

개성공업지구의 사회복지체제에 대한 연구

-기존 경제특구 복지조항과의 비교를 중심으로-

이 철 수*

I. 서론	III. 개성공단의 사회복지조항 분석: 경제특구 비교분석
II. 개성공단의 사회복지체제 성격: 사회주의내의 자본주의 복지체제	IV. 결론

Abstract

A Studies of the Social Welfare System at Geaseong Industrial District: Focusing in Comparison with the Existing Welfare Clauses for Economic Special Zones

The social welfare policy of Geaseong Industrial District has a lot of capitalistic features. At first, it was reorganized as a system using many capitalistic schemes, so that the benefits such as retirement subsidy, living subsidy and the legal minimum wage system have been in operation. The contribution rate to social insurance indicates a considerable change of notion. The fact that social welfare systems in Economic Special Zones[ESZs] shows a great gap with the other districts allows Geaseong Industrial District to be called capitalistic social welfare policy.

Compared with the other existing ESZs' social welfare policy in terms of continuity and variety, on the other hand, Geaseong Industrial District externally has some parts of continuity. However, legal regulations such as increased contribution rates become stronger and more active.

In the mean while, its negative atti-

tudes on the social cultural policies, which were not referred at all in the early period of ESZs law, have modified positively with Geaseong Industrial District as a momentum. This also reflects their perception and expectation on it, which is to apply the congruous social cultural policies to there as well.

Retirement subsidy and living subsidy were initially enacted benefits in North Korea stipulated in the 「Regulations on Foreign Investors Labor」 of 1999. Two of the benefits are the very different parts in ESZs' social welfare policy from common welfare policy.

The legal minimum wage system was also newly introduced through 「Regulations on Labor in Geaseong Industrial District」. Although North Korea's trial of all these heterogeneous systems into ESZs is full of implications, it exhibits a great difference from the policies concerning the other existing ESZs.

* 한국사이버대학교 사회복지학부 교수

In the end, Gaeseong Industrial district and Mt. Kumgnag Tourist District, which are under the same policy, have distinctive social welfare system not only from other districts but also from the other ESZs, due to the post-socialization of the two regions. For these reasons, the essence

of the post-socialization of welfare policy in Gaeseong and Mt. Kumgang should be focused: it is more probable that approaching to the core and examining it would be the good basis for the purpose of judging North Korean social welfare system.

Key Words: social security, social insurance, social welfare, social welfare system, social policy.

I. 서 론

북한 사회복지체제는 전형적인 사회주의형 모델로 이른바 국가사회복지체제이다. 여기에서 국가사회복지체제란 한마디로 복지공급의 주체가 국가책임 하에 작동하는 것을 의미한다.¹ 따라서 복지수요자인 북한 주민들의 경우에 자신들이 공급받는 복지급여에 대한 책임은 극히 미약하다. 하지만 이러한 북한 사회복지체제에 대한 함의는 더 이상 무의미하게 되었다. 왜냐하면 현재를 기준으로 할 때에 기존의 국가사회복지체제에 상당부분 자본주의적인 요소²가 삽입된 형태이기 때문이다.

이에 최근 북한 사회복지체제를 변화하게 한 대표적인 촉발요인 - 징후 - 으로는 ①2002년 7월 7·1경제관리개선조치, ②2003년 9월 개성공업지구(이하 개성공단으로 약칭)라 할 수 있다. 그리고 이는 북한이 최근에 취한 경제정책의 일부이고, 이를 선택한 배경은 북한이 1990년대 이후 지금까지 지속되고 있는 경제난을 타개하기 위한 것으로 일종의 경제개선·개혁조치로서 자구책이자 불가피한 선택이라고도 할 수 있다.

¹ 이는 북한사회복지 '현실'을 기준으로 한 것이 아니라 북한사회복지 '제도'를 기준으로 한 함의이다.

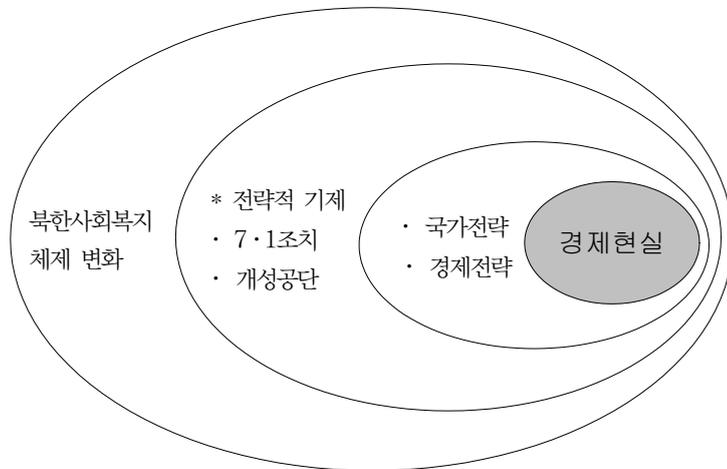
² 본 연구에서 사회복지 부문의 이른바 '자본주의적'(요소) 개념과 범주는 첫째, 사회주의 사회복지체제가 지향하는 복지공급의 주체인 국가책임의 변화 여부, 둘째, 가입자의 (복지)재정 부담의 변동 여부, 셋째, 복지프로그램의 운영주체, 성격과 기능의 변화 여부, 넷째, 개인의 부담과 책임의 증가여부, 다섯째, 자본주의체제에만 존재하는 복지급여의 도입여부를 토대로 판단한 것이다.

따라서 무엇보다도 이러한 경제조치들의 궁극적인 목적과 초점은 북한경제의 회복과 성장이라 하겠다. 하지만 다른 한편으로 본 연구가 주목하는 것은 북한이 채택한 경제조치들 중에서 과거와 사뭇 다른 모습을 띤 채, 이른바 사회복지의 ‘제도적 변화’를 추동하고 있다는 것이다.

그리고 이러한 근거는 각 경제조치들이 표방한 내용과 법적 규정(그리고 미미하지만 발생한 현상)에 나타나 있다. 이러한 이유로 최근 북한사회복지체제의 변화는 경제와 복지의 상관관계 속에서 파생된 파편 내지는 산물이라 하겠다.

따라서 최근 북한이 추진하고 있는 일련의 경제조치들은 그 자체가 북한 사회복지 체제의 재편을 예고하고 있다. 때문에 중요한 것은 이러한 경제조치들이 야기한 변화의 내용과 이를 통해 발생했거나 혹은 향후 고착화될 북한 사회복지 체제의 동학에 대한 규명작업이다. 이러한 논증을 간략히 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 북한 사회복지 체제 동학: 1990년대 이후



<비고> 전략적 기제에서 최근 금강산관광특구 제외

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 북한 사회복지체제 변화의 한 축인 개성공단의 복지체제를 분석하여 - 최근 금강산지역의 경우도 개성공단의 사회복지체제와 동일 - 이것이 북한 사회복지체제에 미치는 영향과 그 의의를 도출하고자 한다.

이에 본 연구는 먼저 개성공단의 다양한 복지급여의 분석과 이로 인해 발생한

운영원리의 변화를 토대로 개성공단의 복지체제에 대한 성격을 규명하고자 하고자 한다. 다음으로 개성공단과 기존의 경제특구³ 법령에서 명시한 복지급여를 비교하고자 한다. 여기에서 비교대상은 주요 분석대상인 법령들로 두 차례의 제정한 합영법, 외국인투자기업 노동규정, 금강산관광지구 노동규정과 개성공단 노동규정이다. 마지막으로 이를 토대로 본 연구가 추적한 북한 사회복지의 동화에 대한 함의와 향후 전망에 이르고자 한다.⁴

이를 위한 본 연구의 분석모형을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 상위범주로서 핵심 연구대상인 개성공단(노동규정)을 <A영역>로 놓고, 하위범주인 개성공단의 복지체제 성격을 <An영역>으로 하여, 복지체제와 급여를 중심으로 분석하고자 한다.

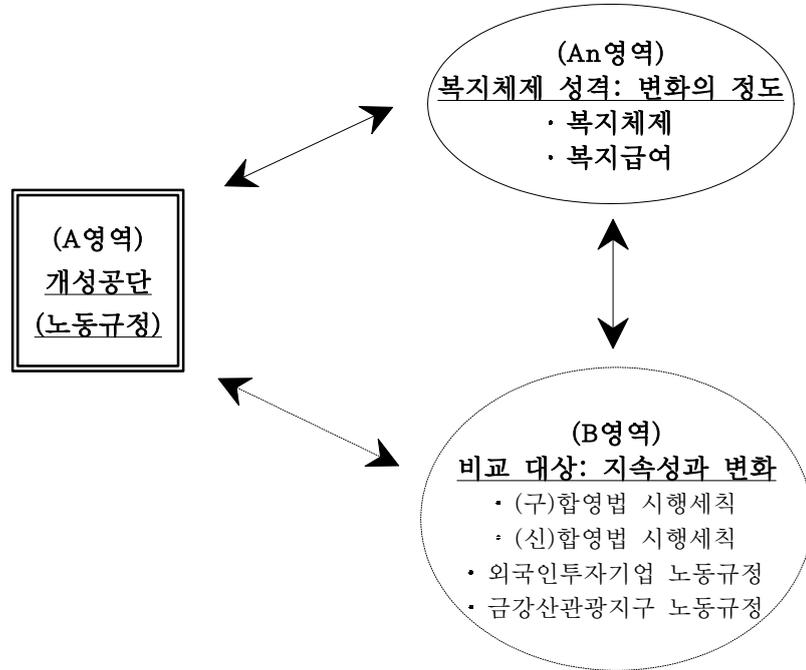
이러한 분석은 개성공단의 복지체제에 대한 분석임과 동시에 북한 사회복지체제 변화의 정도를 규명하는 작업이다. 다시 말해 이는 개성공단 사회복지체제가 기존 북한 사회복지체제와의 공통점과 차이점의 존재와 간극의 정도를 검토하는 것이다.

둘째, 개성공단을 제외한 경제특구의 법령들을 <B영역>으로 놓고, 이를 개성공단의 복지법령과 비교, 북한의 경제특구의 사회복지제도에 대한 지속성과 변화를 추적하고자 한다. 이는 북한이 각각의 특구에서 표방한 사회복지제도의 형태에 대한 분석을 의미한다. 지금까지의 논증을 토대로 분석모형을 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.

³ 본 연구에서 경제특구라고 지칭함은 편의상 기존의 북한경제체제와 다른 형태를 가진 채 일정한 개방을 한 지역을 통칭하고자 한다.

⁴ 한편 기존의 북한사회복지 제도와 7·1조치에 따른 북한사회복지제도의 성격과 기능변화에 대한 자세한 내용은 이철수(2003·2004)의 연구를 참조.

〈그림 2〉 분석모형



II. 개성공단의 사회복지체제 성격: 사회주의내의 자본주의복지체제

1. 복지공급 주체의 변화: 국가에서 개인으로

2003년 9월 18일 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호로 채택한 『개성공업지구 노동규정』에는 북한 사회복지에 대한 변화를 감지할 수 있다. 예컨대 노동규정 제42조에서 “기업은 공화국공민인 종업원에게 지불하는 월 로임총액의 15%를 사회보험료로 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다. 사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다”라고 명시하였다.

여기서 주목해야 할 것은 기업이 노동자의 월임금 총액의 15%를 사회보험료로

납부해야 한다는 것이다. 외형적으로 볼 때, 이는 기업이 부담하는 것이라고 볼 수도 있지만, 납부금액의 원천은 노동자에게 지급되어야 할 임금에서 각출되는 것이다. 따라서 이는 개성공단 노동자가 본인에게 지급되어야 할 임금의 일부를 사회보험료로 부담하는 것이라 하겠다.

바로 여기에서 북한의 최근 사회복지에 대한 인식이 나타나 있다. 만약 북한이 노동자의 임금에서 15%를 사회보험료로 부담한다는 직접적인 표현을 할 경우에 북한은 국가사회복지에 대한 대내외적인 비판에 직면하게 된다. 따라서 북한의 입장에서 최선의 타협점은 사회보험료의 증가를 기업이 부담하는 법적 형태로 하되, 이러한 기금의 원천은 노동자에게 지급해야 할 임금에서 부담하게 하는 것이다.

바로 이러한 이유로 북한은 ‘법적으로 기업부담 형태, 그러나 부담금의 원천은 노동자의 임금에서 각출하는 형태’의 자구책을 제시한 것이라 평가할 수 있다. 따라서 개성공단의 사회보험료는 “납부는 기업이, 납부금의 원천(징수)은 노동자의 임금에서”라는 등식이 성립되고, 이는 사실상 노동자⁵가 부담하는 것이라 해도 무방하다.

또한 동 법령 제43조에서 “공화국공민인 종업원은 월로임액의 일정한 몫을 사회문화시책금으로 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다”고 밝혔다. 그리고 이러한 사회문화시책비는 동 법령 제41조에서 “사회문화시책기금은 기업으로부터 받는 사회보험료와 종업원으로부터 받는 사회문화시책금으로 조성한다”라고 하였다.

이에 한 가지 특이한 점은 월 임금의 15% 각출을 명시한 사회보험료와 달리 사회문화시책금에 대한 구체적인 부담률이 나타나 있지 않고, 단지 이를 ‘일정한 몫’이라는 추상적인 표현으로 명시하고 있다는 것이다. 따라서 이러한 일정한 몫에 대해 논란의 여지가 있다. 이에 북한이 기존의 부과체계를 계승할 것인지, 아니면 별도의 체계를 새롭게 규정할 것인지에 대해 불분명부분이라 하겠다.

한편 이러한 원인은 북한이 사회문화시책기금에 대해 구체적인 납부율을 명시하지 않은 채 과거부터 일정한 몫이라는 표현을 했기 때문이다. 또 임금 지급의 경우에 공단 내에 입주한 남측기업이 직접 전달하는 것이 아니라 북한의 개성공단관리위원회가 대행하고 있음에 따라 기존과 같이 국가기관이 비공식적으로 일정한

⁵ 2005년 3월 현재 개성공단의 북한노동자는 1,900명 정도이다. 『한겨레신문』, 2004년 3월 9일. 하지만 15개 기업의 향후 채용계획을 살펴보면, 2004년 말 2,300명(남자 921, 여자 1,362), 2005년 4,700명, 2006년 5,900명을 채용할 예정이다. 통일부, 『개성공단포럼 보고자료』 (서울: 통일부, 2004), p. 6.

몫에 대한 공제를 시도하기 위해서라 판단된다.

이렇게 볼 때 사회복지제도의 재정부담과 관련, 개성공단 노동자가 임금에서 부담하는 것은 크게 사회보험료와 사회문화시책비로 요약된다. 이에 따라 개성공단 노동자는 사회복지기금에 대한 이중적인 재정을 부담한다고 하겠다. 그리고 이는 외형적으로는 기존의 사회복지제도를 계승한 것이라 할 수 있지만, 큰 폭의 사회보험료 인상은 부정할 수 없는 사실이다.

구체적으로 살펴보면 개성공단의 사회보험료의 경우 기존에 노동자 월 임금총액 1%부담보다 비율이 15배 상승하였고, 적어도 이는 북한의 사회보험제도 중 재정부담이 지역적으로 분리·징수됨을 의미한다. 따라서 이를 근거로 북한 사회보험제도의 재정부담률은 크게 두 가지로 구분된다고 하겠다. 그리고 이러한 부담률의 차이는 가입자의 각종 사회적 혜택과 복지급여의 수준차이를 동반하게 될 것이다.

특히 이러한 가입자의 재정부담에 대한 과도한 차이는 북한 사회복지체제의 전반적인 성격을 변화할 수도 있다. 왜냐하면 첫째, 결과적으로 사회보험 재정책임이 가입자 부담의 확대를 유도하여 국가책임과 개입의 여지를 축소시키게 되었다. 둘째, 제도적으로 기존의 가입자 부담 1%와 국가부담 99% 형태인 재정구조를 가입자 부담 15%와 국가부담 85%로 재편시키게 되었다. 셋째, 이에 따라 지역적으로 북한 노동자의 재정부담률은 상술한 바와 같이 제도적 분리가 이루어졌기 때문이다. 따라서 개성공단은 북한사회복지의 제도적 성격과 운영원리의 메커니즘이 상당부분 ‘탈사회주의화’한 것이라 할 수 있다.

한편 이러한 사회보험료 재정부담의 상승은 과거 나진·선봉무역지대에 적용했던 사례와 동일한 맥락이라 하겠다. 1985년 3월 20일 제정된 『(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』 제44조에서 “합영회사의 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받는다. 합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 자기가 받는 노동보수의 1%의 사회보장료를 물어야 한다”고 명시되어 있다.

또한 1992년 10월 16일 제정된 『(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙』 제71조에서 “합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 받는 노동보수의 1%에 해당하는 사회보험료를 바쳐야 한다”고 명시되어 있다.

이는 북한이 과거부터 사회보험료의 부담률을 상승시키고자 하는 의도를 나타낸 것이라 할 수 있다. 하지만 더욱 중요한 것은 개성공단과 비교해 볼 때, 개성공단의 경우 월임금의 15% 사회보험료 재정부담, 나진·선봉무역지대의 경우에 월임금의 8% 사회보험료 재정부담으로 나타난다. 그리고 또 하나의 차이는 나진·

선봉무역지대의 경우 가입자의 부담을 1%를 명시한 반면, 개성공단의 경우 이를 전혀 언급하지 않았다는 것이다.

따라서 이것이 의미하는 바는 첫째, 북한이 사회보험료 부담에 대해 비교적 일찍 변화시키고자 했다는 것, 둘째, 적어도 비울적으로 개성공단 노동자들이 나진·선봉무역지대 노동자들에 비해 약 2배 정도 인상⁶되었다는 것, 셋째, 두 차례의 합영법 시행세칙이 발표된 이후 현재까지 북한의 사회복지에 대한 인식이 일정부분 동일하게 작용한다는 것을 감지할 수 있다.

2. 메커니즘의 변화: 운영원리의 자본주의 색채 강화

1) 사회보험제도의 지역적·제도적 분리

상술한 바와 같이 개성공단의 경우 월 임금의 15%를 사회보험료⁷로 공단 노동자가 부담하기 때문에 북한의 사회보험료 부담은 개성공단 15% vs 기타지역 1%로 지역적·제도적 양분되었다. 특히 사회보험료율만이 아니라 실제 지급받을 임금과 이에 따라 납입할 양자의 현금수준을 중심으로 재차 살펴보면 이는 더욱 큰 재정부담의 차이를 발생시킬 수밖에 없다.

아울러 개성공단의 경우 가입자가 부담하는 높은 재정부담은 향후 운영할 공단 내의 각종 복지제도의 재정에 가입자가 상당부분 기여한다는 것을 의미한다. 그리고 이는 과거 김일성이 “사회주의제도의 우월성은 국가가 노동자, 농민을 비롯한 근로인민들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장하여 준다는 데 있습니다”⁸

⁶ 한편 이는 양 지역 노동자의 임금격차에 따라 자연스럽게 발생한 것이라 할 수 있다. 이러한 원인을 살펴보면 나진·선봉의 경우 월 최저임금이 100-120\$인 반면, 개성공단의 경우 월 최저임금이 50\$(사회보험료 공제한 소득)이다. 이에 양 지역의 임금격차로 발생한 사회보험료 차액을 매월 약 7-10\$ 정도가 된다. 따라서 북한은 개성공단의 사회보험료 부과기준을 실제 납입총액에 의거한 것이라 할 수 있다. 이는 북한이 과거부터 사회보험료에 부담에 대한 일정하고 구체적인 부과기준을 가지고 있음을 의미한다.

또한 당초 북한은 개성공단 노동자의 월 최저임금을 65\$로 요구하였다. 그리고 이 중 15\$을 사회보험료로 노동자에게 부담시키고자 하였다. 역설적으로 이는 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 왜냐하면 노동자가 사회보험료로 15\$을 부담할 경우에 총임금의 약 20% 이상을 납부하게 되고, 이는 국가사회복지체제가 ‘탈사회주의화’한 명백한 근거가 된다. 참고로 2004년 남한노동자의 사회보험료 부담률은 임금의 16.1% 정도이다.

⁷ 하지만 사회보험료를 연체할 경우에 제47조 “사회보험료를 제때에 납부하지 않았을 경우에는 납부기일이 지난날부터 매일 0.05%에 해당하는 연체료를 물린다. 연체료는 미납액의 15%를 넘을 수 없다”고 명시하였다.

⁸ 김일성, 『김일성저작선집 제5권』 (평양: 조선노동당출판사, 1972), p. 25.

라는 것과는 상반되는 원리이자 현상이다.

왜냐하면 적어도 개성공단 노동자의 경우에 과거와 달리 복지재정에 인민적 기여가 확고히 증가했기 때문이다. 이에 개성공단의 사회복지체제는 북한의 복지체제가 변동하여 국가책임의 사회주의 복지체제보다는 개인책임의 자본주의 복지체제를 지향한다고 하겠다.

또한 재정부담의 차이만을 놓고 볼 때, 개성공단의 복지체제는 전체 사회주의 복지체제 내의 지역적인 자본주의 복지체제라 할 수 있다. 다시 말해 개성공단의 경우, 사회주의체제인 북한 사회복지체제에 기존과 다른 자본주의 형태의 사회복지체제를 도입, 새로운 형태의 사회복지체제를 구가하는 ‘섞임’이 탄생한 것이다. 따라서 북한의 사회복지체제는 개성공단으로 인해 사실상 지역적·제도적으로 사회주의 복지체제와 자본주의 복지체제로 양분되었다 하겠다.

또 상술한 바와 같이 개성공단 노동자는 증가한 사회보험료 부담 이외에도 별도의 사회문화시책금을 납부해야 하고, 이러한 사회문화시책금의 납부비율이나 구체적인 금액에 대해 북한이 밝히지 않고 있다고 지적하였다.

하지만 사회문화시책금의 용도가 무상교육, 무상치료, 사회보장 등 인민의 공공 복리에 소요된다는 것을 감안해 볼 때, 여기에 소요되는 재정의 상당부분을 개성공단 노동자가 부담한다는 것을 의미한다. 따라서 개성공단에서는 과거 전적으로 국가예산 하에 집행되었던 각종 사회문화시책기금에 대해서도 노동자가 일정부분 직접적인 재정 기여를 하는 형태로 변화하였다고 하겠다.

2) 자본주의 복지제도(요소)의 도입

개성공단의 경우에 현재 북한 - 경제특구를 제외한 - 에 적용하지 않은 복지급여와 제도를 명문화하였는데, 이는 ①퇴직보조금, ②생활보조금, ③최저임금제, ④기업복지프로그램으로 대표된다.

첫째, 퇴직보조금의 경우, 개성공단 노동규정 제19조에 “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균 월로임에 일한 해수를 적용하여 한다”라고 규정하고 있다.

이는 현행 남한의 특수지역 연금제도의 퇴직수당 자격기준과 동일하다. 하지만 급여의 성격은 사업장의 사정으로 인해 발생한 노동자의 비자발적 실업에 대한 보상이다. 따라서 이는 북한이 개성공단 노동자에 대해 향후 발생할 비자발적 실업상태를 인정하여 여기에 대응한 복지급여를 신설한 것이라 판단된다.

둘째, 생활보조금의 경우 동 법령 제29조에 “기업은 자기의 책임으로 또는 양성 기간에 일하지 못한 데 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60% 이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을 수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다”라고 밝혔다.

이는 기업의 불가피한 사정으로 인해 노동자가 무노동 상태에 빠져 노동수입을 보장받지 못할 경우를 대비한 것으로 급여의 성격에 따라 생계급여 내지는 실직급여에 해당한다. 그리고 이는 무엇보다도 자본주의 복지제도의 구성요소 중의 하나이다.

셋째, 최저임금제의 경우 동 법령 제26조에서 “종업원의 월로임은 종업원 월 최저로임보다 낮게 정할 수 없다”고 하였는데, 이는 월 최저임금 50달러를 법적으로 강조·보장한 것이다.

한편 이와 관련, 동 법령 제25조 “종업원 월 최저로임⁹은 전년도 종업원 월 최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다”고 명시하여 최저임금의 상한선에 대한 규정을 밝혔다. 역으로 이는 매년 개성공단 노동자의 임금이 전년도 임금의 5%이하 내에서 상승한다는 것을 의미한다.

따라서 최저임금액의 명시와 매년 임금상승을 법적으로 보장한 것은 한편으로는 노동자 보호지만 다른 한편으로는 자본주의 시장경제체제의 요소를 도입한 것이라 판단된다.

넷째, 기업복지프로그램의 경우 크게 두 가지로 대표되는데, 하나는 아동보육이고, 다른 하나는 문화후생기금¹⁰이다. 먼저 보육문제에 대해 북한은 개성공단 내의 기업에게 자체적인 탁아소와 유치원의 운영을 허용하였는데, 이는 동 법령 제35조 “기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 꾸리고 운영할 수 있다¹¹”라고 명시하였다. 따라서 이는 기존의 국가책임하의 국영보육서비스를 기업

⁹ 이 외에도 야간수당과 연장근무수당이 있다. 이를 살펴보면 제30조 “기업은 노동시간 밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 로임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 명절일, 공휴일에 노동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 야간작업에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 진행된 노동이 속한다”라고 명시하였다.

이는 외국인투자기업 노동규정 제29조 “외국인투자기업은 공휴일에 일을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간 밖의 낮 연장작업 또는 노동시간안의 밤작업을 한 종업원에게 로임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 로임액의 50%(명정일작업과 노동시간 밖의 밤연장작업을 한 종업원에게는 100%)에 해당하는 가급금을 주어야 한다”는 조항과 같은 맥락이다.

¹⁰ 문화후생은 사회문화시책과 공통된 영역이라 할 수 있다.

에게 전가한 것이라 할 수 있다.

다른 하나인 문화후생기금의 경우 제45조 “기업은 세금을 납부하기 전에 리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화수준의 향상과 체육사업, 후생시설운영 같은데 쓴다”라고 명시하였다. 이는 문화후생기금의 용도를 분명히 한 것으로 노동환경과 근로조건 향상을 위해 이 부문에 대한 기업의 투자를 장려한 것이라 판단된다.¹²

한편 기업복지프로그램의 경우 과거 현실 사회주의 국가에서 이미 사회복지제도의 큰 축을 담당했었다는 지적이 있다. 소비에트나 동유럽, 북한 역시 산업부문에서 소위 ‘대안의 사업체계’를 도입했고, 농업부문에서는 협동농장의 사회복지적 기능을 강조함으로써 기업의 사회복지 역할을 제도한 사례가 존재한다. 실제 ‘리’ 단위 농촌의 경우 교육, 문화, 보건 등 대다수 사회복지시설이 협동농장의 수익에 크게 의존하고 있었다. 따라서 이러한 전례에 비추어 볼 때 개성공단의 기업복지 프로그램은 이러한 현상의 연장선상에 있는 동시에 기존의 기업복지프로그램의 개념과 범주를 보다 더 확대한 것이라 판단된다.

3. 복지급여의 상승 유도과 지역적 차등급여 발생

개성공단 노동자의 경우에 타 지역 노동자에 비해 임금과 사회보험료에 대한 재정부담이 상대적으로 높다. 특히 최저 임금에 대한 법적규정이 명시됨에 따라 이에 대한 노동자들의 인지여부와 상관없이 사회보험료에 대한 재정부담은 타 지역 노동자에 비해 명백한 차이가 있다.

가령 최저임금을 개성공단 노동자의 수입에 대입하면, 월 임금 총액은 약 57

¹¹ 이는 과거 「외국인투자기업 노동규정」 제34조 “...외국인투자기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 조직하고 운영할 수 있다”라는 조항을 승계한 것이다.

¹² 한편 북한은 개성공단에 진출한 기업 또는 사용자의 손해를 보상하기 위해 2004년 9월 21일 최고인민회의 상임위원회 결정 제35호로 채택한 「개성공업지구 보험규정」을 제정하였는데, 동 법령 제6조의 경우 법인 또는 개인은 다음의 손해를 보상하기 위한 보험에 의무적으로 들어야 한다.

1. 화재 및 폭발, 자연재해로 인하여 건물 및 기계장치에 생긴 물질적 손해
2. 가스사고로 인하여 제3자의 생명, 신체 또는 재산에 생긴 손해
3. 자동차사고로 인하여 다른 사람을 사망, 부상당하게 하였거나 제3자의 재산에 입힌 손해
4. 종업원이 노동과정에 재해로 입은 손해(기업이 사회보험료를 납부하게 되어있는 종업원은 제외)

\$(한화 6만 5천원)이고, 이 가운데에 50달러는 최저임금이자 실제소득액이다. 그리고 나머지 약 7달러 정도가 총임금의 15%를 부담하는 사회보험료가 된다. 아울러 이는 최저임금을 기준으로 하였기 때문에 납부금액의 최저 하한선이고, 실제 납부금액은 이를 - 노동자에 따라 - 상회할 수도 있다고 판단된다.

또한 개성공단 노동자들은 3년 후부터 매년 약 5%(상한선) 정도의 최저임금이 상승 지급된다. 따라서 이는 노동자의 임금상승과 더불어 실제 납부하는 사회보험료 부담의 증가를 의미한다. 특히 개성공단 노동자의 사회보험료 부담률 15%를 놓고 볼 때, 다시 말해 재정부담액보다 부담률에 초점을 맞추면 이는 남한의 사회보험 가입자의 부담률을 상회한다고 하겠다.

따라서 이를 근거로 판단해 볼 때, 개성공단 노동자들은 ①임금의 상승과 보장, ②사회보험료의 높은 부담률, ③다른 지역과 동일한 사회보험 제도 - 외형적으로 - 적용, ④타 지역에 비해 상대적으로 높은 복지급여를 보장받게 된다고 하겠다.

따라서 개성공단 노동자들은 사회보험부문의 인상된 부담률만큼 복지혜택이 향상되어야 하고, 중국에는 북한의 다른 지역 주민에 비해 상대적으로 높은 수준의 각종 복지급여를 지급받을 것이라 판단된다. 무엇보다도 이것은 중요한 함의를 갖는데, 왜냐하면 북한주민 사이에 복지급여 수준이 개성공단 노동자 vs 타 지역 노동자 - 경제특구를 제외한 - 로 양분되었음을 의미하기 때문이다.

또한 현실적으로 이러한 복지급여의 수준차이는 가입자의 재정부담률에 따른 차이를 상회할 것이라 판단된다. 아울러 이러한 견지에서 의료보장제도의 경우 개성공단 노동자들은 향후 기존의 무상치료제 하에 제공된 의료급여수준보다 높은 양질의 의료급여를 제공받으리라 판단되고, 북한 역시 이를 보장해야만 한다.¹³

문제는 이러한 복지급여의 차이에 대해 향후 북한 노동자들이 이를 어떻게 인식할 것인가인데, 예측하건대 이러한 급여의 차이가 직종간 상대적 박탈감을 야기할 개연성은 충분히 가지고 있다고 하겠다.

다시 말해 이러한 복지급여의 차이에 대한 인식은 각 노동자들이 지급받는 현금·현물급여의 수준차이가 어느 정도인가에 따라 달리하겠지만, 기존의 지급기준

¹³ 하지만 이와 달리 개성공단에는 국제의료봉사단체인 YMCA 그린닥터스가 2005년 1월 11일 개성병원을 개원하여 공단 노동자들을 진료하고 있으며, 3월부터 신체검사를 위한 종합검진과 방역사업도 하고 있다. 또 그린닥터스는 2007년을 개원목표로 개성공단 내 5,000-1만평 부지에 지상 4층, 연면적 800평, 150병상, 내과, 외과, 한의원 등 11개 진료과목과 응급센터, 방사선과, 약제실 등을 갖춘 종합병원 설립을 추진하고 있다 <www.greendocto.org/sub5/board4.asp> (검색일: 2005. 4. 28).

에 의거하면 기본적인 현금급여수준부터 상당한 차이가 있으리라 판단된다. 이에 개성공단은 타 지역과의 재정부담률과 임금의 격차로 인해 자연스럽게 양 지역의 복지급여 수준차이를 유도하고 있다고 하겠다.¹⁴

이는 상당히 중요한 의미를 가지는데, 왜냐하면 실질임금의 격차가 확연한 가운데 발생한 사회보험료 재정부담의 차이는 결국 복지급여의 지급수준의 차이와 직결되기 때문이다. 다시 말해 개성공단 노동자의 경우 타 지역 노동자에 비해 높은 임금, 높은 사회보험료 부담 현상이 자연스럽게 향후 발생할 복지급여 지급수준의 차이를 동반하게 된다. 그리고 이는 임금수준과 사회보험료 재정부담의 차이에 기인한 것이다.

때문에 지금까지의 논증을 토대로 북한의 사회복지제도와 관련, 최근 제도적으로 가장 확고한 자본주의 색채 - 탈사회주의화의 징후¹⁵ - 가 포착되는 곳이 바로 개성공단이라 하겠다. 참고로 지금까지 논증한 개성공단의 사회복지제도 동향을 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

¹⁴ 또한 이러한 경향은 7·1조치와도 비슷한데, 7·1조치 이전 북한의 임금구조는 최저임금과 최고임금의 격차가 3배 이상을 상회하지 않아 비교적 임금의 격차가 크지 않았고 비교적 형평성을 유지했다. 한편 이러한 견지에서 개성공단은 지역적인 차등임금을 발생시키고 있다고 하겠다.

¹⁵ 다른 한편으로 탈사회주의화의 징후가 발생하는 것은 이 지역의 수입의 원천이 북한이 아닌 남한의 자본과 기업에 있기 때문이다. 즉 북한으로서는 남한기업이 입주한 개성공단에 사회주의적 복지 분배를 반드시 해야 할 의무감이 존재하지 않는다. 아울러 북한의 입장에서 가능한 많은 부문을 기업의 책임 내지는 부담으로 하는 것이 수익성의 측면에서 유리하다.

〈표 1〉 개성공단의 사회복지제도 동향¹⁶

법 적 근 거	주 요 내 용	기존 경제특구법(제도)과 비교
· 개성공업지구노동규정	· 사회보험 재정부담 증가	· 1%기여에서 15%기여로 인상 * 기존의 사회보험은 월임금의 1%기여
지 역	· 사회문화시책금	· 국가부담에서 노동자부담 * 기존의 재정부담 주체 변화
· 개성공단	· 퇴직보조금 · 생활보조금	· 외국인투자기업 노동규정 17조 수정·계승 · 외국인투자기업 노동규정 28조 수정·계승 * 기존의 사회복지급여 부재
대 상	· 최저임금제 (임금인상 보장)	· 신설 조항 * 기존의 사회복지급여 부재
· 공단 노동자와 부양가족	· 기업복지프로그램 (보육과 문화후생기금)	· 외국인투자기업 노동규정 42조 수정·계승 · 외국인투자기업 노동규정 34조 수정·계승 * 기존의 재정부담운영주체 변화

<비고> 1. 밑줄 친 내용은 기존의 사회복지제도와의 비교

2. 금강산관광지구의 경우 개성공단과 법적으로 동일함.

Ⅲ. 개성공단의 사회복지조항 분석: 경제특구 비교분석

1. 복지제도 승계와 복지행정 분리

경제특구인 개성공단의 사회복지제도를 비교하고자 할 때는 이와 유사한 지역을 동렬에 놓고 탐색해야만 한다. 이에 본 연구에서는 기존의 경제특구법을 중심으로 비교하고자 하는데, 먼저 상징적인 ‘사회복지제도’ 자체를 비교하면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」(1985년 3월 20일 정무원결정 제14호)은 총 71개 조항으로 구성되어 있다.

경제특구의 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제41조에 “합영 회사 종업원들의 노동 시간, 휴식, 노동 보호는 조선민주주의인민공화국 노동 법규에 따른다”고 명시하였다. 또한 동 법령 제44조 “합영 회사의 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 사회 보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받는다”라고 밝혔다. 따라서 이는 북한

¹⁶ 기존의 사회복지제도와 개성공단 및 경제특구와의 차이에 대해서는 위의 <표 1>을 참조.

이 합병 회사 종업원에 대해 기존의 근로, 노동법규에 의거한다는 것을 밝힌 것으로 사회복지제도에 대한 큰 폭의 변화를 의도하지 않은 것으로 판단된다.

또 동 법령 “제40조 합병회사에서 우리나라의 노력을 받아들이고 내보내는 것은 노동 행정기관을 통하여야 한다”고 명시함으로써 북한이 노동공급 주체임을 밝혔다. 여기에서 중요한 점은 노동행정기관의 경우, 노동공급 문제를 대행하는 주체가 기도 하지만, 이러한 과정에서 합병회사 종업원에게 발생·적용할 사회복지제도에 대한 행정적인 업무를 처리한다는 것이다. 따라서 이는 합병회사 종업원의 사회복지를 전담하는 별도의 독립된 행정기관이 존재한다는 것과 복지 행정기관의 분리 운영을 의미한다고 하겠다.

두 번째, 『(신)조선민주주의인민공화국 합병법 시행세칙』(1992년 10월 16일 정무원 결정)은 총 104개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제68조 “합병회사종업원들의 노동시간, 휴식, 노동보호는 조선민주주의인민공화국의 노동법규에 따라 보장받는다”고 명시하였다. 또한 동 법령 제70조 “합병회사 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 해당 법규범과 규정에 따르는 사회보험 및 사회보장 혜택을 받는다”고 하였다.

이에 (신)합병법 제68조는 기존의 (구)합병법 제41조를 승계하였고, (구)합병법 제44조를 (신)합병법 제70조를 통해 재차 명시함으로써 (구)합병법과 거의 동일한 사회복지제도를 적용함을 의미한다.

한편 북한의 대표적인 사회복지제도인 국가사회보험¹⁷·국가사회보장¹⁸과 제도와 개념의 차이가 다소 있는 사회보험¹⁹·사회보장²⁰은 구구한 억측을 자아내게

¹⁷ 국가사회보험에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 국가가…노동재해, 질병, 부상 등으로 ‘일시적’으로 노동능력을 잃은 근로자들의 생활을 물질적으로 보장해주는 제도…현직일군들 중에서 일시적으로 노동능력을 잃은 사람들에게 적용되는 것으로서 노동능력을 완전히 또는 장기적으로 잃은 근로자들에게 적용하는 사회보장과 구별된다.…자기소득의 1%를 국가에 납부하였을 때에만 적용된다. 사회과학출판사 경제연구소, 『경제사전』(평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985), p. 205.

¹⁸ 국가사회보장에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 노동능력을 완전히 또는 ‘오래 동안’(6개월 이상) 잃은 근로자들과 혁명과업을 수행하던 도중 사망한 근로자들의 유가족들에게 돌려지는 국가적 혜택…적용대상은 항일혁명투사들과 군인, 경비대, 사회안전원, 노동자, 사무원, 협동농장원들과 그들의 부양가족, 기타 무의무탁한 사람들이다.…자금원천은 국가예산자금이다. 위의 책, p. 205.

¹⁹ 사회보험에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 일시적인 노동 능력 상실자들의 생활 보장, 건강회복과 근로자들의 건강증진을 위하여 실시되는 물질적 보장제도. 사회과학출판사, 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 533.

²⁰ 사회보장에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 일군들이 노동능력이 없었거나, 사망하였을 경우 본인 또는 그 가족의 생활을 국가적으로 보장하는 제도. 위의 책, p. 533.

한다. 그러나 경제특구라는 극히 제한된 지역을 대상으로 하기 때문에 북한의 입장에서는 국가사회보험과 국가사회보장 제도를 적용할 의무보다는 다소 소극적인 사회보험과 사회보장을 통해 복지의 사각지대를 해소하고자 하기 때문인 것으로 판단된다.

또한 동 법령 제64조 “합영회사가 우리나라의 노력을 받아들이고 내보내는 것은 노동행정기관을 통하여 한다. 노동행정기관은 합영회사운영에 필요한 노력을 우선적으로 보장하여야 한다”고 하였다. 이는 (구)합영법 제40조를 보다 더 구체화한 것으로 대동소이한 내용이다. 따라서 시차적인 간격이 있음에도 불구하고 두 차례 제정된 합영법을 놓고 볼 때, 북한이 사회복지제도 자체에 대한 괄목할만한 변화를 의도하지는 않은 것으로 판단된다.

세 번째, 『외국인투자기업 노동규정』(1999년 5월 8일 내각 결정 제40호)은 총 45개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제7조 “외국인투자기업은 공화국공민인 종업원들이 공화국의 노동법규범에 맞게 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받도록 하여야 한다”고 명시하였다.

또한 동 법령 제37조에 “외국인투자기업에서 일하는 공화국공민인 종업원은 병 또는 부상, 일할 나이가 지나 일하지 못하는 경우 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받는다. 사회보험, 사회보장에 의한 혜택에는 보조금, 년금의 지불, 정휴양 및 치료가 포함된다. 보조금과 년금을 받으려는 종업원은 보건기관이 발급하는 진단 문건 또는 보조금과 년금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국인투자기업에 내야 한다. 외국인투자기업은 사회보험보조금지불청구문건을 사회보험기관에 내어 확인을 받은 다음 은행기관에서 해당한 사회보험보조금을 받아 노동보수를 주는 날에 해당 종업원에게 내주어야 한다. 정휴양소에 가고 오는데 드는 러비와 장례보조금은 해당문건에 의하여 먼저 내주고 후에 청산받아야 한다. 사회보장에 의한 년금, 보조금은 외국인투자기업이 사회보장년금 지불기관에서 달마다 정한 날에 대상자에게 내주어야 한다”고 명시하였다.

1992년 (신)합영법 이후 약 7년 뒤인 1999년에 제정된 『외국인투자기업 노동규정』의 경우, 기존의 사회복지제도를 승계함을 밝힘과 동시에 과거 두 차례 제정한 합영법보다 더 구체적이고 직접적인 내용을 명시하였다. 특히 동 법령 제7조는 (신)합영법 제70조와 거의 동일한 내용이지만, 동 법령 제37조의 경우, 수급 조건과 절차, 다양한 복지급여의 종류를 명시하였다.

또한 동 법령 제38조에 “사회보험, 사회보장에 의한 보조금, 년금은 공화국의 노동법규범에 따라 계산한다,” 또 제39조 “사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회

보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 기업과 종업원에게서 받는 사회보험료로 적립된다.” 아울러 제41조 “외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다”라고 하였는데, 이에 제38조는 사회보험 급여 지급 기준, 제39조는 사회보험 재원 조달방법, 제41조는 사회보험기금 운영주체를 명시한 것이다.

따라서 「외국인투자기업 노동규정」의 경우, 사회복지제도 자체만을 놓고 볼 때, 기존과 외형적으로 거의 대동소이하다고 하겠다. 또한 두 차례 제정된 합병법과 비교해 볼 때, 「외국인투자기업 노동규정」은 매우 구체적인 내용들을 명시하여 사회복지에 관한 한 법적 구체성을 밝힌 것이라 하겠다.²¹

이에 이 시기까지 사회복지 제도 자체에 대한 북한의 변화는 크게 감지되지 않는다. 단지 본 연구에서 통칭한 경제특구 법의 사회복지관련 조항들이 동 법령을 통해 체계적이고 구체적인 내용을 명시한 것이라 하겠다.

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」(2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호)은 총 49개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련, 동 법령 제40조(사회문화시책의 실시) “공업지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”라고 하여 기존의 북한 사회복지제도에 개성공단 노동자들을 편입시키고자 하고 있다. 특히 동 법령은 1999년 「외국인투자기업 노동규정」제7조가 확대되어 동 조에서 언급하지 않은 무상교육과 무상치료에 대한 혜택도 명시하였다.

이러한 원인은 하나는 종업원과 그 가족을 대상으로 하기 때문이고, 다른 하나는 위의 제40조에 명시한 것과 같이 국가정책인 사회문화시책에 무상교육과 무상치료, 사회보험과 사회보장이 해당되기 때문이다. 따라서 이는 북한이 개성공단의 설립 취지에 적합한 행태 - 공단의 환경을 고려한 - 이고, 또한 장기적으로 향후 해당지역의 사회복지 대상의 확대를 예상한 것이기도 한다.

다섯 번째, 「금강산관광지구 노동규정」(2004년 5월 6일 최고인민회의 상임위원회 결정 제29호)은 총 49개 조항으로 구성되어 있다. 사회복지제도 적용과 관련,

²¹ 한편 동 법령에서 무상교육과 무상치료에 대한 언급을 하지 않은 것은 아이러니한 부분이다. 따라서 이에 대한 논란의 여지가 있는데, 먼저 무상교육의 경우, 동 법령은 노동자를 주요 대상으로 하고, 이들은 이미 정규교육을 이수했기 때문에 무상교육의 대상자가 아니다. 따라서 이들에 대한 무상교육은 필요하지 않게 된다. 반면 무상치료의 경우 무상교육과 다른 차원의 문제임에도 불구하고 이에 대한 언급이 없는 것은 비판의 소지가 있다.

동 법령 제40조(사회문화시책의 실시) “관광지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”고 명시하였다.²² 이는 지역과 적용대상의 차이만 존재할 뿐 사실상 「개성공업지구 노동규정」 제40조를 그대로 모방한 것이라 하겠다.

특이한 것은 「금강산관광지구 노동규정」 경우 금강산관광사업이 상당한 시간이 경과하였음에도 불구하고 뒤늦게 제정되었다는 것이다. 예측하건대 이러한 원인은 금강산관광지구의 북한국적의 총 노동인구가 수적으로 개성공단에 비해 소수인 - 과거나 현재 모두 - 한편 향후 점차 증가할 인력을 고려했기 때문이라 판단된다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한은 경제특구에 대한 사회복지제도 자체의 지속성은 일정부분 유지하고 있고, 이는 기존의 사회복지제도와 외형적으로 큰 마찰이 발생하지 않는다. 하지만 다른 한편으로 해당지역이나 기관의 종업원 혹은 그 가족을 대상으로 하기 때문에 미세하지만 행정적으로 분리된 측면도 있다.

더욱 중요한 것은 사회복지제도 자체의 운영주체나 혜택의 내용만을 놓고, 사회복지체제에 대한 정확한 판단을 할 수는 없다는 것이다. 왜냐하면 운영주체나 혜택의 내용만이 사회복지체제나 혹은 사회복지제도의 구성요소가 아니기 때문이다. 또 사회주의국가는 국가사회복지체제를 지향하기 때문에 법적 제도 자체 대한 논의는 무의미한 측면도 있다.

때문에 이는 복지의 구성물 - 예컨대, 복지급여 - 의 성격과 기능을 구체적으로 분석하거나 이러한 것들의 지속성과 변화를 추적해야만 보다 더 명확한 판단근거가 된다. 따라서 사회복지제도 자체에 대한 논의는 어디까지나 외형적인 접근이자 함의일 뿐이다.²³ 지금까지 논증한 경제특구의 사회복지제도 자체의 비교를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

²² 2005년 3월 기준으로 금강산관광특구의 경우 조선족 노동자들이 약 413명, 북한노동자들이 약 400명 정도이고 이러한 고용인원은 특구 내 관광상품 개발로 인해 더욱 증가할 것이라 예상된다.

²³ 즉 경제특구와 경제특구를 제외한 지역, 혹은 경제특구 사이에 존재하는 사회복지제도를 분석할 때, 복지급여의 종류, 수준과 조건, 재정부담 등에 대한 논의를 동반해야 한다.

〈표 2〉 사회복지제도

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	· 제41조(적용대상과 주체) · 제40조(행정기관) · 제44조(혜택종류)	· 제41조 동일 · 제40조 행정주체 분리 · 제44조 제도와 재정부담 명시
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	· 제68조(적용대상과 주체) · 제70조(혜택종류) · 제64조(행정기관)	· 제68조 동일 · 제70조 제도 명시 · 제64조 행정주체 분리
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 제7조(적용대상과 주체) · 제37조(혜택종류조건) · 제38조(급여계산근거) · 제39조(사회보험기금적립) · 제41조(기금의 운영)	· 제7조 동일(사회보험사회보장 명시) · 제37조 급여종류수급조건절차 · 제38조 노동법규범에 의거(신설) · 제39조 (신설) · 제41조 (신설)
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제40조(적용대상과 주체) (혜택종류)	· 제40조 가족무상교육무상치료(신설)
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

2. 재정부담: 비율의 증가와 납부금의 부침

북한 사회복지제도의 변동을 추적하는 데 있어 재정부담의 변화와 그 추이를 검토하는 것은 상당한 의미가 있다. 특히 사회주의국가인 북한의 경우에는 복지혜택의 적용대상자 즉, 가입자의 부담률이 극히 미미한 가운데(1% 기여)에 국가예산에서 대부분(99% 기여)을 부담한다. 따라서 사회복지 재정부담의 경우, 변화의 폭에 따라 사회복지체제의 성격이 규정되는 판단근거가 된다.

이에 경제특구의 ‘재정부담’을 추적하면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」의 재정부담 관련, 동 법령 제44조 “합영 회사는 종업원들에게 지불되는 노동 보수의 7%, 종업원들은 자기가 받는 노동 보수의 1%의 사회 보장료를 물어야 한다”라고 명시하였다.

이에 합영회사와 종업원들은 각각 7%와 1%의 사회보장료를 부담하게 된다. 외형적으로 보면 가입자인 종업원들은 임금의 1%를 부담함에 따라 기존의 사회복지제도의 부담률과 동일하지만, 합영회사가 7%를 별도로 재차 부담하는 형태이다. 하지만 이 부담금의 원천은 노동자에게 지급해야 할 임금임에 따라 사실상 가입자가 8%를 부담한다고 해야 타당하다.

더욱 중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있느냐, 즉 북한이 왜 이러한 선택을 했느냐 하는 것인데, 무엇보다도 이는 외국계 합영회사가 임금을 보장하기 때문이라 판단된다. 따라서 북한의 입장에서 재정부담률 기준과 달리 큰 폭으로 상승시키는 것에 대해 경제적인 부담이 전혀 발생하지 않는다.

또한 비록 레토릭(rhetoric)이기는 하지만 법적 조항만을 기준으로 할 때, 기존의 사회복지제도에서 명시한 재정부담률을 그대로 유지한 것이기 때문에 사회복지제도에 대한 대내외적인 비판의 소지가 불식된다.

반면 이러한 재정부담의 변화는 북한이 사회복지 제도에 대해 스스로 고민한 흔적과 그 결과가 반영되어 있다. 이에 북한의 입장에서 재정부담의 증가와 기존의 재정부담률 유지를 통한 비판 해소라는 두 가지 이익을 동시에 달성하게 된 것이다. 그러나 이는 내적으로 북한사회복지 체제에 상당한 변화를 야기한 것이다. 왜냐하면 가입자의 재정부담률을 8배나 상승시켰기 때문이다. 이러한 이유로 북한 사회복지체제의 최초 변화의 발동은 (구)합영법이라고 하겠다.

두 번째, 「조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」의 재정부담 관련, 동 법령 제71조에 “합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 받는 노동보수의 1% 에 해당하는 사회보험료를 바쳐야 한다”고 명시하였는데, 이는 (구)합영법 제44조를 그대로 유지한 것이다.

세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」의 경우 특이하게도 재정부담률에 대한 구체적인 언급이 없다. 단지 동 법령 제39조 “사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 기업과 종업원에게서 받는 사회보험료로 적립된다,” 또한 제41조에 “외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다”라고 명시하였다.

위의 제39조와 제41조는 각각 기업과 종업원이 부담하는 사회보험기금의 원천과 사회보험기금²⁴의 운용 주체에 대해 명시한 것이다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 기업과 종업원이 각각 부담해야 할 사회보험료율에 대한 언급이 생략된 채 나타나 있다. 따라서 동 법령의 경우 구체적인 재정부담률을 밝히지 않았기 때문에 논란의 소지가 있다. 다른 한편으로 북한이 사회보험기금의 존재와 운용 주체

²⁴ 이러한 사회보험기금은 동 법령 제40조 “외국인투자기업은 종업원들의 건강증진을 위한 정양소, 휴양소를 조직하고 운영할 수 있다. 정양소, 휴양소의 운영비는 사회보험기금에서 낸다”라고 하여 그 용도를 밝혔다.

를 구체적으로 밝힌 것은 기존에 비해 보다 더 진척된 형태이다.

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」의 재정부담 관련, 동 법령 제42조(기업의 사회보험료 납부)에 “기업은 공화국국민인 종업원에게 지불하는 월 로임총액의 15%를 사회보험료로 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다. 사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다”²⁵라고 명시하였다.²⁶

또한 동 법령은 제47조(사회보험연체료)에 “사회보험료를 제때에 납부하지 않았을 경우에는 납부기일이 지난 날부터 매일 0.05%에 해당하는 연체료를 물린다. 연체료는 미납액의 15%를 넘을 수 없다”라고 명시하였다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한은 경제특구에 대한 사회보험의 재정부담을 외형적으로는 기존의 사회복지제도에서 명시한 기여율을 유지하고자 했다. 하지만 보다 더 구체적으로 접근해 보면 적어도 가입자의 재정부담률이 강화되는 방향으로 진행되어 왔고, 이는 국가의 재정부담의 축소를 의미한다고 하겠다. 또한 개성공단노동규정 이후부터 북한은 사회보험료 납부 연체에 대한 적극적인 규제를 시도하고 있다. 역설적으로 이는 북한이 사회보험료의 납입에 대한 관심도를 반증하는 사례이다. 지금까지 논증한 경제특구의 재정부담의 변화를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

²⁵ 앞에서 재인용. 이에 대해서는 앞에서 구체적으로 논증하였음에 따라 중복을 피하고자 생략하고자 한다.

²⁶ 한편 「금강산관광지구 노동규정」의 재정부담의 경우에 제42조(기업의 사회보험료납부)와 제47조(사회보험연체료)에 나타나 있는데, 이는 개성공단 노동규정의 제42조와 제47조를 그대로 모방하였기에 이와 관련한 논의는 중복을 피하고자 생략하고자 한다. 그리고 이는 후술할 사회문화시책, 퇴직보조금, 생활보조금, 기업복지프로그램 등과도 동일하다.

〈표 3〉 재정부담

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	· 제44조(재정부담)	· 제44조 합영회사7% 종업원1%
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	· 제71조(재정부담)	· 제71조 상 동
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 구체적인 언급 없음	· 제39조 재정부담 주체 · 제41조 기금운용 주체(신설)
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제42조(재정부담) · 제47조(연체료)	· 제42조 기업15%부담 · 제47조 0.05%연체료
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

3. 사회문화시책²⁷

북한의 사회문화시책은 국가가 추진하는 광의의 사회복지정책이다. 따라서 이러한 사회문화시책의 질·양적 내용에 따라 사회복지부문의 정책적 평가가 가능한 부분이다. 결국 북한이 이러한 사회문화시책을 경제특구에서 어떻게 적용해 왔는가 하는 것은 경제특구의 사회복지제도를 판단하는 바로미터가 된다.

이에 경제특구의 사회문화시책을 추적하면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」에는 ‘사회문화시책’이란 법적 규정(용어)이 명시되어 있지 않다. 하지만 사회문화시책의 성격을 가진 문화 후생과 관련한 법적 규정이 명시되어 있다. 이는 북한이 문화후생을 통해 사회문화시책을 포용하려는 의도라 판단된다. 따라서 이를 근거로 판단해 볼 때, 이 시기까지 경제특구의 사회문화시책에 대한 북한의 소극적인 자세가 감지된다고 하겠다.

한편 이는 상당히 아이러니한 측면도 있다. 왜냐하면 앞서 논증한 바와 같이 세 법령 모두 사회보험료 재정부담을 상승시켜 가입자의 부담을 가중시킨 반면, 국가 책임의 사회문화시책에 대한 어떠한 언급도 없기 때문이다. 결국 이러한 모순된

²⁷ 사회문화시책에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. 교육, 문화, 보건, 부문을 발전시키기 위하여 실시되는 국가의 시책. 사회문화시책의 본질과 내용은 그것을 실시하는 국가의 성격에 의하여 규정된다. ...사회주의사회에서의 사회문화시책은 주로 국가부담에 의하여 실시된다. 사회과학출판사 경제연구소, 『경제사전』, p. 677-678.

현상은 북한이 스스로 사회문화시책에 대한 책임을 외면하고자 하는 의도에서 비롯된 것이라 판단된다.

참고로 문화후생과 관련한 내용을 살펴보면 먼저 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」의 제59조에 “합영 회사는 생산 확대 및 기술 발전 기금, 종업원들을 위한 상금기금, 문화후생기금 등을 가진다. 기금의 종류와 규모, 조성 비율은 리사회에서 토의·결정한다”라고 하였다.

다음으로 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」의 제88조 합영회사는 생산확대 및 기술발전기금, 종업원들을 위한 상금기금, 문화후생기금 등을 가진다. 이 기금의 종류와 규모, 리용범위는 리사회에서 토의결정하며 기금의 조성비율은 합영 회사 순소득의 3%미만으로 되지 않도록 하여야 한다”라고 밝혔다.

마지막으로 「외국인투자기업 노동규정」의 제42조에 “외국인투자기업은 결산리윤에서 세금을 바치고 남은 리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 세우고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 기술문화수준의 향상과 군중문화체육사업, 후생시설 운영과 같은데 쓴다. 문화후생기금의 사용에 대한 감독은 직업동맹조직이 한다”고 명시하였다.

이에 (구)합영법은 문화후생기금의 제반적인 결정을 이사회에 의한 것으로 규정한 반면, (신)합영법은 이에 덧붙여 적정 규모를 명시하였다. 이와 달리 외국인투자기업 노동규정은 기금의 적정규모를 언급하지 않은 반면 운용주체를 명확히 밝힌 특징이 있다.

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」의 사회문화시책은 기존의 경제특구법에 나타난 내용과 달리 상당히 구체적이고, 특히 이러한 현상은 동 법령에 사회문화시책이라는 별도의 ‘장’으로 구분되어 있다. 이를 살펴보면 먼저 제40조(사회문화시책의 실시)에 “공업지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”라고 하여 사회문화시책의 종류까지 명시하였다.

다음으로 동 법령 제41조(사회문화시책기금의 조성) “사회문화시책비는 사회문화시책기금으로 보장한다. 사회문화시책기금은 기업으로부터 받는 사회보험료와 종업원으로부터 받는 사회문화시책기금으로 조성한다”²⁸라고 하여 사회문화시책기금의 재정부담 주체를 밝혔다.

²⁸ 앞에서 재인용 한편 제41조 사회문화시책기금 제43조 사회문화시책기금의 납부에 대한 자세한 내용은 앞의 내용을 참조.

마지막으로 동 법령 제44조(사회문화시책기금의 리용) “사회문화시책기금의 리용질서는 중앙공업지구지도기관이 해당 기관과 협의하여 정한다”라고 하여 기금의 운용주체를 명시하였다. 또 제45조(문화후생기금의 리용) “기업은 세금을 납부하기 전에 리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화수준의 향상과 체육사업, 후생시설운영 같은데 쓴다”라고 하였는데, 이는 기존의 경제특구법에 나타난 문화후생기금 취지를 그대로 승계한 것이다.²⁹ 이에 『개성공업지구 노동규정』은 기존의 경제특구법과 달리 북한이 사회문화시책에 대해 가장 적극적인 태도와 다소 엄격한 법적 적용을 천명한 것이라 하겠다.

중요한 것은 북한이 기존과 달리 유독 개성공단에서만 사회문화시책에 대한 적극성을 법적으로 명시하였느냐 하는 것이다. 여기에 대한 다양한 원인과 해석 가능한데, 무엇보다 이는 지역적 특성에 기인한 것이라 판단된다.

따라서 이러한 원인은 개성공단사업과 연계된 것으로 무엇보다 개성공단에 근무하는 북한노동자들의 노동환경과 거주 및 근로조건을 보장하기 위한 것이라 판단된다. 또 북한의 입장에서 장기적으로 개성공단 사업의 확대와 그에 따른 노동인구의 증가를 대비하기 위해서는 전략적으로 사회문화시책을 조성해야 할 필요가 있다. 한편으로 북한은 고유한 사회문화시책을 개성공단에 실시한다는 법적 규정을 통해 여타지역과 정치적인 일체감을 유지하고자 하는 의도도 있다고 판단된다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 사회문화시책은 (구)합영법, (신)합영법, 외국인투자기업 노동규정의 경우 사회문화시책에 대한 법적 규정이 존재하지 않은 가운데에 기능적으로 일정한 부문이 일치하는 문화후생(기금)을 통해 해결하고자 하는 소극성을 띠었다. 그리고 이러한 현상은 경제특구를 제외한 지역에서 고수하던 북한의 고유한 사회문화시책에 대한 인식과 다소 차이가 있는 부문이다. 따라서 여기에 해당하는 경제특구는 북한의 사회문화시책에 대한 일관된 소극성 때문에 지역적이지만 퇴행이 발생하였다고 하겠다.

하지만 적어도 법적으로 이러한 현상은 『개성공업지구 노동규정』으로 인해 반전을 맞이하게 된다. 왜냐하면 앞서 논증한 바와 같이 『개성공업지구 노동규정』은 기존의 경제특구법에 명시하지 않은 사회문화시책에 대해 구체적으로 언급하였기 때문이다. 그리고 이는 북한이 사회문화시책에 대한 인식을 개성공단에도 그대로

²⁹ 한편 금강산관광지구의 경우 사회문화시책기금의 운용주체가 중앙관광지구 지도기관과 해당기관일 뿐 나머지 내용은 동일하다. 그리고 이러한 현상은 후술할 내용과도 동일하다.

계승하고자 하는 의지를 표명한 것으로 판단된다. 결국 북한의 경제특구에 대한 사회문화시책은 지금까지 다소 부침을 겪어 왔지만 「개성공업지구 노동규정」을 기화로 경제특구에도 사회문화시책을 실시하게 된 것이다. 지금까지 논증한 경제특구의 사회문화시책의 변화를 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회문화시책

구분	법적 근거	주요 내용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음 · 제59조(문화후생기금)	· 해당 사항 없음 · 제59조 문화후생기금 이사회 권한
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음 · 제88조(문화후생기금)	· 해당 사항 없음 · 제59조 문화후생기금 적정규모 명시
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	* 언급하지 않음 · 제42조(문화후생기금)	· 해당 사항 없음 · 제59조 문화후생기금 운용 주체
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제40조(사회문화시책 실시) · 제41조(기금 조성) · 제43조(기금 납부) · 제44조(기금 운용) · 제45조(문화후생기금)	· 제40조 시책 실시 천명 · 제41조 기금 조성 방법 명시 · 제43조 기금 납부 요령 명시 · 제44조 기금 운용 주체 명시 · 제45조 문화후생기금 승계
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동 * 운용 주체 차이	· 상 동 · 제44조 중앙관광지구지도기관 협의

4. 퇴직보조금

무엇보다 본 연구가 퇴직보조금을 주목하는 이유는 퇴직보조금의 성격이 사회주의와 다소 동떨어진 개념이기 때문이다. 예컨대 퇴직보조금은 한마디로 노동기간을 완수한 노동자에게 지급되는 노동인센티브의 일종으로 자본주의에 가까운 개념이자 제도이다. 따라서 만약 사회주의국가인 북한이 퇴직보조금을 도입내지는 시행하고 있다면, 이는 상당부분 자본주의의 요소를 도입한 것이라 하겠다. 또한 이것이 경제특구라는 제한된 지역에만 한정된다 하더라도 자본주의의 제도를 일정부문 도입했다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

특히 퇴직보조금은 일종의 해고보상금이라고도 할 수 있는데, ‘사회주의 북한은 실업문제를 영구히 해결하고 있다’라는 정치적 슬로건과는 달리 실업문제의 존재를 인정하고 있는 내적 모순을 반증하고 있다. 또 이러한 현상은 개성공단이나 기

타의 경제특구에 대해 자본주의 시장경제의 원리를 적용하고자 하는 정치적 의도와 밀접한 관련을 가지고 있다고 판단된다.

이에 경제특구의 퇴직보조금을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합병법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합병법 시행세칙」에서는 퇴직보조금에 대한 언급이 없다. 단지 (신)합병법 제65조 “합영회사 사장은 회사의 로력을 받아들이거나 내보내는 것을 비롯하여 로력관리에서 제기되는 중요한 문제들을 상대측 당사자 또는 그 대리인과 미리 협의하고 처리하여야 한다”고 하여 종업원의 퇴직에 대한 처리 과정만을 명시하였다. 따라서 (구)합병법과 (신)합병법의 경우 퇴직보조금에 해당되는 법적 규정이 전무하다 하겠다.

세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」에서는 제17조 “외국인투자기업은 종업원을 본인의 잘못이 아닌 사유로 기업에서 내보내는 경우 그에게 일한 년한에 따라 보조금을 주어야 한다. 일한 년한이 1년이 못되는 경우에는 최근 1개월분의 로임에 해당하는 보조금을 주며 1년 이상인 경우에는 최근 3개월 평균월로임액에 일한 해수를 적용하여 계산한 보조금을 주어야 한다”라고 명시되어 있다.

이는 퇴직보조금이라는 직업적인 표현을 하지 않았을 뿐 명시된 내용을 분석해보면 퇴직보조금의 성격과 일치한다. 또한 수급자격과 퇴직보조금의 지급수준을 구체적으로 밝혔다.³⁰

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」에서는 제19조(퇴직보조금의 지불) “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균월로임액에 일한 해수를 적용하여 한다”³¹라고 하고 있는데, 이는 위의 「외국인투자기업 노동규정」에서 명시한 내용과 동일한 것으로 단지 1년 미만의 종업원의 퇴직보조금에 대한 언급이 없다.

따라서 이러한 경우에 기업주는 노동기간이 1년 미만인 노동자에 대한 퇴직보조금을 지급하지 않아도 된다. 때문에 이러한 이유로 이들에 대한 사회적 안전망이 다소 부실하다고 할 수 있고, 또한 이는 「외국인투자기업 노동규정」에 나타난 법적 적용범위가 축소된 것이다. 중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있느냐 하는 것인데, 이는 북한이 개성공단에서 노동기간 1년 미만의 퇴사자가 빈번하게 발생하

³⁰ 또한 동 법령은 부당 해고 방지(제14조), 해고사유와 절차(제15조), 자발적 퇴사(제16조)에 대한 규정이 있다.

³¹ 이 외에도 동 법령은 해고조건(제14조), 해고(제15조), 해고할 수 없는 조건(제16조), 사직조건(제17조), 사직절차(제18조)가 있다. 이는 「외국인투자기업 노동규정」 보다 노동력의 채용과 해고에 대한 구체적이다.

지 않을 것이라고 예상하기 때문이라 판단된다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 퇴직보조금은 (구)합영법, (신)합영법의 경우 이에 대한 언급이 없는 반면, 『외국인투자기업 노동규정』과 『개성공업지구 노동규정』에서는 분명히 명시하였다. 따라서 퇴직보조금은 새로운 복지급여이자 북한이 특정지역에 한해서만 시행하고자 하는 제도로써 비교적 최근에 도입한 것이다.

그러나 역으로 퇴직보조금이 도입된 이유, 혹은 북한이 이를 시행하고자 하는 의도는 무엇보다 퇴직보조금을 지급하는 기관이 북한기업이나 기관이 아니기 때문이다. 다시 말해 북한은 퇴직보조금을 전달할 뿐이지 재정적인 부담을 하지 않아도 된다. 결국 이러한 이유로 퇴직보조금은 자본주의요소의 ‘도입’이 아니라 ‘이용’에 가깝다 하겠다. 지금까지 논증한 경제특구의 퇴직보조금의 변화를 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 퇴직보조금

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 제17조(보조금 지불) * 사실상 퇴직보조금	· 제17조 수급자격과 지급수준 명시
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제19조(퇴직보조금 지불)	· 제19조 수급자격과 지급수준 명시 * 단 1년 미만 퇴직자 언급 없음
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

5. 생활보조금

사회복지제도에서 생활보조금의 제도적 취지는 빈곤층에 대한 생활안정과 자립, 자활을 증진하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 본 제도는 전형적인 공적부조에 해당하는 것으로 빈곤층에 대한 물질적 지원을 통해 사회적 안전망의 역할을 하는 것이다. 하지만 이는 기존의 북한사회복지에 존재하지 않았던 제도이다. 또한

이는 자본주의의 제도로써 북한이 본 제도를 선택한 그 자체에 큰 의미가 있다.

이에 경제특구의 생활보조금을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」에서는 생활보조금에 대한 언급이 없다.

반면 세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」의 제28조 “외국인투자기업은 종업원의 잘못이 아닌 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성기간에 일하지 못한 종업원에게 일하지 못한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 로임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 주어야 한다”라고 명시하였다.

네 번째, 「개성공업지구 노동규정」제29조(생활보조금) “기업은 자기의 책임으로 또는 양성기간에 일하지 못하는데 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60% 이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을 수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다”³²고 밝혔다.

이에 네 번째인 「개성공업지구 노동규정」의 생활보조금은 세 번째인 「외국인투자기업 노동규정」의 보조금을 보다 더 구체화한 것으로 보조금의 경우, 수급자격과 대상, 급여수준을 명시한 반면, 생활보조금은 여기에 수급기간과 이 기간 동안 면제되는 세금을 명시하였다. 따라서 이는 법조항의 양적 발달을 의미하는 사례이다.

한편 개성공단의 경우 생활보조금 지급기간 동안 해당 기업에게 사회보험료와 도시경영세를 부과하지 않음에 따라 기업의 재정부담을 약화시켰다. 즉 이 기간 동안 해당기업은 임금의 미지급, 사회보험료와 도시경영세 미납을 통해 해당 기업의 중복부담과 가입자의 중복급여가 발생하지 않는다.³³

하지만 다른 한편으로 이는 생활보조금의 원천이 바로 사회보험료와 도시경영세와 관련되어 있음을 반증한다. 따라서 생활보조금의 재정은 별도의 부과기준이 없는 한 사회보험료와 도시경영세가 부담한다고 해도 무방하다.

결국 ‘보조금’과 ‘생활보조금’으로 각각 명명된 본 급여는 기업의 과실 또는 책임으로 인한 무노동기간에 대한 수입을 일정부분 보존해주는 복지급여이다. 따라서 이는 앞서 상술한 바와 같이 급여의 성격에 따라 생계급여 내지는 실직급여에 해당한다.

³² 앞에서 재인용.

³³ 한편 본 조항은 기업의 도시경영세의 부담을 명시하였지만, 구체적인 비율을 밝히지 않았기 때문에 여기에 대한 법적 논란의 소지가 있다.

그리고 이러한 북한의 행태는 1999년부터 북한이 사회복지에 대한 새로운 제도를 도입하고자 했다는 것을 반증한다. 또한 이 제도는 2004년 「개성공업지구 노동규정」을 통해 보다 더 구체화되었고, 이는 제도를 시행하고자 하는 확고한 의지를 표명한 것이라 하겠다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 (생활)보조금은 (구)합영법, (신)합영법의 경우 이에 대한 언급이 없는 반면, 「외국인투자기업 노동규정」에서는 보조금, 「개성공업지구 노동규정」에서는 생활보조금으로 각각 명시되어 있다. 그리고 이러한 생활보조금은 퇴직보조금과 마찬가지로 기존에 존재하지 않았던 새로운 복지급여이고, 북한이 특정지역에 한해서만 적용하고자 하는 제도로서 비교적 최근에 도입한 것이다. 결국 제도의 성격과 기능, 도입취지가 퇴직보조금과 거의 동일한 근친성으로 인해 생활보조금³⁴ 역시 자본주의요소의 ‘도입’이 아니라 ‘이용’에 가깝다 하겠다. 지금까지 논증한 경제특구의 생활보조금의 변화를 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 생활보조금

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	· 제28조(보조금명시)	· 제28조 부담주채수급조건수준
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제29조(생활보조금명시)	· 제29조 부담주채수급조건수준기간 명시
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동	· 상 동

³⁴ 특히 동 급여는 남한 고용보험제도의 ‘직업능력개발사업의 훈련수당’, ‘고용안정사업의 휴업급여나 조업단축급여’의 성격을 가지고 있다. 북한은 정치적·외형적으로 실업의 존재를 부정함으로 고용보험제도 또한 존재하지 않는다. 따라서 동 급여는 현실적 또는 잠재적인 실업문제에 대한 책임의 상당부분이 (자본주의 국가 출신의) 기업에게 부과하고 있다.

6. 최저임금제

최저임금제는 일정한 노동의 대가로 지급되는 임금의 최하하선을 의미한다. 따라서 이는 임금에 대한 마지노선이자 물질적 합의이다. 또한 이는 기존의 북한의 임금체계에 적용하지 않았던 제도이다. 다시 말해 북한의 임금체계에서는 최저임금이란 제도나 개념, 용어가 달리 존재하지 않았다. 결국 최저임금제 역시 퇴직보조금, 생활보조금과 마찬가지로 북한이 새로이 도입한 제도라 하겠다.

다른 한편으로 북한의 최저임금제는 수요와 공급의 원리에 입각하여 결정되는 가격인 균형임금이 성립될 수 없는 구조적 문제에 대응한 결과이다. 따라서 최저임금제는 북한노동자의 생산성에 대한 정보가 부족한 상태에서 외국(남한)기업이나 북한 당국이 상호 거래비용(transaction's cost)을 최소화하기 위해 도입한 것이다. 이에 따라 최저임금제는 이를 토대로 사후에 각 개별 기업이나 근로자들의 생산성에 따라 별도의 보상을 요구 또는 지급할 수 있는 임금체계를 갖추고 있다고 판단된다.

이에 경제특구의 최저임금제를 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 「(구)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 두 번째, 「(신)조선민주주의인민공화국 합영법 시행세칙」, 세 번째, 「외국인투자기업 노동규정」에서는 동 제도에 대한 규정이 없다.³⁵

반면 네 번째, 「개성공업지구 노동규정」제5조(로임의 제정) “종업원의 로임은 종업원 월 최저로임에 기초하여 기업이 정한다”라고 하여 임금의 지급기준이 최저임금에 의거함을 분명히 하였다. 또한 제25조(종업원의 월최저로임) “기업의 종업원 월 최저로임은 50US\$로 한다. 종업원 월 최저로임은 전년도 종업원 월 최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 종업원 월 최저로임을 높이는 사업은 공업지구 관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여 한다”³⁶라고 하여 월 최저임금과 임금조정 절차와 상한선을 밝혔다.³⁷ 따라서 한마디로 최저임금제는 북한이 가장

³⁵ 그렇다고 해서 임금에 대한 합의가 없었다는 것은 아니다. 단지 위의 법령들을 통해 하나의 법 조항으로 독립해서 표기하여 이를 법적으로 보장하고자 하지 않았다.

³⁶ 앞에서 재인용.

³⁷ 최저임금제의 도입과 그 액수에 못지 않게 중요한 것은 사실 북한의 실제임금이다. 상술한 바와 같이 이는 법적으로만 접근하면 최저임금 50\$과 사회보험료 7\$을 합산한 57\$이다. 따라서 동 법령에 명시한 최저임금은 사회보험료로 부담하는 금액을 합산하지 않은 것으로 노동자에게 실제 지급되는 순수소득이다.

최근에 도입한 제도로써 시사하는 바가 크다 하겠다. 또한 임금상승의 기간과 상한선을 규정하여 노동기간 대비한 임금상승을 유도·보장하였다.

지금까지의 논증을 요약하면 북한의 경제특구에 대한 최저임금제는 (구)합영법, (신)합영법, 외국인투자기업 노동규정의 경우 이에 대한 언급이 없다. 반면 「개성공업지구 노동규정」³⁸에서 최초로 명문화되어 있다. 그리고 이러한 최저임금제는 기존에 명문화하지 않았던 제도이고, 북한이 특정지역에 한해서만 적용하고자 하는 제도로써 가장 최근에 도입한 것이다. 지금까지 논증한 경제특구의 최저임금제의 변화를 정리하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 최저임금제

구 분	법 적 근 거	주 요 내 용
· (구)합영법시행세칙 -1985년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· (신)합영법시행세칙 -1992년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 외국인투자기업노동규정 -1999년-	* 언급하지 않음	· 해당 사항 없음
· 개성공업지구노동규정 -2003년-	· 제5조(로임의 제정) · 제25조(최저임금액명시)	· 구체적인 액수 명시(50\$) * 실제로는 총 임금은 57\$
· 금강산관광지구노동규정 -2004년-	· 상 동 * 운용 주체 차이	· 상 동 · 제44조 중앙관광지구지도기관 협의

IV. 결 론

개성공단의 사회복지체제의 성격은 상당부분 자본주의적인 요소가 존재해 있다. 하지만 이러한 현상을 역으로 추적하면, 사회주의 경제체제에서는 국가가 고용주라는 점이 고려해 볼 때, 경제특구의 경우 외국기업에 의해 관리·운영되는 지역

³⁸ 이밖에도 동 법령은 제5장 노동보호에서 제33조(산업위생조건의 보장), 제34조(여성로력의 보호), 제35조(탁아소, 유치원의 운영), 제37조(로동보호물자의 공급), 제38조(로동재해 위험 제거), 제39조(사고발생시의 조치)에 대해 명시하였는데, 이는 「외국인투자기업 노동규정」 제6장 노동보호를 승계한 것이다.

이자 외국기업이 북한근로자들의 고용주가 된다. 따라서 북한의 입장에서 사회복지에 대한 부담을 고용주인 외국기업들에게 전가시키는 것이 자신들의 체제 성격상 당연한 이치이자 현상이라 할 수 있다.

그러나 사회복지체제의 경우, 자본주의에 존재하는 복지제도를 이용하는 형태로 재편되었고, 이에 따라 퇴직보조금, 생활보조금, 최저임금제와 같은 복지급여를 시행하고 있다. 특히 사회보험료에 대한 가입자의 재정부담률은 괄목할 만한 인식의 변화를 나타내는 단적인 사례이다. 때문에 이러한 변화의 정도는 경제특구를 제외한 지역과 확연한 차이가 발생하는 부문임에 따라 개성공단은 사회주의 사회복지체제를 구가하는 가운데 자본주의 사회복지 요소가 도입 내지는 가미된 체제라 하겠다.

무엇보다 중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있는가 하는 것인데, 이는 경제특구가 외부세력이 개입된 지역이고, 이에 따라 복지공급의 주체 역시 외국기업이기 때문이라 판단된다. 하지만 경제특구라는 지역적 특수성과 외국기업이 복지공급 주체라는 사실을 감안하더라도 경제특구 자체의 복지프로그램은 점차 변형되어 왔고, 바로 이러한 변화가 점차적으로 자본주의의 속성을 도입내지는 강화되는 형태로 이어져 왔다. 또한 이는 이미 1999년에 제정된 『외국인기업노동규정』에서 상당부분 그 변화를 예고한 것이었다.

한편 개성공단의 사회복지체제를 기존의 경제특구와 지속성과 변화의 측면에서 비교해 볼 때, 외형적인 지속성은 일정부분 감지된다. 그러나 재정부담률의 상승과 사회보험료 수납 등 법적 규제는 시간이 경과할수록 점차 강화되고 적극적인 행태를 나타냈다.

반면 사회문화시책의 경우 경제특구법 초기 언급조차 하지 않은 소극적인 자세를 유지하였지만 개성공단을 기화로 적극적인 자세로 탈바꿈하였고, 이는 북한이 개성공단에 대한 인식과 사업성공의 기대를 반증하는 사례라 하겠다. 또 이러한 사회문화시책에 대한 북한의 인식은 기타 지역과 거의 동일한 사회문화시책을 개성공단에 적용하고자 하는 것을 의미하고, 이에 따라 사회문화시책이라는 큰 틀의 함의에서는 개성공단이 여타 지역과 분리되지는 않는다.

퇴직보조금과 생활보조금의 경우 북한에 존재하지 않았던 것으로 1999년 『외국인투자기업노동규정』을 통해 최초로 명문화한 제도이자 복지급여이다. 이에 따라 양 급여는 경제특구의 사회복지 제도에 있어 확고한 변화가 발생하는 부문, 즉 분수령이 되는 법적 근거가 된다. 특히 양 급여는 자본주의에 존재하는 제도로써 기존의 북한 사회복지급여와 법적인 마찰이 발생한다.

또한 최저임금제 역시 이와 마찬가지로 북한에 존재하지 않았던 제도로서 법적으로 『개성공업지구노동규정』에서 최초이자 구체적으로 명문화되었다. 따라서 북한이 이러한 이질적인 제도들을 경제특구에 시도하고자 한다는 것은 그 자체로서도 시사하는 바가 크지만, 기존의 경제특구와도 확연한 차이가 발생한다. 이에 앞서 상술한 재정부담률의 상승과 새로운 복지급여의 존재는 개성공단이 탈사회주의화를 지향하고 있다는 주장을 뒷받침하는 근거가 된다.

결국 이를 근거로 판단해 볼 때 개성공단과 이와 동일한 제도를 적용받는 금강산관광지구는 여타 경제특구와 여타 북한 지역과 다른 사회복지제도가 존재한다. 이러한 이유로 향후 개성공단과 금강산관광지구에서 본격화될 사회복지체제의 ‘실체’³⁹를 주목해야 한다. 왜냐하면 이러한 실체에 대한 접근과 규명작업이 향후 북한 사회복지체제를 가늠하는 판단근거가 될 개연성이 있기 때문이다.

³⁹ 여기에서 ‘실체’란 각 종 복지급여의 종류와 수준에 대한 현실적인 평가를 의미한다.