



07-06 (통권 11호)  
2007.05.15

남북 경험 활성화를 위한

# 統一經濟 리포트

■ 개성공단 활성화를 위한 과제

## 차 례

### 개성공단 활성화를 위한 과제

I. 활성화되고 있는 개성공단 사업 .....	1
II. 개성공단의 법제도적 미비점 .....	3
III. 외국 사례의 시사점 - 개성공업지구와의 비교 .....	10
IV. 개성공단 보완 과제 .....	16
<참고> 개성공업지구법제 현황 .....	22

- 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 신성장동력 확보 전략에 대한 조사 분석 자료입니다.
- 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.
- 총     괄 :     유병규 산업전략본부장 (3669-4032, bkyoo@hri.co.kr)
- 동북아연구센터:   홍순직 수석연구위원 (3669-4182, sjhong@hri.co.kr)  
                          이해정 연구원 (3669-4487, hjlee@hri.co.kr)

# Executive Summary

## □ 개성공단 활성화를 위한 과제

### 1. 활성화되고 있는 개성공단 사업

개성공단은 지경학적 위치와 생산비 여건, 인프라 여건 등의 면에서 기업에 유리한 투자환경을 갖추고 있는 것으로 평가된다. 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.

### 2. 개성공단의 법제도적 미비점

#### (인원 및 물자 통행의 제약)

개성공단이 투자지역으로 더욱 발전하기 위해서는 인원 및 물자의 보다 자유로운 통행이 실현되어야 한다. 출입을 위해 3일 전에 출입 계획을 통보해야 하고, 복측 통행검사소 및 세관이 공휴일에 휴무함에 따라 연간 80여 일간 출입 및 통관이 불가능한 점은 개성공단의 경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용할 수 있다.

#### (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 부동산규정으로는 구체적 경매 절차의 실행과 같은 복잡다기한 제반문제 해결이 어렵다. 또한 남한의 저당권자들의 경매청구권과 우선변제의 방법에 관한 구체적 실행규정이 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. 노동규정은 노력알선기업의 설립을 규율하고 있으나 현실적으로는 아직까지 노력알선 전문업체가 설립되어 있지 못하고 중앙특구개발지도총국을 통해 노력알선업무를 수행하고 있다. 또한 노력알선계약시 계약서를 체결하지 않아 입주기업의 고용 유연성이 부족한 편이다.

#### (보험제도의 실효성 결여)

개성공단내의 보험 법규는 아직은 실효성이 미약하다. 합리적인 손해사정이 보장되지 못하는 등 법적 인프라가 충분히 구비되지 않은 상황에서 복측이 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.

### 3. 개성공단 보완 과제

#### (통행과 출입 절차의 신속화)

개성공단 지역의 물류시설이 낙후하므로 이에 대한 시설 보완이 이루어져야하며, 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.

#### (상세한 경매절차 마련)

개성공단의 경우 토지이용권과 건물에 대한 저당권이 인정되므로, 동-서독 사례에서나 중국의 사례에서와 같이 토지이용권과 건물의 적정가치를 평가할 수 있는 평가 방법을 확립해야한다. 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)

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)

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 때문이다. 또한 자동차 보험이나 산업재해 보험과 같이 이중부담이 있는 의무보험관련 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 하위 입법이 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. 또한 남북 개성법제 실무협의회를 구성하여 남북한 법제 전문가들이 직접 만나서 실무적 의견을 구체적이며 정기적으로 교환하는 방식을 활용할 필요가 있다.

## 활성화되고 있는 개성공단 사업

- 유리한 투자환경 활용 : 지경학적 위치, 생산비, 인프라 여건
- 경제 외적 불안 요인 해소 : 6자회담 타결로 해결 국면 돌입
- 개성공단지원법 제정 : 개성공단 사업 개발 지원 활성화의 법적 근거 마련
- 법제도적 장치 보완 요구 : 구체성 결여, 법제도와 현실의 괴리 문제

### 문제점

## 개성공단의 법제도적 미비점

인원 및 물자 통행의 제약	- 복잡한 출입 및 통관 절차
부동산 법제의 구체적 실행 규정 미비	- 상세한 경매절차의 규정 필요
고용의 유연성 부족	- 법과 현실의 괴리로 노동 유연성 확보 저해
보험제도의 실효성 결여	- 보험 인프라 미비, 보험사업자 신인도 미확보

### 보완 과제

## 개성공단 보완 과제

통행과 출입 절차의 신속화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선 과제 : 출입 절차의 신속화, 내국간 거래에 따른 세관 절차</li> <li>- 중국 심천 사례 : 24시간 운영 체제, 탄력적-과학적-신속한 운영</li> </ul>
상세한 경매절차 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선 과제 : 상세한 경매절차 규정, 토지이용권 범규화</li> <li>- 동서독과 중국 사례 : 토지와 건물의 적정가치 평가방법 확립</li> </ul>
고용계약제의 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선 과제 : 인력 채용 다원화, 인사관리 자율성 보장</li> <li>- 중국 심천 사례 : 기업의 고용자주권 보장, 노동계약제 실현</li> </ul>
보험제도의 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선 과제 : 국내 보험사의 진출, 보험준칙 규정 마련</li> <li>- 동서독과 중국 사례 : 외국 보험사의 지점 설치 및 합영기업 설립</li> </ul>
중장기적 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법 로드맵 마련 : 중국 심천 법제 정비 과정에 착안</li> <li>- 국제금융기구 입법지원 프로그램 활용</li> <li style="padding-left: 20px;">: 국제기준에 부합하는 북한 국내 입법 정비 유도</li> <li>- 남북 개성법제 실무협의회 구성</li> <li style="padding-left: 20px;">: 남북한 법제 전문가의 의견 교류 활성화</li> </ul>

□ 개성공단 활성화를 위한 과제

1. 활성화되고 있는 개성공단 사업

○ (현황) 2007년 1월말 기준으로 개성공단의 누적생산액은 1억 61만 달러를 기록하였고, 방문인원은 총 105,669명으로 집계되었으며<sup>1)</sup>, 2월말 개성공단 복측근로자는 총 12,000명을 돌파함

○ (투자환경 평가) 개성공단은 지경학적 위치와 생산비 여건, 인프라 여건 등의 면에서 기업에 유리한 투자 환경을 갖추고 있음

- 지리적 여건 : 서울과 약 60~70km 떨어진 수도권 공단으로 개성공단 생산품의 소비와 유통은 물론, 남한의 SOC와 기발 시설의 활용이 가능함

·(입지적 장점) 개성공단은 인천항과도 연결됨으로써 서울(금융·회계)~인천(물류)~개성의 삼각 경제벨트(triangle economic belt)는 물론, 동북아의 물류 거점으로 발전할 수 있는 입지적 장점을 보유하고 있음

- 생산 비용 여건 : 저임의 우수한 노동력과 경쟁력 있는 분양가, 각종 세제상의 혜택 등으로 생산 측면에서 중국은 물론, 국내 여타 공단에 비해서도 양호한 여건을 갖추고 있음

·(기업 소득세) 결산 이윤의 14%이나 하부구조 및 건설업·첨단과학기술·경공업 분야의 경우에는 10%를 적용하며, 이윤이 발생하는 해부터 5년간 면제 및 다음 3년간 50% 감면 혜택을 부여하고 있음

·(개인 소득세) 월 소득 30%의 기초공제 후 월 소득액에 따라 4~20%의 세율을 적용하고 있음

< 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, 텐진특구는 120달러이며, 토지 가격은 상하이 경우 평당 45만 원임

1) 통일부 보도자료. 2007.2.16일자

- **인프라 여건** : 시범단지와 1차 본단지에 용·폐수 시설과 폐기물 처리 시설 등의 내부 기반 시설과 전력·통신 등의 외부 기반 시설이 정비되었음

○ (개선점) 기업들이 진출 준비시 우려하는 경제 외적 불안 요인은 해소 국면에 돌입하였으므로 남은 과제로서 법제도적 장치 마련을 점검해야 함

- **경제 외적 불안 요인** : 북한의 핵실험으로 인한 불안정한 남북관계와 북미관계는 대표적 개선 요인으로 지적되어 왔음

·(6차회담의 타결) 2007년 2월 13일 ‘북핵 폐기 초기이행조치와 상응 조치에 관한 공동문건’에 합의함으로써 북핵 상황이 해소되고, 남북대화가 재개되는 등 불안 요인이 해소됨

- **법제도적 장치 미비** : 개성공단법제는 투자유치를 위한 기본 법제로서의 틀은 어느 정도 갖추고 있으나 경제성이나 투자보호, 신변안전 보장, 분쟁해결 절차 등 실효성 측면에서 개선이 필요함

·(법과 현실의 괴리) 노무관리<sup>2)</sup>나 보험규정<sup>3)</sup> 등과 관련하여 법과 현실사이의 괴리가 존재하여 법제의 실효성에 의문이 제기됨

·(구체성의 결여) 인원의 출입 절차<sup>4)</sup>나 분쟁 해결 절차<sup>5)</sup> 등과 관련하여 구체적인 용어의 정의가 명확하지 못하고, 자의적 해석의 여지가 있어 법제상 구체성이 담보되지 못한 상황임

2) 노동규정 제9조는 노력 알선 기업을 통해 노력알선이 이루어지도록 규정하고 있는데 북한은 전문 업체를 설립하지 않고 노력알선업무를 수행하고 있으며, 노력 알선 계약시 계약서를 작성하지 않고 있다. 이에 대하여 자세한 내용은 문무기·윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』, 한국노동연구원, 2006. p. 43.

3) 보험규정 제6조에 의하면 4개 보험이 의무 보험 대상으로 되어 있으나, 개성공단 진출 업체들 대부분은 공장 건물에 대한 화재 보험만을 조선국제보험사에 가입하고 있다. 통일부 관계자의 설명에 의하면, 화재보험 역시 모든 업체들이 전부 가입한 것은 아니며 일부 업체들은 이러한 화재보험에도 가입하지 않은 채 영업을 하고 있다고 한다. 이에 대한 자세한 내용은 김재영, 『개성공단 보험법제 정비 방안』, 북한법연구회, 2006. p.171.

4) 출입체류합의서 제4조 제1항에서 ‘특별한 이유’가 있는 경우 북측 기관인 공업지구 출입 사업 기관이 출입을 통제할 수 있도록 규정하고 있는데 이에 대한 자의적 해석의 여지가 있다.

5) 개성공단에서 발생하는 분쟁에 대한 해결 절차로 남북 상사중재위원회의 중재 절차가 있으나, 중재 절차를 이용할 수 있는 분쟁 범위가 매우 제한적이고 위원회가 제대로 기능할 지 여부도 불확실하다. 남과 북은 2000.12.16 ‘남북사이의 상사분쟁 해결 절차에 관한 합의서’를 체결하고, 이에 의거하여 2003.10.12 ‘남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 체결한 이후 2006. 7 위원 명단을 상호 교환한 상태이다. 그렇지만 추가적인 후속작업이 이루어지지 않고 있으며 중재인명부가 교환되는 등 후속작업이 완료된 이후에도 구체적인 분쟁해결 단계에서 중재판정부의 구성, 준거법의 결정이 규정되어 있지 않아 이에 대한 합의 도출에 있어 많은 어려움이 따를 것으로 예상된다.

## 2. 개성공단의 법제도적 미비점

### (1) 법제도 정비의 필요성

○ (개성공단 활성화 과제) 개성공단 사업이 더욱 활성화되려면 현행 법제도 장치의 불완전성을 개선하여 완성된 형태의 법제 인프라가 조성되어야 함

- 제도적 뒷받침 : 개성공단 활성화를 위해서는 상호 신뢰에 기초한 남북 합의와 이의 실천이 제도적으로 담보되어야 하며, 개성공단 내에 독자적 법질서 수립 문제가 선행되어야 함

· 개성공업지구 지원에 관한 법률을 통해 마련된 법체계의 틀에 구체적이고 실효성을 갖춘 법제를 마련해야 함

- 기업 경제활동의 안정성 보장 : 기업활동에 법적 미비상태가 발생하지 않도록 법규를 제정하고, 법의 치밀한 해석과 적용을 통해 기업의 안정성이 담보되어야 함

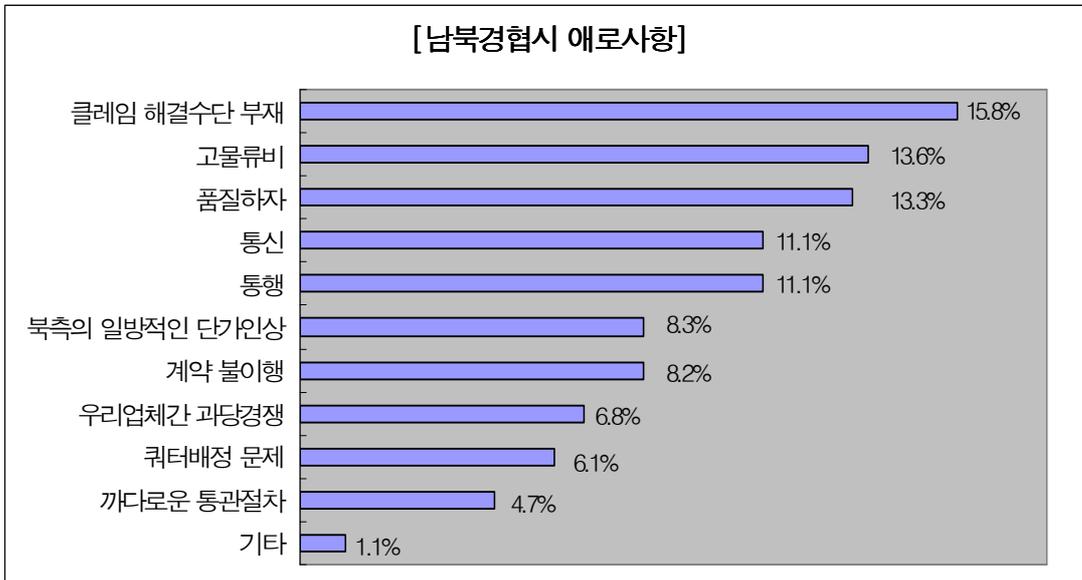
· 이를 위해 구체적 시행령과 특례를 통해 기업 경영 활동의 지원을 담보하여 개성공업지구 지원에 관한 법률의 실효성을 확보하여야 함

### (2) 법제도적 미비점

○ (문제점) 개성공단 운영상 기업들의 법제도적 미비점으로는 인원 및 물자 통행의 제약, 부동산 법제의 구체적 실행 규정 미비, 고용의 유연성 부족, 보험제도의 실효성 결여 등이 있음

#### ① 인원 및 물자 통행의 제약

○ (남북 교역의 문제점과 보완 요인) 업계 조사에 의하면, 남북 교역의 애로 사항으로는 통행·통신·통관의 「3통 부재」(26.9%)가 가장 큰 보완 요인으로 지적되었음<sup>6)</sup>



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

- **출입 및 통관의 제한** : 출입을 위해 3일전에 출입계획을 통보하고, 통보된 시간  
대만 출입이 가능하며 북측 통행검사소 및 세관이 공휴일에 휴무함에 따라 연간  
80여 일간 출입 및 통관이 불가능한 점은 개성공단의 개선 과제임<sup>7)</sup>
- (개성공단 진출 의향 조사 결과) 중소기업들은 ‘통행, 통관, 물류비 증대 등  
인프라 구축 미비’를 가장 큰 애로 사항으로 느끼고 있음
- 2007년 2월 중소기업 중앙회에서 181개 기업을 대상으로 한 설문조사에서  
개성공단 진출을 준비하는 중소기업 중 33.2%의 기업이 ‘통행, 통관, 물류비  
증대 등 인프라 구축 미비’를 가장 큰 애로 사항이라고 응답함

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

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

## ② 부동산 법제의 구체적 실행 규정 미비

○ (현황) 58개조에 불과한 부동산 규정으로는 관련 제반 문제 해결이 어렵고, 구체적 실행 규정이 없어 실제적 적용에 어려움이 있음

- **경매절차** : 개성공단내의 토지 이용권과 건물에 대하여 저당권을 설정할 수 있고 임차인이 보증금을 반환받지 못한 경우에는 공업지구 관리기관이 토지 이용권 및 건물의 경매를 청구할 수 있도록 규정되어 있음
- (문제점) 경매는 사회주의 계획 경제 하에서 거의 활용의 여지가 없는 실행 절차이고, 사법기관이 아닌 공단 관리 기관이 사법권을 제대로 행사할 수 있을 것으로 기대하기 힘든 상황임

## ③ 고용의 유연성 부족

○ (현황) 노동규정 제9조는 노력알선기업을 통해 노력알선이 이루어지도록 규정하고 있는데 이는 노동 유연성 확보를 저해하고 있음

- 필요한 인력을 필요한 시점에 활용할 수 있는 고용의 유연성의 보장은 기업 입장에서 임금수준보다 더 중요한 문제임<sup>8)</sup>

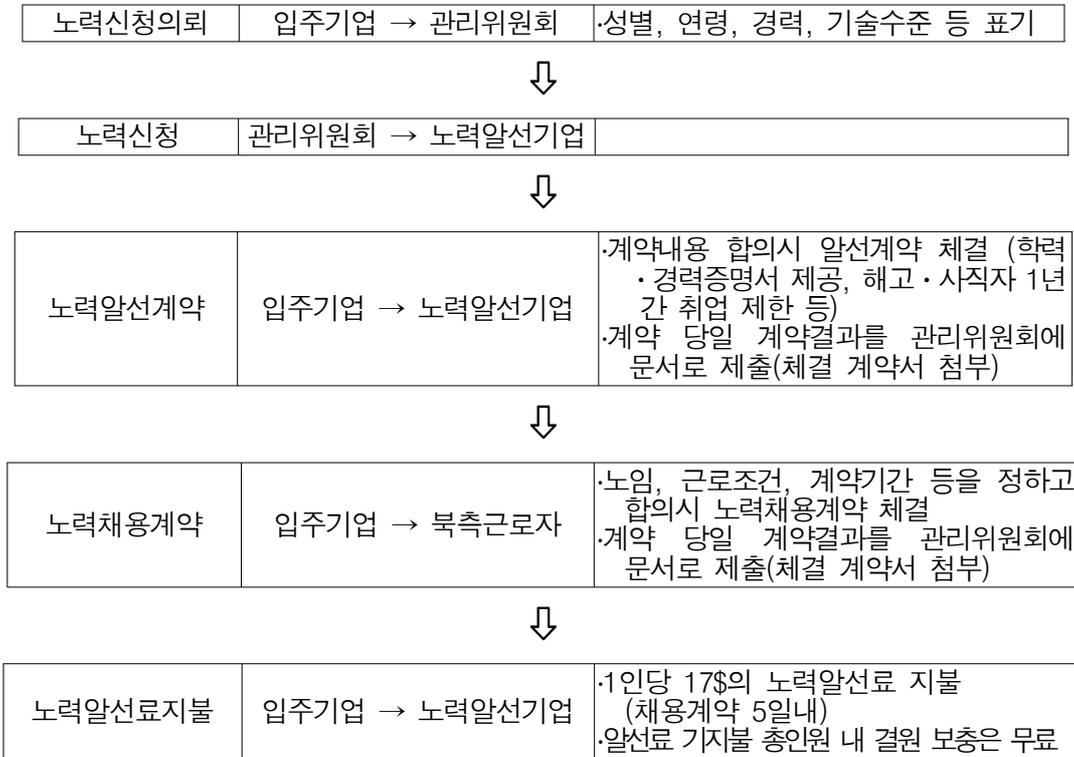
\* 개성공업지구 노동규정 제9조 “(노력알선계약의 체결) 기업과 노력알선기업은 노력알선계약을 맺고 그것을 어김없이 리행하여야 한다. 이 경우 기업은 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 로력을 선발할 수 있다. 노력알선계약에는 채용할 로력자수,성별,년령,업종,기능,채용기간,로임수준 같은 것을 밝힌다.”

- **문제점** : 북한은 노동규정상외의 전문업체인 노력알선기업을 설립하지 않고 중앙특구개발지도총국을 통해 노력알선업무를 수행하고 있으며, 노력알선계약시 계약서를 작성하지 않는 등 법과 현실의 괴리가 나타나고 있음<sup>9)</sup>

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

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

<개성공단 근로자공급계약 구조>



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

④ 보험제도의 실효성 결어

- (개요) 보험사업과 관련된 법적 인프라가 충분히 구비되지 않은 상황에서 북측이 보험사업자를 지정하도록 되어 있는 현실이고, 대형 보험사고가 발생할 경우 북측의 보험금 지불능력 담보도 보장되지 않음
- (북측 보험사업자의 신인도) 개성공단내 유일한 보험사업자로 지정되어 있는 조선국제보험사가 보험금지급능력을 보유하고 있는지는 의문이며, 개성공단 진출 남한 기업들이 조선국제보험사의 보험가입을 꺼리고 있음

- **문제점** : 보험규정 제24조는 보험계약의 취소 사유를 규정하고 있는데, 핵실험 등 북한의 불안정한 상태를 생각할 때 국내업체들이 보험금을 제대로 지급받지 못하는 피해를 입게 될 가능성이 큼

\* 제24조 (보험계약의 취소 경우) 보험계약이 취소되는 경우는 다음과 같다.

1. 어찌할 수 없는 사유로 보험 사업을 다시 할 수 없을 경우, 2. 보험계약일방이 지능력을 상실하였을 경우, 3. 보험계약일방이 파산 또는 해산 되었을 경우

- (의무보험규정의 실효성) 보험규정 제6조에 의하면 4개 보험이 의무보험 대상으로 되어 있어 개성공단내 사업을 영위하는 법인 또는 개인은 반드시 이에 가입하도록 강제되어 있으나, 그 실효성을 갖추지 못함

\* 제6조 (의무보험대상) 법인 또는 개인은 다음의 손해를 보상하기 위한 보험에 의무적으로 들어야 한다.

1. 화재 및 폭발, 자연재해로 인하여 건물 및 기계장치에 생긴 물질적 손해, 2. 가스사고로 인하여 제3자의 생명, 신체 또는 재산에 생긴 손해, 3. 자동차사고로 인하여 다른 사람을 사망, 부상당하게 하였거나 제3자의 재산에 입힌 손해, 4. 종업원이 로동 과정에 재해로 입은 손해 (기업이 사회보험료를 납부하게 되어 있는 종업원은 제외)

- **문제점** : 의무보험규정에도 불구하고 개성공단 진출 업체들 대부분은 공장건물에 대한 화재보험만을 조선국제보험사에 가입하고 있어서 법과 현실의 괴리가 존재함

**<보론> 개성공업지구 지원에 관한 법률 제정의 주요 내용**

- (제정 내용) 한편 정부는 개성공업지구 사업의 활성화를 위해 ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’을 제정하였고, 지난 4월 27일 국회 본회의를 통과하게 됨에 따라 개성공단 입주기업들도 국내 기업에 준하는 각종 지원을 받을 수 있게 됨. 이의 주요 내용은 다음과 같음

- **국가산업단지로 판단** : 정부가 기반시설 조성이나 입주기업 유치 등을 위해 국가산업단지에 준하는 자금을 지원할 수 있는 근거가 마련되고 산업단지에 적용되는 각종 혜택들이 적용됨
  - **(국내 기업지원제도 적용)** 국내공단에 준하여 개성공단 개발에 대해 기반시설, 자금 등을 지원할 수 있도록 함
  - 중소기업구조고도화 자금, 산업안전·환경보전·에너지이용합리화 등을 위한 자금·시설·기술 등
  - **(남북협력기금 직접 대출)** 개성공단 입주기업에 대한 남북협력기금 직접대출이 허용됨
  - 그동안에는 법률상 북측 법인인 입주기업에 대한 직접대출이 불가능해 국내 모기업을 통해 대출을 받아야 했고 이에 따라 모기업의 부채비율이 올라가고 신용도가 낮아져 기업들의 민원이 지속되었음
  - **(조세 감면 혜택)** 개성공단에 대한 투자 장려와 촉진을 위해 개성공단에 투자한 남한 주민에게 조세특례제한법에 따른 조세 감면 혜택을 부여
- **남측 근로자 보호** : 개성공단 입주기업이 북측 법인이기 때문에 그동안 남측 근로자에 대한 각종 노동·보험제도가 적용되지 않았던 점이 개선되었음
  - **(국내 4대 보험 적용)** 입주기업에 고용된 근로자에게 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 등 4대 보험이 적용됨
  - **(기본적 노동조건의 보호)** 입주기업에 고용된 근로자에 대해 근로기준법, 최저임금법, 퇴직급여보장법, 임금채권보장법, 노동조합 및 노동관계조정법 등이 적용됨
- **공단 개발 관련 기관 정비** : 개성공단 개발과 지원에 관한 주요사항 심의를 위해 정부 내외 전문가로 구성된 대책협의회를 구성·운영토록 하고, 개성공업지구 관리기관을 법인으로 인정함
  - **(개성공업지구개발지원대책협의회 설치)** 통일부 차관을 위원장으로 하고 관계기관 공무원과 관련단체 전문가 등을 위원으로 하는 협의회를 설치하기로 함
  - **(개성공업지구관리위원회 법인 인정)** 개성공업지구 관리기관의 법인격을 인정하고, 공무원·민간전문가 파견 및 자금·물품 등의 지원 근거를 마련함
  - 민법상 사단법인인 개성공업지구지원협회를 공법인인 개성공업지구지원재단으로 변경함

○ (보완과제) 단, 개성공단지구 지원에 관한 법률이 보다 실효성 있는 법제가 되기 위해서는 앞으로 구체적인 시행령과 특례를 마련하여 기업 경영의 실질적 애로사항들을 현실적으로 보완해 나가야 함

- 개성공단 사업 활성화를 위한 법적인 틀이 마련되었으므로, 진출기업의 지원을 위해 구체화되어야 할 일부 사안들을 보완하여 법률 제정의 실제적 의미가 확보되어야 함

< 개성공업지구 지원에 관한 법률 제정 의미와 보완 과제 >

	현행	법 제정안	추가 보완 과제
공단개발 지원	입주기업들은 법률상 복측 법인으로 구분됨	국내공단에 준하여 기반시설, 자금 등을 지원할 수 있도록 함(6조)	-
통행·통관 절차 간소화 근거 마련	관세법의 철저한 적용	민족내부거래 취지에 맞게 왕래 및 교역에 대한 절차 간소화를 위한 특례를 정할 수 있도록 함(17조)	현지기업들의 가장 큰 애로사항인 통행·통관 절차 간소화의 구체적 내용과 범위를 설정한 실효성 있는 특례 마련 시급(본 보고서 p. 10 참조)
진출기업 및 근로자 보호	남측 근로자에 대한 각종 노동·보험제도 적용되지 않음	- 현지기업에 고용된 남측 근로자에게 국내 4대 보험 적용 (13조) - 요양급여 및 의료급여 실시(14조) - 남측 근로자에게 근로보호의 기본법률 적용(15조)	근로자 뿐 아니라 기업에 대한 보험사고에 대비하여 보험제도의 실효성을 확보하여야 하며, 이를 위해 합영 보험 기업의 설립도 고려해 볼 수 있음(본 보고서 p. 14 참조)
부동산 법제의 구체적 시행규정	총 58개 조에 불과한 부동산 규정	-	상세한 경매절차 규정을 통한 부동산 법제의 실효성 확보(본 보고서 p. 11 참조)
고용 유연성 확보	노동규정에 노력알선기업을 규율하고 있으나 현실적 부재	-	기업의 고용자주권을 보장하여 고용계약제가 실현될 수 있도록 지원해야 함(본 보고서 p.18 참조)
공단 관련 기관 정비	개성공단 개발 지원 협의 기구 부재	공단 개발과 지원에 관한 주요사항 심의를 위해 정부 내외 전문가로 구성된 대책협의회 구성·운영(4조)	남측 전문가들 뿐 아니라 북한 전문가들이 남측 협의회와 직접 만나 실무적인 의견을 교환(본 보고서 p. 21 참조)

### 3. 외국 사례의 시사점 - 개성공업지구와의 비교

#### (1) 통행과 출입 절차의 신속화

○ (해외 운영시스템 사례에 대한 고찰) 주요국의 사례를 살펴보면 과학적 장비를 운영하고 시스템 운영이 탄력적이며 제한이 없거나 제한을 최소한으로 유지하는 시스템임

- 동-서독 사례 : 1972년 10월 발효된 동서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통과교통에 관한 협정(Transitabkommen)에 의해 수송 절차와 통행이 신속하고 간편해짐<sup>10)</sup>

·(협정의 기본 원칙) ① 국제관행에 입각한 상호주의 및 배척금지의 원칙 아래 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 함

·(기타사항) 협의 내용의 해석에 관한 의견조정을 위해 협정당사국간 공동위원회가 구성되었으며, 차량사고의 처리, 차량세면제, 도로사용료 면제 등도 협의되었음

#### <홍콩-심천 사례와 개성공단 현실과의 비교>

	홍콩-심천 사례	개성공단 현실	개성공단의 문제
출입국 심사	·출국 : 출국신고서 ·입국 : 신분증 및 여권소지자의 특별 사항 확인과 입국신고서 제출 ·내외국인 구분하여 출입심사함	·출경 : 방북증명서 ·입경 : 방북증명서	개성공단의 경우 방북 목적 다른 경우 매번 방북증명서를 발급하는 문제점
차량 등록 절차	·교통 당국 및 세관에 등록 ·사전등록차량 : 홍콩/심천간 이중 번호판 교부, 운행경로-지역은 홍콩 당국은 제한 없고, 심천은 운행경로-지역-기간 지정	·수송장비 운행 승인 ·통행차량증명서작성 및 심사 (통일부와 관세청 이중심사)	·운송차량의 경우 적재 반출 차량이 북측에 하역한 후 공차로 복귀하는 문제 (물류 비용 측면에서 경제성 부족)
차량통과세 출서류	·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

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

<b>국경 통과 절차</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>운영 시간</b>	·24시간 운영체제	·하절기 : 09시~18시 ·동절기 : 09시~17시	·공휴일 휴무 ·운영시간이 짧음

○ (시사점) 해외의 사례에서 살펴본 바와 같이, 운영시간은 24시간 운영체제가 바람직하며, 운영체제도 탄력적으로 대처하여 통과시스템 운영의 신속화를 도모해야 함

(2) 상세한 경매절차 마련

○ (토지이용권 및 건물에 대한 가치평가) 주요국 사례를 살펴보면 토지보상가 산정을 위한 부동산 법제 정비를 통해 토지사용권과 건물의 상품화 및 유동성의 증대, 경제적 효율성의 증대를 모색함

- 동-서독 사례 : 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 산정함<sup>11)</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

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

- 중국의 사례 : 토지사용권의 가격안정을 위한 조치로 토지이용권의 시장가격보다 양도가격이 낮으면 국가가 토지사용권을 매수할 수 있고, 시장가격보다 양도가격이 높을 때는 정부가 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였음<sup>12)</sup>
  - (심천 특구 사례) 1991년 5월 10일 광둥성 인민대표대회 상무위원회는 「광둥성 경제특구토지관리조례」를 제정하여 공포함
  - 이는 토지의 불하·양도·저당 등의 절차·방식·요건 등을 규정하고, 특구 토지의 임대 및 토지관리의 내용, 토지관련 분쟁의 처리 등을 규정하였음
- (시사점) 개성공단의 경우 토지이용권과 건물에 대한 저당권이 인정되므로 토지이용권과 건물의 적정가치를 평가할 수 있는 평가방법이 확립되어야 하며, 이와 관련한 법제 정비로 필요함

### (3) 고용계약제의 실현

#### ① 중국 심천의 수권입법

- (중국 심천의 법제정비) 사회주의 국가의 법제 정비에 대한 선행 사례 연구로서 중국의 심천특구의 법제정비 경험은 시사하는 바가 큼
- 수권입법권 : 심천의 법제정비가 이루어진 것은 독자적인 수권입법권을 부여한 1992년부터이며, 이는 중국의 전국적 법제 정비의 지대한 영향을 미침
  - (수권입법 사례) 1988년 8월 12일 광둥성 인민대표회의 상무위원회에서 제정한 「광둥성 경제특구 노동조례」는 광둥성에 부여된 수권입법권에 따라 제정된 대표적인 수권입법임

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

- \* 수권입법 : 국가의 입법기관이 그 권한범위 내에서 일정한 법규제정권한을 다른 국가기관에 수여하여 수권을 받은 국가기관이 그 수권범위 내에서 행하는 입법활동
- 경제특구 법제의 영향 : 수권입법으로 인해 현실에 맞는 효과적인 입법이 가능하게 되어 독자적인 법질서 체계를 구축할 수 있었고 경제특구에서 실험을 거친 법제들은 전국 범위의 법제로 발전하였음<sup>13)</sup>
- (노동법규의 진화) 1980년 「광둥성 경제특구 조례」의 4개 조문에서 시작한 노동법규가 1994년 7월 5일 중국의 전국적인 노동법 제정까지 점진적인 발전과 진화를 거듭하였음

○ (시사점) 북한 당국이 개혁·개방 의지를 가지고 개성공단에서 새로운 개혁입법을 시험하려고 한다면 중국의 수권입법과 같은 정보의 입법권한을 개성공업지구에 부여하여야 함

- 심천특구의 사례 : 심천경제특구는 수권입법을 통해 개혁적이고 탄력적인 법규를 제정하여 시행하였고, 경제특구의 입법 시행이 성공한 경우 전국의 입법으로 승화시켜 국가 전체의 개혁·개방을 이룩하였음

## ② 심천 특구의 노동관련 규정

○ (기업의 고용자주권 보장) 「광둥성 경제특구 노동조례」 제19조는 회사가 채용할 노동자의 수를 결정할 수 있고, 특구와 특구가 소재하는 시의 주민을 모집하여 사용할 수 있도록 기업의 고용자주권을 보장하고 있음<sup>14)</sup>

13) 중국 심천 경제특구의 경우 1992년 심천시가 중앙정부로부터 입법권을 부여받은 이래 2004. 12.까지 152개의 법규 제정, 101회의 법규수정, 법규폐지 15건, 규장(우리 법체계상 행정규칙에 해당함) 제정 165건, 규장수정 65회, 규장폐지 46건 등 많은 입법작업이 진행되었는바, 이러한 예에 비추어 향후 개성공업지구에 수백 개의 하위입법이 필요할 것으로 보인다. 深圳市人民政府, 法制辦公室年報(1985-2004), p. 27.

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

- 기타지역에서의 노동자 채용 : 외상투자기업과 홍콩, 마카오, 대만지역의 경제조직 및 개인이 투자설립한 기업은 국내의 기타지역에서 노동자를 채용할 수 있도록 하고 있음
- 나머지 기업은 시 노동국의 동의를 얻어 국내의 기타지역에서 노동자를 채용할 수 있도록 규정하고 있음

- 노동시장 형성 지원 : 제4조에서 노동시장을 개방하여 노동력의 수요공급관계를 조절하며 인력사용단위와 노동자는 상호 선택할 수 있도록 노동시장의 활성화를 장려하고 있음

○ (시사점) 북한이 ‘개성공업지구 노동규정’을 통하여 의미 있는 고용관계를 실험할 수 있도록 유도해야 함

- 중국 심천 특구의 예 : 심천특구가 1988년 「광둥성 경제특구 노동조례」 입법 전 8년 동안 노동계약제를 실험하고 이에 기초하여 중국의 전국적 노동법제가 정비됨
- (노동계약제의 실현) 개성공단의 경우 북한 당국의 통제하에 노동력이 공급되고 있으므로 노동계약제<sup>15)</sup>의 현실적인 실현을 모색해야 함

#### (4) 합영 보험 기업의 설립

○ (외국 보험사의 진출 사례) 통일전 독일이나 중국의 경우 초기 진출한 외국 보험사들이 선진 보험 기법을 전수하여 보험 인프라가 구축될 수 있었음

15) 노동계약제의 핵심은 사용자가 자유롭게 노동자를 채용하는 것을 의미하고, 이는 궁극적으로 노동시장의 형성을 전제로 하는 것으로 이의 현실화를 위해서는 기업의 고용자주권 보장이 우선되어야 한다.

- 서독 알리안츠사(社)의 동독 진출 사례 : 알리안츠사는 독일 통일 전인 1990년 7월 동독 국영보험과 합작을 통해 ‘독일보험주식회사’를 설립함<sup>16)</sup>  
 ·(초기 전략을 통한 동독 보험시장 선점) 독일보험주식회사는 설립초기 대 규모 시설 및 인적 투자로 통일 후 5년간 적자를 기록하였으나, 1995년에 손익분기점을 넘어서서 수익률이 상승함
- 외국 보험사의 중국 진출 사례 : 중국인민보험공사의 독점단계(1980~1988년)에 외국 보험사(동경해상 등)의 주재소 설치 후 국영보험사 직원이 외국 보험사의 해외연수활동에 참여함  
 ·(선진 보험 기법 전수) 중국 보험전문가들의 보험 연수를 통해 중국 보험산업을 질적으로 향상시키고, 중국 개방이 본격화된 이후 외국 보험사 진출시 거부감을 없앨 수 있었음
- (시사점) 개성공단에 우리나라 보험사의 지점을 설치하고, 북한 측과의 협의를 통해 단독 또는 공동으로 보험사 설립을 추진하여 북한 보험산업의 선진화를 모색해야 함
- 합영기업 설립 : 북한 보험기관과 공동투자하여 합영기업을 설립하는 것은 독일의 사례에서와 같이 북한 개방시 선점효과의 극대화를 모색할 수 있어 장기적 안목에서의 투자임  
 ·(선진기술전수) 보험사업을 공동으로 영위함으로 언더라이팅 및 손해사정기법 등의 선진기술을 전수할 수 있음  
 ·(인프라 구축) 대리점 등의 설치를 통해 자본주의 기본원리를 습득하게 하여 인프라를 구축하는 효과가 있음

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

#### 4. 개성공단 보완 과제

##### (1) 보완 과제

○ (통행과 출입 절차의 신속화) 개성공단 산업 경쟁력의 제고를 위한 합리적이고 선진화된 물류 체계의 구축이 필요함

- **원활한 기업물류시스템 운영** : 개성공단 지역에 물류시설이 낙후하므로 이에 대한 시설 보완이 이루어져야하며, 경의선, 도라산 지역에도 물류기반시설이 필요함<sup>17)</sup>

- **세관절차 개선** : 현재 남과 북 각각 다른 체계에서 별도로 실시하는 세관절차로 인한 불편을 해소하고, 남북 협의하에 통일된 양식을 제정하여 남북 어느 한 쪽에서 세관절차를 마친 경우 한 쪽 절차를 생략해야 함

· **(내국간 거래)** 현재 물자 반출입은 수출입 절차에 따라 복잡하게 처리되고 있으므로, 남북의 내국간 거래라는 특성에 맞는 세관절차를 마련해야 함

\* 홍콩-심천의 사례에서 살핀 바와 같이, 세관절차를 신속적이고 탄력적으로 운영하여야 하며, 운영시간은 24시간 운영체제로 해야 함 (본 보고서, p. 10의 표 참조)

#### <인원 및 물자의 출입에 관한 문제점과 개선방안>

문제점	개선방안
방북증명서 발급	·방북 목적 규제 없이 사업자별이나 기간별로 증명서를 발급하여 기간 중에는 언제든지 방북이 가능하도록 해야 함
수송장비 운행 승인	·통일부와 관세청이 이중으로 하는 절차를 개선하여, 차량운행사무소나 한쪽 부서에서 일괄 운행 승인하도록 하는 것이 바람직함
운송차량의 공차복귀	·하역후 회차시에 다른 물품을 적재할 수 있도록 하여 운송사에는 수익 증대를, 기업 측에는 물류비절감을 도모할 수 있도록 해야 함
출입심사방문증명서	·출입심사란에 운용성을 살리도록 하여 기업인들의 불편함을 덜도록 공공의 서비스 기능의 품질 향상이 되도록 하여야 함

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

차량심사문제	·차량의 매회전시마다 하는 점은 비효율적이고 행정의 낭비적 요소로 지적되므로, 기간제로 운영하는 것이 효율적임
출발/도착 보고서	·동일 차량, 동일인일 경우 기간제로 하여 운용성을 살릴 필요가 있음
물품반출	·승인기간 단축, 긴급히 반출해야 하는 품목은 물품반출시 세관절차만으로 반출될 수 있도록 신속적이고 탄력적으로 운영해야 함
출입계획서 통보	·출입계획 통보시간이 24시간 내로 운영중이나 장기적으로 시간단축이 필요하고 당일에도 바로 출입할 수 있도록 기업 산업활동에 탄력 도모
운영시간	·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 부동산 법제 마련) 토지와 건물의 유통성 확보를 위하여 필요한 토지 및 건물의 가격체제의 수립, 저당권 실행 방법으로서의 경매절차 확립 등 자본주의 부동산 제도와 법제가 적극적으로 도입되어야 함

- 남북한 부동산법의 상호접근 : 개성공업지구 부동산규정의 실효성 확보를 위해서는 개성공단 개발을 통해 남한의 지적(地積), 등기제도, 토지가치의 평가제도와 경매제도를 북한에 이식하여야 함

·(구체적 법제 마련) 남한의 채권자들이 개성공단내의 토지이용권과 건물에 대하여 저당권을 취득할 수 있도록 명시적으로 허용하여야 하며, 그 법적 근거를 마련해야 함

· 남한의 저당권자들의 경매청구권과 우선변제의 방법에 관하여 보다 상세한 규정을 마련해야 함

- 경매절차의 실효성 확보 : 관리기관의 자의가 개입되지 못하도록 상세한 경매절차를 규정해야 하며, 경매가 유찰될 경우 공단관리기관이 일정 정도 책임을 부담하도록 하는 방안도 모색해야 함

- 토지이용권 : 중국에서와 같이 점차적으로 토지이용권을 북한주민에게도 설정할 수 있도록 확대하고, 토지이용권의 성질도 법규화하는 방안을 모색하여 토지의 유통성이 확보될 수 있도록 규정해야 함 (본 보고서, p. 11 참조)

○ (고용계약제의 실현) 개성공단의 경우 인력채용의 다원화와 인사관리의 자율성을 보장하여 유연한 노동시장이 확보되어야 함

- **인력채용의 다원화** : 시범단지 건설과정에서도 이미 기업의 애로사항으로 부각된 바 있기 때문에 기업 사정에 맞는 ‘맞춤형 인력채용’ 방법이 개선되어야 함<sup>18)</sup>
  - **(단기적 해결 방안)** 인력알선업체가 제공하는 노동자의 규모를 증가시켜, 기업의 선택폭을 넓혀야 하며, 수습기간을 활용하여 기술력 제고와 인력선택 권한을 부여할 필요가 있음
  - **(중장기적 해결 방안)** 중국 경제특구에 진출한 남한 기업들이 활용하고 있는 직업학교와 기업의 연계를 통해 장기적 인력수급 안정성을 확보할 수 있어야 함
  
- **안정적 인력 확보** : 개성공단 내 산업인력관리공단과 연계한 「통일경제아카데미」(가칭) 개설 검토 및 안정적인 주거시설 건립 필요
  - **(산학연 협동체제 하의 교육)** 북한 인력에 대한 기술 연수와 안전 교육, 남북간 인식차와 문화적 갈등 최소화를 위한 소양교육이 필요함
  - 정부 주도 교육은 북측 반발이 예상되므로 산학연체제하의 정부 측면 지원 방식이 바람직함
  - **(개성시 이외 인력 활용을 위한 숙소)** 기업이 집중적으로 요구하고 있는 젊은 여성 기능공의 경우 부족현상이 나타나고 있으므로 합숙소 건설이 시급함
  
- **인사관리의 자율성** : 북한 근로자에 대한 채용, 해고, 근로자배치, 작업지시 등 기업의 인사권을 보장을 통한 자율적 인사관리가 실현되어야 함
  - **(해결방안)** 관리위원회와 입주기업, 정부가 일관된 입장으로 기업의 인사권 보장을 북측에 촉구해야 함
  
- \* 기업의 고용자주권이 보장되고, 진정한 의미의 노동계약제가 실현되고 있는 중국의 법제를 참고하여 기업의 노무관리의 자율성을 증대하여야 함 (본 보고서 p. 13 참조)

18) 김연철, 『개성공단의 안정적 발전을 위한 과제』, 개성공단의 안정적 발전을 위한 대토론회, 국회 의원 최재천 의원실, 2007.2.14. pp. 10~11.

○ (국내 보험사의 관여) 지급능력이 확실하고 공신력있는 국내 보험사의 개성공단 내 보험사업 관여가 인정될 수 있도록 법제도적 기반을 마련할 필요가 있음

- 국내 보험사의 관여 : 조선국제보험사로부터 위험의 전부 또는 일부를 재보험으로 인수하는 방안을 고려해야 함

· (단체보험계약 방식) 조선국제보험사가 기업들로부터 보험을 인수한 후, 인수한 해당 보험종목별로 다시 제3자를 위한 보험계약 규정에 따라 기업들을 피보험자로 하여 국내 보험사와 단체보험계약을 체결하는 방식이 바람직할 것임

- 보험준칙 규정 마련 : 의무보험 관련규정은 그 실효성이 결여되어 있으므로 보험준칙을 통하여 의무보험가입의 예외를 명시적으로 규정할 필요가 있음

· (자동차보험) 보험료의 이중지급문제와 사고시 중복보험 처리문제 등이 있음

· 공업지구에서 운행되는 남한 등록차량으로 이미 남한 자동차 보험에 가입된 차량에 대하여는 의무보험적용을 배제하는 것으로 보험준칙을 마련할 필요가 있음

· (산업재해보상보험) 남측 사업자에게 이중의 보험료 부담을 강제하는 불합리한 면이 있음

· 남측의 산업재해보상보험에 따른 보상이 가능한 남측 근로자들은 의무보험 가입대상에서 제외하는 방향으로 보험준칙을 마련해야 함

- 국내 보험사의 진출 : 개성공단에 우리나라 보험사의 지점을 설치하고, 북한 측과의 협의를 통해 단독 또는 공동으로 보험사 설립을 추진해야함

· (긍정적 효과 기대) 국내 보험사의 진출을 통해 선진기술을 습득하게 하여 북한 보험사업을 질적으로 향상시켜 북한 개방시 선점효과를 극대화하고 향후 경제통합의 기초를 마련할 수 있음

\* 독일의 알리안츠사나 중국에 진출한 해외 보험사의 사례와 같이 합영회사를 추진하거나 지점을 설치하여 선진 보험기법을 전수하여야 함 (본 보고서, p. 15 참조)

(2) 남북한 법제 인프라 구축을 위한 중장기적 과제

○ (입법 로드맵 마련) 개성공단의 전반적 법제 인프라 구축을 위한 중장기 전략의  
입법 로드맵을 수립해야 함

- 중국 심천의 예 : 중국 심천경제특구의 예는 사회주의 사회가 자본주의 법제를 받아들여 적응하고 운영하는데 많은 시간이 소요됨을 보여주므로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립해야 함

○ (남북 통합에 대비한 법제 인프라 준비) 남북이 법제를 공동으로 만들어 나가는 과정은 북한의 법제 인프라 구축역량 축적에 도움이 되는 교육, 입법 노하우의 전달 등이 수반되어야 함

- 법제 인프라 구축을 위한 노력 : 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥은행(EBRD) 등 국제금융기구의 주요 기술적 지원(Technical Assistance) 프로그램으로 지원대상국에 제공되는 입법지원 프로그램을 참고하여야 함<sup>19)</sup>
  - (남한 정부의 노력) 북한의 경제개발관련 법제 인프라 구축 노력을 독려하고, 남한의 입법지원프로그램<sup>20)</sup>을 통해 이를 지원하는 동시에 국제금융기구의 지원을 받을 수 있도록 북한의 국제금융기구 가입을 추진하고 협력하여야 함

19) 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, www.worldbank.org. European Bank, Law in Transition, Ten Years of Legal Transition 중 David Bernstein, Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform p. 7. www.ebrd.org.

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

- (북한 정부의 노력) 북한 정부의 경제 개방·개혁의 의지를 구체화·현실화시키기 위하여는 국제금융기구에 가입하여야 하고, 이를 대비하여 국제기준에 부합하는 국내입법을 정비함으로써 외자유치를 용이하게 하여야 함
- (남북 개성법제 실무협의회 구성) 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 남북한 법제 전문가들이 직접 만나 실무적인 의견을 교환하는 방식으로 진행하여 효과의 극대화를 꾀하여야 할 것임
- 정기적 의견 교환 : 남북한 법제 전문가들이 개성공단 사업과 관련하여 각측 당사자들이 실제로 경험하는 법적 보완과제에 대한 구체적인 의견 교환을 외부 요인과 무관하게 정기적으로 수행할 수 있어야 함

홍순직 수석연구위원(3669-4182, sjhong@hri.co.kr)

이해정 연구원 (3669-4487, hjlee@hri.co.kr)

<참고> 개성공단 법제 현황

○ 북한의 개성공단 관련 법제

< 북한의 개성공단 관련 법제 현황 >

법령명		채택일	공포일
개성공업지구법		2002.11.20	2002.11.26
하 위 규 정	개성공업지구 개발규정	2003. 4.24	2003. 6.28
	개성공업지구 기업창설·운영규정	2003. 4.24	2003. 6.28
	개성공업지구 노동규정	2003. 9.18	2003.10. 1
	개성공업지구 세금규정	2003. 9.18	2003.10. 1
	개성공업지구 관리기관 설립·운영규정	2003.12.11	2003.12.17
	개성공업지구 출입·체류·거주규정	2003.12.11	2003.12.17
	개성공업지구 세관규정	2003.12.11	2003.12.17
	개성공업지구 외화관리규정	2004. 2.25	2004. 3. 5
	개성공업지구 광고규정	2004. 2.25	2004. 3. 5
	개성공업지구 부동산 규정	2004. 7.29	2004. 8.25
	개성공업지구 보험규정	2004. 9.21	2004.10.11
	개성공업지구 회계규정	2005. 6.28	
	개성공업지구 기업재정규정	2005. 6.28	
	개성공업지구 회계검증규정	2005. 9.13	2005.10.28
	개성공업지구 자동차관리규정	2006. 7.25	
개성공업지구 환경보호규정	2006.11.21		

자료: 통일부 정책소식, 2006. 12. 27 재구성

○ 개성공단 사업관련 남북합의서

< 개성공단 관련 합의서 >

합의서 명칭	합의일	발효일
개성공업지구 통신에 관한 합의서	2002.12. 8	2005. 8. 1
개성공업지구 통관에 관한 합의서	2002.12. 8	2005. 8. 1
개성공업지구 검역에 관한 합의서	2002.12. 8	2005. 8. 1
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	2004. 1.29	2005. 8. 1

< 4대 경험합의서 >

남북사이의 투자보장에 관한 합의서	2000.12.16	2003. 8.20
남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서	2000.12.16	2003. 8.20
남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서	2000.12.16	2003. 8.20
남북사이의 청산결제에 관한 합의서	2000.12.16	2003. 8.20

< 기타 경험 관련 합의서 >

남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서	2002.12. 6	2005. 8. 1
동·서해지구남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정 합의서	2004. 2.25	2005. 8. 1
남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서	2003. 7.31	2005. 8. 1
남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	2003.10.12	2005. 8. 1
남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	2004 .4.13	2005. 8. 1

자료: 통일부 정책소식, 2006. 12. 27

○ 개성공단 사업준칙

< 개성공업지구 사업준칙 제정 현황 >

구분	준칙명	제정일	개정일
기업창설·부동산	개성공업지구 기업창설·운영준칙	2005.1.27	
	개성공업지구 부동산등록준칙	2004.12.17	
	개성공업지구 부동산집행준칙	2005.9.1	
	개성공업지구 지적준칙	2005.4.29	2005.9.7
	개성공업지구 토지계획 및 이용에 관한 준칙	2005.4.29	
	개성공업지구 하부구조시설관리준칙	2004.11.25	2005.9.7
건축	개성공업지구 건축준칙	2004.11.1	
	개성공업지구 건축에 관한 세부지침,	2004.11.1	
	개성공업지구 건축물의 구조에 관한 세부지침	2004.11.1	
	개성공업지구 건축물의 설비에 관한 세부지침	2004.11.1	
	개성공업지구 건축물의 피난 및 방화구조 등에 관한 세부지침	2004.11.1	
	개성공업지구 설계도서작성에 관한 세부지침	2004.11.1	
안전관리	개성공업지구 가스안전관리준칙	2005.7.20	
	개성공업지구 건설안전준칙	2006.1.3	
	개성공업지구 노동안전준칙	2005.3.23	
	개성공업지구 소방준칙	2005.9.5	2007.2.13
	개성공업지구 전기안전관리준칙	2005.6.26	

보건 ·위생 ·환경	개성공업지구 대기환경관리준칙	2005.2.26	
	개성공업지구 소음진동관리준칙	2005.12.16	
	개성공업지구 수질환경관리준칙	2005.2.26	
	개성공업지구 식품위생 및 전염병예방준칙	2005.12.30	
	개성공업지구 폐기물관리준칙	2005.2.26	
외화관리 ·광고 ·자동차	개성공업지구 외화관리준칙	2006.4.3	
	개성공업지구 광고준칙	2005.3.23	
	개성공업지구 야외광고물기준 세부지침	2005.1	
	개성공업지구 자동차등록준칙	2005.6.26	2006.11.20
	개성공업지구 자동차등록번호부여와 자동차등록번호판부착 및 봉인에 관한 세부지침	2005.11.20	
일반관리	개성공업지구 기업책임자회의 조직·운영에 관한 준칙	2006.2.6	
	개성공업지구 석유판매업준칙	2006.7.7	
	개성공업지구 수수료징수 등에 관한 준칙	2006.7.7	
	개성공업지구 주요물자관리준칙	2004.12.17	
	개성공업지구 준칙제·개정절차 및 공포에 관한 준칙	2005.2.3	
	개성공업지구 통계자료 등에 관한 준칙	2006.9.6	

자료: 통일부 정책소식, 2006. 12. 27 재구성