

# The Reunified Korea Economy

# 統一經濟 Briefs

- **고령화 시대의 북한 인력 활용 방안**  
- 개성공단 인력 활용 사례를 중심으로

## Executive Summary

### □ 고령화 시대의 북한 인력 활용 방안

- 개성공단 인력 활용 사례를 중심으로

우리나라는 2000년에 65세 이상 인구가 총 인구의 7.2%에 이르러 고령화 사회에 진입하여 급속한 성장 둔화의 주요 요인으로 작용할 것으로 전망 된다. 한국의 고령화 문제를 극복하기 위해서는 북한 노동력 활용이 유효한 수단이 될 수 있을 것이다. 이에 대한 구체적인 방안으로 개성공단에 진출하여 문화적 동질성과 저임의 우수한 북한 노동력 활용을 적극적으로 모색하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 개성공단은 향후 북한 인력을 효율적으로 활용하는 시금석이 될 수 있는 매우 중요한 전략적 사례가 되고 있다.

그러나 개성공단에서 북한 노동력 활용을 효율적으로 하기 위해서는 몇 가지 선결 과제가 제기된다. 우선, 북한 노동자의 가치관과 의식구조에 맞는 인력관리가 필요하다. 이 때 고려되는 북한 노동자의 가치관으로는 집단주의, 공동체주의, 평등주의, 수동주의, 이데올로기적 성향 등 이다.

다음으로 과거 북한의 외국인 투자기업법보다는 전향적인 개성공단의 노동제도가 철저히 준수되어야 한다. 종업원 직불제, 입주기업과 노동자 대표와의 협의구조, 노동계약제 등이 무력화 되어서는 안 될 것이다. 이와는 별도로 정부와 기업은 개성공단 노동력 활용에 관한 규제완화를 위해 다음과 같은 다섯 가지 사항에 대해 지속적인 노력이 선행되어야 할 것이다.

첫째, 채용, 해고 등 노동시장 유연성 확보가 중요하다.

둘째, 임금직불제와 생산성장려금 등 임금의 유연성 확보가 필요하다.

셋째, 작업장에서 북한노동력의 배치전환권과 같은 가장 기본적인 경영인사권은 존중되어야 한다.

넷째, 북한 인력에 대한 교육훈련은 현장교육(OJT)과 마찬가지로 집단적인 직업훈련도 가능하도록 보장되어야 한다.

다섯째, 북한 사회주의식 노동운동 보다는 고충처리제도와 같은 노사협의회가 활성화되어야 한다.

## □ 고령화 시대의 북한 인력 활용 방안

- 개성공단 인력 활용 사례를 중심으로

### 1. 문제 제기

- 본 보고서는 최근 개성공단에 대한 남한기업의 진출이 시작되면서 북한 인력에 대한 관심이 증폭되고 있음을 감안하여 작성된 것임
  - 이는 고령화시대 남한의 인력문제를 극복하는 대안으로 시사하는 바가 크기 때문에 이를 활성화하는 정책과제를 정부와 기업 모두에게 부여하고 있음
- 개성공단사업은 2000년 8월 현대와 북한의 아태 간에 합의를 체결하면서 본격 추진
  - 개성공단의 기본법인 개성공업지구법을 2002년 11월에 발표한 이후, 조세, 노동, 세관, 부동산등 11개 하위규정을 마련하여 법적 기반도 구축
  - 2004년에는 개성공단사업을 정부차원에서 뒷받침하기 위해서 개성공단사업지원단을 설립하였고 개성현지에도 개성공업지구관리위원회가 발족
  - 이러한 법적, 제도적 추진체계가 완성되면서 시범사업도 진행되어 2004년 9월에는 15개업 주기업이 선정되고 이중 4개 업체는 2005년부터 본격 생산활동에 돌입
  - 지금까지 알려진 바로는 북한 노동자 4000명 정도가 개성공단진출 남한기업에서 작업 중
- 지금까지 북한개성공단연구는 경제적 분석 초기수준에 머무르고 있으며, 주로 성공공단의 활성화를 위해서 관세무역, 조세, 공단입지 등 개성공단환경과 개성공단의 경제적 효과분석에 집중
- 개성공단을 활성화시키기 위한 조건으로서 인적자원관리의 노동 경제적 측면과 북한노동자의 가치관 및 의식구조에 관한 사회 문화적 측면을 고려
  - 인적자원관리 측면에서는 인사노무관리를 의미하는 것으로서 임금, 노동시장, 근로조건분석을 수행
  - 사회경제적 분석으로는 집단주의, 평등주의 그리고 공동체주의 등 북한근로자의 의식과 가치관변동이 중요

## 2. 남한의 고령화와 북한 노동력 활용

- 우리나라는 2000년에 65세 이상 인구가 총인구의 7.2%에 이르러 '고령화 사회'에 들어섰고, 향후 2018년에는 '고령사회'에 진입할 것으로 전망됨
  - 우리나라의 인구 고령화는 급속한 성장 둔화의 주요 요인으로 작용할 것으로 전망되었음<sup>1)</sup>
    - 평균 성장률은 2021~2030년 3%대, 2031~2040년 2%대, 2041~2050년 1%대 등으로 꾸준히 떨어지는 것으로 분석되었음
- 이 같은 급속한 성장 둔화현상을 완화하기 위해 인력정책을 통한 노동투입을 확대하는 동시에 해외노동인력의 유입, 경제활동참가율 확대, 정년연장 등 다양한 노동투입을 증대하는 방안을 강구할 필요
- 주요 선진국의 경우 65세 이상 노인인구의 비중이 이미 10%를 넘어섰으며, 우리나라의 경우도 2000년 8월 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 본격적인 고령화 사회<sup>2)</sup>로 진입
- 향후 노인인구의 비중은 급격히 증가하여 2019년에는 14%를 넘어서면서 고령사회로, 2026년에는 20%를 넘어서서 초고령 사회로 진입할 전망
  - 우리나라의 고령화 과정에서 나타나는 중요한 특징은 고령화가 다른 어떤 국가 보다도 빠르게 진행되고 있음
  - 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년 프랑스는 115년, 서독은 45년 스웨덴 85년인데 비해, 우리나라는 겨우 19년에 불과
  - 2005년 현재 총인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비율은 9.1%로 2004년 8.7%에 비해 0.4%p 증가하였고, 10년 전인 1995년 5.9%에 비해서는 3.2%p 증가하였음

1) 고령자 또는 노인의 범위는 범규에 따라 상이하다.

- 고령자고용촉진법 : 고령자는 55세 이상, 준고령자는 50세 이상 55세미만인 자
- 노인복지법 및 국민기초생활보장법 : 65세 이상인 자를 노인의 규정
- 국민연금법상 : 60세부터 노령연금 급여대상자로서 노인으로 규정

2) UN은 인구 구성에 따라 노인 인구의 구성이 4%미만인 경우에는 유년 인구국(young population) 4-7%의 경우에는 성년 인구국(mature population), 7%이상인 경우에는 노년 인구국(aged population)으로 구분한다. 그리고 노년 인구국을 다시 노인 인구 구성 7%이상 14%미만인 경우에는 고령화 사회(ageing society), 14%이상 20%미만인 경우에는 고령 사회(aged society), 20% 이상인 경우에는 초고령 사회(super-aged society)로 구분한다.

- 북한의 경우도 노령화가 진행되고 있지만 남한보다는 심각한 상황은 아님<sup>3)</sup>
  - 아직도 왕성한 경제활동이 가능한 30~40대가 전체인구의 절반이상을 차지하여 고령화로 인한 경제적 과급효과는 미미한 것으로 판단
- 따라서 한국의 고령화를 극복하기 위해서는 북한 노동력 활용이 유효한 수단이 될 수 있을 것임
  - 이에 대한 구체적인 방안으로 개성공단에 진출하여 문화적 동질성과 저임의 우수한 북한 노동력 활용을 적극적으로 모색하여야 할 것임
- 2003년 7월 1일 기준, 남한인구는 4,792만5천명, 북한인구는 2,252만2천명으로 남한인구가 북한인구의 2.1배: 2002년에 비해 남한은 0.6%, 북한은 0.7% 증가
  - 남북한 총인구는 7,044만7천명으로 세계 18위 수준이며 남한인구는 세계 26위, 북한인구는 세계 47위 수준

### 3. 개성공단의 사회 경제적 효과 분석

- 2005년 7월 현재 개성공단의 시범단지에 진출기업은 4개 업체가 준공되어 본격 생산활동에 들어갔고 여기에다 9개 업체의 공장이 건축 중에 있음
  - 여기에서 활동 중에 있는 노동자는 북측이 3100명, 남측이 460명으로 추산
- 입주 기업의 관심은 북한의 낮은 임금수준과 문화의 동질성에 기인함 (부록 <표 4> 참조)
- 북한인력활용시스템은 우선 입주기업이 북한의 노력알선기관에게 필요한 북한노동력을 관리위원회를 경위하여 신청
  - 북한의 노력알선기관이 제공하는 인력을 채용하면서 북한인력을 활용하게 되며, 개성공단의 근로조건은 입주기업 모두 공통된 규정을 적용

3) 북한은 인구 센서스를 발표하지 않기 때문에 북한 인구를 추정하기는 용이하지 않다. 본 자료에서는 중국 길림대 연구팀이 추계한 자료를 주로 사용한다(부록 <표 3>과 <그림 2, 3>을 참조)

- 개성공단 노동규정에 적시된 주요 노동조건을 보면, 노동시간은 주 48시간 이내로 하고 명절일과 공휴일을 보장해야하고 월 최저노임은 57.5\$ (월 최저노임 50\$ + 15% 사회보험료)수준
  - 월 최저노임 인상률은 연 5% 이내로 함. 이와 같은 근로조건은 북한의 우수한 질적 수준을 고려하고 여타 사회주의권 국가의 노동력과 비교해보면 북한진출기업에게는 분명한 메리트로 작용하기에 충분함
  
- 대한상의회가 2005년 7월에 경공업체 300개사를 대상으로 실시한 실태조사에 의하면 개성공단의 경영여건을 베트남보다도 높게 보고 있으며, 이에 대한 요인으로서는 저렴한 노임이 60%, 동일언어가 18.0%로 1순위 응답비중이 78%나 됨
  
- 개성공단의 단계별 개발전략으로 인한 경제적 효과는 큼. 현대경제연구원은 개발이 완료될 경우, 남한에게는 884억불, 북한에게는 149억불의 경제적 효과가 있다고 추정
  - 이와 같은 경제적 효과 외에도 개성공단사업은 남북공동번영의 경협사업으로서 국내중소기업에게 인력난과 입지난을 해결하여 활로를 개척하며, 한반도 긴장완화를 도모하여 국제사회에 신뢰를 형성하며 남북관계개선을 통한 한반도 통일기반형성에 크게 기여할 것으로 분석
  - 남한측에게는 북한의 저임노동자를 이용함으로써 일자리창출과 경제 연착륙을 도모할 수 있으며, 북한에게는 남한의 자본과 기술을 활용함으로써 북한경제의 침체를 벗어날 수 있는 계기를 마련
  
- 이러한 경제적 효과는 남북한 통일 기반 조성 효과와는 비교할 수 없음
  - 개성공단 활성화는 국제적으로 한반도의 평화이미지를 고양하는 계기가 되고 여기에다 개성공단은 남한 주도로<sup>4)</sup> 시행됨으로써 북한측에게는 자본주의 학습장으로서 의미가 있음

4) 개성공단 개발은 현대아산과 한국토지공사가 시장 경제적 방식으로 시행하도록 하고 있다.

#### 4. 개성공단 노동규정에 대한 노동 경제적 분석

- 개성공업지구 노동규정은 2003년 9월18일 최고인민회의 상임위원회의 결정으로 제2호로 채택되었음
  - 본 규정은 총49개 조항으로 마련되어 있으며 일반규정, 노력의 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁해결 등으로 구성

##### (1) 노동력의 채용

- 개성공단의 채용규정은 과거 북한의 외국인투자기업법과 대동소이<sup>5)</sup>
  - 개성공단의 노동규정(개성규정)은 기업에서 필요한 노동력은 공화국의 노력으로 채용하고 필요에 따라 남측을 포함한 외국인을 채용하도록 해서 차이가 없음(개성공단 노동규정 제3조)
- 기업의 노력채용과 관리사업에 대한 통제권은 공업관리기관이 한다고 되어 있어 내용은 외국인투자규정과 유사함(개성 제7조)
  - 또한 제8조는 공업지구에서 필요한 노력을 보장하는 사업은 노력알선기업이 한다는 규정 또한 유사함
  - 다만 남측과 해외동포, 외국인을 채용하되 노력채용문건을 제출하도록 해서 채용은 할 수 있되 사전에 통제하려는 의도를 보이고 있음

##### (2) 노동자의 보호

- 개성공단의 노동규정은 노동보호를 제5장에서 구체적으로 명시. 여기에는 산업위생조건의 보장, 여성노동자보호, 기술교육, 산업안전등이 포함. 기존의 법규정과 다른 점은 개성공단의 노동보호가 보다 구체적임

5) 외국인투자기업은 북한의 노동력을 채용하여야 한다.(외국인투자법 제16조, 합영법 제26조) 다만 계약에 의하여 정해진 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 정무원 대외경제기관과의 합의 하에 다른 나라사람을 채용할 수 있다.(근거는 상동) 그러나 합작기업의 경우는 경영의 주체는 합작을 받는 국가, 즉 북한이 되므로 굳이 위와 같은 규정이 적용되어야 할 필요는 없다. 다만 신청서를 관계당국에 제출하는 경우에는 외국합작당사자의 기술자나 제3국의 기술자를 채용하여 활용할 수 있음이 명시되어 있다.(합작법 제11조, 합작법시행규칙 제76조)

- 외국인투자규정 등 종전의 규정은 많은 조항을 북한 사회주의 노동법에 위임하고 있으나 개성규정은 이를 구체적으로 명기
- 사회문화시책이라는 장을 통해서 기업과 종업원으로부터 사회문화시책비를 부과하고 있고, 이를 통해서 무료교육, 무상치료 등 사회보장혜택을 받도록 규정하고 있는 점이 특이함(제40조, 제41조)<sup>6)</sup>

### (3) 분쟁의 해결

#### ○ 북한에서 노동분쟁은 협의로 해결

- 종전의 외국인투자규정과 같으나(개성규정 제48조)<sup>7)</sup>, 개성공단 특이점은 벌과금을 구체적으로 미화 100불에서 2,000불까지 부과
- 분쟁해결방법은 우선 공업지구관리기관과 중앙공업지구관리기관으로 한정하여 자체 내에서 처리하도록 한 점은 신속 처리 원칙 면에서 낫다

### (4) 해고 조항

#### ○ 북한은 해고를 엄격하게 제한

- 개성공단 노동규정은 종업원의 해고 조건으로 직업병이나 질병, 기술 변동에 의한 잉여노동력 발생, 기술과 기능 부족, 질서문란 행위에 한정(노동규정 제14조)
- 남한과 다른 점은 경영상 해고요인을 인정하고 있지 않다는 점이며, 오히려 직업병 및 산재사고로 인한 해고, 임신, 출산 등의 이유로는 일정기간 내에 해고를 제한

6) 합영법 제27조에서는 합영회사의 노동력의 관리 및 이용이 북한의 노동법과 외국인투자기업에 적용하는 노동규정에 의하여야 한다는 점을 규정하고 있으며, 합작법시행규정 제77조는 합작기업의 종업원들이 해당법에 따라 노동보호, 사회보험, 사회보장의 혜택을 받는다는 것이 규정되어 있다. 이에 따라 외국인투자기업에 종사하는 노동자들에게는 사회주의노동법상의 노동자 보호 규정이 적용되게 되며, 또한 외국인투자기업로동규정에 의하여 보호된다. 외국인투자기업로동규정은 외국인투자기업과 관련하여 외국인투자기업에 필요한 노동력을 보장하고 종업원들의 노동생활상 권리와 이익을 보호하기 위하여 제정된 것이다(외국투자기업로동규정 제1조).

7) 북한에서 외국인투자와 관련된 의견의 차이는 협의의 방법으로 해결한다. 그러나 협의에 의하여 해결할 수 없을 경우에는 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의해결하며, 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다.(외국투자법 제22조, 합영법 제47조, 다만 합작법도 분쟁해결규정이 있으나 제3국의 중재기관에 의한 해결방법에 대해서는 명시하고 있지 않다)

(5) 인센티브 조항

- 북한은 도급제를 실시함으로써 소위 인센티브제는 일찍부터 활용했다고 볼 수 있음
  - 1947년에 이미 도급제가 도입되었고 이후 1953년 9월 내각 결정 154호에서는 각종 상급제를 광범위하게 실시한다고 함
  - 북한도급제를 자본주의기업의 성과급제와 차이가 나는 것은 정치 도덕적 자극을 내포하고 있어 이데올로기적인 요소가 가미되어 있음<sup>8)</sup>
  - 실제 적용에서는 자본주의체제만큼 폭넓은 임금 유연성을 기대할 수 있을지 의문. 북한 사회주의는 평등주의적 배분방식을 사용하고 있기 때문에 성과에 의한 차등배분을 수용하고 있지 않음

(6) 교육 훈련

- 인적자원개발훈련은 기업의 성과를 제고하는데 기본이나, 북한 노동규정은 이에 대한 언급이 없음
  - 북한은 노동자교육은 체제이념교육으로 인식하는 경향이 강하며, 다만 노동규정은 노동안전 기술교육에 한하여 인정.(노동규정 제36조)

(7) 임금 보수

- 기업의 최저임금은 미화 50달러로 정하고 임금인상은 5% 이내로 했으며 임금인상은 공업지구관리기관과 협의하도록 되어 있음
  - 기업은 경영상의 이유로 작업이 이루어지지 않을 때는 3개월 이내에 시간당 노임의 60%는 지급하도록 규정

(8) 근로 조건

- 퇴직금, 명절과 공휴일보장, 휴가 및 휴가비지급, 연장근로의 가급금 지급, 출산보호, 탁아소운영, 사회보장비지급 등 제규정은 대체로 잘 마련되어 있음

8) 보다 자세한 것은 다음을 참조: 조정아, 북한연구학회보 제7권 제1호, 2003, 169. 이후 1960년대 중반이후에도 가화페라는 이름으로 실시되었으나 이는 자본주의적 수정주의 사상이라고 강하게 비판

(9) 근로 시간

- 공업지구에서 노동시간은 주48시간으로 규정
  - 연장근로가 필요한 경우에는 종업원대표와 해당종업원과 합의(노동규정 제 21조)
  - 공휴일에 노동을 하도록 했을 때는 15일 한으로 대휴(노동규정 제22조)

5. 개성공단 노동제도의 문제점

- 남북한 노동법을 평면적으로 비교하면 여러 가지의 오류가 발생할 수 있음
- 개성공단은 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지구라고 선언
  - 이에 걸맞게 북한은 나름대로 북한체제가 허용하는 한에서 최대한 경제활동을 보장
  - 과거 합영법, 외국인투자법 등 외국인의 투자유치를 위해 마련한 유사한 법이 있었지만 개성공단은 이를 뛰어넘어 해외투자자의 경제활동을 보장<sup>9)</sup>
- 남한 등 자본주의 기업이 개성공단에서 경제활동을 하는데 여러 가지 제약이 따르고 있음. 남한 기업이 북한에 진출하는 제1차적인 동기가 북한 노동력 활용. 북한은 문화적 동질성을 확보하고 임금수준이 저렴함. 그러나 이러한 투자동기를 충족시키는 데는 북한노동력 활용상 많은 제약 요인이 수반

(1) 근로자의 선발권이 없다.

- 자본주의 기업은 자신이 원하는 노동력을 언제든지 채용해서 활용할 수 있어야 함
  - 개성공단은 간접 채용의 방식을 고수하여 인력 활용 면에서 중대한 문제로 대두

9) 예컨대 개성공단지구법은 상속권(제7조)을 보장하고 있고, 신변안전(제8조), 무비자(제28조), 통신(제29조) 등 제 부문에서 자유로운 활동을 보장하고 있다.

- 근로자의 채용은 소재지 관할 노력(인력)알선기관과 노동력 채용계약을 통해 가능
  - 외국 투자기업은 직접 고용을 할 수 없고, 노동력의 선별 채용도 불가능
  - 중국이나 베트남의 경우 주무 행정기관이나 노동력 공급기관으로부터 추천이나 계약에 의해 근로자를 채용하는 것 외에도 직접 공개 모집할 수 있
  - 중국이나 베트남에서는 노동시장이 어느 정도 존재하고 있지만, 북한에는 존재하지 않음

## (2) 직업교육훈련을 실시하는 데 상당한 제약이 수반

- 소위 집단적인 직업훈련교육보다는 현장교육훈련 또는 개별적인 교육 외에는 허용되지 않음
  - 교육훈련의 효율성을 높이기 위해서는 집단이든 개별적이든 제한을 두어서는 안됨

## (3) 엄격한 해고 절차

- 해고는 엄격한 절차를 통해서 가능
  - 외국 투자기업이 종업원을 해고시키기 위해서는 노동 규정상에 명기된 조건을 충족해야 하며, 그 경우 1개월 전에 기업소재지 노력 알선 기관에 명단을 제출해야 함
  - 채용 기간 만료전의 해고 시, 중국과 베트남의 경우에는 기업이 자체적인 판단으로 해고할 수 있지만, 북한의 경우 노력 알선 기관 및 직업동맹과 합의해야 하는 등<sup>10)</sup> 불리함

## (4) 임금의 유연성이 제한되어 있다

- 북한의 임금배분은 평등주의적 시스템이 작동되어 있음
  - 개인별 성과에 따라 차등지급이 허용되지 않음

10) 외국인투자기업노동규정 제15조 참조

- 개성공단의 경우에는 미약하나마 인센티브제도가 규정되어 있기는 하나 실제 적용에 있어서는 많은 제약이 수반

### (5) 기업 특수적 인적자원 관리의 한계

- 개성공단에서 원활한 기업활동을 위해서는 다른 기업의 패턴을 끊임없이 살펴야 함
  - 예컨대, 특별히 잘 대우해주어도 안되고 뒤떨어져도 안 됨
    - 이를 위해서는 개성공단 진출기업 간 협의체가 중요한 역할을 수행해야 하며, 당국 또한 이들 기업체의 정보확보를 게을리해서는 안 됨

### 6. 개성공단의 활성화를 위한 사회 문화적 요인 분석

- 고령화로 인한 인력부족을 개성공단에서 극복하려면 두 마리 토끼를 모두 잡아야 함
  - 일차적으로 북한의 노동규정을 잘 준수하여 문제를 일으키지 말아야 하며, 만약에 노동 규정을 위반하면, 막대한 벌칙금을<sup>11)</sup> 지불해야 한다든가 심하면 추방까지도 감수
  - 노동력 선발권이 북측에 있기 때문에 노동력이 일순간에 끊어질 수 있는 최악의 시나리오도 가정
- 중요한 것은 현실적으로 북한 인력을 주어진 조건 하에서 최대한 생산성을 제고하도록 잘 활용하는 것임
  - 이는 북한 진출기업이 한결같이 당면한 과제이며, 이를 극복하기 위해서는 사회 문화적 측면과 제도적 측면으로 구분하여 분석할 필요<sup>12)</sup>

11) 개성공단 노동규정 제46조에 의하면 공업지구 관리기관은 노동규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에게 미화 100불에서 2000불까지 벌금을 부과하거나 영업을 중지할 수 있다고 되어 있다.

12) 김영진·박문수, “개성공단의 노동환경과 노무관리,” 『동북아연구』, 2004, p. 118.

(1) 사회 문화적 제약 조건 분석<sup>13)</sup>

○ 사회 문화적 요인은 북한인력의 가치관과 의식구조를 잘 파악하여 대처. 흔히 북한 사람은 남한사람과 여러 가지 면에서 다른 성향을 보여 왔다고 분석

① 집단주의적 성향

- 북한사람은 사회주의국가에서 반세기이상 살아왔기 때문에 집단주의 성향이 몸에 배어있음

② 평등주의적 성향

- 북한사람에게는 동등한 대우를 우선시하여, 이른바 모난 돌이 정 맞는다는 의식이 내면화되어 있음

③ 수동주의적 성향

- 북한 인력은 일단은 시키는대로 하는 성향을 보여, 반세기이상 전체주의 사회에서 살아왔기 때문에 개성을 내세우기보다는 극단적인 수동주의 의식이 주류

④ 공동체주의

- 북한 사회는 전통적인 문화가 온존해 있어 이를 잘만 활용하면 순기능적으로 변화할 가능성이 큼. 개인주의적 요소가 강한 남한 노동자와는 달리 북한 노동자는 공동체 의식이 몸에 배어 있음

· 초기에는 우리 기업이라는 의식보다는 북한체제와 대비되는 어떠한 집단도 외세로 보고 배척할 수 있기 때문에 이를 조속히 극복하는 것이 선결 과제

· 회사성원 간에 이질감을 극복하고 친숙해지는 노력이 긴요함

13) 지금까지 연구는 사회문화적 요인을 다루지 않았다. 그러나 북한노동력을 활용할 경우에는 북한노동자의 가치관과 이념문제를 도외시해서는 안된다.

⑤ 이데올로기 문제

- 북한체제는 건드릴 수 없는 성역으로 인정하도록 함
- 특히, 남한측 인사가 이를 철저하게 내면화되도록 하는 것이 긴급하며 만약에 이것이 무너지면 북한에서 경제 활동은 지속할 수 없음

7. 개성공단 노동 규정상의 제도 문제와 대응 전략

- 고령화 사회에 대응하기 위해 북한 노동력 활용이 유용한 대응전략이 될 수 있음은 의문의 여지가 없음
- 개성공단 진출기업 중 현재 가동 중인 업체는 2005년 7월말 현재 4개사로서 이들 업체의 경험을 보면 앞으로 나가야할 방향을 가늠해 볼 수 있음
  - 북한은 규정과 관행이 별개로 작동되기 때문에 주의를 요함
  - 예컨대, 개성공단 노동규정도 제대로 지켜지지 않는 사례로 임금을 북한 노동자에게 직접 지불하게 되어있는 소위 직불제도 과거 합영법이나 외국인투자법 하에서 북한에 진출했던 기업과 마찬가지로 노력 알선 기업에게 총괄적으로 지불하고 있는 실정
- 우선 노동규정에서 나타난 전향된 시스템을 고수하여야한다는 점과 더 나아가서 우리가 근본적으로 바꾸어야할 상황을 구분하는 노력이 필요.
  - 전자는 제도적으로 마련된 사항을 발전적으로 정착시켜 나아가야 할 가치를 의미하고 후자는 새로 마련되어야할 제도를 의미

(1) 발전시켜야할 가치와 제도

① 종업원 직불제

- 노동규정 제32조는 기업이 종업원에게 노동보수를 화폐로 직접 지불하도록 규정
- 남측 기업은 어떠한 일이 있어도 개성공단 노동규정에서 마련된 규정을 준수해야하고 정부 당국도 노동규정이 사문화되지 않도록 북한 당국자 간에 협의 필요

② 입주 기업과 노동자 대표와의 협의 구조

- 북한 개성공단 노동규정 제13조는 기업은 종업원 대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용되는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다고 규정
  - 노동규칙에는 노동시간, 휴식시간, 노동보호 규정, 노동 생활질서, 상벌 기준 등이며, 이는 남측의 단체 협상과는 근본적으로 다르다고 하여도 기업에서 자율적으로 취업 규칙을 마련할 수 있는 단초가 마련
  - 이러한 당사자간의 협의 구조를 정착시켜나갈 수 있도록 개성공단 진출 기업은 우선 북한측 노동자에게 신뢰 관계를 쌓아가도록 노력해야 함
- \* 여기에는 북한 체제관련 등 북한에서 금기시하는 사항을 철저히 배제하고 작업장에서 필요한 사항만을 엄선하여 진지하게 협의하는 자세를 견지

③ 노동 계약제

- 기업은 선발된 노력자와 월노임액, 채용기간, 노동시간 같은 것을 확정하고 노력 채용계약 체결하며, 노력 채용계약을 맺은 노력자는 기업의 종업원이 된다고 규정(제10조)
  - 노동계약제가 일원화될 수 있도록 장기적으로는 노력을 해야 하지만 우선 마련되어있는 노동계약제만이라도 유명무실하지 않도록 기업과 관계 당국은 노력할 필요가 있음

(2) 새로 마련해야할 제도와 대응 전략

- 북한 인력을 효율적으로 활용하기 위해서는 정부가 해야 할 일과 기업이 해야 할 일이 있음
  - 정부는 북한 당국과 협의를 해서 최대한 자유로운 생산 활동을 할 수 있는 인프라를 만들어야 하고, 기업은 개별행동은 삼가고 공동 대처가 바람직함
  - 정부 당국은 북한체제와 관련된 사항이 아니면 규제를 대폭 완화해야한다는 점을 지속적으로 설득해야 함

① 노동시장의 유연성 제도

- 개성공단 노동규정 제9조는 북한노동자를 채용할 경우, 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 노동자를 선발하도록 되어 있음
- 그러나 북한은 노동시장이 형성되어 있지 못하며 내외부 노동시장 자체가 없음
- 정부는 노력알선 기업이 제시하는 인력을 중심으로 제2차 선발권을 부여하도록 북한당국을 설득해야 함
- 기업은 해고 회피노력을 충실히 해야 하겠지만 불가피한 경우에는 경영상 해고를 실시하여도 과도한 벌과금은 면하도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

② 임금 보수의 유연성

- 북한 개성공단 노동자의 임금수준은 미화 57.5불로 확정되었으나 북한노동자는 정해진 임금표에 따라 노임을 받고 있음
- 개성공단 노동규정은 의견상으로는 임금직불제와 생산장려금을 지불할 수 있도록 제도적으로는 마련되어 있음<sup>14)</sup>
- 그러나, 실제로는 노력알선기업에 노임을 일괄지급하고 종업원은 관계당국으로부터 지급받으므로, 노동규정과 실제 상황은 확실하게 차이
- 정부는 우선 노동규정이 준수되도록 북한당국과 조속히 협의를 해야 하고 기업은 종업원 포상제를 적절히 활용해야 함

③ 노동력 배치 전환권

- 개성공단 진출 기업은 북한 당국이 제공되는 인력을 사용하고 작업 배치도 미리 정해짐
- 내부 노동시장을 활성화하기 위해서도 작업 배치권은 허용되도록 해야 하며, 기업도 나름대로 전략이 필요
- 처음에 배치되었던 작업에서 기업 내부 사정상 다른 작업반에 배치될 수 있도록 당해 북한 노동자를 사전에 이해시켜야나가는 노력 필요

14) 노동보수는 노임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다고 규정되어 있다. 기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야한다고 했다(개성공단 노동규정 제24조)

④ 교육 훈련 제도

- 개성공단 노동규정은 교육훈련에 대한 제도가 전혀 마련되어 있지를 못함
- 전략적으로 집단적인 교육훈련보다는 현장직훈(OJT)에 초점을 맞추어 시작하면서 점차적으로 효율적인 집단 훈련 방식으로 나아가야 함
- 정부는 산업인력공단 등 노동부 산하 단체의 노력에 따라 민간베이스로 집단훈련이 활성화되도록 해야 함

⑤ 노사 협의회의 활성화

- 북한 사회주의식 노동운동보다는 고층 처리제도와 같은 노사협의회를 활성화하는 방안을 적극 검토
- 노사협의회는 회사대표와 종업원대표(남측 및 북측대표참여)가 한자리에 앉아서 회사발전을 위해서 진지하게 토의하는 모습을 보여주는 것은 여러 가지로 의미
- \* 노동규정 제48조에도 노동과 관련하여 분쟁이 생겼을 때는 당사자간에 협의를 통해서 해결하도록 되어 있고, 노동규정 제13조는 기업은 종업원 대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다고 규정되어 있음

선한승 한국노동연구원 선임연구위원(782-7187, sunhs@kli.re.kr)

※ 본 자료는 현대경제연구원과 필자 소속 기관의 공식 견해가 아니라 작성자 개인의 의견임을 밝혀드립니다

<부 록>

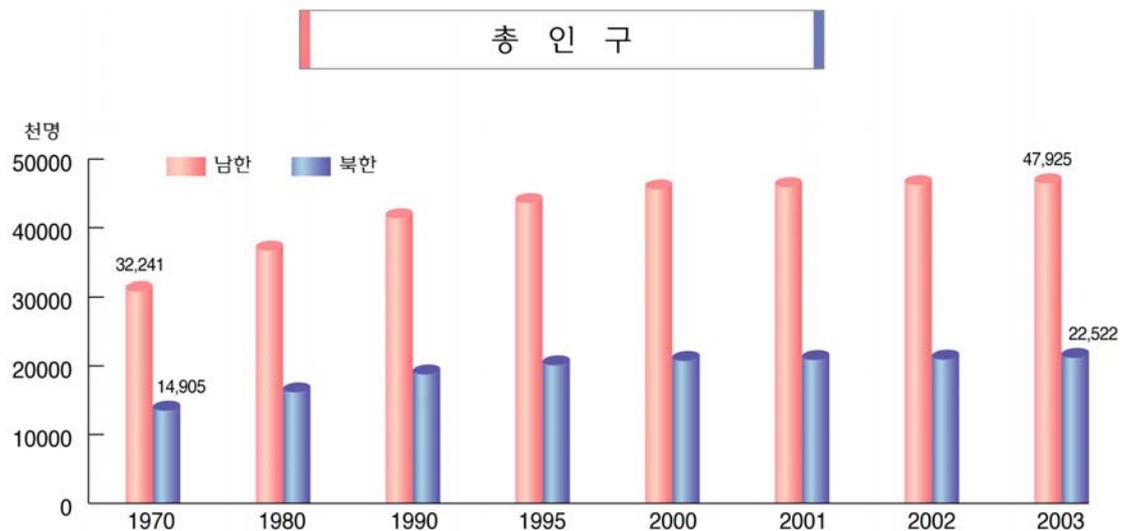
<표 1> 남북한 총인구 추계

(단위 : 천명)

연 도	남 한	북 한	남 북 한	남/북 (배)
1970	32,241	14,905	47,146	2.16
1980	38,124	17,622	55,746	2.16
1990	42,869	20,221	63,090	2.12
1995	45,093	21,543	66,636	2.09
2000	47,008	22,175	69,183	2.12
2001	47,343	22,253	69,596	2.13
2002	47,640	22,369	70,009	2.13
2003	47,925	22,522	70,447	2.13

자료 : 통계청

<그림 1> 남북한 총인구 분포



자료 : 통계청

<표 2> 북한의 인구 추정

(단위 : 천명)

	Eberstadt (a)	KIHASA (b)	UN (c)	UN (d)	UN (e)	World Bank(f)
1995	23,487	23,460	22,097	22,097	22,097	23,927
2000	25,491	25,381	23,798	23,913	24,013	25,811
2005	27,137	26,997	25,097	25,416	25,718	27,546
2010	28,491	28,320	25,987	26,575	27,174	29,137
2015	29,742	29,511	26,705	27,652	28,641	30,650
2020	30,969	30,674	27,370	28,823	30,217	32,133
2025	32,089	31,787	27,902	30,046	31,910	33,522
2030	32,964	32,768	28,210	31,098	33,533	34,742

주 : (a) Eberstadt and Bannister, 1992.

(b) 한국보건사회연구원, 1992.

(c) UN, World Population Prospects, 1996(저분산 추정)

(d) UN, World Population Prospects, 1996(중분산 추정)

(e) UN, World Population Prospects, 1996(고분산 추정)

(f) World Bank, World Population Projections, 1994, 95 Edition

자료 : Shengjin Wang & Hao Yin, 『북한 노동력의 인구학적 특성 분석』, 하와이대 동서연구센터, 2003. 9.

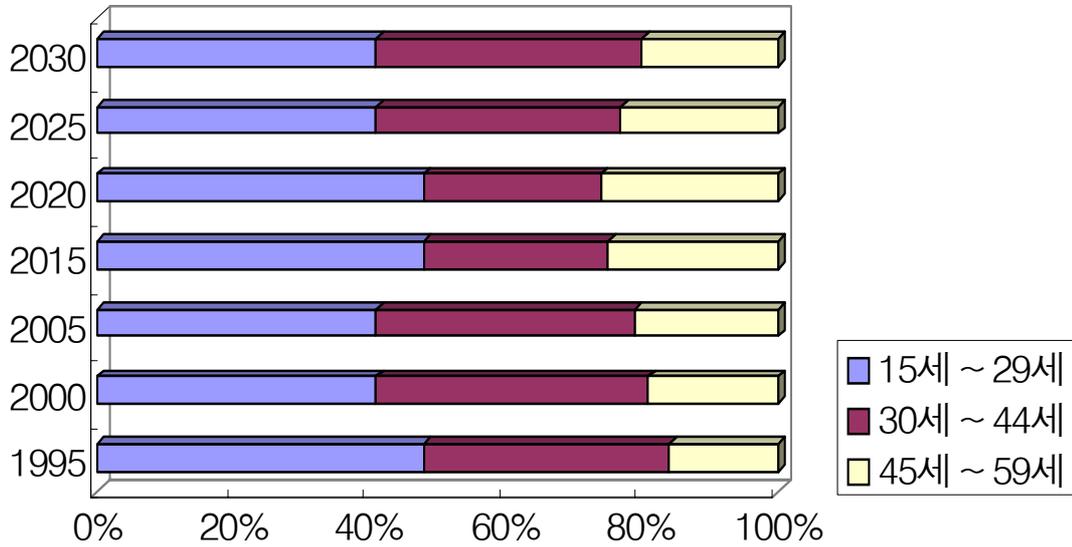
<표 3> 북한의 노동력 규모 추정

(단위 : 천명)

	2005			2010		
	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자	전 체
15~19세	683.7	700.2	1,383.9	771.0	798.4	1,569.3
20~24세	906.2	863.4	1,769.6	1,150.7	1,037.2	2,187.8
25~29세	936.4	875.0	1,811.4	930.5	865.9	1,796.4
30~34세	1,272.7	1,199.0	2,471.6	930.7	878.6	1,809.3
35~39세	1,367.5	1,288.5	2,656.0	1,263.4	1,192.6	2,456.1
40~44세	982.5	918.5	1,901.0	1,350.3	1,260.6	2,610.8
45~49세	869.4	749.0	1,618.4	956.5	836.3	1,792.8
50~54세	609.9	427.3	1,037.3	803.3	601.2	1,404.5
55~59세	412.2	231.0	643.3	512.8	288.0	800.8
60~64세	225.8	113.4	339.2	275.8	137.2	413.0
65세 이상	168.8	82.9	251.7	217.6	97.0	314.6
전 체	8,435.2	7,448.1	15,883.3	9,162.5	7,992.9	17,155.5

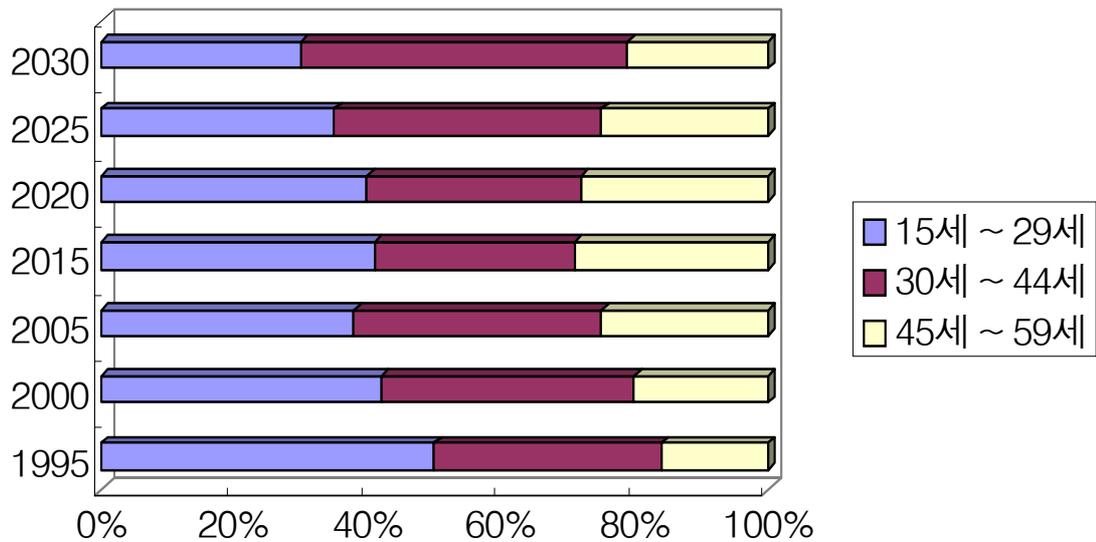
자료 : 전게서.

<그림 2> 남자 노동력의 연령 구성



자료 : 전게서.

<그림 3> 여자 노동력의 연령 구성



자료 : 전게서.

<표 4-1> 중국 청도와 베트남의 투자환경 비교<sup>15)</sup>

(단위 : %)

항목	응답률		
	1순위	2순위	3순위
1. 개성공단	40.7	33.0	26.0
2. 중국 청도	41.0	34.7	24.7
3. 베트남	18.3	32.3	49.3
전체	100.0	100.0	100.0

<표 4-2> 국내 공장과 개성공단의 투자여건 비교

(단위 : %)

항 목	응답률
1. 매우 유리	9.7
2. 약간 유리	38.3
3. 비슷하다	21.3
4. 약간 불리	27.0
5. 매우 불리	3.7
전 체	100.0

<표 4-3> 개성공단의 긍정적 요인

(단위 : %)

항 목	응답률		
	1순위	2순위	3순위
저렴한 노임	60.7	10.0	6.3
동일 언어	18.0	13.3	15.0
근로자숙련도	3.0	8.3	10.
정부지원 기대	5.3	9.7	18.3
지리적 이점	7.7	17.0	29.0
중국, 러시아 수출	1.7	2.7	5.3
분양가/임대비용	1.0	2.7	2.0
북한당국지원	0.3	3.0	5.0
교류기원/기타	2.3	3.3	8.7
전체	100.0	100.0	100.0

15) 부록 표 4-1,2,3,4는 대한 상공회의소 실태조사(2005년) 자료 인용

<표 4-4> 개성공단의 부정적 요인

(단위 : %)

항 목	응답률		
	1순위	2순위	3순위
원부자재반출입 제한	26.3	9.0	8.7
정치/군사적 위협	27.7	18.3	7.3
북측의 불확실성	27.0	32.3	16.0
임금체계/노동관행	3.0	8.3	6.0
제3국수출 애로	3.0	5.0	7.0
수송/물류 애로	1.7	5.7	10.0
전력등 인프라 부족	5.0	11.7	20.7
공단출입/신변안전	3.7	5.7	11.3
사업확장 애로 등	2.7	4.0	13.0
전체	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한상공회의소, 2005. 7.

<표 5> 해고 사유 및 해고 보조금

부 분	내 용
기업측 해고 사유	① 직업병, 公傷이 아닌병, 부상 치료후 일을 계속 할 수 없는 경우 ② 기업의 생산 경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우 ③ 파산에 직면하여 부득이하게 인력 축소·해산을 선포한 경우 ④ 종업원이 기업에 막대한 손실을 입히거나 노동 규율을 엄중히 어긴 경우
근로자측 해고 사유	① 개인적 사정 ② 전공이 맞지 않아 자기의 기술을 충분히 발휘할 수 없는 경우 ③ 학교에 입학하여 공부하게 된 경우
해고 금지	① 직업병을 앓거나 일하다가 부상당하여 치료받은 경우 ② 병으로 6개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우 ③ 여성 종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전·산후휴가, 수유기간에 있는 경우
해고 보조금 지급사유	· 기업측 해고 사유 가운데 ①②③ 항목의 경우 · 근로자측 해고 사유 가운데 ①② 항목의 경우
해고 보조금	· 1년 미만 : 최근 1개월분의 노임 · 1년 이상 : 최근 3개월 평균 월노임 X 근무 연수

자료 : 개성공단 노동규정 제15~18조.

< 남북 경험 추이 >

		단위	2003	2004	2005. 9	2005.1~9
상업적 거래	남북 교역	만 달러	40,868	34,780	3,983	29,621
	- 일반 교역	(%)	(19.2)	(-14.9)	(9.5)	(21.3)
	- 위탁가공교역		22,367	17,179	1,295	14,646
			18,501	17,601	2,688	14,975
경제협력사업	경제협력사업	만 달러	2,103	8,867	2,170	20,386
	- 개성공단	(%)	(-15.8)	(321.6)	(91.6)	(320.6)
	- 금강산관광		0	4,116	1,592	12,724
			1,602	4,177	353	7,076
소 계		만 달러 (%)	42,971 (16.8)	43,647 (1.6)	6,153 (28.9)	50,007 (70.9)
비상업적	대북 지원	만 달러	27,065	25,840	3,554	28,766
	기 타	(%)	(27.0)	(-4.5)	(214.5)	(44.9)
			2,377	215	2	86
소 계		만 달러 (%)	29,442 (7.5)	26,055 (-11.5)	3,555 (196.9)	28,852 (44.1)
총 계		만 달러 (%)	72,413 (12.8)	69,701 (-3.7)	9,709 (62.6)	78,858 (60.0)

주 : ( )는 전년 동기 대비 증가율.

< 남북한 주요 경제 지표 비교 >

		단위	2000	2004		비교
			북한	북한(A)	남한(B)	B/A(배)
인 구		천 명	22,175	22,709	48,082	2.1
경제성장률		%	1.3	2.2	4.6	-
명목 GNI		억 달러	168	208	6,810	32.8
1인당 GNI		달러	757	914	14,162	15.5
무역	무역 총액		19.7	28.6	4,783.0	167.2
	- 수출	억 달러	5.6	10.2	2,538.4	248.9
	- 수입		14.1	18.4	2,244.6	122.0
에너지	발전용량	만 kW	755	777	5,996	7.7
	발전량	억 kWh	194	206	3,421	16.6
	원유도입량	만 배럴	285	390	82,579	211.7
생산량	쌀	만 톤	142.4	180.0	500.0	2.8
	철광석	만 톤	379.3	457.9	22.6	0.05
	자동차	만 대	0.7	0.45	346.9	770.9
	비료	만 톤	53.9	43.4	361.4	8.3
SOC	철도 총연장	km	5,214	5,235	3,380	0.6
	도로 총연장	km	23,633	25,185	100,278	4.0
	항만 하역	만 톤	3,550	3,690	53,278	14.4