

시민평화포럼 2015-제2차 정책포럼

개성공단의 문화충돌과 갈등해결

일시 2015년 9월 17일(목) 오후 2시-4시30분
장소 참여연대 느티나무홀(지하1층)
주최 시민평화포럼
후원 프리드리히 에버트재단

프로그램

[1부] 발제 (2~3시)

- 사회: 강영식 우리민족서로돕기운동 사무총장
- 발제1: 개성공단의 사람들
/ 김진향 KAIST 미래전략대학원 연구교수, 전 개성공단 기업지원부장
- 발제2: 개성공단의 앞날
/ 임을출 경남대 극동문제연구소 연구실장

[2부] 토론 (3~4시 30분)

- 사회: 정현곤 세교연구소 선임연구원
- 조별토론 및 발표
- 전체토론

목차

- 발제1: 개성공단의 사람들 (3p.)
/ 김진향 KAIST 미래전략대학원 연구교수, 전 개성공단 기업지원부장
- 발제2: 개성공단의 앞날 (12p.)
/ 임을출 경남대 극동문제연구소 연구실장

발제1

개성공단의 사람들

김진향 KAIST 미래전략대학원 연구교수, 전 개성공단 기업지원부장
kjhym@kaist.ac.kr

1. 개성공단 개요
2. 개성공단 의의·특징
3. 개성공단 관리·운영체계
4. 개성공단의 성격 변화
5. 개성공단 투자여건
6. 개성공단에서 성공하는 기업
7. 개성공단에서 만난 북측

1. 개성공단 개요

- 전체 2,000만평(공장 800만평+도시 1,200만평), 현재 1단계 100만평의 40%

	토지분양	창설기업	등록기업	가동기업	영업소설치	영업등록
누계	239개사	193개사	142개사	<u>124개사</u>	70개사	65개사

- 북측 근로자 5만3천여명, 남측 약 800여명
- 기본임금 약 72\$, 월평균 약 150~200\$ / 연 약 5억\$ 생산(실제 20~30억\$)
- 최초 합의 2012년 목표 2~3천개 기업, 최소 500억불 생산, 50만 대도시

2. 개성공단 의의·특징

- ① 남북간 상호존중과 화해협력, 공존공영, 평화번영의 장
 - 남북 평화프로젝트, 호혜적 경제프로젝트
 - 근로자간 상호관계와 문화적 상호침투, 통일평화문화 형성 계기
- ② 북측의 토지·노동력과 남측의 자본·기술의 결합 : 세계 최고 경쟁력
 - 남북 경협을 통해 냉전과 대립을 뛰어 넘는 평화사업
 - 평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화 실현의 교두보
- ③ 분단체제의 수많은 ‘다름과 차이’들이 소통, 매일 작은 평화와 통일 발현되는 곳
 - 남북 근로자간 일상적 소통과 교류, 공동생활, 남북 경제공동체, 평화공동체의 시범사례, 작은 통일 사례들이 발현, 축적되는 곳
- ④ 지역적 특성, 개성공단은 남측 공단이 아닌 북측 공단
 - 북측의 법(개성공업지구법)이 지배하는 북측 주권지역, 북측 땅
 - 북측에 대한 초보적 수준에서나마 기본적인 이해가 필요한 곳
 - ※ “북한”이라는 용어조차 매우 낮설게 받아들여지는 곳(북측)

- 북측 생활양식(사회, 문화, 가치관, 관습, 사고체계 등)에 대한 이해와 인식이 넓고 깊을수록 기업 조기 안정화, 수익 창출

⑤ 입주기업의 이윤 창출 : 가장 확실한 블루오션

- 남측 기업에게 가장 확실한 블루오션
- 기업 내부결산, 회계검증 결과는 기업내부 비밀(3개 회계법인)

⑥ 경제적 측면의 북측의 변화

- 시장경제 배우고 익히는 과정, 물량수주, 상품판매, 납기준수, 성과급, 생산성, 이윤 등의 중요한 시장경제 개념 습득

⑦ 군사적 긴장완화와 평화진작

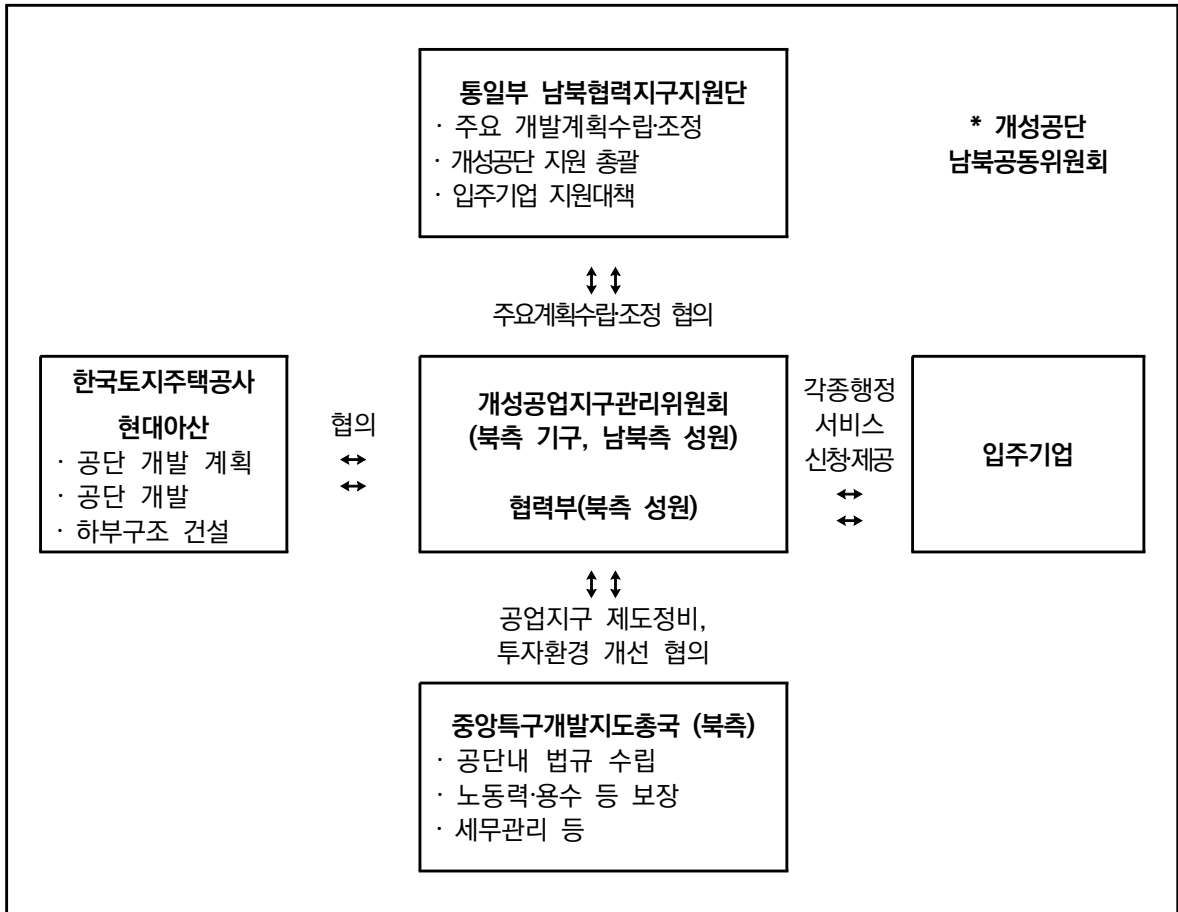
- 개성공단 군사요충지, 군사적 긴장완화와 평화진작에 기여
- 군사적 갈등, 충돌 완충 기능, 위기심화 막을 수 있는 물리적 상징

⑧ 남북평화의 확실한 이니셔티브

- 공단은 이미 광의적 의미의 통일, 즉 평화 정착중. 긴장고조를 구조적으로 막는 평화, 평화체제가 실현중.
- 대립적 남북관계를 별도의 비용 부담 없이 복원시킬 수 있는 매개체

⇒ 개성공단을 보면 남북의 평화정착과 통일의 과정이 보임, 우리 기업들의 개성공단 성공적 정착과정이 남북의 평화·통일의 긴 노정과 흡사

3. 개성공단 관리·운영체계



- 남북 당국(통일부-총국), 개성공단 관리위원회(남-북), 기업
- 공단 개발계획은 남-북 협의, 일상적 관리운영은 관리위원회 담당
- 비정상적 관계 지속으로 북측 중앙특구개발지도총국(총국)과 관리위간 일상적 협의체계

4. 개성공단의 성격 변화

〈당국관계 비정상화와 개성공단 비정상화의 동학〉

당국 관계 비정상화 ⇨ 개성공단 비정상화 ⇨ 북측, 공단정상화 촉구 ⇨ 남측, 무시
⇨ 공단 비정상화 장기화 ⇨ 북측, 변화에 맞는 법규 개정 요구 ⇨ 남측, 무시 ⇨ 북
측, 수정안 제시 ⇨ 남측, 회피 ⇨ 북측, 일방적 발표 ⇨ 남측, 일방성 이유로 원천 무
효 주장 ⇨ 적용을 둘러싼 갈등 지속, 기업들 혼선 야기

〈개성공단의 성격변화〉

평화적 남북관계 시기	대립적 남북관계 시기
정상적 공단	비정상적 공단(비정상적 정상화)
(운영적 측면) 남북 공동 공단	북측 공단
온전한 미래가 있는 공단	불안한 미래가 있는 공단
기업들의 안정적 생산과 이윤창출 공단	불안한 생산과 불안한 이윤창출 공단
번영과 발전에 대한 확신이 있는 공단	정체와 퇴보 불신이 쌓여가는 공단
화해협력, 신뢰와 상호존중이 있는 공단	대립과 불신심화, 무시, 방치되는 공단
평화와 통일의 전초기지 공단	분단심화로 가는 공단

5. 개성공단 투자여건

- 노동력, 생산성, 노동제도, 조세제도 비교 우위
- 양질의 노동력, 낮은 이직율, 생산관리 안정적 운영
- 법정근로시간(주48시간, 중국 주40시간), 임금인상율, 사회보험료, 이직율 등 전반적인 노동제도 비교우위

〈노임 및 노동제도 비교〉

구 분	중국 심천	중국 청도	베트남	개성
기본임금	주40시간 300-600달러	주40시간 300-600달러	주48시간 100-150달러	주48시간 약72달러
사회보험	급여총액의 30%	급여총액의 30%	급여총액의 15%	급여총액의 15%
임금인상률	20% 내외	20% 내외	15% 내외	5% 이내
초과수당	연장 50%, 주휴일 100%, 법정휴일 200%		연장 50%, 주휴일 100%, 공휴일 200%	연장 50%, 야간 50%, 공휴일 100%
주휴일	주2일		주1일	주1일
정기휴가	연 3-5일		연 12-16일	연 14일

* 사회보장비용 포함시 중국 인건비 더욱 상승, 중국은 5대 사회보험 의무화

〈노동생산성, 품질〉

(국내기업 100)

노동생산성	개성공단	 77
	중국	 69
품질수준	개성공단	 85
	중국	 83

* 개성 2년차 19개사, 중국(북경, 천진, 청도, 위해) 18개사 조사(중진공, 2008.1)

- 언어소통, 이해력, 기술 습득력, 낮은 이직율, 모기업 생산설비와 관리시스템 이전의 용이함 등 비교우위
- 고용·관리상 유연성 부족, 인사관리 기업 자율성 미흡이 단점

〈조세제도 비교〉

구 분		중국 심천·청도	베트남	개성
소득세	세율	기본세율 15%	기본세율 28%	결산이윤의 14% (장려부문 10%)
	혜택	10년 이상 기업 이윤발생연도부터 2년 면제 면제종료후 3-5년 50% 감면	10년 이상 기업 이윤발생연도부터 2년 면제 면제종료후 5-9년 50% 감면	15년 이상 기업 이윤발생연도부터 5년 면제 면제종료후 3년간 50%감면
재산세		건물 가격 70% 과세표준, 1.2% 세율, 3년간 면제	면적(㎡)당 \$10 적용	건물취득가 과세표준 0.1-1% 세율, 5년간 면제
영업세		매출액의 3-5%	매출액의 10%	매출액의 1-2%

6. 개성공단에서 성공하는 기업

▶ 북측에 대한 이해가 높은 기업, 북측 근로자들에 대한 이해심이 높은 기업
일수록 기업분위기 매우 좋고, 생산성과 기업이윤까지 매우 높음

① 북측사회(체제)에 대한 이해, 인식의 지평 넓히려는 노력 필요

② 남측과 북측간의 수많은 “차이와 다름”들을 “옳고 그름”(맞고 틀림), “선과 악”, “아(我)와 타(他)” 등의 이분법적 흑백논리, 대립적 관계로 인식하지 않으려는 부단한 노력(인식의 기본 전제)

※ 집단주의와 개인주의, 사유재산과 공동소유, 경쟁에 대한 인식, 소유권과 사용권, 물질과 정신(빈곤과 배고픔에 대한 인식 차), 정치도덕적 자극과 물질적 인센티브

③ 인간관계(남북관계) ‘상호작용’의 관계, 기본정신은 상호존중, 호의

- 북측을 어떻게 대하느냐에 따라 상대방도 나에게 똑같이 대함(진심 어린 존중과 포용)

④ 남과 북의 언어 차이에 대한 이해, 오해 불식

⑤ 북측 근로자들의 남측 주재원들에 대한 인식?

- 존중심? 경계감? 적의감? ----- 공존! / 상대적 동포애, 친근감
- ※ 적대적 분단체제 60여년의 남북관계, 남북측 모두 상호 심각한 피해의식. 양측 모두 체제내면화 된 적대감 있음. 적대감을 상호존중의 평화의식으로 바꾸려는 노력
- 어떻게 하느냐에 따라 경계감과 적의감을 존중심, 공동 성원, 가족의 마음으로 변화시킬 수 있음.

7. 개성공단에서 만난 북측 : 틀림이 아닌 다름의 공존

① 북측 체제, 정치·사상·제도, 문화 폄하·부정·비난 행위 금기

- 북측은 나름의 체제작동논리가 있는 국가, 존재하는 그 자체로서 인정
- 60년 적대관계를 살아온 상대방에게 부정·비난당하는 것은 모욕

② 상호 체제·문화의 차이를 인식, 철저히 존중하려는 자세 필요

- 체제·사상·제도의 차이 분단 60년, 남과 북이 같을 것이라고 생각하는 것 자체가 문제, 엄연한 다름의 존재를 인정, 상호 이해하려는 노력 필요, 가치 판단보다는 있는 그대로의 모습으로 봐 주는 자세
 - 다름은 형식(체제·제도 등)만 다른 것이 아니라 사람들의 가치관, 사물·사건에 대한 인식태도, 진·선·미의 가치기준, 집단·공동체에 대한 태도, 윤리적 가치판단의 기준, 옳고 그름의 기준, 사물과 사건에 대한 인식의 태도·관점 등 다른 측면이 적지 않음.(철저히 인식할 필요)
 - 남측의 상식이 북측에서는 몰상식이 될 수 있고, 남측의 보편적 기준이 북측에서는 특수한 기준이 될 수 있다는 생각
 - Global Standard는 Global Standard일뿐 북측의 기준은 아님. 북측은 유일무이한 독특한 사회주의체제, 생명력 또한 쉽게 부정할 수 없음.
- 예) 언론자유·역할에 대한 인식 차이(교양자/고발자, 미담/사건), 배고픔·물질의 결핍에 대한 반응, 진심 어린 원조와 댓가를 바라는 원조, 상호주의와 엄격

한 상호주의, 집단 우선의 자유, 개인 우선의 자유(돈에 의한 자유, 당성·사상성에 의한 자유)

③ 북측 근로자들의 개성공단에서의 노동의 동기, 의미 및 가치 부여

- 첫째, 민족경제 발전에 기여(남·북 공히 발전해야), 둘째, 평화적 남북관계 기여, 셋째, 사회주의 근로자로서 해당 기업이 잘 되어야! 그럼에도 중요한 것은 남북관계와 민족경제 발전에 기여

④ 기업-근로자 관계, 고용-피고용 관계 설정 몰이해

- 사회주의경제 고용 개념 부재. 노동을 임금과 가치 교환되는 개념으로 보지 않음.

⑤ 생산성 향상을 위해 물질적(임금 등) 자극보다 정치도덕적 자극 우선

- 사회주의경제, 노동생산성 제고와 관련, “임금 등 물질적 조건이 노동생산성 향상의 근본조건이 아니”라고 설명, 첫째, 정치·도덕적 자극, 둘째, 물질적 자극

⑥ 집단주의·국가중심주의 체제, 전쟁 국가 이해

발제2

개성공단의 앞날

임을출 경남대 극동문제연구소 교수 · 연구실장

I. 문제 제기

○ 지난 2월 말 이후 6개월 가까이 끌어왔던 개성공단 최저임금 관련 협상이 5% 인상으로 8월 17일 타결된 바 있음.¹⁾

- 이는 개성공단의 앞날과 관련해 중요한 시사점을 제공하고 있음. 즉 개성공단은 남북간 갈등 요소가 많이 잠재해 있으나, 남북한 모두가 개성공단의 유지 필요성에 공감하고 있고, 타협에 의해 문제 해결이 가능함을 시사함.

- 지난해 연말 북측이 개성공단 노동규정 일부 수정 및 보충을 결정한 이후 ‘주권사항’이라는 입장에서 최저임금 인상을 일방적으로 발표, 적용을 시도하면서 불거진 지난 6개월여의 갈등을 극복할 수 있는 계기가 만들어진 것임.

○ 개성공단 임금 문제는 북측 근로자의 안정적 공급 문제, 3통(통행, 통신, 통관) 문제와 더불어 향후에도 핵심 이슈가 될 것으로 예상되며, 이는 역설적으로 북한측이 개성공단을 쉽게 포기하지 못하는 배경과 직접 연관되어 있다는 점에서 주목할 필요가 있음.

- 북측은 최저임금 5.18% 인상을 관철시키지는 못했지만 사회보험료 산정에 각종 가급금을 포함해 계산하는 합의를 이끌어냄으로써 사실상 자신들의 제도개선 요구 사항을 얻어냈을 뿐만 아니라 실제 임금인상으로 드러나는 효과를 감안하면 분명한 실리를 챙긴 것임.

1) 남측 개성공단관리위원회와 북측 중앙특구개발지도총국은 8월 17일 개성공단에서 최저임금 관련 협상을 갖고 개성공단에서 근무하는 북측 근로자의 최저 임금을 5% 인상한 월 73.873달러로 정하고 이를 올해 3월분 임금부터 소급 적용하기로 합의함. 남측 관리위와 북측 총국은 이번 합의에서 최저임금 문제 외에도 사회보험료 산정의 기준이 되는 노임 총액에 연장·초과 노동시간 등에 따른 기존 가급금(수당)뿐만 아니라, 일종의 장려금, 상금 성격인 직종·직제·연한 가급금도 포함해 계산하기로 했음. 이밖에 양측은 가급금과 사회보험료 지불 기준과 노동력의 안정적 공급 등 총 6개항에 대한 합의를 이끌어 냈음. 당초 북측이 주장했던 최저임금 5.18% 인상과 차이가 나는 0.18% 포인트에 대해서는 개성공단 노동규정 개정 사항이기 때문에 임금협상 창구인 남측 관리위-북측 총국이 아니라 개성공단 남북공동위원회에서 추가로 협의하기로 했으나, 아직 일정은 확정되지 않음.

- 최저임금 5% 인상과 사회보험료 산정 기준 변경을 고려하면 기업별로 8~10%의 임금인상 효과가 있음.

- 실제로 북측은 앞서 지난 2월 24일 올 3월 1일부터 개성공단 최저임금 5.18% 인상을 발표하면서 ‘사회보험료는 가급금(제 수당)이 포함된 임금의 15%로 적용한다’는 사실을 남측에 통보했으나,

- 지난 5월 양측 합의서 타결 과정에서는 “‘기존 기준’은 노동규정 개정 전 기준을 말하는 것으로 ‘최저임금 70.355달러, 사회보험료 산정시 가급금이 포함되지 않는다’는 것”에 합의했던 것으로 알려져 이번 사회보험료 관련 합의는 남측의 양보로 가능했음.

o 이번 합의로 양측은 우선 6개월을 끝냈던 현안인 최저임금 인상 등 임금문제의 해결의 실마리를 잡았으나 앞으로 노동규정 개정을 비롯한 제도개선 문제에 대한 합의에 이르기에는 갈 길이 먼 것이 현실임.

o 남북 양측은 이번 합의에서 노력 알선기업인 북측 총국과 남측 관리위원회는 기업의 노동력 수요에 맞게 노동력을 안정적으로 공급하도록 노력하며,

- 개성공업지구 노임체계를 합리적으로 개선하기로 하고, 올해 최저 노임 추가인상 문제, 노임체계 개편문제와 개성공업지구의 발전적 정상화와 관련한 제반 문제들은 개성공단 남북공동위원회에서 협의·해결하기로 함.

o 이 글에서는 개성공단 최저임금 문제가 미봉책으로 일단락됐지만 여전히 남북 갈등의 불씨는 남아 있으며, 지속 가능한 발전을 위해서는 해결해야할 과제가 산적해 있는 점을 고려하면서 개성공단을 둘러싼 핵심 쟁점들이 무엇인지, 그리고 이를 해결하기 위해서는 어떤 방향 설정이 필요한지에 대해 함께 논의하면서 개성단단의 앞날을 전망해 보고자 함.

II. 개성공단 사업을 둘러싼 주요 쟁점

o 개성공단 사업을 둘러싼 주요 쟁점은 외형적으로는 북한의 기존 합의 위반 등 일방적 조치에 따라 불거진 측면이 있음.

- 현재 개성공단 사업이 직면하고 있는 주요 쟁점들을 살펴보면 다음과 같음.

□ 개성공단 남북 공동위원회 및 분과위원회 등 당국간 협의 중단

○ 공동위, 분과위의 정례적 운영은 남북간 합의사항이나, 북측의 소극적인 태도로 분과위는 2014년 1월 이후, 공동위는 2014년 6월 이후 운영이 중단된 상태임.

- 사무처의 경우, 북측은 2014년 10월 이후 사무처장을 공식으로 두면서, 사무처장회의 등 남북이 합의한 사무처 운영에 매우 소극적으로 대응해 왔음.

- 2014년 12월, 2015년 2월에는 우리측의 당국간 협의를 제의하는 공동위원장 명의의 통지문마저 접수를 거부한 바 있음.

○ 북한은 남북 당국간 대화를 거부하면서, 임금 문제 등 시급한 해결 과제에 대해서만 개성공업지구 관리위원회와 협의에 응하고 있음.

□ 출입체류, 공단운영 제도개선 등 이행 지연

○ 남북은 출입체류 제도개선을 위해 개성공단 출입체류분과위를 설치하고 관련 협의를 진행했으나, 북측은 비협조적 태도로 일관, 현재까지 실질적 진전이 없음.

- 남북은 투자자산 보호를 위해 「개성공단 상사중재위원회 구성·운영 합의서」를 체결하고, 중재위원회 구성 및 중재인 명부 교환에 합의하였으나,('13.9.11) 북측은 상사중재제도 가동을 위해 필요한 중재규정 마련 협의·중재인 명부 교환에 응하지 않고 있음.

- 북측은 제도개선 문제 협의를 위한 당국간 협의에 응하지 않을 뿐만 아니라 세금, 임금 관련 제도를 일방적으로 제·개정하는 시도를 하고 있음.

□ 3통 합의 이행 거부

○ 2014년 초 전자출입체계 구축, 인터넷 연결방식 합의 등 일일단위 상시통행 및 인터넷 연결을 위한 조건을 마련함.

- 그러나 남북이 시행일자만 확정하면 되는 상황이 되자, 북측은 2014년 3월부터 3통 협의를 일방적으로 회피, 민간단체의 대북 전단문제를 제기하며 합의 이행을 거부함.

□ 「기업창설운영규정 시행세칙」의 일방적 제정

○ 북측은 2014년 9월 기업인 역류, 자의적인 벌금 부과 등의 내용이 담긴 기업창설운영규정 시행세칙을 일방적으로 제정하고 통보함.

- 이는 남북간 합의(출입체류합의서) 및 상위 법규(개성공업지구법, 기업창설운영규정) 위반이자, 시행세칙은 관리위-중국간 협의키로 한 북측 개성공업지구법에도 위배되는 것은 분명함.

□ 세금면제 합의 불이행

○ 개성공단 발전적 정상화 합의('13.8.14) 및 개성공단 남북공동위원회 설립 합의('13.9.11)에서 남북은 가동중단으로 인한 기업피해 보상과 관련해 2013년 모든 세금 면제에 합의함.

- 그러나, 북측은 재가동 되자마자, 돌연 입장을 바꾸어 세금 면제는 2013년 4월 9일 이후 세금만 해당한다고 일방적으로 주장하며, 개별기업을 대상으로 세금 납부를 독촉한 바 있음.

- 회담 과정에서 북측 대표는 분명히 '2013년 모든 세금'이라고 합의했고, 당시 회담 기록도 남아 있는 상황임.

세금규정 시행세칙 문제

- 세금의 일반원칙인 소멸시효를 없애고, 세율인상, 새로운 과세 신설 후 소급 적용토록 규정
- 비영리행위에 대한 무분별한 영업세 부과(남측반입 소비물자에 3% 과세 등)
- 세무소 결정 불이행시 △벌금 1,000달러 부과 △물자반출입 중지 △영업중지 △가격 조작시 200배 벌금 부과 등 자의적 벌칙 조항

□ 질서위반자 통행 제한

○ 북측은 2014년 7월 6일 개성공단 통행 인원들의 질서위반(통행시간 위반, 스마트폰 반입 등)시 기존의 벌금 부과를 넘어 1~2일간 통행금지 등 강화된 제재조치 실시를 일방적으로 통보한 바 있음.

- 개성공단 왕래인원, 차량의 질서유지와 관련해서는 남북간 합의인 출입체류 합의서, 북측 법규인 개성공업지구법, 출입체류거주규정, 세관규정 등이 적용되고 있는데, 이에 따르면 질서유지 위반의 경우, 벌금 등의 제재조치를 취하게 되어 있고, 규정에 없는 사항은

개성공업지구 관리위원회와-중국간 협의하여 처리하는 것으로 되어 있으나, 북측은 남북간 합의 및 북측 법규에도 부합하지 않는 강화된 제재조치 일방적으로 통보하고 시행함.

□ 간식 품목 제한 및 북측 간식 구매 압박

○ 북측은 2014년 초코파이, 라면 등 북측 근로자에게 제공하는 일부 제품의 포장을 상표 없이(무지 포장) 제공하도록 요구하다가, 일부 품목(초코파이)의 반입을 금지시킴.

- 또한 북측 근로자 대표를 통해 북측이 자체적으로 생산한 봉동과자 등 구입을 요구함.

- 근로자 간식 제공여부 및 품목 결정은 실제적으로 기업 경영권에 해당되는 것이지만 북측은 남측 일부 상품을 거부하고, 북측 제품 구입을 강하게 요구함.

III. 최대 현안: 노동규정의 일방적 개정 및 임금 인상 압박

○ 현재 개성공단이 직면한 최대 현안은 입주기업 경쟁력의 핵심이라고 할 수 있는 임금 인상과 관련한 것으로서 이 문제는 경색되어 있는 비정상적인 남북관계의 축소판으로 볼 수 있음.

1. 주요 경과

○ 북측: 노동규정 개정('14.11.20) 내용을 개성공업지구 관리위원회에 통보함('14.12.8). 주요 내용은 다음과 같음.

- ▶ 월 최저노임은 중국이 해마다 결정 (5%상한, 관리위-중국 합의 조항 삭제)
- ▶ 사회보험료는 노임에 가급금을 포함한 15% (기존은 노임의 15%)
- ▶ 1년 이상 근무 후 퇴직시 퇴직보조금 지급 ('기업사유로 퇴직하는 경우' 삭제)
- ▶ 근무연한, 기술수준 등에 따른 가급금 지급 (신설, 사실상 장려금 성격)
- ▶ 임금직불제 폐지 등 13개 조항

○ 이에 대해 우리측은 △일방적 개정 수용불가 △당국간 협의를 통한 문제 해결 입장을 통보함.

- 북측: 개정한 노동규정에 따른 2개 조항 적용을 일방적으로 통보함('15.2.24)

- ▶ 2015년 3월 1일부터 월 최저임금을 74달러로 결정
- ▶ 사회보험료는 가급금이 포함된 임금의 15%로 적용

- 남측: 공동위원회 개최(3.13)를 통한 해결 입장을 통보한 이후 지속적으로 공동위 당국간 대화를 통한 문제해결을 촉구하고 있음.

<개성공단 노동규정 개정 및 최저임금 관련 주요 일지>

- 2014.11.20. 북 최고인민회의 상임위원회 결정 제38호로 ‘개성공업지구 노동규정’의 일부 내용 수정보충
- 2014.12.05. <우리민족끼리>통해 최고인민회의 상임위원회 결정 보도
- 2015.02.24. 북측 중앙특구개발총국 개성공업지구관리위원회에 통지문 발송, △3월 1일부터 월 최저노임을 74달러로 정하고 △사회보험료는 가급금이 포함된 임금의 15%로 적용한다.
- 2015.02.26. 남측 개성공단공동위원장 명의의 통지문 발송
△남북간 협의없는 일방적인 제도변경은 수용 불가능하다는 입장 전달 △개성공단의 임금 체계와 공단의 운영과 관련된 쌍방의 관심사항을 협의 해결하기 위해 3월 13일 개성공단 남북공동위 6차 회의 개최 제의. 북측은 통지문 수령 거부
- 2015.05.22. 개성공단기업협회와 북측 총국 사이에 ‘확인서’ 타결
“개성공업지구에서 노임은 기존 기준에 따라 지급하되, 2015년 3월 1일부터 발생한 개성공업지구 노임의 지급 차액과 연체료 문제는 차후 협의 결과에 따라 소급 적용할 것을 담보한다.”
- 2015.07.16. 개성공단 남북공동위원회 6차회의 개최, 결렬
- 2015.08.17. 남측 개성공단관리위원회와 북측 중앙특구개발지도총국 5% 인상안 등에 합의

2. 문제점

□ 그동안 남북당국 간 협의 하에 만들어 놓은 각종 제도적 틀이 유명무실화

- 남북관계 악화에 따른 개성공단 법제의 불안정성 증대 및 일방적인 규정 제정 및 수용 요구
- 현재 개성공업지구에서의 법제도의 정비에 남북간 인식과 견해의 차이로 인한 어려움 외

에도 개성공업지구를 둘러싼 남북관계로부터도 직접적인 영향을 받고 있음.

- 북측의 중앙특구지도개발총국은 개성공업지구법 제22조 3항에 근거해서 ‘공업지구 법규의 시행세칙 작성’을 하고 있는데, 문제는 남측기업 등과의 충분한 협의 없이 일방적으로 작성, 통보, 이행을 강조하고 있는 점

o 개성공단은 남북이 공동으로 운영하는 공단으로 출발, 공단개발 초기부터 공동 운영을 위해 남북이 협의하여 개성공업지구법과 노무·세무 등 16개 하위 규정을 마련한 바 있음.

- 우리 기업은 이러한 법제도를 믿고 투자했지만, 북측이 일방적으로 노동규정의 핵심조항 13개를 개정하고, 이를 일방적으로 시행하려는 것은 개성공단에 대한 대내외적 신뢰를 크게 떨어뜨리는 요인이 되고 있음.

□ 법·절차적 문제 : 남북간 합의서, 개성공업지구법 위반

o 남북은 정상화 합의서, 공동위 구성·운영 합의서 등을 통해 임금 등 제도개선 문제를 공동위원회 등을 통해 협의·해결하기로 합의함.

- 개성공업지구에서의 경제활동은 개성공업지구법과 그 시행을 위한 규정에 따라 하며, 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리하는 것을 원칙으로 하고 있음.

- 북측이 최저노임을 74달러로 인상한다고 일방적으로 통보한 것은 단순한 임금 인상 문제라기보다는 남북이 “합의”하여 결정하기로 한 최저노임을 북측이 일방적으로 결정한 절차상 문제가 핵심이라고 할 수 있음.

【 개성공단의 정상화를 위한 합의서('13.8.14) 】

3. ② 남과 북은 개성공단 내에서 적용되는 노무·세무·임금·보험 등 관련 제도를 국제적 수준으로 발전시켜 나간다.
4. ③ 남과 북은 상기 합의사항을 이행하기 위하여 「개성공단 남북공동위원회」를 구성·운영하며, 산하에 필요한 분과위원회를 둔다.

【 개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서('13.8.28) 】

- 2조(공동위원회 기능) ② 개성공단 운영과 관련한 제도개선을 추진하며 당국간에 해결해야 할 현안 문제들과 쌍방이 제기하는 문제들을 협의·해결한다.
- 4조(분과위원회 구성 및 운영) ③ 「투자보호 및 관리운영 분과위원회」는 노무·세무·임금·보험·환경보호를 비롯하여 공단의 개성공단의 관리운영을 국제적 기준에 맞게 발전시켜 나가기 위한 문제들을 협의·해결한다.

○ 한편, 개성공업지구법(부칙 제2조)에도 남북간 합의는 개성공업지구법과 동일한 효력이 있다고 명시적으로 규정하고 있음.

- 개성공업지구법의 하위 시행령이라 할 수 있는 노동규정을 통해 남북 합의 내용을 뒤집는 것으로 상위법인 개성공업지구법에도 저촉되는 것임.

【 개성공업지구법('02.11.20) 】

부칙 제2조 : 개성공업지구와 관련하여 남북 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다.

□ 관리위원회의 역할과 기능 축소 시도

○ 현재 관리위가 하도록 되어 있는 △근로자 채용 및 관리 △노력알선료 협의 △규정 위반 시 기업에 대한 벌금 부과와 같은 제재 등의 업무를 북한측 중앙특구개발지도총국이 담당 하도록 수정함.

3. 북측 의도 및 향후 예상 태도

□ 실리 극대화 전략

○ 현재 개성공단은 5.24 조치의 예외로서 존재하기는 하지만, 5.24 조치의 영향권에서 벗어나는 것은 아님, 즉 추가 투자가 제한됨으로써 개성공단이 정체상태에 있음.

- 이에 따라 북측 입장에서는 개성공단을 통해 확보할 수 있는 실리를 극대화하기 위해 기존 입주기업들을 대상으로 임금 인상을 시도하는 것임.

- 따라서 북한은 최저임금, 사회보험료 등 우선적으로 시행가능한 2개 조항만 적용했지만 수익 극대화를 위한 다른 일방적 조치가 이어질 가능성도 있음.

- 북측은 개정된 노동규정에 따라 가급금 지급확대, 퇴직보조금 지급 확대 등 다른 조항도 적용하면서 결국은 북측이 원하는 방향으로 임금 인상을 강행

- 우리측 대응수위를 보아가며 세금규정, 기업창설운영규정 등 나머지 15개 규정도 북측에게 유리한 방향으로 일방적으로 개정하는 등 자의적으로 공단을 운영할 가능성이 높음.

- 북측은 향후 상황에 따라 당국간 협의에 대응하면서 다른 한편으로 개별 기업을 대상으로 임금 인상을 집요하게 강요할 것임.
- 북한의 이런 실리극대화 전략은 이미 지난 2009년부터 시작됨. 즉 북한은 일관성을 갖고 집요하게 목적 달성을 추구해온 점을 유념할 필요가 있음.

[표 1] 개성공단 초기 계약조건과 북측의 새로운 요구 비교

구분	초기 계약조건	북측의 새로운 요구(2009.6.11)	비고
토지임차료	2004년에 1600만 달러 지불 완료	총 5억 달러로 인상	개발업자(현대아산, 토지공사) 부담
임금	최저임금 55.125달러 (현재 기준, 사회보장료 등 포함시 평균 75달러), 연간 5% 수준에서 임금인상 가능	300달러로 인상, 연간 임금상승률도 10-20%로 상향조정	입주기업 부담
토지사용료	10년간 유예(2014년부터 지불), 금액은 추후 협의	유예기간 단축, 2010년부터 평당 5~10 달러	
세금	기 결정	전반적 인상	

주: 2009년 6월 11일의 남북당국간 1차 실무회담

□ 우리 정부의 대북 정책 전환 압박

- 북한은 임금 인상 강행을 통해 실리를 확대함은 물론, 5.24 조치 등 개성공단 발전을 가로막고 있는 정책의 전환을 압박하는 효과도 기대하고 있는 것으로 보임.
- 개성공단에 대해 신규투자를 금지한 5.24 조치가 해제되지 않고 있는 상태
- 결국 앞으로도 우리 정부의 대북정책 전환이 이뤄지지 않는다면 실리만을 극대화하는 방향으로 행동할 가능성이 높고, 여러 수단을 동원해 입주 기업을 압박할 것으로 예상됨.

□ 점차 공단 운영의 주도권을 자신들이 쥐려는 의도

- 초기부터 상당기간 북한은 개성공단 개발과 운영을 사실상 남한에 위임해왔음.
 - 개성공단의 경우 북측 법인이기는 하나 주로 남측 인사들로 구성된 관리위원회가 만들어져 있고, 북측 관료의 제한적인 참여와 북측 기업이 전혀 참여하지 않았음.
- 지금은 자신들이 일부 제도의 운영권을 쥐려고 하는 것이고, 이를 관철시킬 수 있는 힘의 배경에는 북한이 노동자 공급 및 관리권을 쥐고 있는 점임.
 - 경제특구는 대부분의 경우 특구 소재국의 정부나 민간기업이 주도하여 개발하지만, 개성공단의 경우는 중국-싱가포르가 합작해서 개발한 소주공업원구와 유사하게 남북한 당국이 주도하여 개발하는 점이 두드러진 특징임.
- 남북 당국간 협력체계가 제대로 갖춰지지 않은 가운데 개발 및 운영과정에서 북한 당국의 개입이 점차 심화되면서 갈등과 대립이 발생하고 있는 것이 개성공단 개발 및 운영체계의 가장 근본적인 문제점임.
 - 북한이 채택한「개성공업지구법」(2003.11.20)에서 규정하고 있는 관리·운영 관련 조항에 따르면 공업지구에 대한 관리와 운용은 북한의 내각기구인 ‘중앙공업지구지도기관’의 지도와 감독 하에서 ‘공업지구관리기관’이 수행하도록 되어 있음.
 - 남북한이 2013년 개성공단의 재가동을 추진하면서 발전적 정상화 합의에 따라 개성공단 남북공동위원회가 설립되었으나, 북한측이 응하지 않으면서 거의 기능을 하지 못하고 있음.

IV. 해결 방향

- 북한이 일정하게 개성공단에서 주도권을 행사할 수 있는 결정적 배경에는 노동력 수급 불균형 상태가 장기화되면서 개성공단은 명확하게 공급자 시장(sellers' market)으로 변화되었기 때문임.
 - 즉 노동력 공급자인 북한 당국이 수요자(남한 당국 및 기업)에 대해 절대적인 힘의 우위를 가지게 되었음.

□ 고위급 접촉의 정례화를 통한 남북관계의 불확실성 제거

○ 8.25 고위급 접촉 합의를 계기로 고위급 접촉 및 대화의 정례화를 통해 남북관계의 예측 가능성을 높이는 것이 급선무

- 즉 임금인상, 토지사용료 지불 문제 등 개성공단의 핵심 현안과 더불어 남북관계 전반에 걸친 핵심 현안들을 함께 해결하는 대화 및 협상의 기회를 모색해야 함.

- 현재 남북간에는 개성공단 사업 관련 외 해결해야 할 많은 현안들이 가로 놓여 있음. 런 남북관계 차원의 현안들은 개성공단 문제와 밀접하게 연계되어 있기 때문에 분리대응하기가 쉽지 않은 상황임을 고려해 고위급 접촉을 통한 문제 해결을 추구해야 할 것임.

○ 현재 개성공단 직면하고 있는 핵심 문제는 남북관계의 비정상화에 따른 북한측의 일방적 행동이 제어되지 않는 점임

- 일방적 법규 제정 및 임금, 세금인상 요구, 일방적 통행제한, 일방적 근로자 철수 등

- 북한의 일방적 행동을 제어하기 위해서는 형식적인 제도적 장치 마련으로는 역부족, 김정은 지도자 차원의 지침이 하달될 수 있도록 남북관계를 높은 수준에서 정상화하는 것이 시급한 과제

- 북측 지도자 차원에서 개성공단의 성공을 위한 협력 의지를 대내외에 공식적으로 선언한다면 기타 수많은 현안들은 부수적으로 해결될 것으로 전망할 수 있음.

- 결국 우리로서는 김정은이 개성공단 사업이 갖는 전략적 가치를 충분히 인식하고, 올바른 판단을 할 수 있도록 이끄는 것이 핵심 정책 목표가 되어야 함.

□ 기존 남북정상간 합의 존중

○ 북한은 기본적으로 개성공단이 남북간 첫 정상회담 합의, 즉 6.15 정상선언의 산물이라고 간주하고 있고, 이 합의정신에 따라 낮은 최저임금, 토지가격, 세금 등 우리 기업들에게 각종 특혜를 제공해 왔는데, 남측 정부가 이 합의를 외면하면서 특혜를 제공할 근거가 사라진 것으로 판단하고 있음.

- 2009년 5월 중앙특구지도개발총국의 통지문, 즉 “개성공업지구에서 우리가 그동안 6.15 정신에 따라 남측에 특혜적으로 제공하였던 토지임대값과 토지사용료, 로임, 각종 세금 등 관련 법규들과 계약들의 무효를 선언한다”고 밝힌 점을 주목해야 함.

- 사실 이런 맥락에서 개성공단과 관련한 북한측의 일방적 행동을 막는 길은 기존 남북 정상간 합의문을 존중하고 이행하려는 우리 정부의 의지를 밝히는 것임.

- 따라서 향후 남북 대화가 재개되더라도 북한은 집요하게 오직 실리 극대화 측면에서 협상에 임할 가능성이 높기 때문에 북한의 일방적 조치들이 잘못된 선택임은 분명하지만 보다 현실적인 북한 설득 및 협상 전략이 필요함.

□ 개발 및 관리를 위한 남북한 협력체계의 실질적 가동

○ 개발 및 운영과정에서 북한 당국, 특히 유일한 지도기관인 중앙특구개발지도총국의 개입이 점차 심화되면서 갈등과 대립이 발생하고 있는 것이 개성공단 개발 및 운영체계의 근본적인 문제의 하나임.

- 지금과 같은 개성공단 지도 및 개발관리체제로서는 성공적 성과를 내기가 어려울 것으로 예상되기 때문에 정부-관리위원회-개발업자 차원에서의 남북한이 긴밀하게 공조함으로써 시너지 효과를 발휘하는 대칭적인 협력체제가 수립되어야 함.

- 이와 관련해서는 중국과 싱가포르간의 소주공단이나 북중 간의 나진선봉 개발 모델을 참조할 필요가 있음. 북한과 중국 간 경제특구 추진협력체제는 정부-관리위원회-투자개발공사 등 대칭적인 협력체제가 수립되어 있음.

○ 반면 개성공단의 경우 지도기관은 북측 중앙특구지도총국이 유일하며, 관리기관과 개발업자는 남측이 실질적으로 담당하고 있는 비대칭적 구조임.

[표 2] 개성공단의 남북공동개발·관리 체계

	남측 조직	공동 조직	북측 조직
지도기관	(통일부 개성공단사업지원단과 관계 부처)	개성공단 남북공동위원회	중앙특구개발지도총국 (중앙공업지구지도기 관)
관리기관	개성공업지구 관리위원회 (북측 법인이지만 남측이 관리운영)		-
개발업자	토지공사, 현대아산	-	-

주: 현재는 '남북협력지구지원단'으로 명칭 변경.

○ 정부간 대칭적 협력지도체계의 실질적 가동은 북한측 중앙특구개발총국이 일방적으로 개성공업지구 관리위원회를 산하 기관처럼 다루면서 발생하는 여러 폐해를 막는데 크게 도움이 될 것임.

- 따라서 지난 2013년 재가동시 합의한 남북공동위원회라는 남한 당국과의 제도적인 상시 협의체계의 재가동이 중요함.

□ 관리위원회의 자율성 및 협상력 제고

○ 북측 총국의 일방적인 의사결정 사례를 막고, 남측 당국이 효과적인 대응을 하기 위해서는 공동위원회의 정상화가 최선이기는 하지만, 근본적인 문제해결 방안의 하나로서 관리위원회의 역할과 자율성을 재정립하는 방안을 모색해야 함.

- 현재 북한의 중앙특구지도개발총국은 관리위원회를 하급기관으로 취급하면서 철저히 이용하고 있는 측면도 있으므로 관리위원회의 위상을 재정립해야 함.

- 결국 개성공단이 남한의 공단이면서도 이에 대한 최종결정은 북측의 의사결정에 따르고 있는 셈인데, 관리위원회의 자율적인 결정권을 높이는 대책을 시급하게 강구해야 함.

○ 궁극적으로 관리위원회가 독자성을 확보하여 남북측 당국 모두의 개입과 간섭을 최소화하고 입주기업 친화적인 공업지구 개발에 전념하도록 해야함.

- 개성공단과 관련한 관리 및 사업주체들은 다양하게 존재하고 있음. 그러나 개성공단의 확대발전과 관련해 핵심 역할을 할 주체는 현재는 물론 미래에도 관리위원회가 될 것임.

- 관리위원회의 행정기관으로서 역할을 수행하기 위해서는 관리위원회의 실질적인 법규집행력의 강화가 필요함.

○ 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」(이하 “출입체류합의서”) 제10조 제2항, 즉 제10조 제2항은 “북한은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남한에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남한 지역으로 추방한다. 다만 북과 남이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 협의하여 처리한다.”에 따라,

- 북한이 수행하기로 되어 있는 남한 인원에 대한 법질서 위반 행위 중지, 조사, 경고 범칙금 부과, 추방 등의 권한을 관리위원회도 행사할 수 있어야 함.

○ 관리위원회와 총국은 개성공업지구의 운영을 위해 노력알선, 기반시설 운영 등의 제반 분야에서 기본적으로 업무협의를 수행하고 있음.

- 다만 개성공업지구 운영 과정에서 총국은 개성공업지구법과 규정상 관리위원회 권한으로 규정된 사항에 대해서도 직접 권한을 행사하거나 벌칙을 부과하려 하고 있음.

- 개성공업지구법 제5조는 “공업지구 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구지도기관이 하며, 중앙공업지구 지도기관은 공업지구관리기관을 통하여 지도한다”라고 규정하고 있음.

- 이 규정과 관련하여 현실에서는 총국과 관리위원회는 북한 법에 의하여 설립된 북한 기관이지만, 전자는 북한 인원이 주도하고 후자는 남한 인원이 주도하기 때문에 실체는 남북 간 협의의 모습을 보일 수밖에 없는 측면도 참고함.

○ 중국과 싱가포르 양국의 경제협력 프로젝트로 1994년부터 개발된 중국 소주공업지구의 관리체계 사례를 보면, 개성공업지구 관리위원회도 남북 당국간 협의체의 지원을 받으면서도 개성공업지구 확대발전에 따라 점진적으로 당국으로부터 독립하여 자율성을 갖고 주요 정책을 결정하고 집행함.

□ 임금 인상문제에 대한 적극적인 협의 및 대응

○ 각 입주기업의 상황 및 개별 근로자의 기능, 경력 등에 따라 입주기업이 임금수준을 자율적으로 결정할 수 있는 환경이 마련되어야 함.

- 임금상승에 대한 압력이 심화되는 것은 자연스러운 상황임. 문제는 이러한 상황에서 실질적인 임금상승이 나타나고 있지만, 이것이 생산성의 향상과 연결되지 못하고 있다는 점임.

- 최저 임금의 상한선이 개성공업지구법에 의해서 연간 5%로 제한된 상황에서는 임금상승이 추가적인 급여를 통한 임금총액의 증가 형태로 나타나고 있음.

- 노동자의 생산성 차이에 따른 임금격차를 용인하지 않는 구조 때문에 임금총액의 증가는 주로 노동시간의 증가를 통하여 이루어져 온 것임.

- 노동시간의 증가가 추가적인 생산을 위한 기업의 요구가 아니라 임금총액 확대를 위한 것이며, 이에 따라 노동시간의 증가가 바로 생산의 증가로 이어지지는 못했음.

- 따라서 임금 상승이 생산성 차이에 따른 임금격차의 확대를 통하여 이루어질 수 있도록

할 필요가 있음.

- 예를 들어 근무 연한, 학력, 기능의 정도 등에 따른 임금 격차가 가능하도록 관련 법규를 개정할 필요가 있음.
- 이러한 방식의 임금구조는 임금 수입의 확대나 노동자의 기술습득 등에도 유리하게 작용할 수 있음.

V. 결론

○ 개성공단의 앞날은 남북관계의 안정적 발전 여부에 따라 달라질 것으로 보이며, 구체적으로 5.24 조치의 완화 또는 해제 여부가 핵심 변수로 작용할 것임.

- 5.24 조치의 지속은 무엇보다 북측에 매우 부정적인 인식을 고착화시키는 결과를 가져올 가능성이 있음. 즉 개성공단은 현상유지만 하겠다는 메시지로 북측에 전달되면서 각종 문제점이 발생

- 또한 기업들은 발전/확대를 위해서는 지속적이고 적절한 투자로 급변하는 글로벌 경쟁 환경에 제때 대응을 해야 하지만 5.24조치로 인해 그렇게 하지 못하고 있음.

- 현재 개성공단 입주기업들의 경영 애로 사항들도 근로자 부족문제, 인사권 제한으로 인한 저생산성, 3통, 인사, 노무, 세무 등의 제도에서 국제기준과의 차이 등인데, 이런 문제들은 남북 당국간의 긴밀한 소통과 대화가 이뤄져야 해결이 가능한 의제임.

○ 개성공단이 지속가능한 경쟁력을 갖기 위해서는 시장경제 논리가 보다 지배적으로 작동할 필요가 있음. 현재와 같이 북한 당국의 과도한 개입이 이뤄지고, 계획이 지배하게 된다면 개성공단의 경쟁력은 향후 5년 내에 급추락할 가능성이 있음.

- 북한은 지난 10여년간 개성공단의 개발 과정 및 운영 과정을 지켜봐 왔고, 때로는 적극적으로 참여하면서 상당한 역량을 축적해 옴.

- 이러한 역량은 우리가 하기에 따라서는 개성공단 사업의 확대발전에 크게 기여하게 만들 수도 있고, 아니면 최근 일방적인 임금, 세금 법제 제정 및 적용과 같이 개성공단 확대발전의 발목을 잡게 만들 수도 있음.