



# 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈

임강택·이강우





# 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈

임강택·이강우

# 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈

인 쇄 2017년 5월  
발 행 2017년 5월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 손기웅  
편 집 인 북한연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000 (팩시밀리) 02-2023-8297  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)  
인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-872-4 93340  
개성 공업 단지[開城工業團地]  
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2017012386

가 격 비매품

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

•매장 : 02-734-6818·사무실 : 02-394-0337

# 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

## Contents

요약 .....	ix
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
<b>II. 개성공단 가동 및 운영과정 .....</b>	<b>7</b>
1. 김대중과 노무현 정부 시기의 개발과정 .....	9
2. 이명박 정부 시기의 도전과 극복과정 .....	13
3. 박근혜 정부 시기의 개성공단 조업 중단 .....	21
<b>III. 분야별 운영 실태 .....</b>	<b>39</b>
1. 3통(통행, 통신, 통관) .....	41
2. 노동력 수급/채용과 배치 .....	55
3. 노무관리/노동제도 .....	73
4. 임금제도 .....	97
5. 세무회계/보험운영 .....	110
6. 관리운영 기관 .....	139
7. 전략물자 통제/수출관리 .....	149
<b>IV. 개성공단 재개와 도약을 위한 정책 과제 .....</b>	<b>161</b>
1. 개성공단 안정적 발전을 위한 주요 과제 .....	163
2. 개성공단 재가동 가능성과 재가동 시 고려사항 .....	183

<b>V. 결론</b> .....	<b>199</b>
1. 개성공단의 발전을 위한 주요 추진과제와 정책적 시사점 ..	201
2. 개성공단의 중장기 발전과제와 주요 논점 .....	206
 참고문헌 .....	 211
 최근 발간자료 안내 .....	 215

# 표 목차

## Table

〈표 II-1〉 개성공단 투자규모 .....	12
〈표 II-2〉 1단계 분양 및 입주 현황 .....	13
〈표 III-1〉 개성공단에 대한 인원 및 차량 왕래 현황 .....	45
〈표 III-2〉 출입증명서의 종류 및 특징 .....	46
〈표 III-3〉 「군사적 보장을 위한 합의서」 중 통행 관련 사항 .....	48
〈표 III-4〉 「개성공단 정상화를 위한 합의서」 중 출입 관련 내용 ..	49
〈표 III-5〉 남북공동위원회 제2차 회의 공동발표문 중 출입 관련 내용 .....	49
〈표 III-6〉 RFID(전자출입체계) 구축 내용 .....	50
〈표 III-7〉 개성공단 근로자 현황 .....	55
〈표 III-8〉 연도별 입주기업 수 .....	57
〈표 III-9〉 개성직할시 인구 및 세대 현황 .....	58
〈표 III-10〉 황해북도 개성시, 장풍군 인구 .....	60
〈표 III-11〉 근로자 출퇴근 현황 .....	62
〈표 III-12〉 노무관리 관련 주요 분쟁 사례 .....	77
〈표 III-13〉 남북 간 노동규정 시행세칙 협의 경과 .....	80
〈표 III-14〉 1인당 평균 노동보수 및 사회보험료 .....	97
〈표 III-15〉 1인당 주평균 연장·휴일 근무시간 .....	99
〈표 III-16〉 쌀 구입가능 톤당 최저가격(개성까지 운반비 포함) ..	109
〈표 III-17〉 연도별 이윤 발생 기업 현황 .....	113

〈표 III-18〉	개성공단 세금 체계 .....	114
〈표 III-19〉	북측 세무소의 '13년 세금면제 위반 사례 .....	125
〈표 III-20〉	화재보험 가입 현황 .....	132
〈표 III-21〉	자동차배상책임보험 가입 현황 .....	135
〈표 III-22〉	개성공단 내 최초의 자동차 사고 보험처리 사례 ....	137
〈표 III-23〉	가스배상책임보험 가입 현황 .....	138
〈표 III-24〉	관리위원회의 연도별 대출금 현황 .....	144
〈표 III-25〉	개성공단 북측 기관 현황 .....	146
〈표 III-26〉	개성공단 컴퓨터 보유 현황 .....	153
〈표 III-27〉	생산 및 수출 현황 .....	155
〈표 III-28〉	한·중 FTA 역외가공 허용 기준 .....	159

# 그림·사진 목차

## Figure·Photo

〈그림 III-1〉 노동력 채용 절차 .....	70
〈그림 III-2〉 개성공단 관리운영 체계 .....	142
〈사진 II-1〉 해외공단 남북공동시찰(2009.12.12~12.22) 모습 ...	20
〈사진 II-2〉 개성공단 잠정 중단(2013.4.8~9.16) 조치 관련 자료 ...	24
〈사진 II-3〉 간식 관련 북측의 제한조치로 유통된 제품의 모습 ...	34
〈사진 III-1〉 RFID 시스템 이용 출입 모습 .....	50
〈사진 III-2〉 통행검사소 및 KT 개성지사 전경 .....	54
〈사진 III-3〉 북측 근로자들의 출퇴근 모습 .....	63
〈사진 III-4〉 북측 근로자들의 사내 활동 모습 .....	69
〈사진 III-5〉 북측의 상품공급카드 및 판매전표 .....	107
〈사진 III-6〉 물자보급소 전경 및 쌀 보급창고 .....	108
〈사진 III-7〉 북측 출입국사업부 및 종합지원센터 전경 .....	147

# 후 표



개성공단은 북한의 핵실험으로 촉발된 우리 정부의 조업중단 결정으로 공단이 본격 가동된 2004년 12월 이래로 만 11년여 만인 2016년 2월 10일 전면 중단되었다. 본 보고서는 지난 11년간의 개성공단 운영경험을 주요 사안별로 정리하고 재평가해 봄으로써 향후 북한과 다시 경협사업을 추진할 경우에 대비하고, 새로운 경제협력시대를 열기 위한 교훈과 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

먼저 2장에서는 개성공단 가동 및 운영과정을 역사적으로 서술하였다. 개성공단사업에 대한 논의를 시작한 김대중 정부를 거쳐 개성공단을 본격적으로 가동시킨 노무현 정부 기간 동안 개성공단사업의 제도적·물적·인적 기반이 다양하게 구축되었으며, 이명박 정부에서는 5·24조치 등 우여곡절이 많은 상황에서도 어렵게 개성공단사업이 유지되었다는 점들을 살펴보았다.

3장에서는 주요 분야별로 운영실태를 정리하였다. 가장 우선적으로 논의되었던 3통(통행, 통신, 통관)과 노동력 수급 문제, 그리고 노동력 배치 및 노무관리 문제, 노동제도 및 임금 문제, 세무 및 보험문제 등을 정리하였다. 또한 공단운영의 주체로서 관리운영을 담당했던 기관문제도 살펴보았으며, 개성공단의 발전 가능성과 직결되어 있는 전략물자 통제 및 수출관련 문제들도 정리하였다.

4장에서는 개성공단의 재가동과 안정적인 발전을 위한 과제들을 정리하고자 하였다. 개성공단의 안정적인 발전을 위한 주요 과제들은 3장에서 살펴본 개성공단 운영실태와 관련된 내용들을 발전을 위해서 극복해야 하는 과제라는 측면에서 재정리하고 개선방안을 모색하고자 하였다. 이와 함께 개성공단을 재가동할 경우 고려해야할 사항들이 무엇인지 살펴보려고 하였다.

마지막 결론부분에서는 본 보고서의 중요한 내용들을 간략하게 정리하였다. 이 보고서는 남북관계의 특수성이 개성공단의 운영에 어떻게

영향을 미쳤는지를 분석하고 안정적인 발전과 재가동을 위한 과제를 살펴보는데 초점을 맞추었다. 특히 실태분석 부분에서는 남북한 정세의 부침으로 인한 영향과 개성공단의 공동운영주체로서 남북 당사자 간 협상과 업무협외 등 상호작용으로 인한 영향을 중점적으로 기술하였다. 본 보고서가 향후 발전과제를 도출하는 데 목적을 두었기 때문에 개성공단의 다양한 성과와 장점에 대해서는 특별히 언급하지 않았다. 따라서 성과와 장점을 포함한 개성공단의 공과에 대해서는 별도의 종합적 평가가 필요할 것이다.

**주제어:** 개성공단, 교류협력, 남북경협

# I. 서론



개성공단은 2016년 2월 10일 우리 정부의 조업중단 결정으로 2004년 12월 본격적으로 가동한지 만 11년여 만에 중단되었다. 중단 당시 개성공단은 총 2,000만 평에 달하는 개발계획 중에서 5%에 해당하는 1단계 100만 평에 대한 개발은 완료하였으나, 입주 기업은 125개로 계획 대비 40% 정도만 입주(1단계 100만 평 공장용지 64.5만 평 중 26.9만 평 입주)한 상태였다.<sup>1</sup>

개성공단사업의 시작은 해방 이후 최초의 대규모 남북경협 사업이라는 점에서 국내외의 많은 관심과 기대를 모았다. 개성공단 사업을 추진하면서 남과 북은 서로의 차이점을 재확인하였으며, 이와 함께 협력의 가능성에 대한 새로운 경험들을 공유하기도 하였다. 무엇보다 개성공단에서 일하게 된 북한주민들의 수가 5만 명을 넘어섬으로써 북한주민과 북한사회에 미치는 영향도 적지 않았다고 할 수 있다. 이처럼 다양한 의미를 내포하고 있는 것으로 평가되는 개성공단 사업이 갑작스럽게 중단하게 된 것은 기본적으로 남북 간의 경제협력사업이 정치·안보적 문제에 자유롭지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 북한의 핵개발 등 도발적 행위라는 개성공단 외적인 요인이 분단과 대립이라는 남북관계의 특수성과 결합하여 조업중단이라는 결과를 초래한 것이다.

남북관계가 경색된 상황에서도 명맥을 유지해왔던 개성공단의 조업을 갑작스럽게 중단시킨 우리 정부의 결정은 국내외에 커다란 충격을 주었으며 많은 아쉬움과 과제를 던져주었다. 개성공단 중단사태로 인

<sup>1</sup> 현대아산, 『개성공업지구 개발총계획』, 제1권 (2005), p. 51에 의하면 개성공업지구는 약 2,000만 평(65.7㎢)규모로 개발하며, 공장구역은 약 600만 평(19.7㎢), 생활·관광·상업구역은 300만 평(9.9㎢), 개성시 및 확장구역 약 1,100만 평(36.1㎢)으로 이루어져 있다(p. 7). 이 중 기업이 입주하게 되는 공장구역은 총 600만 평(확장구역에 포함된 공장구역 200만 평은 제외)으로 이를 3단계로 나누어 1단계는 100만 평에 300개 업체, 2단계는 150만 평에 700개 업체, 3단계는 350만 평에 1,000개의 업체가 입주하여 총 2,000개의 업체가 입주토록 계획되었다.

하여 남북 사이에는 어떠한 교류협력의 통로도 남지 않게 되었다. 직접적인 타격을 입은 개성공단 입주업체들 사이에서는 절망적인 상황이라는 반응과 함께 어떻게 하든지 공단을 재가동시켜야 한다는 목소리가 혼재되어 있다. 최근 입주기업들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 대부분의 기업들이 개성공단이 재개되면 재입주할 의사가 있다고 밝히고 있다.<sup>2</sup>

최근 대선 과정에서 정치권 일부에서는 개성공단의 조기 재개를 역설하고 있다. 그러나 국제사회의 강력한 대북제재가 지속되고 있을 뿐만 아니라 개성공단 북한근로자들에게 지급되는 임금이 북한의 핵개발자금으로 전용될 수 있다는 우려를 해소하지 못하는 상황에서 개성공단을 재개하는 일이 그렇게 쉽지만은 않을 것으로 예상된다. 공단재개를 위한 북한당국과의 협상 또한 잘 풀어나가야 하는 어려운 과제라고 할 수 있다. 일방적인 중단에 따른 손해배상을 포함하여 그동안 북측이 우리 측에게 제기했던 다양한 요구사항들을 한꺼번에 해소하려고 시도할 가능성이 크기 때문이다. 반면에 우리 사회 일각에서는 만약 개성공단이 재개되고 경제교류와 협력의 활성화를 위한 당국 간 협상이 진행된다면 이 기회를 활용하여 남북 간 경제교류협력을 추진하는 틀 자체를 새롭게 구성할 필요가 있다는 주장도 적지 않게 제기되고 있다.

이 보고서는 개성공단과 관련하여 앞에서 제시된 다양한 과제에 대비할 필요성에 부응한다는 측면에서 집필되었다. 무엇보다 현재 개성공단이 폐쇄된 상태에 있지만 개성공단이 우리에게 제공한 ‘기회’와 ‘도전’이라는 측면을 재평가하여, 새로운 경제협력시대를 열기 위한 교훈으로 활용하자는 것이다. 이를 위해서 지난 11년간 남북이 공동

<sup>2</sup> 개성공단기업협회·개성공단기업 비상대책위원회, “개성공단 전면중단 1년, 전 입주기업 설문조사 결과보고서,” 2017.2.9. p. 6.

으로 운영했던 경험을 되돌아보고, 그 과정에서 발생하였던 문제점들을 분야별로 구분하여 체계적으로 정리해서, 이를 토대로 향후 북한과 다시 경협사업을 추진할 경우를 대비하자는 것이다.

그동안 개성공단사업이 진행되는 과정에서 제기되었던 여러 가지 이슈들은 일부 남북 간의 협의를 통해서 개선된 것들도 있지만 어렵게 만들어진 합의들이 제대로 이행되지 못한 부분들도 적지 않은 것이 지난 과거의 안타까운 현실이다. 남북 간 협의가 상대적으로 순조롭게 진행된 경우와 그렇지 못한 경우가 있으며, 처음에는 협의가 잘 진행되지 않았지만 나중에는 타협점에 도달하는 경우도 있었다. 사안에 대한 남북 간의 이해관계가 다르다는 점이 가장 근본적인 원인으로 작용하였겠지만, 사안에 대한 이해부족도 한 몫 한 것으로 판단된다는 점에서 향후 점차 현안들에 대해서 타협안을 도출해 낼 가능성이 커질 수 있다고 하겠다.

이 보고서는 이러한 점에 착안하여 지난 11년간의 개성공단 운영경험을 주요 사안별로 정리하는데 초점을 맞추고 있다. 다음 장에서는 개성공단 가동 및 운영과정을 역사적으로 서술하였다. 개성공단사업에 대한 논의를 시작한 김대중 정부를 거쳐 개성공단을 본격적으로 가동시킨 노무현 정부 기간 동안 개성공단사업의 제도적·물적·인적 기반이 다양하게 구축되었으며, 이명박 정부에서는 5·24조치 등 우여곡절이 많은 상황에서 어렵게 개성공단사업이 유지되었다는 점들을 살펴볼 수 있을 것이다.

3장에서는 주요 분야별로 운영실태를 정리하였다. 가장 우선적으로 논의되었던 3통(통행, 통신, 통관)과 노동력 수급 문제, 그리고 노동력 배치 및 노무관리 문제, 노동제도 및 임금 문제, 세무 및 보험문제 등을 정리하였다. 또한 공단운영의 주체로서 관리운영을 담당했던 기관문제도 살펴보았으며, 개성공단의 발전 가능성과 직결되어 있는 전

락물자 통제 및 수출관련 문제들도 정리하였다.

4장에서는 개성공단의 재가동과 안정적인 발전을 위한 과제들을 정리하고자 하였다. 개성공단의 안정적인 발전을 위한 주요 과제들은 3장에서 살펴본 개성공단 운영실태와 관련된 내용들을 발전을 위해서 극복해야 하는 과제라는 측면에서 재정리하고 개선방안을 모색하고자 하였다. 이와 함께 개성공단을 재가동할 경우 고려해야할 사항들이 무엇인지 살펴보려고 하였다.

마지막 결론부분에서는 본 보고서의 중요한 내용들을 간략하게 정리하였다. 이 보고서는 남북관계의 특수성이 개성공단의 운영에 어떻게 영향을 미쳤는지를 분석하고 안정적인 발전과 재가동을 위한 과제를 살펴보는 데 초점을 맞추었다. 특히 실태분석 부분에서는 남북한 정세의 부침으로 인한 영향과 개성공단의 공동운영주체로서 남북 당사자 간 협상과 업무협의 등 상호작용으로 인한 영향을 중점적으로 기술하였다. 본 보고서가 향후 발전과제를 도출하는데 목적을 두었기 때문에 개성공단의 다양한 성과와 장점에 대해서는 특별히 언급하지 않았다. 따라서 성과와 장점을 포함한 개성공단의 공과에 대해서는 별도의 종합적 평가가 필요할 것이다.

## II. 개성공단 가동 및 운영과정



## 1. 김대중과 노무현 정부 시기의 개발과정

1998년 김대중 대통령이 취임하여 대북포용정책을 적극 추진하면서 남북경제협력이 본격화되기 시작했다. 그 중에서 가장 우선적으로 추진되었던 사업이 금강산관광사업이었으며, 현대는 금강산관광사업 뿐만 아니라 소위 '7대 경제협력사업'<sup>3</sup>을 추진하기로 북한과 합의하였다. 이 '7대 사업' 중의 하나가 서해안공단 건설사업이었으며, 개성공단사업은 이 사업의 연장선상에서 나왔다고 할 수 있다.

현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회(약칭, 아태)는 2000년 8월 22일 「공업지구 건설·운영에 관한 합의서」를 체결함으로써 개성지역에 2천만 평에 달하는 규모의 공단을 건설하기로 합의하였다. 이같이 개성공단은 북한과 남한의 기업 사이에 민간사업으로 시작됐다. 그러나 남북한 간의 특수성과 현대아산의 재정동원능력 등의 문제가 속출함으로써 개성공단 사업은 지지부진해졌다. 이에 따라 이 사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 남북한 당국 간 협의가 불가피한 상황이 조성되었다. 2001년 9월 제5차 남북장관급회담에서 처음으로 개성공단문제가 거론된 이후 2007년 7월 20차 장관급회담 때까지 경제협력추진위원회, 개성공단건설실무협의회 등 다양한 수준에서 당국 간 협의가 진행되었다.

노무현 대통령과 북한 김정일 위원장간의 정상회담(2007.10.2~4, 평양)에서 채택된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(10·4선언)에서는 개성공단 사업과 관련하여 “개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물

<sup>3</sup> 2000년 5월 3일 현대와 아태는 7대 경협사업에 대한 잠정 합의서를 체결했고 8월 22일 베이징에서 '남북 경제협력사업에 관한 합의서'에 서명했다. 7대 경협사업이란 공단(개성, 신의주, 통천) 건설, 철도·도로 건설, 전력·에너지사업, 통천 비행장 건설, 입진강 댐 수력 이용, 금강산 수자원 개발, 칠보산 등 명승지 개발 사업 등이다.

수송을 시작하고 통행·통신·통관문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비”하기로 선언(제5조)하였다. 이후 10·4선언 이행차원에서 2007년 11월 14일부터 16일까지 남북총리회담이 개최되었는데 여기서 △2008년 안에 2단계 건설에 착수, △2008년부터 인터넷과 무선전화서비스 시작 등 3통 개선, △근로자 숙소건설 및 출퇴근도로 건설 등 구체적 일정을 명기하여 개성공단과 관련된 제반 사업을 추진할 것을 합의하였다.<sup>4</sup>

이후 2007년 말까지 10·4선언의 이행을 위해 남북경제협력공동위원회, 제7차 남북장성급군사회담, 개성공단건설협력 분과위원회 등이 잇달아 열려 개성공단 사업의 활성화를 위한 구체적인 방안들에 대해 논의하였다. 이명박 정부 출범직전인 2007년 12월 20일과 21일에 개최된 개성공단건설협력 분과위원회에서는 개성공단 통행문제 관련 상시적 통행 보장, 신속한 통행보장을 위한 전자출입체계(RFID)운행, 북측 근로자 숙소건설 등 당시로서는 상당히 진전된 것으로 평가되는 내용들이 합의되기도 하였다.<sup>5</sup>

그러나 북한측은 이명박 정부 출범직후 ‘6·15선언 및 10·4선언의 무조건 이행’, ‘비핵·개방 3000 구상폐기’ 등을 요구하며 대남비난을 전개하였고, 개성공단 내에 상주하고 있던 남북경제협력협회사무소 우리 측 당국인원의 철수(2008.3.27) 및 남북 당국 간 대화·접촉의

<sup>4</sup> 김천식, “개성공단 협상과정과 쟁점,” 김병로, 김병연, 박명규 외, 『개성공단』 (서울: 진인진, 2015), pp. 67~69.

<sup>5</sup> 합의내용은 △군사당국이 합의한 시행일부부터 매일 오전 7시부터 오후 10시까지 상시통행을 보장하며, 출입심사의 전자적 처리를 위한 전자출입체계(RFID)를 2008년 상반기 중 본격 운행, △통신센터 완공, 인터넷·유무선 전화 서비스 제공을 위한 실무협의를 빠른 시일 내 개최, △통관절차를 선별검사로 빠른 시일 안에 간소화, △북측 근로자의 안정적 보장을 위해 1만 5천명 규모의 숙소 착공(2008년 상반기), △개성-평양 고속도로 연결 진입로 건설을 위한 현지조사 실시(2008년 1월중), △개성공단 근로자의 통근 열차 운행(2008년) 등이다.

일방적 중단을 선언(3.29)하였다. 또한 4월 1일부터는 이명박 대통령을 직접 거명하면서 한국정부에 대한 비난을 지속하는 대결적인 태도를 견지함에 따라서 남북 간의 합의는 이행되지 못하였다.

초기단계에는 민간차원의 경제협력사업으로 출발하였던 개성공단 사업은 재원조달문제와 북한당국과의 직접적인 협상의 필요성 등이 대두되면서 점차 남한 정부가 개발과 운영에 주도적 역할을 담당하는 사업으로 성격이 바뀌게 되었다. 이에 따라 자금력 부족으로 어려움을 겪게 된 현대아산의 사업파트너로 공기업인 한국토지공사가 참여하게 됐으며 공단 운영과 관련된 것은 남북 당국 간의 직접협의를 통해 해결하는 구조로 변화되어 왔다. 이러한 사실은 폐쇄 이전까지 개성공단에 대한 전체 투자액 약 1조 원 중에서 정부 및 공기업의 재정을 통한 투자액이 약 4,400억 원으로 44%에 이른다는 점에서 확인할 수 있다. 이러한 변화는 직접적으로는 민간 사업자인 현대아산의 재정 악화와 이에 따른 개발의 지체에 원인이 있었으나, 그 이면에는 개성공단 사업의 차질 없는 추진이 정부 정책의 중요한 과제로 설정되어 있었기 때문이라고 할 수 있다. 개성공단사업에 대한 우리 정부의 의지는 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간의 정상회담에서 개성공단 1단계의 완공과 2단계 개발착수, 3통 문제의 해결 등 개성공단의 발전을 위한 합의를 도출한 부분에서도 확인할 수 있다. 즉 그 당시 개성공단사업은 남북 당국 간 신뢰와 관계 발전의 핵심 수단으로 인식되었던 것이다.

〈표 II-1〉 개성공단 투자규모

(2015.12.31.기준)

계	정부	한국전력	KT	토지공사	산단공	민간기업
10,210억 원	2,587억 원 <sup>6</sup>	480억 원	94억 원	1,226억 원	210억 원	5,613억 원

\*민간기업 투자규모 산정기준은 기업창설등록원부 상 투자승인된 금액

\*산단공은 '07년 한국산업단지공단이 개성공단에 건설한 아파트형공장 투자 비용을 의미

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

그러나 개성공단은 2006년 북한의 1차 핵실험으로 인해 분양이 지연되는 등 핵문제로 인한 장애가 본격적으로 나타나기 시작하였고, 이로 인한 각종 제재와 불안정한 남북관계의 영향으로 인해 추가적인 확장에 제약을 받게 되었다. 2004년 6월에 처음으로 개성공단 시범단지 15개사를 분양하였고, 2005년 9월에는 본단지 1차 24개사 분양이 있었으며, 2007년 6월에는 사실상 마지막 분양이 되어버린 본단지 2차 183개사의 분양이 있었다. 그러나 2007년 본단지 2차 분양은 당초 계획보다 상당히 지연된 것이었다. 예초에는 2006년에 추진할 예정이었으나 북한의 1차 핵실험으로 연기되었다가, 2007년 2월 개최된 6자회담에서 '2·13합의'로 북핵 문제가 진전을 보이자 분양을 다시 추진하였던 것이다.

<sup>6</sup> 2015년 말 기준 누적 투자규모로 재원은 남북협력기금임. 주요내역은 △도로, 상하수도, 용수·폐수시설 건설(1,284억 원), △직업훈련센터·종합지원센터·아파트형공장 건설(943억 원), △출퇴근도로·탁아소·소방서·응급의료시설 건설(134억 원), △기타 도수터널 보수·출입체계 개선·환경시설·소각시설 건설 등(226억 원)임.

〈표 II-2〉 1단계 분양 및 입주 현황

(2015.12.31. 기준, 단위: 만 평)

생산시설				상업· 지원시설	기반 시설	계	
분양			미분양				계
입주	미입주	계	10.8	64.5	8.8	26.8	100
26.9 (125개 기업)	26.8 (97개 기업)	53.7 (222개 기업)					

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

우여곡절 끝에 분양은 이루어졌으나, 이미 분양받은 기업들은 불안한 남북관계로 인해 실제 입주는 주저하는 움직임을 보이기 시작했다. 2010년 천안함 침몰 사태로 취해진 우리 정부의 ‘5·24조치’로 우리 기업의 신규진출이 금지되기는 했지만, 그 이전에도 이미 개성공단에 실제 입주하는 기업은 줄어들고 있었던 것이다. 즉 2007년까지 85개 기업이 입주하였으나, 이명박 정부 출범이후 부터는 현저히 감소하여 2008년 7개, 2009년 14개, 이후 2010년 5·24조치 이전까지 5개 기업만 추가로 입주하는 데 그쳤다. 결과적으로 2016년 개성공단 전면중단 시점까지 총 125개 기업만이 입주하게 되었고 분양받은 기업 중 나머지 97개 기업은 입주가 이루어지지 않았다.

## 2. 이명박 정부 시기의 도전과 극복과정

2008년 이명박 정부 출범 이후 북한은 비핵화를 강하게 요구하는 이명박 정부의 정책에 맞대응하여 개성공단을 활용하여 우리 정부를 압박하려는 움직임을 보이기 시작하였다. 북측은 2008년 하반기에 개성공단의 폐쇄를 시사하면서 개성공단 통행차단, 체류인원 제한, 관련법규와 계약의 무효 통보, 근로자 억류 등의 조치를 취했다. 그리

나 이명박 정부의 정책변화를 유도해내지는 못하였고, 오히려 천안함 침몰 사태에 따른 대북교류와 투자 중단조치(5·24조치)가 취해짐으로써 개성공단에 대한 신규투자가 금지되었다.

북한이 이명박 정부 출범 이후 개성공단을 압박수단으로 활용하기 시작한 것은 기본적으로 남북관계의 경색에서 주된 원인을 찾을 수 있다. 이와 함께 개성공단에 대한 남쪽의 투자가 상당한 수준으로 이루어졌다는 점도 반영되었을 것으로 보인다. 또한 2008년은 북한 내부적으로 비상상황이었다는 점도 고려되었을 것이다. 2008년 8월 이후 김정일 국방위원장은 건강악화로 공개석상에 모습을 드러내지 않았다. 이 기간 중에 북한은 개성공단에 대한 사실상 최초의 압박조치라고 할 수 있는 12·1 통행제한 조치를 발표하였다. 김정일이 정상적인 국정을 볼 수 없었던 상황에서 개성공단을 통해서 남쪽과 적절한 긴장상태를 유지할 필요성이 제기되었을 수도 있을 것이다.

#### 가. 남북교류협력협회사무소 당국자 철수(2008.3.27)

이명박 정부가 들어선 직후인 2008년 3월, 당시 김하중 통일부장관의 개성공단과 북핵문제 연계발언에 더하여 김태영 합참의장의 ‘북핵 선제타격’ 발언으로 개성공단은 물론 남북관계 전체가 중단될 위기에 처하게 되었다. 이러한 상황에서 북한은 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 등의 대북정책에 반발하며 「6·15 및 10·4선언」의 무조건 이행, 「비핵·개방·3000」 정책의 폐기를 요구하였고, 3월 27일에는 개성공단 내에 상주하고 있던 남북경제협력협회사무소의 우리 측 당국 인원에 대한 전원 철수조치를 취하였다.

## 나. 개성공단 통행제한 및 차단(2008.12.1)

2008년 7월에는 금강산관광객 피격 사건이 발생하여 남북관계가 극도로 악화되었다. 여기에 더하여 북한의 김정일이 8월부터 건강이 상으로 모습을 나타내지 않는 가운데, 북한당국은 우리 민간단체의 전단 살포를 문제 삼기 시작했다. 북한은 2008년 10월 2일에는 전단 살포 행위가 계속될 경우 △개성공단 사업과 개성관광에 엄청난 후과가 있을 것이며, △군사분계선을 통한 우리 측 인원의 통행이 제대로 실현될 수 없고, △개성 및 금강산 지구 내 우리 인원의 체류가 불가할 것이라고 경고하였다. 이어 11월 12일에는 “반공화국 대결소동이 수위를 넘고 있다”고 비난하면서 12월 1일부터 일차적으로 군사분계선을 통한 모든 육로통행을 엄격히 제한·차단하는 중대조치를 취할 것이라고 통보하였다. 실제로 북한은 11월 24일, △개성공단 및 금강산 관광지역 상주인원 추방 및 통행차단, △개성관광 차단, △문산-봉동간 화물 열차운행 불허 등 12월 1일부터 적용할 조치의 내용을 통보해왔다.

우리 측은 통일부 대변인 성명을 통해 강력히 항의하고, 이러한 조치들을 철회할 것을 촉구하였다. 그럼에도 북한은 11월 27일에는 동·서해지구 군사실무책임자 명의의 전통문을 통해 12월 1일부터 개성공단의 통행은 기존 1일 19회에서 6회로 제한하고, 상시 체류인원수를 880명으로 줄이며, 1일 출입인원 및 차량규모를 기존 1회당 500명·200대에서 250명·150대로 제한할 것이라고 우리 측에 통보하고, 이를 실행에 옮겼다.

2009년에 들어서도 북한의 개성공단에 대한 통제는 계속되었다. 한미연합군사훈련 기간(3.9~20) 동안 남북 간 군통신선을 일방적으로 차단하고, 3차레에 걸쳐 개성공단으로 들어가는 육로통행을 완전히 차단하기도 하였다.

## 다. 근로자 억류

북한 개성공업지구 출입국사업부는 2009년 3월 30일에 개성공단에 상주하는 우리 측 근로자가 북한의 정치체제를 비난하고, 북한 주민의 탈북을 책동했다는 구실로 근로자를 연행하여 억류하였다. 이에 우리 측은 개성공단관리위원회를 통해 조사내용과 경과에 대해 상세히 밝혀 줄 것과 우리 인원에 대한 접견권을 보장할 것을 요구하면서 신병을 즉각 인도할 것을 요구하였다. 그러나 북한측은 우리 측 요구에 응하지 않았다. 우리 측은 수차례에 걸쳐 항의통지문을 발송하였고, 유관국에 억류근로자 문제 해결을 위해 협조를 요청하였다. 또한 「개성공단 관련 당국 간 실무회담」을 통해 억류된 근로자의 조속한 석방을 요청하였다. 우리의 요구에 대해 북한은 근로자 억류문제는 당국 간 회담과 무관한 사안이라며 우리 측의 요구를 거부하였다. 4차례에 걸친 남북 당국 간 접촉과 실무회담<sup>7</sup>을 통해 근로자 문제해결을 촉구하였으나 남북 쌍방의 입장차이가 커 해결의 돌파구를 마련하지 못하였다.

그러다 2009년 8월 들어 북한측의 태도가 갑작스럽게 변하여, 그동안의 일방적인 강경조치들을 철회하는 등 일련의 대남 유화적 조치들을 취하였다. 우선 8월 13일 억류되어 조사를 받고 있었던 우리 측 근로자를 석방하였고, 8월 20일에는 북한이 2008년 12월 1일부터 시작된 육로 출입·통행 제한조치를 해제한다고 발표하였다. 8월 25일에는 판문점 남북적십자 연락사무소 운영이 재개되고 남북직통전화도 복원되었으며, 당국자 철수로 운영이 중단된 남북경제협력협약사무소도 9월 7일부터는 정상적으로 운영되었다. 결국 근로자 억류문제는

<sup>7</sup> 당국 간 실무접촉(2009.4.21), 제1차 실무회담(2009.6.11), 제2차 실무회담(2009.6.19), 제3차 실무회담(2009.7.2).

북한의 유화적 대남조치를 통해서 우리 근로자가 억류된 지 137일 만에 석방되고, 무사히 남측으로 귀환함에 따라 일단락되었다.

## 라. 북측의 개성공단 ‘특혜조치’ 철회

2009년 4월 5일, 북한은 국제사회의 반대에도 불구하고 장거리로켓을 발사하고, 이어 5월 25일에는 제2차 핵실험을 감행하였다. 국제사회는 북한의 장거리로켓 발사에 대해 이를 규탄하는 유엔 안보리 의장성명을 발표(4.13)하였고, 제2차 핵실험에 대해서는 강력한 제재 조치를 담은 안보리 결의 1874호를 만장일치로 채택(6.12)하였다. 북한은 국제사회의 대북제재 조치에 반발하면서 6자회담 거부선언(4.14 외무성 성명)을 비롯해 추가적 자위 조치, 경수로 발전소 건설 및 핵연료 자체생산을 위한 기술개발 시작(4.29 외무성 대변인 성명), 핵포기 불가 천명, 플루토늄 전량 무기화 및 우라늄 농축작업 착수(6.13 외무성 성명) 등 연이은 강경조치를 발표하였다.

이 과정에서 북한은 개성공단을 비군사적인 도발 및 압박수단으로 활용하였다. 장거리로켓 발사 후 10여일이 지난 4월 16일 북한의 중앙특구개발지도총국은 개성공업지구 사업과 관련한 중대 문제를 통지할 것이라면서 우리 측 당국과의 접촉을 제의하는 통지문을 관리위원회를 통해 보내왔다. 우리 측은 억류중인 우리 근로자를 조속히 석방하는 것이 중요한 과제였기 때문에 북한측의 회담제의를 수용하였다. 이에 따라 4월 21일 제1차 접촉을 시작으로 4차례에 걸친 회담이 진행되었다.

북측은 회담에서 개성공단에 대해 우리민족끼리 정신에 따라 남측에 특혜를 베풀었으나, 남측 당국이 대북 적대시 정책을 추진함에 따라 특혜조치의 존속 근거가 없어졌으므로 남측에 주었던 모든 제도적

인 특혜조치들을 전면적으로 재검토할 것이라고 경고하면서 구체적인 요구사항을 제시했다. 이에 따르면, 북한은 ① 2004년에 이미 체결된 토지임대차 계약(100만 평에 대한 50년 임차료 1,600만 불)에 대한 재계약을 주장하면서 구체적으로 1단계 100만에 대한 임차료를 5억 달러로 인상할 것을 요구하였고, ② 토지에 대한 일종의 재산세적 성격을 지니고 있는 토지이용료에 대해서는 개성공업지구 부동산규정에 따라 10년간 유예하기로 되어있으나, 이를 무효화하고, 유예기간을 6년으로 단축한다고 주장하였다.<sup>8</sup> ③ 또한 근로자의 임금을 월 300달러로 인상하고, 매년 10~20% 인상할 것을 요구하였다. ④ 기타 근로자 숙소(15,000명 규모), 탁아소, 출퇴근도로 등을 건설해 줄 것을 요구하고, 노동환경 개선과 용수시설의 안정적 관리운영 대책에 대한 협의를 할 것을 요구하였다. 이에 따라 북한이 요구한 안건들을 논의하기 위한 남북 당국 간 회담이 진행되었지만, 한동안 문제해결의 돌파구가 마련되지 못하고 있었다. 2009년 하반기에 들어와 북한은 돌연 앞에서 설명한 바와 같이 그동안의 강경조치들을 스스로 철회하고 유화적 자세를 보이기 시작했다. 이러한 분위기 변화 속에서 북한측의 특혜철회 주장은 수그러들었으나 이후에도 임금인상 요구는 계속되었다.

한편, 우리 측은 북측의 요구가 얼마나 비합리적인 것인지를 인식시켜줄 필요가 있다는 판단 하에 북측과 공동으로 외국의 공단운영 사례를 시찰하자고 제안하였다. 이에 대해 북한측이 수용해움에 따라 2009년 12월 12일부터 22일까지 남북 각 10명의 대표단을 구성하여 중국(청도경제기술개발구, 소주공업원구, 심천경제특구), 베트남(엔퐁공단) 등 총 9개의 공장과 3개의 공단관리위원회, 그리고 출입사무소를 포함한 관련기관 6곳을 함께 시찰하게 되었다.<sup>9</sup> 공동시찰 기간

<sup>8</sup> 이는 당초 법규에 따라 2015년부터 납부하도록 되어있는 토지이용료를 2010년부터 내라고 주장한 것이다.

중 우리 측은 해외공단의 우수한 인프라 구축 현황, 세제 혜택 등 투자유치를 위한 우대조치 사항, 통행 및 통관관련 시스템, 근로자 채용 및 배치제도 등에 초점을 맞추었다. 반면에 북한측 시찰단원들은 공단의 관리운영체계, 근로자의 임금수준, 복리후생 제도, 보험, 회계 등 실무적인 분야에 관심을 보였다.

시찰을 마친 후 2010년 1월 19일부터 20일까지 개성 남북경제협력협회사무소에서 남북 시찰단원이 함께 「해외공단 남북공동시찰 평가회의」를 개최하고 시찰 결과에 대한 평가 및 향후 개성공단의 발전 방향과 해결과제에 대해 토의하였다. 공동시찰을 통해 북한측도 개성공단이 국제적 경쟁력 있는 공단으로 발전하기 위해서는 남북이 공동으로 해결해야할 과제가 많다는 점과, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개성공단 사업과 관련된 남북의 실무자들이 자주 만나 토의하고 협의할 필요가 있다는 점에 공감을 표명하였다. 공동시찰로 인해 우호적인 분위기가 조성됨에 따라 북한의 무리한 임금인상 요구도 점차 수그러들게 되었고, 개성공단은 안정을 되찾게 되었다.

<sup>9</sup> 청도(靑島) 경제기술개발구: 관리위원회·입주기업 시찰, 소주(蘇州) 공업원구: 관리위원회·물류센터·One-Stop서비스센터·인력자원시장·기숙사 단지·입주기업 시찰, 심천(深川) 경제특구: 염전항 컨테이너 터미널·보세물류원구·출입사무소·입주기업 시찰, 연풍공단: 관리위원회, 입주기업 시찰.

〈사진 II-1〉 해외공단 남북공동시찰(2009.12.12~12.22) 모습



\*출처: 통일부, 『2010 통일백서』 (서울: 통일부, 2010), p. 64.

마. 5·24 조치

한동안 평온했던 남북관계는 2010년 들어 다시 긴장이 고조되기 시작하였고, 개성공단은 남북관계 악화로 인해 직접적인 타격을 입게 되었다. 2010년 3월 26일에 발생한 천안함 침몰사태의 책임을 물어 우리정부는 2010년 5월 24일 남북교류협력을 원칙적으로 금지하는 대북제재조치를 발표하였다. 다만, 개성공단은 특수성을 고려하여 기존의 생산 활동은 유지해 나가되, 우리기업의 신규진출과 투자확대는 금지하고, 개성공단에 체류하는 인원을 평소의 50~60% 수준으로 축소 조정키로 하였다. 5·24조치로 개성공단은 더 이상 성장이 불가능한 상황이 되었으며, ‘동결상태’에 들어가게 되었다. 또한 체류인원 축소에 따라 현장 관리인원의 부족으로 생산라인의 감독과 품질관리에 어려움이 발생하는 등 많은 문제들이 나타나게 되었다.

한편, 북한은 2010년 5월 25일 조평통 대변인 담화, 5월 27일 총참모부 중대 통고문 등을 통해 5·24조치에 강력히 반발하였고, 5월 30

일에는 북한 중앙특구개발지도총국 「구두 통지문」을 통해 “남측의 조치는 공단폐쇄를 위한 사전작업이며, 향후 개성공단이 폐쇄될 경우 남측의 책임”이라고 비난하였다.

2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격도발로 우리 정부는 상황이 급격히 악화될 경우에 대비, 국민의 신변보호를 위해 11월 24일부터 개성공단으로의 출경을 잠정 차단하기도 하였다.

### 3. 박근혜 정부 시기의 개성공단 조업 중단

#### 가. 개성공단 잠정 중단(2013.4.8~9.16)

##### (1) 북한의 개성공단 잠정 중단 조치

북한은 2013년 2월 12일 박근혜 정부 출범을 앞두고 제3차 핵실험을 실시하였고, 이에 따라 유엔안보리는 대북제재 2094호를 결의하였다. 대북제재 결의에 대응하여 북한은 추가 도발을 감행하는 분위기였다. 이러한 상황에서 북한은 3월 27일 일방적으로 서해 군통신선을 차단하였다.<sup>10</sup> 개성공단 출입을 위해서는 서해 군통신선을 통해 출입신청과 승인 등의 절차를 진행해야하는데 서해 군통신선이 차단되면서 이것이 불가능하게 된 것이다.

북한은 서해 군통신선 차단 일주일이 지난 4월 3일 개성공단에서 남측 인원이 남측으로 내려오는 출경은 허용하되, 남측에서 개성공단으로 들어가는 입경은 차단한다고 통보하였다. 이에 우리 정부는 통일부대변인 성명을 통해 강한 유감을 표명하였고, 개성공단 출입을 정상화할 것과 입주기업 주재원용 식자재와 완제품 및 원부자재의 수송을

<sup>10</sup> 개성공단 출입은 서해 군통신선을 통한 출입신청과 승인 등의 절차를 통해 이루어진다.

위한 차량의 입경을 허용해 줄 것을 북측에 요청하였다. 북한은 남한의 일부 언론이 개성공단이 북한의 ‘달리박스’라고 보도한데 대해 최고 존엄을 훼손하였다는 구실을 달아 개성공단으로의 출입통제를 시작하였다. 이번에는 북한이 남한근로자를 억류한다는 비판을 모면하기 위해 우리 인원이 개성공단에서 나가는 것은 자유롭게 허용하되, 개성공단으로 들어오는 것을 차단하였다. 우리 인원의 출입이 통제됨에 따라 남한에서 개성공단으로 반출되던 원부자재와 우리 주재원들의 식자재의 공급도 중단될 수밖에 없었다.

우리의 거듭된 완화 요청에도 불구하고 북한은 더욱 강경한 조치를 내놓았다. 4월 8일 당시 김양건 노동당 대남비서(통일전선부 부장 겸)는 개성공단을 방문하여, 북한 근로자 전원 철수와 개성공단 사업 잠정중단을 내용으로 하는 ‘개성공업지구 사태와 관련한 중대조치를 취함에 대하여’라는 담화를 발표하였다.

## (2) 우리 측 인원 철수

우리 정부는 4월 25일 통일부 대변인 성명을 통해 문제해결을 위한 당국 간 실무회담을 제의하면서 이에 호응하지 않을 경우 ‘중대조치’를 시행할 것임을 발표하였다. 그러나 북한이 우리의 제의를 거부함에 따라 4월 26일 개성공단에 잔류하고 있던 우리 인원 전원을 철수하기로 결정하였다. 이에 따라 4월 27일 입주기업의 주재원 126명, 4월 29일에는 한전과 KT 등 유관기간 근무자 43명이 남측으로 귀환하였다.

북측은 관리위원회 소속 인원에 대해서는 철수를 허용하지 않으면서, 기업이 지급하지 못한 임금과 세금, 통신요금 등을 모두 청산해야 나갈 수 있다고 통보해왔다. 나아가서는 관리위원회 인원이 위의 금액에 대한 청산이 완료될 때까지 개성공단에 남는다는 ‘담보서’에 서명

할 것을 요구하기도 하였다. 북측은 미수금이 1,300만 달러라고 주장하였는데, 우리 정부는 우리 인원의 신변안전이 걸려있는 문제인 만큼, 북측에 미수금을 지급하겠다는 입장을 전달하였다. 이에 따라 관리위원회 인원 50명중 7명을 제외한 43명은 4월 29일 귀환하였고, 나머지 7명은 개성공단에 체류하면서 북측과 미수금문제 협상을 진행하였다. 결국 북측 주장대로 1,300만 달러를 모두 지불하고 5월 3일 귀환함으로써 개성공단에 있던 남측인원 전원이 철수하게 되었다.

미수금으로 지불한 1,300만 달러는 원래 입주기업들이 북측에 임금과 세금, 통신료 등으로 납부해야하는 것이나 비상상황에서 정부가 남북협력기금에서 대신 납부한 것이다.<sup>11</sup> 형식상 관리위원회가 정부로부터 1,300만 달러를 빌려서 우선 북측에 납부한 형식을 띠었으므로, 관리위원회는 나중에 해당 기업들로부터 회수해야 하였다. 그런데 관리위원회가 개별기업으로부터 대납금을 징구하는 과정에서 관리위원회가 북측에 납부한 금액과 개별기업이 실제 납부할 의무가 있는 것으로 확인한 금액이 서로 일치하지 않아 갈등이 발생하였다. 일부 기업은 납부 의무 자체를 부정하는 등 크고 작은 어려움이 발생하였는데 이러한 문제는 개성공단이 폐쇄되던 시점까지 해결되지 못하였다.

<sup>11</sup> 정부는 2013년 5월 1일 제253차 남북교류협력추진협의회를 통해 지원재단에 북측 미수금 지불에 관한 대출지원을 의결하였다.

〈사진 II-2〉 개성공단 잠정 중단(2013.4.8~9.16) 조치 관련 자료



개성공단 잠정중단 시 입주기업들이 물자를 반출하고 있다.



정부는 개성공단 체류인원 전원 철수를 발표하고 있다.

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

### (3) 입주기업 피해실태 조사

잠정적이기는 했지만 공단의 가동중단은 상대적으로 영세한 입주기업들을 절박한 상황으로 내몰았다. 가동중단 이후 국내외 바이어들은 주문량을 줄여나가기 시작했고, 대다수 입주기업은 신용하락과 자금 압박에 직면하였다. 이러한 상황에서 통일부는 입주기업의 피해실태 조사를 실시하였다.

입주기업 123개사, 미착공기업 74개사, 공사 중단기업 13개사, 영업소 86개사 등 총 296개사가 조사 대상이었다. 한국전력, 수자원공사, 우리은행, 현대아산 등 10개 지원기관을 제외하고 총 234개사가 실태조사서를 제출하였는데 이들이 신고한 금액은 총 1조 359억 원으로 집계되었다. 신고된 금액 중 객관적으로 확인하기 어려운 미래의 영업이익의 손실은 제외하고 증빙이 가능한 자료에 의해 확인된 피해금액은 총 7,860억 원이었다.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 통일부, 『2016 통일백서』, (서울: 통일부, 2016), p. 72.

## 나. 가동재개 및 후속조치

### (1) 재가동 과정

입주기업 대부분은 생산제품 뿐 아니라 원부자재를 개성공단에 남겨둔 채 철수함으로써 당장 생산품 납품이 불가능해지는 등 어려움을 겪었다. 이에 우리 정부는 2013년 5월 14일 개성공단 완제품 및 원부자재 반출을 위한 실무회담을 북측에 공식 제의하였으나, 북측은 중앙특구개발지도총국(총국) 대변인을 통해 이를 거부하였다. 북측은 이와 동시에 입주기업들에게는 팩스 등을 통해서 “완제품 및 원부자재 반출을 허용했다”고 통보하고, “기업가가 방북하면 정상화문제를 논의할 것”이라고 하는 등 이중적인 태도를 보이기도 했다.

이러한 상황에서 우리 정부는 책임 있는 당국 간 대화를 일관되게 요청하였으며, 이에 북한은 6월 6일 조평통 대변인 특별담화를 통해 개성공단 정상화 뿐 아니라 금강산관광 재개를 논의하기 위한 남북 당국 간 회담을 제의한다고 하면서 당국회담에 호응해 왔다. 이에 따라 6월 9일부터 10일까지 당국 간 회담 개최를 위한 실무접촉을 판문점 ‘평화의 집’에서 진행하였으며, 당국 간 회담을 6월 12일부터 13일까지 서울에서 개최하는데 합의하였다. 그러나 북측은 회담을 하루 앞두고 대표단의 격을 문제 삼아 회담을 무산시켰다.

개성공단 가동이 중단된 이후 3개월이 경과하고 장마철이 시작되면서 개성공단 내 설비의 부식방지를 위한 설비점검이 필요해짐에 따라 우리 정부는 설비점검과 완제품 및 원부자재의 반입을 위하여 7월 4일 남북 당국 간 실무회담 개최를 제의했다. 북측이 이에 호응함에 따라 개성공단 남북당국 실무회담이 7월 6일부터 7일까지 이틀간 판문점 ‘통일각’에서 개최되었다. 제1차 실무회담에서 남북은 「개성공단 남북당국실무회담 합의서」를 체결하여 입주기업 관계자들이 개성

공단을 방문하여 설비를 점검하고, 완제품과 원부자재를 반입할 수 있도록 하였으며, 이 과정에서 통행·통신과 신변안전을 보장하기로 하였다. 이에 따라 2013년 7월 10일부터 19일까지 기업들의 완제품 및 원부자재 반입과 피해시설 점검이 진행되었다. 열흘간의 작업결과 영업소 등을 포함한 총 228개사에서 3,793톤(완제품 1,953톤, 원부자재 1,378톤, 설비 462톤)의 물자가 남측으로 반입되었다.<sup>13</sup>

그러나 제2차 회담부터 제6차 회담까지 개성공단 중단책임 및 재발방지 주체에 대해 이견을 좁히지 못하고 합의를 도출하지 못하는 상황이 지속되자 제6차 회담에서 북측은 사실상 회담의 결렬을 선언하였다. 이에 정부는 7월 28일 통일부 장관 성명을 통해 다시는 정치군사적 이유로 개성공단 가동이 중단되어서는 안되며, 국제적 기준에 따라 기업 활동이 보장되어야 한다는 점을 강조하였다. 북한이 재발방지에 대한 명확한 답을 주지 않을 경우 부득이하게 ‘중대한 결단’을 내릴 수밖에 없음을 밝히면서 7월 29일 제7차 실무회담을 제의하는 통지문을 북측에 전달하였다. 이어서 8월 4일 통일부 대변인 성명을 통해 실무회담 재개를 다시 요구함과 동시에 8월 7일 입주기업에게는 경험보험금을 지급하기로 결정하였다.

그동안 가동중단에 대한 책임을 남측에게 돌리며 재발방지 대책에 대해서도 일방적인 주장을 되풀이하며 회담을 거부해오던 북측은 정부가 입주기업에게 경험보험금을 지급하기로 결정한 날인 8월 7일 조평통 대변인 특별담화를 통해 잠정 중단조치 해제와 출입 전면허용, 북측 근로자의 정상출근, 신변안전 및 재산보호, 중단사태 재발방지 및 정상운영 보장 등을 밝히면서 8월 14일에 제7차 실무회담을 개최할 것을 제의하였다. 이에 따라 개성공단 종합지원센터에서 제7차

<sup>13</sup> 개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

실무회담이 개최되었으며, 여기서 개성공단은 어떠한 경우에도 정상적 운영 보장, 신변안전과 투자자산을 보호, 국제적수준의 기업 활동 보장, 개성공단 남북공동위원회 설치를 내용으로 하는 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」를 채택하였다.

합의서의 주요내용을 요약하면 다음과 같다. ① 개성공단 중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공단의 정상적 운영을 보장하며, 가동중단으로 인한 기업들의 피해 보상 및 관련문제는 앞으로 구성될 「개성공단남북공동위원회」에서 협의한다. ② 남측인원의 신변안전을 보장하고, 기업들의 투자자산을 보호하며, 통행·통신·통관 문제를 해결하기 위하여 상시적 통행보장, 인터넷 통신과 이동전화 통신공급, 통관절차 간소화 문제를 개성공단 남북공동위원회에서 협의한다. ③ 외국기업들의 유치를 적극 장려하고, 개성공단의 노무·세무·임금·보험 등 관련제도를 국제적 수준으로 발전시켜나가며, 공동 해외투자설명회를 추진한다.

이후 남북은 합의사항에 따라 개성공단 남북공동위원회를 구성하였고 개성공단의 발전적 정상화를 위한 구체적인 문제들을 협의하였다. 9월 2일 제1차 공동위원회 회의를 개최한 이후 9월 10일부터 이틀간 개최된 제2차 회의에서 합의한 사항들이 공동 발표문 형식으로 공개되었다. 공동 발표문의 요지는 다음과 같다. ① 개성공단 남북공동위원회의 활동을 상시적으로 지원하기 위하여 남북공동위원회 사무처를 개성공단에 설치한다. ② 개성공단 남북상사중재위원회를 구성·운영한다. ③ 금년(2013년)내 개성공단으로의 출입을 편리하게 하기 위한 전자출입체계(RFID)를 도입하고, 1일 단위로 상시통행을 실시하며, 인터넷과 이동전화 통신 제공을 위한 실무적 협의를 계속한다. ④ 남측지역의 외국 기업과 외국 상공인을 대상으로 하는 투자설명회를 10월 중에 개성에서 개최한다. ⑤ 입주기업의 피해를 보전하기 위해

기업들이 개성공단에서 납부하는 2013년 세금을 면제한다. ⑥ 2013년 9월 16일부터 기업들이 시운전을 거쳐 공장을 재가동한다.

기업들이 시운전을 거쳐 재가동에 들어가기로 합의함에 따라 개성공단은 재가동을 위한 준비에 돌입하게 되었다. 공동위원회 회의에서 북측은 우선 개성공단을 재가동하자는 입장을 강조하였으나, 우리 측은 개성공단이 단순히 가동중단 이전의 상태로 돌아가는 것만으로는 안 된다는 입장 하에 개성공단의 발전을 위한 3통(통행, 통신, 통관)개선, 노무·환경·보험·임금 등 개성공단의 운영 제도가 국제적 수준으로 개선되어야 하며, 외국기업도 유치하여 국제적 공단으로 발전될 수 있는 조치가 약속되어야 재가동에 동의할 수 있다는 입장을 견지하였다. 협상과정에서 북측은 우리 정부의 입장이 강경하다는 사실을 인식하게 되었고, 결국 우리 측에서 제시한 개성공단의 발전적 정상화 조치들을 수용함으로써 개성공단은 재가동에 들어갈 수 있었다.

## (2) 생산회복 및 근로자의 복귀

재가동 일정이 확정되자 빠른 시일 내에 공장을 정상화하기 위한 제반 준비·점검 작업이 진행되었다. 전기·통신·용수시설 등 주요 기반 시설은 가동재개와 동시에 대부분 정상적으로 작동되었다. 입주기업들도 설비 점검 등을 신속하게 마치고 생산 활동에 돌입하였다. 개성공단이 잠정중단 되었던 2013년 4월 8일부터 9월 16일까지 생산이 중단되었으나, 재가동 이후 빠르게 정상화되어 2013년 12월 말에는 월간 생산액이 3천 529만 달러에 이르러 잠정중단 전인 2012년 12월 말과 비교할 때 약 97% 수준까지 회복되었다. 또한 개성공단이 재가동 되던 9월 초순에는 입주기업 123개 중 91개사만 가동하고, 가동률도 56%에 불과하였으나, 12월 말에 이르러서는 가동률이 약 85%

수준으로 증가하였고, 2014년 8월에는 가동중단 이전 수준으로 완전히 회복되었다.

재가동 이후 북측도 근로자를 정상적으로 출근시키는 등 공단의 정상화에 협조적인 태도를 보여 주었다. 북측 근로자는 2013년 12월 말에 5만 2천여 명으로 회복되어, 가동중단 직전인 2013년 3월의 5만 3천명에 근접하였다.

#### 다. 재가동 이후 공단운영 실태

개성공단 재가동 이후 생산실적과 근로자 수 등 외형적인 요소는 가동중단 이전수준을 회복하였으나, 재가동 협상과정에서 우리가 제기하여 어렵게 합의에 도달하였던 개성공단의 발전을 위한 사항들은 좀처럼 진전이 이루어지지 않았다. 오히려 재가동 이후 세금·보험·임금 등 개성공단의 운영을 둘러싸고 남북 간 갈등이 증폭되었으며, 북측의 일방적인 공단운영 시도로 인해서 가동중단 이전 보다 입주기업들의 어려움이 증가하는 현상까지 나타나게 되었다.

##### (1) 통행, 통신 등 제도개선 조치의 미실현

북측은 개성공단이 일단 재가동되자 남과 북이 합의한 발전적 정상화 조치를 이행하는 데는 소극적이었다. 재가동 이후 2014년 2월 중순까지만 해도 북측은 통행문제 개선을 위해서 우리 측이 요청한 1일 단위 상시통행 실시를 위한 전자출입체계(RFID)의 구축과, 3월에 시범적으로 실시하는데 동의하는 등 매우 협조적인 태도를 보였다. 또한 개성공단 인터넷 공급문제도 공급 방식, 회선경로 구성, 보안문제 등 중요한 문제들에 대해 합의가 이루어진 상태였다. 다만, 남측 사업자인 KT와 북측 사업자인 조선체신회사 간에 공사일정과 사용요

금 문제 등 몇 가지 실무적인 협의사항만 남아있는 상태였다.

이러한 상황에서 북측은 2014년 2월 말부터 한미 합동군사훈련을 빌미로 개성공단의 발전적 정상화를 위한 사업에 제동을 걸기 시작하였다. 통행 개선과 인터넷 공급문제 등에 대해 일체 실무협의를 응하지 않으면서 오히려 개성공단 출입질서를 세운다는 핑계로 2014년 4월부터 과거에는 제한이 없었던 일일 출입인원과 차량에 대해 하루 출입인원 300명, 차량대수 250대로 대폭 축소한다고 통보하였다. 이 때문에 인원과 차량의 출입이 많은 월요일 아침에는 남측에서 개성공단으로 가려는 우리 측 인원과 차량의 수를 조정하여 북측이 통보한 한도를 넘지 않도록 하였다. 이에 따라 개성공단으로 들어가야 하는 입주기업의 인원과 차량들은 선착순에서 탈락하지 않기 위해 이른 새벽부터 와서 대기하는 진풍경이 벌어지게 되었다.

또한 북측은 2014년 5월에는 시범운용 상태에 있던 전자출입체계(RFID)의 개성전화국 데이터 회로를 일방적으로 차단하는 조치를 취하였다. 북측의 조치로 전자출입체계 데이터망은 사용할 수 없게 되었고, 필요한 데이터는 남측에서 USB에 저장하여 관리위원회 서버에 직접 입력하는 방법으로 운용해야 했다.

## (2) 남북 사이의 갈등 증폭

### (가) 세금면제 관련 갈등

북측은 제2차 공동위원회에서 기업의 피해보전을 위해 면제하기로 하였던 2013년 세금<sup>14</sup>에 대해서도 2013년 4월 8일 그들이 근로자를

<sup>14</sup> 제2차 공동위원회 공동발표문: “3. 남과 북은 기업들의 피해 보상 및 관련문제를 협의하고 기업들이 개성공단에서 납부하는 2013년 세금을 면제하고, 올해 4월부터 발생한 북측 근로자들의 임금정산은 중앙특구개발지도총국과 개성공단관리위원회가 협의하여 처리하기로 하였다.”

철수하기 이전에 납부한 세금은 면제되지 않는다고 주장하였다. 또한 우리 기업과 주재원들이 매달 북측에 납부하는 근로소득세와 도시경영세(일종의 지방세 성격), 영업세 등은 면제대상이 아니라고 주장하며 세금을 납부하지 않는 기업에 대해서는 남측으로의 기계설비 반출을 불허하였다. 2013년 세금면제는 애초에는 가동중단으로 피해를 입은 기업들에 대한 보상차원에서 추진되었지만, 북측의 합의내용 왜곡과 일방적인 행태로 인해 오히려 입주기업에게 고통을 가중시키는 결과를 초래하고 말았다.

#### (나) 임금 인상과 근로자 공급의 일방적 운용

북측은 개성공단 재가동 이후 6개월이 경과하자 월 최저노임의 10% 인상을 요구하였다. 북측은 2013년에는 가동중단으로 인해 매년 5%씩 인상하던 월 최저노임을 인상하지 못하였으니 2014년에는 한꺼번에 10%를 인상해야 한다고 주장하였던 것이다.

북측은 임금을 인상해주는 기업에게 근로자를 우선적으로 공급하는 등 근로자 공급과 임금 인상을 연계하여 개별 기업들의 임금 인상을 압박하였다. 재가동 이후 입주기업들은 생산을 늘려나가기 위해 근로자가 많을수록 도움이 되었기 때문에 경쟁적으로 근로자 확보에 나서는 상황이었다. 개성공단관리위원회는 근로자 공급의 공정성을 기하기 위해 가동중단 이전부터 객관적인 기준에 따른 ‘근로자 공급기준’을 시행하고 있었다. 그러나 북측은 재가동 이후부터는 이 기준을 무시한 채 임금을 인상해준 기업에게만 근로자를 공급하는 방식을 통해서 기업간 근로자 확보 경쟁을 촉발시킴으로써 실질적인 임금 인상 효과를 거두고자 하였다.

북측이 근로자 공급과 임금인상을 연계시키고자 시도한데 대해 우리 측은 북측의 임금인상 요구를 수용하고 근로자를 추가적으로 공급

받은 기업에 대해 해당 근로자들을 다시 돌려보내도록 하는 강경한 조치를 실시하였다. 이러한 우리 측의 강경한 조치로 인해 북한의 임금인상 압박도 다소 진정국면으로 들어서게 되었다. 북한의 임금 10% 인상 요구는 우여곡절을 거쳐 절충점을 찾게 되었는데 그 동안 매년 8월을 기준으로 인상해 오던 월 최저노임을 3개월 앞당겨 2014년에는 5월부터 5% 인상하는 것으로 남북이 서로 합의함으로써 일단락되었다.

#### (다) 북한산 간식·식자재 사용 강요

북측은 재가동 이후 다양한 방식을 통한 추가적인 소득 창출에 관심을 보였다. 대표적인 사례가 입주기업이 북측 근로자의 근로의욕 고취를 위해 지급하던 초코파이, 라면 등 남측의 남한산 간식을 제한하고 북측이 자체로 만든 간식을 제공하도록 한 것이다. 초코파이는 그동안 북측에서 ‘공단빵’으로 불렸던 것으로 북한 근로자들은 입주기업이 제공하는 초코파이나 라면 등을 시장에 판매하여 부가 소득을 올릴 수 있던 것이었다.

북한 당국은 2014년부터 남측의 간식을 근로자들이 개성시내로 반출하는 것을 금지하는 한편, 북측 공장에서 생산되는 과자와 식용유 등으로 간식을 대체공급 할 것을 입주기업들에 요구하였다. 개별기업의 직장장을 통해 근로자들이 “남측 초코파이는 질렸다고 한다.”며, 북측이 생산한 ‘단설기’와 식용유 등을 간식으로 공급할 것을 강요하였다. 북측의 요구에 대해 우리 측은 간식의 품목이나 수량은 기업이 자율적으로 결정할 수 있어야 한다는 입장을 견지했으나, 북측이 남측 간식의 개성으로의 반출을 금지하였기 때문에 초코파이와 라면 등 북측 근로자가 개성으로 가지고 나갈 수 없는 간식들은 점점 줄어들고 북측이 제공하는 간식들이 공급될 수밖에 없게 되었다. 북측은 또한

초코파이와 라면 등 남측의 간식에 대해 상표와 유통일자 등을 삭제하고 무지 상태로 포장하여 지급하도록 하였다(사진 II-3 참조). 이러한 북측의 제한조치로 인해 2015년에는 남측 간식이 총 간식 중 차지하는 비율이 20% 이하로 감소하게 되었고, 북측이 공급하는 간식이 80% 이상을 차지하게 되었다.

북측이 이렇게 남측의 간식을 차단한 것은 기본적으로 한국상품이 북한시장에서 거래되는 것에 대한 체제 단속적 측면이 강하지만, 다른 한편으로는 외화벌이 성격도 내포하고 있다. 북한이 간식 공급으로 벌어들인 외화는 2015년 기준으로 전체 간식규모가 연간 약 1,300만 달러임을 감안할 때 약 1,000만 달러 정도로 추산할 수 있다.

북측의 외화벌이를 위한 노력은 개성공단에 제공하는 식자재 공급에서도 나타나고 있다. 북측이 개성공단에 공급하는 식자재는 주로 닭고기, 계란, 돼지고기, 야채 등인데 이것은 주로 우리 기업이 북측 근로자들에게 점심시간에 제공하는 국거리용이다. 북측은 식자재 공급을 늘리기 위하여 남측에서 조류인플루엔자(AI), 구제역 등 질병이 발생하면 해당하는 육류를 남측에서 반입하는 것을 금지하고, 북측에서 공급하는 방식을 사용해 왔으며, 한번 금지된 육류는 위험상황이 해제되어도 이런 저런 이유를 달아 좀처럼 반입이 허용되지 않았다. 이에 따라서 북측의 육류 등 식자재 반입이 계속해서 증가하게 된 것이다. 북측이 식자재 공급을 통하여 일 년 동안 벌어들이는 외화규모는 2015년 기준으로 간식과 비슷한 약 1,000만 달러 정도로 추산된다.

〈사진 II-3〉 간식 관련 북측의 제한조치로 유통된 제품의 모습



무지로 유통된 우리 제품

간식으로 유통된 북한 생산제품

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

(3) 외국기업 유치실적 저조

정부는 북측이 개성공단을 자의적으로 운영하는 것을 방지하고, 공단의 안정성을 국제적 수준으로 높이기 위해서는 개성공단에 외국기업의 유치를 추진하는 것이 긴급하다고 판단하고, 외국기업 유치를 개성공단의 정상화를 위한 합의서에 명기하였다. 이후 정부는 외국기업 투자를 위한 여건을 조성하기 위해 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 개정(2014.1)하여 외국인 투자기업에 대한 행정적·재정적 지원 근거를 마련하였고,<sup>15</sup> 외국인 투자기업에 대한 지원을 위해 ‘외국인 투자지원 센터’를 개소(2014.9)하여 외국기업의 투자상담을 진행<sup>16</sup>하였으며, 외국인 투자희망자들의 개성공단 방문을 주선<sup>17</sup>하는

<sup>15</sup> 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제11조의 2: “①정부는 외국인투자기업이 개성공업지구 현지기업을 설립하는 경우 외국인투자기업에 대하여 「남북협력기금법」 제8조에 따른 남북협력기금을 지원할 수 있고, ...제7조부터 제11조까지의 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ② 개성공업지구 현지기업을 설립한 외국인투자기업에 대한 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 개성공업지구지원재단에 개성공업지구 외국인투자지원센터를 둔다.”

<sup>16</sup> 개성공업지구지원재단 자료에 의하면 투자상담을 진행한 외국기업은 약 40여 개사에 이른다.

<sup>17</sup> 2015년 한 해 동안 한불상공회의소, 이탈리아상공회의소, 유럽상공회의소, 한-터키

등 투자유치를 위한 노력을 전개하기도 하였다.

그러나 외국기업 유치사업은 개성공단의 투자여건이 미흡한 상태였을 뿐만 아니라 5·24조치와의 모순적인 상황 등으로 인해 제대로 추진되지 못하였다. 2013년 9월 남북공동위원회 제2차 회의에서 2013년 10월 중 개성에서 외국인 투자유치를 위한 설명회를 개최하기로 남북이 합의하였으나, 북한이 3통 문제 개선에 성의를 보이지 않음에 따라 한 차례 연기되었다가 결국 유야무야 되고 말았다.

그러나 외국인투자가 이루어지지 못한 보다 근본적인 문제는 우리의 5·24조치와 관련이 있었다. 정책적 측면에서 보면 5·24조치로 인해 우리기업의 개성공단 신규투자가 금지된 상황에서 외국기업만 투자를 허용하는 경우 그동안 개성공단 진출을 희망하면서 기다리고 있던 다수의 국내기업들로부터 형평성 문제가 제기될 우려가 있었다. 이러한 상황에서 외국기업의 투자를 허용한다는 것은 사실상 개성공단에 대한 5·24조치의 완화 내지는 철회를 의미하는 것으로 오해될 소지가 있었다.

또한 현실적 측면에서 100% 외국기업이 자기명의로 개성공단에 진출하기는 어려운 여건이 형성되어 있었다. 투자 리스크가 높고, 우리 정부가 남측기업에게 제공하는 남북협력기금 지원 등 각종 혜택을 누릴 수 없다는 점, 개성공단에 대한 출입·통관 등 제반활동에 있어서의 제약, 남한으로의 생산품 반입 등에 있어서의 제약 등으로 인해 외국기업의 독자적 진출은 쉽지가 않았다. 이러한 상황에서 외국기업은 우선 남한에 법인을 설립하고, 이 법인 명의로 개성공단에 진출할 수밖에 없었다. 그러나 이 경우 문제는 법적으로 일단 남한에 투자하

---

경제인연합회, 네덜란드경제인 연합회, 핀란드상공회의소, 중국한국상회 등 총 16회 228명의 외국인 투자 희망자가 개성공단을 방문하였다. 통일부, 『2016 통일백서』, (서울: 통일부, 2016), p. 89.

여 법인을 설립하면 남한의 기업이 되기 때문에 5·24조치의 적용대상이 되어 개성공단 투자가 금지되는 딜레마적 상황에 처하게 된다는데 있다. 이러한 모순적 상황으로 인해 개성공단에 투자를 희망하던 상당수 외국기업들은 우리 정부로부터 개성공단에 대한 투자허가를 받지 못하였다.<sup>18</sup> 개성공단에 투자를 희망하던 외국 기업들은 남과 북이 합의해서 외국기업 유치를 발표한 상황에서 실제로는 투자허가를 받지 못하는 모순적 상황에 직면하게 된 것이다.

#### 라. 조업 중단(2016.2.10) 조치

개성공단 재가동 이후에도 북한의 도발은 계속되었고, 이에 따라 개성공단에 체류하는 우리 측 인원의 신변안전을 위한 조치들이 취해졌다. 2015년 8월에 발생한 DMZ 목함지뢰 폭발 및 북한의 포격도발 이후 정부는 개성공단 체류인원을 500여 명으로 축소하였다. 그러나 8월 25일 남북고위급 당국자 접촉에서 전격적으로 새로운 남북 간 합의서를 체결함으로써 개성공단은 다시 비교적 빠르게 정상화되었다. 북측은 2015년 11월 3일 개성공단관리위원회가 남측 정부를 대변한다며 관리위원회 부위원장 등 2명에 대한 개성공단 출입제한 조치를 통보했다. 그러나 우리 측의 강력한 항의에 직면하여 불과 이틀 뒤인 11월 5일 이들에 대한 출입제한을 철회하기도 하였다.

하지만 개성공단은 2016년 1월 6일 북한이 제4차 핵실험을 실시하면서 최대의 위기에 직면하게 되었다. 우리 정부는 북한의 핵실험 직후 개성공단에 대한 출입인원 축소조치를 실시하여, 2016년 1월 12

<sup>18</sup> 공업용 바늘을 생산 판매하는 독일계 기업인 '그로츠 베커르트'사가 2014년 6월 10일 영업소 형태로 개성공단 진출허가를 받았으나, 이는 단순한 영업점 형태로 진출하는 것이라는 점에서 실제적인 투자가 수반되는 외국기업의 진출로 보기는 어렵다.

일부터 생산활동에 필요한 최소한의 인원만 방북을 허용하였다. 이러한 상황에서 북한이 2월 7일에는 장거리미사일을 발사하자 우리 정부는 2월 10일 통일부 장관의 정부성명을 통해 개성공단의 가동을 전면 중단한다고 전격적으로 발표하였다. 성명에서는 개성공단의 가동중단 사유를 △기존의 대응방식으로는 북한의 핵과 미사일 개발계획을 꺾을 수 없으므로 북한이 핵을 포기하고 변화할 수밖에 없도록 하는 특단의 조치가 필요하며, △국제사회의 대북제재가 추진되고 있는 상황에서 핵심당사국인 우리도 이에 주도적으로 참여할 필요가 있고, △개성공단을 통해 북한에 유입된 자금이 노동당 지도부에 전달되었고, 북한의 핵·미사일 개발에 이용되는 것을 막기 위한 것이라고 설명하였다.<sup>19</sup>

우리 정부는 가동중단 발표 하루 전 2월 9일 입주기업 회의를 소집하여 가동중단계획을 통보하였고, 그 다음날 개성공단의 전면중단을 발표하였다. 이에 따라 개성공단에 체류하고 있던 우리 인원들도 모두 철수하게 되었다. 이렇게 가동중단에 따른 조치들이 전격적으로 추진됨에 따라 입주기업들은 개성공단에 투자한 기계설비는 물론, 완제품·원부자재를 고스란히 남겨둔 채 철수할 수밖에 없었다. 즉, 1조원이 넘는 투자자산(공공부분 4597억 원, 민간 5613억 원)과 완제품 및 원부자재를 고스란히 남겨둔 채 개성공단 사업이 중단된 것이다.

북한은 우리 정부가 개성공단 중단조치를 발표한 다음날인 2월 11일 조평통(조국평화통일위원회의 약칭) 성명을 통해 △2016년 2월 11일 10시부터 개성공업지구와 인접한 군사분계선 전면봉쇄, 서해선

<sup>19</sup> 개성공단 유입현금이 핵개발에 전용되었을 가능성에 대해 “지금까지 개성공단을 통해 북한에 총 6,160억 원(5억6천만 불)의 현금이 유입되었고, 작년에만도 1,320억 원(1억 2천만 불)이 유입되었으며, 정부와 민간에서 총 1조 190억 원의 투자가 이루어졌는데 그것이 결국 국제사회가 원하는 평화의 길이 아니라, 핵무기와 장거리미사일을 고도화 하는데 쓰여진 것으로 보입니다.”라고 발표하였다. 통일부 장관 정부성명(2016.2.10.)

육로 차단, 개성공업지구의 폐쇄와 군사통제구역으로 선포 △개성공업지구에 있는 모든 남측인원들은 2016년 2월 11일 17시까지 전원 추방 △개성공업지구에 있는 남측 기업과 관계기관의 설비·물자·제품을 비롯한 모든 자산 동결, 남측의 인원들은 사품 이외는 일체 가지고 나갈 수 없음 △남북사이 군통신선과 판문점 연락통로 폐쇄 △2016년 2월 11일 북한 근로자 철수 등을 선언함으로써 강경하게 맞대응하였다.

개성공단에 체류하고 있던 우리 기업의 주재원과 관리위원회 소속 인원 등 모든 인원은 2월 11일 오후 11시경에 귀환하였고, 우리 인원이 무사히 귀환한 직후 우리 정부는 오후 11시 53분경 개성공단에 대한 단전조치를 실시하였다.

### III. 분야별 운영 실태



## 1. 3통(통행, 통신, 통관)

### 가. 법제도 현황

개성공단은 북한지역에 자리한 지리적 특수성으로 인하여 우리 측 인원과 차량의 출입은 남과 북의 관련 법규와 남북 사이에 체결된 합의서에 따라 이루어졌다. 남측 법규들로는 「남북 교류협력에 관한 법률」 및 시행령이 있고, 북측 법규로는 「개성공업지구법」, 「개성공업지구 출입·체류·거주규정」 및 시행세칙(미시행), 「개성공업지구 세관규정」 등이 있다. 남북 간의 합의서는 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」, 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」 등이 있다.

이 중 개성공단 출입관련 핵심적인 법·제도는 「개성공업지구법」과 이 법의 세부 규정인 「개성공업지구 출입·체류·거주규정」이라 할 수 있다. 특히 「개성공업지구법」 제28조는 “남측지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증 없이 출입할 수 있다”라고 규정하고 있어 자유로운 출입을 보장하고 있다.

「개성공업지구 출입·체류·거주규정」은 “출입증, 자동차통행증 등 발급은 공업지구관리기관(관리위원회)이 한다”(제8조), “인원은 공업지구관리기관이 발급한 증명서를 가지고 자동차 등 수송수단을 이용하여 공업지구에 출입하여야한다”(제10조) 등 출입체류와 관련된 기본적인 사항들을 규정하고 있다. 북측은 이 규정을 구체적으로 집행하기 위한 하위규정으로 「출입·체류·거주규정 시행세칙」을 제정하고 우리 측과 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일방적인 적용을 시도하였으며, 이로 인해 출입과 관련하여 많은 갈등과 분쟁이 야기되었다.

□ 「출입·체류·거주규정 시행세칙」 협의 경과

「개성공업지구 출입·체류·거주규정」의 구체적인 적용·시행을 위해 북측은 2006년 11월 29일자로 동 규정 시행세칙을 시행하겠다고 관리위원회에 통보하였다. 이때부터 남북 사이에는 동 시행세칙에 대한 실무협회가 진행되었다. 우리 측은 동 시행세칙이 상위 법규에 위배되고, 출입절차 간소화에 역행하며, 관리위원회의 권한을 침해하는 조항이 많아 수용하기 어렵다는 입장이었다. 이에 대해 북측은 “개성공단은 공화국(북한)의 입법주권이 미치는 지역이므로 시행세칙은 무조건 시행되어야 한다.”고 주장하며 2007년 3월 12일부터 강제로 집행할 것임을 우리 측에 통보하고 일부조항부터 시행함으로써 개성공단 출입문제와 관련한 분쟁과 갈등을 야기하였다.

북측의 시행세칙은 개성공단의 통행제도를 퇴보시키는 조항을 많이 담고 있어 수용하기는 어려웠다. 첫째, 시행세칙 제7조는 「개성공업지구법」(제28조)에서 관리위원회가 발급토록 한 ‘출입증’에 대하여 관리위원회가 출입증을 발급하려 할 경우 공업지구 출입사업부에 관련 문건을 미리 제출하고, 승인을 받도록 하였다.<sup>20</sup> 이는 북측의 출입사업부가 ‘출입증’ 발급에 대해 사전승인권능을 가지겠다는 것으로 상위법에서 ‘출입증’의 발급 권한을 관리위원회에 부여하고, 관리위원회는 발급정형을 북측 출입사업기관에 통보만 하도록 한 상위법의 취지에 어긋나는 것이다.<sup>21</sup> 뿐만 아니라 북측에 의한 사전승인을 규정함으로

<sup>20</sup> 「개성공업지구 출입·체류·거주규정 시행세칙」 제7조(출입관련증서의 발급과 승인): “관리위원회는 출입증, 관광증, 자동차통행증을 발급하려 할 경우 해당 증서의 발급 문건을 공업지구출입국사업부에 미리 제출하여야 한다. 공업지구출입국사업부는 신청 문건을 접수한 날부터 7일안에 승인여부를 관리위원회에 통지하여야 한다.”

<sup>21</sup> ① 「개성공업지구법」 제28조: “남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관(관리위원회)이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증 없이 출입할 수 있다.” ② 「개성공업지구 출입·체류·거주규정」 제8조(출입관련 증명서의 발급): “출입증, 사업자증, 관광증과 자동차통행증의 발급은

써 출입절차를 더욱 까다롭게 하는 것으로 「개성공업지구법」 제28조에서 ‘사증면제’까지 규정하면서 자유로운 왕래를 보장하려는 취지를 퇴색시키는 것이었다.

둘째, 시행세칙 제10조는 관리위원회로 하여금 인원과 차량이 출입하기 48시간 전에 ‘출입계획’ 문건을 북측 출입사업부에 제출하도록 규정하고 있는 바,<sup>22</sup> 이는 상위법규에 근거가 없는 조항을 신설한 것이었다. 출입계획은 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」에 따라 남북군사당국 간에 통보되고 있던 문건이었다.<sup>23</sup> 북측이 이 문건을 북측 기관인 출입국사업부에도 사전에 통보하라고 시행세칙에 규정하는 것은 근거가 없는 것일 뿐 아니라 군사당국 간 승인하는 출입계획에 대해 북측기관이 다시 검토한다는 것으로 불합리한 것이었다.

셋째, 시행세칙은 개성공단으로 출입이 금지되는 인원내 대해 상위법규인 출입·체류·거주규정에서 규정한 6가지 유형<sup>24</sup>에 “출입사업부가 출입체류 금지대상으로 통보하는 자”라는 유형을 추가하여 규정<sup>25</sup>

공업지구관리기관이 한다. ③ 「개성공업지구 출입·체류·거주규정」 제9조(출입관련 증명서의 발급정형 통보) “공업지구관리기관은 인원, 수송수단의 출입에 지장이 없도록 해당 증명서의 발급정형을 공업지구출입사업기관에 제때에 통보하여야 한다.”

<sup>22</sup> 「개성공업지구 출입·체류·거주규정 시행세칙」 제10조(출입계획의 제출과 승인통보): “관리위원회는 인원과 차량이 출입하기 48시간 전에 출입계획문건 3부를 공업지구 출입사업부에 제출하여야 한다.”

<sup>23</sup> 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서 1-②항: “쌍방은 도로를 통하여 남북관리구역 상대측 지역에 들어가는 경우 인원명단과 차량, 적재한 기자재들의 품목과 수량, 군사분계선 통과날짜를 24시간 전에 통보하여 승인을 받도록 하였다.”

<sup>24</sup> 「개성공업지구 출입·체류·거주규정」 제7조(출입, 체류, 거주할 수 없는 자): “1. 국제 테러범. 2. 마약중독자, 정신병자 3. 전염병 환자, 전염병이 발생한 지역에서 오는 자 4. 위조하였거나 심히 훼손되어 확인할 수 없게 된 증명서를 가진 자 5. 유효기간이 지난 증명서를 가진 자 6. 출입, 체류, 거주를 금지시키기로 합의한 자

<sup>25</sup> 「개성공업지구 출입·체류·거주규정 시행세칙」 제6조(출입, 체류, 거주할 수 없는 자): 위 개성공업지구 출입·체류·거주규정 제7조의 6호를 “공업지구출입사업부가 출입, 체

함으로써 형식상 상위법규를 벗어난 것은 물론, 내용면에서도 자의적인 것이었다. 시행세칙에 추가된 규정에 의하면 북측 출입사업부의 임의적인 판단에 따라 누구나 출입금지 대상자가 될 수도 있는 것이다.

넷째, 시행세칙 제8조는 출입증의 유효기간을 7일로 한정하고, 1회에 한하여 유효한 것으로 규정하여<sup>26</sup> 관리위원회가 발급하는 출입증의 효력을 무력화하려 하였다. 출입증의 유효기간 등은 출입증 발급기관인 관리위원회가 정할 성질의 것이나, 북측이 시행세칙으로 이를 제한하는 것은 출입증 발급권한을 관리위원회에 부여한 개성공업지구법의 정신에 위배되는 것이다.

이 외에도 북측의 시행세칙은 출입체류 질서를 어긴데 대해 제재를 가할 수 있도록 하고, 시행세칙의 부칙으로 벌금을 부과하는 경우와 각각의 경우에 대해 벌금액을 규정하는 등 상위법규인 출입·체류·거주규정에 아무런 근거가 없는 조항을 신설하는<sup>27</sup> 내용이 포함되어 있었다.

류, 거주금지대상이라고 통보한 자”로 대체하였음. 이는 남북이 합의하여 출입, 체류, 거주 금지대상자를 정하도록 한 것을 북측이 일방적으로 정할 수 있도록 변경한 것임.

<sup>26</sup> 「개성공업지구 출입·체류·거주규정 시행세칙」 제8조(출입관련증명서의 유효기간): “공업지구에 출입하는 인원에게 발급하는 출입증, 관광증의 유효기간은 7일간이다. 출입증, 관광증은 1회 출입에만 리용할 수 있다.”

<sup>27</sup> ① 「개성공업지구 출입·체류·거주규정 시행세칙」 제26조(제재): “개성공업지구에서 출입, 체류, 거주와 관련한 질서를 어긴데 대한 제재사항은 이 세칙의 부칙으로 정한다.”

② 「개성공업지구 출입·체류·거주규정 시행세칙」 부칙(총 14가지 유형의 벌금 부과 행위와 벌금액을 규정하고 있으며, 일부 예시): 4. 공화국의 비밀을 수집 제공하였을 경우(벌금액 500-1,000\$) 5. 공화국 공민들의 정서와 미풍양속에 맞지 않는 전자지역매체를 비롯하여 불순이색출판선전물을 감추어 들어왔거나 현지에서 복사하여 류포시켓을 경우(벌금액 100-1,000\$) 6. 출입사업을 고의적으로 방해하였을 경우(벌금액: 50-500\$) 7. 돈과 물건으로 공화국 공민을 매수하려 하였을 경우(벌금액 100-1,000\$) 8. 승인되지 않은 장소에서 사진촬영, 그림그리기를 하였을 경우(벌금액 500\$까지) 등

## 나. 3통 운영 현황

### (1) 통행

개성공단 가동 이후 2015년 12월 말까지 개성공단을 왕래한 인원은 모두 합해서 약 115만 명, 차량은 약 75만 8천대였다. 2015년 12월 기준으로 하루 평균 약 400명의 인원과 약 330대의 차량이 왕래하였다.

통행 횟수는 하절기 하루 23회(동절기는 21회)로 오전 8시 30분에 개성공단으로 출경하기 시작하여 30분 단위로 출입경이 진행되었다. 북측은 통행질서 유지를 구실로 2014년 4월부터 시간대별 통행 인원을 300명, 차량은 150대 이하로 제한하였고, 개성공단 조업중단 시점까지 이러한 제한 하에서 통행이 이루어지고 있었다.

〈표 Ⅲ-1〉 개성공단에 대한 인원 및 차량 왕래 현황

(2015.12.31.기준)

구분	'05~ '08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	누계
인원 (명)	354,602	111,830	122,997	114,435	120,119	75,990	125,940	128,524	1,154,437
차량 (대)	177,245	72,597	83,566	82,954	89,960	55,580	95,924	23,970	757,773

\*회담인원, 개성공단 이외 지역의 사업·연구 목적으로 방문한 인원은 통계에서 제외

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

### (가) 통행절차

개성공단에 출입하는 우리 측 인원은 남과 북에서 발행하는 관련 증명서를 발급받아야 한다. 우선 통일부로부터 방문증명서를 발급받고 방북승인을 받아야 하며, 북측으로부터 출입증(7일 소요) 또는 체류·거주등록증을 발급(14일 소요) 받아야 한다. 차량은 통일부에서 운행승인서 및 차량통행증명서를 발급받으면 출입이 가능하다. 남북

양측으로부터 방북증과 출입증을 발급받은 후 출입일 3일 전까지는 실제 출입할 일시에 맞춰 출입계획을 제출하여야 한다.

출입계획은 2가지 경로를 거쳐 북측에 전달된다. 우선, 출입일 3일 전에 작성·제출된 출입계획은 출입 2일 전에 관리위원회를 통하여 북측에 전달되고, 북측은 출입 1일 전에 출입 동의 여부를 관리위원회에 통보한다. 통행계획은 군부 간 전달되는 문서로 우리 측 군을 통하여 출입 1일 전에 북측 군부로 전달되어 출입 당일 아침 8시에 최종 동의여부가 통보된다. 출입계획과 통행계획에 따라 북측이 동의한 인원만이 개성공단을 출입할 수 있도록 되어 있다.

개성공단 출입증명서는 개성공업지구 출입·체류·거주규정에 의거 출입증·사업자증·관광증과 자동차통행증은 관리위원회가 발급하고, 체류등록증(단기·장기)·거주등록증은 북측 출입국사업부가 발급한다. 개성공단 중단시점에서 발급되고 있었던 증명서는 출입증과 체류·거주등록증이다.

〈표 III-2〉 출입증명서의 종류 및 특징

구분	출입증	체류등록증		거주 등록증
		단기	장기	
대상 인원	○ 출입이 빈번하지 않은 자 ○ 바이어, 출장자	○ 건설인력, 기술지도 등 일시적 체류자 ○ 물류기사 등 일 단위 출입자	○ 현장 관리자 등 주재원 ○ 중장기 건설인력	○ 상주 근무자
체류 기간	7일 이내	90일 이내	1년 이내	3년 이내

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

(나) 통행제도의 변천과정

□ 점진적 개선(2003.6~2008.10)

개성공단 출입증명서는 북측 민족경제협력연합회가 발급하는 초청장 형식의 문건으로 시작되었다. 당시 초청장을 발급받기 위해서는 신청한 이후 약 30일이 소요되었고, 3개월 단위로 발급되었다. 초청장에 의거하여 출입 1일 전에 북측 총국에 출입계획을 제출하고 동시에 남북 군부 간 통행계획 동의를 통해 출입이 이루어졌다. 통행 횟수도 오전 입경 2회(09:30, 10:00), 오후 출경 2회(14:00, 16:30)로 1일 4회에 불과하였다.

이후 개성공단의 기업수가 증가함에 따라 출입제도 또한 입주기업의 출입 편의 도모에 초점을 두고 점진적으로 개선되었다.

□ 일일단위 통행계획의 한시적 시행(2008.1)

남북은 2007년 남북정상회담(10.2~4)에서 도출된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(10·4선언)과 제1차 남북총리회담(11.14~16)의 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행합의서」에 의거하여 남북 군부 간 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하였다(2007.12.13.).

이렇게 채택된 남북 군부 간 합의서의 이행을 위해 2008년 1월 30일부터 2월 16일까지 일일단위 상시적 통행이 시범적으로 실시되었으나 북측의 자재설비 지원요구 등으로 인하여 중단되고 말았다.

### 〈표 III-3〉 「군사적 보장을 위한 합의서」 중 통행 관련 사항

- 연간 매일 07:00부터 22:00까지 상시적으로 통행을 보장
- 주요 명절과 기념일, 일요일의 통행은 상호 합의하여 결정
- 인원과 차량의 군사분계선 통과날짜를 24시간 전에 통보
- 인원과 차량이 증가하는데 따라 통행편의 보장방안 협의

\*출처: 통일부, 『개성공업지구 법규집』 (서울: 통일부, 2014), pp. 476~478.

#### □ 남북관계 경색에 따른 통행제한·차단(2008.12~2013.3)

이명박 정부 출범 이후 북측은 2008년 3월 24일 남북경제협력협약의 사무소 우리 당국자 철수를 요구한 데 이어, 12월 1일에는 개성공단 출입제한조치를 취하였다. 이처럼 북측의 일방적 조치로 인해 개성공단의 출입·체류에 관한 제도적 개선이 실질적으로는 후퇴했다고 할 수 있다. 북측의 출입제한조치는 2009년 8월 해제되었으나, 2010년에 들어와 북측은 천안함 사건과 연평도 포격 등을 감행하였고 이에 따라 우리 정부는 5·24조치 등을 통해 개성공단 출입·체류를 제한하였다.

#### □ 통행 중단 및 재개(2013.4~2013.8)

북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행하였고 3월 27일에는 우리의 한미군사훈련에 반발해 개성공단의 입출경을 위한 연락채널로 사용된 서해지구 군통신선을 차단하였다. 이어 3월 30일 중앙특구개발지도총국은 “존엄 훼손시 개성공단 폐쇄”를 발표하면서, “남북관계는 전시상황에 들어간다.”고 선언하였고, 4월 3일 남측인원의 개성공단 방문을 차단하고 개성공단에서 남측으로의 복귀만 허용하는 조치를 취하였다.

이후 7차례에 걸친 실무회담을 통해 8월 14일 개성공단 정상화를 위한 5개 사항의 합의서를 채택하였고, 3통 문제를 발전적으로 해결하기로 합의하였다.

〈표 III-4〉 「개성공단 정상화를 위한 합의서」 중 출입 관련 내용

2. 남과 북은 개성공단을 왕래하는 우리 측 인원들의 신변안전권을 보장하고 기업들의 투자자산을 보호하며, 통행·통신·통관 문제를 해결한다.
  - ① 남과 북은 개성공단을 왕래하는 인원들의 안전한 출입과 체류를 보장한다.
  - ③ 남과 북은 통행·통신·통관 문제 해결을 위해 상시통행 보장, 인터넷 통신과 이동전화 통신 보장, 통관 절차 간소화와 통관시간 단축 등의 조치를 취하기로 하고 실무문제들은 「개성공단 남북공동위원회」에서 협의한다.
5. 남과 북은 안전한 출입 및 체류, 투자자산 보호를 위한 제도적 장치를 마련하며 개성공단 기업들이 설비정비를 하고 재가동할 수 있도록 적극 노력한다.

\*출처: 통일부, 『개성공업지구 법규집』 (서울: 통일부, 2014), pp. 370~372.

□ 3통 문제의 발전적 정상화 모색(2013.9~)

남북은 2013년 9월 남북공동위원회 제2차 회의에서 전자출입체계(RFID)를 통한 일일단위 상시통행 실시에 합의하였다. 일일단위 상시통행은 2008년 1월부터 한시적으로 시행된 바 있으나, 남북 간의 이견으로 더 이상 진전이 없는 답보상태에 있었다. 이러한 상황에서 남북공동위원회에서 일일단위 상시통행이 전격 합의됨에 따라 재추진하게 되었다. 이에 따라서 2013년 11월에는 전자출입체계 구축작업에 착수하였고, 일일단위 상시통행을 위한 물리적인 토대가 마련되었다.

〈표 III-5〉 남북공동위원회 제2차 회의 공동발표문 중 출입 관련 내용

2. 남과 북은 개성공단 남북공동위원회와 분과위원회 제1차 회의 결과를 평가하고, 상호 관심사들을 계속 협의해 나가기로 하였다
  - ② 통행·통신·통관 분과위원회에서는 금년 안에 전자출입체계(RFID)에 의한 출입체계를 도입하여 일일단위 상시통행을 실시하며, 인터넷과 이동전화 통신 제공을 위한 실무적 문제들을 계속 협의해 나가기로 하였다.
  - ④ 출입·체류 분과위원회에서는 기업들의 신변안전과 안전한 출입을 보장하기 위한 제도개선 문제, 위법행위 발생 시 입회조사 등과 관련한 부속합의서 초안을 교환하였으며, 앞으로 계속 협의 해결해 나가기로 하였다.

\*출처: 통일부, 『남북대화 제76호(2013.2. ~ 2013.12.)』 (서울: 통일부 남북회담본부, 2014), p. 46.

### 〈표 III-6〉 RFID(전자출입체계) 구축 내용

개성공단 전자출입체계(RFID: Radio Frequency Identification)는 수작업으로 인한 혼선을 줄이고 업무처리의 효율성을 높여 궁극적으로는 개성공단 일단위 상시통행을 실현하기 위한 물적 토대를 마련하기 위한 것이다.

2013년 12월 11일 전자출입체계 구축공사가 시작되었으며, 2014년 1월 29일 구축이 완료되어 우리 측 기자단이 방문한 가운데 시연행사를 개최하고, 2014년 3월 1일부터 시범운영을 시작하였다.

그러나 북측은 시범운영 기간 중이던 5월 16일 우리 측에 아무런 설명이나 사전 통지 없이 개성전화국에서 ROUTER 전원을 일방적으로 차단시킴으로써 전자출입체계 통신선이 차단되었다. 그럼에도 불구하고 도라산출입사무소에서 매일 업데이트하던 출입계획 자료를 제공받아 관리위원회에서 다시 업데이트하는 방식으로 전자출입체계를 통한 출입심사는 계속 유지되었다.

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

### 〈사진 III-1〉 RFID 시스템 이용 출입 모습



RFID 시스템을 이용하여 차량과 인원이 출입하였다.

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

그러나 2014년 2월 말부터 북측은 한미합동군사훈련을 빌미로 3통문제 협의에 소극적 태도로 일관하였다. 일일단위 상시통행과 인터넷 공급에 대한 우리 측의 협의요구에 응하지 않았으며, 오히려 개성공단 출입질서를 세운다는 핑계를 내세워 2014년 4월부터 일일 출입인원과 차량에 대해 출입인원 300명, 차량대수 250대로 제한하였다.

## (2) 통신

### (가) 현황

2004년 12월 KT와 북측간 체결한 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」 및 2005년 3월 「통신공급 부속합의서」에 따라 2005년 7월 18일 광케이블이 연결되었다. 2005년 12월 28일 303회선을 개통한 이래 2009년 11월 600회선 등 3차례의 증설작업을 걸쳐 총 1,300회선을 운영하였다. 개성공단 조업중단 시점까지 유선전화와 팩스만 사용이 가능하였으며, 인터넷과 이동전화 서비스는 제공되지 못하였다.

직통전화의 개통은 분단 이후 처음으로 제3국 경유 방식이 아닌 남북 간 직접 연결된 광케이블 기반의 상용통신망을 이용하는 방식이다. 이를 통해서 입주기업에게 양질의 통신 서비스뿐만 아니라 기존 분당 2.3달러보다 훨씬 저렴한 분당 0.4달러의 비용으로 개성공단에서 남측지역과 직접 통화할 수 있게 되었다.

KT는 개성공단 내 유선전화뿐만 아니라 인터넷, 이동전화 등 원활한 통신공급을 위해 9,917.4㎡ 규모의 통신센터 건립을 추진하였으나, 남북관계 등으로 진전을 보지는 못하였다.

### (나) 인터넷 공급관련 남북 협의

2013년 8월 14일 채택된 개성공단의 정상화를 위한 합의서에는 인터넷 통신과 이동전화 통신을 보장하기로 합의하고, 실무적 문제들은 개성공단 남북공동위원회에서 협의하도록 되어 있었다. 이러한 합의에 따라 2014년 2월 7일에 이뤄진 ‘남북 통신실무접촉’에서 인터넷 공급문제에 대해 △인터넷 구성방식 및 경로, △인증방식, △비밀보장과 인터넷 사고방지 등 핵심적인 6개항에 대해 합의하였다.

남북 당국 간에 인터넷 개통을 위한 기본적인 합의가 이루어짐에

따라 인터넷 사용에 따른 요금 부과 및 남북 간 배분 문제와 공사일정 등에 대해 남측 KT와 북측 조선체신회사 간 실무협의를 남겨놓고 있었다. 그러나 북측은 2014년 2월부터 한미합동군사훈련을 이유로 인터넷 개통관련 일체 협의에 응하지 않는 등 소극적 태도로 돌변하였고, “3통 문제는 군부와 협의하라”는 입장만 되풀이함으로써 인터넷 개통문제는 더 이상 진전을 이루지 못하였다.

### (3) 통관

#### (가) 물자 반출입 절차

남측에서의 물자 반출입은 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 절차에 따라 당사자, 거래품목, 결제방식의 승인과 사후보고 등의 절차를 거치도록 되어 있다.<sup>28</sup> 반출입 품목의 승인은 “(개별적으로) 승인을 요하는 반출·반입”과 “포괄적으로 승인이 필요한 반출·반입”으로 구분되는데, 승인을 요하는 반출·반입의 경우 통일부 장관의 개별승인을 받아야 한다. 개별승인을 요하는 품목<sup>29</sup>은 통일부가 반출·반입을 승인한 후 그 명세를 관세청에 통보하고 있으며, 개별승인 대상이 아닌 품목은 반출자가 관세청에 신고하고 반출할 수 있다. 반출입 물자에 대한 세관검사는 선별검사(sampling) 위주로 진행하고 있다.

북측 세관의 통관절차는 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」<sup>30</sup> 및

<sup>28</sup> 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조: “물품 등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품 등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부 장관의 승인을 받아야한다.”

<sup>29</sup> 「반출·반입 승인대상 물품 및 승인절차에 관한 고시」 제3조

<sup>30</sup> 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」 제7조는 “공업지구세관에서는 반출물자에 대하여 사전에 제출받은 세관신고서류에 공업지구 반출입물자임을 확인하여 운송인에게 교부한다. 세관신고서류에는 반출입물자의 송하인·수하인·품명·수량·가격·운송기간·출발지·도착지 및 운송인 등을 기재한다.” 라고 규정하고있으며, 제8조는 “공업지구에 반출입되는 물자는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 컨테이너로 운송하며, 컨테이

「개성공업지구 세관규정」<sup>31</sup>에 따라 ① 물자 반출입 신고→ ② 세관 검사·봉인→ ③ 통관 등 3단계로 구성되어 있다. 물자를 반출하고자 하는 기업은 반출 1일 전에 물자반출신고서를 작성하여 관리위원회를 경유, 세관에 제출하여야 한다.

개성공단에서 남측으로 반출되는 물품에 대한 북측 세관의 검사는 ‘이동검사’와 ‘현장검사’로 구분된다. 이동검사는 세관원이 공장을 직접 방문하여 반출(북→남)물품에 대한 검사를 실시하며, 현장검사는 물품을 적재한 차량을 통행검사소에서 약식으로 검사하는 것을 말한다. 즉, 물품 반출 당일 북측 세관원이 기업을 방문하여 반출물품에 대한 1차 검사를 마치고 봉인조치를 한 후, 반출제품을 적재한 차량이 통행검사소에 도착하면 세관에서는 봉인의 이상 유무만을 확인하고 통관절차를 진행하고 있다. 남측에서 개성공단으로 들어가는 반입물품의 경우에는 반입당시 통행검사소에서 「물자반입신고서」를 제출하고, 반입물품에 대한 세관검사는 도착지 현장에서 실시한다.

#### (나) 선별검사 관련 남북 협의

2013년 8월 14일, 남북은 개성공단의 정상화를 위한 합의서를 채택하여, 통관절차 간소화와 통관시간 단축 등의 조치를 취하기로 하고 이와 관련한 실무적 문제들은 「개성공단 남북공동위원회」에서 협의토록 하였다. 이에 따라 2013년 11월 29일에 가진 ‘남북 통행·통관

---

너는 출발하기 전에 공업지구 세관에서 봉인한다. 쌍방 세관은 특별한 이유가 없는 한 세관신고서류와 세관봉인의 이상 유무를 확인하고 운송물자의 세관통과를 허용한다.”라고 규정하고 있다.

<sup>31</sup> 「개성공업지구 세관규정」은 “공업지구에서 물자의 반출입은 신고제로 한다.”(제4조), “공업지구에서 반출입 물자와 공화국의 기관, 기업소 등에 위탁가공 하는 물자에 대해서는 관세를 부과하지 않는다.”(제7조)와 같이 물자의 반출입과 관련한 기본적인 사항들을 규정하고 있다.

분야 접촉을 통해서 우리 측은 북측에서의 통관절차 지연으로 기업의 경쟁력이 떨어지고 있다는 점을 지적하면서, 남북이 개성공단의 정상화 합의서에서 합의한 대로 선별검사를 조속히 실시할 것을 주장하였다. 구체적으로는 지금의 전수조사 방식에 대해 우선 50%를 선별검사로 전환하고 점차 선별검사를 확대해 나갈 것을 제안하였다.

북측은 전수검사를 선별검사로 전환하기 위해서는 △차량투시용 대형 X-RAY 설치 등 검사기기의 현대화, △기업을 방문하여 실시하는 이동검사의 활성화에 필요한 차량 등 설비지원, △남측으로부터의 금지·통제물품(불순 전자매체 및 도서, 녹음·녹화물 등) 반입금지,<sup>32</sup> △효율적 심사를 위한 별도의 세관 검사장소(세관장) 건설을 요구하는 등 우리 측에서 쉽게 받아들이기 힘든 요구사항을 제시하였다. 이에 따라 통관제도의 실질적인 개선은 이루어지지 못하였다.

### 〈사진 III-2〉 통행검사소 및 KT 개성지사 전경



통행·통관이 이루어지는 통행검사소 전경    통신서비스를 제공하는 KT 개성지사 전경

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

32 「개성공업지구 세관규정」은 부록에서 공업지구에 들어올 수 없는 물품을 규정하고 있다: 1) 무기, 폭발물, 군수용품, 흉기 2) 배율이 10배 이상 되는 쌍안경, 망원경, 160mm 이상의 고정된 렌즈가 달린 사진기 3) 무전기와 그 부속품 4) 독약, 극약, 마약 및 방사선물질, 유독성 화학물질 5) 사회질서와 미풍양속에 나쁜 영향을 줄 수 있는 출판인쇄물, 필름, 사진, 녹음녹화테이프, 소리판, 미술작품, 수공예품, 조각품 6) 전염병이 발생한 지역에서 들어오는 정해진 물품 등.

## 2. 노동력 수급/채용과 배치

### 가. 노동력 수급

#### (1) 노동력 수급 현황

개성공단의 노동력은 2008년까지는 어느 정도 기업의 수요를 충족하면서 연간 만 명 이상의 추가 공급이 이루어져, 2008년말 기준으로 38,931명에 이르렀다. 그러나 2009년부터는 공급규모의 증가율이 현저하게 감소하여 개성공단이 잠정 중단되기 전인 2012년까지 연간 3,000여 명 정도 추가적으로 공급되는 상황이 계속되었다. 그 결과 2012년말 기준으로 53,448명이 되었다. 2012년 이후 근로자 추가공급이 급감하여 공단이 전면 중단될 때까지 3년여 동안 총 1,550명만 증가한 상태였으며, 2015년 12월 말을 기준으로 할 때 54,998명의 북측 근로자가 근무하고 있었다.

〈표 Ⅲ-7〉 개성공단 근로자 현황

(2015.12.31.기준)

구분		'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
근로자 (명)	남	507	791	785	1,055	935	804	776	786	757	815	820
	북	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947	54,988

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

입주기업이 필요로 하는 근로자 중 알선해 주기로 한 기한이 지났음에도 북측이 공급하지 못한 근로자 수는 2007년 11월 1,500여 명 수준이었으나 이후 지속적으로 증가하여 2009년 12월에는 약 16,000명으로 급증했다. 이후 2013년 입주기업을 대상으로 노동력 수요를 확인한 결과 약 17,000명의 노동력을 추가로 요청하고 있는

것으로 나타났다. 뿐만 아니라 노동력 부족으로 인해 북측이 점차 고령의 근로자를 공급함에 따라서 공단 근로자들의 평균연령도 고령화 되어갔다. 2006년 12월부터 2013년 12월까지 7년 동안 20~30대의 비율은 79.4%에서 51.9%로 감소한 반면, 40대의 비율은 12.9%에서 39.1%로 3배 이상 증가하였다.<sup>33</sup> 20~30대 여성근로자에 대한 수요가 절대적으로 큰 개성공단의 특성을 감안할 때 이러한 현상은 입주기업들에게 심각한 문제로 대두되고 있었다.

근로자 부족문제가 해결의 돌파구를 찾지 못함에 따라 개성공단은 점차 활력을 잃어 갔다. 공식적으로 개성공단에 우리 기업의 신규진출을 금지한 것은 5·24조치로부터 시작되었지만, 개성공단에 대한 우리 기업의 진출은 그 이전에 이미 노동력의 부족으로 인해 심각하게 제약을 받고 있었다. 근로자 부족으로 입주기업은 근로자 확보 가능성을 예측할 수 없어 경영계획을 세우기 어려웠고, 공장을 완공하고도 그 일부만 가동하거나, 제2·제3의 투자계획이 있어도 이를 보류하고 상황을 관망하는 사례가 점차 증가하고 있었다.

분양을 받은 기업도 실제 입주하는 하지 않은 사례도 늘었다. 먼저 입주한 기업들이 근로자를 공급받으려면 5~6개월씩 소요되고, 그것도 기업이 신청한 인원에 턱없이 부족한 일부인원을 공급하며, 기업이 원하는 기능과, 연령, 심지어 성별까지도 반영되지 않은 채 공급되는 현실을 관찰할 수 있었기 때문이다. 입주기업들은 설비투자를 마친 상태에서 설비가동에 필요한 인력이 공급되기를 기다려야 하는, 일종의 과잉설비 상태가 되었고, 그런 만큼 더욱더 한 명의 노동력이라도 더 공급받으려고 북측 당국자들에게 연신 부탁을 해야 하는 처지에 놓였다. 이런 상태에서 분양을 받은 기업이라 할지라도 근로자 공급에

<sup>33</sup> 개성공업지구지원재단 내부 자료에 대한 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017. 1.19.)

대한 보장이 없는 상태에서 개성공단 입주를 머뭇거리기 시작한 것이다. 이런 추세는 추가적으로 입주한 기업의 수에서도 잘 나타나고 있다. 개성공단 입주기업은 5·24조치 이전인 2008년부터 이미 급감하였던 것이다.

〈표 III-8〉 연도별 입주기업 수

(단위: 개사)

연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11-'13	'14-'16.2.
입주기업수	18	30	85	92	116	121	123	125

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

개성공단은 2004년 6월에 시범단지 15개사를 분양하였고, 2005년 9월에는 본단지 1차 24개사 분양이 있었으며, 2007년 6월에는 사실상 마지막 분양이 되어버린 본단지 2차 183개사를 분양하여 총 분양 기업의 수는 222개사였다. 기업들의 입주는 2005년 18개사, 2006년 30개사였고, 2007년에는 55개사가 추가로 입주하여 85개사를 기록하였다. 그러나 근로자 부족현상이 점차 심각해지고 있던 2008년에는 불과 7개사만 추가로 입주하였고, 2009년에는 14개사가 추가로 입주하여 총 116개의 기업이 입주하였다. 또한 2010년 5·24조치 이전까지 5개 기업이 입주하여 총 121개 기업이 입주하게 되었다. 2010년 5·24조치로 인해 우리기업의 신규 진출을 전면 금지하였으나, 그 후 일부 유연화 조치 등에 힘입어 4개 기업이 늘어나 개성공단의 조업이 중단되던 2016년 2월에는 총 125개사가 입주하고 있었다.

개성공단이 중단되기 이전의 노동력 고용수준을 유지한다면 1단계 완료까지 약 13만 명의 북한 근로자가 필요할 것으로 판단된다. 왜냐하면 분양된 공장용지의 40%에 기업이 입주한 상태에서 약 5만 5천

명의 근로자가 필요하였으므로 면적당 노동력 비율로 계산하면 13만 명 정도가 필요하기 때문이다. 설령, 향후 입주기업에 대해서 노동집약적 업종을 줄인다고 하여도 최소한 10만 명 정도는 필요할 것이다. 결국 1단계 완료까지 최소한 약 5만 명의 북한 근로자가 추가로 공급되어야 한다고 볼 수 있다.

## (2) 노동력 공급 부족 현황

2000년 8월에 이루어진 현대아산과 토지공사의 공동조사 결과에 따르면, 개성직할시<sup>34</sup>의 전체인구는 약 30만 명이며, 이 중 개성시 인구는 8만, 주변 3개군(개풍, 판문, 장풍)의 인구는 22만으로 추정되었다. 또 전체 가구 수는 약 8만 8,000세대로서 세대 당 인구는 약 3.4명이었다.

〈표 III-9〉 개성직할시 인구 및 세대 현황

구분	개성시	주변 3개군(개풍, 장풍, 판문)	합계
인구(천명)	80	220	300
세대(천세대)	24	64	88

\*출처: 현대아산, “서해안공장구역 현지조사 결과보고서,”(현대·토지공사 공동조사단, 2000.8.) 『개성공업지구 개발총계획』, 제1권 (2005), p. 23.

한편 현대아산의 개발계획에 따른 채용노동력의 규모는 시범단지 15개 기업이 생산을 시작하는 2005년에 7,000명이 채용되는 것을 시작으로 1단계 100만 평 규모의 공장이 본격 가동되는 경우 제조업, 건설업 및 봉사업 분야에 약 10만 명의 기능인력이 필요할 것으로

<sup>34</sup> 현대아산, 『개성공업지구 개발총계획』, 제1권 (2005), p. 22에서 구 개성직할시는 1개시(개성시)와 3개 군(개풍, 판문, 장풍)으로 구성되어 있으며, 행정구역 전체면적은 1,211km<sup>2</sup>로 기술.

예상되었다. 개발계획에 따라 3단계 개발이 완료되는 시점에서는 약 30만 명의 기능인력 및 사무관리 노동력이 채용되고, 건설업 및 봉사업에 5만 명이 채용되어 총 채용 노동력은 35만 명 정도에 이를 것으로 예상되었다. 여기에 15만 명 정도의 피부양인구가 추가되어 개성공업지구는 50만 명에 달하는 대도시로 개발되고, 이 인구 50만 명은 개성의 기존 시가지 내부 또는 인근 별도지역에서 개성공단으로 출퇴근할 것으로 예상되었다.<sup>35</sup>

이렇게 개발계획상에서는 개성공단의 노동력 공급에 아무런 문제가 없을 것으로 예상하였으나, 실제로는 가동 초기단계부터 만성적인 노동력 공급부족에 시달리게 되었다. 이렇게 된 가장 큰 이유는 개성에서 활용 가능한 노동력 예측에서 착오가 있었기 때문이다. 현대아산의 개발계획에 따른 개성시의 인구는 30만 명으로 개성공단에 충분한 노동력을 공급할 수 있을 것으로 추산하였으나, 현실에서는 크게 다른 것으로 나타났다.

첫째, 개성시의 인구 30만 명은 개성시가지뿐 아니라 인근 3개 군의 인구까지 포함한 것이었다. 그러나 실제 개성공단에서 활용할 수 있려면 출퇴근이 가능해야 했다. 북한체제의 특성에서 비롯되는 통제와 감시로 인해 근로자가 개성공단 내에서 기숙하는 것은 불가능한 것으로 판단되었다. 따라서 근로자들은 개성시에서 공단까지 약 7km 거리를 버스를 타고 출퇴근해야 했다.

약 5만 4,000명의 근로자가 아침이면 개성시가지에 있는 지정된 장소에서 버스에 탑승하여 공단으로 일시에 출근하고, 일과 후에는 다시 개성시가지로 퇴근하였다. 이런 출퇴근은 개성공단에서 비교적 가까운 거리에 거주하는 사람만이 가능했다. 즉 개성시 도심지역과 인근에 거주

<sup>35</sup> 현대아산, 『개성공업지구 개발총계획』, 제1권 (2005), p. 54.

하고 있는 약 8만여 명의 인구만이 출퇴근이 가능한 것으로 추정되었다.

그러나 출퇴근이 가능한 지역에 거주하는 인력 8만 명도 모두 개성공단의 노동력으로 활용할 수 있는 것은 아니었다. 출퇴근이 가능하더라도 기업의 요구에 부적합한 인력은 제외될 수밖에 없었다. 물론, 노동력이 부족한 상황에서 기업의 요구사항을 모두 충족하기는 어렵겠지만 그래도 여성과 남성 정도는 구별이 되었다. 개성공단에 입주한 우리 기업은 60% 정도(124개 기업 중 73개)가 섬유봉제 업종으로 노동집약적인 작업이 요구될 뿐 아니라, 주로 여성인력을 필요로 하는 업종이었다. 개성공단의 노동력 중 여성의 비중이 70% 정도를 차지하고 있는 이유이기도 하다. 또한 연령도 고려되어야 했다. 50세 이상의 고령이거나 미성년자는 제외되었다. 따라서 개성공단에 공급이 가능한 노동력의 최대 규모는 정확하게 파악하기 어렵지만 약 58,000명 정도로 추산되었다. 북한 중앙통계국이 발간한 자료<sup>36</sup>에 의하면 개성시의 총인구는 308,440명이다.

〈표 III-10〉 황해북도 개성시, 장풍군 인구

구분	총 인구	도시지역	시골지역
개성시 <sup>37</sup>	308,440명	192,578명	115,862명
장풍군	69,104명	15,832명	53,272명

\*출처: Central Bureau of Statistics, *DPRKorea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang: DPRKorea, 2009), p. 21.

<sup>36</sup> Central Bureau of Statistics, *DPRKorea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang: DPRKorea, 2009), p. 21 참조. 북한이 유엔 인구기금(UNFPA: United Nations Population Fund)의 지원을 받아 2008년 10월 1일부터 실시한 인구센서스 결과보고서로 개성시와 장풍군의 인구는 별도로 표기되어 있으나, 판문군과 개풍군의 인구는 별도로 표기되지 않고 있음.

<sup>37</sup> 개성시 인구 규모가 현대아산의 조사결과(8만 명)와 크게 차이가 나는 것은 행정구역의 변경 등에 따른 것으로 보임. 중앙통계국의 자료에는 개풍군과 판문군의 인구는 별도로 표기되지 않고 있다는 점에서 이 2개 군의 인구는 개성시 인구에 통합하여 조사된 것으로 추정됨.

또한 통계청<sup>38</sup>이 추산한 북한의 노동가능인구의 전체 인구대비 비율 68.6%와 경제활동 참가율 70.2%를 적용하면 개성시의 경제활동 인구는 148,536명으로 추산된다.<sup>39</sup> 여기에서 북한이 자체적으로 필요로 하는 행정서비스 종사자와 개성시 자체의 공장·농장·기업소 등에 고용되어 있는 인력 등 자체 소요인력이 약 9만여 명으로 추산되는데 점<sup>40</sup>을 감안하면 개성공단에 공급 가능한 노동력은 58,536명(148,536명~90,000명)으로 추산할 수 있다. 개성공단 조업중단 직전인 2015년 말 기준으로 근로자의 수가 54,988명이었는데 이는 북측이 개성공단으로 공급할 수 있는 노동력의 거의 최대수준으로 이해할 수 있다.

개성공단과 원거리에 위치하고 있어서 출퇴근이 곤란한 개풍군, 판문군, 장풍군의 22만의 인구를 개성공단 근로자로 활용하기에는 기본적으로 한계가 있었다. 개성공단에서 노동력 부족이 심화됨에 따라 인근 군(개풍군, 장풍군)의 인력을 투입하고자 나름대로 노력하였으나, 비교적 수송이 가능한 지역에 있는 노동력 약 5,000여 명을 보낼 수 있을 뿐이었다. 개성시 인근은 대부분 산악지대이며, 변변한 도로 하나 없는 상태에서 주변지역에 위치한 3개 군에서 근로자를 실어나르는 것은 대단히 어려운 일이었다. 특히 겨울철에 좁고 험소하며, 결빙된 산길을 이용해 근로자를 출퇴근 시키는 일은 위험한 일이기도 하였다.

<sup>38</sup> 통계청, 『2011 북한의 주요통계지표』 (대전: 통계청, 2011), p. 53.

<sup>39</sup> 308,440명×68.6%×70.2%

<sup>40</sup> 송장준, 『개성공단 활성화를 위한 정책과제』 (서울: 중소기업연구원, 2011), p. 14.

〈표 III-11〉 근로자 출퇴근 현황

(2015.8월 말 기준, 단위: 명)

지역	개성시	개성 외곽지역(평화리, 전재리 등 8개 지역)	개풍군	장풍군	계
인원 수	45,751	2,763	3,221	2,265	54,000

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

### (3) 노동력 공급능력 확충 노력

#### (가) 출퇴근 여건의 개선

개성공단의 근로자가 부족한 징후는 이미 2007년부터 포착되었다. 총국은 2007년 5월 개성시내에서 공급할 수 있는 노동자가 한계에 달했다면서 근로자 추가공급을 위해서는 개풍군, 장풍군 등 인근 군의 인력 활용에 필요한 버스와 유류 지원 및 3개 군에서의 인력선발·관리를 위한 중간 집결시설과 컴퓨터 등의 추가지원을 요청하였다.

그들의 표현을 그대로 옮겨보면 이렇다. “석탄을 캐는데 처음에는 보이는 거 아무거나 캐면 되지만 점차 캐낼수록 깊이 파 들어가야 하는 것과 마찬가지로 공업지구 근로자 공급사업도 한사람 추가 공급하는데 비용이 점점 많이 소모된다.”

노동력 부족문제 해결을 위하여 우선 근로자를 개성공단으로 원활하게 출퇴근시킬 수 있는 방안을 협의할 필요가 있었다. 즉, 출퇴근도로를 건설하는 문제와 근로자 출퇴근을 위한 버스를 구비하는 문제, 개성시 봉동역에서 개성공단까지 출퇴근 열차를 운행하는 문제, 개성공단에 도보로 출퇴근 가능한 거리에 위치한 봉동인근에 거주하는 인원들에 대한 자전거 지급문제 등을 놓고 협의하였다.

출퇴근도로 건설 방안은 개성공단 1단계 지역과 기존의 평양-개성 고속도로를 연결하는 도로를 건설하자는 것으로 인근 금천군, 평산군, 서흥군 등의 근로자들이 고속도로를 이용해 개성공단까지 출근할 수

있도록 하여 접근성을 확대하자는 방안이다. 출퇴근도로를 건설하는 경우 1시간 이내 출퇴근이 가능한 군에서 약 2만 명 정도의 근로자를 추가로 공급할 수 있을 것으로 추정되었으나, 해당지역에서 고속도로 까지 접근도로를 추가적으로 개설하여야 하는 등 부수적인 고려 사항이 많아 실행되지 못하였다.

통근열차를 운행하는 문제도 기관차 및 유류 지원문제, 철로 보수문제, 회차(回車) 문제 등 여러 가지 문제가 많고, 철로를 복선화하지 않는 한 열차 운영을 통해 수송 가능한 근로자는 최대 1만 여명 정도에 그쳐 근본적 대책이 되기는 어렵다는 결론에 도달되었다. 또한 봉동인근 주민 1,000여 명에게는 자전거를 지급하여 자전거출퇴근을 실시하였으나, 이 또한 전체 출퇴근 인원에 비하면 미미한 수준으로 큰 의미를 부여하기 어려웠다.

〈사진 Ⅲ-3〉 북측 근로자들의 출퇴근 모습



북측 근로자들은 관리위원회에서 운영하는 버스를 이용하여 출퇴근을 하였다.

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

(나) 숙소 건설 추진

개성공단 인근 지역의 노동력 자체가 충분하지 않는 상황에서 개성공단에 노동력을 추가적으로 공급하기 위해서는 북한의 다른 지역에서 노동력을 조달할 수밖에 없는 실정이었다. 이에 따라서, 다른 지역

에서 집단적으로 노동력을 받아들여야 하는데 이를 위해서 추가적인 숙소를 확보할 필요가 있었다. 물론, 가장 좋은 방안은 북측이 다른 지역에서 노동력을 이주시켜 개성 시내에 거주하게 하는 것이지만, 북측이 이 방안을 추진할 것으로 기대할 수는 없었다. 2006년 6월 개최된 제12차 남북경제협력추진위원회 회의에서 남북 당국 간에 개성공단 근로자의 안정적 공급을 위한 숙소문제를 본격 협의해 나가기로 하였으며, 북측의 요청에 따라 근로자 숙소 문제에 대한 본격적인 협의가 진행되었다.

우선적으로, 건설해야할 숙소의 규모를 확정하는 문제가 논의되었다. 개성공단의 1단계(100만 평) 개발만 하더라도 최소한 10만 명이 상의 노동력이 필요할 것으로 추정되었으나, 북측이 개성시에서 공급 가능한 노동력은 확정하기 어려운 상태였다. 따라서 숙소계획을 수립하기 위해서는 정확하게 북측에서 공급할 수 있는 노동력 규모를 파악하는 것이 필요했다. 이에 따라 북측에 공급 가능한 노동력에 대한 기초자료를 요청하였으나, 북측은 끝내 자료를 제시하지 않았다. 뿐만 아니라 공급 가능한 노동력 산정에 필요한 개성시의 성별, 연령별 인구자료 마저도 군사비밀이라며 제시하지 않았다. 결국 위에서 설명한 바와 같이 북한이 발간한 자료에서 밝힌 개성시 인구를 참고하여 노동 가능 인구비율 등을 적용하여 추계한 결과에 의존할 수밖에 없었고, 이렇게 하여 산출된 공급가능 노동력이 약 5~6만 명 정도로 추산되었다. 개성공단 1단계 개발을 위해서는 최소한 10만 명의 노동력이 필요하기 때문에 부족한 약 5만 명의 노동력은 개성시 이외의 다른 지역에서 공급되어야 했으며, 이들을 받아들이기 위한 숙소의 규모도 약 5만 명을 수용할 수 있는 규모로 상정되었다. 북측은 근로자 숙소를 지어 달라는 요구만 되풀이 하면서도 필요한 자료 협조에는 무관심하였다.

다음으로는, 숙소건설 장소를 정하는 문제가 제기되었다. 우리 측의

요청으로 숙소건설을 위한 후보지에 대한 답사를 진행하였고, 그 결과 개성공단 1단계 경계선 밖에 위치하면서, 도보로 약 20분 정도의 거리에 위치한 동창리 일원의 5만 평 내외를 후보지로 선정하였다.

숙소건설을 위한 세부적인 문제들, 즉 전력, 난방, 용수, 오폐수처리 등 기반시설 사용과 관리비용 처리문제 등은 서로 이해관계가 첨예하게 대립되었으나, 결국 남북이 공동 부담하는 것으로 정리되었다. 시공문제에 있어서도 북측은 북측 근로자가 생활하는 숙소이므로 북측의 시공법에 따라 지어져야하며, 북측이 자재와 인력을 제공하겠다고 주장하는 등 실리를 챙기려고 노력하였다. 북측의 이런 주장은 그동안 개성공단에서 개성시로 연결되는 출퇴근도로, 남북 관리구역 내 교량 등에서 북측이 시공한 공사의 부실을 경험한 우리 측으로서는 선뜻 받아들이기 어려운 것이었다. 근로자 숙소는 안전성이 최대한 보장되어야만 하는 것이기 때문이었다.

우여곡절을 거쳐 2007년 12월에는 우선 15,000명 규모의 근로자 숙소를 건설하기로 남북이 합의서를 체결하고, 예산(558억 원)을 책정하는 등 진척이 있었다. 그러나 이는 노무현 정부 말기에 이루어진 남북 정상회담의 분위기와 그 후속조치 차원에서 이루어진 것으로 이명박 정부 출범 이후 유아무야 되어 버렸다. 이명박 대통령은 “개성 공단에 대규모의 숙소가 건설될 경우 북한 근로자들의 집단화로 노사 갈등과 남북 간 체제갈등이 생길 수 있다”고 발언하는 등 숙소건설에 대해 부정적인 인식을 내비쳤다.

숙소건설에 대한 남북 당국의 노력이 결실을 거두지 못하자 이번에는 일부 기업인들이 각 개별공장에 북측 근로자의 숙소를 건설하겠다고 주장하기도 하였지만 북측이 이러한 방식을 수용할 가능성이 낮았다. 북측은 북측 근로자가 개성공단 내에서 숙식하면서 남측 근로자와 접촉이 가능한 상태가 되는 것을 허용하지 않았기 때문이다. 또한 정

부로서도 근로자가 부족한 상황에서 경제적 여건이 되는 기업만 근로자를 더 받으려 숙소를 짓는다면 숙소 건설여부에 따라 근로자 공급에서 부익부, 빈익빈 현상이 초래되고, 근로자 공급을 둘러싼 우리 기업 간 과당경쟁을 초래할 가능성을 우려하였다.

숙소건설이 실현되지 못한 이유는 기본적으로 이명박 정부 출범이후 악화된 남북관계가 원인이라 할 수 있지만, 이외에도 몇 가지 현실적으로 고려해야할 문제가 있었기 때문이다. 첫째, 건설해야할 숙소의 규모가 거대하고, 막대한 자금이 소요된다는 점이였다. 산술적으로만 볼 때 노동력 10만 명이 필요한 개성공단 1단계에서만라도 최소 5만명 규모 이상의 숙소가 필요하고, 30만 명이 필요하게 되는 3단계 개발이 완료되는 시점에서는 무려 25만 명을 수용할 수 있는 규모가 되어야 했다. 이러한 규모의 숙소건설은 사실상 도시를 건설하는 것과 맞먹는 것이였다. 물론 해외공단들도 크고 작은 규모의 근로자 숙소를 건설하여 운영하고 있지만, 개성공단과 같은 규모의 근로자 숙소는 유례가 없는 것이다. 구체적으로 중국 소주공단도 근로자 숙소를 운영하고 있다. 그러나 숙소는 소규모이며, 각 기업별로 출퇴근이 어려운 타 도시 거주 기술자 등이 필요한 경우 그들의 숙소로 제공하고 있었다. 즉, 일반적인 노동력은 대부분 거주지에서 출퇴근하는 가운데 일부 특수한 경우에 있는 근로자들의 숙식제공을 위한 용도로 사용되고 있었다는 점에서 개성공단의 경우와는 다르다. 개성공단의 경우는 모든 외지 노동력을 숙소에 수용하여야 하므로 규모면에서는 외국공단의 숙소와는 비교도 되지 않을 것이였다.

둘째, 숙소를 건설한다고 하여 과연 북측이 근로자 공급을 차질 없이 할 수 있을 것인지에 대한 의구심이 있었다. 북측은 평양이나, 신의주 등지에서 외지의 인력을 개성공단에 투입하겠다고 하였지만, 과연 순조롭게 실천할 수 있을지에 대한 회의적인 시각도 적지 않았던 것이

다. 이러한 의구심의 근거는 그동안 북측이 보여준 행태에서 비롯된다. 크게 두 가지 점에 대한 우려가 있었다. 그 중의 하나는 북측이 그동안 근로자 공급을 그들의 의무로 생각하기 보다는 일종의 권한으로 인식하였고, 근로자 공급을 각종 임금인상과 근로조건 개선을 위한 요구사항을 관철하는데 이용해왔기 때문이다. 따라서 숙소가 건설되면 대규모 근로자의 공급권을 활용하여 각종 임금인상 압박이나, 근로조건 개선을 요구하는 지렛대로 활용할 가능성이 예상되었던 것이다. 다른 하나는, 일단 근로자 숙소가 착공되고, 건설이 진행되면 북측의 요구사항이 많아져 숙소가 완공되어도 실제로 활용하기 어려운 상황에 처할 수도 있다는 우려였다. 이러한 점은 개성공단 기술교육센터의 사례에서 잘 확인할 수 있다. 북측은 기술교육센터가 착공되기 이전에는 운영조건 등에 대해 제동을 걸지 않고 있다가, 일단 완공이 되자 북측 강사들의 임금을 터무니없게 높은 수준으로 지불할 것을 요구하였고, 기술교육센터의 구체적인 운영 문제에 대해 무리한 요구를 계속하여 결국 운영이 될 수 없었던 것이다. 북측은 이와 같이 일단 건설이 진행되어 되돌릴 수 없는 상태가 되면 그 운영문제를 들고 각종 무리한 요구를 하기 시작하여 결국은 시설자체를 무용지물로 만드는 행태를 보여주었던 것이다. 따라서 개성공단의 숙소도 건설이 완공된 이후에는 근로자 관리문제, 전력·통신·용수·에너지 등 비용부담 문제 등을 비롯한 수많은 운영문제에 대해 무리한 요구를 해옴으로서 결국 숙소가 제대로 운영되지 못하게 될 가능성도 배제할 수 없었다.

마지막으로 고려해야할 점은 과연 대규모의 숙소를 건설하여 운영하는 경우, 개성공단 기업이 경쟁력을 유지할 수 있을지에 대한 것이었다. 숙소를 건설하는 경우, 기업 입장에서는 숙소를 건설주체(정부 또는 개발업자)로부터 임대를 받아서 사용해야하는데, 1인당 매월 17~23달러 정도로 추정되는 임대료와 1인당 매월 13달러 정도로

추정되는 운영비용이 추가되어<sup>41</sup> 개성공단의 경쟁력을 떨어뜨릴 것이 분명하기 때문이다. 물론, 임대료와 운영비를 기업과 북측이 절반씩 부담하는 방안이 논의된 바 있으나, 북측은 그들이 부담해야할 부분은 임금인상을 통해 해결하려할 가능성이 컸기 때문에 결국은 전액 기업의 부담이 될 가능성이 높았다.

#### (다) 기업의 노동력 과다수요 억제

근로자의 공급을 늘리려는 다양한 방안들이 결실을 거두지 못하자, 정부는 개성공단의 노동력 부족문제를 완화하기 위해 기존 입주기업의 근로자 수요를 억제하는 방안을 강구하였다. 입주기업의 인력수요가 당초 예상을 훨씬 초과했고, 북측도 이에 대한 불만과 어려움을 표시하였기 때문이다. 당초 개발계획상 예상했던 노동력은 1단계 부지에 공장입주가 완료되고, 가동하는 경우 필요한 노동력을 10만 명 정도로 예상하였으나, 1단계 전체 기업 입주율이 40% 정도인 125개 기업이 입주한 상태에서 기업이 고용한 노동자가 약 5.5만 명에 달하고 있었다. 이런 추세라면 1단계 전체 기업 입주시 약 13만 명 이상의 노동력이 필요한 것으로 추산되었다.

더구나 노동력 부족으로 기업의 수요는 항상 100% 충족되지 못했으며, 개성공단 조업이 중단되던 시점에서 기업의 수요보다 약 1만 7천 명 정도 부족한 5만 5천 명만이 공급되고 있었다. 노동력의 부족은 개성공단에 노동집약적 업종인 섬유봉제 업종이 60%를 차지함에 따른 현상이라고 할 수 있다. 특히 정부가 정책적으로 건설한 아파트

<sup>41</sup> 최상희 외, “개성공단 근로자 기숙사 건립 계획 연구,” 『LHI Journal』, Vol. 6, No. 2 (2015), p. 76에 의하면 임대료는 숙소건설 총사업비를 803억 원으로 산출하고 이 중 정부의 무상지원 대상인 기반시설공사비(51억 원)를 제외한 752억 원을 30년간 회수한다고 가정하여 1인당 월 \$17~23으로 산출하였다. 운영비용은 상하수도, 전기, 난방, 수선유지, 보험, 관리원 인건비 등의 비용으로 구성되었다.

형 공장은 노동집약적 특성이 더 강한 영세기업이 입주하였으며, 노동력을 빨아들이는 블랙홀과 같은 존재였다.

정부는 입주기업 측의 과도한 노동력 수요를 줄이기 위해 기업들에게 과도한 근로자 신청을 자제토록 하는 한편, 중장기적으로는 노동집약적인 입주기업의 업종을 점차 기술집약형으로 전환해 나간다는 계획을 수립하였다. 그러나, 당장 과잉설비를 운영하고 있는 기업들에 대한 노동력 통제는 현실적으로 쉽지 않았고, 이미 분양이 이루어진 상태에서 입주하는 기업의 업종 전환을 유도하는 것은 사실상 불가능했다. 특히 기술집약형 업종에 필요한 기계설비들이 전략물자 반출 통제 대상이 될 가능성이 높다는 사실을 감안할 때 현실적으로 추진되기는 어려운 부분이 있었다. 이처럼 기업의 근로자 수요를 통제함으로써 근로자 부족문제를 다소나마 해소하려는 노력도 현실의 벽에 부딪혀 성과 없이 끝나고 말았다.

〈사진 Ⅲ-4〉 북측 근로자들의 사내 활동 모습



북한 근로자들이 회사 내에서 생산활동을 하고, 점심을 먹고 있다.

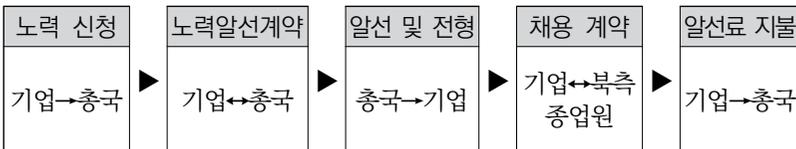
\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

## 나. 노력의 채용과 배치

### (1) 채용과 배치절차

노력의 채용과 배치에 관한 노동규정의 주요 내용에 따르면 ① 필요한 노력을 보장하는 사업은 노력알선기업이 한다. 기업은 노력알선기업에 필요한 노력을 신청한다(노동규정 8조). ② 기업과 노력알선기업은 노력알선계약을 맺는다. 기업은 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 노력을 선발할 수 있다(노동규정 9조). ③ 기업은 선발된 노력자와 월노임액, 채용기간, 노동시간 등에 대해 노력채용계약을 맺어야한다. 노력채용계약을 맺은 노력자는 기업의 종업원으로 된다(노동규정 10조). ④ 노력알선기업은 기업으로부터 노력알선료를 받을 수 있다. 노력알선료는 노력알선기업이 공업지구관리기관과 협의하여 정한다(노동규정 11조). ⑤ 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용되는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 노동규칙에는 노동시간과 휴식시간, 노동보호기준, 노동생활 질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다(노동규정 13조). 그러나 노력알선기업은 설립되지 못하였으며 북측 총국이 기능을 대신하였다. 노동규정에 따른 노력의 채용절차는 다음과 같다.

〈그림 III-1〉 노동력 채용 절차



\*출처: 「개성공업지구 노동규정」(최고인민회의 상임위원회, 2003.9.18.)을 토대로 필자 정리

## (2) 노력 알선 및 배치 관련 남북 간 협의 경과

북측 근로자를 적시에 공급할 수 있도록 남측 관리위원회와 북측 총국은 지속적인 협의를 해왔다. 그 결과 「노력알선에 대한 합의서」(2005.4.28)와 「노력보장을 위한 노력알선기업 설립지원 합의서」(2007.12.25)를 체결하였으며, 2010년부터는 「노동력 우선공급 기준」을 마련하였다.

### (가) 「노력알선에 관한 합의서」 체결

관리위원회와 총국은 2005년 4월 28일 「노력알선에 대한 합의서」를 체결하여 노력알선 기일, 노력 알선료, 노력알선 절차 등 노력알선 전반에 대한 제도적 기초를 마련하였다. 주요 내용으로는 ① 노력 알선료는 1인당 17달러, ② 기업의 책임 없는 사유로 인한 결원 충원 및 계약기간 만료로 인한 재계약의 경우 노력 알선료 면제, ③ 기업은 계약조건(자격요건)에 부적합한 노력은 거부할 수 있고, ④ 노력알선 기한은 기업이 요청한 날로부터 20일 안으로 하는 것 등이다.

노력 알선료에 대한 협의 과정에서 북측은 처음에 1인당 100달러 수준의 알선료를 요구하였는데 우리 측은 국제사례를 기준으로 해야 한다는 입장을 견지하면서 최종 17달러에 합의하였고 이후 동일한 수준의 알선료를 유지해왔다.

노력 알선에 관한 합의서 체결 이후에도 북측은 입주기업들에 대한 노동력 공급부족 상황을 이용하여 △노동력이 시급한 기업에 대해서는 알선료를 올려 받고, △알선료를 인상해 주는 기업에 우선적으로 노동력을 공급하는 등의 방법으로 알선료를 실질적으로 인상하기 위한 다양한 시도들을 계속하였고, 이에 따라 합의서를 위반하는 사례도 빈번하게 발생하였다.

(나) 「노력알선기업 설립 및 지원에 대한 합의서」 체결

북측 총국은 2007년 5월부터 개성시의 노동력 공급이 점차 한계상황에 도달함에 따라 노력선발 범위를 개풍·장풍군 등 개성시 외곽지역으로 확대해야 하며, 문제를 담당할 노력알선기업의 설립이 필요하다는 면서 관리위원회에 이에 대한 지원을 요청해왔다. 당시 북측 총국은 개성시의 노동력 자원이 고갈됨에 따라 인력알선의 한계비용이 증가하고 있어 기존의 알선료 수입만으로는 충당할 수 없다면서 남측의 지원이 없으면 노력 알선료를 인상할 수밖에 없다고 주장하였다.

이러한 북측의 주장에 대해 우리 측은 노력알선의 근본책임이 북측에 있으므로 노력알선에 소요되는 비용은 북측이 자체적으로 해결하는 것이 타당하다고 대응하였다. 그러나 총국의 요청을 계속 외면할 경우 노력공급 차질의 책임을 우리 측에 전가할 것이 우려되고, 또한 그동안 노동규정에는 설립토록 되어있음에도 실제로는 설립되지 못하고 있었던 노력알선기업의 설립을 지원함으로써 노력공급을 위한 북측의 책임성을 확보할 필요가 있었다. 또한 북측의 열악한 도로·통신·행정 인프라를 감안하여, 개성시 외곽지역의 인력을 모집하기 위해 버스와 유류, 인력 모집사무실용 사무기기 등 최소한의 수준에서 지원이 필요하다고 판단하여 이러한 지원내용을 담아 2007년 12월 25일 「노력보장을 위한 노력알선기업 설립지원 합의서」를 체결하였다.

그러나 합의서 체결 직후 이명박 정부가 출범하였고, 남북관계가 경색됨에 따라 동 합의서는 제대로 시행되지 못하였으며, 2009년 5월까지도 합의서 이행은 보류되었다. 총국은 합의서의 내용에 따른 지원을 이행할 것을 계속 요구해오면서, 합의서 미이행으로 인해 노동력이 공급되지 못하는 경우 전적으로 남측에서 책임져야 할 것이라고 압박해 왔다. 이러한 상황 속에서 우리 측은 합의서의 일부만 이행할 수밖에 없음을 북측에 설득, 2009년 5월 이후 합의서 사항의 일부(차량

2대 지원, 유류 400L/월)만 지원해왔다.

(다) 「노동력 우선공급 기준」 마련

북측은 노동력 부족상황을 이용하여, 노동력을 자의적 기준에 따라 기업에 공급함으로써 노동력 공급의 객관성·투명성 문제가 기업들로 부터 지속 제기되었다. 특히 후발기업들의 노동력 부족문제를 보완하기 위해 우리 측은 노동력 공급 관련 「노동력 우선공급 기준」 마련을 요구하고 북측과 협의를 진행하였다.

노동력 우선공급 기준은 기업의 투자현황·가동현황·인원현황 및 입주시기 등을 고려하여 우선적으로 노동력을 공급할 기업의 순서를 정한 것이었다. 총국도 이러한 기준에 동의함에 따라 노동력이 우선순위에 따라 공급되기 시작했으나 기준 마련에도 불구하고 북측의 위반 사례가 빈번하게 발생하여 공급기준의 실효성을 확보하기 어려운 상황이 발생하였다.

### 3. 노무관리/노동제도

#### 가. 노무관리

##### (1) 관련 제도(「노동규칙」 제정 문제)

「개성공업지구 로동규정」은 노무관리와 관련하여 주로 노동시간과 휴식보장, 안전사고 방지 등 노동보호와 노동분쟁의 해결 등 근로자의 보호에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한, 실제 기업의 경영과 관련한 근로자 근태관리, 작업지시 및 배치 등 노무관리의 세부적인 사항에 대해서는 기업별로 노동규칙을 작성하여 관리하도록 하고 있다.<sup>42</sup>

노동규칙은 우리의 경우 일종의 ‘사규’(社規)에 해당하는 것으로

각 기업이 소속 종업원에 대하여 근로규칙과 휴식시간, 생활질서, 상벌기준 등을 규정한 것이다. 기업별로 자신들의 특성에 적합한 근로자의 관리감독과 질서유지를 위한 노동규칙을 제정하고 시행하는 것이 필요하나, 개성공단에서는 제도적으로 보장된 노동규정이 실제로는 제정되지 못하였다. 이에 따라 기업차원에서 근로자의 근태관리, 상벌 등이 체계적으로 관리되기 어려웠고, 그때 그때 북측 직장장과 남측의 기업 책임자가 협의하여 해결하는 방식으로 관리가 될 수밖에 없었다.

개성공단에서 노동규칙이 작성·시행되지 못한 가장 큰 이유는 각 개별기업이 노동규칙을 작성하기 위해 북측과 협의할 정도의 협상력을 갖고 있지 못하고 있었기 때문이라 생각된다. 이에 따라 기업 측에서는 개별기업의 부담을 덜고자 관리위원회에 표준적인 노동규칙안을 제정해 달라고 요청하였고, 관리위원회는 표준안을 마련하여 북측과 협의한 바 있으나, 상벌과 징계 기준 등에 있어서 이견을 좁히지 못함에 따라 성과를 거두지 못했던 것이다. 이처럼 남북 간에 노동규칙에 대한 합의가 어려웠던 보다 근본적인 이유는 북측이 북측 근로자가 남측 기업에 의해 통제받는 것을 수용할 수 없었기 때문이라고 할 수 있다.

## (2) 노무관리 실태

기업의 노무관리 주체는 남측 기업을 대표하는 법인장과 주재원, 북측의 종업원 대표와 근로자로 구성된다. 그러나 실제 노무관리에서 남측의 법인장과 주재원이 관여할 수 있는 영역은 생산에 관한 기술적 부분에 국한되고 있다고 봐야할 것이다. 그 외 상당부분은 북

<sup>42</sup> 「개성공업지구 노동규정」 제13조(노동규칙의 작성과 실시): “기업은 종업원대표와 협의하고, 모든 종업원에게 적용되는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 노동규칙에는 노동시간과 휴식시간, 노동보호기준, 노동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.”

측에 의해 자율적으로 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 현실에서 종업원과 납측 기업의 관계는 통상 자본주의 사회에서와 같은 종업원과 사용자의 관계로 보기 어려운 측면이 많고, 다소 형식적 관계라 할 수 있다. 즉, 기업이 사용자의 입장에서 근로자에 대한 인사권, 작업지시권, 상벌권 등을 직접적으로 행사하기가 어려운 구조였던 것이다.

북측 근로자의 직제는 통상 종업원대표(직장장) → 총무 → 반장 → 조장으로 구성된다. 관리위원회의 조사 결과에 따르면, 직장장과 총무는 북측이 선임하되, 조·반장은 기업이 직장장의 추천을 받아 협의하여 결정한다. 직장장은 생산 활동에 직접 관여하기 보다는 전체 북한 근로자들의 근무태도, 생산활동, 노동보호물자 지급, 생산총화 등을 관리하는 총괄적 역할을 수행하며, 기업 측 대표인 법인장을 상대하여 제반문제를 협의하는 창구 역할을 수행한다. 총무의 경우 주로 북한근로자들을 감시하는 역할을 수행한다. 이 밖에 반장과 조장은 생산활동을 직접 수행하는 하부조직의 책임자라고 할 수 있다.<sup>43</sup>

근로자에 대한 관리와 업무지시도 통상 직장장과 조장, 반장을 통해서 이루어지는 체계이며, 입주기업들은 거의 모든 노무관리에 관한 사항을 북측 직장장과 협의하여야 한다. 원활한 노무관리를 위해서는 북측 직장장의 협조가 관건이며, 입주기업들은 북측 직장장을 통하여 간접적인 방식으로 노무관리를 시행하고 있다. 이러한 노무관리 체계는 북한식 공장 관리체계를 그대로 개성공단에 적용한 것이라고 할 수 있다. 즉, 공단운영과 관련해서 우리 측에서는 개성공단이 자본주의적인 법과 제도에 의해 운영될 것으로 예상하였으나, 노무관리만큼은 북한식 관리체계가 그대로 적용되었던 것이다.

이와 같은 현상은 북한 당국이 근로자에 대한 관리감독권을 체제문

<sup>43</sup> 개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017. 1.19.).

제와 직결되는 문제로 보고 있는 데서 비롯된다. 또한 장기간 분단으로 인해 북한 근로자들이 남한 관리자로부터 직접 업무지시를 받는 것을 꺼리는 심리적 경향과 실질적으로 남측기업이 북측의 근로자를 관리하고 통제할 수 있을 정도의 관리 인력을 파견하기 곤란한 현실적인 여건도 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

개성공단의 노무관리에 대해 입주기업들이 호소한 가장 큰 애로사항은 3가지 정도로 요약된다. 첫째는 기업경영의 자율성 확보를 위해 노무관리에 결정적인 영향력을 미치는 직장장, 총무, 조·반장 등 북측 관리자를 남측의 기업주가 선발토록 하거나, 북측이 임명하더라도 사전에 기업 측과 협의절차를 거치도록 하여 기업의 인사권을 보장해 달라는 것이었다. 기업의 생산활동에 큰 영향을 미치는 직장장 등이 기업의 의사와 무관하게 북측이 일방적으로 지명하여 배치함으로써 기업들의 근로자들에 대한 직접적인 인사관리가 제대로 이루어지지 못했다. 이처럼 기업의 인사권 요구는 기업경영의 본질적 요소이나, 개성공단에서는 이것이 보장되지 못했던 것이다. 인사권 보장을 위해 기업은 물론, 관리위원회 차원에서도 북측에 지속적으로 문제를 제기 하였으나 북측이 소극적 태도로 일관함으로써 개선되지 못하였다.

둘째, 근로자의 근태관리에 관한 것이었다. 근로자들은 결근과 조퇴 등의 근무상황을 북측의 직장장 또는 조·반장에게만 알리고 허락을 받았기 때문에 남측의 법인장들은 근로자가 결근했는지, 조퇴했는지 알 수 없었다. 이에 따라 장기결근자가 발생해도 무방비 상태로 내버려둘 수밖에 없었다. 종업원이 근무 중에 작업장을 이탈하는 일이 빈번히 일어나도 적절하게 통제할 방법이 없었던 것이다.

셋째, 근로자의 배치를 전환하는 문제였다. 기업의 법인장은 생산성 제고를 위해 근로자를 탄력적으로 배치하고, 각자의 기능기술 수준에 따라 적재적소에 배치할 수 있기를 원했으나, 이 모든 것들이 북측

직장장에 의해 임의로 바뀌는 사례가 많았다. 이러한 상황에서 기능이 낮은 사람이 기능이 높은 사람이 있어야할 공정에 투입되는 등 생산활동에도 많은 장애가 조성되었고, 입주기업의 법인장들은 근로자를 원래의 위치로 되돌려 줄 것을 직장장에게 항의하는 사례도 자주 발생하였던 것이다.

이렇게 노무관리가 복측에 의해 이루어지는 구조 속에서는 근로자의 배치문제, 출결사항 등 근무태도 문제, 작업지시 문제 등으로 노무관리를 둘러싼 끊임없는 분쟁과 마찰의 가능성이 상존할 수밖에 없다. 분쟁과 마찰이 발생할 경우 대부분은 현지 관리위원회와 복측이 협의를 통해 문제를 해결해 왔으나 복측의 집단조퇴·태업 등 집단행동으로 까지 비화되는 경우도 종종 있었다.

〈표 Ⅲ-12〉 노무관리 관련 주요 분쟁 사례

- 
- ① 재직중 근로자를 타 기업에 알선·채용
    - 2007년 7월 T사에서 청소담당으로 재직 중이었던 근로자가 신발업체인 S사에 신규 노력으로 알선된 사례 발생
      - \* 해당 근로자는 점심시간에 외출을 한다고 하고는 T사를 나갔는데, 그날 오후에 S사에 신규노력으로 채용되었으며, 이 사실을 T사의 우리 주재원이 S사를 방문하였다가 우연히 해당 근로자를 발견하면서 알게 됨.
    - 이에 T사와 관리위원회는 즉시 회사의 동의 없이 일방적으로 근로자를 이동시킨 것에 대해 항의, 다음날 해당 근로자는 다시 T사로 출근하면서 일단락
  - ② 입주기업-근로자간 노무 분쟁
    - A사 직장장이 종업원의 배치를 임의로 조정한 사건 발생, 2007년 6월 25일 법인장이 이를 지적하자 직장장은 노무관리권한은 자신의 권한이라며 항변
      - \* A사 법인장은 이 상태로는 공장가동을 할 수 없다며 가동중단을 지시, 직장장 또한 근로자를 퇴근시키겠다고 회의실을 퇴장하는 등 충
-

돌이 발생, 관리위원회와 총국은 기업을 방문, 사실관계 확인 및 중재 시도

- \* 북측 협력부장은 우선 공장가동을 정상화시킨 뒤 문제를 해결하자는 입장을 밝혔으나, 회사측은 “배치 전환된 노력이 원상회복될 때까지 공장가동 할 수 없다”는 입장을 고수. 인사권이 기업에 있음에도 직장장의 월권행위가 재발되고 있는 상황에 대해 문제제기하며 강력대응

- 6월 26일, 총국 노동처장이 기업을 직접 방문하여 종업원에 대한 원상복귀를 지시하자 다음날 직장장은 원상회복조치를 하여 회사는 재가동 조치를 취함.

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

## 나. 노동제도

### (1) 「노동규정」과 「노동규정 시행세칙」 운영

#### (가) 「노동규정 시행세칙」 제정 경과

개성공단의 노동제도를 규율하는 기본규정은 「개성공업지구 노동규정」이다. 노동규정은 2003년 9월 18일 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호로 제정되었다. 노동규정은 총 49개 조항으로 구성되어 있는데 근로자의 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호 및 분쟁해결 관련내용을 담고 있다. 노동규정은 관련사항을 초보적 수준에서 개괄적으로만 규정하고 있어 현실에서 발생하는 노동관계를 구체적으로 규율하기 위해서는 시행세칙을 통해 보충할 필요가 있었다. 개성공업지구법은 이러한 시행세칙의 제정권한을 북측에 부여하고 있다.<sup>44</sup>

북측은 노동규정의 세부이행을 위해 공단가동 초기부터 ① 「개성공

<sup>44</sup> 「개성공업지구법」 제22조: “중앙공업지구지도기관(총국)의 임무는 다음과 같다. 1. 개발업자의 지정, 2. 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, 3. 공업지구 법규의 시행세칙 작성, 4....., 8. 이밖에 국가로부터 위임 받은 사업”.

업지구 로동보수 시행세칙」(2008.11.2), ② 「개성공업지구 로력채용 및 해고 시행세칙」(2008.10.1), ③ 「개성공업지구 로동시간 및 휴식 시행세칙」(2008.10.1.), ④ 「개성공업지구 로동보호 시행세칙」(2008.10.1) 등 4개의 시행세칙을 마련하였다. 그러나 북측이 제정한 시행세칙들은 상위규정인 노동규정에 없는 조항을 신설한 것이거나, 노동규정과 충돌하는 내용을 담고 있었다. 이러한 시행세칙에 대해 우리 측은 동의할 수 없다는 입장을 견지하였고, 북측은 시행세칙의 내용을 일부 수정해가면서 우리 측에 협조할 것을 요청하였으나, 이견을 좁히지 못한 상태가 지속되었다. 이러한 가운데 북측은 시행세칙을 인정하지 않는 것은 북측의 '입법주권'을 침해하는 것이라고 주장하며, 시행세칙을 기업에게 강행하려 하였다. 그러나 우리 측은 시행세칙을 인정할 수 없다는 입장을 견지하였다. 이에 입주기업들은 혼란스러운 상황에 빠졌으며, 일부 기업은 북측의 회유·압박으로 인해 시행세칙을 받아들이는 사례도 발생하였다. 시행세칙을 둘러싸고 시행을 강행하려는 북측과, 시행세칙을 인정하지 않으려는 남측사이에는 갈등이 증폭되어 갔다.

이에 북측은 2014년 11월에 시행세칙의 상위법규인 노동규정 자체를 일방적으로 개정된 뒤, 개정된 노동규정의 내용을 반영하여 수정한 4개의 시행세칙(채용과 해고, 로동시간, 로동보호, 로동보수)을 2015년 5월에 우리 측에 통보해왔다. 그러나 우리 측에서 북측이 일방적으로 노동규정 개정 자체를 인정하지 않음에 따라 시행세칙도 실제 시행되지는 못했다.

〈표 III-13〉 남북 간 노동규정 시행세칙 협의 경과

- 2007.11.27./12.26. 북측, 「채용 및 해고」, 「노동시간과 휴식」, 「노동보호」, 「노동보수」에 대한 세칙(초안) 우리 측에 전달
- 2008.3.13. 우리 측 수정안 북측에 전달
- 2008.10.1. 북측, 노동세칙 3개 분야(채용과 해고, 노동시간, 노동보호)에 대한 일방적 시행을 통보
- 2008.12.10. 관리위, 북측에 3개 분야 일방시행 통보에 대한 이의제기 및 일부 조항 재협상 제기
- 2008.12.16. 북측, 노동세칙 「노동보수」 분야에 대한 최종안(11.20 시행) 일방 통보
- 2010.7.28. 북측, 노동세칙 「제재 및 분쟁해결」 분야 최종안(7.21 시행) 일방 통보
- 2015.4. 북측, 개정된 노동규정의 내용을 시행세칙으로 작성하여 통보

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

(나) 노동규정과 시행세칙의 충돌

시행세칙은 상위법규인 노동규정의 위임 없이 이에 위배되거나 벗어난 내용을 규정함으로써 노동규정과 충돌하게 되었다. 노동규정에는 없는 내용이 시행세칙에서 신설된 내용을 몇 가지 예시해보면, △기업사정으로 인한 해고시 해고자 노임 지급,<sup>45</sup> △24시간 초과하는 근무에 대한 300% 가급금 지급,<sup>46</sup> △재해보상금 지급,<sup>47</sup> △근무시간

<sup>45</sup> 「개성공업지구 노동보수 시행세칙」(2008.11) 제18조는 “기업은 해고자에게 해고가 결정되기 전 3개월간의 로임총액을 그 기간의 일수로 나눈 평균로임을 계산하여 30일간의 로임을 지불하여야 한다.”는 조항을 신설하였는데 이는 노동규정에 근거가 없는 조항을 신설한 것임.

<sup>46</sup> 「개성공업지구 노동보수 시행세칙」(2008.11) 제11조 2항은 “부득이한 사정으로 연속적인 연장 및 야간작업을 시켰을 경우에는 시간당 또는 일당 로임액의 300%에 해당하는 가급금을 주어야 한다.”고 규정하였는데 이는 노동규정 제31조에 규정된 가급금의 최대치 100%를 초과하는 것임.

<sup>47</sup> 「개성공업지구 노동보호 시행세칙」(2008.11) 제54조는 “기업은 이 세칙 제44조에 규정한 노동재해를 일으킨 경우 해당 피해자종업원에게 재해보상금을 지불하여야 한다. 재해보상금은 해당 노동재해가 발생한 경우 보험료, 로동나이에 이르지 못한 자녀수, 부양자수, 민족풍습 같은 것을 참작하여 종업원대표와 협의하여 정한다.”라고 규정하고 있는데 이는 노동규정에 근거 없는 조항을 신설한 것임.

중 휴게시간 부여<sup>48</sup> 등이 있다.

이와 같은 문제로 노동규정과 시행세칙간의 충돌문제를 놓고 입주 기업과 근로자들 간에 갈등이 야기되었으나, 공정한 해석을 제공하는 중립적 중재기관이 부재한 실정이었다. 결국 기업과 종업원간 발생한 의견 차이는 자력구제·실력행사로 해결되는 경우가 대부분이었으며, 북측은 ‘입법주권’을 자신들이 갖고 있기 때문에 자신들이 제정한 시행세칙을 무조건 따라야한다는 입장을 견지하며 남측 기업을 압박하였다. 관리위원회와 총국이 기업과 근로자간에 발생한 의견 차이를 중재하려는 시도를 하였지만 총국은 북측 근로자의 이익만을 대변하는 경우가 많아 중립성을 기대하기 어려웠다. 반면에 관리위원회의 해석에 대해서는 총국이 동의하지 않는 경우가 대부분이었기 때문에 실효성을 확보하기 어려웠다.

## (2) 북측의 일방적 노동규정 개정

북측은 그들이 제정한 시행세칙들이 남측의 반대에 부딪혀 제대로 시행되지 못하자 2008년부터는 남측과의 협의를 중단하고 일방적으로 시행할 것임을 공식 통보해왔다. 그 동안은 일방적 시행을 시도하면서도 남측과 협의는 지속하였고 이 과정에서 일부 조항에 대해 지속적으로 수정해왔으나, 2008년부터는 더 이상 협의는 없다며 최종적인 입장형태로 시행세칙을 남측에 통보한 것이다. 그러나 시행세칙의 내용에 불합리한 부분이 많았기 때문에 북측이 강요한다고 시행될 수 있는 것이 아니었다. 따라서 북측이 시행을 일방적으로 통보한 이후에

<sup>48</sup> 「개성공업지구 노동시간 및 휴식 시행세칙」(2008.10) 제6조는 “기업은 하루 노동시간 안에 종업원들에게 오전 20분, 오후 20분 정도의 휴식시간을 보장하여야 한다.”라고 규정하였는데 이는 노동규정에서 보장하고 있는 ‘노동시간과 휴식’ 규정에 없는 내용을 신설한 것임.

도 시행세칙은 여전히 기업의 강한 반발과 남측의 반대에 부딪혀 시행이 원활하게 이루어지지 못하였다.

북측은 시행세칙 제정을 통해 임금인상 등 그들이 원하는 목적을 달성하기 어렵게 되자 아예 상위규범인 노동규정 자체를 일방적으로 개정하기에 이르렀다. 북측은 2014년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 결정으로 노동규정 총 49개 조항 중 13개 조항을 일방적으로 개정하고, 12월 5일 인터넷 선전매체인 「우리민족끼리」를 통해 개정 사실을 공개하였다. 또한 12월 8일에는 총국이 관리위원회에 개정된 노동규정의 내용을 공식문건으로 전달하였다. 문건을 전달하면서 북측은 노동규정을 수정하게 된 이유를 “지난 10년간 개성공단의 운영을 토대로 공업지구의 발전취지와 국제적관행 등을 바탕으로 수정한 것이라고 설명하며, 법과 규정의 개정 권한은 북측이 가지고 있는 만큼 이를 받아들일 수 없다고 하는 것은 용납할 수 없다”고 강조하였다.

### (가) 주요 개정내용

#### 1) 관리위원회 기능의 무력화, 총국에게 독단적 노력관리 권한 부여

□ 노력채용과 관리사업에 대한 감독통제를 총국이 하도록 규정  
 기존 노동규정은 노력채용과 관리사업에 대한 감독통제를 공업지구 관리기관(관리위원회)이 하도록 하고 있으나,<sup>49</sup> 개정 노동규정은 “로력보장사업에 대한 지도통제는 중앙공업지구지도기관(총국)이 한다.”로 개정하였다. 북측이 이렇게 노동규정을 개정한 것은 근로자의 공급, 관리에 있어 관리위원회의 간섭을 받지 않고 북측이 독단적으로 하겠다는 의도를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<sup>49</sup> 「로동규정」 제7조: “공업지구에서 기업의 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은 공업지구관리기관이 한다.”

□ 노력알선료에 대해 총국이 직접 기업과 협상할 수 있도록 규정  
 기존 노동규정은 노력알선료는 노력알선기업(총국)이 관리위원회  
 와 협의하여 정하도록 하였으나,<sup>50</sup> 개정 노동규정은 “노력알선료는  
 노력알선기업이 관리위원회 또는 기업과 협의하여 정한다.”라고 규정  
 하였다. 노력알선기업의 역할을 실제로는 총국이 수행하고 있었기 때  
 문에 이 규정은 총국이 개별기업과 직접 노력알선료를 협의할 수 있도  
 록 한 것이다. 북측의 개정 의도는 노동력이 시급한 기업을 총국이  
 직접 압박하여 알선료(17\$/1인)를 인상하려는 것으로 추정되었다.

□ 벌금, 영업정지 등 기업에 대한 제재를 총국이 부과할 수 있도록  
 규정

기존 노동규정은 공업지구관리기관(관리위원회)에게 노동규정을  
 위반한 기업에 대해 제재를 부과할 수 있는 권한을 부여하고 있으나,<sup>51</sup>  
 개정 노동규정은 “중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관은 이  
 규정을 위반한 기업에게 100~2,000달러까지 벌금을 물리거나 영업  
 을 중지시킬 수 있다”라고 규정하여 관리위원회 외에 총국도 직접  
 기업에 제재를 가할 수 있도록 하였다. 이는 총국이 직접 기업의 경영  
 에 간섭하고, 기업에 대한 통제권을 확보하려는 의도가 반영된 것이라  
 고 판단되었다.

<sup>50</sup> 「노동규정」 제11조: “노력알선기업은 기업으로부터 노력알선료를 받을 수 있다. 노력  
 알선료는 노력알선기업이 공업지구관리기관과 협의하여 정한다.”

<sup>51</sup> 「노동규정」 제46조: “공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨  
 기업에게 100-2,000US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다.”

## 2) 임금제도 개편을 통한 경제적 실익 추구

### □ 월 최저노임 인상기준 폐지, 총국이 매년 정하도록 규정

기존 노동규정(제25조)은 “월최저로임은 전년도 월최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 월최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지도기관과 합의하여야 한다.”라고 규정하고 있으나, 개정 노동규정은 “월최저로임은 중앙공업지구지도기관이 종업원의 노동생산능력, 공업지구 경제발전 수준 같은 것을 고려하여 해마다 정한다.”라고 개정하였다. 이는 월 최저노임 인상의 상한선인 5%를 철폐하고, 관리위원회와 총국이 합의하여 인상하도록 한 합의규정도 폐지하여 월 최저노임을 총국이 매년 독단적으로 정할 수 있도록 한 것이다.

### □ 사회보험료 산정기준을 개정, 사회보험료 인상

기존 노동규정은 노동보수의 종류를 ‘로임, 가급금, 상금, 장려금’으로 구분하고 있으나,<sup>52</sup> 개정 노동규정은 “노동보수에는 로임(가급금 포함), 장려금, 상금이 속한다.”고 규정하여 기존 노동규정상 노동보수의 종류인 가급금을 ‘로임’에 포함시켰다. 이는 노동규정에 따라 기업이 매달 월노임 총액의 15%를 복측에 납부하고 있는 사회보험료<sup>53</sup>의 산정기준이 되는 월노임의 몫을 크게 하여 실질적으로 사회보험료를 인상하기 위한 것이다.

### □ 퇴직보조금 지급 확대

기존 노동규정(제19조)은 기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을

<sup>52</sup> 「개성공업지구 노동규정」 제24조: “노동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다.”

<sup>53</sup> 「개성공업지구 노동규정」 제42조: “기업은 공화국공민인 종업원에게 지불하는 월로임 총액의 15%를 사회보험료로 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다. 사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다.”

내보내는 경우 퇴직보조금을 주는 것으로 규정하고 있으나, 개정 노동규정은 “기업은 1년 이상 일한 종업원이 퇴직하는 경우 해당한 보조금을 주어야 한다.”라고 규정하여 ‘기업의 사정으로’라는 문구를 삭제하였다. 이는 기업이 종업원을 내보내는 경우가 아닌 자발적인 퇴직의 경우도 1년 이상 근무한 경우에는 퇴직보조금 지급하도록 범위를 넓힌 것이었다.

#### □ 가급금 차등지급을 통한 임금인상

기존 노동규정에는 장려금의 지급기준이나, 임금 차등에 대해 아무런 규정이 없었으나, 개정 노동규정에서는 “종업원의 기술기능수준, 근무년한, 로동조건에 따르는 가급금을 지불하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 종업원의 기술기능수준, 근무년한, 노동조건에 따라 지급되는 것은 일종의 자격수당과 유사한 것으로 기존 노동규정에 의한 장려금에 해당하는 것이나, 개정 노동규정에서는 이를 가급금에 포함하여 규정하면서 차등지급토록 한 것이다.

북측이 이렇게 하는 것은 결국 임금인상 효과를 노린 것이라고 할 수 있다. 북측은 기존 근로시간에 비례하여 주어지던 가급금에 대해 근로시간을 계속 늘리는 것이 한계에 다다르자, 근로시간 이외의 요소인 장려금적 요소까지 가급금에 포함시킴으로써 가급금을 추가적으로 높일 수 있도록 한 것이다.

#### 3) 임금직불제 폐지

기존 노동규정(제32조)은 “기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다.”라고 규정하여 임금직불제도를 규정하고 있었으나, 개정 노동규정은 “기업은 로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다.”라고 수정하여 ‘직접’이라는 용어를 삭제함으로써 임금직불제

도를 폐지하였다. 이는 그동안 비록 실행되지는 못하였지만 제도적으로는 존치시켜온 임금직불제도를 폐지함으로써 임금직불제 미시행에 따르는 논란을 회피함은 물론, 근로자의 임금을 보다 공공연하게 당국이 수취할 수 있도록 하기 위한 것이다.

#### 4) 기타 모성보호 등 기업의 의무 강화

여성보호와 관련하여 “임신하였거나 젖먹이 어린이를 키우는 여성 종업원에게는 연장작업, 밤작업, 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없다.”라고 규정하여 기존 노동규정에 의하면 임신 6개월이 지난 여성에게만 적용되는 보호 범위<sup>54</sup>를 확대하였다.

또한 작업과정에서 종업원 사망, 부상, 중독 등 사고가 발생하였을 경우, 기존 노동규정에는 해당 기업에게 관리위원회에 신고토록 의무만 부과되었던 것을<sup>55</sup> 개정 노동규정에서는 기업이 해당한 대책을 세우도록 의무를 추가하고, 관리위원회에는 기존에는 없던 노동재해심사회의를 개최하도록 하는 등 산업안전조항을 강화하였다.

#### (나) 개정된 노동규정의 시행 경과

##### 1) 북측의 일방적 시행과 압박

북측은 노동규정의 13개 조항을 개정한 이후, 남측에서 반대여론이 강하게 형성되자, 개정 노동규정을 한꺼번에 전면 실시하지 않고 가장

<sup>54</sup> 「개성공업지구 노동규정」 제34조: “임신 6개월이 지난 여성종업원에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시킬 수 없다. 기업은 여성종업원을 위한 노동위생보호시설을 충분히 갖추어야 한다.”

<sup>55</sup> 「개성공업지구 노동규정」 제39조: “기업은 작업과정에서 종업원이 사망하였거나 부상, 중독과 같은 사고를 일으켰을 경우 즉시 공업지구관리기관에 알려야 한다. 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다. 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관과 협의하여 사고심의를 조직진행 하여야 한다.”

경제적 의미가 큰 조항부터 순차적인 시행을 시도하였다. 북측은 우선 개정 노동규정의 2개 조항을 2015년 3월 1일부터 시행할 것이라고 관리위원회를 통해 우리 측에 통보해왔다. 그 내용은 ① 2015년 3월 1일부터 월 최저노임을 74달러로 인상하고, ② 사회보험료는 가급금이 포함된 임금의 15%로 적용한다는 것이다.

북측이 통보한 월 최저노임 74달러는 2014년 월 최저노임(70.35달러)을 5.18%인상한 것으로 기존 노동규정에 의한 월 최저노임의 상한선 5%를 초과한 것이기 때문에 우리 정부는 이를 수용할 수 없다는 입장이었다. 실제 금액 면에서 보면 5%인상(73.87달러)과 불과 0.13달러 차이가 나는 미미한 액수이지만 5%를 초과하였다는 점이 중대한 문제라는 인식이었다. 금액차가 미미하다고 이를 수용할 경우 북측은 다음해부터 결국 그들이 원하는 수준의 임금인상을 시도할 가능성이 크기 때문이었다. 북측은 2009년 개성공단의 특혜조치 철회를 주장하며, 남북 당국 간 회담에서 개성공단 근로자의 임금을 월 300달러로 인상하고, 매년 10~20% 인상할 것을 요구한 바 있기 때문이다.

사회보험료도 기존 노동규정상 노동보수의 분류체계를 변경하는 것으로, 임금제도의 변경에 관한 것이었기 때문에 우리 측에서는 북측의 일방적인 변경을 수용할 수 없다는 입장이었다. 우리 정부가 다소 강경한 원칙적 입장을 견지한 이유는 북측이 우리의 대응 정도에 따라 앞으로 개성공단의 운영에 관한 출입체류, 세금, 보험 등 나머지 규정들도 북측이 입법주권을 내세워 일방적으로 개정할 가능성이 있다고 판단하였기 때문이다. 이에 따라서, 북측의 일방적 법·제도 개정시도를 원천적으로 차단할 필요가 있었던 것이다.

북측은 노동규정 개정문제에 대해 당국 간 협의를 통해 협의하자는 우리 측의 요구에 불응하며, 노동규정 개정은 북측의 입법주권에 관한

것으로 납측과 협의할 사안이 아니라는 입장을 고수하였다. 북측은 개별기업을 대상으로 개정된 노동규정은 무조건 시행되어야 한다며 강제적인 적용을 압박하였다.

북측이 시행하기로 통보한 3월분 임금은 통상 4월 10~20일 사이에 지급된다. 이를 위해 4월 초부터 각 기업의 북측 회계원들이 종업원의 출근기록 등을 가지고 임금을 계산하여 임금대장을 만들고, 여기에 북측의 종업원대표와 납측의 기업 법인장이 서명한 이후 각각 1부씩 보관한다. 임금은 입주기업이 개성공단에 인접한(1단계 경계밖에 위치) 북측 총국사무소 내에 위치한 세무소를 직접 방문하여 납부한다.

3월분 임금의 계산시점이 도래됨에 따라 입주기업들은 북측의 요구대로 인상된 임금을 계산하여야 하는지, 우리 정부의 방침에 따라 기존 노동규정에 맞추어 임금을 지불해야 하는지 혼란스러워하였으며, 정부에게 확실한 지침을 줄 것을 요청하였다. 이에 따라 우리 정부는 3월분 임금 계산이 시작되는 시점인 4월 초에 입주기업에 대해 3월분 월 최저노임과 사회보험료는 북측이 일방적으로 인상한 기준대로 지급하지 말고 인상되기 전 종전기준대로 지급할 것을 가이드라인으로 제시하였다.

한편, 북측은 적용을 통보한 월 최저노임과 사회보험료 지급시점이 다가오자 기업별로 다양한 압박과 회유 수단을 동원하며 일방적으로 인상한 임금을 납부할 것을 압박하였다. 북측은 인상된 임금을 지급하지 않는 기업에 대해서는 잔업거부, 태업 등을 통해 압박하였다. 이는 기업의 생산에 막대한 차질을 초래함으로써 기업에 피해를 입히는 것인데, 개성공단의 기업이 대부분 바이어로부터 상품을 주문받아 생산하고, 납품하는 OEM 방식의 생산기업이라는 점에서 납기일을 맞추지 못하는 경우 기업이 감당하기 어려운 손실을 초래한다는 점에서 기업에게는 강력한 압박수단으로 작용하였다. 많은 기업들은 북측의

잔업거부와 태업으로 인한 어려움을 호소하였다. 잔업거부는 기업이 생산량을 일부 조정하면 감내할 수도 있는 것이었으나, 태업은 출근하여 생산활동을 아예 하지 않는 것이므로 기업들에게는 잔업거부보다 훨씬 강력한 압박수단이 되었다.

북측은 임금대장을 작성함에 있어 우리 기업에게 편법적 수단을 부추기기도 하였다. 정부의 가이드라인에 따라 월 최저노임과 사회보험료는 종전기준으로 계산하여 형식적으로는 정부 가이드라인에 맞추면서도, 노동보수의 다른 항목인 장려금과 상금 등을 조정하여 결과적으로 임금 인상을 관철하려고 시도하였다.

또한 북측은 3월분 임금을 납부하기 위해 북측 세무소를 방문한 우리 기업에게 개별적으로 ‘담보서’라는 것을 제시하고 서명을 강요하기도 하였는데, 그 내용은 “3월분 임금은 종전기준에 따라 납부하되, 차액은 추후 납부한다.”는 것이었다. 이는 결국 북측이 일방적으로 인상한 임금을 인정하는 전제 하에서 작성된 것이기 때문에 정부로서는 받아들이기 곤란한 것이었다.

북측이 동원한 또 하나의 수단은 바로 연체료 부과였다. 임금에 대한 연체료 부과는 노동규정에는 근거가 없는 것으로 우리 정부는 인정할 수 없다는 입장이었다. 그러나 북측은 노동규정의 집행을 위해 제정한 시행세칙 중 하나인 노동보수세칙(제21조)에서 임금 체불에 대한 연체료 규정을 신설<sup>56</sup>하였고, 이를 근거로 3월분 임금에 대해 4월 20일부터 매일 0.5%씩 최장 30일까지 연체료를 부과하겠다고 기업을 압박하였다. 북측은 연체료를 부과하기로 한 4월 20일까지도 기업의 임금납부 실적이 저조하자, 납부기간을 4월 24일까지 연기해 주면

<sup>56</sup> 「개성공업지구 노동보수 시행세칙」(2008.11) 제21조: “종업원들에게 일을 시키고 로임을 제때 지불하지 않았을 경우 기업은 로임지불일로부터 10일이 지난 다음날부터 로임연체료를 지불하여야 한다. 로임연체료는 매일 월로동보수총액의 0.5%씩 계산하여 30일을 기한으로 물어야 한다.”

서 그 이후에 납부하는 기업에게는 연체료를 물릴 것이라고 통보하였다. 북측의 연체료 부과 통보는 기업에 상당한 압박이 되었다. 임금지급액이 월 10만 달러인 기업은 최고 1만 5천 달러의 연체료가 부과될 수도 있었기 때문이다.

## 2) 기업-정부 간 갈등

기업들은 정부의 가이드라인을 준수하여 임금을 납부하려는 경우 북측이 임금 수령을 거부하여 임금을 납부할 수 없는 상황에 놓여 있었다. 이 상태에서 불가피하게 임금지급 시기를 놓치는 바람에 북측으로부터 연체료를 부과 받기도 했다. 기업들은 정부의 가이드라인을 준수함으로써 연체료가 발생하였기 때문에 정부가 연체료를 책임져야 한다고 하소연하였다. 정부는 북측의 연체료 부과는 법적근거를 인정할 수 없는 것이지만, 기업들의 입장을 감안하여 ‘추후 북측과 협의하여 연체료 문제를 책임진다’는 입장을 표명하였다.

북측의 임금납부 압박이 심해지면서 사태가 점점 악화되어 가는 가운데 정부는 우리기업을 북측의 직접적인 압박으로부터 보호하고, 연체료 부담도 덜어주기 위한 방안의 일환으로 ‘임금의 관리위원회 공탁’을 추진하였다. 이는 기업이 임금을 직접 북측에 납부하지 않고, 1차로 관리위원회에 공탁하도록 하고, 관리위원회가 북측에 납부하는 방안이었다. 그러나 이 방안은 북측이 관리위원회로부터의 임금 수령을 거부하였고, 기업들도 임금을 관리위원회에 공탁하는 경우 북측으로부터 집중 공격의 대상이 될 것을 우려하여 참여가 부진하였기 때문에 제대로 효과를 거두지 못하였다.

북측은 그들이 일방적으로 인상한 기준에 따라 임금을 납부하는 경우에만 임금을 수령하였고, 그렇지 않은 경우에는 임금자체의 수령을 거부하였다. 임금의 지급문제를 둘러싸고 남북 간 공방이 계속되는

가운데 우선 납기를 맞춰야 생존할 수 있는 기업의 입장에서는 복측의 잔업거부, 태업 등의 압박을 감당하기 어렵다고 하소연하는 경우가 점점 늘어나게 되었고, 상당수 기업들은 복측의 압박과 회유에 굴복하는 사례가 발생하였다.

일부 기업들은 복측에 임금을 납부하고도 관리위원회에 신고하지 않았다. 왜냐하면 복측은 인상된 임금이 아니면 수령을 거부하고 있었기 때문에 임금을 납부한 경우는 복측의 요구대로 납부한 것으로 간주되었고, 정부의 가이드라인을 위배한 것으로 되어 처벌을 받게 될 것이기 때문이었다. 그럼에도 다수의 기업이 임금을 납부하게 된 배경에는 인상된 기준으로 임금을 납부하는 행위가 법을 위반한 행위가 아니라고 하는 인식이 깔려있었기 때문이기도 하였다. 사실 기업이 복측이 인상한 대로 임금을 지급한다고 하여도 이는 노동규정을 위반한 것으로 보기는 어렵다. 노동규정은 임금은 기본적으로 기업이 정하는 것으로 규정하고 있기 때문에 기업이 근로자 임금을 인상하여 지급한다고 하여 처벌하기는 곤란한 측면이 있었다.<sup>57</sup>

더구나 복측이 요구하는 월 최저노임 74달러는 정부가 제시한 가이드라인인 임금인상 이전의 월 최저노임 70.35달러와 3.65달러가 차이나는 것으로 기업 입장에서 보면 대수롭지 않은 금액이었다. 이런 상황에서 기업들은 월 최저노임은 정부의 가이드라인에 맞추기 위해 인상하지 않는 대신 기업의 재량으로 지급할 수 있는 임금의 다른 항목, 즉 상금이나 장려금을 인상하여 임금을 지급한 것으로 추측된다. 복측에 임금을 납부한 기업들의 임금대장을 분석한 결과에 의하면 월 최저노임은 모두 정부의 가이드라인에 맞게 70.35달러를 지급한 것으로 기재되어 있었기 때문이다.

<sup>57</sup> 「개성공업지구 노동규정」 제5조: “종업원의 로임은 종업원 월최저로임에 기초하여 기업이 정한다.”

시간이 지남에 따라 점점 많은 기업들이 임금을 납부하게 되었고, 개성공단 현장에서도 다수의 기업이 복측의 요구대로 임금을 납부하였을 것이라고 인정하는 분위기였다. 그러나 임금을 납부한 기업들은 정부의 제재가 두려워 임금납부 사실을 공식적으로 관리위원회에 신고를 하지 않았다. 이러한 상황에서 관리위원회는 기업의 임금지급 실태파악을 위해 입주기업에 설문조사를 실시하는 등 기업·관리위원회·정부 사이에 갈등의 골이 깊어져 갔다.

### 3) 복측의 공식적 반응을 통한 압박(총국대변인 담화)

복측은 4월분 임금의 지급마감일(5.20)을 일주일 남겨놓은 상황에서 대남압박 수위를 최고조로 끌어올렸다. 복측은 5월 13일 복측 총국대변인 명의의 담화를 발표하였는데 이는 개성공단 임금인상 문제에 대한 북한 당국의 최초 공식반응이었다. 복측은 담화를 통해 “개성공업지구의 정상적 발전을 위해 새로운 노동규정을 끝까지 시행해 나갈 것”이라고 밝히며 “새 노동규정의 시행문제는 우리의 합법적인 법제권 행사와 관련한 주권문제”라는 입장을 분명히 하면서 기업과 관리위원회, 우리 정부에 대한 비난과 협박을 가하는 내용이었다.

입주기업에 대해서는 “남측 기업가들은 남조선 당국에 추종하여 주권침해의 농락물이 되지 말아야 한다.” “근로자가 없는 텅 빈 공장, 기업들의 경영 자율권이 심히 침해당하는 공업지구로 만들려는 남조선 당국에 굴종하여 얻을 것이 과연 무엇인가를 심중히 돌이켜보아야 한다.”며 기업과 정부 사이의 갈등을 부추겼다.

관리위원회에 대해서도 “남조선 당국의 조종 밑에 자기의 직분을 쫓버리고 우리의 신성한 주권을 계속 침해하려 든다면 그들에게 공업지구의 관리운영을 맡겨줄 수 없게 될 것”이라며 관리위원회에 대한 추방도 암시하였다.

우리 정부에 대해서는 “개성공단은 남측기업들과 하는 경제특구로 남측 당국이 간섭할 하등의 이유와 구실이 없다.” “어느 나라나 변화된 현실에 맞게 해당 법규정을 수정보충하고 시행하는 것은 자연스럽게 정당인 입법권 행사이며, 그에 대한 간섭은 명백한 주권침해” 등을 주장하며 우리 정부에게 간섭하지 말 것을 경고하였다.

또한 우리 정부가 임금을 개정된 노동규정에 따라 지급한 입주기업에 대해 제재방침을 밝히고, 기업별 임금지급 내역을 조사하는데 대해 “기업들이 3월분 로임을 지불하지 못하도록 조사늘음까지 벌이며 위협공갈하고 있다.”며 비난하였다.

특히 4월분 임금부터 본격 적용하기 시작한 ‘임금의 관리위원회 공탁’ 방식에 대해서는 “그 어떤 경제특구에서도 찾아볼 수 없는 공탁늘음”이라고 비난하면서 3월분 임금에 이어 4월분 임금이 지급기일을 넘기고 있는 상황과 관련하여 “국제적으로도 로임체납은 형사사건으로 취급되며, 로임을 제때에 지불하지 않는 기업에 근로자들이 출근하여 일할 수 없다는 것은 자명한 리치”라고 주장하면서 임금 미지급 기업에 대한 형사적 조치(역류 등)와 근로자 철수 가능성까지 시사하면서 임금 납부를 압박하였다.

#### 4) ‘확인서’ 타결

총국대변인 담화 발표 다음날에는 개성공단 총국인사(부총국장)가 관리위원회를 방문하여 대남압박의 수위를 계속 높여갔다. 관리위원회를 방문한 부총국장은 “관리위원회가 공탁늘음을 벌이며, 기업이 지급한 임금을 깎아뭉개고 있다.” “근로자 만 여명이 임금을 지급받지 못해 생활고를 겪고 있는데, 이것은 비인도적인 것”이라고 비판하며, “관리위원회를 추방할 것”이라고 위협하였다.

북측은 이렇게 그들이 일방적으로 개정된 노동규정의 시행을 위하

여 취할 수 있는 거의 모든 수단들을 동원하여 납측 기업과 정부를 압박하였다. 그러나 3월분 임금에 이어 4월분 임금도 그들이 원하는 만큼 성과를 올리지 못하게 되자 태도에 변화를 보이기 시작했다. 이는 우선 외화에 목말라하던 북측이 3월과 4월분 임금 수입의 감소를 계속 감내하기 어려웠기 때문일 것으로 추측된다. 북측이 근로자 만여명이 임금을 받지 못하고 있다고 주장한 것은 개성공단의 총 근로자가 약 53,000명이었다는 점에 비추어 보면 대략 20% 정도의 임금이 납부되지 않았다는 것을 의미한다. 이는 임금인상 이전 북측의 임금 수입이 월평균 약 800만 달러 가량이었다는 점을 고려할 때 임금 인상을 강행한 이후인 3월분과 4월분 임금 수입은 월평균 640만 달러 정도로 추산된다. 이에 비추어 북측이 임금 인상을 강행한 이후 두 달 동안 약 3백만 달러 정도의 임금 수입이 감소하였을 것으로 추산되었다.

이러한 결과는 비록 다수의 기업이 북측의 압박과 회유에 굴복하여 북측의 기준에 따른 임금을 납부하기도 하였으나, 그래도 많은 기업들이 정부의 방침에 따라 북측에 임금을 납부하지 않은 상태에서 북측의 압박을 묵묵히 견디고 있었음을 의미하는 것이었다.

정부는 4월분 임금지급에 대해 임금의 관리위원회 공탁제도를 강력히 시행하였다. 이를 위해 기업들이 정부로부터 받은 용자금(남북협력기금, 중소기업진흥자금 등)의 상환을 임금 공탁 여부와 연계하였는데 이는 기업의 행동통일을 확실히 촉진하는 계기가 되었다.

이러한 상황에서 입주기업도 문제해결을 북측에 강력하게 촉구하게 되었다. 개성공단 입주기업 대표단은 5월 15일 개성공단을 방문하여, 북측 부총국장을 면담하고, 임금을 종전의 노동규정에 따라 납부할 수 있도록 요구하였다. 또한 북측이 주장하는 금액과의 차액은 향후 남북 당국 간 협의 결과에 따라 처리하게 해달라는 내용의 '담보서'안을

제안하였는데, 북측은 과거 입법주권을 주장하며 강경한 태도를 보이던 입장에서 한발 물러나며, 긍정적으로 검토하겠다는 반응을 보였다.

기업대표단은 남측으로 귀환한 직후 5월 18일에 ‘개성공단기업협회 긴급총회’를 개최하고, 4월분 임금지급에 대해 협회차원에서 행동통일에 나서기로 결의하였다. 즉, 4월분 임금은 종전기준으로 지급하고, 차액은 추후 남북 당국 간 협의결과에 따라 납부하기로 의견을 모았던 것이다. 이는 개별기업별로 북측의 요구대로 인상된 임금을 지급하지 않을 것을 결의한 것이었다. 기업의 행동통일 결의는 사실 북측에게는 커다란 타격이었을 것이다. 왜냐하면 북측은 시종일관 우리 정부의 간섭을 배제하고, 개성공단은 기업과 북측이 운영하는 공간이라는 점을 강조하면서 개별기업별로 압박과 회유를 통해 개정된 노동규정을 적용하려는 전략을 구사해 왔는데, 기업의 행동통일 결의는 이러한 북측의 접근을 무력화하는 것이었기 때문이다.

이러한 상황이 전개되자 북측은 일방적인 임금인상을 강행하던 행보에서 한발 물러섰다. 4월분 임금 지급 마감일(5.20)이 지난 직후인 5월 22일에는 남측과 ‘확인서’라는 것을 체결하고, “임금을 기존 노동규정에 따라 지급하되, 임금차액과 연체료 문제는 차후 남북 간 협의결과에 따라 해결”하기로 합의하였다. ‘확인서’의 의미는 북측이 그동안 인상된 기준에 따르지 않은 임금은 수령 자체를 거부해왔으나, 이제는 일단 받겠다는 것이고, 차액에 대해서는 추후 협의해서 해결하는 것이다. 이는 그동안 정부가 일관되게 견지해오던 입장을 받아들인 것이다. 일단 ‘확인서’가 체결되자 당장 임금지급을 둘러싼 남북 간의 갈등은 수면 아래로 잠복되었다. 그러나 이는 북측이 노동규정의 개정을 철회한 것은 아니라는 점에서 근본적인 문제는 여전히 남아 있었다.

## 5) 제6차 남북공동위원회 개최

노동규정 개정에 대해 보다 근본적인 문제 해결을 위해서는 남북 당국 간 협의가 필요하다는 것이 남측의 입장이었다. 북측은 입법주권을 내세워 노동규정의 일방적 개정을 정당화하려 하였으나, 우리 정부는 개성공단은 남북이 공동으로 운영하는 공단이고, 「개성공단 남북공동위원회 구성운영에 관한 합의서」에서도 노무, 세무, 임금, 보험 등 개성공단의 관리운영을 국제적 기준에 맞게 발전시켜 나가기 위한 문제들을 남북공동위에서 협의·해결하도록 규정되어 있다는 점을 들어 노동규정 개정에 관한 문제는 남북공동위에서 협의하여야 한다는 입장이었다.

처음에는 남측과 협의할 수 없다는 입장을 완강하게 주장하던 북측은 '확인서' 체결 이후 한발 물러서기 시작하면서 노동규정 문제 협의를 위한 제6차 남북공동위원회가 7월 16일 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 임금체계 선진화 방안을 제시하고, 월 최저노임과 사회보험료 문제 등에 대해 대안을 제시하고 협의하였으나, 북측은 일단 개정된 노동규정을 그대로 따라야 한다며 기존의 입장을 고수함에 따라 진전된 협의사항도 없이 종료되었다.

그러나 그 이후 북측은 공동위원회에서 우리 측이 제시한 안에 대해 대체적으로 동의한다는 입장을 관리위원회를 통해 우리 측으로 전달하였다. 이에 따라 관리위원회와 총국 간 추가 협의를 진행하였으며, 8월 17일 「최저임금 등에 관한 합의서」를 체결하였다. 합의서의 핵심 내용은 △2015년 월 최저노임은 기존노동규정에 따라 5% 인상된 73.87달러로 하며, △사회보험료는 가급금이 포함된 노임을 기준으로 계산한다는 것이다. 이는 북측이 3월분 임금부터 시행을 일방적으로 통보한 내용에 대해 남북 양측이 절충한 것이었다. 즉, 북측이 주장한 월 최저노임 74달러에 대해서는 기존 노동규정상 범위 내인 5%

인상을 적용하여 73.87달러로 함으로써 원칙을 지키면서, 사회보험료는 가급금을 포함하는 노임을 기준으로 계산한다는 복측의 주장을 수용한 것이다.

또 다른 합의내용인 직종·직제·연한 가급금의 기준마련 문제, 노임 체계의 합리적 개편 문제는 계속 논의를 진행하였으나 개성공단 조업 중단시점까지 별다른 진전을 거두지는 못했다.

## 4. 임금제도

### 가. 임금 현황

2015년 말 개성공단의 최저임금은 73.87달러였으며, 초과근로수당을 포함한 평균임금은 약 169.2달러였다. 사회보험료의 경우 평균 월 18.4달러로서 입주기업이 부담하는 임금 및 사회보험료 평균은 월 187.6달러였다. 이러한 임금수준은 남한은 물론 중국, 베트남과 비교해도 현저히 낮은 수준이다. 북한 노동자가 중국, 러시아 등으로 파견되는 경우, 임금은 월 300~500달러 수준으로 알려져 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 1인당 평균 노동보수 및 사회보험료

(단위: 달러)

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
노동보수 (월 최저임금)	60.3 (50)	63.1 (52.5)	65.8 (55.1)	71.5 (57.9)	83.9 (60)	98.1 (63.8)	121.2 (67.0)	116.0 (67.0)	141.4 (70.3)	169.2 (73.9)
사회 보험료	7.8	7.9	8.3	8.8	9.8	11.2	12.8	12.5	14.1	18.4
소 계	68.1	71.0	74.1	80.3	93.7	109.3	134.0	128.5	155.5	187.7

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

노동규정 제24조는 “로동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다.”라고 규정하여 임금을 4가지 종류로 구분하고 있다. 또한 노동규정 제25조는 월 최저노임에 관하여 “종업원의 월최저로임은 50 달러로하며, 월최저로임은 전년도 월최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다, 월최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업 지구지도기관과 합의하여야한다.”라고 규정하고 있다.

노동규정 제26조는 “월로임은 월최저로임보다 낮게 정할 수 없다.”고 규정하여 월 노임은 월 최저노임 이상으로 지급할 것을 규정하였다. 그러나 실재는 개성공단에서는 ‘월 기본노임=월 최저노임’ 원칙이 적용되었고 모든 근로자에게 같은 임금체계가 적용되었다. 월 최저노임이 월 기본노임이 되는 구조는 결국 임금구조의 왜곡을 초래하게 되었다. 북측 입장에서는 매년 5% 이내에서 인상 가능한 월 최저노임 인상만으로는 실질적인 임금인상을 기대할 수 없었다. 따라서 기본임금 이외의 항목, 즉 가급금과, 장려금, 상금 등의 항목을 통해 다양한 방식의 임금인상을 추구하게 되었다.

가급금은 연장근무, 휴일근무 등 근로시간에 따라 주어지는 것으로, 북측은 가급금을 확대하기 위해서 근로자의 근로시간을 늘리는 방법을 활용하였다. 2006년에는 주당 연장근로시간이 7.2시간이었으나, 이후 지속적으로 늘어나 2015년에는 17.9시간으로 늘어났다. 뿐만 아니라 북측은 2008년 노동보수 시행세칙을 만들어 연속근로에 대한 가급금 규정을 신설하고 이 경우 300%의 가급금을 지급하도록 하는 등 노동규정에 위배되는 제도를 만들어 일방적으로 시행하기도 하였다.

〈표 III-15〉 1인당 주평균 연장·휴일 근무시간

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
연장 야간	5.3	5.7	6.4	6.5	7.6	8.4	10.7	9.6	11.5	13.8
휴일	1.9	2.4	1.2	1.3	2.2	2.9	3.2	2.8	3.9	4.1
합계	7.2	8.1	7.6	7.8	9.8	11.3	13.9	12.4	15.4	17.9

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

또한 북측은 장려금과 상금을 증대시키려고 다양한 압박수단들을 동원하였다. 그 결과 장려금과 상금이 전체 임금에서 차지하는 비율도 2007년 5.3%에 불과하였으나, 2013년에는 11%까지 증가하게 되었다. 장려금은 우리의 수당에 해당하는 것으로 초기에는 복한의 간부 근로자(종업원대표, 총무, 조장, 반장)를 대상으로 직책수당 개념으로 지급하였으나, 점차 확대되어 업무의 난이도, 위험도, 근속기간 등에 따라 일반 근로자에게도 지급되었다.

한편, 북측은 ‘도급노임제’를 개별기업에 적용하려는 시도를 여러 차례 진행하였으며, 이러한 시도는 2006년 신발업체인 삼덕스타필드에서 처음 시작되었다. 도급노임제에 대한 입주기업들의 평가는 다양한 형태로 나타나고 있다. 그러나 보다 본질적인 문제는 도급노임제 운용의 기본전제라고 할 수 있는 ‘노동정량’ 책정에 대한 근본적인 합의가 도출되지 않았다는 사실이다. 이에 따라서 입주기업들은 도급노임제를 전면적으로 시행할 수 없었다. 북측이 도급노임 도입을 시도한 것도 결국은 임금 인상을 위한 방편이었을 것으로 판단된다.

월 최저임금의 인상율이 5%로 묶여있는 가운데, 가급급, 장려금, 상금 등의 임금 인상을 위한 전방위적 압박으로 인하여 2010년 이후 개성공단의 전체 임금은 가파르게 상승하여 연간 19.2%의 상승률을 기록하였다.

□ 월 최저노임 관련 남북 협의

개성공단 북측 근로자들의 월 최저노임은 「개성공업지구 노동규정」에 따라, 최초 50달러로 책정되었으며, 2004년부터 2006년까지 3년 안 동결되었다. 이 시기에도 총국은 월 최저노임 50달러는 너무 낮아 근로자의 생계보장도 어려운 실정이라는 점을 들어 노임의 인상을 요구하였으나, 우리 측의 반대로 임금 인상이 이루어지지 못했다.

북측이 초기 3년간 임금 동결을 감내하였던 이유는 대체로 3가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 당시는 공단개발 초기로서 전력과 용수 등 기본적인 인프라가 안정적으로 공급되지 못하는 상황에서 입주기업들이 어려움을 겪고 있었다. 북측 근로자들의 숙련도도 낮은 상태에서 불량률이 높아 입주기업에 손해를 끼치고 있었고, 시범단지 중심으로 공단이 운영되던 시기로 공단의 지하수를 용수로 사용함에 따라 정밀부품이 망가지는 등 사고가 속출하던 시기였다. 북측도 초창기에 기업이 겪는 애로를 직접 목격하였기 때문에 임금 인상을 적극적으로 제기하기 어려웠을 것이다.

둘째, 당시에는 임금의 전체 규모가 크지 않았기 때문에 북측으로서도 임금 인상이 사활적 이익은 아니었을 것으로 보인다. 2005년 18개 기업에 북측 근로자 6,013명, 2006년 30개 기업에 북측 근로자 11,160명에 불과하였고 임금수준은 평균 1인당 월 60.3달러 수준이었기 때문에 연간 임금총액이 약 800만 달러 정도에 불과하였다. 더구나 이 시기 북측은 남측에게 탁아소 건설, 무연탄 지원, 출퇴근 버스 확충 등 요구할 사항이 많았기 때문에 임금 인상 요구에만 매달릴 수는 없었을 것이다.

셋째로는 공단 초기에 우리 측은 임금직불제의 시행을 강력히 요구하던 시기였기 때문에 북측이 오히려 임금문제에 관한한 수세적인 입장에 처해 있었다는 점도 임금인상 요구를 완화할 수 있었던 요인으

로 작용하였다. 우리 측은 임금직불제가 실시되지 않는 한 임금 인상을 하더라도 인상효과가 근로자에게 돌아가지 않기 때문에 생산성 향상과 연결되지 못한다는 점을 강조해왔고, 이러한 주장은 임금직불을 실시할 수 없는 북측의 임금 인상 요구를 어느 정도 상쇄할 수 있었을 것으로 생각된다.

이후 2007년 8월 월 최저노임 협의 당시 중국은 2006년까지 3년 동안 월 최저노임 인상을 유보해왔던 점을 감안하여 15% 인상해 줄 것을 요구하였다. 북측은 “근로자들이 피죽도 끓여먹지 못하는 상황에서 기업이 어렵다하여 3년 동안 임금을 동결하여 왔으므로 15%를 인상해야 한다”고 주장하였다. 이에 대해 우리 측은 북측의 주장은 노동규정에 위배되는 것이며, 월 최저노임은 노동규정 상 인상한도인 5%를 초과할 수 없다고 대응하였다.

월 최저노임의 협의주체는 중국과 관리위원회이지만, 이 과정에서 임금의 실제 지급당사자인 기업의 의견을 반영하는 것이 필수적이였다. 기업들은 5% 인상은 노동규정상 최고의 인상률이라며 5% 인상도 수용하기 어렵다는 입장을 관리위원회에 전달하여 왔다. 이렇게 북측의 15% 인상요구와 기업의 5% 이하 인상 입장이 좁혀지지 못하고 있던 상황에서 북측은 임금인상이 되지 않을 경우 연장작업(잔업)을 할 수 없다며, 북측 직장장을 통하여 이러한 입장을 기업에 통보하며 압박을 가하기 시작하였다. 실제 일부 기업의 직장장들은 근로자들에게 잔업을 하지 말 것을 지시하는 등 상황이 악화되어 갔다. 이렇게 기업의 입장과 북측이 입장이 팽팽히 대립되던 가운데, 기업측에서 5% 임금인상을 수용하되, 북측 근로자의 생산성 향상과 통행의 편리성 제고 등 개성공단 운영제도를 개선하는 조건을 요구하였고, 북측도 이에 동의하여 2007년 8월 임금부터 월 최저노임을 5% 인상하기로 합의하였다. 이후 매년 5%씩 인상되어 왔다.

2013년 4월 북측의 일방적 근로자 철수로 인해 개성공단 가동이 중단되었다가 9월 재가동 된 시점으로부터 약 6개월이 지난 2014년 3월 11일 총국은 월 최저노임을 “2014년 3월 1일부터 5% 인상하고, 8월에 추가 5% 인상할 것”을 우리 측에 요구해 왔다. 북측의 주장은 2013년에는 가동중단에 따른 기업피해를 고려해 월 최저노임을 인상하지 않았기 때문에 2014년에 두 차례에 걸쳐 총 10%를 인상하여야 한다는 것이었다. 우리 측은 개성공단 잠정중단에 따른 기업피해가 회복되지 않았고, 이에 대한 북측의 피해보상도 이루어지지 않은 상황에서 북측의 요구를 수용할 수 없다는 입장을 전달하였다.

이후 총국은 2014년에 월 최저노임을 1회만 인상하는 경우 인상율을 7.5%로 하여 월 최저노임을 71달러로 할 것을 제안하였으며 지속적으로 관리위원회와 입주기업을 압박하였다. 월 최저노임 인상 문제는 북측과 수차례에 걸친 협의 끝에 2014년 최저임금을 5월부터 5% 인상한다는 것에 합의하였다. 결과적으로 북측이 2014년 2차례 인상요구를 포기하는 대신 임금 인상 시기를 기존 8월에서 5월로 3개월 앞당기는 선에서 합의가 이루어진 것이다.

월 최저노임은 인상율과 인상 방법이 노동규정에 정해져있기 때문에 월 최저노임을 북측이 원하는 수준으로 인상하기 위해서는 노동규정 개정이 필요하였다. 결국 북측은 2014년 11월 노동규정을 일방적으로 개정하고, 월 최저노임의 5.18% 인상을 시도하였으나, 우리 측의 강력한 반대에 부딪혀 실현되지 못하였고, 2015년 월 최저노임은 기존의 노동규정에 따라 5% 인상된 73.87달러로 지급되었다.

## 나. 임금직불제

### (1) 현황

「개성공업지구 노동규정」(제32조)에 따르면 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다.”고 규정함으로써 임금직불제도를 명시하고 있다. 그러나 임금직불제는 시행되지 못한 채 사문화된 상태가 지속되었다. 2014년 북측은 노동규정을 일방적으로 개정하여 사문화된 상태에 있던 임금직불제를 공식적으로 폐지하였다. 임금직불문제는 개성공단 초창기부터 뜨거운 논쟁거리였고 개성공단 존폐의 문제로까지 변질 수 있는 민감한 사안이었다. 개성공단이 가동된 직후 2005년 초부터 입주기업들은 개성공업지구 노동규정상 보장된 임금직불 문제를 제기하면서 이 제도가 시행되기 전까지는 임금을 지급할 수 없다고 하는 등 임금직불제 실시를 촉구하였다. 그러나 북측 총국은 임금직불 요구를 수용하기 어렵다는 입장을 견지하였고, 남측에서 끝까지 임금직불을 고집한다면 근로자를 철수할 수도 있다며 강경 대응하였다. 이러한 대처결과 기업들은 공장의 정상가동을 위하여 2005년 5월부터 부득이 총국에 임금을 납부하게 되었다. 이후 임금직불의 당장 실시가 어려운 상황이지만 최소한 근로자가 자기의 임금이 얼마인지는 알아야 한다는 판단에서 2005년 10월경부터 근로자가 「노동보수 계산서」에 개인별로 수표(서명)하도록 했다.

북측은 임금직불을 실시하지 못하는 이유에 대해 임금직불제를 실시할 준비가 되지 않았기 때문이라고 주장하였다. 우선 근로자가 달러로 임금을 지급받을 경우, 이를 실제 사용하려면 북한원화로 환전해 주어야 하는데 환전소 등이 구비되지 않았고, 개성시내는 시장이 형성되지 않아 근로자들이 달러를 사용할 수도 없다는 것이다.

임금직불 문제는 2006년 10월 북한의 1차 핵실험을 계기로 본격적

인 논란거리가 되었다. 당시 남한 사회에서는 임금직불이 실시되지 않은 상태에서 북측에 지급되는 임금이 핵개발에 사용될 수 있다며, 임금직불이 되지 않으면 개성공단을 폐쇄해야 한다는 강경한 주장도 제기되었다. 이에 따라 북한의 1차 핵실험을 계기로 북측에 임금직불을 다시 한 번 강하게 촉구하였다. 우리 측은 임금직불제가 실시되지 않으면 개성공단이 안정적으로 가동되기 어렵다는 점을 들어 북측을 설득하였으나, 북측은 끝내 임금직불제 실시는 어렵다는 종전의 입장을 되풀이 하였다. 북측은 임금직불은 어렵다고 하면서도 임금의 사용처를 확인시켜 준다면, 우리 측에 근로자의 「생활비 계산서」라는 것을 제출하여 근로자 개인별 생활비 지불내역이 기록된 장부를 제출하기도 하는 등 임금지급의 투명성을 강변하기도 하였다.

임금직불제는 노동규정에 명시되어 있음에도 불구하고 개성공단 가동이 중단되던 시점까지도 실현되지 못하였다. 임금지급의 투명성 보장을 촉구하는 우리 측에게 북측이 설명한 바에 의하면, 종업원에 대한 노동보수 지급방식은 다음과 같았다. ① 기업이 근로자별 급여명세표를 작성하여 근로자의 확인서명을 받고 이때 북측 기업통계원이 근로자별 구매요청 물자의 내역을 취합한다. ② 기업은 임금을 중국 소속 세무소에 달러화로 지급한다. ③ 중국은 사회문화시책금(근로자 임금의 30%)을 제외한 나머지를 근로자의 몫으로 현물을 수령할 수 있는 상품공급카드와 북한화폐(근로자 생활비)로 지급한다.<sup>58</sup> ④ 개별 근로자는 개성시에 있는 공업지구 근로자 전용 물자공급소에서 상품

<sup>58</sup> 개성지역에 북한과 공동으로 「고려상업합영회사」를 설립하여 개성공단에 물품을 조달 하였던 로바나무역 송용등 회장은 언론 인터뷰(한겨레신문 2006.11.7)를 통해 “북한 근로자 몫의 70~86%가 물품 구입비로 사용되고 나머지는 북한의 원화로 지급되는 것으로 알고 있다.”고 하였다. “세금풀 30%는 대부분 개성시 경비로 써,” 『한겨레신문』, 2006.11.7., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/170090.html#csidx7e848c31f5a80588f845b27a1751469>>. (검색일: 2016.11.14.)

공급카드를 이용하여 물품을 수령한다.

## (2) 임금직불을 둘러싼 남북 간 공방

### (가) 북측의 근로자 계좌개설 요구

남측의 임금직불제 실시요구가 계속되자 북측은 2007년 임금직불제를 실시하자며 개성공단에 진출해있던 현지 금융기관에 북한 근로자의 계좌를 개설하고, 기업이 근로자별 계좌로 월급을 입금시키는 방안을 제시하였다. 우리 측은 이 방안이 타당성이 있는 것으로 보고 검토를 진행하였으나 현지 금융기관이 완강하게 난색을 표명함에 따라 무산되고 말았다. 북측이 이런 방안을 제시한 시기는 미국이 마카오의 BDA(방코델타아시아)를 자금세탁 우려 은행으로 지정하여 발표(2005.9)한 여파로 인해 모든 은행들이 북한의 계좌를 개설하기를 꺼려했던 상황이었다. 현지 금융기관의 입장에서는 미국의 영향력을 감안할 때 북측 근로자의 계좌개설은 은행전체에 심각한 악영향을 미칠 것으로 우려되었기 때문에 북측 근로자의 계좌 개설에 반대하였던 것이다.

### (나) 개성공단 근로자 전용 물자공급소 방문

개성공단 본단지 분양을 앞둔 2007년 3월 우리 측의 계속되는 임금투명성 문제제기에 북측은 관리위원회 일부 인원들에게 개성공단 근로자 전용 물자공급소 중의 하나인 「공업지구 동현동 물자공급소」(개성시 동현동 소재) 시찰을 주선하였다. 북측 물자공급소 소장은 동현동 물자공급소가 개성시 동현동, 남문동, 송현동, 탁암동 등 8개동에 거주하는 근로자를 담당하고 있으며, 개성시에 총 4곳의 개성공단 근로자 전용 물자공급소가 있다고 소개하였다.

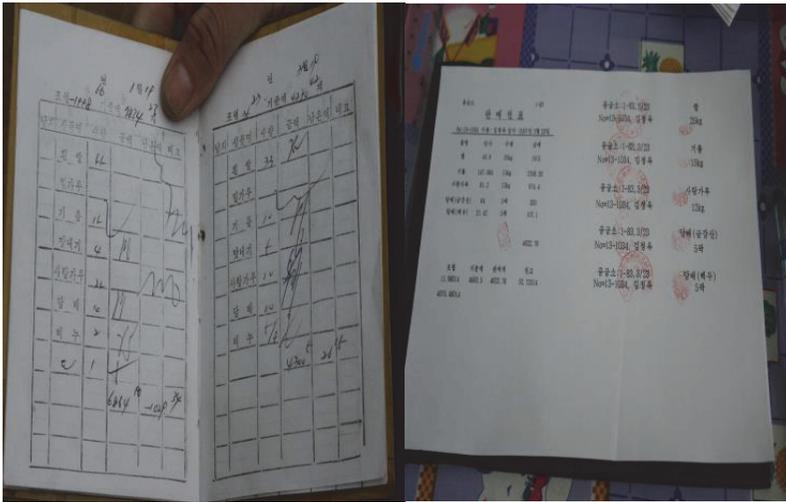
물자공급소 방문시 동행한 중국 관계자는 개성공단 근로자는 현물로 임금을 지급받는다며 주로 쌀, 콩기름, 설탕, 의류, 신발 등이 지급되는데 현물로 지급되는 임금은 근로자가 사회문화시책비로 국가에 바치는 30%를 공제하고, 근로자 몫으로 돌아가는 임금 중 약 80%를 차지한다고 하였다. 나머지는 북한의 원화로 근로자에게 지급하는데 이는 물자공급소에서 보관하기 어려운 채소 등의 식재료 구입과 이발 등 생활비로 충당하기 위한 것이라고 설명하였다. 북한 원화로 지급되는 생활비는 매월 말 북측의 직장장을 통하여 근로자에게 지급한다고 하였다.

북측은 근로자에게 지급되는 쌀은 북한산이 80%를 차지하고, 중국산 수입이 20%, 콩기름은 중국, 설탕과 조미료는 태국, 비누는 인도네시아에서 주로 수입한다고 하였다. 근로자에게 지급하는 현물의 가격에 대해 북측은 국정가격으로 계산하며, 이윤을 남기지 않고 구매 원가에 공급한다고 하였다. 당시 물자공급소에 표기되어 있던 가격은 쌀 1kg 42원(0.3달러, 2007년 기준 1달러=140원), 콩기름 1kg 147원(1.05달러), 사탕가루 1kg 82원(0.6달러), 비누 1장 20원(0.14달러) 등이었다.

북측의 설명에 의하면 각 기업에 근무하는 북측의 회계원들이 근로자별로 해당 월의 임금명세표를 작성하고 확인·서명을 받은 뒤, 그에 해당하는 「상품공급카드」를 만들어 근로자에게 전달하고, 그 내역은 물자공급소에 통보한다고 하였다. 물자공급소에서는 컴퓨터에 기록된 내역과 상품공급카드의 내역을 대조·확인하고, 일종의 쿠폰인 「판매전표」를 발급하였다. 판매전표에는 쌀, 콩기름, 설탕 등 각 물자별 쿠폰이 붙어있으며, 근로자별 조월액(이월액), 기준액(당월입금액), 판매액(구매액)과 잔고 항목 등이 표기되어 있다. 근로자는 판매전표를 수령하고 여기에 붙어있는 물자별 쿠폰을 잘라서 각 물자별 보관창

고로 가서 물자를 수령하였다.

〈사진 III-5〉 북측의 상품공급카드 및 판매전표



상품공급카드

판매전표: 오른쪽은 절단가능토록 되어있다.

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

북측이 물자공급소 시찰을 허용한 것은 당시 본단지 분양을 앞두고 있는 시점에서 임금직불 문제로 인한 공단의 부정적 이미지를 불식시키려는 노력의 일환이었던 것으로 판단된다. 물자공급소 시찰을 통해 북측이 근로자에게 물자를 공급한다는 사실은 확인할 수 있었으나, ‘근로자의 임금이 물자의 수입(구매)에 사용되는지’ 여부는 여전히 확인할 수 없었다.

〈사진 III-6〉 물자보급소 전경 및 쌀 보급창고



물자공급소 전경



쌀 보급창고

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

(다) 북측의 현물 구매대행 요청

총국은 2007년 봄 관리위원회에 공문을 보내 개성공단 근로자에게 지급하는 물품을 관리위원회가 총국을 대신하여 구매(수입)해 달라고 요청하였으며, 물품대금은 총국이 관리위원회로 지급할 것이라고 하였다. 공문서의 구체적인 내용을 협의하는 과정에서 북측은 우선 쌀을 톤당 260~270달러 정도에 구매해 주기를 희망한다고 하였으며, 쌀 구매가 원만하게 이루어지면 콩기름, 설탕, 비누 등으로 관리위원회 구매대행 품목을 늘려나가자고 제안하였다. 이처럼 북측이 관리위원회에 물품 구매대행을 요청하게 된 이유는, 그동안 개성공단 근로자의 물품조달을 맡아왔던 「고려상업합영회사」가 2006년 말 국가로부터 물품공급권을 박탈당하였고, 그 이후 총국이 물품공급권이 있는 「민경련」을 통해 쌀을 중국에서 조달하고 있으나, 문제가 많아 근로자에게 원활하게 공급하기 어려운 실정이었기 때문이었다. 관리위원회는 우선 쌀의 구매가능성을 확인하기 위해 2007년 9월 중국의 동북3성(단

등, 심양, 연길) 지역 현지를 방문해 쌀 시세와 품질 등을 확인한 바 있다. 그러나 동북 3성 지역에서 어느 정도 품질을 확보하면서 근로자에게 공급할 수 있는 쌀은 개성까지의 운반비까지 포함할 경우 톤당 최소한 340달러로 조사되어 북측이 희망하는 가격에 공급하기는 어렵다는 결론에 도달하였다.

〈표 Ⅲ-16〉 쌀 구입가능 톤당 최저가격(개성까지 운반비 포함)

(2007.9. 기준, 단위: 달러)

구 분	단동	심양	연길
구입가	280*	306~400	261~301
운반비	60	75	80
총 액	340	381~475	341~381

\*단동에서 신의주까지 운반조건의 구입가격임

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

또한 시중에서 구입하는 쌀 외에 중국의 군부대 및 각 성의 재고미에 대한 구매입찰에 참가하는 경우 비교적 양질의 쌀을 톤당 310달러 정도에 구매할 수 있으나, 이는 중국 현지 전문가의 도움을 받아야 하는 등 어려움이 많았다. 결국 북한이 원하는 가격에 쌀을 공급하기 위해서는 변질된 저품질의 쌀을 구입할 수밖에 없었다. 하지만 이는 인도적 견지에서 불가능한 것이었을 뿐 아니라, 저품질의 쌀은 중국 내에서도 공식유통이 금지되어 있었기 때문에 구매하기는 어려웠다. 결국 북측이 요청한 물자 구매대행 문제는 현실적 어려움으로 인해 실행되지 못하였다.

(라) 노동규정 개정을 통한 임금직불제의 공식적 폐지

임금직불 문제해결을 위한 근로자별 계좌 개설, 현물구매 대행과 같은 방안이 실현되지 못하는 가운데 임금은 일괄적으로 총국에 지급

되었다.

이러한 상태에서 북한의 핵실험이 반복되자, 그때마다 매번 근로자 임금직불 문제가 논란거리로 부각되었다. 이에 대해서 북측은 그동안 비록 사문화된 상태로라도 존치시켜온 임금직불제도를 아예 폐지하기에 이르렀다. 북측은 2014년 11월 최고인민회의 상임위원회 결정 형식으로 노동규정을 일방적으로 개정하였는데, 임금직불 관련해서는 기존 노동규정(제32조)의 “기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다.”라는 조항을 “기업은 로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다.”라고 수정하여 ‘직접’이라는 용어를 삭제해 버림으로써 그동안 비록 명분으로나마 존치시켰던 임금직불제를 공식적으로 폐지한 것이다.

## 5. 세무회계/보험운영

### 가. 세무회계

#### (1) 법제도 운영 현황

개성공단의 세무제도는 남북합의서와 북측의 법규가 중층적으로 적용되고 있다. 남북합의서는 법률적 효력을 가지는 것으로 「남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서」가 있으며, 북측 법규로는 「개성공업지구법」과 하위 규정인 「개성공업지구 세금규정」, 북한이 일방적으로 제정하여 시행을 시도한 「세금규정 시행세칙」이 있다. 이 중 남북합의서와 개성공업지구법과 세금규정은 세무활동을 개괄적으로만 규정하고 있어 실제 구체적인 세무활동은 북한이 제정한 시행세칙에 의해 집행되었는데, 이 시행세칙으로 인해 세금을 징수하는 북측과 세금을 납부하는 기업 간 많은 갈등과 분쟁이 발생하였다.

(가) 남북사이의 소득에 관한 「이중과세방지합의서」

세금규정 제16조는 “세금과 관련하여 북남사이에 맺은 합의서 또는 협정이 있을 경우에는 그에 따른다.”라고 규정하고 있기 때문에 남북 사이에 맺은 「이중과세방지합의서」는 개성공단의 세금문제에 우선적으로 적용된다. 동 합의서에 의하면 남북의 어느 일방에 소재하는 기업의 발생소득에 대해서는 소득 종류에 따라 남북한 중 한쪽에서만 과세된다.

「이중과세방지합의서」의 내용 중 개성공단 세금을 실제 적용되는 주요한 내용은 두 가지이다. 첫째는 이자소득세에 관한 것으로, 이중과세방지합의서 제11조 2항의 “이자가 발생하는 일방에서도 법에 따라 그 이자에 대하여 세금을 부과할 수 있다. 이 경우 세금은 이자총액의 10%를 초과하지 않는다.”라는 조항이다. 이는 개성공단 입주기업의 투자금을 남측의 본사로부터 차입한 것으로 간주하는 데 따른 것이다. 즉 남측 본사는 개성공단 기업에 투자금을 대여한 것이 되어 대여금에 대한 이자소득을 얻게 됨으로 이에 대한 세금을 북측에 납부해야 한다는 것이다. 북측은 이자소득에 대한 세율을 이중과세방지합의서상 최대치인 10%를 적용하고 있다. 이자소득세는 개성공단 입주기업의 투자액에 대한 것이기 때문에 과세대상이 되는 금액의 규모가 크다. 실질적으로 이자소득세는 우리 입주기업이 북측에 지급하는 세금 중에서 큰 비중을 차지하였다.

둘째는 개인소득세에 관한 것으로, 「이중과세방지합의서」 제14조 1항은 “일방의 거주자가 상대방에 고정시설을 가지고 있거나, 그 곳에 12개월 중 183일 이상 체류하면서 얻은 소득에 대한 세금은 상대방에서 부과할 수 있다.”라고 규정하여 남측 주재원에 대한 북측의 과세권을 인정하고 있다. 실제로 개성공단에서는 합의서 내용보다 하루가 적은 1년 중 182일 이상 체류한 남측 주재원이 개인소득세를 북측에 납부하였다.<sup>59</sup>

## (나) 개성공업지구 세금규정

개성공단의 세금업무는 북한이 2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정 제1호로 채택한 「개성공업지구 세금규정」에 따라 규율된다. 세금규정은 제2조에서 “이 규정은 공업지구에서 경제거래를 하거나 소득을 얻은 기업과 개인에게 적용한다. 기업에는 공업지구에서 영리활동을 하는 기업과 지사, 영업소, 개인업자가 포함된다.”라고 규정하고 있다. 또한 세금규정 제3조는 “세금의 부과와 징수는 공업지구 세무소가 하며, 세무소에 대한 지도는 중앙특구개발지도총국이 한다.”라고 규정하고 있다. 제6조는 세무등록과 관련하여 개인은 공업지구에 182일 이상 체류할 경우 과세권이 복측에 있음을 밝히고 있다.

세금규정은 세금의 종류를 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 도시경영세, 자동차이용세 등 총 8개의 세금으로 분류하고 있다. 이 중에서 기업소득세는 결산이익의 14%(장려부분 10%)로 하고,<sup>60</sup> 이의 면제와 감면에 관해서는 이익이 나는 해로부터 5년간 면제해주며 그 다음 3년간 50%를 감면해 주도록 규정하고 있다.<sup>61</sup> 이러한 특혜적인 규정으로 인해서 실제 기업소득세를 납부하는 기업은 아직까지는 많지 않았다. 그 이유는 이익을 창출한 이후 5년이 경과한 기업이 많지 않았기 때문인데, 관리위원회 자료에 의하면 2012년 회계검증 결과 당시 123개 입주기업 중 55개사만이 이익이 발생한 것으로 결산되었다. 2013년에는 가동중단으로 입주기업의 피해가 많

<sup>59</sup> 「개성공업지구 세금규정」 제6조: “공업지구에 182일 이상 체류하면서 소득을 얻은 개인의 세무등록은 20일 안으로 한다.”

<sup>60</sup> 「개성공업지구 세금규정」 제19조: “공업지구에서 기업소득세의 세율은 결산이익의 14%로 한다. 그러나 하부구조건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문의 기업소득세의 세율은 결산이익의 10%로 한다.”

<sup>61</sup> 「개성공업지구 세금규정」 제29조 1항: “장려부문과 생산부문에 투자하여 15년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이익이 나는 해부터 5년간 면제하고, 그 다음 3년간 50%를 덜어준다.”

아 발생하였던 관계로 이윤발생 기업은 27개사로 감소하였으며, 정상화된 이후 2014년에는 65개사로 대폭 증가하였다. 2015년 경영실적에 대해서는 2016년 2월에 가동이 공단이 중단됨에 따라 회계검증이 제대로 이루어지지 못한 관계로 이윤발생 기업의 수를 알기 어렵다고 하겠다. 이윤이 발생한 기업이라 하더라도 기업소득세는 이윤발생 후 5년간 면제, 3년간 50% 감면하는 특혜가 주어졌기 때문에 실제 복측에 기업소득세를 납부한 기업의 수는 이윤 발생 기업의 수보다 훨씬 적었을 것으로 판단된다.

<표 III-17> 연도별 이윤 발생 기업 현황

(단위: 개사)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
이윤발생 기업	1	8	11	23	29	29	52	55	27	65
입주기업	18	30	65	92	116	121	123	123	125	125

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

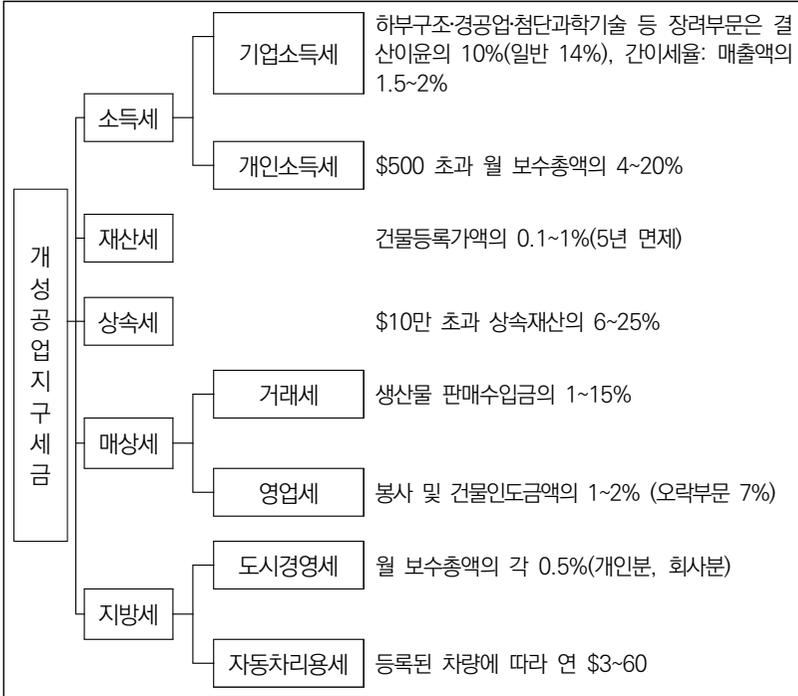
또한 생산부문에 종사하는 기업의 생산물 판매수입금에 대해서는 거래세,<sup>62</sup> 봉사부문에 종사하는 기업은 영업세를 납부하도록 규정<sup>63</sup>하고 있으며, 거래세는 업종별로 판매수입금의 1~2%(술, 담배, 기호품은 15%), 영업세는 봉사부문별로 1~2%(오락부분은 7%)의 세금을 납부하도록 하고 있다. 세금 관련 벌금과 연체료에 대해 세금규정은 납부기일이 경과한 이후 매일 0.05%의 연체료를 부과(최대 15%)할 수 있도록 하였고,<sup>64</sup> 정당한 이유 없이 세무문건을 제때에 제출하지 않은

<sup>62</sup> 「개성공업지구 세금규정」 제60조, 61조: “생산부문의 기업은 거래세를 납부하여야 한다.” “거래세는 생산물의 판매수입금에 부과한다.”

<sup>63</sup> 「개성공업지구 세금규정」 제66조, 67조: “봉사부문의 기업은 영업세를 납부하여야 한다.”, “영업세는 교통운수, 체신, 상법, 금융, 관광, 광고, 려관, 급양, 오락, 위생편의 같은 부문의 봉사수입금과 건설부문의 건설물 인도 수입금에 부과한다.”

경우 10~1,000달러의 벌금, 고의적 세금미납에 대해 3배까지 벌금을 물릴 수 있도록 규정하고 있다.<sup>65</sup>

〈표 III-18〉 개성공단 세금 체계



\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

64 「개성공업지구 세금규정」 제84조: “기업 또는 개인이 세금납부를 정해진 기간에 하지 않을 경우 납부기일이 지난날부터 납부하지 않은 세금에 대하여 매일 0.05%의 연체료를 물린다. 연체료는 세금미납액의 15%를 넘을 수 없다.”

65 「개성공업지구 세금규정」 제85조: 1. “정당한 사유없이 세무등록, 건물등록, 자동차등록을 제때에 하지 않았거나, 세금납부신고서, 년간회계결산서 같은 문건을 제때에 제출하지 않았을 경우에는 10-1,000US\$까지 벌금을 물린다.” 2. “세금을 적게 공제하였거나 공제한 세금을 납부하지 않은 경우에는 납부하지 않은 세금에 대하여 10%에 해당하는 벌금을 물린다.” 3. “고의적으로 세금을 납부하지 않았을 경우에는 납부하지 않은 세금에 대하여 3배까지 벌금을 물린다.”

(다) 개성공업지구 세금규정 시행세칙

북측은 세금규정의 집행을 상세히 규정한 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」을 일방적으로 제정하여 시행을 시도해 왔다(2006.12.8, 중앙특구개발 지도총국 지시 제2호). 이후 북측은 2012년 7월 18일 기존의 세금규정 시행세칙을 수정 보충하여 우리 측에 통보하고 일방적인 시행을 시도하였다. 우리 측은 북측의 시행세칙 내용에 문제가 많아 수용할 수 없으며, 즉각 철회할 것을 요청하였으나, 북측은 시행세칙 제정권한은 북측의 고유한 입법주권이므로 즉시 집행되어야 한다는 입장을 고수하면서 많은 갈등을 야기했다.

북측의 시행세칙은 전반적으로 문제가 많아서 일일이 열거하기 어려우나, 이 중 기업과 분쟁이 많았던 내용만 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기업의 임가공단가를 세무소의 추정판단에 따라 정할 수 있도록 규정하였다.<sup>66</sup> 이는 상위법규인 세금규정의 위임이나, 근거도 없이 시행세칙에서 신설한 조항으로 기업의 임가공단가를 북측 세무소가 임의로 높은 단가로 책정할 수 있도록 하여 기업의 이윤을 늘림으로써 세금 징수액을 증가시키려는 의도로 분석되었다. 북측이 이런 규정을 신설한 것은 일부 입주기업이 임가공단가를 낮게 책정하여 남측의 본사에 납품함으로써 실제 이윤을 낮춤으로써 부과되는 세금을 축소하려하고 있다고 의심하였기 때문이었다. 개성공단 입주기업들 중에서 일부기업은 관행적으로 본사와의 특수거래(이른바 ‘이전가격’에 의한 거래)를 하고 있었던 것으로 파악되었고, 북측은 이를 방지할 필요성을 인식하고 동 규정을 신설한 것이었다.

<sup>66</sup> 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 제9조 8항: “기업(위탁가공업 포함)은 거래계약 시 생산되는 제품의 단가(임가공 단가 포함)의 변동표, 그 산정근거서류를 제출하여야 한다. 이 경우 해당 제품단가의 정확성이 보장되지 않는다고 판단되는 경우 세무서의 추정판단에 따라 제품단가(임가공 단가)를 정할 수 있다.”

북측은 이러한 문제를 해결하기 위해서 기업의 회계 투명성이 보장되어야 한다고 주장하며, 이를 위해 개성공단에 회계검증사무소를 설치할 것을 요구하였다. 또한 시행세칙은 가격조작에 의한 탈세행위에 대해 최대 200배까지 벌금을 부과토록 하는 등<sup>67</sup> 강력한 벌금을 부과하고자 하였다. 이에 따라 임가공단가의 책정문제를 둘러싼 개성공단의 회계 투명성 문제로 인해 남북 간의 갈등이 증폭되었다.

둘째, 시행세칙 제20조는 기존의 시행세칙(2006년)에 규정되었던 세금의 일반원칙을 대거 삭제하였는바, 삭제된 내용은 △‘납세자의 재산권 보호원칙’ 문구 삭제, △‘새로운 해석과 조치에 따라 소급과세를 하지 않는다.’라는 문구를 삭제하여 소급과세가 가능토록 하였다. 북측은 소급과세 금지조항을 삭제하고, 이를 근거로 하여 경공업 업종을 영위하는 일부기업에 대해 기존에는 경공업 업종이 장려부분 업종이라며 장려부분 세율 10%를 적용해오다가 돌연 단순임가공이나, 소규모 기업은 경공업이라도 장려세율을 적용할 수 없다며 일반 업종의 세율인 14%를 적용한다고 통보하고, 그동안의 차액(4%)을 세금을 납부한 시점으로부터 소급하여 한꺼번에 납부할 것을 요구하였다.

셋째, 시행세칙 제25조는 세금징수권에 대해 기존의 시행세칙에 규정되어있던 “5년간 행사하지 않으면 소멸시효가 완성한다.”는 문구를 삭제하여 소멸시효를 인정하지 않을 수 있도록 하였다. 또한 제 26조에서는 세금에 관한 시효의 중단과 정지조항도 삭제하였다. 북측은 소멸시효를 없앤 뒤, 과거 개성공단 개발 초기에 소규모의 하도급 회사들이 공사 후 세금을 납부하지 않고 납측으로 돌아갔으며, 관리위원회가 이 업체들을 추적하여 세금을 징수해줄 것을 요구하였다.

<sup>67</sup> 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 제119조 8항: “가격조작에 의한 탈세행위가 발견되는 경우 경영기간, 업종, 규모 같은 것을 고려하여 납부하여야할 세액의 200배까지의 벌금을 부과한다.”

넷째, 시행세칙에서는 비영리지사 등의 세월에 있어 고정자산임대 소득에 대한 과세표준을 취득가액의 8%로 규정하였는데,<sup>68</sup> 이는 개성공단 기업이 남측의 본사로부터 고정자산을 무상으로 임대받아 임가공생산을 하고 있는 현실에 부합하지 않는 것이다. 또한 과세표준의 계산에 있어서도 상위규정인 세금규정은 고정자산 임대소득세를 소득액의 70%를 공제한 나머지의 10%로 하도록 하고 있어<sup>69</sup> 과세표준은 소득액의 70%를 공제한 나머지 금액이 되어야 하지만, 하위규정인 시행세칙에서 일률적으로 취득가액의 8%를 과세표준으로 정하고 있어 이는 상위법규에 위배되는 내용이었다. 그럼에도 불구하고 북측은 2013년도부터 개성공단 입주기업이 남측 본사로부터 임대한 고정자산에 대해 취득가액의 8%를 과세표준으로 정하고, 이 과세표준액에 3%의 과세를 강행함으로써 기업과 갈등을 유발하였다. 우리 측은 남측의 본사 또는 바이어들이 임가공 생산을 위해 개성공단 입주기업에게 기계설비 등을 무상으로 임대해주고 있기 때문에 임대소득이 발생하지 않는다는 점을 설명하였다. 따라서 이에 대해 세금을 부과하는 것은 부당하다는 점을 강조하였으나, 북측은 경제논리상 무상임대는 없다며, 8%를 임대료로 간주한다는 주장을 견지하면서 일방적으로 과세를 강행하였다.

다섯째, 시행세칙은 공업지구 밖에서 공업지구 기업을 대상으로 봉사(영업)활동을 하여 올린 수입금에 대해 3~5%의 영업세를 납부토록 규정하고,<sup>70</sup> 이에 근거하여 2013년에는 남측으로부터 개성공단으로

<sup>68</sup> 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 제57조: “고정재산임대소득에 대한 과세표준은 취득가액의 8%로 한다.”

<sup>69</sup> 「개성공업지구 세금규정」 제33조 2항: “고정재산임대소득은 소득액에서 70%를 공제한 나머지 금액의 10%로 한다.”

<sup>70</sup> 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 제101조 2항: “공업지구 밖에서 공업지구 기업을 대상으로 여러 가지 봉사활동을 진행하여 수입금을 얻는 경우에는 봉사 수입금의

들여오는 소비 물자에 대해서도 영업세 3%를 과세하기 시작함으로써 입주기업의 반발을 초래하였다. 공업지구 밖에서 들여오는 소비물자는 공업지구에서 이루어지는 경제거래가 아니기 때문에 과세대상이 될 수 없음에도 불구하고 영업세를 부과하였다는 점에서 부당하다는 점을 지적하였다. 또한 적용한 세율도 상위규정인 세금규정에서 영업세 세율은 봉사업종에 따라 1~2%(오락부분 7%)로 규정하고 있음<sup>71</sup>에도 하위규정인 시행세칙에서 3% 세율을 신설한 것은 근거가 없는 것이었다.

여섯째, 시행세칙 제119조는 상위규정인 세금규정 제85조에 따른 벌금규정을 훨씬 벗어나 자의적인 벌금규정을 신설하였다. 대표적인 사례를 보면, 첫째, 시행세칙 제119조 9항은 “정당한 리유없이 세무소의 결정을 리행하지 않았을 경우 1,000달러의 벌금을 부과하고, 미납세액에 대한 재산을 담보처분하며, 납세자가 필요한 의무를 리행하는 시기까지 영업중지, 물자반출입 중지, 권리정지처분 같은 제재를 준다.”라고 규정하였다. 북측은 실제 이 규정에 근거하여 북측 세무소가 과세한대로 세금을 납부하지 않은 기업에 대해 남측으로의 물자반출을 차단하였는데, 기계설비의 긴급수리 등을 위해 남측으로 반출하려는 경우 북측세관에서는 북측 세무소가 발행한 납세 증명서를 확인하고, 이것이 없으면 반출 허가를 해주지 않는 방식으로 물자반출을 차단하였다. 이런 물자반출 차단은 기업에게 막대한 손실을 끼치는 것이므로 기업들은 북측의 과세가 부당한 것인 줄 알면서도 부득이 세금을 납부하여야 했고, 이러한 북측의 부당한 공권력 행사를 방지해 줄 것을 관리위원회와 우리 정부 측에 강력하게 요구하기도 하였다.

3~5%의 세물로 납부하여야 한다.”

<sup>71</sup> 「세금규정 시행세칙」 부록(영업세의 세률표): 건설·교통운수·채신부문: 1%, 금융부문: 1%, 상업부문: 2%, 급양, 려관, 교육, 문화 등 기타봉사 부문: 1%, 부동산거래부문: 2%, 오락부문: 7%

두 번째 사례는, 시행세칙 제119조 제1항~제7항에서는 회계결산서 미제출 800달러, 증빙서류 미제출 900달러, 세무등록 미이행 800달러” 등 서류별로 구체적인 벌금을 규정하고, 세무관련 서류 미보관시 500~1000달러, 세무등록증 분실·오손시 1,000달러 등 각종 서류의 관리 상태에 따른 벌금도 정하였다. 북측은 이 규정을 근거로 실제 결산서 미제출 영업소에 벌금 1,000달러 부과, 월별 물자반출입신고서 미제출시 벌금 1,000달러 등 각종 미제출 서류별로 벌금을 부과하고, 벌금을 납부하지 않을 경우 물자반출 통제, 방북금지 위협 등 각종 압력을 행사하였다. 또한 시행세칙 제119조 제8항은 “가격조작에 의한 탈세행위가 발견되는 경우 200배까지 벌금을 부과한다.”라고 규정하였다. 이는 상위규정인 세금규정에서 최고 3배까지 벌금을 부과할 수 있도록 규정한 것을 훨씬 초과하는 내용이었다.

북측은 시행세칙 제정 이후 우리 측의 강한 항의에도 불구하고, “법과 규정에 대한 해석권한은 우리에게 있다.”며 시행을 강행하였다. 또한 북측은 이 규정을 받아들이지 않은 기업에 대해서는 출입인원 제한, 개성공단에서 남측으로의 물자 반출 불허 등 기업이 북측의 요구를 들어주지 않을 수 없도록 만들어 어쩔 수 없이 세금을 납부하도록 함으로써 기업과 북측 세무소 간 갈등이 증폭되어 갔다.

## (2) 세무제도 발전 경과

### (가) 관리위원회의 세무업무 대행

개성공단 가동 초기에는 세금징수를 관리위원회에서 담당하였고, 북측도 세금징수에 큰 관심이 없었기 때문에 세금을 둘러싼 분쟁은 거의 발생하지 않았다. 북측은 2005년 3월 9일 「개성공업지구 세금 규정 집행을 위한 잠정사업절차」라는 것을 만들어 관리위원회에 통보

하면서, 일정기간 세금업무를 관리위원회에서 맡아달라고 부탁하였다. 이에 따라 관리위원회는 북측 세무소가 개성공단에 설치되기 이전까지 세금 관련 업무를 담당하였다.

이 시점은 입주기업의 수도 많지 않았고, 「개성공업지구 세금규정」에 의하면 기업소득세도 이윤이 발생한 이후 5년간 면제이기 때문에 세금과세는 먼 장래의 문제로 인식되었다. 또한 북측 입장에서는 세금이라는 개념자체가 익숙하지 않은 것이었기 때문에 처음부터 북측이 직접하기보다는 관리위원회 위탁을 통해 일종의 학습, 또는 적응기간으로 삼은 것으로 볼 수 있다.

#### (나) 세무연수 실시

우리 측은 개성공단의 세무·회계 실무를 담당할 북측 관계자에 대한 연수교육을 중국 심천(深川)에서 실시하였다. 2005년 11월 5일부터 12월 21일까지 주 5일, 1일 6시간으로 4개 과목(기업경영·회계·세무·금융)의 전문 강사를 초빙하여 교육을 실시하였고, 토요일에는 심천공단의 산업현장을 직접 방문하여 선진공단의 개발운영 현황을 보고 배우도록 하여 시장경제·자본주의에 대한 교육의 계기로 활용하였다.

#### (다) 회계검증사무소 선정

개성공단 기업의 회계 투명성 문제가 북측으로부터 제기됨에 따라 회계 투명성 증진을 위해 남측 회계법인을 대상으로 공모·평가절차를 거쳐 2007년 7월 2개의 회계법인을 개성공단 회계검증사무소로 선정하였다. 선정된 회계검증사무소는 개성공단에 직원을 상주시키며 기업에 대한 회계장부 작성 및 기업창설·해산시의 회계검증, 매년도 결산보고서에 대한 회계검증, 컨설팅 등의 업무를 수행하였다.

2007년에 71개 기업(영업소 제외)이 회계검사를 완료하였으며,

2008년에는 110개(영업소 8곳 포함) 회계검사 대상 기업 중 100여 개 기업이 회계검사를 완료하는 등 대부분이 회계검사를 받음으로써 기업 경영의 투명성이 제고 되었다. 이후 2009~2010년간 회계검증을 수행할 신규 회계법인 1개사를 추가하여 총 3개의 회계검증사무소를 두고 있었다.

회계검증사무소는 기존에는 월 4~5회 기업을 방문하는 형식으로 회계검증업무를 수행하였으나 2013년 2월부터 종합지원센터에 회계검증사무소가 상주하여 운영됨으로써, 기업에게 상시 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 그러나 회계검증사무소는 기본적으로 개성공단 기업과 남측 본사 간의 거래를 투명하게 함으로써 세금회피를 방지하기 위한 목적이었다는 점에서 기업들의 반응은 부정적이었다.

기업들은 회계검증사무소를 북측의 이익 증대를 위해 봉사하는 감시자로 생각하는 경향이 있었다. 따라서 회계검증사무소의 개성공단 입주 자체를 반대하였으며, 입주 후에는 회계검증사무소의 활동에 적극적으로 협조하지 않았다. 기업으로부터 원활한 자료협조가 없는 경우 회계검증사무소가 할 수 있는 일은 기업의 장부작성을 대행해 주는 정도라고 할 수 있다. 이러한 현지 분위기로 인해 회계검증사무소 설치 이후에도 기업의 회계 투명성은 크게 개선되지 못하였다.

### (3) 세무회계 관련 갈등 사례

#### (가) 잠정중단에 따른 '2013년 세금면제' 문제로 인한 갈등

2013년 4월, 북측의 일방적 근로자 철수로 개성공단의 가동이 일시 중단 되었다가 그해 9월 16일 재가동 되었다. 재가동 문제 협의과정(제2차 남북공동위원회회의, 2013 9.10~11)에서 남북은 기업들이 가동중단으로 입은 피해보상을 위해 2013년 세금을 면제하기로 합의

하였고, 이를 공동발표문으로 공개하였다. 공동발표문에서는 “기업들이 개성공단에서 납부하는 2013년 세금을 면제한다.”라고 세금면제를 명기하였다.<sup>72</sup>

개성공단 재가동 직후인 2013년 10월부터 관리위원회와 북측 세무소간 미납세금 정산과정에서 북측은 돌연 가동중단으로 인해 면제해 주기로 한 세금은 개성공단 가동이 중단된 이후의 세금 즉, 2013년 4월 9일 이후분이며, 그 이전에 부과된 세금은 면제대상이 아니고, 세금 면제범위도 공업지구 밖의 기업들과의 거래에서 발생하는 세금은 면제대상이 아니라고 주장하였다.

세금면제 기간에 대해 북측은 공동발표문에 “기업들이 개성공단에서 납부하는 세금”을 면제토록 규정되어 있으므로 이는 미래에 발생하는 세금을 의미한다며, 기업들이 공단에서 납부한 세금 즉 과거에 이미 납부한 세금은 2013년 세금이라도 면제대상이 되지 않는다고 주장하였다. 이와 관련하여 주로 문제가 된 세금은 기업들이 2013년 4월 8일 이전에 이미 납부한 세금, 즉 매월 납부토록 되어있는 개인소득세와, 도시경영세 또는 분기별로 납부하는 영업세 등이 해당되었다.<sup>73</sup>

면제의 범위 관련, 북측은 공동발표문의 내용이 “기업들이 개성공단에서 납부하는 세금”만 면제되는 것이므로 공업지구 밖의 기업들과의 거래에서 발생하는 세금은 면제대상이 아니라고 주장하였다. 이 경우 주로 문제가 되는 것은 세금 납부 주체가 개성공단 입주기업이 아니라

<sup>72</sup> 통일부 보도자료, “개성공단 남북공동위원회 제2차 회의 결과,” 2013.9.11.

<sup>73</sup> 세금의 납부기간: ① 개인소득세: 로동보수에 대한 개인소득세는 소득을 얻은 다음달 10일 안으로 납부, 재산판매소득, 증여소득은 소득을 얻은 날부터 30일 안으로 납부, 리자소득, 배당소득 등은 소득을 얻은 다음달 10일 안으로 납부(세금규정 제57조), ② 영업세·거래세: 분기마다 계산하여 다음달 20일 안으로 납부(세금규정 제70조 및 64조), ③ 도시경영세: 달마다 계산하여 다음달 10일 안으로 납부(세금규정 제76조), ④ 기업소득세는 매 회계연도가 지난 다음 결산을 거쳐 세금을 납부함으로써(세금규정 제27조) 면제기간과 관련하여 특별히 문제가 발생하지는 않았음.

남측의 본사인 경우인데, 주로 이자소득세와 무상설비임대소득세가 문제가 되었다.

이자소득세는 남측 본사의 개성공단에 대한 투자자금을 개성공단 입주기업에게 대여해준 것으로 간주하고, 남측의 본사가 개성공단 입주기업으로부터 받는 이자소득에 대해 세금을 납부해야 한다는 것이다. 세율은 10%를 적용하였다. 우리 측은 본사의 투자금은 무이자라는 점을 설명하였으나, 북측은 무이자로 돈을 빌려주는 것은 특수 관계에 의한 부당행위로 간주된다고 하면서 이자소득세를 징수해왔다. 북측은 이자소득세의 경우 개성공단 입주기업이 납부하는 것이 아니라 이자소득을 얻는 남측의 본사가 납부해야 하는 것이기 때문에 '2013년 세금면제' 대상이 아니라고 주장하며 세금납부를 독촉하였다.

고정자산임대소득세도 유사한 성격으로, 이는 남측 본사나 바이어가 개성공단 입주기업에 투자하는 설비 등 고정자산을 통해서 취득한 임대소득에 대해서 세금을 부과하는 것이다. 우리 측은 남측 본사나 바이어가 고정자산을 임대해 주는 경우 임가공 생산을 위해 무상으로 해 주는 것이라는 점을 설명하였으나, 북측은 무상임대로 인해 임가공 단가가 낮게 책정되기 때문에 실제로는 무상임대가 아니라고 주장하며 세금을 부과해 왔다. 북측은 고정자산임대소득세도 개성공단 입주기업이 아닌 남측의 본사나 바이어가 납부해야 하는 것이므로 2013년 세금면제 대상이 아니라고 주장하였다.

북측 세무소는 2013년 12월 입주기업을 대상으로 세금납부를 독촉하는 공문을 발송하였는데, 그 내용은 “2013년 1월 1일부터 4월 8일까지 발생한 모든 세금과 개성공업지구 밖의 기업들과의 거래에 대한 세금을 2014년 1월 10일까지 납부해야하며, 미납시는 3배의 벌금을 부과하겠다”는 것이었다.

우리 측은 세금면제의 시기와 범위에 대한 북측의 주장은 세금면제

에 대한 공동발표문의 문구를 자의적으로 해석한 것으로 이를 수용할 수 없다는 입장에서 대응하였다. 즉 2013년 세금면제는 2013년에 발생한 ‘모든 세금’을 의미한다는 입장을 견지하였다. 2013년 11월 3일 개최된 「개성공단 투자보호 및 관리운영분과위원회」 회의 등을 통해 당국차원에서도 우리 측의 입장을 북측에 전달하였다. 또한 기업이 2013년 4월 8일 이전에 북측에 납부한 개인소득세와, 영업세, 도시경영세 등을 북측에서 환급해줄 것을 요청하였고, 북측에서 환급해주지 않을 경우는 2014년에 납부할 세금에서 상계처리할 것을 요구하였다.

우리 측의 요구에 대해 북측은 2013년에 이미 납부한 세금의 환급을 거부함은 물론, 2014년도 해당 세금에서 상계처리 하는 것도 거부하면서 오히려 기업에 대해 세금납부 압박을 강화하였다. 북측은 그들의 주장대로 세금을 납부하지 않는 기업에 대해서는 개성공단에서 남측으로의 물자반출을 통제하고, 노동력의 공급도 제한하는 등 압박 수위를 높여갔다. 이러한 상황은 북측의 압박에 취약한 소규모 기업들부터 북측이 부과한 세금을 납부할 수밖에 없도록 만들었다. 북측의 압박이 계속되는 가운데 입주기업들은 북측의 요구대로 세금을 납부하는 기업과 세금을 납부하지 않은 기업으로 나뉘는 등 내부 분열현상이 나타나기도 하였다.

우리 측은 북측이 2013년 세금을 면제하기로 합의해 놓고 구체적인 집행과정에서 합의를 위반하는 것은 수용할 수 없다는 입장이었다. 더군다나 북측이 세금 징수권이라는 공권력을 활용하여 직접적으로 기업에 대해 압박을 가하는 행위는 심각한 문제라는 인식을 가지고 있었다. 이에, 남북 당국 간 협의를 통해 문제 해결을 수차례 제의하였으나, 북측은 세금의 징수권은 남북 당국 간 협의 대상이 아니라며, 협의에 호응해오지 않은 채 개별기업을 대상으로 압박을 지속하였다. 이러한 상황에서 우리 측은 2014년 6월 세금면제와 관련한 북측 주장

의 부당성을 조목별로 자세히 밝힌 ‘개성공단 세무관련 FAQ’(Frequently Asked Questions)를 제작하여 입주기업과 관리위원회, 현지기관 등에 배포하고, 북측의 부당한 요구에 대해 FAQ의 내용에 따라 대처토록 협조를 당부하였다. 또한 이와 함께 세금면제 관련 당국 간 회담(제2차 개성공단 남북공동위원회)에서 북측 위원장이 “2013년도에 발생한 여섯 개의 세금(기업소득세, 개인소득세, 재산세, 영업세, 도시경영세 등)은 면제한다”고 발언한 내용을 북측에 제시하면서 북측이 계속하여 2013년 면제된 세금에 대하여 기업을 대상으로 납부를 강요한다면 우리 측도 단호한 조치를 취하게 될 것임을 통보하였다. 이후 북측의 세금납부 독촉행위는 점차 수그러들었으며, 2013년 세금 면제문제는 시간이 경과함에 따라 수면 아래로 잠복하였다.

세금면제 합의는 개성공단 잠정중단으로 인한 기업의 피해를 보상해 주기 위한 것으로 좋은 취지에서 남북이 합의하여 시행하였다. 그러나 시행과정에서 구체적인 면제 시기와 면제의 범위를 둘러싼 북측의 자의적인 해석과 집행으로 인하여 오히려 입주기업에게는 세금독촉과 벌금부과 등의 고통을 주게 되고, 남북 간에도 불신과 갈등의 골만 깊어지는 결과를 초래하였다.

〈표 III-19〉 북측 세무소의 ‘13년 세금면제 위반 사례

- 북측 세무소는 잠정중단 이전(’13.1.1~4.8) 기간의 세금면제를 불인정
  - 북측 세무성원(담당자)은 수시로 개별 기업을 방문하여 ’13.1월~3월분 세금납부를 독촉하였고, 미납 시에는 벌금·연체료를 부과하겠다고 기업에게 통보
  - ’14년도분 재산세와 자동차이용세를 고지할 때, 면제를 적용하지 않고 ’13.1.1~4.8에 대해 과세
- 대부분의 입주기업들은 ’14.1~3월분 세금을 신고할 때 ’13년도 기납부세액을 차감하여 신고하였으나, 북측은 이를 불인정하고 세금납부를 독촉

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

(나) 남측 반입 소모품에 대한 영업세 부과로 인한 갈등

북측은 2012년 7월 18일 제정한 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 제101조 2항(“공업지구 밖에서 공업지구 기업을 대상으로 봉사활동을 진행하여 수입금을 얻는 경우에는 수입금의 3~5%의 세율로 납부하여야 한다.”)의 이행을 위해 2013년 3월 19일 입주기업들에게 「원천징수 영업세 납부에 관한 통지」라는 문건을 전달하였다. 통지문의 핵심 내용은 남측에서 반입되는 소비물자에 대해 영업세율 3%를 부담해야 한다는 내용이었으며, 납부할 영업세는 2012년 9월 1일부터 계산한다는 것이었다.

총국은 2013년 10월에도 같은 통지문을 기업들에게 재차 전달하는 등 압박강도를 높여 오다가 2015년 7월에는 총 51개 기업에 대해 약 31만 달러의 영업세를 실제로 부과하였다. 우리 측은 북측의 세금 부과는 부당한 것으로 수용할 수 없다는 입장이었다. 첫째, 남측에서 반입되는 소모품은 개성공단에서 이루어지는 경제거래가 아님에도 불구하고, 북측이 과세권을 행사하는 것은 근거가 없음으로 부당하며, 둘째, 북측이 과세 근거로 삼은 세금규정 시행세칙은 우리 측과 충분히 협의가 되지도 않았을 뿐 아니라, 내용에 문제가 많아 우리 측이 인정할 수 없고, 셋째, 개성공단 입주기업이 남측으로부터 반입하는 소모품은 북측 근로자에게 제공하는 간식이나 식자재 등으로 영업행위가 아닌데도 이에 대해 영업세를 부과한 것은 타당하지 않다는 입장이었다.

북측이 남측에서 반입되는 소모품에 대해 기업들에게 세금을 부과하려는 것은 간식을 비롯한 소모품을 남측의 개인 사업자가 개성공단에 영업등록을 하지 않은 상태에서 입주기업에 공급하고 있는 데 대해 소비물품을 조달받는 기업들에게 3%의 세금을 대신 납부토록 한 것이다. 기업 입장에서는 기업이 소모품을 조달하는 행위가 영리활동도

아닌데다, 실제 영업활동을 하는 개인 사업자의 세금을 대신 납부토록 하여 기업의 부담을 가중시키는 데 대해 반발하는 것은 당연한 결과였다. 공업지구 밖에서 들여오는 소모품에 대한 복측의 영업세 부과로 인해 2015년 6월에는 48개사가 복측 세무소에 부당함을 들어 개선을 요구하는 등 갈등이 지속되었다.

(다) 회계 투명성을 둘러싼 갈등(미등록 기업, 라인임대, 임가공 단가 등)

개성공단내 회계 투명성 확보를 위하여 복측은 개성공단 본격가동 직후인 2005년 6월에 회계규정, 기업재정규정, 회계검증규정 등 3개의 개성공업지구법에 대한 하위규정을 최고인민회의 상임위원회의 결정 형식으로 제정하였다. 또한 관리위원회 차원에서도 2007년 6월 기업회계기준, 감정평가기준, 회계검증준칙, 회계검증기준 등 4개의 준칙을 마련하고, 2007년부터 개성공단에 남측 회계검증사무소를 입주시키는 등 일련의 제도적 조치들을 시행하였다.

복측은 개성공단 가동 이후 입주기업들의 회계 투명성에 대해 불신하며 끊임없이 문제를 제기해 왔다. 복측이 개성공단 기업의 회계 투명성과 관련하여 제기해온 문제들은 대체로 △세금 미납상태에서 철수한 기업 문제, △미등록 영업소 문제, △(생산)라인임대 문제, △임가공단가 과소책정 문제 등을 들 수 있다.

세금 미납상태에서 철수한 기업 문제는 개성공단 개발초기단계에서 주로 발생한 사례로, 개성공단 건설과정에서 하청을 받은 소규모의 건설업체들이 공사를 마친 후 복측에 세금을 납부하지 않고 남측으로 철수한 경우에 해당한다. 복측은 사후적으로 이를 인지하고 이들에 대한 세금을 징수하려고 관리위원회에 해당업체에 대한 자료요구 등 협조를 요청하였으나, 성과를 거두지 못하면서 남측 기업들에 대한 불신을 표출하기 시작하였다.

미등록 영업소 문제는 개성공단의 규모가 커지면서 개성공단을 대상으로 각종 시설장비 수리, 간식·부식 및 생활용품 공급 등을 위한 개인 사업자가 우후죽순 격으로 늘어나기 시작한데서 비롯된 것이다. 이들은 보통 개성공단에 공식적인 영업소 등록을 하지 않은 상태에서 단기간에 남북을 왕래하며 영업활동을 하고 있었다. 북측은 이들에 대해서도 영업세 징수를 시도하였으나, 이들이 개성공단에 등록이 되어있지 않는 미등록 업체이기 때문에 법적으로나, 현실적으로나 세금을 징수하기 어려웠다. 이후 북측이 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」을 제정하면서 이들에 대한 세금을 부과하기 위한 다양한 조항을 신설하는 등 미등록 업체 문제는 북측의 세금징수 압박을 증폭시키는 요인으로 작용하였다.

(생산)라인임대 문제는 개성공단 입주기업이 남측의 다른 업자에게 북측 근로자와 생산라인을 함께 임대하는 것이다. 이는 입주기업이 북측의 근로자들을 가급적 많이 확보한 상태에서 기업의 경영상황에 따라 생산을 축소할 경우 남는 유희인력을 활용하기 위한 방편으로 시작된 것이다. 개성공단 입주기업 입장에서는 유희인력을 활용하여 수익을 올릴 수 있는 이점이 있고, 임대를 받는 남측기업의 입장에서는 개성공단의 값싼 노동력을 활용해 생산을 할 수 있는 이점이 있다. 라인임대가 이루어지는 업종은 주로 노동집약적이고, 인건비에 의존하는 업종으로 쇼핑백 제조나 봉투붙이기 등 단순한 작업이 주종을 이루었다. 의류봉제 업종에서는 공정의 일부를 떼어서 라인임대가 이루어지기도 하였다. 이같은 라인임대는 개성공단 입주기업이 본연의 생산활동 보다는 라인임대를 통한 임대료수입에 열을 올리게 만들었고, 부족한 북한 근로자에 대한 과다수요를 창출하였으며, 영세한 라인임대기업을 양산함으로써 개성공단의 영세화를 촉진하는 등 부작용이 심각하였다. 북측은 남측에서 라인을 임대받는 기업이 개성공단에

공식 등록한 기업이 아닌, 미등록 상태에서 생산활동을 하는 기업이기 때문에 이로 인해 세금의 미납, 산재사고 발생 시 책임소재 불분명 등 많은 문제를 유발하게 되고 기업경영의 투명성을 해친다며 관리위원회에 라인임대를 근절해 줄 것을 강력하게 요구하였다. 이에 따라 관리위원회는 라인임대가 의심되는 기업에 대한 현장방문을 주기적으로 실시하여 의심기업 19개사를 조사한 바 있으며, 이 중 라인임대로 판명된 기업에 대해서는 노동력 우선공급 대상에서 제외하고, 관계기관에 조사 의뢰와 개성공단 출입제한 조치 등을 취하였다. 그러나 현장방문을 통한 시정조치에는 한계가 있었다. 라인임대를 하는 개성공단 입주기업과 이를 임대받는 남측 사업자와의 밀착 관계로 인해 라인임대인지 여부를 판명하는 것은 쉽지 않은 문제이기 때문이었다. 라인을 임대받는 남측 사업자는 보통 라인을 임대하는 개성공단 입주기업의 직원으로 등록하고 있었고, 라인임대로 의심되는 경우도 입주기업이 자기의 정상적인 생산활동이라고 주장하였다. 따라서 라인임대 여부를 제대로 판명하려면 라인임대가 이루어지는 기업 간의 계약관계를 면밀하게 분석해야 하지만, 이는 기업 측에서 협조하지 않는한 쉽게 할 수 있는 문제가 아니었다. 이러한 어려움으로 인해 라인임대는 근절되지 못한 채 은밀하게 이루어져 왔다. 북측은 개성공단 공동위원회 등 당국 간 대화의 장에서도 라인임대 기업의 명단을 공개할 것을 우리 측에 요구하는 등 압박수위를 높여 왔다.

임가공단가의 과소책정 문제는 북측이 개성공단 입주기업이 남측의 모기업과 특수관계에 있고, 개성공단에서 생산된 제품을 비정상적으로 낮은 가격으로 남측의 모기업에 납품한다며 문제를 제기한 것이다. 이렇게 함으로써 개성공단 기업은 이윤을 줄이는 방법으로 탈세하고 있다는 것이다. 북측은 2012년 수정한 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 제9조에서 “기업은 거래계약시 임가공 단가를 포함한 제품의

단가 및 변동표, 산정 근거서류를 생산에 앞서 제출하여야한다. 이 경우 제품 단가의 정확성이 담보되지 않는다고 판단되는 경우에는 북측 세무소의 추정판단에 따라 임가공단가를 정할 수 있다”라는 규정을 신설하여 북측 세무소가 임가공단가를 임의로 추정할 수 있도록 하는 등 과도한 시행체칙을 제정함에 따라 많은 문제를 유발하였다. 대부분의 입주기업들은 전반적으로 정상적인 가격으로 납측 본사에 납품하고 있었을 것이나, 소수의 일부 기업들은 임가공단가를 과소 책정하는 사례도 있었다. 북측이 지속적으로 임가공단가에 대해 문제를 제기함에 따라 2007년부터 납측의 회계검증 사무소를 개성공단에 입주시키는 등 투명성 증대를 위해 노력하였으나, 이 방법도 임가공단가의 투명성 확보에는 한계가 있었다. 임가공단가를 투명하게 산출하기 위해서는 기업의 생산자료는 물론, 납측 본사와의 거래관련 자료가 충분히 확보되어야 원가분석 등을 통해 정상적인 임가공 가격을 산정할 수 있었다. 그러나 입주 기업들의 비협조와 이에 따른 자료의 부족으로 인하여 심도 있는 원가분석을 통한 임가공단가 계산이 이루어지지 못하였다. 회계의 투명성이 획기적으로 개선되지 못한 상황이 지속되자 북측은 남북 당국 간 회담에서도 임가공단가의 과소책정 등을 예로 들면서 “개성공업지구는 무법, 비법천지가 되었다.”며 노골적인 불만을 표출하였다. 2013년 9월 4일 개최된 「개성공단공동위원회 투자보장분과위 제1차회의」에서 북측은 개성공단 투자에 대한 검증 체계가 수립되어야만 남북상사중재위원회 기능이 가능하다고, 회계 투명성 문제를 상사중재위원회 가동의 조건으로 내세우기도 하였다.

## 나. 보험운영

「개성공업지구 보험규정」은 개성공단 입주기업과 거주·체류자의

경제활동에 수반되는 각종 위험으로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치 차원에서 화재보험, 가스배상책임보험, 자동차배상책임보험, 종업원재해보험 등을 의무보험으로 규정하고 해당보험의 가입을 강제하고 있다.<sup>74</sup> 북측은 2005년 1월 26일 「조선국제보험회사」(KFIC)를 개성공단의 유일한 보험사업자로 지정하였고,<sup>75</sup> 같은 해 9월 15일 보험사업의 시행에 나섰다. KFIC는 2006년 1월 회사명을 「조선민족보험총회사」(KNIC)로 변경하였다. 북한은 사회주의 특성상 국영보험 형태로 보험회사를 운영하고 있으며, 국가보험기관은 KNIC 밖에 없다. 따라서 개성공단의 유일한 보험사업자도 KNIC뿐이다. 다수의 민간 보험사업자가 시장원리에 따라 보험을 담당하고 있는 우리와 근본적으로 다른 상황이다. 이러한 차이점으로 인해 개성공단의 보험가입도 많은 문제점을 드러내게 되었고, 이에 따라서 보험제도의 기능도 제대로 발휘되지 못하였다.

### (1) 화재보험

개성공단 내 화재보험은 2006년 6월 14일 관리위원회가 최초로 가입하였으며 이후 일부 기업들이 가입하였으나, KNIC에 대한 보험금 지급실행도 및 높은 보험료 등의 문제로 한동안 입주기업과 현지기관들의 보험가입률이 전반적으로 낮았다. 2006년에 9개, 2007년 10

<sup>74</sup> 「개성공업지구 보험규정」 제6조: “법인 또는 개인은 다음의 손해를 보상하기 위한 보험에 의무적으로 들어야 한다. 1. 화재 및 폭발, 자연재해로 인한 건물 및 기계장치에 생긴 물질적 손해 2. 가스사고로 인하여 제3자의 생명, 신체 또는 재산에 생긴 손해 3. 자동차사고로 인하여 다른 사람 사망, 부상 당하게 하였거나 제3의 재산에 입힌 손해 4. 종업원이 로동과정에서 입은 손해(기업이 사회보험료를 납부하게 되어있는 종업원은 제외)

<sup>75</sup> 「개성공업지구 보험규정」 제3조: “공업지구에서 보험사업은 공업지구보험회사가 한다. 공업지구보험회사를 정하는 사업은 중앙공업지구지도기관이 한다.”

개의 기업과 기관이 가입하였고, 2008년과 2009년에는 대폭 감소하여 3개의 기업과 기관만 가입하였다. 그러나 2010년부터 급격히 증가하여 2010년에 26개, 2011년에 56개로 증가하였으며, 개성공단 전면중단 직전인 2015년에는 93개의 기업과 기관이 가입하고 있었다. 이렇게 갑자기 가입건수가 증가한 것은 북측이 보험가입 실적을 높이기 위하여 2010년부터 근로자 공급을 보험가입과 연계하면서 보험가입을 강요하였기 때문이다. 다만, 2013년에는 53개 기업과 기관이 가입하여 2012년(94개) 보다 대폭 감소하였는데 이 때는 개성공단이 잠정중단되었기 때문이다.

〈표 III-20〉 화재보험 가입 현황

(단위: 개사, 달러)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
기업	6	6	1	1	24	54	91	53	89	87
지원기관	2	2	1	1	1	1	2	3	4	4
개발업자	1	2	1	1	1	1	1	2	2	2
보험료	171,791	193,506	69,260	69,260	316,100	369,992	683,847	224,068	521,400	544,526

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

보험 관련 남북 간 갈등은 주로 화재보험 가입문제를 둘러싸고 발생하였다. 왜냐하면 화재보험은 자동차보험, 가스보험 등 다른 의무보험에 비해 보상액의 규모가 크고, 납부해야할 보험료도 비싸기 때문에 입주기업의 입장에서도 부담이 되었기 때문이다. 북측은 2005년 개성공단에서 보험업무를 개시한 이후 개별 기업들을 방문하여 보험가입을 압박하기 시작하였다. 그러나 이미 남측의 다양한 보험상품에 익숙해있던 입주기업들은 북측이 제시하는 화재보험의 조건에 도저히 만족할 수 없었다. 우선 낮은 상품의 질에 비해 보험료가 상대적으로

높은 것으로 인식되었고, 그나마 각종 면제조항들로 인해 실제 사고발생시 보험금을 지급받을 수 있을지에 대한 의문이 들었던 것이다.

특히 보험계약을 취소할 수 있는 경우에 “어찌할 수 없는 경우로 보험사업을 다시 할 수 없는 경우” 등과 같이 불명확하고 복측이 악용할 소지가 다분한 조항이 있는 것도 문제였다.<sup>76</sup> 그러지 않아도 KNIC의 지불능력에 의문을 가지고 있었던 차에 이러한 규정은 복측에 의해 보험계약 취소사유로 악용될 소지가 있을 것으로 생각되었던 것이다. 또한 복측은 보험 약관을 통해 광범위한 보험사의 면책범위를 설정함으로써 기업의 불신을 더욱 부채질하였다. 이러한 상황에서 우리 측은 화재보험은 보상액이 크기 때문에 KNIC의 신뢰성 제고를 위해서는 복측 보험회사가 해외 보험시장에서 재보험을 들어야 한다고 요구하였다.

이후 복측은 “화재보험에 대해 독일과 영국시장에서 재보험을 위해 노력하였으나, 사라는 사업자가 없었다.”며 재보험 가입의 어려움을 우리 측에 설명하고 남측의 보험사업자라도 재보험을 인수할 의사가 있는지 타진하였다. 이에 따라 남측의 일부 보험사들이 남북 보험협력 방안에 관심을 표명하며 개성공단을 방문하고 공장현장을 시찰하기도 하였다. 그러나 이러한 남측 보험사들의 관심은 2005년 미국이 마카오의 방코델타아시아(BDA) 은행을 자금세탁 우려은행으로 지정하며 북한 예금을 동결시킨 ‘BDA사태’로 인해 싸늘하게 식고 말았다.

이런 상황에서 복측은 기업들을 방문하여 보험가입 압박의 강도를 높여 나갔다. 보험규정 제26조<sup>77</sup>를 근거로 보험에 가입하지 않은 기업

<sup>76</sup> 「개성공업지구 보험규정」 제24조: “보험계약이 취소되는 경우는 다음과 같다. 1. 어찌할 수 없는 사유로 보험사업을 다시 할 수 없을 경우 2. 보험계약일방이 지불능력을 상실하였을 경우 3. 보험계약 일방이 파산 또는 해산되었을 경우.”

<sup>77</sup> 「개성공업지구 보험규정」 제26조: “이 규정 제5조(의무보험 대상)의 사항을 어겼을 경우에는 1만US\$까지의 벌금을 물린다.”

에게 1만 달러의 벌금을 부과하겠다는 등 다양한 수단을 동원하여 압박하였다. 특히 북측 보험회사 인원들은 단체로 입주기업을 방문하여 압박을 일삼았기 때문에 기업들로부터 북측 보험회사 인원의 공장 출입을 막아달라는 민원이 빗발칠 정도였다. 북측은 일단 취약한 기업부터 집중적으로 보험가입을 유도하였고, 이를 바탕으로 다른 기업으로 보험가입을 확산시키려고 하였다. 그러나 북측의 이런 시도는 별다른 성과를 거두지 못하였다. 개별기업 입장에서는 화재보험에 가입하는 것이 단순한 보험금을 납부하는 문제를 벗어나, 북측이 사회주의 보험법에 기초하여 작성한 보험약관을 인정하는 문제(보험 가입은 북측의 보험약관을 인정하는 것으로 간주), 보험에 가입할 시설과 건물 등의 금액 평가문제, 손해사정을 위한 남측 전문가 왕래문제 등 기업 차원에서 판단하기에는 어려운 문제들이 있었기 때문에 개별기업이 독자적으로 화재보험에 가입하기도 어려운 여건이었다.

이렇듯 개별기업에 대한 압박이 성과가 없자, 북측은 관리위원회로 화살을 돌렸다. 즉, 관리위원회는 기업들이 의무보험에 가입하도록 지도해야할 입장에 있다고 주장하며, 우선 관리위원회부터 화재보험에 가입하여 기업들의 보험가입을 선도해줄 것을 요청하였다. 관리위원회로서는 개성공단 기업들이 대부분 화재 등의 위험이 상존하는 제조업에 종사하고 있고, 화재나 가스사고 발생시 건물이 인접하고 있어 막대한 피해를 초래할 수도 있다는 점, 특히 개성공단은 겨울철 난방 등으로 인한 화재발생 위험이 높다는 점에서 위험에 노출되어 있었기 때문에 화재보험 가입의 필요성은 인식하고 있었다. 이러한 필요성과 북측의 요청을 고려하여 2006년 관리위원회는 북측과 보험료 금액, 북측이 제시한 약관의 수정 등을 거쳐 화재보험에 가입하게 되었다.

관리위원회의의 보험가입 이후 입주기업들의 가입도 다소 활성화되

었다. 2006, 2007년에는 각각 9개와 10개의 기업·기관이 화재보험에 가입하였다. 그러나 2008년 들어 남북관계가 경색국면으로 접어들면서 보험가입은 다시 저조해져 2008년, 2009년에는 각각 3개의 기업·기관만 보험에 가입한 상태였다.

2010년부터 북측은 보험가입을 근로자 공급과 연계하겠다고 압박하기 시작하였다, 이에 따라 노동력이 필요한 기업은 어쩔 수 없이 보험에 가입하게 되었다. 기업 입장에서는 좀 더 신뢰성이 높은 남측의 보험회사에 보험가입을 희망하기도 하였으나, 보험규정 제26조는 공업지구 보험회사인 북측 KNIC가 아닌 다른 보험회사에 보험을 가입하면 1만 달러의 벌금을 부과할 수 있도록 되어있었기 때문에 이 또한 원천적으로 배제될 수밖에 없었다.

## (2) 자동차배상책임보험

〈표 III-21〉 자동차배상책임보험 가입 현황

구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
가입 대수	677	465	402	518	491	538	541	547	556
보험료 (\$)	235,846	149,223	130,836	175,775	166,294	181,546	140,346	153,352	172,309

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

개성공단 내에서만 운행하는 차량은 남측에서는 차량등록을 말소한 상태에서 관리위원회에 등록해야 운행할 수 있었다. 관리위원회와 북측의 KNIC는 2005년 12월 28일 개성공단 내 운행차량에 대하여 자동차배상책임보험에 가입토록 합의서를 체결하고, 관리위원회 소관차량부터 보험에 가입하도록 하였다. 관리위원회의 자동차배상책임보험 가입 이후 입주기업들의 차량도 KNIC와 가입조건 등을 협의

한 후 보험에 가입하였다. 이후 자동차배상책임보험 가입 현황은 지속적으로 증가하여 2015년 556대가 가입하였다. 자동차배상책임보험은 화재보험에 비해 상대적으로 보험료 수준이 낮고 사고발생 빈도가 높으며 또한 보험 미가입시 복측이 교통단속을 하는 등 현실적 어려움이 따르기 때문에 보험가입률이 상대적으로 높았던 것이다.

자동차보험은 타 의무보험에 비해 공단 내에서 가장 안착된 보험이라고 볼 수 있다. 자동차보험은 우리 측의 제3자 배상책임보험과 성격상 동일한 보험으로 기업과 기관들이 관리위원회에 자동차등록을함과 동시에 자연스럽게 보험에 가입하였고 복측도 보험금을 실질적으로 지급하였다. 한편, KNIC는 남북왕래 자동차에 대해 복측 보험가입을 요청하였는데, 이런 요구는 2007년 이래 계속되어왔던 것이다. 우리 측은 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」 제10조<sup>78</sup>에 근거하여 “손해배상 책임을 담보하기 위해 쌍방이 인정하는 보험에 가입하여야 한다.”는 입장을 견지했다. 무엇보다 남북을 왕래하는 자동차는 개성공단 내에서만 운행하는 차량과는 다르고, 남측에서도 운행되는 차량이기 때문이다. 남북 왕래차량은 남측의 보험에 가입되어 있고, 이러한 차량이 개성공단에서 운행 중 사고가 나더라도 남측의 보험에서 보상해주기 때문에 복측의 보험에 다시 가입을 강제하는 것은 이중보험을 드는 것이고, 기업의 부담을 가중시키기 때문이었다. 또한 사고 발생시 중복보험 처리문제 등 분쟁이 야기될 가능성도 있었다. 따라서 개성공단에서 운행되더라도 남측에 등록이 되어있는 차량에 대한 복측 보험 가입강제는 타당하지 않다는 것이었다. 이런 입장

<sup>78</sup> 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」 제10조: “1. 차량의 운전사는 교통사고의 원인이 운전사의 귀책사유로 판명되는 경우 피해자에게 손해를 배상할 책임을 진다. 2. 사고원인이 쌍방에게 책임이 있거나 책임 한계를 규정할 수 없는 경우에는 공동으로 책임지며 자연재해로 인하여 발생한 사고는 그 책임을 지지 않는다. 3. 차량의 운전사는 손해배상 책임을 담보하기 위하여 쌍방이 인정하는 보험에 가입하여야 한다.”

에 따라 기업들은 북측의 압박에도 불구하고 가입하지 않았다. 북측은 2015년 1월 26일부터 남북왕래차량에 대해 북측통행검사소 심사시 보험가입 여부를 확인하고, 보험에 가입하지 않은 차량은 벌금을 부과하는 등 다양한 제재를 가할 것임을 우리 측에 통보하기도 하였으나 실제로 집행하지는 않았다.

〈표 III-22〉 개성공단 내 최초의 자동차 사고 보험처리 사례

- 2006.7.12 관리위원회 소속 출퇴근버스와 LH공사의 업무용 승용차 충돌 사고
  - 관리위원회 버스는 북측 보험사 가입, LH공사 차량은 남측 보험사 가입
- LH공사는 사고와 관련하여 105만 3천 원의 보험금 지급을 북측 보험사에 요청했고, 북측 보험사는 현장 확인 등을 거쳐 관리위원회 자동차의 과실을 80% 인정
  - KNIC는 관리위원회를 통해 84만 2천 원(899달러)을 지급

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

(3) 가스배상책임보험

2005년부터 북측의 가스배상책임보험에 대한 가입요구가 있었으나, 자동차배상책임보험 및 화재보험 가입 현안으로 인해 적극적인 논의가 진행되지 않다가 2012년부터 개성공단 내 가스를 사용하는 기업 및 영업소들이 가입하기 시작하였다. 화재보험에 비해 상대적으로 저렴한 보험료로 인하여 비교적 짧은 기간 내 대다수의 기업이 가스배상책임보험에 가입하였다.

〈표 III-23〉 가스배상책임보험 가입 현황

구분	'12	'13	'14	'15
기업	70	63	66	67
지원기관	1	1	2	2
개발업자	1	2	2	2
보험료(\$)	29,924	15,055	32,514	25,000

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

#### (4) 종업원 재해보험

「개성공업지구 보험규정」은 제6조 제4호에서 종업원 재해보험도 의무보험으로 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 북측 종업원에 대해서는 우리 기업이 사회보험료를 납부하기 때문에 가입할 필요가 없다.<sup>79</sup> 따라서 종업원 재해보험은 우리 측 주재원을 대상으로 KNIC의 보험에 가입토록 하려는 것이었다. 그러나 우리 측 주재원들은 남측의 산업재해보상보험법 등 관련법에 따라 업무상 사유에 따른 부상·질병·장해 또는 사망 등의 재해는 산업재해보상보험으로 보장받고 있기 때문에 북측의 보험에 가입하는 것은 이중보험을 가입하는 것이 된다.

북측은 보험규정에 근거하여 2005년 이후 종업원재해보험 가입을 요청하였으나 우리 측은 개성공단 근무 우리 주재원은 남측 산업재해보상보험에 따라 위험이 보장되고 있다는 점, 동일한 위험에 대한 이중보험 가입은 불합리하다는 점 등을 근거로 가입하지 않았다.

<sup>79</sup> 「개성공업지구 보험규정」 제6조 4항은 의무보험 가입 대상에 대해 “4. 종업원이 로동 과정에서 입은 손해(기업이 사회보험료를 납부하게 되어있는 종업원은 제외)”라고 규정하고 있다.

### (5) 자연재해보험을 의무보험에서 제외

「개성공업지구 보험규정」 제6조 1항은 의무보험 대상을 “화재 및 폭발, 자연재해로 인한 건물 및 기계장치에 생긴 물질적 손해”로 규정하고 있다. 북측은 이 규정에 근거하여 2006년부터 자연재해보험도 의무보험에 포함시켜야 한다고 주장하면서, 2006년 9월 ‘태풍 및 홍수위험의 담보에 대하여’라는 문건을 우리 측에 전달하고 보험가입을 종용하였다.

이 문건에서 북측은 “2006년 10월 1일부터 발행하는 모든 보험담보의 조건조항에 태풍 및 홍수위험 등 자연재해를 필수적인 것으로 삽입하여 담보하도록 할 것”이라고 적시하여 화재보험 등 모든 보험에 가입할 때 자연재해보험을 포함시킬 것을 요청하였다.

우리 측은 KNIC의 보험금 지급에 관한 신뢰문제가 개선되지 않은 상태에서 자연재해보험까지 의무보험으로 강제하는 것은 현실성이 없으며, 이로 인해 보험료의 인상을 초래하게 되어 기업들의 보험가입을 더욱 어렵게 만든다며 자연재해보험은 의무보험 대상에서 제외할 것을 주장하였다. 북측도 이 주장을 받아들여 이후 더 이상 자연재해보험 가입을 강요하지는 않았다.

## 6. 관리운영 기관

### 가. 관리운영 체계

개성공단사업은 당국기구인 우리 측 「남북협력지구발전기회단」<sup>80</sup>과 북측 「중앙특구개발지도총국」<sup>81</sup>을 중심으로 관리되고 있으며, 당

<sup>80</sup> 명칭은 ‘개성공단사업지원단→남북협력지구지원단→남북협력지구발전기회단’ 순으로 변경되었다.

<sup>81</sup> 중앙특구개발지도총국은 개성공업지구 지도기관으로서 조선아시아태평양위원회(아태위)와 민족경제협력연합회(민경련) 및 삼천리총회사의 개성공단 관련 부서를 하나로

국 간 협의기구로서 남북공동위원회가 구성·운영되었다. 개성공업지구관리위원회는 개성공단의 현지 관리기관으로서 종합적인 개성공단 운영 및 지원업무를 수행하였다. 통일부 조직인 남북협력지구발전기획단은 남한 당국으로서 정책, 예산, 개성공단의 인프라건설 지원 및 출입제도 개선 등 공단업무 전반을 총괄·조정하며, 대북협상 추진 등의 업무를 맡았다.

한편, 2013년 개성공단 잠정중단 이후 남북 간 합의에 따라 설치된 남북공동위원회는 개성공단 운영과 관련한 남북 당국 간 현안문제를 협의·결정하는 역할을 맡았다. 남측의 공동위원장은 통일부의 남북협력지구발전기획단장이, 북측 공동위원장은 총국의 부총국장이 맡았다. 공동위원회 업무를 지원하기 위하여 개성공단 내에 남북 당국 간 상설기구로서 「공동위원회 사무처」를 개소하고(2013년 9월 30일), 상시적으로 개성공단 관련 남북 간 연락업무 및 기타 공동위원회가 위임한 업무를 수행해 왔다.

개성공업지구관리위원회<sup>82</sup>는 「개성공업지구법」에 의해 설립되었으며, 북측 총국의 지도를 받는 북한 법인이다.<sup>83</sup> 주요업무는 개성공단 내 투자여건 조성 및 투자유치, 기업창설 등록, 건설 인허가 및

---

조직하여 2002년에 별도로 설립된 북측 기구로 본부는 평양에 소재하고 있으며, 개성공단에는 사무소를 운영하고 있다. 총국장 외 3명의 부총국장을 두고 있는 것으로 파악되고 있으며, 산하에 세금징수 등과 관련한 세무서와 질서유지를 담당하는 보안소, 북측 노동력 공급을 담당하는 노력앞선기업을 등을 두고 있다. 개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.).

<sup>82</sup> 2004년 6월 29일 개성공단관리기관 창설준비위원회가 설립되어 개성공단 관리방안 수립 등 사전준비 과정을 거쳐 2004년 10월 20일 개성공업지구관리위원회가 창립되었다. 통상 '관리위원회'로 호칭되며, 북측 법규에서는 '개성공업지구관리기관'으로 표현하고 있다.

<sup>83</sup> 「개성공업지구관리기관 설립운영규정」 제2조: “공업지구관리기관의 설립은 개발업자가 한다. 설립된 개성공업지구관리기관은 투자 및 경영활동과 관련한 사업을 직접 맡아 하는 법인으로 된다.”

기반시설 관리 등으로 전반적인 공단관리를 담당하였다.<sup>84</sup> 그 외에도 실질적으로 남측인원의 신분보호 등 영사업무, 정부지침을 받아 대북 협의 업무 등을 수행하였다. 특히 관리위원회는 통일부 남북협력지구 발전기획단의 지원 하에 입주기업의 운영을 제도적으로 지원하고 운영상 제기되는 여러 가지 문제들을 총국과 협의하여 해결하는 구심적 역할을 담당했다.

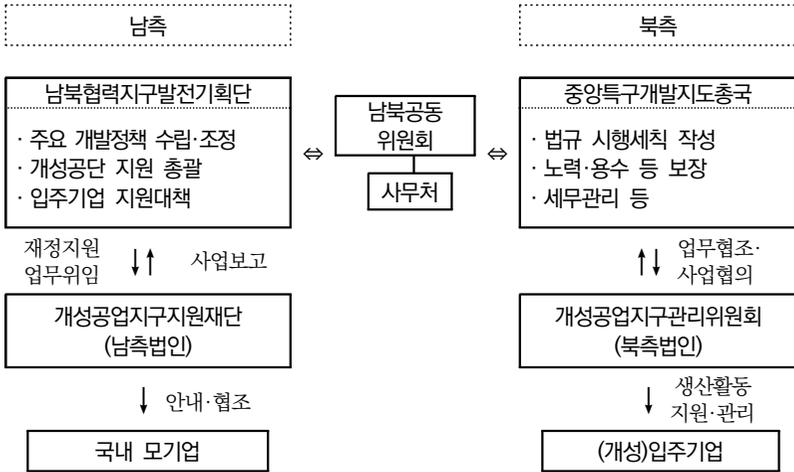
개성공업지구지원재단은 2007년 12월 26일 개성공단 관리업무를 지원하기 위해 남측의 법률에 의해 설립되고, 남측에 소재하는 법인이다. 이사장은 개성공업지구관리위원회 위원장을 겸하도록 되어있다. 주요업무는 개성공단관리위원회에 대한 지원 및 운영지도 감독, 개성공단 개발지원 대책의 수립 및 시행, 개성공단 현지기업에 대한 지원 대책의 수립 및 시행 등이다. 개성공업지구 지원재단은 개성공단 관련 업무 중 남측에서 수행하여야 할 업무를 수행하기 위해 설립되었다. 왜냐하면 개성공단관리위원회는 북측의 법률에 의해 설립된 북측 법인이기 때문에 남측에서는 관리위원회의 이름으로 업무를 수행할 수 있는 법률적 근거가 없었기 때문이다. 그러나 개성공단관리위원회와 지원재단은 직원들이 개성공단과 서울을 오가며 근무하는 같은 직원이라는 점에서 사실상 같은 조직으로 볼 수 있다.

중앙특구개발지도총국은 북측당국을 대표하는 행위자로 개성공업지구 관리기관에 대한 지도, 공업지구 법규의 시행세칙작성, 기업이 요구하는 노력·용수·물자의 보장 등의 역할을 수행한다(「개성공업지

<sup>84</sup> 「개성공업지구법」 제25조: “공업지구관리기관의 임무는 다음과 같다. 1. 투자조건의 조성과 투자유치 2. 기업의 창설 승인, 등록, 영입허가 3. 건설허가와 준공검사 4. 토지 이용권, 건물, 운전기재의 등록 5. 기업의 경영활동에 대한 지원 6. 하부구조 시설의 관리 7. 공업지구 환경보호, 소방대책 8. 남측에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송 수단의 출입증명서 발급 9. 공업지구 사업준칙의 작성 10.이밖에 중앙공업지구지도기관이 위임하는 업무.”

구법」 제22조).

〈그림 III-2〉 개성공단 관리운영 체계



\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

## 나. 관리운영 체계의 핵심당사자로서 관리위원회 운영

### (1) 기능 및 구성, 예산 현황

관리위원회는 개성공단 운영을 실질적으로 관장하는 관리기관으로서 순수한 공단관리·운영뿐 아니라 개성공단에 체류하는 우리국민의 신변안전 보호, 산업안전 및 노무관리, 인원과 물자의 출입, 대북협상 등 공공성을 띤 업무도 수행하였는데 실제 관리위원회 업무의 60~70% 정도가 이러한 업무에 해당하였다.

관리위원회는 대부분 남측인원(약 50명)으로 구성되었으나 일부 북측인원(협력부, 5명)도 포함되어 있었다. 북측 협력부는 관리위원회와 총국간 제반 업무연락 뿐 아니라 공단운영 관련 현안문제를 협의하는

창구역할을 수행하였다. 개성공단의 확대에 맞추어 기업운영 지원, 근로자들의 산업안전, 출퇴근 지원, 기반시설 운영, 식품위생, 보건, 소방 등 관리위원회의 고유한 역할도 증가했다. 이에 따라 관리위원회는 공단관리 업무를 위해 다수의 북측 근로자를 채용하게 되었는데 운수, 기반시설관리, 청사관리 등을 위해 500여 명의 북측직원(운전 300여 명, 소방 30여 명, 기반시설 관리 약 80명 등)을 채용하고 있었다.

개성공업지구법규는 관리위원회의 운영자금을 개성공단에서 자체적으로 충당토록 규정하고 있어 관리위원회의 재정자립을 상정하고 있다.<sup>85</sup> 그러나 현실적으로 관리위원회가 기업들에게 수수료를 징수하기는 어려운 상황이었다. 공단 운영 초기단계에 입주기업들은 전력 부족으로 자체 발전기를 가동해야 하였고, 용수가 없어 관정을 파고 지하수를 사용하였는데 이로 인한 기계설비의 잦은 고장 등 많은 어려움을 겪게 되었고, 이러한 문제를 조속히 해결할 것을 주문하며 관리위원회에 불만을 쏟아내었다. 전력과 용수 등 인프라가 갖춰진 후에도 임금·노무·세무·보험 등 제 분야에 걸친 북측의 압박과 남북관계의 불안정으로 기업운영이 안정적인 궤도에 오르지 못한 상태가 지속되었다. 이러한 여건에서 기업들은 관리위원회가 제공하는 각종 등록, 인허가 업무에 대한 수수료 납부에 비협조적이었을 뿐 아니라 기업의 수가 적어 수수료 수입자체가 미미한 수준이었기 때문에 수수료 수입으로 관리위원회의 운영경비를 충당하기에는 턱없이 부족하였다. 또한 관리위원회(지원재단)는 다른 수익기반이 없었다. 이런 상황에서

<sup>85</sup> 「개성공업지구법」 제27조는 “공업지구관리기관은 운영자금을 가진다. 운영자금은 수수료 같은 수입금으로 충당한다.”라고 규정하고 있으며, 하위규정인 개성공업지구관리기관 설립운영규정 제19조, 제20조는 “공업지구관리기관의 운영자금은 수수료 같은 수입으로 한다.”, “부족되는 운영자금은 공업지구관리기관이 기업(지사, 영업소, 사무소, 개인업자 포함)으로부터 받아 충당할 수 있다. 이 경우 기업의 월 노임총액의 0.5%로 한다.”라고 규정하고 있다.

관리위원회는 정부로부터 남북협력기금을 대출(5년 거치 10년 분할 상환, 이자율 1%) 받아 운영하게 되었고, 직원의 인건비부터 사업비에 이르기까지 정부의 재정에 의존하는 구조를 갖고 있다 보니 관리위원회의 자율성은 위축될 수밖에 없었다.

〈표 III-24〉 관리위원회의 연도별 대출금 현황

(단위: 백만원)

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	합계
금액	4,300	8,924	10,498	9,255	13,556	7,290	3,505	5,526	3,097	4,338	2,878	2,865	76,031

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

## (2) 관리위원회-총국 관계

개성공업지구법은 개성공단 운영과 관련된 일상적인 운영활동에 대해 관리위원회와 총국이 협의하여 해결토록 하고 있다.<sup>86</sup> 개성공단 운영과 관련된 일상적인 운영활동에 대해 개성공업지구법에서는 개괄적으로만 규정하고 있기 때문에 이러한 문제에 대해 관리위원회와 총국이 협의하여 해결하도록 되어 있었다.

실제로 관리위원회와 총국은 근로자 출퇴근 문제, 근로자 알선·채용 및 노무, 세금, 차량운행 및 사고처리 등 제반 현안을 현장에서 즉시적으로 협의해서 처리해왔다. 또한 개성공단으로 입경하는 남측 인원에 대한 출입계획 및 출입증 발급 등의 업무 처리과정에서 북측의 관련기관과 수시로 협의를 통해서 업무를 처리해왔다.

그러나 총국과 관리위원회의 관계는 관리위원회가 총국의 하부기관으로 해석될 소지가 있었다. 개성공업지구법 제21조와 제22조는 총국

<sup>86</sup> 「개성공업지구법」 제9조: “공업지구에서의 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 정한다.”

이 관리위원회 사업을 지도하도록 규정하고 있기 때문이다.<sup>87</sup> 이러한 여건 속에서 관리위원회가 총국과 대등한 관계에서 협의를 진행하기는 어려운 측면이 있었으며, 공단운영의 전반적 관리, 법·제도 마련, 장기 비전 수립 등이 관리위원회의 계획에 따라 통일적으로 추진되지 못하였다. 특히, 총국이 지도기관이라는 지위를 협상에 이용한다든가 북측의 특이한 협상행태로 인해 협상 자체가 순조롭게 진행되지 못한 경우가 발생함으로써 관리위원회가 현안문제 해결에 있어서 강력한 협상력을 가지고 기업의 입장을 제대로 관철할 수가 없었다.

관리위원회와 총국 간 실무 수준에서는 수시로 업무협약이 이루어졌으나 책임자간 접촉은 북측의 소극적인 태도로 인해 간헐적으로 진행되었다. 2004년 7월에 남측 관리위원회 위원장과 북측 총국장간 최초의 업무협약이 진행된 이후 2005년 4회, 2006년 1회 협의가 이루어졌으나 북한의 핵실험으로 남북관계가 경색되면서 중단되었다가 2009년에 남북합동 해외공단 시찰문제, 임금체불 문제협의를 위해 2회의 업무협약이 진행되었다. 이후로는 매년 1회 정도 업무협약이 진행되었다. 업무협약의 형식은 주로 북측 총국장(또는 부총국장)이 관리위원회를 방문하여 남측 관리위원회 위원장을 면담하는 형식이었으나, 우리 측에서 북측의 총국사무소를 방문하는 경우도 있었다. 내용면에 있어서는 실질적 공단 운영에 관한 업무협약이라기보다는 남북 관계 정세와 관련된 일방적 통보사항을 전달하거나, '사업총화 보고'<sup>88</sup> 등 형식적 차원의 협의가 주로 이루어졌다. 결국 관리위원회와

<sup>87</sup> 「개성공업지구법」 제21조는 “공업지구에 대한 관리는 중앙공업지구지도기관의 지도 밑에 공업지구관리기관이 한다.” 라고 규정하고 있으며, 「개성공업지구법」 제22조 2항에서는 중앙공업지구지도기관의 임무의 하나로 ‘공업지구관리기관의 사업에 대한 지도’를 명시하고 있다.

<sup>88</sup> 「개성공업지구법」 제21조는 “공업지구관리기관은 공업지구 관리운영사업 정형을 분기별로 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다.”라고 규정하고 있는데 이 규정에 따른 보고를 북측은 ‘사업총화보고’라고 불렀음.

총국간 고위급 수준에서는 공단운영에 관한 심도 있는 업무협의를 이루어지지 못하였다.

### (3) 여타 북측 기관과의 협조

관리위원회는 북측의 총국·세관·통행검사소·출입국사업부 등과 별도의 합의를 체결하여 이들의 운영을 지원해 왔다. 개성공단 현지에 상주하는 북측 기관들은 자기들이 남측의 기업 활동을 위해 봉사하고 있기 때문에 남측에서 그들의 활동을 보장해 주어야 한다며 전기, 유류, 차량, 소모품 등의 지원을 요구하였다. 이런 기관들에 대한 지원은 시장경제원리에 부합되는 것은 아니었지만 개성공단에 입주하고 있는 우리 기업들의 정상적인 운영을 위해서는 불가피한 측면이 있는 것이었다. 왜냐하면 이들 기관에 대한 지원을 중단할 경우 북측 협력기관의 업무마비는 물론 용수공급의 차질, 남측 인원의 출입경 및 물자 반출입 차질 등으로 공단의 정상적 운영이 어려워질 수도 있었기 때문이었다.

〈표 III-25〉 개성공단 북측 기관 현황

기관명	개소일
통행검사소	2004.5.26.
세관	2004.5.26.
조선민족보험총회사(KNIC)	2005.1.26.
출입국사업부	2005.3.22.
보안소	2005.6.1.
협력부(관리위원회)	2005.11.22.
중앙특구개발지도총국 개성사무소	2005.12.22.
세무소	2007.4.11.

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

〈사진 III-7〉 북측 출입국사업부 및 종합지원센터 전경



북측 출입국사업부



종합지원센터(관리위원회)

\*출처: 개성공업지구지원재단 제공

(4) 입주기업 협의체 운영

(가) 개성공업지구 기업책임자회의

개성공업지구 기업책임자회의는 북측 법규인 「개성공업지구관리기관 설립·운영규정」에 근거하여 설립된 기관으로 공업지구 관리운영을 위한 중요문제 협의를 위해 개성공업지구에 등록된 기업 대표자를 중심으로 구성·운영되었다.<sup>89</sup> 기업책임자회의는 현장에서 제기되는 여러 문제를 해결하기 위해 회장 등 임원 외에 운영위원회, 분과위원회를 구성·운영하고 있다. 동 회의에는 관리위원회 직원도 참석하여 관리위원회와 기업 간 소통채널로도 활용되었다.

<sup>89</sup> 「개성공업지구관리기관 설립·운영규정」 제16조: “공업지구관리기관은 기업의 대표들로 기업책임자회의를 조직 운영할 수 있다. 기업책임자회의에서는 지구의 개발 및 관리운영과 관련하여 제기되는 중요문제를 토의하고 대책한다.”

#### (나) 개성공단기업협회

개성공단기업협회는 우리 민법에 따라 설립된 법인으로 2006년 5월 11일 「사단법인 개성공단기업협의회」라는 명칭으로 통일부에 비영리법인으로 등록하였으며, 이후 2009년 4월 현재의 개성공단기업협회로 명칭을 변경하여 활동해왔다. 개성공단기업협회는 통일부로부터 협력사업 승인을 받거나 신고를 마친 제조기업을 대표하는 사람들을 정회원으로 구성·운영되고 있으며, 협회의 주요 업무집행사항들을 결정하기 위해 이사회를 두었다. 관리위원회는 개성공단기업협회 회의에 참석하는 등 기업협회와의 소통체계를 구축하였다.

개성공업지구 기업책임자회의 및 개성공단기업협회는 입주기업 다수의 의견수렴을 통해 기업의 권익 보호와 남북 당국 및 관리위원회에 정책적인 건의를 하는 등 순기능적 역할을 해온 측면도 있었으나, 양 기관간 이해관계의 불일치로 인해 불협화음을 노출하는 등 부작용도 발생하였다. 이에 대내외의 우려와 자성의 목소리에 따라 양 기관의 통합회장을 선출하는 등의 노력을 통해 양 기관은 실질적으로 통합이 되었다.

#### (다) 법인장회의와 법인장 운영위원회

개성공업지구 기업책임자회의의 하위 협의체로 개성공단 현안에 대한 관리위원회와 입주기업 간 정보공유, 상시협의 등 쌍방향 소통의 목적으로 2005년 3월부터 개성공단 현장에서 법인장회의 운영위원회가 구성·운영되었다. 설립 초기에는 「주재원 협의회」라는 명칭으로 일부 주재원만 참석하였으나, 2010년부터는 전체 입주기업의 법인장들이 참여함으로써 다양한 현안문제에 대해 논의하고 소통하는 역할을 수행했다.

법인장 운영위원회는 월 2회 정례적 회의를 개최하였으나, 대다수

법인장들이 해당기업에 고용된 신분이기 때문에 동 회의에서 내린 결정들이 현실적으로 집행·적용되는데 있어서는 한계가 있었다.

## 7. 전략물자 통제/수출관리

### 가. 개성공단으로의 전략물자 반출통제

#### (1) 기업의 기계설비 반출통제

‘전략물자’라 함은 국제평화와 안전유지 및 국가안보를 위하여 수출통제가 필요하다고 인정되는 것으로 대외무역법에 따른 수출입공고의 별표에 기재된 물질, 시설과 장비, 기술을 말한다.<sup>90</sup> 전략물자에 대한 국제사회의 주요 통제체제는 4가지라고 할 수 있다. 핵확산을 저지하는 핵공급그룹(NSG)과 화학 생물무기 확산을 저지하는 호주그룹(AG) 및 미사일기술통제체제(MTCR), 이들을 보완한 바세나르협정(WA) 등이 그것이다.<sup>91</sup> 특히 베세나르협정은 재래식 무기 및 이중용도 품목과 기술의 수출통제를 위해 과거 대공산권수출통제위원회(COMECON)를 대체해 1996년에 설립된 통제체제로 ‘모든 것을 잡아낸다’는 의미에서 캐치올(catch all)방식이 운영되고 있다.

개성공단과 관련하여 가장 주된 전략물자 반출통제는 주로 미국 국내법에 따른 것이다. 미국은 「수출관리법」(Export Administration Act: EAA), 「적성국과의 교역법」(Trade with the Enemy Act: TWEA)

<sup>90</sup> 전략물자의 고시 및 수출허가에 대해 「대외무역법」 제19조는 “국제수출통제체제의 원칙에 따라 국제평화와 국가안보를 위하여 수출허가 등 제한이 필요한 물품 등(기술포함)을 지정하고 고시”하도록 규정하고 있다.

<sup>91</sup> 전략물자관리시스템 홈페이지(<https://yestrade.go.kr>) 참조. 일부에서는 핵물질과 장비의 핵비보유국 수출금지 의무를 이행하기 위해 설립된 수출통제체제인 쟁거위원회(ZC)를 포함하여 5대 국제통제체제로 설명하기도 한다.

등 다양한 국내법을 적용하여 북한에 대한 수출을 통제하고 있다. 「수출관리법」의 하위규정인 수출관리규정(Export Administration Regulation: EAR)에 따르면, 미국의 기술 등이 10% 이상 포함된 제품을 북한에 수출하기 위해서는 상무부의 승인이 필요하다.<sup>92</sup> 개성공단은 북한에 위치하기 때문에 동 규정이 적용되며, 이에 따라서 개성공단지역으로의 기계·설비 반출이 통제된다고 할 수 있다. 때문에 개성공단에서도 이 규정의 통제물품을 피하기 위해서 생산라인이 변경되고, 대체장비를 구하느라 가동이 지체되거나 심지어 업종을 변경하는 상황도 발생하였다. 개성공단에 진출하려는 기업들은 대부분 중소기업으로서 미국의 수출통제는 커다란 장애물이었다.<sup>93</sup>

2004년 5월 시범단지에 입주기업으로 선정된 15개 기업이 통일부에 제출한 1,140여 수출입물자 품목은 일차적으로 전략물자무역정보센터(Strategic Trade Information Center: STIC)<sup>94</sup>에 의뢰하여 전략물자 해당 품목을 가려내고, 전략물자 해당 또는 의심 판정을 받은 품목을 미 상무부에 의뢰하여 심사를 진행하는 작업이 병행되었다. 이 과정에서 4개사의 39개 품목이 전략물자에 해당한다는 판정을 받았다. 전략물자로 판정받은 품목은 주로 컴퓨터, 선반, 밀링머신 등 정밀기계와 전기전자제품 생산에 사용되는 설비가 대부분이었다. 이들은 개성공단으로 반출되지 못하였으며, 이로 인해 해당 기업들은

<sup>92</sup> 전략물자관리원, 『전략물자 수출통제 가이드(이란, 북한, 수단, 파키스탄, 중국)』(서울: 전략물자관리원, 2009) p. 105.

<sup>93</sup> 개성공단 시범단지 입주기업을 선정하면서 통일부가 발간한 소책자 『개성공단 길라잡이(2005)』에 따르면, 미국산 기술·소프트웨어가 10% 이상 포함된 제품을 개성공단에 반출하기 위해서는 미국 상무부의 사전 승인절차가 필요하므로 통일부에 문의할 것을 요청하고 있다.

<sup>94</sup> 전략물자 수출관리를 전담하기 위하여 2004년 8월 무역협회 부설로 전략물자무역정보센터를 개소하였다. 주요업무로는 전략물자 사전판정, 전략물자 수출입관리시스템 구축 및 운영, 국제체제 및 주요기관과의 협력, 전략물자 수출입관리 정책 및 제도연구 등을 담당하였다. 2007년 6월 ‘전략물자관리원’으로 명칭을 변경하였다.

사업계획을 조정하여 해당설비가 수행하는 공정을 납축이나, 중국 등 개성공단 이외의 지역에서 수행하여야 하는 등 적지 않은 애로를 겪었다.

구체적인 사례를 보면, A사의 경우 입주기업으로 선정된 이후 통일부에 제출한 사업계획서상 27개 반출신청 설비 중 주요공정을 담당하는 CNC 관련 2개의 기계가 반출이 불허되면서 개성공단 진출이 난항을 겪었다. 결국 A사는 사업계획을 수정하여 2개의 설비를 개성으로 반출하지 않는 조건으로 입주하였다. 개성공단에서 수행할 수 없는 공정을 서울에서 해결하여 다시 개성으로 보내거나, 혹은 개성에서 1차 공정을 마치고 서울에서 마무리 공정을 하는 방식으로 사업을 추진했지만 물류비용 증가 등 많은 문제를 떠안아야 했다.

B사의 경우 주로 광케이블과 광케이블을 연결하는 고리를 생산하였는데, 이 연결고리의 주된 원료는 세라믹이며, 연결고리 생산에는 1마이크로미터(1 $\mu$ m) 이내의 초정밀 가공을 할 수 있는 측정기기가 필요하였다. B사는 시범단지 입주기업으로 선정된 이후 개성공단으로 반출할 기계·설비 중 초정밀 측정기 6개와 가공기계 1개 등 총 7개 품목이 전략물자에 해당한다는 판정을 받아 이들을 개성공단으로 반출할 수가 없었다. 이에 B사는 반출이 불허된 기계가 수행하던 마무리 공정을 중국 현지공장에서 진행하는 것으로 사업계획을 수정하였다. 이는 결국 물류비 과다 등 여러 문제점을 초래했으며, 해외시장에서의 경쟁력 저하로 연결되었다.

C사는 개성공단에서 핸드폰 카메라렌즈를 생산하였다. C사는 시범단지 입주기업으로 선정된 이후 약 280여개의 반출품목 리스트를 제출하였으나, 이 중 주요공정에 관련된 정밀 금형기계가 전략물자로 판정되어 이 기계를 개성공단으로 반출할 수 없게 되었다. 이에 따라 C사는 원래 개성공단에서 금형제품까지 생산할 계획이었으나, 계획을 변경하여 임가공 형식의 단순 조립의 형태로 제품을 생산하였다.

결국 개성에서 공정을 마친 뒤 서울로 반입하여 서울에서 마무리공정을 마치고 완제품을 생산하는 형태로 운영되었다.

D사는 개성공단에서 손목시계를 생산했는데, 전략물자 반출문제로 인하여 어려움을 겪었다. D사는 처음에는 개성공단에서 완제품 생산을 계획했으나 일부 기계설비의 전략물자 반출 통제로 인해 사업계획을 수정할 수밖에 없었다. 즉 개성공단에서는 반제품을 가공하고, 남쪽으로 반출한 후 최종 완제품을 생산하였다.

이처럼 시범단지 입주기업들이 전략물자 반출통제로 인해 많은 어려움을 겪은 이후부터 전략물자에 해당하는 기계, 설비의 반출이 필요하지 않는 업종 위주로 개성공단에 진출하게 되었고, 전략물자 반출에 대해서는 신청자체가 거의 없게 되었다. 미 상무부의 전략물자 반출승인을 획득한 입주기업이 한 곳이 있었는데, 이는 J사로 재단장비 대북 반출에 대하여 2006년 10월 승인을 받았다.<sup>95</sup>

기계 설비의 반출과 달리 원재료와 생산소재가 전략물자(이중용도 물자)에 해당하는 경우도 있었다. 개성공단에서 패러글라이더를 생산하는 업체에서 생산에 사용되는 실과 천 등이 전략물자에 해당되는데도 불구하고 사전승인을 받지 않고 개성공단으로 반출한 사례가 적발되어 실과 천 등의 소재를 남측으로 회수하는 사례도 발생하였다.

## (2) 컴퓨터 반출 통제

개별기업의 기계·설비의 반출통제와는 별도로 개성공단에서 사용되었던 486급 이상의 컴퓨터는 미 EAR의 적용대상이었으나, 「남북교류협력에관한법률」에 따라 통일부 장관의 승인을 받아 개성공단으로 반입하여 사용하게 되었다. 컴퓨터의 반출마저 금지된다면 개성공단

<sup>95</sup> 통일부 보도자료(2006.12.21.) 참조.

의 운영자체가 불가능하게 된다. 때문에 컴퓨터의 경우 1년마다 납측으로 재반입하며, 통일부 장관이 엄격하게 관리한다는 조건 하에 개성공단에서의 사용이 인정되었다.

그러나 이미 개성공단에 반출되어 각 기업에서 활용하고 있는 컴퓨터를 실제 1년에 한 번씩 납측으로 재반입 한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 이러한 현실을 감안하여 통일부에서는 컴퓨터관리지침을 만들고, 담당 공무원이 개성공단을 현장 방문하여 컴퓨터의 수량과 관리상황을 확인하는 방식으로 관리가 이루어졌다. 이러한 방법으로 개성공단에는 약 3,600대의 컴퓨터(노트북 포함)가 반출되어 사용되고 있었고, 컴퓨터를 사용하는 기업과 지원기관은 별도의 관리담당자 약 160여 명을 지정하여 관리책임을 부여했다.

〈표 III-26〉 개성공단 컴퓨터 보유 현황

구분	주요물자 관리담당자 등록	개성공단 컴퓨터 보유현황(대)		
		데스크탑	노트북	합계
기업	123개사	2,730	100	2,830
지원기관	41개사	481	286	767
합계	164개사	3,211	386	3,597

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

### (3) 통신장비 등 반출 승인사례

미 상무부의 수출승인을 받은 예외적인 사례로는 개성공단 통신장비 설치를 위한 통신장비 반출('KT')과 개성공단 전자출입체계인 RFID 출입시스템 구축을 위한 장비 반출('에스원') 등이 있다.

남북한은 2002년 12월 「개성공업지구 통신에 관한 합의서」를 체결하고, KT가 2005년 7월 18일 남북을 연결하는 광통신망 연결공사를 마침으로써 분단 60년 만에 남북 간 광통신 시대가 열렸다. 그러나

KT가 개성공단으로 통신장비를 반출하기 위해서는 미국 상무부의 승인이 필요하였다. KT는 통신장비를 유럽에서 수입하였지만 결국 통신장비에는 미국의 기술이 사용되고 있는 복합적인 것이었고, 특히 암호화 기술은 원천적으로 수출통제규정(EAR)을 피해갈 수 없도록 되어 있었다. 이에 따라 KT는 2005년 7월 30일 미 상무부에 전송장비 등 전략물자에 대한 반출 승인을 요청하였고, 2005년 11월 17일 통신장비의 개성공단 반출 승인을 획득하였다. 이것은 국내기업이 대북사업과 관련해 처음으로 미국의 EAR에 의한 라이선스를 획득한 첫 사례였다.<sup>96</sup> 그 이후 2005년 12월 18일 비로소 개성공단과 남측의 통신망이 개통될 수 있었다.

두 번째 사례는 2006년 12월 보안경비회사인 ‘에스원’이 미국 상무부로부터 개성공단 통행·통관 시스템 구축을 위한 장비의 대북 반출 승인을 받은 경우이다.<sup>97</sup> 전자출입체계(RFID: Radio Frequency Identification)은 무선방식으로 데이터를 인식하여 출입통제와 물류 관리 등에 사용되는 기술로, 이러한 시스템은 개성공단의 통행을 일일 단위 상시통행으로 발전시키기 위해 반드시 필요한 것이었다.

## 나. 개성공단 제품의 수출통제

### (1) 수출 현황

개성공단 생산제품이 북한산으로 판정되는 경우 수출은 사실상 어렵기 때문에 개성공단 생산품의 수출은 미미한 수준에 머물렀으며, 비교적 원산지에 관한 규제가 덜한 중국, 중동, 러시아 등의 국가를 대상으로 수출이 이루어졌다. 개성공단에서 생산을 시작한 2005년부

<sup>96</sup> 통일부 보도자료, “KT 개성공단 시범단지 전화서비스 제공 가능,” 2005.11.17.

<sup>97</sup> 통일부 보도자료, “개성공단 RFID 장비 반출 美 EAR license 획득,” 2006.12.21.

터 2015년 12월까지 수출누계는 약 2억 7천만 달러로, 같은 기간 총 생산액 32억 3천만 달러의 약 8%에 불과했다. 더구나 2013년 개성공단 잠정중단 이후 개성공단에 대한 대외 신뢰도 하락 등의 영향으로 중단 이전인 2012년까지 연간 약 3,700만 달러 수준을 유지하던 수출규모가 2013년에는 1,200만 달러, 2014년에는 1,500만 달러로 급격하게 하락하였고, 급기야 2015년에는 1,000만 달러 아래로 떨어져 770만 달러를 기록하였다.

〈표 III-27〉 생산 및 수출 현황

(단위: 천달러)

구분	'05-'09 누계	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	합계
생산	781,319	323,323	401,848	469,500	223,783	469,965	563,298	3,233,037
수출 (비율)	124,805 (16%)	36,677 (11%)	36,867 (9%)	36,393 (8%)	12,093 (5%)	15,300 (3%)	7,699 (1.3%)	269,834 (8%)

\*개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처 생략(통일연구원 자문회의자료, 2017.1.19.)

## (2) 원산지 판정

개성공단에서 생산한 제품을 국내산으로 보아야 할지, 외국에서 생산한 제품으로 보아야 할지에 대한 이견이 존재하였다. 우리는 남한과 북한이 유엔에 가입한 독립적인 국가이기는 하나, 대한민국 헌법에 북한을 외국으로 간주하고 있지 않고 우리나라의 범주에 포함시키고 있으며, 남북기본합의서에도 남북한은 나라와 나라사이의 관계가 아닌 특수관계로 규정하고 있다는 점에서 개성공단 제품은 국내제품과 동일하게 취급되어야 한다는 주장이 우세한 상황이다. 그러나 국제적인 규범에 따르면 북한도 유엔에 독립적으로 가입한 국가이기 때문에 외국과의 거래로 간주한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>98</sup>

개성공단 생산제품이 남한으로 반입되어 국내에서 판매되는 경우에는 남북한 간의 거래는 민족내부거래라는 측면에서 무관세였다.<sup>99</sup> 원산지 표시도 생산에 사용된 원재료가 한국산이 60% 이상인 경우 등 일정 요건이 충족되면 「Made in Korea」, 「Made in Korea (Gaeseong)」, 「한국산」 또는 「개성산」 등의 원산지 표기가 가능하다. 그러나 개성공단 제품을 남한으로 반입한 후, 이를 해외로 수출하는 경우는 수입당사국의 원산지규정에 따라 원산지가 결정된다. 북한산 제품에 대하여 미국의 경우 행정명령 13570호<sup>100</sup>에 미국 정부의 허가를 받아야 북한의 상품을 수입할 수 있도록 하고 있기 때문에 원칙적으로 북한산 상품은 수입이 금지되었다. 일본도 「외국환 및 외국무역법」에 근거하여 북한산 또는 북한에서 선적된 모든 물자의 수입을 금지하고 있다. EU는 별도의 제한을 두지는 않지만 동남아시아, 아프리카 등 개도국 수출품이 통상 특혜관세 대우<sup>101</sup>를 받는 반면에, 북한산 제품에 대하여는 특혜관세가 공여되지 않기 때문에 상대적으로 불리한 위치에 있다.

개성공단 제품의 수출 확대를 위해 개성공단 생산제품에 대해 민족내부거래성을 확보하는 방안이 가장 좋으나, WTO체제에서는 남북한

<sup>98</sup> 국제적인 원산지 판단 기준에 입각해서 살펴보면, 개성공단은 우리 측에서 원부자재를 반출하여 북측에서 실질적인 생산·가공이 이루어지기 때문에 2개국 이상에 걸친 생산 형태로 볼 수 있다. 이처럼 2개국 이상에 걸친 생산제품에 대한 원산지 판정기준은 일반적으로 실질적 변형기준이나 주요 공정기준 등을 따르므로 개성공단 생산제품은 북한산으로 판정될 가능성이 높았다.

<sup>99</sup> 「남북교류협력에 관한 법률」 제12조: “남한과 북한간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.”

<sup>100</sup> 2011년 4월 18일 발급되었으며, 북한산 물품, 서비스, 기술을 직·간접적으로 미국으로 수입하는 것을 금지하고 있다.

<sup>101</sup> 일반특혜관세제도(Generalized System of Preference): 개발도상국의 수출 확대 및 공업화의 촉진을 위해 선진국이 개도국으로부터 수입하는 농산물, 공산물, 반제품에 대하여 대가를 받지 않고 일반적으로 무관세의 적용 또는 저율의 관세를 부과하는 관세상의 특혜대우.

간의 민족내부거래성 주장에 대해 일반적인 국제법원칙과 국제통상규범에 배치되는 것으로 판단될 가능성이 크고, 법적 장애요소가 많아 현실적으로 실현하기가 어렵다는 목소리가 적지 않은 상황이다. 따라서 현 단계에서 우리 정부는 제3국과 자유무역협정(FTA)을 체결하면서, 협의과정에서 개성공단의 수출 가능성을 확보하는 방안을 구사하고 있다.

### (3) 자유무역협정(FTA)을 통한 수출 가능성 확대 노력

첫째, 개성공단을 역외가공지역(OPZ: Outward Processing Zone)으로 인정받는 방식을 추진하였다. 역외가공지역이란 일반적으로 FTA체결의 핵심 사안이 되는 원산지 규정에서 역외지역임에도 역외산 비율에 포함시키지 않고 영내로 인정하는 지역을 의미한다.<sup>102</sup> 한국이 미국, EU, 캐나다, 터키, 호주와 체결한 FTA에서는 개성공단에 대해 즉각적인 역외가공지역 인정을 보류하고, 한국과 FTA 체결 당사국과 관련 위원회를 설치하여 개성공단의 역외가공지역 인정여부를 계속 논의해 나가는 방식이 적용되었다. 미국의 경우 개성공단의 역외가공지역 지정을 위해서는 한반도 비핵화의 진전, 역외가공지역 지정이 남북관계에 미치는 영향, 개성공단의 일반적인 근로기준·환경·임금관리 관행 등을 고려하도록 하고 있다. 이에 따라 개성공단이 미국과의 교역에서 역외가공지역으로 지정되기 쉽지 않은 조건을 안고 있다고 할 수 있다. 여타 EU, 캐나다 등 다른 국가와도 역외가공지역 위원회를 구성하여 조건들을 협의하기는 하였으나 특별한 진전이 이루어지지 못했다.

<sup>102</sup> 황기식, “한·EU FTA 발효에 따른 역외가공규정의 유럽적 인식,” 『통일정책연구』, 제20권 2호 (2011), pp. 99~124.

둘째는, 특정품목·특정조건을 충족하면 한국산으로 인정하여, 특혜 관세를 부여하는 방식이 적용되었다. 한·싱가포르 FTA에서는 개성공단 제품이 한국을 거쳐 수출되면 모두 한국산으로 인정하는 ‘통합인정’(ISI: Intergrated Sourcing Initiative) 방식과 한국에서 수출되는 제품이 역외가공조항상의 원산지 기준을 충족시키는 경우만 한국산으로 인정하는 방식(OP방식, HS 10단위 134개 품목에 적용)에 따라 협정세율을 적용하도록 되어 있다.

한·EFTA FTA에서는 역외가공품목에 대한 제한 없이 모든 품목에 대해 일반적 역외가공 기준을 충족하는 경우와 일부 품목(HS 6단위 267개 품목)에 대해 일정한 요건을 충족하는 경우 개성공단 제품을 한국산으로 인정하는 방식이 채택되었다.

한·ASEAN FTA에서는 아세안 국가별로 100개 품목(HS 6단위)에 대하여 한국산 원부자재의 투입비용이 전체 재료비 대비 60% 이상인 경우 특혜관세가 부여되며, 한·인도 CEPA에서는 108개 품목(HS 6단위)에 대하여 비원산지 재료비가 FOB 40% 이하, 한국산 원부자재의 투입비용이 전체 재료비 대비 60% 이상인 경우 협정관세가 적용된다. 한·페루 FTA와 한·콜롬비아 FTA는 개성공단에서 가공되는 100개 품목(HS 6단위)에 대하여 비원산지 재료비가 FOB 40%를 초과하지 않는 경우 한국산으로 인정된다.

2015년 12월 20일 발효된 한중 FTA에 따라, 개성공단은 역외가공 지역으로 지정되었다. 이에 따라 개성공단에서 생산되는 제품 310개 품목(HS 코드 6단위 기준)이 특혜관세를 받게 되었다. 이에 따라서 중국시장에서 가격 경쟁력을 더욱 높일 수 있는 조건이 마련되었으며, 대중국 수출 확대의 기반이 구축되었다고 할 수 있다.

역외가공 인정기준도 중요한데 다른 원산지 기준에도 불구하고 <표 III-28>에서 제시하고 있는 ①, ②의 조건을 동시에 충족하면 인정하는

것으로 설정하였다. 이때 비원산지 재료가치에서 개성공단 근로자의 임금은 제외되어 다른 FTA 규정이 비원산지 투입가치를 계산함에 있어 임금과 수송비 등을 포함하고 있는 것에 비해서 다소 유리한 조건으로 체결된 것으로 평가되고 있다.

〈표 III-28〉 한·중 FTA 역외가공 허용 기준

조건 ①	조건 ②
$\frac{\text{비원산지재료가치}}{\text{수출가격(FOB)}} \times 100 \leq 40(\%)$	$\frac{\text{원산지재료가치}}{\text{총재료가치}} \times 100 \geq 60(\%)$

\*출처: 개성공업지구지원재단, “개성공단 생산제품 한·중 FTA 역외가공 활용 길라잡이(2015.12.)” (통일연구원 자문회의자료, 2017.1.9.)

그러나 한중 FTA 발효 후 개성공단이 전면 중단됨에 따라, 개성공단 생산제품 중 한중 FTA 역외가공을 인정받아 중국에 수출된 사례는 아직까지는 없었다.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> 개성공업지구지원재단, “개성공단 생산제품 한·중 FTA 역외가공 활용 길라잡이 (2015.12.)” (통일연구원 자문회의자료, 2017.1.9.).



## IV. 개성공단 재개와 도약을 위한 정책 과제



## 1. 개성공단 안정적 발전을 위한 주요 과제

### 가. 공단 운영의 안정성 확보

#### (1) 필요성

개성공단은 2005년 본격적으로 가동된 이후 2006년 북한의 1차 핵실험 이전까지는 비교적 안정적으로 유지되었다. 그러나 개성공단은 북한의 1차 핵실험으로 분양이 늦어지고, 분양을 받은 기업도 정세의 불안으로 입주를 늦추는 등 그 발전에 제동이 걸리기 시작하였으며, 결국 북한의 4차 핵실험으로 인해 전면 중단되고 말았다. 이러한 상황에서 과연 개성공단이 다시 가동될 수 있을 것인지, 또한 만약 다시 가동된다면 어떤 문제에 직면하게 될 것이며, 다양하게 제기될 문제들을 어떻게 풀고 개선해 나가야 할 것인지에 대한 의문이 제기되고 있다.

개성공단 운영과 관련해서 지적되고 있는 가장 큰 문제는, “불안정성을 어떻게 극복할 것인가?”라고 할 수 있다. 그동안 북측의 예측 불가능한 행동으로 인해 공단운영의 차질을 초래한 바 있고, 남북 당국 모두 개성공단을 남북관계에 활용하였기 때문에 개성공단은 남북관계에 민감하게 영향을 받는, 매우 불안정한 상태에 있었다. 이상적·이론적으로는 개성공단이 정치적 상황에 영향을 받지 않고 경제논리에 따라 운영되는 ‘정경분리’ 원칙이 적용되어야 하며, 이러한 기본원칙에 남북 간 공감대를 가지고 출발했다고 볼 수 있지만 현실에서는 오히려 ‘정경연계’의 상황이 빈번하게 발생하였던 것이다. 북측은 개성공단을 우리의 대북정책에 대한 불만을 표출하는 압박수단으로 활용하려고 시도하였고, 우리 측도 개성공단에 근무하고 있는 우리 인원들의 신변보호 등의 의무와 북측의 심각한 군사적 도발에 대응해야

하는 상황 등에 완전히 자유로울 수는 없었기 때문이다.

## (2) 개선 노력과 한계

2013년 개성공단이 북측에 의해서 잠정 중단된 이후 재가동되면서 남북은 다시는 정치·군사적 이유로 개성공단이 중단되는 사태가 발생하지 않아야 한다는 점에 합의하였다. 이에 따라서, 남북 당국이 체결한 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」 제1항은, 어떠한 경우에도 남북관계 정세의 영향을 받음이 없이 공단의 정상적 운영을 보장하도록 명시하였다.<sup>104</sup> 이처럼 남북이 개성공단에 대한 남북관계의 영향을 최소화하려고 노력을 기울이기는 했지만 현실에서는 오히려 남북 간의 정치·군사적 상황에 영향을 받는 상황이 지속되면서 개성공단의 불안정성은 더욱 증대되는 현상이 표출되었다. 이러한 현상은 남북이 군사적으로 대치하고 있는 상황,<sup>105</sup> 체제안전과 신변안전에 대한 남북 당국의 우려, 당국 간 협의를 통한 문제 해결방식 등이 복합적으로 작용하였기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 개성공단이 남북 정세의 영향을 적게 받으려면 당국의 개입이 최소화되어야 하지만 현실에서는 당국의 개입이 늘어나면서 비경제적인 변수의 영향을 더욱 받게 된 것이다.

<sup>104</sup> 남과 북은 2013년 7월 6일부터 8월 14일까지 개성공단 문제를 해결하기 위한 7차례의 당국 실무회담을 진행하고 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」를 채택하였다. 합의서 제1조는 “남과 북은 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상적 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다.”라고 규정하고 있다.

<sup>105</sup> 개성공단은 남측인원의 군사분계선 통과 등으로 인하여 남북한 군당국의 개입이 불가피한 측면이 있으며, 이러한 성격 때문에 개성공단이 군사적 사안에 더욱 민감하게 영향을 받았다고 할 수 있다.

### (3) 주요 개선 과제

결국, 현 단계에서 개성공단 사업이 안정적으로 추진되기 위해서는 남북관계의 안정성이 확보되어야 한다고 할 수 있다. 여기에 더하여 안정성을 강화시키기 위한 제도적 장치를 마련하는 방안도 모색될 필요가 있다. 제도적 장치의 대표적인 사례로, 중국과 싱가포르 양국 정부가 합작형태로 개발한 소주(蘇州)공업원구를<sup>106</sup> 꼽을 수 있다. 소주공업원구가 성공할 수 있었던 것도 양국 관계가 정세에 영향을 받지 않으면서 안정적인 협조체계를 구축하였기 때문에 가능하였던 것으로 평가되고 있다. 1994년부터 개발된 소주공업원구의 관리체계 사례를 보면, 중국-싱가포르 양국 정부 연합협조이사회, 중국-싱가포르 쌍무 공작위원회, 소주공업지구관리위원회 등 3개 차원의 관리기구를 두고 있었다. 연합협조이사회는 매년 1차례씩 개최되며 중국-싱가포르 양국의 부총리가 공동이사장을 맡고 양국 정부 관계자들이 이사로 참여하였다. 이러한 당국 간 협의체의 협조 하에 소주공업지구관리위원회가 점차 중앙정부로부터 독립하여 의사결정을 수행하면서 프로젝트 관리, 주택 관리, 투자 유치, 산업 개발, 도시 관리 등의 업무를 수행했다.<sup>107</sup> 따라서 개성공업지구관리위원회도 남북 당국 간 협의체의 지원을 받으면서도 점진적으로 당국으로부터 독립하여 자율성을 갖고 주요 정책을 결정하고 이행할 필요가 있다.

또한 개성공단이 정치적 상황에 영향을 받지 않고 안정적으로 운영되기 위하여 경제특구로서 행정적 자율성과 독립성을 최대한 확보할 필요가 있다. 이를 위해 비록 실현되지는 못했지만 신의주특별행정구

<sup>106</sup> 소주공업원구의 중국-싱가포르 합작구는 중국 절강성 소주시 동부지역에 위치하며 면적은 약 70km<sup>2</sup>(7,000헥타르, 약 2,100만 평)에 달한다.

<sup>107</sup> 이석기·김석진·임을출 외, 『남북한 협력지구 심화확장 전략』(서울: KOTRA·산업연구원, 2013), pp. 238~239.

를 설치하고자 추진했을 때 신의주특구의 자율성을 부여하기 위한 규정들을 참고해서 북측과 협의를 진행하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 신의주특별행정구는 홍콩을 모델로 한 것으로 입법·사법·행정 권한을 모두 부여하여 특별행정구의 자율적 운영을 보장하고 있으며, 특히 신의주특별행정구 기본법 제3조에서는 “신의주특별행정구의 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다.”고 규정하여 특별행정구의 안정적인 운영을 보장하고 있는 바,<sup>108</sup> 개성공단도 신의주특별행정구와 유사한 수준의 자율성이 부여될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

공단 운영의 안정성 확보를 위한 제도적 장치 마련 노력과 함께, 입주기업들의 국제화를 통해서 남북관계에 대한 지나친 민감성을 약화시키는 방안도 검토되어야 한다.

## 나. 3통(통행·통신·통관)의 효율성 제고

### (1) 필요성

「개성공업지구법」(제28조)에서는 “남측지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증 없이 출입할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 개성공단의 자유로운 출입을 제도적으로 최대한 보장하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 남북의 군사적 대치상황과 북한체제의 특성 등이 반영되어 통행제도의 운영이 비효율적으로 이루어지고 있어서, 입주기업들의 개선 요구가 끊임없이 제기되어 왔다.

3통의 효율성 제고를 위한 다양한 노력들에도 불구하고 그 성과가

<sup>108</sup> 이화여자대학교 산학협력단, 『개성공단 중·단기 발전전략 연구』, 통일부 연구용역보고서(2014.9.26), p. 247.

기대에 미치지 못했던 것은 북측 체제의 경직성에서 일차적인 원인을 찾을 수 있지만, 군사분계선 통과를 위한 정전협정 상의 절차를 거쳐야 하는 구조적 특징에 영향을 받고 있기 때문이라 할 수 있다. 즉, 개성공단 출입을 위해 우리 인원이 군사분계선을 통과하기 위해서는 정전협정에 따라 군사정전위원회의 허가를 받아야 한다.<sup>109</sup> 이러한 구조 속에서는 개성공업지구법 규정과 같이 관리위원회가 발급하는 출입증만으로 통행을 할 수가 없었다. 출입증과는 별도로 출입하려는 인원은 출입 3일전까지 출입계획을 작성하여 남북 측 군부의 동의를 받아야 하는 절차가 있기 때문이다. 이 절차는 대단히 경직된 절차이며 아무리 빠르게 진행하여도 최소한 3일은 소요되기 때문에 시간을 단축하기가 쉽지 않았다. 3일 전에 제출하는 경우 출입 당일 오전 8시경이 되어야 군부의 동의 여부를 통보 받을 수 있었다. 개성공단을 오전 8시 30분에 방문하려는 인원은 당일 아침에 도라산 출입사무소에 가서 대기하고 있다가 군부의 동의를 확인되어야 비로소 개성공단으로 들어갈 수 있었고, 만약 동의를 없으면 되돌아와야 했다.

또한 사고 등의 이유로 예정된 출입시간을 지키지 못하는 경우 다시 출입계획을 작성하여 승인을 받아야하기 때문에 최소 3일은 더 기다렸다가 출입이 가능한 시스템이었다. 이러한 절차로 인해 기업인들은 많은 불편과 손해를 감수해야 하였던 것이다. 남북관계 불안정성 등 정치적 리스크를 제외하면 개성공단 진출을 계획하였던 외국기업이 실제 진출을 꺼려하는 가장 큰 이유는 바로 후진적인 3통제도 때문이라고 할 수 있다.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> 「정전협정」 제7항: “군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 사민이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.”

<sup>110</sup> 개성공단 1단계 외국인기업 용지에 입주계약을 체결하였던 기업들(「한국프레틀」, 「SW성겨나」, 「천진진희미용실업유한공사」 등)은 모두 외국인기업 투자 유치를 위해 3통 문제 개선의 필요성을 제기한 바 있음.

## (2) 개선 노력과 한계

우리 측은 개성공단의 가동 이전인 2004년 3월의 제8차 경추위에 서부터 개성공단의 경쟁력 확보를 위해 가장 시급하게 해결할 과제로서 통행, 통관절차의 간소화 문제를 제기하였고, 그 이후 지속적으로 통행·통관절차의 개선을 요구했다. 즉, 남측 인원의 개성공단 출입을 개성공단관리위원회가 발급하는 출입증만으로 가능한 체제로 전환하고 차량 운행도 필요할 때 언제든지 가능토록 개선해야 한다는 방안을 제시한 것이다. 또한 연중 상시통행을 보장할 것을 촉구하였다. 그러나 결국 이와 같은 방안들에 대해 지속적인 협의와 많은 합의에도 불구하고 북측의 미온적인 태도로 인해서 실제적인 개선으로 이어지지 못하였다.

이렇게 북측이 3통 문제 개선에 적극적으로 응하지 않은 근본적인 이유는 3통 문제를 북측 군부가 관할하였고, 북측 군부는 기본적으로 3통 문제를 매개로 개성공단에 대한 통제력을 확보·강화하고자 했기 때문인 것으로 판단된다. 이에 따라서 3통 문제는 북측 군부의 개성공단 사업에 대한 개입명분이 되었고, 남북관계 긴장 국면에서는 통행을 제한·차단하는 등 개성공단 운영에 심대한 장애를 조성하였다.

여기에 더하여 3통 문제의 개선을 위한 우리의 요구에 대해 북측은 체제유지에 부정적인 영향을 미치게 될 것을 우려하였던 것으로 보인다. 예를 들면, 상시적인 통행은 출입인원에 대한 북측의 통제권 완화를 의미하는 것이기 때문이다. 또한, 북측은 인터넷을 통한 자본주의 황색바람 유입을 우려하고 있었던 것이다. 인터넷 연결문제에 있어서는 남측도 소극적인 태도를 보였다. 인터넷 연결 시 북측으로부터의 해킹에 대한 우려가 있었기 때문에 개성공단 인터넷으로부터 우리의 금융전산망 등 보호를 위한 보안대책을 확실히 강구하는 것이 우선적

으로 요구되었던 것이다. 통관의 경우 북측의 주된 관심사는 개성공단에서 남측으로 나오는 화물차량을 이용, 북측 인원이 탈북 하는 것을 방지하는 것이었다. 북측 세관은 우리 측의 선별검사 요구에 대해 차량을 일일이 열어보지 않을 테니 차량을 투시할 수 있는 대형 X-RAY 장비를 설치할 것을 요구한 바 있는데 이러한 사례는 그들의 주요 관심사와 우려 요인이 무엇이었는지를 잘 보여준다.<sup>111</sup>

### (3) 개선 과제

향후 북한과 대규모 경협사업을 추진하려는 경우 경제특구에 부합하는 발전된 3통 제도를 설계하고, 실행력을 확보하는 것이 필수적이라 하겠다. 현행 법제도 하에서는 무엇보다 개성공업지구법 규정대로 관리위원회가 발급하는 출입증만으로 무비자 통행이 가능하도록 하고, 출입계획과 통행계획 등 남북 양측 군부의 허가는 배제하여야 할 것이다. 사전 출입계획이 없는 연중무휴 자율통행이야말로 국제적인 기준에 가장 부합하는 길이다.

이러한 점에서 향후 대규모 남북경협을 추진하는 경우 홍콩-심천 간 왕래사례<sup>112</sup>에서와 같이 남북한 간에도 특정통로를 지정하고 그 통로를 통해 왕래하는 경우는 상시적인 통행을 보장하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

<sup>111</sup> 남북은 「개성공단협력분과위원회 제1차 회의」(2007.12.20-21, 남북경협협회사무소)에서 통관절차를 선별검사로 간소화하고 몰자 하차장을 2008년 중 건설하는 문제를 계속 협의하기로 합의한 바 있다.

<sup>112</sup> 홍콩과 심천은 접경지역에 위치하였으며, 관리상의 이유로 제한된 통로만을 통하여 출입·통관이 이루어졌다는 점에서 개성공단과 유사하다. 심천-홍콩간 출입·통관은 일찍부터 전자출입체계(RFID) 도입 등을 통해 자유롭고 신속한 상시통행 체계가 구축되었다. 또한 양 접경지역 출입·통관 담당기관 간 정례적인 회의를 개최하여 문제점을 개선하는 등 긴밀한 협업체계를 바탕으로 효율적인 출입·통관이 가능하도록 제도를 보완·발전시켜온 사례이다.

## 다. 노동력의 안정적 확보와 고용/노무관리에 대한 자율성 강화

### (1) 개선의 필요성

#### □ 노동력 확보의 물리적 어려움

현 상황에서 개성공단으로 출퇴근할 수 있는 북측 근로자는 5~6만 명에 불과한 것으로 추산되고 있다. 추가적인 조치가 뒤따르지 않을 경우 노동력 공급을 확대하기는 어려운 상황인 것이다. 이러한 노동력 공급의 제약은 개성공단의 확대·발전을 크게 제약하는 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

개성공단의 노동력을 추가적으로 확보하기가 어려운 것은, 북측의 도로, 교통, 통신 등 인프라시설이 열악한 상황과 밀접하게 연결되어 있다. 노동력 공급을 늘리기 위해 출퇴근 도로건설, 통근열차 운행, 숙소 건설 등 다양한 방안들이 논의되었지만, 남북 간의 이해관계와 비용부담 등의 문제로 별다른 진전을 이루지 못하였다.

#### □ 기업의 노동자 선발권 행사의 어려움

북측의 노동규정에 따르면 기업은 직접 노동력을 선발할 수 없으며, 노력알선기업에 필요한 인력을 신청하도록 되어 있다. 그러나 북측은 노력알선기업을 아예 설립하지 않았고, 중국에서 그 역할을 대신하였다. 이에 따라 노동력 공급은 처음부터 북한당국의 개입 하에 진행될 수밖에 없었다. 또한 절차상으로는 기업과 노력알선기업 간 필요한 인력에 대해 계약을 체결한 이후에 계약조건에 맞는 인력을 공급받도록 되어 있지만 현실에 있어서는 우선 북측의 중국이 기업에 인력을 배치한 이후에 알선료를 받기 위하여 사후적으로 형식적 수준의 노력알선계약을 체결하였다. 이에 따라서 기업은 사전에 적성검사나, 인물심사 등을 자신들에게 적합한 인력인지를 검증할 기회를 갖지 못하였

다. 즉, 입주기업은 그들이 채용하는 인력에 대해 성별, 업종의 특성, 기능수준 등을 사전에 점검할 기회를 갖지 못한 채 총국이 조달해주는 인력을 받을 수밖에 없어 노동규정에 명시된 기업의 근로자 선발권은 유명무실화되었다.

북측이 기업의 요구사항(연령·기술·성별 등)에 미달하는 자를 알선하더라도 기업은 이를 수용할 수밖에 없었다. 특히, 기능공 및 컴퓨터·기계·전기 등 전문분야 인력은 크게 부족하여 입주기업들은 이 분야의 전문 인력을 자체적으로 양성하기 위해 많은 시간과 비용을 지불해야 했다. 또한 한번 공급된 인력은 기업이 교체를 요청하더라도 거의 교체가 되지 않았다. 기업이 관리위원회를 거쳐 공식적으로 항의하는 경우 제한적으로 교체해주는 정도였다. 북측은 노동력 채용에 필요한 학력증명서, 각종 면허증 및 신분증 등의 구비서류를 거의 제출하지 않았으며, 제출하는 경우에도 진위 여부를 확인할 방법이 없었기 때문에 기업이 근로자들의 신원과 기술을 정확히 파악하기 어려웠다.

이처럼 북측이 2005년 4월 28일 체결된 「노력알선에 관한 합의서」를 위반하는 사례가 발생해도 이에 대한 대응책을 강구할 수 없는 상황이 계속되었다. 총국은 기업이 신규충원이 아닌 사직 등으로 인한 결원을 보충하는 경우에도 알선료 납부를 요청하면서 이를 거부하는 기업에게는 노력알선을 중단할 것이라고 위협하는 등 기업의 부담을 가중시켰다.<sup>113</sup> 또한 특정기업에서 사직·해고된 근로자를 타 기업에 다시 알선하는 등 노력알선에 대한 합의를 위반하는 경우가 빈번하게 발생하였으나, 남측은 합의 이행을 강제할 수단을 가지고 있지 못했기 때문에 북측의 불합리한 행위를 저지할 수도 없었다.

<sup>113</sup> 「노력알선에 관한 합의서」는 “기업의 책임 없는 사유로 인한 결원 충원 및 계약기간 만료로 인한 재계약의 경우 노력 알선료를 면제”토록 하고 있다.

□ 기업들의 노무관리에서 자율권 결여

노동력 관리 측면에서 기업이 겪는 큰 애로사항은 북측 근로자들의 노동관계에 대한 근본인식이다. 보편적으로 남측의 기업주들은 기업과 북측 근로자간의 관계를 고용인과 피고용인의 관계로 인식하는데 반해 북측 근로자들은 동등한 협력관계로 인식하는 등 노동문제에 대한 남북 간의 근본적인 인식의 차이가 있다. 북측 근로자들은 관습적 혹은 문화적으로 우리 측 관리자로부터 직접 업무지시를 받기를 꺼려하고 북측 종업원대표(직장장·총무·반장 등 포함)로부터 업무지시를 받기를 원하는 경향이 있다. 이에 따라 기업 입장에서 생산성 향상을 위한 일상적인 기술지도, 현장 업무지휘 등이 제대로 이행되지 않는 등 어려움이 생산현장에서 지속적으로 발생하였다.

기업의 자율적 노무관리를 더욱 힘들게 만든 요소는, 임금직불 미 실시와 복리후생 물품의 집단제공 등 기업이 근로자에게 직접적인 인센티브 방식을 적용하기 힘들게 만드는 경영환경이라고 할 수 있다. 여기에 더하여, 근로자 징계·해고 등의 인사권 행사가 많은 제약을 받았다. 또한 대부분 기업의 경우 우리 측 관리자들은 주로 기술자로서 생산관리에 치중하고, 노무·행정 등의 관리인력이 부족하여 해당업무를 북측 근로자들에게 의존했다. 문제는 노무·행정 업무를 담당한 북측 근로자들이 기업의 입장에서 업무를 추진하기 보다는 근로자들의 집단이익을 추구하거나 총국 등 북측 기관의 지시를 따르는 경우가 많아서 기업들로서는 근로자들에 대한 관리·통제권을 제대로 행사할 수 없었다는 점이다.

(2) 제도적 개선 노력과 현실적 한계

그동안 개성공단 운영은 북측 당국과 노동제도의 개선을 위한 힘겨

운 줄다리기 과정이었다고 해도 과언이 아니다. 북측은 공단가동 초기부터 일방적으로 노동규정 시행세칙을 만들어 강행하려고 시도하였는데, 문제는 그 내용이 비합리적인 것으로 우리 측이 인정하기 어려운 내용이었다는 점에 있다. 북측은 입법주권을 내세워 시행을 강요하다 우리 측의 상위법 위반이라는 반대에 직면하자 급기야는 노동규정까지 일방적으로 개정하여 법적 근거를 마련하였다.

개성공업지구법의 하위규정은 2003년부터 2016년 공단이 전면 중단될 때까지 모두 16개가 제정되었으며, 규정의 구체적인 적용을 위한 시행세칙은 17개가 제정되었다. 하위규정이 지니고 있는 기본적인 문제는 하위규정의 내용들이 매우 개괄적이고 불명확할 뿐 아니라 규율하는 영역 범위도 제한적이어서 양적으로나 질적으로나 개성공단에서의 경제활동을 규율하는 법규범으로서 한계가 있는 것으로 평가되고 있다는 점이다. 여기에 북측이 제정한 시행세칙은 더욱 많은 문제를 내포하고 있다. 시행세칙은 우리 측과 협의가 완료되지도 않은 상태에서 북측이 일방적으로 발표하여 제대로 시행되지도 못했다. 이러한 구조 속에서 북측은 일방적으로 무리한 입법권을 행사했으며 이에 대한 우리 측의 인정거부로 유례없는 입법 갈등이 불거졌던 것이다.

무엇보다 북측에서는 노동관련 제도들이 자신들의 체제안보와 밀접하게 연결되어 있다고 인식하고 있어, 우리 측의 요구를 받아들여려고 하지 않는다는 사실이 제도 개선의 한계로 작용하고 있다.

### (3) 주요 개선 과제

첫째, 북측의 노동력 공급능력이 확대되어야 한다. 이를 위해서는 다양한 방안이 동시에 강구되어야 하며, 주변지역의 노동력을 활용한다는 측면에서는 주변지역과의 접근성을 개선할 필요가 있다. 이러한

점에서 일차적으로는 북측의 열악한 도로사정과 교통수단을 개선할 수 있는 효과적인 방안이 모색되어야 할 것이다. 여기에 더하여 추가적으로 근로자를 확보하기 위해서는 외지의 인력을 수용할 수 있는 숙소 등 근로자 수용시설을 마련해야 할 것이다. 이러한 방안들이 현실화되기 위해서는 교통인프라 확충 및 숙소 건설 등이 필요한데 적지 않은 비용이 소요되는 문제를 어떻게 처리하느냐가 핵심과제라고 할 수 있다. 정부의 지원과 기업들의 자체 부담이 어느 수준에서 결합하는 것이 적절할 것인가의 문제가 중요한 논점이 될 것으로 판단된다.

둘째, 노동력 공급체계를 점진적으로 민간부문과 시장기능에 맡길 필요가 있다. 지금처럼 북한 당국의 입장을 대변하는 중국이 노동력 공급을 전담하는 방식은 탈피되어야 한다. 북한당국이 직접 개입하는 경우 사회주의적 요소의 강화로 기업이 인력을 효율적으로 활용하기 어렵게 되는 상황에 봉착할 가능성이 크기 때문이다. 새로운 대안으로 고려할 수 있는 방식으로는 개성공단관리위원회와 같이 남측이 주도권을 가진 기관이 노동력의 알선과 기업배치 업무를 담당하게 하고, 북측은 남측이 요청하는 노동력의 공급에 대한 책임을 맡도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 나아가 노동규정에서 정하고 있는 것처럼 독립적으로 운용되는 노력알선기업을 설립하여 북측 당국의 입장을 대변하는 것이 아니라 입주기업들의 관심사를 충족시키는데 주력할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 노무관리에서 기업의 자율권이 존중되어야 한다. 개성공단의 노무관리, 기업운영 등은 개성공업지구법과 하위규정에 구체적인 규정이 거의 없다. 하지만 북측은 근로자의 노무관리 권한을 실질적으로 담당함으로써 자본주의적 관리방식이 북한 근로자에게 침투되는 것을 방지하려고 노력하였다. 이 과정에서 북한식 집단주의와 평등주의가 광범위하게 적용되었다고 할 수 있다. 기업의 차원에서는 생산성을

향상시키기 위해 기업차원의 노무관리가 요구되는 것이다. 이를 위해서 근로자의 채용/배치 및 해고와 보수체계를 결정하는데 있어서 기업의 자율권이 최대한 보장될 수 있어야 할 것이다.

넷째, 개성공단의 노동관련 법·제도의 안정성이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 남북이 공동으로 참여하는 가운데 세부규정을 제정하는 절차가 마련되어야 한다. 개성공업지구법이 형식상 ‘북한의 법’이라는 점에서 하위 규정인 시행세칙을 북측이 제정하는 것은 어쩔 수 없다고 하더라도 적용대상이 남측의 기업이라는 점이 고려될 필요가 있으며, 남북한 관계자들이 참여하여 협의를 통해서 세부규정을 만들어어나가는 과정이 요구되는 것이다. 개성공단은 남북이 공동으로 운영하는 사업이기 때문에 남과 북이 입법을 위한 공동 협의기구를 만들어 시행세칙 등 현장에서 필요한 구체적인 규정들을 협의해서 만들어야 시행에 무리가 없을 것이다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 중국의 심천 경제특구 사례에서 시사점을 찾을 수 있다. 심천 경제특구의 경우에도 초기에는 「광둥성 경제특구조례」에 의하여 법제를 구축했으나, 점차 현지의 수요와 현격한 괴리가 발생하게 되었고, 결국 1990년 중앙정부로부터 수권입법권을 부여받아 경제특구가 자체적인 법규제정권을 가지고 입법수요를 충족할 수 있었다.<sup>114</sup>

마지막으로 입주기업과 북측 근로자간의 분쟁을 해결하는 절차가 실질적·효과적으로 운용될 수 있도록 해야 한다. 그동안은 분쟁해결 절차가 제도적으로는 마련되어 있음에도 불구하고 실질적 운용은 이뤄지지 못한 것으로 평가되고 있다.<sup>115</sup> 이에 따라 분쟁발생시 기업은

<sup>114</sup> 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기조건 비교: 임금·고용 법제와 실재를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제11권 1호 (2007), pp. 251~279.

<sup>115</sup> 「개성공업지구 로동규정」 제48조는 “로동과 관련하여 생긴 의견 상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 로동중재절차로 해결한다.”라고 규정하고 있다. 남북 당국 간은 「남북사이의 상사분쟁 해결

분쟁해결을 중국에게 의뢰함으로써 중국이 실질적인 해결과정을 주도하게 되었던 것이다. 남북이 공동으로 참여하는 분쟁조정 및 해결기구를 별도로 설치하는 방안을 추진할 필요가 있다.

## 라. 임금 체계의 효율성과 지불의 투명성 증대

### (1) 필요성

#### □ 임금체계의 특징

개성공단의 임금체계는 근로자 개인별 직무능력과 근무기간, 성과 등에 따른 임금 차등화가 실현되지 못하고 누구나 다 똑같은 임금을 받는 단일한 체계로 되어 있다. 특히 월 최저임금이 모든 근로자의 기본임금으로 되어있는 비정상적 임금체계가 형성되어 있었다. 여기에다 개성공단의 최저임금 인상률을 최고 5% 이내로 규정하고 있다. 이는 기업에게는 저렴한 인건비를 보장하는 것이었으나, 근로자에게는 인상률이 낮아 물가나 생활수준이 올랐음에도 임금이 상응하게 오르지 못하는 결과를 초래하였다.

결과적으로 개성공단의 임금체계는 월 최저노임을 기본임금으로 하는 획일적 임금체계와 현저하게 낮은 수준의 저임금구조가 정착됨으로써 임금의 경쟁력은 있다고 할 수 있으나, 낮은 임금수준으로 인한 북측의 반발을 초래하였고, 북측 근로자를 ‘착취’하고 있다는 느낌을 줄 정도로 비난의 소지가 있었다. 북측은 항상 이점에 대해 불만을

---

절차에 관한 합의서」(2000.12)와 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」(2003.10)를 채택하여 중재위원회의 구성, 기능 등에 관하여 합의한 바 있다. 동 합의서를 개성공단에 실제 적용하기 위하여 2014년 3월 13일 ‘개성공단 상사중재위원회 운영을 위한 제1차 회의’를 개성공단에서 개최하여 남북 간 중재인 명부 교환, 중재규정 제정 등 구체적인 문제를 협의하였으나, 북측이 중재규정 제정은 북측의 입법주권에 관한 사항이므로 북측에서 제정하여야 한다고 주장하는 등 상호 인식차이가 커 접점을 찾지 못한 채 종료되었다.

제기하면서 임금체계를 바꾸어 보려는 노력을 계속해왔다. 또한 저임금은 입주기업으로 하여금 근로자의 생산성 제고를 위한 노력보다는 보다 많은 노동력 확보에 관심을 가지게 하였으며, 결과적으로 북한 노동력에 대한 과다수요를 유발함으로써 개성공단 노동력 부족 현상이 만성적으로 지속되게 하는 요인이 되었다.

#### □ 임금지불의 투명성 요구

북측 근로자들에게 임금을 직접 지불해야 한다는 임금지불 문제는 임금전달과정에 대한 투명성을 높일 필요가 있다는 문제의식에서 제기되어 왔으며, 개성공단 가동 초기부터 문제가 되어 왔다. 하지만 개선되지 못하고 있던 상태에서 북한의 핵개발 야망과 맞물려 임금이 핵개발에 사용된다는 의혹을 키워옴으로써 결국 개성공단 중단의 원인을 제공하고 말았다.

임금지불제는 상대적으로 약자인 근로자를 보호하기 위하여 국제노동기구(ILO)가 규정하고 있는 임금지불의 원칙이다.<sup>116</sup> 그러나 실제에서는 북측 총국을 통한 간접지불 방식으로 임금이 지불되었다. 북측의 설명에 따르면 북한에서는 달러화의 유통이 어려워 근로자가 달러를 지급받아도 실제 사용하기가 어려우며, 달러화를 북한 화폐로 환전

<sup>116</sup> 국제노동기구(ILO) 「협약 제95호」(임금의 보호에 관한 협약)는 임금 보호를 위한 중요한 원칙들을 규정하고 있다. 협약 제3조 1항은 “금전으로 지불한 임금은 법정화폐로 지불하여야 하며 약속어음, 차용증서 등의 형식 또는 법정화폐를 대신할 수 있다고 보는 기타의 형식에 의한 지불은 금지하여야 한다.” 라고 규정하여 임금의 화폐지급 원칙을 규정하고 있으며, 협약 제4조의 2항은 “현물급여의 형식에 의한 임금의 일부 지불을 허용하는 경우에는 현물급여가 근로자 및 그 가족의 개인적 사용 및 이익에 적합하고, 그 현물급여의 평가가 공정하고 합리적이도록 적당한 조치를 취하도록 하여 일부 현물급여의 지급을 예외적으로 허용하고 있다. 협약 제5조는 “임금은 국내법령, 단체협약 등에 특별한 규정이 있는 경우, 또는 관련 근로자의 동의가 있는 경우를 제외하고는 관련 근로자에게 직접 지불되어야 한다.”고 하여 임금지불 원칙을 규정하고 있다.

하는 시스템도 구비되지 못하였고, 시장도 활성화 되지 않아 근로자들이 화폐를 소지하였더라도 자유롭게 소비할 수 없는 현실 속에서 임금 지불이 어렵다는 것이었다.<sup>117</sup>

사실 임금의 간접지불 방식은 중국이나 베트남 등의 개혁개방 초기 단계에서도 있었던 현상이었다. 중국의 심천특구의 경우 「광둥성 경제특구 기업노동임금관리 잠정규정(1981.11.17)」 제8조는 “임금은 노동자 본인에게 직접 지불한다”고 하여 임금지불을 명시하고 있으나, 실제로는 노력알선기관인 「외국인기업복무공사」(FESCO: Foreign Enterprise Service Corporation)를 통해 간접 지불되었다.<sup>118</sup> 베트남의 경우도 합자기업의 경우 직접 노동자에게 임금을 지불하도록 규정하고 있었다(노동법 시행령 71조). 그러나 무역서비스회사(TSC: Trade Service Company) 등의 중개기관이 파견되어 있는 외국계 기업은 TSC가 책정한 임금을 지불해야 했으며, 이 중 상당한 금액은 수수료 등으로 공제하고 근로자에게 지급되었다.

기업으로서는 임금지불이 이루어지지 못함에 따라 임금을 차등지급 하더라도 생산성 증대를 모색하기 어려운 상황에 직면하였다. 즉 아무리 임금을 올려준다고 하여도 임금이 근로자에게 직접적으로 지불되지 않는 구조 속에서 근로자의 생산성 증대와 연결되기 힘들었기 때문이다.

임금지불제도가 지켜지지 않음으로써 개성공단에 대한 이미지가 훼손되었으며, 여러 나라와의 FTA체결에 있어 개성공단에 대한 역외 가공지역 인정을 위해서는 임금지불 문제가 매우 중요한 선결조건

<sup>117</sup> 그러나 실질적으로 더 중요한 이유는 북한당국의 달러화 획득의 필요성과 임금지불이 실시되는 경우 북한의 공식 환율 체계의 무력화 가능성 등 체제안전에 미칠 부정적 영향을 우려했기 때문인 것으로 추측된다.

<sup>118</sup> 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교: 임금·고용, 법제와 실제를 중심으로,” 『북한연구학회보』 제11권 1호 (2007), p. 9.

중의 하나였으나, 이것이 해결되지 못함으로써 개성공단의 역외가공 지역 인정을 어렵게 하는 요인이 되었다.

## (2) 개선 노력과 한계

남측의 임금직불제 실시 요구가 계속되자 북측은 2007년 임금직불제를 실시하자며 개성공단에 진출해있던 현지 금융기관에 북한 근로자의 계좌를 개설하고, 기업이 근로자별 계좌로 월급을 입금시키는 방안을 제시하였다. 그러나 미국이 마카오의 BDA(방코델타아시아)를 자금세탁 우려은행으로 지정하여 발표한 시기와 맞물려 우리의 은행들이 북한의 계좌를 개설하기를 꺼려했기 때문에 시행하기 어려웠다. 이에 따라 개성공단에서의 임금직불 문제는 오히려 북측이 공세적 입장이 되었다. 즉, 우리 측의 임금직불 요구는 점차 약해질 수밖에 없는 상황이 되었던 것이다.

이러한 상태에서 북한의 무력도발에 따른 국제제재가 강화되었고, 북한에 대한 제재가 거론될 때마다 매번 근로자 임금직불 문제가 논란거리로 부각되었다. 이에 대해서 북측은 그동안 비록 사문화된 상태로라도 존치시켜온 임금직불제도를 아예 폐지하였다.

## 마. 관리운영의 효율성 제고 및 관리운영기관의 자율성 확대

### (1) 필요성

첫째, 관리운영주체들의 다원화에 따른 혼란이 정리될 필요가 있다. 개성공단의 관리·운영주체는 남북 당국 및 관리위원회 뿐만 아니라 개발업자·입주기업·지원기관 등으로 구성되어 있다. 공단개발 주체와 운영주체가 분리된 구조로 인해 관리업무의 혼선과 비효율성을 초래

하고 있었다. 특히 대북 협상에 있어서 북측은 총국으로 일원화되어 있는 반면 우리 측은 개발업자, 현지기관, 관리위원회 등으로 다원화되어 있어 일관되고 체계적인 대응이 어려웠다. 또한 북측은 3통(통행·통신·통관)업무, 검역업무, 보험업무 등을 각각 다른 기관이 관장하면서 독자적으로 행동하였기 때문에 개성공단 관리업무가 일원화된 구조 속에서 체계적으로 이루어지지 못하였다. 특히 3통 업무를 관장하고 있는 북측 군부는 관리위원회와의 협의에 응하지도 않은 채 일방적인 조치들을 시행하여 개성공단 관리운영에 많은 지장을 초래하였다.

둘째, 복잡한 의사결정 경로가 개선되어야 한다. 개성공단 내에서 제기되는 문제는 우리 측에서 조치를 취할 사안에 대해서는 입주기업 또는 북측의 관리위원회를 통한 문제제기→통일부 보고→관계기관 협의 등 절차진행→관리위원회를 통한 결과 통보→조치시행 절차를 거쳐야 하고, 북측이 조치를 취할 사안에 대해서는 입주기업 또는 관리위원회의 문제제기, 총국 →평양 보고→결과회신·통보의 절차를 거치기 때문에 기본적으로 복잡한 의사결정구조를 지니고 있었다. 이에 따라 긴급한 의사결정이 요구되는 상황에서는 적절하게 대처하지 못한 사례들이 자주 나타나게 되었다.

셋째, 남북 사이의 입장 차이가 여과 없이 반영되는 현재의 관리운영체계가 극복되어야 한다. 근본적으로 개성공단관리위원회와 총국이 각각 주도권을 행사하려는 경향 속에서 양자간 합의가 이루어지지 못할 경우 어떠한 결정도 내릴 수 없다는 것이 문제였다. 관리위원회는 남측 당국의 입장을 대변하였고, 총국은 북측 당국이었기 때문에 개성공단 관리운영에 관한 문제도 결국 남북 당국 어느 일방이라도 동의하지 않는 경우에는 꼭 필요한 조치라 할지라도 추진되지 못하는 게 현실이었다. 관리위원회와 총국의 재량권이 더욱 보장되는 방향에서 관리운영체계의 개선이 요구된다고 하겠다.

넷째, 관리위원회의 자율성과 권한이 강화되어야 한다. 개성공단관리위원회와 상대하는 북측 중앙특구개발지도총국은 법적으로 관리위원회의 지도기관이기 때문에 영향력을 보장받고 있는 구조이다. 더군다나 입주기업이 제기하는 애로사항은 북측에서 조치를 해야 하는 사항이 대부분이었기 때문에 관리위원회에 대한 북측 기관의 영향력이 상대적으로 강할 수밖에 없는 구조적 특성이 있다. 이러한 상황에서 입주기업의 요구를 북측에 정확하게 전달하고 요구사항을 관철하기 위해 강력한 협상력을 가져야할 관리위원회가 대북 협상을 제대로 전개하지 못함에 따라 개성공단의 구체적인 운영문제에 대한 최종결정은 북측의 의사에 따르게 되는 경우도 많이 발생하였다. 관리위원회의 자율성이 부족한 점도 대북 협상력이 부족한 원인이라고 할 수 있다. 관리위원회는 남측 당국의 지침을 받아야했기 때문에 운영에 대한 자율성과 책임성이 위축될 수밖에 없는 구조인 것이다.<sup>119</sup> 관리위원회가 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 비판받고 있는 또 다른 이유는 업무와 관련해서 기업들을 강제할 수 있는 효과적인 수단을 갖추지 못하고 있기 때문이다. 관리위원회는 개성공업지구법에 의해 광범위한 행정업무를 위임받아 실질적인 건축인허가, 도로교통안전, 소방, 산업안전, 식품보건 등 준사법적인 업무를 수행하고 있지만 관련 준칙 등을 위반하였을 경우 기업을 강제하기 어렵다는 문제를 가지고 있다. 뿐만 아니라 북측이 입법주권을 주장하며 일방적으로 세금·노무·임금 등 분야에서 시행세칙을 제정하여 적용을 강제하는 경우에도 관리위원회는 효과적으로 대응하기 어려웠다. 이러한 현실여건으로 인해 개성공단의 법적 안정성은 크게 훼손되었고 운영의 난맥상은

<sup>119</sup> 관리위원회의 자율성이 떨어지게 된 또 다른 요인으로는 재정자립이 이루어지지 못하고 설립 초기부터 정부의 재정차입을 통해 경비를 충당할 정도로 취약한 재정구조가 지적되고 있다.

심화되어 갔다. 따라서 향후 관리위원회가 강력한 권한과 자율성을 가지고, 공단의 관리운영에 책임을 지는, 명실상부한 관리위원회로 자리매김하도록 하는 것이 필요하다.

## (2) 개선 노력과 한계

2013년 개성공단 가동 중단 이후 소주공단 사례를 참고하여 남북의 책임있는 당국자가 공단의 운영관련 사안들에 대한 협의를 진행하는 「개성공단 남북공동위원회」 제도를 도입하였으나 북측의 소극적 태도로 인해 실질적 성과를 거두지 못하였다.

「개성공단 남북공동위원회」 제도는 중국과 싱가포르의 합작공단인 소주공단 사례를 벤치마킹한 것이다. 소주공단에서는 중국과 싱가포르 양국의 최고위급으로 구성된 ‘연합협조이사회’에서 관리운영 관련 사항들을 독자적으로 결정하는 체계이다. 개성공단관리위원회에도 이와 같이 관리운영상의 독자성을 부여하고자 하였다. 그러나 결정권을 가진 고위 당국자들이 참여하지 않았으며, 그나마도 북측의 소극적인 태도로 인하여 기대했던 성과를 거두지 못했다.

## (3) 주요 개선 과제

첫째, 개성공단 남북공동위원회의 위상과 기능을 제고하는 문제를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 보다 고위급 인사들로 위원회를 구성하고 여기에서 실질적인 권한을 가지고 중요한 문제들을 논의, 결정해 나가는 체계를 만들 필요가 있다는 것이다.

둘째, 공단의 관리운영에서 관리위원회의 자율적 권한을 획기적으로 강화시키는 방안이 마련될 필요가 있다. 현재와 같이 총국과 관리위원회가 서로 반목하며 각각 남북 당국의 대리인 역할을 하는 구도

속에서는 개성공단이 효율적으로 운영되기 어렵기 때문이다. 따라서 관리체계의 일원화를 통한 효율성 제고를 위해서 관리위원회의 재량권이 강화되고, 업무상의 집행권한이 부여되어야 한다. 이를 위해서 관리위원회가 자체적으로 규정을 제정할 수 있도록 해야 한다.<sup>120</sup> 또한 장기적인 관점에서 세계적으로 경쟁력을 가진 공단으로 발전할 수 있도록 관리위원회의 업무역량을 지속적으로 향상시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 관리위원회가 독자적으로 사업계획을 수립·시행하며, 자율성을 가지고 운영되도록 하기 위해서는 다양한 수익모델 개발 등을 통한 관리위원회의 재정자립방안이 반드시 마련되어야 할 것이다. 관리위원회의 재정자립이 이루어지지 않고 정부재정에 의존하게 된다면 자율성을 기대하기는 어려울 것이기 때문이다.

## 2. 개성공단 재가동 가능성과 재가동 시 고려사항

### 가. 재가동 결정 요인

#### (1) 개성공단 중단 원인의 해소

현 단계에서 개성공단 중단 원인의 해소를 통해서 개성공단이 재가

<sup>120</sup> 관리위원회에 대한 입법권 부여에 대하여 심천경제특구의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다. 심천경제특구는 1980년대에 광둥성 경제특구조례에 의하여 광둥성 정부가 입법을 담당하였기 때문에 경제특구의 입법수요와 엄청난 괴리가 발생하였고, 그 간격을 규범성 문건이라는 형태로 보완하였으나 이 역시 많은 문제점을 유발하였다. 이에 따라 심천경제특구는 지속적으로 입법권한을 부여해 줄 것을 중앙정부에 요청하였고, 1990년 중국의 중앙정부로부터 수권입법권을 받아 경제특구의 입법수요를 충족시킬 수 있었다. 이러한 사례와 같이 개성공단관리위원회에도 수권입법권을 부여토록 하여 개성공단의 운영에 필요한 법규를 현실에 맞게, 적기에 제정할 수 있도록 권한을 부여할 필요가 있다.

동될 가능성은 커 보이지는 않는다. 그 이유는 개성공단을 재가동 하려면 북핵·미사일 문제에 대한 북한의 진정성 있는 태도 변화 등이 요구되는데, 대북제재 국면이 지속되는 상황에서 북한이 보여주고 있는 행태를 보면 의미있는 태도 변화를 기대하기는 쉽지 않아 보이기 때문이다.

우리 정부가 개성공단 가동을 중단시키면서 제시한 이유로는, “북한이 핵을 포기하고 변화할 수밖에 없도록 하는 특단의 대책,”이라는 점과, “개성공단 자금이 북한의 핵과 미사일 개발에 이용되는 것을 막고, 우리기업들이 희생되지 않도록 하기 위해”라고 밝혔다.<sup>121</sup> 또한 개성공단을 통해 “작년(2015년)에만 1,320억 원이 들어가는 등 지금까지 총 6,160억 원의 현금이 달러로 지급되었”고, “우리가 지급한 달러 대부분이 북한 주민들의 생활 향상에 쓰이지 않고 핵과 미사일 개발을 책임지고 있는 노동당 지도부에 전달되고 있는 것으로 파악되고 있다”고 지적하였다.<sup>122</sup>

따라서 정부 발표에서 지적된 가동중단의 원인이 해소되기 위해서는 최소한 다음의 두 가지 중에서 하나가 해결되어야 할 것이다. 첫째는, 북한 핵문제 해결의 진전이다. 북한의 핵문제가 비핵화라는 목표를 향해서 실질적 진전이 이루어져야 한다는 점이다. 이를 위해서는 북한 당국이 비핵화 의지를 표명하고 구체적으로 실천하려는 태도를 보여주어야 할 것이며, 북핵문제가 비핵화 프로세스로 진입되는 국면이 조성되어야 할 것이다. 북핵문제 해결에서 어떠한 희망과 변화가 감지되지 않는 상황에서 개성공단을 재가동하는 것은 북핵문제 해결 노력에 역행하는 조치가 될 수 있다는 비판에 직면할 가능성이 크기 때문이다.

<sup>121</sup> 통일부 보도자료, “개성공단 전면 중단 관련 정부 성명,” 2016.2.10.

<sup>122</sup> 박근혜 전 대통령 국회연설 전문(2016.2.16.).

둘째는, 개성공단 임금 사용의 투명성 확보이다. 개성공단 북측 근로자들에게 지급되는 임금이 북한의 핵개발에 사용되지 않는다는 점을 검증할 수 있어야 하는 것이다. 우리 정부가 이미 개성공단의 임금이 북한의 핵개발에 사용된다는 점을 공개적으로 밝힌 상태에서 이 문제에 대한 적절한 해명이 없이는 국제사회와 국내 여론으로부터 공단 재가동에 대한 공감대를 얻어내기가 어려울 것으로 판단되기 때문이다. 현 상황에서 개성공단 임금의 투명성을 증명하기 위해서는 임금직불제를 실시하거나, 임금을 현물로 주는 방법이 있겠으나, 임금직불제의 경우에는 북측이 근로자들의 은행계좌를 개설해서 지불하도록 우리에게 요구할 경우 국제재제에 위반될 수 있다는 점이 걸림돌로 작용할 것으로 보인다. 또한 현물로 지불하는 방안은 북한이 호응할지가 불투명하다.

## (2) 개성공단에 대한 우리 정부의 입장 변화

개성공단과 북핵문제를 포함하여 한반도 내외에서 발생하고 있는 다양한 현안들에 대한 대처방식은 정부의 지향성과 당면 현안에 대한 판단들에 따라서 차이가 있을 것이다. 특히 개성공단에 대한 인식 차이는, 개성공단의 기능과 역할 그리고 개성공단과 북핵문제와의 연관성 및 북한체제의 특성에 대한 인식 등에서 다르게 나타나며, 이러한 인식 차이로 인하여 개성공단 재가동 문제를 다루는 방식도 다르게 되는 것이다. 예를 들면 개성공단의 존재가 남북의 긴장과 극단적 대결상황을 어느 정도 억제하는 완충역할을 수행한다고 판단하느냐 아니면 북한의 핵개발 자금조달 창구역할을 수행한다고 인식하느냐에 따라 정책적 결정은 달라질 수밖에 없다. 즉 개성공단의 어떠한 측면에 강조점을 두고 보느냐에 따라 개성공단을 대북제재의 대상으로

삼을 수도 있고, 대상으로 삼지 않을 수도 있을 것이다. 또한 개성공단의 재가동이 남북관계 개선과 함께 북핵문제 해결에 기여할 것으로 판단하느냐 그렇지 않느냐에 따라서도 개성공단 재개문제에 대한 입장이 다르게 될 것이다.

이같이 정권의 성격 차이에 따른 개성공단에 대한 접근방식의 차이는, 개성공단에 대한 정부의 인식과 대응방식이 변화할 수 있다는 사실을 의미한다. 개성공단을 통해서 북측으로 유입되는 현금이 핵개발에 사용될 수 있다는 측면을 강조하면 제재의 대상이 되지만, 개성공단에서 지급되는 임금이 근로자들의 생계를 위해 사용된다는 북한주민들의 민생문제 측면을 강조하면 제재의 대상에서 비껴나갈 수도 있는 것이다. 유엔 대북제재 결의 2270호가 북한주민의 민생관련 내용은 예외로 하고 있기 때문이다.

이런 관점에서 보면 개성공단의 재가동 가능성 문제는 일차적으로 개성공단에 대한 정부 인식의 변화 여부에 영향을 받는다고 할 수 있다. 따라서 새로운 정부가 이전과는 다른 개성공단에 대한 인식을 가지고 있을 경우 개성공단 재가동 문제에 접근하는 방식도 변할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 북핵문제와 완전히 분리하여 접근하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 만일 북핵문제가 더욱 악화되거나, 어떠한 변화와 개선 움직임도 없는 상태에서 우리 정부가 일방적으로 입장을 바꾸어 개성공단 재가동을 추진할 경우 혼란과 갈등 상황이 초래될 수도 있기 때문이다. 따라서 정부가 개성공단 재가동과 관련한 입장변화를 결정하기 위해서는 국내 공감대 형성 및 우려의 해소, 대북제재를 추진하고 있는 국제사회의 설득, 그리고 북한 당국과의 재개방안에 대한 협의 등의 문제들이 다각적·종합적으로 고려되어야 할 것으로 판단된다.

## 나. 재가동 결정시 주요 고려사항

### (1) 국제사회 제재와의 관계

정부가 유엔안보리 대북제재 결의안 2270호가 통과되기 전에 선제적으로 개성공단을 중단한 것은 당시 대북제재에 미온적 입장을 가지고 있던 중국, 러시아의 대북제재 동참을 촉구하기 위한 측면이 강하게 작용했다고 할 수 있다. 따라서 우리 정부가 개성공단 재가동을 결정하게 되면 대북제재를 위한 국제공조를 흔들 수 있다는 점이 우선적으로 고려될 필요가 있다.<sup>123</sup>

가장 조심스러운 부분은 개성공단의 재가동이 대북제재의 조항과 충돌할 수 있다는 주장을 기술적으로 어떻게 극복할 것인가라고 할 수 있다. 개성공단 가동이 중단된 이후 추가된 경제제재 내용 중에서 북한 근로자 임금 등 현금 지불이나 정부의 대북사업 지원조치 등에 대한 금지 및 우려 표명 등이 주요 적용 가능 항목이다. 구체적으로 살펴보면, 대량의 현금 이전(bulk cash)에 대한 지속적인 우려 표명(2321호 35항), WMD개발과 무관하게 대북교역에 대한 사적·공적 금융지원 금지(2321호 32항),<sup>124</sup> WMD개발과 무관하게 회원국 금융기관의 북한 내 활동 금지와 90일 내에 기존 사무소 및 계좌 폐쇄(2321호 31항) 등이 있다. 여기에 더하여 미국이 독자적으로 대북제재를 추가한 내용 중에서도 개성공단에 해당되는 항목들이 있다. 특히 지난해(2016.12.2.) 미국이 제재 대상기관에 조선민족보험총회사(KNIC)를 포함시킨 부분이 문제가 될 수 있다. 우리 입주기업들은 개성공단법규에 따라서 KNIC에 화재, 자동차, 가스 의무 보험에 가입

<sup>123</sup> 유엔안보리 결의안 2270호는 개성공단 가동중단 이후에 중국과 러시아가 협조적인 입장을 취함으로써 통과되었다.

<sup>124</sup> 유엔대북제재위원회 건별 사전 승인 필요함.

했기 때문이다. 여기에 더하여 미국은 북한을 자금세탁우려대상 국가(jurisdiction of primary money laundering concern)로 지정하여 대북금융거래 자체를 불법화(2016.6.1.)하였다.

이러한 제재 조항들에 따르면, 개성공단 내에 금융기관을 운용하기 어렵고, 북한 근로자들에게 지불하는 현금이 북한의 WMD개발에 사용될 가능성에 대한 우려를<sup>125</sup> 해소할 필요가 있는 것이다. 더구나 미국 재무부가 2016년 6월 북한을 '주요자금세탁우려대상국'으로 지정하였기 때문에 어떤 금융기관이라도 미국의 블랙리스트에 오를 우려를 무릅쓰고 개성공단에서 금융서비스를 제공하려고 하지는 않을 것으로 보인다.<sup>126</sup>

따라서 현재의 대북제재 하에서 개성공단을 재가동하기 위해서는 무엇보다 북측 근로자들에게 지급되는 현금이 북한의 핵과 미사일 개발자금으로 전용되지 않는다는 것을 확인할 수 있는, 임금 사용의 투명성 제고 방안이 마련되어야 할 것이다. 하나의 대안으로 검토할 수 있는 것은, 입주기업들이 북측 근로자들의 임금을 직접 현금으로 지급하거나 현물로 지급하는 방안이다. 다만 이러한 제안을 북측이 받아들일 수 있을지가 관건이라고 하겠다.

## (2) 국내 공감대 형성

개성공단이 가동 중단된 지 1년이 되는 지난 2월 10일을 전후해서 우리 사회 내에서는 개성공단 재가동 문제에 대한 다양한 견해들이

<sup>125</sup> 우리 정부는 개성공단 가동중단 결정을 발표하면서 근로자 임금 등 북한으로 흘러가는 돈이 북한의 WMD프로그램에 기여한다는 입장을 대내외에 밝힌 바 있다.

<sup>126</sup> 과거 'BDA(방코델타아시아) 사태'가 불거진 상황에서 개성공단의 임금직불제 실시를 위한 북한 근로자 계좌개설 요청에 대해 당시 개성공단에 입주하고 있던 금융기관은 북한의 계좌를 개설할 경우 미국의 블랙리스트에 등재될 우려로 인해 강력히 거부하였고, 이에 따라서 북한의 계좌개설 요구는 무산된 바 있다.

제기되었다. 개성공단이 지니고 있는 효용가치를 재평가하면서 조속한 시일 내에 재가동되어야 한다는 주장과 함께, 북핵문제에서 진전을 보이지 않고 있는 상황에서 개성공단 재가동을 서두르는 것은 대북제재를 진행하고 있는 국제적 공조를 약화시킬 수 있다는 점이 우려되기 때문에 상황이 개선될 때까지 기다려야 된다는 목소리가 병존하고 있다.

다만, 최근 국회입법조사처가 발표한 여론조사 결과에 따르면, 응답자의 75.9%가 개성공단 전면중단이 남북관계 개선에 부정적인 영향을 미친 것으로 평가하고 있다.<sup>127</sup> 또한 응답자의 과반수가 넘는 54.6%가 개성공단 조업을 “재개”해야 한다는 입장을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 조사결과는 개성공단의 재개에 과반수 국민들이 찬성하고 있으나, 여전히 많은 국민들이 조심스러운 태도를 견지하고 있다는 점을 시사한다.

따라서 새로운 정부가 들어서서 개성공단을 재개하기 위한 정책적 결정을 내릴 경우에는 우리 사회 일부에서 제기하고 있는 우려사항을 해소할 수 있는 대안을 모색하기 위한 노력과 함께, 개성공단 조업 재개에 부정적인 입장을 견지하고 있는 쪽을 설득하기 위한 노력이 요구된다고 하겠다.

### (3) 주요 국가들의 이해

개성공단 재가동 여부를 결정하는 문제와 관련해서 우리 사회 내부에서 가장 우려하고 있는 부분 중의 하나는, 국제사회의 대북제재 조치에 위반되지 않아야 하며, 대북제재를 위한 국제사회의 공조 분위기를

<sup>127</sup> 이승현, “남북관계 관련 국민인식 조사 결과와 시사점,” 『지표로 보는 이슈』 제82호, (서울: 국회입법조사처, 2017.2.10.)

를 훼손하지 않아야 한다는 점이라고 할 수 있다. 그러나 대북제재의 조항들이 구체적이지 않고 민생목적 등과 같은 예외적인 상황들을 인정하고 있으며, 무엇보다 대북제재의 핵심목표 중의 하나가 '외교적 수단을 통해서 북한의 군사적 도발행위를 중단시킬 수 있도록 필요한 환경을 조성하겠다는 것'이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 새로운 정부가 개성공단의 재가동을 추진하는 과정에서 일단은 주변 국가들의 입장과 견해를 경청할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 주요 국가들에게 개성공단 재가동 문제에 대한 우리 정부의 입장을 이해시키기 위한 노력을 강화해야 할 것이다. 이러한 외교적 노력들이 실효성을 거두기 위해서는, 국제사회의 대북제재 사항을 준수하기 위해 최대한 노력하겠다는 의지 표명과 함께 개성공단 재가동이 북한의 핵·미사일 관련 도발을 중단시키기 위한 대화의 물꼬를 트는 계기를 마련할 것이라는 점이 강조되어야 할 것이다.

따라서 개성공단 재가동 문제에 대한 국제사회의 이해와 협력을 구하기 위해서는 개성공단의 관리운영방식을 발전시키는 방안을 포함하여 남북관계의 발전과 핵문제 해결을 어떻게 병행시키며, 조화시켜 나갈 것인지에 대한 설득력 있는 청사진이 제시될 필요가 있다. 즉, 새로운 정부가 포괄적이고 새로운 대북정책의 중장기전략 속에서 개성공단사업을 효과적으로 관리하여 북한체제의 변화를 유도하고 북핵문제 해결을 위한 여건을 조성해 나갈 것이라는 의지를 심어줄 수 있어야 한다는 것이다.

요약하면, 개성공단 재가동이 대북제재 조항과 충돌할 수 있는 부분과 우려 사항에 대해서는 적절한 대안을 마련해 나가는 한편, 개성공단을 통해서 북한을 핵문제 해결을 위한 대화의 장으로 끌어내고, 의미 있는 합의를 도출하는 데 기여할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다는 것이다.

#### (4) 북한의 수용 가능성

개성공단 재가동을 위한 모든 다른 조건이 충족되어도 북한이 동의하지 않으면 안 된다. 북한의 동의 여부는 국내 정치·안보적 필요성과 경제적 수요, 그리고 미국 및 중국 등과의 관계들을 다양하게 고려하여 결정될 것으로 보인다. 북한으로서는 국제사회의 제재가 경제부문에 대해 강력한 압박으로 작용하고 있는 상황에서 남측이 개성공단을 재가동 하자고 제안할 경우, 국제사회의 제재국면을 와해시킬 수 있으며, 자신들의 핵개발을 인정하는 효과가 있고, 외화획득에도 도움이 된다는 측면에서 수용할 가능성이 크다고 할 수 있다. 북한은 개성공단 가동중단 이후 개성공단 자산을 처리하겠다고 공언한 바 있지만 아직까지는 유지하고 있다. 입주기업들은 이러한 북한의 조치에 대해 북한이 재가동 여지를 남겨놓고 있는 것이라 주장하고 있다.

그러나 북한 당국이 우리의 개성공단 가동중단 조치에 대해 “개성공단을 폐쇄하고 군사통제구역으로 선포”한 사실, 개성공단의 자산을 청산하겠다고 선언한 점, 개성공단의 노동력을 다른 곳에서 활용하고 있을 가능성 등을 고려하면 북측이 쉽게 우리의 재가동 제안을 수용하지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 북측은 또한 우리 정부가 일방적으로 가동중단 조치를 내렸다는 점을 들어 피해배상과 재발방지 약속 등을 재가동 조건으로 요구할 가능성도 있다. 따라서 개성공단의 가동중단 상황이 장기화하고, 남북관계 긴장이 높아진다면 북한의 입장도 보다 부정적으로 변화할 수 있다. 만약 북측이 개성공단의 재가동 가능성을 완전히 포기한다면 개성공단지역에 군사시설과 부대들이 배치할 가능성도 있지만, 아직까지는 그 가능성이 높지 않은 것으로 보인다.

## 다. 재가동 추진시 주요 고려사항

개성공단 재가동을 추진하기 위해서는, 오랜 기간 동안 가동이 중단되었기 때문에 공단의 상황 점검을 통해서 재가동 여건을 확인하고, 여러 가지 여건들을 고려하여 재가동을 위한 실무적인 절차와 적절한 재가동 시기를 조절해야 할 것이다. 따라서 구체적인 재가동 일정은 남북 당국 간 협의, 기업들의 현장점검, 대북제재와의 충돌 가능성 해소 등의 결과에 따라서 결정될 것으로 예상된다.

### (1) 입주기업들의 재입주 의지와 공단 관리상태

#### □ 기업인의 재입주 의지 문제

개성공단 재가동 여부는 기본적으로 기존 입주기업들의 재입주 의사에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 당국 차원에서 재가동시킨다고 하더라도 기업들이 들어와서 공장을 운영할 의사가 없다면 당분간 재가동시키기 어려울 것이기 때문이다.

기업의 입장에서 재입주를 결정할 때 고려할 최우선적인 변수는 개성공단 운영의 안정성 확보문제라고 할 수 있다. 언제 또 다시 문을 닫게 되는 상황이 발생할지 알 수 없는 상태에서 공장을 운영하기는 어려울 것이기 때문이다. 다음으로는 재산권 행사문제라고 할 수 있다. 개성공단에 투자한 자산들을 적절한 수준에서 회수해야 한다는 필요성을 외면할 수는 없을 것이기 때문이다. 마지막으로 개성공단에 대한 국제사회의 신뢰회복 가능성을 고려할 것으로 보인다. 개성공단의 신뢰도는 벌써 많이 훼손되었다고 할 수 있다. 두 차례의 가동중단으로 인한 생산차질이 바이어의 이탈을 초래하였다.

그럼에도 불구하고 기업들의 재입주 의지는 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 개성공단기업협회가 공단 전면중단 1년을 맞이하여 실시

한 설문조사에 따르면, 대다수가 재입주를 희망하고 있는 것으로 나타나고 있다. 재입주 의향을 묻는 질문에, ‘무조건 입주’가 44%, ‘대체적으로 재입주 고려’가 23%, ‘상황을 보고 판단’이 26%를 차지하고 있어 긍정적인 입장이 67%, 다소 유보적인 입장이 26%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>128</sup>

이처럼 재입주에 대한 기업들의 의지가 다양하게 나뉘어지는 이유는 각 기업이 처한 현실이 다르기 때문이라고 할 수 있다. 의류·봉제 등 저임금에 기반한 노동집약적 중소기업들 중 일부는 대체공장을 설립하지 못한 채 개성공단이 재가동되면 다시 입주하겠다는 입장을 표명하고 있다. 반면, 일부 기업들은 대체생산 기지를 찾아 공장 설립에 착수하는 등 다양한 출구를 모색하고 있어서, 이미 생산시설을 대체기지에 확보한 경우에는 개성공단이 재가동 되어도 입주하지 않겠다는 입장을 표명하는 기업도 있는 것이다.

#### □ 기계설비 및 인프라시설 유지보수 문제

북한은 우리 정부가 개성공단의 전면중단을 발표한 다음날(2016.2.11) 조평통 성명을 통해 “개성공단의 설비, 물자, 제품을 비롯한 모든 자산의 동결”을 선포한데 이어 2016년 3월 11일에는 우리 정부의 대북 독자제재 발표에 대응한 조평통 대변인 담화를 통해 “북측지역에 있는 남측기업들과 관계기관들의 모든 자산을 완전히 청산해 버릴 것”이라고 선언하였다. 이렇게 북측이 개성공단의 자산을 청산해버리겠다고 선언한 이면에는 개성공단 중단이 전격적으로 시행되면서 우리 기업들이 북측에 지불하지 못한 체불임금과 퇴직금 등의 정산이 제대로 이루어지지 않았다는 사실이 자리하고 있다. 북측은 이러한 이유를

<sup>128</sup> 개성공단기업협회·개성공단기업 비상대책위원회, “개성공단 전면중단 1년, 전 입주 기업 설문조사 결과보고서,” 2017.2.9, p. 6.

들어서 개성공단 자산에 대한 처분권을 주장하고 있다고 할 수 있기 때문에, 북측은 언제든지 공단의 생산품과 기계설비를 청산할 가능성이 있다.

비록 현재는 개성공단 기계설비를 보존하고 있다고 하더라도 북측이 언제까지나 보존하리라는 보장은 없다. 또한, 북측이 개성공단의 기계설비를 처분하지 않고 보존한다고 하여도 가동중단이 장기화되면 제대로 관리가 되지 않았을 것이기 때문에 광범위한 수리보수는 물론 경우에 따라서는 새로운 기계설비를 설치해야 하는 상황이 발생할 것이다. 물론 기계설비의 종류와 특성에 따라 피해정도가 다를 수는 있을 것이다. 특히, 장마철 침수와 습기에 치명적인 전기·전자·정밀 기계설비는 피해가 클 것으로 예상되며, 단순 기계는 수리하여 사용가능한 상태일 수도 있을 것이다. 어느 경우에도 가동중단 상태가 장기화 될수록 노후화와 부식, 고장 등 상태는 악화될 것이며, 그만큼 재가동은 어려워질 것이다.

또한 개성공단이 재가동되기 위해서는 기업의 기계설비 상태뿐 아니라 정배수장, 폐수처리장, 폐기물 소각시설 등 인프라시설의 상태도 중요하다. 이러한 시설도 가동중단 상태에서 일정 시간이 경과하면 사용하기 어려운 상태가 될 수도 있다는 점도 가동중단 상태가 장기화 될수록 재가동을 어렵게 하는 요소로 작용할 수 있다.

## (2) 북측과의 실무협의체 구성

실무적인 절차를 진행하기 위해서는 가장 먼저 남북 당국 간에 재가동에 대한 합의가 필요할 것으로 보인다. 재가동을 위한 기본적인 협의 구조가 결정되면, 실무적인 협의를 통해서 구체적인 절차를 진행하게 될 것으로 보인다. 여기에서는 일차적으로 공단 재가동을 위한 실

무적인 현안들에 대해서 논의가 집중적으로 이루어질 것이다.

개성공단 재가동을 위한 북측과의 협의는 크게 2가지 차원에서 진행될 필요가 있다. 하나는 위에서 설명한 실무적인 현안문제를 다루는 실무협약이 있고, 다른 하나는 보다 큰 틀에서 남북경제협력 문제를 논의하는 경제부문 고위급회담이 가동될 필요가 있는 것이다. 실무협약에서는 공단 재가동에 필요한 현안들을 중점적으로 다루어서 재가동을 위한 여건을 조성하는데 초점을 맞추도록 한다. 고위급회담에서는 개성공단 재가동에 필요한 정책적 결정사항을 논의함으로써 재가동을 위한 과정을 정치적·정책적으로 뒷받침하는 역할을 수행하고, 이와 함께 남북 간 경제협력의 틀을 새롭게 구축하는 문제를 논의해 나갈 필요가 있다.

공단 재가동을 위한 실무협약은, 입주기업들과 관리위원회 및 부대 시설운영 관계자들이 설비점검을 위한 현장방북을 할 수 있도록 최대한 편의를 제공하는 데에서 출발해야 할 것이다. 논의할 의제 선정은 과거 2013년 165일 동안 중단되었다가 재가동했을 때의 경험을 활용할 수 있을 것이다. 다만, 이번에는 우리 측에서 중단했기 때문에 북측이 다소 까다로운 요구조건을 제시할 가능성을 배제할 수 없다. 우리로서는 기업들이 최대한 안정적으로 생산활동을 재개할 수 있도록 하는데 초점을 맞추어 논의를 진행해 나가야 할 것이다. 협의 초기단계에 주요 쟁점으로 부각될 안건으로는 북측 근로자들에 대한 경제적 보상 문제와 근로자 복귀 문제<sup>129</sup> 등이 거론될 것으로 예상된다. 북측 당국에서는 북측 근로자들에게 그동안 지급하지 않은 노임과 퇴직금 지급 등을 요구할 것으로 예상되며, 중단의 장기화로 인하여 북측 근로자들이 다시 복귀하는 문제가 쉽지는 않을 것으로 추정되기 때문이

<sup>129</sup> 2013년 165일 동안 가동이 중단된 이후 재가동되었을 때, 북측 근로자들이 복귀를 완료하기까지 대략 6개월에서 1년이 소요된 것으로 평가되고 있다.

다. 위에서 언급한 문제는 기업들이 당사자라는 점에서, 필요할 경우 기업의 대표를 실무협약에 참여시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

### (3) 입주기업에 대한 지원

개성공단 재가동이 우리 내부에서 정치적·외교적으로 결정되고 난 이후, 우리 정부가 극복해야할 우선적인 과제는 북측의 호응이라고 할 수 있으며, 그 다음은 기업들의 재입주 의지이고, 정부는 이를 실무적으로 뒷받침해줄 필요가 있다.

기업의 입장에서 재입주를 진행할 경우, 이전에 수령한 경험보험금과 지원금을 반납해야 하는 문제와 당장에 시설 개보수 및 근로자 임금에 필요한 운영자금을 마련해야 하는 문제에 직면하게 된다. 기업들에게는 보험금 반납, 공장 시설 보수, 초기 운영자금 등 많은 자금 수요가 발생할 것이다. 정부는 재입주를 추진하는 기업들에게 경험보험 목적물 재평가를 통해 보험금 반납 규모 현실화, 시설 보수와 초기 운영자금에 대한 장기 대출 등의 재정적 지원을 고려해야 할 것이다. 또한 기업들은 보험금의 반환 규모와 기간 조정과, 협력기금으로 운영자금 대출을 요구할 것으로 예상된다. 이에 대한 정부차원의 적절한 대책 마련이 요구된다고 할 수 있다.<sup>130</sup> 이 밖에도 공단 재가동이 진행되는 과정에서 북측과 협의하는 문제들에 대해서도 기업들의 의견과 입장이 적절하게 반영되어야 할 것으로 판단된다.

따라서 재입주를 원하는 기업들의 의견을 수렴하고, 필요에 따라서는 종합적·효과적으로 지원할 수 있는 별도의 기구를 구성할 필요가

<sup>130</sup> 개성공단기업협회와 비상대책위원회가 공동으로 발표한 설문조사 결과에 따르면, 개성공단 재개 시 기업의 입장에서 가장 어려운 점이 무엇이라는 질문에 가장 많은 63%가 “기 수령한 경험보험/지원금 반납 문제”를 꼽았으며, 다음으로는 “재가동시 필요한 운영비 문제”를 우려한 것으로 나타나고 있다.

있다. 여기에는 관련 기업과 정부기관 실무자, 그리고 학계의 전문가들이 다양하게 참여하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이 기구를 통해서 개성공단 가동중단과 같은 사태의 재발방지를 위한 법적 근거 등을 마련하는 문제도 논의할 수 있을 것이다.

#### (4) 남북 고위급회담

만약 북측이 개성공단 재가동에 동의할 경우에는, 단순히 예전의 상태를 복구하는데 그치지 말고 남북경제관계를 새롭게 설정하는 계기로 삼아야 한다는 주장도 적지 않게 제기되고 있다.<sup>131</sup> 특히 북한 당국이 국제사회의 비난과 경고에도 불구하고 핵능력 고도화를 위한 군사적 도발행위를 지속하고 있는 상황에서 남북경제협력을 재개하기 위해서는 경제협력을 통해서 북측의 변화를 촉진할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 개성공단 재가동을 계기로 남북 당국 간에 새로운 경제협력체계를 구축하는 문제에 대해서 광범위하게 논의할 필요가 있다. 이를 위해서는 고위급 당국자회담을 개최하여 그동안 개성공단을 운영하면서 제기되었던 문제점과 극복과제들을 종합적으로 개선해 나갈 수 있는 대화의 장을 마련할 필요가 있다.

고위급회담을 통해서 논의할 필요가 있는 주요 안건으로는, 개성공단관리위원회의 자율권 강화, 3통 문제의 해결, 기업의 노무관리권 보장, 세금제도의 개선, 임금직불제 도입을 포함한 임금지급체계의 조정 등의 문제를 포괄적으로 다룰 수 있을 것이다. 나아가 북한의 다른 경제특구지역에 대한 개발사업을 최대한의 자치권이 부여되는 상태에서 남북이 공동으로 개발·운영하는 방식으로 추진하는 문제도

<sup>131</sup> 양문수, “개성공단 전면중단 1년과 남북관계: 평가와 과제,” 『개성공단 전면중단 1년, 남북관계 어떻게 할 것인가』, 국회입법조사처 주최 세미나(2017.2.2.).

논의할 수 있을 것이다.

### (5) 유엔과 미국의 대북제재 관련기관과의 협의

개성공단 재가동에 따른 조치들이 유엔과 미국 등의 대북제재 조항을 위반할 가능성을 검증하기 위한 협의채널을 구축할 필요성이 있다. 대북제재를 위한 국제협의채널을 통해서 우리 정부는 미국과 유엔의 대북제재 조항을 준수한다는 입장을 견지할 필요가 있다. 또한, 관련 기관과의 긴밀한 협력관계를 구축하여 제재조항 위반 가능성을 줄이기 위한 사전적인 예방 노력과 사후적인 조치를 병행해서 추진하도록 한다.

사전적으로 충돌 가능성을 해소하기 위한 예방적 성격의 협의를 통해서, 우리가 추진하려고 하는 사안들 중에서 문제가 될 수 있는 부분에 대해서 협의를 진행하고 필요할 경우 대안을 마련해 나갈 수 있도록 한다. 개성공단을 운영하는 과정에서 의심스럽다고 판단되는 사안이 발생할 경우에 대해서는, 해당 국제기관에 정확한 판단을 요청하거나 필요한 경우 승인을 요청하자는 것이다. 유엔의 결의안에서 '건별로 제재위원회의 승인을 받은 경우에는 예외'로 한다는 조항이 있기 때문이다.

## V. 결론



## 1. 개성공단의 발전을 위한 주요 추진과제와 정책적 시사점

개성공단을 운영하면서 제기된 다양한 문제와 개선과제들은 기본적으로 남북관계의 특성이 반영되어 처리되어 왔다. 본 보고서에 정리된 분야별 실태와 추진과제들을 살펴보면, 북측 당국이 제기된 현안들에 대해서 5가지 대응방식을 보여 왔다는 것을 알 수 있다.

첫째, 체제에 위협한 요소가 있다고 판단되면 극단적인 거부감을 나타낸다. 노동력 배치와 노무관리 문제 등에 있어서는 여전히 양보할 조짐을 보이지 않고 있는 모습에서 이를 확인할 수 있다.

둘째, 기존에 경험해보지 못한 새로운 제도에 대해서는 매우 조심스럽게 접근한다. 예를 들면, 3통 문제와 교육시설 운영 등의 경우 북측도 필요성은 인정하여 논의를 진행하지만 실현단계에 가면 여러 가지 이유를 들어 제동을 걸고 있는 것이다.

셋째, 일단 효과를 확인한 사안에 대해서는 긍정적으로 대응하고 있다. 북측은 개성공단이 인력 양성에 미치는 효과에 대해서는 긍정적인 것으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 경제적 실리를 획득할 수 있는 문제에 대해서는 매우 적극적으로 움직이는 모습을 보이고 있다. 북측이 세금과 보험문제를 처리하는 방식에서 이러한 태도를 확인할 수 있다.

마지막으로, 북측은 자신들의 입장을 관철하기 위해 할 수 있는 데까지 밀어붙이다가 도저히 안 되겠다고 판단되면 자신들의 주장을 철회하는 행태를 보이고 있다. 5% 임금 상한제를 없애려 시도했다가 우리측의 완강한 반대에 직면해서 결국은 자신들의 주장을 접은 바 있다.

아래에는 본문에서 살펴본 주제별 추진과제를 요약하였으며, 향후 대북정책에 주는 시사점을 도출하고자 하였다.

분야	추진 과제	향후 대북정책 추진에 주는 시사점
3통	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3통 국제수준에 미흡                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통행: 상시통행 미실시, 3일전 출입계획제출, 근무 통행계획 승인</li> <li>- 통신: 인터넷, 무선전화 이용 불가</li> <li>- 통행: 전수검사로 통관지연(선별검사 미실시)</li> </ul> </li> <li>○ 3통 개선 난감                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정전협정에 따른 승인절차</li> <li>- 북한 군부의 개성공단 통제수단</li> <li>- 체제 유지 관점: 통행(질서유지 강 조), 인터넷(항색 풍조 유입 우려), 통관(차량활용 탈북 방지 중점)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3통이 개선되지 않는 한 대규모 경협추진은 시기 상조                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공업지구법(제28조) 규정에 따라 관리위원회가 발급하는 출입증으로 무비자 통행 시행</li> <li>- 출입계획, 통행계획 폐지</li> </ul> </li> <li>○ 남북 간 특정 통로를 지정, 그 통로를 통해 왕래 하는 경우 상시적, 자율적 통행 가능토록 방안 강구</li> <li>- 홍콩-심천간 RFID를 활용한 자유 왕래 벤치마킹 필요</li> </ul>
노동력 수급	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동력 공급부족으로 개성공단 확대발전 제약                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단순 인구조모 추산에 의존, 실제 출퇴근 가능 노동력과 괴리</li> <li>- 숙소건설, 출퇴근도로 등 사후적 공급확대 방안은 현실성이 떨어져</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교통, 도로 등 인프라 개선이 없는 상태에서 공단에 노동력공급을 확대하는 것은 어려움                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공단 건설시 사전에 활용 가능한 노동력을 면밀하게 조사할 필요</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 현실을 감안, 개성공단과 같은 대규모 공단 보다는 지역의 노동력 규모에 맞는 소규모 공단을 다수 건설하는 것이 바람직</li> </ul>
노동력 배치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 체제유지에 부정적 영향이 있는 제도는 무실화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 근로자 선발권 미이행</li> <li>- 근로자-기업간 채용계약 미체결</li> <li>- 파견장제도 등 북한식 인력관리제도 도입 시도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부작용 최소화를 위해 노동력의 알선과 배치는 관리위원회가 비즈니스 원칙을 따라 하도록 하고, 북한 당국은 노동력의 공급 책임을 지도록 제도화할 필요</li> </ul>
노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동규정의 일방적 개정 등으로 노동제도의 범칙안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행과 같이 북한의 일방적 범·규정 제·개정, 시</li> </ul>

공 단 운 영

분야	추진 과제	향후 대북정책 추진에 주는 시사점
제도	<p>정성 훼손</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동규정시행세칙 제정과 일방적 적용으로 충돌, 갈등 야기</li> </ul>	<p>행세칙 제정권을 부여하는 경우 개성공단의 법적 안정성은 기대하기 어려움</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관리위원회가 독자적으로 개성공단 현실에 맞는 하위법규를 제정 할 수 있도록 제도와 필요 - 심원경제특구 사례(「수권임법권」 부여)를 벤치마킹</li> </ul>
노무 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업의 인사권, 작업지시권 등 노무관리권 제한 - 북측 직장장-총무-반장 라인에 따라 노무관리 - 기업의 노무관리 핵심 수단인 「노동규칙」 미제정 - 노사관계 근본적 인식차이</li> <li>○ 분쟁발생시 문제해결 능력은 총국이 보유. - 기업의 총국 의존현상 심화</li> <li>○ 북측의 집단이익 추구, 평등주의관행으로 인센티브를 통한 노무 관리 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업의 조직체계, 인사권 등 노무관리는 법규로 규정되지 못한 분야가 대부분 → 북한식 운영 방식이 자리 잡게 됨</li> <li>○ 향후 북한에 기업을 설립하는 경우 단순한 생산 공장 개념으로 접근하기 보다는 기업의 조직, 인사, 노무관리 방식 등 경영문제에 대해 치밀한 전략 수립이 필요</li> </ul>
임금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임금직불제 미실시</li> <li>○ 월 최저노임=기본임금 구조</li> <li>○ 저임금으로 인한 북측의 끊임없는 임금인상 시도</li> <li>○ 단순한 임금구조(상금, 장려금 등 인센티브 제도의 구체성 결여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 향후 대북사업 추진시 임금직불제 등 임금의 투명성 확보 필요</li> <li>○ 저임금 구조 탈피, 국제적인 수준에 맞는 임금체계 구비 필요</li> <li>- 월 최저노임과 기본임금 구분, 인센티브 등 임금 체계 구체화 등</li> </ul>
보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업의 저조한 보험가입율로 인해 실제 화재 등 사고발생 시 위험담보가 되지 못함.</li> <li>- KNIC의 독점적 지위로 보험상품 선택권 차단, 지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북측의 보험기관이 독점하는 현행 구조로는 보험 가입 문제 해결이 어려움</li> <li>○ 남북이 공동으로 위험담보제도를 마련하여 시행</li> </ul>

분야	추진 과제	향후 대북정책 추진에 주는 시사점
	<p>나치게 높은 보험 요율, KNIC의 낮은 신뢰도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 문제발생시 방북절차 등으로 인해 손해사정이 현실적으로 어려움</li> </ul>	<p>하는 것이 필요</p>
세무 회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북측의 세금규정 시행세칙 일방적 시행, 법적 근거가 없는 세목, 세율 부과</li> <li>○ 세금 납부와 연계하여 기업의 기계설비 반출을 불허하는 등 초법적 행태</li> <li>○ 회계 투명성 문제로 남북 간 불신 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북측에게 세무행정을 일임하는 현행 구조 하에서는 합리적인 세무행정을 기대하기 어려움</li> <li>○ 관리위원회가 중심이 되는 세무행정 체계 구축 필요</li> <li>○ 남북이 공동으로 회계검증사무소를 설치·운영하는 등 회계의 신뢰성 확보 필요</li> </ul>
관리 운영 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북당국, 관리위원회, 개발업자, 지원기관 등 다양한 기관이 개입, 혼선 및 비효율 초래</li> <li>- 북측도 총국, 출입국사업부, 군부, 세관, 검역, 보험 등 각각 독자적으로 업무처리, 비체계적 운영</li> <li>○ 복잡한 의사결정 과정, 의사결정 회피 등으로 현장 대응 능력 저하</li> <li>○ 총국과 관리위원회는 각각 남북 당국을 대변, 자율성이 떨어짐</li> <li>○ 특히 관리위원회는 △재정자립도 취약, △대부협상력 취약, △현장 집행력 부족, △자율성 미흡 등 많은 문제점 노출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관리위원회의 독립성, 자율성 강화, 관리위원회 중심의 공단관리운영 체계구축 필요</li> <li>- 소주 공단의 싱가포르-중국 협의체인 ‘연합협조 이사회’의 운영 벤치마킹</li> <li>- 또는 실천경제특구의 수권임법권 부여사례 벤치마킹</li> <li>○ 관리위원회의 제정자립을 통한 독립성 확보</li> </ul>
남북 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개성공단을 남북관계와 연계, 공단 불안정의 근본 요인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북경협의 안정적 추진은 남북관계 안정성을 토대로 가능</li> </ul>

분야	추진 과제	향후 대북정책 추진에 주는 시사점
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통행차단·제한, 인원 억류, 특혜조치 철회, 공단중단 등</li> <li>○ 정경분리 원칙 미작동</li> <li>- 신변안전, 투자보장, 정부재정 투입 등으로 당국 개입 불가피→남북관계 영향 불가피</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 불안정성 최소화를 위해서는 남북관계 안정을 위한 협조적 메커니즘 구축 필요</li> <li>- 소주공단 모델(중국-싱가포르 협조 모델) 심층 연구</li> <li>- 입법·사법·행정권을 부여하는 신의주특별행정구 모델 벤치마킹 필요</li> </ul>
전략 물자 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개성공단은 기술집약산업은 진출 곤란, 노동집약적 산업에 치중할 수밖에 없는 구조</li> <li>- 전기·전자·정밀 등 첨단 기계설비, 원부자재는 개성공단 반출 통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전략물자 통제는 남북관계 개선만으로 해결하기 어려운 문제임.</li> <li>- 북한이 핵문제 해결 등 국제사회의 정상적 일원이 되어야 해결 가능한 문제</li> <li>○ 북한 진출시 첨단 기계설비가 투입되는 분야는 신중하게 추진할 필요</li> </ul>
국제 사회 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한산 제품은 사실상 수출이 어려움</li> <li>- 개성공단 제품의 수출은 원산지 규제가 약한 국가를 대상으로 미미한 수준으로 이루어짐</li> <li>○ FTA를 통한 원산지 인정은 경제적 효과 보다는 상징적 효과 수준</li> <li>- 수출금액 자체가 미미</li> <li>- 미국, EU, 캐나다 등 선진국의 역외가공지역 인정 조건은 북핵 문제, 노동 및 경영관행 개선을 조건으로 하고 있어 개성공단이 충족하기 어려운 기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개성공단 생산제품에 대한 수출 제한 등 부정적 요인을 극복하기 위해서는 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 인정받는 정도의 변화를 필요로 함.</li> <li>○ 당분간은 수출을 염두에 둔 기업 진출시 수출대상의 원산지 판정 기준에 따라 한국산으로 인정 받을 수 있도록 원재료, 부가가치 비율을 전략적으로 설정</li> <li>○ 아울러, 개성공단산 완제품의 원산지 표시에 대해서도 추가 협의가 필요</li> </ul>

## 2. 개성공단의 중장기 발전과제와 주요 논점

### 가. 개성공단 적정 개발 규모

개성공단은 3단계 2,000만 평 개발을 목표로 현대아산의 계획이 수립된 바 있으며, 현대아산은 북측과 이러한 계획에 합의한 것으로 알려지고 있다. 현대아산은 개성신시가지를 포함한 이 계획을 통해서 개성지역을 기업중심의 복합기능도시로 개발하겠다는 구상을 제시하였다.<sup>132</sup> 이 거대한 개발계획은 처음부터 규모의 적절성과 실현 가능성에 대한 문제가 제기되었다.<sup>133</sup> 첫째, 엄청난 규모의 투자자금을 어떻게 조달할 수 있을까? 둘째, 경제성을 어떻게 확보할 수 있을까? 셋째, 북한이 수용할 수 있을까? 넷째, 남북관계의 여건이 이를 허락할까? 등이 제기되었다. 여기에 한반도 균형발전이라는 측면에서 수도권 의 과다집중현상을 심화시킬 수 있다는 점도 문제점으로 지적되었다.

개성공단 개발 이후 11년에 걸친 운영 경험을 통해서 얻은 교훈 중에서 개발규모의 확대를 제약하는 가장 큰 변수로 노동력 확보 가능성이 지적되고 있다. 1단계 100만 평에 대한 분양과 입주가 완료되지 않은 현재의 상황에서도 북측 근로자를 안정적으로 확보하는 문제가 쉽지 않은 것으로 나타나고 있기 때문이다. 노동력 확보문제와 관련해서 제기되는 어려움은 추가적인 비용이 발생하게 된다는 사실이다. 그동안 논의되어온 기숙사를 건립할 경우, 건축비용은 정부가 지원한다고 하더라도 운영경비는 수요자인 입주기업들이 부담해야 할 것이기 때문이다. 따라서 낮은 인건비가 개성공단의 최대 강점으로 지적되어 왔다는 점에서 제반비용의 상승은 개성공단의 장점을 감소시키게

<sup>132</sup> 현대아산, 『개성공업지구 개발총계획』, 제1권 (2005), pp. 4~7.

<sup>133</sup> 북한대학원대학교, 『개성공단 2단계 이후의 개발구상 점검에 관한 연구』, 통일부 연구용역보고서 (2016.12.20.), p. 13.

될 것이라는 사실이 충분히 고려되어야 할 것이다.

그보다 근본적으로 고려해야 문제는 1단계 이후의 개발이 진행되는 상황에 대한 종합적인 평가와 북한지역에 대한 개발전략을 연결시키는 것이다. 1단계 이후의 개발이 진행되는 상황이 의미하는 것은, 북핵문제의 해법이 마련되고 이를 기초로 남북관계가 한 차원 높게 발전할 수 있는 환경이 주어졌을 가능성을 시사하고 있다. 또한 이러한 상황에서는 북한체제의 유연화와 개혁·개방이 상당 수준 진전되어 가고 북한의 다른 지역에 대한 대규모 투자가 가능할 것으로 상상할 수 있다. 따라서 이러한 상황에서 우리는 개성지역 공단에만 국한하지 않고 북한 전역을 투자대상으로 고려하는 종합적인 공단개발 전략을 고민할 필요가 있다. 만약 북한의 다른 지역에 개성공단과 같은 공단 시설을 개발·운영하는 문제를 동시에 추진할 경우 적정수준의 규모는 조정될 수 있을 것이라는 점도 고려되어야 할 것이다.

종합하면, 개성공단의 적정 개발규모는 노동력 조달 가능성, 3통 문제 등 운영관리제도의 개선 등과 같은 기술적인 요소와 재원조달 및 수익성의 확보 등과 같은 경제적 요소에 더하여 북한 당국의 수용 가능성 및 북한지역의 경제특구에 대한 종합적인 개발전략 등과 같은 정치·정책적인 측면들을 복합적으로 고려해서 결정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 특히 북한지역의 개발과 우리 경제의 연계성을 어떻게 구축해 나갈 것인지에 대한 정책적 판단이 뒷받침되어야 할 것이다. 예를 들어 개성지역을 징검다리로서 우리 수도권과 평양지역을 묶는 메가시티로 개발하자는 주장에 대한 정책적 판단에 따라서 개성공단의 적정 규모가 달라질 것이기 때문이다.

## 나. 개성공단의 국제화

공단 개발 초기부터 공단의 국제화가 필요하다는 주장이 제기되었는데, 국내공단이라는 인식에 막혀서 논의에 그치고 말았다. 개성공단은 우리 정부가 인프라시설에 투자하여 건설한 지역이기 때문에 우리 기업을 대상으로 입주시켜야 한다는 논리였던 것이다. 당시 국제화를 주장했던 목소리는 국제자본이나 외국기업을 입주시키므로써 개성공단의 안정성을 강화시킬 필요가 있다는 점을 강조하였다.

개성공단의 국제화를 정부차원에서 본격적으로 강조하기 시작한 것은 박근혜 정부 때부터라고 할 수 있다.<sup>134</sup> 통일부의 2013년 업무보고 자료에 따르면, 개성공단 국제화를 위해 개성공단 제품 한국산 인정 등을 통한 해외시장 확대와 3통 등 제도개선을 통한 입주기업의 애로사항 해소를 주요 과제로 꼽고 있다.<sup>135</sup>

위에서 나타나고 있는 것처럼, 개성공단의 국제화는 3가지 차원을 내포하고 있다. 첫째는 관리운영제도의 국제화로, 국제규범에 입각한 관리운영 및 국제적인 수준의 관리운영체계의 도입을 강조하고 있다. 3통(통행, 통관, 통신) 문제의 해결이 대표적인 과제로 지적되고 있다. 둘째는 글로벌 시장에 대한 접근성 제고로, 개성공단 제품의 한국산 인정 등을 통해서 수출시장을 확대해 나간다는 점을 강조한다. 셋째는 국제자본의 투자 유치 및 다국적 관리운영시스템 구축으로, 중국과 러시아를 포함하여 국제자본 유치와 국제적인 기업의 참여를 확대하

<sup>134</sup> 2013년 통일부 업무보고 당시 박근혜 대통령은 “외국기업이 유치될 때, 그래서 개성공단이 국제화될 때 함부로 어느 날 출입이 금지된다거나 세금을 갑자기 올린다거나 하는 국제기준으로 도저히 용납할 수 없는 행동이 나올 수 없다.”고 발언한 바가 있다. “차대통령, 남북관계 서두르지말고 벽돌 쌓듯 해야,” 『연합뉴스』, 2013.3.27., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006170970>>. (검색일: 2016.11.20.).

<sup>135</sup> 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) 알림마당 참고.

고, 나아가 제3국의 경영인을 영입하여 고도의 행정자치권을 행사할 수 있도록 하자는 주장이다.

개성공단 국제화가 다양한 의미를 담고 있지만 한마디로 말하자면 남북경제관계의 한계를 벗어나자는 것으로 해석할 수 있다. 문제는 현재 강화된 국제사회의 대북제재 하에서는 쉽지 않는 과제라는 점이다. 또한 개성공단을 정치적으로 인식하고 관리해 오고 있는 북한 당국의 태도 변화가 필요하다는 점도 극복해야 할 부분이라고 할 수 있다.

## 다. 개성공업지구관리위원회의 위상과 역할 제고

개성공단 운영과정에서 나타난 다양한 문제점들이 좀처럼 해결되지 않고 있는 상황에서 개성공업지구관리위원회의 보다 적극적인 역할을 주문하는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 현실에서는 법적으로 북한의 중앙특구개발총국의 하부기관으로 규정되어 있는 점과 재정적으로는 남한 당국에 의존하고 있는 점 등이 관리위원회의 적극적인 역할을 제한하고 있다. 남북 당국 사이에, 또는 당국과 기업 사이에 갈등이 발생할 때 개성공업지구관리위원회가 적극적인 역할을 수행하기 어려운 구조를 가지고 있는 것이다. 따라서 개성공업지구관리위원회가 다양한 현안들에 대해서 중간자로서 조정 역할을 수행할 수 있도록 조직의 자율성과 예산의 독립성, 그리고 직원들의 전문성을 확보·강화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

첫째, 조직의 자율성을 확보하기 위해서 행정적 자율성을 확대해야 한다. 사무배분 및 조직개편 방안을 마련하며, 이를 위해 국가 위임사무, 지자체 위임사무, 관리위원회 고유사무를 재정립하고, 이를 고려한 조직개편방안을 검토할 필요가 있다. 둘째, 예산의 독립성을 확보

하기 위하여 기업소득세 등 북한지역에 납부하고 있는 세금 중 일부를 운영자금으로 확보하는 방안과 수익사업을 통해 개발자금을 확보하는 방안을 검토해야 한다. 셋째, 직원들의 전문성을 강화해 나가기 위해서는 역량 있는 전문인력을 공개 채용하는 한편, 기존 인력에 대한 다양한 교육·훈련프로그램을 체계적으로 실시할 필요가 있다. 해외 주요 공단과의 인력교류프로그램도 검토할 수 있을 것이다.

개성공업지구관리위원회의 위상과 역할을 제고하기 위해서는 우선적으로 북측의 정치적인 결단이 요구된다고 하겠다. 무엇보다 개성공업지구에 대한 북한 당국의 인식 전환이 필요하다. 결과적으로는 무산되고 말았지만 과거 2002년 북한이 야심차게 추진했던 ‘신의주특별행정구’에서와 같은 자치권을 개성공업지구에 부여할 수 있도록 북측과 협의해 나갈 필요가 있다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김병로·김병연·박명규 외. 『개성공단: 공간평화의 기획과 한반도형 통일 프로젝트』. 과천: 진인진, 2015.
- 북한대학원대학교. 『개성공단 2단계 이후의 개발구상 점검에 관한 연구』. 통일부 연구용역보고서, 2016.12.20.
- 송장준. 『개성공단 활성화를 위한 정책과제』. 서울: 중소기업연구원, 2011.
- 이석기·김석진·임을출 외. 『남북한 협력지구 심화확장 전략』. 서울: KOTRA·산업연구원, 2013.
- 이화여자대학교 산학협력단. 『개성공단 중·단기 발전전략 연구』. 통일부 연구용역보고서, 2014.9.26.
- 전략물자관리원. 『전략물자 수출통제 가이드(이란, 북한, 수단, 파키스탄, 중국)』. 서울: 전략물자관리원, 2009.
- 통계청. 『2011 북한의 주요통계지표』. 대전: 통계청, 2011.
- 통일부. 『2010 통일백서』. 서울: 통일부, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『2016 통일백서』. 서울: 통일부, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『개성공업지구 법규집』. 서울: 통일부, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『남북대화 제76호(2013.2.~2013.12.)』. 서울: 통일부 남북회담본부, 2014.
- 통일부 개성공단사업지원단. 『개성공단 길라잡이』. 서울: 통일부 개성공단사업지원단, 2005.
- 한국무역협회 전략물자무역정보센터. 『전략물자 수출관리 가이드』. 서울: 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 2005.

Central Bureau of Statistics. *DPRKorea 2008 Population Census National Report*. Pyongyang: DPRKorea, 2009.

## 2. 논문

임을출. “중국 경제특구와 개성공단의 초기조건 비교: 임금·고용 법제와 실제를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제11권 1호, 2007.

최상희 외. “개성공단 근로자 기숙사 건립 계획 연구.” 『LHI Journal』, Vol. 6, No. 2, 2015.

황기식. “한·EU FTA 발효에 따른 역외가공규정의 유럽적 인식.” 『통일정책연구』. 제20권 2호, 2011.

## 3. 법령

『개성공업지구 지원에 관한 법률』 (제정 2007.5.25. 법률 제8484호).

『남북교류협력에 관한 법률』 (제정 1990.8.1. 법률 제4239호).

『개성공업지구법』 (제정 2002.11.20. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령).

『개성공업지구 세금규정』 (제정 2003.9.18. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 결정 제1호).

『개성공업지구 로동규정』 (제정 2003.9.18. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호).

『개성공업지구관리기관 설립·운영규정』 (제정 2003.12.11. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 결정 제11호).

『개성공업지구 출입, 체류, 거주규정』 (제정 2003.12.11. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 결정 제12호).

『개성공업지구 세관규정』 (제정 2003.12.11. 조선민주주의인민공화국

- 최고인민회의 상임위원회 결정 제13호).
- 『개성공업지구 보험규정』(제정 2004.9.21. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 결정 제35호).
- 『개성공업지구출입, 체류, 거주규정 시행세칙』(제정 2006.11.29. 중앙특구개발지도총국 지시 제1호).
- 『개성공업지구 세금규정 시행세칙』(제정 2006.12.8. 중앙특구개발지도총국 지시 제2호).
- 『개성공업지구 노동시간 및 휴식 시행세칙』(제정 2008.10.1. 중앙특구개발지도총국 지시 제6호).
- 『개성공업지구 노동보호 시행세칙』(제정 2008.10.1. 중앙특구개발지도총국 지시 제8호).
- 『개성공업지구 노동보수 시행세칙』(제정 2008.11.20. 중앙특구개발지도총국 지시 제9호).

#### 4. 기타자료

『연합뉴스』.

전략물자관리시스템. <<https://yestrade.go.kr>>.

통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

개성공단기업협회·개성공단기업 비상대책위원회. “개성공단 전면중단 1년, 전 입주기업 설문조사 결과보고서.” 2017.2.9.

개성공업지구지원재단. “개성공단 생산제품 한-중 FTA 역외가공 활용 길라잡이(2015.12.).” 통일연구원 자문회의자료, 2017.1.9.

양문수. “개성공단 전면중단 1년과 남북관계: 평가와 과제.” 『개성공단 전면중단 1년, 남북관계 어떻게 할 것인가』. 국회입법조사처 주최 세미나, 2017.2.2.

이승현. “남북관계 관련 국민인식 조사 결과와 시사점.” 『지표로 보는 이슈』. 제82호, 2017.2.10.

현대아산. 『개성공업지구 개발총계획』. 제1권, 2005.

박근혜 전 대통령 국회연설 전문. 2016.2.16.

통일부 보도자료. “KT 개성공단 시범단지 전화서비스 제공 가능.” 2005.11.17.

\_\_\_\_\_. “개성공단 RFID 장비 반출 美 EAR license 획득.” 2006.12.21.

\_\_\_\_\_. “개성공단 남북공동위원회 제2차 회의 결과.” 2013.9.11.

\_\_\_\_\_. “개성공단 전면 중단 관련 정부 성명.” 2016.2.10.

## 최근 발간자료 안내

### KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일'	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

### 통일나침반(통일정세분석)

#### 통일정세분석

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

#### 통일나침반

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02 2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

**통일플러스**

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원
2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)	통일연구원

**북한인권백서**

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

**연구보고서**

**2014년도 연구보고서**

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원

2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)-대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014 '그린 데탕트' 실천전략 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.

2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia Lee, Kihyun et al.  
 2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

## 2015년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 김갑식 외 9,000원  
 2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 홍 민 13,000원  
 2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 조정아 외 13,500원  
 2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 박종철 외 16,500원  
 2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 현승수 외 8,000원  
 2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 박영자 외 10,500원  
 2015-08 인권개선을 위한 기술협력 한동호 외 6,500원  
 2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 이기현 외 7,500원  
 2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030) 박형중 외 16,500원  
 2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외 10,500원  
 2015 2015년 통일에측시계 홍석훈 외 10,000원  
 2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외 15,500원  
 2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편 10,000원  
 2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점 이규창 외 8,000원  
 2015 통일외교 콘텐츠 개발 김진하 외 9,000원  
 2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심 박종철 외 10,000원  
 2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석 김석진 외 8,000원  
 2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야 조한범 외 11,500원  
 2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20 조한범 외 14,000원  
 2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서) 전병곤 외 10,000원  
 2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로 배종렬 외 13,000원  
 2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts 박종철 외

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의 박영자 외

### ■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy Park, Young-Ho  
 2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea Kim, Suk-Jin  
 2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities Cho, Jeong-ah et al.

2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights  
KINU Center for North Korean Human Rights Studies

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우

■ Study Series ■

- 2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
- 2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
- 2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
- 2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
- 2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

- 2017-01 지속가능한 통일.대북정책: 환경 분석과 추진방향 이규창 외

연례정세보고서

- 2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015 6,000원
- 2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016 8,000원
- 2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017 8,000원

논문총

- 통일정책연구, 제23권 1호 (2014) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 1 (2014) 10,000원
- 통일정책연구, 제23권 2호 (2014) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 2 (2014) 10,000원
- 통일정책연구, 제24권 1호 (2015) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 24, No. 1 (2015) 10,000원
- 통일정책연구, 제24권 2호 (2015) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 24, No. 2 (2015) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 24, No. 3 (2015) 10,000원
- 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 25, No. 1 (2016) 10,000원
- 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) 10,000원
- International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 25, No. 2 (2016) 10,000원

기타

- 2014 북핵일지 1955~2014 조민, 김진하

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고 자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

## 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

## 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

## 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





개성공단 운영실태와 발전방안:  
개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈



[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

