

남북한 및 중국의 노동 시장과 노동법제 비교

정영화 / 서경대학교 법학과 교수

현재까지 대북한 투자 사업은 임가공의 단순 조립 및 가공에 집중되었다. 따라서 북한의 숙련 노동이나 양질의 고급 노동력을 활용하는 협력 사업은 비교적 찾아보기 어렵다. 향후 KEDO 사업은 점진적으로 북한의 숙련 노동력을 이용하는 방향으로 전개되었지만, 그 사업의 특수성을 고려하면 북한 노동력의 활용 여지는 아직도 미지수이다. 대북한 투자자들은 주로 북한 인력을 활용하여 제3국의 소비 시장에서 상품과 서비스를 판매하는 방식을 고려할 뿐, 외국의 노동력을 유입하는 방향에서 북한에서의 시장 개척을 고려하기는 지극히 어려운 실정에 있다. 다만, 중국이 세계무역기구에 가입함으로써 북한의 배후 시장으로서 지리적 위치를 고려할 때, 제3국 투자자들의 투자 조건으로서 다소 유리한 입지를 가지고 있다고 본다.

그런데 북한의 투자 조건을 분석하면, 정치 불안정은 식량난으로 고조되고, 경제적 안정도 금융 시장과 노동 시장의 부재와 소비 시장의 미약, 편향적인 교육제도와 산업 기술 수준이 명확하지 않다. 따라서 대북 투자 기업은 노동 생산성과 행정의 투명성을 투자의 관건으로 볼 수 있다. 비록 대북 투자의 수익률이 낮을지라도 저임 노동력은 수출 상품 가격의 비교우위를 기대할 수 있고, 또한 북한도 역시 외자 유입의 활성화를 위해서 인력의 노동 생산성 강화가 시급한 과제라고 본다.

실제로 북한의 노동법제는 인력 채용 방식이 행정 기관의 인력 파견 계약과 유사하고, 노동 계약은 직업동맹이 주도하기 때문에 사용자가 직접 노동자에 대한 노동 성과를 평가할 수 없다. 즉, 외국인 투자 기업은 노동력을 자체 선발할 수 없기 때문에 평균적인 주민의 노동 생산성을 전제하면 기업의 경영 성과에 중대한 결함 발생 가능성을 내포하고 있다. 적어도 노동력을 알선하는 간접 모집 방식은 해당 기업의 직접 모집으로 전환하여 자체 인력 선발의 기준과 시험 방식을 적용할 수 있어야 경영 성과를 기대할 수 있다. 그리고 직업동맹이 노무 관리에 관여하기 때문에 노동 생산성의 증대는 노동법제의 개선이 없이는 기대할 수 없다.

결국 사용자가 인력 채용에 있어서 단일한 주체와의 계약을 전제하여야 노동 생산성의 증대를 위한 노무 관리와 효율적인 경영을 실현할 수 있다. 문제의 본질은 북한 당국이 주민의 거주 이전의 자유를 실질적으로 보장하되(개정 헌법에서 허용함), 경제 개방의 성과를 제고하려면 최소한 경제특구에서는 부분적인 인력 시장의 활성화 방안을 마련해야 할 것이다.

머리말

기한은 외환 위기의 극복을 위해서 기업 구조 조정을 통한 산업 생산성의 제고를 위해서 전반적인 제도 개혁을 시행하고 있고, 또한 시장 개방에 대응하여 범위의 경제(scope of economy)에 입각한 기업의 핵심 역량을 강화하고 있다. 따라서 기업들은 유틸 설비나 노동 생산성이 낮은 사업 부문을 북한 지역이나 역외로의 이전을 재고할 수 있다. 또한 북한은 제9차 헌법 개정(1998. 9.5)을 통해 사회주의시장경제체제로의 이행을 위한 제도화에 역점을 두고 있다.¹⁾ 이러한 사실은 외자 유입을 위하여 자유경제무역지대와 달리 특수경제지대를 헌법에 명문화한 데서 알 수 있으며, 북한은 남북한 정부간의 협력보다는 민간 투자와 북미 협력의 활성화를 통해서 새로운 활로를 모색하고 있다.

최근 중국은 세계무역기구(WTO)에 가입하여 시장 경쟁과 개방을 위한 제도적 개선과 외국 자본의 안정적이고 지속적인 투자를 활성화하기 위한 법제화에 역점을 두고 있다. 특히, 중국의 노동법제는 향후 북한의 노동법제의 모델로서 외국인 투자 기업의 노무

관리와 경영 효율성을 위한 제도 개혁의 가능성을 시사한다. 사실 관련 사회제도 변화가 근로자의 노동 의식이나 기업 문화에 이르기까지 국가의 산업 경쟁력이나 노동 생산성에 많은 영향을 미친다.

그러면 왜 미국과 유럽 및 일본을 비롯한 남한의 투자자들은 북한 지역에 투자하는가? 사실 그들은 북한과 같은 투자 위험이 높은 지역에서 실제 투자 요인과 잠재적 투자 동기를 동시에 숙고한다. 일반적으로 투자자가 제3국에 투자할 경우에는 정치체제의 안정성 여부, 인플레이와 가격 불안정, 세율과 조세 행정의 투명성 여부, 중앙 및 지방행정의 규제 정도, 숙련 노동력의 보유와 교육 수준의 정도, 소비 시장의 접근 가능성 여부, 금융제도 및 금융 비용 여부, 기술 개발 정도, 사회간접자본의 발달 여부, 노동제도의 거래 비용의 정도 등의 투자 결정의 요소를 고려하지 않을 수 없다.

그런데 북한 지역에 대한 투자 위험은 증대하여서 투자 회수가 단기의 사업에 집중하는 경향을 보인다. 대개 이러한 사업은 북한의 저임금 노동력을 활용하여 상품의 국제 가격 경쟁력과 노동 생산성을 확보할 수 있

1) 예산제도가 물량 단위에서 화폐 단위로 바뀌면서, 소위 연성예산제도(system of soft budget)를 경성예산제도(system of hard budget)로 전환하여 헌법에서 독립채산제를 관철시키고, 또 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 위양되어 대등한 관계로 설정하고 있다(자세한 내용은 정영화(1998. 12), "북한 김일성헌법과 시장 경제 이행의 전망", 「북한법연구」(제2호), pp. 29~43, 북한법연구회 참조).

는가에 달려있기 때문에, 對북한 투자 기업은 북한 노동법제와 노무 관리의 개선 방안을 중시하지 않을 수 없다. 결국 북한 투자 기업의 노동 생산성의 증대는 노무 관리의 거래 비용을 낮추어서 민간 기업의 교류 협력을 활성화하는 데 필요 조건이다.

따라서 본 고에서는 남북한 및 중국의 경제 질서와 노동 시장의 법체계가 상이함에도 불구하고 남북한의 노동법제를 비교하여 북한 노동법제의 특성을 파악하고, 나아가 대북 투자 기업의 노동 생산성 확보와 노무 관리에 개선 방안을 제시하고자 한다.

남북한 및 중국의 노동법제체계 비교

북한의 노동법제체계

북한의 노동 시장은 계획 경제의 중앙 집권적으로 관리되기 때문에 헌법과 형법, 사회주의노동법 및 외국 투자 기업 노동규정의 법제는 노동 보호와 노동 질서를 엄격히 규

율하고 있다. 즉, 헌법은 실업의 금지, 1 일 8 시간 노동과 노동 보호를 위한 휴식 및 휴일제 그리고 정휴양제(제29, 30조)에 의하여 노동자들의 근로 동기를 유발하도록 규정하고 있다. 또한 형법에는 사회주의 노동 보호를 국가적 보호 법익으로 정하여 산업 안전과 여성 노동의 보호 및 사회주의 분배 원칙²⁾의 노동 질서의 위반에 대하여 엄한 처벌 규정을 두었다.³⁾ 예컨대, 사회주의 분배 원칙을 고의로 위반하거나 또는 여성에게 법적으로 금지된 직종의 노동을 시킨 자는 1 년 이하의 노동교화형에 처한다(제95, 96조).

특히, 「사회주의노동법」⁴⁾(1978. 4.18)과 「노동규율규정」은 노동당의 노동 정책을 실현하는 법적 수단으로서 기관과 기업소 및 협동농장 근로자들의 노동 관계를 규율한다. 즉, 국가만이 집단주의 원칙에 입각한 노동 조직의 권한을 가지고 있다. 노동 조직 사업은 노동력의 통일적인 조사, 동원, 노동 계획, 노동력의 계획 배치, 노동 시간의 이용 등을 포함한다.⁵⁾ 나아가 「외국투자기업노동

2) 사회주의 분배 원칙이란 노동의 양과 질에 따른 분배로서 근로자의 사회적 지위에 가장 부합되는 생산물 분배 원칙이라고 한다. 즉, 생산 수단에 대한 사회적 소유는 모든 근로자들에게 사회적 노동에 의무적으로 참가한 결과로 노동의 양과 질에 따른 생산물의 분배이다(사회안전부출판사(1997), 「북한민사법사전」, 평양).

3) 국가 기관, 기업소 및 사회·협동단체의 책임자가 노동 보호 및 노동 안전 시설을 갖추지 않거나, 또는 노동 안전 기술 규정과 작업 규율을 어겨 인명 피해 또는 그밖에 엄중한 사고를 일으킨 경우에는 2 년 이하의 노동교화형에 처한다(북한 형법제92-93조).

4) 노동법은 기본 원칙, 공민의 노동 의무, 노동 조직, 사회주의 분배, 노동과 기술 혁명, 노동 보호, 노동과 휴식, 근로자의 혜택에 관하여 총 8장 79조로 구성되어 있다.

5) 한국법제연구원(1995), 「북한 법률 용어 분석(1)」, p. 173 참조.

규정」은 외국 투자 기업의 노동 행정 감독과 통제에 관한 특별 법령이다.⁶⁾ 결국 북한의 외국 투자 기업의 노동법제는 「외국인투자기업 노동규정」과 일반 기업소나 협동단체에 적용되는 「사회주의노동법」과 「노동규율규정」으로 구분된다.

남한의 현행 노동법제체계

최근 남한의 내부 노동 시장은 IMF 외환 위기에 대처하고자 근로자과건제에 의한 한계 인력의 활용과 근로 시간의 변경에 의한 노동력의 양적 활용 그리고 노동력의 총량에 대한 해고의 유연성을 강화하였다. 즉, 근로자과건제는 「과건 근로자 보호 등에 관한 법률」(1998년 7월 1일 시행)에서, 탄력적 및 선택적 근로시간제는 「근로기준법」(1999. 2. 8) 제50~51조에서, 또 경영 상의 이유에 의한 해고는 사업자의 경영 악화 방지를 위한 정리 해고(제31조)로서 노동력의 총량적 유연성을 강화하였다.

또한 외부 노동 시장은 실업 예방과 근로자의 직업 능력 향상, 실업자의 생활 보호 및 생활 안정과 구직 활동을 촉진하는 고용보험

에 의해서 유연성을 강화하고 있다. 고용보험은 근로자를 고용하는 모든 사업장에 적용하고(「고용보험법」 제7조), 또 고용 안정 사업과 직업 훈련 및 실업 급여를 모든 실업자(일용 근로자 포함)에게 적용한다.

정부는 또한 노동 시장에서 구인 및 구직자에게 직업 소개, 고용 정보의 제공, 직업 훈련의 지원 또는 재취업 지원 등을 실시하도록 규정하고 있다. 또한 동법은 구인·구직자의 관련 정보를 수집 및 제공함으로써 정보의 비대칭성에 따른 노동 시장 내의 거래 비용을 감소시키는 반면에, 사용자는 이전보다 고용의 유지 비용이 증대되었다고 할 수 있다.

중국의 노동법제체계

중국의 「노동법」(1995년 1월 1일 시행)⁷⁾은 사회주의 시장 경제에 적응하는 노동제도를 수립·유지하고, 경제 및 사회 발전을 촉진하기 위하여 헌법에 근거하여 제정하였다(제1조). 또 중국 내의 기업과 고용 단체 및 노동 관계를 형성하는 노동자에게 적용하며(제2조), 노동자는 평등한 취업과 직업 선택의 권리, 노동 보수의 권리, 휴식과 휴가의

6) 「외국인투자기업노동규정」 제2조는 “이 규정에서 규제하지 않은 노동과 관련한 사항은 공화국의 해당 노동법규에 준한다”고 하여서 규정이 미비한 경우에 일반 노동법령을 준용한다는 의미이다.

7) 동법은 13장 총 107조로 총칙(1장), 취업 촉진(2장), 노동 계약과 집체 계약(3장), 근로 시간과 휴식 및 휴가(4장), 임금(5장), 노동 안전과 위생(6장), 여성 노동자와 미성년 노동자의 보호(7장), 직업 훈련(8장), 사회보험과 복지(9장), 노동쟁의(10장), 감독 검사(11장), 법률 책임(12장), 부칙(13장)으로 구성된다.

권리, 노동 안전 및 위생 보호의 권리, 직업 훈련 권리, 사회 복지의 권리 노동쟁의 제정 권 기타 법적 권리를 향유하며(제3조), 또한 노동조합에 참가하고 조직할 권리를 가진다(제7조). 물론 노동자에게는 취업상 민족·종족·성별·종교 신앙의 차이로 차별 대우를 금지하고(제12조), 또 부녀자는 남자와 평등한 취업권을 향유한다(제3조). 특히, 사용자와 노동자는 노동 관계를 수립할 경우에 반드시 직접 노동 계약을 체결하여 취업 또는 해고를 결정한다(제16조 참조). 더구나 노동법제에는 실제 「노동법·노동법 위반에 대한 행정 처벌 규칙」(1995년 1월 1일 시행), 「기업 노동쟁의 처리 조례」(1993년 8월 1일 시행), 「외국인 투자 기업 노동 관리 규정」(1994년 8월 11일 공포), 「대외 노무 합작 관리 잠정 규칙」(1993년 11월 5일), 「종업원 노동 시간 규정 시행세칙」(1995년 5월 1일) 등을 마련하였다.⁸⁾

남북한 및 중국의 고용법제 비교

북한은 노동력을 국가의 기초 자원으로

중시하고 있으나, 일원적인 노동 관리에 의한 집단 배치로 해당 사업자가 노동자의 능력과 경력을 기준으로 선발하기는 어렵다. 특히, 사회주의 분배 원칙은 노동력을 사회적 생산 수단으로 보기 때문에 성과급의 인센티브를 적용하기 어렵다. 반면에, 남한 및 중국의 노동 시장은 구인자와 구직자간의 사적 계약이므로 이들 대조적인 고용법제는 고용 계약과 노동 계약에 있어서 다음과 같은 차이를 보인다.

고용 계약의 비교

북한의 외국 투자 기업은 필요한 인력의 수를 자체 정하되, 인력 알선 기관과의 인력 고용 계약 체결에 의해서만 인력을 고용하도록 규정되어 있다(규정 제11조 1문). 채용 계약은 본래 계획적 계약에 해당하고, 법령 위반에 대한 제재는 벌금이 부과된다.⁹⁾ 채용 계약의 내용은 업종별·기능별 인원 수·채용 기간·인건비·노동 생활 보장 등을 명시해야 한다. 또 남한의 「근로기준법」(1999. 2.8)의 근로 계약은 근로자와 사용자간의 근

8) 한국무역협회(1995), 「중국 경제 관계 법령집」, pp. 591~633.

9) 북한의 계약법의 구조는 단순히 계획적 계약과 일반 계약의 두 가지 유형만을 운용하고 있다. 특히, 이는 북한법체계가 공법과 사법의 구분을 명확히 반영하지 않아서 모든 계약의 형태를 구분하기가 쉽다. 즉, 계획적 계약은 일반적으로 공법적 성질의 행정 행위로 포함시키고, 일반 계약은 사법적 성질의 계약으로 구분한다. 특히, 양자의 구분의 기준은 전자에 대한 제재가 벌금이고, 후자의 제재는 민사 배상 책임의 경우이다(정영환(1999), 「평화 통일과 경제 헌법」, 법원사, pp. 250~270 참조).

로 제공과 사용자의 임금 지급을 목적으로 체결되는 계약이다(제17조). 근로 계약에는 근로자의 임금·근로 시간 기타의 근로 조건을 명시하기 때문에(제24조) 취업 규칙을 포함한다. 그리고 중국의 노동 계약은 노동자와 고용 단체가 노동 관계를 수립할 경우에 반드시 체결해야 한다(제16, 19조). 그 계약은 업무 내용·노동 보호와 노동 조건·보수와 규율·계약 종결의 조건, 계약 위반에 대한 책임을 반드시 포함해야 한다(제19조).

결국 남북한 및 중국은 근로 계약·인력 알선(고용) 계약·노동 계약의 계약 주체를 달리하기 때문에 아래와 같은 문제를 내포한다. 예컨대, 북한 외국인 투자 기업은 인력의 채용 과정에서 당해 고용 기준에 부합하지 않는 인력의 채용을 거부할 수 있지만, 당해 기업이 채용 기준으로서 노동 능력의 심사나 숙련도 등을 검사할 수 있는지 문제가 제기된다. 적어도 당해 기업은 노동자의 능력(경력 포함)과 작업 성과에 관한 정보를 갖지 못하기 때문에, 사회주의 분배 원칙만을 강조하면 노무 관리의 효율성을 기대할 수 없다. 예컨대, 북한의 평균 근로자의 생산성은 <표 1>과 같이 주민 비율에 따른 평균 근로자의 노동 성과이다.

$$[2 \times (-50)] + [2 \times 0] + [3 \times 50] + [2 \times 100] + [1 \times 150] = 400 \text{ 달러(10 명 고용)}$$

그런데 이 기업이 근로자 10 명을 고용할 경우에 평균 임금은 500 달러(50 달러×10 명)로서 기업의 인건비와 노동 생산성을 차감하면 -100 달러로 적자가 발생한다. 여기서 기업이 A타입의 노동자를 채용 단계에서 배제할 경우에는 그의 임금은 100 달러(50 달러×2 명)와 負(-)의 노동 생산성 -100 달러(2×(-50 달러))의 비용을 절약한다. 따라서 당해 기업은 10 명의 근로자를 채용하지 않고 B(2 명), C(3 명), D(2 명), E(1 명) 타입의 총 8 명을 고용하면 임금은 400 달러(50 달러×8명)이고, 노동 생산성은 500 달러이므로 100 달러의 순익을 실현하며, 10 명을 고용하는 경우에 비해서 200 달러를 절약한다. 물론 負(-) 노동 생산성의 근로자를 채용 단계에서 배제하려면 적합한 능력 검정이나 시험을 자체적으로 실시해야 할 것이다. 따라서 북한의 외국인 투자 기업은 근로자의 채용 과정에서 노동 생산성의 심사 또는 능력 측정의 자율적인 기준을 마련하여야 할 것이다.

부연하면 외국인 투자 기업은 노동 행정

<표 1> 투자 기업에 있어서 생산성 타입의 분기점

노동 생산성 타입	A	B	C	D	E
노동 인구 비율	0.2(-50 달러)	0.2(0)	0.3(50 달러)	0.2(100 달러)	0.1(150 달러)

기관과 해당 기업간의 인력 공급 계약에서 근로자는 계약 주체성이 부인된다. 이로써 북한의 인력 알선은 외국인 투자 기업의 인력 파견 계약과 같은 형태임을 알 수 있다. 이러한 고용 방식은 사용자와 인력 알선 기관의 정보 차이와 조직의 기회주의를 극복하기 어렵다.

반면에, 중국의 노동 계약은 노동 계약의 고정 기간(기한) 여부와 일정한 업무 완수의 도급제로 분류된다(「노동법」 제20조). 특히, 해당 기업은 최장 6 개월간의 견습 기간을 두어서 견습 기간의 성적을 토대로 채용하거나 또는 채용을 거부할 수 있다.¹⁰⁾ 적어도 중국의 채용 계약은 사용자와 노동자의 노동 계약에 의하여 노동 행정 기관의 개입을 배제하는 자율적 계약을 보장하고 있다. 결국 북한의 외국인 투자 기업의 인력 고용은 노동 행정 기관으로부터 당해 기업으로 인력파견제와 유사하다. 이는 남한의 현행 파견근로제에 의한 한계 노동력의 활용과 유사한데, 사업장의 한계 노동력의 효율성을 촉진하는 반면 노동 시장 구조를 경직시키는 문제점을 내포하고 있다.

노동 계약의 비교

북한 외국 투자 기업의 노동 계약은 고용 계약과 구별된다. 노동 계약은 해당 기업과 직업동맹간의 계약에 의한다. 왜냐하면, 직업동맹은 근로자의 결사체로서, 생산 과정의 노동력 제공자의 권리는 직업동맹에 속하기 때문이다. 반면, 개별 근로자는 직업동맹에 소속되고 생산 과정에 있어서도 노동력의 제공자에 불과하다. 따라서 근로자는 기업에 노동력을 제공할 뿐이고 기업 경영에 대한 일체의 권리가 없다. 이로 인해 직업동맹이 근로자를 대표하여 기업과 노동 계약을 체결하므로 근로자에게 노동 과정의 인센티브를 부여하기도 어렵다. 외국 투자 기업의 노동 계약은 직업동맹과 해당 기업간의 계획적 계약에 속한다. 따라서 북한의 노동 계약은 남한의 단체협약과 비교되지만,¹¹⁾ 근로자의 자율적인 노동조합을 인정하지 않기 때문에 전혀 상이하다고 본다.

한편, 우리 남한의 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(1998년 2월 20일 「노동조합법」)은 노동자의 자주적인 단체 또는 그 연합 단체인 노동조합에 대하여 근로 조건의 유지

10) 한국무역협회, 앞의 책, pp. 318~319 참조.

11) “외국 투자 기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 노동 계약을 맺어야 한다”(규정 제9조 제1문)고 규정한다. 따라서 노동 계약의 체결은 당해 기업의 법적 의무이며, 또한 노동 계약의 법적 성질은 근로자의 대표로서 직업동맹과 외국 투자 기업 사이에 근로 조건 기타 근로자의 경제적·사회적 지위 개선에 관한 합의 문서이다.

및 개선, 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모한다. 따라서 노동조합의 대표자는 노조 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자 단체와 교섭하고, 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 특히, 노동조합이 사용자 또는 사용자 단체와 체결하는 단체협약은 근로 조건과 기타 근로자의 대우에 관한 기준으로 취업 규칙과 근로 계약보다 우선효과 부여된다(제33조).

다른 한편, 중국의 노동 계약은 '공회'(노동조합)가 설립된 기업의 노동 계약은 노동조합이 노동자를 대표하고, 또 노동조합이 설립되지 않았거나 또는 종업원의 수가 적은 기업의 집체 계약은 종업원의 대표가 체결하도록 되어 있다(제33조). 이 노동 계약은 근로자 대표에게 계약 주체성을 인정하여 사용자와 근로자간의 자율적인 계약에 위임하고 있다.

이상을 종합하면, 북한의 인력 알선 계약과 노동 계약이 남한과 중국의 근로 계약 내지 노동 계약과 달리 이원화되어 있음을 알 수 있다. 따라서 북한은 외국 투자 기업의 고용 계약과 노동 계약을 단일화해서 근로자의 계약 주체성을 부여해야 할 것이다. 이는 북한 기업에서 사용자가 주체적으로 근로자의 노동 생산성을 증대하고, 또한 그 능력에 따

른 성과급의 효율성 임금을 제도화하는 데 있어서 전제 조건이다. 이러한 제도 개선은 직업동맹이나 사용자의 일방적 임금 결정보다는 근로자의 합리성을 기초로 이루어짐으로써, 기업이 노동 생산성을 증대하고 또 개별 근로자의 성과급 임금의 동기를 부여하기 때문이다. 여기서 직업동맹은 노사간의 직접적 이해 관계는 노사 자율에 맡기고, 노사간의 공적 불만과 갈등을 해결해주는 공익적 중재가로서의 역할을 분담하는 것이 타당하다고 본다.

더구나 북한 노동법제는 노동쟁의를 부정하여 단체행동권을 제외하고 있다. 따라서 직업동맹이 외국 투자 기업에 대한 단체교섭권과 단결권을 직접적으로 행사한다. 개별 근로자의 구체적인 권익을 반영하기 어렵기 때문에 사용자의 감독 및 관리 비용을 증가시킬 것이다. 결국 당해 기업은 생산 과정에서 비효율적 노동력의 배치를 억제하기 위해서 근로자의 감독 및 기술 교육에 대한 노무관리 비용을 부담하지 않을 수 없다고 본다. 북한의 노동 계약의 주체인 직업동맹¹²⁾은 형식적으로는 근로자의 권익을 대표하는 기관이며, 실질적으로는 근로자의 통제 기구로서 식량 배급과 식량정지증명서와 노동수첩¹³⁾

12) 북한의 직업총동맹은 노동당의 산하 기구로서 30세 이상의 주민들이 가입하며, 이는 사회주의 건설을 위한 당의 지도 하에 주민들의 사상적 교육과 무장을 시키는 조직이다. 이러한 직업총동맹은 산하에 10 개의 산업별 직업동맹이 조직되어 있고, 각 직맹은 분화된 조직 원리에 따라서 소집단 활동을 한다.

등으로 생활 전반을 통제한다.

결국 북한 외국 투자 기업은 근로자 채용의 사전 단계, 고용 단계 및 고용 이후의 단계마다 별도의 기관에 의하여 다단계의 노무 관리를 시행하므로 거래 비용을 증대시키고 있다. 더구나 기업은 필요한 인력을 자율적으로 직접 모집하지 못해서 생산성이 낮은 노동력을 사전에 배제할 수 없다. 따라서 인력 채용 방식이 직접 모집 방식으로 변경되고, 노동 계약 또한 사용자나 종업원의 자율성을 인정해야만 불완전 계약에 따른 도덕적 해이(moral hazard)를 예방할 수 있을 것이다. 예컨대, 근로자의 권익을 대표하는 노조나 종업원 대표를 허용하면 노사 관계도 개별 기업의 노사 관계에 중점을 두기 때문에 기업의 생산성을 높일 수 있다고 본다. 특히, 노동 계약 기간의 명문화는 외국인 기업의 지속적 생산과 효율적 경영을 담보하는 데

관건이다.¹⁴⁾ 이상의 내용을 요약하면 <표 2>와 같다.

해고와 임금법제의 비교

정리 해고의 도입

북한의 외국 투자 기업에서도 중국의 법제와 유사하게 종업원의 해고 및 사직을 규정하고 있다. 즉, 기업이 종업원을 해고할 경우는 직업동맹조직 및 해당 알선 기관과 합의하여 채용 기간이 종료하기 전에 해고할 수 있는데, 그 사유는 다음과 같다. 첫째는 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일을 계속할 수 없는 경우, 둘째는 기업의 생산 경영 또는 기술 조건의 변동으로 인원이 남는 경우, 셋째는 기업이 파산에 직면하여 부

<표 2> 북한·남한·중국의 노동 계약 비교

구분	고용 계약	계약 주체	노동 계약(주체)	계약 내용
북한	알선 계약	알선 기관, 사용자	직업동맹, 사용자	노동쟁의 부정
남한	근로 계약	근로자, 사용자	단체협약(노조)	노동3권 인정
중국	노동 계약	노동자, 사용자	노동계약(노조)	노동3권 인정

13) 노동수첩(worker's book)은 노동자가 그의 경력과 신분을 평생 동안 기록하고, 이에 의해서 전직이나 취업이 가능하다. 노동행정기관(노동과)은 노동수첩의 기록에 의해서 인력 수급과 전직을 통제한다. 특히, 노동수첩은 독일의 나치스 하에서 노동자의 통제 수단으로 시행된 바가 있다.

14) 실제 대북 투자 기업의 노무 관리의 애로 사항 가운데 근로자들의 무단 결근, 사적 업무를 핑계로 근무 태만이 심각하다. 이는 노동 계약 체결시 불명확으로 인한 것으로서, 예컨대 노동 시간과 노동 성과를 명시해서 규율해야 할 것이다.

득이 인력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, 넷째는 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동 규율을 엄중히 어긴 경우로 한정하고 있다(규정 제15조). 여기서 앞의 셋째의 경우는 회사가 종업원에게 퇴직금을 지급해야 한다.

한편, 남한의 현행 근로기준법은 정당한 이유없는 해고가 제한된다(제30조 1항). 그러나 사용자는 긴박한 경영 상의 필요에 의해 근로자를 정리 해고할 수 있는데, 경영 악화를 방지하기 위한 사업의 양도·인수·합병은 긴박한 경영 상의 필요가 있는 것으로 본다(제31조). 마찬가지로 북한 외국 투자 기업도 기업 파산의 경우는 불가피한 사유의 정리 해고가 가능하다는 점에서 남한과 같이 긴박한 경영 상의 정리 해고의 유연성을 보장한 것으로 해석된다.

중국 역시 해고법제는 당해 기업이 파산에 임박하여 법정 조정 기간 또는 생산 경영의 상황에 엄중한 문제가 발생하여 노동 계약 기간 종료 이전에 임원 감축을 필요로 하는 경우, 정리 해고를 허용하고 있다(제27조). 이때에는 반드시 30 일 전에 노조 또는 전체 근로자에게 상황을 설명하고, 노조 또는 근로자의 의견을 청취하여 노동 행정 기관에 보고한 후에 정리 해고해야 한다. 물론 노동조합은 해고의 정당성 여부를 조사할 수 있으며, 이의가 있으면 노동자를 대신하여 노동 행정 부

문에 이의를 제기할 수 있다고 부당 노동 행위에 대한 구제제도를 규정하였다.

해고 제한의 원칙

종업원 개인적인 사정으로 부득이하게 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 발생할 경우, 전공이 맞지 않아 자기의 기술 기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우, 진학하는 경우로 열거하고 있다(제16조). 이 경우에 회사는 종업원에게 퇴직금을 지급해야 한다. 그리고 외국인 기업의 사용자는 종업원이 직업병을 앓거나 일하다가 부상당하여 치료를 받은 경우, 병으로 6 개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우, 여성 종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전·산후 휴가, 젓먹이는 기간에 있는 경우에는 해고하지 못한다(제17조). 당해 기업이 종업원을 해고할 경우에는 1 개월 전에 기업 소재지 알선 기관에 명단을 제출해야 한다(제19조).

한편, 중국의 외국인 투자 기업의 종업원은 진학, 별거한 부부의 동거 등 특수한 사유가 발생한 경우에 1 개월 전에 사직을 신청할 수 있고, 회사는 정당한 사유로 사직하는 종업원에게 규정에 따라서 보상금을 지급한다. 그러나 회사의 비용으로 훈련을 시킨 경우에는 일정한 훈련 비용을 배상시켜 사직할 수 있다.¹⁵⁾ 이처럼 해고 제한의 사유는 북한과

중국의 경우가 대동소이하다.

반면에, 남한의 현행 근로기준법은 근로자에 대하여 정당한 이유없이 해고하지 못하며, 근로자의 업무상 부상 또는 질병의 요양을 위하여 휴업한 기간과 그 후 30 일간 또는 산전·산후의 여성 근로자가 휴업한 기간과 그 후 30 일간은 해고하지 못한다고 규정되어 있다(제30조). 그러나 근로자의 귀책 사유는 근로자의 일신 상의 사유로 적성 결여, 근로 제공이 곤란한 정도의 질병 및 그밖의 중한 범법 행위, 근무 태도의 불량, 경력 위조 등이다. 북한의 외국인 기업의 노동법령도 이와 유사하게 종업원 개인 사정으로 부득이 사직하거나 다른 일을 할 사정이 생긴 경우, 전공 부적합으로 자기의 기술 기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우, 진학할 경우에 회사는 종업원에게 퇴직금을 지급해야 한다(제16조).

임금제도

북한의 노동법에서는 임금을 자본에 의한 잉여 노동의 착취 수단을 의미한다고 보고, 이를 '생활비'('노동 보수')란 용어를 대신 사용한다. 근로자 '보수'(임금)는 일반적으로 북한 근로자의 월보수가 약 100~150 원

정도라고 알려지고 있다. 외국 투자 기업의 종업원 급료가 월 220 원 이상이고, 자유경제무역지대의 경우에는 월 160 원 이상을 지급할 것을 법령으로 규정하고 있다. 이는 외국 투자 기업에 있어서 최저임금제를 적용한 것이다. 따라서 이를 달러로 환산하면, 외국 투자 기업의 근로자의 보수 수준은 월 75~100 달러로 산정된다.

이와 달리 중국의 외자 기업 근로자의 월 급여가 일반 국영 기업의 120~150%의 프리미엄을 적용하여 근로자의 평균 임금이 60~80 달러(관리직은 120 달러)이다. 따라서 북한 외국 투자 기업의 근로자 임금은 중국 외국 투자 기업의 종업원의 임금보다 20~25% 정도가 높다.

한편, 임금 산정의 기준에 있어서, 북한의 외국 투자 기업은 임금 기준에 따라서 직종·직제별 임금 기준, 임금 지불 형태와 방법, 가급금, 장려금, 상금 기준을 독자적으로 정한다(규정 제26조). 기본 노임 이외 가급금, 장려금, 상금 등을 지급한다. 우선 정기 휴가 14 일과 보충 휴가 7~21 일은 유급 휴가로서 휴가전 3 개월간의 (평균 노동 보수액/일×휴가일 수)를 산정하여 지급한다(규정 제28조). 둘째, 가급금은 연장 근로 수당으로서 대휴없이 공휴일의 근무 또는 야간

15) 근로자는 업무로 인한 상해, 직업병의 치료 및 요양 중인 노동자, 출산 기간 중인 여성 노동자는 해고할 수 없다고 해고를 제한한다(한국무역협회, 앞의 책, p. 320 참조).

작업(22시부터 다음날 6시까지) 시간당 노임의 150%를 지급하고, 명절날 및 밤 22시부터 다음날 6시까지 시간의 노동 보수는 시간당 노임의 200%를 지급한다(제30조, 31조). 셋째, 종업원의 귀책 사유없이 기업의 책임으로 근무하지 못하였거나 양성 기간에 일을 못한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 임금의 60% 이상에 해당하는 보조금을 지급해야 한다(제29조). 넷째, 상금은 기업이 세금을 납부하고 남은 이윤의 일부로 기금을 만들어 직업동맹과 협의하여 초과 생산을 달성한 모범 종업원에게 지급한다(제32조).

반면에, 중국 외국인 투자 기업의 임금체계는 현금 급여(기본 임금, 수당과 보조금, 장려금, 기타 특별 임금), 보험복지비(노동보험, 집단 복지, 노조 활동비 등), 국가납부금(주택 보조금, 물가 보조금)으로 구성된다. 물론 현금 급여는 노동보험 및 복지비 그리고 국가납부금의 산정 기준이 된다. 현금 급여 가운데 기본 임금은 동일 지역·동일 업종의 국영 기업 종업원 평균 임금의 120~150% 범위 안에서 매년 임금이 인상되므로 임금의 상한선이 없다. 장려금은 노동 생산성의 제고를 위해 작업 성과에 따라서 장려기금에서 연말에 상여금을 지급하지만, 현재 조업 중인 외국 기업은 상여금을 지급하지

못하고 있다.

한편, 보수 지급에 있어서 북한의 경우는 기업이 알선 기관에게 선불로 일괄적으로 지불한 후, 알선 기관은 후불로 종업원에게 약 100~200 원(45~90 달러; 암시장의 1달러 당 100~200 원 교환) 정도를 지급하므로 보수의 차액을 알선 기관에서 취득한다. 반면에, 중국의 외국 투자 기업은 북한과 달리 임금 수준이 지역과 외국 투자 기업 여부에 따라서 종업원에게 직접 임금을 지불한다. 따라서 북한의 경우는 외국 투자 기업이 직접 근로자에게 보수를 지급하지 아니하고 알선 기관이 지급하므로, 종업원의 생산성 제고를 위한 인센티브를 고려하기 어렵다. 또한 기업이 임금을 달러로 지급하면 종업원이 환전 문제가 발생하는 반면에, 임금을 북한 화폐(원화)로 지급하면 암시장의 이중가격제로 인하여 강제 저축의 문제가 발생되고 있다.¹⁶⁾

또 하나 의문시되는 것은 북한 외국인 기업의 노동력이 비숙련 노동의 단순 가공, 조립 산업에 치중하고 있지만, 만약 숙련 노동이나 전문적인 노동력의 고용시에는 그러한 인력의 보수 기준과 노동 생산성의 측정 방법을 어떻게 마련할 것인가 하는 것이다. 따라서 외국인 투자 기업의 고용제도는 북한법령의 적용 배제를 전제하여 합리적인 기업

16) 대한무역진흥공사(1993), 「북한 투자 실무」, pp. 165~166 참조.

노무 관리를 운용해야 할 것이다. 실제로 조업 중인 외국 투자 기업들은 이 규정과 별도로 당국과 협상하여 가장 낮은 70~80 원(북한원화)을 지불하고 있다.¹⁷⁾ 특히, 북한 내지에서 조업 중인 기업들의 사례는 시간외 수당은 별도로 계산하지 않고, 식사나 현물로 지급하고 있다고 한다.

맺음말

북한 헌법은 정치적 결정과 사회 변동을 헌법 규범에서 지속적으로 확인하고, 나름대로 정당성을 부여하고 있다. 물론 헌법과 다른 정치제도의 중요한 역할은 국가와 지배자의 권력을 제한하는 것이다. 이러한 제도들은 국가가 소수의 엘리트에게 이익을 부여하고 또 장기적 성장을 기대할 수 없는 법령만을 제정하지 않으면 그 반대의 현상이 귀결된다. 적어도 장기적 경제 성장의 조건은 그 체제 안의 경제 주체와 정치적 주권자 양자에게 적절한 인센티브를 제공하는 것이다.¹⁸⁾ 북한제도의 폐단 원인은 조직의 효율성을 위한 인센티브 부여가 바로 개개의 행위자의 인센티브로 적용되지 않는다는 점이다. 결국

북한체제의 관건은 조직의 효율성보다는 개별 행위자의 동기 부여를 위한 인센티브의 부여가 시급한 과제로서 다음과 같은 제도 개선을 고려할 수 있다.

노동 조직의 단일화

북한의 노동 시장은 수직적 노동행정기관과 직업동맹 두 기관으로 분화되어 있다. 노동행정기관은 노동력의 수급을 조정하여 인력 수급의 유형에 따라 근로자를 수요처에 파견하고, 또한 임금은 기업에서 선불로 받아서 근로자에게 후불로 지급한다. 즉, 근로자는 임금을 외국 투자 기업으로부터 직접 받지 않고, 노동행정기관에서 직접 수령하기 때문에 사용자의 작업 규칙이나 모니터링에 덜 구속된다. 사용자는 직업동맹과 함께 노동 계약의 당사자로서, 자신의 요구 사항을 관철하기 위해서는 직업동맹의 협의를 요한다. 북한은 외국 투자 기업의 노동 과정의 특성을 인정하여 노동행정기관과 직업동맹을 단일화해야 할 것이며, 또한 해당 기업이나 외국 투자 기업 연합체의 자율성을 보장해야 한다. 이로써 생산적인 노사 관계를 보장하

17) 대부분 기업에서 상여금 및 퇴직금제도를 시행하지 않고 있다. 더구나 시간외 근무 수당도 간접 지급 방식을 취하기 때문에 근로자들의 노동 의욕이 낮다고 한다(박정동(1996), 「북한의 경제특구」, 한국개발연구원, p. 170 참조).

18) Douglass C. North and Barry R. Weingast(1996), "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England," in: L. J. Alston, T. Eggertsson, D. C. North (ed.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge Univ. Press, p. 136f.

여 노동 조직의 효율성을 제고하는 계기가 될 것이다.

노동법제의 효율성 증대

외국 투자 기업은 인력 채용을 노동행정 기관의 선발에 의한 근로자의 간접 모집에 따르고 있다. 직접 모집은 근로자의 적성이나 노동력 및 기술력을 평가하여 유능한 근로자를 선발할 수 있으며, 또 행정 기관의 간섭을 억제하여 노동 생산성의 제고를 위해서도 절대 필요하다. 또한 기업의 직접 채용은 노동 계약 주체를 변경함으로써 기업 내부에서 사용자와 노동자간의 노사 관계의 거래 비용을 감소시킬 수 있다. 이와 함께 북한 당국 및 행정 기관도 경제 영역의 간섭을 억제함으로써 기업과 근로자에 대한 불가피한 통제와 감독 비용을 줄이고 외국 투자자에게 경영 동기를 부여하여 외자 유치를 촉진할 수 있을 것이다.

더구나 외국 투자 기업의 경영자는 노동 과정에서 근로자의 대리인으로서, 노동행정 기관·직업동맹과 근로자간의 도덕적 해이 혹은 주인-대리인 문제(principle-agent problem)에 직면하게 된다. 여기서 근로자는 사용자에게 노동력을 제공하고서 실제로 임금은 노동행정기관에서 받기 때문에 노동 생산성을 제고하려면 특별한 모니터링 비용

을 수반한다. 왜냐하면 근로자는 자신의 이익이 노동행정기관과 직업동맹의 이익과 일치한다고 생각하지 않아서 눈속임의 기회주의 형태를 보이게 된다. 그러므로 근로자의 노동 평가가 경영 성과에 의한 보상의 동기 부여가 필요하다.

북한 투자의 경제성 제고 방안

북한의 노동 생산성이 낮은 원인은 낙후된 산업 구조와 실용 교육의 부재를 지적할 수 있다. 계획 경제의 수직적 의사 결정이 경제 조직의 비효율성을 초래하여 경제 주체에 대한 인센티브의 보상 방안이 절실히 필요하다. 따라서 정부는 북한 투자를 통한 교류 협력의 활성화를 위해서는 단기 전략과 장기 전략을 수립하여야 한다. 첫째, 장기 회임 또는 수익성이 높은 사업은 정부와 사업자간의 합작 계약에 의한 장기 투자 재원을 형성하여 낙후된 사회간접자본의 고도화와 기술 인력의 육성을 위한 인프라 사업에 역점을 두어야 한다. 둘째, 대북한 투자 사업은 단기적으로 단순 조립 산업, 상업과 유통 및 관광업 등 서비스 산업의 투자가 유효하고, 중장기적으로 사회간접자본의 발전에 따른 금융업·원료 중심의 제조업과 정보 산업 등의 고부가가치 사업 확대가 바람직하다고 본다. **完**