리에 대한 자율성을 부여하여 북한의 노동력을 원하는 남한 기업의 진출을 적극 유도할 필요가 있다. 이를 위해 노동자 채용시 기업이 자율적으로 채용·해고할 수 있고, 계약직 노동자 채용의 허용, 노동자에 대한 직접 임금 지급 등을 허용하고 노동시장에 대한 유연성을 높일 필요가 있다. 또한, 북한 내에서 노동력을 공급받을 수 없을 경우에는 남한이나 기타 제3국의 노동

력을 자유롭게 채용할 수 있도록 허용해야 한다.

한편, 개성공단의 인건비 수준은 분양가격 수준과 함께 사업의 성패를 좌우함과 동시에 향후 대북 투자사업의 선행이 되는 점에서 중요한 문제이다. 북한 당국은 임금 인상을 자의적으로 행사하는 것을 자제하여야 하며, 개성공단 운영 초기에는 임금상승폭을 제한하는 규정을 만드는 것이 바람직하다. 경수로 건설현장에서와 같이 생산성과 무관하게 임금인상을 요구하는 우를 범하지 말아야 할 것이며<sup>27)</sup>, 고임금을 통한 외화 획득보다는 고용 창출과 선진기술·경영기법 습득 등 향후 북한 경제발전에 필요한 인적기반을 확충하는 데 비중을 두는 것이 바람직하다고 하겠다.

또한, 기술자가 상주하지 못할 경우에는 납기준수 및 품질검사가 곤란하게 되며, 원·부자재 소요량 파악 곤란으로 생산원가가 상승할 우려가 있으므로 남한 인력의 장기 체류를 허용해야 한다.

### 나. 저당제도 정비

법에는 토지이용권 및 건물소유권의 저당을 허용하는 규정이 없다. 그러나 개성공단 입주기업의 자금부담 경감을 위해서는 토지이용권 및 건물소유권의 저당을 허용하여야 한다. 또한 저당제도의 활성화를 위해서는 법시행규정을 마련할 때에 몇 가지 사실을 명확히 해 두어야 한다. 첫째, 저당권자에 남한 또는 외국계 은행이 포함되어야 하며, 이들 금융기관의 개성공단

27) 북한은 2000년 4월 실포지구 경수로사업과 관련하여 북한 노동자들의 임금을 종전 100달러에서 600달러로 인상할 것을 요구하면서 철수하여 사업진행에 장애를 조성한 사례가 있음.

진출이 보장되어야 한다. 둘째, 북한 내에는 객관적인 감정평가기관·경매기관이 없기 때문에, 국내 평가기관이 북한에서 감정평가를 실시할 수 있어야 한다. 셋째, 국제재판관할과 관련하여 우리 국제사법은 물권의 준거법을 목적물 소재지법에 따르도록 하고 있고(국제사법 제19조), 북한의 대외민사관계법 역시 재산과 관련한 권리에 대해서는 재산이 있는 나라의 법을 적용하도록 하고 있기 때문에(대외민사관계법 제22조), 담보제도의 실효성을 보장하기 위해서 북한은 중국에 준하는 담보법을 제정하여야 한다.

#### 다. 법규에 의한 행정운영

개성공단 행정의 투명성을 높이기 위해서는 법규에 의해 모든 것이 처리되도록 하고 이를 감독할 수 있도록 하여야 한다. 북한 당국은 오직 개성공업지구법규에 의거해서만 개성공단 입주기업에 대해서 간섭하여야 한다. 개성공단의 관리가 법규에 의해 합법적으로 이루어지고 정책의 일관성을 유지할 때, 국제사회의 신뢰를 얻을 수 있다.

또한, 중앙지도기관이 행사하는 지구관리기관 구성원 추천권을 최소화함으로써 개성공단 입주기업의 자율성을 보장하겠다는 적극적인 자세를 보일 필요도 있다.

### 3. 남북 공동과제

#### 가. 투자보장장치 마련

개성공단이 성공하기 위해서는 투자보장합의서 등 4개 남북경협합의서의 발효가

필요하다. 투자자에게 가장 중요한 투자환경의 하나가 투자자금의 회수가능성인 점을 고려할 때, 기업들이 안심하고 투자할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 투자보장합의서 등 남북 4개 경협합의서의 발효가 필수적이다. 이는 북한이 정치적인 이유로 개성공단 사업을 축소·중단시킬 가능성에 대비하는 제도적 장치를 마련하는 측면도 있다.

#### 나. 통행·출퇴근 보장

남북은 제8차 장관급회담을 통하여 개성공단이 건설되면 그 안에 남측의 해당부문 사무소를 설치키로 하였으며, 개성공단 건설 실무접촉을 통하여 개성공단 건설에 따르는 통행 문제를 제외한 통관·검역·통신문제에 관하여 합의하였다. 남한 기업인 가운데에 개성공단을 방문한 사람은 드물기 때문에 남북 당국은 조속한 시일내에 통행 문제에 대하여 협의하여야 하며, 개성은 수도권에 인접한 지역이기는 하나 생활환경이 열악하기 때문에 남한 인력이 출퇴근을 할 수 있도록 해야 한다.

#### 다. 노사분규 대책 마련

개성공단에서 일하는 북한 노동자들은 북한 당국의 지시에 따라 행동할 것이므로, 노사분규가 발생할 경우에는 사용자와 노동자의 합의만으로 해결할 수 없게 된다. 개성공단의 노사분규는 자칫 남북간 정치문제로 비약할 수 있는 문제이기 때문에, 사전에 남북 당국간에 노사분규가 발생할 경우에 대비한 해결방안을 마련할 필요가 있다.

## V. 맺 음 말

개성공단은 초기에는 여러 가지 제약요인이 많겠지만, 성공적으로 추진될 경우에는 북한 경제 재건의 발판이 될 것이며, 남북경협도 위탁가공교역에서 직접투자으로 질적 수준이 향상되는 계기가 될 것이다. 개성공단은 남한과 지리적으로 인접해 있어 남북한 경제통합의 효과를 가장 극대화할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

따라서 남북 당국은 남북경제공동체 형성에 한 걸음 다가서기 위하여 개성공단의

성공적 개발을 이끌어 낼 필요가 있다. 북한은 개성공단이 정치적 환경의 변화에도 불구하고 경제특구로 지속될 수 있도록 제도적 장치를 확고히 마련하고, 개성공단 운영주체에 자율성을 부여함으로써 국제사회의 신뢰를 확보하여야 한다. 남한은 비록 개성공단이 상업적 차원에서 추진되는 사업이기는 하나, 남북경협에 미치는 영향을 감안하여 적절한 지원을 통하여 북한이 보다 적극적인 개방정책으로 나올 수 있는 환경을 조성해 줄 필요가 있다. ◆

---

## 〈참고문헌〉

1. 김장한, “미국의 대북 경제제재 완화와 향후 전망”, 북한뉴스레터, 대한무역투자진흥공사, 2000년 7월호.
2. 남성욱, “효율적인 개성공단 개발 추진 방향과 향후 전망”, 북한경제논총 제7호, 사단법인 북한경제 FORUM, 2001.
3. 박영철, “남북경협활성화를 위한 북한지역 산업입지 개발방안”, 통일과 국토 2000년 여름호, 한국토지공사.
4. 이영선·이태정·정형곤, 직접투자 기지로서의 북한 내 산업단지 개발전략, 학술진흥재단, 2002.
5. 홍순용, “북한산 위탁가공품의 수출경쟁력 비교”, 북한뉴스레터, 대한무역투자진흥공사, 2000년 10월호.
6. 전국경제인연합회, 통일한국을 향한 남북한 산업지도, 2001.
7. 현대아산, 개성공단 진행상황과 향후 계획, 2002년 제2차 전국경제인연합회 남북경협위원회 발표자료, 2002. 10. 10.
8. 사회과학출판사, 재정금융사전, 1995.
9. \_\_\_\_\_, 조선말대사전 제2권, 1992.
10. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회 위탁국제(홍콩)유한공사, 라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경, 1995.
11. [www.joins.com](http://www.joins.com).
12. [www.krihs.re.kr](http://www.krihs.re.kr).
13. [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr).