

## 개성공단의 실상과 정책적 함의

홍양호 (現 개성공단포럼 공동대표 / 前 통일부 차관)

개성공단사업은 우리에게 ① 중소기업의 활로 개척 및 남북상생의 경협이라는 경제적 측면, ② 대남 적대감 완화, 군사적 긴장 완화 및 평화분위기 조성 등의 정치·군사적 측면, ③ 남북주민 간 이해 증진, 동질성 회복 및 북한 변화 유도라는 사회문화적 측면, ④ 남북 경제공동체 형성 및 통일 대비라는 통일준비적 측면의 정책적 함의를 갖고 있다. 때문에 개성공단은 한마디로 ‘한반도 평화, 남북상생과 통일경제 모델’이라고 할 수 있다. 이와 같이 다양한 정책적 함의를 가진 개성공단의 확대·발전을 위해, 그리고 필요한 여러 가지 개선 과제의 해결을 위해 남북한 간에 적극적이고 진정성 있는 협의와 해결책 마련이 요구된다.

\* JPI정책포럼 세미나(2015.06.08) 발표자료

## 목 차

1. 개성공단사업의 추진 경과
2. 개성공단의 현황
3. 개성공단에 대한 북한의 입장·태도
4. 개성공단이 갖고 있는 정책적 함의
5. 결론

## 1. 개성공단사업의 추진 경과

- 1999년 10월, 정주영 현대그룹 명예회장 방북 시 현대와 북한 간 서해안 공단 건설에 대한 의향서 수준의 합의서가 체결되었는데, 공단 입지에 있어서 현대는 해주를 요구한 반면, 북한은 신의주를 제시함
  - 그 이후 2000년 6월 정주영 명예회장이 평양을 방문하여 공단개발사업을 논의하는 과정에서 북한은 공단후보지로 개성지역을 전격 제시하였고, 2000년 8월 방북한 정몽헌 현대아산 회장에게 개성특구 결정 사실을 통보함으로써 개성공단이 탄생하게 됨
  - 2000년 8월 22일, 중국 북경에서 현대아산과 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회 3자간에 개성을 중심으로 한 「공업지구 건설·운영에 관한 합의서」를 체결함. 같은 해 11월 10일, 현대와 한국토지공사(현 한국토지주택공사) 간에 개성공단 공동개발을 내용으로 하는 「개성산업단지 사업시행협약서」를 체결함. 현대아산과 한국토지공사는 개성공단 ‘개발업자’가 됨
  - 개성공단 탄생 이면에는 2000년 6월 남북정상회담 이후의 정세적 환경과 남북 간 교류의 증가가 긍정적 배경으로 작용한 것으로 보임
- 개성공단은 2002년 11월 북한이 ‘개성공업지구법’을 제정하고 남북 간의 협의를 통해 여러 가지 제도를 만들어 가면서 2003년 6월 착공식, 2004년 4월 토지임대차 계약 체결, 2004년 6월 시범단지 분양(2005년 9월 본단지 1차 분양, 2007년 7월 2차 분양)을 거치면서 본격적으로 개성공단사업이 진척됨
  - 2005년 3월 한국전력 1만 5천kw(현재 10만kw 능력)공급, 2005년 12월 KT 유선전화 300회선 개통, 2007년 6월 폐수·폐기물 처리장, 2007년 12월 정배수장 준공, 2007년 10월 개성공단 도로, 가로등, 상하수도 등 기반시설 준공으로 우리 측이 인프라 시설을 완벽함
- 2008년 상반기까지는 개성공단사업이 그럭저럭 순탄하게 진행되었으나, 북한 측이 2008년 하반기부터 한반도 정세 등을 이유로 개성공단사업에 장애를 조성하기 시작한 이후 현재까지 여러 가지 어려운 상황을 겪게 됨
  - 2008년 12월 1일, 북한 측에 의한 우리 측 체류인원 제한 조치, 2009년 3월 9일~20일 육로통행 제한 조치, 2009년 3월 30일~8월 13일 현대아산 직원(유성진) 억류 조치, 2013년 4월 3일~9월 15일 개성공단 잠정 중단 등 위기상황이 발생함

- 남북 당국 간 회담을 통해 2013년 8월 14일 「개성공단의 발전적 정상화를 위한 합의서」를 체결하고 2013년 9월 16일 개성공단을 재가동하고 현재에 이룸
  - ‘어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공단의 정상적 운영을 보장’, ‘통행·통신·통관문제 해결’, ‘개성공단의 국제화’, ‘개성공단 남북공동위원회 및 분과위원회 구성·운영’ 등을 합의함
  - 그 이후 2013년 9월 2일 남북공동위원회 제1차 회의, 2013년 9월 4일 국제경쟁력 분과위원회 제1차 회의 개최 등 2014년 6월까지 각종 회의가 개최되었으나 그 이후에 북한 측이 남북공동위원회 개최를 거부함으로써 2015년 5월 현재까지 남북 당국 간 회의가 개최되지 못하고 있음(최근 2015년 7월 16일 제6차 남북공동위원회가 개최되어 임금 문제, 3통 문제 등 현안 문제 해결을 위한 협의가 있었으나 차기 회의 일정도 정하지 못한 채 아무런 합의 없이 종료된 바 있음)
  - 합의서에 따라 2013년 9월 30일 남북공동위원회 상설사무처(개성공단 종합지원센터 6층) 개소, 2014년 1월 RFID시스템 운영 등은 이루어졌으나, 북한 측의 소극적 태도로 합의된 인터넷·핸드폰 이용은 이루어지지 않았고, 외국기업 유치, 관련제도의 국제적 수준으로 향상 등 개성공단 국제화도 이루어지지 않고 있음
- 북한 측이 2014년 11월 노동규정을 일방적으로 개정하여 최저임금의 연간 인상 상한선인 5%를 폐지하고, 2015년 3월부터 최저임금을 종래 70.35\$에서 5%를 초과한 5.18% 인상한 74\$로 정하겠다고 우리 측에 통보함으로써 남북 간에 갈등이 발생함
  - 원래 최저임금 인상분은 매년 1회 5% 상한 범위 내에서 우리 측의 개성공업지구관리위원회와 북한 측의 중앙특구개발지도총국 간에 합의하여 정하게 되어있음
  - 우리 측은 ‘남북 간 합의사항 준수’라는 원칙을 고수하였으며, 북한 측은 노동규정 개정을 그들의 ‘정상적·합법적 법제권한 행사’라고 주장함으로써 남북 쌍방 간에 원칙적·대결적인 협상이 진행되었으나, 2015년 5월 23일 ‘남북 당국의 최종 합의 때까지 기존 수준의 최저임금(70.35\$)으로 지급하고, 인상분과 연체료는 추후 지급’하기로 타결됨

*2008년 상반기까지는 개성공단사업은 그럭저럭 순탄하게 진행되었으나, 북한 측이 2008년 하반기부터 한반도 정세 등을 이유로 개성공단사업에 장애를 조성하기 시작한 이후 현재까지 여러 가지 어려운 상황을 겪게 됨. 2015년 3월부터 최저임금을 종래 70.35\$에서 5%를 초과한 5.18% 인상한 74\$로 정하겠다고 우리 측에 통보함으로써 남북 간에 갈등이 발생함*

## 2. 개성공단의 현황

- 현재 개성공단에는 2004년 조성된 시범단지에 15개 기업이 입주를 시작한 이래 2014년 12월 기준 125개 기업이 입주하여 123개 기업이 가동 중에 있음

**입주기업 수는**

**2006년도 30개**

**기업에서 지속적으로**

**증가하여 왔으나,**

**2010년 이후**

**남북관계의 불안정성**

**및 북한 노동력 공급**

**부족에 따른**

**투자기업의 입주 시기**

**조정과 우리 정부의**

**5.24 조치 등에 따른**

**신규투자 제한조치로**

**정체를 보이고 있음**

- 업종별로는 섬유업종이 73개사로 58%를 차지함으로써 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 이어서 기계금속(24개사, 19%), 전기전자(13개사, 11%), 화학(9개사, 7%) 순을 보이며 노동집약산업인 전통·생활 산업(봉제·섬유)과 생산조립 산업이 대부분을 차지하고 있음
- 입주기업 수는 2006년도 30개 기업에서 지속적으로 증가하여 왔으나, 2010년 이후 남북관계의 불안정성 및 북한 노동력 공급 부족에 따른 투자기업의 입주 시기 조정과 우리 정부의 5.24 조치 등에 따른 신규 투자 제한조치로 정체를 보이고 있음

- 개성공단 기업 생산 누계액은 2005년 말 1,500만 달러에서 시작하여 2007년 1월에 1억 달러를 돌파하였으며, 2008년 2월에는 3억 달러를 돌파하는 등 급속한 성장세를 보여 가동 중단 전년도인 2012년 연간 생산액은 2005년 대비 약 31.1배까지 증가하였음. 잠정중단 기간인 2013년 4월 8일~9월 16일까지 생산·반출이 전면 중단되었으며, 재가동 이후 다시 점진적으로 증가세를 보여 가동 직후 2013년 10월 생산량은 같은 해 3월보다 32.7% 감소한 3,081만 달러였으나 2014년 5월 기준 월 생산량이 4,279만 달러로 중단 직전인 2013년 3월의 93.5% 수준까지 회복되었으며 2014년 말에는 대체로 중단 이전 수준으로 회복하였음

〈표 1〉 연도별 개성공단 생산·수출량

(단위: USD, 천\$)

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	누계
생산	14,906	73,737	184,779	251,422	256,475	323,323	401,848	469,500	223,783	469,965	2,669,738
수출	866	19,825	39,669	35,845	28,600	36,677	36,867	36,393	12,093	15,300	262,135
비중	5.8%	26.8%	21.4%	14.3%	11.2%	11.3%	9.2%	7.8%	5.4%	3.3%	9.8%

\* 출처: 통일부 「2015 통일백서」, 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

- 기업 1인당 평균 생산액은 2014년 12월 현재, 762달러로 2007년을 기점으로 급속히 감소하여 그 이후 정체하는 모습을 보이고 있음. 이는 많은 노동력을 필요로 하는 노동집약적 신규 가동기업의 증가에 따른 근로자 수의 증가가 주된 원인인 것으로 판단됨

〈표 2〉 연도별 1인당 평균 생산액

(단위: USD, \$)

구분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
생산액	1,061	1,259	901	579	632	708	774	727	762

\* 출처: 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

- 북한 근로자 수는 2004년 11월 시범단지 입주기업인 리빙아트가 55명의 북한 근로자를 채용한 것을 시작으로 꾸준히 증가하여 2006년 11월에 1만 명을 돌파, 2009년도에는 4만 명을 돌파하였으나, 2010년 4만 6천 명, 2011년 4만 9천 명, 2012년 5만 3천 명 등으로 2009년 이후 그 증가폭이 급격히 둔화되는 모습을 보이고 있음. 이는 개성지역에서 공급될 수 있는 노동력이 한계에 도달한 것으로 판단됨
- 북한 근로자를 연령별로 보면, 2006년에서 2013년까지 7년 동안 20~30대의 비율은 79.4%에서 51.9%로 27.5% 감소한 반면, 40대 비율은 12.9%에서 39.1%로 3배 이상 증가하였음(2006년도 평균연령은 31.2세였으나 2014년도에는 38.5세로 증가함). 이는 2008년 이후 노동력 수요 증대가 가속화됨에 따라 상대적으로 젊은 노동력 부족으로 인해 신규 공급되고 있는 근로자들의 고령화에 기인한 것으로 보임
- 북측 근로자의 성별은 2006년도에는 여성이 81.2%, 남성이 18.8%였는데, 2014년도에는 여성이 68.2%, 남성이 31.8%로 남성 비율이 증가하였음. 이는 기업의 노동력 수요 증가에 따라 개성지역에서 공급될 여성 인력이 부족하여 불가피하게 남성 인력의 공급이 증가되었기 때문인 것으로 판단됨
- 개성공단에 근무하는 우리 측 주재원은 2014년 12월 현재 기준 815명이며 방문객을 포함하여 평일 800~900명이 체류하고 있음

〈표 3〉 연도별 북한 근로자 현황

(단위: 명, 세)

구분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
근로자 수	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947
평균연령	31.2	31.5	33.3	34.9	35.8	36.6	37.3	37.8	38.5

\* 출처: 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

- 북한 근로자의 임금은 최저노임과 가급금, 장려금 및 상금으로 구분되는데, 가급금은 야간근무 시는 기본급의 50% 추가, 휴일근무 시는 기본급의 100%를 추가하게 됨. 별도로 생산성과에 따라 성과금을 지급함
- 북한 근로자 임금상승률은 2006년부터 2013년까지 평균 8.6\$(9.8%)서 매년 10.0% 내외의 임금상승률을 보이고 있으며 특히, 가동 중단이 있기 이전 3년('10~'12년)간 임금이 크게 인상되어 동기간 내 평균임금 상승률은 18.3%이었음. 이러한 임금상승은 아직까지는 여타 경쟁공단에 비해 저렴한 편이나 시간이 갈수록 개성공단 입주기업의 경쟁력의 약화와 이로 인한 투자유인을 감소시키는 또 다른 요인이 될 수 있음

**이러한 임금상승은  
아직까지는 여타  
경쟁공단에 비해  
저렴한 편이나  
시간이 갈수록  
개성공단 입주기업의  
경쟁력의 약화와  
이로 인한 투자유인을  
감소시키는 또 다른  
요인이 될 수 있음**

〈표 4〉 연도별 월 평균임금 지급액

(단위: USD)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
월 평균임금	68.1	71.0	74.1	80.3	93.7	109.3	134.0	128.5	155.5
노동보수	60.3	63.1	65.8	71.5	83.9	98.1	121.2	116.0	141.4
사회보험료 <sup>1)</sup>	7.8	7.9	8.3	8.8	9.8	11.2	12.8	12.5	14.1
최저임금 (기본급)	50.0	52.5	55.1	57.9	60.8	63.8	67.0	67.0	70.3

\* 출처: 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

**김정일 위원장이****2001년 1월 중국****상해특구(푸둥지구)를****방문하고****‘천지개벽’했다고****놀란 이후,****북한 변화를 위한****각종 조치를 단행하는****결단을 보임****3. 개성공단에 대한 북한의 입장·태도**

- 북한은 90년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기를 겪는 등 어려운 경제난 극복을 위해 2000년대 들어 다양한 조치를 취하였음. 특히 김정일 위원장이 2001년 1월 중국 상해특구(푸둥지구)를 방문하고 ‘천지개벽’했다고 놀란 이후, 북한 변화를 위한 각종 조치를 단행하는 결단을 보임
  - 김정일 위원장의 ‘신사고’ 강조(2001.1) 이후 경제관리개선조치(2002.7), 경제특구 확대(2002.9 신의주특별행정구역, 2002.10 금강산관광특구, 2002.11 개성공업지구), 상업유통개혁조치(2003.3), 농업부문 개혁(2004.1) 등의 조치를 취하였음
  - 대외개방을 의미하는 경제특구 확대는 중국의 후진타오 주석의 중국식 개혁·개방 권유와 김대중 대통령과의 6.15 정상회담 시 남북경제협력을 확대하기로 합의한 것이 한 동인이 되었다고 봄. 김정일 위원장이 2003년 6월 “남측 경제발전에서 북의 경제개발전략을 찾고 있다”고 언급한 것으로 보아 북한의 경제난 극복을 위해 전략적 선택을 한 것으로 판단됨
  - 북한이 전면적 대외개방조치를 하지 못하고 접경지역에만 특구를 개설한 것은 그들의 체제를 보위·방어하는 한편, 외부로부터의 경제발전을 위한 노하우를 습득하면서 당면하게 된 부족한 외화를 벌어들일겠다는 의도를 가졌던 것으로 판단됨. 북한은 동구 공산국가가 무너진 것은 외부의 자본주의 황색바람이 들어와 사회주의 체제가 와해되었으며, 중동의 이라크가 미국의 무력공격에 무참하게 당한 것은 자체 군사력이 약했기 때문이라고 보았음. 따라서 북한은 체제보위를 위해 핵·미사일 개발 등 군사력 강화와 자본주의 황색바람의 차단(‘모기장 이론’)을 최우선으로 하면서, 외부로부터의 외화 획득을 통해 그들의 경제난을 극복코자 하고 있음. 이것은 대내경제문제를 해결하기 위한

‘7.1 경제관리개선조치’를 취하면서도 국방력을 강화하기 위한 ‘선군 경제건설노선’을 우선순위에 둔 것과 2005년 9월 김정일 위원장이 “남북교류협력이 정치·사상적으로 기존질서 파괴를 초래한다”고 경고한 것으로 보아 사회주의 체제 이완을 경계하고 있음

- 북한의 체제 보위·방어 우선과 외부로부터의 외화 획득 노력은 개성공단이 2003년 착공되어 13년이 경과한 2015년 현재까지도 명확히 투영되고 있음. 북한의 그들 체제에 대한 최우선 고려가 무엇인지 확실히 인식한다면, 개성공단에 대해 북한 측이 취해온 여러 가지 조치·태도의 의미를 정확히 파악할 수 있다고 봄
  - 북한은 개성공단이 처음 시작되어 확대 과정에 있었던 2007년도까지 체제에 위협을 주는 요소에 대한 방어조치는 철저히 해나가면서도, 남북 간의 교류협력 확대 추세와 늘어나는 외화수입에 따라 비교적 협력적인 자세를 취해왔음. 그러나 2008년도 이명박 정부가 들어서면서, 이명박 정부의 대북정책이 강경정책이라고 판단하고 새 정부를 위협하여 길들이고 대북정책 전환을 요구하는 압박조치의 일환으로 2008년 3월 말에 개성공단에 있는 ‘남북경협협회사무소’의 우리 측 당국자들을 강제 추방하는 조치를 취한 이후 대남 강경자세를 지속적으로 유지하였음. 그리고 2013년도 박근혜 정부가 들어서서도, 이명박 정부처럼, 출범 초기인 4월에 ‘개성공단 잠정중단’조치라는 초유의 강공조치를 취하는 등 대남 강경자세를 지속적으로 유지하고 있음
- 개성공단에 대한 북한의 기본 입장과 태도를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 북한은 개성공단을 관리하면서 ‘정치성, 군사성, 수익성, 공해성(2014년 가을경, 북한 측 관계자가 언급)’ 등 여러 가지 측면을 보고 대처하고 있음. 북한 측 관계자가 더 이상 구체적으로 언급하지는 않았지만, 필자가 해석하기에 ‘정치성’은 북한 체제에 위협을 가하거나 영향을 주는 요소는 없는가?, 군사성은 군사적으로 취약요소나 문제를 발생시킬 요소는 없는가?, 경제성은 충분한 수익이 보장되는가?, 공해성은 북한 근로자들의 건강에 위협로운 업종이나 공장시설은 없는가?를 의미하는 것으로 보임
- ‘정치성’ 측면에서 북한체제를 보위·방어하고, 그들의 정치행사 우선이라는 기본 입장, 조치, 태도 등의 사례를 보면 다음과 같음
  - 2007년 10월, 남북정상회담에서 노무현 대통령이 해주공단 추진을 요구하자, 김정일 위원장은 남한이 북한지역에서 하는 공단은 북한의 민족자주경제를 파괴하고 시장경제가 지배하며 주체공학을 말살할 수 있다는 내용을 언급하면서 부정적인 입장을 보였음

**2013년도 박근혜 정부가 들어서면서도, 이명박 정부처럼, 출범 초기인 4월에 ‘개성공단 잠정중단’ 조치라는 초유의 강공조치를 취하는 등 대남 강경자세를 지속적으로 유지하고 있음**

**북한의 중요한 정치행사가 있으면 각 기업의 생산일정을 무시하고 북한 근로자는 상부의 지시에 따라 관련 정치행사에 우선적으로 참가하고 있음.**

**2014년도 말에는 그동안 북한 근로자들에게 간식용으로 공급되어 왔던 ‘초코파이’를 체제에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 공급을 일체 금지하였음**

- 개성공단 내 생산현장에서 우리 측 기업인이 직접 북한 근로자에게 과업을 지시하거나 작업배치 또는 업무효율성을 위한 이동조치를 못하게 하고, 우리 측 책임자인 법인장과 북한 측 책임자인 직장장이 서로 협의한 결과에 따라 북한 측 책임자인 직장장이 북한 근로자에게 직접 지시하여 생산활동을 하며, 이와 같은 노무관리 방식은 처음부터 지금까지 변함없이 그대로 시행되고 있음. 생산라인 곳곳에 직업동맹, 청년동맹, 여성동맹 등의 요원을 배치하여 북한 근로자의 생산활동을 관리하는 한편 동정을 체크하고 있음
  - 북한의 중요한 정치행사가 있으면 각 기업의 생산일정을 무시하고 북한 근로자는 상부의 지시에 따라 관련 정치행사에 우선적으로 참가하고 있음. 2011년 12월, 김정일 사망소식이 전해지자 당일 오후부터 북한 근로자 전원이 퇴근했으며, 애도기간인 12월 17일~31일까지 모든 근로자는 근무시간 중에도 하루에 한 번씩 반드시 빈소에 다녀와야 했음. 또한 2012년 11월에는 어머니날(11.16)이라면서 하루 전에야 우리 측에게 통보하면서 당일 전원 휴무조치를 취하였음
  - 북한 최고지도자의 권위를 훼손하거나 북한 체제를 비방 또는 비하하는 등의 내용이 포함된 우리의 서적과 일체의 모든 신문은 개성공단으로 반입할 수 없도록 하였음. 개성공단으로 반입하다가 세관원에게 발견되는 경우 신문이나 관련 서적은 압수당하고 벌금을 물어야 함
  - 우리 측 근로자(현대아산 유성진)의 136일간 억류사건도 동인을 기관 요원으로 북한체제에 위해를 주는 인물이라 오판하여 북한 측이 우리 당국 인사, 가족, 변호인 등의 일절 접근을 금지한 채, 강제 구금·조사하였음
  - 북한 측은 북한 지도자의 이름이 포함된 우리 측 기업의 상호인 ‘일성레포츠’ 사용을 금지하게 하거나(해당 기업에서는 어쩔 수 없이 ‘아이에스레포츠’로 상호 변경), 「한국산업단지공단」이나 「한국환경공단」에서 ‘한국’자를 빼도록 요구하였음(우리 측은 공공기관의 명칭을 바꿀 수 없다고 주장하거나, 다른 논리로 거부하여 ‘한국’을 그대로 표기하여 사용)
  - 2014년 말에는 그동안 북한 근로자들에게 간식용으로 공급되어 왔던 ‘초코파이’를 체제에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 공급을 일체 금지하였음. 또한 제공되는 찰떡파이, 소시지, 라면 등 각종 간식의 한국상표가 부착된 포장용지를 일체 사용하지 못하게 하고 무지포장만 가능하도록 조치하였음
- ‘군사성’ 측면에서 북한 측이 보인 사례는 다음과 같음
- 2007년 10월, 남북정상회담에서 노무현 대통령이 해주공단 추진을 요구하자 김정일 위원장은 개성공단을 ‘평화의 상징’이라 해서 군사적으로

많이 양보했는데 해주는 군사력이 집중된 곳이라 군대가 반대할 것이며, 해주공단이 추진되면 군대는 다 물러 돌아서야 한다면서 민감한 반응을 보였음

- 개성공단 재가동을 위한 남북 당국 간 제6차 실무회담(2013년 7월 25일, 개성공업지구 종합지원센터)에서 북한 측 수석대표인 박철수 중앙특구개발지도총국 부총국장은 우리 측 기자단에게 개성공단사업이 파탄나면 개성공단 군사분계선지역은 군대가 다시 차지하며 서해지역의 육로도 폐쇄된다고 언급하였음
- 북한 측은 우리 측이 한미군사훈련을 실시하거나, 우리 언론이 북한의 ‘존엄’의 권위를 훼손하는 자극적인 내용을 보도·방송하거나, 대북 전단풍선을 보내는 등, 이런 경우에는 북한 측 군부가 직접 나서서 대남협박 수단으로 개성공단의 출입제한조치(2008.12.1) 또는 출입차단 조치(2009년 초), 개성공단 출입통제조치(2013.4.3, 이어서 개성공단 잠정폐쇄)를 취하였음. 북한은 선군정치로 인해 군부의 힘(power)이 막강하여 총국도 군부의 조치에는 어쩔 수 없게 됨
- 개성공단을 출입하는 북한 군사지역에 있는 도로상에서 일체 사람이 내릴 수 없게 되어있으며, 우리 측 인사가 북한 측 군인에게 말을 걸거나 물건·식품 등을 일체 주지 못하게 되어 있음. 출입 시에는 북한 측 군인들의 조치에 따라 움직여야 하며 우리가 자의적으로 행동할 수 없음. 또한 군사지역의 도로를 촬영하게 되는 차량용 블랙박스를 부착할 수 없게 되어 있으며, 혹시 모르고 차량에 블랙박스를 부착하고 출입하였을 경우에는 내용 삭제와 벌금을 물게 되어있음
- ‘수익성’ 측면에서 사례를 보면 다음과 같음. 북한 측의 입장에서 보면 개성공단이 당초 계획대로 확대되지 못하고 정체되어 있어 기대했던 수익이 확보되지 못할 뿐 아니라, 우리 측 언론에서 개성공단에 진출한 중소기업들이 북한 근로자의 저렴한 인건비 때문에 수익성이 높다는 보도를 하자 자기들은 상대적으로 착취당한다고 불만을 토로하고 있음. 특히 북한도 물가상승률이 높아 생활비가 많이 들 뿐 아니라, 중국, 베트남 등 주변 국가들의 임금상승률(10~30%)은 매우 높는데 북한은 매년 5%로 묶여 기본적으로 잘못되었다고 불만을 토로하였음
- 2009년 4월 21일, 북한 측은 자기들이 손해를 보고 있다면서 이미 100만 평에 대한 임차료로 1,600만\$을 수령하여 법적으로 마무리된 상태인데도 불구하고, 토지 임대료로 5억\$을 추가로 요구하였음. 또한 최저임금 50\$ 책정도 잘못되었다면서 300\$로 인상할 것을 요구하고 매년 5%이내에서 인상하게 되어 있는 것을 10~20%로 인상해줄 것을 요구하였음. 그러나 우리 측의 합의사항 준수라는 원칙 고수로 더 이상 요구하지 않았음. 그 이후 작년 11월에 북한 측은 일방적으로 노동규정을

**북한 측의 입장에서 보면 개성공단이 당초 계획대로 확대되지 못하고 정체되어 있어 기대했던 수익이 확보되지 못할 뿐 아니라, 우리 측 언론에서 개성공단에 진출한 중소기업이 북한 근로자의 저렴한 인건비 때문에 수익성이 높다는 보도를 하자 자기들은 상대적으로 착취당한다고 불만을 토로하고 있음**

**북한은****개성공단에 진출하는****우리의 중소기업이****‘굴뚝산업’****기업이거나****근무환경이****열악한 영세기업이****아닌가하고****주의 깊게 지켜봄.****일부 기업에서****화학물질을****사용하거나, 쇧가루가****튀는 공정한 경우에****북한 근로자의 건강을****위한 조치를 요구하고****있음**

개정하여 최저임금의 연간 인상 상한선인 5%규정을 폐지하고, 금년에 들어와 3월부터 최저임금을 종전 기준(70.35\$)에서 5.18% 인상한 74 \$로 정했다고 우리 측에 통보하였음. 그로 인해 우리의 당국, 관리위원회 및 기업과 북한 측 간에 갈등이 증폭되었음. 우리 측의 ‘합의사항 준수’라는 원칙 고수와 북한 측의 ‘정상적·합법적 법제권 행사’라는 주장 간에 치열한 대립이 있었으나 2015년 5월 23일에 ‘남북당국의 최종 합의 때까지 기존 수준의 최저임금(70.35\$) 지급과 인상분과 연체료는 추후 지급’하기로 타결되어 잠정 봉합되었음

- 북한은 수익 확대를 위해 합리적 수준 이상으로 집단적 성과급을 요구하고 우리 기업이 응하지 않을 경우 납기기일을 맞추기 위해 필요한 야간, 휴일근무 요구에 응하지 않는 등 우리 측을 압박하고 있는 사례가 다수 있음. 또한 북한 측은 처음에는 개별적 인센티브가 자본주의 방식이라 거부하였지만, 최근에는 직책수당, 근속수당, 위험수당 등을 요구하고 있고 책임자급에 대한 직책수당은 대부분 회사에서 시행하고 있고, 근속수당이나 위험수당은 일부회사에서 시행하고 있음
- 2012년 7월 18일에는 기존의 세금규정 시행세칙을 개정하여 근거과 세규정 삭제, 소멸시효규정 삭제, 원천징수 및 영업세 세율 신설, 제재 벌금 인상 등을 통해 수익을 확대코자 하였음
- 최근 들어서는 우리 측 유통업체가 우리 기업에게 공급하는 각종 식품 등을 북한 측 기업이 공급하려고 계속 시도하고 있고, 우리 측 유통업체가 개성공단에 공급하는 비율이 상대적으로 점차 줄어들고 있는 추세에 있음

- ‘공해성’ 측면에서 사례를 보면 다음과 같음. 이 문제는 북한 측에서 관심을 갖고 체크하고 있으나 큰 문제는 발생치 않고 있는 상황임
- 북한은 개성공단에 진출하는 우리의 중소기업이 ‘굴뚝산업’ 기업이거나 근무환경이 열악한 영세기업이 아닌가하고 주의 깊게 지켜본 것 같음. 개성공단에 진출한 대부분의 기업은 대체로 건실한 기업이 진출하여 북한 측이 우려한 큰 문제는 발생치 않았음
- 일부 기업에서 북한 근로자의 건강을 해칠 수 있는 소지가 있어 시정을 요구하고 있음. 화학물질을 사용하거나, 쇧가루가 튀는 공정한 경우에 북한 근로자의 건강을 위한 조치를 요구하고 있음. 최근 들어 북한 측은 산업안전, 전기안전, 가스안전 등에 많은 관심을 기울이고 있음
- 초기에는 각 기업에서 배출되는 폐기물·폐수를 우리 측에서 제대로 처리하는지에 대해 체크하였으나, 우리 측의 선진화된 폐기물·폐수처리시설을 둘러보고 더 이상 문제시하지 않고 있음
- 개별기업별로 집단적 급식을 하고 있어 식품 및 주방의 위생 관리가 부실하여 집단적 위생사고가 발생하면 큰 문제가 될 수 있음. 관리위원회와

개별 기업이 위생관리를 지속적으로 체크하고 있어 그 동안 큰 사고는 발생치 않고 있음

#### 4. 개성공단이 갖고 있는 정책적 함의

- 개성공단은 남북 화해와 협력, 한반도 평화를 상징하는 남북경제협력 사업으로 진행되고 있지만, 태생적으로 북한지역에 위치하고 있어 한반도의 정치·군사적 정세와 북한 측의 태도에 따라 영향을 받을 수밖에 없음. 그동안 북한 측이 일방적으로 조치한 출입통제나 잠정폐쇄는 개성공단의 안정성과 신뢰성에 대해 회의를 갖게 하였음. 그럼에도 불구하고 남북 당국 간의 대화를 통해 개성공단을 계속 유지하고 있는 것은 남북 쌍방에 전략적·정책적 수요를 갖고 있기 때문임
- 북한 측이 정치·군사적 이유와 수익증대를 위해 우리 측에 위협적·압박적 태도를 보였으나, 북한 측에게 개성공단은 여러 가지 이익을 주고 있기 때문에 쉽사리 폐쇄할 수는 없다고 봄
  - 개성공단은 북한당국에게 지속적으로 외화수입의 원천이 될 뿐 아니라, 개성지역 주민 5만여 명의 안정적 일자리와 생활을 보장하고 있음. 또한 김정은 체제가 추진하고 있는 경제개발구 추진에 우호적인 환경 조성 및 대외적인 유화이미지를 조성하는 데도 일정한 역할을 할 수 있음. 그동안 개성공단 운영과정에서 체득한 여러 가지 시장경제운영 메커니즘, 산업기술, 공단운영기법, 법제도 등은 앞으로 북한 측이 계획하고 있는 경제개발을 위해서도 도움이 될 것임. 또한 개성공단은 우리 측이 전력, 통신, 용수 공급 등 인프라 운영을 하고, 공단 운영비용을 우리 측이 부담하기 때문에 북한의 부담이 상대적으로 적은 이점이 있음
- 개성공단은 우리가 많은 비용을 부담하며 운영하고 있지만, 우리 중소기업의 활로 개척, 일방적인 대북 지원이 아닌 남북 간 호혜적인 경험 구조 등의 ‘경제적인 측면’, 남북한 간 군사적 긴장 완화 및 평화정착 분위기 조성 등의 ‘군사적인 측면’, 남북한 주민 간 상호 이해 및 동질성 회복, 북한 변화 유도 등의 ‘사회문화적인 측면’, 남북경제공동체 형성 및 통일비용 감소 등의 ‘통일준비적 측면’에서 의미 있는 다양한 정책적 함의를 갖고 있음. 분야별로 상세히 살펴보면 다음과 같음
  - 경제적인 측면을 우선 살펴보면 국내의 높은 인건비와 토지가로 인해 상대적으로 중국, 베트남, 인도네시아 등 주변국가에 비해 경쟁력이 떨어져 가고 있는 우리 중소기업에게 개성공단은 최적의 새로운 활로를 제공해주고 있음. 또한 종래의 대북 경제적 지원과 달리 개성공단은 남북

**북한 측이  
정치·군사적 이유와  
수익증대를 위해  
우리 측에  
위협적·압박적  
태도를 보였으나,  
북한 측에게  
개성공단은 여러 가지  
이익을 주고 있기  
때문에 쉽사리  
폐쇄할 수 없다고 봄**

**정치군사적 측면에서  
개성공단은 휴전선과  
직접 접해있는 북한의  
군사요충지에 건설된  
경제협력지대로서  
군사적 긴장 완화와  
평화정책 분위기  
조성에 기여할 수 있음**

상호간에 비교우위에 있는 요소를 결합하는 상호보완적이고 상호 이익을 주는 호혜적 경험사업임

- 우리 기업 입장에서 본 개성공단의 이점을 좀 더 구체적으로 보면,
  - ▲ 상대적으로 저렴한 인건비, 북한 근로자의 높은 교육수준 및 손재주, 낮은 이직률
  - ▲ 물류시간 단축 및 물류비용 저렴
  - ▲ 낮은 토지분양가
  - ▲ 무관세 및 세제 혜택
  - ▲ 경협보험, 교역보험 등 당국의 지원
  - ▲ 전력·가스·용수 공급, 폐수·폐기물 처리, 도로 등 최적의 인프라 완비 등을 들 수 있음. 그러나 문제점으로 지적되고 해결해야 할 과제는 다음과 같음.
    - ▲ 정세의 영향으로 인한 피해
    - ▲ 폐쇄된 공간 내 생활
    - ▲ 통행 통제, 인터넷·핸드폰 사용 불허, 전수 세관검사 등 통행·통신·통관 문제
    - ▲ 인사권의 제한
    - ▲ 법·제도의 불안정성
    - ▲ 전략물자의 반입문제 등임

- 정치군사적 측면에서는 개성공단은 휴전선과 직접 접해있는 북한의 군사요충지에 건설된 경제협력지대로 군사적 긴장 완화와 평화정착 분위기 조성에 기여할 수 있음

- 개성공단 조성을 통해 남북의 군사분계선 주변의 수많은 지뢰를 제거하고, 북한의 주요 군사시설을 후방으로 이동 배치하는 효과를 거둘 수 있음
- 출입절차에서 남북한 군당국 간 지속적인 접촉이 이루어지고, 군사 밀집지대를 남한 측 근로자와 차량이 매일 왕래함으로써 상징적 측면뿐만 아니라 실제적 측면에서도 군사적 긴장완화에 기여할 수 있음. 특히, 이러한 긴장완화 효과는 평시에 더 의미가 있는 것으로 개성공단 조성으로 개성인근 쌍방 간 부대의 완충지대가 형성됨으로써 평시 우발적 교전 가능성이 감소할 것임
- 2009년 주재원 억류사태 및 2013년 가동 중단과 같이 북한이 개성공단을 전략적으로 악용함으로써 새로운 군사적 긴장이 조성될 수 있다는 주장도 제기되고 있으나, 남북한 당국이 재가동(2013.9)을 하면서 “정세에 영향을 받지 않는 안정적 운영 보장”, “신변 보호” 등에 합의함에 따라 이러한 우려는 어느 정도 해소되었다고 할 수 있을 것임
- \* 2014년 9월 28일~29일 터키에서 개최된 UN산하기구인 UNGC(UN GLOBAL COMPACT, 2000년 코피아난 전 UN사무총장이 창립)가 개최한 B4P(Business for Peace, 2013년 반기문 UN사무총장이 기업 활동을 통한 세계평화 기여 목적으로 제안) 제1차 회의와 2015년 5월 19일 서울에서 개최된 UNGC Korea Leaders Summit 회의에서 기업 활동을 통한 평화증진 기여 노력을 논의하였으며, 개성공단이 한반도 긴장 완화와 평화 증진에 기여한다는 논의가 있었음

- 사회문화적 측면에서 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같음
  - 개성공단은 북한 주민들의 대남 인식을 긍정적으로 변화시키고 남북한 상호 적대감과 이질감을 극복하고 동질성을 회복하는 데 기여하여 왔음. 개성공단사업 초기에는 막연한 적대감을 표시해왔던 북한 근로자들은 시간이 지나면서 우리 측에게 친근감을 표시하고 협력적 태도로 나오게 되었음. 초기에 북한 사람들은 남한 사람들의 인사에 무대응해오던 태도에서 바뀌어 반갑게 답례하기도 하고, 일대일로 짓곳은 농담도 하기에 이르렀음. 북한 근로자들은 남한 사회생활에 대해 직·간접적으로 관찰 및 접촉함으로써 남한 언어, 남한 사회의 생활방식, 다양성, 풍부함 등에 대해 알기 시작하였으며, 부지불식간에 남한 사람은 북한 용어를 사용하고, 북한 사람은 남한 용어를 사용하는 일이 발생하기도 하였음.
  - 초기에는 북한 근로자들이 남한 제품에 대한 인식이 부재하였으나 한참 뒤에는 남한 제품을 선호하고, 특정 브랜드를 선호하는 사례(예컨대, 라면은 삼양쇠고기라면, 초코파이는 오리온 제품, 조미료는 맛나 등)도 나타났음.
  - 초기에는 북한 여성 근로자들이 외모에 신경을 쓰지 않았으나, 점차 화장, 복장, 구두, 가방 등 외모 치장을 하는 사례가 두드러지게 나타났음.
  - 개성공단은 북한 사람들이 남한의 자본주의 시장경제에 대한 이해를 보다 정확히 하는 계기를 제공했음. 구체적으로 북한 관리자 및 근로자들은 자본주의 시장경제의 본질인 품질, 디자인, 납기, 배상청구(claim), 성과급(incentive)의 개념을 이해하게 되었고 이를 생산활동에 적용하고 있음.
  - 초기에는 북한 근로자들은 평균주의적 경향 때문에 성과급제도 도입에 부정적이었으나, 최근 2~3년 전부터는 성과급 도입에 적극적 태도를 보이고 있음. 성과급은 집단적 성과급 외에도 개별적 성과급(근속, 직종, 직책수당)도 도입하고 있음
  - 남한 주재원들도 북한 근로자들과 빈번히 접촉함으로써 북한체제에 대한 이해와 북한 주민들의 생활 실상에 대해 많이 알게 되는 계기가 되었음. 체제, 이념과 문화가 다른 북한 근로자들과 함께 일하는 과정에서 다양한 어려움과 극복경험을 하면서 북한 사회의 실상을 알게 되고, 북한 사람들과 더불어 일하는 노하우를 터득하기도 함
- 통일준비적 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 우리의 통일방안은 ‘화해·협력 단계’ → ‘남북연합 단계’ → ‘통일국가 단계’인 3단계로 통일을 점진적이고 단계적으로 접근하는 것이며, 유럽통합 사례와 같이 기능주의적 접근 방법에 따라 경제·사회·

*초기에는 북한  
근로자들이 남한  
제품에 대한 인식이  
부재하였으나  
한참 뒤에는  
남한 제품을 선호하고,  
특정 브랜드를  
선호하는 사례도  
나타났음*

**남북정치공동체****형성 이전에 성공적인****남북경제공동체가****여러 지역에 만들어져****정치적 마찰이나****갈등을 완화하는****기제로 작용하면서****남북 상호간에****이익을 보면서****안정적으로****뿌리를 내린다면****궁극적으로****정치공동체 형성에****긍정적으로****작용하리라 예상됨**

문화 분야인 비정치적 분야의 통합을 거쳐 정치적 통합으로 넘어가는 접근법에 기초하고 있음

- ‘경제분야 협력’은 남북 간에 비교적 갈등요소가 적고, 남북 상호 간에 유무상통과 상호보완적으로 상호 이익을 보는 호혜적 협력관계를 유지하기 때문에 지속성이 상대적으로 높음. 특히 개성공단과 같은 대규모의 남북경협 사업은 많은 남북 주민 간의 접촉과 대화, 공동작업, 남북 간 생산요소의 결합 등으로 남북경제공동체 형성의 좋은 모델이라 할 수 있음. 개성공단이 지속적으로 발전하여 성공적인 남북경제공동체 모델로 자리 잡게 되면, 제2 또는 제3의 남북경제공동체를 만들어 가는 확산 효과를 볼 수 있을 것임. 궁극적인 남북정치공동체 형성 이전에 성공적인 남북경제공동체가 여러 지역에 만들어져 정치적 마찰이나 갈등을 완화하는 기제로 작용하면서 남북 상호간에 이익을 보면서 안정적으로 뿌리를 내린다면 궁극적으로 정치공동체 형성에 긍정적으로 작용하리라 예상됨
- 동서독 통일 당시 동서독에서 중요한 역할을 하였던 주역들은 남북 통일을 대비하는 측면에서 개성공단을 매우 중요하게 평가하고 있음. 그들에 의하면 1989년도에 갑자기 발생한 베를린장벽 붕괴로 시작되어 1990년 10월 3일 동서독이 통일되는 과정에서 발생한 동독 주민들의 서독으로 대량 이동 등 사회적 혼란을 막기 위해 경제적 효율성보다 정치적 결단으로 대부분의 일들을 처리하였다고 증언하였음. 동서독 통합과정에서 동독의 공동화 사태 방지와 산업의 안정을 위해 동독 주민들에 대한 직업교육을 통해 동독 내 일자리를 창출하며, 동독지역 내 새로운 산업을 육성하는 데 중점을 두었다고 함. 그런 점에서 본다면 개성공단의 존재는 향후에 남북통일이 이루어 질 경우에 발생할 수 있는 북한의 공동화현상의 방지 및 산업의 안정을 도모할 수 있는 기제로 작용할 수 있다는 것임. 미래의 통일비용의 감소효과가 있다는 것임. 따라서 여러 가지 어려움이 있겠지만 미래를 대비해 현재의 개성공단을 잘 유지·발전시켜나가야 하며, 제2, 제3의 공단을 다른 지역에 만들어 나가는 것이 중요하다고 권고한 바 있음(2014.9.17~18, 베를린, 한독통일자문위원회에서 Iris Gleicke 경제에너지부 차관이 언급). 따라서 개성공단은 평시에는 남북경제공동체 형성에 기여하면서, 남북통합과정에서는 여러 가지 혼란을 완화시키고 통일비용을 감소시키는 역할을 할 수 있다고 봄

## 5. 결론

- 개성공단은 남한과 북한이 사실상 공동으로 관리·운영하는 공단으로서, ‘한반도 평화, 남북상생과 통일경제의 모델’로서 정책적 함의를 갖고 있음
- 이와 같은 중요한 정책적 함의를 가진 개성공단은 북한 지역에 위치한 태생적 한계로 인해 북한의 일방적인 출입 제한 및 개성공단 중단을 겪으며 안정적 운영과 신뢰성을 잃기도 하였으나, 남한과 북한의 전략적·정책적 수요가 있어 개성공단은 완전 중단되지 않고, 문제점을 내재한 채 개성공단은 현재 대체로 정상적으로 운영되고 있음. 개성공단 진출 기업들도 여러 가지 문제점에도 불구하고 다른 지역에 비해 여전히 가격경쟁력이 있기 때문에 생산활동에 진력하고 있음
- 남한과 북한의 여러 가지 전략적·정책적 수요가 있어 개성공단이 그럭저럭 유지되고 있지만, 개성공단 발전을 위한 여러 가지 개선과제들이 아직까지도 미해결 상태로 남아 있음. 본질적으로 북한체제와 관련된 것이지만, 북한은 개성공단을 통해 불가피하게 유입되는 요소들이 자신들의 체제에 부정적인 영향을 미치지 않을까 우려하여 무엇보다도 체제 보위, 방어적인 측면에 중점을 두고 개성공단을 관리하고 있음. 따라서 이와 같은 북한의 방어적 측면의 관리는 우리 기업들의 가격경쟁력과 생산활동의 효율성을 높여 나갈 수 있는 경영과 생산의 환경을 개선시키는 데에 걸림돌이 되고 있음. 뿐만 아니라 남북관계의 정세를 빌미로 남북관계를 경색시켜 개성공단 기업의 주문생산 확보와 판로개척에 지장을 주어 왔음. 최근에는 북한의 지속적인 임금인상 요구와 간식비 등 간접비의 부담 증가로 개성공단의 가격경쟁력이 점차 상대적으로 감소하고 있음. 그럼에도 불구하고 기업 생산활동의 이점인 가격경쟁력은 상당히 오랫동안 지속될 것으로 판단됨. 또한 대북 및 통일정책상으로도 남북상생의 경험 추진과 분단의 평화적 관리라는 현재적 이익과 남북경제공동체 형성 및 통일비용 감소 등 미래적 이익을 위해 개성공단을 적절히 관리하면서, 확대 발전시켜야 한다고 봄. 물론 현재로서는 북한이 제공할 수 있는 노동력 공급의 한계와 우리가 2010년 3월 천안함 폭침사건에 대해 취한 신규 투자 금지 등의 5.24 조치 등으로 인해 개성공단이 구조적으로 더 확대될 수가 없어 일정 기간 동안 현상유지 수준으로 운영될 수밖에 없을 것으로 전망됨
- 현재의 남북 관계로 보아 개성공단의 현상 유지적 전망이 있지만, 그렇

**현재로서는 북한이 제공할 수 있는 노동력 공급의 한계와 우리가 2010년 3월 천안함 폭침사건에 대해 취한 신규 투자 금지 등의 5.24 조치 등으로 인해 개성공단이 구조적으로 더 확대될 수가 없어 일정 기간 동안 현상유지 수준으로 운영될 수밖에 없을 것으로 전망됨**

더라도 개성공단의 생산성, 사업성을 높이기 위해 2013년 8월 14일 남북당국이 합의한 ‘발전적 정상화’ 과제, 즉 통행·통신·통관의 3통문 제 해결(인터넷·핸드폰 사용, 일일 통행 상시화, 선별 세관검사), 외국 기업 투자 유치 및 국제적 수준으로의 제도 발전 등의 국제화, 신변안전 보장 강화, 투자자산 보호 강화, 남북상사중재위원회 운영과 그외 기타 개선과제로 노동력 공급 부족 해소, 법규범의 안정성 확보, 노무 관리 개선 등을 위해서는 북한의 대외경제 개방에 대한 전향적 조치와 남북한 당국 간 문제 해결을 위한 진정성 있는 대화와 적극적인 해결책 모색이 요구됨

#### 주석

- 1) 입주기업은 임금과 별도로 월 임금의 15%를 사회보험료로 납부한다.

#### 참고문헌

- 개성공단 5년 발간위원회 편. 『개성공단 5년』. 통일부 개성공단사업지원단, 2008.
- 개성공단포럼. 제6회 개성공단포럼 국제학술회의(2013.10.10). 제10회 개성공단포럼(2015.6.5)자료집
- 개성공업지구지원재단. ‘개성공단 발전적 정상화’ 워크숍(2014.10.31) 자료집.
- 김윤규 외. 『개성공단』. 한겨레, 2014.
- 북한법연구회 외. 2012 남북경협법제 학술회의(2012.12.12) 자료집.
- 중소기업진흥공단. 『개성공단 입주기업 경영·투자환경 개선방안』. 2012.10.
- 중앙대학교 민족통일연구소 외. 제1회 개성공단포럼(2012.11.2) 자료집.
- 통일부. 『개성공업지구 법규집』. 2014.
- 통일부. 『2015 통일백서』. 2015.
- 한국토지공사. 『개성공단개발사』. 2009.
- 홍양호. “개성공단의 현황과 향후 발전방향.” 『통일경제』 제80권. 현대경제연구원, 2013.
- 화정평화재단. 『개성있는 개성을 만나다』. 화정평화재단·21세기평화연구소, 2008.

## ❖ 저자 약력

## ■ 홍양호

現 개성공단포럼 공동대표, 남북사회통합연구원 이사겸 IKIS통일포럼 공동대표. 경북대학교 경제학과를 졸업한 후 University of Georgia 대학원에서 석사학위를, 단국대학교 정치학과에서 박사학위를 취득함. 제21회 행정고등고시 합격(1977) 이후, 통일부 차관, 이화여대 북한학협동과정 초빙교수, 한국행정학회 통일특별위원회 위원장, 제15기 민주평통자문위원 정치남북대화위원회 위원장, 개성공업지구지원재단 이사장 등을 역임하였음. 주요 논저로는 “탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구”(1998), “최근 남북관계 현황과 우리정부의 대북정책 방향”(2010), “통일독일의 교훈과 한반도의 통일편의”(2010), “개성공단사업의 현황, 정책적 함의와 개선과제”(2015) 등이 있음

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

편집: 강현희 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760