

第132回 北韓法研究 月例發表會

**북한 경제특구의 노동법제 개선방안**

유 현 정

(이화여자대학교 통일학연구원 연구원)

▣ 일 시: 2008. 8. 28(목) 오후 6시 30분

▣ 장 소: 세실(영국대사관 입구)

**北 韓 法 研 究 會**

# 북한 경제특구 노동법제의 개선방안

유 현 정

(이화여자대학교 통일학연구원)

## < 목 차 >

### I. 서 론

### II. 경제특구 노동법제의 중요성

1. 경제특구 법제의 중요성
2. 경제특구 노동법제의 역할 및 외국사례의 검토

### III. 북한 경제특구 노동법제의 개관

1. 북한 노동법제의 연혁
2. 북한 노동법제의 경제특구 내 적용가능성 검토

### IV. 북한 경제특구 노동법제의 내용분석 및 개선방안

1. 경제특구 노동법제의 내용분석
  - (1) 개별적 근로관계
  - (2) 집단적 근로관계
2. 경제특구 노동법제의 문제점 및 개선방안
  - (1) 법과 제도의 실효성과 현실적합성 제고
  - (2) 노력알선기관의 권한 축소
  - (3) 모집을 통한 직접적 근로계약 체결 인정
  - (4) 북한 근로자의 업무상 불법행위로 인한 입주기업의 재산권 보호
  - (5) 경영상 이유로 인한 해고의 인정
  - (6) 노동분쟁해결을 위한 분쟁해결절차의 미비
  - (7) 근로자의 직업교육 활성화와 전문 인력양성

### V. 결 론

# I. 서 론

## 1. 연구의 목적

북한은 1991년 함경북도 나진·선봉지대를 자유경제무역지대로 지정하면서 최초로 경제특구정책을 추진하기 시작하였다. 이는 침체된 국내 경제상황과 악화된 국제 정세를 극복하려는 노력으로서 외국의 자본과 기술을 국내에 유치함으로써 북한 경제의 회생을 도모하였던 것으로 평가된다. 이후 2000년대에 들어오면서는 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구를 경제특구로 추가 지정함으로써 개방의 폭을 점차 확대시켜 나가고 있다.

이와 같이 북한은 15년이 넘는 오랜 기간 동안 경제특구 정책을 지속적으로 추진하여 왔으나, 북한 경제특구의 발전이 중국, 베트남 등 다른 사회주의체제 국가들의 경제특구와 비교하여 상당히 뒤쳐져 있다. 그동안 북한 경제특구가 괄목할만한 성과를 거두지 못한 데에는 북한 내 물적 인프라 수준의 취약, 일관된 경제특구정책의 부재, 국내 정책적인 지원의 미흡, 국제관계 악화로 인한 국제 신인도 악화 등 많은 요인들이 작용하였으며 특히 법·제도의 정비가 미흡하였다는 점도 경제특구 발전에 큰 걸림돌이 되어 왔다.

법과 제도는 행위규범임과 동시에 재판규범으로서 특구 내 경제주체의 경제활동 기준을 합리적으로 설정하고 경제주체들 사이에 발생하는 각종의 분쟁을 평화적으로 해결하여 안정된 법제 기틀 위에서 건실한 발전을 도모할 수 있는 기반을 조성해 준다. 북한 역시 이러한 인식 하에 1984년 「합영법」 제정 이후, 1992년과 1998년 「사회주의헌법」을 개정하면서 대외개방과 특구정책을 위한 헌법적 근거를 마련하였고<sup>1)</sup> 각 부문별 법규를 정비함으로써 대외개방을 위한 법제정비에 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 북한이 견지하고 있는 주체사상과 계획경제체제<sup>2)</sup>로 인하여 북한의 법제는 경제특구 중심의 대외개방정책을 위한 필요하고도 충분한 법제도적 뒷받침을 제공할 수 없었다. 이는 북한 경제특구의 경쟁력을 약화시키는 주된 원인이 되었으며 법제부문의 지속적인 개선노력이 필요한 이유이기도 하다. 이 연구에서는 북한 경제특구법제의 일부분을 차지하고 있는 ‘경제특구 노동법제’를 중심으로, 그 구체적인 내용분석을 기초로 하여 북한의 경제특구 노동법제가 내포하고 있는 문제점과 그 개선방안 제시에 주된 목적을 두고자 한다.

## 2. 연구의 방법

2008년 8월 현재까지 북한이 공식적으로 지정한 경제특구로는 나선경제무역지대, 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구의 총 네 개 지역이 있다. 이들 중 가장 활발하게 추진되고 있는 경제특구로는 금강산관광지구와 개성공업지구를 꼽을 수 있다. 금강산과 개성지구는 남북한의 경제협력사업

1) 1992년 「사회주의헌법」 제37조에서는 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다”고 규정함으로써 대외개방정책의 헌법적 근거를 마련하였으며 1998년 개정에서는 “특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다”는 부분을 추가하였다. 북한은 중국 경제특구와의 차별성을 강조하기 위하여 ‘특수경제지대’라는 표현을 사용하고 있으나 넓은 의미에서의 ‘경제특구’의 한 형태라고 말할 수 있다.

2) 1998년 「사회주의헌법」 제3조에서는 “조선민주주의인민공화국은 …… 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정하고 제34조에서는 “조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다”라고 규정하여 헌법적 차원에서 주체사상과 계획경제를 공식화하고 있다.

의 일환으로 추진됨으로써 남북교류의 장으로 인식되어 왔기 때문에 이들 양 지구는 ‘북한의 대외개방정책’이라는 측면과 ‘남북 경제협력정책’이라는 측면의 양면적 성격을 지닌다고 할 수 있다. 그러나 그동안 남한 내에서 이루어진 연구 성과들을 면밀히 살펴보면 상대적으로 후자의 성격에 주된 초점을 두어 왔음을 알 수 있다. 물론 양 지구사업이 남한과 북한의 적극적 지원을 통하여 진행된 것이 사실이며 남한과 북한의 경제교류, 더 나아가 남북통일을 위한 신뢰구축 과정으로서 큰 의미를 가지는 점을 부인하기는 힘들며 양 지구개발이 성공을 거두기 위해서는 남과 북의 정부차원에서의 지원이 반드시 필요할 것이라고 생각된다. 그러나 북한 경제특구 역시 현재 국제적으로 존재하는 3,000개 이상의 경제특구<sup>3)</sup> 중 하나이며 양 지구법에서 밝히고 있는 바와 같이<sup>4)</sup> 남한뿐만 아니라 선진 외국의 자본, 기술도입을 목표로 하고 있다는 점에서 북한 경제특구의 자생적 경쟁력 제고를 위한 접근 방식이 필요하리라 생각된다. 이를 위해서는 외국 경제특구의 성공·실패 사례를 신중히 검토하고 외국사례의 북한 경제특구 내 적용가능성을 타진해 볼 필요가 있으리라 생각된다.

이 연구에서는 연구의 진행과정에 따라 세 가지 연구방법을 함께 병용하기로 한다. 첫째 기본적인 북한 경제특구법제를 분석함에 있어서는 문헌적 고찰방법을 선택하였다. 법조문과 제도에 대한 정확한 이해와 분석 없이는 명확한 법적 문제점을 도출할 수 없기 때문이다. 둘째 문헌적 방법을 통하여 도출한 북한 경제특구 법제의 문제점은 그에 대한 실증을 위하여 인터뷰를 실시하여 보충·보완하고자 하였다. 인터뷰는 2008년 4월부터 6월까지 3개월에 걸쳐 이루어졌다. 1990년대 북한지역에서 합영회사를 운영하였던 A와 현재 개성공단에서 기업을 경영하고 있는 B, C<sup>5)</sup>를 대상으로 실시하였다. 또한 개성공업지구 내에 설치된 개성공업지구관리위원회 소속 관계자 D, E를 대상으로 하여 인터뷰를 실시하였다. 셋째 북한 경제특구의 법제에 대한 구체적 개선방안을 제시함에 있어서는 비교법학적 방법도 함께 사용하도록 하겠다. 외국의 경제특구 입법과 비교함으로써 북한의 경제특구 노동법제가 어떻게 개선되고 보완되어야 할 것인지 검토할 것이다. 그러나 어느 나라의 입법도 완전할 수 없으며 또한 그 나라 고유의 정치·경제·사회·문화적 여건에 맞는 법제를 마련하고 있기 때문에 한 나라의 법제를 다른 국가에 적용함에 있어서는 여러 가지 한계가 존재할 것이다. 여러 외국의 법제를 비교 검토함으로써 북한 경제특구에 보다 적합한 법제를 모색하는데 있어 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

## II. 경제특구 노동법제의 중요성

### 1. 경제특구 법제의 중요성

경제특구에 대한 명확한 개념정의는 아직까지 이루어진 바가 없으나 일반적으로 “어떤 한 국가 내에 정책적으로 특별히 선정된 공업단지 지역으로, 이곳에 진출하여 투자하는 기업에 대해 일련의 우대조치를 적용시켜줌으로써 국내 및 외국 기업들이 해당 지역에 진출하여 기업을 설립하고 경영활동을 벌이도록 유도하기 위해 설정된 지역<sup>6)</sup>”으로 정의되고 있다. 경제특구는 특구가 소재해 있는 국가

3) UNDP, “Free Economic Zones will Play a Part in Development”, UNDP Azerbaijan Development Bulletin, 2007년 4월 18일자.

4) 「금강산관광지구법」 제21조, 「개성공업지구법」 제3조 참조.

5) 인터뷰에 협조해 주신 C는 현재 금강산관광지구 사업에도 참여하고 있다.

6) United Nations Industrial Development Organization(UNIDO), “Export Processing Zones in Development Countries”,

의 정치상황과 경제목표에 따라 다양한 형태로 운영되고 있으나<sup>7)</sup> 모든 경제특구는 그것이 설정된 배경, 주력 업종, 지리적 여건을 불문하고 경제특구 내에 적극적인 외자유치를 통한 소득창출과 고용증대에 목표를 두고 있다는 점에서는 공통점이 있다. 따라서 경제특구가 성공을 거두기 위해서는 외국 투자자들의 요구에 부응하여 보다 많은 외자를 유치하는 것이 중요할 것이다.

외국의 투자자가 경제특구 내에 투자하고자 하는 목적은 ① 투자상대국의 국내시장 진출을 위한 기반을 확보하거나, ② 경쟁력을 갖춘 생산기지를 확보하거나, ③ 투자상대국 내의 관련기반산업과의 전략적 제휴를 구축하고자 하는 등 여러 가지 목적이 있을 수 있다. 그러나 이러한 투자의 목적을 모두 충족시킨다고 할지라도 이것만으로는 경제특구의 성공을 보장할 수 없다. 왜냐하면 외국 투자자는 경제특구에서 보장되는 기업환경의 수준이 자국과 동일한, 또는 그 이상의 유리한 수준으로 보장될 것을 요구하고 있기 때문이다. 따라서 투자유치국에서는 ‘투자 및 투자금의 회수, 기업운영’ 등에 있어 친(親)기업환경을 조성할 필요가 있다. 이러한 의미에서 경제특구 내에서의 경제운영의 원리는 ‘시장경제원리’가 주(主)를 이루어야 하며 기업활동에 있어 경제주체의 자율과 창의를 보장하여 기업하기 좋은 환경을 구축할 필요가 있다고 할 것이다.

경제특구 내에서 시장경제체제를 정립하기 위해서는 법과 제도의 정비가 무엇보다도 중요한 요인이 된다. ‘시장경제는 법치경제<sup>8)</sup>’라는 말이 있듯이 법과 제도를 통해서만 투자자의 예견가능성을 보장하고 시장의 안전을 도모할 수 있기 때문이다. 법과 제도는, 그것을 제정한 기관(국가 또는 경제특구 관리기관)이 행위주체의 일정한 행위(법률요건)에 대하여 그에 상응하는 결과(법률효과) 발생을 행위 이전에 명확하게 보장함으로써 특구 내의 경제주체로 하여금 예측 가능한 경제활동을 영위할 수 있도록 하는<sup>9)</sup> 중요한 기능을 담당할 수 있다. 특히 북한은 1998년 「사회주의헌법」을 통하여 그들의 경제체제가 계획경제임을 공식화하고 있기 때문에 법제 정비의 필요성이 더욱더 큰 의미를 가질 수 있다.

## 2. 경제특구 노동법제의 역할 및 외국사례의 검토

노동법제란 근로자의 권익보호와 고용주와의 관계 및 근로조건 등을 규제하는 법과 제도를 의미한다<sup>10)</sup>. 노동법제는 투자자가 기업을 운영하는 과정에 필요한 인적 자원, 즉 근로자의 고용, 해고, 근로자 단체와의 분쟁해결 등 노동관계의 전반적인 사항을 적용대상으로 하며 근로자와 사용자의 행위 기

『UNIDO Working Papers on Structural Changes No. 19』, UNIDO /ICIS 176, New York, August 18 1980. 또한 경제특구를 ‘제도적으로 국내의 다른 지역과 구분되어 주로 기업의 설립·경영, 생산, 무역, 세제상 특별한 우대조치가 적용되는 일정한 지역’으로 정의하기도 하는데(이상철, “북한 경제특구법제의 비교법적 검토”, 『법제』, 2006. 2, 39~40면) 개념상의 큰 차이는 없다고 할 것이다.

7) 미국·일본과 같은 선진국에서는 지방정부의 부족한 재원 확보를 위하여 외자도입을 통한 지역경제 활성화를 목표로 경제특구 정책을 실시하고 있으며 개발도상국에서는 수출경쟁력 확보와 대외무역의 확대를 통한 경제발전을 주된 목표로 추진하여 왔다. 특히 최근에는 중국, 베트남, 동유럽 국가 등 사회주의 국가들이 개혁·개방 정책을 통한 체제전환을 도모하는 과정에서 경제특구 전략이 적극적으로 도입되고 있다

8) 熊哲文, 『法制視野中的經濟特區』, 法律出版社, 2006, 15면.

9) Hayek(1944)는 법의 투명성은 경제주체로 하여금 자신의 경제활동에 대한 계획수립을 가능하게 해준다고 하였다. 그에 따르면 “정부의 모든 공권력 행사는 미리 규정되고 선포된 법규에 구속된다. 경제주체는 이러한 규정을 통하여 정부가 어떠한 상황에서 어느 정도로 그의 공권력을 행사할 것인지에 대하여 예측이 가능하며 이러한 예측 가능성을 통하여 자기 자신의 경제활동에 대한 계획을 수립할 수 있다”고 하였다. F.A.Hayek, 『The Road To Serfdom』, University of Chicago Press, Chicago, 1944, 54면.

10) 김형배, 『노동법』, 서울 : 박영사, 1999, 13면.

준을 마련해 준다. 경제특구정책이 성공을 거두기 위해서는 노동정책의 측면에 있어서도 투자자의 요구를 충족시켜 주어야 하며 노동법제가 외국투자가가 요구하는 친기업환경 조성을 위하여 수행하여야 하는 역할을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 노동시장의 유연성을 보장해 주어야 한다. 노동시장의 유연성이라는 개념에 대해서는 여러 가지 정의가 있을 수 있겠으나 이 연구에서는 ‘노사관계의 직접적 양 당사자인 사용자와 근로자의 자율적인 의사결정에 의하여 노사관계가 형성, 존속, 해소될 수 있는 상태’로 정의하고자 한다. 다시 말해, 사용자가 근로자를 고용하고 노동력을 필요한 부문에 배치하며 필요한 경우 자율적 결정에 의하여 근로자를 해고할 수 있으며, 근로자 역시 자신이 원하는 업무와 직장에서 노동력을 제공하며 자발적 의사에 의하여 사직할 수 있는 주체들의 자율성이 보장되어야 할 것이다.

중국의 경우, 개방초기에는 외국투자기업에 대하여 노동서비스조직을 통하여 간접적으로 노동력을 공급하고 사용자와 ‘노동조합’ 간의 근로계약을 체결하도록 하였다. 그러나 5대 경제특구<sup>11)</sup> 설치와 함께 경제특구 소재 지방정부에 대한 수권입법을 통하여 사용자의 직접고용을 인정하고 노사 간의 직접 근로계약을 인정함으로써 노동시장의 유연성을 제고한 바 있다. 또한 베트남, 중국, 폴란드 등 많은 국가에서는 기업가에게 ‘경영상 이유로 인한 해고’를 엄격한 조건 하에서 인정함으로써 기업의 자주적 구조조정의 노력을 인정한 바 있다.

둘째, 노동법제는 안정적인 노사관계의 형성과 산업평화의 정착에 기여하여야 한다. 남한의 경우, 붉은 띠를 맨 근로자들의 시위모습이 방송매체를 통하여 외국으로 전파됨으로써 외국투자자에게 노사 분규 국가의 이미지를 주고 있으며 이는 남한 경제특구의 외자유치 부진의 한 요인으로 지적되고 있다<sup>12)</sup>. 따라서 특구 내 평화로운 산업 분위기 역시 외자유치를 위한 필수적 요건이라고 할 수 있을 것이다. 안정적인 노사관계의 형성과 이를 통한 산업평화의 정착은 기업가로 하여금 경영활동에 전념할 수 있도록 하며 예측 가능한 노무관리가 가능하도록 해준다. 이는 기업의 생산성 증대와 합리적 경영활동으로 이어져 기업의 수익 증대로 이어질 수 있다. 이처럼 산업평화의 정착은 경제활동에 있어 중요한 역할을 담당하기 때문에 각 국에서는 노사관계의 평화를 유지하기 위하여 각종의 제도적 장치를 구축하고 있다.

아일랜드의 경우 안정적인 노사관계 형성을 위한 사전적 예방제도로서 사회연대협약(Social Partnership Agreement)이 큰 역할을 담당하였다<sup>13)</sup>. 사회연대협약이란 노·사·농·공익단체·정 등 경제사회 주체들이 임금, 세제 및 사회보장 등에 관하여 포괄적인 합의를 채택하는 것을 말한다. 이 협약은 정치적 합의의 성격을 가지는 것으로 법적 구속력은 가지고 있지 않으나 특별한 상황변화가 없는 한, 노조 측의 임금인상 및 고용조건 개선요구가 금지되며<sup>14)</sup> 경제상황이 변할 경우 경제주체들 간

11) 1979년 7월에는 중국공산당 중앙과 국무원이 선전(深圳)·주하이(珠海) 두 시를 수출특구로 지정하여 먼저 시범적으로 운영하고 그 경험을 쌓은 후 산토우(汕头)와 씨아먼(厦门)을 개발하도록 지침을 내렸으며 1980년 8월 26일, 전국인민대표대회 상무위원회는 국무원이 제출한 「광둥성 경제특구조례(广东省经济特区条例)」를 비준·공포하고, 선전·주하이·산토우·씨아먼 경제특구를 설치하게 되었다. 1988년에는 하이난도(海南岛)를 하이난성(海南省)으로 승격시키고 이와 동시에 5번째 경제특구로 선정하였다.

12) 강석진, “외국인투자유치를 위한 정책과제”, 재정경제부 경제자유구역기획단, 2004. 6. 14면.

13) 1987년 최초의 협약이 체결된 이후 현재의 제7차 협약에 이르기까지 매 3년마다 명칭을 바꾸어 후속 협약들이 체결되고 있으며 참여 단체 및 협약 의제의 범위가 점차 확대되고 있다. 총리부 산하의 연구기관인 국가경제사회위원회(NESC : National Economic and Social Council)는 동 협약의 체결을 앞두고 향후 3년 간 예상되는 새로운 경제환경에서의 정책적 우선순위와 대처방안을 담은 전략 보고서를 발표하며 각 사회단체들은 이를 기초로 하여 새로운 사회연대협약을 체결하고 있다.

의 새로운 사회연대협약을 통해서만 갱신이 가능하도록 되어 있다. 사회연대협약은 22년 간 지속되어 오면서 아일랜드의 경제 및 사회발전을 위한 기본틀로 작용했으며 이는 외국인 투자유치 정책이 성공을 거둘 수 있는 중요한 역할을 수행했다. 유럽의 최빈국, 후진국에서 부유한 국가로 탈바꿈한<sup>15)</sup> 아일랜드의 경제발전에 있어서 사회연대협약의 역할은 안정적인 노사관계의 형성이 특구 발전에 있어 얼마나 중요한 역할을 수행하는 것인지를 대변해 준다고 할 것이다.

셋째, 저렴하고 우수한 노동력을 적시에 제공할 수 있어야 한다. 경제특구에서 외국 투자자에게 제공되는 대표적인 인센티브(Incentive)로는 저렴한 토지이용권과 각종의 조세혜택, 저렴한 임금 등을 들고 있는 것처럼 저렴한 근로자 임금수준은 외국 투자자에게 큰 매력이 될 수 있음은 물론이다. 뿐만 아니라 국제 경제가 생산력 위주의 노동집약적 산업에서 IT, 하이테크, 전자 산업 등 고부가가치의 기술집약적 산업으로 무게중심이 이동함에 따라 경제특구 내 입주 기업이 필요로 하는 기능·기술을 습득한 기술인력의 공급 역시 중요한 요인이 되고 있다.

중국과 베트남의 경우 지역별로 근로자의 최저임금 수준을 책정함에 있어서 근로자 임금이 국제 경쟁력을 가질 수 있도록 저렴한 수준으로 유지함과 동시에 노동법제를 통하여 근로자의 직업 교육에도 큰 관심을 기울이고 있는 점은 주목할 만하다. 특히 두바이의 경우에는 국내 생산인구가 부족한 점<sup>16)</sup>을 해결하기 위하여 외국의 전문 인력을 국내에 유치하기 위하여 적극적인 노력을 기울이고 있으며 아일랜드<sup>17)</sup>와 폴란드의 경우에도 국내 교육제도와 교육시설을 확충함으로써 투자기업에게 고학력 인력을 원활하게 공급하고자 노력을 기울이고 있다.

이하에서는 북한의 경제특구 노동법제가 앞에서 살펴본 역할들을 충분히 수행하고 있는지 살펴볼도록 하겠다.

### III. 북한 경제특구 노동법제의 개관

#### 1. 북한 노동법제의 연혁

- 14) 2006년부터 발효된 사회연대협약에서는 향후 27개월 동안 임금상승률을 최대 10.5%로 제한하였고 최저임금과 연금의 수준에 대하여 근로조건에 현저히 어긋나지 않는 이상 이에 불복하지 못하도록 하고 있다(Government of Ireland, 『Towards 2016 Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006~2015』, The Stationary Office Dublin, 2006, 81~83면).
- 15) 아일랜드의 경우, 1987년에는 18%의 실업률, 12%의 물가상승률, GDP의 120%를 상회하는 국가부채 등으로 인하여 최악의 경제상황을 경험하였다. 1990년대에 와서는 적극적인 외자유치 정책을 펼침으로써 1995년부터 2000년까지 연간 9.9%의 경제성장률을 달성하면서 ‘켈틱 타이거(Celtic Tiger)’, ‘리피강의 기적’ 등의 수식어를 얻으며 대표적인 외자유치 성공국으로 평가받고 있다. 2008년에 발표된 각종 보고서에 따르면 아일랜드는 경제 자유도지수(Index of Economic Freedom)에서 세계 3위, 국가 경쟁력(The Global Competitiveness Index)에서 세계 22위를 차지하였고 있다. 헤리티지(Heritage) 재단 홈페이지(<http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>), 국제경제포럼(WEF : World Economic Forum)홈페이지(<http://www.gcr.weforum.org/>) 참조.
- 16) 두바이는 아랍에미리트 연합(UAE)을 구성하는 7개 호국 중 하나로써 아라비아반도의 남동부에 위치한 소규모 국가이다. 두바이의 총면적은 3,885km<sup>2</sup>로서 서울의 약 6.4배에 해당하며 인구는 약 120만 명, 국토의 90%가 사막으로 이루어져 있다.
- 17) 아일랜드에서는 만 6세부터 15세까지의 교육이 의무교육으로 이루어지고 있으며 대부분의 초·중등학교 및 대학과정이 무상으로 실시되고 있다. 8년간의 초등교육과정(First-level education)은 초등학교에서 이루어지며 5~6년간의 중·고등교육과정(Second-level education)을 위하여 중·고등학교, 직업학교, 지역학교 및 종합학교 등을 두고 있다. 일정한 자격을 갖춘 자에 대해서는 대학교육과정(Third-level education)이 무상으로 제공되며 종합대학, 교육대학, 의과대학 등 다양한 부문에서 전문인을 양성하고 있다. William Fry, 『Investing And Living in Ireland』, 2007, 45면.

북한에 있어서 노동이란 인간의 가장 기본적이고 핵심적인 권리인 동시에 신성한 의무로서의 성질을 가진다<sup>18)</sup>. 따라서 북한은 건국 이전에 이미 노동관계를 규율하는 법제를 마련한 바 있으며<sup>19)</sup> 그 이후에도 노동법제를 정비하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 건국 초기의 노동정책은 노동자들에게 구체적인 권리를 인정해 주기 보다는 정치적인 이념을 선전하고 사회주의 건설을 위하여 노동력을 합법적으로 동원하는데 초점이 맞추어져 있었다. 이 시기 노동법규는 사회주의 이념에 대한 우수성을 국민들에게 각인시키고 근로의 권리와 근로조건의 개선 등을 규정하면서 실업이 없는 완전고용을 대내외에 과시하고자 하였다. 한국전쟁이 발발하면서 노동력을 전시체제로 개편·동원하고 전후의 복구사업을 성공적으로 수행하기 위해서 노동규율과 노동질서를 확립할 필요가 있었다. 또한 사회주의적 개조사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 부족한 노동력을 확보하고 이를 합리적으로 배치·운영하는 것이 필요하였다.

1972년 「사회주의헌법」에서는 사회주의의 완전 실현과 주체사상을 규범화하여 노동관계에 적용하도록 하였고 1978년에는 「조선민주주의인민공화국 사회주의노동법」(이하, 「사회주의노동법」)과 세부시행규정인 「노동규율규정<sup>20)</sup>」을 제정하였다.

사회주의 개조사업 과정에서 국내외 모든 기업과 생산수단이 국가와 집단의 관리체제 하에 편성되었으며 국가는 노동인력 전원을 통일적으로 관리하게 되었다<sup>21)</sup>. 사유제도를 부정하고 노동에 대한 인센티브가 미흡하여 생산성과 효율성이 뒤떨어지자 이를 보완하기 위하여 노동법제를 통하여 노동력을 동원하고 사상교육과 집단의식 형성 등 노동에 대한 규율을 강화시키는데 주력하였다. 이처럼 노동법규가 근로자들의 자아실현과 근로조건에 대한 보장을 규율하기 보다는 노동력의 강제적 동원과 사회주의 사상교육을 위한 도구로 전락하게 되면서 근로자의 노동의욕이 저하되고 기술력이 낙후되어 국가 경쟁력을 떨어뜨리는 원인이 되었다. 북한은 「프롤레타리아 독재 하에서는 노동자 권익의 침해가 사라졌다」는 자화자찬 하에 노동 3권에 대한 아무런 규정도 두고 있지 않았으며 사회주의 생산 계획에 맞춘 노력관리와 ‘주체사상의 규범화’에 맞춘 노력 규범을 규정하고 있었기 때문에 1980년대 대외 개방을 추진하면서는 기존의 노동법제와 다른 새로운 노동법제를 별도로 마련할 수밖에 없었다.

대외개방과 관련된 노동법제에 있어서, 북한은 1984년에 「합영법」 실시와 더불어 「합영법 시행규

18) 1998년 「사회주의헌법」 제70조 제1항, 제83조 제1항.

19) 북한 지역에서 제정된 노동관계에 대한 규정은 1936년 「조선광복회 10대 강령」에서 처음으로 찾아볼 수 있다. 「10대 강령」에서는 노예노동의 철폐(제8조), 8시간 노동제의 실시·노동조건의 개선·임금의 인상·노동법안의 확정·보험법 실시와 실업근로자 구제(제9조)를 규정하고 있었는데 이는 1946년 임시위원회의 「20개조 정강」을 통하여 구체화되었다.

20) 「사회주의노동법」 제18조에서는 “사회주의 노동규율은 자각적 규율이며, 이를 철저히 지키는 것은 근로자들의 웅대한 의무”라고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 북한은 1978년 8월 25일 중앙인민위원회 정령 제265호로 「노동규율규정」을 채택하였다. 이 규정은 공개되어 있지 않아 구체적 조문을 참조할 수 없으며 이 규정을 해설하고 있는 북한의 원전과 기존의 국내문헌을 통해서만 그 내용을 파악할 수 있다. 동 규정은 제1장 규정의 성격과 목적·기본원칙 등에 관한 총칙, 제2장 출퇴근 규율 및 작업교대규율, 제3장 노동시간 이용규율, 제4장 노력을 받는 질서, 제5장 이동질서 등을 정하여 총 5개장 80개 조문으로 구성되어 있다고 한다. 법무부, 『북한법의 체계적 고찰(III)』, 1997, 439~444면.

21) 중국에서는 이를 ‘통포통배(统包统配) 원칙’이라고 부른다. 통포통배의 원칙에 따라 노동력을 관리하기 위해서는 공민의 거주이전과 이동을 제한할 필요가 있었다. 중국의 경우에는 1958년 1월 9일 「중화인민공화국호구등기조례(中华人民共和国户口登记条例)」를 제정하여 인민들의 이동을 제한하였다. 이 법은 총 24조로 구성되어 있으며 호구등기 각급공안 기관의 관리 등기기관의 호구등기 설립 등을 규정하고 있었다. 특히 공민이 농촌에서 도시로 옮길 경우에는 반드시 노동 부문의 증명서·학교의 채용증명서가 필요하며, 변방지역으로 옮길 경우에는 그 지방 관할구의 비준을 받아야하고(제10조), 공민이 사적인 일로 상주지(常主地) 밖으로 나가서 3개월 이상을 체류할 경우 반드시 호구등기기관에 수속절차를 밟아야 한다(제16조)고 명시함으로써 유동인구를 엄격하게 관리 하였다.



정」을 제정하여 합영기업 내에서의 노동관계에 적용하였다. 1992년부터 「합작법」, 「외국인기업법」 등 투자형태에 따른 새로운 투자법규가 정비되었고 다음해 1993년에 「자유경제무역지대법」이 제정되면서, 나진·선봉 자유경제무역지대 내 모든 기업의 노동관계를 통일적으로 규정하기 위하여 「외국인투자기업노동규정」(1993. 12)을 제정하였다. 2002년에는 신의주·금강산·개성 지구가 경제특구로 지정되면서 각 지구의 기본법 내에 노동에 관련된 규정을 두었으며 2003년과 2004년에는 「개성공업지구 노동규정」과 「금강산관광지구 노동규정」이 채택되면서 지구 내 노동관계에 적용되고 있다. 개성지구 내 노동관련 하위 준칙으로는 「개성공업지구 노동안전준칙」이 있다.

## 2. 북한 노동법제의 경제특구 내 적용가능성 검토

(대내일반법제·일반대외경제법제와 경제특구법제와의 관계)

북한에서 운영되고 있는 나선경제무역지대, 금강산관광지구, 개성공업지구의 특구별 기본법에 따르면 당해 경제특구 내에서는 특구별 기본법과 하위 시행규정만을 적용하도록 하고 있어 일견(一見) 경제특구 내에서는 대내일반법제와 일반대외경제법제가 적용될 여지가 없는 것으로 보인다. 나선경제무역지대에서는 국가가 특별히 세운 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 할 수 있으며 「라선경제무역지대법」과 지대관련법규에 따라 경제무역활동을 하도록 하고 있다<sup>22)</sup>. 금강산관광지구에서는 관광과 관광업 그 밖의 경제활동은 「금강산관광지구법」과 그 시행을 위한 규정에 따라서 하며 법규로 정하지 않은 사항은 중앙관광지구지도기관과 관광지구지도기관이 협의하여 처리하도록 하고 있다<sup>23)</sup>. 또한 개성공업지구에서의 경제활동은 「개성공업지구법」과 그 시행을 위한 규정에 따라서 하며 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다<sup>24)</sup>.

그러나 경제특구 지역 역시 북한의 주권이 행사되는 지역이고 「금강산관광지구법」과 「개성공업지구법」에서 명시하는 바와 같이 ‘공화국의 법에 따라 관리운영되는’ 지역이므로<sup>25)</sup> 북한의 대내일반법제와 일반대외경제법제의 적용을 완전히 배제할 수 없다는 문제가 있다. 더욱이 각 경제특구의 법제가 아직까지 많은 미비점을 가지고 있으며 개성공업지구 이외의 지역에서는 법제의 정비작업이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점을 감안한다면 경제특구 내에 특구법제가 아닌 일반법제들이 적용될 여지가 더욱 넓어진다고 할 수 있다. 여기서는 경제특구 내에서 발생하는 구체적 사안에 대하여 적용될 수 있는 준거법을 확정짓기 위하여 대내일반법제와 일반대외경제법제·경제특구법제가 그 적용에 있어서 일반법-특별법의 관계에 있는지 여부를 살펴보고 법규들 간의 관계에 대하여 명확한 기준을 제시하고자 한다.

일반법이 지역적, 인적, 사안적 구별 없이 모든 법률관계에 적용될 수 있는 법인 점과는 달리 특별법은 특별한 국가의 정책으로 인하여 특정 지역, 특정인, 특정사안을 대상으로 적용되는 법이라는 점에서 차이가 있다. 특별법 우선의 원칙에 의하여 특별사안에 대해서는 특별법이 우선 적용되고 특별법에 규정이 없는 경우에 한하여 일반법이 적용되는 것이 원칙이다.

22) 「라선경제무역지대법」 제2조 제2항에서는 “라선경제무역지대 안에서는 국가가 특별히 세운 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 할 수” 있도록 하며, 제6조에서는 “라선경제무역지대 안에서 경제무역활동은 이 법과 지대관련법규에 따라 한다.”고 규정하고 있다.

23) 「금강산관광지구법」 제4조.

24) 「개성공업지구법」 제9조.

25) 「금강산관광지구법」 제1조·「개성공업지구법」 제1조.

이러한 점에 따라 볼 때, 북한의 경우에는 법률의 문언상으로는 대내일반법제·일반대외경제법제와 경제특구법제 사이에는 적용에 있어서 서로 단절된 관계에 있다고 할 수 있으며 이들 간에 일반법-특별법의 관계를 인정할 수 없는 것으로 보인다. 그러나 경제특구의 관련 법규정들이 기업의 설립부터 해산까지의 모든 단계를 포괄적으로 규정하고 있지 못하기 때문에 특구 법제가 규정하고 있지 않은 법적 공백의 영역에 대해서 어떻게 법을 적용하고 해석할 것인지의 문제가 발생한다. 다음 <그림>을 중심으로 살펴보도록 한다.

<그림 1> 경제특구 내에서의 법제 적용 검토

경제특구 내의 개별사안			
(a)	(b)	(c)	(d)
경제특구법제	일반대외경제법제	대내일반법제	입법이 지체된 영역

(a)영역은 경제특구 내 개별사안에 대하여 경제특구 법제가 그에 대한 규정을 두고 있는 부문이고 (b)영역은 사안에 대하여 경제특구 법제에는 관련 규정이 없으나 일반대외경제법제가 규정을 두고 있는 부문이며 (c)영역은 개별사안에 대하여 경제특구법제와 일반대외경제법제에는 관련규정이 없으나 북한의 대내일반법제에서는 관련규정을 구비하고 있는 영역이다. (d)영역은 급변하는 특구 내 경제상황에 대하여 국가가 아직까지 관련입법을 제정하지 못하고 있는 입법의 지체를 고려하여 포함시킨 부문이다.

첫째, (a)영역에 있어서는 당연히 경제특구의 법제가 적용될 것임은 경제특구별 기본법의 법규정을 통하여 알 수 있다. 예컨대, 금강산관광지구와 개성공업지구의 「부동산규정」에서 규정하고 있는 사항들은 「사회주의토지법」과 「토지임대법」에 우선하여 적용될 것이며 양 지구의 「노동규정」에 규정된 사항들은 「사회주의노동법」과 「외국인투자기업 노동규정」에 우선하여 각 경제특구 내에서 적용될 것이다.

둘째, (b)영역은 구체적 사안에 적용할 법규가 경제특구에는 마련되어 있지 않으나 일반대외경제법제에는 마련되어 있는 영역이다. 이 경우에 일반대외경제법제가 경제특구 내의 사안에 대하여 적용될 수 있을 것인가의 문제가 생긴다. 예컨대, 경제특구 내에서는 현재 분쟁해결을 위한 중재절차를 규정하는 부분, 기업의 파산절차를 규정하는 부분에 대한 특별 규정을 마련하고 있지 않다. 이 경우 「대외경제중재법」이나 「외국인투자기업 파산법」과 같은 일반대외경제법률들이 적용될 수 있을 것인가의 문제이다. 이에 대해서는 「금강산관광지구법」 제4조와 「개성공업지구법」 제9조를 근거로 하여 일반대외경제법제가 적용되지 않는다는 견해<sup>26)</sup>가 있는가 하면 양 지구법의 제1조<sup>27)</sup>를 근거로 하여 일반대

26) 법무법인 태평양 『개성공업지구 법규 및 제도해설』, 2005. 1, 72면.

27) 양 지구법 제1조의 “..... 공화국의 법에 따라 관리운영하는 .....”의 규정을 북한법이 전면적으로 경제특구 내에 적용되는 근거조항으로 해석하는 견해로서 법무부, 『북한 「금강산관광지구법」 분석』, 2003. 5, 45면; 법무부, 『북한 「개성공업지구법」 분석』, 2003. 5, 49면; 조영조, 「개성공업지구의 현황 및 과제」, 수출입은행 보도자료, 2002년 11월 29일자, 3면이 있다.

외경제법제가 적용될 수 있다는 상반된 견해가 존재한다. 그러나 이러한 경우에 있어서 일반대외경제법제의 적용을 전면적으로 부정한다면 특구 내의 특구사업이 혼란에 빠질 수도 있다. 경제특구 내에서 분쟁이 발생한 경우에 북한의 중재기관에 중재를 신청할 경우 어떻게 처리할 것인가? 또한 입주기업이 파산으로 인하여 해산된 경우 기업을 둘러싼 채권자들의 채권을 어떠한 방식으로 공정하게 배분할 것인가? 적어도 특구 내에 이에 관한 특별한 규정이 마련되기 전에는 일반대외경제법제를 적용하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 더욱이 양 특구의 지구법에서는 법규로 정하지 않은 사항에 대해서는 ‘중앙지구지도기관과 지구관리기관이 협의’하여 처리하도록 규정<sup>28)</sup>하고 있기 때문에 일반대외경제법제가 직접 적용되지는 않더라도 양 기관의 협의과정에서 일반대외경제법제가 유추적용될 수는 있을 것으로 생각된다.

이 연구에서는 상기 (b)영역(즉, 경제특구 내의 경제활동에 대하여 경제특구법제에는 규정이 없으나 일반대외경제법제에서는 관련 규정을 마련하고 있는 영역)에 있어서는 일반대외경제법제가 적용될 수 있다는 전제 하에, 경제특구 내의 구체적 노동법제를 분석함에 있어서 양 특구의 노동법제와 더불어 일반대외경제법제인 「외국인투자기업노동규정」에 대해서도 살펴보도록 하겠다.

셋째, (c)영역은 특구 내 사안에 대하여 경제특구법제와 일반대외경제법제에 관련 규정을 두고 있지 않지만 대내일반법제에서는 규정을 두고 있는 영역이다. 북한이 1984년 이후 약 25년 동안 대외개방을 위한 법제를 지속적으로 정비해 오고 있기 때문에 (c)영역에 해당하는 경우는 그리 많지 않다. 이에 해당하는 경우로서는 예컨대, 특구 내 북한 근로자의 최저 노동연령이나 휴일 같은 것이 포함될 수 있다. 이에 관한 규정은 금강산과 개성지구의 「노동규정」이나 「외국인투자기업 노동규정」에서는 명확하게 규정하고 있지 않다. 이 경우 「사회주의노동법」의 규정들이 적용될 수 있을 것이다. 따라서 경제특구 내의 근로자 최저연령은 노력알선기관의 심사과정에서 「사회주의노동법」상의 규정<sup>29)</sup>이 적용될 것이다. 또한 휴일에 대하여 「외국인투자기업 노동규정」과 금강산과 개성지구의 노동규정에서는 기업으로 하여금 종업원에게 공화국의 명절일과 공휴일의 휴식을 보장하도록 하고 있는데<sup>30)</sup> 이때의 공휴일이란 「사회주의노동법」 제64조 제2항<sup>31)</sup>에 기하여 일요일로 해석하는 것이 타당하리라 생각된다. 경제특구 내의 모든 특구 사업에 대하여 특구 내에 관련 규정을 두는 것이 바람직하겠지만 앞의 사례와 같이 특구 사업에 본질적인 부분이 아니고 북한 내에서 통일적으로 규율되어야 할 필요성이 있는 부분에 대해서는 대내일반법제를 적용하는 것이 큰 문제가 되지 않는으리라 생각된다.

넷째, (d)영역에서는 북한 국내에 적용할 근거 법규가 존재하지 않는다. 이러한 사안이 발생하지 않도록 법제의 정비가 꾸준히 이루어져야 하겠으나 국제 경제상황이 혼란을 다투며 발전하고 있기 때문에 이에 해당하는 사례가 발생할 여지는 항상 존재한다. 예컨대, 「개성공업지구법」 제41조에서는 지구 내에서 신용카드의 사용을 인정하고 있다. 그러나 신용카드를 위조 또는 변조하는 행위에 대하여 북한 내에 제재 법규가 없다<sup>32)</sup>. 또한 기업이 자신의 시장지배적 지위를 이용하여 독과점 행위를 하거나

28) 「금강산관광지구법」 제4조 제2항·「개성공업지구법」 제9조 제2항.

29) 「조선민주주의인민공화국 사회주의노동법」 제16조에서는 “조선민주주의인민공화국에서 노동하는 나이는 16살부터이다”라고 하여 연령제한을 두고 있다.

30) 「외국인투자기업 노동규정」 제24조 제1항, 「금강산관광지구 노동규정」 제22조, 「개성공업지구 노동규정」 제22조 참조.

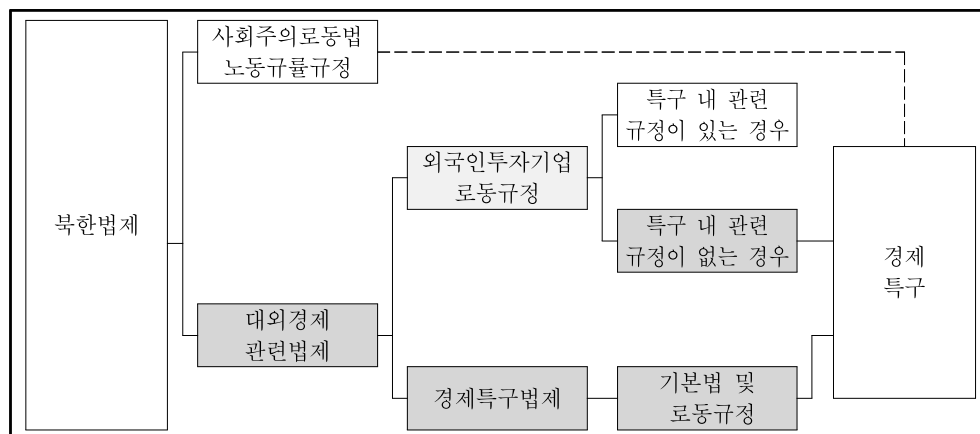
31) 「사회주의노동법」 제64조 제2항에서는 “국가적으로 제정된 명절날과 일요일은 쉬는 날로 한다”고 규정하고 있다.

32) 「조선민주주의인민공화국 형법」이 2005년 개정되면서 새로운 형태의 경제범죄가 각칙에 다수 등장하였다. 동법 제103조에서는 “무형금결제수단을 비법적으로 발급하였거나 결제하여 주었거나 사용한 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다”라고 규정하고 있다. 이 조항에 따르면 신용카드를 행한 경우에만 처벌할 수 있고 신용카드를 위조·변조하는 행위 자체에 대해서는 처벌할 수 없다. 북한에서 자유민주국가에서의 죄형법정주의가 얼마나 철저히 관철될 수 있을지

몇몇 기업들이 카르텔을 조직하여 생산품의 시장가격을 조정하는 경우 이를 제재할 법규도 마련하고 있지 않다. 관습법이나 시장의 관행에 따른 처리방법을 생각해 볼 수 있겠으나 사회주의 법문화권에서는 관습법의 법원성(法源性)을 부인하고 있기 때문에<sup>33)</sup> 북한법 체계상 아무런 법적 근거 없이 국제 관행이나 관습을 적용하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 금강산과 개성지구의 사업이 남북경협사업의 일환으로서의 의미를 함께 지니는 것을 고려하여 이러한 경우 남한의 법제를 원용하여 적용할 수 있도록 하는 남북 간의 합의서 채택도 고려해 볼 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 각 경제특구 내에서의 노동관계에 대해서는 경제특구별 기본법과 그 시행을 위한 하위규정 및 준칙들은 경제특구의 경제활동에 대하여 가장 직접적인 법원(法源)이 될 수 있다. 일반대외경제법제 중에서는 특구 내에 관련 규정이 없는 경우에 한하여 적용될 수 있을 것으로 생각된다. 또한 대내일반법제의 경우에는 특구 내에 적용되지 않는 것을 원칙으로 하지만 특구 사업에 본질적이지 않은 부분과 북한 내에서 특구를 포함한 전국토를 대상으로 통일적으로 시행될 필요성이 있는 부분에 대해서는 특구 내에서도 적용될 수 있을 것으로 생각된다.

<그림 2> 경제특구 내에 적용될 수 있는 북한의 법제



## IV. 북한 경제특구 노동법제의 내용분석 및 개선방안

### 1. 경제특구 노동법제의 내용분석

규율하는 내용에 따라 개별 근로자와 사용자 사이의 관계를 대상으로 하는 개별적 근로관계에 관한 법제와 근로자 단체와 사용자 간의 집단적 관계를 대상으로 하는 집단적 근로관계에 관한 법제로 구분되고 있다<sup>34)</sup>. 이하에서는 이를 기준으로 하여 북한의 노동법제를 분석해 보고자 한다.

의문이 있지만 신용카드 발급회사를 규제하는 조항을 신용카드 위조·변조자에 대하여 유추적용할 수는 없을 것이라 생각된다.

33) 북한은 건국 초기부터 관습법의 법원성을 인정하지 아니하였다. 이는 북한의 기존질서가 모두 혁명의 이익과 상반된 것이었으며 사회주의 혁명은 이러한 질서를 타파함으로써 이루어진다고 보았기 때문이다. 최달곤, 『북한법의 체계와 특색의 규명을 위하여』, 『북한법 체계와 특색』, 세종연구소, 1994, 5면.

34) 김형배, 앞의 책, 108~109면.

## (1) 개별적 근로관계

### 1) 고용(근로계약)

#### 가. 내국민 우선 채용의 원칙과 현지인 우선 채용의 원칙

북한의 「외국인투자기업로동규정」에서는, 외국인투자기업이 근로자를 고용함에 있어서 노력알선기관이 준수해야 할 원칙으로서 내국민 우선 채용의 원칙과 현지인 우선 채용의 원칙을 규정하고 있다<sup>35)</sup>. 내국민 우선 채용의 원칙이란 외국인투자기업이 기업운영에 필요한 노동력을 채용할 경우 북한의 근로자를 채용하여야 한다는 원칙을 말하며 이는 북한 측이 외국인투자기업에서 최대한의 고용창출효과와 북한 근로자들의 임금소득을 끌어내기 위한 의도로 해석된다. 현지인 우선 채용의 원칙이란 노력알선기관이 외국인투자기업에 대하여 노동력을 알선할 경우에 기업 소재지 내의 노동력을 우선적으로 알선하여야 한다는 원칙을 말하며 이는 외국인투자기업의 인력채용을 당해 기업 소재지의 근로자로 충원하면 지역 간의 인구이동을 제한하게 되므로 다른 지역으로 경제개방의 효과가 파급되는 것을 억제하려는 의도가 함께 포함되어 있는 것으로 이해할 수 있다<sup>36)</sup>.

금강산관광지구와 개성공업지구의 경우에는 양 원칙이 다소 완화되어 적용된다. 개성공업지구의 경우, 「개성공업지구법」 제37조 제1항에서는 내국민 우선 채용의 원칙을 규정하고 있으나 현지인 우선 채용의 원칙에 대한 규정은 두고 있지 않다. 이는 개성공업지구 내에서 필요한 노동력을 개성 현지에서 충분히 공급할 수 없는 현실을 감안한 것으로 해석된다. 금강산관광지구의 경우, 「금강산관광지구로동규정」 제3조에서는 “관광지구에서 기업은 공화국의 노력과 남측 및 해외동포 노력, 외국인 노동을 채용할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 금강산관광지구에서는 노동력을 고용함에 있어 반드시 내국민을 우선적으로 채용할 필요가 없으며 중앙관광지구관리기관과의 협의가 없더라도 외국인을 채용할 수 있다고 해석할 수 있다. 금강산관광지구사업 관계자에 따르면 금강산지구에서 근무하는 근로자의 구성 비율은 조선족 근로자와 북한 근로자가 약 7:3 정도의 비율이라고 한다<sup>37)</sup>. 이는 관광지구의 특성상 외국인 관광객들의 왕래가 잦은 만큼, 가급적이면 북한 근로자들이 자본주의와 접촉할 기회를 차단하고자 하는 북한 측의 의도가 엿보이는 부분이다.

#### 나. 간접채용 방식에서 직·간접 채용방식으로의 전환

내국민·현지인 우선 채용의 원칙과 함께 근로자의 고용과정에서 「외국인투자기업로동규정」이 가지는 또 하나의 특징은 사용자의 직접 고용을 금지하고 있다는 점을 들 수 있다. 외국인투자기업은 노력알선기관과 노력채용계약을 체결하고 노력알선기관이 공급하는 근로자를 고용하도록 되어 있다<sup>38)</sup>. 따라서 외국인투자기업이 근로자를 고용할 경우, 사용자가 모집이나 광고를 하고 근로자가 자유

35) 「외국인투자기업로동규정」 제3조, 제11조 참조.

36) 한국경영자총협회, 『북한의 노동법제』, 2000, 205면.

37) C를 대상으로 한 인터뷰 내용.

38) 「외국인투자기업로동규정」 제10조. 북한의 노력알선기관은 단순한 직업알선기관이 아니라 북한의 헌법과 노동법, 노동규

의사에 기하여 근로희망 기업에 지원하는 등 사용자-근로희망자 간의 직접적인 접촉, 면담을 통한 근로자 고용이 인정되지 않는다. 이러한 점은 기업의 입장에서 노동력의 질을 선별하는데 크게 불리한 것이다. 「외국인투자기업로동규정」에서도 기업의 고용자주권을 일정 부분 보장해 주기 위하여 “노력채용계약조건에 맞지 않을 경우에는 노력알선기관이 보내주는 노력을 받아들이지 않을 수 있다<sup>39)</sup>”고 하고 있으나 기업 측이 알선기관이 공급한 노동력을 받아들이지 않고 다른 근로자를 고용하고자 하더라도 다시금 노력알선기관을 통해서만 새로운 노동력을 알선 받을 수 있다는 점에서 고용과정에 있어 기업의 노동력 선택권 보호가 미흡하다고 할 것이다.

금강산과 개성지구에서는 기업의 노동력 선택을 보다 자유롭게 해주고 있다. 기업은 노력알선기관이 알선한 노동력에 대하여 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 노력을 선발할 수 있도록 하고 있어<sup>40)</sup> 규정의 조문상으로는 노력알선기관을 통한 간접채용방식과 사용자와 근로자 간의 직접채용방식이 혼합된 형태로 운영하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 실제로는 개성의 입주기업에 의한 근로자 선발이 이루어질 수 있는 여건이 조성되지 못한 것으로 보인다. 노동력 수급이 원활하게 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 선발에 의한 채용이 가능하기 위해서는 기업이 요구하는 노동력보다 많은 수의 근로자를 배정 받을 수 있어야 할 것이다. 그러나 중앙특구개발지도총국(이하, 지도총국)<sup>41)</sup>에 의하여 배치되는 근로자의 수는 기업이 요구하는 인원으로 한정되고 그마저 다 배정받지 못하는 경우도 있기 때문에 실제로 기업은 지도총국에서 공급하는 근로자를 그대로 받아들이고 있다고 한다<sup>42)</sup>.

#### 다. 근로계약 체결 당사자의 변화

「외국인투자기업로동규정」 제10조에 따르면 외국인투자기업은 노력알선기관에 의해 배정된 근로자와 직접 노력채용계약(남한의 근로계약)을 체결하는 것이 아니라 노력알선기관과 노력채용계약을 체결하도록 하고 있다. 즉, 근로계약의 당사자는 기업가와 노력알선기관이 된다. 그러나 금강산관광지구와 개성공업지구의 노동규정에 따르면 사용자와 근로자가 직접 노력채용계약을 체결하도록 하고 있다<sup>43)</sup>.

사용자와 근로자가 직접 근로계약을 체결하는 것은 큰 의미를 가진다. 「외국인투자기업로동규정」의 적용을 받는 외국인투자기업의 경우에는, 근로자의 임금을 근로자에게 직접 지불하는 것이 아니라

---

정을 근로자에게 교육하고 실천하게 하는 사상교육기관이자 채용과 노동력 관리를 일상적으로 감독하는 통제기관의 성격을 가지고 있다(선한승·문무기 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, 한국노동연구원, 2004, 50면). 따라서 외국인투자기업과 노력알선기관이 체결하는 노력채용계약은 행정계약의 성질을 가진다고 한다. 정영화, “북한 외국인기업의 고용법제와 거래비용에 관한 연구: 남·북한 및 중국의 고용법제의 비교법적 연구”, 『사회과학논총』 제10권, 1998, 90면.

39) 「외국인투자기업로동규정」 제13조 제2항.

40) 「금강산관광지구 노동규정」 제9조 제2항, 「개성공업지구 노동규정」 제9조 제1항에서는 “노력알선계약을 맺은 기업은 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 노력을 선발할 수 있다”고 규정하고 있다.

41) 중앙특구개발지도총국은 개성사업의 원활한 운영을 도모하기 위하여 개성지구로부터 약 1.5km 떨어진 곳에 ‘중앙특구개발지도총국 개성사무소’를 운영하고 있다고 한다. 노력알선, 각종 승인과 협의 절차뿐만 아니라 북한 내지기업과의 위탁가공의 경우에도 이 사무소에 의하여 처리된다고 한다. 입주기업이 내지기업과의 위탁가공 또는 물품 공급계약을 맺고자 할 경우 개성지구 밖으로의 자유로운 출입이 불가능하기 때문에 우선 지구관리위원회에 의뢰하고 지구관리위원회가 지도총국에 다시 의뢰하여 내지기업과 계약이 체결되는 방식을 취하고 있다. D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

42) D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

43) 「금강산관광지구 노동규정」 제9조·제10조, 「개성공업지구 노동규정」 제9조·제10조.

근로계약의 상대방인 노력알선기관에 선불로 일괄 납부하도록 하였다고 한다<sup>44)</sup>. 그러나 사용자가 근로자와 직접 근로계약을 체결한다면 근로자의 노동보수는 근로자에게 직접 지급하게 된다. 금강산관광지구와 개성공업지구에서는 사용자와 근로자가 직접 노력채용계약을 맺게 함으로써 근로자에게 직접 임금을 지급하도록 규정 되어 있다<sup>45)</sup>.

그러나 개성공업지구에서는 노력채용계약에 관한 규정들이 아직까지 제정되지 않아 개성입주기업과 북측 근로자 간에는 정식적인 근로계약이 체결되지 않은 상태라고 한다<sup>46)</sup>. 따라서 「개성공업지구 노동규정」에서는 ‘임금의 직접불 원칙’을 규정하고 있으나 현실적으로는 노력알선기관의 역할을 담당하고 있는 지도총국이 일정한 기일을 정하여 근로자의 임금을 직접 수령하고 임금으로부터 각종 세금과 보험료를 공제하여 북한 근로자에게 지급하고 있다. 다만 기업 측에서는 개별 근로자에게 임금명세표를 나누어 주어 임금의 구성항목에 대하여 고지해 주고 있을 뿐이다<sup>47)</sup>. 근로자에 대한 임금의 직접지급은 근로의욕의 고취와 작업장에 대한 애착을 제고할 수 있기 때문에 향후 북한 측을 설득함으로써 ‘임금의 직접불 원칙’이 지켜질 수 있도록 개선되어야 할 부분이라고 생각된다.

## 2) 사용자의 근로자 해고

「외국인투자기업노동규정」은 외국인투자기업이 종업원을 채용기간 만료 전에 해고할 수 있는 사유를 명확하게 열거하고 있다. 동 규정 제15조에서는 채용기간 만료 전 해고할 수 있는 사유로서 ㉠ 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우, ㉡ 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우, ㉢ 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 로력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, ㉣ 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 심히 어긴 경우를 들고 있다. 이러한 사유가 발생한 경우에도 직업동맹조직 및 해당알선기관과의 합의가 이루어지지 않는다면 채용기간이 만료되기 전에 근로자를 해고할 수 없다.

「금강산관광지구 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서는 근로자 해고 사유와 절차에 있어서 「외국인투자기업노동규정」과 약간의 차이를 보이고 있다. 이들 규정상의 차이점은 크게 두 가지로 언급할 수 있다.

첫째, ‘경영상 이유로 인한 해고’의 인정여부이다. 「금강산관광지구 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서는 「외국인투자기업노동규정」 제15조에서 열거하고 있는 근로계약 만료 전 해지사유 4항목 중 “기업이 파산에 직면하여 부득이하게 로력을 축소하거나 해산을 선포한 경우”를 해제사유에서 제외시키고 있으며 대신 “기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우”를 추가하였다<sup>48)</sup>. 「외국인투자기업노동규정」 제15조의 제3호(위의 ㉢항목)은 경영상 이유로 인한 해고를 의미한다고 할 수 있다. 「금강산관광지구 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서는 이를 근로계약 해지의 사유에서 제외하고 있기 때문에 금강산관광지구와 개성공업지구에서 기업이 파산하거나 경영악화

44) 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구”, 『남북협력과 노동정책』, 한국노동연구원, 2000, 102면.

45) 「금강산관광지구 노동규정」 제32조, 「개성공업지구 노동규정」 제32조.

46) C·D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

47) B를 대상으로 한 인터뷰 내용.

48) 「금강산관광지구 노동규정」 제14조, 「개성공업지구 노동규정」 제14조.

가 발생할 경우 집단해고를 인정할 수 있을 것인가가 문제된다. 양 특구의 노동규정이 「외국인투자기업 노동규정」에 대한 특별법이라는 점과 열거된 채용계약 해지사유는 근로자의 노동권익을 위하여 엄격하게 제한해석 하여야 한다는 점을 감안한다면 금강산지구와 개성공단에서는 경영상 이유로 인한 해고가 인정되지 않는다고 보아야 할 것이다. 현실적으로도 경영상 이유로 인한 해고는 개성지구 내에서는 인정되지 않는다고 한다<sup>49)</sup>.

둘째, 근로자 해고에 필요한 절차에 있어 차이가 있다. 「외국인투자기업노동규정」의 적용을 받는 외국인투자기업은 동 규정 제15조에서 정하고 있는 사유가 발생하더라도 직업동맹조직·노력알선기관과의 합의를 거쳐야만 근로자를 해고할 수 있다. 그러나 금강산관광지구와 개성공업지구에서는 근로자 해고의 사유가 발생한 경우에는 직업동맹과 노력알선기관과의 합의절차를 거치지 않더라도 자유롭게 해고할 수 있다. 다만 해고 30일전까지 해고 대상 근로자에게 이를 통지하고 해고 종업원의 명단을 노력알선기관에 제출하기만 하면 된다<sup>50)</sup>. 이와 같이 금강산관광지구와 개성공업지구 노동규정에서는 근로자 해고에 있어 기업에게 자율권을 부여하고 있으나 현실적으로는 상당히 복잡한 과정을 거쳐 해고가 이루어진다고 한다. 「사회주의노동법」에서는 ‘해고’라는 개념자체를 인정하고 있지 않으며 북한이 ‘완전 고용’을 사회주의적 우월성으로 과시하고 있음을 살펴볼 때 실제 노사관계에서 북측 근로자가 해고되는 경우는 예외적인 경우에 해당한다고 할 것이다. 개성지구 내에서는 실제로 몇 차례 해고의 사례가 있으며 직장장(종업원 대표)을 해고한 사례도 있다고 한다. 이 경우 기업가는 지도총국에 대하여 근로자에 대한 불만, 예컨대 근무태만, 결근 등을 몇 차례에 걸쳐 항의를 하고 이러한 항의가 누적될 경우 지도총국에 의하여 기업의 근로자 해고가 인정되었다고 한다<sup>51)</sup>.

### 3) 임금

「외국인투자기업노동규정」상 외국인투자기업에서 일하는 종업원의 노동보수액에는 기본적인 노임과 추가적 보수형태인 가급금, 장려금, 상금이 포함되며 직종과 기술·기능 수준, 노동생산성에 따라 정하여야 한다<sup>52)</sup>. 월노임기준(최저임금)은 중앙노동기관이 정하도록 되어 있고 이러한 최저임금<sup>53)</sup>을 준수하는 전제 하에 직종·직제별 노임기준과 노임 지불 형태와 방법, 가급금과 장려금, 상금의 구체적인 기준은 외국인투자기업이 자체적으로 정할 수 있도록 하고 있다<sup>54)</sup>. 또한 동규정 제26조에서는 “외국인투자기업은 생산수준, 종업원의 기술기능 숙련정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다”고 규정하고 있으나 구체적인 임금의 상승률 제한에 대한 규정은 두고 있지 않다. 임금을 지급하는 방법에 관하여 1993년 「외국인투자기업노동규정」 제33조에서는 “외국인투자기업은 노임, 가급금, 장려금을 주는 날짜를 정하고 달마다 그 날에 주어야 한다. 상금은 평가기간 다음 달에 주어야 한다”고 하였으나 개정법에서는 이를 삭제하고 실적에 따라 정확히 계산하여 내주어야 한다는

49) D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

50) 「금강산관광지구 노동규정」 제15조, 「개성공업지구 노동규정」 제15조.

51) D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

52) 「외국인투자기업노동규정」 제5조.

53) 「외국인투자기업노동규정」은 1993년 12월 30일 정무원 결정으로 채택되어 1999년, 2005년의 두 번에 걸친 개정이 이루어졌다. 1993년 「외국인투자기업노동규정」에서는, 최저임금에 관하여 외국인투자기업의 근로자 월노임수준을 220원(자유경제무역지대에서는 160원) 보다 낮지 않아야 한다고 명시하고 있었으나(1993년 외국인투자기업노동규정 제26조) 1999년 개정 「외국인투자기업노동규정」에서는 이를 삭제하고 월노임기준을 중앙노동기관이 정하도록 하고 있다.

54) 「외국인투자기업노동규정」 제25조.



원칙 규정만 두고 있을 뿐이다<sup>55)</sup>. 따라서 노동보수의 지급방법은 기업소 자체적으로 정할 수 있으며 직업동맹조직과의 노동계약 체결을 통하여 정할 수 있는 것으로 보인다.

「금강산관광지구 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서도 근로자의 노동보수는 “로임, 가급금, 장려금, 상금”이 포함되는 것으로 하고 있으며<sup>56)</sup> 특히 최저임금과 임금 상승률 제한을 보다 구체적으로 규정하고 있다. 금강산관광지구와 개성공업지구에서는 월최저노임을 미화 50달러로 규정하고 매년 5%이상 최저임금을 인상하지 못하도록 제한하고 있다<sup>57)</sup>. 임금 지급의 방법에 관해서 「금강산관광지구 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서는 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 하며 상금은 상품으로 줄 수도 있다”고 규정<sup>58)</sup>하고 있어 어느 시점에서 지급하여야 하는지, 임금에 대한 공제가 허용되는지 여부를 명확하게 밝히고 있지 않다. 현실적으로는, 개성공업지구 입주기업이 북한 근로자에 대한 임금을 매월 25일 현금으로 직접 지도총국에 전달한다고 한다. 노동 인센티브 제도가 발달되지 못하여 상품의 지급은 이루어진 바가 없는 것으로 나타났으며 임금에 대한 전차금(假拂)은 인정되지 않고 임금에 대한 공제 역시 인정되지 않는다고 한다<sup>59)</sup>.

#### 4) 근로시간

「외국인투자기업노동규정」상 근로자들의 법정 근로시간은 1998년 「사회주의헌법」 및 「사회주의노동법」의 규정에서와 마찬가지로 1일 8시간, 1주 6일이다<sup>60)</sup>. 다만 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 근로시간을 이보다 짧게 할 수 있다. 또한 계절적인 제한을 받는 부문에서는 연간 근로시간의 범위 내에서 근로시간을 다르게 정할 수 있도록 하고 있다<sup>61)</sup>. 시간외 노동에 대하여 「외국인투자기업노동규정」에서는 엄격하게 금지하고 있으나, 다만 예외적으로 불가피한 사정이 있을 경우에는 직업동맹조직과 합의하고 시간외 노동을 시킬 수 있다<sup>62)</sup>. 시간외 근로에 대해서는 개정 이전의 노동규정에서는 월 48시간의 상한을 두고 있었으나(1993년 외국인투자기업노동규정 제24조) 개정 법률에서는 이를 삭제함으로써 직업동맹조직과의 합의가 있는 경우 근로시간의 제한 없이 초과근로를 시킬 수 있도록 하였다.

금강산과 개성지구의 노동규정은 노동시간의 면에 있어 「외국인투자기업노동규정」과는 약간의 차이를 보이고 있다. 첫째, 각 지구 내에서의 종업원 노동시간은 주 48시간으로 되어있다<sup>63)</sup>. 1일 법정근로시간에 대한 규정은 없으나 「사회주의 노동법」과 「외국인투자기업노동규정」의 근로시간을 배제하

55) 「외국인투자기업노동규정」 제31조.

56) 「금강산관광지구법」 제24조, 「개성공업지구법」 제24조.

57) 「금강산관광지구 노동규정」 제25조, 「개성공업지구 노동규정」 제25조. 개성공업지구에서는, 이 규정에 따라 2007년 8월과 2008년 8월에 각각 5% 인상하여 2008년 8월 현재에는 55.125 USD가 최저임금 수준으로 노무관리가 이루어지고 있으며 2008년 5월을 기준으로 하여 북한 근로자들의 평균임금은 약 70USD 수준이라고 한다. 개성공업지구관리위원회, 『개성공업지구 투자안내』, 2007, 8~9면; “개성공단 北 근로자 최저임금 5% 올라”, 「NK조선」, 2008년 8월 13일자; D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

58) 「금강산관광지구 노동규정」 제32조, 「개성공업지구 노동규정」 제32조.

59) C·D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

60) 「외국인투자기업노동규정」 제22조, 「사회주의헌법」 제30조, 「사회주의노동법」 제16조.

61) 「외국인투자기업노동규정」 제22조.

62) 「외국인투자기업노동규정」 제23조.

63) 개성공단에서는 2007년 1월 기준으로 연장근무와 휴일근무를 포함하여 평균 노동시간이 주 55.1시간이라고 한다. 개성공업지구관리위원회, 앞의 책, 9면.

는 조항이 없으므로 지구 내에서의 1일 노동시간 역시 8시간이 될 것으로 보인다. 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 노동시간을 주 48시간보다 짧게 할 수 있으며 계절적 제한을 받는 부분의 기업은 연간 노동시간의 범위에서 탄력적으로 정할 수 있다는 점에서는 「외국인투자기업노동규정」과 동일하다<sup>64)</sup>.

둘째, 기업은 노력채용계약이나 노동규칙에서 정하는 노동시간 내에서 노동을 시켜야 하지만 시간외 근로가 필요한 경우에는 종업원 대표 또는 해당 종업원과 합의 하에 연장근로를 요구할 수 있도록 하고 있다<sup>65)</sup>. 이는 「외국인투자기업노동규정」 제23조와 비교하면 직업동맹조직 또는 노력알선기관의 합의가 필요하지 않다는 점에서 연장근로에 대한 행정적 간섭이 완화되었다고 볼 수 있다.

이와 같이 금강산관광지구와 개성공업지구의 경우, 근로자의 근로시간을 탄력적으로 사용하는 것이 가능하고 기업이 부담하는 임금과 사회보험료 수준이 다른 나라의 경제특구에 비하여 낮은 수준을 유지하고 있기 때문에 이 부문에 있어서는 양 지구가 상당 수준의 경쟁력을 가지고 있다고 평가할 수 있을 것이다<sup>66)</sup>.

## (2) 집단적 근로관계

### 1) 근로자 단체(직업동맹조직)

64) 「금강산관광지구 노동규정」 제20조, 「개성공업지구 노동규정」 제20조.

65) 「금강산관광지구 노동규정」 제21조, 「개성공업지구 노동규정」 제21조. 개성공업지구 내의 생산량이 증가하면서 근로자들의 연장근로가 활성화되고 있으며(1일 약 2시간 정도) 토요일에도 오후 5시까지 근무가 이루어지고 있다고 한다. D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

66) <표 1> 개성공업지구와 주요국 경제특구 간의 근로조건 및 사회보험료 비교표(2007기준)

	개성공업지구	중국(선전)	베트남(하노이)	아일랜드	폴란드
법정근로시간					
1일	(8)	8	8	8	8
1주	48	40**	48		40
최장연장근로					
1일	제한없음	1시간 초과 금지***	4시간 초과 금지	1주 총 근로시간 48시간을 초과할 경우 법적 제재 부과	8시간 초과 금지
1주					
1월					
1년			200시간 초과 금지		150시간 초과 금지
최저임금	52.5 USD*	110.6 USD	54.7 USD	€8.65/ hour****	936 PLN*****
사회보험료	급여총액 15%	급여총액 30%	급여총액 15%	급여총액 8.5~10.75%	급여총액 19.83~22.72%

\* 2008년 8월부터는 55.125 USD가 최저임금으로 조정되었으며 사회보험료 15%를 감안한다면 63.375 USD가 된다.

\*\* 중국 「노동법」 제36조에서는 1주 44시간을 법정 소정근로시간으로 규정하고 있으나 1995년 3월 25일 「근로자의 근무시간에 관한 규정」을 제정하여 주당 표준근로시간을 40시간으로 단축하였다.

\*\*\* 다만 특수한 사정으로 인하여 근무시간을 연장해야 할 경우 근로자의 건강을 보장한다는 전제하에서 1일 3시간, 매월 36시간을 초과하지 못한다(「노동법」 제41조).

\*\*\*\* 아일랜드에서는 시간 당 최저임금만을 규정하고 있다. 1주 최장 근로시간인 48시간을 기준으로 하여 USD로 환산하면(1€ ≒ 1.555USD : 2008년 6월 12일 외환은행 환율기준) 약 645달러에 해당하며 이는 개성지구의 10배가 넘는 임금수준이다. 사회보험료의 부담비율은 낮은 편이나 임금수준이 높기 때문에 실제 지불하는 비용은 개성지구에 비해 훨씬 많다.

\*\*\*\*\* 폴란드의 공식화폐는 PLN(Polish Zloty)로서 936 PLN을 USD로 환산하면 429.6 USD에 해당한다(2008년 6월 12일 외환은행 환율기준 : 1Zloty ≒ 0.459USD).

북한에서는 직업을 가진 30세 이상의 모든 노동자, 기술자, 사무원을 대상으로 하여 직업동맹이라는 근로자 단체를 조직하여 운영해 왔다. 직업동맹은 1945년 11월 30일 결성되어 ‘당과 노동자 계급을 연결하는 벨트(인전대)<sup>67)</sup>’ 역할을 담당하여 왔으며 오랜 기간에 걸쳐 그 위상과 역할에 큰 변화<sup>68)</sup>를 거쳐 현재에 이르고 있다. 특히 북한의 개방정책 이후에는 근로자들의 사상교육과 노력동원이라는 고전적 사회주의 하에서의 역할에 외국인투자기업에 대한 관리·감독 및 자국 근로자의 권익 보호라는 새로운 역할을 담당하게 됨으로써 그 위상이 대폭 강화되었다<sup>69)</sup>.

그러나, 「금강산관광지구 노동규정」과 「개성공업지구 노동규정」에서는 직업동맹조직을 인정하고 있지 않다. 양 지구의 노동규정에서는 근로자의 직업동맹조직 가입을 인정하는 규정이 없는데 이는 입주기업들의 자주적인 노무관리를 보장하기 위한 의도에서 비롯되었다고 한다. 그러나 기업 내의 근로자단체가 구성된다 하여 반드시 기업 측에게 불리한 것만은 아니라는 견해가 있다<sup>70)</sup>. 외국인투자기업 내에서의 직업동맹(근로자단체)은 근로자의 노동규율 준수여부를 감독·감시하는 역할을 담당하며 외국인투자기업과 종업원 사이에 발생하는 노동분쟁의 조정역할을 담당하고 있다. 기업과 근로자를 중개하는 근로자단체가 없다면 기업 내에서 해결할 수 있는 문제들이 제대로 해결되지 못하여 소송·중재의 분쟁절차를 거치게 될 수도 있기 때문이다.

금강산관광지구와 개성공업지구 내에서는 직업동맹이 없는 대신 종업원 대표를 두어 그 역할을 담당하도록 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 종업원 대표를 어떻게 선임하는지 그리고 그들이 어떠한 역할을 담당하는지에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 실제로 종업원대표는 기업 내에서 근로자들의 선출이나 기업주에 의한 임명으로 선임되는 것이 아니라 입주기업이 노력알선기관으로부터 근로자를 배정받을 때 이미 종업원대표가 정해져서 배치된다고 한다. 종업원대표는 일반적으로 ‘직장장’으로 불리며 기업당 1인이 배치된다. 이들은 노무를 제공하지 않는 것을 원칙으로 하며 작업장 내 노무관리에 관하여 법인장(개성입주기업의 사장)과 협의하는 지위에 있다<sup>71)</sup>. 이들은 근로자라기 보다는 지도층국의 공무원 신분을 갖는 것으로 생각된다. 이들 직장장은 근로자들의 의사를 대표하기도 하고 기업의 업무지시를 근로자들에게 전달하는 역할을 담당한다. 구체적인 업무지시가 종업원대표를 통해서만 가능하다면 이는 기업의 생산효율을 저해시키는 원인으로 작용할 수도 있다<sup>72)</sup>.

67) 북한은 직업동맹을 포함한 근로단체의 성격에 대하여 ‘당과 대중을 연결하는 인전대로서의 근로단체들은 우리 당의 가장 믿음직한 방조자이며 후비대입니다’라고 밝히고 있으며 ‘근로단체들은 우선 광범한 대중을 당과 수령의 두리에 튼튼히 묶어 세우고 그들을 조직적으로 단련함으로써 당의 대중적 기반을 공고히 하고 대중에 대한 당의 영도적 역할을 강화하는 사업을 적극 방조한다’라고 하여 근로단체의 역할을 규정하고 있다. “령도체계”, 『위대한 주체사상 총서 9』, 평양 : 사회과학출판사, 1985, 194면.

68) 결성 초기에는 인민정권을 옹호하고 그 정책을 실현하기 위하여 노동자 계급을 조직하고 동원하는 임무와 함께 공장·기업소 등에 대한 감시와 통제업무를 담당하였으나, 북한에서 ‘대안의 사업체계’가 형성된 이후 기업관리에 대한 감독과 통제가 불필요해짐에 따라 그 성격과 임무가 당 주위의 동맹원을 결집하여 당정책을 수행하도록 조직·동원하는 완전한 사상교육단체로 변하였다. 북한의 개방정책 이후에 직업동맹은 외국인투자기업과 관련하여 그에 대한 통제와 감독의 역할을 담당함으로써 사상교육단체만이 아니라 자국의 노동자의 권리와 이익을 보호하고, 노동자를 조직하는 역할까지도 법적으로 인정받게 된 것으로 볼 수 있다. 박은정, “북한노동법에 관한 연구”, 이화여자대학교, 1998, 69면.

69) 「외국인투자기업 노동규정」에서 인정되는 직업동맹조직의 권한으로는 ㉠ 기업과의 근로계약 체결권(제8조), ㉡ 근로자의 해고와 사직에 대한 동의권(제14조, 제15조, 제18조), ㉢ 연장근로에 대한 동의권(제30조), ㉣ 외국인투자기업에 대한 감독권(제41조, 제42조) 등이 있다.

70) 작업과정과 관련된 문제점들을 직업동맹조직을 통해 일반 근로자들에게 설명해 개선할 수 있는 장점이 있으며 파업권이 인정되지 않기 때문에 직업동맹조직을 인정하더라도 최악의 경우 노동쟁의 상태로 돌입될 우려가 없다는 점이 있다. 김연철·신지호·동용승, “북한 경제특구의 성공조건”, 『남북경협 Guideline』, 삼성경제연구소, 2001, 212면.

71) D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

72) 문무기·윤문희, 앞의 책, 54면.

## 2) 근로 3권

근로 3권이란 일반적으로 “경제적 약자인 근로자들이 근로조건의 향상 및 인간다운 생활을 확보하기 위하여 자주적 조직체를 결성하고(단결권), 그 조직체의 이름으로 교섭하며(단체교섭권), 교섭이 타결되지 아니한 경우 단체행동을 할 수 있는 권리(단체행동권)<sup>73)</sup>”를 말한다. 대부분의 국가에서는 근로자들의 근로조건 향상과 근로인격의 완성을 위하여 헌법 또는 개별 노동법규를 통하여 근로자들의 노동 3권을 인정하고 있다. 폴란드에서는 헌법 제57조와 개별 법률<sup>74)</sup>에서 단결권(Freedom of Formation of Trade Union), 단체교섭권(Freedom of Negotiation), 파업권(Right to Strike)을 인정하고 있으며 베트남 노동법에서도 제5장 단체협약, 제13장 노동조합, 제14장 노동쟁의해결 부분에서 노동 3권을 인정하고 있다. 그렇다면 북한의 경제특구 내에서는 이러한 근로 3권이 보장되고 있는지 살펴보도록 한다.

첫째, 단결권에 대하여 살펴보자. 단결권이란 근로자가 주체가 되어 근로조건의 향상을 목적으로 자주적으로 단결할 수 있는 권리를 말한다<sup>75)</sup>. 북한의 「사회주의노동법」 상에서는 노동 3권이 부인된다고 평가되고 있다<sup>76)</sup>. 그러나 외국인투자기업의 경우에는 근로자들의 직업동맹조직을 인정하고 외국인기업은 직업동맹조직의 활동조건을 보장하도록 강제하고 있는데<sup>77)</sup> 이를 단결권의 근거로 볼 수 있을 것인지 문제가 된다. 북한 근로자의 직업동맹 가입은 권리의 측면도 있으나 의무의 측면이 보다 강조되고 있는 바, 이는 본래적 의미의 단결권으로 보기는 힘들 것이라 생각된다. 더욱이 금강산관광지구와 개성공업지구에서는 직업동맹조직을 인정하고 있지 않기 때문에 양 지구에서는 단결권이 인정되지 않는 것으로 해석된다.

둘째, 단체교섭권에 대하여 살펴보자. 단체교섭권이란 노동조합(근로자 단체)이 근로조건 향상을 위하여 교섭의 상대방인 사용자 또는 사용자 단체와 자주적으로 교섭하고 협약을 체결할 수 있는 권리를 말한다<sup>78)</sup>. 「외국인기업법」 제21조와 「외국인투자기업노동규정」 제8조에서는 직업동맹이 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 노동조건에 관련된 사항에 관하여 외국인투자기업과 노동계약을 맺도록 하고 있으며 이는 단체협약 체결권 보장의 의미를 갖는다고 한다<sup>79)</sup>. 그러나 금강산과 개성지구에서는 노동규칙을 외국인기업과 근로자대표가 체결하도록 하고 있는데 이를 단체교섭권 내지 단체협약체결권의 보장으로 볼 수 있을지는 의문이다. 단체교섭과 단체협약이란 근로자 단체인 노동조합과 사용자 또는 사용자 단체가 근로조건에 대하여 서로 협의하고 이를 협정의 형식으로 체결하는 것을 말하는데 양 지구의 노동규정에서는 근로규칙을 근로자 대표와 외국인투자기업 간에 체결하는 것으로 규정하고 있기 때문이다<sup>80)</sup>.

73) 헌재결 1993. 3. 11. 92헌바33.

74) 폴란드에서 노동 3권을 인정하는 근거가 되는 개별 노동법규로서는 「노동조합법(The Trade Union Act)」(1991), 「근로자조직법(The Organization of Employers Act)」(1991), 「집단적노동분쟁해결에 관한 법률(The Settlement of Collective Labor Disputes Act)」(1991)이 있다.

75) 김명수, 『노동법』, 서울: 해마, 2008, 15면.

76) 법무부, 앞의 책, 802면.

77) 「외국인기업법」 제21조.

78) 김명수, 앞의 책, 16면.

79) 외국인투자기업과 직업동맹조직이 맺는 근로계약은 근로자의 업무에 관한 내용 및 근로조건에 관한 내용이 포함되어야 하므로(외국인투자기업 노동규정 제8조 제2문) 이는 일종의 단체협약과 같은 성질을 지니는 것으로 볼 수 있다. 이철수, “북한 노동법제의 현황과 전망”, 『북한정권 55년: 북한법제의 변화와 전망』, 북한법연구회, 2003, 264~265면.

셋째, 단체행동권에 대하여 살펴보자. 단체행동권이란 근로자가 근로조건 향상을 위하여 자주적으로 단결한 노동조합이 교섭 결렬시 행동할 수 있는 권리로서 파업, 태업 등 쟁의행위를 할 수 있는 권리를 포함한다<sup>81)</sup>. 북한의 노동법제의 규정상 단체행동권 내지는 파업권을 인정하는 조문은 존재하지 않는다. 「신의주특별행정구기본법」 제45조에서는 “주민은 언론, 출판, 집회, 시위, 파업, 결사의 자유를 가진다. 이 권리는 신의주특별행정구의 해당 법규에 의하여 보장된다”고 규정함으로써 유일하게 파업권을 인정하고 있는데 신의주특별행정구가 제대로 시행되지 못하였기 때문에 이를 외국인투자기업 일만으로 확대하여 인식하기에는 무리가 있다. 북한 헌법상 노동이 국민의 신성한 의무(제83조)인 점, 1974년 형법 제61조에서는 ‘반혁명적태업죄<sup>82)</sup>’를 규정하여 노동쟁의를 범죄로 규정하였고, 2005년 형법 제188조<sup>83)</sup>에서는 근로자의 단체행동에 해당하는 행위를 처벌하고 있는 점을 살펴볼 때 현재 북한에서는 파업, 태업을 비롯한 집단적 노동쟁의 행위가 인정되지 않고 있다고 할 것이다.

## 2. 경제특구 노동법제의 문제점 및 개선방안

### (1) 법과 제도의 실효성과 현실적합성 제고

#### 1) 문제점

북한 경제특구 노동법제의 개선방안을 논의하기에 앞서 우선적으로 해결되어야 할 문제로는, 법규의 내용과 현실 간의 심각한 괴리현상을 극복해야 한다는 점이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 「개성공업지구 노동규정」 제32조에서는 기업이 근로자에게 직접 임금을 지급하도록 규정하고 있으나 현실적으로는 지도총국을 통하여 간접적으로 임금이 지급되고 있다. 또한 동규정 제24조에서는 장려금과 상금 같은 금전적 근로인센티브를 제공할 수 있도록 명문규정을 두고 있으나 북한 측의 미온적 태도로 말미암아 비금전적 인센티브 제공으로 대체하고 있는 실정이다. 이와 같이 법규의 내용이 경제현실에 제대로 적용되지 못한다면 특구 내 입주기업에게 경제활동에 있어 예측가능성을 제공하지 못함으로써 경제특구법제에 대한 신뢰를 부여하기 힘들 것이다. 경제특구 내에서의 ‘법의 지배’가 가능하기 위해서는 활발한 입법활동을 통한 법적용의 공백을 최소화하는 것도 물론 중요하겠지만 입법의 단계에서부터 북한의 현실에 맞는 법을 정비하고 그 법제가 실효성을 확보하며 경제현실에 그대로 반영될 수 있는 방안이 필요할 것이다.

80) 기업과 근로자 대표 간에 체결되는 노동규칙을 남한의 취업규칙과 유사한 것으로 파악하는 견해가 있다(선한승·문무기 외, 앞의 책, 80면). 그러나 남한 「근로기준법」 제93조에서 인정하는 취업규칙은 사용자가 기업경영의 필요상 사업장 내부에서 근로자가 지켜야할 복무규율과 근로조건에 관하여 구체적인 사항을 일방적으로 정하는 규칙이라는 점에서 차이가 있다.

81) 김명수, 앞의 책, 16면.

82) 1974년 형법 제61조에서는 “혁명투쟁과 사회주의 건설사업에 지장을 줄 목적으로 맡겨진 사업 또는 위임된 과업을 실행하지 않거나 조잡하게 실행하는 경우 5년 이하의 징역 또는 전 재산몰수에 처하고 선거권을 박탈한다”라고 규정하고 있었으나 동 규정은 1995년 형법의 개정을 통하여 삭제되었다.

83) 「형법」 제188조에서는 “노동행정부문 일군이 로력과건장이 있음에도 불구하고 정당한 이유없이 입직을 거부하였거나 배치하지 않았거나 로력의 동원, 조세사업을 되대로 하여 로력을 낭비하였거나 사회적물의를 일으킨 경우에는 2년이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 2년 이하의 노동교화형에 처한다”고 규정하여 파업 또는 태업의 행위태양이 범죄를 구성하는 것으로 규정하고 있다.

베트남의 경우, 1990년대부터 본격적인 대외개방을 추진하면서 서구 법제를 대폭적으로 수용한 바 있다. 국내 경제질서의 변화, 외국자본 유치의 필요성, 각종 국제무역질서에서의 편입 등 국내외의 경제 변화에 대응하기 위한 현실적 필요로 인하여 서구 법제의 계수(繼受 : Transplantation)가 필요하였다. 그 결과 베트남의 대외개방과 관련된 법제는 중국의 경우보다 훨씬 잘 정비되어 있다는 평가를 받기도 한다<sup>84)</sup>. 그러나 외국 법제의 계수를 통한 법제구축 과정에서의 문제점은 법의 내면화 과정을 충실히 거치지 못한 채 현실적 필요에 의하여 지나치게 잦은 법의 개정이 이루어졌다는 점에 있다. 서구 법제의 도입이 전통적인 사회주의 이념에 큰 변화를 가져오기는 하였으나 외국자본 유치를 촉진하고 세계경제질서에 편승하기 위한 목적이 컸던 만큼 자유민주사회에서 인정되는 정도의 ‘법의 지배(Rule of Law)’로 이어지지 못하였다는 지적<sup>85)</sup>이 있으며 서구법제 도입에 집중한 나머지 현실 속의 법제도로 정착시키지 못하였다는 평가<sup>86)</sup>를 받고 있다. 베트남의 선례에 비추어 봤을 때, 북한에 있어서도 경제특구법제의 구비에 초점을 맞추기보다는 실효성 있는 법제의 정비에 보다 노력을 기울여야 할 것이다.

## 2) 개선방안

북한경제특구 내에서 ‘법치주의 하에서의 경제(법치경제)’가 이루어지도록 하기 위해서 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 북한 당국의 인식전환이 필요하다. 계획경제체제 하에서는 법보다 행정기관의 처분을 통하여 기업의 활동 및 노사관계의 조정이 이루어졌기 때문에 법제의 중요성은 상대적으로 낮을 수밖에 없었다. 북한에서의 ‘법’이란 국가나 사회가 추구하여야 할 목표나 지향점을 기술하여 장래의 생활관계를 일정한 방향으로 조정하고 형성하기 위한 것이라기보다는 과거에 이미 형성된 권리관계를 법적으로 추인하여 이를 법적으로 고착화하는 것을 목적으로 한다<sup>87)</sup>. 다시 말하면 법의 질서 형성적 기능보다는 이미 형성된 질서를 유지하는 기능이 강조되어 왔다. 법의 질서 고착화 기능을 강조하는 입장에서는 법규의 실효성이 크게 문제되지 않는다. 왜냐하면 법은 이미 확립된 질서를 확인하는 차원의 의미를 가지고 있기 때문이다. 그러나 기존의 계획경제와는 다른 시장경제를 구축하기 위해서는 새로운 경제질서 형성이 필요하고 이를 위해서는 법규를 통하여 새로운 질서를 규정하고 이를 현실에 반영하기 위한 북한 당국의 법의식의 전환이 절실하게 요청된다.

둘째, 법규의 제정과정에 있어 북한 측 법률전문가와 입주 기업가들의 적극적인 참여가 가능하도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 이는 법규의 내용이 현실에 적합한 내용을 규정할 수 있도록 하여 법제의 실효성 확보에 큰 도움이 될 것이다. 북한이 「개성공업지구법」과 하위 시행규정을 마련함에 있어서는 남한 측 민간 기업의 의사를 수렴하거나 그들이 제시한 법규초안을 고려하여 법규가 제정되고 있다고 한다. 그러나 개성공업지구관리위원회가 제정하는 사업준칙의 경우 남한 측이 제시하는 초

84) 법무부, 『베트남 개혁개방법제 개관』, 2005, 381면.

85) John Stanley Gillespie, 『Transplanting commercial law reform : developing a rule of law in Vietnam』, Ashgate Publishing Company, 2006, 12면.

86) 법무부, 앞의 책, 384면.

87) 북한의 『정치사전』에서는 헌법의 개념을 “사회주의 혁명과 사회주의 건설에서 우리인민이 이룩한 위대한 성과들을 법적으로 고착시키며 사회주의 사회에서의 정치, 경제, 문화 분야의 제원칙들을 법적으로 규제하는 것”으로 규정하고 있다. 『정치사전』, 평양 : 사회과학출판사, 1973.

안을 대부분 수용하는 방식으로 정비가 이루어지고 있다<sup>88)</sup>. 사업준칙은 기업의 경제활동에 적용될 세 부적이고 구체적인 지침으로서 북한이 시장경제법제를 실험하고 학습하기 위한 가장 좋은 소스(Source)가 될 수 있다. 개성공업지구 내의 사업준칙이 비록 개성공업지구 내에서만 적용되고 주로 남한의 입주기업을 대상으로 적용되고 있지만 엄연히 북한법체계의 일부분을 구성하는 북한의 법이다. 지구관리위원회의 입법권 행사과정에서 북한 측의 적극적인 참여가 이루어져야만 북한의 현실에 맞는 법제의 정비가 가능할 것이며 법제의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

## (2) 노력알선기관의 권한 축소

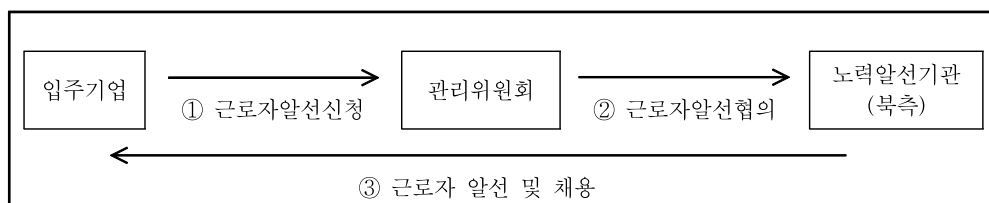
### 1) 문제점

현행 법규에 따르면 금강산과 개성지구 내 기업뿐만 아니라 북한 내지의 외국인투자기업이 필요한 노동력을 공급받기 위해서는 반드시 노력알선기관을 통하도록 규정하고 있다. 그러나 노력알선기관을 통한 근로자 공급은 북한 노동시장의 유연성을 저해하는 주요한 요인이 되고 있다. 북한의 노력알선기관은 남한의 직업소개소와 같은 단순한 노동력 소개소로서의 성격을 지니고 있는 것이 아니다. 이는 북한의 노동행정기관의 일종으로서<sup>89)</sup> 근로자에 대한 사상교육기관일 뿐만 아니라 근로자의 채용과 노동력의 배치, 관리에도 관여하고 있다. 노력알선기관의 지니는 문제점을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외국인투자기업(남한기업 포함)이 필요한 노동력을 고용하기 위해서는 반드시 노력알선기관과의 노력채용계약(금강산과 개성지구에서는 노력알선계약)을 맺도록 강제하고 있어 모집을 통한 기업의 근로자 직접채용을 원천적으로 봉쇄하고 있다는 점이다.

둘째, 북한 근로자의 작업장 배치에 관여함으로써 사용자의 자주인사권을 침해하고 있다. 개성공단 내의 남한 입주기업이 노동력을 공급받는 과정은 아래 표와 같다.

<그림 3> 개성공업지구 내 근로자 고용과정<sup>90)</sup>



88) 「개성공업지구 준칙 제·개정절차 및 공포에 관한 준칙」(2005.2.3 제정) 제2조(준칙의 제정 등)에서는 “관리기관은 준칙의 제정 또는 개정을 위하여 이해관계인 및 관련전문가 등으로부터 기간을 정하여 의견을 수렴하거나, 필요한 범위 내에서 중앙공업지리지도기관과 협의를 할 수 있다”고 규정하고 있어 준칙 정비절차에 북한 측과 기업가의 참여가 이루어질 수 있는 근거를 마련하고 있으나 현실적으로는 남한 측이 준칙의 초안을 마련함에 있어 기업가의 직접적인 참여가 이루어지지 않고 있으며 북한 측의 참여 없이 남한 측이 제시한 준칙 초안이 대부분 준칙내용으로 공포되고 있다고 한다. D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

89) 개성지구 내에서는 아직 노력알선기관이 정해지지 않아 지도총국이 이 역할을 담당하고 있으며 실제로는 지도총국 개성사무소 내의 일정 부서가 노력알선을 담당하고 있다고 한다. 노력알선 전문기관의 설치에 관해서는 현재 지도총국과 협의 중이라고 한다. D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

90) 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 5년 - 개성에 가면 평화가 보인다 -』, 2007. 12, 94면. 이 책에 따르면 입주기업이 근로자 알선신청을 한 후 노력알선기관의 근로자 배정까지 약 30~40일이 소요된다고 한다.

입주기업은 채용희망 인원수, 성별, 나이, 업종 등 필요한 근로자의 요건을 문서로 작성하여 관리위원회에 제출하고 관리위원회는 이를 북측 노력알선기관과 협의하여 근로자를 기업에 보내는 절차를 거친다. 여기서 문제되는 것은 북측의 노력알선기관이 기업에 근로자를 배정함에 있어 사업장 내에서의 구체적 배치권까지 행사한다는 점이다. 사용자가 어떤 근로자가 다른 업무에 더 적합하다고 판단하거나 근로자 스스로 다른 업무에서 노동생산성을 높일 수 있다고 판단하더라도 노력알선기관에서 배정된 업무를 바꾸기는 어렵다고 한다<sup>91)</sup>. 이는 사회주의 계획경제의 이른바 ‘통포통배 원칙’의 잔재로서 기업가의 인사권을 일부 박탈함으로써 자주적 경영을 저해하는 요인이 된다.

셋째, 노력알선기관이 근로자를 대상으로 사상교육을 실시함으로써 사용자와 근로자 간의 커뮤니케이션을 저해하고 노사 간의 신뢰감 회복, 작업장의 평화로운 분위기 조성을 저해할 수 있다. 현재 개성 내 입주 기업가를 상대로 한 인터뷰<sup>92)</sup>에 따르면, 노력알선기관이 노동력을 제공함에 있어 남한 측 사람과의 의사소통을 가급적 차단하고자 하는 일련의 조치들을 취하고 있는 것으로 나타났다. 예컨대, 기업이 10명의 노동력을 공급받기 위하여 노동력 알선을 신청하면 노력알선기관은 9명의 근로자와 1명의 직장장(종업원대표)을 배정한다. 사용자는 근로자에게 직접 업무지시를 내리는 것이 아니라 직장장을 통하여 지시를 내리도록 되어 있으며 근로자들도 직장장을 통하여 사용자와 의견교환이 가능하다. 뿐만 아니라 북한 근로자들을 2인 1조의 형태로 활동하게 함으로써 자유로운 의사표현과 행동에 일정한 제한을 가하고 있기 때문에 근로자와 사용자 간의 자유로운 의사소통이 힘든 부분이 있다. 남한기업에게 있어서 북한 근로자가 지니는 장점은 저임금의 노동력이라는 점도 있으나 같은 언어 사용으로 인하여 업무지시가 편하고 기술의 이전에 소요되는 시간이 적다는 점에도 있다. 이와 같이 지나친 사상교육으로 인하여 상호 간의 대화가 제대로 이루어질 수 없다면 위에서 언급한 장점들을 충분히 활용할 수 없을 것이다.

넷째, 금강산과 개성지구 노동규정에서는 노력알선기관이 노력알선의 대가를 받을 수 있도록 명문화하고 있으며 이에 따라 근로자 1인당 17 USD의 알선료를 기업으로부터 받고 있다. 2008년 7월 8일을 기준으로 현지 입주기업에 고용된 북측 근로자 수가 30,084명에 이르며<sup>93)</sup> 이들의 고용을 위한 알선료만 약 51만 USD가 지출되었다는 점은 입주기업에게 경제적 부담이 될 수 있다. 현재와 같이 노력알선기관을 통한 간접고용방식을 유지하더라도 고용알선이 북측 노동자에게도 유리한 점이 있는 만큼 노력알선료는 기업과 근로자가 공평하게 균등지불하도록 하는 것이 바람직할 것이라 생각된다.

## 2) 개선방안

이상과 같이 노력알선기관의 문제점에 관하여 크게 네 가지를 살펴보았다. 이를 합리적으로 개선하

91) 1990년대에는 근로자에 대한 노력알선기관의 업무배치권은 상당한 구속력을 가지고 있었다고 한다. 예컨대 사업장에 배치된 근로자에 대하여 기업주가 자율적 판단에 의하여 당해 근로자를 다른 업무에 배치한 경우, 근로자는 다음날 아침이면 노력알선기관에서 배정받은 종전의 작업장으로 출근을 하였다고 한다(A를 대상으로 한 인터뷰 내용). 그러나 최근의 인터뷰 조사내용을 살펴보면 이러한 구속력이 상당 부분 완화되고 있음을 알 수 있다. 북측 근로자 중 자신이 희망하는 부서로 다시 배치된 사례도 있다고 한다(통일부 개성공단사업지원단, 앞의 책, 86면 인터뷰자료 참조). 기업의 자율적 인사권 행사와 근로자의 근로의욕 향상을 위해 바람직한 것이라 생각된다.

92) B를 대상으로 한 인터뷰 내용.

93) 개성공업지구관리위원회 홈페이지(<http://www.kidmac.com/>) 참조.



기 위해서는 몇 가지 방안이 제시될 수 있다. 첫째, 노력알선기관이 지금과 같은 방식으로 운영된다면 북한 노동시장의 유연성을 제고하기 위하여 노력알선기관을 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통하여 사용자의 직접고용이 가능하게 될 것이며 기업가의 자주인사권을 보장할 수 있다. 또한 사용자와 근로자, 근로자들 사이의 활발한 의사교환이 이루어짐으로써 생산성 증대로 이어질 수 있을 것이다. 그러나 이러한 개선방안은 인력고용을 위한 알선기관 자체가 없어짐으로써 기업이 근로자 고용과정에서 광고, 심사, 면접 등의 신규 경비가 발생할 수 있는 문제가 있다. 노동집약적 업종을 운영하는 기업에게는 상대적으로 근로자 고용에 큰 어려움이 없을 수 있으나 특수 경력 또는 특수 기술을 가진 전문 인력을 고용하고자 할 경우에는 많은 경비가 소요될 수 있다. 더욱이 외국 기업가들은 북한 노동시장의 특성과 근로자에 대한 평가가 어려운 점이 있으므로 오히려 노력알선기관에게 지불하는 노력알선비 부담이 더 경제적이라고 생각하는 기업가가 있을 수 있다. 따라서 노력알선기관 자체는 존치하는 것이 유리한 면이 있다. 둘째, 노력알선기관을 계속 유지하더라도 지금과 같이 노력알선기관이 근로자 사상교육과 작업장 배치 등의 권한은 행사하지 못하도록 하여야 한다. 노력알선기관은 말 그대로 기업에게 노동력을 공급하는 업무만 전담하도록 하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 셋째, 금강산관광지구와 개성공업지구의 노동규정에 따르면 외국인투자기업은 노력알선기관의 노동력 알선을 통해서만 근로자를 공급받을 수 있도록 하고 있다. 이를 위해서는 외국인투자기업과 노력알선기관 간에 노력알선계약을 체결하여야 한다. 그러나 이 계약에 따라 계약당사자가 어떠한 권리를 가지고 어떠한 의무를 부담하는지에 대하여 아무런 규정도 찾아볼 수 없다. 계약의 내용에 따라 일방 당사자의 성실한 이행이 이루어지지 않는다면 이를 이유로 하여 계약해제, 손해배상 등의 법률상 책임이 뒤따르기 때문에 계약 당사자의 권리와 의무는 사전에 법규의 형태로 명확하게 할 필요가 있다. 현실적인 노력알선계약 체결시 구체적 약관을 마련하는 것도 가능하겠으나 개성지구 내 규정이나 시행세칙으로 규정하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다. 「개성공업지구 노력알선규정」(가칭)에 포함될 수 있는 내용으로는 ① 노력알선의 담당기관과 노력알선의 원칙, ② 노력알선료와 그 지불방법, ③ 근로자 공급시 신상명세 제공의무, ④ 입주기업이 배정된 근로자에 대하여 교체를 요구할 수 있는 사유, ⑤ 노력알선기관이 과실(過失)로 부적합 근로자를 공급하여 기업에게 재산상 손해를 끼친 경우 책임규정 등이 있을 것이다.

### (3) 모집을 통한 직접적 근로계약 체결 인정

#### 1) 문제점

금강산과 개성지구를 제외한 북한의 다른 지역에 설립된 외국인투자기업은 노력알선기관과의 노력알선계약과 노력채용계약을 맺는 간접적인 방식으로 근로계약을 체결하여야 한다. 노력채용계약의 조건에 맞지 않는 경우에는 노력알선기관이 보내주는 노동력을 채용하지 않아도 되지만 다시 필요 인력을 충원하기 위해서는 노력알선기관의 노동력 알선을 받아야만 한다. 금강산과 개성지구 내의 기업은 고용의 과정에서 노동력 선별이 가능하지만 노력알선기관이 알선한 노동력 중에서만 선발이 가능하기 때문에 완전한 직접계약이라고 할 수 없다.

그러나 사용자와 근로자 간의 직접적인 근로계약체결을 인정하지 않는다면 이는 기업의 생산성과

경제성 저하로 직결될 우려가 있다. 광고, 모집, 면담, 선발 등의 여러 방식을 사용자에게 인정해 주어 야만 기업이 필요로 하는 노동력을 적절하게 공급할 수 있다. 또한 근로자는 자신의 적성과 소질에 맞는 기업에 지원하여 노동을 제공함으로써 근로자의 자아실현을 가능하게 하고 근로의욕을 제고할 수 있을 것이다.

## 2) 개선방안

근로자 채용방식에 관한 외국의 입법례를 살펴보면 자본주의 시장경제체제 국가뿐만 아니라 사회주의적 시장경제체제를 유지하고 있는 중국·베트남의 경우에도 직·간접 채용방식 모두를 인정하고 있다. 중국의 경우, 1980년 7월에 제정된 「중외합자경영기업 노동관리규정<sup>94)</sup>」에서는 노동조합이 노동자를 대표하여 기업 측과 근로계약을 체결하도록 규정하였다. 그러나 경제특구를 지정한 이후에는 경제특구마다 노동계약에 대한 특별법규를 제정하여 기업가의 모집을 통한 직접근로계약을 인정하였다. 「선전시 노동계약제 실행에 관한 잠행판법」(1983. 8) 제2조와 제3조, 「광둥성 경제특구기업노동임금 관리임시규정」(1981. 11) 제2조와 제3조, 「쑤아먼 경제특구노동관리규정」(1982. 4) 제3조와 제5조, 「하이난성 외상투자기업 노동관리임시규정」(1990. 12) 제10조에서는 각 경제특구 내의 노동계약제를 규정하였다<sup>95)</sup>. 이에 따라 특구기업은 필요로 하는 근로자를 스스로 모집하거나 특구 노동취업소개소 기구를 통하여 추천을 받아 기업이 심사를 거쳐 채용할 수 있도록 함으로써 노동시장을 개방하였다. 특구를 중심으로 한 직접근로계약제는 중국의 국유기업, 사영기업 등으로 확대되어 1994년 7월 「노동법(勞動法)」에서는 전국적으로 근로계약제 실시를 명확히 하였으며(같은 법 제16조 제2관) 2007년 「노동계약법(勞動合同法)」에서는 이를 다시 확인하고 있다(같은 법 제10조).

베트남의 경우에도 사용자가 근로자를 직접 모집하거나 고용서비스 조직에 의뢰할 수 있도록 하고 있으며 근로자 역시 자신의 희망, 능력 및 건강상태에 적합한 작업을 찾기 위하여 사용자와 직접 접촉하거나 고용서비스조직에 등록할 수 있도록 하고 있다<sup>96)</sup>. 근로자와 사용자 간에는 직접 근로계약을 체결하여 노동력을 채용할 수 있도록 하고 있다<sup>97)</sup>. 폴란드 「노동법」에서는 근로계약을 서면으로 체결하도록 하고 있으며 「고용촉진 및 노동시장기구에 관한 법(Act On Employment Promotion and Labor Market Institutions)」 제18조와 제19조에서는 직업소개소(Employment Agencies)의 역할과 의무에 대하여 규정함으로써 직업소개를 통한 근로자 알선에 대해서도 관심을 기울이고 있다.

북한에서도 노력알선기관을 통한 간접채용방식을 존치함과 동시에 기업에게 직접 근로자들을 고용할 수 있는 직접채용방식도 인정해 줌으로써 기업에게 근로자 채용의 방식에 관하여 선택권을 부여하는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다.

94) 「중외합자경영기업 노동관리규정」 제2조는 “합영기업의 노동자 모집, 채용, 퇴직, 해고, 임금, 장려금, 노동보험, 노동보호, 노동규칙, 노동시간, 직종 등에 대해서는 근로계약에 의해 규정한다. 원칙적으로는 공회가 노동자를 대표하여 기업 측과 근로계약을 체결하지만 소규모 기업의 경우에는 노동자 개인과 기업 간의 계약도 인정한다”고 규정하여 근로계약 체결에 있어 북한의 「외국인투자기업 노동규정」과 유사한 방식을 취하고 있었다.

95) 예컨대 「쑤아먼 경제특구노동관리규정(廈門經濟特區勞動管理規定)」 제3조에서는 “특구기업의 근로자 고용은 스스로 모집할 수도 있고 특구 노동서비스회사가 추천하고 기업이 심사를 거쳐 우수한 자를 선택하여 채용할 수도 있다”고 규정하여 직·간접 근로자 고용방식을 모두 인정하고 있으며 제5조에서는 “특구기업의 근로자 고용은 계약제를 실행한다”고 하여 근로계약제 실시를 명문화 하였다.

96) 「베트남 노동법」 제16조.

97) 「베트남 노동법」 제30조.

#### (4) 북한 근로자의 업무상 불법행위로 인한 입주기업의 재산권 보호

##### 1) 문제점

개성지구 내의 입주기업은 남한과 해외동포 및 외국인 근로자를 고용할 수 있으나<sup>98)</sup> 대부분 북한의 근로자를 고용하여 생산활동을 하고 있다. 그러나 북한의 근로자들은 선진 기술에 익숙하지 못하고 생산에 필요한 직업교육을 충분히 받지 못하여 업무수행의 과정에서 사용자나 제3자의 재산·신체에 손해를 줄 수 있다. 북한 근로자가 업무수행 중에 사용자나 제3자에게 불법행위를 한 경우, 손해를 배상하는 문제에 대하여 개성공업지구 내에서는 특별한 규정이 마련되어 있지 않다. 이 경우에는 북한 내에서 적용되는 일반법의 적용을 받게 될 것이다. 근로자의 업무상 불법행위를 유형별로 살펴보자.

첫째, 사용자에게 직접 손해를 가하는 경우가 있을 수 있다. 업무 수행 중의 과실로 불량품을 생산한다는지 기계설비를 훼손·멸실시키는 경우가 이에 해당한다. 이 경우 입주기업은 북한 근로자 개인에게 민사책임을 물을 수 있으나<sup>99)</sup> 근로자의 경제여건을 감안한다면 입주기업이 충분한 배상을 받기는 어려울 것이다.

둘째, 사용자가 사용자책임을 지는 경우가 있을 수 있다. 북한 근로자가 생산물을 운반하는 도중에 타인의 신체에 가해를 하였거나 불량품을 생산하여 구매자가 재산이나 신체의 손해를 입게 되는 경우가 이에 해당한다. 북한 「민법」 제245조와 「손해보상법」 제16조에서는 “기관, 기업소, 단체의 성원이 직무수행과정에서 남의 재산이나 인체에 해를 준 경우에는 그 기관, 기업소, 단체가 손해배상의 책임”을 지도록 하여 사용자 책임을 인정하고 있다. 따라서 개성지구 내 입주기업의 북한 근로자가 업무수행 중 타인에게 손해를 끼친 경우에는 기업의 사용자가 그 책임을 부담하며 여기에는 면책 규정이 없다. 사용자로서는 근로자의 관리·감독에 대한 과실이 없음을 입증하더라도 그 책임을 면할 수 없는 무과실 책임을 진다고 할 수 있다. 또한 「손해보상법」 제29조 제1항에서는 “전도장치, 기계설비, 운수수단 같은 재산을 파손시킨 자는 원상복구에 필요한 비용과 그 침해로 제3자에게 끼친 손해를 보상한다”고 하여 근로자 자신도 손해배상의 책임을 지는 것으로 하고 있는 바<sup>100)</sup>, 사용자와 근로자는 연대하여 그 손해배상의 책임을 부담하는 것으로 해석할 수 있다(민법 제251조). 피해자의 입장에서는 근로자보다는 사용자 측에 책임을 묻는 것이 유리할 것이며 사용자가 피해자에 대하여 손해배상을 한 경우에 사용자는 근로자에게 구상권을 행사할 수 있지만<sup>101)</sup> 이 경우에도 사용자의 충분한 구상권 행사를 기대하기 힘들다.

98) 「개성공업지구 노동규정」 제3조 제2항.

99) 북한 「민법」 제240조에 의하면 “기관, 기업소, 단체와 공민은 남의 민사상 권리를 침해하였거나 자기의 민사상 의무를 위반하였을 경우 민사책임을 진다”고 규정하고 있다.

100) 2004년 9월에 최고인민회의 상임위원회 결정 제35호로 채택된 「개성공업지구 보험규정」 제6조에서는 의무보험대상으로 ① 화재보험, ② 가스사고배상책임보험, ③ 자동차보험, ④ 산업재해보상보험의 4가지를 열거하고 있다. 그러나 개성공단에 진출한 대부분의 업체들은 화재보험을 제외한 나머지 3개 의무보험에 가입하지 않고 있는 상황이라고 한다(김재영, “개성공단 보험법제 정비방안”, 『개성공단 법제인프라 구축방안』, 북한법연구회, 2006. 12, 173면). 따라서 자동차 사고로 인한 손해배상 사안에 대하여 보험처리가 제대로 이루어지지 못할 수 있을 것이다.

101) 「손해보상법」 제16조 제2항에서는 “기관, 기업소, 단체는 손해를 보상한 다음 자기 성원을 상대로 허물정도에 따라 손해배상을 요구할 수 있다”고 하여 기업의 근로자에 대한 구상권을 인정하고 있다.

## 2) 개선방안

근로자의 업무상 과실로 인한 입주기업의 재산권 손실을 충분히 배상받도록 하기 위해서는 근로자에 대한 손해배상 또는 구상권 행사가 효과적으로 이루어질 수 있는 수단이 마련되어야 할 것이다. 그러나 북한 근로자의 생계수준을 감안할 경우 손해액의 전부를 배상하도록 한다면 지나치게 가혹하므로 배상책임액을 일정범위로 한정하고 부족액은 다른 방법을 통하여 배상받도록 하는 것이 바람직하다. 또한 노력알선기관이 노동력의 부적절한 알선에 고의 또는 과실이 있는 경우 노력알선기관에 대하여 책임을 물을 수 있는 장치가 필요할 것으로 보인다.

폴란드의 「노동법」에 따르면 종업원의 과실로 인하여 회사에 손실을 입혔을 경우에는 종업원은 3개월 급여 범위 내에서만 변상해주도록 하여 그 책임을 감경해 주고 있다<sup>102)</sup>. 이는 사용자의 재산권과 근로자의 생계를 함께 고려한 것으로 타당한 면이 있다. 그러나 ‘3개월 임금 내 책임범위 제한’을 북한에 그대로 적용하기는 곤란한 부분이 있다. 북한의 노동임금은 다른 나라의 임금에 비하여 현저히 낮은 수준이기 때문에 3개월 범위의 임금으로는 기업가의 손해가 온전히 보전되기 어렵기 때문이다. 따라서 기업의 손해액 중 3개월 임금 범위에서 전보될 수 없는 손해에 대해서는 노력알선기관이나 보험을 통하여 손해를 배상해주도록 하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 예컨대 노력알선기관이 기업에 부적합한 노동력을 알선한데 대하여 과실이 있는 경우에는 기업 손해액의 50% 한도 내에서 근로자의 3개월 임금으로 전보되지 않는 손해액을 배상하도록 하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 또한 「개성공업지구 보험규정」 제6조에 정하고 있는 의무보험대상을 확대하여 ‘근로자의 업무상 불법행위로 인한 손해’를 보험대상으로 하여 보험가입을 강제하도록 하는 방법도 생각해 볼 수 있겠다.

## (5) 경영상 이유로 인한 해고의 인정

### 1) 문제점

금강산관광지구와 개성공업지구의 노동관계 법규에 따르면 양 지구 내에서는 경영상 이유로 인한 해고, 즉 정리해고가 양 특구 내에서는 인정되지 않는데 이는 기업들의 입장에서 큰 부담이 될 수 있다. 더욱이 양 지구 내의 외국인투자기업들은 어느 경우에도 투자할 자본의 양을 감축할 수 없도록 하고 있는데<sup>103)</sup> 일시적으로 재정 악화에 빠진 입주기업이 생산규모를 축소하거나 노동인력을 감축하는 것을 허용하지 않는다면 기업의 구조조정을 통한 경영의 쇄신을 꾀하기 힘들 것이다. 기업은 결손을 보게 되더라도 사채나 금융기관으로부터의 대출금을 통해 충당할 수밖에 없으며 이는 지속적인 경영의 악순환을 조장할 수 있다.

## 2) 개선방안

102) KOTRA 홈페이지(<http://www.kotra.or.kr>)에서 국가정보 → 폴란드 → 사업관리 → 노무관리로 검색.

103) 「개성공업지구 기업재정규정」(2005. 6. 28 채택) 제4조 제2항에서는 “기업은 등록자본을 줄일 수 없다”고 규정하고 있으며 이에 따라 「개성공업지구 기업창설운영준칙」에서도 제4장 신주의 발행(제134조~제153)을 통한 자본의 증가에 대한 규정은 마련하고 있으나 발행주식 총수의 감소 또는 1주당 액면가 감액 등을 통한 ‘자본감소’에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

외국의 입법례를 살펴보면 대부분의 국가에서 경영상 이유로 인한 해고를 인정하고 있음을 알 수 있다. 다만 경영상 이유로 인한 해고가 근로자의 귀책사유를 전제하지 않는다는 점, 그리고 해고대상이 되는 근로자의 수가 대규모로 이루어진다는 점을 고려하여 엄격한 조건 하에서만 인정하고 있다. 중국 「노동법」 제27조와 「노동계약법」 제41조에서는 노동조합·전체 종업원의 의견청취 의무, 노동행정부서에의 보고의무 등을 경영상 이유로 인한 해고의 인정 조건으로 규정하고 있다. 베트남 「노동법」 제38조 제1항 d호에서도 ‘천재지변, 화재 또는 불가항력적 상황에 처하여 정부와 사용자가 모든 수단을 동원하여 복구노력을 했음에도 성공하지 못하여 부득이 생산감축 및 인원 감원이 불가피하게 된 때’ 근로계약의 해지를 인정하고 있다. 폴란드<sup>104)</sup>와 아일랜드<sup>105)</sup>의 경우에도 경영상 이유로 인한 집단해고를 인정하고 있으며 이에 따른 근로자들의 불복절차를 마련해 두고 있다.

북한에서도 경영상 이유로 인한 해고를 인정해 줌으로써 노동시장의 유연성과 성숙성을 불어넣을 필요가 있다. 다만 금강산·개성지구 내에서는 근로자 해고시 직업동맹조직이나 노력알선기관과의 협의를 필요로 하지 않기 때문에 북한 근로자의 생계를 고려하여 엄격한 요건 하에서만 이를 인정하여야 할 것이다. 경영상 이유로 인한 해고를 인정할 수 있는 엄격한 요건으로 생각해 볼 수 있는 것은 첫째, 종업원 대표와의 사전협의를 전제되어야 할 것이다. 금강산과 개성지구의 노동규정에서는 종업원 대표의 선임방식에 대하여 아무런 규정이 없으나 정리해고에 관하여 기업가와 협의할 수 있는 종업원 대표는 적어도 기업 내 근로자의 과반수 이상을 대표할 수 있는 자이어야 할 것이다. 또한 기업가는 경영상 이유로 인한 해고를 하기 전에 근로자의 배치전환, 신규채용의 억제, 희망퇴직자의 모집 등 해고를 피하기 위한 노력을 기울여야 하며 적어도 해고 50~60일 전에는 기업가와 종업원대표와의 협의절차가 시작되어야 할 것이다. 둘째, 지구관리위원회의 승인절차가 필요할 것이다. 기업가는 종업원대표와 성실히 협의하였음을 입증할 수 있는 문건, 기업의 경영이 악화되었거나 기업에 대한 청산 또는 파산절차가 진행되고 있음을 입증할 수 있는 문건을 지구관리위원회에 제출하여 승인을 받은 경우에만 경영상 이유로 인한 해고를 인정하여야 할 것이다. 또한 업무가 정상화되어 동일직종에 근로자를 고용할 경우 노력알선기관이 요구하거나 해고된 근로자가 원하면 그 근로자를 우선적으로 고용할 의무를 부담하도록 법규 내 규정을 마련해 두는 것이 바람직할 것이다.

## (6) 노동분쟁해결을 위한 분쟁해결절차의 미비

### 1) 문제점

아일랜드의 사례에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 안정된 노사관계의 형성과 산업평화의 정착은 경제특구의 안정적이고 지속적인 발전을 위하여 중요한 요소가 될 수 있다. 노사관계가 안정적인 상태에 있는 경우에는 교육·의료 부문에 있어서의 사회보장제도를 확충하고 근로환경을 개선함으로써 안정된

104) 폴란드에서 경영상 이유로 인한 집단해고를 인정하고 있는 「고용주와 관련된 원인으로 인한 근로관계 종료에 관한 법 (Act On Terminating Employment For Employer-related reasons)」(2003)에서는 최소 20인 이상의 근로자를 고용하고 있는 기업에 대하여 집단해고(Group layoffs)를 인정하고 있으며 근로자의 수가 20~100명인 경우 10명 이상, 100~300명인 경우 10% 이상, 300명 이상인 경우 30인 이상의 근로자를 30일 이내에 해고하는 경우 이를 집단해고로 보고 있다.

105) 주 아일랜드대사관, “아일랜드의 경제·통상·투자환경 안내자료”, 2006. 5, 30면.

노사관계를 지속할 수 있다. 그러나 입주기업과 근로자는 임금, 해고, 근로시간 등 근로조건에 대하여 상반된 이해관계를 가지고 있기 때문에 이들 양 측 사이에는 항상 분쟁발생의 가능성이 존재하고 있으며 이를 신속하고 공정하게 해결할 수 있느냐의 여부는 기업의 경영효율 제고와 노사 양 측의 권리 보호를 위하여 반드시 필요한 부분이다. 분쟁상태가 장기화되면 기업가는 기술력 제고와 생산성 향상에 기울여야 할 열정을 분쟁 해결에 쏟을 수밖에 없고 시간이 지남에 따라 자신의 권리를 구제받고자 하는 의지를 포기하기 쉽다.

각 국에서는 산업평화 정착을 위한 다양한 제도를 마련하고 있으며 특히 사용자와 근로자 간의 노동분쟁이 발생할 경우 이를 신속·공정하게 해결하기 위하여 분쟁기구를 설치하여 해결하고 있다. 아일랜드의 경우 노동분쟁을 해결하기 위해서 노동법원(The Labor Court)을 두어 노사 간의 이해관계를 조율하고 있으며 특히 부당해고의 경우에는 6개월 내에 고용상소법원(Employment Appeals Tribunal)에 항변할 수 있도록 하고 있다. 두바이의 경우, 「연방 노동법(Federal Labor Law)」(1980)에서 노동조합을 인정하지 않으며 사용자의 직장폐쇄와 근로자들의 노동쟁의를 법적으로 금지함으로써 평화적인 산업여건을 제공하고 있으며 일반적인 노사문제의 경우에 있어서도 조정위원회(Conciliation Committee)와 노사중재원(Supreme Arbitration)을 설치하여 해결하고 있다. 이들 기관에서의 이루어지는 조정과 중재는 각각 14일, 30일의 단기일로 최장기간을 설정하여 노사 분쟁해결을 신속하게 처리하고 있다<sup>106)</sup>.

북한의 경우, 「개성공업지구 노동규정」 제48조와 「금강산관광지구 노동규정」 제48조에서는 양 경제특구 내 노사분쟁을 해결하기 위하여 노동중재절차에 대한 규정을 마련하고 있으나 노동중재절차가 어느 기관에 의하여 어떠한 절차를 통해 진행되는지 아무런 규정을 두고 있지 않다. 경제특구 내에서는 근로자단체(직업동맹)을 인정하고 있지 않기 때문에 근로자들의 집단행동은 사실상 이루어지기 힘든 면이 있다. 그러나 기업가와 개별 근로자 간에 근로관계에 관하여 분쟁 상태에 빠지게 되면 이를 적절하게 해결할 방법이 아직까지는 제대로 마련되어 있지 못한 상태이다.

## 2) 개선방안

노동관계뿐만 아니라 다른 여러 부문에 있어서 북한 경제특구가 빠른 시일 내에 해결하여야 할 문제는 현실적인 분쟁해결절차를 마련하는데 있다고 할 것이다. 「개성공업지구법」 제46조에서는 각종의 분쟁해결을 위하여 협의, 남북상사중재위원회를 통한 중재, 북한의 재판과 중재를 인정하고 있고 하위시행규정에서는 노동중재절차, 신소·청원 등의 분쟁해결절차를 마련하고 있지만, 실효성 있는 분쟁해결절차는 미흡한 상태라고 할 수 있다. 협의에 의한 방식은 가장 신속하고 평화적인 분쟁해결이 가능하다는 장점이 있으나 협의가 이루어지지 못하는 경우에는 다른 분쟁해결절차를 거쳐야만 한다는 단점이 있다. 북한의 기관을 통한 재판과 중재는 전문성과 공정성에 대한 의구심으로 인하여 입주기업이 선호하지 않는다는 문제가 있으며 무엇보다도 개성공업지구 밖으로의 출입이 자유롭지 못하기 때문에 재판(또는 중재)의 신청, 분쟁해결절차에의 참여가 현실적으로 불가능하다. 신소·청원의 방식은 남한의 행정심판제도에 해당하는 것으로 성질상 사인인 경제주체 간의 분쟁해결에는 활용될 수 없다는 문제가 있다. 따라서 노동관계에 대해서는 ‘노동중재절차’와 ‘남북상사중재위원회’에 의한 중재절차

106) KOTRA, “2007투자핵심가이드-아랍에미리트”, 2007, 35면.

를 활용할 수 있을 것이다. 그러나 노동중재를 어느 기관이 어떠한 절차에 의하여 담당하는지 아직까지 정해진 바가 없다. 또한 남한과 북한 간에 합의된 유일한 분쟁해결절차인 남북상사중재위원회의 경우에도 아직 중재위원회의 구성조차 이루어지지 못하고 있다<sup>107)</sup>. 게다가 남북상사중재위원회의 중재대상에 노동분쟁이 포함되는지 여부도 확실하지 않은 면이 있다<sup>108)</sup>. 따라서 북한 경제특구 내에서 근로관계에 관하여 구체적 분쟁이 발생할 경우 활용할 수 있는 분쟁해결절차는 협의절차 이외에는 없다고 할 수 있다.

물론 노사 간의 근로관계에 대한 분쟁발생은 미연에 방지하는 것이 바람직 할 것이지만 혹시라도 발생할 수 있는 노사분쟁에 관하여 이를 신속하고 공정하게 해결할 수 있는 적절한 분쟁해결절차를 하나 이상은 마련해 놓는 것은 경제특구 내 산업평화 정착을 위해서 반드시 필요한 부분이라 생각된다. 노사 간의 대립이 장기화될 경우에는 이는 기업과 근로자 양 측에 도움이 되지 못할 것이기 때문이다.

#### (7) 근로자의 직업교육 활성화와 전문 인력양성

남한의 투자가에게 있어서 개성공업지구는 많은 투자유인 요소를 가지고 있다. 같은 언어를 사용함으로써 노사간의 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있고 이로 인하여 기술의 전달이 용이하기 때문이다. 북한의 근로자가 대부분 고등교육을 이수한 고학력의 인력이라는 점 또한 그러하다<sup>109)</sup>.

그러나 북한 근로자의 높은 학력수준이 높은 생산성을 보장하는 것은 아니다. 헌법상 인정되는 11년 무상의무교육의 근본적인 목적은 ‘견결한 혁명가, 지덕체를 갖춘 공산주의적 새인간의 양성’에 두고 있기 때문이다<sup>110)</sup>. 취학전 아동을 ‘혁명적으로 교육교양<sup>111)</sup>’하고 전반적 교육과정에서 ‘정치사상교육을 앞세우는<sup>112)</sup>’ 북한의 의무교육으로 말미암아 북한의 근로자는 국제적 직업기술 수준에 크게 뒤쳐질 수밖에 없다. 더욱이 ‘생활비등급제’로 인하여 근로자의 기술습득이 실체소득에 그대로 반영되지 못하기 때문에 근로자 개인의 자기개발, 기술습득의 욕구가 제대로 발휘될 수 없다.

107) 남한의 통일부는 2007년 4월 16일 대한상사중재원과 남북상사중재사무처리를 위한 위탁계약을 체결하였고 이에 따라 대한상사중재원에 남북상사중재업무를 전담하는 ‘남북상사중재실’을 설치하여 중재사무처리기관을 지정한 상태에 있으며 남북한 각 남북상사중재위원회 구성을 위하여 50인의 중재인 후보자를 발굴한 상태이다. 그러나 북한에서는 중재위원회의 선정과 후보자 발굴이 이루어지지 않은 상태이다.

108) 남북상사중재위원회는 원칙적으로 ‘남북 사이의 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁’에 대하여 중재를 담당한다 (「남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서」 제1조, 제3조). 보다 구체적으로는 ‘남과 북의 당사자 사이 또는 일방 당사자와 상대방의 당국 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁’과 ‘「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」 제7조 제1항에 규정된 분쟁’을 담당한다. 「투자보장합의서」 제7조 제1항에서는 상대방 투자자와 일방사이에 발생하는 투자보장합의서 상의 권리침해에 대한 분쟁해결을 남북상사중재위원회를 통하여 해결한다고 하고 있으며 「투자보장합의서」에서는 ‘출입과 체류·이동, 투자자산의 보호, 자유로운 경영활동, 투자에 있어 최혜국대우, 수용과 보상, 자유로운 송금’ 등의 권리를 열거하고 있다 (「투자보장합의서」 제2조~제5조).

109) <표 2> 개성공단 북한 노동인력 구성

학력분포(%)			평균연령(세)			성별(%)	
대졸	전문학교	고졸	전체	남자	여자	남	여
10.6	11.0	78.4	31.3	38.8	29.7	16.9	83.1

자료 : 김규륜·조한범 외, 앞의 책, 109면.

110) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 제43조.

111) 「조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법」 제29조.

112) 「조선민주주의인민공화국 교육법」 제29조.

따라서 경제특구 내에서는 근로자로 하여금 기술습득에 대한 의욕을 고취시킬 수 있는 제도를 마련하고 국제수준에 맞는 직업교육을 활성화하기 위한 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다. 북한 국내에서도 공장대학·고등전문학교, 농장대학·고등전문학교<sup>113)</sup>, 야간 및 통신 교육 등 일하면서 배우는 교육체계를 마련하고 있으며(사회주의로동법 제50조) 국가기관·기업소와 사회협동단체 내에서 기술학습체계와 기능전습체계를 갖추도록 하여<sup>114)</sup>(사회주의로동법 제51조) 근로자의 기능·기술 습득을 독려하고 있다. 그러나 경제특구 내에는 새로운 업종, 보다 선진화된 기술이 유입되기 때문에 이 부분에 대한 교육은 북한의 교육기관 보다는 경제특구 내 교육전문기관으로 하여금 담당하게 하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 의미에서 지난 2007년 11월에 완공된 개성특구 내 ‘기술교육센터<sup>115)</sup>’는 북한 근로자에 대한 선진기술교육에 큰 역할을 담당하게 될 것이라 생각한다<sup>116)</sup>. 기술교육센터 개원 이전에는 개별 기업에서 소속 근로자들에게 직업교육을 실시하였으나 교육전문기관을 통한 전문적 교육이 실시됨에 따라서 기업이 근로자 교육에 들이는 시간, 노동력이 배정되어 생산에 참여하는데 소요되는 시간을 단축시키고 근로자의 노동생산성을 증가시킴으로써 기업의 경쟁력 향상에 기여할 수 있을 것이라 생각된다. 개성지구관리위원회는 북한 측의 요청에 따라 입주기업 수요에 맞는 직종을 고려하여 기술교육센터의 교과목을 선정하였다. 이는 실험적 성격의 커리큘럼으로서 향후 입주기업의 업종변화와 함께 탄력적인 기술교육이 운영되도록 하여야 할 것이다.

북측 근로자들의 노동인센티브 제공을 위해서는 기술교육센터의 교육과정을 이수한 자에 대하여 기능공, 기능사, 기술사 등 자격증을 부여하고 특구 내 노동규정을 정비하여 자격증의 종류와 급수에 따른 임금수준에 대하여 규정을 마련할 필요가 있다. 또한 정기적으로 각 업종별 기술·기능대회를 개최하여 우수자에게는 포상금을 지급하여 근로자의 기술습득 의욕을 자극하는 등 다양한 제도 마련도 생각해 볼 수 있을 것이다. 북한은 입주기업이 근로자에 대하여 금전적인 형태의 인센티브를 제공하는데 대하여 부정적인 입장을 취하고 있다고 한다<sup>117)</sup>. 노동 인센티브는 근로자의 생산성 향상과 근로

113) 공장대학·전문고등학교, 농장대학·전문고등학교는 공장, 기업소(연합기업소), 농장, 어장 등에 설치된 대학과 고등전문학교를 말한다.

114) 기술기능 학습체계는 양성목적과 대상의 준비정도에 따라 기술기능학습반, 기능강습반, 개별기능전습조 등으로 구분된다. 기술기능학습반은 해당 인민경제부문의 특성과 직종 및 수준별에 따라 직장 또는 작업반 단위로 조직되며, 기술학습반과 기능전습반으로 나누어진다. 기술학습반은 다시 준기사반과 기사반으로 나뉘어 전공별로 조직되고, 시험에 응시하여 국가기술자격을 취득할 수 있다. 기능전습반은 무기능공을 기능공으로, 기능공을 고급기능공으로 키우기 위하여 작업반 또는 직장단위로 직종별로 조직된다. 개별기능전습조는 오랜 기술자와 교관, 중견 및 고급 기능공들이 개별적으로 무기능공 또는 기능공을 몇 명씩 맡아서 같이 일하면서 기술기능을 전습시키는 학습형태이다. 법무부, 앞의 책, 472면.

115) 2005년 12월에 착공된 기술교육센터는 2007년 11월에 완공되었다. 건립비용은 약193억 원으로 남북협력기금에서 지원받았으며 향후 센터 운영에 관해서도 남북협력기금을 활용하게 될 것이다. 대지면적 23,142㎡(7,000평), 건축면적 10,909㎡(3,300평)의 규모로서 지하 1층, 지상 3층 건물에 22개의 강의-실습실, 대강당, 회의실, 식당 등을 갖추고 있으며, 1일 동시 교육가능인원은 약 700여명, 연간 최대 4,000명의 기능인력에 대한 이론 및 실습교육이 가능하다고 한다. 통일부 개성공단사업지원단, 앞의 책, 81~82면.

116) 기술교육센터의 운영에 관련하여 남북한 및 정부와의 협상이 장기화되면서 2008년 6월 현재 아직까지 개원하지 못하고 있다. 기술교육센터에서의 교육은 남한과 북한의 교수진에 의하여 이루어지도록 합의가 이루어졌으며 북한 교수진에 대한 임금을 둘러싸고 북한 측과의 장기간에 걸친 협의 끝에 합의의 가이드라인이 설정된 상태이다. 그러나 교육센터의 운영자금은 남북교류협력기금의 지원 또는 대출 형식으로 이루어져야 함에도 불구하고 이에 대한 협의과정이 난항을 겪고 있다고 한다. D를 대상으로 한 인터뷰 내용.

117) 따라서 대부분의 개성입주기업들은 비금전적 인센티브, 예컨대 사위시설, 운동시설 확충 등을 통하여 노동 인센티브를 제공하고 있다고 한다. B를 대상으로 한 인터뷰 내용.



의욕 제고에 큰 도움을 줄 수 있다. 이에 대한 명확한 인식을 북한 측에 상기 시킬 필요가 있을 것이라 생각된다.

<표 3> 기술교육센터의 교육 내용

공과	섬유·봉제	기계	전기·전자	컴퓨터	기타
교과목 편성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 봉제</li> <li>· 니트웨어</li> <li>· 양장</li> <li>· 신발류제조</li> <li>· 신발봉제</li> <li>· 기능성내의</li> <li>· 디자인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전산응용가공</li> <li>· CNC 선반</li> <li>· 밀링</li> <li>· 기계조립</li> <li>· CAD</li> <li>· 머시닝센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전기기기</li> <li>· 시스템제어</li> <li>· 전력전자</li> <li>· 전자기기</li> <li>· 자동제어</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· IT 교육</li> <li>· OA</li> <li>· 컴퓨터기초</li> <li>· 고장수리</li> <li>· 워드</li> <li>· 엑셀</li> <li>· 파워포인트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· OJT</li> <li>· 세무</li> <li>· 생산관리</li> </ul>

자 료 : 통일부 개성공단사업지원단, 앞의 책, 83면.

## V. 결 론

북한은 경제특구 정책의 후발주자로서 다른 나라의 경제특구와 외자유치 경쟁을 벌이기 위해서 여러 부문에서의 개선노력이 필요하다. 우선적으로 북한 경제특구 내의 기업환경을 빠른 시일 내에 외국의 경제특구에서 보장하는 수준까지 끌어올려야 한다. 그와 동시에 북한이 다른 경제특구와 비교해서 우위에 있는 부문의 경쟁력을 제고하고 북한 특유의 경쟁요소를 특화하여야 할 것이다. 특히 북한에 있어서 근로자의 임금 수준, 교육 수준의 측면에서 다른 나라의 경제특구에 비하여 경쟁력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있기 때문에 북한 경제특구 노동법제는 근로 측면에서의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 법·제도적 기반을 조성할 수 있도록 정비되어야 할 것이라 생각된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 경제특구 노동법제는 경제특구 내 노사관계에 있어서 ① 노동시장의 유연성 보장, ② 안정적인 노사관계의 형성과 산업평화의 정착, ③ 저렴하고 우수한 노동력 제공 등의 역할을 담당한다. 그러나 북한의 노동법제 분석을 통하여 북한의 경제특구 노동법제는 이러한 역할을 수행하기에는 아직까지 부족한 면이 많은 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 다방면에 걸친 많은 노력이 필요할 것으로 생각된다.

첫째, 법제 정비를 위한 전제조건으로서 법치주의에 입각한 경제운영이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 현실성 있는 법과 제도를 마련하고 이를 실효성 있게 경제현실에 반영할 수 있도록 하여야 하겠다. 우선 북한의 법과 제도에 대한 인식전환이 필요할 것으로 생각되며 법제의 정비과정에 북한 측 법률전문가와 입주기업가들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 노동시장의 유연성을 제고하기 위해서는 입주기업이 노동력을 고용하고 운영하고 해고하는 일련의 절차에 있어 그들의 자주적 선택권을 인정해 주어야 할 것이다. 고용과정에서는 기업가의 직접적인 노동력 모집을 인정해 주어야 하며 일단 고용된 노동력을 적시적소에 배치함으로써 생산능률을 높일 수 있을 것이다. 이를 위해서는 노력알선기관의 권한을 축소하고 노력알선만을 전문으로 하는 기관을 설치할 필요가 있을 것이라 생각된다. 또한 근로자 해고에 있어서는 엄격한 조건 하에서

경영상 이유로 인한 근로자 집단 해고를 인정하여 기업가의 자주적 구조조정이 가능하도록 할 필요가 있다.

셋째, 경쟁력 있는 노동력 제공을 위해서는 먼저 개성공업지구 내에 설치되어 있는 기술교육센터를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 막대한 남북협력기금을 투자하여 건설한 기술교육센터가 아직까지 남북한 간의 의견차이로 인하여 개원하지 못하고 있다는 점은 남한과 북한 모두에게 아쉬운 일이 아닐 수 없다. 남북한 정부차원에서 적극적으로 대화와 협상을 시도하여 기술교육센터의 조기 개원을 이루어내도록 하여야 할 것이다. 또한 노동 인센티브를 적극 장려하여 근로자의 자기 개발의욕을 고무하여 기술력 향상에 노력하여야 할 것이며 북한 노동법제 상의 내국인 채용의 원칙을 보다 완화하여 외국 기술근로자의 북한 내 유입을 적극 시도할 필요도 있을 것으로 생각된다.

그동안 북한에 있어서 ‘노동’이 차지하는 중요성으로 말미암아 북한당국에 의하여 노동시장이 왜곡되고 경직되는 결과를 초래하였다. 향후 북한이 경제특구 정책을 추진함에 있어 성공을 거두기 위해서는 노동부문에 있어서 ‘기업하기 좋은 환경’조성이 필요할 것이라 생각된다. 이를 위해서 근로자의 임금수준, 탄력적인 노동시간의 운영 등 북한의 노동시장이 국제적인 경쟁력을 가지고 있는 부문에 대하여 이를 특화하고 미흡한 부문을 지속적으로 보완·개선할 수 있는 법제기반을 마련할 수 있다면 이는 북한의 성공적인 외자유치에 크게 도움이 될 것으로 생각된다.