

경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-49-01

북한 노동시장의 현황

오상봉 · 박제성 · 양문수
이철수 · 정은미 · 홍제환

주관연구기관 : 한국노동연구원
협력연구기관 : 북한대학원대학교 · 통일연구원 · 신한대학교

경제·인문사회연구회 협동연구총서
“북한 노동시장의 현황”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-49-01	북한 노동시장의 현황	한국노동연구원

2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주 관 연구기관	한국노동연구원	오상봉 연구위원	박제성 연구위원
협 력 연구기관	북한대학원대학교	양문수 교수	
	통일연구원	홍제한 부연구위원 정은미 부연구위원	
	신한대학교	이철수 교수	

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(오상봉) 1
제2장 최근 북한 경제운영 체계의 변화	(양문수) 2
제1절 머리말	2
제2절 경제난 이전의 경제운영 체계	3
제3절 경제난 이후의 경제운영 체계	6
1. 계획경제의 대폭적인 위축 및 약화	6
2. 시장화의 진전	8
제4절 김정일 시대의 경제운영 체계: 7·1 조치와 시장화의 진전	9
1. 7·1 조치	9
2. 시장화의 진전	12
제5절 김정은 시대의 경제운영 체계: ‘우리식 경제관리방법’의 시행과 시장화의 확산	14
1. ‘우리식 경제관리방법’의 시행	14
2. 시장화의 진전	19
제6절 맺음말	25
제3장 북한 노동시장의 형성과 발전	(홍제환) 29
제1절 서 론	29

제2절 북한 노동제도의 원형	30
제3절 북한 노동시장 형성 배경	32
1. 북한 경제의 악화와 시장화의 진전	33
2. 기업·노동자의 부담 가중	34
제4절 북한 노동시장의 형성과 확대	37
1. 노동시장의 범주	37
2. 영세 자영업자의 증가	38
3. 노동수요: 사경제 활동의 확대	40
4. 노동공급: '8·3 노동자'의 출현과 확산	41
5. 노동시장 형성의 의의와 북한당국의 대응	44
제5절 북한 노동시장의 현황과 전망	45
1. 북한 노동시장의 현황	45
2. 북한 노동시장의 전망과 과제	49
제6절 소 결	51
제4장 북한의 노동시장 실태조사와 분석	(정은미) 53
제1절 조사 개요	53
1. 조사의 목적	53
2. 조사 방법	55
3. 설문지 구성	55
제2절 응답자의 분포	57
1. 인구사회학적 분포	57
2. 가게 실태	60
3. 정보화	69
4. 응답자의 경제활동	71
제3절 유형별 경제활동 실태	75
1. 고용원이 없는 자영업자의 경제활동 실태	75
2. 피고용(임금) 노동자의 경제활동 실태	80

3. 고용원이 있는 자영업자의 경제활동 실태	82
제4절 소 결	85
제5장 북한 노동법에 관한 고찰	(박제성) 89
제1절 북한과 북한법의 법적 지위	89
제2절 북한법의 기본 원리	95
제3절 북한 노동법의 기본 구조	100
제4절 북한 노동법의 최근 동향	106
제5절 소 결	110
제6장 북한의 외국인투자기업 노동복지 법제 분석	(이철수) 112
제1절 서 론	112
제2절 법적 개괄	115
제3절 관련 조항 비교 분석	120
1. 근로소득	120
2. 근로복지	127
3. 사회보장	134
제4절 소 결	142
제7장 노동시장 발전의 조건과 북한의 현 상황, 미래	(오상봉) 148
제1절 서 론	148
제2절 노동시장 형성의 조건	149
제3절 북한의 상황	151
1. 제도적 상황	151
2. 현실적 상황	152

제4절 북한 노동시장 전망	154
제5절 소 결	162
제8장 요약 및 결론	(오상봉) 164
참고문헌	167

표 목 차

<표 2- 1> 7·1 조치 및 후속 조치의 주요 내용	10
<표 2- 2> 김정은 시대 경제관리 개선조치의 주요 내용 및 변화의 흐름	15
<표 2- 3> 개정 법령에 나타난 계획화 체계 내 중앙과 기업의 역할 조정	17
<표 2- 4> 개정 법령에 나타난 계획화 체계 내 시장의 편입	18
<표 3- 1> 북한의 임노동 수준	46
<표 3- 2> 북한의 사경제 활동 수준	47
<표 4- 1> 설문지 구성	56
<표 4- 2> 재북 거주지역	58
<표 4- 3> 공식 직업 분포	59
<표 4- 4> 가구 생활수준	61
<표 4- 5> 북한 가구 재력 분포(재력 지표 20-40-40)	62
<표 4- 6> 살림집 소유형태	63
<표 4- 7> 생활수준과 살림집 소유형태 비교분석	63
<표 4- 8> 가구의 월평균 공식 소득 분포	64
<표 4- 9> 지역 및 생활수준과 가구 월평균 공식 소득 교차분석 ...	65
<표 4-10> 가구의 월평균 공식 소득과 비공식 소득 비교	66
<표 4-11> 지역 및 생활수준과 가구의 월평균 비공식 소득 교차 분석	67
<표 4-12> 가구의 월평균 비공식 소득 분포	68
<표 4-13> 가계 지출 비중	69
<표 4-14> 해외 소식 획득 빈도	70

<표 4-15> 이동전화의 이용 여부	71
<표 4-16> 소득 유형	72
<표 4-17> 공식 직장의 8·3 노동자 비율	72
<표 4-18> 비공식 경제활동의 유형(복수응답)	74
<표 4-19> 생활수준과 비공식 경제활동의 유형 교차분석	75
<표 4-20> 일(사업)의 분야	76
<표 4-21> 일(사업) 자금 조달방법	77
<표 4-22> 애로 사항	78
<표 4-23> 가구 월평균 총수입 중 일(사업) 수입의 비중	79
<표 6- 1> 분석 틀	115
<표 6- 2> 외국인투자기업 로동법과 외국인투자기업 로동규정 비교	118
<표 6- 3> 근로소득 관련 내용 비교	126
<표 6- 4> 근로복지 관련 내용 비교	133
<표 6- 5> 사회보장 관련 내용 비교	142
<표 6- 6> 외국인투자기업 노동복지 법제의 공통점과 차이점, 지속성과 변화	145
<표 7- 1> 북한의 산업별 취업자 비중(2008)	157

그림목차

[그림 2-1] 북한의 계획관리기구	4
[그림 2-2] 개인투자 비중	25
[그림 6-1] 분석 모형	115
[그림 7-1] 한국의 산업별 취업자 비중	155
[그림 7-2] 북한의 산업별 부가가치 비중	156
[그림 7-3] 중국의 산업별 부가가치 비중	157
[그림 7-4] 중국의 산업별 취업자 비중	157

요 약

1. 최근 북한 경제운영 체계의 변화

제2장에서는 경제난 이후 북한에서의 노동시장 형성, 발전 및 북한적 특성의 형성에 영향을 미친 주된 요인 혹은 노동시장 형성의 근원적 배경으로서 북한의 전반적인 경제운영 체계를 논의 대상으로 한다. 즉 경제난 이후 북한의 전반적인 경제운영 체계, 즉 경제 제도, 경제 정책, 각종 관행, 상황 등이 어떻게 변화했는지, 특히 김정은 시대 들어 어떤 변화를 겪고 있는지 고찰하는 것이 이 장의 목적이다.

1990년대 초부터 발생한 북한의 경제난은 28년이 지난 지금까지 해소되지 않고 있다. 이에 따라 북한경제는 다방면에서 크고 작은 변화가 발생했고, 특히 경제난의 장기화는 북한경제의 변화를 우연적이고 일시적인 것이 아니라 필연적이고 구조적인 것으로 그 성격을 바꾸어 놓았다. 대표적인 것이 시장이다. 경제난 발생 이전에 시장은 매우 제한적이며 주변적인 존재에 불과했으나 현재는 어느덧 북한 경제 전체에서 대단히 중요한 존재로 자리 잡았다. 특히 소비재시장 뿐 아니라 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 이른바 4대 시장도 형성·발달하고 있다. 이제 북한경제에서 시장은 상당 정도 시스템으로 자리를 잡아가고 있다고 볼 수 있다.

김정은 시대의 북한은 공식적으로는 여전히 사회주의 계획경제를 내세우고 있다. 하지만 북한은 이제 계획경제 시스템이 국민경제 전체를 규율하는 고전적 사회주의 경제로부터 한참 벗어나 있다. 중국, 베트남의 본격적인 개혁·개방 수준에는 여전히 미치지 못하지만 중국, 베트남의 개혁·개방 초기와 상당히 유사한 모습을 보이고 있다. 이제 북한은 계획경제와 시장경제가 공존하는 이중경제의 모습을 뚜

릿하게 보여주고 있다.

김정은 시대에 등장한 우리식 경제관리방법은 종전의 조치보다 경제개혁적 성격이 더 강한 것으로 평가되고 있다. 개혁의 수준, 심도, 범위 면에서 2002년의 7·1 조치는 말할 것도 없고, 2003~04년 박봉주 총리 시절의 시험적 개혁 조치보다 훨씬 진전된 것으로 평가된다(양문수, 2017).

우리식 경제관리방법은 시장화에 대해 아주 우호적인 환경을 제공하며, 시장화를 촉진하는 효과가 있다. 이는 시장을 부분적으로 합법화해 준 7·1 조치가 북한 시장화에 미친 영향을 시야에 넣으면 쉽게 짐작할 수 있다.

돌이켜 보면 1990년대 초 경제난 발생 이후 28년 동안 시장화에 대한 북한당국의 정책은 갈지(之)자였다. 1990년대는 통제와 묵인을 반복했고, 2000년대 초부터는 허용으로 갔다가 2000년대 중반부터는 통제로 돌아섰다. 그러다가 2010년 5월부터는 다시 허용으로 돌아왔다.

그런데 2010년대 들어 특히 김정은 정권 출범 이후 북한당국의 정책은 종전과는 꽤 상이한 양상·성격을 보이고 있다. 북한당국은 다양한 방식으로 시장에 개입하고, 더욱이 시장을 공식 제도 내에 편입 시킴과 동시에 시장의 성장을 추동하고 있다.

시장화에 대한 북한당국의 태도·입장 변화가 충분히 감지되고 있다. 이전에는 시장을 없애느냐 살리느냐가 가장 큰 고민이었다고 한다면 이제는 시장이라는 현실을 받아들이고 나아가 시장을 적극 활용하면서 어떻게 시장과 타협/공존할 것인가를 깊게 생각하게 되었다. 특히 ‘관리 가능’한 시장화를 추구한다는 대전제하에 관리 가능성을 유지하면서 관리 가능 범위를 확대하는 방안을 고민하게 되었다.

시장에 대한 북한당국의 정책이 현재의 ‘활용’에서 ‘억압’으로 돌아설 가능성은 당분간 높지 않다. 특히 과거의 계획경제로 회귀하는 것은 사실상 불가능하다. 그런 면에서 보면 시장화는 이제 불가역성을 확보한 것으로 보인다. 하지만 북한 체제의 특성상 시장이 계획을 완전히 대체하기는 어려울 것이다. 따라서 상당 기간 동안 시장경제와

계획경제는 공존할 것으로 보인다.

2. 북한 노동시장의 형성과 발전

제3장에서는 북한 노동시장의 형성과 발전 과정에 대해서 살펴보았다. 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한은 모든 노동자의 고용을 보장해주는 것을 원칙으로 하는 사회주의 계획경제체제를 고수해 왔다는 점에서 북한에 노동시장이 형성되었다는 것은 근본적으로는 노동제도를 포함한 북한의 사회주의 계획경제 시스템이 제대로 작동하지 못한 결과라고 볼 수 있다.

이를 보다 구체적으로 이야기하면, 북한 경제상황이 악화되어 계획경제 시스템이 기능을 상실함에 따라 국영기업과 노동자에 부과되는 경제적 부담이 증폭되었고, 기업과 노동자가 새롭게 형성된 비공식 경제 부문을 활용하여 자구책을 모색하는 과정에서 노동 수요와 공급이 형성되었고, 노동시장이 발달하게 되었다고 할 수 있다. 이처럼 북한 노동시장의 형성 과정은 북한당국의 의지에 의해서 이루어진 것이 아니라 생계에 위협을 느낀 ‘아래로부터’ 이루어져 온 것이다.

둘째, 북한 노동시장은 고용-피고용 관계보다는 스스로에게 고용되는, 자영업 형태가 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 사기업 활동이 제한된 환경에서 노동수요가 충분히 발생하지 않은 데에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그런데 여타 개발도상국에서도 대부분 경제개발 초기에는 임노동 기회가 충분치 않아 자영업자 비중이 높다는 점에서 이는 북한만의 예외적인 현상은 아니라고 할 수 있다.

셋째, 임노동에 대한 수요는 영세 자영업자, 개인수공업 부문, 돈주가 국영기업의 명의 또는 생산설비를 빌려서 벌이는 사업 부문 등 다양한 부문으로부터 발생하고 있다. 또 노동공급은 부양으로 있던 여성이나 국영기업이 정상 가동되지 못함에 따라 출현한 8·3 노동자뿐만 아니라 국영기업에 소속된 일부 노동자 등에 의해서도 이루어지고 있다.

이러한 수요와 공급이 만나 발생하는 자영업자의 급증과 임노동의 출현은 북한경제가 회복되는 데에 상당한 기여를 해왔다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 체제의 특성으로 인해 북한당국은 노동 시장에 대해, 특히 임노동의 출현에 대해 부정적인 입장을 견지해 오고 있다.

넷째, 북한 노동시장 현황을 보면, 여전히 자영업의 비중이 큰 것으로 보이지만, 임노동도 증가하는 양상을 보이는 것으로 파악되고 있다. 자영업 부문의 경우, 이미 과잉 상태에 있는 만큼, 이를 해결하기 위한 방안 마련이 필요해 보인다. 임노동 부문의 경우, 앞으로도 북한당국은 이를 공식적으로 인정하는 데에 소극적인 입장을 보일 것으로 판단되지만, 시장화의 진전 속에 비공식 부문의 임노동 규모는 더욱 확대될 것으로 보인다.

3. 북한의 노동시장 실태조사와 분석

제4장은 2012년 이후에 탈북하여 남한에 거주하고 있는 북한이탈 주민 300명을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 토대로 북한의 노동 시장 실태를 분석한 것이다. 설문조사는 응답자의 비공식 경제활동 유형-A형 고용원이 없는 자영업자, B형 피고용(임금) 노동자, C형 고용원이 있는 자영업자-에 따라 맞춤형으로 실시되었다. 조사 결과, 고용원이 없는 자영업 응답자들이 다수를 차지하였고, 고용-피고용 관계의 노동시장에 참여하고 있는 응답자 수는 소수에 그쳤다.

대부분의 응답자 중 일부(18.4%)를 제외하고 대부분의 응답자(81.6%)가 비공식 경제활동에 참여하였다. 공식 직장과 비공식 경제 활동을 병행하여 두 곳에서 모두 소득을 얻었던 응답자는 18.2%에 불과했고, 비공식 경제활동을 통해서만 소득을 얻었던 응답자가 52.4%로 절반 이상을 차지했다. 공식 직장에서 얻는 소득이 전혀 없거나 실질소득으로서의 기능을 전혀 하지 못하기 때문에 대부분의 북한주민들은 비공식 경제활동 참가가 불가피하다.

응답자 가구의 월평균 공식 소득과 비공식 소득 간의 격차는 10배의 차이에 달한다. 공식 소득의 경우 평균값이 23,499원인 반면, 비공식 소득의 평균값은 229,848원으로 나타났다. 중위값 역시 공식 소득은 2,000원인 반면, 비공식 소득은 25,000원이었다. 전체 응답자의 34.5%는 월 공식 소득이 0원이었고, 41.6%의 월 공식 소득은 5,000원 미만인 것으로 나타났다. 게다가 비공식 소득이 가구 총소득에서 차지하는 비중이 80% 이상을 차지하는 가계 구조는 비공식 경제활동이 지속되지 못할 때 가구 전체가 빈곤상태에 내몰리게 되는 위험성을 잠재하고 있다.

비공식 경제활동을 통해 얻는 소득수준은 대부분 최저생계비에 가깝다. 가구의 월평균 수입에서 ‘먹는 것’으로 지출하는 비중이 66.4%에 이를 정도로 저소득 가계 구조를 나타냈다. 고용원이 없는 자영업자의 경우 66.7%가 비공식 소득이 생활하는 데 부족했다고 응답했고, 피고용인(임금) 노동자의 경우도 5명 중 4명이 부족했다고 응답했다. 반면에, 고용원이 있는 사업자의 경우는 3명 모두 사업 소득이 생활하는 데 충분했다고 응답해 대조적인 결과를 보였다.

고용원이 없는 자영업자의 경우 장마당 소매장사(35.3%), 밀수(15.4%), 되거리장사(12.9%)와 사경지 경작(12.9%) 순으로 응답률이 높게 나타났으며 사업규모는 대부분 영세적이다. 임금노동자의 경우 대체로 운송·식당·교육 등 서비스 부문에 종사하며, 고용원이 있는 자영업자의 경우 건설업, 판매업 등에 종사했다.

고용원이 없는 자영업에 종사한 응답자의 경우 경제활동에 참여한 기간이 평균 89개월(7년 4개월)로 나타나 비교적 장기간 지속되었다. 반면에 피고용(임금) 노동자의 경우 근속기간이 수일에서 1년 미만 이었고, 고용원이 있는 사업자의 경우도 사업기간이 1개월에서 1년 미만으로 비교적 짧은 편으로 나타났다. 이 결과는 고용원이 없는 자영업의 경우 이미 북한사회에서 오래전부터 정착되어 보편화된 비공식 경제활동으로 수용되고 있는 반면에, 임금노동자 형태의 경제활동과 고용원이 있는 개인 사업의 경우는 경제활동을 지속하는 데 당

국으로부터 제재와 제약을 받고 있음을 시사한다.

비공식 경제활동의 유형과 관계없이 모든 유형에서 종사하는 사람들이 증가하고 있다는 점은 향후 북한의 노동시장에서 매우 중요한 변화의 동인이라고 할 수 있다. 자영업자든 임금노동자든 이들의 수가 증가하고 있다는 것은 북한에서 노동시장의 성장 가능성이 크다는 것을 시사한다. 하지만 노동계약 및 사회안전망의 부재는 노동시장의 불안정과 사회 불평등을 가속화하는 주요 요인이 되고 있어 개선이 시급하다. 또한 자영업의 비중이 높은 노동시장 구조는 체제개혁이나 통일 과정에서 진행될 산업의 구조조정이나 노동시장의 재편에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

4. 북한 노동법에 관한 고찰

남한 연구자의 입장에서 북한의 노동법을 연구하기 위해서는 먼저 ‘북한’의 법적 지위에 관한 문제가 해결되어야 한다. 북한의 법적 지위에 관해서는 두 가지 입장이 있다. ‘적대 관계론’에 따르면 한반도에서의 유일한 합법 정부는 대한민국이며 이른바 북한 정부는 대한민국의 영토 일부를 불법적으로 점령하고 있는 단체에 해당한다. 반대로 ‘특수 관계론’은 북한이 남한을 상대로 적대적 태도를 취하지 않고 평화 통일을 같이 지향하는 동반자적인 태도를 취하는 한, 북한을 반국가 단체가 아니라 준국가적 실체로 인정할 수 있다는 입장이다. 적대 관계론에 따를 때 북한법을 연구한다는 것은 사실상 무의미하다. 북한법은 법이 아니라 반국가 단체의 내부 조직 규범에 불과하기 때문이다. 본 연구는 특수 관계론에 입각해서 북한 노동법을 분석하고자 한다.

북한법은 우리와 같은 자본주의 법질서가 아니라, 사회주의 법질서에 속한다. 북한법을 구성하고 지도하는 이론과 원리는 우리가 알고 있는 것과 다를 수 있기 때문에, 우리 것을 그대로 적용하는 방식으로 북한법을 검토하는 것은 북한법을 제대로 이해하는 데에는 별

로 도움이 되지 않을 것이다. 북한법을 이해하기 위해서는 우선 이른바 내재적 접근법이 요청된다. 이것은 북한법을 우선 북한 주민의 관념 속에 있는 법으로 바라본 다음, 이것을 바탕으로 하여 법전 속의 법 또는 현실 속의 법에 접근하는 태도를 의미한다. 그러나 다른 한편 북한법에 고유한 이론이나 원리를 순수 내재성으로 수용하는 태도 또한 북한법을 제대로 이해하는 데 도움이 되지 않는다. 사회 내부에서는 사회를 알 수 없고, 사회를 알려면 사회 외부에서 사회를 바라보아야 한다. 외재적 규칙으로서의 ‘율칙(律則)’이 없는 사회는 존재하지 않는다. 그런 점에서 북한법에 대한 내재적 접근법은 도그마적 접근법과 결합될 필요가 있다.

해롤드 버만은 전체주의적 법질서의 특징을 설명하기 위해서 ‘법의 지배(rule of law)’와 ‘법을 이용한 지배(rule by law)’를 구분하였다. 법을 이용한 지배는 두 가지 특징이 있다. 하나는 국가가 법을 이용해서 경제를 계획하는 것이고, 또 하나는 국가가 법을 이용해서 사람들의 믿음과 태도를 양육하는 것이다. 법의 지배에서는 법을 경제의 필요조건으로 인정한다. 반면에 법을 이용한 지배에서는 법을 경제의 도구로 삼는다. 법의 지배는 행위의 한계를 설정함으로써 행위의 자유를 보장한다. 반면에 법을 이용한 지배는 어떤 인과 법칙이 세상을 주재한다고 믿고, 이 인과 법칙에 따라 인간과 사회를 관리하고자 한다. 법을 이용한 지배에서 법적 주체는 법의 한계 내에서 자유롭게 행위하는 존재가 아니라 법에 의하여 양육되는 존재로 환원된다. 이것이 바로 사회주의 법질서에서 ‘법의 양육적 역할’이라고 부르는 것이다.

내재적 접근법에 따르면 북한은 ‘혁명된’ 국가이다. 북한은 ‘자주적인 사회주의 국가’이며, ‘사회주의하에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다.’ 그러나 동시에 북한은 여전히 ‘혁명 중인’ 국가이다. 근로자들은 ‘사회주의, 공산주의 건설을 위한 보람찬 노동에 자원적으로 참가하여야 한다.’ 여기에서 노동은 공산주의 혁명이 완수된 국가에서 이행되는 노동이 아니라,

공산주의를 건설하기 위한 노동이다. 사실 ‘이미 혁명되었지만 여전히 혁명 중인 국가’로서의 이중성은 혁명의 완성을 영원히 내일로 미룬다. 공산주의는 완성된 체제가 아니라, 끊임없이 건설 중인 상태인 것이다. 혁명으로서의 노동은 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기반하여 ‘공동의 목적과 이익을 위한 근로자들의 집단적인 노동’으로 정의된다.

그러나 북한 노동법이 정의하고 있는 ‘노동’은 현실이 아니다. 법이 현실과 어느 정도 다른 것은 북한만의 사정이 아니라 어느 나라나 마찬가지이다. 법은 현실(존재)을 있는 그대로 반영하는 것이 아니라, 현실이 그렇게 되어 마땅하다고 여기는 모습(당위)을 제시하는 거울이다. 그러나 법적 당위가 존재와 너무 멀어지거나 반대로 너무 가까우면 안 된다. 존재 없는 당위는 공허하고, 당위 없는 존재는 위태하다. 좋은 법은 존재(현실)와 적절한 긴장을 유지해야 한다. 그러나 북한법은 적어도 1990년대 중반의 경제위기, 이른바 ‘고난의 행군’ 이후 2000년대부터는 복원성을 상실한 용수철 같이, 존재와 당위 사이의 이 긴장이 사라졌다고 보인다.

경제위기를 거치면서 북한의 하부 구조에서는 시장경제가 확산되었다. 이것은 경제위기로 인해 국가가 더 이상 인민을 먹여 살릴 수 없다는 현실에 직면해 북한 주민들이 각자도생하면서 생겨난 현상이다. 공장 노동자는 명목상의 직장 활동이 아니라 별도로 시장 활동을 통해서 돈을 벌었다. 심지어 당과 군 그리고 정부기관까지 시장화에 참여하였다. 북한의 경제는 더 이상 원래적 의미의 사회주의 계획 경제라고 부르는 힘들어 보인다. 북한의 하부 구조는 시장경제로 이행하고 있지만, 상부 구조는 여전히 공산주의를 유지하고 있다. 오히려 상부 구조는 시장경제의 확산으로 인한 체제의 불안을 방지하기 위하여 ‘선군 정치’를 내세우면서 더욱 강화되고 있다. 요컨대 북한 체제는 공산주의와 시장경제가 결합된 이중 체제라고 할 것이다.

이러한 이중 체제가 계속되는 상황에서, 최근에 북한은 노동법과 관련하여 중요한 입법적 조치를 단행한다. 북한법은 2009년에 「노동

정량법」이 제정되고 2010년에 「노동 보호법」이 제정됨으로써 형식 상 큰 변화를 겪게 된다. 이 두 개의 법은 경제위기 이후 북한 노동 법에서 가장 두드러진 법제의 변화라는 점에서 이후의 상황을 개선 하기 위한 대응책으로서의 의미를 갖는다고 생각해 볼 수 있다. 「노동 보호법」은 경제위기 이후 손실된 국가의 정치적 정당성을 회복하기 위하여 노동자에 대한 보호를 강화하는 것을 목적으로 하는 다분히 상징적 차원의 입법이라고 할 수 있으며, 「노동 정량법」은 조금씩 회복되고 있는 경제발전에 박차를 가하기 위하여 노동력의 배치를 좀 더 합리화하는 것을 목적으로 하는 실제적 차원의 입법이라고 할 수 있다.

이러한 입법적 변화의 실제 효과를 파악하기에는 관련 정보가 너무 적어서 본 연구에는 포함하지 못하였다. 이후의 연구 과제로 넘기고자 한다. 그 밖에도 본 연구에서는 북한의 노동 관계법만 분석의 대상으로 삼았다. 그러나 북한의 노동 체제를 좀 더 잘 이해하려면 노동 관련법만이 아니라 기업 관련법도 아울러 분석해야 할 것이다. 이 부분도 이후의 연구 과제로 넘기고자 한다.

5. 북한의 외국인투자기업 노동복지 법제 분석

본 연구는 북한의 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」을 비교, 2000년대 전후의 외국인투자기업 노동복지 법제의 동학을 추적하였다. 이에 본 연구는 양 법령의 ① 근로소득, ② 근로복지, ③ 사회보장을 중심으로 비교하였다. 또한 본 연구는 ① 동일한 조항의 내용 비교, ② 이를 통한 동일 조항의 공통점과 차이점, ③ 지속성과 변화 등을 추적하였다.

분석결과, 양 법령의 공통점과 차이점을 살펴보면 첫째, 근로소득 관련 내용은 공통점과 차이점이 거의 같은 비중으로 존재한다. 공통점의 경우 비교 대상의 절반 정도가 내용상 양 법령에 중복되어 있다. 반면 차이점의 경우 비교 대상의 절반 정도가 후일 제정된 「외국

인투자기업 로동법」에서 구체화되어 있다. 따라서 근로소득의 경우 일부 조항은 「외국인투자기업 로동규정」이, 또 다른 일부 조항은 「외국인투자기업 로동법」이 상호 상대적으로 구체적인 형태로 나타나고 있다. 즉, 근로소득 관련 법 조항을 구체성 차원에서 접근하면 「외국인투자기업 로동규정」≒ 「외국인투자기업 로동법」의 등식이 성립된다. 그리고 이는 근로복지와 사회보장과 다른 경향이다.

아울러 이러한 원인은 무엇보다 약 10년이라는 양 법령의 입법 시기 차이에 기인한 것이라 판단된다. 즉, 근로소득은 사실상 근로자의 임금 관련 조항이기 때문에 제정 초기 법령인 「외국인투자기업 로동규정」보다 약 10년 후에 제정된 「외국인투자기업 로동법」의 당시 입법 환경을 반영했다고 판단된다. 때문에 근로소득에서 임금 종류, 상급, 연장, 야간근무, 명절 공휴일 근무는 다소 공통적인 경향을 갖는다. 하지만 이를 제외한 임금제정 권한, 임금수준, 임금지불 방식은 양 법령에서 차이가 있고 이로 인해 내용적으로 후일 제정된 「외국인투자기업 로동법」이 더 구체적이다.

둘째, 근로복지 관련 내용을 비교하면 내용상 다수의 공통점이 있는 가운데 확연한 차이점도 나타났다. 공통점의 경우 기본적으로 비교 대상 간의 기저에서 형식상 확고한 차이 없이 비슷하다. 그리고 여기에는 노동시간, 시간외 근로, 명절, 공휴일 휴식, 명절, 공휴일 근무 대휴, 휴가비와 휴가비 계산, 탁아소와 유치원 운영이 해당된다. 그러나 차이점의 경우 정기, 보충, 산전산후휴가와 여성 근로자의 보호에서 확연히 나타나는데, 아이러니하게도 이는 「외국인투자기업 로동규정」의 포괄성이 역으로 「외국인투자기업 로동법」에서 구체성으로 나타났다. 즉, 근로복지 관련 법 조항을 구체성 차원에서 접근하면 상대적으로 「외국인투자기업 로동규정」≤ 「외국인투자기업 로동법」의 등식이 성립된다. 그리고 이는 근로소득과 사회보장과 다소 다른 경향이다.

또한 특이하게도 위의 차이점과 관련한 조항만이 「외국인투자기업 로동법」에서 나타난 원인은 북한의 기존의 입법 행태에 기인한다.

즉, 북한의 경우 상술한 차이점과 관련한 조항이 기존의 「사회주의 노동법」에서 밝혀 왔던 내용들이다. 따라서 북한은 이와 같은 맥락에서 상술한 내용을 하위법령인 「외국인투자기업 노동규정」이 아닌 상위법령인 「외국인투자기업 노동법」에서 제시하였다고 판단된다.

셋째, 사회보장 관련 내용을 비교하면 공통점과 차이점이 동시에 나타난다. 공통점의 경우 양 법령 모두 다수의 공통적인 복지급여가 상호 존재하는 것이다. 반면 차이점의 경우 사회문화시책과 퇴직보조금의 경우 「외국인투자기업 노동규정」에만 있다. 그리고 이러한 차이점은 하위법령인 「외국인투자기업 노동규정」에서 상대적으로 구체화되어 확장되는 형태이다. 즉, 「외국인투자기업 노동법」의 포괄성이 「외국인투자기업 노동규정」에서 구체성으로 나타나 이것이 중국에는 차이점으로 승화되었다. 즉, 사회보장 관련 법 조항을 구체성 차원에서 접근하면 「외국인투자기업 노동규정」 ≥ 「외국인투자기업 노동법」의 등식이 성립된다. 그리고 이는 근로소득, 근로복지와 정반대 경향이다. 아울러 이러한 원인은 양 법령의 법적 위치와 위계에 따른 것이다. 이에 북한은 양 법령의 사회보장과 관련, 상위법령인 「외국인투자기업 노동법」에서 포괄적으로 언급하였다. 그러나 이와 달리 하위법령인 「외국인투자기업 노동규정」에서는 구체적으로 제시하였다.

또한 「외국인투자기업 노동규정」과 「외국인투자기업 노동법」의 비교·분석을 위해 시계열적으로 2005년 대비, 2015년을 기준으로 북한 외국인투자기업 노동복지 법제의 지속성과 변화를 살펴보면 다음과 같다. 지속성의 경우 첫째, 북한은 양 법령 제정의 시간적인 차이가 존재하지만 노동복지의 기본적인 골격을 그대로 유지하고자 하는 경향이 있다. 둘째, 외국인투자기업의 복지급여의 경우 10년 동안 주목할 만한 새로운 현금급여나 현물급여 없이 기존의 복지급여와 거의 동일하다. 셋째, 사회문화시책기금과 문화후생기금과 같은 노동복지와 관련된 재정부담 주체는 기존과 동일하게 외국인투자기업이 부담한다(이철수, 2017b: 48). 따라서 북한의 외국인투자기업 노

동북지에 관한 제도적 발전 의지는 다소 취약하다고 할 수 있다.

반면 변화는 첫째, 전반적으로 법령의 표현에 있어 후일 제정한 「외국인투자기업 노동법」이 「외국인투자기업 노동규정」에 비해 상대적으로 세련되고 현대화되어 있다. 즉, 「외국인투자기업 노동법」을 통해 확인되는 것은 북한 법령의 발달 내지는 진보이다. 둘째, 이와 연장선상에서 전반적으로 「외국인투자기업 노동법」이 「외국인투자기업 노동규정」에 비해 내용과 진술 면에서 상대적으로 구체적이다. 이로 인해 양 법령 중 상대적으로 「외국인투자기업 노동규정」보다 후에 제정된 「외국인투자기업 노동법」이 양적·질적으로 우수하다(이철수, 2018: 191). 셋째, 「외국인투자기업 노동법」에서 최저임금 적용을 천명하여 기존의 근로소득에 관한 다소간의 변화를 추구하고 있다.

6. 노동시장 발전의 조건과 북한의 현 상황, 미래

북한에는 공식적으로 노동시장이 존재하지 않는다. 그러나 공식적으로 존재할 수 없는 노동시장이 북한사회에 조금씩 형성되고 있는 것으로 추정된다. 제7장에서는 현재 북한 노동시장의 모습은 어떠한지, 앞으로 어떻게 바뀔지, 노동시장 발전을 위해서 어떠한 조건이 필요한지 살펴보았다.

노동시장 형성을 위한 일차적인 조건은 수요자와 공급자의 자기선택권이다. 현재 북한에서는 공식적으로 허용되지 않는다. 상품 또는 서비스 시장의 발전 및 이동의 자유와 적절한 교육훈련은 노동수요의 확대 및 적절한 양과 질의 노동공급을 위해 필요하다. 북한에서는 아직 공식적으로 허용되지 않거나 이제 제한적으로 허용되기 시작했다. 그러나 현실은 제도적 상황과는 상당히 괴리가 있다. 상품 및 서비스 시장은 점점 공식 부문을 잠식해감에 따라 실질적 노동수요가 발생하고, 이에 맞춰 노동공급이 이루어지고 있다.

앞으로 북한의 노동시장 상황은 수요자와 공급자의 자기선택권이

허용되기 전까지는 양적인 성장에도 불구하고 질적으로는 현재와 크게 다르지 않을 것이다. 노동시장이 제대로 기능하는 것은 노동계약 제도의 도입 이후일 것이다. 그러나 매우 많은 유희인력으로 인해 급격한 제도 변화는 상당한 사회적 문제를 야기할 수 있다. 따라서 야기될 수 있는 문제를 줄이면서 노동계약제도를 도입하는 지혜가 필요하다. 중국이나 동유럽 모두 이에 대해 성공했다고 보기는 힘들지만, 그들의 경험은 제도 설계에 고려할 만하다고 판단된다.

북한과 같은 소국이 개방경제를 지향하고 이것이 성공을 거둔다면 시장화 속도는 더욱 빨라지고 노동시장의 상황은 더욱 역동적으로 변할 것이다. 이 경우에 시장상황에 맞는 노동제도 개혁의 시기와 범위를 주의 깊게 결정하고 관련 제도를 세심하게 준비해야 할 것이다.

제1장 서론

지난 10여 년간 북한의 시장화에 대한 연구 결과는 상당히 축적되었고 이는 북한사회를 이해하는 데 상당한 도움을 주었다. 그러나 시장화의 깊이가 깊어지면 보다 큰 자본이 보다 많은 양의 상품 또는 서비스를 공급하게 될 것이며 이는 필연적으로 노동수요를 발생시킨다. 북한은 그 시점에서 서 있는 듯하다.

과거 북한의 시장화는 고용원이 없는 자영업자를 대량으로 양산하였고 이제는 이와 관련된 종사자가 100만 명이 넘는 상황이다. 이 과정에서 자본의 형성 기회가 있었으며 계획경제의 붕괴는 계획부문에 불가피하게 자본의 도움을 받을 수밖에 없었으며, 이는 계획부문에 사적 자본이 개입할 여지가 생겼음을 의미한다. 이를 달리 해석하면 임노동관계가 필요해졌음을 의미한다.

본 보고서는 임노동관계를 포함한 북한의 노동시장 상황을 다룬다. 먼저 북한 노동시장의 형성 배경이 된 북한 경제 및 관련 제도의 변화에 대해서 살펴본다. 다음으로 보다 노동시장에 초점을 맞춰서 북한 노동시장의 형성 배경과 현 상황에 대해서 살펴본다. 제4장에서는 이탈주민 설문 조사를 바탕으로 북한 노동시장의 현 상황을 분석한다. 제5장에서는 북한 노동법을 어떻게 해석해야 하며 최근 노동 관련 법제 변화는 어떤 의미가 있는지 살펴본다. 제6장에서는 외국인투자기업의 노동법 변화에 대해서 살펴본다. 제7장에서는 노동시장 형성의 조건과 북한의 상황과 미래에 대해서 분석한다.

제2장

최근 북한 경제운영 체계의 변화

제1절 머리말

1990년대 초부터 발생한 북한의 경제위기는 28년이 지난 지금까지 해소되지 않고 있다. 따라서 북한경제는 다방면에서 크고 작은 변화가 발생했고, 특히 경제위기 장기화는 북한경제의 변화를 우연적이고 일시적인 것이 아니라 필연적이고 구조적인 것으로 그 성격을 바꾸어 놓았다.

대표적인 영역은 시장이다. 경제난 발생 이전에 시장은 매우 제한적이며 주변적인 존재에 불과했으나 현재는 어느덧 북한 경제 전체에서 대단히 중요한 존재로 자리 잡았다. 특히 소비재시장뿐 아니라 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 이른바 4대 시장도 형성·발달하고 있다. 이제 북한경제에서 시장은 상당 정도 시스템으로 자리를 잡아가고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 현재 북한의 경제는 전통적인 계획경제와 새로이 성장한 시장경제가 공존하는 이중경제의 모습을 뚜렷하게 보이고 있다.

이 장은 경제난 이후 북한에서의 노동시장의 형성, 발전 및 북한적 특성의 형성에 영향을 미치는 주된 요인 혹은 노동시장 형성의 배경으로서 북한의 전반적인 경제운영 체계를 논의의 대상으로 한다. 즉 경제난 이후 북한의 전반적인 경제운영 체계, 즉 경제 제도, 경제 정책, 각종 관행, 상황 등이 어떻게 변화했는지, 특히 김정은 시대 들어 어떤 변화를 겪고 있

는지 고찰하는 것이 이 장의 목적이다.

제2절 경제난 이전의 경제운영 체계

경제난 발생 이전에 전통적인 계획경제 시기의 북한에서 국민 경제 운영체계상의 주된 특징 중 하나는 계획관리기구가 위계제(hierarchy)적으로 구축된다는 점이다. 북한의 국가적인 경제운영기구를 단순화시켜 살펴보면 중앙의 계획당국, 즉 국가계획위원회가 최상부에 있고, 그 다음이 정부의 산업 관련 부처들(省, ministry), 그리고 최말단에 기업이 존재하는 위계제 형태의 구조로 되어 있다(그림 1 참조).

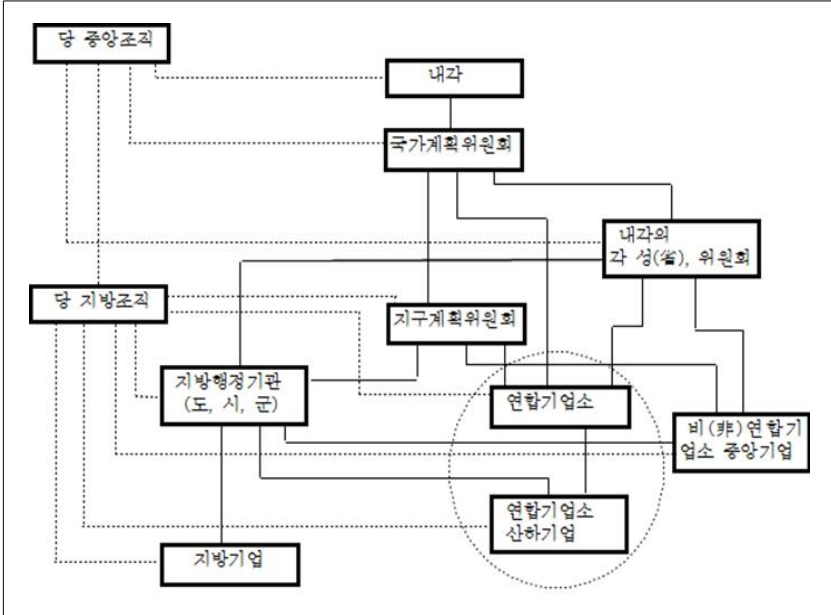
아울러 중앙과 기업, 그리고 소비자 간에는 중간적 행정기관 등을 매개하여 ‘보고와 명령’으로 이루어지는 수직적 의사결정기구로 연결된다. 개별 기업은 자신의 활동과 연관된 제반 정보를 계획당국에 제공(보고)하고, 계획당국은 이를 그 밖의 정보와 한데 모아 이에 입각하여 국가 목표의 달성을 위해 계획안을 작성한다. 그리고 이를 모든 기업에 대하여 ‘계획과제’ 즉, 계획지표¹⁾로 내려 보내면서 이의 실행 및 달성을 명령하며, 기업의 계획과제 수행상황을 관리 및 감독한다. 계획당국은 이와 더불어 기업에 생산활동에 필요한 원자재와 설비뿐만 아니라 자금 또한 제공한다. 이와 함께 계획당국은 기업에서 생산한 제품의 공급처를 지정한다. 따라서 기업은 단순한 생산현장에 지나지 않는다.

1960년대 초중반에 등장한 ‘대안의 사업체계’와 더불어 ‘계획의 일원화·세부화’는 북한 계획경제체계의 양대 기둥이다. 이 중에 1961년에 도입된 대안의 사업체계를 경제관리에 있어 기본 방침을 주로 기업 관리운

1) 기업의 계획부터 시작하여 각 부처의 계획을 거쳐서 위로 ‘집계’하면, 중앙의 계획인 국민경제계획이 된다. 반면에 역으로 중앙에서의 계획을 ‘분해’하여 아래로 내려가면, 각 부처의 계획인 - 기업별 계획으로 된다. 이런 점에서 볼 때 중앙의 입장으로는 ‘계획’이지만, 이것이 각 부처와 기업으로 하달될 때는 ‘계획지표’로 된다. 즉 계획지표란 각각의 부처와 지방정부, 기업 등의 생산단위가 수행해야 할 계획과제를 수량으로 나타낸 것이다.

4 북한 노동시장의 현황

[그림 2-1] 북한의 계획관리기구



주: 북한의 계획관리기구를 매우 간략하게 나타낸 것으로 1985년에 연합기업소체도가 전면적으로 도입된 후 오늘날까지 이런 구조가 유지되고 있음. 그림에서 실선은 행정의 지도관계를, 점선은 당의 지도관계를 나타내고 있음.

자료: 양문수(2001), 『북한경제의 구조: 경제개발과 집체의 메커니즘』, 서울대학교 출판부, p.86.

영체계에 구체화하여 나타난 것이라면, 1964~65년에 도입된 계획의 일원화 및 세부화는 그에 따른 방침을 국가 경제운영체계에 구체화한 것으로 파악할 수 있다. 즉 북한의 계획경제에서 대안의 사업체계는 미시적 차원의 제도이며, 계획의 일원화 및 세부화는 거시적 차원의 제도로 볼 수 있다(양문수, 2013: 12).

대안의 사업체계는 여러 가지 요소를 포함하고 있지만 중요한 것은 다음의 두 가지이다. 첫째, 종전의 지배인 유일관리제 대신 공장 당위원회에 의하여 이루어지는 집단지도체제를 기업 관리운영에 있어 핵심으로 한다는 것이다. 둘째, 원자재를 윗선에서 책임지고 현물로 아래에 내려준다는 것이다(양문수, 2013: 13).

계획의 일원화 및 세부화는 북한 계획화 제도의 기본축이 된다. 먼저,

계획의 일원화는 국가계획위원회의 통일적 지도하에서 철저하게 계획화의 유일성을 보장하는 것이다. 이에 더하여 국가는 계획의 일원화를 통해 인민경제에서 모든 부문의 경제적 활동을 통일적으로 장악하고, 전국가적인 범위 내에서 생산의 물적 및 인적 조건을 손에 쥐게 된다. 나아가 계획의 세부화는 계획에 있어서 그 구체성을 담보하는 계획방법이고, 모든 계획지표 수행에 있어 법적인 의무성을 부여하는 것이다.

이런 중앙집권적 계획편성 및 집행 과정을 물리적으로 보장하여 주는 것을 ‘대안의 사업체계’ 구성요소 중의 하나인 ‘중앙집중적 자재공급체계’라고 한다. 다시 말하여 상부 즉, 성, 관리국 등이 책임을 지고 하부 즉, 공장 및 기업소와 같은 곳에 모든 자재를 ‘현물’로 공급하는 체계가 구축되었다.

이와 더불어 기관과 기업을 운영하는데 필요한 자금을 국가가 유일적으로 책임지고 공급하는 방식의 ‘유일적 자금공급체계’가 구축되어 있다. 다시 말하여 국가계획의 수행에서 모든 필요 자금을 국가가 재정의 계획에 근거하여 유일적으로 보장하는 것이다. 사실상 북한에서는 경제운영에 필요한 자금 공급이 대부분 국가재정을 통하여 집행되고, 금융은 재정을 보완하는 방식으로 이루어지고 있다.

이처럼 북한에서는 다른 사회주의 경제와 같이 기업활동과 관련한 의사결정은 중앙의 계획당국에 집중되어 진행된다. 즉, 기업이 무엇을 얼마나 생산하여야 하는가, 누구에게 생산물을 판매하여야 하는가, 투입재를 누구로부터 얼마만큼 입수하여야 하는가, 설비투자를 얼마나 하여야 하는가, 노동력을 얼마나 고용하여야 하는가에 대한 의사결정과 이런 모든 거래가 행하여지는 가격 및 임금과 같은 의사결정이 중앙에 집중되어 있는 것이다. 이런 의사결정은 위로부터 아래로 명령 및 지령의 형태로 전달된다. 아울러 계획당국은 기업에 생산활동 시 필요한 원자재와 설비, 그리고 자금을 제공한다. 또한, 당국은 기업이 생산한 제품의 공급처 또한 지정한다. 기업의 생산활동을 통하여 이윤이 발생되면 이를 국가에 상납하고 적자가 발생하면 국가가 메워준다. 기업의 자주권과 자율성은 없다고 하여도 무방하다. 기업은 단순히 생산현장에 지나지 않으며, 중앙에서부터 내려오는 명령 및 지령을 수행하는 수동적이고 피동적인 존재이다.

이와 같은 북한의 경제운영 체계의 기본 골격, 즉 중앙집권적 계획경제 및 기업 관리 및 운영 체계의 기본 틀은 대부분 1960년대에 완성되었다. 그 이후 일정 부분의 변화는 존재하나 오늘날까지 그 틀은 유지되고 있다. 그러나 이는 외관만 보았을 때의 상황이고 실제 내용으로는 1990년대 초 경제난이 나타난 이후 엄청난 변화를 보이고 있다.

제3절 경제난 이후의 경제운영 체계

1. 계획경제의 대폭적인 위축 및 약화

사회주의권 붕괴의 여파로 1990년대 초부터 북한의 경제위기가 시작되었다. 한국은행의 추정결과에 따르면, 북한은 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장을 기록했다. 이 기간 동안에 북한의 GDP는 무려 32%나 감소했다. 특히 북한에서 ‘고난의 행군’ 시기로 불리는 1994~97년에는 경제가 극심한 혼란에 빠지면서 수십만 명 혹은 수백만 명의 대규모 아사가 발생했다.

북한의 경제난은 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등과 같이 현상적으로는 각 분야의 심각한 부족으로 표현되곤 한다. 하지만 그에 못지않게 중요한 것은 이른바 시스템의 붕괴이다.

경제난의 발생으로 인해 원자재 생산이 급격히 감소했고, 이에 따라 원자재 공급체계가 심각한 불안정성을 드러냈다. 원래 중앙집권적 계획경제의 물리적 토대 역할을 하는 것이 중앙집권적 원자재 공급체계인데 이런 원자재 공급체계가 크게 약화됨에 따라 계획경제체계 전반이 근처에서부터 흔들리게 되었다. 특히 북한 계획화 체계의 양대 축인 ‘대안의 사업체계’와 ‘계획의 일원화·세부화²⁾’가 크게 약화되었다.

2) 북한의 계획경제에 있어서 대안의 사업체계는 미시적 차원의 제도이고, 계획의 일원화·세부화는 거시적 차원의 제도이다(양문수, 2013: 12). 대안의 사업체계는 여러 가지 요소를 포함하고 있으나 핵심적인 것은 △공장 당위원회에 의한 집단지도

아울러 계획화, 즉 계획작성과 계획실행의 대상 영역이 큰 폭으로 축소되었다. 기업의 가동률이 크게 떨어지고 생산이 제대로 이루어지는 기업의 수가 크게 줄어든 상황에서 계획화의 대상이 대폭 축소되는 것은 매우 자연스러운 현상이었다.

또한 국가계획위원회의 기능은 유명무실화되었다. 계획화의 대상이 크게 줄어들어 따라 국가계획위원회의 기능이 대폭 축소되는 것은 불가피했다. 또한 당경제, 군경제 등 이른바 특권경제³⁾의 팽창으로 인해 내각경제가 국민경제의 순환구조를 포괄하는 것은 더욱 힘들어졌고, 특권경제에 대해서는 아무런 통제/관리 권한이 없는 국가계획위원회가 국민경제 운영에서 핵심 역할을 수행하는 데는 명백한 한계가 있었다.

결국 국가계획위원회는 계획화를 통해서 경제의 조정과 균형 보장 역할을 수행하지 못하게 되었고, 형식적 계획을 수립하는 역할로 제한되기에 이르렀다. 그 결과 북한에서는 국가차원에서의 경제계획을 해마다 수립하지만 이는 유명무실한 존재로 전락했다. 국가의 경제계획과 현실은 괴리되어 있고, 이런 괴리는 시간이 갈수록 확대되었다.

그러면 계획당국은 우선순위에 입각하여 경제를 운영하지 않을 수 없다. 즉 우선순위가 높은 분야는 국가가 개별 생산단위에 대하여 직접 생산목표를 하달하며, 목표 달성을 위한 자원을 제공하고, 대신 강력한 통제를 통하여 목표 달성을 강제하는 것이다. 반면 우선순위가 낮은 분야는 일종의 방임 상태이다. 개별 생산단위에 대하여 국가에 의한 자원 제공 없이 자력갱생에 의하여 생산단위 가동 및 종업원 생계문제 해결을 요구

체제, △상부가 하부에 대해 원자재를 책임지고 보장하는 것이다. 계획의 일원화·세부화에서 계획의 일원화는 국가계획위원회의 통일적인 지도 밑에 계획화의 유일성을 철저히 보장하는 것을, 계획의 세부화는 계획의 구체성을 보장하며 모든 계획지표들의 수행에 법적 의무성을 부여하는 것을 각각 골자로 한다.

- 3) 북한에서는 1970년대 중반부터 내각경제(또는 일반경제)와 특권경제의 분리가 시작되었다. 특권경제가 내각으로부터 독립하여 수령 직할의 독자적인 경제영역으로 활동하기 시작한 것이다. 특권경제는 당경제와 군경제를 가리킨다. 당경제와 군경제는 각각 독자적으로 농장, 공장, 기업소, 광산, 무역회사, 은행까지 보유한 하나의 완결된 경제순환구조를 가지고 있다. 국가 내에 존재하는 소규모 독립국가인 셈이다. 특권경제에 대하여 보다 자세한 것은 예컨대 양문수(2010), 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』, 한울, pp.49~52 참조.

한다. 그 대신 세금의 납부는 철저하게 요구한다. 요컨대 일종의 이원적 경제운영 전략이다.

2. 시장화의 진전

북한에서 시장은 1990년대 경제난, 특히 1990년대 중반에 닥친 ‘고난의 행군’을 기점으로 하여 본격적으로 형성되었다. 기존에 합법적 지위를 가지고 있던 소규모 농민시장은 1990년대 경제난 속에서 대규모 불법적인 시장, 즉 암시장으로 확대되었다. 이는 국영 상업망의 기능이 감소하고 소비품의 공급 부족이 심화된 것에서 비롯되었다. 특히 식량배급량이 빠른 속도로 줄어들고 결국 ‘고난의 행군’ 시기에 국가 배급제가 실질적으로 붕괴된 것이 최대 원인으로 작용했다. 국가가 식량과 생필품을 제대로 공급하여 주지 못함에 따라서 개인들은 생존을 위해 ‘장사’라는 상행위를 수행함으로써 스스로 ‘먹는 문제’를 해결해야만 했다. 처음에는 개인의 차원에서 시장활동에 참여하는 것이 주류를 이루었지만 시간이 흐름에 따라 기업에서도 기업 차원 또는 기업에 소속된 구성원 차원에서 시장활동에 대한 참여를 확대하였다.

따라서 소규모였던 농민시장은 거대한 암시장으로 탈바꿈하게 되었다. 우선 시장에서 거래되는 품목의 통제가 더 이상 의미가 없게 되었으며, 식량뿐만 아니라 일상 생활용품, 높은 가격의 내구소비재, 게다가 일부 생산재까지 거래되었다. 공간적으로도 국가가 허가한 농민시장을 벗어나 주민들의 이동이 잦은 도로가, 주택가 부근 등 여타 지역에서도 거래가 이루어지는 현상이 발생했다. 시장 개설시기에서도 변화가 있었는데, 10일 단위로 열려야 했던 10일장은 매일 상시로 열렸고, 이용객 또한 급증하여 전문적으로 상행위를 상인들까지 등장하기에 이르렀다.

북한당국은 이러한 암시장의 창궐에 대하여 통제와 묵인의 반복적인 태도를 취하였지만, 큰 흐름에서는 묵인에 가까운 모습을 보였다. 북한당국의 입장에서는 국가배급제가 마비되어 발생한 주민들의 식량·생필품의 공급 부족을 완화시킬 수 있는 방안으로 암시장을 ‘불가피한 선택’으로 받아들여 이를 묵인하는 행태를 보여왔던 것이다.

한편 북한에서는 경제난 이후에 본격적인 무역 분권화 조치가 취해지면서 중국 등지와의 무역이 확대되고, 이것은 시장화의 급격한 확대를 가져왔다. 이와 같은 무역의 분권화는 ‘자력갱생’과 더불어 긴밀한 관계를 가진다는 점에 주목하여 볼 필요가 있다. 즉, 국가가 부, 위원회, 도 등에 대하여 자체적으로 수출원천을 확보하여 외화를 벌어들임으로써 ‘생산을 정상화’하거나 원활한 기업의 운영을 요구하였다. 특히 각종 기관, 기업소, 지방에 대하여 외화 벌이를 통해 ‘먹는 문제’ 그리고 ‘입는 문제’를 각 조직 내에서 자체적 해결을 촉구했다는 특징을 보인다. 내각의 기관보다 사정이 낫다고 하는 당 및 군의 기관들도 국가예산 위기 속에서 어느 정도 자력갱생을 요구받았다.⁴⁾

제4절 김정일 시대의 경제운영 체계: 7·1 조치와 시장화의 진전

1. 7·1 조치

북한당국은 김정일 위원장이 1998년 공식 취임을 한 이후에, 그동안 경제난으로 인해 발생한 내부적인 혼란, 특히 암시장 창궐에 뒤따른 경제·사회적 질서의 동요를 잠재우고 체제와 제도의 정비를 시도하였다. 대내적으로는 1998년부터 핵심 정책적 기조로서 소위 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 2001년부터는 소위 ‘신사고’를 내세우게 되었다. 대외적으로는 1999년부터 중국을 비롯한 대외관계 개선에 적극적으로 나섰고, 2000년에는 남북정상 회담을 개최했다⁵⁾.

4) 양문수(2013), 『북한의 계획경제와 시장화 현상』, 통일부 통일교육원, pp.44~45.
5) 그리고 7·1 조치가 실시된 지 2개월 만인 2002년 9월에 북일 정상회담이 성사되었고, 거의 같은 시기에 신의주 특별행정구 설치가 발표되었다. 또한 7·1 조치가 실시된 지 4개월 만인 같은 해 11월에 ‘금강산관광지구법’ 및 ‘개성공업지구법’이 공포되어, 이들 지역이 특구로 지정되었다.

〈표 2-1〉 7·1 조치 및 후속 조치의 주요 내용

	7·1 조치	후속 조치
가격· 임금· 환율	<ul style="list-style-type: none"> - 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상 - 소비재 무상 급부제 폐지 - 각종 보조금 축소 및 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합시장 등에 외화환전소 설치(2003)
재정 금융	<ul style="list-style-type: none"> - 거래수입금 폐지, 국가기업이득금 신설 - 토지사용료 신설 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합시장의 시장사용료, 국가납부금 신설(2003) - 인민생활공채 발행(2003) - 징세기관인 집금소 설치(2003) - 토지사용료를 부동산사용료로 확대개편(2006) - 중앙은행법 개정(2004) - 상업은행법 제정(2006)
농업	<ul style="list-style-type: none"> - 곡물수매가 인상(50배)을 통해 농민의 생산의욕 고취 - 국가수매량 축소 - 농장의 경영자율성 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 협동농장에서 포전담당제 시범실시(2004)
기업	<ul style="list-style-type: none"> - 번수입체계에 의한 실적 평가 - 독립채산제 본격 실시 - 지배인 권한 강화 - 기업의 경영 자율성 확대 - 노동 인센티브 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 공장, 기업소를 대상으로 경영의 자율성 대폭 확대한 기업개혁조치 시범 실시(2004)
상업· 유통· 서비스		<ul style="list-style-type: none"> - 종합시장 개설(2003) - 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003) - 사실상 개인사업체인 식당, 개인서비스업 허용(2003)
대외경 제관계	<ul style="list-style-type: none"> - 무역의 분권화 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 신의주 특별행정구 지정(2002. 9) - 금강산 관광지구 지정(2002. 10) - 개성공업지구 지정(2002. 11)

자료: 양문수(2013), 『북한의 계획경제와 시장화 현상』, 통일부 통일교육원, p.40.

2002년에는 이러한 분위기 내에서 이른바 7·1 경제관리개선조치가 등장하였고, 이어 몇 가지 후속 조치가 취해지면서 제도의 정비는 일단락되

었다(표 2-1 참조). 7·1 조치에는 다양한 내용과 의미가 포함되어 있는데, 큰 틀에서는 계획경제 내에서의 개선조치와 시장경제 메커니즘의 부분적인 도입으로 이루어진다. 이 중에서 △가격과 임금, 환율의 대폭적인 인상, △기업의 경영 자율권과 노동 인센티브 확대, △독립채산제 본격 실시 등은 계획경제 내 개선조치의 성격을 가지고 있다. 시장경제 메커니즘의 부분적인 도입은 다르게 보면 시장화의 촉진조치로 파악할 수 있다.

우선 2002년에 기업 실적을 평가할 수 있는 지표로서 ‘변 수입 지표’를 새롭게 도입하였다. 이를 통하여 기업에게 계획 외의 생산과 유통을 허용한 것인데 기업에 대하여 사실상의 시장경제활동을 용인하였다고 할 수 있다.

또한 ‘사회주의 물자교류시장’이 도입되었는데, 이는 최초로 생산재시장을 공식적 허용한 것이다. 김정일의 지시에 의하여 등장한 이 시장은 공장·기업소 간에 과부족이 발생하는 일부 원자재나 부속품들을 유무상 통하도록 하며, 생산품의 일정 비율을 원자재용 물자교류에 사용할 수 있도록 한 것이 골자이다. 더불어 2005년에는 다른 형태의 생산재시장으로서, 소위 수입물자 교류시장을 개설했다. 대표적으로 ‘보통강 공동 교류시장’이 존재하는데, 이는 북한과 중국의 기업이 공동으로 운영하는 수입품도·소매 시장이라고 할 수 있다. 요컨대 국가계획시스템에 의하여 당국이 기업에게 원자재 등을 보장해주는 데에는 한계가 있다는 사실을 인정하였고, 그러한 공백을 시장을 활용해 메울 수 있게 허용한 것이다.

이어 2003년 3월에는 ‘종합시장’을 도입했는데, 이는 최초로 소비재시장을 공식 허용한 것이다. 이는 기존에 농·토산물만 공식 유통되던 ‘농민시장’에서 식량 및 공업제품 등까지 공식 유통될 수 있는 ‘시장’으로 확대한 것이다. 아울러 여기에서는 개인뿐만 아니라 국영 기업, 심지어 개인 수공업자들도 상품을 구매 및 판매할 수 있도록 허용했다.

또한 무역회사들이 국영상점을 인수하여 수입상품을 판매할 수 있도록 했다. 아울러 자금력을 가지고 있는 개인이 기관이나 기업소의 명의를 빌려 상점, 식당, 목욕탕 등 개인서비스업체의 실질적인 운영의 주체가 되도록 허용하기도 했다.

2. 시장화의 진전

시장이 합법화됨에 따라 시장 참여자의 수는 큰 폭으로 증가하였다. 특히 종합시장으로 대표되는 소비재시장 내에 상품공급자 및 공급량이 늘어났으며 개인뿐 아니라 기관과 기업소들 또한 시장에 적극 참여하는 양상을 보였다.

또한 북한에서 시장화가 진전되는 데는 무역회사가 중요한 역할을 담당하게 되었다. 종전에 무역회사는 공식적으로는 자신과 관련된 기관 및 기업소에 한정된 일종의 자가소비를 위한 수입(import) 역할을 담당했고, 시장에서의 판매를 목적으로 한 상품의 수입은 음성적(불법적)으로 수행해 왔다. 그런데 북한 당국이 종합시장 허용 조치와 함께 국영상점의 시장화를 추진하게 됨에 따라 이제 무역회사들은 시장에서의 판매를 위해 상품을 수입하는 것이 허용되었다.

마찬가지로 개인들도 시장경제활동에 적극적으로, 그리고 다양한 형태로 참여의 폭을 넓혀갔다. 이러한 시장에서의 참여는 국영상점에 자신의 자본을 투자하여 중국과 북한 내에서 상품을 수입(매집)하고 일반 사람에게 판매함으로써 얻은 수입의 일부를 국가에 납부하며, 나머지의 수입은 자기 이윤으로 확보하는 방식을 통하여 나타났다. 물론 공식적으로 개인이 상점을 직접 임대받을 수 없으므로 기관 및 기업소의 명의를 빌려야 한다. 이런 현상은 일반 상점을 포함하여 식당, 가라오케, 당구장 등의 개인 서비스업 분야에서도 자주 나타났다. 더불어 개인들 또한 부업생산(개인 수공업)의 확대에 적극적으로 나섰다. 또한 돈 있는 개인들이 일거리가 없는 기업에 대하여 임가공을 의뢰하는 사례도 크게 늘어났다.

‘사회주의 물자교류시장’으로 표현되는 합법적 생산재시장의 등장으로 기업은 시장을 통하여 원자재를 조달할 수 있게 되었다. 특히 종합시장의 등장 이후에는 기업이 시장에서 제품을 판매하는 행위를 통하여 자금을 조달하는 것이 합법화되었다. 따라서 생산재·소비재시장이 연결되었고, 이에 따라 시장에 참여하는 각 행위자들이 서로 영향을 주고받는 관계가 구축되었다.

종전에는 본격적인 상행위 자체가 합법이 아니었으므로 상인계층이 형

성될 수 없었지만, 이제는 종합시장의 등장으로 상황이 변화했다. 본격적인 장사 행위를 통하여 수입을 얻은 뒤, 특히 자본을 축적하여 이른바 돈주(錢主)의 지위를 차지하게 된 이들이 속속 나타났다. 그리고 이런 돈주의 대부분은 중국과의 무역을 통해 부(富)를 축적하게 사람들이라는 점에 주목해야 한다. 더불어 상인계층의 형성에서 더 나아가 상인층의 분화 또한 이루어졌는데, 대표적인 것으로 도매상과 소매상의 분화를 지적할 수 있다.

시장의 합법화에 따른 시장의 확대는 신용, 나아가 금융의 필요성도 발생시킨다. 북한에서 금융시장은 공식적으로 존재하지 않으므로 모든 금융거래는 비공식 시장에서 이루어지며, 동시에 사적 금융이 된다. 여기에는 크게 보아 두 가지의 금융관계가 존재하는데, 첫째는 개인과 개인 사이에서의 관계이고 나머지는 기업과 개인 사이의 관계이다. 전자는 ‘장사’로 표현되는 상행위의 수행을 위하여 자금을 대여하는 경우가 압도적이다. 후자는 기업이 개인에게 돈을 빌리는 것이고, 거꾸로 개인이 기업에게 돈을 빌리는 경우는 없다. 기업이 개인에게 돈을 융통하는 것은 다음과 같은 간단한 이유이다. 나라에는 돈이 없기 때문이다. 은행과 국영기업에는 없는 돈이 개인에게 있기 때문이다. 개인과 기업 사이의 거래는 크게 대출과 투자, 그리고 임가공 의뢰의 세 가지로 범주화할 수 있다. 또한 돈을 얻고자 하는 기업의 대상은 공장이나 상점이 될 수 있고 때로는 무역회사일 수 있다.

이처럼 금융시장은 생산재·소비재시장과의 연계성이 확보되어 각 시장에 참여하는 이들은 상호 영향을 주고받는 관계에 놓였다. 이와 같이 개인이 금융시장에 활발하게 참여하면 개인과 기업들의 소비재 및 생산재시장에 대한 참여가 늘어나고, 이에 따라 소비재 및 생산재시장의 확대는 자연스럽게 이루어진다. 이와 같이 비록 비공식적이지만 금융시장의 형성/발달을 매개로 소비재시장 및 생산재시장이 확대되면 이것은 다시 필연적으로 노동시장의 형성을 견인한다. 즉 비록 비공식적인 영역에서 이지만 임노동관계가 초보적인 형태로 나타나기 시작한다. 이러한 식으로 소비재시장, 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 이른바 4대 시장이 형성되고, 각각의 시장은 상호 연계되면서 상승작용을 일으켜 상호 확대하

는 구조를 만들어 냈다.

제5절 김정은 시대의 경제운영체제 : ‘우리식경제관리방법’의 시행과 시장화의 확산

1. ‘우리식경제관리방법’의 시행

북한당국은 김정은 집권 이후 시장을 체제 내에 편입시킴과 동시에 시장을 적극 ‘활용’하는 방향으로 정책기조를 바꾸었다. 여기서 핵심적인 역할을 하는 것이 김정은 시대에 등장한 ‘우리식경제관리방법’이다. 이는 김정일 시대의 대표적인 경제개혁적 조치인 7·1 조치를 계승·발전시킨 것이다.

우리식경제관리방법의 출발점은 2011년 12월, 김정일 장례식 직후인 것으로 전해진다. 당시 김정은의 지시에 의해 태스크 포스를 조직해 연구를 시작하고 몇 차례 시범운영과정과 함께 단계적으로 시행했다. 우선 상업분야에서 시작했고 이어 농업분야, 그리고 국영기업분야로 확대하면서 2014년부터 본격적인 시행에 들어갔다(표 2-2 참조).

우리식경제관리방법은 북한의 최고권력기관인 당대회(2016년)에서 제시된 것이기 때문에 공식성과 권위의 측면에서 가장 최고의 수준을 부여 받았다. 눈여겨 보아야 할 것은 북한이 이런 경제개혁 조치를 법률을 통하여 뒷받침하고 있다는 사실이다. 김정은 집권 이후 2012년부터 2015년까지 4년간 집중적으로 북한은 법률의 제정 및 개정을 단행했다⁶⁾. 주요 골자는 <표 2-3> 및 <표 2-4>에 나타나 있듯이 계획화 체계 내에서 중앙과 기업의 역할을 조정한 것이며, 또한 계획화 체계 내에 시장을 편입시킨 것이다.

6) 김정은 시대에 제정 및 개정된 주요 법률은 북한이 2016년에 발행한 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』에 수록되어 있다.

〈표 2-2〉 김정은 시대 경제관리 개선조치의 주요 내용 및 변화의 흐름

시기와 단계	주요 내용
2011. 12. 28 김정은, ‘경제관리 개선방안 마련’ 지시	“경제문제, 특히 먹는 문제만 풀면 부러울 것이 없음. 주체사 상을 구현한 우리식 경제관리방법을 찾아야함”
2012년 초, 내각 상무조 구성	내각 권한의 강화, 기업소에 노동보수 지불 및 상품가격 제정 권한 부여, 국영유통망 활성화, 농업부문 개편 등의 내용 포함 * 이 내용 중의 일부가 흘러나와서 ‘6.28방침’으로 와전됨
2012. 6. 가변가격의 시범적 도입	고정불변적인 가격방식으로부터 가변적인 기준가격방식으로 전 환하기 위한 사업을 시범적으로 진행
2012. 6. 수입분배를 소득분배방식으로 시범적 전환	공장, 기업소의 수입분배를 순소득분배방법으로부터 소득분배 방법으로 전환하며, 이에 맞추어 국가납부율을 판매수입에 기 초하여 결정하며, 국가납부율 바친 이후에 공장, 기업소들이 쓸 몫에 대해서는 자체의 결심에 따라 능동적으로 쓸 수 있 게 권한 부여
2012. 9. 내각의 試案 마련 후 시범 실시(상업부문은 즉시 실시)	국영상업망의 소비재 유통 활성화를 위한 방안을 제시하고 국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 판매할 수 있게 허용
2013년 농업부문 확대 시행	분조관리조 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 방안 등 새로운 농업관리 방법 시행
2013. 1. 공장·기업소에 가격제정권 부여	공장, 기업소가 자기 실정에 맞게 일을 능동적으로 해 나갈 수 있도록 공장, 기업소에 가격제정권을 부여
2013. 7 소비품의 시장판매 허용	상업성 지시를 통해 소비품을 생산한 기업체들이 시장에 공 장·기업소 매대를 마련하여 자신이 생산한 상품을 판매할 수 있도록 허용함
2013. 8 기업소에 주문과 계약에 따른 생산조직 허용	기업소들이 계획 수행이후에 더 생산할 수 있거나 수요가 있 는 지표들을 주문과 계약에 따라... 생산을 조직할 수 있도록 여러 가지 생산조직형태와 방법을 허용

〈표 2-2〉의 계속

시기와 단계	주요 내용
2014. 5. 30. 김정은, '5.30 담화' 발표	(《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여》, 당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화, 2014. 5. 30.) 김정은, “사회주의강성국가 건설을 위하여 현실발전의 요구에 맞는 우리식경제관리방법을 확립해야 함. 사회주의적 소유와 집단주의 원칙을 철저히 구현해야 함.”
2014. 7 내각 추가대책안 하달	2015년까지 ‘국가경제발전전략’ 작성, 시장가격을 반영하여 국정가격 점진적 인상, 3년 연속 손실·계획미달 기업 폐업 검토 등의 내용
2014년 이후 기업부문 개선조치 본격화	「사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 규정」(2014. 1) 발표 이후 각종 시행세칙 하달 - 「로동보수자금지불규정 세칙」 수정·보충(2014. 8) - 「기업체 주민유휴화폐동원이용 표준세칙」(2014. 9) - 「사회주의물자교류시장운영 표준세칙」(2014. 9) - 「기업소지표가격제정 표준세칙」(2014. 9) - 「기업체소득분배 표준세칙」(2014. 11)

자료: 이석기 외(2018), 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, 산업연구원.

그렇다면 우리식경제관리방법의 성격을 어떻게 보아야 할까. 사회주의 국가들의 역사적 경험을 보면 경제개혁은 다음과 같은 몇 가지 공통적인 요소를 가진다. 우선 기업에 대한 지령형 계획화 및 원자재 할당배분제가 축소 또는 폐지된다. 또한 중앙의 당국은 거시경제 운영에 대해서만 포괄적으로 계획화를 한다. 또한 이윤에 대한 기업의 자율적 처분권 확대와 함께 기업에 대한 인센티브가 확대되며, 기업 이윤에 대한 중앙당국의 수취가 축소된다. 아울러기업 자율성이 대폭 확대되며 기업의 자기책임은 증가한다(양문수, 2017: 112).

김정은 시대의 우리식경제관리방법은 전부는 아니라도 어느 정도 사회주의 국가의 경제개혁과 공통적인 요소를 가지고 있음을 명확히 보여주고 있다. 앞에서 보았듯이 △관료적 조정 메커니즘의 축소 및 시장 조정 메커니즘의 확대, △기업에 대한 지령형 계획화의 축소 또는 폐지, △중앙당국은 거시경제적인 차원에서만 정책을 수립·실행, △기업 자율성 및 인센티브의 대폭적인 확대 및 자기책임의 증가 등이다(양문수, 2017: 112).

〈표 2-3〉 개정 법령에 나타난 계획화 체계 내 중앙과 기업의 역할 조정

	해당 법	중전 조문	2012-15 개정 조문
인민경제계획 지표의 분담	인민경제 계획법	구체적 언급 없음	중앙지표, 지방지표, 기업소지표로 분담. 즉 전략적 의의를 가지는 지표 등 중요지표는 중앙지표로, 그밖의 지표는 지방지표, 기업소지표로 분담
기업소의 계획권 및 기업소지표	기업소법	언급 없음	기업소는 계획권을 가지고 자체 계획 작성 가능. 이를 기업소지표라는 개념으로 규정
농장의 계획권 및 농장지표	농장법	언급 없음	중앙지표와 농장지표를 구분함. 농장은 중앙지표를 달성하는 전제하에 자체적으로 농장지표 계획화 가능
무역계획화시 지표의 분담	무역법	국가계획기관은 수출입총액과 같은 종합적 계획과 중요물자의 지표만 계획화	국가계획기관은 국가적인 전략지표와 제한지표만 짚어서 (현물지표로) 계획화함. 기타 지표는 수출입액상으로 계획화. 즉 무역거래당사자가 자체로 계획화
자재공급계획 작성의 주체	자재관리법	국가계획기관	중앙지표에 대한 자재공급계획은 국가계획기관이, 기타 지표에 대한 자재공급계획은 해당 기관, 기업소, 단체가 작성

자료: 양문수(2018), 「김정은 시대 시장의 제도화와 국영경제의 변화」, 이석 편, 『북한경제의 변화와 남북한 경제통합 분석』, 한국개발연구원.

한편 북한은 경제개혁에 있어서 다른 사회주의 국가들과 구별되는 또 다른 특성도 보유하고 있다. 기업에 대한 지령성 계획화의 축소 및 폐지는 중앙정부의 의도에 의해서가 아니라 계획경제가 와해된 현실을 사후적으로 인정하고 수용하는 차원이다. 또한 비록 법의 제개정을 통하여 이런 개혁조치의 시행을 법률적으로 뒷받침하고 있지만 아직도 이런 경제개혁을 공개적으로 추진하는 것이 아니고, 이른바 제도화의 수준은 그다지 높지 않다.⁷⁾

7) 양문수(2016), 「김정은 시대 북한의 경제개혁조치: 중국과 비교의 관점」, 『아시아연구』 59(3), pp.151~152.

〈표 2-4〉 개정 법령에 나타난 계획화 체계 내 시장의 편입

분야	해당 법	종전 조문	2012~15 개정 조문
계획의 맞물림과 주문계약	인민경제 계획법	언급 없음	인민경제계획은 기관, 기업소, 단체가 분담된 지표의 수요와 원천을 맞물리는 방법으로 진행함. 다만 이런 맞물림은 주문계약으로도 할 수 있음.
계약의 체결	인민경제 계획법	기관 및기업소 등은 인민경제계획에 기초하여 계약을 체결해야 함.	기관 및 기업소 등은 인민경제계획에 기초하지 않더라도 계약을 체결할 수 있음. 주문계약은 연중 수시로 체결 가능.
기업소의 가격제정권 과 판매권	기업소법	언급 없음	기업소는 가격제정권과 판매권을 행사함. △기업소지표, △수요자와의 주문계약 생산품은 스스로 가격 제정 및 판매 가능. 기업소 지표 생산물 중 소비품 등은 도소매기관 등에 직접 판매 가능
농장의 가격제정 및 판매 권한	농장법	일부 농산물을 직매점 통하여 판매 가능	국가 수매량을 납부한 이후 남은 물량을 기관 및 기업소 등에 판매 가능. 농장지표와 부업생산물은 농장이 자율적으로 가격 결정 및 판매 가능
무역가격 결정 권한의 분담	무역법	모든 가격을 중앙이 결정	국가계획기관이 계획화한 (현물)지표의 무역거래가격은 중앙의 승인을 받음. 기타 지표의 무역거래가격은 무역거래 당사자가 결정.

자료: 양문수(2018), 「김정은은 시대 시장의 제도화와 국영경제의 변화」, 이석 편, 『북한경제의 변화와 남북한 경제통합 분석』, 한국개발연구원.

한편 ‘국가경제발전 5개년전략’은 2016년 이후 북한경제 정책에서 핵심 축으로 부상했으며, 김정은은 2016년 7차 당대회에서 2016년부터 2020년까지의 국가경제발전 5개년전략을 수행할 것을 지시했다(김은옥, 2019: 4). 하지만 구체적 내용에 대한 설명 없이 전력문제 해결을 우선시하는 등 몇 가지 원칙·방향에 대해서만 언급했다.

사실 사회주의 계획경제에서 경제정책의 핵심축은 통상 5년 이상의 장기경제계획이다. 그런데 북한은 지난 1993년, 제3차 7개년 계획(1987~93)을 종료한 이후 23년 가까이 장기 경제계획을 발표하지 못했다.

그런데 2016년 5월에 36년만에 당대회를 개최함과 동시에 장기경제계

획도 23년 만에 부활시키는 것 같이 보이게 했다. 이른바 비상체제의 종언과 함께 국가운영의 정상화, 특히 사회주의 경제 운영의 정상화를 도모하는 것 같은 모양새이다. 일종의 정상국가화 정책의 일환이다.

하지만 ‘국가경제발전 5개년계획’ 아니라 ‘국가경제발전 5개년전략’임에 유의할 필요가 있다. 즉 이는 ‘계획경제의 부활(또는 복원)’시도가 아니다. 북한의 공식문헌을 보면 계획의 경우 구체적이고 법적구속력이 강한 ‘정밀한 설계도’에 해당하며, 반면에 전략은 포괄적이고 법적인 구속력이 강하지 않는다는 의미의 ‘이정표’라는 뚜렷한 차이를 보인다. 5개년 전략은 내용적으로는 개혁사회주의 시대에 흔히 보는 것처럼 국가 역할 축소, 기업 역할·자율성 대폭적 확대를 포함하고 있다. 요컨대 5개년 전략은 우리식경제관리방법, 사회주의기업책임관리제와 사실상 원세트라는 점에 유의할 필요가 있다. 그런데 북한은 ‘개혁’이라는 표현을 쓰기는 부담스럽고, 그렇다고 과거의 ‘계획’과는 분명히 다르기 때문에 고심 끝에 ‘전략’이라는 새로운 용어를 만들어낸 것으로 보인다.

2. 시장화의 진전

가. 기존 시장의 확대

북한에서 시장화의 진전, 특히 기존시장의 확대를 가장 잘 보여주는 것은 종합시장의 확대이다. 미국의 존스홉킨스 대학 연구진이 위성사진을 분석한 결과, 북한 내에서 운영되는 종합시장의 수가 2010년 당시 200여 개에서 2015년에는 396개로, 5년 만에 약 두 배로(약 200개) 늘어난 것으로 조사되었다(이석기 외, 2017: 19). 또한 2017년 3월 현재 436개⁸⁾로, 1년 여 만에 40개가 늘어난 것으로 나타났다.

또한 서비스 시장, 특히 교통·운송 서비스 시장의 확대를 지적할 수 있다. 경제난 이후 철도를 비롯한 공공부문의 수송 서비스가 제 기능을

8) 한국의 국가정보원도 2017년 2월 27일, 국회 정보위원회에 보고한 자리에서 당시 북한의 종합시장은 439개인 것으로 추정된다고 밝힌 바 있다. 존스홉킨스 대학 연구진이 파악한 개수(436개)와 별로 차이가 나지 않은 것이다.(연합뉴스, 2017. 2. 27.)

다하지 못하지만 민간의 수송 수요는 큰 폭으로 증가하는 상당한 수급 불균형의 상황에서 민간부문은 일종의 자구책으로 여러 가지 방식으로 수송 서비스 공급 수단을 개발했다. 공공부문에 의하여 제공되는 수송 서비스의 공백을 민간부문이 자발적으로 메웠던 것이다. 1990년대 초중반에는 ‘찌비차’로 지칭되는 불법적인 교통운송 서비스가 활기를 띠었다. 이어서 2000년대 및 2010년대에는 민간부문에서 시내·시외버스, 택시와 같은 새로운 교통운송 서비스가 등장 및 발전했다(이석기 외, 2017: 109).

그런데 시내버스, 시외버스, 택시 등 대부분의 도로 수송은 민간부문이 담당하고 있다. 즉 개인이 자기 자금으로, 혹은 사금융을 통하여 조달한 자금으로 중국 등지로부터 중고 버스 및 택시 혹은 신형 버스 및 택시를 구입하는 것과 차량의 수리, 연료의 공급을 포함하여 경우에 따라서는 운전기사나 차장을 고용하기도 하는 등 개인의 책임 아래에서 일체의 경영 활동을 영위하는 형태이다. 다만 북한에서는 이런 교통운송 수단의 사적 소유가 허용되지 않기 때문에 이들은 특정한 기관 및 기업소의 소유인 것처럼 포장한다. 즉 해당 기관·기업소의 명의를 빌린 후 공식적으로 국가에 등록하고, 사업을 해서 벌어들인 수입의 일부를 해당 기관 및 기업소에게 명의 대여의 대가로 납부금을 바쳐야 한다. 이는 흔히들 이야기하는 ‘사회주의 모자’나 ‘붉은 모자’를 쓴 기업이다(이석기 외, 2017: 122).⁹⁾ 달리 보면 운송수단의 사적 소유는 종전에는 불법의 영역에 있었지만 이제는 합법의 영역이 아니라 반(半)합법의 영역으로 옮겨온 것이다.¹⁰⁾

나. 신규 시장의 창출·확대

북한에서 새로운 시장의 창출·확대는 종전에는 주로 민간부문이 자발

9) 일본의 보도 매체인 ‘아시아 프레스’가 촬영한 동영상에 의하면 2013년 9월, 황해북도 사리원시에 있는 버스 터미널 내 건물의 벽에는 ‘황해북도인민위원회 려객버스 주차장’이라고 적힌 간판이 걸려 있었다. 즉 실제로는 민간자본이 철저한 상업적 베이스로 수송서비스를 제공하지만 외관상으로는 공공부문인 지방정부가 수송서비스를 제공하는 것처럼 포장하고 있었다(이석기 외, 2017: 113~114).

10) 흔히들 불법의 영역을 흑색(black)의 영역, 합법의 영역을 백색(white)의 영역, 반(半)합법의 영역을 회색(grey)의 영역으로 칭한다.

적으로 했지만 최근에는 특히 김정은 시대 들어서는 북한당국이 주도적으로 하는 경우도 나타나고 있다. 북한당국이 주도적으로 창출한 신규 시장의 대표적 사례는 이동전화이다. 북한 체신성 산하의 조선체신회사가 이집트 통신회사인 오라스콤(Orascom)과 함께 '체오(CHEO)'라는 합작회사를 설립하여 '고려링크'라는 이름으로 이동전화 판매 및 통신 서비스를 제공하고 있다.

김정은 시대 들어 신규 시장이 창출되고 확대되는 또 다른 대표적 사례는 부동산 시장이다. 북한당국은 '살림집 건설 확대'를 명분으로 내세우며 국가적 차원에서 대규모 아파트 단지 건설을 추진하고 민간자본에 의한 아파트 건설도 묵인하거나 사실상 장려하면서 부동산 시장의 성장을 촉진하고 있다. 김정은은 집권 전인 2008년부터 시작된 평양시 10만 호 건설사업의 일환으로 취임 직후인 2012년 6월 만수대 거리에 초고층 아파트 단지인 창전거리 건설을 완공한 데 이어 은하과학자거리, 김일성종합대학 과학자아파트, 미래과학자거리, 여명거리등 굵직굵직한 도심재개발 및 뉴타운 건설 작업을 진두지휘하고 있다.

이런 아파트 건설에서 민간 돈주의 역할은 매우 중요하다. 김정은 시대에 평양 일대에 집중적으로 건설된 창전거리 아파트, 만수물놀이장 등도 돈주에 의하여 지어졌고, 결국 그 성과는 김정은의 업적으로 포장된 것이다. 즉 북한당국이 국가건설과제를 내각, 당기관, 군대에 할당하면 이들은 그 건설에 필요한 자금과 원자재를 일부는 자체적으로 해결하고, 일부는 산하기관에 다시 떠넘기고 또 일부는 돈주의 자금을 동원한다. 돈주들은 공사가 끝나면 아파트 입주권을 넘겨받아 투자금을 회수하고, 때로는 또 다른 특혜의 제공도 약속받고, 나아가서는 노력영웅 칭호와 훈장, 그리고 김정일, 김정은 표창장을 받는 방식으로 사회적 명예도 획득하고 있다는 것이다.

김정은 시대 북한에서 아파트 건설이 하나의 붐을 형성하게 된 것은 북한 내 여러 정치경제 주체들의 이해관계가 맞아떨어졌기 때문이다. 즉 △아파트 건설을 통해서 가시적 치적을 과시하려는 지도부의 정치적 욕구, △기관 운영자금 및 관료들의 개인 이익을 확보하려는 국가 권력기관들의 욕구, △할당된 계획실적을 달성하고 수익을 창출하려는 기관·기

업소의 생존논리, △아파트 건설을 통하여 부를 축적하려는 민간(돈주)의 경제적 욕구, 그리고 △아파트 건설에 투입되는 각종 목재, 강재, 시멘트, 장비 등을 생산·판매하는 시장의 유인 등이 결합했기 때문이다.¹¹⁾

다. 개인기업의 확대 : 사실상의 사유화의 진전

북한에서 법적으로는 생산수단의 사유화가 허용되고 있지 않지만 현실 세계에서는 생산수단의 실질적 사유화가 진행되고 있다. 비록 작은 규모 기업을 대상으로 하지만, 시장화가 김정은 시대에 들어서면서 다시 한 번 속도를 내기 시작하여 사실상 사유화가 확산되고 있다. 북한에서 사실상 개인이 투자하고 운영하는 사기업은 서비스업뿐만 아니라 농업과 수산업, 광업, 무역업, 나아가 제조업의 영역에까지, 특히 김정은 시대 들어 아파트 신축 등 건설업에까지 확산되고 있다.

그런데 북한에서 사유화는 일정 수준의 법적 및 제도적 토대 아래에서 진행된다는 점에 유의할 필요가 있다. 말할 것도 없이 사유화와 개인기업 활동에 관한 당국의 허용은 중국이나 베트남과 같은 여타 사회주의 국가들의 경험과 비교하면 제도화 수준이 매우 낮은 것으로 판단할 수 있다.

그러나 제도화가 전무한 상태에서 사유화 및 개인기업 활동이 이루어지는 것이 아님에 유의해야 한다. 예컨대 “8·3(노동자)”라든지 “더벌이” 같은 것이다. 기관 및 기업소의 자산과 전혀 관계없이, 오직 활동하는 시간만을 직장으로부터 허용 받고 그에 따른 대가만 입금하는 종업원 혹은 활동을 “8·3”으로 지칭한다. 이것에 비교해 “더벌이”는 그 시간뿐만 아니라 기관 및 기업소의 자산 또한 일부 이용하여 그 대가로 입금하는 개인의 기업 활동이다. “더벌이”는 공장, 기업소, 단체에서 가능한 합법적인 시장부문 경제활동의 한 가지 이름으로 2002년 7·1조치의 후속조치로 등장하였고, 더 이전에는 “8·3(노동자)”만이 존재하였다. “외화벌이”는 1990년대 중반에 이미 등장한 범주이다. 한편으로는 사적 자본을 소유한 개인이 국가 무역기관의 명의를 가지고 활동하면 외화벌이로 분류할 수

11) 홍민(2014), 「북한의 아파트 건설시장과 도시정치」, 『KDI 북한경제리뷰』 8월호, p.45.

있고, 기타의 국가 기관이나 기업소, 사회단체의 명의를 사용하면 더벌이로 분류된다.

이런 조치들의 등장은 기본적으로 국가 재정 부족에 원인이 있다. 국가가 각 기관 및 기업소에게 운영 예산을 제대로 보장하여 주지 못하는 상황에서 이런 “외화벌이”나 “더벌이” 그리고 “8·3(노동자)” 등의 공간을 허용하면서 각 기관과 기업소에 대하여 운영예산을 “자력갱생” 또는 “자체해결”하라고 압력을 가하는 것이다.

각급 기관과 무역회사, 공장 및 기업소, 단체들은 자체예산의 확보를 위하여 개인기업(개인자본)을 자신의 산하 조직으로 편입시키는 즉, 더벌이와 외화벌이에 의존해야 한다. 산하의 개인 기업들이 만들어내는 이윤의 일부를 자신의 예산으로 획득하기 위하여 해당 기관 및 기업소들은 개인기업과 협력한다.¹²⁾ 이러한 개인기업은 초기에는 본인 혼자 아니면 가족 친지와 함께 운영하는 형태로 출발하지만 시간이 지나게 되면 타인 고용에 대한 필요가 발생할 수 있다. 즉 사적 고용에 대한 수요가 형성되는 것이다. 따라서 북한에서는 개인기업의 형성과 발달을 촉진하는, 따라서 사적 고용에 대한 수요의 형성과 발달을 촉진하는 일정 수준의 제도적/정책적 토대가 마련된 셈이다. 물론 당국이 직접적으로 그러한 제도를 마련하고 정책을 펴는 것은 아니다. 당국이 사실상 혹은 간접적으로 촉진하는 셈인데 당국의 이런 행태 자체가 일정 정도 제도화된 것이다.

그런데 이런 개인기업의 규모나 수준에 대해서는 공식 발표 통계가 없다. 그래서 탈북자 설문조사를 통하여 추정해볼 수밖에 없다. 여기서는 2005년, 2009년, 2015년 등 필자의 3번에 걸친 설문조사결과 비교를 통하여 북한 사기업의 확산 추세에 관하여 간단히 살펴보기로 한다.¹³⁾ 물론 탈북자들의 지역적 및 계층적 편중성 등으로 인하여 탈북자들을 대상으

12) 김석진·양문수(2014), 『북한 비공식 경제 성장 요인 연구』, 통일연구원, pp.66~67.

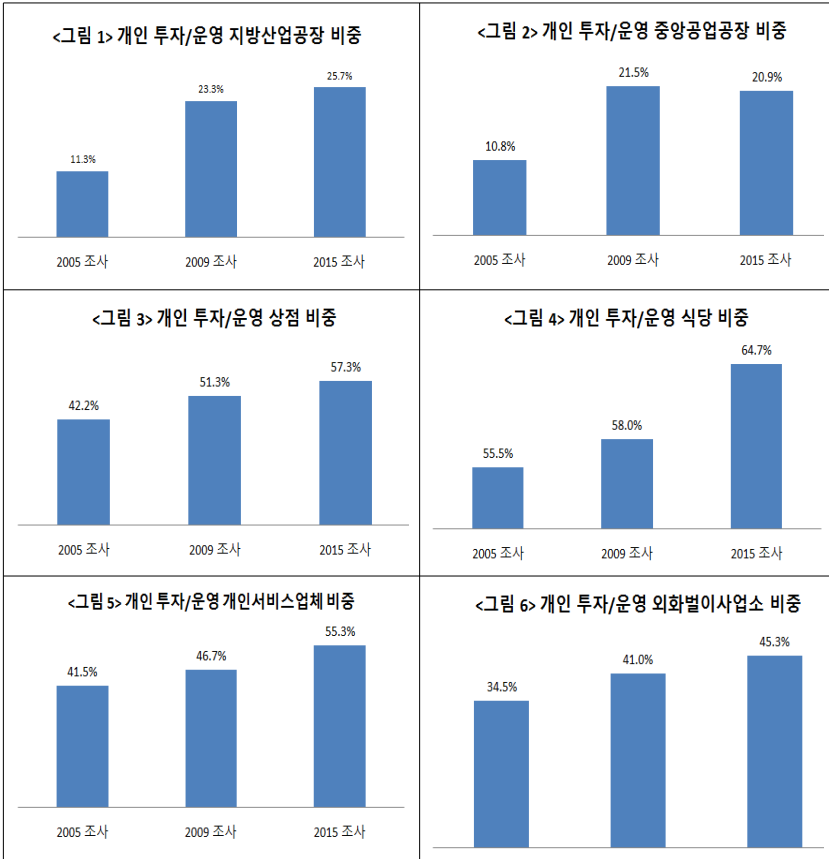
13) 필자는 지난 2005년 12월에는 주로 2002~05년에 탈북한 121명을 대상으로, 2009년 4~8월에는 주로 2007~09년에 탈북한 207명을 대상으로, 이어 2015년 10월에는 2013~15년에 탈북한 102명을 대상으로 설문조사를 실시한 바 있다. 따라서 2005년 조사는 2002~05년의 북한 상황을, 2009년 조사는 2007~09년의 북한 상황을, 2015년 조사는 2013~15년의 북한 상황을 어느 정도 반영한다고 할 수 있다.

로 한 설문조사결과에 대표성과 신뢰성과 같은 측면에서 적지 않은 문제가 있다는 점이 사전에 충분히 인식되어야 한다.

우선 지방산업공장, 중앙공업, (국영)상점, 식당, 개인서비스업체,¹⁴⁾ 외화벌이사업소¹⁵⁾ 등 6개의 범주에 대하여 설문조사한 결과가 [그림 2-2]에 나타나 있다.¹⁶⁾ 그림들을 보면 잘 알 수 있듯이 개인이 투자/운영하는 기업이 전체 기업에서 차지하는 비중은 2005년 조사, 2009년 조사, 2015년 조사 결과 상기의 6가지 범주 중 중앙공업을 제외한 모든 범주에서 현저히 증가하는 추세를 보이고 있다.¹⁷⁾ 2005년과 2015년의 조사를 단순히 비교하면 대략 10~20% 포인트 정도 상승했다. 따라서 지난 2002~2015년 사이에 사기업은 뚜렷한 증가세를 보이고 있다고 보아도 무방할 것이다.¹⁸⁾

-
- 14) 개인서비스업은 북한에서 ‘편의봉사업’으로 불리는 범주와 유사하다. 목욕탕, 미장원, 이발소, 각종 수리소, 사진관, 당구장, 가라오케 등이 여기에 속한다. 그래서 설문 문항에서 탈북자들의 이해를 돕기 위하여 “서비스업체(봉사업체)”라고 표기했다.
- 15) 북한에서 외화벌이사업소라고 하면 이른바 수출원천을 동원해서 수출업을 하는 사업체를 가리킨다. 예컨대 수산기지, 광산, 탄광 등이 여기에 속한다(양문수 외, 2016: 60).
- 16) 다만 상기 조사에서의 사기업에는 타인을 고용하는 사기업뿐만 아니라 자영업 및 가족친지 고용 기업도 포함되어 있을 가능성이 있다는 데 유의하여야 한다. 필자는 설문조사 당시 타인 고용 개인사업자에 대하여 응답해 줄 것을 요청했지만 응답자들 중 일부는 개인이 운영하는 기업이라고 하면 자영업과 가족친지 고용 기업, 타인 고용 기업을 구분하지 않고 동일하게 인식할 가능성도 있다(양문수 외, 2016: 60).
- 17) 북한에서 중앙공업의 20%를 사실상 개인이 투자 및 운영한다는 상기의 조사결과와는 현실성의 측면에서 의문의 여지가 있을 수 있다. 실제로 응답자들은 개인이 투자 및 운영하는 중앙공업이라고 하면 공장 전체를 돈주 등이 투자/운영하는 것이 아니라 공장의 일부 생산라인이나 노동자를 활용하는 것, 혹은 분공장 형태로 운영하는 것까지 상정했을 수 있다. 한편 중앙공업에는 제조업뿐만 아니라 탄광, 광산업도 포함됨에 유의할 필요가 있다. 즉 응답자들은 개인이 투자 운영하는 중앙공업이라 하면 개인이 투자 운영하는 탄광, 광산까지 상정했을 수 있다.
- 18) 양문수·윤인주(2016), 『북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석』, 『통일연구』 20(2), p.61 참조.

[그림 2-2] 개인투자 비중



자료: 양문수·윤인주(2016), 「북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석」, 『통일연구』 20(2), p.63.

제6절 맺음말

김정은 시대의 북한은 공식적으로는 여전히 사회주의 계획경제를 내세우고 있다. 하지만 북한은 이제 계획경제시스템이 국민경제 전체를 규율하는 고전적 사회주의 경제로부터 한참 벗어나 있다. 중국, 베트남의 본격적인 개혁개방 수준에는 여전히 미치지 못하지만 중국, 베트남의 개혁

개방 초기와 상당히 유사한 모습을 보이고 있다. 이제 북한은 계획경제와 시장경제가 공존하는 이중경제의 모습을 뚜렷하게 보여주고 있다.¹⁹⁾

김정은 시대에 등장한 우리식경제관리방법은 종전의 조치보다 경제개혁적 성격이 더 강한 것으로 평가되고 있다. 개혁의 수준, 심도, 범위 면에서 2002년의 7·1 조치는 말할 것도 없고, 2003~04년의 박봉주 총리 시절의 시험적 개혁 조치보다 훨씬 진전된 것으로 평가된다(양문수, 2017: 81). 예컨대 7·1 조치 때 시장은 합법화되었으나 계획밖의 존재라는 지위를 부여받았다. 이른바 시장경제활동은 ‘계획외 경제활동’이라는 이름으로 허용되었다. 이와는 달리 우리식경제관리방법에서 시장은 계획내의 존재로 격상되었다. 즉 시장경제활동은 ‘기업소 지표’, ‘농장 지표’라는 새로운 이름을 붙여 허용되었다. 시장이 계획체계 내로 편입된 것이다.

우리식 경제관리방법은 시장화에 대해 아주 우호적인 환경을 제공하며, 시장화를 촉진하는 효과가 있다. 이는 시장을 부분적으로 합법화해 준 7·1 조치가 북한 시장화에 미친 영향을 시아에 넣으면 쉽게 짐작할 수 있다. 시장이 북한 경제에 있어서 필수불가결한 존재로 자리잡게 된 데는 7·1 조치가 큰 역할을 수행했다. 개인, 기업 등 개별 경제주체의 입장에서 7·1조치가 가지는 최대 의미는 시장을 활용하는 불법적 및 반합법적 경제행위에 대해 북한 당국이 일정 수준 승인했다는 점이다(양문수, 2017: 112). 특히 국가계획을 수행하기 위해 불가피하게 시장을 활용하는 각종 불법적 및 반합법적 경제활동에 대한 사회적인 용인 수준이 크게 높아졌다는 점이다. 더욱이 개인과 기업은 7·1 조치를 계기로 자력갱생을 새로운 신념체계로 받아들였고, 개인과 기업의 시장경제활동은 상당 정도 정당화되었다는 점이 눈에 띈다.

나아가 북한에서는 7·1 조치 이후 시장화가 대폭 진전되면서 이른바 계획경제와 시장경제, 공식경제와 비공식경제, 공적경제와 사적경제의 연계성이 확대되었고, 특히 계획경제는 시장경제에 대한 의존성이, 공식경

19) 엄밀히 따지면 계획경제/시장경제뿐만 아니라 공식경제/비공식경제 혹은 특권경제(당경제, 군경제)/ 내각경제(일반경제) 혹은 공적경제/사적경제 혹은 국영경제/민영경제가 혼재하는 다층적 이중경제의 모습을 보이고 있다. 다만 이중경제는 개념적 차원임을 분명히 할 필요가 있다. 현실에는 양자의 경계가 모호한 영역이 매우 많고 또 계속 확대되는 추세에 있다.

제는 비공식경제에 대한 의존성이, 공적경제는 사적경제에 대한 의존성이 심화되었다. 물론 북한에서 계획경제와 시장경제, 공식경제와 비공식경제, 공적경제와 사적경제의 연계성, 상호의존성이 확대·심화되는 과정은 계획경제와 시장경제, 공식경제와 비공식경제, 공적경제와 사적경제의 경계가 더욱 모호해지는 과정이라는 특성이 있다(양문수, 2017: 112).

돌이켜 보면 1990년대 초 경제난 발생 이후 28년 동안 시장화에 대한 북한당국의 정책은 갈 지(之)자였다. 1990년대는 통제와 묵인을 반복했고, 2000년대 초부터는 허용으로 갔다가 2000년대 중반부터는 통제로 돌아왔다. 그러다가 2010년 5월부터는 다시 허용으로 돌아왔다.

그런데 2010년대 들어 특히 김정은 정권 출범 이후 북한당국의 정책은 종전과는 꽤 상이한 양상·성격을 보이고 있다. 북한당국은 다양한 방식으로 시장에 개입하고, 더욱이 시장을 공식 제도 내에 편입시킴과 동시에 시장의 성장을 추동하고 있다.

시장화에 대한 북한당국의 태도·입장 변화가 충분히 감지되고 있다. 이전에는 시장을 없애느냐 살리느냐가 가장 큰 고민이었다고 한다면 이제는 시장이라는 현실을 받아들이고 나아가 시장을 적극 활용하면서 어떻게 시장과 타협/공존할 것인가를 깊게 생각하게 되었다. 특히 ‘관리 가능’한 시장화를 추구한다는 대전제 하에 관리 가능성을 유지하면서 관리 가능 범위를 확대하는 방안을 고민하게 되었다. 이제는 시장이냐 아니냐는 것이 중요한 문제가 아니게 되었다. 시장경제활동의 주체가 누구냐, 즉 민간이냐 국영부문이냐 하는 것이 중요하게 되었다. 이는 시장에 대한 북한지도부의 인식의 진화로 해석할 수 있다. 국가 재정 및 권력층 현금 수입에 대한 시장의 기여도를 절실하게 인식했기 때문으로 풀이된다.

시장에 대한 북한당국의 정책이 현재의 ‘활용’에서 ‘억압’으로 돌아설 가능성은 당분간 높지 않다. 시장화의 최대 수혜층이 최고지도자와 권력층이라는 점을 고려해야 한다. 시장을 억압하는 정책으로 돌아선다면 권력층의 피해 및 불만이 만만치 않을 것이다. 일시적으로 통제할 수는 있어도 정책기조를 완전히 바꾸기는 어려울 것이다. 특히 과거의 계획경제로 회귀하는 것은 사실상 불가능하다. 그런 면에서 보면 시장화는 이제 불가역성을 확보한 것으로 보인다. 따라서 상당 기간 동안 시장경제와 계

획경제는 공존할 것으로 보인다. 다만 시간이 지날수록 시장경제의 비중은 높아지고 계획경제의 비중은 낮아질 것이다. 예컨대 계획경제는 전체 경제의 절반 이하로 떨어질 것이다. 어쩌면 지금도 절반 이하로 떨어져 있을 가능성을 배제하지 못한다. 그렇다고 해서 시장이 계획을 완전히 대체하기는 어려울 것으로 보인다. 당국이 식량, 에너지 등 핵심적인 자원을 장악할 수만 있다면 계획은 일정 수준 이하로 떨어지지 않을 것이다. 더욱이 수령제의 유지를 위해서도 북한당국은 공식적으로는 여전히 사회주의를 주장할 것으로 보인다.

제 3 장

북한 노동시장의 형성과 발전

제1절 서론

노동시장이란 인력을 찾는 기업과 일자리를 찾는 노동자가 만나 고용 관계를 맺어, 노동력을 거래하는 시장이라고 할 수 있다. 시장경제체제 하에 살아가는 사람에게 이러한 시장의 존재는 매우 익숙하고 당연한 것으로 받아들여진다.

하지만 사회주의 국가에서는 노동시장의 존재가 자연스러운 현상이 아니다. 오히려 사회주의 국가에서는 노동시장의 존재 자체가 부정된다고 할 수 있는데, 이는 사회주의 체제가 모든 노동자의 고용을 국가가 보장해 주는 것을 원칙으로 삼고 있기 때문이다. 이러한 원칙하에서 이루어지는 완전고용은, 그 실상과는 상관없이, 사회주의 체제의 우월성을 보여주는 것으로 선전되어 왔다.

사회주의 계획경제체제를 표방해 온 북한도 이러한 입장을 견지해 왔다. 오늘날에도 북한의 「사회주의 노동법」 제5조는 “모든 근로자들은 … 국가로부터 안정된 일자리와 노동 조건을 보장”받는다고 규정하여 국가가 노동자의 고용을 보장해 준다는 점을 명시하고 있다. 따라서 북한에서 공식적으로는 실업이 존재하지 않아, 「사회주의 노동법」 제5조는 “실업이 영원히 없어졌다”고 선언하고 있다. 이는 학생, 군인, 고령자 등을 제외하

고 경제활동이 가능한 모든 주민은 국가에서 직장을 배치해 주며, 노동자는 배치된 직장에서 노동을 해야 함을 의미한다. 공식적 차원에서 보면 북한에서는 노동력이 거래될 여지가 없는 것이다.

하지만 실제로는 북한에 초보적인 형태의 노동시장이 형성되어 있다. 스스로에게 고용된(self-employed) 영세 자영업자가 광범위하게 존재하고 있으며, 다양한 분야에서 임노동자가 출현하고 양적으로도 확대되고 있는 상황이다.

국가가 노동자의 고용을 보장해 주는 체제에서 이처럼 초보적인 형태지만 노동시장이 형성, 확대되어 온 이유는 무엇인가. 또 북한의 노동시장은 어떠한 형태로 발전하고 있으며, 향후 어떻게 전개될 것인가. 이 장에서는 북한 노동제도의 원형부터 노동시장의 성립 과정, 최근 노동시장 상황까지 살펴보면, 이러한 물음에 대한 답을 찾아보고자 한다.

제2절 북한 노동제도의 원형

북한에서 노동시장이 출현, 확대되는 과정을 이해하기 위해서는 먼저 배경이 되는 북한 노동제도의 원형부터 살펴보는 것이 바람직하다. 그런데 북한 노동제도는 북한의 경제 시스템이라는 큰 틀을 배경으로 이해할 필요가 있으므로, 우선 북한의 중앙집권적 계획경제 시스템부터 간략하게 검토한다.²⁰⁾

북한은 1950~60년대를 거치면서 중앙집권적 계획경제체제를 구축하였다. 경제활동과 관련된 의사결정 권한을 국가가 모두 장악한 것이다. 이러한 체제하에서 국가는 중앙계획당국-내각-기업으로 이어지는 위계 구조를 통해 생산에 관한 계획을 기업에 내려 보냈고, 기업은 이를 수행해야 했다.

그런데 중앙계획당국은 단순히 각 기업이 무엇을 얼마나 생산할 것인

20) 홍제환(2016), 「북한 기업지배의 역사와 성격」, 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, pp.21~25를 주로 참고하여 작성하였다.

가에 대한 계획만 내려 보내는 데에 그치지 않고, 기업 활동 전반에 관여했다. 1961년에는 ‘대안의 사업체계’²¹⁾라는 경제관리체계를 도입하여 중앙집권적 자재공급체계를 구축함으로써, 생산에 필요한 모든 자재를 국가가 각 기업에 공급하도록 하였으며, 1964년에는 유일적 자금공급체계를 구축, 기업 운영에 필요한 자금 역시 국가가 책임지고 공급하도록 하였다.

뿐만 아니라, 국가는 각각의 기업에 필요한 노동력 규모를 정하고, 인력을 배정해 주었다. 따라서 별도로 노동시장이 존재할 필요가 없었다. 그리고 모든 상품의 가격 역시 국가가 책정(국정가격)하였다. 기업은 국가가 제공한 노동력과 원자재 등을 이용하여, 국가로부터 하달된 계획에 맞춰 제품을 생산한 뒤, 이를 국가가 지정한 곳으로 공급해 주기만 하면 됐다.

이러한 중앙집권적 계획경제 시스템 하에서 북한 노동제도의 원형은 다음과 같이 성립되었다. 우선 노동자 배치는 앞서 언급한 것처럼 기업 외부, 즉 국가에 의해서 이루어졌다. 북한의 노동법은 ‘모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택’한다는, 직업선택의 자유를 보장하는 내용을 담고 있었지만, 실제로는 당과 행정기관(노동성)의 명령에 의해서 배치가 이루어졌다.²²⁾ 노동자는 이렇게 배치된 직장에서 국가가 기업에 내려 보낸 생산계획을 수행하기 위해 노동을 해야 했다. 노동자는 배치된 직장에서 다른 직장으로의 이동을 원하더라도 임의로 이동하기 어려웠다. 국가 정책적 차원에서 필요한 경우에만 재배치될 수 있었다.

노동자는 보수도 중앙당국이 정한 임금체계에 따라 지급받았다.²³⁾ 북

21) ‘대안의 사업체계’란 1961년 12월 김일성이 대안전기공장 현지지도 시 제시한 기업관리 방안을 일컫는다. 이에 따라 지배인 대신 당이 기업 내 의사결정권을 장악하는 시스템이 구축되었으며, 기업의 상급기관인 성·관리국에서 기업에 자재를 공급하는 중앙집권적 자재공급체계가 마련되었다(홍제환(2016), 『북한 기업 지배의 역사와 성격』, 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원, pp.24~25).

22) 양문수(2004), 『북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브 구조』, 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, p.43.

23) 노동보수 산정 방식에 대해서는 김태일(1993), 『북한 국영기업소의 관리운영체계』, 통일연구원, pp.64~71; 최신림·이석기(1998), 『북한의 산업관리체계와 기업관리

한의 노동보수제는 ‘노동의 질과 양에 따른 분배’를 원칙으로 ‘일한 만큼, 번 것만큼 분배해 주는 제도’를 표방하고 있었지만, 실제에서는 그러한 원칙이 잘 반영되지 않았다. 오히려 북한당국은 노동자들이 받는 보수의 격차가 지나치게 벌어지는 것을 막는 데에 초점을 맞추고 있었다.²⁴⁾

노동보수는 생활비와 추가적 노동보수로 구성되는데, 핵심은 생활비였다.²⁵⁾ 생활비는 노동자가 노동과정에서 소모된 육체적, 정신적 힘을 회복하고 생활을 보장할 수 있도록 하기 위해 화폐 형태로 지불하였으며, 보수에서 가장 큰 부분을 차지하였다. 추가적 노동 보수에는 일종의 물질적 인센티브라고 볼 수 있는 상급, 장려금 등이 있었는데, 보수 격차가 벌어지지 않도록 하는 데에 초점이 맞춰진 결과, 제한적으로만 활용되었다.

한 가지 주목할 사항은 북한의 노동제도는 국가가 주민을 통제한다는 측면에서도 의미를 지니고 있었다는 점이다. 국가는 모든 주민을 직장에 배치한 뒤, 식량 및 생필품 배급을 수단으로 삼고, 기업 내 당조직을 활용하여 노동자를 통제해 온 것이다.²⁶⁾

제3절 북한 노동시장 형성 배경

앞서 본 북한 노동제도의 원형은 1990년대 이후 정상적으로 작동될 수 없게 되었다. 이는 북한 경제환경이 빠르게 변하였고, 각각의 경제주체들이 변화된 환경에 맞춰 경제행위 방식을 바꿀 수밖에 없었기 때문이다. 3절에서는 1990년대 이후 북한 경제환경의 변화 양상을 노동시장 형성이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴본다.

제도’, 산업연구원, pp.148~156을 주로 참조하여 작성하였다.

24) 김태일(1993), 『북한 국영기업소의 관리운영체계』, 통일연구원, p.65.

25) 이와 별도로 식량과 생필품의 배급이 이루어졌다.

26) 이석기(2009), 「북한 기업관리체계의 변화」, 윤영관·양운철 편, 『7·1 경제관리 개선조치 이후 북한경제와 사회』, 한울아카데미, p.118; 양문수(2004), 「북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브 구조」, 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, p.43.

1. 북한 경제의 악화와 시장화의 진전

북한 경제는 1970년대 이후 악화되어 갔다. 이는 사회주의 계획경제 시스템이 갖고 있는 근본적인 문제에 기인한 결과였다.²⁷⁾ 사회주의 계획경제 시스템에서는 국가와 기업 사이에 존재하는 정보 비대칭 문제를 해소하기 어렵다. 비용을 감소하는 것보다 국가가 하달한 계획량을 생산하는 것이 중요시되는 구조하에서 기업은 계획량을 적게 할당받기 위해 생산능력은 최대한 축소해서 보고하고, 자재나 노동력 등은 중앙에 최대한 많이 요청할 유인을 지니고 있었다. 그리고 이는 북한 경제가 심각한 효율성 저하 문제에 직면하는 주된 요인으로 작용하였다.

연성예산제약(soft budget constraint) 문제로 인한 기업의 효율성 저하 역시 북한의 계획경제 시스템이 제대로 작동되지 못하는 원인 중 하나였다. 연성예산제약 하에서는 이윤이 발생하더라도 국가가 회수해 가고, 적자가 발생할 경우에는 국가가 메워주게 되는데, 이러한 상황에서 기업은 이윤을 극대화하고 비용을 극소화하기 위해 열심히 노력할 유인을 갖기 어렵다.

이러한 요인들로 인해 경제상황이 갈수록 악화되어 갔다. 북한당국은 기업관리체계를 부분적으로 수정함으로써 어려움을 타개해 나가려 하였는데, 그 대표적인 예가 1980년대 중반부터 이루어진 기업관리체계의 분권화 시도였다. 이에 따라 연합기업소가 전면적으로 도입되고, 독립채산제가 강화되며, 8·3 인민소비품의 생산²⁸⁾이 허용되는 등의 변화가 나타났다. 하지만 제한적인 범위 내에서의 변화만을 꾀했던 탓에 이러한 분권화 노력은 경제회복에는 크게 도움이 되지 못하였다.

기업관리체계를 수정하려는 시도가 성과로 이어지지는 못했지만, 그래도 1980년대까지는 기업 생산이 불가능할 정도로 북한 경제가 악화되지

27) 이 부분은 홍재환(2016), 「북한 기업지배의 역사와 성격」, 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, pp.26~27을 주로 참고하되 수정·보완하여 작성하였다.

28) 북한에서 김정일의 주도하에 1984년 8월 3일 '8·3 인민소비품 생산운동'이 시작되었는데, 이는 가정주부, 고령자 등 '국가계획에 포함되지 않은' 노동력이, 공장 폐기물, 부산물 등 '국가계획에 포함되지 않은' 자재를 이용하여 '8·3 인민소비품'이라는 제품을 만드는 운동이었다. 이처럼 비공식 부문의 경제행위를 통해 '8·3 인민소비품'이 생산된 데에서 유래해 '8·3'이라는 수식어는 '8·3 노동자'와 같이 비공식적 경제행위를 뜻하는 개념으로 자리잡았다.

는 않았던 것으로 보인다.²⁹⁾ 중앙집권적 자재공급체계가 비효율적이거나 작동하고 있었기 때문에 기업의 생산 자체가 마비될 정도의 심각한 상황으로까지는 가지 않았던 것이다.

그러나 1990년대 들어 북한은 ‘고난의 행군’이라 불리는 심각한 경제위기를 경험하게 된다. 한국은행 추계에 따르면 북한 경제는 수년간 연속해서 마이너스 성장을 기록했으며, 대규모 아사자가 발생하는 등 심각한 식량위기에 직면하게 되었다. 여기에는 외부적으로는 사회주의 경제권의 붕괴라는 충격이, 내부적으로는 불완전하게나마 작동하던 중앙집권적 물자공급체계의 사실상의 붕괴, 김일성 사망 이후 체제 불안정성 증대 등이 결정적 요인으로 작용했다.

이에 따라 북한의 계획경제 시스템은 기능부전 상태에 놓이게 되었다. 계획에 따라 각 생산 단위가 유기적으로 맞물려 있는 상황에서 각 부문의 생산이 제대로 이루어지지 못하다 보니, 계획이 의미를 상실하면서 경제가 정상적으로 돌아가지 못하게 된 것이다. 이는 국가 재정에도 심각한 타격을 주었고, 국가는 노동자들의 생활비와 식량을 제대로 지급하지 못하는 상황에 처하게 되었다.

다른 한편으로, 경제위기의 심화는 시장화의 진전으로 이어졌다. 하지만 그것은 위기 국면을 타개하기 위해 국가가 경제관리방식을 바꾼 결과가 아니었다. 국가가 노동자들의 생활비와 식량을 지급하지 못하는 상황이 지속되자, 주민들이 영세한 규모의 장사라도 해서 스스로 생계를 유지하기 위해 시장으로 나선 결과 나타난 ‘아래로부터의 시장화’였다. 이렇게 해서 나타난 북한의 시장화는 북한경제 전반에 큰 변화를 가져왔으며, 위기 이후 북한경제가 성장하는 데에 주요 요인으로 작용하였다.

2. 기업·노동자의 부담 가중

1990년대 발생한 경제위기는 기업과 노동자에게 상당한 부담을 안겨 주었고 이 역시 노동시장이 형성되는 배경으로 작용하였다. 먼저 경제위

29) 이석기(2009), 「북한 기업관리체계의 변화」, 윤영관·양운철 편, 『7·1 경제관리 개선조치 이후 북한경제와 사회』, 한울아카데미, p.99.

기 이후 기업이 깊어지게 된 부담부터 보자.

경제악화 속에 국가 재정 상태도 악화되자, 국가는 독립채산제를 강화하고 자력갱생을 강조하면서, 기업에 대한 책임을 사실상 방기하기 시작했다. 유일적 자금공급체계하에서 기업이 필요로 하는 자금을 공급하던 국가가 유동자금의 공급을 중단함에 따라, 기업은 자체 자금이나 은행 대부로 이를 조달해야 했다. 또 중앙집권적 자재공급체계가 붕괴되어 기업은 생산하는 데에 필요한 원자재를 제대로 공급받을 수도 없게 되었다.

이처럼 생산 여건이 악화되었음에도 기업은 여전히 국가가 요구하는 계획을 달성해야 했다. 계획 내용이 현물계획에서 액상계획 위주로 바뀌에 따라 계획 달성의 부담이 상대적으로 줄어든 것은 그나마 다행이었다.

게다가 국가가 노동자에게 생활비를 지급하고, 식량을 배급하는 역할을 제대로 감당하지 못하게 됨에 따라 노동자에 대한 책임 또한 전적으로 기업이 부담하게 되었다. 즉 기업이 자체 수입으로 노동자들에게 식량도 지급하고 생활비도 주어야 하는 상황에 놓이게 된 것이다. 그 전에도 기업은 후방공급사업을 통해 노동자들의 물질적 생활의 일정 부분을 책임지고 있었는데,³⁰⁾ 이제 모든 부담을 떠안게 되었다.

이와 함께 기업이 준조세적 성격을 지닌 사회적 동원 과제를 수행해야 하는 부담도 더욱 커졌다. 사회적 동원 과제란 기업이 국가적으로 수행되는 발전소나 도로 건설 등의 사업에 필요한 자금, 자재 혹은 노동력 등을 할당받아 제공하는 것을 일컫는다. 기업이 이러한 과제를 수행하는 것은 국가가 재정 부족을 이유로 스스로 수행해야 하는 사업의 부담을 기업에 떠넘겼기 때문이다.

사회적 동원 과제는 ‘고난의 행군’ 이전에도 기업에 할당되었다. 차이는 ‘고난의 행군’ 이전에는 기업별로 노동력 할당이 이루어지는 정도였다면, ‘고난의 행군’ 이후에는 재정이 더욱 악화된 결과, 노동력뿐만 아니라 건설 자재 등에 대한 할당도 이루어지는 등 동원 규모가 더욱 확대되어 기업 부담이 한층 더 가중되었다는 점이다.

한편, 경제악화로 생산이 감소함에 따라 국영기업이 필요로 하는 노동

30) 양문수(2004), 「북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브 구조」, 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, p.33.

력 규모는 크게 감소하였다. 게다가 사회적 동원 과제는 노동력이 많을수록 많이 부과되는 경향이 있다는 점에서 기업은 노동력 규모를 줄일 유인을 갖고 있었다. 그럼에도 사회주의체제의 특성상, 기업은 노동자를 해고하는 등의 구조조정을 통한 문제 해결을 시도할 수 없었다. 그 결과 국영 기업 내에는 많은 유휴 인력이 발생하였다.

이처럼 경제위기 이후 가중된 부담에 시달린 기업은 난관을 극복하기 위해 행동 방식을 임의적으로 바꿀 수밖에 없었다. 이제 기업은 불법적인 방식을 통해서라도 자체적으로 소득을 올릴 방안을 찾아야 했다.

북한당국도 기업이 불법적인 활동을 통해 소득을 올리려 하는 것에 대해 무조건 단속·처벌하는 방식으로 대처하기는 어려웠다. 법적으로 기업에 자재 및 자금 등을 공급해주도록 되어 있음에도 그렇게 하지 못하고 있었기에, 국가의 기업에 대한 통제력은 약화되고 있었고, 기업에 강한 요구를 할 수도 없었던 것이다. 이러한 환경은 지배인을 비롯한 기업 내부자의 권한과 역할이 강화되는 결과를 낳았고, 기업 내부자가 재량으로 기업을 운영하는 현상이 확산되었다.

경제위기는 노동자의 부담도 가중시켰다. 국가가 더 이상 생활비와 식량을 지급하지 못하게 되었을 뿐만 아니라, 대신 그 부담을 떠안은 기업 역시 이를 감당할 수 없었기 때문이다. 이로 인해 노동자는 생계를 위협받는 상황에 직면했으며, 자구책 마련에 나서야 했다.

직장에 출근해도 일거리가 없을 뿐더러, 생활 가능한 수준의 생활비도 지급받을 수 없다면 노동자 입장에서는 퇴사 또는 무단결근을 하거나 다른 직장으로 옮기는 것이 합리적인 선택일 것이다. 하지만 전술했듯이, 북한 사회주의 경제체제의 특성상, ‘경제외적 강제’에 의해 기업에 속박되어 있는 노동자는 자의로 소속 직장에서 퇴사하여 무직으로 있을 수 없었다. 학생, 고령자, 가정주부 등을 제외한 주민은 ‘무직’ 상태로 있을 수 없고, 직장 어딘가에 속해 있어야 하며, 그렇지 않을 경우 처벌 대상이 되기 때문이다. 그렇다면 무단으로 결근하는 방안도 생각해 볼 수 있지만 이 역시 처벌 사유가 되기 때문에 선택하기가 쉽지 않았다.

북한에서는 국가 정책적 차원에서 필요한 경우가 아니라면 이직 역시 쉽지 않았다. 게다가 설령 이직을 한다고 해도 새로운 직장의 상황은 이

전 직장의 상황, 즉 일거리가 없고 임금을 받을 수 없는 상황과 별반 다르지 않을 것이기에 노동자들은 이직을 대안으로 삼기도 어려웠다. 이로 인해 기업에서 생활비 및 배급을 지급받지 못하는 상황에서도 북한 노동자들은 어쩔 수 없이 기존 직장 소속을 유지하면서 생계를 유지할 수 있는 다른 방도를 찾아야 했다.

이러한 상황에서 노동자들이 선택한 대안은 기존 직장 소속을 유지한 채 비공식 경제활동을 통해 생계를 유지하는 방안이었다. 이러한 주민들의 불법적인 경제행위에 대해서도 국가는 강하게 통제하기 어려웠다. 생활비와 배급을 지급하지 못함에 따라, 당장 주민들의 생계가 위협을 받고 있었고, 기업을 매개로 이루어지던 노동자에 대한 국가의 통제력 역시 약화³¹⁾되고 있었기 때문이다.

제4절 북한 노동시장의 형성과 확대

노동시장은 이처럼 북한의 국영경제가 약화되고 시장화가 진전된 환경 하에서, 기업과 노동자가 불법적인 방식으로 자구책을 마련하려 나서는 과정에서 형성되고 확대·발전해 왔다. 여기서는 북한 노동시장이 형성되고 확대되는 과정을 노동수요와 공급이 확대되는 양상에 초점을 맞추어 살펴본다.

1. 노동시장의 범주

노동시장의 형성 및 확대에 대해 논하기에 앞서 먼저 노동시장의 범주에 대해 언급할 필요가 있다. 결론부터 이야기하면, 여기서는 기존 연구와 달리, 자영업자도 포함한 가운데 북한 노동시장에 대해 논하고자 한다.

북한 노동시장에 관한 기존 논의는 대체로 고용-피고용 관계, 즉 임노

31) 이석기(2003), 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, 산업연구원, p.158 내용 참고.

동의 출현이라는 현상에 초점을 맞추는 경향이 있었다. 임노동의 출현이 체제이행이라는 측면에서 갖는 함의가 크다는 점에서, 이러한 접근 방식은 북한경제의 변화 혹은 시장화를 이해함에 있어서 의미를 지닐 수 있다고 판단된다.

하지만 노동시장을 논할 때에는 임노동뿐만 아니라 자영업도 논의의 범주에 포함시키는 것이 일반적이다.³²⁾ 특히 개발도상국의 경우, 기업의 발달 수준이 낮은 까닭에 임금근로자로의 취업 기회보다 취업을 희망하는 사람이 많을 가능성이 높으며, 이로 인해 어쩔 수 없이 임노동 대신 자영업을 택하는 사람의 비율이 높을 수 있다.³³⁾ 자영업 종사자 비중이 1인당 GDP가 높을수록 낮아지는 경향을 보이는 것도,³⁴⁾ 이와 관련 있을 것이다. 따라서 자영업을 제외하고 볼 경우, 북한 노동시장의 실태를 그중 일부만 가지고 왜곡되게 이해할 가능성이 있다. 따라서 임노동자와 함께 자영업자의 출현 및 증가라는 측면도 포함해서 북한 노동시장을 고찰하는 것이 바람직하다고 판단된다.

노동시장 범주와 관련해 또 하나 언급할 부분은, 합법화되어 있는 종합 시장에서의 자영업을 제외한 공식 부문의 노동은 논의 대상에 포함시키지 않으며, 따라서 비공식 부문이 주된 논의 대상이 된다는 점이다. 앞서 본 바와 같이 공식 부문에서는 대체로 노동 수요와 공급이 만나는 방식 대신 국가가 배치하는 방식으로 고용이 이루어지고 있으므로, 노동시장 범주에 포함하기 적절치 않다.

2. 영세 자영업자의 증가

북한에서 임노동자 출현에 앞서 먼저 광범위하게 형성된 것은 영세 자

32) Fields, Gary S.(2014), "Self-employment and poverty in developing countries," IZA World of Labor, p.6.

33) 금재호(2009), 「자영업 선택과 가구 소비」, 제10회 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원, p.648; Fields, Gary S.(2014), "Self-employment and poverty in developing countries," IZA World of Labor, pp.4~5.

34) 금재호 외(2009), 『자영업 노동시장 연구(Ⅰ) - 자영업의 변화 추이와 특성』, 한국노동연구원, p.9.

영업자 계층이다. 경제위기 이후 노동자들이 임금도 제대로 받지 못하면서, 무단결근에 따른 처벌을 피하기 위해 일거리도 별로 없는 직장에 계속 출근하는 상황에서, 생계유지를 위해 가장 우선적으로 고려해 볼 수 있는 것은 부양으로 있던 여성들이 경제활동에 나서는 것이었다. 경제위기 이후 부양으로 있던 여성의 불법적인 경제활동은 빠르게 확산되었으며, 그 결과 기존에 합법적으로 존재하던 소규모의 농민시장은 고난의 행군기를 거치면서 대규모의 암시장으로 변모하게 된다.³⁵⁾

그러나 이들이 임금을 받으며 일할 수 있는 기회는 거의 존재하지 않았으며, 금전적 여력도 없었기에 할 수 있는 일은 제한되어 있었다. 즉 초기 여성들의 영리활동은 대부분 소규모의 좌판에서 음식을 직접 만들어 판매하거나 자신이 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 혹은 불법적인 사경지에서 생산한 농산품을 판매하는 등의 매우 영세한 규모의 자영업 활동에 국한되어 있었다. 또 영업 규모가 매우 영세했기 때문에 대체로 개인 또는 가족 노동력만으로도 충분히 운영될 수 있었다.

암시장이 창궐하였음에도 북한당국은 이를 통제하기 어려웠다. 통제할 경우, 그것이 주민 생활에 미칠 영향을 고려하지 않을 수 없었기 때문이다. 그리하여 북한당국은 2000년대 들어와 종합시장을 도입하여 암시장 형태로 존재하던 소비재 시장을 합법화하는 등, 시장화를 일부 용인하는 조치를 취하였다.

그런데 앞서 논한 바와 같이 자영업도 노동시장 범주에 포함시킨다고 하면, 북한이 종합시장을 도입하여 자영업 활동을 제한적으로나마 합법화한 것은 노동시장의 일부를 공식경제 영역 내로 끌어들이는 것으로도 해석할 수 있다. 이러한 시장의 합법화는 시장 부문의 성장을 더욱 촉진시키는 계기가 되었으며, 이후 정부 정책이 시장 용인과 억제 사이를 오감에 따라 부침을 겪기도 했지만, 자영업자는 전반적으로 증가하는 추세를 보였다. 한 북한이탈주민은 이러한 변화상에 대해 다음과 같이 증언한다.

“1995년에 고난의 행군이 시작되었을 당시만 해도...시장에 나가 장사하는 것도 부끄럽게 생각을 했다. 그런데 98, 99년도 되니까 너도 나도 장사를 시작했고, 창피한 것이 아니라 당연한 것으로 여기기 시작했다.

35) 김석진·양문수(2014), 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, 통일연구원, p.41.

2002년 7·1 경제관리 개선조치가 발표되니까 이제는 장사를 안 하는 사람이 이상할 정도가 되었다.”³⁶⁾

3. 노동수요 : 사경제 활동의 확대

북한 노동시장의 형성은 노동수요 측면에서 본다면, 자영업을 포함한 사경제 활동의 출현을 전제로 한다. 특히 임노동은 사경제 활동이 개인 또는 가족 노동력만을 활용하는 형태로 운영될 수 없는 수준으로 규모가 커지는 양상이 확산될 때 본격적으로 출현할 수 있다.

노동수요는 다양한 부문에서 발생할 수 있다. 우선 일시적인 일손 부족 문제 해결을 위해 일용직 유형의 노동자, 즉 ‘삿벌이’를 찾는 수요가 존재한다. 시장화 초기 임노동에 대한 수요는 대체로 이러한 부문에서 발생했을 것으로 보인다. 영세 자영업자가 이러한 노동자를 필요로 한다거나, 개인농사를 짓는 주민이 농번기에 일할 인력을 찾는 경우, 해산물 수확기 동안 노동자가 필요한 경우 등이 이에 해당한다. 또 개인이 주택을 새로 건설하거나 개조할 경우에도 일용직 노동자에 대한 수요가 발생한다.

개인수공업 부문에서도 노동수요가 발생해 왔다. 예를 들어, 북한 연료 사정이 좋지 않아 주민들이 가내수공업 형태로 구명탄(연탄)을 생산해 파는 경우가 많은데, 이때 개인이 일공(日工)을 고용, 분탄 운반, 구명탄 빗기 등의 일을 맡기는 경우가 많다고 한다.³⁷⁾ 그 외에도 집에서 빵, 과자류 등을 생산해 팔거나 신발을 제조해서 팔면서 사람을 고용하는 경우도 있다.

보다 큰 규모의 고용은 ‘돈주’, 즉 장사나 사금융, 무역 등의 개인적인 경제활동을 통해 일정 수준 이상의 자본을 축적한 사람들의 경제활동을 통해 발생하고 있다. 주지하듯이, 북한에서는 체제 특성상 모든 생산수단의 국유를 원칙으로 삼고 있으며, 사기업은 허용되지 않는다. 따라서 북

36) 「2007 현지르포 시장, 북한을 바꾸다」, KBS 스페셜(2007. 6. 24 방송), 김석진·양문수(2014), 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, 통일연구원, p.42에서 재인용.

37) 「北도시 골목 구명탄 짚어내는 일공(日工) 준비 … 진풍경」, 『데일리NK』, 2015. 10. 13.

한에서 사경제 활동은 (불법적으로 이루어지는 까닭에) 소규모인 경우가 많으며, 사업 규모가 큰 경우 ‘돈주’는 국영기업과의 연계를 활용하는 등의 방식으로 생산활동을 전개하고 있다.

가장 대표적인 형태로 돈주가 국영기업의 명의 혹은 생산수단을 빌려서 사업하는 방식을 꼽을 수 있다. 돈주는 국영기업에 일정한 대가를 지급하기로 하고 기업에 적을 두고 기업의 명이나 생산수단을 빌린 다음, 자신의 자금을 투자하여 원자재를 구입하고 노동자를 고용해 생산활동을 한다.

이러한 현상은 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 개인광산의 경우를 예로 들면, 돈주가 국영광산 책임자에게 수익의 일정 부분을 납부하는 조건으로 갱을 인수받은 뒤, 광부를 모집해서 채굴하여 광물을 판매하여 수익을 얻고, 수익 중 일부를 광산 책임자에게 지급하는 식으로 운영하는 것이다.

서비스 부문에서도 임노동에 대한 수요가 발생하고 있다. 돈주가 일정한 대가를 지급하기로 하고 기업에 소속된 뒤 기업 소속 상점 혹은 식당 등을 운영할 경우, 노동자에 대한 수요가 발생한다.

이러한 형태의 기업 활동이 발생하고 있는 이유는 이를 통해 돈주와 국영기업 모두 이득을 얻을 수 있다는 데에서 찾을 수 있다. 자력갱생을 요구받고 있는 기업은 원자재 부족 등의 이유로 가동하지 않는 생산설비 중 일부를 돈주에게 임대해 줌으로써 수익을 창출할 수 있다.

돈주는 사적인 기업 운영이 불법인 만큼, 국영기업에 소속되어 기업 내 생산설비를 활용할 경우 보다 안전하게 사업을 할 수 있다. 게다가 기업 생산설비를 활용할 경우, 설비 마련에 소요되는 시간과 비용을 줄일 수 있다. 기업에 공급되는 전력의 일부를 이용할 수 있다는 점도, 전력난이 심각한 북한 상황을 감안할 때 커다란 이점으로 작용할 수 있다.

4. 노동공급 : ‘8·3 노동자’의 출현과 확산

앞서 경제난 속에 부양으로 있던 여성이 노동시장으로 진입했고, 이들은 대체로 ‘스스로에게 고용되어’ 영세 자영업 부문에 종사하고 있음을

살펴보았다. 그 외에도 많은 북한 주민들이 국영기업이 비정상적으로 가동되는 상황이 지속됨 속에서 기존 직장에 근무하는 대신 노동시장에 참여하는 길을 택하고 있다. 여기서는 그중에서도 8·3 노동자를 중심으로 노동공급의 확대 요인에 대해 논한다.

8·3 노동자는 기업에 매달 일정 금액을 납부하는 조건으로 직장에 출근하지 않는 노동자를 지칭한다. 8·3 노동자는 2002년 7·1 조치 이전부터 존재했지만, 7·1 조치 이후 크게 확대되었는데,³⁸⁾ 다양한 형태로 존재하고 있는 것으로 보인다. 이 중에는 매달 일정액을 내고 지속적으로 개인적인 경제활동을 하는 사람도 있고, 평소 출근하다가 외부에서 일할 기회가 있을 때에만 기업에 돈을 내고 개인적인 경제활동에 나서는 사람도 있다. 또 납부하는 금액의 크기에 따라 면제 수준이 달라지기도 해서, 돈을 더 많이 낼 경우 노동자는 출근뿐만 아니라 사회적 과제 동원 등을 면제받기도 하는 것으로 보인다.

8·3 노동자는 대체로 출근하지 않는 대신 자영업을 운영하거나 임노동자로 고용되는 등 개인적인 경제활동을 하여 소득을 올린 뒤, 그중 일부는 기업에 납부하고 나머지로 생계를 유지하고 있다. 이처럼 돈을 내고 직장에 출근하지 않는 것은 물론 불법이다. 하지만 이는 노동자에게 도움이 될 수 있을 뿐만 아니라 기업의 이해와도 맞아 떨어지는 부분이 있기 때문에 기업에서 이를 묵인·활용하고 있으며, 당국 또한 용인하고 있는 실정이다.

노동자 입장에서는 출근을 해도 생활비 조달이 사실상 불가능한 상황에서 차라리 일정액을 내고 출근을 면제받는 대신, 외부에서 경제활동을 하는 것이 유리할 수 있다. 물론 그럴 바에는 아예 직장을 그만두고 시장에서 경제활동을 하는 것이 보다 이득이 되겠으나, 앞서 언급했듯이, 북한 특성상 기업에 적을 두지 않을 수 없으므로, 이처럼 일정액을 내고 직장 소속은 유지한 채 개인적인 경제활동을 수행하는 것이다. 그러나 이것이 모든 노동자에게 이득이 되는 것은 아니어서, 출근을 면제받는 대신 내는 금액이 부담스러운 노동자는 출근을 하고, 대신 부인의 경제활동에서 발생하는 수입 등으로 생계를 유지한다.

38) 양문수 외(2012), 『2000년대 북한경제 종합평가』, 산업연구원, p.433.

기업 입장에서 8·3 노동자가 출근하지 않는 대신 돈을 지불하는 것이 도움이 될 수 있다. 기업은 전력 및 자재 부족, 생산설비 노후화 등으로 인해 생산 시설을 정상적으로 가동할 수 없는 상황이어서 인력이 남아도는 경우가 많았다. 하지만 생산이 제대로 이루어지지 않는 상황에서도, 액상 계획을 달성하고, 기업 운영에 필요한 자금을 마련해야 했으며, 기업에 부과되는 각종 사회적 동원 과제도 수행해야 하는 등의 부담을 안고 있었다.

이러한 상황에서 유휴인력을 8·3 노동자 형태로 내보내고, 이들로부터 일정액을 받으면, 기업 입장에서는 필요한 자금을 확보하는 데에 큰 도움을 받을 수 있었다. 그렇다고 해도 기업은 모든 노동자를 8·3 노동자 형태로 외부에 내보낼 수는 없었는데, 제한된 수준이나마 생산 활동을 해야 하고 국가에서 부과하는 노동력 동원 과제 등도 수행해야 했기 때문이다.

노동공급이 8·3 노동자 형태로만 이루어지는 것은 아니다. 소속된 국영기업에서 임노동자가 되는 노동자도 있다. 앞서 노동수요 부분에서 살펴본 바와 같이, 국영기업이나 기관에 적을 두고 개인이 사업장을 운영하는 경우가 있는데, 이때 해당 국영기업 소속 노동자를 집단으로 고용할 수 있다.³⁹⁾ 개인이 국영광산 갱의 일부를 인수한 뒤, 해당 광산 소속 노동자를 고용하여 광물을 채취하는 경우가 대표적이다. 또한 이러한 사업장에 취업하기 위해 해당 기업이나 기관으로 아예 소속을 바꾸어 근무하는 노동자도 존재한다.⁴⁰⁾ 이들은 기업을 운영하는 개인, 즉 돈주로부터 임금을 받으며, 돈주가 이들의 채용과 해고에 대한 결정권을 갖고 있다.

농장원 중에도 ‘더벌이조’로 불리는, 8·3 노동자와 유사한 형태의 노동자가 존재한다.⁴¹⁾ 농장에서도 자금 마련을 위해 ‘더벌이조’를 외부로 내보내는데, 이들은 농장에서 농사를 짓는 대신 장사를 하거나 임노동을 하는 등의 방식으로 소득을 올리고 그중 일부를 농장에 납부하고 있다.

39) 이석기 외(2014), 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, p.275.

40) 이석기 외(2014), 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, p.274.

41) 이에 관한 보다 상세한 사항은 공용철(2010), 『북한 노동시장 형성에 관한 연구』, 북한대학원대학교 석사학위논문, pp.39~40에 제시되어 있다.

5. 노동시장 형성의 의의와 북한당국의 대응

고난의 행군 이후 나타난 자영업자의 급증 현상과 임노동 계층의 출현은 북한경제가 위기 국면을 어느 정도 극복하고 회복세를 보이는 데에 기여해 왔다고 볼 수 있다. 공식 부문의 경제상황이 악화됨에 따라 국가가 더 이상 주민의 생활비와 식량을 책임져주지 못하게 된 상황에서, 주민들은 자영업 또는 임노동을 통해 생계를 유지해나갈 수 있었다. 그리고 이러한 사경제 활동의 촉진은 대외무역의 증가와 함께 북한경제의 회복을 낳는 주요 요인이 되고 있다. 또한 노동시장의 형성은 국영 부문에 존재하는 대규모의 유휴인력을 흡수, 활용하는 효과를 낳아, 경제 전반의 자원배분의 효율성을 높이는 측면도 있다. 돈주가 국영기업에 적을 두고 임노동자를 활용하여 생산시설을 활용하는 것 역시 설비의 가동률을 높임으로써 생산을 증대시키는 효과를 낳고 있다.

자영업자 및 임노동자의 출현은 공식 부문이 작동하는 데에도 기여한 측면이 있다. 종합시장에서 장사하는 자영업자에게 거두어들이는 장세는 지방재정에 도움이 되고 있다.⁴²⁾ 또 국가가 국영기업에 원부자재를 공급해주지 못하는 상황에서 자영업자를 통해 이를 조달하는 것이 가능해짐에 따라, 국영기업의 생산 증대 효과가 발생하기도 한다. 뿐만 아니라 8·3 노동자가 소속 기업에 지불하는 돈은 국영기업이 운영 자금을 확보하는 데에 활용되고 있기도 하다.

이처럼 노동시장의 출현은 북한경제에 긍정적인 작용을 하고 있지만, 북한당국은 이에 대해, 특히 임노동관계가 확산되는 것에 대해서 소극적인 입장을 보이면서 금지해 왔다. 일례로, 2006년 김정일은 개인고용 금지 조치를 취하고, 그럼에도 개인고용이 없어지지 않자 해당 기업들을 폐쇄하는 조치를 취한 바 있다.⁴³⁾

북한당국이 임노동관계에 대해 이처럼 부정적인 입장을 견지해 온 이

42) 최근 연구에 따르면 장세 규모는 연간 최대 7,000만 달러에 이르는 것으로 추산되고 있다(홍민 외(2016), 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 통일연구원, p.54).

43) 이석기 외(2014), 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원, p.283.

유는 앞서 본 바와 같이, 북한이 사회주의 체제의 기본 특성을 고수해 온 것과 관련 있다. 다른 시장보다도 노동시장, 그중에서도 임노동의 출현을 곧 자본주의적 요소의 유입으로 인식하고 있어, 임노동관계가 확대되는 것에 대해 큰 거부감을 가져온 것이다.

다만 최근에는 8·3 노동자의 출현과 관련하여 북한당국의 변화된 태도도 감지되고 있다. 즉 기업이 은행에 기본돈자리(기본계좌)⁴⁴⁾ 외에 ‘현금돈자리’를 두고 국가계획과 직접적으로 관련되지 않은 현금을 거래할 수 있도록 하였는데, 이는 기업이 8·3 노동자로부터 돈을 받는 것을 허용하는 대신 이 돈을 은행에 예치하도록 하여 투명화한다는 의미도 내포하고 있다고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 이러한 변화가 향후 노동시장에서 어떠한 변화로 이어질 것인지 주목된다.

제5절 북한 노동시장의 현황과 전망

1. 북한 노동시장의 현황

다른 시장도 마찬가지이지만, 북한 노동시장의 현황은 파악하기가 쉽지 않다. 북한에서 관련 통계가 공식적으로 발표되는 것도 아니고, 북한 이탈주민도 자신이 노동시장에 참여한 경험이 있다고 하더라도 노동시장 상황 전반을 정확히 파악하고 있을 가능성은 낮아, 인터뷰를 통해 실태를 파악하기도 곤란하다. 다만 대략적인 추세로 볼 때, 임노동자가 점차 증가하고 있지만, 여전히 자영업자의 규모가 훨씬 큰 것으로 판단된다.

임노동자가 증가하는 추세가 지속되고 있음은 북한이탈주민을 대상으로 한 조사 등을 통해 확인되고 있다. <표 3-1>은 북한이탈주민을 대상으로 2007~12년, 2013~15년 실시한 설문조사 결과를 비교해 놓은 것인

44) 기업은 이를 통해 경영 관련 수입·지출을 처리하였다.

45) 이석기 외(2018), 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 산업연구원, p.125.

〈표 3-1〉 북한의 임노동 수준

(단위: %)

설문 문항	매우 많았다		어느 정도 있었다	
	2007~12년 조사	2013~15년 조사	2007~12년 조사	2013~15년 조사
다른 사람의 밑에서 농사일을 도와주고 돈 받는 사람	16.5	35.0	45.9	49.4
개인이 운영하는 고깃배에서 돈 받고 일하는 사람	37.6	53.1	34.9	26.9
개인이 운영하는 국수 생산기지에서 돈 받고 일하는 사람	40.4	44.4	24.8	43.1
(상업)관리소에 적을 걸고 집에서 운영하는 식당의 종업원	17.4	28.8	28.4	49.4
개인이 운영하는 편의봉사시설에서 돈 받고 일하는 사람	18.3	30.6	51.4	50.0

자료: 양문수·윤인주(2016), 「북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석」, 『통일연구』 20(2), pp.69~74.

데, 김정은 시대 들어와서도 임노동 고용 규모가 팽창하고 있음이 잘 나타나고 있다.

예를 들어, 다른 사람의 밑에서 농사일을 도와주고 돈을 받는 사람이 매우 많았다는 응답의 비율은 2007~12년 16.5%에서 2013~15년 35.0%로 크게 상승했으며, 개인이 운영하는 편의봉사시설에서 돈을 받고 일하는 사람이 매우 많았다는 응답의 비율 역시 2007~12년 18.3%에서 2013~15년 30.6%로 10%포인트 이상 상승하였다. 개인이 운영하는 국수 생산기지에서 돈을 받고 일하는 사람에 대한 질문의 경우, 매우 많았다는 응답의 비율은 큰 차이가 없지만, 어느 정도 있었다는 응답의 비율은 20%포인트가량 증가하였다.

이러한 임노동 고용의 증가는 사경제 활동의 활성화로 전제로 한다. 같은 선행연구에 제시된 조사 결과로부터 김정은 시대 들어와 사경제 활동이 증대되고 있다는 점도 확인할 수 있는데, <표 3-2>는 그중 일부를 제시해 놓은 것이다. 표를 보면, 국영기업 혹은 기관에 적을 두거나 생산 시설을 대여하여 사경제 활동을 하는 사람들이 증가했다는 응답 비율이 높

〈표 3-2〉 북한의 사경제 활동 수준

(단위: %)

설문 문항	매우 많았다		어느 정도 있었다	
	2007~12년 조사	2013~15년 조사	2007~12년 조사	2013~15년 조사
(상업)관리소에 적을 걸고 집에서 식당을 운영하는 사람	14.7	50.6	45.0	36.9
(편의봉사)관리소에 적을 걸고 개인이 운영하는 미용실	25.7	45.0	12.8	40.0
(편의봉사)관리소에 적을 걸고 개인이 운영하는 숙박업소	14.7	25.6	19.3	23.8
기관·단체의 이름을 빌려서 광물을 캐는 개인광산	15.6	27.5	16.5	35.6
개인이 기계를 구해서 꾸며 놓은 국수 생산기지	41.3	53.8	28.4	36.9
(급양)관리소로부터 건물을 빌려서 개인이 운영하는 식당	30.3	48.1	47.7	38.1
기관·단체의 이름을 빌리지 않고 몰래 광물을 캐는 개인광산	13.8	18.8	11.0	37.5

자료: 양문수·윤인주(2016), 「북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석」, 『통일연구』 20(2), pp.69~74.

아지고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 상업관리소에 적을 걸고 집에서 식당을 운영하는 사람이 매우 많았다는 응답 비율은 2007~12년 조사에서는 14.7%에 불과했으나, 2013~15년 조사에서는 50.6%로 급증하였다.

이처럼 사경제 활동이 증가하고, 그에 따라 임노동자가 증가하는 양상이 나타나고 있지만, 그 규모는 아직은 제한적인 것으로 보이며, 여전히 임노동자에 비해 임노동자를 고용하지 않고 사업을 운영하는 자영업자가 훨씬 많을 것으로 판단된다.

그렇다면 북한의 임노동자 및 자영업자 규모는 얼마나 될까? 그에 관한 구체적인 통계는 제시된 바 없어, 그 규모를 파악하기는 쉽지 않다. 다만 2016년 이루어진 연구에 따르면, 북한 공식시장에서 장세를 내고 합법적으로 장사를 하는 자영업자만 110만 명에 이르는 것으로 추산되고 있다.⁴⁶⁾ 위성사진을 이용해 시장 면적을 파악하고, 북한이탈주민과 면담을

통해 실태를 파악하여 추산한 결과이다. 같은 조사에서 공식시장은 404개로 파악되었는데, 2010년 초 존스홉킨스 대학 산하 한미연구소에서 조사했을 당시에는 공식시장이 200여 개에 불과했다는 점에서,⁴⁷⁾ 김정은 시대 들어와 시장이 빠르게 증가해 왔고, 여기서 합법적으로 상행위를 하는 자영업자 역시 크게 증가했음을 확인할 수 있다.⁴⁸⁾

그런데 북한에는 이처럼 합법적으로 장사를 하는 자영업자 외에 공식 시장 밖에서 비공식적으로 상행위를 하는 자영업자도 상당수에 이르는 것으로 추정되고 있다. 따라서 이들까지 포함하면 자영업자 규모는 이보다 훨씬 클 것으로 판단된다.

자영업자가 이처럼 대규모로 존재하는 것은 국영경제 부문이 정상적으로 작동하지 않아 비공식 경제 부문으로의 노동공급은 지속되고 있지만, 영세 자영업을 포함한 사경제 활동에 의해 발생하는 임노동에 대한 수요는 그에 비해 부족한 상황이 지속되고 있기 때문이다. 이처럼 임노동에 대한 수요가 제한된 탓에 부양으로 있던 여성들뿐만 아니라, 8·3 노동자도 임금근로자가 되기보다는 자신에게 고용되어 자영업자가 되고 있는 것이다.

이와 관련해 한 가지 강조할 부분은 북한 노동시장에서 자영업자 비율이 압도적으로 높은 것이 국제적으로 볼 때 예외적인 현상은 아니라는 점이다. 물론 북한의 경우, 경제체제 특성상 사적인 기업 활동에 제약이 많은 관계로 자영업자 비율이 다른 개발도상국에 비해 더욱 높을 가능성이 있긴 하다. 하지만 일반적으로 경제발전 초기 단계에는 임금근로자에 대한 수요가 제한되고, 이로 인해 자영업자 비율이 높게 나타나는 경향이 있다. 대부분의 개발도상국에서 근로자 중 자영업자의 비율은 매우 높은 수준인 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 남아시아의 인도는 근로자 중

46) 홍민 외(2016), 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 통일연구원, p.33.

47) 「장마당, 북한 전역에 200개 이상」, 『자유아시아방송』, 2010. 1. 26.

48) 존스홉킨스 대학 산하 한미연구소에 따르면, 2018년 2월 현재 위성사진에서 확인되는 북한 공식시장은 482개라고 밝히고 있어, 공식시장은 계속해서 늘어나고 있는 것으로 추정된다(『美 ‘근본적 다른 길’ 권유…北, 개혁·개방에 속도낼까』, 『연합뉴스』, 2018. 6. 1).

85%가 자영업자이며, 방글라데시는 73%, 사하라이남 아프리카의 가나는 85%, 말리는 83%, 케냐는 66%⁴⁹⁾가 자영업자이다.

우리나라의 경우도 마찬가지로 과정을 거쳐 왔다. 우리나라는 현재도 OECD 국가 중 자영업자 비율이 높은 편에 속하고 있지만, 1960~80년대에는 이보다 훨씬 더 높았다. 1960년대 중반에는 전체 근로자의 65~70%가 비임금근로자, 즉 자영업자 또는 무급가족종사자에 해당했는데, 산업의 특성상 자영업 비율이 높은 농림어업을 제외한 산업으로 국한하더라도 1960년대 중반 비임금근로자 비율은 40% 내외 수준을 유지한 바 있다.

2. 북한 노동시장의 전망과 과제

북한 노동시장은 향후 어떻게 변모되어 갈 것인가. 또 개선되어야 할 부분은 무엇인가. 일단 자영업 부문부터 보면, 가장 큰 문제는 소매업이나 음식업과 같이 상대적으로 진입이 쉬운 전통 서비스 분야의 경우, 시장 규모에 비해 너무 많은 자영업자가 존재하여 과잉 경쟁이 이루어지고 있을 가능성이 높다는 점이다. 특히 앞서 본 바와 같이, 김정은 시대 들어와 공식시장이 급증하여 경쟁이 더욱 심화되었을 가능성이 있는데, 이러한 상황에서는 자영업 종사자들이 영세한 규모의 상행위를 하면서 생계를 유지하는 데에 급급한 현실을 벗어나기 쉽지 않다.

자영업자 간 경쟁이 심화되다 보니, 자영업에 대한 인식도 차츰 달라지고 있는 것으로 보인다. 서울대학교 통일평화연구원이 매년 북한이탈주민을 대상으로 실시하는 조사 결과를 보면, 고소득 업종으로 시장 매대장사를 비롯한 소매장사를 꼽은 응답자 비율이 2013년에는 38.1%였으나, 이후 꾸준히 감소하여 2018년 조사에서는 11.4%에 불과하였다.⁵⁰⁾ 이것이 자영업자의 소득수준이 낮아졌기 때문인지에 대해서는 관련 자료가 없어 단정짓기 어려우나, 경쟁 심화도 이러한 결과에 어느 정도 영향을 주었을 것으로 판단된다.

49) Banerjee, A. V. and E. Duflo(2011), *Poor Economics*, PublicAffairs Press, p.210.

50) 2018년 조사에서는 특히 샴별이보다도 비중이 낮게 나타났는데, 예년과 다소 편차가 있어 향후 추이를 더 지켜볼 필요가 있어 보인다.

이러한 자영업자 과잉 문제를 해결하기 위해서는 국영기업의 여건이 개선되어 8·3 노동자의 규모가 줄어들거나, 비공식 부문에서 임노동 수요가 증가하는 등의 변화가 있어야 할 것으로 보인다. 하지만 북한 내부적으로 단기간 내에 큰 변화가 나타나기를 기대하기는 힘들 것으로 판단된다. 다만 북한의 비핵화 문제가 진전되어 대북제재가 풀리고, 남한을 비롯한 외국자본이 들어갈 경우에는 경제상황 전반이 개선되면서 자영업자 과잉 문제 역시 자연스럽게 해소되어 갈 수 있을 것으로 예상해 볼 수 있다.

한편, 임노동의 경우, 북한 체제의 특성을 고려할 때, 단기적으로는 공식시장의 형성을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 다만 한 가지 주목할 부분은 2015년 법 개정을 통해 국영기업에 노동력 조절권을 부여했다는 점이다. 기업소법 개정 과정에서 “기업소는 관리기구와 로력조절권을 가지고 로력자원을 합리적으로, 효과적으로 리용하며… 로력을 내보내거나 받아들이거나 기업소 사이에 주고받을 경우에는 정해진 등록질서를 지켜야 한다”(기업소법 제33조)는 규정이 신설되었는데, 이는 기업소가 노동력을 조절할 수 있는 여지를 제공했다는 점에서 의미 있는 변화라고 볼 수 있다. 여기서 아직은 실제 국영기업에서 인력수급체계에 큰 변화는 없는 것으로 보이며, 노동법도 그에 상응하는 형태로 개정되지 않은 것으로 보이지만, 이러한 제도적 변화가 북한 노동제도에 어떠한 영향을 미칠지, 향후 추이를 지켜볼 필요는 있을 것이다.

이와 달리 비공식 부문의 임노동 규모는 앞으로 더욱 확대될 가능성이 높다. 북한의 임노동 규모는 결국 노동수요가 얼마나 발생하느냐에 의해 결정된다고 볼 수 있는데, 시장화가 진전되어 사경제 활동이 늘어남에 따라 노동수요가 증가하고 있다. 게다가 통신기술의 발전 등에 힘입어, 노동시장에서 수요와 공급이 보다 효과적으로 연결되고, 구인과 구직을 연결해주는 일을 전문으로 하는 사람들(거간꾼, 중매쟁이 등)이 늘어나고 있어 노동시장의 활성화를 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

하지만 임노동이 보다 활성화되기 위해서는 여러 제한 요인의 개선도 필요해 보인다. 현재와 같이 일용직 위주의 단기적인 일자리 중심으로 노동수요가 존재하는 상황에서는 노동자들이 안정적으로 생활하기 어렵다.

또 정식적인 계약 관계를 맺고 근로하는 것이 아닌 경우가 많은데, 이 경우 고용주의 횡포로부터 피고용자를 보호해 줄 장치가 없는 상황이다. 더욱이 사회보험 시스템이 부재하기 때문에 노동자가 근로 중 재해를 당하거나 사망하는 경우, 적절한 수준의 보상을 기대할 수도 없는 상황이다.⁵¹⁾ 그 외에도 여러 가지 제약 요소가 존재하지만, 임노동 시장이 비공식적인 형태로 형성되어 있는 만큼, 단기적으로는 이를 해결하기 쉽지 않아 보인다.

제6절 소 결

이 장에서는 북한 노동시장의 형성과 발전 과정에 대해서 살펴보았다. 마지막으로 지금까지의 논의 내용을 정리하면서 글을 맺는다.

첫째, 북한은 모든 노동자의 고용을 보장해주는 것을 원칙으로 하는 사회주의 계획경제체제를 고수해 왔다는 점에서 북한에 노동시장이 형성되었다는 것은 근본적으로는 노동제도를 포함한 북한의 사회주의 계획경제 시스템이 제대로 작동하지 못한 결과라고 볼 수 있다.

이를 보다 구체적으로 이야기하면, 북한 경제상황이 악화되어 계획경제 시스템이 기능을 상실함에 따라 국영기업과 노동자에 부과되는 경제적 부담이 증폭되었고, 기업과 노동자가 새롭게 형성된 비공식 경제 부문을 활용하여 자구책을 모색하는 과정에서 노동 수요와 공급이 형성되었고, 노동시장이 발달하게 되었다고 할 수 있다. 이처럼 북한 노동시장의 형성 과정은 북한당국의 의지에 의해서 이루어진 것이 아니라 생계에 위협을 느낀 ‘아래로부터’ 이루어져 온 것이다.

둘째, 북한 노동시장은 고용-피고용 관계보다는 스스로에게 고용되는, 자영업 형태가 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 사기업 활동이 제한

51) 이는 사실 공식 부문 노동에도 동일하게 적용되는 부분이다. 공식 직장에서의 산재에 대해 보상 규정이 마련되어 있긴 하지만, 실제로는 실질적인 수준의 보상이 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다.

된 환경에서 노동수요가 충분히 발생하지 않은 데에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그런데 여타 개발도상국에서도 대부분 경제개발 초기에는 임노동 기회가 충분치 않아 자영업자 비중이 높다는 점에서 이는 북한만의 예외적인 현상은 아니라고 할 수 있다.

셋째, 임노동에 대한 수요는 영세 자영업자, 개인수공업 부문, 돈주가 국영기업의 명의 또는 생산설비를 빌려서 벌이는 사업 부문 등 다양한 부문에서 발생하고 있다. 또 노동공급은 부양으로 있던 여성이나 국영기업이 정상 가동되지 못함에 따라 출현한 8·3 노동자뿐만 아니라 국영기업에 소속된 일부 노동자 등에 의해서도 이루어지고 있다.

이러한 수요와 공급이 만나 발생하는 자영업자의 급증과 임노동의 출현은 북한경제가 회복되는 데에 상당한 기여를 해왔다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 체제의 특성으로 인해 북한당국은 노동시장에 대해, 특히 임노동의 출현에 대해 부정적인 입장을 견지해 오고 있다.

넷째, 북한 노동시장의 현황을 보면, 여전히 자영업의 비중이 큰 것으로 보이지만, 임노동도 증가하는 양상을 보이는 것으로 파악되고 있다. 자영업 부문의 경우, 이미 과잉 상태에 있는 만큼, 이를 해결하기 위한 방안 마련이 필요해 보인다. 임노동 부문의 경우, 앞으로도 북한당국은 이를 공식적으로 인정하는 데에 소극적인 입장을 보일 것으로 판단되지만, 시장화의 진전 속에 비공식 부문의 임노동 규모는 더욱 확대될 것으로 보인다.

제 4 장

북한의 노동시장 실태조사와 분석

제1절 조사 개요

1. 조사의 목적

북한주민들은 대체로 공식·비공식의 이중적인 경제활동을 하고 있으며, 이로 인해 공식·비공식의 이중적인 소득을 갖고 있다는 사실이 이미 기존의 많은 조사 연구들을 통해 밝혀진 사실이다. 유엔인구기금(UNFPA)과 북한의 중앙통계국이 현지조사로 진행한 ‘북한 인구일제조사’(2008년)나 ‘북한 사회경제·인구·보건 조사’(2014년) 등을 통해 북한주민의 직업이나 경제활동 상태에 관한 정보가 알려지고 있으나, 이것은 공식 부문의 정보만을 다루고 있다는 점에서 불완전하다. 오래전부터 북한이탈주민들을 대상으로 한 면접조사나 설문조사를 통해 대다수의 북한주민들은 공식 직업-또는 적(籍)을 두고 있는 직업-외에 다양한 비공식 경제활동에 참여하고 있는 것으로 밝혀졌다. 대부분의 주민들이 비공식 경제활동에 참여하는 이유는 공식 직업을 통해 받는 급여(노임)로는 생계가 거의 불가능하기 때문이다.

서울대학교 통일평화연구원은 2012년부터 매해 북한주민의 이중적인 경제활동 및 소득 실태에 대한 시계열 조사 연구를 진행하고 있다. 이 조

사 자료에 의하면, 2017년 기준으로 응답자 132명이 소득을 얻고 있는 주요 경제활동은 소매장사 14.3%, 개인편의봉사 5.9%, 개인가공 2.5%, 되거리장사 11.8%, 외화벌이 10.9%, 돈장사 5.9%, 샅벌이 7.6%로 나타났다.⁵²⁾ 이러한 경제활동은 공식 직업이 아니다.

2015~16년에 탈북한 북한이탈주민 100명을 대상으로 설문조사를 실시하여 분석한 소성규 외(2017)의 연구에서도 비공식 경제활동으로 장마당장사, 음식장사, 되거리장사, 편의봉사, 운수, 공업생산, 텃밭, 샅벌이, 거간꾼, 밀수, 돈장사 등 다양하게 조사됐다.⁵³⁾ 이 밖에도 박인옥(2013)의 연구와 김석진·양문수(2014)의 연구는 북한주민의 비공식 경제활동 유형과 실태를 조사하여 분석하였다.⁵⁴⁾ 여기서 언급된 조사 연구들 외에도 북한주민의 공식·비공식 경제활동의 실태를 다루고 있는 연구가 다수 있겠지만 기존 조사 연구들을 검토하는 것이 본 연구의 주요 목적은 아니기 때문에 구체적인 기술은 생략하고자 한다.

기존의 대다수 조사 연구들은 주로 북한주민들이 참여하고 있는 경제활동을 공식-비공식 프레임에서 접근하고 있다. 이러한 분석들은 비공식 및 사적 경제활동 인구의 규모와 유형을 파악하는 데 기여하고 있으나 비공식 및 사적 경제활동이 만들어지고 운영되는 메커니즘을 설명하고 분석하는 데까지 나아가지 못했다. 다시 말해서 기존 연구들에서는 비공식 경제활동 내에서 고용관계, 고용 규모, 근로환경, 자본금 조달 방법, 임금 및 성과금의 수준과 지급 방법, 상납금 등 노동시장의 실태에 대해서는 구체적으로 다루이지 않았다. 따라서 이 연구에서는 북한주민의 경제활동 및 가게 실태를 포함하여 노동시장이 어떻게 형성되고 운영되고 있는지를 파악하고자 설문조사를 실시하였다.

이 조사는 기존에 구체적으로 다루이지 않는 북한의 노동시장 실태 -

52) 정근식 외(2018), 『북한사회변동 2017』, 서울대학교 통일평화연구원, p.78.

53) 소성규 외(2017), 『통일 대비 복지육구 조사』, 한국보건사회연구원, p.40.

54) 박인옥(2013)의 연구는 2006년 이후에 탈북한 127명의 북한이탈주민을 대상으로 조사가 이뤄졌으며, 조사 결과 응답자의 재복지 비공식 경제활동은 장사(유통업) 48.8%, 운수 11.5%, 사금융 10%, 가내수공업 8.7%로 나타났다. 박인옥(2013), 『북한 시장의 실태 분석 및 변화과정에 관한 연구』, 『2013 북한 및 통일 관련 신진연구 논문집』, 서울: 통일부, p.100.

특히 비공식 부문의 노동시장⁵⁵을 계량적으로 조사·분석하는 데 주 목적이 있다. 또한 이 조사 자료는 향후 통일이 남북한 지역의 노동시장에 미칠 영향과 변화를 예측하고, 나아가 남북한 노동시장 통합을 대비하여 정책적 대응과 제도적 정비에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 조사 방법

본 조사는 최근 6년 이내에 탈북(2012년 이후 최초 탈북)하여 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민 총 300명을 대상으로 실시되었다. 조사에 참여한 북한이탈주민들은 북한을 떠날 당시 만 19세 이상인 자로 제한하였으며 구조화된 설문지를 사용하여 1:1 대면조사로 진행되었다. 표집방법은 임의 표본 추출(convenient sampling)⁵⁵⁾ 방식을 사용했다. 본 조사에 들어가기 전에 4명의 북한이탈주민을 대상으로 예비조사를 실시한 후 설문지의 일부 내용을 수정했다. 예비조사는 2018년 4월 23~25일에 실시하였고, 본 조사는 2018년 4월 30일~5월 25일에 실시했다.

3. 설문지 구성

본 조사의 설문지는 공통질문인 경제활동의 일반사항과 응답자가 참여한 비공식 경제활동의 유형에 따라 분류되는 별도의 세 가지 형태의 질문지로 구성되었다. 공통질문인 경제활동의 일반사항은 인구사회학적 정보(성별, 출생연도, 탈북연도, 탈북시 연령, 재북시 혼인상태·거주지역·학력수준·당원여부·공식직업·가족구성원·살림집 소유형태), 가계 정보(재북시 생활수준·공식직장의 월평균 급여·비공식 월평균 수입·가계 지출내역), 정보화(재북시 해외 소식 접촉여부·손전화(핸드폰) 보유 및 이용 경험), 경제활동(재북시 공식·비공식 소득활동·공식직장 정보·직장 내 8·3 노동자 비중·비공식 경제활동 유형)이 포함되어 있다.

55) 임의 표본 추출(convenient sampling): 모집단에 대한 정보가 전혀 없거나, 구성 요소들 간의 차이가 별로 없다고 판단하는 경우 표본 선정의 편리성에 기준을 두고 연구자 임의대로 표본 선정.

〈표 4-1〉 설문지 구성

대분류	중분류	소분류
경제활동 일반사항	인구사회학 적 정보	성별, 출생연도, 최초탈북연도, 탈북시 연령 재북시 혼인상태, 거주지역, 학력수준, 당원여부 재북시 공식직업, 가족구성원 수, 살림집 소유형태
	가계 정보	재북시 생활수준, 공식직장의 월평균 수입, 비공식 월평균 수입, 가계지출내역
	정보화	재북시 해외 소식 접촉 여부 재북시 손전화(핸드폰) 보유 및 이용 경험
	경제 활동	재북시 공식, 비공식 소득활동 재북시 공식직장 정보, 8·3 노동자 비중 재북시 비공식 경제활동 유형
A. 고용원이 없는 자영업자 대상		사업 종류, 기간, 등록 여부 하루 평균 노동시간 사업자금 조달방법, 애로사항, 뇌물 총수입의 변화, 가구 총수입 중 사업 수입의 비중 사업 수입의 충족도 사업 종사자의 규모 변화 남한에서의 경제활동 기여도
B. 피고용(임금) 노동자 대상		사업 종류, 기간, 등록 여부, 종업원 수 구직 동기, 알선 대가, 노동계약 방법 하루 평균 노동시간, 휴일, 근로시간 계약 이행 급여(노임) 지급 주기, 급여(노임) 수준 성과급, 급여(노임) 지급 이행, 숙식 제공 및 공제, 해고 급여의 가구 총수입 비중, 충족도 종사자 규모 변화, 수입금 납부 여부 남한에서의 경제활동 기여도
C. 고용원이 있는 자영업자 대상		사업 종류, 기간, 등록 여부, 고용원 수 구인 방법, 알선 대가, 고용계약 방법 하루 평균 노동시간, 휴일 급여(노임) 지급 주기, 급여(노임) 수준 성과급, 급여(노임) 지급 이행, 숙식 제공 및 공제, 해고 사업자금 조달방법, 국영기업소의 생산시설 이용과 노력 동원, 고용원의 규모 변화 애로사항, 뇌물 총수입의 변화, 월평균 가구 총수입의 사업 수입 비중, 사업 수입의 충족도, 사업주의 규모 변화 남한에서의 경제활동 기여도

주: 경제활동 일반사항 중 문항 22번(Q22)의 응답결과에 따라 세 유형의 질문지 (A, B, C형) 중 하나를 선택하여 추가 설문이 진행됨.

경제활동 중 마지막 설문 문항인 비공식 경제활동 유형에 따라 질문지는 다시 A형, B형, C형으로 분류된다. A형은 고용원이 없는 자영업자 대상이고, B형은 피고용(임금) 노동자 대상이며, C형은 고용원이 있는 자영업자 대상이다. 각 유형의 설문지에 포함된 상세한 설문내용은 <표 4-1>에 제시되어 있다. B형과 C형의 설문지에서는 구직/구인 방법, 알선 대가, 고용계약 방법, 노동시간 및 휴일, 급여(노임) 및 성과금 실태 등을 파악하는 데 중점을 두었다.

제2절 응답자의 분포

1. 인구사회학적 분포

가. 성별 및 연령

조사에 참여한 응답자의 성별 구성은 전체 응답자 296명 중 남성 21.3%(63명), 여성 78.7%(233명)로 나타났다. 통일부 통계(2018년 9월 기준)에 의하면, 남한에 입국한 북한이탈주민 모집단의 성별 구성은 남성 28%, 여성 72%로 본 조사의 응답자 성별 구성과 모집단의 성별 구성이 큰 차이가 없다.

최초 탈북연도 분포를 보면, 2012년 29.1%(86명), 2013년 31.8%(94명), 2014년 20.3%(60명), 2015년 11.1%(33명), 2016년 3.7%(11명), 2017년 4.1%(12명)로 나타났다. 응답자의 탈북 당시 연령대는 20대 13.5%(40명), 30대 15.9%(47명), 40대 27.0%(80명), 50대 18.9%(56명), 60대 이상 24.7%(73명)로 조사됐다.

나. 거주지역

재북 당시 거주지역은 함경북도(48.0%, 142명)와 양강도(32.4%, 96명)

〈표 4-2〉 재북 거주지역

	빈도	응답률(%)
강원도	4	1.4
남포시	4	1.4
양강도	96	32.4
평안남도	6	2.0
함경남도	24	8.1
함경북도	142	48.0
황해남도	6	2.0
황해북도	5	1.7
평양특별시	9	3.0
전 체	296	100.0

두 지역의 비중(80.4%)이 대부분을 차지하였다. 통일부가 제공하고 있는 북한이탈주민 통계(2018년 9월 기준)에서, 국내 입국한 전체 북한이탈주민의 재북 거주지역 분포가 함경북도 60.3%, 양강도 16%인 것을 고려했을 때,⁵⁶⁾ 본 조사에서 함경북도 출신 응답자는 과소표집되었고, 양강도 출신 응답자는 과대표집된 측면이 있다. 하지만 2010년 이후 양강도 출신 탈북자의 입국이 크게 증가하고 있는 추세이고 본 조사가 최근 6년 이내의 탈북자를 표집했다는 점을 감안했을 때 양강도 출신 응답자의 비중이 높다고 볼 수 없다.⁵⁷⁾

다. 교육수준

응답자의 교육수준은 대학교 이상 12.8%(38명), 전문학교 25.0%(74명),

56) 통일부, 주요 사업 통계(<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>).

57) 통일부가 발표하고 있는 북한이탈주민 관련 통계에는 누적 거주지역 비중만 제시되어 있고, 연도별 거주지역 비중은 제시되어 있지 않다. 서울대학교 통일평화연구원 연구원이 2011년부터 실시하고 있는 북한이탈주민 의식조사에 참여한 북한이탈주민의 재북 거주지역 중 양강도의 비중은 2012년 30.7%, 2013년 43.9%, 2014년 48.3%, 2015년 41.1% 2016년 45.7%, 2017년 63.6%로 증가 추세이다(정동준 외(2018), 『북한주민통일의식 2017』, 서울대학교 통일평화연구원, p.25).

중학교 59.5%(176명), 소학교 이하 2.7%(8명)으로 나타났다. 통일부의 통계(2018년 9월 기준)에 의하면, 입국한 전체 북한이탈주민의 재북 학력 분포는 대학교 이상 6.9%, 전문학교 9.9%, 중학교 69.6%, 소학교 6.8%이다. 따라서 본 조사의 응답자 재북 학력 분포와 모집단의 재북 학력 분포를 비교했을 때 본 조사에서는 대학교 이상과 전문학교의 응답자 비율이 상대적으로 높다.

라. 직 업

응답자의 재북 공식 직업 분포를 보면, 부양과 연로보장에 속하는 사람이 50.3%(149명)으로 가장 많다.⁵⁸⁾ 부양은 대체로 가정주부에 해당된다. 다음으로 노동자가 25.7%(76명)로 두 번째로 비중이 높다. 당과 정부기관 종사자는 6.1%(18명), 농장원 3.4%(10명), 교사 및 의사와 같이 전문직에 종사했던 응답자는 2.4%(7명)의 비중으로 나타났다.

통일부의 통계(2018년 9월 기준)로 입국한 전체 북한이탈주민의 재북 직업별 분포를 보면, 무직/부양자가 46.4%로 가장 많고, 노동자가 38.8%로 두 번째로 많으며, 다음으로는 봉사 분야(서비스업) 4.3%, 군인 2.5%, 전문직 2.2%, 관리직 1.7%, 예술체육 0.9% 순으로 나타났다. 통일부의 통

〈표 4-3〉 공식 직업 분포

	빈도	응답률(%)
노동자	76	25.7
농장원	10	3.4
당행정, 사법보안, 사무	18	6.1
교원, 의료보건, 예술체육	7	2.4
연로, 부양	149	50.3
군인	10	3.4
기타	26	8.8
전 체	296	100.0

58) 북한에서는 연로보장이 남성은 61세, 여성은 56세부터 시작된다.

계에서는 농장원이 별도로 분류되지 않고 있는데, 아마 노동자로 통합되고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 북한이탈주민 모집단의 재북 직업별 분포와 본 조사의 응답자 응답 분포를 비교했을 때 관리직을 제외하면 직업별로 거의 비슷한 비율을 나타내고 있어 직업 측면에서 표본 구성이 적절하게 이뤄진 것으로 보인다.

2. 가계 실태

가. 가구 규모

재북 당시 가족 구성원은 3인이라는 응답이 32.8%(97명)로 가장 많았고, 다음으로는 4인 27.4%(81명), 2인 13.9%(41명), 5인 11.8%(35명) 순으로 나타났다. 1인 가구와 6인 이상 가구는 7.1% 동률로 나타났다.

참고로 2014년 북한의 SDHS 보고서(원제: DPR of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014)에 의하면, 북한 가구별 구성원 분포는 1인 가구 0.9%, 2인 가구 13.3%, 3인 가구 22.9%, 4인 가구 34.7%, 5인 이상 가구 28.2%로 나타났다.⁵⁹⁾

나. 가구 생활수준

북한을 떠나기 전 1년을 기준으로 가구의 생활수준에 대한 응답자의 주관적 평가 결과, 하층과 중층에 속했다는 응답이 각각 33.1%(98명), 32.1%(95명)로 비중이 비슷했다. 중하층이었다는 응답은 25%(74명)이고, 중상층과 상층이었다는 응답은 각각 9.1%(27명), 0.7%(2명)로 비중이 낮았다.

상층이라고 응답한 사례 수가 2개에 불과하기 때문에 통계적으로 유의미성을 부여하기 어렵다. 하지만 본인의 생활수준을 상층이라고 한 주관적인 계층귀속감을 구성하는 요소는 소득으로만 설명할 수 없다. 상층이

59) CBS and UNFPA(2015), *DPR of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014*, December 2015, p.19.

라고 한 응답자 두 명의 특성을 보면, 한 명은 40대의 남성으로 군인이었으며, 당원이었고, 중앙급 외화벌이 사업에 종사하였는데 공식소득(월평균 소득 28,000원)만 있었다. 반면에 다른 한 명은 60대 이상의 여성으로 연로보장자였으며, 비당원이었고, 공식소득은 없고 소토지 농사를 통한 비공식 소득(월평균 소득 80,000원)만 존재했다.

두 명의 공통점은 모두 학력수준이 대학교 이상이라는 점이다. 후자의 경우 은퇴한 여성이지만 학력수준이 대학교 이상인 것으로 보아 공식 직업이 전문직 또는 관리직 등에 종사했을 가능성이 높으며, 배우자의 정치 사회적 배경이 좋을 가능성이 있다. 따라서 북한에서 상층이라는 계층적 귀속감은 소득 이외에 학력, 직업, 출신성분과 같은 요소들이 종합적으로 작용하는 것으로 보인다.

북한 중앙통계국과 유니세프(UNICEF)가 북한 현지에서 공동 조사하여 2018년에 발표한 ‘2017년 북한 다중지표군집조사’(원제: 2017 DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey)에는 처음으로 재력 지표(Wealth Index 20-40-40)가 포함되어 눈길을 끌고 있다. 재력 지표는 가구의 주거 특성(전기, 취사연료, 가정에서의 인터넷, 바닥재, 지붕재, 외벽재, 침실 수 등)을 토대로 산출되었다.

조사 결과 <표 4-5>에서 보이듯 도시와 농촌 간의 재력 차이가 상당히 큰 것으로 나타났다. 도시 가구의 경우 최상위 40%에 속하는 가구의 비율이 60%인 반면, 농촌 가구의 경우 최상위 40%에 속하는 가구의 비율이 8.8%에 불과한 것으로 나타났다. 지역별로 최하위 20%에 속하는 가

<표 4-4> 가구 생활수준

	빈도	응답률(%)
하층	98	33.1
중하층	74	25.0
중층	95	32.1
중상층	27	9.1
상층	2	0.7
전 체	296	100.0

〈표 4-5〉 북한 가구 재력 분포(재력 지표 20-40-40)

(단위:%)

	하위 20%	중위 40%	상위 40%	전 체
전 체	20.0	40.0	40.0	100.0
도시	6.4	33.5	60.0	100.0
농촌	41.2	50.0	8.8	100.0
양강도	63.2	18.9	17.8	100.0
함경북도	17.3	41.3	41.4	100.0
함경남도	28.9	39.4	31.7	100.0
강원도	21.8	39.1	39.1	100.0
자강도	32.0	37.9	30.1	100.0
평안북도	15.6	44.0	40.4	100.0
평안남도	9.7	55.7	34.6	100.0
황해북도	9.3	58.9	31.8	100.0
황해남도	47.7	31.1	21.2	100.0
평양	0.4	13.4	86.2	100.0

자료: CBS and UNICEF(2018), 2017 DPR Korea MICS, June 2018, p.19.

구의 비중이 가장 높은 곳은 양강도로 63.2%에 달한다. 본 조사의 응답자 가구 생활수준에서 하층과 중하층의 비율이 높게 나타난 점은 양강도 출신의 응답자 비중이 많은 것과 무관하지 않아 보인다.

다. 살림집 소유형태

북한에서는 살림집(주택)을 원칙적으로는 국가가 배정하고 일정한 사용료를 납부하도록 되어 있다. 하지만 1990년대 경제난 이후 살림집은 개인 간 사고 팔리는 재화가 되었으며, 실질적으로 살림집이 사유재로 기능하고 있다. <표 4-6>을 보면, 탈북 직전에 거주했던 살림집이 국가에서 배정받은 것이라고 응답한 비율은 51%이며, 내(또는 부모)가 돈 주고 구입했다는 응답은 36.1%로 조사됐다. 내(또는 부모)가 직접 지었다는 응답은 8.1%, 조상으로부터 상속받은 것이라는 응답은 2.4%로 나타났다.

본 조사에서 나타난 살림집을 마련한 경로에 대한 응답 결과는 다른

〈표 4-6〉 살림집 소유형태

	빈도	응답률(%)
국가 배정	151	51.0
내(또는 부모)가 돈 주고 구입	107	36.1
내(또는 부모)가 직접 건축	24	8.1
조상으로부터 상속	7	2.4
유상 임대 또는 동거살이	5	1.7
기타	2	0.7
전 체	296	100.0

〈표 4-7〉 생활수준과 살림집 소유형태 비교분석

(단위: %)

	국가 배정	내(또는 부모)가 돈 주고 구입	내(또는 부모)가 직접 건축	조상으로부터 상속	유상 임대 또는 동거살이
하층	70.4	16.3	6.1	4.1	2.0
중하층	51.4	36.5	6.8	4.1	-
중층	42.1	41.1	13.7	-	3.2
중상층	14.8	85.2	-	-	-
상층	-	100	-	-	-

조사와 비교해 다소 차이가 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 조사 자료에 의하면, 2016년 기준 국가 배정 20.3%, 내가 돈 주고 구입 49.3%, 내가 직접 지음 15.2%, 조상·부모로부터 상속 13.8%로 조사됐다. 이 조사 결과와 비교하면, 본 조사에서는 국가 배정 응답률이 상당히 높고 직접 돈 주고 매입한 응답률은 상대적으로 낮게 집계되었다. 본 조사의 결과와 서울대학교의 조사 결과 차이는 표본 구성의 차이로 인해서 발생한다고 볼 수 있기 때문에 신중한 해석이 필요하다. 다만 두 조사의 결과에서 발견되는 공통점은 북한의 살림집이 국가 독점적 소유 형태에서 점차 사적 소유 형태와 병존하는 방향으로 전환되고 있다는 점이다.

채북 당시 가구의 생활수준과 살림집 소유형태를 교차 분석한 결과, 하층에 속하는 사람들은 70.4%가 국가에서 배정된 살림집에서 살았다고 응

답한 반면, 중상층과 상층에 속하는 사람들은 각각 85.2%, 100%가 내(또는 부모)가 돈 주고 산 살림집에서 살았다고 응답해 대조적인 결과를 나타냈다. 따라서 살림집 소유형태와 가구 생활수준은 상관관계가 있음을 보여준다.

라. 가구 소득

1) 가구의 월평균 공식 소득

북한을 떠나기 전 1년을 기준으로 가족 구성원 모두가 공식 직장에서 받은 월평균 수입을 질문한 결과, 평균값은 23,499원, 중위값은 2,000원, 최소값 0원, 최대값 999,999원으로 조사됐다. 소득을 구간으로 나눠본 결과, 5,000원 미만이라는 응답이 41.6%로 가장 많았고, 다음으로는 0원이라는 응답이 34.5%로 많았다. 쌀 1kg의 시장가격이 5,000원 수준임을 감안했을 때, 대부분의 북한 주민들은 공식 직장에서 받는 노임(급여)으로는 생계유지가 거의 불가능하다는 것을 알 수 있다.

가구의 월평균 공식 소득에 대한 본 조사의 결과는 다른 조사 결과와 크게 다르지 않다. 서울대학교 통일평화연구원의 조사 자료에 의하면, 2017년 기준으로 0원은 47%, 5,000원 미만은 47%로 나타났다.⁶⁰⁾ 한국보건사회연구원의 조사에서도 2015~16년 기준으로 0원이 60%, 5,000원 미

〈표 4-8〉 가구의 월평균 공식 소득 분포

구분(북한 원화)	빈도	응답률(%)
0원	102	34.5
5천 원 미만	123	41.6
5천 원~1만 원 미만	38	12.8
1만~5만 원	20	6.8
5만~10만 원	1	0.3
10만 원 이상	12	4.0
전 체	296	100.0

60) 정동준 외(2018), p.30.

〈표 4-9〉 지역 및 생활수준과 가구 월평균 공식 소득 교차분석

(단위: 북한원)

	평균값	중위값
접경지역	25,488	2,000
비접경지역	17,490	1,500
평양	3,611	4,000
하층	6,831	1,500
중하층	41,690	2,000
중층	16,398	1,800
중상층	59,307	3,500
상층	21,000	21,000

만이 32%로 나타났다.⁶¹⁾

가구의 월평균 공식 소득을 응답자의 재북 지역과 교차 분석한 결과, 접경지역의 공식 소득이 비접경지역보다 더 높게 나타났으며, 평양의 공식소득은 평균값은 상대적으로 낮았으나 중위값에서는 월등히 높았다. 또 생활수준과 월평균 공식 소득을 교차 분석한 결과, 생활수준이 높을수록 중위값이 높아지는 경향을 나타냈다.

2) 가구의 월평균 비공식 소득

북한을 떠나기 전 1년을 기준으로 가족 모두가 공식 직장이 아닌 곳에서 일해 벌어들인 월평균 수입이 얼마인지 질문한 결과, 평균값은 229,848원, 중위값은 25,000원, 최소값은 0원, 최대값은 4,000,000원으로 조사됐다. 이로써 <표 4-10>에서 보듯이 북한에서는 가구의 비공식 소득과 공식 소득 간에 격차가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 평균값과 중위값이 모두 공식 소득과 비공식 소득의 격차가 10배에 이른다.

금재호(2012)는 대부분의 동구권 사회주의 국가에서는 체제전환 초기에 비공식 경제활동을 통해 얻는 소득이 개인의 총소득의 1/7 정도를 차지했으며, 불법적인 일자리를 통해 얻는 시간당 소득이 유사한 공식적인 일자리의 시간당 소득의 2배 이상이라고 분석한 바 있다.⁶²⁾ 하지만 본 조

61) 소성규 외(2017), p.36.

〈표 4-10〉 가구의 월평균 공식 소득과 비공식 소득 비교

(단위: 북한원)

	평균값	중위값	표준편차	최소값	최대값
공식 소득	23,499	2,000	119,930	0	999,999
비공식 소득	229,848	25,000	584,787	0	4,000,000

사에서는 북한에서 비공식 경제활동을 통해 얻는 소득이 가구 총소득의 80% 이상을 차지하고 있으며,⁶²⁾ 두 유형의 소득 수준이 10배 이상 차이가 난다는 점에서 동구권 사회주의 국가들의 경험과는 큰 차이가 있다.

체제개혁이 본격화되기 이전에 이미 북한 사회에서 대부분의 경제활동 인구가 비공식 경제활동에 참여하고 있고 이를 통해 고소득을 얻고 있는 현실은 체제개혁 이후 예상되는 산업 구조조정이나 노동시장 재편에, 그리고 통일 후 남북한 노동시장 통합에 상당히 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 다시 말해서, 북한지역에서 저임금 노동시장을 당연시하는 접근은 신중하게 재고될 필요가 있다.

지역별 가구의 월평균 비공식 소득을 비교해 보면, 접경지역의 비공식 소득이 비접경지역과 평양의 비공식 소득보다 더 높게 나타났다. 접경지역의 가구 월평균 비공식 소득의 평균값은 265,169원으로 비접경지역의 평균값 115,956원과 평양의 평균값 129,750원보다 더 높았다. 또한 생활수준과 가구의 월평균 비공식 소득을 교차 분석해 본 결과, 경제수준이 높아질수록 비공식 소득도 증가하는 경향을 보였다. 상층의 경우 해당 사례 수가 2건에 불과해 통계적으로 유의미한 해석은 어렵다.

가구의 월평균 비공식 소득을 구간별로 나누어 살펴보면, 1만~5만 원 미만과 1만 원 미만의 응답이 각각 21.8%, 20.4%로 비슷하게 나타났다.

62) 금재호(2012), 「북한경제의 시장화와 노동시장의 변화」, 『KDI북한경제리뷰』 11월호, pp.55~56.

63) 비공식 경제활동 유형별 가구 총소득 중 비공식 경제활동 소득이 차지하는 비중을 비교해보면, 개인 1인(또는 가족) 사업자의 경우 80% 이상을 차지한다는 응답률이 약 70%로 나타났으며, 피고용(임금) 노동자의 경우 5명 중 4명이 80% 이상이라고 응답했으며, 피고용인을 둔 사업주의 경우도 3명 중 2명이 80% 이상이라고 응답했다. 이와 관련하여 구체적인 내용은 제3절 유형별 경제활동 실태 부분을 참조할 것.

〈표 4-11〉 지역 및 생활수준과 가구의 월평균 비공식 소득 교차분석

(단위: 북한원)

	평균값	중위값
접경지역	265,169	30,000
비접경지역	115,956	6,500
평양	129,750	12,500
하층	89,031	8,500
중하층	334,453	26,500
중층	240,470	70,000
중상층	606,857	150,000
상층	40,000	40,000

다음으로는 10만~50만 원 미만의 응답이 18.7%로 많았다. 0원이라는 응답(14.7%)도 있지만, 1백만 원 이상이라는 응답도 6.2%로 나타나 비공식 소득의 큰 격차를 보여준다.

이 조사 결과는 다른 조사와 비교해 다소 소득이 낮게 나타난 것으로 보인다. 서울대학교 통일평화연구원의 2017년 조사 결과에 의하면 비공식 월수입은 10만 원 이상~50만 원 이하라는 응답이 35.1%로 가장 많고, 1백만 원 이상이라는 응답이 26.5%로 두 번째로 많다.⁶⁴⁾ 한국보건사회연구원원의 조사에서도 비공식 소득이 10만 원 이상~50만 원 이하가 34%로 가장 많았고, 100만 원 초과가 22%로 두 번째로 많았다.⁶⁵⁾ 이처럼 비공식 소득에 대한 응답결과가 조사마다 상이하게 나타나는 이유는 우선 표본 구성의 차이에서 발생하지만, 그만큼 개인 간 비공식 소득의 규모 차이가 매우 크다는 점을 시사한다.

가구의 월평균 비공식 소득과 직업을 교차 분석한 결과, 기타를 제외하면 연로보장, 부양에 속하는 응답자의 평균값이 192,656원으로 가장 높았고, 다음으로는 노동자 192,401원, 군인 176,500원, 당과 정부 기관 종사자 139,863원, 농장원 44,542원 순으로 나타났다. 반면에 교사, 의사, 약사, 예술인 등 전문직 종사자의 평균값이 11,750원으로 가장 낮게 나타났다.

64) 정동준 외(2018), p.31.

65) 소성규 외(2017), p.39.

〈표 4-12〉 가구의 월평균 비공식 소득 분포

구분(북한원화)	빈도	응답률(%)
0원	33	14.7
1만 원 미만	46	20.4
1만~5만 원 미만	49	21.8
5만~10만 원 미만	23	10.2
10만~50만 원 미만	42	18.7
50만~1백만 원 미만	18	8.0
1백만 원 이상	14	6.2
전 체	225	100.0

이 결과는 공식 직장의 구속력과 시장 및 비공식 경제활동 참여의 용이성과 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다. 연로보장자나 피부양자의 경우 공식 직장에 매여 있지 않기 때문에 시장 및 비공식 경제활동에 참여하는 것이 수월하다. 반면에 전문직 종사자들과 농장원의 경우는 공식 직장의 구속력이 강하기 때문에 비공식 경제활동 참여가 수월하지 않다. 공식 직장의 구속력이 강한 당과 정부 기관 종사자의 경우 공권력을 갖고 있기 때문에 뇌물 수수의 가능성이 높아 비공식 소득이 높은 편에 속한다.

마. 가계 지출

북한을 떠나기 전 1년을 기준으로 가족이 벌어들인 월평균 수입의 지출 내역에 대한 응답 결과, <표 4-13>에 나타나듯 먹는 것(66.4%)에 가장 많이 지출하고, 다음으로 입는 것(10.8%), 기타(의약품, 병원, 통신, 교통 등, 5.8%), 국가 납부(4.6%), 살림집(4.5%), 저축(4.1%), 교육(3.1%) 순으로 나타났다. 가장 적게 지출하는 것은 문화생활(0.7%)인 것으로 나타났다. 무상치료제도와 12년제 의무교육제도가 실시되고 있는 가운데 제도의 실효성에 대한 논의는 별도로 하더라도 교육과 의료 부문에 대한 지출 비중이 매우 작다. 가구의 총지출 중에서 식비가 차지하는 비중이 과대한 것은 후진국에서 나타나는 현상으로, 응답자 대부분이 저소득 가계라는 것을 말해준다.

〈표 4-13〉 가계 지출 비중

지출 내역	응답률 평균값(%)
먹는 것	66.4
입는 것	10.8
살림집(난방비, 전기 등)	4.5
교육	3.1
저축(돈을 모아둠)	4.1
문화생활	0.7
국가가 거두어 가는 부분	4.6
기타(의약품, 병원, 통신, 교통 등)	5.8

참고로 다른 조사 결과와 비교해보면, 서울대학교 통일평화연구원의 2017년 조사에서 월평균 가계 지출 내역은 식비 39.2%, 의류비 20.2%, 저축 11.7%, 자녀교육 8.6%, 문화생활 6.1% 순으로 나타나 본 조사의 결과와 다소 차이를 보인다. 이러한 지출 내역의 차이는 각 조사 응답자의 소득 차이에서 기인하는 것으로 보인다.

가계 지출 내역 중 먹는 것과 생활수준을 교차 분석한 결과, 생활수준이 낮을수록 먹는 것에 지출하는 비중이 높게 나타났다. 하층의 경우는 먹는 것의 지출 비중이 81.7%로 가계 수입의 대부분을 먹는 것에 지출하는 것으로 나타났다. 다음으로 중하층 63%, 중층 60.3%, 중상층 42.2% 순으로 나타났다. 반대로, 살림집·교육·저축·문화생활 지출에서는 생활수준이 높을수록 더 많이 지출하는 것으로 나타났다.

3. 정보화

가. 외부 소식 청취 빈도

정보통신기기가 보급되고 상품과 사람이 국경을 오고가면서 북한사회에서 국내외 정보 유통도 상당히 활발해졌다. 북한에 거주할 때 중국과 남한을 포함하여 해외 소식을 얼마나 자주 들었는지를 질문한 결과, ‘중

〈표 4-14〉 해외 소식 획득 빈도

	빈도	응답률(%)
거의 듣지 못함	66	22.3
종종 들음	151	51.0
매우 자주 들음	79	26.7
전체	296	100.0

종 들었다'고 응답한 비율이 51%, '매우 자주 들었다'는 응답이 26.7%로 대부분의 북한주민들이 해외 소식을 접하고 있는 것으로 나타났다. 반면에, '거의 듣지 못했다'고 응답한 비율은 22.3%에 그쳤다.

나. 이동전화 이용

여느 사회와 마찬가지로 북한에서도 이동전화는 중요한 커뮤니케이션의 도구이다. 특히, 장사를 하는 사람들에게는 거의 필수품이 되어가고 있으며, 젊은 층에서는 유행에 뒤처지지 않기 위한 소위 '잇템'(꼭 있어야 하거나 갖고 싶어하는 아이템)이 되고 있다. 북한중앙통계국과 유니세프(UNICEF)가 북한 현지에서 공동 조사하여 발표한 '2017 북한 다중지표 군집조사(2017 DPRK MICS)'에 의하면, 가구의 이동전화 보유율은 69%(도시 80.4%, 농촌 50.8%)에 달한다. 심지어 평양에서는 이동전화의 보유율이 90.6%에 이른다. 이 조사 결과는 북한주민들에게 이동전화는 이미 생활필수품이 되어 있음을 여실히 보여준다.⁶⁶⁾

본 조사에서는 가구 단위의 이동전화 보유 여부를 묻는 대신 이용 경험에 대해 질문하였다. 그 결과, 내 소유의 이동전화를 이용했다는 응답률은 29.4%, 남의 이동전화를 빌려서 이용해봤다는 응답률이 24%로 나타나 응답자의 절반 이상이 북한에서 거주할 때 이동전화를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다. 하지만 전체 응답자 가운데 46.6%는 한 번도 이용해 본 적이 없다고 응답해 위의 2017년 MICS 결과와는 다소 차이를 보였다.

66) CBS and UNICEF(2018), *2017 DPR Korea MICS*, June 2018, p.31.

〈표 4-15〉 이동전화의 이용 여부

	빈도	응답률(%)
내 소유의 손전화(핸드폰) 이용	87	29.4
남의 손전화(핸드폰) 빌려 이용	71	24.0
이용해 본 적 없음	138	46.6
전 체	296	100.0

이 결과는 앞서 응답자의 가구 생활수준에서 나타났듯이 응답자의 절반 이상이 하층 및 중하층에 속하고, 양강도 출신의 응답자 비율이 높기 때문에 국제기구의 조사 결과보다 이동전화 보유 및 이용률이 낮게 나타나고 있는 것으로 분석된다.⁶⁷⁾

지역별 이동전화 이용률을 보면, 본인 소유의 이동전화를 이용했다는 응답률이 접경지역 30.7%, 비접경지역 24.5%, 평양 22.2%로 나타나 이동전화의 이용률은 접경지역이 가장 높은 것으로 나타났다. 이 밖에도 학력 수준이 높을수록 그리고 생활수준이 높을수록 본인 소유의 이동전화를 이용했다는 응답률이 높게 나타났다.

4. 응답자의 경제활동

가. 소득 유형

북한을 떠나기 전 1년을 기준으로 경제활동을 통해 벌어들인 소득의 유형을 질문한 결과, 공식 직장의 수입(생활비)은 전혀 없고 공식 직장 이외의 곳에서 벌은 수입만 있었다는 응답이 52.4%로 가장 많았다. 다음으로는 공식직장에서 받은 수입과 공식직장 이외의 곳에서 벌은 수입이 모두 있었다는 응답이 18.2%로 두 번째로 많았다. 이 밖에 공식직장에서 받은 수입만 있었다는 응답이 15.9%, 어느 수입도 없었다는 응답이 13.5%로 나타났다.

67) 2017년 MICS 보고서에서 양강도 지역의 이동전화(핸드폰) 보유율(59.9%)은 황해도 다음으로 가장 낮았다.

〈표 4-16〉 소득 유형

	빈도	응답률(%)
공식직장의 수입만	47	15.9
공식직장의 수입+공식직장 외의 수입	54	18.2
공식직장 외의 수입만	155	52.4
수입 전혀 없음	40	13.5
전 체	225	100.0

나. 공식 직장의 근로 환경

적을 걸어두고 일했던 직장의 근로 환경을 보면, 하루 평균 근로시간의 평균값은 10.5시간으로 나타났다. 8시간이라고 응답한 비율이 62.4%로 나타나 8시간 근로제도가 대체로 적용되고 있음을 알 수 있다. 또 일주일 중 휴식일의 평균값은 1일로 조사됐다. 월평균 급여(노임, 생활비)의 평균값은 17,522원으로 나타났으나, 5,000원 이하의 응답이 85.1%로 조사돼 대체로 공식직장의 급여수준이 매우 낮음을 보여준다.

다. 공식 직장의 8·3 노동자 비율

적을 걸어두고 일했던 직장에서 출근하지 않는 대신 일정 금액을 직장 에 납부하는 사람(8·3 노동자)이 전체 종업원 중 차지하는 비율을 질문

〈표 4-17〉 공식 직장의 8·3 노동자 비율

	빈도	응답률(%)
0~10%	46	45.5
11~20%	18	17.8
21~30%	3	3.0
31~40%	6	5.9
41% 이상	7	6.9
모르겠다	21	20.8
전 체	101	100.0

한 결과, 모르겠다는 응답을 제외하고 0~10%의 응답이 45.5%로 가장 많았다. 다음으로는 11~20%의 응답이 17.8%, 41% 이상의 응답이 6.9%, 31~40%의 응답이 5.9%로 나타났다. 심층면접 조사에서도 대체로 전체 종업원 수의 10%가 8·3 노동자로 내보내진다는 증언이 일치하고 있다.

라. 비공식 경제활동의 유형

공식 직장 이외의 곳에서 어떤 방법으로 수입을 벌었는지 질문한 결과, 비공식으로 혼자 또는 가족과 함께 일(사업)을 했다는 응답이 78.5%(201명)로 대부분을 차지했다. 비공식적으로 누군가에게 고용되어 돈을 받고 일했다는 응답은 2.0%(5명), 비공식적으로 누군가를 고용하여 돈을 주고 일을 시켰다는 응답은 1.1%(3명)에 불과했다.

이 응답결과는 북한에서 비공식 경제활동이 주로 고용원이 없는 자영업 형태로 이루어지고 있음을 보여준다. 누군가를 고용하여 사업을 했다고 응답한 경우 역시 법인 형태의 사업체를 운영하는 것이 아니며 피고용인의 규모가 10명 이하로 소규모의 개인 사업체라는 점에서 사실상 자영업자라 할 수 있다. 이처럼 비공식 경제활동이 대부분 자영업 형태로 운영되는 것이 북한의 노동시장에서 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다.

금재호의 연구에 의하면, 동구권 사회주의 국가들 중 체코, 슬로바키아에서는 체제전환기에 실업에 의한 생활고에 대처하기 위해 자영업이 증가하는 현상이 나타나기도 했고, 반대로 폴란드와 헝가리에서는 초기에 높았던 자영업의 비중이 경제가 회복되고 임금근로의 유인이 높아지면서 자영업의 인구가 임금근로자로 이동하면서 자영업의 비중이 감소하는 현상이 나타나기도 했다. 하지만 동구권 사회주의 국가들에서 체제전환기 초기에 나타난 자영업의 비중은 폴란드가 31.2%(1993년)로 가장 높았고, 헝가리는 18.1%(1993년), 체코는 9.4%(1993년) 수준이었다.⁶⁸⁾ 동구권 사회주의 국가들에서 나타난 자영업 비중과 비교해도 북한의 자영업 비중은 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 이렇게 높은 자영업 비율은 향후 북한의 체제개혁 과정에서든 통일 후 남북한 노동시장 통합 과정에서든 중

68) 금재호(2012), p.52.

〈표 4-18〉 비공식 경제활동의 유형(복수응답)

	빈도	응답률(%)
비공식 경제활동 없음	47	18.4
비공식으로 혼자 또는 가족과 함께 일(사업)을 함	201	78.5
비공식으로 누군가로부터 돈을 받고 일을 함	5	2.0
비공식으로 누군가에게 돈을 주고 일을 시킴	3	1.1
전 체	256	100.0

요한 변수로 작용할 것으로 예상된다.

한편, 비공식 경제활동의 유형과 관련된 다른 조사들과 비교했을 때 본 조사에서 임금노동자의 비중과 고용원이 있는 사업자의 비중이 과소 측정된 측면이 있다는 점을 밝혀둘 필요가 있다. 양문수·윤인주의 연구(2016)에 의하면, 농업, 수산업, 광업, 제조업, 운수, 서비스업 등의 분야에서 사적 고용 규모는 상당한 것으로 나타났다. 물론 직접 종사 경험을 응답한 것은 아니었지만, 사적 고용이 ‘매우 많았다’는 응답률이 2015년 조사에서 농업 35%, 수산업 53.1%, 광업 23.8%, 국수공장 44.4%, 운수 68.1%, 식당 28.8%로 나타났다.⁶⁹⁾ 또 서울대학교 통일평화연구원의 조사에 의하면, 가족 이외의 타인을 고용한 경험이 있다는 응답률이 2012년(n=127)에 25%에서 2017년(n=132)에 44.5%로 크게 증가했다.⁷⁰⁾ 따라서 본 조사를 통해 측정된 비공식 경제활동의 유형별 분포가 다른 조사들의 결과와는 다소 차이가 있음을 고려해 해석할 때 신중을 기할 필요가 있다.

북한에서의 생활수준과 비공식 경제활동 유형을 교차 분석한 결과, 생활수준이 낮은 경우 누군가로부터 돈을 받고 일했다는 응답이 있기는 하지만 그 비율이 매우 낮은 편이다. 반대로 누군가에게 돈을 주고 일을 시켰다는 응답은 생활수준이 중층 이상인 응답자에서만 나타났지만 응답률이 매우 낮다.

생활수준의 차이와 상관없이 거의 모든 응답자들이 혼자 또는 가족과

69) 양문수·윤인주(2016), 「북한 기업의 사실상의 사유화 - 수준과 추세에 관한 정량적 분석」, 『통일연구』 20(2), p.75.

70) 정근식 외(2018), p.80.

〈표 4-19〉 생활수준과 비공식 경제활동의 유형 교차분석

(단위 : %)

	비공식 경제활동 없음	비공식으로 혼자/가족과 함께 일(사업)을 함	비공식으로 누군가로부터 돈을 받고 일함	비공식으로 누군가에게 돈을 주고 일을 시킴
하층	23.5	72.8	3.7	-
중하층	20.6	77.8	1.6	-
중층	14.1	83.5	1.2	1.2
중상층	8.0	84.0	-	8.0
상층	50.0	50.0	-	-

함께 일(사업)을 했지만, 생활수준이 높을수록 비율도 높아지는 경향을 보였다. 생활수준이 상층인 응답자의 경우는 오히려 비공식 경제활동을 하지 않는 비율이 높게 나타났는데, 이에 해당하는 사례 수가 1건에 불과해서 통계적으로 의미는 없다.

제3절 유형별 경제활동 실태

1. 고용원이 없는 자영업자의 경제활동 실태

가. 일(사업) 분야

비공식적으로 고용원 없이 혼자 또는 가족과 함께 가장 오랫동안 했던 일(사업)은 장마당 소매장사가 35.3%(71명)로 가장 많았다. 두 번째로 응답이 많은 것은 밀수(15.4%)로 나타났는데, 이는 중국과 접경지역인 함경북도 및 양강도 출신의 응답자가 많은 지역적 특성이 반영된 것으로 보인다. 되거리장사와 사경지(텃밭, 꿩기밭, 소토지) 경작이 12.9%로 동물이다. 운수업, 공업생산, 샅벌이라는 응답은 매우 미미한 수준으로 조사됐다. 이 세 분야는 고용원이 없는 자영업 형태보다는 피고용(임금) 노동자

〈표 4-20〉 일(사업)의 분야

	빈도	응답률(%)
장마당 소매장사	71	35.3
음식 장사	12	6.0
되거리 장사	26	12.9
편의봉사(수선, 수리, 이미용, 목욕탕, 여관 등)	3	4.5
운수(쓰비차, 버스운행 등)	9	1.5
공업생산(수공업 포함)	2	1.0
덧밭, 빼기밭, 소토지	26	12.9
샷별이	5	2.5
거간꾼	1	0.5
밀수(밀무역)	31	15.4
돈장사(외화 환전 포함)	6	3.0
기타	9	4.5
전 체	201	100.0

유형에서 주로 나타났다.

성별 분포를 보면 공업생산, 사경지 경작, 밀수 분야에서만 남성의 응답률이 높게 나타났고, 나머지 분야에서는 모두 여성의 응답률이 높게 나타났다.

나. 일(사업) 기간

고용원 없이 개인 혹은 가족이 자영업을 한 기간은 평균값이 89개월(7년 4개월)로 비교적 장기간 종사한 것으로 나타났다.

다. 일(사업)의 등록 여부

대부분의 응답자들은 사업을 미등록(94.5%)한 상태에서 종사했으며, 특정 기관이나 기업소에 등록하거나 개인수공업으로 등록한 경우는 각각 3.5%, 2%에 불과했다.

라. 평균 하루 노동시간

하루 노동시간 평균값은 8.2시간으로 나타났다. 비공식 경제활동으로 하루 8시간 이상을 노동한다는 것은 공식 직장에서 근로 외 시간에 비공식 경제활동을 한다기보다는 공식 직장에서 근로하는 대신에 비공식 경제활동에 참여하고 있음을 보여준다.

마. 일(사업) 자금 조달방법

사업자금 조달방법은 본인이 모았다는 응답이 63.7%(128명)로 가장 많았다. 다음으로는 돈주나 남에게 빌렸다는 응답과 부모나 가족이 주었다는 응답이 17.9%로 동률로 나타났다. 반면, 소속기관이나 은행에서 빌렸다는 응답은 0명으로 조사됐다.

〈표 4-21〉 일(사업) 자금 조달방법

	빈도	응답률(%)
본인이 모음	128	63.7
돈주나 남에게 빌림	36	17.9
부모나 가족이 줌	36	17.9
소속기관에서 제공	0	0.0
은행에서 빌림	0	0.0
전 체	201	100.0

바. 애로사항

일(사업)을 계속하는 데 가장 큰 애로사항을 질문한 결과 ‘단속 또는 검열’이라는 응답이 54.7%으로 절반을 넘었다. 다음으로는 ‘사업자금 마련’(13.9%), ‘판매처 확보’(10.9%), ‘원재료 확보’(7.5%), ‘운송수단 확보’(7.0%) 순으로 나타났다.

〈표 4-22〉 애로사항

	빈도	응답률(%)
사업자금 마련	28	13.9
원재료 확보	15	7.5
운송수단 확보	14	7.0
판매처 확보	22	10.9
단속 또는 검열	110	54.7
일할 사람 확보 및 관리	0	0.0
기타	12	6.0
전 체	201	100.0

사. 뇌 물

일(사업)을 계속하기 위해 공안기관이나 관련 기관에 일정한 돈이나 선물, 즉 뇌물을 주기적으로 제공한 적이 있는지를 질문한 결과, ‘아니오’라는 응답이 62.7%로 나타났는데, 이것은 위에서 애로사항의 1위가 ‘단속 또는 검열’로 조사된 것을 고려했을 때 의외의 결과이다. 현금을 제공했다는 응답은 25.9%, 현물로 제공했다는 응답은 11.4%로 나타나 뇌물의 형태가 현물보다 현금이 더 선호되는 것으로 보인다. 현금 금액은 평균값이 북한원화로 28,122원, 중국돈 472위안으로 조사됐다. 현물로는 담배와 술이 가장 많은 것으로 나타났다.

아. 총수입의 변동

총수입에 변화가 있는가를 질문한 결과, 감소했다는 응답(19.4%)보다 증가했다는 응답(39.3%)이 더 많게 조사됐지만, 총수입이 그대로였다는 응답의 비중이 41.3%로 가장 높게 조사됐다.

자. 월평균 가구 총수입 중 사업 수입의 비중

번 수입이 월평균 가구의 총수입 중 차지하는 비중을 묻은 결과, 가구

〈표 4-23〉 가구 월평균 총수입 중 일(사업) 수입의 비중

	빈도	응답률(%)
10% 미만	10	5.0
10~29%	6	3.0
30~49%	16	8.0
50~79%	29	14.4
80% 이상	140	69.7
전 체	201	100.0

총수입 중 80% 이상 차지하는 비율이 70%에 육박하는 것으로 나타났다.

차. 일(사업) 수입의 충분도

월평균 수입으로 생활을 하는 데 얼마나 충분했느냐를 질문한 결과, 충분했다(약간+매우 충분)는 응답은 33.4%로 나타났고, 부족했다(매우+약간 부족)는 응답은 66.7%로 나타나 일(사업)이 대부분 영세함을 알 수 있다.

생활수준과 수입의 충분도를 교차 분석한 결과, 생활수준이 하층인 경우 응답자의 89%가 ‘매우 부족했다’고 응답한 반면, 생활수준이 상층인 경우는 응답자 100%가 ‘매우 충분했다’고 응답해 매우 대조적인 응답 결과를 보였다. 생활수준이 중층인 경우는 ‘약간 부족’과 ‘약간 충분’의 응답률이 거의 비슷하게 나타났다. 생활수준이 중상층인 경우는 부족하다는 응답률(28.5%)보다는 충분하다는 응답률(71.5%)이 훨씬 더 높게 나타났다.

카. 고용원 없는 자영업자 규모 변화

본인과 같이 고용원 없이 자영업을 하는 사람들이 점점 증가했는지 아니면 감소했는지를 질문한 결과, 점차 증가했다는 응답이 76.1%로 압도적인 비중을 차지했다. 점차 줄어들었다는 응답은 11.4%, 큰 변화가 없었다는 응답은 12.4%로 나타났다. 앞서 수입이 생활에 충분하지 않았다는 응답이 절반 이상으로 나타났음에도 불구하고 다른 수입 원천이 없기 때문

에 고용원 없는 자영업자의 규모는 계속 증가 추세에 있는 것으로 보인다.

타. 북한에서의 자영업 경험이 남한에서의 구직 기여도

북한에서 했던 자영업 경험이 남한에서 일을 하거나 일을 구하는 데 도움이 되었다고 생각하는가를 질문한 결과, 전체 응답자의 76.1%가 도움이 되지 않았다고 응답했다.

2. 피고용(임금) 노동자의 경제활동 실태

가. 종사 분야 및 직장 환경

본 조사에서 피고용(임금) 노동자로 경제활동에 참여한 총 응답자 수가 5명이기 때문에 통계학적 분석은 불가능하다. 따라서 통계학적 분석 대신에 피고용(임금) 노동자로서 경험이 있는 5명의 경제활동을 자세하게 기술하고자 한다. 5명의 응답자들이 종사한 분야는 제품 생산(1명), 운송·배달(2명), 교육(1명), 식당(1명)이다. 운송·배달 분야에 종사한 응답자들은 모두 남성이었고, 나머지 세 분야의 응답자들은 여성이었다.

이들이 근무한 직장은 2명(교육, 운송배달)은 기관이나 기업소에 미등록되어 있었고, 3명(식당, 운송배달, 제품생산)은 등록된 곳이었다. 직장의 전체 종업원 규모는 1~400명으로 규모의 격차가 매우 컸다. 종업원 수가 1명인 곳은 교육 분야였고, 종업원 수가 400명인 곳은 제품을 생산하는 공장이었다. 운송·배달 분야의 경우 종업원 수가 20~30명 규모였고, 식당은 종업원 수가 24명이라고 응답했다.

나. 구직 경로 및 근로 조건

피고용(임금) 노동자들이 일자리를 구한 경로는 2명(운송배달, 제품생산)은 소속된 직장을 통해 구직했고, 3명(식당, 교육, 운송배달)은 아는 사람을 통해서 구직한 것으로 나타났다. 취업 시 알선비로 1명(운송배달)은

현물(술)로 지급했다고 응답했고, 2명(식당, 교육)은 알선비를 전혀 지급하지 않았다고 했으며, 나머지 2명은 응답하지 않았다. 근로계약은 5명 모두 구두(말)로 했다고 응답했다. 이들이 근로한 일수는 9일부터 120일까지 범위가 넓다. 근무시간을 약속한 대로 잘 지켰는가를 묻는 질문에 1명은 약속한 시간보다 적게 일했다고 응답했고, 2명은 약속한 시간만큼 일했으며, 2명은 약속 시간보다 더 많이 일했다고 응답했다. 일하던 직장에서 해고된 사유의 경우 2명이 응답했는데, 각각 사유는 계약기간 종료, 사업주의 재량이었다.

다. 임금

일한 대가는 5명 모두 현금으로 받았다고 응답했다. 일한 대가는 1명만 일 단위로 받았고, 4명은 월 단위로 받았다고 응답했다. 받은 대가의 금액은 북한원화로 받은 3명의 경우 500원, 1,500원, 3만 원으로 격차가 컸으며, 중국위안화로 받은 2명의 경우는 300원, 6,000원으로 응답했다. 또한 노동대가 지급 이행에 관한 질문에서 2명은 약속한 액수보다 덜 받았다고 응답했으며, 2명은 약속한 액수만큼 받았다고 응답했다. 1~2년 근무 후 대가(노임)의 수준에 변화가 있었는가를 묻는 질문에, 2명은 오히려 감소했다고 응답했고, 2명은 그대로 유지되었다고 했으며, 1명만 증가했다고 응답했다.

초과 근무 시 수당 지급의 경우 4명은 약속한 금액만큼 받았다고 응답했고, 1명만 약속한 금액보다 더 많이 받았다고 응답했다. 자신이 받은 노동대가가 주변에서 비슷한 일을 하는 사람과 비교했을 때 1명은 적었다고 응답했고, 3명은 비슷했으며, 1명은 더 높았다고 응답했다. 성과금의 경우 2명은 현금으로 받았다고 응답했고, 나머지 3명은 받지 못했다고 응답했다. 성과금 액수는 북한원화로 500원, 5만 원으로 격차가 컸다. 일하는 동안 식사나 숙박을 제공받았느냐는 질문에 3명은 식사만 제공받았다고 응답했고, 나머지 2명은 아무것도 제공받지 않았다고 응답했다.

피고용(임금) 노동자로 일해 받은 대가가 가구 소득에서 얼마나 차지했느냐는 질문에 1명은 10~29% 정도였다고 응답했고, 나머지 4명은 80%

이상이었다고 응답했다. 이 응답결과는 위에서 고용원 없는 자영업자와 마찬가지로 고용노동자들도 공식 직업에서 받는 급여가 아닌 비공식 경제활동으로 받은 소득으로 생계를 유지하고 있음을 보여준다. 노임의 충분도를 묻은 결과, 노임으로 생활하는 데 3명은 매우 부족했다고 응답했고, 1명은 약간 부족, 1명은 약간 충분했다고 응답했다.

라. 기타

응답자가 종사하던 일과 같은 일을 하는 사람들이 점차 감소했다는 응답은 1명, 큰 변화 없었다는 응답은 1명, 점차 증가했다는 응답은 3명으로 나타났다. 또한 응답자가 하던 일을 계속 하기 위해서 적을 걸어두었던 소속 직장에 일정한 돈이나 현물을 낸 적이 있느냐는 질문에 2명은 현물로 낸 적이 있다고 응답했고, 다른 3명은 낸 적이 없다고 응답했다.

북한에서 했던 일이 남한에 와서 일을 하거나 일을 구하는 데 도움이 되었느냐는 질문에, 1명만 도움이 되었다고 응답했고 나머지 3명은 도움이 안됐다고 응답했다.

3. 고용원이 있는 자영업자의 경제활동 실태

가. 사업 분야 및 사업장 환경

본 조사에서 고용원이 있는 사업자로 경제활동을 한 경험이 있는 응답자는 3명으로 나타났다. 앞서 피고용(임금) 노동자의 경우와 마찬가지로 통계학적 분석 대신에 3명이 경험한 경제활동에 대해 자세하게 기술하고자 한다. 먼저, 이들이 사업한 분야를 보면 1명은 남성으로 건설업이고, 다른 2명은 여성으로 장사(판매)였다. 이들이 사업한 기간은 30~300일로 격차가 컸다. 사업 등록 여부는 장사(판매)를 한 2명은 미등록 상태였고, 건설 분야에서 사업을 한 1명은 기관·기업소에 등록했다고 응답했다.

나. 구인 및 고용 계약

사업장에서 하루 평균 고용한 종업원 수는 1명은 5명, 2명은 10명이라고 응답해 사업의 규모가 크지는 않았다. 인력 채용 방법에 대해서는 1명의 응답자는 본인이 우연히 알게 되어 채용했다고 응답했고, 2명은 아는 사람으로부터 소개받았다고 응답했다. 인력을 소개받은 경우 1명은 현금으로 알선비를 주었다고 응답했고, 다른 1명은 알선비를 주지 않았다고 응답했다. 다만, 알선비를 주었다고 응답한 경우는 구체적으로 알선비로 얼마를 주었는지는 응답하지 않았다. 고용한 종업원에 급여 지급계약 방법은 2명의 경우 문서로 작성했다고 응답했고, 다른 1명은 구두(말)로 했다고 응답했다.

다. 종업원의 근로 조건 및 급여

고용한 종업원의 하루 근로시간은 5~10일 정도로 단기채용이었다. 근로시간은 3명 응답자 모두 약속한 시간만큼만 일을 시켰다고 응답했다. 일주일 중 종업원에게 제공한 휴식일 수는 1~4일로 다양했다. 종업원에게 급여 지급주기는 2명은 일 단위로 지급했다고 응답했고, 1명은 보름 단위로 지급했다고 응답했다. 지급한 급여의 유형은 2명은 현금이라고 응답했고, 1명은 수익 배당 형태로 지급했다고 응답했다. 지급한 급여는 2만 원이었다고 1명만 응답했다. 종업원에게 초과근무 수당을 지급했느냐는 질문에 3명 모두 약속한 금액만큼 지급했다고 응답했다.

종업원에 지급한 대가의 수준이 주변에서 같은 일을 하는 사람들과 비교했을 때 1명은 비슷했다고 응답했고, 2명은 더 높았다고 응답했다. 급여 이행 여부에 대한 질문에서는 3명 모두 약속한 만큼의 액수를 지급했다고 응답했다. 종업원에게 성과금을 지급한 적이 있느냐는 질문에 3명 모두 현물로 지급했다고 응답했다. 종업원이 일한 지 1~2년이 경과한 후 급여 수준에 변화가 있었느냐는 질문에 2명은 그대로였다고 응답했고, 1명은 올려주었다고 응답했다. 종업에게 지급한 성과금의 현물 종류는 강냉이, 쌀 등 주로 식량이었다.

종업원에게 숙식을 제공했느냐는 질문에 1명은 식사만 제공, 1명은 숙박을 제공, 1명은 아무것도 제공하지 않았다고 응답했다. 제공한 숙식비를 종업원의 급여에서 공제했느냐는 질문에 2명 모두 공제하지 않았다고 응답했다. 종업원을 해고할 때 주요 사유는 무엇이었느냐는 질문에 1명만 할 일이 없어서라고 응답했고, 2명은 응답을 보류했다. 사업을 하는 동안 고용한 종업원 수는 1명은 감소했고, 2명은 증가했다고 응답했다.

라. 사업자금 마련 및 상납금

사업자금을 조달한 방법은 3명 모두 본인이 모았다고 응답했고, 국영기업소의 생산시설을 이용한 적이 있느냐는 질문에 3명 모두 ‘아니오’라고 응답했다. 사업을 하는 데 가장 큰 애로사항은 1명은 원자재를 확보하는 것이라고 응답했고, 2명은 당국의 단속 또는 검열이라고 응답했다. 사업을 계속하기 위해 공안기관이나 관련 기관에 일정한 돈이나 선물을 주기적으로 상납했느냐는 질문에 1명만 현금으로 상납했다고 응답했고, 다른 2명은 상납한 적이 없다고 응답했다. 상납했다고 응답한 1명은 상납금이 100위안이라고 응답했다.

마. 사업 소득

사업을 통해 벌어들인 총수입이 3명 모두 증가했다고 응답했다. 사업으로 벌어들인 수입이 생활하는 데 충분했느냐는 질문에 1명은 약간 충분, 2명은 매우 충분했다고 응답해 위에서 피고용(임금) 노동자들이 대부분 부족했다고 응답한 것과 대조적인 결과를 보였다. 응답자 3명 모두 본인과 같은 사업을 하는 사람들이 주위에서 점차 증가했다고 응답해 종업원을 고용하여 사업하는 방식의 경제활동이 활성화되고 있음을 시사했다.

바. 기 타

북한에서 했던 사업의 경험이 남한에 와서 일(사업)을 하거나 일을 구

하는 데 도움이 되었다고 생각하느냐는 질문에 3명 모두 도움이 되지 않았다고 응답해 전체적으로 비공식 경제활동의 유형과 상관없이 북한에서 경험한 대부분의 경제활동이 남한의 노동시장에 적용하는 데 별 도움이 되지 않고 있는 것으로 나타났다.

제4절 소 결

북한의 노동시장 실태를 조사하고 분석하기 위해 2012년 이후에 탈북하여 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 응답자의 경제활동 일반사항 외에 비공식 경제활동 유형-A형 고용원이 없는 자영업자, B형 피고용(임금) 노동자, C형 고용원이 있는 자영업자-에 따라 맞춤형 설문조사가 실시되었다. 조사 결과, 전체 응답자 중 A형의 설문에 참가한 응답자의 비율은 78.5%(201명), B형의 설문에 참가한 응답자의 비율은 2%(5명), C형의 설문에 참가한 응답자의 비율은 1.1%(3명)로 나타났다. 기존의 다른 연구·조사들과 비교해 고용원이 없는 자영업자의 비율이 매우 높고, 반면 고용-피고용 관계의 노동시장에 참여한 경험이 있는 B형과 C형의 응답자 비율이 매우 낮아 전체적인 노동시장 구조와 실태를 파악하는 데 한계가 있었지만, 비공식 경제활동의 유형별 노동시장의 특성을 파악하는 데 유익한 측면이 있었다.

기존의 다른 연구·조사들에서 밝혀진 것과 마찬가지로 본 조사에서도 대부분의 응답자들이 비공식 경제활동에 참여하는 것으로 나타났다. 전체 응답자 중 18.4%만이 비공식 경제활동에 참여한 적이 없다고 응답했으며, 81.6%의 응답자들은 비공식 경제활동에 참여한 적이 있다고 응답했다. 공식 직장과 비공식 경제활동을 병행하여 두 곳에서 모두 소득을 얻었던 응답자는 18.2%에 불과했고, 비공식 경제활동을 통해서만 소득을 얻었던 응답자가 52.4%로 절반 이상을 차지했다.

응답자 가구의 월평균 공식 소득과 비공식 소득을 비교한 결과 10배의

차이가 나타났다. 공식 소득의 경우 평균값이 23,499원인 반면, 비공식 소득의 평균값은 229,848원으로 나타났다. 중위값 역시 공식 소득은 2,000원인 반면, 비공식 소득은 25,000원이었다. 지나치게 낮은 공식 소득은 대부분의 북한주민들이 비공식 경제활동에 참여하는 가장 큰 이유이다. 전체 응답자의 34.5%는 월 공식 소득이 0원이었고, 41.6%는 5,000원 미만이었다. 북한에서 쌀 1kg의 시장 가격이 5,000원 수준이기 때문에 공식 소득으로는 생계유지가 거의 불가능하다.

그렇다고 해서 비공식 경제활동을 통해 얻는 소득이 윤택한 생활을 보장하는 것도 아니다. 고용원이 없는 자영업자의 경우 66.7%가 비공식 소득이 생활하는 데 부족했다고 응답했고, 피고용인(임금) 노동자의 경우도 5명 중 4명이 부족했다고 응답했다. 반면에, 고용원이 있는 사업자의 경우는 3명 모두 사업 소득이 생활하는 데 충분했다고 응답해 대조적인 결과를 보였다.

경제활동의 유형 차이와 상관없이 비공식 소득이 가구 총소득에서 차지하는 비중은 대부분 80% 이상인 것으로 나타났다. 가구 총소득 중 비공식 경제활동을 통해 얻는 소득의 비중이 매우 높다는 것은 가계의 불안정성이 높다는 것을 의미한다. 왜냐하면 비공식 경제활동은 사회안전망 밖에서 작동하며, 당국의 단속과 검열로 인해 경제활동의 지속 여부가 항상 불안정한 상태에 놓여 있기 때문이다.

고용원이 없는 자영업자의 경우 경제활동의 애로사항 중 ‘단속 또는 검열’이라는 응답이 54.7%로 가장 많았다. 더욱이 피고용인(임금) 노동자의 경우 노동계약이 문서가 아닌 구두(말)로 이루어지고 있고, 고용기간도 대부분 수일에서 1년 미만으로 매우 짧아 매우 불안정한 고용 상태에 놓여 있다. 따라서 비공식 경제활동에 참여하지 않을 경우 가구 구성원 전체가 빈곤 상태에 내몰리게 되는 잠재적 위험성을 지니고 있다. 더욱이 이들에게는 제도적으로 보장되는 사회 안전망이 전무한 상태이다.

비공식 경제활동 분야는 고용원이 없는 자영업자의 경우 장마당 소매장사(35.3%), 밀수(15.4%), 되거리장사(12.9%)와 사경지 경작(12.9%) 순으로 응답률이 높게 나타났다. 일 또는 사업 자체가 영세한 규모이거나 비밀 유지가 필요한 경우 1인 또는 가족 단위로 경제활동이 이루어지는

경향이 있다. 대부분의 응답자들(94.5%)은 일(사업)을 정부 당국에 미등록한 상태에서 종사했으며, 특정 기관이나 기업소에 등록하거나 개인수공업으로 등록한 경우는 각각 3.5%, 2%에 불과해 대부분의 경제활동이 제도 밖에서 이루어졌다.

고용원이 없는 자영업에 종사한 응답자의 경우 경제활동에 참여한 기간이 평균 89개월(7년 4개월)로 나타나 비교적 장기간 지속되었다. 반면에 피고용(임금) 노동자의 경우 근속기간이 수일에서 1년 미만이었고, 고용원이 있는 사업자의 경우도 사업기간이 1개월에서 1년 미만으로 비교적 짧은 편으로 나타나 고용원이 없는 자영업자와는 차이가 있었다. 이 결과는 고용원이 없는 자영업의 경우 이미 북한사회에서 오래전부터 정착되어 보편화된 비공식 경제활동으로 수용되고 있는 반면에, 임금노동자 형태의 경제활동과 고용원이 있는 개인 사업의 경우는 경제활동을 지속하는 데 당국으로부터 제재와 제약을 받고 있음을 시사한다.

비공식 경제활동의 유형과 관계없이 모든 유형에서 종사하는 사람들이 증가하고 있다는 점은 향후 북한의 노동시장에서 매우 중요한 변화의 동인이라고 할 수 있다. 고용원이 없는 자영업을 한 응답자들의 경우 76.1%가 같은 일을 하는 사람들이 주변에서 증가하고 있다고 응답했다. 피고용(임금) 노동자로 일한 응답자의 경우 5명 중 3명이 주변에서 동일한 형태의 일을 하는 사람들이 증가하고 있다고 응답했다. 고용원이 있는 사업자의 경우도 3명 모두 본인과 같은 사업을 하는 사람들이 증가하고 있다고 응답했다. 이것은 북한에서 노동시장의 성장 가능성이 크다는 것을 시사해 매우 주목되는 결과이다. 반면에 노동시장에 대한 제도와 복지 미흡은 노동시장의 불안정과 사회 불평등을 가속화시키는 주요 요인이 되고 있어 개선이 필요하다.

또한 자영업의 비중이 지나치게 높은 현실은 북한에서 체제개혁이나 통일 이후에 진행될 산업의 구조조정이나 노동시장의 재편 및 통합 과정에서 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 대부분 제도권 밖에서 이루어지고 있는 자영업자들을 제도권 안으로 인입시키는 과정에서 사회보험제도의 적용과 세금 부과 등에 대한 저항이 클 수 있기 때문에 저항을 최소화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또, 자영업에 종사하

88 북한 노동시장의 현황

는 인구를 원래의 공식 직장으로 복귀시키거나 임금 노동시장으로 이동시킬 때 필요한 유인과 정책에 대해서도 구체적인 모색이 이루어져야 할 것이다.

제 5 장

북한 노동법에 관한 고찰

제1절 북한과 북한법의 법적 지위

대한민국 「헌법」 제3조에 따르면 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다.” 이것을 흔히 ‘영토 조항’이라고 부른다. 이 규정은 1948년 제헌 헌법 이후 변하지 않았다. 제3조에 따르면 북한 지역은 대한민국의 영토에 해당하며, 이른바 북한 정부는 대한민국의 영토를 불법적으로 점유하고 있는 단체일 뿐이다. 그러므로 제3조에 따르면 이른바 북한 정부는 대한민국의 형법을 적용해서 처벌해야 할 대상이 된다. 이러한 취지를 반영하고 있는 법이 바로 「국가보안법」이다. 「국가보안법」은 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외 결사 또는 집단으로서 지휘 통솔 체제를 갖춘 단체”를 ‘반국가 단체’로 정의하고 있다.⁷¹⁾ 이른바 북한 정부는 바로 여기에서 반국가 단체에 해당하게 된다. 이 글에서는 이러한 입장을 일단 ‘적대 관계론’이라고 부르기로 한다.

적대 관계론에 따르면 한반도에서 유일한 합법 정부는 대한민국이며 이른바 북한 정부는 대한민국의 영토 일부를 불법적으로 점령하고 있는 단체에 해당한다고 한다. 판례도 이러한 입장을 따르고 있다. 대법원에 따르면 “북한은 현 군사 분계선 이북의 대한민국 영토를 강점하여 대한

71) 국가보안법 제2조.

민국의 통치권의 행사를 방해하고 있을 뿐만 아니라, 대한민국을 전복하기 위하여 무력 도발 행위를 계속하고 선전 선동으로 대한민국 내부로부터의 붕괴를 지속적으로 획책하고 있으므로 국가보안법상 반국가 단체에 해당된다.”⁷²⁾

이러한 입장에 대해서는 남북한의 UN 동시 가입으로 북한이 국제사회에서 하나의 주권 국가로 인정받고 있다는 현실이나 남북한 사이에 정상회담이 개최되고 있다는 현실 등과 부합하지 않는다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 대법원은 이에 대해서도 다음과 같은 이유로 북한이 반국가 단체에 해당한다는 입장을 유지하고 있다. “법리상 이 지역에서는 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가 단체도 인정할 수가 없는 것이므로 비록 북한이 국제사회에서 하나의 주권 국가로 존속하고 있고, 우리 정부가 북한당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담 등을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토 고권을 침해하는 반국가 단체가 아니라고 단정할 수 없다.”⁷³⁾ 그리고 북한을 반국가 단체로 보고 있는 「국가보안법」도 평화 통일의 원칙에 반하지 않는다고 본다. “우리 헌법이 전문과 제4조, 제5조에서 천명한 국제 평화주의와 평화 통일의 원칙은 자유 민주적 기본 질서라는 우리 헌법의 대전제를 해치지 않는 것을 전제로 하는 것이므로 아직도 북한이 우리의 자유 민주적 기본 질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서, 국가보안법이 북한을 반국가 단체로 본다고 하여 우리 헌법이 천명한 국제 평화주의나 평화 통일의 원칙과 모순되는 법률이라고 볼 수 없다.”⁷⁴⁾

그런데 같은 「헌법」 제4조에 따르면 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유 민주적 기본 질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.” 이 규정은 1987년 헌법 개정 때 들어온 것이다. 사실 1987년에 개정된 현행 헌법은 평화 통일을 헌법적 원칙으로 천명하고 있다. 우선 헌법 전문은 대한민국이 “평화적 통일의 사명에 입각”한다고 천명하고 있다. 그리고 위에서 인용한 「헌법」 제4조 외에도, “대통령은 조국의 평화적 통

72) 대법원 1991. 2. 8. 선고 90도2607 판결.

73) 대법원 1990. 9. 25. 선고 90도1451 판결.

74) 대법원 1990. 6. 8. 선고 90도646 판결.

일을 위한 성실한 의무”⁷⁵⁾를 지고, 선서에서도 “조국의 평화적 통일(...)에 노력”⁷⁶⁾할 것을 엄숙히 선서한다. 또한 헌법은 “민주 평화 통일 자문회의”⁷⁷⁾를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 일련의 평화 통일 규정에 따르면 북한은 단순히 반국가 단체가 아니라, 남한과 대등한 입장에서 평화적인 방법으로 분단을 극복하고 재통일을 지향하는 파트너의 지위를 갖게 된다. 요컨대 「헌법」 제3조와 제4조는 외견상 모순되어 보인다. 이것이 바로 헌법학에서 말하는 ‘영토 조항과 평화 통일 원칙의 충돌’ 문제이다.

적대 관계론은 이 문제에서 영토 조항 우선의 헌법 해석론을 취한 것이다. 그러나 적대 관계론은 수정될 필요가 있다. 이유는 크게 세 가지이다.⁷⁸⁾ 첫째, 적대 관계론은 냉전 논리에 바탕을 둔 것으로서 헌법의 평화 통일 원칙과 논리적으로 모순된다. 둘째, 「헌법」 제3조의 영토 조항은 1948년에 도입된 규정이고, 「헌법」 제4조 등 평화 통일 원칙은 1987년에 개정된 것으로서, 적대 관계론은 신법 우선의 원칙에 반한다. 셋째, 적대 관계론은 국가 권력이 미치는 공간까지를 영토의 범위로 보는 국제법상의 원칙에 반한다.

현행 「헌법」 체계에서는 평화 통일 원칙 우선의 헌법 해석론이 정립될 필요가 있다. 북한을 합법적인 정부로 인정하는 것이 법리상 어렵다면, 적어도 북한을 반국가적인 괴뢰가 아니라 분단을 극복하고 평화 통일을 지향하는 과정에서 특수한 관계를 맺는 상대방으로 인정할 필요가 있다. 이러한 태도를 반영한 법이 바로 2005년에 제정된 「남북 관계 발전에 관한 법률(남북 관계 발전법)」⁷⁹⁾이다. 「남북 관계 발전법」은 “대한민국 헌법이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북 관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”⁸⁰⁾ 이 법에 따르면 남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아니라 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”⁸¹⁾이다. 2012년에 제

75) 대한민국 헌법 제66조 제3항.

76) 대한민국 헌법 제69조.

77) 대한민국 헌법 제92조.

78) 권영성(1994), 『헌법학 원론』, 법문사, p.142 참조.

79) 법률 제7763호, 2005. 12. 29. 제정.

80) 남북 관계 발전법 제1조.

정된 「남북 주민 사이의 가족 관계와 상속 등에 관한 특례법(남북 가족 특례법)」⁸²⁾도 남한과 북한의 관계를 국가 사이의 관계가 아니라 “평화적 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”⁸³⁾로 정의하고 있다. 이에 따라 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아니라 ‘민족 내부의 거래’⁸⁴⁾로 본다. 특수 관계로서의 남북 관계 발전은 “자주, 평화, 민주의 원칙에 입각하여 남북 공동 번영과 한반도의 평화 통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.”⁸⁵⁾ 이 글에서는 이러한 입장을 ‘특수 관계론’이라고 부르기로 한다.⁸⁶⁾

특수 관계론은 북한이 남한을 상대로 적대적 태도를 취하지 않고 평화 통일을 같이 지향하는 동반자적인 태도를 취하는 경우에는, 북한을 반국가 단체가 아니라 준국가적 실체를 인정하겠다는 입장이라고 할 수 있다. 즉 북한이 남한을 상대로 적대적 태도를 취한다면 남한도 북한을 반국가 단체로 간주하겠다는 입장이 전제되어 있다고 할 수 있다.

북한의 법적 지위를 어떻게 해석하는가에 따라 이른바 북한법을 바라보는 관점도 달라질 수밖에 없다. 적대 관계론에서는 북한을 반국가 단체로 인식하기 때문에 북한법이라는 것도 정식의 법이 아니라 반국가 단체의 조직 규범에 불과한 것이 된다. 이 입장에서 보면 북한 지역에 적용되는 법은 어디까지나 대한민국의 법이다. 그러므로 대한민국의 민법도 북한 주민에게 적용될 것이다. 예를 들어 피상속인인 남한 주민으로부터 상속을 받지 못한 북한 주민에게도 상속의 제척 기간에 관한 민법의 규정이 적용되는지 여부에 대해서 2016년 대법원은 적용된다고 하였다.⁸⁷⁾ 다수의 의견은 민법 제999조 제2항, “상속 회복 청구권은 그 침해를 안 날부터 3년, 상속권의 침해 행위가 있는 날부터 10년을 경과하면 소멸된다”라는

81) 남북 관계 발전법 제3조 제1항.

82) 법률 제11299호, 2012. 2. 10. 제정.

83) 남북 가족 특례법 제2조.

84) 남북 관계 발전법 제3조 제2항 및 남북 교류 협력에 관한 법률 제12조.

85) 남북 관계 발전법 제2조 제1항.

86) 특수 관계론에 관한 일반적 고찰에 대해서는 이효원(2006), 「남북한 특수 관계론의 헌법학적 연구: 남북한 교류 협력에 관한 규범 체계의 모색」, 서울대학교 박사 학위논문 참조.

87) 대법원 2016. 10. 19. 선고 2014다46648 전원 합의체 판결.

규정에서, 후단의 적용에 따라 10년이 지나면 북한 주민의 상속권은 소멸된다고 했고, 반대 의견은 같은 조항 전단의 유추 적용에 따라 상속 회복 청구권을 행사할 수 있는 때로부터 3년이 지난 경우에만 상속권이 소멸된다고 했다. 두 의견 모두 대한민국의 민법이 북한 주민에게도 적용된다는 점에 관해서는 이견이 없다. 다만, 소수 의견은 북한 주민에게 대한민국의 법을 곧이곧대로 적용하기는 사실상 어렵다는 점을 고려한 해석이라고 할 수 있다.

사실 대법원은 이 문제와 관련해서는 줄곧 일관된 입장이었다. 즉 북한 주민도 대한민국의 국민이라는 것이다. “북한법의 규정에 따라 북한 국적을 취득하여 중국 주재 북한 대사관으로부터 북한의 해외 공민증을 발급 받은 자라 하더라도 북한 지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가 단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때, 그러한 사정은 그가 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다.”⁸⁸⁾

적대 관계론에 따를 때 북한법을 연구한다는 것은 사실상 무의미하다. 북한법은 법이 아니라 반국가 단체의 조직 규범에 불과하기 때문이다. 그러므로 단적으로 말하자면 북한 지역에서 이루어지는 노동 관계는 모두 대한민국 노동법의 적용 대상이기 때문에, 북한 노동법을 따로 검토할 이유는 없을 것이다. 그리고 문제가 되는 경우에 대한민국 노동법의 위반 사항이 없는지만 살펴보면 족할 것이다. 예를 들어 북한 노동자가 북한 기업에서 받은 임금이 대한민국의 법상 최저임금에 미치지 못한다는 이유로 남한에 대리인을 선임하여 북한 기업에 대해서 미지급된 임금의 지급 소송을 남한 법원에 제기할 수 있을까? 사업주가 체불한 임금을 국가가 대신 지급할 수 있도록 규정하고 있는 「임금 채권 보장법」이 이 경우에도 적용될 수 있을까? 적대 관계론에 따르면 부정할 수 없을 것이다.

그러나 특수 관계론의 입장에서 본다면 북한법도 특수 관계 상대방의 법률 체계로 인정해서 접근할 수 있을 것이다. 다시 말하면, 북한이 평화통일을 위해 행위하는 한에서는 남북한 사이의 섭외적 법률 관계는 ‘준국

88) 대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결.

제 사법적 접근 방법⁸⁹⁾을 취해야 한다는 것이다. 서울 가정 법원도 이러한 입장을 취한 바 있다. “남북한 사이의 섭외적 법률 관계는 국제 사법을 그대로 적용할 수는 없되 사안의 실질적 관련성을 고려하여 국제 사법의 규정을 유추 적용하여 재판 관할권과 준거법을 정할 수 있다.”⁹⁰⁾ 남북한 주민 사이의 민사 법률 관계를 규율하는 최초의 입법이라고 할 수 있는 「남북 가족 특례법」은 이러한 입장을 입법화한 것이다.

2012년에 제정된 「남북 가족 특례법」은 “이 법을 해석, 적용할 때에는 남한과 북한의 관계가 국가 사이의 관계가 아닌 평화적 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계임을 고려하여야 한다”⁹¹⁾라고 규정하면서, 특수 관계론을 ‘법 적용의 기본 원칙’으로 삼아야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 「남북 가족 특례법」은 이러한 입장에서 재판 관할을 정하고 있다. 즉 “이 법이 적용되거나 그와 관련된 사건에서 법원은 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 남한과 실질적인 관련이 있는 경우에 재판 관할을 가진다. 이 경우 법원은 재판 관할 배분의 이념에 부합하는 합리적인 원칙에 따라 실질적 관련성의 유무를 판단하여야 한다.”⁹²⁾ 이 규정들은 다시 말하면 남한과 실질적인 관련이 인정되지 않는 경우에는 북한법이 적용될 수 있고 북한에 재판 관할권이 인정될 수 있음을 전제하고 있는 것이다.

요컨대 특수 관계론에 따르면 북한이 남한을 상대로 적대적 태도를 취하지 않고 평화 통일의 동반자로서 태도를 견지하는 한, “그러한 범위 내에서는 북한 주민은 그 실체가 인정되는 북한을 구성하는 주민이므로, 북한 주민이 북한에서 생활하면서 북한법에 따라 형성, 유지한 법률 관계와 취득한 권리 의무는 그 유효성이 인정된다는 입장에서 남북한 주민 사이의 민사 법률 관계를 해결해야 한다”⁹³⁾라는 것으로 정리할 수 있을 것이

89) 정구태(2018), 「북한 주민의 상속 회복 청구권 행사와 제척 기간 재론: 대법원 2016. 10. 19. 선고 2014다46648 전원 합의체 판결에 대한 비판적 연구」, 『북한법 연구』 18, pp.7~50.

90) 서울 가정 법원 2010. 12. 1. 선고 2009드단14534 판결.

91) 남북 가족 특례법 제2조.

92) 남북 가족 특례법 제4조 제1항.

93) 신영호(2012), 「남북한 관계 법적 규율의 새로운 전기와 과제」, 『인권과 정의』 425, p.5.

다. 노동 관계도 마찬가지이다. 북한 노동자가 북한법에 따라 북한 기업과 형성한 법률 관계 및 상호 취득한 권리와 의무는 그 유효성이 인정된다는 입장에서 양자의 노동 법률 관계를 해결해야 할 것이다.

제2절 북한법의 기본 원리

비로소 우리는 북한법을 북한이라는 준국가적 실체의 독자적 법질서로 검토할 수 있는 단계에 이르렀다. 그런데 북한법은 우리와 같은 자본주의 법질서가 아니라, 공산주의(엄격하게 말하면 공산주의와 사회주의는 구별되는 것이지만 이 글에서는 특별한 이유가 없는 한 혼용하여 쓴다) 법질서에 속한다. 그렇기 때문에 우리가 예를 들어 일본법을 검토할 때와 같은 태도로 북한법을 검토할 수는 없을 것이다.⁹⁴⁾ 왜냐하면 일본법은 우리와 같은 법률적 잣대를 공유하지만, 북한법은 전혀 다른 잣대를 가지고 있기 때문이다. 일본법은 우리와 마찬가지로 자본주의 법질서에 속하기 때문에, 우리가 알고 있는 기본적인 법 이론이나 법 원리 또한 일본법에서도 그대로 통용되는 것이고, 따라서 그것을 그대로 가지고 일본법을 검토해도 크게 무리는 아닐 수 있지만, 북한법을 구성하고 지도하는 이론과 원리는 우리가 알고 있는 것과 사뭇 다를 수 있기 때문에, 우리 것을 그대로 적용하는 방식으로 북한법을 검토하는 것은 북한법을 제대로 이해하는 데에는 별로 도움이 되지 않을 것이다.

외부적 접근법은 북한법 연구를 법전 속 조문의 나열로 환원할 뿐이다. 북한법을 이해하기 위해서는 이른바 내재적 접근법이 요청된다고 할 것이다.⁹⁵⁾ 이것은 북한법을 우선 북한 주민의 관념 속에 있는 법으로 바라

94) 김도균(2005), 「북한 법 체계에서의 법 개념론과 법치(法治)론에 관한 고찰」, 『서울대학교 법학』 46(1), pp.446~513, 특히 p.447 이하 ‘북한의 법 이론에 대한 비교법학적 연구 방법’ 참조.

95) 내재적 접근법에 따라 북한법을 연구하는 새로운 시도에 관해서는 권영태(2018), 「북한법 연구의 새로운 시도: 내재적 접근의 의미 재규정을 통한 북한법 연구에 대한 시론적 적용을 중심으로」, 『북한법 연구』 19, pp.63~104 참조.

본 다음, 이것을 바탕으로 하여 법전 속의 법 또는 현실 속의 법에 접근하는 태도를 의미한다. 왜 북한 주민은 특정한 법제도를 정당한 것으로 승인하고 자신의 행위 준칙으로 받아들이는가 하는 질문을 검토하지 않고서는 실정법으로서의 북한법을 이해할 수 없는 것이다.⁹⁶⁾

그러나 다른 한편 북한법에 고유한 이론이나 원리를 순수 내재성으로 수용하는 태도 또한 북한법을 제대로 이해하는 데 도움이 되지 않는다. 사회 내부에서는 사회를 알 수 없기 때문이다. 사회는 유기체와 다르다. 유기체의 운영 원리는 내재적이며, 이 내재적 운영 원리에 부합하는 상태가 이상적인 상태, 즉 건강한 상태이다. 그러므로 유기체의 성질과 상태를 이해하기 위해서는 유기체의 내재적 운영 원리를 파악하는 것으로 충분하다. 그러나 인간 사회의 운영 원리는 외재적이다. 혹은 신에게서 비롯되기도 하고, 혹은 자연에서 비롯되기도 하고, 혹은 인간의 이성에서 비롯되기도 하지만, 이 모든 경우에 사회의 운영 원리는 외재적이며 그것을 바로 ‘법’이라고 부른다. 신의 율법, 자연의 법칙, 인간의 법률, 이 세 가지는 모두 어떤 하나의 사회를 지배하는 외재적 규칙으로서 ‘율칙(律則)’을 구성한다. 율칙 없는 사회는 존재하지 않는다. 그러므로 사회 내부에서는 사회를 알 수 없고, 사회를 알려면 사회 외부에서 사회를 바라보아야 한다.

하지만 이 외재적 운영 원리의 내용 그 자체는 보편적이지 않으며, 선택적으로 정해져 있지 않다. 장례 문화를 예로 들어보자. 어떤 곳에서는 시체를 매장하고, 어떤 곳에서는 시체를 화장한다. 시체를 매장하는 사람들은 시체를 훼손한다는 이유로 화장하는 사람들을 비난한다. 반대로 시체를 화장하는 사람들은 시체를 땅 속에서 썩게 내버려 둔다는 이유로 매장하는 사람들을 비난한다. 그런데 둘 다 내용은 다르지만 시체를 함부로 대하면 안 된다는 외재적 규범을 가지고 있다는 점에서는 같다. 시체의 존엄성은 이 두 나라 모두에게 하나의 도그마인 것이다. 이 도그마를 이해하지 못하면 시체를 매장하는 것 또는 시체를 화장하는 것이 의미하는 바를 이해하지 못한 채 서로를 야만스럽다고 비난하게 된다. 그리고 한 사회의 도그마는 다른 사회에 비추어 볼 때 비로소 제대로 이해될 수 있

96) 김도균, 앞의 글, p.450 참조.

다. 그런 점에서 북한법에 대한 내재적 접근법은 도그마적 접근법과 결합될 필요가 있다.

미국의 저명한 법제사가 해롤드 버만은 전체주의적 법질서의 특징을 설명하기 위해서 ‘법의 지배(rule of law)’와 ‘법을 이용한 지배(rule by law)’를 구분하였다.⁹⁷⁾ 버만에 따르면 법을 이용한 지배는 두 가지 특징이 있다. 하나는 국가가 법을 이용해서 경제를 계획하는 것이고, 또 하나는 국가가 법을 이용해서 사람들의 믿음과 태도를 양육하는 것이다. 이것은 법의 지배와 어떻게 다른가?

첫째, 법의 지배에서는 법을 경제의 필요 조건으로 인정한다. 반면에 법을 이용한 지배에서는 법을 경제의 도구로 삼는다. 사실 자유로운 경제가 가능하기 위해서는 적어도 세 가지 조건이 필요하다. 계약 주체의 정체성이 보증되어야 하고, 이 주체가 사물과 맺는 관계가 보증되어야 하고, 이 주체가 다른 사람과 맺는 관계가 보증되어야 한다. 이 세 가지 요소가 보증되지 않으면 나는 내 의지대로 자유롭게 물건을 만들어 다른 사람과 거래하는 것이 불가능하다. 왜냐하면 나보다 힘이 센 누군가가 강제로 나의 것을 빼앗아 가더라도 나는 대항할 수 없을 것이기 때문이다. 우리가 마음 놓고 무엇인가를 생산할 수 있는 것은 그것이 나의 것이 되리라는 신뢰를 가질 수 있기 때문이다. 이것이 바로 물권법의 역할이다. 우리가 마음 놓고 다른 사람과 거래를 할 수 있는 것은 상대방이 약속을 지킬 것이라고, 약속을 지키지 않으면 소송을 통해서 그에 상응하는 대가를 얻을 수 있을 것이라고 신뢰할 수 있기 때문이다. 이것이 바로 채권법의 역할이다. 이 신뢰를 보증하는 자는 계약 당사자들이 아니라 제삼자일 수밖에 없다. 이 제삼자 보증인의 존재와 권위를 인정하고 그 지배를 받아들이는 것이 바로 법의 지배이다. 그러므로 법의 지배에서 법의 역할은 정해진 법칙에 따라서 사람들을 한 방향으로 양육하는 것이 아니라, 행위의 한계

97) 해롤드 버만(2016), 『법과 혁명 II: 그리스도교가 서양법 전통에 미친 영향』, 김철 번역, 한국학술정보, p.70 이하 참조. 김철은 ‘rule by law’를 ‘법에 의한 지배’로 옮겼다. 그러나 법에 ‘의거해서’ 지배하는 것은 어디까지나 법이 준거로 작용한다는 점에서, 버만이 전체주의 사회의 특징으로 설명하고 있는 것과 잘 부합하지 않는다. 전체주의 사회의 특징은 어디까지나 경제 법칙에 의거해서 법을 ‘이용’하는 것이지, 법에 ‘의거’해서 경제를 규제하는 것이 아니기 때문이다.

를 설정하는 데 그친다. 그 한계가 인간의 자유를 보장하기 때문이다.

반대로 법을 이용한 지배는 법을 경제적 효율성의 도구로 삼는다.⁹⁸⁾ 그러므로 당연하게도 경제적 효율성에 반하는 법은 쓸모가 없게 되고 법 으로서의 지위를 박탈당한다. 반대로 법의 지배에서는 법적 보증의 한계를 벗어나는 경제 행위가 제재를 받는다. 공산주의 사회에서 법은 공산주의를 건설하기 위한 도구에 불과하다. 다음에 인용하는 구절은 이 점을 명확하게 드러내고 있다. “사회주의 사회에서 자주성을 위한 인민 대중의 혁명 투쟁이 새로운 내용을 가지고 계속 높은 단계로 발전하며 그 투쟁의 객관적 조건과 환경도 끊임없이 변화 발전하기 때문에 법 규범과 규정들을 갱신해야 할 요구가 제기되게 된다. 다시 말하여 사회주의, 공산주의 건설이 급속히 추진되는 과정에는 한편으로는 법적 규제를 필요로 하는 대상들이 끊임없이 새롭게 제기되며 다른 편으로는 변화된 환경에 맞지 않고 합리성과 합목적성을 상실한 법 규범과 규정들이 계속 생기게 된다.”⁹⁹⁾

물론 남한의 법도, 그리고 모든 법은 사회의 변화를 무시할 수 없다. 사회가 변함에 따라 어떤 법은 낡은 것이 되어 폐기되고, 새로운 법의 도입이 요청되기도 한다. 그러나 사회의 변화를 고려할 때에도 법 자체의 논리는 존중된다. 그러나 북한에서는 법적 합리성이 ‘노동 생산 능력을 끊임없이 높이고 생산을 빠른 속도로 발전시키는 것’ 즉 ‘공산주의 건설의 합법칙적 요구’¹⁰⁰⁾에 종속된다. 법 규범 자체의 정합성이나 합리성보다는 공산주의 ‘건설’에 따른 요구에 의해서 법의 제정과 개정이 이루어지는 것이다. 사실 이러한 결론은 사회주의를 ‘과학’으로 자리매김하는 순간 예정된 것이었다고 할 수밖에 없다. 왜냐하면 사회주의가 과학이 되면 남는 문제는 모두 구체적인 사항들과 사회주의의 연관성을 검토하는 일밖에 없기 때문이다. 이미 엥겔스는 『공상적 사회주의와 과학적 사회주의』에서 이렇게 썼다. “사회주의는 과학이 되었다. 이제 문제는 사회주의의 모

98) Supiot, Alain(2015), *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, p.157 이하 참조.

99) 『주체의 법리론』, 권영태(2011), 『남도 북도 모르는 북한법 이야기』, 이매진, pp.165~166에서 재인용(띄어쓰기는 필자 수정, 이하 같다).

100) 사회주의 노동법 제9조.

든 구체적인 사항들과 연관 관계들을 검토하는 것이다. (...) 일체의 사회적 변화와 일체의 정치적 격변에 관한 궁극적 원인들은 (...) 철학이 아니라 해당 시기의 경제 속에서 탐구되어야 한다.” 이것이 곧 ‘사회주의적 합법(칙)성’ 개념이다. 여기에서 말하는 ‘합법(칙)성’은 법 규범적 정합성을 의미하는 것이 아니라, 경제 법칙과의 정합성 또는 ‘공산주의 건설의 합법칙적 요구’¹⁰¹⁾를 의미한다.

둘째, 법의 지배는 행위의 한계를 설정함으로써 행위의 자유를 보장한다. 개인의 자유로운 이익 추구가 전체의 번영으로 이어지려면 탐욕에 굴레를 씌우는 법의 규제가 필요하다. 『꿀벌의 우화』를 쓴 버나드 맨더빌도 “정의가 악덕을 다듬고 묶을 때, 악덕은 이로운 것이 될 수 있다”¹⁰²⁾라고 말했다. 즉 개인의 악덕이 사회의 이익이 되려면 법이 악덕을 다듬고 묶어야 한다. 한계를 설정하는 법이 없으면 개인의 악덕이든 개인의 이익이든 죄다 강자의 이익으로 흡수될 뿐, 사회의 이익으로 이어지지 않는다.

반면에 법을 이용한 지배는 어떤 인과 법칙이 세상을 주재한다고 믿고, 이 인과 법칙에 따라 인간과 사회를 관리하고자 한다. 만약 인간과 사회를 주재하는 절대적인 인과율이 존재한다면, 개인의 자유가 들어설 여지는 없을 것이다. 법칙으로 가득 찬 세상은 법적 주체의 자리를 허용하지 않는다. 법을 이용한 지배에서 법적 주체는 법의 한계 내에서 자유롭게 행위하는 존재가 아니라 법에 의하여 양육되는 존재로 환원된다. 이것이 바로 옛 소련에서 ‘법의 양육적 역할’이라고 불렀던 것이다.¹⁰³⁾ 북한의 법학자 심형일은 이것을 이렇게 표현했다. “법 규범과 규정을 제정, 완성하는 것은 사회주의 헌법에 기초한 법 체계를 완성하여 모든 사회 성원들이 법과 규정의 요구대로 움직이고 생활하게 함으로써 헌법을 실생활에 구체화하고 현실화할 수 있게 하는 담보로 된다.”¹⁰⁴⁾(강조는 필자)

북한에서 이 인과율은 ‘김일성과 김정일의 사상’이라는 이름을 갖고 있

101) 사회주의 노동법 제9조.

102) 버나드 맨더빌(2010), 『꿀벌의 우화 : 개인의 악덕, 사회의 이익』, 최윤재 번역, 문예출판사, p.120.

103) 헤롤드 버만, 앞의 책, p.70.

104) 심형일(1991), 『주체의 사회주의 헌법 이론』, 평양:사회과학출판사, pp.144~145; 권영태(2018), 「북한법 연구의 새로운 시도」, 앞의 글, p.90에서 재인용.

다. 북한 헌법에 따르면, 김일성은 “국가 건설과 국가 활동의 근본 원칙”을 밝히고 “가장 우월한 국가 사회 제도와 정치 방식, 사회 관리 체계와 관리 방법”을 확립하였으며 “사회주의 조국의 부강 번영과 주체 혁명 위업의 계승 완성을 위한 확고한 토대”를 마련하였다.¹⁰⁵⁾ 그리고 김정일은 김일성의 사상을 이어받아 북한을 ‘김일성 동지의 국가’로 강화, 발전시켰다.¹⁰⁶⁾ 이 토대 위에 건립된 북한, 즉 ‘조선 민주주의 인민 공화국’은 김일성과 김정일의 “사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의 조국”이라고 한다.¹⁰⁷⁾ 이러한 법질서에서 헌법은 김일성과 김정일의 사상과 업적을 법화(法化)한 ‘김일성-김정일 헌법’으로 규정된다.¹⁰⁸⁾

그리고 김일성-김정일 헌법에 기반하여 인민을 영도하고 양육하는 역할을 수행하는 것은 ‘조선 노동당’이다. 북한 헌법 제11조는 이렇게 규정하고 있다. “조선 민주주의 인민 공화국은 조선 노동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다.” 그러므로 당연하게도 법은 당의 양육 정책을 표현하는 무기로 환원된다. 북한의 법학자는 이렇게 말한다. “우리의 법은 당 정책을 표현한 것이며 그를 실현하기 위한 위력한 무기이다.”¹⁰⁹⁾ 이미 북한 헌법은 제18조에서 법을 ‘국가 관리의 기본 무기’로 보는 법 개념을 천명한 바 있다. “조선 민주주의 인민 공화국의 법은 근로 인민의 의사와 이익의 반영이며 국가 관리의 기본 무기이다.”

제3절 북한 노동법의 기본 구조

북한 노동법의 기본 원리를 이해하기 위해서는 북한이 이른바 ‘혁명 국가’라는 점을 이해할 필요가 있다는 지적이 있다.¹¹⁰⁾ 북한은 내재적 접근

105) 조선 민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법(2016), 서문 제5문.

106) 조선 민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법(2016), 서문 제6문.

107) 조선 민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법(2016), 서문 제1문.

108) 조선 민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법(2016), 서문 제18문.

109) 정연수(1983), 「법질서를 확립하는 것은 국가 사회 재산 보호 관리를 잘 하기 위한 필수적 요구」, 『사회 과학』 1, p.60; 김도균, 앞의 글, p.479에서 재인용.

법에서 볼 때 이중으로 혁명 국가이기 때문이라고 한다. 즉 북한은 ‘혁명된’ 국가이면서 동시에 ‘혁명 중인’ 국가라는 것이다. 우리는 앞에서 북한 법에 대한 내재적 접근법은 도그마적 접근법과 결합될 필요가 있다는 점을 확인한 바 있다. 그러한 관점에서 혁명 국가론을 검토해 보자.

첫째, 내재적 접근법에 따르면 북한은 ‘혁명된’ 국가이다. 북한은 ‘자주적인 사회주의 국가’¹¹¹⁾이며, “사회주의 하에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다.”¹¹²⁾ 근로자들이 착취와 압박에서 해방되었다는 것은 사회주의 혁명이 완수되었다는 뜻이다. 즉 북한은 이미 혁명이 완수된 국가라는 뜻이다. 다음과 같은 선언은 북한이 이미 혁명된 국가라는 전제를 깔고 있는 것이다. “조선 민주주의 인민 공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다.”¹¹³⁾ 혁명된 국가에서 노동은 ‘가장 신성하고 영예로운 것’¹¹⁴⁾이며, 따라서 근로자들은 “조국의 번영과 인민의 복리와 자신의 행복을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내여 일한다.”¹¹⁵⁾ 여기에는 자본주의 노동법이 전제하는 종속 노동의 개념이 들어설 여지가 없다.

그러므로 자본주의 노동법에서 노동자들에게 보장되는 집단적 권리들, 즉 단결권, 단체 교섭권, 단체 행동권 같은 권리들도 존재 의미를 상실한다. 이와 관련하여 UN의 사회권 규약 보고서가 전하는 북한의 논리는 다음과 같다. “근로자들은 단순히 피고용인에 그치는 것이 아니라 기관이나 기업의 경영 관리에 참여하는 주인이기도 하므로 개인적인 진정 이외에 단체 교섭, 노동 쟁의, 파업을 발생하지 않는다. (...) 북한의 노동조합은 외국 기업과 같은 사기업을 제외하고는 그들은 고용된 것이 아니라 주인이기 때문에 단체 협약을 맺을 필요나 기업 소유자에 대해 노동권을 보호하기 위한 운동을 펼칠 필요가 없기 때문에, 정치 조직의 역할을 수행한다.”¹¹⁶⁾

110) 권영태(2011), 『남도 북도 모르는 북한법 이야기』, 이매진, p.168 이하 참조.

111) 조선 민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법(2016), 서문 제1조.

112) 사회주의 노동법 제1조.

113) 사회주의 노동법 제5조.

114) 사회주의 노동법 제2조.

115) 사회주의 노동법 제1조.

그러나 자본주의적 종속은 아니라도, 노동 관계에서는, 특히 조직화된 노동에서는 일을 지시하는 자와 일을 수행하는 자 사이에 위계 관계가 발생할 수밖에 없고, 이 위계 관계가 기능적 관계에 머물지 않고 신분적 예속 관계로 전락하는 것을 방지하려면 일을 수행하는 자에게 일의 방향과 내용에 대해서 자기의 생각을 말할 수 있는 권리를 보장할 필요가 있다. 이 권리는 개인 차원에서도, 집단 차원에서도 보장되어야 한다. 이렇게 집단 차원에서 노동자들에게 보장된 권리가 곧 노동 삼권이다. 그러므로 노동 삼권은 자본주의만이 아니라, 노동하는 자의 평등과 주체성을 강조하는 사회주의 체제에서도 여전히 의미를 갖는다고 할 것이다. 노동하는 자의 인격과 권리를 보장하는 구체적인 방식은 사회마다 서로 다를 수 있지만, 노동하는 자의 인격과 권리를 보장해야 한다는 원칙 그 자체는 어느 곳에서나 공통적인 가치이며, 그러므로 이것은 도그마적 가치라고 할 수 있다. 이 도그마적 가치가 보장되지 않으면 그것은 적어도 “해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동”이 실현되는 혁명은 아닐 것이다.

『광장』의 작가는 이렇게 말했다. “기를 쫓을 빈터는 없었다. 위대한 것들은 깡그리 일찍이 말해진 후였다. 자기 머리로 생각하지 않아도 된다는 말인가 보다. 어김없이 움직이기만 하라는 것이었다. 왜 이렇게 됐을까. 북조선에는 혁명이 없었던 탓일 것 같았다. (...) 북조선 인민에게는 주체적인 혁명 체험이 없었다는 데 비극이 있었다. 공문으로 명령된 혁명, 위에서 아래로, 그건 혁명이 아니다.”

이 사태를 극복하기 위해서는 “이미 혁명되었지만 여전히 혁명 중인 국가”라는 개념, 즉 일종의 이중 국가론이 필요할 것이다. 다시 말하면, 북한은 여전히 ‘혁명 중인’ 국가라는 것이다. 근로자들은 “사회주의, 공산주의 건설을 위한 보람찬 노동에 자원적으로 참가하여야 한다.”¹¹⁷⁾ 여기에서 노동은 공산주의 혁명이 완수된 국가에서 이행되는 노동이 아니라, 공산주의를 건설하기 위한 노동이다. 공산주의 혁명은 아직 완수되지 않

116) 국가인권위원회 편역(2005), 『북한의 국제 인권 협약 이행 자료집: 북한의 보고서 및 유엔의 최종 견해』, p.109; 정태욱(2009), 『한반도 평화와 북한 인권: 법철학적 기록』, 한울 아카데미, p.341, 각주 36에서 재인용.

117) 사회주의 노동법 제14조.

았다. 사실 ‘이미 혁명되었지만 여전히 혁명 중인 국가’로서의 이중성은 혁명의 완성을 영원히 내일로 미룬다. 공산주의는 완성된 체제가 아니라, 끊임없이 건설 중인(under construction) 상태인 것이다. 이 공산주의 건설 현장에서 근로자들은 “공산주의의 리상을 실현하기 위하여 투쟁하는 혁명의 담당자들”¹¹⁸⁾이다. 혁명 중인 국가에서 노동에 참가하는 것은 “공민의 영예이며 가장 신성한 의무”¹¹⁹⁾이다. 노동은 곧 혁명이며, 근로자는 곧 혁명가인 것이다. 혁명으로서의 노동은 개인으로서의 근로자가 시장에서 계약을 통해 자유롭게 거래하는 상품이 될 수 없으며, 혁명가로서의 근로자가 혁명의 목적과 혁명 계급 전체의 이익을 위하여 자기 자신을 투여하는 행위가 될 것이다. 즉 혁명으로서의 노동은 “하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 기반하여 “공동의 목적과 이익을 위한 근로자들의 집단적인 노동”으로 정의된다.¹²⁰⁾

그러나 북한 노동법이 정의하고 있는 ‘노동’은 현실이 아니다. 법이 현실과 어느 정도 다른 것은 북한만의 사정이 아니라 어느 나라나 마찬가지이다. 법은 현실을 있는 그대로 반영하는 것이 아니라, 현실이 그렇게 되어 마땅하다고 여기는 모습을 제시하는 거울이다. 그러나 법이 현실과 너무 멀어지거나 반대로 너무 가까우면 안 된다. 법이 현실과 너무 멀어지는 경우, 법적 당위는 무의미한 공상에 불과한 것이 된다. 이때 당위는 더 이상 현실을 비춰 주는 거울 역할을 하지 못한다. 반대로 법이 현실과 너무 가까워 존재와 당위를 분별할 수 없는 지경이 되면, 인간은 어디로 가야 할지 방향을 상실한 채 하루하루를 맹목적으로 살아가는 덧에 갇힐 수 있다. 이 경우에도 현실은 의미를 상실한다. 요약하자면, 존재 없는 당위는 공허하고, 당위 없는 존재는 위태하다. 좋은 법은 존재(현실)와 적절한 긴장을 유지해야 한다. 북한법은 적어도 1990년대 중반의 경제위기, 이른바 ‘고난의 행군’ 이후 2000년대부터는 복원성을 상실한 용수철 같이, 존재와 당위 사이의 이 긴장이 사라졌다고 보인다.

1990년대 중반의 경제위기, 이른바 ‘고난의 행군’을 거치면서 북한의 하

118) 사회주의 노동법 제14조.

119) 사회주의 노동법 제14조.

120) 사회주의 노동법 제3조.

부 구조에서는 시장 경제가 확산되었다.¹²¹⁾ 2000년대 이후 북한 주민은 돈만 있으면 시장에서, 즉 북한에서 ‘장마당’이라고 부르는 곳에서 다양한 물건을 살 수 있다. 이것은 경제위기로 인해 국가가 더 이상 인민을 먹여 살릴 수 없다는 현실에 직면해 북한 주민들이 각자도생하면서 생겨난 현상이다. 그야말로 북한 주민들은 먹고 살기 위해 “자연적, 사회적, 정치적 환경에서 발견할 수 있는 모든 자원을 사용했다.”¹²²⁾ 농민은 자투리 땅을 개간해 직접 작물을 재배하여 먹고, 남는 것은 시장에 내다 팔아 돈을 벌었다. 공장 노동자는 명목상의 고용 활동이 아니라 별도로 시장 활동을 통해서 돈을 벌었다. 이렇게 비공식적 시장 경제에서 일하는 노동자를 흔히 ‘8·3 노동자’라고 부른다.

‘8·3’이란 말은 ‘8·3 인민 소비품’이라는 용어에서 유래한다.¹²³⁾ 북한의 소비품 부족 문제를 해결하기 위하여 1984년 8월 3일에 김정일은 인민 소비품 생산 운동을 전군중적으로 확대 실시하라는 지시를 하였다. 8월 3일에 지시하였다고 해서 ‘8·3’이라고 부른다. 8·3 인민 소비품은 연로자, 가정주부 등이 생산 주체가 되어 폐자재 및 부산물을 이용하여 만든 사적 생산 제품이다. 북한 정부는 이렇게 생산된 제품을 직매점을 설치하여 판매할 수 있도록 하였다. 이것은 북한이 주민들에게 충분한 생필품을 공급하지 못하게 됨에 따라, 국가 계획 밖의 사적 생산 단위를 합법적으로 승인했다는 점에서 의미를 갖는다. 원래 8·3 인민 소비품 생산 주체가 되고자 하는 사람들은 읍사무소 등에 등록하도록 하였다. 그러나 1980년대 말에 이르면 등록하지 않고 집안에서 소규모로 생산하여 판매하는 개인 수공업으로 변화하기 시작한다. 1990년대 중반 경제위기 이후에는 팔삼 노동자로 등록한 후 장사를 하는 사람들이 증가하기 시작한다. 직장에서 받는 임금만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문에 소속 직장과 결탁하여 팔삼 노동자로 등록한 후, 밖에 나가 비공식적 시장경제 활동을 통

121) 헤이즐 스미스(2017), 『장마당과 선군 정치』, 창비; Pons, Philippe(2016), *Corée du Nord. Un État-guérilla en mutation*, Paris, Gallimard 등 참조.

122) 위의 책, p.240.

123) 이하의 내용은 통일부, 「북한 정보 포털」, ‘8·3. 인민 소비품’ 항목 참조(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/termDicaryPrint.do?dicaryId=207&menuNm=NKknwldgDicary>).

해 돈을 버는 것이다. 이 팔삼 노동자들은 소속된 직장에서 일하는 대신 시장에 나가서 돈을 번다. 그리고 그렇게 번 돈의 일부를 소속 직장에 납부한다.

기관도 국가로부터 운영비를 지원받지 못하기 때문에 소속 노동자들이 시장 활동을 하는 것을 묵인하고 ‘수수료’를 받아 기관 운영비로 사용하는 실정이다. “정부는 잘 돌아가는 작업장에 고용된 노동자를 비롯한 임금 노동자의 시장 참여를 용인했다.”¹²⁴⁾ 의사나 교사 같은 전문직도 공식적인 보수만으로는 생활이 안되기 때문에 환자나 부모로부터 일종의 ‘선물’을 받는다. 심지어 당과 군 그리고 정부 기관까지 시장화에 참여하였다. “당과 군은 중앙과 지역 모두에서 순수하게 무역으로 돈을 벌어들이는 것이 목적인 기업을 설립했다.”¹²⁵⁾ “국영 기업은 시장 활동의 중요한 행위자로 발전했다.”¹²⁶⁾ “수천 명의 당 관료들이 자생적으로 시장 활동을 했다.”¹²⁷⁾ 요컨대 2000년대 이후 북한에서 하부 구조의 시장화는 광범위하게 진행되었다. 북한의 경제는 더 이상 원래적 의미의 사회주의 계획경제라고 부르는 것은 힘들어 보인다.

이렇게 시장화가 확산되면 북한의 체제가 불안해질 수밖에 없다. 실제로 ‘고난의 행군’ 시기에 당과 정부가 인민의 생존을 보장하지 못하게 됨에 따라 “정부에 대한 냉소주의 문화가 뿌리를 내리고 제도 권력과 정치적 권위로서 당의 위상이 추락했다.”¹²⁸⁾ 심지어 당이 스스로 시장 활동에 참여하면서 “당은 사상 교육과 혁명 규율을 통해 김일성주의를 심어주는 역사적 기능을 수행하는 동력이 떨어졌다.”¹²⁹⁾ 이러한 체제 불안정성에 대응하기 위한 전략으로 제시된 것이 바로 헤이즐 스미스가 ‘선군 정치’¹³⁰⁾라고 부르는 것이다. 이것은 “노동 계급보다 군에 우선권을 주고 국가 인력과 물적 자원을 우선적으로 군사력 신장에 동원되도록 한

124) 위의 책, p.243.

125) 위의 책, p.244.

126) 위의 책, p.244.

127) 위의 책, p.245.

128) 위의 책, p.250.

129) 위의 책, p.245.

130) 헤이즐 스미스, 앞의 책.

다”¹³¹⁾는 것을 포함한다. “선군 정치는 모든 사회 구성원이 군인의 특징을 본받아야 한다는 것을 의미했다. 높게 평가되는 특징은 복종, 규율, 지도부에 대한 순종 등이다. 군이 주도하는 사회의 새 시기에 ‘노동자는 자신의 이익보다 사회와 집단의 이익을 우선시해야 한다.’”¹³²⁾ 북한의 하부 구조는 시장 경제로 이행하고 있지만, 상부 구조는 여전히 공산주의를 유지하고 있다. 요컨대 북한 체제는 공산주의와 시장 경제가 결합된 이중 체제라고 할 것이다.

제4절 북한 노동법의 최근 동향

이러한 이중 체제가 계속되는 상황에서, 최근에 북한은 노동법과 관련하여 중요한 입법적 조치를 단행한다. 1978년에 사회주의 노동법을 제정한 후 노동법 분야에서 단일 법체제를 유지하면서 큰 변화를 보이지 않던¹³³⁾ 북한법은 2009년에 「노동 정량법」이 제정되고 2010년에 「노동 보호법」이 제정됨으로써 형식상 큰 변화를 겪게 된다.¹³⁴⁾ 이 두 개의 법은 1990년대 중반의 경제위기, 이른바 ‘고난의 행군’ 이후 북한 노동법에서 가장 두드러진 법제의 변화라는 점에서 경제위기 이후의 상황을 개선하기 위한 대응책으로서의 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

「노동 보호법」은 경제위기 이후 실추된 국가의 권위를 회복하고 체제 위기를 극복하기 위한 차원에서, 노동자 보호라는 사회주의 국가의 존재 이유를 적극적으로 설파하기 위한 것으로 보아야 할 듯하다. 2차 대전 이

131) 위의 책, p.264.

132) 위의 책, p.267.

133) 사회주의 노동법이 1986년과 1999년 두 차례 개정되기는 하였지만, 내용상 큰 변화는 보여주지 않았다.

134) 노동 정량법은 2015년에 개정되었으며, 노동 보호법은 2014년에 개정되었다. 그러나 핵심 내용은 변하지 않았다. 북한 실정 노동법의 구체적인 내용에 대해서는 예를 들어 송강직(2015), 「북한 사회주의 노동법의 특징」, 『강원 법학』 44, 강원대학교, pp.251~280; 박은정(2012), 「북한의 노동법: 노동 보호법과 노동 정량법」, 『법학 논집』 16(3), 이화여자대학교, pp.269~287 참조.

후 서구에서 전쟁 동안 붕괴되었던 국가의 정당성을 회복하기 위하여 국민의 안녕을 최우선으로 하는 복지 국가가 성립한 것과 유사한 맥락이라고 할 것이다. 이것은 다분히 상징적인 차원이라고 할 수 있다. 「노동 보호법」이 사용하고 있는 문장이 그러한 성격을 슬쩍 드러낸다. 「노동 보호법」에 따르면, “조선 민주주의 인민 공화국에서는 국가의 정확한 노동 보호 정책에 의하여 가장 인민적인 노동 보호 제도가 마련되었다.”¹³⁵⁾ “공화국은 (...) 제도를 마련해야 한다”가 아니라, “공화국에서는 (...) 제도가 마련되었다”이다. 이것은 국가의 의무를 규정한 것이 아니라, 어떤 ‘사실’의 확인이다. 상징적인 차원이라고 해서 폄훼할 필요는 없다. 상징적인 차원에서 성공하지 못한 법은 실제적인 차원에서도 성공하기 어렵기 때문이다. 법의 성공 여부는 법의 형식적 합리성에만 달려 있는 것이 아니라, 그 형식적 합리성이 수규자의 마음 속에 여하히 자리 잡는가에도 달려 있는 것이다. 「노동 보호법」이 상징적 차원을 담당한다면, 실제적 차원을 담당하는 것은 「노동 정량법」이다. 실제로 「노동 정량법」에는 형식적 합리성과 관련된 개념이 자주 사용된다.

「노동 정량법」은 “노동 정량의 제정과 적용에서 제도와 질서를 엄격히 세워 노동을 과학적으로, 합리적으로 조직하고 노동의 효과성을 높이며 사회주의 경제 건설을 다그치는 데 이바지”¹³⁶⁾하는 것을 사명으로 삼고 있다. 노동 정량의 개념은 이미 「사회주의 노동법」에서도 제시된 바 있다. 북한 「사회주의 노동법」에 따르면, 노동 정량은 ‘노동에 의한 사회주의 분배’¹³⁷⁾를 정확하게 적용하기 위하여 ‘노동의 결과를 평가하는 척도’¹³⁸⁾이다. 사회주의적 분배 원칙이란 ‘노동의 양과 질에 의하여 분배하는

135) 노동 보호법 제2조.

136) 노동 정량법 제1조. 강조는 필자. ‘과학적이고 합리적인 노동 조직’이라는 개념에서 우리는 테일러의 ‘과학적 노동 조직’이라는 개념의 그림자를 엿볼 수 있다. 테일러주의와 사회주의적 노동 관리 개념은 생각하는 것보다 개념적 친근성이 강하며, 이미 레닌은 테일러주의를 극찬한 바 있다. 레닌은 테일러주의를 ‘과학의 거대한 진보’로 여겼다. 이 점에 대해서는 Querzola, Jean(1978), “Le chef d’orchestre à la main de fer. Léninisme et taylorisme,” *Recherches, Le Soldat du travail*, no.32/33, septembre 1978 참조.

137) 사회주의 노동법 제4장 제목.

138) 사회주의 노동법 제41조.

것'¹³⁹⁾을 의미한다. 「노동 정량법」은 「사회주의 노동법」에서 정의하고 있는 노동 정량 개념을 좀 더 구체화한다. 「노동 정량법」에 따르면, “노동 정량은 일정한 작업 조건에서 단위 시간에 수행하여야 할 노동 기준이며 노동의 결과를 평가하는 척도이다.”¹⁴⁰⁾ 노동 정량을 노동 기준으로 삼기 위해서 「노동 정량법」은, 역시 「사회주의 노동법」에서 정의하고 있는 ‘표준 노동 정량¹⁴¹⁾이라는 개념을 재도입한다.¹⁴²⁾ 표준 노동 정량은 상급의 기관에서 제정하는 정량으로서, 각 작업장에서 구체적 실정에 맞게 제정하는 노동 정량의 표준이 되는 것이다. 이것을 위해서 “노동 정량 제정 기관은 기업 관리가 정규화, 규범화되고, 생산이 정상화된 표준 단위를 바로 정하고, 그 단위에서 이룩된 노동 실적과 측정 자료에 기초하여 표준 노동 정량을 제정하여야 한다.”¹⁴³⁾ 이 표준 노동 정량은 중앙 노동 정량 지도 기관의 심의를 받아야 한다.¹⁴⁴⁾ 각 기관 등은 이 표준 노동 정량을 그대로 삼아 “발전하는 현실과 구체적인 실정에 맞게” 각자의 노동 정량을 제정한 후, 상급 기관 또는 중앙 노동 정량 지도 기관에 등록하여야 하고,¹⁴⁵⁾ 이렇게 등록된 “노동 정량을 의무적으로 정확히 적용하여야 한다.”¹⁴⁶⁾ 그리고 “등록하지 않은 노동 정량은 적용할 수 없으며, 노동 정량은 마음대로 고칠 수 없다.”¹⁴⁷⁾

이렇게 표준화된 노동 정량 개념은 노동의 결과를 평가하고 그 평가에 기반하여 분배를 결정하는 기준으로 기능한다. 「노동 정량법」은 사회주의적 분배 원칙에 대해서는 따로 언급하지 않는다. 「사회주의 노동법」에서 규정하고 있는 분배 원칙이 ‘노동의 양과 질에 의한 분배’라면, 「노동 정량법」에서 규정하고 있는 분배 원칙은 ‘노동 정량에 의한 분배’이다. 즉 “기관, 기업소, 단체는 노동 정량에 기초하여 노동의 결과를 정확히 평가

139) 사회주의 노동법 제37조.

140) 노동 정량법 제2조.

141) 사회주의 노동법 제42조.

142) 노동 정량법 제10조.

143) 노동 정량법 제11조.

144) 노동 정량법 제14조 이하.

145) 노동 정량법 제17조.

146) 노동 정량법 제19조.

147) 노동 정량법 제19조.

하고 그에 따르는 노동 보수를 지불하여야 한다. 노동 정량과 다르게 노동의 결과를 평가하거나 노동 보수를 지불하는 행위를 할 수 없다.”¹⁴⁸⁾ 「노동 정량법」은 노동 정량에 의한 평가 및 분배 제도를 모든 노동자들에게 확대 적용하고 있다는 점에서, 「사회주의 노동법」이 평가에 기반한 분배 제도로서 협동 농장에 복무하는 노동자들에게만 적용했던 ‘노력일’¹⁴⁹⁾ 개념과 구별된다.

노동 정량에 의한 분배는 표준화된 정량 기준에 비추어 실제로 이룩한 결과를 평가하고 그 평가에 기반하여 분배를 결정하는 것으로서, 양적인 차원이 강조된 개념이라고 할 수 있다. 그러나 노동 정량에 의한 분배가 노동의 양과 질에 의한 기존의 사회주의적 분배 원칙을 대체하는 것이라고 말하기는 아직 이른 것 같다. 왜냐하면 노동 정량 개념 자체가 각 작업장의 구체적 실정을 반영하여 제정되는 것이라는 점에서, 그 안에 노동의 질적 차원이 완전히 배제되어 있다고 보기는 어렵기 때문이다. 노동 정량에 의한 분배는 사회주의 분배 원칙에서 노동의 양적인 측면을 좀 더 강조한 것이라고 보는 편이 온당할 것이다.¹⁵⁰⁾ 그리고 그것은 「노동 정량법」의 목적이 사회주의적 분배 원칙을 강화하는 것에 있는 것이 아니라, “노동 생산 능률을 높여 더 많은 사회적 부를 창조”¹⁵¹⁾하는 것에 있기 때문이다. 이것은 “노동 정량의 제정과 적용에서 제도와 질서를 엄격히 세워 노동을 과학적으로, 합리적으로 조직하고 노동의 효과성을 높이며 사회주의 경제 건설을 다그치는 데 이바지한다”라고 하는 「노동 정량법」의 사명에서도 드러난다.

148) 노동 정량법 제26조.

149) 사회주의 노동법 제43조와 제44조.

150) 사실은 사회주의 노동법에서 말하고 있는 사회주의적 분배 개념 자체가 기본적으로 양적인 척도에 기반을 두고 있다고 말할 수 있다. 사회주의 노동법은 이렇게 규정하고 있다. “국가는 인민 경제 부문별로 대안의 사업 체계의 요구에 맞게 기업 관리가 정규화, 규범화되고, 생산이 정상화된 표준 공장을 꾸리고, 거기서 측정된 자료를 기초로 하여 국가 표준 노동 정량을 제정한다.”(제42조) 표준 정량이라는 개념은 노동의 질적인 차원과 쉽게 부합하기는 어려운 것이라고 하지 않을 수 없다.

151) 노동 정량법 제5조.

제5절 소 결

북한 노동법에 대한 연구는 무엇보다 먼저 북한을 반국가 단체로 간주하는 ‘적대 관계론’이 아니라, 남북한이 평화 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계에 있는 것으로 바라보는 ‘특수 관계론’에 입각할 때 비로소 의미를 갖는다. 적대 관계론에 의하면 북한은 반국가 단체에 불과하고, 북한법은 반국가 단체의 내부 규칙에 불과하기 때문이다. 이 경우 북한 노동법은 법적 효력을 갖지 못하며, 북한 노동자와 사용자에게는 남한의 노동법이 그대로 적용될 뿐이다. 이 글은 특수 관계론에 입각하여 북한의 준국가적 실체를 인정한다는 전제에서 북한 노동법을 효력 있는 규범 체계로 간주하여 그 내용과 의미를 분석하였다.

북한 「사회주의 노동법」이 정의하고 있는 노동은 일차적으로 사회주의 혁명을 완수한 국가에서의 자발적이고 창조적인 노동이며, 동시에 이차적으로 여전히 사회주의 건설을 위하여 혁명에 복무하는 노동이다. 그러나 북한 노동법이 천명하고 있는 혁명적 당위와 현실의 노동 조건이 지나치게 떨어져 있어 상호 조응하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 특히 1990년대 중반의 경제위기 이후에는 법을 법답게 만들어 주는 당위(Sollen)와 존재(Sein) 간의 긴장이 회복할 수 없는 수준으로 끊어져 버린 것으로 보인다.

사실상 2000년대 이후 북한은 상부 구조의 공산주의와 하부 구조의 시장 경제가 공존하는 이중 체제가 계속되고 있다. 이러한 상황에서 「노동 정량법」(2009)과 「노동 보호법」(2010)이 제정되었다. 「노동 보호법」은 경제위기 이후 손실된 국가의 정치적 정당성을 회복하기 위하여 노동자에 대한 보호를 강화하는 것을 목적으로 하는 다분히 상징적 차원의 입법이라고 할 수 있으며, 「노동 정량법」은 조금씩 회복되고 있는 경제 발전에 박차를 가하기 위하여 노동력의 배치를 좀 더 합리화하는 것을 목적으로 하는 실제적 차원의 입법이라고 할 수 있다.

이러한 입법적 변화의 실제 효과를 파악하기에는 관련 정보가 너무 적

어서 본 연구에는 포함하지 못하였다. 이후의 연구 과제로 넘기고자 한다. 그 밖에도 본 연구에서는 북한의 노동 관계법만 분석의 대상으로 삼았다. 그러나 북한의 노동 체제를 좀 더 잘 이해하려면 노동 관련법만이 아니라 기업 관련법도 아울러 분석해야 할 것이다. 이 부분도 이후의 연구 과제로 넘기고자 한다.

제 6 장

북한의 외국인투자기업 노동복지 법제 분석

제1절 서론

북한은 1999년 5월 8일 「조선민주주의인민공화국 외국인투자기업 로동 규정¹⁵²⁾」(내각결정 제40호로 채택, 이하 「외국인투자기업 로동규정」으로 약칭)을 제정하였다. 그리고 동 법령은 제정된 지 약 6년이 지난 2005년 1월 17일 내각결정 제4호로 한 차례 수정되었다. 또한 이와 관련, 북한은 2009년 1월 21일 「조선민주주의인민공화국 외국인투자기업 로동법」(최고인민회의상임위원회 정령 제3053호로 채택, 이하 「외국인투자기업 로동법」으로 약칭)을 제정하였다. 그리고 동 법령은 제정된 지 약 3년 차인 2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2047호로 수정·보충되었고 이후 2015년 8월 26일 최고인민회의상임위원회 정령 제651호로 재차 수정·보충되었다.

상술한 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」은 시사하는 바가 크다. 양 법령은 범명이 지칭하듯, 북한의 외국인투자기업 노동과 관련한 상위법령과 하위법령이다. 때문에 북한은 양 법령의 존재로 인해 적어도 외국인투자기업 노동에 대한 일정한 법적 체계를 갖추었다.

152) 본 연구에서 북한법령의 명칭, 북한문헌을 인용하는 경우 북한 맞춤법에 의거하고 그 외의 경우 남한 맞춤법에 따른다.

즉, 양 법령 중 특정 법령 하나만이 존재한다면 미완의 법적 체계를 의미하지만 양 법령의 동시적 존재는 법적 체계의 완비로 평가될 수 있다.

특히 동 법령들의 관계는 상술한 바와 같이 명백한 ‘상하관계’이다. 따라서 동 법령들은 북한에 존재하는 ‘외국인투자기업’에 해당되는 노동 관련 규정임에 따라 동일한 맥락의 기능과 성격을 갖고 있다 하겠다. 따라서 이러한 이유로 양 법령을 놓고 비교하면 법령의 공통점과 차이점, 지속성과 변화 등을 탐색할 수 있다. 아울러 양 법령은 10여 년의 입법시기의 차이가 발생함에 따라 10년 동안의 북한의 인식변화도 반영한다고 판단된다.

다른 한편으로 아이러니하게도 북한의 양 법령에 대한 입법행태의 경우 하위법령인 「외국인투자기업 로동규정」이 먼저 제정되고 10년이 지난 후에 상위법령인 「외국인투자기업 로동법」이 제정되었다. 즉, 특이하게도 양 법령은 역순으로 입법되었다. 따라서 양 법령의 내용을 추적한다면, 전후가 뒤바뀐 북한의 입법행태에 대한 원인과 배경에 대한 일정한 함의를 도출할 수 있다고 판단된다.¹⁵³⁾

이러한 점에서 본 연구는 북한의 외국인투자기업 노동복지 법제를 추적하여 법제도적 공통점과 차이점, 지속성과 변화를 분석, 북한의 외국인투자기업 노동복지 체제를 분석하고자 한다. 보다 구체적인 본 연구의 목적은 북한의 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」을 비교, 양 법령에서 추구하는 북한의 외국인투자기업 노동복지에 대한 법적 동학을 추적하는 것이다. 이에 본 연구의 주요 분석대상은 북한이 1999년과 2009년에 각각 제정한 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」을 중심으로 한다. 또한 본 연구의 연구방법은 문헌연구를 중심으로 원자료인 양 법령들을 놓고, 노동복지와 관련된 조항을 핵심 분석대상으로 하여 법제도 분석에 일반적으로 사용되는 방법인 질적 내용 분석을 통해 접근하고자 한다.

이를 위한 본 연구의 서술순서는, 먼저 양 법령의 개괄적 고찰을 통해서 구조적 수준의 분석을 시도하고자 한다. 다음으로 양 법령의 각각

153) 본 연구와 관련, 현재까지 노동복지 차원에서 양 법령을 비교 분석한 연구는 전무하다.

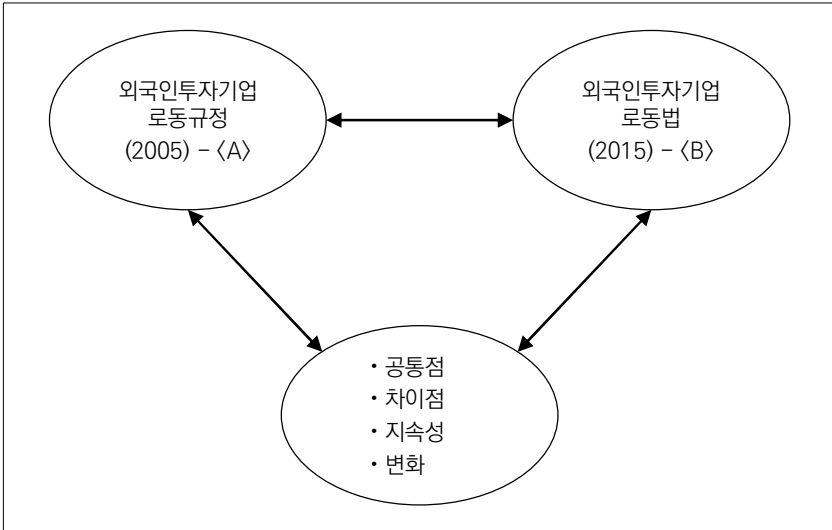
의 법 규정을 놓고 노동복지와 관련된 ① 근로소득, ② 근로복지, ③ 사회 보장 조항을 중심으로 비교 분석하고자 한다. 보다 구체적으로 여기에서 근로소득인 임금의 경우 ① 임금 종류, ② 임금제정 권한, ③ 임금 지불방식,¹⁵⁴⁾ ④ 가급금을 중심으로 한다. 또 근로복지의 경우 ① 노동시간, ② 휴식과 휴가, ③ 여성근로자 보호를,¹⁵⁵⁾ 사회보장의 경우 ① 사회문화시책과 문화후생기금, 사회보험기금, 보조금, 연금, ② 기본임금과 최저임금, ③ 퇴직보조금과 생활보조금, ④ 사회보험료를 중심으로 크게 구분하여 접근하고자 한다. 마지막으로 본 연구는 이를 토대로 양 법령을 통한 북한의 외국인투자기업 노동복지 법제에 대한 통시적 차원의 함의를 도출하고자 한다.

특히 본 연구가 이러한 비교 분석을 시도하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 무엇보다 입법순서가 뒤바뀐 법령에 대한 교차 분석을 통해 북한의 외국인투자기업 노동복지 법제에 대한 다양한 접근과 해석이 가능하다. 둘째, 법적 상하관계인 양 법령의 분석은 법령의 위계적 차원에서도 상하관계임에 따라 반드시 동렬에 놓고 동시에 비교 분석해야 한다. 셋째, 동 법령들은 시차적으로 약 10년의 시간적 간극이 존재하기에 현시점에서 통시적인 접근과 해석이 가능하다. 때문에 본 연구는 양 법령에 나타난 동종의 법적 내용을 중심으로 분석한다(이철수, 2018: 169). 참고로 본 연구의 분석 모형과 분석 틀을 도식화하면 각각 다음 [그림 6-1]과 <표 6-1>과 같다.

154) 이철수(2017b), 「북한의 경제개발구 노동복지 법제분석: 경제개발구 노동규정을 중심으로」, 『동서연구』 29(3), 서울: 연세대학교 동서문제연구원, p.33.

155) 위의 글, p.36.

[그림 6-1] 분석 모형



자료: 저자 작성.

<표 6-1> 분석 틀

	외국인투자기업 노동규정(2005)	외국인투자기업 노동법(2011)
근로소득	① 임금 종류, ② 임금제정 권한, ③ 임금 지불방식, ④ 가급금	
근로복지	① 노동시간, ② 휴식과 휴가, ③ 여성근로자 보호	
사회보장	① 사회문화시책과 문화후생기금, 사회보험기금, 보조금, 연금, ② 기본임금과 최저임금, ③ 퇴직보조금과 생활보조금, ④ 사회보험료	

자료: 저자 작성.

제2절 법적 개괄

양 법령 중 먼저 제정된 「외국인투자기업 노동규정」의 경우 총 8개 장 45개 조항으로 ① 일반규정, ② 로력의 채용과 해고, ③ 기능공의 양성, ④ 노동시간과 휴식, ⑤ 노동보수, ⑥ 노동보호, ⑦ 사회보험, 사회보장, ⑧ 제재 및 분쟁해결로 구성되어 있다. 또한 동 규정은 1999년 제정 이후 2005

년 1월 17일 내각결정 제4호로 한 차례 수정되었지만 주목할 만한 내용상의 변화는 없다.¹⁵⁶⁾

즉, 북한이 1999년 제정한 「외국인투자기업 로동규정」은 제정 당시를 기준으로 할 때, 북한이 1984년부터 제정한 각종 외국자본 유치 관련 법령의 총아라 할 수 있다. 가령 동 규정 제정 이전 북한의 외자유치와 관련한 대표적인 법령은 1984년 「합영법」, 1992년 「합작법」과 「외국인기업법」, 1993년 「라선경제무역지대법」과 「자유경제무역지대법」 등이다. 따라서 동 규정은 이러한 북한의 대외경제 관련 법제의 환경하에 북한 내에서 장기간 체류, 경제활동에 임할 외국기업 소속 근로자에 대한 법적 함의를 다소 구체적인 「규정」 차원에서 구체적으로 언급하였다. 때문에 동 규정은 북한에 상주할 외국기업이 고용한 북한 근로자에 대한 전반적인 노동 관련 내용을 언급한 것으로 제정 당시를 기준으로 하면 가장 구체적인 규정이다.¹⁵⁷⁾

다음으로 양 법령 중 후일 제정된 「외국인투자기업 로동법」의 경우 총 8개 장 51개 조항으로 ① 외국인투자기업 로동법의 기본, ② 로력의 채용 및 로동계약의 체결, ③ 로동과 휴식, ④ 로동보수, ⑤ 로동보호, ⑥ 사회보험, 사회보장, ⑦ 종업원의 해임, ⑧ 제재 및 분쟁해결로 구성되어 있다. 동 법령은 상술한 바와 같이 2009년 제정 이후 2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2047호로, 이후 2015년 8월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제651호로 모두 두 차례 수정·보충되었다.¹⁵⁸⁾

이에 동 법령은 앞서 제정한 「외국인투자기업 로동규정」과 총 장의 비중은 동일하나 총 6개 조항이 늘어났다. 또한 「외국인투자기업 로동규정」의 제1장 일반규정이 「외국인투자기업 로동법」의 기본으로, 제2장 로력의 채용과 해고가 로력의 채용 및 로동계약의 체결로, 제4장 로동시간과

156) 이철수(2018), 「북한경제특구의 노동복지법제 비교분석: 외국인투자기업 로동규정과 개성공업지구 로동규정을 중심으로」, 『부동산법학』 22(2), 서울: 한국부동산법학회, p.168.

157) 위의 글, p.169.

158) 가장 최근인 2015년 수정된 내용은 제21조 산전, 산후휴가의 보장에서 산후 휴가기간이 기존 90일에서 180일로 연장되었고, 제25조 휴가비의 지불 및 계산에서 기존 휴가비 대상 휴가와 산전산후휴가비의 지불규모와 방법이 새롭게 추가되었다.

휴식이 로동과 휴식으로 각각 달리하는 반면 기존의 제3장 기능공 양성은 삭제되었다. 결국 이로 인해 동 법령은 「외국인투자기업 로동규정」과는 다른 법적 서술순서의 차이가 나타났다.

이에 양 노동규정의 차이점과 의의를 열거하면 첫째, 크게 양적인 측면에서 총 8개 장 45개 조항이 총 8개 장 51개 조항으로 양적인 차이가 발생한다. 따라서 양적으로 보면 후일 제정한 「외국인투자기업 로동법」이 기존의 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 상당부분 증가하였다. 또한 이는 양 법령의 10년의 입법 시기에 따른 차이에서 기인한 현상이다. 아울러 역으로 이는 1990년대 북한 법령의 형태와 수준, 2000년대 북한 법령의 형태와 수준을 반증하는 것이기도 하다.

둘째, 이와 연장선상에서 질적인 측면에서 접근하면 법령의 표현에 있어 「외국인투자기업 로동법」이 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 상대적으로 세련되어 있다. 가령 「외국인투자기업 로동법」은 각 세부조항의 서술에 대한 정의와 더불어 내용이 명시된 반면 「외국인투자기업 로동규정」은 세부조항에 대한 선제적 정의가 생략된 채, 단순 서술 중심으로 나열되어 있다. 이러한 원인은 예측하건대, 북한의 입법 경험과 기술적인 문제에 기인한 것이라 판단된다. 따라서 이러한 점에서 양 로동규정의 약 10년간의 입법 차이가 의미하는 것은 시간에 비례하여 북한의 입법행태가 다소 진전되고 있다는 것이다.¹⁵⁹⁾

셋째, 법령의 실제적 존재 이유인 사명 부문의 큰 차이가 감지된다. 가령 「외국인투자기업 로동규정」의 경우 제1조 “이 규정은 외국인투자기업에 필요한 로력을 보장하며 그들의 로동생활상 권리와 리익을 보호하기 위하여 제정한다”라고 하였다. 반면 「외국인투자기업 로동법」의 경우 제1조 외국인투자기업 로동법의 사명 항목에서 “조선민주주의인민공화국 외국인투자기업 로동법은 로력의 채용, 로동과 휴식, 로동보수, 로동보호, 사회보험 및 사회보장, 종업원의 해임에서 제도와 질서를 엄격히 세워 기업의 경영활동을 보장하며 기업에 종사하는 종업원의 권리와 리익을 보호하는 데 이바지한다”라고 하였다. 이는 이하 동 법령이 서술한 각 장의 주요 테마를 순서대로 언급한 것이다. 그리고 이는 기존의 「외국인투자기

159) 위의 글, p.169.

〈표 6-2〉 외국인투자기업 노동법과 외국인투자기업 노동규정 비교

	외국인투자기업 노동규정(1999): 총 8개 장 45개 조항		외국인투자기업 노동법(2009): 총 8개 장 51개 조항
제1장: 일반규정	- 사명, 적용대상, 로력의 채용원칙, 로력동원의 금지, 로임의 제정, 로동조건외 보장, 사회보험, 사회보장 혜택, 로동계약, 감독통제기관	제1장: 외국인투자기업 노동법의 기본	- 외국인투자기업 노동법의 사명, 로력채용원칙, 로동조건외 보장원칙, 로동보수지불원칙, 사회보험 및 사회보장원칙, 타사업동원 금지원칙, 지도기관, 적용대상
제2장: 로력의 채용	- 로동계약, 로력알선기관, 로력공급, 해고금지, 종업원의 해고조건, 퇴직 보조금 사적 절차	제2장: 로력의 채용 및 로동계약의 체결	- 로력보장기관, 로력보장신청, 로력모집 및 보장, 로력채용, 외국인로력채용, 로동계약의 체결과 리행, 로동계약의 효력, 로동계약의 변경
제3장: 기능공의 양성	- 기술기능 급수 사정, 기능공 양성, 기술인재 양성	제3장: 로동과 휴식	- 로동시간, 로동시간외 준수, 일요일, 명절일의 휴식보장, 정기휴가, 보충휴가의 보장, 산전, 산후휴가의 보장
제4장: 로동시간과 휴식	- 로동일수, 로동시간, 시간외 로동금지, 휴가, 대휴, 특별휴가	제4장: 로동보수	- 로동보수의 내용, 월로임취지기준외 제정, 로임기준외 채고, 휴가비의 지불 및 계산, 생활보조금, 휴식일로동에 따르는 가급금, 연장작업, 야간작업에 따르는 가급금, 상금의 지불, 로동보수의 지불
제5장: 로동보수	- 월로임기준, 로임수준 향상, 휴가기간외 로임지불, 생활보조금, 연장, 야간의 작업의 가급금, 상금의 지불, 로동실적계산	제5장: 로동보호	- 로동안전, 산업위생조건외 보장, 로동안전교양, 위험개소 제거, 로동안전조치, 녀성종업원의 보호, 탁아소, 유치원 운영, 로동보호물자의 공급, 사고외 처리 및 사고심외

〈표 6-2〉의 계속

	외국인투자기업 로동규정(1999): 총 8개 장 45개 조항		외국인투자기업 로동법(2009): 총 8개 장 51개 조항
제6장: 로동보호	- 사업위생조건, 로동안전기술교육, 녀성로력의 보호, 탁아소, 유치원의 운영, 로동보호물자의 공급, 로동재해위험 제거, 사고발생시의 조치, 심의	제6장: 사회보험 및 사회보장	- 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택, 보조금, 년금의 계산, 사회보험기금의 조성, 사회보험료의 납부, 문화후생기금의 조성 및 리용
제7장: 사회보험, 사회보장	- 사회보험, 사회보장 각종 혜택, 급여, 급여계산방식, 사회보험기금, 정휴양소 조직과 운영, 사회보험료 납부와 관리감독, 문화후생기금 조성과 감독	제7장: 종업원의 해임	- 종업원의 해임의 기본요구, 종업원의 해임사유, 종업원 해임에 대한 합의 및 통지, 종업원을 해임시킬수 없는 사유, 종업원의 사직
제8장: 제재 및 분쟁해결	- 형사적 책임, 신고와 청원, 중재기관, 재판기관	제8장: 제재 및 분쟁해결	- 벌금 및 기업활동의 중지, 신고와 그 처리, 분쟁해결

자료: 저자 작성.

업 로동규정」의 사명보다 구체적이고 포괄적인 것으로 법령의 서술 수준이 일정부분 발전한 형태를 갖추고 있다.

넷째, 특이하게도 「외국인투자기업 로동규정」 제3장의 기능공의 양성 부문이 「외국인투자기업 로동법」에서 전혀 나타나지 않았다. 이에 기능공 양성의 경우 「외국인투자기업 로동법」이 「외국인투자기업 로동규정」보다 상위법령인 관계로 삭제되었다고 판단된다. 즉, 기능공 양성의 경우 「외국인투자기업 로동법」보다 「외국인투자기업 로동규정」에서 다루어질 사안임에 따라 「외국인투자기업 로동법」에서 자연스럽게 논의되지 않은 것이라 판단된다.

요약하면 양 법령 중 상대적으로 「외국인투자기업 로동규정」보다 후일 제정된 「외국인투자기업 로동법」이 질적으로 세련되고 우수하다. 왜냐하면 「외국인투자기업 로동법」은 이전의 「외국인투자기업 로동규정」과 달리 법적 구성이 촘촘하고, 법적 내용이 구체적이기 때문이다. 이에 따라 동 법령은 각 항목의 세부조항에 대한 정의와 그와 관련된 구체적인 진술로 구성·서술되어 있다. 지금까지 논증한 양 법령의 구성과 주요 내용을 정리하면 <표 6-2>와 같다.

제3절 관련 조항 비교 분석

1. 근로소득

가. 외국인투자기업 로동규정

먼저 「외국인투자기업 로동규정」에서 외국기업이 북한 근로자에게 지급하는 임금의 종류는 동 규정 제5조 “외국인투자기업에서 일하는 종업원의 로동보수액은 그의 로동직종과 기술기능수준, 로동생산성에 따라 정한다. 로동보수에는 로임, 가급급, 장려금, 상금이 포함된다”라고 명시하였다. 따라서 동 조항에 의거한 근로자의 법적인 임금 종류는 네 가지

로 여기에는 ① 통상적인 급여 성격인 임금, ② 초과근무 시 지급되는 수당 성격의 가급금, ③ 특정 사안의 독려에 대한 장려금, ④ 특정 사안에 대한 근로자의 포상을 위한 상금이 있다.¹⁶⁰⁾

그리고 동 조항에서 언급한 상금의 경우 동 법령 제30조 “외국인투자기업은 결산리윤에서 세금을 바치고 남은 리윤의 일부로 상금기금을 세우고 직업동맹조직과 협의하여 생산과제를 넘쳐 수행하는데 기여한 모범적인 종업원에게 상금을 줄 수 있다”라고 하였다. 따라서 동 조항을 근거로 하면 상금의 재원은 외국기업 수익의 일부이고 이는 해당 사업장의 세금 납부 이후의 수익이며, 상금 지급대상 선정은 직업동맹과 협의하여 결정한다.

다음으로 임금의 제정 권한, 즉 매월 지급하는 근로자의 급여에 대해 동 규정 제25조 “외국인투자기업의 종업원 월로임기준은 중앙로동기관이 정한다. 중앙로동기관은 외국인투자기업의 종업원 월로임기준을 종업원들이 로동과정에 소모된 육체적 및 정신적힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 정하여야 한다. 조업준비기간의 로임, 견습공, 무기능공의 로임은 해당 기관의 승인밑에 정한 월로임기준보다 낮게 정할수 있다. 외국인투자기업은 정한 로임기준에 따라 직종, 직제별 로임기준, 로임 지불형태와 방법, 가급금, 장려금, 상금기준을 자체로 정한다”라고 언급하였다. 즉, 북한의 외국인기업 근로자의 월 임금기준은 북한의 중앙로동기관이 정하지만 외국기업은 여기에 근거하여 자체의 각종 임금기준과 그에 따른 진행 방식을 결정한다. 또한 동 규정에는 임금의 최하한선인 최저임금에 대한 구체적인 내용이 없는 반면 월 임금기준이라는 표현으로 제시되어 있다. 그러나 이러한 월 임금기준이 구체적으로 어느 정도 수준인지에 대한 명확한 진술은 표기되어 있지 않다.¹⁶¹⁾

그리고 이러한 원인은 법 제정 당시 북한이 가시적으로 유치한 외국기업이 부재했고 이에 법 제정 이후 본격적으로 진행하고자 했기 때문이라

160) 이철수(2017a), 「북한의 경제특구 복지법제 비교분석: 라선경제무역지대 외국투자기업로동규정과 경제개발구 로동규정을 중심으로」, 『법학논총』 34(2), 서울: 한양대학교 법학연구소, p.178.

161) 이철수(2017b), 앞의 논문, p.34.

고 판단된다. 즉, 북한의 입장에서는 외국기업 유치에 1차적인 목표이고 이러한 외자 유치 과정에서 임금에 관한 외국기업과의 협상과 협의를 통해 결정하는 것이 유리하다. 따라서 북한은 굳이 법령을 통해 구체적인 임금수준을 미리 밝힐 필요가 없고 혹여 그로 인한 이득 또한 불분명하다. 때문에 이러한 북한의 행태는 전략적 차원의 포석인 면도 있지만 어찌 보면 당연한 결과이기도 하다.

그다음으로 임금 지불방식의 경우 동 규정에는 명확한 내용이 제시되어 있지 않다. 다만 동 규정 제31조 “외국인투자기업은 종업원의 로임, 가급금, 장려금, 상금을 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 내주어야 한다. 로동보수를 주는 날이 되기전에 사직하였거나 기업에서 내보낼 경우에는 그 수속이 끝난 다음에 로동보수를 주어야 한다”라고 밝혔다. 이는 임금 지불방식에 대한 내용이 아니라 임금의 실적에 따른 계산과 사직한 근로자의 임금 지급 절차와 방식에 대한 내용이다. 따라서 임금 지불방식 또한 임금과 마찬가지로 동 규정에서는 다소 그 구체성이 떨어진다.¹⁶²⁾

마지막으로 가급금의 경우 동 규정 제29조 “외국인투자기업은 공휴일에 일을 시키고 대휴를 주지 않았거나 로동시간밖의 낮 연장작업 또는 로동시간안의 밤작업을 한 종업원에게 로임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 로임액의 50%(명절일작업과 로동시간밖의 밤연장작업을 한 종업원에게는 100%)에 해당하는 가급금을 주어야 한다”라고 언급하였다. 이는 근로자의 공휴일과 야간 추가근무, 연장근무에 대한 추가 임금 지급에 대한 내용으로 다양한 연장근무에 대한 추가 임금 지급기준을 명시한 것이다.¹⁶³⁾

나. 외국인투자기업 로동법

「외국인투자기업 로동법」에서 외국기업이 북한 근로자에게 지급하는 임금의 종류는 동 법령 제22조 로동보수의 내용 항목에 나타나 있다. 이에 북한은 동 조항에서 “외국인투자기업은 종업원의 로동보수를 정한 기

162) 이철수(2018), 앞의 논문, p.173.

163) 위의 글, p.173.

준에 따라 정확히 지불하여야 한다. 종업원에게 주는 로동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다”라고 명시하였다. 이는 먼저 제정된 「외국인투자기업 로동규정」의 임금 종류와 완전히 동일하다.

그러나 임금지급 기준의 경우 「외국인투자기업 로동규정」에서만 언급되어 있다. 동 규정에서 임금지급 기준은 ① 직종, ② 근로자의 기술기능 수준, ③ 사업장의 노동생산성에 근거한다. 그리고 이러한 차이의 원인, 즉 「외국인투자기업 로동법」은 ‘임금지급 의무와 임금 종류’를 언급한 반면 「외국인투자기업 로동규정」은 ‘임금지급 기준과 임금 종류’를 밝힌 점은 양 법령의 위계와 기능적 차이에 기인한다. 다시 말해 「외국인투자기업 로동규정」은 「외국인투자기업 로동법」과 달리 보다 세부적인 법령임에 따라 임금에 대한 구체적인 언급이 반드시 필요하다. 이러한 이유로 북한은 「외국인투자기업 로동규정」에서, 「외국인투자기업 로동법」에서 밝히지 않은 임금지급 기준을 추가적으로 언급한 것이다.

한편 임금 종류의 하나인 상금의 경우 동 법령 제29조 상금의 지불 항목에 구체적으로 언급되어 있다. 동 조항에서 북한은 “외국인투자기업은 결산리윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금을 줄수 있다”라고 하여 사업장 수익의 일부가 상금기금의 재원임을 밝혔다. 그리고 동 조항의 경우 「외국인투자기업 로동규정」에서 다소 구체화되어 있다. 가령 동 법령에서 북한은 상금기금의 재원과 지급 대상에 대해 간략히 언급한 반면 「외국인투자기업 로동규정」에서는 구체적으로 상금의 재원 마련과정과 상금 지급대상 선정 절차까지 나타나 있다.

다음으로 임금의 제정 권한은 동 법령 제23조 월로임최저기준의 제정 항목에 나타나 있다. 이에 북한은 동 조항에서 “외국인투자기업 종업원의 월로임최저기준을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관 또는 투자관리기관이 한다. 월로임최저기준은 종업원이 로동과정에 소모한 육체적 및 정신적힘을 보상하고 생활을 원만히 보장할수 있게 정하여야 한다”라고 하였다. 이에 동 조항을 근거로 하면 임금제정의 권한은 크게 두 기관인데, 하나는 중앙로동행정기관이고 다른 하나는 투자관리기관이다. 한편 동 조항에서 지칭하는 중앙로동행정기관은 북한의 행정기관을 의미하는 반면 투자관리기관은 외국인투자기업을 칭한다고 판단된다.

특히 임금을 결정하는 기관이 먼저 제정된 「외국인투자기업 로동규정」에서는 중앙노동기관 단독인 반면 동 법령에서는 중앙로동행정지도기관과 투자관리기관으로, 두 기관이 공동으로 결정한다. 이는 북한이 최저임금을 결정하는 데 외국기업의 입장이나 협의를 통해 결정하겠다는 의도로 해석된다. 그러나 이러한 경우 법적인 논란을 떠나 상위법령인 「외국인투자기업 로동법」과 하위법령인 「외국인투자기업 로동규정」의 충돌은 불가피해 보인다. 왜냐하면 양 법령에서 각각 임금결정권을 가진 기관이 하나는 단독 결정, 다른 하나는 공동 결정으로 명시되어 있기 때문이다. 그러나 이를 상위법 우선 원칙에 근거하면 공동 결정을 명시한 「외국인투자기업 로동법」에 따르리라 판단된다. 아울러 현실적으로 외국기업의 입장에서 접근하면 공동 결정을 선호하고 북한의 입장에서도 외자유치에 다소 유리한 측면이 있다고 판단된다.

그러나 다른 한편으로 이 역시 「외국인투자기업 로동규정」보다 다소 소극적인 내용을 갖고 있다. 가령 「외국인투자기업 로동규정」의 경우 이외에도 최저임금보다 낮은 제한적인 임금 지급기준과 임금지급에 대한 외국인투자기업의 독립성 등을 언급하였다. 또 다른 한편으로 특이한 것은 「외국인투자기업 로동규정」에서는 ‘월로임기준’, 「외국인투자기업 로동법」에서는 ‘월로임최저기준’으로 각각 임금제정 권한에 대해 밝힌 것이다. 이에 「외국인투자기업 로동규정」의 ‘월로임기준’은 ‘기본임금’인 반면 「외국인투자기업 로동법」의 ‘월로임최저기준’은 ‘최저임금’이라 판단된다. 그리고 이를 양 법령의 제정 당시를 기준으로 판단하면 기본임금과 최저임금 사이의 법적 경계가 다소 모호하여 사실상 거의 동일한 의미로 해석된다.

그다음으로 임금 지불방식의 경우 동 법령 제30조 로동보수의 지불항목에 나타나 있다. 동 조항에서 북한은 “외국인투자기업은 종업원에게 로동보수를 정해진 날짜에 전액 화폐로 주어야 한다. 로동보수를 주는 날이 되기전에 사직하였거나 기업에서 나가는 종업원에게는 해당 수속이 끝난 다음 로동보수를 주어야 한다”라고 명시하였다. 이에 동 조항을 근거로 하면 외국기업 근로자의 임금은 전액 화폐로 지급되고 이는 퇴직한 종업원의 경우에도 마찬가지이다.

한편 아이러니하게도 이는 「외국인투자기업 로동규정」과 다소 차이가 나타나는데, 동 규정에서 임금 지불방식은 별도의 조항으로 나타나 있지 않다. 또한 동 법령과 비슷한 동 규정 제31조에서 북한은 임금의 종류만 언급했을 뿐, 동 법령처럼 임금 지불기제인 화폐에 대한 명확한 언급이 없다. 따라서 동 법령이 2000년대 후반인 2009년에 제정된 것임을 감안하면, 임금 지급기제는 전액 화폐로 지급된다고 봐야 타당하다.

마지막으로 가급금의 경우 동 법령 제28조 연장작업, 야간작업에 따르는 가급금 항목에서 “외국인투자기업은 종업원에게 로동시간외의 낮연장작업을 시켰거나 로동시간안의 밤작업을 시켰을 경우 일한 날 또는 시간에 한하여 일당 또는 시간당 로임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 로동시간외의 밤연장작업을 시켰을 경우에는 일당 또는 시간당 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다”라고 하였다. 또한 동 법령 제27조 휴식일로동에 따르는 가급금 항목에서 “외국인투자기업은 부득이한 사정으로 명절일과 일요일에 종업원에게 로동을 시키고 대휴를 주지 못하였을 경우 일한 날 또는 시간에 한하여 일당 또는 시간당 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다”라고 연장근무 시 지급되는 일종의 수당인 가급금 지급기준에 대해 밝혔다. 그리고 동 조항은 「외국인투자기업 로동규정」 제29조가 확대 분리된 형태로 별다른 차이점이 나타나지 않는다.

근로소득과 관련한 지금까지 내용을 정리하면 먼저 임금 종류의 경우 동일하나 「외국인투자기업 로동규정」에서는 임금지급 기준을 밝힌 반면 「외국인투자기업 로동법」에서는 임금지급 의무를 언급하였다. 상금의 경우 「외국인투자기업 로동규정」은 상금재원 원천과 지급 대상 선정절차를, 「외국인투자기업 로동법」은 상금재원과 대상을 각각 밝혔다.

다음으로 임금제정 권한의 경우 가장 확실한 차이가 나타나는데, 「외국인투자기업 로동규정」에서는 중앙노동기관 단독인 반면 「외국인투자기업 로동법」에서는 중앙로동행정지도기관 또는 투자관리기관이 공동 결정한다. 또한 임금수준도 양 법령에서 각각 달리하는데, 「외국인투자기업 로동규정」에서는 ‘월 기준임금’으로, 「외국인투자기업 로동법」에서는 ‘월 최저임금’으로 표기되어 있다.

마지막으로 임금 지불방식의 경우 「외국인투자기업 로동규정」에서는 이와 직접적으로 관련된 구체적인 조항이 부재하지만 「외국인투자기업 로동법」에서는 전액 화폐임을 분명히 하였다. 또한 연장·야간작업과 명절·공휴일 근무에 대한 가급금 지급 조항의 경우 먼저 제정한 「외국인투자기업 로동규정」에서는 단독 조항으로, 후일 「외국인투자기업 로동법」에서는 동일한 내용을 중심으로 확대·분리되었다. 지금까지 논증한 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」의 근로소득 관련 주요 내용을 정리하면 다음 <표 6-3>과 같다.

<표 6-3> 근로소득 관련 내용 비교

	외국인투자기업 로동규정(2005)	외국인투자기업 로동법(2015)	주요 특징
임금 종류	로임, 가급금, 장려금, 상금 임금지급 기준	좌동 임금지급 의무 명시	상호 조항 인용, 로동규정 구체적
상금	상금재원 원천, 대상 선정절차	상금재원과 대상	상동
임금지정 권한	중앙로동기관	중앙로동행정지도기관 또는 투자관리기관	로동법령: 단독 로동법: 공동
임금 수준	월로임기준 명시	월로임최저기준 명시	로동법령: 월기준임금 로동법: 최저임금
임금지불 방식	구체적인 언급 부재, 임금종류만 언급	전액 화폐	로동법령: 미언급 로동법: 화폐
연장·야간 작업	우동	일당, 시간당 로임액의 50% 가급금(연장근무), 일당, 시간당 로임액의 100% 가급금(야간연장)	기존 조항 인용, 로동법에서 확대 분리
명절·공휴일 근무	우동	일당, 시간당 로임액의 100% 가급금	상동

자료: 저자 작성.

2. 근로복지

가. 외국인투자기업 로동규정

먼저 「외국인투자기업 로동규정」에서 로동시간의 경우 동 규정 제22조 “중업원의 로동일수는 주 6일, 로동시간은 하루 8시간으로 한다. 외국인 투자기업은 힘들고 어려운 로동의 정도와 특수한 조건에 따라 로동시간을 이보다 짧게 할 수 있다. 계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 로동시간범위에서 로동시간을 다르게 정할 수 있다”라고 명시하였다.¹⁶⁴⁾

동 조항을 근거로 판단하면 외국기업 근로자는 주 6일, 1일 8시간, 일주일 동안 총 48시간의 근로를 하게 된다. 또한 중노동일 경우 로동시간이 단축되지만 그에 해당하는 구체적인 기준은 언급되어 있지 않다. 아울러 계절적인 노동환경에 따라 로동시간을 탄력적으로 운영할 수 있는데, 이는 동절기와 하절기의 로동시간 차이를 의미한다고 판단된다.¹⁶⁵⁾

또한 동 규정 제23조 “외국인투자기업은 중업원에게 시간외 로동을 시키지 말아야 한다. 불가피한 사정으로 시간외 로동을 시키려고 할 경우에는 직업동맹조직과 합의하고 시간외 로동을 시킬 수 있다”라고 밝혔다. 이에 외국인투자기업은 기본적으로 시간외 근로를 요청할 수 없다. 또한 이에 따라 근로자에게 야간근무와 연장근무를 요구할 수 없다. 그러나 특수한 상황과 이에 대한 직업동맹과의 합의가 전제될 경우 일정부분 가능하다. 즉, 북한은 시간외 노동에 대해 기본적으로 불허하지만 일부 예외의 경우를 명시하였고 이러한 사례에 대한 적법 절차를 언급하였다.¹⁶⁶⁾

다음으로 휴식과 휴가의 경우 동 규정 제24조 “외국인투자기업은 공화국의 법규범에 따라 해당한 중업원에게 명절일과 공휴일의 휴식, 정기 및 보충휴가와 산전산후휴가를 주어야 한다. 명절일과 공휴일에 일을 시켰을 경우에는 1주일안으로 대휴를 주어야 한다. 외국인투자기업은 해당한 중업원에게 해마다 관혼상제를 위한 1-5일간의 특별휴가를 주어야 한다.

164) 위의 글, p.177.

165) 위의 글, p.177.

166) 위의 글, p.177.

특별휴가기간에는 왕복여행일수가 포함되지 않는다”라고 제시하였다.¹⁶⁷⁾

이는 외국인투자기업 근로자의 ① 정기휴가, ② 보충휴가, ③ 산전산후 휴가, ④ 근무일 외의 근로에 대한 대휴, ⑤ 근로자의 특별한 상황에 대한 특별휴가 조항이다. 특이하게도 동 규정에서 외국인투자기업 근로자의 공식적인 연간 휴가기간에 대한 구체적인 언급이 없다. 하지만 이를 제외한 사안에 대해서는 일정부분 언급되어 있다. 결국 외국인투자기업 근로자의 휴식과 휴가에 대한 북한의 법제적 기여는 다소 불충분하다 하겠다.¹⁶⁸⁾

또한 휴가기간 임금, 즉 휴가비에 대해 동 규정 제27조 “외국인투자기업은 휴가 및 보충휴가기간에 해당하는 노동보수를 휴가에 들어가기전에 종업원에게 주어야 한다. 휴가기간에 해당하는 노동보수는 휴가받기전 3개월동안의 노동보수총액을 실가동일수에 따라 평균한 하루 노동보수액에 휴가일수를 적용하여 계산한다. 휴가기간의 노동보수액계산에는 로임, 가급금, 장려금이 포함된다”라고 언급하였다. 이는 외국인투자기업 근로자의 휴가기간의 임금지불과 휴가비에 대한 계산방식을 밝힌 것이다.¹⁶⁹⁾

마지막으로 여성근로자의 보호는 동 규정 제34조 “외국인투자기업은 여성종업원을 위한 노동보호위생시설을 잘 갖추어주어야 한다. 임신 6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시키지 말아야 한다. 외국인투자기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 조직하고 운영할 수 있다”라고 하여 여성근로자에 대한 포괄적인 서비스를 제시하였다. 동 조항에 따르면 외국인투자기업은 여성근로자를 위한 ①안락한 노동시설 완비, ②임신 6개월 이상 여성 근로자의 유해노동 금지, ③종업원과 그 가족을 위한 보육서비스로 요약된다.¹⁷⁰⁾

한편 동 규정 제24조 “외국인투자기업은… 산전산후휴가를 주어야 한다…”라고 언급하였다. 이에 동 규정에서는 임신한 여성근로자에 대한 내용이 별도의 조항으로 독립된 것이 아니라 근로자의 휴가조항에 산전산

167) 위의 글, p.177.

168) 위의 글, p.178.

169) 위의 글, p.178.

170) 위의 글, p.178.

후휴가 조항이 포함되어 있다. 그러나 아이러니하게도 여성근로자에 대한 산전산후휴가가 명백히 보장되어 있지만 구체적으로 그 기간이 명시되어 있지 않아 해석과 적용상의 문제가 제기된다. 때문에 이 역시 외국인투자기업 근로자의 휴식과 휴가와 마찬가지로 절반의 긍정만이 존재한다 하겠다.¹⁷¹⁾

결국 상술한 여성근로자와 관련한 규정만을 근거로 하면 적어도 북한의 외국인투자기업 여성근로자의 인식에 대해 긍정과 부정적 평가가 혼재되어 있다. 즉, 북한은 외국인투자기업 여성근로자에 대한 다양한 보호와 서비스를 제공하고자 한다. 하지만 가장 중요한 것의 하나인 여성근로자의 산전산후휴가에 대한 구체적인 진술이 부재하다. 따라서 동 규정상의 외국인투자기업 여성근로자에 대한 북한의 법제적 보장은 완전하지 않다 하겠다.¹⁷²⁾

나. 외국인투자기업 로동법

먼저 「외국인투자기업 로동법」에서 로동시간의 경우 동 법령 제17조 로동시간 항목에서 “종업원의 로동시간은 주 48시간, 하루 8시간으로 한다. 외국인투자기업은 로동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 로동시간을 정해진 시간보다 짧게 정할수 있다. 계절적영향을 받는 부문의 외국인투자기업은 연간 로동시간범위에서 실정에 맞게 로동시간을 달리 정할수 있다”라고 밝혔다. 이는 앞서 제정된 「외국인투자기업 로동규정」 제22조의 내용을 거의 그대로 인용, 승계한 것이다. 단, 「외국인투자기업 로동규정」에서는 주간 노동일수를 6일로 표기하였지만 이를 전체 노동시간과 1일 노동시간으로 환산하면 동일한 노동시간임에 따라 해석상의 차이가 발생하지 않는다.

또한 북한은 이러한 노동시간 준수를 강조하였는데, 동 법령 제18조 로

171) 위의 글, p.178.

172) 그러나 이러한 경우 북한이 하위법령인 ‘시행세칙’을 통해 보다 더 확고히 명시한다면 법적 논란이나 충돌을 야기하지 않을 수 있다. 그렇지만 공식적으로 현재까지 동 법령의 하위법령인 ‘시행세칙’이 제정되었다고 알려진 바 없다.

동시간의 준수 항목에서 “외국인투자기업은 종업원에게 정해진 로동시간 안에 로동을 시켜야 한다. 부득이한 사유로 로동시간을 연장하려 할 경우에는 직업동맹조직과 합의한다. 종업원은 로동시간을 정확히 지켜야 한다”라고 언급하였다. 이는 「외국인투자기업 로동규정」 제23조의 내용을 다소 변형한 것으로 내용상 거의 대동소이하다.

즉, 동 법령이 로동시간 준수를 강조한 것이라면 「외국인투자기업 로동규정」은 역으로 시간외 노동금지를 통해 로동시간 준수를 간접적으로 표현하였다. 또한 동 법령에서는 종업원의 로동시간 준수도 강조하였는데, 이는 근로자도 로동시간 내의 성실한 노동의무가 있음을 간접적으로 제시한 것이라 판단된다. 그리고 이는 「외국인투자기업 로동규정」에 부채한 내용이다. 아울러 공통적으로 양 법령에는 시간외 근무를 허용할 경우 그 근거와 절차에 대해 간략히 언급되어 있다.

다음으로 휴식과 휴가의 경우 동 법령 제19조 일요일, 명절일의 휴식보장 항목에서 “외국인투자기업은 종업원에게 명절일과 일요일에 휴식을 보장하여야 한다. 부득이한 사정으로 명절일과 일요일에 로동을 시켰을 경우에는 1주일안으로 대휴를 주어야 한다”라고 명시하였다. 이는 「외국인투자기업 로동규정」 제24조를 차용한 것이라 판단되고 내용상 거의 동일하다.

반면 휴가의 경우 동 법령 제20조 정기휴가, 보충휴가의 보장 항목에서 “외국인투자기업은 종업원에게 해마다 14일간의 정기휴가를 주며 중로동, 유해로동을 하는 종업원에게는 7~21일간의 보충휴가를 주어야 한다”라고 하였다. 이 역시 「외국인투자기업 로동규정」 제24조를 변형한 것이지만 아이러니하게도 상위법인 동 법령이 하위법령보다 더 구체적이다. 가령 동 법령에는 14일간의 정기휴가일수 명시, 중노동과 유해노동자의 7~21일간의 보충휴가를 명시하였다. 이는 「외국인투자기업 로동규정」에서 전혀 언급되지 않은 구체적인 내용들이다.

이렇듯, 상위법인 「외국인투자기업 로동법」에서 하위법인 「외국인투자기업 로동규정」보다 구체적인 내용을 밝힌 것은 매우 이례적이라 할 수 있다. 그리고 이러한 원인은 다양하게 예측될 수 있다. 그러나 1978년 4월 18일 최고인민회의 법령 제2호로 채택(1986년 2월 20일 중앙인민위원회

정령 제2494호로 수정, 1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정, 2015년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제566호로 수정)된 북한의 「사회주의 노동법」 제65조 “노동자, 사무원, 협동농장원들은 해마다 14일간의 정기휴가와 직종에 따라서 7일 내지 21일간의 보충휴가를 받는다”라고 명시한 것처럼 북한은 ‘노동법’에서 휴가에 대해 구체적으로 언급해왔다. 따라서 이는 법적 위계상으로는 다소 모순되지만 북한의 기존 행태를 감안하면 당연한 결과이기도 하다. 또한 역으로 이는 노동과 더불어 휴식을 강조하는 사회주의 법령의 내재적 속성의 하나로서 상위법에서 이를 제시하였다고 판단된다.

또한 휴가비에 대해 동 법령 제25조 휴가비의 지불 및 계산 항목에서 “외국인투자기업은 정기휴가, 보충휴가, 산전산후휴가를 받은 종업원에게 휴가일수에 따르는 휴가비를 지불하여야 한다. 정기 및 보충휴가비는 휴가전 3개월간의 로임을 실가동일수에 따라 평균한 하루로임액에 휴가일수를 적용하여 계산한다. 산전산후휴가비의 지불규모와 방법은 중앙노동행정기관이 내각의 승인을 받아 정한다”라고 명시하였다. 이는 「외국인투자기업 노동규정」 제27조에서 파생한 것으로, 양 법령을 비교하면 휴가비 지급의무, 휴가비 계산방식은 동일하다. 그러나 동 조항을 근거로 하면 휴가비의 지급대상인 휴가는 총 세 종류로 ① 정기휴가, ② 보충휴가, ③ 산전산후휴가의 경우에만 지급된다. 또한 특이하게도 산전산후휴가비는 정기휴가와 보충휴가비와 달리 중앙행정기관에서 별도로 정한다.

따라서 앞서 언급한 휴가의 하나인 근무일 외의 근로에 대한 대휴, 근로자의 특별한 상황에 대한 특별휴가의 경우 별도의 휴가비가 지급되지 않는다.¹⁷³⁾ 또한 「외국인투자기업 노동규정」에서는 휴가비 계산방식과 더불어 휴가비에 임금, 가급금, 장려금이 포함되어 계산한다고 하였다. 아울러 동 법령에서 미세하지만 표현상의 변화도 감지되는데, 기존의 「외국인투자기업 노동규정」에서 사용한 ‘휴가기간에 해당하는 노동보수’가 동 법령에서는 ‘휴가비’로 축약·서술되어 있다. 즉, 법조문의 표현에서 기존과 다른 행태가 나타나고 이는 작은 변화이나 고무적이라 하겠다.

173) 대휴는 휴일근무에 따른 대휴임에 따라 휴가비 지급대상이 아니고 특별휴가는 관혼상제임에 따라 이 역시 휴가비 지급대상이 아니다.

마지막으로 여성근로자의 보호는 동 법령 제35조 여성종업원의 보호 항목에서 “외국인투자기업은 여성종업원을 위한 로동보호시설을 충분히 갖추어주어야 한다. 임신하였거나 젖먹이어린이를 키우는 여성종업원에게는 연장작업, 밤작업을 시킬수 없다”라고 명시하였다. 이는 기존의 「외국인투자기업 로동규정」 제34조를 응용하여 과생한 것이라 하겠다. 그러나 작지만 현실에서 큰 차이가 발생하는 경우도 있는데, 「외국인투자기업 로동규정」에서 임신 6개월 이상인 여성근로자를 보호하는 반면 동 법령에서는 임신한 여성근로자 자체를 보호함과 동시에 영유아를 보육하는 여성근로자의 보호도 명시한 것이 여기에 해당된다. 따라서 여성근로자 보호의 경우 동 법령이 「외국인투자기업 로동규정」보다 적용대상에 있어 대폭 확대되었다 하겠다.

또한 북한은 동 법령 제21조 산전, 산후휴가의 보장 항목에서 “외국인투자기업은 임신한 여성종업원에게 정기 및 보충휴가외에 산전 60일, 산후 180일간의 산전산후휴가를 주어야 한다”라고 언급하였다. 이에 기존 「외국인투자기업 로동규정」 제24조에 간략히 언급한 ‘산전산후휴가’ 보장 조항이 동 법령에서는 보다 더 구체적으로 제시되었다. 이 역시 앞서 언급한 ‘휴가 관련 조항’과 비슷한 경우로 상위법이 하위법보다 더 구체적이다. 이에 휴가조항과 마찬가지로 여성근로자의 산전산후휴가의 경우 「사회주의 로동법」 제66조 “여성근로자들은 정기 및 보충휴가외에 근속년한에 관계없이 산전 60일, 산후 180일간의 산전산후휴가를 받는다”라고 명시되어 있다. 따라서 동 법령에서 이를 밝힌 것은 기존의 ‘휴가 관련 조항’과 같은 이치이다.

또한 동 법령에서 북한은 제36조 탁아소, 유치원 운영 항목에서 “외국인투자기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 꾸리고 운영할수 있다”라고 하였다. 이는 기존 「외국인투자기업 로동규정」 제34조 여성근로자 보호에 대한 포괄적인 조항의 마지막 문장을 별도로 인용, 독립된 형태의 조항으로 만든 것으로 사실상 기존의 「외국인투자기업 로동규정」 조항과 거의 동일하다.

근로복지와 관련한 지금까지 내용을 정리하면 먼저 노동시간의 경우 표현의 차이가 있을 뿐, 양 법령 모두 뚜렷한 차이가 나타나지 않는다. 시

간의 근로의 경우 「외국인투자기업 노동법」에서 기업과 종업원의 노동시간 엄수를 강조한 것을 제외하고는 별다른 차별성이 보이지 않는다.

〈표 6-4〉 근로복지 관련 내용 비교

	외국인투자기업 노동규정(2005)	외국인투자기업 노동법(2015)	주요 특징
노동시간	1일 8시간, 주 48시간 중노동 시간단축 가능 계절별 노동시간 조정 가능	주 48시간, 1일 시간 나머지는 좌동	노동시간의 표현차이
시간외 근로 (연장 근무)	기본적 시간외 노동 불허 직맹과 협의	기업과 종업원의 노동시간 준수 강조, 나머지는 좌동	노동법: 기업과 종업원 근로시간 엄수 강조
명절, 공휴일 휴식	보장	좌동	-
명절, 공휴일 근무 대휴	1주일 내에 대휴 보장	좌동	-
정기휴가	휴가기간 미제시	14일 휴가기간 제시	노동법: 휴가기간 제시
보충휴가	상동	7-21일 휴가기간 제시	상동
산전산후휴가	휴가자체 보장, 구체적인 기간 미제시	240일 휴가기간 제시	상동
특별휴가	연급, 5일 휴가기간 제시	미연급	노동규정에만 연급
휴가비	연급	좌동	-
정기, 보충, 산전산후휴가 비 계산	최근 3개월 1일 임금 기준	좌동에서, 산전산후휴가비 개정	노동법: 산전산후휴가비 별도 계산
여성근로자 보호	임신 6개월 이상 여성근로자, 여성근로자 노동보호시설	임신, 영유아 보육 여성근로자 나머지는 좌동	노동법에서 확장
탁아소, 유치원	포괄적 조항에서 연급	좌동에서 독립 조항	노동법에서 분리 독립

자료: 저자 작성.

다음으로 휴식과 휴가에서 명절과 공휴일 휴식과 명절과 공휴일 근무에 대한 대휴의 경우 양 법령 모두 거의 대동소이한 내용이다. 또한 정기휴가, 보충휴가, 산전산후휴가의 경우 상위법인 「외국인투자기업 노동법」에서 구체적인 휴가기간을 명시한 반면 하위법인 「외국인투자기업 노동규정」에서는 이를 간략히 언급하였다. 그러나 특별휴가의 경우 이와 정반대로 휴가기간이 하위법인 「외국인투자기업 노동규정」에만 제시되어 있다. 휴가비의 경우 양 법령 모두 언급되어 있고 계산방식도 동일하다. 그러나 산전산후 휴가비의 경우 개정된 「외국인투자기업 노동법」에서 별도의 기관에서 정한다.

마지막으로 여성근로자 보호의 경우 가장 큰 차이점이 나타난다. 이에 「외국인투자기업 노동법」에서는 기존 「외국인투자기업 노동규정」과 달리 임신 직후의 여성근로자와 더불어 영유아를 보육하는 여성근로자까지 보호대상이 확대되었다. 또한 탁아소와 유치원의 경우 양 법령 모두 운영주체가 동일하지만 「외국인투자기업 노동법」에서는 독립된 조항인 반면 「외국인투자기업 노동규정」에서는 여성근로자 보호의 포괄적인 조항의 일부로 존재한다. 지금까지 논증한 「외국인투자기업 노동규정」과 「외국인투자기업 노동법」의 근로복지 관련 주요 내용을 정리하면 <표 6-4>와 같다.

3. 사회보장

가. 사회문화시책과 문화후생기금, 사회보험기금과 보조금, 연금

「외국인투자기업 노동규정」에서 사회문화시책의 경우 동 규정 제37조 “외국인투자기업에서 일하는 공화국국민인 종업원은 병 또는 부상, 일할 나이가 지나 일하지 못하는 경우 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받는다. 사회보험, 사회보장에 의한 혜택에는 보조금, 연금의 지불, 정휴양 및 치료가 포함된다. 보조금과 연금을 받으려는 종업원은 보건기관이 발급하는 진단문건 또는 보조금과 연금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국인투자기업에 내야 한다. 외국인투자기업은 사회보험보조금지불청구

문건을 사회보험기관에 내어 확인을 받은 다음 은행기관에서 해당 사회보험보조금을 받아 노동보수를 주는 날에 해당 종업원에게 내주어야 한다. 정휴양소에 가고 오는데 드는 러비와 장례보조금은 해당문건에 의하여 먼저 내주고 후에 청산받아야 한다. 사회보장에 의한 년금, 보조금은 외국인투자기업이 사회보장년금지불기관에서 달마다 정한 날에 대상자에게 내주어야 한다”라고 포괄적¹⁷⁴⁾이고 구체적으로 언급하고 있다.

동 조항을 근거로 하면 외국인투자기업 근로자에 해당되는 사회복지제도는 사회보험과 사회보장이다. 이에 따른 복지급여는 현금급여인 보조금과 연금, 현물급여인 정휴양과 치료가 있다. 또한 보조금과 연금 수급절차는 의료기관과 행정기관의 증빙서류가 필요하다. 또 이러한 보조금과 연금 지급일은 임금 지급일과 동일하다. 반면 일종의 치료와 휴식인 정휴양의 경우 ‘선 지급 후 청산’ 순이다. 이에 동 조항은 외국인투자기업 근로자에게 적용하는 ① 복지제도 종류, ② 복지급여 종류, ③ 복지급여 수급절차와 요건, ④ 기업의 사회보장급여 지급의무 등을 총망라하여 언급하였다.¹⁷⁵⁾

또 이러한 외국인투자기업 근로자에게 지급되는 각종 복지급여의 계산은 동 규정 제38조 “사회보험, 사회보장에 의한 보조금, 년금은 공화국의 노동법규범에 따라 계산한다”라고 하여 기존의 급여계산 방식에 준함을 밝혔다. 때문에 외국인투자기업 근로자의 복지급여 계산방식은 기존의 북한 기업근로자와 뚜렷한 차이가 발생하지 않는다. 그러나 사회문화시책기금의 경우 별도의 규정이 없이 동 규정 제39조 “사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 기업과 종업원에게서 받는 사회보험료로 적립된다”라고 하여 사회보험기금에 대한 적립이 명시되어 있다. 이에 사회보험기금이 사회문화시책 재정의 일부임을 감안하면 일정부분 이해가 가능한 부분이다. 하지만 사회문화시책에 대한 직접적인 언급이 없어 명확한 해석이 불가능한 부분도 일정부분 존재한다.¹⁷⁶⁾

174) 이철수(2018), 앞의 논문, p.182.

175) 위의 글, p.183.

176) 위의 글, p.183.

한편 사회문화시책기금과 대비되는 문화후생기금의 경우 동 규정 제42조 “외국인투자기업은 결산리윤에서 세금을 바치고 남은 리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 세우고 쓸수 있다. 문화후생기금은 기술문화수준의 향상과 군중문화체육사업, 후생시설운영과 같은데 쓴다. 문화후생기금의 사용에 대한 감독은 직업동맹조직이 한다”라고 하였다. 이에 동 조항에서는 문화후생기금의 운영에 대해 감독을 직업동맹이 할 수 있도록 하였다. 이는 앞서 언급한 근로복지의 협의의 대상이 직업동맹인 것과 동일한 맥락으로 이해된다. 즉, 북한은 외국인투자기업 근로자의 근로복지에 관한 다양한 사안을 직업동맹과 협의해야 하는 만큼 문화후생과 관련한 사업 역시 이들과 협의하는 것이 타당하다¹⁷⁷⁾고 보고 있다.

반면 「외국인투자기업 로동법」에서 사회문화시책과 관련한 조항은 부재하다. 그러나 북한은 상위법인 동 법령 제5조 사회보험 및 사회보장원칙 항목에서 “외국인투자기업은 우리 나라 공민인 종업원이 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받도록 한다”라고 천명하였다. 이에 북한은 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 상위법인 「외국인투자기업 로동법」에서 사회보험과 사회보장 혜택에 관한 포괄적인 원칙을 밝혔고 이는 곧 하위법인 「외국인투자기업 로동규정」에 가감 없이 그대로 적용된다고 판단된다. 그리고 이는 앞서 언급한 「외국인투자기업 로동규정」 제37조와 동질의 조항이다.

또한 이러한 기금에 대해 동 법령 제41조 사회보험기금의 조성 항목에서 “사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 외국인투자기업과 종업원으로부터 받는 사회보험료로 조성한다”라고 하였다. 그리고 이 역시 「외국인투자기업 로동규정」 제39조에서 거의 인용한 것이다.

또한 상술한 동 조항에서 언급한 내용으로 인해 발생하는 현금급여의 경우 동 법령 제40조 보조금, 년금의 계산 항목에 나타나 있다. 동 조항에서 북한은 “사회보험 및 사회보장에 의한 보조금, 년금은 해당 법규에 따라 계산한다”라고 하였다. 그리고 이 또한 「외국인투자기업 로동규정」 제38조를 기반으로 한 것이다. 하지만 「외국인투자기업 로동법」에서 보조

177) 이철수(2017b), 앞의 논문, p.43.

금과 연금을 지급할 경우 이를 계산하는 법규가 모호했던 반면 「외국인투자기업 로동규정」에서는 이와 달리 ‘노동법 규범’에 의거함을 분명히 하였다.

반면 문화후생기금의 경우 「외국인투자기업 로동법」에 언급되어 있는데, 북한은 동 법령 제43조 문화후생기금의 조성 및 리용 항목에서 “외국인투자기업은 결산리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸수 있다. 문화후생기금은 종업원의 기술문화수준의 향상과 군중문화체육사업, 후생시설운영 같은데 쓴다”라고 명시하였다. 이는 「외국인투자기업 로동규정」 제42조와 내용상 거의 대동소이하다. 그러나 상대적으로 「외국인투자기업 로동규정」에서 밝힌 내용이 구체적인데, 왜냐하면 동 규정에서는 기금의 재원 더불어 기금운용 감독에 대해 추가적으로 언급했기 때문이다. 그리고 이는 앞서 상술한 「외국인투자기업 로동규정」의 ‘상금’ 관련 내용과 거의 동일한 맥락이다.

나. 기본임금과 최저임금

「외국인투자기업 로동규정」에서 최저임금에 대한 언급이 부재하다. 단지 앞서 언급한 바와 같이 기본임금에 대한 규정만 명시되어 있다. 동 규정 제25조 “외국인투자기업의 종업원 월로임기준은 중앙로동기관이 정한다...”라고 명시되어 있다. 반면 「외국인투자기업 로동법」에서는 제23조 월로임최저기준의 제정항목에 나타나 있다. “외국인투자기업 종업원의 월로임최저기준을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관 또는 투자관리기관이 한다...”¹⁷⁸⁾라고 밝히고 있다. 따라서 양 법령에서 북한은 다른 행태를 나타내는데, 「외국인투자기업 로동규정」에서는 기본임금을, 「외국인투자기업 로동법」에서는 최저임금을 통해 각각 나타내고 있다.

그러나 다른 한편으로 법령의 성격상 「외국인투자기업 로동법」과 달리 「외국인투자기업 로동규정」의 경우 구체적으로 기본임금의 수준을 명시할 필요가 있다. 하지만 북한이 동 규정에서 언급 내지는 제시할 필요나 혹은 기본임금의 최저 하한선조차 제시하지 않은 것은 규정으로서 미비

178) 앞에서 재인용.

한 측면이 있다. 하지만 앞서 상술한 바와 같이 또 다른 한편으로 북한의 입장에서 외국인투자기업과의 임금협상을 통해 기본임금을 설정해야 함에 따라 이를 의도적으로 생략한 것일 수도 있다. 그리고 이러한 정책적 표현이 북한의 입장에서 다소 유리하다고 판단된다.

즉, 북한이 동 법령 제정 초기부터 기본임금의 수준을 명확히 할 경우 향후 외자유치 대상인 외국인투자기업과의 임금협상 여지를 스스로 불식시키게 된다. 따라서 북한은 남한기업과의 임금협상이 끝난 상태에서 출발하는 「개성공업지구 로동규정」과 달리 동 규정에서는 임금에 관한 구체적인 사항을 제시하지 않을 필요가 있다. 결국 북한은 이러한 대내외적인 요인으로 인해 최종적으로 위와 같은 행위를 한 것이라 판단된다.

다. 퇴직보조금과 생활보조금

「외국인투자기업 로동규정」에서 퇴직보조금의 경우 동 규정 제17조 “외국인투자기업은 종업원을 본인의 잘못이 아닌 사유로 기업에서 내보내는 경우 그에게 일한 년한에 따라 보조금을 주어야 한다. 일한 년한이 1년이 못되는 경우에는 최근 1개월분의 로임에 해당하는 보조금을 주며 1년이상인 경우에는 최근 3개월 평균월로임액에 일한 해수를 적용하여 계산한 보조금을 주어야 한다”라고 밝혔다.¹⁷⁹⁾

동 조항을 근거로 하면 외국인투자기업은 비자발적 퇴직 시 근로연한이 1년 미만인 근로자에게는 1개월분의 임금, 근로연한이 1년 이상인 근로자에게는 3개월 평균임금을 각각 보조금 형태로 지급한다. 사실 이는 일종의 퇴직보조금의 성격을 갖는다.¹⁸⁰⁾ 또한 법 제정 당시를 기준으로 하면 기존의 근로자에게 실제 적용하지 못한 부채한 존재라 판단된다. 때문에 동 규정에서 이를 언급한 것은 상당부분 의미하는 바가 크다.¹⁸¹⁾

또 생활보조금의 경우 동 규정 제28조 “외국인투자기업은 종업원의 잘못이 아닌 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성기간에 일하지 못한

179) 이철수(2018), 앞의 논문, p.186.

180) 이철수(2017b), 앞의 논문, p.44.

181) 이철수(2018), 앞의 논문, p.186.

종업원에게 일하지 못한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 로임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 주어야 한다”라고 하였다. 동 조항은 외국인투자기업 근로자의 비자발적 무노동에 외국인투자기업이 생활상의 일정부분을 책임지는 행태로 지급되는 현금급여를 의미한다. 이 또한 상술한 퇴직보조금과 마찬가지로 동 법령 제정 이전까지 기존의 북한 사업장에 부재한 제도라 판단된다.¹⁸²⁾

반면 이와 달리 「외국인투자기업 노동법」에서 퇴직보조금과 관련된 조항은 부재한 반면 생활보조금과 관련한 조항은 존재한다. 동 법령 제26조 생활보조금에서 “외국인투자기업은 종업원이 기업의 책임으로 또는 양성 기간에 일하지 못하였을 경우 일하지 못한 날 또는 시간에 한하여 일당 또는 시간당 로임액의 60%이상에 해당하는 보조금을 주어야 한다”라고 명시하였다. 이는 기존의 「외국인투자기업 노동규정」 제28조를 토대로 인용, 승계한 것이다. 따라서 퇴직보조금과 생활보조금의 경우 「외국인투자기업 노동규정」에서는 양자 모두를 언급한 반면 「외국인투자기업 노동법」에서는 생활보조금만을 언급하였다. 때문에 법적 위계상 상위법인 「외국인투자기업 노동법」이 하위법인 「외국인투자기업 노동규정」에서 내용상으로 확장되었다 하겠다.

라. 사회보험료

「외국인투자기업 노동규정」에서 사회보험료의 경우 동 규정 제41조 “외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다”라고 하였다. 이에 외국인투자기업이 부담해야 하는 사회보험료율에 대한 구체적인 언급이 없다. 단지 사회보험료 납부와 지출 절차에 대해 외국인투자기업은 사회보험기관과 직업동맹의 감독하에 있다. 따라서 동 조항은 사회보험과 관련한 기관들의 일정한 역할에 대해 제시되어 있을 뿐 사회보험 재정 부담률에 대한 내용이 부재하다.¹⁸³⁾

182) 위의 글, p.186.

183) 이철수(2017b), 앞의 논문, p.47.

반면 「외국인투자기업 로동법」에서 기업의 사회보험료의 경우 동 규정 제42조 사회보험료의 납부항목에서 “외국인투자기업과 종업원은 달마다 해당 재정기관에 사회보험료를 납부하여야 한다. 사회보험료의 납부비율은 중앙재정지도기관이 정한다”라고 하였다. 동 조항에서도 「외국인투자기업 로동규정」과 마찬가지로 구체적인 사회보험료 납부비율에 대한 언급은 없다. 그러나 이를 달리 보면 당연한 결과라고도 할 수 있다.

즉, 북한의 입장에서는 사회보험료율과 같은 미세한 부분의 법적인 내용을 굳이 양 법령을 통해 밝힐 필요가 없기 때문이다. 다른 한편으로 이는 근로자의 임금수준에 의거하여 결정되는 측면도 있기 때문에 「외국인투자기업 로동규정」에서 언급하지 않고, 결정하지 못한 기본임금의 수준에 종속 내지는 연관된 사안이다. 또한 북한의 입장에서 「외국인투자기업 로동규정」을 실제 적용할 수 있는 외국기업이 나타난다면 가칭 ‘외국인투자기업 로동규정시행세칙’을 통해 이를 제시하면 된다. 아울러 법적 위계상 큰 틀의 정책적 방향을 제시하는 양 법령에서 사회보험료 납부율을 밝힌다는 것은 법적 체계상 다소 맞지 않은 행태이기도 하다. 따라서 이러한 이유로 북한은 양 법령 모두에서 사회보험료의 존재만 언급했을 뿐 구체적인 납부율에 대해서 제시하지 않은 것이다.

그러나 「외국인투자기업 로동법」에서 사회보험료율을 결정하는 기관은 중앙재정지도기관으로 하여 중앙정부의 관할하에 두었다. 또한 동 법령의 동 조항을 근거로 하면 사회보험료 재정부담 주체는 외국인투자기업과 종업원이 공동 부담한다. 그리고 이는 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1183호로 채택한 북한의 「국가예산수입법」 제47조 사회보험료의 납부비율 항목에서 “종업원의 사회보험료납부비율은 월로동보수액의 1%로 한다. 기업소와 협동단체의 사회보험료납부비율은 월판매수입금에 따라 계산된 생활비의 7%로 한다. 외국인투자기업의 사회보험료납부는 따로 정한 기준에 따라 한다”와 법적으로 거의 동일한 맥락이다. 즉, 동 조항을 근거로 예측하면 사회보험료의 경우 외국인투자기업은 별도의 납부 비율로 하되, 근로자와 사업장이 공동 부담하는 형태이다. 나아가 외국인투자기업의 사회보험료 납부비율의 경우 기존 북한의 일반 사업장보다 높다고 판단된다.¹⁸⁴⁾

사회보장과 관련한 지금까지 내용을 정리하면 먼저 사회보험과 사회보장의 제도적 적용원칙은 양 법령 모두 거의 동일하다. 그리고 재원인 사회문화시책기금의 경우 「외국인투자기업 노동법」에서 언급되지 않은 반면 「외국인투자기업 노동규정」에서는 언급되어 있으나 기금의 조성방식에 대한 구체적인 내용이 제시되어 있지 않다. 또한 문화후생기금의 경우 양 법령 모두 언급되어 있으나 「외국인투자기업 노동규정」에서 기금의 재원을 포함, 기금의 운영과 감독을 밝혔음에 따라 「외국인투자기업 노동규정」이 「외국인투자기업 노동법」보다 더 구체적이다. 반면 사회보험기금의 경우 양 법령 모두 대동소이하다. 하지만 보조금과 연금의 경우 「외국인투자기업 노동법」의 모호성이 「외국인투자기업 노동규정」에서 퇴직보조금, 연금 등으로 제시되었고 나아가 급여계산의 법적 근거도 제시하였다.

다음으로 기본임금의 경우 「외국인투자기업 노동규정」에서, 최저임금의 경우 「외국인투자기업 노동법」에서만 각각 형식을 달리하여 언급되어 있다. 그다음으로 퇴직보조금의 경우 「외국인투자기업 노동규정」에서만 언급되어 있다. 그러나 생활보조금의 경우 양 법령 모두 제시되어 있다.

마지막으로 사회보험료의 경우 양 법령 모두 언급되어 있으나 다소간의 차이도 있다. 가령 사회보험료는 「외국인투자기업 노동규정」이 「외국인투자기업 노동법」에 비해 구체적인데, 양 법령 모두 사회보험료율에 대한 언급이 없는 반면 「외국인투자기업 노동규정」에서는 납부기관과 기금지출 감독기관이 명시되어 있다. 지금까지 논증한 「외국인투자기업 노동규정」과 「외국인투자기업 노동법」의 사회보장 관련 주요 내용을 정리하면 다음 <표 6-5>와 같다.

184) 이는 개성공업지구와 라선경제무역지대 관련 법령에서 확인되는데, ‘개성공업지구 노동규정’ 제42조 기업의 사회보험료 납부에서 북한은 “기업은 공화국 공민인 종업원에게 지불하는 월노임 총액의 15%...”, ‘라선경제무역지대 외국투자기업 노동규정시행세칙’ 제85조에서 “기업은 우리 나라 공민인 종업원월로임총액의 15%를 사회보험료로...”라고 각각 언급하였다.

〈표 6-5〉 사회보장 관련 내용 비교

	외국인투자기업 노동규정(2005)	외국인투자기업 노동법(2015)	주요 특징
종류	사회보험·사회보장	좌동	노동법: 포괄적 노동규정: 구체적
사회문화시책 (기금)	연금, 기금조성 방법은 미 제시	미연금	노동규정에서 연금
문화후생기금	외국인투자기업 부담, 기금재원과 기금운용 감독	외국인투자기업 부담	노동법: 기금재원 노동규정: 기금운용 감독 추가
사회보험기금	연금	좌동	-
보조금과 년금	노동법 규범에 의거 퇴직보조금, 연금 제시	상동	노동규정에서 구체화
기본 임금	연금	미연금	상호 충돌
최저임금	미연금	연금	상동
퇴직보조금	1년 미만 근무 1개월, 1년 이상 근무 3개월 평균임금	미연금	노동규정에서 연금
생활보조금	일당 또는 시간당 로임의 60% 이상 지급	좌동	-
사회보험료	납부기관, 기금지출 감독기관 제시 보험료를 미제시	재정부담 주체 연금, 보험료를 미제시, 보험료를 결정기관	공통점: 보험료를 미제시 차이점: 재정부담, 기관 역할

자료: 저자 작성.

제4절 소 결

본 연구는 북한의 「외국인투자기업 노동규정」과 「외국인투자기업 노동법」을 비교, 2010년대 전후의 외국인투자기업 노동복지 법제의 동학을 추적하였다. 이에 본 연구는 양 법령의 ① 근로소득, ② 근로복지, ③ 사회보장을 중심으로 비교하였다. 그리고 ① 동일한 조항의 내용 비교, ② 이를 통한 동일 조항의 공통점과 차이점, ③ 지속성과 변화 등을 추적하였다.

양 법령의 공통점과 차이점을 살펴보면 첫째, 근로소득 관련 내용은 공통점과 차이점이 거의 같은 비중으로 존재한다. 공통점의 경우 비교 대상의 절반 정도가 내용상 양 법령에 중복되어 있다. 반면 차이점의 경우 비교 대상의 절반 정도가 후일 제정된 「외국인투자기업 로동법」에서 구체화되어 있다. 따라서 근로소득의 경우 일부 조항은 「외국인투자기업 로동규정」이, 또 다른 일부 조항은 「외국인투자기업 로동법」이 상호 상대적으로 구체적인 형태로 나타나고 있다. 즉, 근로소득 관련 법 조항을 구체성 차원에서 접근하면 「외국인투자기업 로동규정」= 「외국인투자기업 로동법」의 등식이 성립된다. 이는 후술한 근로복지와 사회보장과 다른 경향이다.

아울러 이러한 원인은 무엇보다 약 10년이라는 양 법령의 입법 시기 차이에 기인한 것이라 판단된다. 즉, 근로소득은 사실상 근로자의 임금 관련 조항이기 때문에 제정 초기 법령인 「외국인투자기업 로동규정」보다 약 10년 후에 제정된 「외국인투자기업 로동법」의 당시 입법 환경을 반영했다고 판단된다. 때문에 근로소득에서 임금 종류, 상금, 연장, 야간근무, 명절 공휴일 근무는 다소 공통적인 경향을 갖는다. 하지만 이를 제외한 임금제정 권한, 임금수준, 임금지불 방식은 양 법령에서 차이가 있고 이로 인해 내용도 후일 제정된 「외국인투자기업 로동법」이 더 구체적이다.

둘째, 근로복지 관련 내용을 비교하면 내용상 다수의 공통점이 있는 가운데 확연한 차이점도 나타났다. 공통점의 경우 기본적으로 비교 대상간의 기저에서 형식상 확고한 차이 없이 비슷하다. 그리고 여기에는 노동시간, 시간외 근로, 명절, 공휴일 휴식, 명절, 공휴일 근무 대휴, 휴가비와 휴가비 계산, 탁아소와 유치원 운영이 해당된다. 그러나 차이점의 경우 정기, 보충, 산전산후휴가와 여성근로자의 보호에서 확연히 나타나는데, 아이러니하게도 이는 「외국인투자기업 로동규정」의 포괄성이 역으로 「외국인투자기업 로동법」에서 구체성으로 나타났다. 즉, 근로복지 관련 법 조항을 구체성 차원에서 접근하면 상대적으로 「외국인투자기업 로동규정」 \leq 「외국인투자기업 로동법」의 등식이 성립된다. 그리고 이는 상술한 근로소득과 후술한 사회보장과 다소 다른 경향이다.

아울러 특이하게도 위의 차이점과 관련한 조항만이 「외국인투자기업

로동법」에서 나타난 원인은 북한의 기존의 입법 행태에 기인한다. 즉, 북한의 경우 상술한 차이점과 관련한 조항이 기존의 「사회주의 로동법」에서 밝혀 왔던 내용들이다. 따라서 북한은 이와 같은 맥락에서 상술한 내용들을 하위법령인 「외국인투자기업 로동규정」이 아닌 상위법령인 「외국인투자기업 로동법」에서 제시하였다고 판단된다.

셋째, 사회보장 관련 내용을 비교하면 공통점과 차이점이 동시에 나타난다. 공통점의 경우 양 법령 모두 다수의 공통적인 복지급여가 상호 존재하는 것이다. 반면 차이점의 경우 사회문화시책과 퇴직보조금의 경우 「외국인투자기업 로동규정」에만 있다. 이러한 차이점은 하위법령인 「외국인투자기업 로동규정」에서 상대적으로 구체화되어 확장되는 형태이기 때문이다. 즉, 「외국인투자기업 로동법」의 포괄성이 「외국인투자기업 로동규정」에서 구체성으로 나타나 이것이 중국에는 차이점으로 승화되었다. 즉, 사회보장 관련 법 조항을 구체성 차원에서 접근하면 「외국인투자기업 로동규정」 ≥ 「외국인투자기업 로동법」의 등식이 성립된다. 이는 상술한 근로소득, 근로복지와 정반대 경향이다. 아울러 이러한 원인은 양 법령의 법적 위치와 위계에 따른 것이다. 이에 북한은 양 법령의 사회보장과 관련, 상위법령인 「외국인투자기업 로동법」에서 포괄적으로 언급하였다. 그러나 이와 달리 하위법령인 「외국인투자기업 로동규정」에서는 구체적으로 제시하였다.

또한 지금까지 논증을 토대로 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」의 비교 분석을 위해 시계열적으로 2005년 대비, 2015년을 기준으로 북한 외국인투자기업 노동복지 법제의 지속성과 변화를 살펴보면 다음과 같다. 지속성의 경우 첫째, 북한은 양 법령 제정의 시간적인 차이가 존재하지만 노동복지의 기본적인 골격을 그대로 유지하고자 하는 경향이 있다. 둘째, 외국인투자기업의 복지급여의 경우 10년 동안 주목할 만한 새로운 현금급여나 현물급여 없이 기존의 복지급여와 거의 동일하다. 셋째, 사회문화시책기금과 문화후생기금과 같은 노동복지와 관련된 재정은 기존과 동일하게 외국인투자기업이 부담한다.¹⁸⁵⁾ 따라서 북한의 외국인투자기업 노동복지에 관한 제도적 발전 의지는 다소 취약하다고

185) 이철수(2017a), 앞의 논문, pp.198~199.

할 수 있다.

반면 변화는 첫째, 전반적으로 법령의 표현에 있어 후일 제정한 「외국인투자기업 로동법」이 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 상대적으로 세련되고 현대화되어 있다. 즉, 「외국인투자기업 로동법」을 통해 확인되는 것은 북한 법령의 발달 내지는 진보이다. 둘째, 이와 연장선상에서 전반적으로 「외국인투자기업 로동법」이 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 내용과 진술 면에서 상대적으로 구체적이다. 이로 인해 양 법령 중 상대적으로 「외국인투자기업 로동규정」보다 후에 제정된 「외국인투자기업 로동법」이 양적·질적으로 우수하다(이철수, 2018: 191). 셋째, 「외국인투자기업 로동법」에서 최저임금 적용을 천명하여 기존의 근로소득에 관한 다소간의 변화를 추구하고 있다. 지금까지 논증을 근거로 2005년 대비, 2015년 기준 북한 외국인투자기업 노동복지 법제의 공통점과 차이점, 지속성과 변화를 요약하면 다음 <표 6-6>과 같다.

한편 본 연구가 논증한 북한의 노동복지 법제의 공통점과 차이점, 지속성과 변화는 북한의 외자유치 결과와 비례한다. 이에 동 법령의 적용대상인 지역별로 존재하는 외국인투자기업의 규모에 주목된다. 즉, 북한에 실재하는 외국인투자기업의 규모를 파악한다면 외국인투자기업 노동복지 체제를 현실적으로 판단할 수 있다. 또한 역으로 이는 실존적 차원에서 북한의 일반 기업과 외국인투자기업의 노동복지 체제를 상호 비교할 수

<표 6-6> 외국인투자기업 노동복지 법제의 공통점과 차이점, 지속성과 변화

	공통점	차이점
2005년 대비 2015년 기준	근로소득: 내용 절반 중복 근로복지: 형식과 내용 일부 사회보장: 복지급여	근로소득: 상호 상대적 구체성(양 법령) 근로복지: 휴가와 여성근로자 보호 구체성(노동법) 사회보장: 사회문화시책, 퇴직보조금 일부 존재(노동규정)
	지속성	변화
	노동복지 제도 유지 기존 복지급여 유지 재정부담 주체 불변	법령의 현대화 진술의 구체화 최저임금 도입

자료: 저자 작성.

있는 부문이다. 결국 북한의 외국인투자기업 노동복지 체제의 법제는 북한의 기본적인 정책과 외국인투자기업의 운영 현실과 끊임없는 작용과 반작용의 결과로 재편되고 천착될 것이다.

다른 한편으로 이러한 분석결과와 번외로, 법적 상하관계인 양 법령을 놓고 비정상적인 입법의 순서를 논하면 일정부분 북한이 의도하거나 이러한 선택을 할 수밖에 없는 상황과 조건에 대한 추측도 가능하다. 추측하건대, 북한의 입장에서 먼저 제정한 「외국인투자기업 로동규정」의 경우 1992년 제정한 「외국인기업법」의 연장선상으로 인식했을 수도 있다. 즉, 1992년 「외국인기업법」과 1999년 「외국인투자기업 로동규정」은 법적 내용을 차치하더라도 그 취지와 배경에 있어 공통적인 부분이 존재한다. 이로 인해 비록 법령의 명칭을 일부 달리하지만 일정부분 법적 취지와 승계는 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 또 다른 한편으로 여기에 2009년 「외국인투자기업 로동법」을 대입하면, 본 연구가 제기한 최초 문제의식과 거의 동일한 해석과 추측이 가능하다. 그리고 이는 법령의 일치성으로 인해 즉각 증명된다. 따라서 북한의 이러한 일부 이해와 모순되는 부분을 통시적으로 접근하면, 결국 다음과 같은 세 가지 견해로 정리된다.

하나는 비록 법령을 달리하지만 「외국인투자기업 로동규정」은 먼저 입법된 「외국인기업법」의 연장선상에 있다는 것이다. 그리고 이러한 견해의 기저에는 양 법령의 대상과 취지, 배경에 기인한다. 다른 하나는 이와 전혀 다른 견해로 법적 관계만을 중심으로 할 때, 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」은 「외국인기업법」과 별개의 존재라는 것이다. 이러한 판단의 기준과 근거는 법령과 법적 위계관계 중심에 있다. 또 다른 하나는 「외국인기업법」, 「외국인투자기업 로동규정」, 「외국인투자기업 로동법」이 정반함에 의거, 이들이 하나의 카테고리 안의 묶음이며 최종적으로 「외국인투자기업 로동법」이 종착역이라는 것이다.

이는 삼자의 입법 시기와 기능, 법적 위계를 중심으로 하는 통합적 관점이다. 특히 이는 법령의 일치성에 국한되지 않는 것으로 1992년 「외국인투자법」, 1993년 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 2000년 「외국인투자기업과산법」, 「외국인기업법 시행규정」, 2008년 「외국인투자기업재정관

리법」, 2015년 「외국인투자기업 회계검증법」 등의 법령에서 보듯이, 법령의 일부 표현상의 차이일 뿐 동질적이라는 입장이다. 따라서 이를 근거로 한 관찰과 분석 결과, 이 중 가장 설득력 있고 합리적인 판단은 통합적 관점이라 판단된다.

단언컨대, 특정 법령들에 대한 법적 비교 분석의 기준은 법적 관계뿐만 아니라 취지와 배경, 기능과 역할, 법적 대상과 범위, 상호 관련성 등 통합적 시각과 접근을 통해 정의되어야만 가장 타당한 결론에 이를 것이다.

제7장

노동시장 발전의 조건과 북한의 현 상황, 미래

제1절 서론

북한에는 공식적으로 노동시장이 존재하지 않는다. 노동력에 대한 수요와 공급 및 임금수준이 국가의 계획에 의해서 이루어지기 때문이다. 그러나 고난의 행군 이후 본격적으로 시작된 시장화의 물결은 북한사회를 새로운 방향으로 이끌고 있으며, 이로 인해 공식적으로 존재할 수 없는 노동시장이 북한사회에 조금씩 형성되기 시작하는 것으로 추정된다.

본 장에서는 북한 노동시장의 현 상황이 어떠한지, 앞으로 어떻게 될지를 살펴본다. 이러한 논의에 앞서 노동시장 형성을 위한 조건은 무엇이며, 북한은 이러한 조건에 비추어 어떠한 상황에 있는지를 살펴본다. 여기서는 계획에 의한 노동력 할당 및 배정이 아닌 노동시장을 통한 노동의 수요와 공급이 왜 필요한가와 같은 근본적인 논쟁보다는 시장화가 이끌고 있는 시장을 통한 노동력 수급의 현재와 미래의 모습을 살펴보고 예측하는 데 초점을 맞춘다.

본격적인 논의에 앞서 제3장과 달리 본 장에서 다루는 노동시장은 임노동시장으로 제한함을 밝혀둔다.¹⁸⁶⁾ 다시 말해서 자신의 상품 또는 서비스 공급을 위한 자기노동력의 공급을 노동시장의 거래로 보지 않는다는

186) 제3장에서는 노동시장을 자영업까지 포함한 것으로 정의하였다.

것이다. 자기 스스로의 수요를 위한 상품 또는 서비스의 공급을 상품 또는 서비스 시장의 거래로 보지 않는 것과 같은 이치이다. 물론 자기노동력도 국가 차원에서 취업자로 분류될 수 있지만 가격(임금)을 매개로 시장에서 거래되는 것으로 보기는 어렵기 때문이다.

제2절 노동시장 형성의 조건

노동시장이 형성되기 위해서는 노동수요와 노동공급이 시장을 통해서 이루어져야 한다. 노동을 시장에서 구하기 위해서는 기업이 필요한 인력의 선택을 스스로 할 수 있어야 한다. 노동을 시장에 공급하기 위해서는 직업선택의 자유가 있어야 한다.

당연한 이야기지만 노동수요는 파생수요이기 때문에 상품이나 서비스에 대한 수요가 있어야 한다. 모든 사람이 필요한 상품과 서비스를 스스로 해결하지 않는 한 한 국가 또는 한 지역에 상품과 서비스에 대한 수요는 존재하기 마련이다. 따라서 북한과 같은 계획경제하에서도 노동에 대한 수요는 존재한다. 그러나 북한의 경우에는 계획에 의해서 필요 인력이 할당되기 때문에 기업이 노동시장의 한 축으로 기능할 가능성은 없다. 설령 필요 인력을 시장에서 선택할 자유가 주어진다 하더라도 상품 또는 서비스 시장이 기능하지 않는 한 노동수요가 시장에서 제대로 기능할 가능성은 떨어진다. 일정 기간 동안 제공해야 할 상품 또는 서비스의 양이 정해진 상황에서는 변경된 상품 또는 서비스의 양에 해당하는 노동력을 한 번만 조정하면 끝나기 때문이다.¹⁸⁷⁾ 정리하자면, 노동시장의 한 축으로서 노동수요가 존재하기 위해서는 기업의 노동력에 대한 자기선택권이 있어야 하며, 노동시장이 정상적으로 기능하기 위해서는 상품 또는 서비스 시장이 형성되어 있어야 한다. 수시로 변하는 상품 또는 서비스 시장의 상

187) 노동력의 은퇴나 신규 진입이 그나마 계획기간 중에 기업이 노동력을 조정할 작은 이유가 될 것이다. 만약 은퇴와 진입이 새로운 계획의 시작과 같은 시점에 이루어진다면 기업이 계획기간 중에 노동력을 조정할 가능성은 거의 없어진다.

황 변화에 맞추어 기업에 노동력 조정의 필요가 생기고, 그 필요를 자기의 선택으로 채울 수 있어야 한다는 것이다.

어느 사회에나 생존을 위해 타인의 생산 활동에 자신의 노동력을 제공하는 사람은 존재한다. 당연히 북한과 같은 계획경제하에서도 이러한 사람은 반드시 존재한다. 따라서 북한사회에도 노동공급은 존재한다는 것이다. 그러나 북한의 경우 노동력이 강제 배정되기 때문에 노동수요가 노동시장의 한 축으로 기능하기 어렵다. 시장의 노동수요와 같이 노동 공급자의 자기선택권이 제한되기 때문이다. 설령 북한 노동자의 자기선택권이 일정부분 확보된다 하더라도 북한에서 노동공급이 제대로 기능하는 데는 한계가 있다. 지역 간 이동이 제한되기 때문이다. 산업활동은 그것의 특성에 따라 다양한 인프라가 필요하고 따라서 인프라가 잘 갖춰졌거나 그렇게 예정된 곳에서 집중적으로 발생할 가능성이 높다. 여기에서 파생되는 노동수요 또한 일부 지역에서 집중적으로 발생할 수 있는데, 좁은 지역으로 이동이 제한된 상황에서는 이를 충족할 정도의 노동공급이 이루어지기 어렵기 때문이다. 물론 계획이 완벽하게 이루어질 수 있다면 이러한 문제를 극복할 수도 있겠지만, 이것이 실현되기 어렵다는 것은 역사가 증명하고 있다.

노동시장이 기능하기 위해서는 기업과 개인의 자기선택권이 필수적이지만, 이것이 잘 기능하기 위해서는 노동수요의 증진과 적절한 노동공급도 필요하다. 노동수요가 활성화되기 위해서는 상품 또는 서비스 시장의 활성화가 필요하다. 이를 위해서는 당연히 상품 또는 서비스 시장이 잘 작동되도록 제도적, 정책적 지원이 있어야 한다. 북한이 이를 지원하기 위한 제도적 장치를 갖고 있는지 의문이며, 정부의 정책은 지원이라기보다는 장애에 가깝지 않은가 의문스럽다. 상품 또는 서비스 시장이 활성화되고 점차 고도화된다면 양적뿐만 아니라 질적 인적 지원이 필수적이다. 다시 말해서, 충분한 노동공급도 필요하지만, 고도화된 산업을 지원하기에 충분한 양질의 노동력이 필요하다는 것이다.

제3절 북한의 상황

1. 제도적 상황

노동과 관련된 사회적 보호 측면에서 보면 북한은 제도적 장치를 잘 갖추고 있는 것으로 보인다. 그러나 노동시장의 측면에서 보면 계획경제의 특징으로 인해 시장형성 자체를 막는 제도를 갖고 있는 것으로 보인다. 이는 노동력의 강제 할당 및 배치와 상품 또는 서비스 시장의 발전을 제한하는 규정과 노동력의 지역 간 이동을 제한하는 제도이다. 그러나 심각한 경제위기를 겪으면서 상품 또는 서비스 시장의 발전을 제한하는 제도들이 조금씩 개선되고 있다.

「사회주의 노동법」에서 국가가 계획에 따라 노동력을 활용하도록 하고 있다. 이는 기업이 자기가 필요한 노동력을 활용하고 노동자가 자기가 원하는 기업에서 일을 할 수 있는 기회를 박탈하게 된다.¹⁸⁸⁾ 노동법은 동일 노동 동일임금 원칙하에서 국가가 직업에 따라 미리 정해 놓은 임금을 강요하고 있다.¹⁸⁹⁾ 여행질서를 단속한다는 명목으로 노동력의 지역 간 이동도 제한하고 있다.¹⁹⁰⁾ 이는 지역 내 노동력의 양과 질에 알맞게 상품 생산이나 서비스가 제공되도록 매우 잘 계획되지 않는 한 노동시장의 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

한편 계획경제가 붕괴되면서 생산물의 분배뿐만 아니라 투입물의 배분 및 잉여물 처분에 대한 사업소의 자율을 상당히 인정함으로써 상품 또는 서비스 시장의 발전을 위한 최소한의 제도적 장치가 준비되었다.¹⁹¹⁾ 사업

188) 사회주의 노동법 제4조와 제5조는 노동이 의무인 동시에 권리임을 천명하고, 제 18조에서는 적법한 절차 없이 직장을 이탈할 수 없도록 규정하고 있다.

189) 사회주의 노동법 제4장(로동에 의한 사회주의배분)은 노동의 양과 질에 의한 배분 원칙하에서 가급금제와 상금제와 같은 생활비 차등 지급을 가능하게 규정하고 있지만, 다른 사회주의 국가들처럼 임금 차등을 최소화하여 왔다.

190) 인민보안단속법 제30조.

191) 제2장 제5절 1. ‘우리식 경제관리방법’의 시행을 참조하기 바란다.

소가 잉여물에 대한 처분 권한을 일정부분 가진다는 것은 사업소별로 임금을 달리 줄 수 있게 되었다는 점을 의미하기 때문에 노동시장의 형성 및 발전에 도움을 줄 수 있는 제도적 변화로 보인다. 최근에 이루어진 중요한 변화는 임금을 기업소별로 자신의 능력에 따라 다르게 지급할 수 있도록 법을 개정하였다는 것이다.¹⁹²⁾ 노동수요에 대한 사업소의 자율권도 보장하는 제도 개혁이 있었지만,¹⁹³⁾ 자신의 노동력 처분에 대한 개인의 자율권은 여전히 전혀 허용되지 않고 있다. 지역 간 이동에 대한 규정도 여전히 완화되지 않고 있다.

2. 현실적 상황

북한의 경우 계획경제가 붕괴되면서 상품 및 서비스 시장뿐만 아니라 노동시장에서도 변화가 일어나고 있는 것으로 보인다. 노동수요 측면에서는 공식 부문의 시장화와 비공식 부문의 성장에 따라 상당한 변화가 이루어지고 있는 것으로 보인다.¹⁹⁴⁾ 비공식 부문의 성장은 종합시장의 확대

192) 기업소법 제48조(노동정량의 제정과 적용, 노동보수)에서는 “노동보수자금을 소득에서 분배하는 것으로 기본으로 하면서 경영수입과 소득을 끊임없이 늘여 노동보수자금의 분배규모를 종업원들의 생활을 원만히 보장할 수 있는 수준으로 끌어올려야 한다”라고 규정하고 있다.

193) 기업소법 제332조(관리기구와 로력조절)에서는 “... 로력을 내보내거나 받아들이거나 기업소 사이에 주고 받을 경우에는 정해진 등록질서를 지켜야 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 실제로는 기업의 노동력 활용에 대한 자율권은 거의 허용되지 않는 것으로 보인다.

194) 본 장에서는 계획의 영역에 포함된 것을 계획 부문으로, 계획에 포함되지 않는 것을 비계획 부문으로 칭한다. 기존의 북한 분야 연구에서도 최근 시장화를 설명하기 위한 다양한 정의가 존재한다.

예를 들어 김석진·양문수(2014)는 자원배분 메커니즘보다 소유제도를 기준으로 북한의 시장화를 설명하는 것이 유리하다는 점을 주장하며 북한경제를 국영·집단경제와 사경제로 구분하고 전자를 공식 부문, 후자를 비공식 부문으로 정의하였다. 본 장에서도 대체로 김석진·양문수(2014)의 구분을 받아들이지만, 노동시장의 논의에서는 비공식 부문 중에서 형식적으로 공식 부문에 속한 영역이 중요하기 때문에 약간 정의를 달리 한다. 김석진·양문수(2014)가 실질적 작동에 중점을 둔 반면, 여기서는 형식적인 구분에 따라 국영·집단경제에 속한 부문을 공식 부문, 그렇지 않은 부문을 비공식 부문으로 정의한다. 그리고 형식적으로는 국영·집단경제에 속하지만 실질적으로는 사적 이익을 위해 운영되는

로 대변되는데,¹⁹⁵⁾ 최근에는 400개가 넘는 장마당이 공식적으로 열리고 있으며 110만 명 이상이 관련된 일을 하고 있는 것으로 추측되고 있다.¹⁹⁶⁾ 그러나 장마당과 관련된 취업자 대부분은 자영업자이며 나머지는 일용직인 것으로 보인다. 종합시장에서 상업활동 말고도 밀수 등 다양한 비공식 영역이 있지만 취업 유형은 종합시장과 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

북한에서 일용직이 아닌 임노동관계가 형성되고 있는 영역은 사실상 시장화된 공식 부문밖에 없는 것으로 추측된다.¹⁹⁷⁾ 이 부문의 경우 노동력을 계획에 의해 할당받는 것이 아니라 자신의 노동수요에 따라 임금노동자를 고용하고 있는 것으로 보인다. 구인 방식은 구인광고 등과 같은 공식적인 방식이 아닌 지인 소개와 같은 비공식적인 방식을 주로 이용하는 것으로 추정된다. 기존의 기업소를 그대로 이용하는 경우에는 기존에 할당받은 노동자를 그대로 이용하기도 한다고 한다. 최근 이 부분이 상당히 빠르게 성장하고 있는 것으로 조사되고 있는데,¹⁹⁸⁾ 이는 임노동시장의 노동수요가 앞으로도 커질 것임을 시사한다.

노동공급 측면에서 보면 현재의 제도적 제약이 점차 약화되고 있는 것으로 보인다. 적당한 대체수입원이 있는 경우에는 자신이 배정받은 직장

영역을 시장화된 공식 부문이라 칭한다. 김석진·양문수(2014)의 정의에 따르면 공식 부문은 본 장의 시장화된 공식 부문과 비공식 부문을 합한 영역이다.

한편 노동 분야에서는 공식 부문에 대한 정의가 매우 다양하다. 예를 들어 이병희 외(2012)는 노동관련 보호가 제도로 작동되는 영역을 공식 부문, 그렇지 않은 영역을 비공식 부문으로 정의하였다. 그들은 최저임금 미만의 임금을 받거나 퇴직금을 받지 못하거나, 국민연금에 가입되어 있지 않은 근로자를 비공식 부문에 속한 것으로 보았다.

195) 장마당이 종합시장으로 변모하면서 일정부분 공식화된 것으로 보이지만, 정부의 공식적 통제에서 벗어나 있기 때문에 비공식 부문으로 본다. 북한의 경우 공식적 통제가 계획을 통해 이루어지기 때문에, 계획과 관련된 어떤 조직과도 직접적인 관계없이 운영되고 있는 부문을 비공식 부문으로 볼 수 있을 것이다. 이렇게 분류할 경우, 소위 붉은 모자를 쓴 사기업의 경우 공식 부문으로 분류된다.

196) 홍민 외(2016), p.33.

197) 비공식 부문에 일용직이 아닌 임노동관계도 없지는 않은 것으로 보인다. 그러나 시장화된 공식 부문에 비해 그 비중이 미미하며 관계가 지속되는 기간이 상대적으로 짧은 것으로 추측된다.

198) 양문수·윤인주(2016).

을 적절한 비용을 치르고 이탈할 수 있는 것으로 보이며, 심지어 지역 간 이동도 가능한 것으로 보인다. 따라서 잠재적 노동공급은 상당히 많은 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 제대로 가동되고 임금이 제대로 지급되는 시장화된 공식 부문이 아직 부족한 현실이다.

노동시장의 발전을 제한하는 제도적 제약이 점차 약화되고 있는 것으로 보이지만, 법적 제약은 노동시장의 거래비용을 상당히 상승시킴으로써 근본적으로 노동시장의 발전을 제약하고 있다. 공식 부문에서 개인이 사업을 하기 위해서는 몰수의 위험, 공식적인 수익분배, 비공식적인 뇌물을 지불해야 한다. 이는 이 부문에 개인의 진입을 어렵게 하고, 결국 노동시장의 크기를 줄이는 방향으로 작용한다. 노동공급자 입장에서든 배정된 직장을 벗어나거나 지역 간 이동을 위해서는 상당한 뇌물이 필요하다. 이를 감당할 수 있는 노동자들만 노동시장에 진입할 수 있게 된다. 광고와 같은 공식적인 매칭 수단을 이용할 수 없다는 점 또한 거래비용을 증가시킨다.

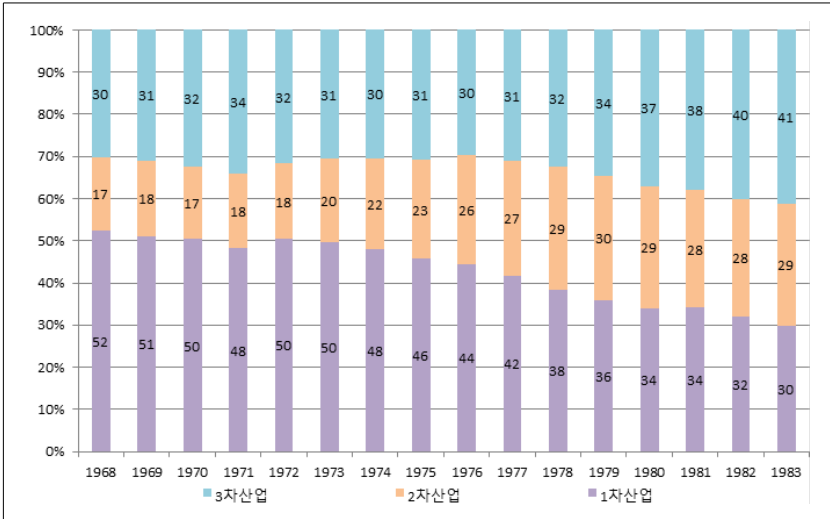
제4절 북한 노동시장 전망

저개발국가의 노동시장은 루이스(Arthur Lewis)적인 무한탄력적 노동공급이라는 특징을 갖고 있다. 노동시장에 큰 제한조치가 없었던 남한의 경우에도 1970년대 중반까지 이러한 현상을 경험하였다.¹⁹⁹⁾ 북한에서도 상품 및 서비스 시장과 노동시장에 아무런 제약이 없다면 이와 같은 길을 걸을 가능성이 높다. 그렇다면 북한의 노동시장은 어떠한 길을 걸을 것인가?

북한 노동시장의 미래는 정부의 장기적인 경제·산업정책 방향, 경제 및 노동시장 상황의 변화, 이에 따른 제도적 변화에 달려 있다고 본다. 정부의 경제정책은 큰 틀에서 중국의 개혁·개방정책을 지향한다고 가정하

199) 한국경제60년사편찬위원회(2010), p.568; 배무기(1982)에서 재인용.

[그림 7-1] 한국의 산업별 취업자 비중



자료: 통계청 KOSIS.

다.200) 이는 상품 또는 서비스 시장의 발전을 제약하고 있는 요소들이 서서히 제거된다는 것을 의미한다. 이미 다수의 경제특구를 지정하고 외국인 투자 유지를 위한 제도적 장치를 마련하고 있는 것으로 봐서 이러한 방향에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다.

시장화를 통한 개혁이 가속화되고 이것이 원하는 결과로 이어진다면, 시장화된 공식 부문이나 비공식 부문의 역할은 커질 것이다. 개혁의 성과가 그리 성공적이지 못하더라도 이러한 부문의 역할은 커질 가능성이 높다. 이러한 상황은 노동수요의 증가를 유인할 것이다. 한편, 기업소별 임금 차별 허용은 잠재적 노동공급이 더욱 활발하게 실질적 노동공급으로 전환되는 계기가 될 것이다. 이러한 노동수요와 노동공급의 증가는 현재 노동시장의 발전을 제약하고 있는 제도 개편에 대한 사회적 압력으로 작용하게 될 것이다. 물론 이러한 흐름을 가로막는 반시장적인 조치가 일시적으로 취해질 수도 있지만, 이러한 조치가 지속되기는 힘들 것이다.

200) 중국의 1978년 개혁·개방 이후의 제도 개혁은 북한과 달라 보인다. 북한의 제도 개혁은 현실의 변화를 마치못해 추진하는 정도에 그치고 있는 실정이기 때문이다. 그럼에도 장기적으로 북한은 중국이나 베트남의 길을 갈 것이라 전망한다.

북한의 제도적 변화는 어떻게 진행될 것인가? 앞에서 가정하였듯이 큰 틀에서 중국을 따라갈 가능성이 높다고 본다. 그러나 세부적인 사항에 있어서는 중국과 다소 다를 가능성이 높다.²⁰¹⁾ 북한의 현재 상황이 중국이 개혁·개방을 시작한 1978년이나 1980년대와 다소 다르기 때문이다. 북한의 최근 산업구조는 개혁·개방 시 중국의 산업구조와 비슷한 측면이 있다.²⁰²⁾ 그러나 산업별 취업자 분포는 매우 다르다. 북한의 경우 2008년

(그림 7-2) 북한의 산업별 부가가치 비중

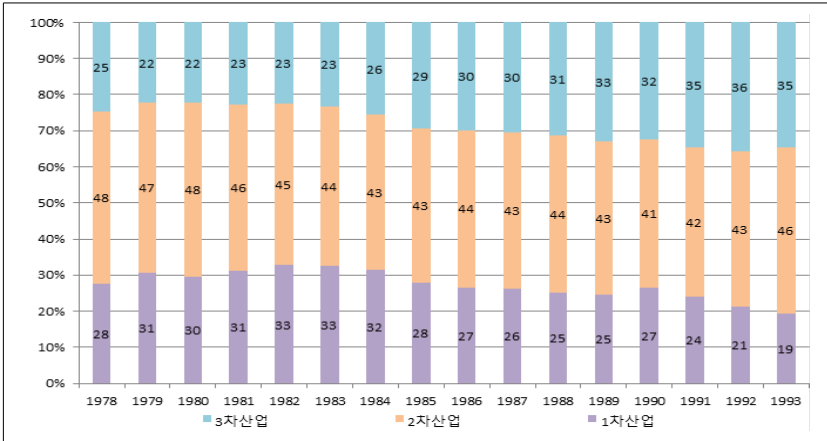


자료: 통계청 KOSIS, 북한통계.

201) 동유럽의 경로를 따를 가능성이 낮은 것은 이미 중국이 사회주의 체제를 유지하면서 안정적인 시장화를 이룰 수 있음을 역사적으로 증명한 측면도 있지만, 동유럽의 시장화 이전 상황이 북한과는 사뭇 다르기 때문이다. 동유럽의 경우에는 체제 전환 이전에 이미 시장적 요소가 상당히 허용되어 공식적으로 노동시장이 어느 정도 작동한 것으로 보인다(김시중, 1993: 44).

202) [그림 7-1], [그림 7-2]와 같이 1차산업의 부가가치 비중이 20~30%, 2차산업이 40~50%, 3차산업이 20~30%로 비교적 비슷하다. 그러나 이종석 전 장관이 지적한 바와 같이 북한 경제통계의 정확성에 대해서는 상당히 의문이 제기되기 때문에 실제로 비슷한지를 정확히 알 수는 없다(이종석, 『북한경제 현실과 동떨어진 한국은행 통계』, 『한겨레신문』, 2018. 10. 14). 다만, 여기서는 한국은행 통계가 비교적 현실을 비슷하게 보여준다고 보고 북한의 산업별 부가가치 비중이 중국과 비교적 비슷하다고 받아들인다.

[그림 7-3] 중국의 산업별 부가가치 비중



자료: 중국 통계연감(2017).

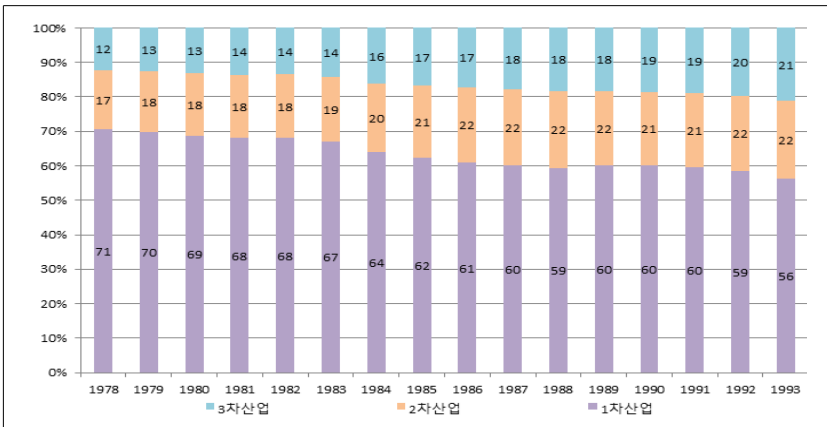
<표 7-1> 북한의 산업별 취업자 비중(2008년)

(단위: %)

	진 체	남	여
1차산업	36.0	32.7	39.6
2차산업	34.3	37.9	30.4
3차산업	29.6	29.3	30.0

자료: 통계청 KOSIS, 북한통계.

[그림 7-4] 중국의 산업별 취업자 비중



자료: 중국 통계연감(2017).

기준 1차산업 종사자가 36%인 데 반해, 중국은 1978년에 70%이고 1980년대 내내 60%대를 유지하였다.

북한은 상품시장과 관련된 시장화조치를 최근에 빠르게 진행하고 있는 반면 노동시장 관련 제도의 변화는 거의 없는 실정이다. 중국의 경우에는 1978년 개혁·개방을 선언하고 5년이 채 되기 전인 1983년에 노동계약을 시범적으로 시행하고, 1986년에 공식화시켰다.²⁰³⁾ 그렇다면 북한은 언제 노동시장 관련 개혁조치를 취할 것인가? 북한은 중국보다 느릴 가능성이 높다. 노동시장 개혁의 핵심은 노동계약의 도입이라고 판단되는데, 노동계약의 도입 시기와 도입 방식과 관련해서는 북한 내 유희인력의 규모와 관리방식이 가장 중요한 요소일 것이다. 유희인력이 상당히 많고 관리되지 않은 상황에서 선불리 노동계약을 자유화할 경우, 국가 전체가 대량 실업상황에 놓이게 될 수도 있기 때문이다. 이하에서는 노동계약 도입 및 유희인력의 관리와 관련해서 북한이 선택할 수 있는 방안을 살펴보도록 하겠다. 이것이 북한 노동시장의 미래를 결정할 것이기 때문이다.

사실 이 지점에서 북한의 현재와 중국의 개혁·개방 직후의 상황 차이가 중요하게 영향을 미친다. 개혁·개방의 시작 시점에 중국에 상당한 과잉인력이 존재한 것으로 알려져 있지만 북한과는 상황이 다른 것으로 보인다. 중국의 유희인력은 주로 농업 부문에 산재한 것으로 보인다.²⁰⁴⁾ 따라서 유희인력의 관리문제에 있어서 제조업 부문보다는 농업 부문이 훨씬 중요했다고 볼 수 있다. 중국의 경우 농업 부문의 유희인력 관리에 효과적인 제도를 갖고 있었고, 정책적 노력이 이를 보완하였다. 호구제도는 낙후한 농촌지역의 농업 부문 유희인력이 함부로 도시지역 노동시장에 진입하는 것을 막아 노동계약 자유화로 인한 대량실업이 발생하는 것을 일차적으로 저지하는 데 기여하였을 것으로 보인다. 다른 한편으로, 향촌기업의 활성화정책도 농촌지역의 유희노동력이 대도시지역으로 이주하

203) 중국의 국무원 노동인사부는 1983년 「노동계약제의 적극적인 시험적 실행에 관한 통지」, 1986년에 「국영기업 노동계약제 실시의 임시규정」을 공포하였다(민경배, 2010).

204) 물론 중국의 경우에도 제조업 부문의 유희인력 문제가 심각하지 않았던 것은 아니다. 이것은 1990년대 초까지도 문제가 되었던 것으로 보고되고 있다(김시중, 1993; 서석홍, 1998).

고자 하는 압력을 줄이는 데 기여했을 것으로 판단된다.

그러나 북한의 유희인력은 농업 부문보다는 제조업 부문에 상당히 많은 것으로 추정된다. 주요 산업시설을 제외한 대부분의 생산시설이 제대로 가동되지 않는다는 사실만 보더라도 쉽게 이를 유추할 수 있을 것이다. 이러한 상황으로 봐서 중국이 노동계약 도입 이후 제조업 유희인력 관리를 위해 취한 조치만으로는 북한이 유희인력을 제대로 관리하기 힘들 것이라 예상된다.

북한이 할 수 있는 한 가지 선택은 시장화가 성공을 거두어 유희인력이 기업에서 관리 가능한 수준으로 줄어들 때까지 노동시장 개혁을 미루는 것이다. 유희인력이 관리 가능하다는 것은 기업이 유희노동력을 일정 정도 수용할 정도의 능력이 된다는 것이다. 기업이 이러한 시점에 도달하기 위해서는 상당한 잉여이익을 누릴 수 있어야 하는데, 저개발국가의 기업이 산업화 과정에서 잉여이익을 크게 누리기는 현실적으로 쉽지 않아 보인다. 따라서 북한은 중국보다 계약의 자유를 더 느리게 도입할 수밖에 없을 것이다.

만약 이미 작동하고 있는 노동시장의 압력이 더욱 거세져 기업에서 유희인력을 관리하기 힘든 상황임에도 노동계약을 도입할 수밖에 없다면 정부는 어떻게 해야 할 것인가? 이때 정부가 취할 수 있는 조치는 두 가지이다. 정부의 관리하에 제한된 노동계약을 도입하든가 사회적 보호장치를 마련하면서 노동계약을 도입하는 것이다.

중국은 전자를 선택한 것으로 보인다. 중국도 현실적 수용능력에 비해 계약의 자유를 빨리 도입하였는데, 이러한 상황에서 해고를 제한하는 조치와 함께 연성예산제약을 상당기간 유지하였다.²⁰⁵⁾ 사실 해고 제한과 연성계약은 같이 시행될 수밖에 없다. 경쟁력을 거의 갖지 못한 기업에 이미 보유하고 있는 상당한 유희인력을 그대로 유지하도록 강제한다면 예산제약을 느슨하게 할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 방법은 급격한 제도 변화로 인한 부담을 줄이고 드러난 비용 부담이 크지 않다는 장점이 있을 것이다. 그러나 이는 시장화 속도를 늦추면서 과거의 비효율이 상당기간

205) 중국의 경우 노동계약을 도입한 시점에 여전히 유희노동력의 문제가 남아 있었기 때문에 기업의 해고를 상당기간 제한하였다(김시중, 1993; 서석홍, 1998).

지속되며, 드러나지 않은 경제적 부담이 상당할 것이라는 단점이 있다.

후자는 독일 통일 과정에서 동독에서 취해진 조치와 유사하다. 경쟁력이 없는 기업이 유희인력을 정리할 수 있도록 하고 해고된 노동자들에게는 형식이 어떠한 사실상의 실업급여를 지급하고 직업교육을 시키는 것이다. 그러나 이러한 방식을 북한에 적용하기 어려운 측면이 있다. 실업급여는 수급자가 단기간에 다시 취업하는 것을 전제로 지급된다. 그런데 시장화가 진행중이어서 노동수요가 앞으로도 상당기간 크게 확대될 가능성이 없는 상황에서는 실업급여의 지급이 크게 의미가 없기 때문이다. 더구나 시장화 과정에서 SOC 투자 등으로 정부 재원이 상시적으로 부족할 가능성이 높은 상황에서 정부가 부족한 자원 중 상당부분을 실업자의 사회적 보호에 투입하기 어려울 것이다.

이러한 상황에서 북한이 선택할 수 있는 방법은 전자를 선택하되 방식과 향후 계획을 명확히 하고 후자로 전자의 문제를 일정부분 보완하는 것이다. 기본적으로 제한적 노동계약만을 허용하고 연성예산제약을 허용하되 어떻게 적용할지 규칙을 명확히 하고 이러한 경과적 조치를 어떤 경로로 언제 끝낼지를 미리 정하는 것이다. 이러한 방식은 모든 근로자의 해고를 금지하거나 모든 기업에 예산제약을 거두는 것이 아니기 때문에 해고되는 노동자와 기업의 정리에 따라 실직하는 노동자가 생길 수 있을 것이다. 이러한 노동자들을 위해서 사회적 보호조치를 준비하는 것이다. 이러한 조합을 실제 적용하기는 쉽지 않을 것이다. 연성계약이 기업의 경쟁력을 지나치게 약화시키지 않도록 하면서도 정부의 부족한 자금이 지나치게 사용되지 않도록 해야 하기 때문이다.

유희인력과 관련된 다른 문제는 농업 부문의 유희인력과 고령자에 대한 사회적 지원이다. 여자의 경우 55세, 남자의 경우 60세에 은퇴하고 연로연금을 받도록 되어 있지만 실제로는 제대로 지급되지 않고 있다. 따라서 이들 대부분은 종합시장에서 일을 하는 등 여전히 일하고 있다. 이러한 상황에서 고용계약이 도입된다면 이들 중 상당수는 노동시장에 진입할 가능성이 높다. 고령자들이 청장년에 비해 노동력 측면에서 열위에 있다 하더라도 그들의 노동시장 진입은 앞서 논의한 유희노동력의 문제를 더욱 악화시키게 될 것이다. 따라서 이들에 대한 연로연금 지급 또한 중

요한 문제이다.

농업 부문의 유휴인력 문제는 중국의 경우 매우 중요한 문제였지만 북한의 경우에는 그리 큰 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 전체 취업자의 약 40%에 이르는 농림어업 종사자 중에는 유휴노동력이 노동계약 도입과 동시에 노동시장에 진입한다면 앞서 언급한 방식으로 노동시장을 관리하는 것이 더욱 어려워질 것이다. 더구나 이동의 제한이 없다면 북한의 농업 부문 유휴인력은 중국에 비해 도시지역으로 이주하는 데 경제적 제약이 약하다.²⁰⁶⁾ 따라서 농업 부문 인구가 제조업 부문으로 이동할 유인을 줄이기 위한 제도적 조치가 취해져야 할 것이다. 먼저 중국이 개혁·개방 초기에 취했던 바와 같이, 농업생산성을 올리는 유인 제공과 함께 그 결과물에 대해 적절히 보상하는 당근책을 생각해 볼 수 있을 것이다. 반대로, 농촌지역 인구가 도시로 이주하는 것을 제한하는 현재의 이동 제한 조치를 일정기간 유지할 수도 있을 것이다. 앞에서 언급한 실업급여의 경우 농촌지역에서 이주한 노동자에 대해서는 일정기간 수급자격을 제한하는 조치도 생각해 볼 수 있을 것이다.

지금까지 북한의 노동시장 관련 제도의 변화 가능성에 대해서 길게 살펴봐왔는데, 노동시장의 변화에 대해서 자세히 논의할 필요는 없다고 판단된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재에도 노동시장이 형성되어 있지만 제도적 제약으로 비공식적으로 운영되고 있다. 노동수요자와 노동공급자가 자기 결정권을 갖기 전까지 이러한 현상은 지속될 수밖에 없다. 시장화가 지속적으로 심화되면서 비공식적 노동시장의 규모도 점점 커질 것이다. 그러나 제도와 현실 간의 괴리는 상당한 비효율을 수반할 수밖에 없으며 시장화와 노동시장 발전에 장애로 작용할 것이다. 이 시기까지는 공식적으로는 노동시장도 없고 실업자도 없다. 그러나 실질적으로는 노동시장에 진입하는 노동공급자가 늘어나면서 임노동자도 늘고 실업자도 늘

206) 중국의 경우 사회적 보호조치가 도시주민에게만 적용되었기 때문에 농촌 주민이 도시로 이주할 경우 어떠한 사회적 보호도 받을 수 없게 된다. 심지어 자녀의 취학도 제한되었다는 것은 잘 알려진 사실이다. 이것이 절대 빈곤상태에 놓인 농촌인구가 도시로 이주하는 데 결정적인 제약요인은 아니더라도 유인을 낮추는 효과를 발휘했을 것으로 본다. 그러나 북한의 경우에는 농업부문의 인구에 대해서도 도시지역과 같은 사회적 보호조치가 취해진다.

어날 것이다. 노동계약 도입으로 노동공급 및 노동수요에 어떠한 제한도 없어진다면 거래비용의 하락으로 노동공급은 급격히 늘어나고 실업자도 따라서 늘어날 것이다. 급격한 실업자의 양산을 막기 위해 적절한 제도적 조치가 취해진다면 노동공급과 노동수요의 자유는 서서히 확대될 것이다. 이러한 노동계약의 도입기에도 실제와 노동시장 통계의 괴리가 일정부분 발생할 것이다. 마지막으로 노동시장의 공식화는 상품 또는 서비스 시장의 심화 정도에 따라 시기가 결정되겠지만, 상품 또는 서비스 시장의 발전도 노동시장의 발전에 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 지적한다.

제5절 소 결

북한에는 공식적으로 노동시장이 존재하지 않는다. 그러나 공식적으로 존재할 수 없는 노동시장이 북한사회에 조금씩 형성되고 있는 것으로 추정된다. 본 장에서는 현재 북한 노동시장의 모습은 어떠한지, 앞으로 어떻게 바뀔지, 노동시장 발전을 위해서 어떠한 조건이 필요한지 살펴보았다.

노동시장 형성을 위한 일차적인 조건은 수요자와 공급자의 자기선택권이다. 현재 북한에서는 공식적으로 허용되지 않는다. 상품 또는 서비스 시장의 발전 및 이동의 자유와 적절한 교육훈련은 노동수요의 확대 및 적절한 양과 질의 노동공급을 위해 필요하다. 북한에서는 아직 공식적으로 허용되지 않거나 이제 제한적으로 허용되기 시작했다. 그러나 현실은 제도적 상황과는 상당히 괴리가 있다. 상품 및 서비스 시장이 점점 공식 부문을 잠식해감에 따라 실질적 노동수요가 발생하고, 이에 맞춰 노동공급이 이루어지고 있다.

앞으로 북한의 노동시장 상황은 수요자와 공급자의 자기선택권이 허용되기 전까지는 양적인 성장에도 불구하고 질적으로는 현재와 크게 다르지 않을 것이다. 노동시장이 제대로 기능하는 것은 노동계약제도의 도입 이후일 것이다.²⁰⁷⁾ 그러나 매우 많은 유희인력으로 인해 급격한 제도 변화는 상당한 사회적 문제를 야기할 수 있다. 따라서 야기될 수 있는 문제

를 줄이면서 노동계약제도를 도입하는 지혜가 필요하다. 중국이나 동유럽 모두 이에 대해 성공했다고 보기는 힘들지만, 그들의 경험은 제도 설계에 고려할 만하다고 판단된다.

북한과 같은 소국이 개방경제를 지향하고 이것이 성공을 거둔다면 시장화 속도는 더욱 빨라지고 노동시장의 상황은 더욱 역동적으로 변할 것이다. 이 경우에 시장상황에 맞는 노동제도 개혁의 시기와 범위를 주의 깊게 결정하고 관련 제도를 세심하게 준비해야 할 것이다.

207) 노동시장의 도입 이유가 자원배분의 효율성을 높이는 것인데, 노동계약 도입 이전의 노동시장에서는 현실과 제도의 괴리로 이러한 효율성 달성에 실패할 수밖에 없다.

제 8 장

요약 및 결론

본 연구는 북한 노동시장의 현 상황에 대해 분석하였다.

제2장에서는 노동시장에 대한 분석에 앞서 최근 북한의 경제운영 체제 및 현실의 변화에 대해서 살펴보았다. 경제난 이전에는 계획의 일원화 및 세부화와 대안의 경제가 계획과 사업체의 운영원리로 작동하였다. 그런데 7·1 조치는 기업의 목표를 ‘번 수입 지표’로 변경하고 투입물시장과 산출물시장에 시장 메커니즘을 부분적으로 허용함으로써 북한사회에 시장이 공식적으로 작동하도록 하였다. 김정은 시대의 이른바 ‘우리식 경제 관리방법’은 일련의 제도 개혁으로 이어져 계획, 기업소, 농장 등 많은 영역에 시장적 요소가 확대되도록 하였다. 이러한 일련의 조치로 시장화의 속도는 높아지고 공식 부문이 상당히 시장화되고 있다.

제3장에서는 북한 노동시장의 형성과 발전 배경 및 현황에 대해서 살펴보았다. 북한의 노동시장은 사회주의 계획경제 시스템이 제대로 작동하지 않으면서 생존을 위한 노력으로 형성된 것이다. 그런데 아직까지는 임노동관계보다는 자영업 형태의 시장이 주류를 이루고 있는 실정이다. 최근에는 돈주가 국영기업의 명의 또는 생산설비를 빌려서 개인사업을 하면서 임노동관계가 형성되고 있다. 자영업 부문은 이미 과잉상태인 것으로 보이며, 시장화의 진전에 따라 임노동의 규모는 더욱 커질 것이다.

제4장에서는 이탈주민 300명을 대상으로 시행한 설문조사 결과를 분석하여 현재 북한의 노동시장 상황에 대해 기술하고 있다. 설문조사는 공통 문항 외에 취업 형태에 따른 특수문항으로 구성되어 있다. 특수문항은 고

용원이 없는 자영업자, 임노동자, 고용원이 있는 자영업자에 따라 달리 구성되었다. 응답자의 대부분(81.6%)은 비공식 경제활동에 참여하고 있으며, 비공식 경제활동을 통한 소득이 가계의 주 소득원(80.0% 이상)이었다. 고용원이 없는 자영업자의 1/3은 소매장사를 하였고, 밀수, 퇴거리장사, 사경지 경작이 10%를 넘었다. 임금노동자의 경우에는 대체로 운송, 식당, 교육 등 서비스업에 종사하였고, 고용원이 있는 자영업자는 건설업과 판매업에 종사하였다. 고용원이 없는 자영업자의 일한 기간은 평균 7년이 넘었지만 다른 형태의 취업자의 취업기간은 1년이 되지 않았다. 임노동자와 고용원이 있는 자영업자의 경우 사법당국의 제재가 상당한 애로 요인으로 작용하였다.

제5장에서는 북한 노동법을 어떻게 봐야하는지에 대해 논의하였다. 먼저 북한 노동법을 연구하기 위해서는 북한을 ‘특수관계’로 봐야 하며 북한법에 대해서는 내재적 접근법과 도그마적 접근법이 결합되어야 함을 주장하고 있다. 이어서 북한의 노동법은 적어도 고난의 행군 이후에는 현실과 괴리가 지속되고 있음을 지적하였다. 마지막으로 최근에 제정된 「노동보호법」은 다분히 상징적 차원의 입법이며 「노동정량법」은 경제발전에 박차를 가하기 위한 실제적 차원의 입법으로 평가하고 있다.

제6장에서는 북한의 「외국인투자기업 로동규정」과 「외국인투자기업 로동법」을 비교하였다. 공통점은 다음과 같다. 첫째, 북한은 양 법령 제정의 시간적인 차이가 존재하지만 노동복지의 기본적인 골격을 유지하고자 하는 경향이 있다. 둘째, 외국인투자기업의 복지급여의 경우 10년 동안 새로운 현금급여나 현물급여 없이 기존과 거의 동일하다. 셋째, 사회문화시책기금과 문화후생기금과 같은 노동복지와 관련된 재정부담 주체는 기존과 같이 외국인투자기업이 부담한다(이철수, 2018: 191). 변화는 다음과 같다. 첫째, 양 법령의 표현에 있어 후일 제정한 「외국인투자기업 로동법」이 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 상대적으로 현대화되어 있다. 둘째, 이와 연장선상에서 「외국인투자기업 로동법」이 「외국인투자기업 로동규정」에 비해 내용과 진술 면에서 구체적이다. 셋째, 「외국인투자기업 로동법」에서 최저임금 적용을 천명하여 기존의 근로소득에 관한 작은 변화를 추구하고 있다.

제7장에서는 노동시장이 형성되기 위한 조건이 무엇이며, 북한의 현실은 어떠하며 미래에는 어떤 요소가 중요한지 살펴보았다. 노동시장 형성을 위해서는 잠재적 노동수요자와 잠재적 노동공급자의 자기선택권이 있어야 한다. 아울러 충분한 노동수요와 충분하고 적절한 노동공급이 있어야 한다. 북한은 법적으로 잠재적 수요자와 공급자의 자기선택권을 극도로 제한하고 있다. 다만 최근 수요 측면에 약간의 자율권을 보장하는 조치가 취해졌다. 제도적 상황만 보면 북한에 노동시장이 형성되는 것이 불가능하지만 실제로는 노동시장이 형성되고 있다. 제도적 제약이 거래비용으로 작용하면서 노동시장의 발전을 제약하고 있다. 북한은 느리기는 해도 중국과 같이 수요자와 공급자의 자기선택권을 확대하는 개혁을 하고 이에 따라 노동시장은 성장할 것이다. 그런데 유희인력의 관리 문제는 개혁의 속도와 방법에 있어서 매우 중요하다. 모두 시장에 맡긴다면 사회적 비용이 엄청날 것이기 때문이다.

고난의 행군 이후 급성장한 시장의 영향으로 북한에도 노동시장이 형성되고 있는 것으로 보인다. 자영업을 포함한다면 2002년 7·1 조치 이후 2003년 3월에 공식화된 종합시장만큼이나 오래되고 비교적 활성화된 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 임노동으로 노동시장을 한정한다면 비교적 최근에 형성되었고 그 규모도 아직 크지 않은 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 김정은 시대 들어서 공식 부문에 사경제활동이 허용되면서 임노동시장은 빠르게 성장하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 법적으로 노동수요와 노동공급이 허용되지 않기 때문에 그 규모가 아직은 미미할 것으로 추측된다.

앞으로 임노동시장의 발전은 상품 또는 서비스 시장의 발전 속도와 노동수요와 공급과 관련된 제도개혁에 따라 속도가 달라질 것이다. 상품 또는 서비스 시장이 앞으로 더욱 발전할 가능성이 높아 노동시장의 발전은 쉽게 예측할 수 있을 것이다. 그러나 노동시장과 관련된 제도의 개혁은 북한당국의 의지가 있다 하더라도 유희인력의 처리와 맞물려 그 속도와 수준은 쉽지 않은 문제이다.

참고문헌

- 공용철(2010), 「북한 노동시장 형성에 관한 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문.
- 곽인옥(2013), 「북한 시장의 실태 분석 및 변화과정에 관한 연구」, 『2013 북한 및 통일 관련 신진연구 논문집』, 서울: 통일부.
- 국가인권위원회 편역(2005), 『북한의 국제 인권 협약 이행 자료집: 북한의 보고서 및 유엔의 최종 견해』.
- 권영성(1994), 『헌법학 원론』, 법문사.
- 권영태(2011), 『남도 북도 모르는 북한법 이야기』, 이매진.
- _____ (2018), 「북한법 연구의 새로운 시도: 내재적 접근의 의미 재규정을 통한 북한법 연구에 대한 시론적 적용을 중심으로」, 『북한법 연구』 19, pp.63~104.
- 금재호(2009), 「자영업 선택과 가구 소비」, 제10회 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원.
- _____ (2012), 「북한경제의 시장화와 노동시장의 변화」, 『KDI북한경제리뷰』 11월호.
- 금재호 외(2009), 『자영업 노동시장 연구(I) - 자영업의 변화 추이와 특성』, 한국노동연구원.
- 김도균(2005), 「북한 법 체계에서의 법 개념론과 법치(法治)론에 관한 고찰」, 『서울대학교 법학』 46(1), pp.446~513.
- 김석진·양문수(2014), 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, 통일연구원.
- 김시중(1993), 『중국 국영기업 개혁의 전개와 전망』, 정책연구 93-03, 대외경제정책연구원.
- 김은옥(2019), 「김정은 시대 북한의 경제개혁과 남북경협에 대한 시사점」, 이슈브리핑 2019-8호, 민주연구원.
- 김태일(1993), 『북한 국영기업소의 관리운영체계』, 통일연구원.

- 데일리NK(2015. 10. 13), 「北도시 골목 구멍탄 짝어내는 일공(日工) 즐비
… 진풍경」.
- 민경배(2010), 「중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화
전망」, 『통일정책연구』 9(1).
- 박은정(2012), 「북한의 노동법: 노동 보호법과 노동 정량법」, 『법학 논집』
16(3), 이화여자대학교, pp.269~287.
- 배무기(1982), 「한국의 노동시장구조」, 『경제연구』, 서울대학교.
- 버나드 맨더빌(2010), 『꿀벌의 우화: 개인의 악덕, 사회의 이익』, 최윤재
번역, 문예출판사.
- 서석홍(1998), 『중국 국유기업 개혁의 현황, 문제점 및 전개방향』, 정책연
구 98-13, 대외경제정책연구원.
- 소성규 외(2017), 『통일 대비 복지육구 조사』, 한국보건사회연구원.
- 송강직(2015), 「북한 사회주의 노동법의 특징」, 『강원 법학』 44, 강원대학
교, pp.251~280.
- 신영호(2012), 「남북한 관계 법적 규율의 새로운 전기와 과제」, 『인권과
정의』 425, pp.4~5.
- 심형일(1991), 『주체의 사회주의 헌법 이론』, 평양: 사회과학출판사.
- 양문수(2001), 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대
학교 출판부.
- _____(2004), 「북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브 구조」, 전병유 외,
『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원.
- _____(2010), 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』, 파주:
한울.
- _____(2013), 『북한의 계획경제와 시장화 현상』, 서울: 통일부 통일교육
원.
- _____(2016), 「김정은 시대 북한의 경제개혁조치: 중국과 비교의 관점」,
『아세아연구』 59(3), pp.151~152.
- _____(2017), 「김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식 경제관리
방법」, 『통일정책연구』 26(2).
- _____, 「김정은 시대 시장의 제도화와 국영경제의 변화」, 이석 편, 『북한

- 경제의 변화와 남북한 경제통합 분석』, 세종: 한국개발연구원, 근간.
- _____(2017), 『북한의 서비스산업』, 산업연구원
- 양문수·윤인주(2016), 「북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석」, 『통일연구』 20(2).
- 연합뉴스(2018. 6. 1), 「美 ‘근본적 다른 길’ 권유…北, 개혁·개방에 속도낼까」.
- 이병희·황덕순·강병구·김성태·김홍영·도재영(2012), 『비공식 취업 연구』, 한국노동연구원
- 이석기(2003), 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, 산업연구원.
- _____(2009), 「북한 기업관리체계의 변화」, 윤영관·양운철 편, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회』, 한울아카데미.
- 이석기 외(2014), 『북한 시장실태 분석』, 산업연구원.
- _____(2017), 『북한의 서비스산업』, 산업연구원.
- _____(2018), 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 산업연구원.
- 이종석(2018. 10. 14), 「북한경제 현실과 동떨어진 한국은행 통계」, 『한겨레신문』.
- 이철수(2017a), 「북한의 경제특구 복지법제 비교분석: 라선경제무역지대 외국인투자기업로동규정과 경제개발구 로동규정을 중심으로」, 『법학논총』 34(2), 서울: 한양대학교 법학연구소, p.193.
- _____(2017b), 「북한의 경제개발구 노동복지 법제분석: 경제개발구 로동규정을 중심으로」, 『동서연구』 29(3), 서울: 연세대학교 동서문제연구원.
- _____(2018), 「북한경제특구의 노동복지법제 비교분석: 외국인투자기업 로동규정과 개성공업지구 로동규정을 중심으로」, 『부동산법학』 22(2), 서울: 한국부동산법학회.
- 이효원(2006), 『남북한 특수 관계론의 헌법학적 연구: 남북한 교류 협력에 관한 규범 체계의 모색』, 서울대학교 박사학위논문.
- 자유아시아방송(2010. 1. 26), 「장마당, 북한 전역에 200개 이상」.

정구태(2018), 「북한 주민의 상속 회복 청구권 행사와 제척 기간 재론: 대법원 2016. 10. 19. 선고 2014다46648 전원 합의체 판결에 대한 비판적 연구」, 『북한법 연구』 18, pp.7~50.

정근식 외(2018), 『북한사회변동 2017』, 서울대학교 통일평화연구원.

정동준 외(2018), 『북한주민통일의식 2017』, 서울대학교 통일평화연구원.

정연수(1983), 「법질서를 확립하는 것은 국가 사회 재산 보호 관리를 잘 하기 위한 필수적 요구」, 『사회 과학』 1, 평양.

정태욱(2009), 『한반도 평화와 북한 인권: 법철학적 기록』, 한울 아카데미.

중국 통계연감(2017).

최신림·이석기(1998), 『북한의 산업관리체계와 기업관리제도』, 산업연구원.

통계청, KOSIS.

통일부, 주요사업통계(<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>).

_____, 「북한 정보 포털」, ‘8·3. 인민 소비품’ 항목 참조(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/termDicaryPrint.do?dicaryId=207&menuNm=NKknwldgDicary>).

한국경제60년사편찬위원회(2010), 『한국경제 60년사』 제5권.

해롤드 버만(2016), 『법과 혁명 II: 그리스도교가 서양법 전통에 미친 영향』, 김철 번역, 한국학술정보.

헤이즐 스미스(2017), 『장마당과 선군 정치』, 창비.

홍민(2014), 「북한의 아파트 건설시장과 도시정치」, 『KDI 북한경제리뷰』 8월호.

홍민 외(2016), 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 통일연구원.

홍제환(2016), 「북한 기업지배의 역사와 성격」, 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 통일연구원.

Banerjee, A. V. and E. Duflo(2011), *Poor Economics*, PublicAffairs Press.

- CBS and UNFPA(2015), *DPR of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014*, December 2015.
- CBS and UNICEF(2018), *2017 DPR Korea MICS*, June 2018.
- Fields, Gary S.(2014), "Self-employment and poverty in developing countries," *IZA World of Labor*.
- Pons, Philippe(2016), *Corée du Nord. Un État-guérilla en mutation*, Paris, Gallimard.
- Querzola, Jean(1978), "Le chef d'orchestre à la main de fer. Léninisme et taylorisme," *Recherches, Le Soldat du travail*, no.32/33, septembre.
- Supiot, Alain(2015), *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard.

◆ 執筆陣

- 오상봉(한국노동연구원 연구위원)
- 박제성(한국노동연구원 연구위원)
- 양문수(북한대학원대학교 교수)
- 이철수(신한대학교 교수)
- 정은미(통일연구원 부연구위원)
- 홍제환(통일연구원 부연구위원)

북한 노동시장의 현황

- 발행연월일 | 2018년 12월 24일 인쇄
2018년 12월 28일 발행
- 발행인 | 배규식
- 발행처 | **한국노동연구원**
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2018 정가 8,000원

ISBN 979-11-260-0275-7