

연구총서 03-20

북한 노동력 활용방안

최수영

통일연구원

북한 노동력 활용방안

◆
목 차

I. 머리말	1
II. 북한의 외국인 투자기업 노동제도	3
1. 노동력의 채용과 해고	— 3
가. 노동력 채용	• 3
나. 해고 및 사직	• 6
2. 노동조건과 규칙	— 8
가. 노동시간	• 8
나. 휴가 및 휴식	• 9
다. 노동보호	• 10
라. 노동보수	• 12
3. 사회보장 및 제재	— 16
가. 사회보험과 사회보장	• 16
나. 제재 및 분쟁해결	• 19
III. 북한 노동력의 경쟁력 평가	20
1. 임금수준 평가	— 20
가. 국내 생활비 수준	• 20
나. 외국인투자기업에 대한 요구임금	• 26
2. 노동력의 질 평가	— 30
가. 학교교육	• 30
나. 직업교육훈련	• 34

2 북한 노동력 활용방안

다. 노동의식·작업규율 • 37

라. 노동생산성 • 39

IV. 북한 노동력 활용방안 41

1. 인력관리방안 — 41

가. 기업의 자율적 고용 • 41

나. 적절한 노무관리 • 44

2. 보상관리방안 — 46

가. 합리적 보상수준 확보 • 46

나. 노동보수의 직접 지급 • 48

다. 성과기준의 보상체계 구성 • 50

3. 노동의 질 향상방안 — 52

가. 기술·기능교육 실시 • 52

나. 노동의식의 전환 • 54

V. 맺음말 56

참고문헌 59

1. 머리말

남북한 경제교류협력의 시작 된지 벌써 10년이 지나 15년이 가까워지고 있다. 그동안 남북관계는 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야에서 많은 진전과 우여곡절이 있었다. 2000년 6월의 역사적인 남북공동선언을 계기로 우리 국민 모두 남북관계의 획기적인 발전을 기대했지만 최근 다시 제기된 북한 핵문제로 한반도는 여전히 국제사회에서 가장 불안한 지역의 하나로 남아 있다.

지금까지 진행되어 온 남북경협을 살펴보면 교역은 나름대로 성장세를 유지해 왔음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북경협의 중심축이 되어야 할 협력사업, 즉 북한에 대한 우리의 투자는 여러 가지 제약으로 인해 소기의 성과를 이루지 못하고 있는 실정이다. 비록 남북철도연결사업 등 일부 정부차원의 협력사업과 금강산관광사업과 같은 대규모 민간차원의 사업이 추진 중에 있지만 아직까지 남북경협에서 내세울만한 실질적인 경제협력사업은 없다고 해도 과언이 아니다.

우리 기업들은 이미 경쟁력을 상실하였거나 경쟁력 저하가 예상되는 제조업 분야 산업들을 북한에 이전하려고 하고 있다. 그 이유는 북한의 임금수준이 상대적으로 저렴할 뿐만 아니라 노동력 수준이 우수할 것으로 판단하고 있기 때문이다. 따라서 북한의 노동력을 잘 활용할 수만 있다면 북한 진출을 통해 활기를 잃은 제조업을 다시 한번 일으켜 세울 수 있는 것이다. 물론 북한의 임금 수준과 노동력의 질적 수준이 단순히 기업들이 판단하고 있는 것처럼 양질이고 저렴한지는 따져보아야 할 일이다.

북한의 노동력을 활용하여 북한에서 사업을 하기 위해서는 우선 외국

2 북한 노동력 활용방안

인투자기업을 대상으로 북한이 제정한 노동제도를 따라야 한다. 한국기업을 포함한 외국인투자기업이 준수해야 할 북한의 노동제도에는 「외국인투자기업로동규정」 및 최근에 제정된 「개성공업지구노동규정」이 있다. 그러나 이들 노동규정이 가지는 문제점도 많은 것으로 알려져 있어 외국인의 북한 내 투자활동을 제약하는 측면도 있다. 동시에 북한의 노동력이 얼마나 우수한지도 검증되지 않았으며, 막연히 저렴할 것이라 생각하는 북한의 임금수준도 동남아 경쟁국에 비해 높은 것으로 보도되고 있다.

이 연구의 목적은 북한에 투자하려는 한국기업이 북한 노동력을 효과적으로 활용할 수 있도록 하는 것이다. 제2장은 북한의 외국인투자기업 노동제도를 면밀히 검토하고 있다. 제3장에서는 북한의 임금수준과 노동력의 질적 수준을 평가하면서 전반적인 북한 노동력의 경쟁력을 분석하고 있다. 제4장에서는 앞서 제2장과 제3장을 토대로 북한 노동력 활용방안을 구체적으로 제시하고 있다. 마지막 제5장에서는 맺음말로 결론을 대신한다.

II. 북한의 외국인 투자기업 노동제도

한국기업을 포함해서 북한에 투자하는 외국인투자기업은 기본적으로 북한이 제정한 「외국인투자기업노동규정」의 노동제도를 따라야 한다. 최근 북한은 「개성공업지구노동규정」을 제정하면서 개성공업지구의 기업에 국한 되기는 하지만 외국인투자기업이 준수해야 할 노동제도에서 일부 전향적인 변화를 보이고 있다. 아래에서는 「외국인투자기업노동규정」과 「개성공업지구노동규정」을 중심으로 외국인투자기업 관련 노동력의 채용과 해고, 노동 조건과 규칙, 사회보장 및 제재 등 노동제도의 내용과 문제점을 살펴보기로 한다.

1. 노동력의 채용과 해고

가. 노동력 채용

「외국인투자기업노동규정」 제3조 및 「개성공업지구노동규정」 제3조는 북한에 진출하려는 외국인투자기업(한국기업 포함)은 기업운영에 필요한 노동력으로 북한의 인력을 우선 채용해야 하며, 필요에 따라 다른 나라 사람을 채용할 수도 있으나 이 경우 개성공업지구 밖의 외국인투자기업은 중앙무역기관과의 합의에 의해 채용하도록 규정하고 있다.

한편 외국인투자기업은 자체적으로 노동력을 채용할 수 없고 반드시 북한의 인력알선기관 또는 기업을 통해야 한다. 「외국인투자기업노동규정」 제10조는 “외국인투자기업은 ... 로력알선기관과 로력채용계약을 맺고 그

4 북한 노동력 활용방안

에 따라 로력을 받아 들여야 한다”고 하고 있고, 「개성공업지구노동규정」 제8조는 “공업지구의 기업은 필요한 로력을 노력알선 기업에 신청하여야 한다”고 규정하고 있기 때문이다. 중국이나 베트남의 경우 외국투자기업은 종업원 채용시 노력알선기관 및 주무 행정기관의 추천이나 계약에 의한 것과 함께 직접 모집도 가능하다. 그렇지만 북한에서는 외국인투자기업이 채용광고 등을 통해 노동력을 자체적으로 모집할 수 없기 때문에 노동력의 질을 평가하여 선별 채용하는 것은 원칙적으로 봉쇄되어 있다.

노동력 채용과 관련하여 개성공업지구 밖의 외국인투자기업은 북한 전역을 대상으로 우수한 노동력을 확보하는 것이 용이하지 않다. 비록 기업 소재지에서 충족시킬 수 없는 일부 기능공을 다른 지역에 있는 인력으로 충당할 수 있다고 밝히고 있지만, “노력알선기관은 외국인투자기업에 필요한 로력을 기업소재지 안에 있는 로력으로 보장하여야 한다”(「외국인투자기업로동규정」 제11조)고 제한하고 있기 때문이다.

또한 북한은 외국인투자기업에 대해 “기업소재지 노력알선기관이 보내주는 로력을 받아야 한다”(「외국인투자기업로동규정」 제13조)거나, 개성공업지구 “기업과 노력알선기업은 노력알선 계약을 맺고 그것을 어김없이 이행하여야 한다”(「개성공업지구노동규정」 제9조)고 함으로써 외국인투자기업의 노동력 선발을 제한하고 있다. 특히 합영기업, 합작기업은 필요한 노동력을 그 기업의 종업원으로 먼저 받아들이도록 규정하고 있다(「외국인투자기업로동규정」 제12조). 다만 단서조항을 두어 외국인투자기업은 노력 채용계약조건에 맞지 않을 경우 노력알선기관이 보내주는 노동력을 받아들이지 않을 수 있고(「외국인투자기업로동규정」 제13조), 개성공업지구의 기업에 대해서는 기능시험, 인물심사 등을 통해 필요 인력을 선발할 수 있도록 하였다(「개성공업지구노동규정」 제9조).

외국인투자기업은 개별 근로자와 노동계약을 체결할 수 없고 직업동맹과 노동계약을 체결해야 한다. 『외국인투자기업노동규정』 제8조에서 “외국인투자기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 노동계약을 맺어야 한다”라고 명시하고 있고, 노동계약에는 종업원이 수행해야 할 임무, 생산량과 질지표, 노동시간과 휴식, 노동보수와 생활조건의 보장, 노동보호와 노동조건, 노동규율, 상벌, 사직 조항 같은 것을 밝히도록 하고 있다. 따라서 외국인투자기업의 노동계약은 사용자인 기업과 노동자 사이의 개별계약이 아니라 사용자와 종업원 대표로서 직업동맹과의 근로조건 및 기타 근로자의 경제적 사회적 지위 등에 관한 단체협약의 성격을 띠게 된다. 그러나 개성공업지구의 “기업은 선발된 노력자와 월 노임액, 채용기간 노동시간 같은 것을 확정하고 노력채용 계약을 맺어야 한다”(『개성공업지구노동규정』 제10조)고 함으로써 사용자와 노동자 사이의 보편적인 1:1 노동계약을 따르도록 하였다.

-
- 1 『외국인투자기업노동규정』에는 직업동맹의 역할에 대해 구체적으로 명시되어 있지 않다. 그러나 『외국인기업법시행규정』 제50조에 의하면 직업동맹조직은 다음과 같은 사업을 한다고 규정하고 있다. 첫째, 노동규율을 준수하고 경제과업을 잘 수행하도록 종업원들을 교양한다. 둘째, 종업원들에 대한 정치사상 교양사업과 과학지식 보급사업을 하며 체육 및 문예활동과 관련한 사업을 한다. 셋째, 외국인기업과 노동조직, 노동보수, 노동보호와 관련한 단체계약을 맺고 그 집행을 감독한다. 넷째, 외국인기업과 종업원들 사이에 발생하는 노동분쟁을 조정한다. 다섯째, 종업원들의 권리, 이익과 관련한 문제토의에 참가하여 조언을 주거나 권고안을 제기한다. 『합영법시행규정』 제92조에서도 위의 넷째 사항인 노동분쟁 조정을 제외한 사업들을 직업동맹조직의 사업이라고 밝히고 있다.

나. 해고 및 사직

『사회주의로동법』은 “국가기관, 기업소는 일시적으로 로력이 남는다고 하여 로동자들을 마음대로 제적할 수 없다”(제34조)고 규정하고 있어 북한에서는 노동자에 대한 해고제도를 원칙적으로 인정하지 않고 있다. 그러나 외국인투자기업에 대해서는 노동자의 해고와 사직을 인정하고, 구체적인 해고 및 해고할 수 없는 조건, 사직 조건 및 절차, 퇴직보조금의 지불 등을 규정하고 있다.

외국인투자기업은 다음과 같은 경우에 채용기간이 끝나기 전이라도 종업원을 내보낼 수 있다. 『외국인투자기업로동규정』 제15조에 따르면 첫째, 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우, 둘째, 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우, 셋째, 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 인력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, 넷째, 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 심히 어긴 경우 등이 이에 해당한다. 그러나 외국인투자기업이 종업원을 해고할 경우 반드시 직업동맹조직, 인력알선기관과 협의하도록 규정하고 있다.

개성공업지구 기업의 종업원 해고조건도 외국인투자기업과 대동소이하다. 다만 『외국인투자기업로동규정』에서 명시하고 있는 파산에 직면하거나 해산을 선포한 경우가 빠진 반면 기술과 기능의 부족으로 종업원이 자기 직종에서 일할 수 없는 경우를 첨가하고 있다(『개성공업지구노동규정』 제14조). 외국인투자기업은 직업동맹조직과 해고 1개월 전에 합의(『외국인투자기업로동규정』 제18조)하여야 하나 개성공업지구의 기업은 합의 대신 종업원 해고사실을 30일 전까지 당사자에게 알려주도록 한 점(『개성공업

지구노동규정」 제14조)이 다르다.

그러나 다음과 같은 경우에는 외국인투자기업 및 개성공업지구의 기업은 종업원을 해고할 수 없도록 규정하고 있다. 첫째, 종업원이 직업병을 앓거나 직업과정에서 부상당하여 치료를 받는 경우(「개성공업지구노동규정」에서는 치료기간 1년 미만을 명시), 둘째, 병으로 치료받는 기간이 6개월을 초과하지 않는 경우, 셋째, 임신, 산전산후휴가, 수유기간에 있는 경우 등이다(「외국인투자기업노동규정」 제14조, 「개성공업지구노동규정」 제16조).

외국인투자기업과 개성공업지구의 기업은 기업의 사정으로 종업원을 내보내는 경우 퇴직보조금을 지급해야 한다(「외국인투자기업노동규정」 제17조, 「개성공업지구노동규정」 제19조). 일한 연한이 1년 이상인 종업원을 내보낼 경우 보조금의 계산은 3개월 평균 월노임에 일한 햇수를 적용하도록 하였다. 1년 미만인 경우에는 최근 1개월분의 노임에 해당하는 보조금을 주도록 「외국인투자기업노동규정」은 명시하고 있으나, 「개성공업지구노동규정」에서는 구체적인 조항이 나타나 있지 않다.

한편 종업원은 첫째, 개인적인 사정으로 일을 그만 두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생긴 경우, 둘째, 직종(전공)이 맞지 않아 기술기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우, 셋째, 학교에 입학하여 공부하는 경우에는 사직을 제기할 수 있다(「외국인투자기업노동규정」 제16조, 「개성공업지구노동규정」 제17조). 해고와 마찬가지로 외국인투자기업은 사직을 승인할 때 사직하기 1개월 전에 직업동맹조직과 협의하여야 한다(「외국인투자기업노동규정」 제18조). 그러나 개성공업지구의 기업은 사직서를 접수한 날로부터 30일 안에 사직의 연기를 요구할 수 있고, 이 경우 종업원은 특별한 사정이 없는 한 기업의 요구에 응하도록 규정(「개성공업지구노동규정」 제18조)하고 있다. 따라서 개성공업지구의 기업은 갑작스런 사직에 따른 일

8 북한 노동력 활용방안

시적인 고용의 공백을 회피할 수 있을 것으로 여겨진다.

2. 노동조건과 규칙

가. 노동시간

『사회주의로동법』에서 북한 근로자의 하루 노동시간은 8시간이고, 1주에 하루 휴식을 보장해야 한다고 규정하고 있다. 외국인투자기업 및 개성공업지구 기업의 종업원 노동시간도 주당 48시간을 원칙(『외국인투자기업로동규정』 제22조, 『개성공업지구노동규정』 제20조)으로 하고 있어 북한의 공장, 기업소와 동일하고 국제기준에도 부합한다. 그러나 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 노동시간을 짧게 할 수 있고, 계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 노동시간의 범위에서 노동시간을 설정에 맞추어 다르게 정할 수 있도록 예외조항을 두고 있다.

외국인투자기업 및 개성공업지구 기업의 종업원에 대한 시간외 노동(연장직업)은 원칙적으로 금지되어 있다(『외국인투자기업로동규정』 제23조, 『개성공업지구노동규정』 제21조). 즉 종업원에게 시간외 노동을 시키지 말고 노동규칙에 정해진 노동시간 안에서 노동을 시키는 노동시간을 준수해야 한다. 그러나 불가피한 사정으로 시간외 노동이 필요할 경우 외국인투자기업은 직업동맹조직과 협의하고, 개성공업지구의 기업은 종업원 대표 또는 해당 종업원과 협의하면 가능하도록 하였다.

북한의 노동자들은 각종 사회주의노력경쟁운동에 동원되어 실질적으로는 추가적인 노동에 시달리고 있다. 그렇지만 외국인투자기업의 노동자들에게 대해서는 “자연재해와 같은 불가항력적인 경우를 제외하고는 다른 일에

동원시키지 말아야 한다”(『외국인투자기업로동규정』 제4조)고 규정함으로써 국내 노동자와 달리 각종 노력경쟁운동에 동원되는 것으로부터 보호받고 있다. 개성공업지구에 대해서는 “기업의 경영활동과 관련이 없는 일에는 종업원을 동원시킬 수 없다. 자연재해 같은 어찌할 수 없는 사유가 발생하였을 경우에도 기업의 동의를 받아야 종업원을 동원시킬 수 있다”(『개성공업지구노동규정』 제6조)고 함으로써 노력동원을 더욱 어렵게 규정하고 있어 고무적인 것으로 평가할 수 있다.

나. 휴가 및 휴식

외국인투자기업은 북한의 법규범에 따라 종업원에게 명절과 공휴일에 휴식을 주어야 하고, 정기 및 보충휴가와 산전산후 휴가를 주어야 한다(『외국인투자기업로동규정』 제24조). 여기에서 북한의 법규범이란 『사회주의로동법』을 의미하는 것으로 보인다. 이에 따르면 국가적으로 제정된 명절과 공휴일은 쉬는 날이며(제64조), 노동자, 사무원, 협동농장원들은 연간 14일의 정기휴가와 직종에 따라 7~21일간의 보충휴가를 가지며, 여성근로자들은 정기 및 보충휴가에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가를 받도록 되어 있다(제66조).

개성공업지구의 기업도 종업원에게 북한의 명절과 공휴일에 휴식을 보장하도록 하고 있으나 반드시 북한의 법규범을 따르지 않는 것으로 나타나고 있다(『개성공업지구노동규정』 제22조). 이러한 사실은 『개성공업지구노동규정』 제23조에서 기업은 종업원에게 14일간의 정기휴가, 중노동을 하는 종업원에 대해서는 2~7일간의 보충휴가, 여성종업원에게는 산전 60일, 산후 90일간의 휴가를 주도록 규정하고 있기 때문이다. 외국인투자기

업과 비교할 때 개성공업지구 기업의 종업원에 대한 보충휴가일수는 축소된 반면, 산전산후휴기는 오히려 늘어났음을 알 수 있다.

한편 명절과 공휴일에 종업원에게 일을 시켰을 경우에는 외국인투자기업은 1주일 안으로 대휴(대체휴가)를 주어야 하고(『외국인투자기업로동규정』 제24조), 개성공업지구의 기업은 15일 안으로 대휴를 주거나 이에 해당하는 보수를 주도록 규정하고 있다(『개성공업지구노동규정』 제22조). 대휴는 외국인투자기업 및 개성공업지구 기업에만 해당되는 것이 아니라 북한의 일반기업에도 동일하게 적용되는 조항이다(『사회주의로동법』 제64조). 외국인투자기업은 종업원에 대해 연간 관혼상제를 위해 1~5일간의 특별휴가를 주어야 하고, 이 특별휴가기간에는 왕복여행일수가 포함되지 않는다고 규정하고 있어 실질적인 특별휴가기간이 여행일수만큼 늘어날 수 있도록 보장하고 있다.

다. 노동보호

북한은 외국인투자기업과 개성공업지구 기업의 종업원들이 안전하고 문화위생적인 환경에서 일할 수 있도록 노동조건을 개선하고 그들의 생명과 건강을 보호해야 한다는 노동보호에 대한 일반규정을 두고 있다(『외국인투자기업로동규정』 제6조, 『개성공업지구노동규정』 제4조). 노동보호와 관련한 산업위생조건의 보장, 노동안전기술교육, 여성종업원 보호, 탁아소 및 유치원의 조직·운영, 노동보호물자의 공급, 사고 발생시 조치 등 구체적인 내용들은 『외국인투자기업로동규정』 제6장의 노동보호 제32조~제36조 및 『개성공업지구노동규정』 제5장의 노동보호 제33조~제39조에 담겨있다.

외국인투자기업은 노동안전시설을 갖추고 이를 개선·원비하여 작업의

안전성을 보장해야 하며, 외국인투자기업과 개성공업지구 기업은 모두 고열, 가스, 먼지를 막고 채광, 통풍, 조명과 같은 산업위생조건을 보장하도록 규정하고 있다(『외국인투자기업노동규정』 제32조, 『개성공업지구노동규정』 제33조). 이들 기업은 종업원에게 일을 시키기 전에 노동안전기술교육을 실시하여야 한다. 외국인투자기업의 경우 노동안전기술교육의 기간은 업종과 직종에 따라 1~2주이나(『외국인투자기업노동규정』 제33조), 개성공업지구 기업의 경우에는 교육기간과 내용은 기업이 정할 수 있도록 하였다(『개성공업지구노동규정』 제36조).

여성노동자를 보호하기 위해 외국인투자기업들이 노동보호위생시설을 잘 갖추도록 규정하고 있고, 특히 임신 6개월이 넘는 여성종업원에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시키지 말도록 하고 있다(『외국인투자기업노동규정』 및 『개성공업지구노동규정』 제34조). 이 규정은 『사회주의노동법』 제59조 “여성들에게는 힘들고 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없으며”에 비추어 볼 때 임신 6개월이 넘는 여성종업원에게만 적용하고 있어 외국인투자기업에서의 여성노동보호는 북한의 국내기업에서보다 축소되었음을 알 수 있다. 의무사항은 아니지만 외국인투자기업과 개성공업지구 기업은 기업의 실정에 맞게 탁아소, 유치원을 조직하고 운영할 수 있도록 규정하여 어린 자녀를 둔 여성노동자를 보호하도록 하였다(『외국인투자기업노동규정』 제34조, 『개성공업지구노동규정』 제35조).

한편 외국인투자기업 및 개성공업지구 기업은 종업원에게 노동보호용구, 작업필수품 등과 같은 노동보호물자를 제때에 공급하여야 한다(『외국인투자기업노동규정』 제35조, 『개성공업지구노동규정』 제37조). 이 때 종업원에게 공급하는 노동보호물자의 기준은 북한의 해당 노동법 규범에서 정한 기준보다 낮지 않게 외국인투자기업이 정하도록 하였으나, 개성공업

지구 기업에 대해서는 자체적으로 정하도록 하였다.

산업재해와 관련하여 외국인투자기업은 작업도중 종업원이 사망, 부상, 중독과 같은 사고가 발생하였을 경우 해당 기관에 제때에 통보하고 관계기관의 사고 심의를 받도록 되어 있다(『외국인투자기업로동규정』 제36조). 개성공업지구의 기업은 노동재해 위험이 생기면 즉시 영업을 중지하고 위험을 제거해야 한다(『개성공업지구노동규정』 제38조). 만약 산업재해가 발생하면 공업지구관리기관에 즉시 알리고, 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하고 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관과 협의하여 사고 심의를 조직 진행해야 한다(『개성공업지구노동규정』 제39조).

라. 노동보수

북한에서는 노동에 의한 사회주의분배를 실현하기 위해 “국가는 근로자들이 로동과정에서 소모하는 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 생활비등급제를 정한다. 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 국가가 제정한 생활비등급제와 생활비지불원칙에 립각하여 로동자, 사무원, 협동조합원들에게 생활비를 정확히 지불하여야 한다”고 규정(『사회주의로동법』 제38조)하고 있다. 이와 같이 북한은 노동에 대한 보수의 개념으로 마르크스경제학에서 말하는 자본에 의한 잉여노동의 착취수단인 임금이라는 용어 대신 ‘생활비를 도입하고 있다.

『사회주의로동법』에 따르면 노동자에게 적용되는 생활비 기본형태는 정액지불제와 도급지불제이며 생활비의 추가적 형태는 가급금제와 상금제로 되어 있다(제39조). 가급금은 생활비표에 규정된 노동부류와 기능등급,

직제에 의한 생활비기준액만으로는 일률적으로 해결할 수 없는 특수한 조건을 고려하여 해당 노동자에게 기본생활비 이외에 보충적으로 지불하는 추가적 생활비이다. 상금은 국가가 설정한 생산계획과 경제지표를 초과 달성해 국가에 더 많은 이익을 주었을 때 해당 집단 또는 개인에게 기본생활비 이외에 추가로 지불하는 노동보수의 한 형태이다. 한편 북한의 공장, 기업소는 독립채산제원칙에 따라 일을 잘한 근로자들에게 생활비 외에 추가적으로 장려금을 지불하여야 한다(제40조).

외국인투자기업이 종업원에게 지불해야 하는 노동보수에는 노임과 함께 가급금, 장려금, 상금도 포함된다. 「외국인투자기업노동규정」에서는 “외국인투자기업은 정한 로임기준에 따라 직종, 직제별 로임기준, 로임지불 형태와 방법, 가급금, 장려금, 상금 기준을 자체로 정한다”(제25조)고 하며, “외국인투자기업은 종업원의 로임, 가급금, 장려금, 상금을 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 내주어야 한다”(제31조)고 규정하고 있다. 따라서 외국인투자기업의 노동보수는 「사회주의로동법」에 규정된 생활비 개념에 따른 북한의 국내 임금체계와 유사하며 우리의 ‘통상임금’과도 일맥상통하는 개념으로 파악할 수 있다.²

북한은 외국인투자기업의 종업원에 대한 노동보수와 관련하여 실질적인 최저임금제를 적용하고 있는 것으로 보인다. 이것은 노임기준을 정하는 원칙이 「사회주의로동법」에서와 마찬가지로 노동과정에서의 육체적·정신적 보상과 함께 노동자의 생활도 보장하도록 요구하고 있고, 더욱이 노임기준을 중앙노동기관이 정하도록 함으로써 노임기준은 외국인투자기업과의 협

2 한국경영자총협회, 「북한의 노동법제」, (서울:한국경영자총협회, 2000), p. 227.

상의 대상이 될 수 없도록 하고 있기 때문이다(『외국인투자기업로동규정』 제25조).³ 외국인투자기업에 대한 최저임금제는 “기업의 종업원 월 최저노임은 50 미국 달러로 한다”(제25조)고 명시함과 동시에 “종업원의 월 노임은 종업원 월 최저 노임보다 낮게 정할 수 없다”(제26조)고 규정하고 있는 『개성공업지구노동규정』에서 분명히 드러나고 있다.

최저임금제 아래에서도 북한은 외국인투자기업에 대해 특별한 경우에는 노임을 낮게 정할 수 있도록 약간의 융통성을 부여하고 있다. 즉 조업준비기간에 있는 기업의 종업원, 견습공, 무기능공의 노임은 해당 기관의 승인 아래 월 노임기준보다 낮게 정할 수 있도록 하였고(『외국인투자기업로동규정』 제25조), 이 경우 월 최저노임의 70% 범위에서 정하도록 『개성공업지구노동규정』 제26조는 하한선을 두고 있다. 한편 외국인투자기업은 생산수준, 종업원의 기술기능숙련정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 하지만(『외국인투자기업로동규정』 제26조), 종업원 월 최저 노임은 전년도 종업원 월 최저노임의 5%를 초과하여 높일 수 없도록 함으로써 개성공업지구의 기업에 대해서는 상한선을 설정하고 있다(『개성공업지구노동규정』 제25조).

외국인투자기업은 정기 및 보충휴가를 받은 종업원에게 휴가일수에 따르는 휴가비를 지불하여야 한다. 휴가비 계산방법으로 『외국인투자기업로동규정』 제27조에서는 휴가 받기 전 3개월 동안의 노임, 가급금, 장려금이 포함된 노동보수총액을 실질 가동일수에 따라 평균한 하루 노동보수액

3 개정전 『외국투자기업로동규정』(1993.12.30, 정무원 결정 제80호)에서는 “외국인투자기업의 종업원 월로임기준은 220원(자유경제무역지대에는 160원)보다 낮지 말아야 하며 힘들고 어려운 부문의 로임기준은 높이 정하여야 한다”(제26조)고 규정하여 외국인투자기업에 대해 최저임금제를 적용하였다.

에 휴가일수를 적용하지만, 「개성공업지구노동규정」 제28조는 휴가 받기 전 3개월간의 노임을 실질 가동일수에 따라 평균한 하루 노임에 휴가 일수를 적용하고 있다. 따라서 개성공업지구의 기업은 휴가비 지급에 있어서 다른 지역 외국인투자기업에 비해 유리한 위치에 있다. 그러나 개성공업지구의 기업은 「외국인투자기업로동규정」에 명시되어 있지 않은 “산전 산후 휴가를 받은 여성 종업원에게 60일에 해당하는 휴가비를 지불하여야 한다”(「개성공업지구노동규정」 제27조)는 점에서 다소 불리한 측면도 있다.

휴가비 이외에도 외국인투자기업은 보조금, 가급금, 상금을 종업원에게 주어야 한다(「외국인투자기업로동규정」 제28조~제30조, 「개성공업지구노동규정」 제29조~제31조). 첫째, 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성기간에 일하지 못한 종업원에게 일당 또는 시간당 노임액의 60% (이상)에 해당하는 보조금을 지급하여야 한다.⁴ 둘째, 공휴일에 일을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간 밖의 낮 연장작업 또는 노동시간 안의 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 노임액의 50%(명절의 공휴일에 노동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간 밖의 야간작업을 시켰을 경우에는 노임액의 100%)에 해당하는 가급금을 주어야 한다.⁵ 셋째, 기업 이익의 일부로 상금기금을 설립하고 일을 잘한 종업원에게 상금을 줄 수 있다.⁶

4 「외국인투자기업로동규정」에서는 60% 이상, 「개성공업지구노동규정」에서는 60%로 규정하고 있다. 「개성공업지구노동규정」에서는 생활보조금을 주는 기간이 3개월이 넘지 못한다고 명시하고 있다.

5 개정전 「외국투자기업로동규정」 제30조 및 「개성공업지구노동규정」 제30조에 따르면 야간작업은 22시부터 다음 날 6시까지 진행한 노동을 의미한다.

6 상금기금의 원천으로 「외국인투자기업로동규정」에서는 결산이익에서 세금을 바치고 남은 이익의 일부(제30조), 「개성공업지구노동규정」에서는 세금을 납

노동보수의 지급과 관련하여 외국인투자기업은 종업원의 노임, 가급금, 장려금, 상금을 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 내주어야 한다(『외국인투자기업로동규정』 제31조). 또한 노동보수 지급일 전에 시작하였거나 기업에서 내보낼 경우 그 수속이 끝난 다음에 노동보수를 주도록 규정하고 있다(『외국인투자기업로동규정』 제31조, 『개성공업지구노동규정』 제32조). 『외국인투자기업로동규정』에는 규정되어 있지 않지만 『개성공업지구노동규정』에는 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”(제32조)고 규정하고 있어 개성공업지구에 대한 북한 당국의 상당한 관심과 배려를 엿볼 수 있다.

3. 사회보장 및 제재

가. 사회보험과 사회보장

외국인투자기업에서 일하는 종업원은 병 또는 부상, 일할 나이가 지나 일하지 못하는 경우 사회보험, 사회보장에 의한 혜택(보조금, 연금의 지불, 정휴양 및 치료)을 받는다(『외국인투자기업로동규정』 제37조). 이러한 사회보험 및 사회보장에 대한 혜택은 기업과 종업원에게서 받은 사회보험료에 의해 적립된 사회보장기금에 의해 보장됨으로(제39조) 외국인투자기업은 사회보험료를 부담해야 한다. 외국인투자기업의 종업원이 수령하게

부하기 전에 이윤의 일부(제31조)로 규정하고 있어 차이를 보이고 있다. 『외국인투자기업로동규정』에서는 직업동맹조직과 협의하여 상금을 주도록 하고 있는 반면 『개성공업지구노동규정』에서는 이러한 협회가 규정되어 있지 않다. 『개성공업지구노동규정』에 따르면 상금 외에 상품도 줄 수 있다.

될 사회보험, 사회보장에 의한 보조금, 연금은 북한의 노동법 규범에 따르도록 하고 있다(제38조).

『사회주의로동법』에서 북한은 첫째, 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 상실한 근로자들(제73조)과, 둘째, 산전산후 휴가기간(제76조)에 일시적 보조금을 지급하도록 하고 있다. 또한 북한은 첫째, 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 6개월 이상 상실한 근로자에게 노동능력 상실연금(제73조), 둘째, 일정한 근속연한을 가진 남자 만60살, 여자 만55살에 이른 근로자들에게 연로연금(제74조), 셋째, 노동재해, 질병, 부상 등의 원인으로 근로자들이 사망하였을 때 이들 부양가족에게는 유가족 연금(제77조)을 지급하도록 규정하고 있다. 따라서 외국인투자기업은 최소한 위에 제시된 각종 보조금, 연금은 반드시 지급해야 할 것이다. 이외에도 외국인투자기업은 장례보조금을 먼저 내주고 사후에 정산받아야 한다(『외국인투자기업로동규정』 제73조).

『외국인투자기업로동규정』에서 외국인투자기업은 『사회주의로동법』이 규정하고 있는 주택공급, 식량공급, 교육, 보훈 등의 의무에서 제외되어 있다. 그렇다고 외국인투자기업의 종업원이 『사회주의로동법』 상의 주택, 식량, 교육, 보훈 등의 국가 및 사회적 혜택에서 완전히 벗어나 있다고 보기는 어렵다. 『외국인투자기업로동규정』에서 밝히고 있는 사회보험, 사회보장은 외국인투자기업이 직접적으로 부담해야 하는 부분만을 기술한 것으로 해석하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 해석은 개성공업지구의 기업에 대한 사회문화시책을 통해서 보다 분명하게 알 수 있다. 즉 “공업지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다. 사회문화 시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다”(『개성공업지구노동규정』 제40조)고 하여 무상

교육을 언급하고 있기 때문이다.

개성공업지구에서 사회문화시책비는 사회문화시책기금으로 보장하고, 사회문화시책기금은 기업으로부터 받은 사회보험료와 종업원이 낸 사회문화시책금으로 조성한다(『개성공업지구노동규정』 제41조). 기업은 종업원에게 지불하는 월 노임총액의 15%를 사회보험료로(제42조), 종업원은 월 노임액의 일정 부분을 사회문화시책금으로 매달 중앙공업지구 지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다(제43조). 그렇지만 “사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다”(제42조)고 규정하여 개성공업지구의 기업은 사회보험료 이외에 사회보험, 사회보장을 위한 추가적인 지출에서는 벗어나 있는 것으로 보인다.

외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받고(『외국인투자기업로동규정』 제41조), 개성공업지구 기업의 사회문화시책기금의 이용질서는 중앙공업지구 지도기관의 해당 기관과 협의하여 정하도록 하고 있다(『개성공업지구노동규정』 제44조).

한편 외국인투자기업은 종업원들의 건강증진을 위한 정양소, 휴양소를 조직·운영할 수 있고(『외국인투자기업로동규정』 제40조), 문화후생기금을 설치·운영(제42조)할 수 있으나 의무사항이 아닌 권장사항으로 보인다. 종업원의 기술문화 수준의 향상과 체육사업, 후생시설 운영 등에 쓰이는 문화후생기금은 외국인투자기업의 경우 결산이윤에서 세금을 바치고 남은 이윤의 일부로 조성할 수 있도록 하고, 이 기금의 사용에 대한 감독은 직업동맹조직이 하도록 하였다. 개성공업지구의 기업도 문화후생기금을 조성·운영할 수 있으나 기금의 설립은 외국인투자기업과 달리 세금 납부전 이윤의 일부로 하도록 규정하고 있다(『개성공업지구노동규정』 제45조).

나. 제재 및 분쟁해결

『외국인투자기업로동규정』은 외국인투자기업이 이 규정을 어겼을 경우 정도에 따라 업무중지, 벌금적용과 같은 행정적 제재를 주며 어긴 행위가 엄중할 경우에는 형사적 책임을 진다고 규정하고 있다(제43조). 『개성공업지구노동규정』을 어겨 엄중한 결과를 야기한 기업의 경우에는 공업지구 관리기관은 벌금 및 영업중지를 사전에 경고하였으나 시정하지 않은 기업을 대상으로 100~2,000 미국 달러까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다(『개성공업지구노동규정』 제46조). 개성공업지구의 기업이 사회보험료를 연체하였을 경우에는 미납액의 15% 한도 내에서 납부기일이 지난날부터 매일 0.05%에 해당하는 연체료를 물어야 한다(제47조).

외국인투자기업과 개성공업지구의 기업은 해당 노동규정의 집행과 의견이 있을 경우 신고와 청원을 할 수 있고, 이를 접수한 기관은 접수한 날부터 30일 안으로 처리하여야 한다(『외국인투자기업로동규정』 제44조, 『개성공업지구노동규정』 제49조). 『개성공업지구노동규정』에서는 이 규정을 어긴 것과 관련하여 준 제재에 대하여 의견이 있는 기업과 종업원은 공업지구 관리기관에 의견을 제기하거나 중앙공업지구 지도기관에 신고할 수 있도록 규정하고 있다. 분쟁의 해결방법으로 의견상이는 당사자들이 협의하여 해결하도록 규정하고 있으나, 협의에 의해 해결할 수 없을 경우에는 외국인투자기업은 북한의 중재기관 또는 재판기관이, 개성공업지구의 기업은 노동중재절차로 해결하도록 규정하고 있다(『외국인투자기업로동규정』 제45조, 『개성공업지구노동규정』 제48조).

III. 북한 노동력의 경쟁력 평가

북한 노동력의 경쟁력은 북한에 진출하고자 하는 기업들에게는 무엇보다도 중요하다. 동남아 국가들에 비해 북한 노동력의 질적 수준이 높고 임금수준이 낮다면 북한 노동력은 이들 국가의 노동력보다 우수하다고 할 수 있다. 북한 노동력의 질적 수준은 절대적인 의미에서 북한 노동자의 교육 수준, 직업교육훈련, 노동의식 등을 통해 평가할 수 있고, 상대적인 의미에서 임금수준에 비교한 노동생산성을 통해 평가할 수 있다. 여기에서는 우선 외국인투자기업에 대한 북한의 요구 임금수준을 검토하고, 그 다음으로 북한 노동력의 질적수준을 분석함으로써 북한 노동력의 경쟁력 수준을 평가한다.

1. 임금수준 평가

가. 국내 생활비 수준

북한에서는 노동의 양과 질에 따라 임금(노동보수)을 달리하는 생활비 등급제를 실시하고 있다. 북한은 1949년 「노동자 임금적용에 관한 규정」(1949.12.27 공포, 내각결정 제196호)에 의해 생활비 지급기준을 결정한 이래 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이전까지는 대체로 이를 준용해 왔다. 이 기준에 따르면 일반적으로 경노동보다 중노동이, 중노동 가운데서도 유해노동 종사자들이 더 많은 생활비를 받게 되어있고, 동일직종에서도 숙련도나 생산성 등 노동의 질에 따라 급수가 결정되어 생활비 수준이 변

화한다. 대체로 기술적이 사무원보다 임금수준이 높고, 당·정 기관종사자들의 노동보수가 상대적으로 높은 것이 특징이다.

1992년 『주민복지향상시책』(1992.2.13, 중앙인민위원회 정령)이 발표되기 전 북한의 국내 임금수준을 보면, 군인 장성급의 경우 당 정무원 부장이 받는 월 300~350원 및 특급기업소의 지배인이 받는 월 250~300원 보다 많은 최고 월 400원까지 받는 것으로 되어 있다. 그러나 이러한 임금수준은 극히 소수의 간부계층에 국한되어 있을 뿐이며 대다수의 일반노동자는 70~80원, 사무원은 60~70원, 편의시설 종사자는 50~80원 정도이다. 물론 노동자들 중에서 힘든 일을 하는 광부 및 채철·제련공은 90~100원 정도로 일반노동자들보다는 임금수준이 다소 높은 것으로 나타났다.

한편 북한은 『주민복지향상시책』을 통해 노동자·기술자·사무원의 생활비를 평균 43.4% 인상했다고 발표하였다. 따라서 생활비 인상 후 노동자의 임금수준은 대체로 100~140원 정도이고, 사무원의 경우 85~100원 정도이다. 그러나 생활비 인상 후에도 노동자에게 실제로 지급되는 임금수준은 저하되었다는 보도가 있다. 예를 들면, 1992년 초 김정일은 “국가가 손해보는 한이 있더라도 정상노임의 60% 수준을 유지하라”는 지시를 내렸고,⁷ 1994년 4월에는 정무원 결정 40호를 통해 노동자들의 생활비등급을 일률적으로 1등급씩 하향 조정하였다. 더구나 1990년대 중반이래 공장가동률이 저하되면서 ‘대기휴가제’와 ‘노력조절사업’이라는 명분 아래 사실상 근로자 강제휴직이 자행되고 있으며, 경제난 및 식량난에 따른 지구책으로 소속직장을 이탈하는 근로자도 증가하고 있어 북한 노동자들의 월평

7 내외통신사, 『내외통신』, 제1018호(1996.8.15).

균임금은 더욱 하락한 것으로 추정된다.

최근 북한은 경제관리방식의 일대전환을 시도하면서 새로운 경제조치를 단행하였다. 2002년 7월 1일부터 실시한 북한의 경제관리개선조치의 주요 내용은 물가 및 임금 인상, 배급제 및 농업개혁, 환율 현실화, 공장·기업소의 자율성 및 인센티브 확대 등이다. 임금부문과 관련하여 북한은 사회주의 분배원칙을 제대로 실시하여 사람들이 실제 자기가 일한 만큼 득을 볼 수 있도록 생활비를 개정하였다. ‘생산자우대’의 원칙을 적용하여 110원을 받던 생산노동자의 임금은 2,000원으로 인상되고, 탄부의 경우 6,000원으로 가장 높게 정해졌다.⁸

‘7.1 경제관리개선조치’에 의해 북한 주민의 생활비는 평균 18배 정도로 높아져 금액으로는 2,000원 정도가 가장 일반적인 생활비 수준이 되었다. 이러한 생활비 수준은 다음과 같은 기준으로 정해졌다. 가족 4명으로 구성된 평균적인 세대가 새로운 가격체계하에서 생계를 꾸려나기는데 필요한 수입을 월 4,000원 정도로 예견한 다음, 가족 중 2명이 노동에 종사한다고 가정할 때 노동자 1사람의 수입은 월 2,000원 정도가 되어야 한다는 것이다.⁹

8 『조선신보』, 2002.7.26.

9 조선로동당출판사, “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자”(주체 91.7). 이 자료에 따르면 비생산 부문과 지도단위 일군의 생활비는 17배 정도로 상대적으로 인상폭을 다소 낮게 하고, 생산현장에서 일하는 기사와 해당 기술자격 직계에서 일하는 연구사, 설계원 등 전문가의 생활비는 19배 정도 높였다. 어렵고 힘든부문에서 일하거나 전력물자를 생산하는 근로자들에 대해서는 생활비를 20~25배 정도로 더 높여 정하였고, 특히 탄광, 광산의 굴진공, 채탄공의 경우 한달 생활비를 6,000원 정도로 가장 높게 정하였다. 한국개발연구원, 『KDI 북한경제

경제난에 따른 평균임금수준의 저하를 고려하지 않을 경우 대체로 북한 노동자들의 한달 임금수준은 생활비가 인상되기 전인 1991년까지 70~100원, 1992년 생활비 인상 후에는 100~140원, 그리고 2002년 경제관리개선조치 이후에는 2,000원 정도이다. 이를 북한 원화의 대미달러 환율을 적용하여 미국 달러화로 환산하면 북한 노동자의 임금수준은 생활비 인상전 32~45달러에서 인상 후에는 45~65달러 수준으로 증가하였지만, 2002년 7월 이후에는 비록 경제관리개선조치에 따라 생활비가 평균 18배 인상되었으나 환율은 거의 70배 상승함으로써 오히려 13달러 정도로 감소하였다.¹⁰

그러나 위에서 논의한 북한의 임금수준은 주민들의 실제 개별 소득수준과는 상당한 차이를 보인다. 북한은 국가세출을 통해 보조금 형태로 각 개인에게 교육, 주택, 의료, 식량 등을 제공하고 있기 때문이다. 이것은 북한의 공식적인 분배체계를 통해서도 알 수 있는데, 북한의 분배형태는 1차적 분배형태와 2차적 분배형태로 구성되어 있다. 즉, 1차적 분배형태란 노동의 양과 질에 따른 분배로 임금형태로 지불되고, 2차적 분배형태는 국가재정을 통한 보조금 형태로 지불된다. 『조선중앙년감』(1972년)을 통해 북한은 “노동자들은 먹고, 입고, 집을 쓰고 사는데서만 한해 동안에 매 세대에서 1,300~1,500원의 추가적 혜택을 받고 있는데, 이것은 월평균 100~125원에 해당하는 엄청난 돈을 국가로부터 받고 있는 것이다”라고 주장하고 있다.¹¹ 이러한 2차적 분배형태는 노동자의 입장에서는 간접임

리뷰, 제5권 제1호(2003.1), p. 43.

10 북한 원화의 대미달러 환율추이를 참조하여 생활비 인상 전후에는 1달러당 2.2원, '7.1 경제관리개선조치' 이후에는 150원을 적용하여 계산하였다. 통일부, 『2004 북한개요』 (서울: 통일부, 2003.12), pp. 261-262 참조.

금으로 이해할 수도 있을 것이다.

북한이 국가재정을 통해 지출하는 보조금 규모에 대해서는 정확한 규모를 파악하기가 어렵지만 단편적인 연구자료를 통해 개략적인 규모를 추정할 수 있을 것이다. 이채진은 북한 방문시 현지 안내인의 진술을 토대로 평양시 거주 5인 가구(부부 및 15세 이상 학생 3인 기준)의 보조금(연금 제외) 규모를 연간 4,800원이 된다고 밝히고 있다.¹² 영국의 경제연구기관인 EIU는 북한 TV프로그램의 선전내용을 근거로 4인 가구 기준으로 연간 보조금 규모가 2,046원에 이른다고 추정하였다.¹³ 한편 노용환 연합청은 북한의 한 가구(4.68인 기준)당 연간 보조금 규모의 추정치로 연금을 제외하고 약 1,650~2,026원으로 발표하였다.¹⁴

이들 추정치 가운데서 이채진의 경우 다른 추정치에 비해 지나치게 큰 것으로 나타나고 있다. 이것은 주택, 교육 관련 보조금이 각각 평양의 아파트, 김일성 대학 재학생(3인)을 기준으로 추정된 것으로 보여 극히 예외적인 경우를 상정하였다고 할 수 있다. 다른 부문에서는 추정치가 거의 비슷한 수준을 보이고 있어 북한의 평균적인 가구에 대한 국가의 보조금은 EIU 및 노용환 연합청의 추정치에 기초하여 대략 2,000원 정도로 판단할 수 있다. 이들 추정치와 비교해 볼 때 『조선중앙년감』에서 북한이 주장하고 있는 식량, 의복 및 주택에 대한 보조금은 다소 과장된 것으로 보인다.

11 통일교육원, 『98 북한 이해』 (서울: 통일원 통일교육원, 1997.12), p. 273.

12 이채진, 『북조선의 경제생활, 재미학자 7인의 북조선 방문에서 본』 (동경: 코리아평론사, 1984.7), p. 104.

13 대한무역진흥공사, “EIU, 북한의 1인당 GNP 726달러로 평가”, 『북한뉴스레터』 (1996.10), p. 10.

14 노용환 연합청, 『북한의 주민 생활보장정책 평가』, 연구보고서 97-04, (서울: 한국보건사회연구원, 1997).

따라서 가구당 노동자의 수를 부모 2인으로 가정하면 연간 2,000원의 보조금은 노동자 1인당 월 83원에 해당한다. 즉 북한 노동자는 국가의 재정지출에 의한 2차적 분배형태를 통해 약 83원의 간접임금을 매월 지급 받고 있는 셈이다. 그러므로 북한 노동자의 실질 임금수준은 공장-기업소가 지급하는 1차적 분배형태인 생활비에 간접임금 83원을 더한 액수로 생활비 인상 전에는 153~183원(70~83달러), 인상 후에는 183~226원(83~103달러)이 된다. '7.1 경제관리개선조치' 이후 일반노동자의 생활비 2,000원(약 13달러)에 간접임금 1,494원(83원×18)을 포함하면 실질임금 수준은 3,494원(약 23달러)이 되는 셈이다.

북한은 '7.1 경제관리개선조치'에 따라 향후에는 누구나 자기가 얻은 생활비(임금)를 가지고 생활하도록 유도하고 있다. 그 중 하나로 배급제의 단계적 폐지를 추진하면서 경제개선조치 이전 시기에 노동자, 사무원의 실질 생활비에서 차지하는 식량값의 비율이 불과 35% 밖에 안되던 것을 앞으로는 수매한 식량값에 일정한 부가금을 청구해 판매함으로써 실질생계비에서 식량값이 차지하는 비율이 50% 정도가 된다고 설명하고 있다.¹⁵ 비록 경제개선조치 이후에도 북한이 사회주의 제도의 우월성을 더 높이 발양시키기 위해 무상치료제, 무료교육제, 사회보장제와 영예군인 우대제 등 30여 종류의 사회적 정책을 계속 실시하며 이에 대한 국가적 지출을 더 늘리겠다고 하고 있지만, 기본적으로 자기가 번 돈으로 생활하도록 방침을 가진 이상 북한의 사회보장 및 보조금 규모는 축소되고 있는 것으로 파악되어 노동자의 실질임금수준은 앞서 3,494원(23달러)보다 낮아질 것이다.

15 조선로동당출판사, "가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자"(주체 91.7), 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, (2003.1), p. 43.

나. 외국인투자기업에 대한 요구임금

북한이 외국인투자기업에 대해 요구하는 임금수준은 다양하고, 실제로 북한에서 조업중인 외국인투자기업이 지급하는 임금수준도 기업에 따라 다르다. 따라서 북한이 외국인투자기업에 대해 요구하는 임금수준을 일률적으로 말하기는 매우 어렵다. 북한에 진출해 공사를 진행 중이거나 북한과 합영·합작회사를 운영하고 있는 기업들이 종업원(노동자)에게 지급하는 임금수준은 최저 110달러에서 최고 220달러 정도인 것으로 파악되고 있다.

KEDO(한반도에너지개발기구)와 북한간에 체결된 협약에 따르면 경수로 건설사업에 고용되는 비숙련공의 월정 임금은 간접비 포함 110달러, 숙련공에 대한 임금은 계약단계에서 상호 협의에 의해 결정되나 7등급으로 분류하여 최저 138달러에서 최고 220달러로 책정되었다. 대우그룹은 중국 천진에서 북한 노동자들을 교육시키면서 숙식 제공 이외에 일당 3달러를 지급하여 월 약 90달러를 지급하였다.¹⁶ 합영·합작회사의 경우 조총련기업과의 합영회사인 모란봉합영회사는 종업원에게 월 120달러를 지불하였고, 조선족과 합영회사는 월 약 200달러를 지불한 것으로 조사되었다.¹⁷ 대한무역진흥공사(1993)는 평양피아노합작공장과 만경대신발합영회사 등의 경우 월 150달러 정도인 것으로 파악하였다.

그러나 외국인투자기업이 종업원에게 실제로 지불하는 임금수준은 북한의 외국인투자 관련 노동규정이 정하고 있는 최저임금수준보다는 높은

16 『내외경제신문』, 1995.2.9.

17 1995년 11월 조동호와 면담한 모란봉합영회사 관계자 및 북한에 투자하고 있는 중국 연길의 조선족 인사의 증언, 조동호, 『북한의 노동제도와 노동력 실태』 (서울: 한국개발연구원, 2000.2), p. 64.

것으로 나타나고 있다. 개정전 「외국인투자기업로동규정」(1993.12.30, 정무원 결정 제80호) 제26조에서 북한은 외국인투자기업의 종업원에 대한 임금의 최저수준은 월 약 100달러인 220원(자유경제무역지대에서는 월 약 73달러 수준인 160원)인 반면, 「개성공업지구노동규정」 제25조에서는 종업원의 최저 임금을 50달러로 더욱 낮게 정하고 있다.

노동규정에서 정하고 있는 최저임금과 외국인투자기업이 지불하는 임금수준의 차이는 기본적으로 노동규정에서의 최저임금이 단순히 노임만을 반영하기 때문인 것으로 파악된다. 「외국인투자기업로동규정」과 「개성공업지구노동규정」에 따르면 노동보수에는 노임 외에도 가급금, 장려금, 상금이 포함되어 있다. 따라서 북한이 규정하고 있는 최저노임이 개성공업지구기업의 경우 50달러, 외국인투자기업의 경우 약 100달러라 하더라도 실제로 종업원에게 지불해야하는 월 평균 노동보수는 이 수준을 훨씬 상회할 수밖에 없다.

외국인투자기업은 노동보수 외에도 직간접적으로 많은 부분을 기업이 부담해야 할 것으로 보인다. 외국인투자기업과 개성공업지구의 기업은 북한 종업원에게 사회보험, 사회보장의 혜택을 받도록 하여야 하고, 노동보호용구, 작업필수품 등과 같은 노동보호물자를 제때에 공급하여야 한다. 비록 의무사항은 아니지만 탁아소 및 유치원을 설치·운영해야 하고, 상금기금을 만들어 모범적인 종업원에게는 상금을 줄 수 있도록 노동규정에서 정하고 있다. 기업의 의무사항인 사회보험, 사회보장, 노동보호물자 등의 경우 부담의 범위가 분명치 않으나 대체로 북한의 해당 법규에 따라야 할 것이며, 의무사항이 아닌 탁아소 및 유치원, 상금 등의 경우에도 북한은 이를 설치·운영하도록 유도할 가능성이 높은 것으로 판단된다.

이외에도 외국인투자기업 및 개성공업지구의 기업은 다음과 같은 것들

을 종업원에게 직접 지급하거나 노동자 1인당 평균적으로 지급해야 한다. 첫째, 정기 및 보충휴가를 받거나 산전산후휴가(개성공업지구 기업에 해당)를 받은 경우 휴가비를 지급해야 할 의무가 있고, 둘째, 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성기간에 일하지 못한 종업원에게는 보조금을 지급해야 하고, 셋째, 기업의 사정으로 종업원을 내보내는 경우 퇴직보조금을 지급해야 하고, 넷째, 생산수준, 종업원의 기술기능숙련정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다. 외국인투자기업의 경우 첫째, 연간 100%의 보너스를 지급하는 것이 일반적이고,¹⁸ 둘째, 노동조합이라 할 수 있는 직업동맹의 활동자금을 지급하여야 한다.

외국인투자기업이 최저노임기준(임금) 이외에 종업원에게 각종 명목으로 작·간접적으로 추가로 지불해야 하는 액수를 파악하기는 불가능하다. 그렇지만 북한 국내 기업의 노동자들이 생활비 외에 2차적 지불형태로 국가로부터 받는 혜택이 생활비에서 차지하는 비중을 적용하여 외국인투자기업이 노임 외에 추가로 지불해야 하는 액수를 계산해 볼 수 있다. 노동자들이 2차적 지불형태로 국가로부터 받은 혜택은 1992년 생활비 인상후 월 83원으로 생활비(100~140원)의 평균 70%(59~83%)를 차지하였고, 경제관리개선조치 이후에는 월 1,494원을 받아 생활비(2,000원)의 75%를 차지하였다. 기업이 최저 노임기준 이외에 추가로 부담해야 할 비율을 개성공업지구의 기업에 대해서는 75%를 적용하면 기업은 종업원 1인당 87.5달러를 지불해야 하고, 외국인투자기업(나진·선봉 및 기타 지역)에 대해서는 70%를 적용할 경우 나진·선봉지대의 기업은 124달러, 기타 지역의 기업은 174달러를 부담해야 하는 것으로 추정된다.

18 대한무역진흥공사, 『북한투자실무』 (서울: 대한무역진흥공사, 1993), p. 166.

실제 사례에서도 외국인투자기업은 종업원에게 노동보수(임금) 이외에 여러 명목으로 부수적인 지불을 하고 있다. 대우 남포공장의 경우 노동자의 임금은 월 110달러이나 ‘담뱃값’ 등 기타의 명목으로 임금의 20%를 추가로 지급하여 실제 임금수준은 월 130달러 정도라고 한다. KEDO의 경수로사업을 위한 한전의 부지공사에서도 미숙련노동자 임금으로 결정된 월 110달러에는 자유경제무역지대에서의 최저임금을 기준으로 사회보장제 명목 등의 간접비용 30달러가 추가되어 있다. 여기에도 중식비 등 추가적인 비용이 발생하고 있고 실제 활용상의 어려움으로 인하여 한전이 부담하는 임금은 이를 훨씬 상회하고 있는 실정이다. 한전의 내부자료에 의하면 전체 노동자의 중식비용과 초과근무수당을 제외한 임금의 기중평균은 180달러라고 한다.

종합해 볼 때 개성공업지구 밖의 외국인투자기업이 북한의 노동자(미숙련공 기준)에게 지불해야 할 실질임금수준은 월 150달러를 상회할 것으로 파악된다. 이러한 실질임금수준은 생활비 인상을 적용 후 정부 보조금을 포함한 북한 국내기업의 임금보다 약 50% 정도 높다. 비록 외국인투자기업의 실질임금이 국내기업에 비해 높지만 종업원이 실제로 수령하는 임금은 국내기업 수준과 비슷한 월 100~200원(약 45~90달러) 정도로 알려지고 있다. 이것은 외국인투자기업이 노력알선기관을 통해 달러로 임금을 지불하면 북한당국은 일정 부분의 달러 임금을 공제하고 국내 임금수준만큼 노동자에게 북한 화폐로 지불하기 때문이다.

북한에 투자하고 있는 기업들에 따르면 북한 노동자들은 외국인투자기업에 근무하는 것을 싫어한다고 한다. 그 이유로 국내기업에서는 가동률 저하로 어느 정도 자유로운 행동이 가능하고, 일의 강도도 훨씬 약하기 때문이다. 바꾸어 말하면 외국인투자기업에서는 같은 임금수준에서 더 많은

업무 수행을 요구하기 때문이라는 것이다. 개성공업지구의 기업에 대해 북한이 '7.1 경제관리개선조치' 이후 국내 기업 노동자의 생활비(2,000원, 13달러)보다 4배정도 높은 최저 노임기준 50달러(약 7,500원)를 책정하면서 기업이 직접 종업원에게 화폐로 지불하도록 한 것은 이러한 북한 노동자의 외국인투자기업 근무에 대한 부정적 인식을 바꾸는데 기여할 것이다.

대우경제연구소의 자료에 따르면¹⁹ 북한의 외국인투자기업에 대한 요구 임금수준은 대체로 동남아시아 국가에 비해 높은 편이다. 중국에서 가장 임금이 높은 상해의 월 214~282달러보다는 낮지만 베트남(76~132달러)과 인도(75~153달러)에 비해서는 다소 높고, 미얀마(24~35달러), 인도네시아(40~74달러), 스리랑카(46~70달러)에 비해서는 크게 높은 편이다. 따라서 북한의 임금경쟁력은 경쟁국에 비해 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 다만 향후 개성공업지구의 기업은 임금측면에서 어느 정도 경쟁력을 갖출 수 있을 것으로 보인다.

2. 노동력의 질 평가

가. 학교교육

북한 노동력에 대해 의무교육기간이 11년으로 높은 교육수준을 보인 다거나 또는 모든 주민이 어려서부터 교육을 받기 시작하여 100% 고등학교를 졸업했기 때문에 질적으로 우수하다는 견해가 있다. 북한 당국도 나진·선봉경제무역지대에 관한 자료를 통해 11년 의무교육을 강조하면서 노

19 대우경제연구소, 『아시아 22개 도시 사업코스트 경쟁력』, 1999.

동자의 질적 수준이 높다고 밝히고 있다.²⁰ 북한의 교육과 관련된 지표를 살펴보면 취학률, 학생비율, 고등교육기관 등록자 비율, 고등교육 이수자 비율, 평균 교육연수, 과학분야 전공자 비율 등 양적인 면에서 남북한간 수준의 차이를 발견하기는 어렵다.²¹ 오히려 문자해독률 및 의무교육기간 등의 특정지표에서는 북한이 더 우수한 것으로 나타나고 있다.

그러나 북한의 교육수준을 질적인 면에서 검토하면 이러한 평가는 달라지게 된다. 북한은 사회주의 헌법 제43조에서 “사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 공산주의적 새인간으로 키운다”고 그들이 추구하는 교육의 목표를 규정하고 있다. 이러한 교육이념에 따른 교육정책을 구체적으로 제시한 지침서인 『사회주의교육에 관한 테제』에서도 “모든 학생들이 개인주의, 이기주의를 없애고, 집단주의 원칙에 따라 사회와 인민의 이익, 당과 혁명의 과업을 위하여 몸바쳐 투쟁하도록 교양하여야 한다”고 제시, 충실한 혁명투사로서 필요한 교양을 길러주는데 교육의 목표가 있음을 밝히고 있다.

그 결과 북한의 교과과정에서는 체제이념교육을 위한 정치사상교육의 비중이 매우 높은 특징을 보이고 있다. 우리의 초등학교에 해당하는 소학교에는 4년동안 ‘위대한 수령 김일성 대원수님 어린시절’을 위시하여 ‘김정일의 어린시절’, ‘김정숙의 어린시절’ 및 ‘공산주의도덕’에 대해 매주 1시간씩 교육을 실시하고 있다. 중학교 6년 동안에는 김일성-김정일의 혁명활동 및 혁명역사, 김정숙의 혁명역사, 공산주의 도덕, 현행 당정책 등의 과목으로 이념교육을 실시하고 있다. 대학에서도 전공분야와는 상관없이 공통

20 김일성종합대학출판사, 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』, 1995, pp. 124-125.

21 조동호, 『북한의 노동제도와 노동력 실태』, p. 85.

과목으로 '주체철학,' '혁명력사,' '주체정치경제학' 등을 이수해야 한다. 연구에 따르면 사상교육의 비중이 소학교는 33.9%, 중학교는 24.1%, 대학교의 경우 41.2%에 이른다고 한다.²²

일반과목에서조차도 김일성부자 우상화, 김일성가계, 대남미·일 적 개심 고취, 공산주의 도덕교양 등 정치사상적 내용 위주로 구성되어 있다. 국어의 경우, 소학교 1~4학년 교과서 총 161개 단원 가운데 108개 단원이, 중학교 1~3학년 교과서의 총 75개 단원 가운데 54개 단원이 정치사상적 내용을 담고 있다.²³ 이와 같이 북한의 교과서 내용은 건전한 인격을 배양하고 폭넓은 지식을 전수하기보다 정치사상적 메시지를 전달하는 데 초점을 두어 교육을 정치교화의 수단으로 삼고 있음을 알 수 있다.

북한의 각급 학교에는 연령층에 따라 집단적 사상교양을 담당하는 정치조직이 있다. 소학교에는 「소년단」(7~13세), 중학교와 대학단위에는 「김일성사회주의청년동맹」(14~30세)이 노동당의 외곽 청소년 조직으로 설치되어 있다. 또한 중학교의 고등반 학생은 「붉은청년근위대」, 대학생은 「교도대」와 같은 준군사조직에 가입해야 한다. 뿐만 아니라 각급 학교 학생들에게는 1969년부터 '학생 사회 의무로동'이라는 이름으로 노동력 동원이 정규교육의 일환으로 포함되어 있다. 연간 무보수의 의무노동일수는 소학교 2~4주, 중학교 4~8주, 전문학교 10주, 대학교 12~14주로 정해져 있지만 긴급을 요하는 과업을 해결한다는 구실로 학생들을 수시로 동원하는 사례가 허다하기 때문에 실제로 노동참여시간에 제한이 없다.²⁴

22 원창희·김재원, "남북한 인력양성체제와 효율적 인력활용방안", 한국노동경제학회 1994년 추계정책세미나 발표논문, 1994. p. 63.

23 '90년 및 '91년판 북한의 소학교 및 중학교 교과내용의 정치사상성 분석 내용, 통일교육원, 『'98 북한 이해』, p. 214 참조.

과도한 정치사상교육 이외에도 교육시간의 상당부분을 군사교육, 노동력동원 등에 할애하고 있는 북한의 학교교육은 1990년대 이후 계속된 경제난과 식량난으로 인해 많은 학생들이 식량구입 등 생활고 해결을 위해 교육의 장을 이탈하고 있는 것이 현실이다. 경제상황의 악화로 교육기자재의 부족현상도 심화되어 교과서 보급률은 50% 선에도 미치지 못하는 것으로 알려지고 있고,²⁵ 신규 교육설비의 도입 및 교육방법의 개발, 최신 기술을 갖춘 강사진의 보강 등도 어려웠을 것으로 판단된다. 또한 북한사회의 폐쇄성으로 인해 새로운 국제정보의 입수가 여의치 않고, 시장경제체제에 대한 이해가 부족하며, 사교육의 부재로 말미암아 인적자원의 형성이 상대적으로 낮을 수밖에 없는 실정이다.

1999년 8월 「교육법」을 채택하면서 「사회주의교육체제」에서 부르짖던 ‘혁명인재 육성’ 대신 ‘교육과 실천을 결합하여 쓸모있는 지식과 실천 능력을 겸비한 인재육성’을 강조, 이념성보다 실리적 측면을 부각시키는 점이 주목된다. 그러나 앞서 설명한 북한의 학교교육에서 나타나는 여러 가지 제약요인과 문제점으로 북한 노동력의 교육수준 및 지적수준은 한국과는 비교할 수 없을 정도로 열악한 것으로 파악된다. 평균적인 의미에서 북한의 대학졸업자의 교육정도나 지적 능력은 한국의 고등학교 졸업자보다 훨씬 낮다는 평가도 있다.²⁶

나. 직업교육훈련

24 북한 인구의 약 1/4에 해당하는 학생들은 사회주의경제건설이라는 명목하에 농촌지원·경제건설·자연개조사업 등 노동현장에 동원되고 있는 실정이다.

25 「내외통신」, 1996.8.29.

26 김강식, 『북한의 노동』 (서울: 집문당, 2003), p. 186.

북한의 직업교육훈련에 관한 정책 방향은 김일성의 지시와 노동당의 방침에 따르고 있다. 일찍부터 기술자와 기능공 양성을 기술교육의 근간으로 삼아 온 북한은 주체적인 기술인재 양성을 강조하여 사상·기술문화의 3대혁명을 주장해 왔다. 이와 같은 주체형의 혁명적 기술인재를 키우는 것은 기술교육에서도 이데올로기가 우선하는 정치성을 강조하는 것이다. 동시에 북한은 직업교육에 있어 공산주의 사상에 기초한 나름대로의 과학성과 독창성을 부르짖고 있다.

기술인재 양성 및 직업교육훈련과 관련한 북한의 기본방침은 다음과 같다.²⁷ 우선 기술인재 양성을 위해 사람이 모든 것의 주인이라고 주장하면서 주체철학의 근본원리를 기술인재 양성사업의 기본방침으로 정하고 있다. 그러나 실제 직업교육에 있어서는 개인의 의사는 무시되고 오직 당에 의해 모든 결정이 이루어지고 있다. 다음으로 교육체계를 이원화하여 학업 전문 교육체계와 일하면서 공부하는 형태로 나누어 교육을 실시하고 있다. 일하면서 공부하는 여러 가지 형태의 교육에는 공장대학·공장고등기술학교·공장고등전문학교가 포함되고, 이와 함께 통신교육과 야간교육의 강화를 주장하고 있다. 그렇지만 북한의 일하면서 공부하는 형태의 직업훈련교육시설 및 통신시설과 장비가 열악한 상황에서 교육의 효과는 미미한 것으로 짐작된다. 또 하나의 방침은 사회주의교육학의 원리를 철저히 구현하여 기술인재양성사업에서도 기술교육과 함께 학생들에 대한 정치사상교육을 강화해 그들을 혁명화·노동계급화 할 것을 내세우고 있다. 마지막으로 모든 직업기술교육을 주체적으로 실시하여 자력갱생과 당의 정책적 요구를

27 강일규 외, 『남북한 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 50-51.

관찰해나기야 한다는 것이다.

북한은 경제성장의 원동력으로 주민들에 대한 직업교육을 강조하였는데 이는 “기술교육체계를 시급히 확립하여 일꾼들의 기술수준과 노동자들의 기능수준을 체계적으로 높이도록 하여야”한다는 김일성의 주장에서도 확인할 수 있다. 근로자들의 기능기술수준을 제고하기 위해 북한은 첫째, 청소년들의 기술교육 강화, 둘째, 학습조직의 강조, 셋째, 기술교육의 학습체계 강조, 넷째, 기술기능학습 내용의 지속적인 개선, 다섯째, 근로단체들의 역할 제고, 여섯째, 정치교육의 중요성을 앞세운 기술교육 실시 등을 정책적 방침으로 내세우고 있다.

이러한 북한의 직업교육훈련은 일반교육과 마찬가지로 정치사상교육 및 당과 김일성 부자에 대한 충성을 가장 우선하고, 사회교육과 성인교육이 정치교육의 중요한 기관으로 활용되기 때문에 직업교육에서 실용적인 내용이 상대적으로 적게 다루어질 수밖에 없는 문제를 가진다. 동시에 기술교육훈련은 고도의 중앙집권적 계획과 통제에 의해 실시되고 있어 사실상 직업교육훈련은 자율성을 상실한 채 상황에 적합한 교육이 어렵고 이에 따라 인력개발에는 한계를 보이게 된다.²⁸

북한의 직업교육훈련이 갖는 또 다른 문제는 정책에서 급진성과 폐쇄성이 두드러지게 나타나는 점이다. 비록 최고인민회의 등의 의례적인 절차를 거치지만 대부분 김일성, 김정일의 지시를 그대로 받아들이는 명령형 성격이 강해 정책 추진은 질적으로 저하되고 대신 혁명적 급진성이 발현하는 대내외 선전을 위한 정책이 되고 있다. 또한 정책이 최고지도자에 의해 즉흥적이고 독단적으로 결정됨으로써 내용면에서 국제적인 흐름이나 북한

28 김강식, 『북한의 노동』, pp. 192-193.

내부 환경을 고려하지 않은 채 추진되고 있어 교육훈련의 성과와 수요를 무시한 폐쇄적인 기술교육훈련이 이루어진다는 점이다.

북한에서의 직업훈련교육은 평등주의 및 집단주의를 지나치게 강조함으로써 교육훈련이 실효를 거두지 못하고 있다. 기술교육은 정규교육체제 내에서 전체적으로 기술기초교육을 실시하고, 성인교육체제도 공장대학·농장대학·어장대학 등을 설립하여 전주민이 고등교육을 받을 수 있도록 평등주의에 기초하고 있다. 그렇지만 내실없는 수평적인 기술교육훈련의 평등주의는 형식에 치우쳐 교육훈련의 효과가 저조한 것으로 알려지고 있다. 개인의 의견과 적성보다는 집단주의에 기초해 각종 단체를 결성하여 집단에 일방적인 규율 및 원리를 주입하는 기술교육훈련은 정치사상적 효과를 우선 추구하고 있는 것이다.

직업훈련교육의 측면에서 북한은 비효율적인 교육정책, 낙후된 훈련설비 및 기술, 최신기술지식을 갖춘 교육인력 부족, 노력동원으로 인한 훈련시간 부족 등으로 노동력의 질적 수준이 높을 것으로 기대하기 어렵다. 더구나 북한의 경영관리방식은 자본주의적 경영관리와는 동떨어져 있어 노동자들이 산업현장에서 습득하게 되는 지식은 상당히 낮을 수밖에 없을 것이다. 현대계에서 북한의 직업교육훈련의 질적 수준은 미흡하지만 북한 노동자들이 우리와 같은 언어를 사용하기 때문에 원만한 의사소통과 추후 교육이 용이하다는 장점은 가지고 있다.

다. 노동의식·작업규율

사회주의 사회에서는 근로의욕이 주로 정치도덕적 유인에 기초하기 때문에 노동자들은 물질적 보상이 없어도 열심히 일하고자 하는 태도가 몸에

베어 있다고 생각할 수 있다. 실제로 북한에서는 헌법과 노동법 곳곳에 노동에 대한 성실성을 강조하는 조항을 두면서 주민들에게 삶의 가치를 노동에 둘 것을 촉구한다. 예를 들면 북한은 노동이 “가장 신성하고 영예로운 것”이며, “로동에서 가장 모범적이고 영웅적인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다”고 하며 모든 주민의 지위는 “로동의 성실성에 의하여 규정” 되는 것으로 선전해 왔다.

이러한 북한의 노동에 대한 정의가 노동자들의 노동에 대한 인식에 어느 정도 영향을 미쳤으리라 생각된다. 즉 북한은 ‘혁명적 열의’와 ‘애국심·충성심’으로 ‘주인답게,’ ‘자원적으로’ 일하고자 하는 노동성향을 내면화하여 북한 주민들로 하여금 생활을 영위하기 위해 일하기보다 자발적, 창의적으로 일하기 위해 살아가는 형태로 집단주의를 갖도록 만들었다. 그리고 정치도덕적 동기유발에 의한 집단주의적 노동의식의 제고는 북한이 1960년대 중반까지 양적인 외연적 경제성장을 이루는데 커다란 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 즉 사회주의계획경제 초기에 자본과 기술이 부족했던 북한에게 집단주의적 노동의식은 고용노동력의 최대 동원을 가능하게 하여 경제성장의 원동력으로 작용하였던 것이다.

그렇지만 초창기의 혁명적 열기가 퇴색하면서 정치도덕적 유인에 의한 노동의식도 변질되기 시작하였다. 물질적 인센티브가 주어지지 않는 한 인간은 속성상 개인의 미래와 사회적 성취와 관련되지 않은 노동에 대해 오랫동안 의욕을 가지지 못한다. 북한에서는 노동자들이 무단결근은 하지 않지만 작업장에 나와서는 느릿느릿 얼빠진 사람처럼 일하는 현상들이 나타났다. 무시인일에 빠져 ‘날림 노동’을 하거나 지나치게 높게 주어진 할당량에 소극적으로 대항하는 작업장내 사보타지가 등장하고 있다.²⁹ 이와 같은 현상은 농민들이 협동농장의 일보다 개인의 텃밭이나 폐기밭에서 더욱 열

심히 적극적으로 일하고 있는 데서도 발견된다. 즉 집단적인 일보다 개인의 일을 우선하는 개인주의 노동의식이 확대되고 있다.

1990년대에 들어와 경제난이 가중되면서 집단주의적 노동의식의 이완은 급속히 진행되고 있다. 공장기동률이 낮아지면서 노동자들은 직장에 나가도 할 일이 없고 임금만으로는 살아갈 수 없는 상태가 되었다. 북한 노동자들은 기회가 주어지면 직장에서 일하기보다 부업이나 개인장사에 몰두하고, 심지어는 자체 생산계획보다는 외화벌이 사업에 치중하여 더 많은 수입을 획득하려 하고 있다. 다시 말하면 노동자들의 계획경제에 대한 참여도가 낮아진 반면 제2경제에 대한 참여도는 지속적으로 높아져 왔다.

북한 노동자들은 생산량 목표 달성과 초과 달성을 이루어야 하며, 각종 노력경쟁운동에 동원되는 상태에서 주인답게 자발적으로 노동에 임하고 있으리라고 보기는 어렵다. 오히려 근로의욕을 상실한 노동자들은 생산물의 질적 향상에는 무관심한 채 작업시간만 보내면서 할당된 생산량의 달성에만 신경을 쓰고 있다. 집단주의적 노동의식에서 개인주의적 노동의식으로의 전환이 일어나고 있는 상황에서 북한 노동자들의 작업규율 또한 많은 문제를 내포하고 있는 것이다. 따라서 노동의식의 측면에서 북한 노동자들이 우수하다는 평가를 내리기는 회의적이다.

라. 노동생산성

노동력의 우열을 가늠할 수 있는 가장 근본적이고 타당성이 있는 근거로 노동생산성을 들 수 있다. 북한 노동력의 경우 절대적인 질적 수준은

29 이우홍, 『어둠의 공화국』 (통일일보사, 1990), p. 190.

그리 높다고 할 수 없으나 임금수준과 비교한 노동생산성이 높다면 양질의 노동력이라 할 수 있을 것이다. 임금결정론 중 한계생산이론에 따를 경우 북한이 외국인투자기업에 대해 요구하는 임금수준이 노동의 한계생산성보다 낮다면 북한의 노동력이 우수하다거나 양질이라 할 수 있다. 그러나 연구 결과에 따르면 평균적인 북한 노동력의 월 평균 한계생산은 약 87달러 인 반면 외국인투자기업에 대한 요구임금은 월평균 150달러 수준으로 파악되어 결과적으로 노동생산성에 기초하여 북한 노동력이 우수하다는 것은 설득력이 없는 것으로 나타났다.³⁰

한편 기업의 입장에서는 북한의 노동생산성이 한국과 비교할 때 어느 정도인지가 궁금할 것이다. 그런데 노동력의 수준을 비교하기 위해서는 생산성과 임금을 동시에 고려하여야 한다. 예를 들어 남북한의 노동생산성의 차이가 임금수준의 차이보다 크다면 북한 노동력이 한국에 비해 우위에 있다고 판단하기는 곤란하다. GNP를 기준으로 한 1998년 북한의 평균 노동생산성은 한국의 약 5.0% 수준에 불과하므로 한국의 15% 정도인 북한의 임금수준을 고려하더라도 북한 노동력은 우수한 것이라 하기 어렵고, 광공업·건설부문을 기준으로 할 때에도 비록 1996년 북한의 임금수준이 한국의 14% 정도이나 북한의 노동생산성은 한국의 2.1~2.5% 수준이므로 북한 노동력이 우수하다고 평가할 수 없다.

북한에 진출한 B사가 자체 조사한 북한 인력의 노동생산성 결과는 다음과 같다.³¹ 남북한 인력의 생산성을 측정 가능한 부문에서는 한국 인력 대비 북한 노무인력의 노동생산성은 평균 36%로 나타났고, 직종별로는

30 조동호, 『북한의 노동제도와 노동력 실태』, pp. 94-95.

31 강일규 외, 『남북한 직업교류훈련 분야의 교류 및 협력방안 연구』, pp. 32-37.

29~52%의 분포를 보였다. 반면 북한 인력만 투입되어 한국 인력대비 실사가 불가능한 보통인부에 있어서는 공정별로 한국 국내 품셈 대비 37~78%로 나타났다. 또한 설문조사 결과 북한 노무인력의 수동적인 작업태도와 기능의 현저한 차이로 대부분 한국 근로자들은 북한인력의 체감생산성은 한국의 1/3~1/4 정도이며 상당기간 교육이 필요하다고 느끼고 있음이 드러났다.

북한의 1인당 평균생산지수는 1990년대에 들어서면서 경제난 식량난과 더불어 급격히 감소하는 추세를 나타내고 있다. 노동자의 평균생산지수가 1989년의 100을 기준으로 했을 때 1998년에는 52.5로 낮아져서 이 기간 북한의 노동생산성은 절반 수준으로 감소하였다.³² 이러한 현상은 노동생산성을 제고시킬 수 있는 적정수준의 자본시설 확보가 어려운 상황에서 상대적인 노동의 과잉투입과 경제난 심화에 따른 근로자의 생산의욕 감퇴를 동시에 반영하고 있는 것이다.

32 통일부, 『북한 이해 2000』 (서울: 통일부, 1999), p.445.

IV. 북한 노동력 활용방안

개성공업지구를 포함해 북한에 진출하는 한국기업은 외국인투자기업에게 적용되는 노동제도와 북한 노동력의 경쟁력 평가에서 나타난 문제점을 개선함으로써 북한의 노동력을 효과적으로 활용할 수 있을 것이다. 북한 노동력 활용방안은 크게 인력관리방안, 보상관리방안, 노동의 질 향상방안으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 노동력 활용방안의 일환으로 외국인투자기업은 기업의 자율적인 북한 노동력 채용, 적절한 노무관리, 경쟁력 있는 보상수준의 확보, 노동보수의 직접 지급, 성과기준의 보상체계 마련, 종업원에 대한 기술 기능교육 실시 및 노동자의 의식 전환 등에 중점을 두어야 한다.

1. 인력관리방안

가. 기업의 자율적 고용

외국인투자기업은 북한 노동력의 직접 채용이 원칙적으로 봉쇄되어 있어 북한의 인력알선기관(기업)이 지정해 주는 노동자를 특별한 사유가 없는 한 채용해야 한다. 이와 같이 북한 당국이 전적으로 인력을 조달해 주는 간접모집방식을 따를 경우 신규 근로자의 기능수준, 업무능력, 교육정도를 확인하여 채용 여부를 판단하는 것은 불가능하다. 비록 개성공업지구의 기업은 기능시험, 인물심사 등을 통해 필요 인력을 선발할 수 있도록 하고 있지만, 외국인투자기업은 해당 기업에서 필요로 하는 전문성이 부족

하거나 노동력의 질이 떨어지더라도 채용계약조건에 맞다면 고용해야 하는 경우가 발생한다.

간접채용방식에 따른 비합리적인 인력채용으로 인력알선기관과 노동력의 사용자인 외국인투자기업 사이의 정보의 비대칭성이 존재하게 되고, 이는 외국인투자기업의 비효율성을 지속적으로 발생시키게 되므로 개선되어야 마땅하다. 즉 북한에서 현지인력을 채용하는데 있어서 외국인투자기업은 현재와 같이 북한 당국이 전적으로 인력을 공급하는 방식이 아니라 기업이 직접 채용하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 중국과 베트남에서도 직접 채용이 가능한 만큼 외국인투자기업은 북한에서도 인력채용에 있어 주도적인 역할을 수행할 수 있어야 한다.

정부는 이 문제와 관련하여 북한에 진출하는 기업들이 최소한 시장경제원리의 작동이 기본적으로 관철될 수 있도록 북한으로부터 최대한 양보를 이끌어 내어야 한다. 우선 정부는 북한 당국이 투입한 인력을 선별해서 채용하는 문제에 대해서 외국인투자기업이 최소한 50% 이상의 자율권을 행사하도록 하여야 한다. 외국인투자기업의 인력수급의 자율권 문제는 북한 노동력이 가지고 있는 단점인 수동성, 형식성, 단기성을 극복하기 위한 최소한의 선택이다. 외국인투자기업이 근로자를 주체적으로, 개별적으로 고용할 때 근로자의 노동생산성을 증대시킬 수 있는 인력관리가 가능하게 된다.

그러나 현행 「외국인투자기업노동규정」 및 「개성공업지구노동규정」 아래에서는 북한 노동력의 직접 채용이 불가능하다. 따라서 현재로는 북한의 노력알선기관(기업)과 충분히 협의하여 적절한 인력을 확보하도록 해야 하지만, 장기적으로는 북한에게 노동규정의 개정을 촉구하면서 인력채용의 자율권을 확보할 수 있도록 해야 한다. 기업은 노력알선기관과 노동계약을

체결하되 노력알선기관이 항상 노동력 제공을 책임질 수 있도록 하면서 채용대상 인력의 인적사항을 미리 제시, 채용 여부를 외국인투자기업이 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 『개성공업지구노동규정』에서 밝히고 있는 것처럼 채용 전 최소한의 면접을 거치는 방식으로 인력채용방식을 전환할 필요가 있다.

이와 함께 채용이 확정된 노동자는 개별적으로 수행해야 할 임무, 노동보수와 보험후생, 노동보호와 노동규율, 상벌, 사직조항 등의 근로조건을 규정한 계약서를 작성함으로써 인력채용이 이루어지도록 해야 할 것이다. 『개성공업지구노동규정』에서 개성공업지구의 기업이 선발된 노력자와 노력채용계약을 맺도록 규정함으로써 사용자와 노동자 사이의 보편적인 1:1 노동계약을 체결하도록 하고 있다. 개성공업지구 밖에서도 외국인투자기업은 직업동맹과의 노동계약이 아니라 노동자와의 노동계약을 체결하도록 해야 한다.

북한에서 외국인투자기업의 고용제도 개선방안은 중국의 고용법제를 참고할 수 있다.³³ 중국에서 외국투자기업은 국영기업과 달리 종업원의 모집시기, 조건, 방법, 인원수 등에 대하여 관련 법규에 의거하여 자체적으로 결정한다. 필요 근로자를 노동행정기관의 인가를 얻어서 직접 모집하거나 다른 지역에서도 모집할 수 있고, 3~6개월의 수습기간을 두어 수습성적을 토대로 수습이 끝난 자를 정식 채용하거나 채용을 거부할 수 있으며, 기존 공장을 이용하여 기업을 설립할 경우에는 종전 종업원 전원 또는 일부를 선별하여 채용할 수 있다. 또 종업원 모집과 채용의 경우 노동행정기관에 신청등기 및 노동계약 공증의 절차를 거치도록 함으로써 채용계약

33 김강식, 『북한의 노동』, p. 209.

은 노동계약으로 대체되므로 노동행정기관의 개입을 배제하여 자율적 노사 관계가 보장될 수 있다.

나. 적절한 노무관리

향후 건설될 개성공업지구와 북한과의 협업·협작에서 실질적으로 북한 노동력을 고용하는 것은 기업이다. 따라서 북한 노동력을 활용하는데 있어서 원칙에 대해서는 정부가 가이드라인을 정하고 세부사항에 대해서는 기업이 해결해야 한다. 여기에는 북한 노동지들에 대한 노력관리, 노동시간, 임금, 노동조직의 팀워크, 기술·기능교육, 생산성과 제품의 질 제고 등 다양한 문제들이 있다. 이러한 문제들을 원만히 해결하려면 무엇보다 북한측 협상상대의 유연성과 현실 인식이 뒷받침되어야 한다.

외국인투자기업은 산업 분야별 국제적 통계자료와 연구자료들을 조사 분석하여 북한과의 협상을 철저히 뒷받침해야 한다. 지난 기간 북한에 진출한 우리의 협작·임가공·투자기업들 대부분은 북한과의 협상 및 계약을 소홀히 하는 경우가 많았다. 그러나 북한은 투자유치 관련 협상에서 아주 치밀하고 고도의 단계적 전술을 구사해 왔다. 북한과의 협상에서는 꼼꼼하고 치밀한 사전 준비만이 성과를 보장한다.

북한 노동력에 대한 노력관리와 노동시간, 팀워크 등에서 북한의 체제적 특성을 유연화시킬 수 있는 적절한 대안들이 준비되어야 한다. 집단적인 특성을 가지고 있는 북한 노동자들은 노동과정에서 그룹별 집단의 전체적 합의가 도출되고 그에 따른 결과의 보상이 명백하면 강력한 추진력을 갖는다. 따라서 북한 노동자들의 심리에 맞게 노동의 결과, 그리고 팀워크를 보장하는 인력관리의 노후가 필요하다. 이를 위해서는 작업 집단의

사회조직(당 및 사로청 등) 책임자와의 긴밀한 협의가 필요하다. 인력관리 측면에서 노동조직 내 북한 사회 조직과 직업 책임자 등 북측 관리지들과의 정기적인 만남이 필요할 수도 있다. 그러나 이들 관리지들과의 관계가 지나칠 경우 일반 노동지들과의 갈등관계가 표출되어 오히려 역효과가 날 수도 있기 때문에 균형 잡힌 관계를 유지하는 것이 중요하다. 같은 직종과 같은 급수에 대해서는 철저하게 평등주의를, 그리고 결과에 따라서는 철저한 차별화를 유지함으로써 북한 노동지들의 단점을 보완할 수 있다.

한국기업을 포함한 외국인투자기업이 특히 주의할 것은 북한 노동지들의 심리적 특성이다. 북한 사람들은 자존심이 강한 것으로 비쳐지는데 이것은 그들의 열등감을 형식과 체면으로 보상하기 위한 것으로 보인다. 따라서 그들의 열등감을 자극하는 불필요한 행위는 가급적 피해야 하나 그렇다고 지나친 동정심이나 사교적인 태도도 바람직하지 않다. 있는 그대로 표현하되 그들의 열등감을 자극하지 않으면서 회식이나 야유회 등을 통해 인간적으로 접근하는 것도 북한 노동력 관리의 한 방법이 될 수 있다. 이와 관련 탈북지들을 활용하여 북한에서 적용되고 있는 생생한 북한 인력관리의 노하우를 습득할 필요도 있다.

북한은 노동자에 대한 해고제도를 원칙적으로 인정하지 않지만 외국인 투자기업에 대해서는 노동자의 해고와 사직을 인정하고, 그리고 구체적인 해고 및 해고할 수 없는 조건, 사직 조건 및 절차 등을 규정하고 있다. 그러나 외국인투자기업이 종업원을 해고할 경우 반드시 북한 당국(직업동맹조직, 인력알선기관)과 합의하도록 규정함으로써 기업의 자체적 판단으로 노동자를 해고하는 것이 사실상 불가능하기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다. 사직의 경우와 관련해 외국인투자기업도 개성공업지구의 기업처럼 사직의 연기를 요구할 수 있도록 함으로써 갑작스런 사직에 따른 일시적인

고용의 공백을 회피할 수 있도록 해야 한다.

이밖에도 노동계약 체결에 있어 불필요한 인력의 고용을 방지하고 북한 노력알선당국에 의한 근로자의 잦은 교체³⁴ 및 근로행정감시를 위한 노동자의 고용 상황 탈피, 노동력의 적정규모가 유지될 수 있도록 제도적 장치를 확보해야 한다. 외국인투자기업에 대한 북한 노동력 채용의 의무화는 외국인 고용에 대한 원칙적인 금지에 해당하므로 기업의 고용관리의 유연성을 크게 위축시키고 있다. 외국인 고용에 있어 대외경제기관의 까다로운 승인에 요구되는 행정절차도 대폭 간소화하여 외국인투자기업의 경영활동이 효율적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

2. 보상관리방안

가. 합리적 보상수준 확보

현재 북한에서 임가공 또는 합작하고 있는 외국인투자기업의 경우 임금수준은 경쟁국과 비슷하거나 다소 높은 편이다. 북한 노동력의 인건비 문제에서 기업의 의사가 관철될 수 있도록 하는 것은 정부의 몫이다. 이와 관련 정부는 다양한 연구, 분석 자료를 북한에 주지시켜 그들의 국제적 감각을 높여주고, 국제적인 임금수준 및 기업이윤 확보의 어려움 등을 설득력 있게 제시함으로써 협상에서 성과를 거둘 수 있도록 세심한 배려가 필

34 대우 남포공장의 경우 시집갔다는 핑계로 노동자를 교체하였고, 한국전력의 경우로 공사에서도 노동자의 잦은 교체가 발생하는 등 북한은 한국 정보에 투입 노동자가 오염되는 것을 방지하기 위해 노동자를 수시로 교체하는 것으로 알려져 있다. 조동호, 『북한의 노동제도와 노동력 실태』, p. 110.

요하다. 이 문제가 해결되지 않으면 값싼 북한 노동력의 매력이 사라져 북한에서 외국인투자기업 및 제품의 경쟁력은 기대할 수 없다. 정부가 북한과의 인건비 협상에서 해결해야 할 것은 무엇보다도 임금수준의 상한선을 두어 같은 수준의 동남아 국가들보다 경쟁력을 갖도록 하는 것이다.

북한은 외국인투자기업에 대한 요구 임금수준이 상당히 높다는 점을 인식하고 있는 것 같다. 북한이 외국인투자기업에 적용해 온 최저 노임기준은 나진·선봉지대에서 160원(73달러), 기타 지역에서는 220원(100달러) 정도였다. 그러나 『개성공업지구노동규정』에서 개성공업지구 기업의 최저 노임기준을 50달러로 설정한 것은 이러한 북한의 인식을 반영한 것이라 할 수 있다. 따라서 개성공업지구에 적용되는 최저 노임기준이 북한 내 다른 지역의 외국인투자기업에도 적용될 수 있도록 북한 당국과 임금수준의 하향 조정을 위해 협상해 나가야 한다.

임금수준과 관련하여 외국인투자기업은 초기의 임금수준을 낮추는 것도 중요하지만 동시에 임금인상률에 대해서도 면밀하게 고려해야 한다. 임금인상률이 높다면 투자 초기의 저임금의 매력은 곧 사라지게 된다. 따라서 향후 임금수준 결정에 큰 영향을 미치게 되는 임금인상률의 사전 조정이 필요하다. 북한에서 외국인투자기업은 생산수준, 종업원의 기술기능숙련 정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 하지만, 『개성공업지구노동규정』에서 정하고 있듯이 5%를 초과할 수 없는 월 최저 노임의 인상률과 같은 임금인상률의 상한선을 두도록 해야 한다.

외국인투자기업은 노동보수 이외에 종업원에 대한 사회보험, 사회보장과 같은 혜택을 제공할 의무가 있고, 이런 혜택은 기업과 종업원에게서 받은 사회보험료로부터 적립된 사회보험기금에 의해 보장된다. 그러나 구체적으로 외국인투자기업이 사회보험료로 얼마를 납부해야 하는지 분명하지

않기 때문에 북한 당국이 기업에게 과도한 사회보험료를 적용할 수 있어 논란의 소지가 있다. 한편 개성공업지구의 기업은 사회보험료로 월 노임총액의 15%를 납부하면 사회보험, 사회보장과 같은 사회문화시책과 관련하여 사회보험료 밖의 다른 의무를 지니지 않는다. 따라서 개성공업지구 밖의 외국인투자기업에게도 사회보험료에 대한 구체적인 납부율 및 다른 의무 면제 등과 같은 조항들이 확대 적용될 수 있도록 해야 한다.

나. 노동보수의 직접 지급

노동보수의 지급과 관련하여 「외국인투자기업로동규정」은 외국인투자기업이 종업원의 노임, 가급금, 장려금, 상금을 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 내주어야 한다고 할 뿐 지급방식에 대해서는 언급하지 않고 있다. 그러나 현재 외국인투자기업에 적용되고 있는 방식은 기업이 임금을 북한 당국에 달러로 지급하고 북한 당국은 노동자들에게 자체기준에 따라 북한 화폐를 지급하고 있다. 즉 북한에서 외국인투자기업 노동자들의 임금을 북한 정부가 받아서 노동자들에게 재분배하고 있다. 북한 노동자들은 외국인투자기업에서 일하더라도 보수에 관하여 북한 국내 공장 기업소에서 일하는 것보다 별로 유리하지 않다.

이런 지급방식 아래에서 외국인투자기업은 개별 노동자로부터 노동생산성 제고 및 제품의 질 향상과 같은 보상관리의 효과를 전혀 기대할 수 없다. 따라서 효율적인 보상관리를 위해서는 북한 당국(노력알선기관)이 가지고 있는 보상관리권은 기업이 가져야 한다. 외국인투자기업이 스스로 보상관리를 실시하여 보상의 수준, 체계, 형태 등을 결정할 수 있어야 하고, 개별 임금을 결정하여 북한 노동자에게 개별적으로 직접 임금을 지급

하는 것이 필요하다. 중국과 베트남의 외국투자기업은 북한과는 달리 종업원에게 직접 임금을 지급하고 있다.

북한 정부와 외국인투자기업이 다같이 소기의 목적을 거두려면 노동자에 대한 인건비 지급에서 기업의 완전 자율권을 보장해야 한다. 만약 완전 자율권 보장이 어렵다면 최소한의 범위에서(10~50% 정도)라도 기업의 자율권이 보장되도록 해야 한다. 이 경우 노동자들에 대한 직접적 인센티브의 몫을 기업에 넘기는 것이 우선 고려의 대상이다. 북한 노동력에 대한 인건비 지급에서 기업의 부분적 자율권으로서 직접적 인센티브 몫은 필수적으로 해결되어야 할 문제다. 노동보수에 대한 기업의 부분적 자율권 확보를 통해 북한 정부도 이익을 챙기고, 노동자는 북한 국내기업 수준의 임금 외에 추가적인 인센티브가 있어 사기가 진작되며, 기업은 인센티브를 적극 활용하여 생산성 제고와 품질 향상을 추구할 수 있을 것이다.

그러나 외국인투자기업의 노동보수 지급에 대한 부분적 자율권 확보는 『개성공업지구노동규정』에서 완전한 자율권을 보장하고 있기 때문에 큰 의미가 없는 것 같다. 북한 당국은 개성공업지구의 기업이 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주도록 하고 있어 상당한 관심과 배려를 보이고 있다.³⁵ 개성공업지구 밖의 외국인투자기업도 보수 지급의 자율권 문제와 관련해서는 완전한 자율권 확보를 목표로 북한 당국과 협상해 나가야 할 것이다. 『외국인투자기업노동규정』에도 기업이 노동보수를 종업원에게 직접 주는 조항이 추가되도록 노력해야 한다.

35 개성공업지구의 기업은 종업원에게 노동보수를 화폐로 직접 주어야 하나, 이 경우 달러와 같은 외화로 지불할 수 있는지는 분명하지 않다.

다. 성과기준의 보상체계 구성

과거 북한의 보상체계는 북한 노동자들의 업무능력이나 업무실적과는 거의 무관하게 임금이 결정되는 체계였다. 따라서 보상의 차별화를 통한 노동자의 근로의욕 자극은 원천적으로 거의 불가능하게 되어 있었다. 그렇지만 '7.1 경제관리개선조치'에 따라 노동자의 생활비를 인상하면서 업무 강도가 높은 부문의 노동자 임금을 여타 부문의 노동자 임금에 비해 상대적으로 대폭 인상하였다. 북한은 같은 직종이라도 성과, 노동시간, 생산량 등에 따라 차등 지급을 확대하고 있다.

외국인투자기업의 종업원에 대한 보상체계는 기본적으로 저인건비, 고생산성을 지향하는 방향으로 운영되어야 한다. 임금체계를 협의로 해석할 경우 임금체계는 흔히 필요기준, 직무기준, 능력기준, 성과기준의 4가지로 구분한다.³⁶ 이러한 기준에 따르면 필요기준은 외국인투자기업에 대해 북한이 요구하는 노임기준에 반영되어 있다고 볼 수 있고, 북한의 임금체계는 기본적으로 일의 강도, 맡은 바 직무기준에 따른다고 할 수 있다. 다만 능력기준은 외국인투자기업이 북한 노동자 채용시 능력여부를 충분히 판단할 수 없는 현실에 비추어 볼 때 적용하기 어렵다. 외국인투자기업은 북한

36 필요기준은 노동자의 필요를 중시하는 임금결정 기준으로 종업원의 실제 필요생활비를 반영하는 것이 대표적인 경우이다. 직무기준의 임금체계는 노동자의 능력여부와 무관하게 그가 담당하는 직무내용에 따라 임금이 결정되는 것이다. 능력기준은 기업이 구체적으로 필요로 하는 노동자가 지닌 능력에 상응하여 임금이 결정되는 것이다. 성과기준은 노동자의 업적 및 기업경영에 대한 기여도, 즉 성과에 상응하여 결정되는 것이다. 조동호, 『북한의 노동제도과 노동력 실태』, pp. 130-132.

임금체계에 기초를 두고 임금체계의 급격한 변화로 인한 혼란을 최소화하면서 생산성 향상을 꾀할 수 있는 보상체계를 도입해야 한다.

이들 임금체계 기준 중에서 외국인투자기업에게 바람직한 방안은 직무기준과 성과기준이라고 판단된다. 외국인투자기업은 기본적으로는 직무기준으로 임금체계를 구성하되 이를 성과에 연계하는 것이 북한 노동력을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 또한 외국인투자기업은 기업경영과정에서 제기될 승진, 승급, 상여의 문제에 있어서도 성과를 충분히 고려하려 결정하는 것이 노동자의 생산성을 최대화 할 수 있는 방안이 될 것이다. 성과에 따른 배분은 현재 북한 국내의 각종 산업부문에서 경제관리개선조치 이후 점진적으로 시행되고 있어 외국인투자기업이 이를 도입하더라도 북한 당국 및 노동자와의 마찰은 크지 않을 것으로 예상된다.

이와 같이 외국인투자기업은 인센티브제도나 성과배분제도 등의 도입을 통하여 성과와 보상과의 관계를 명확하게 하여 북한 노동자의 근로의욕과 노동생산성을 고취시켜야 한다. 그렇지만 기업이 북한 노동력의 단점인 형식성, 수동성을 제거하기 위해서는 인센티브제도의 현실적 활용이 필요하다. 외국인투자기업의 경우 일반적으로 북한이 임금에 대해 주도권을 갖고 재분배하기 때문에 인센티브의 내용을 결정하는 것이 매우 중요한 문제이다. 개성공업지구의 기업은 종업원에게 상금을 상품으로 지급할 수 있다. 외국인투자기업도 인센티브의 내용을 당분간 돈보다 생필품 등의 상품이나 식사제공과 같은 복지후생 위주로 정하는 것도 한 방안이다. 생필품을 지급할 경우 북한 당국의 한국 상품에 대한 거부감을 고려하여 미리 협의하는 것이 바람직하다.

3. 노동의 질 향상방안

가. 기술·기능교육 실시

외국인투자기업이 현행 북한의 노동제도하에서 북한 노동력을 채용할 때 인력의 가능수준과 교육정도를 파악하는 것은 거의 불가능하다. 실제로 북한측에서 제공하는 인력의 기술 가능수준은 기업이 요구하는 수준보다 낮은 경우가 많아 북한 진출 기업이 공장을 가동하는데 있어 북한 노동자들의 낮은 기술 가능수준 및 작업몰입도의 저하로 노동생산성이 떨어진다 고 어려움을 호소하고 있다. 따라서 북한 인력의 기술 가능향상을 위한 교육훈련은 외국인투자기업의 성과를 위해 무엇보다 중요하다. 즉 생산성 제고를 위한 기술 기능교육을 실시하기 위해서 기업의 독자적인 판단과 결정권이 어느 정도까지 보장되도록 협상이 이루어져야 한다.

북한 노동력을 활용하는데 있어 이들의 기술 가능수준의 역할은 매우 크지만 북한의 주요 산업별 기술수준은 최소 5년에서 최대 30년까지 한국에 뒤져있는 실정이다.³⁷ 현재 북한의 기능공들 가운데서 즉시 현장 투입이 가능하고 활용할 수 있는 인력은 미싱사나 용접공 등 극히 일부에 지나

37 북한의 자동차 전력·조선·화학섬유·방직·제지 산업의 기술수준은 한국의 60년대 후반, 석유화학·타이어·판유리·신발·음식료품 산업은 70년대 초반, 화학비료·시멘트 산업은 70년대 중반, 정밀기계·가전제품은 70년대 후반, 철강·공작기계·반도체·통신기·자동화기술·전기기가·의류 산업은 80년대 초반, 컴퓨터는 80년대 중반, 비철금속은 90년대 초반 수준으로 평가된다. 한국산업은행, 『동북아 2003: 동북아 경제중심 건설을 위한 국가별 편람』 (서울: 한국산업은행, 2003), pp. 107-108.

지 않는다. 따라서 외국인투자기업이 필요로 하는 대부분의 기능공들의 기술기능수준 향상은 현장교육을 통해 점진적으로 해결해 나가야 하는 경우가 많을 것이다. 이 문제를 잘 해결하기 위해서 외국인투자기업은 미리 북한의 기술용어와 북한 노동자들의 수준에 맞는 안내 및 해설책자를 준비해야 한다. 기업 운영의 초기단계에는 기술교육을 위한 학습시간을 노동시간에 포함시켜 집단 교육하는 과정도 필요하다. 이런 교육훈련을 위해서 우리측 기술자가 상주하면서 북한 노동자를 교육시킬 필요도 있다.

북한 노동력의 수준 향상을 위해서는 기술과 기능을 연마할 수 있도록 현대적인 장비와 설비의 뒷받침이 필수적이다. 현재 북한에 제공되고 있는 설비는 진출업체의 현지 생산을 위한 설비에 국한되고 있어 다양한 분야에서 북한 노동력에 대한 산업기술의 전수는 사실상 이루어지지 않고 있다. 북한 노동력의 기술기능을 향상에서 제기되는 문제를 해결하기 위해서 한국의 유휴설비를 가동이 중단된 북한의 산업시설 및 생산공장에 이전하고 이 설비의 운용 및 생산기술 전수를 위해 정부차원의 기술교육 전문가를 파견하는 방안도 검토되어야 한다.

다음과 같은 북한 진출 기업의 직업교육훈련분야에서의 남북한 교류 및 협력방안은 외국인투자기업의 북한 노동력에 대한 기술기능수준 제고 방안으로서 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.³⁸ 첫째, 현실적인 직업교육훈련방안의 모색, 둘째, 훈련의 필요성에 대한 인식 제고를 통한 효과적인 교육훈련 실시, 셋째, 점진적 접근방식에 따른 단계적 교육훈련 추진, 넷째, 정부 차원의 지속적인 지원방안 마련, 다섯째, 훈련이 필요한 부분부

38 강일규 외, 「남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력방안 연구」, pp. 229-237.

터 실행, 여섯째, 기술인력에 대한 사전교육 실시와 관리기법 제공, 일곱째, 생산의 전 공정에 대한 교육의 병행 등이다.

나. 노동의식의 전환

북한 노동자에 대한 교육훈련에는 기술 기능교육뿐 아니라 노동의식의 전환 교육도 매우 중요하다. 즉 북한 노동자로 하여금 시장경제 메커니즘을 이해할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그러나 북한 노동자들의 노동에 대한 태도와 입장을 단기간에 한국과 같은 시장경제시스템의 노동의식으로 개조하기는 어렵다. 따라서 외국인투자기업은 북한 노동자들의 형식주의, 위에서 지시하는 대로만 하는 수동적인 태도를 개조하기 위해 충분한 시간적 여유를 가지고 노동의식 전환을 위한 노력과 시스템을 개발해나가야 한다.³⁹

외국인투자기업은 관리자 측면에서 현실 상황의 변화에 맞게 북한측 관리자와 긴밀한 연계를 갖고 능동적으로 대처하되 노동자에 대해 철저하게 시장경제논리를 이해시켜야 한다. 기업은 북한 노동력의 채용에서 필요 자격요건을 최대한 체크해야 하고, 일단 채용한 인력은 장기간의 관리를 통해 의식전환이 이루어질 수 있도록 도와주어야 한다. 그렇지만 노동의식의 전환 문제는 북한 당국과 불필요한 마찰을 야기할 소지를 안고 있다. 이런 문제는 북한측과 협의하는 가운데 단계적·점진적인 방법으로 추진해 나가는 것이 바람직하다. 가능성은 낮지만 북한의 사회조직(당, 사로청,

39 김승철, “북한 노동력 활용에 관한 문제점”, 『통일경제』 통권 제70호(2000.10), p. 103.

직맹) 등과도 협의하여 풀어나가야 할 경우도 예상할 수 있다.

의식전환 교육을 통해 북한 노동자들이 스스로 일을 열심히 하고 능력 개발을 위해서 노력하면 기업에게는 물론 자신에게도 도움이 된다는 것을 노동자들이 인식하도록 해야 한다. 이를 위해서 인적자원 개발의 성과를 기능할 전문인력의 양성과 다양한 내용과 형태를 갖춘 인적자원에 대한 개발방법이 요구된다. 전문인력은 북한 사회와 주민에 대한 이해를 바탕으로 책임감과 사명감을 가지고 일할 수 있도록 양성되어야 한다. 인적자원의 개발방법은 노동자 개개인으로 하여금 소질과 적성, 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 계층, 성별, 나이 직업 등에 따라 탄력적으로 적용할 수 있는 다양한 내용과 형태로 제공되어야 한다. 품질 보장 및 생산성 향상의 필요성과 그 결과에 대해 북한 노동자들의 이해를 돕도록 안내 책자도 필요하다.

노동의식의 전환을 위해서는 교육과 함께 기능수준 및 성과에 따른 보상(임금, 인센티브, 승진 등)의 차등이 요청된다. 현재 북한은 노동자들이 자본주의 사상에 물들 것을 염려하여 차등보상에 거부 반응을 보이는 것으로 알려지고 있다. 이를 감안한다면 현금이 아닌 물품으로의 보상은 어느 정도 가능한 것으로 파악된다. '7.1 경제관리개선조치' 이후 북한에서 성과에 대한 보상이 빠르게 확산되고 있어 외국인투자기업에서의 차등지급은 그다지 문제의 소지가 없는 것으로 판단된다. 한편 북한은 자본주의체제의 자본가를 '노동자의 피와 땀을 빨아먹는 착취계급'의 전형으로 삼아왔기 때문에 북한 노동자는 자본가에 대해 극히 부정적이다. 따라서 외국인투자기업의 기업가는 이 문제에 대해 심사숙고하면서 북한에서 자신의 이미지 쇄신을 위해 반드시 노력해야 한다.

V. 맺음말

우리 한국기업들은 양질의 값싼 노동력을 전제로 제조업 분야에서 북한 진출을 희망하고 있다. 그렇지만 이런 기대와는 달리 북한이 요구하는 임금수준은 결코 경쟁국에 비해 낮은 편이 아니며 오히려 높은 것으로 나타났다. 또한 북한의 노동력은 학교교육 및 직업교육훈련의 질적 수준, 노동자의 의식수준 등을 통해 볼 때 그렇게 우수하지 않은 것으로 밝혀졌다. 북한의 1인당 평균생산지수는 1990년대에 지속적으로 감소했으며, 노동생산성도 한국에 비해 우위에 있다고 평가할 수 없다.

현재 남북한 사이에는 개성공업단지의 건설이 추진되고 있고, 북한은 개성공업지구의 기업에 적용될 「개성공업지구노동규정」을 제정하였다. 월 최저노임 50달러, 노동자에 대한 기업의 노동보수 직접 지급을 규정하고 있는 「개성공업지구노동규정」은 외국인투자기업에 일반적으로 적용되는 「외국인투자기업노동규정」에 비해 노동제도 측면에서 상당한 진전을 보인 것으로 평가된다. 이러한 사실은 북한의 노동력 활용을 염두에 두고 개성공업지구에 진출하려는 한국기업을 유치하기 위한 북한 당국의 배려가 다소간 작용했다고 할 수 있을 것이다.

한국을 포함한 외국인투자기업이 북한에서 성공하기 위해서는 북한의 노동력을 최대한 효과적으로 활용해야 한다. 북한 노동력의 활용방안으로 크게 인력관리방안, 보상관리방안, 그리고 노동의 질 향상방안 등을 제시할 수 있다. 인력관리방안에서 가장 중요한 것은 현재 북한이 외국인투자기업에 적용하고 있는 노동자의 간접채용방식을 기업이 주도적, 자율적으로 직접 채용하도록 전환하는 것이다. 동시에 개성공업지구 밖에서도 외국

인투자기업이 직접 노동자와 노동계약을 체결하도록 해야 한다. 그리고 북한 노동자들의 심리에 부합하는 적절한 노무관리의 노하우와 대안을 마련해야 한다.

보상관리방안으로 첫째, 외국인투자기업은 북한 노동자에 대한 합리적 보상수준을 확보해야 한다. 합리적 보상수준은 초기 임금수준의 하향 조정, 임금인상률에 대한 상한선 설정, 사회보장 의무의 축소 등을 통해 이룰 수 있다. 둘째, 개성공업지구에서와 같이 다른 지역에서도 기업이 노동보수를 종업원에게 직접 지급하도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 기업은 노동자로부터 생산성 제고 및 품질 향상과 같은 보상관리의 효과를 기대할 수 있다. 셋째, 성과기준의 보상체계를 통해 성과에 따라 차등 지급함으로써 노동자의 근로의욕을 자극해야 한다.

노동의 질 향상을 위해서 외국인투자기업은 북한 노동자에게 기술기능교육과 노동의식 전환 교육을 실시해야 한다. 효과적인 기술기능교육을 위해서는 기업의 독자적인 판단과 결정권의 일정한 보장, 초기 단계에서 기술교육시간을 노동시간에 포함, 기술자의 상주, 기술기능 연마를 위한 현대적 설비와 장비의 뒷받침 등이 필요하다. 노동의식 전환교육을 통해 북한 노동자가 시장경제 메커니즘을 이해하고, 형식주의와 수동적 태도에서 벗어나 능동적으로 일하고 능력개발을 위해 노력하면 자신과 기업에게 모두 도움이 된다는 것을 노동자들이 인식하도록 해야 한다.

북한이 투자하기에 매력적인 곳이 되려면 무엇보다 북한 노동력을 활용하려는 한국을 포함한 외국인투자기업의 의도에 맞아야 한다. 특히 개성공업지구의 경우 우수하고 저렴한 임금의 북한 노동력이 보장되지 않으면 한국기업의 진출이 담보되지 않을 수 있다. 위에서 북한 노동력 활용방안으로 제시된 인력관리, 보상관리 노동의 질 향상방안이 성공적으로 작동

하기 위해서는 북한 당국의 배려와 협조가 필수적이다. 다시 한번 북한이 「개성공업지구노동규정」을 제정하면서 보인 한국에 대한 긍정적, 전향적인 태도를 기대해 본다.

참고문헌

1. 단행본

- 강일규 외. 『남북한 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김강식. 『북한의 노동』. 서울: 집문당, 2003.
- 김일성종합대학출판사. 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』. 1995.
- 노용환 연하청. 『북한의 주민 생활보장정책 평가』. 연구보고서 97-04. 한국보건사회연구원, 1997.
- 대우경제연구소. 『아시아 22개 도시 사업코스트 경쟁력』. 1999.
- 대한무역진흥공사. 『북한투자실무』. 서울: 대한무역진흥공사, 1993.
- 이우홍. 『어둠의 공화국』. 서울: 통일일보사, 1990.
- 이채진. 『북조선의 경제생활, 재미학자 7인의 북조선 방문에서 본』. 동경: 코리아평론사, 1984.
- 조동호. 『북한의 노동제도와 노동력 실태』. 서울: 한국개발연구원, 2000.
- 통일교육원. 『98 북한 이해』. 서울: 통일원 통일교육원, 1997.
- 통일부. 『2004 북한개요』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『북한 이해 2000』. 서울: 통일부, 1999.
- 한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』. 2003.
- 한국경영자총협회. 『북한의 노동법제』. 서울: 한국경영자총협회, 2000.
- 한국산업은행. 『동북아 2003: 동북아 경제중심 건설을 위한 국가별 편람』. 서울: 한국산업은행, 2003.

2. 논문

김승철. “북한 노동력 활용에 관한 문제점.” 『통일경제』, 통권 제70호 (2000.10).

대한무역진흥공사. “EIU, 북한의 1인당 GNP 726달러로 평가.” 『북한뉴스레터』. 1996.10.

원창희·김재원. “남북한 인력양성체제와 효율적 인력활용방안.” 한국노동경제학회 1994년 추계정책세미나 발표논문. 1994.

조선로동당출판사. “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자.” 주체 91(2002).7.

3. 기타

『내외경제신문』

『내외통신』

『조선신보』

『개성공업지구노동규정』

『외국인투자기업노동규정』

『합영법시행규정』