



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**EU-ŭi Pukhan haeoe nodongja: pŏb-ŭi chunsu-wa
chiphaeng-ŭi chungyosŏng** EU의 북한 해외노동자: 법
의 준수와 집행의 중요성

Breuker, R.E.; Gardingen, I.B.L.H. van; Lee, C; Kim, I.

Citation

Breuker, R. E., & Gardingen, I. B. L. H. van. (2019). EU-ŭi Pukhan haeoe nodongja: pŏb-ŭi chunsu-wa chiphaeng-ŭi chungyosŏng EU의 북한 해외노동자: 법의 준수와 집행의 중요성. In C. Lee & I. Kim (Eds.), *북한을 파견하다 = Dispatching North Korea abroad* (pp. 99-166). Seoul: Seoul University Press. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3281781>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3281781>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

EU의 북한 해외노동자

법의 준수와 집행의 중요성

렘코 브뢰커

(Remco E. Breuker, 라이덴대학교 한국학 교수)

임케 판 할딩엔

(Imke B.L.H. van Gardingen,
변호사, 네덜란드 노동조합연맹 이주노동정책 고문)

역자: 강민주

(서울대 고용복지법센터 연구원, 법과대학 박사과정)

감수: 김광철

(동국대학교 경찰사법대학 초빙교수)

이다혜

(서울대학교 고용복지법센터 연구위원)

이 연구는 유럽연구위원회(European Research Council)의 신진연구자 지원 프로그램 (Starting Grant) War of Words - Proposal 338229의 지원을 받아 수행된 것이다.

북한 해외노동자들이 파견된 40여 개의 국가 중 유럽연합(EU)은 가장 적은 수의 노동자가 파견된 지역일 것이다.¹ 근로자의 수가 곧 수익의 규모를 나타내는 것은 아니라는 점은 차치하고라도 (유럽의 임금을 고려할 때 그 규모는 상대적으로 높아질 수 있으므로), 유럽연합 내 북한 노동자는 그 수적 규모 측면에서 흥미로운 연구주제가 되는 것은 아니다. 유럽연합 내 북한 노동자 연구가 연구주제로서 강점을 가지는 부분은 그 주제에 대한 기록이 아주 잘 남아 있다는 것이다. 국제노동기구(International Labor Organization, ILO)의 공식문건을 비롯하여, 상공회의소 등기기록이나 근로감독관의 조사보고서 등의 문건에는 북한 노동자들이 북한법에 의거한 고용계약을 통해 북한기업에 어떻게 고용되었고, 유럽연합에 어떻게 파견되었으며, 현지기업 혹은 합작회사에 어떻게 연계되고 고용되었는지에 관한 상세한 기록이 남아 있다. 이 공문서들은 북한 노동자들이 유럽에서 어떻게 고용되었는지, 그 구조와 고용관계, 근로 조건 및 임금지불 방식 등은 어떠하

1 정확한 수치는 알 수 없으나 북한 해외노동자는 전 세계 약 40여 개 국가에 파견되는 것으로 추정되고 있다. 최근인 2018년 7월 23일 미국 국무부가 발행한 ‘북한 제재 및 집행 조치 주의보’에 의하면 북한 노동자들이 2017~2018년간 다음의 국가 및 관할지역에서 활동하는 것으로 파악되었다.: 알제리, 앙골라, 방글라데시, 벨로루시, 인도네시아, 기니, 콩고, 이집트, 라오스, 리비아, 말리, 몽골, 모잠비크, 나미비아, 네팔, 나이지리아, 페루, 폴란드, 카타르, 러시아, 르완다, 세네갈, 태국, 우간다. “US State Department Advisory on North Korean Sanctions & Enforcement: ‘Risks for Businesses with Supply Chain Links to North Korea’”, 23rd July 2018. <https://www.state.gov/documents/organization/284481.pdf> (검색일: 2018.9.5.)

였는지에 대한 큰 그림을 제공하여 주고 있다. 나아가 유럽연합 내 북한 노동자 사례에서 특별히 관심을 끄는 부분은, 법제상 노동자의 권리가 상당히 잘 보장되는 것처럼 되어 있다는 점이다. 그러나 불행히도 그렇게 되어있다는 것이 곧 노동자의 권리보장을 실질적으로 담보하는 것은 아니다. 따라서 유럽 내 북한 노동자 사례는 법의 준수와 이행이라는 관점에서 연구에 흥미로운 시각을 선사한다.

폴란드 근로감독관이 보고한 북한 노동자 근로현장의 불법행위자들은 벌금형에 처하여졌으며, 폴란드 조선소 내 북한 노동자 사망 사건 또한 사법기관의 수사로 이어졌다. 또한 폴란드 내 북한 노동자의 근로조건이 강제노동으로 판단될 여지가 있는 바, 그 내용이 ILO에 전달되기도 하였다. 이 외에도 폴란드 내 북한 노동자 사례가 유럽연합의 사법관할 영역이라는 맥락에서 법적으로 검토될 수 있는 여지는 많다. 이러한 점에서 유럽연합 내 북한 노동자 사례는 추후의 연구로 이어질 다양한 경로를 제공한다는 가치가 있다.

2016년 5월 17일, 유럽이주네트워크(European Migrant Network; EMN)는 폴란드 당국으로부터 ‘북한국적자의 국가노동시장 접근을 제한하는 특별절차의 수립에 관한 국가 규정’의 여부에 대하여 유럽 회원국들 내 자료를 수집하여 달라는 특별 요청을 받았다. 그 요청에는 각 회원들에게 ‘귀국에서의 북한국적 노동자들에 관한 경험(최신 통계, 위법행위 사례 등)은 어떠한지’를 질문하는 내용도 포함되어 있었다.² 요청에 대한 보고서는 2016년 7월 29일 편찬, 출판되었으며, 몰

2 Ad-Hoc Query: North Korean Migrant Workers, Requested on 17th May 2016, Compilation produced on 29th July 2016. European Migrant Network. <http://>

타·폴란드·체코·독일·네덜란드·오스트리아 등의 국가에서 질의 시점 당시, 혹은 그 이전에 공식적인 노동허가를 받고 활동하였던 북한국적자의 수를 명시하고 있었다. 이들 국가 중 북한국적자에 대한 노동허가증 발부 수가 두드러지게 많았던 국가가 바로 폴란드였다.³

본 장은 유럽연합, 특별히 폴란드 내의 북한 노동자 사례에 집중할 것이다. 또한 본 연구진이 진행한 2016년 『유럽연합 내 북한 노동자 강제노동: 폴란드 사례(North Korean Forced Labour in the EU, the Polish case)』 연구 및 2018년의 후속 연구보고서 『이익을 위한 사람들: 세계적 규모의 북한 강제노동(People for Profit: North Korean Forced Labour on a Global Scale)』을 바탕으로, 북한 해외노동자의 법적 지위 관련 (초국적) 규제 및 기관의 관리감독 메커니즘과 그 이행에 대하여 논하고자 한다.⁴ 폴란드 근로감독청이 발부한 문건들⁵을 중심으로 분석을 전개할 것이며, 폴란드 중앙 고용근로감독기구가 발행한 세 건

www.emnsweden.se/download/18.2d998ffc151ac387159187c7/1484748711445/North+Korean+migrant+workers_Poland.pdf, (검색일 2018.8.23.)

- 3 독일 또한 세금과 사회보장세를 납부하는 북한국적자들이 1,600명에 육박한다고 언급하여 큰 주목을 끌었는데, 이후 추가적인 조사에서 독일 연방 노동사회부는 수치가 정확하다고 확인하여 주었다가 다시 후후의 조사에서는 부인하였다. 당시 이는 북한국적자와 남한국적자의 수치를 종합한 것일 것이라는 보도가 있었다. 이후 이 흥미로운 문제의 진상을 규명하여 보려는 시도가 여러 번 있었으나 독일 당국은 답변을 중단하였다.
- 4 Remco Breuker & Imke van Gardingen (eds.), *North Korean Forced Labour in the EU, the Polish case: How the Supply of a Captive DPRK workforce fits our demand for cheap labour*(Leiden: Leiden Asia Centre), 2016; Remco Breuker & Imke van Gardingen (eds.), *People for Profit; North Korean Forced Labour on a Global Scale*(Leiden: Leiden Asia Centre), 2018. 상계 논문에 주요 사항이 기록되어 있으며, 이하 본 장에서 분석하는 내용과 관련된 경우 상계 논문을 인용하도록 할 것이다.
- 5 Letters from the Polish Department of Legality of Employment, Chief Labour Inspectorate, dated 25th April 2016. (GNL-439-0512-1-1/16), 31st March 2016. and 9th June 2017 (GNL-575-0512-7-2/17).

의 보고서⁶를 통해 보다 자세한 내용을 다룰 것이다. 폴란드 출입국사무소의 통계와 상공회의소에 등재된 기록 또한 유용한 정보를 제공한다. 2017년 ILO 총회의 기준적용위원회 보고서,⁷ 유엔북한인권조사위원회 특별보고관의 해외노동 관련 발표자료⁸ 및 보고서들 또한 분석을 위한 원자료로 활용될 것이다. EU 지침 및 규정, ILO 협약 또한 폴란드 내 북한 노동자 사례의 맥락상 관련될 경우 이를 참조할 것이다. 폴란드의 관련법은 분석의 범위에 속하지 않으며, 폴란드의 국내법상 규제는 폴란드 중앙 고용근로감독청의 시정명령 및 폴란드 내 노동 지형의 맥락에서만 제한적으로 활용될 것이며, 이는 고용근로감독청과의 소통하에 이루어진 것임을 밝혀 둔다. 근로현장에서 진행된 근로자 인터뷰는 근로감독보고서에 포함된 것들에 한하여 인용될 것이다.

본 연구 자료출처의 상당부분은 근로감독보고서이다. 따라서 본 장은 폴란드 고용근로감독청이 발행한 서신과 보고서를 살펴봄으로

-
- 6 Report Nr. 03186-53100-K033-Pt/13 (Rungrado), issued aug. 2013, Korea Rungrado General Trading Corp.; Report Nr. 03186-53100-K033-Pt/13 (Armex), issued aug. 2013, ARMEX SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ
- 7 International Labour Organization, -published 106th ILC session, June, 2017, Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations, Report of the Committee on the Application of Standards(ILC106-PR15-PartII-NORME-170615-3-EFS-docx), p. 40.: Forced Labour Conventions, No. 29, 1930, Poland; International Labour Organization, -published 106th ILC session, June, 2017, List of Member States invited to appear before the committee and texts of the individual cases, (C.App./D.4/Add.1), p. 87.: Forced Labour Conventions, No. 29, 1930, Poland.
- 8 Report of the UN Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/70/362, 8th September 2015, pp. 7-9.(B. People working outside the country).

써 시작되며, 근로감독의 역할, 기능 및 권한에 대하여 고려하여 볼 것이다. 폴란드 중앙 고용근로감독청은 북한 노동자를 사용하는 근로 현장에 대해 많은 조사를 시행하였으며, 그 결과보고서는 북한 노동자들의 고용기업 및 그 상황과 조건 등에 대한 귀중한 자료의 원천이 되었다. 그러나 이 보고서들은 매우 중요한 내용을 빠뜨리고 있기도 하다. 이러한 문제의 원인으로는 조사관들이 사용자측이 제공한 통역에 의존할 수밖에 없었던 상황에서의 언어장벽, 근로자들의 사회적 배경에 대한 지식 부족, 대부분의 조사가 문서상으로 이루어졌다는 점, 근로감독 권한의 제한 등이 꼽힐 수 있을 것이다.

나아가 본 장은 북한 노동자들의 EU 내 제3국 국민(Third Country Nationals, TCN)으로 고용된 이주노동자로서의 법적 지위에 대하여 실질적, 이론적 관점 모두에서 논할 것이다. 이주노동자로서 북한 국적자는 경유국 및 도착국(수용국)에서 동일대우, 노동조합 조직, 최저생활임금 보장, 사법접근의 권리를 비롯한 여타 노동기본권과 인권을 보장받을 독립적인 권리를 가진다. 그러나 이러한 원칙이 개별 이주노동자들에게 현실적으로 이행되는 것은 아니다. 이는 비단 법을 집행하지 않는 수동적인 측면의 문제일 뿐만 아니라, 최저임금과 최저노동기준 준수를 회피하기 위하여 독창적인 법적, 경제적 실체의 네트워크를 만드는 적극적 차원의 문제일 수 있다. 이러한 문제의 부차적인 영향은 근로자들을 지속적으로 종속적 지위에 속하게 한다는 사실이다. 근로자들은 자신들의 근로나 임금뿐만 아니라 이동이나 숙박에 관한 사항까지 의존해야 하며, 중개인이나 기업간의 폭넓은 ‘그물망’에 사로잡혀 있게 된다. 이러한 의존성은 일반적인 이주노동자의 상황에도 적용되는 것이며, 북한 노동자의 경우에는 그 정도가 더욱 심한 것이다. 북한 노동자들이 불평을 하지 않는 편이라거나 자신들

의 권리를 제창하지 않는다는 점 또한 추가적인 유인요소가 될 수 있다. (하)도급업자, 합작회사, 고용임대업자, 자회사들 간의 복잡한 네트워크는 결정적인 역할을 하므로, 이러한 측면 또한 분석에 포함될 것이다.

본 장은 또한 법의 집행과 감독 메커니즘에 관하여 논할 것이다. 국제노동기구(ILO)는 그 회원국들이 비준한 협약과 의정서 상의 노동기준들을 이행하도록 격려하는 감독기제로서 활발히 활동하고 있다. 비록 북한은 ILO 회원국이 아니지만, 북한 노동자를 유치한 대다수의 국가는 ILO 회원국이다. 마찬가지로 ILO 기준적용위원회(Commission on the Application of Standards, CAS)는 2017년 ILO 총회 당시 폴란드 내 북한 노동자 사례에 대하여 논한 바 있다. 이는 ILO 보고기제의 효과성을 드러낸 것으로서, 폴란드의 북한 노동자 사례는 위원회가 폴란드 당국에 관련 사항에 대한 질문서를 우송하는 ‘직접 청구(Direct Request)’가 이루어진지 한 해 만에 국제적인 논의의 장에 올랐다. 나아가 본 연구진은 책임과 책무 문제, 그리고 사법 접근권과 관련한 법적 경로들에 대하여 탐색할 것이다.

위와 같은 분석에 앞서, 먼저 북한의 해외파견노동에 대하여 개괄하고자 한다. 북한의 해외파견노동은 때로 무계획적으로 집행되는 것처럼 보일 수 있으나, 임의적으로 이루어지는 것은 아니다. 오히려 북한 당국의 외화벌이를 위한 구조적이며, 폭넓고도 긴밀한 통제를 통하여 이루어지는 것으로서 세계 곳곳에서 눈에 띄게 유사하면서도 현지 사정에 적용된 형태로 드러나고 있다. 그러므로 본 장은 북한 노동자 해외파견 현상에 대한 종합적이고 일반적인 분석으로 시작하려 한다.

북한의 해외파견노동: 일반적 분석

북한의 대규모 노동자 해외파견은 전 세계 범집행기관에 흥미로운 문제를 제기하고 있으며, 국제 노동법전문가들에 대한 도전임과 동시에 인권침해의 관점에서 시급한 문제이기도 하다. 1960년대부터 2000년대에 이르기까지 북한의 해외노동자 수는 급격히 증가하였으며, 그 파견대상국도 매우 다양하여졌다. 북한이 최초로 유럽연합에 노동자를 파견하였던 시기는 분명하지 않으나, 북한이 폴란드, 불가리아, 체코 등의 EU 회원국과 역사적으로 긴밀한 관계를 유지하여 왔다는 사실을 고려하여 볼 때, 이들 국가들이 EU에 가입하기 전부터가 아니었을까 추측하여 볼 수 있다. 체코의 경우 최소한 1998년부터 북한 노동자들을 수용하였음이 입증되었고, 이러한 관계는 2008년까지 지속되었다. 체코와 북한이 (체코가 체코슬로바키아의 일부였을 때부터) 우호, 협력의 역사를 가지고 있고, EU 내 다른 국가들도 이런 역사를 공유하고 있음을 고려하여 볼 때, 다른 국가에서의 북한 해외노동자 상황도 유사할 것이다.

북한 노동자들이 파견된 지역들 별로 현지 환경이 매우 상이함에도 불구하고 EU로의 파견이 특별한 것이 아니라는 점은 지적하고 넘어가고자 한다. 북한 당국은 정부에 가하여진 재정적 압박을 완화하기 위하여 해외로 노동자를 파견하기 위해 상당한 노력을 기울였다.⁹ 이와 같이, 북한 당국 내에서 작동하는 공동의 체계로

9 북한 해외노동자들의 활동과 관련된 문건 및 전직 북한 공직자들의 증언을 조사한 결

인해, 블라디보스토크로부터 기니에 이르는 다양한 지역에 북한 노동자들이 파견, 고용되는 과정에는 상당한 구조적 유사성이 발견된다.

체코의 북한 해외노동자 사례의 경우 전체적으로 반복적인 패턴을 보여 준다는 점에서 여러모로 유익한 예가 된다. 체코의 북한 해외노동자 사례가 가지는 특징은 다음과 같다. 첫째로, 체코 사례는 유럽 연합에 파견된 북한 노동자의 수는 비교적 적다는 점을 시사하고 있다. 1998년부터 체코에서 북한 노동자의 고용이 금지된 2008년 사이에는 많아야 약 400명가량의 북한 노동자가 존재하였다.¹⁰ 연구 경험상 짐작컨대, 개별 노동자의 평균 임금이 높은 국가일수록 그 국가에 파견되는 북한 노동자의 수는 적은 것으로 보인다.¹¹ 이는 북한 당

과, 중앙당 차원에서 해외에서의 외화벌이에 대한 지시를 내린 것은 맞지만 이를 이행하는 것은 해외인력 파견의 권한이 있는 각종 기관, 회사, 부처, 군부에 의하여 이루어진 것으로 보인다. 결과적으로 북한 당국조차 해외로 파견된 노동자의 수와 그 파견국에 대해 총체적으로 파악하기 어려울 것으로 보인다. 본 연구진이 인터뷰하였던 전직 북한 간부의 경우 북한이 파견한 해외노동자의 수에 대한 질문에 유엔 특별보고관이 2015년에 제시하였던 수치를 인용하여 답변하였다. 다시 말해 북한 당국 내에도 이러한 내용을 파악할 중앙 감독기관이 없다는 것이다.

- 10 Jan Blinka, "Employing North Korean Workers in the Czech Republic", in *People for Profit: North Korean Forced Labour on a Global Scale*, edited by Remco Breuker & Imke van Gardingen (Leiden: Asia Centre Leiden), 2018, pp. 84-117. 참고
- 11 ILO에 의하면 강제노동으로 인한 수익은 피해자 한 명 당 아프리카의 경우 3,900달러 (이하 모두 USD), 아시아태평양지역의 경우 5,000달러, 중동의 경우 15,000달러, 소위 선진국의 경우 34,800달러가량이었다. 수치는 지역별로 매우 다르게 추정되고 있다. ILO는 덧붙여 '[총]수익은 아시아(518억 달러)와 선진국(469억 달러)이 매우 높는데, 그 주된 이유는 아시아의 경우 강제노동 피해자의 수가 많으며, 선진국 경제시장에서의 경우 피해자 당 벌어들이는 수익이 높기 때문이다.'라고 하였다. ILO, *Profits and Poverty, The Economics of Forced Labour*: http://www.ilo.org/wcm-sp5/groups/public/--ed_norm/--declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf를

국이 해외파견을 담당하는 각 기관에 설정한 재무 달성목표와 연관이 있을 수 있다고 생각된다. 다시 말해 각 기관의 목표는 특정 규모의 노동자를 파견하는 것이 아니라, 특정 수준의 외화를 버는 것이라는 점이다. 둘째로, 체코 내 북한 노동자들의 존재와 활동은 모두 합법적인 것으로서, 모든 노동자들은 합법적인 거주허가증과 노동허가증을 소유하고 있다. 노동자들이 파견되기 전, 북한과 체코 양국의 대표는 그 사업기관을 합법적이며 운영가능한 것으로 만들기 위하여 필요한 법적 및 기타 조치들을 취한다. 셋째로, 노동자들은 북한에서 단일의 집단으로서 파견되었다. (2~3명 단위의 소그룹으로 입국하는 경우도 있기는 하였다.) 이것은 북한 당국이 노동자를 어디로 파견하든, 통제와 감시 및 사회주의 사상 주입 기능을 하는 기이한 북한 특유의 체계가 동반되었다는 중요한 사실을 보여 준다. 원칙적으로 북한 사람들은 셋 이상이 모이면 ‘생활총화’라 불리는 모임이나 자아비판의 자리를 가질 수 있다.¹² 이를 위해서는 모임을 주도하는 ‘위원장’, 이를 기록하는 ‘서기’, 그리고 요구된 사항을 수행하는 ‘위원’이라는 최소조건이 필요하다. 넷째로, 미리 수립된 합작회사가 중개자로서 근로자들의 실제 업무와 근로관리, 지속적인 일자리의 조달 및 제반 재정적 측면을 손에 쥐고 있었다는 점이다. 다섯째, 노동 외에도 많은 작업들이 강제되는 북한체제 내에서의 경험으로 인해 강제노동 자체의 심각성을 잘 느낄 수 없었을 것임에도 불구하고 체코 내 북한 노동자들은

참고.

- 12 생활총화는 모든 북한주민들이 근로단체·학교·지역과 같은 다양한 소속조직을 매개로 하여 참가하여야 하는 정치사회적, 사상적 모임·의례·교육 등을 일컫는다. 이러한 조직모임에 잘 참여해서 좋은 평가를 받는 것이 취직, 승진, 주택배급, 결혼, 해외근로 파견 등의 사항을 좌우하므로 매우 중요하게 여겨진다.

본인들이 현장을 떠날 수도, 거절을 할 수도 없는 상황이라는 것을 인지하고 있었다. 여섯째, 개별 북한 노동자를 고용한 기업은 각 노동자의 임금을 중개 합작회사에 지급했으며, 합작회사가 이를 배분체계에 따라 노동자에게 지급하지 않는 것이 일반적이라는 사실도 은연중에 인식할 수 있었다는 사실이다. 다시 말해 노동력을 필요로 했던 현지 기업과 중개기업 간에 이루어진 합의에 따라 북한 노동자들의 노동보수가 전부 지불되었음에도, 노동자 당사자들에게는 총량 중 극히 일부만이 돌아갔다는 것이다.¹³ 이런 식으로 개별 근로자의 권리는 거의 보장되지 않는 방식의 체계가 설계되어 있었다.

북한 해외노동자들의 활동은 유럽연합 내 고용기업의 수요에 맞추어진 것이었다. 예를 들어 폴란드 조선소에 용접공으로 고용된 북한 노동자들은 현장에서 용접기술을 습득하곤 하였는데, 이들이 보다 수요가 많은 숙련용접공으로 발전하지 못하였다는 사실은 북한 노동자들의 동기가 돈을 벌고 고국으로 돌아가는 데에만 있었다는 점, 그리고 노동자들이 속한 체계가 이에 대한 압박을 가하고 있었다는 점을 잘 보여 준다. 북한 노동자들과 마찬가지로 이들을 파견, 관리했던 북한 합작회사들 또한 현지의 (법적) 환경에 신속히 적응하였으며 이는 최대의 수익창출을 위해 여러 규제를 활용하는 현지기업들과 본질적으로 다르지 않았다.

따라서 북한 노동자들이 유럽연합으로 파견되었던 사례는 북한 당국 차원에서 노동자들을 해외로 파견하였던 관례가 현지에 맞는 형태로 적절히 변형된 것이라 할 수 있겠다.

13 Jan Blinka, 위의 글, pp. 84-117.

해외로 파견된 북한 노동자들의 총 수는 짐작되지 않으나, 지난 5년간 대다수는 중국과 러시아로 보내졌다는 사실만은 분명하다. 말레이시아나 캄보디아 등 동남아시아 국가에도 상대적으로 많은 수의 노동자들이 파견되었다. 중국이 수만 명 규모의 북한 노동자들을 수용할 때, 유럽연합 국가들은 수백 명 규모로 수용하였을 뿐이다. 러시아가 유엔 대북제재에 정면으로 반하여 북한 노동자들을 수용하였다는 사실이 공식화되었으며, 유엔의 북한 노동자 고용금지 제재 이후 러시아에 합법적인 수준으로 새로 유입된 북한 노동자의 수는 약 1만 명 이상이었음이 명확하였다.¹⁴ 이들 노동자들의 전부 혹은 대부분이 건축업, 농업, 제조업 등 임금이 극도로 적은 영역에서 근로하게 되었다. 투자금을 회수하고 이익을 창출하기 위해서는 비교적 많은 수가 파견되어야 하였던 것이다. 그러므로 중국이나 러시아와 같은 국가에서는 북한 노동자의 1인당 순수입은 가장 적었을 것으로 보인다. 한편 숙련된 노동자를 파견할 경우에는 훨씬 높은 1인당 수익률을 얻을 수 있다. 폴란드에서 용접공으로 근무한 북한 노동자의 경우 한 달에 약 800유로가량의 임금을 받는데, 이는 중국에 파견된 북한 노동자 임금의 10배에 달하는 것이다. 물론 유럽연합의 높은 물가도 감안하여야 할 것이지만, 북한의 기업, 기관 등이 투입한 초기투자에 대해 빠른 수익환수가 가능한 것이다.

북한당국이 국가차원에서 그 국민들을 파견노동자로 해외에 보내는 것은 그 자체로는 합법이다. 실제로 북한당국은 파견된 북한국민들이 합법적으로 거주, 활동할 수 있도록 매우 치밀한 조치를 취하

14 예로서 다음의 사이트를 참고: <https://www.wsj.com/articles/russia-is-issuing-north-korean-work-permits-despite-u-n-ban-1533216752>.

고 있다. 심지어 2014년부터는 유엔북한인권조사위원회 보고서가 파견된 북한 해외노동자들의 송환에 활용될 것을 우려하여 유럽연합 내 북한 노동자들의 인권을 최소한으로라도 보장하려는 시도를 하기도 하였다.¹⁵ 미국과 유엔, 유럽연합의 대북 송금제재 조치로 인해 북한 해외노동자 관련 기업 자체의 합법성이 크게 흔들리게 되었고, 북한외교관들은 송금액을 미국 달러로 현금화한 뒤 개인적인 집에 넣어 당국으로 이송해야 했다.¹⁶ 2017년 11월까지만 해도 북한으로의 송금이 불법일 수는 있었으나, 북한국적자의 해외 노동 자체가 불법인 것은 아니었다. 그러나 2017년 12월 유엔이 대북제재조치를 강화함에 따라 북한국적자의 해외노동 자체가 직접적인 제재의 대상이 되어 노동자들이 벌어들인 자금이 어떤 목적으로 사용되는지에 대한 논의는 더 이상 필요하지 않게 되었다. 2017년 이래 UN 및 유럽연합의 대북제재에는 일부라도 북한 해외노동자에 대한 추가적인 제재가 포함되었다.¹⁷ 제재의 내용에는 북한과의 합작회사의 폐쇄기한이 명시되

15 다음을 참고: Remco Breuker, "Non-Enforcement: The Conscious Choice Not to Enforce," in *People for Profit*, pp. 161-162.

16 이렇게 북한 당국으로 흘러들어간 자금이 핵무기 등의 개발에 사용될 우려로 인한 북한에의 송금 제재조치를 위반한 사례에 해당하는지에 대한 적절한 논의가 진행되어야 하였으나, 제대로 이루어진 바가 없다.

17 다음의 문헌들을 참조 : Larissa van den Herik, "Testing the Protective Reach of UN Sanctions", in *People for Profit*, pp. 208-116.; United Nations Security Council, Committee established pursuant to resolution 1718, 2006.; "Resolution 2270. S/RES/2270, 2016, 2nd March 2016. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2270.pdf; Resolution 2321.S/RES/2321, 2016, 30th November 2016. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2321.pdf; Resolution 2371.S/RES/2371, 2017, 5th August 2017. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2371.pdf; Resolution 2375.S/

었고,¹⁸ 추가적인 북한 노동자를 고용하는 것을 금지하며, 2019년 10월까지 모든 북한 노동자를 본국으로 송환하도록 하였음에도 불구하고,¹⁹ 실질적인 해외노동의 관례에 미친 영향은 제한적인 것으로 보인다.²⁰

결과적으로 유럽연합 내 북한 노동자의 존재를 확인하기 위해서는 유럽연합 국가들의 공식적인 출입국 및 비자 발행 통계가 여전히 유용하게 활용될 수 있으나, 한편 폴란드 사례에서 드러나듯 영주권을 받은 북한 노동자들은 비자가 필요 없으므로 이 통계에 속하지 않는다는 점 또한 고려되어야 할 것이다.

합법성을 구비하여 노동인력수입에 따라 마찰을 최대한 줄이고자 하는 욕구는 북한기업과 유럽연합 내 합작회사의 적응력에서도 잘 드러난다. 이 기업들은 예외 없이 유럽연합 각 회원국들이 제시하는

RES/2375, 2017, 11th September 2017. http://www.securitycoun-cilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2375.pdf; Resolution 2397.S/RES/2397, 2017, 22th December 2017.

18 “회원국들은 2018년 1월 8일 이전까지 제재위원회의 사례별 승인을 받지 못한 모든 합작회사나 개별기업을 폐쇄하여야 한다. 회원국은 제재위원회가 승인요청을 거부한 이후 120일 이내에 기존의 모든 합작회사나 개별기업을 폐쇄하여야 한다.” 다음을 참고: EU COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/1838 of 10th October 2017, amending Decision (CFSP) 2016/849 concerning restrictive measures against the Democratic People’s Republic of Korea, Article 11.4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D1838>.

19 UNSC. S/RES/2397, § 8.

20 어떤 국가들이 북한 노동자들을 송환하였는지에 대하여는 불분명하나, 유럽연합의 경우 송환을 하지 않은 것으로 보인다. 북한당국과의 합작회사도 해체된 것으로 보이지 않는다. 예를 들어 폴란드 상공회의소와의 회담에서는 『체제의 노예(Slaves to the system)』에서 자세히 다루어졌던 합작회사들이 2018년 1월 9일 이후에도 유엔 및 유럽연합의 제재에 반하여 여전히 존재한다는 점이 드러났다. 러시아의 경우 유엔의 제재에 대한 전적인 저항으로써 2017~2018년간 북한 노동자들을 공개적으로 환영한 바 있다. UNGA. S/RES/2375, § 17 and UNSC.S/RES/2397, § 8.

여러 법적 환경을 매우 창의적으로 활용한다.²¹

북한 노동자의 해외파견에 대한 구체적인 계획과 집행이 중앙정부 차원에서 이루어지지 않는다 하더라도 그 정책 자체는 최고위 중앙정부 차원에서 구성되었다. 그렇기 때문에 북한 노동자들이 파견국까지 집단으로 이동할 뿐만 아니라, 도착 후에도 집단적으로 근무하며, 사회적으로 응집력있는 집단으로 기능함으로써 외부의 접촉을 차단하고 북한당국의 규율에 지속적으로 순응할 수 있었던 것이다. 구체적으로 말하자면, 북한 노동자들은 ‘당조직생활’이라는 사회, 정치, 이념적 실천을 엄격히 고수함으로써 국가차원에서 의도적으로 고립된 생활을 한다고 볼 수 있다. 그러므로 북한 해외노동자들의 일상은 자아비판과 호상(상호)비판, 당 교육, 사상총화, 기부독려 등이 끊임 없이 반복되며 이를 통해 북한사회의 일원으로서의 정체성을 보급하고, 북한체제의 편재성, 강제성, 중요성을 통해 순응을 강조하는 것으로 이루어져 있다. 당조직생활에 참여하는 이들은 조직원들이며, 참여하지 않는 이들은 조직원들이 아니라는 식으로, 내부자와 외부자간의 명백한 사상적 구분이 이루어진다. 이는 북한 노동자들은 현지 인과의 접촉을 최소화하여야 한다는 규정을 통해 강화된다. 이러한 북한 노동자들의 내성적, 내부지향적 성향은 이들을 수용한 거의 모든 국가들에서 잘 기록되어 있다. 이는 침묵이 집단의 안정을 보장하고, 생산성을 강화시키며, 집단을 떠나기 어렵게 만드는 것임을 의미한다. 여기에 북한에 남아 있는 가족에 대한 제재의 가능성 또한 큰

21 『체제의 노예(Slaves to the system)』의 제3, 4장(「유럽연합 내 북한 노동자: 노동법적 관점에서」와 「고용기업과 노동자간의 근로관계」)는 이러한 방식들에 대해 자세히 다루고 있다.

기여를 할 것이다.²²

북한 해외노동자에게 강제된 공동생활과 노동이 의미하는 것은 곧 이들의 모든 행동이 집단 단위로 편성되어 있다는 것이다. 그러므로 북한 해외노동자들이 일반적으로 보이는 특징은 북한당국 소유의 기업이나 합작회사 등 종종 다양한 모습으로 드러나는 중개역들의 존재가 중요한 역할을 하고 있다는 사실이다. 폴란드 사례는 일군의 현지기업의 담당자와 북한국적자들이 이러한 기업을 소유, 운영하며 노동자들을 관리하고 있었다는 점을 보여 준다. 이들 중개인들은 일자리 마련부터 노동자관리, 숙소마련, 고용기업과의 계약서에 서명 대필까지 하였으며, 고위 관리자(폴란드의 경우 종종 통역자가 이 일을 담당)를 지명하여 현지기업과 노동자 간의 유일한 접촉지점으로 만들었다. 북한의 고위 관리자가 이 기업들을 소유하였으며, 기업소유권은 관리자가 변동되면 함께 바뀌었다. 폴란드 그디니아(Gdynia) 지역의 조선소와의 파트너십을 위해 근무, 생활하도록 되어 있는 북한측 관리자는 ‘레드실드(Red Shield)’라는 회사의 소유주로 등록되어 있었으며, 레드실드는 파트너십을 맺은 조선소와 북한 노동자 사이의 고용중개 에이전시 기업으로 기능하였다. 이러한 점은 다시 북한 당국의 책임 부서(기관, 회사)에 현지 대표의 지명, 교체에 대한 결정권이 있었다는 사실을 보여 주는 것이다.

폴란드 사례에서는 중개회사들의 네트워크에 침투하기 위한 노력을 통해 예상치 못했던 점을 발견할 수 있었다. 이 중개회사는 (서

22 다음을 참고: Remco Breuker, "Exporting the System," in *Slaves to The System*, pp. 76-83.

류상 단일 법인의 하도급회사로 기록되어 있는) 각 개별 북한 노동자들의 임금을 일괄 지급받고 있었으므로, 세금이나 사회보장 부담금을 내고 있지 않았던 것이다. 이러한 상황에 대하여 폴란드 정부는 해당 회사가 북한에 세금과 사회보장 부담금을 내고 있을 것이므로 문제가 되지 않는다는 견해를 밝혔다.²³

북한 해외노동자의 책임자들은 이런 식으로 중개역을 활용함으로써 (북한 기업과 연관된다는 오명과도 거리를 둘 수 있는 데다가) 그럴듯한 회피의 구실을 얻는다. 북한 노동자들을 단일 법인의 하도급 기업으로 일괄 취급할 수 있는 법적 수단을 얻고, 개별 노동자에 대해 지불하여야 할 세금을 납부하지 않게 됨으로써 예상치 못했던 재정적 이득도 보게 되는 셈이다.

상술한 북한 해외노동자의 파견방식은 노동자들에게 매우 억압적인 근로환경을 조성한다. 따라서 북한 내에서 자유를 박탈당한 채 살아왔던 노동자들이 해외파견을 통해 좀 더 나은 상황에 처할 것이라는 주장은 유지되기 어렵다. 유럽연합 내 북한 노동자들의 근로 및 생활조건을 분석한 결과, 북한당국이 정치사회적, 사상적 체제(‘당 조직생활’)를 일관적으로 현지에 이식하고, 당국 대표들이나 관리인들이 중개역이자 고용자로서 노동자들의 활동을 엄격히 제한함으로써 노동자들은 말 그대로 ‘거부하지도, 떠나지도 못하는’ 상황에 처한다는 충격적인 사실이 드러났다. 북한 내의 상황과 유사하게, 노동자들은

23 “Manuel Freundt and Sebastian Weiss, Cash for Kim: North Korean Forced Labourers in Poland”, *Vice*, 2016. https://www.vice.com/en_id/article/ypea8j/cash-for-kim-north-korean-forced-laborers-in-poland.

인터넷이나 다른 매체에 접근할 수 없었으며, 각 집단별 배당된 정치 지도자의 구체적인 허가 없이는 현지인 등 외부인들과 어울릴 수 없었고, 마찬가지로 구체적 허가 없이 근무지와 숙소 외의 장소에 갈 수도 없었으며, 병가나 휴가를 낼 수 없었고, 관리자의 허가 없이 퇴직을 할 수도 없었다. 또한 EU 관련법에도 불구하고 북한 노동자들은 노동조합을 만들 권리나 현지 법원에 사법적 도움을 요청할 수도 없었다.

상술한 구조적 특징에서 예상될 수 있는 결과로서, 북한 노동자의 해외노동을 착취적인 강제노동으로 규정할 수 있는 결정적인 단서가 있다. 그것은 바로 북한 해외노동자들이 수령하는 임금의 평균 70~100%가 국가에 귀속된다는 명분하에 관리자에게 착취당한다는 사실이다.²⁴ 이는 북한 해외노동자들이 러시아 블라디보스토크 등에서 발생하기 시작한 담보노동(채무상환을 위한 강제노동) 형태는 고려하지 않은 것이다.²⁵

일반적으로 북한 해외파견 노동과 관련된 이들에게 매력적인 요

24 종종 현지에서 북한 관리자들이 노동자들에게 국가명의로 요구하는 금액과 국가가 실제로 요구했던 고정 금액 간에 차이가 발견되곤 한다. 북한 인권침해를 막고자 했던 2014년의 노력은 상당부분 개별 관리자들의 착취 행위에 집중되어 있었다. 이러한 착취적 관행은 근로자들의 불안과 불만을 가중시킨 한편 외부 감찰의 기회를 증가시킨 것이기도 했다.

25 블라디보스토크의 북한 노동자들은 특정 액수의 금액을 벌여 국가에 상납한 후에야 개인적인 자산을 축적할 수 있었다. 상납금의 액수는 지난 몇 년간 증가하여 왔으며, 블라디보스토크 내 외국인 노동자들의 연간 수입과 비슷한 수준이다. 때문에 새로 유입된 북한 노동자들은 목표 상납액을 달성하지 못해 국가에 부채를 지게 되며, 몇 년의 기간 내에 이를 상환해야만 한다. 블라디보스토크 내 북한 노동자들과의 인터뷰에 의하면 하루의 공식적인 근로(이 자체로 종종 12시간이 넘기도 한다고 한다.)가 끝난 후에 별도의 노무를 하여야만 상납금 외에 추가적인 금액을 모을 수 있는 수준이라고 하였다. 다음을 참고: Britt C.H. Blom and Rosa Brandse, "Surveillance and Long Hours: North Korean Workers in Russia", *People for Profit*, pp. 43-66. (『이익을 위한 사람들』)

소로 작용하였던 상황들은 여전히 지속되고 있다. 본 장의 연구진은 일전의 연구 보고서를 통해 다음과 같은 사항들을 정리한 바 있다.²⁶

1. 북한당국은 외화를 벌어들일 기회가 많지 않으며, 광산업 등 외화벌이에 특화되었던 산업이 쇠락한 상황에서 북한 당국은 외화를 최대한 끌어 모으려고 하고 있다.
2. 외화벌이에 참가하였던 북한주민이나 당국 모두는 해외 파견 노동을 통해 모을 수 있었던 풍부한 외화에 대한 역사적 경험과 기억을 가진다.²⁷
3. 현재 북한 국가 및 사회체제는 노동착취를 위한 강제적 시스템으로 활용되기에 거의 완벽한 체계라 할 수 있다. (북한 국내법을 고수하는 중에 노동력을 수집하고 해외파견을 강제할 수 있다는 점, 해외주재 북한 외교관들을 통해 합법적이고 효과적인 비자취득 절차를 진행할 수 있다는 점, 국가 당국 자체적인 필요에 따라 임금을 수집하고 재배분할 수 있다는 점, 북한 고위층이 사기업에 경제적 자금을 투자하고, 이를 해외 중개기관으로 등록할 수 있는 기이한 구조 등.)
4. 북한당국의 감시체계가 해외파견 노동자들과 함께 움직임으로써, 현지에 '작은 북한'을 조성하고 노동자의 탈북이나 '외부 오염' 가능성을 최소화할 수 있다.
5. 중국 등 아시아지역 국가에는 많은 수의 노동자를 보내 개별

26 다음을 참조: Remco Breuker & Imke van Gardingen, "A new lease of life? DPRK forced overseas labour in the EU", Leiden Asia Centre Working Paper, 2015.

27 미국은 북한의 해외노동자 파견지가 아니다. 누구나 쉽게 그 이유를 추측할 수 있을 것이다.

노동자에게 할당된 제한된 임금을 축적하고, 유럽연합의 선진 국가들에게는 훨씬 적은 수의 노동자를 파견하지만²⁸ 노동자 당 훨씬 많은 수익을 얻는 등(북한의 해외 의사 파견도 노동자 당 높은 수익을 얻는 사례에 속할 수 있다.)²⁹의 방법을 통해 높은 총 수익을 얻을 수 있다.

이러한 현상은 매우 복합적인 현상들의 총체로 나타난다. 사회주의와 전체주의적 요소를 자유롭게 섞고, 자유시장에도 이를 적용하는 식이다. 북한 해외파견 노동을 창출한 이 적응력은 해외 현지의 환경에 따라 북한의 노동 형태를 빚어내고 있으며, 유럽연합은 그 사례 중 하나인 것이다.

이렇듯 북한의 해외파견노동을 북한 중앙당이 외화벌이를 위해 선동한 기업행위로 보아야 한다는 사실은 명백하여졌다. 문제는 이것이 북한 국민들을 파견하고 수익을 거두어들이는 별도의 관리주체(관료기관, 군대, 무역회사 등)들에 의해 분산되어 수행된다는 점이다. 유럽연합 내 북한 노동자는 바로 이러한 거대기업의 일부로서 존재하는 것이며, 세계 다른 지역의 북한노동과 유사한 구조를 보여 주고 있다. 유럽연합 내에서 관찰되는 이러한 기이한 환경(특히 법적 환경 면에서)은 현지의 상황에 따라 변형, 적응되어 왔으나 이 기업의 핵심 사항들(목표, 실행방식, 노동자들이 처한 환경 등)은 동일하다. 이러한 사정을 주지하는 한, 유럽연합 내 북한 노동자들을 고용하는 관행에 대해 보

28 북한 의사의 해외파견은 1960년대에 성행하였으며 1980년대에도 지속되었다. 다음을 참조: Zabrovskaya, "Economic Contacts", pp. 95-111.

29 다음 기사 참조: <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/Article.aspx?aid=3011968>.

다 면밀하고 합법적인 시각이 취하여야 할 것이다.

3

근로감독의 역할: 그 역량과 한계

2016년, 유럽이주네트워크(European Migrant Network, EMN)는 회원국들에게 각 국가별로 북한 노동자에게 발부한 노동허가증의 수와 통계에 대한 정보를 요청하며, 북한 노동자의 고용과 관련하여 제기된 위법행위에 대한 정보를 요청했다. 이 추가적인 요청은 다음과 같은 사실에서 비롯된 것이었다.

‘폴란드 가족노동사회정책부는 폴란드 내에서 자행되고 있는 조선민주주의인민공화국 국적자의 고용과 관련한 위법행위와 관련된 정보를 제보 받고 있다. 고용노동조건의 침해(임금의 대부분이 북한정권에 몰수되고, 휴게시간과 휴일에 대한 권리가 존중되고 있지 않음) 및 개인의 자유에 대한 침해에 대한 혐의가 제기되고 있다.’³⁰

폴란드 중앙 고용근로감독기구는 자국 내에서 발생한 북한 노동자 관련 위법행위를 상세히 보고하였다. 기구차원에서 북한 노동자들이 고용된 근로 현장에 대해 수십 건의 감독을 시행하였으며, 노동허가, 고용관계, 근로조건, 안전관련 인증여부, 보건관련 문제, 계약상의 임금 정도 등에 대하여 보고하였다. 폴란드 고용근로감독기구는

30 Ad-Hoc Query: North Korean Migrant Workers, p.1.

규정에 의해 이러한 사정에 대하여 조사, 보고해야 할 의무가 있었다.

‘국경수비대 등 타 기관과의 협력에 의해 습득된 정보, 국가근로 감독청(National Labour Inspectorate, NLI)에 접수된 민원, 기타 정부기관의 요청이나 통지, 신문, 라디오, 텔레비전, 인터넷 등 언론매체에 보도된 정보, 감독관의 자체조사 등을 통해 불법 고용에 대한 합리적인 의심이 제기된 경우 당해 집단에 대하여 국가근로감독청에서 채택된 지침과 절차에 따른 고용 및 기타 임금노동, 외국인 근로에 대한 조사가 이루어져야 한다.’³¹

2013년부터 북한 노동자들을 고용하는 사업장에 대한 조사 건수는 꾸준히 증가하다가 2016년에는 눈에 띄게 늘어났다. 2013년부터 2015년 사이에는 총 13건 (2013년 4건, 2014년 3건, 2015년 6건)의 조사가 이루어졌으며, 여러 기업들에 걸쳐 총 285명의 북한 노동자들이 근로하는 것으로 드러났다. 2016년에는 근로감독 및 조사 건수가 16건으로 치솟았고, 총 457명의 북한 노동자에 대한 조사를 진행하였다.³² 이렇듯 조사건수가 증가한 것에는 여러 이유가 있었겠지만, 그 중에서도 ‘폴란드에 파견된 북한 노동자들의 근로에 관하여 반복적인 정보’가 제기되었기 때문으로 보인다.³³

근로감독관이 조사한 주요 사항들은 고용에 있어서의 합법성, 노

31 “Letter from the Polish Department of Legality of Employment”, 25th April 2016.

32 정확한 조사건수가 항상 분명히 발표된 것은 아니었다. 폴란드 중앙 고용근로감독기가 2016년 3월 31일 발송한 서신에서는 조사건수가 다르게 표기되어 있다. 2010년부터 2012년까지는 연 1회, 2014~2015년에는 각 5회, 2015년에는 총 9회의 조사가 진행되었다고 한다. 위의 글, 31st March 2016.

33 위의 글, 9th June 2017.

동법의 준수 및 산업보건 및 안전 문제였다. 근로감독관은 사용자와 근로자 모두 노동법을 준수하고 있는지 여부에 대하여 확인, 보고서를 작성하도록 되어 있었으며, 위반이 발견될 시 처벌규정도 존재하였다. 조사의 대상이 되어 보고서에 수록된 주요 자료들은 현장시찰에 대한 기록들과 자격증, 고용 및 근로계약서, 임금지불증명서 등과 같은 문서들이었다. 사업장 내 다른 폴란드노동자들이나 북한 노동자들의 통역들의 증언이 포함된 보고서도 있다. 몇몇 보고서상에는 위법행위에 대한 기록이 없기도 하며, 위법행위에 관한 내용이 있는 보고서에서는 사용자와 외국인에 대한 적절한 법적 조치에 대하여 기록되어 있다. 법적 조치들은 법원에 해당 위반에 대한 책임자에게 처벌이나 벌금을 부과하고, 조사 대상 기관에 통지와 지시사항을 전달하고, 정부 기관장이나 국경수비대 등 적절한 기관에 위법행위의 발견에 관하여 알릴 것³⁴ 등을 포함한다.

근로감독 보고서상에 기록된 위법행위와 규정위반의 내용, 성격, 정도는 매우 다양하다. 폴란드 중앙 근로감독기구는 2013~2015년간 발견된 위반 내용을 아래와 같이 분류하였다.³⁵

- 노동시장기구 및 고용증진에 관한 법에 의거, 외국인 고용 및 고용중개업 운영 관련 규정의 위반과 관련하여 다음과 같은 사항이 있었다.

* 의도적인 호도를 통해 외국인에게 불법적 노동을 수행하도록

34 위의 글, 31st March 2016

35 위의 글, 9th June 2017

록 함

- * 단기 거주 및 노동 허가 혹은 노동허가증에 명시된 것에 반한 기간 혹은 조건으로 외국인을 근로하도록 함
- * 외국인과의 근로계약서상에 노동허가증에 명시되어 있는 고용조건을 명시하지 않음

- 노동보호법의 위반과 관련하여 다음과 같은 사항이 있었다.

- * 폴란드 노동법상 명시된 주당 및 일일 노동시간과 휴식시간, 주 5일 근무 규정 등을 준수하는 고용조건을 향유한다는 사실을 외국인에게 주지시키도록 할 의무의 위반
- * 근로에 대해 임금을 지급할 의무의 위반
- * 근로자들의 휴가수당을 책정, 지급할 의무의 위반
- * 개별 근로자의 임금 및 근로관련 수당에 대해 명세서를 발급할 의무의 위반
- * 근로자들의 실제 근로 시간 및 휴무에 대하여 근로 시간을 기록할 의무의 위반

- 산업안전보건 관련규정의 위반과 관련하여 다음과 같은 사항이 있었다.

- * 밀폐된 공간에서 특별히 위험한 작업을 수행하는 노동자의 작업장소에 안전을 보장할 것에 대한 위반
- * 작업장소의 높이 규정을 준수할 것에 대한 위반
- * 특별히 위험한 작업을 수행할 시 필요 절차를 준수하도록 할 것에 대한 위반
- * 작업장소별로 개인 보호장비, 보호구, 보호용 신발 등을 적절

히 선정하여 개별 노동자들에게 할당, 착용하도록 할 것에 대한 위반

- * 각 근로자에게 유효한 의료진단서를 제출하게 하여 할당된 업무 수행 시 금기사항에 노출되지 않도록 할 것에 대한 위반
- * 산업안전보건 교육을 실시할 것에 대한 위반
- * 낙하방지 장치 등 개인 보호구를 착용하도록 할 것에 대한 위반

2016년의 경우 근로감독의 건수가 급증하였는데, 이에 대하여 폴란드 중앙 근로감독기구는 ‘2016년 폴란드 관할권 내에서 북한기업에 의해 고용된 북한국적자들의 노동에 대한 정보가 지속적으로 입수된 것과 관련, 고용근로감독청은 북한 국적자들이 근로하고 있는 것으로 알려진 사업장을 선별하여 합법적 고용여부 및 외국인 근로수행과 관련한 종합적인 조사를 계획, 시행하기로 하였다.’³⁶ 고 하였다. 같은 해 근로감독청은 불법 고용에 관한 사항을 확인하지는 않았으나, 노동시장기구 및 고용증진에 관한 법 및 기타 노동법에 규정된 사항에 대한 위반을 확인하였다고 하였다. 2016년 이루어진 16건의 근로감독 조사에서 발견된 위반사항들은 중앙 근로감독기구의 서신에도 동일하게 기록되어 있다.

- 외국인에게 업무를 위탁하는 기업의 의무 및 고용중개기관을 사용하는 기관으로서 다음에 해당하는 위법행위가 있었다.

- * 고용중개업무를 수행할 조건충족 및 등록 없이 고용중개업을 수행함

36 위의 글, 9th June 2017.

- * 지방당국에 제출한 고용중개기관의 활동에 대한 연례보고서의 내용이 신뢰할 수 없거나 마감기한을 초과함
- * 지방당국에 고용중개기관의 등록 요구사항인 경제활동 중지, 갱신, 연장 등에 관한 정보 변동을 보고하지 않음

- 노동보호법의 위반과 관련하여 다음과 같은 사항이 있었다.

- * 고용조건과 관련한 서면 정보의 미제공
- * 신뢰할 수 없는 근무기록
- * 초과근무에 대한 급여 및 추가수당 미지급
- * 유급노동자에 대한 사회보장체계 전달 지연

- 산업보건안전 관련규정의 위반과 관련하여 다음과 같은 사항이 있었다.

- * 필요 보호장비 및 위험구역(위험장소) 표지의 부재
- * 높은 곳에서의 위험작업 수행 중 작업구역에 대한 불충분한 보호 혹은 보호의 부재
- * 개방구조물 및 맨홀 등에 대한 보호 미비
- * 비계와 사다리 사용 시의 안전사항 위반
- * 개인 보호장비(낙하방지장치, 하반신보호장치 등), 보호구 및 보호용신발 등의 부재

폴란드 중앙 근로감독기구의 서신은 북한 노동자들의 근로장소에 대한 감독의 범위를 잘 보여 준다. 주요한 위반사항은 고용의 합법성, 법적 보호, 산업안전보건과 같은 내용이었다. 위반사항의 자세한 내용을 살펴보면, 특정 사안들은 정형화된 범주를 초과하며 노동착취

와 같은 보다 심각한 사안에 맞닿음을 알 수 있다. 예를 들어 근로자들에 대한 잘못된 정보제공, 임금이나 휴가수당, 추가수당 미지급, 근로조건의 서면명시, (신뢰할 수 있는) 근로조건의 기록, 보호구 및 장비의 착용 등은 노동착취로 이어질 수 있는 것들이다.

요약하여 상술된 폴란드 근로감독관의 확인사항에 대한 보다 깊은 이해를 위해 세 건의 보고서를 직접 참고하여 볼 수 있을 것이다. 이 보고서들은 상호 연관되어 있어 전체적인 상황을 이해하는 데 도움을 주면서도, 보고서 각각이 파견근로자와 고용구조에 기저하는 법적 문제뿐만 아니라 산업보건문제, 고용관계와 임금문제에 대해 다른 주제를 다루고 있기도 하다.

첫 번째와 두 번째 근로감독보고서는 북한기업 ‘룽라도’에 고용된 29명의 북한 노동자들에 관한 것이다. 룽라도는 폴란드 현지에 사무소를 두고 있지는 않으며, 폴란드 내에 기업 대리인을 두고 북한 노동자들을 폴란드 현지에 있는 아멕스(Armex)라는 기업에 파견, 폴란드 북부 기드니아 지역의 크리스트(Crist) 조선소에서 근무하도록 했다. 근로감독 결과 이들은 필수 노동허가 없이 진행된 것으로 결론지어졌다.³⁷

상기 이유로, 아멕스 (ARMEX Sp.) [주소] (검사보고서 번호 03186-53100-KO33-Pt/13)에 대한 근로감독을 실시한 결과,

37 이 조사는 ‘룽라도’와 ‘아멕스’라는 두 회사의 합작활동에 대한 것으로서, 두 회사는 모두 크리스트조선소의 북한 노동자와 관련되어 있다. 두 회사에 대한 조사보고서는 각기 따로 기록되었으나 같은 보고서 번호로 표기된다. Report Nr. 03186-53100-KO33-Pt/13 (Rungrado), issued aug. 2013, Korea Rungrado General Trading Corp., Report Nr. 03186-53100-KO33-Pt/13 (Armex), issued aug. 2013, ARMEKSPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ.

‘조선능라도무역총회사’(KOREA RUNGRADO GENERAL TRADING CORP.) [주소]에 고용된 29명의 조선민주주의인민공화국 국민은 “D”형 노동허가에 의거하여 업무를 수행하였으며, 아멕스 기업으로 파견되어 다시 고용기업 크리스트 조선소(Crist S.A)의 업무를 수행하였다.

수집된 여러 사실들과 증거에 의하면, 아멕스의 대표자는 불법적 수단을 통해, 본인이 수행할 작업에 대해 적절히 이해할 능력이 없는 근로자 당사자의 역량 혹은 실수를 이용하여 문제의 기업을 대표하는 대리인을 선정, 총 29명의 조선민주주의인민공화국 국적자로 하여금 불법노동을 수행하도록 하였다. 북한 노동자들은 크리스트조선소를 위해 업무를 수행할 어떤 허가도 받지 않았음에도 아멕스를 통해 파견되어 당 기업의 이익을 위해 임시직 근로를 하였다.

보고서는 아멕스와 북한기업이 함께 북한 노동자들의 법적 지위 등을 이용하여 위법행위를 하였다고 보았다. 이러한 전체적 상황으로 보아 북한 노동자들이 어떻게 국가기업인 ‘룽라도’를 통해 폴란드의 작업장으로 파견되었는지를 알 수 있다. 보고서는 나아가 또 다른 차원의 사실을 드러내는데, 그 예로서 크리스트조선소의 한 관리자가 왜 북한 노동자들이 정기적으로 사업장에 배치되었는지를 묻는 질문에 대한 답변을 보면 알 수 있다.

저는 2012년 2월 11일부터 크리스트에 G-502홀 생산 관리자로 고용되었습니다. [...] 아멕스사의 현장대표는 폴란드어를 능숙하게 구사하는 북한사람으로서, 북한 노동자들을 G-502홀에서

G-08홀, 제 2구역 (SD 2 도크 구역) 너머까지 배치하곤 했습니다. 그는 이러한 재배치가 근로자들이 근로집단에 소속감을 느끼지 못하도록 하기 위해 필요하다고 하였습니다. (2013년 12월 7일 인터뷰)³⁸

세 번째 보고서는 크리스트조선소에서 일어났던 사망사고에 대한 것이었다. 당시 조선소는 46명의 북한 노동자를 고용하고 있었다. 보고서는 사고현장의 환경과 관련한 내용을 주로 다루고 있으나 다른 문제에 대한 정보를 제공하기도 한다. 근로감독관의 조사는 예고 없이 불시조사로 진행되었으며, ‘천경수’라는 이름의 북한국적 용접공이 사망사고를 당한 당일이었던 2014년 8월 29일부터 이루어졌다.³⁹ 보고서는 사고에 대한 상세한 내용을 담고 있으며, 사고 이전의 상황과 사실들에 대해서도 다루고 있다. 천경수는 입구에서 5~10미터 떨어진 탱크 내의 파이프에서 용접을 하도록 되어 있었는데, 입구로부터 이어지는 용접선 외에 탱크에 산소를 공급하는 별도의 파이프는 존재하지 않았다. 정오가 될 때까지 천경수를 보거나 확인한 사람은 없었고, 천경수가 일하던 탱크에서 불길이 피어오르고 천경수는 불길에 휩싸인 채 파이프에서 나왔다. 천경수가 입고 있던 옷은 재가 되도록 타 버린 채였다.⁴⁰ 당시 담당 근로감독관이 관찰한 위반의 내용은 여

38 Report Nr. 03186-53100-K033-Pt/13 (Armex), issued aug. 2013, ARMEX SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ.

39 The Polish National Labour Inspectorate's inspection into Armex, 28th November 2014, case No. 03273-5303-K047-Pt/14, 28/11/2014

40 이는 지역근로감독청 기록을 요약한 것이다. Control Protocol PIP Aramex 2014, document no.03273-5303-K047-Pt/14, 28/11/2014. 또한 다음을 참고. Slaves to the System, Remco Breuker and Imke van Gardingen (eds.), 'Working in Poland:

러 가지였으며, 구체적인 기록으로 남아 있다.

- 탱크 내 작업에 대한 서면 승인의 부재. 탱크 내 작업을 포함하여 특별히 위험한 작업을 시작하기 전에 해당 업무 담당자에게 정확한 근로시간, 마감, 작업 방법이 지정되지 않았던 점.
- 탱크 내 작업과 같이 특별히 위험한 작업의 진행기간 내 직접적인 감독이 없었던 점.
- 안전을 위해 탱크 밖에 배치된 제2의 근로자가 없었던 점.
- 탱크에 진입했던 근로자가 하네스나 안전줄을 차고 있지 않았던 점.
- 작업 장소(VOID910C)가 산소공급 설비에 연결되어 있지 않았던 점.
- 특별히 위험한 작업이 이루어지던 장소(910C)의 위치가 분명히 표기되어 있지 않았던 점.
- 탱크 내 작업과 같이 특별히 위험한 작업의 시작 시점에 대해 업무일지가 분명히 남아 있지 않으며, 조선 담당자로부터 적절한 안전 조치와 함께 업무를 수행하겠다는 허가를 받지도 않았던 점. 관리자가 기록한 일반적인 업무일지가 남아 있기는 하나 건설 중인 선박에서의 작업 위치 정도만 기록되어 있었던 점. 탱크 내의 업무가 수행될 것이라는 기록이 없던 점. 아멕스의 대표 누구도 화재 위험이 높은 작업에 대한 기록을 남기지 않았던 점.
- 용접작업에 보호의구를 착용하지 않고 진입이 허락된 점. 사용

conditions and circumstances', p. 33

자 대표는 희생자에게 전신 보호의구를 제공하였다고 밝혔으나 아멕스사가 제공한 의상의 제조업체 분석결과 이는 단순작업복으로 용접작업을 위한 방화기능이 없었던 것으로 드러남. 기업 측이 용접공들에게 작업복을 지급하였으며 추후 작업관리자가 제출한 의류에 붙어 있던 폴란드 표준번호 PN-P-84525는 단순 작업복임. 제시된 의류에 라벨링 된 표준번호는 당 의류의 제작사인 “로보드(ROBOD)”에 의하면 ‘작업복’의 법적 요건을 충족하는 의류임을 나타내는 것으로서, ‘작업복’은 건강상 위험요소를 방지하기 위해 근로자의 옷 대신 혹은 옷 위에 착용하는 것임.

- 작업 중인 선박 위나 사무실 내에 방화용 모포가 존재하지 않았음. 희생자에게 붙은 불을 끄기 위해 사무실에서 가져온 소화기(이산화탄소)가 사용되었으며, 이어 생수를 끼었다고 함.
- 현장 증인인 토마즈 드리와(Tomasz Drywa)와 프제미슬로 차카(Przemyslaw Czajka)에 의하면 사고현장에 소화기가 없었으며 사고현장 근처 선박 위에도 소화기가 없었기 때문에 사무실에 있던 소화기를 가져와야 했다고 함.

위법행위와 규정위반의 범위를 보건대, 이는 단순히 불행한 사고가 아니라 전체적인 안전조치에 대한 구조적인 과실로 인한 것임을 알 수 있다. 상기 언급한 2013년의 첫 번째와 두 번째 보고서에서, 크리스트사의 관리인들은 근로자의 안전에 대해 책임이 있음을 증언했다. ‘감독자이자 발주처 고용인, 부동산 소유자로서 다른 회사에서 파견되어 온 근로자의 안전에 대해 책임이 있다는 사실을 잘 알고 있었다.’⁴¹ 이러한 관점에서 크리스트조선소의 북한 노동자들은 아멕스에

의해 파견되었다는 점을 살펴볼 필요가 있다. 근로감독 조사보고서는 사망사고 사건현장에 총 46명의 북한 노동자가 아멕스를 통해 자영업자로 등록되어 있었으며, 할당업무에 대한 고정급을 수령하였다고 기록하고 있다. 계약서는 근로자들이 매달 월급을 지급받으며, 이는 할당 업무에 대한 고정급에서 공제된다는 것을 암시하고 있으며, 이는 보고서에 수록되어 있다. 보고서 상 제시된 문서에는 46명의 북한 노동자들의 명단과 함께 지불된 임금과 날짜, 수령인의 서명이 기록되어 있다. 그러나 그 서명들은 거의 비슷하여 46명이 각각 서명한 것으로 보이지 않는다.

서명이 비슷하다는 점에서 해당 문서의 사기와 위조 여부가 의심될 수 있을 것이다. 그러나 근로감독관은 이 범죄행위에 대하여는 위반행위 목록에 수록하지 않았다. 이 점이 수록되지 않은 것은 근로감독관의 한국어(조선어) 및 문자에 대한 지식부족으로 인한 것이라는 가능성을 배제할 수 없다. 이는 근로감독관의 상당하고 꾸준한 노력에도 불구하고, 근로감독 자체의 한계를 보여 주는 것이라 할 수 있다. 근로감독관은 이들 북한 노동자 집단에 대한 정보의 접근 제한성에 대해 잘 인식하고 있었다. 미국 국무부의 인신매매 관련 보고서는 폴란드 내 북한 노동자 사례에 대해 다음과 같이 중요한 논평을 남겼다.: “관리자에 의해 진행되는 조사는 서류작업에 국한되어 있으며, 조사는 사용자측이 제공한 통역에 의존하기 마련이다.”⁴²

41 Inspection report Armex, issued aug. 2013, interview 12th, July 2013.

42 US State Department, “Trafficking in Persons report”, June 2018, p. 354. (검색일 2018.9.6.) <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/>

근로감독의 제한적인 권한 또한 문제가 된다. 폴란드 고용근로감독기구는 고용의 합법성 여부, 근로안전, 노동법 준수 여부에 대하여만 조사, 보고할 수 있게 되어 있다. 그러나 이 권한은 북한 노동자 고용의 근본적이고 구조적인 문제를 깊이 있게 이해하기에는 한계가 있다. 예를 들어 유럽연합 내 북한 노동자 고용의 핵심적인 요소인 폴란드 관할권 내에서 근로자를 대표하는 외국기업의 문제에 대하여, 폴란드 고용근로감독 기구는 보고서 작성 당시 이에 대하여 조사, 감독할 권한이 없다고 밝혔다.

현재의 법제상 국가 고용근로감독기구는 폴란드 관할권 내에서 근로하는 근로자들을 대표하는 외국 고용주에 대한 조사, 감독의 가능성이 제한적이라는 사실에 유의해야 할 것이다. 현재 외국적 고용주는 폴란드 근로감독기구에 근로자 대표나 근로자별 개인정보를 제공할 의무가 없는 것으로 되어 있다. 이런 상황을 개선하기 위해서는 유럽 의회(Parliament)와 평의회(Council)가 2014년 5월 15일 의결한 ‘파견근로자에 관한 지침(Directive 96/71/EC)’과 ‘파견근로자에 관한 지침 집행에 대한 지침(Directive 2014/67/EU)’⁴³을 폴란드 법체계에 우선 반영시켜 놓아야 한다. 이와 관련하여 폴란드 노동사회정책부는 이행 법안을 제출하였으며 2016년 6월부터 발효될 것으로 예상하고 있다.⁴⁴

43 제12조 하청에 대한 책임, Directive 2014/67/EU on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, Article 12 on the subcontracting liability

44 Letter from the Polish Department of Legality of Employment, 31st March 2016

고용근로감독관은 일전의 서신을 통해 이른바 폴란드와 북한기업간의 협력과 관계의 성격과 같은 중요한 문제와 관련한 근로감독의 한계점들에 대하여 상세히 서술하였다.

국가 고용근로감독기구의 법적 소관상 폴란드와 북한기업 간 협력 및 관계설립에 대한 문제는 근로감독관의 조사의 대상이 되지 못하였다. 이러한 내용은 노동법 및 산업보건안전 관련규정, 고용의 합법여부에 관하여만 정립되곤 하였다.⁴⁵

이러한 한계가 가지는 의미를 쉽게 간과해서는 안 될 것이다. 보고서 작성 당시 근로감독관은 폴란드 관할권 내 북한 노동자들을 대표하는 외국 기업에 대한 조사감독을 매우 제한적으로밖에, 혹은 전적으로 할 수 없었으며 폴란드기업과 북한기업 간의 관계와 협력관계를 살펴보는 데 한계가 있었으므로 중요한 정보를 빠뜨리게 되었다. 즉 북한 노동자들이 노동비용을 최소화하고 세금 및 사회보장 기여금을 회피하기 위한 위장적이고 독특한 재정적, 법적 구조 하에 고용되어 있다는 점과, 이는 유럽연합 내에서 특히 이주노동자들의 고용을 통해 시범, 시도되어 왔으며 숙지되어 온 상황이라는 중요한 정보가 빠진 것이다. 이는 가상적인 상황이 아니다. 예를 들어 2017년 폴란드 고용근로감독 기구는 북한 노동자들이 ‘북한법에 의한 고용계약 하에 북한기업에 고용된 채 폴란드에서 근로하도록 되어 있으며, 임금은 근로자의 북한에 있는 배우자에게 지급되고 있다.’⁴⁶ 폴란드 고

45 위의 글, 25th April 2016

46 국제노동기구 제107회 총회(2018), 폴란드 강제노동협약, 제29호, 1930, (1958년 기준), 기준적용위원회 결론에 대한 보충보고서(국제노동기구 제106회 총회, 2017년 6월), p. 211.

용근로감독기구는 그 권한의 제한으로 인하여 2017년 폴란드 내에서 근로하고 있는 최소 60명가량의 북한 노동자에 대한 조사에 한계를 마주하였다.⁴⁷ 고 하였다. 북한 당국자들은 유럽연합의 법적구조와 관련한 여러 가능성들에 대해 매우 잘 알고 있었으며, 가장 최신의, 최선의 고용구조를 활용하여 이익을 보고 있다는 점은 명백하다. 무엇보다 이는 계약, 하청계약, 고용중개역, (위장) 자영업자 파견근로 등과 같은 복잡한 망으로 구성되어 있는 것이다. 이러한 요소들은 폴란드 내 북한 노동자들의 고용상황을 이해하는 데 중요한 역할을 할 뿐만 아니라, 이들 북한 노동자들이 본국인 북한에서 어떠한 법적 지위를 가지며 근로권을 어떻게 보장받고 있는지를 알 수 있게 하여 준다. 나아가 이들 북한 노동자들이 받는 보호의 범위, 법치의 권한과 책임문제와도 연관될 것이다.

4

EU 내 이주노동자로서의 북한 노동자⁴⁸

북한 해외노동자들은 이주노동자이자 노동이주민으로서 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 유엔 국제협약」과 같은 국제기준의 보호를 받는다.⁴⁹ 이 협약은 ILO의 제97호 「고용이주 협약」, 제143호 「이민근로자의 기회 및 대우 균등 증진에 관한 협약」, 제29

47 위의 글, 같은 면.

48 이하 내용은 본 연구진이 발행한 두 연구보고서상 이주 노동자의 법적 지위에 대한 장들을 요약한 것이다.

49 <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cmw.pdf>.

호 「강제근로에 관한 협약 등 관련 협약」을 고려하고 있다. 상계 ILO 협약들은 해외에서 근로하는 이주노동자와 그 가족의 취약한 지위를 보호하는 것을 목표로 하는 것이다. ILO 「고용이주 협약」 제6조는 이주노동자를 ‘고용조건, 노동조합 가입, 집단교섭, 수용조건 등에서 자국 국민에게 적용되는 것과 같은 수준으로’⁵⁰ 처우할 것을 요구하고 있다. 또한 ILO 제143호 「이주노동자 협약(보충조항)」⁵¹은 제1조에서 “모든 협약 비준국들은 모든 이주 노동자의 기본적 인권을 존중하도록 조치를 취하여야 한다.”고 명시하고 있다. 또한 유럽연합의 관할권 내에서 근로하는 이주노동자들은 유럽사회헌장 및 유럽인권협약 내 경제사회헌에 규정된 기본적인 권리를 보장받는다.

또한, 본 연구진이 이전에 발표한 보고서에서 밝힌 바 있듯이, 제3국적 노동자들(TCN)과 관련한 유럽연합 지침을 EU 회원국들의 국내법에 반영시키도록 해 놓고 있기 때문에 북한 노동자를 받아들인 회원국의 국내법은 물론 유럽연합 지침들도 북한 노동자들에게 적용할 수 있다.

유럽연합에서 북한 국적자들은 제3국 국민(Third Country Nationals, TCN)으로 간주된다. 유럽연합 2011/98/EU 지침⁵²은 회원국의 관할

50 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C097.

51 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143.

52 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>. 제1조는 ‘제3조 1항 (b)와 (c)에 해당하는 제3국 노동자는 회원국의 노동자들과 다음 사항에 대하여 같은 처우를 받는다.: (a) 임금 및 해고, 작업장 내 보건안전을 포함한 근로조건’이라 명시하고 있다.

권 내에 거주, 근로하는 제3국 국민에 대하여 개별 허가 및 개별 지원 절차를 거치도록 하는 내용의 지침이다. 이 지침은 제3국 국민들도 유사한 근로조건, 임금 및 해고, 작업장 내 보건 안전 등에 관하여 회원국 국내 근로자들과 동등한 처우를 제공받도록 되어 있다(제12조 1a 항). 유럽연합 지침은 또한 제3국 국민들에게 그들의 권리에 대해 고지할 것을 명시하고 있다. 유럽연합 91/533/ECC 지침⁵³은 유럽연합 회원국가 내 사용자들에게 그 근로자들의 근로조건(근무 장소 및 당사자, 직무의 성격, 계약 발효 시점 및 기간, 임금 및 근로시간)에 대하여 고지할 의무를 부여하고 있다. 또 제2조 1항의 경우 ‘사용자는 이 지침이 적용되는 모든 근로자(이하 ‘근로자’)에게 고용관계 및 계약의 주요 측면에 관하여 고시하여야 한다.’고 명시하고 있다. 유럽연합 회원국 및(또는) 회원국의 법적 관할권 하에 있는 그 법제 하에 규정된 고용관계 및 계약 상 모든 유급 노동자에게 적용된다는 점(제1조 1항)은 매우 중요하다. 그러나 유럽연합의 북한 노동자들에게 노동 조건과 노동권에 관한 그들의 권리와 법적 지위에 관해 고지하는 관례는 흔하지 않아 보인다. 또한 ‘서면 계약서 없는 외국인 고용’⁵⁴과 ‘근로조건에 대한 서면정보의 미제공’⁵⁵의 경우 반복적으로 위반되어 온 사항이라 보고되었다. 이러한 상황은 개별 노동계약에 익숙하지 않은 북한 사람들에게는 놀랄 만한 일이 아닐 수도 있다. 그러나 이는 유럽연합 법상 엄연한 범죄인 것이다. 고용조건 문서화의무 지침(91/533/EEC: 1991년 시행되어 현재 개정 중)은 고용주가 노동자의 근로조건, 노동시

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0533:EN:HTML>.

54 Letter from the Polish Department of Legality of Employment, 31st March 2016

55 위의 글, 9th June 2017

간, 보수, 유급휴가 등을 고용계약서나 약관 또는 고용조건이 포함된 기타 문서 등으로 문서화해서 고용개시 2개월 이내에 노동자에게 통지하도록 의무화하고 있다(제3조).

이 사례에서 북한 노동자들은 자영업자로서의 법적 지위를 가졌는데, 이는 근로자로서의 법적 지위와는 다를 것이다. 이러한 상황은 고용자 및 기타 계약관계자들이 근로자를 보호해야 할 범위와 책임을 최소화하는 것이다. 그러나 근로감독보고서는 북한 노동자들이 실질적인 근로자로 고용되었음을 증명할 충분한 근거가 있었으므로 이에 대하여 다루어질 수 있다고 하였다. 또한 북한 노동자들의 법적 신분 자체가 자영업자를 허가하지 않고 있었다. 북한 노동자들이 소유하고 있던 노동허가증은 2008년부터 2016년까지 총 2,783건이었으며,⁵⁶ 대부분 A타입 혹은 D타입 허가증으로서, 특정 고용주에 귀속된 근로자에게 적용되는 것이었다.

[북한 노동자들] 대부분은 폴란드 내 A타입 노동허가증(등록된 사무소, 거주지, 지사, 시설 또는 다른 형태의 사업체가 폴란드 내에 있는 사업체와 계약을 맺고 업무를 수행하는 외국인을 위한 비자)과 D타입 노동허가증(폴란드 내에 수출업을 목적으로 사업을 운영하는 외국국적의 고용자를 위해 업무를 수행하는 외국인을 위한 비자)를 보유하고 있었다.⁵⁷

56 Remco Breuker & Imke van Gardingen, "An Empirical Analysis of the Situation of DPRK workers Abroad: the Polish Case", in *Slaves to the System*, p. 11.

57 Letter from the Polish Department of Legality of Employment, 31st March 2016

자영업자로 신분을 위장하는 방법은 특히 법집행이 강력하고 이민법이 엄격한 나라들에서 은밀한 채용관계를 감추기 위해 흔히 사용되는 방법이다. “보기 어렵고, 셈하기는 더 어려운”이라는 제목의 ILO 보고서는 다음과 같이 적고 있다.

고용인들과 사용자들은 점점 근로자들로 하여금 ‘자영업자’의 법적 지위를 채택하도록 강요하여 고용관계를 위장하고자 하는 것으로 나타났다. 이는 노동력의 강력한 집행이나 이민법이 제한적인 국가에서 특히 잘 발생하는 현상이다. 이를 통해 ‘사용자’나 ‘계약자’는 사회보장세나 최저임금, 근로시간이나 휴가규정의 준수 책임을 회피할 수 있게 된다.⁵⁸

2017년 1월 1일 당시 폴란드 정부는 유럽연합 내 장기거주허가증을 보유한 북한국적자는 약 31명으로, 임시 허가를 보유한 집단과는 별개라고 하였다. 또한 ‘이들 모두가 폴란드에서 일하는 것은 아니’라는 내용을 덧붙였다.⁵⁹ 2003/109/EC 지침은 유럽연합 내 장기거주자들의 법적 지위와 관련하여 적용되는 것으로, 제3국 국민의 장기거주에 대하여 다루고 있다. 장기거주란 유럽연합 내에서 5년간의 연속적인 거주를 요구하고 있으며, 단기 거주허가증과는 달리 근로자들에게 유럽연합 내 자유로운 이동을 보장하고 있다. 단기 거주허가증을

58 Hard to See, harder to count: survey guidelines to estimate forced labour of adults and children, International Labour Organization, 2011, 2012, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182096.pdf, last accessed; 5th September 2018, pp.13-14

59 Report of the Committee on the Application of Standards (ILC106-PR15-PartII-NORME-170615-3-EFS-docx), p. 41.

보유한 근로자들은 유럽연합 내 이동의 자유가 보장되어 있지 않다. 상계 지침에 의하면, 장기 거주허가증을 보유한 외국인들은 유럽연합 내 국가들에서 일할 수 있으며, 제3국 국민은 유럽연합 회원국 중 한 개 국가에서 (임시) 노동허가증을 발급받은 경우 그 사용자가 다른 유럽연합 회원국가로 이동하는 경우 함께 이동할 수 있다.

폴란드의 북한 노동자들은 명백히 직접적인 사용자-근로자 관계의 사례로 보이지는 않는다. 고용근로감독관의 보고서에는 서류상 북한 노동자들은 대부분 북한기업에 고용된 것으로 나와 있었으며, 다른 북한기업 혹은 폴란드기업에 파견근로자로 보내지는 구조였다고 한다. 그들이 보유한 노동허가증이 파견근로를 허용하지 않는 A와 D 타입으로 발급되었음에도 불구하고, 이러한 행태는 구조적으로 일어났다.⁶⁰ 근로감독 보고서에는 노동허가증과 관련한 위법행위들이 자주 등장한다. 예를 들어, ‘노동허가증에 기재된 시설과 다른 곳에서 외국인이 업무를 수행토록 한 경우’, ‘노동허가증에 기재된 것과 다른 직무에서 외국인이 업무를 수행토록 한 경우’,⁶¹ ‘고용대행업체로 등록이 되어 있지 않으나 그와 같은 사업을 수행한 경우’⁶² 등이다. 그러나 상술한 바와 같이 폴란드 중앙 고용근로감독기구는 자국 관할권 내에서 근로자를 대표하는 외국 사용자를 감독할 권한이 없었으며, 북한 노동자를 고용하는 하청업체로 활동하는 여러 사업체를 감독할 수 없었던 한계에 대하여 지적하였다.

60 http://www.migrant.info.pl/Work_permit.html, last accessed 5th September 2018

61 Letter from the Polish Department of Legality of Employment, 25th April 2016

62 Letter from the Polish Department of Legality of Employment, 9th June 2017

하청계약 확산구조에 예속된 북한 해외노동자

폴란드 내 북한 노동자의 배치는 다양한 기업을 통해 이루어진다. 예를 들어 조선철산무역회사, 조선릉라도무역회사, 조선남남협조회사 등의 북한기업, 그리고 조폴해운유한책임회사와 원예 등의 북한-폴란드 합작기업, 그리고 폴란드기업인 알손(Alson), 아멕스(Armex) 등이다. 북한기업이나 중개기업은 공식적으로 고용기업으로 운영되며, 기간제일 자리를 제공하는 기간제근로자 고용중개기업이나 월급지급을 대행하는 행정대행기업, 근로자집단을 하청업체나 기업에 직접 고용하도록 알선하는 기업 등의 역할을 수행한다. 아멕스와 릉라도에 대한 폴란드 근로감독관의 보고서는 이러한 고용관계가 어떻게 이루어지는지를 분명히 제시하고 있다. ‘조사대상 기업인 조선릉라도무역회사(주소) 내에는 29명의 북한국적자가 고용되어 있었으며, “D” 타입 노동비자에 의해 아멕스사(社)에 하청업자로 고용되어 다시 크리스트조선소에 파견되어 업무를 수행하는 것으로 되어 있었다.’ 릉라도가 공식적인 고용기업으로 기재되어 있으며, 크리스트조선소는 계약서상 등장하지 않고 있으나, 실사용자로 크리스트를 지목할 수 있는 여러 근거들이 있다. 본 장의 앞부분에는 여러 안전조치들이 크리스트 측의 책임 하에 있었다고 밝힌 바 있다. 이하의 내용은 또한 조선소에서 북한 노동자들이 크리스트 측 직원인 ‘감독’으로부터 일일이 업무 지시 및 확인을 받았으며 실질적인 종속관계에 있었음을 밝히고 있다.⁶³ 다음은 2013년 7월 30일에 채록된 증언의 내용이다.⁶⁴

63 폴란드 중앙 고용근로감독기구 보고서에는 이러한 업무보고가 사고가 있었던 날을 제

“저는 크리스트에서 생산관리자로 일해 왔습니다. (...) 제가 관리하는 집단은 5명의 북한 노동자와 7명의 우크라이나노동자로 구성되어 있습니다. 모든 북한 노동자는 아멕스사의 소속이었고 (...) 용접을 수행할 수 있는 허가서가 있었기 때문에 용접업무만을 할당받았습니다. 매일 아침 저는 제 관리단원들에게 업무를 분배하고 (...). 아멕스사가 파견한 그 외국인들은 (...) 제가 직접 할당할 업무장소로 배치됩니다. 매일 조회를 통해 하루의 업무내용을 정확히 보여 주고, 저는 종일 그 업무를 감독합니다. 그들이 업무를 잘 이해했는지 그리고 업무를 잘 수행하는지를 확인하는 것입니다.”

크리스트사의 관리자는 매일의 업무내용을 상세하게 전달할 뿐만 아니라, 그 업무가 제대로 수행되고 있는지를 감독하는 역할을 한다. 이는 일반적인 도급자에게 요구되는 업무 수준보다 훨씬 상세한 것으로, 근로자에 가까운 것으로 해석될 수 있다.

앞서 언급한 바 있듯이 고용관계의 성격을 제대로 이해하기 위하여는 사용자-고용자 관계를 설정하는 것이 매우 중요하다. 고용 혹은 근로관계에서 확산된 그물망 때문에 근로자들은 중개역을 통해 취업할 경우 매우 취약한 위치에 처하게 된다. 근로자는 중개역을 통해 중개수수료, 주거비, 교통비, 생활비 등을 공제한 후 간접적으로 지불받기도 하는데, 이와 같은 임금지불 방식은 근로자가 이러한 고용체계

외하고는 매일 진행되었다고 기록되어있다. 폴란드 중앙 고용근로감독기구의 아멕스에 대한 근로감독보고서 2014.11.28. 사건번호 No.03273-5303-K047-Pt/14를 참고.

64 Inspection report Armex, issued aug, 2013

에 더욱 얽매이도록 하는 것이다. 이는 20세기 초 미국에서 왕성하던 블루칼라 노동자(대다수 이민자였다.)들을 관리하던 이른바 ‘왕초(빠드로네, Padrone)’ 시스템과 크게 다르지 않다.

고용근로관계의 해석과는 별개로, 사용자-근로자의 범위와 (하청)계약자-주계약자 관계를 살펴보는 것이 보다 적절할 것이다. 폴란드 슈체친(Szczecin)의 파트너조선소(Partner Shipyard, 이하 ‘파트너조선소’)에서의 북한 노동자 사례의 경우, 북한 노동자를 고용한 폴란드 조선사와 이 선박을 구입하는 네덜란드 기업간의 긴밀한 파트너십, 그리고 이를 통한 저렴한 노동력과 상품으로 수익을 얻는 과정을 잘 보여주는 사례이다.⁶⁵ 파트너조선소는 북한 노동자들을 최소한 2011년부터 고용하여 왔다. 처음에는 직접 고용을, 이후에는 북한 중개역 레드실드(Redshield)사를 통해 다른 지역 내 기업들과 함께 파견형태로 노동력을 공급해 온 것으로 보인다. 레드실드는 파트너조선소 소유의 부지에 사무실을 두고 있었으며, 북한 노동자들의 숙소 또한 조선소 내에 있었다. 관련 근로감독보고서는 28명의 북한 노동자들이 고용되어 있었다고 밝히고 있으며, 이 중 9명은 유럽연합 내 장기 거주자였다고 한다.⁶⁶ ‘파트너조선소’라는 업체명은 네덜란드와의 긴밀한 파트너십에서 따온 것이라고 한다. 파트너조선소는 한 해에 약 8건의 선박을 건조하며, 이는 대부분 네덜란드 고객들에게 판매된다. 해당기업의 홈페이지에는 총 43척의 건조선박 중 36척이 네덜란드 기업

65 해당 기업간 구조와 관계에 대한 보다 상세한 설명은 다음을 참고: Imke van Gardingen, “Accountability for DPRK Workers in the Value Chain: The Case of Partner Shipyard, a Polish Shipbuilder and its Dutch Partners”, in *People for Profit*, p. 21.

66 Record of inspection, Reg. No. 140213-53100-K045-Pt/16, dated 7th June-24th June 2016.

을 위해 건조되었다고 나와 있다. 이들 선박건조 프로젝트는 네덜란드 은행들의 재정지원을 받고 있는 바 ‘메이드 인 네덜란드’로 표기되기 위하여 일괄 수주, 제작되어 네덜란드로 인도된 후 최종 공정을 거치게 된다. 건조에 사용되는 자재는 네덜란드 금속회사로부터 공급받는다. 주 고객인 네덜란드 선박회사는 도급자이자 중개역으로서 다른 거대 유명 네덜란드 선박회사들을 대신하여 계약한다. 이 회사의 홈페이지에는 파트너조선소를 ‘슈체친에 위치한 자사 소유의 조선소’라고 소개하고 있다. 폴란드의 파트너조선소나 네덜란드 파트너들은 상호관계를 통해 많은 수익을 얻을 수 있음을 강조하고 있다. 그러나 이러한 관계는 숙련되나 저렴한 노동력, 특히 북한 노동자들의 희생에 의해 이루어질 수 있는 것이다.

노동자의 권리를 존중할 책임은 북한 노동자와의 직접 혹은 간접 고용관계에서 끝나는 것이 아니다. 이에는 공급사슬 내 구매자들도 포함되어야 한다. 파트너조선소 사례에서의 공급사슬은 매우 짧아 네덜란드 기업들을 북한 노동자와 직접 연결되지 않았다. 그러나 기업의 책임에 관한 국제적 프레임워크와 가이드라인들은 모든 구매자와 생산자가 무엇보다도 노동법을 존중하여야 한다고 명시하고 있다. 이러한 국제적 합의가 기업의 행동지침으로 널리 인정되어 왔으며, 가치사슬 내 기업의 책임 있는 행동을 장려하고 기업과 그 하청기업 등 계약간 네트워크 내에서의 기준을 세우려고 노력하여 왔다. 그러나 이런 국제적 합의의 원칙들이 구속력을 갖추고 있지는 못하다. 국제노동기구는 글로벌 공급사슬 내 양질의 일자리(decent work)를 위한 전지구적 행동을 개시하기 위해 운영되는 기구이기도 하다.

국제노동기구(ILO)는 세계적 영향력을 갖고 있기 때문에 노동

영역에서의 전문성과 경험, 회원국과의 협력을 통해 글로벌 공급사슬 내 양질의 일자리 형성을 위한 전지구적 행동을 선도하기에 가장 적합한 기구이다. 최근의 예로서, 2015년 ILO와 G7국가는 “비전 제로 펀드(Vision Zero Fund)”를 통해 산업국가 내 산업보건안전을 증진하고자 하였다. 이와 같은 효과를 위해 ILO는 모든 관련된 증거와 정보에 입각하여 일관된 정책 및 전략의 개발과 실행을 촉진하고, 구성원들의 역량을 구축할 수 있는 글로벌센터로서의 역량을 강화해야 할 것이다.⁶⁷

ILO 국제공급사슬에서의 양질의 일자리를 위한 결의(The ILO Resolution concerning Decent Work in Global Supply Chains)는 사용자, 도급자, 하청업자, 구매자 등 모든 관계자들이 국제노동기준, 결사의 자유, 산업보건안전 및 ILO 주요 협약에 명시된 주요 원칙을 준수할 필요에 대하여 집중적으로 다루고 있다.

임금, 근로시간 및 산업보건안전 분야에서 공급망을 포함한 모든 노동자의 근로조건을 향상시키고 비표준 양식의 고용이 노동자와 사용자 모두의 적법한 요구를 충족시키면서도 노동권과 양질의 일자리를 훼손하지 않도록(...)⁶⁸

67 International Labour Organization(ILO), Resolution concerning decent work in global supply chains, adopted on 10th June 2016, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_497555.pdf(Accessed 28th August 2018), p.3.

68 International Labour, C.App./D.4/Add.1, 106th session, p. 4.

이와 관련하여 ILO 선언은 다국적 기업을 위한 OECD 가이드 라인 및 UN 지침을 인용하고 있다. 또한 최근 미국 국무부는 북한과 공급사슬 연계가 있는 사업체의 위험요소에 관한 주의보를 발표한 바 있다.⁶⁹ 주의보는 공급사슬 내의 북한 강제노동의 위험성에 대해 설명하며 북한의 강제노동 체계가 국내뿐만 아니라 국제적 차원에서도 운영되고 있음을 지적하고 있다. 미국 국무부에 의하면 북한 사례에서 강제노동의 주요 요소들로는 임금의 보류, 불합리한 공제, 불규칙한 임금 지불, 사용자가 제공하는 안전하지 않은 비위생적 조건에서의 집단 주거환경, 다른 국적의 노동자들과의 격리, 개인적 은행계좌 관리권의 박탈, 여권 압수, 자아비판 등 당 모임에의 강제 출석 등을 들었다. ‘투명성의 부족 또한 문제였다. 계약서의 상세사항은 종종 은폐되었으며 금융거래는 최종 수혜자가 누구인지 알기 어렵도록 진행되기도 하였다.’⁷⁰

북한 해외노동에 대해 강제노동이라고 할 수 있느냐 여부에 대해서는 논쟁이 계속되고 있다. 이러한 형태의 노동을 강제노동으로 고려하는 것은 노동자들이 겪은 침해의 심각성을 나타낼 수 있도록 하므로 그 자체로 중요하다 할 것이다. 그러나 또한 중요한 것은 공급사슬 내의 책임의 문제이다. 이러한 노동권 침해요소들이 ‘강제노동’으로 분류될 수 있다면, 이는 형법의 적용을 받아야 할 것이며 전혀 다른 내용의 법제가 적용되어야 할 것이다. 폴란드 당국은 미국 국무부

69 US State Department Advisory on North Korean Sanctions & Enforcement: “Risks for Businesses with Supply Chain Links to North Korea”. 23rd July 2018. <https://www.state.gov/documents/organization/284481.pdf>. (검색일: 2018.9.5.)

70 위의 글.

보고서에서 ‘근로감독관들은 북한 노동자를 고용하는 모든 기업을 조사하였으나 정식적인 수사 및 범집행을 정당화할 만한 증거는 발견하지 못했다.’고 밝혔다. 그러나 이후 자신들의 한계에 대하여 “관계자들은 근로감독이 전체적으로 서류상의 검토에 국한되어 있었으며 사용자측이 제공한 통역에 의존할 수밖에 없었다고 인정하였다.”고 강조하기도 하였다.⁷¹ 폴란드 당국은 또한 강제노동에 관해 확실한 위법요소가 확인되지 않았다고 밝혔다. 그러나 이에 대한 추가적인 설명은 매우 의미심장하다.

(...) 그러나 관리당국은 그들(기업)과 이들에 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 북한 노동자들 간 협력이 부족하다는 점에 주목하였으며, 이는 관리 당국의 목적 달성을 저해할 수도 있다고 생각된다. 해당 발언자는 이것이 매우 도전적이고 민감한 상황이라고 밝혔는데, 특히 수용국에서 특정한 조치가 취해진다면 이는 노동자들이나 그 본국에 남아 있는 가족들에게 위협이 될 수도 있기 때문이었다. 또한 해당 발언자는 이러한 문제를 다루는 데 있어 다른 국가 및 노사 등 사회적 파트너들의 경험에 대하여 들을 용의가 있다고 하였다.⁷²

수용국이 조치를 취하는 것이 북한 노동자와 그 가족들에게 위협이 된다는 사실은 강제노동을 의미하는 확실한 표지 중 하나이다. 북

71 US State Department, Trafficking in Persons report, June 2018, p. 354. <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/>

72 ILO Report of the Committee on the Application of Standards, ILC106-PR15-PartII-NORME-170615-3-EFS-docx, p.41.

한 노동자 사례에서, 모든 가능한 정보를 고려하면 매우 단순한 질문 하나로 귀결된다. ‘노동자들은 자유롭게 떠날 수 있었는가?’ 북한 해외노동자 사례에서 이는 전혀 가능하지 않았던 것으로 보인다. 이동의 자유는 근로장소와 숙소라는 특정 구역 안에만 한정되어 있었다. 자유롭게 기존 업무를 그만두고 다른 일자리를 찾을 수도 없었고, 이는 북한체제를 벗어나 탈주하거나 다른 국가로 피난할 경우에만 가능했다. 북한국적자라는 사실은 곧 이주노동자로서 자유롭게 일을 그만두지도, 이동하지도 못한다는 것을 의미했다. 이러한 관점에서 북한의 내부지향적 사회 특성은 상술한 당조직생활을 통해 보다 강화되며, 아이러니하게도 유럽연합 내 만연한 (하청)도급 관계에서 파견 노동자의 고용구조와 잘 맞아 떨어졌다. 이러한 구조는 애초엔 작업의 원만한 진행을 위하여 구성된 것이나 곧 작업과정을 분리, 파편화하여 사용자 측의 책임을 축소시켜 다른 편으로 밀어두도록 하며, 노동을 상품으로 치부하도록 만들었다. 나아가 노동자들로 하여금 도급과 중개역 간에 넓게 확장된 그물에 사로잡히도록 만들어 이 구조 내에 노동, 수익, 숙박과 같은 사항들, 특히 제3국 국민들에게는 노동허가증이나 거주허가증과 같은 법적 사항들까지 의존하도록 하였다. 이러한 관점에서 북한 해외노동자들의 의존적, 종속적 지위는 특히 이들의 신분증 보유와 관련한 ILO 보고서 내용에서 잘 드러난다. ‘북한 노동자들에 대한 조사 중 (...) 모든 북한 노동자들의 여권은 당해 기업의 대리인에 의해 관리되었음이 발견되었다. 노동자들은 또한 조사가 끝난 후 기업 대리인에게 자신의 거주증을 제출하였다.’⁷³ 이러한 점들은 국제노동기구 기준적용위원회의 감독 메커니즘에 기록되어 있다.

북한은 국제노동기구(ILO)의 회원국이 아니지만 북한 해외노동자들이 체류, 도착한 국가들은 모두 회원국이다. ILO에는 총 189개의 협약이 있는데, 이 중 가장 중요한 8개를 '기본 협약'으로 삼고 있다.⁷⁴ 회원국이 ILO 협약을 비준할 경우, 당해 협약과 관련한 사항과 국가적 노력에 대한 정기적 보고서를 제출할 것이 의무로 되어 있다. ILO의 삼자주의 구조에 의해 각 정부의 보고서에 대하여는 당 국가의 노측과 사측 양 사회적 파트너들이 코멘트를 할 수 있다.

「고용이주협약(C097, 제97호)」은 이주노동자에 대한 국제기준을 제공하고 있다. 제2조에 의하면, '본 협약의 모든 회원국은 고용을 위한 이주자들에 대하여 적절한 무료 서비스, 특별히 정확한 정보를 제공하기 위한 서비스를 제공해야 하며, 만약 이미 제공되고 있다면 이를 지속적으로 유지할 의무가 있다.'고 하였다. 제5조는 노동 및 근로조건에 있어 투명성의 필요성을 강조하고 있으며, 근로자들은 고용을 위한 출국 전에 고용계약서 사본을 수령하여야 하며 계약서에는 임금을 포함한 주요 근로조건이 명시되어 있어야 한다고 하였다. 물론 실제로 이주노동자들이 출국 전에 자세한 내용이 적힌 근로계약서를 수령하는 것은 매우 드문 일이다. 그러나 북한 해외노동자 사례의 경우

73 ILO Follow-up Report for the Conclusion of the Committee on the Application of Standards, pp.211-212.

74 제87호 「결사의 자유와 단결권의 보장 협약」, 제98호 「단결권과 단체교섭권 협약」, 제29호 「강제노동금지 협약」, 제105호 「강제노동철폐 협약」, 제100호 「동등보수 협약」, 제111호 「차별(고용과 직업) 협약」, 제138호 「최저연령 협약」, 제182호 「가혹한 형태의 아동노동 협약」.

노동자들은 계약서를 아예 전적으로 수령하지 못하였고, 임금수령 시
기나 그 금액- 심지어 아주 조금이라도 현금을 수령할 수 있는지의
여부까지도 전혀 알 수 없었다.

ILO 「강제노동금지 협약(제29호)」은 본 장에서 논의하기에 적
절할 것이다. 폴란드 내의 북한 노동자 사례는 바로 이 협약의 정례
검토 중에 제시된 바 있으며, ILO 메커니즘이 어떻게 운영되는지를
잘 보여주는 사례이다. 2016년 8월, 폴란드의 연대자유노조(‘솔리다르
노시치’, Solidarnosc)는 「강제노동금지 협약」 정례 검토회의에 폴란드
내 노동자의 상황과 강제노동으로 의심될 정황에 관한 보고서를 제출
하였다. 보고서는 북한 노동자들에게 특별한 주의를 기울이고 있다.
ILO 전문가 집단은 이 사례를 ‘이중각주(double-footnoted)’ 처리하기
로 하였는데, 이는 곧 2017년 ILO총회의 기준적용위원회(Committee
on the Application of Standards, CAS) 세션에서 해당 사례 국가의 노사
정 삼자에 대한 청문회 형식의 심의가 있으리라는 것을 의미했다. 기
준적용위원회를 이끈 한 전문가는 다음과 같이 논하였다.

기준적용위원회는 솔리다르노시치가 제기한, 폴란드가 다수 이
주노동자로 이루어진 강제노동의 수용국이라는 점에 대해 주목하고
있다. 솔리다르노시치는 또한 폴란드 내 조선민주주의인민공화국 국
적자들이 강제노동을 착취당하고 있다는 점을 언급하고 있다. 위원
회는 솔리다르노시치가 지적한, 2011년 폴란드에 합법적으로 입국한
239명의 북한 노동자들과 2012년 마찬가지로 합법적으로 입국한 509
명의 북한 노동자들에 대하여 주목하고 있다. 솔리다르노시치에 의하
면, 북한 노동자들은 자신의 합법적 수익의 상당부분을 북한당국에
바쳐야 한다. 위원회는 이렇듯 강제노동을 구성할 수도 있는 북한 노
동자들의 근로조건에 대한 솔리다르노시치의 우려에 대하여 주목하

고 있다.⁷⁵

기준적용위원회의 절차에 관해 보다 자세히 논하기 전에 ILO가 정의하고 있는 강제노동이란 무엇인가에 대하여 알아보자. ‘강제노동(forced or compulsory labour)’이라는 용어는 1930년 ILO 「강제노동금지 협약」 제2조 제1항에서 ‘처벌의 위협 하에서 강요받거나 자발적으로 제공하는 것이 아닌 모든 노동이나 서비스’로 정의하고 있다. 이를 분석하여 보면 세 가지 주요 요소로 나눌 수 있다. 첫째, 어떠한 형태의 노동이나 서비스가 제3자와 관련한 개인에 의해 제공되어야 한다. 둘째, 노동이 처벌의 위협 하에서 이루어져야 하는데, 이때의 ‘처벌(penalty)’이란 신체적, 정신적, 재정적 등 여러 형태를 취할 수 있다. 셋째, 노동은 비자발적으로 제공되어야 하는데 이는 본인의 자유의지에 반하는 행위를 의미하며, 한번 관련 업무에 관여하게 되었을 때 추가적인 비용지불이나 특정 권리 없이도 합리적인 기간을 통고할 경우에는 자유롭게 그 일을 그만둘 수 있어야 한다.

폴란드 노동조합이 제출한 보고서에는 폴란드 내의 북한 노동자 사례에 대하여만 자세히 다루고 있으나, 이를 검토한 위원회는 유엔 북한인권특별보고관의 2015년 9월 8일 보고서에서 언급된 ‘해외에서 노동하는 북한사람들’에 대한 전반적인 내용을 참조하였다. 특별보고관의 보고서에는 해외에서 일하는 북한 노동자들에 대한 여러 우려가

75 International Labour Organization (Commission on the Application of Standards), C.App./D.4/Add.1, List of Member States Invited to Appear before the Committee and Texts of the individual Cases, 106th session, Geneva, 6th June 2017, 87, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_556661.pdf; International Labour Organization (Commission on the Application of Standards), ILC106-PR15-Part II-NORME-170615-3-EFS-docx, Provisional Record, Third Item on the agenda: Information.

나열되어 있으며, 그중 특별히 지적되는 부분은 북한 노동자들이 계약서를 받지 못한 점, 임금의 일부만을 본인이 수령하게 되는 점, 하루 20시간에 달하는 극단적인 근로시간 등이었다. 또한 ‘북한 노동자를 고용하는 타국의 기업들은 용납될 수 없는 강제노동 체계에 연루되어 있다는 점’을 강조하였다.⁷⁶

상술한 바와 같이, 기준적용위원회의 절차는 「강제노동금지 협약」(C029)의 정례검토와 함께 시작된다. ILO 전문가위원회는 보고서 및 이에 대한 코멘트들과 관련 문서들을 검토한 후 발견내용들을 연례보고서로 출판한다. 전문가위원회는 폴란드의 북한 노동자 사례를 ‘이중각주’ 사례로 처리하기로 결정하였으며 또한 유엔 북한인권특별보고관의 북한 해외노동의 착취형태에 대한 우려를 언급하였다. ‘이중각주’ 사례란 전문가 집단이 매년 선정하는 25개 사례로서, ILO 연례총회의 기준적용위원회에서 논의하게 된다. 25개 사례 중 전문가 집단은 25개 사례 중 통상 3-4개만을 선정하며, 나머지는 ILO의 삼자주의 원칙을 따라 노사정 사회적 파트너들이 선정하게 된다. 2017년 국제노동기구 총회에서 폴란드 정부는 전문가의 질의서에 대한 종합보고서를 제출하도록 요청받았다. 폴란드 정부는 성명서를 통해 자국의 북한 노동자와 관련하여 강제노동과 관련된 증거는 발견되지 않았으나, 노동자들의 근로조건에 대해서는 우려된다는 요지를 발표하였다.

(...) 관리당국은 그들(기업)과 이들에 잠재적으로 영향을 받을 수

76 UN General Assembly, "Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea", 17th session, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/a_70_362.pdf (검색일: 2018.8.28.) p. 6.

있는 북한 노동자들 간 협력이 부족하다는 점에 주목하였으며, 이는 관리당국의 목적달성을 저해할 수도 있다고 생각된다. 해당 발언자는 이것이 매우 도전적이고 민감한 상황이라고 밝혔는데, 특히 수용국에서 특정한 조치가 취해진다면 이는 노동자들이나 그 본국에 남아 있는 가족들에게 위협이 될 수도 있기 때문이었다. 또한 해당 발언자는 이러한 문제를 다루는데 있어 다른 국가 및 노사 등 사회적 파트너들의 경험에 대하여 들을 필요가 있다고 하였다.⁷⁷

그 후 노동자 대표들이 코멘트를 하도록 초청되었는데, 대표로 나온 폴란드 노동조합 측은 강제노동을 규정할 수 있는 적절한 법제의 미비를 지적하며 아래와 같이 제안하였다.

폴란드 정부는 강제노동에 대한 법적 정의를 제공하기 위하여 관련법을 개정하여야 하며, 폴란드 내 북한 노동자 고용의 규모를 고려할 때 충분한 한국어(조선어) 공인 법정통역을 제공하여야 할 것이다. 보다 효과적인 국내 규정의 발전을 위해 ILO의 기술적 협조 및 강제노동의 공식적인 입증을 위한 타 기구들의 지지가 필요하다고 생각된다. 폴란드 정부는 이러한 영역에서 ILO의 기술적 조력을 구하도록 촉구하는 바이다.⁷⁸

공인 법정통역 제공에 대한 제안은 폴란드 근로감독관들이 본인

77 Report of the Committee on the Application of Standards (ILC106-PR15-PartII-NORME-170615-3-EFS-docx), p. 41.

78 위의 글, 같은 면.

들의 사실관계 조사에 있어 결함사항으로 지적하였던 부분이기도 하다. 폴란드 근로감독관들은 조사 시에는 언제나 사용자 측이 제공한 통역에 의존하여야 하였다고 밝힌 바 있다. 이후 ILO의 다른 회원국들의 노사정 대표가 해당 사례 및 상술한 공급망에서의 책임문제 등에 대한 자국의 상황과 입장을 밝힐 수 있도록 자리가 마련되었는데, 그중 독일과 미국의 발언을 살펴보자.

(...) 나아가, 책임감 있는 기업들 및 공기업들은 보편적 기본권과 인권을 침해하는 기업들, 또한 북한의 사례와 같이 국가적으로 체계화된 강제노동에 연루된 기업들로부터의 수주를 금지하여야 할 것이다.⁷⁹

(...) 본국에서의 권리보장 여부와 상관없이, 이들(북한 노동자)이 근로하였던 국가와 기업은 이들의 권리를 보호하고 존중할 의무가 있다. ‘라이덴보고서’는 이러한 착취로 인한 이익수급이 전체에 걸친 공급사슬로 이루어졌다고 지적하였다. 폴란드 정부는 이러한 상황을 개선하기 위한 조치를 취하여야 할 것이다. 이주노동 위원회는 회의 중에 이러한 문제들에 대하여 언급하고, 당해 사건의 노동자들이 단순한 ‘노동력’이 아닌 각자의 권리를 담지한 개인임을 보장받을 수 있도록 하여야 할 것이다.⁸⁰

위원회는 폴란드 정부에 대한 권고안을 포함한 결정서를 작성한

79 위의 글, p. 46.

80 위의 글, p. 46.

후 위원회 보고서와 함께 통합하여 총회에서 이를 채택하였다.

모든 논의를 종합하여, 위원회는 다음과 같이 폴란드 정부에게 권고하는 바이다:

- 강제노동을 구성하는 착취적 행태와 상황으로부터 이주노동자들이 온전히 보호될 수 있도록 노력을 증진할 것
- 조선민주주의인민공화국에서 파견한 노동자들의 상황에 집중하여 강제노동 사례에 어떠한 조치를 취하였는지에 관한 정보를 전문가위원회에 제출할 것
- 착취적 사례가 발생하였다면 그 가해자들에 대해 즉각 효과적인 조치를 취하며, 이를 방지할 처벌이 발생할 수 있도록 기소할 것
- 강제노동 피해자로 밝혀진 개인에 대해 적절한 보호와 보상이 이루어지도록 할 것⁸¹

이후 폴란드는 기준적용위원회에 상기 권고에 대한 진행사항을 매년 보고하도록 되었으며, 그 첫 보고는 2018년 6월에 이루어졌다. 상황보고 성명서에는 최근(2017년) 폴란드 내 작업장에서 조사된, 북한법에 의거한 고용 및 여권 몰 수 등을 경험한 북한 노동자에 대한 언급이 있었다. ILO 전문가위원회는 이에 대하여 다시 한 번 우려를 표명하였다.

조선민주주의인민공화국 국적자들에 대한 조사 사례를 살펴본

81 위의 글, pp. 47-48.

바, 위원회는 51명의 노동자들이 바르샤바 건축부지 내에서 임금노동을 수행하는 것을 발견하였다. 이들은 폴란드에 지부를 내어 북한법의 적용을 받는 북한기업에 고용되어 있었으며, 그 임금은 북한 현지의 노동자의 아내들에게 지불되고 있었다. 다른 건설현장에서는 같은 북한기업에서 파견된 60명의 북한 노동자들이 발견되었다. 폴란드 내 최저 고용기준을 충족시키고 있음이 확인되기는 하였으나, 모든 북한 노동자들의 여권이 당해 기업 대리인에게 맡겨져 있음이 밝혀졌다. 또한 조사가 끝난 후 거주등록증 또한 기업에 제출하도록 되어 있었다. 나아가 기업 대리인들이 통역으로 전 조사과정에 참여하였다. 위원회는 상술한 사례 중 임금의 간접 지불이나 신분증의 몰수와 같은 사항은 노동자들의 통제와 기업에 대한 종속성을 상당히 강화하는 것이며, 궁극적으로 노동자들의 지위를 더욱 취약하게 하는 것이라고 판단하였다. 위원회는 이주노동자들로 하여금 이들의 지위를 더욱 취약하게 만드는 상황에 처하지 않도록 하는 고용체계를 보장하는데 효과적인 조치를 취할 것에 대한 중요성을 다시 한 번 지적하는 바이다. 특별히 여권 몰수, 임금 미지불 혹은 간접 지불, 자유 박탈 등과 같은 이러한 착취적인 고용관계의 당사자들에게는 더욱 관심을 기울여야 할 것이다.⁸²

ILO 기준적용위원회의 절차는 삼자주의 대화가 비교적 짧은 기간 내에 이렇듯 민감한 주제를 국제적 논의의 장에 올려놓을 수 있는 과정을 잘 보여 준다. 이는 보고체계가 어떻게 운영되는지, 그리고 국제적인 기관의 협조 없이는 관계당사자들에게 압력을 행사하기가 얼마나 어려운지를 잘 보여 주는 사례이다. 특히 ILO 위원회의 절차는 집요하게 진행되고 회원국들은 국제무대에서 부정적으로 비춰지는 것을 선호하지 않기 때문에 어느 정도 압력으로 작용한다. 그러나 결

국 권고안들은 구속력이 없기 때문에 ILO의 감독 메커니즘은 관계 당사자들의 선의에 상당부분 의존한다.

7

책임 및 사법접근권

법적 지위를 정의하는 것은 매우 중요하다. 해당 지위와 관련된 권리가 침해되었을 때 그 권리를 강제 구제할 수 있기 때문이다. 그러나 법적 지위를 인식하는 것만으로는 충분치 못하며, 그에 대한 책임을 지는 자가 누구인지를 아는 것이 중요하다. 북한사람들에게도 유럽연합에서 일하는 근로자로서의 권리를 보장하기 위하여 그 관련된 책임 당사자의 범위가 확정되어야 한다.

첫째로, 앞서 광범위하게 논의된 바와 같이 적극적인 근로감독의 역할이 매우 중요하다. 독립적인 근로감독 당국이 없이 고용관계, 근로계약, 임금명세서, 업무일정 등에 관한 상세한 정보에 접근하는 것은 불가능할 것이다. 근로감독에 의해 적발된 위법행위들은 가해자를 지목하는 효과와 함께 향후의 위법행위를 방지할 처벌 등으로 연결될 수 있다. 만약 적극적인 근로감독이 바라는 억지효과를 갖는다면, 이는 상황을 합법적인 것으로 개선할 수 있는 데 기여할 것이다. 만

82 International Labour Organization, - published 107th ILC session (2018), Poland, Forced Labour Conventions, 1930, No.29 (ratification: 1958), Follow-up to the conclusions of the Committee on the Application of Standards, International Labour Conference, 106th Session, June 2017, pp. 211-212.

일 즉각적인 조치가 취해지지 않았다면, 근로자나 근로자 대표가 임금이나 노동권과 관련한 주장을 해야 할 책임이 있다. 이때 이 책임을 누구에게 물을 것인가의 문제가 발생한다. 북한기업이 명백한 최우선 순위 책임자이겠지만, 룡라도와 같은 북한기업들은 북한 해외노동자 수용국에 공식적인 지부를 두지 않고 있으므로 법적으로 대처하기에는 매우 어려운 대상자일 것이다. 또 다른 책임자로는 북한 노동자들을 파견하고 이들의 일자리, 임금, 숙소, 교통 등을 전적으로 맡았던 도급기업이 될 것이다. 세 번째로는 북한 노동력을 최종적으로 사용한 주 계약자로서, 대부분의 경우 계약상의 사용자는 아니나 실질적인 사용자인 이들이다. 사용자, 하청업자, 도급업자 모두가 북한 노동자의 노동권이 존중되도록 보장할 책임을 나누어 갖고 있다. 그러나 이들 간의 네트워크가 가지는 핵심적인 특징은 바로 투명성의 부족과 책임의 회피가능성으로, 법적 책임을 담지한 공급사슬을 확보하는 것이 매우 어려운 실정이다.

상술한 유엔 기업과 인권 이행원칙이나 OECD 다국적기업을 위한 가이드라인과 같은 국제 가이드라인은 공식 행동강령으로 널리 인정되고 있다. 그러나 이러한 관점에서 발생하는 의문은 직간접적으로 북한노동자를 고용한 사용자나 기업에게 책임을 묻는 것과 마찬가지로, 그들의 사업 파트너나 협력회사들에게도 북한 노동자들의 노동권 및 인권을 침해하고 얻은 이익을 공유했다는 사실을 이유로 책임을 물을 수 있겠느냐는 것이다.⁸³ 이에 법적 책임의 문제는 다시 결합에 근거한 합법성의 문제에서 보다 강력한 법적 책임—즉 과도하게 저렴한 노동으로부터 이익을 받는 당사자들에게 책임을 묻는 범위로 나아간다. 이에 대한 흥미로운 시범 사례는 네덜란드 선사 파트너들과

긴밀한 관계를 유지하였던 폴란드 조선사들이다.

폴란드 내 북한 노동자에 관한 첫 번째와 두 번째 보고서에서, 폴란드 기드니아와 슈체친 내의 조선사들은 네덜란드 선사 파트너들과 긴밀한 관계를 유지하며 건조 자금 및 부품 조달, 프로젝트 관리, 기술 노하우 전수 및 보안, 품질인증, 유럽연합 자금의 분배 등에 함께 관여하고 있었다.⁸⁴ 해당 사례는 양 기업 간의 긴밀한 파트너십과 협력과 관련한 충분한 증거를 제시하고 있다. 여기서 제기될 수 있는 흥미로운 질문은 바로 노동착취 및 권리침해가 확인되었을 때, 네덜란드 법체계가 이 파트너 기업 또한 책임이 있다고 규정할 수 있는가이다. 만약 기업들이 이러한 위법행위나 노동착취에 대해 알고 있었거나 이에 대한 적절한 조치를 취하는 것을 의도적으로, 혹은 은밀히 회피하였다면 민사 소송의 대상이 될 수도 있다. 또한 해당 기업들은 해당 사례에서의 노동 착취가 네덜란드 형법 제273조, 특히 ‘인신의 착취로 인한 이익 취득’을 형법상의 범죄로 규정한 제273조 f(6)에 해당하는 심각한 착취일 경우 형법상의 책임을 지게 된다. 링야르(Ryngaert) 교수는 다음과 같이 평가하였다.

‘이는 기업이 착취를 통해 얻은 영역 내의 이익으로서 발생장소와는 상관없이 사법적인 핵심요소로 작용하게 된다. 이에 따라 네덜

83 이러한 책임에 관한 문제는 『이익을 위한 사람들』 보고서에 보다 상세하게 서술되어 있다. 다음을 참고: Imke van Gardingen, “Accountability for DPRK Workers in the Value Chain: The Case of Partner Shipyard, a Polish Shipbuilder and its Dutch Partners”, pp. 12-42.

84 파트너조선소와 관련한 사례연구 및 법적 분석에 관하여는 『이익을 위한 사람들』 보고서에 보다 상세하게 서술되어 있다. 다음을 참고: Imke van Gardingen, “Accountability for DPRK Workers in the Value Chain: The Case of Partner Shipyard, a Polish Shipbuilder and its Dutch Partners”, pp. 12-42.

란드 형법 제273조f(6)에 의거, 네덜란드의 사법적 관할권의 범위는 공급사슬 그 어딘가에서 발생한 착취행위와 연관된 기업에도 적용되며, 이들 기업은 법적 책임이 있는 주체로 인식된다.⁸⁵

이와 관련하여 참조할 만한 흥미로운 사례가 있다. 2018년 5월 네덜란드의 대형 선박회사의 관리자급 임원이 방글라데시 등에서의 위법행위로 인해 5만 유로의 벌금을 받았으며, 1년간 관련업무의 자격정지를 선고받았다.⁸⁶ 우선 당해 사건은 환경오염과 관련된 위반사항에 초점을 맞추었다. 문제의 관리자급 임원은 '2006년 7월 14일 폐기물 운반에 관한 유럽위원회 및 의회에 의한 유럽 규칙(Regulation (EC) No. 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste) 위반'의 혐의를 받았다.⁸⁷ 그리고 다음에 대한 사항 또한 판결에 고려되었으며, 매우 중요한 역할을 하였다.

뿐만 아니라, 근로조건이 매우 열악하였다. 당해 선박들은 비숙련 노동자들에 의해 수작업으로 분해되었다. 이들 노동자들은 위험 물질에 대해 예방 조치를 취할 수 있을 만큼 관련 전문지식이나 이해가 없었으며 이와 관련해 충분한 보호의구나 보조 장비를 착용하지도, 관련 절차를 밟지도 않았다. 이러한 분해 작업환경에서 연간 수명의 노동자가 사망하였다. 나아가 방글라데시 현지기

85 보다 자세한 내용은 다음을 참고: Cedric Ryngaert, "Domestic Criminal Accountability for Dutch Corporations Profiting from North Korean Forced Labour," in *People for profit*, p. 201.

86 Judgment of the court of Rotterdam, three-judge economic division for criminal matters, Court of Rotterdam, date of judgment: 15th March 2018, case number: 10/994550-15, p. (번역문)

87 위의 글, p. 2.

업 내에서 여전히 아동노동이 확인되었다. 피고인은 거대 선박기업의 관련자로서 이러한 문제에 대해 충분히 숙지하고 있었을 것이 틀림없음에도 불구하고 이를 묵인하였다. 피고인은 본인이 책임지는 기업의 상업적 이익에만 집중하였음이 명백하다.⁸⁸

(...) 벌금의 양이 그 위반사항의 심각성을 정당화하지 않는 바, 피고인에 대한 전문업무의 자격을 1년간 박탈한다. 이는 경영사항에 포함되어야 했던 '사회적 중요성'이라는 요소를 표현하고자 함이다. 특히 피고인은 대기업의 CFO로서 경영의 최종적인 책임을 지는 바, 본인의 결정으로 인한 경제적 결과뿐만 아니라 그로 인한 사회적 결과에 대해서 추가적인 고려를 하여야 한다. 본 사건에 있어서는 환경에 대한 악영향과 선박 분해 작업장 내 노동자들의 건강에 대한 결과까지도 고려하였어야 할 것이다.⁸⁹

피고인은 '5만 유로의 벌금 및 미납 시 285일간의 구금형'을 선고 받았으며, '추가적으로 1년간 모든 선박회사 및 관련 산업 내 (직접 또는 간접적인) 전무이사, 감독이사회 참여, 고문 또는 직원으로서의 전문 자격을 행사할 실무권을 박탈당하였다.'⁹⁰

이로써 본 장의 연구와 관련, 해외에서 발생한 노동권 침해에 대해 기업이 법적 책임을 가지고 있느냐에 대해 발생할 수 있는 논리적인 질

88 위의 글, p. 34.

89 위의 글, p. 35.

90 위의 글, pp. 36-37.

문은 다음과 같다. ‘북한 해외노동자들이 정당한 임금 및 개별적 보상권을 청구할 수 있는가?’⁹¹ OECD 다국적 기업을 위한 가이드라인⁹²에 의하면 그러할 가능성이 있다. OECD 홈페이지 내 고충처리제도에 대한 설명을 살펴보자.

OECD 다국적기업을 위한 가이드라인은 오늘날 현존하는 책임 경영행동에 대해 정부가 지지하는 가장 포괄적인 권고안이다. 가이드라인을 준수하는 정부는 다국적기업이 지속가능한 발전 및 지속가능한 사회적 진보에 미칠 수 있는 긍정적인 영향들을 장려하고 극대화하는 것을 목표로 하고 있다. (...)

OECD 가이드라인을 준수하는 모든 정부는 각국에 국가연락사무소(National Contact Point, NCP)를 설치하였다. NCP는 다음의 두 가지 주요 업무를 수행한다.

- OECD 가이드라인에 대한 기업, 노동조합 및 비정부기구의 인식 제고
- 가이드라인을 준수하지 않아 발생하는 구체적인 사안의 해결에 기여

이와 같이 OECD 가이드라인 위반 혐의와 관련된 이의제기가

91 다음을 참고: Imke van Gardingen, "Accountability for DPRK Workers in the Value Chain: The Case of Partner Shipyard, a Polish Shipbuilder and its Dutch Partners", p. 39.

92 <https://www.oecdguidelines.nl/>, (검색일: 2018.9.5.)

신청될 수 있다. 해외에서의 기업 위법행위에 대한 이의제기의 성공 사례로는 ‘브라리마 하이네켄 사건(Bralima vs. Bralima and Heineken)’을 들 수 있다.⁹³ 2015년 12월 네덜란드 NCP는 콩고 하이네켄사(社)의 브라리마 지사에서 근무하던 노동자들의 이의제기 신청을 받았다. 이의제기 당사자들은 ‘콩고 부카부 지역의 브라리마지사가 1999~2003년 사이에 그 고용 근로자의 인권을 침해했다고’⁹⁴ 주장하였다. 네덜란드 NCP는 2017년 8월, 같은 해 7월에 종료된 중재절차에 대한 최종 설명서에서 ‘NCP가 수행한 모니터링 논의, 중재는 쉽지 않았으나 양 당사자는 만족할 만한 성과를 도출하였다.’⁹⁵고 평가하였다. 합의의 내용은 비밀유지의무가 적용되어 공개되지 않았다. 그러나 금전적 보상은 최초 요구되었던 2억 유로에 달하지는 않았을 것으로 보이며, 하이네켄 지사에 공식적으로 고용된 근로자들에 대한 보상은 110만 유로였던 것으로 보고되었다.⁹⁶ 이 사건은 특별히 일반 민사법정에서 해결되었을 법한 사항이었다는 점에서 의미가 있다. 따라서 이러한 경로는 북한 노동자들이 자신의 노동권침해에 대한 보상

93 National Contact Point OECD Guidelines of the Dutch Ministry of Foreign Affairs, Final statement former employees of Bralima vs. Bralima and Heineken. 18th August 2017. <https://www.oecdguidelines.nl/latest/news/2017/08/18/final-statement-notification-former-employees-bralima-vs.-bralima-heineken>. (검색일: 2018.9.5.)

94 위의 글, p. 2.

95 위의 글, p. 5.

96 “Heineken & former workers in Democratic Republic of Congo reach agreement on labourrights dispute through OECD complaint mechanism”, Business & HumanRights Resource Centre, accessed 5th September 2018, <https://business-humanrights.org/en/heineken-&-former-workers-in-Democratic-Republic-of-Congo-reach-agreement-on-labour-rights-dispute-through-oecd-complaint-mechanism>. (검색일: 2018.9.5.)

을 주장하기 위해 활용될 수 있는 흥미로운 사례 중 하나로 고려될 수 있을 것이다.

8

결론

북한 노동자의 전지구적 파견 현상과 관련하여 유럽연합 내 북한 노동자 문제는 일부 사례에 불과하다. 그러나 북한의 지나친 해외 노동자 파견을 억제하려는 법적 절차는 여전히 진행 중이며, 유엔 및 유럽연합의 제재는 이미 만료되었거나 곧 만료될 기간에 이르렀음에도 불구하고 북한 노동자 해외파견 현상은 끝나지 않는 것처럼 보인다. 북한의 체제, 그리고 끊임없는 외화에 대한 욕구는 저렴한 숙련 노동에 대한 전지구적인 욕구와 거의 완벽히 맞아떨어졌고, 유럽연합 또한 이 경향에서 예외가 아니었다.

다른 한편, 유럽연합 내에서 노동자의 법적 지위와 관련하여 법의 준수와 집행을 촉구하는 여러 메커니즘이 작동할 수 있었던 것은 상당히 독특한 사례였다. 유럽연합에 파견된 북한 노동자들은 세계 다른 지역에 파견된 이들과 마찬가지로 재정적인 동기에 의한 것이지만, 그 과정은 초기부터 합법을 가장하여 이루어졌고, 지속적으로 합법성 내에 그 체계를 담고자 노력하였다. 한편 북한 당국은 당조직생활 규율에 맞게 노동자들이 집단생활을 하도록 통제하였고, 당국이 소유, 관리한 중개역들이 노동자와 실사용자, 지역당국 간에 실질적, 합법적 완충재 역할을 하며 노동자들의 일자리, 숙소, 교통 등의 핵심적 생활요소들을 중속시켰다. 이러한 상황은 북한 노동자들이 본국에

서 자유가 거의 박탈당하였던 것과 비슷한 것으로서 강제노동이라 할 수 있다. 노동자들의 임금은 전적으로 혹은 거의 박탈되다시피 하였다. 유럽연합에서의 사례연구는 이러한 내용들이 사실이라는 충분한 증거를 제공하고 있다.

유럽연합이 분 단위의 기록을 의무화하였고, 근로감독을 자주 실시한 덕분에 유럽연합 내 북한 노동자들의 근로와 생활이 어떻게 이루어지고 관리되는지, 또 임금은 어떻게 지불되거나 지불되지 않는지, 실질적 사용자와 서류상 사용자는 누구인지, 어떤 환경에서 근로하였는지 등에 대해 비교적 정확한 파악이 가능하였다. 이러한 구체적인 사항들이 파악된 것은 유럽연합 및 국제적 차원의 법집행 및 규정준수 메커니즘의 유용성과 함께 작용하여 사례에 대한 자세한 이해를 가능케 하였다. 이러한 성과는 이전에는 불가능하였던 것이었으며, 북한 노동자들이 파견된 세계의 다른 여러 지역에서는 여전히 불가능한 일이다. 이러한 유럽연합 내 여러 상황의 우연한 조합들은 ILO 내에서 국제적인 규정준수 절차를 시행하도록 하였고, 이러한 연성법 체계가 노동 착취에 어떻게 대응할 수 있는지를 시범적으로 보여 준 사례가 되었다. 또 다른 가능하고 제법 그럴듯한 연성법 체계가 OECD를 통해서도 가능할 것으로 보인다. 그것은 바로 기업들이 OECD 다국적기업을 위한 가이드라인을 위반한 사항에 대해 OECD 국가연락사무소(NCP)에 이의제기 절차를 신청하는 방법이다. 이 절차는 그간 협상을 통해 분쟁을 해결하여 왔으며, 성공적인 성과를 거두어 왔다.

연성법 체계가 북한 해외파견 노동의 착취 문제를 해결할 수 있는 유일한 길은 아닐 것이다. 북한의 해외노동과 관련하여 북한 당국

에 대한 제재를 활용하는 것이 쉽지 않으며 향후로도 그러할 것이라는 점이 드러났기 때문에 유럽연합 사례는 그 법적 구제를 위한 다른 경로들을 개척하게 된 것이다. 유럽연합 내 북한 노동자 사례에 집중하여 보자. 네덜란드 기업들이 북한 노동자에 대한 착취를 통해 이익을 얻었으므로 네덜란드 형법적 책임을 물을 수 있을 것임을 입증할 수 있었다. 이와 비슷한 법적 조치들이 다른 유럽연합 내 회원국들에게 적용될 수 있을 것이다. 각 유럽연합회원국 기업들이 네델란드와 연관되어 ‘개인 노동력 착취를 통해 이익을 얻었다’는 사실이 입증된다면, 당해 기업들은 네델란드 법의 적용을 받을 수 있다. 네델란드 형법 제273조 f(6)은 ‘네델란드의 사법적 관할권의 범위는 공급사슬 그 어딘가에서 발생한 착취행위와 연관된 기업에도 적용되며, 이들 기업은 법적 책임이 있는 주체로 포착할 수 있는 가능성’을 조성한다고 하였다.

유럽연합에 파견된 북한 노동자들은 구조적으로 착취되고, 그들의 기본적인 자유를 박탈당함으로써 오히려 국제 노동시장의 욕구에 잘 들어맞게 되었다. 심각하게 오래 근무하면서도 불평하지도, 거부하지도 않는 저렴한 노동력. 국제 노동시장에서는 현재 이러한 노동력을 창출하기 위해 ‘더 낮은 곳으로의 경주’가 벌어지고 있는 듯하다. 유럽연합 내 북한 해외노동자의 (피해구제신청)사례가 처음 가능하게 된 것은 기업이 가능한 한 합법성을 갖추도록 한 유럽연합 지침과 유럽연합 회원국 국내법을 창조적이고 탄력적으로 적용했기 때문이다. 이 사례는 북한이 지금까지 알려진 것과는 달리 글로벌화한 세계의 일원으로 편입되어 있어 여러 분야에서 글로벌 세계와 실질적인 연계를 가지고 있다는 것을 보여 주고 있으며, 우선 그들에게 강제노동을 가능하게 했던 똑같은 법률들에 기초하여 피해 노동자들에 대한 배

상가능성도 있음을 나타내고 있다. 현재로서는 문서상에 불과하지만, 적어도 네덜란드 형법에는 정의를 호소할 길이 보장되어 있는 것처럼 보인다.