

개성공단의 총국 및 관리위원회 간 갈등사례 분석*

김미연*·조동호**

본 논문은 개성공단의 운영과정에서 발생한 중앙특구개발지도총국(총국)과 개성공업지구관리위원회(관리위원회) 간의 일반에 알려지지 않은 갈등의 내용을 소개하고, 갈등의 원인과 반응, 결과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2004년 개성공단 조성 시기부터 2016년 개성공단 전면 중단까지의 기간 동안 개성공단 내에서 총국 관계자와 협의를 진행한 경험이 있는 관리위원회 담당자와의 심층 인터뷰를 통해 17건의 갈등사례를 수집하였다.

갈등은 다양한 내용을 가지고 있었으며, 원인별로는 제도적 요인, 행태적 요인, 정치적 요인 등 세 가지 요인에 의한 갈등으로 분류되었다. 갈등이 발생하면 총국은 고수 혹은 타협의 두 가지 반응 중 우월적 지위를 이용하여 대부분 고수 반응을 선택하였고, 관리위원회는 주로 수용, 타협, 설득 등 수세적 반응을 선택하였다. 갈등결과를 보면 정치적 요인에 의한 갈등은 사례가 상대적으로 적고 모두 해결된 반면, 제도적 요인에 의한 갈등은 대부분 해결되지 않은 것으로 나타났다.

주제어: 개성공업지구, 지도기관, 관리기관, 중앙특구개발지도총국(총국), 개성공업지구관리위원회(관리위원회), 갈등

* 한국산업은행 개발금융연구센터 선임연구원

** 이화여자대학교 북한학과 교수, 교신저자.

1. 서론

개성공업지구(이하 개성공단)는 애매한 거버넌스를 가지고 있다. 북한은 개성공단이 법적으로 북한의 공단이므로 북한의 중앙공업지구지도 기관(이하 지도기관)이 총괄적으로 지도하지만, 공단의 운영 경험과 건설 비용이 없으므로 실제 관리는 개발업자인 남한의 LH공사에게 위임한다는 입장이었다. 그런데 예산은 물론 정보, 협상 등 사업추진의 전 과정에서 정부의 지원을 받을 수밖에 없었던 LH공사가 개성공업지구 관리위원회(이하 관리위원회) 구성을 비롯하여 독자적 결정권을 행사하기란 구조적으로 불가능했다. 더욱이 개성공단 사업 자체가 남북 당국의 정치적 결정이었을 뿐만 아니라 통일부 내에 개성공단의 지원·감독기구가 구성되었다는 사실로 볼 때도 남한 정부는 개입을 당연한 것으로 여기고 있었다.¹⁾ 이러한 개성공단 운영체계는 조성 초기에는 커다란 문제를 일으키지 않았다. 남북 당국의 적극적인 지원 아래 총국과 관리위원회가 운영과정에서 발생하는 문제들을 원만하게 협의하여 처리했기 때문이다. 그러나 점차 입주기업 증가에 따라 생산활동이 늘어나고, 특히 남북관계가 악화되면서 개성공단 거버넌스의 구조적 취약성은 전면화되어 갈등으로 연결되었다.

특히 개성공단 운영에 있어서 북한이 지도기관으로 설립한 중앙특구개발지도총국(이하 총국)과 공업지구관리기관(이하 관리기관)인 관리위원회의 관계는 잠재적 취약성을 갖고 있었다. 우선 두 기관은 법적으로 상하 관계에 있었지만, 현실 운영에 있어서 총국의 '지도'와 관리위

1) 역대 관리위원장의 경력을 보더라도 초대 관리위원장은 농림부 차관, 2대는 통일부 차관, 3대는 통일부 통일정책실장, 4~5대는 통일부 차관, 6대는 대통령비서실 인사비서관, 2022년 7월 현재의 7대는 통일부 차관 출신이다.

원회의 '관리'의 경계를 명확히 설정한다는 것 자체가 가능하지 않았다. 더욱이 총국과 관리위원회의 관계는 초기에는 통합형이었지만 점차 절충형으로 변화하면서 갈등의 여지는 많아졌다.²⁾ 또한 두 기관 모두 남북 당국의 '지시'를 받는 입장이어서 독립성에 제약이 있을 수밖에 없었다. 남북의 사고와 행동방식의 차이도 달랐다. 따라서 개성공단 운영과정에서 총국과 관리위원회의 갈등은 처음부터 예견된 것이었고, 실제로 수시로 발생했다.

그럼에도 불구하고 총국과 관리위원회 사이의 갈등에 대해서는 현대산 직원 억류사건,³⁾ 세금 부실신고에 대한 과도한 벌금⁴⁾ 등 일부 경우를 제외하고는 거의 알려지지 않았다. 이는 “남북화해협력의 상징으로서 남북이 상호 이해의 폭을 넓혀가는 통일의 실험장”이라고 개성공단의 성격을 규정한 정부로서는 개성공단이 내부적으로는 다양한 갈등을 빚고 있었음을 가급적 공개하지 않으려 했기 때문이다.⁵⁾ 보수 정부 역시 개성공단의 특수성을 인정하여 ‘5·24조치’에도 불구하고 “개성공단의 정상적인 생산활동 유지 및 피해 최소화를 위해 다각적으로 노력”한다는 입장이었다.⁶⁾

이처럼 개성공단 내의 갈등이 외부로 잘 알려지지 않음에 따라 개

2) 이에 대한 구체적 논의는 제2장 참고.

3) “유성진씨, 일부 합의위반·북 강압조사,” 연합뉴스, 2009년 8월 25일.

4) “개성공단 세금 부실신고뎀 벌금 200배?” 『매일경제』, 2012년 9월 14일.

5) 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2005), 117쪽.

6) 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2012), 99쪽. 실제로도 이명박 정부는 ‘5·24 조치’로 중단됐던 개성공단 내 공장의 신축공사를 허용하고 기존 입주기업의 증축공사 재개, 소방서 및 응급의료시설 건립, 출퇴근 북측 노동자 출퇴근 버스 운행 확대 등 유연화 정책을 추진했다. “개성공단 ‘유연성’ 정책 본격화 ... 공사재개 허용,” MBC 뉴스, 2011년 10월 12일.

성공단에 관한 연구는 개성공단 사업의 현황, 활성화 방안, 파급효과, 남북관계에 미치는 영향 등을 중심으로 이루어져 왔다. 갈등을 다룬 연구도 일부 있으나, 대부분 입주기업과 북한 노동자 간의 관계 혹은 갈등의 유형에 초점을 맞추고 있다.⁷⁾ 총국과 관리위원회의 갈등을 주제로 한 연구로는 박지연·조동호(2016)와 홍승표·김유훈(2021)이 존재하지만, 이들은 제도적·역사적인 측면에서 다루었을 뿐 실제 갈등의 내용을 분석한 것은 아니다.⁸⁾

본 논문은 개성공단의 운영과정에서 발생한 총국과 관리위원회 간의 일반에 알려지지 않은 갈등의 내용을 소개하고, 그 진행과정을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2004년 개성공단 조성 시기부터 2016년 개성공단 전면 중단까지의 기간 동안 개성공단 내에서 총국 관계자와 협의를 진행한 경험이 있는 관리위원회 담당자와의 심층 인터뷰를 통해 갈등사례를 수집하였다. 우선 제2장에서는 지도기관과 관리기관 혹은 결정기관과 집행기관 간의 관계와 갈등을 이론적으로

7) 예컨대, 강미연, “개성공단 경제특구의 작업장 문화,” 『북한학연구』, 제9권 2호(2013); 김양수·양해술, “개성공단 사업의 추진현황과 효율적 활성화 방안에 관한 연구: 입주기업의 실태조사와 주요 경영상 애로요인 분석을 중심으로,” 『디지털융복합연구』, 제11권 12호(2013); 양문수 외, “개성공단 북한 근로자에 대한 남한 주민의 태도에 관한 연구,” 『통일문제연구』, 제25권 1호(2013); 정은미, “남북한 근로자의 상생, 갈등, 그리고 변화,” 김병로 외, 『개성공단』(파주: 진인진, 2015); 박천조, 『개성공단 노사관계』(서울: 선인, 2018); 황규성, “개성공단 노동체제의 정치경제학,” 『노동정책연구』, 제19권 2호(2019); 김미연, “개성공업지구 갈등원인의 유형 분석,” 『통일연구』, 제24권 2호(2020).

8) 박지연·조동호, “개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제25권 2호(2016); 홍승표·김유훈, “개성공단에서의 협력 거버넌스: 개성공업지구관리위원회의 정착과 남북협력의 구조화 과정을 중심으로,” 『한국지역지리학회지』, 제27권 2호(2021).

검토하고 분석틀을 도출한다. 제3장에서는 갈등의 내용을 정리하고, 제4장에서는 갈등의 원인, 반응, 결과로 구분하여 갈등구조를 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 결론 및 시사점을 제시한다.

2. 이론적 논의

1) 갈등의 개념

갈등(葛藤)에 대한 정의는 학자에 따라 매우 다양하다. 가장 고전적인 정의는 March and Simon(1958)에 의한 것으로서 이들은 의사결정 과정에서 장애가 발생함으로써 개인 또는 집단이 대안을 선택하는 데 어려움을 겪는 상황을 갈등이라고 정의한다.⁹⁾ 이후 갈등은 둘 이상의 당사자 사이의 충돌, 입장 및 인식의 차이, 상대방으로 인한 관심사의 좌절, 목표의 불일치로 인한 상대방의 목표 추구를 의도적으로 방해한 결과물 등으로 다양하게 정의되었다.¹⁰⁾ 국내 학자들의 갈등에 관한

9) J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*(N.Y.: John Wiley and Sons, 1958), p.112.

10) W. W. Wilmot and J. L. Hocker, *Interpersonal Conflict*(N.Y.: McGraw-Hill, 2001); G. Patzak and G. Rattay, *Project Management: Guideline for the Management of Projects, Project Portfolios, Programs and Project-Oriented Companies*(Wien: Linde International, 2011); S. P. Robbins, *Essentials of Organizational Behavior*(N.J.: Prentice Hall, 2005); K. W. Thomas, "Conflict and Conflict Management," in M. Dunnette and H. C. Triandis(eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*(Chicago: RandMcNally, 1976), pp.889~891; D. Borisoff and D. A. Victor, *Conflict Management: A Communication Skills Approach*(N.J.: Prentice Hall, 1998), pp.78~80.

정의도 크게 다르지 않다. 갈등에 대한 국내 연구들은 일반적으로 갈등을 이해관계가 있는 당사자들 간에 가치, 자원, 권력 등을 둘러싼 투쟁이 이루어지는 사회적 상호작용으로 정의한다.¹¹⁾ 결국 갈등이란 상대방과 상호관계 속에 서로 다른 입장과 목표가 표면화되면서 다양한 가치가 양립 불가능한 상태로 표출되는 사회현상의 하나로 이해할 수 있다.

한편 갈등은 원인에 따라 여러 종류로 구분할 수 있는데, 본 논문은 이학재(2011)의 구조적 원인에 따른 갈등, 조직 및 대안 선택에서의 갈등, 당사자 간 심리적 상황에 의한 갈등 중에서 구조적 원인에 따른 갈등에 주목한다.¹²⁾ 구조적 원인에서의 갈등은 정책의 결정기관인 의회와 집행기관인 행정기구 간의 관계에서 보이는 것처럼 정책 또는 행정절차에 관한 견해의 차이에서 발생하는데, 개성공단의 지도기관인 총국과 관리기관인 관리위원회의 관계가 이와 거의 유사하기 때문이다.

따라서 본 연구는 총국과 관리위원회의 관계를 구조적으로 결정기관과 집행기관의 관계로 파악하면서 총국과 관리위원회 간의 갈등을 개성공단의 운영 정책을 결정하는 과정에서 양 기관의 이익이나 이해

-
- 11) 김주원·조근식, “강원도의 갈등사례 유형별 분석과 갈등관리역량 강화방안,” 『한국갈등관리연구』, 제2권 1호(2015); 조원빈, “정치사회제도에 대한 신뢰와 사회갈등,” 『정치정보연구』, 제19권 1호(2016); 김대중, “사례분석을 통한 사회갈등의 유형별 해소방안에 관한 탐색적 연구,” 『협상연구』, 제22권 2호(2019); 가상준, “종료방식으로 본 한국의 공공갈등 특징,” 『분쟁해결연구』, 제18권 3호(2020); 오민지, “사회갈등인식이 국가 경제전망에 미치는 영향: 정부신뢰의 조절효과를 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 제32권 4호(2022).
- 12) 이학재, “지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구: 경기도를 중심으로,” 『정부와 정책』, 제3권 2호(2011), 103쪽.

가 대립하는 상태로 정의한다. 이는 정규호(2007)에서 갈등을 “정책의 형성과 결정 및 집행과정에서 서로 다른 목표와 이해관계를 가진 주체들이 복잡한 관계 속에서 긴장과 충돌을 일으키는 상태”로 정의한 것과 같은 맥락이다.¹³⁾

2) 개성공단 운영체계의 특징과 갈등구조

개성공단은 북한 최고인민회의 상임위원회 정령 3430호로 제정된 「개성공업지구법」에 의거한 북한의 공단이고 관리위원회도 북한의 기관이지만, 정작 관리위원회는 법률 8484호인 「개성공업지구지원에 관한 법률」에 의거하여 남한 정부에 의해 설립된 개성공업지구지원재단(이하 지원재단)에 의해 운영되고 있다.¹⁴⁾ 또한 북한은 「개성공업지구법」 제1조에서 개성공단을 “공화국의 법에 따라 운영”하며, 제5조에서 개성공단에 대한 “통일적 지도는 지도기관이 한다”고 명시하고 있다. 그러면서도 제21조 및 제24조에서는 “관리는 지구지도기관의 지도 밑에 관리기관”이 하는데, “관리기관은 개발업자가 추천하는 성원들로 구성”한다고 밝히고 있다. 남한 역시 마찬가지다. 개성공단이 북한의 공단이고 관리위원회가 북한 기관임을 인정하면서도 「개성공업지구지원에 관한 법률」 제18조 및 제19조는 남한 정부가 관리위원회에 “자

13) 정규호, “정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 제16집 2호(2007), 93쪽.

14) 통일부는 “(지원재단은) 관리위원회의 남측 창구 역할을 수행”하며, “실제로 지원재단 이사장이 관리위원회 위원장을 겸직하고, 상근이사가 관리위원회 부위원장을 겸직하고 있어서 관리위원회와 지원재단은 동일한 기구”라고 설명한다. 통일부 개성공단5년 발간위원회, 『개성공단 5년』(서울: 통일부 개성공단사업지원단, 2007), 129쪽. 관리위원회의 남한 직원 역시 지원재단 소속의 파견 직원이다.

금, 인력, 물품 등의 지원을 할 수 있다”면서 심지어 개성공단을 지원하기 위해 “통일부에 담당기구를 둔다”고 규정함으로써 적극적인 지원과 감독 의사를 밝히고 있다.

앞서 지적한 개성공단의 애매한 거버넌스로서의 총국과 관리위원회는 결정기관과 집행기관 간 관계와 유사한 형태를 가지고 있다. 총국은 개성공단 사업에 대한 통일적 지도기관으로서의 법적 지위를 갖고 있으며 관리위원회를 통하여 개성공단 사업을 추진한다. 총국은 개발업자의 지정, 관리위원회에 대한 지도, 법규의 시행세칙 작성, 기업이 요구하는 노동자·용수·물자의 보장, 건축물 설계문건의 접수 및 보관, 개성공단 내 생산 제품의 북측지역 판매 실현, 세무 관리 등을 포함하여 북한 당국으로부터 위임받은 사업을 수행한다.¹⁵⁾ 반면 관리위원회는 투자조건의 조성과 투자유치, 기업의 창설 승인·등록·영업허가, 건설허가와 준공검사, 토지이용권·건물·차량의 등록, 기업 경영활동 지원, 기반시설 관리, 인원과 수송수단에 대한 출입증명서 발급, 사업준칙 작성 등을 포함하여 총국이 위임하는 사업을 수행하며, 관리기관으로서 관리운영사업 현황을 분기별로 총국에 보고해야 할 의무가 있다.¹⁶⁾

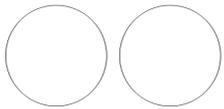
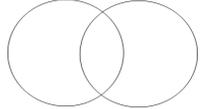
이러한 총국과 관리위원회의 관계는 Wright(1988)가 제시한 관계 모형을 활용하여 분석이 가능하다.¹⁷⁾ 첫째, 분립형은 Wright(1988)의 대

15) 「개성공업지구법」 제5조 및 제22조.

16) 「개성공업지구법」 제21조 및 제25조.

17) 본래 Wright(1988)의 모형은 정치적, 행정적, 재정적 측면에서 중앙정부와 지방정부 간의 동태적인 관계를 모형화한 것이지만, 특정상 결정기관과 집행기관 간의 관계에도 적용할 수 있다. D. S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (Pacific Grove, CA: Brooks Cole Publishing, 1988), pp.39~49. 본 연구에서는 이학재(2011)의 분류를 이용하여 분립형, 통합형, 절충형으로 나눈다. 이학재, “지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구: 경기도를 중심으로,”

〈표 1〉 총국과 관리위원회의 관계 모형

모형	분립형	통합형	절충형
상태	분리	포괄	중첩
관계	독립적 (independent)	종속적 (dependent)	상호의존적 (interdependent)
권위	자치(autonomy)	계층(hierarchy)	협상(bargaining)
형태	총국 관리위원회 	총국  관리위원회	총국 관리위원회 

자료: 다음의 자료를 이용하여 재구성. 이학재, “지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구: 경기도를 중심으로,” 『정부와 정책』, 제3권 2호(2011), 118쪽; 신현두·박순중, “중앙: 지방간 정책갈등 분석과 그 함의,” 『한국정책학회보』, 제27권 2호(2018), 165쪽.

등적 권위모형(coordinate authority model)에 해당하는 것으로서 결정기관과 집행기관이 대등한 관계를 갖는 형태이다. 이에 따라 집행기관은 독립적이고 자주적인 권한을 가진다. 둘째, 통합형은 Wright(1988)의 포괄적 권위모형(inclusive authority model)에 해당하며 집행기관은 결정기관의 명령과 통제에 따라 결정 내용을 단순히 실행하는 종속적 관계로서 결정기관의 일선 행정기관의 역할을 담당한다. 셋째, 절충형은 Wright(1988)의 중첩적 권위모형(overlapping authority model)에 해당하며, 결정기관과 집행기관은 상호 의존적이고 독립적인 실체를 인정하면서도 동시에 협력적인 관계를 강조한다. 따라서 이 모형에서는 결정기관과 집행기관 각자의 자율성을 토대로 한 협상이 중요하게 다루어진다.

개성공단의 초기 단계에서 총국과 관리위원회의 관계는 통합형이었

『정부와 정책』, 제3권 2호(2011), 118쪽.

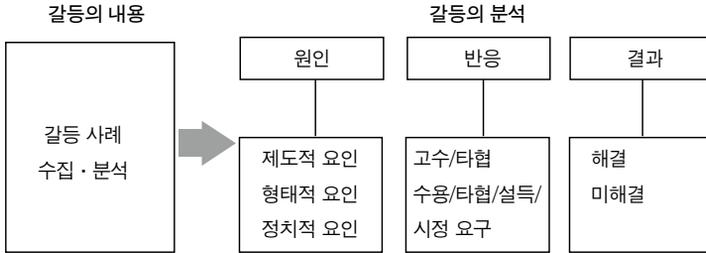
다. 앞서 언급한 바와 같이, 실제 법적으로도 총국은 관리위원회를 지도·감시하며 관리위원회는 지원·관리 기능을 수행하도록 규정되어 있기 때문이다. 따라서 통합형의 특성상 두 기관 간 갈등의 여지는 크지 않았다. 더욱이 개성공단이 남북 당국 모두에게 정치적으로 민감한 사업이었던 만큼 초기에는 개성공단의 성공적 출발이 매우 중요한 과제였고, 따라서 총국과 관리위원회는 서로 이해와 양보를 하면서 협력할 수밖에 없었다.

그러나 입주기업 증가에 따라 업무가 복잡해지고 다양해짐에 따라 총국과 관리위원회의 역할과 기능을 명백히 구분 짓는 것이 어렵게 되면서 점차 총국과 관리위원회의 관계는 질충형으로 바뀌게 되었다. 실제로 총국과 관리위원회는 법·제도운영, 재정지원, 행정집행 등을 중심으로 업무가 밀접하게 연관되어 있었고, 기업창설 및 등록, 노무 관리, 건축인허가, 부동산 등록, 차량 등록, 기반시설 관리, 출입증명서 발급, 남한 인원에 대한 신변안전 보호 등 다양한 분야에서 수시로 정책협의를 진행해야 했다. 또한 관리위원회가 권한을 가진 업무라고 하더라도 현실적으로는 총국과의 사전 협의가 필수적이었다. 이는 개성공단 사업이 진행될수록 두 기관 간 갈등의 영역과 가능성이 커질 수밖에 없었다는 것을 의미한다.

3) 연구의 틀

정책 결정기관과 집행기관 간에 발생하는 갈등의 원인 구분은 학자마다 다르다. 예컨대, 김영기(1998)는 제도적 요인, 개인적 요인, 환경적 요인으로 구분하였고,¹⁸⁾ 박천오·서우선(2004)은 제도적 요인, 행태적 요인, 의식과 정보력 요인, 정당 및 중앙정부 요인으로 구분하였

〈그림 1〉 연구의 틀



다.¹⁹⁾ 백형배 외(2006)는 행정적 요인, 개인적 요인, 제도적 요인으로 구분하였으며,²⁰⁾ 송건섭·하세헌(2016)은 개인·형태적 요인, 법·제도적 요인, 정치·정당적 요인, 행정적 요인, 환경적 요인으로 구분하였다.²¹⁾

본 논문은 갈등사례를 통해 갈등의 구조와 결과를 분석하는 데 목적이 있으므로 기존 연구들을 종합하여 갈등의 원인을 제도적 요인, 형태적 요인, 정치적 요인의 세 가지로 구분한다. 제도적 요인은 총국과 관리위원회의 기능과 역할로 인한 갈등을 의미한다. 총국이 관리위원회의 지도 기구로 기능함으로써 총국의 지도하에 관리 업무를 담당하는 관리위원회와의 역할 수행 과정에서 발생하는 갈등을 말한다. 이외에도 개성공단 관련 법·규정의 미흡함에서 비롯한 갈등도 이에 포

18) 김영기, “지방정부 내의 의결기관: 집행기관 간 갈등에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 제10권 2호(1998).

19) 박천오·서우선, “한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구,” 『한국행정학보』, 제38권 4호(2004).

20) 백형배 외, “지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석,” 『지방행정연구』, 제20권 4호(2006).

21) 송건섭·하세헌, “지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』, 제17권 4호(2016).

함된다. 행태적 요인은 총국 소속 구성원의 전문성 부족, 권위적 태도, 관리기관 불신 등으로 인해 발생하는 갈등 및 관리위원회에 소속된 구성원의 비객관성, 보수성과 자기방어적 태도, 비협조적 태도 등으로 인해 나타나는 갈등을 의미한다. 정치적 요인은 총국과 관리위원회의 상위 결정기관인 남한 혹은 북한 당국이 협상 과정에 개입함으로써 발생하는 갈등이다. 정치적 요인으로 인한 갈등은 자연스레 남북관계 악화 상황과 연동되어 발생하기도 한다.

이상을 종합하여 본 논문의 연구 틀을 제시하면 <그림 1>과 같다. 즉, 우선 그동안의 갈등사례를 수집·정리한다. 그 후 갈등의 원인을 제도적 요인, 행태적 요인, 정치적 요인으로 구분하고, 갈등에 대한 반응을 파악한다. 갈등에 대한 반응은 총국의 경우는 고수와 타협의 두 가지인 반면 관리위원회의 반응은 수용, 타협, 설득, 시정 요구의 네 가지로 분석된다. 마지막으로 갈등이 어떻게 귀결되었는지를 분석한다.

3. 갈등의 내용

본 논문에서는 개성공단의 초기 단계에서부터 중단까지 총국과 관리위원회 간에 발생한 갈등사례를 수집하기 위해 심층 인터뷰를 진행하였다. 심층 인터뷰는 2020년 7월 10일부터 10월 12일까지의 기간에 이루어졌으며, 관리위원회에 근무하며 총국 관계자와 협의를 수행한 경험이 있는 담당자 15명을 대상으로 하였다. 심층 인터뷰 결과 언론 등을 통해 일반에 알려지지 않은 총 38건의 갈등사례를 수집하였고, 이 중 총국과 관리위원회 간의 갈등사례는 총 17건으로 파악되었다.²²⁾ 제2장에서 언급한 바와 같이 본 논문에서는 총국과 관리위원회

〈표 2〉 중국과 관리위원회 간의 원인별 갈등사례

사례번호	발생 시기	핵심 내용	원인 구분
1)-(1)	2007	제직 중 노동자의 타 기업 알선·채용	제도
1)-(2)	2008	일방적 「노동세칙」 통보	제도
1)-(3)	2009	종합지원센터 입주 지연	제도
1)-(4)	2010	일방적 「제제 및 분쟁해결세칙」 통보	제도
1)-(5)	2010	중국의 자의적인 노동자 공급	제도
1)-(6)	2014	일방적 「노동규정」 개정 통보	제도
1)-(7)	2015	토지사용료 대상 및 요율에 대한 이견	제도
2)-(1)	2007	원수 값 협의 난항	행태
2)-(2)	2008	발생 건설폐기물 처리에 대한 이견	행태
2)-(3)	2009	최저임금 협의 과정에서의 갈등	행태
2)-(4)	2010	협력사업 승인 이외의 업종 영위	행태
2)-(5)	2013	임금 정산에 대한 중국의 불만	행태
2)-(6)	2015	중국의 산업안전재해 원인 조사 비협조	행태
3)-(1)	2004	명칭에 관한 입장 차이	정치
3)-(2)	2004	미등록 상태의 기업 운영	정치
3)-(3)	2011	김정일 위원장 분향소 통제	정치
3)-(4)	2013	1,300만 달러 미수금 정산	정치

간 갈등의 원인을 제도적 요인, 행태적 요인, 정치적 요인으로 구분하였다. 갈등 유발에 영향을 끼친 요인이 두 개 이상일 경우에는 보다 근본적인 영향을 미친 요인으로 구분하였다. 수집한 17건의 갈등사례를 발생 원인별로 구분하여 정리한 내용은 〈표 2〉와 같다.

22) 나머지 21건은 세무서, 보안소, 출입국사업부 등과의 갈등이며, 본 논문에서는 언론에 보도되었다고 하더라도 구체적 내용이 알려지지 않은 경우는 사례에 포함하였다.

1) 제도적 요인에 의한 갈등

(1) 재직 중 북한 노동자의 타 기업 알선·채용(2007년)

2007년 의류생산업체 A사에서 청소 담당으로 재직 중이었던 북한 노동자가 신발업체인 B사에 신규 채용된 사례가 발생했다. 해당 북한 노동자는 점심시간 외출을 이용하여 A사를 나갔는데 당일 오후 B사에 신규 인력으로 채용된 것이다. 이러한 사실은 그날 오후 A사의 남측 주재원이 B사를 방문하였다가 우연히 해당 노동자를 발견하면서 밝혀졌다. 이에 A사와 관리위원회는 즉시 총국에 회사 측의 동의 없이 일방적으로 노동자를 타사로 이동시킨 것에 항의했다. 북한의 노력알선 기업이 공급한 노동자와 기업이 채용계약을 체결한 이후에는 노력알선기업 혹은 총국이 노동자 채용에 관한 사항에 개입할 수 없으므로 총국이 이미 재직 중인 북한 노동자를 타 기업에 알선했다는 것은 명백한 규정 위반이기 때문이다. 다음 날 해당 노동자는 다시 A사로 출근하였으며, 해당 노동자의 근태는 당일 오후 조퇴로 처리하고 해당 월 급여에서 차감함으로써 문제는 일단락되었다. 한편, 총국은 해당 노동자가 신발 관련 기능공이므로 B사로의 재배치에 동의해 줄 것을 여러 차례 요청했다. 결국 A사는 4~5개월 후 동의하였고, 해당 노동자는 B사로 이동했다.

이후에도 기업의 동의가 없는 상태에서 총국의 자의적인 노동자 이동배치 문제는 수시로 발생했다. 이러한 갈등의 근본적 원인은 개성공단 노동자 공급 부족에 있다. 노동자가 부족하니 기업은 「개성공업지구 노동규정」(이하 노동규정)과는 달리 일방적으로 노동자 공급을 받게 되어 불만이고,²³⁾ 북한은 기업이 희망하는 기능의 노동자를 희망하는 만큼 공급하지 못하게 되고, 따라서 다른 기업에 근무 중인 노동

자를 임의로 재배치하는 일이 발생하는 것이다.

(2) 일방적 「노동세칙」 통보(2008년)

중국은 2008년 「개성공업지구법」과 「노동규정」에 따라 하위 규범을 구체화한다는 명목으로 채용 및 해고, 노동시간 및 휴식, 노동보수 등 3개 분야의 「노동세칙」 최종안을 일방적으로 통보하였다. 그러나 이들 세칙은 무리한 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 상위법, 규정과 배치되는 조항이 많아서 관리위원회는 수용할 수 없었다. 예를 들어 노동시간 및 휴식에 관한 사항은 「노동규정」에 없는 내용을 세칙으로 신설하였다. 사회보험료 연체료는 「노동규정」 제47조에서 규정한 0.05%/일의 10배인 0.5%/일을 「노동세칙」으로 제시하고 있으며, 추가적으로 30일이라는 납부기한도 새로이 설정하고 있다.

또한 노력 알선료, 퇴직보조금, 휴가보장에 관한 사항도 상위 규정과 배치되는 내용을 담고 있다. 특히 노동자 알선료의 경우 「노동규정」 제11조는 북한의 노력알선기업이 관리위원회와 협의하여 정하도록 되어 있으나, 중국이 통보한 「노동세칙」은 기업과 직접 협의하는 것으로 되어 있다. 개별 기업이 필요로 하는 북한 노동자의 숙련도, 기능 등과 함께 공급가능 규모를 고려하여 노력 알선료를 기업별로 책정하는 것은 이론적으로 바람직하다고 할 수 있으나, 북한 당국이 기업에 일방적으로 노동자를 공급하는 상황에서 노력 알선료가 급격히 상승할 우려가 있다. 이 밖에도 1일 이상 연속된 연장 및 야간작업에 대한 조항을 신설하여 가급금을 무려 300%로 설정하고 있다. 이처

23) 「노동규정」 제9조는 기업이 기능시험, 인물심사 등을 통해 적합한 인력을 선발할 수 있다고 규정하고 있다.

럼 「노동세칙」의 내용에는 문제가 되는 조항이 많아서 관리위원회는 중국이 통보한 세칙을 수용하지 않았다. 이후 중국과 관리위원회는 「노동세칙」에 관한 협의를 지속했으나 서로의 입장을 고수함으로써 개성공단 전면 중단까지도 합의는 도출되지 않았다.

(3) 종합지원센터 입주 지연(2009년)

개성공단의 종합지원센터는 2007년 8월 착공하여 2009년 12월 완공되었다. 종합지원센터는 지상 15층, 지하 1층의 규모로 개성공단사업의 안정적 추진과 입주기업의 경영활동을 지원하기 위한 시설로서 관리위원회 사무실과 남북공동위원회 사무처를 비롯하여 식당, 회의실, 마트, 체력단련실 등이 위치한 복합공간이다.

그러나 중국은 종합지원센터 건설에 따라 발생한 영업세 납부 문제를 이유로 건물 완공 이후 약 2년 동안 입주를 허용하지 않았다. 「개성공업지구 세금규정」(이하 세금규정)에 의하면 건설 부문의 영업세는 1%로서 건설사가 복측 세무서에 납부해야 한다. 관리위원회 역시 종합지원센터 건립 예산 책정 시 영업세 항목으로 해당 비용을 예산에 편성하였다. 그런데 건물 완공 이후 관리위원회의 판단이 바뀌었다. 종합지원센터는 임대료 등 수입을 목적으로 한 상업시설이 아니라 공공 서비스를 제공하는 시설이므로 영업세 부과는 타당하지 않다는 것이었다. 그러나 중국의 입장은 달랐다. 영업세 면제 대상은 「세금규정」 제71조에 따라 전기, 가스, 난방과 같은 에너지 생산 및 공급부문과 상하수도, 용수, 도로부문에 투자·운영하는 기업으로 한정되어 있으므로 종합지원센터를 예외로 인정할 수 없다는 것이었다.

종합지원센터 영업세 부과 문제가 불거진 상황에서 '5·24 조치'로 남북관계마저 악화되자 중국과 관리위원회는 서로의 입장을 양보하기

어려웠다. 이후 수차례의 협의를 거친 끝에 완공 후 2년이 지난 2011년 12월 중국과 관리위원회는 종합지원센터 입주에 관한 합의를 체결한다. 핵심 내용은 종합지원센터 입주를 허용하고 영업세 부과를 면제하되, 개성공단과 개성 시내를 연결하는 북한 노동자 출퇴근도로의 보수 공사비용을 관리위원회가 부담한다는 것이었다. 결국 관리위원회가 영업세를 편법으로 지불하는 방식으로 갈등이 해소된 셈이다.

(4) 일방적 「제재 및 분쟁해결세칙」 통보(2010년)

2010년 7월 중국은 「노동규정」의 하위 규범으로 「개성공업지구 노동법규 위반행위에 대한 제재 및 분쟁해결세칙」(이하 제재 및 분쟁해결세칙) 안을 관리위원회에 일방적으로 통보하였다. 제재 및 분쟁해결을 다루고 있는 「노동규정」 제7장은 벌금 및 영업중지, 사회보험 연체료, 분쟁해결 방법, 신고 및 처리 등 4개 조항인 반면 중국이 통보한 「제재 및 분쟁해결세칙」은 총 4절 41개 조항으로 매우 상세한 내용을 담고 있었다.

그런데 이들 내용은 벌금 등 제재 수준이 지나치게 과도하여 관리위원회가 수용할 수 없는 것이었다. 예를 들어 「제재 및 분쟁해결세칙」에 따르면, 노력 알선료를 납부하지 않을 경우 노동자 1명당 100달러의 벌금을 납부해야 한다. 또한 급여 지급 연체 시 1인 기준 1일당 100달러, 가급금 및 대체 휴가 미지급 시 1개월 후 1인당 500달러, 퇴직·생활·유가족보조금 미지급 시 1개월 후 1인당 1,500~2,000달러, 휴가비 미지급 시 1개월 후 1인당 700달러 지급 등의 조항도 2010년 당시 개성공단 노동자의 월 급여가 61달러였음을 고려하면 지나치게 과도하다. 또한 상위 규범인 「노동규정」과의 배치 문제도 있었다. 「노동규정」 제48조는 “로동과 관련하여 생긴 의견상이는 당사자들사이에

협의를 방법으로 해결”하며 “협의를 방법으로 해결할 수 없을 경우에 로동중재절차로 해결”한다고 규정하고 있는데, ‘협의’와 ‘로동중재절차’를 무시하고 과도한 수준의 제재 내용을 일방적인 통지 형식으로 명문화하는 것을 관리위원회 입장에서는 수용할 수 없었다. 게다가 「제재 및 분쟁해결세칙」은 노동법규 위반에 대한 제재를 민사, 행정, 형사적 제재로 분류하고 있는데 형사적 제재에 대한 구체적인 설명을 포함하고 있지 않았다. 따라서 관리위원회로서는 남한기업 주재원의 신변안전 우려를 할 수밖에 없었다.

더욱이 2010년은 기업 내에서 임금 수준, 근로조건 등의 문제로 북한 노동자들의 태업, 집단사직 등의 문제가 발생하던 시기였으므로 상위 규범에 어긋나며 지나치게 과도한 수준의 제재를 담은 「제재 및 분쟁해결세칙」은 관리위원회의 우려를 가중시켰다. 중국은 「제재 및 분쟁해결세칙」의 수용을 압박했으나 관리위원회는 불가 입장을 고수했으며, 갈등은 해결되지 못한 채 지속되었다.

(5) 중국의 자의적인 노동자 공급(2010년)

개성공단의 북한 노동자 수는 2006년 만 명을 넘었고, 2008년에는 4만 명에 육박했다. 개성공단의 배후지인 개성시, 개풍군, 장풍군 전체 인구가 20~30만 명에 불과한 데다가²⁴⁾ 체제의 특성상 북한 노동자는 북한의 기업, 공장, 농장 등에 이미 고용된 상태이므로, 4만 명의 규모는 인근의 가용 노동력을 거의 대부분 동원했음을 의미했다. 이런 상황에서 입주기업의 수가 늘어나고 생산이 확대됨에 따라 북한 노동

24) 허만섭, “오늘의 개성공업지구,” 화정평화재단·21세기 평화연구소 엮음, 『개성있는 개성을 만나다』(서울: 아람, 2008), 92쪽.

자에 대한 수요는 급속히 증가했다.

이처럼 요구한 숫자만큼 노동자를 공급받지 못하는 상황에서 그나마 부족한 노동자를 중국이 자의적으로 기업에 배치하는 행태가 계속되자 기업들의 불만은 커져만 갔다. 이에 따라 관리위원회는 2010년 중국에 노동력 「우선공급 기준」을 작성·제시하고 협의를 요구했다. 그러나 중국은 노동력 공급 권한은 중국에 있으므로 「우선공급 기준」은 참고사항에 불과하다는 입장을 고수했다. 관리위원회의 권한은 「노동규정」 제7조에 따라 노동력 공급 이후의 감독, 통제만이므로 노동력 공급에 대해 개입하지 말라는 것이 중국의 입장이었다. 관리위원회는 기업에 대한 노동자 공급의 객관성을 확보하기 위해 중국을 지속적으로 설득했고, 중국은 관리위원회가 제시한 「우선공급 기준」의 투자현황, 가동현황, 인원현황, 입주시기 등을 감안하여 노동자를 공급하기 시작했다.

그러나 기업의 수요 대비 60% 정도로 노동자 충원이 이루어지고 있었으므로 중국의 공급기준에 대한 불만은 근본적으로 해소되기 어려운 문제였다. 특히 노동자가 충분히 배치된 기업임에도 불구하고 중국과의 관계가 좋다는 이유로 추가 인력을 공급받는 사례가 발생하자 중국의 공급기준에 대한 의구심은 커져만 갔다. 결국 「우선공급 기준」은 유명무실화되고 노동자 공급기준에 관한 중국과 관리위원회 갈등은 다시 원점으로 돌아왔다.

(6) 일방적 「노동규정」 개정 통보(2014년)

2014년 11월 중국은 「노동규정」 개정 내용을 관리위원회에 통보했다. 관리위원회는 중국의 일방적인 개정을 수용할 수 없다는 항의문을 중국에 전달했으나 중국은 접수조차 거부하였다. 「노동규정」 개정은

총국의 권한이므로 관리위원회가 개입할 사안이 아니라는 이유였다.

총국이 통보한 새로운 「노동규정」은 우리의 입장에서는 받아들일 수 없는 것이었다. 본래 최저임금 기준은 총국과 관리위원회의 협의를 거쳐 정하도록 되어 있으나, 개정 「노동규정」에서는 “지도기관이 종업원의 노동생산능력, 공업지구경제발전수준, 노력채용상태 같은 것을 고려하여 해마다 정한다”로 바뀌었다. 최저임금 인상의 5% 상한선을 없애고 총국이 일방적으로 인상할 수 있도록 하겠다는 뜻이다. 노력 알선료의 협의 주체도 기업으로까지 확대하고 있는데, 이는 노력 알선료를 협상력이 작은 기업과 직접 협의함으로써 기업별 차등화를 통해 상향 조정하겠다는 의미이다. 퇴직보조금의 경우 “기업 사정으로 1년 이상 일한 종업원이 퇴직할 경우 지급”이라는 기존의 내용에서 ‘기업 사정’이라는 문구가 삭제되었다. 기업 사정에 해당하는 정리해고뿐만 아니라 자발적 퇴직의 경우에도 지급해야 한다는 취지이다. 가급금의 경우에도 기존에 비해 크게 상향 조정되었다.

이처럼 총국의 「노동규정」 개정 내용은 입주기업의 부담을 크게 증가시키는 것이어서 관리위원회는 일방적 통보만으로 제도 변경을 수용할 수 없다며 협의를 요구하였다. 그러나 총국은 협의 불가 입장을 고수하였고, 「노동규정」 개정에 관한 사항은 개성공단 전면 중단까지 해결되지 않았다.

(7) 토지사용료 대상 및 요율에 대한 이견(2015년)

「개성공업지구 부동산규정」(이하 부동산규정) 제15조는 “임대차계약을 맺은 날부터 10년이 지난 다음 해부터 토지사용료를 부과한다”고 정하고 있다. 따라서 2015년은 토지사용료 부과 대상이 발생하는 첫해였다. 그러나 「부동산규정」에는 토지사용료 책정 기준이 명시되어 있

지 않았으며, 중국과 관리위원회 간에도 아무런 협의가 진행되지 않은 상태였다. 당장 토지사용료를 부과해야 하는 입장인 중국은 최대한 빠른 결론을 원했고, 그동안의 경험으로 한번 결정된 제도는 변경하기 어렵다는 것을 체득한 관리위원회는 충분한 협의를 필요로 했다. 이렇듯 중국과 관리위원회는 서로 다른 입장이었으므로 토지수수료 책정 기준을 정하는 것은 쉽지 않았다.

중국은 나선 경제특구에 적용한 토지사용료인 1m²당 1유로를 제시했는데, 이는 당시 환율로 약 1,255원이었다. 반면 관리위원회는 토지사용료의 성격이 남한의 재산세에 해당한다는 입장에서 분양가의 0.2% 안을 제시했다. 개성공단의 1단계 분양가는 3.3m²당 149,000원이었으므로 관리위원회가 제시한 토지사용료는 90원/m²에 해당했다. 중국은 사회주의 체제에서는 존재하지 않는 재산세 개념에 기초한 책정 기준을 받아들일 수 없다며 관리위원회의 제안을 거부했다. 내용적으로는 관리위원회의 안이 북한이 요구한 금액의 7% 수준에 불과하다는 점도 작용했다. 그래서 중국의 입장은 매우 강경했으며, 중립적이어야 할 관리위원회가 개성공단 발전에는 관심 없고 남한 정부의 눈치만 보며 졸속으로 협상을 매듭지으려 한다며 원색적인 비난까지 서슴지 않았다. 관리위원회는 협상과는 무관한 비난이 협상력을 저하시키려는 중국의 의도라고 생각하여 이를 강하게 반박했다. 그러자 중국은 관리위원회 협상 당사자들의 태도를 문제 삼아 출입을 제한할 수 있다고 경고했다. 실제로 비록 오랜 기간은 아니었지만 관리위원회 협상 당사자들의 개성공단 출입이 허용되지 않았다. 이처럼 지속되는 갈등 속에서 진행된 협의의 결과 2015년 12월 토지사용료는 1m²당 0.64달러로 결정되었다. 이는 당시 환율로 약 750원으로서 북한이 요구한 금액의 약 0.6배, 우리가 제시한 금액의 약 8.3배에 해당했다.

2) 행태적 요인에 의한 갈등

(1) 원수(原水) 값 협의 난항(2007년)

「개성공업지구법」 및 「개성공업지구 개발규정」에 따라 기업에 용수를 공급할 책임은 중국에 있지만, 용수공급을 위한 시설 건설은 개발업자가 담당하도록 되어 있다. 이에 따라 2005년 3월 「개성공업지구(1단계) 용수시설 건설 합의서」 체결을 통해 개발업자인 LH공사는 개성공단 내 위치한 정배수장의 건설을 담당하고 중국은 취수원인 월고저수지 시설물의 건설을 담당하기로 하였다. 2007년 8월 월고저수지 공사 완공, 2007년 10월 정배수장 완공으로 정수처리 된 용수가 입주기업에 처음으로 공급되었다.

용수공급이 시작되면서 중국에 지불해야 하는 원수 가격의 결정 문제가 본격적으로 대두되었다. LH공사와 중국은 일단 개성공단 내 지하수를 사용하며 정배수장 완공 이전까지 용수 가격을 협의하기로 하였으나, 계속 지연되어 온 상황이었다. 2005년 LH공사와 중국의 합의 당시 원수 가격은 각자의 시설물 건설을 위해 투자한 비용을 고려하여 책정하기로 했다. 그러나 실제로 LH공사가 부담한 것은 정배수장의 부지조성공사 비용뿐이었으며 정배수장 건설비는 남한 정부가 부담하였다.²⁵⁾ 그러므로 2007년 원수 가격 협의의 당사자는 LH공사가 아니라 정배수장의 관리주체인 관리위원회가 되었다. 관리위원회는 2005년 합의 당시 협상 당사자가 아니었던데다가 용수공급이 진행되는 상황에서 중국과 협의를 진행했으므로 불리한 입장에 처할 수밖에

25) 「개성공업지구지원에 관한 법률」 제6조 2항 및 「개성공업지구지원에 관한 법률 시행령」 제5조 1항에 따라 정부는 용수 등 기반시설 건설비를 지원할 수 있다.

없었다. 게다가 관리위원회는 당시 국제적인 원수 가격 수준을 감안하여 톤당 49.7원을 제시했으나, 중국은 10배에 가까운 가격인 톤당 0.5달러(당시 환율기준 466.5원)를 요구했다. 중국은 그들이 제시한 원수 가격의 근거로 월고저수지 시설물 공사에 소요된 비용이 약 1,600억 원이라고 주장했으나 내역은 불분명했고 금액은 과장되어 있었다. 또한 월고저수지 운영비는 남한 정부의 재원을 통해 조달되고 있었다는 점에서도 관리위원회는 중국의 과도한 가격 요구를 수용할 수 없었다.

이후 중국과 관리위원회 간의 오랜 갈등과 협상이 시작되었다. 우선 월고저수지 운영비의 남측 부담을 공식화하기 위해 관리위원회는 시설물 관리 운영에 관한 협의를 먼저 진행할 것을 요구했고, 2008년 7월 3일 「개성공업지구와 개성시 용수보장을 위한 합의서」 체결을 통해 관리위원회가 월고저수지 운영비를 지원하는 대신 추후 원수 가격을 확정하여 정산한다는 데에 중국과 합의했다. 이후 중국과 관리위원회는 원수 가격, 용수시설 소유 및 운영주체 등에 대한 협의를 지속했고, 마침내 2011년 2월 22일 톤당 0.07달러 등을 내용으로 하는 합의에 이르렀고,²⁶⁾ 3월 24일 합의 내용을 구체화하는 「용수시설 관리운영 부속합의서」를 체결하였다. 2007년부터 시작한 협의가 2011년 결론에 도달하기까지 중국과 관리위원회는 갈등을 지속한 셈이다.

(2) 발생 건설폐기물 처리에 대한 이견(2008년)

2006년 11월 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제82호로 「개성공업지구 환경보호규정」(이하 환경보호규정)이 제정되었다. 「환경보호규

26) 이 외에도 원수 가격은 톤당 0.07달러로 하되 1만 톤 증가 시마다 10% 인상, 개성시 1.5만 톤 무상지원, 관리위원회가 월고저수지 운영비 부담 등의 내용을 담고 있다.

정」 제3조는 개성공단 내 환경보호사업의 담당자로 관리위원회를 지정하고 있으나, 제5조에서는 환경보호기준을 중국이 정한다고 규정하고 있다. 환경보호기준에는 대기오염, 수질오염, 토지오염, 방사성오염, 약취오염 기준과 소음, 진동기준 등이 포함된다. 이 중 중국과 관리위원회는 기업에서 발생하는 폐기물 처리 문제로 갈등을 빚었다. 「환경보호규정」 제30조에 따르면, 개성공단 내에서 폐기물을 처리하려는 기업은 '폐기폐설물처리신청서'를 관리위원회에 제출하나, 개성공단 밖으로 내보내는 경우는 신청서를 관리위원회를 통해 중국에 제출하여야 한다. 따라서 일반생활 및 재활용 폐기물은 개성공단 내에서 처리하지만, 건설폐기물 등 개성공단 밖으로 나가는 폐기물은 북측이 자체적으로 수거하여 처리하는 방식으로 합의·진행되었다.

그런데 2008년 중국이 폐기물을 처리하지 않고 재활용을 한다는 기업 민원이 관리위원회에 접수되었다. 환경오염을 우려한 관리위원회는 항의와 함께 중국에 건설폐기물도 개성공단 내에서 처리할 것을 요구했다. 그러나 중국은 폐기물 재활용을 통해 얻는 수익 때문에 기존에 합의한 규정에 따라 자체적으로 처리하겠다는 원칙을 고수했고 갈등은 해결되지 않았다.

(3) 최저임금 협의 과정에서의 갈등(2009년)

「노동규정」 제25조에 따르면 최저임금은 중국과 관리위원회가 매년 합의를 통해 정하며, 전년도 최저임금의 5%를 초과할 수 없다. 그런데 갑자기 2009년 4월 중국은 최저임금을 포함하여 남측에 제공했던 모든 특혜조치를 전면 재검토한다고 통보했다. 실제로 북한은 2009년 6월 남북 당국 간 제1차 개성공단 실무회담에서 당시 55달러 정도이던 최저임금을 무려 300달러로 인상할 것을 요구했다. 이러한 요구가 받

아들여지지 않자, 북한은 2009년 중반부터 북한 노동자들로 하여금 집단사직, 연장·특근작업 거부, 생산량 조절 등 다양한 단체행동을 하게 함과 동시에 성과급 요구, 시간외근로 수당 인상, 근속수당 도입 등의 복리후생 확대를 요구하도록 했다. 중국도 복리후생비 지급실태 조사, 세금 관련 증빙자료 제출 요구 등의 간접적 방식으로 기업들의 임금인상을 압박했다. 오랜 협상 끝에 최저임금의 인상 대신 복리후생을 확대하기로 합의하였으나, 여전히 최저임금 수준은 중국과 관리위원회 간 최대의 잠재적 갈등 사안으로 남아 있었다.

예컨대 2013년에는 관리위원회가 먼저 이의를 제기했다. 매년 최저임금을 무조건 올리는 것은 문제가 있다면서 최저임금 상승의 전제 조건으로 북한 노동자의 생산성 향상 및 기업 경영환경 개선을 요구했던 것이다. 그러나 중국은 생산성 향상 및 기업 경영환경 개선은 차근차근 해결해 나갈 사안이며 최저임금 결정의 전제 조건이 될 수 없다면서 생산성을 따지기 전에 노동자가 일하고 싶은 기업으로 만드는 것이 우선이라고 주장했다. 게다가 중국은 개성공단 임금이 베트남, 중국 등에 비해 현저히 낮은 수준이라며 불만을 표출했다. 결국 관리위원회의 요구는 합의문이 아닌 “점차 개선해 보자”라는 구두 형식으로 반영되었고, 전년 대비 5% 인상한 금액으로 최저임금이 결정되었다.

(4) 협력사업승인 이외의 업종 영위(2010년)

개성공단 입주기업이 진출 당시에 승인받은 업종과 다른 사업을 하거나 업종을 추가하려는 경우 우선 통일부로부터 협력사업 변경승인을 얻은 후에 관리위원회에 해당 내용을 제출해야 한다. 관리위원회는 제출받은 사업 변경에 대한 내용을 중국과 협의한 후 변경등록을 완료한다.

2010년 '5·24 조치'로 신규투자 금지 및 투자 제한이 실시되자 입주 기업들은 생산활동의 제약을 받게 되었다. 기업 규모의 확장을 통해 수익성을 제고하려던 계획에 차질이 생겼던 것이다. 입주기업은 사업 확대를 위한 신규투자는 물론 업종변경 승인도 얻기 힘든 상황에 직면하자 허가받지 않은 업종에 대한 사업을 총국과 관리위원회 몰래 진행하는 방법을 택했다.

총국은 노동자 안전, 규정 위반 등을 이유로 해당 기업들을 강도 높게 제재해야 한다고 주장했다. 그러나 기업경영의 애로를 알고 있는 관리위원회로서는 총국의 제재에 쉽게 동의할 수 없었다. 그러자 총국은 기업을 불시에 수시로 방문하여 단속하기 시작했다. 관리위원회와 전혀 상의하지 않은 단속이었다. 관리위원회는 총국의 불시 단속이 기업의 생산활동에 차질을 빚을 수 있으므로 관리위원회가 직접 현장을 점검하며 기업을 계도하겠다고 총국을 설득했다. 그러나 총국은 관리위원회의 '뵈주기식' 방식으로는 기업의 불법행위를 근절할 수 없다며 직접 단속을 계속 진행했으며, 총국과 관리위원회의 입장은 좁혀지지 않은 채 갈등이 지속되었다.

(5) 임금 정산에 대한 총국의 불만(2013년)

2013년 4월 북한 노동자 철수로 중단되었던 개성공단은 9월 11일 개최된 개성공단 남북공동위원회에서 9월 16일부터 개성공단을 재가동하기로 하면서 "4월부터 발생한 북측 근로자들의 임금 정산"은 총국과 관리위원회가 처리하기로 합의하였다.²⁷⁾ 그러나 관리위원회의 입장에서 이는 쉽지 않은 문제였다. 우선 개성공단 중단 중 행정관리,

27) 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2013), 69쪽.

기반시설 및 공장시설의 점검 등을 위해 북한 노동자가 투입되었다고 하나, 임금 정산을 위한 정확한 규모 파악은 불가능했다. 게다가 임금에 관해 결정 권한이 없는 관리위원회로서는 모든 사항에 대해 남한 정부는 물론 입주기업과도 일일이 상의해야 했다. 그러므로 중국이 시급하게 안전을 제기하더라도 관리위원회의 의사결정은 오래 걸릴 수밖에 없었다.

중국의 입장에서는 남북 당국이 개성공단의 조속한 정상화를 합의했는데도 관리위원회가 협의에 속도를 내지 못하는 것에 불만을 가질 수밖에 없었다. 심지어 관리위원회가 결정권도 없이 남한 정부의 ‘앵무새’ 노릇만 한다며 비난했고, 관리위원회와 협의하는 것이 무슨 소용이 있냐고 직접적으로 표현하기도 했다. 당시 관리위원회 위원장이 전직 공무원이라는 사실도 관리위원회가 남한 정부에 종속되어 제 역할을 못 한다고 비난하는 중국의 입장을 뒷받침하는 근거로 사용되었다. 결국 임금 정산은 이루어졌지만, 독자적으로 결정하지 못하고 ‘중개자’ 역할에 머무르고 있는 관리위원회의 권한을 둘러싼 갈등을 확인하는 사례로 남았다.

(6) 중국의 산업안전재해 원인 조사 비협조(2015년)

2015년 입주기업 C사에서 북한 노동자 50명이 집단으로 발열 증세를 보였다. 관리위원회는 사건을 접수하자마자 즉시 중국 관계자와 함께 C사를 방문하여 상황을 파악하기 시작했다. 전염병 발생은 개성공단에 체류하고 있는 전체 인원을 위협할 수 있으며, 북한은 물론 남한으로도 확산될 우려가 있으므로 긴급한 대응을 필요로 했기 때문이다.

발열의 정확한 원인을 규명하기 위해서는 북한 노동자의 건강 상태 측정이 필요했다. 그러나 중국은 발열 원인이 C사의 열악한 노동환경

이므로 조사는 불필요하다며, 필요한 것은 작업환경 개선을 위한 임금 인상 및 영양제 공급이라고 주장했다. 중국의 거부로 조사는 불가능했으나, 여름철 노동력 동원으로 인한 열사병이나 식중독이 원인이었을 가능성이 컸다. 당시 중국은 기업 생산활동 이외에 개성 인근 도로, 하천 등 시설물 관리, 수해 등 재난복구, 문화 활동 및 정치사상학습은 물론 자체 행사 등을 위해 노동력을 빈번하게 동원했는데, 이는 「노동규정」에서 금지하고 있는 것이었다.²⁸⁾ 중국은 불법적인 노동력 동원 사실을 부인하기 위해서라도 질병 원인에 대한 조사를 허용할 수 없었을 것이다. 게다가 C사 역시 노동자들에게 영양제를 공급하겠으니 사건을 접자는 입장을 보였다. 건강 상태 측정 등 사고 원인 파악으로 인해 장기간 조업이 중단되는 것을 우려했기 때문이다.

결국 관리위원회는 중국과 해당 업체의 입장을 받아들일 수밖에 없었다. 이후에도 북한 노동자의 건강 관련 문제가 발생했을 때 관리위원회는 임시적 조치만을 취할 수 있었을 뿐 중국의 협조를 통한 근본적 원인 파악 및 대응은 불가능했다.

3) 정치적 요인에 의한 갈등

(1) 명칭에 관한 입장 차이(2004년)

개성공단의 조성 합의 이후 발생한 첫 번째 갈등은 공단 명칭에 관한 것이었다. 관리위원회가 제시한 명칭은 ‘개성공단’이었다. 1990년대 말 북한과 논의를 시작했을 때부터 당사자인 현대는 물론 언론과

28) 「노동규정」 제6조는 기업의 경영활동과 관련 없는 일에는 노동자를 동원할 수 없으며 자연재해와 같은 불가항력적 사유가 발생한 경우에도 기업의 동의를 얻어 노동자를 동원해야 한다고 규정하고 있다.

정부에서도 ‘개성공단’이라는 용어를 사용했을 뿐만 아니라 2000년부터 진행된 수십 차례의 남북장관급회담, 남북경제협력추진위원회 등에서 남북은 ‘개성공단’이란 용어를 합의문에 넣어 왔으므로 명칭을 둘러싼 이견이 발생할 것으로는 예상하지 못했다. 그러나 중국은 ‘개성공단’이라는 명칭에 완강히 반대했다. “장군님께서 원대한 포부를 갖고 남북이 함께 만들어 나갈 것을 결심하셨는데, 이런 대단한 공간을 어떻게 작은 동산을 의미하는 ‘공단’으로 부를 수 있느냐”며 “장군님의 뜻을 드러낼 수 있는 ‘지구’, ‘지대’라는 용어가 어울린다는 것이 중국의 입장이었다.”²⁹⁾ 따라서 중국은 ‘개성공업지구’를 제안했고, 관리위원회는 중국의 제안을 수용하기로 했다.

이처럼 의견 차이를 예상하지 못했던 명칭들에서 갈등은 수시로 발생했다. 언어의 차이, 체제의 차이에다가 자존심 문제도 있었기 때문이다. 예를 들어 관리위원회의 대표자를 ‘위원장’으로 결정하는 과정도 순탄하지 않았다. 당시 북한 지도자를 부르는 호칭이 국방 ‘위원장’이라는 이유로 중국은 해당 명칭의 사용을 쉽게 받아들이지 못했다. 그러나 북한에서도 각종 위원회의 대표자를 ‘위원장’으로 부르고 있다는 우리 측의 지속적인 반박에 결국 중국은 ‘위원장’ 명칭을 수용했다. 개성공단 내 ‘기술교육센터’의 명칭에 대해서도 “남한이 북한을 가르친다”로 해석할 수 있다는 이유로 중국은 ‘교육’이라는 단어를 삭제할 것을 요구하였으나, ‘교육’이 반드시 일방적 가르침을 의미하는 것이

29) 북한의 『조선말사전』은 공업단지를 “남조선에서, 여러개의 자본주의적공장, 기업체들로 이루어지는 공업지구를 이르는 말”로 정의하는 반면, 공업지구는 “공업부문 공장, 기업소들이 집중적으로 건설배치됨으로써 그 지역의 총생산량에서 공업생산량이 압도적비중을 차지하는 지구”로 정의한다. 과학백과사전출판사, 『조선말사전』(평양: 과학백과사전출판사, 2010), 132쪽.

아니라는 우리 측의 설득을 총국이 받아들였다.

심지어 입주기업의 업체명에 대한 갈등도 벌어졌다. 예컨대 '일성 000'라는 기업은 북한 지도자의 이름이 포함되었다는 이유로 총국이 수용하지 않아 '아이에스000', '할렐루야00'은 종교적인 단어가 포함되었다고 해서 '할루00'으로 변경해야 했다. 개성공단 내 방향 표지판에 '서울' 명칭을 총국이 끝내 거부하여 서울 방향으로 입지한 개성공단 내의 시설 이름을 표기할 수밖에 없었다. 이 밖에도 북한 노동자들을 대상으로 하는 교육자료의 내용과 표현, 개성공단 운영과 관련한 규정 및 세칙의 문안 등에 있어서도 총국과 관리위원회 간의 갈등은 어쩔 수 없이 나타났으며, 대부분 총국의 의견대로 결정되었다.

(2) 미등록 상태의 기업 운영(2004년)

일반 공단에서와 마찬가지로, 개성공단에서 기업을 설립하고 운영하기 위해서는 기업 창설 및 등록 절차를 거쳐야 한다. 2003년 4월 북한 최고인민회의 상임위원회 결정으로 제정된 「개성공업지구 기업창설·운영규정」(이하 기업창설·운영규정)은 기업의 창설 및 등록에 관한 개략적인 내용을 담고 있으며, 구체적인 내용은 2005년 1월 관리위원회가 제정한 「개성공업지구 기업창설·운영준칙」(이하 기업창설·운영준칙)에 규정되어 있다.³⁰⁾ 이에 따르면 기업은 창설신청서를 제출하고 심사를 거쳐 창설승인서를 받은 후 실제 투자를 실행한 다음 기업등록 신청을 하게 되어 있다. 이후 심사를 거쳐 기업등록증을 교부받아야 정식 법인으로 인정되며, 그다음 북측 세무서에 세무등록, 세관에 세관등록

30) 「기업창설·운영규정」 제7조는 기업의 창설승인·등록을 관리기관이 하며, 관리기관은 해당 절차에 관한 준칙을 작성하여 시행해야 한다고 명시하고 있다.

을 완료한 후에야 비로소 공장가동을 개시할 수 있다. 그런데 몇몇 기업들은 기업등록증을 받기도 전에 북한 노동자의 조기 적응을 위한 사전 기술습득, 시제품 생산 등을 이유로 가동을 시작했다. 예를 들어 12월 1일에 등록을 완료한 (주)SJ테크는 12월 28일 생산을 시작했다. 심지어 2004년 12월 9일 등록을 한 (주)리빙아트는 12월 15일 첫 제품 생산 기념식을 갖고 생산된 냄비 1,000세트를 롯데백화점에서 판매했다.³¹⁾ 등록 이후 생산까지 1주일도 안 걸렸다는 것은 등록 이전에 이미 가동을 하고 있었음을 의미한다. 이와 같은 ‘불법’ 가동은 기본적으로는 최대한 빠른 시일 내에 개성공단의 가시적 성과를 보이고 싶은 우리 정부의 입장을 반영한 것이었다.³²⁾

공장가동을 위해서는 노동자가 필요했고, 관리위원회는 노동자의 사전 공급을 중국에 요청했다. 등록 이전의 노동자 공급이라 중국은 난색을 표했지만, 노동자의 규모도 크지 않았던 데다가³³⁾ 북한 역시 공단의 조기 운영을 통해 개성공단을 ‘돌이킬 수 없는 사업’으로 만들고 싶었으므로 「기업창설·운영준칙」 제정 이전의 과도기적 허용 조건으로 노동자를 공급했다. 그러나 2005년 1월 「기업창설·운영준칙」이 제정되었을 뿐만 아니라 개성공단 입주가 본격화되면서 노동자의 공급 규모가 급격히 늘어나자 중국은 강력한 이익을 제기했다.³⁴⁾ 실제

31) 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2005), 121쪽.

32) 예컨대, 당시 정동영 통일부 장관은 2004년 8월 “연말까지 제품 생산이 가능토록 최선을 다할 것”이라는 계획을 밝혔다. “정 통일, ‘북핵해결되면 포괄적 구체적 지원,’” 『뉴스시스』, 2004년 8월 15일.

33) 북한 노동자의 규모는 (주)SJ테크 174명, (주)리빙아트 380명, ○○○사 281명, ○○○사 400명 등이다.

34) 예를 들어 2005년 5월 26일 5번째로 등록을 완료한 ○○○사의 노동자 규모는 3,045명이다.

도 없는 ‘유령기업’이 버젓이 공장을 가동하는 것이라며, 미등록기업의 운영이 확대되는 것은 문제라는 지적이었다. 과도기적으로는 묵과할 수 있었지만, 공급해야 하는 노동자 규모가 커지면서 총국도 관리에 부담을 느꼈던 것이다. 중국의 입장에서는 법적으로 존재하지 않는 기업에 북한 노동자를 공급한다는 것도 문제였고, 노동자 안전 문제가 발생할 경우 처리할 방법도 없었기 때문이다. 미등록기업이라 세금 부과를 할 수도 없었다.

따라서 총국은 “승인 또는 등록절차를 거치지 아니하고 영업행위를 하는” 경우 “필요한 조치 또는 시정을 지시”하도록 되어 있는 「기업창설·운영준칙」 제302조를 근거로 미등록기업에 대해 영업 중지, 등록 취소 등의 조치를 요구하였다. 이에 대해 관리위원회가 할 수 있는 방법이라고는 조속한 가동을 희망하는 기업의 상황을 이해해 달라며 중국의 양해를 구하는 것 이외에는 없었다. 중국도 이미 공장이 가동 중인 상황에서 중단을 시킨다는 것은 무리일 뿐만 아니라 임금 수입을 고려하여 실제 행동으로 옮기지는 않았다. 그러나 중국의 문제 제기는 꾸준히 이어졌으며, 개성공단 초기 단계를 지나면서 「기업창설·운영준칙」대로 절차가 지켜지고 미등록기업이 없어짐에 따라 갈등은 자연스럽게 해소되었다.

(3) 김정일 위원장 분향소 통제(2011년)

2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 사망했으나, 사망 소식이 개성공단에 전해진 것은 12월 19일이었다. 다음 날인 12월 20일 중국은 개성사무소, 봉동, 개성 시내 등에 분향소를 설치했으며 12월 21일부터 29일까지를 애도기간으로 설정했다. 이에 따라 중국은 애도기간 동안 북한 노동자들은 매일 분향소 조문을 할 것이며, 대신 조문시간

만큼의 근무시간은 보장하겠다는 입장을 관리위원회에 전달했다. 생산활동에 차질을 발생시키지 않는다는 것을 전제로 한 조문이므로 관리위원회는 총국이 전한 내용을 기업에 통보했다. 다만 남한 정부의 방침에 따라 기업 차원의 조문은 삼갈 것을 안내했다.

그런데 이후 총국은 조문을 강요했고, 일부 기업은 총국의 강요에 의해 조문을 다녀오기도 했다. 관리위원회는 조문을 불허하는 남한 정부와 조문을 강요하는 총국 사이에서 어려움을 겪어야 했다. 관리위원회는 현장의 애로를 남한 정부에 전달하며, 개성공업지구 기업책임자회의, 개성공단 기업협회, 개성공업지구 지원기관 등의 공동 조의문을 보내는 중재안에 대해 남한 정부의 승인을 얻었다. 이에 따라 2011년 12월 26일 관리위원회 위원장실에서 기업책임자회의 운영위원장, 기업협회 수석부회장, LH 남북협력처장 등 3인이 총국 협력부장에게 공동 조의문을 전달하였으며, 이로써 김정일 위원장 조문과 관련한 갈등이 마무리되었다.

(4) 1,300만 달러 미수금 정산(2013년)

2013년 2월 12일 북한이 3차 핵실험을 실시하자 3월 8일 유엔 안전보장이사회는 대북 경제제재를 결의하였다. 이 과정에서 북한은 남한 내 언론보도가 북한 최고지도자의 존엄을 훼손했다는 이유로 3월 27일 서해 군통신을 차단하고,³⁵⁾ 4월 3일에는 개성공단에서 남한으로 나가는 것은 허용하지만 개성공단으로 들어오는 인원 및 차량은 차단한다는 입장을 일방적으로 통보했다. 당연히 우리 정부는 강한 유감

35) 개성공단 출입을 위해서는 서해 군통신선을 통해 출입 신청 및 승인의 절차를 거쳐야 하므로 서해 군통신선이 차단되면 개성공단 출입에 곤란을 겪게 된다.

표명과 함께 개성공단 출입의 정상화를 요구했으나, 4월 8일 중국은 개성공단 잠정 중단 및 북한 노동자 전원 철수를 발표하면서 그때까지 지급되지 않은 노동자 급여, 세금, 통신요금 등 미수금 정산 대책을 수립하라는 통지문을 관리위원회에 보냈다.

4월 26일 남한 정부는 개성공단의 잔류인원들은 남측으로 귀환하라는 결정을 내렸고, 입주기업 관계자들은 모두 귀환했다. 그러자 4월 28일 중국은 미수금이 1,300만 달러라며 관리위원회가 모두 정산하고 나가야 한다고 주장했다. 이에 따라 남한 정부는 우리 국민의 보호를 위해 미수금 지급을 담보할 수 있다는 방침을 관리위원회를 통해 북한에 전달함으로써 4월 29일 실무 협의를 지속해야 할 관리위원장을 비롯한 실무자 7명을 제외한 전원이 남측으로 복귀하였다. 마침내 5월 3일 중국과 관리위원회는 서로 입장이 달랐던 미수금 지급 시점과 잔류인원 복귀 시점에 합의하여 오후 6시 30분경 미수금 1,300만 달러 지급과 동시에 잔류인원 7명 모두가 남측으로 귀환하였다. 미수금 정산을 위한 재원은 남북협력기금에서 관리위원회에 우선 대출하고, 관리위원회는 추후 입주기업들에게 징구하는 형식으로 마련되었다. 결국 우리 정부는 국민의 신변안전을 위해 미수금 내역에 대한 정확한 산정 없이 북한이 제시한 금액을 그대로 수용함으로써 갈등을 해결한 셈이다.

4. 갈등의 분석

1) 갈등 원인

제3장에서 중국과 관리위원회 간 갈등사례를 제도적 요인, 행태적

〈표 3〉 갈등 원인의 분류

요인	제도적	행태적	정치적
건수(비중)	7건(41%)	6건(35%)	4건(24%)

요인, 정치적 요인으로 구분하여 세부 내용을 파악하였다. 17건의 갈등사례를 원인별로 살펴보면, 제도적 요인이 가장 많은 7건으로 41%를 차지하며, 행태적 요인은 6건, 정치적 요인은 4건으로 분석된다.

이처럼 제도적 요인으로 인한 갈등이 가장 많은 것은 법·규정이 미비한 상태에서 총국이 지도기관으로서의 위상을 강조하는 데에서 기인한다. 우선 총국은 개성공단에 대해 광범위한 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 「개성공업지구법」의 해석 권한을 복한 당국이 가지고 있으므로 관리위원회와의 관계에서 본다면 총국이 가지고 있는 셈이다. 지도기관인 총국의 ‘지도’는 과연 무엇을 의미하고 그 범위는 어느 정도인지도 모호하며, 그 해석 권한도 총국에 있는 셈이어서 관리위원회의 자율성 역시 총국이 자의적으로 결정하는 허용 수준 내에서 가능한 구조이다.

두 번째로 많은 건수를 차지한 행태적 요인에 의한 갈등도 무시할 수 없다. 총국은 자본주의 시장경제 방식에 대한 지식은 물론 공단을 운영해 본 경험이 없어서 전문성이 크게 부족하며, 이로 인해 총국은 협상력에 밀리지 않기 위해서라도 더욱 권위적인 모습을 보인다. 또한 총국은 기본적으로 남한 정부의 입장을 대변하는 관리위원회에 대한 불신을 가지고 있다. 관리위원회 역시 관리기관으로서의 독립적 역할 대신 가급적 입주기업의 편의를 보장하려는 경향을 보인다. 심지어 관리위원회가 입주기업의 불법행위를 처벌하기는커녕 외면·옹호함으로써 총국과의 갈등을 증폭시키기도 한다. 또한 관리위원회는 남한 정부

의 입장을 우선적으로 고려하여 중국과의 협의 시 효율적 방식보다는 보수적이고 자기방어적인 태도를 취함으로써 갈등을 유발하기도 한다. 한편, 정치적 요인으로 인한 갈등은 중국 및 관리위원회 모두 실질적으로는 북한 및 남한 당국의 지시와 감독에 따라야 하는 하위기관으로서 자율성이 높지 않기 때문이다. 실제로 현대경제연구원(2014)은 개성공단이 해외공단에 비해 가장 취약한 부분이 남북관계의 불안정성에 기인하는 문제라고 평가한다.³⁶⁾ 사실 개성공단은 형식상으로는 민간의 사업이지만, 김정일 위원장이 직접 개성을 공단 지역으로 선정했고³⁷⁾ 남한 정부는 개성공단을 ‘참여정부 평화번영정책의 대표적 사업’이라고 정의³⁸⁾하는 상황에서 남북 당국의 개입과 지원은 불가피했다. 2013년 8월 개성공단 재가동 시 남북 당국이 “어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 ... 공단의 정상적 운영을 보장”한다고 한 합의 역시 개성공단이 정치적 영향을 받을 수밖에 없는 사업이라는 점을 역설적으로 보여 준다.³⁹⁾ 결국 중국과 관리위원회가 독립적으로 사안을 결정할 수 없고 남북 당국의 의견이 반영될 수밖에 없는 구조였으므로 정치적 요인이 갈등 유발에 영향을 미쳤던 것으로 해석된다.

36) 현대경제연구원, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안,” 『VIP리포트』, 595호 (2014), 5쪽.

37) 임동원, 『피스메이커』(서울: 중앙북스, 2008), 466쪽.

38) 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2005), 118쪽.

39) 같은 맥락에서 통일부 차관을 지낸 김천식(2015)은 “개성공단을 건설하기로 합의한 것, 그리고 그 이후 이를 실행하기 위한 통로의 개설, 사람과 물자의 이동, 개성공단 내외의 인프라건설, 공단운영과 관련한 제도 정비, 입주기업과 북한 당국과의 관계, 북한 근로자들의 행동준칙 등 모든 것이 남북한 간의 협상을 통해서 마련됐다”고 설명한다. 김천식, “개성공단 협상과정과 쟁점,” 김병로 외, 『개성공단』(과천: 진인진, 2015), 65~66쪽.

2) 갈등 반응

갈등이 발생한 경우 반응을 분석하면 총국은 지도기관으로서의 위상을 가지고 있으므로 입장의 고수 혹은 타협이라는 두 가지 반응을 나타낸 반면, 관리위원회의 반응은 수용, 타협, 설득, 시정 요구 등 네 가지로 나타난다. 수용은 관리위원회가 총국에 문제를 제기하지만 총국이 입장을 굽히지 않아 결국 총국의 의견을 받아들이는 형태의 반응이다. 설득은 관리위원회가 입주기업의 탈법, 위법, 불법 등을 인정하나 현실을 감안하여 여건 조성 시까지 제재를 연기 혹은 완화해 달라고 요청하는 반응이다. 타협은 총국의 입장을 변화시키고 갈등을 해결하기 위해 추가적인 협상 조건을 제시하는 반응이다. 시정 요구는 총국이 명백히 법·규정을 위반했으므로 총국에 시정을 요구하는 반응이다. 본 논문에서 제시한 사례들의 갈등 반응을 정리하면 다음의 <표 4>와 같다.

우선 갈등 반응을 원인별로 살펴보면, 제도적 요인에 의해 갈등이 발생했을 경우 총국은 대부분 고수, 관리위원회는 시정요구의 반응을 보이는 것으로 분석된다. 이는 법·규정이 미비한 상황에서 해석 권한을 가지고 있는 총국은 고수 반응을 보이지 않을 이유가 없는 반면, 개성공단 운영에 장기적으로 영향을 미칠 제도적 사안에 대해 관리위원회는 최대한 남한 입장을 반영하려는 입장이었기 때문으로 해석된다. 제도적 요인으로 인한 갈등 중 총국이 타협 반응을 나타낸 사례는 토지사용료 대상 및 요율에 대한 이견으로 인한 갈등사례 한 건인데, 이는 여타 제도적 요인으로 인한 갈등사례들과 달리 최대한 빠른 협상을 거쳐 당장 토지사용료를 부과해야 하는 총국의 다급한 입장 때문이었던 탓으로 판단된다. 마찬가지로 관리위원회 입장에서도 토지

〈표 4〉 갈등 반응

발생시기	갈등사례	원인 구분	반응	
			총국	관리위원회
2007	채직 중 노동자의 타 기업 앞선-채용	제도	고수	시정요구
2008	일방적 「노동세칙」 통보		고수	시정요구
2009	종합지원센터 입주 지연		고수	타협
2010	일방적 「제재 및 분쟁해결세칙」 통보		고수	시정요구
2010	총국의 자의적인 노동자 공급		고수	시정요구
2014	일방적 「노동규정」 개정 통보		고수	시정요구
2015	토지사용료 대상 및 요율에 대한 이견		타협	타협
2007	원수 값 협의 난항	행태	타협	타협
2008	발생 건설폐기물 처리에 대한 이견		고수	시정요구
2009	최저임금 협의 과정에서의 갈등		타협	타협
2010	협력사업승인 이외의 업종 영위		고수	설득
2013	임금 정산에 대한 총국의 불만		고수	수용
2015	총국의 산업안전재해 원인 조사 비협조	고수	시정요구	
2004	명칭에 관한 입장 차이	정치	고수	수용
2004	미등록 상태의 기업 운영		고수	설득
2011	김정일 위원장 분향소 통제		타협	타협
2013	1,300만달러 미수금 정산		고수	수용

사용료 부과 시점은 이미 부동산규정에 명시되어 있으므로 협의 지연은 개성공단의 제도적 안정성을 저해할 수 있다는 판단이 작용하여 타협 반응을 보였던 것으로 분석된다. 관리위원회가 타협 반응을 나타낸 종합지원센터 입주 지연에 관한 갈등도 2년간 건물을 비워 둔 채 입주를 더 이상 미룰 수 없는 관리위원회의 입장에서 비롯된 것으로 판단된다.

행태적 요인에 의한 갈등의 경우는 제도적 요인에 의한 갈등에 비해 관리위원회가 보다 다양한 반응을 보인다. 이는 갈등 자체가 행태 차이에서 기인한 것이므로 상대에 대한 이해 가능성 및 자신의 입장에 대한

수정 가능성이 상대적으로 높았기 때문인 것으로 판단된다. 한편 정치적 요인이 원인으로 작용한 경우 관리위원회의 갈등 반응은 시정요구는 없이 수용, 타협, 설득 등의 수세적인 방식으로만 나타난다. 이는 남한 정부가 가급적 개성공단을 유지하려는 상황에서 관리위원회가 강경한 반응을 보이기 어려웠기 때문으로 해석된다. 이러한 관리위원회의 입장을 알고 있는 중국으로서는 당연히 고수 반응을 보였고, 이미 설명한 바와 같이 공단 운영과 직접적인 관계가 없거나 협의가 상대적으로 북한에게 유리하게 진행된 경우에만 타협 반응을 보였다.

한편, 갈등 반응을 주체별로 살펴보면, 중국은 입장을 고수와 타협 중에서 거의 대부분 고수 반응을 나타낸다. 중국의 타협 반응은 앞서 설명한 것과 같이 공단 운영과 직접적인 관계가 없거나 협의가 상대적으로 북한에게 유리하게 진행된 경우에만 나타난다. 이는 우월적 지위를 가지고 있는 중국이 굳이 타협 반응을 보일 이유가 없기 때문인 것으로 해석된다. 즉 이미 입주한 기업이 개성공단을 떠난다는 것은 실질적으로 불가능하기 때문에 중국으로서는 고수 반응을 유지할 유인을 지니고 있는 것이다.⁴⁰⁾ 이는 관리위원회의 갈등 반응에서도 확인된다. 갈등이 발생하였을 경우 관리위원회가 수용, 타협, 설득 등 수세적인 입장을 보인 경우가 전체의 59%에 달한다. 시정요구를 통해 관리위원회가 자신의 입장을 강하게 주장한 경우도 41%에 이르지만, 아래의 논의에서 보이듯이 이 경우는 모두 결과가 미해결로 나타남으로써 요구에 그쳤을 뿐 실제 관철되지는 않았다.

40) 실제로 심층 인터뷰에 참여한 관리위원회 담당자에 따르면, 중국은 협상에서 수시로 “마음에 들지 않으면 떠나라”는 입장을 보였다고 한다.

〈표 5〉 갈등 반응의 주체별 분류

주체	반응	건수(비중)
총국	고수	13건(76%)
	타협	4건(24%)
관리위원회	수용	3건(18%)
	설득	2건(12%)
	타협	5건(29%)
	시정요구	7건(41%)

3) 갈등 결과

총국과 관리위원회 간 발생한 갈등 결과를 살펴보면 다음과 같은 특징이 발견된다. 첫째, 갈등의 해결 여부를 보면, 해결이 9건(52.9%), 미해결이 8건(47.1%)으로 해결된 갈등만큼 여전히 해결되지 않은 갈등이 존재한다. 또한 해결되지 않은 갈등은 특정 시기가 아니라 개성공단 초기 단계에서부터 최근에 이르기까지 분포한다. 이는 외부에 알려지지 않았을 뿐 개성공단 운영에 있어서 많은 갈등이 지속적으로 발생하고 있음을 의미한다.

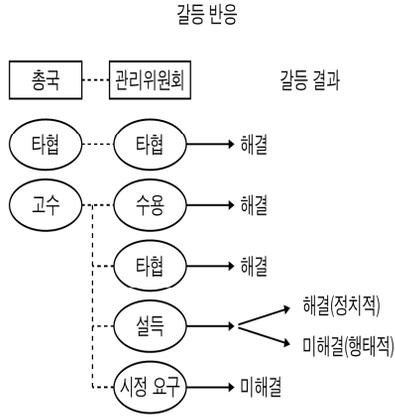
둘째, 갈등 결과를 요인별로 살펴보면, 정치적 요인에 의해 발생한 갈등은 제도, 행태적 요인에 의해 발생한 사례에 비해 작은 비중을 차지하고 있으며 갈등은 모두 해결되었다. 개성공단은 남북 당국 모두에게 정치적 상징이 큰 사업이었던 데다가 개성공단 내의 갈등이 더 큰 정치적·군사적 갈등으로 변지거나 개성공단 사업 전체 운영 여부에 영향을 미치는 결과를 초래할 수 있다는 우려를 반영하여 최대한 해결하려는 의지를 보였기 때문이다. 행태적 요인에 의한 갈등은 해결과 미해결이 혼재한 것으로 나타난다. 행태적 요인에 의한 갈등은 체제,

〈표 6〉 갈등 결과

갈등사례	원인	반응		결과
		중국	관리위원회	
명칭에 관한 입장 차이	정치	고수	수용	해결
미등록 상태의 기업 운영	정치	고수	설득	해결
1,300만 달러 미수금 정산	정치	고수	수용	해결
김정일 위원장 분향소 통제	정치	타협	타협	해결
종합지원센터 입주 지연	제도	고수	타협	해결
토지사용료 대상 및 요율에 대한 이견	제도	타협	타협	해결
원수 값 협의의 난항	행태	타협	타협	해결
최저임금 협의 과정에서의 갈등	행태	타협	타협	해결
임금 정산에 대한 중국의 불만	행태	고수	수용	해결
재직 중 노동자의 타 기업 알선 및 채용	제도	고수	시정요구	미해결
일방적 「노동세칙」 통보	제도	고수	시정요구	미해결
일방적 「제재 및 분쟁해결세칙」 통보	제도	고수	시정요구	미해결
중국의 자의적인 노동자 공급	제도	고수	시정요구	미해결
일방적 「노동규정」 개정 통보	제도	고수	시정요구	미해결
중국의 산업안전재해 원인 조사 비협조	행태	고수	시정요구	미해결
발생 건설폐기물 처리에 대한 이견	행태	고수	시정요구	미해결
협력사업승인 이외의 업종 영위	행태	고수	설득	미해결

관습의 차이로 인해 당연히 갈등이 발생할 수 있다는 양측의 공통된 인식이 있는 데다가 개별 사안에 따라 서로의 이해득실을 고려하는 경향이 있으므로 상대적으로 타협의 가능성이 높기 때문이다. 한편 제도적 요인에 의한 갈등은 중국과 관리위원회가 각각 고수 및 시정요구 반응을 보일 만큼 양측 모두 강경한 입장을 취하고 있어 대부분 미해결로 남아 있다. 이는 당면한 문제를 조속히 해결하기 위한 임시방편의 제도를 만들어 낼 수 있음에도 불구하고 개성공단 사업의 장기적 측면을 고려하여 중국과 관리위원회가 더욱 신중을 기했기 때문인 것으로 판단된다. 합의를 통해 정한 제도를 변경하기 위해서는 번거롭

〈그림 2〉 총국과 관리위원회의 갈등 반응에 따른 결과



고 복잡한 협의 과정이 추가로 발생할 뿐 아니라 개성공단의 안정적인 운영을 위해서라도 최대한 현실을 반영한 결함이 없는 제도를 만들어 내는 것이 필요했기 때문이다.

이상의 논의를 종합하면 〈그림 2〉와 같다. 우선 갈등 상황에서 총국과 관리위원회가 타협을 택하면 갈등은 해결된다. 그러나 총국은 대부분 고수 반응을 나타내며, 이 경우는 관리위원회의 갈등 반응에 따라 갈등 결과가 달라진다. 만약 관리위원회가 수용 혹은 타협 반응을 보이면 갈등은 해결된다. 관리위원회가 설득 반응을 택하는 경우 정치적으로 인한 갈등의 경우는 해결되지만, 행태적 요인에 의한 갈등은 해소되지 않는다. 관리위원회가 시정요구라는 강경한 반응을 보이는 경우는 갈등은 미해결로 존재한다.

5. 결론 및 시사점

이상에서 본 논문은 일반에 잘 알려지지 않은 총국과 관리위원회 간의 갈등의 내용을 소개하고 갈등의 원인과 반응, 결과를 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 갈등은 다양한 내용을 가지고 있었으며, 원인 별로는 제도적 요인, 행태적 요인, 정치적 요인 등 세 가지 요인에 의한 갈등으로 분류되었다.

갈등이 발생하면 총국은 고수 혹은 타협의 두 가지 반응, 관리위원회는 수용, 타협, 설득, 시정요구 등 네 가지 반응을 보이는 것으로 분석되었다. 총국은 우월적 지위를 이용하여 대부분 고수 반응을 선택하였고, 관리위원회는 주로 수용, 타협, 설득 등 수세적 반응을 선택하였다. 다만 제도적 요인에 의한 갈등의 경우 관리위원회는 시정요구라는 강경 반응을 보였지만, 관철된 경우는 없었다. 갈등 결과를 보면 해결과 미해결이 각각 9건 및 8건으로 반반 정도인 것으로 나타나며, 정치적 요인에 의한 갈등은 다른 요인에 의한 갈등보다 발생 건수가 상대적으로 적고 모두 해결되었다. 반면에 제도적 요인에 의한 갈등은 관리위원회가 타협 반응을 보일 경우 해결되었으나, 시정요구 반응 경우에는 전혀 해결되지 않았다. 한편 행태적 요인에 의한 갈등은 해결과 미해결이 각각 2건 및 3건으로 나타났다.

이러한 본 논문의 분석 결과는 전체 갈등사례를 대상으로 한 것이 아니라 총국과 관리위원회 간의 잘 알려지지 않은 사례 17건만을 대상으로 한 것이라는 한계를 지닌다. 그러나 이는 본 논문의 목적이 갈등의 원인, 반응, 결과의 분석뿐만 아니라 일반에게 잘 알려지지 않은 갈등의 내용을 소개하는 데에 있으므로 어쩔 수 없는 한계이기도 하다. 그러나 심층 인터뷰에서 수집한 38개 사례 전체를 대상으로 하는 경우

에도 분석 결과는 매우 유사하다. 즉 갈등 결과를 보면 해결이 20건, 미해결이 18건으로 비슷한 비율로 나타나며, 전체를 대상으로 한 경우에도 정치적 요인에 의한 갈등 5건은 모두 해결, 제도적 요인에 의한 갈등 10건 중 8건 해결, 행태적 요인에 의한 갈등은 해결과 미해결이 각각 13건 및 10건으로 나타난다. 또 다른 한계는 17건의 사례가 동일한 정도의 갈등이 아니라는 것이다. 즉 본 논문에서 분석한 갈등사례가 각기 다른 규모의 심각성과 범위, 파급효과를 지니고 있는데, 이를 모두 같은 규모로 간주하여 비교하는 것은 분석 결과의 편향 혹은 오류를 야기할 수 있다는 점은 본 논문의 명백한 한계로 남아 있다.

그럼에도 불구하고 본 논문은 그동안 개성공단 운영과정에서 발생한 총국과 관리위원회 간의 알려지지 않은 갈등을 최초로 소개하고 분석했다는 데에 의의가 있다. 이를 통해 총국과 관리위원회는 서로 협력해야 하는 관계임에도 많은 갈등을 빚고 있었음을 알 수 있었고, 이러한 갈등은 시간이 흐른다고 줄어드는 것이 아니라는 것도 알 수 있었다.

따라서 향후 개성공단의 재개에 대비하여 갈등의 완화 및 해소방안을 마련하는 것이 필요하다. 개성공단이 재개된다고 해서 그동안 미해결된 갈등이 저절로 해결되는 것이 아니고, 새로운 형태의 갈등 또한 계속해서 발생할 것이기 때문이다. 특히 제도적 요인에 의한 갈등은 발생 사례도 많거니와 대부분 해결되지 않았다는 본 논문의 분석 결과는 미비한 법·규정의 정비와 함께 총국 및 관리위원회의 역할과 권한을 명확히 하는 작업이 가장 시급한 과제임을 일깨워준다. 또한 관리위원회의 설득에도 해결되지 않은 행태적 요인에 의한 갈등은 총국의 개성공단 운영 경험이 축적됨에 따라 총국의 전문성이 높아지고 관리위원회에 대한 불신이 가중되어 나타난 결과로 볼 수 있다. 공단

운영 초기만 해도 총국은 경험 부족으로 인해 관리위원회의 의견을 대체로 신뢰했다. 그러나 시간이 지남에 따라 총국은 운영 경험을 바탕으로 특히 입주기업의 이익과 밀접한 관련이 있거나 남한 정부의 입장을 고려해야 하는 사안을 처리할 때 원칙적인 방법을 택하는 반면 관리위원회는 상황에 따라 비객관적인 방법을 택하는 경우가 있었다. 이로 인해 관리위원회의 설득이 총국에 통하지 않게 되어 갈등이 해결되지 않았던 것으로 볼 때 관리위원회도 원칙에 입각하여 사안을 판단할 필요가 있다. 이와 동시에 종합지원센터 입주 지연, 미수금 정산 등과 같이 해결은 되었으나 과연 그 해결방식이 적합한 것이었는지에 대한 면밀한 검토를 통해 앞으로 유사한 갈등에 대한 바람직한 대응방안을 모색하는 것도 중요한 과제이다.

■ 접수: 7월 20일 / 수정: 8월 4일 / 채택: 8월 8일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

과학백과사전출판사, 『조선말사전』(평양: 과학백과사전출판사, 2010).

2. 국내 자료

1) 단행본

박천조, 『개성공단 노사관계』(서울: 선인, 2018).

임동원, 『피스메이커』(서울: 중앙북스, 2008).

통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2000).

_____, 『통일백서』(서울: 통일부, 2005).

_____, 『통일백서』(서울: 통일부, 2012).

_____, 『통일백서』(서울: 통일부, 2013).

통일부 개성공단 5년 발간위원회, 『개성공단 5년』(서울: 통일부 개성공단사업지원단, 2007).

2) 논문

가상준, “종료방식으로 본 한국의 공공갈등 특징,” 『분쟁해결연구』, 제18권 3호(2020), 33~61쪽.

강미연, “개성공단 경제특구의 작업장 문화,” 『북한학연구』, 제9권 2호(2013), 113~137쪽.

김대중, “사례분석을 통한 사회갈등의 유형별 해소방안에 관한 탐색적 연구,” 『협상연구』, 제22권 2호(2019), 69~102쪽.

김미연, “개성공업지구 갈등원인의 유형 분석,” 『통일연구』, 제24권 2호(2020), 5~43쪽.

김양수·양해술, “개성공단 사업의 추진현황과 효율적 활성화 방안에 관한 연구:

- 입주기업의 실태조사와 주요 경영상 애로요인 분석을 중심으로,” 『디지털융복합연구』, 제11권 12호(2013), 69~82쪽.
- 김영기, “지방정부 내의 의결기관: 집행기관 간 갈등에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 제10권 2호(1998), 29~49쪽.
- 김주원·조근식, “강원도의 갈등사례 유형별 분석과 갈등관리역량 강화방안,” 『한국갈등관리연구』, 제2권 1호(2015), 51~75쪽.
- 김천식, “개성공단 협상과정과 쟁점,” 김병로 외 엮음, 『개성공단』(과천: 진인진, 2015).
- 박지연·조동호, “개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제25권 2호(2016), 111~131쪽.
- 박천오·서우선, “한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증 연구,” 『한국행정학보』, 제38권 4호(2004), 107~124쪽.
- 백형배 외, “지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석,” 『지방행정연구』, 제20권 4호(2006), 55~81쪽.
- 송건섭·하세현, “지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』, 제17권 4호(2016), 21~41쪽.
- 신현두·박순중, “중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의,” 『한국정책학회보』, 제27권 2호(2018), 161~192쪽.
- 양문수 외, “개성공단 북한 근로자에 대한 남한 주민의 태도에 관한 연구,” 『통일문제연구』, 제25권 1호(2013), 143~180쪽.
- 오민지, “사회갈등인식이 국가 경제전망에 미치는 영향: 정부신뢰의 조절효과를 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 제32권 4호(2022), 63~89쪽.
- 이학재, “지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구: 경기도를 중심으로,” 『정부와 정책』, 제3권 2호(2011), 101~132쪽.
- 정규호, “정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 제16집 2호(2007), 91~119쪽.
- 정은미, “남북한 근로자의 상생, 갈등, 그리고 변화,” 김병로 외, 『개성공단』(과천: 진인진, 2015), 131~142쪽.

진인진, 2015).

조원빈, “정치사회제도에 대한 신뢰와 사회갈등,” 『정치정보연구』, 제19권 1호 (2016), 209~241쪽.

최병학, “지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책과제,” 『한국갈등관리연구』, 제1권 2호(2014), 285~312쪽.

허만섭, “오늘의 개성공업지구,” 화정평화재단·21세기 평화연구소 엮음, 『개성있는 개성을 만나다』(서울: 아람, 2008).

허인, “개성공업지구의 법제 현황과 과제,” 『통일과 법률』, 제4호(2010), 62쪽.
현대경제연구원, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안,” 『VIP리포트』, 595호 (2014), 1~14쪽.

홍승표·김유훈, “개성공단에서의 협력 거버넌스: 개성공업지구관리위원회의 정착과 남북협력의 구조화 과정을 중심으로,” 『한국지역지리학회지』, 제27권 2호(2021), 215~229쪽.

황규성, “개성공단 노동체제의 정치경제학,” 『노동정책연구』, 제19권 2호(2019), 175~202쪽.

3) 신문

“개성공단 세금 부실신고뎀 벌금 200배?,” 『매일경제』, 2012년 9월 14일.

“정 통일, ‘북핵해결되면 포괄적 구체적 지원,’” 『뉴시스』, 2004년 8월 15일.

4) 기타 자료

“개성공단 ‘유연성’ 정책 본격화 ... 공사재개 허용,” MBC 뉴스, 2011년 10월 12일.

“유성진씨, 일부 합의위반·북 강압조사,” 연합뉴스, 2009년 8월 25일.

3. 국외 자료

1) 단행본

Borisoff, D. and D. A. Victor, *Conflict Management: A Communication Skills*

Approach(N.J.: Prentice Hall, 1998).

March, J. G. and H. A. Simon, *Organizations*(N.Y.: John Wiley and Sons, 1958).

Patzak, G. and G. Rattay, *Project Management: Guideline for the Management of Projects, Project Portfolios, Programs and Project-Oriented Companies* (Wien: Linde International, 2011).

Robbins, S. P., *Essentials of Organizational Behavior*(N.J.: Prentice Hall, 2005).

Wilmot, W. W. and J. L. Hocker, *Interpersonal Conflict*(N.Y.: McGraw-Hill, 2001).

Wright, D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*(Pacific Grove, CA: Brooks Cole Publishing, 1988).

2) 논문

Thomas, K. W., "Conflict and Conflict Management," in M. Dunnette and H. C. Triandis(eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (Chicago: RandMcNally, 1976), pp.889-935.

An Analysis of Cases of Conflict Between the General Bureau and the Management Committee at the Kaesong Industrial Complex

Kim, Mi-Yeon (Korea Development Bank)·

Jo, Dongho (Ewha Womans University)

This study introduces unknown cases of conflict between the General Bureau for Central Special Zone Development Guidance (General Bureau) and the Kaesong Industrial District Management Committee (Management Committee) that occurred during the operation of the Kaesong Industrial Complex (KIC), and analyzes the causes, reactions, and results of those conflicts. A total of 17 cases were collected through in-depth interviews with officials of the Management Committee during the period from the KIC's creation in 2004 to its complete suspension in 2016.

Conflicts were classified into conflicts caused by three factors: institutional, behavioral, and political. When a conflict occurred, the General Bureau mostly reacted with adherence, choosing the superior position among the two possible reactions of adherence or compromise.

The Management Committee mainly chose defensive reactions such as acceptance, compromise, and persuasion. The results show that all conflicts caused by political factors were resolved, while conflicts caused by institutional factors were not resolved at all.

Keywords: Kaesong Industrial Complex, Guidance Agency, Management Agency, General Bureau for Central Special Zone Development Guidance (General Bureau), Kaesong Industrial District Management Committee (Management Committee), conflict.