

# 개성공단 투자활성화를 위한 금융·외화 관련 국내법제 정비방안

박 환 일\*

- I. 問題의 제기
- II. 개성공단 내 金融의 원활화
- III. 개성공단 내 外貨管理의 효율화
- IV. 原産地 문제의 해결
- V. 結 論

## I. 問題의 제기

개성공단은 2002년 11월 13일 북한 당국에 의해 ‘개성공업지구’로 지정된 경제특구이다.<sup>1)</sup> 개성공업지구법의 규율을 받으며 중앙공업지구지도기관의 지도를 받아(동법 제21조) 공업지구관리기관이 공단의 제반 관리업무를 수행한다. 개성공단은 2004년 말 시범단지(2만5천평)가 완공되어 이곳에 입주한 로만손 등 15개 업체에서 제품이 생산되고 있다. 현재 한국토지공사와 (주)현대아산이 시행하고 있는 1단계 개발사업(1백만평)이 본격화되고<sup>2)</sup> 2006년에 1백여 업체가 남한으로부터 전력을 공급받아 정상 조업을 시작하면 공단으로서 활기를 띠게 될 것이다.

공단의 인프라도 차츰 정비되고, 당국의 노력으로 출입절차의 개선, 통신의 원활화, 반출절차의 간소화 등 ‘3통’(通行, 通信, 通關) 문제도 조만간 해결될 전망이다. 그러나 문제는 그 다음이다. 중국이나 동남아보다 경쟁력 있는 임금으로 제품을 생산하여 이를 해외에 활발히 수출할 수 있어야 한다. 개성공단에 대한 投資가 활성화되려면 공단에 입주한 기업들이 생산활동을 할 수 있도록 자금이 원활하게 지원되고 적은 物流費用을 들여 중국과 러시아로, 또 인천을 통하여 일본과 미국으로 제품을 수출할 수

\* 경희대학교 법과대학 조교수, 법학박사.

- 1) 개성공업지구법 제1조는 개성공업지구가 ‘공화국의 법에 따라 관리 운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역’이라고 규정하고 있다. 공업지구에서는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들의 자유로운 투자를 보장하고 있으나(동법 제3조) 엄연히 북한의 주권이 미치는 지역이다. 공업지구관리기관은 개발업자[현대아산과 한국토지공사]가 추천하는 성원으로 구성되지만, 개성공업지구법의 해석은 북한의 최고인민회의 상임위원회가 한다(동법 부칙 제3조).
- 2) 개성공단에는 현재 시범단지에 15개 기업이 입주하여 11개 기업이 가동 중이며 2006년에는 입주기업이 100여개로 늘어나는 등 입주기업과 생산제품이 꾸준히 증가하고 있다. 정부는 2007년부터 추진하기로 했던 개성공단 2단계 개발사업을 현재 진행되고 있는 1단계 사업과 병행, 추진하기로 방침을 정했다. 서울경제신문 2005.11.11.

있는 길이 열려야 한다.<sup>3)</sup> 이렇게 해서 상당한 수익을 올리는 기업들이 속출할 때 자연스럽게 개성공단에 대한 투자가 활성화될 것이다.

결국 개성공단의 성공 여부는 개성공단 안팎에서의 金融과 物流를 원활히 하는 것과, 原產地를 유리하게 판정받아 높은 관세를 물지 않고 수출관로를 개척하는 것에 달려있다. 본고는 이러한 목적을 위하여 國內적으로 취할 수 있는 개선방안을 중심으로 검토하고자 한다. 物流에 관하여는 최근 여러 학술대회에서 중점적으로 거론이 되었으므로<sup>4)</sup> 본고에서는 금융 및 외화관련 법제와 원산지 문제에 국한하기로 한다.

## II. 개성공단 내 金融의 원활화

### 1. 金融支援의 방식

개성공단에 진출하였거나 진출하려는 업체가 사업에 필요한 자금을 조달하는 길은 크게 自體 자금을 마련하는 것과 外部에서 차입하는 것 두 가지이다. 공장가동을 위한 운영자금·시설자금은 물론 사업성조사, 기술검토 등의 준비작업에도 금융지원이 필요하다. 이러한 경우에는 1차적으로 국내 금융기관에 의한 대출, 보증, 수출금융 등의 지원을 받을 수 있다.

중소기업의 경우 남북협력기금을 이용할 수 있는데 반출자금·반입자금의 대출, 경제협력사업자금의 대출이 있다. 반출자금은 교역물품·위탁가공용 원부자재·위탁가공용 설비를 반출하는 데 소요되는 자금을 90% 범위 내에서 2년 이내의 기간 대출을 받을 수 있으며, 반입자금은 교역대상물품을 반입하는 데 드는 비용을 90% 범위 내에서 대출을 받을 수 있다. 경제협력사업자금은 북한에 공장을 건설하고 사업을 운영하는 데 필요한 소유자금을 90% 범위 내에서 8년 이내의 기간(거치기간 3년 포함) 동안 빌릴 수 있다.<sup>5)</sup>

3) 미국·일본 등 주요 무역 상대국들이 개성공단에서 생산된 제품의 原產地를 한국산(Made in Korea)으로 볼 수 없다는 움직임이 보이면서 개성공단에 진출하였거나 진출할 계획을 갖고 있는 중소기업들이 정부에 적극적인 대책을 촉구하고 나섰다. 아직 구체적인 피해가 발생한 것은 아니지만 대부분 업체들이 장기적으로 수출을 염두에 두고 인건비가 싼 개성에 진출한 만큼 원산지 문제가 풀리지 않으면 ‘개성공단’이라는 대형 프로젝트가 난관에 봉착할 수 있다며 우려를 표시하고 있다. 정부는 단기적으로는 중국, 러시아, 개도국 등으로 수출관로를 개척하도록 유도하고, 중장기적으로는 미국·EU·캐나다·일본 등에서 特惠關稅를 적용받도록 추진해나갈 것이라고 밝혔다. 앞의 신문기사.

4) 남북물류포럼은 2005년 10월 25일 무역센터에서 한국무역협회 등과 공동으로 “개성공단 및 남북물류활성화 방안”에 관한 학술회의를 열고, 한국교통연구원의 서상범·안병민 박사가 “개성공단 물류의 문제점과 개선방안”이라는 주제발표를 하였다. 한편 한국경제법학회는 11월 4일 성균관대학교에서 “프로젝트 금융의 법적 문제”라는 주제의 학술대회를 열고, 박원일 교수가 프로젝트 금융기법을 적용하여 북한에 有料고속도로를 건설하는 방안을 놓고 주제발표를 하였다. 이 논문은 인터넷 홈페이지 <<http://onepark.netian.com>> 참조.

5) 한국수출입은행, 「개성공단 투자환경」, 2005.2, 123~127면.

그러나 남북협력기금법에 의하여 설치되어 한국수출입은행이 통일부의 위탁을 받아 관리하는 남북협력기금은 그 財源에 한계가 있으므로<sup>6)</sup> 가급적 민간부문에서 자금을 조달하는 방안을 널리 모색할 필요가 있다. 개성에 사업장을 둔 남한 기업들은 남한의 금융기관으로부터 차입을 할 수 있으며, 개성공단에는 은행에서 대출을 받을 수도 있을 것이다. 현재 개성공업지구에는 우리은행이 지점을 운영하고 있는데, 개성공업지구 외화관리규정에 의하면, 공업지구 내에는 투자은행과 북한의 외국환자은행을 설립하는 것을 예정하고 있다. 이하 은행업무에 대하여 간단히 살펴보기로 한다.

개성공업지구 외화관리규정에 의하면 공업지구에 설립된 투자은행은 외국환자[換錢]업무와 그 밖의 금융업무를 할 수 있으나, 조선 원과 관련한 환자업무는 할 수 없게 되어 있다(동 규정 제8조). 앞으로 투자은행이 설립되고 업무를 활발히 수행하기 위해서는 위 업무범위 중 ‘금융업무’의 범위를 좀더 구체적으로 규정할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 투자은행은 반년마다 돈자리[計定] 별로 외화입출금변동보고서를 작성하여 다음 달 30일 안으로 공업지구관리기관에 제출하여야 한다(규정 제9조).

공업지구 내에서의 세금, 토지사용료, 사회보험료 등 납부금의 관리와 북한의 기관·기업소·단체·종업원과 관련한 외화결제 또는 외화자금거래 업무는 공업지구에 설립된 북한의 외국환자은행이 담당한다(규정 제10조). 그런데 공업지구에 설립한 북한 외국환자은행만이 이러한 업무를 담당할 경우, 세금 등을 납부해야 하는 기업이나 개인의 불편이 예상되므로, 공업지구에 설립된 투자은행도 세금, 토지사용료, 사회보험료 등의 납부금을 납부할 수 있도록 하고 공업지구에 설립된 투자은행과 공업지구에 설립된 북한 외국환자은행간에 事後精算을 하도록 하는 것이 좋을 것이다.<sup>8)</sup>

북한의 기업소들에 대하여 대출을 해줄 수 있는지는 별개의 문제이다. 북한 외국인 투자법에 의하면 외국투자은행은 북한의 기업소·기관·단체 등에 어음할인, 증서대출, 당좌대출 등의 외화대출을 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 북한의 기업소에 대한 정보가 크게 부족하고, 기업소가 계획경제의 한 집행수단에 불가한 상황에서 대출을 하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 대출에 따른 擔保權 설정, 정부에 의한 채무보

6) 통일부는 대북 지원사업의 급증으로 남북협력기금이 고갈 양상을 보임에 따라 2006년도 남북협력계정 1조 2,632억원을 일반예산 6,500억원 외에 公共資金管理基金 4,500억원을 차입하여 조성하기로 했다. 정동영 통일부장관은 11월 2일 2006년도 예산안을 다루는 국회 통일외교통상위에서 “정부 재정만으로는 대북 지원을 감당할 수 없다”고 말했다. 조선일보 2005.11.3. A1.

7) 공업지구에 설립된 투자은행은 조선 원과 관련한 환자업무를 수행할 수 없으므로, 만일 공업지구에서 조선 원이 일상적으로 사용된다면 조선 원 환자업무도 허용되어야 할 것으로 보인다. 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』, (주)로엔비, 2005, 220~221면.

8) 북한 외국환자은행만이 북한 종업원들의 외화결제 및 자금거래를 담당할 경우 북한 외국환자은행이 공식환율을 적용하여 북한 원화로 환전해주므로 종업원들에게 외화로 지급하는 실질적인 혜택이 없어지는 문제가 생긴다. 이는 남북한 당국간에 협의를 거쳐 해결해야 할 과제이나, 외화관리규정 제10조를 “공업지구에 설립된 공화국 외국환자은행 또는 지도기관이 지정하는 공업지구에 설립된 투자은행이 한다”로 수정되어야 할 것이다. 위의 책, 221면.

중, 보증기관에 의한 채무보증, 또는 남북 경제통합 단계에서 기업소나 단체를 私有化 할 때 일정 지분을 취득하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

## 2. 擔保貸出

개성공단에서의 기업활동이 본격화되면 이곳에 설립된 기업들<sup>9)</sup>에 대한 자금지원 요청이 급증할 것으로 예상된다. 이 경우 공업지구의 투자은행이나 국내 은행의 공단 내 지점을 통하여 대출을 하는 일이 늘어날 것이다. 이를 위해서는 원칙적으로 해당 공장시설을 담보로 잡고 이를 지속적으로 유지·관리하여야 하나 북한 체제의 특성상 쉬운 일이 아니다. 현행 북한의 법제상 토지이용권 및 공장 건물, 운전기재[철도차량·자동차]에 대하여 저당권을 설정할 수 있지만<sup>10)</sup> 담보가액이 절대 부족한 실정이다. 달리 담보로 할 수 있는 매출채권 등의 자산이 미비한 초기 단계에는 정책금융기관에 의한 信用貸出이 불가피할 것으로 보인다. 물론 남한에 소재한 母企業의 자산에 대한 담보권 설정, 이미 제공한 담보여력의 원용, 지급보증서의 발급 등 여러 방법이 동원되겠지만 중소기업들의 경우 애로사항이 많을 것이다.<sup>11)</sup>

그러므로 개성공단 내의 담보 문제는 북한 당국과의 긴밀한 협력을 바탕으로 해당 사업관련 시설에 대하여는 擔保를 취득할 수 있게 하는 식으로 해결해야 할 것이다. 개성공단에서의 생산활동이 본격화되면 안정된 수익모델을 기초로 賣出債權(account receivables)을 담보로 취득하는 방안도 추진할 수 있다.<sup>12)</sup> 한편 담보의 취득 못지 않게 담보권의 실행절차와 방법이 정비되어야 한다. 경매제도가 구축되기까지는 상당한

---

9) 공업지구 기업창설·운영규정(2003.4.24 최고인민회의 상임위원회 결정 제103호로 채택)에 의하면 공업지구에서 창설되는 기업은 주식이나 사채를 발행할 수 있고 그 주식이나 사채는 원칙적으로 양도할 수 있게 함으로써(동 규정 제5조, 제17조) 이른바 ‘주식회사’의 형태를 취할 수 있다. 다만, 개성공단에도 북한의 외국인투자관련법에 의한 합영기업·합작기업을 설립할 수 있는지에 관하여는 논란의 여지가 있다. 개성공업지구는 북한법에 따라 관리 운영되므로(공업지구법 제1조), 북한의 외국인투자관련법령이 적용된다고 볼 수 있지만, 공업지구에서의 경제활동에 대해서는 공업지구법과 그 하위규정이 적용되고(공업지구법 제9조) 북한의 다른 법은 적용이 배제되는 것으로 해석된다(同旨: 법무법인 태평양, 앞의 책, 72면). 그러나 북한의 현실에 비추어 개성공단의 운영 상황에 따라서는 북한의 합영법·합작법·외국인기업법 등을 참고하여 북한의 기관·기업소·단체가 참여할 수 있는 길이 열리게 될 전망이다.

10) 북한 토지임대법 제15조, 토지·건물의 출자규정 제4조 등. 또한 개성공업지구법에 의하면 공업지구 관리기관이 토지이용권, 건물, 료전기재의 등록을 받도록 하고(동 법 제25조 4호), 최고인민회의 상임위원회의 개성공업지구 부동산규정에 의하면 부동산의 양도, 임대 및 저당 등 제반 권리행사가 가능하게 되어 있다.

11) 수출입은행이 취급하는 남북협력기금의 대출에 있어서도 금융기관의 지급보증서, 예금, 신용보증기금의 부분신용보증서, 북한 소재 자산을 담보로 취득하고 있으며, 신용대출은 수출입은행이 평가한 신용등급이 P6일 것을 요하고 있다. 수출입은행, 앞의 책, 127면.

12) 중소기업이 대기업에 대한 외상매출채권을 담보로 대출을 받는 절차에 관하여는 박훤일, “채권등록제도와 국내 입법”, 국제거래법학회 2005 추계학술대회, 2005.10.27. <<http://onepark.netian.com>>참조.

시일을 요하고, 북한 지역에서 담보물건에 대한 원매자를 찾기도 쉽지 않을 것이므로 어느 정도 공정성이 확보되는 私的 實行(self-help)을 인정할 필요가 있다. 궁극적으로는 북한 당국에 대하여 東歐 체제전환국이나 중국의 담보법을 모델로 한 근대적인 담보법제를 도입하도록 적극 권고하여야 할 것이다.<sup>13)</sup>

### 3. 개성공단 사업 내지 프로젝트 금융 방식의 담보취득

북한의 개성공업지구에서 생산수단에 속하는 개개의 기계·기구·장비에 담보권을 취득하는 것은 곤란하더라도 담보적 효력을 갖는 契約上의 조치<sup>14)</sup>(contractual arrangements)는 취할 수 있다고 생각된다.<sup>15)</sup>

우선 공업지구 관리기관에 등록하게 되어 있는 토지이용권, 건물, 수송장비 등에 대한 명의를 채권자 또는 그가 지정하는 자로 변경하는 것이다. 그러나 개성공단 현지에서의 사업주체와 등록부 상의 명의자가 일치할 것을 요구하는 경우도 있을 것이다. 이러한 경우에는 등록부 상의 명의를 공동으로 하든가, 사업경영의 위탁 등을 통해 사업권을 가진 명의인과 실질적인 사업주체가 다를 수 있음을 계약상으로 명시하고 현지 관리기관에 소명하도록 한다. 이를 위해서는 프로젝트 금융(project financing)에 있어서의 다양한 債權保全방법을 원용하면 좋을 것이다.

명의변경을 효율적으로 하려면 개성공단 내 정보통신 인프라가 완비되었을 때 인터넷을 통하여 원격지에서 신청하고, 권리변동사항을 조회할 수 있게 하면 된다. 이와 같이 담보적 효력을 가진 모든 법률관계가 계약으로 정해지는 만큼 나중에 문제가 발생하지 않도록 예상 가능한 모든 사태를 계약상에 규정하고 대응책을 마련하도록 한다. 즉 프로젝트 금융에서와 마찬가지로 이러한 사태를 法律危險(legal risk)으로 분류하고 그 유형 및 대책을 계약서 기타 문서에 상세히 규정할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

만일 이러한 문제를 둘러싸고 분쟁이 발생하면 당사자들 간에 협의를 거치되(공업지구법 제46조 1항), 공업지구관리기관이 관여할 필요가 없는 사안에 있어서는 先例가 거의 없는 개성공단 현지에서 해결하기보다는 당사자들이 채권적 거래관계에 익숙한

13) 박환일, 「남북경협의 활성화에 대비한 북한 담보제도의 정비방안」, 집문당, 2004, 173~176면.  
 14) 계약상의 조치만으로 자금을 조달하는 것은 자산유동화(asset-backed securitization: ABS)로도 가능하다. 예컨대, 개성공단에 입주한 업체 또는 동종 기업들이 남한의 본사에 반출하거나 또는 일본 등지에 해외 수출한 제품의 매출채권을 집합(pooling)하여 특수목적회사(special purpose vehicle: SPV)에 양도하고 자금을 조달하는 방안이다. 지급위탁계정을 국내에 설치한다면 신용보강(credit enhancement)을 거쳐 최상급(AAA)의 채권을 발행하는 것도 가능할 것이다.  
 15) 이러한 법률관계는 일본 동경대학교의 우치다 다카시 교수에 의하여 ‘담보법제의 패러다임’이 바뀌고 있는 현상으로 설명되고 있다. 内田 貴, 「擔保法のパラダイム」, 『法學教室』, No.266(2002.11), 7~20면; 박환일, “개성공업지구내 담보활용방안 연구”, 『북한법연구』 제6호, 북한법연구회, 2003, 195~202면.  
 16) 예컨대 공업지구관리기관이 등록절차를 운용함에 있어서 등록, 명의변경 등에 실질적 심사주의를 취한다든가, 사회주의 법체계를 고수하는 것은 심각한 법적 불안정성을 야기할 우려가 있다.

서울에서 해결하도록 한다. 이 경우의 분쟁해결방법은 서울중앙지방법원이 관할하는 訴訟, 또는 서울에서 열리는 仲裁로 정하는 것이 좋을 것이다.

한편 북한의 개성공업지구에서는 당분간 抵當權을 실행할 수 있는 방법이나 절차가 없는 만큼 담보적 효력을 취하려는 목적물에서 나오는 수익 내지 현금흐름(cash flow)을 파악하고 사업이 중단되었을 때 유능한 새로운 사업운영주체에게 사업권을 양도하는 방법이 효과적이라 할 수 있다. 이것은 프로젝트 금융에서 흔히 볼 수 있는 사례인데, 채권자는 저당권의 실행보다 당해 시설의 사업권을 제3자에게 양도함으로써 원리금회수용 현금흐름을 보전하는 데 관심이 더 많다. 그러므로 개성공단 내의 담보목적물은 交換價値가 아니라 현금흐름을 발생시키는 收益力에 주안을 두어야 할 것이다.

### III. 개성공단 내 外貨管理의 효율화

#### 1. 개성공단의 사업 모델

개성공단에서의 바람직한 사업 모델은 북한이 제공한 토지에 남한의 공기업이 인프라를 구축하여 공업단지를 조성하고 남한 기업이 공장을 건설한 후 원부자재를 남한에서 가져다 북한의 저임 노동력을 활용하여 제품을 생산하고 남한에 반입하거나 해외에 수출하는 것이다. 이러한 사업 모델은 1990년대 초반부터 남한 기업들이 이용한 對北 賃加工生産 모델을 한 단계 발전시킨 것이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 이것은 남한 기업의 관리자가 개성 공장에 상주하면서 북한 노동자들을 관리하기 때문에 비록 초기에는 투자비가 많이 들지만 임가공 방식에 비해 생산 및 품질관리가 용이하고 生産性을 제고할 수 있다.

개성공단에 진출하는 기업들은 주로 中小企業 분야에서 인건비, 구인난의 문제를 해결하기 위하여 투자하는 것이므로 생산품목은 勞動集約的인 의류·신발·피혁제품 등 경공업제품이 주종을 이룰 것으로 보인다. 다만, 이들 기업이 개성공단에서 생산한 제품을 남한 시장에서 판매할 경우에는 큰 어려움이 없으나, 해외로 수출할 경우에는 문제가 복잡해진다. 수입국의 관련 규정에 의하여 原產地를 한국산이 아닌 ‘북한산’(Made in DPRK)으로 표기해야 하고 關稅上의 불이익을 받게 될 가능성이 크다.

개성공단 생산제품이 남한의 內需시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 중국 등 후발개도국에서 생산되어 남한으로 수입되는 경쟁제품에 비해 품질이 좋고 싸야 한다. 종합적인 경쟁력의 우위를 확보하기 위해서는 남한 시장은 물론 해외시장에서도 경쟁력을

17) 박윤환, “개성공단 생산제품의 수출경쟁력 강화방안”, 『수은 북한경제』, 2005 가을호, 한국수출입은행, 2005.10, 25면.

가져야 하는 것이다. 따라서 개성공단 생산제품이 남한 內需시장에서 수입상품에 대항할 수 있으려면 해외에 輸出을 많이 할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 그리고 안정적인 내수기반과 함께 해외시장도 확보해야만 내수시장 또는 수출환경의 급변에도 불구하고 지속적인 성장이 가능해질 것이다.<sup>18)</sup>

## 2. 개성공단에서의 外貨管理體系

북한은 외화관리에 있어서 외국투자기업을 우대하고 있는데, 특히 개성공업지구의 경우 여타 지역의 외국투자기업에 비하여 환율적용을 국제금융시장의 환율로 하고(개성공업지구 외화관리규정 제6조),<sup>19)</sup> 외화 반출입 및 송금에 있어서도 제한을 두지 않는 등 우대조치를 마련해 놓고 있다. 즉, 공업지구에서의 일반적인 외화관리는 관리기관이 담당하고 북한 당국의 외화수입금에 대한 관리는 지도기관이 담당한다(규정 제3조). 라진·선봉경제무역지대의 경우 중앙은행과 지대 중앙은행 지점이 화폐유통 업무를 관장하였으나, 공업지구의 경우 개발업자에 의해 구성되는 관리기관이 화폐유통에 관한 업무를 관장한다는 점에서 차이가 있다.

### 가. 외화관리기관

구체적으로 관리기관은 공업지구의 유통화폐의 종류 및 기준 화폐를 정하고(규정 제5조), 유통화폐의 환자시세[換率]를 정하며(규정 제6조), 공업지구에 설립된 투자는 행으로부터 정기적으로 보고를 받고(규정 제9조), 공업지구에 설립된 기업들이 공업지구 안과 밖에서 개설한 돈자리[計定] 신고를 받으며(규정 제12조, 제13조), 기타 공업지구에서의 유통화폐인 외화의 관리업무를 담당한다. 반면, 지도기관은 공업지구에 있는 기업이나 개인이 북한당국에 납부하는 세금, 토지사용료, 사회보험료와 같은 납부금을 관리할 뿐, 공업지구 내에 유통되는 화폐에 대한 직접적인 관리는 하지 않는다.

### 나. 외화의 범위

외화관리규정의 규율대상인 외화에는 ①전환성 외화현금, ②전환성 외화로 표시된 채권, 주식 같은 유가증권, ③전환성 외화로 표시된 수형[어음], 행표[手票], 양도성예금증서 같은 지불수단, ④장식품이 아닌 금, 은, 백금, 오스미움, 이리디움 같은 귀금속이 포함된다(규정 제4조).

이 규정과 관련하여, ①외화관리법 제2조는 금, 은, 백금 및 귀금속과 별도로 ‘국제

18) 위의 논문 27면.

19) 여타 지역에서는 북한 무역은행이 적용환율을 결정한다.

금융시장에서 거래되는 금화, 은화'를 외화에 속하는 것으로 명시하고 있으나, 외화관리규정에서는 이를 명시적으로 언급하고 있지 않다. 따라서 '국제금융시장에서 거래되는 금화, 은화'는 전환성 외화현금으로 파악하여야 할 것으로 본다. ②외화에 신용장과 환어음이 포함되는지 명확하지 않으나 외화관리규정 제14조에서 결제방식의 하나로 신용장결제를 언급하고 있는 점에 비추어 보면 신용장 및 환어음도 외화에 명시적으로 포함시키는 것이 바람직하다. ③전자 또는 자기적 방법으로 재산적 가치가 입력되어 불특정 다수인간에 지급을 위하여 통화와 같음하여 사용할 수 있는 선불카드나 여행카드 등도 외화에 포함시키는 것이 바람직하다. ④남한의 원화가 외화에 포함되는지 여부도 불분명하다. 본래 외화는 조선 원과 대비되는 개념이며 공업지구에 설립된 투자은행은 조선 원과 관련된 환자의 업무를 할 수 없다는 점(규정 제8조)을 고려할 때, 남한의 원화도 외화관리규정에서 언급하고 있는 외화에 해당되는 것으로 해석된다. ⑤유가증권이나 채권에 대한 구체적인 정의규정도 둘 필요가 있다.<sup>20)</sup>

#### 다. 유통화폐의 종류와 기준화폐

공업지구에서는 전환성 외화현금을 유통시키며, 유통화폐의 종류와 기준화폐는 관리기관이 지도기관과 협의하여 정한다(규정 제5조). 현재 미국 달러화를 기준화폐로 정하고 있는데 베이징 6자회담이 타결되고 미국의 對北 경제제재가 해제된다면 그 이용이 더욱 활기를 띠게 될 것이다. 한편, 공업지구 내에 입주할 기업은 대부분 남측 기업이며, 남한 주민이 상당수 공업지구에서 체류 또는 거주할 것이므로, 한국 원화를 사용하도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다.

#### 라. 환율

유통화폐의 환자시세는 관리기관이 지도기관과 협의하여 선정한 국제금융시장의 환자시세에 의한다(규정 제6조). 북한 외화관리법에서는 固定환율제를 채택하고 있으나(동법 제7조), 공업지구에서는 變動환율제를 채택하고 있다.

#### 마. 돈자리[計座] 개설

개성공단의 기업은 반드시 공업지구에 설립된 은행에 외화돈자리를 두어야 한다. 다만, 외화돈자리를 둘 은행의 선택은 기업이 자유롭게 선택할 수 있다(규정 제7조). 또한 공업지구관리기관에 신고를 하고 남측 또는 해외에도 외화돈자리를 둘 수 있다. 이 경우 신고서에는 해당은행의 명칭 및 소재지, 개설일자 등을 기재하여야 한다(규정 제12조).

20) 법무법인 태평양, 앞의 책, 216~217면.



한편, 개성공단에서 거주하거나 활동하는 개인도 당연히 공업지구에서 외화돈자리를 둘 수 있으며, 위 규정의 반대해석상 개인은 신고없이 남측 또는 해외에 외화돈자리를 둘 수 있다고 해석된다. 다만, 공업지구 밖의 은행에 돈자리를 둔 기업은 반년마다 돈자리 별로 외화수입지출문건을 작성하여 다음달 30일 안에 공업지구관리기관에 제출하여야 한다(규정 제13조).

#### 바. 예금 및 지급결제 방식

은행은 외화예금의 비밀을 보장하고 이자를 지급한다(외화관리규정 제11조). 이는 선언적 규정이며, 이자율 등을 규제하고자 할 경우에는 별도의 규제조항을 신설하여야 한다.

기업과 개인은 외화현금, 신용카드, 외화 돈자리를 이용하여 거래에 따른 지불 및 결제를 할 수 있다(규정 제14조). 결제는 송금결제, 신용장결제, 현금결제, 청산결제 방식으로 하며 당사자들은 결제방식을 자유로이 합의하여 정한다(규정 제14조). 특히 남북 사이의 거래에 있어서는 청산결제합의서에 따라 청산결제가 이용될 수 있을 것으로 예상된다. 이와는 별도로 북한 민법에서는 상계계약 등을 규정하고 있지 아니하나, 당사자들이 私的自治의 원칙에 따라 상법상 相互計算 방식을 이용할 수 있을 것으로 보인다.

#### 사. 제재 및 분쟁해결

외화관리규정을 어긴 행위가 엄중할 경우에는 정상에 따라 은행거래를 중지시키거나 벌금을 물릴 수 있다(규정 제18조). 이러한 제재의 주체가 명시되어 있지는 않으나, 공업지구에서의 외화관리는 관리기관이 담당하므로 관리기관이 제재처분의 권한을 가진 주체라고 해석된다. 다음으로, '외화관리규정을 어긴 행위가 엄중할 경우'라는 규정의 내용은 추상적이고 애매모호하므로 그 위반여부를 판단함에 있어 자의적으로 해석될 여지가 있으므로 제재의 기준을 명확하게 할 필요가 있다. 또한, 외화관리규정에는 동 규정 위반에 대한 제재에 관하여 이견이 있는 기업과 개인이 신고(申訴)할 수 있는 절차가 없다. 따라서 다른 규정처럼 제재에 관하여 이견이 있는 기업 또는 개인은 관리기관에 이견을 제기하거나 지도기관에 신고할 수 있도록 하고, 관리기관이나 지도기관은 의견 또는 신고를 접수한 날로부터 30일 안으로 처리하도록 하고 이들의 처리결과에 불복이 있는 경우에는 불복방법(예: 상사중재위원회 제기)이 명시되어야 할 것이다.

### 3. 개성공단에서의 外貨 보유 및 반출입

개인은 공업지구 내에서 취득 또는 공업지구에 반입한 외화를 제한없이 소지하거나 은행에 예금할 수 있다(규정 제15조).

기업과 개인은 외화를 공업지구 내로 제한없이 반입하거나 남측 또는 해외로 반출할 수 있다. 귀금속의 반출입시에는 세관에 신고하여야 하나 그 밖의 외화는 세관신고없이 반출입할 수 있다(규정 제16조).

기업과 개인은 합법적으로 취득한 외화(예: 이윤, 노임 등)를 공업지구 밖으로 송금할 수 있다(규정 제17조). 북한 외화관리법 제30조는 “외국인투자기업에서 일하는 외국인은 노임과 기타 합법적으로 얻은 외화의 60%까지를 공화국 영역 밖으로 송금하거나 가지고 나갈 수 있다”고 일정한 제한을 두고 있는데 외화관리규정은 이러한 제한 없이 송금이 가능하도록 한 것이다.

### 4. 개성공단에서의 清算決濟 문제

개성공단의 개발이 완료되었을 때 1,600여개 이상의 입주업체가 생산해내는 제품의 판로와 대금결제를 어떻게 할 것인지에 대하여도 미리 대책을 세워두어야 한다. 앞에서 설명한 바와 같이 남한으로 반출하거나 해외로 수출하여야 할 것이므로 남한에서 원부자재를 가져오는 데 대한 대가와 완제품 가격에 청산결제를 적용한다면 매우 편리할 것이다.

그러나 남북 사이의 청산결제에 관한 합의서(2000.12.16)에 의하면, 清算決濟는 남한과 북한을 각각 원산지로서 하는 물품에 한하여 적용하므로(동 합의서 제2조 2항) 개성공단에서 생산되는 제품을 북한을 원산지로서 할 수 없는 이상 청산결제 방식은 적용할 수 없다. 또한 회계처리상으로도 원료품과 완성품과의 상계를 금지하고 있다. 그러므로 개성공단에서 생산된 물품은 원칙적으로 청산결제가 아닌 一般決濟 방식을 이용하면서, 외화가 부족하거나 내부적으로 결제하는 경우에는 원료나 중간재가 투입된 만큼 완성품을 환매(buy-back)하는 방식의 환매조건부 생산이나 다른 물품과 상계처리를 하는 求償貿易(countertrade) 방식이 이용될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 북한의 은행이 남측 전국은행연합회에 옵서버로 가입하게 하여 개성공단에 진출한 기업들이 남한의 내국환결제 시스템을 이용하는 방안을 장기적으로 검토할 필요가 있다.<sup>21)</sup> 그리 함으로써 별도의 환거래계약을 체결할 필요없이 현금수수에 따른 비용 및 시간 절

21) 이를 위해서는 남한 원화를 기준통화로 할 필요가 있는데 그 이전이라도 북한 은행이 換錢을 통하여 외화로 교환·송금할 수 있게 하면 되므로 은행연합회 정관 제5조의 사원자격을 개정하여 북한 은행도 사원은행 옵서버로 가입할 수 있도록 하는 것이다.

약, 현금수송에 따른 위험 방지, 자금운용의 효율화를 기할 수 있을 것이다.

#### IV. 原產地 문제의 해결

##### 1. 개성공단의 활성화와 原產地 문제

베이징 6자회담에서 北核문제가 타결되지 않는 한 미국의 대북 경제제재는 해결되기 어려울 전망이다. 개성공단에서 생산된 제품을 미국·일본 등지에 수출하는 방안은 큰 어려움에 봉착할 것으로 보인다. 해외에 수출하는 제품의 경쟁력을 제고하기 위해 개성에 생산공장을 두고자 하는 남한 기업으로서는 기업의 死活이 걸린 중대한 문제가 아닐 수 없다.<sup>21)</sup> 그러나 이 문제는 남한의 원부자재를 가져다 개성공단에서 생산하거나 개성에서 만든 반제품을 남한에 반입 가공하여 완성한 다음 이를 수출하였을 때 이 제품의 원산지를 어디로 볼 것인지는 輸入國의 원산지 판단기준에 따른다.

原產地(country of origin)란 물품이 생산된 국가를 말한다. 수입국에서 특정 물품의 원산지를 확인하는 것은 수입품에 적정 관세를 부과하기 위한 것이지만, 나라별로 쿼터를 실시하는 경우가 많기 때문이다. 생산공정의 국제화가 진전됨에 따라 국내 소비자에게 정확한 상품정보를 제공하기 위한 의미도 있다.

이 문제는 WTO협정의 원산지규정(WTO Agreement on Rules of Origin)과 관련이 있다. 어느 제품이 개성공단을 포함한 북한지역에서 공정의 일부가 이루어지거나 남한 기업이 북한 기업소 등에 제조과정의 일부를 위탁하는 경우와 같이 제품 구성물의 일부나 제품가치의 일부가 북한 영토 내에서 추가되어 해외에 수출되는 경우에 문제가 된다. WTO 원산지규정 제1조는 원산지에 관한 규정은 회원국의 개별 법령에 의하여 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있을 뿐 원산지를 결정하는 구체적인 방법을 정하고 있는 것은 아니다. 다만, 제9조에서 한 상품의 생산에 두 나라 이상이 관련된 경우 원산지를 판정하는 기준으로 '최종적인 실질적 변형'(last substantial transformation)의 원칙을 제시하고 있다. 따라서 무엇이 최종적인 실질적 변형인지는 역시 각 회원국의 개별 법령이나 판결례에 따르게 된다.

개성공단 제품의 수출에 있어서 결정적인 선례가 될 美國의 원산지규정을 살펴보고, 일본과 EU의 원산지 판정기준을 알아보기로 한다. 아울러 북한산 제품의 수입을

21) 현재 개성공단에서 해외수출용 시계를 조립 생산하고 있는 로만손 관계자는 3차 연도까지 전체 물량의 80%를 개성공단에서 생산할 계획이므로 원산지 문제가 해결되어야 개성진출의 진정한 의미가 있다고 말했다. 화장품 용기를 일본·유럽 등지에 수출하는 태성산업의 경우에도 개성공단에서 반제품으로 만들어 국내 안양 공장으로 다시 들여와 마무리 공정을 거쳐 수출하는 이종의 노력을 기울이고 있는 실정이다. 이 회사 대표는 인건비는 크게 줄었지만 물류비가 매출의 10%에 달하여 현재로서는 개성공단 진출의 실익이 별로 없다고 말했다. 서울경제신문 2005.11.10.

금지하고 있는 미국의 관련법규에 대해서도 그 내용을 알아보기로 한다.<sup>23)</sup>

## 2. 주요국의 원산지 판정기준

### 가. 미 국

미국의 원산지표기 관련 법령으로는 우선 관세법(Tariff Act of 1930)이 있다. 동법 제1304조에 의하면 미국으로 수입된 모든 외국산 물품은 미국내의 최종 소비자를 위하여 눈에 잘 띄는 곳에 읽기 쉽고 지워지지 않고 영구적으로 알아볼 수 있는 부분에 영어로 원산지를 표기하도록 하고 있다. 또한 연방 원산지표시규정 제134.1조에 의하면 ‘원산지’란 미국에 들어오는 일체 물품의 제조, 생산, 또는 재배국을 가리키며 원산지가 되는 조건은 추가적인 작업이나 물질이 다른 나라에서 해당 물품에 추가되어 실질적 변형을 이룬 경우 그다른 나라는 원산지가 된다고 규정하고 있다. 다만, 농림 수산물에 그 물품을 완전히 생산 또는 획득한 국가를 원산지로 한다(wholly produced criteria).

그렇다면 한 물품의 생산에 두 나라 이상 관련된 경우 ‘실질적 변형’이란 무엇을 말하는가(substantial transformation criteria). 이에 관한 것은 법령에서 규정하지 않고 세관 당국과 법원의 결정에 맡기고 있다. 이는 각 상품마다 생산과정과 구성 물질이 다르기 때문에 일률적으로 기준을 정할 수 없기 때문이다.

이 문제를 해결하기 위해서는 제조(manufacture)의 개념부터 살펴볼 필요가 있다. 미 연방대법원의 안호이저-부시 판례<sup>24)</sup>에 의하면 제조란 ‘변화’(change)를 의미한다. 그러나 한 상품이 손질, 노동 및 조작의 결과라고 해도 모든 변화가 제조는 아니다. 제조가 되기 위해서는 단순한 변화 이상의 변형(transformation)이 있어야 한다. 즉, 새롭고 다른 품목이 되어야 하며 다른 이름, 성질 또는 용도를 가져야 하는 것이다. 예컨대 모직 원단이 일정한 공정을 거쳐 양복이 되거나, 실리콘이 반도체로 바뀌었다

23) 박필호, “남북경협에 의한 IT제품생산의 원산지 표시와 대미수출상의 문제점”, 『국제거래법연구』 제 12집, 한국국제거래법학회, 2004, 422~426면.

24) *Anheuser-Busch Brewing Association v. United States*, 207 U.S. 556, 562 (1908). 이 소송의 원고인 안호이저-부시맥주회사는 맥주병 마개용 코르크를 스페인으로부터 수입하면서 27천 달러의 관세를 납부하였다. 당시 관련 법규정에 따르면 수입물품을 사용하여 어떤 물품을 제조, 생산해 수출하면 관세 환급을 받을 수 있게 되어 있었다. 안호이저-부시사는 수입한 코르크들을 선별하여 쓸만한 것을 골라 그 위에 회사 이름과 맥주 이름을 새긴 후 닦고 소독하고 고열처리한 다음 탄력이 있도록 하기 위해 화학처리를 하는 등 복잡한 여러 단계의 재처리 과정을 거친 후에야 맥주병 마개로 사용하였다. 회사측은 이러한 정도는 제조에 해당하는 것이며 수출도 하였으므로 관세를 환급 받을 권리가 있다고 주장한 것이다. 그러나 연방대법원은 “제조가 되기 위해서는 단순 변화(change)가 아닌 실질적 변형(transformation)을 이루어야 하며 별도의 이름, 성질 또는 용도를 가지는 새롭고 다른 품목으로 태어나야 된다”고 판시하였다. 또한 수출한 것은 코르크 마개나 맥주병이 아니라 맥주 자체임을 주장한 세관 당국의 견해도 인정하여 원고 패소 판결을 내렸다. 박필호, 위의 논문, 423면 각주 10) 참조.

면 새로운 이름, 특성 또는 용도를 가졌다고 볼 수 있다. 생산(production), 재배(growth)도 같은 맥락에서 이해 할 수 있을 것이다. 그러나 구체적으로 개별 상품을 놓고 보았을 때 어느 정도의 추가적인 비용, 공정이 더해져야만 새로운 이름, 특성, 용도를 갖게 되는지 사안에 따라 판정을 달라질 수 있다.

실질적 변형을 인정하거나 부인한 미 연방대법원 판례를 살펴보기로 한다. 토링턴 케이스<sup>25)</sup>에서는 무관세 특혜조항 적용대상 개도국(beneficiary developing country: BDC)인 포르투갈에서 수입한 재봉틀 바늘이 본래 특혜가 없는 개도국(non-BDC)에서 수입된 철사를 이용해 만든 점이 문제가 되었다. 미국 세관 당국은 개도국 특혜를 받기 위해서는 철사를 수입한 포르투갈 업체에서 가공한 부분이 그 바늘 가치의 최소한 35%가 넘어야 하는데 이에 미치지 못하므로 포르투갈 산이 아니라고 보았던 것이다. 그러나 법원은 수입한 철사를 가지고 바늘을 만들기 위해 형철을 뜨고 두들기고 구멍을 뚫고 조각하고 뽕족하게 갈고 닦고 단단하게 하는 공정을 거친 것이 상품가치의 35%를 초과하였으므로 포르투갈을 원산지로 보는 것이 타당하다고 판정하였다. 페로스탈 케이스<sup>26)</sup>에서는 비록 일본산 강철판이지만 뉴질랜드에서 지속적인 고열처리 도금 공정을 거친 것이므로 실질적 변형을 이룬 것에 해당하여 뉴질랜드를 원산지로 보는 것이 옳다고 판단하였다. 슈퍼리어 와이어 케이스<sup>27)</sup>에서는 원자재를 스페인에서 가져다 캐나다에서 가공처리한 부분인 15%는 실질적 변형을 이룬 것에 해당되지 않으므로 원산지는 스페인으로 보아야 한다고 판정하였다. 주니가 케이스<sup>28)</sup>에서는 제품의 원재료를 미국에서 수입한 것이고 멕시코에서 복잡한 제조공정을 거치기는 하였지만 원재료 자체가 변화되는 것이 아니고 단지 물과 첨가제 등을 이용하여 상품이 완성되는 것이므로 실질적 변형을 이룬 것이 아니며 멕시코산으로 볼 수 없다고 판정하였다.

25) *Torrington Company v. United States*, 764 F.2d 1563, 1565-1572 (Fed. Cir. 1985).

26) *Ferrostaal Metals Corporation v. United States*, 664 F.Supp. 535, 536-540 (Fed. Cir. 1987).

27) 슈퍼리어사는 캐나다의 철망제조회사로부터 캐나다를 원산지로 표시한 철망 완제품을 수입하여 미국 시장에 공급해 왔다. 그런데 그 캐나다 회사는 철망을 만드는 원자재인 코일 쇠막대기를 스페인에서 수입한 후 철사 표면의 산화물을 제거하기 위해 코일 상태의 쇠막대를 펴서 세척한 다음 산화방지제를 코팅하고 철사 가닥들을 잇대는 용접을 한 후 그 가닥들을 철망을 만드는 형틀에 집어넣어 철망을 생산했다. 코일 쇠막대기 수입 후의 이런 공정은 철망 완제품 가치의 약 15% 정도에 해당하였다. *Superior Wire, a Division of Superior Products Co., a Michigan Corp. v. United States*, 867 F.2d 1409, 1411-1415 (Fed. Cir. 1989); 669 F.Supp. 472, 473-480 (Ct. Intl. Trade 1987).

28) 원고인 주니가사는 멕시코에서 도자기 굽는 가마 건조대를 수입하였는데 그 건조대를 구성하는 원료의 대부분은 멕시코의 건조대 제조회사인 레프랙타리오스사가 미국에서 수입해 온 것이었다. 레프랙타리오스사는 미국에서 수입해온 원료들인 고령토, 진흙, 시에라석, 활석, 석회 등을 미세하게 갈고 물에 타서 혼합한 후 약품을 섞어 액체상태로 만든 다음 이를 형틀에 부어 말린 후 가마에 넣고 상당시간 동안 고열로 구워내서 건조대를 만드는 과정을 거쳤다. 주니가사는 수입된 원료가 이런 여러 과정을 거쳐 새로운 물건이 되었으므로 일반 특혜관세(GSP) 대상국인 멕시코가 원산지가 되는 것이라고 주장하고 세관 당국은 미국 물품이 수출되었다가 실질적 변형 없이 재수입되는 경우 GSP 대상이 아니라고 주장하면서 고율의 관세를 부과하였다. *F.F. Zuniga a/c Refractarios Monterrey, S.A. v. United States*, 996 F.2d 1203, 1205-1207 (Fed. Cir. 1993).

## 나. 일 본

일본은 그 동안 비교적 명료한 원산지규정을 유지해 왔으며, 우루과이 협상에서도 통일된 원산지규정의 필요성을 강력히 주장했었다.

일본의 원산지 판정기준은 첫째, 당해 물품의 전부를 생산한 국가를 원산지로 인정하며(完全生産기준), 둘째, 당해 물품의 생산이 2개국 이상에 걸친 경우 실질적인 변형을 가져오고 새로운 특성을 부여하는 작업을 최후로 행한 국가를 원산지로 판정한다(實質的變形기준).<sup>29)</sup> 후자에 있어서는 세번변경기준과 가공공정기준을 적용한다. 稅番변경이란 구체적으로 HS 4단위 기준의 세번변경을 말하며 물건이 다르다는 것을 의미한다. 다시 말해서 해당 물품이 속해 있는 HS 4단위 번호와 그 물품의 제조에 사용된 외국산 원재료가 속해 있는 HS 4단위가 달라지면 물품이 바뀌었다는 의미이므로 그러한 제조 또는 가공공정이 그 나라에서 발생해야 한다는 것이다. 한편, 일부 섬유류, 화학품, 금속류, 귀금속 등의 특정 상품에 대해서는 가공공정기준을 적용하면서 비원산국의 원료와 상품의 4단위 세번변경이 없는 경우에도 원산지를 부여하고 있다.

## 다. 유럽연합(EU)

EU의 원산지규정은 특혜 원산지규정과 비특혜 원산지규정으로 구분되며, 비특혜 원산지규정 중 일반 원산지규정은 특정 물품에 대한 특별 원산지규정을 제외한 EU의 비특혜 원산지규정의 근간을 이루고 있다.<sup>30)</sup>

일반 원산지규정은 1968년 제정된 EC이사회 규정(Regulation 802/68/EC)에 기초를 두고 있다. 일반 원산지규정 중 원산지 판정기준을 정한 곳은 제4조와 제5조이다. 제4조에서는 완전생산기준과 그 요건을 밝히고 있으며, 제5조에서는 2개국 이상의 생산과정을 거친 경우에 원산지를 부여하는 기준을 명시하고 있다. 제5조는 거의 모든 물품에 적용되고 있는데 당해 국가가 해당 물품의 원산지로 인정받기 위한 다음 4가지 기준을 제시하고 있다. 즉, ① 실질적 가공 또는 가공이 작업이 이루어진 곳으로 ② 이러한 가공이나 작업은 경제적으로 타당성이 있어야 하며, ③ 그러한 가공은 생산에 적합한 설비가 있는 사업단위에서 이루어지고, ④ 그 결과 새로운 제품이 제조되거나 제조의 중요한 단계가 되어야 한다.

## 3. 실질적 변형의 기준 및 對應方案

미국이 세계에서 가장 영향력이 큰 수입국이라는 점에서 미국의 규범을 글로벌 스

29) 김삼식, “개성공단 생산제품의 판매시장 확보 방안”, 『통일과 국토』, 2002년 가을·겨울, 2002.12, 8면.

30) 위의 논문, 8~9면.

텐더드라고 보는 것은 큰 무리가 없을 것이다. 그렇다면 어느 남한 기업이 원자재와 부품을 육로로 개성공단에 실어 보낸 다음 북한의 노동력, 기술, 전기, 수도 등을 사용하여 완제품을 만들어 “Made in Korea”의 원산지 표시를 하여 해외 수출하는 경우를 가정해본다. 만일 남한 기업이 이를 미국에 수출한다면 미국의 세관 당국은 어느 나라의 제품으로 취급할 것인가?

<표 1> 주요국의 원산지 판정기준

	미 국	일 본	EU
한 나라에서 생산이 완성되는 경우	완전생산기준	완전생산기준	완전생산기준
두 나라 이상에서 생산이 완성되는 경우	실질적 변형기준	실질적 변형기준 - 稅番변경기준 - 가공공정기준	실질적 변형기준 주요 공정기준

주: 특혜무역협정 체결국 또는 GSP 수혜대상국이 아닌 일반 국가의 제품에 적용하는 기준임.

위에서 살펴본 바와 같이 미 세관 당국이나 법원에서는 實質的 變形(substantial transformation)이라는 기준에 따라 원산지를 판정할 것이다. 개성에 있는 공장, 가공 시설이 누구의 소유이냐는 고려의 대상이 아니다. 만일 북한산으로 판정된다면 고율의 관세가 부과되어 사실상 수출경쟁력을 상실하게 된다.

마찬가지로 북한산 원재료가 남한으로 보내져 가공을 거쳐 韓國産으로 표시되어 미국에 수출되더라도 남한에서 실질적 변형이 이루어지지 않았다면 북한산으로 취급될 것이다. 반대로 북한산 원료나 반제품이 남한에서 실질적 변형을 가져올 정도로 가공되었다면 한국산으로 취급받을 수 있다.

그렇다면 북한에서 어느 만큼 공정이 이루어져야 북한산으로 판정되는 것을 피할 수 있을까? 위의 사례에서 살펴 본 바와 같이 제품에 따라 제조방법이나 공정 별로 서로 다른 판정 기준을 가지고 있으므로 모든 제품에 일률적인 기준을 제시하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 개별 상품별로 주요 부분의 변형 또는 상품가치의 변화가 있었는지 잘 살펴보는 수밖에 다른 도리가 없다.

그러나 여러 가지 사례들을 통해 무엇을 실질적 변형이라고 할 수 있는지를 가늠해 볼 수 있다. 우선 토링톤 케이스에서 보듯이 특혜개도국(BDC) 조항의 적용을 받기 위해서는 상품가치의 35% 이상이 해당 개도국에서 생산될 것을 요한다. 다시 말해서 상품가치의 최고 65%까지의 공정은 다른 나라에서 이루어져도 상품에 따라서는 실질적 변형으로 취급되지 않을 수도 있다는 것이다. 또한 슈퍼리어 케이스에서 상품가치의

15% 정도가 가공된 것만으로는 실질적 변형이 없었다고 판정한 점에 비추어 상품가치의 15% 공정이 다른 나라에서 이루어져도 원산지가 바뀔 정도는 아니다. 요컨대 실질적 변형의 상한선과 하한선은 65%~15%로 볼 수 있다.<sup>31)</sup>

다음으로 연방관세규정 제102.13조에는 最少量(*de minimis*) 예외 규정이 있다. 이에 따르면 원산지를 결정함에 있어 외국산 원료나 외국에서의 공정이 상품가치의 7%(음료, 주정, 식초의 경우 10%) 미만인 것은 원산지를 판정할 때 아예 고려하지 아니한다. 그러나 이 규정은 단지 커피, 차, 양념류, 껌, 야채추출물, 동식물성 기름관련 제품, 가공된 육류 및 어류, 코코아 제품, 밀가루, 우유제품 등에만 해당되고 대부분의 공산품에는 적용이 없다. 만일 어느 특정 상품에 대해 15% 기준이 받아들여지지 않을 경우의 차선택으로 공산품의 실질적 변형이 없었다는 주장에 이 규정을 원용할 수 있을 것이다. 섬유, 의류의 경우에는 상품가치가 아니라 무게의 7% 미만의 외국산 물질이 그 본래의 성질이나 용도를 변화시키지 않을 정도로 포함된 경우 이를 원산지 판정에 있어서 무시한다고 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

원산지 판정기준은 나라마다 차이가 있으므로 수출에 즈음하여 輸入國의 조건을 확인·점검할 필요가 있지만, 일단 미국의 판례기준에 따라 ① 제품가치의 65%를 초과하여 북한 지역에서 가공이 되는 경우에는 북한산으로 보아야 할 것이다. ② 제품가치의 15% 정도 공정이 이루어진 것만으로는 원산지를 변경할 정도는 아니다. 따라서 ③ 어느 제품이 그 가치의 15~65% 범위에서 북한에서 가공된 후 한국을 원산지로 표시하여 미국에 수출된 경우 실질적 변형(substantial transformation)이 있었는지 여부가 주로 문제될 것이다. 미국의 경우 1차적으로는 세관 당국의 판단에 따라 관세가 부과되고, 이에 불복이 있으면 2차적으로 법원이 최종 판정을 내리게 된다.

한편 미국은 1995년 주요 섬유수출국들이 쿼터규제를 회피하는 수단으로 미국의 섬유류 원산지 판정기준인 ‘裁斷기준’을 악용하는 사례를 방지하기 위해 섬유류 원산지 규정을 개정(1996.7.1 발효)하였다. 새 원산지규정은 기존 판정기준을 인정하는 한편 기존의 재단기준을 배제하고 ‘縫製組立기준’을 적용하기로 했다. 이는 쿼터를 다량 보유하고 있는 수출국들이 원단의 재단 가공만 하고 이를 저임금 국가에서 봉제조립한 뒤 미국으로 수출하는 관행을 방지하기 위한 조치였다.<sup>33)</sup>

원산지 판정에 있어서 한 가지 유의할 점은 미국의 경우 법적으로 ‘민족내부의 거래’가 인정되지 않는다는 사실이다. 즉, 미국 연방관세규정 제134.1조는 원산지를 정의하고 있는 바, 여기서 “국가라 함은 국가로서 알려진 정치적 단위를 가리키며 식민지나 속령, 보호령 등도 모국 경계 밖에 있으면 별개의 국가로 취급된다”고 규정하고 있

31) 박필호, 앞의 논문, 428~429면.

32) 위의 논문, 429면.

33) 김삼식, 앞의 논문, 8면.



다. 이러한 기준에 비추어 본다면 북한은 한국의 경계 밖에 있는 정치적 실체로서 별개의 국가로 보게 된다.

#### 4. 북한산 제품의 對美輸出時 주의사항

남한 기업이 북한 노동력을 활용하여 개성공단에서 조립·가공한 제품이 미국에 수출되는 경우를 가정해보자. 위에서 설명한 미국의 원산지 표기 기준에 따라 북한산으로 표기되어 미국에서 통관을 해야 있다면 두 가지 사항이 문제가 된다. 하나는 동제품이 미국의 수입금지 품목이 아닌가 하는 것이고, 다른 하나는 과연 관세가 얼마나 부과될 것인가 하는 것이다.<sup>34)</sup>

##### 가. 북한산 물자의 수입통제

미국은 1950년 한국전쟁 발발 직후인 6월 28일 북한에 대한 수출금지 조치를 발표하고 같은 해 12월에는 敵性國交易禁止法(Trading With the Enemy Act of 1917: TWEA)에 따라 북한과의 교역금지, 미국내 북한 자산의 동결 등 전면적인 경제제재를 단행하였다.<sup>35)</sup> 그 후 대공산권 제재가 실시될 때마다 북한은 자동적으로 리스트에 올랐다. 1988년에는 KAL기 폭파 사건을 계기로 북한을 테러 지원국가로 지정하고 경제제재의 강도를 높였다. 1990년 이후에는 무기수출통제법에 따라 북한의 미사일 기술이전을 제재하는 한편 원자력관련 물자의 대북 수출통제조치를 추가로 시행하였다.

그러던 중 1993년 북한이 核擴散禁止條約(NPT)의 탈퇴를 선언하면서 미국과의 협상이 시작되어 1994년 제네바에서 북·미 기본합의서가 체결되었다. 이에 따라 북한은 핵 동결을 약속하고 미국은 미국 책임 하에 경수로 발전소를 건설해 주기로 하였다. 이와 함께 양측은 정치적·경제적 관계정상화를 합의하였으며, 그 일환으로 1995년에는 미국은 적성국교역금지법에 따라 1950년 이래 시행되어 온 자국민의 북한 여행제한, 미국 은행을 통한 거래금지, 통신거래금지 등의 일부 제재조치를 해제하였다.

1999년 북한이 동해상에서 장거리 미사일을 발사하자 양국간에 협상이 재개되어 북한의 미사일 발사 유예를 조건으로 2000년에 미국은 제2 단계의 대북 경제제재 완화 조치를 취하였다. 이 조치에 따라 미국은 원칙적으로 북한과의 수출입을 허용하였으나, 북한이 여전히 테러 지원국으로 분류되어 있어 수출은 일부 군사적으로 민감한 품목이나 군사적으로 전용될 수 있는 품목에 대한 허가제(license), 수입은 모든 품목에 대한 승인(approval)제가 시행되고 있다. 미국의 대북 경제제재 조치는 최근 북한

34) 박필호, 앞의 논문, 430~435면 참조.

35) 50 App. U.S.C.A. §2, §3, §11.

의 인권문제가 불거지면서 여러 분야에서 규제가 지속될 전망이다.

<표 2> 미국의 對北韓 경제제재 현황

	구 분	주 요 내 용
완화된 사항	1차 경제제재 완화 (1995. 1. 20 발표, 1995. 2. 14 발효)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통신, 정보 및 여행분야               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미 직통전화 등 통신연결</li> <li>- 언론사 북한사무소 설치관련 거래</li> <li>- 거래가능 정보자료 개념 확대: CD, CD롬 등</li> <li>- 미국인 방북자의 북한내 신용카드 사용</li> </ul> </li> <li>○ 금융분야               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국내 시작되거나 종료되지 않은 거래의 결제를 위한 북한의 미국은행 이용 허용</li> </ul> </li> <li>○ 무역분야: 북한산 마그네사이트 수입 허용</li> <li>○ 북미 기본합의 이행분야: 상호 연락사무소 설치, 경수로 프로젝트, 대체연료(중유) 제공관련 거래</li> </ul>
	2차 경제제재 완화 (1999. 9. 17 발표, 2000. 6. 19 발효)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한산 원자재를 포함한 대부분 상품의 미국내 수입 가능(미 정부 앞 사전통보, 승인 필요)</li> <li>○ 미국산 소비재와 금융서비스의 대북 수출 가능 (미 정부의 허가 또는 승인 필요)</li> <li>○ 농업, 광업, 석유, 목재, 시멘트, 수송, 도로건설, 관광분야에서 미국 기업의 대북한 투자 가능</li> <li>○ 미국 거주 민간인, 북한 주민에게 송금 가능</li> <li>○ 미국적 선박 및 항공기의 대북한 일반 화물(민감하지 않은 물자)의 수송 가능</li> <li>○ 미국-북한간 상업용 항공기 운항 가능</li> </ul>
제재 중인 사항	테러지원국 지정에 따른 제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 무기 및 미사일 관련기술의 대북수출 금지</li> <li>○ 미 상무부 규제 군사용 물품의 대북수출 금지</li> <li>○ 이중용도 물자 및 기술은 별도 허가를 받아야 대북수출 가능</li> <li>○ 대외원조법, 농산물 교역 및 개발법, 수출입은행법에 의거한 대북원조 금지</li> <li>○ 국제금융기관의 대북한 자금지원에 무조건 반대</li> <li>○ 허가 없는 미국인과 북한 정부간 금융거래 금지</li> <li>○ 미국내 북한 자산에 대한 동결 조치</li> </ul>

자료: 김삼식, “개성공단 생산제품의 판매시장 확보 방안”, 10면.

#### 나. 高率의 關稅 부과

관세는 명목상의 원산지가 아닌 실질적 원산지를 기준으로 부과된다. 미국에서 원산지와 관련한 분쟁은 특정국에 할당된 쿼터를 피하거나 특혜 개도국 조항을 적용받기 위해 우회적으로 수출이 이루어진 경우에 자주 발생하고 있다.

<표 3> 미국 통합관세율표 [칼럼 1과 2]의 관세율 비교 - 섬유·의류제품

HS코드	품 목	관세율(%)	
		칼럼 1	칼럼 2
420310	혁제 의류	5.2	35.0
430400	인조모피 및 제품	6.5	74.0
581010	자수포	15.0	90.0
611010	저지, 폴오버(양모)	10.8	53.2
611592	양말	14.0	51.0
620193	남자용 오버코트(인조)	6.7	63.3
620212	여자용 오버코트(면제)	8.7	86.5
620332	남자용 자켓	9.7	90.0
620342	바지(면제)	16.6	90.0
620520	남자용 셔츠(면제)	20.4	45.0
620640	여자용 블라우스(합성)	27.5	89.9
621143	트랙슈트, 스키복(합성)	16.5	90.0
621510	넥타이	7.6	65.0

자료: 정원준, “미국의 대북경제제재 완화 이후 북한생산제품의 수출시장성 분석”, KOTRA 북한뉴스레터, 1999.12; 김삼식, 앞의 논문 12면에서 재인용

북한은 물론 GSP 등 특혜를 받는 개도국도 아니고 특정 품목에 대한 쿼터 할당국 가도 아닐 뿐더러 WTO 회원국도 아니다. 더욱이 북한산 상품은 미국에서 특별한 규 제를 받고 있다. 즉, 미국 통상법(Trade Act of 1974) 제2432조에 의하면 북한과 같이 非市場經濟國家(non-market economy country)로서 자국민의 이민할 수 있는 권리나 기회를 부인하는 나라에 대해서는 비차별적 정상무역 관계나 직·간접 투자보장 혜택 등을 부여하거나 상무협정을 맺을 수 없도록 규정하고 있다.<sup>36)</sup> 다시 말해서 북한산 제품이 미국에 수입되는 경우 차별적 대우를 받게 되는 바, 구체적으로는 통합관세율 표(Harmonized Tariff Schedule)에 의하여 실행되고 있다.

미국 통합관세율표에 의하면 북한산 상품은 <표 3>에서 보는 것처럼 [칼럼 2]의 관 세율을 적용 받는다. 통합관세율표는 [칼럼 1]의 관세율과 [칼럼 2]의 관세율로 나누어 지는데 [칼럼 1]은 다시 특별(special) 관세율과 일반(general) 관세율로 나누어진다. [칼럼 1]의 특별 관세율이란 미국과 협정·조약 등을 통해 특별히 취급되는 관세율로 북미 자유무역협정(NAFTA) 회원국, 카리브 연안국 경제회복법 해당국, 안데스 산맥 국가 무역특혜법 해당국가 등이 해당되며, 일반 관세율은 한국을 포함한 나머지 국가 들이 거의 모두 이에 해당된다. [칼럼 2] 해당국가는 비시장경제 국가로서 미국이 차 별대우를 하기로 한 나라들로 북한, 쿠바, 라오스 등 3개국이 이에 해당되어 이들 국

36) 19 U.S.C.A. §2432.

가에서 수입되는 상품에는 상당한 고율의 관세가 부과된다. 그 결과 최신 통합관세율 표에 의하면 한국과 같은 [칼럼 1]의 일반 관세율 국가에서 수입되는 반도체 다이오드의 경우 무관세로 수입되지만 북한과 같은 [칼럼 2]의 관세율 적용국가에서 똑같은 상품이 미국에 수입되면 개당 가격의 35%에 달하는 차별적 관세가 부과된다.

현재 북한은 개성공업지구법, 관세법 등에서 가공무역을 위해 물자가 반출·입되는 경우에는 무관세로 하고 있다. 그러나 미국 법령과 관례의 원산지 판정기준을 살펴보면 대미 수출품에 관한 한 남한 기업이 북한에서 제품을 생산 또는 가공하는 경우, 미국이 관련규제를 철폐하지 않는 한, 대미 수출의 길이 막혀 있거나 고율의 관세를 부담할 수밖에 없는 실정이다.

次善策으로는 내수에 치중하거나 미국 시장이 아닌 중국과 동남아, 중동, 유럽 시장을 공략하는 수밖에 없을 것이다. 오늘날 수출시장이 다변화되어 있고 수입국마다 소비자들의 취향과 선호도가 다르므로 북한산 판매가 유망한 품목을 찾는 것이 힘들기는 하겠지만 전혀 불가능한 일은 아니라고 생각된다. 다만, 첨단기술제품이 북한을 원산지로 하여 제3국에 수출되는 경우 전략물자통제에 관한 국제규범 위반으로 동 제품이 수입 금지되고 있는지 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 첨단기술이 포함된 원자재, 설비를 북한에 반입하는 경우에도 마찬가지이다. 오늘날 핵물질, 화학 및 생물무기 등 대량살상무기(WMD)의 확산을 방지하기 위한 새로운 국제무역규범의 일환으로 공산국가나 테러지원국가들은 여전히 엄격한 규제와 감시를 받고 있기 때문이다.

#### 다. 개성공단 제품의 對美輸出에 따른 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 개성공단에 설립된 남한 기업은 북한의 노동력, 토지, 수도, 전기 등의 생산요소를 투입하여 제품을 생산하여 미국에 수출하는 경우 원산지를 어느 곳으로 표시하든 원산지 판정과 관세부과의 문제는 실질적 변형의 기준에 따라 결정될 것이다. 그러나 미국의 수출관리법에 의한 미사일기술이전 등의 행위로 제재를 받았는지 여부를 조사기 위해 외국자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations: FACR)<sup>37)</sup>에 정한 수입승인 신청을 해야 한다.<sup>38)</sup>

현재 이와 관련된 관례는 없지만 미사일기술통제(Missile Technology Control Regime: MTCR)와 관련된 수입금지 조치는 원산지 판정 문제와는 직접적인 관련이 없는 것으로 본다. 예컨대, 남한 기업이 북한에서의 위탁가공을 통해 생산한 제품을

37) 31 C.F.R.§500.586.

38) 북한 기업소에서 위탁가공생산을 하는 경우에도 사정이 크게 다르지 않다. 북한에서 위탁 가공한다는 것은 남한의 기업이 제품의 원자재, 부품을 북한의 기업소에 보내 동 기업소의 책임 하에 일정 공정을 완료한 후 남한으로 반입될 때까지의 일련을 과정을 말한다. 이 경우 남한 기업이 원산지 표기를 “Made in Korea”로 하더라도 미국의 원산지 판정기준에 따라 북한산으로 판정 받아 고액의 관세를 납부해야 되는 경우가 생길 수 있다.

미국에 수출하였는데 북한의 공정에서 실질적 변형의 과정을 겪은 탓으로 북한산으로 판정을 받았다고 하자. 비록 이 물품에 고율의 관세가 부과되더라도 이를 근거로 무기수출통제법상의 ‘제재를 받은 외국인이 생산한 생산품’(products produced by that foreign person)인지 여부를 조사하기 위해 미국의 외국자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)에 수입승인 신청을 할 필요는 없다고 해석된다. 왜냐하면 두 법의 입법목적과 적용 취지가 다르기 때문이다. 원산지 관련법규는 상품 자체에 내재된 가치의 문제를 다루는 반면 무기수출통제법은 생산주체에 관한 문제를 다루고 있다.

<표 4> 개성공단 생산제품의 短期 海外輸出 여건

시장	對北韓 수입규제	관세 적용	GSP 혜택	단기 수출여건	비 고
미국	경제제재 완화추세 → 수출입 허용 (승인·허가 필요)	超고세율 (칼럼 2 세율)	부여하지 않음	사실상 불가능 가격경쟁 절대 불리	
일본	특별한 규제 없음	국정세율(기본 세율) 적용 - 협정 특혜 세 율보다 높음	부여하지 않음	수출가능하나 가격경쟁 불리 (국정세율 적 용)	- 관세율의 차이는 업종·품목별로 검토 필요
EU	특별한 규제 없음	협정세율 적용 - 타 개도국은 GSP 혜택	부여하지 않음	수출가능하나 가격경쟁 불리 경쟁국은 GSP 혜택	- 관세율의 차이는 업종·품목별로 검토 - 섬유류에 대해 엄 격한 수입쿼터제 시행

자료: 김삼식, “개성공단 생산제품의 판매시장 확보 방안”, 10면.

주: 개성공단에서 생산된 제품이 북한산으로 원산지가 표시된다고 가정함.

그러나 반대로 북한 제품이 남한에서 가공되거나 재포장되어 미국으로 수출되는 경우 비록 한국내의 공정에서 실질적 변형이 있어 원산지에 관해서는 한국 제품으로 취급된다 할지라도 북한 기업이 사실상의 생산주체로서 이 제품을 미국으로 수출하는 것이라면 수입승인 신청을 하여야 한다. 북한산 제품이 간접적으로 미국에 수입되는 경우에도 수입승인 대상이 된다는 것이 미국 외국자산통제국의 입장이다.

남한 기업이 북한에서 생산을 하는 경우 유의하여야 할 점은 제조생산 과정에서 미사일관련 장비·기술 등이 북한의 기업이나 정부에 유출될 경우 그 남한 기업은 수출 통제법에 의한 제재대상이 된다는 것이다. 북한은 근래에 첨단기술산업에 대한 중요성을 인식하고 이를 장려하기 위한 여러 가지 조치들을 시행하고 있다. 첨단기술제품

은 많은 부분이 군사적으로 민감한 분야와 직·간접으로 관련되어 있거나 民需用과 軍事用的 이중 사용이 가능한 것들이어서 이들 기술, 장비 등의 유출 방지에 특별한 주의를 기울여야 할 것이다. 물론 무기수출통제법에 의한 제재대상은 고의적으로 (knowingly) 미사일 관련 장비나 기술을 유출하거나 시도, 방조하는 경우로 한정하고 있지만<sup>39)</sup> 이에 대한 입증책임은 전적으로 미사일 기술을 이전한 측에 있다. 즉, 미사일기술통제체제(MTCR) 부속서상에 금지된 품목의 수출·양도 기타 교역에 관련된 외국인에 대해 제재를 가하느냐 여부를 결정하는 과정에서 만약 그런 품목의 수출·양도 등이 국제 테러지원국(예: 북한)을 최종 목적지로 한 것이라고 판단되면 그 품목은 미사일에 사용하기 위한 것이라고 推定(rebuttable presumption)된다.<sup>40)</sup> 따라서 북한으로 미사일 관련 기술 등이 유출된 경우 이를 반대증거를 통해 깨뜨리지 못하는 한 고의로 유출하였다는 취급을 받게 될 것이다.

## V. 맺음말

이상 개성공단을 활성화하기 위한 금융·외화관련 법제의 개선방안을 살펴보았거나와 시급히 개선을 요하는 三通문제도 있지만 당장 고쳐야 할 사항보다는 점진적으로 개선해야 할 과제가 더 많다고 생각된다. 근본적으로는 정부 차원에서 북핵 문제의 해결, 원산지 판정의 개선 등을 위하여 외교적인 노력을 기울여야 하겠고, 대내적으로는 대형 프로젝트의 인프라 구축 및 남북협력기금의 확충을 도모해야 할 것이다. 그러나 그 못지 않게 민간 부문에서 이니셔티브를 가지고 수행해야 할 일도 많아 보인다. 예컨대, 북한이 시장경제체제를 접할 수 있도록 프로젝트 금융과 같은 다양한 거래법과 금융상품을 채택하는 것도 긴요하다고 생각된다. 그러한 만큼 민간부문에서는 새로운 창의성과 효율을 발휘하여 개성공단을 중심으로 사업을 전개하여야 할 것이다.

이러한 접근방법은 정부가 나서서 하면 할수록 국내에서 ‘피주기 논란’이 가열되고 한·미 관계도 소원해질 우려가 있다는 점에서 방향전환이 필요하다고 생각된다. 개성공단 진출업체에 금융지원을 하는 것도 수익성(현금흐름)을 바탕으로 실시한다면 한계기업들이 무작정 개성공단에 가는 것도 억제할 수 있고, 개성공단 개발의 본격 추진에 따른 북측의 과도한 기대와 협조 요청도 뿌리칠 수 있을 것이다. 이와 아울러 기업들도 미국·일본 등 선진국으로 수출을 못해 좌절하기보다는 북한을 원산지로 표기하더라도 별 문제가 없는 중국·러시아·동남 아시아·중동·아프리카 쪽으로 해외 판로를 개척하는 데 우선 주력해야 할 것으로 생각된다.

39) 22 U.S.C.A. §2797b.

40) 이는 미국법상으로 立證責任이 상대방에게 전환되는 것을 의미한다.