

# 남북경협 확대와 대북 노동정책

## - 북한 노동법제 분석 중심 -

김 영 윤 (통일연구원)

### ◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 정상회담 이후 남북 경제교류협력 동향
- III. 북한 노동력 실태와 문제점
- IV. 대북 노동정책 방향
- V. 결론 및 정책사항

## I. 서론

정상회담 이후 남북경제협력 사업이 급진전되고 있다. 개성지역에 대한 공단 및 관광사업에 대한 합의가 이루어졌는가 하면 경의선 철도 복원공사도 착공되었으며, 그 밖의 다양한 경제협력사업도 전개될 전망이다. 향후 전개될 남북 경제협력사업은 기존의 형식과 범위를 벗어나 보다 많은 분야에서 대규모 북한 노동력이 투입될 것으로 예상된다. 이에 따라 북한 진출 남한기업으로서는 북한 노동력 활용과 노동력을 통한 경제적 실익이 큰 관심의 대상이자, 대북 투자진출의 중요한 동기가 될 것이다.

그러나 남북경협이 활성화됨으로써 북한 노동력 활용을 겨냥한 대북 투

자가 크게 늘어날 것으로는 전망되지만 현재 북한이 적용하고 있는 노동 조건과 제도적 장치로는 외국투자기업이 경제적 실익을 담보하기 어려운 실정이다. 북한이 이익을 담보한다고 하더라도 특정분야에 한정될 가능성이 많으며, 그것이 실현되기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 판단된다. 따라서 노동분야의 대북 정책이 기업의 실질적 경쟁력을 제고할 수 있는 방향으로 전환되어야 할 필요가 있다. 한 걸음 더 나아가 남북경제가 6·15 남북공동성명에서 천명한 민족경제로서 상호 균형적인 발전을 도모하기 위해서라도 노동분야의 새로운 대북 정책이 필요하다. 민족경제의 균형적 발전이 노동력의 효율적인 활용을 통해 경제성장을 도모하고 노동자들의 삶의 질을 향상시키는 노동정책의 목표와도 연결되어 있기 때문이다. 북한의 경제성장과 노동자들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 노동분야의 남북한 제도적 이질성을 해소하려는 작업이 필요하며, 이는 새로운 대북 노동정책을 통해 시작되어야 할 것이다.

대북 관계에서의 새로운 노동정책 추진은 궁극적으로 노동시장이라는 것이 존재하지 않는 사회주의 경제체제의 북한에서 노동개념과 함께 노동자의 노동참여, 노동조직, 생산활동, 분배구조 및 노동보호에 이르기까지 노동과 관련된 전 부문에 걸쳐 변화가 나타날 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 문제의 인식 하에 본 연구에서는 지금까지 연구된 북한 노동력 실태를 문제점 위주로 분석하고, 이를 바탕으로 북한 노동력 활용을 위한 정책 방향을 제시하고자 한다. 다시 말해 남북한 경제협력사업에서의 임금 및 노동조건이 어떤 방향으로 개선되어야 노동분야의 남북한 동질성을 추구해 나갈 수 있을 지를 논의하는 것이 본 연구의 주목적이다.

연구에 앞서 지적해야 할 점은 대북 노동정책은 단지 방향을 제시하는 데만 그치고 있다는 점이다. 노동정책 추진을 위한 구체적인 방안까지의 심층적인 연구는 남북 정치적인 관계개선 및 통일환경과 결부되어 있기 때문에 다음 과제의 몫으로 판단되기 때문이다. 북한의 노동 관련 실태는 북한이 제공하고 있는 법규정과 지금까지 연구된 남한 문헌을 통해 파악했다.

## II. 정상회담 이후 남북 경제교류협력 동향

### 1. 남북교역

2000년 6월 이후 남북교역이 크게 활기를 띠고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 2000년 10월말을 기준으로 남북교역은 총 3억6,576만 달러를 기록, 이미 지금까지 최고에 달했던 1999년의 남북 교역규모 3억3,344만달러를 돌파, 2000년에는 사상 처음으로 4억 달러를 초과할 것으로 예상된다. 이로써 남북 교역은 남한이 IMF 금융위기를 겪었던 지난 1998년을 제외하고 1996년 2억5,204만 달러, 1997년 3억834만 달러, 1999년 3억3,344만 달러로 꾸준한 증가세를 기록했다.

2000년 10월까지의 교역액은 반입 1억2,495만 달러, 반출 2억4,081만 달러로 반출이 월등한 높은 비중을 차지하는 가운데 전년동기 대비 각각 32.4%, 24.6%씩 증가했다. 2000년 8월까지만 해도 반입액은 8,810만 달러, 반출은 2억764만 달러로 반출이 압도적 비중을 차지했으나, 2000년 8월 이후 2개월 사이에 41.8%의 증가세를 시현했다. 이는 6월의 정상회담 이후 남북관계개선에 따른 교역여건이 호전된 데 기인한 것으로 평가된다.

교역량의 큰 증가에도 불구하고 남북 교역은 상당부분 비거래성 교역이 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2000년 10월까지 교역액 중 상업적 거래가 차지하는 비중은 위탁가공교역 1억1,126만 달러를 포함, 총 2억350만 달러로 전체 교역의 55.6%를 차지했다.

반면 무상지원 및 협력사업용 물자반출 등 비거래성 교역은 총 1억6,225만 달러를 차지함으로써 전체교역의 44.4%를 차지했다. 비거래성 교역은 주로 경수로 사업물자와 금강산 관광사업, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 중유 지원, 그 외 인도적 차원의 대북 지원으로 구성되어 있으며, 그 중에서도 인도적 차원의 대북 지원이 2000년 10월 기준

1) 남북 교역과 관련된 통계수치는 통일부 발행, 남북교류협력동향 인터넷 자료를 참고하였다. [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr).

9,472만 달러를 기록, 전체 비교역성 거래의 58.4%를 차지했다.

한편 위탁가공교역은 1993년 이후 급신장 하여 1998년에 전체교역의 32%, 1999년에는 다소 하락하여 29.9%를 기록했으나, 2000년 1~10월까지의 1999년 동기 대비 34.5%가 늘어났으나, 전체 비중은 30.4%를 유지했다.

남북교역에서 주목되는 점은 농수산물 반입, 의류 등 단순 임가공 부문이 지속되는 가운데 임가공 분야에서 전기·전자제품 등 고부가치 분야의 교역이 증가했다는 점이다. 반입기준 위탁가공교역 품목구조를 보면 1999년의 경우 섬유류가 전체의 88.3%, 전기·전자 기타 제품이 각각 5.3%와 4.1%를 차지했으나, 2000년 1~8월 동안에는 섬유류의 비중이 전체의 67.2%로 하락한 반면, 농림수산물 가공품과 전기·전자제품의 비중이 각각 12.3%와 10.7%로 상승했다. 이와 같이 전기·전자분야에서 위탁가공교역 비중이 증대된 것은 삼성전자가 지난 2000년 2월 컬러TV 2만대, 유선전화기 24만대, 라디오 카세트 12만대를 생산하기 위해 5억530만원 상당의 위탁가공 생산설비를 북한으로 반출한 것을 비롯하여 2000년 7월 한국전자공업협동조합 산하 한성전기, 한국코아, 기라정보통신, 제일물산, 삼흥사 등 5개 중소기업체가 대북임가공사업에 진출하고, 하나로통신도 북한의 삼천리총회사와 ADSL신호분배기 임가공 계약을 평양에서 체결한 데 힘입은 바 크다.

총체적으로 보아 2000년 남북교역은 위탁가공교역 및 상업적 거래의 성장세가 지속되고 있고 인도적 지원물자반출 등 비거래성 교역의 증가도 예상되고 있어 전년도에 비해 큰 폭의 증가를 이룰 것으로 전망된다.

## 2. 남북경협

2000년 6월 13일에서 15일까지 평양에서 개최된 남북정상회담은 분단 이후 55년만에 남북 최고 당국자가 만나 상호간의 이해와 신뢰의 폭을 넓혔을 뿐만 아니라, 남북한간에 제기되는 문제를 당국간 대화와 협력을 통해 해결하는 전기를 마련했다. 이에 따라 그 동안 민간차원에서 개별적으로 진행되어온 경제협력분야도 당국간 협의를 통해 제도적 안전장치를 갖

출 수 있는 여건을 갖추었으며, 이를 통해 남북 경제협력은 한 차원 높은 수준으로 전환될 것으로 기대된다. 경제분야 협력을 위한 2000년 12월 12일~16일 평양에서 제4차 장관급당국간 협의에서는 투자보장·이중과 세방지·청산결제·분쟁조정절차에 관한 합의서에 정식 서명하였으며, 기 합의한 경의선 철도와 도로연결 문제, 개성공업단지 건설문제, 임진강 유역 수해방지사업 추진문제 및 전력협력 문제 등을 남북경제협력추진위원회를 구성·운영하여 협의하기로 했다.

정상회담 이후 정부 및 민간차원에서 합의된 중요 남북경제협력사업으로는 우선 현대의 금강산 일대 경제특구 개발(6.30)과 개성공단개발(8.23 서명) 및 서울에서 개성까지 육로를 이용한 관광사업의 추진을 들 수 있다.

먼저 남북 당국자간에는 지난 7월 31일 제1차 서울 장관급 회담에서 경의선 복원에 합의하고 8월 29일부터 열린 제2차 평양 장관급 회담에서 이에 대한 실무회담 개최에 합의한 후 연결사업(남한:2000.9.18)에 착공, 빠른 시일내 준공할 계획에 있다. 경의선이 연결될 경우에는 경원선 연결 가능성도 높은 것으로 판단된다. 이와 관련 김대중 대통령은 이미 지난 8월 1일 러시아에 남북과 러시아를 잇는 철도를 연결을 제안해 놓은 상태다. 경의선, 경원선이 연결되면 머지 않아 한반도가 대륙진출 발판의 구실을 함으로써 경의선을 통한 중국, 몽골, 유럽으로의 연결, 경원선을 통해서는 연해주, 시베리아, 유럽으로 이어지는, 한반도가 그야말로 '철의 실크로드' 시대를 개막하게 될 것이다.

그 다음 민간차원에서 현대는 금강산 일대를 '특별경제지구'로 지정, 공동개발하고, 금강산 벨리를 조성키로 했으며, 금강산 관광 활성화를 위해 동해항에서 장전항까지 연안 5마일 직항로(기존 12마일)의 관광선 항로 개설과 함께 온정각을 중심으로 장전항에서 금강산호텔까지 자유통행로를 연내 설치하기로 했으며, 일본인과 해외동포의 금강산 관광도 전면 허용하기로 했다. 이 밖에도 현대는 북한과 공동으로 북한지역에 시내외 전화망 사업 등 유무선 통신서비스 사업에도 참여키로 했다. 판문군 평화리에 특별경제지구로서 지정되어 건설될 개성공단은 그 규모가 2천만평에 달하며, 사업진척에 따라 2천만평을 추가로 개발할 계획에 있다. 현대는 이에

대한 공단종합개발 계획을 복측과 최종 합의한 것으로 알려지고 있다.

그 밖에도 현재 남북간에는 다양한 경제협력사업이 전개되고 있다. 하나로통신은 북한 민족경제협력연합회 산하 삼천리총회사와 초고속인터넷(ADSL)망에 필요한 장비를 임가공하는 계약을 체결(2000.8.3)했다. 하나로통신은 약 45만 달러를 투자해 시설과 설비를 마련하고 삼천리총회사는 생산에 필요한 토지와 건물을 제공, 월5만 가입자 분량의 ADSL 신호 분배기 부품인 스플리터 5만개와 마이크로 필터 10만개를 내년 1월부터 생산·공급할 예정이다.

〈표 1〉 남북 경제협력 사업현황

2000년 10월 30일 현재

| 기업              | 사업상대자         | 사업내용(지역)  | 금액                     | 승인일                               |
|-----------------|---------------|---|------------------------|-----------------------------------|
| 대우(협영)          | 삼천리총회사        | 남포공단 셔츠, 가방, 자켓등 3개사업(남포공단)<br>※'96.1.26 민족산업총회사 설립<br>※'96. 6월 투자자금 송금 | 512만불                  | '95. 5.17                         |
| 태창(협영)          | 룡리888 무역총회사   | 금강산 샘물 개발(강원도고성군은정리)  | 580만불                  | '97. 5.22                         |
| 한국통신            | 체신부           | 북한 경수로 건설을 위한 통신지원사업(신포·금호지구)   | .                      | '97. 8. 1                         |
| 한국전력            | 원자력총국         | 경수로 건설 지원사업(PWC)  | 4,500만불<br>→11,430.8만불 | '97. 8.16→<br>'99. 8.10<br>(변경승인) |
| 한국외환은행          | 경수로사업대상국      | 경수로 사업부지내 은행점포 개설   | .                      | '97. 11.6                         |
| 녹십자(협작)         | 광명성총회사        | 혈전증 치료제(유로키나제) 제조사업(평양)   | 311만불                  | '97.11.14                         |
| (주)아자커뮤니케이션(협영) | 금강산국제관광총회사    | 북한풍경 인쇄·TV광고 및 기업 홍보용 영상물 제작  | 편당 25만불                | '98. 2.18                         |
| 미홍식품산업사(협영)     | 조선철산 무역총회사    | 북한수산물 채취·가공·양식 및 판매(평양, 원산, 남포, 해주, 청진)                                 | 47만불                   | '98. 3.13                         |
| 국제육수수재단(조사·연구)  | 농업과학연구원→농업과학원 | 새품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확정, 신품종 슈퍼육수수개발을 위한 공동연구(평양, 각도별 10개지역)             | 30.9억원<br>→110억원       | '98. 6.18<br>'99. 3.25<br>(변경승인)  |
| 두레마을영농조합법인(협작)  | 라선경제협조회사      | 합작농장 운영 및 계약재배사업(나진·선봉)   | 200만불                  | '98. 7.27                         |
| 태영수산/LG상사(협영)   | 광명성총회사        | 카리비 양식·생산(나진·원산)  | 65만불                   | '98. 8.28                         |
| (주)코리아랜드(협영)    | 묘향경제연합체       | 북한부동산 개발(임대·분양) 및 컨설팅업(평양)  | 60만불                   | '98. 8.28                         |

| 기업   | 사업상대자                 | 사업내용(지역)  | 금액<br>(투자실적)  | 승인일   |
|--|-----------------------|---|---|---|
| (주)현대상선,<br>현대건설,<br>금강개발산업,<br>현대아산<br>(’99.2.25)<br>(단독및BOT) | 조선아시아<br>태평양평화<br>위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 금강산 관광사업(’98.9.7)</li> <li>○ 금강산 관광개발사업으로 확대(’99.1.15)</li> <li>- 제1단계(’98~’99. 6)</li> <li>- 부두, 휴게소, 공연장, 식당, 매점, 온천장 등 설치</li> <li>○ 관광선 1척 추가(풍악호), 운항횟수 조정(매일운행)(’99.4.16)</li> </ul> | 9,583만불→<br>1억33만불<br>(’99.1.15)<br><br>1억4,867만불<br>(’99. 4.16)<br><br>*북측투자분<br>450만불 인수<br>(합영→단독<br>투자) | ’98. 9. 7<br>’99. 1. 15<br><br>(변경승인)<br>’99. 4. 16<br><br>(변경승인) |
| 백산실업<br>(합영)   | 선봉군<br>은실농장           | 버섯배지 생산 및 국내농가 보급,<br>표고·느타리·진주 등 버섯류<br>생산·수출(선봉군)   | 20.8만불<br>(남북한총투<br>자액: 81만불)   | ’98.10.28   |
| 현대전자산업,<br>한국통신,은세<br>통신                                       | 금강산국제<br>관광총회사        | 금강산 관광을 위한 통신협력사업<br>(1단계 : 온정리~장전간 통신선로<br>매설, 제3국 경유 남북간 통신망<br>구축 및 운영)  | 13만불<br>(1단계)   | ’98.11.11   |
| 한국전력공사   |                       | 대북경수로 건설사업 본공사(TKC)   | 40.8억불<br>(PWC금액<br>포함)   | ’99.12.15   |
| 평화자동차<br>(합영)  | 조선련봉<br>총회사           | 자동차 수리·개조 및 조립공장 건설   | 666만불   | 2000.1.7  |
| 삼성전자   | 조선컴퓨터<br>센터           | 남북 S/W 공동개발   | 72.7만불  | 2000.3.13   |

자료: 통일부, [www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14425.htm](http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14425.htm)

개성공단 개발이 확정된 이후 본 공단에 참여하려는 체계의 움직임도 활발해지고 있다. 전경련은 남북경협위원회를 업종별 단체 등을 참여시키는 방식으로 확대·개편하였으며, 전자·섬유·신발업체 등이 개성공단에 대한 적극적인 참여의사를 밝히고 있는 가운데, 전자공업협동조합, 섬유산업연합회 등 각 업종별 단체들은 회원사들을 대상으로 공단 참여의사를 확인하는 작업에 들어갔다. 900여 회원사를 가진 「한국전자공업협동조합」 측은 50여 회원사가 약 50만평 규모의 공단을 필요로 할 것으로 추정하고 있다. 이와 함께 섬유산업연합회는 9월 개성공단 투자사업 설명회를 개최할 예정에 있으며, 참여 희망업체는 현재 100여개 회사지만 공단조성 사업이 진전되면 더욱 더 늘어날 것으로 전망하고 있다. 부산신발지식산업

조합과 라이터조합 등도 회원사들의 의견을 수렴해 개성공단 조성 등 대북 사업에 적극적으로 참여할 계획인 것으로 알려지고 있다.

개성공단에서의 남북협력사업은 대규모 북한 노동력 사용을 전제로 하고 있다. 현대의 공단개발계획에 의하면 공단이 조성될 경우 2008년까지 1,200여 업체가 가동하면 16만명의 북한 인력이 상주해 생산에 임할 것으로 추정된다.<sup>2)</sup> 이렇게 될 경우, 지금까지 해외기업을 대상으로 노동력을 판장했던 기존의 북한 외국인 투자법 및 합영법, 특히 외국투자기업 노동규정 등은 적어도 개성공단 투자기업에 대해서만은 개편·조정되거나, 남북한이 별도의 규정을 채택해 적용할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

2000년 10월 말 현재 남북간에 이루어지고 있는 경제협력사업은 총 18개(표 1 참조)에 달하고 있다. 2000년 들어 10월말까지 승인된 경제협력사업은 평화자동차와 삼성전자의 남북 소프트웨어 공동개발사업 2개 뿐이다. 평화자동차는 지난 1월 666만 달러를 투자, 남포시 항구동에 '평화자동차'란 합영회사를 설립했으며, 오는 2006년까지 연산 10만대 규모의 자동차 조립생산공장을 건립할 계획에 있다. 그리고 삼성전자는 2000년 3월 72만7천 달러를 들여 북한의 조선컴퓨터센터와 공동으로 중국 베이징(北京)에 '남북합영프로그램센터'를 설립하여 가동 중에 있다.

남북 경제협력사업을 금액면에서 분석하면, 압도적인 비중을 차지하고 있는 사업은 총 공사경비 40.8억 달러의 경수로 공사에 대한 투자이며, 전체 투자의 96.0%를 차지하고 있다. 경수로 공사를 제외하면 현대의 금강산 지역 개발 관련 공사가 1억4,880만 달러로 경수로 공사를 제외한 나머지 투자예정 총액 1억7,138만 달러의 86.8%를 차지, 절대적인 우위를 점하고 있어 남한의 대기업 하나가 대북 투자를 거의 압도하고 있는 실정이라고 할 수 있다.

경수로 공사관련 4개 기업과 현대의 금강산 지역개발 관련 2개사를 제외한 나머지 12개 협력사업 중 절반에 해당하는 6개사가 농수산업 부문의 1차 산업 분야에 치우쳐 있으며, 나머지 사업도 광고, 부동산 개발 및 임대 등 북한 산업생산에 직접적인 영향을 미치는 사업과는 거리가 먼 편이다.

2) 『중앙일보』 2000.9.22.

이렇게 볼 때 현재 실제 북한 경제에 의미를 부여하고 있는 협력사업은 대우의 의류생산 합영사업, (주)녹십자사의 혈전증 치료제 제조사업을 비롯하여 삼성전자의 남북S/W 공동개발 사업 등 3개사를 들 수 있으며, 금액 면으로는 895만7천 달러로 경수로 사업을 제외한 전체 투자액의 5.2%를 차지하고 있는 실정이다.

경수로 사업이 그나마 향후 북한 경제, 특히 전력분야에 크게 기여할 수 있는 분야라고 할 수 있으나, 공사 완공시까지의 많은 시간이 남아있어 당장 경제적 도움을 주지는 못하고 있는 실정이기 때문에 현재 이루어지고 있는 남북한간의 경제협력사업이 남북 경제의 균형적 발전에 순기능적으로 작용하고 있는 것으로 단정하기 어렵다. 남한기업으로부터의 투자가 이루어졌음에도 불구하고 대우의 남포공단 셔츠·가방·자켓공장 등의 사업을 포함한 미홍식품의 북한 수산물 채취·가공양식 및 판매, 태영수산과 LG상사의 가리비 양식사업 등 총 624만 달러는 북한의 계약의무 불이행으로 사업추진 및 투자원금 회수가 난관에 부딪혀 있는 형편이다.

### Ⅲ. 북한 노동력 실태와 문제점

북한 노동력에 대한 연구는 그 동안 한국노동연구원 및 한국개발연구원 등의 임금, 노동력 질적 수준 및 탈북자를 통한 분석을 통해 다각도로 이루어져 왔기<sup>3)</sup> 때문에, 본 연구에서는 이에 대한 구체적인 언급은 피하고 문제점 중심으로 살펴보기로 한다. 논의에 앞서 북한 지역 외국투자기업에 대해 적용되고 있는 노동규정에 대해 잠시 언급한다.

북한에는 북한 지역에 투자하는 외국기업의 노동관계를 규제하는 법규로서 「외국투자기업노동규정」이 있다. 본 규정은 「사회주의노동법」과 함께

3) 선한승, 『남북한 노동제도의 비교와 노동정책연구』(서울: 한국노동연구원, 1998), 선한승, “남북경제교류와 노동제도의 비교연구,” 한국노동연구원 주최 『남북경제 협력과 노동정책에 관한 세미나』 1998.6.10 발표논문; 조동호, 『북한의 노동생산성과 적정임금-북한 노동력의 질에 관한 고찰』, 『계간 한국개발연구』, 제15권 제4호, 1993 및 조동호, “대북투자시 효율적 임금관리 방안,” 한국노동연구원 주최 『남북경제 협력과 노동정책에 관한 세미나』 (1998.6.10) 발표논문.

북한의 이원적 노동법제로서 역할을 하고 있다. 이들 두 규정은 국가의 감독·통제하에 기업소와 근로자들이 협조관계를 유지하고 이를 바탕으로 집단적 생산질서를 규율하고 있기 때문에 노동력을 확보하기 위한 국가과업수행적 측면을 나타내고 있다고 할 수 있다.

「외국투자기업로동규정」은 1993년 12월 정무원(현 내각) 결정 제80호로 제정, 기존의 「외국인투자법」, 「자유경제무역지대법」, 「합영법 시행세칙」 등에서 단편적으로 규율되어 온 노동관련규정을 체계화한 것으로, 북한은 외국투자기업에 필요한 노력을 보장하며 종업원들의 권리와 이익을 보호할 목적으로 제정되었다고 밝히고 있다(본 규정 제1조).<sup>4)</sup> 본 규정은 지난 1999년 5월 8일 내각 결정 제40호에 의해 내용이 일부 수정되었다.

이하에서는 변경된 「외국투자기업로동규정」 내용을 중심으로 실태파악과 문제점을 지적하고자 한다.

## 1. 임금수준

북한 지역 투자진출에 있어 결정적인 동기를 제공하는 것은 임금이다. 북한 지역 외국인투자기업의 임금은 기본적으로 중앙노동기관이 정할 수 있도록 하고 있는데, 중앙노동기관은 외국인투자기업의 종업원 월노임 기준을 종업원들이 근로과정에서 소모된 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 정할 수 있도록 하고 있다(「외국투자기업로동규정」 제25조). 그러나 조업준비기간중의 노임, 견습공, 무기능공의 노임은 해당기관의 승인하에 결정된 월노임기준 보다 낮게 정할 수 있도록 하고 있다.

일반적으로 북한의 임금을 고려할 경우에는 북한이 「외국투자기업로동규정」에서 제시하고 있는 최저임금액(월 220원, 자유경제무역지대에서는

4) 총 제8장 제48조항의 외국인투자기업에 대한 노동력의 사용, 근로조건, 노동보수 및 노동보호 등 노동자와 사용자의 권리의무관계를 규율하고 있으며, ‘노임’이라는 개념을 인정하고 직업동맹에 노동조합적 성격을 부여함으로써 자본주의적 시장경제질서 원리를 일부 수용하고 있음을 알 수 있다. 그러나 본 법 제정의 원래 목적은 경제사정의 악화에 따른 자구책의 일환으로 제정된 되었을 것으로 판단된다.

160원)에 추가비용을 포함시켜 고려하는 것이 타당하다고 할 것이다. 북한 지역 투자하는 기업은 기준임금 이외 계약에 따라 세금을 납부하고 남은 이윤의 일부로 상금기금을 마련한다거나 탁아소와 유치원을 운영하는 부대시설의 설치를 비롯하여 노동보호용구, 작업필수품, 영양식료품과 같은 노동보호물자를 공급해야 하는 경우도 발생하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 1년에 100%의 보너스를 지급하거나, 임금의 7%를 사회보험료로 회사가 납부<sup>6)</sup> 하는 것을 비롯하여 직업동맹조직의 활동자금으로 종업원 500인 미만의 기업에서는 총 종업원 월 임금의 2%를 지급<sup>7)</sup>해야 한다. 그 밖에도 종업원을 해고하는 경우에는 물론, 자진 사직하는 경우에도 일한 기간에 상응하는 보조금을 주어야 하며, 노동일수에 비례한 휴가비 지급도 명시되어 있는 바, 이와 같은 사항들을 임금 부대비용으로 감안할 경우,<sup>8)</sup> 북한 노동자 1인당 평균적으로 지급해야 할 임금은 직접 지불임금 수준을 크게 상회한다.

실제 경수로 건설사업의 경우 현장 미숙련공의 최저임금은 110달러이나, 중식제공(월 50달러), 시간외 근로수당, 기타 부대비용(목욕시설사용) 등 종업원 일인당 실제 지급되는 월평균 액수는 200달러에까지 근접하고 있다.<sup>9)</sup>

그럼에도 불구하고 북한 지역 노동자 임금수준에 대한 평가는 북한 임금을 제3국의 절대임금수준과 비교하기보다는 남한기업이 제3국에서 채용하는 현지인력의 임금수준과 비교할 때, 보다 현실적일 것으로 판단된다. 남북경제협력 초기 북한 인력채용이 큰 비중을 차지할 것으로 예상되는

5) 대우 남포공장의 경우 노동자 임금은 월 110달러이나 담배값 등 부수적인 지불이 임금의 20% 정도에 이르고 있어 실제 임금수준은 130달러 정도다. 그럼에도 불구하고 중국 등 다른 국가와 비교할 때 노동력을 충분히 이용하지 못하고 있어 기업의 입장에서는 130달러를 훨씬 상회하는 임금을 지불하고 있는 것으로 평가되고 있다. 조동호, “대북투자시 효율적 임금관리 방향,” 노동연구원 주최 『남북경제협력과 노동정책에 관한 세미나』 1998, p. 74.

6) 합영법 시행세칙 제71조.

7) 외국인기업법 시행규정 제62조.

8) 『외국투자기업로동규정』 제25조~31조 참조.

9) 북한 임금은 대북 경수로 사업에 참여하는 인력의 경우 최저 임금이 110달러, 북한 숙련공의 임금은 월 150~200달러, 공사관리책임자의 경우에는 월 300달러 정도다.

건설분야를 대상으로 북한의 임금수준과 제3국의 임금수준을 비교할 때 북한의 임금수준은 그렇게 높지 않은 것으로 평가된다.

한국 해외건설기업이 중동시장에서 고용하고 있는 제3국 인력의 임금을 보면 베트남 인력의 평균임금(비숙련 노동자 및 숙련노동자 포함)이 264달러로 가장 낮다. 그 다음은 미얀마 인력으로 266달러다. 반면 임금이 가장 높은 외국인력은 필리핀 인력으로 612달러에 달한다. 중국 조선족의 임금은 이의 중간인 447달러 수준을 유지하고 있다.<sup>10)</sup> 북한 인력의 임금을 200~300달러 안팎으로 가정할 경우, 이는 인도, 방글라데시, 미얀마, 베트남 인력과 비슷한 수준이며 중국(조선족)에 비해서는 다소 낮은 것으로 평가된다.

결론적으로 북한의 임금은 노동력의 질적 수준을 고려하지 않은 절대액 기준으로만 볼 때에는 적어도 여타 투자유망지역에 못지 않은 경제적 유인을 가지고 있는 것으로 판단된다. 물론 노동생산성을 감안한 임금수준을 평가할 경우, 북한의 임금수준은 다른 투자지역과 비교해서 오히려 높을 수도 있다.<sup>11)</sup> 그럼에도 불구하고 남한 기업의 대북 진출은 임금수준만이 아니라 언어의 동질성, 민족적 일체감, 지리적 근접성 등까지도 고려하기 때문에 이들 요인들이 고임금을 상쇄할 수 있는 이점이 있다. 또한 고임금은 남한 또는 북한으로부터의 자본장비를 증가를 통한 노동생산성 향상으로 극복할 수 있는 여지도 있다.

그럼에도 불구하고 임금과 관련하여 한가지 우려되는 점은 북한이 최저임금제를 실시하고 있기 때문에 언제라도 그 수준을 상향조정함으로써 북한 지역 투자기업의 채산성을 악화시킬 수 있다는 것이다. 이와 관련된 사

10) 중동지역에서 활동하고 있는 주요 건설회사 3개사의 전체 직급(보통인부에서부터 전문기사까지) 임금을 산술 평균한 수치임. 미화달러로의 환산은 1996년 연평균 환율 804원을 기준으로 계산되었음. 허경신, “해외 건설 시장에서 북한 인력의 효율적 활용방안,” 현대경제사회연구원, 『통일경제』 1999년 3월 통권 제51호, p. 73.

11) 조동호는 북한 지역에서의 단순 노동자 평균 임금을 대내임금과 대외요구임금으로 나누어 파악하고 있어, 대외 요구 임금수준이 대체로 대내 임금수준에 맞추어져 있음을 알 수 있다. 대북 투자시 기업이 지급해야 하는 노동자 1인당 월평균 임금을 150달러로 파악하고 있으며, 이는 자신이 계산한 북한 노동력 한계생산의 약 2배에 달하는 수준으로 판단, 북한 임금이 높다는 것을 시사하고 있다. 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 실제사례에 대한 연구,” 앞의 책, p. 95 및 p. 115.

례로 지난 2000년 4월 경수로 지역에 근무하고 있는 북한 노동자들에 대한 임금인상 요구를 들 수 있다. 당시 북한은 경수로 근무 노동력에 대한 임금을 1백10달러(비숙련공)에서 6백달러로 이상시켜 줄 것을 요구하면서 200명에 달했던 인력의 절반을 철수시켰다.<sup>12)</sup> 그러나 KEDO측은 1997년 7월 합의한 「노무양해각서」 합의대로 연간 2.5% 이상 인상은 어렵다는 입장을 견지했다. 북측 요구를 들어주면 공사비가 크게 상승할 뿐만 아니라, 앞으로 남북경협에 기준이 될 임금체계가 흔들릴 수 있다는 인식 때문이다. 그 대신 KEDO측은 북한 근로자에 대한 통근버스 제공 등 현물제공을 제안했지만 북측은 이를 거부하면서 요구 수준을 낮춰 3백60달러를 제시했지만 남북간의 입장차이는 여전히 큰 상태다. 이 문제는 2000년 11월 현재 해결되지 않은 상태로 있다.

## 2. 교육수준

지표상으로 나타나고 있는 북한의 교육수준은 중국, 베트남 등과 같은 북한과 경쟁관계에 있는 지역과 비교할 때 상대적으로 양호한 편이며, 남한과 비교해도 큰 차이가 나타나지 않는다. 예를 들어 북한 15세 이상 인구 중 문자해독률은 99%로 1991년 기준, 남한의 96% 보다 높다. 또한 취학률(6~16세 인구 중 취학자 비율)에 있어서도 97.9%를 기록, 남한의 97.3%와 비슷하다. 의무교육기간만 해도 11년으로 남한의 9년보다 훨씬 길며, 전체 인구중 학생비율도 1990년 기준 24.1%를 나타내고 있다(남한 24.6%). 전체인구중 대학교 및 전문대학 등록자 비율, 즉 고등교육기관 등록자 비율은 2.6%로 남한의3.2%에 비해 낮지만, 전체 인구 중 고등교육 이수자 비율은 10.0%로서 남한의 10.2%와 거의 비슷하다.

25세 이상 인구의 평균 교육 연수는 6.0년으로 남한 8.8년에 비해 다소 낮지만, 전체 고등교육기관 재학자 중 과학분야 전공자의 비율(1987~1988년 동안 연평균 기준)은 34%로서 남한의 31%보다 높다.<sup>13)</sup> 이

12) 『중앙일보』 2000.11.10.

13) 이상의 수치는 각각 다른 연도와 평가기관을 통해 취합한 것으로 제한적 평가가 필요한 것으로 판단된다. 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』 (서울: 민족통

런 점에서 보면 남북한 노동력의 교육수준 차이는 거의 없는 편이라고 해도 무방하다.

그러나 이상의 북한 노동자 교육수준은 상당히 제한적으로 받아들여야 할 것이다. 우선 교육의 질을 평가하는 데 있어 남북한을 동등하게 볼 수 있느냐는 근본적인 문제가 제기된다. 또한 노동을 통해 얻는 지식과 숙련 정도에서도 남북한간의 차이를 무시할 수 없다. 예를 들어 남한의 생산시설 및 경영기법은 현대화되어 있는 반면, 북한의 그것은 대부분 노후화 상태에 있을 뿐만 아니라, 경쟁에 입각한 기업 경영이 이루어지지 않고 있어 상호 비교 대상이 되지 않을 수 있다. 또한 북한에는 사교육이 없기 때문에 인적자본 형성의 폭이 크지 않으며, 기술훈련 및 직업능력 교육에 있어서도 낙후된 훈련시설 및 강의인력 부족, 각가지 노력동원에 따른 훈련시간의 부족 등 노동력의 질적 수준 향상을 저해하고 있는 요소가 많다.<sup>14)</sup> 더구나 식량난으로 학생들이 정규 학교교육에 임하기보다는 식량구입 등 생활고 해결을 위해 교육의 장으로부터 이탈해 있는 점등을 고려할 때 학교교육 또한 그 내용 면에서 크게 부실할 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 그와 같은 북한 교육수준과 환경이 남북한 경제협력 사업에 반드시 불리하게 작용할 것이라는 것과는 달리 생각할 필요가 있다. 임가공을 비롯한 북한 노동력을 사용하는 경협 현장에서는 북한 노동자들이 실제 생산에 요구되는 교육을 얼마나 원만하게 수용할 수 있느냐가 더 중요할 수 있다. 특히 단순·반복 작업이 주를 이루고 있는 생산공정에 있어서의 노동력은 작업에 필요한 교육을 제대로 인지해 작업공정 및 기술과정을 잘 지키는 일이 중요하다. 이런 점에 있어서 북한의 노동력은 전반적으로 경쟁국가에 비해 절대로 불리하지 않는 위치를 점하고 있다. 무엇보다도 언어가 동일하기 때문에 생산에 필요한 교육내용을 제대로 소화해 낼 수 있는 역량이 갖추어져 있다는 장점이 있다. 실제 대북 투자를 하고 있는 기업으로부터도 남한의 기술인력이 북한 노동자에게 개인별(북한 관리자) 또는 집단별(기능자)로 실기와 이론을 병행하여 진행한 결과, 북한 노동자의 수용 능력 및 열의는 남한의 동등 인력보다 더 우수한

일연구원, 1996), p. 52.

14) 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 실제사례에 대한 연구,” 앞의 책, p. 108.

편이라는 이야기를 들을 수 있다. 이와 같은 교육에 임하는 열의와 동일언어 사용이 생산성 향상에 크게 기여하고 있음은 물론이다.<sup>15)</sup>

이는 중국의 사례에서도 마찬가지다. 중국은 의무교육을 실시하지 않고 있기 때문에 문자해독률, 취학률, 평균교육년수 등에 있어 북한에 훨씬 못 미치지만 이것이 노동력의 질적 수준을 가늠하는데 결정적 요인이 되지 않는다는 것이다. 그 보다는 오히려 산업인력 양성에 집중적인 노력을 기울여 선진기술을 습득할 수 있도록 하는 정책적 배려가 더 중요한 요소로 등장하고 있음을 시사해 준다.

요컨대 교육수준과 관련 남북경협에 참가하는 남한 기업은 언어의 동일성, 민족적 유대감 등에 힘입어 다른 투자지역에서는 기대할 수 없는 생산 관련 교육의 이점을 누릴 수 있다는 것이다.

### 3. 노동생산성

북한의 노동생산성이 낮다는 것은 일반적으로 널리 알려진 사실이다. 북한의 노동생산성은 임금수준에 비해 2분의 1정도밖에 되지 않으며, 남한에 비해서는 10분의 1수준 또는 제조업의 경우에는 그 이하<sup>16)</sup>라는 분석까지 제기되고 있다. 실제 경수로 사업장의 북한 노동력의 노동생산성도 남한 노동력의 약 1/3 정도 수준인 것으로 평가되고 있다.<sup>17)</sup>

이와 같은 북한의 낮은 노동생산성은 북한 사회주의 체제의 비효율성에서 비롯된 것으로, 각종 의무노동과 함께 해마다 높아지는 노동기준량의 증가 등에 기인하고 있는 것으로 판단된다. 북한에는 우선 노동생산성 제고를 위한 조치라고 할 수 있는 능률에 따른 노동보상이 원칙적으로 봉쇄되어 있기 때문이다.

또한 외국투자기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 근로계약을 체결하기 때문에 근로계약이 근로자 개개

15) 북한 지역에서 컴퓨터용 모니터를 생산하고 있는 (주)아이엠알아이(IMRI) 조봉현 이사와의 2000. 8. 30 직접 면담.

16) 조동호, 앞의 논문, p. 117 및 남궁영, 앞의 책, p. 66.

17) 통일부 경수로 기획단 홍양호 기획정책부장(1999. 9. 2) 면담.

인이 아닌 단체계약 체결의 성격을 띠고 있다. 따라서 개개인에 대한 보상이 이루어질 수 없는 한계를 띠고 있다.

근로자의 시간의 노동도 원칙적으로 금지하고 있다. 불가피한 사정으로 시간의 노동을 해야 하는 경우, 직업동맹조직과 합의한 후, 월 48시간을 초과할 수 없는 범위 내에서 가능하기 때문에 하루 평균 2시간 미만의 시간의 노동으로 노동생산성을 제고시키기에는 근본적 한계가 있다.

이와 함께 물질적 인센티브제의 결여로 작업장에서의 적극적·능동적 노동이 이루어지지 않는 것도 생산성 제고를 크게 가로막는 요인이다. 다수 외국투자기업에서 근무하고 있는 북한 노동자들은 그들이 받는 임금이 다른 북한 자체 공장·기업소와 비교, 별 차이가 없지만 노동 강도는 훨씬 셀 뿐만 아니라 임의적인 행동을 할 수 없어 외국기업에서 일하는 것을 오히려 싫어하는 측면도 있다.<sup>18)</sup> 근무를 하더라도 사보타지를 통해 무임편승자(free rider)로서의 이익을 확보하려고만 하고 있기 때문에 노동생산성을 저하시키고 있다는 것이다.<sup>19)</sup>

북한의 노동생산성 문제는 당장 능력 및 성과에 따른 인센티브제의 적용이 아니더라도, 외국투자기업에 근무하는 북한 노동자가 투자기업으로부터 임금을 직접 받을 수 있는 상황만이라도 된다면 크게 달라질 수 있을 것으로 판단된다. 노력알선기관을 통하지 않는 직접 임금지급은 성과에 따른 개별 인센티브제의 도입을 용이하게 할 수 있기 때문에 노동의욕을 고취시킬 수 있다. 이에 대한 보다 구체적인 언급은 노동정책 방향에서 논의하기로 한다.

18) 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구,” 선한승·조명철 외, 『남북협력과 노동정책』 (서울: 한국노동연구원, 1999), p. 98. 그러면서도 외국과 임가공이나 수출하는 외화벌이 직종에는 종사하는 것을 선호하고 있는 것으로 알려져 있다.

19) 이와 같은 현상이 농업분야에서 만연, 결국 북한의 식량난을 초래하게 한 가장 큰 원인임을 탈북 농업전문가 이민복은 주장하고 있다.

## 4. 노무관리

### 1) 인력채용 및 해고

북한 진출 외국 기업은 원칙적으로 북한의 노력알선기관이 지정해 주는 근로자를 예외적인 사유가 없는 한 채용해야 한다.<sup>20)</sup> 이는 노동의 질이 떨어지거나 해당 기업에서 필요로 하는 전문성이 미흡하더라도 계약조건에 어긋나지 않는다면 채용해야만 한다는 것을 의미한다. 중국이나 베트남에서는 기업이 근로자의 직접 고용 및 선별 채용이 가능하나,<sup>21)</sup> 북한에서는 직접 고용 및 선별 채용이 불가능하기 때문에, 기업은 고용과 관련된 협상시 상당히 불리한 위치에 있을 수밖에 없다. 북한이 의도적으로 활용하기 어려운 노동력을 공급해 줄 우려도 배제할 수 없기 때문에 이로 인한 남북한간 분쟁도 일어날 수 있다.<sup>22)</sup>

해고의 경우에도 채용기간 만료전이라도 중국과 베트남에서는 기업의 자체적 판단으로 가능하나, 북한에서는 노력알선기관 및 직업동맹과 합의해야 하며 만약 노정규정을 어기고 해고할 경우에는 벌금을 물도록 되어 있다.<sup>23)</sup>

20) 북한에서의 외국투자기업의 경우 노동력 채용과 관련해서는 다음과 같은 원칙이 적용되고 있다. 먼저 현지인 채용원칙이다. 외국투자기업은 원칙적으로 북한 노동자를 채용해야 하며, 예외적으로 외국인 노동자를 채용할 경우에는 북한 중앙무역기관과 합의해야 한다(『외국투자기업로동규정』 제3조). 그 다음으로는 직접채용금지 원칙이 적용되고 있다. 외국투자기업은 북한 노동자를 직접 선발하여 그와 고용계약을 체결할 수 없다. 반드시 북한 노력알선기관이 제공하는 노동력을 채용해야 한다(제10조). 노력알선기관은 외국투자기업에 필요한 노력을 기업소재지 안의 노력으로 보장해야 하며, 만약 기업소재지에서 노력을 충족시킬 수 없는 경우에는 다른 지역에 있는 노동력으로도 보장해 줄 수 있도록 해야 한다(제11조).

21) 전홍택·오강수, 『북한의 외국인 투자제도와 대북투자 추진방안』 (서울: 한국개발연구원, 1995), p. 149.

22) 선한승, 『남북한 노동제도의 비교와 노동정책 연구』, (서울: 한국노동연구원, 1998) p. 64.

23) 다음과 같은 경우 직업동맹조직, 해당 노동자알선기관과 합의하에 채용기간이 끝나기 전에 노동자를 해고할 수 있도록 되어 있다. 첫째, 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우, 둘째 기업의 생산경영 또는 기술조건변동으로 인원이 남는 경우,

## 2) 노동관련 법규정상의 제약

노동관련 법규정에는 다음과 같은 제약이 뒤따르고 있다.

첫째, 북한의 직업동맹은 기업과 노동계약을 체결하고 노동자의 권리와 이익보호를 위해 기업문제에 참여할 수 있다고 되어 있으나 그 정확한 수준이 어느 정도인지 명확하지 않다. 예를 들어 과거 합영계약 표준양식 제 18조에 의하면 직맹 대표를 이사회와 기타 회의에 참가시키도록 하고 있는 바, 이것이 북한 당국에 의한 불필요한 간섭을 초래하는 빌미를 제공할 수 있다. 또한 직업동맹은 북한에서 준국가기구적 성격을 띠고 있기 때문에 기업활동에 대한 북한 당국의 개입 가능성도 존재한다.

둘째, 노동관련 법규상 근로자의 파업 가능성에 대한 명확한 언급이 없으며, 파업시 인력대치에도 규정간 불명한 해석이 존재하고 있다. 『외국투자기업로동규정』 제11조에는 “노력알선기관이 노동력을 기업 소재지 안에 있는 노동력으로 보장해 주고, 부족할 때 타 지역 노력알선기관이 이를 보장해 준다”고 명시되어 있으나, 동 규정 제13조에는 “외국인 투자기업은 기업소재지 노력알선기관이 보내주는 노동력을 받아야 한다”고 규정함으로써 조항 사이의 불명확성에 의한 외국투자기업의 선택의 폭이 제한되고 있다. 그 뿐만 아니라 외국인 투자기업의 기술자나 제3국 기술자를 고용할 때 대외경제기관의 승인이 필요하고 채용과 관련된 행정상의 복잡성이 나타나고 있어 기업활동을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

---

셋째, 기업이 파산에 직면, 부득이 하게 노력을 축소하거나 해산을 선포하는 경우, 넷째 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 엄중히 어긴 경우 등이다(『외국투자기업로동규정』 제15조). 그리고 외국투자기업이 종업원을 해고하거나 사직시키려는 경우에는 1개월 전 해당 직업동맹조직과 합의한 다음 기업소재지의 노력알선기관에 그 명단을 제출해야 한다(제18조). 그러나 외국투자기업은 다음과 같은 경우에 종업원을 임의 해고할 수 없다. 첫째, 직업병을 앓거나 일하다가 부상 당해 치료받는 경우, 둘째, 병으로 6개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우, 셋째, 여성종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전산후휴가, 젖먹이는 기간 등의 경우다(제14조). 해고하거나 사직을 승인한 경우, 외국투자기업은 종업원에게 일한 년한에 따라 보조금을 지급한다. 보조금은 남한의 퇴직금과 같은 성격을 가진 것으로 외국투자기업의 경우 법으로 그 지급액을 정하고 있는데, 1년 미만의 근로자에게는 1개월분, 1년 이상의 경우 최근 3개월 평균노임액을 일한 연도수에 따라 보조금을 지급하도록 되어 있다(제17조).

셋째, 임금 및 사회보험과 관련하여 지급방식 및 기준에 대해서도 명확한 언급이 없다. 「외국투자기업로동규정」 제25조에는 장려금과 상금의 지급기준을 기업이 자체적으로 정하도록 하고 있으나, 지급방식에 대해서는 아무런 언급이 없다. 이와 마찬가지로 외국투자기업에서 근무하는 노동자가 받는 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택이 사회보험기금에 의해 보장되며, 사회보험기금은 종업원에게서 받아들이는 사회보험료로 적립된다고 규정<sup>24)</sup>되어 있으나 어떻게 적립되는지가 불명확하다.

넷째, 외국투자기업의 노동관련 법규에서 규정되지 않는 사항들에 대해서는 북한 사회주의노동법의 내용이 적용될 것으로 판단되나, 이 가운데는 북한 진출기업의 입장에서 볼 때 불합리적인 요소들도 상당 부분 존재하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 북한 사회보험제도에는 ①연금 및 보조금 ②정·휴양 및 치료제도 ③장례보조를 비롯하여 ④문화후생기금규정이 있으나, 「사회주의로동법」에서 규정하고 있는 주택, 식량, 교육, 보훈 등의 여러 사회보장 혜택들 역시 외국투자기업이 근로자에게 보장해 주어야 할 것으로 보이기 때문에 「사회주의로동법」과 「외국투자기업로동규정」에 언급된 사회보장제도와의 차이가 논란의 대상이 될 수 있다.

### 3) 분쟁

북한 지역 외국투자기업이 노동문제와 관련하여 분쟁이 발생할 경우 이의 원활한 해결방안이 미흡하다. 이는 외국인투자법, 합영법, 대외경제계약법 등 관련법규 및 하부규정의 정비가 이루어지지 않아 법해석 및 적용상 충돌이 발생할 가능성이 많기 때문이다. 1999년 8월 2일 북한이 중앙방송을 통해 총 4장 42조로 구성·제정한 「대외경제중재법」<sup>25)</sup>도 중재비

24) 『외국투자기업로동규정』 제7조 및 제39조. 구합영법 시행 세칙에는 사회보험에 의한 사회보장이 먼저 기업이 종업원에 대한 급여 지급액의 7%를 그리고 종업원은 자기 급여의 1%를 사회보험 기관에 내어 사회보험기금으로 적립된다고 명기되어 있으나, 신합영법 시행규정에는 이 조항이 삭제되었다.

25) 본 법은 외국투자기업과의 분쟁 발생시 이의 해결을 위한 통일된 기본법규로서 외국인투자자 보호를 위한 기본적인 성격을 띠고 있다. 본 법에서 북한은 국제조약 및 국제적 관례준수에 대한 의지를 표명(동법 제7조)하고 있으며, 분쟁해결원칙으

용, 중재제기시 필요문건, 재결원 자격, 중재제기 및 심리절차 등과 관련하여 보다 구체적인 내용 기술을 필요로 하고 있으며, 공정한 분쟁해결을 담보할 장치마련이 요구되고 있다. 이와 함께 외국인투자법, 합병법을 비롯하여 KEDO 경수로 의정서상 합의하고 있는 제3국 중재기관을 통한 중재여부가 빠져 있어 분쟁해결의 공정성이 확보되어 있지 않고 있다. 북한은 동 법 제7조에서 국제조약 및 관례를 존중한다고 천명하고 있으나 아직 '국가와 타국가 국민간 투자분쟁의 해결에 관한 협약(워싱턴협약)'의 미가맹국이기 때문에 법집행상 구속력이 없다고 볼 수 있다.

## 5. 노동의식과 이질적 思考

북한에서의 노동은 필수적이고 강제적인 성격을 띠고 있기 때문에 노동으로부터 진정한 자아 실현이나 성취감을 얻기에는 어려움이 많다. 노동을 통한 보람이나 긍지는 당의 과업을 열심히 수행, 수령으로부터 감사나 표창을 받는 정도로 받아들이고 있다.<sup>26)</sup> 노동의 결과로서 얻을 수 있는 입당, 출세 등은 출신성분이 좋은 극히 일부 계층에 한정되어 있기 때문에 북한내 일반공장에서 근무하고 있는 노동자들은 노동에 형식적이고 수동적인 자세로 임하고 있는 것이 일반적 현상이다.

이와 같은 노동의식은 처음부터 그런 것이 아니라 1970년대 후반 들어 만연하게 된 것으로 알려지고 있다. 사회주의 공업화 실현과 천리마 운동과 같은 대중운동이 활발하게 진행되었던 1960년대와 1970년대 초반까지만 해도 북한 주민들의 대부분은 열심히 일하고 당과 국가를 위해 노동하는 것에 보람과 긍지를 느꼈다. 그러나 1970년대 후반에 들어 사상적 통제와 사회적 불신, 생활수준의 하락, 출신성분에 의한 계급형성이 이루어지면서부터는 외형적으로는 국가에 충성을 다하는 것처럼 행동하면서도 노동에 불성실하고 개인의 이익만을 챙기려는 태도를 갖게 되었다고

---

로 공정성·신속성(접수결정여부 10일내, 중재심리기간을 5개월로 제한) 명시하고 있다.

26) 김승철, "북한 주민의 노동 의식에 관한 연구," 현대경제연구원, 『통일경제』 통권 제43호 1998.7, p. 60.

한다. 직장에서는 계획달성보다는 사적으로 필요한 부품 가공이나 텃밭 일에 더 적극적인 태도를 보이는 한편, 조직에 의한 통제와 학습, 각종, 투쟁, 운동, 전투 등에서는 조건반사적으로 임하는 자세를 견지하고 있다.<sup>27)</sup>

그러나 이와 같은 의식구조가 반드시 자신의 과업에 대한 의무와 책임을 완전히 회피하는 것으로는 보지 않아야 할 것이다.<sup>28)</sup> 예를 들어 장기간 배급을 받지 못한 상황에서 불평은 있을 수 있으나 북한 노동자들은 직장에 출근하여 일하고, 언행에 조심하고 조직생활에 참가하려고 하는 자세도 가지고 있다. 불평·불만이 있으나 그것이 김일성·김정일 부자에 대한 것이라기보다는 일반적으로 갖는 불만이라고 할 수 있다. 오히려 김일성·김정일에게는 더 충성하는 자세를 보이고 있는 것이 특징이다.

북한 주민이 김일성·김정일 부자에 대한 충성심은 남북경협사업에서 사상적 이질성으로 나타남으로써 적지 않은 문제가 될 수 있다. 이와 관련된 몇가지 예로는 멀게 1997년 가을 금호지구 경수로 건설현장의 우리 근로자 숙소에서 김정일 사진이 담긴 노동신문이 찢어진 상태로 휴지통에서 발견돼 북한당국이 관련자 색출과 우리측의 공식 사과를 요구하는 바람에 작업이 중단됐던 일이 있었으며, 가깝게는 지난 2000년 8월 20일 서울에 온 북한 국립교향악단의 한 단원이 김대중 대통령과 김정일 위원장의 사진이 담긴 포스트가 비를 맞고 있는 것을 보고 눈물을 흘리면서 “우리 김정일 위원장님이 비를 맞고 계신다. 빨리 조치를 취하지 않으면 연주를 하지 않겠다”고 한 사례를 들 수 있다. 그 외에도 북한 김부자 우상화와 관련된 사례<sup>29)</sup>는 얼마든지 있으나, 문제는 그와 같은 우상화가 북

27) 김승철, 위의 논문, p. 62.

28) 앞의 논문, p. 63.

29) 북한의 모든 가정에는 김일성·김정일 부자의 초상화가 비치돼 있다. 안방의 정면 벽 상단에 나란히 부착돼 있는 이 초상화는 액자에 담겨져 정중히 관리되고 있다. 액자에 먼지나 티끌이 묻어서는 안되므로 매일 정성스레 솔로 털고 깨끗한 천으로 닦는다. 액자에 묻은 먼지를 털거나 닦는 솔과 천조차도 특별히 만든 나무상자에 따로 보관하는데 이를 ‘정성함’이라고 한다. 또한 1995년 여름 북한 전역에 엄청난 홍수가 발생했다. 집중호우가 쏟아지던 날 함남 장진군 신포고등학교의 두 처녀 교사가 갑자기 불어난 물이 학교 건물을 덮치는 것을 목격하고 교실에 뛰어들어 먼저 김일성·김정일의 초상화를 안전한 곳으로 옮겼다고 한다. 그러나 교실마다 부

한 사회에서는 “우리식 사회주의에서만 있을 수 있는 아름답고 고상한 공산주의 미풍”으로 자랑스럽게 여기며 주민들이 적극 따라 배우고 있다는 점이다. 향후 남북 경제협력사업이 확대되고 남북한 접촉이 심화될 수록 이와 같은 김부자 우상화 관련된 이질성은 더 크게 부각되어 이에 따른 문제 발생이 예상된다.

## IV. 대북 노동정책 방향

### 1. 기본방향

남북관계진전과 함께 전개될 경제협력사업 확대 및 이에 따른 대북 노동정책은 다음과 같은 기본적 방향 하에 추진되어야 할 것이다.

첫째, 북한 노동관련 여건을 남북협력사업에 유리하게 작용할 수 있도록 개선하면서도 궁극적으로 남북한 노동제도 통합에 대비한 북한 노동부문의 시장화에 기본목표를 두어야 할 것이다. 북한 노동부문의 시장화란 노동력 수급을 비롯하여 노동보수, 노무관리 등 노동문제와 관련된 제도가 자유경쟁시장에 대응할 수 있는 방향으로 개편되는 것을 의미한다. 남북 경제협력의 확대·발전이 원만하게 이루어지고 북한 경제가 실질적인 이익을 확보하기 위해서는 북한 노동력을 사용하는 남북한 협력사업에 반드시 시장의 개념이 도입되어야 할 것이다. 이를 위한 가장 기본적인 조치에는 북한 노동자의 고용이나 현장배치, 임금지급 등에 대한 결정을 협력사업을 추진하는 투자기업이 자체적으로 가질 수 있도록 하는 것을 들 수 있다. 왜냐 하면 남북협력사업에 있어 가장 중요한 생산성을 향상시킬 수 있는 첩경은 바로 노동력 고용과 같은 부문에서 기업 결정권을 확보하는 것이라고 할 수 있기 때문이다.

---

착태 있는 초상화를 모두 옮기려다보니 거의 탈진상태에 이르렀고 마지막 한 개 교실에서 초상화를 마저 구하려다 급류에 휩쓸려 목숨을 잃고 말았다. 북한 당기관지 노동신문은 이 두 처녀교사의 ‘위훈’을 소개하면서 이들의 행위를 두고 “진정 값 높은 삶이었다”고 추켜세웠던 적이 있다.

둘째, 현재 남한기업이 북한 지역 투자에서 당면하고 있는 노동분야의 문제점들은 남북관계개선과 함께 총체적으로 해결될 수 있는 방안모색이 필요하다. 남북간 이중과세방지합의서나 투자보장합의서 체결과 같이 노동문제도 남북 당사간의 합의서 또는 협정을 체결하는 형태로 추진되어야 할 것이다. 투자보장협정은 북한이 정해놓은 합작투자계약이나 외자유치관련 법령만으로 투자자 보호에 만전을 기할 수 없으며, 이중과세방지협정은 북한의 과세규정이나 세금법만으로는 불확실성을 내포하고 있기 때문에 북한의 자의적 법적용이나 일방적인 입법 및 정책변경으로 투자가 위협당할 수 있다. 특히 협력사업의 확대에 따라 남한 노동력의 북한 지역내 근무가 대규모로 이루어지고, 북한 노동력의 남한 지역 내 근무 등을 통해 발생하는 노동소득에 대한 원천과세 등이 문제될 수 있기 때문에 이중과세방지협정은 노동분야와도 밀접한 관련을 가지고 있다. 이런 점에서 노동관련 규정은 남북한이 상호 합의서를 체결하는 형태로 적용될 수 있도록 대북 노동정책을 추진해야 할 것이다.

셋째, 노동관련 합의서는 북한 지역에서의 영향을 고려하여 점진적으로 확대될 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 먼저 남북한 합작기업이나 협력사업장에 시범적으로 적용한 후, 그 결과를 가지고 남한 전용공단 및 경제특별지구로 확대·적용하고, 궁극적으로는 대북 투자기업 전체를 대상으로 적용되는 방식으로 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

## 2. 세부 정책 추진방향

### 1) 근로계약

남북 경제협력사업의 효율적 추진과 경제적 실리를 보장하기 위해선 북한 노동력 및 노동관리와 관련된 결정에 있어 최대한 기업의 자율권이 보장될 수 있어야 한다. 북한에서는 생산수단이 국가와 협동단체 내지 전체 인민 소유하에 있으며, 노동이 사회주의 계획의 일원화세부화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 계획적으로 조직되기 때문에 모든 노동자들은 국가노동행정기관의 파견절차에 의해 관할지역 안의 해당기관, 기업소, 단

체에 파견된다. 그리고 일자리가 정해지고 취업이 성립되면 근로자들은 기업소 등의 종업원으로 등록된다. 앞서 언급한 바와 같이 외국투자기업에 있어서는 노력알선기관과 노력채용계약을 맺고 그에 따른 노력을 받아들여야 한다(「외국투자기업로동규정」 제10조, 제13조).

그러나 남북 경제협력사업에서의 노동력 채용은 기존의 방식을 탈피, 투자기업의 자율권이 최대한 보장될 수 있도록 해야 할 것이다. 노력알선기관과 노동계약을 체결하되, 노력알선기관은 항상 노동력 제공을 책임질 수 있도록 하면서도 채용대상 노동자의 인적 사항을 미리 제시, 채용여부를 투자기업이 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 채용전 최소한 면접을 거치는 방법으로 노동력 채용방법을 전환할 필요가 있으며, 채용이 확정된 노동자는 개별적으로 수행해야 할 임무, 노동시간과 휴식, 노동보수와 보험후생, 노동보호와 노동규율, 상벌, 사직조항 등의 근로조건을 규정한 계약서를 작성함으로써 노동력 채용이 이루어질 수 있어야 할 것이다.

북한 기업소를 모체로 하여 창설하는 합작기업, 합영기업은 필요한 노동력을 그 기업소의 종업원들 가운데에서 먼저 받아들여야 함을 규정하고(「외국투자기업로동규정」 제12조) 있으며, 만약 노동력 채용계약조건에 맞지 않을 경우에는 노동력 알선기관이 보내주는 노동력을 받아들이지 않을 수도 있다(동 규정 제13조)고 명시하고 있다. 따라서 이를 바탕으로 인력채용에 대한 투자기업의 보다 강화된 자율권이 행사될 수 있도록 해야 할 것이다.

그 밖에도 노동계약 체결에 있어 불필요인력의 고용을 방지하고 북한 노력알선당국에 의한 근로자의 잦은 교체, 근로행정감시를 위한 노동자를 고용시키는 상황을 탈피, 노동력의 적정규모가 유지될 수 있는 제도적 장치를 확보해야 할 필요가 있다. 그리고 외국투자기업의 기술자나 제3국 기술자를 고용할 때 까다로운 대외 경제기관의 승인이 요구되는 행정절차도 대폭 간소화하여 외국투자기업의 경영활동이 원만하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 노동력 고용에 대한 자율적 권한을 보장받을 수 있을 경우 노동력의 해고와 사직은 별 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 북한은 외국투자

기업에 고용된 인력의 해고 및 사직 조건을 비교적 합리적으로 제시하고 있다. 따라서 그와 같은 사항을 전반적으로 그대로 수용할 수 있도록 하면서도 북한 노동자와 투자기업이 정당한 사유없이 해고 또는 사직을 통해 불이익을 당하지 않도록 규정을 강화하는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이다.

## 2) 임금지급

임금지급과 관련 가장 중요한 점은 노동자의 작업성과가 반영된 임금이 투자기업으로부터 직접 노동자에게 직접 지급될 수 있도록 하는 것이다.

북한에서의 임금은 임금관련 제반사항을 국가가 결정하고 있기 때문에 직업배치에 따라 결정된다. 근로자들은 일단 배치되고 나면 변동이 어려우므로 평생 고정된 신분<sup>30)</sup>에 따른 고정된 부를 유지(수동적 임금)하게 된다. 앞서 언급한 외국투자기업의 경우 적용되고 있는 임금지급의 강제성, 최저임금제의 원칙, 추가보수제 원칙 및 임금수준의 상향조정원칙<sup>31)</sup> 등은 나름대로 당위성을 띠고 있다. 북한은 외국투자기업이 정한 임금기준에 따라 직종, 직제별 노임기준, 노임지불 형태와 방법, 가급금, 장려금, 상금기준을 자체적으로 정할 것을 규정하고 있는데, 이와 같은 내용에 부합하는 임금지급은 무리한 것은 아니라고 판단된다.

그러나 추가 임금의 지급이나 임금지급형태에 있어서는 투자기업이 결정할 수 있도록 함으로써, 북한 당국의 개입을 배제할 수 있어야 할 것이다. 이를 통해 기업이 노동자에 대한 개별 또는 집단 인센티브제도를 도

30) 북한에서의 임금은 사회주의적 분배원칙, 다시 말해 국가가 1년간 생산된 사회적 생산물을 노동의 양과 질에 따라 노동자들에게 지급된다. 북한 사회주의 노동법 제37조에도 임금(노동보수)이 “노동의 양과 질에 의해 분배되는 것은 사회주의 경제법칙이며, 근로자들의 생산의욕과 기능기술 수준을 높이고 생산적 발전을 다그치는 힘있는 수단”이며, “국가는 노동의 양과 질에 의한 사회주의 분배원칙을 관철한다”라고 밝히고 있어 노동의 양과 질만이 분배의 유일한 척도임을 명시하고 있다. 사회주의 노동법 제37조.

31) 『외국투자기업노동규정』 제26조에는 외국투자기업이 생산수준, 종업원의 기술·기능 숙련정도와 노동생산물의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 할 것을 규정하고 있다.

업, 성과에 기초한 물질적 포상을 함으로써 노동생산성을 제고할 수 있도록 하는 것이 합리적이다. 이를 위해서는 북한 당국자와 충분한 협상과 함께 북한 당국의 결정, 결정에 필요한 인식이 선행되어야 할 것인 바, 이를 위한 정책당국의 노력이 요구된다.

### 3) 기업운영

기업운영에 있어서도 남한의 제도와 적절한 조화를 이끌어낼 필요가 있다. 여기에서는 무엇보다도 기업의 책임경영이 중요하다.

북한에서의 기업운영은 대안의 사업체계상 당이 절대적인 역할을 하고 있다. 공장 당위원회가 최고지도기관이 되며 그 아래 실무차원의 업무를 맡고 있는 지배인과 당조직으로서의 당책임비서가 기업운영을 맡고 있다. 그러나 이들은 기업운영에 대한 실질적인 권한이 없으며, 오로지 정부와 당의 지시에 따라 사업소를 관리하는 기능을 수행하고 있다. 따라서 이들에게 책임경영이 이루어질 수 있는 길이 열려질 수 있도록 해야 한다.

이를 위해서는 남북경협과 관련된 노동계약 체결시 계약의 주체가 사업소를 대표하여 책임질 수 있는 자가 될 수 있도록 북한측과 협상할 필요가 있다. 북한과의 협상을 통해 기업운영의 실질적인 책임을 나누어 갖고 공동으로 생산량을 결정하고, 경영전략 및 기술개발계획, 투자계획을 세우고 경쟁시장에 부합할 수 있는 운영이 이루어질 수 있는 체계를 만들 수 있어야 할 것이다. 또한 기업운영 결과에 대해서는 상호 분석·평가가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

### 4) 노동보호

#### 〈노동시간〉

북한 외국투자기업 종업원의 노동일수는 주 6일, 노동시간은 하루 8시간으로 규정하고 있으며, 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 노동시간을 이보다 더 짧게 할 수 있다. 그러나 계절적 제한을 받는 부문에 있어서는 연간 노동시간 범위에서 노동시간을 다르게 정할 수도 있다(제22

조). 시간외 노동은 원칙적으로 금지되고 있으나, 불가피한 사정으로 시간외 노동이 요구될 경우에는 직업동맹조직과 합의할 것을 규정하고 있다(제23조).<sup>32)</sup> 그리고 명절일<sup>33)</sup>과 공휴일 휴식, 정기 및 보충 휴가<sup>34)</sup>와 산전·산후휴가<sup>35)</sup>의 제공을 규정(제24조)하고 있으며, 관혼상제시에는 1~5일간의 특별휴가를 주어야 하며, 이 기간 동안 왕복여행일수는 포함시키지 않는다(제24조).

이상의 규정은 남북협력기업에서 그대로 적용될 수 있도록 하되, 사안의 시급성으로 필요한 경우, 그에 상응하는 임금지불조건으로 규정시간외 노동시간연장이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 일과후 독보회와 학습회와 강평 등을 대폭 줄이거나 없애 개인적으로 협력사업에 관한 일을 준비할 수 있거나 협력사업과 관련된 교육이 이루어질 수 있는 방향으로의 규정 마련이 요구된다.

#### 〈작업환경〉

북한은 외국투자기업에 대해 산업안전시설 설치 및 산업위생조건의 보장, 노동안전기술 교육, 사고심의회와 관련된 사항을 마련해 놓고 있다(「외국투자기업노동규정」 제32~36조).<sup>36)</sup> 외국투자기업은 노동안전시설

32) 기존의 외국투자기업 노동규정에는 월 48시간을 초과할 수 없도록 규정하였으나 개정조문에는 이를 삭제하여 초과근무에 대한 제한을 두지 않고 있다.

33) 북한에는 국경일, 민족명절을 포함 '8대 명절'을 일컫고 있다. 노동량이 부과되지 않는 날은 국경일만이고 민족명절은 당일 노동은 하지 않아도 되지만 노동량은 부과되어 추후 보충하는 것으로 되어 있다.

34) 노동자사무원·협동농장들은 해마다 14일간의 정기휴가와 직종에 따라서 7일 내지 21일간의 보충휴가를 받는다(노동법 제65조). 그러나 직장의 계획과제 완수 및 노력 등으로 대부분 휴가를 반납하거나 관혼 상제나 김장철 때 주로 활용함. 휴가를 반납하고 출근하면 3개월 평균임금을 일자로 나누어, 14일간의 임금을 가산해 준다. 법정 휴가 외에 사결이라 하여 각자의 사정에 따라 상사의 허락을 받고 쉴 수는 있으나 노임과 배급량은 쉬는 날 만큼 공제된다.

35) 여성근로자들의 경우 정기 및 보충휴가 외에 근속연한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가를 받는다(사회주의 노동법 제66조).

36) 북한은 합영회사의 노동력의 관리 및 이용에 있어서도 북한 노동법과 외국인 투자기업에 적용하는 노동규정에 의해야 한다는 점을 규정(합영법 제27조)하고 있으며, 합작기업에서도 해당법에 따라 노동보호, 사회보험, 사회보장의 혜택을 받는 것을 규정(합작법 시행규칙 제77조)하고 있다. 따라서 외국투자기업 종사 노동자들은

을 갖추고 이를 개선·완비하여 작업의 안전성을 보장하며, 고열, 가스, 먼지를 막고, 채광, 조명, 통풍과 같은 산업위생조건을 보장해야 할 것을 규정하고 있다. 또한 종업원들이 문화위생적인 환경에서 일할 수 있도록 하며, 이들에게 노동안전기술을 교육한 다음 일을 시키되, 기술교육 기간은 업종과 직종에 따라 1~2주일로 정해놓고 있다(제33조). 만약 작업도중 종업원이 사망하였거나 부상, 중독과 같은 사고가 발생했을 경우에는 노동보호기관에 즉시 통보하고 관계기관의 사고심의를 받도록 되어 있으며(제36조), 이 때 사용기업의 과실이 인정될 때는 배상과 벌칙을 부과하고 있다.

이상의 규정들은 그 내용상 점진적으로 남한의 작업환경과 같은 수준이 될 수 있도록 조정되어야 할 것으로 판단된다. 북한의 노동보호제도는 우리의 근로자 보호제도와 비교하면 지극히 형식적이고 프로그램적인 규정의 나열에 그치고 있다. 개별근로자의 권익보장이나 권리설정 등 적극적인 의미의 노동보호가 아니라 안전·위생 등 노동력 관리를 위한 소극적 노동보호로서 노동자체의 보호규정 즉 노동력 상실방지를 위한 성격이 강하다.

#### 〈청소년 및 부녀노동〉

『외국투자기업노동규정』에는 청소년 및 부녀노동에 대한 특별한 언급이 없다. 그러나 북한은 여성근로자에 대해서도 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가지질 수 있도록 규정하고 여성 근로자들이 사회적 노동에 적극 참가할 수 있도록 조건을 보장하고 있다.<sup>37)</sup> 산전·산후휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 로동시간의 단축,<sup>38)</sup> 산원·탁아소와 유치원의 확장을 통해 어머니와 어린이를 보호하고 있다. 또한 여성들에게는 힘들고 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없으며, 젖먹이 아이를 가졌거나 임신한 여성근로자에게는 야간노동을 시킬 수 없도록 되어 있다.<sup>39)</sup> 여성근로

---

『사회주의로동법』상의 노동자 보호규정이 적용되며 외국인 투자기업 노동규정에 의해 보호받고 있다고 할 수 있다.

37) 사회주의로동법 제31조.

38) 3명 이상의 어린이를 가진 여성근로자의 일일 노동시간은 6시간으로 규정하고 있다(사회주의로동법 제16조).

39) 사회주의로동법 제59조.

자들의 건강에 필요한 조치를 제때에 취해야 하며, 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성근로자들을 위한 노동보호 위생시설을 충분히 갖추어야 하는 동시에 여성들이 일하는 데 편리하도록 탁아소, 유치원, 아동병동, 편의시설을 갖추어야 한다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 정기 및 보충휴가 외에 근속연한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전·산후휴가를 제공(사회주의노동법 제66조)하며, 여성근로자들에 대해서는 작업필수품 및 영양제까지도 무상으로 공급해야 함을 규정해 놓고 있다.

이상에서 볼 때 여성근로자의 보호에 있어서는 북한이 남한에 비해 우위를 나타내고 있다고 할 수 있다. 그러나 여성의 사회참여가 여성 스스로 자발적인 참여라기보다는 북한 당국의 주민동원을 위한 정책의 일환이라고 한다면 규정의 내용이 실질적으로 지켜질 수 있는 상황을 만들고 여성 노동자들의 자발적 사회참여가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

### 3. 노동계약 대안으로서의 KEDO-북한간 노무계약

이상에 제시한 정책적 방향이 현실화되기까지 남북 경제협력사업에 있어 노동계약은 1997년 7월 2일 서명한 경수로 공급을 위한 KEDO-북한간의 노무계약 내용<sup>40)</sup>이 하나의 대안 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 다시 말해 남북 당국자간 노동계약 전반에 대한 합의가 이루어지기 전까지 북한 진출 남한기업이나 집단기업(예: 공단입주기업)은 북한과의 임금 및 근로계약 체결시 KEDO-북한간 체결된 노동규약을 표준으로 삼아 계약에 임하는 것이 바람직 할 것이다. KEDO-북한간 체결된 노동계약 관련 중요 내용을 정리하면 다음과 같다.

#### 1) 노동력의 채용 및 사용

노동력의 채용 및 해고와 관련, 규정되어 있는 북한측 권리와 책임사항

40) 『한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 노무, 물자, 시설 및 기타 서비스에 관한 계약체결을 위한 일반원칙 및 지침에 관한 양해각서』, 경수로 사업지원기획단, 『대북 경수로사업 관련 각종 합의서』, 1998.12 참조.

은 다음과 같다. 첫째, 노무인력이 북한에 의해 항시 고용되어 있거나 확보된 상태를 유지하도록 함으로써 노동력 공급과 관련된 차질을 미연에 방지하고 있다.

둘째, 경수로 공사에 고용된 북한 인력에 대한 숙식(중식 제외), 노무인력의 이전비용, 노동자에 대한 보상보험, 노무인력에 부과되는 모든 세금, 부과금 및 수수료에 대한 지불책임은 모두 북한이 지는 것으로 되어 있다.

셋째, 노무인력의 적합성(신체적 및 기타), 기술 및 작업적성 등을 북한이 보증해야 하며, 이를 위해 노무자의 건강진단서 발급을 포함, 노무인력의 적합성, 기술 및 작업적성 등을 보증하는 절차에 대해 합의할 것을 규정하고 있다.

넷째, 근로자가 작업장의 안전규칙 및 지시사항을 준수할 것 보증하도록 하고 있으며, 북한 노동자의 잘못으로 발생하는 손해에 대해서 북한이 전적으로 배상하도록 하고 있다.

한편, 노동력에 대한 KEDO측의 권리 및 책임 사항은 다음과 같다.

첫째, 노동인력의 요건목록을 북한측에 서면으로 제시, 북한은 7일 이내 적격 노무인력에 대한 개인별 신상명세와 함께 노무인력명세를 제공해야 한다. 그러나 제공된 노무인력의 접수를 북한과 협의를 통해 거부할 수 있다. 추가적인 노무인력이 필요할 경우에는 북한측에 통고하며 북한은 가능한 한 요청된 적격 노무인력을 제공할 것을 규정하고 있다.

둘째, KEDO 측은 노무인력의 수를 감축하거나 노동인력을 돌려보낼 권리를 가질 수 있다. 이 경우 북한측과 협의를 거쳐 인력감축의 시기와 수를 결정한다. 또한 필요시 특정 노무인력에 대한 교체신청을 서면으로 요청할 수 있으며, 이에 대해 북한은 KEDO와 협의를 거쳐 적격 요건에 부합하는 노무인력으로 교체해야 할 것을 명시하고 있다.

## 2) 노동 및 작업관리

작업 및 노동관리와 관계되는 사항으로는 다음과 같은 규정을 두고 있다. 첫째, 작업할당은 원칙적으로 북한 관리자나 작업반장을 통해 이루어지나 필요한 경우 KEDO가 직접 작업을 할당할 수 있는 권리를 가지며,

KEDO의 요청이 있을 때는 언제라도 조정할 수 있다.

둘째, KEDO 측은 안전한 작업이 이루어질 수 있는 필요 조치를 취할 수 있다. 물자 및 안전교육을 비롯하여 필요한 교육을 실시할 수 있으며, 북한은 이에 대해 협조할 것을 명시해 놓고 있다.

셋째, 북한 노동인력에 대해서는 현장 작업일에 한해 중식을 무상으로 제공함으로써 노동생산성을 제고할 수 있도록 했다.

넷째, 효율적인 작업수행과 노무인력 관리를 위해 적절한 수의 관리자 및 작업반장을 상호 협의를 통해 노무인력 중에서 지정·임명하되, 북한은 사전에 관리자 및 작업반장 대상자에 대한 과거 작업경험을 포함한 신상 자료를 제공할 것을 규정하고 있다.

### 3) 작업조건

작업을 위한 정상근무일은 1시간의 중식시간과 현장·숙소간의 이동시간을 제외한 8시간을 기준으로 주 6일로 하고 있으며, 일요일 및 공휴일의 작업에 대해서는 시간외 작업으로 간주하여 추가수당을 지불하도록 되어 있다. 이와 함께 12개월 이상 근무 노동자에 대해서는 14일간의 유급 휴가를 제공하며, 휴가에 대한 대가는 기본임금을 기준하고 있다.

### 4) 노동보호

KEDO는 노무인력의 현장내 부상이나 질병에 대해 무상의 응급조치를 취하며, 응급조치 외 추가적인 의료행위가 필요한 경우에는 부지 외부의 의료기관으로 해당 근로자를 즉시 수송할 것을 규정하고 있다. 그러나 노무자의 질병이나 사고 또는 구매자의 응급조치로 인해 발생하는 상황이나 의료결과에 대해서는 책임을 지지 않으나 응급조치에 대한 의료행위에 대해서는 책임지도록 되어 있다.

## 5) 임금

임금은 기본임금, 간접비(보험료, 세금 및 기타)를 포함하여 중식비 및 시간외 수당 등으로 구성되며, 월정임금은 1개월 이상 계속 근무한 비숙련공의 경우 간접비 포함 110달러로 책정해 놓고 있다. 1개월 미만의 비숙련공에 대해서는 시간당 임금으로 계산, 0.4달러의 기본임금과 30%의 간접비 지불을 규정해 놓고 실제 작업에 참여한 시간에 따라 지불하도록 되어 있다. 그러나 KEDO측의 귀책사유가 아닌 사유로 노무인력이 작업을 하지 않은 날에 대해서는 임금을 지불하지 않는다.

임금은 「외국투자기업로동규정」에 따라 1년 단위로 조정되나, 그 조정율은 2.5%를 상회할 수 없도록 제한하고 있다. 그 밖의 숙련공에 대한 임금은 계약단계에서 북한과 KEDO간의 협의에 따라 조정·결정한다. 1일 8시간을 초과하는 작업시간 및 일요일 또는 공휴일 작업시간은 시간외 작업으로 간주하여 1개월 미만 작업자에 적용되는 시간당 기본임금에 50%를 가산한 시간외 수당을 지불한다.

## 6) 분쟁해결

개별계약에 관해 분쟁이 발생하는 경우, 첫 번째 단계에서 KEDO와 북한은 분쟁해결을 위해 협의를 거치며, 두 번째 단계에서는 계약 당사자들이 제1 분쟁해결단계에서 30일 이내 분쟁을 해결하지 못할 경우, 어느 일방의 요청에 의해 KEDO현장사무소와 북한 경수로대상사업국의 2명씩을 대표로 분쟁해결위원회를 구성, 이를 통해 30일 이내 분쟁해결을 위한 권고사항을 제시하게 되어 있다. 제 3단계에서는 분쟁해결위원회가 30일 이내 분쟁해결을 위한 적절한 방법을 제시하지 못하거나, 계약당사자 일방이 분쟁해결위원회가 제시한 권고사항이 부적절 또는 부당하다고 판단할 경우, 계약 당사자 일방은 상대방의 동의하에 프랑스 파리에 소재한 국제상업회의소의 국제분쟁심판실 주관하에 분쟁해결을 요청하도록 되어 있다. 국제상업회의소에 의한 중재법정의 결정은 최종판결로서 개별 계약당사자들은 반드시 그 결정에 따르도록 되어 있다.

## V. 결론 및 정책사항

본 연구에서는 남북경제협력 확대에 따라 남한의 대북 투자기업이 당면하게 될 노동관련 문제를 살펴보고 향후 정책방향을 논의했다.

논의를 바탕으로 얻을 수 있는 결론 및 정책사항을 정리하면 우선 남북경협이 활성화됨으로써 북한 노동력 활용을 겨냥한 대북 투자가 크게 늘어날 것으로는 전망되지만 현재 북한이 적용하고 있는 노동조건과 제도적 장치로서는 외국투자기업이 경제적 실익을 확보하기 어렵다는 점을 들 수 있다. 북한이 이익을 담보한다고 하더라도 특정분야에 한정될 가능성이 많으며, 그것이 실현되기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 판단된다.

이런 점에서 볼 때 노동분야의 대북 정책이 기업의 실질적 경쟁력을 제고할 수 있는 새로운 정책방향으로 전환되어야 할 것이다.

여기에는 무엇보다도 노동계약 및 규정(작업관리, 임금 및 생산성 등) 측면에서 시장차원의 접근이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 다시 말해 북한 노동관련 여건을 남북협력사업에 유리하게 작용할 수 있도록 개선하면서도 궁극적으로 남북한 노동제도 통합에 대비한 북한 노동부문의 시장화에 기본목표를 두는 것을 의미한다. 북한 노동부문의 시장화란 노동력 수급을 비롯하여 노동보수, 노무관리 등 노동문제와 관련된 제도가 자유경쟁시장에 대응할 수 있는 방향으로 개편되는 것으로서 이를 위한 가장 기본적인 조치로는 북한 노동자의 고용이나 현장배치, 임금지급 등에 대한 결정을 협력사업을 추진하는 투자기업이 자체적으로 가질 수 있도록 하는 것과 함께 북한 경제와 근로자의 소득 향상을 위한 인식전환, 수출시장 경쟁력 향상을 위한 노무관리의 중요성을 인식시키는 것이라고 할 수 있다.

두 번째로 현재 남한기업이 북한 지역 투자에서 당면하고 있는 노동분야의 문제점들이 남북관계개선과 함께 총체적으로 해결될 수 있는 방안모색이 필요하다. 이는 남북간 이종과세방지합의서나 투자보장합의서 체결과 같이 노동문제도 남북 당사간의 합의서 또는 협정을 체결하는 형태로 추진되어야 할 것이다. 이는 일반 개별기업이 행할 수 있는 문제가 아니라, 당국 책임자간의 협상을 통해 이루어야 할 사안이 될 것이다.

세 번째로는 노동관련 합의서는 북한 지역에서의 영향을 고려하여 점진적

으로 확대될 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 먼저 남북한 합작기업이나 협력사업장에 시범적으로 적용한 후, 그 결과를 가지고 남한 전용공단 및 경제특별지구로 확대·적용하고, 궁극적으로는 대북 투자기업 전체를 대상으로 적용되는 방식으로 추진해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

그러나 이상에 제시한 정책적 방향이 현실화되기까지 남북 경제협력사업에 있어서의 노동계약은 1997년 7월 2일 서명한 경수로 공급을 위한 KEDO-북한간의 노무계약 내용이 기업 차원의 노동계약 체결시 하나의 대안 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 다시 말해 남북 당국자간 노동계약 전반에 대한 합의가 이루어지기 전까지 북한 진출 남한기업이나 집단기업(예: 공단입주기업)은 북한과의 임금 및 근로계약 체결시 KEDO-북한간 체결된 노동규약을 표준으로 삼아 계약에 임하는 것이 바람직할 것이다.

이상의 정책적 방향 정립과 함께 보다 효율적이고 합리적인 노동분야 정책이 담보되기 위해서는 다음과 같은 보조적 정책 추진이 요구된다.

첫 번째로 북한 주민들의 생활안정을 지향하는 일이다. 이를 위해서는 북한 노동자들을 통제하는 당 및 직맹, 사로청 조직의 간섭과 노동력이 수급되는 상황을 탈피하고 기능과 숙련을 요하는 노동력을 유지할 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다.

두 번째로는 노동분야의 이질성을 극복할 수 있는 방안 마련이 요구된다. 향후 남북 경제협력사업을 통해 북한 지역에 파급될 자본주의적 가치개념의 노동생산성이나 이윤개념은 사회주의 노동 가치관의 북한 노동분야에 많은 충격을 가져다 줄 것이다. 따라서 남북한 체제와 이데올로기에 기인한 이질감 극복을 위한 방안마련이 필요하다. 이를 위해서는 남북한 노동자의 공동작업 및 공동생활의 범위를 넓혀나갈 수 있는 방안을 계약 체결시 반영시킬 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이와 함께 노동분야 공동협력의 일환으로 해외건설 시장에서의 북한 인력 활용한다든지, 북한 인력에 대해 안전 및 기술교육과 함께 시장경제에 대해서도 교육할 수 있는 기회를 마련함으로써 동질화를 유도해야 할 것이다. 또한 북한에 진출하는 남한 기업의 인력에 대해서도 동질화를 위한 철저한 사전교육을

실시할 필요가 있다. 이를 위한 교육프로그램 개발이나 전문인력양성이 국가정책적 차원에서 이루어져야 할 것이다.<sup>41)</sup>

세 번째로는 남북협력기업의 북한 노동자로 하여금 생산성을 향상시킬 수 있는 노동교육이 실시될 수 있도록 해야 할 것이다. 북한 노동자들에게 직업의 의미와 노동윤리에 대한 교육이 필요하다. 노동이 자신의 삶을 꾸려나가고 희망과 목표를 달성하는 중요한 수단임을 인식시켜야 할 것이다.

네 번째로는 북한 인력을 관리할 수 있는 시스템 도입이 요망된다. 인력채용 및 활용에 있어 현 상태에서는 기업의 노동력 채용시 노동력의 기능수준과 교육정도를 파악하기 불가능하다. 따라서 기업별, 기관별 노동인력에 대한 정보를 수집하고 자료화할 필요가 있으며, 남북경제협력을 위한 노동력 수요에 대한 조사도 산업부문별 또는 협력 단계별로 추진하고 노동인력관리체계도입 및 효율적 활용을 위한 인력센터의 설립도 검토해 볼만 할 것이다.

마지막으로 다섯 번째로 노동문제 관련 분쟁해결 장치도 마련해야 할 필요가 있다. 법규정의 불명확성과 관련된 문제는 KEDO 또는 현대 금강산 지역 관광개발 계약내용 및 방식 준용, 귀책 조항을 명확히 함으로써 법규정의 해석에 따른 오해의 소지를 불식시키는 방향으로 접근해야 할 것이다. 분쟁해결에 있어서는 근로조건 관련 계약 체결시 경수로 사업을 위한 KEDO-북한간 3단계 분쟁해결의정서 내용을 토대로 추진하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

---

41) 선한승, “남북경제교류와 노동제도의 비교분석,” 노동연구원 주최 『남북경제협력과 노동정책에 관한 세미나』 1998, p. 41.