

[논 문]

개성공업지구의 노동규율과 사회권*

- 최근 노동규정 개정(안)을 중심으로 -

문 무 기**

《차 례》

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| I. 문제의 제기 | IV. 최근 개성공단 노동규정 개정(안)의 분석 |
| II. 개성공단의 조성·운영과 최근의
우여곡절 | V. 개성공단지내 사회권 보장방안 |
| III. 개성공단의 노동규율 상황 | |

I. 문제의 제기

사회적 기본권, 사회권적 수익권, 생존권적 기본권 또는 생활권¹⁾ 등으로도 지칭되는 사회권은 1919년 독일의 바이마르 헌법에 의해서 성문화되었으며, 우리 헌법도 제31조의 교육을 받을 권리, 제32조의 근로의 권리, 제33조의 노동3권, 제34조의 인간다운 생활을 할 권리, 제35조의 환경권 및 제36조 3항에서 규정하는 보전에 관하여 국가의 보호를 받을 권리 등 일련의 사회권을 규

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2013S1A3A2055212)

** 경북대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

1) 허 영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007, 318면 참조.

정하고 있다. 자본주의 경제체제와 사적자치(laissez-faire) 원리를 토대로 삼은 근대 시민사회의 한계를 극복하기 위해 도출되었던 그 기원에서 보면, 사회권은 그 이념을 전면에 내세운 공산주의 내지 사회주의 국가에서 보다 적극적으로 실현될 수 있을 것으로 상정하게 된다. 그러나 현재 우리나라와 같은 자본주의 사회가 비정규직 양산 등 저임금 일자리의 확대 및 고용불안의 증대, 생산적인 공공재에 대한 투자 위축, 저출산과 급속한 고령화, 빈곤의 장기화 등 전형적인 저진로(low road) 사회의 한계를 드러내고 있음을 인식하고, 표준고용관계의 위기를 극복하기 위한 시도로써 높은 효율과 동시에 평등을 담보하는 경제체제로서의 “고진로(high road) 사회권”을 지향하는 패러다임²⁾ 즉, 신자본주의가 초래한 위기·교착 상태를 극복하고 사회 전반의 복지와 지속가능한 발전의 통합적 목적을 제시해 줄 수 있는 새로운 사회권 패러다임을 새롭게 정립하기 위해 노력하고 있지만, 과연 북한과 같은 사회주의 국가들에서도 그러한 노력이 진지하게 전개되고 있는지 의문이다. 특히 지구 상에서 사실상 유일한 분단국가인 남북한 사이의 상생·협력의 상징으로 주목되던 남북경협사업을 통해 북측의 일하는 사람들(Laborem Exercens)의 삶이 보다 더 인간답게 가꾸어졌는지 살펴보지 않을 수 없다.

2003년 개성공업지구(이하 ‘개성공단’)가 조성·운영되기 시작한 지도 벌써 12년의 세월이 흘렀다. 강산이 한 번 이상 변할 정도의 시간이 흐르는 가운데 한반도의 남북 간에는 적지 않은 이야기가 전개되었다. 그러나 흘러간 시간의 길이 내지 양만큼이나 남북관계에 당초 기대했던 정도의 질적 효과, 예를 들어, 남북 상호의 경제적 이익 증대뿐 아니라 남북간 신뢰회복과 문화적 이질감 극복 그리고 더 나아가 한반도에서 살아가고 있는 우리 한민족의 삶의 질이 총체적·실질적으로 개선되었는지에 대해서 보다 깊이 있는 성찰이 필요하다고 하겠다. 특히 현재까지 개성공단에서 적용되고 있는 노동관련 규정에 대해서는 국내에서는 물론이고 북측 근로자들의 사회권 내지 기본인권을 보장한다는 측면에서 국제적으로 활동하고 있는 여러 사회단체에서도 여러 문제점의 조속한 개선을 요청한 바 있다. 그렇지만 이러한 국내외적 관심과 개

2) “고진로 사회권” 개념에 대한 보다 자세한 설명은 이주희, 『고진로 사회권』, 후마니타스, 2012, 15~26면 참조.

선 요구가 단순한 “희망사항” 내지 “공염불”이 아니었는지 심각하게 되돌아볼 필요가 있다.

이러한 문제의식에 기초하여, 아래에서는 먼저 북한의 개혁개방 및 개성공단의 운영현황에 대한 총체적 검토 하에서 현재까지 운영되고 있는 노동관련 법제 및 그 운영상황을 분석해 본다. 아울러 최근 북측 당국에 의해 일방적으로 그 개정요구가 제기된 개성공단 노동규정 개정(안)에 대한 분석과 함께 그에 대한 대응책을 모색해 봄으로써, 개성공단에서 사회권이 실현될 수 있는 가능성을 접쳐본다.

II. 개성공단의 조성·운영과 최근의 우여곡절

1. 개성공단 조성·운영의 의미와 현황

이른바 “3대 세습”으로 그 체제를 이어가고 있는 조선민주주의인민공화국(이하 ‘북한’) 정권은 최근 계속된 장거리 미사일 개발·발사와 핵개발 의혹 등에 따른 국제적 제재·고립은 물론 2010. 3.의 천안함 침몰사건, 같은 해 10월의 연평도 포격사건 및 3차례에 걸친 서해교전³⁾ 등에 따른 남북간 교류·협력의 중단·경색 과정을 겪었고, 급기야 현 정부 출범 직후인 2013. 4.부터 9.까지 5개월간 이어진 개성공단의 폐쇄조치라는 초유의 사태를 겪었음에도 불구하고 개혁·개방 정책과 남북한간 직접적인 경제교류의 끈을 놓지 않고 있다. 이처럼 북한 정권이 체제유지를 위한 여러 가지 무리수를 두면서도 다른 한편으로 남북경협 등 대외 경제교류정책을 지속하고 있는 것은, 이를 통해 1990년대부터 시작된 사회주의 경제권의 붕괴로 인한 심각한 경제난 극복에 그 목적을 둔 전략적 선택이라 하겠다.

그러나 개성공단의 조성·운영 등 이른바 “자유경제무역지대(경제특구)”의

3) 제1연평해전(1999. 6. 15., 연평도 인근 해역에서 벌어진 전투), 제2연평해전(2002. 6. 29., 연평도 인근 해역에서 벌어진 전투) 및 대청해전(2009. 11. 10., 대청도 인근 해역에서 벌어진 전투)을 말한다.

지정·운영은 단순히 북한 정권이 당면한 경제위기 극복과 통치체제 안정이라는 “그들만의 속셈”을 실현하는 수단에 불과한 것이 아니라, 이를 성공적으로 운영함으로써 남북한 상호 경제적 이익을 증진하는 동시에 남북관계 개선 및 상호 신뢰관계 구축 그리고 한반도 긴장완화와 민족의 동질성 회복 등 비경제적인 효과까지도 상당 부분 기대할 수 있다. 대규모 직접투자를 통한 개성공단사업의 성공적인 수행은 남측의 생산력증대 및 수익성 제고와 국제경쟁력 향상에 기여하고, 북측에게는 근로소득과 세입 및 인프라 구축 등의 직접적 수익 외에 기술습득 및 인력양성을 통한 경제발전을 도모할 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 기대되기 때문이다.

지리적으로 수도권과 유사하다는 장점⁴⁾을 지닌 개성시 봉두리 일원에 조성된 개성공단의 가장 큰 장점으로는 땅값과 인건비가 매우 비싼 남한과 달리 국제경쟁력을 가진 토지비용 및 임금수준이 확보된다는 점이다. 특히 북한의 노동력은 양적인 공급측면⁵⁾과 질적인 면에서 매우 우수하다고 평가되며, 11년의 의무교육기간과 98%의 취학률을 통한 높은 교육수준과 기술습득 능력⁶⁾, 같은 언어를 사용함에 따른 언어소통의 원활성⁷⁾ 및 상대적으로 저렴한 인건비⁸⁾ 등은 북한 노동력의 비교우위를 잘 드러내주는 측면이라 하겠다. 다

-
- 4) 개성공단은 서울로부터는 60km(북방한계선 1.5km), 평양에서는 160km의 거리에 있다. 개성공단이 갖는 우수한 입지적 조건으로는 서울(금융)-인천(물류)-개성(제조)을 잇는 서해 삼각경제권, 우수한 수도권 접근성(인천까지 50Km)으로 물류비 절감 및 거대 소비처인 수도권을 배후로 확보하고, 중국·시베리아 연계철도 등 동북아 경제협력의 거점, 남북 직접교역의 중계기지 등의 측면이 제시되고 있다.
- 5) 다만, 북한은 공장가동률에 비해 높은 경제활동참가율을 보이고 있어서 불필요한 노동력이 상당부분 파잉 고용되어 있다고 볼 수 있어서, 양적인 측면에서는 오히려 중국·베트남이 우위에 있다고 평가될 수 있을 정도로 노동력 확보에는 다소 문제가 있을 것으로 보인다. 특히 북한의 농가인구 비율이 남한에 비해 매우 높은 점을 고려한다면 북한의 노동력은 농업부문에서 흡수해야 한다. 이는 북한의 농업생산구조 및 전반적인 산업구조 개편과 연동되어 있기 때문에 대규모 투자사업이 진행될 경우 일시적으로 노동력의 양적 부족현상이 나타날 수 있음을 의미한다.
- 6) 현재 개성공단에 취업하고 있는 북측 근로자의 학력수준을 보면 2011. 8. 기준으로 대졸 81.8%, 전문학교졸 8.7%, 고졸 9.5%의 분포를 보이고 있다. 한편 평균연령은 전체 36.3세(남자 40.6세, 여자 35.1세), 연령대별로는 10대가 1.1%, 20대 24.5%, 30대 34.0%, 40대 34.1% 및 50대 6.3%의 분포를 보이고 있다. 아울러 성별로는 여자 73%, 남자 27%로 파악되고 있다.
- 7) 대부분의 해외진출기업들이 어려움을 호소하는 것은 문화적 이질성 및 언어 불일치로 인해 정확한 기술지도 및 경영활동이 힘들다는 점이다. 인건비가 저렴한 중국·베트남에 있어서 언어소통상 어려움 때문에 간접비용이 발생하여 근로자의 인건비 증가 불가피한 부분이기 때문이다.
- 8) 2015. 3.부터 북측이 일방적으로 종전 70달러에서 5.18% 인상을 통제한 개성공단 북측근로자에 대한 월 최저임금 74달러를 현재 환율로 환산하면 대략 한화 79,920원에 해당한다. 이에 비해 우리의 월

만 북한 시장 자체가 남한의 자본·기술을 수용하기에는 아직 정치적 측면의 제약요인이 존재하기 때문에, 북한에 대한 투자가 정상적인 형태로 추진되는 데에는 여전히 한계가 존재하고 있다. 아울러 향후 인력공급의 지역적 한계에 대하여 고려하지 않을 수 없는데, 이러한 상황은 북한의 체제와 관련된 것이지만 근로자가 거주지를 이동하였을 때 기업이 부담해야 할 비용에 대해서도 재검토가 필요하다.⁹⁾

개성공단은 2003~2007년에 걸쳐 단계별로 개발을 진행하였는데, 1단계는 100만평 규모의 시범단지를 조성하여 노동집약적이며 비용절감 효과가 크고 설비이전에 따른 경제적 효과가 큰 경공업 위주의 산업(섬유제품, 봉제의복, 모피제품, 가죽, 가방, 신발, 조립금속, 전기, 전자영상 등의 조립업체 등)을 유치하였다. 현재 2단계에는 250만평의 본단지가 조성되어 각종 기반시설¹⁰⁾과 지원시설¹¹⁾이 갖추어져 2015. 1.말 기준으로 124개사¹²⁾가 가동 중에 있다.

개성공단의 생산액은 2014. 12.말 현재 46,997만달러로서 2004. 12. 첫 생산품을 출시한 이후 2005년 1,491만달러를 시작으로 2005. 1. 이후 2015. 1.말까지 누적 생산액은 271,000만달러이다.¹³⁾ 수출액은 2011. 8.말 현재 2,023만달러로서 2005년부터 누적 18,172만달러를 수출하였다.¹⁴⁾ 북측 근로자에 대한

최저임금은 2011. 8.부터 100만원 선을 훌쩍 넘긴 상태로, 2015년 현재 전년 시급 5,210원에서 7.1% 인상된 5,880원이며, 이를 주 40시간 기준으로 환산할 때 월 1,166,220원이다. 반면 북한이 중국의 투자유치를 위해 제시한 각종 우대조치 중에서 임금수준을 보면 상당한 차이를 발견할 수 있는데, 북한내 근로자의 고용조건으로 월 최저임금은 30유로(한화로 약 42,000원 정도)이며 외자기업은 근로자 1인당 매년 7유로(한화 약 9,800원 정도)의 사회보험료를 부담토록 하고 있다(연합뉴스 2012. 7. 19.자 보도내용 참조).

9) 이상에 대한 보다 자세한 내용은 대한상공회의소, 「개성공단의 투자매력도와 우리 기업의 진출전략」, 대한상공회의소, 2005. 7., 9~12쪽 참조.
 10) 폐기물소각장(2008. 8. 완공), 정·배수장(2007. 10. 완공), 폐수중말처리장(2007. 7. 완공), 전력공급(평화변전소 2007. 5. 완공, 현재 100,000KW 공급), 통신공급(1,300 회선 이용, FAX, 이동통신 및 인터넷 이용은 북측과 협의 중) 등이 이루어지고 있다.
 11) 기술교육센터(2007. 11. 완공), 종합지원센터(2009. 12. 완공), 탁아소(2009. 12. 완공, 300~400명 보육 가능), 소방대(2005. 2.부터 운용), 협력병원(2007. 4. 완공) 등이 가동 중이다. 다만 기술교육센터와 종합지원센터의 완전가동 문제에 있어서는 남북간에 협의가 진행되고 있다.
 12) 생산업종별로는 섬유 62개사, 가죽·가방·신발 10개사, 화학 9개사, 기계·금속 23개사, 전기·전자 13개사 및 기타 7개사 인 것으로 분석되고 있다.
 13) 2010년 개성공단의 생산액은 32,332만달러로 2009년(25,647만달러) 보다 26.1% 증가, 2011년 생산액은 40,185만달러로 전년대비 24% 증가, 2012년 생산액은 46,950만달러로 전년대비 16.8% 증가, 2013년 생산액은 22,378만달러로 전년대비 52.3% 감소, 2014년 생산액은 46,997만달러로 전년대비 110.0% 증가하였다.

고용상황을 보면 2005년에 6,013명을 최초 고용한 이래 꾸준히 증가하는 추세에 있지만, 2013년에는 다소 감소한 52,329명이었다가 2014. 12.말 기준으로 다시 증가한 53,947명을 고용하고 있다.¹⁵⁾

2. 북한의 개혁·개방과 최근의 남북간 갈등상황

가. 대외적 개혁·개방 - 경제특구의 지정·운영

1950년대 북한은 사회주의 생산체제를 세워 중공업 위주의 사회주의 자립경제 건설에 역점을 두었다. 교역에 있어서는 사회주의국가와의 관계에 치중하면서, 대외교역의 필요성을 크게 인식하지 못하였다. 그러나 1960년대 이후 중·소분쟁으로 인한 중국과 소련의 원조감소는 북한경제에 많은 영향을 주었다. 특히 1972년의 석유과동으로 인한 세계경제의 불황으로 수입원자재 가격이 대폭 상승하고, 북한의 비철금속 등 수출품목의 가격은 크게 떨어지게 되어 국제수지적자가 누적되었다. 이런 상황 속에서 1979년 중국이 「중외합자경영기업법」 제정을 통해 추진한 개혁·개방정책 및 동구 사회주의국가의 적극적 대외개방 정책이 큰 자극제가 되었다.

그러나 1990년대에 들어 동구권과 소련 등 사회주의 경제권의 붕괴로 북한은 심각한 경제위기에 직면하였다. 특히 경제적 의존도가 컸던 소련의 지원 중단으로 북한경제가 위축되고 경제난이 심화된 반면, 1984년 제정된 합영법 등의 제정·공포를 통한 외국인 투자유치는 실효를 거두지 못하였다. 이에 따라 북한은 무역을 확대하고 외국인 투자유치를 촉진할 수 있는 새로운 정책의 도입 필요성을 느꼈고, 종전의 자립경제 정책만으로는 심각한 경제난을 극복할 수 없다는 인식이 확산되었다. 이 시기의 대표적 정책으로 1990. 7.부터 냉전 후 동북아 지역발전을 위한 협력방안의 하나로 ‘두만강개발 계획’이 논의되었으며, 이 계획에 대한 북한의 관심 또한 매우 높았다. 결국 북한은 중국

14) 그러나 남북관계 및 대북제재 등과 관련하여 연차적으로는 다소간의 변화가 있었는데, 수출액은 2007년에 3,967만달러, 2010년 3,667만달러를 기록한 이래 현재는 오히려 상당히 떨어진 상태이다.

15) 반면 남측 근로자들의 취업은 2008년 1,055명을 고용한 것을 정점으로 하여, 2014. 12.말 현재 800명 미만으로 상당히 감소된 상황이다. 이는 최근 남북관계의 경색 등으로 우리 기업의 주재원들에 대한 약간의 통제가 이루어진 결과로 추정된다.

의 개방경제특구(심천, 주해, 천진, 광주 등)를 시찰하고 외국자본에 대한 개방방식을 지역개방의 형태로 전환하여 1991. 12.에 나진·선봉지역을 국제화물중개기지, 각종 수출기지 및 국제관광지로 조성할 목표로 '자유경제무역지대'를 지정, 선포하였다.¹⁶⁾

한편 「7.1 경제관리개선조치」의 대외적 방향으로써 2002. 9. 12. 신의주를 특별행정구로 지정하여 기존의 경제특구와 달리 '1국 2체제의 경제특구'로 조성하려고 하였다.¹⁷⁾ 즉, 행정권, 입법권, 사법권을 부여하고 행정구 자체적인 토지개발과 이용·관리 하에 이 지역을 국제금융, 무역, 상공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 개발코자 시도했다.¹⁸⁾ 그리고 이러한 기초는 이후 개성공단 등 남북경협을 통한 대외적 개방정책을 통해서도 계속되고 있다.¹⁹⁾

나. 대내적 변화 - 경제관리개선조치

1990년대 중반 이래 장기간의 경제난으로 계획경제시스템의 정상적인 작동이 불가능해짐에 따라 북한에 시장경제적 요소가 생성되었다. 이러한 상황에서 김정일은 중국과 러시아의 개혁·개방 현장을 시찰하여 변화의 필요성을 인식하게 되었고, 2001. 10. 당시 개혁조치의 방향을 제시하는 '경제관리개선지침'을 하달하였다. 이에 따라 2002. 7. 1. 「경제관리개선조치」를 실시하여 '기업의 자율권 확대', '배급제 폐지 추진', '가격·임금·환율의 대폭 인상' 등 획기적인 경제개혁을 추진하였다. 특히 식량 및 생필품의 국정가격과 함께 버스·철도 요금 등 공공요금을 대폭 인상하였고,²⁰⁾ 근로자·사무원 등 전 직종을 대상으로 생활비(임금)를 평균 18배 인상하고 '노동의 경과에 따른

16) 한국경영자총협회, 『북한의 노동법제』, 2000, 164면 참조.

17) 물론, 북한의 경제특구를 활용한 개방모형에는 1991년 12월에 선정된 "나진·선봉(자유)경제무역지대"와 1989년 1월 (고)정주영 현대그룹 회장과 「금강산 관광개발 의정서」에 기초한 금강산관광지구도 있다. 그러나 신의주특별행정구와 개성공단은 북한당국의 관리권을 "간접적인 것"으로 제한함으로써 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 경제개방구 개발방식을 취하였다는 점에서 이전 경제특구와는 차별성을 보이고 있다.

18) 김영윤, 「북한경제의 현황과 전망 - 최근 경제관련 변화조치의 효과를 중심으로-」, 북한연구소 세미나, 2003. 9. 26. 참조.

19) 선한승 외 4인, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, 한국노동연구원, 2004, 31~34면 참조.

20) 쌀(kg당) 8전→44원(550배), 돼지고기(kg당) 7원→170원(24배), 버스(대중지하철)요금 10전→2원(20배), 평양-청진간 철도요금 16원→590원(37배)으로 인상.

분배'라는 원칙 아래 차등지급하였다.²¹⁾ 또 종래 국가가 무상에 가까운 가격으로 공급하던 식량과 생필품을 주민들이 인상된 가격으로 직접 구매토록 하여 배급제를 단계적으로 폐지하되, 군·보위부·보안성(경찰) 등 체제보위 계층과 취학아동에 대해서는 당분간 배급제를 유지하도록 하고 있다. 아울러 종래 고평가 되어온 북한원화의 환율을 나진·선봉지역 수준으로 현실화하고²²⁾ 수입관세를 2배로 인상하였다.²³⁾

그러나 북한의 대내적 경제개혁 조치라고 할 수 있는 「7.1 경제관리개선조치」의 목적은 ① 국정가격의 현실화와 임금의 대폭적인 인상을 통한 생산성 제고, ② 생산물의 암시장유출 억제 및 국가경제부문의 정상화, ③ 개별 경쟁 체제 확립과 기업의 자율성 강화를 통한 국가의 재정적 부담 축소 등에 있다고 할 수 있다. 아울러 북한이 사회주의 헌법개정(1998. 10.) 이후 주요 경제 정책 방향을 경제의 현대화와 효율에 중점을 두어, 산업의 현대적 재건, 경제관리 체제의 분권화 및 채산성을 강조하는 정책을 시행하려 한 것이 주요 배경이 되었다고 할 수 있다.²⁴⁾

다. 이명박정부 시기의 남북경협 좌절

국민의 정부에서 시작하여 참여정부를 거치면서 10여년간 이어온 이른바 “햇볕정책”으로 나름대로 개선·발전을 거듭하던 남북간 화해·교류와 상호 경제협력을 통한 상생(Win-Win)관계는 이명박정부 들어 계속된 대북정책의 궤도 수정과 UN을 통한 북한인권결의안 공동발의, 대북전단 살포 방치 및 ‘자유민주주의 체제로의 최종 통일’이라는 대통령의 언급 등을 거치면서 점차 경색되었다. 급기야 2008. 7. 11. 오전 4:50경 발생한 금강산 여성관광객 피살

21) 광산 노동자 등 중노동자는 240~300원→6,000원(20~25배), 일반노동자는 110원→2,000원(18배), 목표 초과 달성시 보너스 지급.

22) 1\$ 2.2원→153원 정도. 북한원화의 대미환율은 2005년 140원을 거쳐 2014년말 기준 98.4원이다.

23) 조선신보, “<더 높이 더 빨리 경제부흥의 현장에서 -4-> 대담하고 혁신적인 개선책 로임 및 전반 가격의 인상”, 2003. 10. 10.(<http://www.korea-np.co.jp>); 북한은 7.1 경제관리개선조치를 발표하면서 ‘쌀의 가격이 8전에서 4원으로 인상되었다 하더라도 나라가 인민들의 먹는 문제를 책임진다는 시책에는 변화가 없는 것이며 가격조정은 인민들의 먹는 문제를 빨리 해결할 수 있게 하는 조치로서의 기능을 강조하였다(조선신보, 2002. 7. 26)

24) 선한승 외 4인, 전게서, 29~31면; 김영윤, 전게논문, 각 참조.

사건으로 남북 화해·협력의 상징이었던 금강산관광이 전면 중단되었고, 이어진 「12.1 조치」²⁵⁾로 남북간 육로왕래가 차단·축소되면서 개성관광을 포함한 남북간 경제협력은 물론 민간교류에도 상당한 악영향이 초래되었다.

더 나아가 2009년에 들어서는 북한 영공을 통과하던 우리 민간항공기의 안전보장을 위협하는 단계로 나아가더니, 3월 중순부터는 12.1 조치에도 불구하고 정상적인 기업활동을 보장하겠다고 약속했던 개성공단의 축소·제한된 인력교류마저 사실상 전면 통제함으로써 최악의 상황을 맞이하였다. 물론 2008년의 12.1조치 이후 북미관계와 남북관계의 흐름상 개성공단의 전면적 폐쇄·철수라는 보다 높은 강도 내지 극단적 조치도 가능할 것이라는 남북관계 전문가들의 우려도 없지 않았지만, 동 조치도 8개월여 만에 사실상 해제되었다. 그러나 막상 이러한 조치를 당하고 나서 느껴지는 낭패감은 그 정도가 상당히 심각했는데, 10여년간 계속되었던 햇볕정책 및 남북간 직접투자를 통한 경제교류의 최대 성과물이자 북한 개혁·개방의 시험대가 완전히 와해될 지도 모르는 위기에 처해졌었기 때문이다. 결국 2010년의 「5·24 조치」 발효를 통해 이명박정부는 천안함 침몰에 대한 보복 조치로써 개성공단을 제외한 남북경협과 국민 방북 등을 전면 금지하고 말았다.

라. 박근혜정부 출범 이후의 개성공단 폐쇄·재가동

박근혜정부가 집권하면서 남북경협 재개의 기대는 한껏 부풀었었다. 특히 2014년 초 대통령이 이른바 ‘통일 대박론’을 제기하면서 이런 기대는 극에 달했지만, 기대가 컸던 만큼 실망도 컸다. 2014. 2.의 1차 남북 고위급 접촉과 이산

25) 북한의 「12.1 조치」 주요 통지내용은 “2008년 12월 1일부터 군사분계선을 통한 남측 인원들의 육로 통과를 엄격히 제한, 차단하는 실제적인 조치가 단행되는 것과 관련하여 제한, 차단 대상에 대해 정식 통고한다”는 것인데, 구체적으로는 ① 개성공단 기업운영에 필요한 인원들을 제외하고 참관, 관광, 경제협력 등을 목적으로 군사분계선 육로로 통행하는 모든 남측 인원들을 엄격히 제한, 차단하고, ② 개성공단 관리위원회를 비롯하여 공단에 들어와 있는 남측 인원들 가운데 불필요한 인원들을 철수시키고 군사분계선 육로를 통한 출입을 차단하며, ③ 북남경제협력협회사무소를 폐쇄하고 남측 관계자들을 전원 철수시키는 동시에, ④ 현대아산이 진행하고 있는 개성관광을 중지하며, ⑤ 각종 협력교류와 경제거래 등을 목적으로 군사분계선 동서해 육로를 통해 북측 지역에 드나드는 모든 남측 민간단체들과 기업인들의 육로 통과를 차단하되, 불가피하게 육로를 통과하게 되는 물자와 그 운반성원들에 한하여 건당 엄격히 검토하여 처리하고, ⑥ 북측 봉동역과 남측 문산역 사이를 오가는 철도열차운행을 중지한다는 등의 내용이었다.

가족 상봉, 10월의 북측 고위급 3인방의 전격 방남과 2차 고위급 접촉 합의 등의 남북관계 개선 기회는 대북전단 중단과 관련한 공방 속에서 물거품이 되고 말았다. 이와 관련하여 5·24 조치 해제나 금강산 관광 재개 등의 선제적 조치는 박근혜정부의 대북 정책에 포함되어 있지 않았다는 평가가 지배적이다.²⁶⁾

개성공단 폐쇄의 결정적인 계기는 2013. 3.에 시행된 연례적인 한미연합군 사훈련이었지만, 북한의 핵실험으로 악화된 남북관계가 겹치면서 다른 해에 비해 그에 대한 북측의 비난 수위가 다소 높았다. 결국 북측은 대남 강경조치의 일환으로 우리 기업인들의 개성공단 출입을 금지했고, 그 얼마 후 북측 근로자들의 철수까지 명령하게 되었다. 그 후 한 달 가까이 북측이 대화마저 거부하는 상황에 이르자, 이에 대응하여 우리 정부도 급기야 2013. 4. 26. “남측 근로자 전원 귀환”이라는 중대 결정을 내리게 되었다.²⁷⁾ 한편 개성공단 재가동을 위한 당국회담 제안은 북측이 제기했었는데, 갖은 난항을 거친 총 7회의 회담 끝에 극적으로 개성공단 재가동에 합의하여 2013. 9. 11. 중단 다섯 달 만에 재가동을 하게 되었다. 주목되는 것은, 북한 당국이 개성공단 재가동을 위한 합의 도출 과정에서 사실상 남측 요구를 거의 수용하여 회담의 일자·장소는 물론, 매번 실랑이를 벌인 의제와 관련해서도 남측 입장이 상당히 관철되는 모양새를 취함으로써 남북관계의 주도권을 우리 정부가 갖게 됐다는 다소 성급한 평가도 나왔지만, 이산가족 상봉을 위한 실무회담이 열리는 등 남북관계가 급진전하는 상황이 전개되자 갑자기 금강산 관광 재개와 관련된 회담을 제안하면서 북측의 태도가 급변하기 시작했다는 사실이다. 이에 대해서는 북한 당국이 향후 남북경협을 주도권을 잡으려고 이른바 “속도 조절”을 하지 않았는가는 평가도 가능하다고 하겠다.

26) 현 정부의 통일정책에 대한 평가는 대체적으로 부정적이어서, 현 정부 출범 이후 북핵 문제와 남북 관계는 2년째 답보 상태다. 남북 대화와 협력을 기반으로 신뢰를 쌓아 남북 관계를 진전시킨다는 ‘한반도 신뢰프로세스’는 성공적으로 작동하지 않았다. 류길재 전 통일부 장관이 최근 “2년 동안 추구하려고 했던 한반도 신뢰프로세스가 얼마만큼 진전됐느냐고 묻는다면 알다시피 크게 진전이 안 됐다”고 밝혔을 정도다(아주경제, “박근혜정부 2년: 외교안보통일정책 ‘질반의 성공’...남북관계 제 자리걸음” 2015. 2. 14.자 참조).

27) 당시 류길재 통일부 장관은 “북한의 부당한 조치로 개성공단에 체류하는 우리 국민들의 어려움이 더욱 커지고 있는바, 정부는 우리 국민 보호를 위해 잔류인원 전원을 귀환시키는 불가피한 결정을 내리게 되었다”고 발표한 바 있다.

Ⅲ. 개성공단의 노동규율 상황

1. 개성공단 노동관련 법제의 기본구조 및 특징

개성공단을 뒷받침하는 법·제도로는 「개성공업지구법(2002. 11. 20. 최고 상위원회령; 전 5장, 46조)」과 그 11개의 하위규정 중 출입·체류·거주, 노동, 세무, 기업창설, 개발규정 등 5개의 하위 규정이 있다. 기본법이라고 할 수 있는 개성공업지구법은 제4장(개성공업지구의 기업창설운영) 제37조에서 근로자의 채용과 관련한 규정을 두고 있다. 즉 「외국인투자기업 노동규정」 제3조와 마찬가지로 근로자 채용은 북한의 현지인력으로 이루어질 것을 원칙으로 하되, 예외적으로 외국인 및 우리 근로자를 채용할 수 있도록 규정하고 있다.²⁸⁾ 그밖에 노동 관련 구체적 내용은 그 하위규정인 「개성공업지구 노동규정(2003. 9. 18. 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호; 이하 ‘노동규정」을 통해 규율하고 있다. 노동규정은 총 7장 49조로 구성되어 있으며 기본원칙에 관한 일반규정, 근로자의 채용과 해고, 근로시간과 휴식, 임금, 근로자보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁해결의 장 등으로 이루어져 있다.

노동규정의 하위 규정 즉, 시행령에 해당하는 「시행세칙」에 대해서는 남북의 관계당국자 사이에 긴박한 의견교환이 이루어져, 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 바 있다.²⁹⁾ 결국 북측은 2008. 10. 및 12.에 4개의 「노동세칙」(채용

28) 북한 노동법제에 대해 보다 상세한 내용은 선한승 외 4인, 전게서, 49~63면 참조.

29) 노동세칙은 채용·해고, 노동시간·휴식, 노동보호, 노동보수, 노동중재·제재 등 5개 분야로 구성되어 있는데, 북측 당국은 노동세칙이 그동안 충분히 협의되었음을 들어, 2008. 10. 1.자로 채용·해고, 노동시간·휴식, 노동보호 분야를, 2008. 12. 16.자로 노동보수 분야를 시행하겠다고 전달해 왔다. 다만, 노동중재·제재 분야는 계속 협의하겠다는 의사를 전달한 바 있다. 한편 일부 이견이 남은 조항으로 노동규정에서는 노력알선료를 노력알선기업과 관리위가 협의토록 되어 있으나, 노동세칙에서는 노력알선기업과 기업이 직접 협의가 가능하며, 노동규정에서는 기업의 탁아소·유치원 운영이 임의규정이나, 노동세칙에서는 이를 강행규정으로 하고 있다.

및 해고, 노동시간 및 휴식, 노동보수, 노동보호)을, 그리고 2010. 7.에는 「노동세칙」(노동법규위반에 대한 제재 및 분쟁해결)을³⁰⁾ 통지하였다. 한편 노동안전 사항에 한정하여 적용되는 하위 규정으로는 개성공업지구관리위원회가 작성한 노동안전준칙이 있다.

「북한 헌법」 및 「북한 노동법」 그리고 북한의 합영법과 기타 외국인 투자 관련법에서의 기본 내용 및 규율 태도는 노동규정에도 그대로 적용된다. 즉, 우리 투자기업과 북측 근로자 사이의 ‘자본주의적 노동관계’에 적응하기 위한 필요성에 따라, 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정과 달리 규정해야 할 부분을 집중적으로 수정·보완하는 형식을 취하고 있다. 따라서 개성공단의 노동관계에 있어서는 노동규정에서 명시하고 있는 내용이 우선적으로 적용되겠지만, 구체적인 내용이 없는 경우에는 기본적으로 북한 노동법 내지 외국인 투자기업 노동규정이 보충적으로 적용된다고 보아야 할 것이다.

한편 개성공단 노동규정은 북한의 외국인투자기업 노동규정이나 신의주 특별행정구 기본법보다 근로자와 기업 사이의 “직접적 관계”를 보장하고 있는 것이 특징이다. 즉, 근로계약의 체결에 있어서 인력의 공급은 북한의 노동력알선기업(‘로력알선기업’)에 의하여 이루어지지만 근로조건에 따른 계약체결을 기업과 근로자가 직접적으로 수행하도록 하고 있는 점, 기업에 의한 해고를 상대적으로 폭 넓게 인정하고 있는 점 등을 그 예로 들 수 있다.

2. 개성공단 노동규정의 운영상황³¹⁾

가. 근로관계의 형성과 종료

개성공단의 근로자 채용은 간접모집을 통한 채용방식을 취하고 있는데, 노

30) 2010. 7. 21. 통지된 제재 및 분쟁해결 세칙은 북한의 입장에서 하위규범의 완성이라는 의미를 가지지만, 그 내용상 과도한 제재 수준으로 인해 우리가 수용할 수는 없는 일방적 요구들이었다. 제재의 근거조항인 4개의 노동세칙이 상위규범과 충돌되는 등 여러 문제점이 있었고, 그 수용여부 조차 논외되지 않은 상황에서 과도한 제재를 명문화하는 것을 수용하기는 어려웠기 때문이다.

31) 이하의 내용은 필자가 한국노동연구원에서 2005년에 실시한 실증조사 결과에 최근 변화된 상황을 추가·보완한 것이다. 시간의 흐름에도 불구하고 골격에서는 큰 변화가 없는 것으로 파악된다(보다 자세한 내용은 문무기·윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』, 한국노동연구원, 2006, 26~57면; 배규식, “개성공단 노무관리 실태 및 발전방안”, 개성공업지구 입주기업 대상 법제도 설명회 및 노무관리 세미나 자료집, 2014. 12. 12. 각 참조).

동규정은 노동력 공급사업을 ‘로력알선기업’이 담당하도록 규정하고 있다. 그러나 아직까지 노력알선기업이 설립·운영되고 있지 못하며 대신 중앙특구개발지도총국(이하 ‘지도총국’)³²⁾이 근로자공급 업무를 실질적으로 수행하고 있다. 그러나 지도총국은 근로자공급을 전문적으로 수행하는 기업이 아니며, 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.³³⁾ 이에 따라 우리 입주기업 및 개성공업지구관리위원회(이하 ‘관리위원회’)³⁴⁾는 북측 당국에 전문적 노력알선기업을 설립·운영해 줄 것을 계속 강력히 요청하고 있다.

개성공단 진출기업은 노력알선기업에 노동력알선수수료(‘로력알선료’)를 지급해야 한다. 노력알선료는 개성공단 관리기관과 협의하여 정하도록 규정하고 있다(노동규정 제11조). 종래 1인당 17달러로 초기 노력알선계약을 체결할 때 채용 근로자에 대하여 채용기간 동안 한 번 지급하며, 동일인에 대하여 계약이 갱신되더라도 갱신에 따른 노동력 알선료는 따로 지불하지 않는다. 알선료의 결정에 대해서는 노력알선기업이 ‘관리위원회’와 협의하여 정하도록 하고 있어서 입주기업의 의사가 반영될 여지가 없다. 특히, 북측의 알선료 인상 요구가 계속될 것으로 예상되지만, 합의는 쉽지 않을 것으로 보인다.³⁵⁾

32) 남한의 관리위원회의 위상에 해당하는 북한의 기구가 중앙특구개발지도총국이며, 개성공업지구법 및 동 노동규정에는 중앙공업지구지도기관이 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, 상계서, 8면 참조).

33) 원칙적으로는 노동규정 제9조에 따라 우리 기업이 요구하는 경우, 노력알선기업으로부터 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 노력알선기업이 설립되어 있지 않을뿐더러, 이를 대행하는 지도총국도 이러한 자료를 제공하고 있지 않으며, 이들에 대한 정보를 보다 쉽고 구체적으로 알 수 없는 실정이다. 특히 신규근로자를 배치해 달라는 기업측의 요구에 대응하여 기존 근로자를 차출하여 공급하는 이른바 “돌려막기”도 일부 발견되고 있어 이에 대한 대응책이 시급한 상태다.

34) 개성공업지구법 제24조에 근거하여 북측 법인으로 설립된 관리위원회는 북측 당사자인 지도총국과의 협의 등을 통해 개성공단을 실질적으로 관리·운영하는 남한측 민간기구이다. 관리위원회는 입주기업과 관련하여 기업(활동)지원, 교육지원, 노무관리 및 법무지원 등 크게 4가지 기능을 담당하고 있다.

35) 과거 KEDO의 경험에 비추어 볼 때 북측이 임금인상률에 대하여 서로 합의하기로 한 원칙을 성실

노동규정은 근로자채용에 있어서 기업의 근로자 선발권을 인정하여(제10조), 노력알선기업이 주선한 노동력에 대하여 기능시험, 인물심사 등을 통해 필요한 인력을 선발하고, ‘로력채용계약’을 맺을 수 있다. 그러나 인력공급의 부족, 지역적 한계와 정치·경제적 현실 등으로 인해 근로자채용이 우리 기업에 의하여 주도된다기보다는 사실상 ‘받아들여’ 지고 있다. 이에 따라 지휘·명령권 확보·제고는 개성공단 입주기업의 일관된 요구사항이다.³⁶⁾

근로관계의 종료는 주로 “근로자교체”와 관련된 것이다. 그러나 북측 근로자가 제공하는 노무의 수준이 입주기업의 기대에 미치지 못하는 경우, 노동규정은 알선기업에 대한 근로자 교체요청에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 최근까지 집단적으로 노력알선을 거부한 사례는 없는 것으로 알려지고 있지만, 각 기업에 따라 시용(試用)기간 등 한두 번씩 근로자를 교체해줄 것을 요청한 경우가 있는 것으로 파악된다. 한편, 근로자대표인 직장(職長) 등의 교체 요청사례도 있었는데, 직장은 관리자적 측면이 강하고 북측 근로자대표로서의 지위를 갖는 등 매우 복잡적이어서 어려운 측면이 있다.

나. 임금

노동규정은 임금부분에서 ‘로동보수’, ‘월로임’, ‘로임’ 등의 용어를 혼재하여 사용하고 있고, 월노임이 노동보수의 총합인지 아니면 기본급의 성격을 가지는 노임으로 보아야 하는지부터 불분명하다. 향후 개성공단사업이 계속되면서 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없다.³⁷⁾

히 지키지 않고 무리하게 요구하였던 점을 감안한다면, 인상률에 대한 우려가 전혀 없다고 단언할 수는 없다. 특히 북측 노력알선기업은 추가 인력을 신청한 우리측 기업에게 ‘1인당 20달러를 장려금 형식으로 지급하면 먼저 근로자를 공급하겠다’며 “뒤통”을 압압리에 요구하고 있어서 이에 대한 대응책도 시급한 상황이다.

36) 인력공급 과정에서의 이른바 “돌러막기” 내지 “뒤통요구” 사태는 현재 개성공단에서 근무하고 있는 북측 근로자의 수가 개성시·개풍군 등 인근의 시·군 인구의 30%에 해당하는 5만명을 넘고 있고, 이로 인해 추가적인 양질의 노동력 공급이 사실상 불가능한 측면도 작용한 결과로 분석되고 있다.

37) 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, 583면; 한국경영자총협회, 전게서, 89~97면, 117~125면;

임금수준과 관련하여 노동규정 제25조는 최저임금을 50달러로 정하고 있고 최저임금의 인상률은 5%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다. 북한당국은 일률적으로 지급되고 있는 임금에 대하여 불만을 표시하며 근로자에 따른 차등지급을 요구하고 있다. 현실적인 최저임금은 2004. 12. 개성공단이 첫 가동을 시작한 이후 계속 동결되었다가 3년만인 2007. 8.부터 5%(52.5달러) 인상된 바 있고, 이에 따라 월 최저노임에 사회보험료(15%)를 포함하여 입주기업 부담액은 종래 57.5달러에서 60.375달러로 2.9달러 가량 증가하게 되었다. 최저임금은 다시 2009년 기준 57.881%(사회보험료 제외)로, 2011년 8월부터는 63.814달러로 거의 매년 5%씩 인상되어 왔다.

한편 노동규정은 초과근로시간에 대한 초과근로수당의 의미로서 연장·야간작업에 대한 50%의 가급금을 규정하고 있다(제30조). 현재 추산되고 있는 실제 북한 근로자들의 월 평균급여 총액은 150달러를 초과하는 수준에 이르고 있으며, 일부 간부직원(예를 들어, 직장, 조·반장 등)의 경우에는 복측의 요구로 직무에 따라 추가로 지급되는 부분을 포함하여 200달러에 육박하는 임금수준에 달하고 있을 것으로 추정되기도 한다.

노동생산성을 향상시키기 위하여 복측 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, 아직까지도 제대로 지켜지지 않고 있다. 특히 북한 근로자들에게 미국 달러화를 직접 지급한다고 하더라도 이를 생활비로 직접 사용하는 것이 공식적으로는 불가능할 뿐 아니라,³⁸⁾ 환율상의 문제³⁹⁾ 등으로 그다지 큰 유인책이 되지 못하고 있다

박은정, 전개 논문, 25~27면, 35~36면 각 참조).

38) 북한에서는 공식적으로 즉, 일반적인 공개시장에서 미 달러화를 사용할 수가 없으며, 대부분의 생필품은 복측이 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.

39) 현재까지 북한에서는 주민들이 미국 달러화를 북한화폐로 교환할 수 있는 공식적인 환거래시장이 형성되어 있지 못하다고 한다. 2008년말 기준으로 공식환율은 미화 1달러에 북한돈 150원이었지만 암시장의 환율은 3,000원 즉, 공식환율의 20배에 달하는 것으로 알려진 바 있고, 현재 기준으로 공식환율은 100원 정도이지만 비공식적으로는 그 10배에 거래되고 있다고 한다.

는 분석⁴⁰⁾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. 정치적인 문제로 북한 당국 역시 개별근로자에 대한 금전적 인센티브 지급방식에 대해 매우 부정적인 입장을 취하고 있다. 한편 사회권적 측면에서 값싼 노동력을 착취하는 것은 아닌지를 우려하는 시각과 함께, 개성공단을 통하여 북한 정권으로 유입되는 외화의 쓰임새에 대한 우려가 있다. 그러나 이미 국내 일간지를 통해 소개된 바와 같이,⁴¹⁾ 북한출신의 한 무역상⁴²⁾에 확인한 바에 의하면, 북한당국이 개성공단 근로자 몫의 70~86% 가량을 재외동포와 개성시가 운영하는 합영회사에 지급해, 근로자들의 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.

다. 근로시간

개성공단의 근로시간은 일반 북한 근로자들의 공식적인 근무시간과 마찬가지로 하루 8시간 주당 48시간이다. 개성공단에서 법정근로시간을 규율하고 있는 노동규정에서는 주당 근무시간만을 48시간으로 명시하고 있지만, 우리 기업들이 근로자들에게 연장근로를 요청하기 위해서는 그 대표 또는 근로자들과 미리 합의하여야 하며, 근로자들은 이러한 요청을 거부할 수 있다(노동

40) 이에 따르면, 암시장이 비교적 활발하게 움직이는 평양 등 수도권과 달리 개성공단 인근지역은 암시장이 제대로 형성되고 있지 못하다고 한다. 따라서 북측 근로자들이 남측 기업에서 주는 급여에서 북한 당국이 무상으로 지급하는 주택, 의료, 교육비에 충당하기 위해 일괄 공제하는 사회문화시책비 30%를 제외한 49달러(월 최저임금 70달러의 70%)를 지급받더라도 현실적으로 근로자들이 수중에 쥘 수 있는 돈은 고작 북한돈 6,500원 정도에 불과한 실정이다. 따라서 북한 근로자들의 입장에서는 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.

41) 한겨레신문 2006. 11. 7.자 기사 참조.

42) 오스트레일리아에서 무역회사인 ‘로바나무역’을 운영하는 송용등(66) 회장. 송 회장은 2004년 중반께 북한의 제의를 받아 다음해 1월 정식으로 개성시 산하의 송악산무역회사와 51:49의 비율로 합영회사인 ‘고려상업합영회사’를 세웠다고 밝혔다.

규정 제20조, 제21조). 다만, 노동규정에서는 연장근로시간의 제한을 설정하고 있지는 않다. 그러나 일반적으로 복측 근로자들은 주당 평균 6~7시간 정도의 연장근무를 수행하는 것으로 알려지고 있으며, 이에 대해 초과근무수당(50%의 가급금)이 지급되고 있다.

라. 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 상벌 기준 등을 명시하도록 하고 있다.⁴³⁾ 그러나 대부분의 진출 기업들은 취업규칙을 작성하고 있지 않고 있다. 규정형식상 노동규정 제13조가 강행규정이 아니기 때문이겠지만, 복측 근로자에 대한 합리적·효율적 인력관리라는 측면에서 취업규칙을 조속히 작성·시행하는 것이 바람직하다.

한편 우리 경영진이 복측 근로자의 노무지휘에 직접적으로 개입할 여지를 두지 않고 있는데, 직장이나 조·반장에 의한 간접적 통제만 이루어지기 때문이다. 따라서 우리 기업에서는 복측 근로자에 대해 제대로 노무지휘권을 장악하지 못하기 때문에 지휘·명령의 전달이나 근로자 인사관리에 어려움을 호소하는 경우가 많다. 특히 간접적 의사소통은 경영진의 의사가 적기에, 정확히 현장의 복측 근로자들에게 전달되지 않는 등의 문제도 발생하고 있다.

마. 집단적 노사관계

복측 근로자대표를 지칭하는 명칭은 “직장, 조장, 반장, 지배인, 부지배인” 또는 “공장장”, “총무” 등의 다양한 용어가 사용되고 있다. 호칭의 다양성에도 불구하고 그들은 입주기업 내에 근로자조직으로부터 선출되지 않았으며, 근로자들의 자주적인 참여를 통한 민주적 선거절차로 선출된 근로자대표도 아니라는 공통점이 있다. 이들은 입주기업에 채용되기 전 근로자공급(‘로력알

43) 특히 외국인투자기업 노동규정과 비교해 볼 때 ‘직업동맹’에 의한 관여를 배제한 대신 ‘종업원대표’와 일종의 노사협의회(‘협의’)를 통하여 노사관계를 형성할 수 있게 되었다는 점이 주목된다.

선) 단계에서 이미 북한 당국에 의하여 근로자대표의 자격을 갖게 된다.

북측 근로자대표의 역할은 첫째, 북측 근로자 측에서 보았을 때 연장근로 및 근로조건 결정에 있어서 우리 기업측과 협의하는 당사자, 둘째, 북측 근로자에 대한 인사노무 관리자로서의 역할, 셋째, 정책적인 측면에서 북측의 입장을 대변하거나 개별근로자들의 고충이나 집단적 요구사항을 전달하는 역할을 한다. 한편 이들 근로자대표 가운데에는 실제 생산업무에 일체 참여하지 않고 근로자 대표기구로서의 업무만을 수행하는 ‘일종의 전임자적 지위’를 가지는 경우도 있으며, 실제 작업장에서 현업에 종사하면서 업무의 전반적인 측면에 대해 관리·감독하는 경우도 있다고 한다.⁴⁴⁾

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.

V. 최근 개성공단 노동규정 개정(안)의 분석

1. 개성공단 노동규정 개정(안)의 주요내용 및 분석

가. 관리감독 및 노동력공급

먼저, 종래 노동규정은 공업지구에서 기업의 노동력채용과 그 관리에 대한 감독통제권을 “공업지구관리기관” 즉, 관리위원회에 부여하였지만, 개정(안)

44) 다만, 주의할 점은 “전임자적 지위”를 갖는다 하더라도 우리 노사관계상의 ‘노조전임자’라기 보다는, 기업의 인력관리업무를 부분적으로 담당하는 인사노무관리자 내지 사회주의식 노조간부라고 보아야 한다는 것이다.

에서는 이를 “중앙공업지구지도기관” 즉, 복측 행정기관인 지도총국에 부여하고 있다. 그러나 이러한 변화는 노동력의 질적·양적 관리 등 개성공단의 운영과 관련한 우리 기업 내지 정부측의 의사를 반영할 수 있는 기회가 사실상 원천 봉쇄될 수도 있다는 점에서 매우 큰 우려를 낳게 하고 있다.

또한 노동규정 위반사안에 대한 제재로써 종전 규정은 그 규율 주체를 “공업지구관리기관” 즉, 관리위원회에게만 제한적으로 설정하였지만, 규정 개정(안)에서는 이를 “중앙공업지구지도기관” 즉, 지도총국과 병렬적으로 규정함으로써 복측이 독자적으로 벌금을 물리거나 영업정지 조치를 취할 수도 있는 가능성을 열어두고 있다. 이 부분에 대해서도 복측의 무리한 요구를 거절한 입주 기업에 대해 가혹한 제재조치를 취할 수도 있다는 측면에서 깊은 우려를 낳게 하고 있다.

한편 우리의 취업규칙에 해당하는 사업장내 자치규범(rule)을 설정함에 있어서 종래 노동규정에서는 그 내용으로 “로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준” 등을 제시하였으나, 개정 규정에서는 여기에 “로동보수” 즉 임금을 포함하도록 명시하고 있다. 이는 결국 복측이 이번 노동규정 개정(안)을 제시함에 있어서 가장 중점을 둔 임금수준 향상과 취업규칙을 연계시키려는 의도가 숨어 있음을 짐작하게 한다. 즉, 복측 근로자들을 통해 구체적인 임금 인상 수준을 우리 기업에게 직접적으로 요구하는 한편, 임금결정 시스템을 각 기업의 내부적인 문제로 전환시킴으로써 관리위원회를 통한 우리 정부측의 영향을 최대한 차단하려는 저의를 드러내는 것으로 보인다.

끝으로 노동력공급의 대가인 “로력알선료”의 수준과 관련하여 종전 규정에서는 이를 지도총국이 “공업지구관리기관” 즉, 관리위원회와 협의하여 설정하도록 하고 있었다. 그런데 이번에 개정하려는 규정에서는 이를 우리 기업과 직접 협의하여 정할 수도 있도록 명시하고 있다. 그러나 이렇게 되면 양질의 노동력을 원활하게 공급받기 위해 항상 어려움을 겪고 있는 우리 기업이 어쩔 수없이 복측 기관의 무리한 요구를 들어주지 않을 수 없도록 만드는 것이어서, 이 부분에 대한 우리 기업의 걱정도 한층 높아져 가고 있다.

<표 1> 개성공업지구 노동규정 신·구대비표(관리감독 및 노동력공급)

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
기존 노동규정 (‘03.9)	제7조(감독통제기관) 공업지구에서 기업의 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은 공업지구관리기관 이 한다.	
	제46조(벌금 및 영업중지) 공업지구관리기관 은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000 US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다. 벌금 및 영업중지는 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에 적용한다.	
	제13조(로동규칙의 작성과 실시) 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 로동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.	
개정 노동규정 (‘14.11)	제7조(로력보장사업에 대한 지도통제기관) 공업지구에서 로력보장사업에 대한 지도통제는 중앙공업지구지도기관 이 한다.	
	제46조(벌금 및 영업중지) 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관 은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000 US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다.	
	제13조(로동규칙의 작성과 실시) ① 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 로동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. ② 로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 로동보수 , 상벌기준 같은 것을 밝힌다.	
	제11조(로력알선료) 2항 로력알선료는 로력알선기업이 공업지구관리기관 또는 기업과 협의 하여 정한다.	

나. 임금관련 사항

이번에 복측이 제시한 개정 노동규정의 내용 가운데 가장 우려스러운 부분은 임금관련 규정의 대대적 수준 제고라고 할 수 있다.

먼저 개정(안)은 퇴직보조금의 지급과 관련하여 그 지급대상을 “1년 이상 일한 종업원” 전원에게 지급할 것을 요구하고 있다. 그러나 종전 규정에서는 이를 “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우”로 한정하고 있었다. 즉, 퇴직보조금의 지급 대상 그 자체로만 보면 종전 규정과 개정(안)

이 다를 바 없어 보이지만, 그 전제로서 종전 규정은 “기업의 사정으로 근로자를 내보내는 경우” 즉 이른바 경영해고의 경우만을 상정하고 있었기에 “퇴직보조금”이 우리 사회의 일반적인 퇴직금이 아니라 경영해고시 근로자에게 특별히 지급되는 “위로금”, “전별금” 내지 “특별퇴직수당”이라고 보아야 한다. 결국 개정(안)은 국제적으로는 그 사례가 매우 드물고 거의 우리나라에만 존재하는 법정 퇴직금제도를 개성공단에서도 일반화시키려는 의도로 해석된다.

둘째, 노동보수의 내용으로 종전에는 “로임, 가급금, 장려금, 상금”을 열거하던 것을 “로임(가급금 포함), 장려금, 상금”으로 전환하여 가급금을 노임에 포함시키고 있다. 이는 결국 개성공단에서 거의 일반화되다시피 한 가급금 즉, 연장·야간·휴일 근로에 따르는 초과근무수당을 기본임금에 반영함으로써 임금수준의 실질적 제고를 적극 도모하려는 의도로 해석된다. 아울러 최저임금과 관련한 기본틀을 완전히 전환하여, 종전에는 기본 최저임금 50달러에서 출발하여 매년 5%씩만 인상하던 것을, 기본 최저임금 수준과 인상폭의 상한을 폐지하고 북측의 지도총국이 일방적으로 결정하는 모습을 제시하고 있다. 결국 개성공단에서의 임금수준이 종래 북측 당국과 관리위원회가 매년 합의하는 최저임금을 기본으로 하여 연장·야간·휴일 근로에 따르는 상당 수준의 초과근무수당으로 구성되던 체계를 완전히 깨뜨려 버리고, 일종의 총액임금과 유사한 단일 임금체계로써 관리위원회를 배제한 채 지도총국이 주도적·일방적으로 결정하는 임금결정 시스템을 지향하는 것으로 보인다.

셋째, 가급금 즉 연장·야간·휴일 근로에 따르는 초과근무수당과 관련하여 종래에는 연장·야간 근로에 따르는 초과수당을 50%로 하되, 휴일근로로서 대체휴일(代休)을 부여하지 않았거나 야간작업과 중첩되는 경우에 100%의 가산임금을 구별하여 각각 지불토록 규정했었다. 그런데 이번에 제시된 개정(안)에서는 이를 통일하여 추가사유를 구분하지 않고 50~100%의 범위에서 가산임금을 지급토록 하는 동시에 북측 근로자의 “근무년한, 기술기능수준, 노동조건에 따르는 가급금”을 별도로 산정하여 지급토록 하고 있다. 또 종래에는 휴일의 종류로써 “명절일”과 “공휴일”을 규정하고 있었는데 공휴일 대신에 “휴식일”을 명시함으로써 휴일근로의 대상 범위를 확대하고 있다. 결

국 현재 개성공단에서 우리 기업들이 많이 활용하고 있는 연장·야간·휴일 근로 및 이에 따르는 상당 수준의 초과근무수당을 적극 확대·제고하는 방식을 통해 북한 당국의 경제적 이득을 극대화하여는 의도로 보아야 할 것이다. 아울러 종래 북측이 계속적으로 요구하던 사항으로서 북한 근로자의 개인적 상황(예를 들어, 근로자대표로서의 신분 등) 내지 우리 기업의 다양한 작업환경(예를 들어, 작업환경이 열악한 기업 등)에 따르는 추가 임금요구를 관철하려는 의도로 해석된다.

넷째, 종래 국내·외의 여러 경로를 통해 반드시 시정되어야 할 사항으로 지적되던 “임금 직접지급 원칙”의 관철 요구를 피해 나가기 위한 방법으로, 종전 노동규정에서의 “로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”라는 문구를 “로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다”라고 수정하여 “직접”이라는 표현을 삭제하였다. 아울러 상금과 관련하여 종래에는 “세금을 납부하기 전”의 이윤을 기준으로 상금지급을 조성토록 하던 것을 납세 전이라는 제한을 제거함으로써 이윤의 실질적인 활용범위를 확대하고 있다. 결국 북측 근로자들에게 돌아가야 할 근로소득을 북한 당국이 중간에서 갈취하고 있다는 국내외의 강한 비난을 회피하는 동시에, 북측 근로자들에게 실질적인 혜택을 적극 부여하는 듯한 모양새를 갖추려는 의도로 보인다.

<표 2> 개성공업지구 노동규정 신·구대비표(임금 관련 사항)

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
기 존 노 동 규 정 (’03.9)	제19조(퇴직보조금의 지불) 기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원 을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다.	
	제24조(로동보수의 내용) 로동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금 이 속한다. 기업은 종업원의 로동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야 한다.	
	제25조(종업원의 월최저로임) 기업의 종업원 월최저로임은 50US \$ 로 한다. 종업원 월최저로임은 전년도 종업원 월최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 종업원 월최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의 하여야 한다.	

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
	<p>제30조(연장, 야간작업의 가급금) 기업은 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 로임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 명절일, 공휴일에 로동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 야간작업에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 진행한 로동이 속한다.</p> <p>제31조(상금의 지불) 기업은 세금을 납부하기 전에 리윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄 수 있다.</p> <p>제32조(로동보수의 지불) 기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다. 이 경우 상금은 상품으로 줄 수도 있다. 로동 보수를 주는 날이 되기전에 사직하였거나 기업에서 내보낸 자에게는 그 수속이 끝난 다음 로동보수를 주어야 한다.</p>	
<p>개정 노동규정 (‘14.11)</p>	<p>제19조(퇴직보조금의 지불) ① 기업은 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우 보조금을 주어야 한다. ② 보조금의 계산은 3개월 평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다.</p> <p>제24조(로동보수의 내용) 로동보수에는 로임(가급금 포함), 장려금, 상금이 속한다. 기업은 종업원의 로동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지불하여야 한다.</p> <p>제25조(종업원의 월최저로임) 종업원 월최저로임기준은 중앙공업지구지도기관이 종업원의 로동생산능력, 공업지구경제발전수준, 로력채용상태 같은 것을 고려하여 해마다 정한다.</p> <p>제30조(가급금의 적용) 기업은 종업원에게 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업(22시부터 다음날 6시까지)을 시켰거나 명절일, 휴식일에 로동을 시키고 대휴를 주지 못하였을 경우 하루 또는 시간당 로임액의 50~100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 이밖에 종업원의 근무년한, 기술기능수준, 로동조건에 따르는 가급금도 주어야 한다. 가급금의 적용은 이 규정 시행세칙에 따른다.</p> <p>제31조(상금의 지불) 기업은 리윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금을 줄 수 있다.</p> <p>제32조(로동보수의 지불) 1항 기업은 로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다.</p>	

다. 기타 근로자보호 조항

먼저 여성근로자에 대한 모성보호와 관련하여 종전 노동규정에서는 “임신

6개월이 지난” 여성근로자에 대해서만 위험·유해 작업에서 배제시키는 특별 보호를 규정하고 있었는데, 이번에 제시된 개정(안)에서는 임신기간에 대한 제한을 폐지하는 동시에 “젓먹이어린이를 키우는 여성종업원”이라는 표현을 추가함으로써 영유아를 양육하는 여성근로자 전체로 특별보호를 확대하였다. 또 배제시켜야 할 위험·유해 작업의 범위와 관련하여 종래에는 “힘들고 건강에 해로운 일”이라는 표현을 사용했었는데 이를 “연장작업, 밤작업, 건강에 해로운 작업”으로 수정함으로써 연장·야간 근로 자체를 모성보호를 위한 기피업무의 대상으로 확대하였다. 이는 연장·야간 근로가 “힘든” 작업의 내용이라고 단순하게 해석할 수도 있지만, 모성보호를 명분으로 하여 여성근로자의 근로 특히 연장·야간 근로에 대한 상당 수준의 가급금을 요구하려는 의도가 숨어 있는 것으로 판단된다.

아울러 산업재해에 따르는 후속조치와 관련하여 종래에는 우리 기업이 사고 내용을 개성공단 관리위원회에 보고하고 이에 기초하여 관리위원회가 북측 당국과 협의하여 대응책을 마련하는 방식을 취하고 있었다. 그런데 개정(안)에서는 우리 기업이 산재사고 발생 직후 즉각적인 대응조치를 먼저 취하도록 하는 동시에, 개성공단 관리위원회가 산업재해심사회의를 즉각 개최토록 함으로써 우리 기업과 관리위원회가 주체적·자발적으로 산재문제를 해결토록 하고 있다. 이에 대해 종래 개성공단 내에서 종종 발생하는 산재사고에 대해 우리 기업 및 관리위원회가 보다 적극적·능동적으로 대응토록 함으로써 북측 근로자를 실질적으로 보호해야 한다는 각계의 요구를 반영한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 이러한 일련의 산재사고 대응의 최종 관리감독 기능을 북측 당국인 지도총국이 담당하는 모습을 취함으로써, 산재문제 처리와 관련한 주도권을 북측이 갖고 우리 기업 및 정부에 대응하겠다는 의도가 아닌가 생각된다.

한편 문화후생기금의 조성·운영과 관련하여 “세금을 납부하기 전”이라는 제한을 제거함으로써 이윤의 범위를 실질적으로 확대하고 있다. 이 부분은 앞에서 언급한 상금제도와 마찬가지로 북한 근로자에 대한 혜택을 실질적으로 확대하려는 의미로 해석된다.

<표 3> 개성공업지구 노동규정 신·구대비표(기타 근로자보호 관련 사항)

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
기존 노동규정 (‘03.9)	제34조(여성로력의 보호) 입신 6개월 이 지난 여성종업원에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시킬 수 없다. 기업은 여성종업원을 위한 노동위생보호시설을 충분히 갖추어야 한다.	
	제39조(사고발생시의 조치) 기업은 작업과정에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독 같은 사고를 일으켰을 경우 즉시 공업지구관리기관에 알려야 한다. 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다. 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관과 협의하여 사고 심의를 조직진행하여야 한다.	
	제45조(문화후생기금의 리용) 기업은 세금을 납부하기 전에 리운의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화 수준의 향상과 체육사업, 후생시설 운영 같은데 쓴다.	
개정 노동규정 (‘14.11)	제34조(여성로력의 보호) ① 입신하였거나 젓먹이어린이를 키우는 여성종업원에게는 연장작업, 밤작업, 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없다. ② 기업은 여성종업원을 위한 노동위생보호시설을 충분히 갖추어야 한다.	
	제39조(사고발생시의 조치) 기업은 작업과정에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독 같은 사고가 발생하였을 경우 제때에 해당하는 대책을 세우고 즉시 공업지구관리기관에 알려야 한다. 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다. 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관이 노동재해심사회의 를 제때에 열고 사고심의를 조직하도록 하여야 한다.	
	제45조(문화후생기금의 리용) ① 기업은 리운의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. ② 문화후생기금은 종업원의 기술문화 수준의 향상과 체육사업, 후생시설 운영 같은데 쓴다.	

2. 개성공단 노동규정 개정(안)에 따른 반응

북측이 우리 정부와의 사전 조율없이 일방적으로 통보한 노동규정 개정(안)에 대한 우리 기업 및 정부의 입장은 당연히 매우 부정적이다. 개정 내용의 부당함은 물론이고, 우리 측과의 어떠한 사전 조율이나 협의도 없이 일방적으로 자신들의 요구사항만을 관철하려는 방식(절차)을 취함으로써 개성공

단 운영과 관련한 주도권을 북측이 행사하겠다는 의도를 보인 것으로 판단되기 때문이다. 우리 정부는 개성공단의 임금 문제 등을 논의하기 위해 3. 13. 공동위원회를 개최하자고 제안했지만 북한의 거부로 무산되었다. 북한 당국은 ‘노동규정 개정이 한국 측과 협의할 사항이 아니므로, 새 노동규정을 강행하겠다’고 주장했다. 아울러 북측은 지난 2. 24.에 ‘2015. 3.부터 월 최저임금을 70.35달러에서 74달러로 인상하고 사회보험료도 인상하겠다’고 일방적으로 통보했다. 또 「설명회」의 형식을 빌어 3. 17. 오전 11:00에 개성공단 입주 기업의 법인장들을 지도총국 사무실로 소집했으나, 정부와 우리 기업들의 집단적 거부로 불발되고 말았다.⁴⁵⁾ 반면 개성공단기업협의회 대표단 20여명이 3. 18. 오전 개성공단의 북측 지도총국을 향의 방문하고 일방적인 임금인상 요구의 철회를 촉구하는 건의문을 전달하는 일정을 추진했지만, 면담 자체만 성사되었을 뿐 건의문 접수는 거부되었다.⁴⁶⁾ 노동규정 개정(안)을 통한 북측의 요구와 관련해서 남북 당국간의 총체적 갈등⁴⁷⁾이 고조되고 있는 형국이다.

이런 가운데 상당수의 개성공단 입주 기업들은 북측의 일방적인 보복 조치

45) 우리 정부는 개성공단 입주기업을 상대로 별도 설명회를 열어 북측의 일방적인 요구를 들어주지 말 것을 당부했다. 정부는 “지금 당장 수용 가능하다고 저들의 요구를 들어주면, 북측은 계속해서 무리한 요구를 할 것”이라고 판단하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또 기업들이 정부 방침에 따라다가 문제가 생기면, 개성공단 입주기업 전체의 210여개 중 106개인 기업·영업소가 가입되어 있는 경험보험금 제도 등을 활용해 피해를 최소화해 나갈 것이라고 밝혔다.

46) 정기집 개성공단기업협의회장은 3. 18. 북한 측의 일방적 임금 규정 개정 등과 관련해 우리 기업 입장을 충분히 전달했다고 밝혔다. 입주기업 대표단을 이끌고 이날 방북, 박철수 중앙특구개발지도총국 부총국장 등 북측 관계자 5명과 만나고 돌아온 정 회장은 북측이 A4 용지 1장 분량의 개성공단 입주기업 사장단 건의문의 접수를 거부했다고 말했다. 정 회장은 “그러나 2시간가량의 면담 과정에서 건의문 내용의 10배 이상 되는 대화를 주고받았다”면서 “우리 입장은 충분히 전달했다”고 강조했다. 그는 “북측에서도 개성공단 발전을 위해 최선을 다하고 있다고 답했으며, 서로 허심탄회하게 얘기했다”고 전했다. 이어 “일반 공단 같으면 북측과 수시로 만나서 의견을 나누고 했을 텐데, 개성공단이라는 특수성 때문에 자주 못 만나고, 못했던 얘기를 이번에 충분히 나눴다”며 “처음으로 많은 이야기를 들어주지 않았나 할 정도였다”고 말했다. 정 회장은 “공단 기업들이 바이어들로부터 거래 축소나 중단에 당하는 상황이 올 수 있다는 우려와 지난 2013년 사태와 같은 악몽이 되풀이되지 않게 해달라는 입장 등을 충실하게 전했다”고 거듭 강조했다. 그는 “양측은 오늘 면담을 계기로 앞으로는 비정기적으로나마 자주 만나기로 했다”고 설명했다.

47) 노동규정 개정 외에도 북한 지도총국은 2014. 11. 관리위원회를 방문해 개성공단 토지사용료 부과 문제에 대해 협의하자고 통보했다. 토지사용료(일종의 토지세)에 대해 남북은 개성공단 조성 당시 북측 당국과 남측 개발업자가 임대차 계약을 체결한 2004년을 기점으로 10년이 지난 2015년부터 부과하기로 합의한 바 있다. 이와 함께 정부는 북한 지역의 극심한 가뭄으로 인해 지난해 12월부터 개성공단 정·배수장을 통해 개성 시내에 무상으로 공급하던 수돗물을 하루 15,000t에서 5,000t 가량 줄인 바 있는데, 이것이 개성공단 문제의 새로운 변수로 등장할 가능성도 없지 않다.

즉, 지난 2013년 사상 초유의 개성공단 폐쇄조치 때의 경우와 같이 자신들의 요구를 수용하지 않는 기업에 대해서는 북측 근로자들을 일방적으로 철수시키거나 결근·태업 등의 강력한 압박수단을 총동원하지 않을까 우려하고 있다. 더구나 개성공단의 폐쇄까지 염두에 두고 조치를 취하는 것은 아닌 것으로 전해지고 있지만,⁴⁸⁾ 우리 정부의 강경 조치에도 불구하고 입주기업들이 북측의 임금인상 요구를 수락할 경우, 입주 기업들의 이탈 방지를 위해 임금 가이드라인을 근거로 기업들을 지도하는 한편 방북 금지나 금융지원 제한 등 행정적인 조치까지도 고려하고 있는 것으로 알려지고 있어, 중간에 끼여 있는 개성공단 입주 기업들만 피해를 볼 수 있다는 우려까지 제기되고 있는 상황이다.⁴⁹⁾ 특히 북측의 일방적인 임금인상 요구와 우리 정부의 강경대응 속에 당분간 개성공단 입주업체들이 그 피해를 고스란히 떠안을 수밖에 없는 상황에서, 우리 기업들이 북한 당국의 압박을 끝까지 이겨낼 수 있을지도 미지수라고 보아야 할 것이다. 특히 우리 정부의 요청을 수용하여 북측이 그 지급시기를 4일간 유예한 상태에서, 당초 2015. 4. 20.로 설정된 북측의 인상임금 지급기한에 북측 당국의 요구에 따라 ‘초과지급분의 연체료지급 담보확약서’를 임금과 함께 북측에 제출한 일부 기업에 대해 우리 정부가 강한 규제의지를 내비친 부분에 대해서도 여러 가지 판단이 요청되고 있다.

VI. 개성공단내 사회권 보장방안

술한 우여곡절 속에서도 계속 이어지고 있는 개성공단 특별사업은 남북간 최초의 대규모 직접 민간투자사업의 시금석으로 평가되고 있다. 특히 남측기업의 대북투자 활성화를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있

48) 실제로 지난 2013년 개성공단 폐쇄 조치시 우리 정부에서는 개성공단의 영구 폐쇄조치까지 염두에 둔 바 있으며, 이번에도 그 가능성을 전혀 배제할 수 없다는 소식도 일부 전해지고 있다.

49) 실제로 2013년 개성공단 폐쇄조치 이후 정부가 입주 기업에게 일종의 피해보상 차원에서 시행한 대책으로는 저리의 기업운영자금 대출 이외에는 달리 아무것도 없는 것으로 알려지고 있다.

다는 경제적 측면에서의 의미뿐만 아니라 민족적·문화적 의미도 작지 않다. 오랜 동안 계속된 남북분단의 폐해를 최소화하고 남북간 동질성을 회복할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있기 때문이다. 그러나 2007. 4. 초 타결된 한미 FTA에서도 주요 과제로 부각된 바와 같이, 개성공단내 북측 근로자의 노동 인권이 적절히 보장되고 있지 못하다는 비판적 견해⁵⁰⁾가 강하게 제기된 바 있다. 특히 한 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.⁵¹⁾ 이에 따라 개성공단이 한반도 역외가공지역(OPZ)으로 인정되기 위해서는 ① 북한당국이 한반도 비핵화 요구를 수용하여야 하며, ② 개성공단이 역외가공 지역으로서 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 기준으로는 결사의 자유 및 단체교섭권의 인정, 아동노동·강제노동·차별의 금지 등이 주로 거론되고 있다.

최근 북측이 제시한 개성공단 노동규정 개정(안)은 앞에서 살펴 본 바와 같이 다양한 내용을 담고 있다. 그러나 그 핵심은 북측 근로자들의 임금(≒현금) 인상 즉, 북한 당국의 경제적 이익증대이며, 이를 북측 지도층국이 보다 주도적으로 요구하고 관철시키겠다는 주장이라고 보아야 할 것이다. 이에 대한 우리 기업들의 염려는 기술력 및 시장에서의 경쟁력이 상대적으로 낮은 중소기업체가 중심인 개성공단 입주 기업들의 특성상 당연한 것이다. 그러나 북측의 주장을 부당하다고만 비판하기 전에 우리 기업들이 자초한 몇 가지 구조적 문제점을 고려하지 않을 수 없다.

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

51) 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.

먼저, 개성공단 근로자들의 임금수준이 2009년 77.3달러에서 2012년 129.3달러로 그리고 지난해에는 153달러로 5년 만에 월 평균임금이 97.9% 상승하였으며, 근로시간 연장에 따른 가급금 및 초과임금의 인상을 제외한 기본노임과 기타 장려금, 상여금 및 직책급을 포함하여 실제적인 임금인상률은 2009년부터 2014년 사이에 연 14% 수준이었다. 아울러 월 전체 임금에서 기본금이 차지하는 비중이 2009년 64.7%에서 2014년 46.0%로 감소한 반면, 가급금 및 초과노임은 2009년 기본금의 16.6% 수준에서 2012년 55.94%을 거쳐 2014년 68.2%로 크게 증가했다. 또 장려금과 상금이 월 기본금에서 차지하는 비중이 2009년 6.7%에서 2014년 39.8%로 상승했다. 결국 복측 근로자들의 임금은 매년 5%씩 증가하는 기본금의 상승보다는 가급금과 장여금 및 상금의 증가에 의해 더욱 크게 상승했음을 알 수 있다. 이는 개성공단의 인력이 절대적으로 부족한 가운데⁵²⁾ 입주 기업들에 대한 주문물량이 많은 편이어서 근로시간을 대폭 연장하여 근로한 결과로 분석된다. 인력공급의 부족으로 개성공단 입주 기업들이 거의 관행적으로 연장·야간·휴일 근로에 의존하고 있으며, 이는 임금구조의 기형화 현상을 낳고 있을 뿐 아니라 월 60시간이 넘는 연장·휴일 장시간 근로가 국제노동기구(ILO) 등에서 문제 삼을 수도 있는 수준이라는 의미가 된다. 결국 중·장기적으로는 기본노임 인상률을 조정하거나 각 기업별로 최저임금 이상의 기본노임을 책정하는 등의 융통성을 발휘할 필요가 있을 것이다.⁵³⁾

한편 비공식적인 장려금, 상금의 비중이 점점 커지면서 그 기준이나 지급 근거 등이 통일되지 않고 있는 점도 문제이다. 획일적인 임금체계로는 위험작업, 숙련작업, 고성과 조직 및 책임있는 직책에 대한 적절한 보상기능을 수행할 수 없기 때문에 임금의 차등화 경향이 점진적으로 진행되었다. 근로자의 숙련도 향상을 적절히 보상하기 위한 방안으로 1년 근속에 1달러씩 임금을 인상시켜 준 기업들도 등장했고, 위험하거나 힘든 작업 또는 책임을 요구하는

52) 개성공단 입주 기업들의 인력부족 인원은 회사당 평균 259명이며, 이를 입주기업 124개로 환산하면 부족인력이 32,116명으로 나오는데, 일부 입주기업들이 인력을 확보해 놓으려는 욕심에서 부족인력을 부풀린 점을 고려하면, 이른바 '2만~2만5천명의 인력이 부족하다'는 현실을 확인해 주고 있다.

53) 배규식, 전계 세미나 발표자료, 57~61, 69면 참조.

작업에 대해서는 추가수당을 지급하는 경우도 적지 않다. 인센티브 도입이 생산성에 긍정적 효과가 있기 때문에 상당수 입주기업들이 인센티브제도를 도입·하고 있다. 최저임금을 매년 5%로 묶어두고 숙련, 성과에 따른 보상의 방식으로 상급, 장려금의 지급을 제도화하여 임금과 성과를 연계한다는 점은 개성공단 임금제도에서 내용적 진전이라 할 수 있다. 그러나 입주 기업들 사이에 통일적인 기준이나 방침도 없이 개별 기업별로 이루어지고 있어서 그 성격이나 내용에 혼선 초래 가능성이 존재하고 있다. 따라서 성과를 반영한 임금체계 설정을 위한 표준화 작업이 요청되고 있으며, 이에 대해서는 입주기업 중에서 모범적인 사례를 발굴하여 적극 활용하는 방안 등이 필요할 것으로 보인다.⁵⁴⁾

결국 최근 남북간 갈등으로 비화되고 있는 개성공단 북한 근로자의 임금인상 문제는 북측이 요구하는 그대로를 받아들일 수는 없다 하더라도, 상당한 정도의 타협과 조정의 여지를 남겨두고 있다고 하겠다. 이를 위해 우리 정부는 대결구도적인 시각 보다는 보다 유연하고 현실정합적인 협상 자세를 갖추어야 할 것이다. 특히 남북간 신뢰회복과 문화적 이질감 극복은 물론 한반도에서 살아가고 있는 우리 한민족의 삶의 질이 총체적·실질적으로 개선될 수 있는 방향으로의 고민이 필요하다. 물론 개성공단의 특수한 상황을 반영하는 노동규정 개정에는 그 동안 여러 차례 지적되어 온 몇 가지 노동관련 법·제도의 개선조치 즉, ① 아동노동·강제근로의 금지, 사직의 자유보장 및 차별 금지와 관련한 보다 세부적이고 구체적인 판단지표의 설정, ② 임금제도와 관련한 ‘직접지불원칙의 관철’과 같은 제도적 정비, ③ 우리 기업이 한결같이 원하는 노동력알선 서비스제도의 개선, ④ 산업안전·보건의 증진 및 산업재해 내지 응급의료사고 시 근로자 보호조치의 구체화, ⑤ 개성공단에 근무하기 위한 북한주민의 거처 및 각종 위생시설의 효율적 확보, 여성근로자에 대한 수유·탁아시설의 확충 및 성적 학대와 부당한 차별의 예방, 중·고령자에 대한 부당한 처우의 시정장치 활성화, ⑥ 결사의 자유 및 단체교섭권의 인정과 관련한 북측 근로자대표 선출의 자주성·민주성·투명성의 실질적 확보 등과도

54) 배규식, 상계 세미나 발표자료, 59, 69면 참조.

유기적으로 연계되어야 할 것이다.⁵⁵⁾

개성공단 노동관계 법·제도의 개선방향을 입체적·현실적으로 모색하는 것은 북한 주민 내지 노동자들 역시 “노동하는 인간(Laborem Exercens)”으로서의 존엄성과 최소한의 삶의 질을 보장받아야 한다는 사회권 내지 노동관계법제의 이념실현과 그 맥을 같이 하는 의미를 지니고 있다. 더 나아가 북한의 개혁·개방과 관련된 노동관계 상황, 특히 개성공단 지역을 중심으로 하는 북한 노동시장의 기본 틀과 그 운영상황의 특수성을 이해하고 이에 부합하는 개선방향을 모색하는 것은, 한 걸음 더 나아가 새롭고 차원 높은 남북간 경제협력관계 및 이를 바탕으로 하는 통일의 길을 모색하기 위한 선행과제라 할 수 있다. 다만, 어느 경우이든 우리 기업의 경제적 이익 내지 북한 당국 또는 우리 정부의 정치적 이해가 아니라 북측 근로자의 기본인권 특히, 사회권의 실질적 보장이 그 중심에 서야 할 것이다.

투고일 : 2015. 03. 19.	심사일 : 2015. 04. 28.	게재확정일 : 2015. 05. 12.
---------------------	---------------------	-----------------------

55) 구체적 내용은 문무기, “북한의 개혁개방과 노동법제-개성공업지구 노동규정을 중심으로”, 한양법학회, 『한양법학(제23권 제3집)』, 2012, 참조.

참고문헌

- 대한상공회의소, 『개성공단 투자매력도와 우리 기업의 진출전략』, 대한상공회의소, 2005.
- 리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도; 노동법제도』, 사회과학출판사, 1994.
- 문무기, “북한의 개혁개방과 노동법제-개성공업지구 노동규정을 중심으로”, 한양법학회, 『한양법학(제23권 제3집)』, 2012.
- _____, “개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향”, 『수은 북한경제(제6권 제1호)』, 한국수출입은행, 2009.
- _____, “한미FTA와 개성공단 노동법제의 운영실태”, 한국노동연구원, 『노동정책연구(제7권 제2호)』, 2007.
- _____, “개성공업지구의 노동법제 적용상황과 노동인권”, 『노동법의 존재와 당위』, 김유성교수 정년기념논문집, 2006.
- _____, “최근 북한 노동법제의 변화 - 경제특구 노동규정을 중심으로”, 서울대노동법연구회, 『노동법연구(제16호)』, 2004(상반기).
- _____, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, 한국노동연구원, 2003.
- 문무기·윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』, 한국노동연구원, 2006.
- 박은정, 「북한 노동법에 관한 연구」, 이화여자대학교 법학석사학위청구논문, 1998.
- _____, “개성공업지구 노동분쟁해결을 위한 제도적 틀 잡기에 대한 연구”, 『법학논집』, 이화여자대학교 법학연구소, 2008.
- _____, “북한의 노동법: 노동보호법과 노동정량법”, 『법학논집』, 이화여자대학교 법학연구소, 2012.
- 박천조, 「개성공단 노사관계 연구」, 북한대학원대학교 북한학박사학위청구논문, 2014.

- 배규식, “개성공단 노무관리 실태 및 발전방안”, 개성공업지구 입주기업 대상 법제도 설명회 및 노무관리 세미나 자료집, 2014. 12. 12.
- 법무부, 『북한 「개성공업지구법」 분석』, 2003.
- 선한승·문무기·윤문희·이종원·김진환, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, 한국노동연구원, 2004.
- 세종연구소 편, 『북한법체계와 특색』, 세종연구소, 1994.
- 송현욱, “북한의 노동시장 실태와 노동법제의 변화전망 - 노동시장에서의 채용·해고와 노동관련 법규와의 비교를 중심으로”, 『2012년 남북법제 연구보고서』, 법제처 법제지원단, 2012.
- 양문수, “개성공단 건설과 남북경협 의 과제”, 『개성공단 및 남북물류 활성화 방안』(제4차 남북물류 학술회의, 2005.
- 윤문희, 「중국 근로계약법제에 관한 연구」, 이화여자대학교 법학박사학위청구 논문, 2008.
- 이주희, 『고진로 사회권』, 후마니타스, 2012.
- 이철수·윤대규·유욱·정종섭·임성택·오기형·박정훈·박은정, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안노동법』, 통일연구원, 2005.
- (주)민족이십일, “노동분쟁 조정절차 미비 노사간 대화창구 절실”, 『민족21』, 2008년 10월호.
- 한국경영자총협회, 『북한의 노동법제』, 2000.
- 한국토지공사, 『개성공단 입주수요 예비조사 결과』, 2006.
- 한창훈, 『무역과 국제노동기준 - 뉴라운드 이슈의 역사적·이론적 고찰』, 한국노동연구원, 2000.
- 허 영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007.
- 휴먼 라이즈 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.

<국문요약>

개성공업지구의 노동규율과 사회권 - 최근 노동규정 개정(안)을 중심으로 -

문 무 기

술한 우여곡절 속에서도 계속되고 있는 개성공업지구의 노동규정 운영 상황에는 노동력 수급부족, 임금직불 및 근로자대표의 민주성 등 적지 않은 한계점이 노정되고 있었다. 특히 최근 북한 당국이 일방적으로 제시한 개성공단 노동규정 개정(안)의 핵심은 임금인상 즉, 북한 당국의 경제적 이익증대이며, 이를 북측 지도층국이 보다 주도적으로 요구·관철시키겠다는 주장이다. 이에 대한 우리의 우려는 기술력 및 시장에서의 경쟁력이 상대적으로 낮은 중소기업 중심의 개성공단 입주기업들의 특성상 당연한 것이다. 그러나 북측의 부당한 주장을 비판하거나 강경 대처하기 전에 우리가 자초한 몇 가지 구조적 문제점 특히, 저임금·장시간 근로의 고착화, 통일적 기준·방침 없는 인사·노무관리 등을 재검토하지 않을 수 없다.

개성공단 노동관계 법·제도의 개선방향을 입체적·현실적으로 모색함은 북한 주민 내지 노동자들 역시 “노동하는 인간(Laborem Exercens)”으로서의 존엄성과 최소한의 삶의 질을 보장받아야 한다는 사회권 내지 노동법제의 이념실현과 그 맥을 같이 한다. 그러나 무엇보다 우리 기업의 경제적 이익 내지 북한 당국 또는 우리 정부의 정치적 이해가 아니라, 북측 근로자의 기본인권 특히, 사회권의 실질적 보장이 그 중심에 서야 한다.

주제어: 개성공업지구, 개성공업지구 노동규정 개정(안), 북한의 개혁·개방, 경제특구(자유경제무역지대), 사회권

<Abstract>

**The Labor Regulations and Social Rights of
Gaeseong Industrial Complexes
- Focusing on Amendatory Labor Regulation of G.I.C. -**

Moon, Moo-Gi

The possibilities of North Korean change are hinted recently by the introduction of the open-door policy and capitalistic market economy. And it is noteworthy that efforts to address labor flexibility elements have been discovered in labor regulations, which applied to Special Economic Zones.

Gaeseong Industrial Complexes is estimated as a touchstone of direct investment to the North Korea by private sectors at the first time and on a large scale. Especially this business is meaningful that it has not only interests of economy considering its abundance of low-wage, high-quality labor force, the ease in securing industrial sites, familiar language and culture, a variety of potential tax benefits but also national reconciliation and correspondence. However the business in G.I.C. has many problems to solve, because there are some criticisms around social rights i.e. the fundamental human rights of labor.

To resolve these matters we should give some resolutions about workforce supplement and initiative in labor relationship from recruitment to termination, labor productivity and participation in production management. But most of all, if direct paying system became not fixed, there could be room for doubt that the authorities of North Korea have

stolen the wage of northern workers, however the minimum wages and social insurance premium rise up according to Amendatory Labor Regulation of G.I.C.. And the representatives of northern workers should be elected in clean and democratic way too for the democratization in the workplace. Finally, it is requested for giving due considerations to north korean workers' welfare and equality, which for the healthy and sound working conditions.

Key Words: Gaeseong Industrial Complexes, Amendatory Labor Regulation of Gaeseong Industrial Complexes, Reform and Open Policy of North Korea, Special Economic Zone, Social Rights