

개성공단 사업 평가와 향후 과제

박천조 (개성공업지구지원재단 부장)

-
- I. 들어가며
 - II. 개성공단 사업 현황과 평가
 - III. 재개시 향후 과제
 - IV. 맺으며
-

〈요약〉

이 글은 2004년부터 2016년 2월까지 가동되었던 개성공단 사업 중 거버너스, 노사관계, 출입체류 등에 대한 현황 및 평가와 함께 개성공단 재개시 향후 추진과제를 정리하였다. 개성공단 운영 과정 중 지속적으로 제기되었던 질문들은 '정부의 개입 범위', '노무관리 자율성 범위', '경영환경과 3통 협용 범위 수준', '북한과의 협력방안', '업종 다변화를 위한 업종 구성' 등이었다.

거버넌스로는 남북공동위원회와 현지관리기구, 기업단체가 있었으나 당국 차원의 협의체인 남북공동위원회가 2013년 잠정중단 이후 구성됨에 따라 기업들의 부담이 커진 측면이 있다. 새로이 전개될 남북협력공간에서는 초기부터 당국 차원의 협의기구가 구성되어 안정적 진출과 투자보장 노력을 진행할 필요가 있다.

노사관계 분야는 노동력, 노동제도, 임금 분야로 구분해 볼 수 있는데 노동력은 절대 인구의 부족과 북한 당국의 정책적 판단이 반영된 측면이 있었던 것으로 판단된다. 노동제도는 개성공단 운영 12년의 평가과정 속에서 '제도 구축기', '제도 집행기', '제도 변화기'의 과정을 거친다. 임금은 지속적으로 상승하는 모습을 보이는데 시간외근로의 증가와 함께 성과에 연동되는 장려금·상금의 증가가 원인이었다.

출입·체류 분야는 통행·통신의 경우 점진적으로 개선되면서도 남북 간 정치·군사적 갈등으로 영향을 받았다. 통관의 경우에는 통관절차 간소화를 위한 의견 접근에도 불구하고 설비, 건물 등에 대한 부담 주체 관련 논의로 진전을 이루지 못하였다.

한편 이와 별도로 향후 대내외 과제를 나누어 볼 수 있는데 우리 정부와 함께 해소해야 할 영역으로는 잔여필지 분양, 추가 개발, 업종제한 기준 해소, 협력사업 승인제도 개선 등의 문제를 들 수 있다. 대외 과제로는 거버넌스 구성, 제도개선 협의, 개성시 산업과의 연계와 산업 고도화 추진 등을 검토할 필요가 있다. 이러한 대내 및 대외 과제는 상황변화에 따라 단기적으로 해소되어야 할 부분과 중장기적으로 고민해야 할 영역으로 나눌 수 있는 바 상황 변화를 반영하여 개선방안을 모색할 필요가 있다.

I. 들어가며

2017년 북미 간에 고조되었던 대결분위기는 2018년 2월 북한의 평창 올림픽 참가와 제1~3차 남북정상회담(4.27, 5.26, 9.18~20), 제1차 북미 정상회담(6.12)을 통해 진정 국면에 접어들었다.

이러한 환경 하에 남북 간에는 다양한 합의와 일부 진전이 있었다. 4.27 선언은 「남북관계 개선」, 「군사적 긴장완화」, 「평화체제구축」이라는 큰 틀에서 합의를 이루었으며 9.19 선언은 '조건이 마련되는 대로 개성 공단과 금강산 관광을 우선 정상화'하고 '서해경제공동특구와 동해 관광공동특구 조성을 협의'하기로 함으로써 우리 정부의 한반도 신경제 지도 구상과 북한의 경제발전전략과의 접점을 만들어 냈다.

그러나 우여곡절 끝에 진행되었던 제2차 북미정상회담(2019.2.27~28)의 결렬로 비핵화 진전과 그에 상응하는 대북 경제제재 완화가 쉽지 않을 수 있다는 사실이 확인되었다.

그럼에도 북미 간에 관계개선에 대한 낙관적인 전망이 완전히 사라져 버린 것은 아니다. 북한과 미국은 대화의 여지를 남겨 두고 있고 국제 사회의 기대 또한 여전하기 때문이다.

본 글은 남북 간 본격적인 경제협력 사업이 진행될 경우 과거와는 차원이 다른 진일보한 형태의 경제협력 사업이 전개될 것이라는 기대 하에 개성공단 사업을 평가해보고자 한다. 아울러 새로이 변화될 남북 경제협력 공간에서의 향후 과제를 제시함으로써 의미 있는 진전을 준비해 보고자 한다.

II. 개성공단 사업 현황과 평가

1. 거버넌스

가. 현황

개성공단은 거시 수준에서 남북공동위원회, 중위 수준에서 현지 기관인 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구관리위원회, 그리고 미시 수준에서 우리 기업과 북한 근로자라고 하는 상호 대응적인 협의구조를 가지고 있었다.

이러한 협의구조는 개성공단이 채택하고 있는 협의의 방식에 근거하였는데 「개성공업지구법」과 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」, 「개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」, 남북 간 체결한 「4대 합의서」가 대표적이다.¹⁾ 이를 근거로 남북은 공단 개발, 기반

시설, 통행·통신·통관, 노무, 세무, 법무, 건축, 기업 관리 등 다양한 분야에서 협의를 진행하였다.

개성공단 남북공동위원회는 산하에 ‘출입·체류 분과위원회’, ‘투자 보호 및 관리운영 분과위원회’, ‘통행·통신·통관 분과위원회’, ‘국제 경쟁력 분과위원회’를 두어 실무협의를 진행하였다.

이러한 당국 차원의 기구와 달리 현지에서는 북한이 제정한 개성공업지구법(제21조~제26조)에 의해 중앙공업지구지도기관인 중앙특구개발지도총국과 공업지구관리기관인 개성공업지구관리위원회가 협의를 진행하였다. 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구관리위원회는 북한의 특수경제지대 관계법제에 의하면 ‘중앙과 현지관리기구 체계’로서 라선 경제무역지대, 황금평·위화도 경제지대의 ‘중앙과 지방, 현지관리기구 체계’와는 다른 형태였다.²⁾

기업들의 이해와 요구를 수렴하는 단체로는 사단법인 개성공단 기업협회(이하 “기업협회”라 한다.)와 개성공업지구법에 의해 조직된 기업책임자회의(이하 “기업책임자회의”라 한다.)가 있었고 근로자들의 경우에는 내부 체계를 통해 의견을 모아 협의를 진행하였다.

나. 평가

개성공단 남북공동위원회의 근거라 할 수 있는 「개성공단 남북공동

1) 예를 들어 2002년 제정한 개성공업지구법 제46조는 “공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남 사이에 합의한 상사분쟁 해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다.”고 하여 남북 간의 협의를 강조하고 있다.

2) 리광혁, “공화국특수경제지대 관리기구제도의 기본내용,” 『김일성종합대학학보(리사·법률)』, 제58권 제2호(2012), pp. 100~103.

위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」는 주요 사안에 대한 협의를 위해 2013년 8월 체결되었다. 그러나 합의서가 체결되기 전까지 개성공단 내 상시적인 당국 간 협의구조는 없었고 현지기관인 중앙특구개발지도 총국과 개성공업지구관리위원회 간의 협의를 통해 처리해 나갔다. 결국 남북공동위원회 구성 전까지 당국 차원에서 논의되어야 할 사항은 상당 부분 유보되거나 현지기관 수준에서 논의되었다. 그럼에도 2015년 최저임금 합의 과정에서 주요 임금체계의 개편과 공동위원회를 통한 협의의 필요성이 합의된 것은 향후 공동위원회 활용 측면에서 의미 있는 지점이라 할 수 있다. 또한 이러한 남북공동위원회 체계는 향후 조성될 남북 협력 공간에서도 작동되어야 할 당국 간 협의 틀임을 인식할 필요가 있다. 다만 남북공동위원회가 6차례만 개최된 점에 비춰 북한도 당국 차원의 협의에는 소극적일 수 있는 바 필요시 현지 기구에 협상권한을 위임하여 처리하는 탄력적인 방식도 모색하여야 할 것이다.³⁾

2. 노사관계

가. 현황

개성공단의 노동력은 2007년과 2008년 대규모 노동력의 투입 이후 점차 공급 규모가 줄어 정체상태에 있었다. 특히 2009년 이후 2013년 잠정중단 이전까지는 3,500명 정도만의 순증이 있었다.

3) 박천조, “개성공단을 통해 본 남북협력공간에서의 노사관계 협의구조 연구,” 『북한학의 새로운 시각: 열 가지 질문과 대답』(서울: 역사인, 2018), pp. 198~233.

〈표 1〉 연도별 노동력 현황

(단위: 명)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
근로자수	6,011	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947	54,988
(증 감)		(5,149)	(11,378)	(16,393)	(3,630)	(3,723)	(3,582)	(3,707)	(-1,119)	(1,618)	(1,041)

*자료 : 개성공업지구지원재단

북한의 노동력 공급 체계는 국가가 파견하고 국가에 의해 통제되는데 개성공단 또한 국가의 노동정책에 따라 노동력이 배치되는 방식이었다. 개성공단의 노동력 공급부족 이유에 대해 중앙특구개발지도총국 관계자들은 개별 기업의 작업환경과 근로조건에 대한 근로자들의 자율적 선택의 결과라는 입장이었다. 그러나 중앙특구개발지도총국의 이러한 설명은 북한의 노동력 공급 체계를 감안해 볼 경우 노동력이라고 하는 주요 협상 영역을 활용하는 과정에서 제시했던 일종의 협상 논리로 이해되었다.

개성공단의 노동제도는 가동 시점인 2004년부터 2016년 2월 까지 12년간의 시기를 '제도 구축기'와 '제도 집행기', '제도 변화기'로 구분해 볼 수 있다.⁴⁾ 2004~2008년은 '제도 구축기'로 「개성공업지구 노동 규정」과 「노동세칙」이 있었으나 「노동세칙」의 구체적이고 실제적인 집행이 유보되던 시기였다. 이 시기의 노사관계는 「노사협력=갈등(대립)」 또는 「노사협력=갈등(대립)」의 형태를 보였다. 이에 반해 2009~2013년은 '제도 집행기'로 「노동세칙」통지 이후 총국과 북한 근로자가 구체적으로

4) 박천조, "개성공단 노동제도의 변화와 영향 연구," 『산업노동연구』, 제21권 제2호(2015), p. 185.

제도를 활용하던 시기였다. '제도 변화기'는 2014년 북한이 「개성공업지구 노동규정」을 수정 통지한 이후의 시기로 '제도 구축기'와 '제도 집행기'의 과정에서 북한 당국과 근로자들이 끊임없이 시도했던 제도 변화의 요구가 실제화 된 시기였다. '제도 집행기'와 '제도 변화기'의 노사관계는 점차 '노사협력(갈등(대립))'의 형태가 확산되어 갔다.

임금은 지속적으로 인상되었는데 2013년 잠정중단 이전 3년간 (2010~2012년)만 보더라도 평균 상승률은 19.2%나 되었다. 임금 수준의 인상 요인은 시간외근무로 대표되는 가급금의 증가, 생산목표 달성과 연계된 장려금 및 상금의 증가를 들 수 있다. 인당 주 평균 연장근로 시간은 2007년 8.1시간에서 2015년 17.5시간으로 증가했다. 전체 임금에서 장려금·상금이 차지하는 비율도 2007년 5.3%에서 2015년 17.8%로 증가했다.

〈표 2〉 1인당 평균 노동보수 변화

(단위: 불, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
보수액	60.3	63.1	65.8	71.5	83.9	98.1	121.2	116.0	141.4	169.3
(증가율)		(4.6)	(4.3)	(8.7)	(17.3)	(16.9)	(23.5)	(-4.3)	(21.9)	(19.7)

* 자료 : 개성공업지구지원재단

나. 평가

노동력은 북한이 부담하기로 한 생산요소였음에도 불구하고 부족했었는데 그 이유는 배후도시인 개성시 노동력의 부족 문제, 개성공단을 둘러싼 북한 정부의 이해관계 등이 결합된 측면이 있다.

개성공단의 북한 근로자가 약 5만5천명으로 개성시 인구의 20% 이상이 근무하고 있었던 점에 비춰 개성시에서의 추가적인 노동력 공급은 이미 한계에 부딪혔다. 북한 정부의 이익 측면에서 보면 노동력 부족을 해소하기 위해서는 외지에서 노동력을 공급해야 할 만큼 개성 공단이 북한 정부에게 매력적인 공간이었어야 했다. 그러나 북한이 기대했던 경제적 측면, 기술적 측면, 대외 개방 측면의 이익이 최초 대비 상대적으로 축소됨에 따라 노동력 공급 확대 의지가 줄어든 측면이 있었다.⁵⁾

노동제도는 '제도 구축기'에서 '제도 집행기', '제도 변화기'로의 과정을 거치면서 하위규범의 마련과 제도의 실질적 활용이라는 긍정적 측면이 있었다. 그럼에도 불구하고 상위규범과 하위규범의 불일치, 제도의 일방적 시행 등의 문제점을 가지고 있었다. 이에 대해 제도 마련은 북한의 주권사항인데 이러한 주권사항에 우리가 개입하는 것이 과연 적절한가라는 주장이 제기되기도 하였다. 잘못된 투자환경을 조성하여 기업이 진출하지 못하는 경우 그 책임은 북한 정부가 부담하면 된다는 논리였다. 그러나 이는 기본적으로 개성공단에 우리 정부의 투자가 있고 개성공단이 남북 합의에 의해 조성된 곳이라는 점을 간과한 측면이 있다.⁶⁾ 한편 개성공단 제도는 여러 평가에서도 불구하고 라선경제 무역지대와 같은 다른 경제특구의 법제구축에도 영향을 줌으로써 경제

5) 개성공단 조성으로 얻고자 했던 북한의 경제적 이익은 가공에 따른 단순 임가공비 확보에 그쳤으며 그마저도 입주 기업이 줄어 최초 계획 대비 경제적 이익은 감소했다. 기술적 측면 또한 제재로 인해 첨단설비 반입 금지라는 상황에 직면하여 기술이전에 한계가 있었다. 아울러 대외 개방을 통해 얻고자 했던 정상국가로의 이미지 전환 또한 추가적인 외자 투입의 제한으로 크게 기대할 수 없던 상황이었다.

6) 우리 정부와 공공기관의 투자는 4,597억원(정부 2,587억원, 공공기관 2,010억원) 이었다.

특구 제도의 선순환 가능성을 보여주었다.⁷⁾

개성공단에서의 임금수준과 관련하여 ‘퍼주기’라는 논리와 ‘노동착취’라는 양극단적인 시각이 존재하였다. 임금수준만으로 보자면 ‘퍼주기’ 논리는 쉽게 동의하기 어려운 측면이 있다. 북한 근로자들에게 지급하는 임금수준으로는 쌀 등 배급물품의 구매대행이 어렵다는 점이 이미 2007년 확인된 바가 있었다.⁸⁾ 또한 우리 기업의 본사와 개성공장이 특수 관계인으로서 본사가 개성공장에 지급하는 임가공비가 현실화 되지 못하고 있다는 점을 고려한다면 ‘퍼주기’라는 주장은 수정되어야 했다. 반면 ‘노동착취’ 주장 또한 동의하기 어려운 영역이다. 노동의 대가인 임금은 해당 노동력의 양과 질을 고려하여 책정되는 것이고 북한의 산업발전 수준을 감안할 경우 경쟁국가에서의 임금수준을 기준으로 비교해야지 우리의 시각으로 바라보는 것은 북한의 산업발전 구조를 지나치게 확대해석한 결과라 할 수 있다. 다만 저임금 노동력에 기반한 산업구조는 해소되어야 할 분야라는 점에서는 점진적 개선이 필요하다.

7) 「라선경제무역지대 외국투자기업노동규정」은 2014년 수정된 「개성공업지구 노동규정」의 내용과 상당 부분 유사한 형태로 채택되었는데 두 제도는 상호 조응하는 과정을 보여주고 있다. 이를 시기적으로 정리하면 「개성공업지구 노동규정」 제정(2003년) → 「라선경제무역지대 외국투자기업노동규정」 제정(2013년) → 「개성공업지구 노동규정」 수정(2014년)의 과정을 거치고 있다.

8) 박천조, 『개성공단 노사관계』(서울: 선인, 2018), p. 92.

3. 출입체류

가. 현황

통행제도는 초기 오전 입경 2회, 오후 출경 2회로 1일 4회에 불과하였다. 이후 점진적 개선노력이 진행되는데 2007년 남북 정상회담 등을 통해 한시적인 일일단위 통행이 시행되기도 하였다. 그러나 이후 남북관계 경색에 따라 2008년 12.1 조치, 2013년 4월 3일 남측 인원의 방문 차단 등 제한조치가 있었다. 이후 2013년 9월 남북공동위원회 제2차 회의에서 전자출입체계(RFID)를 통한 일일단위 상시통행을 합의하기도 하였으나 이후 인터넷 공급 등의 추가협의에 북한이 소극적으로 대응함으로써 진전되지 못하였다.

〈표 3〉 인원 및 차량 왕래 현황

(단위: 명, 대수)

구분	2005 ~2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인원	101,873	100,092	152,637	111,830	122,997	114,435	120,119	75,990	125,940	128,524
차량	49,220	42,399	85,626	72,597	83,566	82,954	89,960	55,580	95,924	23,970

* 자료: 개성공업지구지원재단

통신은 KT와 북한이 체결한 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」 및 「통신공급 부속 합의서」에 따라 2005년 7월 광케이블이 연결됨으로써 총 1,300회선을 운영하였다. 인터넷 개통과 이동전화 통신 보장 관련해서는 2013년 8월 14일 개성공단 정상화 합의를 통해 요금 부과 및

남북 간 배분 문제를 협의하였으나 2014년 2월부터 한미합동 군사훈련을 이유로 북한이 소극적 태도를 보임에 따라 더 이상의 진전을 이루지 못하였다.

통관은 물자 반·출입과 관련하여 우리 내부적으로는 「남북교류협력에 관한법률」에 따라 당사자, 거래품목, 결제방식 승인 및 사후보고 등의 절차를 거쳤다. 북한 세관도 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」 및 「개성공업지구 세관규정」에 따라 물자 반출·입신고, 세관검사·봉인, 통관 등의 절차로 진행하였다. 2013년 8월 14일 개성공단 정상화 합의 이후 통관절차 간소화를 위한 실무적 합의가 이루어져 현행 전수조사 방식을 50% 선별 검사로 전환 후 점진적으로 확대하는 방안을 논의하였다. 그러나 선별 검사 전환을 위해 각종 검사기기 도입 및 설비지원, 별도 세관장 건설 등을 북한이 우리 정부에 요구함으로써 실질적 논의 진전은 없었다.

나. 평가

경제특구에서 자유로운 진출입 및 통신, 통관 절차의 간소화는 진출 기업의 생산조건 보장에 있어 중요한 요소이다. 그러나 통행의 경우 3일전 출입계획 신고라고 하는 절차의 복잡함과 하절기 1일 23회(동절기 21회)라고 하는 횟수의 제한을 감안하면 일일단위 상시통행으로의 전환은 기업의 경쟁력 측면에서 시급한 분야였다. 특히 생산지 직접 배송과 같이 최근 활성화 되고 있는 유통방식을 감안하면 현재와 같은 출입절차와 횟수는 진출기업의 경쟁력을 보장하기 위해 개선이 필요하다.

통신의 경우도 현재와 같이 팩스를 통한 문서 송수신은 전 세계가 인터넷이라고 하는 수단을 통해 자유로이 정보를 주고받는 점을 감안한다면 북한이 전향적으로 개선해야 할 영역이다. 개성공단 전체적인 차원에서의 인터넷 개방에 부담이 있다면 우선 특정 공간을 설정해 해당 공간에서의 인터넷 활용을 도모하는 것도 고려해 볼만한 부분이다. 개성공단 마저 이러한 방식이 통용되지 못한다면 북한이 구상하고 있는 27개 경제개발구 전체적으로 투자유치에는 한계가 예상된다.

통관의 경우에는 절차 간소화 문제에 있어 북한과의 의견 조율이 가능한 부분이긴 하나 북한이 각종 검사기기, 설비, 건물을 반대급부로 우리 측에 요구하고 있다는 점에서 우려스럽다. 물론 북한 내부 자원의 부족으로 인해 투자국가나 기업에 부담을 지우는 방식을 이해할 수 있으나 단순한 인력제공 차원을 넘어 확대된 자구노력의 방식을 견인 할 필요도 있다.

III. 재개시 향후 과제

1. 대내 과제

가. 잔여필지 특별분양

개성공단에 대한 일부 제재가 완화되었다고 판단될 경우 우리는 기업 유치방안을 고려할 필요가 있다. 이때 감안해야 할 부분이 미분양 잔여 생산지역 29개 필지에 대한 특별분양 방식이다. 왜냐하면 추가

진출 의향을 밝히고 있는 기업들의 분양 허용 입장을 고려한다면 일정한 공간 조성이 불가피하며 산업고도화 측면에서 상징적인 기업들의 전략적 입주를 감안할 경우 그 필요성은 더욱 크다.

나. 1.5단계 개발

부지 개발 관련 우리가 통상적으로 고려하고 있는 2·3단계 개발보다는 유연한 방식을 고민할 필요가 있다. 개성공단 1단계 조성 시 공사 기간만 4년여가 소요된 점을 고려할 경우 2단계 역시 우리 기업의 정상적 입주를 위해서는 최소 4년 이상의 기간이 소요된다는 결론에 이른다. 그 점을 고려한다면 2단계 개발이라는 형식적 논리 보다는 중간단계를 고민하는 지혜가 필요하다. 현재의 기반시설을 활용할 수 있는 수준의 공단개발을 우선적으로 추진함으로써 진출을 고민하고 있는 기업들의 입주를 유도해 볼 수 있다.

다. 필지별 업종제한 기준 해소

개성공단의 업종변화를 도모하기 위해 현재 부여된 필지별 업종제한 기준을 해소할 필요가 있다. 현행 토지이용계획은 최초 분양 당시 업종에 따라 필지별 거래를 허용하고 있다. 즉, 섬유봉제업을 영위하던 기업이 여러 사정으로 매매를 고려할 경우 해당 기업을 매수하려는 자는 섬유봉제업만 가능한 상황이다. 이러한 필지별 업종 기준은 기업들의 자유로운 거래행위를 차단함으로써 기업들의 재산권을 침해하는 결과와 함께 다양한 업종의 진출을 제한하는 결과를 낳고 있다.

라. 협력사업승인 제도 개선

협력사업승인 관련 분야도 개선해야 할 영역이다. 과거 세부 기준이 없어 승인 없이 업종을 추가하고 추후 승인받는 사례들이 있었다. 이를 보완하기 위해 2008년 이후 표준산업분류체계의 세세분류를 적용하고 업종추가 및 변경에 대하여 5자리 코드까지 관리하였다. 그 결과 예를 들어 남성정장 제조업으로 협력사업승인을 받은 섬유봉제 기업이 바이어업체의 주문에 따라 여성정장을 생산하는 경우 형식상 업종위반으로 판단되는 문제점이 있었다. 결국 현재와 같은 5자리 코드의 유지는 우리 기업들이 외부 환경의 변화에 대응하기 위해서라도 개선이 필요한 부분이다.

3. 대외 과제

가. 거버넌스

북한의 특수경제지대 관련 법률에 의하면 공단 관리는 기본적으로 지도기관과 관리기관을 두어 운영하고 있다. 이러한 점을 감안한다면 향후 남북 간 협력공간이 북한 지역에 조성될 경우 개성공단과 유사한 체계가 운영될 것으로 예상된다.

이 경우 거시 수준은 남북 당국자로 구성된 공동위원회가 수행하고 중위 수준은 정부의 권한을 위임받은 현지 남북 기관들과 기업 단체가 수행하는 것이 적절해 보인다. 그러나 필요에 따라서는 개성공단 사례와 같이 중위 수준의 현지기구가 거시 수준의 당국 협의를 위임에 의해 대체하는 방식도 검토해 볼 수 있다.

다만, 이러한 거버넌스 구성은 지방급 경제개발구의 경우에는 적용 할 수 있는 구조가 아니며 우리 정부의 투자가 있는 남북 협력공간에서만 고려 가능한 거버넌스 틀이라고 할 수 있다.

나. 제도 개선 협의

2019년 북한 김정은 위원장이 신년사에 밝힌 개성공단 관련 언급 (“전제조건이나 대가없이”)을 통해 제도 개선방안을 고민해 볼 수 있다.

“전제조건”은 중단 과정에서의 책임 및 피해보상 문제, 동결·몰수 등 자산 관련 조치 없이 재개를 하되 남쪽도 5·24 조치 해제 등 상응조치가 필요하다는 의미로 이해 할 수 있다.

“대가”에는 유엔과 미국의 독자제재 상황을 전제로 ‘현물’ 등 다양한 방식의 검토와 개성공단 임금의 WMD 전용 의구심 해소를 위한 ‘임금 지급 방식’ 변경, 그리고 국제기준에 부합하는 새로운 임금체계 검토 등 다양한 모습을 고민해 볼 수 있다. 이러한 협의과정을 통해 임금-WMD 전용 의구심을 해소할 수 있는 새로운 제도와 임금체계가 마련 될 경우 “개성공단 사업이 WMD 확산 등에 기여 하지 않는다”는 인식 전환을 유도함으로써 제재완화 및 향후 북한 내 다양한 분야로 국제 기준을 확산하는 계기가 될 수 있다.

다. 개성시 산업 연계

재개할 경우 개성시 및 북한 공장·기업소와의 협력방안과 관련하여 개성시 공장·기업소와 개성공단 내 우리 기업과의 공정간 연계는 고려해 볼 만하다.

원활한 사업연계를 위해 북한 공장·기업소와의 합영·합작도 고민해 볼 수 있다. 현행 개성공업지구법 제3조는 투자주체에 북한 기업소와 공장을 제외하고 있고 중앙공업지구지도기관의 합의하에 북한의 기관 등이 개성공단 사업에 진출할 수 있다. 개성시 산업과의 연계 측면에서 북한 공장·기업소와 수익을 공유하고 창출하는 방안을 고려해 본다면 우리 기업만의 단독투자 외에 북한 기업과의 합영·합작 방안을 제안해 볼 수 있다.

라. 산업고도화 추진

비핵화 진전 시 우리의 한반도신경제지도 구상과 북한의 발전 전략과 연계해 다양한 형태의 전망도 생각해 볼 수 있다.

중국의 대표적 경제특구인 심천은 초기 전자, 전기, 방직, 재봉, 단순 기계 등의 노동집약적 경공업에 집중되어 있다가 점차 교통·통신업, 부동산업 등으로 투자가 증가하면서 생산기지에서 소비형 도시로 전환하였다. 이후에는 금융 서비스 분야 등으로 고도화되었는데 개성 공단도 이러한 변화 가능성을 염두에 두어야 한다.⁹⁾ 특히 이 시기는 다양한 분야에서 투자가 전개될 것으로 예상되는데 E-mobility의 경우 기존 엔진형 자동차산업의 사양화를 극복하고 새로운 자동차환경을 구축한다는 점에서, 미래형 의료기기의 경우에는 보건의료 클러스터 (제약회사, 소모품 공급)의 형성과 연계될 경우 북한의 의료발전과

9) 深圳市统计局 编, 「深圳市统计年鉴」(北京: 中国统计出版社, 2017).

연계될 수 있다는 점에서, Smart Farm의 경우¹⁰⁾ 북한의 농업현대화 측면에서 각각 고민해 볼 수 있다. 생명공학이나 Robotics의 경우에도 북한의 군수산업이 민수산업으로 기술이전 된다는 전제하에 활성화를 기대해 볼 수 있다.

IV. 맺으며

북한과의 경제협력사업 추진을 위해 감안해야 할 것 중의 하나가 '유무상통의 원리'를 이해하는 것이다. 유무상통의 원리는 '서로 있는 것과 없는 것을 나누며 공동의 이익과 번영을 누린다'는 북한식 개념이다. 향후 전개될 경제협력사업은 일방의 이익창출이나 생산요소의 확보보다는 상호 협업의 관점에서 고민해야 한다. 특히 우리와 북한 간의 산업연계와 역할분담이라는 방식을 고민하고 있다면 이러한 상호 호혜적 입장은 더욱 중요해진다.

한편 북한이 현재까지 발표한 27개 경제개발구에 대해서는 객관적인 시각을 유지해야 한다. 중앙급 5개와 달리 지방급 22개 경제개발구의 경우 전력·용수 등 인프라, 노동력, 제도 보장 등에 있어 여러 한계를 예상해 볼 수 있어 성급한 진출보다는 각 지역의 상황을 고려한 지혜가 필요해 보인다. 또한 경제개발구에서 개성공단과 같이 우리 주도적인 운용이 가능할 것인가라는 문제의식도 제기되는데 관리·운영권한을

10) 현재 개성공단 인근 협동농장이 9개소, 개성시 인근 협동농장이 28개소로 알려져 있다. 북한의 경우 이미 기업농으로서의 형태를 띠고 있어 개인농이 많은 우리나라에 비해 Smart Farm 으로의 전환 가능성이 높다고 할 수 있다.

우리에게 넘겨줄 가능성이 높지 않을 수도 있음을 유념할 필요가 있다.

거시적으로는 북한에 정치수도와 경제수도의 분리, 즉 정치수도는 평양으로 경제수도는 개성을 중심으로 확대 발전시킬 것을 제안해 볼 수도 있을 것이다. 이 경우 남북이 10.4 선언에서 합의한 바 있는 해주공단과의 연계를 통해 광역경제 수도로의 확대 발전도 가능할 것이다. 경기도 파주와의 인접 지역인 개성·해주지역을 중심으로 경제 수도가 될 경우 남북 경제의 시너지 효과는 더욱 커질 것으로 예상된다. 이는 협력에 참여한 해당 지역의 경쟁력 강화를 통해 국가 전체의 경쟁력을 강화시키는 개념이 될 것이다. ¶

[참고문헌]

- 박천조, 『개성공단 노사관계』(서울: 선인, 2018).
 ———, “개성공단을 통해 본 남북협력공간에서의 노사관계 협의구조 연구,” 『북한학의 새로운 시각: 열 가지 질문과 대답』(서울: 역사인, 2018).
 ———, “개성공단 노동제도의 변화와 영향 연구,” 『산업노동연구』, 제21권 제2호(2015).
 리광혁, “공화국특수경제지대 관리기구제도의 기본내용,” 『김일성종합대학 학보(역사·법률)』, 제58권 제2호(2012).
 深圳市统计局 编, 『深圳市统计年鉴』(北京: 中国市统出版社, 2017).