

개성공단 운영에 따른 법적 문제점

윤 대규*

I 서론
II 개성공업지구의 적용법규
III 개성공업지구의 법적 지위
IV. 출입 및 체류, 거주에 관한 문제점
V 노무관리와 관련된 문제점
VI. 부동산규정의 문제점
VII 분쟁해결절차상의 문제점
VIII 결론

I. 서론

남북경협의 새로운 장을 여는 개성공단 건설이 시범단지에 대한 15개 업체의 입주
가 확정되면서 더욱 탄력을 받아가고 있다. 이는 2000년 8월 22일 현대와 북측이 공
식적으로 '개성공단 건설운영에 관한 합의서' 체결로 시작된 공단개발사업이, 2002년
11월 20일 북한이 '개성공업지구법'을 제정 공포한 이래 공단운영관련 법규가 순조롭
게 마련되어 물적 인프라와 더불어 공단에서 입주할 우리 기업들의 원활한 활동을 보
장할 법적 인프라도 어느 정도 갖추었음을 의미한다.

개성공단은 비록 북한의 경제특구의 하나이나 우리의 수도 서울에 인접한 위치가
갖는 특수성으로 인하여 그만큼 실현가능성과 성공가능성이 높다. 남한의 물적 지원에
대한 접근가능성, 물류비용절감, 국내 기업의 강력한 진출의욕, 남북경제공동체 실현에
대한 국민적 지지, 남북 당국의 실현의지 등이 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 이러한
훌륭한 여건이 제대로 작동하여 기대하는 결과를 가져오기 위해서는 개성공단 내에서
의 활동을 원활하게 보장하는 안정적인 법적 제도적 장치가 마련되어야 한다. 입주자
들의 투자에 대한 보장과 경제활동을 비롯한 모든 활동에 대한 예측 가능한 보장이
이루어지지 않는다면 물적 시설은 무의미하게 될 것이다.

* 경남대학교 극동문제연구소 부소장.

이러한 점을 고려하여 다음 장에서 보는 바와 같이 남북당국은 이미 개성공단 운영에 관한 상당수의 법규를 제정하였다. 이들 법규는 아직 시행착오를 충분히 겪지 않은 상태에서 대량으로 제정됨으로써 앞으로 여러 가지 문제점이 발생할 가능성이 높다. 본 논문에서는 지금까지 마련된 관련 법규 전반을 검토하기 보다는 앞으로 이러한 법의 운영상 많은 문제가 제기될 가능성이 있다는 점을 염두에 두면서 특히 우리가 주목해야 할 몇 가지 주요 이슈 중심으로 논의하고자 한다.

II. 개성공업지구의 적용법규

먼저 개성공업지구 운영과 관련하여 적용될 가능성이 있는 법을 일별해 보기로 한다. 크게 법제정 주체에 따라 분류해 본다면, 북한의 법, 남북간의 합의서, 남한의 법, 국제법으로 4분될 수 있을 것이다.

(1) 북한의 법

북한의 법에는 개성공단 운영에 관한 기본법이라 할 수 있는 '개성공업지구법'과 그 하위규정들이 중심이 될 것이지만 그밖에 북한의 민법이나 대외경제증재법, 재판과 관련된 법, 외환과 관련된 법, 외국인투자와 관련된 법¹⁾등 북한의 다른 국내법도 보충적으로 적용될 수 있다. 본 논문에서 우리의 주된 관심은 바로 아래 열거된 북한의 관련 법과 다음에서 말하는 남북간의 합의서이다. 이미 공포된 주요한 북한의 관련법인 '개성공업지구법'과 10개 하위규정 목록은 다음과 같다.²⁾

- 개성공업지구법 ('02. 11. 20)
- 개성공업지구 개발규정 ('03. 4. 24)
- 개성공업지구 기업창설 운영규정 ('03. 4. 24)
- 개성공업지구 세금규정 ('03. 9. 18)
- 개성공업지구 노동규정 ('03. 9. 18)
- 개성공업지구 관리기관 설립운영규정 ('03. 12. 11)

1) 예를 들면 비록 직접 적용은 되지 않는다 하더라도 비교적 상세하게 규정되어 있는 나진선봉경 재무역지대의 관련법이 유추 적용될 가능성은 얼마든지 존재한다.

2) 마지막 남은 하위규정은 '개성공업지구 회계규정'이다. 추가적으로 보험규정의 제정에 관한 논의도 진행되고 있다

- 개성공업지구 출입 체류 거주규정 ('03. 12. 11)
- 개성공업지구 세관규정 ('03. 12. 11)
- 개성공업지구 외화관리규정 ('04. 2. 25)
- 개성공업지구 광고규정 ('04. 2. 25)
- 개성공업지구 부동산규정 ('04. 7. 29)

(2) 남북간의 합의서

남북간의 합의서에는 4대 경제합의서와 같이 남북간에 일반적으로 적용되는 합의서와 특별히 개성공업지구에 관해서만 적용되는 합의서가 있다.

- 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 ('00. 12. 16)
- 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 ('00. 12. 16)
- 남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서 ('00. 12. 16)
- 남북사이의 청산결제에 관한 합의서 ('00. 12. 16)
- 남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서 ('03. 7. 31)
- 남북상사중재위원회 구성 운영에 관한 합의서 ('03. 10. 12)
- 남북사이의 차량 도로 운행에 관한 기본합의서 ('02. 12. 6)
- 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 ('04. 4. 13)
- 동서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서('03. 1. 27)
- 개성공업지구 통신에 관한 합의서 ('02. 12. 8)
- 개성공업지구 통관에 관한 합의서 ('02. 12. 8)
- 개성공업지구 검역에 관한 합의서 ('02. 12. 8)
- 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 ('04. 1. 29)

(3) 남한의 법

남한의 관련법도 상당히 많다. 남북교류일반에 관한 법들과 남북경제협력을 위한 법들이 여기에 속한다. '남북교류협력에 관한 법률'과 그 하위규정들, '남북협력기금법'과 그 하위규정들이 대표적인 예이나 이밖에 남북한 왕래에 관련된 여러 법, 남북교역에 관련된 여러 법 등 상당수의 법이 있다. 또한 대외무역과 관련된 대부분의 국내법

도 일정범위 적용될 것이다. 법치주의의 원칙이 지배하고 있는 남한에서는 법적 근거가 없이 국가가 임의로 활동할 수 없으며 또한 개인의 활동도 제한할 수 없기 때문에 관련된 사안에 대하여 상세한 법규가 있기 마련이다. 그러나 본 논문에서 남한의 관련 법은 관심의 대상이 아니기 때문에 소개를 생략한다.

(4) 국제법

남북경협이 갖는 특수한 성격으로 인하여 남북경협은 단순히 남북관계에 그치지 않는다. 남북 서로 간에는 민족내부거래로 다른 외국과의 무역과 차별성을 인정하는 것이 당연하지만 북한과 남한이 별개의 국제법상의 주체이기 때문에 외국이 이러한 특수성을 인정할 것이냐 하는 것이 문제이다. 관세나 원산지 문제가 대표적인 예이다. 그렇지 않으면 외국과의 차별적인 대우가 문제될 수 있다. 또한 현재 북한이 전략물자 수출통제를 받는 국가라는 점에서 이와 관련된 여러 국제법의 적용을 받게 되어 있다. 또한 간접적으로 미국의 수출관련 법령도 적용된다. 이밖에 외국인이 개성공단에 투자할 경우 외국인 투자자의 국내법이 적용되는 경우가 있을 것이다.³⁾

이러한 분야에서 대표적인 국제법의 예는 WTO협정, 바세나르협정, 핵비확산조약, 화학무기금지협약, 생물무기금지협약, 미국의 수출관리법 및 수출관리규정, 적성국교역법 등이 있다.

III. 개성공업지구의 법적 지위

(1) 북한의 경제특구

개성공업지구(이하에서는 ‘공업지구’라고 함)는 북한 헌법 제37에 근거한 북한의 특수경제지대의 하나이다. 따라서 개성공업지구법 제1조에서도 규정하고 있는 바와 같이 북한의 법이 적용되며 북한의 법에 따라 운영된다. 개성공업지구에 관한 기본법인 ‘개성공업지구법’(이하에서는 ‘공업지구법’이라고 함)에 대한 해석권도 북한의 최고인민회의 상임위원회가 가지고 있다.⁴⁾ 그러나 지대명이 보여 주고 있는 바와 같이 북한의 일반 행정지구와는 달리 특구를 위한 법체계가 있는 경우 이들 법이 우선적으로 적용됨으로써 특별한 대우를 받는 것이다. 공업지구법 제9조는 “공업지구에서 경제활동은

3) 예를 들면, 개성공업지구 부동산규정 제32조는 부동산 상속시 피상속자가 속한 나라의 법이 적용된다고 규정하고 있다.

4) 공업지구법 부칙 제3조.

이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구 지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다”고 규정함으로써 일반적인 북한법의 적용을 배제함을 원칙으로 하고 있다.

물론 일반적으로 경제특구를 창설한 것은 외국인의 투자를 유치하기 위한 것이지만 개성특구는 특별히 남측 투자자들도 투자할 수 있다는 것을 명시해 놓고 있다.⁵⁾ 기존의 북한의 외국인투자관련 법규에서 말하는 외국인이나 해외조선동포, 또는 ‘공화국령 밖’에 거주하고 있는 조선동포⁶⁾에 남한인이 포함되느냐 여부가 불명확하였다. 지금까지 북한은 오히려 남한투자자들에 대하여 외국인들에게 적용되는 북한법의 적용을 배제해 온 경향이였다. 개성특구는 위치상으로 볼 때도 사실상 남한 투자자들을 위한 특구라는 점에서 볼 때 이와 같이 명시적으로 남한 투자자를 포함한 것은 당연한 이치이다.

문제는 공업지구에서 ‘경제활동’ 이외의 사항, 예를 들면 교통치안 등 경찰업무, 형사재판 등 사법업무, 교육문화의료보건 등 사회관련업무 등과 같이 경제활동으로 볼 수 없는 분야에 대하여는 일반적인 북한의 법이 적용된다는 것이냐는 점이다. 물론 ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’와 같이 따로 형사상의 절차에 관하여 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 문제가 없으나⁶⁾, 그렇지 않은 경우에는 경제활동의 범위를 최대한 확대해석하여 여타 북한법의 적용가능성을 최소화할 수 밖에 없을 것이다. 물론 이때 최종적인 법해석권은 북한의 최고인민회의 상임위원회가 가지고 있음은 이미 기술한 바다.

공업지구가 명실상부한 경제특구로서의 역할을 다하기 위해서는 일반적으로 북한사회에 적용되는 북한법의 적용을 배제해야 하며 이를 위해서는 전 분야를 규율할 수 있는 광범위한 입법이 이루어져야 함을 의미한다. 법의 공백시 대부분 공업지구관리기관과 중앙공업지구지도기관이 협의하여 처리하도록 하고 있기 때문에 중앙공업지구지도기관의 성격과 권한이 중요한 의미를 갖게 된다.

(2) 개성공업지구의 독자성과 자율성

공업지구가 북한의 경제특구이나 광범위한 독자성과 자율성을 부여 받고 있다. 기본법인 공업지구법을 비롯한 그 하위규정은 모두 원칙적으로 경제활동에 관한 한 북한의 일반법의 적용을 배제하여 공업지구에만 독자적으로 적용될 수 있는 법체계를

5) 공업지구법 제3조

6) 공업지구법 부칙 제2조는 남북간의 합의서의 효력을 개성공업지구법의 효력과 동일시 하고 있다.

만들어 나가고 있다. 공업지구의 행정기관으로 광범위한 권한을 행사하는 '개성공업지구 관리기관'(이하에서는 '관리기관'이라고 함)을 두고 있다. 북한의 행정기관이나 남한 기업을 중심으로 하는 공단 입주자들의 이익을 대변해야 하는 기관이다. 관리기관은 공단관리에 관한 것 뿐만 아니라 입주기업들의 활동 전반에 관하여 권한을 행사하기 때문에 북한의 인민위원회보다도 폭넓은 권한을 행사하고 있다. 관리기관의 구성을 공업지구의 개발과 운영의 권한과 책임을 갖는 남한의 개발업자에게 전적으로 위임하고 있는 것은⁷⁾ 공업지구 운영에 자율성을 부여함으로써 입주기업들의 불안감을 해소하기 위한 것이다. 관리기관은 북한법에 의하여 성립되는 북한의 법인이지만 조직이나 재정면에서 독자성을 갖기 때문에⁸⁾ 중앙집권적인 피라밋 구조하에서 상명하복의 관계에 있는 일반적인 북한의 행정기관과는 다르다. 따라서 북한의 기관이나 기업소, 단체가 개성공업지구의 사업에 관여할 수 없다⁹⁾. 개성공업지구의 성공여부는 관리기관이 어느 정도의 독자성을 확보하고 자율성을 행사할 수 있는지에 달려 있다고 볼 수 있기 때문에 관련법의 해석시에도 이러한 방향으로 해석하여야 할 것이다. 관리기관은 사업준칙이나 운영규정의 제정시에도 이러한 자율성을 최대한 행사하여 입주기업들의 입장이 잘 반영되도록 해야 할 것이다.

개성공업지구가 이와 같이 폭넓은 독자성과 자율성을 가지고 있다 하더라도 이것은 경제활동에 관해서만 특별히 허용되는 것이기 때문에 경제활동을 포함한 행정권 전반과 입법권, 사법권까지 행사하는 독립된 행정특구인 신의주행정지구와는 성격을 달리한다. 그러나 다른 한편 북한의 또 다른 특구인 나진·선봉경제무역지대와 비교하면 훨씬 독자성이 강하다. 우리 남쪽의 사업자가 북한의 공단을 직접 개발하여 분양하고 기반시설을 건설하며, 나아가 우리 사업자가 북한의 법인이며 행정기관인 관리기관을 설립하여 운영하는 이러한 모델은 지금까지 유례가 없는 독특한 유형이다. 따라서 개성공업지구는 신의주행정지구와 나진·선봉경제무역지대의 중간 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

(3) 중앙공업지구 지도기관의 성격

문제는 관리기관을 지도하는 중앙공업지구지도기관(이하에서는 '지도기관'이라고 함)의 성격이다. 지도기관은 북한의 내각 산하 기관으로써 공업지구의 사업에 대한 통일적 지도를 하며¹⁰⁾, 개발업자의 지정, 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, 공업지구

7) 공업지구법 제2조 및 제10조, 제24조, 개성공업지구 관리기관 설립운영규정 제2조

8) 개성공업지구 관리기관 설립운영규정 제6조 및 제19조, 제20조, 제21조

9) 공업지구법 제6조.

10) 공업지구법 제5조

개발사업에 대한 지도, 공업지구법규의 시행세칙 작성 등 광범위한 권한을 가지고 있다¹¹⁾. 북한의 기관이나 기업소 등이 공업지구의 사업에 관여할 경우에도 지도기관과 합의하여야 한다¹²⁾. 물론 관리기관의 주도하에 공업지구를 운영할 수 있도록 하기 위한 배려는 하고 있다. 예를 들면 지도기관이 공업지구의 사업을 지도할 때 관리기관을 통하여 하도록 하고 있으며¹³⁾, 또한 법규에 정해져 있지 않은 사항은 지도기관과 관리기관이 협의하여 처리하도록 규정하고 있다¹⁴⁾. 앞으로 입법의 공백을 메우기 위한 광범위한 시행세칙의 제정이 불가피한 점을 고려한다면 시행세칙 제정권을 가지는 지도기관의 권한행사 여하에 따라 개성공업지구의 독자성과 자율성의 범위가 달라 질 수밖에 없다.

말하자면 지도기관의 ‘지도’란 과연 무엇을 의미하며 그 범위는 어느 정도인가가 핵심적인 문제이다. 공업지구법의 해석권한도 북한이 가짐으로 결국 그 의미와 범위도 북한 당국에 의해 결정될 수밖에 없다. 이런 관점에서 본다면 관리기관의 자율권의 범위가 확정되어 있다기보다는 북한 당국의 의지 여하에 따라 정해 질 수밖에 없는 불안한 처지에 놓여 있다. 북한의 선의에 기대하기 보다는 지도기관의 자의적인 간섭과 개입을 막을 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다¹⁵⁾ 앞으로 공업지구에서 법규만으로 해결할 수 없거나 법의 공백이 많을 수 있다는 점을 고려한다면 더욱 더 그러하다 궁극적으로는 관리기관의 독립성을 보장할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

또한 지도기관이 관리기관에게 최대한의 자율권을 인정해 주며 선의로 활동을 한다고 하더라도 지도기관과 관리기관이 협의로 해결할 수 없는 문제가 생길 가능성은 여전히 존재한다. 이때 양 기관 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 제도적 방안을 마련해야 할 것이다. 양 기관은 모두 북한의 행정기관이므로 남북한 당사자 간의 분쟁해결을 위한 제도인 상사중재제도를 통하여 해결할 수는 없기 때문이다.¹⁶⁾

11) 공업지구법 제22조

12) 공업지구법 제6조

13) 공업지구법 제5조

14) 공업지구법 제9조

15) 예를 들면 일방적인 상하관계에서 사용되는 ‘지도’라는 용어를 협력 등과 같은 수평적인 용어로 바꾸거나 또는 삭제하는 것이다 또한 지도기관과 관리기관의 ‘협의’도 당사자간의 의견차이가 합의에 도달할 수 없는 경우를 고려한다면 관리기관의 지도기관에 대한 ‘통보’ 등이 적합할 것이다.

16) 후술하는 ‘VII 분쟁해결절차상의 문제점’ 참조.

IV. 출입 및 체류, 거주에 관한 문제점

개성공단이 매력적인 투자지역으로서의 역할을 하기 위해서는 무엇보다도 공단에서의 자유로운 경제활동이 보장되어야 하고 이를 위한 기본적인 요구가 인원 및 물자의 자유로운 통행이다. 이와 관련된 주요법규는 ‘개성공업지구 출입·체류·거주규정’(이하에서는 ‘출입체류거주규정’이라고 함)과 ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’(이하에서는 ‘출입체류합의서’라고 함)이다. 여기서 특히 문제가 되는 것은 인원의 자유로운 출입이 보장되는 것과 신변안전보장에 관한 것이다.

(1) 인원의 자유로운 출입의 보장

출입체류합의서 제4조 제1항에 의하면, “인원은 남측의 권한있는 당국이 발급한 해당증서와 지구관리기관이 발급한 해당증서를 소지하고 통행차량 등을 이용하여 출입하며, 북측은 해당 증서를 소지한 인원에 대하여 특별한 이유가 없는 한 출입을 보장한다”고 규정하고 있다. 공업지구법 제28조도 사증없이 관리기관이 발급한 출입증서를 가지고 지정된 통로로 출입할 수 있다고 규정하고 있으며, 출입체류거주규정 제10조도 동일한 취지를 규정하고 있다.

남측의 권한 있는 당국이 발급한 해당증서란 통일부장관이 발급한 북한방문증명서이며¹⁷⁾, 지구관리기관이 발급한 해당증서란 출입증을 말한다¹⁸⁾. 이와 같은 규정을 두고 있는 것은 공업지구 밖의 지역에 출입할 때와는 다른 간편한 절차를 도모하기 위해서이다. 관리기관이 남한의 개발업자에 의하여 설립되기 때문에 출입증 발급에 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 위에서 본 바와 같이 북쪽의 기관인 공업지구출입사업기관¹⁹⁾이 ‘특별한 이유’가 있는 경우에는 출입을 통제할 수 있기 때문에 출입증을 가지고 있다 하더라도 자유로운 출입이 제한받을 가능성이 있다. 이러한 가능성을 방지하기 위하여 출입체류거주규정 제7조가 출입체류거주할 수 없는 자로 열거하고 있는 6가지 이외의 경우에는 출입을 제한할 수 없는 것으로 해석하여야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 북한의 자의적인 출입제한이 가능하게 될 것이기 때문이다. 앞으로의 다짐을 피하기 위하여 ‘특별한 이유’가 무엇인지 명문으로 해결해야 할 것이다.

더욱 바람직한 것은 북한 당국에 의한 자의적인 출입제한 가능성을 배제하기 위하

17) 교류협력에 관한 법률 제9조 제1항

18) 출입체류거주규정 제8조.

19) 출입체류거주규정 제3조.

여 북한 당국이 발급하는 출입증 없이 남한 당국이 발행한 북한방문증명서만으로도 자유롭게 출입할 수 있도록 해야 할 것이다. 북한은 남한의 방문증명서를 확인하는 정도에 그쳐야 할 것이다. 북한의 출입증 발급 지연이나 거부 등으로 개성을 자유로이 출입하는 문제 자체가 부담이 되어서는 안 될 것이기 때문이다.²⁰⁾

출입증에 유효기관에 관하여 정함이 없으나 장기체류자와 거주자는 체류등록증과 거주등록증으로 출입할 수 있는 점을 감안하여²¹⁾, 단기체류자가 출입할 때마다 출입증을 발급받아야 하는 번거로움을 줄일 수 있도록 유효기간을 정하여 기간 내에는 자유로이 출입할 수 있도록 해야 할 것이다.

공업지구에서 개성시의 관광지를 방문하고자 하는 경우 출입증 외 별도로 관광증²²⁾이 필요한가 문제가 될 수 있다. 공업지구법 제30조에서 “공업지구에 출입·체류·거주하는 남측 및 해외동포, 외국인은 정해진 데 따라 개성시의 혁명유적지와 역사유적유물, 명승지, 천연기념물 같은 것을 관광할 수 있다”고 특별히 규정한 것으로 보아 별도의 관광증은 필요하지 않다고 해석해야 할 것이다. 이때도 다툼을 피하기 위하여 명문으로 해결하는 것이 바람직하다.

그러나 공업지구에서 공업지구 밖의 북한 영역으로 가려는 자는 사증을 발급받아야 한다. 이때 사증발급신청은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구출입사업기관에 하여야 한다²³⁾.

출입·체류와 관련하여 기존의 규정만으로 해결할 수 없는 경우를 대비하여 출입체류합의서 제12조 제2항은 “남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 그 구성·운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정한다”고 규정하고 있으며, 출입체류거주규정 제30조는 “출입·체류거주와 관련하여 이 규정에서 정하지 않은 사항은 공업지구출입사업기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다”고 규정하고 있다. 공동위원회의 운영세칙에는 협의로 합의에 도달할 수 없는 경우도 대비하여 해결책을 마련해야 할 것이다. 관련기관 상호간에 합의에 도달하지 못한 경우 이를 해결할 수 있는 방안이 제시되어야 할 것이다.

20) 북한은 이미 나진선봉경제무역지대에 사증 없이 출입할 수 있는 규정을 두고 있다 (라진선봉경제무역지대 외국인출입 및 체류규정 제7조 참조) 개성공단은 남한의 수도권과 지리적인 일체감 속에서 운영되어야 한다는 점을 고려한다면 개성지구의 출입은 더욱 자유로워야 한다.

21) 출입체류합의서 제4조 제2항, 출입체류거주규정 제10조

22) 출입체류거주규정 제8조.

23) 출입체류거주규정 제25조, 공업지구법 제28조, 출입체류합의서 제11조.

(2) 신변안전보장

신변안전보장에 관해서 출입체류합의서 제10조가 상세하게 규정하고 있다²⁴⁾. 동조 제2항은 “북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다”고 규정하고 있다.

북한법 위반의 경우 제1차 조사권은 북한 당국이 갖는다 먼저 북측은 이를 중지시킨 후 조사할 권한을 갖는다. 이때 조사는 피의자에 대한 체포, 구속, 수색 등 강제처분을 포함하게 된다. 말하자면 공업지구에 있는 인원에 대하여는 외교관에게 허용되는 불체포특권이 허용되지 않는다²⁵⁾. 따라서 이때 북한의 형사절차법에 따라 강제수사가 이루어지게 된다. 동조 제3항에서 “북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다”고 규정하고 있으나 ‘기본적인 권리’가 남한의 법에 의한 권리로서 남한의 형사절차상 보장된 권리, 예를 들면 남한의 변호사의 조력을 받을 권리 등을 포함하는 것인지 분명하지 않다. 만약에 남측 변호사의 참여없이 북한법에 따라 북한형사법상 인정된 권리를 보장하는 것이라면 이러한 조항은 무의미하다. 북한의 형사절차법상의 특징은 형식적인 조문상으로도 우리와 다를 뿐만 아니라 실제 운용에 있어서도 사법 정의에 대한 신뢰가 부족하기 때문이다. 따라서 북한측의 조사의 범위를 제한하여 강제처분에 이르지 않게 하거나 남한법에 의한 보호를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

다음으로 북한은 조사 후 대상자의 위반내용을 남측에 통보한다. 말하자면 북한 당국에 의한 조사가 모두 끝난 뒤 남쪽에 통보하는 것이다. 이것은 조사 자체를 남측이 모를 수 있으며, 또한 조사과정에 남측 관계자가 참여할 수 없게 됨을 의미한다 따라서 위반행위 발견 즉시 남측에 통보하도록 해야 할 것이다.

이어서 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 여기에도 위반행위와 처벌간에 명확한 규정이 없으므로 죄형법정주의에 반한다. 범죄행위유형별 처벌의 정도 또는 범칙금의 상한이 규정되어야 할 것이다.

더욱 문제가 되는 것은 제2항 단서인 ‘엄중한 위반행위’에 관한 처리이다. 단서의 규정을 볼 때 위의 경고나 범칙금, 추방의 처벌은 ‘엄중한 위반행위’에 해당하지 않는

24) 공업지구법 제8조와 출입체류거주규정 제28조도 신변안전보장에 대하여 규정하고 있다.

25) 한반도에너지개발기구(KEDO)에서 근무하는 현장의 인원들에 대해서는 외교관에 준하는 불체포 특권이 인정되고 있다. 한반도에너지개발기구와 북한 정부간의 북한내에서의 한반도개발기구의 법적 지위, 특권, 면제 및 영사보호에 관한 의정서 (1996. 7. 11) 제17조 참조

것으로 보인다. 엄중한 위반행위에 어떠한 범법행위가 포함되는지 또한 어떠한 절차를 통하여 처리할 것인지에 대하여 아직 남과 북은 합의에 도달하지 못했다. 특히 북한체제의 성격상 남한에서는 범죄가 되지 않는 것이 북한에서는 중범이 될 수도 있다는 점을 고려한다면 남한의 인원을 보호하기 위하여 특별한 규정을 마련해야 할 것이다. ‘엄중한 위반행위’의 경우에는 위반행위의 성격상 조사 중 인권침해의 가능성이 높을 것으로 예상됨으로 즉시 남한으로 추방하여 남한 당국이 조사한 후 처리하는 것으로 규정해야 할 것이다. 이때 물론 남측은 동조 제4항이 규정하고 있는 바와 같이 “추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사·처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서 위반행위의 재발방지에 필요한 대책”을 세워야 할 것이다.

출입 체류와 관련하여 무엇보다도 시급한 것은 출입체류합의서 제12조 제1항에서 규정하는 공동위원회를 하루 속히 구성하여 위와 같은 문제들을 협의하여야 할 것이다.²⁶⁾ 이때 남북한 당국은 궁극적으로 형사사법공조에 관한 합의에 도달해야 할 것이다. 출입체류합의서 제13조는 “이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다”고 규정하고 있다. 신변안전보장에 관한 문제를 남북경제협력추진위원회에서 협의하여 해결하기에는 적합하지 않으며 위임을 하는 경우에도 형사사법기관에 위임해야 할 것이다.

V. 노무관리와 관련된 문제점

개성공업지구가 남한 투자자들의 관심을 끄는 가장 큰 이유 중의 하나는 저임금에 있다. 당분간 노동집약적인 제조업이 주종을 이룰 것으로 보인다.²⁷⁾ 이러한 관점에서 볼 때 노무관리란 투자자들이 가장 관심을 갖지 않을 수 없는 분야이다. 이러한 기대에 맞추어 ‘개성공업지구 노동규정’(이하에서는 ‘노동규정’이라고 함)은 북한의 사회주의 노동법은 물론이고 외국인투자기업에 적용되는 노동규정과도 달리 규정하고 있다. 말하자면 기존의 북한의 노동관련 법규는 개성공업지구에서는 그 적용이 배제되고 로

26) 북한은 이러한 공동위원회의 구성에는 그렇게 적극적이지 않다. 북한의 입장에서서는 그렇게 서둘 필요가 없는 부분이기 때문일 것이다. 그러나 남한의 입장에서서는 신변안전보장이 가장 중요한 문제의 하나임에도 시간상의 이유로 충분한 보장에 도달하지 못한 채 합의서에 서명한 것 같다.

27) 특히 전략물자반출과 관련하여 아직 문제가 완전히 해결되지 않은 상태에서는 고급 기술과 관련된 기업은 입주를 서두려야 할 것이다.

동규정에 정해져 있지 않는 사항에 대하여는 지도기관과 관리기관이 협의하여 처리한다²⁸⁾

(1) 로동규정의 특징

로동규정의 특징은 입주기업에게 노동력 운용에 관한 폭넓은 자율성을 허용하고 있으며 가능한 한 복측의 간섭을 축소하고 있다는 점이다. 구체적으로는 인력의 선별채용가능, 인력과 직접 고용계약체결, 임금의 직접지급, 직업동맹조직의 불허 등으로 요약될 수 있다. 그동안 북한 노동력의 저임금에도 불구하고 생산성이 낮은 것은 기업이 근로자를 직접 채용할 수 없고 임금을 통하여 생산성 향상을 도모할 수 없기 때문이라는 지적이 끊임없이 제기되어 옴에 따라 이를 크게 수정한 것이다.

공업지구에서도 인력의 채용시 기업이 직접 나서서 근로자를 찾아 고용할 수는 없고 로력알선기업²⁹⁾을 통해야 한다는 점은 기존의 외국인투자기업과 마찬가지로나 로력알선기업이 알선한 근로자를 선별하여 채용할 수 있다는 점이 다르다. 과거와 달리 제공된 인력을 그대로 수용하는 것이 아니라 기업은 기능시험, 면접 등을 통하여 선별할 수 있는 기회를 가짐으로 보다 양질의 노동력을 채용할 수 있을 것이다³⁰⁾. 로력알선기관의 개입 자체를 없애기에는 현재의 북한의 노동력 수급구조와 정치적 상황을 고려할 때 아직 이른 것 같다.

또한 기업은 선발된 근로자와 직접 개별적으로 로력채용계약, 즉 고용계약을 맺어야 한다³¹⁾. 기존의 외국인투자기업은 로력알선기관과 로력채용계약을 맺고,³²⁾ 직업동맹조직과 로동계약을 체결하였다³³⁾는 점을 고려하면 크게 달라졌다. 공업지구의 로력알선기업은 기존의 로력알선기관과 달리 다른 권한은 없이 로력알선계약에 따른 로력알선료를 받을 뿐이다. 용어도 로력'채용'계약이 아닌 로력'알선'계약으로 표현함으로써

28) 공업지구법 제9조

29) 외국인투자기업로동규정에는 로력알선'기관'이라는 용어를 사용하고 있으나 개성공업지구의 로동규정에는 로력알선'기업'이라는 용어를 사용하고 있다 표현상의 차이가 무엇을 의미하는지 분명하지는 않으나 전자는 국가기관의 일종이라면 후자는 인력알선을 업으로 하는 기업소의 하나로 보인다. 특히 2002년의 71경제관리개선조치 이후 독립채산제가 강화되는 등 기업소의 이윤추구를 위한 활동이 활성화됨에 따라 국가기관으로부터 독립적인 전문화된 기업소를 활용하여 효율성과 이윤 제고를 도모하기 위한 것으로 추정된다

30) 로력규정 제9조

31) 로동규정 제10조.

32) 외국인투자기업로동규정 제10조.

33) 외국인투자기업 로동규정 제8조.

그 역할을 분명히 하였다. 로력알선료도 관리기관과 협의하여 정하도록 하여 입주기업
을 보호하고 있다.³⁴⁾

로동규정은 임금도 근로자에게 직접 지급하도록 하였다.³⁵⁾ 기존의 외국인투자기업
의 경우에는 명문의 규정은 없으나 사실상 로력알선기관에 임금을 지급하였다. 임금의
결정도 기존의 외국인투자기업의 경우에는 월로임기준을 중앙로동기관이 하였으나³⁶⁾
로동규정에 의하면 최저임금을 명시하고 인상율의 상한선도 정해놓았다.³⁷⁾ 임금의 직
접 지급과 당사자 간의 계약에 의한 임금의 차등지급 등으로 기업은 생산성 향상을
도모할 수 있을 것이다.³⁸⁾

기업의 노동력은 원칙적으로 북한 인력을 사용해야 하나 필요에 따라 남한이나 외
국의 인력을 사용할 수도 있다. 이때 북한 당국과 ‘협의’해야 하는 것이 아니라 관리기
관이 지도기관과 ‘협의’하면 가능하다³⁹⁾. 그만큼 기업의 인력 채용상의 자율권이 강화
되었다고 볼 수 있다. 문제는 이와 같이 하여 남한 근로자들이 북한 근로자들과 함께
근무할 때 남한 근로자에게는 남한의 노동법이 적용되느냐 하는 점이다. 남북의 근로
자가 같이 근무하면서 각각 다른 법을 적용한다는 것은 좀 어색해 보인다. 그렇다고
하여 남한 근로자에게 북한법을 적용한다는 것도 남한 근로자들과의 형평상 맞지 않
다. 이 문제에 대한 해결책을 강구해야 할 것이다. 또한 북한 근로자들이 남한의 본사
나 현장에서 교육을 받거나 여러 가지 이유로 남한을 방문해야 할 경우를 예상할 수
있다. 이를 가능하게 할 수 있는 근거를 마련해야 할 것이다.

또 하나 주목할 점은 직업동맹조직이 인정되지 않는다는 점이다. 로동규정에는 아
예 직업동맹에 관한 규정을 두고 있지 않기 때문이다. 따라서 기업은 해고의 경우에도
법정사유에 해당하는 한 해고가 가능하며⁴⁰⁾, 직업동맹의 동의는 원천적으로 무의미해
졌다. 직업동맹에 대한 활동자금 지원의 부담도 무의미하다. 이밖에도 노동시간의 탄
력적 운영을 비롯하여⁴¹⁾ 연장노동도 기업이 종업원 대표 또는 해당 종업원과 합의만
하면 가능하도록 하였다.⁴²⁾ 직업동맹의 부재와 로력알선기관의 역할 축소로 기업의

34) 로동규정 제11조.

35) 로동규정 제32조

36) 외국인투자기업 로동규정 제25조

37) 로동규정 제25조.

38) 그러나 이러한 규정에도 불구하고 북한 당국이 근로자가 수령한 임금을 각자가 자유롭게 사용
할 수 있도록 허용할 것인가 여부는 불확실하다 공업지구 밖의 낮은 임금 수준을 고려하면 더
욱 그러하다 그렇다면 임금을 통한 생산성 향상의 효과도 그만큼 반감된다고 볼 수 있다

39) 공업지구법 제37조, 로동규정 제3조, 외국인투자기업로동규정 제3조 참조

40) 로동규정 제14조, 제16조는 해고할 수 없는 경우를 열거하고 있다.

41) 로동규정 제20조

유연성이 한층 향상될 것으로 보인다.⁴³⁾

입주 기업의 경제적 부담을 명확히 하기 위하여 최초의 최저임금을 50달러로 하고 임금상승률은 5퍼센트를 초과하지 못하게 하였다.⁴⁴⁾ 임금외의 부담도 임금의 15퍼센트를 사회보험료로 지불하는 외는 다른 금전적 책임을 지지 않도록 분명히 하였다.⁴⁵⁾ 기업이 지불할 뿐만 아니라 북한 근로자도 유사한 것을 따로 지불하여야 한다. 그러나 이때 북한 근로자가 임금을 받아서 개별적으로 지불해야 하는 사회문화사책금은 '일정한 몫'이라고만 할 뿐 부담률을 밝히지 않았다.⁴⁶⁾ 물론 북한 근로자에 대하여 어떠한 부담을 지을 것인가는 북한 당국이 결정할 사안이나 이것이 지나치게 높아 사기 적화로 이어질 때 생산성 저하를 야기할 가능성도 있을 것이다.

(2) 행정제재

관리기관은 노동규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 대하여 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에 100-2,000달러까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다⁴⁷⁾. 엄중한 결과를 일으키지 않은 경우에는 처벌할 수가 없으며, 또한 엄중한 결과를 일으킨 경우에도 반드시 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에만 적용된다. 그러나 여기서 말하는 '엄중한 결과'가 무엇을 의미하는지 명확하지 않다. '엄중한 결과'에 따라 벌금액이 달라지고 심지어는 영업을 중지할 수 있음에도 그 유형이 제시되어 있지 않음으로 자의적인 집행의 가능성이 있다. 특히 노동규정 위반으로 '영업의 중지'까지 명할 수 있음은 지나치게 가혹한 면이 있다. 영업 중지는 비록 일시적이라 하더라도 기업에는 치명적인 영향을 가져올 수 있기 때문이다. 따라서 '영업의 중지'는

42) 노동규정 제21조.

43) 그러나 출산휴가가 출산 전후 모두 150일간이다. 비록 휴가비는 60일 지급에 그치지만 기업으로서의 업무 수행의 계속성에 지장을 받을 수 있을 것이다. 이로 인해 여성 근로자의 채용을 기피할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 노동규정 제23조 및 제27조 참조.

44) 노동규정 제25조.

45) 노동규정 제42조 그러나 임금 밖의 여러 수수료나 요금 등에 대하여는 하나하나 사전에 규정할 수 없기 때문에 이들의 책정에 관하여 반드시 견해 차이가 존재할 것이다. 또한 공단내 설치될 시설과 운영에 대하여도 마찬가지이다. (예를 들면 보건소를 설치할 것인가 병원을 설치할 것인가 등이다) 북한은 낮은 임금을 다른 분야에서 보전하려고 할 가능성이 높기 때문에 공단에서의생활비가 기대 이상으로 높을 수도 있다.

46) 노동규정 제43조.

47) 노동규정 제47조.

처벌에서 제외해야 할 것이다. 그러나 관리기관의 구조와 성격상 입주기업에게 지나치게 불이익한 처분을 할 가능성은 높아 보이지 않는다.

북한 형법에는 벌금형이 없으나 여기서 벌금을 규정하고 있다. 그러나 ‘벌금’이란 용어에도 불구하고 재판소의 판결이 아닌 북한의 행정기관인 관리기관에 의하여 부과됨으로 우리의 행정상의 ‘과태료’의 성격을 갖는 것으로 보아야 할 것이다.

(3) 노동분쟁해결

공업지구내에서 노동과 관련하여 생긴 의견상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결해야 하나, 협의의 방법으로 해결할 수 없는 경우에는 노동중재절차로 해결한다⁴⁸⁾. 기업과 근로자들간의 분쟁해결에 관하여 특별한 절차를 마련한 셈이다 그러나 이러한 노동중재절차를 통하여 해결할 수 있는 분쟁의 종류나 중재절차에 대한 규정이 없기 때문에 추후 이에 대한 보완 입법이 이루어질 것으로 예상된다.

이와 관련하여 노동분쟁도 앞으로 활동이 기대되는 상사중재위원회의 중재대상에 포함될 수 없는가이다. 노동분쟁은 기업과 근로자간의 분쟁으로 상사분쟁해결 합의서가 예정하고 있는 유형의 분쟁은 아니며⁴⁹⁾, 또한 노동규정이 특별히 노동중재절차를 마련하고 있는 것으로 보아 상사중재위원회의 중재대상에는 포함되지 않는다고 보아야 할 것이다. 그러나 노동중재절차 제도 정비가 지연된다면 기업과 근로자가 노동분쟁에 대하여 상사중재위원회 중재를 받고자 합의하는 경우 이를 포함할 수 있는 입법적인 조치를 하는 것이 경제성에 더욱 부합할 것으로 보인다.

VI. 부동산규정의 문제점

개성공업지구 부동산규정(이하에서는 ‘부동산규정’이라고 함)의 제정으로 개성공단내 입주기업들의 재산권을 보호하기 위한 법적 장치가 마련된 셈이다. 특히 입주기업들이 투자한 자산을 담보로 대출을 받을 수 있게 되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 부동산규정의 내용이 근본적인 체제 성격상의 차이로 남한의 민법과 같을 수는 없지만 부동산의 취득 이용에 관한 대부분의 법률관계가 남한의 것과 상당히 유사하다.⁵⁰⁾ 북한이 개성공단의 성공을 위하여 남한의 관련법체제를 대폭 수용하였다고 볼 수 있다. 다

48) 노동규정 제48조

49) 후술하는 ‘VII. 분쟁해결절차상의 문제점’ 참조

50) 부동산규정에서 사용하고 있는 용어의 정의는 남한법의 것이나 거의 다름없다. 부동산규정 제3조 참조.

른 한편 부동산 관련규정은 순수한 재산상의 분야에 속하는 것임으로 남한의 요구를 대부분 수용하여도 북한의 입장에서 크게 문제될 것이 없기 때문이기도 하다.

부동산규정에 의하면 부동산이란 토지이용권과 건물소유권을 말한다.⁵¹⁾ 근원적인 생산수단인 토지에 대한 사적 소유권을 인정하지 않는 사회주의 체제의 성격에 맞추어 토지 자체의 소유권을 인정하지 않고⁵²⁾ 일정기간 토지를 배타적으로 이용할 수 있는 토지이용권을 부동산으로 규정하고 있다. 따라서 개인이나 기업은 토지이용권을 취득하거나 건물소유가 가능하며 이를 자유로이 제한 없이 양도, 임대, 저당, 상속할 수 있다 그 방법이나 내용은 남한의 관련법과 크게 다르지 않다.

입주기업의 토지이용권은 개발업자로부터 분양받거나 토지이용권 소유자로부터 양도받음으로써 발생한다.⁵³⁾ 이때 토지이용권은 공업지구의 토지임대기간 안에서 분양 또는 양도받은 날부터 남은 기간만큼 효력을 가진다.⁵⁴⁾ 최초의 토지임대기간의 시작은 개발업자가 해당 토지이용증을 발급받은 날부터 계산한다. 개발업자가 토지임대차 계약을 맺기 전에 토지이용증을 발급받았을 경우에는 그 계약을 맺은 날부터 계산한다.⁵⁵⁾ 그렇다면 토지이용권이라는 부동산 소유권을 가진 자는 토지임대기간 동안 토지를 배타적으로 사용할 수 있는 토지임대권을 가지고 있는 셈이다. 토지이용권 소유자는 토지임대기간이 끝나기 6개월 전에 지도기관과 토지임대차 재계약이 가능하다.⁵⁶⁾

문제는 토지사용료이다. 토지이용권을 소유한 자는 토지임대기간이 10년 경과한 다음 해부터 토지사용료를 내어야 한다는 점이다.⁵⁷⁾ 토지이용권을 분양 또는 양도 받아 토지이용권의 소유자가 되어도 10년 후부터는 다시 토지사용료라는 것을 내어야 한다. 토지이용권이라는 부동산을 '소유'하고 있음에도 부가적으로 납부해야 하는 것이다.⁵⁸⁾ 부동산 소유권이란 자유로이 사용수익 처분할 수 있는 물건이라는 점에서 보면 이해하

51) 부동산규정 제3조.

52) 헌법 제18조, 민법 제3조, 토지법 제9조 및 제13조 참조.

53) 부동산규정 제11조 전단 남한의 개발업자는 이미 '시범단지'의 50년 토지이용권을 평당 14만 9천원에 남한 입주기업에게 분양한 바 있다.

54) 부동산규정 제11조 후단 북한의 지도기관과 남한의 개발업자 간의 토지임대차 계약의 기간은 50년으로 이는 연장이 가능하다.

55) 부동산규정 제8조 분양시 이미 개발업자가 토지이용증을 받아 개발로 인한 기간이 상당 기간 경과한 경우에는 분양받은 기업이 토지임대기간에서 이미 경과한 기간을 유예 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

56) 부동산규정 제18조.

57) 부동산규정 제15조 전단은 다음과 같이 규정하고 있다. "토지이용권을 소유한 자에게는 중앙공업지구지도기관과 개발업자가 해당 토지에 대한 임대차계약을 맺은 날부터 10년이 지난 다음 해부터 토지사용료를 부과한다."

58) 다만 개발업자는 이러한 토지사용료를 낼 필요가 없다 부동산규정 제15조 후단.

기 어려운 부담이다. 그러면 이러한 토지사용료의 성격은 무엇인가? 토지이용권이라는 부동산 소유자에게 토지사용료를 따로 부과하는 것으로 보아 토지이용권은 '소유'라는 표현에도 불구하고 토지를 배타적으로 사용할 수 '잠재적인 지위'에 해당한다고 볼 수 밖에 없다. 토지이용권을 '소유'하고 있는 자도 토지사용료를 납부하지 않으면 안 되기 때문이다. 그렇다면 토지사용료는 토지소유자인 국가에 지불하는 토지 이용 요금이라고 볼 수 있다. 잠재적인 토지이용권은 토지사용료의 지급에 의하여 토지사용권이 됨으로서 비로소 토지를 사용할 수 있게 된다고 볼 수 있다. 따라서 여기서 처음부터가 아니라 10년 후부터 부과하는 것은 입주기업에 배풀어지는 특혜에 해당할 뿐 원천적으로 토지사용료가 없는 것이 아니라고 보아야 한다.⁵⁹⁾

이러한 현상은 토지소유체계가 다른 데서 비롯되는 것으로 볼 수밖에 없으나 남한 입주기업으로서는 당혹스러울 것으로 보인다. 특히 토지이용권의 분양 후에 이러한 내용을 포함하고 있는 부동산규정이 채택되었기 때문에 더욱 그러할 것이다. 굳이 남한의 제도에서 유사한 것을 찾는다면 토지 재산세에 해당하는 것으로 보인다. 세금규정에서 같은 부동산임에도 불구하고 재산세가 건물에만 부과되고 토지이용권에는 부과되지 않기 때문이다.⁶⁰⁾ 그렇다면 토지사용료는 적어도 건물에 대한 재산세의 세율을 초과하지 않도록 부과되어야 할 것이다.⁶¹⁾ 더 바람직한 것은 토지사용료라는 개념을 폐지하고 건물과 같이 토지이용권이라는 부동산에 부과되는 재산세로 전환하여야 할 것이다.

토지이용권과 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 이용기간 내에 제한 없이 양도·임대·저당할 수 있으며, 부동산의 등록임차자도 그것을 저당할 수 있다.⁶²⁾ 부동산 소유자의 사망 시 부동산과 관련한 재산상의 권리 의무는 상속자에게 넘어 가며, 이때 의무는 부동산의 가치를 한도로 부담한다. 상속관련 사항은 피상속인이 속한 나라의 법에 따른다.⁶³⁾ 상속은 등록하지 않아도 효력을 가지나, 부동산은 등록하여야 양도·임대·저당할 수 있다.⁶⁴⁾

일정한 경우 부동산이용질서에 위반한 경우 벌금을 부과한다. 즉, i)토지의 천연자원과 매장물에 대한 불법채취, ii) 승인 없는 토지의 용도변경, 면적을 초과한 토지이용, 토지보호미비, 등록 없는 토지이용양도·저당, iii) 등록 없는 건물의 양도·임대·저당 등이

59) 공업지구법 제3조에 토지이용에도 특혜를 부여한다는 것이 이러한 의미이다

60) 세금규정 제41조

61) 토지사용료의 기준은 지도기관과 관리기관이 협의하여 정하도록 되어 있다. 부동산규정 제15조

62) 부동산규정 제23조.

63) 부동산규정 제32조.

64) 부동산규정 제33조

다.⁶⁵⁾ 벌금부과기관을 명시하지 않았으나 국가를 대행하는 지도기관이라고 보아야 할 것이다. 문제는 벌금의 상한이 규정되어 있지 않다는 점이다. 토지에 대한 훼손의 정도가 토지의 규모에 따라 다를 수 있기 때문에 피해를 사전에 예측하기가 어려운 점이 있으나 아무런 제한을 두고 있지 않는 것은 죄형법정주의에 반한다. 원상회복명령 등을 통하여 피해를 회복할 수 있는 방안을 마련하면서 벌금의 상한선을 규정하여야 할 것이다.

VII. 분쟁해결절차상의 문제점

그동안 남북간 경험의 발전을 저해하는 원인의 하나로 원활한 분쟁해결 방안이 없다는 점이였다. 사업의 수행상 분쟁의 발생은 불가피하나 이때에도 공정하고 효과적인 해결방법이 존재한다면 분쟁을 염려할 필요가 없다. 그러나 대북투자시 당사자간의 협의를 떠나 제대로 분쟁을 해결할 수 있는 신뢰할 수 있는 기관에 의한 분쟁해결을 기대한다는 것은 사실상 불가능하였으므로 관련 기업은 분쟁을 해결하기보다는 분쟁 회피에 급급하고 마침내는 손실을 감수하거나 사업을 포기할 수밖에 없는 것이 현실이었다. 이에 경험의 활성화를 도모하기 위하여 남북 당국은 신뢰있는 기관에 의한 분쟁해결절차를 마련하기로 합의하였다.

남북은 상사상의 분쟁을 해결하기 위하여 '남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서'(이하에서는 '분쟁해결합의서'라고 함)와 '남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서'(이하에서는 '중재위구성운영합의서'라고 함)가 체결되었으며, 전자는 이미 국회의 동의절차를 거침으로써 조약으로서 효력을 갖게 되어 국내법상 법률로서의 효력을 발생하게 되었다⁶⁶⁾. 후자도 금년 내 국회의 동의를 받을 것으로 예상된다. 국내법상 법률로서의 효력을 가짐으로 위 합의서와 모순되는 국내법은 특별법우선의 원칙과 신법우선의 원칙에 의하여 우선순위가 정해진다. 따라서 분쟁해결합의서는 중재법의 특별법으로 우선 적용된다.

중재위구성운영합의서 제14조 제4항에 의하면 합의서 발효 후 6개월 내에 남북 당국은 위원회를 구성하고 위원회 중재규정에 대한 쌍방의 초안을 교환하도록 되어 있다. 따라서 사실상 중재위가 활동을 개시하게 되는 시점은 국회의 동의 시기와 직결되어 있다. 남북은 합의서 발효에 따라 규정대로 기간내에 위원회를 구성해야 할 것이

65) 부동산규정 제56-58조.

66) 북한에서도 전자는 최고인민회의 상임위원회의 비준을 받아 국내법상 효력을 발생하는데 아무런 장애가 없게 되었다

다.

분쟁해결합의서 제1조는 “남북사이의 경제교류협력과정에서 생기는 상사분쟁은 당사자 사이에 협의의 방법으로 해결한다 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 중재의 방법으로 해결하는 것을 원칙으로 한다”고 규정함으로써 중재를 남북간 상사상 분쟁의 해결방법으로 삼고 있다. 이를 위해 ‘상사중재위원회’를 구성하며⁶⁷⁾ 중재위원회의 관할대상이 되는 사건으로 분쟁해결합의서 제8조는 두 가지 유형의 분쟁을 제시하고 있다. 즉, i) 남북사이의 경제교류협력과정에서 생긴 상사분쟁 가운데서 당사자가 중재위원회에 제기하여 해결할 것을 서면으로 합의한 분쟁사건과, ii) ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’ 제7조 제1항에 규정된 분쟁사건이다.

첫 번째 관할사건은 남북사이의 경제교류협력과정에서 생긴 ‘상사’분쟁이다. 따라서 ‘상사’분쟁이 아닌 한 중재위원회에 의한 중재에 의하여 해결할 수 없게 된다. 예를 들면 공업지구에서 기업관계를 떠난 순수한 사적인 관계에서 발생한 남북의 개인간의 금전대차를 상사중재절차를 통하여 해결할 수 있는가이다. 이와 같이 순수한 민사상의 관계라 하더라도 넓은 범위에서 보면 ‘남북사이의 경제교류협력과정’에서 발생한 것으로 볼 수 있기 때문에 이러한 과정에서 발생하는 분쟁은 여기서 말하는 상사분쟁에 포함된다고 보아야 할 것이다. 민·상사상의 분쟁 외 출입문제, 세금문제 또는 부동산등록 등의 문제와 같이 행정기관과 남측 투자자 사이에서 발생하는 분쟁은 어떻게 해결할 것인가 하는 점이다. 이러한 종류는 우리의 행정소송의 대상이 되는 것들이다. 이때는 두 번째의 관할범위인 투자자산에 대한 권리의 침해에 대한 분쟁에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다⁶⁸⁾

또한 상사분쟁이라 하더라도 당사자간의 ‘서면합의’가 있는 경우에만 다른 절차는 모두 배제되며 위의 상사분쟁해결절차에 의하게 된다 물론 서면합의는 사전뿐만 아니라 사후에도 가능할 것이다. 말하자면 이러한 서면합의가 없는 경우에는 상사중재절차에 의하여 분쟁을 해결할 수가 없다. 따라서 이때는 공업지구법에 규정된 다른 절차인 북한의 중재 또는 재판절차에 의하게 된다⁶⁹⁾. 북한의 대외경제중재법상의 대외경제중재를 위해서도 중재의 서면합의를 요구함으로⁷⁰⁾ 이러한 중재의 합의가 없다면 결국 북한의 민사소송법에 의한 재판절차에 의할 수밖에 없게 된다. 그러나 과연 이러한 절차가 상사중재의 합의가 없는 남한의 투자자가 원하는 절차인지는 심히 의심스

67) 분쟁해결합의서 제2조 및 중재위구성운영합의서 참조.

68) 노동분쟁은 여기서 말하는 상사분쟁에 해당 하는가 문제가 될 수 있으나 앞장에서 본 바와 같이 별도의 ‘노동중재절차’에 의하여 해결된다. 노동규정 제48조.

69) 공업지구법 제46조.

70) 대외경제중재법 제5조.

립다. 당사자가 특별히 다른 절차에 의하여 분쟁을 해결하고자 한다는 명시적인 의사 표시가 없는 한 상사중재절차의 적용범위를 확대할 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다.

두 번째 관할사건인 투자보장관련분쟁은 투자보장합의서에 의해 부여된 권리의 침해로 상대방 투자자와 일방 사이에서 발생하는 분쟁으로 당사자 사이에 협의로 해결되지 않을 경우 중재위원회에서 해결하게 된다.⁷¹⁾ 이것은 곧 남측 투자자와 북한 당국 사이의 분쟁을 의미한다. 남측 투자자를 보호하기 위한 규정인 만큼 투자자신에 대한 '권리 침해'의 범위도 가능한 한 폭넓게 해석해야 할 것이다. 이때는 분쟁의 성격상 당사자간에 중재위원회를 통하여 해결할 것을 사전에 합의할 필요가 없음은 물론이다. 공업지구법 제46조도 '공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견상이'로 인하여 발생하는 분쟁을 상사분쟁해결의 대상으로 들고 있다. 따라서 공업지구에 구성되는 지도기관과 관리기관을 비롯한 북한의 모든 행정기관과 이에 준하는 기관, 예를 들면 공업지구세무소, 세관, 검역소 출입사무기관, 또는 로력알선기업 등과 남측 투자자 사이의 분쟁은 상사중재절차를 통하여 해결하게 된다고 보아야 할 것이다.⁷²⁾

남북간의 상사분쟁해결절차로 특별히 상사중재제도를 마련해 놓고 있는 입법취지에 비추어 볼 때 남북의 당사자간에 발생하는 분쟁은 특별히 적용이 배제되는 분명한 경우가 아닌 한 가능하면 상사중재제도를 통하여 해결하는 방향으로 제도를 운영하고 또한 시행세칙의 제정 시에도 이러한 방향으로 규정하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 이러한 분쟁을 북한의 일반적인 사법절차에 의하여 해결해야 한다는 것으로 이는 바람직한 해결책이라고 볼 수 없기 때문이다.

북한의 행정기관 상호간의 분쟁은 상사분쟁절차에 의하여 해결할 수 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 지도기관과 관리기관 사이의 분쟁도 이러한 절차에 의하여 해결할 수 없다. 그러나 관리기관의 구성과 성격상 가능한 한 지도기관으로부터 독립하여 남측 투자자들의 권익을 보호해야 하는 지위에 있다는 점에서 볼 때 양 기관 사이의 분쟁은 사실상 남측과 북측의 분쟁에 해당한다고 볼 수 있다. 동일한 이유에서 관리기관과 다른 행정기관 사이에도 분쟁이 발생할 가능성이 있다.⁷³⁾ 이러한 경우 북한의 일

71) 투자보장합의서 제7조 제1항.

72) 이들 행정기관들의 처분, 예를 들면 범칙금이나 벌금부과, 영업증지치분, 승인부결, 등록거부, 허가거부, 출입증 등 발급거부, 추방 등이 이에 해당한다. 일정한 경우 신소를 할 수 있는 경우도 있다(세금규정 제86조, 세관규정 제43조, 노동규정 제49조 등) 이때 신소에 대한 처리결과도 이러한 처분에 해당한다.

73) 예를 들면, 출입체류증 발급수수료에 관하여 관리기관과 출입사업기관 사이에 협의가 이루어지지 않는 경우 등이다. 출입체류거주규정 제26조 참조.

반행정기관 상호간의 분쟁해결방법에 따를 수는 없기 때문이다. 따라서 이러한 경우를 해결할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다

더욱 근본적인 해결책은 중재위원회의 관할대상을 분쟁해결합의서 제8조에 열거된 두 분야 외에 위에서 거론된 여러 분야를 포괄할 수 있는 조항을 더 삽입하는 것이다. 예를 들면 “기타 남북 당국이 합의하는 사건과 별도의 효과적인 분쟁해결절차가 없는 사건”도 중재 대상에 포함시키는 것이다.

이러한 분쟁해결절차를 통하여 중재판정이 났을 때 과연 집행이 가능할 것인가 하는 문제는 여전히 남아 있다. 중재재판과 이행은 별개의 문제이기 때문이다. 분쟁해결 합의서에서는 중재판정의 구속력을 인정하고 해당지역 재판기관의 확정판결과 동일하게 집행하도록 한다고 규정하고 있다.⁷⁴⁾ 따라서 이때의 북한에서의 집행절차는 북한 법에 의하여 진행될 수밖에 없다. 먼저 북한의 집행절차 관련법에 대한 이해가 필요할 것이며, 또한 이들 절차의 실효성 여부도 잘 살펴야 할 것이다. 북한의 사법부의 지위를 감안할 때 별도의 보완책이 있어야 할 것이다

VIII. 결 론

위에서 살펴 본 바와 같이 공업지구 운영이 현실화되면 현재의 입법만으로는 해결할 수 없는 경우가 많이 발생할 가능성이 높다 물론 앞으로 제정될 시행세칙이나 사업준칙, 운영규정 등을 통하여 입법적으로 보완되어야 할 것이다 공업지구는 법의 공백지대에 전혀 새로운 법체계를 구축하는 것이나 다름없다. 가능한 한 기존의 일반적인 북한법의 적용을 배제 또는 최소화 하자는 것이 남측의 입장이라면 그만큼 더 입법에 만전을 기하여야 할 것이다. 그러나 다른 한편 아무리 완벽한 법체계를 구축한다고 하더라도 미비점은 존재하고 분쟁이 발생하기 마련이다. 따라서 공정하고 효과적인 분쟁해결절차로 마련된 상사중재절차의 활용을 극대화 하여야 할 것이다.

공업지구의 법체계가 북한의 일반적인 법체계와는 물론 나진·선봉경제특구의 법체계와도 많이 다르며, 특히 공업지구가 주로 남한 가업을 고객으로 예상하고 있다는 점을 감안한다면 대부분의 관련입법이 남측과의 긴밀한 협조 하에서 이루어 질 것이며, 이를 통해 북한은 학습과정을 겪게 될 것이다. 학습과정을 통한 적응과 변화에는 시간이 필요하다. 이는 그만큼 인내가 필요함을 의미한다. 이러한 과정은 훗날 북한의 다른 지역에서의 입법활동에도 큰 영향을 미칠 것이다. 이러한 관점에서 본다면 공업지구의 법운영은 앞으로의 남북간의 법통합에 결정적인 역할을 하게 될 것이다

이러한 법통합 현상은 이미 제정된 개성공업지구법의 하위규정들의 입법형식에서

74) 분쟁해결합의서 제16조 3항.

잘 나타나고 있다. 본 논문에서 살펴 본 하위규정들을 포함한 10개의 하위규정 모두가 지금까지의 북한법의 입법형식과는 달리 남한법의 입법형식을 따르고 있다 여전히 북한법의 형식을 따르고 있는 공업지구의 기본법인 개성공업지구법과 달리 그 하위규정들은 형식만 보아서는 남한의 법과 구별이 되지 않을 정도이다. 개별 조문마다 괄호 안에 제목을 부쳐 제목만으로도 조문의 내용을 쉽게 이해할 수 있게 한 것은 북한법의 입법형식상의 큰 변화라 하겠다. 하위규정의 제정에 남북이 긴밀하게 협력한 결과의 산물이다.

무엇보다도 남과 북은 이미 양자 사이에 합의한 합의서에 대하여 성실히 이행함으로써 신뢰를 쌓아 가야 할 것이다. 양자의 합의에도 불구하고 이를 이행하지 않을 때 이를 강제할 수 있는 방법이 사실상 없기 때문이다.⁷⁵⁾ 함께 문서로 합의한 사항도 이행되지 않는다면 앞으로 서로 협의를 통해서 해결해야 할 사항이 산적해 있는 것을 감안하면 개성공단의 성공의 길이 그렇게 순탄하지만은 않을 것이다.⁷⁶⁾

끝으로 우리가 명심해야 할 것은 공단의 성공을 위하여 가능한 한 완벽한 법체계를 구축해야함은 물론이지만 이러한 법체계가 공단성공의 필요조건일 뿐 충분조건은 아니라는 점이다.⁷⁷⁾

75) 만약 남북간의 합의서 불이행시 이를 강제하거나 이에 상응하는 담보장치를 마련할 수 있다면 그보다 좋은 방법이 없겠으나 사실상 여의치 않을 것이다

76) 지금 당장 제기되고 있는 문제는 통신료 문제이다. '개성공업지구 통신에 관한 합의서' 제2조 제3항에 의하면 남측은 제3국을 경유하지 않고 개성에 직접 통신을 연결하도록 규정하고 있다 그럼에도 불구하고 북한은 통신주권을 주장하며 제3국을 통한 연결을 주장하고 있다 이때 통신료는 남한이 제시하는 요금의 5~6배나 된다

77) 왜냐하면 법 밖에서 해결되어야 할 사항이 너무나 많기 때문이다 위에서 본 통신료도 한 예이다 기업의 측면에서 보면 통신료는 통신에 관하여 가장 중요한 부분임에도 합의서에 규정되기에는 어려운 부분이다 이러한 예가 앞으로 자주 발생할 것으로 예상된다