

# 개성공단 활성화를 위한 통상법적 쟁점과 과제

성재호\*

- |                           |
|---------------------------|
| I. 서론                     |
| II. 입주기업의 설비 및 자재 반출상의 쟁점 |
| III. 입주기업 생산품의 판로상의 쟁점    |
| IV. 결론                    |

## I. 서론

개성공단사업은 2000년 8월 현대와 북한 조선아태평화위원회가 개성공단건설합의서를 채택하여, 한국토지공사와 현대아산이 북한으로부터 토지를 50년간 임차해 공장 구역으로 건설하고 국내의 기업에 분양해 관리하는 방식으로 시작되었다<sup>1)</sup> 2002년 8월 12일 서울에서 개최된 제7차 남북장관급회담에서는 개성공단건설 추진에 합의하였고, 2003년 6월 30일 현지 1단계지구(100만평)에서 개성공단 착공식이 있었고, 2004년 5월 18일 시범단지분양공고를 내고 6월 14일 입주업체 토지이용권 매매계약을 체결하였다. 그리고 6월 30일에는 1단계 시범사업 100만평 중 2만 8천평의 시범단지 준공식이 거행되었다.

이러한 개성공단사업은 경제적 정치적 목적에서 합의된 것이나, 이를 원활히 달성하기 위해서는 법적 제도적 뒷받침이 있어야만 가능하다. 사업의 안전성 측면에서는 경제 외적 불안 요인을 최소화하고, 법적 제도적 측면에서 불안정성을 제거해야 하는 것이다. 이와 관련하여 2000년 12월 남북장관급회담에서 서명된 「남북사이의투자보장에관한합의서」, 「남북사이의소득에대한이중과세방지합의서」, 「남북사이의상사분쟁해결에관한합의서」, 「남북사이의청산결제에관한합의서」가 2003년 8월 20일 발효됨으로써 개성공단사업과 관련한 큰 틀에 관한 법제는 완비되었다고 볼 수 있다.

\* 성균관대학교 법과대학 교수, 법학박사

1) 2000년 8월 현대아산은 개성지역을 특별경제지구로 지정·선포하기로 합의하고, 북측 당국과 「공업지구 건설 운영에 관한 합의서」를 체결하였다.

특히 투자보장합의서는 최혜국대우를 보장하고, 공익목적에 위한 예외적 수용의 경우 충분한 보상을 규정하고 있고, 소득의 자유로운 이전을 보장하며, 분쟁발생시 당사자 간 협의가 여의치 않을 경우 남북상사중재위원회의 중재로 해결할 것을 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 이에 따라 개성공업지구와 금강산관광지구의 체류에 관한 합의서, 개성공업지구지역에 관한 합의서, 개성공업지구통관에 관한 합의서, 개성공업지구통신에 관한 합의서가 채택되었고, 2004년 1월 29일 개성공업지구통행합의서가 합의되었고, 4월 13일에는 토지임차료 및 보상 합의서가 체결되었다. 북한의 관련법으로는 2002년 11월 13일 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 남한 기업의 개성공단 진출을 위해 「개성공업지구법」을 제정·공포한 바 있다.<sup>3)</sup> 2003년 6월 28일에는 기업창설과 개발운영규정 등 하위규정이 공포되었으며, 10월 1일 노동과 세무규정에 관한 2개 하위규정이 공포되고, 12월 17일에는 관리기관, 세관, 체류규정에 관한 3개 하위규정이 각각 제정 공포되었다. 이어서 2004년 2월에는 개성공업지구외환관리규정이 제정되었고, 8월에는 개성공단 부동산규정이 제정되었다. 남측의 관련 법제로는 남북교류협력에 관한 법률, 남북교류협력에 관한 법률시행규칙, 남북협력기금법, 남북협력기금법시행세칙, 남북협력기금법시행령, 남북협력기금운용관리정, 남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침, 남북경제협력사업처리예관규정, 남북교역물품통관규정, 남북한교역대상물품 및 반출·반입 승인 절차에 관한 고시, 남북교역물품원산지 확인에 관한 고시, 국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침, 남북한 왕래 주민의 휴대품 검사 및 반출입 요령 등이 제정되었다.

이러한 합의나 관련 법규가 속속 제정 공포됨으로써, 불확실한 요소들이 하나씩 제거되어 가고 있다. 그러나 이들 법제만으로 모든 문제가 해결될 수 있을 것으로 기대하기에는 미진한 점이 적지 않다. 남북관계의 특수성으로 인해 모든 측면에서 투명성과 안전성이 객관적으로 담보될 수 있는 법적 장치가 마련되는 것이 필요하다. 공단에 입주하려는 기업 측에서는 사업의 원활한 수행을 위한 인력 및 물자의 반출입 절차를 간소화하고 시간통제 완화해 줄 것을 기대하고 있고, 세관신고 절차의 간소화 및 신속 처리, 협력사업승인과 기업창설 등록 등의 절차 간소화 등이 필요한 것으로 보고 있다. 뿐만 아니라, 노사문제나 정치적 사안으로 조업이 중단돼 발생하는 피해에 대한 보장 문제, 북측의 「개성공업지구노동규정」도 남한 노동문제에 걸맞게 조정이 필요하다고 주장한다.<sup>4)</sup> 그 외에 개성공단 진출기업이 공단지역으로 반출하려는 설비

2) 개성공업지구법도 제46조에서 공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이의 협의를 방법으로 해결하고, 협의로 해결할 수 없을 경우에는 남북사이에 합의한 상사분쟁 해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다고 규정하고 있다.

3) 동 법은 2003년 4월 14일 개정되었다.

등의 물자에 대한 규제나, 생산된 상품의 해외 판매망 확보와 같은 통상법적 과제가 해결되어야 할 것으로 지적되고 있다.

본고에서는 개성공단의 활성화를 위한 제반 과제 중 통상법적 과제에 초점을 맞추어, 지적되고 있는 사항에 대한 대응방법이나 해결책을 모색하기로 한다.

## II. 입주기업의 설비 및 자재 반출상의 쟁점

2004년 6월 5일 한국토지공사는 개성공단 시범단지 입주를 신청한 136개 업체를 대상으로 심사를 거쳐 15곳을 최종 선정하였다고 밝혔다.<sup>5)</sup> 이와 관련하여 한국토지공사는 개성공단 입주 예정업체로 선정된 15개 업체 중 2개 업체가 계약을 포기했거나 자격요건 미달로 나타나 계약을 체결하지 않았다고 밝혔다. 이들의 계약 포기 사유는 여러 가지가 있는 것으로 추정되고 있으나, 전략물자(strategic materials)에 해당하는 일부 가공기계 등의 설비 반출이 엄격히 제한되고 있는 점이 하나의 원인으로 지적되고 있다.

전략물자란 전쟁수행에 필요한 모든 물자를 지칭하는 것으로, 전략상 필요한 물자 여부는 시대에 따라 변화하여 왔다. 동서 냉전시대에는 공산권 국가의 군사력을 증대시킬 수 있는 물자를 전략물자로 지정하여 수출을 규제하였으나, 근자에는 군용물자 외에도 철강이나 석탄, 석유, 생고무, 공작기계 등 평시 국민생활 향상에 필요한 물자까지도 전략물자로 취급하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 전략물자의 국제적 수출통제체제로는 재래식 무기의 수출을 규제하는 바세나르협정(Wassenaar Arrangement), 원자력 비확산 체제인 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group; NSG), 생화학무기 비확산을 다루는 호주그룹(Australia Group, AG), 미사일 확산을 막기 위한 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime; MTCR)가 있다. 바세나르협약은 재래식 무기 및 산업겸용장비 213개 품목, NSG는 원자력 전용물자 및 산업겸용장비 86개 품목, AG는 생화학물질 및 산업겸용 장비 28개 품목, MTCR은 미사일, 무인항공

4) 서울경제 7월 27일

5) 이들 기업중 토지대금을 완납한 업체는 6월30일 이후 공장을 건설할 수 있고 올 연말까지 생산활동이 가능하다고 토공측은 설명하였다. 입주업체는 ㈜부천공업, ㈜삼덕통상, ㈜세종기업, ㈜제영솔루텍, ㈜대화연료펌프, ㈜로만손, ㈜메직마이크로, ㈜신원, ㈜에스케이테크, ㈜용인전자, ㈜유레카, ㈜제씨콤, ㈜태성산업, ㈜티에스정말, ㈜호산에이스 등 15개사이다. 파이낸셜뉴스 2004년 6월 6일, 한국토지공사는 이와 관련해 개성공단 입주 예정업체로 선정된 15개 업체 중 광학기계제조업체인 유레카와 시계 및 관측용품 임가공업체인 세종기업이 계약을 포기했거나 자격요건 미달로 나타나 계약을 체결하지 않았다고 30일 밝혔다. 이에 따라 대기순위에 있던 문창기업과 리빙아트가 입주 순위를 승계, 계약을 체결했다.

기 및 산업검용장비 20개 품목을 통제하고 있다. 이들 체제는 이란, 리비아, 시리아, 북한, 파키스탄, 인도, 중국 등 21 개국을 우려했던 국가로 분류하여 이들 국가로의 전략물자 수출을 금지하고 있다. 따라서 이들 체제에 가입한 국가의 기업이 규정 내용에 위반하여 적발될 경우 모든 회원국으로부터 3년간 수출입을 제한받게 되는데, 우리나라는 이들 모두에 가입한 상태다.<sup>6)</sup> 이와 같이 바세나르협약이나 핵공급그룹, 호주그룹, 미사일통제체제 등에 따른 전략물자 반출제한으로 개성공단 입주기업은 생산 설비 및 가동에 필요한 물자의 반출을 위해 사전 허가를 얻어야 한다.

현재 북한은 여러 가지 국제협약들에 의해 통상 규제를 받고 있다 따라서 군수물자나 군사적 용도로 전용될 가능성이 있는 품목을 수출할 때에는 사전에 그 가능성을 판정받아야 한다. 이들 국제수출통제체제는 가입국마다 독자적 시스템을 운영하고 있는데, 우리나라는 대외무역법 제21조의 전략물자의 수출허가 규정과, 대외무역법시행령 제39조-45조 및 전략물자수출입공고 등을 통해 통제하고 있다 따라서 이들 물자를 반출하기 위해서는 산업자원부와 국방부, 과학기술부로부터 허가를 받아야 한다.<sup>7)</sup> 우리나라는 현재 통일관세분류(HS) 코드(10단위)로 1천993개의 전략물자를 지정하고 있다. 대외무역법상 전략물자를 허가없이 수출제한지역으로 수출할 경우 5년 이하의 징역 또는 수출 수입하는 물품가액의 3배 이하의 벌금에 처하게 돼 있고<sup>8)</sup>, 대외무역법시행령은 국제무역질서를 위반한 자 등에 대하여 1년 이내의 기간을 정하여 전략물자 수출입을 금지하고 있다<sup>9)</sup> 이러한 수출통제 제도는 거래 당사자 간의 직접적인 수출입 거래 뿐만 아니라 중개상, 재수출 등의 거래까지 포함한다.

이와 관련하여 혹자는 서류상으로만 존재하는 소위 페이퍼 컴퍼니를 바세나르 협정에 가입하지 않은 중국에 설립해 물자를 구입하는 것도 방안이 될 수 있다고 우회적 방안을 제시하기도 하나,<sup>10)</sup> 미국은 국내법으로도 수출통제법(Export Administration Act)을 운영하고 있기 때문에 이를 피할 수는 없다<sup>11)</sup> 동 법은 미국기업이나 미국 시

6) WA에는 1996년, NSG에는 1995년, AG에는 1996년, MTCR에는 2001년 가입하였다

7) 전략물자수출입공고 제4조

8) 대외무역법 제54조

9) 대외무역법시행령 제45조

10) 연합뉴스 9월 6일

11) 현재의 수출통제법은 미국은 1949년 의회의 권한 따라 제정된 수출통제법(Export Control Act)과 1969년의 Export Administration Act에 뿌리를 둔 것으로, 1979년 수출통제법이다 동 법의 주요 목적은 국가안보의 확대, 공급부족 물자의 수출제한, 그리고 대테러 목적의 수출제한이 그것이다 Gregory B. Bowman, E-Mails, Servers and Software US Export Controls for the Modern Era, *Georgetown Journal of International Law*(Win 2004),

민 및 거주자, 미국 기업의 통제를 받는 외국기업 뿐 아니라, 외국 기업에도 광범위하게 적용된다. 미국 내에서 활동하는 외국기업, 미국 상품의 수출과 재수출 거래에 관여하는 외국기업, 테러범지원자를 제재하기 위한 경우, 미국의 제재에 의해 재산이나 자산이 동결된 기업 등에 대하여도 적용된다. 그리고 미국 상품을 배포하는 외국기업도 적용대상이 된다. 동 법은 국가안보나 외교정책의 목적에서 수출통제권한을 부여하고 있는 것으로,<sup>12)</sup> 이중용도(dual-use)로 사용될 수 있는 상업적 통제품목으로 지정된 경우 동 법에 명시된 국가에의 수출 및 재수출을 금지하고 있다.<sup>13)</sup> 이중용도의 물품이란 본질적으로는 상업적인 것이나, 직접 간접적으로 복잡한 무기생산에 사용될 수 있는 물품을 의미한다.<sup>14)</sup> 이중용도 물품의 수출이 금지되는 국가에는 북한이 포함되어 있다.<sup>15)</sup> 미국에서 외국으로 보내지는 모든 물품이 수출에 해당되며, 일시적으로 미국에서 떠나 있거나, 선물이거나 외국에 있는 미국이 완전히 소유하는 보조기업에 보내지는 경우도 이에 포함된다. 외국이 원산지인 상품이 미국에서 수출되거나, 상품이 미국을 경유하거나 미국에서 원산지국으로 재수출되는 경우도 포함한다. 미국에 있는 외국인에게 수출통제법의 적용을 받는 기술이나 소스 코드를 공개하는 것도 해당 외국인의 본국에 수출하는 것으로 본다.<sup>16)</sup> 따라서 이를 위반하는 개인의 경우 해당 수출품 가액의 10배 또는 100만달러 중 많은 벌금이나 10년 이하의 징역형을 받게 되며(병과할 수 있음), 법인의 경우 500만달러까지 벌금을 부과할 수 있다. 이에 더하여 최대 50만달러, 수출권의 박탈과 직무정지 등의 민사적 책임을 물을 수 있도록 하고 있다. 수출권은 최대 10년까지 이를 박탈할 수 있다.<sup>17)</sup>

p 330; 동 법은 1994년 종료되었으나, 클린턴 대통령은 International Emergency Economic Powers Act에 근거하여 행정명령(Executive Order) 12924를 발동하여 이를 연장하는 긴급권을 행사하였다. Jo Anne Hagen, An Overview of US Import/Export Regulations-Part I Exports, *Colorado Lawyer*(Jul. 2003), p 76, 2001년 9월 상원은 동 법을 개정하는 법안 149호를 통과시켜 현재에 이르고 있다.

12) Export Administration Act of 2001, Section 201, 301

13) 15 Code of Federal Regulation 736.2(b)(8)

14) Aylan R. Broadbent, US Export Controls on Dual-Use Goods and Technologies Is the High Tech Industry Suffering, 8 *Currents, International Trade Law Journal*(1999), p.49

15) 북한 외에 알바니아, 아르마니아, 아제르바이젠, 벨라루스, 불가리아, 캄보디아, 큐바, 에스토니아, 조지아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오스, 라트비아, 리투아니아, 몽고, 러시아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베트남 등이 있다. Hagen, *op cit.*, p.77

16) Export Administration Act of 2001, Section 2 (9) (A), (B)

17) Section 503

정부는 개성공단 반출물자에 대한 심사에 착수하면서 미국 관련기관에도 반출물자 목록을 전달한 바 있다. 9월 2일 케네스 저스터 미국 상무장관 대리는 방미 중인 정동영 통일부장관에게 문제가 되고 있는 개성공단 전략물자 반출에 대해 최대한 신속한 심사를 약속하면서, 지난 2주일 동안 미국 상무부는 우리측의 의뢰를 받아 이중 700가지 정도를 전략물자가 아닌 것으로 판정했고 600가지 정도를 계속 검토 대상으로 선정하였다고 밝힌 바 있다.<sup>18)</sup> 이와 관련하여 외교부와 통일부측은 “한미간 전략물자 반입 관련 실무 협의에서 미국이 비협조적이란 내용의 일부 보도가 있었으나 이는 사실과 다르다”며 “미국측은 이 문제에 대해 예외적이라고 할 만큼 적극적인 태도를 보이고 있다”고 말했다.<sup>19)</sup> 지난 9월 8일 남북교류협력추진협의회는 개성공단 시범단지에 입주할 업체 중 반출 설비 및 자재에 문제가 없는 7개 업체<sup>20)</sup>에 대해 남북협력사업을 승인하였다. 이날 승인을 받지 못한 시범단지 입주 8개 기업에 대하여는 반출물자에 대한 전략물자 판정을 완료한 뒤 협력사업 승인 등의 후속조치를 취하게 된다.<sup>21)</sup> 국내 언론보도에 따르면, 북한은 전략물자수출제한품목인 펜티엄VI급 컴퓨터를 이미 생산하고 있는 것으로 알려지기도 하였는데,<sup>22)</sup> 이러한 점을 감안하여 유연한 결과를 도출할 수 있도록 하여야 노력하여야 할 것이다. 미국 학자의 논의를 보면, 개별 거래에 초점을 맞추기보다 미국 수출업자의 전체적인 수출활동을 검토하는 쪽으로 바뀌어 가고 있으며, 이러한 활동이 최종용도나 최종사용자라는 관점에서 수출통제에 대한 관심이라는 방향으로 옮겨갈 수 있지 않은가 하는 문제제기도 있다. 이러한 것은 수출촉진이라는 일반적 목적과 국가안전을 위한 수출통제라는 양자간 조화의 문제로서 검토되어야 할 과제로서 미국 민간에 의해 제기되고 있음도 참고할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

우리 정부는 관련국들에게 개성공단 개발의 취지와 목적·중요성을 충분히 설명하고 협조를 얻음으로써, 개성공단 진출 기업의 설비나 물자 반출이 유연하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 뿐만 아니라, 우리 스스로 전략물자수출통제의 제한을 받는 설비나 물자에 대해 철저한 검증을 할 수 있도록 하여 투명성을 제고하여야 할 것

18) 이와 관련하여 통일부 관계자는 실제 정밀 심사가 필요한 것은 600가지의 10%인 60종 정도라고 하였다 조선일보, 9월 2일

19) 동아일보, 9월 24일

20) 문창기업, 태성산업 삼덕통상, 대화연료펌프, 용인전자, 매직마이크로, 부진공업

21) 연합뉴스, 9월 8일

22) KOTRA는 지난해 8월 북한 국가무역추진위원회의 자료를 인용, 북한의전자제품 개발업체 '아침'과 남경팬더사가 펜티엄 IV급 컴퓨터 3종을 생산하고 있다고 밝혔다. 연합뉴스, 8월 25일

23) Bowman, *op cit*, p.366

이다. 이를 위해 명확한 반출 기준과 투명한 계획을 확립하여, 국제사회의 신뢰를 확보하는 것도 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 또한 우리 스스로 전략 물자를 금수대상 국가로 반출하지 않도록 최선의 노력을 기울이는 것도 잊지 말아야 하겠다.

### III. 입주기업 생산품의 판로상의 쟁점

현재 개성공단 시범단지에 입주할 15개 기업은 로만손(시계), 대화연료펌프(자동차 연료펌프), 에스제이테크(반도체부품), 신원(의류), 재영솔루텍(자동차 및 전자통신 부품), 매직 마이크로(반도체 및 기타 전자부품), 제씨콤(광통신부품), 문창기업(항공기용 린넨), 태성산업(화장품 용기), 리빙아트(주방용품), 삼덕통산(신발), 호산에이스(냉동기기), 용인전자(트랜스포머), 티에스 정밀(반도체 관련 금형부품 및 장비) 부천공업(냉장고 및 세탁기) 등이다 이들 기업은 개성공단에서 생산한 상품을 해외에 수출하려고 하는 경우 장애가 있다면, 향후 개성공단 사업은 큰 복병을 만나게 될 것이다. 가장 큰 난제는 우리의 최대 수출국인 미국 시장에서 경쟁력있는 상품으로 판매가 가능할 것인가 하는 점이다. 이 문제는 통상법상 미국 당국이 개성공단에서 생산된 상품에 대하여 최혜국대우나 특혜관세 등의 혜택을 부여하는가 하는 문제로 귀착된다.

#### 1. 고율의 관세 부과에 따른 과제

개성공단에서 생산된 한국기업의 상품이 북한산으로 인정되어 고율의 관세를 부과받게 되면, 미국 등의 주요 수출국에 판매하는 것은 어렵게 된다. 미국은 1950년 북한을 적성국으로 지정한 후 적성국교역법(Trading With the Enemy Act),<sup>24)</sup> 외국자산통제규정(Foreign Assets Control Regulation), 수출관리법(Export Administration Act)<sup>25)</sup> 등에

24) 적성국교역법은 1917년 제정된 것으로 원래 전시 적성국과의 교역을 제한하기 위한 것이었으나, 1933년 루스벨트 대통령이 평시에도 적성국과의 교역을 제한하는 수정입법을 한 후 차츰 평시 적용범위가 확대되었다. Bethany Kohl Hipp, *Defending Expanded Presidential Authority to Regulate Foreign Assets and Transactions*, *Emory International Law Review*(Fall 2003), p1335

25) 북한에 대한 수출은 2000년 관할권이 외국자산통제국(Office of Foreign Assets Control, OFAC)에서 산업안전국(Bureau of Industry and Security; BIS)으로 넘어감에 따라 상당히 완화되었으나, 수입은 여전히 OFAC에 의해 규제된다 Christopher F. Corr, *The Wall Street Still Stands! Complying with Export Controls on Technology Transfer in the Post-9/11 War Era*, *Houston Journal of International Law*(Spr. 2004), p.462

의해 북한과의 무역·투자 등 경제교류를 엄격히 금지하여 왔다. 그러나, 1995년과 2000년 두 차례에 걸친 경제제재 완화조치로 군사용 물품과 이중용도물자 등을 제외한 대부분 품목에 대해 북한과의 수출입에 대한 제한은 상당히 완화되었다. 경제제재 완화 조치에 따라 북한산 제품의 미국 수출이 가능한 것으로 보이나, 실제로는 미국 수출이 거의 불가능하다고 보아야 한다. 그 이유는 미국이 북한산 제품에 대해서 상대적으로 고율의 Rates of Duty 2 관세를 적용하고 있고,<sup>26)</sup> 북한에 대하여 정상교역관계(normal trade relations NTR) 대우를 부여하지 않고 있기 때문이다.<sup>27)</sup> 이들 규정에 따라 미국은 북한, 아프가니스탄, 라오스, 쿠바 등 4개국 물품에 대해 Rates of Duty 2의 고율 관세를 적용하고 있으나, 타국 제품에는 Rates of Duty 1의 낮은 세율을 적용하여 차별하고 있다. 예컨대 면 85% 이상 200g/m<sup>2</sup> 이하인 면직의 경우 Rates of Duty 1 국가의 경우 7~10.5%이나, Rates of Duty 2 국가의 경우 16.9~41.5%까지의 높은 관세율이 적용된다. 자동차 부품인 범퍼의 경우 전자는 2.5%이나 후자는 25%의 관세를 적용받고, 골프화를 제외한 통상의 운동화는 5.1%와 35%, 전자트랜스포머의 경우 무관세~6.6%와 35%, 가정용 냉장고의 경우 무관세와 35% 등으로 적용세율의 차이가 매우 심하다.<sup>28)</sup> 따라서 북한산 제품은 정상교역관계에 적용되는 낮은 세율이나 일반관세특혜(GSP)와 같은 특혜세율을 부과하는 국가에 비해 과중한 관세를 부과받게 된다. 이는 개성공단에서 생산된 제품이 미국에서 북한산으로 판정될 경우 타국 제품에 비해 높은 관세를 부과받게 되어, 미국 시장에서 경쟁력을 갖지 못하게 됨을 의미한다.

이 문제를 해결하는 방법은 두 가지 관점에서 접근할 수 있는데, 그 하나는 개성공단에서 생산된 상품의 원산지를 한국으로 판정받을 수 있도록 하는가의 문제이고, 다른 하나는 북한산으로 판정받는 경우라도 Rates of Duty 2의 세율 적용에서 제외되도록 하는 방법이다. 그러나, 후자는 북한에 대한 정상교역관계대우 부여나 Rates of Duty 1 관세율 적용을 기대하는 것으로 현재의 경색된 북미관계에 비추어 보아 용이한 일이 아니라고 판단된다. 따라서 현실적 방안은 개성공단에서 생산된 물품의 원산지가 한국으로 판정받도록 노력하는 길이 될 것이다.

26) Rates of Duty 2 세율 적용의 근거로는 미국통일관세분류(Harmonized Tariff Schedule of the United States (2004)), 관세분류법(Tariff Classification Act of 1962, section 401), 무역확대법(Trade Expansion Act of 1962, section 231), 74년 통상법(Trade Act of 1974, section 404(a)) 등이 있다.

27) Trade Act of 1974, Section 2432

28) Harmonized Tariff Schedule of the United States(2004), [http://hotdocs.usitc.gov/tariff\\_chapters\\_archive\\_2004](http://hotdocs.usitc.gov/tariff_chapters_archive_2004)

## 2. 원산지규정에 따른 과제

원산지규정과 관련하여서는 정교한 검토가 필요하다. 원산지란 물품을 생산한 나라 또는 물품의 국적을 의미하는 것으로, 원산지규정(Rules of Origin)이란 물품의 원산지 국가를 결정하는 법률, 규정, 행정결정을 말한다.<sup>29)</sup> 따라서 원산지는 원산지규정의 적용을 통해 결정되고, 각종 무역정책수단에 사용되는 법적·행정적 개념으로 이해하여야 한다. 이러한 원산지규정은 그 자체로서는 무역에 영향을 끼치지 않는으나, 무역에 관련된 결정을 내림에 있어 원산지의 식별이 필요하므로 무역에 영향을 주게 된다.<sup>30)</sup> 지난 50여년간 GATT은 세계적으로 관세장벽을 자유화하여 왔으나, 많은 국가들이 원산지규정을 이용하여 자국 상품을 보호하는 차선의 통상장벽으로 활용하여 왔다.<sup>31)</sup> 그럼에도 불구하고, 1994년 이전까지는 원산지 문제를 잠재적 통상장벽의 문제로 다루지 않았으나, 1994년 원산지규정협정이 채택되어 원산지규정을 통일하기 위한 원산지위원회가 설치됨으로써 다루어지게 되었다.<sup>32)</sup> 원산지규정은 특혜규칙과 비특혜규칙으로 구분되는데, 전자는 특혜국으로부터 수입되는 상품인가를 결정하기 위해 사용되고, 후자는 특정국으로부터의 수입을 제한하기 위한 목적 등으로 사용된다.<sup>33)</sup> 미국은 비특혜적 목적을 위해 원산지규정(실질적 변형기준)을 적용하고 있다.<sup>34)</sup> 이와 같이 원산지규정은 특정국에게 무역특혜 또는 무역제한을 적용하는데 핵심적 역할을 수행함으로써, 기업들의 전략적 계획에 중대한 영향을 끼치게 된다.<sup>35)</sup>

WTO 원산지규정은 특정 상품의 완전생산국 또는 2개국 이상이 생산에 관련된 경우 최종적인 실질적 변형이 이루어진 국가가 원산지가 되도록 하고 있다. 전자를 완전생산(wholly obtained)기준이라 하고, 후자를 실질적 변형(substantial transformation) 기준이라 한다.<sup>36)</sup> 일국에서 완전히 취득되고 생산된 물품은 원산지를 판정하기가 상

29) WTO 원산지규정협정 제1조

30) 성재호, 국제경제법(박영사, 2003), p.250

31) John Coyle, Rules of Origin as Instruments of Foreign Economic Policy, *Yale Journal of International Law*(2004), p.549

32) Coyle, *op cit.*, p.550

33) Joseph A LaNasa, Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them, *AJIL*(1996), p.626

34) *Op cit.*, p.629

35) *Op cit.*, p.628

36) WTO 원산지규정협정 제9조 2(c)

대적으로 수월하다. 문제는 타국에서 원재료를 수입하여 가공 또는 조립하는 경우와 같이 생산이 2개국 이상에 걸쳐 이루어지는 경우로서, 이러한 경우는 실질적 변형기준이 적용된다. 실질적 변형 여부와 관련하여 관세분류변경(稅番變更, change in tariff classification)기준을 원칙으로 하며, 부가가치기준 또는 특정공정기준을 보완적으로 적용한다.<sup>37)</sup> 관세분류변경기준이란 수입되는 원료의 관세분류와 완제품의 관세분류를 비교하여 일정단위 이상으로 변경되는 경우 실질적 변형으로 인정하여 원산지를 부여하는 것을 말한다. 관세분류변경기준은 관세분류인 통일관세분류(HS) 품목번호를 통해 판정하는 방법으로, HS 품목번호는 수출입되는 물품에 대한 국제간 공통되는 물품분류체계로서 어떠한 품목이라도 반드시 하나의 번호에 분류된다. 부가가치기준(ad valorem percentage test)은 특정 물품의 전체 가치 중에서 최종 공정을 수행한 국가에서 일정한 정도의 부가가치를 창출하는 경우, 해당 국가를 원산지로 인정하는 기준이다. 이 기준은 논리적으로는 타당한 기준으로 볼 수 있지만, 세관이나 거래자에게 서류제출 등 추가적 부담을 주기 때문에 예외적으로 사용한다. 특정공정기준(specified process test or technical test)은 제조공정 가운데 특정한 공정을 수행하거나 특정의 부분을 사용한 국가를 원산지로 인정하는 기준이다.<sup>38)</sup> 예컨대 TV의 경우 브라운관 생산국이 원산지라고 하는 경우나, 의류는 재단이 된 국가가 원산지라고 하는 경우 등이 이에 해당된다.

원산지규정에 관해서는 각국이 자국 법으로 규정하고 있기 때문에 WTO는 통일 원산지규정을 제정하기 위한 노력을 경주하여 왔다. 그러나 현재까지 WTO에서 합의 도출하는 데에는 이르지 못하고 있고, 각국은 자국의 원산지규정을 독자적으로 적용하게 되어 동일한 물품에 대한 원산지 부여 기준이 상이하게 나타날 수 있다. 예컨대 시계를 제작하는 공정을 보면 무브먼트와 조립공정으로 구분된다. 무브먼트는 시계가 작동하는데 필요한 핵심부품이며 시계의 형태와 가치는 주로 조립공정에서 이루어진다. 이에 따라 무브먼트 생산국은 조립국을, 조립국은 무브먼트 제조국을 원산지라고 주장하게 된다.<sup>39)</sup> 그러므로 무브먼트 제조국을 원산지로 할 것인가, 조립공정을 거친 국가를 원산지로 할 것인가에 따라 시계 수입시 관세부과 등과 관련하여 차이가 나타날 수 있게 되는 것이다

37) 동 협정 제9조 2(c)(iii)

38) Moshe Hirsch, International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin-A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin, *Journal World Trade*(2002), p.171, 177

39) 강인수 외, 국제통상론(박영사, 2004), p.659

한국에서 재단된 직물을 중국에서 봉제하여 미국에 수출하는 경우를 예로 들어 보면, 한국의 원산지규정은 재단기준을 적용하고 미국의 원산지규정은 봉제기준을 적용하는 까닭에, 미국은 동 의류의 수입시 원산지를 중국으로 판정하게 된다. 이는 개성공단에서 생산된 직물을 국내에서 봉제하여 수출할 경우 미국의 고율 관세를 피할 수 있게 되는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 현재는 원산지 판정시 수입국 기준을 적용하여 판정하나, WTO 통일원산지규정 협상이 마무리될 경우 봉제기준으로 통일화 하자는 쪽으로 의견이 모아지고 있는 것도 참고할 필요가 있다. 실제로 미국의 마이크론이 한국의 하이닉스전자와 삼성전자를 미국 상무부에 제소한 사례도 참고할 만한 경우이다. 마이크론사는 제소대상 물품의 범위에 한국에서 웨이퍼 가공공정(前工程)과 반도체 조립공정(後工程)을 거친 것과 한국에서 前공정을 거치고 타국에서 後공정을 수행한 것, 타국에서 前공정을 거치고 한국에서 後공정을 수행한 것 모두를 대상으로 제소하였다. 그러나 우리나라는 미국과 WTO의 통일원산지규정을 들어 반도체의 경우 前공정에 원산지가 부여된다고 주장함으로써, 타국에서 前공정을 거친 후 한국에서 後공정을 수행한 것은 제소대상에서 제외시킬 수 있었다. 일본에서 前공정을 거치고 한국의 하이닉스에서 後공정을 마쳐 최종 반도체로 조립한 경우, 원산지는 前공정을 수행한 일본이 되기 때문이었다. 이러한 사례를 참고하여 개성공단에서 생산하게 될 전자제품의 경우 원자재로 반출 가공하여 수출하는 경우, 미국의 입장에서는 북한산이 될 수밖에 없다. 그러나 前공정을 마친 원자재를 개성공단에서 後공정을 거쳐 미국으로 수출하는 경우, 하이닉스반도체 사례와 같이 한국이 원산지가 될 수 있으므로 고율의 관세부과를 피할 수 있을 것이다. 개성공단에서 생산되는 대부분의 물품은 공산품으로서, 이를 미국에 수출하고자 할 경우 실질적 변형기준이 적용될 것이므로, 이러한 방법 등으로 원산지를 한국으로 판정받을 수 있어야만 가격 면에서 수출경쟁력을 갖출 수 있을 것이다.

#### IV. 결 론

개성공단사업은 북한 경제를 위해서 뿐만 아니라, 한국 경제에 있어서도 큰 보탬이 된다. 제조업 공동화와 경기 양극화 현상을 완화하고, 국내 투자 진작 등을 통해 한국 경제에 활력을 제공해줄 것으로 기대되기 때문이다. 그리고 한반도의 긴장 완화를 통해 외자 유치에도 도움이 될 뿐 아니라, 상대적으로 낙후되어 있는 경기 북부와 접경 지역의 개발 촉진으로 지역경제 활성화와 국토의 균형 발전에도 기여할 것으로

기대된다.

그러나 개성공단에 입주한 기업이 생산한 물품을 국내에 반입하거나 외국으로 수출하려 할 경우, 몇가지 통상법적 과제가 지적되어 왔다. 개성공단 생산품을 무관세로 국내에 반입할 경우, 종래 북한산 물자의 반입시와는 달리 WTO의 최혜국대우규정(GATT 제1조)에 따른 동등한 대우를 보장받으려는 제3국의 주장에 맞닥트릴 수 있다. 이와 관련하여서는 2가지 접근이 이론적으로 가능한데, 그 하나는 WTO 체제 하에서 면제(waiver)를 인정받는 방법과, 남북간 관세동맹이나 지역무역협정을 체결하는 방법을 상정해 볼 수 있다. 전자의 경우 WTO 각료회의의 컨센서스나 4분의 3 다수결의 결정이 있어야 한다.<sup>40)</sup> 면제를 인정받는 경우라도 일정한 한계를 갖고 있는데, 의무면제는 국제통상체제의 변화와 국제무역관계의 긴급성에 따른 것인만큼, 지속적인 재검토를 전제로 예외적 상황에서 제한된 기간동안만 허용된다. 후자의 방법은 GATT 제24조에서 예외를 허용하고 있는데, 이를 위해서는 남북간 관세와 제한적 통상규제를 실질적으로 모든 무역에 관련하여 폐지하여야 한다.<sup>41)</sup> 이러한 방법의 경우, 두가지 과제가 남아 있다. 하나는 북한이 GATT 체제에 참여하여야 한다는 점이고, 다른 하나는 현재 남북간 상호 국가성을 인정하지 않는 상황에서 국제법상 조약의 성격을 가지는 관세동맹이나 지역협정을 체결하여야 하는 모순을 해결하여야 하는 점이다.

외국 수출과 관련하여서는 그 대표적인 경우가 앞서 논한 바와 같이 미국 등에 의한 무역제한적 조치를 받을 우려가 있다는 점이다. 이를 극복할 수 있는 방안은 개성공단의 특수성을 인정받아 개성공단 생산품을 한국산으로 인정받을 수 있도록 하는 것이다. 미국 또한 개성공단의 성공을 기대하고 있다는 것이 보도를 통해 알려진 바로서, 비록 개성공단이 북한 관할 지역이긴 하나 한국의 자산과 인력 및 기술의 투입을 통해 생산이 이루어지는 지역이라는 점을 끈기있게 설득시킴으로써 한국산 또는 최소한 이에 준하는 물품의 대우를 받을 수 있도록 하여야 한다. 그러한 노력과 병행하여 앞서 언급한 바와 같이 물품별로 한국산으로 판정받을 수 있는 부분생산을 통해 미국 등의 무역제한을 피해갈 수 있도록 하여야 한다. 이와는 별개로 중국이나 구 공산권 국가 및 동남아시아 국가 등 제3국으로의 수출에는 별다른 제약이 없음을 감안하여 다양한 수출판로 확보에도 매진하여야 할 것이다.

40) WTO설립협정 제9조 제3항

41) GATT 제24조 제8항