

# 개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석

문무기·윤문희

## 목 차

요 약 .....	
I. 서 론 .....	i
II. 개성공업지구의 현황과 노동관련 규정 .....	3
1. 개성공업지구의 현황 .....	3
2. 개성공업지구의 노동관련 규정 .....	9
III. 개성공업지구의 인력관리 실태 .....	26
1. 실태조사의 개요 .....	26
2. 노력알선계약 .....	27
3. 근로자 관리 .....	51
4. 집단적 노사관계 .....	53
5. 요약 및 시사점 .....	56
IV. 개성공업지구의 향후 전망 및 제도개선 방향 .....	58
참고문헌 .....	62

## 그림목차

[그림 Ⅱ-1] 개성공업지구 시범단지의 남북지원 및 협력체계 .....	9
[그림 Ⅲ-1] 노동규정상 근로자공급계약 .....	2
[그림 Ⅲ-2] 초기의 근로자공급계약 구조 .....	3
[그림 Ⅲ-3] 현재의 근로자공급계약 구조 .....	3

## 요 약

개성공업지구의 조성·운영은 우리 기업의 북측 투자를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있다는 의미뿐만 아니라 민족적·문화적 의의, 즉 오랜기간 동안 계속된 남북분단의 폐해를 최소화하고 남북한의 동질성을 회복할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다. 아울러 개성공업지구 특별사업은 남북간 최초의 대규모 투자사업으로서 대북 민간분야 직접투자의 시금석으로 평가되고 있다.

본 연구는 북한 노동법·제도하에서 실제로 이루어지고 있는 개성공단 진출기업의 인력관리 상황을 실증분석하고 근로관계상 법리를 규명함으로써 북한인력의 활용 및 남북간 경제협력 확대에 도움이 될 수 있는 인력정책 및 대응방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이에 따라 개성공업지구의 전반적인 상황에 대한 점검을 바탕으로 그 운영을 뒷받침하고 있는 노동관련법제의 해석·운용상황 및 현재 추진하고 있거나 향후 예상되는 법·제도적 개선사항 등을 분석하였다.

이를 위해 실제로 개성공업지구에 입주하고 있는 우리 기업의 대북사업 담당자를 직접 면담한 곳은 2개사이며 이외에 지원협력기업 1개사, 전화를 통한 입주기업 담당자의 인터뷰를 실시한 3개사 및 통일부의 지원협력단 면담을 통하여 실증분석을 하였다. 다만 현재 개성공업지구 진출기업은 시범단지에 입주한 기업으로 그 수 자체가 적으며 가동기간이 1년이 채 되지 않아 실제로 시험적인 상황에 놓여 있고, 대북사업의 특수성으로 인하여 면담의 제한 내지 기업측의 성실한 답변을 기대할 수 없는 한계를 가지고 있다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구를 통해 얻은 결론을 정리

하면 다음과 같다.

먼저, 개성공업지구의 향후 전망과 제도개선 방향의 설정 및 북한인력에 대한 이해의 출발점은 남과 북의 상황이 다르다는 전제 위에서 출발하여야 한다. 즉, 북한은 사회주의 국가로서 거주이전의 자유가 주어지지 않기 때문에 향후 근로자 공급 및 외부인력 공급에 대해 거주지 및 도시의 확대 등과 같은 문제가 발생할 수 있다. 그러나 근로자 모집지역이 북한 전역으로 확대되는 경우에는 보다 우수한 인력을 채용할 수 있는 기회가 확대될 수 있는 등의 장점도 간과할 수 없다.

둘째, 현재 개성공업지구는 노동력 제공과 관련하여 노력알선 종료시간에 대한 규율, 노력교체에 대한 규정, 채용이 거절된 근로자에 대한 제재 등과 같은 보다 세부적인 문제에 대한 접근이 필요한 것으로 보인다. 특히 기업에 있어서는 선발된 근로자에 대한 기준을 노력알선기업(현재는 지도총국이 기능담당)이 밝히는 것, 기업의 근로자 신상명세 제공요구에 대하여 성실히 임하는 것 등 근로자 관련사항에 대한 기업의 최소한의 요구가 관철되어야 한다.

셋째, 가장 큰 문제가 될 수 있는 임금의 직拂(直拂)문제는 노동생산성의 향상 등 개성공업지구 활성화에 매우 중대한 영향을 미칠 사안이라고 하겠다. 그러나 북한이 아직까지는 사회주의 체제 속에서 국민들에게 기본적인 생활물자를 배분하고 있는 한계를 인정하여야 하며, 현재 진행되고 있는 지도총국이나 관리위원회의 협의 속에 이에 대한 실마리를 찾아가야 할 것으로 보인다.

넷째, 근로자의 채용이나 해고, 작업지시 등 인력관리에 있어서 보다 많은 권한이 우리 기업에게 확대될 필요가 있다. 이는 최근 개성공업지구에 입주한 우리 기업의 현실적 요구사항이기도 하다. 북한이라는 사회가 가지고 있는 특수성 때문에 기업의 채용이나 해고에 대한 권한은 상당히 제한되고 있는 것이 사실이다. 그러나

북한 근로자에 대한 노동력 활용의 지휘·명령권을 우리 기업의 실질적인 고유권한으로 회복시킬 필요가 절실하다.

다섯째, 현재 개성공업지구에서는 언어의 동질성, 훌륭한 노동력 재원의 제공으로 인하여 근로자에 대한 만족도가 상당히 높은 편이다. 이러한 북한인력에 대하여 이직(移職)이 갖지 않도록 하는 동시에 개별성과를 고취시킬 수 있는 방법을 모색하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 이를 위해 우리 기업의 북한 근로자에 대한 노무관리 및 기업복지의 영역을 확대하는 것이 필요하다. 출퇴근 시간방법에 대한 보완 및 개인별 포상제도를 도입할 수 있도록 북한당국에 요청할 필요도 있을 것이다.

마지막으로 이상의 쟁점들을 접근함에 있어서는 노사 당사자뿐만 아니라 북한당국과의 협의가 필요하겠지만, 무엇보다 법·제도적 인프라가 조속히 마련되어야 할 것이다. 현재 남북한 당국자간의 협의가 진행되고 있는 것으로 알려지고는 있으나, 개성공업지구 노동규정의 하위 법령을 마련함으로써 우리 기업의 인력관리에 대한 체계적 지원과 효율적 관리가 가능해져야 할 것이다. 표준화된 인사노무관리지침의 마련은 물론, 노사 및 남북간 법제 및 인사노무관리시스템상의 차이를 효율적으로 완화할 수 있는 현실적·실무적 준칙의 마련이 시급하다.

## I. 서론

개성공업지구 특별사업은 남북간 최초의 대규모 투자사업으로서 대북 민간분야 직접투자의 시금석으로 평가되고 있다. 이러한 개성공업지구 조성은 남측 기업의 북측 투자를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있다는 점에서 경제적 측면에서의 의미뿐만 아니라 민족적·문화적 의의도 상당하다. 오랫동안 계속된 남북분단의 폐해를 최소화하고 남북간 동질성을 회복할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있기 때문이다.

최근 대북 민간분야 직접투자 지역으로 지정·조성된 4개 경제특구, 그 중에서도 특히 개성공업지구에서 우리 기업의 시범적인 생산활동이 시작되고 있어, 북한과의 인력교류 본격화를 위한 심층적 연구가 시급한 과제로 대두되고 있다. 특히 「개성공업지구법(2002. 11. 제정, 2003. 개정)」 및 「개성공업지구 노동규정(2003. 9.)」의 제정에 힘입어 향후 개성공업지구로 다수의 남한기업이 진출할 것으로 예상되며, 이를 위해 북한 인적자원에 대한 현황파악 및 중국·베트남의 경제특구 운영경험에 대한 분석작업이 선결과제로 요청되고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 북한 노동법·제도하에서 실제로 이루어지고 있는 개성공단 진출기업의 인력관리 상황을 실증분석하고 근로관계상 법리를 규명함으로써 북한인력의 활용 및 남북간 경제협력 확대에 도움이 될 수 있는 인력정책 및 대응방안을 모색하는데 연구의 기본 목적을 두었다.

이러한 문제의식에 기초하여 본 연구에서는 개성공업지구의 운영을 뒷받침하고 있는 노동관련 법·제도의 체계, 개별적·집단적 노동관계 및 노동시장, 노동력 활용 관련법규의 구체적 내용, 법제의 해석 및 운용상황, 현재 추진하고 있거나 향후 구체적으로 예상되는 법·제도적 개선사항 등을 분석하려고 하였다.

## 2 개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석

이를 위하여 먼저 제Ⅱ장에서는 개성공업지구에 대한 전반적인 상황에 대한 점검과 함께 기존의 북한의 외국기업 관련 법제도와 비교, 향후 법제정의 대안을 모색하고자 하였다. 이어지는 제Ⅲ장에서는 개성공업지구 시범단지에 진출한 한국계 기업(현지 사업장 포함)을 방문하여 인사노무 담당자를 면담하여 기업운영 상황 및 관련자료(인사노무 관리지침(취업규칙) 및 근로계약서 등)를 입수분석하는 방법을 택하였다. 마지막 결론 부분인 제Ⅳ장에서는 개성공업지구의 향후 전망과 함께 구체적인 노동관련 법제의 개선방향을 제시하고자 하였다. 이를 통해 개성공업지구 운영이라는 남북간 초유의 대규모 투자사업의 성공, 즉 북한인력의 효율적인 활용과 남북간 경제협력의 확대 그리고 더 나아가 남북의 상생(win-win)을 도모하는데 실질적 도움이 될 수 있는 노동정책의 기본방향을 모색할 수 있을 것으로 기대된다.



## II. 개성공업지구의 현황과 노동관련 규정

### 1. 개성공업지구의 현황

#### 가. 개관

개성공업지구는 개성시 봉두리 일원으로 3단계에 걸쳐 사업을 추진하고 있다. 개성시가 갖는 장점으로는 지리적으로 수도권과 유사하다는 점이다.<sup>1)</sup> 이러한 지리적 이점을 가진 개성공단사업의 성공적인 수행은 남측의 생산력 증대 및 수익성 제고와 국제경쟁력 향상에 기여하고 북측은 근로소득, 세입 및 인프라 구축 등의 직접적 수익 외에 기술습득 및 인력양성을 통한 발전을 도모할 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 기대된다.

현재 개성공업지구는 2003년에서 2007년 동안 3단계에 걸쳐 단계별로 개발을 계획하고 있다. 그 1단계는 100만평 규모의 시범공단을 완공하여 노동집약적이며 비용절감 효과가 크고 설비이전에 따른 경제적 효과가 큰 경공업 위주의 산업을 유치하려고 한다. 그 대상업체로는 섬유제품, 봉제의복, 모피제품, 가죽, 가방, 신발, 조립금속, 전기, 전자영상 등의 조립업체 등이라 할 수 있다.

2단계 계획은 제2공단 3,000만평으로 노동집약적인 경공업과 조립금속제품, 기계 및 장부 등의 조립제품과 의료정밀, 컴퓨터 등의 도시형 업종을 유치하고자 하고 있다.

3단계는 제3공단 4,000만평을 완공하여 중화학공업을 중심으로 남북의 산업구조 고도화와 지식기반산업의 강화를 위한 첨단산업을 육성한

---

1) 개성공업지구는 서울로부터는 60km(북방한계선 1.5km), 평양에서는 160km의 거리에 있다.

#### 4 개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석

다는 계획이다.

현재 개성공업단지는 본격적인 가동에 앞서 시범단지를 조성하여 운영하고 있다. 시범단지는 중소기업의 개성공업지구 조기 입주요구를 충족하고 본 공업지구 가동시의 법·제도, 투자환경 등을 사전에 점검하는 Pilot Project로 조성하였다. 2005년 10월 현재 가동중인 기업은 총 12개 업체이며 3개사는 건축중이다. 12개 업체가 모두 완전가동을 하고 있는 것은 아니며 4개사는 가동중이고 8개사는 일부 가동중이다.

##### 나. 개성공업지구의 장점 및 문제점

개성공업지구가 가지고 있는 장점으로서는 땅값과 인건비가 매우 비싼 남한과는 달리 국제경쟁력을 가진 토지비용 및 임금수준이 확보된다는 것이다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 지리적 위치가 수도권과 유사하여 한반도의 중심으로 교통에 있어서 매우 편리한 위치에 있다는 점이다. 이러한 지리적 이점은 남북인프라 시설을 연결하여 사용하는 것이 용이하다는 장점을 갖는다(철도, 도로, 전력, 통신, 용수 등). 기업에 있어서는 남북간 교역에 관세를 두고 있지 않다는 것도 하나의 장점이다. 또 기업소득세 감세를 통하여 기업에 도움이 될 것으로 보고 있다. 개성공업지구는 경제적 이익뿐만 아니라 정부가 아닌 민간단체의 대규모 투자사업으로 대북 민간분야 직접투자의 시작점으로서 의의를 둘 수 있다.

그러나 무엇보다도 개성공업지구의 최고의 비교우위는 노동력으로 볼 수 있다. 북한의 노동력은 양적인 공급측면과 질적인 면에서 매우 우수하다고 평가된다.<sup>2)</sup>

북한의 2002년도 통계에 의하면 추정인구 2,237만 명 중 15세 이상의 노동가능인구는 약 1,693만 명, 경제활동인구는 1,180만 명으로 경제활동참가율은 69.7%로 추정된다. 최근의 북한 공장가동률이 30% 내외 정도로 추정되는데 비해 높은 경제활동참가율을 보이고 있는 것은 불필요한 노동력이 상당부분 과잉 고용되어 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 따

---

2) 이하의 내용은 대한상공회의소, 『개성공단의 투자매력도와 우리 기업의 진출전략』, 2005, pp.9~12 참조.

라서 양적인 측면에서 노동력 확보에는 문제가 없을 것으로 보인다. 다만 북한의 농가인구 비율이 남한에 비해 매우 높다는 것을 고려한다면 북한의 노동력을 농업부문에서 흡수해야 한다는 것을 의미한다. 이는 북한의 농업생산 구조 및 전반적인 사업구조 개편과 연동되어 있기 때문에 대규모 사업이 진행될 경우 일시적으로 노동력의 양적 부족현상이 나타날 수 있음을 의미한다.<sup>4)</sup> 노동력 공급의 양적 측면에서 중국이나 베트남에 커다란 문제가 되지 않는다. 중국의 경우에는 풍부한 노동력이 최대의 장점이며, 베트남은 30세 이하 인구가 60%에 달할 정도로 공급 여력이 충분하다. 오히려 양적인 측면에서는 중국이나 베트남이 우위에 있을 수 있다.

그러나 이러한 상황에서도 북한의 노동력이 우위를 차지하는 것은 질적 우수성에 있다. 그 질적 우수성의 원인으로 첫째, 북한은 의무교육기간이 11년이며 취학률이 98%로 교육수준이 상당히 높고 교육수준과 비례하여 기술습득 능력이 다른 경쟁국가들에 비해 높다는 점이다. 둘째, 같은 언어를 사용하기 때문에 언어소통에 있어서 원활하다는 것도 하나의 장점이다. 대부분의 해외진출기업들이 어려움을 호소하는 것은

### 3) 북한의 경제활동참가율

(단위: 천명, %)

	총인구	15세 이상 인구(A)	경제활동인구(B)	참가율(B/A)	남한의 참가율
1999	22,082	16,379	11,367	69.4	63.4
2000	22,175	16,574	11,548	69.7	63.7
2001	22,253	16,741	11,685	69.8	64.0
2002	22,369	16,926	11,797	69.7	64.3

자료: 통계청·통일부.

### 4) 남북한 농가인구비율 비교

(단위: 천명, %)

	남한		북한	
	농가인구	농가인구비율	농가인구	농가인구비율
2000	4,031	8.6	8,160	36.8
2001	3,933	8.3	8,189	36.8
2002	3,591	7.5	8,232	36.8
2003	3,530	7.4	8,288	36.8

자료: 통계청.

문화적 이질성 및 언어 불일치로 인해 정확한 기술지도 및 경영활동이 힘들다는 점이다. 물론 북한에서도 정치적인 면에 있어서 어려움을 가지고 있지만 기업 자체는 물론 노동자들도 기술지도를 원하고 있고, 직접적인 의사소통이 가능하기 때문에 기술지도에 따른 습득시간 자체가 단축될 수 있어서 이 부분은 한국기업들이 북한시장에 진출할 때 유리한 점 중 하나라고 한다. 인건비가 저렴한 중국이나 베트남에 있어서는 언어사용에 있어서 어려움 때문에 간접비용이 발생하여 근로자의 인건비 증가는 불가피한 부분이다.

또 다른 장점으로 북한노동력의 우수성에 비하여 저렴한 인건비를 들 수 있다. 북한은 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이후 환율을 1달러당 145원 내외로 정했으며, 현재 임금도 월 2,000원 수준으로 최저수준을 책정하였다.<sup>5)</sup> 개성공업지구에 적용한 최저임금은 사회보험료를 포함해서 57.5달러로 북한의 최저수준에 비하여 높은 편에 속하지만 국내의 인건비와 비교하여서는 절대적 우위에 있다.

그러나 노동력 공급에 있어서 양적·질적 우수성에도 불구하고 북한에 대한 투자는 북한시장 자체가 남한의 자본과 기술을 수용하기에는 아직 정치적 측면의 제약요인이 존재하기 때문에 정상적인 형태로 추진되는데 여전히 한계가 존재하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 개성공단과 같이 남한기업 전용공단을 설치하여 북한이 받아들이기 어려운 제도적 문제와 각종 사회간접자본을 남한의 수준으로 끌어 올리고 여기에 남한기업의 자본과 기술을 유치하는데 남북간에 합의를 한 것이다. 따라서 기존 대북교역과 투자와는 달리 개성공단 사업에 많은 남한기업들이 관심을 보이고 있는 이유도 거시적 관점에서 보면 남북간에 시너지 효과를 거둘 수 있는 계기가 마련되었기 때문이라고 볼 수 있다.

또한 문제점으로는 현재까지는 인력공급이 원활하다 하여 향후 인력공급의 지역적 한계에 대하여 고려하지 않을 수 없다. 이러한 상황은 북한의 체제와 관련이 있고, 근로자가 거주지를 이동하였을 때 기업이 부담하여야 할 비용에 대해서도 고려가 필요하다.

5) 그러나 아직 공식적으로 외국인투자법 등에는 이 내용이 반영되고 있지 않아서 정확히 어느 정도 변했는지는 파악하기 힘든 상태라고 한다.

## 다. 개성공업지구의 유관기관

### 1) 개성공업지구 관리위원회

개성공업지구법 제24조에 근거하여 북측 법인으로 설립된 개성공업지구 관리위원회(이하 ‘관리위원회’라 한다)는 북측 중앙특구개발지도총국과의 협의 등을 통해 개성공업지구를 실질적으로 운영하는 남한측 민간기구이다. 현재 관리위원회는 5부 1사무소(개성 5부, 서울 1사무소), 임직원 39명으로 이루어져 있다.<sup>6)</sup> 관리위원회는 입주기업과 관련하여 기업지원, 교육지원, 노무관리, 법무지원 등 크게 4가지 기능을 담당하고 있다.

개성공업지구에는 남한의 정부기구가 들어가 있지 않기 때문에 행정적인 면에서 남한당국 차원의 행정적 처리를 맡아 하고 있다. 개성공단 사업지원단의 구성·운영(2004. 10.) 등에 대하여 다음과 같은 지원을 한다. 개발사업 주요계획 수립·조정, 입주기업 지원대책 등 시행과 통일부를 중심으로, 재경부·산자부·건교부 등 관계부처 합동근무를 통하여 행정적 지원을 한다.

그 대체적인 업무의 내용은 다음과 같다.

- ① 투자조건의 조성과 투자유치
- ② 기업의 창설 승인, 등록, 영업허가
- ③ 건설허가와 준공검사
- ④ 토지이용권, 건물, 운전기재의 등록
- ⑤ 기업의 경영활동에 대한 지원
- ⑥ 하부구조 시설의 관리
- ⑦ 공업지구의 환경보호, 소방대책
- ⑧ 남측 지역의 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급
- ⑨ 공업지구관리기관의 사업준칙 작성

6) 한국토지공사 개성사업처 개성공단 홈페이지 <http://gaeseong.iklc.co.kr/>(2005. 10. 18. 검색)

⑩ 이밖에 중앙공업지구지도기관이 위임하는 사업

2) 노력알선기업

개성공업지구 노동규정(제8조)에는 근로자 공급을 그 주된 업무로 하는 기업의 창설이 규정되어 있다. 즉, 개성공업지구 내에서 수요로 하는 근로자공급사업을 담당하는 노력알선기업은 공업지구 내 유일한 근로자공급업체이다. 그러나 현재 상황에서는 노동규정에 따른 노력알선기업은 보이지 않는다. 따라서 현실적으로 그 기능을 대체하는 기관, 즉 아래에 소개되는 중앙특구개발지도총국이 담당하고 있다.

3) 중앙특구개발지도총국

남한 관리위원회의 위상에 해당하는 북한의 기구가 중앙특구개발지도총국이다(이하 ‘지도총국’이라 한다). 개성공업지구법 및 개성공업지구 노동규정에는 중앙공업지구지도기관이 북한 내에서 특구개발과 관련한 업무를 맡아 하도록 규정하고 있다. 다만 실제에 있어서 지도총국 외에 노동규정에 나타나는 개성공업지구관리기관이 존재하지 않고 지도총국이 북한의 공업지구관리기관 및 중앙공업지구지도기관의 역할을 아우르고 있는 것으로 보인다.

지도총국은 공업지구 내에서 북한당국의 역할을 하고 있으며, 실질적으로 노력알선사업(근로자공급사업) 또한 이 지도총국에 의하여 이루어지고 있다.

4) 입주기업대표자협의회

입주기업대표자협의회는 현재 개성공단 시범단지에 입주 15개 기업체의 협의체이다(이하 ‘대표자협의회’라 한다). 대표자협의회는 입주기업 업체들의 고충처리 및 정책을 건의할 수 있는 통로로 기능한다.

따라서 대표자협의회가 실질적으로 어떠한 권한을 가지고 있는 단체는 아니다. 그러나 입주하고 있는 기업들간의 긴밀한 협력관계를 통하여 실질적으로 임금이나 근로조건의 결정에 있어서 지대한 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

[그림 II-1] 개성공업지구 시범단지의 남북지원 및 협력체계



자료 : 개성공단웹사이트(<http://www.kidmac.com/>)

## 2. 개성공업지구의 노동관련 규정<sup>7)</sup>

### 가. 개성공업지구법

개성공업지구법(이하 ‘공업지구법’이라 한다)은 2002년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정되었고, 2003년 4월 14일에 1차 개정되었다.<sup>8)</sup> 공업지구법은 총 5장 46조로 구성되어 있다. 개성공업지구는 지금까지의 단순 위탁가공형식이 아닌 우리나라 기업이 북한에서

7) 개성공업지구법은 북한법으로서 남한에서 사용하고 있는 용어와 다른 용어들이 사용되고 있다. 노력은 우리나라의 근로자를 뜻하며, 노임은 임금, 노동규칙은 취업규칙을 뜻한다. 이하에서는 부득이 원문을 인용하는 경우를 제외하고는 근로자와 임금 및 취업규칙으로 남한의 용어로 기술한다.

8) 이 개정에서 노동관련 규정인 제37조가 개정되었다. 제37조(노력채용) ① 기업은 종업원을 공화국의 노력으로 채용하여야 한다. ② 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관에 알리고 남측 또는 다른 나라 노력으로 채용할 수 있다. 이 경우 공업지구관리기관은 지도기관에 보고하여야 한다. <sup>128</sup> 본항 개정(2003. 4. 14) 이전의 규정은 공업지구관리기관의 보고의무가 없었다(제37조 기업은 종업원을 공화국의 노력으로 채용하여야 한다. 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 다른 나라 노력으로 채용할 수 있다).

직접 기업을 운영하는 방식을 취하는 특구로서 공업지구법이 개성공업지구를 운영하는 기본법의 성격을 갖는다. 2005년 6월 28일 현재 개성공업지구에는 공업지구법 외에 13개의 하위규정을 합의하였다. 그 13개의 하위규정 중에는 노동을 규율하는 개성공업지구 노동규정도 들어 있다. 노동규정에 대하여는 따로 장을 마련하여 살펴보기로 하고 이 장에서는 공업지구법에서의 노동관련 조항들을 살펴보고자 한다.

공업지구법은 개성공업지구의 기본법으로서 노동관련 조항들은 공업지구 노동관련 규정의 기본적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 공업지구법에서는 노동과 관련하여 장(章)을 별도로 두고 있지는 않다. 다만 개성공업지구 내의 관리에 있어서 노동과 관련하여 기본적 규정을 두고 있다. 그 규정은 제37조로 근로자의 채용과 관련한 내용이다.

제37조의 내용은 근로자 채용에 있어서 북한의 인력을 원칙으로 하고 특수한 직종의 기술자, 기능공의 경우에 공업지구관리기관에 알리고 남측 또는 다른 나라 인력을 채용할 수 있으며, 이 때에 공업지구관리기관은 지도기관<sup>9)</sup>에 보고하도록 되어 있다. 개정 전 제37조의 내용은 남측의 근로자를 채용함에 있어 지도기관과 사전에 협의하도록 함으로써 사전통제적 의미가 있었으나 협의를 삭제하고 남측 근로자 채용 후 지도기관에 보고하도록 함으로써 진출기업의 남측 근로자 및 외국인 근로자(관리인원, 특수직종 근로자) 선발에 대한 운신의 폭을 넓혀준 것으로 볼 수 있다.

근로자의 채용에 있어서 북한의 현지인력으로 이루어질 것을 원칙으

9) 중앙지도기관은 지구의 사업에 대한 통일적인 지도를 하는 기관으로 개발업자의 지정, 지구관리기관의 사업에 대한 지도, 지구개발사업에 대한 지도, 대상건설 설계문건의 합의, 지구 법규의 시행세칙 작성, 기업이 요구하는 노력(인력), 용수, 물자의 보장, 지구에서 생산된 제품의 북측지역 판매 실현, 지구의 세무관리, 이밖의 국가로부터 위임받은 사업(이상 제22조), 지구대책수립(정령 제7조), 지구개발총계획 및 변경승인(제13조~14조), 지자물 철거 및 주민이주(제15조), 인원의 출입과 물자의 반출입조건 보장(제20조), 지구관리기관 성원 추천(제24조 제2문), 남측 또는 다른 나라 노력 채용협의(제37조) 등의 업무를 하는 기관으로 중앙지도기관의 위상 임무 등에 비추어보면 중앙지도기관은 북한의 행정조직상 내각의 각 성과 동급의 기관으로 보인다(법무부, 『북한 ‘개성공업지구법’ 분석』, 2003, pp.40~41 참조).



로 하는 것은 외국인투자기업노동규정(제3조)과 마찬가지로이다. 다만 예외적인 경우에 외국인 및 우리나라 근로자를 채용할 수 있도록 규정하고 있다. 북한에서 기업이 필요한 인력을 채용함에 있어서는 북한 현지인을 채용하는 것을 원칙으로 하고 있으며,<sup>10)</sup> 북한 현지인 이외의 외국인을 관리인이나 특수직종의 기술자 내지 기능공으로 채용할 경우에는 북한의 중앙무역기관과 합의(실제로는 ‘허가’)하도록 하고 있다(노동규정 제3조).<sup>11)</sup> ‘중앙무역기관과의 합의’라고 하는 제약이 따르기는 하지만 외국인 투자기업에 있어서는 외국인을 채용할 수 있는 길을 확보해 놓았다는 점에서 북한의 일반기업과 다른 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 노동행정기관의 인력배치 작업에 의하여 고용관계가 성립되면 북한 본래의 기업소에서는 개별근로자와 북한기업간의 근로관계가 성립하지만, 외국인 투자기업의 경우에는 직업동맹과 외국투자기업간의 근로관계를 형성하게 된다. 이 경우 북한기업이 개별근로자에게 생활비를 지급하고 작업조건과 생활조건을 보장해야 하는 법률상의 의무를 부여받게 되는 것과는 달리, 외국인 투자기업의 경우에는 직업동맹과의 단체계약 체결을 통해 노동관련 세부사항을 결정하게 된다. 이때의 단체계약은 일종의 ‘단체협약’과 유사한 성질을 갖는 계약으로 해석할 수 있고, 여기에는 근로시간과 휴식, 보수와 보험후생, 노동보호와 근로조건 및 노동규율 등이 포함되어 있다.

이러한 외국인 투자규정과 비교하여 보아도 북한 내 개성공업지구에 외국인 및 남한측 근로자의 채용에 보다 유연한 태도를 보임으로써 북한이 개성공단에 가지고 있는 기대 및 향후 북한의 개방태도를 조심스럽게 짐작할 수 있다. 기존의 합영법이나 외국인투자법, 여타의 특구개발규정과 다르게 개성공업지구법은 남한측 근로자나 외국인 근로자 채용에 있어서 통제적 성격보다는 협력적이고 기업의 자율성을 보장하는

10) 이것은 외화획득의 목적 외에도 외국인 근로자의 과도한 유입으로 인한 체제 불안 우려한 것으로 보이며, 북한지역간의 인구이동 제한으로 인한 경제개방 효과의 부작용의 파급을 사전에 억제하는 효과도 도모한 것으로 판단된다(박은정, 「북한 노동법에 관한 연구」, 이화여자대학교 석사논문, 1998, p.53 참조).

11) 외국인투자법 제16조, 합영법 제26조, 합영법 시행세칙 제66조, 외국인기업법 제20조 등도 유사한 취지를 규정하고 있다.

방향으로 나아가고 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 개성공업지구노동규정

2003년 9월 최고인민상임위원회에서 제정된 개성공업지구 노동규정(이하 ‘노동규정’이라 한다)은 총 7장 49조로 이루어져 있다. 노동규정의 가장 두드러진 특징은 북한의 외국인투자기업노동규정이나 신의주특별행정구 기본법과는 달리 ‘근로자와 기업간의 직접적 관계’를 보장하고 있다는 점이다. 근로계약의 체결 및 임금의 지불(제10조)에 있어서 노동규정은 근로자와 직접 맺도록 규정하고 있다. 물론 근로자의 공급은 노력알선기업을 통하여 이루어지지만 기업의 근로자가 되는 것은 기업과 근로자가 직접 채용계약에 의하여 이루어지도록 하여 기존의 외국인투자기업 노동규정이나 특구의 노동규정과는 다른 특징을 보인다.

이하에서는 노동규정의 규정순에 따라 노동규정의 의미를 살펴보고자 한다.

##### 1) 총 칙

노동규정 가운데 총칙적 성격을 지니고 있는 제1장은 노동규정의 목적, 적용대상 및 근로자 관리의 기본원칙에 대하여 규정하고 있다. 이에 따르면 노동규정은 개성공업지구 내 기업에 필요한 근로자의 채용과 관리 측면에서 질서를 보장하여 각 기업의 경영활동과 종업원의 노동생활조건을 원만히 보장하는데 이바지하는 것을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 목적하에 제정된 노동규정은 개성공업지구에 설립된 모든 기업(지사, 영업소, 사무소 포함)과 그 종업원에게 적용된다(제2조). 아울러 기업의 근로자 채용은 이미 개성공업지구법 제37조에서 밝히고 있는 바와 같이 북한의 현지인력을 채용하는 것을 원칙으로 하고, 예외적인 경우에만 외국인 및 남한의 인력을 채용할 수 있도록 규정하고 있다(제3조).<sup>12)</sup> 신의주특구법은 제20조에서 다른 나라 사람이라

12) 본조에서는 개성공업지구법에서와 같은 중앙지도기관에 대한 보고의무를 규정하고 있지 않지만 제12조는 남측 및 해외동포, 외국인을 채용한 기업은 공업지

고 명칭하고 있지만 노동규정은 명백히 남측의 근로자를 개성공업지구의 근로자로 채용할 수 있다고 밝히고 있다. 이는 개성공업지구를 통한 남북경협에 강한 의지를 내보인 것으로 볼 수 있다.

이밖에 제1장은 근로조건 및 생명·건강에 대한 보장(제4조), 최저임금에 기초한 임금책정(제5조), 기업활동과 무관한 노력동원의 금지(제6조) 및 감독통제기관(공업지구관리기관)의 지정(제7조) 등의 원칙들을 규정하고 있다. 제5조의 노임의 결정에 있어서 특징적인 것은 기업이 최저임금을 기초로 하여 기업이 자율적으로 정하도록 규정하여 자율성이 강조되었다는 점이다.

## 2) 근로자 채용과 근로관계의 종료

### 가) 채용근로계약 및 취업규칙

근로자의 채용에 있어서는 노력알선기업이 개성공업지구 내 기업에 필요한 근로자를 제공하고, 기업은 필요한 근로자를 노력알선기업에 신청하도록 규정되어 있다(제8조). 즉, 기업은 직접 근로자 채용공고를 통한 직접채용은 불가능하다. 그러나 근로계약에 있어서 직접적인 주체가 되는 것은 노동규정 제10조는 선발된 ‘근로자와 기업’으로 월임금, 채용기간, 근로시간 등을 확정하여 당사자간에 직접 근로계약(‘노력의 채용계약’)을 맺도록 규정하고 있다. 이러한 채용계약을 체결한 근로자가 당해 기업의 종업원이 된다. 이것은 외국인투자기업 노동규정이 ‘기업과 직업동맹’이 ‘노동계약’을 체결하고, ‘노력알선기관’과 ‘노력채용계약’을 맺고 근로자를 채용하는 간접채용(외국인투자기업 노동규정 제8조 및 제10조 참조) 방식을 규정하고 있는 것과 상이한 점이라고 하겠다. 즉, 근로자의 공급을 일방적으로 기업이 수용하는 것이 아니라 공급된 근로자에 대한 선발권은 기업이 가지고 있으며 채용여부는 기업에 달려 있는 것이다.

노력알선기업의 역할은 기업이 필요로 하는 근로자를 제공하기 위한 노력알선계약을 기업과 체결함으로써 기업이 필요한 근로자를 공급하

---

구관리기관에 이름, 성별, 생년월일, 거주지, 지식정도, 기술자격, 직종 같은 것을 밝힌 노력채용문건을 내도록 규정하고 있다.

는 일이다(제9조 제1문). 즉, 노력알선기업은 기업과 알선계약의 당사자로서의 역할을 하는 것으로 근로계약의 직접적인 당사자가 아니다. 노력알선계약에는 기업이 채용할 근로자의 수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 임금수준 등을 밝히도록 규정하고 있다(제9조 제2문). 외국인투자기업 노동규정이 원칙적으로 중앙노동기관에 의해 임금을 정하도록 규정하고 있는 것에 비하여, ‘기업에 의한 채용기간 및 임금수준의 결정’이라는 점에 있어서 국가에 행하여지는 모든 일들을 기업이 참여하고 결정하게 하는 자율성이라는 측면에서 볼 때 보다 전향적이다. 특히 근로자의 선발기준으로 기업이 기능시험, 인물심사 등을 활용할 수 있도록 한 점도 노동력의 질적 수준을 제고할 수 있게 되었다는 측면에서 주목된다.

노력알선기업은 기업으로부터 알선수수료(‘노력알선료’)를 받을 수 있다. 알선수수료는 개성공업지구관리기관과 협의하여 정하도록 규정하고 있다(제11조). 남한 및 해외동포, 외국인의 채용에는 동 공업지구관리기관에 이름, 성별, 생년월일, 거주지, 지식정도, 기술자격, 직종 등과 같은 사항을 밝힌 서류(‘노력채용문건’)를 제출하여야 하고, 공업지구관리기관은 이 서류의 사본을 중앙공업지구지도기관에 제출해야 한다(제14조). 이 역시 북한근로자의 채용 원칙에 대한 예외적인 경우로서, 외국인투자기업 노동규정(북한당국과 ‘합의’)과 달리 그 필요문서의 제출만으로 이를 허용하는 규정이라고 볼 수 있다.

한편 노동규정 제13조는 종업원대표와의 협의를 거쳐 ‘노동규칙’을 작성하고 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 우리 근로기준법상의 취업규칙에 해당하는 것으로 보이는데 근로시간, 휴식시간, 노동보호기준, 노동생활 질서 및 상벌기준 등을 명시하도록 하고 있다. 특히 외국인투자기업 노동규정과 비교해 볼 때 직업동맹에 의한 관여를 배제한 대신 ‘종업원대표’와 일종의 노사협의회(‘협의’)를 통하여 노사관계를 형성할 수 있게 되었다는 점이 주목된다. 다만, 우리의 기준에서 볼 때 특이한 것은, 취업규칙의 작성권이 사용자에게 있음을 전제하면서도 작성·변경 내용의 유불리를 가리지 않고 종업원대표와의 협의절차를 거치도록 규정함으로써 불이익한 작성·변경시에도 ‘협의’만으로 시행

이 가능한 여지를 허용하였다는 점은 주목할 만하다. 종업원대표와의 협의를 규정함으로써 기업 내의 개별적 근로관계를 보다 폭넓게 인정하고 있는 것으로 보인다.

#### 나) 근로관계의 종료

노동규정 제2장은 근로자의 채용과 해고에 대하여 규정하고 있다. 기본적인 근로자 채용의 구조를 밝히고 있으며, 근로자의 해고와 사직에 대하여 규정하고 있다. 개성공업지구법이나 제1장에서 근로자 채용에 대하여 일반적인 원칙을 밝히고 있는 반면, 제2장에서는 채용절차 및 근로계약, 기업의 노동규칙(취업규칙), 해고, 해고요건, 해고를 할 수 없는 조건, 근로자에 의한 사직까지 보다 상세하고 구체적으로 규정하고 있다. 이에 대해서는 이하에서 자세히 서술하고자 한다.

노동규정 제15조가 해고예고(해고 30일 전 통보)를 규정하고 있지만 명시적으로 그 허용사유를 밝힘으로써 종업원의 해고를 명백히 인정하고 있다. 다만 ① 근로자가 직업병을 앓거나 작업과정에 부상당하여 치료받고 있는 기간이 1년이 되지 못한 경우, ② 병으로 치료받는 기간이 6개월을 초과하지 않은 경우, ③ 임신, 산전산후휴가, 어린이에게 젖 먹이는 기간인 경우에는 근로자를 해고할 수 없도록 제한하고 있다(제16조).

기업이 근로계약 만료 이전에 근로자를 해고할 수 있는 사유로는 다음과 같은 것들이 있다(제14조). ① 직업병이나 질병 또는 부상으로 치료를 받았으나 자기 직종 또는 다른 직종에서 일할 수 없을 경우, ② 기업의 경영 또는 기술조건의 변동으로 종업원이 남을 경우, ③ 기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우, ④ 기업의 재산에 막대한 손실을 주었거나 노동생활 질서를 어겨 엄중한 결과를 일으킨 경우 등 네 가지이다. 기존의 외국인투자기업 노동규정에서는 채용기간 전에 근로자를 해고하기 위하여서는 일정한 사유<sup>13)</sup>에 해당하여야 하며

13) 외국인투자기업 노동규정 제15조에 따르면 “종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속 할 수 없는 경우와 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우,

직업동맹조직, 해당 노력알선기관과 합의하도록 되어 있지만, 본 노동 규정에서는 이러한 조직·기관과의 합의라는 요건이 보이지 않는다. 단지 기업이 근로자를 해고하기 위해서는 그 사실을 해고 30일 전까지 당사자에게 알려주어야 하며, 해고된 근로자의 명단은 노력알선기업에 제출하도록 규정하고 있다(제15조). 따라서 근로자의 해고에 있어 복한의 노동법보다 훨씬 유연화된 규정이라고 볼 수 있다. 또한 기술 또는 기업의 경영에 따른 잉여인력에 대한 해고를 가능하게 함으로써 정리해고의 가능성도 갖추고 있다고 볼 수 있다. 다만 해고사유에 있어서 “기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우”가 추가된 반면, “기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노동력을 축소시키거나 해산을 선포한 경우”가 제외되고 있는 점은 근로자의 귀책사유를 보다 명확히 한 측면은 있지만 기업의 도산 등에 있어서는 오히려 고용의 유연성을 저하시킨 부분으로 보인다.<sup>14)</sup> 아울러 외국인투자기업 노동규

기업이 파산에 직면하여 부득이 하게 노력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 어긴 경우”를 규정하고 있다.

- 14) 이는 중국 및 베트남이 해고의 개념을 폭넓게 인정하고 있는 것과 대별된다 할 것이다. 즉, 중국의 경우에는 근로계약제를 전면적으로 실시하여 근로관계의 개시를 규정(노동법 제16조)하고 있는 동시에 근로관계의 종료에 대하여서도(제23~27조) 규정하고 있다. 중국 노동법이 예정하고 있는 근로관계의 종료는 계약기간의 만료로 인한 근로관계의 종료(제23조), 합의퇴직(제24조), 정계해고·수습능력 결여에 의한 해고(제25조), 업무의 질병에 의한 해고·업무능력 부족에 의한 해고·계약환경 변화에 의한 해고(제26조)와 경영상 이유에 의한 정리해고(노동법 제27조) 등이 인정된다. 한편 베트남도 사용자에 의한 해고를 인정하고 있다. 일방적 근로계약 해지사유(해고)가 되는 것은 ① 근로자가 계약에 명시된 직무를 정규적으로 완성하지 못할 때, ② 노동법 제85조의 규정에 의해 정계해고되었을 때, ③ 기간의 정함이 없는 근로계약하에서 취업하는 근로자가 질병으로 12월 동안 계속적으로 치료받을 경우, ④ 12월 내지 36월 사이 기간의 정함이 있는 계약하에서 취업하는 근로자가 질병으로 인해 연속해서 6월간 휴업한 경우, ⑤ 12월 미만의 계절적 사업 등의 계약하에서 취업하는 근로자가 질병에 의해 근로계약기간의 2분의 1 이상의 기간을 휴업하였음에도 불구하고 근로능력이 회복되지 아니한 때, ⑥ 천재지변, 화재 기타 불가항력적인 사유로 정부와 사용자가 모든 수단을 동원하여 복구노력을 했음에도 성공하지 못하고 부득이 생산감축 및 종업원 감원이 불가피하게 된 경우, ⑦ 사업체, 기관 또는 조직이 그 활동을 종료한 때로 규정하고 있다. 앞의 ①, ②,

정(제17조)과 유사하게 ‘기업의 사정’으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 ‘3개월 평균 월임금에 일한 햇수를 적용한 보조금’을 지급하도록 되어 있다(제19조). 이는 우리의 기준으로 볼 때, 정리해고시 퇴직위로금의 성격을 갖는다고 볼 수 있겠지만 이를 법규범으로 강제하고 있는 점에서 법정퇴직금과 유사한 측면도 있다.

한편 외국인투자기업 노동규정(제16조)과 마찬가지로 사유로 근로자가 자발적으로 사직을 하는 경우<sup>15)</sup>에 근로자는 사직 7일 전까지 기업에 사직서를 제출하여야 하고, 기업은 사직서를 접수한 날부터 30일 내에 사직의 연기를 요구할 수 있으며 이 경우 근로자는 특별한 사정이 없는 한 기업의 요구에 응하여야 한다(제19조).

그러나 실제 규정이 기업의 고용에 있어서 다른 규정보다 많은 자율성을 부과하고 있다고 하더라도 해고가 쉽게 이루어지는 것은 어려울 것으로 생각된다. 실제 북한 노동법은 해고의 개념을 인정하고 있지 않다. 국가에 의한 일자리의 배치와 분배에 따른 생활을 고려할 때 자본주의적 사고방식에 따른 해고를 상상하는 것은 매우 어려운 일이다. 북한은 해고에 대해서 매우 민감하고 근로자 공급이 북한당국에 의하여 이루어진다는 점을 고려한다면 기업의 자율적 판단에 따른 해고는 어려울 것으로 보인다. 실제로 지난 7월에 있었던 근로자 교체에 대하여 남측 언론이 해고라고 보도한 것에 대하여 북측은 공식적인 반응은 보이지 않았지만 해고라는 단어에 대하여 매우 부정적인 반응을 보였다고 한다. 기본적으로 사회주의 국가에서 철밥통으로 여겨지는 근로자의 ‘완전 고용’이 해고라는 자본주의 방식의 도입으로 인하여 깨어진 것으로 보아 적지 않은 충격을 주었으리라고 생각한다. 실제의 해고가 아니

③의 경우 사용자는 사전에 노동조합 집행부와 서로 협의하여 동의를 얻을 필요가 있으며 동의를 얻지 못한 경우 쌍방은 유관정부기관 또는 조직에 그 사실을 신고하여야 하며 노동관서에 통고한 날로부터 39일 후부터 사용자는 계약해지를 결정할 수 있지만 그 결정에 대해서는 책임을 부담하게 된다. 사용자의 결정에 동의하지 않는 경우 노동조합 집행부 및 근로자는 법이 정하는 절차에 따라 노동쟁의의 해결을 요청하는 것이 가능하다(한국국제노동재단, 『베트남 진출기업 노무관리 안내서』, 2003).

15) 개성공업지구 노동규정 제17조에서 규정하고 있는 사유로는 취업 등 개인적인 사유, 직종 불합치로 인한 능력발휘 곤란, 학교에 입학 등의 경우이다.

있음에도 불구하고 남측 언론에 의한 해고라는 단어의 사용에 이렇게 민감한 반응을 보이는 북한당국을 생각한다면 실제 해고는 이루어지기 어려울 것이라고 한다. 이는 문언그대로의 해고에만 해당하는 것이 아니라 근로계약기간의 종료에 따른 근로관계의 종료에도 해당한다. 국가에 의한 완전고용과 종신고용으로 대표되는 사회주의 국가에서 계약기간 종료에 따른 근로관계의 종료 또한 상상하기 어려울 것으로 보인다. 이러한 점은 단순한 개인근로자의 해고나 근로관계 종료에서 문제가 생기기보다는 기업의 사정변화로 인한 인원감축의 필요성이 있을 때 근로자와 북한당국에 대한 설득이 문제가 될 것으로 보인다.

북한의 헌법(제29조) 및 노동법(제5조, 제34조)이 원칙적으로 해고를 인정하지 않는 것과 달리, 노동규정은 기업에 의한 근로자의 해고와 근로자의 자발적 사직을 인정하고 있다. 즉 노동규정 제15조가 해고예고(해고 30일전 통보)를 규정하고 있지만 명시적으로 그 허용사유를 밝힘으로써 종업원의 해고를 명백히 인정하고 있다. 다만 ① 근로자가 직업병을 앓거나 작업과정에 부상당하여 치료받고 있는 기간이 1년이 되지 못한 경우, ② 병으로 치료받는 기간이 6개월을 초과하지 않은 경우, ③ 임신, 산전·산후휴가, 어린이에게 젖먹이는 기간인 경우에는 근로자를 해고할 수 없도록 제한하고 있다(제16조).

결국 외국인투자기업 노동규정 제14조가 채용기간이 끝나기 전에 종업원을 내보낼 수 없도록 하고 동 규정 제15조가 예외적인 경우에 직업동맹조직·해당 노력알선기관과 합의하여 내보낼 수 있도록 해고를 엄격히 제한하고 있는 것과는 달리, 본 노동규정에서는 다소 넓게 해고의 여지를 인정하고 있다. 특히 외국인투자기업 노동규정 제15조의 근로자의 해고조건과 개성공업지구 노동규정 제14조의 해고조건이 매우 유사하다 하더라도 직업동맹조직, 노력알선기업과의 합의를 전제로 하지 않은 점과 퇴직보조금의 지급요건이 ‘기업의 사정’ 및 ‘근속년수 1년 이상’으로 제한된 점 및 근로자 사직시 강화된 요건을 설정한 점 등은 고용에 있어서 기업의 자율성 제고 및 인력관리에 따른 부담경감이라는 측면에서 상당한 차이를 보여주는 것으로 이해할 수 있다.



## 다) 근로시간 및 휴게·휴가

제3장은 근로시간과 휴식에 관하여 규정하고 있다. 주 48시간을 규정하고 있으며, 이 근로시간은 근로자 채용계약 또는 취업규칙에 따라 48시간 이내로 결정할 수 있다고 규정하고 있고, 이외에 휴게·휴식, 휴일, 휴가를 규정하고 있다. 휴가에 있어서 주목할 만한 것은 산전·후휴가로 60일간의 산전, 90일 산후휴가를 규정하고 있어 남한의 산전·후휴가 90일보다 일수가 많다.

이는 북한 노동법이 규정하고 있는 노동법 제62조는 “노동자들은 휴식에 대한 권리를 가진다. 국가는 8시간 노동제, 유급휴가제, 국가비용에 의한 정휴양제, 계속 늘어나는 여러 가지 문화시설 등을 통하여 근로자들의 휴식에 대한 권리를 전면적으로 보장한다”고 규정하고 있는 근로시간과 다르지 않다. 또한 휴가일수에 있어서도 해마다 연간 14일의 정기휴가를 갖도록 하고, 직종에 따라서는 7~21일의 보충휴가(‘어렵고 힘든 부문에서 일하는 근로자’들의 경우)를 부여받도록 한 북한 노동법과 다르지 않다. 산전·후휴가에 대해서도 임신한 여성에게는 60일간의 산전휴가, 90일간의 산후휴가가 주어지고,<sup>16)</sup> 이 기간동안 일시보조금을 지급하거나 평균노동력 일수를 인정해 주고 있다(노동법 제76조).

휴가권은 기관이나 기업소에 채용된 후 11개월이 경과한 후에 발생한다. 그리고 근로자, 사무원, 협동농장원들은 정기 및 보충휴가 기간에 평균생활비 또는 평균노력일을 부여받는다(노동법 제76조).

라) 노동보수<sup>17)</sup>

제4장에서는 임금에 대하여 다루고 있다. 공업지구에서 노동보수에 해당하는 것은 임금(노임), 상여, 가급금이다(제24조). 임금(노임)은 월

16) 1986년 2월 20일 정령 2464호; 노동법 제66조는 여성근로자들의 경우 정기 및 보충휴가 외에 근속연한과 상관없이 임신한 경우 산전 35일, 산후 42일간의 산전·산후휴가를 받는다고 규정하고 있다. 그러나 북한은 1993년 ‘어린이보육 교양법 서칙(총 6장 63조)’을 제정하여 산전 60일, 산후 90일로 150일간의 휴가를 규정하고 있다.

17) 노동보수는 일한 대가로서 받게 되는 노임과 가급금, 상여 등을 포함하여 총임금으로서의 성격을 갖는다. 일반적으로 임금이라고 할 때는 노임을 이야기한다.

최저노임에 기초하여 기업이 정하도록 규정하고 있다(제5조). 한편 노동규정 제25조에 따르면 월 최저임금은 50US달러(사회보험료 포함 57.5US달러)로 하되, 전년도 종업원 최저임금의 5%를 초과하여 높일 수 없도록 규정하고 있다. 최저임금의 인상은 개성공업지구 관리기관이 중앙공업지구 지도기관과 합의하여 결정토록 하고 있다. 또한 최저임금보다 근로자의 월임금을 낮게 책정할 수 없으나 조업 준비기간에 있는 기업의 종업원과 견습공, 무기능공의 경우에는 종업원 월 최저임금의 70% 범위에서 정할 수 있도록 규정하고 있다(제26조). 특히 외국인투자기업 노동규정이 “생산수준, 종업원의 기술기능숙련 정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다”는 의무조항을 두고 있는데 비해(동 제26조), 본 노동규정에는 임금인상 의무조항이 존재하지 않는다는 점에서 종래 북한측이 자의적으로 임금인상을 요구해 오던 관행에서 일정부분 벗어날 수 있을 것으로 기대된다.

개성공업지구 노동규정은 최저임금을 구체적으로 정하고 있다. 아울러 일종의 인센티브제도로써 기업이 세금을 납부하기 전에 이윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘 한 근로자에게 상금 또는 상품을 줄 수 있도록 규정하고 있다(제31조). 또 기업의 총임금(‘노동보수’)은 임금(‘노임’), 가급금, 장려금 및 상금으로 구성되며, 근로자가 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지급토록 하고 있다(제24조). 임금의 지급 방식은 ‘화폐지급 및 직접지급’이 원칙이지만 상금의 경우에는 현물지급 방식(‘상품’)으로 줄 수도 있다. 한편 임금지급일 전에 사직하거나 해고된 근로자의 경우에는 그 절차가 끝난 다음 임금을 지급하도록 하고 있다(제32조).

노동규정 제24조는 노동보수에 노임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다고 규정하고 있다. 그리고 최저임금에 대하여서는 그 임금액을 제시하고 인상률의 상한을 규정하고 있을 뿐, 그 산정의 기준이 되는 임금의 성격을 밝히고 있지 않다. 따라서 최저임금 산정의 기준을 총임금의 개념인 ‘노동보수’로 보느냐 또는 그 하위 개념인 ‘노임’으로 보느냐에 따라 갈등이 발생할 여지가 있다.

또한 제26조의 ‘월노임’의 개념이 총임금인 ‘노동보수’와 동일한 의미

인지 ‘노임’과 동일한 의미인지 불분명하기 때문에 제26조가 정하고 있는 “근로자의 월노임액이 최저임금보다 낮게 정할 수 없다”라는 규정의 해석에 있어서 상당한 혼란을 초래할 수 있다.

따라서 노동규정상 나타난 용어의 개념을 보다 정확히 하는 하위규정의 제정이나 남북당사자간 합의를 통한 임금관련 해석이 필요하리라고 보인다.

한편 북한은 임금이라는 용어대신 생활비라는 용어를 사용하고 있다. 북한 노동법은 국가경제계획기구에 의한 분배원칙을 규정한 법으로서, 오직 노동의 양과 질을 기준으로 하여 근로자들에게 근로의 대가로서 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비를 분배하는 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다.<sup>18)</sup> 자본주의 사회에서 노동력 제공의 대가로서 임금을 받아 생활하는 것에 비해, 사회주의 사회에서는 근로자의 노동력 제공에 대해 국가는 생활비라는 형태의 적은 액수만을 지급하고 나머지를 국가가 관리하여 근로자의 교육 및 사회보장제도의 운영에 사용하는 것이 원칙이다. 북한에서는 사회주의적 분배원칙에 있어서 근로의 대가를 ‘노동의 양과 질’을 기준으로 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비를 분배하는 것으로 하고 있다(헌법 제53조, 제70조, 노동법 제37~45조).<sup>19)</sup> 이것은 ‘능력에 따른 노동과 필요에 따른 분배’를 원칙으로 하는 공산주의 사회로 이행하기 위한 과도기인 사회주의 사회에서는, 현실적으로 분배가능한 생산물에 한계가 있으므로 국가가 이를 분배하는 기준으로 제정된 것으로 이해되고 있다.<sup>20)</sup> 노동의 대가로서의 임금이 아닌 생활비라는 용어를 사용하는 것은 임금이 특수한 상품인 노동력의 가격으로 자본주의 노동법에서 규정되는 임금제도가 자본과

18) 세종연구소 편, 『북한법 체계의 특색』, 세종연구소, 1994, p.583

19) 북한에서 생활비등급제에 따른 임금을 지급하는 것과 달리, 중국은 1990년대 이후 기업의 자율성과 주도권을 높이기 위한 정책으로 비공유제기업에서 임금 가이드라인 정책을 도입하고 있다. 여기에는 일반적으로 국가가 임금수준을 통제하는 정책이 적용되지 않고, 기업들이 불법적으로 임금을 삭감하거나 과도한 벌금을 부과하여 임금을 삭감하는 행위를 감시하는 것에 머무르고 있다(백승욱, 『중국의 노동자와 노동정책: ‘단위체제’의 해체』, 문학과 지성사, 2001, pp.200~203).

20) 박은정, 앞의 논문, p.20(리기섭, 앞의 책, p.136).

근로자 사이의 착취적인 관계를 반영한 것임에 비해, 생활비제도는 착취의 수단이 아니라 국가와 사회의 주인인 근로자들에게 안정된 생활을 마련해 주기 위한 보장수단이기 때문이라고 한다.<sup>21)</sup>

외국인투자기업 노동규정<sup>22)</sup>은 외국인투자기업의 경우에는 ‘노임’이라는 개념을 도입하여 북한내 일반기업 근로자의 노동에 대한 대가와 구분하여 사용하고 있다. 그러나 북한 노동법제가 규정하고 있는 사회주의 분배원칙, 즉 ‘노에 따른 분배원칙’은 외국인투자기업의 경우에도 그대로 적용된다. 그러나 노동규정은 국가에 의한 분배가 아닌 기업과 근로자간의 직접 임금관계를 규정함으로써 기존의 외국인 투자 및 각종 특구와 다른 양상을 보여준다.<sup>23)</sup>

#### 마) 노동보호 및 사회문화 시책

노동규정에는 근로자들의 산업안전·보건 및 산재에 관해 기본적인 사항을 규정하고 있다. 즉 고열, 가스, 먼지, 소음, 채광, 조명, 통풍 등과 같은 기본적인 근무환경 조정(제33조) 및 산재예방 시설의 완비(제38조 제2문), 근로자 보호물자의 적절한 공급(제37조), 산업안전기술교육의 실시(제36조), 산재발생시 조업중지 및 신속하고 적절한 대처(제38조 제1문), 발생한 산재사고에 대한 보고·심의(제39조) 등이 그것이다. 또한 여성 근로자에 대한 보호로서 임신 6개월 이상의 임산부에 대한 특별보호(제34조) 및 탁아소, 유치원 운영(제35조) 등을 규정하고 있다.

한편 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 등과 같은 사회문화 시책으로서 사회문화시책기금의 조성(제41조), 월 임금총액의 15%에 해당하는 기업의 사회보험료 납부(제42조), 근로자의 사회문화시책금 납부(제43조), 동 기금의 이용(제44조) 등을 규정하고 있다. 아울러 종업원을 위한 기업복지와 관련하여 세전 이윤의 일부를 문화후생기금으로

21) 박은정, 앞의 논문 p.26.

22) 1993년 12월에 제정되었고 1998년 5월 8일에 수정되었다. 총 8장 45조로 구성되어 있는 노동규정은 외국인투자기업에 대한 노동력의 사용, 근로조건, 노동보수 및 노동보호 등 근로자와 사용자의 권리의무관계를 규율하고 있다.

23) 이는 북한의 개성공업지구에 대한 강한 의지를 보여주는 일면이라고 볼 수 있다. 다음에서 보다 상세하게 북한의 임금지급 구조의 특징을 언급한다.

조성하고, 이를 종업원의 기술문화수준 향상, 체육사업 및 후생시설 운영으로 사용토록 규정하고 있다(제45조).

근로자에 대한 보호와 사회보장제도에 있어서는 종래 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정의 내용과 크게 다를 바는 없지만, 그 구체적인 규정에 있어서 기본적인 사항만을 간략히 규정하고 있는 점, 기업이 부담할 사회보험료의 구체적 기준 명시 그리고 문화후생기금의 사용에 대한 직업동맹조직의 감독기능<sup>24)</sup> 삭제 등과 같은 부분은 주목된다.

### 3) 집단적 노사관계

노동규정은 집단적 노사관계에 대하여 규정하고 있지 않다. 노조의 설립에 대한 강제나 제한의 규정은 존재하지 않으며 다만 종업원대표와 관련한 규정들을 두어 기업 내에 종업원대표가 있을 수 있다라는 것을 간접적으로 알 수 있다. 집단적 노사관계를 규정하고 있지 않기 때문에 그에 따른 제반의 문제를 다루고 있지 않다.

노동규정에는 노동문제와 관련하여 발생한 의견충돌 등 노동관련 분쟁이 발생하는 경우 당사자들 사이의 협의로 해결하도록 하고, 협의로 해결할 수 없을 경우에는 ‘노동중재절차’에 따라 해결하도록 규정하고 있다(제48조). 이러한 분쟁의 해결에 대하여 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결한다고 규정하여(제48조 전문) 노동규정이 예정하고 있는 것은 개별분쟁의 성격이라는 것을 알 수 있다. 노동조합에 의한 집단적인 노동분쟁 발생에 대해서는 인정하고 있지 않은 것으로 볼 수 있다. 또한 노동규정의 위반과 관련하여 개성공업지구 관리기관에 의견을 제기하거나 중앙공업지구 지도기관에 소(‘신소’)를 제기할 수 있도록 규정하고 있다(제49조). 이와 관련하여 외국인투자기업 노동규정 제45조에서도 노동규정의 집행과 관련하여 의견이 상이한 경우 당사자들이 협의하여 해결하도록 하고, 당사자들 사이에 해결할 수 없는 분쟁사건은 북한의 중재기관 또는 재판기관에서 해결하도록 규정하고 있다.

결국 노동관계상의 분쟁을 해결하는 방식으로 ‘노동중재절차’라는 개념을 도입한 점에 있어서는 주목할 만한 측면이 있지만, 분쟁해결을 위

24) 외국인투자기업 노동규정 제42조 참조.

한 절차나 방법에 대해서는 특별히 구체적으로 언급하지 않고 있는 점에서 일정한 한계를 보이고 있다.

#### 다. 북한 노동법제의 변화방향

현재 북한의 노동관련 규정의 개정작업이 이루어지고 있는 것은 아니지만, 앞에서 살펴본 개성공업지구의 노동관련 규정을 통해 볼 때 장기적으로 다음과 같은 북한 노동법제의 변화가능성을 짐쳐 볼 수 있을 것이다.

첫째, 경제특구의 성공을 계기로 한 북한경제의 정상화를 도모하기 위해서는 근로계약제의 적극적인 도입 및 고용형태의 다양화에 대비하기 위한 대책이 필요하다. 이러한 측면에서 본다면 개성공업지구 노동규정은 노동력 알선기업에 의하여 근로자를 제공받기는 하지만, 근로자와 기업이 근로조건에 대하여 직접적으로 합의하여 근로계약을 체결하고 일정부분 탄력적 근로시간제의 운영도 가능할 수 있도록 규정한 측면에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 다만 공개채용에 의한 다양한 노동력 확보가 제한되는 한계점을 가지고 있다. 그러나 이러한 직접채용의 인정 및 근로시간의 탄력적 운용은 향후 북한 노동시장의 형성 및 노동시장에서의 인력공급의 유연화와 노동력의 효율적 활용을 통한 기업경쟁력의 강화를 위하여 근로계약의 활성화 및 다양한 형태의 근로계약제 도입을 기대할 수 있는 변화의 시작이라고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 해고에 대한 기업의 자율성 제고가 계속되고 있는 점이 주목된다. 외국인투자기업 노동규정에서도 이미 사실상 기업의 경영상황을 이유로 한 해고를 인정하고 있었다. 그러나 개성공업지구 노동규정은 직업동맹 또는 노동력 알선기업과의 합의를 요하지 않으며, 종업원대표를 통한 해고문제의 조정이 가능하고 퇴직보조금의 지급요건도 구체화되었다는 점에서 인력관리에 대한 기업의 효율성 제고 및 부담완화라는 방향으로의 북한 노동법제의 변화가능성을 보여주고 있다. 다만 경제적 이유에 따른 해고의 요건을 일정부분 축소하고 있는 점은 사회주의 노동법제의 한계가 될 수 있다. 그러나 중국-베트남의 선행경험을 통해

볼 때<sup>25)</sup> 북한 역시 개혁·개방 과정에서 출현하는 실업의 증가와 이를 해결할 수 있는 정부의 능력을 제고할 필요가 있다.

셋째, 임금결정에 있어서 북한 노동법이나 외국인투자기업 노동규정 및 신의주특별행정구 기본법에서는 근로자나 기업이 이에 직접 개입할 여지가 없거나 매우 취약했다. 그러나 개성공업지구 노동규정에서는 최저임금을 구체적으로 규정하여 근로자의 임금수준을 설정하고 있다. 특히 그 인상을 강제하지 않는 최저임금수준의 결정을 통해 그 이상의 임금지급이 기업에 의하여 자율적으로 이루어질 수 있도록 하고, 이를 근로자에게 직접, 통화로 지급하도록 하였다. 따라서 이러한 제도가 점차 확산되고 일반화된다면, 북한당국의 임금결정에 대한 개입 내지 간섭을 배제함으로써 임금 및 인센티브제도를 통한 생산성 향상은 물론 기업과 근로자의 원만한 고용관계도 유지할 수 있으리라 예상된다.

넷째, 일정한 한계가 곳곳에서 발견되고 있기는 하지만, 북한의 외국인투자 및 경제특구 운영과 관련한 법규범들은 조금씩 자본주의 시장경제체제에 적응하기 위해 변화하고 있고 이러한 변화는 앞으로 계속될 것으로 전망된다. 지금까지 북한의 법규범이 그 체제의 특성상 경직되어 있기는 하지만, 북한을 둘러싸고 변화하는 국제정세와 북한 내부의 경제상황은 북한당국의 개혁·개방에 더 큰 압력의 기재로 작용하게 될 것이기 때문이다.<sup>26)</sup> 아울러 개혁·개방을 통한 경제회생이라는 목표를 달성하기 위해서는 그 여건을 조성하는 중요한 축으로서의 북한 노동관계법제의 변화 역시 수반될 수밖에 없을 것으로 생각된다.

25) 과거의 완전고용정책에 의한 폐해로서 잉여노동력의 문제가 심각하게 나타나고 있으며, 이 정책은 기업의 생산성 저하와 높은 인건비 등의 문제를 가져온 것이 사실이다. 특히 최근 중국에서는 사회주의 시장경제하에서 국유기업의 개혁이 진행되고 있고, 적자기업의 종업원에 대한 고용조정이 대규모로 진행되고 있다. 중국은 노동법상 경영상 이유로 한 해고를 인정하고 있으며(노동법 제27조), 일시해고제도로서의 하강(下崗)제도를 활용하고 있다.

26) 2004년 4월 19일 김정일 위원장의 북경방문을 통해 전통적인 북중 우호관계를 바탕으로 7·1 경제관리개선조치 등 ‘북한식 개혁정책’에 대한 중국의 지원협력을 다짐하고, 핵문제의 평화적 해결에 대한 공통인식을 재확인한 사실도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 개성공업지구의 인력관리 실태

#### 1. 실태조사의 개요

개성공업지구의 인력관리에 대한 실태조사는 지난 2005년 7월부터 10월 사이에 개성공업지구에 시범단지 진출기업을 대상으로 이루어졌다. 근로자를 공급받아 가동하고 있는 경우에는 본가동 이전에 미리 근로자를 공급받아 교육을 마친 상태이다. 그러한 교육기간은 업종에 따라 상이하기는 하지만 대체로 3개월 정도를 시용기간으로 하고 있다. 가동을 하지 않는 기업이라고 하더라도 노력알선계약을 통하여 이미 근로자를 공급받아 놓은 상태이다. 가동중인 기업과 마찬가지로 본가동에 앞서 근로자들에게 교육을 하고 있는 과정이라고 볼 수 있다. 기업에 따라서는 가동을 하고 있는 경우도 있으며 가동을 하고 있지 않은 경우도 있다.

본 실태조사는 입주기업 가운데 가동중인 기업을 중심으로 2곳을 직접 면접하였고, 기존의 면접자료로 이용하는 곳이 1곳, 이외에 전화 인터뷰한 곳이 3곳, 지원기업 한곳과 통일부 지원협력단 관계자 인터뷰 2차례(한차례는 직접 면접, 다른 한차례는 전화 인터뷰)를 중심으로 이루어졌다. 각 입주기업이나 지원단의 경우에는 각자의 사정으로 근로자의 사용이나 관리라는 측면에서 상이성이 있지만 기본적으로 공통되는 점들도 상당하다. 이러한 실태조사를 통하여 규정과 현실과의 관계 및 현실과 규정간의 괴리로 인한 문제점 발생상황 등을 조명해 보고자 한다.

실증조사의 구체적인 내용을 소개하면, 실제로 개성공업지구에 입주하고 있는 우리 기업의 대북사업 담당자를 직접 면담한 곳은 2곳(A사와 B사)이고, 이외에 지원협력기업(P사), 통일부의 지원협력단, 전화를 통한 입주기업의 인터뷰를 실시한 곳은 3곳이다. 현재 개성공업지구의



입주기업은 시범단지에 입주한 기업으로 그 자체의 수가 적으며 가동의 기간이 1년이 채 되지 않아 실제에 있어 시험적인 상황에 놓여 있고, 대북사업의 특수성으로 인하여 면담의 제한 및 기업측의 성실한 답변을 기대할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

인터뷰를 시작하였던 시기에 가동중인 업체는 총 5개로 그 수 자체가 매우 적다는 한계를 가지고 있었다. 또한 입주기업에 인터뷰를 요청하는 경우 기업 각자의 사정에 따라 인터뷰에 대한 반응이 다양하였다. 대북사업이 대체로 잘 진행되고 있는 경우에는 적극적인 양상을 띠지만 그렇지 않은 경우나 가동을 막 시작한 경우에는 부정적인 태도를 보이는 경향이 강하였다. 또한 이들은 북측의 태도에 많은 신경을 쓰는데 실제로 북한당국은 남한의 모든 언론매체의 모니터링을 하고 있으며 그에 대한 반응도 즉각적이라고 한다. 따라서 개성공업지구 실태에 대한 연구 및 분석에는 일정정도의 제약이 있다. 또한 지원협력단 및 입주기업에 따르면 개성공업지구의 입주기업은 입주기업간 긴밀한 관계를 가지고 있기 때문에 근로자의 처우와 관련한 대부분의 상황이 동일하여 입주기업간 차이가 나는 경우는 드물다. 그러므로 실제 실태조사를 위하여 직접 면담한 기업체의 수는 적지만 근로조건 및 환경에 있어서는 커다란 차이가 나타나지 않는다.

## 2. 노력알선계약

개성공업지구 시범단지에 입주기업은 제조업 중심의 기업으로 상당한 수의 북측 근로자를 채용하고 있다. 각 기업은 기업의 특성에 맞추어 인력을 배치하고 있다.<sup>27)</sup> 이러한 인력수급의 기초가 되는 것이 노력알선계약이다. 개성공업지구는 다른 특구와 마찬가지로 기업의 근로자

27) 기업의 특성과 업무에 따라 입주기업은 생산을 위한 근로자를 사용하고 있는 것이 대부분인 반면에 개성공업지구의 지원기업의 경우에는 P사의 주요 업무와 전혀 무관한 업무(단순 청소, 복사 등)에 사용하고 있다. P사의 경우에는 주요 업무는 기밀사항이 많고, 기술적인 측면에서 북한과 방식이 다르기 때문에 일반 입주기업과 같은 근로자로서의 개념은 희박하다고 한다.

의 직접선발을 제한하고 노력알선기업에 의한 근로자 모집을 규정하고 있다.

노동규정 제2장은 근로자의 채용과 해고에 관하여 규정하고 있다. 노력알선계약이란 근로자공급계약을 말한다. 근로자공급에 있어서 자유채용이 보장되어 있지 않기 때문에 여기에서는 노력알선기업을 통한 노동력의 공급에 대한 보장을 규정하고 있다. 노력알선은 개성노동규정뿐만 아니라 외국인투자규정과 신의주특구에도 근로자와의 계약을 노력알선기업을 통해 이루어지도록 규정하고 있다. 노력알선기업에 기업이 필요한 근로자<sup>28)</sup>를 신청하고 노력알선기업을 통해 근로자를 제공받는 방식이다.

이하에서는 노력알선계약에 포함되는 내용들을 면접자료를 중심으로 재구성한 것이다.

#### 가. 노력알선계약

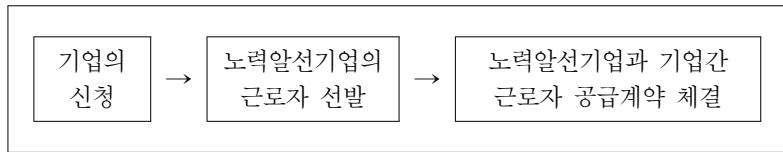
노동규정상 노력알선계약의 당사자는 노력알선기업과 개성공업지구 기업이다. 노동규정 제8조는 개성공업지구에 필요한 노력을 보장하는 사업은 노력알선기업이 한다고 규정하고 있기 때문이다. 그러나 앞에서 이미 언급한 바와 같이, 현재 개성공업지구에는 노력알선기업이 만들어지지 않은 상태이다.<sup>29)</sup>

노력알선계약, 즉 노동력공급계약의 당사자는 개성공단 입주기업과 노력알선기업이지만, 현재 노력알선기업이 만들어지지 않았기 때문에 사실상 노력알선을 대행하고 있는 지도총국과 알선계약을 맺는다.

28) 이 때 기업은 필요한 근로자수, 성별, 연령, 학력 등 기업에 적합한 근로자를 공급해 줄 것을 요청할 수 있다. 그러나 반드시 기업의 요청에 꼭 맞는 근로자의 공급을 받는 것은 아니라고 한다.

29) 개성공업지구에 앞서 남북경협사업 중 하나로 추진되었던(현재는 중단 상태) KEDO의 원자로 건설사업에는 금호무역이라는 인력공급회사를 통해 근로자를 공급받았다고 한다. KEDO와 금호무역간 인력공급계약에 대해서는 서면으로 작성되었으나 북측의 임금인상요구와 북핵문제 등으로 중단되어 서명이 되지 않은 상태이다.

[그림 Ⅲ-1] 노동규정상 근로자공급계약



노동규정상 근로자 공급계약은 입주기업과 노력알선기업 사이에 직접 신청을 통하여 이루어지도록 규정하고 있다. 그러나 실제로는 노력알선기업이 설립되어 있지 않을 뿐만 아니라, 노력알선기업의 역할을 하고 있는 지도총국과 입주기업이 직접 근로자 공급에 대한 신청과 공급을 하고 있다. 개성공단 입주 초기에는 노력알선업무를 할 수 있는 기관을 대신하여 현대아산과 지도총국을 거쳐 근로자를 공급받았다고 한다. 지금은 노력알선사업에서 현대아산이 빠지고 지도총국과 직접적으로 노력알선계약을 맺고 있다고 한다.<sup>30)</sup> 다만, 노력알선계약은 지도총국과 직접 맺고 있지만 근로자를 요청하는 과정이 지도총국과 직접적으로 이루어지는 것은 아니라고 한다. 입주기업이 관리위원회에 근로자공급을 의뢰하고, 관리위원회가 지도총국에 근로자를 신청하며, 입주기업과 지도총국이 협의를 통하여 노력알선계약을 체결하는 복잡한 구조를 갖고 있다. 이는 관리위원회를 통하여 사전적으로 근로자 공급과 관련한 실정 등을 사전에 파악하기 위한 것으로 입주기업들은 보고 있다. 또한 이는 개성공단에 일하고 있는 구체적인 근로자수를 파악하는데에도 일정한 목적을 두고 있는 것으로 보인다.

앞서 말한 바와 같이 초기 개성공단이 제대로 정비되지 않고 기업과 북한당국과의 관계가 아직 이루어지지 않은 상태에서 알선계약을 위하여 현대아산을 두었다. 이는 대북관계에 있어서 미흡하였던 입주기업을 대신하여 복측은 노력알선에 있어서 징검다리 역할을 이전의 대북경제 활동을 하고 있는 현대아산에 기대하였기 때문이다. 그러나 추후에 입주업체들은 알선업체와 직접 접촉하기를 원했기 때문에<sup>31)</sup> 현대아산은

30) 개성공업지구 입주기업 인터뷰.

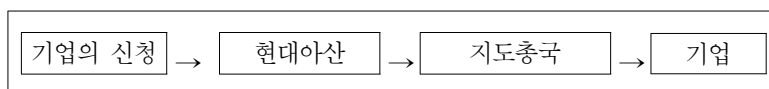
31) 개성공업지구 입주기업 인터뷰.

공급계약에서 빠진 상태이다. 현재는 앞서 언급한 바와 같이 지도총국과 기업간 노력알선계약을 체결하고 있다.

현재 우리나라 입주기업 및 관리위원회는 노동규정에 따라 북측에 알선기업의 설립을 주장하고 있지만 북한당국은 대답은 하면서도 실행에 옮기고 있지 않은 상태이다.<sup>32)</sup> 노력알선계약에 있어 노력알선기업의 설립을 주장하는 가장 큰 이유로 노력알선만 전문적으로 할 수 있는 기관의 필요 때문이다. 현재 북측 인력공급의 체계는 전혀 알려진 바가 없고, 지도총국은 근로자 공급뿐만 아니라 개성공업지구의 전반을 관리함으로써 그 전문성이 떨어지는 측면이 있다.<sup>33)</sup> 이러한 인력공급의 전문성이라는 측면에서 노력알선기업의 설립이 요구되고 있으며, 또 다른 측면으로 인력공급의 투명성 제고를 위하여서도 그 설립이 필요하다. 현재 기업에 공급된 근로자에 대한 개별적이고 구체적인 정보를 기업이 정확히 알 수 없기 때문에 인력의 적절한 배치에 있어 적지 않은 어려움이 있다. 또한 향후 근로자 공급과정에서 기업간 경쟁이 치열해지는 경우를 고려하지 않을 수 없다. 따라서 노동력 공급기업을 별도의 기관으로 독립하여야 이러한 문제점들을 해결할 수 있으리라고 보인다. 이러한 노력알선기업의 설립은 적어도 표면적으로 북한당국과의 분리를 통하여 대북경제협력사업의 고질적인 폐단이라고 할 수 있는 정경유착의 관행을 상당부분 탈피할 수 있으리라 생각된다.

근로자선발권을 노력알선기업이 가지고 있다고 해서 근로자채용권 자체도 노력알선기업이 가지고 있는 것은 아니다. [그림 III-3]에서 보는 것처럼 전형과 채용계약은 입주기업과 북측 근로자 사이에 직접 일어난다.

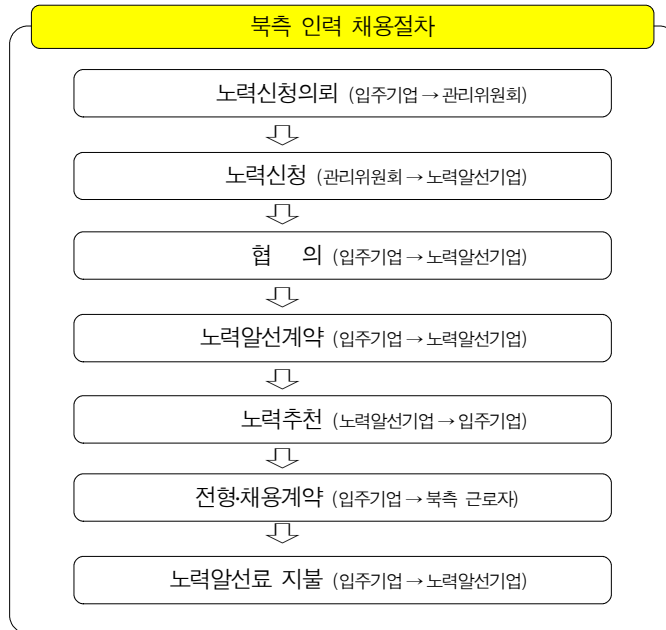
[그림 III-2] 초기의 근로자공급계약 구조



32) 통일부 개성공업지구 협력지원단 인터뷰.

33) 현재 남측에서는 지속적으로 노력알선기업을 별도로 설립할 것을 이야기하고 있고 재경부 산하 「남북경제협력추진위원회」에서 언급되고 있으며, 이에 대한 후속조치로는 실무위원회에서 다루어지고 있다고 한다.

[그림 Ⅲ-3] 현재의 근로자공급계약 구조



자료 : 개성공업지구 웹사이트(<http://www.kidmac.com>).

또한 노력알선기업에 의하여 채용된 근로자가 항상 모든 기업에서 채용되는 것은 아니어서 노력알선기업에 의하여 공급된 근로자에 대한 기업의 채용여부는 기업의 의지에 달려 있다(보다 자세한 내용은 근로 계약 부분에서 살펴보기로 한다).

한편 노동규정 제9조에 의하면 노력을 공급받는 것은 기업이 노력알 선기업에 필요한 근로자의 수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 임금 수준 등을 밝혀 신청하면 노력알선기업의 심사를 통해 근로자를 공급 하는 것이다.<sup>34)</sup> 따라서 근로자공급계약의 주체는 노력알선기업과 기업 이며 근로자선발권은 노력알선기업에 있다.

34) 노동규정 제9조에서 기업과 노력알선기업은 노력알선계약을 맺고 그것을 어김 없이 이행하여야 한다. 이 경우 기업은 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 노력을 선발할 수 있다. 노력알선계약에는 채용할 노력자수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 노임수준 같은 것을 밝힌다.

현재에는 노동규정상 필요한 근로자의 수, 각종 근로자에 관한 조건을 기입하여 노력채용문건을 기업이 지도총국에 제출하도록 되어 있다. 노력알선계약과 관련하여 노동규정은 특별한 형식을 요구하고 있지는 않다. 서면형식의 계약체결을 강제하고 있지 않기 때문에 서면계약서도 작성되고 있지 않다고 한다. 노동규정 제9조의 후문이 알선계약 내용에 채용할 근로자수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 임금수준을 밝히도록 규정하고 있는 것처럼 이에 대한 보다 구체적인 제시가 필요하리라고 보인다. 규정상 서면계약서를 강제하고 있다고 하지 않다 하더라도 실제 거래에 있어서 명확화를 위한 서면계약서 작성이 필요하리라고 생각된다. 그리고 서면계약서에는 보다 정확한 계약내용의 기입이 필요할 것이다. 노력알선계약서를 작성하는 데에서는 기업이 알선조건으로 제시한 것과 노력알선에 따른 당사간의 권리와 의무가 명시되어야 할 것이다. 다음에서는 실제로 시행되고 있는 노력알선과 관련한 계약서 작성시 염두에 두어야 할 것들을 실제 시행되고 있는 것들과 현실상황에 맞추어 생각해 보고자 한다.<sup>35)</sup>

노동규정 제9조 2문은 노력알선계약에 채용할 노력자수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 노임수준 같은 것을 밝히도록 규정하고 있다. 현재는 노력알선계약서가 작성되고 있지 않으며<sup>36)</sup> 기업이 노력채용문건을 기업의 사정에 맞추어 보낸다고 하여도 그대로 실현되는 것은 아니라고 한다. 노력알선기업이 근로자 공급에 있어 보다 기업에 적합한 인력을 공급받기 위하여 기본적으로 기업은 노력채용문건에 다음과 같은 사항을 요구하고 노력알선계약서의 작성에도 다음과 같은 것들이 합의되어야 할 것으로 생각된다.

35) 이러한 점들은 개성입주기업의 인터뷰를 통하여 현재 기업이 가지고 있는 고충사항, 통일부의 기본적 생각과 연구진이 노동규정에 따라 필요하다고 생각하는 부분들을 정리한 것이다.

36) 일부에서는 노력알선계약서를 체결하고 있다고 하지만 이는 근로자채용문건에 해당하는 경우이고 통일부 및 관리위원회는 ‘표준 노력알선계약서’를 작성하고 있는 단계라고 한다.

## 1) 노력알선료의 지급

노동규정 제11조는 “노력알선기업은 기업으로부터 노력알선료를 받을 수 있다”라고 규정하면서 노력알선료의 결정주체는 노력알선기업이 공업지구관리기관과 협의하여 정하도록 하고 있다. 현재 노력알선료는 1인당 17달러로 초기 노력알선계약을 체결할 때 채용근로자에 대하여 채용기간 동안 한번 지급한다. 따라서 동일인에 대하여 계약이 갱신되더라도 갱신에 따른 노력알선계약료는 따로 지불하지 않는다고 한다. 노력알선료의 인상이나 인하에 대해서는 규정하고 있지 않다. 따라서 향후 노력알선료 인상방법과 인상폭 등에 관한 협의 및 합의까지의 과정 등에 대한 조치가 필요하리라고 생각된다.

노동규정은 노력알선료에 대하여 단순히 노력알선기업은 노력알선료를 받을 수 있다고 규정하여, 그 금액이나 알선료의 인상·인하에 대하여서는 노력알선기업과 진출기업간에 자유롭게 정할 수 있는 것으로 볼 수 있다.

현재는 개성공업지구에 노력알선기업이 설치되어 있지 않기 때문에 노력알선료의 지급은 지도총국에 하고 있는 상태이다. 노력알선료의 지급시기는 앞서 [그림 Ⅲ-3]에서 본 바와 같이 입주기업이 북측 근로자와 채용계약을 맺은 후 알선료를 지불한다. 알선료의 지불은 후불제로서 근로자의 채용계약이 완료된 후 기업이 지급하는 것으로 되어 있다. 알선료의 결정에 대해서는 구체적인 방법이 정하여지지 않고 노력알선기업이 공업지구관리기관과 협의하여 정하도록 하고 있다. 이에 따라 알선료 결정에 기업의 의사가 들어갈 여지가 없다. 알선료의 인상이나 인하에 있어서도 별도의 규정이 없기 때문에 향후 알선료의 변동에 대하여 예측하는 것은 어렵다. 물론 남북관계 및 경추위(남북경제협력추진위원회)의 실무자들의 접촉이 끊임없이 이루어지고 있다는 점 등을 고려할 때 북측의 부당한 알선료 인상요구는 어려울 것이라고 생각된다. 그러나 과거 KEDO의 경험에 비추어 볼 때, 북측은 임금인상률에 대하여 서로 합의하여 원칙을 정하였지만<sup>37)</sup> 지켜지지 않고 북측이 다

37) KEDO의 임금구조와 관련한 GPG(General Principles Guidelines)에서 12개월마다 임금을 조정할 수 있으며 그 임금상승률은 2.5%를 상회할 수 없다고 합의

른 주장을 하였던 점을 감안한다면, 인상률에 대한 우려가 전혀 없다고는 할 수 없다.

또 다른 문제점 가운데 하나는 알선료의 지급시기이다. 노동규정에는 알선료의 지급시기에 대한 규정을 두고 있지 않다. 현재에도 알선료 지급시기와 관련한 특별한 분쟁은 보이고 있지 않지만 입주기업의 수가 더욱 늘어나는 경우에 시비의 발생가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 이 부분은 입주기업뿐만 아니라 알선기업에 있어서도 명확히 할 필요가 있는 부분이다.

## 2) 근로자 관련사항

### 가) 노력(근로자)의 수

입주기업은 기업의 운영에 필요한 근로자수를 노력채용문건에 기입하여 요청한다. 필요한 근로자수에 대해서는 기업 전체에 필요한 근로자수의 총인원으로 요구하는 경우도 있고, 기업에서 필요한 기능에 대하여 구분해서 근로자를 요청하기도 한다.<sup>38)</sup>

대체로 개성공단 입주기업은 생산부문에 있어서는 단순 제조업이 주류를 이루고 있기 때문에 가동생산라인과 생산량에 따라 근로자수를 요청한다. 또 대부분 기업별로 교육훈련프로그램을 가지고 있기 때문에 고도의 기술을 원하는 경우를 제외하고는 생산직 근로자에 대해서는 기능을 특별히 요구하지 않는다고 한다.

아울러 기업은 근로자를 요청할 때 1회로 그치는 것이 아니라 기업

---

하고 조항을 만들었음에도 불구하고 110달러의 임금을 600달러로 인상하라는 무리한 요구를 하여 물의가 된 적이 있다. KEDO의 경수로 사업은 여러 가지 복합적 사정(복핵문제 등)으로 인하여 중단되었지만 북측의 무리한 임금인상요구도 그 원인 중 하나이다.

38) 2005년 9월 말 현재 개성공단에서 일하고 있는 북측 근로자수는 (주)로만손(450명), 재영솔루텍(주)(40명), (주)신원(331명), (주)에스제이테크(144명), (주)대화연료펌프(144명), (주)호산에이스(40명), 삼덕통상(주)(727명), (주)태성산업(405명), 문창기업(주)(415명), (주)부천공업(202명), (주)리빙아트(313명, 8월 말 현재)로 15개 업체 중 13개 업체의 총 3,211명이다. 현재 가동중이 아닌 기업이라 하더라도 가동을 앞두고 미리 근로자를 공급받아 교육을 하고 있다(개성공단웹사이트(<http://www.kidmac.com/> 2005. 10. 21. 검색) 입주업체 현황 참조).



의 사정에 따라 단계별로 근로자를 요청한다. 또한 경우에 따라서는 기업의 수요에 공급이 따라오지 못하는 면도 있다고 한다. 현재는 지도총국의 근로자 공급에 대하여 기업들은 대체로 양적인 면이나 질적인 측면에서 만족하고 있다. 그러나 양적인 측면에 있어서 원하는 만큼의 근로자수가 완전하게 제공되는 것은 아니라고 한다. 개성공업지구에 공급되는 근로자는 우선적으로 개성일원의 주민을 대상으로 하고 있기 때문에 근로자 공급에는 어느 정도 한계가 있는 것으로 보인다.<sup>39)</sup> 현재로서는 커다란 문제가 발생하고 있지는 않지만, 향후 근로자 공급에 있어서는 문제가 발생하리라고 생각된다. 양적인 측면에서도 기업의 수요를 맞출 수 없는 경우 기업의 생산차질로 이어질 가능성이 없지 않다. 특히 현재는 시범단지의 15개 업체이지만 향후 2·3단계의 개성공업지구의 본격케도에 오르는 경우 노동력 부족현상은 심각한 문제가 될 수 있다. 따라서 중장기적인 근로자 공급계획을 세우는 것이 반드시 필요할 것으로 보인다. 또한 개성지역 일원의 근로자 부족으로 인하여 원거리에 있는 지역의 근로자를 공급받는 경우, 거주이전과 관련한 문제와 거주를 위한 부대시설에 대한 투자 등의 문제가 확정될 필요가 있을 것으로 보인다.

#### 나) 성 별

기업의 업종에 따라 성별의 선호도가 나누어진다. 대체로 북한에 진출한 기업들은 여성근로자를 선호하는 경향이 강하다. 그 이유는 업무에 있어서 섬세함이나 각 업종이 가지고 있는 특성 때문이기도 하지만 북한에서는 대체로 여성이 남성보다 성실하다고 한다.<sup>40)</sup> 그러나 앞에서 근로자수에서와 마찬가지로 항상 기업의 요청에 부합하는 것은 아니라고 한다.

39) 실제 개성공업지구의 인력을 충원하기 위하여 개성공업기업소(공장)의 인원이 남지 않았다는 이야기도 있다(A사, B사, 지원단 인터뷰).

40) A사 및 B사 노무담당자.

## 다) 연 령

기업에서 당해 업무에 종사하기에 적합한 연령을 기재하는 경우가 있다고 한다. 직종에 따라 특정 연령대를 지정하기도 하지만 이 또한 기업의 요구대로 되는 것은 아니다. 특수한 기능이나 이론적 지식을 요구하는 경우를 지정하는 경우에는 복측도 이를 감안하여 노력하지만 기업의 요구가 완전히 만족되지는 않는다고 한다. 이는 앞에서 보았던 근로자수에서 갖는 한계와 마찬가지로 개성지역 일원의 주민을 우선대상으로 하는 지역적인 한계가 있는 것으로 보이기 때문이다.

또한 근로자의 평균연령에 대해서는 기업별로 차이가 있으며,<sup>41)</sup> 정확한 입주기업 근로자에 대한 평균연령은 나와 있지 않지만 현재 평균연령은 높아지는 추세라고 한다.<sup>42)</sup>

## 라) 기 능

앞에서 말한 바와 같이 개성공업지구 업종의 기본적인 성격상 단순 제조업이 많기 때문에 특별한 기능을 원하지 않는다. 또한 북한인력에 대한 교육을 대비하여 각 입주기업들은 기능교육훈련프로그램을 만들어 시행하고 있다.

다만 최초부터 업무의 특성상 특별한 기능이나 학력 등을 요청하는 경우가 있다고 한다. 예를 들면 IT산업에 있어서 전문요원이나 연구직을 선발하는 경우에는 일정한 기능 및 학력수준 등을 요구한다고 한다.<sup>43)</sup> 이러한 근로자의 경우에 기업은 각 분야별로 근로자를 요청하고 지도총국은 우선적으로 이러한 대상을 고려하여 준다고 한다. 현재 북한은 IT나 첨단산업에 관심이 높고 개성공단을 통한 기술향상에 상당한 기대를 가지고 있기 때문에 이러한 분야에서는 상당한 지원을 보이고 있다고 한다.<sup>44)</sup>

41) A사의 평균연령은 26세이다. 기타 인터뷰 기업의 평균연령을 알 수는 없지만 기업 내에서도 연령의 차이가 상당한 것으로 보인다.

42) 개성공업지구 지원단 인터뷰.

43) B사의 경우로 B사는 현재 개성공업지구에서 상당부분 연구분야에 투자하고 있고, 이에 대한 복측의 호응도 상당하다고 한다.

44) B사의 경우에 연구인력 요청에 따라 우선적 인력배치와 함께 김책공대 등 우

이러한 단계에 이르기까지 기업은 복측과 긴밀한 관계를 구축하여야 하고, 이를 위해서는 무엇보다도 상호간의 신뢰를 쌓는 것이 중요하다고 한다.<sup>45)</sup> 따라서 개성공업지구에 입주하면서 북한인력에 대하여 저렴한 인건비를 통한 생산단가를 낮추는 것에만 주력한다면 개성공업지구에서는 성공의 가능성이 낮을 수 있다.

또한 공급된 근로자에 대한 정보가 부족하기 때문에 근로자 개인의 특성에 대해서 파악하기 어렵다. 따라서 근로를 계속하는 가운데 근로자의 특성을 발견한 경우 기업의 판단에 따라 배치전환을 행하기도 한다.<sup>46)</sup> 인력공급에 있어서 보다 정확한 정보가 필요한 대목이라고 하겠다.

#### 마) 채용기간

노동규정은 채용기간에 대하여 특별하게 규정을 두고 있지는 않다. 다만 노동규정 제9조에서 채용기간 등을 예시적으로 노력알선계약에 밝히도록 규정하고 있는 데에서 의의를 찾을 수 있다. 채용기간을 밝히는 것은 노력알선기업이 근로자 모집에 있어서 보다 분명한 근로조건을 제시할 수 있도록 한다는 점, 향후 노력공급계획에 영향을 줄 수 있다는 점에서 기재의 필요성이 있다고 할 수 있다. 채용기간에 대하여서는 이하의 근로계약기간과 관련하여 보다 상세하게 서술하고자 한다.

#### 바) 임금

노력채용문건과 노력알선계약에는 근로자의 임금이 표시되어야 한다. 임금의 명시로 그에 적합한 근로자를 공급할 수 있을 것이다. 임금과 관련한 부분은 이하 근로계약상의 근로자의 임금부분에서 보다 상세하게 기술하고자 한다.

---

수한 재원을 확보해 주는 성의를 보였다고 한다.

45) B사의 복측 노동관리자.

46) B사의 경우에는 생산직에 있다고 하더라도 기업의 판단으로 연구직으로 전환이 필요하다는 생각되는 경우 업무를 전환시킨다고 한다.

### 사) 기 타

생산인력 이외의 인력에 대하여서는 용도를 정하여 별도로 요청해야 한다고 한다. 즉 직접적으로 생산 및 작업에 투입 이외의 인력에 대해서는 그 용도와 수를 지정하여 인력을 요청하여야 한다. 예를 들면 경비, 미화, 안내 등이 그에 해당한다.

개성공업지구는 우리나라에서 직업이 갖는 의의와는 다른 가치체계를 가지고 있다. 개성공단에서는 경비(보안업무)나 안내의 업무에 종사하는 경우에 이른바 ‘상당히 출신성분이 좋은’ 근로자가 공급된다고 한다. 북한 특유의 상황이 반영된 부분이라고 할 수 있겠지만, 이러한 업무에 있어서 힘이 들지 않기 때문에 출신성분이 좋은 사람들이 배치된다고 한다. 또 안내의 경우에는 건물에 대한 안내뿐만 아니라 홍보요원으로서 기능이 강조되기 때문에 한국어뿐만 아니라 외국어에 능통한 자를 공급받아 사용하고 있다고 한다.<sup>47)</sup>

### 3) 노력알선기업 및 입주기업의 권리와 의무

현재의 노동규정은 공업지구의 필요인력에 대하여 인력공급사업을 하는 자는 노력알선기업이라고 규정하고 있지만 노력알선기업이나 입주기업의 노력알선계약에 있어서 의무나 권리를 규정하고 있지는 않다.

실제의 계약관계에 있어서는 당사자의 의무나 권리에 대한 규정은 매우 중요하다. 따라서 향후 제정될 노동준칙이나 현재 시행되고 있는 노력알선계약 체결시 상호간의 권리·의무조항을 규정해 놓을 필요가 있으리라고 보인다.

노력알선기업의 권리·의무와 관련하여서는 노력알선기업의 근로자 교체의무, 근로자 신상에 대한 정보제공 요구시 제공의무, 사직이나 해고에 의한 동일인물의 동일기업 공급금지, 노력알선기간의 제한, 인원의 보충, 기존 노력의 재계약에 따른 알선료 재요구 등에 대한 명문의 규정이 필요하다고 생각된다. 이하에서는 면담을 통한 자료를 바탕으로 하여 그러한 점들을 살펴보고자 한다.

---

47) B사의 경우.

## 가) 노력(근로자)의 교체

노력, 즉 근로자가 제공하는 노동력이 입주기업의 기대에 미치지 못하는 경우에 입주기업은 그 교체를 요청할 수 있는가? 즉 기업이 채용을 거부할 수 있는가의 문제이다. 이는 입주기업의 노무관리에 있어서 매우 중요한 문제이다. 현재 노동규정은 알선기업에 대한 근로자 교체 요청에 대하여 규정을 두고 있지 않다. 근로자는 기업활동에 있어서 근로자로 그 선택과 계속적 고용은 매우 중요한 일이다.

노력의 교체는 일반적인 해고와 달리 고용계약을 맺기 전에<sup>48)</sup> 이루어지는 것으로 기업이 노력알선기업에 교체요청을 하는 것이다. 실제 이와 같은 일이 지난 7월 개성공업지구에서 발생한 적이 있다.<sup>49)</sup> 국내 여론에서는 이를 집단해고라고 지칭하였지만 이는 엄연히 근로관계를 종료하는 해고와는 거리가 있고, 근로계약을 체결하기 전에 노력알선기업에 근로자의 교체요청을 한 것이라고 한다.<sup>50)</sup> 입주기업의 본격가동이 이뤄지면서 이들 기업에 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·진학 등을 이유로 자진 사퇴하는 경우가 있었으나, 이는 ‘집단해고’와는 전혀 다른 것으로 보아야 한다.<sup>51)</sup> 이후에 지도총국은 다른 근로자로 교체하여 주었다.

근로자의 교체요청을 해고라고 해석하는 것은 노동규정은 해고에 대해서 규정하고 있으면서도 알선기업에 대한 근로자의 교체요청에 대한 규정을 두고 있지 않기 때문이다. 따라서 근로자의 교체요청을 할 수 있는 요건과 관련한 명문의 규정을 두는 것이 필요할 것이다. 여기에는 교체요청을 할 수 있는 요건, 교체요청 시기, 교체요청 후 근로자 교체까지 걸리는 시간, 교체요청 방법, 교체근로자 처리<sup>52)</sup> 및 양 당사자에 대한 손해배상 등에 대하여 규정이 필요하리라고 본다.

48) 일반적으로 3개월여의 시용기간이 끝나는 기간이 될 것이라고 생각한다.

49) 2005. 7. 20. 국민일보

50) 통일부 지원사업단, 국정브리핑 2005. 7. 21.

51) 국정브리핑 2005. 7. 21.

52) 예를 들어 고용을 거절한 근로자를 동일한 기업에 재알선하지 않도록 하는 등의 조치를 생각해 볼 수 있다.

## 나) 근로자의 신상정보 요청

노력알선계약의 체결에 있어서 기업은 공급된 근로자에 대한 자격과 학력에 관하여 제공을 요청하는 경우 이에 대하여 노력알선기업(현재는 지도총국)이 이에 대하여 제공할 의무에 대하여 규정이 필요하리라고 보인다. 기업들은 노력알선계약을 맺으면서 지도총국에 이러한 점을 요구하지만 지도총국은 이러한 요구에 대하여 성실히 답변을 주지는 않는다고 한다. 근로자 공급시 기업이 알 수 있는 정보는 이름과 나이 정도로 지극히 단편적인 정보밖에는 제공되지 않는다고 한다.

결국 기업은 근로자에 대한 개별적 특성의 파악은 근로자 면담과 업무수행중의 업무능력에 의할 수밖에 없다. 근로자의 개별적 사항에 대한 정보가 없는 것은 근로자에 대한 선입견을 갖지 않게 한다는 점에서는 장점일 수 있지만 근로자의 배치에 있어서는 개별 근로자가 가지고 있는 특성을 살리지 못하는 치명적 단점을 가지고 있다. 따라서 이러한 기업의 근로자 신상에 대한 요구가 있을 경우에는 자격이나 학력 등에 대한 제공이 이루어져야 할 것으로 보인다.

## 다) 노력알선 완료기간

일정기한 내에 노력알선기간을 완료하도록 하는 명문의 규정은 두고 있지 않다. 그러나 기업의 가동이라는 점에서 근로자가 공급되어야 하는 시기, 공급과 교육, 본가동에 이르기까지의 기간을 고려할 때 근로자 공급이 완료되는 시기에 대하여 양 당사자간 합의가 필요할 것으로 보인다.<sup>53)</sup>

## 4) 양 당사자의 손해배상

근로자의 공급과 관련하여 예측하지 못한 손해를 당한 당사자의 손해배상청구에 대한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 양자간의 불필요한 갈등을 최소화하고, 발생한 분쟁의 조속한 해결을 위해서는 이에 대한 규정이 사전에 마련되는 것이 필요하다. 즉, 기업이 요청한 근로자와

53) 기업들의 의견으로는 대략적으로 노력알선신청으로부터 20일을 타당한 것으로 보고 있다.

다른 근로자를 제공한 경우, 기한 내에 근로자의 제공이 이루어지지 않는 경우, 기업이 요청한 근로자를 기업이 일방적으로 거부하는 경우, 기업이 알선기업에 제시한 근로조건보다 처우가 낮은 경우, 기업이 알선료를 기한 내에 지급하지 않는 경우 등에 관한 양 당사자간의 손해배상 규정이 필요하리라고 보인다.

#### 나. 근로자의 채용

개성공업지구에서의 북한인력을 채용하려고 할 때에는 간접모집이 원칙으로 노력알선기업을 통해 근로자를 채용하게 된다. 이 때에는 기업이 노력채용문건을 공업지구 관리위원회에 제출하고 기업은 노력알선기업에서 공급한 인력 중 선발된 인원에 대하여 임금(월 노임액), 채용기간, 근로시간 등을 확정하고 노력채용계약(근로계약)을 체결한다.

노력알선은 그 자체로 북측에서 일방적으로 제공되는 것이기 때문에 북측 근로자에 대한 정보가 부족하다. 근로자의 조달근거 및 개인에 대한 신상도 알 수 없기 때문에 근로자에 대한 기본적 평가가 없는 상태에서 북측의 근로자 공급을 그대로 받아들여야 하는 불합리성을 가지고 있다. 그러나 과거 KEDO 사업에서 근로자 공급을 집단적으로 받아들였던 것과는 달리 개별적 근로자와의 근로계약을 체결(채용계약)함으로써 보다 기업의 근로자 선발에 대한 자율성이 확대되었다고 볼 수 있다.

현재 개성공업지구 입주기업에서는 직접채용에 대한 요구가 커지고 있다. 그러나 북한의 경제체제 자체에 대한 변경이 없는 상태에서 근로자의 직접채용에는 일정한 한계가 있을 것으로 보인다. 즉, 직접채용을 위하여서는 근로자에 대한 정보 및 신뢰 그리고 채용의 경쟁에 의한 실익이 있어야 할 것이다. 그러나 현재 북한의 실정상 입주기업이 근로자를 직접채용하기 위해서는 부적합한 면들이 많이 있다. 우선은 노동시장이 입주기업에 완전히 공개되지 않기 때문에 근로자 채용의 자유경쟁으로부터 얻을 수 있는 기업의 이익은 그다지 높지 않을 것으로 보인다. 결국 근로자의 직접채용은 북한의 보다 적극적인 개방정책이 뒷받침되지 않는다면 그 실효성이 의심된다고도 볼 수 있는 상황이다.

따라서 북한의 보다 전향적인 변화가 가시화되는 일정한 기간까지는 직접채용에 준하는 보완책, 즉 우수한 노동력을 기업의 수요에 맞게 공급받을 수 있는 기회의 확대 및 신뢰성 있는 관련정보의 제공 등이 요청된다.

#### 1) 선발방법(기업의 자체평가 여부)

근로자의 채용에 있어서 공급된 근로자에 대하여 입주기업들은 모두 시용기간을 두고 있다. 시용기간은 대체로 3월이고 이 기간 동안 주로 업무관련 교육이 행해진다. 교육이 끝나고 난 후 기업에 따라서는 면담과 자체평가를 통하여 근무의 배치와 채용여부를 결정한다.<sup>54)</sup>

자체평가의 기준이 되는 것은 근로의지와 학습능력이다.<sup>55)</sup> 입주기업의 관련기능을 가진 근로자의 비율이 매우 낮기 때문에<sup>56)</sup> 기능을 채용여부의 판단기준으로 삼을 수는 없다고 한다. 다만 기능을 가지고 있지 않다고 하더라도 3개월여의 교육과정을 거쳐 근로자의 성실성과 향후 발전가능성에 대하여 기능한다고 한다.

#### 2) 근로계약서의 작성

노동규정은 근로계약과 관련하여서는 채용계약을 체결한다(제10조)<sup>57)</sup>는 원칙적인 규정 외에는 근로계약에 대한 언급이 없다. 향후 제정될 노동준칙에는 명확한 근로관계를 위하여 서면근로계약의 작성, 근로계약의 필수적 기재사항 등에 대하여 규정하는 것이 필요하리라고 보인다. 현재 노동규정 제10조에는 채용계약에 있어 확정하여야 할 것을 임금, 채용기간, 근로시간 등으로 예시적으로 제시하고 있다. 그러나 앞으

54) 입주기업의 대체적 상황이다. 자체평가라는 것은 입사시험과 같은 것이 아니며 면접 등을 통하여 간단한 신상을 파악하고 시용기간을 거쳐 입사지원서를 받는 정도이다.

55) 면접 입주기업의 공통적 의견이다.

56) A사의 경우에는 기능을 가지고 있는 근로자가 전체 근로자 가운데 20~30%에 지나지 않는다고 한다.

57) 노동규정 제10조(노력의 채용계약) 기업은 선발된 노력자와 월 노임액, 채용기간, 노동시간 같은 것을 확정하고 노력채용계약을 맺어야 한다. 노력채용계약을 맺은 노력자는 기업의 종업원으로 된다.



로 북측 근로자의 채용이 확대되고 근로관계가 복잡해지는 경우에는 현재보다 고려하여야 할 근로조건이 많아질 것으로 보인다. 또한 근로관계의 종료와 관련하여서도 보다 명확히 할 필요가 있다.<sup>58)</sup> 문제는 이러한 근로조건이 각 기업별로 상이하기 때문에 법을 통한 규정보다는 각사의 취업규칙이나 근로자대표와의 협의를 통한 협약서 내지 합의서의 채택이 필요하다고 생각된다. 현재는 시범단지의 가동이 시작된지 얼마되지 않은 관계로 이러한 문제에 대한 문제의식이 부족하고(실제로 관련문제가 발생하고 있지 않기 때문이기도 하다) 준비단계에 있기 때문에 이에 대한 대책이 미흡한 것으로 보인다.

현재 근로계약서는 사실상 전혀 작성되고 있지 않는 것으로 파악되고 있다.<sup>59)</sup> 관리위원회는 공업지구에서 사용하게 될 근로계약서의 표본안(Standard Form)을 개발중이라고 한다. 대부분의 기업들은 이 표본안이 나오는 것을 기다리고 있으며, 자체적인 별도의 계약서는 작성하고 있지 않다. A사는 입사지원서로 이를 대체하고 있으며(근로자 공급을 받은 후 개별 근로자들 작성), B사의 경우에는 구두로 이루어지고 있다고 한다. 공업지구의 지원기업인 P사의 경우에도 개별적인 근로계약서는 작성하고 있지 않으며, 개별적으로 근로자에게 이력서를 받아놓은 상태라고 한다. 다만 아래의 사항들은 근로계약과 관련하여 기업이 고려하여야 할 사항에 대하여 질의한 것으로 실제에는 근로계약서가 작성되고 있지 않기 때문에 실질적인 근로계약서의 내용은 아니다.

#### 가) 시용기간

앞에서 언급한 바와 같이 입주기업들은 본 채용계약을 체결하기 전 3개월여의 시용기간을 두는 것이 대부분이다. 이 3개월의 기간 동안에 업무관련 교육과 평가가 이루어지고 이 평가 이후에 채용계약을 맺는다.

58) 현재로서는 공급된 근로자에 대하여 계약기간을 정하고 있다고 하더라도 이는 형식적인 것에 불과하다고 한다. 그 이유로 실질적으로 근로자 교육에 있어서 같은 시간을 들여야 하는 점, 북한당국이 제공한 근로자에 대한 해고가 실질상 불가능한 점 등을 들고 있다.

59) A사, B사 기타 전화 인터뷰에서도 문서로 행해지고 있지는 않다는 점을 확인하였다.

사용기간은 법적으로 규정된 기간은 아니다. 그러나 입주기업의 입장에서 근로자의 자체선발권을 갖지 못하고, 근로자 개인정보가 부족하며, 제공된 근로자들의 대부분은 기능이 없거나 매우 낮은 상황이기 때문에 근로자 파악을 위한 기간으로 볼 수 있다.

사용기간 동안의 임금은 최저임금의 70%를 지급하고 있다고 한다. 이의 근거규정으로 노동규정 제26조인데 조업준비기간에 있는 기업의 종업원과 견습공, 무기능공의 로임은 종업원월최저임금의 70%범위에서 정할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 기업은 최저 임금의 70%를 지급하고 있다.

#### 나) 계약기간

앞에서 언급한 바와 같이 노동규정에는 근로자의 계약기간에 대하여 최저한도나 최대한도를 규정하고 있지 않다. 따라서 근로계약기간에는 기업과 근로자 당사자간 합의에 따른 자율적 조절이 가능하다고 볼 수 있다.

실제에 있어서 입주기업들은 근로계약기간을 대체로 1년으로 보고 있다.<sup>60)</sup> 이는 근로계약의 체결로 짐작되는 기간은 아니며, 채용알선계약을 맺을 때 알선기업과 알선계약을 1년으로 맺고 있기 때문에 알선계약기간을 근로계약기간으로 보는 경우가 많다. 그러나 뒤에서 살펴보겠지만 공업지구에서 근로자의 해고는 규정되어 있다고 하여도 쉽게 이루어질 수 있는 일이 아니기 때문에 근로계약의 종료는 실질적 종료로서의 의미를 갖는 것은 아니라고 한다. 아직 개성공업지구의 본가동이 1년이 지나지 않았기 때문에 근로관계의 계약기간의 종료에 의한 일은 발생하고 있지 않다. 다만 입주기업은 근로자의 신규채용시 교육에 대한 비용 등을 고려할 때 현재의 근로자를 특별한 사정이 없다면 계약을 갱신할 계획을 가지고 있다고 한다.

---

60) A사, B사, 지원단의 자료 등이다.

#### 다) 근로시간

기업 내 실질근로시간은 노동규정에 따라 주당 48시간이다.<sup>61)</sup> 버스를 통한 집단출퇴근을 하기 때문에 초과근로의 경우는 드물다고 한다. 회사의 사정에 따라 탄력적 근로시간제나 변형근로시간제를 운영하고 싶지만 역시 출퇴근이 용이하지 않은 관계로 현재로서는 운영에 있어서 곤란하다고 한다.<sup>62)</sup> 초과근로나 휴일근로를 하는 경우에는 관리위원회에 신청을 한 후 통근버스가 운영되도록 하여야 한다고 한다. 따라서 향후에는 근로시간과 관련한 문제를 해결하기 위해서는 출퇴근 관련문제가 먼저 해결되어야 할 것으로 보인다.

초과근무나 휴일근무를 하는 경우에는 노동규정에 따른 가급금을 지급한다.<sup>63)</sup>

#### 라) 임금

노동규정이 정하고 있는 노동보수의 내용에는 임금(노임), 장려금, 상금이 해당한다. 현재 개성공업지구에서 지급되고 있는 노동보수는 노임에 해당하여 장려금 및 상금의 별도지급의 예는 아직 없다. 노임은 일반적으로 우리가 임금이라 부르는 금원이고 상금에 대하여서는 노동규정 제31조에 규정하고 있다.

노동규정 제25조는 최저임금을 50달러로 정하고 있고 최저임금의 인

61) 노동규정 제20조(노동시간) 공업지구에서 기업의 종업원 노동시간은 주 48시간으로 한다.

기업은 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 종업원의 주 노동시간을 48시간보다 짧게 할 수 있다.

계절적 제한을 받는 부문의 기업은 연간 노동시간 범위에서 종업원의 주 노동시간을 실정에 맞게 정할 수 있다.

62) B사의 경우이다.

63) 노동규정 제30조(연장, 야간작업의 가급금) 기업은 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 노임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다.

명절일, 공휴일에 노동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 노임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다.

야간작업에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 진행된 노동이 속한다.

상률은 5%를 초과하여 높일 수 없다고 정하고 있다. 최저임금을 높이는 사업에 대하여서는 공업지구관리기관(관리위원회)과 중앙공업지구지도기관(지도총국)이 합의하도록 되어 있다.

현재 개성공업지구의 임금은 최저임금으로 정한 50달러이다. 기능, 직무나 직급 등과 관계없이 일률적으로 50달러가 지급되고 있으며 상여금이나 다른 급여는 지급하지 않고 있다. 북한당국은 일률적으로 지급되고 있는 임금에 대하여 불만을 표시하며 근로자에 따른 차등지급을 요구하고 있다고 한다. 즉, 지도총국은 임금의 지급에 있어서 책임자(직장반장), 숙련의 정도(학력 및 기능수준 고려)에 따라 임금을 차등지급하기를 요구하고 있다. 그러나 현재 입주기업들은 임금의 직접지급을 선행문제로 고려하고 있다. 따라서 당분간은 임금지급방법의 문제의 해결에 따라 임금의 차등지급이 가능하리라고 생각된다.<sup>64)65)</sup>

북한에도 초과근무수당과 성과급(가급금)은 존재하고<sup>66)</sup> 북한의 실정에 따른 직무나 기능에 따른 임금의 차등지급을 요구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 임금의 차등지급은 인센티브의 측면이 아니고 개인이 가지고 있는 소질과 기능, 능력에 따른 임금으로 볼 수 있다. 노동규정은 초과근로시간에 대한 초과근로수당의 의미로서 연장, 야간작업의 가급금에 대한 규정을 두고 있다(제30조).

64) 다만 비공식적인 통로를 통한 약간의 인센티브를 부여받기도 한다고 한다. 예를 들면 노무관리를 도와주는 기업의 직장이나 조반장의 경우가 거기에 해당한다고 한다.

65) 2006년 3월 7일 경향신문의 보도에 따르면, 북쪽 노동자들이 최근 공단 입주기업체에 최저노임 4% 인상, 직능별 임금차등화 등을 요구해 입주기업들이 공동 대응 방안을 논의할 예정이라고 한다.

66) 생활비의 추가적 형태인 가급금은 노동의 질이 직접 표현되지 않는 조건, 즉 근무연한, 근로환경, 기술자격 등을 고려하여 지급하는 것이다. 상금제란 국가계획을 초과수행하였을 경우에 모범적인 집단 또는 개별적인 노동자들에게 지급하는 것이다(김보근, 「북한 노동보수제의 비판적 고찰 - 평등과 효율의 관점에서」, 고려대학교 경제학과 석사학위 청구논문, 1995, pp.35~36, pp.38~48; 리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』, 사회과학출판사, 1994, pp.142~156; 이철수, 『북한노동법』, 한국노동연구원(내부자료, 미간행), 1994, pp.34~35; 박은정, 앞의 논문, 1998, pp.35~36 참조).

또한 노동규정 제31조에 따라 기업이 이윤의 일부를 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄 수 있다고 규정하고 있다.<sup>67)</sup> 그러나 북한은 개별근로자에 대한 금전적 인센티브 지급에 대해서는 부정적이다. 이는 정치적인 문제로 북한은 개성공업지구의 사업에 매우 적극적이면서도 북한의 체제에 혼란을 가져오는 것을 원치 않기 때문에 자본주의적 인센티브 지급을 원하지 않기 때문이라고 한다.

임금은 근로자 유인의 하나의 기재이다. 물론 개성공업지구의 근로자 모집이 자유모집이나 근로자의 지원에 의하여 이루어지지 않는다고 하더라도 노력알선기업의 근로자 모집과정 중에 고려될 요소 중 하나이다.

또한 개성노동규정은 근로자에 대한 임금의 직접지급이 원칙인 만큼 현재 시행되고 있지 않다고 하더라도 향후 임금의 직접지급이 이루어지는 경우 근로자의 노동생산성을 고취하는 기재로 작용할 수 있을 것이라고 본다.

#### 마) 임금지급방법

노동규정 제32조는 기업은 임금을 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 임금의 직접지급이라는 측면에서 매우 큰 특징을 가지고 있다. 이하에서는 동 규정이 가지고 있는 특징을 북한의 임금제도와 비교하여 알아보고 현재의 문제점에 대하여 다루어 보고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 북한에서는 노동력의 대가로서의 임금의 지급이 아닌 생활보장적 의미로서의 생활비를 지급한다. 따라서 생활의 전반적인 기반이 국가에 의하여 분배되고 있으므로 특구에서 근로하고 있다는 이유로 근로자에게 임금을 직접 지급받도록 하는 것은 북한의 경제의 근간을 흔들 수 있는 위험을 가지고 있다. 이러한 이유로 지도총국은 규정은 있지만 이의 시행에 대해 매우 미온적인 것으로 보인다. 현재는 지도총국이 일정한 기일(매월 20일)을 정하여 직접 수령하고 있다. 그러나 최근 지도총국은 기업이 임금의 총액을 은행을 통하여 지급

67) 노동규정 제31조(상금의 지불) 기업은 세금을 납부하기 전에 이윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄 수 있다.

하는 방법을 거론하고 있다고 한다.<sup>68)</sup> 입주기업 내에서는 임금의 지급 방법을 은행계좌를 통한다고 하더라도 개별근로자에게 직접지급되는 것이 아니기 때문에 이와는 별도로 근로자들에게 명세표를 나누어 주는 방법을 제안하였다.<sup>69)</sup> 기업으로서는 근로자의 임금으로 지급되는 금액에 대하여 직접 근로자들이 알 필요가 있고 이를 통한 근로의욕의 고취라는 목적과 아울러 직접지급 내지 명세표를 주장하고 있다. 그러나 임금의 직접지급의 실현은 단순히 임금지급의 문제뿐만 아니라 개성공업지구에서 주도권과 관련한 신경전이 이 그 바탕이 되고 있다. 또한 앞서 말한 바와 같이 북한의 기본적인 임금에 대한 차이로 인하여 지도총국은 당장은 임금의 직접지급을 받아들이기는 어려울 것으로 생각된다. 이러한 이유로 인하여 현재 임금의 직접 지급방법은 개성공업지구 내에서 가장 큰 문제가 되었다.

#### 바) 휴게·휴일·휴가

노동규정은 휴식과 관련하여 우리나라의 휴게와 같은 규정은 보이지 않는다. 다만 노동규정은 북한의 명절과 공휴일 이외에 매년 14일의 정기휴가를 규정하고 있지만 실제로 휴가의 사용은 이루어지지 않고 있다고 한다. 휴게와 휴일은 노동규정에 정하여진대로 시행하고 있지만 휴일 14일에 대해서는 북측에서 요구가 있다고 하면 고려해 보겠지만 현재로서는 특별히 시행을 할 계획이 없다고 한다.

여성근로자의 산전·후휴가는 북한노동법에서 규정하고 있는 것과 마찬가지로 산전 60일, 산후 90일로 우리나라의 산전·후휴가가 90일인 것보다 긴 것이 특징이다.

68) 현재 개성공업지구에는 우리은행이 들어가 있으며 지도총국은 우리은행에 관리위원회명으로 계좌를 개설하기를 희망하고 있다.

69) 일부 기업에서는 온라인 지급을 반대하고 문언 그대로 화폐로 직접 근로자에게 지급하기를 주장하여 입주기업간의 갈등도 빚어지고 있는 상황이다. 그러나 화폐로 직접지급을 주장하는 기업은 극소수에 해당하고, 현실적인 대안으로서 대체적으로 지도총국에 대한 임금과 개별근로자에 대한 명세표 지급에 찬성하고 있다고 한다.

#### 사) 기타 처우

현재 개성공업지구 내에서는 각 기업이 북측 근로자들에게 금전을 지급하지 않고 근무복이나 간식 등을 제공한다. 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 복리를 보장하고 있다. 그러나 이러한 복리나 간접적 보상에는 북측의 특수성을 인정하고, 기업간 형평성을 고려하여야 할 필요성이 제기되고 있다.<sup>70)</sup>

근로자에게 제공되고 있는 복지로는 예를 들어, 휴게·휴식시간에 사용할 수 있는 체육시설을 확충한다든지 샤워시설의 사용, 간식 등의 지급 등이다. 그밖에 기업에 대한 소속감을 보다 강하게 갖게 하고, 남측 근로자와 동등한 대우를 하고 있다는 의미에서 남측 근로자와 같은 근무복을 지급한다고 한다.

#### 다. 근로관계의 종료

노동규정은 명시적으로 해고 허용사유를 규정하여 해고를 인정하고 있다. 그러나 현재 개성공업지구에 입주한 기업은 북한이 가지고 있는 해고에 대한 경직성(앞의 제II장의 근로관계 종료부분 참조)으로 인하여 노동규정이 예정하고 있는 해고를 실제로 행하는 것은 어려운 것으로 예상하고 있다. 이뿐만 아니라 실질에 있어서도 북측 근로자들의 기술습득도가 높고 근로자가 해고되는 경우 새로운 근로자에 대한 교육 훈련기간을 생각할 때 해고뿐만 아니라 근로계약의 종료에 대해서 실제로 참여기업들은 생각하고 있지 않다고 한다. 또한 개성지구라는 장소적 특성뿐만 아니라 북한 내 기술인력 부족으로 인하여 기존의 인력을 대체할 만한 인력을 구할 수 없다는 점을 감안할 때에도 기업에 의

70) 동아일보의 기사(2005. 7. 15.)에 따르면 「옆의 공장은 어제 ‘고깃국’을 쫓았는데 우리는 왜 계속 된장국입니까」라는 기사를 통하여 북한근로자들이 가지고 있는 평등의식에 대하여 다루었다.

한 일방적인 해고에는 어려움이 있을 것이다. 개성공업지구와 계속적 사업을 위하여 북한당국과의 관계를 고려해 기업은 근로자의 심각한 기능의 부족이나 물의를 일으키는 경우라고 하더라도 해고라는 직접적인 방법보다는 우회적인 수단을 사용할 것으로 보인다.<sup>71)</sup> 아직은 입주 기업들이 개성공단에서 사업을 시작한지 1년이 지나지 않았기 때문에 선부르게 해고나 근로관계의 종료를 단언하는 것은 위험이 있지만 장래에 발생할 수 있는 문제에 대한 예견정도는 필요할 것으로 생각한다. 이러한 경우를 예상한 것은 근로자의 고의·과실에 대한 증명이 명백한 범위 내에서 이루어지리라고 보고 있다.<sup>72)</sup>

근로관계가 단절되는 것은 사용자에 의한 해고 외에 사직의 방법이 있다. 공업지구에서는 노동규정에 해고 외에 근로자의 임의사직에 대하여도 규정하고 있다. 근로자에 의한 사직의 경우에는 노동규정 제17조의 사유가 발생한 경우에 근로자는 사직 7일 전까지 기업에 사직서를 제출하여야 하고, 기업은 사직서를 접수한 날부터 30일 내에 사직의 연기를 요구할 수 있으며, 이 경우 근로자는 특별한 사정이 없는 한 기업의 요구에 응하여야 한다(제18조)고 규정하고 있다.

현재 공업지구에서는 실질적인 사직의 경우는 아니지만 근로자의 장기간의 무단결근이 있는 경우 사직의 형태로 처리될 것이라고 보고 있다. 기업들은 별도의 직원을 두어 근로자들의 근태관리를 하고 있다고 한다. 초기에는 근로자들 중 무단결근자가 발생하기도 하였지만 근래에는 그러한 예는 찾아보기 힘들다고 한다. 앞서 말한 바와 같이 사직은 근로관계를 종료하여야 할 부득이한 사유가 발생한 경우 기업은 직접적으로 근로자를 해고하기보다는 향후 북한당국과의 관계를 고려하여 사직처리를 선택할 가능성이 높은 것으로 보인다.

71) 이러한 우회적인 방법이 이하에서 설명하게 될 임의사직의 형태일 것이다.

72) B사.



### 3. 근로자 관리

#### 가. 취업규칙(노동규칙) 및 복무규정

노동규정 제13조는 종업원대표와의 협의를 거쳐 ‘노동규칙’을 작성하고 실시할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>73)</sup> 이는 우리 근로기준법상의 취업규칙에 해당하는 것으로 보이는데 근로시간, 휴식시간, 노동보호 기준, 노동생활 질서 및 상벌기준 등을 명시하도록 하고 있다. 특히 외국인투자기업 노동규정과 비교해 볼 때 직업동맹에 의한 관여를 배제한 대신 ‘종업원대표’와 일종의 노사협의회(‘협의’)를 통하여 노사관계를 형성할 있게 되었다는 점이 주목된다. 다만, 우리의 기준에서 볼 때 특이한 것은, 취업규칙의 작성권이 사용자에게 있음을 전제하면서도 작성·변경 내용의 유불리를 가리지 않고 종업원대표와의 협의절차를 거치도록 규정함으로써 불이익한 작성·변경시에도 ‘협의’만으로 시행이 가능한 여지를 허용하였다는 점이다.

이러한 규정에도 불구하고 현재 대부분의 기업들은 취업규칙을 작성하고 있지 않다. 제13조가 강행규정이 아니기 때문에 취업규칙 작성의 미비가 법적인 문제를 일으킬 것으로 생각하지는 않지만 복측 근로자의 관리라는 측면에서 취업규칙은 작성되어야 할 것으로 보인다.

전화 인터뷰를 포함한 6개의 면접기업 중 단 한곳만이 취업규칙과 복무규정을 작성하고 있었다.<sup>74)</sup> 취업규칙이나 복무규정을 정식으로 정하고 있지는 않지만 현재 기업 나름대로 기준을 세우고 있다. 다만 북한의 현실적 한계 내지 특성 때문에 명문화에는 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.

73) 노동규정 제13조(노동규칙의 작성과 실시) 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 노동규칙에는 노동시간과 휴식시간, 노동보호기준, 노동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.

74) 지원기업의 경우에는 근로자수가 2명으로 매우 적고, 업무의 성격상 기업의 주요 업무와 다르기 때문에 별도의 취업규칙의 제정 필요성을 가지고 있지 않다.

## 나. 산업재해의 처리

산업재해와 관련하여 노동규정은 제38조 및 제39조에 규정하고 있고, 이에 대한 보상과 관련하여서는 미흡하나마 제6장의 제40~44조에 규정하고 있다. 산업재해의 위험이 발생한 경우에는 즉시 영업을 중지하고 그것을 제거하도록(제38조) 규정하고 있으며, 근로자의 사망·부상·중독과 같은 사고가 발생하였을 경우에는 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관(지도총국)에 보고하여야 하고 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관과 협의하여 사고심의를 조직하여 진행하도록 규정하고 있다(제39조).

이러한 산업재해 사건·사고에 대한 보상은 노동규정 제40조가 사회문화 시책의 실시에 대하여 규정하고 있다. 사회문화 시책은 공업지구 내 북측 근로자와 가족을 대상으로 하고 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장과 같은 것이 속한다고 규정하고 있다. 따라서 산업재해 사건·사고가 발생하는 경우에 근로자에 대한 구제는 이러한 사회문화 시책을 통하여 이루어진다. 실제로 개성공단에서 산재사고가 발생하였던 경우<sup>75)</sup> 산재의 처리는 사회문화 시책의 일환으로 행해지는 것으로 알려져 있다. 그 자세한 내용은 북한당국에서 처리하였기 때문에 정확히 알 수는 없다. 다만, 이는 단순한 열거에 불과하며 이 밖의 사정이 생긴 경우에도 이 사회문화시책에 의하여 구제받을 수 있는 것으로 보인다.

한편 사회문화 시책의 기금조성은 기업이 납부하는 사회보험료와 종업원이 납부하는 사회문화시책금으로 하는 것으로 규정하고 있다(노동규정 제41조). 기업이 납부하는 사회보험료는 임금의 15%로 매월 공업

75) 『신동아』(2005. 10.)의 보도에 따르면 남북근로자 가운데 산재근로자는 20건(남: 10건, 북: 10건, 각각 사망이 1명씩 포함)으로 확인되었다. 남측 근로자는 사다리에서 추락, 무거운 물건을 들다 허리부상, 운전중 충돌 등 공단 조성작업과정에 비교적 경미한 부상을 당한 경우가 많은 반면, 북측 근로자는 공장가동중 기계에 의한 사고가 더 많은 것으로 나타났다. 이 경우에 임금을 지급할 때 사회보장료를 지급하기 때문에 기업이 북측 근로자에 대한 별도의 보상조치는 이루어지지 않는다고 한다. 그리고 2005년 8월 현재에는 2005년 4월 이후 산재 사건은 발생보고가 없다고 한다(『신동아』(2005. 10.))

지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하도록 되어 있다. 현재로서는 은행에 계좌를 개설하지 않은 상태로 지도총국이 직접 수납을 하고 있다. 또 노동규정 제41조는 사회문화 시책과 관련하여 기업이 사회보험료 납부 외의 의무를 지니지 않는다고 명시하여 산업재해에 따른 개별 손해배상의무를 지지 않도록 하였다.<sup>76)</sup>

통일부의 국회제출 자료에 의하면 지금까지 개성공업지구에서의 산업재해는 총 20건으로 나타났다.<sup>77)78)</sup> 총 20건 가운데에는 남측 근로자와 북측 근로자의 산재근로자수가 섞여 있으며 남북은 각각 10명씩으로 나타났다. 산재의 유형을 보면 남측 근로자의 경우에는 사다리 추락, 무거운 물건 운반 중 부상 등으로 상대적으로 경미한데 비하여 북측 근로자는 기계에 의한 절단사고가 10건 중 5건에 해당하는 등 보다 중상에 해당하는 경우가 많았다. 그러나 이러한 북측 근로자의 재해는 가동초기(2005년 초)에 발생한 것으로 초기 공장가동중 근로자들의 기계에 대한 미숙함으로 인한 사고라고 한다. 현재는(2005년 10월 현재) 더 이상의 산재의 보고는 없다고 한다. 재해근로자에 대해서는 앞서 말한 바와 같이 사회문화시책금으로 처리되기 때문에 별도의 재해보상은 이루어지고 있지 않다.

#### 4. 집단적 노사관계

##### 가. 근로자집단

현재 개성공업지구 내에 조직·활동중인 공식적인 근로자집단이나 북한의 직업동맹과 같은 노동조합은 존재하지 않는다. 다만 북측 근로

76) 이는 이전의 특구와 관련한 규정에는 보이지 않는 규정으로 기업의 산업재해보상과 관련하여 의무를 상당히 경감시키는 측면이 있다. 이러한 규정의 삽입의 기원은 KEDO 사업 중 북한측과의 협상과정에서 발견할 수 있다. 양자가 서명하지는 않았지만 문건으로 만들어진 합의서에 의하면 이와 동일한 규정이 보인다(2005. 10. 20. KEDO 원전사업처 방문인터뷰).

77) 통일부 국회제출자료(『신동아』 p.138 재인용).

78) 사출기, 재단기, 프레스에 의하여 발생한 재해가 대부분이다.

자들은 업무가 끝나는 시간에 자체적으로 모여 그날의 업무를 되돌아 보는 이른 바 ‘짧은 총화시간’을 갖는다고 한다. 다만, 이러한 활동은 조직적·집단적 행동은 아니며, 하루 과업에 대한 서로의 평가와 짧은 코멘트들이 이루어진다고 한다.

현재 입주기업은 대체적으로 노조에 대해서 부정적인 입장을 보이고 있는 것으로 평가된다. 즉, 노사협의회와 같은 노사간 대화채널 내지 협의체의 구성·운영 가능성은 있지만 집단행동이 가능한 노동조합과 같은 형태로 근로자들의 집단이 형성되기를 원하지는 않는다고 한다.

#### 나. 종업원대표

종업원대표와 관련하여 주목되는 것은, 개성공업지구에 입주하고 있는 기업에 공급된 근로자 가운데에는 당해 기업에 공급되는 때부터 종업원대표가 사실상 정해져서 온다는 점이다. 즉, 각 기업에 따라 처음부터 본인이 종업원대표라고 밝히는 경우도 있고, 명시적이 아니더라도 같이 생활하는 가운데 사실상 종업원대표를 파악할 수 있다고 한다.

종업원대표를 지칭하는 것은 직장, 조장, 반장, 지배인, 부지배인 등의 용어를 사용하고, 기업에 따라서는 복측의 용어를 배제하고 사업장의 용어로 대체하여 공장장과 총무라는 호칭을 사용하기도 한다. 부르는 호칭은 각각이지만 공통적인 것은 그들이 입주기업 내에 노동자조직으로부터 탄생한 것이 아니며, 근로자들의 자주적인 참여를 통한 민주적인 절차로 선출된 종업원대표는 더더욱 아니라는 점이다. 이들은 입주기업에 채용되기 전 노력알선단계에서 이미 북한당국에 의하여 종업원대표의 자격을 갖게 되는 것이기 때문이다. 한 기업 내에 보통 근로자대표라고 볼 수 있는 사람이 1인(직장 내지 반장), 그리고 각 종업원 인원 에 따라 소그룹으로 관리하는 임원급(조장 내지 반장)으로 하여 나름대로 체계를 가지고 있다고 한다.

이들은 근로자들을 대표하기도 하고 남측 기업의 관리자들을 대신하는 노무관리자적 측면을 가지고 있다. 이들이 노무관리자적 측면을 갖는 것은 대부분의 업무협조는 물론이고 비업무적인 부분에 이르기까지

종업원대표를 통한 업무지시가 이루어진다고 한다. 즉, 채용초기부터 북측에 의하여 정하여진 종업원대표에 의해 종합적인 근로자 관리가 이루어지는 것이다. 그러나 이는 적지 않게 입주기업의 골칫거리가 되었다. 업무적인 측면에서는 입주기업의 관리가 이루어지지만, 기업에 대한 협조 차원에서의 간단한 업무라고 하더라도 비업무적인 경우에는<sup>79)</sup> 남측 관리자의 직접적인 지시로는 일이 이루어지지 않고 반드시 종업원대표에 의해서만 일이 해결되는 경험들을 한다고 한다. 그러나 시간이 흐르면서 이러한 문제점들은 조금씩 완화되고 있다고 한다.<sup>80)81)</sup>

한편 이들 종업원대표 가운데에는 실제 생산업무에 참여하지 않고 근로자대표로서의 업무만을 하는 ‘일종의 전임자적 지위’를 가지는 기업도 있으며, 실제 작업장에서 근무하면서 업무의 전반에 대해 관리하는 자도 있다고 한다. 다만, 전임자적 지위를 갖는다고 하더라도 우리 노사관계상의 ‘노조전임자’라기보다는 기업의 인사노무관리를 부분적으로 담당하는 인사노무관리자 내지 사회주의식 노조간부라고 보아야 할 것이다.

#### 다. 분쟁의 발생과 해결

노동분쟁의 해결과 관련하여 노동규정 제48조는 노동과 관련하여 생긴 의견상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결한다고 정하고 있다. 따라서 앞에서 보았듯이 개성공단 노동규정은 집단적인 노동분쟁의 발생에 대해서 분쟁해결방법을 예정하고 있지 않은 것이다.

79) 예를 들면 바닥에 떨어진 휴지를 줍는 일, 행사를 위하여 의자를 옮기는 일 등이다.

80) KEDO에 따르면 이들에 의한 집단적인 과업의 거부도 나타난 적이 있다고 한다. 개별근로자와 KEDO 사이에 문제가 생겼을 때, 종업원대표인 작업장의 지시가 내려지기 전까지 해당 근로자는 물론이고 주변의 근로자들까지도 업무를 거부하는 사례가 종종 있었다고 한다.

81) 이 부분에 대하여 개성공단 입주기업뿐만 아니라 KEDO의 사업자가 한결같이 말하는 것은 상호간의 신뢰이다. 신뢰를 쌓기 위해서는 담당자가 변하지 않는 것도 중요하고 근로자를 대하는 태도 및 관리에 있어서 일관성을 갖는 것이 매우 중요하다고 한다.

그러나 실제에 있어서 갈등이 발생하였을 때에 집단적 행동을 배제할 수는 없다. 실제로 남북경협을 앞선 경험자인 KEDO 관계자에 따르면 북측 근로자 내에 노동조직이 존재하지 않아도 그들의 항의는 집단적으로 나타나기도 한다고 한다. 이 때 북측 근로자들의 노동조직은 유형의 노동조직이 아니며, 일부의 조직근로자들을 커버하는 조직체가 아닌 북측 근로자라는 전체로서의 대항세력이 나타났다고 한다.<sup>82)</sup>

또한 개별적 분쟁이라고 하여도 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 노동중재절차로 해결한다고 규정하고 있지만(노동규정 제49조), 중재절차에 대한 구체적인 방안은 제시되고 있지 않다. 따라서 향후 이에 대한 구체적인 해결시스템의 마련이 반드시 필요할 것으로 보인다.

## 5. 요약 및 시사점

이상 살펴본 개성공단 노무관리실태가 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 전반적으로 개성공단에 진출한 기업의 노무관리 담당자를 면접한 결과, 법과 상당히 다르게 운용되고 있다는 점과 함께 관련 법규정의 실체적·구체적인 부분이 제정되지 않아 실질적 기업활동에 빈 공간으로 남아 있는 부분들이 적지 않다는 점이 주목된다. 예를 들어 북한에서 근로자 채용은 북한당국을 통한 간접고용을 통해 이루어진다. 이러한 점 때문에 노동규정은 노력알선기업을 설립하도록 규정하고 있다. 그러나 북한은 전문기업체를 설립하지 않고 지도총국을 통해 노력알선 업무를 수행하고 있다. 인력공급에 있어서 전문성을 결여한 지도총국을 통한 노력알선은 공급된 인력에 대한 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다. 또한 지도총국이 개성공업지구의 전반적 업무를 담당하고 있다는 것을 고려한다면 노력알선업무까지 겸하게 됨으로써 기구의 비대화를 우려하지 않을 수 없다. 행정적 인력공급업체로서의 지위를 독점함으로써 진출기업과 힘의 대등성의 균형을 잃을 수 있고, 추후 인력부족시 편파적 인력공급에 대한 우려가 단순한 기우로 그치기는 어려울 것으로 보인다.

82) KEDO 건설현장에서의 집단적인 작업거부가 발생하였다고 한다.

이러한 법과 현실의 괴리는 노력알선계약시 계약서를 작성하지 않는 것에서도 발견되고 있다. 즉, 계약서의 미작성으로 알선계약 당사자간의 책임의 소재가 불분명한 것이 사실이다. 근로자 요청에 대한 계약당사로서의 의무나 권리를 규정하고 있지 않아 추후에 생길 문제에서 각 당사자의 잘잘못의 시비를 가리는 기준이 없다는 데에 문제가 있는 것이다. 또한 법에 규정된 임금의 직접지급 문제 역시 근로자의 사기고취를 위하여서도 시급히 선결되어야 할 부분이다.

이와 함께 남북관계에 대한 남한 언론의 민감한 반응도 문제가 될 수 있다. 기업에 맞지 않는 근로자의 공급에 따른 채용거부를 정리해고라는 등의 언어를 사용함으로써 오히려 북한과의 관계를 어색하게 만들고, 우리 기업의 개성공단 내 입지를 좁게 만들 수 있으며 상호간의 신뢰에도 악영향을 미칠 수 있다. 개성공업지구가 어디까지나 시범적 사업이라는 측면을 갖고 있는 한 다소간의 불확실성을 안고 갈 수밖에 없다는 점을 이해하고, 보다 유연한 끈기 있는 자세로 접근하는 신중함이 요청되는 부분이다.

현재까지 개성공업지구에서 기업활동 중 발생하는 문제의 해결은 법에 기반을 두기보다는 북측과의 신뢰관계를 바탕으로 이루어지고 있다. 노사간의 문제가 발생하였을 경우에도 노사간의 신뢰가 쌓여 있는 경우에는 쉽게 해결되지만, 그렇지 않은 경우에는 상당한 문제가 발생할 수 있다는 것을 이전의 KEDO의 사례뿐만 아니라 실제 개성공단의 내부적 관계에서도 확인할 수 있다. 개성공업지구 운영사업의 성공 자체도 중요한 부분이겠지만 남한기업과 북한 노동력간의 신뢰, 더 나아가 남북간의 신뢰를 쌓아가지 못한다면 남북간의 상생(win-win)은 요원할 수밖에 없다.

#### IV. 개성공업지구의 향후 전망 및 제도개선 방향

개성공업지구의 향후 전망과 제도개선 방향의 설정 및 북한에 대한 이해의 출발점은 남과 북이 다르다는 전제 위에서 출발하여야 한다. 즉, 북한은 사회주의 국가로서 거주이전의 자유가 주어지지 않기 때문에 대부분의 근로자를 개성일대의 주민들을 대상으로 하고 있다. 이로 인해 주거장소의 건축과 같은 문제가 발생하고 있지만 공업지구의 규모가 커짐에 따라 근로자공급에 차질이 빚어지고 있다고 한다. 일정수준의 기능을 가진 근로자의 부족은 앞으로도 문제가 될 것으로 보인다. 이에 따라 외부인력 공급에 대해 거주지 및 도시의 확대 등의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 개성공업지구라는 지역적 한계의 탈피, 즉 근로자 모집지역이 북한전역으로 확대되는 경우에는 특수한 분야에 있어서 보다 우수한 인력을 채용할 수 있는 기회가 확대될 수 있다는 점도 간과할 수는 없다. 이러한 전제 위에서 개성공업지구 운영의 발전 내지 활성화를 모색하기 위한 제도개선의 방안으로는 다음과 같은 사항들을 지적할 수 있겠다.

첫째, 노력알선과 관련하여 노력알선 종료시간에 대한 규율, 노력교체에 대한 규정, 거절된 근로자에 대한 제재 등의 보다 세부적인 문제에 대한 접근이 필요하다. 이르기 위해서는 근로자 공급과정에서부터 남북한이 인력관리소를 공동으로 설치하여 운영하는 것도 하나의 방법이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 근로자에 대한 기업의 최소한의 요구가 관철되어야 한다. 예를 들어, 선발된 근로자에 대한 기준을 노력알선기업(현재는 지도총국)이 밝히는 것, 기업의 근로자 신상명세 제공요구에 대하여 성실히 임하는 것 등을 생각할 수 있을 것이다.

셋째, 임금의 직불문제는 노동생산성의 향상 등 개성공업지구의 활성화에 매우 중대한 영향을 미칠 사안이라고 할 수 있겠지만, 북한이 아



직까지는 사회주의 체제 속에 국민들에게 기본적인 물자를 배분하고 있다는 한계를 인정하여야 한다. 현재 지도총국이나 관리위원회의 협의 속에 이에 대한 실마리를 찾아가야 할 것으로 보인다.

넷째, 노동규정상 나타나는 노동보수, 월노임, 노임 등의 용어는 사용에 있어서 그 의미가 분명하지 않고 각각의 임금산정(예를 들면 최저임금 등)의 기준을 무엇으로 하여야 하는지가 분명하지 않은 문제점이 있다. 따라서 하위규정의 제정이나 당사자간 합의를 통한 해석이 필요할 것으로 생각된다.

다섯째, 채용, 해고, 작업지시 등에 있어서 보다 많은 권한을 우리 기업에게 확대할 필요가 있다고 본다. 이는 최근 개성공업지구 입주기업의 요구사항이기도 하다.<sup>83)</sup> 북한이라는 사회가 가지고 있는 특수성 때문에 기업의 채용이나 해고에 대한 권한은 상당히 제한되고 있는 것이 사실이다. 노동규정에 의한 해고는 기타 외국인투자규정에 비하여 해고의 사전협의 등을 규정하지 않아 훨씬 더 완화된 규정이다. 그러나 실질적으로 채용이나 해고에 있어서 기업의 자율성이 상당부분 제한되고 있기 때문에 이러한 부분에 대한 현실적 구제가 필요할 것이다. 또한 최근에는 많은 개선을 가지고 왔다고 하지만 여전히 근로자에 대한 지시권이 직접적으로 적용되지 않는 부분이 있고, 우리 기업의 업무지시보다는 복측이 사전에 내정한 종업원대표의 지시에 보다 복종하는 등 여전한 문제가 남아있다. 이에 대하여 북한 근로자에 대한 지휘명령권을 기업의 고유권한으로 시급히 회복시킬 필요가 있다.

여섯째, 현재 개성공업지구에서는 언어의 동일성, 훌륭한 재원의 제공으로 인하여 근로자에 대한 만족도는 상당히 높은 편이다. 이러한 인력에 대하여 이직이 잦지 않도록 하는 점, 그리고 개별성적을 고취시킬 수 있는 방법을 모색하는 것도 중요한 과제가 될 것이다. 이를 위해 우리 기업의 북한근로자에 대한 노무관리 및 기업복지의 영역을 확대하는 것이 필요하지만, 지나친 기업간 경쟁으로 복측의 요구에 끌려가는 상황을 경계할 필요가 있을 것이다.

---

83) 조선일보, 2005. 11. 2.자 기사

일급제, 현재의 출퇴근 시간 및 방법에 대한 변경을 통하여 보다 높은 생산성을 낼 수 있는 체계로의 전환을 위한 시도도 고려할 만하다. 즉 작업시간을 현장실정에 맞게 운용하여 보다 높은 노동생산성을 얻어야 할 것이다.

여덟째, 개인별 포상제도를 도입할 수 있도록 북한당국에 요청할 필요가 있다. 노동생산성 우수자, 성실하게 근로한 자에 대한 포상을 통한 근로의욕을 고취시키고 동기의 기회를 제공하는 것 또한 중요한 문제가 될 것이다. 임금의 직불이 당장 현실화되기 어려운 상황에서 북한 근로자의 노동생산성을 제고할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것이기 때문이다.

아홉째, 개성공업지구 운영의 활성화를 위한 법·제도적 인프라가 조속히 마련되어야 할 것이다. 현재 남북 관련 당국자간의 협의가 어느 정도 진행되고 있는 것으로 알려지고는 있으나, 개성공업지구 노동규정의 하위 법령을 조속히 마련함으로써 우리 진출기업들의 북한인력 관리에 대한 체계적 지원과 효율적인 관리가 가능해져야 할 것이다. 즉, 표준화된 인사노무관리 지침의 마련은 물론 노사 및 남북간 법제와 인사노무관리 시스템상의 차이를 효율적으로 완화할 수 있는 현실적·실무적 준칙의 마련이 시급하다.

열째, 사업의 확대에 따른 갈등을 조정할 수 있는 규정이 필요하다. 현재 개성공업지구는 시범단지로서 그 규모가 작고 그로 인해 발생하는 갈등 등은 적은 편이다. 그러나 개성공업지구의 제2단계, 제3단계 사업이 시행되는 경우에는 노사간의 갈등 및 입주기업간의 갈등, 근로자간의 갈등을 무시할 수 없을 것이다. 특히 개성공단은 기업의 효율성과 생산성 증대에만 관심이 집중되어 있는 면이 없지 않고, 근로자 보호 및 인권에 대한 의식은 부족한 듯하다. 이러한 갈등해소의 방법이 모색되지 않으면 개별적 분쟁뿐만 아니라 집단적 분쟁으로까지 번질 수 있다. 노동규정 및 공업지구법이 근로자의 집단행동을 인정하고 있지 않다 하더라도 돌발적으로 발생할 수 있는 사건에 대한 대응을 게을리 할 수는 없을 것이다. 이러한 노사간 갈등의 문제가 발생할 때 노사간 자율적 해결이 가장 우선될 것이지만 노사간 자율적 해결이 제대

로 이루어지지 않을 경우를 대비하여 노사의 구제책을 마련해 주어야 할 것이다.

끝으로 개성공업지구 노동규정은 산재를 당한 근로자의 보호에 대한 규정이 상대적으로 미흡한 측면이 있다. 비록 개성공업지구가 저렴하고 질 높은 노동력의 활용에 기반하여 전략적으로 조성된 생산기지로서의 높은 가치를 가진다고 하더라도, 인권 내지 근로자의 건강한 삶에 대한 바탕이 기본이 되어야 할 것으로 생각된다. 따라서 북한근로자를 단순한 생산수단이 아닌 인격체로서의 대우가 근본이 되어야 한다는 것을 잊어서는 안되며, 하위법령과 관련법령의 제정에도 이러한 부분들이 참작되어야 할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 김보근(1995), 「북한 노동보수제의 비판적 고찰 - 평등과 효율의 관점에서」, 고려대학교 경제학과 석사학위 청구논문.
- 대한상공회의소(2005), 『개성공단의 투자매력도와 우리 기업의 진출전략』, 대한상공회의소.
- 리기섭(1994), 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』, 사회과학출판사.
- 문무기(2004), 「최근 북한 노동법제의 변화 - 경제특구 노동규정을 중심으로」, 서울대 노동법연구회, 『노동법연구』 제16호.
- 문무기(2002), 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, 한국노동연구원.
- 박은정(1998), 「북한 노동법에 관한 연구」, 이화여자대학교 석사논문.
- 백승욱(2001), 『중국의 노동자와 노동정책: '단위체제'의 해체』, 문학과지성사.
- 법무부(2003), 『북한 '개성공업지구법' 분석』.
- 선한승·문무기·윤문화·이종원·김진환(2003), 『북한인력에 관한 법제실태와 활용방안』, 한국노동연구원.
- 세종연구소 편(1994), 『북한법 체계의 특색』.
- 이철수(1994), 『북한노동법』, 한국노동연구원(내부자료 미간행).
- 통일부 지원사업단, 「국정브리핑」, 2005. 7. 21.
- 한국경영자총협회(2000), 『북한노동법제』.
- 한국국제노동재단(2003) 『베트남 진출기업 노무관리 안내서』.

### [각종 기사]

- 경향신문 2006. 3. 7.자 기사
- 국민일보, 2005. 7. 20.자 기사

동아일보, 2005. 7. 15.자 기사  
조선일보, 2005. 11. 2.자 기사  
신동아, 2005년 10월호.

[인터넷 참조사이트]

개성공단웹사이트 <http://www.kidmac.com/>  
개성사업처 개성공단 홈페이지 <http://gaeseong.iklc.co.kr/>  
개성포럼 <http://www.kaesong.or.kr/>  
현대경제연구원 <http://www.nk-infobank.com/Main/home.htm>

[실태조사 기관]

개성공단 시범단지 입주기업  
통일부 개성공단 지원사업처  
KEDO 사업단  
한국전력 개성공단 지원사업단