

# 동향과 분석

북한의 새로운 라선경제무역지대 하위 규정의  
분석과 평가:기업창설운영규정과 외국투자기업  
노동규정을 중심으로

김병필



# 북한의 새로운 라선경제무역지대 하위 규정의 분석과 평가: 기업창설운영규정과 외국투자기업로동규정을 중심으로

김병필 | 법무법인(유한) 태평양 변호사 | byoungpil.kim@BKL.co.kr

## I. 문제의 제기<sup>1)</sup>

북한이 라진시와 선봉군 일대를 ‘자유경제무역지대’로 지정한 것은 1991년이었다. 이는 1990년대 초반의 사회주의 국가의 붕괴와 체제전환, 남한과 소련의 수교 그리고 이어진 남한과 중국의 수교 등 세계사적인 변화에 대한 대응의 일환이었다.<sup>2)</sup> 라선경제무역지대(이하 “라선지대”)는 북한 최초의 경제특구로서 북한 개혁·개방의 성패를 좌우할 정도의 비중으로 추진되었으나, 1997년 동아시아 금융위기 이후 사실상 개발이 중단되었고, 그 이후 현재까지 아직 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있다. 그 결과 라선지대는 마치 흉물이 되어 버린 평양의 류경호텔과 같이 북한 경제특구의 한계를 보여주는 상징이라고 일컬어지기도 한다.

하지만 2000년 중반 이후 중국과 러시아가 나진항 개발의 필요를 느낌에 따라 라선지대는 새롭게 주목을 받고 있다. 특히 2010년 11월 19일 북한과 중국은 “라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정”(이하 “조중협정”)을 체결하였고, 나아가 2011년에는 “라선경제무역지대와 황금평 경제지대 공동개발 총계획 요강(2011)”(이하 “총계획 요강”)이라는 문건을 작성하였다.

이러한 북중 간 합의에 이후 북한은 2011년 12월 3일 「라선경제무역지대법」(이하 “라선지대법”)이라 하고, 2011. 12. 3. 수정 보충된 법은 “개정 라선지대법”, 그 이전의 법은 “개정 전 라선지대법”이라 함)을 제정에 가까운 수준으로 전면 개정하였다(최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호).

1) 이 글은 본인이 2015. 1. 29. 북한법연구회에서 발표한 「북한의 새로운 '라선경제무역지대 시행규정'의 분석과 평가 - '기업창설운영규정'과 '외국투자기업로동규정'을 중심으로-」을 일부 수정한 것이다.

2) 유육, 「북한 경제특구법제의 최근 동향과 전망-황금평, 라선 그리고 금강산국제관광특구-」, 법원행정처, 「남북교류와 관련한 법적 문제점」, 10, 2012, pp.17~18.

특히 위 개정 라선지대법은 북한 경제특구법제에 있어서 상당한 진전을 이룬 입법으로 평가되고 있다.<sup>3)</sup> 개정 라선지대법에서 가장 주목되는 변화는 개성공업지구의 기본 틀과 유사한 지도기관, 관리위원회, 개발기업으로 이루어진 3단계 관리체계를 도입하였다는 점이다. 이는 북한이 성공적인 경제특구 개발을 지향함에 있어 개성공단으로부터 얻은 교훈을 적극적으로 활용하고 있다는 점을 보여준다.

나아가, 개정 라선지대법은 개성공업지구법과 같이 ‘법 → 규정 → 세칙 → 준칙’으로 체계화된 법제를 예정하고 있을 뿐만 아니라, 인력 채용, 시장진출 등의 경영활동 조건, 개발방식, 투자보호의 수준 등에서 개혁·개방성이 강화된 여러 조항들을 포함하였다. 그 결과 개정 라선지대법을 포함한 이른바 ‘북방특구법제’가 개성공업지구법 등 ‘남방특구법제’에 비해서 그 깊이와 질적인 수준에 있어서 앞서 나가게 되었다는 평가가 나오기도 하였다.<sup>4)</sup>

이러한 배경하에서 북한은 2013년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정으로 다음 4개의 하위 규정을 제정하였다.

- 라선경제무역지대 기업창설운영규정(결정 제138호, 이하 “라선지대 기업규정”)
- 라선경제무역지대 외국투자기업로동규정(결정 제139호, 이하 “라선지대 로동규정”)
- 라선경제무역지대 관리위원회 운영규정(결정 제140호, 이하 “라선지대 관리위원회규정”)
- 라선경제무역지대 개발규정(결정 제141호, 이하 “라선지대 개발규정”)

위 하위 규정들은 각각 개성공업지구 기업창설·운영규정(이하 “개성공업지구 기업규정”),<sup>5)</sup> 개성공업지구 로동규정(이하 “개성공업지구 로동규정”),<sup>6)</sup> 개성공업지구관리기관 설립운영규정(이하 “개성공업지구 관리기관규정”),<sup>7)</sup> 개성공업지구 개발규정(이하 “개성공업지구 개발규정”)<sup>8)</sup>에 대응되는 것으로서 개정 라선지대법의 내용을 구체화하고 있다.

본 연구에서는 위의 네 하위 규정 중 기업의 경영활동 조건과 밀접하게 관련이 되어 있는 라선지대 기업규정 및 라선지대 로동규정의 내용을 검토한다. 특히 개정 라선지대법은 기업의 경영 및 관리질서, 로력 채용, 로임기준과 지불형식에 있어서의 독자성을 강조하고 있는바(개정 라선지대법 제40조), 위 시행규정이 과연 이러한 취지를 어떻게 구현하고 있는지를 살펴보는 일은 북한 경제특구정책의 내용을 가늠하는 중요한 작업이 될 수 있을 것이다.

3) 유옥·김병필, 「북한의 특수경제지대법의 최근 동향과 평가-라선경제무역지대법과 황금평·위화도경제지대법을 중심으로-」, 법무부, 『통일과 법률』, 2012, p.13.

4) 배중철, 「최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성-라선경제무역지대법을 중심으로-」, 『수은북한경제』, 2012년 봄호, p.49.

5) 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정 제103호로 채택.

6) 2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호로 채택.

7) 2003년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 결정 제11호로 채택.

8) 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정 제102호 채택.

## II. 하위 규정의 입법형식 및 종전 규정과의 관계

### 1. 하위 규정들의 입법형식

우선 눈에 띄는 점은 앞서의 네 하위 규정이 모두 최고인민회의 상임위원회 결정으로 채택되었다는 사실이다. 이제까지 북한의 외국투자 관련법 시행규정들은 대부분 내각의 결정 형식으로 채택되어 왔다는 점에 비추어 보면 이는 매우 이례적이다. 예컨대 『2013 북한법령집』에 수록된 20건의 외국인투자 관련 하위 규정들 중 외국투자법률사무소 설립운영규정을 제외한 19건은 모두 내각 또는 정무원의 결정으로 채택되었다.

이러한 외국투자 관련법 시행규정과 달리 개성공업지구법과 금강산관광지구법의 하위 규정은 모두 최고인민회의 상임위원회의 결정으로 채택되어 왔는데, 결국 라선지대 하위 규정들은 종전의 외국투자 관련법 시행규정들과 입법형식을 달리하고 개성공업지구와 금강산관광지구법과 같은 입법형식을 취한 것이다.

이러한 입법형식의 변경은 어떠한 의미를 갖는가? 현행 북한 사회주의헌법 제116조 제6호는 최고인민회의 상임위원회에 “최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지”할 권한과 의무를 부여하고 있으므로, 위계질서상 최고인민회의 상임위원회가 채택한 규정이 상위법에 해당한다고 볼 수 있다. 그런데 라선지대법과 그 하위 규정은 지대 밖에 적용되는 다른 법규보다 우선하여 적용되므로(개정 라선지대법 제10조), 그 입법형식에 있어서도 더 상위법에 해당하는 최고인민회의 상임위원회 결정 형식을 취한 것으로 풀이된다.<sup>9)</sup>

### 2. 종전 라선지대 하위 규정들과의 관계

개정 라선지대법은 “경제무역지대의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다”고 명시하고, 만약 라선지대의 법규가 외국과 체결된 조약의 내용과 다를 경우에는 해당 조약을, 라선지대 밖에 적용하는 법규의 내용과 다를 경우에는 라선지대의 법규를 우선 적용한다고 규정하고 있다(개정 라선지대법 제10조). 따라서 개정 라선지대법 및 하위 규정이 라선지대 밖에 적용되는 법규에 비하여 우선한다는

9) 최우진, 「북한 라선경제무역지대법의 최근 동향-조중합정 이후 개정내용을 중심으로-」, 『법조』, Vol. 699, 2014 · 12, p.158.

점에는 의문이 없다.

그러나 개정 전 라선지대법하에서 제정된 라선지대법 하위 규정의 효력이 계속 지속되는지 여부에는 의문이 있다. 구체적으로 보면, 라선지대 내에 자유경제무역지대법<sup>10)</sup>이 시행 중이던 1993. 11. 29.부터 1997. 5. 17. 사이에 23개의 자유경제무역지대법 하위 규정들이 채택되었고,<sup>11)</sup> 또한 1999. 2. 26. 자유경제무역지대법이 라선지대법으로 명칭이 변경된 이후로도 1999. 3. 6.부터 2005. 1. 17.까지 10개의 하위 규정들이 제정, 수정되었다.<sup>12)</sup> 위 규정들은 개정 전 라선지대법의 하위 규정이므로, 라선지대법 제10조가 규정한 “지대 밖에 적용하는 법규”에 포함된다고 보기는 어렵고, 달리 그 하위 규정들의 효력을 폐지하는 근거도 발견되지 않고 있으므로,<sup>13)</sup> 그 효력의 유무가 문제되는 것이다.

이에 대하여는 2012년에 발간된 『조선민주주의인민공화국 법규집(대외경제부문)』에 기존의 자유경제무역지대법이나 라선지대법 하위 규정들이 포함되어 있지 않은 점, 최근 개정된 라선지대법은 조중협정의 결과를 반영한 것이므로 그 하위 규정들도 역시 조중협정의 결과를 반영하여 새로 제정될 필요가 있는 점 등을 고려할 때, 기존의 하위 규정들은 최소한 조중 공동관리구역 내에서는 더 이상 효력을 발생하지 않는 것으로 보는 견해가 있으며,<sup>14)</sup> 이는 타당한 것으로 보인다.

10) 1993. 1. 31. 최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 채택되었다.

11) 유욱, 전계논문, p.27. 이를 나열하면(괄호 안은 채택일자), 자유경제무역지대 외국인출입규정(1993. 11. 29.), 자유경제무역지대 외국기업상주대표 사무소규정(1994. 2. 21.), 자유무역항 규정(1994. 4. 28.), 자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정(1994. 6. 14.), 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정(1995. 8. 30.), 자유경제무역지대 세관규정(1995. 6. 28.), 자유경제무역지대 가공무역규정(1996. 2. 14.), 자유경제무역지대 외국인투자기업공인조각 및 등록규정(1996. 3. 28.), 자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정(1996. 4. 30.), 자유경제무역지대 광고규정(1996. 4. 30.), 자유경제무역지대 국경검역규정(1996. 6. 18.), 자유경제무역지대 경제통행검사규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 관광규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 외국투자가대리인규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 자동차등록규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 중계무역규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 청부건설규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 화폐유통규정(1996. 7. 15.), 자유경제무역지대 가격규정(1996. 9. 1.), 자유경제무역지대 기업소관리운영규정(1996. 11. 23.), 자유경제무역지대 가내편의봉사업무규정(1997. 4. 12.), 자유경제무역지대 조선원대부규정(1997. 4. 12.), 자유경제무역지대 국내투자기업창설 및 운영규정(1997. 5. 17.).

12) 유욱, 전계논문, p.34. 이를 나열하면(괄호 안은 채택 또는 수정일자), 라선경제무역지대 통계규정(1999. 3. 6.), 라선경제무역지대 중계집임자대리 업무규정(1999. 3. 21.), 라선경제무역지대 외국인 출입 및 체류규정(2000. 2. 19.), 라선경제무역지대 관광규정(2000. 4. 29.), 라선경제무역지대 외국인투자기업 재정관리규정(2000. 5. 13./2005. 1. 17. 수정), 라선경제무역지대 세관규정(2000. 9. 23./2005. 1. 17. 수정보충), 라선경제무역지대 외국기업상주대표사무소규정(2000. 10. 27./2005. 1. 17. 수정), 라선경제무역지대 중계무역규정(2000. 10. 27.), 라선경제무역지대 청부건설규정(2000. 10. 27./2005. 1. 17. 수정), 라선경제무역지대 벌금규정(2000. 12. 8./2001. 9. 23. 수정보충).

13) 최우진, 전계논문, p.149.

14) 상계논문.

### Ⅲ. 라선지대 외국투자기업노동규정 분석 및 평가

#### 1. 라선지대 노동규정의 개관

라선지대 노동규정은 총 7장 58개 조문으로 구성되어 있다. 우선 각 장의 구성 및 조문의 배열, 내용은 개성공업지구 노동규정과 비교하면 상당히 유사하다는 점을 알 수 있다. 다음의 <표 1>은 라선지대와 개성공업지구의 노동규정의 조문 배열을 서로 비교한 것이다.

<표 1> 라선지대와 개성공업지구의 노동규정

	라선지대 노동규정	개성공업지구 노동규정
제1장 일반규정	제1조 (규정의 사명)	제1조 (사명)
	제2조 (로력관리기관)	제7조 (감독통제기관)
	제3조 (로력채용원칙)	제3조 (로력의 채용원칙)
	제4조 (노동생활분야에서의 남녀평등, 여성종업원의 건강보호)	
	제5조 (노동조건에 보장)	제4조 (노동조건에 보장)
	제6조 (종업원 월로임 최저기준의 제정)	제25조 (종업원의 월 최저로임)
	제7조 (직업동맹조직과 종업원대표)	
	제8조 (노동분야에서 기업의 독자성)	
제2장 로력의 채용과 해고	제9조 (로력보장기관)	제8조 (로력의 보장자)
	제10조 (우리나라 로력의 신청)	제9조 (로력알선계약의 체결)
	제11조 (우리나라 로력의 보장)	제11조 (로력알선료)
	제12조 (다른 나라 로력의 채용통지)	제12조 (남측 및 해외동포, 외국인의 채용)
	제13조 (로력채용계약의 체결)	제10조 (로력의 채용계약)
	제14조 (노동계약의 체결)	제13조 (노동규칙의 작성과 실시)
	제15조 (노동계약서의 제출)	
	제16조 (로력채용계약, 노동계약의 효력)	
	제17조 (로력채용계약, 노동계약의 변경, 취소)	
	제18조 (종업원의 해고사유)	제14조 (종업원의 해고조건)
	제19조 (종업원의 해고와 관련한 통지)	제15조 (종업원의 해고)
	제20조 (종업원을 해고할 수 없는 사유)	제16조 (종업원을 해고할 수 없는 조건)
	제21조 (종업원의 사직사유)	제17조 (종업원의 사직조건)
	제22조 (종업원의 사직절차)	제18조 (종업원의 사직절차)
제23조 (양성, 기술견습)		
제3장 노동시간과 휴식	제24조 (노동시간)	제20조 (노동시간)
	제25조 (노동시간의 준수)	제21조 (노동시간의 준수)
	제26조 (명절일과 공휴일의 휴식보장)	제22조 (명절과 공휴일의 휴식보장)
	제27조 (휴가보장)	제23조 (휴가보장)
제4장	제28조 (노동보수의 내용)	제24조 (노동보수의 내용)

	라선지대 노동규정	개성공업지구 노동규정
노동보수	제29조 (종업원 월로임의 제정)	제26조 (종업원 월로임의 제정)
	제30조 (휴가비의 지불)	제27조 (휴가기간의 로임지불)
	제31조 (휴가비의 계산방법)	제28조 (휴가비의 계산방법)
	제32조 (휴가기간의 작업에 대한 로임)	
	제33조 (생활보조금)	제29조 (생활보조금)
	제34조 (연장작업과 야간작업에 대한 로임)	제30조 (연장, 야간작업의 가급금)
	제35조 (명절일, 공휴일의 로동에 대한 로임)	
	제36조 (상급, 장려금의 지불)	제31조 (상급의 지불)
	제37조 (노동보수의 지불)	제32조 (노동보수의 지불)
	제38조 (퇴직보조금의 지불)	제19조 (퇴직보조금의 지불)
제5장 노동보호	제39조 (노동안전 및 산업위생조건의 보장)	제33조 (산업위생조건의 보장)
	제40조 (여성로력의 보호)	제34조 (여성로력의 보호)
	제41조 (탁아소, 유치원의 운영)	제35조 (탁아소, 유치원의 운영)
	제42조 (노동안전기술교육)	제36조 (노동안전기술교육)
	제43조 (노동보호물자의 공급)	제37조 (노동보호물자의 공급)
	제44조 (노동재해위험의 제거)	제38조 (노동재해위험 제거)
	제45조 (노동보호질서의 준수)	
	제46조 (사고발생 시의 조치)	제39조 (사고발생 시의 조치)
제6장 사회문화시책비	제47조 (사회문화시책의 실시)	제40조 (사회문화시책의 실시)
	제48조 (사회문화시책비의 조성)	제41조 (사회문화시책기금의 조성)
	제49조 (사회보험료의 납부)	제42조 (기업의 사회보험료 납부)
	제50조 (사회문화시책금의 납부)	제43조 (사회문화시책금의 납부)
	제51조 (문화후생기금의 조성과 리용)	제45조 (문화후생기금의 리용)
제7장 제재 및 분쟁해결	제52조 (손해보상, 원상복구)	
	제53조 (연체료의 부과)	제47조 (사회보험 연체료)
	제54조 (벌금)	제46조 (벌금 및 영업중지)
	제55조 (중지)	
	제56조 (몰수)	
	제57조 (분쟁해결)	제48조 (분쟁해결방법)
	제58조 (신소와 그 처리)	제49조 (신소 및 처리)

우선 라선지대 로동규정에서 개성공업지구 로동규정과 비교하여 추가된 조문들 중 주목할 만한 규정은 다음 3가지로 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

첫째, 개성공업지구 로동규정에서는 인정되지 않는 직업동맹조직을 인정하고(라선지대 로동규정 제7조), 직업동맹조직에 여러 권한을 부여하고 있다.

둘째, 기업이 로동규칙을 작성하는 대신 직업동맹조직과 로동계약을 체결하고 라선시인민위원회나 관리위원회의 승인을 얻도록 하고 있다(라선지대 로동규정 제14 내지 17조).

셋째, 제재 및 분쟁해결 규정에 조문을 추가하여, 법규 위반 행위의 유형 및 그로 인한 제재처분의 효과에 관하여 더 상세하게 규정하고 있다(라선지대 로동규정 제52조, 제54 내지 56조)

아울러 개성공업지구 로동규정 중 라선지대 로동규정에는 포함되지 않은 조항은 제2조(적용 대상), 제6조(로력동원의 금지) 및 제44조(사회문화시책기금의 리용) 조항이 있다.

이처럼 라선지대 로동규정은 개성공업지구 로동규정을 토대로 하여 이를 수정, 보충하는 방식으로 제정된 것으로 보인다. 따라서 라선지대 로동규정이 개성공업지구 로동규정과 어떠한 점에서 차이가 있는지를 살펴보면 그 특징이 더 잘 드러날 것이다. 이하에서는 라선지대 로동규정 중 개성공업지구 로동규정과 차이가 있는 부분을 중심으로 그 주요한 내용을 검토한다.

## 2. 라선지대 로동규정의 주요 내용

### 가. 인력관리 행정체계

주지하는 바와 같이, 개정 라선지대법에 있어 가장 주목되는 변화는 관리위원회제도를 신설하여, 개성공업지구의 기본 틀과 유사한 지도기관, 관리위원회, 개발기업으로 이루어진 3단계 관리체계를 도입하였다는 점이다.<sup>16)</sup> 그리고 이러한 거버넌스 체계는 인력 채용 및 관리사업에 있어서도 그대로 유지되는 것으로 이해된다. 즉, 라선지대 로동규정 제2조는 ‘로력관리기관’이라는 제목하에 “라선경제무역지대에서 로력관리사업은 라선시인민위원회와 관리위원회가 한다. 관리위원회는 산업구와 정해진 지역의 로력관리사업을 한다. 지대의 로력관리사업에 대한 통일적인 장악과 통제는 라선시인민위원회가 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 산업구와 정해진 지역에 있어서는 관리위원회가 로력관리사업을 담당하게 되었다.

나아가, 라선지대 로동규정은 관리위원회에 다양한 권한을 부여하고 있다. 구체적으로는

15) 그 이외에도 제4조(로동생활분야에서의 남녀평등, 여성종업원의 건강보호), 제23조(양성, 기술견습), 제32조(휴가기간의 작업에 대한 로임), 제45조(로동보호철서의 준수)가 추가되었다.

16) 개정 라선지대법은 “경제무역지대의 관리운영을 위하여 관리위원회를 내온다. 관리위원회는 산업구와 정해진 지역의 관리운영을 맡아 하는 현지 관리기관이다.”라는 규정을 신설하였다(제24조).

관리위원회는 최저임금 결정에 있어서 라선시인민위원회와 협의할 권한이 있다(라선지대 노동규정 제6조).<sup>17)</sup> 또한 관리위원회는 각종 통지를 접수하고 주요 사항에 관해 승인할 권한이 있다. 예컨대 관리위원회는 기업의 외국인력의 채용통지를 접수할 수 있고(라선지대 노동규정 제12조),<sup>18)</sup> 기업이 직업동맹조직과 체결한 노동계약을 승인하고, 만약 노동계약서에 결함이 있을 경우 계약을 다시 체결할 것을 기업에 요구할 수 있으며(라선지대 노동규정 제15조),<sup>19)</sup> 기업과 직업동맹조직이 노동계약을 변경, 취소하였을 경우에 이를 승인할 권한도 보유하고 있다(라선지대 노동규정 제17조).<sup>20)</sup>

이러한 라선지대의 인력관리 행정체계 관련 규정은 2003. 9. 18. 채택된 개성공업지구 노동규정과 유사하다. 구체적으로, 개성공업지구 노동규정 제7조(감독통제기관)는 “공업지구에서 기업의 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은 공업지구관리기관이 한다.”고 규정하고 있었다. 아울러 공업지구관리기관은 외국인 채용 통지를 접수할 권한이 있다(개성공업지구 노동규정 제12조). 또한 종업원 월 최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하도록 되어 있었다(개성공업지구 노동규정 제25조).

그런데 최근 북한이 개성공업지구 노동규정을 수정 보충함으로써 이처럼 관리기관의 독자성과 자율성을 보장하는 행정체계에 있어 상당한 후퇴가 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 최근 북한은 2014. 11. 20. 최고인민회의 상임위원회 결정 형식으로 개성공업지구 노동규정 중 13개 규정을 수정 보충하였다고 밝혔다.<sup>21)</sup> 그중 개성공업지구 관리기관의 권한에 관련된 개정사항으로는 제7조(감독통제기관), 제25조(종업원의 월 최저노임) 및 제46조(벌금 및 영업중지)가 있는데, 그 개정 내용은 다음 <표 2>와 같다.

17) 라선지대 노동규정 제6조, “지대에서 종업원 월로임 최저기준은 라선시인민위원회가 관리위원회와 협의하여 정한다.”  
18) 라선지대 노동규정 제12조, “다른 나라 로력을 채용하려는 기업은 라선시인민위원회 또는 관리위원회에 서면으로 통지하여야 한다.”  
19) 라선지대 노동규정 제15조, “기업은 노동계약을 체결하였을 경우 계약서를 7일안으로 라선시인민위원회 또는 관리위원회에 내고 승인을 받아야 한다. 라선시인민위원회 또는 관리위원회는 노동계약서에 결함이 있을 경우 계약을 다시 맺을 것을 요구할 수 있다.”  
20) 라선지대 노동규정 제17조, “로력채용계약, 노동계약은 당사자들이 합의하여 변경하거나 취소할 수 있다. 노동계약을 변경, 취소하였을 경우에는 라선시인민위원회 또는 관리위원회의 승인을 받는다.”  
21) 『한국경제』, 2014. 12. 8. 「北, 개성공단 임금상한 무력화 시도」.

〈표 2〉 개성공업지구 관리기관 개정사항

개성공업지구 노동규정(2003. 9. 18. 채택)	개성공업지구 노동규정(2014. 11. 20. 개정)
제7조(감독통제기관) 공업지구에서 기업의 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은 공업지구관리기관이 한다.	제7조(로력보장사업에 대한 지도통제기관) 공업지구에서 로력보장사업에 대한 지도통제는 중앙공업지구지도기관이 한다.
제25조(종업원의 월최저로임) 기업의 종업원 월최저로임은 50US\$로 한다. 종업원 월최저로임은 전년도 종업원 월최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다. 종업원 월최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여야 한다.	제25조(종업원의 월최저로임) 종업원 월최저로임 기준은 중앙공업지구지도기관이 종업원의 노동생산능력, 공업지구경제발전 수준, 로력채용상태 같은 것을 고려하여 해마다 정한다.
제46조(벌금 및 영업중지) 공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다. 벌금 및 영업중지는 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에 적용한다.	제46조(벌금 및 영업중지) 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000 US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다.

우선, 개성공업지구 노동규정 제7조의 개정 사항을 보자. 이 개정에 따라 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은 공업지구관리기관이 한다는 규정이 로력보장사업에 대한 지도통제는 중앙공업지구지도기관이 하는 것으로 개정되었다. 이러한 개정을 두고 단순히 지도기관에게 로력보장사업에 대한 지도통제의 권한을 부여하는 것이라고 해석할 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 하지만 위 조문의 위치 및 성격을 고려해 볼 때, 개성공업지구 관리기관이 종전에 보유하고 있는 로력채용과 관리사업에 대한 권한을 축소시키고, 중국적으로 중앙공업지구지도기관에 인력관리에 대한 포괄적인 통제 권한을 부여한 것으로 해석될 가능성이 크다. 이러한 점에 비추어 위 개정은 관리기관을 통하여 개성공업지구의 독자성과 자율성을 보장한다는 개성공업지구의 거버넌스 원칙을 심하게 훼손시키고 있다고 평가된다.

다음으로, 개성공업지구 노동규정 제25조는 종전에 월최저임금을 미화 50달러로 정하고, 월최저임금을 연 5%를 초과하여 인상할 수 없으며, 관리기관과 지도기관의 합의를 통하여 월최저임금을 정하도록 하였던 것에서, 월최저임금 규정 및 인상한도 제한 규정을 모두 삭제하고, 지도기관이 일방적으로 월최저임금을 정하는 것으로 개정하였다. 이는 저임금과 높은 노동생산성이라는 개성공단의 경쟁력의 근거를 약화시키고, 남북 간의 신뢰를 깨뜨리는 조치로 평가되고 있다.<sup>22)</sup>

아울러 개성공업지구 노동규정 제46조는 종전에 관리기관이 노동규정 위반 시 제재를 부과할 수 있던 것을 지도기관과 관리기관 모두 제재의 주체를 규정하였다. 이러한 개정 역시 공업지구관리기관의 독자성과 자율성을 훼손하면서 중앙공업지구지도기관의 권한을 강화시킨 것으로 보인다.

22) 『서울신문』 2014. 12. 8, 「개성공단 파행 부를 北의 일방적 임금인상」.

이상과 같은 개성공업지구 노동규정의 수정 보충으로 인하여, 인력관리의 행정체계에 있어서는 현행 라선지대 노동규정이 개성공업지구에 비하여 오히려 상대적으로 진전된 상태에 있다고 평가된다.

## 나. 내국인력의 채용 원칙

라선지대법 및 라선지대 노동규정은 로력채용의 원칙으로 내국인력을 우선적으로 채용하여야 할 것을 천명하고 있다(라선지대법 제23조, 라선지대 노동규정 제3조). 다만, 외국인력의 채용도 예외적으로 허용되고 있는바, 그 절차와 허용 범위가 문제된다.

우선 외국인력 채용의 절차에 관해서는 다음과 같다. 개정 전 라선지대법에 의하면, 기업이 자국의 관리 인력이나 기술자를 채용하기 위해서는 라선시인민위원회의 승인을 얻어야만 하였다.<sup>23)</sup> 그런데 개정 라선지대법은 통지 절차만을 거쳐 외국인력의 채용을 허용하였다.<sup>24)</sup> 이러한 절차의 간소화는 개정법에서 기업활동 여건을 개선시킨 여러 가지 조치 중 하나로서 진일보한 개정으로 평가된다. 라선지대 노동규정 제12조(다른 나라 로력의 채용통지)는 개정 라선지대법(2011) 제49조의 규정을 보다 구체화하여 외국인력 채용통지의 세부적인 사항을 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

다음으로 외국인력 채용의 허용범위에 관해서는 앞서 본 바와 같이 개정 라선지대법 제49조에 “필요에 따라 다른 나라 노력을 채용하려 할 경우”에 통지 절차를 거쳐 외국인력을 채용할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이에 비해 개성공업지구 노동규정은 외국인력 채용의 허용범위를 “관리인원, 특수한 직종의 기술자, 기능공”으로 제한시키고 있는바, 개정 라선지대법에는 이러한 제한이 존재하지 않는다.<sup>26)</sup> 따라서 이러한 차이를 두고 개정 라선지대법이 개성공업지구법에 비하여 외국인력 채용에 있어 기업의 자율성을 더 폭넓게 보장하고 있다는 견해가 있었다.<sup>27)</sup>

그런데 라선지대 노동규정 제3조는 “관리성원이나 특수한 직종의 기술자, 기능공은 다른 나라 로력으로 채용할 수 있다.”고 규정하여, 결국 외국인력 채용의 허용범위에 있어 개성공업지

23) 개정 전 라선지대법 제23조, “필요에 따라 일부 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공을 다른 나라 로력으로 채용하려 할 경우에는 라선시 인민위원회의 승인을 받아야 한다.”

24) 개정 라선지대법 제49조, “필요에 따라 다른 나라 노력을 채용하려 할 경우에는 라선시인민위원회 또는 관리위원회에 통지하여야 한다.”

25) 라선지대 노동규정 제12조, “다른 나라 노력을 채용하려는 기업은 라선시인민위원회 또는 관리위원회에 서면으로 통지하여야 한다. 이 경우 통지서에 채용할 외국인력의 이름, 성별, 생년월일, 국적, 거주지, 지식 정도, 기술자격, 간단한 경력, 직종 같은 것을 밝힌다.” 한편, 개성공업지구법 노동규정 제12조는 “남측 및 해외동포, 외국인을 채용한 기업은 공업지구관리기관에 이름, 성별, 생년월일, 거주지, 지식 정도, 기술자격, 직종 같은 것을 밝힌 로력채용문건을 내야 한다. 공업지구관리기관은 로력채용문건 사본을 중앙공업지구지도기관에 내야 한다.”고 규정하여 매우 유사한 내용을 담고 있다.

26) 개성공업지구법 제37조, “관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관에 알리고 남측 또는 다른 나라 로력으로 채용할 수 있다.”

27) 배종렬, 전계논문, p.73, 개정 라선지대법과 유사한 시기인 2009. 1. 21. 채택되어 2011. 12. 21. 수정 보충된 외국인투자기업로동법 제2조 역시 “외국인투자기업은 우리나라 로력을 기본으로 채용한다. 그러나 필요한 경우에는 일부 관리인원이나 특수한 직종의 기술자, 기능공을 다른 나라 로력으로 채용할 수 있다.”고 규정하고 있어 외국인력의 채용범위를 제한하고 있었다. 이러한 점에 비추어서도 개정 라선지대법이 외국인력의 채용 범위에 대한 제한을 두지 않은 것은 기업의 자율성을 보장하기 위한 취지로 이해될 여지가 있었다.

구법 제37조와 동일한 제한을 부과하고 있다. 결국 외국인력의 채용 절차나 허용범위에 있어서 라선지대와 개성공업지구는 실질에 있어 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

#### 다. 직업동맹조직과 종업원 대표

라선지대 노동규정과 개성공업지구 노동규정의 주요한 차이점 중 하나는 라선지대 노동규정이 직업동맹조직을 인정하고 있다는 점이다. 라선지대 노동규정 제7조(직업동맹조직과 종업원 대표)는 “지대에서는 기업의 실정에 맞게 직업동맹조직을 내오고 운영한다. 규모가 작은 기업에는 종업원대표를 둔다. 직업동맹조직과 종업원대표는 종업원들의 권리와 이익을 대표하며 기업의 경영활동에 협력한다.”고 규정하여 직업동맹조직을 명시적으로 인정하고 있다.

직업동맹조직은 남한의 노동조합과 유사하지만 노동조건에 관한 사항보다는 문화활동과 사상총화 등에 초점을 맞추는 조직이다.<sup>28)</sup> 라선지대 노동규정은 직업동맹조직에 상당한 권한을 부여하고 있는데, 기업은 직업동맹조직과 노동계약을 체결해야 하고(라선지대 노동규정 제14조), 종업원 해고 시 직업동맹조직과 토의하여야 하며(라선지대 노동규정 제19조), 연장작업을 시키거나 명절일, 공휴일, 휴가기간에 노동을 시키려 할 경우에도 직업동맹조직과 합의하여야 한다(라선지대 노동규정 제25조). 나아가 기업이 직업동맹조직의 적법적인 활동에 지장을 주었을 경우로서 행위의 정상이 무거울 경우에는 영업중지 처분에 처해질 수 있다(라선지대 노동규정 제55조).

이처럼 직업동맹조직에 여러 권한을 부여한 것은 노무관리의 유연성을 심각하게 제한하고 있는 것으로 보인다. 위 규정은 라선지대 밖의 일반적인 외국인투자기업에 대해서 적용되는 외국인투자기업 노동규정(1999. 5. 8. 채택, 2005. 1. 17. 수정)의 내용, 즉 직업동맹과의 노동계약 체결(외국인투자기업 노동규정 제8조), 해고에 대한 동의(외국인투자기업 노동규정 제18조), 연장근무에 대한 합의(외국인투자기업 노동규정 제23조)와 유사하다.

이처럼 북한이 기업에 직업동맹조직과의 노동계약 체결, 해고에 대한 토의, 연장근로 합의 등 의무를 부과하는 것은, 개정 라선지대법 제40조에서 규정하고 있는 기업의 자율성(특히 로력 채용, 로임기준과 지불형식을 독자적으로 결정할 권리)과는 상당히 배치되는 것으로 보인다. 특히 북중 간의 합의 내용은 전체 종업원들을 대상으로 노동계약제를 실시함으로써 기업과 노동자 간의 자주적인 호상선택을 실현하고(총계획요강 제41항), 기업경영 과정에서 로동력 채용과 해고 등의 행위는 기업이 시장원칙에 따라 자주적으로 결정한다(총계획요강 제45항)는 것이다. 이러한 합의에도 불구하고 라선지대 노동규정이 외국인투자기업 노동규정

28) 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도해설』, (주)로앤비, 2004, pp.173~174.

과 유사한 입법을 한 것은 아쉬운 대목이다.

다만, 다른 한편으로는 직업동맹조직이 반드시 경영에 불리한 것은 아니라는 설명도 있다. 즉, 직업동맹조직은 파업권이 없고, 작업과정과 관련된 문제점들을 직업동맹조직을 통해 일반 근로자들에게 설명해 개선할 수 있는 장점도 있다고 한다.<sup>29)</sup>

한편, 외국인기업법 시행규정(2000. 10. 27. 채택, 2005. 8. 1. 수정)에 따르면 외국인기업은 직업동맹조직의 활동자금으로 종업원 500명까지는 전체 종업원 월로임의 2%, 500~1,000명까지는 1.5%, 1,000명 이상은 1%에 해당하는 자금을 보장하여야 한다(외국인기업법 시행규정 제69조). 그런데 라선지대 노동규정에는 이에 대한 별도의 규정이 존재하지 않으므로, 라선지대 내의 기업이 이러한 부담을 져야 하는지 여부가 문제될 수 있다. 살피건대, 개정 라선지대법 제10조는 “경제무역지대의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다.”라고 규정하고 있으므로 라선지대 내 기업은 위와 같은 직업동맹조직의 활동자금을 보장할 부담을 지지 않는다고 보아야 할 것이다.

## 라. 로력보장기관을 통한 인력 채용

라선지대 내에서 인력의 채용은 라선시인민위원회를 통하여 이루어지고, 개별 기업이 스스로 인력을 모집하여 선발할 수 없다(라선지대 노동규정 제9조).<sup>30)</sup> 이러한 로력보장기관을 통한 채용 방식은 개성공업지구의 로력알선기관을 통한 채용방식과 유사하다(개성공업지구 노동규정 제8조).<sup>31)</sup>

이는 중국이나 베트남이 인력 알선기관 또는 주무 행정기관으로부터 추천이나 계약에 의해 종업원을 채용하는 방식 이외에도 직접모집 방식을 허용하고 있는 것에 비하면 불리한 것으로 볼 수 있다.<sup>32)</sup> 예를 들어 중국과 싱가포르가 합작하여 1994년부터 개발을 시작한 소주공업단지에서는 사용자가 자주적으로 직원을 채용할 수 있도록 허용되었다고 한다.<sup>33)</sup>

특히 앞서 본 바와 같이 북중 간의 합의는 라선지대 내에 “노동시장을 마련하여 (중략) 기업과 노동자 간의 자주적인 호상선택을 실현한다”는 것이었음에 비추어 보면(총계획요강 제41항), 이처럼 로력보장기관을 통한 간접적인 채용 방식만을 허용하는 것은 라선지대 노동규

29) 김연철, 「북한경제특구의 성공조건」, 남북경협Guideline, 삼성경제연구소, 212면. 법무법인 태평양, 전개서, 174면에서 재인용.

30) 라선지대 노동규정 제9조(로력보장기관), “지대에서 우리나라 로력을 보장하는 사업은 라선시인민위원회가 한다. 기업은 라선시인민위원회가 보장한 로력이 자기의 실정에 맞지 않을 경우에는 채용하지 않을 수 있다.”

31) 개성공업지구 노동규정 제8조(로력의 보장자), “공업지구의 기업에 필요한 로력을 보장하는 사업은 로력알선기업이 한다. 기업은 필요한 로력을 로력알선기업에 신청하여야 한다.”

32) 법무법인 태평양, 전개서, p.176.

33) 법무법인 지평, 「소주공업원구 법제에 관한 연구」, 62면. 통일부 정책연구개발사업 보고서, 위 소주공업원구 노동관리 집행방법(1999년)에 의하면, 공업원구 내의 사용자는 자주적으로 직원을 채용할 수 있고(제4조), 사용자와 노동자 노동관계를 형성하는 경우에는 노동계약기간, 업무내용, 노동보호와 노동조건, 보수, 규율, 노동계약 종료의 조건과 노동계약 위반 시의 책임 등을 포함하는 노동계약을 체결하고, 이를 공증받아야 한다(제10조, 제11조, 제12조).

정이 북중 간의 합의에 충분히 부합하지 못하는 것으로 평가된다.

#### 마. 로력채용계약과 로동계약

외국인투자기업 로동규정(1999. 5. 8. 채택, 2005. 1. 17. 수정)은 기업이 종업원과 직접 로력채용계약을 체결하는 것을 허용하지 않고, 로력알선기관과 로력채용계약을 맺고 그에 따라 로력을 받아들일도록 하고 있다(외국인투자기업 로동규정 제10조). 이에 비해 라선지대 로동규정은 “로력채용계약을 맺은 당사자는 기업의 종업원으로 된다.”라고 하여 기업과 종업원 간에 직접 로력채용계약을 체결하도록 규정하고 있다(라선지대 로동규정 제13조).<sup>34)</sup> 아울러 로력채용 계약서에는 로력자와 채용기간, 로동시간, 초기월로임액 같은 것을 밝혀야 한다(라선지대 로동규정 제13조). 이처럼 기업이 종업원과 사이에 임금, 채용기간, 로동시간을 정한 로력채용계약을 체결하도록 하는 것은 개성공업지구 로동규정 제10조의 규정과 동일하다.

이러한 로력채용계약은 로동계약과는 구별되는 것이다. 로동계약은 한국법상 취업규칙과 유사한 것으로서, 라선지대 로동규정은 기업이 직업동맹과 로동계약을 체결하고 라선시인민위원회나 관리위원회의 승인을 얻도록 하고 있다(라선지대 로동규정 제14 내지 17조). 로동규정에는 로동시간과 휴식시간, 로동보수, 로동보호기준, 로동생활질서, 문화후생조건, 상벌기준 같은 것을 정한다(라선지대 로동규정 제14조). 이러한 규정은 외국인투자기업 로동규정 제8조와 유사하다.

이에 비해 개성공업지구 로동규정에는 로동계약의 체결과 관련된 조항이 없다. 그 대신 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 로동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준 같은 것을 정한다(개성공업지구 로동규정 제13조).

요약하자면 라선지대 로동규정은 로력채용계약의 면에서는 개성공업지구 로동규정과 유사하고, 로동계약의 면에서는 외국인투자기업 로동규정과 유사하다. 이를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

34) 라선지대 로동규정 제13조(로력채용계약의 체결). “로력을 채용하는 기업은 로력자와 채용기간, 로동시간, 초기월로임액 같은 것을 밝힌 로력채용계약을 맺어야 한다. 로력채용계약을 맺은 당사자는 기업의 종업원으로 된다.” 라선지대 로동규정 제14조(로동계약의 체결). “기업은 직업동맹조직 또는 종업원대표와 로동계약을 맺어야 한다. 로동계약에서는 로동시간과 휴식시간, 로동보수, 로동보호기준, 로동생활질서, 문화후생조건, 상벌기준 같은 것을 정한다.”

〈표 3〉 로력채용계약과 로동계약 규정

	외국인투자기업 로동규정	개성공업지구 로동규정	라선지대 로동규정
로력채용계약	기업-로력알선기관	기업-종업원	기업-종업원
로동계약	기업-직업동맹조직	기업-직업동맹조직	로동규칙 작성 (종업원 대표와 협의)

## 바. 월로임 최저기준 및 임금의 지급

앞서 언급한 바와 같이 개성공업지구 로동규정은 2014. 11. 20. 수정 보충되기 전까지 월최저임금을 미화 50달러로 정하고, 월최저임금을 연 5%를 초과하여 인상할 수 없다고 명시하고 있었다(개성공업지구 로동규정 제25조).<sup>35)</sup> 그런데 위 수정 보충으로 인하여 위 내용은 삭제되었다. 라선지대 로동규정에도 수정 보충된 개성공업지구 로동규정과 마찬가지로 월로임 최저기준이 법정되어 있지 않고, 연간 인상폭 제한도 존재하지 않는다.

한편, 라선지대 로동규정은 라선시인민위원회가 관리위원회와 협의하여 종업원의 월로임 최저기준을 제정하고, 이 경우 최저생계비, 로동생산능력, 로력채용상태 등을 고려하도록 그 기준을 명시하고 있다(라선지대 로동규정 제6조). 이와 달리 2014. 11. 20. 수정 보충된 개성공업지구 로동규정은 중앙공업지구지도기관이 일방적으로 월로임 최저기준을 정하도록 하고 있음은 앞서 살펴본 바와 같다.

다른 한편, 임금의 지급과 관련하여 2014. 11. 20. 수정보충 전 개성공업지구 로동규정은 “기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다.”고 규정하여 임금 직불제를 정하고 있었다(개성공업지구 로동규정 제32조). 다만 현실에서는 이 규정이 지켜지지 않고 있었는데, 수정 보충된 개성공업지구 로동규정 제32조는 “기업은 로동보수를 종업원에게 화폐로 주어야 한다.”고 규정하여 “직접”을 삭제하여 버렸다. 이는 북한이 현실적으로 수용하지 않고 있는 부분을 규정에 반영한 것으로 이해된다.

그런데 라선지대 로동규정 제37조는 “기업은 종업원의 로동보수를 정해진 기간 안에 전액 지불하여야 한다.”라고만 규정하여 수정 보충된 개성공업지구 로동규정과 마찬가지로 임금 직불제를 도입하지 않고 있다.

35) 이에 따라 북한은 2007년부터 최저임금을 연간 5%씩 인상시켜 2014년 현재 개성공업지구의 최저임금은 월 70.35달러이다. 『서울신문』, 2014. 12. 8.자 사설 「개성공단 파행 부를 北의 일방적 임금인상」 참조.

## IV. 기업창설운영규정 분석 및 평가

### 1. 라선지대 기업규정의 체계

라선지대 기업규정은 총 6장 50개 조문으로 구성되어 있다. 총 32개 조문으로 구성된 개성공업지구 기업규정과 비교하면 조문의 수가 상당히 늘어난 점을 알 수 있다. 다만, 조문의 배열 순서는 크게 달라지지 않았다. 다음은 라선지대와 개성공업지구의 기업규정의 조문 배열을 비교한 것이다.

〈표 4〉 라선지대와 개성공업지구의 기업규정

	라선지대 기업창설운영규정	개성공업지구 기업창설운영규정
제1장 일반규정	제1조 (사명)	제1조 (사명)
	제2조 (기업 창설의 당사자)	제2조 (투자당사자, 투자부문)
	제3조 (기업의 형식)	제4조 (기업창설형식)
	제4조 (기업창설 승인 및 등록기관)	제7조 (기업의 창설승인, 등록기관)
	제5조 (등록 및 수수료)	
	제6조 (기업의 지위)	
제2장 기업의 창설	제7조 (기업의 창설신청)	제8조 (기업의 창설신청)
	제8조 (기업의 창설 승인 및 부결)	제9조 (기업 창설신청의 처리)
	제9조 (기업등록증의 발급과 기업창설일)	제12조 (기업등록신청), 제14조 (기업등록신청의 처리, 기업창설일)
	제10조 (특수업종에 대한 승인질서)	
	제11조 (출자방식)	제11조 (투자형태)
	제12조 (출자기간과 그 연기)	제10조 (투자기간)
	제13조 (기업의 창설조건과 등록자본)	제6조 (기업의 경영조건과 등록자본)
	제14조 (세관등록, 세무등록)	제15조 (세관, 세무등록)
제3장 기업의 경영활동	제15조 (영업허가)	
	제16조 (기업등록증, 영업허가증의 게시)	
	제17조 (업종의 준수와 업종변경)	제16조 (경영활동범위 및 업종변경)
	제18조 (영업감독 및 영업허가증의 재발급)	
	제19조 (제품판매)	
	제20조 (제품판매가격과 봉사가격)	
	제21조 (비법행위의 금지)	
	제22조 (광고)	광고규정 제3조 (광고와 광고업의 당사자)

	라선지대 기업창설운영규정	개성공업지구 기업창설운영규정
	제23조 (지대 밖의 기관, 기업소, 단체와의 거래)	제20조 (공화국기관, 기업소, 단체와의 연계)
	제24조 (경영물자, 제품의 반출입)	제18조 (경영물자, 제품 반출입)
	제25조 (기업의 보험가입)	보험규정 제5조 (보험사업원칙)
	제26조 (로력채용)	로동규정 제3조 (로력의 채용원칙)
	제27조 (로력의 관리)	
	제28조 (직업동맹조직의 활동조건보장)	
제4장 기업의 재정회계	제29조 (기업의 회계결산)	제21조 (회계결산)
	제30조 (회계기준의 준수)	회계규정 제7조 (회계기준규정, 회계과습의 적용)
	제31조 (예비기금의 조성)	제22조 (예비기금 조성)
	제32조 (기타 기금의 조성)	제23조 (기타 기금 조성)
	제33조 (리운배당)	제24조 (이윤배당)
	제34조 (세금의 납부)	
제5장 기업의 변경 및 해산	제35조 (기업의 변경등록신청과 기일)	
	제36조 (기업변경등록신청문건에 첨부할 자료)	
	제37조 (특수업종의 기업변경등록)	
	제38조 (특수업종의 기업변경등록)	
	제39조 (기업의 해산사유)	제25조 (기업의 해산신고)
	제40조 (청산위원회의 조직)	제26조 (청산위원회조직)
	제41조 (청산위원회의 사업내용)	제28조 (청산위원회의 사업내용)
	제42조 (청산안 작성과 기업재산의 처리)	
	제43조 (파산선고의 제기)	
	제45조 (기업등록의 취소)	제31조 (청산사업의 결속내용)
	제46조 (청산하고 남은 재산처리)	제30조 (해산신고를 한 기업의 재산처리)
제5장 제재 및 분쟁해결	제47조 (벌금)	
	제48조 (몰수)	
	제49조 (영업활동의 중지 및 회수)	
	제50조 (분쟁해결)	

개성공업지구 기업규정에 비하여 라선지대 기업규정에 추가된 조문들은 다음과 같이 3가지로 분류될 수 있다.

첫째, 개성공업지구 기업규정에는 없던 사항을 새로이 규정한 것이다. 구체적으로는 ① 은행, 보험, 법률 분야와 같은 특수업종에 대한 기업 창설승인 및 변경등록 관련 규정(라선지대 기업규정 제10조 및 제38조), ② 제품 판매 관련 규정(라선지대 기업규정 제19 내지 20조), ③ 파산 선고의 제기(라선지대 기업규정 제43조), ④ 제재 및 분쟁해결(제5장 제47 내지 50조) 등이 그 예이다.

둘째, 개성공업지구 법규에 관련된 내용이 규정되어 있었으나 구체적인 절차가 명시되어 있지 않는 사항들인데, 라선지대 기업규정은 이러한 절차를 구체적으로 명시한 것이다. 이에는 ① 영업허가 신청, 영업감독, 영업허가증의 발급 등 영업허가 절차와 관련된 규정(라선지대 기업규정 제15조, 제16조 및 제18조),<sup>36)</sup> ② 기업변경등록 절차와 관련된 규정(라선지대 기업규정 제35 내지 37조)<sup>37)</sup> 등이 있다.

셋째, 입법체계 등에 비추어 볼 때 기업규정에 명시할 필요가 없거나 다른 규정을 새로이 제정할 필요가 있는 내용이지만, 아직 기타 규정이 미비하기 때문에 또는 기타 규정과 중복하여 기업규정에 포함시킨 것으로 보이는 규정이 있다. 예를 들어 라선지대 기업규정 제22조는 라선지대 기업의 광고를 허용하는 내용인데, 개성공업지구에는 개성공업지구 광고규정에 해당 내용이 규정되어 있다. 또한 라선지대 기업규정 제25조는 기업의 보험가입 의무를 규정하고 있는데, 개성공업지구의 경우 보험규정에 이에 상응하는 내용이 규정되어 있다. 그리고 라선지대 기업규정 제26 내지 28조는 로력채용, 로력의 관리, 직업동맹조직의 활동조건 보장을 규정하고 있는데, 이는 라선지대 노동규정과 중복되는 것이다.

다른 한편으로는 개성공업지구 기업규정에는 규정되어 있으나 라선지대 기업규정에는 포함되어 있지 않는 조항이 있다. 가장 대표적인 것이 제17조(주식, 채권 발행)이다.<sup>38)</sup> 이는 개성공업지구 내 주식회사 설립의 근거가 되는 규정인데, 라선지대 기업규정에는 포함되어 있지 않다. 또 다른 조항으로는 제5조(기업규약) 및 제32조(지사, 영업소, 개인의 영업등록)가 있다.<sup>39)</sup>

## 2. 라선지대 기업규정의 내용

### 가. 기업의 창설형태

라선지대 기업규정 제3조는 “지대에서는 여러 가지 형식의 기업을 창설 운영할 수 있다. 기업 조직형식은 해당 세칙 또는 준칙으로 정한다.”고 규정하고 있다. 하지만 “여러 가지 형식의 기업”의 개념에 대해서는 자세한 규정을 두지 않고 있고, 아직 해당 세칙이나 준칙이 제정되어 있지도 않다.<sup>40)</sup>

36) 개성공업지구법 제25조 제2호는 공업지구관리기관의 임무 중 하나로 “영업허가”를 규정하고 있으나, 개성공업지구 기업규정에는 영업허가에 관련된 내용이 전혀 포함되어 있지 않다. 다만, 실무적으로는 개성공업지구 관리기관이 영업허가 업무를 수행하고 있다고 한다.

37) 개성공업지구 기업규정 제16조는 “업종을 늘리거나 변경하려 할 경우에는 공업지구관리기관의 승인을 받아야 한다.”고 규정하고 있으나 그 구체적인 승인절차는 규정하고 있지 않다.

38) 개성공업지구 기업규정 제17조에 따르면 기업은 규약에서 정한 데 따라 주식, 채권 같은 것을 발행할 수 있다. 주식, 채권 같은 것을 양도하거나 유통시킬 수 있다.

39) 다른 한편 제3조(투자장려), 제19조(반출입신고)도 라선지대 기업규정에는 포함되어 있지 않다. 다만, 이러한 규정은 유사한 내용이 이미 개정 라선지대법에 규정되어 있으므로 기업규정에 굳이 규정할 필요가 없는 것으로 보인다.

따라서 현시점에서 라선지대 내에서 설립 가능한 법인의 형태는 북한의 종래 외국인투자 관련 법령이 허용하고 있는 합영기업, 합작기업, 외국인기업만을 상정할 수 있다. 합영법상 합영기업은 북한 측과 외국투자가가 공동으로 투자하여 운영하는 유한책임회사이고,<sup>41)</sup> 합작기업은 북한 측과 외국투자가가 공동으로 투자하되 북한 측이 운영하며, 외국 측 투자분의 상환과 이윤분배는 투자비율과 관계없이 약정한 바에 따르는 기업이다.<sup>42)</sup> 외국인기업이란 외국투자가가 단독으로 투자하여 운영하는 기업이다.<sup>43)</sup>

그런데 개성공업지구법 기업규정 제17조는 “기업은 규약에서 정한 데 따라 주식, 채권 같은 것을 발행할 수 있다.”고 규정하여 개성공업지구 내 주식회사의 설립을 허용하였다. 이에 비해 라선지대 기업규정에는 이러한 조항이 존재하지 않으므로 주식회사의 설립이 허용되지 않는 것으로 이해된다. 다만, 향후 라선지대 기업 조직형식에 관한 세칙과 준칙이 어떻게 제정되느냐에 따라 설립 가능한 기업의 형태가 결정될 것이다.

다른 한편, 개성공업지구법은 영리활동의 형태로서 지사와 영업소를 추가로 허용하고 있다. 즉, 투자는 개성공업지구 내 지사, 영업소, 사무소를 설치할 수 있고(개성공업지구법 제3조 제2문),<sup>44)</sup> 기업은 지사, 영업소를 공업지구관리기관에 등록하고 영업활동을 할 수 있다(개성공업지구법 제45조). 이러한 모범에 근거하여 개성공업지구 기업규정은 지사, 영업소, 개인의 영업등록에 관한 규정을 두고 있다(개성공업지구 기업규정 제32조). 그런데 개정 라선지대법은 투자는 지사, 사무소를 설치할 수 있다고만 규정하고 있고(라선지대법 제5조), 영업소를 포함시키지 않고 있다는 점에서 개성공업지구법과 차이가 있다. 지사와 영업소는 어떠한 차이가 있는지는 분명하지 않다. 사건으로는 외국인기업법 제10조나 외국인투자법 제14조가 “지사, 사무소, 대리점”이라는 표현을 사용하고 있는 점에 비추어, 지사를 한국법상 영업소와 동일한 의미를 갖는 것으로 보아, 중복되는 것을 삭제하였다고 이해할 여지가 있다고 본다.

## 나. 기업의 출자

### 1) 출자의 방식

출자의 방식과 관련하여 라선지대 기업규정은 화폐, 현물재산 또는 재산권으로 할 수

40) 최우진, 전계논문, p.164.

41) 외국인투자법 제2조 제6호, “합영기업이란 우리 측 투자자와 외국 측 투자가가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자비에 따라 리윤을 분배하는 기업이다.”

42) 외국인투자법 제2조 제5호 “합작기업이란 우리 측 투자자와 외국 측 투자가가 공동으로 투자하고 우리 측이 운영하며 계약에 따라 상대 측의 출자분을 상환하거나 리윤을 분배하는 기업이다.”

43) 외국인투자법 제2조 제7호.

44) 여기서 영업소란 상인의 영업활동을 위한 조직의 중심을 이루며 그에 필요한 인적·물적 시설을 갖춘 장소를 의미한다. 그리고 사무소는 영업소와 비교할 때 독자적으로 영업활동에 종사하지 않고 업무연락이나 시장조사 등 비영업적 활동을 수행하는 장소로 이해된다. 지사는 한국법상 지점과 유사한 의미를 갖는 것으로 이해된다. 법무법인 태평양, 전계서, pp.76~77.

있고, 이 경우 투자재산과 재산권의 가치평가는 출자 당시의 국제시장가격에 기초하도록 규정하고 있다(라선지대 기업규정 제11조 제1, 2문). 이는 개성공업지구 기업규정 제11조와 유사하다. 이러한 규정은 총계획요강에서 “기업은 자금, 현물자산, 무형자산으로 출자하여 단독, 합영기업을 창설할 수 있다.”고 합의한 것에 부합한다(총계획요강 제45항).

나아가 라선지대 기업규정은 출자재산과 재산권의 가치는 검증기관의 검증을 받도록 요구하고 있다(라선지대 기업규정 제11조 제3문). 이처럼 출자재산과 재산권의 가치를 검증받도록 한 것은 합영기업을 설립하는 경우 외국 측 투자자를 보호하기 위한 측면이 있다. 통상적으로 합영기업이 설립될 경우 외국 측 투자자는 화폐를 출자하고, 북 측 투자자가 부동산 등 현물을 출자할 것으로 예상되는데, 이 경우 현물출자 재산에 대한 객관적인 가치평가가 이루어지는지 여부가 외국 측 투자자에게 중요한 문제이기 때문이다.<sup>45)</sup>

## 2) 최소등록자본비율

라선지대 기업규정은 등록자본이 기업총투자액의 30% 이상이 될 것을 요구하고 있다(라선지대 기업규정 제13조). 이는 개성공업지구 기업규정이 등록자본은 총투자액의 10% 이상 될 것을 요구(개성공업지구 기업규정 제6조)하는 것에 비하여 상당히 높다. 이처럼 라선지대 기업에 대해 최소등록자본비율이 높게 설정되어 있는 것은, 합영법이 2011. 11. 29. 개정되면서 합영기업의 책임범위가 종전의 “출자자의 출자액”에서 “기업의 등록자본”으로 한정되었기 때문이라고 이해된다. 그런 맥락에서 합영법상 합영기업의 최소등록자본비율은 20%에서 30~50%로 인상되었다.<sup>46)</sup>

한편, 이처럼 라선지대에서 개성공업지구에 비해 높은 등록자본비율을 요구하는 또 다른 이유는 라선지대(및 다른 북한 지역)는 기업등록과 투자의 순서가 개성공업지구와는 다르기 때문이기도 하다.<sup>47)</sup> 개성공업지구의 경우 ‘선출자 후등록’의 순서를 취하고 있기 때문에 개성공업지구 투자자는 기업등록 전에 미리 등록자본 상당의 액수를 출자해야 한다(개성공업지구 기업규정 제12조).<sup>48)</sup> 이는 한국의 주식회사가 ‘선출자 후등록’의 구조를 취하고 있는 것과 마찬가지로이다. 이에 비해, 라선지대 투자자는 기업의 창설승인이 있으면 곧바로 기업등록을 하고, 그 후 정해진 기간 내에 출자를 하면 된다(라선지대 기업규정 제9조 및 제12조). 즉, ‘선등록 후출자’의 순서이다. 따라서 만약 개성공업지구에서 높은 최소등록자본비율을 요구했다면 투자자에게 지나치게 과도한 초기 출자를 요구하는 것이 되어 투자 유치에 장애가

45) 최우진, 전계논문, p.166.

46) 상계논문, p.165.

47) 법무법인 태평양, 전계서, pp.85~86.

48) 개성공업지구 기업규정 제12조, “투자자는 등록자본 또는 그 이상 액수의 투자를 한 다음 공업지구관리기관에 기업등록신청을 하여야 한다.”

될 수 있었을 것이다

다만, 라선지대에서 이와 같이 높은 등록자본비율을 요구하는 것은 바람직하지 못하다. 특히 향후 라선지대의 개발이 본격화되는 경우 프로젝트 파이낸싱 방식의 대규모 인프라 투자가 진행될 수 있을 텐데, 높은 등록자본비율을 요구할 경우 자금조달 방식을 다양화하는데 제약이 될 수 있기 때문이다.<sup>49)</sup> 이와 관련하여 라선지대의 인프라 개발이 본격화될 경우 대부분의 차입금 조달이 해외에서 이루어질 것이므로 등록자본비율의 규제는 해외 대주단의 판단에 맡기는 것이 바람직하다는 견해가 있다.<sup>50)</sup>

## 다. 기업의 경영활동

### 1) 경영기관 - 지배구조

라선지대 기업규정상 기업의 경영기관 또는 지배구조에 관한 직접적인 규정은 없다. 이는 개성공업지구 기업규정과도 마찬가지이다. 나아가 개성공업지구 기업규정은 기업이 규약을 작성하도록 하고 있고, 기업 규약에는 ‘기업 책임자’ 및 ‘재정검열원’의 임무와 권한이 포함될 것을 요구하고 있으나(개성공업지구 기업규정 제5조), 라선지대 기업규정에는 이러한 규정이 없다.

다만, 북한의 외국인투자법령상 합영기업의 경우에는 리사회, 관리성원, 재정검열원 등 기업의 지배구조에 관한 비교적 상세한 규율이 존재하는데(합영법 제3장), 이에 비해 합작기업이나 외국인 기업에 있어서는 북한 또는 외국 측 투자가 일방이 경영을 전담하므로 합작법이나 외국인기업법에는 기업지배구조에 관한 자세한 규정이 없다.<sup>51)</sup>

한편, 라선지대 기업규정은 기업의 “최고결의기관”에 해산 결정 권한(라선지대 기업규정 제39조 제1호), 청산위원회가 작성한 청산방안에 대한 승인 권한(라선지대 기업규정 제42조), 청산위원회가 작성한 청산보고서의 수령 권한(라선지대 기업규정 제44조)을 부여하고 있다. 합영기업의 경우에는 합병법에 리사회가 기업의 최고결의기관이라고 명시되어 있으나(합영법 제16조), 합작기업이나 외국인기업은 최고결의기관이 어떤 기구인지 분명하지 않다.

### 2) 제품의 판매

개정 라선지대법 및 라선지대 기업규정 중 기업의 영업활동과 관련하여 시선을 끄는 부분은 북한 내수 시장으로의 제품 판매이다. 개성공업지구 기업규정은 기업이 중앙공업지구지도기관

49) 최우진, 전계논문, p.165.

50) 상계논문, p.166.

51) 법무법인 태평양, 전계서, p.90.