

북한의 노동정책과 실태

조동호 / 한국개발연구원 연구위원, 경제학 박사

북한의 노동정책은 강제적인 노동동원율 등 해외 경제성장을 추구하면서 한편으로는 주체사상을 실현하고자 하는 특징을 지니고 있으며 노동력 구조에서는 우리보다는 물론이고 다른 사회주의 국가보다도 높은 경제활동 참가율을 보이고 있는 것이 특성으로 나타났다. 한편 북한이 외국기업에 대해 요구하고 있는 임금수준은 평균적으로 약 150달러 수준으로서 우리의 임금수준보다는 낮으나 중국이나 동남아 등 북한의 해외투자유치 경쟁국에 비하여는 높은 것으로 보인다. 일반적으로 예상되는 노동력이 '양질'이라는 전에 있어서도 그 타당성을 고수하는 작업규율, 노동생산성의 세 가지 측면에서 검토한 결과 '양질'이라고 하기에는 우리의 평균적인 수준에 도달하였다. 더욱이 고용과 해고에 있어서도 우리 기업이 자유로이 할 수 있는 것이 아니라 반드시 북한의 고용규범을 통과하도록 되어 있으며, 대북 투자사업이 본격화되는 단계에서는 노임의 격차를 가지고 있지 않은 단순노동자 뿐만 아니라 어느 정도의 숙련공이나 기능공을 필요로 하게 될 것인바, 그 경우 북한 노동력의 질이 문제가 될 수도 있다. 따라서 대북투자가 북한의 노동력의 이용을 추구한다는 점에서, 북한 노동력의 수준이 대북투자 결정의 가장 중요한 고려 요인의 하나가 되어야 할 것이다.

I. 서 언

자본, 노동, 기술의 세가지 생산요소 중 북한이 비교적 풍부히 가지고 있는 생산요소는 노동이라고 할 수 있다. 이러한 시각에서 북한의

대외개방정책이나 남북한간의 경제협력의 내용은 북한의 노동에 남한 및 제3국의 자본과 기술이 결합되는 형태가 될 것이라는 전망이 일찍부터 있어 왔으며, 최근 북한의 동향을 보아도 이러한 점을 확인할 수 있다.

사실 북한 자신도 이러한 점을 일찌기 인식하고 있었다고 볼 수 있다. 1984년 합영법을 제정한 것도 북한이 부족한 자본과 기술을 끌어 들여 경제성장을 이룩하고자 하는 의도로 파악할 수 있는 것이다. 그러나 합영법 자체의 취약함 이외에도 북한의 열악한 사회간접자본이나 정치적인 리스크로 인하여 이러한 시도는 성공을 거두지 못하였다. 그러다가 1990년대 들어서 경제난이 심화되자 경제회생의 유일한 방법은 외부로부터의 자본과 기술의 도입임을 재인식하게 된 것으로 보인다.

이에 따라 북한은 본격적으로 외국의 자본과 기술을 유치하기 위하여 각종 외국인 투자관련 법규를 새로이 제정하고 있으며, 한걸음 더 나아가 나진·선봉지역에 경제특구를 설치하게 된 것으로 보인다. 물론 현재 북한의 경제난이 근본적으로는 정치적 목적의 우선, 과도한 군사비 지출, 폐쇄적 경제운영 등 경제체제의 구조적인 문제에 기인하고 있으므로 개혁을 동반하지 않은 이러한 부분적인 개방이 성공을 거둘 수 있을지는 미지수이다. 그러나 북한이 종전에 비해 대외개방에 매우 적극적으로 나서고 있는 것만은 부인할 수 없는 사실이라 여겨진다.

이렇듯 북한이 자체의 노동력을 적극적으로 이용하는 형태로 대외개방과 이를 통한 경제회생에 나서고 있음에도 불구하고 북한의 노동력에 관한 구체적 내용은 거의 알려진 바가 없다. 적어도 단기적으로는 남북경협이 북한의 노동력을 이용하는 형태로 진행되게 될 것이므로 북한의 노동력에 대한 정확한 이해없

이 북한과의 경제협력을 추진하는 것은 위험한 결과를 초래할 가능성이 있다. 또한 독일의 경험에서 보듯이 남북한간에 통일이 이루어지는 경우 우려되는 가장 커다란 문제점 중의 하나가 북한지역의 대량실업일 것이라는 점도 현재 북한의 노동정책이나 노동력 구조, 노동력의 수준 등에 대한 정확한 이해를 필요로 한다.

본 연구는 이러한 취지에서 시도되었다. 물론 자료의 제약이라는 커다란 한계가 존재한다. 이는 북한 관련 연구에 일반적으로 해당되는 것이지만 노동 분야에 있어서는 더욱 심하다. 북한은 노동력에 관한 통계를 북한 정권의 공식적인 자료공개 금지 방침에 따라 1963년 이래 발표하지 않고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 입수가 가능한 모든 자료를 모으고 이들을 상호 비교하고 그 신뢰성을 검토하는 한편 이 자료들이 주는 의미를 해석함으로써 북한의 노동정책과 실태에 관한 이해를 돕고자 한다.

따라서 북한의 노동에 관한 본 연구는 마치 불충분한 그림 조각 맞추기와 비슷하다. 모든 그림조각이 없는 상태에서 가지고 있는 몇 개의 조각을 이리 저리 맞춰봄으로써 전체 그림의 모양을 생각해 보고자 하는 것이다. 새로운 조각이 발견됨에 따라 전체 그림은 점점 더 명확해질 수 있을 것이며, 기존의 조각을 놓았던 자리가 옳은 자리였는지 틀린 자리였는지도 분명히 될 것이다.

본 연구는 우선 북한의 노동정책에 대하여 살펴보고자 한다. 그후 북한의 노동실태를 노동

력 구조, 직업선택 구조, 임금 구조 및 노동시간 등으로 나누어 살펴본 후, 북한이 현재 외국기업에 대해 요구하고 있는 임금수준 및 북한 노동력의 질적 수준에 관하여 검토하고자 한다. 일반적으로 북한의 노동력은 '양질의 저렴한' 것으로 인식되고 있으나 실제로 그러한 것인지에 대하여는 구체적인 고찰이 미흡하였던 바, 북한 노동력의 임금 및 질적 수준에 대한 고찰은 북한 노동력에 대한 이해는 물론 향후 우리 기업의 대북 진출에 하나의 참고자료로 이용될 수 있을 것이다.

II. 노동정책

1. 노동정책의 개념

자본주의 경제체제에서는 경제내의 주요 문제들이 기본적으로 자율적인 시장기능에 의하여 해결된다. 이러한 원칙은 노동문제의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 그러나 시장기능에만 맡길 경우 경제 전체적으로 볼 때 바람직하지 않은 결과가 초래될 수가 있으므로 정부는 각종 정책을 통하여 부정적인 노동문제의 발생을 회피하거나 이미 발생한 문제의 심각성을 완화하려는 노력을 하게 된다. 이러한 취지의 정책을 일반적으로 노동정책이라고 부른다.

따라서 노동정책의 궁극적인 목적은 시장기능의 제고와 노동력의 적극적인 활용을 통한 경제성장 및 노동자들의 복지증진에 있게 된다. 그러나 현실에 있어서 이러한 목적을 실현

하기 위하여는 노동시장의 각 분야에 대한 구체적인 목표의 설정과 정책의 입안이 필요하다. 그러므로 자본주의 경제체제에서의 노동정책은 노동시장에서 정부 개입의 필요성이 있는 구체적인 사안들에 대한 강제·지도·지원·조정 등의 정책 형태로 나타나게 되며, 그 예로는 인력개발, 고용확대, 임금수준 및 임금구조의 개선, 노동시간·노동환경 등 근로조건 개선, 직업안정, 노사관계의 원활화, 차별금지, 노동복지의 개선 등을 들 수 있다.

이렇듯 자본주의 경제체제에서의 노동정책은 노동문제를 기본적으로는 시장의 자율적인 기능에 맡기되 발생할 수 있는 부작용을 방지·완화하기 위한 정책임에 반하여, 기본적으로 노동시장이라는 것이 존재하지 않는 사회주의 경제체제에서는 노동정책의 개념이 달라지게 된다. 즉 노동자의 노동참여에서부터 노동조직, 생산활동, 분배구조 및 노동보호에 이르기까지 노동과 관련한 전 부문에 대한 국가의 원칙과 방침이 바로 노동정책이 되는 것이다. 바꾸어 말해서 노동시장기능이 없는 상황에서 시장이 담당하여야 할 기능은 물론 시장기능에 의해 결정될 결과의 방향과 내용까지도 국가가 사전적으로 결정해 놓은 방침이 노동정책인 셈이다.

따라서 사회주의 경제체제에서의 노동정책에서는 국가경제계획의 수행과 사회주의의 건설을 위하여 노동력을 어떻게 동원하고 조직할 것인가가 일차적인 목표가 된다. 노동정책의 기본 방향을 법제화한 것이라 할 수 있는 노동법을 보더라도 자본주의 사회에서는 노동법이

자본주의의 발달에 따라 심화된 노동문제와 그에 대한 노동자들의 자주적·민주적인 생존권 확보 요청을 생존권이라는 범규범적 이념을 매개로 하여 법제도화한 것임에 반하여 사회주의 사회에서는 사회주의 혁명을 위하여 노동자들의 노동력을 효율적으로 동원하기 위한 정책의 표현이 되게 된다.¹⁾ 그러므로 사회주의 사회에서의 노동법이란 노동관계를 규정하는 법적 문서일 뿐만 아니라 사회주의의 실현을 위한 투쟁에 있어서 강력한 무기가 되는 정치문서로 인식되고 있다.²⁾ 물론 이러한 성격은 노동법에만 해당되는 것이 아니라 모든 법률에 해당된다고 할 수 있다.³⁾

특히 북한과 같이 폐쇄적이고 주체사상이 모든 분야에 있어서의 지도이념으로 되어 있는 사회에서는 노동정책이 김일성 유일사상의 구현이라는 목적을 실현하기 위한 노동력 동원·활용의 성격을 더욱 강하게 드러낸다. 1985년에 발간된 북한의 「경제사전」의 ‘노동정책’란을 보면 노동정책을 “근로자들의 자주적이며 창조적인 노동생활을 원만히 보장하며 노동행정사업을 발전시키기 위한 조선로동당의 정책”

이라고 정의하면서 “우리 당의 노동정책은 위대한 수령 김일성동지께서 불멸의 주체사상에 기초하시어 밝혀주신 노동행정사업에 관한 독창적 사상과 친애하는 지도자 김정일동지께서 내놓으신 현명한 노동행정사업을 구현”하는 데에 목표가 있다고 설명하고 있다.⁴⁾

이미 지적한 바와 같이 사회주의 사회에서의 노동법은 사회주의 혁명을 위하여 노동력을 효율적으로 동원하기 위한 정책의 표현이므로 노동정책의 기본 방향이나 내용을 파악하기 위하여는 노동법의 내용을 살펴보아야 한다. 실제로 북한의 「경제사전」에 따르면 북한의 노동정책은 “노동생활원칙과 요구를 법적으로 규제한 우리 나라 사회주의 노동법에 집대성되어 있다”고 밝히고 있다.⁵⁾ 따라서 이하에서는 북한 노동정책의 주요 특징을 북한의 노동법인 「조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법 (이하 사회주의 노동법)」의 내용에 의거하여 살펴보기로 한다. 이를 위하여 우선 북한 노동법의 연혁(沿革)에 대하여 간략히 소개하고자 한다.

2. 북한 노동법의 연혁⁶⁾

(1) 1946년의 「노동자 및 사무원에 대한 노동법령」

1945년 해방 이후 북한정권은 우선적으로 체

1) 이철수, “북한 노동법의 개략적 소개”, 미발표 논문 (1994), p.4.

2) 신흥, “북한의 노동법”, 「노사관계」, 제1권 제1호 (1990), p.174.

3) 예를 들어 북한의 경우를 보면 “법이 사회주의제도와 사회주의 진취물을 수호하는 무기로 되어야 하며 프롤레타리아 독재의 무기로 되어야 할 것은 명백”하다고 주장되고 있다. 「김일성저작선집 제2권」 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p.142; 법제처, 「북한법제개요」 (서울: 법제처, 1991), p.6에서 재인용.

4) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p.501.

5) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.501.

6) 북한 노동법의 연혁에 대한 보다 구체적인 설명은 법제처, 「북한법제개요」, pp.453~465 및 신흥, “북한의 노동법”, pp.174~176을 참조.

제구축을 위한 작업에 착수하였는데 그중 근로대중을 조직화하여 자신들의 절대적 지지세력으로 만들기 위한 노동정책도 최우선적인 과제의 하나였다. 그 최초의 조치가 1946년 6월 24일 북조선임시인민위원회(위원장 김일성) 결정 제29호로 제정된 「로동자 및 사무원에 대한 로동법령(이하 로동법령)」이었다. 이 법은 장(章)과 절(節)의 구분없이 전문(前文)과 총 26조로 구성되어 있으며, 그 내용은 목적과 적용대상(전문), 근로시간(제1조~제5조), 임금(제6조~제10조), 휴식·휴가(제11조~제13조), 여자노동자(제14조~제17조), 사회보장 및 노동보호(제18조~제21조), 기타 직업총동맹과 노동규율 준수 의무(제22조~제26조) 등으로 되어 있다.

이 법은 북한정권이 근로대중을 위한 정권이라는 정치적 정당성을 확인하고자 하는 의도에서 제정된 것으로 식민지적 착취의 잔재를 청산하고 근로대중의 생활을 개선하기 위한데 목표를 두고 있었으며, 적용대상을 모든 국가·사회단체·소비조합 및 개인기업과 사업기관의 근로자와 사무원으로 하고 있었다. 북한정권은 이 법이 피압박계층이던 근로대중을 국가와 민족의 주체적 입장으로 전환시키는 획기적인 결과를 가져왔다고 주장하였다.⁷⁾ 그러나 이 법은 사회주의 개혁 이전의 과도기에 제정된 법으로서 자본주의적 요소가 그대로 잔존하고 있었다.⁸⁾ 그리하여 인민민주주의 단계라고 주장되

던 당시의 북한에서 이 법은 제대로 적용되지 못하고 사실상 사문화되고 말았다.

(2) 1970년대까지의 단편적 법령 및 정책

1946년의 「로동법령」은 노동에 관한 기본법적 성격을 가지고 있었으며 그후 이 법과 관련된 사항들이 내각 결정이나 노동성(勞動省) 규칙 등의 형태로 속속 제정되었다. 이들 하위법령들 중에는 「로동법령」을 해설하고 보완하는 내용인 것도 있으나 사실상 실효성이 없는 「로동법령」을 수정·변경하는 내용이 대부분이었다. 이들 법령이나 규칙들은 노동시간 및 휴가, 임금, 작업규율 및 노동동원, 인력양성, 산업위생, 여성보호, 사회보장 등 노동의 전 분야를 대상으로 하고 있었다.

이러한 노동관련 법령이나 규칙의 제정은 1958년 이후에는 뜸해지게 된다. 이 시기는 북한이 사실상의 사회주의 체제로 돌입했다고 주장하는 시점으로서 이후로는 내각 결정보다는 김일성의 정책지시가 노동관리규범으로서의 지위를 차지하게 되었다. 1961년의 「천리마운동」, 1962년의 「대안의 사업체계」, 1973년의 「3대혁명붉은기쟁취운동」 등이 그 대표적인 예이다.

(3) 1978년의 「사회주의 로동법」

북한 최고인민회의 제6기 제2차회의는 1978

7) 북한연구소, 「북한총람 1945~1982」(서울: 1984), p.953.

8) 최준성, “북한 유일사상체계의 분석과 사회주의 노동법에 나타난 작용과의 관련성 연구”, 「통일문제연구」(광주: 조선대 통일문제연구소, 1980), p.13.

년 4월 18일 전체 노동자를 대상으로 한 「사회주의 노동법」을 제정하였다. 이 법은 실정법으로서의 문제점을 가지고 있던 「노동법령」을 대체하는 것이자 그동안 내각 결정이나 김일성 지시의 형식으로 실시되어 오던 종래의 단편적인 노동관련 법규들을 종합적으로 정리한 것이라 할 수 있으며, 현재까지 북한의 노동기본법으로 인식되고 있다. 이 법은 북한의 경제가 이미 사회주의적 공업화단계에 도달하였으며 북한에 사회주의 노동제도가 확고히 수립되었다는 판단에 따라 새로운 사회주의 혁명 및 건설 단계로 진입하기 위한 노동정책의 표현이라 할 수 있다.⁹⁾

그러나 「사회주의 노동법」을 제정하게 된 실제 배경은 중장기 경제계획의 연속된 실패 경험 속에서 새로 마련한 제2차 7개년계획을 성공적으로 완수하기 위하여 노동조직을 전면적으로 개편하고 체계화함으로써 노동생산성을 제고하려는 데에 있다고 분석된다.¹⁰⁾ 실제로 이 법이 채택된 최고인민회의에서 당시 중앙인민위원회 서기장 임춘추는 보고를 통하여 과도기적 사회인 사회주의 사회에서 아직 공산주의 사회의 본질적 요구를 전면적으로 실현시킬 만큼 노동자들의 사상의식과 생산력 발전이 높은

수준에 이르지 못하고 있다면서 노동생산성의 저하를 인정하고 이를 해결하기 위하여 사회적 노동을 계획적·합리적으로 조직하여 나라의 노력(勞力)자원을 최대한 효과있게 동원·이용하는 것이 중요한 문제라고 하고 있다.¹¹⁾

한편 「사회주의 노동법」은 8장 79조로 구성되어 있으며, 8개 장은 ① 사회주의 노동의 기본 원칙 ② 노동은 공민의 신성한 의무 ③ 사회주의 노동조직 ④ 노동에 의한 사회주의 분배 ⑤ 노동과 기술혁명, 근로자들의 기술기능 향상 ⑥ 노동보호 ⑦ 노동과 휴식 ⑧ 근로자들을 위한 국가적 및 사회적 혜택 등으로 구성되어 있다.

3. 북한 노동정책의 특징

(1) 노동력의 최대 동원과 노동 강제

북한 「경제사전」의 ‘노동정책’란에 의하면 북한의 노동정책에 있어서 가장 중요한 것은 “근로자들 속에서 노동에 대한 공산주의적 태도를 키우는 것”이다. 노동에 대한 공산주의적 태도를 가진다는 것은 공산주의적 노동을 실현한다는 뜻이며, 북한 「경제사전」의 ‘공산주의적 노동’란에서는 공산주의적 노동을 “사회주의 사회성원들이 개인의 명예나 보수를 위해서가 아니라 오직 당과 혁명을 위하여, 사회와 인민을 위하여 자신의 모든 것을 다바쳐 진행하는

9) “우리 나라에서는 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도밑에 민주주의 혁명과 사회주의 혁명이 철저히 수행됨으로써 영광스러운 항일혁명투쟁시기에 창시된 주체적이며 혁명적인 노동강령이 빛나게 구현되어 사회주의노동제도가 확고히 수립되었다.” 1978년 4월 18일 김일성의 최고인민회의 연설문 「노동법을 채택함에 대하여」.

10) 법제처, 「북한법제개요」, p.462.

11) 「노동신문」, 1978년 4월 19일; 법제처, 「북한법제개요」, p.463에서 재인용.

노동”이라고 정의하고 있다.¹²⁾ 그러므로 이는 “근로자들이 ‘하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 공산주의적 구호 밑에 당과 수령을 위하여, 조국과 인민을 위하여 봄바쳐 성실히 일하는 것”이며 “자기 희생성과 헌신성”에 기초하는 노동이다.¹³⁾ 따라서 결국 이는 노동의 사회성을 강조함으로써 노동자들의 노동력을 최대한으로 이용하고자 하는 것이라 할 수 있다.

이와 같이 노동력의 최대 이용이 노동정책에서 가장 핵심적인 부분으로 자리잡게 된 것은 ‘자력갱생원칙’ 하에서 이용가능한 모든 자원을 동원하여 경제성장을 이룩하고자 하는 정책에서 비롯된 것으로 보여진다. 자본과 기술이 부족한 상태에서 북한사회의 유일한 지도이념인 ‘주체사상’에 따라 경제에서도 자립을 구현한다는 ‘자력갱생원칙’을 고수하기 위하여는 가용노동력의 최대이용이 가장 우선적이고 중요한 과제로 대두되었던 것이다.

이를 위하여 북한은 노동의 중요성을 크게 강조하고 있다. 예를 들어 북한은 노동을 “모든 물질적 및 문화적 재부의 원천이며 자연과 사회와 인간을 개조하는 힘있는 수단이다. 사

회주의, 공산주의는 수백만 근로대중의 창조적 노동에 의하여 건설된다”¹⁴⁾라고 규정할 만큼 노동에 큰 비중을 두고 있으며 경제발전에 있어서도 가장 기본적이고 결정적인 요인은 노동이라고 강조하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 북한에서는 노동을 “가장 신성하고 영예로운 것”¹⁶⁾이라 정의하면서 노동을 모든 주민의 의무¹⁷⁾이자 권리¹⁸⁾라고 명기하고 있다. 또한 인민의 지위는 “로동의 성실성에 의하여 규정”되며 “로동에서 모범인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다”¹⁹⁾라고 규정하는 등 헌법과 노동법 곳곳에 노동에 대한 성실성을 강조하는 조항들을 두고 있다.²⁰⁾

이렇듯 북한은 노동에 대한 주민의 의식을 개조하여 기존 노동자의 노동력을 최대한으로 이끌어내는 한편 여성 및 고령인구의 활용도 적극적으로 추진함으로써 가용노동력의 범위를 넓히고자 하고 있다.²¹⁾ 뿐만 아니라 북한은 각 노동자의 노동규율과 노동시간의 준수 및 생산량 달성 여부를 철저히 관리하고 있다. 예를 들어 북한은 노동력의 최대이용을 효과적

12) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.154.

13) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.153.

14) 「사회주의 노동법」 제2조.

15) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.707.

16) 「사회주의 노동법」 제2조.

17) 북한 헌법 제83조 및 「사회주의 노동법」 제4조.

18) 북한 헌법 제70조 및 「사회주의 노동법」 제5조.

19) 「사회주의 노동법」 제24조.

20) 예를 들어 노동자들은 노동에 “주인다운 태도” (「사회주의 노동법」 제6조 및 제17조)로 “자각적 열성과 창발성”(북한 헌법 제29조 및 「사회주의 노동법」 제1조)을 내어야 하고, 노동은 “즐거운 것”(북한 헌법 제29조 및 「사회주의 노동법」 제7조)이고 노동규율은 “자각적 규율”(「사회주의 노동법」 제18조)이며 “보람찬 노동에 자원적으로 참가”하여야 한다(「사회주의 노동법」 제14조).

21) 여성 및 고령노동자의 경제활동 참가에 대하여는 조동호, 「북한 노동력수급 분석」 (서울: 한국개발연구원, 발간예정), pp.7~8을 참조.

으로 관리·감독하기 위하여 표준공장을 만들어 여기에서 측정된 자료를 기초로 '국가표준 노동정량'을 제정한 다음에 이를 바탕으로 각 기업소들이 '기업소 노동정량'을 만들게 하고 있다.²²⁾ 각 기업소는 이를 기초로 각 개인별 '노동수첩'을 지급하여 여기에 일일계획량, 작업결과, 물자절약 관련자료 등을 기입하게 하고 매주 이를 심사하고 있다. 또한 '노동시간 리용률'을 제정하고 이를 끊임없이 높이도록 하고 있다.²³⁾ 그러나 이것만으로 불충분하여 초과달성을 명문화²⁴⁾하였을 뿐 아니라 각종 명목으로 노력동원을 실시하고 있으며, 지속적인 노력경쟁운동을 실시함으로써 노동을 강제하고 있다.²⁵⁾

(2) 주체사상의 구현

김일성은 「사회주의 노동법을 철저히 관철하자」라는 연설에서 “무엇보다 노동행정 일군들은 노동자·기술자·사무원·농민을 비롯한 근로자들과의 사업, 정치사업을 잘 하여야 합니다”라고 말하면서 노동행정 일군들은 모든 근로자들을 당의 주체사상으로 튼튼히 무장시켜 사회주의헌법과 사회주의 노동법·노동규율 규정을

근로자들 속에 끊임없이 해석·침투시켜 관철할 것을 강조하고 있다.²⁶⁾ 그런데 북한의 노동법은 모든 노동자들에게 사상혁명을 강화하고 이들을 노동당의 주체사상으로 튼튼히 무장시킴으로써 공산주의 사회에 적합한 인간으로 개조할 것을 도모하는 법이다.²⁷⁾ 따라서 북한의 노동정책은 노동을 통하여 노동자들을 혁명화, 노동계급화하는 한편 북한정권의 이념을 실현하기 위하여 투쟁하는 혁명전사로 만들고자 하는 것이다.

그런데 북한에서의 최고 지도이념은 주체사상이므로 북한의 노동정책의 기초는 주체사상에 있으며 따라서 그 목적 또한 주체사상을 구현하고자 하는 데에 있게 된다. 실제로 1978년 8월 25일 중앙인민위원회 정령으로 발표된 「노동규율규정」은 그 목적을 “위대한 수령 김일성 동지의 주체사상에 기초한 국가의 노동정책에 따라 사회주의 건설을 더욱 다그치는” 데에 두고 있다고 명기하고 있다. 북한은 이러한 주체사상을 각종 대중운동과 교육을 통하여 철저하게 인식하도록 하는 것을 '학습'이라고 하며 '학습'을 완전 의무화하도록 하고 있다. 이를 위하여 「사회주의 노동법」 제33조는 “국가 근로자들의 노동생활조직에서 8시간 일하고 8시간 쉬고 8시간 학습하는 원칙을 철저히 관철한다”고 규정하고 있을 정도이다.

22) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사건」 1, pp.500~501.

23) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사건」 1, p.495.

24) 노동자들은 “새로운 기준을 끊임없이 창조하여 단위시간 안에 더 많이 생산하고 건설”(「사회주의 노동법」 제19조)하여야 하며, “맡겨진 계획과제를 일별, 월별, 분기별로 여김없이 넘쳐 수행”(「사회주의 노동법」 제20조)하여야 한다.

25) 통일원, 「북한개요」(서울: 1992), pp.294~6을 참조.

26) 법제처, 「북한법제개요」, p.470.

27) 신홍, “북한의 노동법,” p.177.

(3) 사회주의적 분배

북한의 「경제사전」은 북한의 노동정책에서 “또한 중요한 것은 …… 사회주의 분배원칙을 정확히 관철하는 것이다”라고 서술하고 있다.²⁸⁾ 사회주의적 분배라 함은 사회주의 경제계획기구가 생산된 사회적 생산물을 노동자들에게 배정하는 방식을 의미한다. 북한은 이러한 사회주의적 분배의 기준은 노동의 양과 질에 있다고 밝히고 있다.²⁹⁾

그런데 사회주의의 본래 이상은 능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배를 받는 것이므로 원칙적으로 사회주의적 분배는 노동의 양과 질에 관계없이 노동자가 자신의 필요에 따라 분배받을 수 있어야 하는 것이다. 북한은 이러한 모순에 대하여 현실적으로 분배할 수 있는 생산물에는 한계가 있으므로 당분간은 노동의 양과 질에 의한 분배를 할 수 밖에 없다고 설명하고 있다.³⁰⁾

북한의 노동자들은 노동의 댓가로서 자본주의 사회에서 말하는 임금을 받는 것이 아니다. 즉 마르크스의 노동개념에 따라서 노동자들이 육체적·정신적 힘을 재생산하는데 필요한 비용을 국가가 지급해 주는 것이 임금이며, 북한에서 임금이 생활비라는 말로 사용되는 것도 여

기에서 유래한다. 이는 북한의 「경제사전」이 생활비를 “로동자, 사무원들에게 로동과정에서 소모한 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 생활을 보장하기 위하여 사회총생산물의 일부를 그들이 지출한 로동의 량과 질에 따라 분배하는 몫의 화폐적 표현”이라고 설명하고 있는 데서도 드러난다.³¹⁾ 한편 그 방식에 있어서는 도급제나 성과급제 같은 물질적 인센티브보다는 이데올로기적이며 정치적인 선전에 치중하고 있다.³²⁾ 이는 다른 사회주의 국가들이 이전부터 생산의욕을 향상시키기 위하여 여러 형태의 물질적 인센티브를 도입하여 온 것과 대조된다.

Ⅲ. 노동실태

1. 노동력 구조

앞서 지적한 바와 같이 북한의 인구관련 통계는 1963년 이래 발표되지 않고 있다가 1989년 북한이 유엔인구기금으로부터 재정 및 기술 원조를 받기 위하여 인구관련 자료를 유엔에 제출하게 됨으로써 북한의 인구관련 정보가 제한적이나마 외부에 알려지게 되었다. 이 자료

28) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.502.

29) 북한의 「사회주의 노동법」 제37조는 “로동의 량과 질에 의하여 분배하는 것은 사회주의 경제법칙”이라고 명시하고 있다.

30) 북한연구소, 「북한총람 1945~1982」, p.967.

31) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 2」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p.189. 한편 북한에서의 생활비 결정방식, 종류 등에 관하여는 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.738~739를 참조.

32) “우리 당은 정치도덕적 자극을 위주로 하면서 여기에 물질적 자극을 함께 결합하는 원칙에서 사회주의 분배원칙을 철저히 관철하고 있다.” 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, p.502.

기관들의 추정치와 비교해 볼 때 과장된 것이라고는 여겨지지 않는다.

북한 발표의 노동가능인구와 Pang(1987)의 경제활동인구 수치를 이용하여 북한의 경제활동 참가율을 계산하면 1986년의 경우 73.7%가 된다. 경제활동 참가율은 만 15세 이상 민간인구중 경제활동인구의 비율로 정의되는 것이 일반적이나, 이 수치는 만 16세 이상 민간인구를 기준으로 하고 있으므로 일반적으로 사용되는 경제활동 참가율로 계산한다면 다소 낮게 나타날 것이다. 통일원의 추정치에 의하면 1986년의 경우 북한의 만 15세 이상 인구는 1,289만명이고 경제활동인구는 868만명이며,³⁵⁾ 1986년의 북한의 군인수는 약 84만명으로 추정되므로³⁶⁾ 이 수치를 이용하면 1986년 북한의 경제활동 참가율은 72.0%로 나타난다.

그런데 북한 발표치에 의한 경제활동 참가율 73.7%와 통일원 추정치에 의한 72.0%는 자료 자체의 신뢰성 때문에 재검토해 볼 필요가 있다. 이를 위하여 UN, IISS, ILO 등의 자료를 이용하여 새로이 북한의 경제활동 참가율을 계산해 보면,³⁷⁾ 만 15세 이상 민간인구에 대한 경제활동인구 참가율은 1985년의 경우 72.4%로 나타나고 있어, 북한의 1986년도 경제활동 참가율을 약 72~73% 수준으로 보는 데는 큰 무리가 없을 것으로 여겨진다. 한편 이 자료들을 이용하여 1990년도 북한의 경제활동 참가율을 계

산하여 보면 72.1%가 된다. 또한 1986년과 1990년의 경제활동 참가율이 약 72% 수준인 것으로 미루어 1994년 현재에도 북한의 경제활동 참가율은 약 72% 수준을 유지하고 있을 것으로 보인다.

한편 통일원에서는 매년 북한의 경제활동 참가율을 추정하여 발표하고 있는데, 이의 해석에는 주의를 필요로 한다. 통일원의 경제활동 참가율은 15세 이상 민간인구를 기준으로 하지 않고 15세 이상 전체 인구를 기준으로 하고 있다. 따라서 본 연구에서 제시된 북한의 경제활동 참가율보다는 낮게 나타나고 있다. 예컨대 통일원에 의하면 북한의 경제활동 참가율은 1987년 66.7%, 1990년 66.5%, 1993년 68.4% 등으로 본 연구의 추정치에 비하여 비교적 큰 차이를 보이고 있다.³⁸⁾ 사실 경제활동 참가율의 계산에 있어서는 나라마다 기준이 다소 다르다. 그러나 징병제를 채택하고 있는 나라는 15세 이상 민간인구를 기준으로, 모병제를 채택하고 있는 나라는 15세 이상 전체 인구를 기준으로 경제활동 참가율을 계산하는 것이 일반적이다. 우리의 경우에도 15세 이상 민간인구를 기준으로 하고 있다. 따라서 북한의 경제활동 참가율을 우리의 경우나 다른 나라와 비교하기 위하여는 15세 이상 민간인구를 기준으

37) 구체적인 내용은 조동호, 「통일후 북한지역의 예상 실업 규모」(서울: 한국개발연구원, 1994), pp.26~29를 참조.

38) 통일원, 「북한의 제3차 7개년계획 종합평가」(서울: 1994), p.23.

35) 통일원, 「남북한 사회·문화지표」, p.48, 50.

36) International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* (1987).

<표 2> 남한과 북한의 산업별 고용구조

(단위: %)

북한					남한			
연도	1차산업	2차산업	3차산업	추정기관	연도	1차산업	2차산업	3차산업
1970	51.3	24.3	24.4	연하청	1970	50.4	14.3	35.3
1975	47.8	-	-	FAO	1975	45.7	19.1	35.2
1980	45.9	-	-		1980	34.0	22.5	43.5
1985	38.1	-	-		1985	24.9	24.5	50.6
1989	34.1	-	-		1986	23.6	25.9	50.5
1987	38.0	49.0	13.0		황의각	1987	21.9	28.1
1988	38.0	49.5	12.0	1988		20.7	28.5	50.8
1989	37.5	50.5	12.0	1989		19.5	28.2	52.3
1986	25.9	57.2	17.0	Eberstadt and Banister	1990	18.3	27.3	54.4
1987	25.3	57.9	16.8		1991	16.7	26.9	56.4
					1992	16.0	25.5	58.5

자료: 연하청(1986); FAO(1982, 1988, 1992); Eberstadt and Banister(1990); 통계청(1990, 1992, 1993); 황의각(1992).

로 하는 편이 나올 것이라고 여겨진다. 1993년 북한의 군인수가 약 100만명이라 가정할 때³⁹⁾ 통일원의 수치를 이용하는 경우에도 1993년 북한의 경제활동참가율은 약 73%로 나타난다.

이를 1992년 남한의 경제활동 참가율 60.9%⁴⁰⁾와 비교하면 현재 북한의 경제활동 참가율이 얼마나 높은 것인지를 알 수 있을 것이다. 최근 정부는 노동력 부족현상을 타파하기 위하여 각종 제도의 적극적 정비를 통하여 경제활동 참가율을 높이고자 하고 있는데, 1996년의 목표치가 62.3%임을 감안하면 이는 더욱 두드러진다.⁴¹⁾

따라서 북한에서는 노동가능한 거의 모든 인력이 경제활동에 참여하고 있다고 할 수 있을 것이다.⁴²⁾

한편 북한의 산업별 고용구조를 보면 아직도 농업 등 1차부문의 고용비중이 매우 큰 것으로 보여진다. <표 2>는 남한의 산업별 고용구조와 함께 현재까지 입수가능한 북한의 산업별 고용구조에 관한 통계를 모아 놓은 것이다. <표 2>에서 주의해야 할 것은 Eberstadt and Banister(1990)의 통계이다. 북한은 노동자들을 협동농장에서 육체노동에 종사하는 농민, 국영

39) 북한의 군인수는 추정기관에 따라 차이를 보이고 있는데, IISS는 110만명(1990년), 국방부는 99만명(1990년), Eberstadt and Banister는 125만명(1987년), 통일원은 101만명(1992년), 북한 연구소는 103만명(1993년) 등으로 추정하고 있다. IISS, *Military Balance*; 국방부, 「국방백서 1991~1992」(서울: 1991); N. Eberstadt and J. Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects*; 통일원, 「북한개요」; 북한연구소, 「북한총람 1983~1993」(서울: 1994).

40) 통계청, 「주요경제지표」.

41) 대한민국 정부, 「제7차 경제사회발전 5개년계획」(서울: 1992).

42) 북한의 경제활동참가율을 구소련, 중국 등 8개 사회주의 국가, 미국 등 5개 자본주의 국가의 경제활동참가율과 비교하여 보면, 북한의 경제활동참가율은 자본주의 국가들은 물론 사회주의 국가들에 비하여도 매우 높은 수준을 보이고 있다. 구체적인 내용은 조동호, 「북한 노동력수급 분석」, p.6을 참조.

기업소에서 육체노동에 종사하는 노동자, 협동기업소에서 육체노동에 종사하는 노동자, 정부기관이나 다른 기관에서 비육체적인 노동에 종사하는 공무원 및 사무원이라는 4개의 직업별 범주로 분류하고 있다. Eberstadt and Banister (1990)는 1987년 이들의 비율을 보고한 바 있는데, <표 2>는 이들의 자료 중 농민은 1차산업 종사자, 국영기업 및 합영기업 노동자는 2차산업 종사자, 공무원 및 사무원은 3차산업 종사자로 가정하여 나타낸 것이다.

그러나 직업별 고용구조를 산업별 고용구조로 파악하는 것은 무리이며, 직업별 분류의 기준도 알려져 있지 않고, 또한 이는 실제 취업자가 아니라 만 16세 이상의 모든 인구에 대한 것이라는 점에서 이 수치를 다른 추정치들과 그대로 비교하는 데에는 문제가 있다. 하지만 북한의 산업별 고용구조에 대한 통계가 거의 없는 실정에서 다소나마 북한의 고용구조를 파악하는데 도움이 될 수 있다는 시각에서 다른 추정치들과 함께 포함시켰다.

북한의 산업별 고용구조의 변화를 살펴볼 때 1차산업의 고용비중이 감소하고 있기는 하나 아직도 높은 비중을 차지하고 있다는 것⁴³⁾ 3차산업의 고용비중이 현저히 낮다는 것이 두드러지는 특징으로 나타난다. 특히 3차산업의 미발달은 동구권 사회주의 국가들과 비교해 보아

도 매우 낮은 수준이다.⁴⁴⁾ <표 2>로 미루어 볼 때 현재 북한의 1차산업의 고용비중은 약 30%, 2차 및 3차산업의 고용비중은 각각 55%와 15% 정도인 것으로 보인다.⁴⁵⁾

2. 직업선택 구조

「사회주의 노동법」 제5조는 “모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택”한다고 하여 법적으로는 직업선택의 자유를 보장하고 있다. 그러나 실제적으로는 당이나 국가기관의 조정과 통제에 의하여 이루어지고 있다. 「사회주의 노동법」 제10조는 “국가는 계획의 일원화, 세부화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 사회적 로동을 계획적으로, 합리적으로 조직한다”라고 밝히고 있다.⁴⁶⁾ 즉 북한에서의 직업선택은 노동자의 선택에 의해서가 아니라 중앙집권적 계획에 의해 집행되고 각 부문별 수요에 따라 배치되는 것이다. 이를 위하여 북한은 경제 전체적으로는 ‘로동자원 균형표’를 작성하며 공장, 기업소별로는 ‘로력대장’과 ‘공정별 표

43) FAO의 통계를 기준으로 할 때 1975년 남한과 북한의 1차산업 종사 인구는 각각 45.7%와 47.8%로 비슷한 수준이었으나 1989년에는 남한의 경우는 19.5%로 현저한 감소를 보인 반면 북한은 34.1% 수준에 머물고 있다.

44) 3차산업의 고용비중은 폴란드 42.0% (1989년), 헝가리 44.6% (1990년), 체코슬로바키아 43.6% (1989년), 불가리아 35.9% (1988년) 등이다. World Bank, *Trends in Developing Economies* (1991).

45) 최근 개혁을 시도하고 있는 베트남의 경우 3차산업의 고용비중이 16.6% (1989), 중국은 17.9% (1989)임을 감안하면 북한의 경우도 3차산업의 고용비중을 약 15% 정도의 수준으로 파악하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 여겨진다.

46) 또한 「사회주의 노동법」 제29조는 “각급 경제기관과 로동행정기관은 국가의 경제정책의 요구에 맞게 로력보충 조절계획을 세워 로력을 정확히 조절 배치하여야 한다.”고 하고 있다.

준 로력 조직표'를 작성하게 하여 그에 따라 노동력을 배치한다.⁴⁷⁾ 따라서 개인의 희망이나 의사가 반영될 여지는 거의 없으며 직업선택의 자유 또한 인정되지 않고 있다. 이러한 사실은 귀순자들의 인터뷰에서도 확인되며, 다만 특수층에 한하여 본인의 의사가 반영된다고 한다.⁴⁸⁾

따라서 노동력의 배치에 있어서 가장 핵심적인 기준이 되는 것은 경제계획에 따른 부문별 수요이며, 노동자 개인에 있어서는 성분과 당성이 된다. 학력, 자격, 실무능력, 근무연수 등과 같은 실제 직무수행 능력은 부차적인 기준이 되고 있다. 이 가운데에서 특히 학력은 사회적 신분 상승의 유용한 수단이 되고 있으나 중간 계층의 상급학교 진학은 엄격한 심사와 규제를 받고 있어 이들이 사회적 지위와 보수가 나은 직업과 직장을 갖는 것은 구조적으로 어렵게 되어 있다. 일반적으로 북한에서는 사무직이나 관리직과 같은 정신노동자와 육체노동자 사이에 차별이 없고⁴⁹⁾ 오히려 육체노동이 더 중요시 되고 있는 것으로 인식되고 있으나⁵⁰⁾, 북한의 소설에 나타난 직업의식을 분석한 연구에 의하면 실제 북한의 육체노동자들은 자기 직업에 대한 강한 열등감을 가지고 있다고 한다.⁵¹⁾

북한에서 직장 배치는 의무교육의 마지막 과정인 고등중학교를 졸업한 후에 이루어진다.

이때 졸업자들은 바로 직장 배치를 받거나 고등교육기관 진학이나 군 입대 후 직장 배치를 받게 된다. 그런데 고등중학교 졸업 후 대학에 곧장 진학할 수 있는 학생은 5% 정도로 일부 특수계층의 자녀에만 한정되므로 대부분은 군대 제대 후 혹은 고등중학교 졸업 직후 직장 배치를 받게 된다. 직장 배치 기관은 대상자에 따라 다르다. 대학 등 고등교육기관을 졸업한 사람은 당성이나 성분이 좋은 엘리트이므로 중앙당 간부의 조정을 받아 대학의 당위원회에서, 전문학교를 졸업한 사람은 도에서 관장하는 노동처에서, 그리고 고등중학교를 졸업한 후에 취업하는 사람들은 해당 시·군 인민위원회 노동부에서 배치를 하게 된다.

3. 임금 및 노동시간, 휴가

북한에서 임금은 직종에 따라 다르며 같은 직종이라도 등급, 노동조건에 따라 차등이 있다. 북한은 이를 '생활비 등급제'라고 하며 「사회주의 노동법」 제38조는 국가기관이나 기업소는 생활비 등급제와 생활비 지급원칙에 입각하

47) '로력자원 균형표'에 대하여는 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사건 1」, p.500. '로력대장' 및 '공정별 표준 로력 조직표'에 대하여는 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사건 1」, pp.517~518을 참조.

48) 선한승, 「북한 주민의 직장생활과 노동」 (서울: 공보저, 1994), pp. 136~137.

49) 북한을 방문하여 노동자들과 대화를 나눈 황석영은 사무원과 공장노동자의 차별성은 존재하지 않는다고 기술하고 있다. 황석영, 「사람이 살고 있었네」 (서울: 시와사회사, 1993), p.150.

50) 북한의 「정치사건」은 근로 인테리, 즉 사무직 종사자들을 노동자, 농민에게 복부하는 종속적 계층으로 규정하고 있다. 전병재, 「북한사회의 갈등구조 연구」, 「북한의 현실과 통일과제」 (서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993), p.169.

51) 서재진, 「북한 주민의 직업의식」, 「북한」, 1994년 11월호, pp.40~51.

여 노동자들에게 생활비를 정확히 지급하여야 한다고 규정하고 있다. 생활비 등급제는 노동종류와 기능 등급에 따라 생활비를 산정하고 있는 '생활비표' 및 산업부문별 '직종기능등급표'와 '기능등급사정기준표'에 의거하여 운영된다.⁵²⁾

북한 임금구조의 일반적인 특징을 보면 중노동이 경노동보다 높은 보수를 받으며 중노동 중에서도 유해노동 종사자들이 더 많은 임금을 받는다. 예컨대 광부나 제철공의 임금은 90~100 북한원으로 일반 노동자의 70~80 북한원에 비해 약 25% 정도 많다.⁵³⁾ 같은 직종에서도 숙련도나 생산성 등에 따라 등급이 결정되며 임금수준도 이에 따라 변화한다. 또한 대체적으로 사무직 종사자의 임금이 기술직 종사자에 비해 낮고 당·정 기관에 종사하는 직종의 보수가 높으며 남녀구별이 없는 것이 특징이다.

임금의 기본 형태는 도급지불제와 정액지불제로 나누어진다. 도급지불제는 "로동의 결과를 정확히 계산평가할 수 있는 부문 즉 로동정량을 정해주고 그 수행정도를 계산평가할 수 있는 부문에 적용"⁵⁴⁾ 되는 것으로 노동자가 생산한 생산량에 따라 보수를 주는 것이다. 반면에 정액지불제는 "직제와 자격급수, 직종별 기능등급에 따르는 단위시간당 생활비 기준액을 생활비

표에 미리 정해놓고 매개 사람이 일한 시간에 따라 로동보수를 계산해주는"⁵⁵⁾ 방식으로서 사무직 노동자들에게 적용된다. 한편 이러한 기본 생활비 이외에 추가적 형태로서 '근속로동년한가급급'이나 '기술 및 전문자격에 따르는 가급급' 등의 가급급과 상급, 장려급 등이 있다.

북한의 1일 노동시간은 8시간을 원칙으로 하되, 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 7시간 또는 6시간으로 하며 3명 이상의 자녀를 가진 여성노동자의 경우는 6시간으로 규정되어 있다.⁵⁶⁾ 그러나 이는 거의 지켜지지 않는 것으로 알려지고 있다. 귀순자들의 증언에 의하면 실제 노동시간은 평균 10시간일 뿐만 아니라 작업시작 전에 30분간의 독보회,⁵⁷⁾ 작업 후에는 '작업총화'라고 하여 하루 일과에 대한 평가시간을 가지며 작업총화 이후에도 40분에서 2시간 정도 당 세포비서를 중심으로 학습이 있게 된다. 실제로 1987년 월남한 김만철씨의 부인인 최봉례씨는 학습 등으로 인하여 보통 밤 10시 이후에나 귀가하게 된다고 증언한 바 있다.⁵⁸⁾ 게다가 생산계획량의 초과달성이 명문화되어 있는 상황에서⁵⁹⁾ 8시간 노동시간을 지키기란 쉽지 않을 것이다.

한편 휴가에 대하여 「사회주의 로동법」 제65

52) 구체적 내용은 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 2」, pp.190~191을 참조.

53) 북한의 주요 계층별 임금수준은 통일원, 「북한 개요」, p.286을 참조.

54) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 2」, p.192.

55) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 2」, p.193.

56) 「사회주의 로동법」 제16조.

57) 독보회 시간에는 주로 「로동신문」의 사설이나 당의 지시문을 읽는다고 한다.

58) 조선일보사, 「북한, 그 충격의 실상」 (서울: 1991), pp.86~87.

59) 본 연구의 주 24)를 참조.

조는 “로동자, 사무원, 협동농장원들은 해마다 14일간의 정기휴가와 직종에 따라서 7일 내지 21일간의 보충휴가를 갖는다”라고 규정하고 있다. 그러나 계획과제의 완수 및 노력동원 등으로 대부분 휴가를 반납하거나 관혼상제나 김장철에 주로 휴가를 사용한다고 한다. 휴가를 반납하고 계속 일을 한 경우에는 3개월 평균임금을 일자로 나누어 14일간의 임금을 가산해 준다. 법정휴가 이외에 개인의 사정에 따라 상사의 허락을 받아 쉴 수도 있으나 이 경우 노임과 배급량은 쉬는 날만큼 공제된다.⁶⁰⁾ 「사회주의 로동법」 제66조는 “여성노동자들은 정기 및 보충휴가에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 유급 출산휴가를 받는다”고 규정하고 있다. 그런데 출산휴가는 1986년 초부터는 산전 60일, 산후 90일 총 150일로 늘려 실시하고 있으나 실제로는 충성심때문에 다 채우지 못하고 휴가일수를 반납하는 경우가 많다고 한다.⁶¹⁾

IV. 노동력의 수준

1. ‘양질의 저렴한’ 노동력에 관한 논의

일반적으로 북한의 노동력은 ‘양질의 저렴한’ 것으로 인식되고 있다. 바로 이러한 이유때문

에 과당경쟁의 우려가 있을 정도로 우리 기업들은 대북투자에 적극적인 자세를 보이고 있다. 물론 문화와 언어가 동일하고 지리적으로도 가까우며, 북한시장 선점 및 향후 본격적인 대북진출의 교두보 확보라는 측면도 있으나 대북투자를 계획중인 기업들에 대한 조사 결과는 ‘양질의 저렴한’ 노동의 이용이 우선적인 유인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.⁶²⁾

그러나 북한의 노동력이 실제로 ‘양질의 저렴한’ 것인가의 여부는 검토가 필요한 것이라 할 것이다.⁶³⁾ 물론 임금수준에 대해서는 북한 국내기업의 임금수준 및 외국인 투자기업인 합영기업의 임금수준, 그리고 북한이 남포공단이나 나진·선봉 자유경제무역지대에서의 임금수준에 관해 발표한 자료들을 통하여 대략 그 수준을 파악할 수 있다. 임금수준의 경우 우리 기업이 북한에 진출하는 경우 북한 노동자에게 지불해야 하는 임금은 대략 월 150달러 수준으로 알려지고 있다(구체적인 내용은 다음 절을 참조). 이는 남한의 경우에 비하여는 낮은 수준이나 북한과 외국인 투자유치 경쟁상대국이라

60) 선한승, 「북한주민의 직장생활과 노동」, pp.144~145.

61) 북한연구소, 「북한총람 1983~1993」, p.616.

62) 예컨대 다음의 설문조사들을 참조. 한국무역협회, 「남북한 물자교역현황과 교역증진 대책」, 1991; 대한상공회의소, 「남북한 합작투자의 추진방안」, 1992; 통일원 「대북투자환경에 관한 기업인 의식조사 결과」, 1993.

63) 이에 관한 검토로는 전홍택, 「북한의 투자환경과 대북투자전략」 「북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제」 (서울: 한국개발연구원, 1993), pp.67~104에 의해 이루어진 바 있으나, 그 역시 임금수준을 중점으로 하여 검토하고 있을 뿐 노동력의 질에 관하여는 체계적인 언급이 없다. 북한 노동력의 질에 관한 본격적인 검토는 조동호, 「북한의 노동생산성과 적정임금: 북한 노동력의 질에 관한 고찰」 「한국개발연구원」, 제15권 제4호 (1993), pp.37~68이 있다. 여기에서는 이 연구의 논의를 중심으로 설명하고자 한다.

할 수 있는 중국, 베트남, 인도네시아 등에 비하면 높은 수준이다.⁶⁴⁾ 따라서 북한의 노동력을 임금측면에서만 본다면 그다지 저렴한 것이라 할 수 없다.

한편 북한 노동력의 질에 관하여 대부분의 신문·잡지의 기사나 논문들은 북한의 노동력은 ‘양질’이라는 가정을 전제로 하여 논의를 전개하고 있을 뿐, ‘양질’이라고 판단하는 근거에 대하여는 구체적인 설명을 하지 않고 있다.⁶⁵⁾ 위탁가공형식을 통하여 남한으로 반입된 제품의 품질을 통하여 북한 노동력의 수준이 양호하다고 평가하기도 하나, 이를 근거로 북한 노동력의 질을 판단하는 데에는 무리가 있다. 왜냐하면 동원된 노동력이 평균적으로 우수한 숙련공일 가능성이 있을 뿐만 아니라 작업에 투입된 노동력의 수나 시간이 일반적인 기준보다 많을 수도 있기 때문이다.

만약 북한 노동력의 질이 그다지 높지 않다면 ‘양질’의 노동력을 가정한 대북투자는 재고되어야 할 것이다. 물론 이 말은 대북투자의 모든 업종에 일반적으로 적용할 수 있는 것은 아니다. 예컨대 고도의 기술수준을 요구하지 않는 단순노동작업의 경우에는 노동력의 질이 큰 문제가 되지 않을 것이며, 비교적 단기간의 교

육을 통하여 어느 정도의 생산성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 이 경우에도 아직도 사회주의 경제체제를 고집하고 있으며 경제의 전반적인 개혁이 이루어지지 않고 있는 북한내의 상황, 그리고 남북한간의 정치적 관계변화에 따르는 리스크 등을 감안하면 오히려 현재 남한기업이 많이 진출해 있고 이미 현재의 노동시장을 비롯한 각종 법·제도·관행·문화가 잘 알려져 있는 동남 아시아나 중국지역으로의 진출이 더 유리할지도 모르는 것이다.

본 장의 목적은 북한의 노동력이 일반적으로 예상하고 있는 것과 같이 과연 ‘양질의 저렴한’ 것이냐의 여부, 특히 ‘양질’ 여부에 대하여 검토해 보고자 하는데 있다. 왜냐하면 ‘저렴’의 여부에 대하여는 북한 노동력의 임금수준에 관한 자료가 이미 알려져 있으며, 앞서 지적한 바와 같이 그다지 저렴한 수준은 아니라고 할 수 있기 때문이다.

여기에서 미리 밝혀 두고자 하는 것은 본 연

64) 1992년 10월초 북한을 방문하고 온 남포조사단은 “노동력의 질이 상당히 우수한 것으로 평가”했다고 보도되었으며 (『한겨레신문』, 1992년 10월 11일) 최근 북한의 투자환경을 조사하고 온 신원그룹 박성철 회장도 “북한 기능공의 근로수준이 기대 이상”이라고 평가하였으나 (『한국일보』, 1995년 1월 18일), 판단의 근거에 대하여는 언급이 없다. 근거를 밝히고 있는 것으로는 교육수준을 근거로 든 대한무역진흥공사, 『북한투자실무』, 부록자료 93-35 (1993), p.71, 한국경제연구원, 『대북한 기업진출전략의 모색』, 연구총서 94-93-02 (1993), p.74, 대우그룹 김우중 회장의 인터뷰 기사(『조선일보』, 1992년 1월 27일) 및 작업규율을 근거로 든 한국경제연구원, 『대북한 기업진출전략의 모색』, p.74가 유일한 것인 바, 그 내용 및 타당성에 대하여는 이하에서 구체적으로 검토하고자 한다.

64) 이들 국가에서의 외국인투자기업의 임금수준은 지역, 조사시점, 임금외의 추가부담 정도 등에 따라 다르며 자료에 따라서도 큰 차이를 보이고 있으나, 1990년을 기준으로 볼 때 중국의 경우는 월 평균 약 75달러, 베트남의 경우는 약 50달러, 인도네시아의 경우는 약 60~80달러 수준으로 조사되고 있다.

구에서 논의하고자 하는 노동력이란 북한의 일반적인 노동력을 의미하는 것으로서 어느 특정 업종의 노동력이나 특정 기술계층의 노동력은 아니라는 것이다. 즉 본 연구는 북한의 평균적인 노동력에 대한 것이며, 따라서 '양질' 여부도 북한 전체 노동자의 평균적인 질에 대한 것으로 이해하여야 할 것이다. 이는 본 연구의 한계이기도 하다. 우리가 관심을 가지는 것은 북한의 평균적인 노동력의 질이라기보다는 우리 기업이 북한에 진출하였을 때 고용하게 될 노동력의 질이기 때문이다. 북한이 외국기업에게 제공하는 노동력이 북한의 평균적인 노동력에 비해 상대적으로 우수한 노동력일 것이라고 예상하면 본 연구에서 제시되는 북한 노동력의 질적 수준보다는 우리 기업이 고용하게 될 노동력의 질적 수준이 보다 높게 될 것이다. 그 경우 본 연구는 실제 우리 기업이 사용하게 될 노동력의 질을 과소평가하는 오류를 범할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 한계를 인식하면서도 본 연구는 북한의 평균적인 노동력의 질에 대한 분석을 하고자 한다. 그 이유는 우리 기업이 고용하게 될 노동력에 대한 사전적인 정보가 전혀 없기 때문이다. 따라서 북한의 평균적인 노동력에 대한 분석을 통하여 실제 우리 기업이 고용하게 될 노동력의 질에 대한 시사점을 얻고자 하는 것이다. 한편 북한이 외국기업에게 제공하게 될 노동력이 북한의 평균적인 노동력에 비해 우수할 것이라는 보장은 없으며, 오히려 열등한 노동력일 가능성도 있다는 사실도 염두

에 두어야 할 것이다. 왜냐하면 완전고용이 보장되어 있는 북한의 경제체제상 북한이 외국기업에게 노동력을 제공하기 위하여는 기존 공장 등에 고용되어 있는 노동력을 이동시켜야 할 것이며, 이 경우 각 공장에서는 상대적으로 수준이 낮은 노동력을 내놓게 될 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.⁶⁶⁾ 이 경우 고용은 반드시 북한의 인력알선기관을 통하여만 하도록 되어 있어 외국기업은 노동자의 수준이 낮다고 하더라도 고용을 하지 않을 수 없을 것이다. 실제로 북한이 정무원 결정 제80호로 1993년 12월 30일에 발표한 「외국투자기업 로동규정」 제14조에 의하면 “외국투자기업은 기업소재지 인력알선기관이 보내주는 인력을 받아들이지 않을 수 없다”라고 명기하고 있다.

이제 북한의 노동력이 일반적으로 예상하는 바대로 '양질의 저렴한' 것인지에 대해 구체적으로 살펴보기로 하자. 북한 노동력이 '양질'이라고 생각하는 견해는 일반적으로 다음 세 가지 중의 하나, 혹은 그 이상의 이유에 근거하고 있는 것으로 여겨진다. 첫째 노동자들의 교육수준이 높다. 둘째 작업규율(work discipline)이 잘 되어 있다. 셋째 질 자체는 높지 않을지 몰라도 임금수준에 비교해 볼 때 높은 편이다. 다음에서는 우선 북한이 외국기업에게 요구하고 있는 임금수준에 대하여 살펴본 후 북한의 노동력이

66) 1992년 11월 19일 필자와 면담한 베트남에 진출해 있는 효동기업의 서진섭 사장에 의하면, 베트남의 경우 이러한 일이 자주 일어나고 있다고 한다.

‘양질’이라고 생각하는 세 가지 이유에 대하여 차례로 그 타당성을 검토해 보고자 한다.

2. 외국기업에 대한 임금수준

앞서 살펴본 바와 같이 북한이 북한 노동자들에게 대내적으로 지급하고 있는 임금수준은 직업별로 파악이 가능하나 북한이 외국투자기업에게 요구하고 있는 임금수준에 있어서는 북한이 공식적으로 발표한 임금수준이라 하더라도 자료에 따라 다르며, 현재 북한에서 조업중인 조총련계 기업들에서 지급하는 임금수준도 기업에 따라 다르므로 일률적으로 임금수준을 말하기는 어렵다. 또한 임금은 교섭시 어느 정도 협상의 여지가 있는 것으로 보여지므로⁶⁷⁾ 실제 대북투자사의 임금지급수준은 북한의 요구수준과 차이가 생길 수도 있다. 일반적으로 협상의 결과 임금수준이 북한이 제시하고 있는 수준보다 낮아질 수 있을 것으로 예상되나, 북한에서는 교육·의료·주택 등이 무상으로 제공되므로 이에 대한 비용부담을 요구할 가능성도 배제할 수 없다.⁶⁸⁾

또한 북한의 「외국투자기업 로동규정」에 의하면 임금 이외에도 북한에 투자하는 기업이 부담하여야 할 부분이 여러 군데에 나타나고 있다. 제8조에 의하면 “외국투자기업은 공화국

국민인 종업원들이 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받도록 하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제32조에서는 “세금을 바치고 남은 이윤의 일부로 상금기금을 세우고…… 모범적인 종업원에게 상금을 줄 수 있다”라고 규정하고 있다. 상금의 경우 반드시 주어야 하는지의 여부는 분명하지 않으나 「외국투자기업 로동규정」에 명기해 놓은 것으로 미루어 볼 때 의무적으로 상금기금을 만들고 상금을 지급하여야 할 확률이 더 크다고 보여진다. 또한 제36조에서는 “탁아소와 유치원을 조직하고 운영하여야 한다”고 못박고 있으며 제37조에서는 “노동보호용구, 작업필수품, 영양식료품 같은 노동보호물자를 제때에 내주어야 한다”고 규정하고 있다. 더우기 노동보호물자의 기준은 북한의 해당 법규에 준하도록 되어 있어 과도한 요구가 발생하게 될 가능성도 배제할 수 없다.

현재 북한이 외국기업에 대해 요구하고 있는 임금수준을 정리한 <표 3>에 의하면 북한이 요구하는 월평균임금은 최저 75달러에서 최고 400달러에 이르고 있다. 최저치인 75달러는 북한 대외경제협력위원회의 자료에서만 제시되어 있고 다른 자료들은 모두 최저치가 150달러 이상임을 고려하면 75달러는 아무런 기능이 없는 단순노동자에 대한 임금이거나 대외선전용

67) 북한 대외경제협력위원회의 남포공단에 관한 자료에 의하면 급여수준을 제시해 놓은 후 “구체적인 것은 당사자들이 합의한다”고 밝히고 있다. 북한 대외경제협력위원회, 「남포경공업기지와 관련한 자료」, (1992), p.8.

68) 중국의 경우를 예로 보면, 중국 심양에 진출해 있는 우리나라의 모 의류업체의 경우 종업원을 많이 고용하여 새로운 공안수요를 유발하였다는 이유로 공안당국으로부터 공안세를 납부하라는 통지서를 발부받았다고 한다. 「경향신문」, 1993년 5월 12일.

<표 3> 북한의 외국기업에 대한 월임금수준

자 료	월임금수준 ¹⁾	
	북한 원	미국 달러
북한 대외경제협력위원회	160원~400원	75달러~187달러
북한 대외경제협력추진위원회 ²⁾	500원~800원	150달러~400달러
UNIDO		234달러~374달러
대한무역진흥공사 ³⁾		150달러
북한방문자 ⁴⁾		200달러

자료: 북한 대외경제협력위원회, 「남포 경공업기지와 관련한 자료」; 북한 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주 라진 선봉: 투자대상안내」 (1993); UNIDO, *List of Project Profiles from the DPRK* (1990); 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」.

- 주: 1) 북한원으로 발표된 임금수준은 북한원화의 1990년 대미(對美) 상업환율 2.14를 적용하여 미국 달러화로 환산
 2) 노동자의 경우 시간당 2.5 북한원, 기술자의 경우 시간당 4.0 북한원을 하루 8시간, 월 25일 노동을 가정
 3) 평양 피아노합작공장, 만경대 신발합영회사 등의 경우
 4) 두만강지역개발계획과 관련하여 북한을 방문한 사람들에게 북한이 제시한 임금수준

으로 여겨진다. 특히 「외국투자기업 노동규정」의 제26조를 보면 “외국투자기업의 종업원 월로임기준”의 최저수준을 월 약 100달러인 220 북한원(자유경제무역지대에서는 월 약 75달러인 160북한원)으로 규정하고 있다. 그런데 제6조에서는 노동보수를 노임·가급금·장려금·상급으로 분류하고 있으므로 북한이 규정하고 있는 최저노임인 약 100달러로 임금수준을 결정한다고 하더라도 종업원에게 실제로 지급되는 월평균 액수는 100달러를 훨씬 상회할 것으로 보인다. 이를 종합하여 보면 현재 북한에서 조업중인 합영기업들이 지불하고 있는 150달러 수준이 일반적으로 비숙련 일반노동자에 대하여 북한이 요구하고 있는 임금수준이라고 보는

데 큰 무리는 없을 것이다.⁶⁹⁾

오히려 외국투자기업이 노동자 1인당 평균적으로 지급해야 하는 임금은 이 수준을 넘을 가능성이 크다. 왜냐하면 첫째 외국투자기업의 경우 1년에 100%의 보너스를 지급하는 것이 일반적이며,⁷⁰⁾ 둘째 임금의 7%를 사회보험료로 회사가 납부하여야 하기 때문이다.⁷¹⁾ 그리고 셋째 북한이 UNIDO에 제출한 회망사업내역을 보면 준숙련공 이외에도 관리자, 사무원, 기술감독, 숙련공 등의 채용을 요구하고 있으며, 이들의 임금은 약 300달러에서 400달러 수준으로 규정하고 있기 때문이다.⁷²⁾ 넷째 종업원을 해고하는 경우에는 물론 자진 사직하는 경우에

69) 전홍택, “북한의 투자환경과 대북투자전략,” p.21도 비슷한 견해를 밝히고 있다.

70) 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」, p.166.

71) 북한 대외경제협력위원회, 「남포 경공업기지와 관련한 자료」, p.8.

72) 예를 들어 UNIDO Project No.10인 평양실크웨이 및 양말공장은 준숙련공 150명 이외에도 관리자 10명, 사무원 2명, 기술감독 15명, 숙련공 100명의 채용을 요구하고 있으며, Project No.11의 평양섬유신발공장의 경우에도 관리자 10명, 사무원 3명, 기술감독 15명, 숙련공 150명, 준숙련공 150명의 채용을 요구하고 있다.

도 일한 기간이 1년 미만일 경우에는 최근 1개월분의 임금에 해당하는 보조금을 주어야 하며 1년 이상인 경우에는 최근 3개월 평균 임금액과 일한 연도수에 따라 계산한 보조금을 주어야 하기 때문이다.⁷³⁾ 다섯째, 초기 임금수준이 낮다고 하더라도 「외국투자기업 로동규정」 제 27조는 “외국투자기업은 생산수준, 종업원의 기술·기능 숙련정도와 노동생산능률의 제고에 따라 로임수준을 점차 높여야 한다”고 규정하고 있으므로 임금수준을 가까운 시일내에 올려야 할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 월평균 150달러를 북한이 외국기업에 대하여 요구하는 임금수준으로 생각하는 데에는 큰 무리가 없을 것으로 여겨지며, 이 수준을 북한의 주요 해외 투자유치 경쟁국인 중국이나 베트남 등과 비교하면 결코 ‘저렴’하다고 할 수 없다.

혹자는 중국의 경우 임금수준이 지속적으로 상승하여 왔고 앞으로도 상승할 것으로 예상되기 때문에 북한의 임금수준이 중국보다 높다고 이야기할 수는 없다는 견해를 보이기도 한다. 그러나 이는 불확실한 미래의 상황에 관한 이야기이다. 즉 중국의 임금이 향후 어느 정도까지 상승할 것인지 현재로서는 알 수가 없다. 논리적으로도 미래의 중국 임금과 현재의 북한 임금을 비교한다는 것은 의미가 없다. 게다가 북한의 경우도 대외개방이 본격화되고 그에 따라 북한 노동력에 대한 수요가 늘어나게 되면 외국기

업에 대하여 임금수준을 높일 가능성이 있다.

3. 교육수준

교육수준에 의거하여 북한 노동력의 질이 우수하다고 주장하는 견해는 북한 노동자의 교육 정도나 교육이수기간 등이 남한에 비해 낮지 않다는 것을 근거로 하고 있다. 이는 북한의 노동력이 ‘양질’이라고 주장하는 견해의 주류를 이루고 있는 것으로 여겨진다. “의무교육기간이 11년으로 높은 교육수준을 보여 질적으로 우수”,⁷⁴⁾ “북한주민들은 어려서부터 교육을 받기 시작하여 대부분이 고등학교까지의 교육을 받았기 때문에 양질의 노동력으로 평가”,⁷⁵⁾ 혹은 “북한의 노동력은 모든 주민이 100% 고등학교를 졸업했을 정도로 우수”⁷⁶⁾하다는 견해 등이 그 예이다.

실제로 문자해독률, 취학률, 평균교육년수, 의무교육기관 학생비율 등 교육과 관련된 지표를 남북한간에 비교해 보면 지표상으로는 남북한 노동력간의 차이를 발견할 수 없으며 오히려 특정지표에 있어서는 북한의 경우가 더 우수한 것으로 나타나고 있다.⁷⁷⁾ 그러나 이와 같은 수치가 실제의 노동력의 질을 충분히 반영하는 지표로 보기는 어려울 것이다. 우선 비슷한 수준의 교육을 받았다 하더라도 교육의 질

73) 「외국투자기업 로동규정」 제18조.

74) 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」, p.71.

75) 한국경제연구원, 「대북한 기업진출전략의 모색」, p.74.

76) 대우그룹 김우중 회장의 인터뷰 기사, 「조선일보」, 1992년 1월 27일.

77) 조동호, “북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰,” p.45를 참조.

이 문제가 된다. 북한은 그들이 추구하는 교육의 목표를 “사회주의 교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 키운다”라고 규정하고 있다.⁷⁸⁾ 따라서 교육의 의도성이 강할 뿐만 아니라 정치적 중립성을 벗어나 철저한 정치 우선론에 입각하고 있다. 지덕체를 갖춘다는 개념도 우리와는 달리 사회주의적인 시각을 다분히 포괄하고 있다

현재 북한 교육에 있어서 장기적 교육정책을 제시하고 있는 교육의 종합지침서인 「사회주의교육에 관한 테제」(1977년 9월 5일 제정·공포)에서도 교육의 목적을 “자주성과 창조성을 가진 공산주의적 혁명 인재로 키우는 것”이라고 명시하면서 또한 “사회주의 교육의 모든 공간들은 사람들을 당에 대한 충실한 혁명전사로 키우는데 복부하여야 하며 교육사업의 전 과정은 당에 대한 충실성 교양으로 일관되어야 한다”라고 밝히고 있다. 또한 취학전 어린아들에 대한 교육에서조차도 “어려서부터 주체형의 혁명가로” 키우는데 기본목표를 두고 있다.⁷⁹⁾

그 결과 우리의 국민학교에 해당하는 인민학교의 교과내용에 있어서 ‘경애하는 수령 김일성 원수님 어린시절’, ‘공산주의 도덕’, ‘특강’ 등이 전체 수업의 12.8%를 차지하고 있으며, 고등중학교의 경우에도 ‘위대한 수령 김일성

원수님 혁명역사’, ‘위대한 수령 김일성 원수님 혁명활동’, ‘현행 당정책’, ‘공산주의 도덕’, ‘특강’ 등이 전체 수업의 11.3%를 차지하고 있는 실정이다.⁸⁰⁾ 일반과목에서조차도 혁명교양, 전쟁의식 고취 등 정치사상 교육에 중점이 두어지고 있다. 한 예로 1985년도판 인민학교 국어교과서(1~4학년용)의 총 196개 단원중 순수 국어교육과 관련된 단원은 전체의 15%에 지나지 않으며, 김일성 우상화 및 충성심 고취가 33%, 김정일 찬양 및 세습합리화가 31%, 기타 혁명의식 및 대남·대미 비난과 관련된 단원이 21%라고 한다.⁸¹⁾

이상으로 볼 때 북한교육은 그들의 정치체제에 순종하는 인간으로 키우는데 그 목적이 있으므로 전인교육이 이루어지지 못하고 있고 개인의 창의성과 자발성의 개발을 통한 인적자원 개발을 도외시키고 있으며 궁극적으로 고급산업 인력을 양성하는데 있어서도 실패하고 있다고 할 수 있을 것이다.⁸²⁾ 따라서 단순히 교육과 관련한 지표상으로 나타난 수치를 가지고 북한 노동력의 질이 상당한 수준에 있다고 평가하기는 어려울 것이다. 그런 의미에서 앞에서 예로 든 교육수준을 근거로 북한 노동력의 질이 우수하다고 하는 것은 부리한 해석으로

78) 북한 헌법 제43조.

79) 「북한 어린이 보육교양법」 제1장 제1조.

80) 문용린, “교육제도와 정책,” 「북한개론」 (서울: 을유문화사, 1990), pp.404~406.

81) 김태완, “교육부분에서의 남북한 교류협력 및 통합방안”, 「남북한 경제관계발전을 위한 부문별 과제연구」(서울: 한국개발연구원, 1991), p.297.

82) 허동찬, “북한경제의 실태”, 「북한연구」, 1992년 봄호, pp.126~146은 북한 “교육의 질적 수준이 세계에서 최저라고 할 정도로 낮다”고 평가하면서 여러가지 실례를 들고 있다.

여겨진다.⁸³⁾

4. 작업규율

북한 노동력의 질이 '양질'이라고 판단하는데 대한 또 하나의 근거로는 노동자들의 작업규율이 잘 되어 있을 것이라고 생각하는 것을 들 수 있다. 즉 자본주의 사회에서는 근로의욕이 물질적 유인에 근거하고 있어서 노동자들이 물질적 유인이 없으면 스스로 일을 열심히 하고자 하지 않는 반면 사회주의사회에서는 근로의욕이 주로 도덕적 유인과 강제적 유인에 기초하고 있으므로 노동자들이 물질적 보상이 없이도 열심히 일을 하고자 하는 태도가 몸에 배어 있다고 생각하는 것이다. 이러한 논리를 북한에도 적용시켜 볼 때 북한 노동자들은 "주인답게" "자원적으로" 일하고자 하는 성향을 가지고 있을 것이며 따라서 노동력의 질을 향상시키는 결과를 낳았으리라고 판단하는 것이다.

앞의 북한의 노동정책에서 살펴 보았듯이 북한에서는 노동을 "가장 신성하고 영예로운 것"이라 정의할 만큼 노동에 큰 비중을 두고 있으며 인민의 지위는 "로동의 성실성에 의하여 규정"되며 "로동에서 모범인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다"라고 규정하는 등 노동의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 북한의 노

동에 노동에 대한 이와 같은 시각이 '자력생생 원칙' 하에서 이용가능한 모든 자원을 강제적으로 동원하여 경제성장을 이룩하고자 하는 정책에서 비롯된 것임을 간과하여서는 안될 것이다.

실제로 「사회주의 로동법」 제18조는 노동규율을 "철저히 지키는 것은 근로자들의 응당한 의무"라고 규정하면서 근로자들은 "사회주의 로동규율과 로동시간을 엄격히 지켜야 하며 제정된 절차를 밟지 않고 마음대로 직장을 리탈할 수 없다"로 못박고 있으며, 제32조에서는 "공장, 기업소, 사회협동단체는 로동관리질서를 철저히 세우고 로동조건을 충분히 보장하며 로력낭비를 없애고 근로자들의 480분 로동시간을 완전히 리용하도록 한다"고 규정하고 있다. 또한 제34조는 일시적으로 노동력이 남을 때에도 "제때에 다른 공장, 기업소, 협동농장의 생산적 작업에 대한 임시지원사업을 조직하여야 한다"고 규정함으로써 노동력의 최대 이용을 꾀하고 있다.

뿐만 아니라 북한은 노동력의 최대 이용을 효과적으로 관리·감독하기 위하여 표준공장을 만들어 여기에서 측정된 자료를 기초로 '국가 표준 로동정량'을 제정한 다음에 이를 바탕으로 각 기업소들이 '기업소 로동정량'을 만들게 하고 있다. 각 기업소는 이를 기초로 각 개인별 '로동수첩'을 지급하여 여기에 일일계획량, 작업결과, 불차절약 관련자료 등을 기입하게 하고 매주 이를 심사하고 있다. 또한 '로동시간 리용률'을 제정하고 이를 끊임없이 높이도록 하고 있다.⁸⁴⁾ 게다가 앞서 살펴본 바와 같이

83) 통일 이전 구동독의 경우에 있어서도 여러가지 지표상의 수치를 통해 볼 때 구동독 노동력의 질이 구서독에 비해 떨어지지 않는다고 평가되었으나 통일 이후 구동독 노동력의 수준은 매우 낮은 것으로 밝혀졌다.

정해진 노동시간 이외에도 독보회, 작업총화 등의 학습을 해야 하며 휴일에도 각종 회의, 학습, 근로봉사, 사회정치활동 등에 동원되는 경우도 많다고 한다.

이러한 상황하에서 노동자들의 작업규율이 높은 수준으로 유지되고 있을 것으로 생각하기에는 무리가 있을 것이다. 다시 말해 끊임없이 목표된 생산량의 달성은 물론 초과달성을 이루어야 하며 각종 노력경쟁운동에 동원되는 상태에서 “주인답게” 그리고 “자원적으로” 노동에 임하고 있으리라고 보기는 힘든 것이다. 오히려 노동자들은 근로의욕을 상실하고 있으며 생산물의 질적 향상 등에는 무관심한 채 할당된 작업시간이나 생산량의 달성에만 신경을 쓰게 되기가 쉬울 것이다.

실제로 북한의 원산농업대학에서 1년 4개월간 강사를 한 제일동포 이우홍씨는 노동자들에게 “가장 일반화되고 있는 것은 사보타지였다. 보다 정확히 말하면 노동자들은 만사 무사안일주의에 철저히 하고 형벌 등에 따른 가혹한 통제를 면하는 방법으로 결날립 수법을 쓸 수 있는 곳은 쓰며, 소극적인 사보타지로 높은 노르마(각 개인에게 할당된 노동기준량)에 대항하고 있다”고 말하고 있다.⁸⁵⁾ 그는 또한 북한의 노동자들은 “엄한 형벌에 처벌당하든가 식량배급을 끊긴다든가 하는 무단결근 등을 하지 않는 대신에 작업장에 나와도 느릿느릿하고 얼빠진 사람들 같

은 작업 밖에 하지 않는다”라고 하면서 노동자들의 작업규율에 대해 매우 회의적인 목격담을 전하고 있다.⁸⁶⁾ 이상으로 볼 때 북한 노동자들의 작업규율이 높을 것임을 근거로 북한 노동력이 ‘양질’이라고 평가하기는 곤란할 것으로 여겨지며, 오히려 작업규율의 측면에서는 많은 문제를 내포하고 있다고 보아야 할 것이다.

5. 노동생산성

북한의 노동력이 ‘양질’이라고 판단하는 근거들 중 가장 근본적이고 타당성이 있다고 여겨지는 것이 바로 북한의 노동생산성에 기초한 것이다. 즉 북한 노동력의 질의 절대적인 수준은 높다고 할 수 없으나 노동생산성은 그다지 낮지 않을 것이라는 것이다. 특히 북한의 임금 수준에 비교한 노동생산성의 측면에서 볼 때 북한 노동력의 질은 상당한 수준이라는 것으로서 북한 노동력의 임금과 질을 동시에 고려할 때 ‘양질’이라고 할 수 있다는 것이다.

그러나 북한의 노동생산성에 대하여는 지금까지 구체적으로 알려진 바가 없으며, 조총련계 기업의 투자 경험으로부터 알려진 일부의 사례만이 있을 뿐이다. 이 사례들에 의하면 북한의 노동생산성은 대체로 양호한 편이라고 한다. 그러나 이들의 대부분이 간단한 기술을

84) ‘노동정량’ 및 ‘노동시간 리용률’의 구체적 내용에 대하여는 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」, pp.500~501 및 p.495를 참조.

85) 이우홍, 「어둠의 공화국」 (서울: 통일일보사, 1990), p.190.

86) 이우홍, 「어둠의 공화국」, p.192. 그는 노동자들의 해이한 근로의식에 대하여 여러가지 실제 사례들을 보고하고 있다.

요하는 경공업 분야여서 이를 근거로 북한노동력의 일반적인 수준을 이야기하기는 어렵다고 여겨진다. 게다가 알려진 사례들은 성공적인 사례들 뿐이어서 이를 일반화시키는 데에도 한계가 있다고 보여진다. 실제로 북한측의 적극적인 투자유치 노력에도 불구하고 1986년 후반까지는 조총련계 기업들이 대북진출에 큰 관심을 가지지 않았으며, 현재까지 북한으로 진출한 조총련계 기업들도 몇몇 사례들을 제외하고는 거의 실패하고 있는 실정이라고 한다.⁸⁷⁾ 실패의 이유로 북한의 전력난, 사회간접자본시설의 미비, 통신·항만 등에서의 문제점들도 지적되기도 하나, 북한 노동력의 낮은 질이 거론되기도 한다.⁸⁸⁾

그러면 실제로 북한의 노동생산성은 어느 정도이며, 과연 임금수준과 대비하여 볼 때 상당히 우수한 수준인가. 이 질문에 대한 답은 북한 노동력의 질적 수준을 평가하는 가장 중요한 기준이 될 것임은 물론 우리 기업의 대북투자 진출 결정 및 향후 남북한 통일과정에서 북한 지역 노동자의 임금결정이나 남북한 화폐교환 비율의 설정에 있어서도 하나의 준거로 사용될 수 있을 것이다. 노동생산성에 의거하여 북한의 노동력은 ‘양질’이라는 견해가 그 근거를 가지기 위하여는 북한의 한계노동생산성을 살펴 보아야 한다. 임금결정이론 중 한계생산력설(marginal productivity theory)에 의하면 적정 임금은 노동의 한계생산성에 의하여 결정되며

로 만약 현재 북한이 외국기업에 대하여 요구하는 임금수준이 노동의 한계생산성보다 높은 경우에만 북한의 노동력이 ‘양질’이라고 할 수 있기 때문이다.

북한의 생산함수를 Cobb-Douglas 형태로 가정하여 추정한 한 연구에 의하면 1990년 북한 노동력의 한계생산은 1985년 불변가격으로 약 2,130북한원이다.⁸⁹⁾ 이를 경상가격으로 표시하면 약 2,240북한원이며, 미국 달러로 환산하면 약 1,046달러이다. 즉 평균적인 북한 노동력의 월평균 한계생산은 약 87달러가 되게 된다. 따라서 북한이 외국기업에 대하여 요구하고 있는 월평균임금 150달러는 북한 노동력의 한계생산의 약 2배에 가까운 과도한 수준이라 할 수 있으며, 결과적으로 북한의 노동생산성에 기초하여 북한 노동력이 ‘양질’이라고 판단하는 것도 큰 설득력이 없는 것으로 보여진다.

물론 실제의 한계생산보다 높은 수준의 임금은 그만큼 노동자들이 열심히 일을 할 유인을 제공하게 되고 따라서 생산성의 향상을 가져오게 될 것이라고 생각할 수도 있다. 즉 현재의 한계생산에 비해 높은 임금이라는 유인이 결과할 생산성의 향상까지를 고려하면 150달러는 적정한 수준이라고 생각할 수도 있을 것이다. 그러나 합영기업의 경우 노동자를 직접 고용할 수 없고, 해당 노동기관과의 계약에 따라 채용해야 하므로 임금도 노동자에게 직접 지급되

88) 허동찬, “북한경제의 실태”, p.135.

89) 조동호, “북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 대한 고찰”, pp.50~61.

87) 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」, p.145.

는 것이 아니라 해당 노동기관에 선불로 일괄 납부하고 해당 노동기관이 다시 노동자에게 지급하게 된다. 이 경우 해당 노동기관은 국가 납부금액 등을 공제한 나머지를 노동자에게 지급하게 되는데, 노동자의 실수령액은 약 45~90달러 수준으로 추정되고 있다.⁹⁰⁾ 그런데 북한의 국내기업의 경우 경력, 직종 등에 따라 임금 수준에 차이가 있으나 일반 경노동자(輕勞動者)는 약 40달러, 중노동자(重勞動者)는 약 60달러, 책임자급 기술자는 약 70~90달러를 받고 있음을 고려하면 합영기업 노동자의 실제 수령액은 국내기업의 노동자의 임금수준과 큰 차이가 없게 됨을 알 수 있다. 따라서 임금유인에 의한 생산성의 뚜렷한 향상을 단정적으로 기대하기란 곤란할 것이다.

또 한가지 지적할 것은 외국인 투자기업의 경우에는 자본장비율이나 기술수준이 북한의 국영기업에 비하여는 높을 것이기 때문에 외국인 투자기업에 있어서는 북한의 기존 기업에 비해 노동생산성이 높을 것이라는 것이다. 그러나 이 경우 어느 정도까지 노동생산성이 증가할 것인지에 대하여는 사전적으로 이야기하기 어려우므로 여기에서는 외국인 투자기업에서의 노동생산성 증가 가능성을 언급하는데에 그치기로 한다.

V. 결론 및 남북경협에서의 시사점

이상에서는 북한의 노동정책과 노동실태, 그

리고 노동력의 수준에 대하여 살펴보았다. 북한의 노동정책은 강제적인 노동동원을 통하여 경제성장을 추구하면서 한편으로는 주체사상을 실현하고자 하는 특징을 지니고 있으며, 노동력 구조에서는 우리보다는 물론 다른 사회주의 국가보다도 높은 경제활동 참가율을 보이고 있는 것이 특징으로 나타났다. 한편 북한이 외국기업에 대해 요구하고 있는 임금수준은 평균적으로 약 150달러 수준으로서 우리의 임금수준 보다는 낮으나 중국이나 동남아 등 북한의 해외투자유치 경쟁국에 비하여는 높은 것으로 보인다. 일반적으로 예상되는 노동력이 '양질'이라는 점에 있어서도 그 타당성을 교육수준, 작업규율, 노동생산성의 세 가지 측면에서 검토한 결과 '양질'이라고 하기에는 무리한 평가라는 결론에 도달하였다.⁹¹⁾ 여기에서는 본 연구에서 논의된 여러 주제 중에서 우리가 보다 단기적으로 관심을 가질 수 있는 문제이며, 특히 우리 기업이 관심을 가지고 있는 북한 노동력의 '양질' 여부에 대하여 다시 한번 살펴보면서 끝을 맺기로 한다.

본문에서 지적한 바와 같이 북한 노동력의 질에 관한 본 연구의 결과는 북한의 평균적인 노동력의 질에 관한 것이며 또한 입수가능한

91) 물론 노동력의 질을 규정하는 요인은 이외에도 노동자에 대한 훈련, 노동자의 건강, 적성에 맞는 직종선택 등을 생각할 수 있다. 그러나 이러한 측면에서 북한의 노동력의 질은 우수한 편이 아닌 것으로 분석된다. 조동호, "북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 대한 고찰", pp.62~63을 참조.

90) 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」, p.166.


단편적인 자료들을 이용하여 검토한 것으로서 현실과 다를 수도 있다. 또한 실제로 북한의 노동자의 수준이 낮다고 하더라도 우리 기업이 진출하여 노동자들을 새롭게 교육시키고, 최신 설비 및 경영기업을 도입함으로써 노동력의 질과 생산성을 향상시킬 수 있는 가능성도 존재한다. 특히 초기단계의 대북투자는 단순기능업종에 집중될 것이므로 노동력의 질이 크게 문제가 되지 않을 수도 있을 것이며, 업종의 성격상 단기간내에 노동생산성의 향상을 가져올 수도 있을 것이다.

그러나 북한의 현 체제상 이러한 노력에는 한계가 있을 것이라는 것도 잊어서는 안될 것이다. 예컨대 생산성 향상을 위한 상여금 지급 등은 북한당국이 인정을 하지 않고 있는 것으로 알려지고 있으며, 노동자의 남한 혹은 해외에서의 연수도 현재로서는 불가능한 상황이다.⁹²⁾ 고용과 해고에 있어서도 우리 기업이 자유로이 할 수 있는 것이 아니라 반드시 북한의 고용기관을 통하도록 되어 있으며, 아직 확실하지는 않으나 관리층의 일부는 북한당국이 추천하는 북한측 인물을 채용하여야 할 가능성도 배제할 수 없어서 경영에 있어서도 문제가 존재할 수 있다.

또한 설령 초기단계 투자사업의 성격상 단순 노동자를 필요로 한다고 하더라도 우리 기업이 계속하여 단순노동력만 이용하게 될 것은 아닐 것이다. 대북투자사업이 본격화되는 단계에서

는 특별한 기능을 가지고 있지 않은 단순노동자 뿐만 아니라 어느 정도의 숙련공이나 기능공을 필요로 하게 될 것인 바, 그 경우 북한 노동력의 질이 문제가 될 수가 있는 것이다. 게다가 북한이 어느 정도의 기술인력을 보유하고 있다고 하더라도 본격화 단계에서는 그 절대적인 숫자가 부족할 가능성도 있다.

투자라는 것이 교역처럼 1회로 끝나는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 지속되는 것이고 상당한 규모의 고정비용을 필요로 하며, 전체규모 또한 교역에 비해 매우 큰 것이어서 초기의 투자 결정에 있어서 가능한 한 신중한 검토가 필요하다고 할 것이다. 뿐만 아니라 대북투자의 성공 여부는 남북 경제관계 발전은 물론 전반적인 남북관계의 개선에도 커다란 영향을 미치게 될 것이라는 점에서 더욱 더 철저한 검토위에서 이루어져야 할 것이다. 더욱이 대북투자가 북한의 노동력의 이용을 추구한다는 점에서 북한 노동력의 수준이 대북투자 결정의 가장 중요한 고려요인의 하나가 되어야 할 것이다.

그러나 현재까지 많은 우리 기업들은 '양질의 저렴한' 노동력이라는 "희망적 예측"에 근거하여 대북투자사업을 추진하여 온 감이 없지 않다. 본 연구의 결과가 우리 기업이 실제 고용하게 될 노동력에 대한 직접적인 분석이 아니라 하여도 북한의 평균적인 노동력에 대한 이해를 통하여 어느 정도 시사점을 줄 수 있으리라 여겨지는 바, 우리 기업의 대북투자사업 결정이나 정부의 대북경제정책 수립에 있어서 보다 면밀한 검토가 전제되어야 할 것이다. 

92) 최근 북한방문을 마치고 돌아온 대우그룹 방북조사단에 의하면 "북한의 고급기술인력 30명을 중국으로 초청해 훈련"시키기로 했다고 하나(『한국경제신문』, 1995년 1월 18일.), 실제 실행이 될지는 아직 미지수이다.