

남북한 노동제도의 비교와 노동정책연구

1998

한국노동연구원

目次

머리말 : 統一對備 勞動政策의 類型과 政策方向

第1部 南北韓 勞動制度 比較

I. 南北韓 勞動法 比較

1. 서론
2. 북한 노동법의 연혁 : 1978년 이전까지
3. 1978년 사회주의노동법
4. 남북한 노동법령의 비교
5. 결론

II. 南北韓 交流現況과 法制度 分析

1. 서론
2. 남북교류협력의 현황과 평가
3. 남한의 '남북교류협력에 관한 법률'
4. 북한의 외국인투자 관련법정
5. 북한 노동법과 외국인 투자기업 노동규정 비교
6. 남북한 교류협력의 법적 문제점
7. 북한 인력활용에 대한 북한의 법적 문제점
8. 정책방향

第2部 統一對備 勞動政策 方向

I. 獨逸 統一過程의 勞動市場政策과 示唆點

1. 서론
2. 구동독의 노동시장 교란요인 분석
3. 독일의 노동시장 실태와 연대협약
4. 통일독일의 노동시장정책
5. 시사점

II. 統一對備 勞使關係 및 賃金政策 方向

1. 서론
2. 북한의 주요 노동제도의 특징 분석
3. 통일독일의 노동환경 변화와 시사점
4. 통일 이후 노사관계 및 임금정책과제

제3부 南北韓 統一以後 勞動市場 狀況과 勞動政策課題

I. 脫北者 規模의 豫測

1. 서론
2. 북한의 총인구
3. 북한 계층에 따른 탈북자 예측
4. 남북한 경제력 격차에 의한 북→남 인구이동 추계방법
5. 동서독 탈북자 규모의 추정방법
6. 노동시장 접근방법
7. 추계방법별 의의와 한계

II. 人口移動과 失業對策

1. 서론
2. 탈북자 규모의 예측
3. 북한 노동력의 질적수준 평가
4. 북한 인력의 적정임금수준 유지와 노사관계정책
5. 남북인적교류의 실태와 전망
6. 대량이주민 발생과 실업대책의 정책방향

參考文獻

附錄

表目次

- <표 1-1> 임금제도에 관한 남북한 비교
- <표 1-2> 단체협약·근로계약에 관한 남북한 비교
- <표 1-3> 분쟁조정제도에 관한 남북한 비교
- <표 1-4> 사회보장제도에 관한 남북한 비교
- <표 1-5> 노동의 권리와 의무에 관한 남북한 비교
- <표 1-6> 해고에 관한 남북한 비교
- <표 1-7> 주요 남북 노동법 규정 비교
- <표 1-8> 근로시간에 관한 비교
- <표 1-9> 휴일·휴가에 관한 비교
- <표 1-10> 노동보수에 관한 비교
- <표 1-11> 노동보호에 관한 비교
- <표 1-12> 사회보장에 관한 비교
- <표 2-1> 1991~94년간 신탁관리청에 의한 기업전환
- <표 2-2> 통일직후 구동독지역 노동시장 상황
- <표 2-3> 연방정부의 재정확대 대책
- <표 2-4> 통일직후 동독 지역에 대한 노동통계
- <표 2-5> 남북한 노사관계체계 비교
- <표 2-6> 구동독 지역에 대한 노동통계
- <표 2-7> 독일노총(DGB) 산별노조의 조합원수
- <표 2-8> 재정적자
- <표 2-9> 기업의 민영화와 신탁관리청의 적자
- <표 2-10> 1991~94년간 신탁관리청에 의한 기업전환 주요내용
- <표 3-1> 북한의 성별·연령별 인구구조(1993년 말 현재)
- <표 3-2> 통일전후 동독 주민의 대서독 이주규모와 고용상태
- <표 3-3> 예측모형별 탈북자 예상규모 분포
- <표 3-4> 북한의 이념교육에 할당되는 연간 총수업시간 점유비중
- <표 3-5> 남북한의 교육관련 비교
- <표 3-6> 남북한 평균 노동생산성 추이 비교

그림 目次

- [그림 2-1] 통일직후 실질임금인상률
- [그림 2-2] 직업별 통일비용부담 비중
- [그림 2-3] 연대협약의 교환체계
- [그림 2-4] 독일의 노동시장 기제
- [그림 2-5] 북한의 기업관리체계
- [그림 2-6] 구동서독지역 임금수준 비교(1992)
- [그림 2-7] 동독 제조업체에 대한 서독 및 외국기업인의 인수와 투자동기

머리말 : 統一對備 勞動政策의 類型과 政策方向

한국은 IMF사태로 인해 커다란 경제적 위기를 겪고 있으며 이러한 가운데 새로운 정부가 출범하였다. 경제위기는 통일에 대한 기대감을 약화시킬 수 있으며 남북경제교류를 위축시킬 가능성이 있다. 즉 남한의 경제도 지탱하기 어려운 상황에서 붕괴직전의 북한 경제를 떠맡아야 한다는 것은 감내하기가 어려울 것이다. 또한 북한에 대한 식량지원, 원전사업 등 기존의 남북교류협력사업도 최근의 경제위기로 인해서 국민적 관심사에서 벗어날 가능성이 있는 것이 사실이다.

그럼에도 현 정부하의 남북관계가 과거 정부보다도 호전될 것으로 기대하는 것은 남북관계 개선의 의지가 어느 때보다도 높다는 점일 것이다. 신정부는 3월 27일 남북경협 활성화 방안과 이산가족 상봉계획의 발표를 통하여 획기적인 대북정책을 예고하고 있다.

<신정부의 3·27 대북경협 활성화 조치>

구 분	내 용
경협원칙	정경분리, 경제논리 따라 추진
대북투자 규모	5백만달러 제한 철폐, 기업자유
투자품목 제한	전략물자 제외 허용폭 확대
위탁 가공설비 반출	1백만달러 이상도 허용
재벌총수 방북	적법절차에 따라 적극 승인
실향민 고향방북	허가제에서 신고제로 전환
이산가족 상봉지원	주소안내 신청, 지원금 지급

자료 : 매일경제신문사.

* 본고가 발간되기까지는 김현진(고려대 사회학 석사), 박은정(이화여대 노동법 석사과정) 연구원의 도움이 지대했음을 밝혀둔다.

이 방안에는 대북투자 활성화를 위하여 현재 500만달러로 제한되어 있는 대북투자 규모를 투자품목과 더불어 전면적으로 철폐하고 재벌총수 북한 방문을 허용하는 등 역대정권에서 볼 수 없었던 획기적인 내용이 포함되어 있다. 이러한 3·27 대북경협 활성화 조치는 경제논리에 따라서 남북경협을 추진한다는 '정경분리'의 원칙에 따라 마련된 것으로서 신정부는 정부의 규제를 완화하고 민간기업의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 나아갈 것이 확실시된다. 이러한 정책기조의 변화에 의해 과거 물자교류 위주의 단편적인 남북경제관계에서 이제는 인적교류까지 포괄한 실질적인 남북경제협력이 북한의 태도변화가 수반된다면 급속히 추진될 가능성이 있다.

신정부가 향후 5년 동안 우선적으로 추진할 100대 과제 중에서 다음과 같은 통일부문 7개 과제를 보면 이를 충분히 예견할 수 있다고 하겠다.

- ① 남북기본합의서의 이행으로 남북관계 개선기반 마련
- ② 정경분리 원칙으로 남북경협 적극 추진
- ③ 민족동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화
- ④ 이산가족 재회 및 편지왕래 조속실현
- ⑤ 남북한 주도 한반도 평화체제 구축
- ⑥ 대북경수로사업의 원활한 추진
- ⑦ 국민적 합의와 지지를 바탕으로 통일정책 추진

따라서 남북이산가족 재회 등 인도주의사업을 비롯하여 우리 기업의 합작사업 추진과 북한 원전건설 등 남북인적교류 등을 통해서 남북경제교류는 향후 급속도로 추진될 가능성이 있다. 여기에다 북한의 경제난은 갈수록 악화되어 급작스런 체제붕괴 가능성도 향후 5년 동안 배제할

수 없는 상황에 이르렀다.

남북통일이란 우리의 통일방안과 의지대로 이루어지는 것이 아니라는 점은 동서독의 통일경험을 통해서도 알 수 있다. 통일방안은 남한의 경제난이 가중되고 있으므로 통일을 대비해 가면서 점진적으로 추진하자는 점진적 통일론에서 북한 경제의 붕괴에 의한 흡수통일론에 이르기까지 통일의 시기와 방법에 따라서 여러 가지로 나누어질 수 있다. 그러나 통일은 동서독의 사례에서 보는 바와 같이 어느날 갑자기 도래할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 바로 여기에 남북한 통일을 지금부터 꾸준히 준비해야 하는 필요성이 제기된다.

통일에 대비해서 준비해야 하는 정책과제는 수없이 많다. 이렇게 다양한 정책과제 중에서 노동정책에 초점을 맞추어 본다고 해도 다음과 같이 여러 가지로 나누어진다.

첫째, 북한 노동제도에 대한 구체적인 법적 검토가 요망된다. 북한 노동법은 체제의 특성상 사문화되어 있는 경우가 많지만 그렇다고 간단히 넘겨버릴 수도 없다. 통일 이후 북한의 노동관계법 정비를 위해서도 지금부터 착실하게 연구·검토되어야 한다. 또한 남북교류협력을 효과적으로 추진하기 위해서도 북한의 노동관계법에 대한 심층적인 연구는 필요하다고 하겠다. 둘째, 북한인력 활용문제는 남북경제교류 협력의 핵심을 차지하고 있을 뿐만 아니라 통일기반 조성을 위해서도 중요한 정책적 과제이다. 북한 인력은 문화적 동질성을 갖고 있으며 저렴한 노동비용으로 활용될 수 있는 이점을 가지고 있기 때문에 북한 진출기업의 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 북한 인력의 질적수준 평가와 적정임금수준 문제는 집중적으로 검토되어야 할 사항이다.

셋째, 남북경제교류 촉진을 위한 정책과제가 중요하게 제기된다. 신정부도 100대 과제 중에서 남북경제협력 추진의 의지를 강력하게 표명하고 있다. 따라서 신정부의 경제협력의지를 뒷받침하기 위해서 남북한 경제교류에 관한 제반 제도를 집중적으로 검토하여 남북경제협력을 저해하는 문제점을 해결하는데 다각적인 대책이 마련되어야 한다.

넷째, 남북한 통일에 대비한 노사관계정책이 마련되어야 한다. 동서독 통일과정에서 구동독의 급격한 임금인상은 구동독지역 산업붕괴를 초래하였다. 이 문제는 결국 구동독지역에 서독의 노사관계 시스템이 아무런 정책적 검토없이 급진적으로 이전됨에 따라서 기인된 것이다. 따라서 남북통일후 북한의 노사관계에 대한 정책적 검토도 충분히 이루어져야 한다.

다섯째, 통일대비 노동정책으로서 우선적으로 고려되어야 할 사항은 대량 북한이탈주민 발생과 이로 인한 노동시장 대책을 들 수 있다. 즉 동서독의 통일경험에서도 이미 파악된 바와 같이 구동독 경제의 붕괴에 따른 대량실업사태가 가장 심각한 통일후유증으로 대두되었다. 이와 같은 통일후유증을 예방하기 위한 정책적 대책마련이 요구되는 것이다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 크게 제3부 총 6개의 장으로 구성되어 있다.

제1부에서는 남북한 노동법과 남북교류협력법을 비교론적 관점에서 상호비교하게 되며 2개의 장으로 편성되어 있다.

먼저 제 I 장에서는 남북한 노동법을 비교검토한다. 여기에서는 북한 노동법의 연혁을 제시하고 1978년 사회주의노동법을 집중적으로 검토한다. 북한노동법의 체계적인 이해를 도모하기 위해서 남한 노동법과의 비교검토를 실시한다. 그리고 제 II 장에서는 남북한 교류현황과 법제도 분석을 시도한다. 특히 여기에서는 남북한 교류협력을 추진하는데 걸림돌이 되고 있는 남북한의 법적 문제점을 분석하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색한다.

제2부에서는 남북 통일대비 노동정책의 기본방향을 제시하며 독일통일의 경험과 노사관계 및 임금정책을 다루는 두 개의 장으로 구성되어 있다.

먼저 제 I 장에서는 독일통일과정의 노동시장정책과 시사점을 분석한다. 특히 본 장에서는 동서독의 노동시장 상황에서의 문제점을 검토함으로써 한반도 통일에 대한 시사점을 도출하는데 목적을 두고 있다. 그리고 제 II 장에서는 통일대비 노사관계 및 임금정책 방향을 다룬다. 본 장은 통일직후 한시적으로 실시할 수 있는 정책대안을 검토함으로써 통일후유증을 최소화하는데 목적을 두고 있다.

제3부는 통일이 이루어졌을 때 가장 지대한 경제사회 문제점으로 제기되는 인구이동과 실업문제를 분석하게 된다.

먼저 제 I 장에서는 통일 이후 어느 정도 탈북자가 발생할지에 대해서 다각적인 방법을 통해서 예측을 하게 된다. 여기에서는 급작스런 통일이 이루어졌을 때 탈북자의 규모뿐만 아니라 노동시장 접근방법을 통해 실업규모도 예측한다. 그리고 제 II 장에서는 인구이동과 실업대책을

분석한다. 북한 인력을 효율적으로 활용하기 위한 기초자료로서 북한의 노동력 질적수준 평가와
적정임금수준을 분석한다. 또한 현재의 인적교류 실태와 전망을 언급하고 향후 대량이주민
발생에 대비한 실업대책을 분석하기로 한다.

第 1 部

南北韓 勞動制度 比較

I. 南北韓 勞動法 比較

1. 서론

남한에서의 노동법이란 자본주의 경제질서와 법질서를 전제로 하고 있다. 노동법은 기본적으로 사유재산제도, 특히 생산수단의 사유를 일반적으로 전제하므로 그 결과로서 생산수단의 소유자 또는 이용자로서의 사용자의 존재와 노동력을 제공하는 근로자의 존재를 예정하고 있는 것이 보통이다. 그리고 다른 한편으로는 시장경제체제를 전제하고 있으므로 생산수단과 노동력의 결합이 사용자와 근로자의 자유로운 거래에 의하여 법률적으로는 개별적인 근로계약이나 집단적 단체협약을 통하여 실현되도록 하는 기본적인 태도를 채택하고 있다. 따라서 노동시장의 존재가 예상되고 있으며, 생산수단과 노동력의 결합이 결국에는 노동력의 수요공급의 관계에 따라 일정한 대가(임금)에 의하여 실현된다는 의미에서 노동의 상품성이 인정되고 있는 것이다. 그러나 사회주의체제하에서의 노동법은 사회주의 혁명을 위해서 근로자들의 노동력을 효율적으로 동원하기 위한 정책표현으로서의 성격이 강하다. 북한은 사유재산제도의 폐지와 착취계급의 소멸을 내세워 노사관계의 성립을 부인하고 노동자가 주인이기 때문에 노동3권 등 기본권의 필요성 자체가 없다고 주장한다. 그러나 국유화·협동화 사회에서도 정부기관·국영기업 또는 협동단체가 실질적인 사용자로서, 로동당과 외곽단체는 감독 및 통제기관으로서 노동자들을 불평등관계로 종속시키고 있는 것이 현실이라고 파악된다. 북한에서의 '법'이란 조선로동당의 정책을 실현하기 위한 수단에 불과한 것으로서 노동법의 영역에서도 당의 결정이 곧 법이라고 할 수 있다. 법이 곧 로동당의 정책실현의 수단이라는 것은 김일성 주석의 사법권에 관한 언급에서도 추측할 수 있다.¹⁾ 즉 법은 당의 정책을 구체화하여 사회주의 혁명과 건설에 복무하는 도구라고 볼 경우에, 법의 흠결을 보충하는 원리는 결국 당의 정책에 귀결되지 않을 수 없게 되는 것이다. 당의 규약, 강령, 지침, 방침이나 원칙과 같은 것들은 로동당 내에서 구제력을 갖는 것이 원칙이다. 하지만 당의 정책(법)이 곧 이념이므로 이들이 실질적으로 입법 및 법의 집행을 지도하는 원리가 된다는 점은 부정할 수 없을 것이다. 특히 김일성 주석의 교시내용에 따르면, 이러한 당의 정책(법)이 법령은 물론 초헌법적인 법원으로 사실상 기능하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 외부세계에 대해 적대적인 태도를 취하면서 철저히 폐쇄정책을 취하고 있는 북한 사회는 외부세계에 스스로를 객관적으로 알리는 것을 꺼려하고 있다. 이같은 상황에서 북한의 노동법 조문만을 가지고 북한의 노동실태까지 파악한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 본고에서 북한 노동법을 심층적으로 다루는 것은 통일 이후 북한 노동법의 정비를 위해서는 이들을 체계적으로 분석·정리하는 것이 긴요하다는 인식에서이다.

따라서 본고는 문헌상 나타나는 북한의 노동상황을 주로 분석하여 남한의 노동관계조항과 비교해 보는 것에 주안점을 두고자 한다. 이를 위해 먼저 북한의 연혁별 노동법령 발전변천사를 정리하고 중요한 법률들의 특징을 살펴본 후, 이후에 남한의 조항과 비교하는 방법으로 전개해 나갈 것이다.

주석 1) 김일성 주석의 언급내용은 다음과 같다. "우리는 법에만 복종한다고 하면서 당도 소용없고 정권도 필요치 않다는 식으로 생각하는 사람들과 투쟁해야 합니다. 법에 복종한다는 것이 결코 당의령도를 거부한다는 것으로 될 수는 없습니다. 사실상 법에 복종하는 사람은 결국 당에 복종하는 사람입니다. 법에만 복종하고 당에 복종하지 않는 자는 사실에 있어서는 법에도 복종하지 않는 자입니다"(조선로동당출판사, 『김일성 저작선집』, 제2권, 1968. 143쪽). 또 다음의 글에서는 법률을 계급투쟁과 국가관리의 무기이며 혁명의 전취물을 수호하기 위한 도구로 보는 스탈린시대의 법률관을 반영하는 김일성의 법률관을 볼 수 있다. "오늘 우리가 요구하는 법은

어떤 법입니까? 오늘 우리는 사회주의적 경제제도에서 살고 있으며 노동자, 농민, 기타 광범한 근로인민이 사회주의를 건설하기 위하여 지주, 자본가들의 반혁명적 반항을 진압하는 인민정권하에서 살고 있습니다. 따라서 우리 법이 우리의 사회주의제도와 사회주의 전취물을 수호하는 무기로 되어야 하며 프롤레타리아 독재의 무기로 되어야 할 것은 명백합니다"(조선로동당출판사, 『김일성저작선집』, 제2권, 1968, 142쪽). 고

2. 북한 노동법의 연혁 : 1978년 이전까지

북한의 노동법령 가운데 중요한 법률로는 1946년에 제정된 '노동자 및 사무원에 대한 노동법령'과 1978년에 제정된 '사회주의노동법'을 들 수 있고, 이외에도 다수의 단편적인 노동법령들이 존재하고 있다. 현재 북한의 노동법은 이른바 사회주의노동법과 노동형법의 제18장 '노동법령 위반에 관한 죄' 부분 및 사회주의헌법의 관련조항들로 구성되어 있다(법무부, 1987). 1978년 이전까지의 법령들은 이 항에서 살펴보기로 하고, 1978년의 법은 항을 바꾸어서 다루기로 한다.

1) 1946년의 '노동자 및 사무원에 대한 노동법령'

이 법령은 일본 제국주의의 식민통치에 대한 비판과 식민지적 착취의 잔재청산, 나아가 근로대중의 생활개선을 목표로 내세웠으며, 모든 국가사회단체소비조합 및 개인기업과 사업기관의 모든 노동자·사무원을 그 대상으로 하고 있다.

북한은 이 법령의 의의에 대해서 스스로 '종래 피압박계층이었던 근로대중을 국가와 민족의 주체적 입장으로 전환시키는 획기적인 계기를 마련한 것으로 보고 있다. 이러한 공식적인 입장은 「臨時人民委員會 各民主主義政黨級 社會團體 代表者連席會議의 勞動者 및 事務員에 대한 勞動法令 事案에 대한 決定書」에 잘 나타나 있다.

이 법령은 장과 절의 구분이 없이 전문과 총 26조로 구성되어 있다. 그 내용은 목적과 적용대상, 근로시간(제1조~5조), 임금(제6조~10조), 휴식·휴가(제11조~13조), 기타 직업총동맹과 노동규율 준수 의무(제22조~26조) 등으로 되어 있다. 이 법령은 전문에서 일본제국주의의 조선에 대한 노예적 통치를 비난하면서 식민지적 착취의 잔재를 청산하고, 노동자와 사무원들의 물질적 형편을 근본적으로 개선시킬 것을 목적으로 하고 있다. 또한 모든 국가사회단체·소비조합 및 개인의 모든 기업소와 사업기관의 노동자·사무원에게 이 법령을 적용하도록 하고 있다. 1948년 노동법령의 주요 특징을 보면 먼저 개별적 근로관계에 있어서는 근로시간·휴가 및 임금보호, 여성 및 소년근로자 보호에 관하여 상당히 구체적인 규정을 두고 안전 및 보건, 재해보상에 관하여 부분적인 언급을 하고 있다. 또한 집단적 노사관계에 있어서는 직업총동맹의 결성을 전제로 하고 직업총동맹이 단순한 노동조합이 아닌 국가의 통치조직의 성격을 지니고 있는 점을 볼 수 있다.¹⁾

다음으로 자본주의적 요소가 혼재되어 있음이 주목할 만하다. 우선 노동자들의 사회적 조직인 직맹단체의 존재 및 이를 통한 단체협약(단체계약)의 체결을 인정하였고, 사업소와 개별근로자간에는 근로계약관계가 체결될 것을 예정하고 있다. 그리고 개개근로자의 노동보호를 위한 국가적 감독과 사회적 감독이 병행되고 있다. 즉 사업소에서 법내용이 구체적으로 적용되는지에 대해 각급 노동행정기관뿐만 아니라 직맹단체도 감시·통제할 수 있도록 하고 있는 것이다.

개별적 근로관계에 관한 사항은 공산계열의 국제노동기구(특히 제1인터내셔널에서 제3인터내셔널)에서 선전선동용으로 구성하여 제시한 근로조건의 기준을 그대로 모방한 것이다. 그리고 이 법은 당시 북한이 남한보다는 산업화가 진전되어 있었으나 일본인 재산의 국유화 등 기업경영주체의 변동과 소련당국의 산업설비 탈취 등으로 사실상 정상적인 생산활동이 이루어지지 못하고 있던 시점에 제정되었기 때문에 실제 시행보다는 근로자계층의 지지를 얻어내는데 주된 목적이 있었던 것으로 보인다.

북한 내에서도 1946년 법을 '사회주의노동법'으로 발전하기 위한 과도기적인 성격을 지니는

것으로 파악하고 있다. 따라서 이 시기의 노동법제의 역할을 한편으로는 국영기업소 노동자·사무원들의 노동관계를 더욱 더 사회주의적인 것으로 공고히 발전시키고, 다른 한편으로는 개인소유의 기업소들에서 자본주의적 노동관계의 착취적 요소가 자라나는 것을 억제하는데 두었다. 그러나 인민민주주의의 단계라고 주장된 당시의 북한에서 이 법령은 제대로 적용되지 못한 채 사실상 사문화되고 말았다.

2) 1970년대까지의 단편적 노동법령 및 정책지시

이상과 같은 1946년의 노동법령 이후 1978년 4월 18일에 '사회주의노동법'을 채택할 시기까지 발표된 노동관련법들은 1946년의 법령에 남아 있는 자본주의적 요소를 불식하여 사회주의 경제체제를 수립해 가고, 전쟁의 수행과 전후의 재건을 위한 노동의 총동원체제의 확립을 위한 개별적인 법령 및 내각결정들이다. 이들 하위법령들 중에는 1946년 법령을 상세히 풀이하고 보완하는 내용을 담고 있는 것도 있으나 그보다는 처음부터 실효성을 갖기 어려웠던 1946년의 노동법령을 수정·변경하는 내용이 담겨져 있다. 이것은 1946년의 법이 사회주의 노동관리 적용의 실정법으로서 많은 단점을 드러내 사실상 사문화되었던 실정하에서 모든 것을 일시에 해결하기 위한 것이었다고 평가된다(최성환, 1979).

단편적인 노동법령 및 정책지시가 가장 많이 발효된 것은 1946~58년 사이이다. 이 시기에 발효된 주요 법령 또는 정책지시는 예컨대 ① 근로시간 및 휴가에 관한 사항으로서, 유해생산부문과 소년노동이 금지되는 생산부문 그리고 특별휴가를 주어야 할 근로의 종류에 관하여 규정하고 있는 '해로운 조건을 가진 생산부문과 지하로동 및 보충적 휴가를 주어야 할 직업종목에 관한 규정(1947. 6. 12. 로동성 규칙 제6호)', 휴가일수의 산정이나 휴가의 실시절차 등에 관하여 규정하고 있는 '휴가허용절차에 관한 규정(1949. 11. 4. 로동성 규칙 제1호)'이 있다.

② 임금에 관한 사항으로서, 휴가기간·작업전환시 수유기간 등 특수한 경우의 임금계산 방법에 관하여 규정하고 있는 '평균임금 계산규정(1947. 8. 29. 로동성 규칙 제9호)'과 임금책정 기준 및 절차 그리고 '로동자 임금지급표'에 의한 각 분야별·등급별 임금액·임금감액 요건 등에 관하여 상세히 규정하고 있는 '노동자 임금적용에 관한 규정(1949. 12. 27. 내각결정 제 196호)'이 있다. 그리고 도급노동의 종류 및 적용범위, 노력기준량 및 도급 단가의 제정절차·작업지시표의 작성 및 내용 등에 관하여 규정하고 있는 '도급노동임금제에 관한 규정(1954. 3. 30. 내각결정 제56호)' 등이 있다.

③ 단체협약에 대해서는, 표준단체계약서를 채택하고 단체협약의 효력범위를 기업소 또는 사무기관에서 일하는 모든 노동자·사무원에게 적용하도록 하고 있는 '단체협약체결에 관한 결정서(1950. 3. 15. 내각결정 제 27호)'가 있다.

④ 여성보호에 관한 규정으로서, 여성은 남성과 같은 평등권을 가지며 동등한 노동권리와 동일한 임금과 사회보험 및 교육의 권리를 가짐을 규정하고 있는 '남녀평등권에 대한 법령(1946. 7. 30. 립시인민위원회 결정 제 45호)'이 있다. 그리고 여성노동자의 노동력을 확보하기 위한 것이라고 생각되는 탁아소 시설과 설치·운영·폐지에 관한 '탁아소 규칙(1947. 6. 13. 보건성명령 제5호)', 여성의 건강과 여성의 사회적 보호를 목적으로 하는 '여성상담소에 관한 규정(1948. 12. 23. 보건성 규칙 제2호)'이 있다²⁾.

⑤ 사회보험 등 사회보장에 관하여, 의무적 사회보장에 관한 '사회보험법(1946. 12. 19. 립시인민위원회 결정 제 135호)', 생산직장에서 이탈함이 없이 야간 및 휴식일을 이용하여 휴양시키면서 노동하도록 하기 위한 '사회보험 직장야간 휴양소에 관한 규정(1952. 3. 19. 노동성 규칙 제4호)' 등이 존재했다³⁾.

그러나 북한이 사실상 사회주의체제로 돌입하였다고 주장하는 시점인 1958년 이후에는 내각결정보다는 주로 김일성의 정책지시가 노동법 규범으로서의 지위를 차지하게 되었다. 이는 김일성 유일체제의 확립과정과도 궤도를 같이 하고 있으며, 1961년의 '천리마운동', 1962년의 '大安의 사업체계', 1973년의 '3대혁명 붉은기쟁취운동'등이 그 대표적인 예이다.

주석 1) 법제처, 『북한법제 개요』, 1991, 455쪽.

주석 2) 이 법령들은 북한 법령집 '보건·사회'편에 실려있다. '노동'에 관한 법령은 아니지만 이 글의 내용상 무관하지 않다고 생각되어 적어본다.

주석3) 이러한 법령들 역시 보건·사회편의 내용이기는 하나, 위와 같은 이유에서 적어보기로 한다.

3. 1978년 사회주의 노동법

1946년의 '노동자 및 사무원에 대한 노동법령'은 소위 사회주의체제로 개혁하기 이전인 개인소유제하의 법으로서, 사유재산과 사유기업의 설정 및 고용주와 피용자간의 쟁의규제 등 자본주의적 요소가 잔존하고 있어 사회주의 노동관리 운영의 실정법으로서 많은 결함을 내포하고 있었다. 따라서 그간 이에 따른 결함과 미비사항을 김일성 지시 또는 내각결정 형식으로 보완하여오다가 이를 법제화하여 1978년 소위 '사회주의노동법'을 제정하게 된다.

즉 1978년 이전의 노동법은 개인소유제하의 법으로 사유기업의 인정, 쟁의규제 등 자본주의적 요소가 완전히 소멸되지 않는 상태에서 적용범위를 노동자·사무원에 한정시키고 있었다. 그러나 1978년의 사회주의 노동법은 자본주의적 요소를 완전히 제거한 상태에서 그 대상은 노동자·사무원 그리고 협동농장원에게까지 적용을 확대하였고, 이것은 이전의 김일성 지시 또는 내각 결정 기타의 단편적인 법규들을 종합하여 정리한 것이라 할 수 있다. 또한 특히 1972년에 제정된 사회주의헌법에 의하여 선언된 사회주의의 완전한 실현과 이른바 주체사상의 규범화를 노동법의 측면에서 시도한 것이다.

사회주의노동법을 제정하게 된 가장 중요한 배경은 중장기 경제계획의 연속된 실패경험 속에서 새로 마련한 제2차 7개년 계획을 성공적으로 완수하기 위하여 노동조직을 전면적으로 개편함으로써 조직을 체계화하여 노동생산성을 제고하려는 데에서 찾을 수 있다고 본다.

이러한 사회주의노동법의 가장 큰 특징은 근로자를 근로권의 주체, 즉 노동법이 목적으로 하는 주체로서가 아니라 당, 즉 조선노동당의 소위 주체적인 사회주의 노동정책을 실현하는 수단으로서 규정짓고 있다는 점과 어떤 정치적인 목적이 현저히 부각되어 있다는 점이다¹⁾.

김일성은 1979년 9월 27일 개최된 전국 노동행정일군대회에서의 '사회주의 노동법을 철저히 관철하자'라는 연설에서 일부 근로자들이 일을 열성껏 하지 않으며 또한 힘든 일을 하지 않고 험한 일만 하려고 하는 현상을 질책하면서 노동규율을 강화하여 480분 노동시간을 완전한 이용과 노력낭비 현상을 없앨 것을 지시함으로써²⁾ 그들의 노동법은 철저히 관철해야 할 근로자의 의무에 관한 법임을 밝히고 있다.

사회주의노동법의 또 하나의 특징은 주민의 강제동원법으로서의 성격을 가지고 있는 점이다(선환승, 1995). 이같은 성격은 사회주의노동법을 채택한 최고인민회의에서 보고한 앞의 연설에서 김일성의 교시 중 "우리가 사회주의와 공산주의를 더 빨리, 더 잘 건설하는가, 못하는가 하는 것은 결국 근로자들의 창조력과 재능을 어떻게 발양시키는가, 사회적 노동을 어떻게 조직하며 이용하는가, 노동의 생산능률을 얼마나 빨리 높이는가에 달려 있다."라는 부분에 잘 나타나고 있다.

김일성도 위의 '사회주의노동법을 철저히 관철하자'라는 연설에서 이 법을 철저히 관철하기 위해서는 노동정량을 1~2년에 한번씩 체계적으로 높이도록 하여야 한다고 지시함으로써 이 법이 노력동원법임을 밝히고 있다. 또한 북한의 백과전서에는 위 김일성의 연설은, 심화·발전되는 사회주의 건설의 현실에 맞게 사회주의 노동행정사업을 더욱 개선·강화하고 그에 대한 '국가의 지도통제기능'을 일층 강화할 수 있게 하였다고 평가하고 있어 이 사회주의노동법이 강제노력동원법임을 확인하고 있다.

이와 같은 사회주의노동법에 의하여 사회주의적 소유가 지배되게 됨에 따라 전사회적 규모에서 조직화된 집단적인 노동관계를 옹호하고 보호하는 것이 중시되고, 이에 따라 과거의 단체계약, 근로계약 등의 자본주의적 잔재도 일소되며 새로운 사회주의제도에 상응한 새로운 일련의 노동질서가 재편되게 되었다. 직맹단체도 기업관리측에 맞서 노동계급의 이익을 옹호할 필요성이 없어지게 됨에 따라 완전한 사상교양단체로 변하게 되었다고 본다.

북한의 사회주의노동법의 체계는 다음과 같다.

제1장 : 사회주의노동의 기본원칙(제1조~제13조)

- 제2장 : 노동은 국민의 신성한 의무(제14조~24조)
- 제3장 : 사회주의 노동조직(제25조~36조)
- 제4장 : 노동에 의한 사회주의 분배(제37조~45조)
- 제5장 : 노동과 기술혁명, 근로자들의 기술기능 향상(제46조~52조)
- 제6장 : 노동보호(제53조~61조)
- 제7장 : 노동과 휴식(제62조~67조)
- 제8장 : 근로자들을 위한 국가적 및 사회적 혜택(제68조~79조)

주석1) 사회주의노동법의 정치선전적인 성격은 이 법의 조문을 분석하여 보면 바로 알 수 있으나, 그 이전에 그들의 동 법을 게재한 책자의 크기와 모양 등을 보면 법전이라기보다는 소형 선전책자임을 외형상으로도 바로 알 수 있다고 한다. 즉 붉은 표지 뒤에 김일성의 사진을 싣고 있는 45페이지 짜리의 손바닥만한 책자로서 항시 휴대하면서 학습에 용이하게 되어 있어 공산주의 인간으로 개조하기 위하여 사용되는 선전물임을 알 수 있게 되어 있다고 한다(이상의 내용은 법무자료. 65쪽의 각주 11).

주석2) 과학백과사전출판사. 「百科全書」, 평양. 1983년, 520쪽. 법무자료 63쪽에서 재인용하였다.

4. 남북한 노동법령의 비교

북한의 노동법은 남한의 경우와 같이 노동자와 사용자의 권리의무관계를 규율하는 것이 아니라 국가의 감독·통제하에 기업소와 근로자들이 동지적 협조관계를 유지하고 이를 바탕으로 집단적 생산질서를 확립하기 위하여 제정된 것이라고 볼 수 있다. 이에 따라서 근로계약, 단체협약, 노동쟁의 또는 노동조합 등의 개념은 발견되지 않는다.

그러나 북한에서 처음부터 근로계약 등의 형태가 존재하지 않았던 것은 아니다. 서술한 바와 같이 1946년의 노동법령에서만 봐도 자본주의적 요소가 남아있어 일정한 형태의 근로계약이 성립할 수 있었고, 직업연맹은 노동조합과 같은 의미를 어느 정도 가지고 있었다고도 볼 수 있었다. 그러나 1978년 '사회주의노동법'이 제정되면서 자본주의적 색채가 일소되고, 전국가 노동체계가 김일성의 '대안의 사업체계'¹⁾에 기초하여 노동자들의 주체의식을 튼튼히 무장시키고 집단주의적 노동생활의 원칙을 철저히 구현하기 시작하였다. 사회주의적 소유가 지배하게 됨에 따라 전사회적 규모에서 조직화된 집단적인 노동관계를 옹호하고 보호하는 것이 중시되고, 이에 따라 과거의 단체계약, 근로계약 등의 자본주의적 잔재도 일소되며 새로운 사회주의 제도에 상응하는 일련의 노동질서가 재편되게 된 것이다.

이와 같은 정황으로 과거 법령에서의 근로계약, 단체협약, 노동쟁의 등에 관해 논하기보다는 새로운 북한 법규정을 분석하는 것이 낫아진다고 여겨진다. 이에 남북한 노동법의 비교는 북한의 '사회주의노동법'과 외국인 투자기업 노동규정'을 남한의 노동관계법령과 비교되도록 초점을 맞추었다.

1) 임금제도에 관한 비교

가) 노동보수지급 형태

남한의 노동에 대한 보수지급 형태는 '임금'이다. 임금이란 사용자가 근로의 대상으로 근로자에게 임금, 봉급 기타 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 의미한다고 말하고 있다(근로기준법 제18조). 그러나 북한의 기본적인 노동보수지급 형태는 '생활비'이다. '임금'이라는 용어대신에 '생활비'라는 용어를 사용하는 이유는, 임금은 특수한 상품인 노동력의 가격으로써, 자본주의노동법에서 규제되는 임금제도는 자본가와 노동자 사이의 착취적인 관계를 반영하는 것인데 반하여, 생활비제도는 착취의 수단이 아니라 국가와 사회의 주인인 근로자들에게 안정된 생활을 마련해 주기 위한 보장수단으로 되기 때문이라고 한다(이철수, 1995).

남한의 임금지급 형태는 기본급, 상여금, 물가수당·통근수당·가족수당·월동수당 등의 각종

수당, 휴업급여 등이 있다. 북한 생활비의 지급형태는 도급지급제와 정액지급제가 있으며, 이외에도 생산계획의 실행, 제품질, 설비자재의 이용을 평가하여 일을 잘한 근로자에게 부가형태로 지급하는 가급

금(근무연한·기술역량·학위를 참작), 상여 및 장려금제도를 두고 있다(노동법 제39조). 또한 남한의 근로기준법에서는 임금의 통화지급 원칙, 전액지급 원칙, 일정기일지급 원칙등에 관하여 정하고 있다(법 제42조). 그러나 북한의 법에서는 이러한 원칙들은 보이지 않는다. 북한의 노동자·사무원·협동조합원들에게 적용되는 생활비의 기본형태는 도급지불제와 정액지불제이며, 생활비의 추가적 형태는 가급금제와 상금제라는 것이 명시되고 있다(노동법 제38조). 한편 남한의 경우 노동보수지급 형태를 법으로 규정한 이유는 가장 기본적인 근로자의 임금수령을 보장하도록 하는 최소한의 조치로서 출발하고 있으나, 북한은 사용자가 노동당이 주체이기 때문에 노동자의 노동을 확보하기 위해서 규정된다. 따라서 남북한 노동보수지급 형태는 남한의 노동자 보호와 북한의 국가과업수행이라는 목적론적 입장에서 중요하게 차이가 난다고 할 수 있다.

나) 임금(또는 생활비)지급기준

남한에서의 임금지급은 자본주의 원칙하에서 노동가치와 공헌도에 따라 제공된 노동력의 양이 보수의 대상이 되는 동시에 기준이 된다. 다만 임금의 최저액에 관해서는 '최저임금법'에서 정하고 있다. 즉 최저임금은 근로자의 생계비, 동일직종 근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정하도록 되어 있다.(최저임금법 제4조 제1항). 그러나 북한의 임금지급은 사회주의적 분배원칙에 의거한다. 여기에서 '사회주의 분배'라 함은 일반적으로 경제계획기구가 1년간 생산된 사회적 생산물을 노동의 양과 질에 따라 노동자들에게 배정하는 것을 말하는데, 여기에서는 국가목표가 우선적으로 고려되어 개인의 소비수요의 충족보다는 생산의욕의 제고에 초점이 맞추어진다. 사회주의노동법 제37조는 "노동의 양과 질에 의하여 분배하는 것은 사회주의 경제법칙이며, 근로자들의 생산의욕과 기능기술 수준을 높이고 생산적 발전을 다그치는 힘있는 수단이다. 국가는 노동의 양과 질에 의한 사회주의 분배원칙을 관철한다"고 밝혀 노동의 양과 질만이 분배의 유일한 척도임을 명시하고 있다. 이 사회주의 분배원칙을 정확히 적용할 수 있도록 하는 중요한 조건이 '노동정량'이라는 개념이다. 노동정량이란 단위생산물을 생산하는데 소요되는 노동시간을 말하는데, 이러한 노동정량에는 통계적으로 산출되는 현실적 노동정량과 수요예측·목표설정·효율 등을 고려하여 산출한 정책적 노동정량이 있다. 사회주의노동법 제41조는 노동정량은 노동의 결과를 평가하는 중요한 척도라고 하면서 국가는 노동정량사업에서 근로자들의 사상의식 수준과 기술기능 수준, 새로운 과학기술의 성과 등을 정확히 타산한데 기초하여 노동정량을 제정하는 원칙을 관철하도록 하고 있다. 국가표준노동정량은 국가가 인민경제부문별로 대안의 사업체계의 요구에 맞게 기업관리를 정규화·규범화하고 생산이 정상화된 표준공장을 꾸려 거기서 측정된 자료를 기초로 정하도록 하고 있다(노동법 제42조 전단). 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 국가표준 노동정량을 기초로 하여 발전하는 현실과 구체적 실정에 맞게 과학적이며 선진적인 노동정량을 정하고 그것을 정확히 적용하며 끊임없이 갱신하여야 한다(동조 후단).

요컨대 북한의 임금보수 규정은 엄격히 '생활비'개념을 적용하여 노력동원을 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다. 즉 개인당 노동정량 개념을 도입하여 생산을 독려하고 여기에 대한 보수는 생산성과 연계되기보다는 인력의 재생산을 위한 "생활비"만을 지불한다. 북한 인력은 자신의 생존을 위해서는 부득이 노동을 할 수밖에 없게 되어 있다.

다) 임금(또는 생활비) 결정형태

남한의 근로기준법에서 임금은 취업규칙에서 정하면서 근로자 과반수 이상의 의견을 들어 사용자가 결정하도록 규정하고 있다. 즉 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 임금의 결정·계산·지급방법, 임금의 산정기간·지급시기 및 승급에 관한 사항에 대해 취업규칙을 작성하도록 하고 있다(법 제96조 제2호). 그러나 북한에서는 모든 생활비 지급에 관한 사항은 국가가 규정한다. 국가는 근로자들이 노동과정에서 소모하는 육체적·정신적힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 생활비등급제를 정하도록 하며, 국가기관, 기업소,

사회협동단체는 국가가 제정한 생활비등급제와 생활비 지급원칙에 입각하여 노동자·사무원·협동조합원들에게 생활비를 정확히 지급해야 하는 것이다(노동법 제38조). 한편 연장·야간·휴일근로수당 등 할증임금은 남한에서는 150% 지급이 규정되어 있으나 북한의 외국인 투자기업 노동규정에서는 명절날만 22시부터 다음날 6시까지의 노동보수가 200%로 규정되어 있는 것을 제외하고 통상적인 연장근로는 남한과 동일하게 150%이다. 그리고 사측의 귀책사유로 휴업을 실시할 경우, 남한 기업의 경우는 평균임금의 70%를 지급하도록 했으나 북한의 외국인 투자기업에게 일당 또는 시간당 노임액의 60%이상 보조금을 지급하도록 하고 있다.

남한은 임금이 노사 자율교섭에 바탕을 두고 임금수준, 임금체계, 임금형태가 결정되지만 북한의 경우는 법에 의해서 명문화 되어 있기 때문에 강제성을 띤다. 예를 들어서 북한의 도급제는 남한의 성과급제와 내용적으로는 유사한 점이 있으나 남한 기업은 스스로 자율적으로 도입한다는 점이 북한과

<표 1-1> 임금제도에 관한 남북한 비교

	남한	북한 사회주의 노동법	외국인 투자기업 노동규정
임금개념	노동에 대한 대가적 성질	생활비적 성질	
임금지급 기준	노동자가 제공한 노동력의 양	로동정량	
임금지급 방법	연공급 및 성과급	도급제, 정액제	최저임금제 및 자체규정(최저임금 북한지역내 220원, 자유무역지대 160원)
보수지급 방법	기업이 직접 노동자에게 지급	국가에 의해 마련된 기준에 따라 해당 사업소가 지급	기업이 알선기관에 선불로 일괄납부하고 종업원은 알선기관으로부터 후불제에 의하여 수령
연장·야간·휴일근로수당	150% 지급	규정없음	대휴없이 공휴일에 근무하거나 또는 야간작업시 시간당 노임의 150%, 명절날 및 22시부터 다음날 6시까지 시간의 노동보수는 시간당 노임의 200%
사측 귀책사유에 의한 휴업	평균임금의 70% 지급	-	일당 또는 시간당 노임액의 60% 이상 보조금 지급

차이가 난다고 할 수 있다.

2) 근로계약·단체협약제도에 관한 비교

남한에서의 근로계약이란 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급함을 목적으로 체결된 계약을 의미한다(근로기준법 제16조). 또 단체협약이란 노동조합의 대표자가 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준의 설정에 관하여 사용자나 사용자단체와 교섭을 하여 체결하는 것을 의미한다(노동조합 및 노동관계조정법 제29조, 제33조 제1항). 자본주의체제하에서 근로계약과 단체협약은 필수적이라 할 수 있으나 북한에서는 단체협약을 노동력의 매매로 파악하고 있을 뿐이다. 1978년 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 지배체제가 확립되고 국가가 노동력을 원천적으로 장악하게 됨에 따라 1946년 노동법령에서 형식적으로나마 인정되고 있었던²⁾ 노동계약은 더 이상 법적인 제도로써 존재하지 않게 되었다. 북한의 모든 노동력은 국가노동행정기관의 파견절차에 의하여 취업요구자들을 관할지역 안의 해당기관, 기업소, 단체에 파견한다. 그리하여 구체적인 일자리가 정해지고 취업이 성립되면 근로자들은 기업소 등의 종업원으로 등록되며 두 당사자들 사이에는 구체적 노동법률관계가 형성되게 되는 것이다.

반면에 북한의 외국인 투자기업 노동규정을 보면 근로계약에 관한 규정이 있다(제9조). 즉 외국투자기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 근로계약을 맺어야 한다. 이 근로계약에는 종업원이 수행해야 할 임무, 생산량과 질 지표, 노동시간과 휴식, 노동보수와 보험후생, 노동보호와 근로조건, 노동규율, 상벌, 사직조항 등을 규정해야 한다. 이러한 내용은 남한의 근로계약과도 유사하지만 남한에서의 근로계약이 사용

<표 1-2> 단체협약 · 근로계약에 관한 남북한 비교

	남한	북한 사회주의 노동법	외국인 투자기업 노동규정
단체협약 · 근로계약	필수적	규정없음	북한에 투자하는 외국기업은 북한 노동자를 사용하고자 할 때, 북한의 직업동맹과 계약해야 한다는 것을 규정

자와 근로자 개개인의 1대 1 계약인 반면, 북한에서는 직업동맹이라는 단체를 통하여 근로계약을 체결해야 한다.

3) 분쟁조정제도에 관한 비교

남한 노동조합 및 노동관계조정법 제34조 제1항에서는 "단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 관계당사자간에 의견의 불일치가 있을 때에는 당사자 쌍방 또는 단체협약에 정하는 바에 의하여 어느 일방이 노동위원회에 그 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청할 수 있다"고 하고 있다. 또한 제49조에서는 "국가 및 지방자치단체는 노동관계 당사자간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 노동관계 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조정함으로써 쟁의행위를 가능한 한 예방하고 노동쟁의의 신속 · 공정한 해결에 노력하여야 한다."고 하고 있다.

한편 북한 노동법 제72조는 다음과 같이 규정하고 있다. "단체계약 불성립시 합의를 얻지 못할 경우 계약당사자 쌍방을 대표하는 동일한 인원으로 조정위원회를 구성하여 해당 시 · 군 · 구역의 노동인민위원회와 또는 인민재판소에 제소할 수 있다." 물론 여기에서의 '단체계약이 아니라 북한 노동행정기관의 인력배치사업을 통하여 실현된 취업요구자들의 직업배치에서 발생할 수 있는 문제를 의미하는 것으로 생각된다³⁾.

6) 휴일·휴가규정의 비교

남한의 근로기준법상 사용자는 근로자에 대하여 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다(법 제54조). 또 1개월에 대하여 1일의 유급휴가를 주어야 하고, 1년간 개근한 자에 대해서는 10일, 9할 이상 출근한 자에 대해서는 8일의 유급휴가를 주어야 하며, 2년 이상 계속 근로한 근로자에 대하여는 1년을 초과하는 계속근로연수 1년에 대하여 위의 휴가에 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다(법 제57조, 59조). 반면 북한법상 근로자는 1주에 하루 휴식을 보장받으나 유급이라고 정하고 있지 않고, 국가적으로 제정된 명절날과 일요일을 쉬는 날로 하고 있으며, 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 부득이한 사정으로 쉬는 날에 근로자들을 노동시킨 때에는 한 주일 안으로 반드시 대휴를 줄 것을 명문화하고 있다(노동법 제64조). 또

노동자·사무원·협동농장원들은 해마다 14일간의 정기휴가와 직종에 따라서 7일 내지 21일간의 보충휴가를 받는다(노동법 제65조). 다만 사회주의 노동법에서는 휴가에 대해 일정한 근로일수를 보장하는 것을 볼 때, 북한법상의 휴가 역시 일종의 유급휴가라고 생각된다.

남한의 경우 월차유급휴가는 근로자의 자유의사로 1년간에 한하여 적치하여 사용하거나 분할하여 사용할 수 있고, 연차유급휴가가 20일이 넘는 경우 사용자는 그 초과하는 일수에 대하여 통상임금을 지급하고 유급휴가를 주지 아니할 수 있다. 이러한 유급휴가는 근로자가 청구한 시기에 주어야 하나 그 시기에 유급휴가를 주는 것이 사업운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 시기를 변경할 수 있다고 규정하고 있다. 또 근로기준법 상으로는 북한 노동법 제 64조와 같은 대휴명령제가 없다. 다만 제52조에서, 노동부장관이 근로시간의 연장이 부적당하다고 인정할 경우 그 이후 연장시간에 상당하는 휴식 또는 휴일을 줄 것을 명할 수 있도록 하는 규정이 있다.

7) 출산휴가규정의 비교

남한의 근로기준법상 사용자는 임신중의 여성에 대해서는 산전후를 통하여 60일의 유급보호휴가를 주어야 하고, 임신중의 여성근로자의 청구가 있는 경우에는 경미한 근로에 전환시켜야 하며, 시간외 근로를 시키지 못하도록 규정한다(법 제72조). 또한 생후 1년 미만의 유아를 가진 여성근로자의 청구가 있는 경우에는 1일 2회 각각 30분 이상의 유급수유시간을 주어야 한다(법 제73조). 북한 노동법상 여성근로자들은 정기 및 보충휴가 외에 근속연수에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가를 받는다(노동법 제66조). 남한에서는 유급보호휴가를 산후에 30일 이상 확보되도록 하고 있다(법 제72조 제1항).

8) 사회보장규정의 비교

남북한의 사회보장체계는 이를 표방하는 목적과 이념이 크게 동떨어져 있을 수 없으므로 서로 유사한 점이 많다. 그럼에도 불구하고 재해보상제도가 기업주에게 근로자들의 재해에 대한 보상책임을 규정함으로써 사용자의 무과실책임제도를 확립하고 있다는 점이나 공공부조·사회복지 서비스에 관하여 국가 또는 지방자치단체가 그 책임을 맡고 있다는 점에 있어서는 다른 체계를 보이고 있다. 또한 남한 근로기준법상의 재해보상의 경우 보상금 지급의무가 국가가 아닌 사용자에게 부과되고 있다는 점등에서 국가가 모든 의무를 부담하도록 하고 있는 북한의 사회보장체계와는 다르다. 북한 노동법 제12조는 국가가 근로자들이 노동과정에서 소모한 힘을 회복할 수 있도록 충분한 휴식을 보장하며, 전반적 무상치료제와 선진적인 노동보호제도를 통하여 근로자들의 생명과 건강을 보호한다고 규정하고 있다. 그리고 제68조 후단에서는 근로자들이 노동에 의한 분배 외에 추가적으로 많은 국가적 및 사회적 혜택을 받을 수 있음이 명시되고 있다. 또한 국가는 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험체에 의한 일시적 보조금을 주며, 그 기간이 6개월이 넘으면 국가사회보장제에 의한 노동능력상실연금을 준다(제73조). 또한 완전한 무상치료제에 의한 의료상 혜택 수급권한이 법 제79조에 규정되어 노동자·사무원·협동농장원 및 그 부양가족들은 모든 의료봉사를 무상으로 받는다.

이와 같이 사회보장제도와 관련한 모든 책임이 북한 당국에 있지만 외국인 투자기업의 경우에는 당해 기업이 전적으로 부담해야 하는 것을 유념해야 한다.

예를 들면 외국인 투자기업 노동규정에서는 작업도중에 종업원이 사망하였거나 부상·중독과 같은 사고가 발생하였을 때는 노동보호감독기관에 통지해야 하고, 관계기관의 사고심사의 의무화되고 있어서 유의를 요한다(제 36조, 제38조). 이때 사용기업의 과실이 인정될 때는 과도한 배상과 벌칙이 부과되도록 규정되어 있음은 물론이다.

<표 1-4> 사회보장제도에 관한 남북한 비교

	남한	북한 사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
산재보상	사용자만 평균임금의 0.5~25.8%	전액 국가가 부담	-
사회보장제도	고용보험 - 실업급여사업 노(0.3%), 사(0.3%) - 고용안정사업 사용자만 0.2% - 직업능력개발사업 사용자만 0.1~0.5%(직업훈련의무업체인 경우는 0.0%) 국민연금 노(3%), 사(6%) 의료보험 노사 각각 1.5%	주택공급, 식량공급, 탁아소·유치원의 운영, 의무교육 및 무상교육, 연로연금, 유공자 및 유족의 배려, 무상의료의 실시, 모두 국가가 부담.	기업이 종업원의 급여 지급액의 7%, 종업원은 자신의 급여의 1%를 사회보험기관에 납부하여 사회보험기금으로 적립하도록 함.

9) 퇴직금 제도에 관한 비교

남한에서는 사용자는 계속근로년수 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로써 퇴직하는 근로자에게 지급할 수 있는 제도를 설정하고 있다(근로기준법 제34조 제1항 본문). 그러나 북한에서는 퇴직금이라는 개념을 찾아볼 수는 없으나 다만 노동법 제74조에서 '연로연금'이라는 개념이 보인다. 즉 국가는 남자 만 60살, 여자 만 55살에 이른 근로자들에게 일정한 근속노동연한을 가진 경우에 연로연금을 주도록 하고 있다. 기본적으로 북한에는 노동시장의 개념이 없기 때문에 노동시장에서의 탈퇴를 의미하는 '퇴직'이라는 개념은 생각할 수 없을 것이다.

10) 노동의 권리와 의무에 관한 비교

남한에서 노동의 권리와 의무는 헌법 제32조에서 규정된다. 즉 모든 국민은 근로의 권리를 갖고 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. 또한 모든 국민은 근로의 의무를 지고, 국가는 근로의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정해야 하며, 근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정해야 한다(헌법 제32조 제1항, 2항, 3항).

한편 북한 노동법 제4조는 사회주의하에서 공민은 노동에 참가할 의무를 가지고 있음을 규정하고 있다. 즉 조선인민민주주의공화국에서 노동능력이 있는 공민은 자기능력에 따라 사회적 노동에 참가해야 하는 것이다. 또한 제5조는 사회주의하에서 모든 근로자들이 노동에 대한 권리를 가지고 있음이 규정되어 있다. 모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받을 수 있다고 규정되어 있다. 또한 북한의 모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며(제5조 후단) 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 근로자들을 성별, 연령, 희망, 기술기능 수준에 맞게 노력을 적재적소에 배치하여야 하는 국가적 의무가 규정되어 있다(제30조).

그러나 북한의 모든 노동력은 국가노동행정기관의 과건절차에 의하여 과건되어 구체적인 일자리가 정해지는 것이므로 실질적 의미의 직업 선택의 자유가 보장되지 않는다.

<표 1-5> 노동의 권리와 의무에 관한 남북한 비교

	남한	북한
노동의 권리와 의무	헌법에서 규정(근로자의 권리와 의무자 존재)	국민의 노동의 권리와 노동참여의 의무에 관한 규정이 노동법 규정에 존재
직업선택의 자유	헌법에서 보장	근로자들의 희망과 능력에 따라 근로자들을 적재적소에 배치해야 하는 국가적 의무

11) 잉여노동력의 정리해고에 관한 비교

남한의 근로기준법 제30조에서는 해고의 자유가 제한되고 있으나, 제31조에서는 긴박한 경영상의 필요에 의한 고용조정이 허용되고 있다. 즉 사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 감봉 기타 징벌을 하지 못하지만, 근기법상의 규정에 의한 일시보상을 행하였을 경우 또는 천재·사변 기타 부득이한 사유로 인하여 사업계속이 불가능할 경우에는 해고 기타 징벌을 할 수 있고 또한 긴박한 경영상 필요가 있는 경우에는 근로자를 해고할 수 있다.

이와는 달리 북한 노동법 제43조에서는 국가기관, 기업소가 불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 제때에 다른 공장, 기업소, 협동농장의 생산적 작업에 대한 임시지원사업을 조직하여야 하며, 국가기관, 기업소는 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 노동자들을 마음대로 제적할 수 없음을 명시하고 있다.

그러나 북한에서도 외국투자기업의 경우에는 예외적인 경우 노동자를 해고할 수 있도록 규정하고 있다(외국인 투자기업 노동규정 제15조). 또한 예외적인 경우 외국투자기업에 투입된 노동력은 사직을 제기할 수도 있다.

이렇게 해고하거나 사직을 승인한 경우, 외국투자기업은 종업원에게 일한 연한에 따라 보조금을 주어야 한다. 이때의 보조금은 남한 기업의 경우 퇴직금과 같은 성격을 가진 것으로 취업규칙에 따라서 지급하게 되어 있으나 북한은 외국투자기업의 경우 법으로 지급액을 정하고 있다. 즉 모든 외국투자기업은 북한 근로자를 내보낼 때 1년 미만의 근로자에게는 1개월분, 그리고 1년 이상의 경우 최근 3개월 평균노임액을 일한 연도수에 따라 보조금을 지급하도록 하고 있다. 그리고 외국투자기업이 종업원을 해고하거나 사직시키려는 경우에는 1개월 전에 기업소재지 노력알선기관에 명단을 제출해야 한다(동 제19조).

<표 1-6> 해고에 관한 남북한 비교

	남한	북한 사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
해고·사직규정	사직은 자유. 다만 해고의 경우 법상에서 일정한 제한이 있음.	불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 임시지원 사업을 조직할 의무가 국가에 있음. 국가기관, 기업소는 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 임의로 노동력의 제적 불가능	일정한 요건하에서 해고와 사직을 예외적으로 인정
해고·사직에 대한 보상금	퇴직금 규정에 따른 보상금	-	보조금 지급의무 - 1년 미만 1개월분 - 1년 이상의 경우 최근 3개월 평균노임액 - 일한 연도수에 따라 보조금 지급

12) 직업선택의 자유에 관한 비교

남한에서 모든 국민은 헌법상 보장된 직업선택의 자유를 갖는다(헌법 제15조). 한편 북한의 모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며(노동법 제5조 후단) 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 근로자들이 창조적 지혜와 능력을 적재적소에 배치하여야 하는 국가적 의무가 노동법 제30조에 규정되어 있다.

그러나 북한의 모든 노동력은 국가노동행정기관의 파견절차에 의하여 파견되어 구체적인 일자리가 정해지는 것이므로 실질적 의미의 직업선택의 자유가 보장되고 있지는 않다고 생각된다. 즉 직업선택의 자유란 직업결정의 자유, 직업종사의 자유, 직장이탈의 자유까지도 보장하는 개념이라고 일반적으로 인식되는 바, 북한 노동법에서 말하는 직업의 선택권한은 이러한 자유권적 기본권으로서의 직업선택의 자유라고는 말할 수 없는 것이다.

13) 근로조건의 결정에 관한 비교

남한의 근로기준법상 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 기하여 결정하여야 한다(제3조). 그러나 사회주의하에서의 노동은 전일적인 사회주의 경제체제에서 진행되는 사회적 노동이므로, 북한에서는 계획의 일원화·세부화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 사회적 노동이 계획적이고 합리적으로 조직될 것이 명시되고 있다(노동법 제10조).

14) 여성근로자의 취업기회의 확대규정에 관한 비교

남한의 근로기준법상으로는 여성근로자의 취업기회 확대에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않으나, 여성발전기본법이 1995년 12월30일에 제정되어 1996년 7월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 남한 사회의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모하기 위한 법이라고 그 입법취지에서 밝히고 있다. 또한 공무원임용시험령에서는 여성의 공직임용 확대를 위하여 여성채용목표제를 도입, 이른바 여성고용할당제가 시행되고 있다.

한편 북한 노동법 제31조는 이에 관한 규정을 두고 있다. 즉 국가는 여성근로자들이 사회적

노동에 적극 참가할 수 있도록 온갖 조건을 보장한다. 해당 지방 및 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성들이 일하는 데 편리하도록 탁아소, 유치원, 아동병동, 편의시설을 갖춰야 하며, 직장에 나가지 못하는 여성들이 희망에 따라 일할 수 있도록 가내작업반, 가내협동조합 등을 조직하도록 하고 있다. 이러한 북한법상의 규정은 노동력 동원을 위한 방안으로 보인다.

15) 노동조직에 관한 비교

현재 남한에는 한국노동조합연맹과 전국민주노동조합연맹 산하에 각각 21개와 20개의 전국 규모의 노동조합이 있고, 또한 각각 4,223개와 934개의 단위노동조합이 있다(1996년 12월 말 집계). 이러한 노동조합이란 "근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체"를 의미한다. 북한에도 이러한 의미의 노동조합이 존재하고 있는가에 대해서는 의문이다. 1946년 법에서 나타나는 직업연맹단체는 그 때 당시에는 그러한 의미의 노동조합적 성격을 지니고 있었다고 말할 수 있을 것이나 앞서도 언급하였듯이 직업연맹단체의 성격은 그 이후 사상교양단체로 변화하였다. 다만 조직형태의 비교라는 의미에서 북한 노동조직을 설명하면 다음과 같다.

북한에는 생산현장의 노동조직 이외에 조선로동당의 외곽단체로서 조선직업총동맹(직맹), 조선농업근로자연맹(농근맹), 사회주의노동청년동맹(사노청), 조선민주여성동맹(여맹)이 있는데 이들은 근로자들의 자주적 결사체가 아닌 조선로동당 외곽단체로서 노동의 동원 및 감시기능을 수행하는 것으로, 자본주의 국가의 노동조합이 자발적·자주적 단체로서 근로자의 경제적·사회적 지위의 개선·유지를 목적으로 하고 있는 것과 현저히 구별된다.

직맹은 형식상 노동자·사무원들의 자발적인 조직체로 되어 있으나 실제로는 그 간부를 당에서 지명하고, 규약도 "직맹은 로동당의 옹호자이며 당의 지도하에 모든 활동을 전개한다". "직맹은 로동계급의 통일과 단결을 강화하며 그들을 당 주위에 결속시켜 당이 제기한 혁명임무 수행에도 조직을 동원한다. 직맹원은 로동당의 로선과 정책을 옹호하며 매시간 당이 제시한 과업을 모범적으로 실천하여야 한다"라고 규정하는 등 조선로동당의 철저한 하부구조임을 시인하고 있다.

직맹의 임무는 ① 노동자·기술자·사무원의 공산주의 교양, ②盟員의 계급교양, ③ 기술·문화 교양사업 실시, ④ 생산과제 수행에의 노동자 조직동원과 생산능률 제고 및 노동규율 강화, ⑤ 노동보호사업의 조직수행, ⑥ 사회주의 경쟁운동의 지도 등으로 되어 있다. 盟員의 의무는 ① 김일성 교시의 무조건 집행, ② 연맹의 비밀준수, ③ 직맹결정사항 이행, ④ 김일성사상과 어긋나는 행동과의 투쟁전개로 되어 있는 등 자본주의 국가의 노동조합과는 판이한 성격을 갖는다.

주석1) 북한에서 말하는 '대안의 사업체계'라 함은 헌법 제2장 제3절에 규정되어 있던 신형 사회주의 공업기업관리 형태로서 종전의 지배인 유일관리제도가 관료주의나 기관본위주의의 단점을 갖고 있었던데 대한 반성으로 공장 당위원회와 집단적 지도하에 실시하여 기업관리에서 대중노선과 과학성의 원칙을 정확하게 구현하고 낡은 자본주의적 경제관리방법의 잔재를 종국적으로 청산한 새로운 사회주의적 경제관리체제라고 한다(福島正夫,

『朝鮮民主主義人民共和國社會主義憲法』, 日本評論社, 1974. 30~39쪽). 대안의 사업체계의 내용에는 ① 조선노동당의 지도적 역할의 강화, 경제적 자극보다 정치·도덕적 자극을 앞세우는 정치사업의 우선, ② 공장·기업소의 관리·운영에서 공장 당위원회의 집체적 토의와 지도 및 노동당 간부와 지배인의 현장지도 강화가 포함된 군중노선의 관철. ③ 중앙집권화된 계획적 관리와 독립채산제의 실시 등이 있다(법제처, 앞의 책. 483쪽).

주석2) 1946년 노동법령에서의 근로계약에 관한 내용은 다음과 같다. ① 개인소유의 기업소와 사무소에서 일하는 일꾼들의 보수금은 단체 또는 노동계약으로서 규정한다(제2조 ㉞호). ② 노동자와 사무원들의 노동임금은 기업소와 사무소에서 매월 2차식 계약에 규정한 기한에 의하여 지불한다(제10조). ③ 일꾼들은 고용주와의 협의에 의하여 개인사고로 임금을 받지 않는 단기 휴가를 받을 권리를 가진다(제13조).

주석3) 한편 1946년 노동법령에서는 다음과 같은 규정을 두고 있다. [제23조] 고용주와 고용주 사이에

5. 결론

남북한 노동법을 평면적으로 비교하면 여러 가지의 오류가 발생할 수 있다. 무엇보다도 남북한의 체제와 이념이 다르기 때문에 법조문 자체의 차이가 가져다주는 함의는 크지 않다고 할 수 있다. 더욱이 북한의 경우는 노동법이 존재하기는 하나 이는 어디까지나 대외전시용인 경우가 대부분이며, 이들 법조항이 실제로 지켜지지 않아 사문화된 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 남북한의 노동법을 비교하는 이유는 당장에 북한에 진출하고자 하는 기업 또는 개인에게 최소한의 정보를 제공하기 위해서라는 점은 서론에서도 언급한 바 있다. 예를 들어 작업장에서 규율을 어기고 작업을 태만히 했을 경우 그 처벌근거는 북한에서도 당연히 법조문을 먼저 검토할 수밖에 없기 때문일 것이다. 이것은 선진국의 경우 노동법이 노동자의 보호를 위하여 사용되는 것과는 달리, 북한의 경우는 처벌과 규제를 위하여 법규정이 동원되기 때문이다. 이와 함께 북한 노동법 연구는 북한의 사회주의체제를 이해하는데 중요한 근간이 된다. 법과 체제이념과는 서로 유리될 수 없으며 법은 체제의 반영물이라고 할 수 있다.

본 연구가 위에서의 비교를 통해 파악한 주요한 차이는 다음과 같다.

첫째, 근로자 보호에 관한 북한법 규정은 표면적으로는 국제노동기준을 상회하는 경우가 많아서 단순비교만으로는 남북한의 노동법 중에 어느 것이 노동권 신장면에서 양호한가를 구별하기에 용이하지 않다. 다만 외국인 투자기업에게는 이들의 상회하는 근로조건이 곧바로 추가비용 부담과 연결될 수 있음을 간과해서는 안된다.

둘째, 노동법상에서 규정하고 있는 개념적 차이가 현저하게 나타나고 있다는 점이 특기할 만하다. 예를 들어 임금의 경우 자본주의체제를 표방하고 있는 남한은 노동시장 기제로 노동에 대한 대가로서 임금을 규정하고 있다. 그러나 북한의 경우는 마르크스의 재생산력설에 기초를 두고 생활비적 개념을 적용하고 있다.

셋째, 사회주의체제의 계획경제체제가 노동법 이론에도 반영되고 있다. 직업의 선택, 근로조건 결정, 해고규정 등에서 나타난 바와 같이 국가는 계획경제의 준칙에 따라서 처리하고 있음을 보여주고 있다.

넷째, 노사관계의 조직면에서 보면 자율적인 노사관계 형성이 근간이 되고 있는 자본주의체제와는 달리 북한에서는 당 정치조직으로 노동조직이 변질되어 있다.

다섯째, 북한 노동법은 노동권의 보호적 측면보다는 노동력의 동원을 염두에 두고 제정되어 있다. 즉 일하는 양과 일수에 따라서 노임이 지급되고 도급제적 보수원칙이 지켜지고 있으므로 주민의 노동력 동원체제를 뒷받침하고 있는 것으로 해석된다.

<표 1-7> 주요 남북 노동법 규정 비교

	남 한	북 한
임금	취업규칙에서 규정, 노동에 대한 대가적 성질	국가가 일률적으로 규정, 생활비적 성질
근로계약·단체협약제도	필수적	형식적 인정
분쟁조정제도	조정전치주의	노사동수의 조정위원회를 통하여 해당 시·군·구역의 인민위원회 노동과 또는 인민재판소에 계소
근로시간	1주간 근로시간 44시간, 1일 근로시간 8시간, 노사합의로 1주간 12시간 한도에서 연장가능	1일 근로시간 8시간, 노동의 경중에 따라서 6~7시간으로 단축, 3명 이상의 자녀를 가진 여성의 경우는 하루 6시간
여자와 소년의 보호	15세 미만은 채용금지, 여자와 18세 미만인 자는 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용할 수 없음, 15세 이상 18세 미만인 자의 근로시간은 1일 7시간, 1주일 42시간 초과 불가.	16세 미만은 채용금지, 수유아동을 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동 금지
휴일·휴가규정	1주일에 평균 1회의 유급휴일, 월차유급휴가, 연차유급휴가가 보장되고 있음.	1주일에 하루의 휴일보장(대휴명령제가 보장됨), 1년에 14일의 정기휴가, 직종에 따른 7일 내지 21일간의 보충휴가, 이 경우 일정한 근로일수를 인정(일종의 유급휴가라고 생각됨)
출산휴가	산전후를 통하여 60일의 유급보호휴가 보장(산후 30일 이상 확보되어야 함)	산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가
사회보장	예외적인 사회주의적 경제원리의 수용으로 사용자의 무과실책임추책제도 확립	국가의 의무적 사회보장제도
사회보장 퇴직금	계속근로년수 1년에 대한 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로써 지급	규정 없음, 다만 연로연금에 대한 규정은 존재
노동의 권리와 의무	헌법에서 규정(근로의 권리와 의무가 존재)	국민의 노동의 권리와 노동참여의 의무에 관한 규정이 노동법 규정에 존재

	남 한	북 한
임의노동 력의 정리 해고	긴박한 경영상의 필요에 의한 고용조정이 가능	불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 임시지원사업을 조직할 의무가 국가에 있음. 국가기관, 기업소는 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 임의로 노동력의 제적 불가능
직업선택 의 자유	헌법에서 보장	근로자들의 희망과 능력에 따라 근로자들을 적재적소에 배치해야 하는 국가적 의무
근로조건 의 결정	노사의 자유의사에 기함.	계획의 일원화·세무화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 사회적 노동이 계획적이고 합리적으로 조직되어야 함.
여성근로자 의 취업기 회의 확대	일부 여성고용할당제의 시행	국가의 여성근로자의 근로조건 보장의무가 존재
노동조직	한국노동조합총연맹과 전국민주노동조합총연맹 산하 전국 규모의 노동조합과 단위노동조합으로 구성	본질적 의미의 노동조직에 관한 규정은 찾아볼 수 없음. 다만 조선로동당의 외곽단체로서 조선직업총동맹, 조선농업근로자연맹, 사회주의노동청년동맹, 조선민주여성동맹 등이 존재

II. 南北韓 交流現況과 法制度 分析

1. 서론

1989년 독일이 통일된 이후 세계에서 유일한 분단체제로 남아 있는 한반도에서도 1990년대 이후 본격적인 남북한 교류가 시작되면서 통일의 움직임이 보이고 있다. 1090년 8월 1일 남한에서는 '남북교류협력에 관한 법률'(이하 남북교류협력법)이 제정되면서 군사분계선 이남지역(남한)과 군사분계선 이북지역(북한)간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하게 되었는데, 이 남북교류협력법이 제정됨으로써 남북한간의 인적·물적 교류협력을 제도적으로 뒷받침하는 기본적인 법적 장치가 마련되었다고 볼 수 있다(제성호, 1995). 또한 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 이를 관리·운영하기 위하여 '남북기금협력법'이 제정되어 있다. 한편 북한이탈주민이 정치·경제·사회·문화 등 대한민국의 모든 생활영역에서 신속히 적응·정착하도록 하기 위하여 1997년 7월 14일에 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'이 제정되었다.

남북한의 본격적인 교류에 대한 법제정 움직임은 남한만의 것은 아니다. 북한은 1984년 1월의 최고인민회의 제7기 제3차 회의에서 '남북협력과 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬 데 대하여'라는 결정을 채택하여 북한의 대외무역 확대정책을 공식적으로 결정하였고, 같은 해 9월 8일의 최고인민회의 상설회의에서는 경제합작과 기술협조의 발전이라는 방침에 따라 외국인의 직접투자, 합작투자를 유치하기 위한 '조선민주주의인민공화국 합영법'을 제정·공포하였다(구분학, 1995). 1990년대에 들어서 북한은 보다 의욕적으로 대외무역을 강화하기 위한 조치를 취하였는데, 1992년 2월 정무원은 '대외무역사업에서의 혁명적 전환을 일으킬 데 대한 결정'을 채택하고 신무역체계를 수립하기 위한 북한의 정책적 의도를 드러냈다. 그리고 1992년 헌법개정시 외국인 투자의 헌법적 근거조항을 신설¹⁾하고 '외국인투자법', '합작법', '외국인기업법'을 제정하였으며, 1994년까지 20여개의 외국인투자 관련법령을 정비하였다. 그러나 북한의 이러한 법들은 남한과 같이 남북간의 교류에만 특정하여 제정된 것이 아니라 남한을 비롯한 세계 여러 나라와의 경제협조를 확대발전시키기 위한 것이므로 남한과 북한의 법체계는 근본적으로 다르다고 할 수 있을 것이다. 그러나 다만 자유주의 경제체제를 선택한 남한이 북한과 교류하는 것이나 사회주의 경제체제를 선택했고 철저한 폐쇄정책을 유지해오던 북한이 세계각국과의 경제협력을 들고 나선 것은 새로운 조류라고 할 수 있다.

남북한 교역의 증가에도 불구하고 남북한의 교류정책에는 남한과 북한에 각각 법적 문제점이 상존하고 있으며, 또한 남북한간의 법체제상의 불일치가 경제교류에 예기치 않은 걸림돌로 작용할 가능성이 있다. 장래 통일의 시대에 대비하여 이러한 법적 걸림돌들에 어떻게 대처하고, 차후의 법개정 방향을 어떻게 이끌어가야 하는가에 대한 문제의식이 이 연구의 출발점이라고 할 수 있다.

본고의 목적은 우선 남북교류의 현황에 대하여 살펴본 후 남북한간의 교류협력에 관한 개괄적 검토를 거치고, 그리고 남북한 인적교류와 제외국의 북한에의 자본투자에 걸림돌이 될 수 있는 법적 문제점에 대하여 검토하고자 한다.

서론에 이어 제2절은 남북교류협력의 현황과 그에 대한 평가를 내리고, 제3절에서는 남북교류협력법에 대한 대략의 내용으로서 남북교류협력법의 법적의의, 구성형태 그리고 입법체계상의 특징을 서술하였다. 제4절에서는 외국인 투자의 보장, 투자의 제한, 투자의 대상, 투자의 관할기관, 노동력의 채용방법·노동자 보호에 관한 규정 그리고 분쟁해결에 관하여 규정하고 있는 북한의 외국인투자 관련법령에 대하여 살펴본다. 또한 제5절에서는 북한 노동법과 외국인 노동규정을 비교해 보고, 제6절에서는 현행 남북한의 상호간 교류에 관한 법적 문제점에 관하여 논하며, 제7절에서는 특히 북한내에서의 북한 노동력 활용에 있어서의 법적 문제점에 관하여 논하고자 한다. 마지막으로 제8절은 남북교류협력을 촉진하기 위한 정책과제를 제시하게 된다.

주석 1) 이때 개정된 헌법의 내용은 다음과 같다. "국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다(제36조). "국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다(제37조)."

2. 남북교류협력의 현황과 평가

남북교류는 1989년 6월 '남북교류협력에 관한 기본지침'이 마련된 이후 꾸준히 증가하여 왔다¹⁾. 북한의 핵문제가 대두된 1993년 들어 남북교역은 일시적으로 주춤거렸으나 1994년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 특히 1994년에는 남북교역에서 위탁가공교역이 차지하는 비율이 급격히 증가하기 시작하였다. 인적교류면에서도 1995년 이후 남북간 많은 왕래가 이루어지는데, 특히 1998년 정주영씨의 소말이 방북과 금강산 개발의 추진이 물꼬를 트면서 인적교류의 활성화가 전망되고 있다.

또한 정부는 1994년 11월 8일 '남북경제협력 활성화 조치'를 발표하였는데, 이를 계기로 남한 기업의 대북한 직접투자를 포함하여 대북경제협력사업이 본격적으로 논의되고 있다. 즉 쌍용, 신원, 삼성, 대우, 한화, 대동화학, 영신무역 등 남한 기업인들이 1994년 말부터 북한을 방문하여 본격적인 경제협력사업을 논의하였고, 1998년 3월 기준 총 31개 기업이 '협력사업자' 승인을 받아 사업추진 자격을 부여받았으며, 총 8개 기업이 '협력사업' 승인을 받아 실제 사업을 추진하게 되었다. 이하의 내용은 남북교류협력의 현황에 대한 세부적인 사항이다.

1) 남북교류협력의 현황

가) 교역전반

1989년도 교류 초반의 교역실적은 25개 품목 18,724천달러의 수준이었으나 1993년에는 89개 품목 186,591천달러의 수준으로 급증하였다. 한편 1998년 4월중 남북간 교역실적은 135개 품목 11,665천달러로 전년동월의 96개 품목 37,387천달러에 비해 68.8% 감소하였다.

나) 반입통관 측면(부표 2 참조)

1989년 교류가 처음 시작된 시기의 반입현황은 24개 품목 18,655천달러의 수준이었는데 1993년에는 이것이 77개 품목 178,166천달러로 급증하였다. 한편 1998년 4월의 반입은 47개 품목 4,641천달러로 전월의 50개 품목 4,370천달러에 비해 6.2% 증가하였고, 전년동월의 50개 품목 29,494천달러에 비해 84.3% 감소하였다. 이처럼 감소한 원인은 금괴의 반입중단, 한약재 및 철강금속제품의 반입감소²⁾ 직접적으로 기인한 것으로 보이나 보다 근본적인 요인은 IMF 한파로 인한 경제위기에서 비롯되었다고 할 수 있다.

품목별 구성비는 1998년 4월 기준으로 섬유류 63.9%, 농림수산물 17.8%, 기타 제품 6.0% 등으로 반입통관의 측면에서 볼 때 섬유류의 비중이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 최근 들어 철강금속의 비중은 감소하고 있으며, 섬유류는 1991년 이후 지속적으로 증가하고 있고, 또한 수산물의 비중이 상당 폭으로 증가하고 있다. 그리고 최근에는 남북교류협력이 북한전략물자 및 고부가가치 산업으로 확대되고 있다(예를 들어 1997년 8월에는 LG가 북한산 나프타를 수입하였음).

다) 반출통관 측면(부표 3 참조)

1989년 교역을 처음 시작했던 반출은 1건수 1개 품목 69천달러에 불과하였는데 1993년에는 이것이 21개 품목 8,425천달러로 증가했다. 반입규모가 1991년 이후 어느 정도 일정한 수준을 보이고 있는 반면, 반출규모는 해마다 급증하고 있어 1996년에는 102개 품목 69,638천달러에 이르고 있다.

그러나 반입의 경우에서와 마찬가지로 1997년 IMF 경제위기로 인해 1998년의 반출규모는 감소세를 나타낸다. 즉 1998년 4월 기준으로 반출은 88개 품목 7,024천달러로 전월의 75개 품목 7,719천달러에 비해 9.0% 감소하였고, 전년동월의 46개 품목 7,893천달러에 비해 11.0% 감소하였다. 반출내용 중 중유와 경수로물자, 비료 그리고 대북지원물품³⁾이 다수를 이룬다. 품목별 구성은 1차산품이 42.2%, 섬유류가 35.9%를 차지한다.

라) 간접교역

1994년 이전까지는 대부분의 남북교역이 간접교역 위주로 진행되었다. 이에 따라 1991~94년까지

남북한 교역에서 직교역이 차지하는 비중은 평균 1.5%선에 그치고 있었다(금액 기준으로 직교역의 비중은 1992년 2.5%, 1993년 1.7%임). 남북한간의 교역규모가 꾸준히 증가하고 있기는 하나, 여전히 대부분 중국이나 홍콩 등 제3국을 통한 간접교역이 아직까지도 주류를 이루고 있다. 이러한 교역형태의 변화를 위해서는 북한의 경제구조와 산업구조의 다변화 및 남북관계의 안정성이 선행되어야 할 것이다.

마) 합작투자

남북한 합작투자를 위해 1997년 5월 현재 (주)대우와 태창이 '협력사업' 승인을 받고 있다. 다만 대우만이 현재 유일하게 북한 자유경제무역지대인 남포공단에서 합작투자사업을 실시하고 있고, 태창은 아직 방북승인협상중이다. 대우와 태창의 합작투자사업 규모는 다음과 같다.

① (주)대우는 북한의 남포공단내 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업을 512만 달러 규모로 투자 운영하고 있다. 북한 내에서의 회사명은 '민족산업총회사'이고, 본사는 평양에 두고 있다. 작동을 개시한 것은 1996년 5월이고, 연간 생산계획은 셔츠·블라우스 300만장, 자켓 60만장, 가방 30만개이다. 공단내의 인력현황은 국내에서 파견한 경영진과 기술진이 약 15명 가량 체류하고 있고(이들은 계속 순환되고 있음). 북한의 현지인력을 약 1,200여명 활용하고 있다.

② (주)태창은 금강산생물개발사업을 580만달러 규모로 실시할 계획을 세우고 현재 방북승인협상중이다. 태창의 북한 내에서의 회사명은 '금강산생물합영회사'이다. 합영회사의 형태를 취함에 따라 북한 합영법의 적용을 받게 되어 합영기간을 20년으로 할 예정이고, 금강산 생물을 연간 7만 6천여톤 생산할 계획을 세우고 있다.

1994년 11월의 남북경협 활성화 조치 이후 1997년 5월 현재 위의 2개 기업이 '협력사업' 승인을 받아 실제 사업을 추진하게 되었고, 15개 기업의 '협력사업자 승인'을 받아 사업추진 자격을 부여받게 되었다(부표 4 참조). 여기서 '협력사업' 승인이란 사업시행을 허용한다는 의미이고, '협력사업자' 승인이란 사업추진 자격을 부여한다는 의미이다.

그러나 북한의 열악한 투자환경과 남북한간의 제도적 장치의 미약 그리고 남북관계의 불안정성으로 인하여 실제 합작투자의 활성화가 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다. 투자규모를 확대시키기 위해서는 그를 위한 남북한의 법적 정비와 제도의 정비가 이루어져야 할 것이고, 무엇보다도 남북한의 관계가 충분히 안정되어야 하는 것이 필요하다고 하겠다.

바) 위탁가공교역

<부표 6>에서 나타나는 바와 같이 1990년 이후 남북교역 규모에 있어서 위탁가공의 형식이 꾸준히 증가하고 있다. 증가하고 있는 위탁가공 품목은 기존의 의류, 신발류, 컬러텔레비전 이외에도 자동차 전기배선, 자전거바퀴(휠일링) 등으로 점차 다양화되고 있다.

위탁가공교역은 1991년에 시작된 이래 급증하고 있는데, 이것이 전체 교역에서 차지하고 있는 비율은 1992년 처음 약 0.5%의 수준이었으나, 1996년 24.7%로 증가하였고, 1996년 총 34개 업체가 위탁가공을 추진하고 있는 실정이다. 한편 1998년 4월중의 위탁가공 교역실적은 5,159천달러로 3월(4,727천달러)과 비교했을 때 9.1% 증가하였고, 전년동월(6,562천달러)대비 21.4%가 감소하였다. 이것은 4월 전체 교역실적 중 44.2%를 차지하는 비율이다. 1998년 교역실적의 감소는 앞서 언급한 IMF 경제위기 상황에 기인한 것으로 해석된다.

반입은 위탁가공교역이 처음 실시된 1992년에는 638천달러 수준이었으나 (전체 반입규모대비 약 0.4%) 1996년도에는 36,238천달러 수준으로 증가하였다. 1998년도 4월은 3,077천달러로 전월대비 42.1%, 전년동월대비 18.3% 증가하였다. 품목별로는 섬유류가 87.9%, 전자 및 전기 5.0%, 기타 제품이 4.5%를 차지하였다. 반출은 1992년에는 200천달러 수준(전체 반출규모대비 약 1.9%)이었으나 1996년도에는 38,164천달러 수준으로 증가하였다. 한편 1998년 4월의 반출규모는 2,082천달러로 전월대비 18.8%, 전년동월대비 47.4% 감소세를 보였다. 품목별로는 역시 섬유류가 73.1%로 가장 많은 부분을 차지하고, 전자 및 전기 12.5%, 생활용품 4.7%, 플라스틱·고무 3.2%, 잡제품 등이 3.4%이다.

위탁가공은 북한의 제한적 개방상황 속에서 직접투자가 객관적으로 어려운 현실을 인식할 때 북한의 노동력과 생산시설을 활용할 수 있는 현실적인 방안이라고 평가할 수 있으며, 또한 장기적으로 합영 및 단독투자의 기반을 마련할 수 있는 기초를 제공해 줄 수 있다고 할 수 있다.

2) 남북교류협력에 대한 평가

1988년 이후 1995년까지 지속적인 증가추세를 보여온 남북교역은 1996년 들어 감소하였다. 이것은 북한에서의 원료·에너지의 공급부족으로 철강금속류의 생산이 감소함에 따라 반입이 줄어든 것에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 이러한 감소에도 불구하고 남북교역은 업체 및 교역품목수 면에서 북한의 대외교역 중 대중·대일무역 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다(통일원, 1997). 남북한의 교역은 남한의 북한으로부터의 반입을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 이 교역에서 남북한 당사자의 직접적인 접촉은 거의 없고, 대부분이 제3국의 중개인을 통한 간접교역 형식으로 이루어지고 있다.

그리고 남북간간에 실시되고 있는 교역실적을 고려해 볼 때, 위탁가공교역의 형태가 잠재력 및 가능성 면에서 가장 유력하다고 할 수 있다. 그 이유는 북한측에서 볼 때 북한은 투자여건 미비에도 불구하고 체제에 대한 많은 부담 없이도 외화획득과 선진기술의 습득이 가능한 반면, 남한측에서는 북한의 낮은 임금수준을 활용할 수 있고, 직접투자의 전단계로서 북한 진출을 위한 경험을 축적할 수 있게 되기 때문이다. 다만 남북경협은 경우, 단순한 상품교역의 확대라는 의미를 넘어서 경제의 활성화를 위한 자본재 이동 및 원자재 및 완제품의 반출입 등을 확대시키는 방향이 바람직할 것이다. 이를 위해서도 남한이 시설재와 원료를 제공하고 북한이 이를 가공하여 반출하는 위탁가공이나 합작형태의 경제협력이 주요 경제교역의 형태가 될 것으로 전망할 수 있다.

그러나 남북경제교류는 단순한 시장경제적 논리로 분석하는 데는 한계가 있다. 즉 한반도의 분단상황에 의해 시장경제적 경제논리에 의한 교역관계의 설정보다는 남북간의 정치·사회·이데올로기적 요인 등이 남북한간의 경제교류에 더 많은 영향을 미치는 중요한 요소로 작용하고 있다. 즉 남북교역에 있어서는 남북의 정치정세가 경제논리에 우선하여 영향력을 미치고 있는 것이다. 이에 따라 남북간의 합작투자 및 교역의 확대는 남북한의 정치·경제적 상황에 따라 상당히 유동적이게 되어 있고 직접투자는 아직 본격적으로 실현되지 못하고 있는 상황이다.

주석 1) 이하의 남북교역 상황에 관한 구체적인 내용은 박순성, 「민족발전공동계획의 경제분야 실천방안」, 남북화해협력의 실천지표: 민족발전공동계획 세미나시리즈 95-02. 민족통일연구원, 65~68쪽; 제성호, 통일원 논문 중에서 재인용.

주석 2) 금괴: 1997. 4(19,806천달러) ⇒ 1998. 4(반입없음)

한약재: 1997. 4(1,271천달러) ⇒ 1998. 4(31천달러)

철강금속: 1997. 4(2,702천달러) ⇒ 1998. 4(149천달러)

주석 3) 1998년 4월을 기준으로 경수로물자가 56천달러, 대북지원물품인 농산물(쌀, 밀가루, 우유와 크림, 대두유 등)이 2,707천달러 반출되었다.

3. 남한의 '남북교류협력에 관한 법률'

'남북교류협력법'은 남한과 북한의 남북기본합의서 서문에서 명시되고 있는바, '통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'에 있는 대상(정치실체)간의 교류협력을 규율하는 법이다. 이 법은 북한을 공존공영의 동반자로 인정하고 대북교류협력의 개방을 선언하는 동시에 교류협력이라는 통일정책의 구체적인 수단을 법의 테두리 내에서 추진하겠다는 정부의 전향적인 대북 인식과 적극적인 통일의지를 실현하고 있다는 점에서 통일지향적인 법률이라고 할 수 있다. 남북교류협력법은 헌법 제4조의 평화통일조항에 의거하여 제정된 법이다. 이 법은 남북간의 교류·협력에 관한 최초의 근거법이라 할 수 있으며, 제3조에서 "남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다"고 규정하고 있다. 따라서 그 규정 취지상 국가보안법에서 범죄로 규정하고 있는 남북간의 접촉행위 중 "정당하다고 인정되는 범위"에 드는 행위에 대해서는 국가보안법에 우선하여 이 법을 적용한다는 데 있는 것으로서 결국 국가보안법에 대한 특별법의 지위에

있다(박윤훈, 1992)고 볼 수 있을 것이다.

남북교류협력에 관한 법률은 모두 30개 조문으로 이루어져 있는데 목적, 정의, 다른 법률과의 관계 등 총칙적 규정(제1조~3조), 남북교류협력추진협의회 설치·운영에 관한 규정(제4조~8조), 남북한 왕래에 관한 규정(제9조~11조), 물자교역(제12조~15조)·협력사업(제16조~18조)에 관한 규정, 결제기구·교통·통신·검역 등 부수적 규정(제19조~23조), 행정지원 및 협조요청, 다른 법률의 준용 등 보칙적 규정(제24조~26조), 벌칙(제27조~29조)과 북한주민의제규정(제30조)을 내용으로 하고 있다. 이 법은 다른 법들과 비교하여 입법체계상 상당히 예외적인 모습을 보여주고 있는데, 그것은 ① 다른 대외교류·협력관계법령을 광범위하게 준용하고 있다는 점, ② 하위법령인 시행령에 위임하고 있는 폭이 다른 행정법령의 경우보다도 훨씬 높다는 점, ③ 통일원장관 등 행정당국의 법규 보완적 처분내지 의사결정의 폭도 널리 인정되고 규제의 정도가 강하다는 점 등이다.

4. 북한의 외국인투자 관련법령

북한의 외국인 투자에 관련되는 법률은 현실적인 필요에 의하여 급조된 것이며 북한의 전체 법체계 중에서 예외에 속하는 특별한 위치에 있다(유한수·이영선, 1997). 사회주의 폐쇄경제를 철저히 고집해 온 북한에서 이러한 예외적인 법률들이 탄생되는 이유는 북한이 변화하는 정세에 대응하기 위하여 나름대로의 변화를 모색하기 위한 것이고, 또한 계속되는 경제사정의 악화에 따른 자구책이라고도 할 수 있을 것이다. 북한은 여러 법률에서 밝히고 있는바, 세계 여러 나라들 사이의 경제기술협력과 교류를 확대 발전시키는데 이바지하기 위하여 헌법에서부터 시작하여 외국의 투자를 가능하게 하기 위한 여러 가지 법제도를 정비하고 있는 것이다. 그러나 이러한 법은 체계가 조직적이지 않고 약 35개의 법령들이 존재하고 있기는 하나 그 내용에 있어서 대부분 중복되고 있다. 이에 북한법들에 대해서는 하나 하나의 법을 따로 다루지 않고 주된 내용을 중심으로 살펴나가자 한다.

1) 외국인 투자기업의 분류

외국인 투자기업이란 공화국 영역 안에 설립한 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 의미하는 것이다(외국인투자법 제2조).

합영기업이란 북한의 기관, 기업소, 단체와 다른 나라의 법인, 개인, 북한 영역 밖에 거주하는 조선동포(즉, 외국투자가)가 공동으로 투자하여 창설하고 공동으로 운영하며 출자몫에 따라 이윤을 배분하는 기업을 의미한다(합영법 시행규칙 제2조, 외국인투자법 제2조). 이 합영기업은 당사자들이 출자한 재산에 대한 소유권을 가지고 독자적으로 기업활동을 하고 기업채무에 대하여 자기소유재산의 범위 안에서 책임을 지며, 합영당사자는 합영기업의 채무에 대하여 자기 출자액의 범위 내에서만 책임을 지도록 되어 있다(합영법 시행규칙 제3조).

합작기업이란 북한측 투자가와 외국측 투자가가 공동으로 투자하고 북한측이 생산한 경영을 하며 합작계약조건에 따라 외국측 투자가의 투자몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업을 의미한다(합작법 제2조, 외국인투자법 제2조). 이 합작기업은 당사자들이 투자한 재산과 기업운영과정에서 늘어난 재산에 대한 소유권을 가지고 독자적으로 경영활동을 하는 북한의 법인이다(합작법 시행규칙 제8조). 따라서 합작기업은 자기소유재산의 범위 안에서 기업의 채무에 대한 책임을 진다(합작법 시행규칙 제9조).

합영기업과 합작기업이 다른 점은 경영과 이윤분배의 측면이다. 즉 두 형태가 모두 출자의 면에서는 공동투자의 형식을 취하고 있으나, 합영기업은 공동투자한 양 당사자가 공동으로 운영하면서 투자비율에 따라 이윤을 분배하는 전형적인 합작기업의 형태를 띠고 있다. 반면에 합작기업의 경우는 북한측이 전적으로 운영하되 계약조건에 따라 투자몫의 상환 또는 이윤분배의 방식을 취하고 있는 것이다(동승용·서양원, 1995). 다시 말하면 두 가지 형태가 다른 점은 기업운영권을 누가 가지고 있는가에 따라서 결정적으로 차이가 난다고 하겠다. 끝으로 외국인 기업은 북한의 자본참여 없이 순수하게 외국인 자본만으로 북한에 진출한 기업을 의미한다.

2) 외국인 투자의 보장

1992년 사회주의헌법이 개정되면서 헌법 제37조에서 북한의 기관, 기업소, 단체가 외국의 법인 또는 개인과 기업합영과 합작을 하는 것을 장려한다고 규정하였으나, 헌법 자체에는 투자보장규정이 없다. 다만 북한 외국인투자관련법의 기본법이라 할 수 있는 외국인투자법 제1조에서 "국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자자들이 공화국 영역 안에 투자하는 것을 장려한다"고 하면서, 제4조에서 "국가는 공화국의 법에 따라 외국투자자와 외국인 투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장한다"고 하고 있다. 이에 따라 외국인투자법뿐만 아니라 합영법·합작법 등에서 외국인 투자기업의 보장에 관한 여러 규정을 두고 있다. 즉 외국인투자법 제9조는 자유경제무역지대 안에 설립된 외국인 투자기업에 대한 특혜적인 경영활동조건을 보장하고 있고, 제 19조는 외국인 투자기업 또는 외국투자자가 투자한 재산은 국유화하거나 국가가 거두어들이지 않으며, 불가피한 경우에 국유화 또는 거둬들일 때는 보상을 하도록 하고 있다. 이러한 규정은 합영법이나 합작법의 시행규칙에서도 잘 나타나 있다. 또한 북한이 장려하는 부문에 투자하여 설립한 외국인 투자기업은 소득세를 비롯한 여러 가지 세금의 감면, 유리한 토지사용조건외의 보장, 은행대부의 우선적 제공과 같은 우대를 받을 수 있다(외국인 투자법 제8조, 합영법 제7조, 합작법 시행규칙 제6조 참조).

3) 투자의 제한

반면 북한의 경제발전과 안전에 지장을 주거나 경제기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자는 금지되거나 제한된다(외국인 투자법 제11조). 또한 국가가 따로 정한 부문의 대상이나 북한사회 공동의 이익에 저해를 주는 대상에 대한 합영은 금지되고, 공화국의 자원을 가공하지 않고 그대로 수출하는 대상, 경제적 효과성이 적은 대상에 대해서는 합영기업의 창설이 제한된다(합영법 시행규칙 제11조, 12조, 합작법 시행규칙 제7조).

4) 투자의 대상

외국투자자는 공업, 농업, 건설, 운수, 채신, 과학기술, 관광, 유통, 금융 등을 비롯한 북한의 여러 부문에 투자할 수 있다(외국인투자법 제6조). 합영은 과학기술, 공업, 건설, 운수를 비롯한 여러 부문에서 할 수 있고, 합작은 수출할 수 있는 제품이나 선진기술이 도입된 제품을 생산하는 부문에 조직하는 것을 기본으로 하면서도 관광이나 봉사부문에서도 조직할 수 있다(합영법 제3조, 합작법 제4조). 특히 첨단기술을 비롯한 현대적 기술을 도입하는 대상, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 대상에 대한 합영 또는 합작, 하부구조건설 대상이나 과학연구 및 기술개발 대상들에 대한 합영은 국가적으로 장려되고 있다(합영법 제3조, 합작법 제4조). 이러한 장려부문에 투자하여 설립한 외국인 투자기업은 앞서 기술한 바와 같이 소득세를 비롯한 여러 가지 세금의 감면, 유리한 토지사용조건외의 보장, 은행대부의 우선적 제공과 같은 우대를 받는다.

5) 관할기관

외국인 투자기업을 통일적으로 장악하고 지도하는 정부측 기관은 정무원 대외경제기관이며(합영법 시행규칙 제18조, 합작법 시행규칙 제13조 참조), 당측 기관으로는 노동당 대외사업부가 대외경제협력문제의 조정·감독기능을 수행하는 최고통제기관으로서의 역할을 담당하고 있다(북한의 대외경제관련기구에 대해서는 참고 1을 참조).

6) 노동력의 채용

원칙적으로 외국인 투자기업은 북한의 노동력을 채용하여야 한다(외국인 투자법 제16조, 합영법 제26조). 다만 계약에 의하여 정해진 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 정무원 대외경제기관과의 합의 아래 다른 나라 사람을 채용할 수 있다. 그러나 합작기업의 경우는 경영의 주체는 합작을 받는 국가, 즉 북한이 되므로 굳이 위와 같은 규정이 적용되어야 할 필요는 없다. 다만 신청서를 관계당국에 제출하는 경우에는 외국합작 당사자의 기술자나 제3국의 기술자를 채용하여 쓸 수 있음이 명시되고 있다(합작법 제11조, 합작법 시행규칙 제76조).

7) 노동자의 보호

합영법 제27조에서는 합영회사의 노동력의 관리 및 이용이 북한 노동법과 외국인 투자기업에 적용하는 노동규정에 의하여야 한다는 점을 규정하고 있으며, 합작법 시행규칙 제77조는 합작기업의 종업원들이 해당법에 따라 노동보호, 사회보험, 사회보장의 혜택을 받는다는 것이 규정되어 있다. 이에 따라 외국인 투자기업에 종사하는 노동자들에게는 사회주의노동법상의 노동자 보호규정이 적용되게 되며, 또한 외국인 투자기업 노동규정에 의하여 보호된다. 외국인 투자기업 노동규정은 외국투자기업과 관련하여 외국 투자기업에 필요한 노동력을 보장하고 종업원들의 노동생활상 권리와 이익을 보호하기 위하여 제정된 것이다(외국인 투자기업 노동규정 제1조).

8) 분쟁의 해결

북한에서 외국인 투자와 관련된 의견의 차이는 협의의 방법으로 해결한다. 그러나 협의에 의하여 해결할 수 없을 경우에는 조선민주주의인민공화국의 재판기관 또는 중재기관에서 해당 절차에 따라 심의 해결하며, 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다(외국인투자법 제22조, 합영법 제47조, 합작법도 같은 규정이 있으나 여기에서는 제3국의 중재기관에 의한 해결방법에 대해서는 명시하고 있지 않음). 참고적으로 북한의 무역중재기관으로는 국제무역촉진위원회 무역중재위원회가 있으며 여기에서 사건심의규정을 제정·시행하고 중재원 명부를 작성하여 사건 당사자들이 지명하도록 하고 있다.

5. 북한 노동법과 외국인 투자기업 노동규정 비교

다음에서는 북한 노동법과 외국인 투자기업 노동규정을 비교·제시하였는데 이는 향후 북한에 진출해 북한 인력을 활용하고 투자·운영하고자 희망하는 기업체들에게 참고가 될 수 있을 것이다. 인력활용에 대한 제반여건의 내용을 몇몇 항목으로 묶어 정리한다.

1) 노동시간

북한 노동법상(이하 노동법) 근로자들의 하루 노동시간은 8시간이다. 국가는 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루 노동시간을 7시간 또는 6시간으로 하고, 3명 이상의 어린이를 가진 여성노동자의 하루 노동시간은 6시간으로 규정한다(제16조). 또한 8시간 일하고, 8시간 쉬고, 8시간 학습한다는 원칙의 철저한 관철에 대한 부담을 국가에게 지우고 있으며(제33조), 8시간 노동제를 통한 근로자의 휴식권 보장도 규정되어 있다.

외국인 투자기업 노동규정상(이하 노동규정) 종업원들의 노동일수는 주 6일, 노동시간은 하루 8시간으로 한다. 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 노동시간을 이보다 짧게 할 수 있다는 점에서 노동법 규정과 같다. 그리고 계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 노동시간의 범위에서 노동시간을 다르게 정할 수 있다는 것이 예외적으로 규정되어 있다(제23조).

'노동규정'에서는 노동일수를 주 6일이라고 명문으로 규정하고 있으나, 노동법에서는 다만 1주에 하루 휴식을 보장해야 한다고 규정하고 있어 명문상으로는 다르지만, 실질적으로는 마찬가지로 해석된다. 또한 시간외 노동에

<표 1-8> 근로시간에 관한 비교

	사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
기준 근로 시간	8시간 원칙. 다만 중노동과 특수한 조건에 따라 7시간 또는 6시간으로 단축 가능. 3명 이상의 어린이를 가진 여성노동자의 하루 노동시간은 6시간	하루 8시간, 주 6일 근로 원칙. 다만 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 이보다 짧게 할 수 있음. 계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 노동시간의 범위에서 노동시간 차이가 인정
시간외 근로시간	없음.	월 48시간 이하

대해서는 노동법상에서는 그에 관한 규정이 없다. 다만 1948년의 노동법령에서 1년에 250시간을 넘지 못한다는 것이 규정되고 있다. 반면 '노동규정'에서는 시간외 노동을 월 48시간 이하로 제한하고 시간외 노동을 시킬 경우에는 직업동맹조직과 합의해야 한다(제24조).

2) 휴일 · 휴가규정

노동법상 근로자는 1주에 하루 휴식이 보장되고, 국가적으로 제정된 명절날과 일요일을 쉬는 날로 하고 있으며, 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 부득이한 사정으로 쉬는 날에 근로자를 노동시킨 때에는 한 주일 안으로 반

<표 1-9> 휴일 · 휴가에 관한 비교

	사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
휴 일	1주일에 하루, 국가적 명절과 일요일을 휴일로 정함. 휴일근로에 대해서는 대휴명령제가 규정	공화국의 법에 따름.
휴 가	1년간 14일의 정기휴가, 직종에 따라 7일 내지 21일간의 보충휴가, 산전 35일, 산후 42일의 산전산후휴가	공화국의 법에 따름. 다만 관혼상제를 위한 1~3일간의 특별휴가를 주어야 할 것이 규정

드시 대휴를 주어야 하다(제64조). 또 노동자 · 사무원 · 협동농장원들은 해마다 14일의 정기휴가와 직종에 따라서 7일 내지 21일간의 보충휴가를 받는다(제65조). 그리고 여성근로자들은 정기 및 보충휴가 외에 근속년한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가를 받는다(제66조).

한편 노동규정은 공화국의 법에 따라 해당 종업원에게 명절일과 공휴일 휴식, 정기 및 보충휴가와 산전산후휴가를 주어야 한다고 규정하고 있다(노동규정 제25조). 또 노동규정은 해마다 당해 종업원에게 관혼상제를 위한 1~3일간의 특별휴가를 주어야 한다고 규정하고 있다. 이 기간에는 왕복여행일수가 포함되지 않는다(제25조).

3) 노동보수

노동법상에서는 임금의 분배가 국가가 제정한 생활비등급제와 생활비지급원칙에 입각하여 정확히 지불되어야 한다는 것이 규정되어 있고, 도급지불제를 원칙으로 하고 있다(제38조, 제39조). 그리고 생활비의 추가적 형태로 가급금과 상금이 지급될 수 있고(제39조), 동일노동

동일보수 지급의 원칙이 정해진다(제37조). 또한 추가노동에 대해서는 명문으로 그 지급비율이 정해지고 있지는 않지만, 노력일 평가사업을 정확히 하여 추가적 노력보수를 정확하게 적용해야 할 것을 규정하고 있다(제44조). 정기 및 보충휴가기간에 평균생활비 또는 평균노력일을 주고, 산전산후기간에는 일시적 보조금 또는 평균노력일을 준다고 규정하고 있어 휴가기간에도 노동을 한 것으로 간주하여 유급휴가원칙을 따르고 있다(제75조).

한편 '노동규정'에서는 외국투자기업의 종업원 월 노임기준은 220원(자유경제무역지대에는 160원)보다 낮지 않아야 하고, 기업은 정한 노임기준에 따라 직종, 직제별 노임기준, 노임지불 형태와 방법, 가급금, 장려금, 상급기준을 자체로 정하도록 하고 있다(제26조). 또 시간외 노동에 대해서 임금을 지급해야 한다는 것이 규정되어 있다. 즉 외국투자기업은 공휴일에 일을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간의 연장작업, 밤일을 한 종업원에게 노임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 노임의 50%에 해당

<표 1-10> 노동보수에 관한 비교

	사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
보수지급	도급지불제가 원칙	최저임금(월 220원, 자유경제무역지대에서는 160원)이 규정
추가노동에 대한 보수	명문상 비율이 정해지고 있지는 않지만 추가적 노력보수를 적용할 것이 규정되어 있고, 정기 및 보충휴가기간에 평균생활비 또는 평균노력일을 주며, 산전산후기간에는 일시적 보조금 또는 평균노력일을 준(일종의 유급휴가라고 생각됨).	시간외 노동의 경우 시간당 노임의 50% 가급금, 다만 명절날의 노동과 야간노동에 대해서는 시간당 노임액의 100% 가급금
사측 귀책 사유에 의한 휴업	-	일당 또는 시간당 노임액의 60% 이상 보조금 지급

하는 가급금을 주어야 한다(제30조). 그리고 명절날과 밤 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 노동시간외 연장작업을 한 종업원에게 노임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 노임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다(제31조). 또한 외국투자기업은 종업원의 잘못이 아닌 기업의 책임으로 종업원이 일하지 못하였을 경우에는 일하지 못한 날 또는 시간에 따른 일당 또는 시간당 노임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 주어야 한다고 규정하고 있다(제29조).

4) 노동보호

노동법상 노동보호의 의무는 모든 국가기관, 기업소, 사회협동단체에게 있다. 이에 따라 위 기관들은 쾌적한 노동환경의 제공과 노동재해를 예방해야 하고, 근로자들의 건강보호에도 유념해야 하며, 특히 여성근로자들의 노동보호사업에 특별한 관심을 써야 한다. 심지어 작업필수품 및 영양제까지도 무상으로 공급해야 한다는 것이 규정되고 있다(제53조~61조).

<표 1-11> 노동보호에 관한 비교

	사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
노동보호의 무의 담당 자	모든 국가기관, 기업소, 사회협동 단체	외국투자기업
노동보호의 내용	노동환경 유지, 재해예방, 근로자 건강보호, 작업필수품 및 영양제 의 무상지급	노동안전기술교육의 실시, 탁아소 나 유치원의 조직·운영, 노동보 호용구, 작업필수품, 영양식료품 의 지급

한편 외국투자기업에게도 이러한 노동보호에 관한 의무가 지워지고 있다. 즉 외국투자기업은 종업원에게 노동안전기술교육을 실시해야 하고, 임신 6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 유해한 일을 시키지 말아야 하며, 탁아소나 유치원을 조직·운영해야 하고, 종업원들에게 노동보호용구, 작업필수품, 영양식료품과 같은 보호물자를 제때에 내주어야 한다. 특히 종업원이 작업도중 사망했거나 부상·중독과 같은 사고가 발생했을 때에는 기업은 노동보호감독기관에 알려야 하고 관계기관의 사고심의를 받아야 한다(제34조~38조).

5) 사회보험·사회보장

노동법상 근로자들은 노동에 의한 분배 이외에 추가적으로 많은 국가적·사회적 혜택을 받을 수 있다. 즉 주택과 교육, 식량공급, 탁아소, 유치원 등이 국가에 의하여 보장된다. 또한 재해나 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게는 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 주며 그 기간이 6개월이 넘는 경우에는 국가사회보장제에 의한 노동능력상실연금을 주도록 한다(제68조~73조).

한편 노동규정상으로도 역시 종업원은 사회보장 혜택을 받을 수 있는데, 여기에는 보조금·연금의 지불, 정휴양 및 치료가 이에 속한다. 이에 관한 규정은 상당히 상세하게 규정이 되고 있는데, 즉 보조금과 연금을 받으려는

<표 11> 사회보장에 관한 비교

	사회주의노동법	외국인 투자기업 노동규정
비용부담자	국가	외국투자기업과 종업원, 기업소재 지 사회보험기관과 직업동맹조직 의 사회보험기금 지출 감독
노동자의 부담비율	전액 국가부담	종업원 지불에 의한 사회보험기금 적립

종업원은 보건기관이 발급하는 진단서 또는 보조금과 연금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국투자기업에 내야 하고, 외국투자기업은 사회보험보조금 지불청구서를 사회보험기관에 내어 확인을 받은 다음 은행기관에서 사회보험보조금을 받아 노동보수를 주는 날에 해당 종업원에게 내주어야 한다. 이때 휴양소의 왕복에 드는 여비와 장례보조금은 해당 문건에 의하여 먼저 내주고, 후에 정산받아야 한다. 이때의 보조금과 연금은 북한의 노동법규에 따라 계산한다. 그리고 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장되는데, 이 사회보험기금은 종업원에게서 받아들이는 사회보험료로 적립되게 된다.

6) 노동력의 채용과 해고

노동법상 노동력은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하고, 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 노력을 적재적소에 배치해야 한다(제30조). 그리고 국가기관, 기업소는 불가피한 사정으로 일시적으로 노력이 남을 경우에는 다른 공장, 기업소, 협동농장의 생산적 작업에 대한 임시지원사업을 조직하여 노동력을 이동시켜야 한다는 것이 규정되고 있다(제34조). 즉 북한 사회에서 해고란 없는 것이다.

그러나 외국투자기업의 경우는 기업운영에 필요한 노동력수를 자체로 정하여 노력알선기관과 노력채용계약을 맺고 그에 따라 노동력을 받아들여야 한다(노동규정 제11조). 이때 노력알선기관은 외국투자기업에 필요한 노력을 기업소재지 안에 있는 노력으로 보장하여야 하지만, 기업소재지에서 충족시킬 수 없는 일부 기능공은 다른 지역에 있는 노력으로 보장해 줄 수 있다(제12조). 단 북한의 기업소를 모체로 하여 창설하는 합작기업, 합영기업은 필요한 노동력을 그 기업소의 종업원들 가운데서 먼저 받아들여야 한다(제13조). 또한 외국투자기업은 기업소재지 노력알선기관이 보내주는 노력을 받아야 하지만, 채용계약조건에 맞지 않을 경우에도 받아들이지 않을 수 있다(제14조).

또한 노동규정에서는 예외적으로 종업원의 해고와 사직을 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 ① 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우, ② 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우, ③ 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, ④ 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 엄중히 어긴 경우 외국투자기업은 직업동맹조직, 해당 노력알선기관과 합의하고 채용기간이 끝나기 전에 종업원을 해고시킬 수 있다(제15조). 또한 종업원은 ① 개인적인 사정으로 부득이하게 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생긴 경우, ② 전공이 맞지 않아 자기의 기술·기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우, ③ 학교에 입학하여 공부하게 된 경우에는 사직할 수 있다(제16조). 그러나 ① 직업병을 앓거나 일하다가 부상당하여 치료받은 경우, ② 병으로 6개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우, ③ 여성종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전 산후휴가, 젓먹이는 기간에 있는 경우에는 외국투자기업은 종업원을 해고할 수 없다(제17조). ①, ②, ③의 해고사유에 해당하여 해고하거나 ②, ③의 사직사유에 해당하여 사직된 경우에는, 기업은 종업원에게 일한 연한에 따라 보조금을 주어야 한다. 일한 연한이 1년이 못되는 경우에는 최근 1개월분의 노임에 해당하는 보조금을 주며, 1년 이상인 경우에는 최근 3개월 평균 월노임액과 일한 해수에 따라 계산한 보조금을 주어야 한다(제18조).

6. 남북한 교류협력의 법적 문제점

남북교류협력의 과정상 발생하는 문제점(조용남, 1996)은 크게 북한측 요인과 남한측 요인으로 분류할 수 있는데, 기본적인 문제는 북한 당국이 남한과의 교류를 공식적으로 인정하지 않는 데서 파생되고 있다. 이에 따라 중개상을 통한 간접교역의 불가피, 직접통신 및 자유왕래의 불가능, 국적선을 이용한 직송로 부재 등 근본적인 문제가 제기되고 있다. 한편 남한측 요인에 의한 문제점은 주로 정부정책이 지원측면보다 규제측면이 강한 데 기인하고 있다. 즉 대북 접촉에서 반출입 승인·통관에 이르기까지 교역절차가 매우 복잡하고 까다로우며 협력사업도 승인절차가 까다롭고 특히 정치상황과 연계되어 기업이 안정적으로 투자하기 어려운 실정인 것이다.

1) 남한의 "남북교류협력법"의 문제점

가) 과도한 준용규정과 위임규정

현행 남북교류협력에 관한 법률을 보면 다른 법령의 준용 및 하위법령으로의 위임 그리고 행정처분 내지 행정당국의 의사에 의한 법규보완에 있어 일반적인 행정법령보다 그 정도가 과하다고 할 수 있다.

먼저 동법상의 준용사례를 보면, ① 수송장비의 출입관리에 관하여 출입국관리법 제69조 내지 제76조의 준용(제21조), ② 교역에 관한 대외무역법 등 무역에 관한 법률의 준용(제26조 제1항), ③

물품의 반출·반입에 관하여 조세의 부과·징수·감면 및 환급 등에 관한 법률(다만, 관세법에 의한 부과규정과 방위세법 등에 의한 수입부과금 규정은 제외)의 준용(제26조 제2항). ④ 남북간의 투자·물품의 반출, 반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여 외국환관리법, 외자도입법, 각종 세법 등 19개 법률의 준용(제26조 제3항, 시행령 제50조 제3항), ⑤ 남북한간 우편 및 전기통신사무에 관하여 우편법, 전기통신기본법 등 4개 법률의 적용(시행령 제48조) 등을 들 수 있다. 이때 ①과 ⑤의 경우는 준용 또는 적용의 범위가 명확하나 문제되는 것은 ② 내지 ④의 경우로서 준용대상이 되는 행위의 유형이 추상적이고 준용되는 법률의 범위도 막연하거나 지나치게 넓어 법규의 명확성을 기할 수 없게 하고 법적용을 곤란하게 만든다는 문제점이 지적되고 있다. 특히 ②의 경우, 남북한간의 합의가 없는 시점에서 부득이한 조치로 인정할 수도 있지만, 이 규정은 물적 교류에 있어서 북한을 외국으로 인정하는 결과를 가져오고 있다.

또한 이 법은 거의 모든 조문에서 시행령에의 위임을 규정하고 있는데 그 중 남북한 왕래에 대한 증명서 발급절차(제9조 제4항) 등 모법의 시행에 필요한 절차적 사항을 위임한 경우도 있으나 남북한 왕래에 대한 심사(제11조), 물품의 반출·반입에 대한 승인(제13조), 협력사업자의 승인(제16조), 협력사업의 승인(제17조) 등 중요한 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있다. 이러한 위임규정은 남북한간의 관계의 변화에 신속적이고 탄력적으로 대응하기 위해서는 어느 정도 불가피하다고도 할 수 있겠으나, 상기와 같은 과다한 위임규정은 "남북교류협력의 모든 정책을 정부가 자의적으로 행할 수 있는"가능성을 배제할 수 없으며, "형식적 합법성을 확보하려는 의도"일 뿐이라는 비판이 있다.

나) 남북교류협력법의 내용상 문제점

내용상의 문제점으로서 규제규정이 과다하다는 점이 지적되고 있다. 즉 남북교류협력에 관한 법률은 제1조에서 남북간의 교류협력을 촉진시키기 위한 입법임을 명시하고 있으나 실제로 있어서는 과도한 규제일변도로 되어 있어 입법목적에 맞지 않는다는 것이다. 규제규정에는 남북한 왕래 및 주민접촉에 대한 승인·신고 및 심사(제9조, 제11조), 교역당사자의 요건제한(제12조), 물자 반입·반출에 대한 승인(제13조), 교역대상물품의 제한(제14조), 교역에 관한 조정명령(제15조), 협력사업자 및 협력사업의 승인(제16조, 제17조), 협력사업에 관한 조정명령(제18조), 운송장비은행 승인(제20조) 등을 들 수 있다. 이러한 규제규정을 볼 때, 남북교류와 협력에 관한 모든 사항을 국민의 자율에 맡기는 것은 현실적으로 불가능하다는 점은 이해할 수 있으나, 향후에는 가능한 범위에서 서서히 완화해 나가는 방향으로 개정이 추진되어야 할 것이다.

두번째로 지적되고 있는 문제점은 남북한 상호간의 방문이 정부에 의한 승인제로 운용되고 있다는 점이다. 남북교류협력에 관한 법률 제9조는 남한의 주민이 북한의 주민 등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있고, 제11조는 남북한을 직접 왕래하는 주민에 대한 심사제를 규정하고 있다. 또한 제20조는 남북한간의 수송장비의 운행에 관해서도 승인제를 규정하고 있다. 이러한 승인규정은 절차적으로 지나치게 까다롭고 또한 남북기본합의서의 기본입장에 비추어 볼 때, 무엇보다도 남북한간의 교류의 목적은 상호간의 완전개방을 점진적으로 달성하기 위한 것일 것이다. 따라서 북한 내에서의 접촉은 신변안전과 무사귀환의 문제가 수반되므로 사전 방북승인이 필요하다고 인정할 수도 있겠으나, 제3국에서의 접촉은 신고제로 전환하는 것이 바람직할 것이고(박양우, 1996). 지금은 불가피한 승인규정이란도 점차적으로 규제를 완화해 나가는 것이 좋을 것이다.

세번째의 문제점은 남북교류협력 업무의 관할에 관한 문제점이다. 즉 남북교류협력에 관한 법률은 통일원 소관 법률에 속하지만 그 업무의 다양성 때문에 통일원이 독자적으로 수행하기 어려우며 관계행정기관의 협조가 있어야 한다. 그러나 이 법의 시행령에서는 모법에서 규정된 중요 업무에 관하여 관계행정기관과 개별적인 협의를 거치도록 하거나

남북교류협력추진협의회에 의무적으로 부의하게 하거나 관계행정기관에게 요청권을 부여하는 등 관계행정기관의 권한행사를 대폭 제한하고 있어서 문제이다. 예를 들어 법 제12조와 제13조에서는 교역당사자에 대한 엄격한 승인제를 확립하고 있고, 제14조는 물품의 반출·반입에 관한 절차에 대해 규정하고 있다. 이에 대하여 시행령 제28조에서 통일원장관은 통상산업부장관과 그에 관하여 의결 전에 미리 협의해야 한다고 규정하고 있다. 또한 제15조는

교역에 관한 조정명령에 관하여 규정하고 있는데, 시행령 제29조는 통일원장관은 조정명령시 통상산업부장관 및 관계행정기관의 장과 협의하고, 통보토록 하고 있어 규제위주의 번거로운 절차를 거치도록 하고 있다. 이와 같이 모법에서는 통일원장관의 권한으로 규정한 사항에 대하여 시행령에서 관계행정기관의 관여를 광범위하게 인정함으로써 모법의 관할지정의 취지를 벗어난 느낌을 주고 절차의 번잡화를 초래하고 있는 것이다. 따라서 남북교역절차의 원만한 진행을 위해서는 남북교역절차와 관련되는 남북교류협력에 관한 법률과 동 법률 시행령의 내용을 합쳐서 시행령의 차원을 넘어서 법률차원에서 입법상의 재고가 필요하다고 할 수 있다. 이것이 용이하지 않을 경우에는 통상산업부장관 및 관계행정기관의 장과의 협의를 제외시키고 협의회에 실질적인 권한을 부여하도록 하는 대안이 제시되고 있다.

네번째로 지적되는 문제점은 절차상의 문제이다. 즉 협력사업의 절차는 협력사업자 및 협력사업 승인의 2단계 승인구조에 의하여 이루어진다. 따라서 어떠한 기업이 북한의 기업과 협력사업을 하고자 할 경우에는 ① 협력사업자 승인신청, ② 협력사업자 승인·의결, ③ 협력사업 승인신청, ④ 남북교류협력추진협의회의 심의의결, ⑤ 협력사업 승인, ⑥ 협력사업자의 사후 결과보고, ⑦ 통일원장관 또는 남북교류협력추진협의회의 조정의 절차를 밟아야 한다. 즉 협력사업자가 협력사업 승인신청을 통일원장관에게 제출하면 관계 행정기관의 장과 협의하게 되어 있고, 경미한 사항을 제외하고는 남북경제협력조정위원회를 거치도록 되어 있으며, 또다시 남북교류협력추진협의회를 거치도록 되어 있어 불필요한 절차의 중복이 존재하고 있는 것이다.

다) 남북교류협력법의 입법상 미비사항

남북교류협력에 관한 법률은 왕래와 접촉 등 인적교류·물자교역에 관한 사항을 규정함과 아울러 남북간의 협력사업에 관하여 규정하고 있다. 그런데 교류분야에 관해서는 어느 정도 세분화하여 규정하고 있으나 협력분야의 경우 남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 협력사업으로 정의하고(제2조), 이에 관하여는 단지 3개의 조문만을 둬으로써 다양한 협력유형을 비하여 지나치게 단순하게 규정되어 있다는 지적을 받을 수 있다.

한편 남북교류협력에 관한 법률은 교류협력의 대상·절차 등만을 규정한 일종의 절차법이라고 보여지는 바, 인적교류가 활성화될 경우 해당 남북한주민들 상호간에 신분상·재산상 복잡한 법률관계가 문제될 수 있다는 점에 대해서는 아무런 대책을 마련하지 않고 있어 여기에 관한 심층적인 검토가 필요하다고 여겨진다.

라) 대북진출의 절차 간소화

현재 대북투자에는 북한주민접촉 승인, 협력사업자 승인, 협력사업 승인과 같은 세단계로 나누어 각기 복잡한 절차가 요구되고 있다(KDI, 1998). 이와 같은 세 가지 단계는 동일한 서류와 내용을 요구하고 있어서 불필요한 규제로 인식될 수 있다. 예를 들어, 협력사업자 승인과 협력사업 승인은 중복될 뿐만 아니라 내용 또한 별 차이가 없다. 즉 지금까지의 승인된 기존의 협력사업 내용을 보면 두 가지 단계의 중복성이 그대로 드러나고 있다. 따라서 마지막 협력사업 승인은 신고제로 바꾸어서 북한 진출기업의 절차를 간소화하는 등 규제를 완화하는 것이 요구된다.

2) 북한의 외국인 투자실태와 제도적 문제점

북한의 외국인투자 관련법제는 외국자본과 기술 등의 유치라는 행정목적을 달성하기 위하여 제정된 것으로서 남한의 법체제상으로는 행정법 내지 경제법의 영역에 속하는 것이지만 그 구체적인 내용에 있어서는 합작 당사자간의 재산관계를 규율할 뿐만 아니라 노동력의 공급, 토지이용관계, 조세부과 등 합작투자와 관련된 광범위한 사항을 담고 있어서 이는 일반 민사법 외에 노동법, 토지법, 조세법 등 다른 법영역과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 이에 따라 북한의 외국인투자 관련법령들은 그 해석과 운용에 어려움을 가져올 수 있으며, 기본적으로 법체제가 상이하기 때문에 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다.

가) 보상방법에 있어서의 문제점

앞서 기술한 바와 같이 북한의 외국인투자 관련법령에는 거의 예외없이 외국인 투자에 대한 보호규정을 두고 있다. 그리고 그 내용은 대부분의 나라에서 규정하고 있는 투자보호선언과 크게

다를 것이 없는 바, 특별한 문제점은 없을 수도 있으나 보상규정에 있어서 어떤 화폐로 보상할 것인지가 명시되어 있지 않다. 만약 북한의 화폐로 보상금이 지불되는 경우 보상의 실질가치를 기대하기는 어려울 것이다. 참고적으로 1997년 현재 공식환율은 본래의 조선원과 외화로 산외화원 공히 미화 1달러당 2.21원으로 되어 있는 반면, 암시장에서는 50원 내지 70원인 것으로 알려지고 있다.¹⁾ 북한에서 환전은 특정은행에서만 할 수 있으며(외화관리법 제5조, 제6조), 환율은 외화관리기관이 정하도록 하고 있다(외화관리법 제7조).

나) 남한 기업에 대한 법규상의 제약(김중관, 1995)

1994년 개정되고 새로 도입된 외자도입 관련법규(외국인투자법 제5조, 합병법 제5조, 합작법 제5조, 외국인기업법 제6조, 자유무역지대법 제7조)에서는 공화국 영역 밖에서 거주하는 조선동포들은 북한에 합병, 합작에 의하여 투자할 수 있도록 되어 있다. 그런데 현재로서는 한국 기업인도 공화국 영역 밖의 조선동포로 구분될 수 있겠으나, 차후에 투자분쟁이 발생하는 경우 북한의 회피가능성이 있으므로 북한 입법당국자의 명확한 유권해석이 명문화되어야 한다고 본다.

다) 분쟁해결 관련규정상의 문제점

앞서 기술한 바와 같이 분쟁해결에 관해서는 각 법령에서 그 내용에 관하여 거의 일관되게 규정하고 있다. 다만 외국인투자법과 합병법에서는 제3국의 중재기관에 의한 분쟁해결의 가능성을 명문으로 인정하고 있는데 비해, 합작법과 외국인기업법에는 그러한 규정이 없다. 여기에서 외국인 투자관계를 포괄적으로 규율하고 있는 외국인투자법과 합작법 및 외국인기업법 사이의 관계가 해석상 문제될 수 있다고 본다. 물론 이 경우 외국인투자법을 일종의 상위법으로 이해하여야 할 것으로 생각되지만(외국인투자법이 북한에서의 외국인 투자와 관련하여 기본법이라고 해석되고 있기 때문임), 만약의 사태의 경우를 대비하여 이에 관한 주의가 요구되는 것이다.

또한 북한은 1995년 9월 대외민사관계법을 제정하여 법의 충돌문제를 해결하고 있다. 이 법 제24조 본문에 따르면, 보통의 경우라면 경제교류의 대부분이 포함될 채권계약에는 원칙적으로 합의한 준거법이 적용된다. 그러나 제 27조에서는 나진·선봉 등 자유경제무역지대에 투자기업을 설립하는 경우에는 북한법이 적용되도록 하고 있으며, 제5조에서는 북한 법제도의 기본원칙을 지키도록 규정하고 있다. 따라서 다른 나라와 비교하여 당사자 자치의 원칙이 대북투자에 관한 한 실질적으로 배제되고 있다는 것에 유의할 필요가 있다.

라) 북한 외자유치의 편중문제

북한 외자유치 추세를 보면, 1985~86년도까지 12건에서 1987년 22건, 1988년 17건, 1989년 21건으로 소폭의 증가추세를 보이다가 1990년에는 4건으로 크게 감소했고, 1991년에 17건, 1992년에 20건으로 다시 회복세를 보였으나 1993년에는 극히 낮은 실적에 그치고 있다(한겨레, 1997.11.8. 자). 1996년 9월에는 나진·선봉지역을 포함하여 국제투자포럼을 개최해 외국기업에 100건의 프로젝트를 제시한 바 있으나 실제로 성사된 것은 거의 없다고 알려지고 있다(중앙일보, 1997.8.19.). 그나마 국가별로 봤을 때 현재 외국투자기업의 90% 정도가 제일 조총련계 기업에 의한 '북-조총련 합병'이고, 이 밖에 구소련이나 중국, 폴란드 등이 2~4건의 투자를 하고 있으며, 서방국가들과의 투자는 미국(재미동포), 덴마크, 이탈리아 등 소수의 국가로부터 1건씩의 투자를 유치하는데 그치고 있다. 따라서 북한의 외자유치는 다변화되어 있지 않으며, 특히 조총련에 지나치게 편중되어 있다는 문제점을 가지고 있다.

마) 남북간 교류의 법적 지위에 관한 문제점

남북한 관계의 특수한 성격으로 남북한 거래의 법적 지위를 대내교류로 간주할 것인가, 아니면 대외교역으로 간주할 것인가에 대한 문제가 있다. '대내교류'라는 것은 분단이 되어 별개의 정부를 가지고 있기는 하나, 남북한 당국이 공히 법적 주체로서 동일한 국가로서의 성격을 유지하고 있기 때문에 남북한간의 교류라 하더라도 그것은 국내의 상거래와 같은 성격을 가지고 있을 뿐이라는 것이다. 더구나 남북 각각의 헌법에서는 한반도가 하나의 국가임을 천명하고 있다. '대외교류'라는 것은 특수한 관계라는 것은 인정하지만 국가성에 관한 국제법의 원칙에 의해서도 남한과 북한은 별개의 국가임에 틀림이 없고, 또한 남북헌법이 단일국가로 규정되어 있다고 하더라도 그것을

이유로 국제법을 무시할 수 없음이 국제법의 기본원칙인 것이다(박만수, 1994).

남북한 관계의 특수성에서 야기되는 여러 문제점들이 여전히 해결되어야 하지만 분명한 것은 남북한 거래에는 국제법의 일종인 GATT법이 적용되어야 한다는 것이다. 여기서 중요한 것은 남북한이 GATT의 계약국이기에 남한의 대외무역관계에는 GATT법이 적용되어야 하고 남북한 거래도 당연히 대외무역관계에 해당된다는 것이다.

그러나 이에 대한 문제가 그리 중요하지 않을 수도 있다. 즉 남북한간의 거래가 국제사회에서 내부거래로 인정된다고 해서 거기에서 발생할 수 있는 법적 문제가 가지는 국제거래로서의 특성이 제거되는 것이 아니다. 또한 남북한간의 거래를 내부거래로 취급하는 문제는 제3국과의 관계에 있어서의 외교적 문제일 뿐이라고 할 수 있다. 즉 국제법적으로 볼 때 남북한간의 교역은 국가 대 국가간의 관계이고 따라서 그 거래도 원칙적으로 국제거래라 해야 할 것임에도 불구하고 남북한간의 거래가 다른 나라들로부터 내부거래로 인정받을 수 있느냐가 관건이다. 그러므로 통상 정책적인 관점은 현 시점에서 남북한간의 거래가 법적으로 국제거래로서의 실질을 갖는지를 판단하는데 직접 영향을 미치는 것은 아닌 것이다.

주석 1) 참고적으로 북한은 1997년 6월부터 나진·선봉 특구에 외화를 끌어들이기 위하여 한해 일정기간 외환의 수요와 공급에 따라 환율이 결정되는 변동환율제도를 도입하였다. 이때 북한은 평양 등 다른 모든 지역에 적용되는 2.21원은 북한 원화의 가치를 지나치게 높게 평가한 것이어서 비현실적이라는 외국인 투자자들의 의견을 받아들여 특구에 한해 환율을 현실화시켜 200원까지 내렸었다. 그런데 최근 외환유입의 증가로 인하여 초기 달러당 200원에서 184원까지 크게 오른 것으로 알려지고 있다(한겨레신문, 1998년 1월 30일자 기사 중).

7. 북한 인력활용에 대한 북한의 법적 문제점

1) 노동력 채용에 있어서의 문제점

앞서 기술한 바와 같이 외국인투자법 제16조에서는 외국인 투자기업은 북한 근로자를 채용하여야 함을 원칙으로 하고 있다. 다만 계약으로 정해진 관리직과 특수직종의 기술자 및 기능공에 한하여 정무원 대외경제기관의 동의하에 외국인을 채용할 수 있도록 하고 있으며, 북한의 근로자를 채용함에 있어서도 '노력알선기관'과의 계약을 통하도록 규정하고 있다. 합영법 제26조에서는 이를 반복하여 규정하고 있으며, 합영법 시행규칙 제88조에서는 기업운영에 필요한 노동력을 외국인 투자기업과 관련한 노동규범에 따라 채용하거나 이용하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 '관련' 법규범인 외국인 투자기업 노동규정 제4조와 제11조는 위와 동일한 내용을 규정하고 있으나, 제5조에서는 외국투자기업의 채용한 근로자는 자연재해나 불가항력적인 경우를 제외하고는 다른 일에 동원할 수 없도록 하였다. 그러나 제14조에 의하면 외국투자기업은 기업소재지 노력알선기관이 보내주는 근로자를 채용계약조건에 맞지 않는 경우가 아니면 받아야 하는 한편, 제12조에 의하면 노력알선기관은 기업소재지 안에 있는 노동력으로 외국투자기업의 노동력 수요를 충족시키도록 하고 있다. 노동력의 수급 및 관리에 관한 이러한 규정은 분쟁의 요인을 자체에 내포하고 있는 것이다.

다시 말하면 북한에 진출한 남한의 기업은 원칙적으로 북한에서 북한 근로자를 채용해야 한다. 따라서 북한 노동력 수급체계를 따라야 하는바, 북한의 노력알선기관이 지정해 주는 근로자를 예외적인 사유가 없는 한 채용해야 한다. 그런데 이 경우 노력알선기관은 기업이 위치하고 있는 지역 내의 노동력으로 노동력 수요를 충족시키도록 법규정이 되어 있으므로 설사 노동의 질이 떨어지거나 해당 기업에서 필요로 하는 전문성이 미흡하더라도 채용계약조건에만 맞는다면 채용해야 하는 경우가 발생할 수 있는 것이다. 또한 북한이 의도적으로 활용하기 어려운 노동력을 공급해 줄 우려도 배제할 수 없다. 이러한 경우 남북한간에 노동력의 수급과 관리에 있어서의 분쟁의 가능성도 배제할 수 없다.

2) 남북한간의 상이한 법규정상의 문제점

사회주의 국가에서는 재산(생산수단)의 사적 소유를 인정하지 않으며, 경제체제도 중앙통제적 계획경제의 방식으로 운용된다. 이로 인하여 사회주의 법에서는 개인의 자유로운 의사에 따른 재산관계의 형성과 규율을 인정할 여지가 없으며 사법관계에 있어서도 집단주의적 규제를 원칙으로 하고 있다. 따라서 사법과 공법이 따로 없고, 계약도 중앙통제적 계획경제상의 과제를 실현하기 위한 법적 수단으로 이해되어 계약자유란 있을 수 없다. 뿐만 아니라 법률상의 분쟁도 사법절차보다는 행정적 절차, 나아가서는 정치적 타결을 통하여 해결하려고 시도하게 된다. 그리고 민사소송제도의 목적도 개인의 권리보호가 아니라 계획경제를 담당하는 주체 사이의 분쟁해결에 그 중점이 있다고 할 수 있다. 이에 따라 자본주의적 시장경제의 법체계에 익숙한 남한인의 경우 사회주의 국가의 법이 적용될 경우 여러 가지 어려운 문제가 발생할 수 있다. 현재 북한에서는 외국인 투자에 관련한 특별법들을 다양하게 제정하고 외국인 노동자 및 기업인들에 대해 많은 혜택을 주고 있기는 하지만, 예를 들어 합영법 제8조와 같은 경우 "합영기업은 경영활동을 이 법에 따라 한다. 이 법에 규제하지 않은 사항은 공화국의 해당 법과 규정에 준한다"고 규정하고 있으므로, 이렇게 직접 북한의 법이 적용되게 되는 경우에는 많은 혼란을 가져올 가능성이 있는 것이다. 따라서 이러한 가능성에 대비하여 북한에 진출하는 인력을 관리하는 입장에서는 북한의 외국인투자 관련법규뿐만 아니라 일반 법령에 대해서도 상세하게 연구·검토하는 것이 요구된다.

3) 북한의 외국인 투자기업 노동규정의 내용상의 문제점

북한에 진출하는 외국인 투자기업이 채용하는 북한 근로자들에게 기본적으로 적용되는 법규는 '외국인 투자기업 노동규정'이다. 즉 외국투자기업 운영에 필요한 노동력의 알선과 고용, 보수의 지급, 노동생활조건의 보장은 이 규정에 따라야 한다. 그런데 이 법의 내용은 우리나라의 노동법과는 다른 여러 가지 내용들이 나타나고 있다. 따라서 북한 내에서의 인적교류를 희망하는 외국기업은 이 법규정의 내용을 상세하게 해석해 볼 필요가 있다고 생각된다. 이하에서 대략적으로나마 문제가 될 수 있는 법규정에 대하여 설명하고자 한다.

가) 근로계약(노동규정 제9조)

외국투자기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 근로계약을 맺어야 한다. 이 근로계약에는 종업원이 수행해야 할 임무, 생산량과 질 지표, 노동시간과 휴식, 노동보수와 보험후생, 노동보호와 노동조건, 노동규율, 상벌, 사직 조항 같은 것을 규정하여야 한다. 이러한 내용은 남한의 근로계약과도 유사한 모습을 가지지만, 남한에서의 근로계약이 사용자와 근로자 개개인의 1대 1 계약인 반면, 북한에서는 직업동맹이라는 단체를 통하여 근로계약을 체결해야 하는 것이다.

나) 해고·사직규정(제15조, 제16조, 제17조)

북한에서는 노동자를 해고할 수 없게 되어 있다. 이는 사회주의 노동법에서도 잘 나타나고 있다. 그러나 외국투자기업의 경우에는 예외적인 경우 노동자를 해고할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 예외적인 경우 외국인 투자기업에 투입된 노동력은 사직을 제기할 수도 있다. 외국인 투자기업이 종업원을 해고할 수 있는 경우는 ① 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우, ② 기업의 생산경영 또는 기술조건 변동으로 인원이 남는 경우, ③ 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, ④ 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 심하게 어긴 경우이다. 특히 ②의 경우는 마치 남한의 정리해고 조건과도 비슷한 것으로 보인다. 종업원이 사직을 제기할 수 있는 경우는 ① 개인적인 사정으로 부득이하게 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생긴 경우, ② 전공이 맞지 않아 자기의 기술·기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우, ③ 학교에 입학하여 공부하게 된 경우이다. 그러나 다음과 같은 경우에는 해고가 금지되고 있다. 즉 ① 직업병을 앓거나 일하다가 부상당하여 치료받은 경우, ② 병으로 6개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우, ③ 여성종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전산후휴가, 젖먹이는 기간에 있는 경우에는 해고가 금지되고 있다. 이렇게 해고하거나 사직을 승인한 경우에는 외국투자기업은 종업원에게 일한 연한에 따라

보조금을 주어야 한다. 그리고 외국투자기업이 종업원을 해고하거나 사직시키려는 경우에는 1개월 전에 기업소재지 노력알선기관에 명단을 제출해야 한다는 점을 유의해야 한다(제19조).

다) 노동시간과 휴식(제24조, 제25조)

근로자의 시간외 노동은 금지되고 있다. 다만 불가피한 사정으로 시간외 노동을 해야 하는 경우에는 직업동맹조직과 합의한 후에 가능하지만, 월 48시간을 초과할 수는 없다. 그리고 외국투자기업은 북한 당국이 제정한 명절날과 공휴일 휴식, 정기 및 보충휴가와 산전산후휴가를 주어야 한다(북한법상의 휴가규정에 대해서는 다른 논문 남북한 노동법 비교에서 상세하게 서술하고 있음). 휴일에 근로를 시킨 경우에는 반드시 1주일 안으로 대휴를 주어야 하는 대휴명령제가 규정되어 있다.

라) 보수지급에 있어서의 규정(제28조, 제32조)

외국투자기업은 휴가 및 보충휴가기간에 해당하는 보수를 휴가에 들어가기 전에 종업원에게 지급해야 한다. 이 경우 휴가기간에 해당하는 보수는 휴가받기 전 3개월 동안의 노동보수 총액을 실근로일수에 따라 평균하여 하루 노동보수액에 휴가일수씩 적용하여 계산하도록 되어 있다. 또 외국투자기업은 노임, 가급금, 장려금을 주는 날짜를 정하고 달마다 그날에 주도록 하고 있어 남한에 있어서의 임금지급원칙 중 일정기일 지급원칙과 유사하다. 그런데 사직하였거나 퇴직, 해고시킨 경우에는 그 수속이 끝난 다음에 보수를 지급하도록 규정하고 있다.

마) 노동보호에 관한 규정(제36조, 제38조)

북한의 외국투자기업 노동규정에는 임신 6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시키지 않도록 하고 있어서 특이하다. 일반적으로 '임신한 여성'이라고 규정하고 있는 반면, 동법에서는 '임신 6개월'이라고 특정하고 있는 것이다. 그리고 작업도중에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독과 같은 사고가 발생하였을 때는 노동보호감독기관에 통지해야 하고, 관계기관의 사고심의회가 의무화되고 있어서 유의를 요한다.

8. 정책방향

향후 남북경제교류는 남북한 모두 경제위기를 겪고 있는 상황에서, 이를 타개하기 위한 공통적인 이해관계 차원에서 적극 추진될 가능성이 있다. 더욱이 남한의 신정부는 향후 5년 동안 중점적으로 추진하는 과제 중에서 정경분리원칙의 남북경협을 적극 추진할 것을 대외적으로 표명하는 것과 같은 과거 어느 정부보다도 확고한 의지를 보여주고 있다.

향후 김정일 체제하에서의 제한적 남북교류는 남한 기업에 대한 선별적 개방(정부차원에서라기보다)과 기타 선진국에 대한 대외개방으로 상당한 정도 가시적인 경제성과를 얻고 그것이 김정일 체제의 안정으로 연결될 때까지는 계속될 전망이다(최광석, 1995). 실제로 최근 북한은 법률정비, 물류기반시설의 확충 등을 통해 외국기업의 투자를 적극 유치하고 있다(한겨레, 1997.11.5.자). 북한의 대외무역위원회의 김문성 부위원장은 "외국기업의 보호를 위한 법률이 제정되었고 조만간 국제항공 및 해운노선이 개설될 것"이라며 "보다 많은 외국기업의 투자를 희망한다"고 밝혔다. 그는 지난해 말까지 북한에 모두 304개의 합작기업이 설립되었다고 말하고 "북한은 새로운 전략을 구상하고 있으며 외국과의 관계를 점차 확대해 나갈 것"이라고 강조했다.

그러나 북한의 경제체제는 어디까지나 사회주의와 주체사상으로부터 파생된 것이고 그에 대한 수정은 체제붕괴로 연결될 수 있기 때문에 북한의 경제정책 변화는 근본적인 한계를 지니고 있는 것이다(양범직, 1995). 즉 북한이 추구하는 정책방향은 사회주의체제하의 경제개방정책이지 자본주의화가 아니라는 것이다.

본문에서 살펴본 바와 같이 남북한 교류에 있어서의 문제점은 남한의 경우 준용규정과 위임규정이 그리고 규제규정이 과다하다는 점, 그리고 입법적으로 협력분야에 관한 규정이 미비하다는 점이 지적되고 있다. 따라서 남한의 경우는 입법상의 보완을 통하여 그러한 문제점들을 해결해 나가야 한다. 북한의 경우는 북한 자체적으로는 많은 특별법령을 제정하는 등의 외국인 투자와 관련한 구체적인 대응책들을 마련하고는 있으나 지나치게 북한의 자의적인

개입이 가능하다는 점이 가장 큰 문제점이라 할 수 있다.

또한 남한의 경우는 남북기본합의서 이래 지속적으로 통일에 대한 움직임을 보이고 있는 반면, 북한의 경우 위와 같은 외국에 대한 개방정책의 움직임이 단지 자체적인 경제난을 해소하기 위한 것이라면 분명 법체제의 상이에 따른 문제점뿐만 아니라 목적에 대한 상이성으로 인한 문제점도 발생할 수 있다. 그러므로 이와 같은 남북간의 간격을 어떻게 가장 효과적으로 줄여나가는가가 남북경협을 앞으로 지속적으로 이끌어나가는 것에 대한 방안이라고 할 수 있을 것이다. 특히 인적교류의 측면에서는 이동된 인적자원들이 상대방의 체제에 적응하지 못하므로 인한 여러 가지 문제가 발생할 수 있다는 점을 간과해서는 안된다. 남북교류협력은 상대방이 있는 사안으로서 남한 또는 북한측의 일방적인 어떠한 조치만으로는 그 목적을 달성할 수 없으며, 쌍방이 상대방의 입법조치를 승인하고 그 실효성을 보장할 것을 약속해야 하며 상호주의에 따라 쌍방의 합의에 어긋나지 않도록 해야 할 것이다.

한반도 통일정책의 일부분으로서의 남북간의 교류협력은 거시적으로 중요한 위치를 차지하고 있다. 이에 따라 남북교류협력은 무엇보다도 남북한 상호의 신뢰회복과 관계개선의 밑거름이 되는 것으로서 정치상황과 국제관계의 유동적인 변화에 대처할 수 있어야 할 것이다.

남북교류협력의 활성화를 위해서는 국내정세 및 정치관계에 의해 큰 변동을 겪고 있는 과거의 관행을 감안하여 남북한 당국자의 안정적이고 체계적인 교류협력 방안이 조속히 강구되어야 할 것이다. 이와 같은 기본구도하에서 남북교류협력이 보다 활성화되기 위한 정책방향을 제시하면 다음과 같이 네 가지로 집약할 수 있을 것이다.

첫째, 생산성이나 이윤과 같은 자본주의적 가치개념으로는 사회주의적 노동의 가치관이 정립되어 있는 북한 체제로의 투입에 많은 문제점이 발생할 것이므로 남북한 체제와 이데올로기의 상이성으로 인한 이질감 극복의 방안이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

둘째, 정책의 일관성을 유지하여 북한이 지속적인 개혁·개방정책을 추진하도록 유도해야 하고 남한도 남북한간의 교류증대를 위해 정책의 일관성을 유지하는 것이 필요하다.

셋째, 남북교류를 활성화시키기 위해서는 정치적 문제와 경제적 문제의 조화가 필요한데, 그것은 경제외적 문제가 남북교류를 지나치게 위축시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

넷째, 체제경쟁적인 남북관계의 대립구도를 지양하고 서로를 인정하는 화합의 시각에서 남북한간의 위치를 재규정하는 새로운 구도의 정립이 요구된다.

<부표 1> 남북교역의 연도별 현황(1989~96)

(금액 : 천달러)

	반 입			반 출			전 체		
	건 수	품목수	금액	건 수	품목수	금액	건 수	품목수	금액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
1991	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
1992	510	81	162,663	63	24	10,563	573	105	173,226
1993	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
1994	708	83	176,238	267	42	18,248	975	125	194,486
1995	976	99	222,855	1,668	90	64,435	2,644	189	287,290
1996	1,475	125	182,399	1,908	102	69,638	3,383	227	252,037
1997	1,806	140	193,059	2,185	274	115,270	3,991	414	308,329
전 체	6,520	373	1,252,305	6,216	468	233,362	12,736	841	2,485,667

주 : 1) 통관기준액을 기준으로 함.

2) 1995년 대북 쌀지원(150,100톤, 237,213천달러)을 제외한 수치임.

자료 : 통일원, 『월간 남북교류협력동향』 제82호, 1998. 4.

<부표 2> 남북교역의 반입통관 품목구조(1989~96)

(단위 : 천달러)

	농림산물	수산물	광산물	철강금속	석유류	화학제품	기 타	전 세
1989	414 (2.2)	174 (0.9)	1,094 (5.9)	15,073 (80.9)	1,311 (7.0)	-	589 (3.2)	18,655 (100.0)
1990	4,931 (40.1)	392 (3.2)	1,599 (13.0)	4,529 (36.9)	204 (1.7)	-	523 (5.1)	12,278 (100.0)
1991	4,600 (4.3)	3,053 (2.9)	6,619 (6.3)	86,046 (81.4)	1,588 (1.5)	1,672 (1.6)	2,144 (2.0)	106,722 (100.0)
1992	10,435 (6.4)	5,085 (3.1)	14,579 (8.9)	125,416 (77.0)	3,683 (2.3)	1,248 (0.8)	2,417 (1.5)	162,863 (100.0)
1993	9,674 (5.4)	878 (0.5)	1,371 (0.8)	154,263 (86.6)	8,945 (5.0)	663 (0.4)	2,372 (1.3)	178,166 (100.0)
1994	12,061 (6.7)	2,723 (1.6)	1,448 (0.8)	136,340 (77.3)	18,500 (10.5)	954 (0.6)	4,272 (2.4)	176,298 (100.0)
1995	17,768 (8.9)	2,682 (1.2)	3,001 (1.3)	165,590 (74.3)	28,852 (13.0)	56 (-)	4,896 (2.2)	222,855 (100.0)
1996	12,055 (6.6)	9,599 (5.3)	1,750 (1.0)	107,611 (59.0)	45,039 (24.7)	73 (-)	6,272 (3.4)	182,399 (100.0)
전 세	71,938 (6.8)	24,596 (2.3)	31,461 (3.0)	794,868 (75.0)	108,122 (10.2)	4,666 (0.4)	23,585 (2.2)	1,059,236 (100.0)

주 : 1) ()안은 총액대비 비율임.

2) 농림산물에 한약재 포함.

3) 기타에 기계전자 포함.

자료 : 통일원, 『월간 남북교류협력동향』 제67호, 1997. 1.

<부표 3> 남북교역의 반출통관 품목구조(1989~96)

(단위 : 천달러)

	농임산물	섬유류	기계전자	화학제품	철강금속	기 타	전 세
1989	-	69 (100.0)	-	-	-	-	69 (100.0)
1990	-	-	1,094 (92.2)	83 (7.0)	-	10 (0.8)	1,187 (100.0)
1991	1,607 (29.0)	25 (0.5)	447 (8.1)	3,468 (62.5)	-	-	5,547 (100.0)
1992	64 (0.6)	496 (4.7)	22 (0.2)	7,932 (75.1)	1,957 (18.5)	92 (0.9)	10,563 (100.0)
1993	6 (0.1)	6,274 (74.5)	463 (5.5)	1,096 (13.0)	34 (0.5)	552 (6.6)	8,425 (100.0)
1994	151 (0.8)	12,856 (70.5)	39 (0.2)	1,349 (7.4)	243 (1.3)	3,610 (19.8)	18,248 (100.0)
1995	865 (1.3)	38,793 (60.2)	1,806 (2.8)	11,567 (18.0)	1,559 (2.4)	9,485 (15.3)	64,435 (100.0)
1996	3,162 (4.5)	42,396 (60.9)	3,351 (4.8)	14,603 (21.0)	103 (0.1)	6,023 (8.6)	69,638 (100.0)
전 세	5,855 (3.3)	100,909 (56.7)	7,222 (4.1)	40,098 (22.5)	3,896 (2.2)	20,132 (11.3)	178,112 (100.0)

주 : ()안은 총액대비 비율임.

자료 : 통일원, 『월간 남북교류협력동향』 제67호, 1997. 1.

<부표 4> 경제협력사업자 승인현황

기업	사업분야	투자규모	승인일
대우	남포공단내 셔츠, 가방, 자켓 등 9개 사업	-	92.10.2
고합물산	의류, 봉제, 직물 등 4개 사업	총 696만불	95.5.17.
한일합성	스웨터, 봉제, 모포, 방직 등 4개 사업	980	95.6.26.
국제상사	신발생산	350	95.6.26.
녹십자	의약품 제조	300	95.9.15.
동양시멘트	시멘트저장 싸이로 건설	300	95.9.15.
동원해운	나진항 하역설비 투자	500	96.9.15.
삼성전자	나진·선봉지대 통신센터 건설·운영	700	96.4.27.
대창	금강산 생물 개발·판매	580	96.4.27.
대우전자	남포공단내 전기·전자제품 생산	640	96.4.27.
한국전력	경수로 건설지원사업(PWC)	4,500	96.7.19.
미흥식품	북한 수산물 채취·가공 및 판매	15	97.5.22.
신일퍼텍	피혁가공 및 의류 제조·판매	300	97.5.22.
한화	PVC 창판 제조·판매	90	97.5.22.
LG전자	컬러TV 조립생산·판매	450	97.5.22.
한국통신	경수로 건설 통신지원사업	-	97.8.1.
삼성전자	전자교환기 등 통신설비생산	500	97.8.1.
코오롱	섬유 및 섬유제품 가공·생산	400	97.8.1.
산원	의류·봉제사업	100	97.8.1.
파리우수산	수산물 생산·가공	300	97.8.1.
근오식품	냉면·고구마전분 제조	40	97.8.1.
한국토지공사	나진·선봉지대 시범공단 조성	-	97.10.14.
대상물류	나진·선봉 국제물류 유통기지 개발·운영	420	97.10.14.
삼천리전자/ LG상사	자전거 조립·생산	800	97.10.14.
태영수산/ LG상사	가리비 양식	200	97.10.14.
한국외환은행	경수로사업 부지내 은행점포 개설	-	97.11.6.
(주)아자커뮤니케이션	인쇄물 및 TV광고 제작	20	97.11.14.
(주)에이스침대	침대 및 가구 제조·판매	425	98.1.9.
(주)롯데제과	과자류(초코파이) 생산 및 판매	575	98.1.9.
(주)광인	옥외광고(야탑, Push Cart, 옥상 및 도시형 간판, 내부벽면 부착광고 등)	250	98.2.18.
(주)안성개발	참기름 가공공장 설립·생산 및 판매	50	98.3.13.
두레마을 영농조합법인	나진·선봉지대 함영농장 설립	800	98.4.8.

자료 : 통일원, 『월간 남북교류협력동향』 제82호, 1998. 4.

<부표 5> 협력사업 승인

기업	사업내용	금액	승인일
대우	남포공단내 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업 ※1996.1.26. 민족산업총회사 설립 ※1996.6. 투자자금 송금	512만불	95.5.17.
대창	금강산 생물 개발	580만불	97.5.22.
한국통신	북한 경수로 건설을 위한 통신지원사업		97.8.1.
한국전력	경수로 건설 지원사업(PWC)	4,500만불	97.8.16.
한국외환은행	경수로 사업부지내 은행점포 개설		97.11.6.
녹십자	혈전증 치료제(유로키나제) 제조사업	311만불	97.11.16.
(주)아자커뮤니케이션	북한풍경 인쇄·TV광고 및 기업 홍보용 영상물 제작	컨당25만불	98.2.18.
미흥식품산업사	북한 수산물 채취·가공·양식 및 판매	47만불	98.3.13.

자료 : 통일원, 『월간 남북교류협력동향』 제82호, 1998. 4.

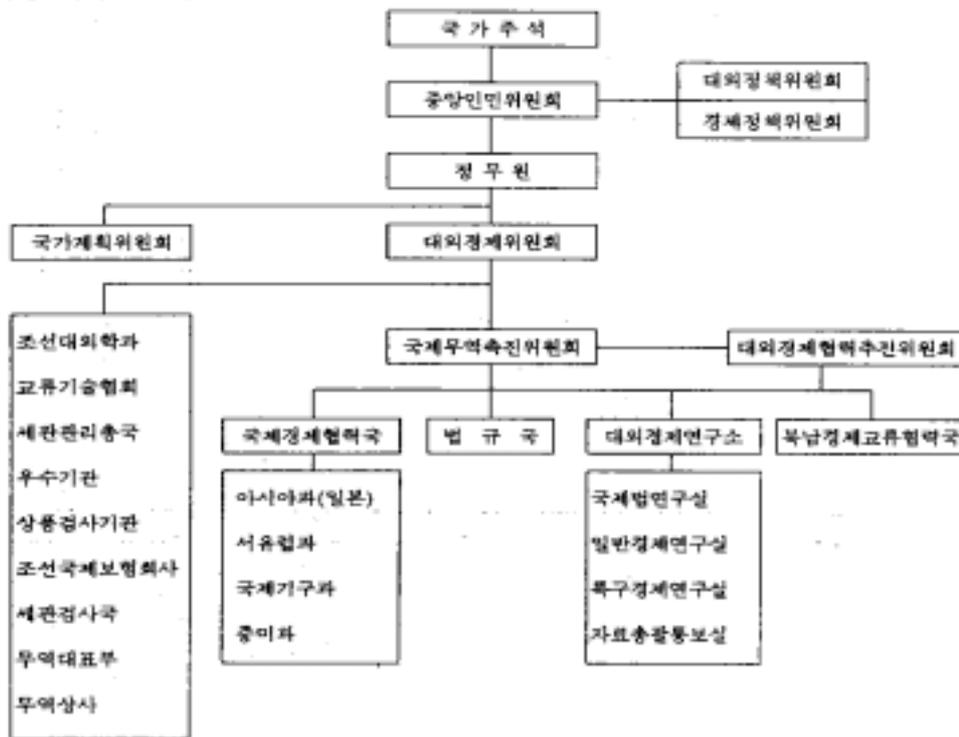
<부표 6> 위탁가공교역 승인현황

(단위 : 천달러, %)

	반 입			반 출			전 세		
	총교역 금액	위 탁 가 공	비 율	총교역 금액	위 탁 가 공	비 율	총교역 금액	위 탁 가 공	금 액
1988	1,037	-			-	-	1,037	-	-
1989	22,235	-		69	-	-	22,304	-	-
1990	20,354	-		4,731	-	-	25,085	-	-
1991	165,996	23	0.01	26,176	13	0.04	192,172	36	0.01
1992	200,685	556	0.3	12,818	413	3.2	213,503	969	0.5
1993	188,528	4,385	2.3	10,262	3,611	35.2	198,790	7,996	4.0
1994	203,521	16,598	8.2	25,423	11,966	47.1	228,944	28,564	12.5
1995	226,075	26,490	11.2	73,751	20,747	28.1	309,826	47,237	15.2
1996	182,444	29,486	16.2	61,674	30,842	50.0	244,118	60,328	24.7
전 세	1,220,875	77,538	6.4	214,904	67,532	31.5	1,485,779	145,130	10.1

자료 : 통일원, 『월간 남북교류협력동향』 제67호, 1997. 1.

<참고 1> 북한의 대외경제관련 기구도



자료 : 대한무역진흥공사, 『북한의 무역제도 및 상사디렉토리』, 1994. 12. 25쪽

<참고 2> 북한의 외국인 투자관련법제 개관

관련법규명	제정일자	주요내용
합영법	1984. 9. 8.	외국기업과의 합영관련 기본규정
합영회사소득세법	1985. 3. 7.	합영기업의 소득세 관련규정
외국인소득세법	1985. 3. 7.	북한거주 외국인에 대한 소득세규정
합영법 시행규칙	1985. 3.20.	합영법 세부 시행규정
합영회사소득세법 시행세칙	1985. 4.17.	합영기업의 법인세 세부 시행규정
외국인소득세법 시행세칙	1985. 5.17.	외국인 소득세법 세부 시행규정
정무원결정 제74호	1991.12.28.	나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포
사회주의헌법 제37조(신설)	1992. 4. 9.	외국과의 합작·합영에 대한 근거규정
외국인투자법	1992.10. 5.	외국인투자 관련기본법
합작법	1992.10. 5.	대외경제협력 및 기술교류 일반규정
외국인기업법	1992.10. 5.	외국인기업 경영 및 생산활동 기본규정
합영법 시행규칙(개정)	1992.10.16.	합영법 세부 시행규정
외국인투자기업 및 외국인세금법	1993. 1.31.	외국인투자관련 기본세제 규정
외환관리법	1993. 1.31.	외환관리 기본규정
자유경제무역지대법	1993. 1.31.	자유경제무역지대에 관한 규정
토지임대법	1993.10.27.	자유경제무역지대 내의 토지임대 및 이용에 관한 규정
외국인투자은행법	1993.11.24.	자유경제무역지대 내에서의 외국은행 설립에 관한 규정
자유경제무역지대 외국인출입규정	1993.11.29.	자유경제무역지대 내의 외국인출입규정
외국인투자기업 노동규정	1993.12.30.	외국인투자기업의 종업원 채용 및 관리규정
합영법(개정)	1994. 1.20.	합영기업에 관한 기본규정
자유경제무역지대 외국기업상주대표사무소규정	1994. 2.21.	외국기업의 상주대표사무소 설치규정
외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정	1994. 2.21.	외국기업 및 외국인 과세종류규정
외국인기업법 시행규정	1994. 3.29.	외국인기업 노동규정의 구체화
자유무역항규정	1994. 4.28.	자유무역항의 지정 등에 관한 규정
외국인채류 및 거주규정	1994. 6.14.	외국인의 자유무역지대 거주규정
외환관리법 시행규정	1994. 6.27.	외환관리 기본규정
토지임대법 시행규정	1994. 9. 7.	토지임대법의 세부사항 규정
외국인투자은행법 시행규정	1994.12.28.	금융분야투자유치에 관한 세부사항 규정

<참고 2>의 계속

관 련 법 규 명	제정일자	주 요 내 용
대외경제계약법	1995. 2. 2.	무역, 투자, 서비스계약에 적용
자유경제무역지대 세관규정	1995. 6.28.	수출입 세관에 관한 규정
합영법 시행규칙(개정)	1995. 7.13.	합영법 세부규칙을 시행규칙을 개정
자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정	1995. 8.30.	자유경제무역지대 내의 건물양도 및 저당 에 관한 규정
대외민사관계법	1995. 9. 6.	재산 및 가족관계 민사분쟁에 적용
합작법 시행규칙	1995.12. 4.	합작법 시행규칙 개정
외국인투자기업 명칭제정규정	1996. 2.14.	
외국인투자기업 등록규정	1996. 2.14.	
자유경제무역지대 가공무역규정	1996. 2.14.	
외국인투자기업공인조각및등록규정	1996. 3.28.	
자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정	1996. 4.30.	
자유경제무역지대 광고규정	1996. 4.30.	
자유경제무역지대 국경검역규정	1996. 6.18.	
자유경제무역지대 중계무역규정	1996. 7.15.	
자유경제무역지대 청부건설규정	1996. 7.15.	
자유경제무역지대 관광규정	1996. 7.15.	
자유경제무역지대 외국투자가 대 리인규정	1996. 7.15.	
외국투자은행무기계산규정	1996. 7.15.	
외국인투자기업 부기검증규정	1996. 7.15.	
자유경제무역지대 화폐유통규정	1996. 7.15.	
자유경제무역지대경제통행검사규정	1996. 7.15.	
자유경제무역지대 자동차등록규정	1996. 7.15.	

<참고 3> 경제특구와 여타 지역과의 차이점(정종락, 1997)

	비교항목	자유경제무역지대	비자유경제무역지대
시장경제원리의 부분적 도입	기업경영 활동	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격 결정	판매자와 구매자 합의로 결정 (대중 필수품은 제외)	국제시장가격, 국가가격제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 가능	규정 없음
	광고활동	허용(출판물, 방송보도수단에 의한 광고업 제한)	협상규정 없음
	외환거래	외국투자가 등은 지정장소에서 외화유가증권거래 가능	허용 안됨
	환율결정	외화수요, 공급을 고려하고 환율조정 가능	허용 안됨
여러우대조치	투자유형	외국인기업도 가능	합영·합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행지점도 가능	합영은행만 가능
	사무소 설치	상주대표사무소 설치 가능	규정 없음
	보험사업	외국인투자가, 외국기업도 가능	국가보험기반만 가능
	외국인출입	초청장 소지자 무사증 출입	사증 소지
	최저월노임	160원	220원
	토지사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(강려부분만)
	외화반출입	외화현금, 유가증권의 자유반출입 허용	반출제한
	부가세율	특혜세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율(기업소득세 25%, 기타소득 20%)
	세금감면	① 기업소득세 : 생산부문, 6천만원 이상 사회간접부문, 봉사부문 면세 및 감면 ② 재산세 : 건물 5년 면제 ③ 거래세 : 봉사부문 50% 감면	해당사항 감면 없음
관세부과	특혜관세율(관세면제 또는 감면)	보통관세율(무역협정시 특혜관세율 적용)	
경경분리원리의 부분적 천명	항안출입	자유무역항은 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국절차	공화국 영역 밖에 거주하는 조선통포의 출입국 절차 간소화	해당안 절차

第 2 部

統一對備 勞動政策 方向

I. 獨逸統一過程의 勞動市場政策과 示唆點

1. 서론

우리는 남북통일을 위해서 무엇을 준비하고 어떻게 대응해 나갈 것인가? 이와 같은 중차대한 문제를 해결해 나가는 데는 무엇보다도 독일통일의 경험이 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 독일은 우리와 유사한 동서독 분단상태에서 통일을 이루어냈다. 동서독의 경제발전 수준 그리고 사회문화적 여건이 우리와는 서로 다르다고 하지만 분단국에서 통일을 이루어내야 하는 우리로서는 주목하지 않을 수 없다. 독일이 통일을 이루어낸 지 금년 10월이면 8년이 된다. 1990년 10월을 기해서 통화·경제·사회통합이 동서독간에 실시됨으로써 독일은 동서독간의 분단상태를 끝내고 통일국가가 되었다.

흔히 독일통일은 3단계로 진행되었다고 한다. 제1단계는 동서독 국경이 와해되는 과정이다. 즉 오스트리아, 헝가리 국경 장벽이 완화되어 결국 베를린 장벽이 무너지고 동구권에 있던 구서독 대사관에 동독이탈주민이 쇄도하게 된다. 이와 더불어 구동독 내에서는 반정부 시민단체가 결성되고 호네커의 퇴진을 요구하는 대중시위가 연일 일어나게 된다. 그러나 제1단계에서는 통일이 논의되기보다는 내부개혁이 주된 관심사가 되었다.

제2단계는 구동독의 체제가 전환되어 가는 시기이다. 이 시기는 구동독의 내부개혁 추진에도 불구하고 동독 주민의 베를린 장벽의 개방을 요구하는 시위가 연일 가열되어 결국 동독인민회의의 민주적 선거가 1990년 3월 18일에 실시되었다.

마지막으로 제3단계에서 1990년 10월 3일 양독간의 통합이 완성되었다. 이 기간 동안에 양독간의 화폐·경제·사회조약, 선거협약 및 통일조약이 체결되었다.

이와 같이 3단계를 거쳐서 동서독이 통합되었지만 반세기 동안 분단되었던 두 체제가 워낙 급작스럽게 통합되면서 여러 가지 후유증을 초래하였다.

본 연구는 양독 통합과정에서 나타난 여러 가지 후유증을 검토하고 그 중에서 특히 구동독의 산업붕괴로 인한 대량실업사태의 원인을 분석하였다. 주지하는 바와 같이 통일직후 구동독의 실업률은 공식적으로 11%에 달해¹⁾ 중요한 사회문제로 대두되었다. 이에 따라서 통일로인해 실업자로 전락한 근로자들은 일자리 확보를 위해서 열악한 근로조건, 노동강도의 증가, 하향취업(실질적 강등) 등을 감수하여야 했다. 통일 이후 실업자가 겪는 재정적 어려움과 심리적 갈등은 ① 재정적 궁핍화 ② 사회적 접촉의 감소 ③ 직업의 사회적 위세 추락 ④ 자신감의 상실 ⑤ 자아실현과 장래희망 상실 ⑥ 가족관계 황폐화 및 도덕적 위기 ⑦ 극우단체의 준동 등으로 정리되고 있다(Markmann: 19).

그럼에도 통일독일은 이와 같은 통일후유증을 나름대로 잘 극복해 나가고 있으며, 급작스런 통일로 인한 혼란을 이 정도 선으로 대처했다는 사실이 통일을 준비하는 우리에게 적지 않은 시사점을 던져준다. 본 연구는 통일후유증 해소를 위해 독일이 실시했던 다양한 대책 중에서 노동시장정책에 초점을 맞추고자 한다.

서론에 이어 제2절에서는 통일독일의 노동시장 붕괴를 초래하게 된 근본원인을 분석하고, 제3절에는 노동시장 붕괴의 실태와 이를 해결하기 위한 방안으로서 연대협약의 내용을 분석한다. 제4절에서는 통일독일 정부가 실시했던 노동시장정책을 보다 구체적으로 소극적·적극적 노동시장정책으로 분류하며, 마지막으로 제5절에서는 우리에게 주는 시사점을 제시하고 이를 결론으로 대신하고자 한다.

주석 1) 통일 이후 1992까지 조기연금법이나 가사활동으로의 전환을 통해 상당수의 근로자가 노동시장에서 이탈하였다. 이때 경제활동인구가 1989년에 비해 약 3분의 1 정도가 감소했다.

2. 구동독의 노동시장 교란요인 분석

동서독은 급작스런 통일로 인해서 양독 모두 엄청난 후유증을 겪었다. 이와 같은 후유증은 통일 전에는 거의 예측하지 못했던 사항으로서 상당부분 통일방침의 시행착오에서 기인된 면도 적지 않은 것으로 분석되고 있어 후발 통일을 지향하는 우리나라에서도 이에 대한 연구검토가 중요한 과제로 제기된다. 다시 말하면 구동독의 대량실업사태를 가져왔던 산업붕괴의 원인이 무엇이며 이에 대한 통일독일정부의 전략은 어떻게 마련되었는지에 대한 분석이 필요하다. 이러한 관점에서 독일통일과정에서 대두되었던 중요한 정책적 과제를 제시하면 다음과 같은 다섯 가지 관점이 우선적으로 논의되어야 한다.

첫째, 서독에서는 통일 전에 이미 경제체제의 통합방법에 대한 논쟁이 제기되었다. 통일직전에 이미 통화통합의 전략에 관한 논의가 제기되었는데 두가지 대조된 방안이 고려되었다. 하나의 방안은 동서독간 변동환율제를 통해서 동독 통화의 대환성을 확보하도록 재정금융정책을 통해서 점진적인 화폐통합을 실시하는 방안이다. 또 다른 방안은 동서독간에 통화동맹을 체결하고 서독 마르크(Mark)를 법적 단일통화로 하여 동서독 통화의 교환비율을 고정시키는 것이다.

이 두 가지 방안 중에서 서독 정부가 선택한 것은 두번째 화폐통합 방법으로 이것을 일종의 충격요법으로 실시하였다. 이를 실시한 이유는 서독 경제를 동경하여 이주하는 동독민의 급증을 막기 위해서 즉각적인 화폐통합이 필요하다는 결론에서였다. 그리하여 재무장관과 연방은행 총재의 반대에도 불구하고 서독과 동독의 '마르크'화를 1대 1로 교환하도록 결정하였다.¹⁾ 동독의 노동생산성과 임금수준을 서독과 비교해 보면 3분의 1 수준으로서 실질화폐가치를 평가한다면 교환비율은 3분의 1 수준이 적절하다고 하겠다.²⁾ 그럼에도 당시 서독의 통일주체들은 현실적인 고려를 무시하고 정치논리로 화폐통합을 강행하였다. 이러한 비현실적인 화폐통합조치는 후에 동독 경제의 붕괴를 가져와 많은 비용을 지불하게 되는 주요 요인이 되었다.

둘째, 통일과정에서의 핵심은 구동독의 민영화 추진이다. 사회주의 경제에서 자본주의 체제로 전환하기 위해서는 민영화 추진이 불가피한 과제이다. 서독 정부는 민영화를 효율적으로 추진하기 위해서 이를 진담하는 기구로 신탁관리청(Treuhandanstalt)을 두었다. 1990년 7월 17일 발효된 신탁관리청 설립에 관한 법률에 의해서 진담기구가 발족되었다.³⁾ 신탁관리청은 베를린에 중앙 신탁관리청을 두고 지방에는 15개 지부를 두었다. 중앙에는 종업원 1,500명 이상의 대기업을, 지방은 1,500명 이하의 중소기업에 대한 민영화를 다루게 하였다. 신탁청의 국유기업 처리 기본방향은 민영화, 정상화, 폐업의 세 가지 유형이다. 그러나 신탁청에 의한 민영화의 추진은 순조롭지 못했다. 가장 큰 문제는 신탁청의 운영수지가 갈수록 악화되었으며, 민영화 추진속도도 예상외로 지체되었다. 이는 결국 구동독지역의 산업붕괴를 초래하여 대량실업사태를 가져오는 원인이 되었다.

처음 신탁청에게 부여된 가장 중요한 역할은 동독지역 기업의 취업근로자를 고용감소 없이 현 상태로 유지해 나가는 것이다. 그러나 신탁청은 그 운영과정에서 중대한 딜레마에 빠져 있었다. 즉 민영화 초기의 까다로운 조건을 그대로 고수하느냐 또는 조건을 완화해서까지 급속한 국유기업의 해체작업을 추진하느냐의 기로에 놓여 있었다. 초기에는 동독 기업의 민영화 조건으로 정당한 매각가격과 현 고용수준 유지가 가장 중요하게 제시되었다. 더욱이 인수기업에게는 동독기업 부채의 책임과 동시에 환경보호 책임도 아울러 부여되었다. 그러나 이러한 당초의 조건은 동독 기업의 시장성이 높은 평가를 받지 못하게 되는 상황에서 제시됨에 따라 극히 부진한 민영화 실적을 가져오는 요인이 되었다.

셋째, 구동독의 부동산 처리문제는 민영화 추진과 직·간접적으로 관련된다. 통일독일은 부동산처리방법을 위해서 ① 원소유자에게 귀속 ② 권리증서(Voucher) 제도 도입에 의해 새로운 소유희망자에게 매각을 통한 새로운 소유권 관계 정립, ③ 실질적인 사용자에게 소유권 인정 등 세가지 전략을

<표 2-1> 1991~94년간 신탁관리청에 의한 기업전환

	1991년 말	1992년 말	1993년 말	1994년 말
신탁관리청 관리하의 모든 기업	10,663	11,787	12,246	12,354
신탁관리청 소유기업	7,502	3,143	1,059	192
민영화율(%) ¹⁾	39	75	91	98
소유기업 근로자수(천명)	1,837	780	187	66
전체 전환기업	4,852	9,212	11,295	12,162
민영화 기업수 ²⁾	3,315	5,456	6,180	6,546
재민영화 ³⁾	527	1,189	1,573	1,588
지방자치단체 소유	145	319	261	265
다른 형태의 민영화	0	0	85	45
폐쇄·분해	865	2,249	3,196	3,718
투자약소(10억DM)	114.2	169.5	183.2	211.1
고용약속(천명)	880.1	1,350.9	1,448.1	1,487.3
외국인 판매기업	248	548	806	855
판매로 인한 수입(10억DM)	19.5	40.1	45.0	49.4
경영권 판매	854	1,946	2,425	2,697

주 : 1) 1994년 말의 관리기업수에 대하여 전환된 기업수의 비율임.

2) 기업의 7,600개 부분과 25,030개소의 규모가 작은 민영화 대상(소매, 레스토랑 등)을 포함한 것임.

3) 사회와 이전 소유자에게 돌려준 기업의 2,670개 부분을 합한 수입.

자료 : Kuhl(1996 : 120)

모색하였다.

먼저 원소유자에게 귀속문제는 동서독 분할이전에 개인 사유재산으로 되어 있었던 경우, 원소유자가 나타나면서 당연히 돌려줄 수밖에 없다는 논리에서 출발한다. 그러나 경제적인 문제에서는 원소유자가 투자능력을 없을 경우에는 동독지역의 경제회생을 지연시키는 문제에 직면하게 되었다. 한편 1991년 3월 말 현재 120만건의 재산권 주장신고가 접수되었는데 이는 신고대상 150만건의 80%에 이르며 전국민의 3분의 1에 해당된다.

두번째 매각방법은 구동독 정부가 독일분단 이전에 국유부동산은 매입희망자에게 매각을 하는 것이므로 아무런 법적 문제가 없었다.

세번째의 실질적인 소유자에게 소유권 인정은 기득권 보호라는 비판 때문에 실시하기가 어려웠다. 이와 같은 당초 원칙은 조속히 추진하려는 목적에 부합되지 않았다. 즉 반환을 원칙으로 하고 보상을 예외적으로 하는 사유재산 처리전략은 민영화를 지연시키는 요인으로 작용하였던 것이다. 이에 따라서 보상을 우선으로 하고 반환을 예외적으로 하면서 투자를 촉진하려는 새로운 법률(Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmer und der Forderung von Investitionen)이 만들어졌다.

넷째, 통독의 무리한 환경보호정책은 구동독기업의 민영화를 지체시키고 동독산업의 붕괴원인이 되었으며 결국 노동시장의 교란요인으로 작용하였다.

환경보호(Umweltschutz)는 서독 정부가 어느 정책보다도 우선해서 역점을 두는 정책이다. 이에 따라서 독일통일 이후에도 동독 지역의 환경보호는 여러 가지로 영향을 미치고 있다. 이 중에서 높은 관심을 끄는 것은 민영화 과정에서 새로운 인수기업은 환경보호를 책임지도록 의무화하는 것이다. 이는 곧 새로운 인수기업이 높은 비용을 부담할 수밖에 없는 사항으로서 동독지역 민영화가 지연되게 된 중요한 요인이 되었던 것이다.

동독지역의 환경은 반세기 동안 파괴되어 왔기 때문에 이에 대한 복구비용이 엄청나게 소요된 것으로 밝혀졌다. 독일의 IFO 연구소의 연구결과에 따르면 100억마르크(DM)가 소요될 것으로

추정되었으며, 환경경제연구소(institut für ökologische wirtschaftsforschung)는 70~200억DM의 비용이 들 것으로 추계하였다.⁴⁾

다섯째, 구동독의 산업붕괴는 결국 당초 예상을 훨씬 뛰어넘는 통일비용을 초래하였다. 독일 통일비용의 분석은 남북통일을 앞두고 있는 우리나라로서는 중차대한 과제가 아닐 수 없다. 우리 국민은 과거 냉전시대에는 통일지상주의에 빠진 적이 있었다. 그러나 이제는 통일비용을 가급적 줄이는 방향으로 통일이 이루어져야 한다는 견해가 지배적이다. 민족통일연구원이 1995년 12월 실시한 국민여론조사에서는 통일비용을 부담하더라도 통일은 빠를수록 좋다는 응답자들이 69.5%나 되었다. 그러나 1997년 5월에 실시한 조사에서는 80%가 통일에 문제가 있다면 서두르지 말자는 응답률을 보였고, 또한 최근 IMF사태가 터진 후에는 통일에 대한 의지가 더욱 약화되고 통일비용 부담에 대해서도 소극적으로 되어가고 있다(한국개발연구원, 1998).

독일은 통일에 대비해서 준비를 철저히 하였지만 통일비용만큼은 이 정도의 거액이 소요될지는 전혀 예상하지 못한 것처럼 보인다 예를 들어서 동서독이 통합되기 전 불과 4개월을 남겨놓고 1990년 3월 바이겔 서독 재무장관은 경제·통화·사회통합 비용이 1백억마르크에 불과할 것이라고 예상하였다. 그러나 통일 이후 1990년 한해에 투입된 통일비용만도 이보다 20배가 넘는 2,002억마르크가 투입되었다. 이와 같이 막대한 통일비용이 소요된 것은 직접적으로는 동독의 산업붕괴에 따라서 연유된 것으로서 이는 또한 대량실업사태에 따른 각종 생활보조금 지출과도 무관하지 않다.

결론적으로 위와 같은 다섯 가지 과제에 대한 독일의 통일정책은 보는 관점에 따라서는 효과적이지 못했다고 평가할 수 있으며 이는 구동독의 산업붕괴를 가져왔고 이는 곧바로 노동시장의 교란요인으로 작용되었다고 볼 수 있다. 다음에서는 구동독지역의 노동시장 실태와 이에 대한 해결방안이 무엇이었는지를 분석한다.

주석 1) 보다 자세한 설명하면, 화폐통합에서 결정된 동독마르크(M) 대 서독마르크(DM)의 교환비율은 임금 및 장학금, 월세, 임대료 및 사회이전지출 등 유동성을 갖는 화폐에 대해서는 1대 1, 기타 채권이나 채무는 2대 1로 정해졌고, 금융기관의 저축에 대해서는 예금주의 연령별로 차등화되어 개인별 최고 6,000DM까지 1대 1로 보상하였다. 이를 초과하는 금액에 대해서는 2배로 교환되어 평균 교환비율이 1.53대 1이었다(Eber, 1993: 223; Hauser u. a., 1996: 21 재인용).

주석 2) 동독의 임금수준은 1988년 기준으로 1,016DM이었으나 서독은 3,342DM으로서 거의 3분의 1수준에 불과했다.

주석 3) 신탁관리청은 1994년 말 그 조직과 업무가 종료되었고, 1995년에는 통일에 기인한 특수업무를 위한 연방청(BFS)이 그 업무를 처리하고 있다.

주석 4) Handelsblatt. 1991. 1. 30.자: 배진영, 1992. 51쪽. 신속한 민영화를 추진하기 위해서는 민영화 소요비용을 공공부문이 떠맡는 것이 긴요한 것으로 지적되었다. 이에 따라서 독일정부는 초기에 인수조건으로서 환경정화의 책임을 면제받을 수 있는 규정이 마련되게 되었다. 과거 동독정부시대에 오염된 토지와 환경파괴에 대해서는 해당기업의 환경정화 면제에 관한 신청서를 1992년 3월 26일까지 해당관청에 제출하면 검토 후에 이를 면제할 수 있도록 하였다.

3. 독일의 노동시장 실태와 연대협약

통일독일은 통일과정의 복합적인 문제로 인해서 구동독 경제의 붕괴를 경험했다. 이에 따라서 반세기 동안 사회주의체제로 인해서 과잉고용되었던 산업인력이 구동독 산업이 붕괴되면서 대량실업자화되었다. 1989년 1/4분기에 구동독 취업자수는 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 993만명이었으나 통일 이후 1년만인 1991년 3/4분기에는 730만명으로 감소되었다. 이와 같이 취업자수가 급속히 감소하게 된 데에는 신탁청의 민영화 작업이 원활하지 못한 데다가 임금정책의 잘못에서 기인한 점도 무시할 수 없다. 즉 구동독의 생산성 수준보다 월등히 높은 임금수준은 필연적으로 동독 산업의

<표 2-2> 통일직후 구동독지역 노동시장 상황

(단위: 1,000명)

	1989				1990				1991			
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
전일직업훈련자							0	24	59	108	157	201
장년층정퇴직자	0	0	0	0	45	190	310	410	430	516	563	661
실업자	0	0	0	0	13	83	309	556	756	835	1,023	1,037
국경통근자	0	0	0	0	14	29	92	158	242	340	421	505
외국인근로자	190	190	190	190	185	180	175	165	150	140	130	120
총취업자	9,930	9,928	9,820	9,582	9,582	9,158	8,759	8,193	7,996	7,604	7,302	7,191
단속근로자	0	0	0	0	0	0	1,295	1,736	1,926	1,962	1,464	1,113

자료 : DIW.

경쟁력을 저하시키는 요인이 되며 이것은 동독 산업의 붕괴를 초래한 요인이 된 것이 사실이다. 통일독일이 지향했던 임금정책을 비롯한 노사관계정책은 다음과 같이 대별된다(선한승, 1993).

- ① 통화·경제·사회동맹후¹⁾ 동독의 임금인상계획은 단체협약에 따라 다를 수 있으나 1994년까지 서독 수준에 이르도록 한다는 원칙을 세움.
- ② 통일 전의 동서독 임금수준 격차가 3분의 1 수준이었음을 감안하면 급격한 임금인상이 불가능하며 이는 화폐통합 교환비율 1대 1 내지 2대 1과 함께 동독 산업의 붕괴를 가져왔음.
- ③ 동독 근로자의 급속한 임금인상은 정치적 이유에 의해 통일을 달성한 콜 정부로서는 불가피한 조치였으나 이에 대한 부담은 결국 국민이 떠맡게 되었음. 높은 임금비용은 국민경제적으로는 투자행위를 감소시키며 고용을 축소시키는데, 만약 통일 이후 임금상승이 억제되었더라면 약 100만명의 실업자가 고용되었을 것으로 예상되고 함(정연택, 1998. 19쪽).
- ④ 동독 지역의 노사 합의 공백기에 서독의 DGB 등 일련의 노조시스템이 동독에 이전되었으나 사용자측은 민영화과정에서 힘을 쓸 수 없었으며 따라서 임금협상도 노조의 의도에 충실할 수밖에 없었음.
- ⑤ 동서독 근로자의 자유로운 왕래에 따라서 동독 근로자의 서독 이주확대가 서독 노동시장의 교란요인으로 작용됨에 따라서 동독 근로자의 서독이동을 막을 수 있는 방법은 임금인상 이외에 다른 수단이 없었음.

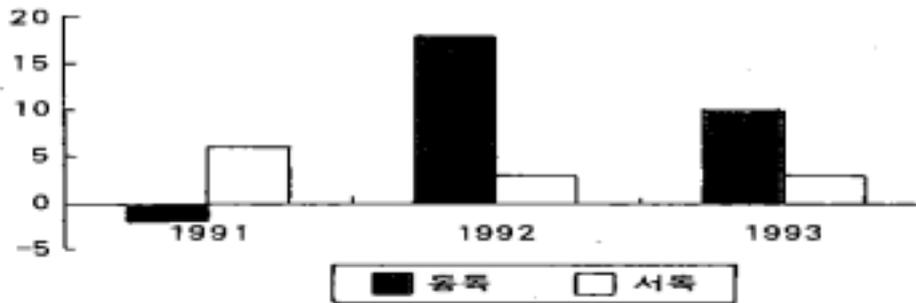
통일독일은 이러한 경제사회적 난제를 해결하기 위해서 사회적 합의주의(Social Corporatism)의 전략을 구사했다(선한승, 1992). 콜 정부는 노·사·정 등 각 이해집단의 참여를 통해서 대타협을 유도하고 적극적인 협조를 도출하기 위해서 이른바 연대협약(Solidarpakt)이라는 카드를 사용했다. 통일독일의 어려움은 동독 경제의 붕괴에서 비롯된다. 동독 경제의 붕괴원인은 ①

생산구조의 왜곡현상으로 인한 저생산성 ② 자금자족형 폐쇄경제로 인한 대외경쟁력 취약 ③ 명령형 계획경제로 인한 자율성과 창의성 고갈 ④ 자본주의체제 이행을 위한 전문테크노크라트의 결여 ⑤ 국가소유제도로 인한 자본축적의 동기부여 저해문제 ⑥ 사회주의적 시장가격체제의 비현실성 등의 요인으로 정리된다.

이와 같은 요인 외에도 무엇보다도 중요한 것은 동독 지역의 무리한 임금 인상이다. 통독직후 동독 지역의 임금이 120% 인상되어 1992년 기준으로 서독 임금수준의 60~100%에 이르고 있으나 제조업 생산성은 업종에 따라 차이는 있으나 대체로 통일직전 서독의 53%, 1992년도에는 30% 수준에 불과하다(그림 2-1 참조).

이에 따라 구동독 경제는 사회주의 경제에서 비교적 탄탄한 경제체질을 가졌으면서도 개방 이후 급속히 붕괴되었다. 즉 경제통합후 1년인 1991년 구동독의 산업생산은 1989년 3분의 1에 불과하고 국민총생산은 무려 25%의 감소를 보였다. 또한 동독 경제를 지탱하여 온 316개 콤비나트가 분해되고 이들 산하 8,000여개의 기업이 도산되거나 청산되었다.

이러한 동독 경제를 살리기 위해서는 이른바 부자형으로 일컬어지는 서독이 이를 감수하지 않을 수 없다. 원래 통일비용은 민간분야의 투자수요를 포함해서 10년 동안 약 1조마르크 정도(약 500조원)가 소요될 것으로 예상했 [그림 2-1] 통일직후 실질임금인상률(연평균 증가율 : %)



자료: DIW Institute.

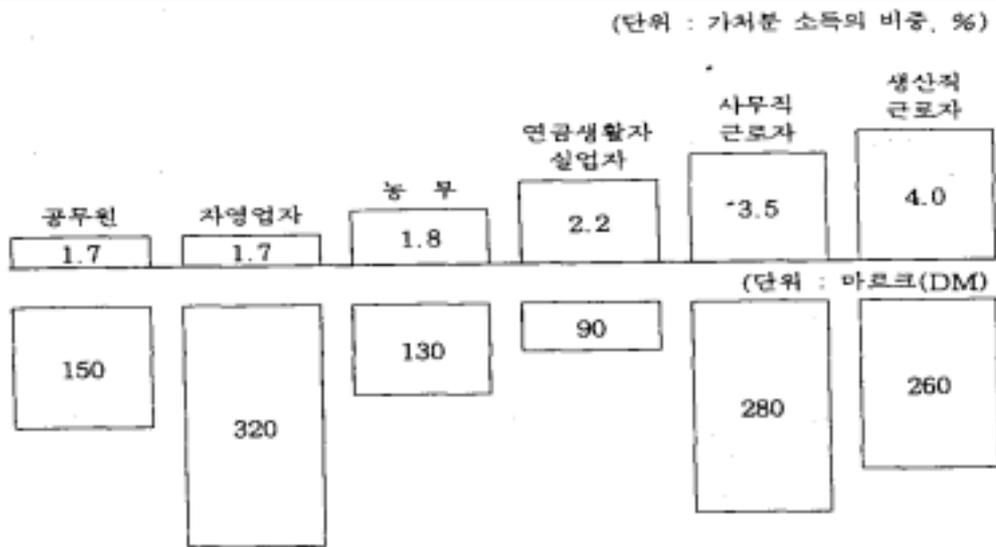
으나 시간이 흐를수록 소요비용은 눈덩이처럼 불어나 이에 대한 재원 확보가 급선무로 대두되었다. 이에 따라 콜 정부는 통일로 인해서 국민에게 부담을 주지 않겠다는 당초의 약속을 깨고 통일세를 신설하는 등 국민에게 직접적인 부담을 전가시키게 되었다.

지금까지 나타난 결과로서 가장 과중한 부담계층은 노동자와 연금생활자로 이들은 자신의 소득 중 4%를 할애해야 했다. 반면 가장 적은 부담계층은 자영업자나 공무원으로 소득의 1.7%납부에 불과한 것으로 나타났다(그림 2-2 참조). 이에 따라 과중한 부담계층은 사회적 형평문제를 제기하고 국가가 더 이상 사회적 이해균형(soziales Interessenausgleich)을 인식하지 못하고 있다고 비난하였다.

<표 2-3>에서 보는 바와 같이 국민에게 직접적인 부담을 안겨주면서까지 막대한 자금을 투입했음에도 불구하고 여전히 통독경제는 회생의 기미를 보이지 않았다. 통독경제는 전후 최악의 저성장 속에서 고물가에 직면하였으며, 통일 이후 2년 동안 물가수준이 4.4%로 통일전 구서독의 2% 내외의 물가상승에 비하면 물가폭등을 겪은 셈이다. 이러한 경제위기를 타개하기 위해서는 강도 높은 처방이 내려져야 되었다.

새로운 경제정책, 즉 경제주체가 역할을 다하고 고통을 분담하는 노력없이 통독경제의 회복은 장기화될 수밖에 없다. 이러한 정책배경에는 ① 통일

[그림 2-2] 직업별 통일비용부담 비중



자료: DGB.

비용의 부담문제, ② 생산성을 감안한 임금인상 논리, ③ 효율적인 민영화 추진, ④ 구동독 지역 기업의 회생과 경쟁력 강화, ⑤ 통독을 이루어낸 국민의 자세전환, ⑥ 고실업시대에 근로자의 고통감내, ⑦ 물가안정과 재정적자 해결 등과 같은 것이 중요하다.

이에 따라서 노·사·정 삼자는 각자 역할 및 고통분담의 자세가 요청되었다. 즉 정부는 물가안정과 고용안정을 통해서 실직자의 고통을 경감시키며 기업은 기술투자와 동독 경제재건을 위한 투자증대를 통해서 고용창출에 힘쓰고, 근로자는 임금인상 자제와 통일비용을 분담하는 것이다. 이러한 원칙에 입각해서 콜 수상을 비롯한 바이겔(T. Weigel) 재무장관이 이른바 새로운 경제정책을 주도적으로 추진해 나가기 시작했다. 콜 정부가 사회적 합의 형성을 통한 고용창출과 근로자 생계안정을 위해 제시한 연대협약안을 표시하면 [그림 2-3] 과 같다.

[표 2-3] 연방정부의 재정확대 대책

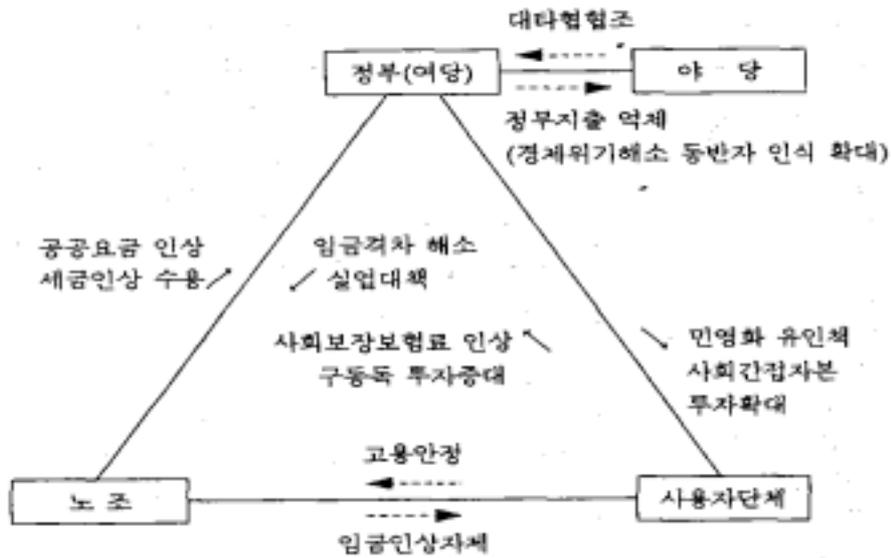
	재정적 영향 10DM	
	1991	1992
사회보험(1991. 4. 1.) ¹⁾		
- 고용보험부담률을 2.5% 상승시켜 6.8% ²⁾	20.2	22.1
- 연금보험부담률을 1% 하락시켜 17.3% ³⁾	-8.1	-11.0
추가적 우편인도(1991. 4. 1.)	2.0	2.5
세계정책적 조치		
- 임금세·소득세·법인세에 대한 보조 7.5%(1991. 7. 1.) ⁴⁾	11.25	10.65
- km당 50Pfg에서 65Pfg로 인상(1996. 7. 1.)	-	-1.5
- 석유세 인상(1991. 7. 1.)	5.8	14.0
· 자동차 주행용(/당)		
유연휘발유: 25Pfg 인상하여 92Pfg로		
무연휘발유: 22Pfg 인상하여 82Pfg로		
디젤: 10Pfg 인상하여 54Pfg로		
· 난방용		
난방용 석유 /당 2.34Pfg 인상		
천연가스 10Kwh당 1Pfg 인상		
- 보험세 3% 인상하여 10%(1991. 7. 1.)	0.7	2.0
- 담배세: 한갑당 1마르크 인상(1992. 1. 1.)	-	1.6
전 체	31.65	40.35

주 : 1) Ifo-Institut의 추정.
 2) 1992년부터 부담금비율이 5% 내리 6.3%로 하락.
 3) 근로자를 위한 부담금.
 4) 1년으로 기간 제한.

자료: IFO-Schnelldienst 7/1991. p.24.

이와 같은 콜 정부의 연대협약카드는 구동독의 산업붕괴로 인한 노동시장 붕괴가 국민에게 지대한 통일후유증을 안겨줌에 따라 이를 해결하기 위한 방안으로 제기되었다. 이와 같은 이해집단간의 사회적 통합노력은 후발 통일을 이루어내야 하는 우리에게 적지않은 시사점을 던져준다. 다음에서는 노동시장 붕괴로 인한 대량실업사태를 해결하기 위한 통일독일의 전략을 부문별로 구체적인 분석을 시도한다.

[그림 2-3] 연대협약의 교환체계



주 : A-B는 A가 B를 위해서 고통분담하는 것을 의미하며 A-B는 이러한 고통분담에 대해 A가 B로부터 반대급부로 요구하는 것을 의미함.

주석 1) 통일독일은 1990. 7. 1. 통화·경제·사회동맹을 체결하였으며 이의 핵심은 서독 DM를 공동통화로 하며 서독의 시장경제질서를 통일독일에 적용하고 가격은 시장에서 결정하도록 한다는 협약이다.

4. 통일독일의 노동시장정책

통일독일은 통일 후에 가장 심각하게 대두되고 있는 경제사회 문제를 대량실업사태로 보고 이에 대한 대책을 다양하게 마련하였다. 즉 치솟고 있는 실업자 문제를 해결하지 않고는 독일통일의 의미는 퇴색될 수밖에 없다고 보았다. 이에 따라 독일 정부는 고용촉진을 뒷받침하기 위해서 기존의 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)을 적극적으로 활용하였다. 여기에서 독일은 실업보험제도와 각종 직업훈련제도를 적극적으로 활용하였다. 통일독일이 구동독 지역의 고용촉진과 실업자 대책을 위해서 실시하였던 제반 고용정책의 유형은 <표 2-4>와 같다. 여기에서는 지난 1996년까지의 동독지역 근로자가 어떻게 분포되어 있었는지를 비교할 수 있다. 1989~90년과 1992년까지는

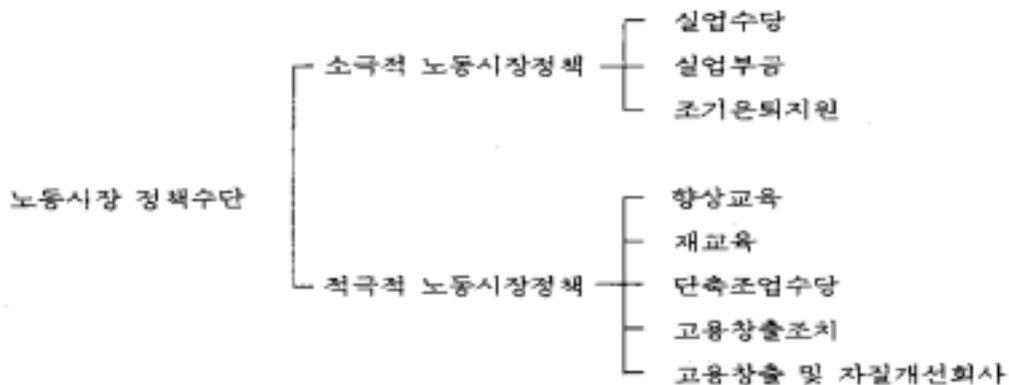
<표 2-4> 통일직후 동독 지역에 대한 노동통계

(단위 : 천명, 천개소, %)

특 성	1991	1992	1993	1994	1995	1996
인 구	15,910	15,729	15,644	15,564	15,503	15,451
사회보험 의무가입 근로자	미상	5,735	5,502	5,510	5,541	5,395
실업자	913	1,170	1,149	1,142	1,047	1,169
실업률	10.3	16.1	15.8	16.0	14.9	16.7
취업구직자	626	763	585	567	591	560
구직자	1,538	1,933	1,734	1,710	1,638	1,729
일자리	31	33	36	51	55	57
(취업된) 직업소개건수	672	662	717	825	782	811
단축근로자	1,616	370	181	97	71	71
고용창출사업 참가근로자	183	388	237	191	206	191
직업상담 방문자	283	318	384	461	509	547
계속훈련 참가자	280	491	381	259	256	239
실업수당 수급자	미상	841	713	637	564	584
실업부조 수급자	미상	117	236	323	321	354
실업보험 의무가입자	미상	5,879	5,559	미상	미상	미상

자료 : Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht, 1996, p.100

[그림 2-4] 독일의 노동시장 기제



공공 고용창출이나 실업수당 수급자 등이 급격히 증가하였으나, 1993년 이후에는 점차 줄어드는 추세를 보이고 있다. 이는 통일독일의 노동시장 대책이 실업자 흡수에 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다고 하겠다.

이들 다양한 노동시장 조치를 정리하면 크게 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책 두 가지로 대별된다. 우선 소극적 노동시장정책은 이른바 사회보장제도로서 파악된다. 먼저, 실업수당은 고용보험에 피보험되어 있는 근로자가 실직하게 되었을 때 실업전 임금을 대체하는 수당을 지급하는 것으로서 피부양자가 있을 경우에는 실업전 소득의 68%를, 양육자녀가 없을 때는 63%의 순소득을 지급하도록 한다. 이와 함께 통일독일은 조기퇴직제도(Vorruhestandsgeld)를 실시하였는데 55세 이상의 장년층 근로자(남녀 동일. 남자의 연령이 처음에는 57세였으나 1991년 7월부터 55세로 낮추어져 여성과 동일하게 됨)에게 은퇴지원금을 줌으로써 노동시장을 조기에 떠나도록 하였다.

통일조약 제30조 제2항은 동독 지역의 55세 이상 근로자들이 조기은퇴할 경우에는 5년 동안 조기퇴직지원금(Alterobergangsgeld)을 받을 수 있도록 하였는데 이의 수준은 당해 근로자가 받는

임금의 65%에 해당한다. 이 조기퇴직제도에 의하여 1993년의 경우 약 85만명이 급여를 받았으며, 이는 고용창출사업이나 향상 및 전환훈련에 참가한 근로자를 합한 수보다 많다.

다음으로 적극적 노동시장정책이 있는데 이는 사회보조적 성격에서 한차원 더 나아가 다음과 같이 적극적으로 고용촉진을 위한 대책을 의미한다.

첫째, 대량실업을 예방하고 실직자의 자질향상 교육을 통해서 조기재취업을 유도하려는 대책이다. 여기에는 향상교육, 재교육 및 단축조업수당 프로그램이 해당되는데 이는 고용촉진법 제41조 제1항과 제47조 제1항에 근거를 두고 있다. 먼저, 향상교육과 재교육은 일정한 생활비(Unterhaltsgeld)가 지급되면서 실시되는 것으로서 이들은 모두 취업자로서 계산된다. 또한 동독지역의 산업구조조정으로 인해서 단축노동이 불가피한 경우에는 해당 기업에게 단축조업수당을 지급하여 근로자의 생활안정을 기하도록 하고 있다.

둘째, 고용창출조치(ABM)는 가장 적극적인 노동시장정책으로 평가할 수 있다. 이러한 정책으로 혜택받을 수 있는 대상은 일반적으로 스스로 취업하기 어려운 근로자에 대한 고용을 적극적으로 촉진하려는 의미를 내포하고 있다. 여기에 해당되는 대상으로서 자율적으로 취업이 어려운 실업자, 전국평균치보다 높은 지역의 실업자 그리고 취업을 직업교육과 병용할 수 있는 실업자가 중점적으로 수혜를 받을 수 있다. 여기에다 고용창출조치 적용부문은 산림조성, 자연보호, 도시환경미화, 사회사업 및 관청의 행정보조 등이다. 이들 용역부문은 공공이익증진에 공헌할 수 있어야 한다고 고용창출조치규정(ABM-Anordnung 제7조)에 명문화되어 있다.

셋째, 고용창출 및 자질개선회사의 설립도 적극적 고용창출대책으로서 중요한 의미를 갖는다. 신탁관리청과 노사단체 등 동독지역 주대표들은 1991년 7월 17일 고용촉진, 취업 및 구조개선을 위한 회사(Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung: ABS)를 설립하기로 합의했다. 이는 고용창출조치(ABM)의 구체적인 시행기관으로서 사회간접자본의 형성, 자연환경보호 및 사회산업의 촉진 등 공공이익을 실현함과 아울러 고용촉진도 동시에 달성할 수 있는 기능을 기대할 수 있다. 이 회사에서 고용되어 있는 근로자는 고용관계가 지속되기 때문에 실업자로서 등록되지 않으며 아울러 실업수당보다도 높은 임금을 받을 수 있다. 또한 이들 근로자는 채용되어 있는 동안 향상교육 및 재교육도 받을 수 있기 때문에 능력개발도 촉진된다. 이들 회사수는 1991년 말에 이미 동독 지역에 260여개가 설립되어 활발한 활동을 수행하였으며 재정조달도 연방노동청, 주정부 그리고 지방자치단체 및 해당기업에 의해 충당하였다. 따라서 이들 실업자들은 소극적·적극적 노동시장정책을 통해 통일 이후 충격을 최소화할 수 있었다고 볼 수 있다. 통일 이후 구동독 노동시장은 단축노동자의 급증 속에서 직업훈련 참가, 이주근로자, 조기정년 등으로 급격한 통일로 인한 노동시장의 교란요인을 해소시켜 나갔다고 할 수 있다.

5. 시사점

통일독일은 구동독 지역의 산업붕괴로 인해서 엄청난 노동시장의 혼란을 경험했다. 통일직후 구동독의 공식적 실업률은 17%에 달한 것으로 발표되었지만 실제 실업률은 그보다 훨씬 높았다. 이와 같은 높은 실업자수에도 불구하고 실업률이 낮게 계산된 이면에는 잘 발달된 독일의 노동시장 기제에 기인된 바 크다. 예를 들어 통일 초기에는 단축근로시간제, 조기정년제도, 직업훈련제도 등 이 모든 형태의 노동시장 시스템에 의해서 실업자의 대책이 마련되었던 것이다. 여기에다 막상 실업자가 되었을 때 생계유지를 위한 각종 사회보장제도를 물 썰틈 없이 준비하였다는 점도 특기할 만하다. 이와 같은 통일독일의 실업자 대책이 우리나라에게 부여하는 시사점은 다음과 같이 다섯 가지로 요약 제시될 수 있다.

첫째, 우선적으로 고려되어야 하는 사항은 통일과정의 정책마련이 신중하게 이루어져야 한다는 점이다. 독일이 예기치 않은 통일후유증을 겪고 있음은 통일과정상의 문제가 복합적으로 작용하고 있다는 것이다. 즉 구동독의 경제력을 도외시한 무리한 화폐통합이 동독 산업의 붕괴를 가져왔으며 과도한 임금정책 또한 동독 기업의 경쟁력 상실을 가져오는 주요인이 되었다는 점은 시사하는 바가 크다. 따라서 우리나라의 남북통일과정에서 경제통합과 임금정책은 복합의 경제력, 노동생산성, 산업발전 수준 등을 다각적으로 고려해야 한다.

둘째, 통일비용 마련이 경제에 충격을 주지 않는 범위에서 점차적으로 이루어져야 한다. 이러한 통일기금은 북한 경제의 붕괴를 막는 정책자금으로 활용될 수 있으며 또한 각종 근로자

복지비용지출에 대한 준비를 위해서도 필요하다.

셋째, 노동시장 활성화를 위한 다양한 기제가 요구된다. 독일통일과정에서 본 바와 같이 동독의 노동시장 붕괴로 인한 후유증을 극소화할 수 있었던 것은 이미 구서독의 잘 발달된 노동시장 시스템에 기인한 바가 크다. 여기에 비하면 우리나라는 이제 막 고용보험이 실시되었으며 직업알선 정보망 구축이 미흡하고 더구나 사회보장제도도 점차적 수준에 있다. 따라서 남북통일을 준비하기 위해서는 지금부터 노동시장 인프라의 구축이 시급히 요청되고 있다. 넷째, 독일통일과정에서 사회적 연대협약정책(Solidarpakt)이 위력을 발휘하고 있는 것처럼 우리나라도 남북통일에 대한 사회적 합의체제 구축이 시급히 요청된다. 화폐통합정책, 임금정책, 복지정책, 그리고 통일비용 마련 등 국민의 이해관계가 밀접한 사항일수록 의사결정과정의 참여증대에 의한 사회통합 노력이 필요하다.

다섯째, 남북 노동시장의 통합은 점진적으로 수행되어야 한다. 이를 위해서 남북근로자의 질적수준 평가와 체제전환에 따른 적응력을 높이기 위한 완벽한 교육시스템의 구축이 요망된다. 독일의 경우처럼 세계에서 가장 발전된 교육훈련체제가 동서독 통일과정에서도 위력을 발휘하였음을 간과해서는 안된다.

II. 統一對備 勞使關係 및 賃金政策 方向 - 統一後 限時的 勞動政策 提言 -

1. 서론

본 장은 북한의 노사관계 및 임금제도를 분석하여 통일 이후 북한에 대한 노동정책과제를 도출하는 데 초점을 맞춘다. 노사관계와 임금제도는 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 노동정책의 핵심을 이룬다. 동서독의 통일경험이 보여주는 바, 서독의 노사관계 시스템이 동독에 그대로 이전되면서 급격한 임금상승의 결과가 초래되었다. 이것은 노사의 개별적 조직이 서로 대등한 수준으로 이전되는 것이 향후 노사간 힘의 균형에 있어서도 바람직한 것이나 동서독의 경우는 그렇지 못했음을 보여주는 것이다. 즉 구서독의 노총(DGB)조직이 구동독의 자유노총(FDGB)조직을 접수하면서 급속하게 구동독에 막강한 노총조직을 건설하였다. 그러나 구서독의 경총(BDA)은 구동독에 사용자단체 조직을 건설하는데 신속하게 대처하지 못하므로 노사 힘의 공백을 초래했던 것이다. 이에 따라서 구동독에는 막강한 노조측의 교섭력으로 급격한 임금상승과 복지비 증가가 초래되었고 이것이 결국 구동독 경제붕괴의 한 원인이 되었던 것이다.¹⁾

본 연구를 통해서 주목하게 되는 것은 통일 이후 북한의 노사관계제도와 임금정책을 어떻게 마련해 나갈 것인가이다. 남북통일 이후 남한의 노사관계 시스템이 아무런 대비없이 북한에 유입되게 되었을 때 바로 동서독의 통일과정에서 보여주었던 난맥상이 그대로 나타날 가능성이 충분히 있는 것이다.

남한에는 양대 노총이 조직되어 있으며, 이들은 이번 노사정위원회 활동에서 보여주었듯이 상당히 높은 영향력을 발휘하고 있다. 내년에는 공무원 및 교원 등 공공부문에서도 근로자대표 조직의 결성이 허용된다. 따라서 향후 노동정책과정에서 영향력뿐만 아니라 임금 및 단체교섭시에도 이들의 교섭력이 더욱 높아질 전망이다. 이와 같은 남한의 노사관계 실태 및 전망을 통해서 도출해 낼 수 있는 결론은 북한의 노사관계 구도를 체계화하는데 남한 노조의 힘을 결코 소홀히 보아서는 안된다는 점이다.

더구나 남북한의 현재 임금수준 격차가 통일독일 당시 동서독의 경우보다도 10배 이상 큰 차이를 보이고 있다. 이와 같은 커다란 임금격차가 통일직후에 북한의 경제상황과 북한 노동력의 생산성에 대한 고려없이 이루어질 경우 동서독 통일과정에서 나타난 바와 같은 대량실업상태를 피할 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 남북 통일대비 노사관계 및 임금정책에 대한 체계적인 분석과 검토가 중차대한 과제로 제기된다고 하겠다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에 이어 제2절은 북한의 노사관계 및 임금제도를 북한 노동관계법을 중심으로 중점적으로 검토한다. 제3절은 동서독 통일과정에서 나타났던 임금 및 노사관계 실태와 주요 정책을 검토하여 우리나라 통일대비 노동정책의 시사점을 도출하고자 한다. 제4절은 결론으로서 통일 이후 노사관계 및 임금정책의 방향과 함께 정책과제를 제시한다.

주석 1) 이러한 주장에는 반론이 있을 수 있다. 구동독 지역의 급속한 임금인상과 높은 복지비 지출은 동독 근로자의 서독 유입을 억제하기 위한 정치적 주장이 되기도 한다.

2. 북한의 주요 노동제도의 특징 분석

1) 북한의 사용자

북한의 사용자는 자본주의체제하의 기업체와는 근본적으로 다르다. 이에 대한 이유는 북한은 시장체제에 바탕을 둔 사기업을 허용하지 않기 때문이다. 북한의 기업은 대안의 사업체제로 조직되어 있다. 대안의 사업체제에서는 기업체 운영에 당의 역할이 절대적으로 중요하다. 즉 공장당위원회가 최고지도기관이 되며 그 밑에 실무적 차원의 업무에 책임을 지는 지배인과 당조직으로서 당 책임비서라는 이원적 구조로 되어 있다.

따라서 이 때의 사용자는 지배인으로 볼 수 있으나 이들이 책임경영을 할 수 없다는 점에서 자본주의 기업과는 다음과 같이 두 가지 점에서 다르다.

첫째, 북한 기업에서 최고의 주체는 공장당위원회라는 점이다. 이는 경제논리에 입각한 경영보다는 당의 영향력이 크다는 점을 보여주고 있다.

둘째, 지배인은 생산량의 결정, 경영전략, 기술개발, 투자 등에 실질적인 권한이 없고 오로지 정부와 당의 요청에 따라서 이러한 것들의 실무적 집행 역할만 하기 때문에 경영상의 책임을 지지 않는다.

이와 같은 두 가지 특성은 노사관계를 이해하는 데 중요한 의미를 지닌다.

2) 노동자단체

북한의 노동자단체는 다음의 네 가지 유형으로 나누어진다.

첫째, 전국단위의 노동조합연맹인 조선직업총동맹(직총)이 있다. 이는 남한의 한국노총과 유사한 조직이지만, 북한 노동당의 노동정책을 실천하는 전위조직으로서 의미를 갖는 것이 자본주의 기업의 노동조합과는 다르다. 이들의 산하조직으로는 도·시·군 위원회가 지역별로 조직되어 있고 단위기업에서는 공장위원회가 결성되어 있다. 직총은 30세 이상의 모든 기술자, 노동자, 사무원 등 직업을 가진 사람을 대상으로 조직된 가장 방대한 사회단체이며 맹원은 160만명에 달한 것으로 추산된다.

둘째, 조선사회주의 로동청년동맹(사로총)이 있는데 여기에는 14세부터 30세에 이르는 청년, 학생, 군인, 직장인 등 모든 청년이 의무적으로 가입하게 되어 있다. 이들 맹원은 약 5백만명으로 추산된다. 사로총의 목적은 혁명과업을 직접 계승하는 청년들의 혁명적 조직이며 로동당의 전투적 후비대(로동당 규약 제9장 제56항)로 규정되어 있다.

셋째, 조선민주여성동맹(여맹)이 여성을 대상으로 조직되어 있다. 이 단체는 여타 단체에 가입하지 않은 만 31세부터 55세까지의 일반여성을 가입대상으로 한다. 여기에 가입되어 있는 맹원수는 20만명으로 추산된다.

넷째, 농업근로자들만을 대상으로 하는 조선농업근로자동맹(농근맹)이 결성되어 있다. 여기에 가입되어 있는 맹원수는 130만명으로 추산된다.

이와 같은 네 가지 부류의 노동자조직 중에서 남한의 노동조합의 기능과

<표 2-5> 남북한 노사관계체계 비교

		남 한	북 한
사용자	전국단위 기업단위	경총 최고경영자	중앙당위원회 지배인·당세포
노 조	전국단위 산별지역 기업단위	한국노총, 민주노총 산별연맹, 지역연맹 단위노조	조선직업총동맹, 사로청, 여맹, 농근맹 10개산별, 도·시·군위원회 기업소, 공장위원회

가장 유사한 조직은 조선직업총동맹으로 볼 수 있다.

3) 단체교섭에 관한 규정

북한의 단체교섭은 처음 출발부터 남한과는 전혀 다른 것이었다. 북한의 '단체계약에 관한 결정서'(1950. 3. 15. 내각결정 제56조)를 보면 다음과 같이 네 가지 사항이 특기할 만하다.

첫째, 계약의 주체는 기업소를 대표하는 책임자와 노동자, 사무원을 대표하는 북조선 노동자 직업동맹공장위원회로 되어 있다.

둘째, 단체계약의 목적은 생산계획의 실행 및 초과실행, 생산원가의 저하, 노동생산물의 제고, 노력조직의 개선, 기술기능의 향상, 생산기술규율 및 노동규율의 강화, 노동자·사무원의 노동조건 및 물질문화생활의 향상에 있다.

셋째, 단체계약의 방법은 내각 직속국장의 합의를 얻어 표준단체계약서에 기초한 산별표준단체계약서 및 단체계약 체결에 관한 지도서를 작성하여 단체계약체결사업을 지도할 것을 북조선 직업동맹중앙위원회 위원장에게 위촉하도록 한다.

넷째, 단체계약기간은 등록일로부터 계산하여 1년간 효력을 갖는다(제65조).

이와 같은 북한의 교섭제도를 보면 자본주의 기업의 단체교섭이 노사간에 자율적으로 행해지는 것과는 크게 다르다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 단체교섭에 관한 제규정은 1978년 사회주의노동법이 제정되면서 과거 형식적으로 존재하였던 단체교섭에 관한 틀을 사라지게 하였다. 이후 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 지배체제가 확립되고 국가가 노동력을 원칙적으로 장악하게 됨에 따라 더 이상 법적인 제도로써 노동계약은 존재하지 않게 되었다. 모든 노동력은 국가노동행정기관의 파견절차에 의하여 취업요구자들을 관할지역 안에서의 해당기관, 기업소, 단체에 파견한다. 그리하여 구체적인 일자리가 정해지고 취업이 성립되면 근로자들은 기업소 등의 종업원으로 등록되며, 두 당사자들 사이에는 구체적 노동계약관계가 형성되게 되는 것이다. 다시 말하면 북한의 노동자는 당이 정해 주는 일자리와 노동대가를 기계적으로 지급받는다 할 수 있다.

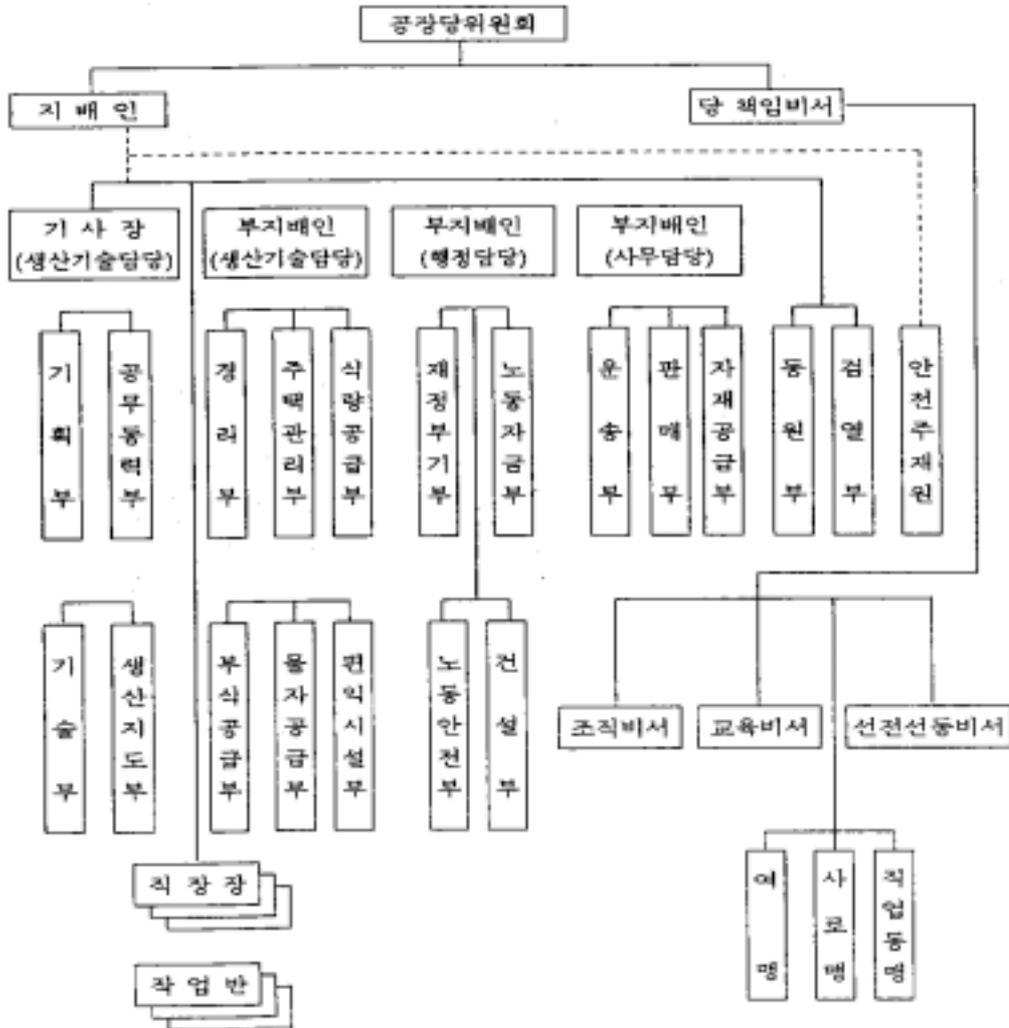
4) 북한의 인적자원관리기법

북한의 경제운용방식은 계획과 강제성이 원칙으로 되어 있다. 북한의 인적자원배분도 당이 정하는 바에 따라서 이루어진다. 당은 생산계획을 인위적으로 정해서 이러한 계획에 따라서 인력이 어느 정도 소요되는지를 작위적으로 결정한다. 여기에서 사회주의체제가 그러하듯이 노력동원을 최대한으로 유도하기 위하여 완전고용이라는 이름하에 전인력을 무리하게 배분하다보니 과잉인력배분상태가 유지되게 된다. 인력배분에 대한 규정으로서 1950년 내각결정 제27호 '로동내부질서표준규정'을 만들어 이에 대한 원칙을 제정하였다.

이 규정 제4조와 제5조는 직장책임자가 해야 할 의무를 규정하고 있는데, 여기에는 채용대상자가 제출해야 할 서류요건과 이들이 수행하게 될 작업내용과 작업방법, 또한 준수해야 할 노동규율 등이 제시되어 있다. 더욱이 노동자가 퇴직 또는 전직하려고 할 때는 구두 또는 서면으로 그 사유를 직장책임자에게 제의하여 동의를 구하도록 하여(제7조) 자발적으로 직장을 이탈하는 것을 금지하고 있다. 뿐만 아니라 노동규율은 국가법으로서 규정하고 이를 위반할 때는 형사적·행정적 처벌을 받도록 되어 있다. 또한 정당한 이유없이 지각, 조퇴, 결근하거나 점심시간에 늦게 들어오는 것도 행정적 처벌을 받도록 되어 있다(제22조). 한 가지 특기할 것은

북한은 노동형법을 따로 규정하고 있어 노동법의 위반시 이 법에 의하여 노동자는 형사적 처벌을 받게 된다.

[그림 2-5] 북한의 기업관리체계



5) 북한의 임금보수체계

북한의 임금결정은 기업소 책임자가 직업동맹공장위원회의 의견을 듣고 직업, 직위, 기술 및 작업경험과 작업조건을 충분히 고려한 후 국가법규에 의하여 노동자, 사무원의 기본임금을 공정하게 결정하여야 한다고 되어 있다(단체계약결정서 제10조). 그러나 이러한 임금결정방법은 1978년 규정된 노동법에 의해서 흡수되었으나 기본틀은 크게 변화하지 않았다.

북한의 임금결정원리는 철저하게 노동의 대가로 지급되는 원칙을 견지하고 있다. 자본주의 기업에서의 무노동 무임금 원칙이 그것이다. 즉 기업소 책임자는 노동자의 실책으로 인하여 생산을 정지시킨 경우에는 그 임금을 지급하지 않는다고 규정하고 있다(제21조). 또한 노동자의 실책에 의해서 불합격품을 생산하였을 때에도 임금을 지급하지 않는다고 규정하여 철저한 책임주의 원칙을 견지하고 있다고 보여진다(제23조 제1항). 여기에서 노동자의 실책으로 인하여 그에게 지정된 최저의무인 생산정량을 완수하지 못하였을 경우에는 최저임금(기본임금)에도 상관없이 기생산제품의 수량과 질에 따라서 임금을 지불하도록 하였다.

북한 임금결정과정의 핵심은 철저한 등급제(제11조)의 원칙하에서 정해진 임금표(제10조)에 따라서 기계적으로 결정되며 더욱이 내각지속국의 승인을 받도록 되어 있어(제15조) 노사 자율성을 무시하고 있다. 새 노동법에 의해서 규정하고 있는 임금결정방식의 핵심은 임금보수보다는 생활비 개념이 도입되었다. '임금'이라는 용어 대신에 '생활비'라는 용어를 사용하는 이유는 자본주의 노동법이 규제하는 임금제도가 자본가와 노동자 사이의 착취적인 관계를 반영하는 것인데 반하여 북한의 생활비제도는 착취의 수단이 아니라 국가와 사회의 주인인 근로자들에게 안정된 생활을 마련해 주기 위한 보장수단의 의미인 것에 있다. 북한의 임금보수체계는 기계적이고 도식적으로 되어 있다. 당이 정하는 원칙에 따라 노동을 경노동, 중노동, 유해노동으로 분류하여 경중, 위해도에 따라서 등급을 부여하고, 등급에 따라서 임금을 배분하게 되어 있다. 북한은 「노동자 임금적용에 관한 규정」에서 임금등급표를 만들어 이들 임금을 8개 등급으로 나누고 임금계수를 최하 100%에서 최고 310%까지 8등급으로 구분하였다. 또한 임금지급방법으로서 시간, 일, 월 등 3가지로 나누어 각각의 임금테이블을 제시하였고, 임금등급은 모든 직업을 분류하여 표시되었다. 그러나 이와는 별도로 특수직업, 특수사무를 담당하는 자에 대해서는 봉급의 20%(박사칭호), 15%(전염병 병원 의사), 10%(은행원) 등을 차등지급하도록 하였다(노동자 및 사무원 봉급에 관한 결정서 제5항).

북한의 임금은 노동의 질에 따라 차등지급하도록 되어 있으며 임금표에 따라서 정액으로 되어 있기는 하지만 등급제가 보수체계의 기본원리로 되어 있음은 분명하다. 「도급노동임금제」는 1954년 제정 내각결정 제56호에 의해서 실시된 것으로 노동생산능률을 제고하고 기술기능 수준을 향상시키기 위해 실시한다고 하였다(제1조).

북한의 임금체계를 알아보기 위해서는 도급노동에 대한 개념의 분석이 필수적이다.

- ① 대상 : 도급노동 실시는 모든 직종에 적용되며 강제적이다. 이를 위해서 법으로 규정되어 있으며 평균주의적 임금조치를 배격한다고 명문화되어 있다(도급노동임금제 제3조 제6항).
- ② 조직 : 도급노동임금제를 실시하기 위해서 직장임금사정위원회가 조직되어 있는데 공장, 기업소 및 직장단위로 있으며 이는 직장행정직, 직업동맹단체, 모범노동자, 기타 사회단체기술자 등과 같이 구성되어 있다.
- ③ 실시방법 : 직장임금사정위원회는 작업기준량, 도급단가결정을 심의 결정한다고 하였으나 이는 회사의 행정측의 제안을 수용하는 절차적 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 또한 도급제 실시는 개인·반 또는 단체도급제로 조직하도록 하고 있다.
- ④ 원칙 : 새로이 표준량을 결정하는 데 있어서 실적표준량보다 낮게 결정한 때에는 공장지배인이 전적으로 책임을 져야 한다고 명시하고 있다.
- ⑤ 유형 : 도급노동임금제는 단일도급노동임금제와 누진도급노동임금제로 나누어지는데, 단일도급노동임금제는 단순인센티브제를 의미하고, 누진도급노동임금제는 중요한 핵심적인 작업공정으로서 노동생산능률 제고에 자극을 주도록 실시한다.

3. 통일독일의 노동환경 변화와 시사점

독일은 통일은 달성했지만 많은 문제점을 경험하였다. 1989년 11월 9일 베를린장벽이 무너지고 난 후 1년 동안 동독의 산업생산성은 약 48% 감소하였다. 이에 대한 여파로 실업률이 급증하여 단축노동자를 포함한 실업률이 35%에 달했다. 통일 전 완전고용상태를 보이던 동독의 실업률 증가가 1991년 불과 1년만에 공식적 실업률 10.3%에 단축노동자 160여만명으로 양산시켰는데, 이것은 통일로 인한 가장 지대한 사회문제이면서 통일후유증으로 진단된다. 여기에다 급작스런 정치적 통일은 동서독 국민간의 이질감을 증대시켜 민족적 통일을 달성하지 못했다는 문제도 초래하였다.

이와 같은 독일의 경제사회 문제는 남북통일을 이루어내는데 중요한 시사점을 던져 줄 수 있다. 따라서 독일통일의 문제점을 살펴보고 이에 대한 대응논리를 남북한 통일과정에서 개발해 내는 것이 필요하다. 다만 본 연구는 노사관계 및 임금정책에 관한 부문에 집중하고자 한다.

1) 화폐통합정책

화폐통합 문제는 임금 및 노동시장정책에 직접적으로 영향을 준다. 많은 학자들은 동서독간의

경제적 격차를 무시하고 동서독 화폐교환비율을 1대 1

<표 2-6> 구동독 지역에 대한 노동통계

(단위 : 천명, %)

특 성	1991	1992	1993	1994	1995	1996
인구	15,910	15,729	15,644	15,564	15,503	15,451
실업자	913	1,170	1,149	1,142	1,047	1,169
실업률	10.3	16.1	15.8	16.0	14.9	16.7
단속근로자	1,616	370	181	97	71	71

자료 : Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht, 1996, p.100.

로 하였다는데 통일후유증의 원인이 있다고 지적한다(선한승, 1995). 그러나 여기에서 간과해서는 안될 중요한 문제가 있는데, 즉 경제적 격차를 무시한 1대 1¹⁾의 화폐교환은 동독기업의 경쟁력을 상실케 하여 동독기업의 붕괴를 가져온 것이 사실이지만 그렇다고 비난만 할 것이 아니라는 것이다. 만약 동독 화폐의 과대평가론자의 주장처럼 교환비율을 1대 5로 했다면 동독 지역의 많은 기업들이 생존할 수는 있었겠지만 서독 지역의 높은 임금 때문에 동독지역 노동자의 대량이주가 유발되어 동독 지역의 고용인구가 급속히 감소하게 되었을 것임을 뻔한 이치라는 것이다. 따라서 두 가지 방법 모두 문제를 안고 있다. 즉 전자의 1대 1 통합방법은 기업파산을 초래하여 결과적으로 일자리 감소를 가져와 실업률을 높인다는 문제이고, 반면에 후자의 동독 경제력을 고려한 화폐통합 방법은 노동조합, 야당 그리고 시민사회단체의 비난을 해결해야 할 정치적 과제가 부담으로 남게 될 것이다. 이와 같은 동서독 화폐통합은 경제논리와 정치논리의 선택문제를 야기시키게 되었으며 결국 동서독 통일은 정치논리를 택하게 되었다.

2) 노사관계정책

서독은 지방분권화된 내각제의 정치체계를 채택하고 있어서 이익집단의 활동이 정책결정과정에서 가장 두드러지게 나타난다. 이와 같은 이익집단 중에서 대표적인 것으로 노동조합 및 사용자단체를 들 수 있다. 이들 노사단체들은 1990년 3월 "두 독일 국가의 경제 및 사회질서 단일화에 즈음한 공동성명"을 발표하여 동독 지역에서 구서독의 노사관계 시스템 이전과 자율협약의 원칙을 천명하였다. 그러나 이후 사용자단체와는 달리 동서독 통일과정에서 노동조합은 어느 이익단체에 비해서 가장 기민하게 활동하였다.

노동조합이 독일통일과정에서 가장 역점을 둔 것은 서독의 노사관계 시스템을 구동독 지역에 이전시키는 것이었다. 이에 따라서 사용자단체보다 앞서서 동독 지역에 독일노총(DGB)지부를 설치하고 구동독의 노총을 접수하였다. 그 결과 독일 노조조직 노동자수가 급격히 증가하였으며 사회개혁에 막대한 영향을 미쳤고, 독일통일은 침체된 구서독 노동운동에 전환점을 마련하여 주었다. 무엇보다도 통일전후 구동독의 노조조직율이 50%에 달하는 등 급격한 조직신장률을 가져와 독일노총(DGB)의 위상이 높아졌다. 동독 지역의 고임금정책은 노조의 영향력과 콜 정부의 정치적 이해관계 등에 의해서 유지되었는데, 이는 결국 사용자의 사용자단체로부터의 탈퇴, 협약체결의 거부 및 체결된 협약에 대한 해지, 단체협약보다도 낮은 임금지불 등 대혼란을 초래시켰다.

이와 함께 구동독 지역의 복지제도도 실업보험, 교육훈련제도, 고용창출 지원제도 등을 통하여 서독과 균형을 이루어냈다.²⁾ 이에 따라서 구서독이 부담해야 할 통일비용이 눈덩이처럼 불어나서 통일독일의 경제적 부담은 더욱

<표 2-7> 독일노총(DGB) 산별노조의 조합원수

	1996. 12. 31. 현재조합원수
건설업·농업·환경노조	693,866
광업·에너지노조	364,331
화학·제지·세라믹노조	694,897
독일 철도노조	383,942
교육·과학노조	296,232
상업·금융·보험업노조	505,405
목재 및 플라스틱업노조	160,785
피혁업노조	21,904
방송·통신노조	197,309
금속노조	2,752,226
음식·숙박업노조	310,891
공공부문·운수·교통업노조	1,712,149
경찰노조	199,421
우편노조	513,322
섬유·의복노조	200,075
전 체	9,006,755

자료 : DGB 내부자료, März 1997.

<표 2-8> 재정적자

(단위 : 10억DM)

		1992	1993	1994	1995	1996	누계(92-96)
연방정부		40	53	46	56	48	243
구서독	주 정부	16	18	15	27	17	93
	지방정부	7	8	5	8	3	31
구동독	주 정부	19	23	22	9	9	82
	지방정부	5	8	9	5	5	32
전 체		87	110	97	105	82	481

자료 : DIW.

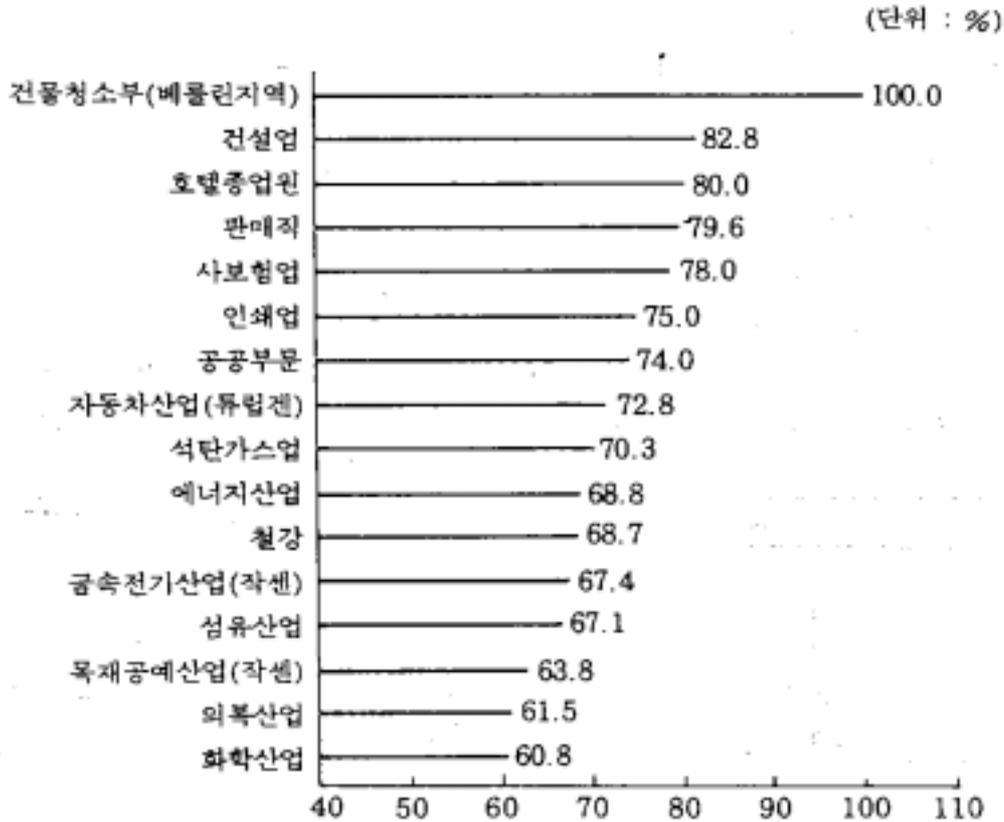
가중되었다.

3) 임금 및 민영화정책 추진

통일직후 구서독 노조는 구동독 지역의 소득수준을 구서독 수준까지 가급적 빨리 끌어올린다는 목표 아래 단체교섭 활동을 강화하였다. 뿐만 아니라 구동독 근로자도 삶의 질을 향상시켜 인간다운 생활을 향유하도록 역점을 두고 '단협개혁 2000'을 추진하였다. 한편 구동독 경제의 붕괴를 가져온 여러 가지 원인 중에서 급속한 임금인상을 간과할 수 없다. 구동독 근로자의 노동생산성은 서독의 3분의 1 수준에 불과했으나 통일직후 임금수준은 이를 전혀 반영하지 못했다.

[그림 2-6] 에서 보는 바와 같이 통일직후 구동독지역 임금수준을 서독과 비교해 보면 가장 낮은 60.8%에서 동서독과 동일한 100%까지 다양하게 분포되어 있다. 이에 따라 동독 기업의 경쟁력은 급속히 저하되었고 동독 경제의 붕괴를 가져오게 되었다. 또한 동독 근로자의 급격한 임금인상은 동독지역의 투자를 기피하게 되는 요인으로 작용하였고 이는 저조한 민영화 실적

[그림 2-6] 구동서독지역 임금수준 비교(1992)



을 보이게 된 데서 잘 나타나 있다.

통일 초기인 1991년 말에 신탁청 소유기업의 민영화율은 39%에 불과했으므로 부득이 민영화 조건을 완화할 수밖에 없었다. 즉 초기 민영화 조건으로 ① 현 고용수준 유지 ② 환경보호 책임부여 ③ 부채승계 등을 내걸었으나 결국 이를 포기하면서까지 민영화를 추진하게 되었다. 그럼에도 불구하고 동독 기업의 민영화 추진은 성공적이었다고 평가되지 못한다. 이와 같은 평가는 신탁청의 채무총액에서도 엿볼 수 있는데 1994년말 부채가 2,046억마르크나 되었다. 이들 민영화 내용을 보면 1991~94년동안 12,162개 업체가 민영화되었는데 이 중에 독일 민간 판매가 54%, 외국인 판매가 13% 등의 분포를 보였다(정연택, 1988). 또한 민영화가 1994년말에 가서야 98% 민영화율을 보이는 등 속도지연으로 전체 민영화 기업의 31%가 폐쇄 또는 분해되는 등 손실이 초래되었다.

동독 기업의 민영화과정은 남북통일 이후 북한 기업의 민영화 추진시 여러 가지 시사점을 던져줄 수 있을 것이다. 예를 들어 동독 기업의 민영화과정에서 인수기업의 관심도는 향후 북한기업 인수업체에게도 그대로 유추될 수 있는 것이기에 특별히 언급할 가치가 있다. [그림 2-7] 은 동독 제조업체에 대한 투자동기를 요인별로 잘 나타내고 있다. 동독 지역에 진출하는 기업의 진출요인 조사에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 부문은 역시 양질의

<표 2-9> 기업의 민영화와 신탁관리청의 적자

(단위 : 백만DM)

	민영화 기업수	신탁관리청의 채무총액
1990	4,032 ¹⁾	14,058
1991	5,210	39,402
1992	11,043	106,792
1993	13,429	168,322
1994	14,576	204,619

주 : 1) 모든 형태의 민영화 포함.

자료 : Kuhl(1996: 120).

<표 2-10> 1991~94년간 신탁관리청에 의한 기업전환의 주요내용

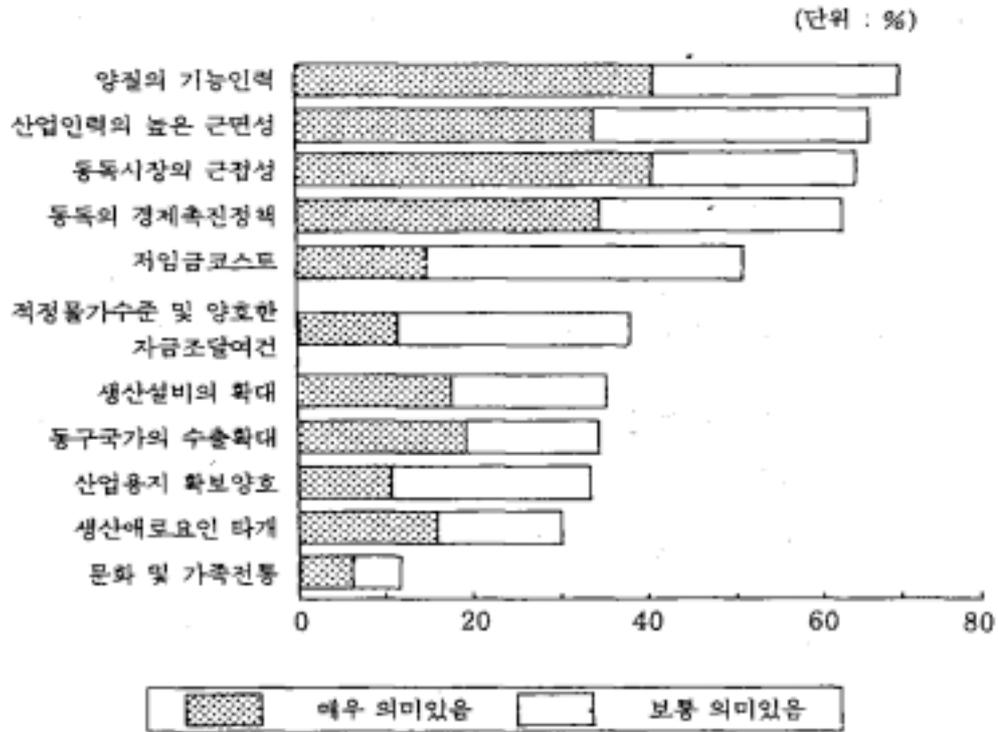
	1991년 말	1992년 말	1993년 말	1994년 말
신탁관리청 관리하의 모든 기업	10,663	11,787	12,246	12,354
신탁관리청 소유기업	7,502	3,143	1,059	192
민영화율(%) ¹⁾	39	75	91	98
민영화 기업수 ²⁾	3,315	5,456	6,180	6,546
계좌·분해	865	2,249	3,196	3,718
외국인 판매기업	248	548	806	855

주 : 1) 1994년 말의 관리기업수에 대하여 전환된 기업수의 비율임.

2) 기업의 7,600개 부분과 25,030개소의 규모가 작은 민영화 대상(소매, 레스토랑 등)을 포함한 것임.

자료 : Kuhl(1996: 120).

[그림 2-7] 동독 제조업체에 대한 서독 및 외국기업인의 인수와 투자동기



자료 : DIW.

기능인력, 높은 근면성, 저임금 등으로서 이들 요인은 북한 기업에게도 적용될 수 있을 것이다. 이와 같은 통일독일의 화폐통합, 임금, 노사관계, 민영화 등의 제반정책은 인구이동, 실업률 그리고 노동시장정책 등에 직접적으로 영향을 주었으며 이는 지금까지 통일독일이 통일후유증에서 완전히 벗어나지 못하게 하는 주요인이 되고 있다.

주석 1) 공식적으로는 1대 1 교환비율로 언급되고 있으나 실제로는 채권 2대 1, 금융기관 저축의 경우 최고 6,000마르크까지 1대 1, 그 이상의 경우 2대 1 등 편차가 있어 평균 1.53대 1로 볼 수 있다.

주석 2) 이와 같은 신속한 동서독 균등화를 위한 단체협약은 후에 수정이 불가피하게 되었으며, 이에 따라서 중앙집권식 단체교섭 방식이 변화되고 각 사업장별 특수성이 감안되는 '단서조항'(Härtefallklause)이 나타나게 되었다.

4. 통일 이후 노사관계 및 임금정책과제

통일은 시스템과 사고가 대전환을 해야 하는 패러다임의 대혁신을 가져온다. 통일상황은 노사관계, 임금, 복지, 인력 모든 부문에서 과거와 전혀 다른 정책이 요구된다.

통일후 북한의 노사관계 시스템을 어떻게 운영해 나갈 것인가의 문제는 중차대한 과제이며, 또한 북한의 임금정책, 복지정책, 외국인 인력정책 등도 노동사회 전반에 걸쳐 막대한 영향을 미치게 될 것이다.

결론적으로 북한의 노사관계 시스템은 일정기간 과도기적인 체제가 필요하다고 본다. 동서독 통일과정에서 동독 경제가 붕괴되고 대량실업자가 발생하는 등 통일후유증이 발생하게 된 것은 무리하게 서독의 노사관계 시스템을 동독으로 이전함에 따라서 기인된 것임을 알 수 있다. 예를 들어 구서독의 강력한 노조가 동독 근로자의 근로조건을 구서독 수준으로 빠른 시간내에 유지되도록 노조운동을 통해서 요구한 결과 급격한 임금상승을 가져오게 되었다.

이에 따라서 구동독의 임금수준은 생산성향상 원칙이 지켜질 수 없었고 이는 곧바로 구동독 산업의 경쟁력 상실과 외국기업의 투자기피 문제를 야기하게 된 것이다. 우리나라도 고용관계제도(employment relation)를 북한에 어떻게 유지해 나갈 것인가의 문제를 어떤 경제사회정책보다도 앞서서 원칙과 방향을 지금부터 정해 나가야 한다. 이러한 관점에서 이들 부문별 제도마련에 대한 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

1) 노사관계 시스템

북한의 노사관계 시스템에서 우선적으로 고려되어야 할 사항은 노동조합을 언제 인정할 것이며 인정한다면 산별체제와 기업별체제 어느 것을 도입할 것이냐 하는 문제일 것이다. 북한은 서구적 노사관계를 한번도 경험하지 못한 체제이다. 이는 다시 말하면 노동조합이라는 조직을 통해서 근로자의 권익을 보호받을 수 있는 여건이 마련되어 있지 않음을 의미한다.

따라서 무리한 노사관계제도 도입으로 인한 혼란을 피하기 위해서 일정기간 전 단계로서 노사협의체부터 시험적으로 운영하고, 이후 노조조직체를 허용하는 것이 바람직하다. 또한 산별체제와 기업별체제의 선택여부는 기본적으로 남한의 체제와 일치하는 방향에서 논의되어야 한다고 본다. 그러나 남한의 경우에도 최근에 산별체제로 전환하려는 움직임이 노조쪽에서 두드러지게 나타나고 있으며 현재에도 이미 산별체제 형식을 갖춘 산업이 있음을 간과할 수 없다. 따라서 노사관계체제의 선택문제는 전적으로 노사자율적으로 각 산업의 특성에 따라서 결정되도록 하는 것이 필요할 것이다.

2) 임금정책

임금정책에 관해서는 임금결정방식에과 임금체계 개편이 가장 중요한 과제가 될 것이다. 북한의 임금결정방식은 원칙적으로 도급제이다. 이는 두 가지 면에서 남한의 임금정책과 차이가 난다.

첫째, 도급제는 임금결정과정에서 노조와 근로자의 참여가 완전히 배제되는 제도라는 것을 우선적으로 들 수 있다. 특히 북한의 경우에는 도당위원회에서 책임할 양을 배분하는 방법을 사용하고 있다.

둘째, 임금결정방식의 전근대성이다. 임금이 전적으로 근로자들의 생산량에만 연결되어 있어 관리직과 생산에 직접 참여하지 않는 사람의 작업량의 산출은 원칙적으로 불가능하다. 따라서 현대산업사회처럼 고도로 정보화 및 전문화된 생산방식에 있어서 도급제는 현실과 괴리되어 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 자본주의 기업에서 활용하고 있는 임금관리방식의 도입이 급선무라고 할 수 있다. 한편 도급제에 익숙한 북한 근로자는 성과급을 위시한 최신 자본주의적 임금체계와 일맥상통한 점도 없지 않다. 또한 체계적인 평가방법의 도입은 임금체계 개편과 동시에 실시되어야 한다.

3) 최저임금제 도입

북한 지역의 사회보장이 최소한으로라도 이루어지도록 하기 위해서는 북한 실정에 맞는 최저임금제 도입이 중요하다. 북한은 지금까지 동일노조 동일임금 원칙과 노동의 질과 유형에 따라 임금수준이 당의 원칙에 의해 도식적으로 이루어져 왔다. 예를 들어 선반공의 임금은 북한 전역에서 동일한 임금보수를 당에서 제시된 임금보수표에 따라서 지급받게 되어 있다. 또한 임금수준은 경노동보다는 중노동이, 안전하고 깨끗한노동보다는 위험하고 지저분한 작업환경의 노동이 보다 더 높은 임금수준을 유지하게 되어 있다. 따라서 기계적 임금책정 원칙하에서는 최저임금제의 필요성이 제기될 수 없다. 그러나 자본주의체제로의 이전은 이와 같은 도식적이고 기계적 임금결정방식이 각 작업장의 이익수지에 따라 임금이 결정되게 되므로 최소한의 근로자 생계유지 필요성이 제기되게 된다. 바로 이러한 점에서 북한 지역의 최저임금제는 통일과 동시에 새로 도입되어야 할 제도라고 할 수 있다. 또한 최저임금제의 실시는 북한 주민의 대량이주를 방지하는데 효과적으로 활용될 수 있을 것이다.

4) 북한이탈주민 정책

남북통일이 이루어질 경우 가장 염려되는 부문이 북한으로부터의 남한 유입인구를 어떻게 관리할 것인가 하는 문제이다. IMF 이후 남한의 경우에도 대량실업사태로 엄청난 후유증을 겪고 있는 상황에서 북한의 인력유입은 이러한 어려움을 가중시킬 것이 분명하다. 따라서 북한이탈주민 정책은 통일에 즈음한 후유증을 최소화하는데 가장 핵심적인 요체가 될 것이다. 이러한 관점에서 북한이탈주민 정책은 동서독의 경험에 비추어 지금부터 준비하는 노력이 요구된다고 하겠다. 본고는 이러한 정책을 깊이 있게 다루는 것은 필자의 능력을 벗어난 과제이기 때문에 다음과 같은 정책적 제언을 하는 것으로 끝내고자 한다.

첫째, 한시적인 남북한 경계선을 그대로 유지하는 것이 초기의 엄청난 후유증을 최소화하는데 도움을 줄 것이다. 동서독과는 달리 우리나라는 북한인구의 유입을 억제하는데 유리한 지리적 조건을 갖추고 있다. 물론 이는 러시아와 중국 당국의 협조가 요청되는 부분이기도 하다.

둘째, 경계선 유지에도 불구하고 유입되는 인구는 남한 기업의 인력조달을 위해 현재 실시하고 있는 외국인 인력정책을 통해 그대로 활용할 수 있을 것이다. 즉 한시적으로 북한 인력에 외국인 인력과 유사한 지위를 부여함으로써 효율적으로 유입인력을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 규모도 억제할 수 있을 것이다.

셋째, 인도주의적 입장에서 유입되는 인력은 남북한 연고를 최대한으로 활용하는 방안을 고려해야 할 것이다. 이들 연고정책은 북한으로부터 직접 유입인구, 해상유랑인구(boat people) 그리고 제3국을 경유하는 유입인력 등 모든 유입되는 북한 주민에게 실시해야 한다.

5) 적극적 고용대책과 소극적 노동시장대책의 활용

IMF 경제위기로 인해서 우리나라는 대량실업사태를 경험하면서 남북한 통일 이후 노동시장 기제의 제도화를 준비하는 계기로 현 상황을 활용할 수도 있게 되었다. 최근의 실업대책이 단편적으로 실직자의 보호에 그친다면 장기적 관점에서 남북한 통일이후에 발생하게 될 대량실업문제 대처능력을 배양하는데 크게 효과를 거두기 어려울 것이다. 동서독의 경우 동독 경제가 붕괴되면서 발생했던 대량실업사태를 통일세 신설에 의해서 얻어진 재원으로 적극적 고용창출정책과 고용보험 활용으로 해결했다. 우리나라의 경우 남북한 모두가 경제적 어려움을 겪고 있으며, 특히 남한은 대량실업사태에 따른 고용보험 적용대상의 확대조치에 따라서 고용보험기금의 여력이 있을 수 없다.¹⁾

이와 같은 현실을 고려할 때 통일 이후 남한의 재원이 북한에 이전되는 것은 거의 불가능한 일이 될 것이다. 따라서 지금부터 남북한 통일에 대비해서 재원마련과 함께 제도적 장치구축을 모색하여야 할 것이다. 이와는 별도로 통일 이후 남한의 여건을 감안해서 남북한의 복지정책부문에 한시적 이원화조치도 고려해야 할 것이다. 즉 남한에서 도입되고 있는 연금제도 및 고용보험 등 재정수요가 막대하게 소요되는 것은 일정기간 유보하는 것이 요구된다. 이는 통일의 경우 정치적 이유와 노조의 주자에 따라서 복지정책을 서독수준에 맞춘 결과 클 정부가 당초의 약속을 깨고 국민에게 막대한 부담을 전가시켰던 시행착오를 비껴가기 위한 최소한의 조치로 이해될 수 있다.

6) 노동권의 한시적 유예조치

과도기적 노사관계정책과 함께 근로자의 노동권도 잠정적으로 제한할 수 있도록 하는 법제도 마련이 필요하다고 본다. 북한의 경우는 역사적으로 노동권의 개념이 존재하지 않은 지역이다. 따라서 이러한 체제에 급작스런 자본주의 개념에 입각한 노동권의 보장은 혼란을 초래할 수 있으며 노동비용의 상승을 가져올 수 있다. 이러한 노동권의 제약방안은 현재 공익사업장에 적용하는 노동권의 제약제도를 원용하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

1998년 2월 노사정 대타협에 의해서 공무원에게 직장협의회를 허용하기로 하였다. 이는 단체조직권, 단체행동권 그리고 단체교섭권의 노동3권 중에서 단체조직권만을 허용하는 것으로 보인다. 현행 외국인 노동자에게는 산업연수생으로 국내에 들어오기 때문에 노동권이 법적으로 허용될 수 있는 근거가 없다. 또한 교원의 경우에는 노동3권 중 단체행동권을 제외한 조직권과 교섭권을 허용하도록 하고 있다. 따라서 북한 지역 근로자에게 외국인 노동자에게 처럼 전혀 노동권을 허용하지 않을 것인가 또는 공무원처럼 단체조직권을, 그리고 교원노조처럼 단체교섭권까지 허용할 것인지 아니면 남한의 근로자처럼 노동권의 제약을 전혀 가하지 않을 것인가 등에 대한 논의가 필요하다.

필자의 소견으로는 북한 근로자에게 노동권을 전혀 허용하지 않는 것은 통일한국의 자본주의체제 이념상 부적절하다고 여겨지며 다만 기본틀은 유지하되 한시적으로 일시 제약하는 것이 필요하다고 여겨진다. 즉 북한 근로자에게 제1단계로 단체조직권을 허용하여 현 남한의 공무원과 같은 직장협의회를 운영할 수 있도록 하고 이후 점차로 단체교섭권을 허용하면서 북한 경제가 정상화될 때까지 단체행동권을 유보하는 것이 필요하다고 본다. 특히 북한의 경우 민영화 추진과 외국자본의 유치는 산업회생과 고용촉진을 위해서는 절대적으로 필요하기 때문에 노사안정을 가하도록 노동권의 신축적 조치가 선행되어야 할 것이다.

7) 효율적인 체제전환과 기업조직 체제정비

자본주의 시장경제 도입의 경험이 전무한 북한 체제를 하루아침에 자본주의체제로 전환하는 것은 불가능한 일일 것이다. 이에 따라서 자본주의체제의 정착을 위해서 대대적인 체제전환교육에 대한 방안이 강구되어야 한다. 이와 함께 북한 국영기업의 민영화를 추진하기 위한 통일독일의 신탁청과 같은 기구설립과 함께 기업조직의 정비와 인력관리방안이 동시에 추진되어야 한다. 먼저 북한 주민에 대한 체제전환교육은 반세기 동안 단절되어 북한식 사회주의체제가 정착되어 온 상황에서 통일 이후 조속히 추진되어야 할 과제이다. 북한 주민의 의식과 가치관이 북한사회주의식으로 온존하고 있는 상황에서 자본주의체제의 도입은 혼란만 가중시킬 것이며 체제운용의 효과를 기대할 수도 없을 것이다. 자본주의 체제가 하드웨어라고 한다면 체제전환교육은 하드웨어를 움직이기 위한 소프트웨어의 교육으로 볼 수 있다.

다음으로 민영화 추진에 대한 대책마련이 요구된다. 북한 기업은 소유자 모두가 북한 로동당으로서 국영기업 형태를 유지하고 있다. 자본주의체제로의 이행은 이들 국영기업을 시장경제원리에 따라서 민영화시키는 것이다. 독일의 경우처럼 '신탁청'과 같은 별도의 기구를 만드는 것도 필요하지만 민영화 조건을 단순화시켜 외자유치를 위한 적극적인 방안이 모색되어야 한다. 독일은 처음에 고용유지와 환경보호 등 까다로운 규제에 의해 민영화가 당초계획에 미달되었고 재정수지 또한 악화되어 성공적인 민영화 추진으로 평가될 수 없었다고 지적된다. 따라서 남한의 경우는 이들 동서독 사례와 최근에 IMF 사태 이후 외자유치의 경험을 적절히 활용하여 효율적인 민영화 방안이 강구되어야 할 것이다.

마지막으로 북한 기업체조직은 자본주의 기업을 조속히 전환되어야 하고 근로자의 산업체 직업훈련이 별도로 추진되어야 한다. 우선 기업체조직은 경영인사 시스템 구축뿐만 아니라 근로시간, 임금 등 체근조건의 인적자원관리 기술과도 관련된다. 이와 같은 인사제도 및 인적자원관리 영역뿐만 아니라 남한의 발전된 생산기술의 활동을 위해서는 대대적인 직업훈련도 요구된다. 특히 직업훈련교육의 경우는 현재 남한의 고용보험제도 운영을 통해서 축적된 노하우와 북한의 공장대학과 여장대학 등 직업전문학교 등을 적절히 연결시키는 방안이 구축되어야 한다.

주석 1) 남한은 1999년 1월부터 상용직은 전사업장에 고용보험을 적용하고 2000년 1월에는
임시직·일용직까지도 확대되는 등 조만간에 모든 근로자가 고용보험 대상자로 된다.

第 3 部

南北韓 統一以後 勞動市場 狀況과 勞動政策課題

I. 脫北者 規模의 豫測

1. 서론

통일이 이루어지는 방법에 따라서 북한이탈주민의 규모는 가변적이다. 통일의 방법은 점진적 통일과 급작스런 통일로 구분될 수 있다. 점진적 통일의 경우는 급작스런 통일에 비해서 대량 북한이탈주민의 충격을 흡수할 수 있으며 유입인구수도 조절이 가능하다고 할 수 있다. 반면에 급작스런 통일의 경우는 예컨대 돌발사태로 인한 북한 체제의 붕괴를 가정한 것으로써, 이때 대량 북한이탈주민 발생은 경제사회적으로 큰 충격을 줄 수 있으며 규모에 대한 조절능력을 상실케 할 수 있다.

대량 북한이탈주민의 예측은 이론적으로 통일후 북한의 임금정책, 남한의 인력정책 그리고 외교정책 등에 따라서 가변적일 수 있다. 임금정책의 경우는 독일통일의 경우처럼 북한의 임금수준을 남한과 비교해서 어느 정도로 하느냐가 중요한 변수가 된다. 또 인력정책은 노동시장 상황, 북한 유입근로자의 처우문제, 인력수입정책 등과 관련된다.

본 연구에서는 북한이탈주민 예측의 내재적 한계 속에서 지금까지 논의된 ① 북한 계층별 분류방법, ② 남북 경제적 격차에 의한 추계방법, ③ 노동시장 접근방법 등 추계방법을 원용하여 이탈주민을 추정하기로 한다. 또한 사용한 기본자료는 1995년 북한 총인구 데이터를 연령층과 군인력 등을 감안한 수정치를 활용하도록 한다.

2. 북한의 총인구

탈북자 규모에 대한 예측은 북한 인구수와 직접적 관련을 맺고 있기 때문에 북한 인구센서스 분석이 가장 기본적인 자료가 된다. 북한의 인구수에 대해서는 1994년 이전까지는 공식적인 발표가 전혀 없었으나, 1994년 1월 3~15일 동안 국제연합인구활동기금(UNFPA)의 협조를 받아 최초로 인구총조사를 실시하게 되었다. 그 결과는 <표 3-1>과 같다.

이상과 같이 북한의 총인구는 1993년 말 현재 2,121만명으로 집계되었으나 몇 가지 의문사항이 내포되어 있다.

첫째, 무엇보다도 연령별 인구수와 지역별 인구비율을 계산한 것과 총인구 규모와는 차이가 있다. 둘째, 특정 연령층의 경우 인구수가 급격히 감소한 점과 군복무기간중의 연령층에서는 남자의 수가 월등히 적어 군인력에 대한 고의누락 가능성이 존재하고 있다. 이러한 문제점을 고려한 북한 총인구수는 2,246만명으로 추정되고 있다(노용환, 1997)¹⁾.

<표 3-1> 북한의 성별·연령별 인구구조(1993년 말 현재)

(단위 : 명)

	전 체	남 자	여 자	성 비
총인구(A)	21,213,378	10,329,699	10,883,679	94.91
총인구(B)	20,522,351	9,677,663	10,844,688	89.24
0~15세	6,045,975	3,100,141	2,945,834	105.24
16~24세	3,067,515	1,308,429	1,759,086	74.38
25~29세	2,019,525	987,095	1,032,086	95.61
30~34세	1,607,929	791,117	816,812	96.85
35~39세	1,386,454	682,990	703,464	97.09
40~44세	990,787	482,309	508,478	94.85
45~49세	1,243,077	603,230	639,847	94.28
50~54세	1,208,802	582,990	625,812	93.16
55~59세	1,063,657	487,276	576,381	84.54
60~64세	748,594	301,764	446,830	67.53
65세이상	1,140,036	350,322	789,714	44.36

- 주 : 1) 성비는 여자 100명당 남자수.
 2) 총인구(A)는 지역별 인구합계 수치.
 3) 총인구(B)는 연령별 및 도·농 인구합계 수치.

자료 : Central Bureau of Statistics, *Tabulation in the Population Census of Democratic People's Republic of Korea*(31 December 1993). DPRK, 1995.

주석 1) 본고에서 이후에는 이 수치를 기준으로 탈북가능자를 예측하기로 한다.

3. 북한 계층에 따른 탈북자 예측

북한은 1966년 이후 대대적인 주민성분조사사업을 실시하여 북한 주민을 관리해 왔다. 이는 중세 봉건사회의 신분사회처럼 계급과 계층이 구조화됨을 의미하며 이에 따라서 특권과 차별이 이루어져 왔다. 이들 성분조사는 직계의 경우 3대조상으로부터 6촌, 처가의 3촌, 외가의 3촌까지 광범위하게 실시되어 세습되도록 하였다.

이들 성분분류는 계급화 내지 특권화되어 있어 나쁜 성분으로 분류된 경우 불만이 누적될 수밖에 없으며, 이들이 우선적으로 탈북을 감행할 것으로 예견된다. 그러나 이는 어디까지나 북한 체제가 붕괴되기 시작해서 완료되기 전까지의 과도기적인 상황을 상정하고 있는 것이다. 위의 성분조사에 따르면 핵심계층은 약 87만 가구에 391만 5천명, 동요계층은 70만 가구에 315만명, 적대계층은 173만 가구에 793만 5천명으로 집계되었다. 핵심계층은 노동자, 혁명유가족, 전사자가족 등 12개 부류로써 전체의 28%를 차지하고, 동요계층은 이른바 자본주의사회에서 중산층으로 볼 수 있는 상공인, 중국·일본에서의 귀환민, 경제사범 등 18개 부류로써 45%를 차지하며, 적대계층은 종교신봉자, 정치범, 반혁명분자, 친일·친미주의자로서 27%를 차지하고 있다.

이와 같은 구성비에 따라서 현재의 북한 인구를 3개의 계층으로 구분하여 보면 ① 핵심계층 2,246만명×0.28 = 629만명, ② 동요계층 2,246만명×0.45 = 1,011만명, ③ 적대계층 2,246만명×0.27 = 606만명 등의 인구분포가 가능하다.

이들 중에서 핵심계층은 최후까지 북한에 남거나 러시아 또는 중국으로 도피할 가능성이 있으며, 동요계층과 적대계층의 경우는 탈북을 감행할 수 있는 잠재적 가능성을 지니고 있다고 할 수

있다. 따라서 한국인 이동을 20%로 계산할 때,¹⁾ 동요계층과 적대계층의 북한 인구가 총 1,617만명으로써 이들 중 323만명이 남한으로 이동할 것으로 예측된다.

주석 1) 송복 교수는 우리 민족이 1966년 이후 1970년까지 20%에 가까운 높은 이동을 기록하였고, 1970년대에 들어서서는 20%대를 오르내렸으며, 1980년대에는 21~24.9%를 기록하여 우리 민족이 세계 최고 인구이동을 보였다고 한다(송복, 「산업사회의 갈등심리」, 한국노동연구원 고위지도자과정, 1994).

4. 남북한 경제력 격차에 의한 북→남 인구이동 추계방법¹⁾

인구이동은 정치적·가족적 그리고 교육적 동기에 의해서 일어날 수 있지만 남북한 통일의 경우에는 경제적 이유에 의해서 일어날 가능성이 가장 높다고 보고 있다. 경제적 동기가 주된 이유라면 북한 주민은 남한으로 이주함으로써 기대되는 순수소득이 (+)일 때 남한으로 이동하게 될 것이다. 즉 다음의 경우에 북→남 인구이동이 예상되는 것이다.

$$Es \times Ws - Cs > En \times Wn - Cn$$

Ws, Wn = 남한과 북한의 임금수준

Es, En = 남한과 북한에서의 취업확률

Cs, Cn = 남한과 북한에서의 생활비

또한 북한 주민은 북→남에서 기대되는 순수소득이 0이 되면 이동을 하지 않게 될 것이다. 즉,

$$Es \times Ws - Cs = En \times Wn - Cn$$

그런데 남한에서 북한 주민에게 제공할 수 있는 일자리가 남한의 job vacancies 또는 노동부족률×남한 노동시장의 규모(즉, 취업인구 규모)가 되고, 이러한 일자리의 획득을 위하여 북→남 이동자가 상호경쟁을 하게 될 것이라고 가정한다면 이들이 남한에서 취업하게 될 확률은 다음과 같다.

$$Es = \frac{Ds}{Mns}$$

Mns = 북 → 남 이동인구의 규모

Ds = 남한의 job vacancies

따라서 북→남 이동인구의 규모는 다음 식에서와 같이 추정될 수 있다.

$$Mns = \frac{Ws}{En \times Wn + (Cs - En)} \times Ds$$

1994년 현재 남한의 임금수준을 100으로 하고 북한에서의 취업확률을 1로 가정할 때 남한 노동시장의 수용능력에 대한 북→남 인구이동 규모는 다음과 같이 추정된다.

$$\frac{Mns}{Ds} = \frac{100}{6 + (43 - 4)} = 2$$

위 식에 의하면, 만일 남한 노동시장의 규모가 2,000만명이고 노동부족률이 3.5%라면(즉, 남한 노동시장에 70만명의 일자리가 있다면), 140만명의 북→남 인구이동을 예상할 수 있다. 그러나 남한의 저렴한 북한 인력활용에 대한 수요가 서비스부문과 비공식적 부문에서 폭발적으로 발생할 경우를 예상하여 다음과 같은 수정치가 가능할 것이다.

$$\frac{Mns}{Ds} = \frac{120}{6 + (32 - 4)} \times 1.124 = 4.0$$

이와 같은 수정치에 의하면 탈북자를 계산하면 280만명이 남한으로 이동할 것으로 예측된다. 그러나 이러한 예측모형의 문제는 인력부족률의 통계가 시간에 따라서 가변적이라는 점과 부족률 자체가 우리나라 비공식부문과 서비스부문의 반영이 어렵다는 점이다. 그럼에도 이러한 예측모형은 생활소득격차를 충실히 반영하였다는 점에서 의의가 있다.

주석 1) 구성렬, 「통일후 남북한 인구이동 전망과 대책」, 한국노동연구원 세미나, 1997. 11.

5. 동서독 탈북자 규모의 추정방법

막상 통일이 개시되었을 때 남한으로 이동하는 이주민의 규모가 어느 정도일 것인가에 대해서는 독일통일의 경험이 우리에게 적잖은 시사점을 제공해 줄 수 있다. 독일의 경우 동서독 장벽이 무너지면서 동독 주민의 서독 유입인구가 통일 원년에 이미 88만명에 달하여 전체 동독 인구인 1,670만명의 5.3%에 달했던 것으로 집계되었다. 그럼에도 그나마 동독의 이주민을 이 정도로 막을 수 있었던 것은 구동독 지역의 급격한 임금인상 때문이었다. 통일이 이루어진 1990년 10월에 구동독 지역의 평균임금 수준은 서독의 40%에 해당하는 1,609DM이었다. 그러나 구서독의 임금정책에 의해서 구동독의 노총(FDGB)과 조직이 해체된 후 구서독의 노총(DGB)이 새로 모든 조직을 결성하게 됨으로써 자본주의적 임금교섭정책이 도입되었다. 이에 따라서 5년 동안 단계적으로 임금인상이 이루어지도록 하여 구동독지역 주민의 심리적 안정에 기여하였다. 따라서 실질적으로 지난 5년간 평균임금 수준이 70%에 도달하였고, 이러한 조치는 동독에 남아 있어도 장래 서독수준의 생활수준을 유지할 수 있는 희망을 갖게 한 것이다¹⁾.

다음의 <표 3-2>는 통일전후 동독 주민의 대서독 이주규모와 고용상태를 나타내는 것이다. 한편 우리나라의 경우 통일직후 북한 주민의 남한 이주의 규모가 어느 정도에 이를 것인가에 대해서는 우리나라 제반의 상황적 조건이 독일의 경우와 비교해서 어떻게 차이가 나는지를 분석하면 여러 가지 시사점이 도출될 수 있을 것이다.

첫째, 독일은 1970년대부터 브란트의 동방정책에 의해 동서교류가 실시되

<표 3-2> 통일전후 동독 주민의 대서독 이주규모와 고용상태

	동독으로부터의 이주민	신규고용원 동독 이주민	동구로부터의 이주민	신규 고용원 동구 이주민
1989. 5	10,642	7,887	24,751	22,342
6	12,428	2,392	29,574	25,478
7	11,707	8,706	33,432	26,661
8	20,959	15,030	41,169	33,950
9	33,255	19,796	35,922	30,719
10	57,024	40,635	35,697	32,090
11	133,429	75,235	41,611	36,480
12	43,221	33,966	38,031	26,509
1990. 1	73,729	70,812	38,189	32,804
2	63,893	55,866	33,835	32,863
3	46,241	54,451	36,579	39,453
4	24,615	42,389	32,731	32,473
5	19,217	32,946	37,222	38,509
6	10,689	20,781	53,499	43,501

자료 : Lipschitz and McDorald, *German Unification : Economics Issues*, 1990.

였었기 때문에 상호간의 호기심을 자극할 만한 요인은 우리나라보다 약하다.

둘째, 독일은 남북한과 같은 전쟁 경험이 없으며 더욱이 이산가족이 그다지 많지 않다. 그러나 우리나라의 경우 남북한 이산가족이 1천만명 이상이나 되어 남북통합의 경우 이들의 결합이 진행될 것으로 예견되어 독일보다는 이동인구 규모가 훨씬 많아질 것으로 보인다.

셋째, 남북의 경제력 격차가 동서독보다는 크기 때문에 이에 따른 경제적 유인으로 인한 남북인구이동이 크게 촉발될 가능성이 있다. 즉 최근 북한의 식량난이 극에 달해 있는 상황 등을 고려해 볼 때 남한과 북한의 생활의 질에 대한 격차가 지대하다는 점은 남북인구이동을 가속화시키는 요인이 될 수 있다고 전망된다.

넷째, 우리 민족의 이동성이 다른 어떤 민족보다 높다는 점이 지역이동을 크게 할 수 있다.

다섯째, 통일 전 구서독은 150만명의 해외 독일인들을 定住民으로 받아들였지만 우리나라는 아직 정부차원에서 그러한 대책이 실시된 바가 없다. 따라서 통일이 실현될 경우 200만명이나 되는 해외거주 2세에 의한 압력은 그만큼 높다고 할 수 있다.

이러한 제변수를 감안할 때, 북한이탈주민을 북의 적대계층에만 한정해서 보는 것은 문제가 있으며(김구섭, 1995), 더욱이 향후 우리 정부의 대응방향과도 연관이 있다. 예를 들어 대량 북한이탈주민에 대비하여 남북국경을 잠정적으로 폐쇄할 수도 있을 것이다. 동서독의 경우는 대륙이라는 지리적 여건 때문에 동서독 국경폐쇄는 불가능했지만 남북의 경우는 반도적 성격 때문에 어느 정도 가능하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 국경폐쇄 조치로 인하여 결국 북한이탈주민이 중국과 러시아로 탈출하게 될 수도 있고, 해상 탈출방법을 택할 수도 있게 될 것이다. 따라서 국경폐쇄 조치는 어디까지나 잠정적인 방법일 수밖에 없다.

이와 같이 통일독일의 경험을 통해서 탈북자수를 추론하면 통일 원년에 5.3%의 탈북자(이는 현재 북한 인구 2,246만명 중 119만명 정도)를 예상할 수 있는데 이는 단기에 탈북을 감행한 숫자로서 의미가 있으며 여기에다 우리나라의 경우 남북이산가족 숫자와 북한의 기아계층 등을 고려하면 탈북자수는 그보다 훨씬 많아질 것이라는 점을 예측할 수 있다.

주석 1) Bernd Reddies(1995: 3~4)

6. 노동시장 접근방법

노동시장 접근방법을 통한 탈북자 규모의 예측은 북한 경제체제가 붕괴되거나 과도기적 상황을 맞게 되면 대량실업사태에 직면하게 될 것이라는 점에 근거를 두고 있다. 대량실업사태는 곧 북한 주민이 생계유지를 위해서 일자리를 구하거나 돈벌이를 위해서 남한으로 이주하려는 동기를 유발할 것이다. 북한이 대량실업사태에 직면하게 될 것이라는 것에 대한 근거가 크게 다음과 같은 다섯 가지 측면으로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 가장 중요한 요인은 사회주의체제하에서의 과잉노동력 고용상태이다. 즉 사회주의 국가에서는 노동력 동원화정책을 통해서 모든 노동가능인력을 최대한 활용하게 되어 있다. 뿐만 아니라 노동자 입장에서 어떤 형태로든지 일을 해야만 생계수단을 배급받을 수 있다. 둘째, 사회주의국가 경제의 실업요인은 생산조직과 생산방식의 차이에서 그 원인을 찾을 수 있다. 생산조직 면에서는 인력자원을 효율적으로 사용하여 인건비 절약에 초점이 맞추어져 있지 않은 점이 지적된다. 다음으로 생산방식 면에서는 인력사용에 대한 비용과 생산성은 그다지 중요하지 않으며 목표달성이 가장 중요한 고려사항이다. 이에 따라서 인력이 과다히 고용될 수밖에 없게 되는 것이다. 셋째, 사회주의 국가의 기업은 국영, 공기업 형태이기 때문에 책임경영이 이루어지고 있지 않다. 따라서 국가가 붕괴하게 되면 자연스럽게 기업도 도산하게 되어 있다. 국영, 공기업의 가장 중요한 특징은 기업의 성장과 효율성에 대한 유인이 결여되어 있다는 점이다. 따라서 기업의 자본에 대한 비효율적 집행과 자원낭비가 초래되어 자본주의 기업과 경쟁이 원칙적으로 불가능하게 되는 것이다.

넷째, 최근의 세계화 추세에서 볼 수 있듯이 무한경쟁시대에 사회주의 국가의 기업은 자본주의 국가와의 수출경쟁에서 이길 수 없다. 동구권의 몰락은 동독 시장의 70%를 상실케 할 수밖에 없었으며 이것이 경제붕괴로 이어졌다. 다시 말하면 구공산권의 수출은 체제유지 차원에서 상호 우호적으로 이루어지므로 경쟁이 바탕이 되어 있지 않았다는 것이다. 따라서 체제가 붕괴되면 자연스럽게 수출시장도 상실되고, 기업도 도산하게 되는 것이다.

다섯째, 동구 사회주의 국가는 예외 없이 인프라스트럭처(Infrastructure)가 취약하고 또한 생산기술, 설비 모든 면에서 낙후되어 있다.

이와 같은 요인에 따라서 북한의 경우에도 대량실업사태를 피하기 어려울 것으로 보이며, 국내에서 통일 이후 북한의 실업자 규모 예측모델은 다음과 같은 네 가지 방법에 의하여 계산될 수 있겠다.

첫째, 실업자수를 추계하는 방법으로는 이주민 규모에 대한 산출방법과 마찬가지로 독일의 경험을 유추해서 산출할 수 있다. 독일통일 이후 매년 실업자수가 일정하지 않지만, 공식통계로만 보면 1992년 실업률이 16%에 달하고,¹⁾ 정규직이 아닌 단축근로자, 직업훈련장, 통근근로자 등 불완전취업자가 대량으로 발생하여 고용의 질적 하락을 초래하였다. 이와 같은 독일의 경우를 고려해서 남북한 실업자를 계산할 때는 ① 동서독의 경우는 방대한 고용창출정책을 실시했으며 단축노동과 조기정년제도를 폭넓게 실시하여 실업자수의 급증을 막았다는 점이다. 여기에는 잘 짜여진 독일의 고용보험제도가 활용되었다. ② 동서독의 경우는 조기연금법과 가사활동의 전환으로 경제활동인구의 대폭적인 감소를 경험했다. 1992년의 경제활동인구는 1989년에 비해 3분의 1 가량 줄어든 것으로 나타나고 있다는 점을 우선적으로 고려해야 한다.

이러한 동서독의 경험을 남북한 통일에 적용하면 우선 960만명의 경제활동인구 중 통일 이후 3분의 1 정도의 경제활동인구가 감소하게 될 것이다. 이 가운데 독일의 공식적인 실업률이 16%라는 점을 고려하여 이 수치를 북한에 적용했을 때 북한의 예상실업자수를 산출할 수 있게 되는 것이다.

둘째, 고려할 수 있는 방법은 사회주의 국가의 불필요한 인력규모를 전체노동력 규모의 10~30%로 잡고 여기에다 군인력 축소로 인한 100만명 가량의 추가실업 요인을 감안하여 실업률을 추계할 수 있다(박진, 1993).

셋째, 통일에 따라서 북한 지역의 노동시장이 자유화되어 북한의 경제활동 참가율이 남한과 같은 60% 수준으로 조정된다는 가정하에서 실업률을 추계할 수 있다. 따라서 북한의 경제활동참가율이 74%라면 954만명의 인력이 60% 수준에서 773만명으로 줄어들 것이라는 예상을 할 수 있다. 그러면 이들 중 예상실업률을 독일의 공식적인 실업률에 따라서 19%로 잡으면

그 수치는 약 180만명이 될 것이다(김수곤, 1994).

넷째, 북한의 GNP 규모를 추계하고 이를 생산하기 위해 투입되는 적정노동량을 산정하여 불필요한 노동력을 추계하여 예상실업인구를 추정한다. 즉 1990년 북한의 경제활동인구인 965만 2천명 가운데 적정인원을 남한의 1975년 GNP와 취업자수를 근거로 하여 397만명으로 산정한다. 그리고 경제활동 인구와의 차이를 산출하고 다시 군인력 축소에 따른 100만명의 실업요인을 감안하면 668만 2천명의 실업자가 발생할 것으로 예상된다(조동호, 1994).

이와 같은 추계방법에 따라서 북한 실업자는 적게는 180만명에서 많게는 660만명에 달할 것으로 추계되고 있다. 이들 실업자들이 모두 일자리를 찾으려 남한으로 이주한다고 볼 수는 없으나 대체로 이들은 남한으로의 이주가능성이 높을 것으로 예측된다.

1960~70년대 공업화 과정에서 우리 민족의 인구이동률이 대략 20%대로 분석됨에 따라서(송복, 1994), 이들 실업자들은 36~132만명이 남한으로 이동한다고 볼 수 있다. 그러나 이들 노동자들은 혼자 남한으로 이동한다고 볼 수 없기 때문에 가족을 동반할 경우 평균 1세대당 3명의 가족수를 계산하면 적게는 108만명에서 많게는 396만명이 경제적 이유만으로 남한으로 이주할 가능성이 있다고 할 수 있다.

주석 1) 구동독의 실업률은 1992년에 16.1%를 유지했으나 이후 약간의 등락을 거듭하다가 1996년은 16.7%를 보이고 있다(Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht, 1996. p. 100)

7. 추계방법별 의의와 한계

급작스런 통일 이후 어느 정도 북한 주민이 남한으로 이주할 것인가를 현상 상황에서 정확하게 예측할 수 있는 방법은 없다. 그러나 이에 대한 예측은 향후 탈북자 대책을 마련하는데 꼭 필요한 작업이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 지금까지 제시된 다양한 자료원을 통해서 예측을 시도했으나 각각의 방법에 따라 심한 편차를 보이고 있다. 즉 적게는 180만명에서 많게는 400만명까지 추산되는 심한 편차를 보이고 있는 것이다. 그러나 180만명이라는 최소의 예측결과를 보아도 이들이 단기간에 유입되었을 때 우리나라 경제사회 문제에 적잖은 영향을 줄 것으로 보인다. 무엇보다도 주택보급, 일자리 확보, 정착금 지급 등의 생활비 보조 등 경제문제뿐만 아니라 이들이 남한 사회에서 무리없이 정착할 수 있도록 하는 대책마련 등이 다각적으로 고려되어야 할 것이다.

본 연구에서 논의된 모든 방법은 나름대로 의미와 한계를 지니고 있다는 점을 간과해서는 안된다. 먼저 북한 계층에 의한 추계방법은 북한 사회의 불만세력을 추정해서 이들이 북한 체제가 동요되었을 때 우선 탈북을 감행할 것이라는 데 근거를 두고 있다. 다만 이러한 추계방법이 한계를 지니고 있는 것은 1966년에 북한주민 성분조사사업에 근거를 두고 있기 때문에 이들 분포가 지금도 유지되고 있는가의 문제가 제기된다. 또한 북한 체제가 붕괴되었을 때 과거 체제로부터 받은 불이익은 새로운 체제하에서 의미가 있을 수 없기 때문에 이들이 탈북을 감행한다는 가정은 성립되지 않을 수도 있다. 그럼에도 본 추계방법이 갖는 의미는 북한 체제가 동요되었을 때는 이들 불만세력이 일차적으로 탈북하게 될 것이라는 데 있다.

둘째로 경제력 격차에 의한 추계방법은 북한 주민이 탈북을 감행하는 데는 일차적으로 경제적 이유에 의해서 비롯된다는 가정에서 출발한다. 즉 구소련 및 동구권의 몰락으로 인한 사회주의체제 붕괴에 따라서 이제는 이데올로기가 더 이상 이슈가 될 수 없고 오로지 경제적 이익이 중요한 변수로 대두됨에 따라 탈북자 추계에 있어서도 이를 적극적으로 고려해야 한다고 보는 것이다. 그러나 추계방법 자체에서 나타난 문제가 여러 가지 측면에서 제기된다는 것을 간과할 수 없다. 즉 남한으로 이주를 감행하는 사람은 반드시 남한의 일자리 부족수와 관련하여 이주할 수 있다고 단정할 수 없으며 그 외에도 남한의 경제력을 믿고 무작정 탈북을 감행할 수 있는 고용 이외에 경제적 이유도 고려해야 한다는 문제를 내포하고 있다.

셋째로 노동시장 접근방법은 통일 후 북한 실업자 추계를 체계적으로 했다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 실업자 추계는 방법론상 여러 가지로 나누어질 수 있으나 이들 실업자만이 탈북과 연계되어 있다는 논리를 세우기는 어렵다. 그러나 이들 실업자는 일차로 탈북을 감행해서

남한에서 일자리를 찾으려 하는 욕구가 강하게 나타날 수 있다는 가정은 할 수 있다고 본다. 끝으로 통일독일의 경험을 활용하여 추계하는 것과 8·15 해방 이후 6·25사변을 겪으면서 남으로 이주했던 숫자가 전체 북한 인구에서 차지했던 비율로¹⁾ 탈북을 추정하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 이 모든 방법은 과학적 근거라기보다는 역사적 경험에서 추론하기 때문에 어느 정도 제약이 따를 수밖에 없을 것이다.

위에서 언급한 여러 방법론은 나름대로 한계를 지니고 있음에도 불구하고 우리가 주목해야 하는 점은 통일 이후 대량탈북자가 발생할 것이라는 데에 모두가 공통적으로 결론내리고 있다는 것이다. 따라서 우리는 대량이주민 발생에 대비한 체계적인 대응전략을 지금부터 적극적으로 모색해야 한다.

<표 3-3> 예측모형별 탈북자 예상규모 분포

(단위 : 만명)

	인 구 수	비 고
북한총인구(1995)	2,246	군인력 및 특정연령층 수정치
북한계층방법	323	동요계층 및 적대계층 중 20%
경제력 격차 추계	280	남한인력 부족률 3.5%에 70만명 일자리 (임금수준, 취업가능성, 생활비 고려)
독일통일사례 예측모형	119	독일통일 원년에 동독 인구 3.5%가 서독으로 이주함.
노동시장 접근방법	108~396	실업자 180~660만명 추계 이들 중 20%(남하 3인가족 기준)

주석 1) 이 시기 동안 탈북한 숫자가 9.2%에 달했다고 한다.

II. 人口移動과 失業對策

1. 서론

IMF 사태로 인해서 우리의 통일여건은 한층 불리한 방향으로 전개되고 있다. 과거에는 북한의 경제붕괴로 인해서 남한이 북한 경제를 지탱해야 할 필요성만을 제기했으나 이제는 사정이 완전히 달라졌다. 즉 남한 경제도 홀로서기가 어려운 마당에 북한 경제를 어떻게 지원할 것인지에 대해 마땅한 대책이 세워지지 않고 있다. 사정이 이러함에 따라 통일을 점진적으로 하자는 소극적 통일방법론에서 당분간은 통일에 대해 언급도 하지 말 것이며 아예 이즈음에서 통일을 포기하자는 통일포기론이 우리 사회에 고개를 들고 있는 것이 사실이다.

필자가 지금까지 우리나라 통일의 방법론을 연구하는 그룹에 대해 끊임없이 문제제기해 왔던 것은 통일이 우리의 의지대로 서서히 할 수 있고 또한 우리가 제시하는 공식대로 이루어질 수 있는 것이 아니라는 것이다. 우리가 통일에 대해서 이야기할 때는 흔히 독일의 통일경험을 언급하게 되는데, 독일의 경우에도 통일독일을 예측한 기관이나 학자가 통일 불과 1년 전만 해도 전혀 없었다는 사실이다. 따라서 통일이란 우리의 의지와는 상관없이 갑자기 찾아올 수 있으며 예기치 않은 상황에 의해서 통일의 단초가 열릴 수 있다는 점을 알아야 할 것이다. 우리가 지금 할 수 있는 것은 갑작스런 통일에 대비해서 후유증을 최소화하기 위한 모든 정책을 세워나가야 하며, 이 중에서 가장 중요한 것은 남북 인구이동에 따른 노동시장 대책이다.

독일의 경우에도 통일이 개시된지 불과 1년도 안되어 총동독인구의 5.3%가 서독으로 이주했다. 그리고 동서독 통일 이후 가장 심각한 경제사회의 문제는 구동독 경제의 붕괴로 인한

대량실업사태였다. 통일 후 1992년도의 공식적인 실업률만해도 16% 이상을 나타냈으며 직업훈련, 단축노동 등 불완전 취업근로자군을 고려하면 실질실업률은 50% 이상이라는 보고도 있다. 따라서 우리나라도 남북통일에 따른 이주민 발생과 이로 인한 노동시장 교란문제에 대한 대책을 세워야 한다고 본다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에 이어 제2절은 통일 이후 북한이탈주민의 규모를 다양한 방법을 통해서 추정하고, 제3절은 북한 노동력의 질적수준을 교육수준 및 노동생산성 추계를 통해서 분석하기로 한다. 제4절은 북한인력 활용을 위한 적정임금수준 문제와 향후 통일후 노동정책과제를 조망하고, 제5절은 남북간의 경제교류 현황을 분석하고 특히 인적교류실태를 파악하며, 제6절은 결론으로서 통일 이후 실업자 대책과 아울러 북한인력 활용방안을 제시한다.

2. 탈북자 규모의 예측

남북한 통일 전후 어느 정도 인구이동이 일어날 것인가에 대한 예측은 노동시장정책 마련에 있어서 핵심적 과제이다. 인구이동은 단순히 양적인 규모에 그치는 것이 아니라 노동시장에 광범위한 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 가급적이면 인구이동을 억제하는 것이 긴요하지만 통일 이후에는 현실적으로 이러한 정책활용이 제한을 받게 된다. 본 연구가 추계하는 인구이동은 북에서 남으로 일어나는 경우만 가정하고 있으며 국경폐쇄 등 물리적·강제적 수단을 사용하는 것을 배제하고 있다.

지금까지 제시된 인구이동 추계방법은 크게 네 가지로 대별된다.¹⁾

첫째, 북한계층 추계방법을 통해서 북한이탈주민의 수를 추계한다. 1995년 현재 북한 총인구가 2,246만명으로서 동요계층(45%)과 적대계층(27%)이 잠재적 이탈주민으로 파악된다.

둘째, 남북한 경제력 격차에 의한 추계방법이 있다. 북한 주민은 경제적 이유에 의해서 남한의 일자리를 겨냥해 탈북을 감행할 것으로 보여진다. 남한의 노동부족률 3.5%에 70만개의 일자리와 인구이동계수 4를 적용하면 280만명이 이동할 것으로 보여진다(구성렬, 1997).

셋째, 동서독의 사례를 통해서 탈북자를 추계하는 방법이다. 동서독의 사례를 한반도 통일에 연계시키는 것에는 다소 문제가 있을 수 있으나 시사점은 받을 수 있을 것이다. 독일의 통일 원년 5.3%의 인구이동을 적용했을 때 119만명의 탈북주민을 가정할 수 있다(선한승, 1997).

넷째, 노동시장 접근방법을 통해서 실업자를 추계하고 이들을 한국의 인구이동률을 통해서 유추하는 방법이다. 실업자 추계는 다시 동서독 경험, 불필요한 인력정비 방안, 경제활동참가율 조정방법, 적정노동력 추정 등으로 나누어진다(선한승, 1997: 박진, 194: 조동호, 1993: 김수곤, 1994). 이들 네 가지 방법을 통해서 추계된 실업자 규모는 최저 180만명에서 최고 660만명이 발생한다고 본다. 그러나 이들이 실업자가 되었다고 해서 모두 남쪽으로 이동하는 것은 아니므로 인구이동률 20%를 감안하면 36~132만명이 남으로 이동한다. 그러나 이들 실업자는 가족을 동반한다고 추정되므로 1가족 3명 기준으로 가족의 수를 고려하면 북한이탈주민의 수가 108만명에서 396만명이 될 것이라고 추정된다.

결론적으로 위에서 논의된 탈북자주민 규모 추계의 제방법을 사용했을 때 적계는 119만명에서 적계는 323만명까지 다양한 탈북자 규모를 추계할 수 있다.

주석 1) 구체적 추계방법은 제3부 제 I 장을 참조.

3. 북한 노동력의 질적수준 평가

북한 노동력 활용을 위해서는 북한 인력의 질적수준 평가가 이루어져야 한다. 이러한 질적수준 평가는 인력의 임금보수 결정에 있어서도 중요할 뿐만 아니라 어떻게 인력을 활용할 것인가를 결정하는 데도 꼭 필요한 사항이다. 그러나 북한 인력의 질을 평가하는 데는 기초자료가 부족하기 때문에 여러 가지로 어려운 문제점이 있다. 그럼에도 지금까지 북한 인력의 수준을 평가하는 데는 다음과 같이 몇 가지 방법이 사용되고 있다.

첫째, 북한 인력은 단일민족으로서 언어 및 문화의 이질감이 없기 때문에 여타 제3국의 인력에 비해서 비교우위가 있다는 점이 우선적으로 고려된다. 우리나라가 그동안 외국인력을 사용해 본 경험에 따르면 언어와 문화의 이질감이 생산성에 영향을 미칠 뿐만 아니라 인력관리에 있어서도 여러 가지 문제점이 제기되어 왔던 것이 사실이다.

둘째, 북한 인력의 수준을 평가하는데 북한의 교육수준 및 제도를 통해서 남한의 인력과 비교해 왔다. 북한의 정규교육과정뿐만 아니라 비정규교육과정 모두를 남한과 비교해 보았을 때 별 차이를 발견할 수 없다. 다만 단순히 수업연한을 남한과 비교해 보면 남한의 6년 초등학교 과정이 북한의 경우는 4년 안에 끝나고 이후 중고등 과정이 6년인데 북한은 중등 4년, 고등 2년으로 6년이 편성되어 있다. 이에 따라 초등고등의 경우 남한은 12년인데 북한은 1년의 유치원 과정을 고려하더라도 11년으로써 우리보다 1년이 적다고 볼 수 있다. 그리고 대학은 남한의 경우는 모두가 4년이지만 북한은 4~6년으로 2년이 더 길게 편성된 경우가 있다.¹⁾

셋째, 북한 교육내용으로서 북한 노동력의 질적수준을 평가하기도 한다. 북한의 모든 교과과정을 보면 북한의 체제이념교육을 위해서 정치사상교육의 비중이 높다는 점을 주목해야 한다. 다음의 <표 3-4>와 같이 북한의 이념교육 내용을 살펴보면 김일성 원수 혁명활동, 김일성 원수 혁명사, 김정일 혁명활동, 김정일 혁명사, 현 노동당 정책, 공산주의 도덕으로 구성되어 있다. 이를 학제별로 보면 이념교육에 할애하는 시간이 고등중학교 12.7%이고 대학의 경우는 25.8%로 그 비중이 고학력으로 갈수록 높아감을 보여준다. 이는 자본주의체제의 시각에서 보면 불필요한 교육내용이 과다하게 할당되고 있다고 지적할 수 있다(민족통일연구원, 1996).²⁾

넷째, 북한 인력의 질적수준을 평가하는 데는 문자해독률, 취학률, 의무교육기간 등 교육관련 지표를 사용하기도 한다(표 3-5 참조). 이를 통해서 총

<표 3-4> 북한의 이념교육을 할당되는 연간 총수업시간 점유비중

(단위 : %)

과목명(이념관리)	1959		1967		1972		1988		1996	
	고등중 학교	대학교	고등중 학교	대학교						
위대한 수령 김일성 원수님 혁명활동	0	0	0.8	1.5	1.7	3.5	2.3	4.8	2	4.5
위대한 수령 김일성 원수님 혁명사	0	0	1.2	2.5	2.2	4.1	3	6	2.5	4.8
친애하는 지도자 동지 김정일 혁명활동	0	0	0	0	0.3	0.7	1.7	4	2.5	5.5
친애하는 지도자 동지 김정일 혁명사	0	0	0	0	0.3	0.7	1.7	4	3	5.7
현 노동당 정책	1.1	2.3	1.4	2.6	1.5	3	1.6	3.2	1.8	3.5
공산주의 도덕	0.2	0.5	0.4	0.7	0.6	1	1	1.6	0.9	1.8
전 계	1.3	2.8	3.8	7.3	6.6	13	11.3	23.6	12.7	25.8

자료: Alexandre Y. Mansourov, *Evolution of the Education and Continuing Training in the DPRK since the 1950s up to date*. University of Hawaii, 1998.

체적으로 비교해 보면 남북한 노동력의 질적차이는 크게 드러나지 않으며 문자해독률 및

의무교육기간 등에서는 북한이 오히려 남한보다도 양호한 것으로 나타나고 있다. 다섯째, 북한의 노동생산성을 통해서 북한 인력의 질적수준을 평가할 수 있을 것이다. 일반적으로 산출량을 노동투입량으로 나누면 노동생산성이 산출될 것이므로(산출량/노동투입량) 이것이 인력의 생산성을 측정하는 지표로 활용된다. 여러 가지 지표를 통해서 산출한 결과 1960년대까지는 북한이 남한을 앞섰으나 그 후는 계속 남한이 높다. 예를 들어 1970년에는 1.03(남한 노동생산성/북한 노동생산성)으로써 비슷하였으나 1994년에는 9.90으로 10배의 격차를 보이고 있다(민족통일원, 1996). 그러나 이 경우에 북한의

<표 3-5> 남북한의 교육관련 비교

(단위 : %)

지 표	평 가 기 관	북한(평가연도)	남한(평가연도)
문자해독률	World Almanac	99.0(1991)	96.0(1991)
	UNDP	95.0(1990)	96.3(1990)
취 학 륜	Eberstadt and Banister	97.9(1986)	
	문교부		97.3(1989)
의무교육기간(년)	통일원	11.0(1993)	6.0(1993)
학생비율	통일원	24.1(1990)	24.6(1990)
고등교육기관 등록자 비율	Eberstadt and Banister	2.6(1987)	
	문교부		3.2(1989)
고등교육이수자 비율	Eberstadt and Banister	10.0(1987)	
	문교부		10.2(1985)
평균교육연수(년)	UNDP	6.0(1990)	8.8(1990)
과학분야연구개발비율	UNDP	34(1987~88)	31(1987~88)

자료: World Almanac, *The World Almanac and Book of Facts*, 1993; UNDP, *Human Development Report 1993*, 1993; Eberstadt and Banister, 1990; 문교부, 『교육통계연감』, 1990; 통일원, 『북한경제자료집』, 1991; 통계청, 『남북한 사회·문화지표』, 1991; 민족통일연구원, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』, 1996, 12, p.52.

<표 3-6> 남북한 평균 노동생산성 추이 비교

(단위 : 달러)

	북 한(A)	남 한(B)	B/A
1966	542	436	0.80
1970	796	820	1.03
1975	1,565	1,762	1.13
1980	1,927	4,407	2.29
1985	1,816	6,086	3.35
1990	2,393	13,923	5.82
1994	1,919	19,000	9.90

주 : 평균 노동생산성은 국민총생산을 취업자수로 나누어 산출하였음.

자료 : 민족통일연구원(1997).

경제활동인구를 사회주의 국가의 실업자 개념이 없다고 해서 모두 생산성에 투입하는 것으로 보는 것은 잘못이다. 즉 사회주의 국가에서는 10~30%가 과잉고용되어 있는 인력이라는 점을 감안하면 이는 낮게 평가되어 있다고 할 수 있을 것이다. 또한 생산성이라는 것은 시설수준에 따라서 결정적으로 차이가 날 수 있기 때문에 남한의 우수한 시설과 장비를 가지고 일하는 남한인력이 북한의 전근대적 생산방식하에서 작업하는 북한 인력에 비해서 생산성이 높을 수밖에 없다.

위와 같은 다섯 가지 북한 인력의 질적수준 평가방법은 제한된 여건하에서 불가피한 추계방법으로서 나름대로 의미가 있다고 할 수 있으나, 이것만을 가지고 북한 인력의 사용여부를 결정한다는 것은 무리일 수 있다. 보다 더 중요하게 다루어져야 할 점은 북한 인력을 사용하는 사람의 입장에서는 북한 노동력의 임금수준의 결정이 중요하다는 것이다. 즉 다소의 질이 떨어지더라도 임금이 저렴하다면 사용하는 측에서는 중요한 동기부여가 될 수밖에 없다.

주석 1) 북한의 대학수업 연한은 우리와 다른 점이 많다. 김일성 종합대학의 경우 자연과학부는 5년 6개월이고 약학대학의 임상학과는 6년이며 특히 사범대학의 경우 자연계열은 6년이 되어 있는 것이 특이하다.

주석 2) 그러나 이들 이념교육의 시간수로만 북한 교육의 질을 평면적으로 평가해서는 안될 것이다. 다시 말해 총 강의시간을 고려해야 하고 이를 다시 수업단위상 시간도 아울러 포함해서 고찰되어야 한다. 여러 가지 상황을 고려해 보아도 남한이 북한보다도 실제 실용적인 수업에 시간을 보다 더 많이 할애하고 있는 것으로 보인다(김일성 대학출신 P씨와 인터뷰, 1998. 3).

4. 북한 인력의 적정임금수준 유지와 노사관계정책

사회주의 국가에서는 주택·의료·교육 등의 기본적인 생활보장이 국가의 간접임금 형태로 제공된다. 그러므로 북한에 투자하는 기업은 이러한 간접임금도 기업이 부담해야 하는 것으로 될 가능성이 높다. 따라서 북한 투자기업이 부담하는 노동비용은 정부 보조금을 임금으로 환산한 금액에 노동자가 직접 수령하는 금액을 더한 금액이 될 수 있다. 임금지급에 대한 기준설정은 노동의 수요와 공급의 양 측면을 고려해야 한다. 즉 노동수요의 측면에서 한계생산력에 근거하여 적정임금을 노동의 한계생산가치와 동일하게 임금을 설정해야 할 것이고, 노동의 공급측면에서는 최저생계수준 혹은 최저문화생활을 영위할 수 있는 임금수준이 필요하다.

그러나 북한 노동력에 대한 적정임금 수준은 북한 환율에 대한 계산의 모호성에 의해 판단이

어렵다. 북한의 현재 무역환율에 의한 계산(약 150달러)과 개혁·개방의 지속적 추진에 따른 환율의 평가절하를 예상한 환율에 의한 계산(약 60~75달러 수준)에 의해 투자기업의 임금수준의 적절성 평가가 엇갈리고 있다. 북한의 현재 무역환율은 공식적으로 1달러당 2.17북한원(1996년 기준)으로 설정되어 있으나, 북한의 경제사정상 이러한 수치는 과장된 것이라고 평가된다. 따라서 북한 경제가 본격적인 개혁·개방으로 진행될 때 북한원의 환율이 큰 폭으로 평가절하될 것이라고 예상할 수 있다(예를 들면, 중국의 경우 개방 초기 7년간 약 40% 정도 환율이 평가절하되었음).

그러므로 현재 북한 투자기업에서 지급되는 임금수준을 현재의 무역환율로 계산하여 약 150달러라고 산출하는 것은 과장된 것일 수 있다.¹⁾ 이에 따라 북한원의 환율의 평가절하(1달러당 3.57북한원)를 고려하면 북한 일반 노동자의 임금수준은 약 월 60~75달러 수준으로 될 것이라고 추정된다. 이것은 중국이나 베트남에 대한 외국기업의 임금수준과 비교해 볼 때 거의 비슷한 수준이다(상해 120달러, 대련 60달러, 베트남 56달러). (이윤호·유승경, 1996)

북한의 '외국인 투자기업 노동규정'에 의하면, 외국투자기업의 종업원 월 노임기준액은 220북한원이고, 자유경제무역지대는 160북한원으로 최저임금이 설정되어 있다. 이것은 다른 국가의 투자지역과 비교해 볼 때 비교적 낮은 수준이기 때문에 투자에 대한 경제적 유인을 가질 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 어떠한 경우든지 노동시장의 안정을 위하여 북한 근로자의 임금수준이 급격히 상승하는 것을 방지해야 하고, 노동생산성에 상응하는 임금이 지급되도록 하는 원칙이 고수되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 1989년 동서독의 통일 이후 통일독일의 노동정책은 한반도의 통일대비 임금 및 노사관계정책에 시사하는 바가 크다. 우선 서독의 노사관계체제가 동독으로 급진적으로 이전되었던 것은 동독경제 붕괴의 간접적 원인으로 작용하였다. 또한 구동독의 급작스런 시민권 및 노동권의 신장은 동독지역 내에서의 자본주의체제 정착에 오히려 걸림돌로 작용하였다. 즉 통일독일이 취한 고임금정책이 생산성을 도외시한 급작스런 임금인상을 야기하였고, 사회주의체제의 붕괴와 자유민주주의의 급작스러운 도입으로 노동권에 대한 인식이 커짐에 따라 과도한 권리의식과 욕구를 분출할 가능성을 준 결과를 초래하였던 것이다. 또한 이에 따라 노조와 시민단체가 결합하여 초기의 동독 체제에 큰 혼란을 야기하였던 것이다.

마찬가지로 한반도의 예기치 못한 통일은 노동시장의 붕괴와 노사분쟁을 초래할 가능성이 있어 노동자와 사용자 양자에게 모두 불안요인으로 작용할 수 있다. 현재와 같이 복수노조 내셔널센터가 존재할 경우에는 조직률을 높이기 위한 무리한 조직경쟁이 야기될 가능성 또한 존재하고 있다. 이에 따라서 남한의 노사관계 시스템을 급작스럽게 북한에 그대로 이전하는 것보다는 과도기적 시스템을 운영하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

주석 1) 조동호(1993, 1995)는 북한의 임금수준을 현재의 북한 환율로 계산하여 북한이 외국기업에 요구하는 임금이 월 150달러 수준이라고 밝히고, 이것은 적정임금 수준(약 75달러)을 초과하는 것, 또한 다른 해외투자유치 경쟁국과 비교하여 별로 저렴하지 않다는 것이라고 지적하고 있다.

5. 남북인적교류의 실태와 전망

남북교류는 크게 물적교류와 인적교류를 구분된다. 남북교류는 남북의 정치적 상황과 밀접한 관계를 맺고 추진되어 왔다. 즉 남북관계가 우호적이고 협력적으로 전개되고 있는 상황하에서는 남북교류도 보다 더 활기를 띠어 왔다. 남북교류는 구소련이 붕괴되면서 비약적으로 추진되어 왔는데 이것은 1990년대 이후의 시기이다. 먼저 물적교류를 보면 1989년에는 남북교역이 총 67건에 품목수 25개, 금액 1천 8백만달러에 불과했으나 1991년에는 323건, 67품목수에 1억 1천 1백만불에 달해서 폭발적으로 급증하였다.

이와 같은 급증추세는 계속되어 1996년 한해에 3,383건, 227품목에 2억 5천 2백만불을 기록했다. 이를 반입과 반출로 구분해서 보면 반입이 1,475건에 1억 8천 2백만불에 달했으나 반출은 1,908건에 6천 9백만불에 불과해 반입물자가 반출보다 훨씬 많은 것으로 나타났다. 한편 이들 반입통관품목을 구체적으로 보면 철강 및 금속제품이 전체 59%를 차지하여 대다수를 차지하고 있으며, 다음으로 섬유류가 24.7%를 차지하고 있다. 한편 반출품목을 보면 섬유류가 높은 비중을

차지하여 60.9%로 나타났고 화학제품 21.0%, 기타 8.6% 순이다.

한편 '남북경제협력 사업자 승인'은 남북교류 추진에 있어서 중요한 요소로 작용했다.

남북경제협력이 실시되기 시작한 1995년 첫해에 총 6개업체가 승인을 받았으며 1996년에는 5개 업체 그리고 1997년에는 4개 업체 등 총 15개 업체가 승인을 받은 것으로 나타났다. 이들 업체의 사업분야는 의류신발 등 경공업이 가장 많은 5개 업체이며 나머지는 TV, 시멘트, 의약품, 경수로 건설 등 다양한 품목생산이 해당된다.

본 연구에서 핵심적 관심사항이 되고 있는 남북인적교류에 있어서는 공식적으로 두 가지 사업이 관련되어 있다.

첫 번째로는 (株)대우는 북한 남포공단에 진출하여 셔츠, 가방, 자켓 등 9개 사업을 1995년 5월에 승인을 받아서 실시하고 있는데, 여기에 우리측 경영진과 기술진이 15명 정도 파견되어 있다.

이들 합작사업은 북한측 근로자 1,200명을 고용하고 있어서 처음 진출기업으로서의 대규모의 북한측 인력을 활용하고 있다.

두 번째로는 북한 경수로 원전건설에 참여하고 있는 사업을 들 수 있는데, 북한에 파견되어 있는 우리측 인력은 1997년 말 현재 약 130명이고 북한 인력은 100명 정도가 활용되고 있는데 이들 인력은 향후 작업진척에 따라서 계속 증가될 것이 분명하다. 이들 인력의 임금보수 수준은 공식적으로 발표된 바는 없지만 최저 110달러에서 최고 220달러로 직종에 따라서 다르다.

북한은 물자부족 및 식량난을 해결하기 위하여 대외투자유치를 지속적으로 추진하고 있는데, 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1984년 합영법을 시작으로 1996년 7월 15일 현재 총 50종류의 각종 법을 제정하였다.

북한과의 인력교류를 효과적으로 추진하기 위해서는 지금까지의 물적 및 인적교류 경험이 폭넓게 이용되어 질 수 있을 것이다. 따라서 북한인력교류를 추진했던 사례를 효율적으로 활용하기 위해서는 기밀에 관한 사항을 제외하고는 이에 대한 정보공유가 이루어지는 것이 필요하다.

6. 대량이주민 발생과 실업대책의 정책방향

남북한 통일의 경우에는 남→북 이주민이 적게는 150만명에서 많게는 600만명에 달할 것으로 예상된다. 이러한 규모의 이주민을 전원 흡수한다는 것은 남한의 현 경제난을 고려해 볼 때 전혀 무리라고 할 수밖에 없으며, 우리 경제가 호전된다고 해도 노동시장의 혼란은 충분히 예상하고도 남음이 있다. 즉 현재 남한의 노동시장 여건을 보면 IMF 사태로 인해서 1998년도에 180만명의 실업자가 발생할 것이며 여기에다 잠재적 실업자까지 포함하면 대량실업사태가 예견되고 있다. 이와 함께 최근 경제사정의 악화로 휴폐업 도산에 의한 실업자뿐만 아니라 기업의 고용조정에서 따른 실업자가 향후 2~3년 동안 급증할 것으로 예견되는 등 남한의 노동시장 여건은 최악의 상황을 보일 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 북한의 돌발사태로 인해 당장 북한이주민이 대량으로 남하하는 경우를 예상한다면, 남한 노동시장의 붕괴가능성은 높다고 할 수밖에 없다. 한편 현재의 북한 경제상황은 생산시설은 낙후되어 있고 산업인프라의 구축은 매우 저조하며 기술과 자본의 열세 등으로 붕괴직전에 처해 있기에 북한 기업이 자체적으로 노동력을 흡수한다는 것에는 큰 어려움이 있다. 따라서 남북한의 통일을 대비하여 남북한 경제의 회생과 함께 고용추진을 이루어내기 위해서는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 남북통일 이후에는 북한 기업의 민영화 추진이 필수적 과제로 등장하게 된다. 따라서 통일독일의 민영화 경험에 관한 폭넓은 연구를 통해서 북한 산업의 민영화 추진에 대한 대비책이 지금부터 마련되어야 한다.

둘째, 남북통일 이후에 북한의 적정임금 수준과 노사관계정책이 중요한 이슈로 제기될 것이다. 독일통일의 경험에서 보면 동독 지역의 고임금정책은 동독주민의 서독이주를 막는데 어느 정도 억제효과를 있었으나 반대로 동독산업의 붕괴를 초래했다는 점을 간과해서는 안된다. 또한 동독의 고임금정책은 서독의 노사관계 모형이 동독에 아무런 여과없이 이전된 결과였다는 점도 중요하게 시사하는 바가 크다.

셋째, 대량 북한이탈주민에 대한 예방대책을 강구하는 것 또한 필요하다. 대량이주민이 발생하기 전에 북→남으로의 이주민을 최소화하도록 중국·러시아 등과 같이 북한이탈주민에 대한 외교정책 수립이 요구되며, 잠정적인 북한이탈주민 유입에 대한 통제정책도 제한적으로 고려해

볼 수 있다.

넷째, 북한의 경제회생을 위해 자본과 기술이전을 주관하는 인력의 양성마련의 차원에서 북한 노동력의 재교육 문제에 대한 대책이 요구된다. 이는 정치사상교육을 위주로 학습받아온 북한 노동력을 남한의 자본주의적 시스템에 무리없이 적응하도록 유도하는 방안이다. 이에 대한 구체적인 방안의 하나로 통일 이후에 북한의 교육제도 및 각종 직업학교를 자본주의체제에 맞게 개편하는 것과 함께 대대적인 교육프로그램 마련이 동시에 요구된다. 더불어 전문교육훈련 프로그램의 작성 및 강사를 양성해 낼 필요도 있다.

다섯째, 남북경제협력은 인적·물적교류를 동시에 수반하는 것으로서 통일전에 남북경제 통합을 위한 준비과정으로서 의미를 지닌다. 따라서 통일 이후에 후유증을 최소화하기 위해서는 지금부터 이질적인 두 경제체제의 통합으로 야기되는 부조화를 극복하도록 남북교류협력에 대한 다양한 전략이 구축되어야 할 것이다.

여섯째, 남북통일이 실현되었을 경우, 현 북한의 전근대적인 생산양식과 과잉고용인력제도를 고려하면 대량실업사태는 충분히 예견된다. 따라서 통일이후 대량실업사태에 따른 북한의 고용보험제도 운영과 실직자 생계안정을 위한 종합실업대책 강구도 아울러 고려되어야 한다.

參考文獻

- 구본화, 「북한의 신무역체제와 남북경협」, 『통일경제』, 2월호, 1995.
- 구성렬, 『통일후 남북한 인구이동 전망과 대책』, 한국노동연구원 세미나, 1997. 11.
- 김성남, 「남북교류협력 법안 검토」, 『인권과 정의』, 1989. 8.
- 김수근, 「남북한 경제교류 추진을 위한 북한 인력자원 분석」, 학술진흥재단 지원 연구보고서, 1994.
- 김중관, 「북한의 자유경제무역지대 진출을 통한 남북한 경제협력발전 전략」, 『북한 및 통일연구 논문집(IV)』, 통일원, 1995.
- 김형배, 『노동법』 제9판(신판), 박영사, 1997.
- 남궁영, 「북한의 경제특구 투자환경 연구 - 중국·베트남과의 비교」, 민족통일연구원, 1995.
- _____, 「북한의 노동정책과 노동력 평가」, 민족통일연구원, 1996.
- _____, 「북한경제의 특성 및 추세」, 윤정석 외, 『통일환경론』, 도서출판 오름, 1996.
- 동승용·서양원, 「남북경협, 이렇게 풀자」, 삼성경제연구소, 1995.
- 대륙연구소, 『북한법령집』, 1990.
- 대한무역진흥공사, 「북한의 무역제도 및 상사디렉토리」, 1994. 12.
- 문교부, 『교육통계연감』, 1990.
- 박만수, 「남북경제교류의 내국간 거래제도화 방안연구」, 『북한 및 통일연구 논문집(III)』, 통일원, 1994.
- 박양우, 「북한 진출기업의 지원정책」, 『전환기의 남북경협』, 현대경제사회연구원, 1996.
- 박윤훈, 「남북교류협력 법령의 보완발전 방향」, 남북협력법 제도보완 발전 세미나, 통일원, 1992.

- 박 진, 『북한제정의 현황과 추이』, 한국개발연구원, 1994.
- 배진영, 『구동독의 가격체제와 시장경제체제로의 전환』, 대외경제정책연구원, 1991.
- 법무부, 『북한법 연구(VI) - 노동법』, 법무자료 제83집, 1987.
- 법제처, 『북한법제 개요』, 북한법제 자료 1호, 1991.
- _____, 『북한의 합영법제』, 법제자료, 제160집.
- 福島正夫, 『조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법』, 일본평론사, 1974.
- 선한승, 『북한 노동자의 적응력 실태와 인력활용방안』, 한국노동연구원, 1995.
- _____, 『북한주민의 직장생활과 노동』, 공보처, 1994.
- _____, 『통일독일의 경제사회문제와 노동정책과제』, 한국노동연구원, 1993.
- _____, 『통일의 경제사회 통합과 한국의 통일노동정책 과제』, 한국노동연구원 제2회 노·사·정 정책토론회, 1993.
- _____, 『사회적 합의주의 연구』, 한국노동연구원, 1992.
- _____, 『남북통일과정의 한시적 노동정책』, 『통일포럼』, 창간호, 1998.
- _____, 『독일통일과정의 노동시장정책과 시사점』, 『통일경제』, 7월호 1997.
- 송 북, 『산업사회의 갈등심리』, 한국노동연구원 고위지도자과정, 1994.
- 안석교, 『북한경제의 현황과 남북경협의 전망』, 『정책논단』 제2권 제1호, 1995.
- 양범직, 『북한의 경제정책 변화와 남북경협』, 제일경제연구, 1995. 2.
- 오준근, 『남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향』, 『통일문제연구』, 봄호, 1992.
- 유병호, 『남북교류협력법의 제도보완 및 발전방안 연구』, 『북한 및 통일연구 논문집(IV)』, 통일원, 1995.
- 유한수·이영선, 『남북교류의 법적 여건』, 『북한진출기업 전략』, 제4권, 연세대학교 통일연구원, 으뜸사, 1997.
- 이윤호·유승경, 『북한 노동력 활용방안』, 『남북경협과 현안문제』, LG경제연구원, 1996.
- 이철수, 『북한노동법』, 한국노동연구원, 1994.

- _____. 『통일문제연구 1995년 하반기』, 평화문제연구소, 1995.
- 전홍택·오강수, 『북한의 외국인 투자제도와 대북투자 추진방안』, 한국개발연구원, 1995.
- 정인태, 『독일통일과 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1998.
- 정명화, 『북한 외국인기업의 고용법제와 거래비용에 관한 연구』, 서경대 사회과학논문집, 1998.
- 정종탁, 『남북경협과 기업의 경영전략』, 『북한진출기업 전략』, 연구총서 제4권, 연세대학교 통일연구원, 오름사, 1997.
- 제성호, 『남북교류협력 추진환경 변화에 따른 관련법제 보완방향』, 남북교류협력 법제도보완 발전세미나 회의록, 통일원, 1995.
- 조동호, 『북한의 노동생산성과 적정임금 - 북한노동력의 질에 관한 고찰』, 『한국개발연구』, 제15권 제4호, 1993.
- 조용남, 『남북경협 어디까지 왔나』, 『통일경제』, 11월호, 1996.
- 최광석, 『남북경협의 전략적 대응방안』, 『통일경제』, 6월호, 1995.
- 최성환, 『북한 유일사상체계의 분석과 사회주의노동법에 나타난 작용과의 관련성 연구』, 조선대학교 통일문제연구소 발간 학회지 연구논문집 제3권, 1979.
- 통계청, 『남북한 사회·문화 지표』, 1991.
- 통일원, 『월간 남북교류협력동향』, 1997년, 1월호, 7월호, 9월호, 1998년 4월호.
- _____. 『북한의 외국인 투자관련 법령집』, 1997.
- _____. 『북한경제자료집』, 1991.
- 한국개발연구원, 『IMF시대의 통일외식』, 1998.
- 현대경제사회연구원, 『전환기의 남북경협』, 1996.
- 베르너 푸쉬라·김원식, 『통일독일의 사회경제적 변화』, 후리드리히 예베르트재단, 1992.
- 쾨펠트(E. Schönfeldt), 『산업구조 변화와 노동시장의 정책적 과제』, 제10회 한·독경상학회 학술 심포지엄, 1992.
- 캄페터(W. Kamppeter), 『경제통합 이후 동독경제의 붕괴』, 후리드리히 예

- 베르트제단, 1992.
- 유르겐 쿨(Jürgen Kuhl), 「동독의 노동시장 - 문제점, 전망 및 정책」, 『동독의 경제적 평가와 한반도 통일』, 후리드리히 에베르트제단, 1992.
- Berechnungen des DIW und des IAW aus Mitarbeiter des DIW/IAW. "Einkommen und Verbrauch der privaten Haushalte in den alten und neuen Bundesländern", in *DIW-Wochenbericht* 29, 1991.
- BIGA, Aufgrund der Daten der Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung(SSUV)
- Bundesanstalt für Arbeit, *Geschäftsbericht*, 1996.
- Bundesfinanzministerium, *Finanzbericht*, 1992.
- Central Bureau of Statistics, *Tabulation in the Population Census of Democratic People's Republic of Korea*(31 December 1993), DPRK, 1995.
- Das Sozio-ökonomische Panel(Ost), 1990/91.
- Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* 3, 1991.
- DIW, *DIW-Wochenbericht*, 39-40, 1991.
- _____, *DIW-Wochenbericht*, 12, 24, 1991.
- Eberstadt Nicholas and Banister, Judith, *North Korea: Population Trends and Prospects*, Washington D.C: U.S. Bureau of the Census, 1990.
- Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, *von der Kommandowirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft- Transformations - und Integrationsprobleme in den neuen Bundes Ländern. Reihe*, 1991.
- Frankfurter Rundschau, 9. 10. 1991.
- Gorzig, B. M. Gounig, "Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der DDR", in *DIW-Beiträge zur Strukturforshung. Heft* 121, 1991.

- IFO. *Ifo-Schnelldienst* 7. 1991.
- _____. *Ifo-Schnelldienst* 25~26. 1991.
- _____. *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung* 11. 1991.
- Informationen Treuhandanstalt, 1992, 8, 15일자.
- Jesse E. & A. Mitter(Hrsg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit, Geschichte-Politik-Gesellschaft*, Schriftenreihe Band, S. 308.
- Kühl, J., "Privatization and its labour market effects in eastern Germany" in Hoeven, R.V.d./Sziraczki, G.(ed.), *Lessons from Privatization*, Geneva : ILO, 1996.
- Langkau, Jochem *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt in Deutschland und Korea - Konsequenzen des strukturwandels für die Arbeitsmarktpolitik*, 10. Koreanisch-Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Symposium, 1992.
- Lipschitz and McDorald, *German Unification : Economics Issues*, 1990.
- Mansourov, Alexandre Y., "Evolution of Education and Continuing Training in the DPRK since the 1950s up to date." in EWC/KLI Conference on A Comparative Study of the North/South Korean Labor Force, University of Hawaii, 1998.
- Markmann, Heinz *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt in Deutschland und Korea. Strukturwandel, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Analyse, Kritik und Vorschläge aus gewerkschaftlicher Sicht*, 10. Koreanisch-Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Symposium, 1992.
- Ministry of Unification *Information on North Korean Economy*, 1991.

Ministry of Statistics, *Social, Cultural Index of South and North Korea*, 1991.

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 5, 1991.

National Unification Research Institute, *Labor Policy and Evaluation of North Korean Labor*, 1996.

Park, Soon-sung, "Economic Implementations of National Development Cooperation Plan", *Index of intra-Korean Reconciliation and Cooperation : National Development Cooperation Plan*, Seminar series 95-02, National Unification Institute, 1995.

Priewe, J. & R. Hickel, *Der Preis der Einheit*, München, 1991.

Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, *DIW entnommen : DIW-Wochenbericht* 38, 1991.

Sun, Han-Seung, "A Study of Temporary Labor Policy in the Process of Korean Unification", in EWC/KLI Conference on A Comparative Study of the North/South Korean Labor Force, University of Hawaii, 1998.

UNDP, *Human Development Report 1993*, 1993.

World Almanac, *The World Almanac and Book of Fact*, 1993.

附錄

<附錄 1> 南北交流協力에 관한 法律

<附錄 2> 外國人 投資企業 勞動規定

<附錄 1> 南北交流協力에 관한 法律

제1조 [목적] 이 법은 군사분계선 이남지역(이하 남한이라 한다)과 그 이북지역(이하 북한이라 한다)간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 [정의] 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "출입장소"라 함은 북한으로 가거나 북한으로부터 들어올 수 있는 남한의 항구·비행장 기타 장소로서 대통령령이 정하는 곳을 말한다.

2. "교역"이하 함은 남한과 북한간의 물품의 반출·반입을 말한다.
3. "반출·반입"이라 함은 매매·교환·임대차·사용대차·증여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.
4. "협력사업"이라 함은 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반 활동을 말한다.

제4조 [남북교류협력추진위원회의 설치] 남한과 북한간의 상호교류 및 협력(이하 "남북교류협력"이라 한다)에 관한 정책을 협의·조정하고, 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일원에 남북교류협력추진협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

제5조 [협의회의 구성] ① 협의회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

- ② 위원장은 통일원장관이 되며, 협의회의 업무를 통할한다.
- ③ 위원은 차관 및 차관급 공무원 중에서 국무총리가 지명하는 자가 된다.
- ④ 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.
- ⑤ 협의회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일원 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

제6조 [협의회의 기능] 협의회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립
2. 남북교류협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정
3. 교역대상품목의 범위결정
4. 협력사업에 관한 총괄·조정
5. 남북교류협력의 촉진을 위한 지원
6. 남북교류협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간의 협조 추진
7. 기타 위원장이 부의하는 사항

제7조 [협의회의 의사] ① 협의회의 회의는 위원장이 소집한다.

- ② 협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 협의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 [실무위원회] ① 협의회에 상정할 의안을 준비하고, 협의회의 위임을 받은 사무를 처리하기 위하여 협의회에 실무위원회를 둘 수 있다.

② 실무위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조 [남·북한 왕래] ① 남한과 북한의 주민이 남한과 북한을 왕래하고자 할 때에는

대통령령이 정하는 바에 의하여 통일원장관이 발급한 증명서를 소지하여야 한다.

② 재외국민이 외국에서 북한을 왕래하는 때에는 재외공관의 장에게 신고하여야 한다.

③ 남한의 주민이 북한의 주민등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 증명서의 발급절차, 제2항의 규정에 의한 재외국민의 범위와 신고절차 및

제3항의 규정에 의한 승인절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조 [해외동포 등의 출입보장] 외국 국적으로 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주 동포가 남한에 왕래하고자 할 때에는 여권법에 의한 여행증명서를 소지하여야 한다.

제11조 [남·북한 왕래에 대한 심사] 출입장소에서 남한과 북한을 직접 왕래하는 남한과 북한의 주민은 대통령령이 정하는 바에 의하여 심사를 받아야 한다.

제12조 [교역당사자] 교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자(이하 "교역당사자"라 한다)로 하되, 통일원장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 협의회의 의결을 거쳐 교역당사자 중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다.

제13조 [반출·반입의 승인] 교역당사자가 물품의 반출·반입을 하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 물품 또는 거래형태·대금결제 방법에 관하여 통일원장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항 중 대통령령이 정하는 주요 내용을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

제14조 [교역대상물품의 공고] 통일원장관은 물품의 반출·반입에 관하여 협의회의 의결을 거쳐 다음 각호의 사항을 미리 공고하여야 한다. 공고한 사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

1. 물품의 반출·반입에 관한 자동승인품목·제한승인품목 또는 금지품목의 구분

2. 제한승인품목에 관한 제한내용 및 승인절차

제15조 [교역에 관한 조정명령 등] ① 통일원장관은 교역에 관한 협정의 준수나 물품의 반출·반입하는 물품의 가격·수량·품질·기타 거래조건 등에 관하여 필요한 조정을 명할 수 있다.

② 통일원장관은 필요하다고 인정할 때에는 교역당사자에게 교역에 관한 사항을 보고하게 할 수 있다.

제16조 [협력사업자] ① 협력사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일원장관의 승인을 얻어야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 승인의 요건과 승인취소 사유 및 그 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 [협력사업의 승인] ① 제16조 규정에 의하여 협력사업의 승인을 얻은 자(이하 "협력사업자"라 한다)가 협력사업을 시행하고자 할 때에는 매 사업마다 통일원장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사업의 내용을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

② 제1항의 규정에 의한 협력사업의 승인요건과 그 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조 [협력사업에 관한 조정명령] ① 통일원장관은 협력사업이 남북교류협력의 촉진이 이바지할 수 있도록 협력사업자에게 그가 시행하는 협력사업에 대하여 필요한 조정을 명할 수 있다.

② 통일원장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 협력사업의 내용을 보고하게 할 수 있다.

제19조 [결제업무의 취급기관] ① 통일원장관은 남북교류협력에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 재무장관과 협의하여 결제업무를 취급할 기관을 정할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 결제업무 취급기관이 이행하는 결제의 범위·방법 등의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조 [수송장비의 운행] ① 남한과 북한간에 선박·항공·철도차량 또는 자동차 등을 운행하고자 하는 자는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 승인의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조 [수송장비 등의 출입관리] 선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등과 그 승무원이 출입하는 때에는 출입국관리법 제69조 내지 제76조의 규정을 준용한다.(개정 92. 12. 8)

제22조 [통신역무의 제공] ① 남북교류협력의 촉진을 위하여 우편업무 및 전기통신업무를 제공할 수 있다.

② 남한과 북한간에 제공되는 우편역무 및 전기통신역무의 제공자·종류·요금·취급절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조 [검역 등] ① 북한으로부터 내왕하는 선박·항공기·화물은 검역조사를 받아야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 검역조사에는 검역법 제6조 내지 제28조 및 제33조 내지 제35조의 2의 규정을 준용한다. 다만, 검역법 제19조 및 제20조의 규정에 의한 검역증 또는 가검역증의 교부는 이를 생략할 수 있다.

③ 북한으로부터 남한으로 오는 자 중 전염병에 감염되었거나 감염이 의심되는 자와 전염병균의 병원체에 오염되었거나 오염이 의심되는 물건을 소지한 자는 국립검역소장 또는 보건소장에게 신고하여야 한다.

제24조 [남북교류협력의 지원] 정부는 남북교류협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이 법에 따라 행하는 남북교류협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보상금을 지급하거나 기타 필요한 지원을 할 수 있다.

제25조 [협조요청] 통일원장관은 남북교류협력을 증진시키고 관련정책수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계전문가 및 남북교류협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제26조 [다른 법률의 준용] ① 교역에 관하여 이 법에 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 대외무역법 등 무역에 관한 법률을 준용한다.

② 물품의 반출·반입에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 조세의 과세·징수·감면 및 환급 등에 관한 법률을 준용한다. 다만, 물품의 반입에 있어서는 관세법에 의한 과세규정, 방위세법 제4조 제1호의 규정 및 다른 법률에 의한 수입부과금에 관한 규정은 이를 준용하지 아니한다.

③ 남한과 북한간의 투자, 물품의 반출·반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 법률을 준용한다.

1. 외국환관리법
2. 외자도입법
3. 한국수출입은행법
4. 수출보험법
5. 대외경제협력기금법
6. 법인세법
7. 소득세법
8. 조세감면규제법
9. 수출용원재료에 대한 관세 등 환급금에 대한 특례법
10. 기타 대통령령이 정하는 법률

④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 다른 법률을 준용함에 있어서는 대통령령으로 그에 대한 특례를 정할 수 있다.

제27조 [벌칙] ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제9조 제1항의 규정에 의한 증명서를 발급받지 아니하고 남한과 북한을 왕래하거나 동조 제3항이 규정에 의한 승인을 얻지 아니하고 회합·통신 기타의 방법으로 북한의 주민과 접촉한 자
2. 제13조의 규정에 의한 승인을 얻지 아니하고 물품을 반출 또는 반입한 자
3. 제17조 제1항의 규정에 의한 승인을 얻지 아니하고 협력사업을 시행한 자
4. 기타 부정한 방법으로 제9조 제1항의 규정에 의한 증명서를 발급받거나 제9조 제3항, 제13조 또는 제17조의 규정에 의한 승인을 얻은 자
5. 제20조 제1항의 규정에 의한 승인을 얻지 아니하고 협력사업을 남한과 북한간에 선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등을 운행한 자

② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제9조 제2항의 규정에 의한 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 제외국민
2. 제15조 제1항의 규정에 의한 조정명령을 따르지 아니하거나 제15조 제2항의 규정에 의한 보고를 하지 아니한 자
3. 제18조 제1항의 규정에 의한 조정명령을 따르지 아니하거나 제18조 제2항의 규정에 의한 보고를 하지 아니한 자

③ 제1항 제1호 내지 제3호의 미수범은 처벌한다.

제28조 [양벌규정] 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제27조의 규정에 해당하는 행위를 한 때에는 행위자를 처벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 동조의 규정에 의한 벌금형을 과한다.

제29조 [형의 감경] 제27조 제1항 및 제2항 제1호의 죄를 범한 자가 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다.

제30조 [북한주민의제] 이 법(제9조 제1항 및 제11조를 제외한다)의 적용에 있어서 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원은 이를 북한의 주민으로 본다.

부칙

① (시행일)이 법은 공포한 날부터 시행한다.

② (다른 법률의 개정) 조세감면규제법 중 다음과 같이 개정한다.

제3조에 제24호를 다음과 같이 신설한다.

24. 남북교류협력에 관한 법률

부칙(90. 12. 27)

제1조 [시행일] 이 법은 공포한 날부터 시행한다. (단서 생략)
제2조 내지 제5조 생략

부칙(90. 12. 8)

제1조(시행일) 이 법은 1993년 4월 1일부터 시행한다.
제2조 내지 제5조 생략
제6조 [다른 법률의 개정] ① 및 ② 생략
③ 남북교류협력에 관한 법률 중 다음과 같이 개정한다. 제21조 중 "출입국 관리법 제65조 내지 제72조"를 "출입국관리법 제69조 내지 제76조"로 한다.
④ 생략

<附錄 2> 外國人 投資企業 勞動規定

제1장 일반규정

제1조 이 규정은 외국투자기업과 관련한 법에 따라 외국투자기업에 필요한 인력을 보장하며 종업원들의 노동생활상 권리와 이익을 보호하기 위하여 제정한다.
제2조 외국투자기업 운영에 필요한 인력의 알선과 채용, 노동보수의 지불, 노동생활조건의 보장은 이 규정에 따라야 한다. 이 규정에서 규제하지 않은 노동과 관련한 사항은 공화국의 해당 노동법규에 준한다.
제3조 이 규정은 공화국 영역 안에 있는 외국투자기업에 적용한다. 외국투자기업에는 외국인투자기업(합작기업, 합영기업, 외국인기업)과 외국기업이 포함된다.
제4조 외국투자기업은 기업운영에 필요한 인력을 우리나라 인력으로 채용하여야 한다. 다른 나라 사람을 관리인이나 특수한 직종의 기술자, 기능공으로 채용하려고 할 경우에는 정무원 대외경제기관과 협의하여야 한다.
제5조 외국투자기업이 받아들인 인력은 자연재해 같은 불가항력적인 경우를 제외하고 다른 일에 동원하지 않는다.
제6조 외국투자기업에서 일하는 종업원의 노동보수액은 그의 노동직종과 기술·기능수준, 노동생산성에 따라 정한다. 노동보수에는 노임·가급금·장려금·상금이 속한다.
제7조 외국투자기업은 종업원들이 안전하고 문화·위생적인 환경에서 일할 수 있도록 노동조건을 개선하고 그들의 생명과 건강을 보호증진시키는데 선차적인 관심을 돌려야 한다.
제8조 외국투자기업은 공화국 국민인 종업원들이 사회보험, 사회보장에 의한 혜택을 받도록 하여야 한다.
제9조 외국투자기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 노동계약을 맺어야 한다. 노동계약은 맺은 날로부터 법적 효력을 가지며 계약의 수정은 쌍방이 합의하여야 한다. 외국투자기업은 노동계약 문건을 기업소재지 노동행정기관에 내야 한다.
제10조 이 규정 집행에 대한 감독통제는 노동행정기관이 한다.

제2장 인력의 채용·해고

제11조 외국투자기업은 기업운영에 필요한 인력수를 자체로 정하며 인력알선기관과 인력채용계약을 맺고 그에 따라 인력을 받아들여야 한다. 계약시에는 업종별·기능별·인력수·채용기간·인력비·노동생활보장 같은 것은 밝혀야 한다.
제12조 인력알선기관은 외국투자기업에 필요한 인력을 기업소재지 안에 있는 인력으로 보장하여야 한다. 기업소재지에서 충족시킬 수 없는 일부 기능공은 다른 지역에 있는 인력으로 보장하여 줄 수 있다. 이 경우 다른 지역인력알선기관은 해당 기능공을 보장해 주어야 한다.
제13조 우리나라 기업소를 모체로 하여 창설하는 합작기업, 합영기업은 필요한 인력을 그

기업소의 종업원들 가운데서 먼저 받아들여야 한다.

제14조 외국투자기업은 기업소채지 인력알선기관이 보내주는 인력을 받아들이지 않을 수 없다.

제15조 외국투자기업은 다음과 같은 경우에 직업동맹조직, 해당 인력알선기관과 합의하고 채용기관이 끝나기 전에 종업원을 해고시킬 수 있다.

1. 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우
2. 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우
3. 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 인력을 축소하거나 해산을 선포한 경우
4. 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 엄중히 어긴 경우

제16조 종업원은 다음과 같은 경우에 사직을 제기할 수 있다.

1. 개인적인 사정으로 부득이하게 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생긴 이유
2. 전공이 맞지 않아 자기의 기술·기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우
3. 학교에 입학하여 공부하게 된 경우

제17조 외국투자기업은 다음과 같은 경우에 종업원을 해고시킬 수 없다.

1. 직업병을 앓거나 일하다가 부상당하여 치료받은 경우에 종업원을 해고시킬 수 없다.
2. 병으로 6개월까지의 기간에 치료를 받고 있는 경우
3. 여성 종업원이 결혼한 경우와 임신, 산전·산후휴가, 젖먹이는 기간에 있는 경우

제18조 외국투자기업은 이 규정 제15조 1, 2, 3에 따라 종업원을 해고하거나 제16조 2, 3에 따라 사직을 승인한 경우에는 종업원에게 일한 연한에 따라 보조금을 주어야 한다. 일한 연한이 1년이 못되는 경우에는 최근 1개월분의 노임에 해당하는 보조금을 주며 1년 이상인 경우에는 최근 3개월 평균노임액과 일한 연도수에 따라 계산한 보조금을 주어야 한다.

제19조 외국투자기업이 종업원을 해고하거나 시작시키려는 경우에는 1월 전에 기업소채지 인력알선기관에 명단을 내야 한다.

제3장 기능공의 양성

제20조 외국투자기업은 종업원들의 기술·기능수준을 높이며 공화국 노동법규에 따라 그들에게 기술·기능급수를 사정하여 주어야 한다.

제21조 외국투자기업은 필요한 경우 기능공 양성을 위한 양성소 또한 양성반응을 조직·운영할 수 있다.

제22조 자유경제무역지대 당국은 외국투자기업이 요구하는 기술인재를 양성하기 위한 양성기관을 조직·운영할 수 있다. 기술인재 양성은 종업원·재직일군 양성, 학교졸업생들의 취업전 양성의 형태로 한다.

제4장 노동시간과 휴식

제23조 종업원들의 노동일수는 주6일, 노동시간은 하루 8시간으로 한다. 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 노동시간을 이보다 짧게 할 수 있다. 계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 노동시간 범위에서는 노동시간을 다르게 정할 수 있다.

제24조 외국투자기업은 종업원에게 시간외 노동을 시키지 말아야 한다. 불가피한 사정으로 시간외 노동을 시키려고 할 경우에는 직업동맹조직과 합의하고 시간외 노동을 시킬 수 있다. 이 경우 월 48시간을 초과할 수 없다.

제25조 외국투자기업은 공화국의 법에 따라 해당 종업원에게 명절일과 공휴일 휴식, 정기 및 보충휴가와 산전·산후휴가를 주어야 한다. 명절과 공휴일에 일을 시켰을 경우에는 1주일 안으로 대체휴가를 주어야 한다. 외국투자기업은 해마다 해당 종업원에게 관혼상제를 위한 1~3일간의 특별휴가를 주어야 한다. 이 기간에는 왕복 여행일수가 포함되지 않는다.

제5장 노동보수

제26조 외국투자기업의 종업원 월 노임기준은 220원(자유경제무역지대에는 160원)보다 낮지

말아야 하며 힘들고 어려운 부문의 노임기준은 높이 정하여야 한다. 외국투자기업은 정한 노임기준에 따라 각종 직제별 노임기준, 노임지불 형태와 방법, 가급금·장려금·상금기준을 자체로 정한다.

제27조 외국투자기업은 생산수준, 종업원의 기술·기능·숙련정도와 노동생산 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다

제28조 외국투자기업은 휴가 및 보충휴가기간에 해당하는 노동보수를 휴가를 들어가기 전에 종업원에게 주어야 한다. 휴가기간에 해당하는 노동보수는 휴가받기 전 3개월 동안의 노동보수 총액을 실제 가동일수에 따라 평균한 하루 노동보수액에 휴가일수를 적용하여 계산한다.

휴가기간의 노동보수액 계산에는 노임, 가급금, 장려금이 포함된다.

제29조 외국투자기업은 종업원의 잘못이 아닌 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성기간에 일하지 못한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 노임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 종업원에게 주어야 한다.

제30조 외국투자기업은 공휴일에 일을 시키고 대체휴가를 주지 않았거나 노동시간의 연장작업, 밤일을 한 종업원에게 노임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 노임의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다. 밤일에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 일한 것이 포함된다.

제31조 외국투자기업은 명절날과 밤 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 노동시간의 연장작업을 한 종업원에게 노임과 함께 일한 날 또는 시간에 따라 노임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다.

제32조 외국투자기업은 세금을 바치고 남은 이윤의 일부로 상금기금을 세우고 직업동맹조직과 협의하여 생산과제를 넘쳐 수행하는데 모범적인 종업원에게 상금을 줄 수 있다.

제33조 외국투자기업은 노임, 가급금, 장려금을 주는 날짜를 정하고 그 날에 내주어야 한다.

상금은 평가기간 다음 날에 주어야 한다. 노동보수를 주는 날이 되기 전에 사직하였거나 퇴직, 해고시킨 경우에는 그 수속이 끝난 다음에 노동보수를 주어야 한다.

제6장 노동보호

제34조 외국투자기업은 노동안전시설을 갖추고 그것을 개선·완비하여 작업의 안전성을 보장하며 고열, 가스, 먼지를 막고 채광, 조명, 통풍과 같은 산업위생조건을 보장하여 종업원들이 문화·위생적인 환경에서 일하도록 하여야 한다.

제35조 외국투자기업은 종업원에게 노동안전 기술교육을 준 다음에 일을 시켜야 한다. 노동안전 기술교육기간은 업종과 직종에 따라 1~2주일로 한다.

제36조 외국투자기업은 여성 종업원들을 위한 노동보호 위생시설을 잘 갖추어야 한다. 임신 6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시키지 말아야 한다. 외국투자기업은 탁아소, 유치원을 조직하여 운영하여야 한다.

제37조 외국투자기업은 종업원들에게 노동보호용구, 작업필수품, 영양식료품 같은 노동보호물자를 제때에 내주어야 한다. 종업원들에게 내주는 노동보호물자의 기준은 공화국의 해당 노동법규에 준하여 외국투자기업이 정한다.

제38조 외국투자기업은 작업도중 종업원이 부상, 중독과 같은 엄중한 사고가 발생하였을 경우에는 노동보호 감독기관에 제때에 알리고 관계기관의 사고심의를 받아야 한다.

제7장 사회보험·사회보장

제39조 외국투자기업에서 일하는 공화국 국민인 종업원은 병 또는 부상, 일할 나이가 지나 일하지 못하는 경우 사회보험·사회보장에 의한 혜택을 받는다. 사회보험·사회보장에 의한 혜택은 보조금·연금의 지불, 정휴양 및 치료가 속한다. 보조금과 연금을 받으려는 종업원은 보건기관이 발급하는 진단서 또는 보조금과 연금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국투자기업에 내야 한다. 외국투자기업은 사회보험보조금 지불청구서를 사회보험기관에 내어 확인을 받은 다음 은행기관에서 해당 사회보험보조금을 받아 노동보수를 주는 날에 해당 종업원에게 내주어야 한다. 정휴양소에 가고오는데 드는 여비와 장례보조금은 해당 문건에 의하여 먼저 내주고 후에 정산받아야 한다. 사회보장에 의한 연금·보조금은 외국투자기업이 사회보험기관에 신청문건을

내어 수속한데 따라 사회보장연금 지불기관에서 달마다 정한 날에 대상자에게 내주어야 한다.
제40조 사회보험·사회보장에 의한 보조금·연금은 공화국의 노동법규에 따라 계산한다.
제41조 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장된다. 사회보험기금은 종업원에게서 받아들이는 사회보험으로 적립된다.
제42조 외국투자기업은 종업원들의 건강증진을 위한 정양소, 요양소를 조직하고 운영할 수 있다. 정양소, 요양소의 운영비는 사회보험기금에서 낸다.
제43조 외국투자기업은 사회보험료를 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다.
제44조 외국투자기업은 세금을 바치고 남은 이윤의 일부를 종업원들을 위한 문화후생기금을 세우고 쓸 수 있다. 문화후생기금은 종업원들의 문화·기술수준의 향상과 군중문화 체육사업·후생시설 운영같은 데 쓴다. 문화후생기금의 사용에 대한 감독을 직업동맹조직이 한다.

제8장 제재 및 분쟁해결

제45조 노동행정기관은 외국투자기업이 이 규정을 어기고 우리나라 인력을 채용 또는 해고하였을 경우에는 벌금을 물린다.
제46조 노동행정기관은 외국투자기업이 노동안전시설과 산업위생조건을 갖추지 않았을 경우에 기간을 정해주어 시정하도록 하며 그래도 시정되지 않을 경우에는 그 정상에 따라 영업을 중지시키거나 벌금을 물릴 수 있다.
제47조 벌금적용이 부당하다고 인정될 경우에는 벌금부과 통지를 받은 날로부터 15일 안에 벌금을 적용한 기관의 상급기관에 돌려줄 것을 제기할 수 있다. 벌금을 돌려줄 것을 제기받은 상급기관은 그것을 제기받은 날로부터 10일 안으로 처리하여야 한다.
제48조 이 규정의 집행과 관련한 의견상이는 당사자들이 서로 협약하여 해결한다. 분쟁사건은 공화국의 중재기관 또는 재판기관에서 해당 절차에 따라 해결한다.