

개성공단의 경쟁력 강화방안

북한 개성공단 활성화를 위한 사회경제적 정책과제 연구

선 한 승*

- I. 문제 제기
- II. 개성공단의 사회경제적 효과분석
- III. 개성공단 노동규정에 대한 노동경제적 분석
- IV. 남북한 노동제도의 사회경제적 비교분석
- V. 개성공단의 사회문화적 요인분석
- VI. 개성공단 노동규정상의 제도문제와 대응전략

요 약

지금까지 북한 개성공단 연구는 개성공단의 활성화를 위해서 관세무역, 조세, 공단입지 등 투자환경과 경제적 효과분석에 집중되어 왔다. 그러나 이제는 개성공단 활성화를 위한 부문별 심층적 분석이 필요한 시기다. 이러한 관점에서 본 논문이 시도한 인사노무관리 분석은 분야별 연구의 단초를 제공하고 있다는 점에서 시사하는 바가 적지 않을 것이며, 또한 북한노동자의 가치관과 의식구조를 기초로 하여 북한인력을 효율적으로 활용하기 위한 방안을 논의했다는 점에서 여타 기존의 연구와는 차별화된다.

본 연구가 의미하는 사회경제적 분석이라 함은 개성공단 활성화 조건으로서 인적자원관리의 노동경제적 측면과 북한노동자의 가치관 및 의식구조에 관한 사회문화적 측면을 고려하고 있음을 가리킨다. 인적자원관리 측면에서는 인사노무관리를 의미하는 것으로서 임금, 노동시장, 근로조건분석을 수행했다. 사회문화적 분석으로는 집단주의, 평등주의 그리고 공동체주의 등 북한근로자의 의식과 가치관 변동을 다루었다. 본 연구의 결론은 다음과 같다.

첫째, 종업원지불제, 인센티브제 등 임금제도에 대한 유연성 확보가 필요하다. 둘째, 해고, 배치전환, 노동계약제 등 인사경영권 확보가 중요하다. 셋째, 북한노동자의 평등주의, 집단주의, 공동체주의 의식구조와 가치관에 맞는 인적자원관리가 요구된다. 넷째, 자본주의시스템을 이해하고 협조하는 방향으로 북한노동자에 대한 교육훈련제도의 마련이 시급하다. 다섯째, 인력수급, 해고, 내·외부인력충원 등 노동시장 유연화가 중요하다. 이상 다섯가지 부문의 제도화를 위해서 남북당국자간 그리고 개성공단 진출 남한기업간 협의가 중요하다.

* 한국노동연구원 선임연구위원

기획논단

--

I. 문제 제기

개성공단사업은 2000년 8월 현대와 북한의 아시아태평양위원회(이하 '아태')간에 합의서를 체결하면서 본격 추진되었다. 이후 2002년 11월에 북한이 개성공단의 기본법인 개성공업지구법을 발표한 이후, 세금, 노동, 세관, 부동산 등 11개 하위규정을 마련함으로써 법적 기반도 구축되었다. 2004년에는 개성공단사업을 정부차원에서 뒷받침하기 위하여 개성공단사업지원단을 설립하였으며, 개성 현지에도 개성공업지구관리위원회가 발족되었다.

이러한 법적, 제도적 추진체계가 완성되면서 시범사업도 진행되어 2004년 9월에는 15개 입주기업이 선정되고 이 가운데 4개 업체는 2005년부터 본격적인 생산활동에 들어갔다. 지금까지 알려진 바로는 북한 노동자 4,000여 명이 개성공단에 진출한 남한기업에서 근로 중이다. 이렇듯 개성공단은 빠른 시일내에 체계가 잡혀가고 있다. 그러나 이를 활성화시키는 데는 어려움 또한 적지 않은 것으로 분석되고 있다.

지금까지 북한 개성공단 연구는 경제적 분석 초기수준에 머무르고 있다. 주로 개성공단의 활성화를 위해서 관세무역, 조세, 공단입지 등 개성공단환경과 개성공단의 경제적 효과분석에 집중되어 왔다. 그러나 이제는 개성공단 활성화를 위한 부문별 심층

적 분석이 필요한 시기다. 이러한 관점에서 본 논문이 시도한 인사노무관리 분석은 분야별 연구의 단초를 제공하고 있다는 점에서 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 또한 본 논문은 북한노동자의 가치관과 의식구조를 기초로 하여 북한인력을 효율적으로 활용하기 위한 방안을 논의했다는 점에서 여타 기존의 연구와는 차별화된다.

본 연구가 의미하는 사회경제적 분석이란 함은 개성공단을 활성화시키기 위한 조건으로서 인적자원관리의 노동경제적 측면과 북한노동자의 가치관 및 의식구조에 관한 사회문화적 측면을 고려하고 있음을 가리킨다. 먼저 인적자원관리 측면에서는 인사노무관리를 의미하는 것으로서 임금, 노동시장, 근로조건 분석을 수행했다. 그리고 후자의 사회경제적 분석으로는 집단주의, 평등주의 그리고 공동체주의 등 북한근로자의 의식과 가치관 변동을 다루었다.

지금까지의 어려움이 대체로 법적, 제도적 어려움이었다면 이제는 경제·사회·문화적 문제가 많이 제기될 것으로 보인다. 여기에는 인적자원 관리문제도 포함된다. 본고는 북한인력을 활용하는 데 제기되는 인사노무관리 측면에서의 문제점과 정책과제를 중점적으로 분석하기로 한다.

제2장에서는 개성공단의 추진실태와 경제적 효과를 중심으로 분석한다. 제3장에서는 개성공업지구 로동규정(이하 노동규정)

을 중점적으로 분석하고 이 중에서 인적자원관리 측면에 초점을 맞춘다. 제4장에서는 남북한 노동법과 개성공단 노동규정을 상호 비교하고 문제점을 분석한다. 제5장에서는 북한노동자의 가치관과 의식구조를 분석하고 아울러 대응전략을 분석한다. 끝으로 제6장에서는 북한노동자를 효율적으로 활용하기 위해 제도적으로 마련되어야 할 조치를 분석하여 제시한다.

이들 과제는 당장은 어렵다고 하여도 개성공단이 기존의 특구와 달리 남한기업 주도로 개발되는 점을 십분활용하여 끊임없이 문제를 제기하여 점진적으로 개선되도록 유도해야 한다.

II. 개성공단의 사회경제적 효과분석

2005년 7월 현재 개성공단의 시범단지 진출은 4개 업체가 준공되어 본격적인 생산 활동에 들어갔으며 9개 업체의 공장이 건축 중에 있다. 여기에 근무하는 노동자는 북측이 3,100명, 남측이 460명으로 추산된다. 입주기업의 관심은 북한의 낮은 임금수준과 문화의 동질성에 기인한다. 북한인력활용시스템은 우선 입주기업이 북한의 노력알선기관 앞으로 관리위원회를 경유하여 필요한 북한노동력을 신청한다. 이 때 입주기업은 노력알선료를 부담해야 한다. 이후 북한의

노력알선기관이 제공하는 인력을 채용함으로써 북한인력을 활용하게 된다.

개성공단의 근로조건은 입주기업 모두 공통된 규정을 적용받게 된다. 개성공업지구 노동규정에 적시된 주요 노동조건을 보면, 노동시간은 주 48시간 이내로 하고 명절일과 공휴일을 보장해야 하며 월최저노임은 57.5\$(월최저노임 50\$+15% 사회보험료)이다. 월 최저노임 인상율은 연 5% 이내로 한다. 이와 같은 근로조건은 북한의 우수한 질적 수준을 고려하고 여타 사회주의권 국가의 노동력과 비교해 본다면 북한 진출기업에게는 분명한 메리트로 작용하기에 충분하다.

개성공단은 3단계 개발전략을 구축했다. 제1단계로는 우선 중소기업의 활로를 개척하기 위해서 중소기업에게 우선분양을 단행하여 남북경협기반을 구축한다. 제2단계에서는 남한의 산업구조조정을 위해 전략업종을 유치하고 수도권연계개발을 추진한다. 마지막으로 첨단산업단지개발을 위해 대기업, 외국기업을 본격 유치하고 동북아거점개발을 유도한다.

개성공단의 단계별 개발전략으로 인한 경제적 효과는 크다. 현대경제연구원은 개발이 완료될 경우, 남한에게는 884억 달러, 북한에게는 149억 달러의 경제적 효과가 있다고 추정하였다. 이와 같은 경제적 효과 외에도 개성공단사업은 남북공동번영의 경

협사업으로서 국내 중소기업에게 인력난과 입지난을 해결하여 활로를 개척하며, 한반도 긴장완화를 도모하여 국제사회에 신뢰를 형성하며 남북관계개선을 통한 한반도 통일기반 형성에 크게 기여할 것으로 분석된다.

여기에서 개성의 지리적 여건이 남한기업에게는 크게 작용하고 있다. 개성공단은 수도 서울에서 불과 2시간 거리이기 때문에 운송비용이 중국이나 베트남과 비교할 수 없을 정도로 저렴하다. 토지비용도 남한과 비교하여 매우 낮아 개성공단은 입지면에서도 투자유인효과가 크다고 할 수 있다.

이와 같은 경제적 효과는 남북한 모두에 기대될 수 있다.¹⁾ 먼저 남한측으로서는 일자리 창출과 경제 연착륙을 도모할 수 있으며, 북한측은 남한의 자본과 기술을 활용함으로써 북한경제의 침체를 벗어날 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 이러한 경제적 효과는 남북한 통일기반 조성효과와는 비교할 수 없다. 먼저 개성공단 활성화는 국제적으

로 한반도의 평화이미지를 고양하는 계기가 된다. 여기에서 개성공단은 남한 주도로²⁾ 시행됨으로써 북한측에게는 자본주의 학습장으로서 의미가 있다.

Ⅲ. 개성공단 노동규정에 대한 노동경제적 분석

개성공업지구 노동규정은 2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회의 결정으로 제2호로 채택되었다. 본 규정은 총49개 조항으로 마련되어 있으며 일반규정, 노력의 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁해결 등으로 구성되어 있다.

1. 노동력의 채용

개성공단의 채용규정은 과거 북한의 외국인투자법과 대동소이하다.³⁾ 예컨대, 공업지구의 기업에 필요한 노력을 보장하는 사업은 노력알선기업이 하도록 되어 있고 개

- 1) 개성공단조성시 경제적 효과는 다음 논고를 참고. 박석삼, 개성공단의 경제적 효과, 금융경제연구, 제183호, 2004.8. 본 논문에서는 생산액, 부가가치, 일자리 창출 등을 남북한으로 각각 구분하여 자세하게 추계했다.
- 2) 개성공단개발은 토지공사와 현대아산이 시장경제적 방식으로 시행토록 하고 있다.
- 3) 외국인투자기업은 북한의 노동력을 채용하여야 한다(외국인투자법 제16조, 합영법 제26조). 다만 계약에 의하여 정해진 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 정부원 대외경제기관과의 합의 하에 다른 나라사람을 채용할 수 있다(근거는 상동). 그러나 합작기업의 경우는 경영의 주체는 합작을 받는 국가, 즉 북한이 되므로 굳이 위와 같은 규정이 적용되어야 할 필요는 없다. 다만 신청서를 관계당국에 제출하는 경우에는 외국합작당사자의 기술자나 제3국의 기술자를 채용하여 활용할 수 있음이 명시되고 있다(합작법 제11조, 합작법시행규칙 제76조).

성공단 입주기업은 노력알선기업에 노동력을 신청하도록 되어 있다. 개성공단 노동규정은 기업에서 필요한 노동력은 공화국의 노력으로 채용하고 필요에 따라 남측을 포함한 외국인을 채용하도록 하고 있어 차이가 없다(제3조). 기업의 노력채용과 관리 사업에 대한 통제권은 공업관리기관에 있다고 되어 있어 내용은 외국인투자규정과 유사하다(제7조). 또한 제8조는 공업지구에서 필요한 노력을 보장하는 사업은 노력알선기업이 한다는 규정 또한 유사하다. 다만 남측과 해외동포, 외국인을 채용하되 노력채용문건을 제출하도록 해서 채용은 할 수 있되 사전에 통제하려는 의도를 보이고 있다.

2. 노동자의 보호

개성공단의 노동규정은 노동보호를 제5장에서 구체적으로 명시하고 있다. 여기에는 산업위생조건의 보장, 여성노동자보호,

기술교육, 산업안전 등이 포함된다. 기존의 법규정과 다른 점은 개성공단의 노동보호가 보다 구체적이다. 즉, 외국인투자규정 등 종전의 규정은 많은 조항을 북한 사회주의 노동법에 위임하고 있으나 개성규정은 이를 구체적으로 명기하고 있다. 또한 사회문화시책이라는 장을 통해서 기업과 종업원으로부터 사회문화시책비(사회보험료 등)를 부과하고 있고, 이를 통해서 무료교육, 무상치료 등 사회보장혜택을 받도록 규정하고 있는 점이 특이하다(제40조, 제41조).⁴⁾

3. 분쟁의 해결

북한에서 노동분쟁은 협의로 해결한다. 이는 종전의 외국인투자규정과 같다(제48조).⁵⁾ 개성공단의 특이점은 해당기업에 구체적으로 미화 100~2,000달러의 벌과금을 부과하도록 되어 있다. 또한 분쟁해결방법은 우선 공업지구관리기관과 중앙공업지구관리기관으로 한정하여 자체내에서 처리

4) 합영법 제27조에서는 합영회사의 노동력의 관리 및 이용이 북한의 노동법과 외국투자기업에 적용하는 노동규정에 의하여야 한다는 점을 규정하고 있으며, 합작법시행규정 제77조는 합작기업의 종업원들이 해당법에 따라 노동보호, 사회보험, 사회보장의 혜택을 받는다는 것이 규정되어 있다. 이에 따라 외국인투자기업에 종사하는 노동자들에게는 사회주의노동법 상의 노동자 보호 규정이 적용되게 되며, 또한 외국투자기업로동규정에 의하여 보호된다. 외국투자기업로동규정은 외국투자기업과 관련하여 외국투자기업에 필요한 노동력을 보장하고 종업원들의 노동생활상 권리와 이익을 보호하기 위하여 제정된 것이다(외국투자기업로동규정 제1조).

5) 북한에서 외국인투자와 관련된 의견의 차이는 협의의 방법으로 해결한다. 그러나 협의에 의하여 해결할 수 없을 경우에는 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의해결하며, 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다(외국인투자법 제22조, 합영법 제47조, 다만 합작법도 분쟁해결규정이 있으나 제3국의 중재기관에 의한 해결방법에 대해서는 명시하고 있지 않다).

하도록 한 점은 신속처리 원칙면에서 긴요하다.

4. 해고조항

북한은 해고를 엄격하게 제한하고 있다. 개성공단 노동규정은 종업원의 해고조건에 대해 다음과 같이 제한하고 있다. 직업병이나 질병, 기술변동에 의한 잉여노동력 발생, 기술과 기능부족, 질서문란행위에 한해서 종업원 해고가 가능하다(제14조). 그러나 직업병 및 산재사고, 임신·출산 등의 이유로 해고시에는 일정기간 이를 제한하고 있다. 남한과 다른 점은 경영상 해고요인을 인정하고 있지 않다는 점이다.

5. 인센티브조항

노동임금은 제4장 노동보수에서 자세하게 다루고 있다. 과거 노동규정은 어떤 형태의 인센티브를 허용하고 있지 않았으나 개성공단은 일을 잘한 종업원에게는 상금 또는 상품을 줄 수 있다고 하여 미약하나마 인센티브를 허용하고 있는 듯이 보인다(제31조). 그러나 실제 적용에서는 자본주의체제만큼 폭넓은 임금 유연성을 기대할 수 있을지 의문이다. 북한 사회주의는 평등주의적 배분방식을 사용하고 있기 때문에 성과에 의한 차등배분을 수용하고 있지 않다.

6. 교육훈련

인적자원 개발훈련은 기업의 성과를 제고하는데 기본이 된다. 그러나 북한 노동규정은 이에 대한 언급이 없다. 그만큼 북한은 노동자교육은 체제이념교육으로 인식하는 경향이 강하다. 다만 노동규정은 노동안전 기술교육은 인정하고 있다(제36조).

7. 임금보수

기업의 최저임금은 미화 50달러로 정했다. 임금인상은 연 5% 이내로 했으며 임금인상은 공업지구관리기관과 합의하도록 되어 있다. 기업은 경영상의 이유로 작업이 이루어지지 않을 경우에도 최대 3개월간 시간당노임의 60%는 지급하도록 규정하고 있다(제29조).

8. 근로조건

퇴직금, 명절과 공휴일 보장, 휴가 및 휴가비 지급, 연장근로의 가급금 지급, 출산보호, 탁아소운영, 사회보장비 지급 등 제규정은 대체로 잘 마련되어 있다. 그만큼 기업은 비용을 부담할 수밖에 없다는 것으로 해석된다.

9. 근로시간

공업지구에서 노동시간은 주48시간으로

규정되어 있다. 다만 연장근로가 필요한 경우에는 종업원 대표 및 해당 종업원과 합의해야 한다(제21조). 공휴일에 노동을 시켰을 경우에는 15일안으로 대휴를 주거나 해당한 보수를 지불하여야 한다(제22조).

IV. 남북한 노동제도의 사회경제적 비교분석

1. 노동의 권리와 의무에 관한 비교

남한에서 노동의 권리와 의무는 헌법 제32조에서 규정된다. 즉 모든 국민은 근로의 권리를 갖고, 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. 또한 모든 국민은 근로의 의무를 지고, 국가는 근로의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정해야 하며, 근로조건을 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정해야

한다(헌법 제32조 1항, 2항, 3항).

한편, 북한로동법 제4조는 사회주의하에서 국민은 노동에 참가할 의무를 지고 있음을 규정하고 있다. 즉, 조선인민민주주의공화국에서 노동 능력이 있는 국민은 자기능력에 따라 사회적 노동에 참가해야 하는 것이다. 또한 동법 제5조에는 사회주의하에서 모든 근로자들이 노동에 대한 권리를 가지고 있음이 규정되고 있다.

모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받을 수 있다고 규정되고 있다(제5조 후단). 또 국가기관·기업소·사회협동단체는 근로자들을 성별, 연령, 희망, 기술기능수준에 맞게 노력을 적재적소에 배치하여야 하는 국가적 의무가 규정되고 있다(제30조). 그러나 북한의 모든 노동력은 국가노동행정기관의 파견절차에 의하여 파견됨으로써 구체적인 일자리가 정해지는 것이므로, 실질적 의미의 직업선택의 자유가 보장되지 않는다는 점이다.

〈표 1〉 노동의 권리와 의무에 관한 남북한 비교

	남 한	북 한
노동의 권리와 의무	헌법에서 규정(근로의 권리와 의무가 존재)	국민의 노동의 권리와 노동참여의 의무에 관한 규정이 로동법규정에 존재
직업선택의 자유	헌법에서 보장	근로자들의 희망과 능력에 따라 근로자들을 적재적소에 배치해야 하는 국가적 의무

2. 임금제도에 관한 비교

남한의 노동에 대한 보수지급형태는 '임금'이다. 그러나 북한의 기본적인 노동보수 지급형태는 '생활비'이다. 남한의 임금지급 형태는 기본급, 상여금, 각종수당, 휴업급여 등이 있다. 북한의 생활비 지급형태는 도급지급제와 정액지급제가 있으며, 이외에도 생산계획의 실행, 제품질, 설비자재의 이용을 평가하여 일을 잘한 근로자에게 부가형태로 지급하는 가급금(근무연한·기술역량·학위를 참작), 상여 및 장려금제도를 두고 있다(노동법 제39조).

한편, 노동자에게 임금을 지급하는 방법은 남한에서는 기업이 노동자에게 지급하나 북한은 국가가 노동자에게 지급하는 것으로

규정하고 있다. 과거 외국인투자기업법의 경우 남한기업은 노력알선기관에 선불로 일괄지급하고 노동자는 노력알선기관으로부터 후불로 지급받게 되어 있었다. 그러나 임금지급방법상 개성공단 진출기업에게 특기할 만한 점은 노동보수를 종업원에게 직접 주어야 한다고 명기되어 있다는 점이다.

3. 근로계약·단체협약제도에 관한 비교

남한에서 근로계약이란 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 보수를 지급함을 목적으로 체결된 계약을 의미한다(근로기준법 제16조). 또 단체협약이란 노동조합의 대표자가 그 노동조합

〈표 2〉 임금제도에 관한 남북한 비교

	남한	북한 사회주의노동법	개성공업지구 노동규정
임금개념	노동에 대한 대가적 성질	생활비적 성질	·
임금지급기준	노동자가 제공한 노동력의 양	노동정량	·
임금지급방법	연공급 및 성과급	도급제	최저임금제 및 자체규정(최저임금 미화 50불이상)
보수지급방법	기업이 직접 노동자에게 지급	국가(중앙기관)가 노동자에게 지급	남한과 동일
연장·야간·휴일 근로수당	150%지급	규정없음	대휴없이 공휴일에 근무하거나 또는 야간작업시 시간당 노임의 150%, 명절날 및 22시부터 다음날 6시까지 시간의 노동보수는 시간당 노임의 200%
사측 귀책사유에 의한 휴업	평균임금의 70% 지급	-	일당 또는 시간당 노임액의 60% 이상 보조금 지급

〈표 3〉

단체협약 · 근로계약에 관한 남북한 비교

	남 한	북한사회주의로동법	개성공업지구 로동규정
단체협약·근로계약	필수적	규정없음	개성공단의 외국인기업은 북한동작자를 사용하고자 할 때, 노력알선기업과 계약해야 한다는 것을 규정

또는 조합원을 위하여 근로조건, 기타 근로자의 대우에 관한 기준의 설정에 관하여 사용자나 사용자단체와 교섭을 하여 체결하는 것을 의미한다(노동조합및노동관계조정법 제29조, 제33조1항).

개성공업지구 노동규정을 보면 근로계약에 관한 규정이 있다(제9조). 즉 외국기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 노력알선기업과 노력알선계약을 맺어야 한다. 이 근로계약에는 채용할 노력자의 수, 성별, 연령, 채용기간, 노임수준 등이 포함된다. 남한에서의 근로계약은 당사자주의이지만 개성공단은 개별계약을 허용하고 있기는 하나 실제 운영은 다르다. 여전히 간접 지급방식을 지속하고 있는 듯이 보인다.

4. 분쟁조정제도에 관한 비교

남한 노동조합및노동관계조정법 제34조1
항에서는 “단체협약의 해석 또는 이행방법
에 관하여 관계 당사자간에 의견의 불일치
가 있는 때에는 당사자 쌍방 또는 단체협약
에 정하는 바에 의하여 어느 일방이 노동위

원회에 그 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청할 수 있다”고 하고 있다. 또한 제49조에서는 “국가 및 지방자치단체는 노동관계 당사자간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조정함으로써 쟁의행위를 가능한 예방하고 노동쟁의의 신속·공정한 해결에 노력하여야 한다”고 하고 있다.

한편, 북한로동법 제72조는 다음과 같이 규정하고 있다. “단체계약 불성립시 합의를 얻지 못할 경우 계약 당사자 쌍방을 대표하는 동일한 인원으로 조정위원회를 구성하여 해당 시·군·구역 인민위원회로동과 또는 인민재판소에 제소할 수 있다”. 물론 여기에서의 ‘단체계약 불성립’이라 함은 소위 노동력이라는 상품을 매개하는 수단으로서의 단체계약이 아니라, 북한노동행정기관의 인력배치사업을 통하여 실현된 취업요구자들의 직업배치에서 발생할 수 있는 문제를 의미하는 것으로 생각된다.

한편, 개성공단 규정에 의하면 외국인투자
자와 관련하여서는 외국인투자법 제22조,
합영법 제47조와 마찬가지로 협의의 방법

〈표 4〉 분쟁조정제도에 관한 남북한 비교

	남 한	북한사회주의로동법	개성공업지구 로동규정
분쟁 해결 조항	<ul style="list-style-type: none"> • 노동위원회 심판청구 • 당사자간의 자주적 조정을 배제하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 당사자 쌍방을 대표하는 동일한 인원으로 조정위원회를 구성하여 해당 시·군·구역 인민위원회로 동과 또는 인민재판소에 제소가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 협의 • 협의에 의해 해결할 수 없을 경우, 북한의 재판기관 또는 중재기관에서 해당절차에 따라 심의해결

으로 해결할 것을 규정하고 있다. 그러나 협의에 의하여 해결할 수 없을 경우에는 중재절차로 해결하도록 규정하고 있어 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라야 할 것으로 보인다.

5. 사회보장규정의 비교

남북한의 사회보장체계는 서로 유사한 점이 많다. 그럼에도 불구하고 재해보상제도가 근로자들의 재해에 대한 기업주의 보상 책임을 규정함으로써 사용자의 무과실책임 제도를 확립하고 있는 점이나, 공공부조·사회복지서비스에 관하여 국가 또는 지방자치단체가 그 책임을 맡고 있다는 점에 있어서는 서로 다른 체계를 보이고 있다. 또한 남한 근로기준법상의 재해보상의 경우 보상금 지급의무가 국가가 아닌 사용자에게 부과되고 있다는 점 등에서, 국가가 모든 의무를 부담하도록 하고 있는 북한의 사회보장체계와는 다르다. 북한의 로동법 제12조는, 국가는 근로자들이 노동과정에서 소모한 힘을

회복할 수 있도록 충분한 휴식을 보장하며, 전반적 무상치료제와 선진적인 노동보호제도를 통하여 근로자들의 생명과 건강을 보호한다고 규정하고 있다. 그리고 제68조 후반에서는 근로자들이 노동에 의한 분배 외에 추가적으로 많은 국가적 및 사회적 혜택을 받을 수 있음이 명시되고 있다. 또한 국가는 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 주며, 그 기간이 6개월이 넘으면 국가사회보장제에 의한 노동능력상실연금을 준다(제73조). 또한 완전한 무상치료제에 의한 의료상 혜택 수급권한이 법 제79조에 규정되어, 로동자·사무원·협동농장원 및 그 부양가족들은 모든 의료봉사를 무상으로 받는다.

이와 같은 사회보장제도와 관련한 모든 책임이 북한 당국에 있음에도 외국인 투자기업의 경우는 당해기업이 전적으로 부담해야 하는 것을 유념해야 한다. 예를 들어, 개성공업지구 로동규정에서는, 작업도중에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독과 같은 사고가 발생하였을 때는 공업지구관리기관에

〈표 5〉 사회보장제도에 관한 남북한 비교

	남 한	북한사회주의로동법	개성공업지구 노동규정
산재보상	사용자만 평균임금의 0.5~25.8% 부담	전액 국가가 부담	-
사회보험에 의한 사회보장	고용보험 - 실업급여사업 : 노(0.3%), 사(0.3%) - 고용안정사업 : 사용자만 0.2% - 직업능력개발사업 : 사용자만 0.1~0.5%(직업훈련의무업체인 경우는 0.0%) 국민연금: 노(3%), 사(6%) 의료보험: 노사 각각 1.5%	주택공급, 식량공급, 탁아소·유치원의 운영, 의무교육 및 무상교육, 연로연금, 유공자 및 유족의 배려, 무상의료등을 모두 국가가 부담	기업이 종업원의 급여지급액의 15%를 사회보험료로 지불하고 연체의 경우에는 매일 0.05% 연체료 지불

통지해야 하고, 관계기관의 사고심의회가 의무화되고 있어서 유의를 요한다(제39조). 이때 사용기업의 과실이 인정될 때는 과도한 배상과 벌칙이 부과되도록 규정되어 있음은 물론이다.

6. 해고에 관한 규정의 비교

자본주의 기업은 채용한 근로자를 직접 해고할 자유가 있다. 그러나 근로자의 보호를 위하여 근로기준법 제30조에서는 해고의 자유가 제한되어 있다. 그리고 제31조에서는 긴박한 경영상의 필요에 의한 고용조정이 허용되고 있다.

이와는 달리 북한로동법 제43조에서는 국가기관·기업소는 불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 제때에 다

른 공장·기업소·협동농장의 생산적 작업에 대한 임시지원사업을 조직하여야 하며, 국가기관·기업소는 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 노동자를 임의로 제적할 수 없음을 명시하고 있다.

그러나 북한 개성공단에서도 외국인투자기업의 경우와 마찬가지로 예외적인 경우 노동자를 해고할 수 있도록 규정하고 있다(외국인투자기업 노동규정 제15조). 또한 예외적인 경우 외국인투자기업에 투입된 종업원은 사직을 제기할 수도 있다.

이렇게 해고하거나 사직을 승인한 경우에는 외국인투자기업은 종업원에게 일한 연한에 따라 생활보조금을 주어야 한다. 이때의 보조금은 남한기업의 경우 퇴직금과 같은 성격을 가진 것으로 취업규칙에 따라서 지급하게 되어 있으나 북한은 외국인투자기업

〈표 6〉

해고에 관한 남북한 비교

	남 한	북한사회주의로동법	개성공업지구 노동규정
해고·사직 규정	사직은 자유. 다만, 해고의 경우 법상 일정한 제한이 있음	불가피한 사정으로 일시적으로 잉여 노동력이 발생하는 경우에는 임시지원사업을 조직할 의무가 국가에 있음. 국가기관·기업소는 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 임의로 노동력을 제척하는 것은 불가	일정한 요건하에서 해고와 사직을 예외적으로 인정
해고·사직에 대한 보상금	퇴직금 규정에 따른 보상금	-	보조금 지급의무 • 1년미만 1개월분 • 1년이상의 경우 최근 3개월 평균 노임액 • 노동연수에 따라 보조금 지급

의 경우 법으로 지급액을 정하고 있다. 즉, 모든 외국인투자기업은 북한근로자를 내보낼 때는 1년 미만의 근로자에게는 1개월분, 1년 이상의 경우 최근 3개월 평균노임액을 일한 연도수에 따라 보조금을 지급하도록 했다. 그리고 외국인투자기업이 종업원을 해고하거나 사직시키려는 경우에는 1개월 전에 기업 소재지 노력알선기관에 명단을 제출해야 한다(제19조).

7. 개성공단 노동제도의 문제점

남북한 노동법을 평면적으로 비교하면 여러 가지의 오류가 발생할 수 있다. 무엇보다도 남북한의 체제와 이념이 다르기 때문에 법조문 자체의 차이가 가져다주는 함의는 크지 않다고 할 수 있다. 더욱이 북한의 경우는 노동법이 존재하기는 하나 이는 어디까지나 대외전시용인 경우가 대부분이며,

이들 법조항이 실제로 지켜지지 않아 사문화된 경우가 많다. 실제로 개성공단의 노동규정의 경우도 예외는 아니다.

그럼에도 불구하고 이 논문에서 남북한의 노동법을 비교하는 이유는 당장에 북한에 진출하고자 하는 기업 또는 개인에게 최소한의 정보를 제공하기 위해서이다. 즉 작업장에서 규율을 어기고 작업을 태만히 했을 때의 벌칙근거는 북한에서도 당연히 법조문을 먼저 검토할 수밖에 없기 때문일 것이다.

선진국의 경우 노동법은 노동자의 보호를 위하여 필요한 것과는 달리, 북한의 경우는 처벌과 규제를 위하여 법규정이 동원되기 때문이다. 이와 함께 북한노동법 연구는 북한의 사회주의체제를 이해하는데 중요한 근간이 된다. 법과 체제이념과는 서로 유리될 수 없으며 법은 체제의 반영물이라고 할 수 있다.

개성공단은 국제적인 공업, 무역, 상업,

〈표 7〉 주요 남북 노동법 규정 비교

	남 한	개성공업지구
노 동 시 간	1주 근로시간 44시간 1일 근로시간 8시간 노사합의로 1주 12시간 한도에서 연장가능	<ul style="list-style-type: none"> • 1일 노동시간 8시간. 노동의 경중에 따라서 6~7시간으로 단축. 3명이상의 자녀를 가진 여성의 경우는 1일 6시간 • 개성공단기업의 경우, 1일 8시간, 주 6일 근무제. 시간외노동이 불가피한 경우 월48시간 한도내에서 직업동맹과 협의하여 시간외노동 가능
여자와 소년의 보호	15세 미만은 채용 금지. 여자와 18세 미만인 자는 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용할 수 없음. 15세이상 18세미만 인 자의 근로시간은 1일 7시간, 1주 42시간 초과 불가	<ul style="list-style-type: none"> • 16세 미만은 채용 금지 수유아동을 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동 금지 • 개성공업지구 노동규정상 임신 6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 유해한 노동 금지
휴 일 · 휴 가 규 정	1주에 평균 1회의 유급휴일 월차유급휴가, 연차유급휴가가 보장되고 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 1주에 1일의 휴일보장(유급이라는 규정은 없음, 대휴명령제가 보장됨). 1년에 14일의 정기휴가, 직종에 따른 7~21일간의 보충휴가. 이 경우 일정한 근로일수를 인정(일종의 유급휴가) • 개성공단도 법에 따라 명절일과 공휴일 휴식, 정기 및 보충휴가, 산전·산후휴가를 주어야 한다는 것이 명시. 부득이한 사정으로 명절일과 공휴일에 근로한 경우에는 1주내에 대휴를 주어야 함. 종업원의 관혼상제를 위한 1~3일간의 특별휴가를 주어야 함
출 산 휴 가	출산 전후를 통하여 60일의 유급 보호휴가 보장(산후 30일 이상 확보되어야 함)	산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가
퇴 직 금	계속근로년수 1년에 대한 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 지급	외국인투자기업에만 존재. 1년미만 근로자는 1개월분과 1년이상인 경우 3개월 평균노임을 근무연한에 따라 지급
근로조건의 결정	노사의 자유의사에 기함	계획의 일원화·세부화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 사회적 노동이 계획적이고 합리적으로 조직되어야 함
여 성 근 로 자 의 취 업 기 회 확 대	일부 여성고용할당제의 시행	국가의 여성근로자의 노동조건 보장 의무가 존재
노 동 조 직	한국노동조합총연맹과 전국민주노동조합총연맹 산하 전국규모의 노동조합과 단위노동조합으로 구성	본질적 의미의 노동조직에 관한 규정은 찾아볼 수 없음. 다만 조선노동당의 외곽단체로서 조선직업총동맹, 조선농업근로자연맹, 사회주의노동청년동맹, 조선민주여성동맹 등이 존재

금융, 관광지구라고 선언한다. 이에 걸맞게 북한은 나름대로 북한체제가 허용하는 한에서 최대한 경제활동을 보장하고 있다. 과거 합영법, 외국인투자법 등 외국인의 투자유치를 위해 마련한 유사한 법이 있었지만 개성공단은 이를 뛰어넘어 해외투자자의 경제활동을 보장하고 있다.⁶⁾

그럼에도 불구하고 남한 등 자본주의 기업이 개성공단에서 경제활동을 하는데 여러 가지 제약이 따르고 있음은 분명하다고 하겠다. 남한기업이 북한에 진출하는 제1차적인 동기가 북한 노동력 활용이다. 북한은 문화적 동질성 확보가 가능하고 임금수준이 저렴하다. 그러나 이러한 투자동기를 충족시키는 데는 북한 노동력 활용상 많은 제약요인이 따른다.

가. 근로자 선발권이 없다.

자본주의 기업은 자신이 원하는 노동력을 언제든지 채용해서 활용할 수 있어야 한다. 그러나 개성공단은 간접채용의 방식을 따른다. 이는 인력활용면에서 중대한 문제가 아닐 수 없다.

근로자의 채용은 소재지 관할 노력알선기관과의 '노동력 채용계약'을 통하여 가능하다. 외국투자기업은 직접 고용을 할 수 없고, 노동력의 선별채용도 불가능하다. 중국

이나 베트남의 경우, 주무 행정기관이나 노동력 공급기관으로부터 추천이나 계약에 의해 근로자를 채용하는 것 외에도 직접 공개 모집할 수 있다. 중국이나 베트남에서는 노동시장이 어느 정도 존재하고 있지만, 북한에는 존재하지 않고 있다.

나. 직업교육훈련을 실시하는 데 상당한 제약이 따른다.

소위 집단적인 직업훈련교육보다는 현장 교육훈련 또는 개별적인 교육 외에는 허용되지 않는다. 교육훈련의 효율성을 높이기 위해서는 집단적이든 개별적이든 제한을 두어서는 안 된다. 더욱이 북한당국이 남한의 기술기능을 습득하는 것이 장기적으로는 긴요하다는 사실을 염두에 두어야 한다.

다. 해고 절차가 엄격하다.

해고는 엄격한 절차를 통해서 가능하다. 외국투자기업이 종업원을 해고시키기 위해서는 노동규정상에 명기된 조건을 충족해야 하며, 그 경우 1개월 전에 기업소재지 노력알선기관에 명단을 제출해야 한다.

채용기간 만료전의 해고시 중국과 베트남의 경우에는 기업이 자체적인 판단으로 해고할 수 있지만, 북한의 경우 노력알선기관 및 직업동맹과 합의해야 하는 등 불리하게

6) 예컨대 개성공업지구법은 상속권(제7조)을 보장하고 있고, 신변안전(제8조), 무비자(제28조), 통신(제29조) 등 제 부문에서 자유로운 활동을 보장하고 있다.

〈표 8〉

해고 사유 및 해고 보조금

기업측 해고사유	① 직업병, 公傷이 아닌 병, 부상 치료 후 일을 계속할 수 없는 경우 ② 기업의 생산, 경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우 ③ 파산에 직면하여 부득이하게 인력 축소·해산을 선포한 경우 ④ 종업원이 기업에 막대한 손실을 입히거나 노동 규율을 엄중히 어긴 경우
근로자측 해고사유	① 개인적 사정 ② 전공이 맞지 않아 자기의 기술을 충분히 발휘할 수 없는 경우 ③ 학교에 입학하여 공부하게 된 경우
해고금지	① 직업병을 앓거나 일하다가 부상당하여 치료(1년)받고 있는 경우 ② 병으로 6개월까지의 기간 치료를 받고 있는 경우 ③ 여성 종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전·산후휴가, 수유기간에 있는 경우
해고보조금지급사유	•기업측 해고사유 가운데 ①②③항목의 경우 •근로자측 해고사유 가운데 ②③항목의 경우
해고보조금	•1년 미만: 최근 1개월분의 노임 •1년 이상: 최근 3개월 평균 월노임×근무 연수

자료: 개성공업지구 노동규정 제15~18조

되어 있다.⁷⁾

라. 임금의 유연성이 제한되어 있다.

북한의 임금배분은 평등주의적 시스템이 작동되어 있다. 개인별 성과에 따라 차등지급이 허용되지 않는다. 개성공단의 경우에는 미약하나마 인센티브제도가 규정되어 있기는 하나 실제 적용에 있어서는 많은 제약이 따른다.

마. 기업특수적 인적자원관리가 허용되지 않는다.

개성공단에서 원활한 기업활동을 위해서는 다른 기업의 패턴을 끊임없이 살펴야 한

다. 예컨대, 특별히 잘 대우해 주어도 안 되고 뒤떨어져도 안 된다. 이를 위해서는 개성공단 진출기업간 협의체가 중요한 역할을 수행해야 한다. 당국 또한 이들 기업체에 대한 정보 확보를 게을리해서는 안 된다.

V. 개성공단의 사회문화적 요인 분석

남한기업은 개성공단에서 성공하려면 두 마리 토끼를 모두 잡아야 한다. 일차적으로 북한의 노동규정을 잘 준수하여 문제를 일으키지 말아야 한다. 노동규정을 위반하여 막대한 범칙금⁸⁾ 지불해야 한다든지 심하

7) 외국인투자기업 노동규정 제15조 참조

8) 개성공업지구 노동규정 제46조에 의하면 공업지구관리기관은 노동규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에게 미화 100~2,000달러까지 벌금을 부과하거나 영업을 중지시킬 수 있다고 되어 있다.

면 추방까지도 감수해야 한다. 그리고 노동력선발권이 북측에 있기 때문에 노동력 제공이 일순간에 끊어질 수 있는 최악의 시나리오도 가정할 수 있다.

다음으로 중요한 것은 현실적으로 북한인력을 주어진 조건하에서 최대한 생산성을 제고하도록 잘 활용하는 것이다. 이는 북한 진출기업이 한결같이 당면한 과제이다. 이를 위해서는 사회문화적 측면과 제도적 측면으로 구분하여 분석할 수 있다.⁹⁾

1. 사회문화적 제약조건분석¹⁰⁾

사회문화적 요인은 북한인력의 가치관과 의식구조를 잘 파악하여 대처하는 것이다. 흔히 북한사람은 남한사람과 여러 가지 면에서 다른 성향을 보여왔다고 분석되어 왔다.

가. 집단주의적 성향

북한사람은 사회주의국가에서 반세기이상 살아왔기 때문에 집단주의 성향이 몸에 베어있다. 소위 개인주의보다는 집단에 대한 몰입이 강하다. 이 경우 기업활동을 하는데 득보다는 실이 많아 주의를 요한다. 예컨대, 노동자 한명이 불합리한 대우를 당

했다고 인식될 때는 집단전체의 문제로 비화되어 견잡을 수 없는 사태로 번질 가능성이 크다. 또한 체제와 관련한 발언과 행동이 문제가 될 경우에도 똑 같은 사태가 발생할 수 있다.

나. 평등주의적 성향

북한사람은 동등한 대우를 우선시한다. 모난 돌이 정 맞는다는 의식이 내면화되어 있다. 북한인력을 다룰 때는 차별적 대우를 해서는 안 된다. 이는 기업내뿐만 아니라 기업간에도 그대로 적용된다. 개성공단내에 한 기업이 다른 기업에게 보다 좋은 대우를 해주게 되면 도미노현상이 일어나 다른 기업도 따라가야 한다. 북한인력을 효율적으로 활용하는 문제는 평등주의 인력관리를 넘어서 성과연동형으로 갈 수 있을가가 관건이다.

다. 수동주의적 성향

북한인력은 일단은 시키는 대로 하는 성향을 보인다. 반세기이상 전체주의사회에서 살아왔기 때문에 개성을 내세우기보다는 극단적인 수동주의 의식이 강하다. 이럴 경우에는 시키는 대로만 하지 자발적 창의적인 역동성을 발휘하기가 용이하지 않다.

9) 김영진, 박문수, 개성공단의 노동환경과 노무관리, 동북아연구, 2004, pp.118.

10) 지금까지 연구는 사회문화적 요인을 다루지 않았다. 그러나 북한노동력을 활용할 경우에는 북한노동자의 가치관과 이념문제를 도외시해서는 안 된다.

라. 공동체주의

북한사회는 남한사회보다도 오히려 전통적인 문화가 온존해 있는 것으로 알려져 있다. 이 중에서 공동체주의도 빼놓을 수 없다. 우리민족, 우리공화국, 우리회사 등 공동체적 성향이 강하다. 이는 잘만 활용하면 순기능적으로 변화할 가능성이 크다.

마. 이데올로기적 의식

북한사람은 극단적인 이데올로기적 성향이 강하다. 체제와 관련한 언행을 삼가야 할 이유가 여기에 있다. 북한사람을 대할 때는 각별히 주의를 요해야 하는 것이 있다. 이는 김일성부자, 북한체제비판 등 이데올로기와 관련된 언행은 절대 주의를 해야 한다.

2. 사회문화적 제약조건에 대한 극복방안

위에서 적시한 다섯가지 북한인력의 가치관과 의식구조는 역기능만 있는 것이 아니라 순기능도 있다. 이런 성향의 사람을 어떻게 순기능을 발휘하도록 활용하느냐가 관건이다.

가. 집단주의적 성향

북한에는 여러 가지 노동조직이 있다. 직업동맹, 사노청, 여맹 등이 그것이다. 이들

조직은 모두 북한체제를 떠받치는 기간조직이다. 만약에 한 기업이 문제를 일으키게 되면 집단적인 응징은 피할 수 없다. 또한 노동자 한명이 불합리한 대우를 당했다고 인식될 때는 집단전체의 문제로 비화되어 견잡을 수 없는 사태로 변질 가능성이 크다. 따라서 일차적으로 북한인력의 자존심을 상하게 한다든가 북한체제비판등 민감한 사항은 피하도록 하는 교육이 요구된다. 특히 북한에서 일하는 남측 노동자의 각별한 주의를 요한다.

나. 평등주의적 성향

북한은 사회주의체제를 고수하고 있다. 따라서 차별보다는 평등분배가 중요한 가치로 자리잡고 있다. 개성공단 법규정을 보면 인센티브시스템의 도입을 미약하나마 허용하고 있으나 자본주의기업에서 활용하는 단계까지 나아간 것으로 보기는 어렵다. 그럼에도 성과를 높이기 위해서는 북한노동자들간에 경쟁시스템은 반드시 도입해야 한다.

이를 위해서는 우선 집단적 성과시스템을 일차적으로 도입하고 다음으로 개인별 성과로 나가는 것이 순서이다. 따라서 작업반, 생산라인, 생산작업조 등으로 편성하여 운영하는 것이 필요하다. 일종의 북한에서 운영했던 생산소조운동이 그것이다. 성과차등도 표창장, 현물 등 상징성을 나타내는 물

건이 좋다. 이 구성원에는 남한측 인사도 포함하여 남한에서도 일반화되어 있다는 의식을 심어 주는 것이 필요하다.

다. 수동주의적 성향

북한인력은 반세기 이상 당이 시키면 한다는 의식 속에서 살아왔다. 북한노동자에게 자발성과 창의성을 기대하는 것은 어렵다. 그러나 작업성과를 올리기 위해서는 이들의 자발적 참여의식을 고양시키는 것이 필요하다. 청소 등 작업환경 개선에서부터 인간관계 개선에 이르기까지 좋은 아이디어는 언제든지 활용한다는 인식이 내면화되도록 내부환경을 만들어가는 것이 중요하다.

라. 공동체주의

북한 사회는 전통적인 문화가 온존해 있어 이를 잘만 활용하면 순기능적으로 변화할 가능성이 크다. 개인주의적 요소가 강한 남한노동자와는 달리 북한노동자는 공동체 의식이 몸에 배어 있다. 이러한 의식은 우리회사에 대한 귀속의식으로 승화시켜나가는 교육이 요구됨을 보여준다. 그러나 초기에는 우리기업이라기 보다는 북한체제와 대비되는 어떠한 집단도 외세로 보아 배척할 수 있기 때문에 이를 조속히 극복하는 것이 선결과제이다. 이를 위해서는 회사 성원간에 이질감을 극복하고 친숙해지는 노력이 필요하다.

마. 이데올로기 문제

북한체제는 건드릴 수 없는 성역으로 인정하도록 한다. 특히 남한측 인사가 이를 철저하게 내면화하는 것이 필요하다. 만약에 이것이 무너지면 북한에서 경제활동은 지속할 수 없다. 따라서 체제에 관한 어떠한 언동도 금기시하는 것이 중요하다. 이를 위해서 북한에 파견하는 남한측 인사는 이 점을 명심해야 한다.

VI. 개성공단 노동규정상의 제도문제와 대응전략

개성공단 진출기업 중 가동 중인 업체는 2005년 현재 4개사이다. 이들 업체의 경험을 보면 앞으로 나가야할 방향을 가늠해 볼 수 있다. 결론적으로 위에서 살펴본 개성공단 노동규정도 제대로 지켜지지 않는다는 것이다. 예컨대, 임금을 북한노동자에게 직접 지불하게 되어있는 소위 직불제 규정도, 과거 합영법이나 외국인투자법하에서 북한에 진출했던 기업의 경우와 마찬가지로 노력알선기업에게 총괄적으로 지불하고 있는 실정이다.

본고는 우선 노동규정에서 나타난 전향된 시스템을 고수하여야 한다는 점과 더 나아가서 우리가 바꾸어야 할 사항을 구분하여 살펴보기로 한다. 전자는 제도적으로 마련

된 사항을 발전적으로 정착시켜 나아가야 할 가치를 의미하고 후자는 새로 마련되어야 할 제도를 말한다고 할 수 있다.

1. 발전시켜야 할 가치와 제도

가. 종업원 직불제

노동규정 제32조는 기업이 종업원에게 노동보수를 화폐로 직접 지불하도록 규정하고 있다. 이는 과거 종업원의 임금을 노력알선 기업에 지불하고 종업원은 북한의 배급제에서 마련된 임금표에 따라 배분받는 제도와 근본적으로 다른 전향적 제도이다. 그러므로 남측 기업은 어떠한 일이 있어도 노동규정에서 마련된 규정을 준수해야 한다. 정부당국도 노동규정이 사문화되지 않도록 당국자간에 협의를 계속해야 한다.

나. 입주기업과 노동자대표와의 협의 구조

개성공업지구 노동규정 제13조는 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용되는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다고 규정되어 있다. 노동규칙에는 노동시간, 휴식시간, 노동보호규정, 노동생활질서, 상벌기준 등이 해당된다. 이는 남측의 단체협상과는 근본적으로 다르다고 하여도 기업에서 자율적으로 취업규칙을 마련할 수 있는 단초가 마련되어 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

따라서 이러한 당사자간의 협의구조를 정착시켜 나갈 수 있도록 개성공단 진출기업은 우선 북한측 노동자에게 신뢰관계를 쌓아가도록 노력해야 한다. 여기에는 북한 체제관련 등 북한에서 금기시하는 사항을 철저히 배제하고 작업장에서 필요한 사항만을 엄선하여 진지하게 협의하는 자세를 견지해야 한다.

다. 노동계약제

기업은 선발된 노력자와 월노임액, 채용기간, 노동시간 같은 것을 확정하고 노력채용계약을 맺어야 한다. 노력채용계약을 맺은 노력자는 기업의 종업원이 된다고 규정되어 있다(제10조). 이러한 명문규정만을 보면, 노동자선발권은 노력알선기업에게 있지만 계약권은 기업과 노동자에게 있는 이원적 구조를 갖고 있다. 제9조는 이를 분명히 하고 있는데, 기업과 노력알선기업은 노력알선계약을 맺고, 여기에는 노력자수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 노임수준 등이 포함된다. 따라서 기업과 노력알선기업간에는 전체 인력규모 및 임금 등 가이드라인을 정하고 기업과 종업원간에는 대강의 원칙에 따라서 세부적인 사항을 정하는 이원적 구조를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 기업과 종업원간의 직접계약제의 규정은 소중히 발전시켜 나가야 하는 제도라는 것은 분명하다. 이러한 노동계약제가 일원화

될 수 있도록 장기적으로는 노력을 해야 하지만 우선 마련되어 있는 노동계약제만이라도 유명무실하게 되지 않도록 기업과 관계당국은 노력을 경주해야 할 것이다.

2. 새로 마련해야 할 제도와 대응전략

북한인력을 효율적으로 활용하기 위해서는 정부가 해야 할 일과 기업이 해야 할 일이 있다. 정부는 북한당국과 협의를 해서 최대한 자유로운 생산활동을 할 수 있는 인프라를 만들어야 한다. 정부당국은 개성공단에서의 기업활동에 대해서는 과거 라진선봉지구 및 금강산관광특구에 비해서는 남한기업이 주도적으로 개발하는 방식을 허용했기 때문에 상대적으로 유리한 조건을 마련했다고 판단하고 있다.

그러나 필자가 분석하기로는 자본주의 기업이 개성공단에서 기업활동을 하기에는 많은 제약조건이 수반된다고 보고 있다. 정부당국은 북한체제와 관련된 사항이 아니면 규제를 대폭 완화해야 한다는 점을 지속적으로 설득해야 한다. 그러나 여기에서는 기업이 수행해야 할 전략을 중심으로 분석하기로 한다.

가. 노동시장의 유연성

개성공업지구 노동규정 제9조는 북한노동자를 채용할 경우, 기능시험, 인물심사

같은 것을 통하여 노동자를 선발하도록 되어 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 북한은 노동시장이 형성되어 있지 못하다. 따라서 내외부 노동시장 자체가 없다. 기업은 필요한 노동력을 주는 대로 사용해야 한다. 아예 북한당국이 무슨 일을 할 것인지를 자체적으로 정해서 개성공단에 노동자를 파견하기 때문에 기업은 무조건 이를 따라야 한다. 이는 개성공단 진출기업의 인터뷰에서도 그대로 드러나고 있다. 남한기업이 북한인력을 효율적으로 활용하기 위해서는 노동시장 유연성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 정부 당국자간에 해결해야 할 과제가 있고 기업이 마련해야 할 전략도 있다.

먼저 정부는 노력알선기업이 제시하는 인력을 중심으로 제2차 선발권을 부여하도록 북한당국을 설득해야 한다. 노동시장 유연성은 해고를 어느 정도 유연하게 할 수 있을 것인지가 관건이다. 노동규정에 따르면 해고의 사유가 적시되어 있기는 하다. 그러나 기업의 경영악화 등 경영상의 이유로 해고를 단행하는 사유는 인정되고 있지 않다. 기업은 해고 회피노력을 충실히 해야 하겠지만 불가피한 경우에는 경영상 해고를 실시하여도 과도한 벌과금은 면하도록 하는 제도적 장치는 마련되어야 한다.

나. 임금보수의 유연성

북한 개성공단 노동자의 임금수준은 미화

57.5달러로 확정되었으나 북한노동자는 정해진 임금표에 따라 노임을 받고 있다. 개성공업지구 노동규정은 임금직불제와 생산장려금을 지불할 수 있도록 제도화하고 있다. 즉, 노동보수는 노임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다고 규정되어 있다. 기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야 한다고 했다(제24조).

그러나 실재는 노력알선기업에 노임을 일괄지급하고 종업원은 관계당국으로부터 지급받는다. 노동규정과 실제상황이 확연히 다르다는 점을 알 수 있다. 정부는 우선 노동규정이 준수되도록 북한당국과 조속히 협의를 해야 한다. 기업은 종업원포상제를 적절히 활용해야 한다. 필요에 따라서는 비공개로 장려금을 지불할 수 있도록 해야 한다. 여기에서 집단성과급제를 활용하면 개인베이스보다는 보다 자연스럽게 인센티브제를 도입할 수 있을 것이다.

다. 노동력 배치전환권

개성공단 진출기업은 북한당국이 제공하는 인력을 사용하고 작업배치도 미리 정해진다고 한다. 남한기업의 경우, 노동력의 배치전환은 경영인사권으로 분류된다. 이는 내부노동시장을 활성화하기 위해서도 작업배치권은 허용되도록 해야 한다. 이를 위해서는 기업도 나름대로 전략이 필요하다. 처음에 배치되었던 작업에서 기업내부사정상

다른 작업반에 배치될 수 있도록 당해 북한 노동자를 사전에 이해시켜야 한다. 이런 노력이 진행되면 점차 내부노동시장도 정착되어 나갈 것이다.

라. 교육훈련제도

개성공업지구 노동규정은 교육훈련에 대한 제도가 전혀 마련되어 있지를 못하다. 다만 안전교육에만 규정이 있을 뿐이다. 이는 중대한 문제가 아닐 수 없다. 기업이 자신의 노동력에 대한 인적자원개발 노력을 할 수 없다면 이는 큰일이다. 정부는 직업훈련에 대한 제도를 보완하도록 노력해야 한다.

그렇다고 하여도 기업도 나름대로 노력을 해야 한다. 우선 집단적인 교육훈련보다는 현장직훈(OJT)에 초점을 맞추어 시작하면서 점차적으로 효율적인 집단훈련방식으로 나아가야 한다. 그리고 정부는 산업인력공단 등 노동부 산하단체의 노력에 따라 민간 베이스로 집단훈련이 활성화되도록 해야 한다. 필요하다면 교육훈련내용에 대해서 북한당국과 사전에 협의하는 것도 가능하다.

마. 노사협의회의 활성화

북한 사회주의식 노동운동보다는 고충처리제도와 같은 노사협의회를 활성화하는 방안을 적극 검토해야 한다. 노사협의회는 회사대표와 종업원대표(남측 및 북측대표참

여)가 한자리에 앉아서 회사발전을 위해서 진지하게 토의하는 모습을 보여주는 것은 여러 가지 의미가 있다고 보아야 한다.

노동규정 제48조에도 노동과 관련하여 분쟁이 생겼을 때는 당사자간에 협의를 통해서 해결하도록 되어 있다. 노동규정 제13

조는 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다고 규정되어 있다. 따라서 이와 같은 규정을 적용하면 노사협의회의 결성도 어려운 과제만은 아닐 것이다.

〈참고문헌〉

- 김영진·박문수, 개성공단의 노동환경과 노무관리, 동북아연구, 2005.
- 김용규, 개성공단과 남북 경제협력관계, 통일추계세미나, 2004.
- 선한승 외, 북한이탈주민의 취업실태와 적응력 제고방안, 한국노동연구원, 2005
- _____, 남북한 인력에 관한 법제와 활용방안, 한국노동연구원, 2004.
- _____, 북한의 경제개방과 사회주의국가의 개방모델분석, 한국노동연구원, 2001
- 통일부, 개성공단 사업추진 현황, 개성공단사업지원단, 2005
- 한국은행, 남북경제협력 현황과 개성공단의 경제적 효과, 2004.8