

남북한 경제협력, 노동시장 통합 및 사회권 보장을 위한 법제도 기초연구

2019년도 통일기반구축사업 최종보고서
서울대학교 고용복지법센터

제출일: 2020. 2. 28.

연구책임자 이 철 수

법학전문대학원 교수, 고용복지법센터 센터장

연구참여진

- 이 다 혜 (법학전문대학원 강사, 고용복지법센터 연구위원)
- 윤 애 림 (고용복지법센터 연구위원)
- 강 민 주 (법과대학 박사수료, 고용복지법센터 연구원)
- 현 려 화 (중국변호사 / 박사수료, 고용복지법센터 연구원)

목 차

- 제1장. 연구 배경, 취지 및 주요 시사점 (이철수, 이다혜) 3
- 제2장. 남북 경제협력, 노동시장 통합 및 사회권 보장을 위한 법제도
기초 연구 (윤애림) 7
- 제3장. 북한-중국 경제협력 관련 법제도 연구 (현려화) 38
- 제4장. 한반도 노동시장 통합을 위한 독일 통일의 경험과 함의: 독일
베를린 출장 기록을 중심으로 (강민주) 68

제1장 : 연구 배경, 취지 및 주요 시사점

2018년 남북정상회담 이후 경제협력에 대한 논의가 재개되고 있으나, 개성공단은 여전히 경색 상태이며 본격적인 경험 재개가 추진되지는 않고 있다. 다만 현 단계에서는 대북제재 하에서도 추진 가능한 민생과 인도주의적 사업에 초점을 맞춘 경험을 우선적으로 추진하려는 방식이 모색되고 있다.¹⁾

지난 2019. 6월 한미 정상회담에서 양국 정상은 북한에 대한 대북제재 조치가 경제, 노동시장에서의 취약계층에 대해서는 미치는 영향을 최소화하도록 합의를 도출한 점에서 의미가 있다. 북한 접경지역 재해방지를 위한 남북한 공동 협력사업 등을 통해 남북한 주민의 삶의 질을 개선하고, 다양한 민간 경험 주체 발굴 및 지원제도 마련 등을 통해 남북경협의 추진동력 구축을 목표로 하고 있다. 따라서 2019년도 고용복지법센터 연구에서는 경제통합·정치통합·사회통합 논의와 내적 연관성을 가지며, 통일을 위한 법제정비의 방법과 내용은 인접 사회과학의 관련 논의성과와 정합적으로 검토 및 분석하는 방향으로 연구를 수행하고자 하였다.

통일은 본질이 남북한 간에 있어 국민들 간의 의지와 정책의 문제이지만 결국에는 법적인 처리의 과정을 관통하지 않을 수 없으므로 통일에 대한 법적인 인식은 중요하다. 통일작업이 처음부터 마무리될 때까지 법적인 작업을 거쳐야 한다. 북한과 서로 대화의 단계에서도 그와 관련된 법적인 문제가 정비되어야 하고, 상호 교류의 단계에서도 법적인 틀이 마련되어야 교류행위가 가능하고 또 통일을 마무리하는 단계에서도 결국 법적 통합의 절차를 거쳐야 통일된 하나의 국가질서가 형성될 수 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 통합적, 전략적 관점의 통일대비 법제도 인프라 구축에 대하여 고용복지법센터는 소장 이철수 교수의 기존 연구성과를 중심으로 계속적인 연구를 수행해 온 바 있다(²⁾)

정치적 부침과 무관하게 남북한 경제협력, 노동시장 통합에 대한 법적 연구는 계속

1) 통일부, 한반도 신경제 및 경제통일 구상.

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>

2) 남북 법제통합 및 개성공단에 대한 연구책임자(이철수 교수) 주요 연구로는 다음과 같은 것이 있다. 이철수 외, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 05-08-04(서울: 통일연구원), 2005; “북한의 노동법”, 『통일문제 연구』 제7권 2호(서울: 평화문제연구소), 1995; “북한노동법제의 주요 내용과 그 의미”, 『산업관계연구』 제14권 제1호(서울: 한국노사관계학회), 2004; 이철수 이다혜 편저, 『북한을 파견하다: 북한 해외노동자의 삶과 노동』, 서울대 출판문화원, 2019 외 다수.

될 필요가 있다. 경제협력은 행위의 참여자를 정부, 기업, 근로자로 나누어 생각해볼 때, 특히 노동력을 제공하는 근로자인 남북한 주민 관점에는 양질의 노동(decent work)이 보장되고 사회적 기본권이 구현되는 방향으로 노동시장을 통합하고 관련 법제도를 정비할 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 2019년도 고용복지법센터 사업에서는 구체적으로 다음과 같은 내용의 연구를 수행하고 시사점을 도출하였다.

먼저 제2장(윤애림)에서는 최근 북한 노동시장의 공식·비공식 영역에서의 이중경제화, 시장화 등 변화를 추적하며, 북한 노동 및 사회보장 체계를 소개하였다. 또한 경제통합과 관련하여 남북간 ‘남북기본합의서’, 주요 법률로 북한의 「외국인투자기업노동법」과 「조선민주주의 인민공화국 개성공업지구법」과 남한의 「남북교류협력에 관한 법률」, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 등을 연혁적으로 검토하며 주요 쟁점을 고찰하고, 특히 개성공업지구 임금제도의 변화 등을 살펴보았다. 본 장에서는 지금까지 남북경제협력의 실험을 평가하는 작업들은 주로 북한의 저임금 노동이라는 경제적 이점을 계속 유지하면서 북한 노동력의 활용을 극대화하기 위해 노동유연화와 경쟁, 직업능력을 활성화하는데 맞추어져 있었으나, 그러나 저임금을 기반으로 하는 경제개발전략은 지속되기도 어렵고, 사회통합이라는 관점에서 바람직하지도 않다고 지적한다. 통일시대를 대비한 법·제도적 사회통합 방안을 연구하는 목적은 모든 사회 구성원들이 인간다운 생활을 할 권리가 보장될 수 있는 제도적 기초를 마련하는 데에 있다. 인간다운 생활을 할 권리를 실현할 수 있는 기초로서 노동권이 구현되는 방식으로의 법제 통합이 필요함을 제시하였다.

제3장(현려화)에서는 북중 경제협력에 관한 변화와 관련 정책 및 법제도를 구체적으로 살펴보았다. 북한의 대중 무역 의존도는 95%를 상회하므로, 이러한 교류가 근거되는 중국의 법제도를 전문적으로 살펴보는 것이 중요함에도 불구하고 그간 우리나라의 법제 연구에서는 이러한 관점에서의 중국법 연구가 구체적으로 소개된 바 없었다. 과거 북한과 중국의 초기 교류는 주로 정치적 이익에서 비롯된 것이었으나, 시간이 흐를수록 상호 경제적 이익을 추구하는 방향으로 발전하며 양국의 국가 정책으로 정착해 나갔다. 본 장은 이러한 북중 경험 과정을 자세히 추적하며, 교류가 추진되는 주요 방식인 양자 협정 및 조약을 중심으로 중국 단둥시와 두만강지역, 북한의 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대의 북중 경제협력과 관련된 법제도를 살펴보았다.

그런데 이러한 추진 방식과 관련하여, 중국은 여전히 법령이 아닌 정부 정책적 문건으로 북중경제협력을 추진하여 법제화되지 않고 있다는 문제점이 발견된다. 법제도는 정책을 실시하는 가장 효과적이면서도 안정적인 수단인데, 법제도가 없으면 정책도 유명무실해지기 쉽다는 점은 경제협력 추진에 있어 문제점으로 부상할 수 있다. 한편, 북한은 법으로 북중 경제협력에 관해 규범화해 나가고 있으며, 중국의 대북투자 필요에 따라 법제도를 다수 개정한 것이 발견된다. 이러한 변화를 통해, 북한은 국제 규범의 준수에 적응하면서 정상적인 국제행위자로 변화해 갈 수 있게 될 것으로 전망된다. 본 장은 북한과 중국의 경제협력에 관한 규범화 과정을 살펴보며 다양한 시행착오에도 불구하고, 북한이 경제협력을 통해 시장경제를 도입해 나아가는 것을 긍정적으로 평가하고 있다.

제4장(강민주)에서는 독일 훔볼트 대학, 프리드리히 에버트 재단 등 출장 방문, 현지조사와 전문가 자문을 통해 노동시장 통합에 대한 독일 통일의 경험과 의미에 대해 서술하였다. (Prof. Michael Burda, Prof. Reinhard Singer, Dr. Johannes Heuschmid, Ms. Hilma Runinski 면담). 위 전문가들에 의하면 독일 통일과정을 회고할 때 노동시장 및 사회권에 관해 유의할 시사점들은 다음과 같다. 첫째, 통일시대 노동시장을 바라보는 관점은 효율성, 형평성 양쪽 관점 모두가 균형을 이루어야 하며, 어느 한쪽에만 국한된 정책을 펼쳐서는 안 된다는 점이다. 효율성의 측면으로 급증하는 실업률에 대한 대처, 업무에 있어 생산성 문제에 대처해야 하며, 한편 형평성의 측면으로는 통일 과정에서 창출되는 일자리가 저임금 노동, 불안정 노동으로 확산되지 않도록 주의를 기울여야 한다. 둘째, 구 동독지역에 대해 서독의 기존 최저임금제, 법정근로조건 등이 적용된 것은 통일을 통해 국민의 전반적인 사회권 보장이 강화된 좋은 예로 볼 수 있다.

셋째, 통일과 사회보장의 관계와 관련하여, 기존의 비스마르크식 복지제도, 즉 근로소득자가 수급자를 부양하는 구조의 기존 사회보장의 한계점이 통일 과정과 관련하여 지적되었다. 가족 단위로 주된 근로소득자의 존재를 전제하는 남성 생계부양자 모델은 한계가 있으며, 노동을 조건부로 하지 않는 기본소득 등 대안적·복합적 사회보장제도의 모색도 필요하다는 지적을 발견할 수 있다.

독일의 경험에 비추어 볼 때, 남북 노동시장 통합 과정에서 기존 근로관계의 승계 문제, 양질의 일자리, 직업훈련 등이 문제될 것으로 보인다. 독일의 경우 90년대에

통일과정을 겪어 경제의 저성장과 글로벌 경제에서의 신자유주의, 노동유연화 등이 추세와 맞물려 동서독 근로자들이 어려움을 겪은 바 있다. 이러한 점을 생각해볼 때, 남북한 노동시장 통합은 최근 논의되는 4차 산업혁명과도 연관지어 법제도를 정비할 필요가 있다. 기술혁신이 북한 출신 주민들에게 노동시장에서의 배제나 위기적 요인이 아니라, 기회를 창출하는 방식이 될 수 있도록 주의를 기울여야 한다.

이상의 논의를 종합할 때, 남북 통일시 특히 노동시장에 있어 제도를 단순 이식 또는 통합하는 것만으로는 문제를 해결할 수 없고, 경제구조에 있어서는 기존 불평등, 양극화의 수준, 또한 현존하는 실정법에서의 노동 및 사회보장법에서 사회권 보장의 수준이 중요하다는 사실을 확인할 수 있다.

제2장 : 남북 경제협력, 노동시장 통합 및 사회권 보장을 위한 법제도 기초 연구

윤애림

I. 들어가며

남·북한의 경제·사회통합과 관련하여, 이의 토대를 형성한다고 할 수 있는 노동의 통합에 관한 연구는 많지 않다. 특히 노동의 통합 관련해서도 기존 노동 관련 연구는 주로 노동시장제도 및 노동법의 통합 방안에 집중되어 있는데, 여기서도 한국의 제도를 기준으로 북한의 관련 제도를 정비하는 논의가 다수를 차지하고 있다. 남북법제통합의 우선적 영역을 “시장경제로의 개혁에 필요하거나 국가의 시장정책 등과 밀접한 관련이 있는 영역”으로 보는 것이 대표적 사례이다.³⁾

대부분의 연구들에서 분석의 장으로서의 삼는 것은 생산의 ‘요소’로서의 노동, 내지 이러한 노동(력)이 거래되는 ‘노동시장’이다. 선행연구들은 대체로 노동시장을 “노동력의 수요와 공급에 관한 시장으로 임금이 결정되는 과정”으로 보고 있는 듯하다.⁴⁾ 이는 신고전파적 이론이라 볼 수 있는데, 신고전파 경제학에서 ‘시장’은 매우 특정한 가정에 기초한 일종의 모의시장(simulated market), 관념적 시장이라 할 수 있다. 반면 제도주의적 경제학의 관점에서 ‘시장’은 ‘제도로서의 시장’이다. 따라서 ‘노동시장’ 역시 노동력의 공급과 노동에 대한 보수의 결정방식에 관련된 제도를 의미한다.⁵⁾

역사적으로 자본주의 체제 성립의 핵심 조건은 ‘자유로운’ 임금노동의 창출에 있고, 자본주의 법체계에서 이는 ‘직업선택의 자유’로 뒷받침된다. 즉 자본주의 체제의 노동자는 자신의 노동력을 상품으로서 ‘자유롭게’ 판매할 권리가 있고, 고용은 ‘노동시장’에서 노동자와 사용자 사이의 ‘계약’이라는 방식으로 결정된다. 이 때 고용 여부, 노동조건을 최저기준은 법률에 규정을 두고 있으나 그 중요한 내용은 노사간의 개별적

3) 조동호, “북한의 노동 분야 개혁과제와 남북한 통합방안”, 제20회 한반도평화포럼 <남북정상회담 이후의 남북한 경제통합 어떻게 할 것인가>, 한반도평화연구원, 2010. 2. 25.

4) David W. Pearce, *The Dictionary of Modern Economics* (Cambridge: The MIT Press, 1981), p. 240 (공용철, “북한의 노동시장 형성에 관한 연구”(서울: 북한대학원대학교 석사학위논문, 2010), p.2에서 재인용).

5) 정건화, “북한의 노동체제에 대한 제도론적 접근”, 『동향과 전망』 제62호, 2004 참조.

혹은 집단적 계약으로 정해진다.

반면 사회주의체제인 북한에서는 이론적으로 ‘노동시장’이 존재하지 않는다. 「사회주의노동법」은 노동을 공동의 목적과 이익을 위한 근로자들의 집단적인 노동으로 정의(제3조)하고, 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하고 국가로부터 안정된 일자리와 근로조건을 보장받는다고 규정하고 있다(제5조). 즉, 북한에서 노동력은 원칙적으로 신청에 의해 배치되고 노동행정기관이 직업알선의 기능뿐 아니라 기업소 등의 채용과 노동력 관리를 감독·통제하는 기능도 담당한다.

그러나 1990년대 경제위기 이후 북한의 경제적·사회적 변화를 분석하는 연구들은, 북한에서도 ‘공식적’ 체제 이면에 ‘비공식적’ 노동시장이 출현하였다고 분석하고 있다. 이 글은 ‘제도로서의 시장’이라는 이론적 관점을 토대로 2000년대 이후 북한 노동시장을 둘러싼 경제적·사회적·제도적 변화를 다룬 선행연구들을 살펴보고, 남·북한 경제협력의 이러한 노동시장 제도의 변화에 어떠한 영향을 미칠 수 있을지 기존 논의를 검토한다.

II. 남북한 노동시장제도 통합에 관한 선행연구 검토

남·북한의 통일 내지 통합 과정에서 노동법·제도의 통일 방안에 관한 기존 연구는 주로 남한의 자유시장경제체제와 이를 뒷받침하는 노동법·제도를 통일 이후 북한지역에 적용하는 것을 이론적 전제로 삼아, 북한의 노동법의 변화 방안을 살피고 있다.⁶⁾ 그리고 그 실제적 모델로 개성공업지구에서 행해지는 구체적 법률행위를 규율하는 법률들을 상정한 바 있다. 개성공업지구의 법·제도를 주목하는 이유로 첫째, 분단 이래 최초의 남북통합의 실험공간으로서, 북한의 입장에서는 기존의 사회주의 법제와는 전혀 성격을 달리하는 자본주의적 법제를 경험한다⁷⁾는 점과, 둘째, 중국 심천경제특구의 경우처럼 개성의 법제가 북한 전역의 법제 변화를 가져올 수 있다⁸⁾는 점을 들었

6) 이철수 외, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 통일연구원, 2005 참조.

7) 이와 유사한 이유로 개성공업지구의 노동법·제도의 현황과 발전방향을 살피고 있는 연구로는 문무기, “북한의 개혁·개방과 노동법제-개성공업지구 노동규정을 중심으로”, 『한양법학』 제39호, 2012; Noland, Marcus, “LABOR STANDARDS AND SOUTH KOREAN EMPLOYMENT PRACTICES IN NORTH KOREA”, A US-Korea Institute at SAIS Report, 2014; 박천조, “개성공단 노동제도의 변화와 영향 연구”, 『산업노동연구』 제21권 제2호, 2015 등이 있다.

8) 이러한 이유로 중국 심천경제특구 내지 중국 노동법제의 현황과 발전방향을 살피고 있는 연구로는 선한승 외, 사회주의 국가의 노동개혁과 북한모형 연구-중국, 베트남, 헝가리의 노동분야를 중심으로, 한국노동연구원, 2001; 박영범, 『북한의 경제개방에 대비한 사회주의 국가의 노동시장형성 및 촉진과정 비교분석-중국·베트남·러시아의 인력이동 및 인적자원개발을 중심으로』, 노동부, 2002; 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, 2004; 유 옥·김대식, “중국 심천경제

다.

한편 북한이 1980년대 이후 부분적으로나마 개혁·개방의 시도를 하였고 특히 외국인 투자유치를 위해 노력했다는 면에서, 외국인투자법제의 변화 속에서 노동법제의 내용을 살피는 연구들도 있다.⁹⁾ 보다 근본적 접근방식으로 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 시장화의 확산 속에서 북한 내부적으로 변화·생성하고 있는 기업조직, 노사관계, 노동시장의 변화를 분석하면서, 자본주의적 노동체제로의 수렴 가능성을 살피는 연구들도 최근 늘어나고 있다.¹⁰⁾

그리고 북한의 자유시장경제질서로의 통합이 필연적으로 북한의 노동시장 형성과 구조변화, 이로 인한 실업 및 노동이동을 증대시킬 수밖에 없다는 문제의식에서, 남한의 노동시장법제와 사회보험법제의 적용 가능성을 모색하는 연구들이 있다.¹¹⁾ 이러한 연구들은 대체로 동·서독의 급속한 통일 과정에서 서독 법제의 동독 이식 및 화폐통합으로 인해, 동독의 산업기반이 붕괴하고 실업이 급증했던 경험¹²⁾에 대한 분석을 근거로, 남북통일 과정에서도 북한 노동자의 대량실업 및 노동이동이 발생할 수 있다는 예측을 연구의 토대로 삼고 있다.

주목할 지점은 이 과정에서 남한 노동시장에 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위해 통합 이후에도 일정기간 남북 노동시장을 분리해야 한다는 주장이 제기되는데,¹³⁾ 이는 ‘거주이전의 자유’와 ‘직업선택의 자유’를 국민의 기본권으로 선언한 대한민국 헌법의 가치질서에 위배된다는 사실이다. 이러한 법이론적 모순을 해결할 도피로를 제공하는 것이 아마도 대한민국 국적 이외의 노동자에게 차별적 지위를 부여하고 있는 현행 「출입국관리법」이나 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등과 헌법재판

특구 초기 노동법제 및 사회보장법제의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점”, 2006년 북한법 및 남북관계법 학술회의 발표논문집, 『개성공단 법제 인프라 구축 방안』, 2006; 민경배, “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망”, 『통일정책연구』 제19권 제1호, 2010 등이 있다.

9) 이규창, “2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 - 제정 노동보호법 및 노동정량법의 분석과 평가”, 통일정책분석 2011-04, 통일연구원, 2011; 권은민, “북한 외국인투자법제에 관한 연구”, 북한대학원대학교 박사학위논문, 2012; 김영희, “북한의 외국인 투자기업노동법과 재정관리법의 제정의미와 평가”, 2012 북한법제 동향 특별학술세미나: 북한의 최근 경제법제의 동향과 평가. 2012. 4. 27. 등.

10) 양문수, “북한의 경제위기와 노동환경의 변화: 기업지배구조를 중심으로”, 양문수 외, 『북한의 노동』, 한울, 2007; 차문석·김지형, 『북한의 공장 및 노동 실태 분석: “고난의 행군” 이후 현재까지』, 한국노총 중앙연구원, 2008; 공용철, 앞의 논문; 금재호 외, 『북한 경제의 시장화에 따른 노동복지 분야 법제도 통합 방안』, 통일부, 2012; 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화”, 『현대북한연구』 제16권 1호, 2013; 이석기·양문수·정은이, 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, 2014 등.

11) 전병유 외, 2004; 조동호, 앞의 글; 금재호 외, 2012 등.

12) 국내의 연구와 비교해볼 수 있는 것이 독일에서 동·서독 통일 이후 동독지역 노동시장에 미친 영향에 대한 비판적 분석, 서독 노동법제의 동독 이식이 낳은 ‘예상치 못한’ 결과에 대한 비판적 분석들이 있다(Hyman, Richard, “Institutional Transfer: Industrial Relations in Eastern Germany”, *Work, Employment and Society*, Vol. 10, 4. 1996; Gerhard, A. Ritter, *The price of German unity: reunification and the crisis of the welfare state*, Oxford University Press, 2011.

13) 조동호, 앞의 글 참조.

소 결정례 등이 될 것이다. 그러므로 이 쟁점과 관련하여 이주민의 국내법적 지위, 특히 이른바 ‘사회적 기본권’의 주체로서 쟁점을 검토해 볼 필요가 있다.¹⁴⁾

또 하나 흥미로운 점은 남북한 노동 통합과정에서 준거점이 되고 있는 남한의 노동 법제를 비판적으로 발전시키는 방향으로 노동법제 통합을 모색하는 연구는 드물다는 점이다.¹⁵⁾

Ⅲ. 북한경제의 현실에 관한 최근 연구들

1. 북한의 이중경제화¹⁶⁾

1990년대 중반 경제 위기로 인해 북한에서 국민경제라는 범주는 사실상 실종되었고 거시경제의 생산구조와 순환구조는 파괴되었다. 이에 따라 국민경제는 통일성을 확보하지 못한 채 분절화, 파편화되었다. 국민경제는 계획부문과 시장부문으로 분화되었는데 구체적으로 보면 엘리트 경제(당경제), 군경제, 내각경제, 주민경제(비공식 경제)등 4개 부문으로 분화되었다. 북한 당국은 이중경제구조를 공식 제도의 틀로 편입시키려 했으며 이를 위해 국민경제에 대한 이중구조 전략을 제도화하기 시작했다. 당국은 우선순위체계에 입각해 자원배분을 재조정하되 국민경제 전체, 경제의 모든 부문을 국가가 책임지고 운용하기를 사실상 포기하였다. 기본적으로 엘리트 경제, 군경제, 내각 경제는 국가가 책임지는 반면 주민경제와 일부 내각 경제에 대해서는 국가가 책임을 방기하였다. 즉, 전자는 계획경제의 영역에 묶어두고 후자는 시장경제의 영역으로 허용하였다. 이는 국가재정이 절반으로 축소된 위기 상황에서 북한 당국이 선택한 생존 전략이라 할 수 있다. 핵심적인 기업과 산업에 대해서는 국가가 계획경제의 틀 속에서 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악하고 관리하지만, 여타 기업에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 것이다. 전자는 군수산업, 중공업 부문, 후자는 경공업 부문 등 주민생활과 직접 관련되는 소비재 부문이라 할 수 있다. 반면 시장경제의 영역은 기본적으로 방임, 자력갱생을 원칙으로 한다. 1990년대 이후 경제위기 속에서 중앙정부는 국민경제에 대한 장악력, 통제력을 상당 정도

14) 인권법학회·공익인권법재단 공감 공동집담회 자료, 『이주민 기본권의 재구성』, 2016. 5. 19 참조.

15) 다만 노동법제의 준거가 되는 헌법 통합에서 사회적 기본권의 재구성에 관한 연구(이경주, “통일헌법의 기본 방향 - 체제통합적 경제조항과 사회적 기본권의 체계”, 『민주법학』 제16호, 2004)는 다소 있다.

16) 양문수, 『북한의 계획경제와 시장화 현상』, 통일부 통일교육원, 2013; 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, 통일연구원, 2014 등 참고.

상실했는데 이러한 현실을 공식적으로 추인한 것으로도 볼 수 있다. 주민들이 생활에 대한 국가의 책임을 지방, 기업에 떠넘기는 행위를 공식화 한 것이다. 원자재와 자금을 제대로 보장해 주지 않더라도 지방과 기업이 자체적으로 종업원들의 생계를 책임지라는 것이다. 시장 경제적 질서에 의해 생존문제를 해결하더라도 국가가 이를 용인하겠다는 것이다. 물론 이중경제구조는 다소 개념적인 것이어서 계획경제 영역과 시장경제영역이 완전히 분리되지도 독립적으로 활동하지도 않으며, 서로 얽혀 있고 경계가 모호한 부분도 상당히 존재한다. 그러나 2002년 7. 1 조치는 국민경제의 이중구조화 전략의 공식화란 성격이 있다는 점에 다수의 연구자가 동의한다.

2. 북한경제의 시장화¹⁷⁾

계획경제와 시장경제는 상호보완적이면서 상호대립적이다. 시장화를 촉진하는 요인은 계획경제의 물적 기능적 토대의 와해, 시장에 대한 국가의 의존도 상승 등이다. 이와 비교하여 시장화의 억제요인은 대내외 정치적 조건의 미성숙, 시장의 자원 동원능력의 한계, 생산력 증대를 수반하지 않는 시장화, 국가에 의한 과도한 수탈 등이다.

소비의 주체인 가계의 관점에서 소득확보, 식량과 생필품 확보 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 생산의 주체인 기업 입장에서 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장은 공존한다.

1990년대 경제위기 이후 북한에서는 ‘자력갱생적 시장화’에 진전에 따라 계획경제의 비중이 줄어들고, 시장적 메커니즘의 비중이 확대추세(시스템 측면에서의 시장화 진전)이다 즉, 수요와 공급의 상호작용에 의해 가격이 결정되고, 이 가격에 의해 경제주체들의 경제적 행동이 유인되며, 이것이 확장되어 거시경제 전체의 자원배분이 이루어진다.

가장 주목할만 것은 노동시장으로 이미 북한에서도 상점 주인과 노동자, 개인수공업 가공주와 피고용주 등 초보적이거나 이러한 임노동 관계가 형성되었다 계획경제 마비와 배급제의 중단으로 종합시장을 통해 기업의 시장판매가 허용됨으로써 기업이 시장에서 자금을 조달 가능하여 생산력이 증대되었으며 아울러 시장의 확대로 외국과의 교역이 증가하여 대외의존이 심화되었다. 북한 당국은 시장에 대한 규제와 완화를 반복하며 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가가 흡수하고 있으며 이로 인한 이중경제의 형성이 진행되고 있다.

17) 이석기.양문수.정은이, 앞의 책 등 참조.

이와 더불어 시장에 대한 북한 당국의 인식도 변화하고 있다. 시장을 체제위협적 존재로 간주하기 보다는 체제보완적 의미로 받아들이고 있다. 이 같은 조치로 종합시장이 도입되었고, 국가는 점점 시장에 의지해서 살아가야하는 형태가 되었다. 즉, 시장과 계획이라는 상반된 존재들의 불안한 동거가 가속화되었다. 현재까지 진행 된 것을 보면 시장이 계획을 일부 잠식하지만, 시장이 또한 계획을 보강하는 역설을 보여주고 있다.

3. 북한 ‘노동시장’의 과거와 현재

(1) 공식 고용의 변화

2009년 개정된 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」(이하 ‘사회주의헌법’)은 제5장에서 국민의 기본권리와 의무를 규정하고 있는데, 제70조는 “국민은 노동에 대한 권리를 가진다. 노동능력있는 모든 국민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다. 국민은 능력에 따라 일하며 노동의 량과 질에 따라 분배를 받는다”고 규정하고 있다.

이와 비교할 수 있는 대한민국 헌법은 제32조이다. 즉 헌법은 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다”(제1항)고 근로의 권리를, “모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다”(제2항)고 하여 근로의 의무를 선언하고 있다.

남한의 헌법은 국민의 기본권으로서 ‘근로의 권리’을 보장하지만, 이는 국가를 상대로 직접 일자리를 요구할 수 있는 권리는 아니고, 다만 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 실업상태에 있는 국민은 실업급여 등 관계법령에 따른 급부를 청구할 수 있을 뿐이라고 해석된다. 고용은 기본적으로 사적 주체들의 계약의 자유에 맡겨져 있고, 국가는 다만 국민의 근로권과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위해 실업으로 소득이 없어진 국민에게 일정한 급여를 보충적으로 제공할 의무만을 인정하는 것이다.

반면 북한은 사적 주체들의 계약에 따른 고용, 즉 노동시장을 인정하지 않고 국가가 직접 근로의 의사와 능력에 따라 일자리를 제공할 의무를 규정하고 있다. 「사회주의 노동법」은 제5조에서 “모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로

부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”고 규정하고 있다.

따라서 법적으로는 북한의 노동자들도 직업선택의 자유를 보장받고 있다. 다만, 자본주의 법체계에서의 직업선택의 자유는 노동자의 경우 자신의 능력과 희망에 따른 일 자리를 요구할 수 있는 권리까지 보장하는 것이 아니고, 현실적으로는 자신의 의사에 반하여 강제근로를 하지 않을 권리로 귀결된다. 북한의 경우, 자신의 능력과 의사에 따른 일 자리를 보장받을 권리는 법적으로 인정되지만, 노동을 하지 않을 권리는 인정되지 않는다. 「사회주의 노동법」은 “공민은 노동에 참가할 의무를 지닌다”(제4조)고 규정하고, “근로자들은 사회주의노동규율과 노동시간을 엄격히 지켜야 하며 제정된 절차를 밟지 않고 마음대로 직장을 리탈할 수 없다”(제18조)고 정하고 있다.

노동력은 ‘신청에 의한 배치’를 통해 채용되는데, 직업을 희망하는 사람은 해당 국가 기관에 자신이 원하는 직업을 요구할 수 있고 만약 기업소 등에서 노동행정기관이 배치하는 인력을 정당한 이유 없이 채용하지 않을 경우에는 법규위반으로 제재를 받게 된다. 「기업소법」은 “기업소는 로력을 합리적으로 배치하고 로력관리를 정해진 규정대로 하여야 한다”(제43조)고 규정하고 있다.

재배치(전직)에 대해서는 「로력배치에 관한 규정」(1986. 11. 2. 정무원 결정 제69호) 및 「시행세칙」(1987. 10. 4. 노동행정부 지시)에 따라 근로의 무원칙한 유동을 방지하기 위해 전직시 승인을 받도록 하고 있다.¹⁸⁾

그런데 ‘계획의 일원화세부화’ 체계가 작동할 수 있는 경제적 기반이 ‘고난의 행군’ 시절을 거치면서 붕괴하면서 이러한 노동력배치의 원칙도 변화를 겪을 수밖에 없게 되었다. 대부분의 국영기업이 제대로 생산활동을 하지 못하고 있는 상황에서 이들 기업에 소속된 노동자들은 임금을 제대로 받지 못하고 되었다.¹⁹⁾

한편, 「사회주의 노동법」은 “로동의 본질적차이를 없애고 로동이 즐거운것으로, 근로자들의 생활상 요구로 되게 하는것은 사회주의, 공산주의건설의 필수적요구이다. 국가는 기술혁명을 추진하여 중로동과 경로동의 차이, 농업로동과 공업로동의 차이를 없애고 근로자들을 힘든 로동에서 해방하며 육체로동과 정신로동의 차이를 점차 줄여나간다”고 규정하고 있다(제7조).

사회주의체제에서 육체노동과 정신노동의 차이를 줄여나간다는 것은 생산직과 기술직 노동의 노동조건을 균등화한다는 것 이상의 의미가 있다. 생산자와 생산수단의 재결합, 즉 생산수단의 사회화는 정신노동(구상)과 육체노동(실행)의 분리라는 자본주의적 생산관계를 극복하는 것을 의미한다. 북한의 헌법이 밝히고 있는 ‘전 인민의 소

18) 리기섭, 『조선민주주의 인민공화국 법률제도(노동법제도)』(사회과학출판사, 1994), pp.111-112.

19) 이석기, 양문수, 정은이, 앞의 책, p.269.

유로서의 생산수단의 국유화'는 생산수단의 소유권이 법적으로 국가에게 있다는 점만으로는 불충분하고, 정신노동과 육체노동의 분리를 극복한 노동자의 생산수단 영유를 통해서만 실현 가능하다.

이렇듯 생산수단과 노동자의 분리가 유지되는 조건에서는, 북한 법령의 선언에도 불구하고 노동은 노동자들이 높은 자각성에 기초하여 자기사업을 수행하는 양태로 이루어지지 않았다. 김정일은 이에 대해 '사회주의사회의 과도적 성격'에서 비롯된다고 설명하면서, "넓은 사상과 문화의 유물이 남아 있고 공산주의적 분배를 실현할 수 있을 정도로 생산력발전수준이 높지 못하며 (중략) 근로자들의 노동조건과 물질문화생활에서의 차이를 비롯한 여러가지 차이가 남아있게"²⁰⁾ 된다고 지적한다.

이러한 사회주의사회의 과도기적 성격으로 인해 "사람들로 하여금 노동의 결과에 대하여 정치적 도덕적 관심도 가지게 하고 물질적 관심도 가지게"한다. 결론적으로 김정일은 "정치도덕적 자극이 위주이고 거기에 물질적 자극이 안받침되어야 한다"²¹⁾고 주장한다. 먼저 정치도덕적 자극에서 가장 중요한 것은 정치사업을 강화하는 것이며, 구체적으로는 근로자들을 집단주의 정신으로 튼튼히 무장시키며, 근로자들이 노동을 사랑하도록 교양하는 것이 중요하다.

그리고 물질적 자극을 옹계 실현하는 방법으로는 '사회주의 분배원칙의 철저한 관철', 즉 "노동의 량과 질에 따라 일을 많이 한 사람에게는 많은 몫이 차례지고 적게 한 사람에게는 적은 몫이 차례지게 하는 것"이 제시된다. 구체적으로 노동정량사업과 로임사정사업을 잘하며 상금을 비롯한 추가적인 보수지불형태를 잘 이용하는 것이 강조된다.

그런데 현실에서는 노동정량사업이 제대로 실현되지 않았다고 한다. "노동의 양과 질에 따른 분배원칙"은 '상금제'와 '도급제'로 구체화되는데, 이를 실현하기 위해서는 작업조건이 규칙적 보장과 노동기준량의 정확한 계산이 필요하다. 그러나 원자재 공급이 규칙적으로 보장되지 못하고 복잡한 경제계산능력을 가진 일꾼의 부족 등의 이유로 노동기준량이 정확하게 측정되지 않고, 실제로는 임금의 평균주의적 분배나 지배인과 노동자 사이의 '홍정식' 노동기준량 제정이 발생했다.²²⁾

이렇듯 현실에서 '사회주의 분배원칙의 철저한 관철'이 곤란해지면서, 강조점은 '정치도덕적 자극' 즉 노동자들에 대한 정치사업의 강화에 두는 모습이 발견된다. 특히 노동자들의 노력적 성과를 정치적으로 높이 평가해주고 혁신자들을 사회적으로 적극

20) 김정일, "정치도덕적자극과 물질적자극에 대한 올바른 리해를 가질데 대하여," p.220.

21) 김정일, "정치도덕적자극과 물질적자극에 대한 올바른 리해를 가질데 대하여," p.222.

22) 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』(서울: 역사비평사, 2001), pp.149-150.

내세워주는 정치도덕적 평가가 강조된다. 구체적 사례로서는 전후복구시절의 천리마 대고조가 모범사례로 제시된다.²³⁾

그러나 1960년대 초까지 ‘천리마운동’으로 최고조를 이루었던 정치사상적 유인체계는 지속될 수 없었고, 이후 경제침체를 맞이하게 되었다.²⁴⁾ ‘속도’와 ‘경쟁’을 중시하는 집단적 혁신운동에 반발하는 사람들은 ‘보수주의자와 소극분자’로 규정·비판되었다.²⁵⁾ 김정일은 인민경제계획을 낮춰세울 것을 요구하는 사람들을 “수정주의리론이자 투항주의적 경향”이라고 비판하면서, “인민경제계획을 세울 때에는 반드시 속도를 중심에 놓고 속도를 보장하는 원칙에서 균형을 맞추어야”하며, “인민경제의 빠른 발전을 보장하기 위하여서는 물질적 조건보다 생산자대중의 당과 수령에 대한 높은 충성심과 그들의 혁명적 열의를 먼저 타산하여야”한다고 역설한다.²⁶⁾

(2) 비공식 고용의 변화²⁷⁾

북한에서 1990년대 중반의 경제위기는 비공식 고용이 양적·질적으로 성장하게 된 결정적 계기가 되었다. 산업가동률이 급락하면서 노동자들에 대한 국가의 생활보장체제도 무너졌다. 상품을 운반해 주거나 심부름을 해 주고 한 끼를 해결하는 사람들이 비공식 고용의 시초가 되었다. 노동의 대가도 음식에서, 곡물로, 그리고 돈으로 바뀌어 갔다. 매월 일정 금액만 내면 소속 기업소에 출근하지 않아도 되는 ‘8·3노동자’나, 공장기업소에 돈을 빌려주거나 투자하고 서류상으로만 노동자 신분을 유지한 채 개인 영리활동을 벌이는 ‘1인 2직업’이 등장했다.

2002년 7·1 경제관리 개선조치 이후 기업소·공장의 독립채산제를 확대한 결과, 이와 같은 ‘노동계획과 노동시장의 결합’은 더욱 확산되었다. 기업소·공장에서 계획 외 별도의 생산시설을 설치해서 시장에 내다 팔 제품을 생산하거나, 노동력을 다른 기업소·공장에 파견하고 현금을 확보하는 관행들이 생겨났다.

소비재 시장과 서비스 시장이 증가하면서, 계획 외의 사적 영리를 추구하는 개인들에게 고용되는 노동자들도 증가했다. 개인이 광물, 수산물 등을 채취하여 수출하기 위해 노동력을 고용하거나, 주로 수공업 형태로 이루어지는 사적인 제조업 부문에서 노

23) 김정일, “정치도덕적자극과 물질적자극에 대한 올바른 이해를 가질데 대하여,” p.223-225.

24) 박정호·구갑우, “사회주의에서의 노동: 북한 사례의 보편성과 특수성을 중심으로,” 양문수 외, 『북한의 노동』, 한울아카데미, 2007. p.26.

25) 김연철, 앞의 책, p.215.

26) 김정일, “정치도덕적자극과 물질적자극에 대한 올바른 이해를 가질데 대하여,” p.227-228.

27) 이 부분은 공용철, 앞의 글 제3장과 제4장을 주로 참조하였다. 여기서 별다른 인용 표시를 하지 않은 부분은 공용철의 글을 바탕으로 한 부분이다.

동자를 고용하는 경우가 대표적이다. 서비스 시장의 발달에 따라 서비스 부문에서도 사적인 고용이 늘어나고 있다.

나아가 시장화의 확대와 함께 형성된 ‘돈주’가 비공식 고용의 주요한 수요자인 경우도 많다. ‘돈주’가 외화벌이 소속단위로부터 비준을 받고 노력폰드를 부여받으면, 돈주는 부여받은 노력폰드 내에서 노동자에 대한 채용·승진·해고에 대한 실질적 권한을 가진다. 건설현장의 경우, 돈주가 건설기업소 책임자에게 약정금액을 지불하고 건설기업소의 인력을 일정기간 활용하거나, 8:3노동자들을 고용하는 방식으로 노동력을 활용한다.

16세 이상 60세 이하의 남성, 55세 이하의 여성은 원칙적으로 당이 배치하는 직장에서 근무해야 하는 북한 체제에서 이러한 비공식 노동력은 어떻게 나타나는가? 가장 보편적 형태는 8:3노동자이며, 국영기업·기관 소속이지만 사실상 사인이 운영하는 상점이나 식당 등에 취업하기 위해 소속을 바꾸는 방식도 있다.

공장기업소가 문을 닫거나 사실상 가동이 중단된 경우 실질적으로 실직상태에 있는 노동자들 상당수가 이후 어떤 기업소에도 취업하지 않은 채 비공식 고용의 수요가 발생하면 노동을 판매하는 경우도 있다. 국영기업소·기관에 소속된 노동자들이 이들 기업소·기관의 계획 외 활동에 동원되기도 한다. 기혼 여성의 경우 북한에서 ‘가두여성’(전업주부)을 선택하면 공식적 노동의 의무가 면제되기 때문에, 이들은 상대적으로 자유롭게 비공식 고용에 편입될 수 있다.²⁸⁾

IV. 북한의 사회보장제도의 현실

1. 북한의 사회보장제도의 의의

북한은 국가사회보장제도의 개념을, “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, 협동농장원과 그들의 부양가족, 기타 무의무탁한 사람들이다. ... 자금원천은 국가예산자금이다.”라고 정의한다.²⁹⁾

즉 북한은 ‘사회보장제’를 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람들과 돌

28) 이석기·양문수·정은이, 앞의 책, pp.272-276.

29) 사회과학출판사 경제연구소, 『경제사전』, 사회과학출판사 경제연구소(평양), 1985, p.205.

볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들의 생활을 국가적 부담으로 보장하여주는 제도로 정의하고 있다. 북한은 진정한 사회보장제는 국가가 노동자·농민을 비롯한 근로인민들의 물질문화 생활을 전적으로 책임지고 보장하여주는 사회주의제도 아래에서만 실시될 수 있으며, 자본주의사회에서는 사회보장비를 조세·국채 등을 통한 인민수탈에 의하여 형성하고 있을 뿐만 아니라 지급되는 사회보장비 역시 최저생활에도 보장할 수 없는 것이라고 비판한다.

북한은 ‘사회복지 및 사회보장법규’의 배경에 대해서도, ‘계약자유 원칙’의 기만성이 폭로되자 자유방임적인 야경국가로부터 적극적 간섭주의의 복지국가로 전환된 제국주의시기를 배경으로 나온 것으로 평가하면서, 그 법적 성격을 계급적 지배와 폭압을 미화·분식하기 위한 것이라고 비판한다.

북한은 1948년 헌법을 제정하면서 사회보험에 의한 의료·물질에 의한 방조의 실시를 통한 사회보장을 규정하였으며, 1972년 12월 27일 사회주의헌법을 채택하면서 “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람들, 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들은 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가 사회 보험 및 사회보장제에 의하여 보장된다”고 규정하였다.³⁰⁾

북한에서 사회보장을 받을 권리는 나이가 많거나 병 또는 기능장애로 노동능력을 잃은 사람들과 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들이 국가의 물질적 방조를 받을 권리를 일컫는다.³¹⁾

2. 북한의 사회보장제도 체계와 특징

30) 과학백과사전출판사 편, 『조선대백과사전 13』, 2000, p.82 이하.

31) “사회보장자들은 자기들의 생활을 유지하기 위하여 국가로부터 자기들에게 유리한 사회보장연금이나 보조금을 받을 권리를 가지고 있다.

충분한 생활수준에 대한 권리는 인간의 사회경제적권리에서 중요한 자리를 차지한다. 충분한 생활수준에 대한 권리가 원만히 보장되어야 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 자연과 사회를 개조변혁하기 위한 창조적 활동을 성과적으로 벌려나갈 수 있다.

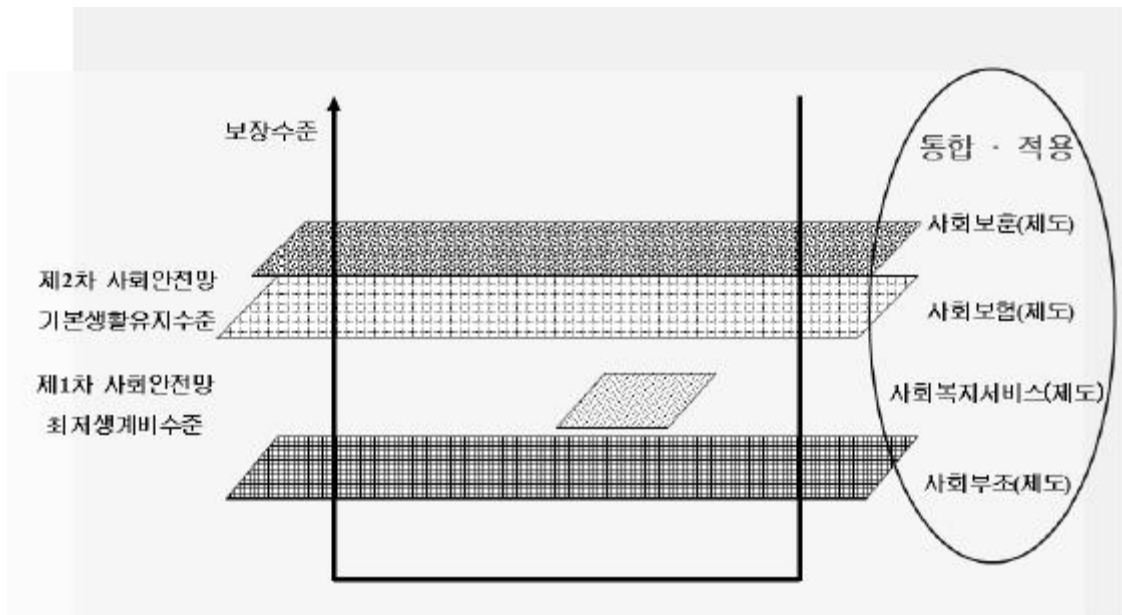
사회주의사회에서 노동의 량과 질에 의한 분배는 기본적인 보수형태로서 인민생활향상의 중요한 방도로 되고있다. 노동에 의한 분배는 매 사람들이 수행한 노동의 량과 질을 기준으로 한 보수형태인것만큼 누구에게나 공정한것으로 된다. 그러나 이 보수형태만으로서는 노동자, 농민, 사무원들의 생활수준에서의 차이 특히 로력자가 많고 비로력자가 적은 세대와 로력자가 적고 비로력자가 많은 세대의 생활수준상 차이를 극복할수 없으며 사람들에게 평등하고 충분한 생활수준에 대한 권리를 보장해줄수 없다.

국제인권법규범들에 의하여 규제된 충분한 생활수준에 대한 권리에선 식량, 옷류, 주택을 포함하여 자기 자신과 가족들의 충분한 생활수준, 생활조건을 보장받을 권리가 포함된다.

공화국에서는 노동에 의한 보수와 함께 국가와 사회의 추가적혜택이라는 새로운 보수형태를 보충적으로 적용하여 충분한 생활수준에 대한 권리를 보장해주고있다(조선인권연구협회 보고서(Report of the DPRK Association for Human Rights Studies), 평양:2014”).

북한의 사회보장법제 역시 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스, 사회보상(보훈)으로 크게 나눌 수 있지만, 각각이 독립된 체제로 운영되는 것이 아니라 통합적으로 운영·적용되고 있다. 선행연구들은 북한의 사회보장법제를 ▲소득보장, 의료보장, 사회복지서비스로 구분하거나³²⁾, ▲사회부조, 사회보험, 사회복지서비스, 사회보훈으로 구분³³⁾하고 있다.

<그림 1> 북한사회복지 체제의 제도적 범위



*출처: 이철수·이윤진(2016), 512쪽

- 주1> 개인의 사회복지급여 산식 = 사회보훈(공훈수준) + 사회보험(노동기간과 임금 수준)
- 주2> 급여산식의 특성으로 인해 수급자의 수준에 따라 1·2차 사회안전망 구분 모호할 수 있음
- 주3> 급여수준 = 사회보훈 > 사회보험 > 사회부조 > 사회복지서비스
- 주4> 사회복지서비스는 아동: 탁아사업, 여성: 산전산후휴가, 장애인: 각종현금·현물급여.
- 주5> 보건의료제도는 요구호자의 요구에 따라 전체 제도에서 제공.

<표 1> 북한사회복지 제도적 체제

구분	소득보장제도		사회부조	의료보장제도
대표 법령	· 사회보험법·사회주의 노동법·사회보장법		직접적 법령 부재	인민보건법
제도	국가사회보험제	국가사회보장제	의식주 배급제	국영의료제도 무상치료제도

32) 최규환, 『통일 후 사회보장 실현방안에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2016.

33) 이철수·이윤진, “북한 사회복지의 법제적 고찰”, 『법학연구』, 제27권 제2호, 2016.

사회적 위험	· 질병, 부상, 폐질, 노동재해 · 임신·출산, 사망 등		빈곤예방 생활보장	각종 건강보호 노동재해 등
분야별 제도	① 공적연금제도 ② 산업재해보상제도		의식주 배급제	무상치료제
적용 대상	전 노동인구		전 주민 (농민식량 제외)	전 주민
급여 종류	① 노령연금, ② 국가공로자연금 ③ 노동능력상실연금, ④ 폐질연금		공급품목과 동일	각종 의료급여
급여 수준	① 현금급여·현물급여 ② 현금급여·식량공급(대상자별 구분)		공급대상 구분	치료수준 동일
급여 조건	① 노동기간, 훈·포장 수준, 유가족 수, 부상정도 ② 노동기간과 직무관련 여부, 노동 능력 상실정도		저가의 현금구입	없음
급여 기간	6개월 미만	6개월 이상	공급기간 동일	치료기간 동일
재정 부담	· 가입자 보험료 · 국가예산		저가정책	국가예산 사회문화시책비
담당 기관	노동성·사회보험처·인민위원회 등		급여와 지급대상마다 분류	보건성 등

*출처: 이철수·이윤진(2016), p.513

3. 북한의 사회보장제도의 실태³⁴⁾

(1) 국가의 사회보장 책임 축소

2000년대 이후 북한사회복지체제는 일련의 변화과정을 거쳤다. 2002년 7·1조치의 임금인상과 동시에 상승된 식량가격의 현실화로 인해 현물급여는 노동자 본인의 능력에 따른 유·무상 혼합배급제도로 전환된다. 장기적인 노동능력상실자의 경우 7·1조치 이후 인상된 임금에 따라 현물급여가 과거와 같이 무상으로 공급되지는 않고 유·무상 혼합 체제로 전환되면서 국가중심의 개입이 축소될 수밖에 없게 되었다. 1990년대의 경제난을 겪은 북한은 2000년에 들어서면서 부터 국가의 공식적 개입 부문에 대한 축소작업을 시작했고, 국가중심의 사회복지시스템에서 개인 또는 가족의 노동능력에 따라 복지의 책임주체가 이동하고 있는 것으로 보인다.

34) 이 부분은 이철수, 『긴급구호 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성』, 한울아카데미, 2012; 이철수·이윤진, 앞의 글을 주로 참조하였음.

(2) 지역별·제도별 분리

1992년 합영법 제정으로 나진·선봉경제무역지대에서 기업의 사회보험 재정 부담을 7%로 하여 다른 지역과는 분리하여 시행을 하려했던 사례가 있었다. 이후 북한은 2003년 개성공업지구 노동규정에 따라 사회보험 재정부담을 노동자 임금의 15%로 적용하고 있다. 2004년 금강산 관광지구에서도 같은 형태로 복지체제를 변형 적용하였다. 비록 2002년 미시행 되었지만 신의주 경제 특구에서 의료보험제를 분리 적용하려고 한 점 등을 근거로 유추해볼 때, 북한의 복지체제에서 복지개입의 주체는 비록 국가가 허가하여 운영하는 외국기업의 형태에 불과하지만 지역에 따라 분리 적용하여 변화되고 있다. 2014년 제정된 라선경제지구 노동규정 시행세칙을 살펴보면 사회보험료 15% 부담과 더불어 사회문화시책비를 임금의 40%까지 부담하도록 하였다. 달리 말하자면 기존의 국가 책임의 기업으로의 전가 현상을 뚜렷이 관찰할 수 있다. 아울러 이 경우 가입자가 부담하는 높은 재정부담은 공단 내의 각종 복지제도의 재정에 근로자가 상당부분 기여한다는 것을 의미한다. 따라서 북한의 사회복지체제는 사실상 지역적·제도적으로 분리 독립되어 양분되었다고 평가할 수 있다.

또한 개성공단과 라선경제무역특구의 경우 현재 북한에 존재하지 않은 복지급여와 제도를 명문화했는데, 이는 ① 퇴직보조금, ② 생활보조금, ③ 최저임금으로 요약된다. 한편으로는 노동자 보호이지만 다른 한편으로는 자본주의 시장경제체제의 요소를 도입한 것이라 판단된다.

V. 북한 노동법의 이중화－ 「외국인투자기업로동법」

1. 「외국인투자기업로동법」의 의의

북한은 김정일이 사망한지 4일 후인 2011.12.21. 「조선민주주의인민공화국 외국인투자기업로동법」(이하 ‘외자로동법’)을 포함한 외국인투자와 관련된 12개의 법률을 개정하였다. 이전에 북한에서 외국인투자기업 관련 노동법령으로서는 1999.5.8. 내각결정 제40호로 채택되고 2005년 수정된 「외국인투자기업 로동규정」(이하 ‘외자로동규정’)이 있고, 2009.1.21. 최고인민회의 상임위원회 정령 제3053호로 채택된 「외국인투자기업 로동법」이 상위규범으로 존재하였다.

북한에서 외국인투자자에 대한 관심은 법제도적으로는 1984년 「합영법」의 제정으로

이어졌고, 1990년대에는 헌법 개정을 비롯하여 외국인투자 관련 14개 법령 등이 제정되었다. 일례로 외국인투자관계 기본법이라 할 수 있는 「외국인투자법」(1992년 채택)은 “외국투자자들의 투자를 보호하며 외국인투자기업을 창설운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제한 법”이다.³⁵⁾ 그리고 외자로동규정은 합영법, 외국인투자법, 기타의 법규들에 산재되어 단편적으로 규율되어 온 노동관련 규정을 체계화한 것이며, 외자로동법은 외자로동규정을 보다 세밀하게 보충한 것이다.

북한의 노동법은 북한의 국가 기관·기업소에 적용되는 일반법(「사회주의로동법」)과, 외국인투자기업 등에 적용되는 특별법(외자로동법 등)으로 구별할 수 있다.

2. 「외국인투자기업로동법」의 개요

외자로동법은 합영기업, 합작기업, 외국인기업 같은 외국인투자기업에 적용하며, 북한 노동력을 채용하려는 외국투자은행과 외국기업에도 적용한다(제8조).³⁶⁾

외투기업에 필요한 노동력은 기업소재지의 노동행정기관이 공급한다(제9조). 외투기업은 해당 노동행정기관이 공급한 노동력을 종업원으로 채용하여야 한다. 그러나 채용기준에 맞지 않는 대상은 채용하지 않을 수 있다(제12조). 외투기업은 기업의 직업동맹조직과 노동계약을 맺고 이행하여야 한다(제14조).

종업원의 노동시간은 주 48시간, 하루 8시간으로 하며, 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 노동시간을 정해진 시간보다 짧게 정할 수 있다(제17조). 부득이한 사유로 노동시간을 연장하려 할 경우에는 직업동맹조직과 합의한다(제18조). 종업원에게 명절일, 일요일에 휴식을 보장하여야 하며, 부득이한 사정으로 명절일, 일요일에 노동을 시켰을 경우에는 1주일 안으로 대휴를 주어야 한다(제19조).

임금에 관해서는 제4조(로동보수지불원칙)³⁷⁾, 제22조(로동보수의 내용)³⁸⁾, 제23조(월로임최저기준의 제정), 제24조(로임기준의 제고)³⁹⁾, 제25조(휴가비의 지불 및 계

35) 사회안전부출판사, 『민사법사전』, p.507 (권은민, “북한 외국인투자법제의 변화과정과 외국인투자법의 개정방향,” 『북한법령 연구』(법무부 법무자료 제300집, 2012), p.13에서 재인용).

36) ‘합영기업’이란 북한 투자자와 외국 투자가가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자몹에 따라 이윤을 분배하는 기업이고, ‘합작기업’이란 북한 투자자와 외국 투자가가 공동으로 투자하고 북한이 운영하며 계약에 따라 상대방의 출자몹을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업이며, ‘외국인기업’이란 외국투자가가 단독으로 투자하고 운영하는 기업이며, ‘외국투자은행’이란 북한에 설립한 합영은행, 외국인은행, 외국은행지점이며, ‘외국기업’이란 투자관리기관에 등록하고 경제활동을 하는 다른 나라 기업을 말한다(「외국인투자법」제2조).

37) 제4조(로동보수지불원칙) 외국인투자기업은 종업원에게 로동보수를 정확히 지불하며 로동보수액을 체계적으로 늘린다. 종업원은 성별, 연령에 관계없이 같은 로동에 대하여서는 같은 보수를 받는다.

38) 제22조(로동보수의 내용) 외국인투자기업은 종업원의 로동보수를 정한 기준에 따라 정확히 지불하여야 한다. 종업원에게 주는 로동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다.

39) 제24조(로임기준의 제고) 외국인투자기업은 기업의 생산수준과 종업원의 기술기능숙련정도과 로동생

산), 제26조(생활보조금), 제27조(휴식일로동에 따르는 가급금), 제28조(연장작업, 야간작업에 따르는 가급금), 제29조(상금의 지불), 제30조(로동보수의 지불) 등의 규정을 두고 있다.

외투기업은 노동안전시설과 산업위생조건을 갖추며 그것을 끊임없이 개선완비하여 노동재해와 직업성질환을 미리 막으며 종업원이 안전하고 문화위생적인 일터에서 일할 수 있도록 하여야 한다(제31조). 또한 여성종업원을 위한 노동보호시설을 충분히 갖추어야 하며, 임신하였거나 젖먹이어린이를 키우는 여성종업원에게는 연장작업, 밤작업을 시킬 수 없다(제35조). 그밖에 외자로동법에서는 외자로동규정에 규정돼 있지 않았던 위험개소 제거(제33조), 노동안전조치(제34조), 사고시 치료대책(제38조)에 관해서도 규정하고 있다.

외국인투자기업과 종업원은 달마다 해당 재정기관에 사회보험료를 납부하여야 하며, 사회보험료의 납부비율은 중앙재정지도기관이 정한다(제42조). 종업원이 병, 부상 같은 원인으로 노동능력을 잃었거나 일할 나이가 지나 일하지 못하게 되었을 경우 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받는데, 이는 사회보험료로 조성하는 사회보험기금에 의하여 보장된다(제41조).

외국인투자기업은 노동력 채용기간이 끝나기 전이나 일할 나이가 지나기 전에는 정당한 이유없이 종업원을 내보낼 수 없다(제44조). 다만, ①질병, 부상으로 자기의 현직종이나 다른 직종에서 일할 수 없게 되었을 경우, ②기업의 경영이나 기술조건의 변동으로 노동력이 남을 경우, ③노동규율을 위반하여 엄중한 사고를 일으켰을 경우, ④기술기능수준의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우, ⑤기업의 재산에 막대한 손실을 주었을 경우에는 해임할 수 있다(제45조). 그러나 병, 부상으로 치료받고 있는 기간이 1년이 되지 못하였을 경우 및 산전·산후휴가, 어린이에게 젖먹이는 기간 일 경우에는 종업원을 해임할 수 없다(제47조). 외국인투자기업은 종업원을 내보내려고 할 경우 직업동맹조직과 합의한 다음 사전에 당사자와 기업소재지의 노동행정기관에 알려주어야 한다(제46조).

<표 2> 외국인투자기업 로동규정과 외국인투자기업 로동법의 비교

	외국인투자기업 로동규정(2005)	외국인투자기업 로동법(2011)
노동/휴식	-관혼상제를 위한 1~5일간의 특별휴가를 매년 부여	-특별휴가 규정 삭제
보수	-노동보수액은 종업원의 노동직종.	-종업원은 성별·연령에 관계없이 같은 노

산능률이 높아지는데 맞게 로임기준을 점차 높여야 한다.

	기술기능수준, 노동생산성에 따라 정함 -월 노임기준을 중앙로동기관이 정함 -외국인투자기업이 정한 노임기준에 따라 직종·직제별 노임기준, 노임지불형태·방법, 가급금·장려금·상금 기준을 자체로 정함	동에 대하여서는 같은 보수를 받음 -월 노임최저기준을 중앙로동행정기관 또는 투자관리기관이 정함 -월 노임최저기준은 종업원이 노동과정에서 소모한 육체적·정신적 힘을 보상하고 생활을 원만히 보장할 수 있게 정함 -정해진 날짜에 전액 화폐로 지급
노동보호	-노동안전기술교육기간은 업종·직종에 따라 1~2주로 함 -임신6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 금지	-노동안전기술교육기간은 업종·직종에 맞게 자체로 정함 -임신하였거나 젖먹이어린이를 키우는 여성에게는 연장작업·밤작업 금지 -사고발생시 치료대책 수립
해임	-직업병·부상으로 치료받는 경우, 병으로 6개월 이내의 기간에 치료받고 있는 경우 해고 금지 -여성 종업원이 결혼한 경우, 임신, 산전·산후휴가, 젖먹이는 기간에 해고 금지 -본인 잘못이 아닌 사유로 내보내는 경우 일한 년한에 따라 보조금 지급 -종업원을 해임할 때 직업동맹조직, 해당 노력알선기관과 합의 -해임 1개월 전에 노력알선기관에 명단 제출	-병, 부상으로 치료받고 있는 기간이 1년이 되지 못하였을 경우 해고 금지 -여성 종업원의 산전·산후휴가, 어린이에게 젖먹이는 기간에 해고 금지 -기술기능수준의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우를 해임 사유에 추가 -종업원을 해임할 때 직업동맹조직과 합의

VI. 개성공업지구 노동제도의 변화

1. 개성공업지구 노동법·제도의 개요와 변화 경과⁴⁰⁾

개성공업지구에 적용되는 규범으로는 남북당국간 합의서, 남한측의 「남북교류협력에 관한 법률」, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」, 북한측의 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」 및 하위규정이 있다.

「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」에 따르면, 하위규정으로 중앙공업지구지도기관이 작성하는 시행세칙(제22조 제3호), 개성공업지구관리위원회가 작성하는 사업준칙(제25조 제9호)가 적용된다. 일반적 법 해석 방법인 상위법 우선의 원칙에 기

40) 이하의 시기구분 및 노동법·제도의 변화 경과는, 박천조, “개성공단 노동제도의 변화와 영향 연구,” 『산업노동연구』 제21권 제2호, 2015를 요약, 인용하였다.

초하면 ‘법→규정→시행세칙→사업준칙’의 순서로 효력을 갖는다고 볼 수 있다.⁴¹⁾

개성공업지구의 노동제도는 2003년 제정된 「개성공업지구 로동규정」(이하 ‘로동규정’)과 북한이 2008년 통지한 4개의 노동세칙(노력채용 및 해고, 노동시간 및 휴식, 노동보수, 노동보호) 및 2010년 통지한 1개의 노동세칙(노동법규위반에 대한 제재 및 분쟁해결) 등으로 구성되어 있다. 이외에도 개성공업지구 관리위원회가 사업준칙 형태로 작성한 노동안전준칙이 있으나 이는 노동안전 사항에만 적용 된다.

(1) 2004~2008년

당시 로동규정의 하위규범이 부재한 상황에서 개성공단에는 노동규정의 해석을 둘러싼 첨예한 갈등이 상존하게 된다. 개성공업지구 관리위원회는 노동준칙을 제정함으로써 이를 노동규정의 하위규범으로 대체하고자 하였으나, 중앙특구개발지도총국은 노동준칙은 개성공업지구 관리위원회 사업의 기준에 불과하여 시행세칙이 없는 경우 사업준칙이 효력을 발휘할 수 있으나 시행세칙이 있는 경우에는 사업준칙은 개성공업지구 규범으로 적용할 수 없다는 입장이었다.

2005년 중앙특구개발지도총국은 채용계약 체결(계약목적, 당사자, 채용조건, 노동보수, 채용기간, 가급금 등 총 12개 조항으로 구성)을 요청하였으나 개성공업지구 관리위원회-중앙특구개발지도총국-기업 간 채용계약 관련 이견으로 인해 합의되지 못한다.

당시 중앙특구개발지도총국은 직종별 임금수준을 정해 채용계약을 체결할 것을 주장한 반면 기업은 인사권이 확보되지 않은 상황에서의 채용계약은 무의미하다는 입장이었다. 개성공업지구 관리위원회는 기업별 실정에 맞는 임금을 설계하고 노동규칙⁴²⁾을 작성하여 입주기업 논의 후 채용계약을 추진하자는 입장을 제시하게 된다.

2006년 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구 관리위원회는 채용계약 체결에 원칙적인 합의를 하였으나 기업은 노동규칙의 선(先) 제정, 중앙특구개발지도총국은 기본임금 차등을 요구함에 따라 채용계약 논의는 중단된다.

한편 2004년 우리 입주기업들은 로동규정상 개별 근로자에 대한 임금 직접지불조항⁴³⁾을 근거로 임금 직접지불(임금직불)을 요구하게 된다. 이러한 요구는 2005년 4

41) 이철수·박은정, 『개성공업지구 노동안전보호법제 해설』, 통일부 학술연구용역사업보고서, 2009, p.7.

42) 노동규칙은 개별 기업 내부의 근로조건, 복무규율, 상벌 등을 규정하는 것으로 우리의 취업규칙(인사·복무·보수·상벌규정 등)과 유사한 것이다. 로동규정 제13조(노동규칙의 작성과 실시)는 “기업은 종업원 대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 노동규칙에는 노동시간, 휴식시간, 노동보호기준, 노동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다”고 규정하였다.

43) 로동규정 제32조는 “기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”고 명시하고 있으며 제

월까지 지속되고 이러한 입장에 따라 입주기업은 임금직불을 요구하며 지급을 보류하게 된다. 그러나 이후 중앙특구개발지도총국은 북한 근로자 철수 가능성 등을 언급하며 임금 지급을 요구하게 되고, 2005년 5월 초 우리 기업들은 지급을 보류하고 있던 임금을 부득이하게 중앙특구개발지도총국에 지급하게 된다. 이후 기업들은 매일 중앙특구개발지도총국을 경유하여 임금을 지급하게 된다. 그러나, 당시 임금직불 문제는 개별 기업만의 문제가 아니라 우리 정부에서도 규정 준수 차원에서 중앙특구개발지도총국에 이의 이행을 요구하게 된다. 이러한 다양한 문제제기에 따라 중앙특구개발지도총국은 2005년 9월부터 근로자가 자신의 임금세부내역을 확인하고 서명할 수 있도록 허용하였다. 그러나 화폐의 직접지급은 이행되지 못하였다⁴⁴⁾.

다른 한편 북한측에서 2005년 이후 최저임금이 인상되지 않은데 대한 불만이 고조되었는데, 이는 관리위원회와 중앙특구개발지도총국이 그동안 협의해왔던 4개(노력채용 및 해고, 노동시간 및 휴식, 노동보호, 노동보수)의 노동세칙이 2008년 10월 1일과 11월 20일 북한에 의해 각각 일방적으로 제정되는 결과로 이어졌다.

(2) 2009~2013

2010년 7월 21일 통지된 ‘제재 및 분쟁해결세칙’은 북한 입장에서는 하위규범의 완성이라는 의미를 가진다. 그러나 기본적으로 제재를 위한 근거조항인 앞선 4개의 노동세칙이 상위규범과의 충돌 등 여러 문제점이 있고 수용여부가 논의되지 않은 상황에서 과도한 제재를 명문화 하는 것은 남한측으로서 수용 불가능한 부분이었다. 또한 ‘제재 및 분쟁해결세칙’의 경우에는 중재부 구성 등이 규정되어 있으나 실제 운영을 위한 구체적인 내용이 마련되어 있지 않아 실질적 이행은 이루어지지 않았다.

한편 2009년 중·후반 이후에는 북한 근로자가 개별 기업에서의 임금 및 체반 근로조건의 요구주체로 적극 나타나기 시작하였다. 임금인상의 방향도 정부 차원의 기본 임금 인상 요구에서 점차 개별 기업에서의 성과급 인상과 그를 통한 임금인상 요구로 변화한다. 즉 공개적으로 제기했던 기본임금 인상요구 논의가 한계에 직면하자 개별기업 차원에서의 임금인상(성과급 인상 등) 방안으로 전환하게 된 것이다.⁴⁵⁾

43조는 “공화국 공민인 종업원은 월로임의 일정한 몫을 사회문화시책금으로 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부”하도록 하였다.

44) 임금직불에 대해 중앙특구개발지도총국은 직접지급 원칙에는 동의하나 배급제, 무상교육, 무상치료 등 사회주의 체제 특성상 완전한 직불은 어렵다고 주장하였다. 즉, 노동보수를 직접 지급하고 근로자로부터 납부금(사회문화시책금)을 징수하는 것은 체제 정서상 곤란하다는 것이었다. 아울러 개인의 달러소지 금지, 생필품 구매시장 미형성, 환전은행 미비 상황에서 실정에 맞는 임금직불이 실시되고 있다고 주장하였다(박천조, 2015, p.192).

이 시기 들어 북한 근로자들은 자신들의 요구관철을 위해 다양한 단체행동을 진행한 다. 예를 들어 2010년 5월 노동력 공급과 임금인상 연계, 집단사직, 연장·특근 기 피, 생산량 조절 등의 현상이 발생하였다.

이에 기업들은 생산성 향상, 인사권 확보 등과 같은 경영환경 개선 촉구로 대응하고 개성공업지구 관리위원회도 최저임금 협의과정에서 경영환경 개선을 지속적으로 촉 구하였다.

(3) 2014~2016년

2014년 12월 8일 북한은 「개성공업지구 노동규정」의 수정을 남한측에 통지하였다. 이러한 「개성공업지구 노동규정」 수정 이후 중앙특구개발지도총국은 2015년 4월 14 일 노동세칙을 개정하여 개성공업지구 관리위원회에 통지한다. 이는 앞서 통지한 「개성공업지구 노동규정」의 13개 수정내용을 반영한 것이다.

수정된 「개성공업지구 노동규정」은 총 13개의 조항으로 이 중 상당수는 북한이 개 별 기업 현장에서 지속적으로 변화 시도를 요구해 왔거나 강조해 왔던 부분들을 입 법화 한 것이었다.

2. 개성공업지구 노동제도의 쟁점-임금을 중심으로

여기서는 개성공업지구의 노동법·제도 중 임금에 관련된 부분을 중점으로 삼아, 제도 의 변화 과정과 쟁점에 대해 살펴본다. 임금을 주된 분석 대상으로 삼은 이유는, 개 성공업지구의 노동법·제도 중에서 실제로 작동하였던 지점이면서 동시에 남북 양측 모두에 핵심적 이해관계가 엮갈리는 부분이기 때문이다. 이러한 임금제도의 변화는 개성공단의 틀을 근본적으로 변화시키는 것과 함께 개성공단 10년 운영에 대한 평가 가 여실히 녹아있다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

(1) 개성공업지구 임금 관련 노동제도의 변화 경과

45) 2009년 4월 21일 북한은 “남측에 주었던 모든 특혜조치를 전면 재검토” 한다면서 ‘토지임대차 계약 재실시, 토지사용료 유예기간을 6년으로 조정, 임금 조정 등’을 밝힌 바 있다. 이후 6월 11일에는 당 국 간 제1차 개성공단 실무회담을 통해 300불의 임금인상을 요구한 바 있었다. 그러나 임금인상과 관련한 당국 간 논의가 교착상태에 빠지자 이후 인상요구 주체는 정부 차원에서 개별 근로자 차원으 로 전환한다(박천조, 2015, p.196).

46) 박천조, 2015, p.180.

<표 3> 「개성공업지구 노동규정」 수정 내용

2003. 9. 채택	2014. 12. 수정 내용	변화된 내용
제19조(퇴직보조금의 지불) 1항 기업의 사정으로 1년이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다.	제19조(퇴직보조금의 지불) 1항 기업은 1년이상 일한 종업원을 내보내는 경우 보조금을 주어야 한다.	“기업의 사정” 이외에도 1년 이상 일한 종업원에 대해 퇴직보조금 지불
제24조(노동보수의 내용) 노동보수에는 노임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다. 기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야 한다.	제24조(노동보수의 내용) 노동보수에는 노임(가급금 포함), 장려금, 상금이 속한다. 기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지불하여야 한다.	노임, 가급금, 장려금, 상금으로 되어 있던 임금구조를 노임(가급금 포함), 장려금, 상금으로 변경함으로써 사회보험료 및 퇴직금 인상
제25조(종업원의 월 최저노임) 기업의 종업원 월최저노임은 50US \$로 한다. 종업원 월최저노임은 전년도 종업원 월최저노임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 종업원 월최저노임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여 한다.	제25조(종업원의 월 최저노임) 종업원 월최저노임기준은 중앙공업지구지도기관이 종업원의 노동생산능력, 공업지구경제발전수준, 노력채용상태 같은 것을 고려하여 해마다 정한다.	종업원 월 최저노임을 관리위원회와의 합의통보가 아닌 총국이 일방 통보하고 기존 5% 상한선을 제외
제30조(연장, 야간작업의 가급금) 기업은 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 노임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 명절일, 공휴일에 노동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 노임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 야간작업에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 진행된 노동이 속한다.	제30조(연장, 야간작업의 가급금) 기업은 종업원에게 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업(22시부터 다음날 6시까지)을 시켰거나 명절일, 휴식일에 노동을 시키고 대휴를 주지 못하였을 경우 하루 또는 시간당 노임액의 50%~100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 이밖에 종업원의 근무연한, 기술기능수준, 노동조건에 따르는 가급금도 주어야 한다. 가급금의 적용은 이 규정시행세칙에 따른다.	노동규정상 연장 및 야간작업시 종업원에게 지급하는 시간외 수당을 50% 가급금에서 ‘50~100%’로 확대 명절 및 공휴일 외에 휴식일도 100% 가급금을 지불하도록 변경 근무연한, 기술기능수준, 노동조건에 따라 가급금 지급을 명기
제31조(상금의 지불) 기업은 세금을 납부하기 전에 이윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄수 있다.	제31조(상금의 지불) 기업은 이윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금을 줄수 있다.	
제32조(노동보수의 지불) 1항 기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다. 이 경우	제32조(노동보수의 지불) 1항 기업은 노동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다.	임금지급시 기업이 종업원에게 직접 주도록 한 규정에서 “직접” 단어 삭제

상금은 상품으로 줄수도 있다.		
------------------	--	--

*출처: 박천조, 2015, p.198-199에서 필자 재정리

북한은 2014년 11월 최저임금의 연간 인상 상한선인 5%를 폐지하는 로동규정 수정을 일방적으로 통보하고, 2015년 3월부터 최저임금을 70.35 \$에서 5.18% 인상한 74 \$로 하겠다고 남한측에 통보하였다. 북한측은 로동규정 개정은 자신들의 정당한 권한 행사라고 주장하였으며, 남한측은 최저임금 결정은 남북간 협의해야 한다는 남북 합의사항 위반이라며 주장하였다. 결국 2015년 5월에 “남북당국의 최종 합의 때까지 기존수준의 최저임금 지급과 인상분과 연체료는 추후 지급”하기로 잠정조치에 합의하였다. 2015년 8월에는 개성공업지구관리위원회와 북한측 중국이 협상한 결과 월 최저임금을 5% 인상하는데 합의하였고, 그 대신 북한 당국에 유입되는 사회보험료의 징수기준 총액에 직종·직제·연한에 따른 가급금을 포함시키는데 합의했다.⁴⁷⁾

(2) 개성공업지구 임금 제도와 북한의 임금제도 변화의 상관성

북한의 노동관련법제는 크게 이원화되어 있다고 할 수 있다. 우선 1978년에 제정되어 원칙적으로 북한 내의 모든 사업장에서 적용되는 ‘사회주의노동법’을 들 수 있다. 이는 북한 노동의 일반법이라 할 수 있다. 그리고 같은법의 특별법적 성격을 가지는 것으로 외국인투자기업을 적용 대상으로 하는 노동관련규정을 들 수 있다. 즉, 북한 외국인투자관련법규는 기본적으로는 기존의 사회주의 법원리를 유지하면서, 외국인의 투자를 유인·촉진하기 위하여 자본주의 법원리를 일부 수용하는 이원적인 법제를 채택하고 있다.

개성공업지구 로동규정은 임금부분에서 ‘로동보수’, ‘월로임’, ‘로임’ 등의 용어를 혼재하여 사용하고 있다. 문제가 될 수 있는 것은 최저임금의 산정, 퇴직금의 산정의 경우에 기준이 되는 임금을 무엇으로 정할 것인가이다.

임금에 있어서 개념의 모호성이 발생하는 근본적인 이유는 북한에 자본주의 체제의 ‘근로의 대가로서 지급하는 임금’의 개념이 존재하지 않기 때문이다. 즉 북한 노동법은 국가경제계획기구에 의한 분배원칙을 규정한 법으로서, 오직 노동의 양과 질을 기준으로 하여 근로자들에게 ‘근로의 대가로서 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비’를 분배하는 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다.⁴⁸⁾ 북한의 기업소에서는 국

47) 홍양호, “개성공단의 현황, 정책적 함의 및 개선과제,” 의정부지방법원 학술대회 자료집, 2015, pp.19-20.

48) 박은정, “북한 노동법에 관한 연구,” 이화여대 법학석사학위논문, 1998, pp.25-27, pp.36-36 참조.

가적으로 제정된 생활비 등급제에 의하여 일괄적으로 노동보수를 결정하게 되지만, 외국인투자기업은 정한 노임기준에 따라 직종, 직제별 노임 기준, 노임지급 형태와 방법, 가급금, 장려금, 상금 기준을 자체적으로 정하도록 하고 있다.

한편 99년 외국인투자기업 로동규정 수정으로 사라진 최저임금제가 개성공업지구로 동규정에서는 나타났다. 이는 개성공업지구의 임금 수준이 애초 북한이 기대했던 것 보다 낮게 정해진 것을 보충하는 의미가 있는 것으로 보인다.⁴⁹⁾

<표 4> 개성공업지구 로동규정과 초기 외국인투자기업 규정과의 비교

사회주의 로동법 78.4. 채택 99.6. 수정	외국인투자기업로동규정 93.12. 채택 98.5. 수정	개성공업지구로동규정 03.9. 채택
<ul style="list-style-type: none"> •사회주의적 노동보수제에 따라 생활비, 상금, 장려금 등 이름으로 지급 •생활비: 도급지급제와 정액 지급제에 기초하여 지급. 국가에서 정한 생활비등급제 있음 	<ul style="list-style-type: none"> •로임, 가급금, 장려금, 상금 등으로 지급 •로력알선기관을 통한 간접 지급 원칙 •최저로임기준 삭제(99년). 로임 기준을 중앙로동기관이 정함 •정한 로임기준에 따라 직종, 직제별 로임 기준, 로임지급 형태와 방법, 가급금, 장려금, 상금 기준을 자체적으로 정함 •휴일,시간외,야간근로수당: 임금의 50% 가산(단, 명절, 야간근로에 대해서는 100% 가산) •임금상향지급 의무⁵⁰⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> •로임, 가급금, 장려금, 상금 등으로 지급 •근로자에게 직접 지급 원칙 •최저로임은 매년 5%이내의 범위에서 상향조정될 수 있음(단, 조업 준비기간 중의 기업, 견습공,무기능공 임금에 대해서는 최저로임의 70%범위에서 정할 수 있음) •휴일,시간외,야간근로수당: 좌동

북한은 2013년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정 제139호로 「라선경제무역지대 외국인투자기업노동규정」을 채택한다. 이 라선경제무역지대 외국인투자기업노동규정과 2014년 수정된 개성공업지구 로동규정은 그 내용이 상당 부분 유사함을 확인 할 수 있다. 시기적으로 보자면 「개성공업지구 로동규정」 제정(2003년)→「라선경제무역지대 외국인투자기업 로동규정」 제정(2013년)→「개성공업지구 로동규정」 수정

49) 개성공단이 처음 운영되기 전에 남북한간에 임금수준을 협상하면서, 북한측은 KEDO수준(일반 노동자의 경우 월 110\$)을 요구하였고, 남한측은 '사업성'을 강조하고 북한측을 설득시켜 월 최저임금을 50\$, 연 인상률을 5% 이내로 하기로 합의하였다고 한다(홍양호, 2015, p.19).

50) 외국인투자기업은 생산수준, 근로자의 기술·기능 숙련 정도와 생산능률 향상에 따라 임금수준을 높여 갈 의무를 부담한다(제25조).

(2014년)의 과정을 거치는데 후발 법률인 라선경제무역지대 외국인투자기업노동규정에 맞춰 개성공업지구 노동규정이 수정된 것이라고 할 수 있다.⁵¹⁾

<표 5> 개성공업지구 노동규정과 다른 외국인투자기업 규정과의 비교

외국인투자기업노동법 11.12. 수정	라선경제무역지대 외국투자기업노동규정 13.9. 제정	개성공업지구노동규정 14.12. 수정
<ul style="list-style-type: none"> •노동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속함 •중앙 노동행정 지도기관 또는 투자관리기관이 월 최저 로임 기준을 정함. 종업원이 노동과정에 소모한 육체적·정신적 힘을 보상하고 생활을 원만히 보장할 수 있게 책정하도록 함 •외국인투자기업은 생산수준, 종업원의 기술기능 숙련정도, 노동생산능력의 증가에 맞게 로임 기준을 점차 높여야 함 •연장작업, 노동시간 내 야간작업에 대해 시간당 노임액의 50% 가산. 노동시간 외 야간작업에 대해 100%에 해당하는 가급금 지급 • 명절일과 일요일에 노동을 시키고 대휴를 주지 못했을 때 일당 또는 시간당 노임액의 100%에 해당하는 가급금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> •제28조(노동보수의 내용) 종업원의 노동보수에는 로임, 장려금, 상금 같은 것이 속한다. 기업은 노동의 질과 양에 따라 노동보수를 정확히 계산하며 같은 노동을 한 종업원들에 대해서는 성별, 연령에 관계없이 노동보수를 똑 같이 지불하여야 한다. •제6조(종업원월노임최저기준의 제정) 종업원월노임최저기준은 라선시인민위원회가 관리위원회와 협의하여 정한다. 이 경우 최저생계비, 노동생산능력, 노력채용상태 같은 것으로 고려한다. 라선시인민위원회는 종업원월노임최저기준을 정기적으로 공포하며 지대의 실정에 맞게 체계적으로 높인다. •제34조(연장작업과 야간작업에 대한 노임) 기업은 종업원에게 야간작업을 시켰거나 정해진 노동시간밖의 연장작업을 시켰을 경우 일당 또는 시간당 노임액의 150%에 해당하는 노임을 주어야 한다. 노동시간밖의 야간작업을 시켰을 경우에는 	<ul style="list-style-type: none"> •제24조(노동보수의 내용) 노동보수에는 노임(가급금 포함), 장려금, 상금이 속한다. 기업은 종업원의 노동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지불하여야 한다. •제25조(종업원의 월 최저노임) 종업원 월최저노임기준은 중앙공업지구지도기관이 종업원의 노동생산능력, 공업지구 경제발전수준, 노력채용상태 같은 것을 고려하여 해마다 정한다. •제30조(연장, 야간작업의 가급금) 기업은 종업원에게 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업(22시부터 다음날 6시까지)을 시켰거나 명절일, 휴식일에 노동을 시키고 대휴를 주지 못하였을 경우 하루 또는 시간당 노임액의 50%~100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 이밖에 종업원의 근무년한, 기술기능 수준, 노동조건에 따르는 가급금도 주어야 한다. 가급금의 적용은 이 규정시행세칙에 따른다.

51) 박천조, 2015, p.208.

	<p>일당 또는 시간당 노임액의 200%에 해당하는 노임을 주어야 한다.</p> <p>•제35조(명절일, 공휴일의 노동에 대한 노임) 기업은 명절일, 공휴일에 종업원에게 일을 시키고 대휴를 주지 않았을 경우 일당 또는 시간당 노임액의 200%에 해당하는 노임을 주어야 한다.</p>	
--	---	--

(3) 개성공업지구 임금제도를 둘러싼 쟁점과 평가

북한 근로자의 임금상승률은 2006년부터 2013년까지 평균 8.6\$(9.8%)였으며, 가동 중단이 있기 이전 3년(2010~12년)간 임금이 크게 인상되어 같은 기간내 임금상승률은 평균 18.3%였다. 2006년도 개성공단 근로자의 월 평균임금은 68.1\$였으나, 2014년 12월에는 155.4\$로 약 2.3배 상승하였다.

그러나 개성공업지구의 임금과 사회보험료 수준이 다른 나라의 경제특구에 비해 낮은 수준을 유지하였다는 점에 대해서는 평가가 일치한다(<표 6> 참조).

<표 6> 개성공업지구와 주요국 경제특구 간의 근로조건 및 사회보험료 비교표(2007년 기준)

	개성 공업지구	중국(선전)	베트남 (하노이)	아일랜드	폴란드
최저임금	52.5 USD	110.6 USD	54.7 USD	8.65€/H**	936 PLN***
사회보험료	급여총액 15%	급여총액 30%	급여총액 15%	급여총액 8.5~10.75%	급여총액 19.83~22.72%

*출처: 유현정, “북한 경제특구의 노동법제 개선방안,”(2008), 16쪽

** 아일랜드에서는 시간당 최저임금만 규정하고 있음. 1주 최장근로시간인 48시간을 기준으로 하여 USD로 환산하면, 월 약645달러에 해당함.

*** 폴란드 공식화폐인 PLN을 USD로 환산하면 약 429.6 USD에 해당함.

따라서 개성공업지구의 낮은 임금 수준에 대해 인권의 관점에서 우려도 제기된 바 있다.⁵²⁾ 또한 북한측으로서도 외국인투자의 확대와 특수경제지대의 확대 속에서 다

52) 휴먼 라이츠 워치, 『북한 개성공단의 노동권』, 2006 ; Human Rights Watch, *Human Rights Watch Briefing Paper - Worker Rights at Kaesong Industrial Complex in North Korea*, 2006. 9. 여기에서 주로 제기된 쟁점사항으로는 낮은 임금수준 및 임금의 간접지불방식, 열악한 노동

른 외국인투자기업의 근로자의 임금 수준과 형평을 맞출 필요성이 생겨날 수 있다.⁵³⁾

한편 개성공업지구 노동규정 등에서 북한 근로자에 대한 임금 직접 지급을 규정하였음에도 이것이 이행되지 않은 것에 대해서도, 다른 관점에서 바라볼 필요도 있다. 북한에서는 노동력의 대가로서 임금의 지급방식이 아닌 ‘생활보장적 의미로서의 생활비’를 지급하고 있다. 따라서 북한 근로자의 생활에 있어서 전반적인 경제적 기반이 북한 당국에 의하여 집행되고 있는 생필품의 분배(배급)에 의해 이루어지고 있으므로, 개성공업지구와 같은 특수경제지대에서 근무하고 있다는 이유만으로 근로자에게 임금을 직접 지급받도록 하는 것은 북한의 사회주의 경제체제의 근간을 흔들 수 있는 위험을 내포하는 측면이 있다.⁵⁴⁾

물론 북한 근로자가 임금을 직접 확보하지 못하는 것은 노동력 착취의 요인이 될 수 있으므로 북한 근로자의 노동권 보장 차원에서 이를 제기하는 것은 필요하다. 그러나 지금까지의 논의들은 북한 근로자의 노동권 보장 차원보다는, 임금의 직접 지급 및 임금 결정기준의 차등화를 통한 북한 근로자의 경쟁 강화에 맞추어져 있는 경향이 있다. 더욱이 이 문제를 남한의 돈이 북한 당국의 체제 유지 비용으로 악용된다는 논리로 접근하는 것은, 북한 근로자의 노동권 보장과는 거리가 먼 결과를 가져올 수 있다.⁵⁵⁾

VI. 맺으며

남북한의 통일 내지 통합에 관한 논의에서 노동법·제도의 통합 방안에 대한 논의는 형식적이거나 부차적으로 다루어져 온 경향이 있다. 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 ‘남북기본합의서’) 체결 이후, 노동법·제도

환경 그리고 결사의 자유 및 단체교섭권의 침해 여부 등이다.

53) 북한측의 일방적인 연간 임금인상 상한선 폐지와 관련하여, 중국 도문에 있는 중국기업에 진출한 북한 근로자의 임금산정 협의과정에서 중국이 개성공업지구의 임금기준을 적용해야 한다고 주장하여, 북한이 이에 대응하기 위해 최저임금 인상 상한선을 폐지하였을 것이라는 의견이 있다고 한다(홍양호, 앞의 글, p. 19).

54) 문무기, “한·미 FTA와 개성공단 노동법제의 운용실태,” 『노동정책연구』, 제7권 제2호, 2007, p.86.

55) 일례로 박근혜 정부는 ‘개성공단 관련 정부입장’을 발표하면서 “지금까지 개성공단을 통해 북한에 총 6,160억원의 현금이 유입되었는데, 그것이 결국 국제사회가 원하는 평화의 길이 아니라, 핵무기와 장거리미사일을 고도화하는데 쓰여진 것으로 보입니다”라고 서술하고 있다(통일부, 『2017 통일백서』, p.77)

의 통합을 둘러싼 논의는 한반도에서의 정치·경제·군사적 상황의 변화에 따라 크게 두 가지 흐름으로 진행되었다.

첫째, 북한 체제의 급작스런 붕괴 상황을 가정하고 남한 주도의 통일 방안을 수립하는 가운데 법제 통합의 한 부문으로서 노동법·제도의 통합 방안을 제출하는 흐름이다. 둘째, 상당기간 남북관계에 급작스런 변화가 없거나 없는 것이 바람직하다는 전제 위에서 남북한 경제통합 방안의 하위 범주로서 노동법·제도의 통합 방안을 모색하는 흐름이다.

이러한 두 가지 흐름은 노동법·제도의 통합 과정의 속도와 폭에 있어서의 차이점은 있지만 다음과 같은 전제를 공통적으로 가지고 있다. 우선 북한이 남한식의 ‘자유민주적 시장경제질서’로 전환된다는 점이 바탕에 깔려 있다. 또한 남한의 자본과 기술은 자유로이 이동하지만, 북한 노동자의 남한 이주는 일정 기간 규제하는 것을 전제로 한다. 그리고 남한의 노동법·제도가 북한에 적용될 수 있다고 가정한다.⁵⁶⁾

그런데 이러한 논의의 전제들은 자본과 노동이라는 생산요소가 ‘시장의 법칙’에 따라 결합하여 최적화된 경제적 결과를 낳을 수 있고, 이러한 ‘노동시장’의 작동에서 발생하는 사회적 문제들에 대응하기 위해 노동법·제도가 기능해야 한다는 논리를 공유하고 있다. 그리고 남한의 노동법·제도의 확대적용이 이러한 사회통합에 기여할 수 있다고 주장한다.

그러나 노동법·제도가, 상이한 체제에 이식하면 저절로 작동하여 자본과 노동 사이의 형평성을 가져오는 기계장치와 같은 것이 아니라는 점은 그동안의 논의에서 간과되어 왔다. 독일 통일의 사례를 보아도 서독의 노동법·제도를 동독 지역에 그대로 적용했지만, ‘제도의 비제도적 전제’를 고려하지 않은 제도 이식은 내생적 한계에 봉착하였고 사회 통합의 측면에서 부정적 결과를 가져왔다는 평가가 대두되었다.⁵⁷⁾

북한의 정치, 경제, 사회적 조건과 북한의 노동시장제도를 연관 속에서 분석하여야만, 지금까지 북한 노동연구가 보여준 단편적이고 정보제공적인 수준이나 실용적 접근에서 한걸음 나아갈 수 있다. 특히 언론에서 다루는 바와 같이 북한의 노동력만을 하나의 생산요소로서 떼어내서 보는 ‘요소론적 접근’은 북한의 노동에 대한 일면적 접근이라는 점에서 한계적이며, 남북한 경제교류와 노동시장 통합이 실제 어떠한 영향을 미칠 것인지 예측하기 어렵게 만든다.

통일시대를 대비한 법·제도적 사회통합 방안을 연구하는 목적은 한반도의 구성원들이 인간다운 생활을 할 권리가 보장될 수 있는 제도적 기초를 마련하는 데에 있다. 인간

56) 금재호 외, 2012, pp. 213-214.

57) 이해영, “‘생활세계’와 정치: 하버마스의 정치이론,” 『이론』 제3호, 1992, p.23.

다운 생활을 할 권리를 실현할 수 있는 기초에 노동권이 놓여 있다.

지금까지 남북경제협력의 실험을 평가하는 작업들은 주로 북한의 '저임금' 노동력이라는 경제적 이점을 계속 유지하면서 북한 노동력의 활용을 극대화하기 위해 노동유연화와 경쟁, 직업능력을 활성화하는데 맞추어져 왔다. 그러나 저임금을 기반으로 하는 경제개발전략은 지속되기도 어렵고, 사회통합이라는 관점에서 바람직하지도 않다. 그동안의 남북경제협력의 실험에 대한 평가를 통해 이후 남북 경제협력과 교류가 북한의 저임금을 기반으로 하는 전략에서 벗어날 필요가 있다. 그리고 이를 바탕으로 남북한 사회권 증진을 위한 법제도의 변화를 이끌어내야 할 것이다.

참고문헌

- 공용철, “북한의 노동시장 형성에 관한 연구”, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2010.
- 권은민, “북한 외국인투자법제에 관한 연구”, 북한대학원대학교 박사학위논문, 2012.
- _____, “북한 외국인투자법제의 변화과정과 외국인투자법의 개정방향,” 『북한법령 연구』 (법무부 법무자료 제300집), 2012.
- 금재호 외, 『북한 경제의 시장화에 따른 노동복지 분야 법제도 통합 방안』, 통일부, 2012.
- 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화”, 『현대북한연구』 제16권 1호, 2013.
- 김석진·양문수, 『북한 비공식경제 성장요인 연구』, 통일연구원, 2014.
- 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, 2001.
- 김영희, “북한의 외국인 투자기업노동법과 재정관리법의 제정의미와 평가”, 2012 북한 헌법제 동향 특별학술세미나: 북한의 최근 경제법제의 동향과 평가. 2012. 4. 27.
- 문무기, “한·미 FTA와 개성공단 노동법제의 운용실태,” 『노동정책연구』. 제7권 제2호, 2007
- _____, “북한의 개혁·개방과 노동법제-개성공업지구 노동규정을 중심으로”, 『한양법학』 제39호, 2012.
- 민경배, “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망”, 『통일정책연구』 제19권 제1호, 2010.
- 박영범, 『북한의 경제개방에 대비한 사회주의국가의 노동시장형성 및 촉진과정 비교 분석-중국·베트남·러시아의 인력이동 및 인적자원개발을 중심으로』. 노동부, 2002.
- 박은정, “북한 노동법에 관한 연구,” 이화여대 법학석사학위논문, 1998.
- 박정호·구갑우, “사회주의에서의 노동: 북한 사례의 보편성과 특수성을 중심으로,” 양문수 외, 『북한의 노동』, 한울아카데미, 2007.
- 박천조, “개성공단 노동제도의 변화와 영향 연구”, 『산업노동연구』 제21권 제2호, 2015.
- 선한승 외, 사회주의 국가의 노동개혁과 북한모형 연구-중국, 베트남, 헝가리의 노동 분야를 중심으로』. 한국노동연구원, 2001.
- 양문수, 『북한의 계획경제와 시장화 현상』, 통일부 통일교육원, 2013.
- _____, “북한의 경제위기와 노동환경의 변화: 기업지배구조를 중심으로”, 양문수 외. 『북한의 노동』. 한울, 2007.
- 유 욱·김대식, “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법제의 개요와 개성공단

- 법제에 대한 시사점”, 2006년 북한법 및 남북관계법 학술회의 발표논문집, 『개성공단 법제 인프라 구축 방안』, 2006.
- 유현정. “북한 경제특구의 노동법제 개선방안.” 북한법연구회 제132회 월례발표회 (2008. 8. 28.)
- 이경주, “통일헌법의 기본 방향 - 체제통합적 경제조항과 사회적 기본권의 체계”, 『민주법학』 제16호, 2004.
- 이규창, “2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 - 제정 노동보호법 및 노동정량법의 분석과 평가”, 통일정세분석 2011-04, 통일연구원, 2011.
- 이석기·양문수·정은이, 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, 2014.
- 이철수 외, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 통일연구원, 2005.
- 이철수·박은정, 『개성공업지구 노동안전보호법제 해설』. 통일부 학술연구용역사업보고서, 2009.
- 이철수, 『긴급구호 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성』, 서울: 한울아카데미, 2012.
- 이철수·이윤진, “북한 사회복지의 법제적 고찰”, 『법학연구』, 제27권 제2호, 2016.
- 이해영, “‘생활세계’와 정치: 하버마스의 정치이론,” 『이론』 제3호, 1992.
- 인권법학회·공익인권법재단 공감 공동집담회 자료, 『이주민 기본권의 재구성』, 2016. 5. 19.
- 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, 2004.
- 정건화, “북한의 노동체제에 대한 제도론적 접근”, 『동향과 전망』 제62호, 2004.
- 조동호, “북한의 노동 분야 개혁과제와 남북한 통합방안”, 제20회 한반도평화포럼 <남북정상회담 이후의 남북한 경제통합 어떻게 할 것인가>, 한반도평화연구원, 2010. 2. 25.
- 차문석·김지형, 『북한의 공장 및 노동 실태 분석: “고난의 행군”이후 현재까지』, 한국노총 중앙연구원, 2008.
- 최규환, 『통일 후 사회보장 실현방안에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2016.
- 통일부, 『2017 통일백서』, 2017.
- 홍양호, “개성공단의 현황, 정책적 함의 및 개선과제,” 의정부지방법원 학술대회 자료집, 2015.
- Gerhard, A. Ritter, *The price of German unity: reunification and the crisis of the welfare state*, Oxford University Press, 2011.
- Human Rights Watch, *Human Rights Watch Briefing Paper - Worker Rights at*

- Kaesong Industrial Complex in North Korea*, 2006. 9.
- Hyman, Richard, "Institutional Transfer: Industrial Relations in Eastern Germany",
Work, Employment and Society, Vol. 10, 4. 1996.
- Noland, Marcus, "LABOR STANDARDS AND SOUTH KOREAN EMPLOYMENT PRACTICES IN NORTH KOREA", A US–Korea Institute at SAIS Report, 2014.

북한-중국 경제협력 관련 법제도 연구

현려화

I. 서론

북한의 최대 교역국은 중국으로 전체 대외무역의 95.76%를 차지하고, 그 교역 규모는 27.2억 달러에 달한다.⁵⁸⁾ 초기의 중국과 북한의 경제협력은 전쟁에 따른 원조와 정치적 이익에 기반한 투자와 무역으로 이루어졌다. 본격적으로 상호이익에 기반한 경제협력은 김정일 체제가 출범한 이후 2005년부터 시작되었고, 상호 무역과 대북투자가 그 주류를 이루었다.

그러나 이러한 북중 사이의 경제협력에 최근 새로운 변화가 발생하였다. 중국에서는 중앙정부 차원의 국가급 사업으로, 2002년부터 노후 지역 개발을 위한 “동북진흥”(东北振兴)⁵⁹⁾정책과 2013년부터 주변 국가와의 협력을 강화하기 위한 “일대일로”(一带一路, One Belt and One Road, Belt and Road Initiative, BRI)정책을 실시하였다. “동북진흥정책”은 2003년 원자바오 총리가 처음으로 제기한 것으로, 지역균형발전정책의 일환으로 중국 동북지역에 위치한 동북 3성인 랴오닝성(辽宁省), 지린성(吉林省), 헤이룽장성(黑龙江省)과 내몽골자치구(内蒙古自治区) 동부지역의 경제개발을 촉진하는 정책이다. 중국 동북 지역은 대표적인 중공업지대이나, 개혁개방 이후 동남부 연해지역에 치중된 불균형 발전전략에 밀려 낙후된 지역으로 남게 되었다. 따라서 노후한 공업기지를 새롭게 정비하고 발전시켜 지역 경제를 활성화하여 동북지역의 발전을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 해당 정책에 따라 동북3성과 변경국가들의 경제 무역 협력이 강조되면서 가장 중점을 둔 사업이 지역 경제 일체화를 촉진하는 교통 인프라의 구축이다.⁶⁰⁾ 동북진흥정책의 주요 프로젝트에는 2009년 “랴오닝 연해경제벨트”의 구축, 즉, 다롄(大连), 단둥(丹东) 등 랴오닝 해안도시를 연결하여 동북아 경제허브로 육성하는 계획과, 2009년 “지린 창지투(창춘长春, 지린吉林, 두만강图们江)개발 선도구 개발계획” 즉, 창춘, 지린, 두만강지역을 동북아 물류기지로 개발해

58) Kotra, 북한대외무역동향.2018,p.14 참조

59) 동북노후공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견

60) 이옥희, 북중접경지역 전환기 북중 접경지역의 도시네트워크, 푸른길, 2011, p.251 참조

북한 라진항을 통해 동해로 진출하겠다는 계획이 포함되어 있다.⁶¹⁾ 따라서 북한의 항구를 통한 출항권의 확보가 매우 중요해졌다.

아울러, 일대일로는 2013년 9월과 10월 중국 주석 시진핑이 동아시아와 동남아 국가를 방문하는 동안 처음으로 “실�크로드 경제벨트와 21세기 해상실�크로드”(이하 “일대일로”) 계획에 대한 구상을 제기하였다. 이는 중국과 중국 이외의 유라시아 국가들을 연결하고 협동하도록 하는 것에 그 목표를 두고 있는 계획이다. 중국의 공식적인 통계에 따르면 일대일로 계획은 지구상 인구의 63%에 해당하는 44억 인구를 대상으로 하고, 이와 관련한 GDP는 전세계 GDP의 29%인 21조 달러에 달한다.⁶²⁾ 구체적인 일대일로 노선도는 5개로 구성되었다. 그 중, 북선A는 북미-북태평양-한국, 일본-동해-블라디보스토크-중국 지린성(훈춘-연길-지린-창춘)-몽골-러시아-유럽을 연결하는 해상 및 육지 기반의 실�크로드 경제벨트를 조성하는 것이다.⁶³⁾ 북한과 중국의 접경지역인 두만강지역을 발전시켜, 도로, 철도 및 항공을 통해 한국, 북한, 몽골, 러시아와 유럽까지 연결하는 국제중추로서의 역할을 하도록 개발하는 것이 일대일로 정책 목표 중 하나이다.⁶⁴⁾ 이와 같이, 중국 정부는 “동북진흥정책”과 “일대일로 정책”에 따라 접경지역의 발전을 도모하고 다양한 나라와의 협력을 도모하기 위하여 경제 특혜 정책을 실시하였는데, 이 두 국가급 정책의 범위에 모두 포괄된 지역은 북한과의 경제협력 필요성이 매우 커졌다.

한편, 북한에서는 외국자본을 유치하기 위해 2000년대 초부터 경제특구 정책을 펼쳐왔지만, 라진-선봉 자유무역지대, 신의주특별행정구, 금강산관광지구사업, 개성공업지구사업 다양한 사업들이 투자의 부재와 정치적 원인으로 무산되면서, 새로운 사업을 개시할 필요가 있었다. 2010년 김정일 위원장은 중국을 방문하여 경제협력에 대해 논의하였는데, 북한과 중국은 접경지역이라는 입지적 특징과 양호한 여건들을 이용하여 지역경제협력을 발전할 것을 합의하였다. 북중 지도부의 경제협력에 대한 합의와 김정일 위원장의 개방 의지가 유연처럼 작용하면서, 유엔의 대북제재에서도 북중은 빠른 속도로 경제협력을 재개하였다. 국가 정책적 합의가 진행됨에 따라, 양국의 필요에 따라, 북한과 중국의 경제협력도 무역과 대북투자로부터 지역경제협력으로 발전하기 시작하였다. 특히, 중국 지린성 두만강(훈춘)지역과 랴오닝성 단둥지역, 북

61) 조현태, “중국 동북3성의 전략적 중요성”, 중국 동북3성과 한반도의 미래, 동양서, 2012 p.122-124 참조

62) 陈凤英, 习近平“一带一路”构想战略意义深远, 国际在线, 2014.10.10, <http://news.cri.cn/gb/42071/2014/10/10/882s4720906.htm>(마지막 방문 2020.1.29)

63) 일대일로에 관한 구체적인 내용은 중국 일대일로 공식 홍보 사이트, <http://www.yidaiyilu.cn/default.asp>(마지막 방문 2020.1.29) 참조)

64) 李国强, “一带一路提议与图们江区域合作的新机遇”, 东疆学刊, 2016.4期 p.

한 라선무역지대와 황금평·위화도경제지대의 경제협력과 공동발전을 도모한 것이 전형적이다.

2010년부터 중국과 북한의 경제협력은 아직도 많이 미흡하지만 전례 없는 속도로 발전하였다. 북한 노동자가 중국으로 대거 유입되었고, 중국의 대북투자도 빠른 속도로 늘어났다. 특히, 북한 라선경제지대에 대한 투자는 빠른 속도로 증가하고, 금융, 통신, 교통 등 인프라 건설이 빠른 속도로 발전되고 있다.⁶⁵⁾ 한편, 2016년부터 UN 2270, 2321, 2371, 2375, 2397호 결의에 따라 대북제재를 실시하면서, 중국에서도 유엔의 상기 결의에 따라 관련 품목 수입금지, 대북투자를 멈추고, 계약기간이 만료된 북한 파견근로자들 돌려보내는 등 조치를 취하면서, 북중 경제협력은 정체된 듯하였다. 그러나 2018년 초 김정은 위원장의 중국 방문과 함께 북중간의 정상회담 후 또 다시 경제협력활동의 새로운 국면을 맞이하게 될 것이라 기대해본다.⁶⁶⁾

한국이나 중국에서 북중 경제협력에 관한 기타 사회과학 연구는 많지만, 아직 법학 연구는 많이 부족하다. 한국에는 북한의 외국인투자에 관한 법에 대해 연구가 진행되어 있고, 북한과 중국이 라선경제지대, 황금평·위화도경제지대의 공동개발을 약속하면서 중국 법학자들도 관련 북한법에 대해 연구를 진행하였다.⁶⁷⁾ 또한 접경지역에 대한 중국 법제에 대해 연구를 하였지만, 연구가 매우 적고, 대부분은 법제도가 많이 부족하다는 점을 지적한 연구이며, 구체적인 법 제도에 대해 구체적으로 소개하지 아니한다.⁶⁸⁾ 따라서 최근 북중경제협력이 날로 발전해가고 있는 국면에서 관련 법제도를 살펴보는 것은 유의미하다고 생각된다.

이 글에서는 우선 북한과 중국 경제협력의 연혁과 현황을 살펴보도록 한다. 북한과 중국은 다양한 국제협약과 조약의 체결을 통해 경제협력을 정해왔는데, 이러한 협약과 조약을 중심으로 연구하고자 한다. 아울러 최근 북중 경제협력은 지방정부와 민간 차원에서 진행되던 투자에서 중앙정부의 국가급 개발사업으로 북중 접경지역경제협력을 중점으로 진행되고 있는데 이에 관한 상황과 법제도에 대해서도 중국 측의 법제도와 북한 측의 법제도를 나누어 살펴보도록 한다.

65) 배종렬, 윤승현, 지린성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로”, 통일연구원, 2015.12 참조

66) 张智慧、金香丹, “新形势下中国与朝鲜半岛经济关系:现状与前景”, 东北亚学刊, 2019年第一期, p.9 참조

67) 吴东镐、崔东日, “中朝合作开发罗先经贸区管理体制及法律体系初探”, 东疆学刊, 2016.王军有、韩万里, “中朝执法合作规制探析-基于罗先经贸区的立法实践”, 图们江论坛, 2014 참조

68) 金澜贞、金香兰, “我国图们江区域合作模式的法律思考”, 法制博览, 2016.11. p.42, 陈金涛, 刘亚军, “促进大图们江区域合作的国内法对策”, 吉林工商学院学报, 2009.3 참조

II. 북한-중국 경제협력 관련 연혁과 현황 - 양자 협정과 조약⁶⁹⁾을 중심으로

1. 외교관계수립부터 1992년까지: 바터무역

중국 공산당 정부가 중화인민공화국을 건국한 6일 쯤인 1949년 10월 6일자로 북한은 중국 정부를 정식으로 승인하고 외교관계를 수립하였다. 그 이후부터 북한과 중국 두 나라의 경제협력은 꾸준히 이루어져 왔다. 한국전쟁이 시작되면서 중국 정부가 북한에 원조를 제공한 것을 시작으로, 석탄, 솜 등 물류를 교환하는 것으로 양국의 무역이 발전하였고, 중국이 북한의 대형건설 프로젝트에 투자하는 등 다양한 방식으로 경제협력이 늘어났다.

그러나 두 나라의 국교 수립부터 1992년 중국의 개혁개방으로 경제체제를 전환하기 이전까지 북한과 중국은 사회주의 국가 사이의 특수한 무역 방식을 사용하였다. 즉, 북중 교역은 주로 양국 정부 간에 이루어졌고, 거래 및 대금지급방식을 국제통상방식이 아닌 정부 사이의 기장 바터(구상)무역 방식(记帐易货贸易方式)이었다.⁷⁰⁾

이 시기, 북한과 중국은 1953년 체결한 「북중 경제 및 문화 협조에 관한 협정」(中朝经济及文化合作协定)과 1961년 체결한 「북중 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약」(中朝友好合作互助条约)을 통해 양국의 지속적인 경제협력관계를 약속하였고, 1954년부터 1991년까지 4년 또는 5년 주기로 지속적으로 체결한 「주요 화물 상호 장기 제공에 관한 협정」(中朝长期互供主要货物协定)과 기타 협정과 조약을 통해 구체적으로 바터무역을 실시해 왔다.

69) 중국법에 따르면, 조약은 중국정부가 외국과 체결한 양자 또는 다자 조약, 협정과 기타 조약, 협정 성격을 가진 문서를 말한다(중국 조약체결절차법 72조). 중국은 헌법에 조약의 지위에 관한 원칙적인 법규정을 두고 있지 않지만, 일부 법에는 국내법과 조약내용이 충돌하는 경우 조약을 우선 적용한다는 규정을 두고 있다. 민사, 민사소송, 행정소송, 어음, 민간항공, 해상, 위생검역, 우편, 환경보호, 상표, 특허, 상속, 어업 등 법에 이러한 규정을 포함하고 있다. 중국 헌법 중 조약체결절차에 관한 규정에 따르면, 조약과 법률이 동등한 효력을 갖는 것으로 이해할 수 있다. 특히 상기 특정 법에서는 중국이 체결 또는 가입한 조약이 국내적으로 직접효력을 가지며, 만약 그 규정이 중국의 국내법과 다를 경우 우선 적용한다. 그러나 이는 제한된 일부 법에 한정되었기에, 아직 조약이 중국법에 대한 우위가 확실히 확립되었다고 말할 수는 없다. 마광, 중국 법의 연원에 대한 연구, 해외법조동향, 2009년 7월, p.189 참조

70) 중국 사회주의계획경제체제에서의 대외무역관리기본법인 「대외무역관리잠정조례」(对外贸易管理暂行条例, 1995.12.9) 제9조에 따르면, 화물의 수출입은 대금지급방식으로 경영한다. 다만, 필요 시 중국정부 무역부에서 특정 화물은 수출입회사에서 바터방식 또는 연쇄무역방식으로 경영할 것을 지정할 수 있고, 이는 중국정부무역부에서 정한다고 규정되어 있다. 아울러 북한도 사회주의계획경제체제에서 모든 대외무역활동을 국가에서 관리하고 있었다. 북한과 중국은 1950년 8월에 체결한 「북중바터무역협정」(中朝易货贸易协定)을 통해 이 방식을 규범하고 있다.

(1) 「북중 경제 및 문화 협조에 관한 협정」

1950년 한국전쟁이 시작되면서, 중국은 북한에 대량의 물자를 보내기 시작하였고, 휴전 후, 북한의 경제회복을 지원하기 위하여, 북한에 대규모의 경제원조를 제공하였다. 중국정부는 전쟁 기간인 1950년 6월 25일부터 1953년 12월 31일까지 북한에 원조한 모든 물자와 금액을 무상으로 북한에 제공하고, 1954-1957년까지 위안화 8만억 위안을 북한에 원조할 것을 북한과 합의하였다.⁷¹⁾

1953년 11월 23일, 김일성 주석으로 대표로 하는 북한 측은 중국 정부와 베이징에서 「북중 경제 및 문화 협조에 관한 협정」을 체결하여 양국의 경제협력관계를 정식으로 수립하였다. 해당 협정은 총 3조로 구성되었다. 협정 제1조 따르면, 양국은 우호·협력, 평등·호혜의 원칙을 바탕으로 양국간의 경제 및 문화 관계를 지속 및 발전시키고, 상호 다양하고 가능한 경제 및 기술 원조를 제공하며, 필요한 경제 및 기술 협력을 진행하고, 양국 간의 문화교류사업을 촉진한다고 정하고 있으며, 제2조에서는 양국의 관련 기관에서 구체적 협정을 정할 것을, 제3조에서는 본 협정의 유효기간은 10년이고, 협정 기간 만료 이전 1년 이내에 어느 한 당사자도 본 협정의 폐지에 대해 통지하지 아니한 자동으로 10년 연장된다고 정하고 있다.

이 시기 무역은 주로 전쟁 원조이다. 소련과 동유럽 나라가 북한에 대한 원조는 중공업의 회복과 발전을 위함이라면, 중국의 원조는 중공업 외에도, 교통, 경공업과 농업에도 원조를 하였고, 단순히 전후 원조를 제공한 것이 아니라, 법적으로 협정을 체결하여 양국의 경제협력관계를 수립한 것이 특징이다.⁷²⁾ 해당 협정은 현재까지도 유효하고, 얼마전까지도 해당 협정 체결 60주년 및 65주년 행사가 열릴 정도로, 이는 북중 경제 및 문화 협력의 기본적인 틀과 발전방향을 결정한 중요한 문서로 평가된다.⁷³⁾

(2) 「북중 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약」

20세기 60년대 이후, 중국과 소련의 관계가 점차 나빠지면서, 북한과 중국 사이의 무

71) “中华人民共和国政府和朝鲜民主主义人民共和国政府代表团谈判公报”，人民日报，1953.11.24

72) 朴健一，“承前后后的中朝经济合作关系”，亚太地区发展报告2011亚洲与中国经济模式调整，2011，p.3
참조

73) 人民网，中朝纪念《中朝经济及文化合作协定》签署65周年，2018.11.23(마지막 방문: 2020.1.30)
<http://world.people.com.cn/n1/2018/1123/c1002-30417425.html> (마지막 방문:2019.10.28)

역은 더 늘어났다. 이에 북한 정부는 소련과 체결한 동맹조약과 대동소이한 안보동맹 조약을 중국과 체결하게 되었다. 양국 정부는 1961년 7월 11일 베이징에서 「북중 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약」(中朝友好合作互助条约)을 체결하였는데, 상호 군사개입 조항⁷⁴⁾이 포함된 이 조약은 북한과 중국 사이의 외교관계가 매우 긴밀한 단계로 진입하였음을 의미한다.

이 조약은 총 7조로 구성되었는데 제5조에 경제협력에 관한 조항을 정함으로써 경제 협력에 대한 양국의 의지를 보여주고 있다. 동 조약 제5조에 따르면, “중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 양국은 주권의 상호 존중, 내정 불간섭과 평등 호혜의 원칙, 우호·협력의 정신을 바탕으로 한 양국간의 사회주의 건설 사업에서 가능한 한 경제·기술 원조를 진행하며 양국간의 지속적인 경제, 문화, 과학, 기술 협력을 통해 발전시킨다”고 정하고 있다. 아울러 해당 조약 제7조에 따르면, 양국의 효력의 상실에 대해 합의하지 않는 이상 효력이 유지되는데, 현재까지 이 조약은 유효하다.

(3) 「주요 화물 상호 장기제공에 관한 협정」 등

상기 「북중 경제 및 문화 협조에 관한 협정」 제2조에 따라 양국은 1954년부터 4년 또는 5년 주기로 「주요 화물 상호 장기제공에 관한 협정」을 체결하여 양국의 무역에 대해 규범적 근거를 마련하였다. 해당 협정은 중국이 북한에 공급해야 할 화물 리스트 석탄, 솜, 기계, 광석, 대두 등과, 북한이 중국에 공급해야 할 철, 아연, 해산물, 인삼 등 화물리스트를 붙임으로 정하고 있다. 아울러 양국의 지정 기구에서 해당 협정에 따라 물품공급계약을 체결해야 하고, 계약에는 물품의 명칭, 규격, 가격, 포장, 교역장소, 시간, 수취인주소와 운송방식을 정해야 한다고 정하고 있다. 물품의 가격은 사회주의국가 사이 다년간 형성된 가격을 기준으로 양국에서 정하도록 하고, 대금의 지급은 중국은행과 북한무역은행에서 처리하며, 해당 은행들은 해당 연도 역전문계좌를 개설하여 본 업무를 처리한다. 본 화물 교역의 대금결제일은 해당 연도 12월 31일이고, 그 다음해 3월까지 대금결제일 기준으로 계산한 차액을 그 다음해 무역전문계좌로 이전한다. 해당 협정은 이와 같이 각 주기 양국에서 제공해야 하는 물품과 교역방식 그리고 바터무역 대금지급방식에 대해 구체적으로 정하고 있다. 해당 협정은 1968년부터 1976년까지 문화대혁명시기 1년 주기로 체결된 경우를 제외하고, 4년

74) 제2조 중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 양국은 모든 조치를 공동으로 맡으면서 체결국에 대한 특정 국가의 침략을 방지한다. 체결국 가운데 한 쪽이 몇몇 동맹국의 침략을 받을 경우 전쟁 상태로 바뀌는 즉시 군사적 원조를 제공해야 한다.

또는 5년 주기로 1991년까지 지속적으로 체결되었다.

무역량이 증가됨에 따라, 북한과 중국은 1962년 11월 5일, 「북중통상항해조약」(通商航海条约)을 체결하여, 최혜국대우, 관세면제물품 등에 대해 정하고, 1964년부터는 해당 조약에 근거하여 상하이와 남포 사이의 해상운수도 시작하였다. 75)

해당 협정 외에도, 1963년 중국과 북한은 「북한에 두 가지 대출을 제공할 것에 관한 협정」(关于中国向朝鲜提供两项贷款的协定)을 체결하여 중국이 북한에 10년간 대출을 제공함으로써, 압록강운봉발전소, 방직, 시멘트 공장의 건설 등을 합자경영의 방식으로 투자하기 시작하였다. 이는 북중 경제협력이 원조와 바터무역에서 인프라 건설, 대형 프로젝트 투자와 금융까지 확장되었음을 의미한다.

2. 1992년 이후 : 국제통상

중국은 1987년 개혁개방이후 경제발전을 중심으로 두고 사회주의시장경제체제를 실시하였다. 따라서 기존의 바터무역 방식을 시장경제질서에 따라 국제통상의 방식으로 변경할 필요가 있었다. 북한과도 새로운 「북중무역협정」(中朝贸易协定)을 체결하여 대금결제방식을 기존의 장부기록방식에서 화폐지급방식으로 변경하였다. 2000년대에 들어서 북한의 북중무역수지 적자액이 점차적으로 증가되었다. 더욱이 1992년 중국은 대한민국과 외교관계를 수립하면서 북중관계는 더욱 악화되었다.

소원했던 양국 관계는 북한에서 1998년 김정일 체제가 공식 출범하면서 회복되기 시작하였다. 북중의 경제무역은 정치적인 목적으로 일방적인 대북 지원과 정부 사이의 정치적인 상호 이익의 관점에서 이루어지다가, 본격적으로 상호이익의 경제협력형태로 바뀐 것은 2005년 이후부터이다. 76) 2005년 1월 북한의 김정일 위원장과 중국의 원자바오 총리는 “정부유도, 기업참여, 시장운영”이라는 양국경제협력의 원칙을 제시하고, 2005년 3월 북한과 중국이 「투자 촉진 및 보호에 관한 협정」(关于促进和保护投资协定)을 체결함으로써 중국의 대북투자 가이드라인이 마련된 이래, 북한 투자가 증가되었다. 77)

2010년부터 중국의 경제협력의 새로운 동향을 살펴보면, 북한의 경제특구를 북한과 중국이 공동으로 관리 운영하는 북중공동개발운영체제를 구축한 것이다. 김정일 위원

75) 朴健一, “承前后后的中朝经济合作关系”, 亚太地区发展报告2011亚洲与中国经济模式调整, 2011, p.3 참조

76) 이태환 편, 중국 동북3성과 한반도의 미래, 동양서, 2012, p.20 참조

77) 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가: 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도경제지대법」을 중심으로, 성남: 세종연구소, 2012 p.13 참조

장은 2010년 5월과 8월 두 차례 방중하여 경제협력을 논의하였는데, 중국과 라선을 통한 동해 출항로 확보를 승인하는 대신 경제특구 개발을 본격적으로 논의하였다. 따라서 2010년 12월, “북중 라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정”을 체결하였고, 협정에 따라 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 북중공동지도위원회 계획분과위원회가 작성한 「북중라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대 공동개발총계획요강」(2011년 5월 23일)도 발표되었다.⁷⁸⁾ 이에 따라 2012년 중국 정부는 북중경제협력의 방침을 기존의 “정부유도, 기업참여, 시장경영”에서 “정부주도, 기업중심, 시장경영, 호혜공익”로 변경되어,⁷⁹⁾ 북한에 대한 경제협력을 더욱 확대하고 추진하기 시작하였다.

이는 앞서 언급한 동북3성 진흥정책과 일대일로 정책의 일환이기도 하다. 두만강지역, 단둥지역 등 부진하였던 북한 접경지역발전에 대해 새로운 정책들을 추진하는 한편, 황금평·위화도, 라선특구를 공동으로 개발함으로써 접경지역의 경제를 발전하고자 하는 것이다. 중국은 철도, 대교 등 북한의 인프라 구축에도 진전을 보이고 있다. 아울러 중국 정부가 대북투자에 적극적으로 나서고 있는 것으로 해석할 수 있는 다른 지표로는, 중국 상무부가 기업들이 대북투자에 손실을 봤을 경우 투자자금을 보호해주는 장치도 마련하고 있고, 2012년 10월 4일 평양에서 “농업부문 협조에 관한 양해각서”를 체결하였는데, 중국과 공동특구 개발에서 “기업중심” 원칙에 합의하면서 기업들이 대북투자에 대한 우려를 완화하기 위한 것으로 보인다.⁸⁰⁾

이하에서는 바터무역에서 국제통상방식으로 변경하게 된 1992년 「북중무역협정」, 다시 경제협력을 재개한 계기가 된 2005년 「투자 촉진 및 보호에 관한 협정」, 그리고 2010년 북중접경지대 공동발전을 도모한 계기가 된 「라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」에 대해 구체적으로 살펴보도록 한다.

(1) 「북중무역협정」

앞서 언급했듯이 중국은 개혁개방 이후 기존의 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하였고, 북중무역관계도 시장경제에 따라 운영하려는 노력을 하였다. 중국은 북한

78) 최은석, “황금평, 위화도 경제지대법 실질적 적용 조건 주목해야”, 통일한국, 2018.10.p.42참조

79) 满海峰, “新时期中朝关系定位与中朝边境地区经济合作发展”, 辽东学院学报, 2011. p.124 참조

80) 이태환, “중국 동북 3성과 한반도: 북중 경험과 한중협력” 중국 동북3성과 한반도의 미래, 동양서, 2012, p.22-23 참조

과의 무역에서 경화 결제를 요구하였다. 1992년 1월 26일 북한 정부와 중국 정부는 「북중무역협정」을 체결하여, 40년 동안 지속한 바터무역을 국제통상방식으로 변경하였는데, 이러한 변화가 북중경제협력에 큰 영향을 미쳤다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

「북중무역협정」 제2조에 따르면, 양국 사이의 무역은 본 협정에 따르고, 양국 대외무역회사와 기타 대외무역경영권이 있는 경제단체 사이의 무역은 양 당사자가 동의하는 환전 가능한 화폐로 지급, 결산한다고 정하고 있다. 아울러 제3조에 따르면, 대외무역에서 상품의 가격은 국제시장에서 상품의 가격에 따라, 양국의 대외무역회사 또는 기타 대외무역경영권이 있는 경제단체에서 협상할 것을 정하고 있다. 그 외에도, 제5조에 따르면 양국의 대외무역회사 또는 기타 대외무역경영권이 있는 경제단체에서 화폐무역 외에도 바터무역 등 기타 방식의 무역을 필요시 할 수 있다고 예외규정을 두고 있다. 본 협정의 유효기간은 3년이고, 양 당사자 일방의 협정 종료의 의사표시가 없을 시 1년 주기로 자동 연장된다.

이 시기 북한과의 경제협력관계는 동일한 계획경제체제의 관계에서 시장경제체제와 계획경제체제의 관례로 변화하였다. 이러한 관계는 필연적으로 일정 시기의 마찰과 적응과정을 거치게 되었고, 이 과정의 본질은 새로운 경제협력 규율을 수립하는 것이었다. 상기 협정으로 북중경제협력은 시장경제 논리가 보편적으로 적용되기 시작하였다.⁸¹⁾

(2) 「투자 촉진 및 보호에 관한 협정」

2005년 3월 22일 중국 정부와 북한은 투자보호에 관한 일반적인 양자간 협정인 「투자 촉진 및 보호에 관한 협정」을 체결하여 양국의 경제협력을 강화할 것을 약속하였다. 해당 협약은 체결국 일방의 다른 일방의 영토 내 투자 시 유리한 조건 조성, 상호 격려와 투자 촉진 및 보호가 투자자의 경영 적극성과 양국의 이익 증진에 도움이 된다는 인식하에 평등 호혜의 원칙에 기초하여 쌍방의 합작 증진을 위해 체결되었다. 협약은 총 14조로 구성되었고, 정의(제1조), 투자촉진과 투자보호(제2조), 투자대우(제3조), 징수(제4조), 손해 및 손실배상(제5조), 투자 및 수익의 이전(제6조), 대행(제7조), 쌍방 간 분쟁해결(제8조), 쌍방 투자자간 분쟁해결(제9조), 최혜국 조항 및 기타 의무(제10조), 적용(제11조), 쌍방의 관계(제12조), 교섭(제13조), 효력 발생

81) 임강택 외, 북한변화를 위한 한중 협력방안, 통일연구원, 2011, p.66 참조

및 기한 종료(제14조) 등 내용을 포함하고 있다.

해당 협정의 적용범위를 살펴보면 일반적인 투자보호에 관한 양자간 협정과 비슷하다. 협정 제1조에 따르면, “투자”에는 물질적 재산권, 회사에 대한 참여권, 경제적 청구권, 지적재산권, 자연자원 관련 권리 등이 포함되는 바, 제1항에 따르면, “투자”란 체결국 일방의 투자자가 다른 일방의 법률과 법규에 의거하여 후자의 영토 내에서 투입하는 각종 재산을 가리킨다. 특히 아래 각항을 포함하나 아래 각항에만 국한되지는 않는다. 1) 동산, 부동산 및 저당, 질권 등 기타 재산권, 2) 기업의 주식, 채권 및 기타 형식의 지분, 3) 금전청구권 혹은 투자 관련 기타 경제가치를 갖는 행위 청구권, 4) 지재권, 특히 저작권, 특허, 상표, 상호, 공예유통, 독점기술 등, 5) 법률 혹은 법률이 비준한 계약에 의해 부여된 광산탐측, 경작, 제련, 자연자원개발을 포함한 상업 특허권. 투자 재산의 어떤 형식상의 변화에도 불구하고 투자의 성격에는 영향을 미치지 않는다. 또한 제2항에 따르면, “투자자”란 1) 쌍방 중 어느 일방의 법률에 의거하여 그 국적을 보유한 자연인, 2) 쌍방 중 어느 일방의 법률, 법규에 의거해 설립되거나 조직되어 동 일방의 경내에 소재하는 회사, 협회 및 기타 조직을 포함한 경제 실체를 말한다.

(3) 「북중 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」

2010년 11월 19일 중국정부와 북한정부는 양국의 우호적인 협력관계와 공동이익을 발전하기 위하여 북한 내 특정 지역을 공동개발과 공동관리할 것에 관한 「북중 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」을 체결하였다. 당해 협정은 총 13조로 구성되었다. 협정 제1조에 따르면, 북한과 중국은 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대에 대해 공동개발 및 공동관리한다. 라선경제지대는 라선시주요개발지대와 라진항, 선봉항, 웅기항 등 지역을 포함하고, 황금평·위화도경제지대는 황금평도, 위화도 등 지역을 포함한다. 구체적인 개발지역은 「북중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강」에 따라 확정한다. 아울러 북한과 중국은 정부공동관리메커니즘을 구성하여, 두 경제지대의 개발과 관리에 대해 공동으로 지도하고 협조하고,(제2조) 두 경제지대에 각각 해당 지대의 운영을 책임지는 공동관리기구를 설립하도록 한다.(제3조) 또한, 양 정부는 두 경제지역의 기업의 선정, 개발계획, 인프라시설건설, 투자유인 등 사업을 지원하고, 본 협약이 체결

한 이후부터 5년 동안 중국은 북한측 전문가에게 경제지대 개발 및 운영에 필요한 교육을 제공한다.(제6조) 본 협정의 유효기간은 50년이고, 당사자 일방이 종료를 의사를 제기하지 아니한 자동으로 연장된다.(제13조)

이 협정에 따라 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 북중공동지도위원회가 구성되었으며, 그 산하의 계획분과위원회가 조직되었다. 그리고 북중공동지도위원회 계획분과회의에서 「북중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강」이 작성되었다. 계획요강은 총 4편 11장 56항으로 구성되어 있으며, 제2편과 제3편은 각각 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발요강으로 나누어 기재되어 있다. 계획요강에 따르면, 북중간의 경제협력은 총체적인 계획, 단계별 실시, 정부인도, 공동개발, 기업위주, 시장운영, 우세의 호상보충, 호혜공영의 원칙에 따라, 특히 북한의 입장에서 공업화 수준과 생활 수준을 높이고 북한 상품의 수출 및 외화구매능력과 상품의 경쟁력을 향상하며, 북한의 노동력, 토지, 광물 등 자원우세를 경제우세로 전환시킨다는 목표가 정해져 있다.

본 계획요강의 가장 큰 특징은 그동안 북의 경제특구개발 방식이 북한의 독자적인 개발을 위주로 하면서 외자를 유치해 인프라 사업과 산업개발을 추구하였던 점에 비하여, 앞으로 두 경제지대에 대해 중국과의 공동개발과 공동관리를 위주로 한다는 점이다. 이를 위해 정부 사이 협조지도체제인 북중공동지도위원회가 조직되고, 쌍방의 해당 지방정부들로 구성되는 공동관리체계로서 공동개발관리위원회가 설립되었다. 2015년부터 북중공동지도위원회는 공식업무를 개시하였다. 이 조직이 두 경제지대에서 투자, 개발, 건설, 운영과 관계되는 관리권(투자유치, 승인, 기업설립, 환경보호 등)을 행사하게 된다. 다만 실제 개발경영은 공동개발관리위원회가 라선경제무역지대 투자개발공사와 황금평경제지대 투자개발공사에 위임하여 토지개발과 상업개발을 책임지게 하고 그에 따른 투자권한, 경영권한, 수익권을 향유하도록 했다.⁸²⁾

III. 북한-중국 경제협력 관련 중국의 법제도

지리적 및 역사적 원인으로, 북한과 경제협력을 하는 기업은 대부분 동북 3성(랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성)의 기업들이다. 역사적으로 볼 때에도, 북중변경무역은 1954

82)윤승현, 북중 경험의 현황과 전망: 라선경제특구와 황금평 개발사례, 중국 동북3성과 한반도의 미래, 동양서, 2012 p.223

년 8월 중국 지린성 연변조선족자치구가 성립 초기 북한과 접경지역무역 허가를 받았고, 도문 등 지역에서 호시무역을 개시하였다.⁸³⁾ 1958년 중국 지린성, 랴오닝성 정부와 북한 소비협동조합중앙연맹이 평양에서 「북중 접경지역 바터무역에 관한 협정」(关于中朝两国边境地方易货贸易的议定书, 1958.12.16)를 체결한 이래, 북중접경지역의 무역이 발전되기 시작하였다. 이와 같이 중국의 대북투자의 특징은, 투자자가 대부분 동북 3성 지역에 집중되어 있다는 점과 지방정부 또는 개인이 중심이 된 중소기업 자본이 주를 이루었다는 것이다.⁸⁴⁾ 국경접경지역을 중심으로 하는 대북 무역에서도 동북 3성이 70%를 차지한다.⁸⁵⁾

사실 북중접경지역은 역사적으로나 현재의 시각에서나 중국이 접한 15개국의 국경 중 상대적으로 안정적인 경제에 손꼽힌다. 탈북자가 속출하고 북한의 핵실험으로 정세가 불안해지는 가운데서도 이 국경은 비교적 평온을 유지했다. 그러나 이 국경은 안정을 유지하는데 성공하였지만, 경제협력의 가교가 되어 양국 주민들의 생활을 향상시키는 역할을 제대로 수행하지 못했다. 이는 2010년부터 북한 당국의 경제 개방에 나서고 중국의 지방정부와 민간기업들이 대북 경제협력의 필요성을 느끼면서 북중 변경의 역할이 변화하기 시작하였다.⁸⁶⁾

서론에서 언급했듯이, “동북진흥정책”과 “일대일로정책”은 북중접경지역의 발전을 추진한데 있어 결정적인 계기가 되고 있다. 북중접경지역의 발전이 국가급의 사업으로 추진한 이래 북중 사이의 경제협력은 기존의 무역과 투자의 형태에서 지역경제협력의 새로운 방향으로 나아가고 있다. 동북진흥정책은 중국공산당중앙위원회와 국무원에서 2003년 3월 「동북지구 등 노공업기지 진흥전략 실시에 관한 의견」(关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见)⁸⁷⁾을 제안하면서 본격화되었다. 이 단계에서 중국 국무원은 2009년 9월 8일과 11월 16일, 「랴오닝 연해경제벨트발전계획」과 “중국 두만강지역협력개발계획요강: 창춘-지린-두만강 개발개방선도구”(中国图们

83) 满海峰, “新时期中朝关系定位与中朝边境地区经济合作发展”, 辽东学院学报, 2011. p.124 참조

84) 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가 : 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도 경제지대법」을 중심으로, 성남:세종연구소, 2012, p.15 참조

85) 린진수, 북중 접경지역의 경제협력, 어디까지 왔는가? P.249

86) 이종석, 북한-중국 국경 역사와 현장, 세종연구소, 2017, p.215 참조

87) 이는 국무원과 중국공산당중앙위원회에서 제안한 정책적인 문서이다. 이 글에서 “의견”이라 불리는 문서는 대부분 정책문서에 해당된다. 중국에서 중국공산당 또는 중앙정부인 국무원의 정책은 법의 공식적인 연원은 아니지만, 법의 실천에 있어 근거로 사용하는 경우가 많다. 중국 민법총칙 제6조에 따르면, 민사활동은 반드시 법률을 준수하여야 하고, 법률에 규정이 없을 경우 국가정책을 준수해야 한다고 규정되어 있다. 헌법 및 법률, 법규 중에 규정된 많은 조항들도 국가정책의 구현이며, 어떤 내용은 심지어 헌법, 법률과 법규 자체의 구성부분이 되기도 한다. 이러한 정책은 법률의 제정 또는 시행에 대해 지도적인 역할을 한다. 정책적 문서를 배제하고 중국의 법 제도를 논의할 수 없어 본 문에서는 법은 아니지만 정책적 문서에 대해서도 살펴보고자 한다. 마광, 중국 법의 연원에 대한 연구, 해외법조동향, 2009년 7월, p.191 참조

江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区)를 통과시켰다. 이로써 북한 변경지역인 두만강지역과 랴오닝연해경제벨트에 해당되는 단둥시의 발전이 날로 촉진되었다.

또한, 2013년 시진핑 주석의 제안으로 시작된 “일대일로 정책”을 실시하기 위하여, 중국 정부에서는 국경 지역의 발전을 대대적으로 지원하고 있다. 그 정책적 일환으로, 중앙정부(국무원)에서는 「변경지역 개발개방의 가속에 관한 의견」(国务院关于加快沿边地区开发开放的若干意见, 2013), 「변경핵심지역 개발개방의 지원 정책조치에 관한 의견」(国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见, 2015.12.24) 등 정부정책을 발표하여, 각 국경지역의 개혁개방과 경제발전을 구축할 것을 제안하였다. 당해 문서에는 국경핵심지역 목록을 부록으로 명시하고 있는 바, 그 중 72개의 항구, 28개의 국경도시, 17개의 국경경제협력구에 랴오닝성 단둥시(즉, 랴오닝성당동변경경제무역협력구, 辽宁丹东边境经济合作区)과 지린성 연변지역의 훈춘시(즉, 지린성훈춘변경경제무역협력구, 吉林珲春边境经济合作区)、화룡시(즉, 화룡변경경제무역협력구, 和龙边境经济合作区)가 포함되어 있다.

동북 3성의 많은 지역 중에서도, 특히 랴오닝성 단둥시와 지린성 연변조선족자치구 내 두만강지역은 북한과의 지역적경제협력이 가장 많이 이루어지고 있는 곳이다. 앞서 언급한 2010년 8월 북중 정상회담의 합의에 따라 그해 11월 체결된 “북중 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정”중 라선시, 황금평 및 위화도 지대와 인접한 중국 접경지역이 이 두 곳이다. 중국 정부에서도 북한의 라선시와 인접한 두만강지역과 황금평 경제지대와 인접한 단둥의 지역적 장점을 이용하여, 당해 지역에 각종 혜택을 부여하는 등 북한과의 경제협력의 발전과 국경경제의 발전을 추진하고 있다. 따라서 이하에서는 이 두 지역에서 실시하는 북한과의 지역적 경제협력과 관련된 제도에 대해 살펴보고자 한다.

1. 단둥시의 경제협력 관련 법제도

(1) 단둥시 개요 및 관련 제도

단둥시(丹东市)⁸⁸⁾는 중국 랴오닝성에 동남부에 있는 도시로, 압록강 하류와 황해

88) 단둥시(丹东市)는 광역시로 그 안에 3개 구(元宝区、振兴区、振安区) 1개 자치현(宽甸满族自治县), 2개 현급시(东港市、凤城市)를 포괄하고 있다. 도시 총 면적은 15,222km²이며, 인구는 237.9만명이다. 단둥시 관련 기본정보는 丹东百度百科 <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%B9%E4%B8%9C/36480?fr=aladdin>(마지막 방문

를 통해 북한 신의주와 접해 있는, 중국에서 가장 큰 국경도시이다. 북한과 중국을 연결하는 중요한 거점인 바, 북한과 도로, 철도, 수로, 관도로 연결되어 있고, 그 지역적 위치로 인해 북중 경제협력과 무역활동이 가장 많이 이루어지고 있는 지역이다.

단둥시 정부 대외무역경제협력부서(对外贸易经济合作局)에 따르면, 단둥의 대북 교역은 북중 교역의 40%를 차지하고, 단둥항으로 수출입되는 화물량은 대북 무역의 80%를 차지한다.⁸⁹⁾ 단둥시 통계국의 자료에 따르면, 2015년부터 2017년까지 단둥의 대북교역 규모는 각각 26.6억달러, 24.9억달러, 161억 위안화로,⁹⁰⁾ 2017년 대북 제재로 단둥과 북한 사이의 무역은 점차 줄어들고 있지만, 여전히 중국과 북한 사이의 최대 무역지역이다.

단둥시는 북한과 인접한 단둥의 지역적 특징을 살려, 단둥 지역의 경제발전을 구축하기 위한 정책적인 노력을 시도하였다. 대표적으로 2008년에 단둥시 정부는 북한의 황금평지역과 인접한 지역에 단둥 신구(또는 국문만(国门湾) 신구라고도 함)를 구축한 것이다. 그러나 2015년까지 단둥시와 당해 신구에 북한과의 경제협력에서 특정한 제도적인 혜택이 있었던 것은 아니다. 최근 단둥시와 북중무역과 관련하여 새롭게 주목받는 것이 2015년부터 정식 운영된 단둥국문만북중변민호시무역구(丹东国门湾中朝边民互市贸易区)이다. 변경주민들의 생활개선을 위해 접경국가의 상품을 규정된 금액 또는 수량 범위 내에서 구매할 수 있는 호시무역구를 개설하였다. 단둥시는 약 1만 5천달러를 투자해 국문만신구에 북중변민호시무역구를 설립했는데, 여기서는 단둥 시민에 한 해 1인당 매일 8천 위안 이하의 북한 상품을 수입관세와 수입과징금을 면제 받고 구매가 가능하다. 당해 무역구의 법제도에 관해 아래에서 구체적으로 살펴보도록 한다.

이 외에도, 최근인 2018년 9월 10일 랴오닝성 정부는 「랴오닝 “일대일로”종합시험구건설 종합방안」(辽宁“一带一路”综合试验区建设总体方案)에 대한 정부 정책문서를 발표하였다. 총 6개의 종합방안 중 “정책소통”부분에서 동북아시아 국가와의 협력방향을 제시하였고, 북중 협력사업은 랴오닝성 단둥을 중심으로 제안하고 있다. 북한과 관련된 내용으로는, 단둥을 중요한 개혁개방 실험지역으로 구축하여, 단둥-평양-서울-부산까지 이어지는 철도, 도로 및 정보통신망의 구축하고, 북중황금평경제구와 단둥국문만북중변민호시무역구 활성화하고자 하는 것이다.

2020.1.30) 참조.

89) 国际在线, “和谐中国:丹东与朝鲜的经贸合作优势和潜力不断扩大”, 2013년 1월 21일, <http://news.cri.cn/gb/27824/2013/01/21/3245s3998264.htm>(마지막 방문: 2019년 10월 31일)

90) 辽宁省统计局, www.ln.stats.gov.cn(마지막 방문 2010년 1월 30)

(2) 단둥국문만북중변민호시무역구 관련 법제도

2015년 8월, 라오닝성 정부는 정식으로 단둥국문만북중변민호시무역구를 개시하였다. 이는 북중 국경지역 주민들의 자유무역을 발전시키기 위하여, 라오닝성에서 처음으로 정책적 혜택을 받은 경제특구를 설립한 것이다. 특이점은 이러한 경제특구의 운영은 대부분 정부의 정책문서로 운영이 되지만, 단둥시 정부에서는 규범적 문서(지방성규장⁹¹⁾)로 해당 특구에 대해 관리하고 있다.

이에 따라, 단둥시 정부는 당해 국가 정책의 정신을 따라, 2014년 단둥시 정부에서는 「단둥북중변민호시무역구 계획실시방안」(丹东中朝边民互市贸易区规划实施方案)을 작성하여, 라오닝성 정부에 신고하였고, 라오닝성 대외무역청, 다롄세관, 단둥세관과 단둥성검역검역국 등 부서와의 협조로, 드디어 2015년 6월 23일 라오닝성 정부의 「라오닝성인민정부 단둥국문만북중변민호시무역구 설립을 동의하는 것에 관한 승인」(辽宁省人民政府关于同意设立丹东国门湾中朝边民互市贸易区的批复)을 발표함으로써, 단둥북중변민호시무역구의 설립을 정식으로 허가받았다.

이후 2017년 4월 21일 단둥시 정부에서는 지방성규장인 「단둥국문만변민호시무역구 관리잠정방법」(丹东国门湾边民互市贸易区管理暂行办法)을 발표하여 단둥북중변민호시무역구에 대해 규제하고 있다. 해당 방법은 22개 조문으로 구성되었고, 그 내용을 살펴보면, 자유무역구의 운영방식, 세수혜택 등 제반 사항에 대해 정하고 있다.

「방법」은 단둥국문만변민호시무역구(이하 국문만호시무역구)의 관리를 강화하고, 중국과 북한 사이의 호시무역의 발전을 촉진하며, 호시무역에 양호한 환경을 마련하기 위한 목적으로 제정되었다(제1조). 국문만호시무역구라 함은 단둥국문만과학기술오금성(国门湾科技五金城)에 위치한 라오닝성 정부의 승인으로 설립되고, 국가혜택정책을 받고 있는, 중국과 북한 변민들이 호시무역을 진행할 수 있는 세관관리지대이다(제3조). 참고로, 국문만호시무역구는 단둥시 신구의 국문만과학기술오금성에 위치한 총 면적 4만 제곱미터, 건축면적 2.4만 제곱미터인 규모로, 전시무역구역, 창고물류

91) 「단둥국문만변민호시무역구 관리잠정방법」은 중국법의 법원에서 지방정부규장에 해당된다. 성, 자치구, 직할시와 비교적 큰 도시의 정부는 법률 및 행정법규와 당해 성, 자치구, 직할시의 지방성법규에 근거하여 규장을 제정할 수 있다. 지방정부규장은 (1) 법률, 행정법규, 지방성법규의 집행을 위해 규장의 제정이 필요한 사항, (2) 당해 행정구역 내의 구체적인 행정관리사항에 대해 규정할 수 있다.(중국 입법법 73조) 지방정부규장은 일방적으로 “규정”, “방법” 등으로 부르는데(중국 규장제정절차조례 제6조), 그 법적효력은 헌법, 법률(중국인민대표대회 및 그 상무위원회 제정)과 행정법규(중앙정부 즉 국무원 제정, 일반적으로 조례, 규정 또는 방법이라고 함)에 비해 낮다. 지방성 규장 사이의 동일한 사항에 대한 규정이 다르면, 국무원에서 정한다.(중국 입법법 제68조 제3호)

구역, 정차 및 검사대기구역, 검사와 사무공간, 관리서비스 구역 등 5개 구역으로 나뉘어져 운영되고 있는 지역이다.⁹²⁾

그 운영방식은 살펴보면, 단둥시 정부는 북중변민호시무역구관리위원회(이하 호시무역구관리위원회)를 설립하여 국문만호시무역구의 제반적인 관리를 실시하고 있다(제5조). 호시무역구관리위원회의 업무내용으로는, 호시무역의 사업발전계획, 운영제도를 제정 및 개정하고, 북한과의 연락, 대외홍보, 투자유치 등 사업 운영과 관련된 사항을 책임지며, 접경주민들이 쉽게 호시무역에 참여할 수 있도록 교육과 서비스를 제공하고, 변민증의 발급과 관리, 호시은행차량의 등록 등을 관리한다. 아울러 단둥시 세관과 출입국검역검역국에서 호시무역구관리위원회와 협조하여 상품에 대한 출입국 통제와 관리를 진행한다(제6조). 또한 단둥국문만호시무역운영관리유한회사(이하 경영회사)를 설립하여, 국문만호시무역구의 일상적인 관리업무를 책임지고 있다(제7조). 즉, 창고공간, 물류공간, 검역공간, 사무공간 등 기초시설을 건설과 관리, 차량관리 등이 경영회사의 주된 업무이다.

국문만호시무역구는 완전통제(全封閉)방식으로 운영되는 바, 호시무역구로 들어오는 상품, 사람과 차량에 대해 엄격하게 통제하고 있다.(제8조) 예컨대, 무역구 내의 상품은 「북중변민호시무역상품목록」 규정에 따른 상품이어야 하고, 세관과 검역검역국의 승인을 받은 후 판매할 수 있다.(제9조) 북한 측 변민은 호시무역구의 상품을 구매할 후 출국 시, 세관과 검역검역국에 신고해야 한다.(제15조) 아울러, 호시무역구에서 상품을 구매하려면 변민증을 소지해야 하는데, 이는 호시무역구관리위원회에 신청하여 발급받을 수 있다. 변민증은 타인에게 빌려주거나 위조하지 아니 한다(제10조). 아울러 북한 측 변민은 법에 따라 국문만호시무역구에 들어와 무역을 할 수 있고, 대리인에게 위임하여 운영할 수도 있다(제14조). 단둥항구에서 국문만호시무역구까지의 운행차량과 국문만호시무역구 내에서 운행 차량은 경영회사의 관리를 받고, 관련 부서에 신고해야 한다(제16조).

앞서 언급했듯이 변민들은 변민증을 소지한다면, 상품을 구매할 수 있고, 인당 하루 8000위안 이하의 국문만호시무역구의 북한 상품에 대해 수입관세와 수입과징금 면제 혜택을 받게 된다(제11조). 아울러 변민은 자신의 구매한 상품의 품목, 수량 등에 대해 신고해야 할 의무를 갖는다(제10조).

국문만호시무역구에서 발생한 위법행위에 대해서는 관련 법에 따라 처벌하는 바,

92) 人民网, 中朝边民互市贸易区落户辽宁丹东, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0713/c70731-27296948.html>(마지막 방문: 2019년 11월 6일)

북한 측 변민의 위법행위에 대해서도 관련 법에 따라 처벌하고, 호시무역구관리위원회가 해당 상황을 북한 측에 통보해야 한다(제20조).

2. 두만강지역의 경제협력 관련 법제도

(1) 두만강지역 개요 및 창지투개발계획요강

두만강 지역⁹³⁾은 중국의 훈춘시, 러시아의 하산지구, 북한의 라진시와 인접한 3개국의 국경지대이며, 중국이 북한의 라진항과 러시아의 자루비노항을 통해 동해로 무역을 할 수 있는 지리적으로 매우 매력적인 지역이다. 그러나 각 나라에서도 이 지역의 경제 수준은 전부 낮은 편이고 경제개발이 아직까지도 잘 이루어지지 못했다.

앞서 1991년에 이미 유엔개발계획(UNDP)은 두만강접경지역을 유엔핵심개발사업을 지정하여, 다자간 자유무역지대인 두만강지역경제개발프로젝트(Tumen Regional Economic Development Project)을 계획하였고, 접경국가인 중국, 북한, 러시아 3국과 한국, 몽골 등 5개국이 공동개발을 구상할 것을 지시하였다. 중국도 접경지역 개발전략을 실시의 일환으로, 1992년 3월 두만강접경지역 도시인 훈춘시를 국가접경경제협력구로 지정, 연해개방도시의 우대정책을 실시하였지만, 한반도를 중심으로 한 동북아 지역의 복잡한 국제 정세와 참여국들의 경제발전 수준 및 사회체제 차이 등으로 인해 두만강지역 개발은 당초 UNDP의 기대했던 개발계획에 못 미쳤고, 큰 개방 효과를 보지 못하였다.⁹⁴⁾ 북한은 2009년 해당 프로젝트에서 탈퇴하였다.

이 지역과 북한의 경제발전 협력이 본격적으로 시작한 것은 2009년부터 “동북진흥정책따라 중국 두만강지역협력개발계획요강: 창춘-지린-두만강 개발개방선도구”(中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区, 이하 “창지투개발계획요강”이라 함) 정책계획을 실시한 이후부터 다. 창지투개발계획요강은 중국 정부가 승인, 실시한 첫번째 변경지역 개발계획으로, 중국 정부가 처음으로 두만강지역협력개발을 국가급 전략으로 승격시킨 정부정책이다. 계획요강에는 창춘-지린-두만강 선두구역의 지역범위, 선도구 지역내 경제발전구도 계획, 산업발전계획, 인프라 건설과 환경보호계획을 명시하고 있다. 그 중 경제발전구도계획에서는 창춘-지린-두만강선도구의

93) 중국의 두만강지역은 지린성 연변조선족자치구의 연길시延吉, 도문시图们, 훈춘시珲春, 용정시龙井, 화룡시和龙, 둔화시敦化, 안도현安图县과 왕청현汪清县을 말한다.

94) 주시엔핑, “두만강유역 국제개발의 진전 및 중국, 한국, 북한의 협력”, 중국 동북3성과 한반도의 미래, p.271, 린진수, “북중 접경지역의 경제협력, 어디까지 왔는가?”장덕구 외, 기로에선 북중관계, 중앙북스, 2013년, p. 263 참조

경제발전구도와 기능에 대해 명확히 정의하고 있다. 그에 따르면, 훈춘시는 대외개방의 창구로서 다국적 경제협력을 추진하고, 연길-용정-도문 지역은 두만강구역의 중요물류센터와 국제산업협력기지의 역할을 담당하며, 창춘-지린 경제지역은 지역경제협력의 핵심역할을 담당한다. 상업발전계획에는 선도구건설의 기반은 현대농업과 특색농업이며, 산업시스템은 선진제조업과 현대서비스업을 주체로 한다고 명시하고 있다. 인프라건설과 환경보호 계획에서는 교통시설구축, 수리시설구축, 에너지개발, 정보인프라 건설, 환경보호에 대한 기본방향과 중점프로젝트에 대해 서술하고 있다.

창지투선도구 개발의 중요한 내용 중 하나는 중국-몽골의 대통로를 건설하는 것이다. 이 통로로 동북아 지역 6개국을 연결시키는 중요한 벨트를 조성하고자 한다. 이 통로로 동북아와 유럽을 연결하는 교통망이 형성됨에 따라 두만강지역과 동북노후기지의 진흥에 긍정적인 영향을 미치는 것이다. 중국-몽골 대통로의 두 개의 중요한 건설 프로젝트에 있어 그 하나가 훈춘에서 북한, 러시아 항구 간의 도로 및 철도 건설프로젝트이다. 이 물류통로의 기점이 바로 분한의 라진항이라서 중국과 북한 가에 경제협력이 불가피하다. 이와 같은 창지투선도구의 발전 핵심은 출해권의 확보이다. 앞서 언급했듯이, 북한은 중국의 동해 출로 확보를 승인하는 대신 황금평 개발을 강하게 요청하여, 중국과 2010년 12월 북중라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정을 체결하였다. 따라서 이 계획요강은 북한경제특구에 대한 공동개발관리의 배경이 되기도 하다. 중국의 동해 출로 확보와 관련하여, 2010년 8월 17일 중국교통운송부는 「지린성 국내 무역 화물을 북한 항구를 통해 중국 동남연해항구로 운송하는 시범 사업에 관한 공고」를 발표하여, 지린성 국내무역 화물을 훈춘시 항구에서 수출하여 북한 라진항에서 포장 작업 후, 상하이(上海), Ningbo(宁波) 항구로 수입하는 것을 허용하고 있다.

(2) 두만강지역국제협력시범구

2012년부터 중국 정부는 북한과의 경제협력 원칙을 “정부유도”에서 “정부주도”로 변경하면서, 정부 차원에서 북한과의 경제협력을 추진하기 위한 다양한 시도가 지속되었다. 그 일환으로, 2012년 4월 13일 지린성 훈춘시의 「중국 두만강지역(훈춘)국제협력시범구역 건설방안」(中国图们江区域(珲春)国际合作示范区建设方案)이 정식으로 허가를 받았고, 국무원에서는 「중국두만강지역(훈춘)국제협력시범구역의 건설을 지지하는 것에 관한 의견」(关于支持中国图们江区域(珲春)国际合作示范区建设的若

干意见) 을 발표하여 이 정책을 구체적으로 실시하고 있다.

「의견」은 두만강지역(훈춘)국제협력시범구(이하 훈춘국제협력시범구)는 90제곱키로메터의 범위로, 국제산업협력구, 변경무역협력구, 북중훈춘경제협력구와 중-러훈춘경제협력구 등 구역을 포함하고 있다고 정하고 있다. 훈춘국제협력시범구는 중국과 동북아협력, 개발개방의 중요한 플랫폼이라고 언급하고 있다. 또한, 「의견」에 따르면, 2015년까지 기초적인 인프라, 시장, 체제와 법적 환경을 마련하고, 국내외를 연결하는 교통통신망을 구축하며, 무역을 발전, 접경지역의 관광을 발전, 다자간 및 양자간 협력을 추진하는 것을, 아울러 2020년까지 개방된 경제발전을 이룩하는 것을 목표로 하고 있다.

「의견」에서 언급한 북한과 관련된 사업으로는, 북중육해국제운송통로의 건설을 핵심적으로 발전하고, 라선경제무역구의 공동개발과 공동관리를 잘 하며. 신소재, 장비 생산, 고급방직, 유기농식품 등 중고급 상품의 가공무역산업과 본사경제, 물류 등 현대서비스업의 산업협력을 강화하는 것으로써 북중경제협력을 추진할 것을 강조하고 있다.

이외에도, 2015년 9월, 지린성인민대표대회상무위원회와 지린성 정부는 「훈춘시 개방발전의 가속을 지지하는 것에 관한 의견」(关于支持珲春市加快开放发展若干意见)을 발표하여, 현급 정부인 훈춘시 정부에 일부 경제사회관리권한, 즉 시범구 관련 인허가 등 행정처분권을 부여하였다.

IV. 북한-중국의 경제협력 관련 북한의 법제도

1. 개요

북한은 2013년 5월부터 21개의 경제개발지대를 더 지정했으며, 그 중 8개가 압록강, 두만강 연안의 변경지역에 있다. 북중 변경에는 이미 경제특구로 지정된 곳이 3 개가 있어, 총 11개의 경제개발구가 북중변경일대에 분포해 있다.⁹⁵⁾ 그런데 주목할 점은 국경의 경제개발구 대부분이 중국 측의 적극적인 설득이나 협의로 설치되었다는 점이다.⁹⁶⁾

95) 북중변경에 위치한 북한의 경제특구로는, 라선경제무역지대, 신의주국제경제지대, 황금평.위화도 경제지대, 압록강경제지대, 청수관광개발지대, 위원공업개발지대, 만포경제개발지대, 해산경제개발지대, 무봉국제관광특구, 온성섬관광개발지대, 경원경제개발지대이다.

96) 이종석, 북한-중국 국경 역사와 현장, 세종연구소, 2017, p.192 참조

이 중, 라선특별시는 북한 중앙정부가 직접 관할하는 개방형 경제무역도시이다. 두만강을 사이에 두고 중국의 훈춘시 및 러시아의 하산지구와 마주하고 있다. 동해안 최고의 항구의 하나인 라진항을 비롯해, 웅상항, 선봉항 등 항구도 갖고 있다. 1991년 12월 28일 정무원 결정 74호로 이 지역을 라진·선봉자유무역지대로 지정하고 특구 관련 법제 정비와 인프라 개선 작업을 시도하였다. 특히, 이 지대를 동북아 국제화물 중계기지, 수출가공기지, 국제관광기지로 육성할 계획이었으나, 1997년 동아시아 금융위기와 함께 투자의 부재로 사업이 무산되었다. 그러나 라선시는 라진항의 개발과 함께 다시 주목을 받았다. 라선시는 중국 지린성이 전략적으로 매우 중시하는 외국도시이다. 항구가 없는 지린성은 출항권 확보를 위해 가장 핵심적인 항구가 라진항이기 때문이다. 2010년 북한과 중국은 이지역의 공동개발과 공동관리를 약속하였고, 그러면서 북한은 2010년 1월 4일 라선시를 중앙정부 관할의 도급특별시로 지정하였고, 관련 법인 라선경제지대법에 대해 두 차례 개정을 하게 되었다.

또 다른 경제개발지대인, 황금평·위화도는 신의주특별행정구에 속한 섬으로, 압록강 하위에서 중국 단둥지역과 연결된 곳이다. 2009년 9월 북한 최고인민회의 상임위원회 정령(제3303호)을 통해 중국 단둥시의 접경도시인 신의주 지역을 그 전략적인 위치로 인해 특별행정구로 지정하였다. 그러면서 신의주특별행정구 개발을 위한 첫 단추로 황금평·위화도를 우선 개발하고 점진적으로 신의주특별행정구의 연계를 이루고자 하였다.⁹⁷⁾

북한의 중국 자본 유치에 위한 개혁정책은 관련 법제의 정비를 수반한다. 실제로 북한은 김정일 사망을 전후하여 14개 대외경제관련 법규를 북중 간 경제협력과 중국의 대북투자를 유인하는 방향으로 정비하였다.⁹⁸⁾ 특히, 2010년 북한과 중국은 라선, 황금평·위화도를 중국과 함께 공동개발하고자 하는 정책을 추진하고자, 「북중 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」을 체결한 이후, 공동관리운영위원회를 구성하여 「라선경제무역지대와 황금평무역지대 공동개발 총계획요강」이라는 문건을 작성하여 중국과의 공동개발과 공동관리의 원칙에 따라 운영하는 것을 기본방침으로 정하고 있다. 또한 이 요강 제47항에 따르면, 북한 측은 상술한 정책에 기초하여 두 경제지대에 적용할 법률을 전문적으로 제정한다고 정하고 있어, 두 경제지대와 관련된 새로운 입법이 있을 것을 예고하였다. 그 결과, 상기

97) 윤승현, 북중 경제의 현황과 전망: 라선경제특구와 황금평 개발사례, 중국 동북3성과 한반도의 미래, 동양서, 2012 p.218 참조

98) 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가: 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도 경제지대법」을 중심으로, 성남:세종연구소, 2012 p.6 참조

협정과 요강에 따라 2010년에 이미 한번 전면 개정된 「라선경제무역지대법」을 중국 측의 요구에 2011년 12월 3일 전면적으로 개정되었다. 아울러 중국 정부는 북한의 「황금평·위화도경제지대법」에 대해 기업 친화적인 않다는 이유로 반대 의견을 제시했고, 이 법은 여러차례 보완을 거쳐 「라선경제무역지대법」 개정된 날과 같은 날인 2011년 12월 3일 최종적으로 제정되었다. 북한은 법률 제정에 중국 측 관료와 법률 전문가들을 대거 참여시킨 것으로 알려지고 있다. 즉 이 법은 기존 북한이 독자적으로 제정한 법과는 달리 중국과 협의 혹은 공동으로 만든 최초의 법이라고 평가할 수 있다.⁹⁹⁾ 이하에서는 북중 경제협력에 있어 처음으로 중국 정부를 북한 경제개발에 끌어들이 공동개발운영방식을 정하고 있는 상기 양 법에 대해 북중경제협력과 밀접한 관련성을 가지는 부분에 초점을 맞추어 검토하고자 한다.

2. 「라선경제무역지대법」과 「황금평·위화도경제지대법」

2010년 1월 27일 라선경제지대에 대한 개방 및 개발 관련 「라선경제무역지대법」을 전면 개정된 뒤, 2년이 채 되지 못하여 또 다시 전면 개정되었다. 「라선경제무역지대법」은 북한 최고인민회의 상임위원회 정령으로 개정되었는데, 경제무역지대에서의 경제활동에는 라선경제무역지대법과 그 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다.¹⁰⁰⁾ 「라선경제무역지대법」은 조약에 대해서는 후순위로 적용되지만, 북한의 다른 법에 대해 특별법으로서의 성격을 가지고 우선적으로 적용된다.¹⁰¹⁾ 총 8장 83개 조로 구성된 현행법은, 개정 전 7장 45개 조문으로 구성되었던 것에 비해 기업친화적인 내용으로 개정되었으며, 새로운 조문의 신설이 되고, 기존 조문에 대한 대폭적인 개정이 이루어졌다. 3개 조문을 제외하고 모두 개정 및 신설 된 것으로 사실상 법률에 제정해 해당된다는 평가를 받고 있다.¹⁰²⁾ 구체적으로 동법은 라선경제무역지대법의 기본(제1장), 경제무역지대의 개발(제2장), 경제무역지대의 관리(제3장), 기업창설 및 경제무역활동(제4장), 관세(제5장), 통화 및 금융(제6장), 장려 및 특혜(제7장), 신소

99) 최은석, “황금평, 위화도 경제지대법 실질적 적용 조건 주목해야”, 통일한국, 2018.10, p.43 참조

100) 라선경제무역지대법의 하위규정에 대한 자세한 내용은, 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014, 최우진, “라선경제무역지대 법제도 정비 현황”, 통일과 법률, 제23호, 2015 참조

101) 「라선경제무역지대법」 제10조 (적용법규)

경제무역지대의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다.

경제무역지대의 법규가 우리 나라와 다른 나라사이에 체결된 협정, 양해문, 합의서 같은 조약의 내용과 다를 경우에는 조약을 우선 적용하며 경제무역지대밖에 적용하는 법규의 내용과 다를 경우에는 경제무역지대법규를 우선 적용한다.

102) 유현정, “중국 경험의 법제화 현실에 대한 평가와 시사점, 북한학보 38집 1호, 2013, p.167 참조

및 분쟁해결(제8장) 부분으로 구성되어 있다.

2011년 12월 3일 최종적으로 제정된 「황금평·위화도경제지대법」은 총 7장 74개 조로 구성되어 있으며 「라선경제무역지대법」과 그 내용은 유사하지만 양 지대가 주력하는 우선 사업, 개발방식 등의 차이로 인해 약간의 차이를 보이고 있다. 라선경제무역지대는 중계수송에 초점을 맞추고 있는 반면, 황금평경제지대는 제조업에 중심을 두고 있으며 라선지대는 복수의 개발주체 참여를 전제하고 있으나 황금평경제지대는 단일개발주체를 전제하고 있다. 이는 양 지대법의 구체적 내용에 있어 차이점을 초래하고 있다.¹⁰³⁾ 구체적으로 「황금평·위화도경제지대법」 경제지대법의 기본(제1장), 경제지대의 개발(제2장), 경제지대의 관리(제3장), 기업창설 및 등록, 운영(제4장), 관세(제5장), 장려 및 특혜(제6장), 신소 및 분쟁해결(제7장) 부분으로 구성되어 있다.

(1) 투자보호

그 구체적인 내용을 살펴보면, 양 법은 중국 투자자에 대한 투자보호 수준에 맞춘 투자보장 규정을 두고 있다. 투자자는 경제무역지대에 회사, 지사, 사무소 같은것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할수 있다. 국가는 토지리용, 로력채용, 세금납부, 시장진출 같은 분야에서 투자자에게 특혜적인 경제활동조건을 보장하도록 한다고 정하여 투자자의 자유로운 경제활동 및 특혜적인 경제활동 조건을 보장하고 있다.(「라선경제무역지대법」 제5조, 「황금평·위화도경제지대법」 제5조) 특히 이 법은 그 동안 보장되지 않았던 “시장진출”에 대해서도 특혜적인 경제활동 조건을 보장하고 있다는 것이 특이점이다.

아울러 경제무역지대에서 투자자의 재산과 합법적인 소득, 그에게 부여된 권리는 법적으로 보호된다. 국가는 투자자의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 아니 한다. 사회공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어들이거나 일시 리용하려 할 경우에는 사전에 통지하고 해당한 법적절차를 거치며 차별없이 그 가치를 제때에 충분하고 효과있게 보상하여 주도록 한다고 투자자의 재산과 이익, 권리보호원칙을 정하고 있다. (「라선경제무역지대법」 제7조, 「황금평·위화도경제지대법」 제8조) 이는 수용의 일반적 요건과 보상의무를 명시한 것으로서 주목할 만하다. 특히 위 규정은 수용에 있어서 적법절차의 원칙 및 차별금지의 원칙에 따라서 적시에 충분하고

103) 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁, 개방성 - 라선경제무역지대법을 중심으로”, 수은북한경제, 2012. 봄 호, p.52, 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가: 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도 경제지대법」을 중심으로, 성남: 세종연구소, 2012, p.18 참조

효과있는 보상을 할 것을 규정하고 있다.

개정된 이 조항은 앞서 2장에서 언급한 2005년 체결된 「북중투자보호협정」의 내용과 유사한 것으로, 결국 북한은 라선지대의 투자자보호의 수준을 상기 협정에 따른 중국 투자자에 대한 투자보호 수준에 맞춘 것이라고 평가할 수 있다.¹⁰⁴⁾

(2) 관리원칙

양 법의 개정에 있어 가장 의미 있는 부분은 경제무역지대의 관리원칙을 명문화한 데 있다. 해당 조항에 따르면, 경제무역지대의 관리원칙은 다음과 같다. 1) 법규의 엄격한 준수와 집행, 2) 관리위원회와 기업의 독자성보장, 3) 무역과 투자활동에 대한 특혜 제공, 4) 경제발전의 객관적법칙과 시장원리의 준수, 5) 국제관례의 참고를 정하고 있다(「라선경제무역지대법」 제23조, 「황금평·위화도경제지대법」 제22조).

지금까지 외자기업에 대한 특혜보장은 법규를 통해 명문화되어 왔지만 나머지 4개 사항에 대해서는 법률차원에서 명문화한 것은 처음이다. 이는 법치경제를 명문화하고, 지대를 실질적으로 관리하는 관리위원회의 독자성을 보장하며, 특구 내에서의 기업경영이 시장원리에 따라 이루어질 수 있고, 특구 운영에 있어 국제관례를 참고할 수 있도록 명문화 한점에서 의미가 있다.¹⁰⁵⁾

(3) 관리체계

지대의 관리체계를 살펴보면, 동법은 독자성이 인정되는 관리위원회를 신설하여 지대의 개발과 관리를 시행하고 있다. 경제무역지대의 관리운영을 위하여 관리위원회를 내운다. 관리위원회는 산업구와 정해진 지역의 관리운영을 맡아하는 현지관리기관이다(「라선경제무역지대법」 제24조, 「황금평·위화도경제지대법」 제23조). 또한 관리위원회는 자기의 관할범위에서 다음과 같은 사업을 한다. 1) 경제무역지대의 개발과 관리에 필요한 준칙작성, 2) 투자환경의 조성 및 투자유치, 3) 기업의 창설승인과 등록, 영업허가, 4) 투자장려, 제한, 금지목록의 공포, 5) 대상건설허가와 준공검사, 6) 대상설계문건의 보관, 7) 독자적인 재정관리체계의 수립, 8) 토지이용권, 건물소유권의

104) 유욱, 김병필, “북한의 특수경제지대법의 최근 동향과 평가”, 북한법연구 제15호, 2018, p.299 참조

105) 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가: 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도 경제지대법」을 중심으로, 성남: 세종연구소, 2012 p.19-21 참조

등록, 9) 위임받은 재산의 관리, 10) 기업의 경영활동협조, 11) 하부구조 및 공공시설의 건설, 경영에 대한 감독 및 협조, 12) 관할지역의 환경보호와 소방대책, 13) 인원, 운수수단의 출입과 물자의 반출입에 대한 협조, 14) 관리위원회의 규약작성, 15) 이밖에 경제무역지대의 개발, 관리와 관련하여 중앙특수경제지대지도기관과 라선시인민위원회가 위임하는 사업이다(「라선경제무역지대법」 제27조, 「황금평·위화도경제지대법」 제26조)

관리위원회의 지도기관은, 경제무역지대에서 산업구와 정해진 지역의 관리운영은 중앙특수경제지대지도기관과 라선시인민위원회, 황금평의 경우 평안북도인민위원회의 지도와 방조 하에서 관리위원회가 담당한다(「라선경제무역지대법」 제8조 제1항, 「황금평·위화도경제지대법」 제7조 제1항)고 정하고 있다. 그 중, 중앙특수경제지대지도기관의 사업내용은, 1) 경제무역지대의 발전전략작성, 2) 경제무역지대의 개발, 건설과 관련한 국내기관들과의 사업연계, 3) 다른 나라 정부들과의 협조 및 연계, 4) 기업창설심의기준의 승인, 5) 경제무역지대에 투자할 국내기업의 선정, 6) 경제무역지대생산품의 지대 밖 국내판매협조이고(「라선경제무역지대법」 제31조, 「황금평·위화도경제지대법」 제30조), 라선시인민위원회와 평안북도인민위원회의 사업내용은, 1) 경제무역지대법과 규정의 시행세칙작성, 2) 경제무역지대의 개발과 기업활동에 필요한 노동력보장, 3) 이밖에 경제무역지대의 개발, 관리와 관련하여 중앙특수경제지대지도기관이 위임한 사업이다(「라선경제무역지대법」 제30조, 「황금평·위화도경제지대법」 제93조). 한편, 지도기관의 역할과 관련하여 주목할 점은, 지정 지도기관 이외에 관리위원회의 사업에 관여할 수 없음을 명시적으로 규정하고 있다는 것이다 이 법에서 정한 경우를 제외하고 다른 기관은 관리위원회의 사업에 관여할수 없다(「라선경제무역지대법」 제8조 제2항, 「황금평·위화도경제지대법」 제7조 2항).

양 법은 또한 개발기업을 지정하여 개발기업이 해당 지대를 개발하고 경영하거나, 개발기업이 하부구조 및 공공시설의 관리, 경영권을 특별히 허가받아 개발하도록 규정하고 있다. 개발기업에 대한 승인 권한에 있어 양 법은 차이가 있다. 「라선경제무역지대법」 제14조에 따르면, 경제무역지대의 개발기업에 대한 승인은 중앙특수경제지대지도기관이 관리위원회 또는 라선시인민위원회를 통하여 개발기업에게 개발사업권 승인증서를 발급하는 방법으로 한다. 개발기업의 위임, 개발사업권승인증서의 발급신청은 관리위원회 또는 라선시인민위원회가 한다. 「황금평·위화도경제지대법」 제14조에 따르면, 개발기업에 대한 승인은 중앙특수경제지대지도기관이 관리위원회를 통하여 개발기업에게 개발사업권승인증서를 발급하는 방법으로 한다. 개발기업의 위임,

개발사업권승인증서의 발급신청은 관리위원회가 한다.

시대의 관리체계를 정리하면, 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대는 지도기관(중앙특수경제지대지도기관과 지방인민위원회)-관리위원회-개발기업의 3단계 모델을 취하고 있다. 이는 개성공업지구의 기본 틀과도 유사하면서 중국과 싱가포르 사이의 수저우 공업지구의 공동개발 방식과 유사하다. 과거 심천경제특구 개발을 담당하였던 중국 전문가들이 라선 및 황금평지대에 관령하고 있다는 사실과 더불어, 이제까지 북한과 중국의 경제특구 운영의 경험과 성과를 나름대로 반영한 것이라고 볼 수 있다.¹⁰⁶⁾

(4) 개발

「라선경제무역지대법」과 「황금평·위화도경제지대법」은 개발기업에게 토지, 건물의 양도, 임대 권한 및 특혜를 부여하는 등 다양한 개발방식을 도입하고 있다. 구체적으로 「라선경제무역지대법」 제13조에 따르면, 경제무역지대는 일정한 면적의 토지를 기업이 종합적으로 개발하고 경영하는 방식, 기업에게 하부구조 및 공공시설의 건설과 관리, 경영권을 특별히 허가해주어 개발하는 방식, 개발당사자들사이에 합의한 방식 같은 여러가지 방식으로 개발할수 있으며, 개발기업은 하부구조 및 공공시설건설을 다른 기업을 인입하여 할수도 있다고 정하고 있다. 「황금평·위화도경제지대법」 제13조에 따르면, 경제지대에서 황금평지구는 개발기업이 전체 면적의 토지를 임대받아 종합적으로 개발하고 경영하는 방식으로 개발하고, 위화도지구는 개발당사자들사이에 합의한 방식으로 개발한다고 정하고 있다. 양 법은 다양한 개발방식을 규정하고 있으며, 특히 민간자본에 의하여 하부구조시설과 공공시설을 개발하는 경우에 활용되는 특별허가경영권 부여방식을 도입한 것은 북한에서 처음 시도 된 것으로 긍정적으로 평가된다.¹⁰⁷⁾

(5) 기업의 권리

앞서 북중 정부가 체결한 라선경제무역지대와 황금평무역지대 공동개발 총계획요강」

106) 유욱, 김병필, “북한의 특수경제지대법의 최근 동향과 평가”, 북한법연구 제15호, 2018, p .306 참조

107) 유욱, 김병필, “북한의 특수경제지대법의 최근 동향과 평가”, 북한법연구 제15호, 2018, p .298 참조

제 41항과 제45항에서 “두 경제지대의 노동시장을 마련하여 전체 종업원들을 대상으로 노동계약제를 실시함으로써 기업과 근로자 사이의 자주적인 상호 선택을 실현한다. 기업경영과정에서 노동자의 채용과 해고, 제품의 국내외판매비율, 가격의 확정, 구조조정, 파산 청산 등 행위는 기업이 시장원칙에 따라 자주적으로 결정한다”고 정하고 있다. 이에 따라, 양 경제지대법도 관련 규정을 개정하였다. 「라선경제무역지대법」 제40조에 따르면, “경제무역지대에서 기업은 경영 및 관리질서와 생산계획, 판매계획, 재정계획을 세울 권리, 인력채용, 임금기준과 지급형식, 생산물의 가격, 이윤의 분배방안을 독자적으로 결정할 권리를 가진다. 기업의 경영활동에 대한 불법적인 간섭은 할 수 없으며 법규에 정해지지 않은 비용을 징수하거나 의무를 지을 수 없다.”라고 기업의 권리를 정하고 있다. 여기에서 주목할 점은 인력채용, 임금기준 및 그 지급형식과 관련하여 아무런 제한을 두지 않고 기업이 독자적으로 정하게 한 것이다. 이는 북한의 외국인투자기업을 대상으로 하는 노동법제인 북한 「외국인투자기업노동법」에 비해 매우 많이 발전된 규정이다. 「외국인투자기업노동법」 제14조에 따르면, 외국인투자기업은 기업의 직업동맹조직과 노동계약을 체결하고 이행하여야 한다. 그러나 이와 달리, 「황금평·위화도경제지대법」은 여전히 관리위원회의 규약에 따라 기업의 권리를 제한하고 있다. 동법 제34조에 따르면, 경제지대에서 기업은 규약에 따라 경영 및 관리질서와 생산계획, 판매계획, 재정계획을 세울 권리, 인력채용, 임금기준과 지급형식, 생산물의 가격, 이윤의 분배방안을 독자적으로 결정할 권리를 가진다. 기업의 경영활동에 대한 불법적인 간섭은 할 수 없으며 법규에 정해지지 않은 비용을 징수하거나 의무를 지을 수 없다.

(6) 분쟁해결

「라선경제무역지대법」과 「황금평·위화도경제지대법」은 분쟁해결방법을 조정, 중재, 재판으로 구분하고, 해당 절차의 요건을 구체적으로 정하여, 기존의 법 제정에서 불분명했던 분쟁해결 방법을 명확하게 하였다. 구체적으로 조정에 의한 분쟁해결은, 관리위원회 또는 해당 기관은 분쟁당사자들의 요구에 따라 분쟁을 조정할 수 있다. 이 경우 분쟁당사자들의 의사에 기초하여 조정안을 작성하여야 한다. 조정안은 분쟁당사자들이 수표하여야 효력을 가진다. (「라선경제무역지대법」제81조, 「황금평·위화도경제지대법」 제72조). 중재에 의한 분쟁해결은, 분쟁당사자들은 합의에 따라 경제지대에 설립된 우리 나라 또는 다른 나라 국제중재기관에 중재를 제기할 수 있다.중재는

해당 국제중재위원회의 중재규칙에 따른다.(「라선경제무역지대법」제82조, 「황금평·위화도경제지대법」 제73조) 재판에 의한 분쟁해결은, 분쟁당사자들은 경제지대의 관할 재판소 또는 경제지대에 설치된 재판소에 소송을 제기할수 있다.경제지대에서의 행정 소송절차는 따로 정한다. (「라선경제무역지대법」제83조, 「황금평·위화도경제지대법」 제74항)

2011년 전면 개정된 「라선경제무역지대법」과 「황금평·위화도경제지대법」은 지금까지 제정한 다른 북한 경제특구법과 비교할 때, 규범체계는 물론 관리위원회의 독자성 보장, 투자가와 기업에 대한 보호, 특혜 등에 있어서 가장 발전된 내용을 규정하고 있다. 그러나 라선경제무역지대가 성공적으로 운영되는 것을 담보하기 위해서는 법규의 형식과 내용보다는 구체적으로 정비하고 보완해야 한다. 현실적으로 필요하고 가능한 법제도를 구축하는 노력을 기울여야 할 것이다.¹⁰⁸⁾

V. 맺음말

이 글에서는 북중 경제협력에 관한 변화와 관련 정책 및 법제도를 살펴보았다. 북중은 초기의 정치적 이익에 기반하여 이루어진 경제협력부터 현재의 국가 정책적으로 접경지역발전을 추진하는 사업으로서의 경제협력까지, 이와 관련된 양자의 협정과 조약에 대해 살펴보았다. 그리고 구체적으로 북중 접경지역인 중국의 단둥시와 두만강지역, 북한의 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대의 북중 경제협력과 관련된 법제도를 살펴보았다. 북한과 중국은 중앙정부의 차원에서 경제협력이 날로 늘어나고 있지만, 중국은 여전히 정부 정책적 문건으로 북중경제협력을 추진하고 있어, 법제화되지 않고 있다는 문제점이 있다. 법제도는 정책을 실시하는 가장 유용한 수단인데, 법제도가 없으면 정책도 유명무실해지기 쉽다. 반면, 북한은 법으로 북중 경제협력에 관해 규범화하고 있다. 아울러 중국의 대북투자에 필요에 따라 북한의 법제도도 많이 개정되었다. 이러한 변화를 통해, 북한은 국제규범의 준수에 적응하면서 정상적인 국제행위자로 변화해 갈 수 있게 될 것이다. 반면, 북한의 법제도가 중국의 요구에 부합되게 정비된 것에 대한 부작용에 대해 우려하는 목소리도 있다. 중국법제에 영향을 받은 경제특구법제는 북한의 대외개방법제 전반에 영향을 주게 될 것이고, 이로 인해 통일과정에서 북한과 남한의 상이한 경제법제가 서로 충돌함으로 값비싼

108) 이효원, “라선경제무역지대법의 특징과 개선 과제-경제개발구법과 비교를 중심으로”, 서울대학교 법학, 제56권 제4호, 2015년 12월, p.21 참조

통일 비용을 치루거나, 통일 후 통합 과정에서 심각한 부작용을 초래할 수 있다는 것이다.¹⁰⁹⁾ 그러나 시장경제질서를 도입하여 경제체제의 전환을 추진하고자 하는 노력만으로도, 북한의 더 많은 지역에서 경제체제의 다변화를 통한 다양한 형태의 교류협력을 추진할 수 있는 제도적 여건이 확보가 되는 것으로, 앞서 말한 부작용보다 득이 크다고 생각된다.

109) 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가: 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도 경제지대법」을 중심으로, 성남: 세종연구소, 2012 p.38 참조

참고문헌

1. 단행본

- 배종렬, 윤승현, 지린성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로, 일연구원, 2015.12
- 유현정, 북한의 대외경제관련 법규 정비 평가: 「라선경제무역지대법」, 「황금평·위화도 경제지대법」을 중심으로, 성남: 세종연구소, 2012
- 이옥희, 북중접경지역 전환기 북중 접경지역의 도시네트워크, 푸른길, 2011
- 이종석, 북한-중국 국경 역사와 현장, 세종연구소, 2017
- 이태환 편, 중국 동북3성과 한반도의 미래, 동양서, 2012
- 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014,
- 임강택 외, 북한변화를 위한 한중 협력방안, 통일연구원, 2011
- 정덕구, 추수룡 외 지음, 기로에 선 북중관계, 중국의 대북한 정책 딜레마, 중앙북스, 2013

2. 학술논문

- 마광, “중국 법의 연원에 대한 연구”, 해외법조동향, 2009년 7월
- 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁, 개방성 - 라선경제무역지대법을 중심으로”, 수은북한경제, 2012. 봄 호
- 유욱, 김병필, “북한의 특수경제지대법의 최근 동향과 평가”, 북한법연구 제15호, 2018
- 유현정, “중국 경험의 법제화 현실에 대한 평가와 시사점, 북한학보 38집 1호, 2013
- 이종운, “중국경제의 변화와 대북 노동력 활용의 특성”, 국가전략, 2017 23권 3호;
- 이효원, “라선경제무역지대법의 특징과 개선 과제-경제개발구법과 비교를 중심으로”, 서울대학교 법학, 제56권 제4호, 2015년 12월
- 최우진, “라선경제무역지대 법제도 정비 현황”, 통일과 법률, 제23호, 2015
- 최은석, “황금평·위화도 경제지대법 실질적 적용 조건 주목해야”, 통일한국, 2018.10
- 陈金涛, 刘亚军, “促进大图们江区域合作的国内法对策”, 吉林工商学院学报, 2009.3
- 金澜贞, 金香兰, “我国图们江区域合作模式的法律思考”, 法制博览, 2016.11
- 满海峰, “新时期中朝关系定位与中朝边境地区经济合作发展”, 辽东学院学报, 2011
- 朴键一, “承前启后的中朝经济合作关系”, 亚太地区发展报告2011亚洲与中国经济模式调

整, 2011

吴东镐、崔东日, “中朝合作开发罗先经贸区管理体制及法律体系初探”, 东疆学刊, 2016.4

王军有、韩万里, “中朝执法合作规制探析—基于罗先经贸区的立法实践”, 图们江论坛, 2014

徐哲俊、徐琳栋, “图们江跨境经济合作区的朝鲜人力资源开发与合作研究”, 东疆学刊,
2016.10

张智慧、金香丹, “新形势下中国与朝鲜半岛经济关系”, 东北亚学刊, 2019.1

한반도 노동시장 통합을 위한 독일 통일의 경험과 함의 : 독일 베를린 출장 기록을 중심으로

강민주

고용복지법센터(이하 센터)는 2015년부터 통일시대의 노동법 및 사회보장법의 기반 구축을 위한 일련의 연구를 지속적으로 수행하여 왔다. 통일시대의 노동법제에 대한 체계적인 예측과 로드맵 구축을 위한 기초작업으로서, 북한 해외노동자(North Korean overseas workes)의 노동권 및 인권에 관한 연구를 수행하였으며, 2019년에는 이를 기반으로 하여 보다 본격적인 한반도의 통일시대 시장상황의 예측을 위한 연구를 ‘남북한 경제협력, 노동시장 통합 및 사회권 보장을 위한 법제도 연구’라는 제목 하에 진행하였다.

그 일환으로 센터는 한반도에 앞서 노동 및 사회보장법제의 선진 국가이자 1989년 통일을 통한 구공산권 및 자유주의 노동시장 간 통합을 경험한 독일의 예를 수집하고자 하였다. 이를 위하여 센터는 2019년 7월 22일부터 25일간 독일 베를린을 방문하여, 독일 통일을 경험한 노동법, 경제학, 사회보장제도 등 각계 전문가와의 대담을 진행하였다. 그 중에서도 주요 대담자는 총 네 명으로, 대담은 각각의 대담자와 개별적으로 이루어졌다. 이들에 대한 간략한 소개를 제시하면 다음과 같다.

□ 마이클 버다(Michael Burda) 훔볼트 대학교 경제학과 교수

미국 출신의 Burda 교수는 Humbolt 대학에서 경제학을 연구하고 있으며, 특별히 독일 통일과정에서의 노동시장의 변화를 경제학적 관점에서 연구하였다. 남북한 통일과 관련하여도 다수의 논문작성 및 강연을 수행하였다.

□ 레나드 싱어(Reinhard Singer) 훔볼트 대학교 노동법 교수

싱어교수는 훔볼트대의 노동법 교수로서, 전환기 및 이행기 노동시장에서의 법제에 대한 연구를 진행하고 있다.

□ 요하네스 휴스미드(Johannes Heuschmid)) 박사/변호사/유러피안 대학교

강사

휴스미드 박사는 브레멘 대학교에서 울프강 도이블러(Prof. Dr. Wolfgang Daubler) 교수의 지도로 근로자의 공동결정제도와 기본권의 관계에 관한 논문을 작성하고, 현재 노동조합 관련 노동법 전문가로 로뎀에서 활동하고 있으며, 유러피안 대학교(European University Viadrina Campus) 겸임교수로 재직하고 있다.

(4) 힐마 루민스키(Hilma Ruminski) 프리드리히 에버트 재단 아시아태평양 지역담당자

루민스키는 프리드리히 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung Asia-Pacific Referat) 사무국에서 아시아 태평양 지역 사무소의 총괄을 맡아왔으며, 특별히 재단의 연구사업인 국가별 노동조합 활동보고 및 초국적 노동연대와 관련한 프로젝트를 다수 진행하였다.

센터는 대담자들에게 독일 통일 및 노동시장과 사회보장 시장의 통합에 대하여 공통질문으로는 첫째, 독일통일 30주년을 앞두고 동서독 노동시장 통합의 추이와 현재에 대하여 간략한 평가를 내려줄 것과 둘째, 특히 동독지역 독일국민들의 노동, 사회보장 통합과정에 대한 독일의 경험과 가능하다면 한반도에 줄 수 있는 함의 등에 관한 것이었다. 개별적인 질문으로는 대담자의 각 전문성 및 과거의 연구이력에 따라, △노동시장 통합과정에서의 젠더문제, △취약계층 문제 △노동법 및 사회보장법적 함의 △집단적 노사관계 관점에서의 경험 △글로벌 경제상황에서의 독일 노동시장의 미래 등의 질문이 제시되었다.

대담자들은 매우 다양한 각각의 전문성과 견해도 불구하고 제시된 질문들에 대하여 대체로 일관적인 답변을 주었는데, 그 내용을 이하 주요한 주제별로 정리하여보겠다. 각 대담자의 발언은 모두 인용표기로, 그 외에는 대담을 진행한 저자의 의견을 덧붙인다. 이하 내용 중 오인용되거나 대담자의 의도와 다른 내용이 있다면 모두 저자의 과오임을 밝힌다.

(1) 독일통일 30년과 노동시장 통합에 대한 평가

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너지고, 1990년 10월 공식적인 독일 통일이 이루어진 이후 약 30년, 독일통일 30주년을 앞두고 그간의 동서독 노동시장 통합에 대

한 간략한 평가 및 관련하여 시행된 정책 중 성공적이었던 부분과 그렇지 못하였던 부분에 대한 논평을 요청하였다.

논평에 앞서, 훔볼트 대학의 마이클 버다 교수는 “통일시대의 노동시장을 보는 관점은 크게 두 가지이다. 첫째, 통일로 인하여 노동시장이 얼마나 효율적으로 변하였는지, 그리고 둘째, 통일로 인하여 노동시장이 얼마나 평등하여졌는지가 그 것이다. 모든 노동시장 변화에 있어 우리는 이 효율과 평등 두 축을 중심으로 살펴보아야 할 것이다”라는 점을 강조하였다. 즉 통일 이후의 노동시장의 평가를 노동시장 자체의 파이의 크기나, 그 파이의 분배라는 두 관점 중 그 어느 한쪽에 국한되어서만 이루어져서는 안 된다는 점이었다. 훔볼트 대에서 노동법을 연구하는 싱어 교수 또한 이 두 관점에서의 노동시장 변화를 분석하였다. 우선 전체 노동시장 차원의 발전정도와 관련하여 싱어교수는 “독일 통일 직후 실업율은 매우 높았다”며, “예를 들어 특정지역의 조선 산업(maritime industry)에서는 한번에 20,000명 이상의 고용관계를 종료하여야 했다”고 회고하였다. 실제로 공산정권 하에서 전면고용을 보장하던 동독지역의 산업체계는 대규모의 구조조정을 겪어야 했다. 이에 더하여 싱어교수는 1990년대 말 통일에 더한 외부적 노동환경 요인의 급격한 변화를 언급하였다. “더욱 문제였던 것은 통일과 기술 발달로 인한 작업절차(working process)의 변화가 함께 찾아왔다는 것이었다. 공장 자동화가 도입되기 시작한 상황에서 독일지역 산업의 경쟁력은 더욱 떨어지게 되었다.” 독일통일과 지구화라는 두 경제적 전환기에 대응하여 독일은 “국가 차원에서의 산업육성, 지원 정책을 시행”하는 한편, “하르츠 개혁”을 통한 강력한 사회보장제도 개혁을 통하여 실업률을 개선하였다. 그러나 한편 싱어 교수는 “실업률의 저하는 언제나 일자리의 질 문제와 함께 보아야 하는 것”이라며, “낮은 임금의 일자리가 늘어났고, 단기계약직이 늘어났다. 한편 생활물가는 늘어났다. 전지구적인 상황일 수도 있겠지만, 개혁 이후 불안정한 일자리가 크게 늘어난 것은 분명한 사실이다.”라고 회고하였다. 두 교수의 논의를 종합하면, 독일 통일 후 노동시장은 그 전체 규모가 축소되었으며, 낮은 실업률을 타개하고자 취한 국가적 산업육성 및 사회보장제도 개혁은 일정부분 효과가 있었으나 일자리의 질 차원에 있어서는 마찬가지로 일정부분 쇠락할 수 밖에 없었다. 그러나 이것은 전적으로 국내 노동시장의 변혁으로 인한 문제라기보다, 전지구적 차원의 경제 변화와 맞물리며 일어나게 된 결과임을 지지하여야 한다.

한편 사회민주주의에 가치를 두고 독일 내 사회, 노동 관련 다양한 연대활동 및 연구지원을 진행하여온 프리드리히 에버트 재단의 루민스키(Ruminski)의 경우, 독일 통일 이후 시민사회 감독 역할을 수행하는 과정에서 “통일 당시 우리는 두 가지 착각을 하였던 것 같다. 첫째는 통일에 그렇게 많은 비용이 들지 않으리라는 것과 둘째는 짧은 시간 내에 통일 혹은 사회통합이 이루어질 것이라는 예상이었다”고 회고하였다. “독일 통일은 매우 급작스럽게 전면 통일체제를 선택하였다. 이는 노동과 사회보장의 모든 제도가 동서독 모두에 동일하게 적용되었음을 의미한다.” 그러나 루민스키는 이러한 급격한 통합과정에도 불구하고, 노동시장 통합과정에서의 독일의 노력과 현상에 대하여 긍정적으로 평가하였다. 특히 사회주의국가였던 동독지역에 “노동자 최저임금, 노동조건 등 주요한 서독의 노동법제가 동적용됨으로서 동독 지역 노동자에 대한 착취를 방지할 수 있었다”며, “이는 통일을 통한 사회적 권 보장이 강화된 좋은 예라고 생각한다”고 하였다. “물론 동독과 서독 노동자간 임금의 차이는 있었으나 (독일은) 사회적으로 그 격차를 최소화하려는 노력을 지속하였다. 최소한 최저임금은 같았다. 소득은 달랐으나 근로조건도 매우 비슷하였다.” 또한 루민스키는 “사실 임금격차는 동서독만의 문제가 아니다”고 덧붙이며, 지역격차 (노동시장 격차)의 문제를 통일이 전 분단 지역간의 균형을 넘어 전국적 차원에서 살펴보아야 함을 지적하였다. 이러한 지적은 다른 대담자들에게서 또한 반복적으로 제시된 내용이며 후술하도록 하겠다.

(2) 사회보장제도의 변화와 대비

독일에는 ‘오스탈리아(Ostalgie)’라는 말이있다. 동독을 뜻하는 ‘오스트’와 향수를 뜻하는 ‘노스탈리아’의 결합어인 이 단어는 동독 국민들이 구동독의 사회주의 체제 하에서의 돌봄, 의료 등과 같은 사회적 서비스를 그리워한다는 사회적 현상을 일컫는 것으로서, 독일통일 이후에도 지속된 동서독 지역간 격차와 자본주의체제에 적응하지 못한 세대를 나타내는 용어이다. 버다교수는 동독 노동자들의 이러한 과거 사회주의 권의 복지에 더하여, 독일 통일 이후 동독의 실업인구에 지급되었던 지원금의 문제를 지적하였다. “이는 현재 논의되고 있는 ‘기본소득’과 비슷한 형태라고 볼 수 있다.” 버다 교수는 이 지원금을 “궁극적으로 실패한 정책”이었다고 평가하였다. “지원금의 주된 목적은 동독 사람들의 이주를 막기 위한 것이었는데, 끝내 동독지역에의 인구 잔류 유인이 되지 못하였을 뿐더러, 노동에 대한 대가가 아닌 소득은 그 집단뿐만 아닌 전체 국가 인구의 생산력에 악영향을 주었”다는 것이다.

이러한 바다교수의 의견은 실제 한국에서 남북한 통일이후의 사회보장 정책으로 거론되고 있는 여러 제안들에 좋은 참조가 될 것이다. 에컨대 지난 2017년 한국사회보장법학회의 ‘통일시대의 사회보장’ 논의에서, 남북한 통일 이후 사회보장 정책으로서 (1)일시적 경제구역 분할 (2) 사회보장 체제 분리 (3)북한 지역에 기본소득 형태의 보편적 지원금 지급 등이 논의되었다. 바다교수는 이 중 “통일 직후 일시적인 경제구역 및 사회보장 제도 분할에 대해서는 좋은 아이디어라고 생각한다. (구 사회주의 지역에서) 사회보장 시스템 자체의 유지는, 사회보장의 질과는 별개로 좋은 (지역잔류 및 유입) 유인이 될 것이라고 생각한다”는 코멘트를 주었다. 한편, 이러한 형태의 분리정책이 헌법상 기본권 보장(특히 평등권의 측면)과 조응할 것인가에 대한 논의 또한 검토되어야 할 것이다.

노동법 전공인 싱어교수 또한 “통일 직후 동독지역의 인구에 대하여 반년정도를 기존의 사회보장체제로 보장하여주었던 사례”를 지적하였다. 그는 특히 “동독지역의 50세 이상 노령층의 사회보장문제”를 가장 큰 문제로 지적하였다. “연금은 소득과 비례하는데, 은퇴연령에 임박하여 급격히 소득이 줄어들게 되었던 것이다.” 이러한 맥락에서 프리드리히 에버트 재단의 루민스키는, 그 자신이 베를린 서독지역 토박이로서 베를린에서의 통일 과정을 생생히 지켜본 장본인인으로서 “사회보장과 관련, 이 부분에 있어서는 동독지역이 잃은 것보다 얻은 것이 많다”는 요지의 의견을 주었다. 그는 서독에서 동독으로의 자본이동이 매우 컸음을 지적하였다. “예를 들어, 동독지역의 연금 수령자들은 수령할 금액이 남아있는 상황에서 통일을 맞이하게 되었는데 이를 통일 정부 차원에서 보상하였어야 했다.” 또한 “특히 여성의 연금과 관련하여 여러 문제가 있었다. 동독은 근로와 상관없는 보편적 연금보장제를 선택하고 있었는데, 통일 후에는 이에 대한 보상 금액을 산정할 수 없게 된 것이다. 근로하지 않았던 여성에 대하여 무엇을 기준으로 노령 연금을 정할수 있을지가 문제였다. 근로하지 않았던 동독지역 여성의 연금이 서독지역 여성의 연금보다 많은 상황이었다.”

같은 맥락에서 바다교수는 “남한과 서독은 모두 비스마르크식 복지를 선택하였다는 공통점이 있다. 이 것은 일하는 자가 일하지 않는, 혹은 못하는 인구를 책임지는 형태이다. 이러한 시스템은 통일 이후 훨씬 큰 문제가 될 것이다. 서독의 경우, 통일 이후 세율이 상당히 증가하였고 이는 여전히 사회적 갈등 요인으로 작용한다”는 의견을 주었다.

바다교수에 의하면 “90년대 말부터는 사회적 지원에 대한 관점이 바뀌게 되었다.” 이러한 배경에는 급격하게 치솟던 실업률 문제가 컸으므로, “실업자들을 강력하게 근

로할 수 있도록 “강요” 하고, 일하지 않으면 사회보장을 잃도록 만드는 강력한 제도를 시행하게 되었다”는 것이다. 이 것이 그 유명한 페터하르츠의 사회보장개혁으로서, 정확히는 2002년부터 시행되었으며 ‘하르츠 개혁’으로 불리고 있다. 이러한 중기적 사회보장개혁책에 대하여 싱어교수는 “Hartz Fear”라는 표현을 소개하였다. 그는 “하르츠 개혁 이후 순간 실업률은 2-5%대로 하락하였으나 이후 다시 다소 올라 7~8%대를 유지하고 있다. 이후 독일 산업 자체가 광산업등을 제외하고는 큰 위기가 없었기 때문이기도 할 것이다.”고 덧붙였다.

이러한 의견을 종합하면, 통일시대의 사회보장 정책은 서독과 남한이 유지하고 있는 ‘남성 생계부양자(breadwinner) 중심모델’과, 동독과 북한의 사회주의국가 모델 그 어느 한편의 선택으로 이루어져서는 안된다는 것이다. 또한 노동을 담보하지 않은 기본소득의 형태에 대한 우려도 제시되고 있는바, 보다 대안적이고 복합적인 사회보장 제도의 대비가 필요함을 역설하는 것이다.

(3) 통일로 인한 개별적 근로관계의 종료 및 승계 (전환기의 노동관계)

통일로 인한 노동시장의 변화에 대하여 노동법 교수인 싱어교수는 가장 근시적으로는 통일 직후 전환기 정의와 노동과의 관계에 대하여 고민하여야 한다고 지적하였다. “전체적인 노동시장과 관련된 정책은 거시적인 것이지만, 전환기 정의는 통일과 동시에 다루어져야 하는 문제다.” 싱어교수는 “통일은 기본적으로 양 국가(지역)간의 계약이라고 생각한다. 그러나 이 새로운 계약상황에서 국가와 개인의 근로계약을 어떻게 다룰 것인지는 중요한 문제”라는 것이다.

싱어교수는 독일 통일 이후 동독의 사회주의 정권을 위하여 종사하였던 정보요원들의 직위가 문제가 되었다고 지적하였다. “독일의 통일조약상 정보요원들은 직위가 해제 되어야 하며, 많은 경우 처벌의 대상이 되었다.” 그러나 한편 또한 많은 수의 정보요원들은 매우 젊은 나이에 단순히 공무원직을 지원한 후 자신의 삶을 살아온 이들이었다. 심각한 인권침해를 끼친 정보활동에 종사하지 않은, 단순히 정보직으로 분류되었을 뿐인 공무원들에 대한 고용을 통일 독일이 어떻게 이해할 것인가?” 이 것은 심각한 노동법적 문제가 되었다. 나아가 정보요원의 뿐만이 아닌 동독지역 전역의 공산당과 밀접히 관련되어있던 직종에 있던 자들의 직업보전 혹은 전환에 대한 문제는 “매우 현실적이고, 시급한 노동법적 과제였다.” 싱어교수는 “공산당과 직접적으로 연관되고, 종사하였던 이들은 어느 작업장이나 있었다”며, 대답이 이루어진 대학과 교수

진 등을 예시로 들며 이러한 문제가 얼마나 개인의 삶과 밀접하게 연관된 것인지를 지적하였다.

싱어 교수는 이러한 전환기의 노동관계 문제에 대하여 독일은 궁극적으로 개별적인 접근을 취하였다고 하였다. “현재로서는 그 (통일시대의 정보직, 공산당 관련) 세대에서 기존의 자리에 남은 이들은 많지 않고, 남아있더라도 직장 내에 큰 영향력을 가지지 못하는 상황이다.”

한반도 통일에 있어서도, 전환기 정의의 차원에서 공산정권의 인권침해와 밀접하게 관련되었던 직종에 있던 자들(이른바 ‘권력기구’)에 대한 처벌과 배제에 대한 논의가 정치체제적 통합방안 차원에서 이루어져야 할 것이다. 이와 관련하여는 통일이후의 정부기관제도 개혁의 맥락에서의 부역자 처리 혹은 공무원체제 개편방향에 대한 논의가 이루어지고 있고, 유엔인권고등판무국에서 제시하는 분쟁후 국가에서의 전환기 정의 차원에서의 구조적 개혁에서의 배제(vetting)의 방법론에 대한 연구가 주로 참고되고 있는 것으로 보인다.¹¹⁰⁾ 한편 싱어교수의 지적처럼 과거사와 정의구현의 차원과 더불어 전반적인 사회에 깊이 스며든 여러 직종 종사자들에 대한 처리와 개편 문제 또한 사회통합의 한 방편으로서 노동법적 차원에서 깊이있게 선검토, 논의되어야 할 문제라 할 것이다.

(4) 세계시장과 통일후 노동시장 통합의 조화에 대한 대비

독일통일 과정의 노동시장 변화와 관련하여, 대담자들이 공통적으로 강조하였던 것은 독일 통일의 시점이 전세계 경제시장의 지구화의 시기에 이루어졌으며, 그러한 외부적 영향이 매우 컸다는 것이었다.

“독일 통일의 시점이 글로벌라이제이션과 겹쳤다는 점은 매우 안타까운 일이었다”고 루민스키는 회고하였다. “통일 직후 동서독을 통틀어 세계경제 차원에서 비경쟁적인 산업들은 대부분 쇠락하였다. 전체 독일 산업의 규모는 축소되었으며, 새로운 산업들이 발생하였으나 대부분 서독지역의 산업이었다.” “동독으로서는 너무나 갑작스럽게 세계시장에 노출된 것이었다.” 또한 “새로운 산업에서는 자격을 갖춘 근로자들이 필요하였으나, 동독지역 인구의 문제는 실력과 별개로 ‘자격증’이 없다는 것이 (문제)였

110) 전환기 정의 차원에서의 정부기관 및 제도개혁과 관련된 내용으로는, 강윤주, 통일법제마련에 있어 국제법상 전환기정의 구현의 필요성, 남북법제 연구보고서, 법제처(2016) 66-67면 및 OHCHR, Rule-of-law tools for Post-conflict States: Vetting: an operational framework, United Nations (2006)(HR/PUB/06/5) 등을 참고.

다”는 점이 시장전환기에 있어 동독지역 노동자의 가장 큰 문제였다고 지적하였다.

이러한 상황에 대하여 싱어교수는 “통일 이후 노동권 보장을 위하여 가장 주력하였던 제도는 직업훈련 및 지원 제도였다”고 회고하였다. “이는 상대적으로 (동독의) 젊은 층은 (시장전환에 대비한) 상황이 괜찮았기 때문이었다. 지금까지도 독일에는 직업훈련 관련 제도가 매우 많고, 잘 정비되어 있는 편이다. 특히 특정지역에서 해고되면 다른 곳에서 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 하는 프로그램이 있었는데 이를 매우 성공적으로 평가한다. 독일 내 노동자의 동-서, 북-남 이동을 보다 원활하게 가능케 한 것이라고 생각한다.”고 하였다.

한편 여러 주로 이루어진 독일에 있어 이렇듯 노동이동성을 촉진하도록 한 제도는 또 다른 문제를 발생시키기도 하였다. 싱어교수는 이러한 직업훈련 지원제도로 인하여 “동독에서의 젊은층의 이주문제가 발생하기도 하였다”고 지적하였다. 또한 “이때 청년 노동자의 이동에 중요한 영향을 미친 것은 비단 임금뿐만이 아니었다. 근로조건과 법적 보호에 대한 안정 또한 매우 중요한 고려 요소였다”며, 노동이주는 단순히 경제적인 차원뿐만이 아니라 인간적인 노동보호에도 큰 영향을 받음을 지적하였다.

(5) 노동시장격차와 집단적 노사관계

독일 통일 이후 30년, 현시점 차원에서의 노동시장과 사회통합에 대한 평가에 대한 질문에 대담자들은 대체로 여전히 동서독간 격차가 있음을 인정하였다. 루민스키의 경우, “현재 동독지역의 노동자는 서독의 노동자에 비해 소득이 적다. 이는 동독지역이 대부분 중소기업으로 이루어져있다는 특징 때문도 있다”고 하였다. “또한 여기에는 글로벌라이제이션의 영향도 있다고 생각한다. 동독지역의 자영업자 (self-employed)는 5-10% 증가하였다”고 평가하였다.

이러한 노동시장격차는 노동자의 연대적 활동과 대표성에도 많은 영향을 준 것으로 보인다. 루민스키는 “의외라고 생각할 수 있겠지만 동독지역의 노동조합 가입율은 훨씬 적다. 산별교섭 과정에서 동독지역 노조의 힘이 정말 작다.”고 평가하였다. 또한 동서독 모든지역에서 오래간 노동조합과 함께 연대활동을 진행하여온 노동변호사인 휴스미드는 “서독지역의 노동조합이나 근로자 대표가 힘이 세다는 것”은 그들 자신의 만족 여부와 상관없이 세계적으로 잘 알려진 사실임을 인정하였으나, 한편 “물론 동독지역에도 많은 노동조합이 존재한다. 그러나 통일 이후 동독 및 서독 노동자 단체간의 힘의 격차가 매우 컸다.”고 평하였다.

“2001~2003년도 시장개혁을 통해 사회보장과 노동법적 보호가 크게 감소하였고, 그 이후 노동자 집단 차원의 목소리 내는 것은 더욱 어려워진 것으로 보인다. 독일은 알다시피 대부분 지역적 차원에서 단체교섭을 진행한다. 이때 동서독을 비교하여 보면, 같은 기업 내라도 참여차원의 위계가 분명히 존재하고, 서로 다른 그룹이 존재한다는 것이다. 지역적 차원에서는 동독에서는 보다 노동조합의 위력 자체가 적다. 산업간의 소통에서는 노동자 내부의 통합 문제가 중요하다. 그룹간의 충돌에 대해 논한다면 역시 가장 중요한 문제는 임금의 차이일 것이다. 또한 근로시간에 대한 보상 문제에 있어 서로 차이를 보인다. 동독 집단은 보다 보수적이지만, 힘이 약하다.”

특히 동독지역의 노동자 집단에 대하여, 대담자들은 공통적으로 노동자의 힘이 부족한 것이 정치적으로 보수적인 성향과 외국인 노동자 등에 대한 충돌로 나타난다고 지적하였다. 루민스키의 경우 “독일 내의 동유럽 이주 노동자 등 서로 다른 자격을 가지고 있는 근로자들간의 목소리 일치가 문제가 될 수도 있다”고 평하였으나, 실질적으로 “동독지역은 서독지역에 비해 이주자(이주노동자)가 훨씬 적다. 그러나 동독 지역에서 이주자와 선주민간의 충돌은 훨씬 많다”고 지적하였다. 최근에는 동독을 중심으로 극도의 보수주의 우파 정당이 매우 우세하며, 외국인 혐오를 공공연히 표방하는 것이 사회적인 문제가 되고 있다고 하였다.

이렇듯 노동시장격차의 문제는 경제적 문제를 넘어, 노동자 집단 자체의 세력을 약화시키며 이는 다시 이주노동자 등에 대한 혐오 등과 같은 사회적 분열 문제를 심화시킨다. 노동시장 분배 및 사회통합 모두를 위하여, 임금이나 근로조건과 같은 논의는 단순히 경제적 정책이나 개별적 ‘복지’로서 논의되어야 할 것이 아니라 전반적인 노동자 집단의 힘을 강화하는 차원으로 이루어져야한다는 것이다.

덧붙여 현재의 이러한 노동시장 분열문제에 대하여 휴스미드 변호사는 “초국가 차원 (supra national) 차원에서의 노동자 연대”를 통한 타개를 제시하였다. “유럽연합 차원에서의 규제적 접근”은 각 국가 내, 사업장 내에서의 논의보다 “우호적인 차원”에서의 출발점을 담보한다는 것이다. 이렇듯 통일과정에서의 시장통합에서의 큰 과제였던 세계시장을 또 다시 노동자의 역량 강화를 위한 장치로 활용하는 등의 창의적 접근이 필요하다고 해석할 수 있다.

(6) 통일과정에서의 노동취약계층과 노동보호

독일통일과정에서 구사회주의권에서 완전고용을 보장받던 동독 노동인구에 대한 노

동정책적 차원에서의 보호문제를 논하는 과정에서, 경제학 교수인 마이클 버다는 (한반도 통일이 되더라도) “북한지역의 노동력을 어떻게 활용할 것인가에 앞서, 어떻게 그 노동력을 보상(compensate) 할 것인가의 논의가 먼저 진행되어야 한다”고 주장하였다. “즉 시장수요에 국한된 보상이 아니라, 국가 차원에서 노동력에 대한 보상 원칙을 무엇으로 둘 것인지 사회적 차원에서의 고려가 필요하고, 이에 대하여 남북한간의 합의가 선행되어야 한다”는 것이다. 만일 한반도 통일이후의 노동시장 또한 시장원리에 따라 운영된다면, “현재 남한이 제 3국에 투자하는 것과 전혀 차이가 없을 것”이며, 전지구적인 문제인 ‘바닥으로의 경쟁(race to the bottom)’이 국내적 차원에서도 발생하게 될 것이므로 국가가 적극적으로 개입하여야 한다는 것이었다. 한편 “변수는 북한 정부가 어떻게 대응할지일 것”이며, 나아가 “남한 기업의 ‘탐욕(greediness)’를 어떻게 사회정책적으로 컨트롤 할 것인가” 또한 “외국기업과의 경쟁을 고려하여야 할 것인가”에 대한 고민이 선행되어야 한다고 지적했다. 또한 이 모든 고민은 “통일 이후 남한지역 혹은 북한지역에서의 문제가 아닌 국가 전체 차원에서의 경쟁력을 고려할 필요가 있다”고 하였다.

나아가 ‘젠더와 노동시장’ 등 젠더를 중심으로 한 연구주제를 다수 진행하여왔으며, 독일 통일과정에서의 여성노동정책에 대한 코멘트를 주었다. 버다교수는 우선 “독일 통일 이후 동독의 여성 노동력은 감소한 것이 맞다. (동독여성들을 지칭하는) ‘잃어버린 세대’라는 용어도 존재하였다”라고 인정하였다. “그러나 서독을 살펴보면, 서독 여성의 노동시장 진출은 오히려 증가하였다”며, 특정 노동취약계층에 대한 문제와 함께 “전체적인 시장구조의 변화를 살펴봐야 한다”고 밝혔다. 프리드리히 에버트 재단의 루민스키 또한 “통일독일정부는 여성 정책과 관련하여 많은 노력을 하였다”며, “궁극적으로 서독여성의 취업률은 통일 이전보다 높아졌다”고 회고하였다.

이처럼 통일과정에서 사회주의권 노동자들의 직업보전이 취약하여질 수 있으나, 통일과정에서의 새로운 일자리 창출로 인해 여성 등 기존 취약집단의 노동시장 진출의 허들은 낮아질 수도 있다는 가능성이 있다. 이러한 문제에 대하여 정부차원에서의 특정 취약집단 및 전체 노동시장의 형평성과 균형에 대한 대응이 중요하다.

(7) 소결: 사회통합- 체제간 통합을 넘어 ‘새로운 국가’ 전면의 통합의 필요성

독일통일 이후 노동시장 통합에 대한 질문에서, 모든 대담자가 공통적으로 지적한

것은 “노동시장 문제는 동-서독 통일에만 국한되어 살펴보아서는 안된다”는 것이었다. 싱어교수는 “긴밀한 내부 통일(internal reunification) 문제를 보아야 한다”고 지적했다. 힐마 루민스키는 독일에 존재하였던 ‘연대세(solidarity tax)’라는 개념을 소개하며, 이 것이 비단 서독의 동독에 대한 책임을 의미하는 것이 아니라, “독일이 연방국가로서 각 주가 서로에 대하여 지는 책임이다”고 소개하였다. 즉 동독 뿐만 아닌, 서독 부요지역의 외의 소외 지역에 대한 독일 연방자체의 지원에 대한 요구와 연대정신이 존재하였다는 것이다. 이러한 연방국가간의 연대정신은 ‘통일’문제의 관점에서만 다루어진 것이 아니었다고 한다. 루민스키는 “독일 정부는 매 2년마다 독일 통일에 관한 보고서를 작성, 발표한다”며, “이에 따르면 초반 동독의 경제 상황은 악화되었으나, 점차 회복 된 것으로 보인다”고 하였다. “또한 흥미로운 것은 초기 서독-동독의 통일 상황을 중점으로 다루었던 이 보고서는 점차 독일 전체의 지역통합에 관련된 보고서로 성격이 변하였다는 것이다. 현재 동서독간 차이는 많이 나아졌다. 그러나 독일에서 여전히 큰 문제 중 하나는 남북간의 불평등 문제이다. 현재 동독지역에서 서독지역으로의 이주는 크게 감소하였다. 그러나 독일 북부에서 남부로의 이주는 계속되고 있다”고 평하였다. “다시 말해 궁극적으로 통일 독일이 지향하여야 할 점은 전체지역적 차원에서의 통합인 것이다.”

노동법교수인 싱어 또한 “소도시에서 청년층이 사라져가는 문제는 독일에서 여전히 큰 문제고, 통일세대 이후에도 회복되지 못하고 있는 중”이라고 지적하였다. 다만 최근 ‘녹색운동’ 등의 영향으로 귀촌하는 젊은인구가 증가하고 있어 새로운 소도시 개발 및 이주 차원에서 관심있게 지켜보고 있다고 하였다. 즉 사회통합의 문제는 분단 국가의 양분 관점에서만 살펴볼 것이 아니라, 수도와 지방, 부요한 지역과 낙후지역 등 수도권-도서지역을 모두 포괄하는 전국적 차원에서의 통합의 관점에서 살펴보아야 한다는 것이었다.

프리드리히 에버트 재단의 아시아 태평양 지역 책임자로서 동아시아 전반의 사정에도 밝은 루민스키는 “한국도 서울과 다른 지역간의 불평등 문제가 크다고 알고 있는데 같은 문제가 아닐까?”하고 되물었다. 즉 통일이후의 통합의 문제는 남북한간의 이분법적 대조가 아니나, 전체 지역의 경제불균형 차원에서 지금부터 준비, 이행되어야 한다는 것이다. 싱어교수는 한반도 통일과 노동, 사회보장법제에 대한 최후의 조언으로서, 우선적으로는 ‘실업률을 어떻게 예측, 대응할 것인지 대비하여야 한다’고 하였으며, 둘째로는 “당장이 아닌 통일이후 15-20년 시점의 청사진을 보아야 한다”고 하였다.

대답자들이 공통적으로 지적한 통일 과정에서의 노동 및 사회보장의 문제에 있어 중요한 통찰은, 포괄적이고 전체적인 시야를 가지는 것이었다. 비단 남북 혹은 동서라는 분단지역이라는 양분된 지역을 그 대상으로 할 것이 아니라, 이러한 분단의 통합과정에서 세계의 경제와 영향이 어떻게 작용하며, 세계 경제와 어떻게 통합적으로 경쟁할 것인지를 고민하여야 한다. 또한 분단 지역 간의 통합 후 수치에만 집중할 것이 아니라, 주요 거점도시들과 도서지역간의 전체적인 경제적 균형을 살펴야만 보다 장기적인 차원에서의 진정한 통합이 가능하다. 마지막으로 노동집단에 대한 인식 또한 기존의 남성 생계부양자를 중심으로 한 파악을 넘어 여성노동자, 은퇴를 앞둔 장년, 노령층 등 특별히 노동시장 및 사회보장적 차원에서의 취약집단을 포괄할 수 있는 차원에서 정책적 고려와 보호를 준비하여야 할 것이다.

독일통일 이후 30년, 베를린은 현재 세계에서 가장 다양성있는 도시 중 하나로 꼽히고 있다. 독일 내 다양한 주 출신의 젊은이들 뿐만 아니라 세계의 다양한 인종의 새로운 터전으로서 역동성과 포용성을 자랑으로 삼고 있는 이 도시는 우리에게 한반도 통일에 대한 시야가 어떠하여야 하는지를 시사하고 있는 듯하다. 한반도의 통일은 남한과 북한만의 통일이 아니라, 세계적 맥락에서 이루어진다는 것, 또한 남북간 장벽의 철폐만을 의미하는 것이 아니라 도시와 지방, 남성과 여성, 청년과 노령층 등 한반도 사회의 다양한 구성원들 모두의 통합을 의미한다는 것이다. 그렇다면 한반도 통일을 위한 노동시장 및 사회보장법제의 대비 또한 바로 지금, 우리사회 내부의 노동시장의 통합 그리고 세계시장 내에서의 우리를 넘어선 노동자 전체의 연대와 통합으로부터 시작되는 것이다.