

# 개성공단 개발사업의 성과와 함의

허련\*

## Achievements and Implications of Gae-Seong Development Project

Ryoun Heo\*

**요약** : 개성공단은 북한에서 남한이 시행한 최초의 공단이다. 정치, 경제, 사회, 문화적으로 남한과 다른 환경속에서 개발사업자로서 공단개발구상과 후보지 선정, 토지 취득, 조성공사 시행, 기반시설 설치, 분양, 기업유치, 유지관리 등 일련의 사업프로세스를 추진하는 과정에서 겪은 실무적 경험과 개발사업 중심의 시사점을 공유함으로써 향후, 개성공단 2단계, 3단계 뿐만아니라, 제2의 개성공단과 같은 남북경협사업에 도움이 되고자 한다.

주요어 : 개성공단, 남한, 북한

**Abstract** : The purpose of this study is addressing the process of developing industrial complex in North Korea, especially in Gaeseong. The Gaeseong Industrial Complex(GIC) is the first project which is completed in North Korea by South Korean company. LH, the main developer of the project successfully made the various procedures, master planning, land acquiring, developing, attracting investment, managing SOC, for making the industrial complex competitive using its own know-how and experiences in South Korea. The New development experience of LH in Gaeseong Industrial Complex case would indicate various implications to us for making another developing project in North Korea.

Key Words : Geaseong Industrial Complex, South Korea, North Korea

### 1. 서론

개성공단 사업은 현대 故정주영 명예회장이 1998년 12월과 1999년 2월 방북하여 북한에 800만평 규모의 서해안공단개발계획을 제시하고 북한이 이에 호응함으로써 논의가 시작되었으며 이후 현대 故정몽헌 회장과 현대아산(주) 김윤구 사장의 김정일 국방위원장 면

담을 거쳐 2000년 8월 북측과 개성공단 조성을 위한 합의서를 체결함으로써 조성사업이 시작되었다.

본 사업은 남북한 비교우위의 생산요소 즉, 남한의 기술과 자본, 북한의 인력을 결합하는 남북공동 경제 개발 사업이며, 개성공단 1단계 조성사업은 2004년 4월 착공하고 2007년 12월 준공하여, 2010년말 현재 121개 기업이 입주해 북측근로자 47천명이 근무하고,

\* 한국토지주택공사 산업경제이사(Executive Director, Industry & Economy Division, Korea Land & Housing Corporation), 이메일(abcpro@hanmail.net)

생산액이 3억달러를 넘어서는 등 남북 경제협력사업의 가장 성공적인 모델로 평가받고 있다.

그러나 개성공단 사업은 아직 완성된 것이 아니다. 3 단계로 공단 총 800만평을 개발하게 되어 있는 개발총 계획에 비하면 13%의 개발만이 진행되었을 뿐이다. 현재 1단계 사업조차도 본격적인 가동상태는 아니며 해결해야 할 몇 가지 중요한 문제점들은 남아있다. 최근 북한은 남북한 경색을 내세워 개성공단의 경험을 바탕으로 황금평과 나선 개발을 통해 중국과의 경제협력을 강화하고 있다. 이러한 상황에서 제2의 도약 없이는 그 간의 성과가 물거품이 될 수도 있다. 더 이상 개성공단의 2단계 개발을 늦출 수는 없다.

그 동안 개성공단에 관한 연구는 주로 투자환경이나 경제협력 분야와 관련된 연구가 주를 이루었다. 동승용의 “한미FTA와 개성공단의 미래(2007)”, 조미령 “남북경협 발전을 위한 지방정부의 역할(2007)” 등 그 밖에 다수의 논문들이 있으나 개발과 관련된 연구는 부족한 실정이다. 본 연구는 개성공단 개발의 실무경험을 바탕으로, 각종 문헌과 자료검토를 토대로 1단계의 성공적인 마무리와 2단계 추진에 필요한 정책적 시사점을 제시하는데 그 의미가 있다.

## 2. 본론

### 1) 개성공단 개발사업의 추진

#### (1) 개성공단 건설의 배경

개성공단<sup>1)</sup> 조성사업은 현대 故정주영 명예회장이 1998년 12월과 1999년 2월 방북하여 북한에 800만평 규모의 서해안공단개발계획을 제시하고 북한이 이에 호응함으로써 논의가 시작되었다.

공단 후보지 선정과정에서 현대아산(주)은 당초 남한과의 근접성, 육로 수송가능성, 전력 공급 등 제반조건 등을 고려하여 해주를 제안하였으나, 김정일 국방위원장이 정주영 명예회장과 면담(1999년 10월)에서 신의주를 제시함으로써 현대와 북한 사이에 이견을 보이기도 하였다. 그러나 이후 현대 故정몽헌 회장과 현

대아산(주) 김윤규 사장이 방북하여 김정일 국방위원장과의 면담(2000년8월9일)을 통해 개성지역에 2,000~4,000만평 규모의 공단 건설에 합의하고, 현대아산(주)과 북한의 조선아시아태평양평화위원회(아태위) 및 민족경제협력연합회(민경련) 사이에 개성공단 조성을 위한 합의서가 체결(2000년 8월 22일) 됨으로써 개성공단 조성사업이 구체화 되었다.

#### (2) 사업추진체계

개성사업 추진의 남한 주요 주체는 한국토지주택공사, 현대아산(주), 그리고 통일부 남북협력지구지원단이며 북한 사업운영 및 추진의 핵심주체는 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구관리기관인 개성공업지구관리위원회이다.

한국토지주택공사와 현대아산(주)은 공단개발을 담당하고, 정부는 사업전반에 대한 정책적, 제도적 그리고 외교·통상적 지원을 담당하고 있다.

개성공단 1단계(100만평) 개발사업은 2002년 12월 4일 남북사업자간 공장구역 개발업자 지정합의서에 따라 한국토지주택공사와 현대아산(주)이 공동으로 개발을 추진하고 있으며, 한국토지주택공사는 자금조달, 설계, 분양업무를 그리고 현대아산(주)은 시공업무를 분담하고 있다. 남북협력지구지원단은 2004년 10월 당시 통일부, 산업자원부, 건설교통부, 재정경제부 등 총 8개 정부부처 공무원으로 출범하였다.

#### (3) 사업추진과정

개성공단 사업은 2000년 8월 현대아산(주)과 북한의 아·태간 “공업지구 건설운영에 관한 합의서”를 체결함으로써 사업의 법제도적 장치를 마련하였다.

2002년 12월 26일 한국토지공사(현재 LH)와 현대아산(주)는 양자간 사업시행 변경협약서를 체결하고 통일부에서 협력사업자 승인을 받아 사업에 착수하여 2004년 6월30일 시범단지 부지조성을 완공하였다. 2004년 하반기 시범단지에 15개 기업이 입주를 시작하여 첫 제품을 생산하였으며, 2005년 8월 본단지 1차 분양, 2007 4월 본단지 2차 분양을 거쳐 2007년 12월에 1단계 조성 공사를 완료하여 현재는 122개 기업이 입주하여 공장을 가동하고 있다. 그러나 최근 2010. 5

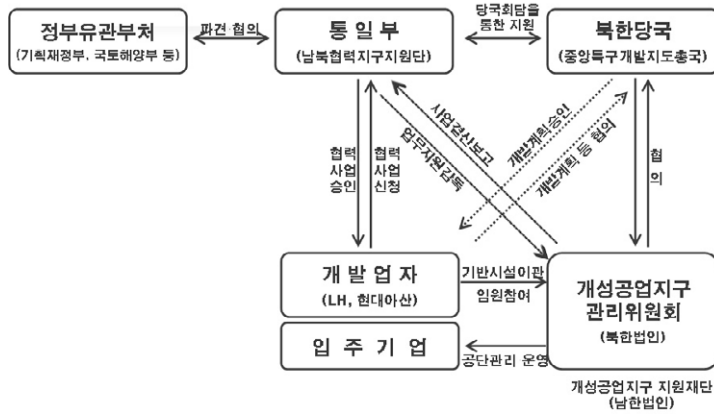


Figure 1. Interrelationship among associated institutions 사업추진체계

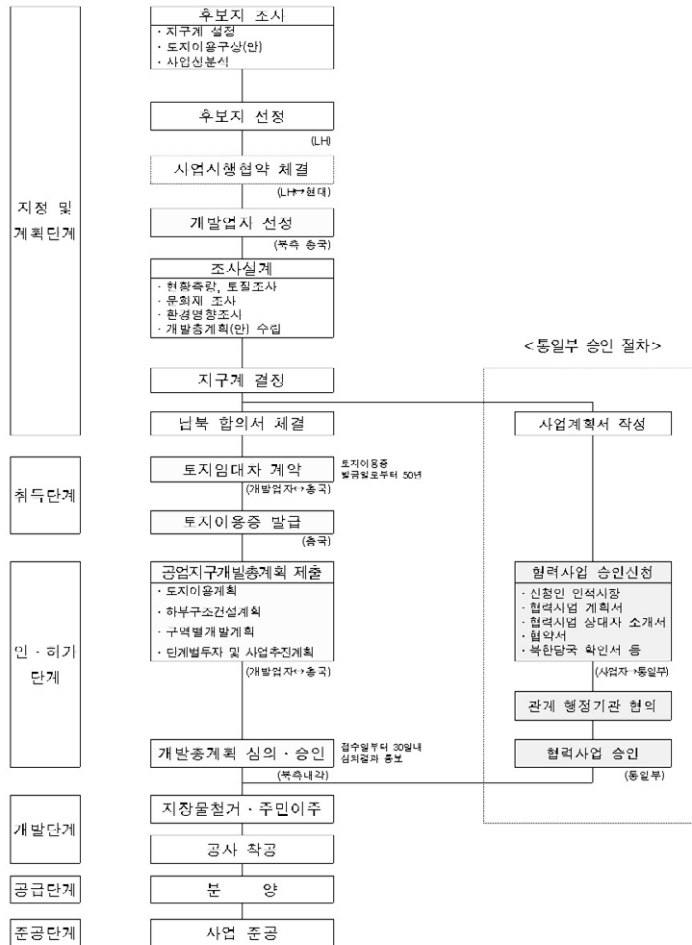


Figure 2. Procedure of development 사업추진절차

월 천안함 피격사건관련 「5.24 조치」<sup>2)</sup>와 2010년 11월 연평도 포격사건 발생으로 남북관계가 경색되어 있는 상태다. 개성공단 사업의 사업추진 절차를 정리하면 다음과 같다.

## 2) 1단계 조성 및 분양

### (1) 후보지 조사

남한은 당초 남포, 해주, 개성을 후보지로 조사할 계획이었으나 정몽헌 회장의 김정일 국방위원장 면담을 계기로 개성지역이 사업후보지로 의견 조율되어 2000년 8월 후보지 선정을 위한 조사를 실시하고, 11월 측량과 토질조사 작업을 벌였다. 대상지는 개성시 중심부로부터 남한 5km, 평양으로부터 160km, 서울시에서 60km 지점에 위치하고 있으며, 개성~평양간 고속도로, 경의선 철도가 인접된 지역이다. 남북연계시 접근성이 좋고 개성시를 배후도시로 활용 가능하다. 판문점과 인접하여 남북공동체 형성의 상징성이 크고 대북진출 희망기업의 수요성이 클 것으로 예상되는 지역이다. 지형은 대부분 표고 20~30m의 구릉지성 농경지로 구성되어 단지조성에 유리한 조건을 갖추고 있다. 1



Figure 3. A scheme drawing of development project.  
개발총계획도

단계는 자족성과 경제성을 갖출 수 있는 100만평을 설정하였으며, 사업의 조기 시행을 위해 가급적 지장물이 적고 법면 및 토공량 발생이 최소화 될 수 있는 지역을 대상으로 경계를 설정하였다.

### (2) 개발계획

개성공단사업은 2000년 8월 북한 조선아시아태평양평화위원회 및 민족경제협력연합회와 현대아산(주)간에 체결한 「개성공업지구 건설운영에 관한 합의서」<sup>3)</sup>에 의거하여 개성시 봉동 일대에 총 2,000만평을 3단계에 걸쳐 공단과 배후도시를 조성하는 사업이다. 2,000만평 중 800만평은 공단으로 조성하고 1,200만평은 생활·상업·관광구역으로 구성된 배후도시로 개발할 계획이다. 이 중 1단계(100만평)는 지구내 삼봉천을 자연형 하천으로 보존하고, 주변에 중앙공원, 녹지 등을 계획하여 수변공간을 제공하였다. 남북연계도로와 접속되는 단지 진입부와 중앙에 개발사업소, 상업업무시설 등 지원시설 용지를 배치하여 이용에 편리하도록 계획하였으며, 단지전체에 격자형 도로망을 적용하여 차량통행이 용이하도록 하였다. 생산시설 용지는 유치업종별 수요에 탄력적으로 대응하기 위해 대·중규모 블록 위주로 계획하고, 표준필지는 1만㎡ 내외를 기준으로 하되 소규모(1,600㎡), 대규모(16,500㎡)필지로도 분할 가능하도록 계획하였다. 지원시설용지는 1단계의 자족성을 확보하고 상징성 및 이용성 제고를 위하여 단지 진입부에 공공관리시설, 지구중심부에 상업·업무관련시설 위주로 분산배치 하였다.

주거용지는 1단계 지역내 남한 상주인원 및 방문객

Table 1. Area according to phrases of development project. 개발총계획 단계별 면적

구분	공장(만평)	배후도시
1단계	100	-
2단계	150	100
3단계	350	200
확장도시	200	500
개성시	-	400
총면적	800	1,200

Table 2. Major facilities. 주요 지원시설

구분	지원시설 주요내역	비고
공공·상업업무	-공공관리 : 관리공단, 세관, 치안 및 소방서, 우체국, 전화국 등 -복지지원 : 탁아소, 유아원, 체육시설, 도서관, 부녀복지시설, 보건소, 산재병원 등 -판매 : 종합전시장, 근린생활시설 -금융 및 보험, 업무, 숙박	
직업훈련지원시설	직업훈련원	

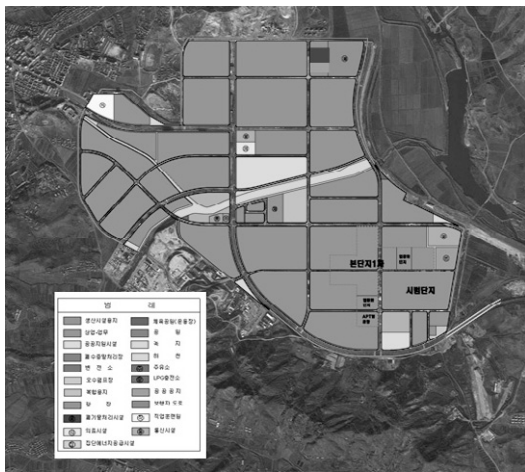


Figure 4. Land use plan of the first phase in GIC.  
개성공단 1단계 토지이용계획

등을 위한 시설로 집산화 시키고, 단지내 전 지역에서 접근성이 용이하고, 제반 편의시설이 근접하고 있는 단지내 중앙부에 위치시켰다.

(3) 취득

개성공단 사업지구내 가옥 등 지장물 현황조사는 2003년 7월 21일부터 8월 8일까지 있었던 1단계 측량, 토질조사 기간에 건물 등 지장물 조사를 병행하였다. 국내에서 시행하는 사업처럼 보상을 위한 정밀한 조사

Table 3. Table of land use plan. 토지이용계획표

구분	면적	
	천m <sup>2</sup>	천평
계	3,306	1,000
생산시설용지	2,373	718
복합용지	33	10
지원시설용지	132	40
관리·상업업무	54	16
공공지원용지	768	24
공공시설용지	766	232

는 아니었지만 건물, 분묘 등에 대한 개략적인 현황조사는 할 수 있었다. 가옥 형태는 1층 주택이 대부분이었으며, 2층, 3층 연립주택이 간간히 있었다. 남한에서 조사한 지장물 현황자료와 토지임차료 협상과정에서 북한으로부터 제공받은 자료를 정리하면 다음과 같다.

본 사업은 북한지역에서 개발행위가 수반되는 최초의 대규모 사업으로 개성공업지구 관련법규에는 토지임차료 산정기준이나 산정방법 등이 규정되어 있지 않고 유사사례도 없어 북한과의 토지임차료 협상이 많은 어려움이 있었다. 또한 북한이 제시한 보상금액과 공사가 제시한 금액이 차이가 커 합의에 이르기까지는 상당한 시일이 소요되었다.

Table 4. Details of obstruction. 지장물 현황

구분	가옥(동)		공장	기타(동)			분묘(기)	과수목(식)	묘목(식)
	단독	연립		훈련원	상점	축사등			
수량	217	24	28	2	1	5	470	33천	2,280천

Table 5. Details of infrastructure. 기반시설 내역

	구 분	시설규모	설치(1차)	계획	비고
용수	취수시설	월고저수지	완료	-	
	도수관로	D=900mm L=17.8km	완료	-	(월고저수지→ 정배수장)
	배수관로	D=600mm L=12km	완료	-	(정배수장→개성시내)
	정배수장	Q=6만톤/일 (공단 4.5, 개성 1.5)	3만톤/일 (공단 1.5, 개성 1.5)	3만톤/일	수자원공사 관리
폐수폐기물	폐수처리장	Q=3만톤	1.5만톤	1.5만톤	한국환경공단관리
	폐기물 매립시설	매립량 20.4만㎡	6.1만㎡	14.3만㎡	
	소각시설	소각장 : 62톤/일	12톤/일	50톤/일	
	전력	20만kw/154kv	10만kw	10만kw	한국전력공사
	통신	10,000회선	1,300회선	-	KT

가옥 등 건물 및 부착물 철거, 이전비용도 개성공업 지구 관련법규에 철거, 이전 부담 주체 및 비용부담 주체는 규정<sup>4)</sup>해 놓았으나 비용부담 산정기준 및 방법에 대하여는 관련규정 미비와 북한의 과도한 요구 등으로 5개월 이상 긴 협상을 거쳐야 했다. 결국 7차례의 협상을 거쳐서야 지장물 이전보상비를 포함한 토지임차료를 1천 6백만불로 하고 순수 토지임차료는 1㎡당 미화 1\$로 타결하였다.

토지공사는 토지임차료 중 미화 1천2백만불은 현금으로 지급하고 나머지 미화 4백만불은 통관, 세관, 검역사무소 설비 또는 건축물 건설에 지출하기로 합의함에 따라 개성공단 CIQ 시설을 건설하여 제공하였다.

가옥 240여동의 가옥과 공장 등 지장물은 북한에서 직접 철거를 하였다. 50여명의 인원과 트랙터 등 장비가 동원되어 가재도구를 운반하였고 지붕 및 담장은 재활용을 위해 사람이 직접 기왓장과 벽돌 한장 한장을 뜯어내어 트랙터 등 운반수단을 이용하여 다른 지역으로 옮겼다. 이런 철거작업은 2개월 정도 걸렸으며 분묘의 이전은 6개월 이상의 시일이 걸려 완료되었다.

(4) 공단조성

개성공단 1단계(330만㎡)에 대한 부지조성공사는 2003년 6월 착공식을 거행하였다. 그러나 대외적인 착

공식 후에도 제도적 뒷받침이 없는 사업수행은 큰 리스크를 초래할 수 있어 사전 제도 정비를 요구하였다. 개성공업지구법 하위규정 제정과 2004년 1월 출입·체류 합의서 체결로 출입과 신변안전 보장을 받고 2004년 4월 토지임대차 계약체결, 협력사업 승인을 거쳐서야 공사에 착수할 수 있었다. 착공식 이후 지연된 공사기간을 단축시키기 위해 설계와 시공을 병행하는 조기착공(fast-track)방식으로 추진하였다. 개성공단은 한국전쟁 당시의 치열한 교전지역으로 공사시행중 지하군사시설 및 각종 폭발물이 발견되어 이를 처리하기 위해 북한과 폭발물 탐지 및 처리에 관한 협약을 체결하는 등 국내 공사와는 다른 조건에서 진행되었다. 전체 토공량 약 770만㎡, 암석 발파량만도 약 173만㎡에 이르는 대규모 토공사를 약 2년여의 공사기간에 사고 없이 무사히 마치고 2006년 6월 부지조성을 완료하였다.

개성공단 개발에 따른 용수 공급 문제를 해결하기 위하여 북한 지역에 댐을 건설하는 방안과 임진강 물을 끌어오는 방안 등이 검토 되었으나, 막대한 사업비와 소요기간 등으로 추진이 어려웠다. 이에 사업비를 절감하고 사업의 조기실행이 가능하도록 개성공단 기점 북쪽으로 약 18km 지점에 위치한 월고 저수지를 확대 건설하는 것으로 북한과 합의하였다. 2005년 3월

Table 6. Details of Project Cost in GIC. 개성공단 사업비 내역

LH 부담 : 1,103억원	정부지원 1,573억원
○토지임차료 : 183억원 (\$ 1,600만) (㎡당 \$5, 평당 \$16)	○용수시설 487억
○공사비 920억원	○폐수처리시설 360억
	○폐기물처리시설 309억
	○단지내 시설 417억

체결된 「개성공업지구 용수시설 건설 합의서」에 따라 남한이 공사에 필요한 자재, 장비를 북한에 지원하고, 북한은 제방축조, 물길(도수터널), 도수관로에 대한 설계 및 시공을 맡아 용수공급시설을 건설하였다.

정·배수장은 2005년 12월 토공사를 시작하여 2007년 10월에 완공, 월고저수지로부터 원수를 취수하여 1일 6만톤의 용수를 생산할 수 있는 시설을 갖추었으며, 현재는 1단계 3만톤의 용수를 생산하여 개성시에 1만5천톤, 공단에 1만5천톤을 공급하고 있다.

폐기물의 처리는 개성공단 내 5만㎡ 부지에 총 매립용량 20.4만㎥, 소각용량 총 62톤/일의 시설을 단계적으로 설치할 계획이다. 현재는 매립시설 6.1만㎡, 소각시설 12톤/일의 시설을 완공하여 처리하고 있으며 나머지 매립시설과 소각시설은 입주 추이에 따라 건설할 예정이다.

전력공급은 2004년 5월 한국전력이 개성공단 전기사업자로 선정되면서 송전방식에 의한 전력공급이 이루어졌다. 문산 변전소에서 개성공단 1단계 내 평화변전소까지 16km 구간에 송전철탑 48기를 설치하여 154kV 전기를 공급하는 방식으로 현재는 10만kV 까지 전력공급이 가능하다. 향후 변전소에 변압기를 추가하면 20만kW까지도 전력공급이 가능하다.

통신은 KT가 2005년 11월 미국의 수출관리규정(EAR)에 따른 통신장비 반출에 필요한 라이선스를 획득하여 개성공단내 KT 통신실에 교환, 전송장비, 개성전화국에 전송장비를 설치하고 2005년 12월 303회선을 개통하였다. 현재는 1300회선의 전화, 팩스를 제공 중이다. 개성공단 통신 개통은 제3국을 경유하는 기존 방식과 달리 광복 60년만에 최초로 남북간을 직접 연결하는 상용 통신망 시대를 열었다는 점에서 큰 의미가 있다.

사업비는 총 2,676억원이 소요되었으며, LH에서 토지임차료 및 부지조성비 1,103억원, 정부에서 간선시설비용 1,573억원을 부담하였다. 이로 인해 공장용지는 그 동안 공사가 대외적으로 약속해왔던 45천원/㎡(조성원가 수준)으로 기업에 공급할 수 있었다.

### (5) 분양

#### ① 시범단지

개성공단 1단계 분양은 3회로 나누어 추진되었다. 공단조성의 추진력을 확보하기 위해 부지조성 공사 착수에 이어 바로 2004년 5월 시범단지 분양공고를 내고 6월 공장 용지 분양에 들어갔다. 시범단지는 가장 개발이 용이한 공단 초입부에 92,500㎡(28천평) 규모로 정하였다. 입주기업 선정을 위해 “시범단지 분양 심사위원회”를 구성하고, 공단 조성 기반시설이 갖추어져 있지 않은 상태에서 용수사용, 폐수 및 폐기물 처리 등을 적게 하는 업체가 우선적으로 입주할 수 있도록 심사 기준을 수립하였다. 또한 투기적 수요를 방지하기 위하여 공장 조기건설 조건과 일정기간 토지 이용권을 전매할 수 없도록 하였다. 분양가격은 공단조성의 목표원가에 맞추어 조성원가 기준으로 ㎡당 45천원으로 하고 분양받은 토지에 대해서는 북한으로부터 임차한 50년간 토지이용권을 갖는 것으로 하였다. 시범단지에는 봉제, 신발, 전자부품 등 15개 필지를 성공적으로 분양하였다.

#### ② 본단지 1차분양

본단지 1차 분양은 임시 사용을 위한 용수공급, 폐수 및 폐기물 처리 시설이 어느 정도 갖추어짐에 따라 섬유봉제 업종, 가죽가방신발 업종 등 분양수요가 많은 특정업종으로 제한하여 분양하였다. 2005년 8월 분양공고를 하여 9월에 시범단지의 약 2배에 해당하는 165천㎡(5만평)의 분양에 들어가 24개 업체와 계약 체결 하였다. 전략물자 문제, 업종 적합성 등을 감안하여 업종을 단순화하고, 업체들의 다양한 욕구를 충족시키고자 협동화 단지와 APT형 공장 용지를 새로이 배정 하였다. 재무적 측면에서 다소 떨어져도 사업 의지가 강한 기업에 사업진출 기회를 주기 위해 노력하였다. 그러나 이로 인해 향후 북한 정세 변화에 따른 사업리스크 부담을 이기지 못하고 일부 기업이 공장건축 지

Table 7. Current state of lots sold out within the first phase area in GIC. 개성공단 1단계 분양 현황

구분	전체		기 공급		면적대비 공급비율
	필지(개)	면적(만㎡)	필지(개)	면적(만㎡)	
합계	236	250	182	198	79.2%
생산시설용지	198	217	166	177	81.6%
지원시설용지	37	33	16	21	63.6%

연, 자금난으로 해약 요구 등의 문제점이 나타났다.

③ 본단지 2차분양

본단지 2차 분양시에는 1차 분양의 문제점을 보완하고 국제경쟁력을 갖춘 공단조성의 취지를 살리기 위해 외국기업, 선도 대기업 등을 유치하기 위해 노력하였다. 2007년 4월 분양공고를 내고 전국의 주요 공단지역을 대상으로 12차례 설명회를 개최하는 등 다각적으로 홍보를 위해 노력하였다. 그 결과 남북관계 호전, 중국 등 진출기업의 U턴 현상 등이 맞물려 2.3:1의 경쟁률을 기록하며 성황리에 분양을 마쳤다.

개성공단 1단계에는 많은 인력이 소요되는 경공업에 분양 타켓을 맞추었으며, 2010년말 현재 총 236개 필지중 182개 필지를 분양(면적대비 79% 분양)하였다. 이는 국내에서 어려움에 처하여 사양화 되거나 중국, 동남아 등지로 빠져 나가는 섬유산업이 개성공단에서 활로를 찾게 되어 국내 산업보호에도 기여했다고 볼 수 있다.

3) 생산활동

(1) 기업입주 및 생산활동

① 입주기업현황

2004년 입주가 처음 시작된 개성공단은 2005년 18개 사에 불과했으나 2006년 이후 가파르게 상승해 2009년 117개사로 증가하였다. 그러나 북한인력 추가

공급 차질과 2010년에 「5.24 조치」로 인해 증가추세가 정체되어 2010년말 현재 121개 기업이 입주해 가동중에 있다. 향후 남북관계 개선과 근로자 확충 문제가 해결될 경우 가동업체 수는 급속하게 증가할 것으로 예상된다.

업종별로는 가죽, 가방, 신발을 포함한 섬유업종이 71개사로 가장 많고 이어서 기계·금속업종이 22개사, 전기전자 13개사 등의 순으로 가장 많은 것으로 나타났다. 이러한 업종구조는 국내 노동집약적 한계업종들의 입지공간 창출이라는 당초 개성공단 조성취지에 부합하는 결과로 해석할 수 있을 것이다. 특히 섬유업종의 경우 중국을 비롯한 동남아 국가들과의 가격경쟁이 심화되면서 인건비 절감을 위한 해외이전이 가속화 되었는데, 개성공단은 이러한 노동집약도가 높은 업종에게 최적의 입지공간을 제공해 준 것으로 평가할 수 있다.

② 근로자현황

개성공단내 근로자 현황을 보면, 2010년말 현재 47,088명으로 2005년 8,111명에 비해 6배 가량 증가했다.

개성공단내 남한근로자는 2005년 490명에서 2008년 1,055명으로 2배가량 증가하였으나 2010년에는 천안함 피격 사건에 따른 5.24조치로 개성공단 체류인원이 감소하였다가 최근 649명으로 다시 늘어나고 있는 상태이다. 북한근로자는 2004년 리빙아트가 55명을

Table 8. Numbers of company classified by industry in GIC. 개성공단 업종별 가동업체수

구분	섬유의복	기계금속	전기전자	화학	식품	종이목재	비금속광물	계
업체수	71	22	13	9	2	3	1	121
비율	59	18	10	7	2	3	1	100%



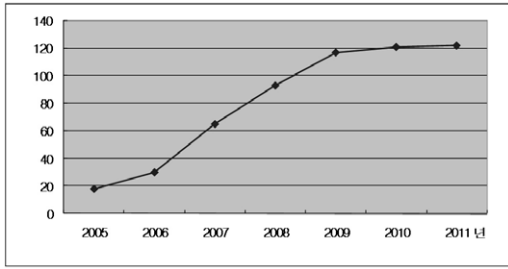


Figure 5. Increase of occupancy. 입주업체 증가추이

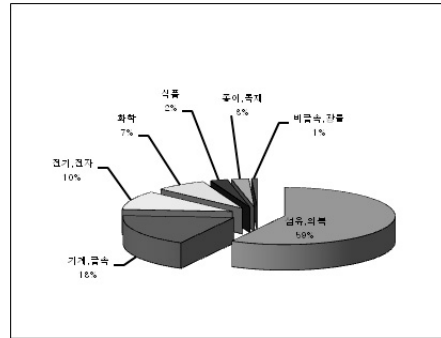


Figure 6. Percentage of industries. 업종구조

채용한 것을 시작으로 2009년까지 급격하게 가파른 증가세를 보이고 있다. 다만, 2009년 이후 개성시에서 조달 가능한 유휴 노동력이 한계를 보이면서 개성공단내 북한근로자 증가세가 다소 둔화되고 있는 양상이다.

③ 생산현황

개성공단 입주기업 들의 생산규모는 2005년 1,491만 달러에 불과했으나 2009년에는 25,647만 달러로 무려 17배 가량 증가하였으며, 2010년 말 기준으로 3억 달러를 넘어 선 것으로 나타났다. 업종별로는 2010년

6월 기준으로 섬유업종의 생산규모(17,924만 달러)가 가장 커 전체 생산의 55%를 점하고 있으며 이어서 전기전자 업종이 5,914만 달러(18%), 기계금속 4,864만 달러(15%) 등의 순으로 나타나고 있다.

(2) 경영여건

① 입지환경

개성공단은 서울과 60km, 인천과 50km 떨어진 수도권역으로 개성공단 생산품의 소비와 유통은 물론 철

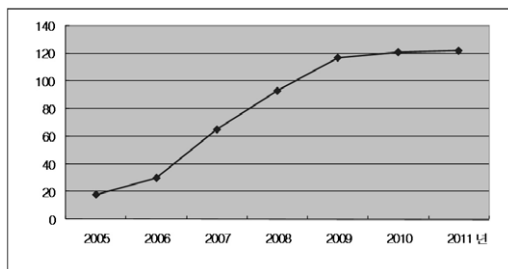


Figure 7. Annual Numbers of North Korean laborers. 북한근로자 증가추이

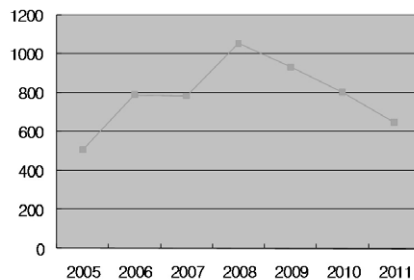


Figure 8. Annual Numbers of South Korean laborers. 남한근로자 증가추이

Table 9. Labors from Inter-Korea in GIC. 개성공단 근로자 현황 (단위:명)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011.4
북한 근로자	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	46,943
남한 근로자	507	791	785	1,055	935	804	649
합계	6,520	11,951	23,323	39,986	43,496	47,088	47,592

Table 10. Annual output according to industrial classification in GIC. 개성공단 업종별 생산액 추이  
(단위 : 천달러)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010.6
섬유	6,780	27,793	85,543	132,179	152,050	179,235
화학/플라스틱	1,768	10,900	18,262	21,785	26,179	32,092
기계금속	5,250	20,853	41,947	49,250	37,312	48,637
전기전자	1,108	14,191	39,027	47,162	37,584	59,147
식품	-	-	-	976	2,003	2,668
종이목재	-	-	-	70	1,313	1,469
기타	-	-	-	-	34	75
계	14,906	73,737	184,779	251,422	256,475	323,323

도, 도로, 해상을 통해 대규모 물자 및 인원의 왕래가 용이하여 보관창고가 필요없이 즉시 대규모 소비시장인 서울과 경기지역으로의 판매가 가능한 지역이다. 또한 중국, 러시아와 국경을 접하고 있으며 남한 인천공항, 인천항을 이용할 수 있다는 점에서 향후 남북관계 개선시 입지적으로 상당한 이점을 가지고 있다.

② 임금 및 노동력 여건

우수한 노동력을 낮은 인건비로 활용할 수 있다는 이점은 개성공단 경쟁력의 핵심 요소이다. 특히 낮은 임금에도 불구하고 관리자와 근로자가 동일언어를 사용한다는 것이 가장 큰 장점으로 나타났으며, 북한근로자 학력이 모두 고졸이상이고 손재주가 있다고 평가 받고 있다. 실제로 북한근로자들도 체제의 차이에도 불구하고 개성공단에서 근무하는 것을 선호하고 있으며 나름대로 열심히 일하려고 하고 있어 노동력 여건은 양호한 편이다.

그러나 최근 노동력 수급에 불안정으로 노동력 공급 문제가 현안으로 대두되고 있다. 즉 북한 노동력 공급 능력의 한계로 인해 후발 입주기업이나 추가로 투자한 기업들이 인력을 요청하더라도 제한적으로만 공급받고 있다. 북한은 개발당시 공장만 건설하면 노동력 공급은 문제 없다고 장담하였으나 숙소가 없어 개성 외 부지역에서 인력조달에 한계를 보이고 있는 것이다. 향후 공단 개발이 진행될 수록 입주기업이 늘어날수록 심각성은 더해갈 수밖에 없다. 남북간에 이미 이 문제를 다소나마 해결하기 위해 근로자 15천명을 수용할

수 있는 숙소건설을 추진키로 했으나, 최근 남북관계 악화로 실무협회가 중단된 상태로 향후 개성공단 발전에 큰 걸림돌로 작용할 것이 예상된다.

③ 정치적 환경

개성공단은 남북관계의 변화 및 남북관계에서 발생한 사건에 의해 민감하게 반응할 수 밖에 없는 구조적인 한계를 가지고 있다. 특히 천안함 피격 사건 이후로 개성공단 생산활동에 불확실성이 증대되면서 업체들의 실질적인 피해가 나타나고 있다. 향후 개성공단 사업의 지속적인 발전을 위해서는 남북한 정치 및 군사적 상황에서 중립적으로 운영될 수 있는 환경마련이 반드시 필요하다 하겠다.

④ 3통(통행, 통신, 통관) 여건

개성공단에 입주한 기업들이 가장 바라는 것 중에 하나는 효율적이고 예측 가능한 안정된 경영환경을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 3통 자유화 문제는 개성공단 초기부터 남한에서 지속적으로 요구해 왔으나 아직 구체적인 협의 이행에 난항이 계속되고 있다.

통행은 현재 비자제도 등으로 인하여 최초 방문시 출입에 15일 이상이 소요되고 있으며, 출입을 위해서는 3일전 온라인으로 신청, 정해진 날짜·시간에 입출을 허용하고 있다. 또한 통행이 가능한 시간대에만 통행할 수 있는 지정 시간 통행제가 적용되고, 공휴일에는 출입이 불가하는 등 입·출경 절차가 복잡하다.

통신의 경우 인터넷 및 휴대폰 사용이 불가능한 상황으로 업무수행에 상당한 애로가 발생하고 있다. 입

Table 11. History of South & North Korean Activities associated with GIC 개성공단 관련 남북관계 동향

일자	주요내용
2008.3.24	○김히중 통일부 장관의 핵-개성공단 연계발언에 개성공단서 남한 당국인원 전원철수 요구
2008.12.1	○북한 군사분계선 육상통행에 대한 엄격한 제한과 차단조치 시행 ○개성공단 체류인원을 88명으로 제한, 12.1조치 시행('09.9월 해제)
2009.5.15	○개성공단 관련법규 및 계약(임금, 세금, 입차료, 사용료) 무효 통보
2009.5.25	○북한의 2차 핵실험 시행
2009.6.11	○개성공단 북측근로자 임금 300달러, 토지사용료 5억달러 요구
2009.6.19	○개성공단 입주기업 중 철수기업 발생(스킨넷)
2010.3.26	○천안함 피격 사건
2010.5.24	○개성공단 신규진출 및 투자확대 불허, 체류인원 제한 등의 5.24조치 발표

주기업 면담에서도 바이어와 원활한 상담 및 신속한 대응을 위해 다양한 통신수단 확보가 필요하고, 특히 복잡한 도면이나 그림 같은 자료를 수신할 수 있도록 이메일 등(인터넷 망 개통) 활용이 필요한 것으로 나타났다.

통관의 경우 현재 관세는 없으나 수출입 통관절차를 거쳐야 하는 상황으로 기업들 입장에서 여전히 큰 불편과 부담요인으로 나타나고 있으며, 공사비용과 기업의 물류, 관리비용의 증가를 유발하고 있다.

⑤ 기타 애로사항

가동 설비 고장시 서비스센터 부재로 수리를 위해 상당한 시간이 소요되어 생산차질이 불가피한 실정으로 공구상가 등 각종 지원시설의 확충이 필요한 것으로 나타났다. 이는 개성공단이 더 활성화되면 지속적으로 개선될 것으로 보인다.

또한 개성공단이 보다 활성화되기 위해서 생산제품이 세계시장에 원산지 장벽없이 진출할 수 있는 환경을 요구하고 있으며, 그 밖에도 공단내 체류하고 있는 입주기업 직원들의 신변안전에 대한 불안요소도 애로사항으로 거론되고 있다.

4) 개성공단 사업의 성과

(1) 상생의 경험모델 창출

개성공단 사업은 남북경협 20여년의 역사상 처음으로 진정한 의미의 남북 상생의 경제협력모델을 창출했

다는데 의의가 있다. 남한의 자본과 기술, 북한의 노동과 토지라는 각각의 비교우위의 생산요소를 결합하여 경쟁력을 확보한 남북 상생(win-win)의 경제프로젝트였으며, 본 사업의 성공으로 제2, 3의 공단개발, 즉 특구형태의 남북경협이 확대될 가능성을 열게 되었다.

남한에게는 인건비 상승으로 인해 어려움에 처해있는 국내 한계 중소기업에게 새로운 활로를 제공하였으며, 북한에게는 심각한 경제난 해결에 도움을 주면서, 첨단시설의 공단에서 수만명의 근로자들이 기술을 익히고, 상대적으로 높은 임금을 받을 수 있는 취업기회를 마련해 주었으며, 기업의 운영방식을 직·간접적으로 체험할 수 있는 기회를 주었다.

지금까지 남과 북이 상호 협의를 통해 만들어진 개성공단과 관련된 개성공업지구 지원에 관한 법률, 국내 산업단지에 준해서 지원할 수 있는 법적 근거 등 공단운영에 필요한 각종 법, 규정, 준칙 제정과 사업추진체계 그리고 개성공단의 물적기반 확보는 국내 산업단지과 같은 사업환경을 제공하였으며, 향후 북한이 타 지역에 수출공단을 건설할 경우 각종 제도적·물리적 장치를 도입하는데 있어서 새로운 공단에 바로 적용할 수 있는 상생의 경험모델을 창출했다는 점이 가장 큰 성과라고 할 것이다.

(2) 남북관계 개선에 기여

개성공단지역은 과거 군부대가 다수 주둔하던 군사요충지였으나 공단조성으로 인근의 군부대가 후방

Table 12. South Korean investment in GIC 개성공단 총 투자규모

정부 4,804억원	관리위 964억원	공기업 기타 7,000억원
○ 1단계기반시설 1,573억	○ 경의선·연결도로 3,134억	○ 남북경협사무소 97억
○ 종합지원센터 570억	○ 기술교육센터 198억	○ APT형공장 196억
○ LH 1,221억(한누리 포함)	○ 한전(변전소) 450억	○ 입주기업 4,900억 등

15km 북한지역으로 이동하였다. 이는 군사요충지를 경제협력지역으로 변화시키고 군사분계선을 후방으로 이동시킨 결과 직접적인 군사적 긴장을 완화하는데 기여한 것이다. 개성공단 사업은 일정 수준 이하로 남북 관계가 악화되지 않도록 하는 제어판의 역할을 수행하고, 남북 주민의 접촉·소통을 증가시켜 상호이해와 나아가 민족 동질성 회복의 기회를 제공했다.

2009.4월 미사일 발사, 2010.3월 천안함 피격 사건, 2010.11월 연평도 포격 등 남북관계 악화시에도 북한의 수차례 공단폐쇄 협박이 있었지만, 남북 모두 끝까지 개성공단은 폐쇄시키지 못했으며, 마지막 남북관계의 끈으로 작용했다. 특히 천안함 피격 사건, 연평도 포격시에도 개성공단이 폐쇄되지 않고 정상가동 되었다는 것은 개성공단이 남북관계의 긴장완화에도 도움이 되었음을 의미하고 있다.

**(3) 북한의 개혁개방 촉진**

미국 의회조사국은 “개성공단은 북한경제개혁의 교두보역할을 하며, 북한 주민들을 시장지향적 사업과 인센티브에 접하게 하는 사업”으로 격찬했다.

개성공단은 남북 주민이 자연스럽게 접촉과 소통을 확대, 서로의 문화와 가치관을 이해하고 민족 동질성 회복에 기여해 왔다. 또한 개성공단의 추진과정에서 나타난 가시적인 성과는 북한으로 하여금 대외개방에 대한 자신감을 갖게 했고 개방을 가속화 하는 계기가 되었다. 결국 북한도 남한의 장점을 받아들일게 될 것이며 개성공단에 10만명 이상의 북한 근로자들이 고용되면 이들이 북한 지역내 고속특층이 되고 개성시는 이들의 소득을 바탕으로 소비와 생산이 일어나게 될 것이다. 여기에 개성관광과 철도 운행까지 연계될 경우 자연스럽게 개성지역은 남북경제공동체 형성의 새로운 성공 모델을 제시하게 될 것이다.

그리고 개성공단은 동북아 허브로서의 비전도 가지

고 있다. 단순히 북한 지역내 경제특구 개념을 넘어서 장기적으로 수도권과 연계된 경제 통합체의 일원으로 참여할 수도 있다. 서울은 금융과 소비, 인천은 기술과 물류, 개성은 생산과 개발을 담당하는 복합 클러스터가 형성됨으로써 향후 서해를 중심으로 한 환서해 경제권의 핵심지역으로 발돋움 할 수도 있을 것이며 이로 인해 북한도 완전한 개혁개방의 길로 나아갈 것이다.

**(4) 경제적 성과**

개성공단에 투입된 총 투자규모는 기반시설 건설을 위한 정부의 자금 4,804억원, LH의 부지조성, 한누리 호텔 사업 등 1,221억원, 관리위원회 964억원, 입주기업 등의 투자금 5,350억원으로 약 1조 3,000억원(14억 달러) 가량이다. (2010.10 기준)

개성공단 1단계 사업은 총 14억 달러를 투입해서 47억 달러의 생산유발효과와 14억 달러의 부가가치 효과를 유발한 것으로 나타났다. 그리고 앞으로도 우리경제에 긍정적인 효과는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다(지식경제부, 2010).

입주기업들의 측면에서 살펴보면 2005년 입주를 시작한 시범단지 업체중 재무자료를 공개하고 있는 8개사 중 6개사가 2007년도에 흑자를 기록 했다. 현재도 가동률이 증가하고 제품의 불량률이 감소하고 있어 앞으로도 흑자의 지속가능성은 매우 높은 것으로 예상된다. 공장증축, 공장용지 추가분양, 설비증설 등 사업확장을 위해 추가투자를 단행한 업체는 27개사 가운데 20개사로 기업들도 개성공단 사업의 장래를 밝게 보고 있음을 여실히 드러내고 있다.

### 5) 개성공단 개발에서의 시사점

#### (1) 향후 공단개발 등 입지선정 과정에서 고려사항

1998년부터 시작된 북한과 현대아산(주)과의 서해안 공단건설 논의 과정에서 남과 북이 실무 및 상식 차원에서 군사적 요충지인 개성은 후보지로 어렵다고 판단하고 해주와 신의주가 논의됐지만 결국 예상과는 다르게 결국 군사요충지였던 개성의 현 공단부지로 결정되었다. 그리고 애초 그 자리에 있던 북한 군사시설은 송악산 뒤 15km 후방으로 이전(개성공단은 6·25때 남침 통로)되었다. 이는 북한 최고권력자의 결정에 따른 것이다. 즉 북한 특유의 ‘당이 결정하면 우리는 한다’는 식의 의사결정·집행방식이 군부의 반발에 불구하고 공단후보지로 지정됐으므로 협상시 북한의 정책결정과정을 고려할 필요가 있다는 점이다.

어떻든 개성공단은 남한과 가까울 뿐 아니라 철도·도로 연결이 용이하고 지형 또한 구릉지·농경지로 구성되어 있어서 단지조성에 유리하여 개발사업이 신속히 성과를 낼 수 있었다. 따라서, 향후 제2의 공단 등 북한지역내 입지선정시에는 사업당사자로서 남북한 대등한 지위와 협력구조 하에 남북대치 상황이라는 기존 선입견을 배제하고 첫째, 남북 SOC 확충이 용이한 추기 투자 최소지역과 기반시설 활용이 가능한 지역, 둘째, 기업생산에 필요한 인력, 외부 자재 조달이 원활하고 생산품 수출이 용이한 지역, 수요여건에 따라 단계적 개발이 가능한 지역, 셋째, 단지조성비용 최소화, 외부기반시설 인입 또는 신설비용이 최소화 될 수 있는 지역을 선정한다는 원칙에 입각한 협상에 임해야 할 것이다.

#### (2) 국고지원과 정부의 역할

남북관계 리스크에도 불구하고 개성공단이 성공할 수 있었던 요인은 적합한 입지선정, 차질 없는 단지조성과 더불어 낮은 땅값과 저렴한 임금이다. 국고지원으로 분양가격을 낮추고, 북한도 임금을 낮게 유지해 개성공단의 경쟁력을 확보했기에 가능한 일이다.

개성공단의 기반시설비는 m<sup>2</sup>당 47,666원로서 전체 사업비 대비 기반시설비의 비중은 58.8%로 높은 편이다. 이는 저렴한 토지임차료로 인하여 상대적으로 높아 보이나, 남한공단의 m<sup>2</sup>당 68,667원에 비해 절대비용은 낮다.

과도한 기반시설비를 개발업자가 부담하면 그만큼 분양가가 높아져 기업유치가 곤란하므로 정부지원이 반드시 필요하다. 정부의 기반시설비 부담은 결국 통일 전 先투자 성격으로서 투자효과는 남북주민 전체에 미치고 있다. 경의선 철도와 개성공단관련 국고지원비용은 총 4천8백억원 정도이다. 물론 적은 비용은 아니지만 성과를 보지 못하고 끝난 KEDO의 경우로 사업에 투입된 1조 3천억원에 비하면 큰 성과를 보이고 있다고 할 수 있다. 개성공단은 최소비용으로 최대효과를 볼 수 있는 경제의 장이다. 타 특구개발시에도 정부의 지원은 계속되어야 할 것이다. 그러나 향후 기반시설 종류에 따라 일부는 차관도입 등을 통해 북한이 비용분담할 수 있도록 하는 노력도 필요할 것으로 보인다.

개성공단은 애초에 민간 차원에서 시작되었다. 즉, 지구 지정, 토지임차료 협상, 개성공업지구법 및 16개 하위규정 제정, 관리위원회 설치·운영 등을 개발업자(LH·현대아산)가 북한과 협의해서 결정되었다. 그러다가 2002년 기반시설 자금지원 문제로 정부가 개입하기 시작하여, 2004년 공단관리운영을 위한 관리위원회가 발족되면서 서서히 정부사업화 되었다. 그 결과 핵

Table 13. Comparison of the infrastructure cost in Gaeseong(GIC) and South Korea  
개성공단과 남한공단 간 기반시설비

구분	개성공단	남한공단	남한택지
비중(사업비/간선시설비)	58.8%	37.5%	23.3%
m <sup>2</sup> 당 기반시설비	47,666원	68,667원	51,122원

개발, 천안함 피격사건 등 남북간 긴장사태 발생시마다 통행제한, 공단 폐쇄 및 인질 협박 등 남북관계의 불모로 전락되어 시장경제논리가 많이 실종하였다.

민관협력방식(PPP: Public-Private Partnership)은 보통은 효율적 사업방식으로 인식되지만 남북대치 국면에서는 정부 개입이 오히려 약점이 될 수도 있으므로 공단 기반시설에는 투자하되 운영은 남북한의 정치, 군사적 영향력이 미치지 않도록 중립적으로 운영될 수 있는 환경마련이 반드시 필요하다. 즉, 정경분리 원칙에 의한 시장경제 논리 준수, 외국기업의 유치로 정치군사적 상황에 영향을 받지 않는 중립적 지역으로 남북간 합의를 이루어 내는 것이 필요하다고 하겠다.

**(3) 향후 노동력 확보가 사업의 성패를 결정**

최근 북한측 노동력 공급능력의 한계로 후발 입주기업이나 추가로 투자한 기업들이 인력을 요청하더라도 제한적으로만 제공받고 있다. 1단계 100만평부지가 모두 가동되면 추가로 약 9만명의 근로자가 더 필요할 것으로 예상되나, 현재 공급능력의 한계를 보이고 있어 향후 개성공단 사업의 성공여부를 결정하는 핵심요소라고 볼 수 있다. 이미 개성공단 인근지역에서 출퇴근할 수 있는 인적자원이 소진되었기 때문에 북한 근로자 확충문제는 기숙사 건립과 연결되어 있다고 할 수 있는데, 이와 관련하여 2007년 12월 남북정부간에 “개성공단 북측 근로자 숙소건립 운영에 관한 합의서”를 채택했고, 15천명을 수용하는 시범사업에 대해 통일부에서도 예산을 편성했음에도 불구하고 남북간 이견으로 지연되고 있다. 따라서 안정적인 인력수급을 위해 개성공단 기숙사 문제 해결을 위한 남북간 논의 구도가 조속히 정상화되어야 할 것이다. 그러나 정부가 9만명에 달하는 근로자 숙소를 모두 건설하는 것은 어렵고, 바람직하지도 않기 때문에 개별 기업들이 자체 건립, 운영할 수 있는 방안도 고려해야 해야 할 것이다. 업체에 건축경비의 일부를 경험자금으로 용자해주고 숙소 운영경비는 기업들이 부담하는 방식으로 추진하는 방안을 추진해야 할 것이다. 또한 철도 또는, 광역버스 운영 등으로 개성 외곽에 광범위한 지역에서 출퇴근 방안 등 다양한 해결방안 등이 선행연구되어야 할 것이다.

**(4) 개성공단 2단계 개발의 시사점**

개성공단 1단계 사업의 성공은 2단계 사업의 필요성을 높여주고 있다. 비용대비 성과라는 점에서 2단계가 오히려 1단계 보다 발전 가능성이 더 높다고도 할 수 있다. 무엇보다 1단계에 이미 투자한 인프라를 하드웨어 및 소프트웨어 양 면에서 활용 가능하다. 특히 전력은 최대 확장 공급능력은 40만kW로 1단계 전력수요 20만kW 이내로 20만kW 여유분을 가지고 있는 것으로 나타났다. 1단계 분양 당시 입주 경쟁이 치열했던 상황과 중국에 진출해 있는 우리기업 중 중국의 투자환경 악화로 개성공단으로 이전을 희망하는 업체도 증가하고 있는 것을 고려할 때 수요는 충분할 것으로 보인다.

게다가 개성공단 1단계 사업만으로는 북한에 대해 시장경제시스템을 전파하기에는 한계가 있으므로 북한의 변화를 확실하게 유도하기 위해서라도 2단계 공단은 개발되어야 한다. 개성공단 2단계 사업까지 본격적으로 추진되면 대략 20~30만명 이상의 북한 노동자를 고용하게 될 것이며, 이는 어떠한 남북경협 사업도 해낼 수 없는 북한 내부의 변화를 이끌어낼 것이다. 특히 2단계가 개발되면 필연적으로 개성 이외의 지역에 거주하는 북한 주민이 개성공단으로 이주하게 되고, 이는 개성 외부지역으로 개혁개방을 전파, 확산하는 효과가 있을 것이다.

특히 개성공단 2단계 개발은 북한 최고지도자의 결단에 의해 추진되는 것이며 더욱이 지난 2007년의 10·4 정상선언에서 1단계 사업의 조속한 마무리와 2단계 사업착수에 대해 합의한 것이다. 그런데 남한이 개성공단 확대에 부정적 입장을 표명한다면 북한은 남한을 신뢰할 수 없는 상대라 비난할 것이다. 남한이 개발을 지연시키거나 포기하게 되면 북한은 남한에 대한 불만이 고조되어 1단계 사업 자체에 대해서도 비협조적으로 나오게 될 것으로 예상되며 더 이상 1단계 사업도 원활히 마무리되지 못하는 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 개성공단 2단계 사업은 향후 남북관계 개선시 반드시 추진할 수 있도록 지금부터 착실하게 준비해야 할 것이다. 1단계는 일부 주목할 만한 성과도 있었지만 풀어야 할 과제도 많았다. 2단계 추진시에는 정치적 리스크 관리를 위해 정부는 필요한 지원만 하고

너무 전면에 나서지 않는 것이 바람직하다. 즉 정경분리원칙에 의한 시장경제논리 준수, 투자기업의 공동입주, 외국기업 유치, 남한인력에 의한 공단관리운영 등의 방안으로 정치적, 군사적 영향을 받지 않는 중립적 지역으로 합의를 이루는 것이 중요하다 할 것이다.

그 밖에도 끊임없는 노력으로 현재 걸림돌인 원산지 및 전략물자 문제해결과 3통 문제, 그리고 신변안전문제는 끊임없는 노력으로 2단계 개발시 반드시 선결해야 할 것이다.

### 3. 결론

본 연구는 개성공단 개발의 실무경험을 바탕으로, 각종 문헌과 자료검토를 토대로 1단계의 성과와 2단계 추진에 필요한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

개성공단 사업의 성과로는 남북경협 20여년의 역사상 처음으로 진정한 의미의 남북 상생의 성공적인 경협모델을 창출한 것과 군사요충지를 경제협력지역으로 변화시켜 남북관계 개선에 기여한 것, 그리고 남북주민이 자연스럽게 접촉과 소통을 확대하여 서로의 문화와 가치관을 이해하고 민족 동질의 회복에 기여하여 북한이 개혁개방의 길로 나아갈 수 있는 계기를 마련했다는 점 등이다.

그러나 아직 개성공단 사업은 끝나지 않았다. 기업 경영 여건이 개선되고 있으나 노동력확보 문제, 통신·통관·통행 등 이른바 3통문제 개선 등 해결해야 할 문제와 2, 3단계를 성공적으로 완수해야 할 목표가 남아있다.

이를 위해서는 지속적인 남북 정부의 지원이 절실하다. 남북관계 리스크에도 불구하고 개성공단의 성공은 낮은 땅값과 저렴한 임금, 그리고 남한정부의 국고지원이 있었기에 가능한 일이었다. 2단계에 대해서도 정부의 지원은 반드시 필요하다. 그러나 정부 개입이 개성공단이 남북한 대치와 경색의 상황에서는 오히려 약점이 될 수 있다. 공단 운영에 있어서는 남북한의 정치, 군사적 영향이 미치지 않도록 남북한 합의로 중립적으로 운영될 수 있는 환경마련이 반드시 필요하다

하겠다.

개성공단의 가장 시급한 해결과제는 노동력 확보방안이다. 안정적인 인력수급을 위해서는 기숙사 건설, 철도 또는 광역버스 운행 등으로 개성 외곽에 광범위한 지역에서의 출퇴근 방안이 필요하며, 이 문제 해결을 위해서는 기업과 정부가 함께 대처하는 지혜가 필요하다.

개성공단 1단계 사업만으로는 북한에 대해 시장경제체제 시스템을 전파하고 경제성장에 도움을 주기에 한계가 있다. 2단계 사업까지 본격적으로 추진하게 되면 대략 20~30만명의 북한 노동자들이 고용될 것이며 이로 인해 북한을 개혁개방의 길로 이끌어낼 것이다. 2단계 사업은 2007년 북한과 이미 합의한 사항이다. 북한이 남북한 경색을 내세워 북중간의 경제협력을 강화하고 있는 현 시점에서 더 이상 2단계 개발을 늦출 수만은 없다. 1단계는 북한과의 경제협력의 시작이었다면 2단계 추진은 남북한의 협력과 상생으로 북한의 개혁개방 확산을 이끌어내는 전환점이 될 것이며, 향후 개성공단 사업이 통일의 기반이 되리라 기대해본다.

### 주

- 1) 우리나라에서는 '개성공단'으로, 북한의 개성공업지구법에서는 '개성공업지구'로 사용하고 있다.
- 2) 천안함 피격사건과 관련된 우리 정부의 대북조치로 북한 선박의 우리해역 운항 불허, 남북교역 중단, 우리국민의 방북 불허, 신규투자 금지, 대북지원사업 보류 등의 조치가 취해졌다.
- 3) 2000년 8월 22일 조선아시아태평양평화위원회 및 민족경제협력연합회(아태-민경련)와 현대아산(주) 간에 민족경제의 공동발전을 위해 개성, 통천, 신의주 3개 지역에 공업지구를 건설 운영하기로 한 합의서를 일컫는다.
- 4) 개성공업지구 개발 규정 제7조, 제8조 관련, 개발업자는 철거, 이설, 주민 이주에 드는 비용을 부담하고, 북한 중앙공업지구지도관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부속물의 철거, 주민이주를 담당하도록 하였다.

### 참고문헌

- National Assembly Budget Office, 2006, Assessment of Gaecheon Project
- Ministry of Unification, 2007, 5 Years since Gaecheon Industrial Complex construction
- Bae, K. Y., 2007, Status and Improvement of Management System in GIC
- Lee, S. U., 2007, *Assessment of the First-Stage Development of Gaecheon Industrial Complex : Performances and future Challenges*, M.A. Dissertation, Graduate School of Public Policy, Sogang University(in Korea)
- Korea Land Corporation, 2008, Assessment of the first stage of GIC project
- Korea Land Corporation, 2009, The History of GIC development
- MKE(Ministry of Knowledge Economy), 2010, The ripple effect of GIC company to domestic industry and synergy increase strategy of Inter-Korean industry
- Korea Land & Housing Corporation, 2011, Data of Industry & Economy workshop
- 교신: 허련, 463-755, 경기도 성남시 분당구 돌마로 172, 한국토지주택공사(이메일: abcpro@hanmail.net, 전화: 031-371-8801, 팩스: 031-371-8888)
- Correspondence: Ryoung Heo, Korea Land & Housing Corporation, 217, Jeongja-dong, Bundang-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 463-755 Korea(e-mail: abcpro@hanmail.net, phone: +82-31-371-8801, fax: +82-31-371-8888)

최초투고일 2011. 6. 28

수정일 2011. 8. 25

최종접수일 2011. 8. 30