

## (현안리포트) 개성공단 활성화를 위한 법제 보완 과제

이해정/ 현대경제연구원 연구원

### 활성화되고 있는 개성공단 사업

개성공단은 2007년 6월 현재 23개 업체가 가동 중이며, 4개 기업이 건축 중에 있어 가동 규모가 점차 확대될 예정이다. 2007년 4월말 총누적생산액('04.12~'07.4)은 1억 3천7백만 달러를 돌파하였으며, 북측 근로자 1,5000여 명이 남측 근로자 800여 명과 함께 근무 중이다. 개성공단은 지경학적 위치와 생산비 여건, 인프라 여건 등의 면에서 기업에 유리한 투자환경을 갖추고 있는 것으로 평가된다. 서울과 약 60~70km 떨어진 수도권 공단으로 개성공단 생산품의 소비와 유통은 물론, 남한의 SOC와 기반 시설의 활용이 가능하다는 지리적 여건을 갖추고 있다. 인천항과도 연결됨으로써 서울(금융·회계)~인천(물류)~개성의 삼각 경제벨트(triangle economic belt)는 물론, 동북아의 물류 거점으로 발전할 수 있는 입지적 장점을 보유하고 있다. 또한 저임금의 우수한 노동력과 경쟁력 있는 분양가, 각종 세제상의 혜택 등으로 생산 측면에서 중국은 물론, 국내 여타 공단에 비해서도 양호한 여건을 갖추고 있다. 시범단지과 1차 본단지에 용·폐수 시설과 폐기물 처리 시설 등의 내부 기반 시설과 전력·통신 등의 외부 기반 시설이 정비되어 인프라 여건도 잘 갖추어져 있다.

#### < 개성공단의 한국공단 및 중국특구와의 비교 >

구 분	안산·시화공단	개성공단	칭다오 개발구
월 임금	1,500 달러	57.5 달러 인상률 연 5% 이내	153 달러
토지 가격	150만 원/평	14.9만 원/평	4.9만 원/평
기업 소득세	27%	10~14% (5년 면제, 이후 3년 50% 감면)	10~15% (2년 면제, 3년 감면)

자료 : 홍순직, 『한반도 평화체제 형성 전략 수립』, 통일연구원, 2006. p. 40

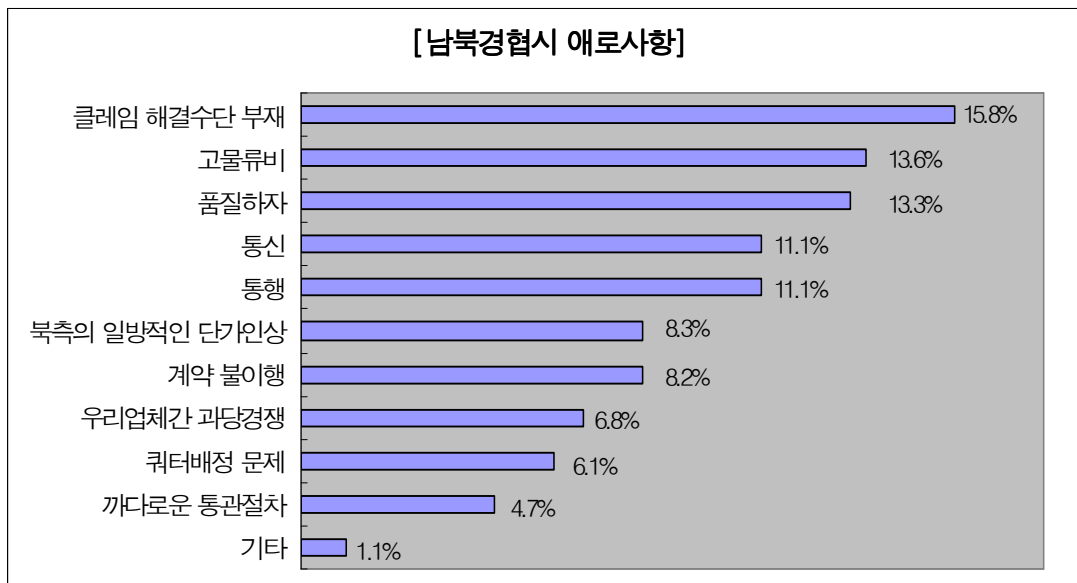
주 : 월 평균 임금이 선전특구는 120~270 달러, 상해특구는 160~180 달러, 톈진특구는 120달러이며, 토지 가격은 상하이의 경우 평당 45만 원임

그러나 개성공단의 보다 성공적인 활성화를 위해서는 기업 경제 활동의 효율성을 보장하는 법제도적 장치의 정비 문제를 검토해 보아야 한다. 정부도 이러한 법제도 정비의 필요성을 인지하고 개성공업지구 지원에 관한 법률을 마련하였다. 개성공단 사업이 보다 활성화되기 위해서는 이번 법률안 제정을 토대로 보다 실제적인 문제점들을 해소하기 위한 방안들이 보완되어야 한다.

## 개성공단의 법제도적 미비점

### 인원 및 물자 통행의 제약

개성공단이 투자지역으로 더욱 발전하기 위해서는 인원 및 물자의 보다 자유로운 통행이 실현되어야 한다. 업계 조사에 의하면, 남북 교역의 애로 사항으로는 통행·통신·통관의 「3통 부재」(26.9%)가 가장 큰 보완 요인으로 지적되었다.<sup>1)</sup> 출입을 위해 3일전에 출입계획을 통보하고, 통보된 시간대만 출입이 가능하며 북측 통행검사소 및 세관이 공휴일에 휴무함에 따라 연간 80여 일간 출입 및 통관이 불가능한 점은 개성공단의 경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용할 수 있다.<sup>2)</sup>



자료 : 한국무역협회 남북교역팀, 『2006년 남북 교역 전망 및 애로 조사』, 2006. 2.

### 부동산 법제의 구체적 실행 규정 미비

개성공단 입주 기업은 50년간 배타적 토지이용권을 갖게 되며, 건물의 소유, 토지이용권 및 건물의 양도, 임대, 저당권 설정 등 사유재산권을 보장받도록 규정되어 있다. 그러나 총 58개조에 불과한 부동산 규정으로는 구체적 경매 절차의 실행과 같은 복잡다기한 제반 문제 해결이 어렵다. 경매는 사회주의 계획 경제 하에서 거의 활용의 여지가 없는 실행 절차이고, 사법기관이 아닌 공단 관리 기관이 사법권을 제대로 행사할 수 있을 것으로 기대하기 힘든 상황인 점을 고려할 때 더욱 실효

1) 한국무역협회 남북교역팀, 『2006년 남북 교역 전망 및 애로 조사』, 2006. 2.

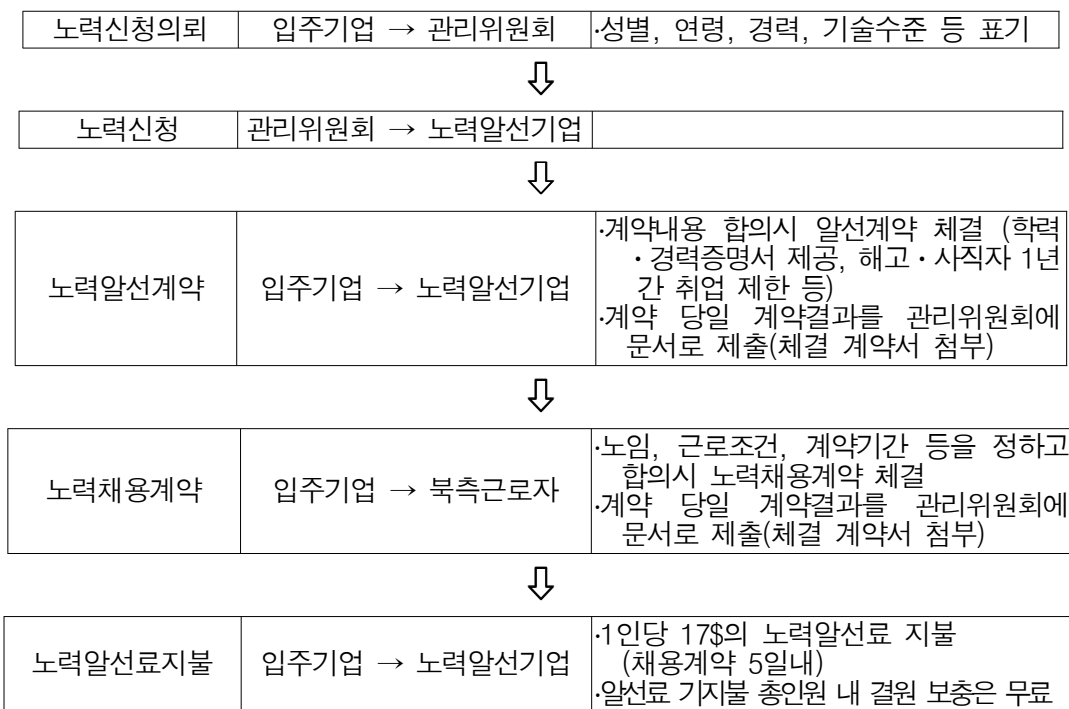
2) 이강우, 『개성공단에서의 남북관계 발전 경험을 통해 본 개성공단 발전방안』, 개성공단의 안정적 발전을 위한 대토론회, 국회의원 최재천 의원실, 2007.2.14. p. 24.

성의 문제가 제기된다. 또한 남한의 저당권자들의 경매청구권과 우선변제의 방법에 관한 구체적 실행 규정이 없어 실제적 적용에 어려움이 있다.

### 고용의 유연성 부족

개성공단이 갖는 가장 큰 경쟁력 중 하나로 저임금의 우수한 노동력을 들 수 있다. 그러나 필요한 인력을 필요한 시점에 활용할 수 있는 고용의 유연성 보장은 기업 입장에서 임금 수준보다 더욱 중요한 문제임에도 불구하고 해당 부분의 보장이 이루어지지 못한 실정이다.<sup>3)</sup> 노동 규정은 노력알선기업의 설립을 규율하고 있으나 현실적으로는 아직까지 노력알선 전문업체가 설립되어 있지 못하고 중앙특구개발지도총국을 통해 노력알선업무를 수행하고 있다. 또한 노력알선계약시 계약서를 체결하지 않아 법과 현실의 괴리가 나타나고 있다.<sup>4)</sup>

### <개성공단 근로자공급계약 구조>



자료: 개성공단관리위원회(<http://www.kidmac.com>) 노무지원 자료 재구성

3) 김연철, 『개성공단의 안정적 발전을 위한 과제』, 개성공단의 안정적 발전을 위한 대토론회, 국회의원 최재천 의원실, 2007.2.14. p. 6.

4) 이에 대하여 자세한 내용은 문무기·윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』 (서울: 한국노동연구원, 2006) p. 43 참조.

## 보험제도의 실효성 결여

개성공단내의 보험 법규는 아직은 실효성이 미약하다. 합리적인 손해사정이 보장되지 못하는 등 법적 인프라가 충분히 구비되지 않은 상황에서 북측이 보험사업자를 지정하도록 되어 있는 현실이다. 개성공단내 유일한 보험사업자로 지정되어 있는 조선국제보험사가 보험금지급능력을 보유하고 있는지에 대한 의문으로 입주기업들은 보험 가입을 미루고 있는 실정이다. 보험규정에 의하면 4개 보험이 의무보험대상으로 규정되어 있으나 의무보험규정에도 불구하고 개성공단 진출 업체들 대부분은 공장건물에 대한 화재보험만을 조선국제보험사에 가입하고 있을 뿐이다.

## 개성공단 보완 과제

### 통행과 출입 절차의 신속화

1972년 10월 발효된 동서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통과 교통에 관한 협정(Transitabkommen)에 의해 수송 절차와 통행이 신속하고 간편해진 것을 살필 수 있다.<sup>5)</sup> 동 협정의 기본 원칙을 살펴보면 ① 국제관행에 입각한 상호주의 및 배척금지의 원칙아래 상호 영토를 통해 용이한 동서독 교통을 최대한 보장, ② 교통사고나 재난시 상호 구조, ③ 기존 국경통과소의 변경은 양국간 교통성의 동의하에 시행, ④ 선박운송, 해상교통, 연안 해운은 조건부 허가사항으로 하고 있다. 기타 협의 내용의 해석에 관한 의견조정을 위해 협정당사국간 공동위원회가 구성되었으며, 차량사고의 처리, 차량세면제, 도로사용료 면제 등도 협의되었다.

### <홍콩-심천 사례와 개성공단 현실과의 비교>

	홍콩-심천 사례	개성공단 현실	개성공단의 문제
<b>출입국 심사</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·출국 : 출국신고서</li> <li>·입국 : 신분증 및 여권소지자의 특별 사항 확인과 입국신고서 제출</li> <li>·내외국인 구분하여 출입심사함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·출경 : 방북증명서</li> <li>·입경 : 방북증명서</li> </ul>	개성공단의 경우 방북 목적 다른 경우 매번 방북증명서를 발급하는 문제점
<b>차량 등록 절차</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·교통 당국 및 세관에 등록</li> <li>·사전등록차량 : 홍콩/심천간 이종 번호판 교부, 운행경로-지역은 홍콩 당국은 제한 없고, 심천은 운행경로-지역-기간 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·수송장비 운행 승인</li> <li>·통행차량증명서작성 및 심사 (통일부와 관세청 이중심사)</li> </ul>	·운송차량의 경우 적재 반출 차량이 북측에 하역한 후 공차로 복귀하는 문제 (물류 비용 측면에서 경제성 부족)

5) 김경석, 『남북경협활성화에 따른 한반도 물류체계 구축에 관한 연구』, 남북물류포럼, 2004, p. 57.

<b>차량통과사제출서류</b>	·출입허가서, 통행증, 적하목록 등	·통행 차량 등록 증명서, 통행 차량 출발 보고서, 물자 반출 신고, 출입신고서, 방문증명서	·출입경시 차량증명서에 세관직인과 확인서명을 매회 전시마다 시행하여 복잡함
<b>국경통과절차</b>	·검색대상선별 차량 검색 ·차량화물은 세관이 봉인 ·탑승자 : 휴대품을 소지한 채 하차하여 CIQ 수속을 함	·인원, 차량, 물자확인 ·운전자 : 소지품, 반출물자 검사, 세관검사증 반납 ·탑승자 : 하차 후 CIQ에서 소지품 검사	
<b>운영시간</b>	·24시간 운영체제	·하절기 : 09시~18시 ·동절기 : 09시~17시	·공휴일 휴무 ·운영시간이 짧음

개성공단 지역의 물류시설이 낙후하므로 이에 대한 시설 보완이 이루어져야 하며, 경의선, 도라산 지역에도 물류기반시설이 필요하다. 남북간 물자의 반출입은 남북 협의하에 통일된 양식을 제정하여 남북 어느 한 쪽에서 세관절차를 마친 경우 한 쪽 절차를 생략하도록 하여 내국간 거래에 맞는 세관절차의 개선이 요구된다. 개성공업지구 지원에 관한 법률에서 특례 마련의 법적 근거가 마련된 만큼, 현지기업의 요구를 반영하여 통행과 통관 절차 간소화의 구체적 내용과 범위를 설정한 실효성 있는 특례 제정이 시급하다. 홍콩-심천 사례와 같이 24시간 운영 체제를 도입하고, 탄력적인 운영 체제를 통해 통행의 신속화를 도모해야 한다.

### <인원 및 물자의 출입에 관한 문제점과 개선방안>

문제점	개선방안
<b>방북증명서 발급</b>	·방북 목적 규제 없이 사업자별이나 기간별로 증명서를 발급하여 기간 중에는 언제든지 방북이 가능하도록 해야 함
<b>수송장비 운행 승인</b>	·통일부와 관세청이 이중으로 하는 절차를 개선하여, 차량운행사무소나 한쪽 부서에서 일괄 운행 승인하도록 하는 것이 바람직함
<b>운송차량의 공차복귀</b>	·하역후 회차시에 다른 물품을 적재할 수 있도록 하여 운송사에는 수익 증대를, 기업 측에는 물류비절감을 도모할 수 있도록 해야 함
<b>출입심사방문증명서</b>	·출입심사란에 운용성을 살리도록 하여 기업인들의 불편함을 덜도록 공공의 서비스 기능의 품질 향상이 되도록 하여야 함
<b>차량심사문제</b>	·차량의 매회전시마다 하는 점은 비효율적이고 행정의 낭비적 요소로 지적되므로, 기간제로 운영하는 것이 효율적임
<b>출발/도착 보고서</b>	·동일 차량, 동일인일 경우 기간제로 하여 운용성을 살릴 필요가 있음
<b>물품반출</b>	·승인기간 단축, 긴급히 반출해야 하는 품목은 물품반출시 세관절차만으로 반출될 수 있도록 신속적이고 탄력적으로 운영해야 함
<b>출입계획서 통보</b>	·출입계획 통보시간이 24시간 내로 운영중이나 장기적으로 시간단축이 필요하고 당일에도 바로 출입할 수 있도록 기업 산업활동에 탄력 도모
<b>운영시간</b>	·현재의 운영시간을 연장하고 향후 24시간 운영체제가 도입되어야 함

자료: 서문성, 『개성공단 활성화를 위한 남북물류의 효율적 운영방안에 관한 연구』, 「해운물류 연구 제44호」, 2005. 3. p. 37. 재구성

## 상세한 경매절차 마련

구동독지역에서는 1935년 최후로 조사, 결정된 바 있는 재산세과표에 법정의 일정한 배율을 곱한 가격을 독일 통일 1990년 10월 3일의 토지거래가로 인정하고 그 가격을 보상기준가로 하여 보상금을 산정하였다.<sup>6)</sup>

### 〈통독 후 보상기준가〉

대상	가격
농지, 산지	1935년 재산세과표의 3배
2가구 이상의 임대주택이 건축되어 있는 택지	1935년 재산세과표의 4.8배
50% 이상이 주거목적인 다목적용 토지	1935년 재산세과표의 6.4배
영업용 토지, 2개구의 임대주택지, 다목적용 토지 (50% 이상이 주거목적인 다목적용 토지가 아닌 토지), 단독주택 및 기타 기건축(既建築) 토지	1935년 재산세과표의 7배
미건축 토지	1935년 재산세과표의 20배
물수기업	1935년 재산세과표의 1.5배

중국의 경우 토지사용권의 가격안정을 위한 조치로 토지이용권의 시장가격보다 양도가격이 낮으면 국가가 토지사용권을 매수할 수 있고, 시장가격보다 양도가격이 높을 때는 정부가 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였다.<sup>7)</sup> 1991년 5월 10일 광둥성 인민대표대회 상무위원회는 「광둥성 경제특구토지관리조례」를 제정하여 공포하였다. 이는 토지의 불하·양도·저당 등의 절차·방식·요건 등을 규정하고, 특구토지의 임대 및 토지 관리의 내용, 토지관련 분쟁의 처리 등을 규정하였다.

개성공단의 경우 토지이용권과 건물에 대한 저당권이 인정되므로, 동-서독 사례에서나 중국의 사례에서와 같이 토지이용권과 건물의 적정가치를 평가할 수 있는 평가방법을 확립해야 한다. 현재 규정된 경매절차의 실효성 확보를 위해서는 관리기관의 자의가 개입되지 못하도록 상세한 경매절차를 규정해야 한다. 중국의 경우처럼 토지이용권을 북한주민에게도 설정할 수 있도록 확대하고, 토지이용권의 성질도 법규화하여 토지의 유동성이 확보될 수 있도록 규정해야 한다.

## 고용계약제의 실현

사회주의 국가의 법제 정비에 대한 선행 사례 연구로서 중국의 심천특구의 법제 정비 경험은 시사하는 바가 크다. 「광둥성 경제특구 노동조례」 제19조는 회사가 채

6) 이에 대한 자세한 내용은 김상용, 『개성공단에서의 부동산제도 정비방안』, 북한법연구회, 2005, pp. 289~290.

7) Zhu Yikun, 『China's Civil Law』, Law Press, 2003, p. 99.

용할 노동자의 수를 결정할 수 있고, 특구와 특구가 소재하는 시의 주민을 모집하여 사용할 수 있도록 기업의 고용자주권을 보장하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 외상투자기업과 홍콩, 마카오, 대만지역의 경제조직 및 개인이 투자설립한 기업은 국내의 기타지역에서 노동자를 채용할 수 있도록 하고 있다. 나머지 기업은 시 노동국의 동의를 얻어 국내의 기타지역에서 노동자를 채용할 수 있도록 규정하고 있다. 제4조에서는 노동시장을 개방하여 노동력의 수요공급관계를 조절하며 인력사용단위와 노동자는 상호 선택할 수 있도록 노동시장의 활성화를 장려하고 있다.

중국 심천의 사례를 보면 기업의 고용자주권을 보장하고 노동시장 형성을 지원하여 노동계약제를 실현하였음을 알 수 있다. 개성공단의 경우에도 경제특구로서의 비교우위를 다지기 위해서는 노무와 관련한 기업 활동을 지원해야 한다. 우선 인력알선업체가 제공하는 노동자의 규모를 증가시켜, 기업의 선택폭을 넓혀야 한다. 또한 북한 근로자에 대한 채용, 해고, 근로자배치, 작업지시 등 기업의 인사권을 보장을 통한 자율적 인사관리가 실현되어야 한다.

### 합영 보험 기업의 설립

통일전 독일이나 중국의 경우 초기 진출한 외국 보험사들이 선진 보험 기법을 전수하여 보험 인프라가 구축될 수 있었다. 서독 알리안츠사(社)는 독일 통일 전인 1990년 7월 동독 국영보험과 합작을 통해 ‘독일보험주식회사’를 설립하였다.<sup>9)</sup> 독일 보험주식회사는 설립초기 대규모 시설 및 인적 투자로 통일 후 5년간 적자를 기록하였으나, 1995년에 손익분기점을 넘어서서 수익률이 상승하여 초기 전략을 통한 동독 보험시장 선점에 성공하였다. 중국인민보험공사의 독점단계(1980~1988년)에 외국 보험사(동경해상 등)의 주재소 설치 후 국영보험사 직원이 외국 보험사의 해외연수활동에 참여할 수 있도록 하였다. 중국 보험전문가들의 보험 연수를 통해 선진 보험 기법을 전수하여 중국 보험산업을 질적으로 향상시키고, 중국 개방이 본격화된 이후 외국 보험사 진출시 거부감을 없앨 수 있었다.

서독 알리안츠社의 동독 진출 사례나 외국 보험사의 중국 진출 사례를 볼 때, 개성공단에 우리나라 보험사의 지점을 설치하고, 북한 측과의 협의를 통해 단독 또는 공동으로 보험사 설립을 추진하는 방법을 모색해야 한다. 이러한 합영기업의 설립은 선진 보험기술을 전수하고 기초적 보험 인프라를 구축하는 초석이 될 수 있기

8) 이에 대한 자세한 내용은 유욱·권대식, 『중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법제의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점』, 북한법연구회, 2006, pp. 32~33.

9) 김형기, 『북한 개성공단 개발과 보험사의 역할제고 방향』, 손해보험. 2005. 6월호. pp.38~40

때문이다. 또한 자동차 보험이나 산업재해 보험과 같이 이중부담이 있는 의무보험 관련 규정에 대해 보험준칙 규정을 마련하여 실효성을 확보해야 한다.

### 남북한 법제 인프라 구축을 위한 중장기적 과제

개성공단 법제 전반을 살펴보면 앞으로 투자유치를 활성화하기 위해서는 수백 개의 하위입법이 필요할 것으로 예상된다. 중국 심천의 법제 정비 과정에서 경제특구에서 실험을 거친 법제들이 전국 범위의 법제로 발전하였음에 착안하여 개성공단 법제 정비 작업이 북한 법제 전반에 미칠 영향력을 고려하여 중장기적인 입법 로드맵을 마련해야 한다. 북한이 국제기준에 부합하는 국내입법을 정비할 수 있도록, 북한의 국제금융기구 가입과 이에 따른 입법지원 프로그램의 활용을 권유하여야 한다. 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥은행(EBRD) 등 국제금융기구의 입법지원 프로그램을 참고할 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 북한의 경제개발관련 법제 인프라 구축 노력을 독려하고, 남한의 입법지원프로그램<sup>11)</sup>을 통해 이를 지원하는 방법도 고려할 수 있다. 또한 남북 개성법제 실무협의회를 구성하여 남북한 법제 전문가들이 직접 만나서 실무적 의견을 구체적이며 정기적으로 교환하는 방식을 활용할 필요가 있다.

---

10) 이러한 프로그램들은 단순입법작업에 그치지 않고 법집행기구의 구성, 담당인원에 대한 교육 등의 프로그램도 포함하고 있다. World Bank, *Legal and Judicial Reform Strategic Directions*, 2002. 7. pp. 40~41(<http://www.worldbank.org>); David Bernstein, "Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform," in European Bank, *Law in Transition, Ten Years of Legal Transition* p. 7(<http://www.ebrd.org>)

11) 현재 법무부에서 시행하고 있는 체제전환국 법령정비 지원 등 법률문화 교류사업의 경험에 기초하여 북한에 대한 입법지원프로그램을 활성화할 수 있을 것으로 보인다.