

노동정책연구
2019. 제19권 제2호 pp.175~202
한국노동연구원

연구논문

개성공단 노동체제의 정치경제학

황규성*

이 글은 정치경제학의 시각에서 개성공단 노동체제를 비판적으로 평가하고 새로운 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 개성공단의 토대는 남한 자본과 북한 노동의 결합 및 저임금에 의한 저비용 생산을 지향하는 저진로 남자북로(低進路 南資北勞) 패러다임이었다. 이 기조로부터 행위자, 제도적 틀, 노동정치 등 노동체제의 구성요소부터 다음과 같은 특수성이 도출된다. 이윤획득이 목적인 남한 자본, 공단의 안정적 관리를 지향하는 북한 당국, 과업수행 자체를 우선시하는 북한 노동자 사이에 3자 고용관계가 형성되었다. 기업의 성과와 위험이 배타적으로 분할되는 상황에서 행위자들은 임금을 둘러싼 우회로 없는 영합 게임에 직면하지만, 행위자 간 상이한 목적합수와 북한식 노동제도는 분쟁의 비무장지대 역할을 했다. 노동정치는 이익정치와 자존심의 정치로 이루어졌다. 경제적 공동이익의 범위가 매우 넓어 이익정치는 주변화된 가운데 상이한 가치관이 충돌하는 자존심의 정치는 폭발력이 크지만 상호작용의 최소화를 통해 소극적 관리에 대체로 성공해왔다. 노동체제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 노동의 도구화는 경제협력과 노동체제를 관통하는 작동방식이었다. 둘째, 노동체제는 비대칭-저수위 균형체제였다. 행위자 모두에게 득이 된다는 점에서 균형이지만 저임금-저숙련-저참여가 조합되었다는 점에서 저수위 균형이었다. 또한 넓은 공동이익지대와 제도적 비무장지대를 배경으로 남한 기업의 이윤창출과 북한의 자존심 수호라는 상이한 가치가 짝을 이루는 비대칭 균형이었다. 셋째, 노동체제에는 파괴보다는 유지요소가 강하게 작동하여 고도의 안정성을 누렸다. 비대칭-저수위 균형의 노동체제에 의한 경제협력의 성과가 우수할수록 저진로 남자북로(低進路 南資北勞) 전략의 우수성을 증명하게 된다는 점은 개성공단의 역설이다. 향후

논문접수일: 2019년 5월 10일, 심사의뢰일: 2019년 5월 16일, 심사완료일: 2019년 6월 14일

* 한국노동연구원 초빙연구위원(hwangks@kli.re.kr)

핵심 정책과제는 남북의 공동출자로 기업을 설립하고 남북 노동자가 공히 생산과정에 참여하는 고진로 합자공로(高進路 合資共勞)의 새로운 모델을 창출하는 것이다. 경제협력의 확대·심화는 고품질·고속련·고임금·고참여의 상향적 선순환 관계에서 열쇠를 찾아야 한다.

핵심용어 : 개성공단, 남북 경제협력, 노동, 노동체제, 북한, 노동정치

I. 서론

개성공단이 싸늘하게 식은 지 3년이 흘렀지만, 언제 다시 공장 굴뚝에 연기가 피어오를지 안개 속에 가려 있다. 집안 한쪽에서는 남 좋은 일만 시켜주는 꼴이라고 아우성이고 옆집들은 군불만 때는 것 같아도 쿵쿵대며 미간을 좁힌다. 아궁이에 불 지피러 가는 길이 멀고 험하다. 이참에 건물 안전진단을 해보는 것도 나쁘지 않을 것 같다. 진작부터 공단을 리모델링하거나 아예 재건축하자는 목소리가 있었다. 외연의 확장, 법·제도적 기반의 확충, 국제협력 강화 등이 그것이다. 노동문제도 빼놓을 수 없다.

노동이 경제를 움직이는 기둥 중 하나임은 물론이다. 노동자 개인에게 ‘일함’은 돈벌이 활동에 그치지 않는다. 노동은 사회의 구성원이 누리는 일상적 삶 자체로서, 스스로를 확인하는 거울이 된다는 점에서 사회적·심리적 측면까지 연결된다. 일터에서 일어나는 사람들의 상호작용은 노동정치를 이루기도 한다. 개성공단에서도 마찬가지다. 노동은 개성공단의 대동맥이자 미세혈관이다. 그런데, 개성공단 노동에는 노동-자본 관계뿐 아니라 남북한 관계가 스며들어 보통과는 다른 점이 많다. 들여다보는 데 색다른 시각이 필요한 까닭이다.

선행연구도 꽤 있다. 개성공단 노동연구는 법·제도 연구, 사회문화 연구, 노사관계 연구로 나눌 수 있다. 법·제도적 연구로는 법규범과 실제 사이의 간극에 주목한 연구(문무기·윤문희, 2006), 개성공단 노동법제를 다른 경제특구 또는 외국인투자기업과 비교한 연구(이철수, 2017; 2018) 등이 있다.

사회문화적 연구로는 갈등과 충돌 요인에 직면한 기업들이 개발한 ‘안정화

기제'를 통해 협력적 관계 형성과 새로운 문화 창조 및 통합의 가능성을 제시한 연구(강미연, 2013), 이와 유사하게 남북한 노동자들의 갈등과 협력 등 상호작용을 통해 일터에서 변화의 가능성을 탐색한 연구(정은미, 2015), 개성공단을 '접촉지대'로 보고 실제로 근무한 주재원이 북한 근로자에 대하여 가지는 인식, 역으로 북한 근로자가 남한 주민에 대하여 가지는 태도의 변화에 관한 연구(양문수 외, 2013a; 2013b) 등이 있다.

개성공단 근무경험이 있는 실무자들의 인터뷰를 엮어낸 김진향 외(2015)의 저술은 공단에서 실제로 무슨 일이 벌어졌는지 생생하게 알려준다. 학술연구와는 결이 다르지만 노동의 실체에 다가서는 데 풍부한 정보를 제공한다. 이들이 들려주는 이야기들을 읽어보면 남측 실무자들도 북한 노동과 노동자에 대하여 서로 다른 이미지를 구축했음이 짐작된다.

실무경험을 녹여낸 박천조(2018)의 연구는 환경, 주체, 관계, 상호작용 및 결과에 걸쳐 일관된 틀을 세우고 개성공단 노사관계를 종합했다는 점에서 현재까지 출간된 연구 가운데 단연 돋보인다. 이 연구는 개성공단 노사관계가 어느 한 주체의 일방적인 권한행사나 의사관철로 이루어지는 것이 아니라 행위자들의 전략적 선택과 적극적 상호작용으로 다양한 협상과 타협이 생겨나고 있음을 보여주었다. 개성공단 노사관계의 다양한 사례를 제공하고 동태적 변화를 드러냈다는 점도 이 연구의 덕목에 해당한다.

기존 연구의 세 가지 흐름은 나름대로 강점이 있다. 법제 연구는 법·제도적 틀, 사회문화 연구는 상호작용의 양태, 노사관계 연구는 주요 행위자들의 관계, 환경, 상호작용을 깊이 있게 들여다볼 수 있는 시각을 제공했다. 그리고 이 세 가지 흐름을 종합하면 개성공단 노동문제의 실체를 가늠해 볼 수 있다.

그러나 아쉬움은 남는다. 개성공단 노동문제의 구조적 환경과 행위자들 사이의 상호작용이 분석되었으나, 구조와 행위를 가로질러 개성공단 노동문제가 가지는 본질적 한계는 충분히 분석되지는 않았다. 노동정치에 대한 분석도 후속 연구의 몫으로 남겨 두었다. 일터라면 어디에서나 나타나는 노동정치가 개성을 무대로 연출될 때 뭔가 특이한 점이 있을 터인데, 선행연구는 대체로 조용했다. 향후 개성공단의 문이 다시 열릴 때 노동문제의 재설계도를 그리는 작업에는 경제협력의 큰 틀과 연계하면서 도발적이면서 풍부한 상상력이 요구되는데, 선

행연구들은 자제력을 발휘했다.

이 글은 정치경제학의 시각에서 개성공단 노동문제의 특징과 근본적 한계를 비판적으로 검토함으로써, 남북한 경제협력의 새로운 지평을 열어 갈 수 있는 방향을 노동의 관점에서 제시하고자 한다.

II. 이론적 · 구조적 맥락

1. 분석 틀

개성공단은 남북한 관계에서 잉태된 탓에 노동문제의 행위자, 이들을 둘러싼 환경, 행위자들의 상호작용에 걸쳐 일반적인 형태와는 사뭇 다른 특징이 있다. 이 글은 노동문제를 둘러싼 구조적 요소와 행위자의 전략적 대응으로 구성된 체계를 의미하는 노동체제(labor regime) 개념을 도입한다. 노동체제 개념은 한국을 포함한 자본주의 국가와 탈사회주의 체제전환 국가들의 노동문제를 관찰하는 데 두루 사용되어 왔다(노중기, 1997; 송호근, 1994; 장흥근, 1999; 장흥근 외, 2016; Ciccio, 2015; Kettler et al., 1990; Zinecker, 2009). 노사관계(industrial relations)도 개성공단의 구조와 행위의 독특한 성격, 구조와 행위가 연결되는 방식을 분석하는 데 나름대로 가치가 있지만, 노동체제 개념은 다음과 같은 맥락에서 쓸모가 많다.

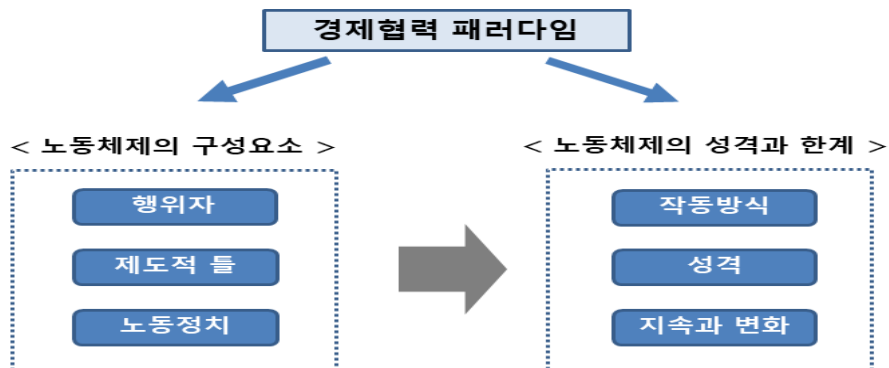
노동체제 개념은 정의에서 보듯 구조적 맥락과 주체의 전략적 행위를 동시에 포착할 수 있는 이론적 도구다. 노동문제는 구조와 전략적 행위를 모두 고려해야 하는데(Hyman, 1987), 노동체제 개념은 개성공단에 특유한 구조와 행위를 그려내는 데 유용하다. 노동자와 사용자의 관계를 지칭하는 노사관계 개념을 차용하는 것도 가능하지만 주로 자본주의에서 사용되는 반면, 사회주의에서는 좀처럼 사용되지 않는다. 반면 노동체제는 경제체제의 성격과 무관하게 개성공단 노동문제의 구조와 행위를 한눈에 관찰할 수 있는 개념적 도구다. 더구나 개성공단에는 서로 다른 노동세계가 같은 공간에서 만나 작동한다는 점에서 사회경제체제와 중립적인 개념이 분석에 유용하다.

노동체제 개념의 미덕 중 하나는 노동정치를 강조한다는 점이다. 전통적인 노사관계 이론은 권력을 외재적인 것으로 간주하는 한계가 있다고 비판받는다 (Edwards, 2003: 12~13). 노동체제 개념은 노사관계 개념에서 충분히 포착되지 않는 정치적 측면을 부각할 수 있다. 이 개념이 한국 노사관계 연구에서 쓰이는 주된 이유 중 하나도 노동정치를 포착한다는 것이다. 노중기(1997)는 노동체제를 아예 ‘노동정치체제’로 옮겨 쓰기도 한다. 개성공단은 경제적 측면뿐 아니라 권력, 이데올로기, 문화 등 정치·사회적으로 이질적인 요소들이 공존하며 갈등과 타협이 일어나는 공간으로서 노동체제 개념은 비경제적 요인들이 강하게 작동하는 개성공단 노동문제를 들여다보는 데 알맞다.

노동체제 개념은 동태적이다. 단론의 노사관계 시스템론이 지닌 약점 중 하나는 정태적이라는 점에 있다. 시스템이라는 용어가 고정적이고 정태적인 상태의 정치화면을 보여준다면 노동체제 개념에서는 동영상을 그려낼 수 있다.

하지만 노동체제는 개념에 불과하므로 구체적인 대상을 뜯어 보려면 도구를 따로 만들어야 한다. 이 글의 분석 틀은 [그림 1]과 같다. 개성공단 노동체제를 낳은 경제협력 패러다임 자체를 분석의 출발점으로 삼는다. 경제협력 기조의 영향을 받는 노동체제는 행위자, 제도적 틀, 노동정치로 구성되는데, 개성공단 노동체제의 세 가지 구성요소는 일반적인 노동체제와 구별되는 고유한 특성을 지닌다. 노동체제의 구성요소가 미시적 분석이라면, 노동체제의 성격과 한계는 거시적 측면으로서, 노동체제의 작동방식, 성격, 지속과 변화 등 세 가지 측면에서 분석한다.

(그림 1) 분석 틀



2. 협력 패러다임

개성공단은 2014년 12월부터 2016년 2월까지 약 11년 동안 가동되면서 <표 1>에서 보는 바와 같이 입주기업과 북한 노동자가 꾸준히 늘어났다. 최저임금은 2005년에 50달러에서 출발하여 2015년에는 73.9달러로, 평균 노동보수는 같은 기간 60.3달러에서 170달러로 약 3배 가까이 올랐다.

<표 1> 개성공단 일반현황

(단위: 개소, 명, 달러)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
입주기업	18	30	85	92	116	121	123	123	123	125	125
노동자	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947	54,988
최저임금		50	52.5	55.1	57.9	60.0	63.8	67.0	67.0	70.3	73.9
노동보수		60.3	63.1	65.8	71.5	83.9	98.1	121.2	116.0	141.4	169.2

자료: 임강택·이강우(2017).

생산체제의 관점에서 개성공단 모델에는 두 가지 특징이 있다. 하나는 남한 자본과 북한 노동력의 결합(이하 ‘南資北勞’)으로, 남과 북이 양대 생산요소 중 하나를 거의 전담하는 방식으로 추진되었다. 다른 하나는 저진로(低進路, low-road) 전략을 기조로 삼았다는 것이다. 고진로 - 저진로 개념은 경제발전 전략(Hanley & Douglass, 2014), 산업정책(Aiginger et al., 2013), 기업전략(Harrison, 1994; Gordon, 1996) 등 쓰이는 수준이 다양하다. 하지만 저진로 개념은 고품질보다는 낮은 가격을 통한 경쟁력 확보에 공통점이 있다.

개성공단은 전형적으로 이러한 저진로 개념에 딱 들어맞는 특징을 가졌다. 개성공단은 북한의 낮은 토지사용료와 인건비를 이용한 ‘비용절감형 투자모델’로서(김병연, 2015: 182), 한국의 산업화 초기 단계처럼 저숙련·저임금 노동이 부가가치가 낮은 상품을 생산·판매함으로써 수익을 실현하는 방식이다.

남북 경제협력의 패러다임은 저진로 남자북로(低進路 南資北勞)로 요약된다. 산업구성은 이러한 협력 기조에 정합성을 가졌다. 개성에 캐스팅된 주인공은 단기간에 남한의 자본과 북한의 노동력을 동원할 수 있고, 품질보다는 가격경쟁에 우위를 갖는 산업이었다. 입주기업 가운데 약 60%가 섬유업종이다.

경제협력이 낮은 요소가격에 의존한 단순가공조립 산업을 중심으로 추진되면서 생산에 투입되는 인력은 대부분이 저숙련 노동자다. 개성공단 북한 노동자의 숙련도는 한국 노동자는 물론 북한 노동력과 비교해도 높지 않을 것이다. 개성공단 노동자의 손재주가 좋다고 하나, 주된 직무는 단순 가공조립이다.

저진로 남자북로(低進路 南資北勞) 패러다임은 그 방식이 서로의 비교우위를 살릴 수 있는 최적의 조합이라는 인식이 반영된 결과다. 경제적 성과에 대한 기대감도 컸다. 당시에는 개성공단 방식의 경제협력 자체가 획기적인 발상으로, 남북관계를 한 단계 끌어올렸다는 평가를 받기에 부족함이 없다.

하지만 개성공단은 하나가 아니었다. 공단의 의미는 남북한에게 미묘하지만 중대한 차이점이 있다. 남북 모두 개성에서 민족화합과 경제협력을 동시에 추구했지만 남한은 경제에, 북한은 정치에 방점을 찍었다. 출범 당시 남측은 북한 노동자의 임금수준을 월 200달러 정도로 합의하려 했는데, 김정일이 공단의 확대와 평화정착을 위해 50달러로 깎았다는 점, 북한이 부지조성을 위해 군부대를 후방으로 물렸다는 점 등은 북한이 민족적 차원으로 접근했음을 말해준다(강수돌, 2015: 87~88; 김진향, 2015: 57). 북측에 있어 개성공단은 ‘분단 60년을 극복하고 새로운 남북평화시대를 열어가는 역사적 상징’이자 ‘민족통일의 미래를 그려가는 살아 있는 실질적 상징, 최고의 상징’으로서 남북관계를 평화적 관계로 정착시키려는 원대한 구상으로 보기도 한다(김진향, 2015: 57~58).

물론 북한이 공단을 통한 외화획득에 이해관계가 없다고 볼 수는 없다. 북한은 2002년에 7.1 경제관리개선조치를 단행하는 등 고난의 행군 이후 경제회복을 위해 안간힘을 쏟고 있었다. 그럼에도 북한이 굴러들어 올 돈을 깎으면서, 있었을 법한 군부의 반대를 물리치고 개성공단을 열었다는 것은 평화와 민족통일을 강조하는 태도가 단지 레토릭에 그치지 않는다는 시사한다.

남북한이 손잡고 개성공단이라는 도화지를 깔았지만 한쪽에는 수채화 물감이, 다른 한쪽에는 유화 물감이 들러 있었던 셈이다. 바탕화면에는 남한의 자본과 북한의 노동, 남한의 경제중심 가치관과 북한의 정치 중심 가치관이 깔려 있었다. 개성공단의 패러다임으로부터 도출되는 노동체제는 구성요소와 거시적 성격 등에서 유사사례를 찾아보기 어려운 특수성을 잉태했다. 그리고 성과도 컸지만, 한계도 명확했다.

Ⅲ. 노동체제의 구성요소

1. 행위자

개성공단 노동체제의 주요 행위자는 남한의 개성공단관리위원회(이하 ‘위원회’)와 입주기업, 북한의 중앙특구개발지도총국(이하 ‘총국’)과 북한 노동자 등 목적함수가 서로 다른 4자로 구성된다. 위원회는 공단 자체의 안정적 관리를 최우선의 가치로 삼는 조직으로서 우리 정부와 기업의 이해관계를 대변한다(박천조, 2018: 61). 위원회는 북측 총국과 최저임금 협상을 수행하나, 사용자가 아니라라는 점에서 고용관계(employment relations)의 직접 당사자는 아니다. 입주기업은 이윤추구라는 단순·명쾌한 목적을 가진 노동체제의 당사자다.

개성공단을 관할하는 북한의 행정기구인 총국은 정치, 경제, 사회적 측면에 걸쳐 폭넓은 임무를 담당했다. 행정적으로 개성공단이 원활하게 가동되도록 안정적으로 관리해야 하고, 경제적으로 공단을 통해 외화를 획득하는 역할도 수행한다. 총국은 노동체제의 직접 당사자로서 최저임금 협상의 당사자임과 동시에, ‘노동처’, ‘노력알선기업’, ‘경영국’과 같은 조직을 통해 노동력의 배치와 관리를 맡는다(박천조, 2018: 57~60). 나아가 총국은 북한 노동자를 관리한다. 실제로 남한 기업의 55.6%는 북한 당국의 입장이 노사협상에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 응답했다(박천조, 2018: 177). 총국은 보위부, 보안성 출신으로 추정되는 ‘총무’라는 직책을 가진 자가 있었다는 점에서(박천조, 2018: 54) 정치·사회적 기능도 수행했다.

노동체제의 직접 당사자인 북한 노동자에게 가장 중요한 임무는 주어진 과업 수행 그 자체다. 노동자는 인민위원회와 당의 조치를 받들어 기업소에서 일한다는 생각을 가지고 있다(김진향, 2015: 40). 그리고 과업수행에 충실한 것 같다. 이들은 사정이 있어 조퇴하는 경우에도 다음에 부족분을 채워주겠다고 하는 등 일하는 환경만 만들어지면 어떻게든 해낸다고 전해진다(김진향 외, 2015: 131, 134).

노동자가 일하는 목적이 임금이라는 것은 당연해 보이지만 개성공단 노동자에게 임금의 의미는 부차적이다. 이들은 남측 기업에 노동력을 제공함으로써 ‘임금’을 받는다고보다는 중국으로부터 ‘생활비’를 받는 것으로 인식하는 경향이 강하다(김진향, 2015: 58). 일례로, 공단에서 임금을 체불한 입주기업이 있었는데, 노동자들은 아무런 문제제기 없이 묵묵히 일을 했다. 시간이 지나도 해결되지 않자 중국이 나서서 임금체불 문제를 해결하도록 요구했다. 그동안에는 중국에서 해당 노동자에게 생활비를 지급해왔는데, 더 이상 버티기 어려우니 해결하라는 것이었다(박천조, 2018: 195~196).

2. 제도적 틀

고용관계는 자본주의에서는 노동과 자본, 사회주의에서는 노동과 국가의 양자관계이지만, 개성공단에서는 남한 자본 - 북한 당국 - 북한 노동자로 구성된 3자 고용관계가 형성되었다. 북한 노동자가 고용관계의 당사자임은 물론인데, 남한 사업주와 북한 중국은 사용자의 지위를 공유했다.

3자 고용관계에서 당사자의 역할과 권한배분은 독특하다. 북한 노동자에 대한 지휘통제권은 남한 사업주가 아니라 북한 중국이 행사한다. 임금은 남한 사업주가 중국에 납부하면 중국은 ‘사회문화대책비’ 30%를 공제하고 나머지 70%를 대부분 상품공급권으로 노동자에게 지급한다(김진향, 2015: 58~59). 즉 지휘통제와 임금지급 측면에서 남한 사용자와 북한 노동자의 고용관계는 간접적인 반면 중국과 노동자의 관계는 직접적이다.

공동사용자 중 남한 사업주는 고용관계 당사자로서의 권리와 의무를 북한 중국을 ‘통해서’ 간접적으로 수행하는 셈이다. 개성공단 고용관계는 근로자가 사용사업주와는 고용관계를 맺고, 파견사업주가 지휘통제권을 행사하는 한국의 파견 근로관계와도 다르다. 북한 중국은 고용주임과 동시에 지휘통제권 행사자인 반면, 남한 사업주는 간접적인 고용관계 당사자에 머문다.

개성공단에 나타난 특수형태 고용관계는 남자북로(南資北勞) 패러다임 자체보다는 경제협력에 임하는 북한의 전략에 기인한 바 크다. 이 틀에서도 고용관계는 노동과 자본 사이에 형성될 수도 있었을 터이지만 북한은 공단 출범 당시

뜨거운 쟁점 중 하나였던 인사·노무관리 문제를 자신의 관할로 삼겠다는 입장을 고수했고, 결국 관철시켰다. 북한의 태도는 자본주의적 경영방식이 북한 노동자에게 침투하는 것을 막으려는 ‘모기장 전략’이었다(김병연, 2015: 196). 결국 남측은 출자와 경영을 맡고, 노동력의 선발, 배치, 관리 등 노동력 관리는 북한이 실질적으로 운영했다(박천조, 2018: 109). 개성공단 노동자에게 임금의 의미가 부차적인 데에는 임금이 기업으로부터 노동자에게 바로 지급되지 않고 중국을 거쳐 지급되는 제도도 한몫했다.

남한 사업주와 북한 노동자 사이에 완충지대를 설치한 고용관계의 특수성은 남자북로(南資北勞) 페러다임의 필연적 귀결이 아니라 정치적 타협의 산물이었다. 이로써, 개성공단 노동체제에는 출범 초기부터 제도적 비무장지대가 설치되었다. 수채화 물감과 유화 물감이 섞이지 않는 것이 개성에서 그려낼 그림에 얼룩을 남기지 않는 방법이라고 판단했을 것이다.

3자로 구성된 고용관계의 당사자들이 서로를 마주하는 마당도 독특하다. 노동과 자본의 출처가 다르더라도 생산에서 차지하는 위치는 국적을 가리지 않고 하나의 생산과정에 녹아드는 것이 보통이다. 그러나 개성공단에서는 노동과 자본이 기계적·물리적으로 결합될 뿐 생산과정에 화학적으로 녹아들지 않았다. 기업은 기획·생산·판매에 걸친 활동의 전 과정 가운데 국내에서 수행할 생산만 딱 떼어 개성에 옮겨 놓음으로써 경영과 직접생산이 기능적으로 분리되었다. 이는 소유와 경영의 분리라는 자본주의 방식도, 계획당국으로부터 부여받은 생산목표를 수행하는 고전적인 사회주의 기업관리 방식도 아니었다. 값싼 임금을 찾아 생산기지를 해외로 옮겨도 자본이 생산과정을 직접 통제하는 오프쇼어링과도 다르다.

한편 기업의 성과에 따른 이익과 위험에 따른 부담은 배타적으로 귀속된다. 매출, 영업이익 등 기업의 성과와 적자, 파산 등 위험에 따르는 책임부담의 주체는 기업이다. 북한 노동자는 기업활동의 결과와 무관하다. 실현된 영업이익을 공유할 권리도 없고, 도산과 같이 위험이 현실화되는 경우에도 노동자는 떠안을 책임이 없다. 기업이 문을 닫아도 노동자는 본래의 일자리로 돌아가거나 새로운 일자리를 배정받으면 그만이다. 개성공단에서 북한 노동자의 지위를 요약하면 ‘성과공유로부터의 배제와 위험으로부터의 자유’였다. 이런 상황에서

북한 총국과 노동자는 기업의 유지라는 소극적 이해관계는 있을지언정, 성과에는 이해관심을 가질 이유가 크지 않다.

그런데 저진로 남자북로(低進路 南資北勞) 패러다임에서 기업의 성과와 위험을 가르는 결정짓는 변수는 임금수준이다. 경쟁력의 원천이 낮은 생산비용에 있으니 기업이 이윤을 극대화하는 거의 유일하고도 가장 강력한 방법은 임금비용을 통제하는 것이고, 기업의 성과는 임금의 함수로 단순화된다. 따라서 노동과 자본의 이익구조는 다른 변수들은 부차화된 채 ‘이윤 vs. 임금’으로 명쾌하게 정립된다. 개성공단에서는 ‘남=자본=이윤, 북=노동=임금’이라는 등식을 성립시켜 노동과 자본은 ‘우회로 없는 영합(零和, zero-sum) 게임’ 구조에 놓인다. 남한 자본은 임금 억제에, 북한 당국과 노동자는 임금인상에 이해가 있는 철길에서 정면으로 마주한다. 총요소생산성 같은 개념은 끼어들 여지가 없다.

성과와 위험의 배타적 분할 및 우회로 없는 영합 게임에 처한 행위자들의 행위규범 역시 협력 패러다임의 필연적 귀결은 아니다. 남자북로(南資北勞)라도 우회로 없는 영합 게임도, 기업 성과와 위험의 배타적 귀속도 필연은 아니다. 개성공단 노동체제의 제도적 틀도 정치적 타협의 소산이었다.

3. 노동정치

개성공단 노동체제는 정치·경제·사회·남북관계 요소들을 모두 머금어 행위자 간 상호작용도 다차원에 걸쳐 있다. 개성공단 노동정치의 범주는 경제적 차원에서 생산의 정치(이익정치)와 정치·사회적 측면에서 자존심의 정치로 나눌 수 있다.

먼저 생산의 정치를 보자. 생산량 증대는 남한 기업, 북한 총국, 북한 노동자 모두에게 득이 된다. 남한 자본의 경우 북한 노동력이 워낙 저임금이기 때문에 생산량 증대로 노동비용을 훨씬 초과하는 영업이익을 기대할 수 있다. 북한 총국의 입장에서 남한 자본이 요구하는 생산량은 개성공단 자체의 안정적 운영을 위해 필수적 요소이기 때문에, 나쁠 것이 없다. 다만, 총국이 일반적인 사회주의 기업과 다른 점은 당국과 계획홍정(plan bargaining)을 할 필요가 없다는 것이다. 계획홍정이란 사회주의 기업이 생산 할당량 부담을 덜기 위해 잠재 생산

량을 축소하여 보고하는 행태를 말한다(Buroway, 1985: 160; Kornai, 1992: 122~124). 그러나 개성에서 중국은 계획당국과 흥정할 필요가 없고, 설령 흥정을 하더라도 상대방은 남한 기업이 된다. 북한 노동자 역시 생산량이 늘수록 중국으로부터 받는 생활비 규모가 커지기 때문에 악착같이 달려들 필요는 없어도 손해나는 장사는 아니다.

우회로 없는 영합 게임에서 행위자의 이득과 손실이 임금수준에 좌우되기 때문에 임금협상은 노동정치에서 핵심 의제가 된다. 이익정치에 국한할 경우 개성공단 노동체제에서 전략적 상호작용, 가치지향, 행태는 임금편향성을 띠게 된다. 남자북로(南資北勞) 패러다임을 북한의 입장에서 해석하면 노동력을 많이 투입할수록, 임금이 높아질수록 이문이 남는 장사가 되는 것이다. 실제로 북한이 개성공단을 통해 벌게 되는 수입의 대부분은 노동자 인건비다(김병연, 2015: 189; 박천조, 2018: 127).

임금협상은 크게 두 가지 수준에서 이루어진다. 하나는 최저임금 협상이고, 다른 하나는 개별 기업 수준의 임금협상이다. 개성공단 최저임금은 위원회와 중국의 협상으로 결정된다. 양국의 행정기관들이 수행하는 국가 간 최저임금 협상은 개성공단 노동체제가 노동과 자본의 관계임과 동시에 남북한 관계임을 단적으로 드러낸다. 최저임금 수준이 입주 기업에 중요한 관심사라는 점을 고려하면 두 행정기관들 사이의 협상이 입주기업의 수익구조에 큰 영향을 미친다. 국가 간 최저임금 협상 및 직접적인 효과발생은 개성공단 노동정치의 특징 중 하나다. 개별 기업 수준의 임금협상은 꽤 자주 이루어진 것으로 보인다. 개별 기업들이 일상적인 요구에 직면하여 협상이 이루어진 주요 안건은 임금 등 근로조건에 관한 부분이었고, 임금인상 빈도가 잦은 것은 개성공단 노사관계의 특징 중 하나였다고 한다(박천조, 2018: 175).

그러나 생산량과 임금을 둘러싼 이익의 정치는 개성공단 노동정치의 일부에 불과하다. 남북관계가 배여 있고, 서로 다른 가치관과 이데올로기를 가진 행위자들이 상호작용하는 개성에서 ‘자존심의 정치’는 이익정치보다 훨씬 중대한 의미가 있다. 이익정치의 규칙이 매우 단순한 데 비해, 행위자들의 고유한 코드가 시공간을 공유하며 전개되는 자존심의 정치에는 정해진 문법이 따로 없고, 때로는 충돌하고 때로는 타협하기도 한다.

개성공단은 가치관의 충돌 가능성을 늘 안고 있다. 노동의 의미가 그러하다. 북한 노동자에게 개성공단에서 일하는 이유를 물어보면 대체로 “평화적 남북관계, 민족경제 발전, 통일을 위해 대장군님의 뜻을 받들어 어려운 남측 중소기업을 도우러” 온 것이라고 대답한다(김진향, 2015: 40; 김진향 외, 2015: 94, 197). 돈을 벌기 위해 개성공단에서 일하는 게 아니라는 것이다. 이런 대답은 연기(演技)로 보기 어렵다. 앞서 언급했듯이 북한에서 일함은 인민위원회와 당으로부터 받은 과업을 수행하는 것인데, 개성공단 노동자에게 그것은 공단에서 일하는 것이다. 이것이 개성공단판 북한식 노동윤리다.

갈등은 노동윤리를 넘어 체제에 대한 관점으로 번지기도 한다. 일례로, 북한 노동자가 남측의 주재원에게 왜 그리 악착같이 돈을 벌려고 하느냐 물어보자 먹고살려고 한다고 대답하니 “우리는 그렇게 안 해도 먹고 삽네다”라고 대응한 사례도 있다(김진향 외, 2015: 216).

이러한 북한 노동자의 자존심은 남한 사업주의 가치관과 정면으로 충돌한다. 남한 사업주들은 노동자를 대체로 지시를 따르는 사람으로 인식한다. 한국 자본주의, 특히 중소기업에 익숙한 관념이다. 개성의 북한 노동자는 정반대다. 기업-근로자 관계를 ‘고용-피고용’ 관계로 설명하면 북측 인사들은 당혹스러워한다(김진향, 2015: 40). 생산과정에서 차지하는 위치는 상하관계일지 모르지만, 북한 노동자에게 그 상하관계는 중국과 노동자의 관계이지 남한 기업과 북한 노동자의 관계가 아니다. 여기에서 가치관의 차이가 명확하게 드러난다. 남측 경영진은 북한 노동자를 상하관계로 인식하는 반면, 북한 노동자는 대등한 당사자로 인식하는 경향이 강하다(양문수 외, 2013a: 150). 어떤 기업에서는 사장실을 제외한 모든 공간이 공개된 구조에서 북한 종업원 대표가 자신이 사장과 동급이므로 칸막이를 해달라고 요구한 바가 있었다(박천조, 2018: 258). 이렇듯 남한 자본은 계급적 정체성에 충실한 반면, 북한 노동자는 계급 정체성은 상대적인 한편, 북조선 정체성을 강하게 품고 있다.

이 같은 사례를 통해 개성공단에서 노동자 대표의 위상이 짐작된다. 직맹, 직총 등 북한에서 노동자를 대표하는 조직은 개성공단에서는 보이지 않는다. 그러나 북한 기업에 일반적인 “종업원 대표” 또는 “직장장”으로 불리는 사람이 있다. 직장장은 노동과정 통제와 노동자를 대표 기능을 수행한다. 작업조직을

구성하는 주체에 대한 남한 기업 설문조사에 따르면 “종업원 대표가 일방적으로 구성한다”는 응답(17.5%)과 “종업원 대표가 안을 제시하면 남한 기업의 개성대표인 법인장이 승인한다”는 응답(63.5%)을 합치면 81%에 이른다. “법인장이 일방적으로 라인을 구성한다”고 응답한 비중은 9.4%에 불과하다(박천조, 2018: 246). 노동과정이 1차적으로 노동자 대표에 달려 있다는 것이다. 또한 북한 노동자들은 남측 기업이나 주재원에게 직접 문제를 제기하기보다는 직장장과 총무 등 간부 근로자를 통해 의견을 전달한다(박천조, 2018: 55).

자존심의 정치에서도 타협은 있다. 남측 사업주는 노동과정을 자신의 통제 하에 두지 못하는 제도가 탐탁지 않았다. 하지만 이내 직장장을 통한 일처리가 효과적이라는 것을 체감하게 되었다(김진향 외, 2015: 214). 실제로 기업들은 종업원 대표의 능력 가운데 통솔력, 책임감, 협조성에 대한 만족감이 높아 북한 노동력 관리에 높은 점수를 주고 있었던 것으로 조사되었다(박천조, 2018: 174). 경제적 비무장지대의 효용을 감지한 것이다. 직장장은 개성공단에서 설치된 제도적 비무장지대를 실질적인 비무장지대로 유지시키는 데 핵심적인 역할을 했다.

그러나 타협이 불가능한 지점도 있다. 북한 노동자들이 노동신문이나 서적 등을 읽는 ‘독보회’를 진행하는 모습을 본 남한 관리자가 작업을 중용하자 “지금 당의 지령을 받고 있는데 몰상식하게 무슨 말씀을 하는 거냐?”라는 대답이 돌아왔다. 이 관리자는 슬그머니 물러섰다고 한다(김진향 외, 2015: 125). 어느 기업의 관리자가 농담으로 “이 거지같은 놈아!”라고 했다가 근로자를 모독했다고 추방당하기도 했다(김진향 외, 2015: 198). 추방까지 이르게 된 배경은 속속들이 알 수는 없으나 타협이 가능한 범위를 넘어선 것 같다.

개성공단 노동정치의 특징을 요약하면 다음과 같다. 이익정치 측면에서는 생산량 증대에 이해관계가 합치되지만, 임금수준에서는 이해관계가 대립된다. 그러나 생산에 적극적 이해관계가 있는 남한 기업이 소극적 이해에 그치는 북한의 저임금 노동으로부터 수혜를 톡톡히 누렸다. 자존심의 정치는 충돌과 갈등의 폭발력이 강하지만 북한에 의한 노동통제와 같은 제도적 비무장지대의 설치와 직장장의 위상과 활동에 의해 정치성을 강하게 띠거나 자존심을 근거에서 자극하는 일부 첨예한 의제를 제외하고는 적절한 수준에서 타협을 찾아갔다.

IV. 노동체제의 성격과 한계

1. 노동체제의 작동방식

개성공단 패러다임과 노동체제의 구성요소들을 종합하면 보이지 않는 손이 느껴진다. 어렴풋한 그 손의 실루엣에 한발 다가서면 한 손에는 경제가, 다른 한 손에는 정치가 들려 있음이 감지된다.

경제적 측면에서 기업은 부가가치를 창출하기보다는 저임금 노동으로부터 추출함(extraction)으로써 성과를 올렸다. 저진로 전략의 전형적 특성 중 하나는 기업이 노동자로부터 수익을 빼낸다는 것이다(Harrison, 1994). 개성공단에서 가치를 빼내는 가장 유력한 방법은 자본투여나 기술혁신이 아니라 노동력 투입이다. 따라서 기업의 성과는 얼마나 값싼 노동력을 얼마나 많이 투입하여 얼마나 많은 가치를 뽑아내느냐에 달려 있다. 남한 사업주가 북한 노동을 이익을 실현하는 수단으로 보는 것은 당연했다. 일례로, 어떤 경영자는 복리후생 제도에 대하여 50달러 임금을 보고 개성에 왔는데, 이게 뭐냐며 마땅치 않게 여기기도 했다(정유석, 2017: 42).

값싼 노동에 의한 이윤창출 방식은 성공적이었다. 임금이 높아졌지만, 중국이나 러시아로 파견된 북한 노동자의 월 임금이 300~500달러 정도임을 감안하면 현저히 낮은 수준이다(임강택·이강우, 2017: 97). 낮은 임금을 받았던 북한 노동자의 생산성은 임금수준을 훨씬 상회했다(조동호, 2013). 착취였음이 분명하다(김성경, 2019: 346). 북한 중국에게도 북한 노동자는 외화벌이의 도구였다. 북한이 개성공단 협상에서 임금의 직접지불을 완강하게 거부했던 배경에는 노동통제뿐 아니라 외화획득도 작용했을 것으로 추정된다.

남한의 자본과 북한의 당국은 북한의 노동자를 서로의 목적을 달성하기 위한 도구로 접근했다는 점에서 손바닥을 마주쳤다. 이런 의미에서 개성공단에 등장한 북한 노동자는 ‘이중적 도구화’의 대상이었다. 경영과 생산의 분리, 성과와 책임 공유로부터의 배제, 이윤과 임금 사이의 상쇄관계, 임금을 둘러싼 우회로

없는 零합(zero-sum) 게임 등 기업의 환경과 작동방식은 노동의 도구화를 낳는 토양을 제공했다.

정치·사회적으로 노동체제를 이루는 제도적 틀과 노동정치는 저임금 노동으로부터 가치를 빼내는 데 걸림돌이 되는 요소들을 제거 또는 최소화하는 수완을 발휘했다. 남한 자본과 북한 당국은 자신의 목적을 달성하기 위해 노동을 통제의 대상으로 삼는 데에 공통의 이해관심을 가진다. 노동문제가 시끄러워지면 곤란하다. 이때 북한식 노동통제 제도는 탁월한 효험을 발휘한다. 남한 자본과 북한 노동자 사이에 위치한 북한 총국은 남한 사업주의 인사노무관리를 대행하는 역할도 수행했다(정은미, 2015: 253). 북한 총국이 공동사용자의 지위에 있다는 점에서 “대행”이라는 용어는 적절치 않은 점이 있지만, 공단의 안정적인 운영을 위해 노동자 통제는 필수적이었을 것이다.

이런 의미에서 남한 자본과 북한 총국은 노동자 통제를 위한 묵시적 계약을 체결했다. 북한 노동자는 기업이 성과를 내는 데에도 ‘이중적 도구화’의 대상이었듯이 통제의 대상 측면에서도 ‘이중적 도구화’의 대상이었다. 즉 남한 자본과 북한 총국이 경제적 차원과 정치사회적 차원에 걸쳐 노동을 도구화·대상화·객체화함으로써 공단의 성과를 올리는 방식이 개성공단 노동체제를 작동시킨 원리였다.

여기에서 한 가지 주목되는 것은 개성공단 노동체제가 장착한 노동의 도구화는 ‘과거의 공유’에 기반을 둔다는 점이다. 개발독재 시기 한국의 요소투입형 산업화와 북한 계획경제 시기의 외연적·강행적 산업화는 닮은 점이 꽤 있다. 저임금·저숙련 노동으로부터의 가치 추출, 관료적 노동통제 등 노동의 도구화가 품은 핵심적 특징은 서로 다른 두 ‘과거들’의 교차로에 위치한다. 이런 의미에서 노동의 도구화는 남북한이 각자 물려받은 유산을 한 조각씩 떼어 내어 개성에서 짝을 맞춘 합작품이다. 한국의 개발독재 시기에 국가가 노동을 억압·배제하는 역할을 맡아줌으로써 자본에게 고용관계 당사자로서의 의무와 노동관리의 수고로움을 덜어주었다면, 남한 자본과 북한 당국은 개성에서 손잡고 유사품을 만들어냈다.

2. 노동체제의 성격 : 비대칭 - 저수위 균형

노동의 대상화를 기제로 작동했던 개성공단 노동체제는 특유한 균형체제를 생산했다. 남한 자본에는 저렴한 인건비를 통한 이윤획득, 북한 당국에는 외화 획득, 북한 노동자에게는 중국으로부터 받는 생활비를 통한 생계유지라는 경제적 이해관계가 있는데, 노동체제는 행위자 모두에게 득이 된다는 점에서 균형을 이루었다. 세 행위자들 사이 이익의 교집합은 남한 임금보다는 낮고 북한 노동자보다는 높은 임금 사이에 존재한다. 그런데 행위자들의 이익이 합치되는 범위는 대단히 넓다. 남한 기업은 싼 인건비의 세례를 흠뻑 받아 안았고, 북한의 입장에서도 개성공단 노동자는 북한 노동자의 수입에 비하면 꽤 높은 임금을 받는 것으로 해석된다(김병연, 2015: 193~94). 3자의 이익이 합치되는 폭은 대단히 넓어 하나의 균형점이 아니라 광대한 공동이익지대가 존재하는 셈이다.

이런 균형은 저임금 - 저숙련 - 저참여 등 낮은 수준에서 형성되는 저수위 균형이다. 노동체제는 저숙련 균형(low-skill equilibrium) 상태를 이루었다. 저숙련 균형은 영국에서 직업훈련을 둘러싼 제도들이 상호작용하여 숙련 향상에 대한 수요 자체를 옥죄는 상황을 포착한 개념이다(Finegold & Soskice, 1988: 22). 이 개념은 나아가 저부가가치, 저숙련, 저임금의 악순환에 빠져 있는 상황을 지칭하는 것으로 발전했다(Wilson & Hogarth(eds.), 2003: vii). 가공조립 중심의 산업 및 기업의 포진, 숙련도 낮은 노동력의 구성, 값싼 노동비용 등 개성공단 노동체제는 저숙련 균형에 들어맞는 특징을 가졌다.

그런데 개성공단 노동체제는 이러한 저임금 - 저숙련에 저참여가 보태진다. 개성공단이라는 접시를 깨뜨리지 않는 것이 당사자 모두의 공통 관심사인데, 이에 대한 강력한 위협요인은 잦은 접촉이고, 가장 간편하고 강력한 대처방식은 접촉을 차단하는 것이다. 남북한은 공히 정치사회적 충돌의 가능성을 우려하여 가능하면 접촉을 회피하는 제도적 장치를 만들었다.

예를 들어, 남한 주재원과 북한 노동자들은 식사를 따로 한다. 한반도에서 같이 밥을 먹는다는 것은 사회적 관계 형성에 대단히 중요한 의미가 있다. 밥 먹으면서, 밥 먹고 나서 같이 거닐면서 나누는 이야기는 소속감을 일으키며 동료 의식을 형성하는 매우 중요한 요소다. 남한 주재원과 북한 노동자는 남한 사업

주 뒷담화도 할 수 있다. 그 와중에 제도개선이나 생산의 혁신방안도 자연스레 제기될 수 있다. 그러나 개성에서는 유대감 형성의 가능성 중 중요한 요인이 원천적으로 차단되었다.

이런 상황에서 노동자의 경영참여는 기대하기 어렵다. 개성공단에서도 몇몇 경영참여 사례가 보고되지만(박천조, 2018: 244~248), 일상적이고 제도화된 수준에서 이루어지는 것은 아니다. 오히려 행위자 간 접촉의 차단과 저참여는 잠재적·실제적인 갈등을 소극적으로 관리하는 강력한 방식이었다. 노동통제를 통해 행위자들 사이의 상호작용을 가능한 한 회피함으로써 저참여를 유도하는 것이 행위규범으로 정착된 노동체제인 것이다. 즉 개성공단 노동체제는 저숙련-저임금-저참여가 결합된 밑바닥 균형인 셈이다.

한편 개성공단 노동체제의 균형은 비대칭적이다. 당사자 사이에 같은 종류의 가치와 이익이 맞아떨어진 균형이라기보다는 성질이 다른 가치와 이익 사이에 형성된 균형이다. 우회로 없는 영합 게임에서 남한 기업이 추구하는 이윤과 북측 행위자가 추구하는 외화획득 및 생활비 수준은 상충관계에 있지만 북한 총국과 노동자는 공단의 안정적 운영, 과업의 수행, 자존심 같은 경제외적 가치를 우선시한다. 같은 종류의 가치와 이익에는 우회로가 없지만 다른 종류의 가치와 이익에 좁지 않은 섀길을 터놓은 상태에서 달성되는 균형인 것이다.

비대칭 균형은 고용관계의 특수성에서도 발견된다. 북한 노동자의 통제와 도구화에 공통의 이해관계를 가진 남한 자본과 북한 총국의 교집합은 제도적 비무장지대였다. 이 비무장지대에서 남한 사업주는 노동과정 통제를 포기하는 대신 노무관리 비용을 절감하는 경제적 이득을 취하고, 북한 총국은 영향력 차단과 노동통제라는 정치사회적 과업을 달성하는 정치적 교환을 이루었다.

이렇듯 개성공단 노동체제의 성격은 비대칭-저수위 균형으로 요약된다. 임금, 숙련, 참여는 노동의 도구화와 맞물려 낮은 수준에서 만나는 밑바닥 균형 체제였다. 또한 넓은 공동이익지대와 정치사회적 노동통제, 남한 기업의 전투적 이익추구와 북한의 자존심 추구 등이 남북한이 서로 다른 가치와 이익을 추구하면서 교묘하게 비대칭적인 균형을 이루었다.

3. 노동체제의 지속과 변화 가능성

개성공단 노동체제의 핵심 특징인 비대칭-저수위 균형의 안정성은 어느 정도일까? 균형 상태는 그것을 유지하는 힘이 파괴하는 힘보다 클 때 안정성을 획득할 것이다. 그런데 비대칭-저수위 균형은 이를 지탱하는 힘이 강하다.

균형의 안정성을 유지하는 가장 강력한 요인은 앞서 언급한 광범위한 공동이익지대 자체다. 물류비 등 다른 비용을 고려하지 않는다면 공단의 노동비용이 한국의 인건비 수준에 근접할 때까지 기업은 저임금으로 인한 이익을 계속 누릴 것이다. 임금이 오르더라도 한국 수준에 근접하지 않는 한 균형의 범위에서 벗어나기 어렵다. 만약 이 균형지대에서 벗어나는 수준으로 임금이 오른다면 남한 기업은 개성에서 공장을 유지할 이유가 없다.

저수위 균형을 안정적으로 지탱하는 또 다른 요인은 저임금-저숙련-저참여 등 노동체제의 구성요소들이 노동의 도구화를 지붕으로 강력한 상호 점착력을 발휘하여 깨지기 어려운 완결성을 갖춘다는 점이다. 남한 자본에 막대한 이익을 낳는 저임금은 고숙련이 아니라 단순조립 중심의 저숙련 노동과 짝을 이룬다. 고임금-고숙련 노동이 대다수를 차지한다면 개성공단 패러다임 자체가 성립되기 어려울 것이다. 반대로 말하면 저임금-저숙련 노동 자체가 개성공단을 지탱하는 기반을 제공한다.

공단 자체의 안정적 운영에 공통의 이해관계를 가진 남한 자본과 북한 총국은 저임금-저숙련 노동을 적절히 통제하는 것이 필수적이다. 어떤 계기를 통해 노동자가 정치·사회적으로 활성화되거나 정치적 효능감이 높아지면 공단의 운영 자체를 위협할 잠재력을 품게 되기 때문이다. 공동사용자가 북한 노동자의 참여를 억제해야 하는 이유가 여기에 있다. 이런 점에서 노동의 도구화·대상화·객체화는 경제적, 정치·사회적으로 노동체제를 뒷받침하는 요인이자, 전제이기도 하다. 이렇듯 낮은 임금, 낮은 숙련도, 낮은 참여도는 톱니바퀴처럼 맞물려 노동체제의 내구력을 높이는 힘을 발휘한다.

노동정치 차원에서 비대칭 균형의 범위는 남측의 이익추구와 북측의 자존심의 정치가 크게 훼손되지 않는 범위 안에서 선이 그려진다. 그런데 이런 비대칭 균형 역시 폭이 좁지 않다. 북한 당국의 최우선 가치는 공단의 안정적 운영 자

체에 있기 때문에 갈등요인을 스스로 통제하는 메커니즘을 개발했고, 효험이 컸다. 제도적 비무장지대에서 활약한 직장장은 현장의 균형자(balancer)였다.

비대칭 - 저수위 균형의 노동체제는 그 자체로 하나의 완결된 구조를 갖추고 지속되는 경향이 있어 ‘함정’에 빠질 위험을 내재적으로 안게 된다. 공단의 패러다임 자체가 변경되지 않는 한 행위 준칙을 변경할 유인을 찾기 어려운 상태에서 노동체제는 역설적이지만 고도의 안정성을 누릴 수 있다. 이것이 개성공단 노동체제가 안았던 본질적 한계다.

그러나 개성공단 노동체제에 변화의 조짐도 보고되었다. 북한 노동자들이 임금에 부여하는 가치가 점점 높아지고 있었던 것으로 보인다. 우리식으로 연장근로, 야간근로, 휴일근로 시간은 2006년에 7.2시간에 그쳤던 반면, 2015년에는 17.5시간으로 늘어났다(박천조, 2018: 183). 2013년 상반기에 개성공단이 일시 폐쇄되었다가 같은 해 7월에 재개된 후 북한 노동자의 태도가 달라져 작업 몰입도가 높아졌고, 자발적으로 연장근로에 임하는 성향이 강화되고 있다고 한다(정은미, 2015: 257). 북한 자체에서 행해지는 노동력 동원에서 면제됨과 동시에 추가적인 소득을 올릴 수 있으니 일거양득인 셈이다. 노동자들이 개인별 차등 성과급이나 실적에 따른 인센티브를 요구하거나 기업 이익에 대한 공유를 요구하기 시작했다. 어느 주재원은 북한 노동자도 돈에 눈을 떴다고 평가하기도 한다(김진향 외, 2015: 111, 167, 205; 박천조, 2018: 185). 이는 과거에는 상대적으로 데면데면했던 기업의 생산수요와 노동자의 이익이 접점을 이루는 범위가 커졌음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화는 노동체제의 저수위 균형을 깨뜨릴 정도에 이르는 어려울 것으로 보인다. 기껏해야 넓은 균형 지역 안에서 수많은 균형점 가운데 어느 하나에서 다른 하나로 이동하는 수준에 머물 것이다.

오히려 노동체제의 비대칭 - 저수위 균형을 강화하는 현상도 감지된다. 저수위의 한 축인 저참여는 북측이 노무관리를 맡은 제도에 연유한 바 크다. 사업주들은 노무관리를 북측이 전담하는 틀이 편해진 수준을 넘어 아예 고용관계의 당사자성을 회피하는 성향을 드러내기도 한다. 기업들에 위원회의 지원이 필요한 사항이 무엇이나고 물었더니, 시장친화적 노동제도 구축은 19%에 그쳤고, 근로자 요구에 대한 총국과의 협상이 29.8%, 임금 및 노동보호물자 결정이

27.4%를 차지했다. 제도개선보다는 북한 종업원 대표와의 일상적인 협상 과정에 위원회가 개입해 줄 것을 요구한 것이다(박천조, 2018: 181). 즉 기업들은 자신이 당연히 해야 할 인사노무관리의 역할을 관리위원회가 맡아주길 바란다. 경영주가 고용관계의 당사자이나, 당사자 성격을 회피하려는 성향이 강해지고 있었다.

이러한 흐름은 개성공단에 흐르는 노동의 도구화를 강화하게 될 것이다. 더구나, 남한 자본과 북한 중국은 노동의 도구화를 비결정(non-decision) 상태로 남겨 두는 데에 이해관심이 합치한다. 비결정은 엘리트들에게 유리한 이슈만 의제로 설정되고 중요한 나머지 이슈는 의제 자체로도 설정되지 않는 상황을 지칭한다(Bachrach and Baratz, 1962). 두 공동사용자는 개성공단 노동체제가 가지는 문제점을 중요한 의제로 부각되지 않게 함으로써 현상을 유지할 필요가 있다. 두 행위자의 암묵적 공조에는 상당한 이유가 있음이 재차 확인된다.

이러한 한계에도 불구하고 경제적 성과는 훌륭했다. 여기에서 개성공단 노동체제의 역설이 또 하나 생긴다. 비대칭-저수위 균형의 노동체제에 의한 경제협력의 성적표가 좋을수록 低進路 南資北勞 전략의 우수성을 증명하게 된다는 점이다. 남북한 경제의 격차가 커지면 커질수록 개성공단 노동체제의 효과는 부각되고 어두움은 가려질 것이다. 이런 의미에서 개성공단의 비대칭-저수위 균형과 넓은 공동이익지대는 약이기도 하고 독이기도 하다.

그런데 이 모델은 확장성이 제한되었다. 경험의 주요 대상 업종들은 산업의 전후방 연관효과가 크지 않다. 원자재 및 부품의 생산과 유통, 이와 관련된 서비스업의 발전 등 다른 산업에 미치는 생산 및 취업유발 효과가 적다. 전후방 연관효과가 낮아 별도로 배후 생산기지를 건설할 필요가 적기 때문에 지리적 확장성도 가지지 못했다. 개성공단은 한국경제에서 공간적으로 분리된 외딴 섬에 불과했고, 북한경제에서도 개성 밖으로 미치는 파급력도 한계가 있었다. 기업이 돈을 벌었지만 경제가 번성되지는 않았다. ‘번영 없는 수익(profit without prosperity)’ 현상(Lazonick, 2014)이 연상된다. 개성공단이 남북한 모두에 산업구조의 심화 및 지리적 확장의 잠재력을 가지지 못했다는 확장력의 한계는 다행스러운 지점일지 모른다.

V. 결 론

개성공단은 노동의 관점에서 가장 진화된 형태의 경제협력 방식이었다. 교역과 금강산 관광의 형태로 진행된 ‘경제협력 1.0’은 상품과 서비스의 생산과정에 남북한의 노동이 결합되지 않았다는 의미에서 ‘노동 없는 경제협력’이었다. 개성공단으로 대표되는 ‘경제협력 2.0’ 모델은 생산과정에 북한의 노동이 등장했다는 점에서 경제협력에 새로운 지평을 열었다. 하지만 개성공단의 패러다임과 이로부터 연역되는 노동체제는 소멸시효가 완성단계에 도달했다.

10년이 넘었으니 강산이 한 번 바뀌었다. 개성공단도 변할 때가 되었다. 경제협력의 확대·심화(widening & deepening)를 위한 새로운 기획이 필요하다. 향후 경제협력의 핵심과제는 고진로 합자공로(高進路[high-road] 合資共勞) 패러다임의 3.0 모델을 창출하는 것이다. 남과 북이 공히 노동과 자본을 투입하여 기업을 설립하고, 남과 북의 노동자가 생산과정에 참여하고, 고품질 생산 → 고부가가치 → 고수익 → 고임금의 상향적 선순환 관계로 전환해야 한다.

패러다임 전환은 노동체제의 변화와 동행한다. 3.0 모델에서 노동체제의 핵심 특징은 기업의 성과와 위험에 대한 공동의 권리와 책임이 성립한다는 점이다. 기업이 경쟁력의 원천을 고품질에서 찾으면, 기업 이윤과 노동자 임금이 동반상승하는 호혜(互惠, positive-sum) 게임으로 전환된다. 행위자의 전략적 상호작용, 가치지향, 행태가 임금편향성을 벗어나 혁신지향성을 갖추게 된다.

고용관계가 정상화되어 남과 북이 사용자와 피용자의 지위를 공유한다. 노동이 도구화·대상화·객체화에서 벗어나 경영의 파트너이자 노동체제의 주체로 위상이 바뀐다. ‘남한 = 경제적 이익, 북한 = 도덕적·정치적 가치’라는 등식이 해체되고, 남북균열은 상대화되며, 갈등과 균열은 명실상부하게 생산과정에서 차지하는 위치를 중심으로 재편된다. 남과 북의 노동자와 경영주는 일터에서 시공간을 공유하며 일상적으로 서로를 대면하고, 기업은 북한 노동자로 구성된 공간(空間)에서 남북 노동자가 함께 일하는 공간(共間)으로 재편된다. 기업이 말로만 외치는 공동체가 아니라 제대로 경제공동체가 되는 것이다.

패러다임을 전환하는 데에는 핵심산업의 참여가 필수적이다. 가격보다는 품질에 경쟁력을 가지며, 전후방 연관효과가 큰 주력 제조업이 참여하면 패러다임의 전환이 가능하다. 협력의 산업구성이 심화되고, 지리적 범위도 확장될 가능성이 열린다. 산업의 심화와 지리적 확장이 누적되면 언젠가는 경제협력 자체가 특구방식을 벗어나 일상적인 일이 될 수 있다.

이 같은 구상을 환상으로 느끼는 독자들이 많을 것이다. 재가동 자체도 불투명한 상황인데, 패러다임의 전환은 머나먼 얘기다. 그러나 구조적 제약에 사로잡히면 상상력은 가난해진다. 지금 필요한 건 척박한 땅에 뿌릴 거름이다.

다양한 구상 자체가 거름이다. 패러다임을 전환한 다음에 개성공단을 가동하는 방법을 고려할 수 있으나 시간도 오래 걸리고 걸림돌도 많다. 새 술을 새 부대에 담듯이 새로운 패러다임에 의한 새로운 단지를 만들 수도 있다. 비교적 단시간에 할 수 있는 것은 남북 노동자의 상호간 취업이다. 취업이 아니라면 연수도 생각해 볼 수 있다.¹⁾

남북협력은 ‘축적의 시간’과 ‘축적의 길’이 필요하다. 혁신은 수많은 시행착오와 실패를 디딤돌로 한 걸음 나아가기 위한 의사소통을 통해 이루어진다. 경제협력의 확대·심화에는 더 많은 난관과 그 난관을 통과하기 위한 지난한 소통이 필요하다. 가시밭길이지만, 가야 할 길이다. 밭걸음이 사뻐사뻐할 수는 없지만 그래도 터벅터벅 걸어가야 한다. 독일에서 ‘접근을 통한 변화’를 제기한 에곤 바(Egon Bahr)는 투청 연설에서 다음과 같이 응변한다(Bahr, 1963).

“통일은 어떤 역사적인 날에 역사적인 회합에서 역사적인 결정으로 실현되는 하나의 사건이 아니다. 수많은 밭걸음과 정거장을 거치는 여정이다... (접근을 통한 변화 말고는) 기적을 기다리는 수밖에 없는데, 이것은 정책이 아니다.”

1) 심사자 중 한 분은 “중진로 공동관리 전략과 같은 단계적 접근”을 제안하기도 했다. 귀 기울일 만하다. 이 글은 고진로 전략으로의 직접이행을 주장하지만, 다른 경로도 열어 놓고 논의할 필요가 있다.

참고문헌

- 강미연(2013). 「개성공단 경제특구의 작업장 문화」. 『북한학연구』 9(2): 113~137.
- 강수돌(2015). 「개성공단 폐쇄의 정치경제학 비판」. 『인물과사상』 4, pp.85~105.
- 김병연(2015). 「개성공단의 경제적 효과」. 김병로 외 편, 『개성공단』. 진인진. pp.181~204.
- 김성경(2019). 「한반도 협력 시대와 노동 토론문」. 『백년의 시민, 노동의 미래』 한국노동사회포럼 자료집. pp.345~347.
- 김진향(2015). 「개성공단에 대한 기본 이해: 오해와 진실」. 김진향 외 『개성공단 사람들』. 내일을 여는 책. pp.21~69.
- 김진향 외(2015). 『개성공단 사람들』. 내일을 여는 책.
- 노중기(1997). 「한국의 노동정치체제 변동, 1987~1997년」. 『경제와사회』. 36, pp.128~156.
- 문무기·윤문희(2006). 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』. 한국노동연구원.
- 박천조(2018). 『개성공단 노사관계』. 선인.
- 송호근(1994). 『열린 시장, 닫힌 정치』. 나남.
- 양문수·이우영·윤철기(2013a). 「개성공단 북한 근로자에 대한 남한 주민의 태도에 관한 연구」. 『통일문제연구』 25(1): 143~180.
- 양문수·이우영·윤철기(2013b). 「개성공단에서의 남북한 접촉이 북한 근로자에 미친 영향에 관한 연구: 남한 주민에 대한 북한 근로자의 태도 변화를 중심으로」. 『통일연구』 17(2): 143~180.
- 이철수(2017). 「북한경제특구의 노동복지법제 비교분석 - 개성공업지구와 라선 경제무역지대를 중심으로」. 충북대 법학연구소. 『법학연구』 28(1): 169~204.

- 이철수(2018). 「북한경제특구의 노동복지법제 비교분석: 외국인투자기업 로동 규정과 개성공업지구 로동규정을 중심으로」. 『부동산법학』 22 (2) : 167 ~196.
- 임강택 · 이강우(2017). 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년 (2005~2015)의 교훈』. 통일연구원.
- 장홍근(1999). 「한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987~1997」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 장홍근 · 김세움 · 김근주 · 정홍준 · 박준식(2016). 『대안적 노동체제의 탐색. 1987년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』. 한국노동연구원.
- 정유석(2017). 「개성공단 실증분석을 통한 남북경제협력 방안 모색」. 통일부 『신진연구자 논문집』, pp.1~77.
- 정은미(2015). 「남북한 근로자의 상생, 갈등, 그리고 변화」. 김병로 외. 『개성공단』. 파주: 진인진, pp.235~262.
- 조동호(2013). 「개성공단의 임금은 적정한가?」. 『북한연구학회보』 17 (2) : 237 ~266.
- Aiginger, Karl, Susanne Bärenthaler-Sieber and Johanna Vogel(2013). “Competitiveness under new perspective.” WWWforEurope Working Paper no.44.
- Bachrach, Peter, and Morton Baratz(1962). “Two Faces of Power.” *American Political Science Review* 56 (4) : 947~952.
- Bahr, Egon(1963). “Wandel durch Annäherung.” (Tutzinger Rede). https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0091_bah&l=de(접속일 : 2019.3.10)
- Burawoy, Michael(1985). *The Politics of Production*. London : Verso.
- Ciccía, Rossella(2015). “Classifying labour regimes beyond the Welfare State : A two dimensional approach.” O’Riain S., Behling F., Ciccía R., Flaherty E. (eds). *The Changing Worlds and Workplaces of Capitalism*. Basingstoke : Palgrave MacMillan. pp.58~78.
- Edwards, Paul(2003). *Industrial Relations : Theory and Practice*. 2nd edition.

Oxford : Blackwell.

Finegold, David and David Soskice(1988). “The failure of training in Britain : analysis and prescription.” *Oxford Review of Economic Policy* 4(3) : 21 ~53.

Gordon, David(1996). *Fat and Mean : The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial Downsizing*. New York : The Free Press.

Hanley, Caroline and Michael Douglass(2014). “High road, low road, or off road? Economic development strategies in the American states.” *Economic Development Quarterly* 28 (3) : 220~229.

Harrison, Bennet(1994). *Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*. New York : Basic Books.

Hyman, Richard(1987). Strategy or Structure? Capital, labour and control. *Work, Employment and Society* 1 (1) : 25~55.

Kettler, David, James Struthers and Christopher Huxley(1990). “A unionization and labor regimes in Canada and the United States : Considerations for comparative research.” *Labour/LeTravail* 25, pp.161~187.

Kornai, János(1992). *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Princeton : Princeton University Press.

Lazonick, William(2014). “Profits without prosperity.” *Harvard Business Review* 92 (9) : 46~55.

Wilson, Rob and Terence Hogarth(eds.)(2003). *Tackling the Low Skills Equilibrium : a Review of Issues and Some New Evidence*. UK Department of Trade and Industry.

Zinecker, Heidrun(2009). “Regime-hybridity in developing countries: Achievements and limitations of new research on transitions.” *International Studies Review* 11 (2) : 302~331.

abstract

Nature and Limits of Labor Regime of Gaeseong Industrial Complex

Hwang Gyu-seong

This paper aims to critically evaluate the labor regime of Gaeseong Industrial Complex in a perspective of political economy. The Complex was based on low-road paradigm producing low-value-added goods depending on cheap labor by combining South Korean capital and North Korean labor. The labor regime were unique in nature in terms of actors, institutional framework and labor politics. Employment relations were formed among three actors including North Korean workers, South Korean employers and North Korean authorities, and their primary objectives were making out the given tasks, profit gain, and stable management of the complex respectively. They face with each other within zero-sum game without detour centered on wage level in absence of performance and risks sharing. But the economically acute situations were alleviated by different orientation of actors and adoption of North Korean labor institutions acting like demilitarized zone. Labor politics was composed of interest politics and self-respect politics. While interest politics was marginalized by large width of common interest areas, politics of self-respect had succeeded in managing actual and potential conflicts by minimizing interaction. The labor regime were characterized as follows. Firstly, a modus operandi of the regime was instrumentalization of labor. Secondly, the nature of labor regime was asymmetric low-level equilibrium. The regime was a low-level equilibrium in that it brought some benefits to all actors at the conditions of a combination of low-value-added production, low wage, and low skill, and low participation. It was also asymmetric in that economic interest of the South Korean employers and political objectives of the North Korean actors were harmonized in the context of wide common interest areas

and institutional demilitarized zone. Thirdly, the maintenance factors were stronger than destructive ones, making the regime enjoyed a high level of stability. But the regime enjoyed high level of durability by preserving elements outweighing disrupting ones. It is a paradox that the improvements of economic performance by the asymmetric low-level labor regime tends to proves the excellence of the strategy. The key task of future economic cooperation is to create a model with a high-road joint-venture partnership paradigm. It is highly recommended that the two Koreas invest jointly to establish a corporation, and workers from both Koreas are working together, aiming for a virtuous circle among high-quality production and high-wage.

Keywords : Gaeseong industrial complex, inter - Korean economic cooperation, labor, labor regime, North Korea, labor politics