

분단국가의 사회문화법제 연구

# 북한 경제특구 관련 노동법제

문무기





분단국가의 사회문화법제 연구

# 북한 경제특구 관련 노동법제

Labor Related Law System of Special Economic Zone in North Korea

연구책임자 : 문무기(경북대학교 법학전문대학원 교수)  
Moon, Moo-Gi

2018. 9. 28.



## 연 구 진

연구책임 문무기 경북대학교 법학전문대학원 교수

심의위원 강문수 선임연구위원

김현희 연구위원

문홍안 건국대학교 교수



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- ▶ 문재인 정부는 그 국정전략으로 남북간 화해협력과 한반도 비핵화를 제시하여, 남북간 대화·교류의 조속한 재개를 통해 경제협력을 활성화하고 우리 경제의 미래 성장동력 창출 및 남북간 경제통일을 도모하고 있음.
- 정부는 남북기본협정 체결 등을 통해 남북합의를 법제화함으로써 남북관계를 새롭게 정립하는 동시에, 북한의 인권개선과 인도적 문제해결을 남북교류의 활성화를 통한 남북관계 발전에 중요한 과제로 천명하고 있음.
- 그러나 남북간은 물론 한반도를 둘러싼 주요 국가 사이의 화해·협력은 추상적이고 단편적인 외교적·문화적 행사보다는 구체적이고 실질적인 교류와 이를 뒷받침하는 공감대의 형성 및 이질감 해소가 요청됨.
- 특히, 종래 남북간 경제협력 과정 내지 경험에서 노정되었던 우리 기업과 북한 당국 사이에 존재했던 노동관련 법·제도의 상이점 내지 충돌지점을 분석하고, 남북간 노동법제의 통합을 지향하는 구체적이고 실질적인 대안이 마련되어야 함.

## II. 주요 내용

▶ 북한은 1990년대 중반 이후 개혁·개방의 현실적 필요성에 기초하여 자본주의 시장경제적 요소를 적극적으로 수용하는 특별경제구역 관련 법령들을 상당수 제정·운영하는 등 “개방을 위한 법·제도” 로서의 모습을 지속적으로 갖추어가고 있으나, 남북간의 대화·협력을 통해 극복해야 할 한계도 적지 않음.

○ 남북간 최초의 대규모 투자사업이면서 대북 민간분야 직접투자의 시금석으로 추진되었던 개성공업지구의 노동규정은 남북 당국에 의해 적극적인 의지를 지니고 형성·운영되었다는 점에서 차별적인 가치를 지니지만, 구체적인 운영상황에 있어서는 노동력공급, 인사관리의 효율성, 임금의 지급방식 및 근로자대표의 지위·활동 등의 측면에서 적지 않은 문제점을 노정하기도 하였음.

○ 2014년 12월 북측이 개성공단관리위원회에 전달한 “개성공업지구 노동규정 개정(안)”은 북한 근로자의 임금인상을 그 주된 내용으로 삼고 있음. 그러나 실질적 핵심은 ‘북측 당국의 이익 및 결정권한 제고’로 분석되고 있으며, 국제사회가 제기하는 강제근로 및 결사의 자유 불인정의 문제와 함께 보다 근본적이고 진지한 개선노력이 요청되고 있음.

- 다만, 우리 투자기업들이 자초한 구조적 문제점도 부정할 수 없는 상황이어서, 중·장기적으로 기본노임의 인상률을 조정하거나 각 기업별로 최저임금 이상의 기본노임을 책정하는 등의 융통성을 발휘하는 방식 및 임금체계의 표준화 작업도 적극 고려할 필요가 있음.



▶ 남과 북은 지난 70여 년 동안 서로 다른 정치·경제·사회·문화 속에서 살아오면서 노동법제의 상이성도 증폭되었으나, 공통된 노동관계법제의 이념 도출을 통해 이를 극복해야 하며 국제노동기구(ILO)의 핵심협약에서 제시하는 국제노동기준(Global Labor Standards)은 노동법제 통합의 선결과제이자 가장 중요한 판단준거가 되어야 함.

- 남북한 노동관계법제의 통합작업은 로드맵과 같은 단계 내지 필요요건들을 구체적으로 실현해 나가는 방식으로 접근해야 함. 이를 위해 노동법제 전문연구자 사이의 상호교류 활성화와 실증분석 작업이 선행되어야 하며, 노동기본권 보장 등 노동관계에 대한 공통이념 내지 기본원리를 설정하고 이를 남북한 헌법에 반영하는 개정작업을 진행해야 함. 노동관련 실정법규범의 정비에 있어서는 상호간의 이질성을 최소화하기 위해 “새로운 변화”에 대한 적극적인 수용·도전의 자세가 요청되며, 변화된 노동시장과 산업사회를 법규범으로 전환하는 과정에서는 북한의 법제역량이 구축·제고될 수 있도록 노동관련 전문기구가 적극 지원해야 함.
- 노동법제 통합의 현안쟁점으로서 개성공업지구 운영의 활성화, 노동분쟁 해결체계의 구축 등이 시급히 해결되어야 할 것이며, 4가지 ILO 핵심협약의 비준·승인과 북한 근로자에 대한 최저임금 적용 등 우리 사회가 스스로 안고 있는 난제의 해결방안도 적극 모색되어야 함.
- 또한 남북관계가 지나치게 정치적·이념적 지형에 따라 요동치지 않도록 하기 위해서는 국제적·민간주도적 전문기구를 통해 남북간의 이질성을 최소화하고 극복하면서, 노동을 포함한 법·제도 전반을 유연하게 통합해 나가는 접근방법을 모색해야 할 것임.

### Ⅲ. 기대효과

- 노동관계 법·제도적 측면에서 분단국가의 한계를 극복할 수 있는 현실적 교류·화합·상생의 기반 내지 대안을 모색함으로써, 현실적으로 발생할 수 있는 남북간 법제갈등을 최소화·예방하는 실천적 방안이 마련될 수 있을 것임.
- 국제노동기준에 최대한 부합할 수 있는 방향으로 노동관계 법제 영역에서의 통일기반 조성방안을 마련함으로써, 남북한 사이의 경제적 교류·협력 사업의 질적 수준을 제고함은 물론 그 지속가능성 (sustain-ability)을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 남북간 화해협력, 특별경제구역, 개성공업지구, 노동관계법제 통합, 국제노동기준

## Abstract

### I. Backgrounds and Purposes

- ▶ In an effort to reconcile the Tension between South and North Korea, as well as tackle Denuclearization, the Government of Moon-Jae-In has chosen to focus on the Communication between South and North Korea that will ultimately promote Economic Cooperation, and as a result, foster Economic Growth through the Unification of the Economies of the two countries.
  - Nowadays South Korean Government attempts to renew its relationship to its northern neighbor through Legalization of their Political Reconciliation, while tackling ethical inequalities and uneven personal rights that permeate within North Korea.
  - However, the Difficulty of the Unification of the Economic Forces between South and North Korea cannot be solved through short-term solutions, such as diplomatic gestures and cultural events, but rather, requires solutions that allow for Tangible Economic Benefits for both parties.
  - Specifically, the Difference between the Labor Law Systems between S. & N. Korea must be reconciled where all points of conflicts are identified and solutions to those conflicts must be provided.

## II. Major Content

- ▶ Since 1990' s North Korea have changed Labor Related Laws of Special Economic Zones many times according to Reform & Open Policy so that have accepted the essential elements of Capitalistic Economic System, but there are many problems and limits to be overcome by Dialogue & Co-operation between South and North Korea.
  - Due to continuous nuclear testing and the launching of long range missiles, North Korea has been subjected to multilateral and harsh sanctions from international organizations, and the Former Korean Government completely shut down the Gaeseong Industrial Complexes(G.I.C.) which was considered the last bridge of Reconciliation & Co-operation(R & C) between S. & N. Korea. However, the work of the G.I.C. is meaningful in that it involved not only economic interests but also national reconciliation and socio-cultural correspondence. Therefore, it is extremely necessary to look for good other alternatives for R. & C. between two countries, which can contribute to relieving political tension in the short term, and achieving peaceful unification of the Korean peninsula in the long-term.
  - There have been many attempts to carry out various Joint Economic Businesses over the past few decades. Compared to the other projects, G.I.C. is estimated as a Touchstone of Direct Investment by private sectors at the first time and on a large scale to the North Korea. However, other aspects of the G.I.C. contained many problems, such as lack of initiative in human resource management(HRM), distribution of wages system and democratization in the workplace as it has been criticized for infringement of individual property rights as well as fundamental human rights of labor.

- Therefore, it is essential to find out the alternatives for R. & C. between two countries, which are more stable and less affected by domestic and international situations, by reviewing the merits and faults which have been revealed during the course of the G.I.C.
  
- ▶ The last 70 years have seen North and South Korea be exposed to vastly different political, social, and cultural experiences, and therefore, have seen the Manifestation of different Labor Law System. The solution to reconcile these differences must lie in the Conventions and Recommendations of ILO, which puts forth Global Labor Standards to serve as the starting point.
  
- The Unification of the Labor Law System between S. & N. Korea must, like the included Road-map, tackle the Disparities between the different countries and their laws. This should involve active Communication between the Labor Law Specialists from both countries, to settle upon the Fundamental Labor Rights. Further both countries especially North Korea, should expect drastic changes that challenge the past notions of the treatments of the labor forces. Finally, preparation of the systems that allow for the change of Labor Laws to disseminate throughout the Labor Market should not be forgotten.
  
- G.I.C. must become operational immediately, and a working process that facilitate Labor Disputes Resolution must be an immediate point of focus. The importance of the Four Core Conventions of ILO that puts forth as well as the Standardization of Minimal Wage of North Workers, which South Korea itself has troubles with, must be recognized.

- In addition, Political Gains may entice the governments to shift economic policies in favor of gains that overlook the elements that concern the Labor Laws and related functions, but this must be avoided. And for the Unification of the Labor Law System between S. & N. Korea, the Specialized International Non-Governmental Organization will be worthy of notice for the flexible access routes.

### III. Expected Effects

- Through the Unification of the disparate Labor Law System between S. & N. Korea, legal conflicts regarding Labor Forces and its Market can be minimized, and future Legal Conflicts can be prepared for.
- By following the guidelines of Global Labor Standards, the Sustain-ability of Exchange & Co-operation can be counted upon, and henceforth, enhance the Economic Relationship between S. & N. Korea by enjoying a successful Unification of the Labor Law System.

- ▶ **Key Words** : Reconciliation & Co-operation between South & North Korea, Special Economic Zone, Gaeseong Industrial Complexes(G.I.C.), Unification of Labor Related Law System, Global Labor Standards

요 약 문 .....	5
Abstract .....	9

## 제1장 연구의 개요 / 15

제1절 연구의 목적과 방향 .....	17
제2절 연구의 범위와 방법 .....	19

## 제2장 남북한 노동법제 비교분석 / 21

제1절 북한 노동관계법제의 개요 .....	23
I. 북한 노동법의 이념·목적 .....	23
II. 북한 노동관계법의 체계 .....	26
III. 북한 노동법제의 특징 .....	28
IV. 북한 노동법제의 주요내용 .....	30
제2절 남북한 노동법제의 이질화 .....	34
제3절 개성공단 등 경제 특구에서의 노동법제 변화경향 .....	37
I. 외국인 투자관련 법규의 주요 내용 .....	37
II. 경제특구와 노동관련 규정 .....	43
III. 개성공업지구의 노동법제 .....	53

## 제3장 북한 노동법제 운영상황 분석 / 65

제1절 북한 노동법제와 실제 사례 .....	67
I. 개성공업지구의 노동법제 .....	67
II. 기타 경제특구 관련 노동법제 .....	89

제2절 북한의 근로자대표조직과 노무관리 .....	92
I. 북한의 근로자대표조직 체계 .....	92
II. 노동조직 갈등상황 해결체계 .....	97

## 제4장 남북한 노동법제 통합방안 모색 / 103

제1절 개요 .....	105
제2절 노동법제 통합의 로드맵 .....	106
I. 노동법제 통합의 선결과제 - 국제노동기준 준수 .....	106
II. 노동법제의 단계적 통합방안 .....	126
제3절 현안쟁점에서의 대응 방안 .....	130
I. 개성공업지구 운영 활성화 .....	130
II. 노동분쟁 해결체계 .....	132
III. 노동법제 통합의 관건 .....	133

## 제5장 요약 및 결어 / 135

I. 요약 .....	137
II. 결어 .....	140

참고문헌 .....	143
------------	-----



korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 연구의 개요

제1절 연구의 목적과 방향

제2절 연구의 범위와 방법



## 제1장

# 연구의 개요

### 제1절 연구의 목적과 방향

문재인 정부의 국정전략 5개년 계획과제 가운데 다섯 번째 핵심과제인 “평화와 번영의 한반도” 건설의 제2전략으로서 “남북간 화해협력과 한반도 비핵화”가 제시되고 있다. 특히, 남북한 사이의 대화와 교류를 조속히 재개하여 남북간 경제협력을 활성화함으로써 “한반도 신경제지도” 구상을 본격적으로 추진하고, 이를 통해 우리 경제의 미래성장 동력을 창출하고 남북간 경제적 통일을 도모하고자 하고 있다. 이와 관련하여 주목되는 것은 남북기본협정 체결 등을 통해 남북합의를 법제화함으로써 남북관계를 새롭게 정립하는 동시에, 북한의 인권개선과 인도적 문제해결이 남북교류의 활성화를 통한 남북관계 발전에 중요한 과제임을 천명하고 있는 부분이다.

지난 2월 2018년도 동계올림픽이 우리나라 평창에서 성대하게 개최되는 가운데 남북간은 물론 북미간 화해·대화를 위한 다각적 노력이 추진되었고, 이어진 남북 사이의 특사파견을 통하여 북한의 계속된 핵실험과 장거리미사일 발사로 인해 극대화된 한반도의 긴장이 상당부분 완화될 수 있을 것이라는 전망도 조심스럽게 제기된 바 있다. 결국 2018년 4월 27일 우리 대통령과 조선민주주의인민공화국의 김정은 국무위원장이 2018 제1차 남북정상회담 이후 판문점에서 연내 6.25 동란의 종전과 한반도의 완전한 비핵화를 목표하는 「판문점선언」<sup>1)</sup>이 공동으로 발표되기에 이르렀으며, 2018년 5월 25일의 판문점 공

1) 정식 명칭은 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언”이다.

동경비구역내 북측 통일각에서의 2차 남북정상회담을 거쳐 2018년 9월 18일~20일 사이에 걸친 평양방문에서의 제3차 남북정상회담과 「9.19 평양 공동선언」으로 이어진 바 있다. 이와 함께 2018년 6월 12일에는 싱가포르에서 도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 위원장의 정상회담이 개최되어 6.25동란 이후 최초로 미국과 북한의 정상이 직접 얼굴을 마주하고 상호 신뢰관계 회복을 약속하기도 하였다. 최근에는 남북공동연락사무소 개소를 앞둔 “시험 차원”이라는 제한된 의미이기는 하지만, 2016년 2월 개성공업지구가 전면 폐쇄 조치된 지 2년 반 만에 남측에서 만들어진 전력이 개성공업지구에 공급되기도 하였다.

그러나 남북간은 물론 한반도를 둘러싼 주요 국가 사이의 화해·협력은 추상적이고 단편적인 외교적·문화적 행사보다는 구체적이고 실질적인 교류와 이를 뒷받침하는 공감대의 형성을 절대적으로 요청하고 있다. 특히 현실정합(現實整合)적인 교류·협력이 가능하기 위해서는 다각적으로 존재하는 현실적 장애를 해소·최소화하는 것은 물론, 더 나아가 상호간 동질감·신뢰를 강화하기 위한 법·제도적 장치를 체계적으로 마련하는 것이 필수불가결한 요건이다. 이와 함께 남북간 경제적 교류·협력 강화에 있어서 노동법제적 내지 노사관계적 접근이 매우 중요한 변수로 기능하고 있지만, 상호간 오랫동안의 분단과 단절로 인한 이질감 해소 역시 주요과제로 제기되고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 종래 남북간 경제협력 과정·경험에서 노정되었던 우리 기업과 북한의 노동관련 기구 사이에 존재했던 노동관련 법·제도적 상이점 내지 충돌지점을 면밀하게 분석하고, 이를 극복하여 남북간 노동법제의 통합을 지향하는 구체적·실질적 대안이 마련되어야 할 것이다. 특히, 우리 기업이 북한 근로자를 채용하여 인사노무관리를 전개하는 과정은 물론이고 우리 기업의 근로자가 북한에서 노동관계를 형성·유지함에 있어서 발생하는 제반 문제점 내지 법·제도적 한계를 극복할 수 있는 대안이 마련되어야 한다.

보다 구체적으로는 우리나라와 북한의 노동관계 법·제도적 차이점 내지 상충점을 심층적·입체적으로 분석함으로써 남북간에 존재하고 있는 노동관련 장애요인이 무엇인지 그 실체를 명확히 규명하는 동시에, 궁극적으로 남북간 노동법제를 통합하기 위한 구체적

대안을 마련함으로써 남북간 경제협력 증진과 교류 활성화를 통한 남북관계 발전 및 통일의 기반을 조성토록 하여야 할 것이다. 특히, 개성공업지구 등 북한의 경제특구(개발구)에서 우리 기업의 인사노무관리와 관련하여 발생하고 있는 노사관계 내지 노동보호 관련 분쟁·갈등을 분석하고, 이를 실질적으로 해결할 수 있는 북한 노동법제의 개편방향 내지 북한의 노동관련 제도상 한계를 극복할 수 있는 현실적·구체적 대안(예를 들어, 통일 노동법제(안) 등)을 모색할 필요가 있다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

연구의 범위와 관련하여, 먼저 남북한 노동법제 비교분석을 시도한다. 즉, 오랜 기간 계속된 분단 상황 속에서 남북한의 노동법제가 상호 어떻게 이질성을 키워왔는지에 대한 입체적 비교분석을 시도한다. 특히 최근 개성공업지구 등 경제특구에 대한 북한 노동법제의 변화경향을 분석함으로써 우리 기업 내지 정부가 이에 대처해야 할 기본적인 특징 내지 시사점을 도출하고자 한다. 다음으로는 북한 노동법제의 운영상황 분석을 시도한다. 이를 위해 경제특구 특히 개성공업지구를 중심으로 이루어지는 북한 노동법제의 운영상황을 실증적으로 분석함으로써 법·제도 개선의 현실정합적 전제조건을 모색하고자 한다. 아울러, 북한의 근로자대표조직(직맹(職盟) 또는 각종 근로자대표)의 조직·운영 상황 및 이에 대응하는 우리 기업의 인사노무관리 현황을 분석함으로써, 노동조직을 둘러싼 인적 갈등의 실체를 파악하고 그 극복의 유인동기(motive) 내지 추진력(momentum)을 모색하고자 한다.

이를 기초로 하여 궁극적으로는 남북한 노동법제 통합방안 모색을 시도한다. 먼저 남북한 노동관련 법·제도의 통합을 이루기 위한 로드맵(road-map) 내지 선결과제가 무엇 인지를 먼저 파악함으로써, 남북관계의 상생적 발전 내지 경제적 통일의 법제적 기재(器材)로 기능할 수 있는 현실적 기반·여건을 모색하고자 한다. 이와 관련하여 국제노동기구(ILO)가 제시하는 국제노동기준(Global Labor Standards)에 부합할 수 있는 노동법제

기준을 모색함으로써, 개성공단에서의 노동규정 운영수준 및 우리가 지향해야 할 통일 노동법제의 골격이 어떻게 설정되어야 할 것인지를 평가·모색한다. 특히, 최근 북한 당국이 남북간 경제 협력·교류 사업에서 우리 정부·기업에 대해 주요 요구사항으로 제기하고 있는 현안쟁점을 중심으로 하여, 남북한 노동법제 및 노사관계상 상이점 내지 한계를 극복하기 위한 구체적·실천적 대안을 모색하고자 한다.

한편 연구방법과 관련해서는, 기본적으로 문헌연구에서 출발하고자 한다. 즉, 기존의 남북한 노동관련 법·제도를 비교·분석한 선행 연구자료를 총체적으로 분석하고 남북한 사이의 동질성 및 상이점을 입체적으로 규명하고자 한다. 아울러 남북한 노동법제의 통합을 모색할 수 있는 법제도적 전제 내지 기반을 조성하기 위한 법·제도적 또는 입법정책적 접근방법을 분석함으로써, 역동적으로 변화하고 있는 최근의 한반도 정세에 부합하며 보다 현실정합적일 수 있는 대안 모색을 시도한다.

이에 더하여 사례연구도 일부 시도한다. 먼저, 최근 북한관련 연구 환경의 현실적 한계상 개성공업지구 등에서의 노동관계법제 및 근로자대표조직의 운영상황을 직접 실증조사할 수 없는 관계로, 선행 연구에서 파악한 간접자료를 입체적으로 분석함으로써 연구의 현실정합성을 확보하고자 한다. 이에 더하여 중국, 베트남 등 사회주의 국가에서의 대외 경제협력 사례 등에서 도출될 수 있는 시사점을 단편적으로나마 활용함으로써 연구결과의 설득력을 제고하고자 한다.

다만 이번 연구의 본질적 한계로서, 남북관계가 경색되어 왔던 최근 상황에서 법제 운영의 실증조사 등을 통한 새로운 정보를 얻기가 불가능하였을 뿐 아니라, 북한 노동관계법의 기본 내용에 특별한 변화가 있지도 않았던 점을 지적하기 않을 수 없다. 이에 따라 본 연구보고서에서는 필자가 참여했던 선행 연구결과를 적극적으로 활용하여 재구성하지 않을 수 없었음을 밝혀두면서, 보다 새로운 심층연구의 결과는 다음 기회를 통해 독자 제위에게 소개할 것을 약속드린다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제2장

# 남북한 노동법제 비교분석

제1절 북한 노동관계법제의 개요

제2절 남북한 노동법제의 이질화

제3절 개성공단 등 경제 특구에서의 노동법제 변화경향





## 제2장

# 남북한 노동법제 비교분석

### 제1절 북한 노동관계법제의 개요<sup>2)</sup>

#### I. 북한 노동법의 이념·목적

북한은 사회주의법계에 속하는 국가로서, “주체사상(우리식 사회주의)”이라는 세계에서 가장 독특한 사회주의체제를 유지하고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 북한의 통치이념인 주체사상과 사회주의, 공산주의, 노동당의 정책<sup>4)</sup>들을 정치·경제·사회·문화의 표현인 법규범들이 표현하고 있는 것도 당연한 현상이라고 할 수 있다. 이것은 북한의 조선민주주의인민공화

2) 이하의 내용은 강일규·김기홍·문무기, 『비상사태시 북한지역 안정과 발전을 지원하는 노동정책에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2009, 35~43면; 문무기, “개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향”, 『수는 북한경제(2009년 봄호)』, 한국수출입은행, 2009, 22~43면; 문무기, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, 한국노동연구원, 2003, 165~188면; 문무기·윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』, 한국노동연구원, 2006, 9~57면; 선한승·문무기·윤문희·이종원·김진한, 『북한 인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, 한국노동연구원, 2004, 34~86면; 최종태·김강식, 『북한의 노동과 인력관리』, 서울대학교출판부, 2003, 20~90면, 127~133면; 최진욱·박형중·조정아, 『북한개요 개정판』, 통일부 수탁과제 최종보고서, 2008, 202~262면, 402~438면, 461~473면을 각 참조하여 재구성한 것이다.

3) 일반적으로 이해될 수 있는 북한법제의 변화과정은 다섯 단계로 나눌 수 있다. 먼저, 북한 정권이 수립된 시점부터 1960년대까지를 이른바 “인민민주주의 법이론”의 시기라 할 수 있고, 둘째, 1972년 사회주의 헌법을 기점으로 하는 “사회주의 법이론”의 시기 및 셋째, 주체사상의 독창성 논리를 법 이론에 대입시키는 “주체의 법 이론시기” 등이 그 뒤를 잇고 있다. 또한 넷째, 1990년대 이후 개혁·개방을 위한 대외개방 관련 법제정비시기가 이어진 후 마지막으로 다섯 번째, 1998년 헌법 개정을 기준으로 하여 소위 “김정일시대”의 입법시기에는 대외경제개방 정책이 추진된 시점의 법제정비 기간이라 할 수 있겠다(보다 자세한 내용은 이철수·윤대규·유 옥·정종섭·임성택·오기형·박정훈·박은정, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 통일연구원, 2005, 81~84면 참조).

4) 북한 헌법 제11조가 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 전개한다”고 규정하고 있음에서도 알 수 있다. 즉, 노동당의 규약, 강령, 지침, 방침 및 원칙 등이 곧바로 법규범의 이념으로 작용하여, 입법은 물론 법의 해석·집행을 향도(嚮導)하는 실질적인 기본원리로서 기능하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

국 사회주의 헌법(1998년; 이하에서는 “북한 헌법”이라 약칭한다) 서문에서 주체사상을 지도이념으로 하고 있음을 천명하고 있는 점이라든지,<sup>5)</sup> 북한의 조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법(1978년; 이하에서는 “북한 노동법”이라 약칭한다)이 그 전문에서 사회주의사상<sup>6)</sup> 및 노동당 정책의 관철을 천명하고<sup>7)</sup> 노동법이 당의 노동정책을 실현하는 수단<sup>8)</sup>임을 밝히고 있는 점에서도 확인되고 있다.

특히 김일성 주석 또는 김정일 국방위원장의 교시가 사실상 헌법·법률에 우선하는<sup>9)</sup> 규범적 효력을 지니고 있다. 따라서 헌법, 노동법(정령), 형법 등과 같은 노동관계 성문법령 이외에도 노동당의 규약, 강령, 지침, 원칙 등이 강행법규로서의 규범력을 보유하고 있다. 이는 사회주의법계 국가에서 일반적으로 발견될 수 있는 “정치적 법 우위 현상”이라고 이해할 수 있는데, 이에 따라 남한과 같은 자본주의법계의 헌법 → 법률 → 시행령 → 시행규칙의 법률 위계질서와는 상당히 다른 구조를 지니고 있다. 또한 관습법<sup>10)</sup>·판례법<sup>11)</sup>등 불문법의 법원성(法源性)을 부정하고 있으며, “사회주의의 법의식(민주적·혁

- 5) “조선민주주의인민공화국은 위대한 수령 김일성 동지의 사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의 조국이다”라고 천제하고, “조선민주주의인민공화국과 조선인민은 조선로동당의 령도 밑에 위대한 수령 김일성 동지를 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시며 김일성 동지의 사상과 업적을 옹호고수하고 계승발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다. 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법은 위대한 수령 김일성 동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법이다”라고 규정하고 있다. 또 동 제3조는 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”라고 규정하고 있다.
- 6) “사회주의제도를 공고 발전시키고 근로자들의 생활을 보다 자주적이며 창조적인 것으로 되게 하며 사회주의의 완전한 승리와 우리 혁명의 전국적 승리를 앞당겨야 할 역사적 과업이 나서고 있다”고 규정하고 있다.
- 7) “노동정책 관철에서 이룩한 성과들을 법적으로 고착시키며 사회주의 노동생활에서 견지하여야 할 원칙과 요구를 법적으로 규제하여야 한다”고 선언하고 있다.
- 8) “주체사상에 기초한 혁명적이며 인민적인 조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법은 사회주의적 노동정책을 옹호관철하며 노동계급의 역사적 위업 실현을 다그치는 위력한 수단으로 된다”고 하는 부분이 그것이다.
- 9) 이러한 사실은 북한의 법학사전(사회과학출판사, 1971)에서 “우리나라의 법은 김일성 동지에 의하여 이룩된 영광스런 혁명전통을 계승하였으며, <중략> 당의 로선과 정책을 반영하고 있으며, 그것을 실현하는데 복무하는 프롤레타리아 독재의 강력한 무기이다”라고 언급하고 있는 점 및 주요 법률 제정시 전문(“○○법을 채택함에 대하여”)에서 김일성 주석의 명의로 교시를 제시하고 있는 점에서도 확인되고 있다(박은정, “북한 노동법에 관한 연구”, 이화여대 석사학위논문, 1999, 18면 참조).
- 10) 근로자들을 억압·착취하는 봉건사회의 낡은 규범이자 과거의 전통적인 법 형식을 거부하여야 하며, 관습 내지 관습법은 기존의 사회질서를 타파하고 새로운 혁명적 법질서를 세우는 데 방해가 된다는 것이 북한에서의 일반적인 이해이다.
- 11) 이는 “정치가 법에 우위에 존재하는 현상”에 따라 북한의 법률들이 정치에 강하게 예측됨에 따른 결과로 보아야 할 것이다. 이는 특히 북한 민사소송법 제2조가 “재판을 함에 있어서 성문법이 없거나 불분명할 때에는 재판

명적 법의식)” 내지 “공화국법의 요구” 등으로 표현되고 있는 조리(條理)에 대해서만 법원성을 인정하고 있다. 따라서 법의 적용에 있어서 관습법의 성문법에 대한 보충적 효력·기능을 인정하지 않으며, 법원(재판소)의 법규범에 대한 해석기준이 존중되지 않으면서 당해 법원의 관할에 속하는 사건에 대해서만 관계법을 적용하고 있다. 다만 조리는 근거되는 규범이 없는 경우에 판단의 기준이 될 수 있다는 이유에서 그 존재를 인정하고 있다.<sup>12)</sup> 결국 이러한 북한법의 법원성은 우리가 법규범을 개별적인 사안에 구체적·객관적으로 해석·적용함에 있어 적지 않은 판단의 어려움을 낳게 하는 결과를 초래하고 있다.

이와 같이 북한사회를 지배하고 있는 사회주의 이데올로기는 노동관계·노동생활에 관한 북한의 성문 법령에도 그대로 투영됨으로써 근로자 보호, 노동규율 및 노동질서의 강화 등에 대해 규정하도록 요구하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 북한 헌법은 “노동”에 상당한 비중을 두는 경향을 보이고 있는데, “노동이 공민의 권리인 동시에 의무”이며 직업선택의 자유와 최소한의 근로조건을 보장하면서(동 법 제70조) ‘노동에 대한 자각적이고 성실한 참여’ 및 노동규율과 근로시간에 대한 엄격한 준수를 규정하고(동 법 제83조) 있다. 이와 함께 북한 노동법도 사회주의 경제체제의 발전에 있어서 가장 기본적이고 결정적인 요소가 “근로”임을 강조하면서, 근로를 ‘가장 신성하고 영예로운 것’으로 정의하고(동 법 제2조) 있다. 또한 모든 근로자들이 ‘노동에 대한 주인다운 태도’를 가지도록 규정하는(동 제6조) 한편, ‘인민의 지위는 근로의 성실성에 의하여 규정’되며 ‘근로에서 모범인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다’라고 규정(동 제24조)하는 등 근로의 성실성 및 노동규율을 강조하는 다수의 조항(동 제18조)을 두고 있다. 결과적으로 북한 노동법은 모든 근로자에게 사상혁명을 강화하고 이들을 노동당의 주체사상으로 무장시킴으로써 공산주의 사회에 적합한 인간으로 개조하고자 하는 목적을 지니고 있고,<sup>13)</sup> 법

소는 인민의 이익과 민주주의 법의식에 의하여 재판하여야 한다”라고 규정하고, 김일성이 “사법권이란 노동당의 계급투쟁을 돕기 위한 수단”이라고 규정하고 있는 사실에서도 확인된다.

12) 이철수, “북한의 노동법”, 『통일문제연구』, 1995. 하반기, 112 ~ 113면; 최종고, 『북한법』, 박영사, 1996, 5 - 6면 각 참조.

13) 최성환, 북한 유일사상체제의 분석과 사회주의 노동법에 나타난 작용과의 관련성 연구, 조선대학교 통일문제 연구소, 1979, 13면 참조.

규범의 효력이 근로자의 보호를 위해 국가·노동당의 권력(자본주의 노동법적으로 표현하면 “사용자의 이해”로 표현할 수 있을 것이다)을 견제하는 것이 아니라 그 하위에서 이를 보조하는 수단으로 기능하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## II. 북한 노동관계법의 체계

북한의 노동관계법은 북한 헌법, 북한 노동법 및 북한 형법을 기본으로 하면서 노동법 시행세칙으로서의 성격을 갖는 노동규율규정과 함께 특별법으로서의 성격을 갖는 외국인투자기업관련 노동규정으로 구성되어 있다. 먼저 북한 헌법은 제29조~제32조, 제70조~제72조, 제77조, 제83조 등 상당히 구체적인 내용의 노동 및 사회보장과 관련된 규정을 두고 있다. 북한 노동법은 사회주의 노동의 기본원칙, 노동은 국민의 신성한 의무, 사회주의 노동조직, 노동에 의한 사회주의 분배, 노동과 기술혁명 및 근로자들의 기술기능향상, 노동보호, 노동과 휴식, 근로자들을 위한 국가적·사회적 혜택 등 총 8개 장, 79개 조문으로 구성되어 있다. 이 법률은 최초의 노동입법이라 할 수 있는 “북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령(1946년)”<sup>14)</sup>에 남아있던 자본주의적 요소를 제거하는 동시에 일부 내용을 수정·변경하였고, 종래 내각결정 형식의 다수 하위법령<sup>15)</sup>을 하나의 법령으로 통합하여 제정한 것이다. 1978년 제정된 북한 노동법은 현재까지 개정 없이 적용되고 있는데, 경제특구와 같은 정책추진이나 외자유치를 위한 규정을 내놓으면서도 노동력 관리

14) 최초의 북한 노동입법이라 볼 수 있는 이 법령은 1946. 6. 24. 북조선임시인민위원회 제29호 결정으로 공포되었다. 주요 내용에는 1일 8시간 근로시간제(제1조), 유해·위험작업 및 소년근로에 대한 1일 7시간(6시간) 근로시간제(제2, 3조), 14세 미만자의 근로금지(제4조), 원칙적인 시간외근로의 금지(제5조), 동일근로·동일기술에 대한 동일임금의 원칙(제7조), 연간 2주 이상의 유급휴가제(제12조), 산전 35일, 산후 42일의 모성보호휴가제(제14조 내지 제17조), 의무적 사회보험제(제18조) 등 기본적인 노동보호 규정 외에도 단체계약(단체협약) 및 근로계약제(제6조), 노동쟁의에 대한 사용자와 직업동맹(직맹) 간의 해결 및 인민재판소에 의한 궁극적 해결(제23조), 노동규율 준수 및 지방직업동맹대표와의 협의에 의한 해고권(제24조) 등 자본주의적인 요소를 상당 부분 유지하고 있었다(한국경영자총협회, 『북한의 노동법제』, 2000, 56 - 58면 참조).

15) 예를 들어 노동자 임금적용에 관한 규정(1949년), 휴가허용 절차에 관한 규정(1949년), 단체협약 체결에 관한 결정서(1950년), 도급 노동임금제에 관한 규정(1954년)등의 노동입법 및 인민경제의 각 부분에 여성들을 더욱 인입시킬데 대하여(1958년 내각결정 제84호), 노동행정사업을 개선강화할데 대하여(1959년 내각결정 제67호), 노동 내부질서 표준규정(1961년 내각결정 제9호), 노동보호에 관한 규정(1961년 내각결정), 노력배치에 관한 규정, 기술기능향상에 관한 규정 등이 있다.

를 위한 법 개정은 이루어지지 않고, 해당 특구나 외국인투자기업에 적용되는 규정을 보완하고 있을 뿐이라고 한다.

한편 북한의 조선민주주의인민공화국 헌법(1950년; 이하에서는 “북한 헌법”이라 약칭한다)은 노동규율을 위반한 범죄에 대하여 엄중한 노동교화형에 처하도록 규정하고 있다(동 법 제71조~제81조). 이와 별도로 “사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄”를 규정함하고 있는데, 노동규율규정을 위반하는 경우에는 노동교화형에 처하도록 하는(동 제93조~제96조) 등 노동법과 별도로 노동법규 위반에 대한 제재조치를 다양하게 규정하고 있다.

아울러 노동규율규정(1978년)에서는 총칙(그 성격과 규정 목적, 기본원칙을 규정, 출·퇴근 규율과 작업교대규율, 근로시간 이용규율, 노동력 수급에 관한 질서 및 이동질서 등을 구체적으로 규정함으로써 노동력의 효율적인 관리·감독을 도모하고 있다. 한편 1990년대 이후 활성화되고 있는 대외 경제협력과 관련하여<sup>16)</sup> 외국인투자기업에서 적용될 노동관련 법규정으로는 “외국인투자기업 노동규정(1993년)”을 기본으로 하여 합영법(1984년), 합작법(19992년), 외국인기업법(1992년) 및 그 시행규정(시행세칙) 등이 있는데, 사회주의 노동관계의 기본법규로서의 북한 노동법과는 다른 자본주의적인 색채를 가미하여 비교적 상세하게 규정하고 있다.

16) 특히 북한은 1990년대 들어 활성화된 대외개방정책에 따라 다양한 외국인투자관련 법규들을 제정·정비한 바 있다. 즉, 1991년 나진·선봉지역을 자유경제무역지대(경제특구)로 설치하였고, 1992년에는 헌법개정을 통하여 대외정책의 기본이념과 대외활동의 원칙을 수정하였다(동 법 제17조). 한편 합영·합작에 관한 규정을 신설하는(동 제37조) 동시에 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법 등을 제정하고 합영법 시행세칙을 개정하였다. 또한 1993년에는 외국인투자기업법, 외국인세금법, 외화관리법, 자유경제무역지대법, 토지임대법 및 외국투자기업에 대해 적용되는 외국투자기업노동규정이 제정되었다. 1994년에 개정된 합영법과 함께 외국투자기업과의 민사분쟁을 해결하기 위해 민사소송법도 개정하였으며, 1995년에는 합영법 시행규정을 제정하였다. 특히 1998년에는 북한 헌법까지 개정하여 나진·선봉 경제특구에 대한 내용을 신설하여 외자도입에도 적극적인 자세를 보인 바 있다.

### Ⅲ. 북한 노동법제의 특징

앞에서 언급한 바와 같이 사회주의 노동법은 통상 ‘근로자의 권리는 당연히 쟁취된 것’이므로 근로자의 권익보호보다는 근로대중을 동원하고 노동당의 정책을 합리화하는 수단으로 이용된다. 이는 자본주의 경제체제의 노동법이 노동3권을 바탕으로 한 근로자의 생존권보장 및 권익보호에 그 중점을 두고 있는 것과 그 출발을 달리하는 것이다. 이러한 측면에 있어서는 북한 노동법도 예외가 될 수 없다. 법규범보다 통치세력에 의한 정치가 더 윗자리를 차지하고 있는 북한 노동법의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한 노동법은 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있지만 그 규제의 대상이 광범위하다. 즉, 북한 노동법은 근로자·사무원은 물론 협동농장원까지 규제의 대상으로 하고 있으며, 현행 노동관계의 문제뿐만 아니라 ‘노동분야에서 이미 이룩한 성과를 법적으로 고착시키고 앞으로 노동분야에서 해결하여야 할 과업까지도 규제해야 할 사항’으로 포함하고 있다. 이에 반해 ‘노동 및 노동생활과 관련된 북한당국의 혁명적 방침들’이라는 개념 자체가 매우 광범위하다.<sup>17)</sup> 따라서 사회주의혁명을 위하여 근로자들의 노동력을 효율적으로 동원하기 위한 정책적 표현으로서의 성격이 강하다고 하겠다.<sup>18)</sup>

둘째, 북한 노동법은 국가경제계획기구에 의한 분배원칙을 규정한 법이다. 즉, 오로지 ‘노동의 양과 질’을 기준으로 하여 근로자들에게 ‘근로의 대가’로서 근로자와 그 가족들이 생활할 수 있는 “생활비”를 분배하는 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다.<sup>19)</sup> 그러나 이는 공산주의의 대원칙인 ‘능력에 따른 노동과 필요에 따른 분배’라는 명제에 어긋나는 것이라고 할 수 있는데, 북한 당국은 “사회주의 사회가 완성된 사회가 아닌 공산사회로의 이행을 위한 과도기 사회로서, 현실적으로 분배 가능한 생산물의 한계에 의한 불가피한

17) 리기섭, 『사회주의 노동법은 새형의 완성된 사회주의 노동법전』, 『사회과학』, 1978년 제4호, 과학백과사전출판사 2쪽(한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 60쪽).

18) 한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 60쪽.

19) 세종연구소 편, 『북한법체제와 특색』, 세종연구소, 1994, 583쪽; 한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 60~61쪽.

조정”<sup>20)</sup>이라고 설명한다. 즉, 사회주의 사회에서는 수요에 의한 분배를 실시할 수 있을 정도로 생산력이 아직 발전하지 못했기 때문에 국가가 제정한 일정한 기준에 따른 분배가 이루어져야 한다는 주장이다.<sup>21)</sup>

셋째, 북한 노동법은 ‘모든 근로자에게 사상혁명을 강화하고 노동당의 주체사상으로 이들을 튼튼히 무장시킴으로써 공산주의 사회에 적합한 인간으로 개조하고자 하는 의도’를 담고 있다.<sup>22)</sup> 즉, 1960년대 북한 경제가 본격적인 사회주의 공업화를 추진하고 공산주의를 전면적으로 실행하기 위한 투쟁의 단계에 접어들면서 체계화된 주체사상을 구체적으로 표현하고 있는 것이 북한 노동법이라고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

넷째, 북한은 노동법과는 별도로 그 시행세칙으로서의 성격을 지니는 노동규율규정(1978. 8. 25.)을 제정하였다. 이 규정의 내용으로는 규율의 성격과 목적 및 기본원칙을 규정하고 있는 총칙 부분, 출·퇴근규율과 직업교대규율, 근로시간 이용규율, 노동력 수급에 관한 질서와 이동질서 등을 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

이와 같이 북한 노동법은 표면상으로는 이른바 ‘자주적이며 창조적인 노동’을 표방하고 있으나 그 실제에 있어서는 체제의 상이함을 넘어서 인간다운 근로를 위해서 불가결한 것으로 받아들여지는 국가권력 내지 집권 노동당의 권력으로부터 자유롭게 존재하는 근로자조직이나 그 민주적 운영, 나아가 근로자 경영참가의 단서를 찾아보기가 쉽지 않다. 따라서 북한이 표방하고 있는 사회주의 이념은 단순히 관념적·도덕적 수준에 머무르고 있으며, 오히려 이념을 활용한 통제수단으로 작용하는 측면이 강하다고 하겠다.<sup>25)</sup>

20) 리기섭, 앞의 책(1994), 136면(한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 61쪽).

21) 리기섭, 앞의 책(1994), 136쪽(한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 61쪽).

22) 최성환, 앞의 논문, 13쪽; 한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 61쪽.

23) 리기섭, 앞의 책(1994), 583쪽(한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 61쪽).

24) 법제처, 북한법제개요, 1991, 499쪽.

25) 한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 63쪽 참조.

#### IV. 북한 노동법제의 주요내용

앞에서 언급한 바와 같이 북한 노동법제는 매우 독특하고 다양한 법의 존재형식 즉, 법원(法源)을 가지고 있다. 특히 구체적·현실적으로 존재하는 규범의 구속력 다시 말해서, 법을 뒷받침하는 정치세력의 결단·결정이 실정법 규범 보다 더 우선하는 효력을 지니고 있는 점에서 자유민주주의를 지향하는 자본주의 법치국가의 노동관련 법제와는 상당한 차이점을 보이고 있다.

북한 노동법제의 기본 토대를 형성하는 북한 헌법에는 노동과 관련한 다양한 조문을 두고 있다. 먼저, 헌법 제70조는 노동을 인민의 권리이자 의무로 규정하면서 최소한의 근로조건과 직업선택의 자유를 보장하고 있고, 동 법 제83조는 노동에 대한 자각적이고 성실한 참여 및 노동규율과 노동시간을 엄격하게 준수하도록 규정하고 있다. 특히 제70조는 모든 국민의 희망과 재능에 따라 직업을 선택하여 안정된 일자리와 근로조건, 근로의 양과 질에 따른 분배를 보장받겠다고 규정하고 있다. 그러나 실제로는 직장배치에 있어서 중앙의 총체적인 인력수급계획에 따라 본인의 의사(희망·소질·능력)에 관계없이 당과 행정기관의 일방적인 지시(조정·통제)에 의하여 결정되며, 직장의 자율적인 이동 역시 엄격히 통제되고 있다. 아울러 헌법 제29조가 “국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 로동이 보다 즐거운 것으로 사회와 집단을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내어 일하는 보람찬 것으로 되게 한다”라고 하여, 실업의 개념을 배제하고 있다.<sup>26)</sup> 또 동 법 제32조 내지 제34조는 노동시장에 대한 국가의 통일적 관리를 천명하여, 중앙집권적 계획경제구조에 의한 노동력 공급체계를 “대안의 사업체계”<sup>27)</sup>와 “근중노선”<sup>28)</sup>에 따를 것을 기본원

26) 이것은 북한 노동법이 실업의 영원한 소멸을 규정하면서(동 법 제5조), 국가기관 및 기업소에서 일시적으로 노동력이 남는다고 하더라도 임의로 근로자를 해고(除籍)할 수 없도록 하고, 불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 임시지원 사업을 조직할 의무가 국가에 있음을 규정(동 제34조)하고 있음에서도 확인된다.

27) 김일성 주체사상에 기초한 노동당의 집단적 지도체계(공장당위원회)를 통하여 기업의 계획·생산·기술을 통일적·종합적으로 지도·관리하는 방식을 말한다.

28) 근로자들과의 폭넓은 협의 및 토의를 거쳐 노동정량을 제정하고, 제정된 노동정량을 그들 자신의 것으로 만들어 철저히 집행하도록 한다는 의미이다.



칙으로 하고 있다. 이와 함께 동 법 제53조와 제70조는 사회주의적 분배원칙에 있어서 근로의 대가를 ‘노동의 양과 질’을 기준으로 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비를 분배하는 것으로 하고 있다. 헌법은 근로시간에 대해서도 규율하고 있는데, 1일 근로시간을 8시간으로 규정하고 있다(헌법 제30조). 동 법 제71조에서는 휴가·휴일과 관련하여 주민들의 기본적인 권리 가운데 하나로서 휴식에 대한 권리를 인정하고 있다.

북한 노동법은 위에서 살펴 본 헌법의 기본 규정의 내용을 보다 세부적으로 분류·규정하는 방식을 취하고 있다. 총 8장 79개 조문으로 구성된 북한 노동법의 제2조에서도 사회주의 경제체제의 발전에 있어서 가장 기본적·결정적인 요인이 노동임을 강조하고 있다. 즉, 노동을 “가장 신성하고 영예로운 것”으로 정의하면서, 동 법 제6조는 모든 근로자들이 ‘노동에 대한 주인다운 태도’를 가질 것을 규정하고 있다. 또 동 법 제24조는 인민의 지위는 “로동의 성실성에 의하여 규정”되며 “로동에서 모범인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다”라고 규정하면서, 근로의 성실성 및 노동규율을 강조하는 조항(동 법 제18조)도 두고 있다. 이를 기초로 북한 주민의 노동생활 관련기본원칙 및 최소한의 내용을 규율하는 것이 북한 노동법의 모습이다.

이에 비해 외국인투자기업 노동규정은 북한의 개혁·개방 특히, 외국인자본의 유치를 위한 입법 목적상 북측 근로자들에 대한 노동보호의 필요성이 있는 부분(예를 들어, 근로자 모집·채용 및 해고, 근로계약의 체결 등)을 북한 노동법에 추가·보완하는 모습을 취하고 있다. 이와 같은 규율 태도는 뒤에서 상술하게 될 “개성공업지구 노동규정”에서도 유사하게 적용된다. 즉, 우리 투자기업과 북한 근로자 간의 ‘자본주의적 노동관계’에 적응하기 위한 필요성에 따라, 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정과 달리 규정해야 할 부분을 집중적으로 수정·보완하는 형식을 취하고 있다. 따라서 개성공업지구의 노동관계에 대해서는 개성공단 노동규정에 명시되고 있는 내용이 우선 적용되겠지만 구체적인 내용이 없을 경우, 기본적으로 북한 노동법 내지 외국인투자기업 노동규정이 보충적으로 적용된다고 보아야 할 것이다. 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정 및 개성공업지구 노동규정의 주요 내용 및 3자 사이의 비교는 아래 <표 II-1>을 참조하기 바란다.

한편, 북한 형법은 법령을 위반한 각종 범죄에 대해 노동교화형(강제노동)에 처하도록 규정(제71조 내지 제81조)하고 있을 뿐 아니라, 사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄에 대해서도 노동교화형에 처하도록 규정(제93조 내지 제96조)함으로써, 노동법과 별도로 노동법규 위반에 대한 형사 제재를 명시하고 있다. 이는 외국인투자기업 노동규정을 위반한 경우에도 적용될 것이기 때문에, 우리 투자기업들이 북한 형법에 의하여 처벌될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다고 하겠다.

<표 II-1> 북한 노동법제의 주요내용 비교

항 목	사회주의 노동법	외국인투자기업 노동규정	개성공업지구 노동규정
채용 및 해고 (근로계약)	- 규정 없음	- 노력알선기관에 노동공급 요청(노력알선계약) - 외국인기업과 직맹 사이에 근로계약(간접계약, 간접 채용) - 해고는 일정한 사유 시 직맹, 노력알선기관과 협의 - 해고 시 3개월 평균임금 지급	- 노력알선기관에 노동공급 요청(노력알선기관) - 직접채용 원칙 - 기업과 근로자간 직접근로 계약 - 직접 해고가능하나 3개월 평균임금 지급
근로시간	- 8시간 원칙, 단 특수노동·중노동은 7 또는 6시간 - 3명이상 어린이를 가진 여성근로자 6시간 - 시간외 근로시간 없음	- 주6일제, 8시간(단 노동 조건에 따라 단축가능) - 시간외 노동은(자연재해 등 불가피한 경우만) 직맹과 협의	- 주48시간(1일 근로시간 미규정) - 시간외 노동은 종업원 대표 및 종업원과 합의 가능
휴일 및 휴가	- 1주일에 하루, 국가명절 - 대휴명령제 - 연간 14일 정기휴가(직중에 따라 7~21일 보충휴가 - 산전·산후휴가 150일	- 북한 노동법에 따라 적용 - 관혼상제를 위한 특별휴가 1~3일	- 일요일, 국가명절 - 연간 14일 정기휴가 - 보충휴가 2~7일 - 산전·산후휴가 150일 - 특별휴가 없음

항 목	사회주의 노동법	외국인투자기업 노동규정	개성공업지구 노동규정
임금 및 보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도급지불제와 정액지불제, 최저임금의 개념 없음</li> <li>- 사무직근로자 2~3천원, 중노동부문근로자 6천원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술숙련도, 노동생산성에 따라 임금인상 의무조항 존재</li> <li>- 간접지급제(노력알선기업에 일괄 지불)</li> <li>- 시간외노동임금 50% 가급 (명절 및 야간노동 시 150%)</li> <li>- 사측의 귀책휴업 및 직업 훈련 보조금은 시간당 60%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저임금 50\$ (사회보험료 포함 57.5\$)</li> <li>- 최저임금은 개성공업관리 기관과 중앙공업지구지도 기관과 협의해 결정</li> <li>- 무기능공, 견습공은 최저임금의 70%</li> <li>- 전년도 5%이상 인상불가</li> <li>- 근로자에게 직접지급제</li> <li>- 시간외 노동임금 50% (명절 및 야간노동 시 100%)</li> <li>- 사측의 귀책휴업 및 직업 훈련 보조금은 시간당 60%</li> </ul>
산업안전 및 사회보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로환경유지, 재해예방, 건강보호, 작업필수품 및 영양제 무상지급</li> <li>- 사회주의 사회보장제 혜택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한노동법과 거의 동일</li> <li>- 탁아소·유치원 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한노동법과 거의 동일</li> <li>- 탁아소·유치원 운영</li> <li>- 조세전 이윤일부 문화후생 기금 사용가능</li> <li>- 사회문화시책기금으로 월 급여의 15%납부 (여타 의무 불가)</li> </ul>
노동분쟁 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자의 법규위반 시 형법 적용</li> <li>- 분쟁 시 조정위원회 구성하여 시·군·구 노동인민 위원회와 인민재판소에 제소 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자의 법규위반 시 형법 적용</li> <li>- 직맹, 노력알선기관의 부당 행위 시 제재법규 없음</li> <li>- 협의에 의해 해결 못할 경우 북한 내 재판소 및 중재기관에서 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규정위반 기업에 벌금 100 ~ 2,000\$</li> <li>- 근로자의 법규위반 시 북한 형법 적용</li> <li>- 당사자간 협의(기업과 노력 알선기관)</li> <li>- 협의에 의해 해결 못할 경우 공업지구관리기관에 제소</li> </ul>

\* 출처 : 문무기, “개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향”, 『수은 북한경제(2009년 봄호)』, 한국수출입은행, 2009.

## 제2절 남북한 노동법제의 이질화

북한의 법규범은 기본적으로 사회주의법계 다시 말해서, 북한 사회가 속한 사회주의체제의 특성을 드러내는 법·제도의 모습을 지니고 있다. 이에 따라 노동관계법제의 역할과 성격도 우리의 경우와는 상당한 차이를 드러내고 있다. 즉, 우리 노동관계법제가 근로자와 사용자 사이에서 이루어지는 노동력과 그 대가인 임금의 교환관계를 매개로 하여 근로자의 인간다운 생존을 보장하는 최소한의 노동환경을 조성하는 동시에, 근로자집단을 통한 자율적인 노사관계를 통한 집단적 자치의 실현을 위한 노동3권의 보장을 주된 내용으로 하는 자본주의체제의 노동관계법제로 구성된 반면, 북한의 노동법제는 근로자의 권리가 당연히 쟁취된 것으로 보기 때문에 그 권익을 보호하기 보다는 근로대중을 동원하고 집권 노동당의 정책을 합리화하는 수단으로써 기능하는 사회주의체제의 노동법제이다. 결국 국가를 지배하는 이데올로기적 기반에 따라 노동관계법제의 기능과 성격도 완전히 달리하고 있는 것이다.

일반적으로 북한의 법제는 크게 5단계의 변화과정을 거쳐 온 것으로 분석된다.<sup>29)</sup>

먼저, 첫 번째 시기는 북한 정권의 수립 초기로부터 1960년대까지에 이르는 기간으로서, 법·제도가 인민대중의 의사와 이익을 반영한 것이라는 이른바 “인민민주주의 법이론”에 입각한 법제형성기라고 할 수 있다. 이 시기의 법제는 마르크스-레닌주의를 법의 기초이념으로 삼고 있었는데, 1948년 북한 헌법은 스탈린헌법의 민주적인 특성을 계승한 것이라고 밝히고 있었다.

두 번째 시기는 1970년대의 사회주의 승리를 위한 법제 정비시기로서 소위 “사회주의 법이론”에 따르면서도, 주체사상의 형성·정립에 따라 마르크스-레닌주의와 함께 주체사상을 담고 있었다. 대표적으로는 1972년 북한 헌법, 1974년 북한 형법 및 1976년의 북한 민사소송법 및 북한 형사소송법이 그 사례이다. 이 시기부터 북한의 법제는 김일성 주석

29) 이하의 내용은 이철수·윤대규·유 옥·정종섭·임성택·오기형·박정훈·박은정, 전게서, 81~84면 참조.

을 중심으로 하는 권력구조의 재편을 통하여 여타 사회주의 법제와는 다른 차별성을 지니기 시작한다.

세 번째 시기는 이른바 “주체의 법이론” 시기로서 주체사상을 마르크스-레닌주의의 창조적 적용이라고 하면서, 주체사상의 독창적 논리를 법이론에 적용시켜 최고의 지배이데올로기로 승격시키는 1980년대부터 1990년대 초기에 이르는 과정이다. 예를 들어, 1980년 제6차 당대회에서의 조선로동당 규약은 주체사상을 당의 유일한 지도이념으로 삼고 있다. 더 나아가 1992년 북한 헌법은 주체사상을 지도이념으로 삼으면서 마르크스-레닌주의를 배제하였다.

네 번째 시기는 동구 사회주의권의 몰락과 함께 찾아온 북한 경제의 침체와 중국의 개혁개방과 사회주의 시장경제체제로의 전환 등 대외적 요인으로 인한 개혁·개방의 필요성을 인식하기 시작하는 1990년대 중반의 과정이라고 하겠다. 이 시기에는 기본적으로 법이론적 변화는 없었지만, 북한 형법 등 실정법 규범에서 주체사상의 표현을 가급적 배제하고 법·제도에서의 이데올로기적 성격을 최소화하면서 대외개방의 법적 근거를 마련하는 등 대외개방을 위한 법제의 정비에 노력한 시기라고 할 수 있다.

다섯 번째는 본격적인 대외 경제개방정책이 추진된 1990년 후반기부터 최근까지의 시기로서, 1998년 북한 헌법의 개정을 시작으로 헌법 및 여러 실정법 규범에서 자본주의적 시장경제체제의 요소를 과감하게 도입하였다. 동시에 신의주, 금강산, 개성공업지구 등 각종 “특수경제지대”에 대한 경제특구법제를 제정하는 한편, 저작권 및 소프트웨어와 관련된 법제를 마련하였다. 이를 통해 새로운 경제체제 모델을 흡수하기 위한 자발적 노력의 하나로서 “개방을 위한 법·제도”로의 모습을 갖추어가고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 1978년에 제정된 북한 노동법은 사회주의적 법원리에 충실한 법규범으로서 우리의 자본주의적 노동법제와 매우 다른 모습을 취하고 있으며, 이는 개성공업지구 노동규정 등 최근의 개혁·개방정책을 추진하기 위한 각종 경제특구 노동법령의 제정·운영에도 불구하고 40여년 동안 변함없이 유지되고 있다. 이것은 결국 북한의

통치 이데올로기가 근본적으로 변화되지 않고 있기 때문이라고 분석할 수 있겠지만, 이에 반해 우리의 노동법제가 지극히 자본주의적인 색채를 띠고 있는 측면까지 합해져서 남북 간 노동법제의 이질성을 강화하는 주된 원인이 되고 있다고 하겠다.

우리의 노동관계법제는 1953년에 처음 제정된 이후 60여년이라는 시간의 흐름 속에서 수많은 변화를 거쳐 왔다. 그러나 각 시대의 상황 내지 현실적 여건의 다양성에도 불구하고 노동법제가 정치·경제의 운용수단 내지 그 종속변수로서 밖에는 인식되지 못하였고, 실제로도 그렇게 기능해 왔다는 사실에는 변함이 없었다. 즉, 일제강점기에는 민족·독립 운동을 탄압하는 치안유지 수단으로 악용되었고, 미군정기에는 점령군의 통치를 위한 보조수단으로서 기능해 왔다. 해방조국에서는 비참한 노동현실을 가려주는 선언적·장식적인 법·제도로 밖에는 존재할 수 없었으며, 경제·안보 제1주의가 관철되던 군부독재 시절에는 근로자들의 일방적이고 철저한 희생과 협력을 강요하는 도구가 되고 말았다. 고도성장의 그늘에 가려진 분배에 대한 요구가 폭발적으로 분출하던 민주화 시기에는 그러한 총체적 불만을 달래는 수단으로 활용되기도 하였고, 1990년대 후반 IMF 외환위기와 2000년대 중반 미국발 금융위기 등 경기위축기 및 그 회복기에서는 노동기본권이라는 당연한 천부인권의 행사마저도 얼마든지 제한되거나 심지어 폐기될 수도 있는 것으로 치부되었다.<sup>30)</sup> 결국 북한 노동법제가 사회주의체제를 원칙으로 고수하면서 개혁·개방 정책의 현실적 필요에 따른 지극히 부분적인 수정·보완을 시도하고 있는 상황 못지않게, 우리 노동관계법제는 철저하게 자본주의 경제체제의 종속변수로서 기능해 오면서 기업의 생산성 향상과 이윤추구에 직·간접적으로 협력했던 연혁적 측면을 되돌아보지 않을 수 없다.

법규범은 사회의 변화를 반영(mirror)하기도 하지만 사회의 변화를 추동·견인(motor)하는 역할을 수행하기도 한다. 후자와 같은 이른바 법의 “선도성” 내지 “상대적 자율성”은 현실적으로 각 국가의 정치·문화적 수준과 법치관념으로부터 상당한 영향을 받는

30) 보다 자세한 내용은 문무기, “우리나라 노동관계법제와 노동정책에 대한 연혁적 고찰”, 『법과정책연구(통권 제35호)』, (사)한국법정정책학회, 2014. 9. 참조.

다.<sup>31)</sup> 더 나아가 노동정책이 노동관계법·제도의 형성과 그 집행을 향도(嚮導)하는 지표라고 정의할 수 있다면, 노동입법의 강행성과 현실정합성이라는 2가지 가장 기본적인 요소의 충족 여부는 노동정책의 타당성과 합목적성에서 도출된다고 할 수 있지만, 노동정책의 타당성과 합목적성 그 자체의 판단지표 역시 노동법의 본질적 이념과 무관할 수가 없다.<sup>32)</sup> 결국 남북한의 노동법제가 지니는 이질성은 남북한이 지난 70년 가까운 세월동안 걸어온 정치·경제·사회·문화의 상이성이 초래한 당연한 결과인 동시에, 이질성을 탈피하기 위한 남북한의 공통된 노동관계법 이념의 도출을 통해 극복되어야 하는 현실적인 과제이기도 하다고 생각된다.

### 제3절 개성공단 등 경제 특구에서의 노동법제 변화경향

#### I. 외국인 투자관련 법규의 주요 내용<sup>33)</sup>

북한의 외국인투자 관련 법규는 이원적인 법체계를 지니고 있어서, 사회주의 법질서를 유지하면서도 외국인의 투자를 적극적으로 유인·촉진하기 위해 상당한 정도의 자본주의 노동법 원리를 수용하고 있다. 즉, 기존의 법률체계로서는 해결할 수 없는 외국투자기업에서의 법률문제에 적용하기 위해 제한적이고 예외적인 모습으로나마 외국인 투자관련 법규들을 제정하고 있는 것이다. 따라서 일반법인 북한 노동법에 대해 외국인투자관련 노동법규는 특별법으로의 지위를 갖고 있어서 외국인 투자기업에 취업하고 있는 북한 근로자는 일차적으로 외국인투자관련 노동법규(외국인 채용, 직책을 통한 단체계약의 체결, 해고, 간접적 노동보수 지급 등)의 적용을 받으면서도 동 법령에 규정되어 있지 않은 사항에 대해서는 북한 노동법이 적용되고 있다.<sup>34)</sup> 아래에서는 합영법 및 합영법시행세칙,

31) 이철수·윤대규·유 옥·정종섭·임성택·오기형·박정훈·박은정, 전게서, 요약(vii면) 참조.

32) 문무기, 전계논문(2014), 996~997면.

33) 강일규·김기홍·문무기, 전계보고서, 75~79면 참조.

34) “외국인투자기업로동규정” 제2조는 “외국인투자기업 운영에 필요한 로력의 알선과 채용, 로동보수의 지불, 로동생활 조건의 보장은 이 규정에 따라야 한다. 공화국령역 안에 있는 외국기업에도 이 규정을 적용할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 북한 영역내의 외국투자기업(합작기업, 합영기업 및 외국인기업)과 외국기업(북한에 설치

외국인투자법, 자유경제무역지대법 등 종래 관련 법규에 산재되어 단편적으로 적용되던 노동관련 규정들을 체계적으로 정리한 것으로 평가되고 있는 “외국인투자기업로동규정”<sup>35)</sup>을 중심으로 주요 내용을 살펴본다.

## 1. 노동력의 공급(채용)

노동력의 공급은 중요한 국가자원으로 인식되어 북한 당국에 의해 통일적으로 관리되고 있는데, 이러한 원칙은 외국투자기업의 경우에도 그대로 적용된다. 즉, 북한 현지인 채용을 기업운영에 필요한 인력 채용에 있어서의 기본원칙<sup>36)</sup>으로 하고, 관리인이나 특수 직종의 기술자 내지 기능공으로 외국인을 채용할 경우에는 북한의 중앙무역기관과 합의(실제로는 “허가”)토록 하고 있다(동 규정 제3조).<sup>37)</sup> 아울러 “로력알선기관은 외국투자기업에 필요한 로동력을 기업소 안에 있는 로동력으로 충당하고 기업 소재지에서 충당할 수 없는 경우에만 다른 지역에 있는 노동력으로 보충할 수 있”도록 규정(동 규정 제11조)함으로써, 외국인투자기업에서 근무할 근로자가 타 지역으로 이동(유출)하지 못하도록 제한하고 있다.

외국인투자기업이 북한 노동력을 채용할 경우에는 직업동맹(직맹)<sup>38)</sup>과 “로동계약(근로계약)”<sup>39)</sup>을 서면으로 체결하도록 하고 있다. 그 내용으로 “근로자의 임무, 생산량과 질

된 외국기업의 지점을 의미하는 것으로 이해됨(한국법제연구원, 『북한의 외국인 투자법제』, 1994, 186면 참조)에도 적용되게 되었다. 특히 제2문이 종전에는 “이 규정에서 규제하지 않은 노동과 관련한 사항은 공화국의 해당 노동법규에 준한다”라고 규정하여 이를 명확히 하였으나, 현재는 규정의 성격 및 해석에 의하여 이와 같이 판단할 수 있다.

35) 총 8장 48개 조항으로 구성된 외국인투자기업로동규정은 1993년 12월 정무원 결정 제80호로 제정되었으나, 1999년 5월 8일 내각 결정 제40호로 승인되면서 그 내용이 일부 수정되었다(45개 조문으로 축소됨).

36) 이것은 외화획득의 목적 외에도 외국인 근로자의 과도한 유입으로 인한 체제불안을 우려한 것으로 보이며, 북한 지역간의 인구이동 제한으로 인한 경제개방효과의 부작용의 파급을 사전에 억제하는 효과도 도모한 것으로 판단된다(박은정, 전개논문, 53면 참조).

37) 외국인투자법 제16조, 합병법 제26조, 합병법 시행세칙 제66조 및 외국인기업법 제20조 등도 유사한 취지를 규정하고 있다.

38) 북한 근로자의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 기능을 수행하는 것으로 규정되어 있으나, 뒤에서 살펴보는 바와 같이 직맹의 주된 기능은 근로자들의 규율과 노동력 동원에 있으므로 오히려 개별근로자의 노동생산성 향상 및 이를 위한 인센티브 부여에 걸림돌로 작용할 가능성이 크다고 판단된다.

39) 이 계약은 개별 근로자와의 사적 계약이 아니라 국가의 인력수급정책에 따라 배정·채용하는 직업동맹과의



(質) 지표, 근로시간과 휴식, 노동보수와 보험후생, 노동보호와 근로조건, 노동규율, 상벌, 사직사항 등이 포함된다. 체결 당일부터 체결된 근로계약이 효력을 발생하며, 쌍방의 합의로써 계약의 수정도 가능하다(동 규정 제8조).

외국인투자기업은 ‘기업운영에 필요한 노동력의 수’를 자체적으로 결정할 수 있지만, 직접 근로자를 채용할 수는 없고 북한의 “로력알선기관”과의 채용계약을 통해서만 근로자를 채용할 수 있다. 인력채용계약의 내용에는 “업종별·기능별 인력수, 채용기간, 인력비, 노동생활보장” 등이 포함되어야 한다(동 규정 제10조). 주목되는 부분은 “직접채용금지(간접채용) 원칙”이다. 국가기관인 “로력알선기관”이 개입됨으로써 자본주의 노동법제의 기본원칙인 채용의 자유가 침해당하는 결과를 낳고 있지만, 노동력 확보의 편이성은 상대적인 장점으로 제시될 수 있다. 문제는 기업 소재지의 “로력알선기관”이 공급해 주는 노동력에 대해 그 채용여부만을 결정하여야 한다는 측면(동 규정 제13조)에서 볼 때, 노동력의 질적 수준 및 당해 사업(장)에의 적격성을 판단함에 있어서 상당한 한계가 초래될 수밖에 없다는 점이다.

또한 동 규정 제12조는 “공화국의 기관, 기업소와 합작·합영을 하는 합작기업, 합영기업은 필요한 로력을 공화국측 당사자의 종업원을 기업의 종업원으로 먼저 받아들여야 한다”고 규정함으로써, 모체인 북한기업에서 노동력을 확보하도록 강제하고 있다. 이 규정은 북한의 인력관리와 실업방지를 위한 규정으로 평가될 수 있겠다.

## 2. 해고 또는 사직

북한 노동법이 해고(실업)의 개념을 인정하지 않고 있음은 이미 살펴 본 바와 같지만, 외국인투자기업노동규정에서는 해고와 사직의 개념을 인정함으로써 그 사유, 절차 및 보조금(퇴직금) 등을 규정하고 있다.

---

계약이라는 점에서 법적으로 “행정계약(계획계약)”의 성질을 가지는 것으로 파악되는데, 근로자의 보호라는 측면에서는 취업규칙 내지 단체협약으로서의 성질도 함께 지닐 수 있다(박은정, 전계논문, 53 - 54면 참조).

먼저 외국인투자기업로동규정 제14조는 ① 직업동맹조직, 해당 로력알선기관과 합의 없이 채용기간이 끝나기 전에 종업원을 내보낼 수 없으며, ② 직업병을 앓거나 일하다가 부상을 당하여 치료받은 경우, ③ 병으로 6개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우<sup>40)</sup> 및 ④ 여성근로자가 결혼하거나 임신, 산전·후 휴가, 수유기에 있는 경우에는 근로자를 해고할 수 없도록 규정하고 있다. 이에 반해 동 규정 제15조는 채용기간이 끝나기 전이라 하더라도 ① 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일<sup>41)</sup>을 계속할 수 없는 경우, ② 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우, ③ 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노동력을 축소시키거나 해산을 선포한 경우 및 ④ 근로자가 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 심각하게 어긴 경우 등에는 직업동맹조직, 해당 로력알선기관과의 합의가 이루어지면 근로자를 해고시킬 수 있다고 규정하고 있다. 특히 여기에서 주목되는 부분은 “경영상의 사유에 의한 해고(②, ③)”를 인정하고 있는 점인데, 직업동맹 또는 노동력알선기관과의 합의 이외에는 별도의 장치가 지적되어 있지 않다는 점에서 근로자의 의사를 반영할 수 있을지 여부에 대한 의문이 생긴다. 한편 사직을 인정하고 있는 점도 주목되는데,<sup>42)</sup> 동 규정 제16조는 ① 개인적인 사정으로 부득이하게 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생긴 경우, ② 전공이 맞지 않아 자기의 기술기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우 및 ③ 학교에 입학하여 공부하게 된 경우를 그 사유로 규정하고 있다.

외국인투자기업로동규정 제18조는 외국인투자기업이 종업원을 해고하거나 그 사직을 승인하려는 경우에는 당해 해고·사직으로부터 1개월 이전에 해당 직업동맹과 합의하고 기업 소재지의 노동력알선기관에 그 명단을 제출하도록 하고 있다. 이 규정은 앞에서 언급된 제15조에서의 해고시 필요한 해당 조직과의 합의절차와도 중복되는 점이 있을 뿐

40) 업무상의 질병뿐 아니라 개인적인 질병도 포함된다고 해석해야 할 것이다.

41) 여러 가지 원인에 의한 질병으로 노동능력이 감퇴한 경우에 대한 배려(배치전환)을 염두에 두고 있음이 주목된다.

42) 노동을 공민의 권리인 동시에 의무로 규정하고 엄격한 노동규율을 적용하고 있는 북한 노동법제에서 개인적인 사유로 사직할 수 있도록 규정하고 있다는 점은 이례적인 일이 아닐 수 없으나, 외국투자기업에서의 사직을 의미할 뿐 북한 노동시장에서의 완전한 이탈은 아니라는 점에서 의미가 반감되는 측면이 있다.

아니라, 당해 기업과의 근로계약관계를 도저히 유지할 수 없는 것으로 판단된 근로자를 해고하거나 본인의 의사에 따른 사직의 경우에도 북측 노동조직과의 합의를 필요로 한다는 점에서 외국인투자기업에게는 상당한 부담(예를 들어, 합의권의 남용 등)으로 작용할 가능성이 크다는 점에서 주목된다. 한편 동 규정 제18조는 외국인투자기업이 근로자 개인의 귀책사유로 인한 해고가 아닌 한 근무연한에 따라 보조금을 지급하도록 규정하고 있다. 이 규정에 기초하여 지급되는 보조금은 근무연한이 1년 미만인 경우에 최근 1개월분의 “로임”을, 1년 이상인 경우에는 최근 3개월 “평균월로임액”에 일한 해수를 적용하여 계산하도록 한다는 점에서 그 성격을 우리의 (법정)퇴직금으로 보아도 무방할 것으로 생각된다.

### 3. “로임” 및 기타 보수의 지급

북한 노동법제가 규정하는 “근로에 따른 분배원칙” 즉, 사회주의 분배원칙은 외국인투자기업의 경우에도 그대로 적용된다고 하겠다. 이에 따라 종업원의 월급여 기준을 북한 중앙노동기관이 정하며, 근로자의 육체적·정신적 노력의 보상 및 생활보장 원칙, 정해진 임금기준에 따른 직종·직제별 급여기준, 임금지불 형태와 방법, 가급금과 장려금 및 상금의 기준을 정하도록 한 것이라든지(동 규정 제25조), 모범적인 근로자에 대한 상금지급(동 규정 제30조) 및 각종 급여의 지급을 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지급하도록 하는 규정(동 규정 제31조) 등을 규정하고 있다.

특이한 것은 정해진 “로임기준”에 따른 각종 급여의 기준을 외국인투자기업이 자체적으로 정할 수 있는 여지를 둔 부분이라든지,<sup>43)</sup> 조업준비 기간 중의 노임이나 견습공 및 무기능공의 노임을 해당기관이 승인하여 결정한 “월로임”보다 하향할 수 없도록 하여(동 규정 제25조) 최저임금제적인 성격을 띠고 있는 부분이다. 또한 생산수준, 종업원의 기술

43) 따라서 “로임”이라는 개념을 새로이 도입하여 임금지급의 구체적인 기준이 외국인투자기업에게 맡겨져 있음은 노동정량 및 생활비등급표에 의해 생활비를 정하도록 하는 것을 기본원칙으로 삼고 있는 북한 노동법과의 상이한 점이라 하겠다.

기능 숙련정도와 노동생산성의 제고에 따라 임금의 수준을 점차적으로 높이도록 규정한 점(동 규정 제26조) 및 급여를 지급하는 날이 되기 전에 사직하였거나 기업에서 해고할 경우에는 당해 절차가 종료된 다음에 지급하도록 규정함으로써 급여지급시기를 특정하고 있는 점(동 규정 제31조)이 주목된다.

#### 4. 근로시간 및 휴일·휴가

근로시간에 있어서는 북한 노동법의 규정 내용을 거의 그대로 답습하고 있는데 1일 8시간, 1주 48시간, 1주 6일 근무, 노동강도와 특수한 조건에 따른 단축 가능성(동 규정 제22조) 및 시간외근로의 금지(동 규정 제23조) 등이 그것이다. 그러나 “계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 근로시간의 범위 내에서 근로시간을 다르게 정할 수 있도록” 규정한 부분이라든지(동 규정 제22조), 불가피한 사정으로 인하여 직업동맹조직과 합의한 경우에는 연장근로를 허용할 수 있는 여지를 둔 조항(동 규정 제23조)은 우리 노동보호법제에서와 비슷하게 “1년 또는 6개월의 단위 탄력적 근로시간제”의 설정도 가능할 수 있을 것으로 보여 주목된다.

한편 휴일·휴가제도에 있어서는 북한 노동법의 관련 규정에 의거하여 명절 및 공휴일의 휴식, 정기·보충 휴가와 산전·산후 휴가를 부여하도록 하고 있고, 명절과 공휴일에 근무하게 한 경우에는 1주일 안에 대체휴가(代休)를 부여하도록 하고 있다. 다만 해당되는 근로자에게는 매년 관혼상제를 위한 1~5일의 특별휴가를 부여하도록 하고, 특별휴가 기간에는 왕복여행에 필요한 일수가 포함되지 않도록 규정하고 있다(동 규정 제24조). 또 동 규정 제27조는 휴가·보충휴가 기간에 해당하는 급여(로동보수)를 휴가 개시 전에 지급할 것을 규정하면서, 휴가기간에 해당하는 보수(휴가수당)는 휴가 개시 전 3개월 동안의 급여총액을 실가동 일수에 따라 평균한 1일 급여(하루 로동보수액)에 휴가일수를 적용하여 계산하도록 규정하고, 여기에는 “로임, 가급금, 장려금”이 포함되도록 함으로써 평균임금과 유사한 기초개념을 설정한 것으로 이해된다. 아울러 공휴일에 근로를 시키면

서 대체휴가(代休)를 부여하지 않았거나 근로시간을 초과한 주간 연장근로 또는 근로시간내의 야간근로<sup>44)</sup>에 대해서는 일당·시간당 임금액의 50%(명절작업 및 근로시간을 초과한 야간연장근로에 대해서는 100%)를 가산하도록 규정하고 있다(동 규정 제29조). 이와 함께 근로자의 잘못이 아닌 외국인투자기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성(직업훈련) 기간동안 일하지 못한 날 또는 시간에 따라 일당·시간당 로임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 별도로 지급하도록 규정하여(동 규정 제28조), 우리 노동보호법상 휴업수당의 개념도 도입하고 있다.

## II. 경제특구와 노동관련 규정<sup>45)</sup>

북한의 경제특별구역<sup>46)</sup> 정책은 1990년대 지정된 나진·선봉경제무역지대와 2000년대부터 계획·추진되고 있는 신의주, 개성, 금강산 특구로 나누어 볼 수 있다.<sup>47)</sup>

각 특별구역은 근본적인 설치 목적과 입지조건에서 상당한 공통점을 갖는다. 그러나 추구하는 기능적 목표에 따라 단순히 통과물자의 관세를 면제해 주는 무역형, 가공생산기능과 무역기능이 일부 포함된 산업·무역형, 첨단산업 육성을 목적으로 일부 도시기능을 결합한 과학기술형 및 이상과 같은 기능을 복합적으로 포함하는 종합형 등으로 구분할 수 있다.<sup>48)</sup> 그러나 사회주의 국가에서 시행되는 경제특구는 이러한 모든 것을 포괄하는 경제특구로서의 성격을 가지고 있다. 예를 들어 중국에서 시행된 경제특구나 북한이 신의

44) 특정 일의 22:00 부터 익일 06:00 사이의 근로를 의미한다고 해석되고 있다(박은정, 전계논문, 62면).

45) 강일규·김기홍·문무기, 전계보고서, 79-87면 참조.

46) 북한에서의 경제특구란 일반적으로 특정 경제활동을 증진시키기 위해 다른 지역에 적용되지 않는 일련의 정책적 우대조치를 적용시켜 줌으로써 국내의 기업들이 해당 지역에 진출, 기업을 설립하여 적극적인 경영활동을 하도록 유도하기 위해 설정한 제한된 지역을 의미한다. 이는 1979년 중국이 대외 개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역(심천, 주해, 천진, 광주 등)에 적극적인 시장경제체제의 허용 및 대외개방을 추진하면서 사용된 용어이다(홍순직, 『북한의 특구 정책 평가와 성공 과제』, 고려대 북한학회 국제학술세미나자료, 2003. 6. 26., 6면).

47) 특구는 이른바 ‘창문(window)’과 ‘기지(base)’, ‘성장축(growth pole)’이라는 세 가지 기능을 수행할 것으로 기대된 바 있다. 자세한 것은 윤덕룡, “신의주 경제특구의 전망”, 『정세와 정책(통권 76호)』, 세종연구소, 2002. 11., 5~7면 참조.

48) 홍익표, 『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전 방향』, 대외경제정책연구원, 2001, 68~73면; 홍순직, 앞의 논문(2003), 6~7면 각 참조.

주지역과 개성공업지구에 도입하고 있는 경제특구는 국내외 여타 지역과 다른 하나의 독립된 사회를 건설하려는 것으로서 ‘일국 양체제(one country two systems)’를 인정하는 형태로 나타난다.<sup>49)</sup> 다만 특구의 자치에 입법권, 사법권 및 행정권을 맡긴 신의주특별행정구와는 달리 개성공업지구 및 금강산관광특구의 경우에는 북한의 중앙지도기관이 총괄적 운영권을 맡고 있으며, 개발업자는 중앙지도기관과 지구관리기관의 통제 하에 있게 되어 그 활동에 상당한 제약이 존재한다. 또한 기업의 경영활동상 제약과 관광사업의 자율성 보장이 미흡하다는 부정적 측면을 가지고 있다. 그 사례로서 특수직종을 제외하고는 북측이 공급하는 근로자를 채용하여야 하는 규정(개성공업지구법 제37조) 등을 들 수 있다.

이하에서는 개성공업지구를 제외한 나머지 특구의 특징과 각각에 적용되는 노동관련 규정 등과 같은 개별적 사항들을 살펴본다.

### 1. 나진·선봉 경제무역지대

체제유지와 심각한 경제난 해소를 동시에 해결하기 위한 대책의 일환으로 북한은 1991년 12월 나진·선봉지역을 자유경제무역지대(1998년 4월 나진·선봉자유경제무역지대라는 초기 명칭에서 ‘자유’라는 문구를 삭제함)로 선정하여 경제특구를 통한 개방모형을 제시하였다. 그 배경은 나진·선봉이 평양과 멀리 떨어져 있어 제한적 개방의 상징적 실험장 내지 선전장이 될 수 있을 뿐 아니라, 동 지대 선정을 통해 사회주의 경제체제와 자본주의 시장경제간의 완충지대로 활용될 수 있다는 데에 있었다.<sup>50)</sup> 북한 당국은 나진·선봉지대를 동북아의 국제적인 화물중계기지, 관광·금융·서비스 기지 및 수출가공기지의 기능을 종합적으로 갖춘 국제교류 거점도시로 발전시킨다는 목표 아래 2010년 까지 2단계 개발계획을 수립한 바 있다.

49) 조동호·박진·정연호·신지호·김현중·김은영, 『북한 경제발전 전략의 모색』, 한국개발연구원, 2002, 341면.

50) 경제특구 전략은 사회주의 계획경제가 적용되는 본토 가운데 자본주의 시장경제가 적용되는 섬과 같은 외딴 지역을 특구로 정해 국가 경제발전의 원천으로 삼겠다는 특정지역중심의 불균형 성장전략과도 관계가 있다(조동호·박진·정연호·신지호·김현중·김은영, 전계서, 341면 참조).

당초 나진·선봉지대는 3단계로 개발할 계획이었으나 제1단계(1993~95) 실적이 부진함에 따라 제2단계(1996~2000)와 통합하여 2단계로 수정하였다. 이 과정에서 개발계획이 당초 69.9억 달러 규모에서 47.2억 달러로 축소되었고, 나진·선봉 외에 청진항을 부각시켜 물류기지로서의 장점을 부각시키기도 하였다. 또 제조업의 수출가공기지 건설이라는 목표는 우선순위가 뒤로 밀린 대신에, 중계수송업과 관광업 등 조기에 성과제시가 가능한 부문에 역점을 두는 것으로 수정되었다.<sup>51)</sup>

<표 II-2> 나진·선봉지대의 단계별 개발 목표

구 분	제1단계(당면 단계: 1993~2000)	제2단계(전망 단계: 2001~2010)
개발목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 화물 중계 기지</li> <li>- 수출 가공 기지 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합적, 현대적인 국제 교류 거점 도시 (제2의 싱가포르)</li> </ul>
중점사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 나진 지역을 거점 육성</li> <li>- 중국, 러시아와의 중계 수송망 체계 형성</li> <li>- 항만 하역 능력 확장(3,000만 톤 규모)</li> <li>- 가공수출산업기지형 공단 조성</li> <li>- 수출가공지대 형성 및 국제관광기지 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만 하역 능력을 1억 톤 규모로 확장</li> <li>- 중계 무역, 수출 가공, 제조업, 금융·서비스·관광 기능을 종합한 지대 건설</li> <li>- 21C 국제 수준에 상응하는 시설과 산업 구조, 제분야 서비스의 고도화·현대화 추구</li> </ul>
도시건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 35만 명 규모(1996년 13.9만 명)</li> <li>- 나진 지역 중심 개발, 선봉 지역으로 확대</li> <li>- 나선지대 주변에 10개의 지역별 공업 지구를 배치하고 신흥공업지구를 우선 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 명 규모</li> <li>- 후창, 신흥공업지구 등 나진 외곽 지역과 사회, 신흥공업지구 등 두만강 지역에 신흥 도시 개발</li> </ul>

자료: KOTRA, 『나진·선봉지대 투자 환경 및 관련 법규』, 1996. 9.를 재정리.

임태덕, 『나진·선봉지대 개발 현황과 개발 계획』, 나진·선봉투자포럼 배포자료, 1996. 9.

51) 홍순직, 앞의 논문(2003), 8면 참조.

북한 당국은 나진·선봉지대 개발계획을 이행하기 위해 외국인투자 관련법을 지속적으로 제·개정하는 동시에 1997년 6월에는 통화 및 환율체계변경, 자영업 허용과 자유시장 개설, 독자적인 관리운영(독립채산제 실시), 외국기업들의 투자·무역 업무지원 차원에서 인재개발을 위한 ‘나진기업학교’개설, 행정절차 간소화 등 나진·선봉지대 활성화 조치를 발표하기도 하였다.<sup>52)</sup> 특히 북한은 나진·선봉지대에서 배급제와 ‘외화바꾼 돈표(파란 돈)’를 폐지하고, 공정한환율(1달러당 2.16원)을 200원으로 실질화하는 한편 종전까지 구분되었던 외화상점과 국영상점을 통합하였다.

나진·선봉지대에서 주민의 소비생활은 이러한 조치를 통해 중앙계획의 통제범위에서 벗어나게 되었는데, 대폭적인 평가절하로 최저임금이 160원(약 80달러)에서 4,000~5,000원(20~25달러)으로 하향 조정되어 외국인 투자기업의 인건비 부담은 약 1/4 수준으로 대폭 줄어들게 되었다.<sup>53)</sup> 또 사적 소유와 시장원리를 인정하고 경영계획의 수립, 판매, 가격결정까지의 모든 경영활동에 대해 자율성과 책임경영을 강조하는 획기적인 조치를 취하기도 하였다. 이는 중앙에 의해 행정지도·통제되던 종전과는 달리 나진·선봉지대를 여타 북한 지역과 철저히 구분하여 중앙계획경제와 분리된 시장경제지역으로 운영하려는 의도가 포함된 것으로 평가할 수 있다.<sup>54)</sup> 다만 노동력 활용범위에 있어서 북한의 현지인력을 원칙적으로 활용하도록 제한하는 규정(나진·선봉지구법 제21조)을 제외하고 나면, 나진·선봉지대에서의 노동관계에 적용되는 특별한 법률규정은 발견되지 않는다. 따라서 종래의 외국인투자기업 노동규정과 함께 보충적으로 북한 노동법이 적용될 것으로 이해된다.

52) 影山陽一, 『羅津·先鋒自由經濟貿易地帶等を巡る最近の動きについて』, 『ERINA REPORT』, Vol. 20., 環日本海經濟研究所, 1997, 7~12면; KOTRA, 『북한 뉴스레터』, 1997, 12~13면.

53) 홍순직, 앞의 논문(2003), 10면.

54) 홍순직, 앞의 논문(2003), 10면: 이러한 의도는 1998년 9월 5일 단행된 북한 헌법의 개정을 통하여 “특수경제지대에서의 기업창설·운영을 장려”하는 규정(제37조)을 둔 점에서도 확인된다.



## 2. 금강산관광지구

관광특구로 지정된 금강산지역에 대한 관광사업은 1989년 1월 고(故) 정주영 현대그룹 명예회장의 북한 방문시 『금강산 관광개발 의정서』를 체결하면서 시작되어, 1998년 11월 18일에는 첫 유람선이 출항하였다. 특구지정은 관광객 감소와 합의사항의 이행지연 등을 거쳐 2001년 6월에 관광대가 조정, 특구 조기지정 및 육로관광 허용 등에 합의함으로써 계획이 구체화된 것으로 판단된다. 더욱이 2002년 11월에 금강산관광지구법이 제정·발표되는데 이어 육로관광까지 성사되면서 관광특구정책은 더욱 활기를 띠게 되었다.

금강산관광지구 개발규정(2003년 5월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정 제106호로 제정)은 제23조에서 “중앙관광지구지도기관은 개발업자가 요구하는 공화국의 로력, 물자, 용수 같은 것을 제때에 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 금강산관광지구와 관련된 특별한 노동규정은 이 외에는 보이지 않으므로 나진·선봉지대와 마찬가지로 외국인투자기업의 노동규정과 함께 북한의 노동법이 보충적으로 적용되는 것으로 해석할 수 있지만, 노동관련 사항은 사업시행의 주체인 현대측과 북한 당국간에 협의, 시행되었다.<sup>55)</sup>

## 3. 신의주 특별행정구

### 1) 개요

1998년 북한 헌법의 개정 및 7.1 경제관리개선조치에 이어 북한은 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 신의주지역을 ‘특별행정구’로 지정하였다. 아울러 신의주지역을 최소한 50년 동안 독자적인 입법·사법·행정권을 갖는 특별행정지역으로 지정하고, “신의주특별행정구기본법”을 채택함으로써 이 지역을 국제적인 금융·무역·상업·공업·첨단과학·오락·관광지구로 개발하고자 하였다.<sup>56)</sup> 또한 신의주 특별행정

55) 이와 유사한 사례로서는 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 건설사업이 있다.

56) 北, 신의주에 입법·사법·행정권(조선일보 NHkorea.com 2002. 9. 21.; [http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat=2&res\\_id=23190](http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat=2&res_id=23190); 2002. 12. 28).

구의 초대행정장관을 중국계인 양빈(楊斌)이라는 외국인으로 임명하는 파격적인 조치를 단행하여, 사회주의 체제 속에 총 132km<sup>2</sup>(4,000만평)에 달하는 신의주 일대를 홍콩과 같은 자본주의의 섬으로 건설하겠다는 의지를 천명하였다. 즉, 신의주 특별행정구는 그 관리방식에 있어서 국가권력의 간접적 행사를 통하며, 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 경제 개방구 개발방식을 취한 바 있다. 또한 중국의 홍콩 및 상해, 심천의 경제특구 운영경험을 원용하고 있다는 점에서도 특징적이라고 할 수 있다.<sup>57)</sup>

신의주 특별행정구는 ‘시장경제체제와의 계획되고 규제된 타협’을 추구하는 사회주의 위기에 대응한 북한식 개방정책의 일환이라고 할 수 있다. 일반적으로 북한의 개방정책은 중국의 경우와 달리 대내경제의 개혁을 수반하지 않고 개방전략에 있어서도 전(全) 방위적 개방이 아니라 일부 지역에 국한된 제한적 성격의 개방이었다. 그러나 이른바 ‘주체경제’와 ‘자력갱생’의 원칙을 주장해 오던 북한의 입장에서는 커다란 변화라고 할 수 있다.<sup>58)</sup> 이러한 측면에서 신의주지역은 기존의 개방방식을 과감하게 탈피한 새로운 방법으로 접근하려 했다고 평가할 수 있다. 즉, 신의주지역을 국제적 차원의 금융·유통·첨단 과학기술 및 서비스산업 중심지로 개발함으로써, 부족한 물자공급 문제를 해결하는 동시에 고용창출을 통한 임금소득의 확보, 전력 및 공업용수 제공을 통한 사용자 징수, 노동력의 훈련 및 기술습득 등 상당히 복합적인 의미가 있다고 평가할 수 있다.<sup>59)</sup>

북한 당국이 신의주를 특별행정구로 지정한 배경으로는 ① 북한의 지속적인 경제침체, ② 7.1 경제관리개선 조치에 대한 후속조치, ③ 중국의 경제특구 전략의 성공에 따른 경제발전의 영향, ④ 안보위기에서 벗어나기 위한 미국에 대한 유화제스처 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.<sup>60)</sup> 즉, 북한의 신의주 특별행정구 개발은 대내적 경제변화 조치인 7·1 경제관리조치의 대외적 조치 차원에서, 단동을 배후지로 하는 북·중 접경무역의 활성화와

57) 김영운, “북한 경제의 현황과 전망-최근 경제관련 변화조치의 효과를 중심으로-”, 북한연구소 세미나자료, 2003. 9. 26.. 4면 참조.

58) 남궁 영, 「신의주 경제특구정책의 배경과 전망」, 고려대 북한학회 국제학술세미나자료, 2003. 6. 26. 참조.

59) 김영운, 앞의 논문(2003), 5면.

60) 남궁 영, 앞의 논문, 참조.

단동의 생산배후기지 역할 및 외자유치, 수출촉진, IT기술 도입창구로서의 기능을 확보하려는 의도가 있다고 볼 수 있다. 이는 경제건설을 위한 대외경제협력 차원의 당시까지의 개방조치(차관 및 합영법, 나진·선봉 특구조치 등)가 실패하였고, 김정일의 2001년 1월의 중국 상해방문에서의 충격과 이에 따른 획기적 대외경제조치의 필요성 인식 등이 작용한 것으로 분석된다.<sup>61)</sup>

## 2) 신의주특별행정구기본법의 내용

북한 최고인민회의 상임위원회가 2002년 9월 12일 채택한 “신의주특별행정구기본법(이하 ‘신의주기본법’이라 한다)”은 정치, 경제, 문화, 권리·의무, 각종 기구 등 제반 분야를 포함하는 총 6장 101개 조문으로 구성되어 있다. 신의주기본법은 신의주 특별행정구의 독립성과 사유제를 인정하는 등의 시장경제적 요소를 포함하고 있다. 아울러 신의주 특별행정구가 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락·관광지구로 조성되는데<sup>62)</sup> 필요한 일체의 사무에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>63)</sup> 북한의 신의주 특별행정구에 대한 강력한 의지는 기본법 제2조에서 특구에 입법권, 사법권 및 행정권을 부여하고 있는 점, 제3조에서 북한 당국이 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다고 규정하고 있는 점 등에서도 확인되고 있다. 신의주 특별행정구에 대한 자율성의 보장과 함께 대외적으로 북한의 개혁·개방의 의지를 분명하게 제시한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나 신의주기본법은 그 자체만으로는 일정한 한계를 지니고 있었다. 그 이유로는 첫째, 신의주기본법 부칙 제2조에서 “신의주 특별행정구에는 조선민주주의인민공화국 국적, 국장, 국기, 국가, 수도, 령해, 령공, 국가안전에 관한 법규밖의 다른 법규를 적용하지 않는다”라고 규정하고 있으면서도, 신의주기본법은 그에 따른 구체적·세부적 사항들을 규정하지 않았다는 점이다. 결국, 신의주기본법에서 규정하고 있는 주민의 권리·의무는

61) 김영운, 앞의 논문(2003), 4면 참조.

62) 신의주특별행정구 기본법 제13조는 신의주특별행정구를 “국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 꾸리도록 한다”고 밝히고 있다.

63) 신의주 특별행정구 기본법[요지] 2002. 9. 21(조선일보 NKchosun.com  
http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&res\_id=23193; 2002. 12. 28).

매우 추상적이고 이러한 권리·의무를 실현할 수 있는 구체적 방안이 보이지 않았다는 점을 그 한계로 들 수 있다. 둘째, 신의주기본법은 노동과 관련하여 제2장의 경제부분에서 최저취업연령(제18조), 법정근로시간(제19조), 노동력의 채용방법(제20조), 최저임금의 기준을 정하는 방법(제21조), 유급휴가제·사회보장제 등 노동시책의 실시(제22조) 등을 규정하고, 제3장 문화부분에서는 의료보험제의 실시(제38조)를 규정하고 있었다. 또한 노동기본권과 관련하여서는 제4장(주민의 기본권리와 의무)의 제45조에서 주민은 “언론·출판·집회·시위·파업·결사의 자유”를 가지는 것으로 규정하는 등 상당히 파격적인 측면도 보여주었다. 그러나 그밖에 노동과 관련한 구체적 세부규정을 따로 두지는 않았기 때문에 근로계약의 체결이나 종료(해고), 노동관계 분쟁조정 등과 같은 기본적인 중요한 노동관계의 규범을 파악할 수 없다. 즉, 신의주기본법에서 보장하고 있는 노동기본권을 구체적으로 규정하는 개별적인 관련법규가 미비한 상황에서, 법상 규정만으로는 현실적으로 발생하는 노동관련 문제를 적절히 규율할 수 없는 본질적인 한계를 지니고 있었다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 신의주 특별행정구를 북한내 자본주의의 섬으로 설정하겠다는 특구정책을 통해 일정 부분 기업운영의 자율성과 근로자 보호라는 양 측면에 대응하고자 하였다는 의도들을 파악할 수 있었다. 신의주기본법에 드러난 노동관련 규정의 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

### 가) 채용 및 최소 취업연령

신의주기본법 제50조는 “근로의 권리”와 함께 “직업(선택)의 자유”를 규정하고 있다. 그러나 북한 현지인력을 사용하는 것을 원칙으로 하였고, 근로자의 채용범위는 필요한 경우(직종) 특별구행정부의 승인을 받아 외국인근로자를 사용할 수 있도록 함으로써(동법 제20조) 노동력 활용범위에 일정한 제한을 가하고 있다. 외국인투자기업 노동규정과 동일하게, 북한 노동력의 적극적 활용을 통한 소득증대 및 인적자원 개발을 시도하는 규정이라고 하겠다.

한편 신의주기본법 제18조는 근로할 수 있는 최소연령을 16세로 정하고 있다. 북한 노동법은 이를 명시하고 있지 않지만, 북한 헌법(제31조)에 따라 일반적으로 만 16세 이상이 되면 공과대학, 의과대학 등의 고등교육기관에 진학하는 경우를 제외하고는 직장을 배치받게 되는 것과 비슷한 것으로 이해할 수 있다. 특히 아동공(‘로동하는 나이에 이르지 못한 소년’)의 착취를 방지하기 위한 근로자보호의 측면에서 취업가능 최소연령 규정으로서의 의미를 지니고 있는 것으로 보아도 무방하리라고 생각된다. 즉, 북한의 여타 지역과 달리 사실상 자본주의 시장경제체제를 취하게 되는 신의주 특별행정구 내에서 북한 주민의 보호를 위한 조치의 일환으로 판단된다.

#### 나) 근로시간·휴식(휴가) 및 모성보호

북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정에서 명시하고 있는 바와 같이 근로시간은 1일 8시간으로 주 48시간을 초과하지 못하도록 규정하며, 초과근무를 인정하지 않는다(동 법 제19조). 또한 주민에 대한 휴식권을 인정함(제51조)과 함께 휴가의 부여에 있어서도 유급으로 실시하도록 하는 동시에, 사회보장제도를 실시하도록 하고 있다(동 법 제22조).

이는 기타 노동관련 북한 법규상 하루 기준근로시간과 실질적으로 동일하지만, 주당 근무일수에 대해서 주 6일로 제한하고 있는 외국인투자기업 노동규정(동 규정 제22조)과는 규정 형식상 상이한 부분이다. 아울러 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정은 근로시간을 짧게 단축할 수 있는 규정을 두고 있는 반면 신의주기본법은 그러한 규정은 보이지 않으며 초과근로에 대한 허용여지도 없다는 점에서 보면, 실제로 법을 적용함에 있어서는 적지 않은 무리가 발생할 것으로 생각된다.

또한 신의주기본법 제55조는 사회보장제도의 실시 의무와 함께 사회적 지위와 권리에 있어서의 남녀평등을 규정하면서, 북한의 다른 노동관련 법령<sup>64)</sup>과 마찬가지로 여성의 산전·산후휴가를 보장하고 있다. 다만, 모성(‘애기 어머니’) 및 어린이 보호를 위한 시책을

64) 북한 노동법 제66조, 외국인투자기업 노동규정 제24조.

선언하고만 있을 뿐 그 구체적인 보장일수 및 방법은 명시되어 있지 않다는 점에서 본질적인 한계를 지니고 있다고 하겠다.

#### 다) 임금

신의주기본법 제50조는 임금(‘로동에 따르는 보수’) 수령의 권리를 보장하고 있다. 아울러 신의주기본법은 임금과 관련하여 북한 노동법이 규정하고 있지 않은 “최저임금”을 특별구행정부와 북한의 해당기관이 합의하여 설정하도록 하고 있다(동 법 제21조).<sup>65)</sup> 그러나 그 밖의 임금에 대한 구체적인 규정은 없기 때문에 북한 노동법이나 외국인투자기업 노동규정에서 중앙노동기관에 의하여 노동보수를 일률적으로 정하도록 되어 있는 부분과 다른 임금결정 방식을 취하고 있다는 측면에서 주목된다.<sup>66)</sup> 즉, 임금을 결정하는 구조에 있어서 중앙통제방식 대신에 투자기업의 요구가 일정 부분 반영될 수 있는 자율적 임금결정이 가능할 것으로 예상된다. 다만, 특별구행정부와 북한 당국이 합의하는 구조를 취하고 있기 때문에 우리 투자기업의 요구가 어느 정도까지 적극적으로 반영될지는 의문점으로 남아 있었다.

#### 라) 결사의 자유 및 파업권의 보장

비록 법률에 의한 보장으로 유보되기는 하였지만, 신의주기본법의 가장 큰 특징이라고 할 수 있는 사항으로는 동 법 제45조에서 ‘언론, 출판, 집회, 시위, 파업, 결사의 자유’를 가진다고 규정한 부분이다. 이는 북한의 법규범 어디에서도 찾아 볼 수 없는 파격적인 규정이라 할 수 있는데, 신의주 특별행정구의 기본법규에 의하여 최초로 규정되었다는 점에서 주목된다. 그러나 단결권 및 집회·시위·파업권의 주체가 될 수 있는 노동조합 등 근로자단결체에 관한 조항이나 파업 등 쟁의행위의 정당성을 확보하기 위한 요건·절차 등과 같은 구체적 규정은 보이지 않는다. 따라서 파업권이나 결사의 자유를 실현하기

65) 반면 외국인투자기업 노동규정은 제한적 범위 내에서 최저임금제적 성격을 가진 규정을 두고 있다(노동규정 제25조 제3문).

66) 북한 헌법 제53조, 제70조, 북한 노동법 제37조 내지 제45조; 다만 외국투자기업 노동규정 제25조, 제30조, 제31조가 약간의 자율성·탄력성을 부여하고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다.

위한 보충규정이 아직 마련되어 있지 않으며, 파업으로 인한 노동분쟁의 해결을 위한 조정시스템<sup>67)</sup> 등과 같은 특별한 세부규정 역시 갖추어져 있지 않았다는 점에서 선언적인 문구에 그칠 가능성이 많고 현실적으로 적용되기는 어려운 한계를 보였다고 하겠다.

### Ⅲ. 개성공업지구의 노동법제<sup>68)</sup>

#### 1. 개 요

대북 민간분야 직접투자의 시금석이자 남북간 최초의 대규모 투자사업으로 추진되는 개성공업지구 조성·운영은 남측 기업의 북측 투자를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있는 입지적 여건을 활용할 수 있다는 데에 그 의의가 있다. 먼저 개성공단<sup>69)</sup>은 지리적 근접성 즉, 지리적 위치에 있어서 북방한계선 1km 지역에 위치하고 있어 수도권과 유사하다는 이점을 가지고 있다. 이러한 장점을 가진 개성공업지구에서의 투자사업이 원활히 진행될 경우 한반도의 긴장완화와 평화분위기 조성에도 기여할 것으로 평가된다.

2000년 8월 22일 (주)현대아산과 북한 아태·민경련 사이의 합의서 체결로 추진되기 시작한 개성공업지구 조성사업은 2000년 12월 개성공단 1단계 조성사업 협력사업자를 통일부가 승인한데 이어 2003년 6월 30일에는 개성공단 착공식이 개최되었다. 개성공단의 당초 개발계획은 총 8개 연도의 3단계에 걸쳐 시행될 예정이었다.<sup>70)</sup> 북측은 양질의 저렴한 노동력과 산업입지를 제공하며, 남측에서는 자본(유희설비 포함)과 기술, 경영 노하우를 제공하고 수출판로를 개척하는 방식으로 설계되었다.

67) 다만 기본법 제48조는 분쟁에 따른 소송(‘신소’) 및 청원의 권리를 보장하고 그 공정한 심의·처리를 규정하고 있다.

68) 강일규·김기홍·문무기, 전계보고서, 87-96면 참조.

69) 개성시 봉동리 일원(평양에서 160km, 서울 60km, 북방한계선 1km)으로 1단계로 100만평(사업비 약 2,200억원)의 면적을 개발하고 그 시행자는 한국토지공사, (주) 현대아산이 그 시공자로 되어 있다.

70) 개성공업지구의 단계별 사업 추진 계획은 다음 표와 같다.

개성공업지구는 종래의 대북한 투자형태인 단순 위탁가공의 형식이 아닌 우리 기업이 북한에서 직접적으로 기업을 운영하는 방식을 취하였다. 2003년 9월 22일 산업자원부가 한국섬유산업연합회에 가입한 3천여 개사를 대상으로 개성공단 입주 수요조사 결과, 의류 82개사, 제직 41개사, 염색 33개사 및 방직 19개사 등 총 206개사가 입주 의사를 밝힌 바 있다.<sup>71)</sup> 이는 개성공단이 서울에서 60km 내외에 위치하고 있어서 남한의 수도권공단과 지리적으로 유사함에 따라, 북한의 우수한 인력을 중국의 임금수준으로 고용하면서 서울·수도권의 인프라와 대규모 소비시장을 개성공단에서도 활용할 수 있어 성공 가능성이 매우 클 것으로 평가되었기 때문이다.<sup>72)</sup>

## 2. 개성공업지구 관련법제의 내용

개성공업지구와 관련된 법규로는 「개성공업지구법」(2002. 11. 20. 최고상위위원회 정령; 전 5장, 46조)과 그 11개의 하위규정 중 출입·체류·거주, 노동, 세무, 기업창설, 개발규정의 5개가 합의되었고, 2003년 4월 24일 제정되어 6월 28일 발표된 「개성공업지구 개발규정」(최고인민위원회 상임위원회 결정 제102호; 전 19조)과 「개성공업지구 기업창설운영규정」(최고인민위원회 상임위원회 결정 제103호; 전 32조), 10월 1일 발표한 「개성공업지구 세금규정」(2003. 9. 18. 최고인민회의 상임위원회 결정 제1호; 전 8장 86조) 및

		공업 단지				배후 도시	
		면 적 (만 평/km)	업체 수 (개)	고용인원 (만 명)	연간 생산액 (억 달러)	면 적 (만평/km)	세대 수 (만 세대)
제1단계	1년차	100(3.3)	300	2.6	20	520(17.3)	2.6
	2년차	150(5.0)	450	3.5	28		
제2단계	3년차	220(7.3)	650	5.0	40	650 (21.7)	6.4
	4년차	300(10.0)	1,000	7.0	58		
제3단계	5년차	400(13.3)	1,200	9.0	75	1,150 (38.3)	14.5
	6년차	550(18.3)	1,500	10.0	90		
	7년차	700(23.3)	1,700	12.0	115		
	8년차	850(28.3)	2,000	14.9	145		

자료: 현대아산주식회사.

71) 연합뉴스, 2003. 9. 22. <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/main.jsp>.

72) 홍순직, 앞의 논문(2003), 16쪽.



『개성공업지구 노동규정』(2003. 9. 18. 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호; 전 7장 49조) 등이 있다.

먼저 기본법이라고 할 수 있는 개성공업지구법은 제4장(개성공업지구의 기업창설운영) 제37조<sup>73)</sup>에서 근로자의 채용과 관련한 규정을 두고 있다. 즉, 근로자의 채용은 외국인투자기업 노동규정(제3조)과 마찬가지로 북한의 현지인력으로 이루어질 것을 원칙으로 하되, 예외적인 경우에 외국인 및 우리나라 근로자를 채용할 수 있도록 규정하고 있다. 이외에 노동 관련 세부 내용은 그 하위규정인 “노동규정”에 주로 명시하고 있는데, 이는 종래까지 다른 특구에서는 따로 구체적으로 규정하지 않는 노동 규정을 두었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 『개성공업지구 노동규정(이하 “노동규정”이라 한다)』의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 노동규정의 개요

북한의 외국인투자기업 노동규정이나 신의주 특별행정구 기본법보다 노동규정은 ‘근로자와 기업 사이의 직접적 관계’를 보장하는 것이 큰 특징이다. 아래에서 살펴보는 바와 같이 근로계약의 체결에 있어서 인력공급은 북측 노동력알선기업(‘로력알선기업’)에 의하여 이루어지지만, 근로조건에 따른 계약체결을 기업과 근로자가 직접적으로 수행토록 하고 있는 점, 기업에 의한 해고를 비교적 자유스럽게 허용하고 있는 점 등을 그 사례로 제시할 수 있다. 노동규정은 총 7장 49조로 구성되어 있으며 기본원칙에 관한 일반규정, 근로자의 채용과 해고, 근로시간과 휴식, 임금, 근로자보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁 해결의 장으로 각각 이루어져 있다.

먼저 제1장은 총칙적 성격을 지니고 있는데 노동규정이 지니고 있는 목적, 적용대상 및 근로자관리의 기본원칙을 규정하고 있다. 즉, 개성공업지구내 투자기업에 필요한 근로

73) “기업은 종업원을 공화국의 로력으로 채용하여야 한다. 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구 관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 다른 나라 로력으로 채용할 수 있다”고 규정하고 있다.

자의 채용과 관리 측면에서의 질서를 노동규정이 보장함으로써 각 기업의 경영활동과 종업원의 노동생활의 조건을 원만히 보장하는데 이바지하는 것을 그 목적으로 삼고 있다(제1조). 이에 따라 노동규정은 개성공업지구에 설립된 모든 기업(지사, 영업소, 사무소 포함)과 그 종업원에게 적용된다(제2조). 아울러 이미 개성공업지구법 제37조에서 밝히고 있는 바와 같이 투자기업의 근로자 채용은 북한의 현지인력을 채용하는 것이 원칙이고, 예외적인 경우에만 외국인 및 남한의 인력을 채용할 수 있다(제3조). 아울러 근로조건 및 생명·건강의 보장(제4조), 최저임금에 기초한 임금책정(제5조), 기업활동과 무관한 노동력 동원의 금지(제6조) 및 감독통제기관(공업지구관리기관)의 지정(제7조) 등의 원칙도 명시하고 있다.

## 2) 채용, 근로계약 및 취업규칙

근로자의 채용에 있어서는 개성공업지구내 기업에 필요한 근로자를 노동력알선기업이 제공토록 하며, 기업은 필요한 근로자를 노동력알선기업에 신청하도록 하고 있다(제8조). 즉, 우리 기업이 직접 근로자 채용공고를 통한 채용활동을 할 수는 없지만, 노동규정 제10조에서는 선발된 ‘근로자와 기업’이 월임금, 채용기간, 근로시간 등을 확정하고 직접 근로계약(‘로력의 채용계약’)을 맺도록 규정함으로써 이러한 채용계약을 체결한 근로자가 당해 기업의 종업원이 된다. 이것은 외국투자기업 노동규정이 ‘기업과 직업동맹’이 ‘로동계약’을 체결하고, ‘로력알선기관’과 ‘로력채용계약’을 맺고 근로자를 채용하는 간접채용(동 노동규정 제8조 및 제10조 참조)하는 방식을 규정하고 있는 부분과 전혀 다른 부분이라고 하겠다.

우리 기업이 필요로 하는 근로자를 제공하기 위한 노동력알선계약(‘로력알선계약’)을 기업과 체결함으로써 필요한 근로자를 선발할 수 있도록 하는 것이 노동력알선기업의 역할이다(제9조 제1문). 노동력알선계약에는 채용할 근로자의 수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 임금수준 등을 명시하도록 하고 있다(제9조 제2문). 외국인투자기업 노동규정이 원칙적으로 중앙노동기관에 의해 임금을 정하도록 규정하고 있는 것에 비추어, ‘기업에 의한 채용기간 및 임금수준의 결정’이라는 측면에서 상당히 개선되었다고 할 수 있다.

무엇보다 주목되는 것은, 근로자의 선발기준으로 기업이 기능시험, 인물심사 등을 활용할 수 있도록 한 부분인데, 노동력의 질적 수준을 제고할 수 있게 되었다는 측면에서 기대되는 바가 많았다.

우리 기업으로부터 노동력알선기업이 알선수수료(‘로력알선료’)를 받을 수 있도록 규정하고 있는데, 개성공업지구 관리기관과 협의하여 알선수수료를 정한다(제11조). 남한 및 해외동포, 외국인의 채용에는 동 공업지구 관리기관에 이름, 성별, 생년월일, 거주지, 지식정도, 기술자격, 직종 등과 같은 사항을 명시한 서류(‘로력채용문건’)를 제출하여야 하고, 공업지구관리기관은 이 서류의 사본을 중앙공업지구지도기관에 제출해야 한다(제14조). 이 부분 역시 북한 근로자의 채용 원칙에 대한 예외적인 경우로서, 외국인투자기업 노동규정(북한당국과 ‘합의’)의 경우와 달리 그 필요문서의 제출만으로 채용을 허용토록 하는 규정으로 이해할 수도 있을 것이다.

한편 종업원대표와의 협의를 거쳐 “로동규칙”을 작성하고 실시할 수 있도록 노동규정 제13조가 규정하고 있는데, 이는 우리 근로기준법상 “취업규칙”에 해당하는 것으로 보인다. 근로시간, 휴식시간, 노동보호 기준, 노동생활 질서 및 상벌기준 등을 명시토록 하고 있는데, 외국인투자기업 노동규정과 비교해 볼 때 몇 가지 두드러진 부분이 있다. 특히, 직업동맹에 의한 관여를 배제한 대신 “종업원대표”와 일종의 노사협의회(‘협의’)를 통하여 노사관계를 형성할 수 있게 되었다는 점이 주목된다. 다만 취업규칙의 작성(변경)권이 사용자에게 있음을 전제하면서도 작성·변경 내용의 유·불리를 따지지 않고 종업원대표와의 협의절차를 거치도록 규정함으로써, 불이익한 작성·변경시에도 “협의”만으로 시행이 가능할 수 있는 여지를 허용하였다는 점이 우리 법제의 기준에서 볼 때 특이하다.

### 3) 근로관계의 종료

북한 헌법(제29조) 및 북한 노동법(제5조, 제34조)이 원칙적으로 해고(실업)를 인정하지 않는 것과 달리, 개성공업지구의 노동규정은 기업에 의한 해고와 근로자의 자발적 사직을 인정하고 있다. 즉, 노동규정 제15조가 해고예고(해고 30일전 통보)를 규정하고 있

지만 명시적으로 그 허용사유를 밝힘으로써 종업원의 해고를 명백히 허용하고 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).

기업이 근로계약 만료 이전에 근로자를 해고할 수 있는 사유로는 다음과 같은 것들이 제시되고 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 경우의 4가지이다. 앞에서 살펴본 기존의 외국인투자기업 노동규정에서 채용기간 전에 근로자를 해고하기 위해 유사한 사유<sup>74)</sup>에 해당하여야 하며 “직업동맹조직, 해당 노동력알선기관과 합의”하도록 규정하고 있지만, 개성공단 노동규정에서는 이러한 조직·기관과의 합의라는 요건이 보이지 않는다. 단지 기업이 근로자를 해고하기 위해서는 그 사실을 해고 30일 전까지 당사자에게 알려주어야 하며, 해고된 근로자의 명단은 노동력알선기업에 제출하도록 규정하고 있다(제15조). 따라서 근로자의 해고에 있어 상당히 유연화된 규정이라고 볼 수 있다. 다만 해고의 사유에 있어서 “기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우”가 추가된 반면에, “기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노동력을 축소시키거나 해산을 선포한 경우”가 제외된 부분은 근로자의 귀책사유를 보다 명확히 한 측면이 있음에도 불구하고, 기업의 도산 등에 있어서는 오히려 고용의 유연성을 저하시킨 부분으로 보인다. 아울러 외국인투자기업 노동규정(제17조)과 유사하게 ‘기업의 사정’으로 1년 이상 일한 종업원을 해고하는 경우에는 ‘3개월 평균 월임금에 일한 햇수를 적용한 보조

74) 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, 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 로력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 어긴 경우’를 규정하고 있다.

금'을 지급하도록 되어 있다(제19조). 이는 우리의 기준으로 볼 때 경영상 이유에 의한 해고시 “퇴직위로금”으로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있겠지만, 이를 법규범으로 강제하고 있는 점에서 법정퇴직금과 비슷한 측면도 많다고 하겠다.

한편 외국인투자기업 노동규정(제16조)과 마찬가지로 사유<sup>75)</sup>로 근로자가 자발적으로 사직을 하는 경우에 근로자는 사직 7일 전까지 기업에 사직서를 제출하여야 하고, 기업은 사직서를 접수한 날부터 30일 내에 사직의 연기를 요구할 수 있다. 이 경우 근로자는 특별한 사정이 없는 한 기업의 요구에 응하여야 한다(제19조).

결국 외국인투자기업 노동규정 제14조가 채용기간의 종료 전에 종업원을 해고할 수 없도록 하고 동 제15조가 예외적인 경우에 직업동맹조직·해당 노동력알선기관과 합의하도록 해고를 엄격히 제한하고 있는 것에 비해서, 노동규정에서는 다소 넓게 해고의 여지를 인정하고 있다. 특히 외국인투자기업 노동규정 제15조의 근로자의 해고조건과 개성공업지구 노동규정 제14조의 해고조건이 매우 유사함에도 불구하고 ① “직업동맹 및 노동력알선기업과의 합의”를 전제하지 않은 점, ② 퇴직보조금의 지급요건이 ‘기업의 사정’ 및 ‘근속년수 1년 이상’으로 제한된 점 및 ③ 근로자 사직시 강화된 요건을 설정한 점 등은 고용에 있어서 기업의 자율성 제고 및 인력관리에 따른 부담경감이라는 측면에서 상당한 차이를 보이는 부분으로 이해된다.

#### 4) 근로시간 및 휴식(휴가)

북한 헌법(제30조), 노동법(제16조)의 규정 및 외국인투자기업 노동규정(제22조)에서 근로시간을 하루 8시간으로 한정된 것과 달리, 노동규정은 1일 근로시간 제한을 설정하지는 않고 법정기준으로 ‘1주 48시간’이라는 주당 근로시간만을 원칙으로 제시하고 있다(제20조 제1문). 따라서 기업의 경영상황에 따라 일정한 변형근로시간제도의 운영도 가능할 것으로 보여서, 근로시간 운영에 상당한 탄력성을 도모할 수 있는 측면으로 판단된다.

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

다만, 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정과 마찬가지로 주당 근로시간을 종업원에 따라 짧게 설정할 수 있도록 허용하고 있다(제20조 제2문). 또 계절적 제한을 받는 부문의 기업은 연간 근로시간 범위에서 종업원의 주당 근로시간을 실정에 맞게 설정할 수 있도록 허용하고 있다(제20조 3문). 한편 기업은 근로자에게 노동력 채용계약 또는 취업규칙에 정해진 근로시간 내에서 근로를 시켜야 하지만, 연장 작업이 필요한 경우에는 ‘종업원대표 또는 해당 종업원’과 합의하도록 하고 있다(제21조). 이 역시 외국인투자기업 노동규정(제23조)이 시간외근로에 대한 합의권을 ‘직업동맹’에 부여한 것과 대비되는 부분으로 주목된다.

북한 노동법(제65조)과 마찬가지로 휴가는 매년 14일 동안의 정기휴가를 부여하도록 명시하고 있지만, 중노동이나 유해노동에 종사하는 경우에 2~7일간의 보충휴가를 부여하도록 규정하고 있어서 보충휴가가 북한 노동법상 기준(7~21일)보다 상당부분 단축되었다. 임신한 여성 근로자의 경우에는 산전 60일, 산후 90일의 휴가가 보장되도록 하여, 북한 노동법(제66조)에서의 기준(산전 35일, 산후 42일)보다 대폭 강화되었다(제23조).<sup>76)</sup> 한편 외국인투자기업 노동규정 제24조가 ‘공화국 법규범에 따라 명절과 공휴일의 휴식, 정기 및 보충휴가와 산전후휴가를 주어야 한다’고 규정하여 북한 노동법의 기준을 준용하고 있는데 비해서, 개성공단 노동규정은 정기휴가의 일수는 14일로 유지하면서 보충휴가일수를 단축한 점이 주목된다. 또한 모성 보호적 규정을 강화한 반면에 근로자에 대한 관혼상제를 위한 특별휴가<sup>77)</sup>를 제외하였고, 휴일근로에 대한 대체휴일(代休)의 부여기한을 15일<sup>78)</sup>로 완화한 점도 중요한 특징 중의 하나로 보인다.

결국 근로시간 및 휴일·휴가에 있어서도 투자 기업의 노동력 활용의 효율성을 상당 부분 제고할 수 있도록 개선시킨 몇 가지 측면이 발견된다. 다만, 모성보호의 강화와 관련하여서는, 이른바 ‘근로자가 주인’이라는 사회주의 노동법체제에서조차 국제적으로 일반화

76) 다만, 1986년 2월 20일의 정령 2464호에 따라 북한 노동법의 종전 규정보다 강화된 산전 60일, 산후 90일간의 산전·산후 휴가를 보장받을 수 있는 것으로 규정하고 있다.

77) 외국인투자기업 노동규정에서는 1~5일(왕복여행일수 비포함)로 정하고 있다(제24조).

78) 외국인투자기업 노동규정에서는 1주일로 규정하고 있다(제24조).

된 기준을 준수하지 못했던 종전 법정기준을, 1986년의 정령으로 교정했던 측면을 확인하는 상징적 의미가 있는 것으로 해석된다.

### 5) 임금

근로자의 임금을 월 최저임금에 기초하여 기업이 정하도록 규정하고 있음(제5조)은 이미 앞에서 언급한 바와 같다. 한편 노동규정 제25조에 따르면 월 최저임금은 50 US\$(사회보험료 포함 57.5 US\$)로 하되, 전년도 종업원 최저임금의 5%를 초과하여 인상할 수 없도록 제한하고 있다. 최저임금의 인상은 중앙공업지구 지도기관과 합의하여 개성공업지구 관리기관이 결정하도록 규정하고 있다. 또한 최저임금보다 근로자의 월 임금을 낮게 책정할 수는 없으나 조업 준비기간에 있는 기업의 종업원과 견습공, 무기능공의 경우에는 종업원 월 최저임금의 70% 범위에서 결정할 수 있도록 허용하고 있다(제26조). 특히 외국인투자기업 노동규정이 ‘생산수준, 종업원의 기술기능숙련 정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다’는 의무조항을 두고 있는데 비해(동 제26조), 노동규정에는 임금인상 의무조항이 존재하지 않는다는 점에서 과거 남북경협 사례에서 북한측이 자의적으로 임금인상을 요구해 오던 관행에서 일정부분 벗어날 수 있을 것으로 기대된 바 있다.

북한에서는 생활비등급제를 실시하여 생활비를 지급하기 때문에 북한 노동법에서는 최저임금의 개념이 존재하지 않는다는 사실은 이미 살펴본 바와 같다. 그러나 외국인투자기업 노동규정 제25조에서는 조업준비기간, 견습공 및 무기능공에 대해 해당기관이 승인한 기준보다 낮게 정할 수 없도록 제한하고 있어서, 제한적으로나마 최저임금의 성격을 가지는 규정을 두고 있었다. 이에 비해 노동규정은 최저임금을 구체적으로 명시하고 있는 특징을 보이고 있다. 아울러 일종의 인센티브(성과급)제도로써 기업이 세금을 납부하기 전에 이윤의 일부로 상금지급을 조성하고, 업무를 잘 수행한 근로자에게 상금 또는 상품을 지급할 수 있도록 규정하고 있다(제31조). 또 기업의 임금(‘로동보수’)은 노임(‘로임’), 가급금, 장려금 및 상금으로 구성되며, 근로자가 이루어낸 실적에 따라 정확히 계산하여 지급하도록 규정하고 있다(제24조). 임금의 지불방식은 ‘화폐지급 및 직접지급’이 원칙이

지만, 상금의 경우에는 현물지급 방식(‘상품’)으로 줄 수도 있다. 한편 임금지급일 전에 시작하거나 해고된 근로자의 경우에는 그 절차가 끝난 다음에 임금을 지급하도록 하고 있다(제32조).

결국 외국인투자기업 노동규정이 중앙노동기관에 의하여 월 임금을 결정하고 동 기관이 근로자들에게 지급(제25조)하는 것과는 달리(기업은 일괄적으로 노동력알선기관에 임금을 선불로 납부), 개성공단 노동규정은 기업이 근로자 개인과 근로계약을 체결하고 각자가 일한 실적에 따라 근로자의 임금을 계산하여 지급하도록 하고 있다. 임금의 지급방식도 근로자에게 현금으로 기업이 직접 지급하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에, 북한 근로자들이 점차 자본주의 시장경제체제의 임금체계에 적응하지 않을 수 없게 될 것으로 예상되었다. 또 상금 또는 상품 등의 지급방식을 통한 각종 인센티브제의 도입을 통하여 투자 기업들이 생산성 제고를 도모할 수 있을 것으로 기대된 바 있다.

한편 기업이 소정근로시간 외에 연장 또는 야간 작업(22시~익일 06시)을 수행한 경우에는 근로자에게 일당 또는 시간당 임금액의 50%에 해당하는 가급금을 지급하여야 하며, 명절 및 공휴일 근무에 대해 대체휴일(代休)를 부여하지 않았거나 근로시간 이외의 야간 작업을 수행한 경우 임금의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다(제30조). 아울러 노동규정에 따르면 휴가기간에 지급되는 휴가비는 휴가를 부여받기 전 ‘3개월간의 임금을 실제 가동일수에 따라 평균한 하루 임금’에 휴가일수를 적용(제28조)하는 것으로 하며, 기업은 정기 및 보충휴가를 받은 근로자에게 휴가일수에 따르는 휴가비를 지급하여야 하고, 산전·산후휴가를 받은 여성근로자에게는 60일에 해당하는 휴가비를 지불하여야 한다(제27조). 특히 기업은 직업훈련기간 또는 기업의 책임으로 정상 근무하지 못한 근로자에게 ‘시간당 또는 일당 임금’의 60%에 해당하는 생활보조금을 지급하여야 한다. 생활보조금을 지급하는 기간은 ‘3개월을 넘지 못하도록 제한’하였으며, 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는 것으로 명시하고 있다(제29조).

따라서 연장·야간·휴일근로에 대한 초과수당제도, 휴가비 및 직업훈련수당제도를 도입·적용하고 있을 뿐 아니라 우리 노동보호법의 휴업수당에 해당하는 생활보조금도



지급토록 하고 있기 때문에, 우리 기업의 노동력 활용에 대해 효율성을 제고하는 적극적 노력이 요청된 바 있다.

## 6) 근로자보호 및 사회보험

노동규정에는 근로자들의 산업안전·보건 및 산업재해에 관해 기본적인 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 고열, 가스, 먼지, 소음, 채광, 조명, 통풍 등과 같은 기본적인 근무환경의 조정(제33조) 및 산업재해 예방시설의 완비(제38조 제2문), 근로자보호 물자의 적절한 공급(제37조), 산업안전기술교육의 실시(제36조), 산업재해 발생시 조업중지 및 신속하고 적절한 대처(제38조 제1문), 발생한 산재사고에 대한 보고·심의(제39조) 등이 그것이다. 또한 임신 6개월 이상의 임산부에 대한 특별보호(제34조) 및 탁아소, 유치원의 운영(제35조) 등 여성근로자에 대한 보호를 규정하고 있다.

이와 함께 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 등과 같은 사회문화시책으로서 사회문화시책기금의 조성(제41조), 월 임금총액의 15%에 해당하는 기업의 사회보험료 납부(제42조), 근로자의 사회문화시책금 납부(제43조), 동 기금의 이용(제44조) 등을 규정하고 있다. 또 근로자들을 위한 기업복지와 관련하여 세전 이윤의 일부를 문화후생기금으로 조성하여, 이 기금을 근로자의 기술문화수준 향상, 체육사업 및 후생시설 운영 등에 사용하도록 규정하고 있다(제45조).

종래 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정의 내용상 근로자에 대한 보호와 사회보장제도가 크게 상이할 바는 없겠지만, ① 그 구체적인 내용에 있어서 기본적인 사항만을 간략히 규정하고 있는 점, ② 기업이 부담해야 할 사회보험료의 구체적인 기준을 명시한 점, ③ 문화후생기금의 사용에 대한 직업동맹조직의 감독기능<sup>79)</sup>을 삭제한 부분 등은 주목된다.

79) 외국인투자기업 노동규정 제42조 참조.

## 7) 분쟁해결

노동규정에는 노동문제와 관련하여 발생한 의견충돌 등 노동관련 분쟁이 발생하는 경우에 당사자들 사이의 협의로써 해결하되, 협의로써 분쟁을 해결할 수 없는 경우에는 ‘노동중재절차’에 따라 이를 해결토록 규정하고 있다(제48조). 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 상호 의견이 상이한 경우에는 당사자들이 협의하여 해결토록 하고, 당사자들 사이에 해결할 수 없는 분쟁사건은 북한의 중재기관 또는 재판기관에서 해결하도록 규정하고 있다.

결국 노동관계상 분쟁을 해결하는 방식으로 ‘노동중재절차’라는 개념을 도입한 점에 있어서는 주목할 만한 측면이 있겠지만, 노동분쟁의 해결을 위한 구체적인 절차나 방법에 대해서는 특별히 언급하지 않고 있어서 현실적인 분쟁해결 기능에 상당한 한계를 보이고 있는 것으로 평가된다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제3장 북한 노동법제 운영상황 분석

제1절 북한 노동법제와 실제 사례

제2절 북한의 근로자대표조직과 노무관리



## 제3장

# 북한 노동법제 운영상황 분석

## 제1절 북한 노동법제와 실제 사례

### I. 개성공업지구의 노동법제

#### 1. 종래 운영상황<sup>80)</sup>

##### 1) 근로관계의 형성 및 종료

개성공업지구 노동규정은 노동력 공급사업을 북한 당국이 아니라 노동력알선기관 즉, ‘로력알선기업’이 담당하도록 규정하고 있다. 그러나 아직까지 공업지구 내에는 노동력알선기관이 설립·운영되고 있지 못하며 대신 중앙특구개발지도총국(이하에서는 ‘지도총국’이라 한다)<sup>81)</sup>이 실질적으로 근로자공급 업무를 수행하고 있다. 그러나 지도총국은 근로자공급 사업을 전문적으로 수행하는 기업이 아니며, 개성공업지구 내에서 북한 당국을 대신하는 행정기구로서의 역할과 기업의 고충 및 공단 내 근로자를 통솔하는 등 제반 역할을 맡고 있을 뿐이다. 특히 개성지역의 인력 부족 현상을 놓고 볼 때 근로자채용에 관한 전문성 자체를 신뢰하기 어렵고, 북한 노동력의 양적·질적 확보의 안정성을 포함한 인력공급의 투명성을 제고할 필요성도 크고, 현재 우리 기업에 공급된 근로자에 관한

80) 강일규·김기홍·문무기, 전계보고서, 96~102면 참조.

81) 남한의 관리위원회의 위상에 해당하는 북한의 기구가 중앙특구개발지도총국이며, 개성공업지구법 및 동 노동규정에는 중앙공업지가지도기관이 북한 내에서 특구개발과 관련한 업무를 맡아 하도록 규정하고 있다. 지도총국은 공단 내에서 북한당국의 역할을 하고 있으며, 실질적으로 로력알선사업(근로자공급사업) 또한 이 지도총국에 의해 이루어지고 있다(문무기·윤문희, 전계서, 8면 참조).

개별적·구체적인 정보에 대하여 기업이 배제되고 있는 어려움도 적지 않다.<sup>82)</sup> 이에 따라 우리 입주기업 및 개성공업지구관리위원회(이하에서는 ‘관리위원회’라 한다)<sup>83)</sup>는 북한 당국에게 노동규정에 따른 전문적인 노동력알선기업을 설립·운영해 줄 것을 계속해서 강력히 요청하였지만 실현되지 않았다.

노동력 알선수수료(‘로력알선료’)는 당초 1인당 17\$로 초기 노동력알선계약을 체결할 때 채용 근로자에 대하여 채용기간 동안 한 번 지급하며, 동일한 근로자에 대하여 계약이 갱신되더라도 계약갱신에 따른 노동력 알선 계약료는 별도로 지급하지 않는다. 알선료는 후불제로서 기업에서 근로자의 채용계약이 완료된 후에 지급한다. 알선료의 결정에 대해서는 구체적인 방법이 정해져 있지 않고, 노동력알선기업이 공단관리기관(실질적으로는 ‘관리위원회’)과 협의하여 결정하도록 하고 있다. 따라서 알선료의 결정에 입주기업의 의사가 반영될 여지가 없지만, 남북관계 및 남북경제협력추진위원회(경추위)의 실무자들의 접촉이 끊임없이 이루어지고 있다는 점 등을 고려할 때 당초부터 북한 당국의 알선료 인상요구는 계속될 것으로 예상된 바 있다.<sup>84)</sup>

북측 근로자의 선발 및 채용과 관련하여 근로자공급이 수요보다 충분하지 않고, 개성 인근의 지역적 한계와 정치·경제적 현실 등으로 인해 근로자채용이 우리 기업에 의하여 주도된다기보다는 사실상 ‘받아들여’진 바 있다. 다시 말해서, 종래 입주기업이 주도하여 북측 노동력에 대해서 자유롭게 선발과정을 진행하는 자체가 불가능하였으며, 근로자 채용에 있어서부터 우리 기업의 주도권은 매우 제한되었다. 이에 따라 북측 근로자에 대한 지휘·명령권의 확보·제고는 개성공단 입주기업의 일관된 요구사항이었다.

82) 노동규정 제9조에 따라 원칙적으로는 우리 기업이 요구하는 경우, 로력알선기업으로부터 북한 근로자의 기본적인 인적사항이 기재된 신분증명서, 최종 출신학교의 장이 발행한 졸업증명서, 이전 직장의 장이 발행한 경력증명서, 자격부여기관의 장이 발행한 자격증명서, 의료기관이 발행한 건강진단서 등의 자료를 제공받을 수 있다. 그러나 현재까지도 로력알선기업이 설립되어 있지 않을뿐더러, 이를 대행하는 지도총국도 위와 같은 자세한 자료를 제공하고 있지 않아서 북한 근로자들에 대한 정보를 보다 구체적이고 용이하게 파악할 수 없는 실정이다.

83) 북측 법인으로 설립된 개성공업지구관리위원회는 개성공업지구법 제24조에 근거하여 북측 당사자인 중앙특구 개발지도총국과의 협의 등을 통해 개성공업지구를 실질적으로 관리·운영하는 남한측 민간기구이다. 입주기업과 관련하여 개성공단관리위원회는 기업(활동)지원, 교육지원, 노무관리 및 법무지원 등 크게 4가지의 기능을 담당하고 있다.

84) 다만, 과거 KEDO의 경험에 비추어 볼 때 북측이 임금인상율에 대하여 서로 합의하기로 한 원칙을 성실히 지키지 않고 무리하게 요구하였던 점을 감안한다면, 인상률에 대한 우려가 처음부터 컸다.

개성공업지구 내에서 발생할 수 있는 근로관계의 종료는 사실상 주로 “근로자교체”와 관련된 것이었다. 즉, ‘북한 근로자가 제공하는 노무의 수준이 입주기업의 기대에 현저히 미치지 못하는 경우에 입주기업은 그 교체를 요청할 수 있을까’라는 문제와 관련하여, 노동규정은 노동력알선기업에 대한 근로자 교체요청에 관해 아무런 규정을 두고 있지 않다. 실제로 이와 같은 사건이 2005년 7월경 개성공단에서 발생한 사실이 있는데, 국내 일부 언론에서는 이를 ‘집단해고’라고 지칭하였지만 근로관계를 종료하는 해고와는 다소 거리가 있고, 근로계약을 체결하기 전에 노력알선기업에 근로자의 교체를 요청한 것이라고 하겠다.<sup>85)</sup> 현재까지 개성공단에서 집단적으로 노력알선을 거부한 사례는 없는 것으로 알려지고 있다. 다만, 각 기업에 따라 한두 번씩 근로자를 교체해줄 것을 요청한 경우가 있을 뿐이다. 한편 시용(試用)기간 중 근로자교체를 요청한 사례로서, 3개월의 시용기간 동안 대상 근로자에 대해 업무전환 등 다양한 노력을 기울였음에도 불구하고 결국 부적합하다는 판단으로 근로자 교체를 요구하였고, 이에 대해 지도총국이 다른 근로자로 교체하여 준 경우가 있다고 한다. 일반근로자와 달리 사실상 근로자대표라고 할 수 있는 직장(職長) 등의 교체를 요청한 사례도 있었는데 이 경우에는 기업활동과 관련이 있었다고 한다. 특히, 일반 근로자의 교체보다 직장의 교체가 어려운 측면이 있는데, 직장은 인사노무 관리자로서의 측면이 있는데다가 북측 근로자대표로서의 지위를 갖는 등 직장의 위치와 역할은 매우 복잡적이기 때문이다.

## 2) 임금

노동규정 제25조는 임금수준과 관련하여 최저임금을 당초 50\$로 설정하고 있었고 최저임금의 인상률은 5%를 초과할 수 없도록 제한하고 있었다. 임금인상(‘최저로임을 높이는 사업’)에 대해서는 공업지구관리기관(관리위원회)과 중앙공업지구지도기관(지도총국)이 합의하도록 규정하고 있었지만, 최저임금의 성격에 대하여서 우리 기업들에서는 대체로 기본급으로 이해하고 있다. 그럼에도 불구하고 기능, 직무, 직급 등과 관계없이 일률적

85) 입주기업에 근무하는 북한 근로자들 가운데 정식 채용계약 체결 이전의 기술교육 및 부서배치 과정에서 기술, 적성 등이 맞지 않아 다른 인력으로 교체하여 알선을 받은 경우 또는 개인적인 질병·진학 등을 이유로 자진 사퇴하는 경우가 있었으나, 이는 ‘집단해고’와는 전혀 다른 것으로 이해해야 할 것이다.

으로 지급되고 상여금이나 다른 급여는 지급하지 않고 있다. 이에 대응하여 북한당국은 일률적으로 지급되고 있는 임금에 상당한 불만을 표시하며 근로자에 따른 차등지급을 지속적으로 요구해 왔다고 한다. 현실적인 최저임금은 2004년 12월 개성공단이 첫 가동을 시작한 이후 계속 동결되었다가 3년만인 2007년 8월부터 5%(52.5\$) 인상된 바 있다. 결국 월 최저노임에 사회보험료(15%)를 포함하여 이때부터 입주기업의 부담액은 당초 57.5\$에서 60.375\$로 2.9\$ 가량 증가하게 되었다.

노동규정은 초과근로에 대응한 초과근로수당의 의미로서 연장·야간 작업에 대한 50%의 가급금을 규정하고 있다(제30조). 우리 기업들은 이에 따라 일정한 정도의 초과근무수당을 별도로 지급하고 있었다. 결국 기업들이 추산하고 있는 실제 북한 근로자들의 월 평균급여총액은 2008년 현재 이미 60~70\$에 이른 바 있으며, 예를 들어, 직장, 조·반장 등과 같은 일부 간부직원의 경우에는 북측의 요구로 직무에 따라 추가로 지급되는 부분을 포함하면 100\$에 육박하는 임금수준에 달한 바 있다.

한편 노동생산성을 향상시키기 위하여 북한 근로자를 독려하는 방법 중 하나로 계속해서 주목받고 있는 것이 “임금의 직접지불” 원칙인데, 노동규정 제32조에도 불구하고, 아직까지 이 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있는 실정이다. 남측 당국에서는 조속하게 이를 실현할 수 있도록 조치해 줄 것을 지도총국 등 북측에 수차례 요청하였지만, 구체적이고 가시적인 성과는 보지 못하고 있다. 사실, 개성공단과 같은 경제특구에서 근무하고 있다는 이유로 근로자에게 임금을 직접 지급받도록 하는 것은 북측 당국의 입장에서 보면 정치·경제의 근간을 흔들 수 있는 위험을 내포하는 측면이 있다. 특히 북한 근로자들에게 미국 달러화를 직접 지급한다고 하더라도 이를 생활비로 각자 사용하는 것이 공식적으로는 불가능할 뿐 아니라,<sup>86)</sup> 환율상의 문제<sup>87)</sup> 등으로 그다지 큰 유인책이 되지 못하고

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

87) 현재까지 북한에서는 주민들이 미국 달러화를 북한화폐로 교환할 수 있는 공식적인 환거래시장이 형성되어 있지 못하다고 한다. 또한 공식 환율에 따르면 미화 1달러에 북한돈 150원이지만, 암시장 환율로는 3,000원 다시



있다는 분석<sup>88)</sup>도 제시된 바 있다.

임금지불제의 해결뿐만 아니라 성과급 등과 같은 인센티브제도가 시행된다고 하더라도 이것이 생산성 향상에 크게 기여할 수 없으리라고 예상하는 것이 상당수 입주기업들의 시각인 것으로 파악된 바 있다. 이는 인센티브제도 자체의 문제라기보다는 북한 경제의 구조적 문제로서 금전보상에 의한 자본주의의 확산을 우려하는 북한 당국에 의하여 봉쇄된 부분도 있으며, 실제로 “생산성에 따른 보상”이라는 개념에 북측 근로자가 익숙하지 않은 측면도 있다. 노동규정 제24조 2문은 ‘기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야 한다’고 하여 실적급을 규정하고 있고, 노동규정 제31조는 ‘기업이 이윤의 일부를 상금지급으로 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄 수 있다’고 규정하고 있다. 그러나 개별근로자에 대한 금전적 인센티브 지급방식에 대해서는 북한 당국도 매우 부정적인 입장을 취하고 있다. 이는 정치적인 문제로, 개성공단 운영사업에 북한 당국이 매우 적극적이면서도 북한의 통치체제에 근본적인 혼란을 가져오는 부작용만큼은 결코 원하지 않기 때문에, 자본주의적 성격이 매우 강한 인센티브지급을 달가워하지 않는다고 하겠다.

한편 인권적 측면에서 값싼 노동력을 착취하는 것은 아닌지를 우려하는 시각과 함께, 개성공업지구를 통하여 북한 정권으로 유입되는 외화의 쓰임새에 대한 우려가 지속적으로 제기된 바 있다. 그러나 과거 국내 일간지에 소개된 바와 같이,<sup>89)</sup> 북한출신의 한 무역상<sup>90)</sup>에 확인한 바에 의하면, 북한 당국이 개성공업지구 근로자 몫의 70~86% 가량을 재외

말해서, 공식 환율의 20배에 달하는 것으로 알려지고 있다.

88) 이에 따르면, 평양 등 암시장이 비교적 활발하게 움직이는 수도권과 달리 개성 인근지역은 암시장이 제대로 형성·운영되고 있지 못하다고 한다. 따라서 개성공단의 근로자들이 남측 기업으로부터 지급받은 급여에서 북한 당국이 무상으로 지급하는 주택, 의료, 교육비에 충당하기 위해 일괄 공제하는 사회문화시책비 30%를 제외한 42\$(월평균급여 60\$의 70%)를 지급받더라도 현실적으로 그들이 손에 쥌 수 있는 돈은 고작 북한돈 6,300에 불과한 실정이다. 따라서 북한 근로자들의 입장에서 무리하게 임금을 자신들의 수입으로 주장하지 않고 북한 당국에 “위탁”하고, 그 대신에 북한돈 6,000여원과 상당량의 배급표를 지급받는 쪽을 선택하는 것이 현명하다는 설명이다. 실제로 북한 주민들 사이에서 배급표는 현금과 동일하게 사용되고 있다고 한다.

89) 한겨레신문 2006. 11. 7.자 기사(<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/170092.html>) 참조.

90) 오스트레일리아에서 무역회사인 ‘로바나무역’을 운영하는 송용등(66) 회장. 송 회장은 2004년 중반께 북한의 제의를 받아 2005년 1월 정식으로 개성시 산하의 송악산무역회사와 51 : 49의 비율로 합영회사인 ‘고려상업합영

동포와 개성시가 운영하는 합영회사에 지급하고, 근로자들의 생필품 국외 구입을 대행시키고 있는 것으로 파악되었다. 또 동 합영회사는 국외에서 구입한 물품을 개성 시내 10여 곳의 개성백화점 등 배급소에서 근로자들의 개별 수령액에 맞춰 배급한 것으로 소개되기도 하였다.

### 3) 근로시간

일반적으로 북측 근로자들은 개성공업지구에서 주당 평균 6~7시간 정도의 연장근무를 수행하는 것으로 알려지고 있으며, 이에 대해서는 당연히 초과근무수당(50%의 가급금)이 지급되고 있다. 주목되는 부분은 우리 기업들의 연장근로 요청에 대해 대체적으로 북한 근로자들이 무난하게 수용하고 있다는 점이다. 우리 기업들이 북측 근로자대표들에게 연장근로의 필요성에 대해 성실히 설명하고 있고, 이에 대한 근로자들의 이해도 역시 비교적 높기 때문이라고 한다. 다만, 북측 근로자들이 통상적인 연장근로(잔업)에 대하여 집단적으로 거부하는 사태가 발생하기도 한 것으로 알려진 바 있다.

### 4) 복리후생

개성공업지구에 진출해 있는 우리 기업의 복지제도는 다양하게 나타나고 있다. 개성공단 내에서는 근무복이나 간식 등이 주로 제공되고 있으며, 우리 산업현장에서 일반적이라고 할 수 있는 중식은 제공되지 않고 간단한 ‘국’ 정도가 제공된다고 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 북한에서는 근로자에게 개별적으로 지급되는 금전적 보상에 대해서 긍정적이지 않기 때문에, 근로자들에 대한 금전적 보상보다는 간접적 방법을 통해 근로자의 처우 및 복지·후생제도를 보다 잘 정비해야 하는 필요성이 높게 나타나고 있다. 그러나 후생 복리 등 간접적 보상제도의 시행에 있어서는 북한 사회의 특수성을 인정하고, 기업간의 형평성을 적절히 고려해야 할 필요성도 제기되고 있다. 한편 북측 근로자에게 제공되고 있는 복지·혜택으로는 휴게·휴식시간에 사용할 수 있는 체육·오락시설의 확충 또는

---

회사를 세웠다고 밝혔다.

샤위시설 사용의 확대, 간식의 지급 등을 생각할 수 있다. 그밖에 소속 기업에 대한 일체감을 보다 강하게 갖도록 하고, 남측 근로자와 대등한 처우를 하고 있다는 의미에서 우리 근로자와 같은 근무복을 지급하고 있다.

### 5) 취업규칙

노동규정 제13조는 앞에서 살펴본 바와 같이 종업원대표와의 협의를 거쳐 ‘로동규칙’을 작성하고 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 우리 근로기준법의 “취업규칙”에 해당하는 것으로 보이는데 근로시간, 휴식시간, 노동보호 기준, 노동생활 질서 및 상벌기준 등을 명시토록 하고 있다.<sup>91)</sup> 그러나 대부분의 우리 진출 기업들은 취업규칙을 작성·시행하고 있지 않는 것으로 알려지고 있다. 규정형식상 노동규정 제13조가 강행규정이 아니기 때문이겠지만, 북측 인력을 합리적·효율적으로 관리한다는 측면에서 취업규칙을 보다 적극적으로 제정·시행하는 것이 바람직하다고 하겠다.

한편 작업 현장에서는 직장이나 조·반장에 의한 간접적 통제만 이루어지기 때문에 우리 기업의 경영진이 북한 근로자의 노무지휘에 직접적으로 개입할 여지를 두지 않고 있다. 따라서 일부 우리 기업 측에서는 북한 근로자에 대하여 충분하게 노무지휘권을 장악하지 못하고 있기 때문에 지휘·명령의 전달이나 근로자 인사관리에 어려움을 호소하는 경우도 많다. 특히 간접적인 의사소통은 경영진의 의사가 적절한 시기에, 정확하게 현장의 북측 근로자들에게 전달되지 않는 등 파생되는 문제도 발생하고 있다.

### 6) 집단적 노사관계

개성공업지구에서 북측 근로자대표를 나타내는 명칭은 “직장, 조장, 반장, 지배인, 부지배인” 등의 다양한 용어가 사용되고 있다. 기업에 따라서는 사업장의 용어로 대체하여 “공장장”과 “총무”라는 호칭을 사용하기도 한다. 호칭의 다양성에도 불구하고 공통적인

91) 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.

것은 그들이 입주기업 내에 근로자조직으로부터 선출된 것이 아닐 뿐 아니라, 북한 근로자들의 자주적인 참여를 통한 민주적 선거절차로 선출된 근로자대표도 아니라는 점이다. 이들은 입주기업에 채용되기 전 근로자공급(‘로력알선’) 단계에서부터 미리 북한 당국에 의하여 근로자대표의 자격을 갖게 되는 것으로 추정되기 때문이다. 하나의 기업 내에 근로자대표라고 볼 수 있는 사람이 통상 1인(직장 내지 반장)인 경우가 많지만, 각 기업의 종업원 규모에 따라 소그룹 별로 인력관리를 담당하는 임원급(조장 내지 반장)으로 구성되어 나름대로 조직체계를 갖추고 있다고 한다. 이들은 북한 근로자들을 대표하는 역할 즉, 근로자들의 고충을 대변하거나 집단적 요구사항을 전달하기도 하지만, 남측 기업의 관리자들을 대신하는 인사노무 관리자로서의 성격도 가지고 있다. 이들이 노무관리자로서의 성격을 지니는 것은 대부분의 업무협조는 물론이고 비업무적인 부분에 이르기까지 근로자대표를 통해서 작업현장에 대한 업무지시가 이루어지는 측면이 있기 때문이다.

북측 근로자대표의 역할은 대체로 다음과 같이 정리할 수 있는데 먼저, 북한 근로자의 입장에서 보았을 때 연장근로 실시 여부 등 근로조건의 결정에 있어서 우리 기업측과 협의하는 당사자가 되고 있다. 둘째, 북한 근로자에 대한 인사노무 관리자로서의 역할 즉, 우리 기업측의 인사노무를 대행하는 기능도 동시에 수행하게 된다. 셋째, 정책적인 측면에서 북한 당국의 입장을 대변하기도 하는데, 입주기업 내에서는 개별근로자들의 고충이나 집단적 요구사항을 전달하는 역할을 수행한다. 한편 북측 근로자대표 가운데에는 사실상 생산업무에 전혀 참여하지 않고 근로자 대표기구로서의 업무만을 수행하는 ‘일종의 전임자적 지위’를 가지는 경우도 있으며, 실제로 작업장에서 현업에 종사하면서 동시에 현장업무의 전반적인 측면에 관하여 관리·감독하는 경우도 있다고 한다.<sup>92)</sup>

노동규정은 개성공업지구 내 근로자집단의 조직·운영에 대하여 아무런 기준을 제시하고 있지 않다. 공업지구 내에서 조직·활동 중인 공식적인 북측 근로자집단이나 ‘직업동맹’과 같은 노동조합 역시 아직까지는 존재하지 않고 있다. 다만 업무가 끝나는 시간 즈음에 북한 근로자들이 자발적으로 모여 그날의 업무를 되돌아보는 이른바 “짧은 총화

92) 다만, 주의할 점은 “전임자적 지위”를 갖는다 하더라도 우리 노사관계상 ‘노조전임자’라기 보다는, 기업의 인력관리업무를 부분적으로 담당하는 인사노무관리 보조자 내지 사회주의식 노조간부로 이해할 필요가 있다는 것이다.

시간”을 갖는다고 한다. 그러나 이는 하루의 과업에 대한 서로의 평가와 짧은 코멘트 등이 주로 이루어지는 가운데, 주로 직장과 조·반장을 중심으로 진행되기 때문에 조직적·집단적 활동은 아니라고 하겠다.

개성공업지구 진출기업들은 노조에 대해서 대체적으로 부정적인 입장을 보이고 있는 것으로 분석된다. 즉, 집단행동이 가능한 노동조합과 같은 형태로 북측 근로자들이 집단화되기를 원하지는 않으며, 노사협의회와 같은 노사간의 대화통로 내지 협의체의 구성·운영 가능성을 열어두고 있을 뿐이라는 것이다. 이에 관련하여 사회주의 국가로서의 체제 및 통치이념을 강하게 고수하고 있는 북한 당국의 입장을 고려한다면 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있다는 견해도 제기되고 있다. 즉, 자칫 북측을 자극할 경우에는 노사문제를 넘어 체제·이념의 문제로 비화될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 많은 노력과 경비를 들여 조속히 회복단계에 들어서야 하는 개성공업지구 내에서의 사업 자체가 매우 어려워 질 수 있는 우려도 고려해야 하는 것이다.

## 7) 노동분쟁과 해결시스템

특이하다고 할 만한 노동분쟁이 개성공업지구 내에서 자주 보고된 바는 없었지만, 2006년 초 집단적으로 잔업(연장근로)을 거부하는 사태가 한 때 발생하였음은 앞에서 언급한 바 있다. 수당계산에 있어서 기준이 되는 근로일수에 대한 계산상 차이로 불거진 갈등<sup>93)</sup>으로 인하여 개성공업지구 내 몇몇 기업에서 집단적 잔업거부가 있었다고 한다. 한편 2008년 여름에는 아주 사소한 시비<sup>94)</sup>가 확대되어 우리 입주기업이 일시적인 휴업을 일방적으로 결정하고 이에 북측 근로자들이 크게 반발하여 3개월 정도 휴업이 지속되었고, 이에 따라 업체 측이 “철수”까지 검토한 사건도 발생한 바 있다.

93) 북측에서는 유급휴일을 인정하지 않는 반면 남측은 유급휴일을 인정하기 때문에 실제 근로일수 계산에서 상이한 결과가 나왔으며, 이로 인하여 임금 및 시급계산에 차이가 발생했다고 한다. 북한 당국은 이를 계기로 최저임금의 인상 내지 직무급임금의 추가지급 등을 주장한 것으로 파악되었다.

94) 우리 기업측의 관리자에게 근로자들이 사용하는 비누와 화장지를 더 달라고 북측의 직장장이 요구했으나, 약간의 오해로 인해 고성과 막말이 오가고 급기야 몸싸움까지 벌어지는 사태로 확대되었다고 한다. 이어지는 휴업 과정에서 북측 근로자는 물론 남측 관리자의 입장에서도 자존심에 상당한 상처를 받은 것으로 알려졌다((주)민족이십일, “노동분쟁 조정절차 미비 노사간 대화창구 절실”, 『민족21』, 2008년 10월호, 76-77면 참조).

노동문제와 관련하여 발생한 남북간 의견충돌 등 집단적 노동관련 분쟁이 발생하는 경우에 적용될 ‘로동중재절차’는 아직까지도 마련되지 않고 있다. 또한 근로자 개인의 근로조건 및 해고 등 규정위반 사건 등과 같이 개별적 분쟁도 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에 적용될 수 있는 중재절차의 구체적인 방안 역시 제시되고 있지 않다. 이에 대한 구체적인 해결시스템 마련이 시급하다고 하겠다.

## 2. 최근의 개성공업지구 노동규정 개정 움직임

아래에서는 2014년 11월 20일 북한 최고인민회의 상임위원회가 결정 형식으로 『개성공업지구 노동규정』을 일방적으로 개정하였으며, 동년 12월 8일 북측 총국이 개성공단 관리위원회에 13개 조항의 수정내용을 전달한<sup>95)</sup> “개성공업지구 노동규정 개정(안)(이하에서는 ‘개정(안)’이라 한다)”에 대한 분석과 함께 그에 대한 대응책을 모색해 본다.<sup>96)</sup>

### 1) 관리감독 및 노동력공급

먼저, 종래 노동규정은 개성공업지구에서 기업의 노동력채용과 그 관리에 대한 감독·통제권을 “공업지구관리기관” 즉, 관리위원회에 부여하였지만, 개정(안)에서는 이를 “중앙공업지구지도기관” 즉, 북측 행정기관인 지도총국에 부여하고 있다. 그러나 이러한 변화로 인하여 북한 노동력의 질적·양적 관리 등 개성공단의 운영과 관련한 우리 기업 내지 정부 측의 의사를 반영할 수 있는 기회가 사실상 원천적으로 봉쇄될 수도 있다는 점에서 매우 큰 우려를 낳게 하고 있다.

또한 노동규정 위반사안에 대한 제재로써 종전 규정은 그 규율 주체를 “공업지구관리기관” 즉, 관리위원회에게만 제한적으로 설정하였지만, 규정 개정(안)에서는 이를 “중앙

95) 북측 당국은 2014년 12월 5일 대남선전매체인 『우리민족끼리』를 통해 개성공단 노동규정의 개정 사실을 보도하였다.

96) 이하의 내용은 문무기, “개성공업지구의 노동규율과 사회권-최근 노동규정 개정(안)을 중심으로-”, 『동아법학(제67호)』, 동아대학교 법학연구소, 2015., 44~53면 참조.

공업지구지도기관” 즉, 지도총국과 병렬적으로 규정함으로써 북측이 일방적으로 벌금을 부과하거나 영업정지 조치 등을 취할 수도 있는 가능성을 열어두고 있다. 이 부분에 대해서도 북측의 무리한 요구를 거절한 우리 기업에 대해 가혹한 제재조치를 취할 수도 있어서 깊은 우려를 낳게 하고 있다.

한편 우리 법제상 취업규칙에 해당하는 사업장내 자치규범(rule)을 설정함에 있어서 종래 노동규정에서는 그 내용으로 “로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준” 등을 제시하였으나, 개정 규정에서는 여기에 “로동보수” 즉 임금을 포함하도록 명시하고 있다. 이는 결국 북측이 노동규정 개정(안)을 제시함에 있어서 가장 중점을 둔 임금수준 향상과 취업규칙을 연계시키려는 의도가 숨어 있음을 짐작할 수 있겠다. 다시 말해서, 북한 근로자들을 통하여 우리 기업에게 구체적인 임금 인상 수준을 직접적으로 요구하는 한편, 각 기업의 내부적인 문제로 임금결정 시스템을 전환시킴으로써 관리위원회를 통한 우리 정부 측의 영향을 최대한 차단하려는 저의를 드러내는 것으로 파악된다.

마지막으로 노동력공급의 대가라고 할 수 있는 “로력알선료”의 수준과 관련하여 종전 규정에서는 이를 지도총국이 “공업지구관리기관” 즉, 관리위원회와 협의하여 설정하도록 하고 있었는데, 개정하려는 규정에서는 이를 우리 기업과 직접적으로 협의하여 결정할 수 있도록 명시하고 있다. 그러나 이렇게 되면 양질의 노동력을 원활하게 공급받기 위해 항상 어려움을 겪고 있었던 우리 기업이 어쩔 수 없이 북측 기관의 무리한 요구를 들어주지 않을 수 없도록 물고 가는 것이어서, 이 부분에 대한 우리 기업의 우려가 한층 높아져 가고 있다.

**<표 Ⅲ-1> 개성공업지구 노동규정 신.구대비표(관리감독 및 노동력공급 관련 조항)**

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
기존 노동규정 ('03.9)	제7조(감독통제기관) 공업지구에서 기업의 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은 공업지구관리기관이 한다.	

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
	제46조(벌금 및 영업중지) 공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000 US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다. 벌금 및 영업중지는 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에 적용한다.	
	제13조(로동규칙의 작성과 실시) 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 로동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.	
	제11조(로력알선료) 로력알선기업은 기업으로부터 로력알선료를 받을 수 있다. 로력알선료는 로력알선기업이 공업지구관리기관과 협의하여 정한다.	
개정 노동규정 (‘14.11)	<p>제7조(로력보장사업에 대한 지도통제기관) 공업지구에서 로력보장사업에 대한 지도통제는 중앙공업지구지도기관이 한다.</p> <p>제46조(벌금 및 영업중지) 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000 US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다.</p> <p>제13조(로동규칙의 작성과 실시) ① 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 로동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. ② 로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 로동보수, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.</p> <p>제11조(로력알선료) 2항 로력알선료는 로력알선기업이 공업지구관리기관 또는 기업과 협의하여 정한다.</p>	

\* 출처 : 문무기, “개성공업지구의 노동규율과 사회권-최근 노동규정 개정(안)을 중심으로”, 『동아법학(제67호)』, 동아대학교 법학연구소, 2015.

## 2) 임금관련 사항

개정 노동규정의 내용 가운데 가장 우려스러운 부분은 북측이 제시한 임금관련 규정에서 나타난 대폭적인 수준 제고라고 할 수 있다.



먼저 개정(안)은 퇴직보조금의 지급대상을 “1년 이상 일한 종업원”으로 확대하고 그 전원에게 이를 지급할 것을 요구하고 있다. 그러나 종전 규정에서는 이를 “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우”로 한정하고 있었다. 즉, 퇴직보조금의 지급 대상 그 자체로만 보면 외형상 종전 규정과 개정(안)이 크게 다를 바 없어 보이지만, 그 전제로서 종전 규정은 “기업의 사정으로 근로자를 내보내는 경우” 즉, 이른바 “경영해고”의 경우만을 상정하고 있었기 때문에 “퇴직보조금”이 우리 사회의 일반적인 퇴직금이 아니라 “경영해고시 근로자에게 특별히 지급되는 위로금”, “정리해고 전별금” 내지 “특별퇴직수당”에 해당된다고 보아야 한다. 결국 개정(안)은 국제적으로 그 사례가 매우 드물고 거의 우리나라에만 사실상 존재하는 법정 퇴직금제도를 개성공업지구에서도 일반화시키려는 의도로 풀이된다.

둘째, 노동보수의 내용으로 종전 노동규정에서는 “로임, 가급금, 장려금, 상금”을 열거 하던 것을 “로임(가급금 포함), 장려금, 상금”으로 전환하여 가급금을 노임에 포함시키고 있다. 이를 통해 개성공업지구에서 거의 일반화되다시피 한 가급금(연장·야간·휴일 근로에 따르는 초과근무수당)을 기본임금에 반영함으로써 임금수준의 실질적 제고를 적극적으로 도모하려는 의도로 풀이된다. 아울러 최저임금과 관련한 기본틀을 완전히 전환하여, 종전에는 기본 최저임금 50달러에서 출발하여 매년 5%씩만 인상하던 것을, 기본 최저임금 수준과 인상폭의 상한을 폐지하고 북측의 지도총국이 일방적으로 결정할 수도 있는 시스템을 제시하고 있다. 이는 결국 개성공업지구에서의 임금수준 결정이 종래 북측 당국과 관리위원회가 매년 합의하는 최저임금을 기본으로 하여 연장·야간·휴일 근로에 따르는 상당 수준의 초과근무수당으로 구성되던 체계를 완전히 무너뜨려 버리고, 일종의 총액임금과 비슷한 단일 임금체계로써 관리위원회조차 배제한 채 지도총국이 주도적·일방적으로 결정하는 임금결정 시스템을 지향하는 것으로 이해된다.

셋째, 연장·야간·휴일 근로에 따르는 초과근무수당 즉, 가급금과 관련하여 종래 노동규정에서는 연장·야간 근로에 따르는 초과수당을 50%로 하되, 휴일근로로서 대체휴일(代休)을 부여하지 않았거나 야간작업과 중첩되는 경우에 100%의 가산임금을 구별하

여 각각 지불토록 규정했었다. 그런데 북측이 제시한 개정(안)에서는 이를 통합하여 추가 사유를 구분하지 않고 50~100%의 범위에서 가산임금을 지급토록 하는 동시에, 북측 근로자의 “근무년한, 기술·기능 수준, 노동조건에 따르는 가급금”을 별도로 산정하여 지급하도록 명시하고 있다. 또 종래에는 휴일의 종류로써 “명절일”과 “공휴일”을 규정하고 있었는데 공휴일 대신에 “휴식일”을 명시함으로써 휴일근로의 대상 범위를 보다 확대하고 있다. 결국 개성공단에서 종래 우리 기업들이 많이 활용하고 있었던 연장·야간·휴일 근로 및 이에 따르는 상당한 수준의 초과근무수당을 적극적으로 확대·제고하는 방식을 통해 북한 당국의 경제적 이득을 극대화하려는 의도로 파악된다. 아울러 종래 북측 당국이 계속적으로 요구하던 사항으로서, 북한 근로자의 개인적 요소(예를 들어, 직장장 등 근로자대표로서의 신분 등) 내지 우리 기업의 다양한 작업환경(예를 들어, 작업환경이 열악한 기업 등)에 따르는 추가임금 지급요구를 관철하려는 의도로 해석된다.

넷째, 종래 국내·외의 여러 경로를 통해 반드시 시정되어야 할 사항으로 지적되어 왔던 “임금 직접지급 원칙”의 관철 요구를 회피해 나가기 위한 방법으로, 종전 노동규정에서의 “로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”라는 문구를 “로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다”라고 수정하여 “직접”이라는 표현을 삭제하였다. 또한 상금과 관련하여 종전에는 “세금을 납부하기 전”의 이윤을 기준으로 상금기금을 조성토록 하던 것을, ‘납세 전’이라는 제한을 제거함으로써 이윤의 실질적인 활용범위를 확대하고 있다. 결국 근로자들에게 돌려줘야 할 근로소득을 북한 당국이 중간에서 갈취하고 있다는 국내 외의 강한 비난을 회피하는 동시에, 근로자들에게 실질적인 혜택을 적극 부여하는 듯한 모양새를 갖추려는 의도로 이해된다.

<표 Ⅲ-2> 개성공업지구 노동규정 신·구대비표(임금 관련 조항)

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
기존 노동규정	제19조(퇴직보조금의 지불) 기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균월로	

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
(03.9)	임에 일한 해수를 적용하여 한다.	
	제24조(로동보수의 내용) 로동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다. 기업은 종업원의 로동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야 한다.	
	제25조(종업원의 월최저로임) 기업의 종업원 월최저로임은 50USS로 한다. 종업원 월최저로임은 전년도 종업원 월최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 종업원 월최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여야 한다.	
	제30조(연장, 야간작업의 가급금) 기업은 로동시간밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 로임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 명절일, 공휴일에 로동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 로동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 야간작업에는 22시부터 다음 날 6시까지의 사이에 진행된 로동이 속한다.	
	제31조(상금의 지불) 기업은 세금을 납부하기 전에 리윤의 일부로 상금 기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄 수 있다.	
	제32조(로동보수의 지불) 기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다. 이 경우 상금은 상품으로 줄 수도 있다. 로동 보수를주는 날이 되기전에 사직하였거나 기업에서 내보낸 자에게는 그 수속이 끝난 다음 로동보수를 주어야 한다.	
개정 노동규정 (14.11)	제19조(퇴직보조금의 지불) ① 기업은 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우 보조금을 주어야 한다. ② 보조금의 계산은 3개월 평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다.	
	제24조(로동보수의 내용) 로동보수에는 로임(가급금 포함), 장려금, 상금이 속한다. 기업은 종업원의 로동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지불하여야 한다.	
	제25조(종업원의 월최저로임) 종업원 월최저로임기준은 중앙공업지구지도기관이 종업원의 로동생산능률, 공업지구경제발전수준, 로력채용상태 같은 것을 고려하여 해마다 정한다.	

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
	제30조(가급금의 적용) 기업은 종업원에게 로동시간밖의 연장작업 또는 야간작업(22시부터 다음날 6시까지)을 시켰거나 명절일, 휴식일에 로동을 시키고 대휴를 주지 못하였을 경우 하루 또는 시간당 로임액의 50~100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 이밖에 종업원의 근무년한, 기술기능수준, 로동조건에 따르는 가급금도 주어야 한다. 가급금의 적용은 이 규정 시행세칙에 따른다.	
	제31조(상금의 지불) 기업은 리윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금을 줄 수 있다.	
	제32조(로동보수의 지불) 1항 기업은 로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다.	

\* 출처 : 문무기, “개성공업지구의 노동규율과 사회권-최근 노동규정 개정(안)을 중심으로-”, 『동아법학(제67호)』, 동아대학교 법학연구소, 2015.

### 3) 기타 근로자보호 조항

먼저 종전 노동규정에서는 여성근로자에 대한 모성보호와 관련하여 “임신 6개월이 지난” 여성근로자에 대해서만 위험·유해 작업에서 배제시키는 특별보호를 규정하고 있었다. 그런데 북측이 제시한 개정(안)에서는 임신기간에 대한 제한을 폐지하는 동시에 “젓 먹이어린이를 키우는 녀성종업원”이라는 표현을 추가함으로써 영유아를 양육하는 여성근로자 전체로 특별보호를 확대하였다. 또 배제시켜야 할 위험·유해 작업의 범위와 관련하여 종래에는 “힘들고 건강에 해로운 일”이라는 표현을 사용했었는데 이를 “연장작업, 밤작업, 건강에 해로운 작업”으로 수정함으로써 연장·야간 근로 자체를 모성보호를 위한 기피업무의 대상으로 확대하였다. 이는 연장·야간 근로가 “힘든” 작업의 내용이라고 단순하게 해석할 수도 있겠지만, 모성보호를 명분으로 하여 여성근로자의 근로, 그 중에서도 특히 연장·야간 근로에 대한 상당 수준의 가급금을 요구하려는 의도가 숨어 있는 것으로 분석된다.

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

한편 문화후생기금의 조성·운영과 관련해서도 “세금을 납부하기 전”이라는 제한을 제거함으로써 기업이윤의 범위를 실질적으로 확대하고 있다. 이 부분은 앞에서 언급한 상금제도와 동일하게 북한 근로자에 대한 복지혜택을 실질적으로 확대하려는 의미로 해석된다.

**<표 Ⅲ-3> 개성공업지구 노동규정 신.구대비표(기타 근로자보호 관련 조항)**

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
기존 노동규정 (03.9)	제34조(여성로력의 보호) 임신 6개월이 지난 여성종업원에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시킬 수 없다. 기업은 여성종업원을 위한 로동위생보호시설을 충분히 갖추어야 한다.	
	제39조(사고발생시의 조치) 기업은 작업과정에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독 같은 사고를 일으켰을 경우 즉시 공업지구관리기관에 알려야 한다. 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다. 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관과 협의하여 사고 심의를 조직진행하여야 한다.	

구 분	제목 및 규정 내용	비 고
	제45조(문화후생기금의 리용) 기업은 세금을 납부하기 전에 리운의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화 수준의 향상과 체육사업, 후생시설 운영 같은데 쓴다.	
개정 노동규정 (‘14.11)	제34조(여성로력의 보호) ① 임신하였거나 젖먹이어린이를 키우는 여성 종업원에게는 연장작업, 밤작업, 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없다. ② 기업은 여성종업원을 위한 로동위생보호시설을 충분히 갖추어야 한다.	
	제39조(사고발생시의 조치) 기업은 작업과정에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독 같은 사고가 발생하였을 경우 제때에 해당하는 대책을 세우고 즉시 공업지구관리기관에 알려야 한다. 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다. 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관이 로동재해심사회의를 제때에 열고 사고심의를 조직하도록 하여야 한다.	
	제45조(문화후생기금의 리용) ① 기업은 리운의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. ② 문화후생기금은 종업원의 기술문화 수준의 향상과 체육사업, 후생시설 운영 같은데 쓴다.	

\* 출처 : 문무기, “개성공업지구의 노동규율과 사회권-최근 노동규정 개정(안)을 중심으로-”, 『동아법학(제67호)』, 동아대학교 법학연구소, 2015.

#### 4) 개성공업지구 노동규정 개정(안)에 따른 남측의 반응

우리 정부와의 사전 조율없이 북한 당국이 일방적으로 통보한 노동규정 개정(안)에 대한 우리 기업 및 정부의 입장은 당연히 매우 부정적이다. 그 구체적 개정 내용의 부당함은 물론이고, 우리 측과의 어떠한 사전 조율이나 협의도 없이 일방적으로 자신들의 요구 사항만을 관철하려는 태도(방식·절차)를 취함으로써 개성공단 운영과 관련한 주도권을 북측이 행사하겠다는 저의를 내보인 것으로 판단되었기 때문이다. 우리 정부는 개성공단의 임금 문제 등을 논의하기 위해 2015년 3월 13일 공동위원회를 개최하자고 제안했지만

북측의 거부로 무산되었다. 북한 당국은 ‘노동규정 개정이 한국 측과 협의할 사항이 아니므로, 새 노동규정을 강행하겠다’고 주장했다. 아울러 북측은 2015년 2월 24일에 ‘2015년 3월부터 월 최저임금을 70.35달러에서 74달러로 인상하고 사회보험료도 인상하겠다’고 일방적으로 통보했다. 또 「설명회」의 형식을 빌어 동년 3월 17일 오전 11:00에 개성공단 입주 기업의 법인장들을 지도총국 사무실로 소집했으나, 우리 정부와 기업들의 집단적 거부로 무산되었다.<sup>97)</sup> 반면에 개성공단기업협의회 대표단 20여명이 2015년 3월 18일 오전 북측 지도총국을 향의 방문하고 일방적인 임금인상 요구의 철회를 촉구하는 건의문을 전달하는 일정을 추진했지만, 면담 자체만 성사되었을 뿐 건의문 접수는 거부되었다.<sup>98)</sup> 노동규정 개정(안)을 통한 북측의 요구와 관련해서 남북 당국간의 총체적 갈등<sup>99)</sup>이 고조된 형국이었다.

이런 가운데 상당수의 개성공단 입주 기업들은 북측의 일방적인 보복 조치 즉, 지난 2013년 사상 초유의 개성공단 폐쇄조치 때의 경우와 같이 자신들의 요구를 수용하지 않는 기업에 대해서는 북측 근로자들을 일방적으로 철수시키거나 결근·태업 등의 강력한

97) 우리 정부는 개성공단 입주기업을 상대로 별도 설명회를 열고 북측의 일방적인 요구를 수용하지 말 것을 당부했다. 정부는 “지금 당장 수용 가능하다고 저들의 요구를 들어주면, 북측은 계속해서 무리한 요구를 할 것”이라고 판단하고 있는 것으로 알려진 바 있다. 또 기업들이 정부 방침에 따르다가 문제가 생기면, 개성공단 입주기업 전체 210여개 중 106개인 기업·영업소가 가입되어 있는 경험보험금 제도 등을 활용하여 피해를 최소화해 나갈 것이라고 밝혔다.

98) 정기섭 개성공단기업협회장은 2015. 3. 18. 북측의 일방적 임금규정 개정 등과 관련해 우리 기업 입장을 충분히 전달했다고 밝혔다. 입주기업 대표단을 이끌고 이날 방북하여, 박철수 중앙특구개발지도총국 부총국장 등 북측 관계자 5명과 만나고 돌아온 정 회장은 북측이 A4 용지 1장 분량의 개성공단 입주기업 사장단 건의문의 접수를 거부했다고 밝혔다. 정 회장은 “그러나 2시간가량의 면담 과정에서 건의문 내용의 10배 이상 되는 대화를 주고 받았다”면서 “우리 입장은 충분히 전달했다”고 강조했다. 그는 “북측에서도 개성공단 발전을 위해 최선을 다하고 있다고 답했으며, 서로 허심탄회하게 얘기했다”고 말했다. 이어 “일반 공단 같으면 북측과 수시로 만나서 의견을 나누고 했을 텐데, 개성공단이라는 특수성 때문에 자주 못 만나고, 못했던 얘기를 이번에 충분히 나눴다”며 “처음으로 많은 이야기를 들어주지 않았나 할 정도였다”고 말했다. 정 회장은 “공단 기업들이 바이어들로부터 거래 축소나 중단을 당하는 상황이 올 수 있다는 우려와 지난 2013년 사태와 같은 악몽이 되풀이되지 않게 해달라는 입장 등을 충실하게 전했다”고 거듭 강조했다. 그는 “양측은 오늘 면담을 계기로 앞으로는 비정기적으로나마 자주 만나기로 했다”고 설명했다.

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

압박수단을 총동원하지 않을까 우려한 바 있다. 처음부터 개성공단 폐쇄까지 염두에 두고 조치를 취하지는 않은 것으로 전해졌었지만,<sup>100)</sup> 당시 우리 정부의 강경 조치에도 불구하고 입주기업들이 북측의 임금인상 요구를 수락할 경우, 입주 기업들의 이탈 방지를 위해 임금가이드라인을 근거로 기업들을 지도하는 한편, 방북 금지나 금융지원 제한 등 행정적인 조치까지도 고려한 것으로 알려져 중간에 끼여 있는 개성공단 입주 기업들만 피해를 떠안을 수 있다는 우려까지 제기되었다.<sup>101)</sup> 특히 북측의 일방적인 임금인상 요구와 이에 따른 우리 정부의 강경대응 속에 개성공단 입주업체들이 그 피해를 고스란히 떠안을 수밖에 없는 상황에서, 우리 기업들이 북한 당국의 압박을 끝까지 이겨낼 수 있을 지도 미지수였다. 아울러 당시 우리 정부의 요청을 수용하여 북측이 그 지급시기를 4일간 유예한 상태에서, 당초 2015년 4월 20일로 설정된 북측의 인상임금 지급기한에 북측 당국의 요구에 따라 ‘초과지급분의 연체료지급 담보확약서’를 임금과 함께 북측에 제출한 일부 기업에 대해 우리 정부가 강력한 규제의지를 내비친 부분에 대해서도 다양한 판단이 요청되었다.

##### 5) 향후 대응방안

먼저, 개성공업지구 근로자들의 임금수준은 2009년의 77.3달러에서 2012년에는 129.3달러로 그리고 2014년에는 153달러로 5년 만에 월 평균임금이 97.9% 상승하였으며, 근로시간 연장에 따른 가급금 및 초과임금의 인상을 제외한 기본노임과 기타 장려금, 상여금 및 직책급을 포함하여 실제적으로 드러난 임금인상률은 2009년부터 2014년 사이에 연 14% 수준이었다. 이와 함께 월 전체 임금에서 기본금이 차지하는 비중이 2009년의 64.7%에서 2014년에는 46.0%로 감소한 반면, 가급금 및 초과노임은 2009년 기본금의 16.6% 수준에서 2012년의 55.94%를 거쳐 2014년에는 68.2%로 크게 증가했다. 또 장려금과 상금이 월 기본금에서 차지하는 비중은 2009년의 6.7%에서 2014년에는 39.8%로 상승

100) 실제로 지난 2013년 개성공단 폐쇄 조치시 우리 정부에서는 개성공단의 영구 폐쇄조치까지 염두에 둔 바 있으며, 2015년의 갈등상황에서도 그 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 소식도 일부 전해진 바 있다.

101) 실제로 2013년 개성공단 폐쇄조치 이후 정부가 입주 기업에게 일종의 피해보상 차원에서 시행한 대책으로는 저리의 기업운영자금 대출 이외에 달리 아무것도 없는 것으로 알려졌다.



했다. 결국 북한 근로자들의 임금은 매년 5%씩 증가하는 기본금의 상승보다는 가급금과 장려금 및 상금의 증가에 의해 더욱 크게 상승했음을 알 수 있다. 이는 개성공업지구의 인력이 절대적으로 부족한 가운데<sup>102)</sup> 입주 기업들에 대한 주문물량이 많은 편이어서 근로시간을 대폭 연장하여 근로한 결과로 분석된다. 인력공급의 절대적 부족으로 인하여 개성공단 입주기업들이 거의 관행적으로 연장·야간·휴일 근로에 의존하고 있었으며, 이는 임금구조의 기형화 현상을 낳았을 뿐 아니라 월 60시간이 넘는 연장·휴일 장시간 근로가 국제노동기구(ILO) 등에서 문제 삼을 수도 있을 수준이었다는 의미이다. 결국 중·장기적으로는 기본노임 인상률을 조정하거나 각 기업별로 최저임금 이상의 기본노임을 책정하는 등의 기업운영의 융통성을 적극 발휘할 필요가 있는 것이다.<sup>103)</sup>

이와 함께 비공식적인 장려금, 상금의 비중이 점점 증대하면서 그 기준이나 지급 근거 등이 통일되지 않고 있는 측면도 문제였다. 획일적인 임금체계로는 위험작업, 숙련작업, 고성과 조직 및 책임있는 직책에 대한 적절한 보상기능을 수행할 수 없기 때문에 임금의 차별화 경향이 공단 내에서도 점진적으로 진행되었다. 북한 근로자의 숙련도 향상을 적절히 보상하기 위한 방안으로 1년 근속에 1달러씩 임금을 인상시켜 준 기업들도 등장했고, 위험하거나 힘든 작업 또는 책임을 요구하는 작업에 대해서는 추가수당을 지급하는 경우도 적지 않았다. 인센티브제도 도입으로 생산성에 긍정적 효과가 없지 않았기 때문에 상당수 입주기업들이 인센티브제도를 도입한 바도 있다. 최저임금을 매년 5%로 묶어두고 숙련도 및 성과에 따른 보상의 방식으로 상금, 장려금의 지급을 제도화하여 임금과 성과를 연계하는 접근방법은 개성공업지구의 임금제도에서 내용적인 진전이 이루어진 부분이라고 평가할 수도 있다. 그러나 입주 기업들 사이에 통일적인 기준이나 방침도 없이 개별 기업별로 성과보상이 이루어지고 있어서 그 성격이나 내용에 혼선이 초래할 가능성이 상존하고 있었다. 따라서 성과를 반영한 임금체계의 수립을 위한 표준화 작업이 요청

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

103) 배규식, “개성공단 노무관리 실태 및 발전방안”, 개성공업지구 입주기업 대상 법제도 설명회 및 노무관리 세미나 자료집, 2014. 12. 12., 57~61, 69면 참조.

되는 동시에, 입주기업 중에서 이에 대한 모범적인 사례를 발굴하여 다른 기업들도 적극 활용하는 방안 등이 필요할 것으로 제시되었다.<sup>104)</sup>

결국 개성공업지구 운영 재개에 앞서서 남북간 갈등으로 비화될 여지가 큰 북한 근로자의 임금인상 문제는 북측이 요구하는 그대로를 수용할 수는 없다 하더라도, 상당한 정도의 타협과 조정의 여지를 남겨두고 있다고 하겠다. 이를 위해 우리 정부는 대결구도적인 시각 보다는 보다 유연하고 현실정합적인 협상의 자세를 갖추어야 할 것이다. 특히 남북간 신뢰 회복과 문화적 이질감 극복은 물론 한반도에서 살아가고 있는 우리 한민족의 삶의 질이 총체적·실질적으로 개선될 수 있는 방향으로의 고민이 필요하다. 물론 개성공업지구의 특수한 상황을 반영하는 노동규정 개정에는 그 동안 여러 차례 지적되어 온 몇 가지 노동 관련 법·제도의 개선조치 즉, ① 아동노동·강제근로의 금지, 사직의 자유보장 및 차별금지과 관련한 보다 세부적이고 구체적인 판단지표의 설정, ② 임금제도와 관련한 ‘직접지불 원칙의 관철’과 같은 제도적 정비, ③ 우리 기업들이 절실히 희망하고 있는 노동력알선 서비스제도의 개선, ④ 산업안전·보건증진 및 산업재해 내지 응급의료사고 시 근로자 보호조치의 구체화, ⑤ 개성공단안에 근무하기 위한 북한 주민의 주거 및 각종 위생시설의 효율적 확보, ⑥ 여성근로자에 대한 수유·탁아시설의 확충 및 성적 학대와 부당한 차별의 예방 및 후속 조치, ⑦ 중·고령자에 대한 부당한 처우의 예방 및 시정장치 활성화, ⑧ 단결권(결사의 자유) 및 단체교섭권의 실질적 보장과 관련한 북측 근로자대표 선출의 자주성·민주성·투명성 확보 등과도 유기적으로 연계되어야 할 것이다.<sup>105)</sup>

104) 배규식, 상계 세미나 발표자료, 59, 69면 참조.

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

## II. 기타 경제특구 관련 노동법제

### 1. 나진·선봉 경제무역지대

나진·선봉 경제무역지대에서 시작된 일련의 개혁적 움직임은 1998년부터 수그러들었는데, 1998년 8월에 북한이 장거리미사일 발사를 감행했고 이를 계기로 미국, 일본과 북한 간에 외교·군사적 긴장이 고조되었기 때문이다. 나아가 1998년 9월에 김정일 체제가 공식 출범한 후 내부체제의 단속을 강화함으로써 나진·선봉지대 개발에도 영향을 미쳤다. 아울러 1998년 11월 현대아산에 의한 금강산관광사업의 막이 올라간 측면도 나진·선봉지대에 대한 북한 당국의 관심이 줄어드는 데 상당한 정도 작용했을 것으로 분석된다. 이러한 상황을 반영하여 1998년 9월에 나진·선봉지대의 명칭이 ‘자유무역지대’에서 ‘자유’라는 문구가 제외된 ‘경제무역지대’로 변경되었다. 이와 함께 대외경제위원회가 무역성으로 변경되고, 종전까지 나진·선봉지대의 외국인투자 유치를 담당했던 대외경제협력추진위원회의 권한이 크게 약화되면서 대외활동 역시 크게 위축되었다.<sup>106)</sup>

나진·선봉 경제무역지대가 당초 기대한 만큼의 극적인 발전을 이루지는 못했지만 20년 이상 경제 특구로서의 지위를 유지함에 따라 이 지역은 점차 북한의 대외 개방 및 개혁의 실험지대로서의 성격을 지니게 되었다고 평가할 수 있다. 현재 나진·선봉 지대는 인프라 개발과 설비투자 및 생산이 이루어지는 등 개발과 운영이 실제로 이루어진 개성공업지구나 금강산관광특구 보다 오히려 시장경제체제가 보편화되어 있다고 볼 수 있다. 이 지역은 단순히 임가공지역이나 관광지역에만 머무르지 않고 상업이나 유통, 그리고 부동산 개발부문까지 폭넓은 변화를 수반하고 있기 때문이다.<sup>107)</sup> 따라서 노동관련 법제의 운영상황은 물론 향후 변화 가능성에 있어서도 보다 적극적인 의미부여가 가능할 것으로 평가된다.

106) 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 대외경제정책연구원, 2001, 380~384면 참조.

107) 양문수·이석기·김석진, 『북한의 경제 특구·개발구 지원방안』, 대외경제정책연구원, 2015, 29면.

## 2. 금강산관광지구

금강산지역에 대한 관광사업은 2008년 7월 여성관광객 피격사건 발생 이후 현재까지 10년 이상 전면적으로 중단된 상태이다. 그동안 북측의 책임 인정과 재발방지 약속 등을 둘러싼 남북 당국 간 대치가 계속되면서 사태해결의 실마리조차 찾지 못했고, 천안함사건 후 우리 정부가 개성공단 이외 남북 교역·교류를 전면 중단한 ‘5·24조치’를 발표한 이후 금강산관광 재개의 가능성은 더욱 희박해졌다. 더구나 북측은 2011년에 금강산국제관광특구법 제정이라는 새로운 입법조치를 단행해, 2002년에 제정한 금강산관광지구법을 사실상 무효화시키고 우리 측 사업자인 현대아산의 독점권을 취소한다고 발표했다. 아울러 금강산지구 내 우리 측 자산에 대한 법적 처분을 단행한다고 하면서 우리 측 인원을 모두 추방했으며, 금강산관광사업을 자신들이 주도하고 중국, 해외동포 등 제3의 사업자를 통한 해외관광사업으로 추진하겠다고 나서면서 다시 마찰을 빚은 바 있다.

다만, 최근 남북관계의 급격한 변화와 함께 2018년 8월 이산가족상봉 행사가 금강산지역에서 2차례나 개최됨으로써 냉각된 분위기가 상당 부분 개선될 수 있을 것이라는 기대감이 커지고 있다. 따라서 노동관계에 대한 변화 역시 이러한 변화추이와 함께 고려해 볼 수 있을 것으로 생각된다.

## 3. 신의주 특별행정구

신의주 특별행정구에 대한 구상은 중국 정부의 반대 등으로 실행에 옮겨지지 못하고 폐기되었다. 신의주 특별행정구는 중국자본의 진출을 염두에 두었다는 점에서 북중 경제특구의 하나라고 평가될 수 있지만, 이 구상에 중국이 어떠한 역할을 하지 않았다는 점에서 중국 측이 중요한 역할을 수행한 나진·선봉 경제무역지대와는 큰 차이가 있다. 반면 신의주 특별행정구 개발구상은 해외의 민간자본에 경제특구의 개발과 운영에 관해 전적인 권한을 부여한다는 점에서 당초 개성공업지구 개발구상과 유사한 측면이 있었다. 다

만, 상당한 추진성과를 거둔 개성공단 개발·운영 방식과 달리 특구의 개발이나 운영을 모두 신의주특구의 행정기구에 일임한 부분은 차이점이라 할 수 있다.<sup>108)</sup>

한편 북한은 김정은 시대의 개막과 함께 2013년 4월 1일 최고인민회의에서 경제개발구 창설을 위한 사업을 추진하기로 결정했으며, 같은 해 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 『경제개발구법』을 채택, 발표하였다. 이에 따라 2013년 11월 조선중앙통신은 신의주 지역에는 특수경제지대를, 각 도에는 총 13곳의 비교적 소규모의 경제개발구를 설치한다고 보도한 바 있다.

최근 김정은 정권이 추진하고 있는 경제개발구 정책에서 주목되는 점은 경제특구의 “폐쇄성”이 점차 약화되고, 개방적인 특구로의 발전 가능성이 제기되고 있는 부분이다. 북중 경제특구가 명시적으로 개방적인 경제특구를 표방하고 있는 것은 아니지만 폐쇄적인 성격은 개성공단보다는 다소 완화된 것으로 판단되며, 신의주 경제특구는 국제적인 개방도시로의 발전 가능성까지 내포하고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 남북한 사이의 경제적 거래가 공단지역 내에서의 “노동력 공급”에 국한되었던 개성공단 운영방식과는 확연하게 다른 것으로 분석되고 있다.<sup>109)</sup> 따라서 노동관계 법제의 운영 및 향후 관련 제도의 변화 가능성에 있어서도 보다 적극적인 개선의 실마리를 찾을 수 있을 것으로 기대되고 있다.

108) 양문수·이석기·김석진, 상계 보고서, 38~42면 참조.

109) 이상의 내용은 양문수·이석기·김석진, 상계 보고서, 43~54면 참조.

## 제2절 북한의 근로자대표조직과 노무관리

### I. 북한의 근로자대표조직 체계

#### 1. 조선직업총동맹(직맹)의 개요

북한의 노동조합<sup>110)</sup>에는 전국적 조직으로서의 조선직업총동맹(이하에서는 “직맹”이라 한다) 즉, “직맹”이 있다. 직맹은 북한에서 30세 이상의 직업을 가진 모든 노동자·기술자·사무원을 대상으로 조직된 가장 방대한 근로단체 가운데 하나의 조직이다. 최근 추산되는 가맹인원은 약 160만 명 정도인데, 비(非) 당원<sup>111)</sup>과 다른 당의 외곽단체<sup>112)</sup>에 가입한 대상자를 제외한 나머지 근로자들을 총망라하여 조직되고 있다. 북한에서는 “직총”이라는 약칭보다는 “직업동맹”, 혹은 “직맹”으로 주로 불린다. 직맹의 기원은 평양에서 1945년 11월 30일에 결성된 ‘북조선직업총동맹’으로 거슬러 올라간다. 이후 6.25 전쟁 중이었던 1950년 12월 노동당중앙위원회 제3차 정기회의를 개최하고 남한의 ‘조선노동조합평의회’와의 통합에 관한 결정에 기초하여 1951년 1월 20일 ‘남북조선 직업총동맹합의회’를 소집하였는데, 여기에서 북한의 ‘북조선직업총동맹’과 남한의 ‘조선노동자전국평의회’(전평)를 통합하여 ‘조선직업총동맹’으로 통합·단일화하여 현재에 이르게 되었다.

직맹에의 가입은 개별적·자발적 형식을 기본 원칙으로 삼고 있다. 가입 비준은 직맹의 실질적인 기층조직이라고 할 수 있는 직맹 초급단체 총회에서 결정하여 각급 위원회의 비준을 받는 형식을 갖추고 있다. 한편 직맹의 조직 구성상 형식적인 최고 지도기관은 직맹 대회인데, 정기대회는 규정상 4년에 2회 중앙위원회에 의해 소집·개최된다. 정기대회와 정기대회 사이인 휴회기간 중에는 정기대회에서 선출된 직맹의 중앙위원회가 상설업무를 담당하도록 하고 있다.

110) 이하의 내용은 강일규·김기홍·문무기, 전계보고서, 63~66면 참조.

111) 당원은 원칙적으로 직맹원이 될 수 없다고 한다.

112) 조선농업근로자동맹(농근맹), 조선민주여성동맹(여맹), 김일성사회주의청년동맹(청년동맹) 등을 말한다 고 한다.

중앙위원회는 직맹의 조직 내부에 필요한 기관과 부서를 설치하고 본연의 사업 및 재정을 관리·운영하는 핵심기관이며, 모든 활동에서 직맹을 대표한다. 중앙위원회는 통상적으로 1년에 3차례의 전원회의를 개최하는데, “선전일꾼회의” 등 관련된 회의를 수시로 소집하여 현안 쟁점을 토의한다. 전원회의에서는 직맹의 당면 현안을 집행하며 중앙위원회의 위원 및 후보위원을 소환하거나 선출하는 권한을 가지고 있으며, 상무위원회의 위원장 및 부위원장을 선출한다.

중앙위원회의 산하에는 조직부, 선전부, 군중문화부, 국제부, 재정부기부, 문화부, 부녀부, 노인부 및 노동보호부 등의 중앙부서가 조직되어 있다. 이 가운데 가장 핵심부서라고 할 수 있는 조직부는 직맹의 조직사업, 그 중에서도 특히 직맹 간부사업을 주로 추진한다. 또 선전부는 직맹원들에게 당의 정책과 직맹의 과업을 주체사상에 입각하여 교양하는 사업을 추진한다. 이밖에 중앙검사위원회는 직맹의 재정 및 경리 집행상황을 감사하는 역할을 수행한다.

중앙위원회는 위원장(2016년 현재 주영길) 및 부위원장(2016년 현재 최수동, 봉원익, 한우팔, 김동선, 최봉만, 립창복, 리철준, 김성수)의 직위를 두고 있다. 부위원장은 대체적으로 9~10개의 독립조직으로 세분화된 산업별·직업별 동맹<sup>113)</sup>의 위원장으로 총원하는 경향이 강한 것으로 알려져 있다.

운영체계를 구체적으로 살펴보면, 중앙위원회 산하에 상무위원회와 조직위원회를 설치하고 있는데, 먼저 상무위원회는 전원회의와 그 다음 전원회의 사이에 직맹 중앙위원회의 명의로 직맹의 모든 사업을 지도하는 실무기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 반면 조직위원회는 직맹 중앙위원회의 내부사업과 당면한 현안 사업을 토의하고 진행하는 역할을 담당한다. 그 밖에 중앙간부학교를 설치하여 직맹의 간부 양성을 위한 간부교육을 일임하고 있으며, 각종 관련 교양서적을 출판하는 직맹출판사를 운영하고 있다. 이와 함께 노동자신문사 등을 운영하여 직맹의 기관지인 『로동자 신문』을 발간하고 있다.

113) 경공업, 상업, 교육·문화·보건, 공무원, 금속기계공업, 화학공업, 건설·임업, 운수·수산, 광업·동력, 농업 기술 등을 말한다.

이와 함께 산업별·직업별로 조직된 직맹 조직과는 별도로 각급 지역단위별로 조직되는 직맹 조직도 결성·운영하고 있다. 예를 들어 평양특별시, 남포·개성직할시를 비롯하여 9개의 도에 걸쳐 도·직할시 직맹위원회가 구성되어 있으며, 시(구역)·군 단위에는 시(구역)·군 직맹위원회가 조직·운영되고 있다. 지역별 직맹 단위의 가장 하부에는 공장·기업소 단위로서 직맹 초급동맹위원회 또는 초급단체위원회가 조직되어 있다. 직맹 초급동맹위원회 내지 초급단체위원회는 지역별 조직의 최하위 단위이자, 산업별 조직의 최하층 조직으로서 직맹의 정치사업 활동을 직접적으로 조직·지도하는 실질적인 기층 조직으로서의 기능을 담당하고 있다.

결국 직맹에서 가장 핵심적인 단위조직 즉, 실질적인 직맹의 핵심세포는 바로 이와 같이 공장·기업소 단위에서 결성되는 초급동맹위원회라고 평가할 수 있는데, 이들이 바로 직맹원들과의 직접적인 접촉과 의사소통을 담당하는 단위이자 실체이기 때문이다. 그런데 각 공장·기업소 단위는 당 위원회의 일원적인 지도를 통해 운영된다. 즉, 당 위원회 책임비서의 지도 아래 각종 근로단체의 위원회가 조직되어 있고, 여기에 직맹 초급동맹위원회가 그 중 하나로 편제되어 있다.

공장·기업소의 지배인은 당 위원회 및 직맹위원회의 부위원장이 되며, 직맹 간부들의 선발도 당과 당 위원회에 의해 결정된다. 이러한 측면에서 볼 때 직맹은 최고기관부터 말단 기층조직까지 북한 노동당의 완전한 통제와 조정 속에서 움직인다고 이해할 수 있다. 직맹의 상부 조직으로서 직맹대회와 직맹의 전원회의가 당 대회 및 당 전원회의에서 결정된 사항을 구체화하고 그 실천방안을 토의하는 역할을 담당하고 있고, 하부 조직으로는 공장·기업소 단위에 있는 초급동맹위원회가 공장 내 당 위원회의 지도 아래에 존재하고 있기 때문이다. 아울러 직맹원의 가입조건인 ‘비당원 원칙’에도 불구하고 직맹의 간부는 모두 당원으로 충원되고 있는 사실에서 당의 지도를 기능적으로 수행하는 역할을 수행하고 있다고 볼 수밖에 없다.



## 2. 조선직업총동맹(직맹)의 성격

연혁적으로 북조선직업총동맹은 1945년 11월 30일에 창립되었고, 1947년 5월에는 세계직업연맹에 가입했다. 북한에 조선민주주의인민공화국이 1948년 9월 9일 수립된 이후 지금의 조선직업총동맹으로 그 명칭이 변경되었다.

직맹의 강령에는 공화국정부 지지, 민주주의민족통일전선 확대 강화, 반일민족주의 투쟁, 노동자와 사무원의 실익 보호 및 문화수준 향상, 세계노동계급의 유일적 단결 강화 등을 기본임무로서 제시하고 있다. 그러나 1964년 6월 조선노동당 중앙위원회 제4기 제9차 전원회의에서 김일성 주석의 지시에 따라 직맹은 완전한 사상교양단체로서의 사업체계를 다시 수립하게 되었다. 이에 따라 조선노동당의 외곽단체로서 노동계급에 대한 주체사상 교양, 당 정책 교양과 혁명전통 교양, 계급 교양을 강화하고 생산을 보장하기 위한 정치사업·노동보호사업·기술교양사업과 문화혁명을 촉진하기 위한 사업, 국가재산을 애호하기 위한 투쟁 등을 중요한 과업으로 삼게 되었다. 이러한 역할들은 직맹의 제6차 대회(1981. 11. 27~31)에서도 마찬가지로 중요시되었고, 이 대회에서 '사상교양 일층강화', '김일성·김정일 부자에 대한 충성' 등을 의제로 채택하기도 하였다.

결국 북한에서 직맹은 이른바 “조선로동당과 근로자계급을 연결하는 고리”의 역할을 수행하는 근로자단체라 이해할 수 있다. 당초 해방 직후에는 직맹이 북한 정권을 옹호하고 그 정책을 실현하기 위해 근로자계급을 조직하고 동원하는 임무와 함께 공장·기업소 단위 등에 대한 감시와 통제업무를 수행했었다. 그러나 “대안의 사업체계”가 형성된 이후부터는 기업에 대한 감시·통제의 기능은 사라지게 되었고 이에 따라 그 성격 및 임무도 변화되었다. 즉, 노동당은 1970년대 공장과 단체협약을 맺는 제도와 직맹이 기업관리와 관련하여 담당하던 감독권한을 폐지하였다. 이를 통해 직맹은 당 위주의 직맹원을 결집하여 노동당의 정책을 수행하도록 조직·동원하는 완전한 사상교육단체로서 그 성격이 변화하게 되었다.

그러나 최근 북한 당국의 개혁개방 정책의 추진은 종래 이러한 직맹의 성격을 다시 변화시키고 있다고 한다. 즉, 외국인투자기업의 북한 진출에 따라 직맹이 외국인투자기업

에 대한 감시 내지 통제의 역할을 담당하게 됨으로써 지금까지의 사상교육단체로서의 기능 외에 북측 근로자들의 권리와 이익을 보호하고 북측 근로자들을 조직하는 역할까지 부여 받은 것으로 평가할 수 있다. 이러한 기능은 관련 실정법에서도 확인되고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 외국인투자기업 노동규정 제8조 및 제10조에서는 ‘기업과 직업동맹’이 ‘노동계약’을 체결하고, ‘로력알선기관’과 ‘로력채용계약’을 체결하고 북한 근로자를 채용하는 간접채용 방식을 규정하고 있다. 한편 외국인투자기업법에서는 노동대중 조직이자 노동보호 단체로서의 직맹의 활동을 보장하며, 근로자도 이러한 직맹에서 활동할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 이에 관한 외국인기업법 제58조는 북측 근로자의 단결권 등을 보장하는 규정이라고 해석할 수 있을 것이다. 이와 함께 북한의 외국인투자기업은 직맹 조직에 대해 활동자금과 활동조건을 보장해야 한다. 이를 위해 지원해야 하는 자금의 규모는 그 규모에 따라 달라지는데, ① 근로자 500인 미만의 경우에는 전체 근로자 월 노임 총액의 2%, ② 근로자 500인 이상 1,000명 미만은 전체 근로자 월 노임 총액의 1.5%, ③ 근로자 1,000명 이상은 전체 근로자 월 노임 총액의 1% 등으로 나누어 규정하고 있다(외국인기업법 제62조, 합영법 시행규정 제94조 참조).

### 3. 단체교섭 및 단체협약상 기능

북한에서의 단체교섭 및 단체협약과 관련된 제도는 자본주의 경제체제의 산업현장에서 접할 수 있는 모습과는 완전히 상이하다. 먼저, 1950년에 제정된 북한의 「단체계약에 관한 결정서(1950. 3. 15. 내각결정)」 제56조에서는 단체계약 즉, 단체협약의 주체를 “기업을 대표하는 책임자와 근로자 및 사무원을 대표하는 북조선로동자 직업동맹공장위원회”로 상정하고 있었다. 아울러 단체협약의 목적을 “생산계획의 실행 및 초과실행, 생산원가의 절감, 노동생산성의 제고, 노동력조직의 개선, 기술·기능의 향상, 생산기술규율 및 노동규율의 강화, 근로자·사무원의 근로조건 및 물질문화 생활의 향상”에 두고 있었다. 또 단체협약의 체결방법에 대해서는 “내각 직속국장의 합의를 얻어 표준단체협약서에 기초한 산별표준단체협약서 및 단체협약체결에 관한 지도서를 작성하여 단체협약 체결사업을 지도할 것을 북조선 직업동맹중앙위원회 위원장에게 위촉”토록 하고 있었다.

이와 함께 단체협약의 기간은 등록일로부터 1년간 그 효력을 유지하는 것으로 규정하고 있었다(동 규정서 제65조).

이와 같이 북한의 단체교섭 및 단체협약제도는 우리나라의 노사간 자율적인 단체교섭과는 상당히 다른 것이었지만, 1978년 북한의 사회주의로동법이 제정되면서부터는 그나마 이와 같이 형식적으로 존재하고 있었던 단체교섭 및 단체협약제도마저도 사라지게 되었다. 즉, 북한 노동법의 제정 이후부터는 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 지배체제가 확립되고, 원천적으로 국가가 노동력을 장악하게 됨에 따라 더 이상 법·제도를 통하여 단체교섭 및 단체협약제도를 유지할 필요조차 없어지게 된 것이다.

이에 따라 북한의 모든 노동력은 국가 행정기관의 파견절차에 근거하여 취업희망자들이 관할지역 내 해당기관, 기업소 및 관련 단체에 파견된다. 이와 같이 구체적인 일자리가 정해지고 취업이 성립되면 근로자들은 기업소 등의 종업원으로 등록되며, 당해 기업과 근로자 사이에는 실질적인 근로계약관계가 성립된다. 따라서 북한의 근로자는 로동당이 지정해 주는 일자리와 노동대가를 일방적으로 지급받을 뿐이며, 국가 또는 기업소·기관 등과의 단체교섭 내지 협상을 통한 근로조건의 결정에 참여하는 기회를 전혀 갖지 못하고 있는 것이다.

## II. 노동조직 갈등상황 해결체계

### 1. 북한 노동법

앞에서 살펴본 바와 같이 북한 노동법에 따르면 근로자의 권리는 당연히 쟁취된 것이므로, 노동관계 법규범은 근로자의 권익보호보다는 근로대중을 동원하고 당의 정책을 합리화하는 수단으로 활용된다. 즉, 북한 노동법에서는 분쟁처리절차와 관련된 법규가 보이지 않으며, 따라서 북한의 노동법제에서는 일반적으로 노동분쟁을 예정하고 있지 않은 것으로 이해할 수 있다. 이것은 북한체제의 특성상 우리나라에서의 노사관계와 유사하게 근로자 vs. 사용자의 구도가 발생할 수 없기 때문으로 생각된다. 결국 북한에서 발생하거나 혹은 발생할 것이라고 우리들이 상정하는 노동분쟁이라는 현상은 우리 산업사회의

노동분쟁 내지 노동쟁의와는 다른 개념을 갖게 될 수밖에 없다. 따라서 북한 내에서의 노동분쟁에 대해서는 새로운 개념으로의 정의가 요청되며, 그 해결방식에 있어서도 새로운 접근방법이 요구된다고 하겠다.<sup>114)</sup>

## 2. 외국인투자기업 관련 노동규정

먼저 북한의 「외국인기업법」은 제31조에서 “외국인기업과 관련한 의견 상이는 협의의 방법으로 해결한다. 분쟁사건은 북한의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의·해결”하도록 규정하고 있다. 한편 「외국인기업법 시행세칙」은 제6장에서 별도로 근로자와 관련된 사항을 규정하고 있는데, 노동분쟁에 대하여 “직업조직동맹”이 분쟁을 해결할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 제59조 4호는 “직업조직동맹이 외국인기업과 종업원들 사이에 발생하는 노동분쟁을 조정한다”고 규정하여, 직맹의 역할 중 하나로써 노동분쟁의 해결을 제시하고 있다. 그러나 그 세부적인 절차는 규정하고 있지 않다.

반면 「외국인투자기업노동규정」은 제45조에서 “노동규정의 집행과 관련하여 의견이 상충되는 경우에는 당사들이 서로 협의하여 해결하고, 당사자들 사이에 해결할 수 없는 분쟁사건은 북측 당국의 중재기관 또는 재판기관이 해결한다”고 하여, 노동분쟁 해결에 대한 기본적인 틀을 제시하고 있다. 그러나 우리 산업사회에서 빈발하고 있는 다양한 노동분쟁에 대한 경험을 통해 볼 때, 이러한 원칙적 규정만으로는 다양하게 발생하는 노동 관련 분쟁을 실질적으로 해결하기에는 대단히 모호하고 불충분한 것으로 평가된다.<sup>115)</sup>

## 3. 특구 관련법제

노동관련 분쟁상황을 해결할 수 있는 규율체계를 명시적으로 규정하고 있는 특별지구 관련 노동법규는 개성공업지구 및 금강산관광지구의 노동규정이 대표적이라고 할 수 있

114) 문무기·박은정·윤문희, 『개성공단 노동중재 절차방안』, 통일부 정책연구용역보고서, 2006. 12., 17면, 24~25면 각 참조.

115) 이상 문무기·박은정·윤문희, 상계 보고서, 12~13면.

다. 나진·선봉 경제무역지대의 규율에 관한 기본법을 비롯하여, 금강산관광지구법 및 신의주특별행정구기본법에서는 노동과 관련한 분쟁이 발생한 경우를 상정하는 규정을 명시하지 않고 있기 때문이다.

개성공업지구법 제46조는 “공업지구의 개발과 관리운영·기업활동과 관련한 의견상이에 대하여서는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결하도록 하고, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재재판절차로 해결”할 것을 규정하고 있는데, 이때 “기업활동”을 노사관계를 포괄하는 의미로 이해하게 된다면, “기업활동과 관련한 의견상이” 또한 남북 사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재재판절차로 해결할 수 있을 것으로 보인다. 아울러 개성공업지구에서 공업지구의 개발 등과 관련된 상사분쟁 해결절차에 대해서는 2000년 12월 채택된 “남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서” 및 그 세부규정으로서의 “남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서”에서 상사분쟁해결의 절차를 규정하고 있다.<sup>116)</sup>

한편 2004년에 규정된 “금강산관광지구 노동규정”은 제48조에서 “로동과 관련하여 생긴 의견상이는 1차적으로 당사자들 사이에 ‘협의’의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 노동중재절차방법에 따라 해결”하도록 규정하고 있으나, 이 역시 별도의 노동중재절차를 두고 있지 않다. 이러한 규율 방식은 개성공업지구의 경우에도 매우 유사하다. 즉, 개성공업지구 노동규정에는 “노동문제와 관련하여 발생한 의견충돌 등 노동관련 분쟁이 발생하는 경우 당사자들 사이의 협의로 해결하도록 하고, 협의로 해결할 수 없을 경우에는 ‘노동중재절차’에 따라 해결”하도록 규정하고 있다(제48조). 또한 개성공업지구 관리기관에 노동규정의 위반과 관련하여 의견을 제기하거나 중앙공업지구 지도기관에 관련된 소(‘신소’)를 제기할 수 있도록 규정하고 있다(제49조). 그러나 법 제 48조에서 말하는 ‘노동중재절차’는 아직까지도 마련되지 않고 있어서, 노동분쟁의 효율적이고 실질적인 해결을 위한 후속조치가 시급하게 요청되고 있다.

116) 문무기·박은정·윤문희, 상계 보고서, 5면.

#### 4. 노동분쟁 해결체계

북한 기업에서의 분쟁을 북한 내 “사법기관”을 통해 해결하도록 규정하고 있는 사례로는 “외국인기업법”, “합영법”, “합작법” 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 법규들을 원용하여 분쟁해결의 범위 안에 노동분쟁을 상정할 수 있다고 하더라도, 각종 특구가 지닌 특수성을 고려해 볼 때 북한의 사법기관 내지 재판제도를 그대로 활용하는 접근법에는 다소 무리가 있다고 하겠다.

노동분쟁에 대하여 예정하고 있는 북한의 제반 법제 및 남북합의서 등에서는 분쟁의 해결에 “협의를”을 우선시 한다. 즉, 당사자 사이의 “자주적인 분쟁해결”을 원칙으로 하고, 당사자 사이의 협의가 우선적으로 진행되는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 경우에 당사자 사이의 “협의를”는 절차적인 의미나 제3자에 의한 분쟁해결로서의 조정이라기보다, 당사자간 “타협과 양보”를 의미한다고 해석할 수 있겠다.

제3자에 의한 분쟁해결로서 “조정” 방식을 규정하고 있는 법규로는 2000년에 합의된 “남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서”, “외국인기업법”, “대외경제중재법”에서 단순한 당사자간 협의 이외에 절차로서 규정하고 있는 “조정”을 그 사례로 볼 수 있다. 특이한 점은 “남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서”는 중재 중에도 조정을 할 수 있도록 규정하고 있어서, 통상적인 “조정전치주의”를 따르고 있지는 않다는 점이다. 그리고 “외국인기업법”은 조정을 실시하는 제3자가 “직업동맹”이라는 점에서 특징을 지니고 있다. “대외경제중재법”에서의 조정은 조정인과 분쟁 당사자들로 구성된 조정회의에서 조정인이 제출한 안에 쌍방이 동의하는 방식으로 이루어지게 함으로써 중재 이외의 다른 절차로 인정되고 있다.

한편 북한의 법규에서 당사자 사이의 의견충돌 및 분쟁에 대하여 해결절차로서 당사자 사이의 합의를 제외하고 가장 많이 규정되어 있는 방식이 “중재”이다. 북한은 내부 법규로서 중재법 외에도, “개성공업지구법”, “남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서”, “금강산관광지구 노동규정” 등에 분쟁을 중재로써 해결할 것을 규정하고 있다. 그러

나 중재에 관한 구체적인 절차를 두고 있는 것은 “남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서”뿐이며, “외국인기업법”, “합작법”의 경우에는 별도의 중재기구 설치를 규정하지 않고, 북한의 중재기관을 이용하도록 규정하고 있다. 그러나 북한의 중재법에서 규정되어 있는 중재의 대상은 개별적인 분쟁에 대한 해결을 대상으로 하지도 않고 있으며, ‘인민경제계획 및 계약 규율을 위반한 사건을 그 대상’으로 하고 있어서 노동분쟁을 중재대상으로 삼을 수는 없게 된다. 결국 노동분쟁에 대하여서는 특별한 중재절차를 두고 있지 않으므로, 실질적으로 노동분쟁을 해결할 수 있는 중재의 절차 및 방법에 대한 모색이 시급한 상황이다.<sup>117)</sup>

117) 이상 문무기·박은정·윤문희, 상계 보고서, 25~27면 참조; 개성공업지구를 그 적용 영역으로 한 것이기는 하지만, 남북간에 발생하고 있는 노동분쟁의 해결방법으로 제시될 수 있는 “노동중재제도”에 대해서는 문무기·박은정·윤문희, 상계 보고서, 94~112면 참조.





## 제4장

# 남북한 노동법제 통합방안 모색

제1절 개 요

제2절 노동법제 통합의 로드맵

제3절 현안쟁점에서의 대응 방안



## 제4장

# 남북한 노동법제 통합방안 모색

### 제1절 개요

개성공업지구 개발·운영사업 등과 같은 남북간 경제협력사업은 남과 북 모두에게 유익한(Win-Win) 방향으로 추진될 것을 목표로 하였다. 동일한 목표는 남북한 노동법제의 통합작업에 있어서도 기대된다. 즉, 남북한 노동법제의 이질성을 최소화하고 궁극적으로는 통일의 길로 나아가는 노동법제 통합이 남과 북 모든 근로자의 삶의 질을 적극적으로 개선하는 한편, 한반도 전체 노사관계의 평화와 산업사회의 번영을 촉진하는 중요한 기재(器材)로 기능하기를 바라게 된다.

문제는 앞에서 살펴 본 바와 같이 지난 70여년의 세월동안 매우 상이한 정치·경제·사회·문화 속에서 살아온 남북한 양측이 공감할 수 있는 법제 통합방안 모색작업이 결코 쉽지 않은 과정이라는데 있다. 서로가 바라보는 눈높이와 문제의식이 다를 뿐만 아니라, 상정하는 접근방법과 결론의 구체적인 모습 역시 너무나 상이하기 때문이다. 따라서 서로의 차이를 분명하게 인식하고 이해의 폭을 넓히는 동시에 상호가 비교적 용이하게 공감할 수 있는 목표 내지 공통분모를 찾고, 이를 구현하기 위한 구체적이고 단계적인 실행방안을 모색하는 노력이 시급하지 않을 수 없다.

아래에서는 이상과 같은 문제의식에 기초하여 노동법제 통합의 선결과제로서의 국제 노동기준 준수와 노동법제를 포함한 남북한 법제통합의 단계적 실행방안을 살펴보고, 이러한 노동법제 통합의 로드맵을 실행하는 과정에서 반드시 고려해야 할 현안쟁점에 대한 대응방안을 분석하고자 한다.

## 제2절 노동법제 통합의 로드맵

### I. 노동법제 통합의 선결과제 - 국제노동기준 준수

#### 1. ILO<sup>118)</sup>의 국제노동기준<sup>119)</sup>

##### 1) 국제노동기준 일반

기본적으로 국제노동기구(ILO)가 제시하는 노동기준은 협약(Convention)과 권고(Recommendation)의 형태<sup>120)</sup>로 만들어진다. 이 중에서 협약을 회원국이 비준하는 경우에는 국제조약이 되어 이를 이행할 의무가 발생한다. 반면 권고는 협약의 내용과 관련하여 회원국의 정책과 활동이 나아가야 할 방향을 제시하는 지침으로서의 성격을 가지고 있으며, 이행의무는 없다. 협약 및 권고와는 별도로 ILO 총회와 각종 회의시 채택되는 행동강령, 결의, 선언 등도 있으나, 이들은 일정 규범을 설정하는 효과는 있지만 협약과 권고와 같이 공식적인 성격은 없으며, ILO의 국제노동기준 체계에는 포함되지 않는다.

118) 국제노동기구(International Labor Organization : ILO)는 각국의 산업화 과정에서 발생한 노동문제에 직면하여 자본주의 모순을 합리적으로 해결하기 위한 인식과 노력, 근로조건과 연계하여 국제경쟁력의 공평성 확보를 위한 국제노동기준 제정의 필요성이 대두되자, 사회 정의에 기초한 세계평화의 실현, 근로조건 개선에 관한 국내적·국제적 노력, 결사의 자유 확보를 통한 국제노동운동의 활성화를 목적으로 1919년에 제네바에 설립, 70여년을 활동해 온 가장 오래되고 가장 규모가 큰 공공 국제기구이다. 2017년 현재까지 187개국이 회원국으로 가입해 있으며 우리나라는 1991년 12월 29일에 가입하였다. ILO는 총회(General Assembly), 이사회(Governing Body), 사무국(International Labor Office), 지역회의(Regional Conference)로 구성되어 있다. 이 가운데 최고의사결정기구인 총회는 3자 구성 원칙에 따라 정부 2명, 노사대표 각 1명으로 구성된 대표단이 통상 매년 6월 첫째 화요일부터 3주간 개최하고, 협약 및 권고의 심의·채택, 회원국 가입 승인, 예산 및 분담금 등을 결정한다. 이사회(Governing Body)는 정부대표 28명, 사용자대표 14명, 근로자대표 14명 (임기는 3년, 정부대표 28명중 10명은 10개 상임이사국에서 선출)으로 구성하여 연 3회 (3월, 6월, 11월) 개최하며 총회의제 결정, 사무총장 임명 및 사무국 감독 등의 임무를 수행한다. 사무국(International Labor Office)은 상설기구로서 제네바에 있으며 사무총장과 직원들이 총회 및 이사회 활동을 위한 기술적 준비작업과 노동문제에 관한 정보수집 및 출판활동 등의 역할을 수행한다. 지역회의(Regional Conference)는 통상 4년마다 해당 지역(아시아태평양, 아프리카, 미주, 유럽 지역)과 관련이 있거나 영향을 미치는 ILO 활동이나 각종 토의 주제에 관한 예비 토론을 위하여 개최하는 권역별 회의기구이다. ILO의 회원국이 되면 ILO협약의 비준 및 비준한 협약의 이행의무가 있고, 이행에 대한 보고 의무도 부과되며, 회계 연도별로 분담금 납부의무도 있다.

119) 이하의 내용은 이철수·문무기·정형진·박은정, 『개성공단 노동여건 개선방안』, 통일부 정책연구용역보고서, 2008. 12., 4-30면을 재구성한 것이다.

120) 2017년 12월 말 현재까지 ILO는 189개의 협약과 205개의 권고를 채택하였다.

ILO는 1998년 『근로자 기본권 선언』을 채택한 이후, 근로자의 가장 기본적인 권리를 다루는 4개 분야에서의 8개 협약을 ‘모든 회원국이 비준하고 이행해야 하는 협약’(이른바 핵심협약, Fundamental Convention)으로, 노동관련 정책의 본질적으로 중요한 문제를 다루는 4개 협약을 우선협약(Priority Convention)<sup>121)</sup>으로 구분하여 회원국들의 협약 비준을 독려하고 있다. 1998년 6월 제86차 총회에서 ILO 핵심협약의 비준 및 준수를 촉구하기 위한 “근로자 기본권선언”을 채택하는 등 회원국의 협약 비준 확산을 중대과제로 추진하고 있다. 그러나 우리나라는 1991년 ILO 가입 이후 노동기준의 국제화를 위한 노력에도 불구하고 2016년 말 현재 OECD 평균(61개)은 물론이고 ILO 회원국가의 평균 비준수(약 37개)에도 현저히 미달하는 실정(29개)이며, 핵심협약에 있어서도 기본협약 8개 중 4개(제138호, 182호, 100호, 111호)만 비준하고 4개(제87호, 98호, 29호, 105호)는 비준하지 않고 있다.

<표 IV-1> ILO 핵심협약 (Fundamental Convention)

분 야	협약번호	협 약 명(채택연도)
결사의자유	제87호	결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(1948년)
	제98호	단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(1949년)
강제근로	제29호	강제근로에 관한 협약(1930년)
	제105호	강제근로의 폐지에 관한 협약(1957년)
아동노동	제138호	취업의 최저연령에 관한 협약(1973년)
	제182호	가혹한 형태의 아동노동철폐에 관한 협약(1999년)
차별금지	제100호	동일가치 근로에 대한 남녀근로자의 동등보수에 관한 협약(1951년)
	제111호	고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약(1958년)

121) 이에는 근로감독과 관련된 제81호 ‘공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약 (1947년)’과 제129호 ‘농업부문 근로감독에 관한 협약 (1969년)’, 고용정책과 관련된 제122호 ‘고용정책에 관한 협약 (1964년)’, 3자 협의에 관련된 제144호 ‘국제노동기준의 이행을 촉진하기 위한 3자 협의에 관한 협약(1976년)’ 이 있다.

이하에서는 이러한 국제노동기준 중에서 핵심협약과 기타 근로관계와 관련된 기본적인 협약의 내용을 살펴보기로 한다.

## 2) 결사의 자유

단결권에 관한 최초의 ILO협약은 1921년의 농업근로자의 결사 및 조합의 권리에 관한 협약(제21호)이며, 제2차 세계대전 이후에는 1947년의 비본토지역에서의 결사의 권리 및 노동쟁의의 해결에 관한 협약(제84호)에도 단결권을 보장하였다.

단결권에 관한 가장 기본적인 협약인 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)은 1948년 ILO 제31차 총회에서 채택되었으며, 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호)도 이듬해인 1949년 제32차 ILO총회에서 채택하였다.

### 가. 제87호 협약(CONVENTION CONCERNING FREEDOM OF ASSOCIATION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANIZE)

ILO 사무국 이사회가 1948년 6월 17일 샌프란시스코에 소집한 제31차 회의에서, 회기의사일정의 7번째 의제인 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 제안이 국제협약의 형식을 취하여야 함을 결의하고, ILO 현장 전문에서 “결사의 자유 원칙의 승인”은 근로조건을 향상시키고 평화를 확립하는 수단이라고 선언하고 있음과, 필라델피아선언에서 “결사의 자유 및 표현의 자유는 부단한 진보에 필수적”이라고 재확인하고 있는 점, ILO 총회가 제30차 회의에서 국제적 규제 기조를 이루는 원칙들을 만장일치로 채택하였다. 이에 국제연합 총회가 제2차 회의에서 이 원칙들을 시인하여 1 또는 2 이상의 국제협약을 채택할 수 있도록 모든 노력을 계속할 것을 ILO에 요청하였음을 고려하여, 1948년 결사의 자유 및 단결권 보호 협약이라고 부르는 제87호 협약을 1948년 7월 9일 채택하였다.

제87호 협약은 “근로자와 사용자는 각자의 이익을 보호·증진하기 위한 목적으로 어떠한 차별도 없이 스스로 선택하여 단체를 설립하고 가입할 수 있는 권한을 가진다”고 선언하였다(동 협약 제2조). 이 때문에 근로자단체 및 사용자단체는 규약과 규칙을 작성하고

자유로이 대표자를 선출하며 관리 및 활동에 대해서 결정하고 그 계획을 수립할 권리를 가짐을 규정하고 있다(동 협약 제3조 제1항). 또한 공공기관은 이 권리를 제한하거나 합법적인 행사를 방해하고자 하는 어떠한 간섭도 중단해야 한다고 규정하였다(동 협약 제3조 제2항).

또한 근로자 및 사용자는 권한있는 기관(competent authorities)에 의하여 해산되거나 활동이 정지되어서는 안 되며(동 협약 제4조), 근로자단체 및 사용자단체는 이들 단체와 동일한 권리 및 보장을 받는 연합단체와 총연합단체를 설립하고 이에 가입할 권리를 가지고, 동 협약에 의하여 이들 단체들은 국제적인 근로자단체 및 사용자단체에 가입할 권리를 갖는다고 규정하였다(동 협약 제5조).

그러나 “이 협약에서 규정한 권리를 행사하는데 있어서 근로자 및 사용자 그리고 그 단체는 다른 국내법령을 존중하여야 한다. 그러나 국내법령과 그 법령의 적용으로 인하여 협약에 규정한 보장내용이 침해되어서는 아니된다”고 규정하여(동 협약 제8조 제1항), 위 협약이 비준된다 하더라도 각 국가의 국내적 상황도 함께 고려하여 적용할 수 있는 길을 열어두고 있다. 그러나 국내 법령이 협약에서 규정하고 있는 보장사항을 저해하거나 저해할 목적으로 적용될 수는 없다(동 협약 제8조 제2항).

#### 나. 제98호 협약(Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively)

제98호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1949년 6월 8일 제네바에서 소집한 제32차 회기에서, 회기 의사일정의 네 번째 의제인 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것으로 결의되어, 1949년 7월1일에 채택한 협약이다.

제98호 협약은 단결권 행사 중인 근로자에 대한 보호, 근로자단체와 사용자단체간의 상호 불간섭, 자발적인 단체교섭 추진을 목적으로 하고, 근로자들이 노동조합원이라는 이유로 인한 고용거부, 노동조합원 또는 노동조합원 활동참여로 인한 차별 또는 편견으로

부터 보호받을 것(동 협약 제1조 제1항)과 근로자단체와 사용자단체는 서로 간섭행위에 대하여 보호받을 것(동 협약 제2조 제1항), 사용자나 사용자단체가 근로자단체를 지배·재정지원·통제하려는 행위에 대하여서도 보호가 이루어져야 함을 규정하고 있다(동 협약 제2조 제2항). 또 필요한 경우 협약에 명시된 단결권을 보장하기 위하여 각 국가의 상황에 맞는 기관을 설립하여야 하며(동 협약 제3조), 필요한 경우 각국의 상황에 맞는 조치들을 취하여 고용조건과 상황을 규제하기 위한 자발적인 단체교섭 개발 및 이용을 격려·촉진해야 할 의무를 부과하고 있다(동 협약 제4조). 주목되는 부분은 동 협약이 명시적으로 “국가행정에 종사하는 공무원의 신분에 대하여는 다루지 아니하며, 그 권리 및 지위에 불리하게 해석되어서도 안 된다”고 규정하여(동 협약 제6조), 공무원의 경우 동 협약의 효력이 제외되거나 불리하게 해석하지 않도록 하고 있다는 점이다.

#### 다. 기타 단결권 보장에 대한 ILO협약 제 규정

- ① 기업에서 근로자대표에게 제공되는 보호 및 편의에 관한 협약(제135호, Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking, 1973년)

ILO 총회는 ILO 사무국 이사회가 1971년 6월 2일 제네바에 소집한 제56차 회의에서, 고용에 있어 반조합적 차별대우에 대해 근로자보호를 규정하고 있는 1949년의 단결권 및 단체교섭권 협약의 규정에 주목하였다. 근로자대표에 관하여 이러한 규정을 보완하는 것이 바람직하다는 점을 고려하여, 회기 의사일정의 5번째 의제인 기업에 있어서의 근로자대표에게 제공되는 보호 및 편의에 관한 제안을 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여, 근로자대표협약이라고 부를 제135호 협약을 1971년 6월 23일 채택하였다. 동 협약은 “국내법령에 의하여 인정된 근로자 대표들은 근로자대표라는 이유로 가해지는 해고를 포함한 모든 불이익 조치에 대하여 효과적인 보호를 받아야 한다”고 천명하였다(제135호 협약 제1조). 본 협약상 ‘근로자대표’라 함은 국내법령 또는 국내관행에 따라서 근로자대표라고 인정되는 자를 말하며, (가) 노동조합의 대표 즉, 노동조합 또는 노동조합원이 지명하거나 선출한 대표, (나) 피선출대표 다시 말해서, 기업의 근로자가 국내법령 또는 단체협



약에 따라 자유로이 선출한 대표자로서, 해당 국가에서 노동조합의 배타적 특권으로서 인정되고 있는 활동이 그 임무에 포함되어 있지 아니하는 자에 해당하는지의 여부 등은 묻지 아니한다(동 협약 제3조). 본 협약의 보호대상에는 근로자대표, 노동조합 임원으로서의 활동, 노조활동에의 참여 등이고, 근로자대표들이 그들의 임무 수행에 있어서 신속하고 효율적으로 활동을 수행할 수 있도록 편의가 제공되어야 함을 규정하고 있다(동 협약 제2조 제1항). 마지막으로 위 “협약의 내용은 국내 법령이나 단체협약, 또는 국내 관행과 일치하는 방식으로 이행될 수 있다”고 규정하고 있다(동 협약 제6조).

② 강제근로의 폐지에 관한 협약(제105호, Convention Concerning the Abolition of Forced Labour, 1957년)

강제근로의 폐지에 관한 협약(제105호 협약) 제1조의 (라)목은, 파업참가에 대해 제재를 가하는 형태의 강제근로를 금지하고 있다.

#### 라. 파업권의 인정여부

파업권과 관련하여 ILO 제87호 협약은 파업권을 명시적으로 다루고 있지는 않으나, ILO 결사의자유위원회 및 다른 ILO 기관에서는 파업권이 일반적 결사의 자유원칙에 포함된다고 본다.<sup>122)</sup> 다른 문건에서는 명백하게 파업권을 포함하는데,<sup>123)</sup> 파업은 자본과 노동 사이에 힘을 분배하는 기본수단이기 때문이다. 특정한 상황,<sup>124)</sup> 긴급상황 또는 조정, 중재절차에서는 파업권의 금지 또는 제한이 받아들여질 수 있다. 그러나 파업권을 금지할 경우에 직업적 이익을 보호하기 위한 기본수단을 박탈당한 근로자들의 이익을 보호하기 위하여 적절한 보상조치가 마련되어야 한다고 ILO 결사의자유위원회는 강조한다.

122) 그 문제에 관한 판례법은 다양한 감독기구에 의하여 점진적으로 발전되어왔다. 파업권에 대한 자세한 설명은 Ruth Ben-Israel, *International Labour Standards: The case of Freedom to Strike, USA*: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988 참조.

123) 1989년 근로자들의 기초 사회권에 관한 공동헌장(제13조), 1966년 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제8조).

124) 이러한 사무의 중단은 전 국민 또는 일부 국민의 개인적 안정 또는 건강, 생명을 위협한다.

### 3) 강제노동 사용의 금지<sup>125)</sup>

#### 가. 제29호 협약(Convention Concerning Forced Labour, 1930년)

강제근로에 관한 협약인 제29호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1930년 6월 10일 제네바에 소집한 제14차 회의에서 회기 의사일정의 첫 번째 의제인 강제근로에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안에 따라 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여 1930년 6월 28일 채택되었다. 위 협약은 강제근로의 폐지를 목적으로 하여(제29호 협약 제1조), 강제근로에 대한 정의를 내리고 있다(동 협약 제2조 제1항). 아울러 의무군복무, 공민으로서의 특정의무, 교도소내의 강제근로, 비상시의 강제근로, 소규모 공동체 노무 등은 위 협약에서 말하는 강제근로에 포함되지 않는다고 선언하고 있다(동 협약 제2조 제2항). 또한 본국의 기관 또는 관련 지역의 최고중앙기관에 해당하는 ‘권한있는 기관(competent authorities)’은 사인(私人)·회사 또는 단체의 이익을 위하여 강제근로를 강요하거나 강요를 허가할 수 없고, 사인(私人)·회사 또는 단체의 이익을 위한 강제근로가 존재하는 경우에, 당해 회원국은 이 협약이 회원국에 대하여 효력을 발생하는 날로부터 그 강제근로를 완전히 폐지해야 한다.

#### 나. 제105호 협약(Convention Concerning the Abolition of Forced Labour, 1957년)

강제근로의 폐지에 대한 제105호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1957년 6월 5일 제네바에 소집한 제40차 회의에서 회기 의사일정의 4번째 의제인 강제근로문제를 심의하고, 1930년 강제근로 협약의 규정에 유의하여 강제근로가 노예제도와 유사한 형태로 발전하는 것을 방지하기 위하여 필요한 모든 조치를 취하여야 한다고 1926년 노예협약이 규정하고 있는 점과 1956년 노예제도, 노예거래 및 노예제도와 유사한 제도 및 관행의 폐지에 관한 보충협약이 부채노예제 및 농노제의 완전한 폐지를 규정하고 있는 점, 임금은 정기적으로 지급되어야 하며 근로자가 고용을 종료시킬 수 있는 실질적 가능성을 박탈하는

125) ILO 제29호 협약 1930, ILO 제105호 협약 1957; 세계인권선언(제4조, 제23조); 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제6조); 시민적·정치적 권리에 관한 규약(제8조); 유럽인권협약(제4조); 유럽사회헌장(제1조); 근로자들의 기초사회권에 관한 공동헌장(제10조).

형태의 지급수단을 금지한다고 1949년 임금보호협약이 규정하고 있음을 고려하여, 국제연합 헌장에 규정되어 있고 세계인권선언에 선언되어 있는 인권의 침해가 되는 모든 형태의 강제근로의 폐지에 관한 제안을 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여 1957년 6월 25일 채택되었다.

위 협약은 체결국들에게 (가) 정치적 견해 또는 기존 정치·사회·경제제도에 사상적으로 반대하는 견해를 가지거나 발표하는 것에 대한 제재 및 정치적 억압 또는 교육의 수단, (나) 경제발전을 목적으로 노동력을 동원·이용하는 경우, (다) 노동 규제의 수단, (라) 파업참가에 대한 제재, (마) 인종적·사회적·민족적 또는 종교적 차별대우의 수단 등의 5가지 형태의 강제근로를 금지하는 조치를 취해야 할 의무가 있음을 규정하고 있다(동 협약 제1조).

#### 4) 고용차별의 금지<sup>126)</sup>

##### 가. 제100호 협약(Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value, 1951년)

동일가치노동에 대한 남녀 근로자의 동등보수에 관한 협약인 제100호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1951년 6월 6일 제네바에 소집한 제34차 회의에서, 회기 의사일정의 7번째 의제인 동일가치의 근로에 대한 남녀 근로자의 동일보수의 원칙에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여 1951년 6월 29일 채택되었다. 위 협약은 협약 비준국에게 보수수준 결정방법과 일치하는 선에서 모든 근로자에게 동일가치 근로에 대한 동등보수원칙 적용을 촉진·보장하여야 할 의무와(제100호 협약 제1조 제1항), 정부가 협약을 이행할 목적으로 사용자단체 및 근로자단체와 협력할

126) ILO 협약은 불평등한 대우를 없애고 기회의 평등을 촉진하려는 두 가지의 목적을 가지고 있다. 또한 ILO는 필라델피아선언에서 무차별원칙을 수립하였고, 이를 1944년 ILO헌장에 채택하였다. 세계인권선언(제2조), 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제2조 제2항), 유럽사회헌장(제1조 제2항), 이러한 문제를 훨씬 더 자세히 다루고 있는 1988년 채택된 추가의정서 등에 의하면, 당사자들은 ‘모든 근로자들은 성별에 의한 차별 없이 고용과 직업에 관한 문제에서 동등한 기회와 동등한 대우를 받을 권리가 있다’는 조건을 모든 적절한 방법에 의하여 추구하여야 할 정책목표 중의 하나로 수락하여야 한다(근로자들의 기초 사회권에 관한 공동헌장(제16조)).

의무가 있음을 규정하고 있다(동 협약 제4조). 또한 고용에 의하여 발생한 근로에 대하여 사용자가 근로자에게 직·간접적으로 혹은 현금·현물의 형태로 지불하는 최저임금, 급여, 그 밖의 모든 형태의 추가급여에 위 협약이 적용됨을 정하였고(동 협약 제1조 (가)호), 이러한 동등보수원칙은 국내법령, 임금결정제도, 단체협약 혹은 이 모든 방법을 결합하여 적용할 수 있도록 하되(동 협약 제2조 제2항), 협약이행을 지원하는 수단 중의 하나에는 수행업무에 근거한 객관적인 직무평가가 있다고 예시하고 있다(동 협약 제3조).

#### 나. 제111호 협약(Convention concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation, 1958년)

차별대우(고용 및 직업)협약인 제 111호 협약은 1958년 제42차 ILO 총회에서, 회기 의사일정의 4번째 의제인 고용 및 직업에 대한 차별대우에 관한 제안의 채택을 국제협약의 형식을 취할 것을 결정하고, 필라델피아 선언이 모든 인간은 인종, 신앙 또는 성별의 차별 없이 자유와 존엄 및 경제적 보장과 기회균등의 조건에 있어서 물질적 복지와 정신적 발전을 추구하는 권리를 가지고 있음을 확인하고, 차별대우는 세계인권선언에 의하여 선언된 권리의 침해임을 고려하여 1958년 6월 25일 채택되었다. 본 협약은 먼저 “차별이란 인종·피부색·성별·종교·정치적 견해·출신국·사회적 출신성분에 의거하여 행하여지는 모든 차별, 배제 또는 우대로서 고용과 직업에 있어서의 기회 또는 대우균등을 저해하는 효과를 가져오는 행위를 말한다”고 규정하고 있다(제111호 협약 제1조 제1항 (가)호). 고용과 직업에 있어서 모든 형태의 차별을 철폐할 목적으로 국가정책을 결정·추진함으로써 기회와 대우의 평등을 촉진하고자 하는 근본 목표를 협약 비준국에게 부여하고 있다(동 협약 제2조). 또한 본 협약에서는 직업훈련·고용·특정직업에의 접근·고용계약과 조건을 다루고 있는데, 협약 비준국들에게 협약의 기본정책에 위반되는 법조항을 철폐하고 행정조치 및 관행을 수정해야 하며 사용자단체 및 근로자단체와의 협력이행에 도움이 되는 법안을 제정하고 교육 프로그램을 추진할 의무를 부과하는 한편, 국가 주도의 고용이나 직업지도·훈련·직업소개 활동에 있어서 협약의 기본정책이 견지되어야 함을 강조하고 있다(동 협약 제3조).

#### 다. 가족부양책임이 있는 남녀근로자에 대한 기회 및 처우의 균등에 관한 협약 (제156호, Workers with Family Responsibilities Convention, 1981년)<sup>127)</sup>

위 협약은 피부양 아동이나 직계가족에 대한 부양책임 때문에 경제활동 참여 가능성이 제한되는 남녀 근로자에게 적용되는 것으로서(제156 호 협약 제1조), 협약 비준국은 이들 근로자들이 고용에 있어서 차별을 받지 않으며 가능한 한 직업과 부양책임 사이의 갈등이 없도록 국가정책을 수립하여야 한다고 규정하고 있다(동 협약 제3조). 동 협약에서는 지역계획과 가족서비스 및 편의시설 등의 지역사회 사업을 개발·촉진하는데 있어서 취해야 할 조치를 규정하고 있다(동 협약 제5조). 또한 회원국에게 남녀 근로자에 대한 기회와 대우균등원칙과 가족부양 책임이 있는 근로자 문제에 대한 일반의 폭넓은 이해를 도모하기 위한 정보와 교육을 증진시키기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 규정하고 있다(동 협약 제6조). 아울러 가족부양 책임은 해고의 정당한 사유가 되지 못한다고 명시하고 있다(동 협약 제8조).

#### 5) 아동노동<sup>128)</sup>

##### 가. 제138호 협약(Minimum Age Convention, 1973년)

최저연령 협약인 제138호 협약은, ILO 사무국의 이사회가 1973년 6월 6일 제네바에서 소집한 제58차 회기에서, 회기 의사일정의 의제 4인 취업의 최저연령에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 1919년 최저연령(공업) 협약, 1932년 최저연령(해상) 협약, 1921년 최저연령(농업) 협약, 1921년 최저연령(석탄부 및 화부) 협약, 1920년 최저연령(비공업부문 고용) 협약, 1936년 최저연령(해상)개정 협약, 1937년 최저연령(공업) 협약(개정), 1937년 최저연령(비공업부문 고용) 협약(개정), 1959년 최저연령(어선원) 협약, 1965년 최저연령(깡

127) 본 협약에는 같은 날 채택된 “가족부양책임이 있는 남녀근로자에 대한 기회 및 처우의 균등에 관한 권고(제165호, 1981년)”가 보충적으로 존재한다. 제165호 권고에는 I.용어정의, 적용범위 및 실시방법, II.국가정책, III.훈련 및 고용, IV.고용조건, V.탁아 및 가족을 위한 사업과 시설, VI.사회보장, VII.가족부양책임의 이행에 대한 협조, VIII.기존권고의 효력 등에 관하여 총 35조의 규정을 두고 있다.

128) ILO 제5호, 제7호, 제10호, 제112호 협약 등; 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제10조); 유럽사회헌장(제7조); 근로자들의 기초 사회권에 관한 공동헌장(제20조 내지 제23조).

내작업) 협약의 규정에 유의하며, 아동근로의 전면적인 철폐를 달성하기 위하여 제한된 경제부문에 한하여 적용되고 있는 현존하는 취업의 최저연령에 관한 각종 협약을 점진적으로 대체하는 일반적 협약을 작성할 시기가 도래하였다는 점을 고려하여, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여 1973년 6월 26일에 채택되었다.

본 협약은 협약 비준국에게 아동노동의 효과적인 철폐를 보장하고, 취업의 최저연령을 연소자의 심신의 완전한 발달에 가장 적합한 수준까지 점진적으로 높일 것을 목적으로 하는 국내정책을 수행할 책임이 있음을 규정하고 있다(제138호 협약 제1조). 협약의 규정에 따라 명시된 최저연령은 의무교육 종료연령 미만이어서는 안 되며, 어떠한 경우라도 15세 미만이어서는 안 되며(동 협약 제2조 제3항), 업무의 성질 또는 업무가 행해지는 상황에 따라 연소자의 건강, 안전 또는 도덕성에 위해가 우려되는 업무에 취업할 수 있는 최저연령을 18세(동 협약 제3조 제1항), 특수한 경우에는 16세 미만이어서는 안 된다고 규정하였다(동 협약 제3조 제3항). 또한 위의 조치에 관하여 사용자단체 및 근로자단체가 존재하는 경우 이들과 협의해야 함도 규정하고 있다(동 협약 제4조 제1항). 다만, 제한된 종류의 업무(일반교육·직업교육 또는 기술교육을 위한 학교 및 기타 훈련기관에서 행하여지는 근로, 13세 이상 15세 미만의 청소년 혹은 의무교육을 마치지 아니한 15세 이상의 청소년이 일정유형 또는 일정조건 하에서 경노동에 종사하는 것, 14세 이상의 실습생, 예술공연 참가와 같은 목적을 가진 개별적인 경우)에서의 특수하고 실질적인 적용상 문제가 발생한 경우에는 그 적용에서 제외시킬 수 있다(동 협약 제6조, 제7조, 제8조).

#### 나. 제182호 협약(Worst Forms of Child Labour Convention, 1999년)

가혹한 형태의 아동노동 협약인 제182호 협약은 국가적·국제적 조치가 우선 필요한 과제로서 가혹한 형태의 아동노동을 금지 및 근절하기 위한 새로운 수단을 채택하였다. 아동노동에 관한 기본적 수단인 1973년의 최저연령에 관한 협약 및 권고를 보완할 필요가 있음을 고려하고, 가혹한 형태의 아동노동을 효과적으로 근절하기 위해서는 무상 기초교육의 중요성과 아동을 작업장에서 분리시켜 재활 및 사회적 통합을 촉진하고 가족의 욕구를 충족해야 할 필요성을 고려한 즉각적이고 포괄적인 조치가 필요하므로, 1996년

제83차 ILO 총회에서 채택된 아동노동 근절에 관한 결의문, 1989년 11월 20일 국제연합 총회에서 채택된 아동의 권리에 관한 협약, 1998년 제86차 ILO 총회에서 채택한 ILO 기본권 선언 및 후속조치, 일부 가혹한 형태의 아동노동이 기타 국제기준들, 특히 1930년의 강제노동협약과 1956년의 노예제, 노예매매, 노예제와 유사한 제도 및 관행에 관한 국제연합 부속 협약, 1975년 ILO가 채택한 여성근로자의 균등한 기회와 대우에 관한 선언뿐만 아니라 1947년의 근로감독협약 및 1975년의 인적자원 개발협약 및 권고의 관련조항들을 토대로, 아동노동에 관한 제안을 국제협약의 형식을 취하여야 할 것을 결정하여 1999년 6월 17일에 채택되었다.

본 협약은 협약체결의 목적상 ‘아동’의 정의를 ‘18세 미만의 모든 자’로 정하고(제182호 협약 제2조), 이들 ‘아동’에게 가해지는 ‘가혹한 형태의 아동노동(the worst forms of child labour)’의 형태로써 “(가) 모든 형태의 노예제 또는 노예제와 유사한 관행으로서, 아동매매, 밀매, 채무담보, 농노 및 무력분쟁에 이용하기 위해 아동을 강제 또는 의무적으로 징용하는 등의 강제 또는 의무노동, (나) 매춘, 음란물 제작 및 음란행위를 위한 아동의 사용, 주선 및 제공, (다) 관련 국제조약에 명시되어 있는 약물의 생산 및 밀매 등 불법활동을 목적으로 하는 아동의 사용, 주선 및 제공, (라) 수행되는 작업의 성격 및 환경상 아동의 건강, 안전 및 도덕성을 해칠 가능성이 있는 작업” 등을 들고 있다(동 협약 제3조). 그리고 각 회원국들에게 긴급한 사안인 가혹한 형태의 아동노동의 금지와 근절을 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취할 것을 규정하고 있다(동 협약 제1조). 회원국이 강구하여야 할 조치들로 ‘협약에 효력을 부여하는 조항들의 이행을 감독할 적절한 수단을 마련하거나 지정할 의무, 가혹한 형태의 아동노동을 근절하기 위한 행동 프로그램을 우선과제로서 계획하고 시행할 의무, 처벌조항 또는 적절하다고 판단되는 경우에는 기타 제재규정의 이행을 포함하여, 본 협약에 효력을 부여하는 조항의 효과적인 이행과 집행을 위해 모든 필요한 조치를 취하여야 할 의무, 사회 경제 개발, 빈곤퇴치 프로그램 및 범국민적 교육을 위한 지원을 포함한 국제협력 또는 지원의 강화를 통해 본 협약의 규정에 효력을 부여하는데 있어서 상호 지원할 수 있는 적절한 조치를 취해야 할 의무 등을 열거하고 있다(동 협약 제5조 내지 제8조).

## 6) 기타 근로기준 관련 국제협약

### 가. 임금<sup>129)</sup>

임금은 고용에 있어 주요기준 중에 하나이며 노동관계법의 중요한 부분을 차지하는 반면, 이를 국제적으로 정확하게 규정하기는 어렵다. 그러나 ILO에서는 임금의 일반적 성격에 대한 다양한 규정이 확립되어 왔다.<sup>130)</sup>

근로조건은 근로자들과 그들의 가족들의 생계를 일정 수준 유지하기 위해 경제의 발전에 따라, 임금수준의 확립과 유지를 규정하여야 한다. 선진국에서의 높은 생산비용을 회피하기 위해 오늘날의 다국적 기업들은 경제개발도상국으로 이동하여 제품을 생산하고 있는데 이에 대해 많은 우려가 제기되고 있다. 따라서 다수의 선진국에서는 임금에 관한 근로기준을 규제하는 무역협정을 통해 개발도상국에서의 생산비용이 낮은 유인을 줄이려고 한다.

임금에 대한 ILO의 협약에는 1928년의 최저임금결정제도협약(제26호), 1951년의 최저임금결정제도(농업)협약(제99호), 1970년의 최저임금결정협약(제131호) 및 최저임금결정권고(제135호) 등이 있다. 이와는 별도로 임금의 보호에 관한 협약도 다수 존재하는데, 여기에는 1949년의 임금보호협약(제95호) 및 임금보호권고(제85호), 1992년의 근로자채권보호(사용자의 지불불능)협약(제173호), 및 근로자채권보호(사용자 지불불능) 권고(제180호), 그리고 공공계약에 있어서의 노동조항을 다룬 1949년의 근로조항(공공계약)협약(제94호) 및 근로조항(공공계약)권고(제84호)가 있다.

129) ILO 협약(제26호, 제89호, 제131호, 제95호). 1992년 ILO회의에서 근로자들의 청구(근로자들의 파산)보호협약(제173호)를 채택하였다; 세계인권선언(제23조); 유럽사회헌장(제4조); 근로자들의 기초 사회권에 관한 공동헌장(제5조).

130) 1919년의 ILO 헌장 전문에는 적절한 생계비조항을 인정하지 않았고, 원문(베르사이유조약 제427조)의 제41 조에는 기구의 일반원칙들 사이에 시대와 국가적으로 인정될 수 있을 만큼의 합리적인 수준의 생활을 유지하기 위해 적당한 임금이 지불되어야 한다는 내용이 포함되어 있었다. 1944년 필라델피아선언은 그러한 보호의 필요에서 모든 근로자들에게 최저생계임금이 필요함을 재확인하였다.



### ① 최저임금(제131호 협약, Minimum Wage Fixing Convention, 1970)

1928년 이후의 기준은 최저임금결정제도를 통해 극단적으로 낮은 임금으로부터 근로자를 보호할 목적으로 만들어졌다. 한편 1970년의 제131호 협약상, 비준국은 고용조건에 비추어 대상이 될 만하다고 보는 임금근로자의 모든 집단에 적용될 최저임금제도를 설치할 의무를 갖는다(제131호 협약 제1조 제1항). 이들 집단에 대한 결정은 각 국가의 권한 있는 기관이 근로자 및 사용자의 대표적인 조직과 충분히 협의하여 합의된 후에 행한다(동 협약 제1조 제2항). 최저임금의 수준을 결정함에 있어서는, (가) 근로자 및 그 가족의 필요에 따른 국내임금의 일반수준, 생계비, 사회보장 급부 및 기타 사회적 집단과의 상대적인 생활수준을 고려하여야 하며, (나) 경제적 요소(경제발전상의 요청, 생산성을 비롯하여 높은 수준의 고용을 달성하고 유지할 필요성을 포함함)가 고려되어야 한다(동 협약 제3조). 또 이 협약에서 보호되는 모든 사람들의 최저임금을 결정하고, 때에 따라서는 그것을 조정할 제도가 설치되지 않으면 안 된다. 또한 이에 따라 근로자 및 사용자의 대표적인 조직의 의견이 완전히 반영되고, 그 운영에 있어 그들 조직의 대표 또는 권한 있는 자가 직접 참가하도록 하고 있다(동 협약 제4조).

### ② 임금보호(제95호 협약, Protection of Wages Convention, 1949)

현물급여와 유사한 관행에 대하여 ILO는 나름대로의 조사를 진행해 왔고, 그 결과로 1939년 원주민근로자의 고용계약에 관한 협약(제64호)와 1947년의 비 본토지역에 있어서의 사회정책협약(제82호)에 임금보호에 관한 조항을 두게 되었다. 더 나아가 이들 협약의 기준을 통합한 것이 1949년의 임금보호협약(제95호) 및 임금보호권고(제85호)이다. 이 협약은 사용자의 강력한 영향력 하에 있는 근로자를 보호하고, 임금의 신속하고 완전한 지급을 보장하려는 데 그 목적이 있다.

본 협약에 있어서 임금은 화폐에 의한 지불만이 허용되며, 쿠폰이나 약속어음 등의 급부는 허용되지 않는다(제95호 협약 제3조). 부분적으로 현물로 급부를 지불하는 것은 그러한 것이 관행적이고 근로자 개개인과 그 가족이 이를 희망하고 있는 경우에 한하여

법령이나 단체협약 등으로 허용할 수 있다. 다만, 어떠한 경우라도 당해 현물이 도수가 높은 술(알코올)이나, 유독성 약물이어서는 안 된다(동 협약 제4조). 또한 임금의 지불은 직접 근로자에게 지불되지 않으면 안 된다(동 협약 제5조). 또한 지불된 임금의 자유로운 처분권을 사용자가 제한하는 것도 금지된다(동 협약 제6조). 직장에 설치되어 있는 매점에서 물품구입을 강제당하는 일이 있어서는 안 된다(동 협약 제7조). 아울러 급료에서 임금을 공제하는 것은 법령이나 단체협약에서 인정하지 않는 한 허용되지 않으며(동 협약 제8조, 제9조), 임금이 압류될 경우에는 법령에 따라야 하며, 기업이 파산하였을 경우에는 임금채권에 우선적 지위가 부여된다(동 협약 제10조, 제11조).

#### 나. 근로시간<sup>131)</sup>

19세기 중엽 이래 근로시간의 감소, 특히 ‘1일 8시간 노동’은 노동운동에서 끊임없이 지속된 요구 중에 하나였으며 가장 큰 성과였다. 초기 산업시대에는 하루에 총 14~16시간 동안 일하는 것이 일반적이었다. 제1차 세계대전 동안 및 종전까지, 노동조합의 압박은 1일 8시간 노동에 대한 보급을 가속화하였다. 경제성장과 근로조건향상의 향상에 따라 근로시간에 대한 표준은 매주 24시간의 휴식을 취하면서 1주일에 48시간을 초과하지 않는 것으로 정착되었다.<sup>132)</sup>

이에 따라 ILO는 휴게제도에 관하여 다수의 협약을 제정하였는데, 1921년의 주휴(공업)협약(제14호, Weekly Rest(Industry) Convention), 1957년의 주휴(상업·사무소)협약(제106호, Weekly Rest(Commerce and Offices) Convention), 1970년의 유급휴가(개정)협약(제132호, Holidays with Pay Convention(Revised)), 1974년의 유급교육휴가협약(제140호, Paid Educational Leave Convention) 등이 있다. 먼저, 제14호 협약에서는 공업적 기업에 대한 정의를 언급한 후 공장에서 일하는 근로자가 적어도 7일마다 한번, 계속하여 24시간의 휴

131) ILO 협약(제1호, 제30호, 제47호, 제116호); 세계인권선언(제24조); 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제7조); 유럽사회헌장(제2조); 근로자들의 기초 사회권에 관한 헌장(제7조 내지 제9조).

132) 제1호 협약은 근로시간은 1일 8시간, 1주 48시간을 초과하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 1935년에 1주 40시간 협약(제47호)이 채택되었으나 1947년에서야 발효되었다.

식을 부여받을 수 있도록 하고 있다(제14호 협약 제2조 제1항). 이 협약에서는 일정한 예외를 설정할 수는 있지만 그러한 경우에도 그에 상응하는 대체휴식을 부여할 것을 규정하고 있다. 다음으로 제106호 협약은 앞에서 언급한 제14호 협약의 내용과 함께 종교적 소수인의 전통과 관습도 가급적 존중될 수 있도록 하고 있다(제106호 협약 제6조 제4항).

한편 유급휴가에 관한 협약인 제132호 협약은 기본적으로 연차유급휴가 기간은 협약을 비준할 때 그 나라에서 정하게 하지만, 1년간의 노동에 대하여 3주간을 하회할 수 없고, 비준 후 수시로 그 기간을 연장할 수 있도록 하고 있다(제132호 협약 제3조). 노동기간이 1년이 못되는 경우 그 기간에 비례하여 휴가가 부여되고, 질병·출산 기타 피용자의 귀책으로 볼 수 없는 사유에 따른 결근은 근무기간의 일부로 계산된다고 하고 있다(동 협약 제5조 참조). 이 외에도 동 협약에서는 휴가 중 일정한 산출기준에 따라 측정된 급여가 지불될 것과, 유급휴가의 권리를 포기하는 근로계약이 금지된다는 점 등이 규정되고 있다.

#### 다. 고용관계(모집 및 채용)

ILO가 발행한 협약집 목차의 구분에 따르면 모집과 채용에 대한 기준은 5가지로 나뉘는데 고용정책, 직업소개, 직업안내 및 훈련, 장애인 고용, 그리고 고용보장이 그것이다.

##### ① 제122호 협약(고용정책에 관한 협약, Convention concerning Employment Policy)

고용정책에 관한 협약인 제122호 협약은 “모든 인간은 인종·신조 또는 성에 관계없이 자유 및 존엄과 경제적 안정 및 기회균등의 조건하에 물질적 복지와 정신적 발전을 추구할 권리를 가진다”는 필라델피아 선언의 근본 목표에 비추어 경제·재정 정책이 고용정책에 미치는 영향을 검토하고 심의하는 것이 필라델피아 선언의 규정에 따른 ILO의 책무임을 고려하고 있다. 또 세계인권선언의 “사람은 누구나 일할 권리, 직업을 자유로이 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다”고 규정하고 있음과, 이들 문서들이 완전고용·생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용에 기초한 경제성장을 위한 보다 광범위한 국제적 계획의 범주 안에 포함되어야 함을 아울러 고려하여 1964년 7월 9일 채택한 협약이다. 위 협약은 사실상 실질적인 조문이

제1조 제1항 뿐인데, 동 조항은 “회원국은 경제성장과 발전을 촉진하고, 생활수준을 향상시키며, 인력수요를 충족시키는 한편 실업 및 불완전 고용을 극복하기 위하여 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 증대하는 적극적 정책을 주요 목적으로 선언하고 추진한다”고 규정하여 회원국에게 양태의 의무(*obligation de comportement*)를 부과하고 있다(제122호 협약 제1조 제1항). 그러나 동 조 제3항을 통하여 “위 정책은 경제발전 단계 및 수준과 고용목적 및 그 밖의 경제·사회적 목적 사이의 상호관계를 충분히 고려하여 국내여건과 관행에 부합되는 방법으로 추진하”도록 함으로써, 회원국들의 경제상황에 따른 유연한 접근을 모색하고 있다.

② 직업소개(제88호 직업안정기관구성 협약<sup>133</sup>), 제181호 민간직업소개소 협약<sup>134</sup>)

먼저 제88호 직업안정기관의 구성에 관한 협약은 회원국에게 무료 공공직업안정기관을 설립하거나 유지하여야 할 의무를 부과하고 있다(제88호 협약 제1조 제1항). 공공직업안정기관은 완전고용 달성 및 유지, 생산자원의 개발 및 이용을 위한 국가계획의 핵심적인 부분으로서 가능한 한 고용시장에서 최상의 조직이 되어야 할 책임을 부담한다(동 협약 제1조 제2항). 이에 따라 직업안정기관은 특정 근로자집단의 수요를 고려하여 직업안정기관의 기능(직업소개, 직업간·지역간의 이동 촉진, 고용정보, 실업급여 및 기타 실업자 구제조치 실시에 관한 협력 등)과 이 조직이 취해야 할 조치를 강구하여야 함을 규정하고 있다. 또한 본 협약은 직업안정서비스를 운영하는 데 있어서 특히 협의회를 통하여 사용자와 근로자대표가 협력할 것을 제안하고 있다(동 협약 제4조).

공공직업안정기관에 관한 제88호 협약과 함께 ILO는 민간직업소개업체에 관한 협약도 아울러 채택하고 있는데, 이에 관한 협약이 제181호 협약이다. 동 협약이 채택되기 전, 1949년 유로 직업소개업체 협약이 존재하였으나, 1994년 제81차 총회에서 동 협약의 개정을 추진해야 할 필요성이 개진되었다. 이후 기존의 협약이 채택되었을 당시와 비교해 볼 때 일반적으로 민간 직업소개업체의 운영환경이 변화했음을 고려하고, 제 기능을 발휘

133) Convention concerning Organization of the Employment Services

134) Private Employment Agencies Convention

하는 노동시장에서 민간 직업소개업체들이 맡을 수 있는 역할과 근로자들을 부조리로부터 보호할 필요성을 재강조하며, 원활한 노사관계 체제의 필수요건으로서 결사의 자유를 보장하고 단체교섭권과 사회적 대화를 증진시켜야 할 필요성을 재인식하여, 1997년 6월 19일 기존의 유료직업소개업체에 관한 협약을 개정하는 협약을 채택한 것이다.

본 협약은 제1조에서 민간 직업소개업체를 정의<sup>135)</sup>하고, 제2조 제3항에서 본 협약의 목적이 모든 민간 직업소개업체의 서비스를 이용하는 근로자를 보호하고 민간 직업소개업체의 운영을 인정하기 위함임을 밝히고 있다. 이에 따라 협약의 회원국은 민간 직업소개업체들이 근로자를 대우함에 있어 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국, 사회적 기원, 기타 법률과 관행에 언급되는 차별의 형태, 예를 들어, 연령 및 장애에 근거한 차별이 없도록 적절한 조치를 취해야 하며(동 협약 제5조 제1항), 민간 직업소개업체에 의한 아동노동 사용 및 제공이 금지되도록 적절한 조치를 취해야 한다(동 협약 제9조). 또한 회원국은 민간 직업소개업체에 의해 고용된 근로자의 적절한 보호를 보장하기 위해 (가) 결사의 자유, (나) 단체교섭권, (다) 최저임금, (라) 근로시간 및 기타 근로조건, (마) 법적 사회보장 급여, (바) 훈련의 기회, (사) 산업 안전 및 보건 (예) 산재 및 직업병에 대한 보상, (재) 파산시 보상 및 근로자의 청구권 보호, (차) 모성 보호 및 급여, 부성 보호 및 급여 등에 대하여 적절한 조치를 취하여야 하고(동 협약 제11조), 민간 직업소개업체와 사용자 기업에 대하여 위 사항과 관련한 의무를 결정하고 그 의무를 양자 사이에 배분하여야 한다(동 협약 제12조). 또한 민간 직업소개업체는 근로자의 개인정보를 (가) 각국의 법과 관행에 의해 개인정보가 보호되고 근로자의 사생활이 보장되는 범위 내에서 보호할 것, (나) 해당 근로자의 자격 및 직업 경력 그리고 직접적 관련이 있는 정보에 국한하여 처리할 의무를

135) 제181호 협약 제1조 제1항 상 “민간 직업소개업체”의 정의는 다음과 같다.

1. 이 협약상, “민간 직업소개업체”는 공공기관으로부터 독립되어 아래와 같은 노동시장 서비스를 1개 이상 제공하는 자연인 또는 법인을 일컫는다.

(가) 구직·구인의 수요를 연결시켜 주되, 그로 인한 발생한 고용관계의 당사자가 되지는 않는 서비스

(나) 근로자에게 업무를 할당하고 업무수행을 감독하는 자연인 또는 법인인 제3자(이하 ‘사용사업체(user enterpris)’라 함)가 근로자를 사용할 수 있도록 근로자들을 고용하는 서비스

(다) 권한있는 기관(competent authorities)이 대표적 노사단체와 협의 후에 결정하는, 특정한 구직 및 구인 수요를 연결시키는 기능이 없는(예 : 정보의 제공) 구직과 관련된 기타 서비스

지며(동 협약 제6조), 근로자의 이익을 위해서 그리고 대표적 노사단체와 협의한 후 권한 있는 기관이 예외를 인정하지 않는 한, 직접 또는 간접적으로 전체 또는 부분적으로 수수료나 비용을 근로자에게 청구하여서도 안 된다(동 협약 제7조)고 규정한다.<sup>136)</sup>

#### 라. 고용의 종료(해고)

1982년 채택된 “사용자의 주도에 의한 고용종료에 관한 협약<sup>137)</sup>(제158호 협약)”은 고용종료, 특히 많은 국가에서 경험한 경제적 곤란 및 기술변화에서 기인하는 이 분야의 심각한 문제에 관한 새로운 국제기준을 채택하는 것이 적절하다는 점을 고려하여 채택한 협약이다.

협약의 적용범위는 매우 넓어서 협약의 규정이 단체협약, 중재재정, 법원판결 또는 국내관행과 부합하는 기타 방법에 의하여 효력을 갖지 않는 한 본 협약의 규정은 법령에 의하여 효력을 발생한다(제158호 협약 제1조). 또한 일반적 적용기준으로써 “근로자의 고용은 근로자의 능력, 행태와 관련된 종료 또는 사업, 사업장, 업무에 대한 운영상의 필요에 근거한 종료에 대하여 정당한 사유가 없는 한 종료될 수 없다”는 점을 규정하였다(동 협약 제4조). 특히 정당한 사유가 없는 것으로 “노동조합에의 가입, 적정한 시간에 노조활동에의 참여, 근로자대표로 선출되고자 하거나 또는 대표자로 활동한 사실, 법령을 위반한 혐의가 있는 사용자에 대한 제소(提訴) 또는 심리절차의 참여행위, 인종, 연령, 성별, 혼인, 가족부양책임, 임신, 종교, 정치적 견해, 국적, 사회적 신분, 출산휴가 기간 동안의 휴업, 질병 또는 부상으로 인한 일시적인 휴업” 등을 열거하고 있다(동 협약 제5조).

본 협약은 고용종료에 대한 제소 절차를 규정하여 고용종료의 타당한 이유의 입증책임을 사용자에게 부과하였다(동 협약 제9조 제2항 (가)목). 제소에 대해서는 국내법에 따른 절차에 관해 권한있는 기관(competent authorities)이 결론을 내려야 하고(동 협약 제9조

136) 그러나 동 조 제 3항은 이 경우 예외를 인정하기 위하여 “회원국은 국제노동기구 헌장 제22조에 의거한 보고를 통하여 그러한 예외와 예외를 허용한 이유에 대해 정보를 제공해야 한다.”고 규정하고 있다.

137) Termination of Employment Convention, 1982년

제2항 (나)목), “부당한 고용종료가 철회될 수 없거나 근로자의 복직이 불가능할 경우 적절한 보상금을 지급할 수 있”도록 하고 있다(동 협약 제10조, 제12조). 또한 사용자가 경제적·기술적·구조적 또는 이와 유사한 이유에 의한 고용종료를 고려하는 경우에는 근로자대표와 협의를 하고(동 협약 제6조), 관련 정보를 되도록 빨리 권한 있는 기관에 통보해야 할 의무를 가진다(동 협약 제14조).

#### 마. 작업장에서의 건강과 안전<sup>138)</sup>

주지하는 바와 같이, 작업장에서의 건강 및 안전은 국제적인 협약에서 다루어진 첫 번째 주제들 중 하나였다. 여기에는 2가지 동기가 있었는데, 하나는 명백하게 이것이 근로자의 건강과 생명에 직접적으로 영향을 끼친다는 것이다. 그리고 근로자들을 보호하기 위한 필요수단은 기술적, 경제적 또는 상업적인 본질상 이유로서, 일치된 국제적인 행동을 요구한다는 것이다.

이러한 기준은 근로자들의 안전과 건강을 확보하기 위한 최소한의 기준을 포함한다. 아울러 사용자들에게 작업장에서 수반되는 모든 안전성의 우려와 건강상의 위협에 대하여 근로자들에게 알려줄 것을 요구한다.<sup>139)</sup> 이러한 인식의 기초 하에 ILO는 작업장에서의 건강과 안전에 관한 다수의 협약을 제정하였다.

##### ① 직업상 안전·보건 협약(제155호, Occupational Safety and Health Convention)

1981년 체결된 제155호 협약의 주된 내용은 비준국에 대하여 대표적인 산업단체와 협의하여 그 나라에 적합한 직업상의 안전·보건을 비롯한 노동환경에 관한 국가적 정책을 책정·실시하며, 정기적으로 그것을 재검토할 의무를 부과하였다(제155호 협약 제4조 제1항). 이러한 정책의 목표는 노동과정에서 또는 그 결과로서 발생하는 사고와 부상을 방지

138) ILO 협약(제155호, 제136호, 제139호, 제42호, 제115호, 제127호, 제148호, 제121호, 제162호, 제170호, 제198호); 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제7조 제6항); 유럽사회헌장(제3조); 근로자들의 기초 사회권에 관한 공동헌장(제19조).

139) ILO 헌장전문에는 이미 고용에서부터 발생하는 질병, 부상에 대한 근로자들의 보호에 대하여 언급하였다. ILO 기준의 대부분, 즉 50개 이상의 협약과 권고가 위생과 안전에 대하여 직접 또는 간접적으로 관련되어 있다.

하며, 노동환경에 내제하는 위험을 될 수 있으면 제거하는데 있다(동 협약 동 조 제2항).

## ② 노동보건기구협약(제161호, Occupational Health Services Convention)

1985년 체결된 제161호 협약은 안전하고 건강한 근로환경을 유지하기 위하여 예방적 기능을 갖는 조직을 발전시키도록 하는 것을 목적으로 한 협약이다. 본 협약은 국내정책의 원칙과 노동보건기관의 기능, 그 조직과 운영 등에 관한 구체적인 규정을 포함한다.

### 바. 여성의 고용

앞에서 살펴본 남녀차별금지(균등대우)와는 달리 여성성의 보호에 관점을 둔 제반 협약들도 다수 있는데, 그 대표적인 협약이 제103호 협약<sup>140)</sup>이다. 이 협약은 12주간의 출산 휴가(금전과 의료급부를 수반한다)를 규정하는 한편, 그 적용범위와 휴가기간에 유연성을 갖게 하는데 주안점을 두었다.

여성성의 보호라는 관점의 또 다른 하나로 야간업무의 수행과 관련한 협약들(예를 들어 제4호 협약, 제41호 협약, 1990년 야간업무에 관한 의정서 등)이 있는데, 현재 여러 선진국들은 남녀차별금지라는 견지에서 위 협약들에 대한 비준을 철회하기도 하였다.

## II. 노동법제의 단계적 통합방안

### 1. 법제통합의 로드맵

남북한 사이의 법제통합이란 남북 법제의 상호 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정이라 이해할 수 있다. 아울러 앞에서 언급한 바와 같이, 법은 사회의 변화를 반영하기도 하지만 사회의 변화를 추동·견인하는 역할을 수행하기도 한다. 그러한 의미에서 남북간 법제통합은 법률을 체계적으로 정비하는 데 머무르지 않으며, 법·제도가 안정적으로 집행될 수 있도록 인적조직을 정비하고 지원하는

140) Maternity Protection Convention (Revised) 1952년.



것에서부터 시작하여 남북 사이의 현격한 법인식, 법감정, 법치관념상 차이를 극소화하는 영역에까지 매우 중요한 의미를 갖는다.

그러나 종래 통일관련 법·제도 연구에서는 남측과 북측의 법제가 각기 분리된 채로 단편적으로 검토되어 통일에 대비하기 위한 미래적 관점이 투영될 여지가 없었고, 무엇보다도 지금까지의 남북통합 관련 법제연구들은 ‘법제통합 로드맵’이라는 거시적이고 전략적인 관점이 결여되어 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라에 관한 논의를 빠뜨리고 있었다. 따라서 정부의 통일정책방안 및 경제적 통합방안 등과의 정합적 연계 속에서 거시적이고 장기적인 법제통합의 청사진을 그려내야 할 필요성이 제기되고 있다.

한편 사회주의 국가의 선행 사례로서 중국 및 베트남의 개혁·개방 경험을 통해 보더라도 ‘시장’이 ‘체제’를 변화시킬 것이라는 명제에 이의를 달지 않는다면, 북한의 시장을 먼저 열게 하고 그 결과로써 변화된 체제를 정비하는 것이 남북한 사이 법제통합의 기본 전략이 되어야 할 것이다.<sup>141)</sup>

따라서 남북간 법제통합의 일차적 대상은 바로 이러한 시장관련법제가 되어야 할 것이며, 이를 실현하기 위해서는 시장경제체제에서 경제활동의 중심이 될 개인과 기업의 각종 법률행위를 자유롭게 보장하고 이를 공정하게 집행할 수 있도록 뒷받침하는 법률체계의 구축 내지 법제도 개혁을 국가적 과제로 수행해야 할 것이다. 또한 법제통합을 앞당기기 위해서는 무엇보다도 북한의 법제역량 구축 지원사업의 추진 등 자체적인 개혁을 유도하는 것이 가장 효과적일 수 있다. 그러한 의미에서 개성공업지구에서 남북한 당국 및 우리 기업과 북한 근로자 사이에 이루어졌던, 노동관계 법제를 형성하고 운영했던 경험은 매우 소중한 가치를 지니고 있다고 하겠다.<sup>142)</sup>

141) 이상의 내용은 이철수, “남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안: 개성공업지구를 중심으로”, 『남북한 통합과 통일인프라 확장방안』, 협동연구학술회의 발표논문집, 2005. 9. 14., 199~203면 참조.

142) 개성공업지구는 한반도 분단이후 최초로 남북 당국이 상호 교류·협약하여 관련 법제를 형성하고 운영하는 실험공간으로서의 역할을 수행하고 있기 때문이다. 즉, 북측의 입장에서는 사회주의법제와 전혀 다른 자본주의적 색채의 법제를 경험할 수 있었으며, 남측에서는 기존의 교류협력법제를 포함하여 남북간 법제통합의 준비상황을 점검하는 기회가 되었다고 하겠다.

아울러 남북한 관계의 특수성 및 현재 진행되고 있는 교류활동이 장차 통일을 위해 나아가고 있는 과도기적 과정에 있음을 감안하여, 남북의 법제간 충돌을 예방·최소화하기 위한 사전 준비작업 역시 매우 시급한 상황이라 아니할 수 없다. 그러한 의미에서 1992년 2월 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 “남북기본합의서”라 한다)」의 의미와 내용을 다시금 되새기는 작업도 반드시 필요하다고 하겠다.

통일은 헌법적 요청이기에 법제통합의 내용은 헌법과 하위 실정법 규범의 통합으로 구성되지 않을 수 없다. 법률의 통합은 현재 남북한에 적용되고 있는 법·제도의 통합이라 하겠지만, 그 실질인 남북한에 각각 형성된 서로 다른 삶의 질서를 어떻게 하나의 합의된 질서로 다시 만들어 내는가에 그 성패가 달려있다. 따라서 적극적인 대화와 타협을 통하여 너무나 이질적으로 갈라져버린 남북간 삶의 간격을 좁혀나가는 노력이 먼저 경주되어야 할 것이다. 이를 위해 남북은 먼저 통일국가의 기본이념과 원리에 관한 최소한의 합의를 형성한 후, 각자의 헌법에 통일을 상징한 개방규정을 신설하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 구체적인 헌법통합은 개별적인 실정법 규범의 통합논의를 반영하는 형식으로 진행될 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 남북한 사이의 법률전문가 교류를 통하여 상호 이해의 폭을 넓히는 선행작업이 필수적으로 요청된다. 이상의 내용을 구체화하면 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

첫째, 헌법 및 실정법 규범의 통합을 위한 선행요건으로서의 상호교류를 적극 활성화한다. 그리고 이러한 상호교류 속에는 남북한 근로 대중의 삶을 구체적으로 이해하기 위한 실증조사가 체계적으로 진행되어야 한다.

둘째, 헌법상 노동규정 및 노동법제의 통합에 있어서는 노동관계에 관한 개별 실정법 규범의 구체적 통합작업이 헌법통합 보다 먼저 진행되어야 한다.

셋째, 노동관련 법제통합의 작업을 시작하기 전에 먼저 남북한 헌법에 법제통합의 가능성을 열어두는 근거조항을 각각 신설한다. 물론 그 전제로서 남북의 헌법 개정시 통일 내지 법제통합에 장애가 되는 조항을 삭제해야 할 것이다.

넷째, 실정 노동관계 법·규범의 통합은 남북간 합의가 용이한 영역부터 먼저 진행해 나간다. 특히 북한의 개별법에서 우리 법제와 비교하여 통일에 문제·장애가 될 수 있는 부분을 찾아내고, 그 개선방안을 공동으로 마련한다.

다섯째, 통일 노동법제의 연구·논의를 관장하고 이를 적극적으로 지원하기 위한 전문 기구를 정부(예를 들어, 통일부 내지 고용노동부) 내에 설치·운영한다.<sup>143)</sup>

## 2. 노동법제 통합방안

노동관계법제의 통합작업 역시 위에서 제시한 단계 내지 필요요건들을 하나씩 구체적으로 실현해 나가는 방식으로 접근해야 할 것이다.

먼저, 선행요건으로서의 노동법제 전문가 내지 연구자 사이의 상호교류를 적극 활성화하고 그러한 교류활동 가운데 노동관계 전반에 대한 전문적인 실태조사 등 실증분석 작업(예를 들어, 근로자·사용자 인식조사, 고용형태 및 인력구조 분석, 기업구조 및 경영관리시스템 분석, 근로조건 내지 노동환경 실태분석, 생산성 내지 경영성과 분석 등)이 진행되어야 할 필요가 있다.

다음으로는 노동관계에 대한 남북한 공통의 이념 내지 기본원리를 설정하고 이를 각자의 헌법에 구체적으로 반영하는 헌법 개정작업을 진행해야 할 것이며, 여기에는 천부인권으로서의 노동기본권 보장이 그 핵심이 되어야 할 것이다. 아울러 국가의 경제체계를 공산주의로 삼든 자본주의를 지향하든 간에, 개인과 기업의 자유로운 경제활동 및 법률행위를 보장하고 뒷받침하는 경제체계로써 법제화해야 할 것이다.

세 번째 순서로는 개별 노동관계 법령의 재정비가 되겠지만, 국제사회가 공통적으로 지향하고 있는 노동기준(Global Labor Standards)이 구체적인 법령정비의 중요한 판단기준이 되어야 할 것이다. 이 단계에 있어서는 남북한 당국은 물론 근로자단체 및 사용자단

143) 이상의 내용은 이철수·윤대규·유 옥·정종섭·임성택·오기형·박정훈·박은정, 전게서, 요약(ii~ ) 참조.

체 모두가 적극적인 노력을 기울여야 할 부분이 적지 않을 것으로 예상되는데, 남북 상호간의 이질성을 극복하기 위한 최선의 노력을 다한다는 측면에서라도 “새로운 변화”에 대한 보다 적극적인 수용·도전의 자세가 요청된다.

마지막으로는 변화된 또는 변화가 예상되는 노동시장과 산업사회의 모습을 규범체계 내지 법령에 반영하는 과정이 진행되어야 할 것이지만, 앞에서 언급한 바와 같이 북한의 법제역량이 구축·제고될 수 있도록 지원하는 작업이 이 과정에서 적극적으로 요청된다. 즉, “법·제도에 대한 정치의 우위 원리”를 오랫동안 유지해 온 북한의 사정을 감안하여 보다 전문적인 노동관련 기구를 통하여 구체적이고 현실적인 지원사업이 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위해 범정부 차원의 협력시스템은 물론이고 노동관련 국책연구기관, 학술단체 및 대학 연구소 등 남북 상호간의 입체적인 연계시스템을 구축·운영해야 할 것이다.

### 제3절 현안쟁점에서의 대응 방안

#### I. 개성공업지구 운영 활성화

개성공업지구 조성·운영사업은 남북간 최초의 대규모 직접 민간투자사업의 시금석으로 평가되는 측면에서 보더라도, 숭한 우여곡절에도 불구하고 계속 이어져야 한다. 특히 남측기업의 대북투자 활성화를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있다는 경제적 측면에서의 의미뿐만 아니라, 민족적·문화적 측면에서의 의미도 결코 작지 않다. 오랜 기간 동안 계속된 남북분단의 폐해를 최소화하고 남북 사이의 동질성을 회복할 수 있는 소중한 계기가 될 수 있기 때문이다. 그러나 2007년 4월 초 타결된 한미 FTA에서 주요 과제로 부각된 바 있듯이, 개성공업지구 북한 근로자의 노동인권이 올바르게 보장되고 있지 못하다는 비판적 견해<sup>144)</sup>가 지속적이고 강하게 제기되고 있다. 특히 한 국제인권

144) 예를 들어, 미국의 대북 인권특사 Jay Lefkowitz는 “북측 근로자의 일당이 2달러에도 미치지 못 한다”고 주장

단체는 ‘개성공단 현지 근로자들의 권리를 보호하기 위해서는 현재 수많은 위반사항이 발견되고 있는 해당 노동규정을 철저히 준수해야 함은 물론 관련 규정을 적절히 개정해야 한다’고 주장한 바 있다.<sup>145)</sup> 따라서 개성공단이 한반도 역외가공지역(OPZ)으로 인정됨으로서 활성화되기 위해서는 ① 북한 당국이 비핵화라는 국제사회의 요구를 철저하게 수용하여야 하며, ② 역외가공지역으로 인정된 개성공단이 남북관계 개선 및 평화협력사업에 실질적으로 기여할 수 있어야 하며, ③ 영업·경영, 환경, 노동 등 제반 여건이 국제기준에 부합할 것 등이 요구되고 있다. 특히 노동문제와 관련하여 국제노동기구(ILO)가 제시하는 노동기준으로서 단결권(결사의 자유) 및 단체교섭권의 인정, 아동노동·강제노동·차별의 금지 등이 핵심적인 사항으로 거론되고 있음을 주목해야 한다.

최근 북측이 제시한 개성공업지구 노동규정 개정(안)은 앞에서 살펴 본 바와 같이 다양한 내용을 담고 있다. 그러나 그 핵심 사항은 북한 근로자들의 임금(≒현금) 인상 즉, 북한 당국의 경제적 이익증대이며, 이를 북측 지도층국이 보다 주도적으로 요구하고 또 관철시키겠다는 주장이라고 보아야 할 것이다. 이에 대한 우리 투자기업들의 우려는 기술력 뿐 아니라 시장에서의 경쟁력도 상대적으로 낮은 중소기업체가 중심이 되고 있는 개성공단 입주 기업들의 특성상 어찌면 당연한 것이라고 하겠다. 그러나 북측의 주장을 부당하다고만 비판하기 이전에, 극도로 제한된 최저임금(기본금)과 함께 각 기업마다 급속하게 늘어나는 연장근로 수당(가급금, 장려금, 상여금 및 직책금 등) 지급행태 등과 같이 우리 투자기업들이 자초한 몇 가지 구조적 문제점을 심각하게 재검토하지 않으면 안 된다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이, 중장기적으로 기본노임의 인상률을 조정하거나 각 기업별로 최저임금 이상의 기본노임을 책정하는 등의 융통성을 발휘하는 방식 및 임금체계의 표준화 작업도 적극 고려해야 할 것이다.<sup>146)</sup>

하는 등 개성공단에서의 착취 가능성 특히, 저임금과 간접적 임금지급방식에 대하여 강한 우려를 표현한 바 있다(Jay Lefkowitz, “Freedom for all Koreans,” *The Wall Street Journal*, 2006. 4. 28.).

145) 휴먼 라이츠 워치, 『북한 개성공단의 노동권』, 2006. 10. 3.; Human Rights Watch, *Human Rights Watch Briefing Paper - Worker Rights at Kaesong Industrial Complex in North Korea*, 2006. 9.: 여기에서 주로 제기된 문제점으로 낮은 임금수준 및 임금의 간접 지불방식, 열악한 노동환경 그리고 결사의 자유 및 단체교섭권의 침해 여부 등이다.

146) 이상의 내용은 문무기, *전계논문(2015)*, 53~57면 참조.

## II. 노동분쟁 해결체계

남북한 사이의 노동분쟁 해결체계를 구성함에 있어서는 먼저, 기업 내부에서의 각종 갈등·분쟁을 자율적으로 예방·해결하기 위한 노사 협의기구를 포함하여 공식화·정례화된 대화·교섭창구가 가장 일차적이고 기본적인 노동분쟁해결기구로 예정될 수 있을 것이다. 종래 대부분의 개성공단 입주기업에서 상당한 정도의 기업내 노사간 대화창구를 가동하고 있었던 사실이 그 실현 가능성을 높여주고 있다고 하겠다. 다만, 북한 근로자들을 대표하고 있는 직장장 및 조·반장을 근로자의 실질적인 대표기구인지를 확인하는 작업 예를 들어, 우리의 노사협의회상 근로자대표 선출절차와 유사한 나름대로의 “대표성 확인과정”이 반드시 필요할 것으로 보인다. 이러한 노력은 북한의 인권문제에 비판적 시각을 갖고 있는 일부 국제사회에서 제기하고 있는, 앞에서 언급한 문제점을 해결할 수 있는 접근방법 중 하나가 될 수 있을 것이다.

두 번째 단계로는 개성공업지구관리위원회의 위상·기능을 전문화하여 실효성과 신뢰성을 갖춘 “노동분쟁조정위원회(가칭)”를 그 내부에 조직하고, 이를 통해 입주기업에서의 자율적인 노동분쟁 해결노력이 한계에 봉착하거나 그 노력이 결실을 거두지 못하고 있는 상황을 적극 지원하여 그 해소를 도모하는 방안이 될 것이다. 물론 여기에는 노동분쟁조정위원회에 대한 예산과 인력을 적극 확보하는 근본적인 지원이 뒷받침되어야 할 것이겠지만, 노동분쟁 해결관련 전문기를 포함하여 남북관계에도 상당한 지식·경험을 갖추고 있는 전문인력의 확보 및 활용에 보다 많은 관심과 노력이 경주되어야 할 것이다.

노동분쟁 해결체계 구성의 마지막 단계는 “남북노동분쟁중재위원회(가칭)”와 같은 중립적·객관적·전문적이고 신뢰성·공정성을 갖춘 상설적인 노동분쟁중재기구를 설립·운영하는 것이 되겠다. 특히 이를 현실화시키기 위해서는 “남북상사중재위원회”의 설립을 위한 종래의 경험에서와 같은, 남북 사이의 상당한 대화·협력이 필수적으로 요청된다. 다만, 아직까지도 기본원칙에만 합의하고 그 구체적인 가동이 유보되어 있는 상사중재위원회의 한계와 문제점을 그 반면교사로 삼아 현실적인 해결방안을 마련해야 할 것이다.<sup>147)</sup>

147) 이상의 내용은 문무기·박은정·윤문희, 전계 연구보고서, 113~115면 참조.

### Ⅲ. 노동법제 통합의 관건

앞에서 살펴본 바와 같이 남북한은 지난 70여년의 세월동안 매우 상이한 정치·경제·사회·문화 속에서 살아왔으며, 이러한 현실적인 노동대중의 생활 내지 삶의 이질성은 곧바로 노동관계법제를 포함한 법·제도 전반의 이질성으로 귀결된 바 있다. 따라서 노동관계법제의 통합을 구체적으로 실현하기 위해서는 한반도에서 살아가는 자연인 모두에게 적용될 수 있는 정치·경제·사회·문화적 공통점을 최대화하는 동시에, 이를 남북한의 공통된 노동관계법제 이념의 도출로 이어갈 수 있어야 할 것이다. 그러한 의미에서 위에서 살펴 본 국제노동기준으로서의 ILO 주요 협약 및 그 세부 규정들은 매우 중요한 판단준거로서의 의미를 지니고 있다고 하겠다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 개성공업지구 노동규정 등 북한 노동법제에서 ILO가 제시하는 기준으로서 결사의 자유 및 단체교섭권의 인정, 아동노동·강제노동·차별의 금지 등이 문제되고 있지만, 우리 산업사회 역시 결사의 자유 보장과 강제근로 금지에 관한 ILO의 핵심협약 4가지(제87호, 98호, 29호, 105호)를 아직까지 비준·승인하지 못하고 있음을 상기하지 않을 수 없다. 이는 결국 국제노동기준의 눈높이에서 바라볼 때에는 남과 북의 노동법제에 그다지 현격한 차이가 있는 것은 아니라는 말이 될 수도 있는 것이다. 더구나 최근 우리 사회의 중요 난제로 부각되고 있는 최저임금과 관련하여, 남측 근로자와 현저한 격차를 보이고 있는 북측 근로자의 임금수준 문제를 어떻게 접근하고 해결해야 할 것인지 보다 근본적인 고민이 필요하다.

이와 함께 남북관계에서의 “정치적 경향성”을 최소화하기 위한 노력 역시 절실히 요청된다. 2000년 6월 남북간 최초로 양국의 수반인 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 평양에서의 2000년 남북정상회담을 통해 「6·15 남북 공동선언」을 발표함으로써 구체화된 이른바 “햇볕정책” 이후, 남북관계는 남북의 정치지도자 내지 집권세력의 이데올로기적 성향에 따라 매우 격심한 변화를 겪어 왔으며, 이러한 경향성은 최근 미국의 대통령 내지 집권세력의 대북관 전환에 따라 좀 더 극적인 변화양상을 보여주고 있다. 그러나 한반도에서 삶을 영위하고 있는 수많은 근로대중의 생존과 안위가 이러한 정치적 이념·

대결의 외나무다리 위에서 좌우되는 상황은 너무나 위험천만한 모험이라 아니할 수 없다. 따라서 국제적이고 민간주도적인 전문기구를 통하여 남북의 이질성을 최소화하고 극복 하면서, 노동법제를 포함한 법·제도 전반을 지속적으로 통합해 나가는 보다 유연한 접근방법을 모색하지 않을 수 없다.



korea  
legislation  
research  
institute

## 제5장

### 요약 및 결어



## 제5장

# 요약 및 결어

### I. 요약

- 1) 현 정부의 국정전략으로 제시되고 있는 “평화와 번영의 한반도” 건설이라는 목표는 남북한 사이의 대화와 교류를 조속히 재개하여 남북간 경제협력의 활성화를 통해 실현될 수 있다. 특히, 오랜 동안의 분단으로 인해 남북간에 존재하는 현격한 법·제도적 상이점을 극복할 수 있는 보다 구체적이고 현실적인 대안 모색이 단편적인 외교적 행사보다 더 절실한 과제가 아닐 수 없다.
- 2) 북한은 “주체사상(우리식 사회주의)”이라는 독특한 사회주의체제를 유지하고 있는 사회주의법계에 속하는 국가이다. 이에 따라 북한 헌법을 비롯해 다양한 실정법 규범들이 존재하고 있지만, 1990년대 중반 이후 개혁·개방의 현실적 필요성에 기초하여 자본주의 시장경제적 요소를 적극적으로 수용하는 특별경제지역 관련 법령들이 상당수 제정·운영하는 등 “개방을 위한 법·제도”로의 모습을 지속적으로 갖추어가고 있다.
- 3) 북한 노동법제가 사회주의체제를 원칙으로 고수하면서 개혁·개방 정책의 현실적 필요에 따른 지극히 부분적인 수정·보완을 시도하고 있는 상황 못지않게, 우리 노동관계법제는 자본주의 경제체제의 종속변수로서 기능해 오면서 기업의 생산성 향상과 이윤추구에 직·간접적으로 협력했던 측면을 부정할 수 없다. 따라서 남북간의 노동법제가 지니는 이질성은 지난 70년 가까운 세월동안 남과 북이 걸어온 정치·경제·사회·문화의 상이성이 초래한 당연한 결과인 동시에, 이질성을 극복하

기 위한 남북한의 공통된 노동관계법 이념의 도출을 통해 극복될 수 있는 현실적인 과제이기도 하다.

- 4) 북한의 외국인투자 관련법규는 사회주의 법질서를 유지하면서도 외국인의 투자를 적극적으로 유인·촉진하기 위해 자본주의의 노동법원리를 상당부분 수용하는 2원적인 법체계를 지니고 있다. 한편 북한의 경제특구 정책은 1990년대 지정된 나진·선봉경제무역지대와 2000년대부터 계획·추진되고 있는 신의주, 개성 및 금강산 특구로 나누어 볼 수 있는데, 공통분모와 함께 각 특별구역의 설치 목적 및 특수성에 따라 노동관련 법제가 다르게 규정되는 부분도 있다.
- 5) 반면, 남북간 최초의 대규모 투자사업으로서 대북 민간분야 직접투자의 시금적으로 추진되었던 개성공업지구의 노동규정은 남과 북의 당국에 의하여 보다 적극적인 의지를 지니고 형성·운영되었다는 점에서 차별적인 의미를 가진다. 특히 북한의 외국인투자기업 노동규정이나 신의주 특별행정구 기본법보다 ‘근로자와 기업간의 직접적 관계’를 보장하고 있는 것이 특징이지만, 그 구체적인 운영상황에 있어서는 노동력공급, 인사관리의 효율성, 임금의 지급방식 및 근로자대표의 활동 등의 측면에서 적지 않은 문제점을 노정하기도 하였다.
- 6) 이에 더하여 2014년 11월 북한 최고인민회의 상임위원회가 결정 형식으로 「개성공업지구 노동규정」을 일방적으로 개정하고, 동년 12월 북측 총국이 개성공단관리위원회에 13개 조항의 수정내용을 전달한 “개성공업지구 노동규정 개정(안)”은 북한 근로자의 임금인상을 그 주된 내용으로 삼고 있다. 그러나 실질적 핵심은 ‘북측 당국의 이익 및 결정권한 제고’로 분석되고 있으며, 국제사회가 제기하는 강제근로 및 결사의 자유 불인정의 문제와 함께 보다 근본적이고 진지한 개선노력이 요청되고 있다. 다만, 우리 투자기업들이 자초한 구조적 문제점도 부정할 수 없는 상황이어서, 중·장기적으로 기본노임의 인상률을 조정하거나 각 기업별로 최저임금 이상의 기본노임을 책정하는 등의 융통성을 발휘하는 방식 및 임금체계의 표준화 작업도 적극 고려할 필요가 있다.

- 7) 북한의 노동조합은 전국적 조직으로서의 “조선직업총동맹(직맹)”이 있는데, 직맹에 의 가입은 개별적·자발적 형식을 원칙으로 하고 있다. 직맹은 이른바 “조선로동당과 근로자계급을 연결하는 고리”의 역할을 수행하는 근로자단체라 할 수 있다. 최근 북한의 개혁·개방 정책 추진은 직맹의 성격을 변화시켰는데, 직맹이 외국인투자기업에 대한 감시 내지 통제의 역할을 담당하게 됨으로써 종래 사상교육단체로서의 기능 외에 북한 근로자들의 권리와 이익을 보호하고 북측 근로자들을 조직하는 역할을 담당하고 있지만, 단체교섭 및 단체협약의 체결 기능을 담당하지 못하는 한계를 지니고 있다.
- 8) 북한 노동법에서는 분쟁처리절차와 관련된 법규정이 보이지 않으며, 북한의 노동법제에서는 일반적으로 노동분쟁을 예정하고 있지도 않다. 이것은 북한체제의 특성상 우리나라에서의 노사관계와 유사한 근로자 vs. 사용자의 구도가 발생할 수 없기 때문이다. 현실적으로 발생하는 노동분쟁에 대해 북한은 당사자 사이의 “자주적인 분쟁해결”을 원칙으로 하고, 당사자간 협의가 우선적으로 진행되는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 당사자 사이의 협의는 절차적인 의미나 제3자에 의한 분쟁해결로서의 조정이라기보다, 당사자 사이의 “타협과 양보”를 의미한다. 따라서 북한 내에서의 노동분쟁에 대한 새로운 개념정의가 필요하며, 그 해결방식에 있어서도 새로운 접근방법이 요구된다.
- 9) 지난 70여년의 세월동안 매우 상이한 정치·경제·사회·문화 속에서 살아온 남북한 양측이 공감할 수 있는 노동법제 통합방안 모색작업은 결코 쉽지 않은 과정이라 하겠다. 따라서 서로의 차이를 분명하게 인식하고 이해의 폭을 넓히는 동시에 상호가 비교적 용이하게 공감할 수 있는 목표 내지 공통분모를 찾고, 이를 구현하기 위한 구체적이고 단계적인 실행방안을 모색하는 노력이 시급하다. 특히, 국제노동기구(ILO)의 핵심협약 등과 같이 국제사회가 공통적으로 지향하고 있는 국제노동기준(Global Labor Standards)은 남북한 노동법제 통합의 선결과제 내지 판단준거로서 반드시 준수되어야 할 것이다.

- 10) 남북간 노동관계법제의 통합작업 역시 헌법 및 실정법 규범의 통합을 위한 로드맵 등과 같은 단계 내지 필요요건들을 구체적으로 실현해 나가는 방식으로 접근해야 할 것이다. 이를 위해 노동법제 전문가 내지 연구자 사이의 상호교류 활성화와 전문적인 실증분석 작업이 선행되어야 한다. 또 노동기본권 보장 등 노동관계에 대한 공통이념 내지 기본원리를 설정하고 이를 남북한 헌법에 반영하는 개정작업을 진행한 뒤, 구체적인 노동관련 실정법규범의 재정비 작업을 추진함에 있어서는 상호간의 이질성을 최소화하기 위해 “새로운 변화”에 대한 적극적인 수용·도전의 자세가 요청된다. 아울러 변화된 노동시장과 산업사회를 체제 내지 법규범으로 전환하는 과정에서는 북한의 법제역량이 구축·제고될 수 있도록 지원하는 노동관련 전문기구의 노력이 적극적으로 요청된다.
- 11) 노동법제 통합의 로드맵을 실행하는 과정에서 반드시 고려해야 할 현안쟁점으로서 개성공업지구의 활성화, 노동분쟁 해결체계의 모색 등이 해결되어야 할 것이다. 이와 함께 현재까지 미결과제로 남은 4가지 ILO 핵심협약의 비준·승인과 북한 근로자에 대한 최저임금 적용 등 우리 사회가 스스로 안고 있는 난제의 해결방안도 적극 모색되어야 한다. 또한 남북관계가 지나치게 정치적·이념적 지형에 따라 요동치지 않도록 하기 위해서는 국제적·민간주도적 전문기구를 통해 남북간의 이질성을 최소화하고 극복하면서, 노동을 포함한 법·제도 전반을 유연하게 통합해 나가는 접근방법을 모색해야 할 것이다.

## II. 결 어

최근 한반도를 둘러싼 국제정세는 그야말로 극적인 변화·전환의 모습을 보여주고 있으며, 세계인의 관심과 우려 속에서 장차 그 귀추가 주목되고 있다. 이와 함께 한편에서는 남북한 통일의 가능성이 조심스럽게 점쳐지기도 하고, 통일까지는 이르지 않더라도 최소한 한반도 평화체제의 완전한 구축과 함께 남북간 교류·협력의 활성화를 통한 경제적 변영의 청사진이 구체적으로 제시되기도 한다.

그러나 장래의 남북관계를 포함한 한반도 긴장완화를 결정하는 현재 시점의 주제어 (Keyword)는 “비핵화”와 “대북제재”로 요약될 수 있으며, 이를 해결하기 위해서는 남북한 당국은 물론 한반도를 둘러싼 주요 열강 상호간의 신뢰회복이 가장 핵심적인 선결과제로 제기된다. 동북아시아의 국제적인 역학관계 속에서 자국의 이익이 최우선시 되는 가운데, 상대국에 대한 압박·견제와 주변국으로 전략하지 않기 위한 몸싸움이 치열하게 전개되고 있다. 즉, 한반도를 둘러싼 국가간 이해관계와 역학관계가 상호간에 너무나 치밀하게 엮여 있어서, 어느 누구로부터도 시원한 해결책이 내놓아 질 수 없는 난맥상이 전개되고 있는 것이다.

남북한 노동법제의 통합논의는 바로 이러한 상황 속에서 제기되고 있으며, 그러기에 대단히 현실적이고 구체적인 논의가 아니고서는 법·제도의 현실정합성을 담보할 수 없다. 과거 남북한 사이에서 구체적인 운영경험을 축적할 수 있었던 경제특구의 법제 특히, 여러 가지 어려움 속에서도 15년여의 세월동안 지속적으로 운영될 수 있었던 개성공업지구의 노동법제는 바로 이러한 측면에서도 매우 소중한 가치를 지니고 있다. 우리 기업과 북측 근로자 사이에서 전개된 인사노무관리의 직접적인 경험과 노사관계 당사자 상호간에 대한 이해와 정보는 중국이나 베트남과 같은 다른 사회주의 국가에서의 진출경험으로도 대체할 수 없는 것이기 때문이다.

적지 않은 경제특구 운영기간 동안 남북한의 노동관계 주체 상호간에 축적되었던 경험 가운데에는 신뢰와 협력을 기대할 수 있는 긍정적 측면도 있었지만, 경제체제와 통치 이데올로기의 상이성으로 인해 도저히 극복할 수 없었던 한계점도 존재했다. 몇 차례의 위기를 극복하고 다시 재개될 것으로 기대되는 개성공업지구 등 경제특구의 운영이 성공적인 결과를 도출하기 위해서는 바로 이러한 남북간 상이성의 최소화와 이를 극복하기 위한 공통분모의 최대화를 어떻게 모색할 것인가에 달려있다고 하겠다. 국제노동기준 (Global Labor Standards)에 기초한 긴 호흡의 노동관계 법·제도 개선노력이 남북 양측에게서 꾸준히 경주되어야 하는 이유는 바로 이 때문이며, “노동하는 인간(Laborem Exercens)”의 존엄성과 삶의 질 확보는 그러한 노력의 핵심이다.





korea  
legislation  
research  
institute

**참고문헌**



## 참고문헌

- 강일규 · 김기홍 · 문무기, 『비상사태시 북한지역 안정과 발전을 지원하는 노동정책에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2009.
- 김영운, “북한 경제의 현황과 전망-최근 경제관련 변화조치의 효과를 중심으로-”, 북한 연구소 세미나자료, 2003. 9. 26.
- 남궁 영, 『신의주 경제특구정책의 배경과 전망』, 고려대 북한학회 국제학술세미나자료, 2003. 6. 26.
- 문무기, “개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향”, 『수은 북한 경제(2009년 봄호)』, 한국수출입은행, 2009.
- 문무기, “개성공업지구의 노동규율과 사회권 - 최근 노동규정 개정(안)을 중심으로 -”, 『동아법학(제67호)』, 동아대학교 법학연구소, 2015.
- 문무기, “북한의 개혁개방과 노동법제 - 개성공업지구 노동규정을 중심으로 -”, 『한양 법학(제23권 제3집)』, 한양법학회, 2012.
- 문무기, “우리나라 노동관계법제와 노동정책에 대한 연혁적 고찰”, 『법과정책연구(통권 제35호)』, (사)한국법정책학회, 2014.
- 문무기, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, 한국노동연구원, 2003.
- 문무기 · 박은정 · 윤문희, 『개성공단 노동중재 절차방안』, 통일부 정책연구용역보고서, 2006. 12.
- 문무기 · 윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』, 한국노동연구원, 2006.
- 박은정, “북한 노동법에 관한 연구”, 이화여대 석사학위논문, 1999.

- 배규식, “개성공단 노무관리 실태 및 발전방안”, 개성공업지구 입주기업 대상 법제도 설명회 및 노무관리 세미나 자료집, 2014. 12. 12.
- 선한승 · 문무기 · 윤문희 · 이종원 · 김진한, 『북한 인력에 관한 법제 · 실태와 활용방안』, 한국노동연구원, 2004.
- 세종연구소 편, 『북한법체계와 특색』, 세종연구소, 1994.
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 대외경제정책연구원, 2001.
- 양문수 · 이석기 · 김석진, 『북한의 경제 특구 · 개발구 지원방안』, 대외경제정책연구원, 2015.
- 윤덕룡, “신의주 경제특구의 전망”, 『정세와 정책(통권 76호)』, 세종연구소, 2002. 11.
- 이철수, “남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안: 개성공업지구를 중심으로”, 『남북한 통합과 통일인프라 확장방안』, 협동연구학술회의 발표논문집, 2005. 9. 14.
- 이철수, “북한의 노동법”, 『통일문제연구』, 1995년 하반기.
- 이철수 · 문무기 · 정형진 · 박은정, 『개성공단 노동여건 개선방안』, 통일부 정책연구용역보고서, 2008. 12.
- 이철수 · 윤대규 · 유 욱 · 정종섭 · 임성택 · 오기형 · 박정훈 · 박은정, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 통일연구원, 2005.
- 임태덕, 『나진 · 선봉지대 개발 현황과 개발 계획』, 나진 · 선봉투자포럼 배포자료, 1996. 9.
- 조동호 · 박 진 · 정연호 · 신지호 · 김현중 · 김은영, 『북한 경제발전 전략의 모색』, 한국개발연구원, 2002.

- (주)민족이십일, “노동분쟁 조정절차 미비 노사간 대화창구 절실”, 『민족21』, 2008년 10월호.
- 최성환, 『북한 유일사상체계의 분석과 사회주의 노동법에 나타난 작용과의 관련성 연구』, 조선대학교 통일문제연구소, 1979.
- 최종고, 『북한법』, 박영사, 1996.
- 최종태·김강식, 『북한의 노동과 인력관리』, 서울대학교출판부, 2003.
- 최진욱·박형중·조정아, 『북한개요 개정판』, 통일부 수탁과제연구보고서, 2008.
- KOTRA, 『나진·선봉지대 투자 환경 및 관련 법규』, 1996. 9.
- KOTRA, 『북한 뉴스레터』, 1997.
- 한국경영자총협회, 『북한의 노동법제』, 2000.
- 한국법제연구원, 『북한의 외국인 투자법제』, 1994.
- 홍순직, 『북한의 특구 정책 평가와 성공 과제』, 고려대 북한학회 국제학술세미나자료, 2003.
- 홍익표, 『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전 방향』, 대외경제정책연구원, 2001.
- 휴먼 라이츠 워치, 『북한 개성공단의 노동권』, 2006. 10. 3.
- 影山陽一, 『羅津·先鋒自由經濟貿易地帶等を巡る最近の動きについて』, 『ERINA REPORT(Vol. 20.)』, 環日本海經濟研究所, 1997.
- Human Rights Watch, Human Rights Watch Briefing Paper - Worker Rights at Kaesong Industrial Complex in North Korea, 2006. 9.

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

Ruth Ben-Israel, International Labour Standards: The case of Freedom to Strike, USA:  
Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988.

연합뉴스, 2003. 9. 22.; <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/main.jsp>.

조선일보 NHkorea.com 2002. 9. 21.;

[http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat=2&res\\_id=23190](http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat=2&res_id=23190); 2002. 12. 28.

한겨레신문 2006. 11. 7.; <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/170092.html>

통일법제 연구 18-19-②-03

분단국가의 사회문화법제 연구  
북한 경제특구 관련 노동법제

2018년 9월 26일 인쇄  
2018년 9월 28일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-876-8 93360





---

**저자명(책임)**

**문 무 기**

**학 력**

서울대 법학박사

(현) 경북대학교 법학전문대학원 교수

**연구실적 및 논문**

개성공업지구의 노동규율과 사회권

-최근 노동규정 개정(안)을 중심으로-

우리나라 노동관계법제와 노동정책에

대한 연혁적 고찰

북한의 개혁개방과 노동법제 -개성공업

지구 노동규정을 중심으로-

개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과

향후 제도 개선방향

분단국가의 사회문화법제 연구

## 북한 경제특구 관련 노동법제

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



9 1788966 848768

ISBN 978-89-6684-876-8

값 7,000원