

개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향

문 무 기*

- I. 들어가며
- II. 북한 노동관련 법제의 개관
- III. 개성공업지구 노동규정의 운영상황
- IV. 향후 제도 개선방향

요 약

종래 북한의 노동관련 법제는 그들만의 독특한 “주체사상(우리식 사회주의)”에 기초하는 공산주의 통제경제시스템을 전제로 한 것이었다. 그러나 최근 계속된 일련의 개혁·개방 정책에 따라 제정·시행되고 있는 외자유치 관련 노동법제 특히, 「개성공업지구 노동규정」은 개별 근로자에 대한 근로계약의 체결, 임금의 직접 지불 및 성과금의 허용, 노무관리상 유연성 허용 및 노사관계·노사분쟁의 인정 등 종래 북한의 헌법 및 노동법과는 상이한 특징을 보이고 있다. 따라서 이러한 변화 경향은 보다 전향적인 입법조치를 포함한 진전된 개혁·개방의 가능성을 짐작할 수 있게 한다. 또 이러한 변화의 움직임은 현 정부 들어 최근까지 계속적으로 고조되고 있는 남북간의 긴장 및 미국 등 일부 부정적인 국제적 시각에도 불구하고, 조금씩 발전할 수 있을 것으로 기대하게 한다.

한미 FTA에 따른 역외가공지역(OPZ) 인정 및 특혜관세 부여 등을 통한 개성공업지구의 활성화는 물론, 남북간 및 미국을 포함한 국제사회의 우호·협력 관계를 제고하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 제도개선책 마련이 요청된다. 먼저, 국제사회로부터 제기되는 불필요한 의혹을 예방·최소화하기 위해 아동노동, 강제근로 및 차별의 금지 그리고 사직의 자유 등을 보장하는 구체적인 제도가 마련될 필요가 있다. 둘째, 아직까지 제대로 이루어지지 않고 있는 임금의 직접

* 경북대학교 법학전문대학원 교수

지불 원칙이 관찰됨으로써 노동생산성 제고가 가능해져야 한다. 셋째, 개성공단 노동규정의 하위 규범인 “노동세칙”을 조속히 확정·적용하는 동시에 우리의 취업규칙에 해당하는 “로동규칙”의 작성·운용에도 적극성을 보여야 한다. 넷째, 산업안전·보건 및 산재·안전사고 대책, 북측 근로자의 주거환경 개선, 여성 및 중·고령자에 대한 모성보호와 차별금지 등 각종 복지·후생 시설의 확충이 필요하다. 다섯째, 북측 근로자대표인 직장(職長) 등을 선출하는 과정을 보다 객관화·자율화함으로써 진정한 근로자대표로 자리매김할 수 있도록 지원해야 한다. 끝으로 노사협의회를 포함하여 북측 근로자대표와의 대화·협력 통로(channel)를 정례화함으로써, 노사간의 불필요한 분쟁을 예방·최소화하는 동시에 노동분쟁해결기구로 발전시킬 필요가 있다.

I. 들어가며

최근 남북관계는 그야말로 초긴장의 연속적 상황을 맞고 있다. 지난 10년간의 이른바 “햇볕정책”으로 나름대로 개선과 발전을 거듭하던 남북간 화해·교류와 상호 경제협력을 통한 상생(相生, Win-Win)의 관계는 현 정부 들어 계속된 대북정책 궤도수정과 UN을 통한 북한인권결의안 공동발의, 대북 전단 살포 방치, ‘자유민주주의 체제로의 최종 통일’이라는 현 대통령의 언급 등을 거치면서 점차 경색되었다. 급기야 지난 해 금강산관광객 피격사건으로 남북 화해·협력의 상징이었던 금강산관광이 전면 중단되었고, 12.1 조치로 남북간 육로왕래가 차단·축소되면서 개성관광을 포함한 남북간 경제협력은 물론 민간교류에도 상당한 악영향이 초래되었다. 더 나아가 올해 들어서는 북한 영공을 통과하던 우리 민간항공기의 안전보장을 위협하는 단계로 나아가더니, 3월 중

순부터는 지난해 12.1 조치에도 불구하고 정상적인 기업활동을 보장하겠다고 약속했던 개성공단의 축소·제한된 인력교류마저 사실상 전면 통제함으로써 최악의 상황을 맞고 말았다. 물론 지난 12.1 조치 이후 북미관계와 남북관계의 흐름상 개성공단의 전면적 폐쇄·철수라는 보다 높은 강도의 극단적 조치도 가능할 것이라는 남북관계 전문가들의 예상이 없지는 않았지만, 막상 이번 조치를 당하고 나서 느껴지는 낭패감은 그 정도가 상당히 심각하다. 지난 10년간 계속된 햇볕정책 및 남북간 직접투자를 통한 경제교류의 최대 성과물이자 북한 개혁·개방의 시험대가 완전히 와해될 지도 모르는 위기에 처해졌기 때문이다.

그러나 개성공단을 포함한 평양 등 남북간 경제협력과 민간교류가 전면적으로 폐쇄·단절되는 남북관계의 완전 경색국면은 쉽게 상정하기 힘들다. 먼저, 최근 이어지고 있는 북한 당국의 고강도 경색조치들은

그 상대방이 미국의 오바마 정부이며, 이와 연계하여 고려되고 있을 우리 현 정부에 대한 이른바 “길들이기”는 그 비중이 상대적으로 매우 제한적이다. 또한 일련의 남북관계 단절로 북한 당국이 입게 되는 경제손실 또한 만만치 않다.” 더구나 이와 연동되는 향후 개혁·개방 정책의 축소는 물론 북한의 대외신인도 실추에 따른 해외자본 유치의 어려움은 더욱 가중될 공산이 크다. 북한 역시 남북간 경색국면으로 인해 감내해야 할 피해가 이만저만 아니라는 선부른 판단을 하기 어렵다는 이야기다. 우리 정부의 개성공단에 대한 긍정적 추진입장 역시 변화가 없다. 개성공단에 진출한 우리 기업에 대한 각종 지원 제한·축소 문제도 이미 오래 전부터 검토되어 오던 쟁점이었다. 북측 당국이 제기한 체불임금 제재조치(안) 역시 그 문제제기가 오래 전부터 있어 왔다. 평양을 통한 일반 위탁가공사업은 변함없이 계속되고 있고, 우리 정부가 제시한 개성공단 노동세칙에 대해서도 최근 적극적인 의사를 가지고 구체적인 요구를 해 왔다. 결국 최근 일련의 사태는 근본적인 남북경제협력 관계의 좌절·폐지로 가는 과정이라기 보다 시대·환경 변화에 따라 예상되는 새로운 남북관계를 지향·모색하기 위해 나뉘

대로 필요한 “진통과정”으로 보는 것이 옳바르다. 최근까지 국민적 관심사로 주목받고 있는 한미 FTA의 협상과정에서도 개성공단의 역외가공지역(Outward Processing Zone : OPZ) 인정 및 특혜관세 부여 문제가 핵심적인 난제로 부각되었지만, 남북은 물론 미국의 협력·상생을 위해 긍정적 방향으로 의견을 모았던 경험에서도 배울 것이 있다.

이상과 같은 관점에서 볼 때 북한의 노동관계 상황 특히 개성공단을 중심으로 하는 북한 노동관계법제의 기본 틀과 그 운영상황을 이해하고 이에 따른 개선방향을 모색하는 것은 한 걸음 더 나아간 새롭고 차원 높은 남북 경제협력관계를 모색하기 위해 요청되는 준비작업이라 하겠다. 따라서 이하에서는 먼저 북한 노동관계법제의 기본구조를 간략히 살펴 본 다음에 개성공업지구 노동규정의 세부 내용을 분석·정리해 본다. 또한 이러한 노동규정이 현재 어떻게 해석·적용되고 있는지 그 구체적인 운용실태를 살펴보고 그에 따른 문제점을 도출한다. 끝으로는 앞으로 우리 투자기업의 성공적 사업 운영을 포함하여 남북이 서로 공존·번영할 수 있는 바람직한 법제 개선방안을 모색, 제시하고자 한다.

1) 예를 들어, 최근 시작된 개성지역 관광사업을 통해 북한측에 전달된 관광대금이 무려 1,177만 달러에 달하는 것으로 알려지고 있다. 이는 지난 1년간 111,770여명이 개성관광을 다녀간 것으로 집계된 수치를 토대로 1인당 100달러씩 관광대금을 지급한 것으로 계산한 결과이다.

II. 북한 노동관련 법제의 개관

1. 북한 노동관련 법제의 기본구조 및 특징

주지하는 바와 같이 북한은 “주체사상(우리식 사회주의)”이라는 세계에서 가장 독특한 사회주의체제를 유지하고 있는 사회주의 법제에 속하는 국가이며, 정치·경제·사회·문화의 표현인 법규범들이 그 통치이념인 주체사상과 사회주의·공산주의·노동당의 정책들을 표현하고 있다.²⁾ 특히 이른바 「정치의 법 우위 현상」 즉, 사회주의법제 국가에서 일반적으로 볼 수 있는 바와 같이 김일성 주석(김정일 국방위원장)의 교지·지시 및 이에 따른 북한 노동당의 결정이 헌법·법률에 우선하는 규범적 효력을 지니고 있다.

북한의 노동관련 법제 즉, 북한 노동관계법의 법원(法源, 법의 존재형식)은 북한 헌법(「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」, 1998년)과 북한 노동법(「조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법」, 1978년)을 기본으로 구성되어 있다. 반면 관습법·판례법

등 불문법의 법원성은 인정되지 않고 있으며, “사회주의의 법의식(민주적·혁명적 법의식)” 또는 “공화국법의 요구” 등으로 표현되고 있는 조리(條理)에 대해서만 그 법원성이 인정된다. 이에 더하여 북한 내에서 투자하고 있는 외국인 기업에게 적용되는 기본적인 노동법규범이라고 할 수 있는 「외국인투자기업 노동규정」이 있다.³⁾ 이 노동규정은 합영법·외국인투자법, 자유경제무역지대법, 합영법 시행세칙, 기타의 법규 내에 산재되어 단편적으로 규율되어 온 노동관련 규정을 체계화한 것이다.

한편 북한은 1990년대 중반 이래 장기적 경제난으로 계획경제 시스템의 정상 작동이 불가능해짐에 따라 시장경제적 요소가 형성되었다. 이러한 상황에서 김정일은 중국·러시아의 개혁·개방 현장을 시찰하여 변화의 필요성을 인식하게 되었고, 2001년 10월에 일련의 개혁조치의 방향을 제시하는 「경제관리 개선지침」을 하달하였다. 이에 따라 2002년 7월 1일부터 “경제관리 개선조치”를 실시하여 ‘기업의 자율권 확대’, ‘배급제 폐지 추진’, ‘가격·임금·환율의 대폭 인상 등’ 획기적인 경제개혁을 추진하고 있다. 이

2) 이것은 북한 헌법 서문에서 ‘주체사상을 지도이념으로 하고 있음’을 천명하고 있는 점이라든지, 북한 노동법 전문에서 ‘사회주의사상 및 노동당 정책의 관철을 천명하고 노동법이 당의 노동정책을 실현하는 수단’임을 밝히고 있는 점에서도 확인되고 있다.

3) 1993년 12월에 제정된 정무원 결정 “외국투자기업 노동규정”은 1999년 내각결정으로 “외국인투자기업 노동규정”으로 개정되었다. 기존의 외국투자기업의 노동규정은 최저임금(월 220원, 경제무역지대 160원) 등으로 규정하였으나 기 월정액의 기준을 삭제하였고 그 외에도 일부조항을 삭제 수정하였다.

와 함께 중국·베트남의 개방경제특구 운영 및 외국자본의 직접투자에 관심을 가지기 시작하고⁴⁾ 그 일환으로 2002년 9월 12일 신의주를 특별행정구로 지정, 기존의 경제특구와는 달리 1국 2체제의 경제특구로 조성코자 시도하였다.⁵⁾ 또한 2000년 8월 (주)현대아산과 북한 아태·민경련간의 합의서 체결로 추진되기 시작한 개성공단 조성사업이 탄력을 받기 시작하여 2000년 12월 통일부의 협력사업자 승인, 2003년 6월 착공식 개최 등으로 이어졌다. 특히 개성공업지구는 남북간에 이루어진 최초의 대규모 투자사업으로 대북 민간분야 직접투자의 시금석으로 평가받은 바 있으며, 이를 뒷받침하는 법·제도로서 「개성공업지구법」(2002. 11. 20. 최고상위위원회 정령: 전 5장, 46조)과 그 11개의 하위규정 중 출입·체류·거주, 노동, 세무, 기업창설, 개발규정 등 5개의 하위 규정이 합의·마련되었다. 특히 「개성공업지구 노동규정」(2003. 9. 18. 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호: 전 7장 49조)은 종래 북한의 외국인투자기업 노동규정이나 신의주특별행정구 기본법보다 '근로자와 기업간의 직접적 관계를 촉진·보장'

하는 특징을 보이고 있다.

「개성공업지구 노동규정」의 하위 규정, 다시 말해 그 시행령에 해당하는 시행세칙에 대해서는 현재까지 남북의 관계당국자 사이에 계속적인 의견교환이 이루어지고 있는 상황이다. 즉, 2007년부터 1년 이상 우리측이 구상하는 시행세칙의 내용을 북측에 전달하였고, 북측은 지난 2008년 10월 1일에 대한 회신내용을 최종적으로 결정하고 구체적인 세칙(안)을 우리 당국에 통보해왔다. 이 가운데는 개성공단 입주기업이 임금체불에 대해 북한당국이 최고 2,000달러, 10일간의 영업정지 및 기본급의 300%를 추가지급토록 하는 강력한 제재규정이 포함되기도 하였다. 그러나 북측 근로자의 채용 및 해고, 노동시간 및 휴식, 노동보호(산업안전 및 재해보상 등)에 관한 세부적인 내용에 관해 우리측 의견을 나름대로 존중하는 내용으로 전달된 것으로 알려지고 있다.

이상 북한 노동관련 법제의 기본 구조를 통해 볼 때 북한 법제는 다음과 같은 특징을 지니고 있는 것으로 이해된다. 먼저, 북한 법제의 가장 큰 특성으로 정치가 법에 우선하며 법·제도 전체를 이끄는 이념이

- 4) 물론, 북한의 경제특구를 활용한 개방모형에는 1991년 12월에 선정된 '나진·선봉(자유)경제무역지대'와 1989년 1월 (고)정주영 현대그룹 회장과의 「금강산 관광개발 의정서」에 기초한 금강산관광지구도 있다. 그러나 신의주특별행정구와 개성공업지구는 북한당국의 관리권을 "간접적인 것"으로 제한함으로써 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 경제개방구 개발방식을 취하였다는 점에서 이전 경제특구와는 차별성을 보이고 있다.
- 5) 신의주 특별행정구에 행정권, 입법권, 사법권을 부여하고 행정구 자체적인 토지개발과 이용·관리 하에 이 지역을 국제금융, 무역, 상공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 개발코자 하였다.

법 외재적인 것으로서의 정치이념이라는 것이다. 따라서 북한 노동법제의 구체적인 규정 내용 및 형식보다는 북한체제를 이끌고 있는 최고 통수권자 및 그를 추종하는 정치세력의 의지가 어떠한가에 따라 얼마든지 변화될 가능성을 내재하고 있다 하겠다. 둘째는 북한의 노동관련 규정은 그 내용상 근로자의 보호에 관한 내용뿐 아니라 근로자를 규율·통제하는 내용도 상당수 포함되어 있다는 것이다. 즉, 헌법, 민법 및 형법 등의 상당수 기본 실정법을 통해 근로자 보호뿐 아니라 “노동질서의 강화”에 대해 언급하고 있음을 발견할 수 있다.⁶⁾ 셋째는 북한의 법령이 그 종류와 발령기관이 다양할 뿐 아니라 법령 상호간의 효력이 불분명하다는 점이다. 예를 들어, 민사법·행정법·상사법 등의 법 영역에 있어서 그 구분이 모호하며 새로운 법령을 제정할 때 기존법령과의 관계를 명시하고 있지 않고 기존의 법률도 폐지하지 않아 신법과 구법의 상호간의 효력관계도 불확실하다는 점을 충분히 감안해야 한다는 것이다. 물론, 위와 같은 법·제도적 특징은 중국 및 베트남 등 사회주의 법계에 속하는 국가들의 노동관련 법제가 가지는 공통된 현상이기는 하지만, 세계적으로 그 유례가 없는 독재적 사회주의 공산

체제를 계승하고 있는 북한의 법·제도적 특성을 반영한다 하겠다.

2. 북한 노동법제의 주요 내용

앞에서 언급한 바와 같이 북한 노동법제는 매우 다양하고 독특한 법원(法源)을 가지고 있다. 특히 실정법 규범보다 구체적·현실적으로 존재하는 규범의 구속력 특히, 이를 뒷받침하는 정치세력의 결단·결정이 우선하는 효력을 지니고 있다는 점에서 자유민주주의를 지향하는 자본주의 법치국가와 노동관련 법제와는 상당한 차이점을 보이고 있다.

북한 노동법제의 기본 토대를 형성하는 북한 헌법에는 노동과 관련한 다양한 조문을 두고 있다. 먼저, 헌법 제70조는 노동을 국민의 권리이자 의무로 규정하면서 직업선택의 자유와 최소한의 근로조건을 보장하고 있고, 동 법 제83조는 노동에 대한 자각적이고 성실한 참여 및 노동규율과 노동시간을 엄격하게 준수하도록 규정하고 있다. 특히 제70조는 모든 국민의 희망과 재능에 따라 직업을 선택하여 안정된 일자리와 근로조건, 근로의 양과 질에 따른 분배를 보장받겠다고 규정하고 있다. 그러나 실제로는

6) 대표적인 것으로 북한 헌법 제30조가 근로시간(8시간) 규정을 두고 있는 동시에, 동 법 제71조는 국민의 휴식권을 보장하고 있다. 또 형법에서도 ‘사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄’를 규정하여 노동규정을 위반하는 경우에는 형사벌을 부과하고 있는 점을 그 예로 들 수 있다.

직장배치에 있어서 본인의 의사(희망·소질·능력)에 관계없이 중앙의 총체적인 인력수급계획에 따라 당과 행정기관의 일방적인 지시(조정·통제)에 의하여 결정되며, 직장의 자의적인 이동 역시 엄격히 통제되고 있다. 아울러 헌법 제29조가 “국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 노동이 보다 즐거운 것으로 사회와 집단을 위하여 자각적열성과 창발성을 내어 일하는 보람찬 것으로 되게 한다”라고 하여, 실업의 개념을 배제하고 있다.” 또 동 법 제32조 내지 제34조는 노동시장에 대한 국가의 통일적 관리를 천명하며, 중앙집권적 계획경제구조에 의한 노동력 공급체계를 “대안의 사업체계”⁷⁾와 “군중노선”⁸⁾에 따를 것을 기본원칙으로 하고 있다. 이와 함께 동법 제53조와 제70조는 사회주의적 분배원칙에 있어서 근로의 대가를 '노동의 양과 질'을 기준으로 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비를 분배하는 것으로 하고 있다. 근로시간에 대해서도 헌법이 규율하고 있는데 1일 근로시간을 8시간으로 규정하고 있다(헌법 제30조). 휴가·휴일과 관련해서는 동 법 제71조에

서 주민들의 기본적 권리 중 하나로 휴식에 대한 권리를 인정하고 있다

북한 노동법은 이상과 같은 헌법상 기본 내용을 보다 세부적으로 분류·규정하는 방식을 취하고 있다. 총 8장 79개 조문으로 구성된 북한 노동법에서도 제2조에서 사회주의 경제체제의 발전에 있어서 가장 기본적·결정적인 요인이 노동임을 강조하면서 노동을 “가장 신성하고 영예로운 것”으로 정의하고, 동 법 제6조가 모든 근로자들이 노동에 대한 주인다운 태도를 가지도록 규정하고 있다. 또 동 법 제24조는 인민의 지위는 “로동의 성실성에 의하여 규정”되며 “로동에서 모범인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다”라고 규정하면서, 근로의 성실성 및 노동규율을 강조하는 조항(동 법 제18조)도 두고 있다. 이를 기초로 북한 주민의 노동생활과 관련된 기본원칙과 최소한의 내용을 규율하고 있는 것이 북한 노동법의 모습이다.

이에 비해 외국인투자기업 노동규정은 북한의 개혁·개방 특히, 외국자본의 유치를 위한 임법 목적상 북측 근로자들에 대한 노동

7) 이것은 북한 노동법이 실업의 영원한 소멸을 규정하면서(동 법 제5조), 국가기관 및 기업소가 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 임의로 근로자를 해고(除籍)할 수 없도록 하고, 불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 임시지원 사업을 조직할 의무가 국가에 있음을 규정하고 있음(동 제34조)에서도 확인되고 있다.

8) 김일성 주체사상에 기초하여 노동당의 집단적 지도체제(공장당위원회)를 통해 기업의 계획·생산·기술을 통일적·종합적으로 지도·관리하는 방식을 말한다.

9) 근로자들과의 광범위한 협의와 토의를 거쳐 노동정량을 제정하고, 제정된 노동정량을 그들 자신의 것으로 만들어 철저히 집행하도록 한다는 의미이다.

보호의 필요성이 있는 부분(예를 들어, 근로자 모집·채용 및 해고, 근로계약의 체결 등)을 북한 노동법에 추가·보완하는 모습을 취하고 있다. 이와 같은 규율 태도는 개성공업지구 노동규정에도 그대로 적용된다. 즉, 우리 투자기업과 북측 근로자 사이의 '자본주의적 노동관계'에 적용하기 위한 필요성에 따라, 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정과 달리 규정해야 할 부분을 집중적으로 수정·보완하는 형식을 취하고 있다. 따라서 개성공업지구의 노동관계에 있어서는 동 규정에서 명시하고 있는 내용이 우선적으로 적용되겠지만, 구체적인 내용이 없는 경우에는 기본적으로 북한 노동법 내지 외국인투자기업 노동규정이 보충적으로 적용된다고 보아야 할 것이다. 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정 및 개성공업지구 노동규정의 주요 내용 및 3자 사이의 비교는 아래 <표 1>을 참조하기 바란다.

한편, 북한의 형법은 법령을 위반한 각종 범죄에 대하여 노동교화형(강제노동)에 처하도록 할 뿐 아니라(제71조 내지 제81조), 사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄에 대해서도 노동교화형에 처하도록 규정하여(제93조 내지 제96조) 노동법과는 별도로

노동법규 위반에 대한 형사 제재를 명시하고 있다. 이는 외국인투자기업 노동규정을 위반한 경우에도 적용되기 때문에, 우리 투자기업들이 북한 형법에 의하여 처벌될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다 하겠다.

III. 개성공업지구 노동규정의 운영상황

1. 근로관계의 형성과 종료

가. 근로자의 모집과 노동력 알선

개성공단내의 근로자 채용은 간접모집을 통한 채용방식을 취하고 있다. 이는 북한의 외자기업, 합영기업 및 특구내 외국기업에서의 그것과 크게 다르지 않은 것이다. 한편, 개성공업지구 노동규정은 노동력 공급 사업을 북한당국이 아닌 '로력알선기업'이 담당하도록 규정하고 있지만, 아직까지 공단 내에는 로력알선기업이 설립·운영되고 있지 못하며 대신 중앙특구개발지도총국('지도총국')¹⁰⁾이 근로자공급 업무를 실질적으로 수행하고 있다. 그러나 지도총국은 근로자공급을 전문적으로 수행하는 기업이 아니며, 개성공단 내에서 북한당국을 대신 하

10) 남한의 관리위원회의 위상에 해당하는 북한의 기구가 중앙특구개발지도총국이며, 개성공업지구법 및 동 노동규정에는 중앙공업지가지도기관이 북한 내에서 특구개발과 관련한 업무를 맡아 하도록 규정하고 있다. 지도총국은 공단 내에서 북한당국의 역할을 하고 있으며, 실질적으로 로력알선사업(근로자공급사업) 또한 이 지도총국에 의해 이루어지고 있다(문무기·윤문희, □□개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석□□, 한국노동연구원, 2006, 8쪽 참조).

〈표 1〉 북한 노동법제의 주요내용 비교

항 목	사회주의 노동법	외국인투자기업 노동규절	개성공업지구 노동규절
채용 및 해고 (근로계약)	-규정 없음	-노력일선기관에 노동공급요청 (노력일선계약) -외국인기업과 직맹 사이에 근로계약(간접계약, 간접채용) -해고는 일정한 사유 시 직맹, 노력일선기관과 협의 -해고 시 3개월 평균임금 지급	-노력일선기관에 노동공급 요청 (노력일선계약) -직접채용 원칙 -기업과 근로자간 직접근로계약 -직접 해고가 가능하나 3개월 평균 임금 지급
근로 시간	-8시간 원칙, 단 특수노동 · 중노동은 7 또는 6시간 -3명이상 어린이를 가진 여성근로자 6시간 -시간외 근로시간 없음	-주6일제, 8시간(단 노동조건에 따라 단축가능) -시간외 노동은(자연재해 등 불가피한 경우만) 직맹과 협의	-주48시간(1일 근로시간 마무정) -시간외 노동은 종업원 대표 및 종업원과 합의 가능
휴일 및 휴가	-1주일에 하루, 국가명절 -대휴명령제 -연간 14일 정기휴가(직종에 따 라 7~21일 보충휴가 -선전·산후휴가 150일	-북한 노동법에 따라 적용 -관혼상제를 위한 특별휴가 1~3일	-일요일, 국가명절 -연간 14일 정기휴가 -보충휴가 2~7일 -선전·산후휴가 150일 -특별휴가 없음
임금 및 보조금	-도급지불제와 정액지불제, 최저임금의 개년 없음 -사무직근로자 2~3천원, 중 노동부문근로자 6천원	-기술숙련도, 노동생산성에 따라 임금인상 의무조항 존재 -간접지급제(노력일선기업에 일괄 지불 -시간외노동임금 50% 가급 (명절 및 야간노동 시 150%) -사측의 귀책유입 및 직업훈련 보조금은 시간당 60%	-최저임금 50\$ (사회보험료 포함 57.5\$) -최저임금은 개성공업관리기관과 중앙공업지구지도 기관이 협의해 결정 -무기능공, 견습공은 최저임금의 70% -전년도 5%이상 인상불가 -근로자에게 직접지급제 -시간외 노동임금 50% (명절 및 야간노동 시 100%) -사측의 귀책유입 및 직업훈련 보조금은 시간당 60%
산업안전 및 사회보험	-근로환경유지, 재해예방, 건강보호, 직업필수품 및 영양제 무상지급 -사회주의 사회보장제 채택	-북한노동법과 거의 동일 -타바소·유치원 운영	-북한노동법과 거의 동일 -타바소·유치원 운영 -조세전 이윤일부 문화후생기금 사용가능 -사회문화시책기금으로 월급여의 15%납부(여타 의무 불가)
노동 분쟁 해결	-근로자의 법규위반 시 형법 적용 -분쟁 시 조정위원회 구성하여 시·군·구 노동인민위원회와 인민재판소에 제소 가능	-근로자의 법규위반 시 형법 적용 -직맹, 노력일선기관의 부당행위 시 제재법규 없음 -협의를 의해 해결 못할 경우 북한 내 재판소 및 중재기관 에서 해결	-규정위반 기업에 벌금 100~2,000\$ -근로자의 법규위반 시 북한형법 적용 -당사자간 협의 (기업과 노력일선기관) -협의를 의해 해결 못할 경우 공업지구관리기관에 제소

는 행정기구로서의 역할 및 기업의 고충 및 공단 내 근로자를 통솔하는 등 많은 역할을 맡고 있을 뿐이다. 특히 근로자채용에 관한 전문성을 신뢰하기 어렵고, 북한 노동력의 양적·질적 확보의 안정성을 포함한 인력공급의 투명성을 제고할 필요성이 크고, 현재 우리 기업에 공급된 근로자에 관한 개별적·구체적인 정보에 대하여 기업이 배제되고 있는 어려움도 많다.”¹⁾ 이에 따라 우리 입주기업 및 개성공업지구관리위원회(‘관리위원회’)²⁾는 북측 당국에 노동규정에 따른 전문적 노동력알선기업을 설립·운영해 줄 것을 계속 강력히 요청하고 있다.

나. 노동력 알선수수로

개성공단 진출기업은 로력알선기업에 노동력알선수수로(‘로력알선료’)를 지급해야 한다. 로력알선료는 개성공단 관리기관과 협의하여 정하도록 규정하고 있다(노동규정 제 11조). 종래 1인당 17\$로 초기 로력알선계약을 체결할 때 채용 근로자에 대하여 채용

기간 동안 한 번 지급하며, 동일인에 대하여 계약이 갱신되더라도 갱신에 따른 노동력 알선 계약료는 따로 지불하지 않는다. 알선료의 지급시기는 후불제로서 근로자의 채용계약이 완료된 후 기업이 지급한다. 알선료의 결정에 대해서는 구체적인 방법이 정해져 있지 않고, 로력알선기업이 공단관리기관(실질적으로는 ‘관리위원회’)과 협의하여 정하도록 하고 있다. 따라서 알선료 결정에 입주기업의 의사가 반영될 여지가 없다. 물론 남북관계 및 남북경제협력추진위원회(경추위)의 실무가들의 접촉이 끊임없이 이루어지고 있다는 점 등을 고려할 때 북측의 부당한 알선료 인상요구는 어려울 것으로 보인다.³⁾

다. 근로자 선발 및 채용

노동규정은 근로자채용에 있어서 기업의 근로자 선발권을 인정하고 있다(제10조). 즉, 로력알선기업이 주선한 노동력에 대하여 기능시험, 인물심사 등을 통하여 필요한 노력을 선발할 수 있다. 채용계약시에 기업

- 1) 원칙적으로는 노동규정 제9조에 따라 우리 기업이 요구하는 경우, 로력알선기업으로부터 근로자의 기본적인 인적사항이 기재된 신분증명서, 최종 출신학교의 장이 발행한 졸업증명서, 이전 직장의 장이 발행한 경력증명서, 자격부여기관의 장이 발행한 자격증명서, 의료기관이 발행한 건강진단서 등의 자료를 제공받을 수 있다. 그러나 현재로서는 로력알선기업이 설립되어 있지 않을뿐더러, 이를 대행하는 지도총국도 이러한 자료를 제공하고 있지 않으며, 이들에 대한 정보를 보다 쉽고 구체적으로 알 수 없는 실정이다.
- 2) 개성공업지구법 제24조에 근거하여 북측 법인으로 설립된 개성공업지구관리위원회는 북측 당사자인 중앙특구 개발지도총국과의 협의 등을 통해 개성공단을 실질적으로 관리·운영하는 남한측 민간기구이다. 동 관리위원회는 입주기업과 관련하여 기업(활동)지원, 교육지원, 노무관리 및 법무지원 등 크게 4가지 기능을 담당하고 있다.
- 3) 다만, 과거 KBDO의 경험에 비추어 볼 때 북측이 임금인상율에 대하여 서로 합의하기로 한 원칙을 성실히 지키지 않고 무리하게 요구하였던 점을 감안한다면, 인상률에 대한 우려가 전혀 없다고 단언할 수는 없다.

은 선발된 근로자와 월임금, 채용기간, 노동시간 등을 확정하고, 기타 세부적인 노동 관련 사항(근로조건 및 근로자의 복무규율에 관한 사항 등)을 제시하여 '로력채용계약'을 맺을 수 있다. 그러나 근로자 공급이 수요보다 충분하지 않고, 지역적 한계와 정치·경제적 현실 등으로 인해 근로자 채용이 우리 기업에 의하여 주도된다기보다는 사실상 '받아들여' 지고 있다. 즉, 지금까지는 북측 노동력에 대해서 입주기업이 주도하여 자유롭게 선발을 한다는 자체가 불가능하며, 근로자 채용에 있어서부터 우리 기업의 주도권은 매우 제한되고 있다. 이에 따라 북측 근로자에 대한 지휘·명령권 확보·제고는 개성공단 입주기업의 일관된 요구사항이라 하겠다.

라. 근로관계의 종료

개성공단 내에서 발생할 수 있는 근로관계의 종료는 주로 "근로자교체"와 관련된 것이다. 즉, 근로자가 제공하는 노무의 수준이 입주기업의 기대에 미치지 못하는 경우에 입주기업은 그 교체를 요청할 수 있는가?라는 문제와 관련하여 노동규정은 알선기업에 대한 근로자 교체요청에 대하여 아

무런 규정을 두고 있지 않다. 실제 이와 같은 일이 2005년 7월 개성공단에서 발생한 적이 있는데, 국내 일부 언론에서는 이를 '집단해고'라고 지칭하였지만 근로관계를 종료하는 해고와는 거리가 있고, 근로계약을 체결하기 전에 노력알선기업에 근로자의 교체를 요청한 것이라고 하겠다.⁴⁾ 현재까지 개성공단에서 집단적으로 노력알선을 거부한 사례는 없는 것으로 알려지고 있다. 다만, 각 기업에 따라 한 두 번씩 근로자를 교체해줄 것을 요청한 경우가 있을 뿐이다. 한편, 시용(試用)기간 중 근로자교체를 요청한 사례로서, 3개월의 시용기간 동안 대상 근로자에 대해 업무전환 등 다양한 노력을 기울였으나, 결국 부적합하다는 판단으로 근로자교체를 요구한 적이 있다. 이에 대해 지도총국이 다른 근로자로 교체하여 준 경우가 있다. 일반근로자와 달리 근로자 대표인 직장(職長) 등의 교체 요청사례도 있었는데 이 경우에는 기업활동과 관련이 있었다고 한다. 특히, 일반 근로자의 교체보다 직장의 교체가 어려운 측면이 있는데, 직장은 관리자적 측면이 강하고 북측의 근로자대표로서의 지위를 갖는 등 직장의 위치와 역할은 매우 복잡적이기 때문이다.

4) 입주기업에 근무하는 북측 근로자들 중 정식 채용계약 체결 이전 기술교육 및 부서배치 과정에서 기술, 적성 등이 맞지 않아 다른 인력으로 교체하여 알선을 받은 경우와 개인의 질병·진화 등을 이유로 자진 사퇴하는 경우가 있었으나, 이는 '집단해고'와는 전혀 다른 것으로 보아야 할 것이다.

2. 임금

가. 임금의 개념·성격

노동규정은 임금부분에서 '로동보수', '월로임', '로임' 등의 용어를 혼재하여 사용하고 있다. 노동규정 제24조는 '로동보수'라는 제목하에 '로임, 가급금, 장려금, 상금'의 지급을 명시하고 있고, 제26조에서는 '종업원의 월로임은 종업원 월 최저 로임보다 낮게 정할 수 없다'고 규정하고 있지만, 월로임이 로동보수의 총합인지 아니면 기본급의 성격을 가지는 노임으로 보아야 하는지가 불분명하다. 최근까지는 개별적으로 근로조건이 상이하지 않아 임금에 대한 별다른 분쟁이 없었지만 향후 개성공단사업이 지속되는 경우에는 문제가 발생할 가능성을 완전히 배제할 수 없다.⁵⁾ 조속한 개선이 요청되는 부분이다.

나. 임금의 수준과 인상

임금수준과 관련하여 노동규정 제25조는 최저임금을 50\$로 정하고 있고 최저임금의 인상률은 5%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다. 또 임금인상('최저로임을 높이는 사

업')에 대해서는 공업지구관리기관(관리위원회)과 중앙공업지구지도기관(지도총국)이 합의하도록 되어 있다. 그러나 최저임금의 성격에 대하여서 우리 기업들에서는 대체로 기본급으로 이해하고 있다. 즉, 기능, 직무, 직급 등과 관계없이 일률적으로 지급되고 상여금이나 다른 급여는 지급하지 않고 있다. 이에 대해 북한당국은 일률적으로 지급되고 있는 임금에 대하여 불만을 표시하며 근로자에 따른 차등지급을 요구하고 있다고 한다. 현실적인 최저임금은 2004년 12월 개성공단이 첫 가동을 시작한 이후 계속 동결되었다가 3년만인 2007년 8월부터 5%(52.5\$) 인상된 바 있다. 이에 따라 월 최저노임에 사회보험료(15%)를 포함하면 임주기업 부담액은 종래 57.5\$에서 60.37\$로 2.9\$ 가량 증가하게 되었다.

한편 노동규정은 초과근로시간에 대한 초과근로수당의 의미로서 연장·야간작업에 대한 50%의 가급금을 규정하고 있다(제30조). 이에 따라 우리 기업들은 일정한 정도의 초과근로수당을 별도로 지급하고 있다. 결국 기업들이 추산하고 있는 실제 북한 근로자들의 월 평균급여총액은 60~70\$에 이

5) 임금에 있어서 개념의 모호성이 발생하는 근본적인 이유는 북한에 "근로의 대가로서 지급하는 임금"의 개념이 존재하지 않기 때문이다. 즉, 북한 노동법은 국가경제계획기구에 의한 분배원칙을 규정한 법으로서, 오직 노동의 양과 질을 기준으로 하여 근로자들에게 "근로의 대가로서 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비"를 분배하는 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다(세종연구소 편, □□북한법체제와 특색□□, 세종연구소, 1994, 583쪽; 한국경영자총협회, 『북한 노동법제』, 2000, 89~97쪽, 117~125쪽; 박은정, 「북한 노동법에 관한 연구」, 이화여대 법학석사학위논문, 1998, 25~27쪽, 35~36쪽 각 참조).

르고 있으며, 일부 간부직원(예를 들어, 앞에서 언급된 직장, 조·반장 등)의 경우에는 북측의 요구로 직무에 따라 추가로 지급되는 부분을 포함하여 100\$에 육박하는 임금수준에 달하고 있을 것으로 추정되기도 한다.

다. 임금의 지급방식과 노동생산성 제고

노동생산성을 향상시키기 위하여 북측 근로자를 독려하는 방법 중 하나로 주목받고 있는 것이 “임금의 직접지불” 원칙이다. 노동규정 제32조는 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다.”라고 규정하고 있어서 한 때 생산성향상에 크게 기여할 것으로 기대를 모으기도 했지만, 아직까지 이 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있는 실정이다. 남측 당국에서는 조속하게 이를 실현할 수 있도록 조치해 줄 것을 지도총국 등 북측에 수차례 요청하였지만, 아직까지

구체적이고 가시적인 성과는 보지 못하고 있다. 개성공단과 같은 경제특구에서 근무하고 있다는 이유만으로 근로자에게 임금을 직접 지급받도록 하는 것은 북한 경제의 근간을 흔들 수 있는 위험을 내포하는 측면이 있다. 특히 북한 근로자들에게 미국 달러화를 직접 지급한다고 하더라도 이를 생활비로 직접 사용하는 것이 공식적으로는 불가능할 뿐 아니라,⁶⁾ 환율상의 문제⁷⁾ 등으로 그다지 큰 유인책이 되지 못하고 있다는 분석⁸⁾도 나오고 있는 실정이다.

임금직불제의 해결뿐만 아니라 인센티브제가 시행된다고 하여도 이것이 생산성 향상에 큰 영향을 줄 수 없으리라고 보는 것이 상당수 입주기업들의 시각인 것으로 파악되고 있다. 이는 인센티브 자체의 문제가 아니라 북한 경제의 구조적 문제로서 금전보상에 의한 자본주의의 확산을 우려하는 북한당국에 의하여 막혀있는 부분도 있으

6) 북한에서는 공식적으로 즉, 일반적인 공개시장에서 미 달러화를 사용할 수가 없으며, 대부분의 생필품은 북측이 분배하는 “배급표”에 의해 거래가 이루어지고 있다. 아울러 암(거래)시장에 가서 달러화를 사용할 수는 있겠지만, 그나마 개성공단 인근지역에서는 고가품은 물론 생활용품이 귀해 이를 생활자금으로 사용하는데 상당한 장애가 있다고 한다.

7) 현재까지 북한에서는 주민들이 미국 달러화를 북한화폐로 교환할 수 있는 공식적인 환거래시장이 형성되어 있지 못하다고 한다. 또한 공식환율은 미화 1달러에 북한돈 150원이지만, 암시장 환율로는 3,000원 즉, 공식환율의 20배에 달하는 것으로 알려지고 있다.

8) 이에 따르면, 암시장이 비교적 활발하게 움직이는 평양 등 수도권과 달리 개성공단 인근지역은 암시장이 제대로 형성되어 있지 못하다고 한다. 따라서 개성공단의 근로자들이 남측 기업에서 주는 급여에서 북한 당국이 무상으로 지급하는 주택, 의료, 교육비에 충당하기 위해 일괄 공제하는 사회문화복지비 30%를 제외한 42\$(월평균급여 60\$의 70%)를 지급받더라도 현실적으로 근로자들이 손에 쥌 수 있는 돈은 고작 북한돈 6,300원에 불과한 실정이다. 따라서 북한 근로자들의 입장에서 무리하게 임금을 자신들의 수입으로 주장하지 않고 북한 당국에 “위탁”하고, 대신에 북한돈 6,000여원과 상당량의 배급표를 지급받는 것으로 만족하는 것이 현명한 선택이라는 설명이다. 실제로 배급표는 북한 주민들 사이에서 현실적으로 현금과 동일하게 사용되고 있다고 한다.

며, 실제로 생산성에 따른 보상이라는 것에 북측 근로자가 익숙하지 않은 부분도 있다. 노동규정 제24조 2문은 '기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산 하여야 한다'고 하여 실적급을 규정하고 있다. 노동규정 제31조는 '기업이 이윤의 일부를 상금기금으로 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄 수 있다'고 규정하고 있다. 그러나 북한 당국도 개별근로자에 대한 금전적 인센티브 지급방식에 대해서는 매우 부정적인 입장을 취하고 있다. 이는 정치적인 문제로, 북한은 개성공단 운영사업에 매우 적극적이면서도 북한의 통치체제에 근본적인 혼란을 가져오는 것을 결코 원치 않기 때문에, 자본주의적 제도로서의 인센티브지급을 원하지 않는다고 한다.

한편 인권의 측면에서 값싼 노동력을 착취하는 것은 아닌지를 우려하는 시각과 함께, 개성공단을 통하여 북한 정권으로 유입되는 외화의 쓰임새에 대한 우려가 있다. 그러나 몇 년전 국내 일간지에 소개된 바와 같이,⁹⁾ 북한출신의 한 무역상¹⁰⁾에 확인한 바에 의하면, 북한당국이 개성공단 근로자 몫의 70~86% 가량을 재외동포와 개성시가 운영하는 합영회사에 지급해, 근로자들

의 생필품 국외 구입을 대행시키고 있는 것으로 나타났다. 또 동 합영회사는 국외에서 산 물품을 개성백화점 등 개성 시내 10여 곳의 배급소에서 근로자들의 개별 수령액에 맞춰 배급하고 있는 것으로 소개되었다.

3. 근로시간

개성공단의 근로시간은 일반적인 북한 근로자들의 공식적인 근무시간과 마찬가지로 하루 8시간 주당 48시간이다. 개성공단에서 법정근로시간을 규율하고 있는 노동규정에서는 주당 근무시간만을 48시간으로 명시하고 있지만, 남측 기업들이 근로자들에게 연장근로를 요청하기 위해서는 그 대표 또는 근로자들과 미리 합의하여야 하며, 근로자들은 이러한 요청을 거부할 수 있다(노동규정 제20조, 제21조). 다만, 노동규정에서는 연장근로시간의 제한을 설정하고 있지는 않다. 개성공단에서 근무하는 북한 근로자에 대해서는 북한 명절일, 공휴일의 휴식을 보장하여야 하며, 연간 14일의 유급휴가도 부여되고 있다(노동규정 제22조, 제23조). 그러나 일반적으로 북측 근로자들은 주당 평균 6~7시간 정도의 연장근무를 수

9) 한겨레신문 2006. 11. 7.자 기사 참조.

10) 오스트레일리아에서 무역회사인 '로바나무역'을 운영하는 송용등(66) 회장. 송 회장은 2004년 중반에 북한의 제의를 받아 다음해 1월 정식으로 개성시 산하의 송악산무역회사와 51:49의 비율로 합영회사인 '고려산업합영회사'를 세웠다고 밝혔다.

행하는 것으로 알려지고 있으며, 물론 이에 대해서는 초과근무수당(50%의 가급금)이 지급되고 있다. 주목되는 것은 우리 기업들의 연장근로 요청에 대해 복측 근로자들이 대체적으로 무난하게 수용하고 있다는 점이다. 우리 기업들이 연장근로의 필요성에 대해 복측 근로자대표들에게 성실히 설명하고 있고, 이에 대해 근로자들의 이해도도 비교적 높기 때문이라고 한다. 다만, 통상적인 연장근로(잔업)에 대하여 복측 근로자들이 집단적으로 거부하는 사태가 과거 한 차례 발생하기도 하였다.

4. 복리후생

개성공단에 진출해 있는 우리 기업의 복지제도는 다양하게 나타나고 있다. 현재 공단 내에서는 근무복이나 간식 등을 주로 제공하고 있으며, 우리에게 일반적이라고 할 수 있는 중식은 제공하지 않고 간단한 '국' 정도를 제공한다고 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한에서는 근로자에게 개별적으로 지급되는 금전적 보상에 대해서 부정적이기 때문에, 근로자들에 대한 금전적 보상보다는 간접적 방법으로 근로자의 처우 및 복지·후생제도를 보다 잘 정비할 필요성이 높게 나타나고 있다. 그러나 후생복리나 간

접적 보상제도의 시행에 있어서는 복측 사회의 특수성을 인정하고, 기업간 형평성을 고려하여야 할 필요성도 제기되고 있다. 한편 복측 근로자에게 제공되고 있는 복지·혜택으로는 휴게·휴식시간에 사용할 수 있는 체육·오락시설을 확충한다든지 샤워시설 사용의 확대, 간식 등의 지급 등이다. 그 밖에 기업에 대한 소속감을 보다 강하게 갖게 하고, 남측 근로자와 동등한 대우를 하고 있다는 의미에서 남측 근로자와 같은 근무복을 지급하고 있다.

5. 취업규칙

노동규정 제13조는 종업원대표와의 협의를 거쳐 '로동규칙'을 작성하고 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 우리 근로기준법의 취업규칙에 해당하는 것으로 보이는데 근로시간, 휴식시간, 노동보호 기준, 노동생활 질서 및 상벌기준 등을 명시하도록 하고 있다.¹¹⁾ 그러나 대부분의 진출 기업들은 취업규칙을 작성하고 있지 않고 있다. 규정 형식상 노동규정 제13조가 강행규정이 아니기 때문이겠지만, 복측 근로자에 대한 합리적·효율적 인력관리라는 측면에서 취업규칙을 조속히 작성·시행하는 것이 바람직하다.

11) 특히 외국인투자기업 노동규정과 비교해 볼 때 직업동맹에 의한 권역을 배제한 대신 '종업원대표'와 일종의 노사협의회('협의')를 통하여 노사관계를 형성할 수 있게 되었다는 점이 주목된다.

한편 우리 경영진이 북한 근로자의 노무 지휘에 직접적으로 개입할 여지를 두지 않고 있는데, 직장이나 조·반장에 의한 간접적 통제만 이루어지기 때문이다. 따라서 일부 우리 기업 측에서는 북한 근로자에 대하여 제대로 노무지휘권을 장악하지 못하기 때문에 지휘·명령의 전달이나 근로자 인사 관리에 어려움을 호소하는 경우도 있다. 특히 간접적인 의사소통은 경영진의 의사가 적기에 정확하게 현장의 북측 근로자들에게 전달되지 않는 등 파생되는 문제도 발생하고 있다.

6. 집단적 노사관계

가. 근로자대표

개성공단에서 근로자대표를 지칭하는 명칭은 “직장, 조장, 반장, 지배인, 부지배인” 등의 다양한 용어가 사용되고 있다. 기업에 따라서는 사업장의 용어로 대체하여 “공장장”과 “총무”라는 호칭을 사용하기도 한다. 호칭의 다양성에도 불구하고 공통적인 것은 그들이 임주기업 내에 근로자조직으로부터 선출된 것이 아니며, 근로자들의 자주적인 참여를 통한 민주적인 선거절차로 선출된 근로자대표도 아니라는 점이다. 이들은 임주기업에 채용되기 전 근로자공급(‘로력알선’) 단계에서 이미 북한 당국에 의하여 근로자대표의 자격을 갖게 되는 것이기 때문

이다. 한 기업 내에 보통 근로자대표라고 볼 수 있는 사람이 1인(직장 내지 반장)인 경우도 있지만, 각 종업원의 규모에 따라 소그룹 별로 인력관리를 담당하는 임원급(조장 내지 반장)으로 구성되어 나름대로 체계를 가지고 있다. 이들은 북한 근로자들을 대표하는 역할 즉, 근로자들의 고충을 대변하거나 집단적 요구사항을 전달하기도 하지만, 남측 기업의 관리자들을 대신하는 노무관리자적 성격을 가지고 있다. 이들이 노무관리자적 측면을 갖는 것은 대부분의 업무협조는 물론이고 비업무적인 부분에 이르기까지 근로자대표를 통한 업무지시가 이루어진다는 점이 있기 때문이다.

북측 근로자대표의 역할은 대체로 다음과 같다. 첫째, 북측 근로자 측에서 보았을 때 연장근로 및 근로조건 결정에 있어서 우리 기업측과 협의하는 당사자가 되고 있다. 둘째, 북측 근로자에 대한 인사노무관리자로서의 역할도 동시에 하게 된다. 셋째, 정책적인 측면에서 북측의 입장을 대변하기도 하며, 기업 내에서는 개별근로자들의 고충이나 집단적 요구사항을 전달하는 역할을 한다. 한편 이들 근로자대표 가운데에는 실제 생산업무에 일체 참여하지 않고 근로자대표기구로서의 업무만을 수행하는 ‘일종의 전임자적 지위’를 가지는 경우도 있으며, 실제 작업장에서 현업에 종사하면서 업무의 전반적인 측면에 대해 관리·감독하는 경우

도 있다고 한다.¹²⁾

나. 근로자집단의 조직·운영

개성공단 내 근로자집단의 조직·운영에 대해 노동규정은 아무런 기준을 제시하고 있지 않다. 공단 내에서 조직·활동 중인 공식적인 북측 근로자집단이나 '직업동맹'과 같은 노동조합 역시 아직까지 존재하지 않고 있다. 다만 북측 근로자들은 업무가 끝나는 시간에 자체적으로 모여 그날의 업무를 되돌아보는 이른바 "짧은 총화시간"을 갖는다고 한다. 그러나 이는 조직적·집단적 행동은 아니며, 하루 과업에 대한 서로의 평가와 짧은 코멘트 등이 주로 이루어지는 가운데, 주로 직장과 조·반장을 중심으로 진행된다.

개성공단 진출기업들은 대체적으로 노조에 대해서 부정적인 입장을 보이고 있는 것으로 분석된다. 즉, 노사협의회와 같은 노사간 대화채널 내지 협의체의 구성·운영 가능성은 열어두고 있지만, 집단행동이 가능한 노동조합과 같은 형태로 북측 근로자

들이 집단화되기를 원하지는 않는다는 것이다. 이에 반해, 사회주의 국가로서의 체제 및 통치이념을 강하게 고수하고 있는 북한의 상황을 고려한다면 조심스럽게 접근해야 한다는 견해도 제기되고 있다. 즉, 자칫 북측을 자극할 경우 노사문제를 넘어 체제 내지 이념의 문제로 비화될 가능성도 배제할 수 없기 때문에, 많은 노력과 경비를 들여 이제 막 정착단계에 들어선 개성공단 내에서의 사업 자체가 불가능해 질 수도 있다는 것이다.

7. 노동분쟁과 해결시스템

개성공단 내에서 특이할만한 노동분쟁이 자주 보고되고 있지는 않지만, 2006년 초 집단적으로 잔업을 거부하는 사태가 한 때 발생한 바 있다. 수당계산에 있어서 기준이 되는 근로일수에 대한 계산상 차이로 불거진 갈등¹³⁾으로 인하여 개성공업지구 내 몇몇 기업에서 집단적 잔업거부가 있었다. 한편 2008년 여름에는 아주 사소한 시비¹⁴⁾가

12) 다만, 주의할 점은 "천임자적 지위"를 갖는다 하더라도 우리 노사관계상의 '노조천임자'라기 보다는, 기업의 인력관리업무를 부분적으로 담당하는 인사노무관리자 내지 사회주의식 노조간부라고 보아야 한다는 것이다.

13) 남측에서는 유급휴일을 인정하는 반면 북측은 유급휴일을 인정하지 않기 때문에 실제 근로일수 계산에서 상이한 결과가 나왔으며, 이로 인하여 임금 및 시급계산에 차이가 발생했다고 한다. 이를 계기로 북한당국은 최저임금의 인상 내지 직무임금의 추가지급 등을 주장한 것으로 파악된다.

14) 북측의 직장장이 우리 기업측의 관리자에게 근로자들이 사용하는 비누와 화장지를 더 달라고 요구했으나, 약간의 오해로 인해 고성파 막말이 오가고 급기야 몸싸움까지 벌어지는 사태로 확대되었다. 이어지는 휴업 과정에서 북측 근로자는 물론 남측 관리자의 입장에서조차 존심에 상당한 상처를 받은 것으로 알려졌다((주)민족이십일, "노동분쟁 조정절차 미비 노사간 대화창구 결실", □□민족21□□, 2008년 10월호, 76~77면 참조).

확대되어 우리 입주기업이 일시적인 휴업을 일방적으로 결정하고 이에 복측 근로자들이 크게 반발하여 3개월 정도 휴업이 지속되었고, 이에 따라 업체 측이 “철수”까지 검토한 사건도 발생한 바 있다.

노동규정에는 노동문제와 관련하여 발생한 의견충돌 등 노동관련 분쟁이 발생하는 경우 당사자들 사이의 협의로 해결하도록 하고, 협의로 해결할 수 없을 경우에는 ‘로동중재절차’에 따라 해결하도록 규정하고 있다(제48조). 또한 노동규정의 위반과 관련하여 개성공단 관리기관에 의견을 제기하거나 중앙공업지구 지도기관에 소(‘신소’)를 제기할 수 있도록 규정하고 있다(제49조). 그러나 ‘로동중재절차’는 아직까지 마련되지 않고 있다. 또한 이러한 집단적 분쟁뿐만 아니라 개별적 분쟁(근로자 개인의 근로조건 및 해고 등의 규정위반 사건)도 협의로 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 중재절차로 해결한다고 규정하고 있지만(제49조), 그 구체적인 방안 역시 제시되고 있지 않다. 향후 이에 대한 구체적인 해결 시스템의 마련이 반드시 필요할 것으로 보인다.

IV. 향후 제도 개선방향

종래 북한의 노동관련 법제는 전통적인 사회주의 경제체제를 전제로 한 것이었으며, 최근 계속된 일련의 개혁·개방정책에

따라 제정·시행되고 있는 개성공업지구 노동규정 등의 법제도 자본주의 노동시장·노사관계를 완전히 수용하기에는 근본적인 한계를 가지고 있다. 그러나 개별 근로자에 대한 근로계약의 체결, 임금의 직접 지불 및 성과급의 허용, 노무관리의 유연성 인정 및 노사관계 내지 노사분쟁의 인식·인정 등의 새로운 특징이 나타나고 있는 만큼, 향후 보다 전향적인 입법조치를 통한 변화가능성을 기대해 볼 수 있을 것이다. 결국 몇 가지 한계에도 불구하고, 북한의 노동관련 규정들은 조금씩 북한사회가 자본주의 시장경제 체제에 적응하기 위해 변화하고 있음을 증명하고 있으며, 이러한 변화는 앞으로 계속될 것으로 기대된다. 아직까지 북한의 법규범이 그 체제의 특성상 경직되어 있는 것도 사실이기는 하지만, 급변하는 국제정세와 북한 내부의 정치·경제 상황은 북한 당국의 개혁·개방에 더 큰 압력의 기재로 작용하게 될 것이기 때문이다.

개성공업지구 특별사업은 남북간 최초의 대규모 직접 민간투자사업의 시금석으로 평가되고 있다. 특히 남측기업의 대북투자 활성화를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있다는 경제적 측면에서의 의미뿐만 아니라 민족적·문화적 의미도 작지 않다. 오랜 동안 계속된 남북 분단의 폐해를 최소화하고 남북간 동질성을 회복할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있기 때문이다.

그러나 2007년 4월 초 타결된 한미 FTA에서도 주요 과제로 부각된 바와 같이, 개성공단내 북측 근로자의 노동인권이 적절히 보장되고 있지 못하다는 비판적 견해¹⁵⁾가 강하게 제기된 바 있다. 특히 어느 국제인권단체는 '개성공단 현지 근로자들의 권리를 보호하기 위해서는 현재 수많은 위반사항이 발견되고 있는 해당 노동규정을 철저히 준수해야 함은 물론 관련 규정을 적절히 개정해야 한다'고 주장한 바 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 개성공단이 한반도 역외가공지역(OPZ)으로 인정되기 위해서는 ① 북한당국이 한반도 비핵화 요구를 수용하여야 하며, ② 개성공단이 역외가공지역으로서 남북관계 개선 및 평화협력사업에 기여할 수 있어야 하며, ③ 환경, 노동, 영업·경영 등 제반 여건이 국제기준에 부합하여야 할 것 등이 요구되고 있다. 특히 노동문제와 관련하여 국제노동기구(ILO)가 제시하는 기준으로 결사의 자유 및 단체교섭권의 인정, 아동노동·강제노동·차별의 금지 등이 주로 거론되고 있다.

결국 남북간의 긴장완화 및 경제협력을 통한 상생을 도모하고 더 나아가 한미 FTA

에 따른 개성공단 운영의 활성화를 모색하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 노동관련 법·제도의 개선이 요청된다. 첫째, 미국을 포함한 부정적인 국제적 시각이 제기하는 오해·의혹을 최소화하기 위해서라도 아동노동·강제근로의 금지, 사직의 자유보장 및 차별금지와 관련하여 보다 세부적이고 구체적인 판단지표를 설정할 필요가 있다. 이는 우수한 북측 노동력의 안정적 확보는 물론, 우리 기업의 경영환경 및 작업특성에 맞는 근로자 선발·활용의 기능성에도 연계되기 때문이다. 둘째, 임금제도와 관련하여 '직접지불원칙의 관철'과 같은 제도적 정비가 시급하다. 임금 지불방식은 우리 기업의 인력관리 특히 노동생산성 향상에 상당히 기여할 것으로 기대되었던 사항이기도 하다. 특히, 비판적인 국제적 관점에서 북한 근로자에게 돌아가야 할 노동의 대가를 북측 당국이 가로채는 것으로 의심하게 되는 계기가 되며, 더 나아가 개성공단 자체가 심각한 인권침해의 현장으로 낙인찍힘으로써 사업의 정당성 자체가 심각하게 훼손될 수도 있다. 셋째, 우리 기업이 원하는 노동력 알선서비스를 포함하여 개성공단의 근로

15) 예를 들어, 미국의 대북 인권특사 Jay Lefkowitz는 "북측 근로자의 일당이 2달러에도 미치지 못 한다"고 주장하는 등 개성공단에서의 착취가능성 특히, 저임금과 간접적 임금지급방식에 대하여 강한 우려를 표현한 바 있다(Jay Lefkowitz, "Freedom for all Koreans," *The Wall Street Journal*, 2006. 4. 28.).

16) 휴먼 라이츠 워치, 「북한 개성공단의 노동권」, 2006. 10. 3.; Human Rights Watch, *Human Rights Watch Briefing Paper-Worker Rights at Kaesong Industrial Complex in North Korea*, 2006. 9.; 여기에서 주로 제기된 쟁점사항으로는 낮은 임금수준 및 임금의 간접지불방식, 열악한 노동환경 그리고 결사의 자유 및 단체교섭권의 침해여부 등이다.

조건 및 노동력 활용을 개선하기 위해 노동규정의 하위규정인 “시행세칙”을 조속히 확정·적용해야 한다. 이와 함께 “노동규칙” 즉, 취업규칙의 작성·운용에 있어서도 보다 적극성을 보일 필요가 있다. 노동관계를 규율하는 기준(rule)이 부재한 상황에서는 효율적이고 합리적인 기업·경제 활동을 기대하기 힘들기 때문이다. 넷째, 산업안전·보건의 증진 및 산업재해 내지 응급의료사고 시 근로자 보호조치의 구체화,¹⁷⁾ 개성공단에 근무하기 위한 북한주민의 거쳐 및 각종 위생시설의 효율적 확보, 여성근로자에 대한 수유·탁아시설의 확충 및 성적 학대와 부당한 차별의 예방, 중·고령자에 대한 부당한 처우의 시정 장치도 필요할 것이다. 북측 근로자의 기본인권 내지 건강한 노동생활을 뒷받침해 주는 것은 남북간의 이질성 극복을 위해서도 매우 중요하다. 다섯째, 결사의 자유 및 단체교섭권의 인정과 관련

하여 북측 근로자대표 선출의 자주성·민주성을 실질적으로 확보할 필요가 있다. 근로자대표의 선출과정을 보다 자주적이고 투명하게 객관화함으로써, 근로자들의 감시·감독 기관이 아닌 진정한 근로자 대표기구로 거듭날 수 있도록 유도해야 한다. 이는 북측 근로자의 채용에서부터 고용종료에 이르는 모든 근로관계의 전개과정에서 인사권한을 우리 기업측에게 회복시키는 작업과도 연계되어 있는 문제다. 끝으로 오랜 단절로 인한 남북간의 이질성 해소는 물론 노사간의 불필요한 갈등·분쟁을 예방·최소화하고 이를 효율적으로 해결할 수 있는 노동분쟁 해결절차가 조속히 마련되어야 한다. 특히, 북측 근로자대표와 우리 기업 사이의 체계적인 대화·협력창구의 개설·활성화에서 출발하여 이를 보다 확대하여 실질적인 노동분쟁 조정기구로 발전시키는 구체적·현실적 방안을 고려할 필요도 있겠다. **K**

17) 지난 2월 민주당 전현희 의원은 개성공단의 의료환경이 매우 낙후되어 있다는 문제를 제기하고 현재의 진료소 수준인 “그린닥터스 개성협력 병원”을 크게 개선하여 개성공단내 남북 근로자에게 필요한 적정 수준의 의료서비스를 제공할 수 있는 병원전립을 주장한 바 있다. 이에 따르면 현재 북한의 의료환경은 의료시설과 의료기기가 낙후되어 있고 필수약품 조차 제대로 공급되지 않는 등 보건의료체계가 사실상 마비·붕괴된 상태이기 때문에, 개성공단내 산재사고 등 각종 안전사고로 발생하는 환자의 치료·요양을 북측 당국에 맡기는 것은 매우 적절하지 않다는 것이다.

〈참고문헌〉

- 대한상공회의소, □□개성공단의 투자매력도와 우리 기업의 진출전략□□□, 대한상공회의소, 2005
- 리기섭, □□조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도□□□, 사회과학출판사, 1994
- 문무기, “남북한 노동법제의 비교분석을 통한 법·제도 정비방안”, □□남북협력시대의 노동시장 및 노동법제에 관한 정책토론회□□□, 한국노동연구원, 2000. 9. 6.
- _____, □□중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망□□□, 한국노동연구원, 2003
- _____, “개성공업지구의 노동법제 적용상황과 노동인권”, □□노동법의 존재와 당위□□□, 김유성교수 정년기념논문집, 2006
- _____, “최근 북한 노동법제의 변화-경제특구 노동규정을 중심으로”, 서울대노동법연구회, □□노동법연구(제16호)□□□, 2004(상반기)
- _____, “한미FTA와 개성공단 노동법제의 운영실태”, 한국노동연구원, □□노동정책연구(제7권 제2호)□□□, 2007
- 문무기·윤문희, □□개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석□□□, 한국노동연구원, 2006
- 박은정, “북한 노동법에 관한 연구”, 이화여자대학교 법학석사학위청구논문, 1998
- 배성인, “개성공단을 둘러싼 한미 FTA 갈등과 전망”, □□통일한국□□□, 평화문제연구소, 2006. 6.
- 법무부, □□북한 「개성공업지구법」 분석□□□, 법무부, 2003
- 선헌승·문무기·윤문희·이종원·김진환, □□북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안□□□, 한국노동연구원, 2004
- 세종연구소 편, □□북한법체제와 특색□□□, 세종연구소, 1994
- 양문수, “개성공단 건설과 남북경협의 과제”, □□개성공단 및 남북물류 활성화 방안□□□(제4차 남북물류 학술회의), 2005
- 이철수, □□북한노동법□□□, 한국노동연구원(내부자료, 미간행), 1994
- (주)민족이십일, “노동분쟁 조정절차 미비 노사간 대화창구 절실”, □□민족21□□□, 2008년 10월호,
- 통일부 지원사업단, 「국정브리핑(2005. 7. 21)」, 2005
- 한국경영자총협회, □□북한노동법제□□□, 한국경영자총협회, 2000
- 한국경영자총협회, □□중국의 노동법제□□□, 2002
- 한국국제노동재단, □□베트남 진출기업 노무관리 안내서□□□, 2003
- 한국노동연구원, □□개성공단 노동중재 절차방안□□□, 통일부 정책연구용역보고서, 2006. 12.

한국토지공사, □□개성공단 입주수요 예비조사 결과□□□, 2006

한창훈, □□무역과 국제노동기준 - 뉴라운드 이슈의 역사적·이론적 고찰□□□, 한국노동연구원, 2000

휴먼 라이츠 워치, 「북한 개성공단의 노동권(2006. 10. 3.)」, 2006

Jay Lefkowitz, "Freedom for all Koreans," *The Wall Street Journal*(2006. 4. 28.), 2006

Human Rights Watch, *Human Rights Watch Briefing Paper-Worker Rights at Kaesong Industrial Complex in North Korea*(2006. 9), 2006