

정책연구	2004-01
------	---------

북한인력에 관한 법제· 실태와 활용방안

선한승 · 문무기 · 윤문희

이종원 · 김진환

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구내용	5
제2장 남북경협 현황과 전망	7
제1절 남북경협 현황	7
1. 남북경협의 구분	7
2. 교역 현황	8
3. 경제협력사업 현황	13
제2절 남북경협의 특징과 전망	22
제3장 북한 노동법제 분석	25
제1절 연구의 필요성	25
제2절 북한 법제의 특징 및 사회변화	28
1. 북한법제의 특징	28
2. 북한사회의 변화	29
제3절 북한의 노동법제	34
1. 북한 노동관계법제 개요	36
2. 북한 노동법의 주요내용	40
3. 외국인투자기업 노동규정	49

제4절 북한의 경제특구와 노동관련 규정	63
1. 나진·선봉경제무역지대	65
2. 금강산관광지구	67
3. 신의주 특별행정구	68
4. 개성공업지구	74
제5절 소 결	87
제4장 북한인력의 실태 분석	91
제1절 연구방법론	91
1. 연구의 목적 및 내용	92
2. 연구의 방법	92
제2절 선행연구의 검토	93
제3절 북한 노동실태 분석	95
제4절 북한 인력의 추정(예측)	98
1. 총인구 전망	98
2. 북한의 성별 인구 예측	109
3. 생산가능인구 예측	117
4. 경제활동참가율 예측	125
5. 산업별 인구분포 예측	132
6. 직업별 인구분포 예측	135
7. 지역별 인구분포 예측	136
제5절 요약 및 한계	137
1. 총인구 규모와 성비	139
2. 생산가능인구	140
3. 경제활동 참가율	140
4. 산업별 인구분포	141
5. 직업별 및 지역별 인구분포	141
6. 연구결과의 한계성	142

제5장 북한인력 활용 현황과 특징	152
제1절 남북경협 관련 인적 교류 현황	152
제2절 북한인력 활용 현황	155
1. 경수로 건설	155
2. 위탁가공교역	162
3. 민간 투자협력사업	164
제3절 특징과 변화가능성	168
1. 특 징	168
2. 변화 가능성	171
제6장 북한인력 활용 사례	180
제1절 조사개요	180
제2절 조사결과	181
1. A기업 : 기술교육 중심의 인력관리	181
2. B기업 : 합작회사 인력관리의 제도적 한계	183
3. C기업 : 합영회사 인력관리의 문제점	185
4. D기업 : 합영회사 인력관리의 가능성	186
5. E기업 : 정보기술업체 인력활용의 가능성	188
제3절 시사점	191
제7장 결 론	193
1. 북한 지역의 경제적 파급효과 극대화과 남북한 경제 동질성 회복 및 균형발전	194
2. 북한인력의 효율적 활용방안	196
3. 북한인력 활용시 정책적 · 실무적 고려사항	202
참고문헌	205
부 록	213

표 목 차

<표 2- 1> 남북교역 현황	9
<표 2- 2> 연도별 남북한간 교역수지	10
<표 2- 3> 연도별 반입품목 현황	11
<표 2- 4> 연도별 반출품목 현황	12
<표 2- 5> 경의선 및 동해선 철도·도로 연결개요	14
<표 2- 6> 금강산 관광객 현황	15
<표 2- 7> 연도별 경제협력사업자 및 경제협력사업 승인 현황 (2003년 9월 현재)	17
<표 2- 8> 남북 경제협력사업(자) 현황(2003년 9월)	19
<표 2- 9> 연도별 위탁가공설비 반출현황	24
<표 3- 1> 기본생활비의 개정과 인상폭	45
<표 3- 2> 북한의 휴가제도	49
<표 3- 3> 나진·선봉지대의 단계별 개발 목표	66
<표 4- 1> 북한 총인구에 대한 추정 결과(회귀모형)	100
<표 4- 2> 북한 총인구에 대한 사전적 예측 결과(회귀모형)	103
<표 4- 3> 북한 총인구에 대한 추정 결과 및 평가(ARIMA 모형)	104
<표 4- 4> 북한 총인구에 대한 사전적 예측 결과(ARIMA 모형)	105
<표 4- 5> 북한 총인구에 대한 결합예측 결과(분산최소화방식)	107
<표 4- 6> 북한 총인구에 대한 결합예측 결과(회귀분석방식)	108
<표 4- 7> 북한 성별인구에 대한 추정 결과(회귀모형)	110
<표 4- 8> 북한 성별인구에 대한 사전적 예측 결과(회귀모형)	112
<표 4- 9> 북한 성별 인구 및 성비에 대한 추정 결과 및 평가 (ARIMA 모형)	113
<표 4-10> 북한 성별인구에 대한 사전적 예측 결과	

(ARIMA 모형)	113
<표 4-11> 북한 성별인구에 대한 결합예측 결과(분산최소화 방식)	114
<표 4-12> 북한 성별인구에 대한 결합예측 결과(회귀분석방식) ..	115
<표 4-13> 북한 성별인구 비중에 대한 결합예측 결과	115
<표 4-14> 북한 성별인구 및 성비에 대한 결합예측 결과	116
<표 4-15> 북한 생산가능인구에 대한 추정 결과(회귀모형)	118
<표 4-16> 북한 생산가능인구에 대한 사전적 예측 결과 (회귀모형)	120
<표 4-17> 북한 생산가능인구에 대한 추정 결과 및 평가 (ARIMA 모형)	120
<표 4-18> 북한 생산가능인구에 대한 사전적 예측 결과 (ARIMA 모형)	121
<표 4-19> 북한 생산가능인구에 대한 결합예측 결과(분산 최소화방식)	122
<표 4-20> 북한 생산가능인구에 대한 결합예측 결과(회귀분석 방식)	123
<표 4-21> 연령 계층별 인구에 대한 예측	124
<표 4-22> 북한 경제활동참가율에 대한 추정 결과(회귀모형)	127
<표 4-23> 북한 경제활동참가율에 대한 사전적 예측 결과 (회귀모형)	128
<표 4-24> 북한 경제활동참가율에 대한 추정 결과 및 평가 (ARIMA 모형)	129
<표 4-25> 북한 경제활동참가율에 대한 사전적 예측 결과 (ARIMA 모형)	129
<표 4-26> 북한 경제활동참가율에 대한 결합예측 결과(분산 최소화방식)	130
<표 4-27> 북한 경제활동참가율에 대한 결합예측 결과(회귀분석 방식)	131
<표 4-28> 경제활동인구에 대한 예측 결과	131

<표 4-29> 북한 산업별 인구분포에 대한 추정 결과 및 평가 (ARIMA 모형)	133
<표 4-30> 북한의 산업별 비중에 대한 예측 결과(ARIMA 모형)	134
<표 4-31> 북한의 산업별 인구에 대한 예측 결과	134
<표 4-32> 북한의 직업별 인구에 대한 예측 결과	135
<표 4-33> 북한의 지역별 인구에 대한 예측 결과	136
<표 5- 1> 분야별 북한방문 현황(누계) (1989. 6. 12~2002. 12. 31)	153
<표 5- 2> 분야별 남한방문 현황(누계) (1989. 6. 12~2002. 12. 31)	154
<표 5- 3> 경수로 건설 북측 단순노무인력 임금 구성 (1997년 7월)	158
<표 5- 4> 경수로 건설 북측 숙련근로자 임금현황(1997년 8월)	158
<표 5- 5> 함경남도 금호현장 체류인원 현황(2003년 9월말)	161
<표 5- 6> 훈련의정서의 훈련과정과 내용	162
<표 5- 7> 설비제공형 위탁가공업체 인력활용 현황(2003년 6월) ...	163
<표 5- 8> 연도별 위탁가공 참여업체 현황	164
<표 5- 9> 남북 투자협력회사 설립·운영 현황(2003년 10월)	167
<표 5-10> 사회주의 국가 근로계약제도 비교	170
<표 5-11> 7·1조치 이후 계층별 임금인상 내역	175
<표 5-12> 개성공단 단계별 개발 기대효과	178
<표 6- 1> 북한인력 활용 실태조사 대상업체	181

그림목차

[그림 2-1] 연도별 남북교역액 변동추이	10
[그림 4-1] 총인구 예측모형에 대한 변환점 검정(회귀모형)	144
[그림 4-2] 북한 총인구 예측치(회귀모형)	145
[그림 4-3] 북한 총인구 예측모형에 대한 변환점 검정 (ARIMA 모형)	145
[그림 4-4] 북한 총인구 예측치(ARIMA 모형)	146
[그림 4-5] 북한 성별인구 및 성비 예측모형에 대한 변환점 검정 (회귀모형)	146
[그림 4-6] 북한 성별인구 및 성비 예측모형에 대한 변환점 검정 (ARIMA 모형)	148
[그림 4-7] 북한 생산가능인구 예측모형에 대한 변환점 검정 (회귀모형)	149
[그림 4-8] 북한 생산가능인구 예측모형에 대한 변환점 검정 (ARIMA 모형)	150
[그림 5-1] 연도별 방북인원 변화추이	152
[그림 5-2] 연도별 남한방문 추이	153

요 약

심각한 경제난에 시달리던 북한은 최근 대외경제교류를 통하여 고용창출과 외자획득, 생필품 등 경공업제품 조달의 촉진 나아가 기술 및 경영기법의 전수를 희망하고 있다. 즉 1990년대 후반부터 공장·기업소의 조직개편, 기업의 독립채산제 확대 등 경제관리 체계를 조금씩 손질해 왔을 뿐만 아니라, 2002년 7월에는 물가와 임금을 큰 폭으로 인상하고 무역 확대를 위한 환율을 현실화했으며, ‘경제특구’ 개발을 본격화하는 등 보다 폭넓은 개혁·개방조치를 취했다. 특히 북한은 1998년 헌법개정 당시 제37조에 “특수경제지역에서의 여러 가지 기업창설, 운영장려”라는 규정을 추가해 몇 년 뒤 전개될 특구정책을 예고했고, 2002년 9월 신의주시를 특별행정구로 지정한 후 그 해 11월 「금강산관광지구법」과 「개성공단지구법」을 잇따라 발표했다. 이는 1991년 ‘나진·선봉자유경제무역역지대’ 설치 이후 11년만에 나온 개방확대 조치였다. 이를 통해 북한은 현재 나진·선봉 경제무역역지대, 신의주 특별행정구, 개성공업지구, 금강산 관광지구 등 국토의 동서남북에 4개의 경제특구를 설치하고 있다.

반면 우리의 경우에는 후발 개도국, 특히 중국 경제의 부상에 따라 양산된 한계기업들의 북한 진출이 용이해질 경우 저임·양질의 노동력 확보, 부지확보의 용이성, 언어 및 문화적 동질성 그리고 각종 세제혜택 등의 수혜 가능성을 고려하여 북한 진출을 적극 추진할 가능성이 높다. 개혁의 성공을 위해 외부자본 및 기술의 도입이 절실한 북한이 남북경협에 더욱 적극적으로 임할 것으로 보이며, 최근 이루어진 경협 4개 기본합의서의 발효로 안정적인 경제협력사업 추진을 위한 제도적 장치가 마련되었기 때문이다. 특히 북

한의 전향적인 개성공업지구 정책이 발표되자 많은 남한의 중소기업들이 개성공단 진출의사를 보이고 있고, 공단개발이 본격화되면 종래 위탁가공 중심으로 진행되던 민간경협도 본격적인 투자협력 단계로 들어설 것으로 전망된다.

이처럼 남과 북 모두에게 유익한(Win-Win) 방향으로의 남북경협 활성화와 이에 따른 북한인력 활용의 증가가 예상되는 상황에서 북한의 노동법·제도, 인구 실태 및 구체적 인력활용 방안 등에 대한 심층연구는 매우 시급하고 중요한 과제로 제기된다. 그러나 남북 경제교류는 단순히 남한 경제의 이익추구라는 소극적 차원을 넘어 북한의 경제여건 개선과 통일에 대비한 동질적 국민경제의 회복이란 적극적이고 능동적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 즉 남북 경제교류 과정에서 북한인력의 효율적 활용방안도 중요한 과제이지만, 보다 거시적 관점에서 북한인력 활용시 어떻게 하면 북한 경제에 대한 파급효과를 극대화할 수 있는지, 어떠한 산업을 진출시키고 또 어떠한 투자를 제공하는 것이 바람직할 것인지 그리고 어떠한 제도를 도입하여야 남북한 경제의 동질성 회복 및 균형발전을 도모할 수 있는지 등을 고려해야 할 것이다.

이러한 현실 및 문제의식을 배경으로 본 연구가 제시하는 구체적인 북한 노동력 활용방안을 정리하면 다음과 같다.

(1) 먼저, 경제특구 개발이 본격화되면 단순노동력은 물론 상당수의 전문인력 및 기술자를 특구외 지역에서 충당해야 할 것으로 보이며, 북한도 국영기업의 구조조정 과정에서 퇴출되었거나 도시로 유입되는 주민들을 흡수하기 위해서 고용창출 효과가 큰 외국인 직접투자 기업을 대폭 활성화해 나갈 것으로 전망된다. 특히 국유기업에 대해 소유와 경영의 분리, 기업운영의 자율권 확대, 가격개혁 등의 조치가 뒤따르지 않을 경우 북한의 국유기업이 특구내 다른 기업과의 경쟁에서 생존하기는 어려울 것이며, 이러한 과정에서 국유기업의 구조조정과 외국인 직접투자 기업으로의 노동이

동이 가속화될 것이다. 이와 같이 경제특구로 유입되는 북한 노동력을 효율적으로 활용하기 위해서는 근로자들의 기회비용을 하한선으로 하되 기업의 투자수익률 한도 내에서 노동의 한계생산성을 감안하여 적정임금이 결정되어야 할 것이다. 실제로 1992~95년간의 대북진출은 대기업이 주도하였으나 1996년 이후부터는 중소기업의 진출이 대북진출의 절반 이상을 차지하면서 주도적 역할을 담당하기 시작하였고, 이들에게 있어서 북한 진출의 가장 큰 동기는 저임노동력의 확보에 있었다. 따라서 임금결정과 관련하여 가능한 한 낮은 임금수준의 요구와 노동시장 유연성의 요청(채용, 배치, 해고 결정권의 확보) 등을 통해서 북한 진출기업 스스로가 북한인력의 생산성 향상을 추구해 나가야 할 것이다. 특히 임금체계를 ‘필요기준’, ‘직무기준’, ‘능력기준’, ‘성과기준’ 등에 따라 다원적으로 조율하되, 성과급제도를 당분간 ‘집단성과급제도’ 방식으로 도입·운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 아울러 성과급제를 시행할 때 성과급을 현금보다는 현물로 지급하는 방안을 구상하되, 각종 부대비용을 최소화함으로써 궁극적으로는 임금수준에 부합하는 생산성을 유지할 수 있도록 노사가 협조해 나갈 필요가 있다.

(2) 적정수준의 임금결정문제와 관련하여 종래 북한 노동법은 채용·해고 등 노동유연성에 있어서도 상당히 경직적인 단계에 머물러 있었다. 그러나 다행스럽게 최근 신의주특별행정구 및 개성공업지구에 적용될 노동규정에서는 이러한 문제점을 해결하려는 노력들이 여러 곳에서 발견되고 있다. 특히 북한이 2003년 9월 발표한 「개성공업지구 노동규정」에서는 대북 투자를 유도하기 위해 투자기업의 종업원 월 최저노임을 50달러(사회보험료 포함 57.5달러)로 정하면서 대외요구 임금수준을 대폭 낮추었다. 아울러 2002년부터 내부적으로는 물가 현실화와 인센티브제도 활용 등 생산의욕을 촉진하는 방향으로 노동정책을 크게 바꾸고, 외부적으로는 비록 ‘개성공업지구’에 한정되기는 하지만, 경직된 노동시장을

개혁할 의사가 있음을 분명히 밝혔다는 점도 주목된다. 즉 노동력 알선기업에 의하여 근로자를 제공받기는 하지만 근로자와 투자기업이 근로조건에 대하여 직접적으로 합의하여 근로계약을 체결할 수 있도록 하고, 일정한 요건이 갖추어지면 계약만료 전이라도 기업에 의하여 해고할 수 있도록 규정하고 있어서 북한 노동법제의 변화가능성을 보여주고 있다. 또 근로시간의 탄력적 운용, 임금인상 압력 경감, 업적급 임금체계 및 임금의 화폐·직접 지급, 각종 부가급 등 다양한 임금체계의 성립 가능성, 고용관리에 따른 각종 비용의 경감, 직맹조직을 대체하는 종업원대표제의 운영 등 자본주의적 노사관계를 염두에 둔 내용들을 다수 규정함으로써 종래 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정보다 진일보한 측면들이 발견되고 있다. 특히 신의주특별행정구 내에서 결사의 자유 및 파업권을 인정한 것은 상당한 변화라고 할 수 있는데, 집단적 노사관계의 형성이 가능할 수 있는 토대가 마련되었기 때문이다. 다만 노동분쟁에 대한 해결시스템의 미비와 근로자 조직에 대한 규정의 부재는 앞으로 개선되어야 할 필요가 있는 부분이라 하겠다.

(3) 지금까지의 남북경협은 민간기업의 투자협력사업보다는 정부 주도의 협력사업이나 남북교역 중심으로 성장해 왔다. 그동안 민간 투자협력사업이 부진했던 이유는 북한 지역의 투자위험, 취약한 산업기반시설, 안정적 투자를 위한 제도 및 행정 미비, 기업 경영상의 제한 때문이며 대우 등 선발 진출기업의 실패도 기업가들의 투자지지를 약화시키는 원인 중 하나였다. 특히 북한의 경직된 노동관련 규정과 남측 투자자를 배제하는 경영관행은 지금까지 남측 투자기업의 효과적인 인력관리를 거의 불가능하게 했다. 합영 형태의 투자협력은 남측의 경영참여를 전제로 하고 있음에도 불구하고 인력의 채용, 훈련, 숙련평가, 해고 등에 대한 결정권을 대부분 북측이 행사해 왔다. 또한 임금지급 방식도 간접지급을 고수하고 있어 현금임금의 인센티브 효과도 거의 없었다. 민간 투자

협력사업이 활성화되면 당연히 기업의 북한인력 활용도 양적으로 성장할 것으로 예상되지만, 이에 따른 북한인력의 관리·개발 문제가 중요한 과제가 될 것이다. KEDO와 북한의 계약에 따라 인력을 활용하는 경수로 분야나 직접적인 인력관리 부담이 없는 위탁가공업과 달리, 투자협력사업은 투자가가 인력관리의 주체가 되고 인력을 어떻게 활용했느냐에 따라 사업의 성패가 좌우되기 때문이다.

(4) 지금까지 사회주의적 노동에 익숙한 북한 노동력의 효율적인 관리를 위해서는 북한인력에 대한 효과적인 인력, 작업 및 생산 비용 관리를 위해 우리 투자기업의 적극적인 경영참여는 물론 임직원과 기술자의 방북, 체류 및 현지공장 방문이 보다 용이해져야 할 것이다. 본 연구에서 수행한 실태조사에 따르면 일부 업체가 효과적인 인력관리의 가능성을 보여주기는 하지만, 이 역시 북측이 생각하는 사업의 중요성에 많은 영향을 받았다는 사실을 알 수 있다. 또한 투자가들도 대부분 북측의 경직된 노동규정을 인정하고 북측이 배치한 인력수준을 신뢰하는 모습을 보여주었다. 다만 사회주의적 노동에 익숙한 북한인력의 작업관리, 생산비용관리 등의 필요성은 크게 느끼고 있었다. 북한의 투자유치와 남한 기업의 대북 투자사업이 모두 성공하기 위해서는 당연히 이러한 인력활용상의 문제점이 극복될 필요가 있다. 특히 북한이 2002년 7월 이후 생산자 중심의 가격조정, 무상공급과 국가혜택 정리, 인센티브제도 활용을 통한 평균적 분배의 극복 등 주민들의 생산의욕을 높이기 위한 노동정책 변화를 적극 추진하고 있다는 사실은 개성공단 진출기업의 성공에 유리한 조건이 될 것으로 전망된다. 개성공단 진출기업은 투자자의 자율적 인력관리를 부분적으로 인정하는 전향적인 노동규정의 적용을 받는 동시에 경쟁과 효율, 개별 인센티브제, 성과에 따라 차등적으로 지급되는 임금 등을 낫설어하지 않는 ‘변화된’ 북한인력을 활용할 수 있기 때문이다.

(5) 남북경협이 합법화된 1988년 이후 15년이 경과되고 있지만 북한인력의 본격적인 활용은 이제 시작단계에 있다고 해도 과언이 아니다. 지금까지는 투자자가 현지공장에 자유롭게 드나들거나 상주하며 관리할 수도 없고, 법·제도적 한계 때문에 인력의 채용, 해고, 임금조정, 인센티브 제공도 뜻대로 할 수 없었기 때문이다. 그러나 이제 경험 4개 기본합의서의 발효로 투자자의 권리가 보장되고 임직원과 기술자의 방북과 현지체류가 용이해지면서 보다 효과적인 인력관리의 가능성이 열렸다. 또 북한 내부의 노동개혁과 맞물린 개성공업지구에서의 전향적인 노동시장 정책이 앞으로 나진·선봉, 신의주 등 다른 경제특구로 확대될 가능성도 조심스럽게 점쳐지고 있다. 특히 북한을 둘러싸고 변화하는 국제정세와 북한 내부의 경제상황은 북한 당국의 개혁·개방에 더 큰 압력의 기제로 작용하게 될 것이다. 아울러 개혁·개방을 통한 경제회생이라는 목표를 달성하기 위해서는 북한 노동관계법제의 변화 역시 수반될 수밖에 없을 것으로 전망된다. 이제 북한도 비록 중국, 베트남과 같은 수준은 아니더라도 자본주의 시장경제와의 공존을 위해 노동정책과 노동시장을 점진적으로 개혁하고 있다. 이러한 북한의 노력, 남한 기업의 적극적인 투자의지와 안정적 투자를 위한 제도와 행정의 정비 그리고 북한 경제의 발목을 잡고 있는 국제관계의 개선 등이 어우러진다면 북한도 머지 않아 매력적인 투자지가 될 것으로 전망된다.

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

종래 북한의 경제는 내부성장의 정체 속에 인근 사회주의 국가 및 국제적인 원조를 중심으로 이루어졌다. 그러나 최근 핵문제의 출현으로 외부로부터의 지원이 단절되어 가는 상태이며, 이에 따라 북한경제도 이른바 식량, 원자재, 에너지, 생필품, 외화의 부족이라는 5대 경제난을 겪고 있다. 특히 해외원조에 의존하던 식량지원이 거의 중단되어 식량난이 가중되었을 뿐만 아니라, 원자재와 전력의 부족으로 인해 공장이 동률도 30%에 불과한 수준에 머무르고 있는 것으로 추정되고 있다.¹⁾

그러나 최근 북한은 경제정상화를 위해 내부적인 개혁뿐만 아니라 외부적 개방정책도 적극적으로 추진하여 오고 있다.²⁾ 즉 1990년대 후반부터 공장·기업소의 조직개편, 기업의 독립채산제 확대 등 경제관리 체계를 조금씩 손질해 왔을 뿐만 아니라, 2002년에는 물가와 임금을 큰 폭

1) 2002년 중 북한의 발전용량은 720만kw로 남한(4,000만kw)의 20% 수준인데다, 발전방식도 화력발전 위주여서 국제석탄가격 상승으로 인하여 큰 어려움을 겪고 있다. 한편 북한의 대외채무는 2002년 현재 129억불로, 95억불인 예산규모를 초과하고 있다.

2) 북한은 최근 자신들의 경제정책 변화를 ‘개혁’으로 부르는 데 주저하지 않는다. 2003년 6월 10일 <조선중앙통신> 논평에서 “여러 기회에 걸쳐 경제개혁을 추진시켜왔으며 다른 나라들과의 합영·합작도 적극 장려하고 있다”면서 개혁이라는 용어를 공식적으로 처음 사용한 것이다. 과거에 북한이 소련, 동유럽, 중국의 개혁을 비판하며 이러한 표현을 의식적으로 거부해 왔던 점을 상기하면 중요한 변화라고 하겠다.

2 북한인력에 관한 법제실태와 활용방안

으로 인상하고 무역 확대를 위한 환율을 현실화했으며, ‘경제특구’ 개발을 본격화하는 등 보다 폭넓은 개혁·개방조치를 취했다. 특히 북한은 1998년 헌법개정 당시 제37조에 “특수경제지역에서의 여러 가지 기업창설, 운영장려”라는 규정을 추가해 몇 년 뒤 전개될 특구 정책을 예고했고, 2002년 9월 신의주시를 특별행정구로 지정한 후 그 해 11월 「금강산관광지구법」과 「개성공단지구법」을 잇따라 발표했다. 이는 1991년 ‘나진·선봉자유경제무역지대’ 설치 이후 11년 만에 나온 개방확대 조치였다. 이를 통해 북한은 현재 나진·선봉 경제무역지대, 신의주 특별행정구, 개성 공업지구, 금강산 관광지구 등 국토의 동서남북에 4개의 경제특구를 설치하고 있다.³⁾

북한의 최고지도자인 김정일 국방위원장의 발언도 매우 폭넓고 적극적인 개혁·개방이 진행될 것이란 예측을 가능하게 해준다. 2001년 1월 북경 방문 8개월 만에 다시 중국 개혁·개방의 상징인 상해시를 찾은 김 위원장은 방중 직후 신의주에서 경공업 공장을 둘러보며 과감한 변화가 거스를 수 없는 시대의 대세임을 강조한 바 있다.⁴⁾

한편 ‘시장’에 대한 인식변화는 북한당국의 개혁의지가 얼마나 높은가를 잘 보여주는 사례이다. 즉 북한은 2003년 3월 말 ‘농민시장’의 명칭을 ‘시장’으로 바꾸는 한편, 농산물뿐 아니라 그동안 거래가 금지됐던 공업 제품도 사고 팔 수 있는 종합시장으로 재편했다. 농민시장을 사회주의 경제성장으로 점차 사라져 갈 대상으로 보던 기존 입장을 바꾼 것이다. 이처럼 북한의 개혁·개방이 본격화되면서 남북간 경제협력도 더욱 활성화될 전망이다. 개혁의 성공을 위해 외부자본 및 기술의 도입이 절실한 북한이 남북경협에 더욱 적극적으로 임할 것으로 보이며, 최근 이루

3) 북한의 각종 특구는 외자유치와 선진기술 도입의 거점 역할을 할 것이다. 앞으로 나진·선봉지역은 수출과 물류기지, 신의주는 국제 금융·무역 중심지, 개성은 남쪽 기업을 위한 전용공단, 금강산은 첨단 정보산업단지와 관광지로 특성 있게 개발할 것으로 예상된다.

4) 그는 “우리는 기존관념에 사로잡혀 지난 시기의 낡고 뒤떨어진 것을 붙들고 앉아 있을 것이 아니라 대담하게 없애 버릴 것은 없애 버리고 기술개선을 해야 합니다. 이제 2000년대에 들어선 만큼 모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 보고 풀어 나가야 합니다”라고 하였다고 한다(“21세기는 거창한 전변의 세기, 창조의 세기이다”(〈로동신문〉 2001. 1. 4).

어진 남북경협 4개 기본합의서⁵⁾의 발효를 통해 안정적인 경제협력사업의 추진을 위한 제도적 장치가 마련되었기 때문이다. 또한 남북은 지난 2000년 8월 평양에서 열린 제2차 장관급회담에서 남북경협을 확대·발전시키기 위해 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련하기로 합의한 후, 그 해 12월 제4차 남북장관급회담에서 위 합의서에 정식 서명했다.⁶⁾ 그동안 남북 사이의 경제활동을 구체적으로 규율하는 제도가 없던 상황에서, 4개 기본합의서의 발효는 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려한 제도적 장치를 마련한 첫 출발점이라는 의미를 갖는다. 이제 남북경협이 바야흐로 제도화 단계에 진입한 것이다.⁷⁾

한편 북한 개혁·개방의 본격화와 남북경협의 활성화·제도화에 따라 북한과의 인력교류도 더욱 확대될 전망이다. 이는 남북 모두에게 이익을 가져다줄 것으로 기대되고 있다. 구체적으로 북한에게는 남한기업의 경영전략, 임금, 노무관리, 근로조건에 관한 정보를 얻고 이를 학습할 수 있는 기회가 될 것이며, 남한은 양질의 북한노동력을 저렴하게 활용할 수 있어 한계상황에 달한 중소기업의 인력난 타개에 기여할 것이다.

최근 북한의 노동정책 변화 역시 장기적으로는 북한진출 기업의 성공에 유리한 조건이 될 것으로 보인다. 즉 북한당국은 2002년 7월 1일 ‘경제관리개선조치’를 통해 생산자 중심의 가격 조정, 평균 18배 정도의 임금 인상, 개별 인센티브제 강화, 국가혜택의 축소, 공공요금 인상 등 정책변화를 통해 주민들의 생산의욕을 높이기 위해 노력하고 있다.⁸⁾ 이는

5) 남북경협 4개 기본합의서는 「투자보장에 관한 합의서」, 「이중과세방지에 관한 합의서」, 「상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「청산결제에 관한 합의서」를 말한다.

6) 4개 기본합의서는 남한과 북한 내부에서 발효에 필요한 절차를 거쳐 2003년 8월 18일 공식 발효됐다.

7) 통일부 역시 이에 발 맞추어 손실보조제도의 실질적 운용을 위한 세부규정 및 약관 마련, 남북협력기금 대출시 대북 투자자산을 담보로 인정하는 방향으로 관련 규정 개정 등을 진행 중이다. 이러한 국내 제도의 개정과 북한과의 추가협상이 마무리되면 앞으로 북한진출 기업은 이중과세 방지, 직접결제 및 대금회수 부담 경감, 대북투자 자산에 대한 담보 인정, 손실보전 등 실질적 혜택을 받게 된다 (통일부, 『남북경협합의서 해설자료』, 통일부, 2003a).

8) 다만, 임금인상 폭에 비해 쌀은 가격현실화 이전에 비해 kg당 8전에서 44원으로 550배, 돼지고기 24배, 버스 및 대중지하철요금 20배, 철도요금 37배 상승이라는

4 북한인력에 관한 법제실태와 활용방안

사회주의 체제에 익숙해져 일하지 않고 국가에서 주는 혜택만 바라는 이른바 “건달꾼”을 없애겠다는 의도라고 해석된다.⁹⁾ 따라서 기존에 북한뿐 아니라 사회주의국가에 진출했던 대다수 기업들이 근로자들의 안일한 근로의욕을 큰 문제점 중 하나로 지적해 왔던 점을 상기할 때, 북한의 이러한 노력이 성공한다면 향후 대북 진출기업은 ‘경쟁’과 ‘효율’에 익숙한 근로자들을 활용할 수 있는 것이다.¹⁰⁾

이처럼 남과 북 모두에게 유익한(win-win) 방향으로의 남북경협 활성화와 이에 따른 북한인력 활용의 증가가 예상되는 상황에서, 북한의 노동법·제도, 인구 실태, 인력 활용현황 및 구체적 노동력 활용방안 등에 대한 심층연구는 매우 시급하고 중요한 과제로 제기된다. 그리고 이러한 연구는 북한의 급속한 개혁·개방의 추진과 함께 예상되는 인적교류 확대에 대비하여 우리 기업이 북한 인력을 효율적으로 활용하기 위한 인적자원 관리전략을 제시함과 동시에, 북한의 노동관련 법제, 인력 실태, 노동력 활용방안 및 인적자원 관리 등에 많은 관심을 갖고 있는 기업 실무자 및 노동관련 전문가들에게 유의미한 기초자료를 제공하여야 할 것이다. 아울러 우리 정부가 북한의 노동관련 정책 및 제도의 정비방향을 예측하고, 남북간 경제협력 활성화에 실질적으로 도움이 될 수 있는 인력활용 정책방안 마련을 위한 정책적 제언 내지 실무적 고려사항도 제시할 필요가 있다.

결과를 초래하여 주민들의 구매력은 오히려 감소되었다.

9) “결국 지난 시기 사회주의 분배원칙이 바로 실시되지 못하고 사회적으로 공짜와 평균주의가 지나치게 많다 보니 그것이 사람들 속에 건달풍을 조장시키고 근로자들의 로력적 열성을 떨어뜨리게 하였으며 나아가서 국가예산에서 적자가 계속 생겨 나라의 경제가 활성화되지 못하고 사회주의제도의 우월성을 보여 주는 사회적 시책들도 바로 실시할 수 없게 되었다. 때문에 이번에 국가에서는 사회주의 분배원칙의 요구에 맞게 근로자들이 실지 자기가 일한 것만큼, 번 것만큼 생활비를 엄격히 계산해서 주도록 기준을 다시 정했다”(〈조선일보〉 입수 7·1조치 관련 북한 내부 강연·학습자료 중에서, 〈조선일보〉 2002. 10. 15).

10) 그러나 북한 스스로가 자초한 NPT(핵확산금지조약) 탈퇴로 인해 뚜렷한 성과도 거두지 못한 채, 2003년 4월 22일에 3일간 북·미간 대화가 재개되었으나 이틀 만에 뚜렷한 성과가 없이 끝났다. 또한 2003년 8월 27일부터 29일까지 개최되었던 6자회담에서도 아무런 가시적 성과를 거두지 못해 단기적으로는 큰 기대를 거는 것은 어려워 보인다.

2. 연구내용

앞에서 살펴본 연구배경과 목적에 근거하여 수행하고자 하는 본 연구의 구체적인 내용은 다음과 같다.

먼저 제2장에서는 북한인력 활용의 배경인 남북경협 즉, 남북 교역 및 경제협력사업의 현황과 특징을 분석하고자 한다. 여기에서는 남북교역과 경제협력사업 등 전반적인 남북경협의 현황을 먼저 개관하고, 정부와 민간부문에서 현재까지 추진하고 있는 남북경협 사업의 특징을 정리한 후 앞으로의 전망을 제시할 것이다.

이어지는 제3장에서는 북한의 노동관련 법·제도를 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 북한 노동관련 법제의 특징 및 최근 진행되고 있는 북한사회의 변화양상을 개관한다. 아울러 북한 노동법제의 근간이 되고 있는 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정을 살펴본 뒤, 최근 북한의 개혁·개방정책을 뒷받침하고 있는 경제특구 관련 노동법제를 구체적으로 분석함으로써 향후 예상되는 북한 노동법제의 변화를 조망해 본다.

제4장에서는 통계학적 분석기법을 통해 북한인력의 실태를 분석한다. 특히 1989년 UN에 제출된 북한 인구통계 및 1994년 유엔인구활동기구(UNFPA)의 지원을 받아 진행·공개된 북한 최초의 현대적인 인구센서스조사에 따른 인구통계를 기반으로 북한의 총인구, 성별 인구, 생산가능인구, 경제활동참가율, 산업별·직업별·지역별 인구분포를 예측해 본다. 특히 이 장에서는 기존 연구에서 제시되고 있는 예측치가 총인구 및 성별 구조에 한정된 것이라는 점에 착안하여 구체적인 항목에 이르는 예측결과를 추정·제시하기 위하여 회귀모형과 ARIMA모형 등을 이용하고자 한다.

이러한 북한의 노동관련 법·제도 및 노동력 실태에 기반하여, 지금까지 추진되고 있는 북한인력의 활용현황과 앞으로의 전망은 제5장에서 수행하게 될 것이다. 여기에서는 경협관련 인적 교류의 현황 및 경수로 건설 분야, 위탁가공 교역업체, 민간 투자협력사업체 등의 북한인력 활용규정, 임금수준, 특징 등을 총체적으로 파악한 후 최근 북한의 노동정

6 북한인력에 관한 법제실태와 활용방안

책 변화가 우리 기업의 북한인력 활용에 미칠 영향을 전망한다. 다만, 조총련계 투자기업이나 남한 이외의 외국인투자기업은 이번 연구대상에서 제외한다.

제6장에서는 대북 투자협력사업을 진행 중인 업체를 협력형태, 업종별로 선정해 북한인력 활용실태를 조사하고 그 시사점을 도출하고자 한다. 이러한 연구는 북한에 이미 진출했거나 향후 진출을 희망하는 우리 기업들이 효율적인 인적자원 및 노무관리 전략을 마련하는 데 도움을 주고, 북한과의 인적 교류가 보다 확대될 것으로 예상되는 상황에서 우리 정부의 북한인력 활용정책 수립에 기초자료가 될 것이다.

제7장은 본 연구의 결론부분에 해당한다. 여기에서는 지금까지의 연구결과를 기반으로 북한의 급속한 개혁·개방정책의 추진과 함께 예상되는 인적 교류 확대에 대비하여, 우리 기업이 북한 인력을 효율적으로 활용하기 위한 인적자원 관리전략을 제시하고자 한다. 특히 동질적인 민족경제의 회복 및 통일의 기초를 다지는 균형발전 방안을 모색하고, 남북한간 경제협력 활성화를 위한 정책적 방안을 정리해 볼 것이다. 구체적으로 북한인력 활용이 가져올 경제적 효과를 극대화할 수 있는 방안(임금·고용수준, 산업구조·국제수지에 미치는 거시경제적 효과 및 직업훈련·인재육성 등 미시경제적 효과의 극대화 방안)의 모색과 함께 북한인력의 효율적 활용방안(인구이동, 임금, 고용 및 노동생산성 등)이 해당된다. 아울러 우리 정부가 북한의 노동관련 정책 및 제도의 정비방향을 예측하고, 남북간 경제협력 활성화에 실질적으로 도움이 될 수 있는 인력활용 방안의 마련을 위한 정책적·실무적 고려사항도 제시한다.

제2장 남북경협의 현황과 전망

제1절 남북경협의 현황

1. 남북경협의 구분

남북간 경제협력은 크게 남북교역과 남북경제협력사업으로 나누어진다. 먼저 남북교역은 남한과 북한간 물품의 반출·반입을 말하며, 크게 거래성 교역과 비거래성 교역으로 구분된다. 거래성 교역은 다시 상업적 매매거래(단순 물자교역)와 위탁가공교역이라는 형태로 분류된다. 상업적 매매거래는 남북한간 매매계약에 의한 상품거래, 대금결제 또는 물물교환 조건으로 북한으로부터 상품을 반입하거나 남한에서 북한으로 상품을 반출하는 형태를 가리킨다. 이에 비해 위탁가공교역은 북한에 가공임을 지급할 조건으로 설비, 원·부자재의 전부 또는 일부를 제공하고 가공물품을 남한으로 반입하거나 수출하는 형태를 가리키며, 원·부자재만 제공하면 ‘단순형’, 생산설비까지 제공하면 ‘설비제공형’이라고 부른다.¹⁾

한편 남북경제협력사업은 남한과 북한이 공동의 경제적 이익을 목적으로 진행하는 활동을 가리키는 것으로, 최근 철도·도로 연결사업과

1) 중소기업진흥공단, 『중소기업 남북경협 실무절차 및 추진사례』, 중소기업진흥공단, 2003, 9쪽.

같이 정부가 주도하는 형태, 금광산 관광사업, 개성공단 개발사업 등 정부와 민간이 공동으로 진행하는 형태 그리고 북한과의 합영, 합작, 단독 투자 등 민간기업이 주도하는 형태로 나눌 수 있다. 민간기업 투자협력 사업 중에서 합영사업은 남북한이 공동으로 투자하고 공동으로 경영하는데 비해, 합작사업은 남북한이 공동으로 투자하지만 북한측이 단독으로 경영한다는 점이 다르다. 단독투자는 외국인기업이나 남한기업이 단독으로 투자해 단독으로 경영하는 방식이다.

2. 교역 현황

가. 교역액과 교역수지

남북교역은 정부가 1988년 남북한간 교역을 민족내부거래로 간주한 「7·7선언」을 발표하고 북한과의 거래를 허용하면서 시작했다. 교역 초기에는 교역액이 2천만 달러에도 미치지 못했으나, 1990년 8월 「남북 교류협력에관한법률」이 제정되는 등 관련 법제가 마련되고, 1991년 말 「남북기본합의서」의 채택으로 남북 화해분위기가 조성되어 대북진출에 대한 관심이 높아지면서 1억 달러를 넘어섰다.

이후 1994년 정부의 「남북경협활성화조치」 등에 힘입어 1995년부터는 교역규모가 2억 달러를 넘어서기 시작했고, 1997년에는 북한산 철강 금속류의 반입 증가, 위탁가공 교역의 확대, 경수로건설사업의 시작에 따른 공사물자의 반출 증가 등으로 교역량이 3억 달러를 돌파했다. 1998년에는 외환위기로 인한 대내외 경제여건의 악화로 남북교역도 위축되어, 교역량이 전년보다 28%포인트 감소한 2억 2,194만 달러에 그치기도 했다. 그러나 1999년에는 국내경기의 회복에 따라 위탁가공교역이 확대되고 금강산 관광사업 및 경수로 건설사업 등 경협사업이 진전됨에 따라 교역량이 다시 3억 달러를 넘어섰다.

2000년에는 남북정상회담으로 경협활성화의 새로운 전기를 마련했고 농수산물 반입의 증가, 전기·전자제품 등 위탁가공교역의 확대, 대북 비료지원, 경수로 본 공사 착수 등에 따라 교역량이 4억 달러를 넘어섰

다. 2002년에는 거래성 교역의 꾸준한 증가와 함께 비거래성 교역인 대북 식량차관, 철도·도로 연결공사 관련 자재·장비의 지원 등에 따라 교역액이 6억 달러를 넘어섰다.²⁾ 이러한 액수는 2002년 북한 총무역액 22억 6천만 달러의 약 35% 정도에 해당하는 것으로 남북교역이 북한경제에 미치는 영향을 잘 보여준다. 현재 남한은 중국에 이어 북한의 2대 교역상대국이다.

한편 교역규모가 1억 달러를 넘어선 1991년부터 2002년까지 대금결제 수반되지 않는 인도지원, 경수로, 금강산 관광사업용 물자 등 비거래성 교역액을 제외한 실질교역 수지면에서 남한은 연평균 1억 2,281만 달러의 적자를 나타내고 있다. 이러한 상황은 북한경제의 반입여력이 확보되고, 청산결제 등을 통해 상호 균형적인 남북교역이 활성화되기 전까지 당분간 이어질 것으로 전망된다.³⁾

〈표 2-1〉 남북교역 현황

(단위: 천 달러)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	43	105,719	23	16	5,547	323	57	111,266
1992	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
1993	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
1994	827	80	176,298	495	87	18,249	1,322	158	194,547
1995	1,124	109	222,855	2,720	166	64,436	3,844	243	287,291
1996	1,648	128	182,400	2,980	166	69,639	4,628	256	252,039
1997	1,806	142	193,069	2,185	281	115,270	3,991	362	308,339
1998	1,963	135	92,264	2,847	376	129,679	4,810	445	221,943
1999	3,089	171	121,604	3,421	404	211,832	6,510	487	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	526	272,775	7,394	576	425,148
2001	4,720	200	176,170	3,034	490	226,787	7,754	545	402,957
2002	5,023	202	271,575	3,773	493	370,155	8,796	568	641,730
계	25,708		2,066,292	25,804		1,504,613	50,792		3,570,905

주: 1995년 교역실적은 대북 쌀지원 237,213천 달러 반출을 제외한 것임.

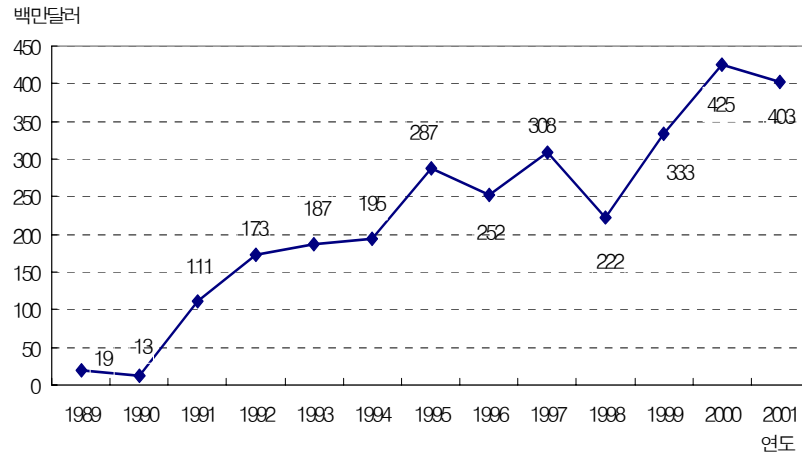
자료: 통일부.

2) 통일부, 『2003 통일백서』, 통일부, 2003, 195~196쪽.

3) 통일부, 위의 책, 197~198쪽.

10 북한인력에 관한 법제실태와 활용방안

[그림 2-1] 연도별 남북교역액 변동추이



〈표 2-2〉 연도별 남북한간 교역수지

(단위: 천 달러)

연도	반 입	반 출	계	교역수지	비 고
1989	18,655	69	18,724	-18,586	
1990	12,278	1,188	13,466	-11,090	
1991	105,719	5,547	111,266	-100,172 (-100,172)	1991~2002 연평균 -44,333 (-122,806)
1992	162,863	10,563	173,426	-152,300 (-152,300)	
1993	178,167	8,425	186,592	-169,742 (-169,742)	
1994	176,298	18,249	194,547	-158,049 (-158,049)	
1995	222,855	64,436	287,291	-158,419 (-169,414)	
1996	182,400	69,639	252,039	-112,761 (-127,016)	
1997	193,069	115,270	308,339	-77,799 (-133,049)	
1998	92,264	129,679	221,943	37,415 (-40,629)	
1999	121,604	211,832	333,437	90,228 (-53,929)	
2000	152,373	272,775	425,148	120,402 (-61,315)	
2001	176,170	226,787	402,957	50,617 (-110,639)	
2002	271,575	370,155	641,730	98,580 (-197,419)	
합 계	2,066,292	1,504,613	3,570,905	-561,676 (-1,503,349)	

주: ()안은 경수로 물자, 대북 무상지원, KEDO 중유, 협력사업용 물자 등 비거래성 반출입 금액을 제외한 실질교역수지임.

자료: 통일부.

나. 교역품목

북한으로부터 반입되는 물품은 초기에는 금괴 등 광산물과 아연괴, 선철 등 철강·금속제품이 주류를 이루었다. 그러나 1991년부터 1997년까지 연평균 34%의 반입 비중을 보이던 광산물이 1998년을 기점으로 큰 폭으로 줄었으며, 초기부터 연평균 40% 이상의 반입비중을 보이던 철강·금속제품 역시 1999년부터 10%대로 하락했다.

〈표 2-3〉 연도별 반입품목 현황

(단위: 천 달러)

연 도	농 립 수산물	광산물	화학 공업 제품	플라스틱 고무 및 가죽제품	섬유류	생활 용품	철강 금속 제품	기계류	전자 전기 제품	잡제품	합 계
1989	2,334 (12.5)	1,094 (5.9)	104 (0.6)	4 (0.0)	5 (0.0)	0 (0.0)	15,072 (80.8)	24 (0.1)	0 (0.0)	19 (0.1)	18,655 (100.0)
1990	5,572 (45.4)	58 (0.5)	1,730 (14.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	87 (0.7)	4,529 (36.9)	14 (0.1)	0 (0.0)	289 (2.4)	12,278 (100.0)
1991	9,910 (9.4)	21,966 (20.8)	5,732 (5.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	171 (0.2)	67,303 (63.7)	17 (0.0)	0 (0.0)	620 (0.6)	105,719 (100.0)
1992	16,880 (10.4)	44,007 (27.0)	12,865 (7.9)	0 (0.0)	3,385 (2.1)	657 (0.4)	83,514 (51.3)	539 (0.3)	4 (0.0)	1,012 (0.6)	162,863 (100.0)
1993	11,787 (6.6)	87,145 (48.9)	1,182 (0.7)	0 (0.0)	8,329 (4.7)	754 (0.4)	63,147 (35.4)	0 (0.0)	80 (0.0)	5,744 (3.2)	178,167 (100.0)
1994	15,189 (8.6)	75,531 (42.8)	1,246 (0.7)	0 (0.0)	17,923 (10.2)	2,162 (1.2)	63,069 (35.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,178 (0.7)	176,298 (100.0)
1995	21,270 (9.5)	86,412 (38.8)	343 (0.2)	3 (0.0)	28,639 (12.9)	2,633 (1.2)	81,467 (36.6)	9 (0.0)	6 (0.0)	2,074 (0.9)	222,855 (100.0)
1996	23,177 (12.7)	64,714 (35.5)	394 (0.2)	58 (0.0)	44,459 (24.4)	3,169 (1.7)	44,260 (24.3)	91 (0.0)	1,697 (0.9)	382 (0.2)	182,400 (100.0)
1997	27,458 (14.2)	62,682 (32.5)	130 (0.1)	665 (0.3)	47,091 (24.4)	2,614 (1.4)	47,946 (24.8)	1,002 (0.5)	3,140 (1.6)	342 (0.2)	193,069 (100.0)
1998	21,843 (23.7)	2,368 (2.6)	172 (0.2)	45 (0.0)	38,802 (42.1)	3,852 (4.2)	20,254 (22)	698 (0.8)	3,518 (3.8)	711 (0.8)	92,264 (100.0)
1999	48,066 (39.5)	2,230 (1.8)	480 (0.4)	1 (0.0)	45,741 (37.6)	3,933 (3.2)	16,120 (13.3)	1,557 (1.3)	2,850 (2.3)	626 (0.5)	121,604 (100.0)
2000	71,834 (47.1)	262 (0.2)	620 (0.4)	180 (0.1)	53,693 (35.2)	3,339 (2.2)	11,747 (7.7)	1,754 (1.2)	8,251 (5.4)	693 (0.5)	152,373 (100.0)
2001	90,028 (51.1)	3,641 (2.1)	51 (0.0)	573 (0.3)	54,937 (31.2)	5,413 (3.1)	9,887 (5.6)	2,285 (1.3)	8,752 (5.0)	604 (0.3)	176,170 (100.0)
2002	99,901 (36.8)	8,600 (3.2)	603 (0.2)	548 (0.2)	85,849 (31.6)	3,463 (1.3)	18,821 (6.9)	1,806 (0.7)	9,534 (3.5)	42,450 (15.6)	271,575 (100.0)

자료: 통일부.

반면 섬유제품의 반입이 점차 증가되고 농림수산품의 반입이 꾸준히 지속된 결과, 현재 이들 품목에 대한 편중도는 80%대에 달한다. 섬유제품의 비중은 1991년부터 시작된 위탁가공교역의 확대로 1996년부터 20%대로 높아지기 시작해, 1998년에는 42%로 가장 높은 비중을 차지하기도 했다. 초기부터 반입비중이 높았던 농림수산품은 1999년 이후 현재까지 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2002년의 주요 반입품목은 농림수산물 36.8%, 섬유류 31.6%, 철강금속제품 6.9%의 순이다.⁴⁾

〈표 2-4〉 연도별 반출품목 현황

(단위: 천 달러)

연도	농림수산물	광산물	화학공업제품	플라스틱 고무 및 가죽제품	섬유류	생활용품	철강 금속제품	기계류	전자 전기제품	잡제품	합계
1989	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	69 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	69 (100.0)
1990	10 (0.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	83 (7.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,095 (92.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,188 (100.0)
1991	1,607 (29.0)	1,392 (25.1)	1,819 (32.8)	216 (3.9)	66 (1.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	447 (8.1)	0 (0.0)	5,547 (100.0)
1992	64 (0.6)	0 (0.0)	5,348 (50.6)	2,348 (22.2)	738 (7.0)	85 (0.8)	1,957 (18.5)	22 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	10,563 (100.0)
1993	69 (0.8)	0 (0.0)	920 (10.9)	313 (3.7)	5,886 (69.9)	64 (0.8)	260 (3.1)	0 (0.0)	584 (6.9)	330 (3.9)	8,425 (100.0)
1994	3,302 (18.1)	0 (0.0)	1,584 (8.7)	71 (0.4)	11,835 (64.9)	353 (1.9)	274 (1.5)	67 (0.4)	149 (0.8)	613 (3.4)	18,249 (100.0)
1995	9,294 (14.4)	12,264 (19.0)	1,465 (2.3)	1,594 (2.5)	35,012 (54.3)	2,289 (3.6)	185 (0.3)	1,548 (2.4)	262 (0.4)	521 (0.8)	64,436 (100.0)
1996	6,713 (9.6)	12,783 (18.4)	3,394 (4.9)	1,757 (2.5)	37,648 (54.1)	3,089 (4.4)	290 (0.4)	932 (1.3)	2,200 (3.2)	833 (1.2)	69,639 (100.0)
1997	16,988 (14.7)	29,322 (25.4)	3,977 (3.5)	4,774 (4.1)	35,065 (30.4)	4,074 (3.5)	3,951 (3.4)	12,986 (11.3)	3,559 (3.1)	585 (0.5)	115,270 (100.0)
1998	19,634 (15.1)	20,551 (15.8)	6,330 (4.9)	3,540 (2.7)	29,675 (22.9)	4,319 (3.3)	9,475 (7.3)	28,903 (22.3)	5,708 (4.4)	1,544 (1.2)	129,679 (100.0)
1999	17,037 (8.0)	42,629 (20.1)	51,409 (24.3)	3,204 (1.5)	38,005 (17.9)	6,363 (3.0)	17,017 (8.0)	26,749 (12.6)	7,480 (3.5)	1,939 (0.9)	211,832 (100.0)
2000	26,067 (9.6)	16,204 (5.9)	100,363 (36.8)	4,221 (1.5)	43,259 (15.9)	6,389 (2.3)	14,002 (5.1)	32,242 (11.8)	27,951 (10.2)	2,079 (0.8)	272,775 (100.0)
2001	32,520 (14.3)	5,760 (2.5)	69,932 (30.8)	3,399 (1.5)	52,615 (23.2)	2,751 (1.2)	16,697 (7.4)	26,466 (11.7)	15,272 (6.7)	1,375 (0.6)	226,787 (100.0)
2002	110,197 (29.8)	5,103 (1.4)	89,617 (24.2)	4,115 (1.1)	67,257 (18.2)	5,507 (1.5)	26,365 (7.1)	37,867 (10.2)	22,116 (6.0)	2,011 (0.5)	370,155 (100.0)

자료: 통일부.

4) 통일부, 앞의 책, 197쪽.

북한으로 반출되는 물품은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 많았으나, 1993년부터 위탁가공용 원·부자재의 반출로 섬유류가 늘어나 지금까지 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 1995년부터 KEDO 중유, 식량지원 등에 따라 비금속광물제품과 1차산품의 반출이 증가하면서 섬유류의 비중은 1997년부터 다소 낮아지는 추세이다.

반면 기계류·운반용 기계가 1997년부터 10% 이상, 화학공업제품도 1999년 24.3%, 2000년 36.8%, 2001년 30.8%로 반출비중이 높아졌다. 이는 경수로사업 및 금강산 관광사업용 물자의 반출과 비료지원으로 인한 것이다. 2002년의 주요 반출품목은 농림수산물 29.8%, 화학공업제품 24.2%, 섬유류 18.2%, 기계류 10.2%, 철강금속제품 7.1%, 전기전자제품 6.0% 등이다.⁵⁾

3. 경제협력사업 현황

현재 진행 중인 남북경제협력사업은 크게 정부가 주도하는 철도·도로 연결사업, 정부와 현대가 함께 진행하는 금강산 관광사업, 정부·현대·한국토지공사의 개성공단 개발사업 그리고 민간기업체의 투자협력사업으로 구분할 수 있다.

가. 정부 주도 협력사업

남북 철도·도로 연결사업은 제1차 남북장관급회담(2000. 7. 29~31)과 제2차 남북장관급회담(2000. 8. 29~9. 1)에서 서울~신의주 사이의 철도를 연결하며, 문산~개성 사이의 도로를 개설하기로 합의하면서 시작됐다. 정부는 2000년 9월 18일 남측 지역 공사를 위한 기공식을 치르고 북측과 비무장지대 공사가 합의되지 않은 상태에서 공사를 진행해 2001년 12월 말 경의선 철도는 문산역에서 도라산역까지 10.2km, 도로는 통일대교 북단에서 비무장지대 앞까지 3.3km 구간의 공사를 완료했다.⁶⁾

5) 통일부, 앞의 책, 201쪽.

6) 통일부, 앞의 책, 168~169쪽.

14 북한인력에 관한 법제실태와 활용방안

철도·도로 연결사업은 2001년 이후 북·미 대결로 남북관계가 소강상태에 접어들면서 지연되다가, 2002년 4월 임동원 특사 방북을 계기로 재개되어 2002년 9월 17일에는 논란이 됐던 비무장지대 공사를 위한 군사보장합의서를 서명·교환했고, 마침내 9월 18일 남북 공동으로 경의선과 동해선 철도·도로 착공식을 진행했다.

이후 남북은 이 사업의 원활한 진행을 위해 2002년 10월 13일 제1차 철도·도로 실무접촉을 가진 이후 2003년 11월 현재까지 7차례에 걸쳐 필요한 자재·장비의 제공과 사용 등에 관해 논의하면서 공사를 진척시키고 있다. 2003년 9월 현재 남측은 경의선 철도·도로와 동해선 도로 공사를 거의 마무리했고, 북측 역시 경의선 철도는 군사분계선에서 3.5km, 동해선 철도는 2.3km의 궤도 부설을 마쳤으며 도로는 포장공사만을 남겨두고 있다.⁷⁾

정부는 철도·도로 연결사업 외에도 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통해 경수로 건설사업을 주도하고 있고, 임진강 수해방지사업 및 임남댐 공동조사 등 남북 수자원협력사업도 추진하고 있다. 이 밖에도 경제협력사업 지원을 위해 남북간 해운·항공·통신도 지속적으로 확대 중이다.

〈표 2-5〉 경의선 및 동해선 철도·도로 연결개요

노선	종류	규모	구 간	거리(km)
경의선	철도	단선	개성역(북)-도라산역(남)	17.1
	도로	4차선	개성공단터(북)-도라산역(남)	8.8
동해선	철도	단선	온정리(북)-저진(남)	27.5
	도로	2차선	고성(북)-송현리(남)	14.2
	임시도로	1차선	고성-군사분계선	1.5

자료: 통일부.

7) 아직 공식 완공은 안 됐지만 이미 많은 남측 기업가들과 방북단, 관광단이 경의선·동해선 도로를 통해 남북한을 오가고 있다.

나. 정부-민간 공동 협력사업

1998년 시작된 금강산 관광사업은 2000년까지는 월평균 관광객 15,000여 명 수준으로 성장하다가, 2001년부터 단조로운 관광일정 및 편의시설 부족 등의 이유로 월 3,000명 수준으로 감소하며 침체에 빠졌다. 그러자 현대는 2001년 6월 육로관광 실시 및 관광특구 설치추진 등 관광활성화 조치를 북한과 합의하고, 한국관광공사로 하여금 정부로부터 남북협력기금 900억원을 대출받아 공동으로 관광사업에 참여케 하는 등 자구책을 모색했다. 특히 정부가 2002년 3월 「금강산관광객에 대한 경비지원지침」을 제정해 관광경비 일부를 지원하기 시작하면서 다시 활기를 찾기 시작했다.⁸⁾ 그러나 금강산 관광사업이 완전히 정상화되기 위해서는 동해선 본 도로 개통 등을 통해 2003년 2월 시작된 육로관광이 활성화되고, 2002년 11월 북한이 지정한 ‘금강산관광지구’ 개발이 본격화되어 편의시설이 대폭 확충될 필요가 있다. 현재는 금강산개발 사업자로 지정된 현대아산이 금강산 종합개발계획을 수립하고 있는 단계이다.

개성공단 개발사업은 현대아산과 한국토지공사가 공동으로 추진 중이다. 1999년부터 현대와 북측간에 논의되던 이 사업은 2000년 8월 현대아산과 북측 아세아태평양평화위원회가 개발 합의를 채택하고, 그 해 11월 현대가 한국토지공사와 개성공단 800만평에 대한 공동사업 시행을 합의하면서 시작됐다. 그러나 2001년 남북관계가 소강상태에 접어들면서 공단 개발사업 역시 정체됐다가, 2002년 4월 남측 정부의 특사 방북 이후 당국간 접촉이 재개되면서 활기를 되찾았다. 2002년 11월 북

〈표 2-6〉 금강산 관광객 현황

(단위: 명)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003(~8월)
인원	15,554	148,074	213,009	57,879	84,727	23,889

주: 이 중 남북협력기금 지원 관광객은 57,218명.

자료: 통일부.

8) 통일부, 앞의 책, 181~183쪽.

한이 「개성공업지구법」을 발표했고 이어서 사업 당사자인 남측의 현대·한국토지공사와 북측의 아태·민경련도 4자 합의서에 서명했으며, 12월에 열린 제1차 개성공단 실무접촉에서는 개성공단 통관, 검역, 통신 합의서를 채택했다. 한편 현대와 토공은 공단개발이 가시화되면서 2002년 12월에 개성공단 1단계 개발사업(100만평)을 토공이 주도하는 방향으로 변경된 협약서를 체결했다. 2003년 6월 30일 개성공단 개발 착공식을 가진 이후 공단 부지에 대한 측량·토질조사가 진행됐고, 동년 8월에는 중소기업협동조합중앙회 주관으로 기업인 등 224명이 공단건설현장을 방문하는 등 개성공단 개발사업이 본격적으로 추진되고 있다.⁹⁾ 이와 함께 남북은 개성공단 관련 하위규정 중 세금, 노동 등 5개 규정을 이미 합의했고 부동산, 광고, 외화관리 등 6개 규정을 협의 중이다.¹⁰⁾

다. 민간 투자협력사업

1992년 10월 5일 대우가 남포공단 합영사업으로 첫 경제협력사업자 승인을 받은 이래 2003년 9월 현재까지 모두 55건의 경제협력사업자 승인과 26건의 경제협력사업 승인이 이루어졌다.¹¹⁾ 그러나 북한지역의 높은 투자위험, 취약한 산업기반시설, 안정적 사업추진을 위한 제도 및 행정의 미비, 기업경영 제한 등의 이유로 협력사업의 추진실적은 아직 미

9) 그러나 개성공단 개발이 본격화되면서 현대와 토공의 갈등도 표면화되고 있다. 양자는 이미 2002년 11월 개성공업지구 관리기관 이사장 선임문제로 신경전을 벌였고, 현대아산이 토공과 협의 없이 2003년 8월 남측 중소기업인 방북을 추진해 또다시 갈등을 빚었다(<연합뉴스> 2003. 10. 7).

10) 합의된 5개 규정은 개발, 기업창설, 세금, 노동, 출입·체류·거주규정으로, 이중 출입·체류·거주규정을 제외한 4개 규정이 공포됐다. 2003년 10월 현재 협의가 진행 중인 하위규정은 부동산, 관리기관, 광고, 세관, 외화관리, 회계규정이다.

11) 민간기업의 경제협력사업은 ① 사업계획을 수립하고 북측 사업상대자를 선정해 협력사업에 관한 의향서 체결, ② 통일부에 사업추진 자격획득을 위한 '경제협력사업자' 승인신청, ③ 북측과 협력사업에 관한 협의서 및 계약서 체결, ④ 북측과 합의가 끝나면 본격적인 투자를 위해 통일부에 '경제협력사업' 승인신청을 하는 단계로 진행된다. 자세한 내용은 통일부 남북교류협력시스템(<http://inter-korea.unikorea.go.kr/>) 참조.

〈표 2-7〉 연도별 경제협력사업자 및 경제협력사업 승인 현황(2003년 9월 현재)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
협력사업자		1건			6건	4건	16건	13건	2건	1건	6건	3건	3건	55건
협력사업					1건		5건	9건	1건	2건	5건	2건	1건	26건

주: 경제분야 협력사업자 중 취소사유 발생으로 4건 취소 조치.

(1999. 12. 23, 신일피혁·세원커뮤니케이션·성화국제그룹·아이엠시스템)

자료: 통일부.

미한 실정이다.¹²⁾

구체적으로 보면, 2003년 9월 현재 26건의 승인협력사업 중 진행 중인 사업은 경수로 건설, 금강산 관광 관련사업을 제외하면 녹십자의 혈전증치료제 반입, 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업, 평화자동차의 자동차 수리·개조 및 조립사업, IMRI의 발포수지 성형사업, 삼성전자의 남북 소프트웨어 공동개발 사업, (주)하나비즈닷컴의 남북 프로그램 공동개발사업, 평화항공여행사의 평양관광사업 등 7개에 불과하다. 제조업 분야에서는 평화자동차, IMRI, 정보통신 분야에서는 삼성전자와 하나비즈닷컴이 활발히 사업을 진행하고 있지만 아직 이들 사업의 수익성은 높지 않으며,¹³⁾ 심지어 대우, 미흥식품, 태영/LG상사처럼 사업중단으로 투자금액 회수조차 불투명한 기업도 존재한다.¹⁴⁾

따라서 전반적으로 정부가 주도하는 사업은 그나마 안정적으로 진행되는데 비해, 민간기업의 투자협력사업은 아직까지 많은 위험부담을 안고 있다고 볼 수 있다. 최근 발효된 남북경협 4개 합의서처럼 투자 위험

12) 중소기업진흥공단, 앞의 책, 8쪽.

13) 지금까지는 사업이 초기단계에 있고, 북한의 열악한 산업인프라로 인해 남측기업의 투자부담이 크기 때문이다. 또한 북한 파트너들이 아직 자본주의 경제와 경영방식에 익숙하지 않다는 점, 한반도 주변정세가 자주 긴장된다는 점 등이 사업을 본 궤도에 올려놓는 데 걸림돌이 되고 있다.

14) 대우의 경우 대우그룹의 붕괴가 협력사업 실패의 가장 큰 원인이었고 북한의 자의적 경영관행도 문제가 됐다. 미흥식품은 북측 상대방의 변경 및 방북불허, 태영/LG는 북측의 나진·선봉지역 방북불허로 각각 사업추진이 일시 중단되어 있는 상태다.

을 줄일 수 있는 제도적 장치 마련이 절실한 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 현재 정부는 남북경협 4개 합의서의 발효를 계기로 남북경협의 제도화를 적극 추진한다는 방침을 세워두고 있다. 김대중 정부가 1980년대 말부터 시작된 남북경협의 양적 성장을 이루었다면 노무현 정부는 남북경협 제도화라는 질적 성장의 목표를 수립한 셈이다. 이에 따라 「남북협력기금법」과 「남북협력기금운용관리규정」에 명시된 손실보조 제도의 실질적 실행을 위한 세부규정 및 약관을 마련하고,¹⁵⁾ 남북협력기금 대출시 대북 투자자산을 담보로 인정하는 방향으로 관련 규정을 개정할 계획이다.

북측과는 ‘남북경제협력추진위원회’, ‘남북경제협력제도실무협의회’ 등을 통해 비상업적 손실에 대한 조사방법 확정, 금강산·개성지구 개발을 위한 통행·통신합의서 체결, 남북상사중재위원회 구성,¹⁶⁾ 청산결제의 세부사항 확정, 산업표준 및 지적재산권 문제 논의 등을 추진할 예정이다.¹⁷⁾ 또한 2003년 8월 제6차 남북경제협력추진위원회에서의 합의대로 남북간 직거래(직접계약, 직접수송, 직접결제) 확대에 주력하고, 개성이나 평양 등에 남측 기업이 북측과 각종 경협상담을 하고 거래계약서를 체결할 수 있는 사무소 개설을 추진하고 있다.

15) 손실보조는 당사자간 귀책사유가 없는 비상위험 및 북측기업의 신용위험으로 인한 손실을 보조해 주는 일종의 대북 보험제도이다. 기존에는 귀책사유 판정을 위한 사고조사 경로가 확보되지 않아 도입되지 못하고 있는 상황이었으나 「상사분쟁해결절차에 관한 합의서」의 발효로 실질적 실행의 여건이 마련된 것이다. 1991년 손실보조제도의 도입 후 2003년 8월 현재까지 대북교역 손실보조금으로 지출된 금액은 1991년 천지교역의 쌀 직교역 손실보조 12억 6,800만 원 단 1건이었다.

16) 남북상사중재위원회 구성은 2003년 10월 12일 제3차 남북경제협력제도실무협의회에서 합의됐다. 법률 및 국제무역투자 실무에 정통하거나 기타 필요한 분야의 전문지식이 있는 사람을 중재 위원장·위원으로 지명키로 했으며, 중재인은 남북한이 각기 30명으로 확정·등록하고 중재위원회에서의 결정은 남북 재판기관이 재심사를 하지 못하도록 했다.

17) 통일부, 앞의 자료(2003a).

〈표 2-8〉 남북 경제협력사업(자) 현황(2003년 9월)

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲ 대우 (합영)	삼천리총회사	남포공단 셔츠, 가방, 재킷 등 3개 사업	남포	512만불	1992.10.5 (‘95. 5.17)
고합물산 (합영,합작)	광명성총회사	의류·봉제, 직물 등 4개 사업	남포, 나진, 선봉, 평양	686만불	1995. 5.17
한일합섬 (합영,합작)	조선은하 무역총회사	스웨터, 봉제, 방직 등 4개 사업	”	980만불	1995. 6.26
국 제 상 사 (합영,합작)	”	신발	”	350만불	1995. 6.26
▲ 녹십자 (합작)	광명성총회사	의약품(유로키나제) 제조	평양 통일구역	311만불	1995.9.15 (‘97.11.14)
동양시멘트 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	시멘트 싸이로 건설	나진, 선봉	300만불	1995. 9.15
동룡해운 (단독투자)	해양무역회사	하역설비(크레인 등)	”	500만불	1995. 9.15
삼성전자 (합작)	조선체신회사	나진선봉 통신센터	”	700만불	1996. 4.27
▲ 태 창 (합영)	릉라888무역총 회사	금강산 샘플 개발	강원도 고성군	580만불	1996.4.27 (1997.5.22)
대우전자 (합영)	삼천리총회사	TV 등 가전제품 생 산	남포	640만불	1996. 4.27
▲ 한국 전력 공사	원자력총국	경수로건설지원사업	신포	4,500만불→ 11,430.8만불	1996. 7.15 (1997.8.16→ 1999.8.10변경)
▲ 미홍식품 (합영)	조선철산 무역총회사	수산물 채취·가공	청진, 함흥, 원산, 남포	47만불	1997. 5.22 (1998. 3.13)
* 신일피혁		피혁, 의류봉제	나진,선봉	300만불	1997. 5.22
한 화 (합작)	청운산 무역회 사	PVC장판 제조	평양, 남포	90만불	1997. 5.22
LG전자 /LG상사 (합영)	광명성총회사	전자제품(컬러TV) 조립생산	평양	450만불	1997. 5.22 1997.10.14 (변경승인)

〈표 2-8〉의 계속

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲ KT	체신성	경수로 건설 통신 지원사업	신포	14만불	1997.8.1 (1997.8.1→ 2001.2.5, 2002. 5.28 변경)
코오롱상사 (합작)	은하무역 총회사	섬유 및 섬유제품 가공·생산	평양, 남포	400만불	1997.8.1
삼성전자 (합영)	조선체신회사	전자교환기 등 통신설비 생산	나진, 선봉	500만불	1997.8.1
신원(합작)	은하무역총회사	의류·봉제사업	평양	100만불	1997.8.1
파라우수산 (합영)	조선은파산 무역상사	수산물 생산·가공	원산, 해주	300만불	1997.8.1
금오식품 (합작)	은하무역 총회사	냉면·고구마전분 제조	평양	40만불	1997.8.1
한국토지공사 (단독투자)	대외경제협력추진위원회	나진·선봉지대 시범공 단 조성	나진, 선봉 (유현지구)	-	1997.10.14
대상물류 (단독투자)	”	나진·선봉 국제물류 유통기지 개발·운영	나진, 선봉 (동명지구)	420만불	1997.10.14
삼천리자전거 /LG상사 (합영)	광명성총회사	자전거 조립·생산	나진, 선봉	800만불	1997.10.14
▲태영수산/L G상사(합영)	”	가리비 양식·생산	나진, 원산	65만불	1997.10.14 (1998.8.28)
▲한 국 외 환 은행	경수로 사업대상국	경수로사업 부지내 은행점포 개설	금호	-	1997.11.6 (1997.11.6)
▲(주)아자커 뮤니케이션 (합영)	금강산국제관광 총회사	인쇄물 및 TV광고제작	평양, 기타 지역	편당 25만불	1997.11.14 (1998.2.18)
(주)에이스침 대(합작)	청류무역회사	침대 및 가구 제조·판 매	평양 락랑구역	425만불	1998.1.9
롯데제과 (합영)	광명성총회사	과자류(초코파이)생산 및 판매	평양	575만불	1998.1.9

〈표 2-8〉의 계속

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
(주)광인 (단독투자)	대외경제협력추진위원회	옥외광고(아립, PushCart, 옥상 및 도시형 간판, 내부 벽면 부착광고 등)	평양, 나진, 선봉	250만불	1998.2.18
안흥개발 (합작)	조선56무역회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만불	1998.3.13
▲두레마을 영농조합법인 (합작)	라선경제협조회사	나진, 선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진, 선봉	200만불	1998.4.8 (1998.7.27)
▲국제 옥수수재단 (조사·연구)	농업과학연구원→농업과학원 (1999.3.25)	새품종 생산력검정시험 및 제배적지 확정, 신품종 슈퍼옥수수개발을 위한 공동연구	평양, 기타	30.9억원 →216억원 (1999.3.25)	1998.6.18 (1998.6.18→2001.6.20 변경)
*(주)세원커 뮤니케이션		북한올림픽위원회 스폰서십 대행		미정	1998.8.6
▲(주)현대상 선, 현대건설, 금강개발산업 현대아산, 한 국관광공사	조선아시아태평양평화위원회	금강산관광사업(1998.9.7)→금강산관광 및 개발사업(1999.1.15)	금강산	9,583만불→1억33만불(1999.1.15) →1억 8,739만불(2001.1.20) →2억 532.9만불(2003.1.10) →2억 2,133만불(2003.4.4)	1998.8.6 (1998.9.7→1999.1.15 변경) 1999.4.16 변경 2001.1.20 변경 2001.6.23 변경 2003.1.10 변경 2003.4.4 변경)
▲(주)코리아 랜드(합영)	묘향경제연합체	북한부동산개발(임대·분양) 및 컨설팅업	평양	60만불	1998.8.28 (1998.8.28)
*성화국제그 룹		원정국제자유시장 건설·운영 및 평양지역내 백화점운영	나진, 선봉, 평양	190만불	1998.9.14
*아이엠시스 템		방송용 광고제작			1998.10.17
▲백산실업 (합영)	선봉군 은실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·노타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만불	1998.10.28 (1998.10.28)
▲(주)현대시 스콤, KT, 온세통신	금강산국제관광총회사	금강산 관광을 위한 통신협력사업	금강산 관광지역 및 평양	13만불	1998.11.11 (1998.11.11→2000.11.20, 2001.10.4, 2002.5.28 변경)
(주)제주 (합작)	광명성총회사	북한수산물 생산 및 판매	서해인근	299만불	1999.1.8
▲(주)평화자 동차(합영)	조선련봉총회사	자동차 수리 및 조립공장 건설	남포	5,536만불	1999.8.31 (2000.1.7 → 2000.10.21 변경) 2002.2.20 변경)
▲한국전력공 사		대북경수로 건설사업 본공사(TKC)	금호지구	40.8억불 (PWC금액 포함)	(1999.12.15)
▲삼성전자	조선컴퓨터센터	남북 S/W 공동개발	북경	72.7만불→154.4만불→226.7만불	2000.3.13 (2000.3.13→2001.6.16→2002.8.21 변경)

〈표 2-8〉의 계속

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲(주)하나비즈닷컴(합영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만불	2001.4.28 (2001.7.18)
▲(주)엔트랙(합영)	광명성총회사	정보기술·공동제품개발 협력사업을 위한 「고려정보기술센터」 건립	평양	400만불	2001.4.30 (2001.8.22)
▲(주)G-한신	광명성총회사	북한내 유리제품 생산시설 설립운영	평양	230만불	2001.7.18 (2001.10.16)
▲(주)아이엠알아이	삼천리총회사	발포성수지 생산공장 설립	평양	52만불	2001.10.16 (2002.8.7)
▲국양해운	개선무역총회사	해상운송사업 및 하역시설개선사업	남포	61.9억원	2001.11.21 (2001.11.21)
▲(주)훈넷	범태,조선장생무역총회사	인터넷 게임S/W 공동개발 및 서비스	평양	20만불	2001.12.29 (2001.12.29)
▲한국원자력안전기술원	국가핵안전감독위원회	경수로 건설 관련 핵안전 규제사업	-	-	2002.3.7 (2002.3.7)
(주)서전어패럴	광명성총회사,조선봉화총회사	피복제조	남포	41.2만불	2002.5.13
현대아산(주)한국토지공사		개성공업지구 공장지역 1단계 조성사업	개성	185만불	2002.12.27
현대아산(주)	조선아시아태평양평화위원회	개성관광사업	개성	-	2003.3.18
▲(주)평화항공여행사	금강산국제관광총회사	평양관광사업	평양	-	2003.8.25 (2003.8.25)
대한광업진흥공사	삼천리총회사	흑연광산개발사업	황해남도 연안군 정촌리	510만불	2003.9.3

주: ▲는 「협력사업」 승인까지 받은 기업, *는 취소된 기업임.
자료: 통일부.

제2절 남북경협の特徴과 전망

이상 살펴본 남북경협 현황과 그 경과를 통해 제시할 수 있는 남북경협の特徴과 앞으로의 전망은 다음과 같다.

첫째, 남북교역이 많은 민간기업의 참여 속에 양적으로 성장하는 데

비해, 남북경제협력사업은 아직까지 민간보다는 정부 주도로 진행되고 있으며 민간기업의 사업실적도 미미한 편이다. 이처럼 민간 투자협력사업이 부진했던 이유는 북한지역의 투자위험, 취약한 산업기반시설, 안정적 투자를 위한 제도·행정의 미비 및 기업경영상의 제한 때문이며, 대우 등 선발 진출기업의 실패사례도 기업가들의 투자의지를 약화시키는 원인 중 하나로 작용했다. 현재 정부의 경제협력사업이 대부분 산업기반시설 구축 및 경협제도 정비에 집중되어 있고, 이는 민간기업의 대북 투자를 유도하는 전제가 된다는 점에서 당분간은 정부 협력사업이 더욱 활발히 전개될 필요가 있다. 아울러 경협 4개 기본합의서의 채택으로 투자 안정성이 개선되고, 개성공단 개발이 본격화되면 민간기업의 투자사업도 활발해질 전망이다.¹⁸⁾

둘째, 대부분의 교역이 거래위험을 줄이기 위해 제3국 중개상을 매개로 한 간접교역의 형태로 진행되고 있으며, 거래성 교역 중에서 위탁가공교역의 비중이 점차 높아지고 있다. 2003년 9월 통일부와 무역협회가 공동으로 최근 2년간 남북교역 실적이 있는 업체를 조사한 결과를 보면, 응답업체 138개 중 간접교역이 82.6%(간접·직접 혼합형태 포함)였고 직접교역은 17.4%에 불과했다. 그러나 간접교역 업체들 중 64.3%가 거래 당사자간의 장기적 신뢰 구축에 유리, 중개수수료 등 거래비용 절감, 남북교역의 투명성 제고 등을 이유로 직접교역 형태로의 전환을 바라고 있는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 따라서 상사중재위원회의 구성 등으로 교역분쟁을 해결할 수 있는 적절한 방법이 모색된다면 직접교역이 증가할 것이라는 예상이 가능하다. 북한 역시 1998년 이후 ‘민족경제협력연합회’가 대남 경협사업을 담당하고 베이징·단둥 대표부를 설치하면서 남북 직접교역에 주력하고 있다.

한편 위탁가공교역은 1991년 코오롱상사가 학생용 가방을 최초로 위탁가공으로 생산한 이래 매년 큰 폭으로 증가해, 2002년도 위탁가공교

18) 중소기업협동조합중앙회가 지난 2002년 10월 개성공단 입주의향업체를 조사한 결과 1,300여 개의 중소기업체가 입주의향서를 제출했다고 한다.

19) 통일부, 「남북교역 실태조사 결과: 직교역체제 구축 및 4개 경협합의서 후속조치 대책 등」, 통일부, 2003b.

〈표 2-9〉 연도별 위탁가공설비 반출현황

(단위: 천 달러)

연 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	계
업체수(건수)	2(2)	3(6)	4(4)	6(6)	13(16)	20(35)	30(52)	18(48)	96(169)
금 액	532	670	490	1,380	5,234	7,653	8,993	6,232	31,184

자료: 통일부.

역액이 1억 7,118만 달러로 전체 교역액의 26.7%, 거래성 교역액의 49.9%를 차지하고 있다.²⁰⁾ 또한 위탁가공형태 역시 단순형에서 설비제 공형으로 이전하는 추세이기 때문에, 설비에 대한 기술교육을 매개로 남북 인력의 직접교류도 점차 확대되고 있다. 따라서 이 부분에 대한 전망도 비교적 밝다고 볼 수 있다.

셋째, 민간 투자협력사업의 경우 초기부터 대우, 태창, 녹십자 등 제조업 중심으로 진행되어 왔으나, 2000년대 들어 삼성전자, 하나비즈닷컴, 엔트랙 등 정보기술사업도 활발해지고 있다. 이는 무엇보다도 북한이 1990년대 후반부터 이른바 ‘과학기술중시정책’을 천명하고 정보통신 분야의 남북협력을 강화하고 있기 때문이며, 남한의 정보기술업체도 남쪽에 부족한 저임금 프로그램개발 인력을 활용하기 위해 대북사업을 본격화하는 추세다. 그러나 북한의 열악한 정보통신 인프라, 바세나르 협정이나 미국 상무성 EAR(Export Administration Regulation, 수출관리령)과 같은 기술 통제제도 등이 이 분야 협력사업의 장애물로 작용하고 있으며, 이를 제거하기 위한 남북 당국과 기업의 노력도 계속되고 있다. 따라서 정보통신분야는 중·단기적으로 개척해야 할 필요가 있다고 하겠다.

20) 통일부, 앞의 책, 202쪽; 만족도 면에서도 위탁가공교역이 단순물자 교역보다 앞선 것으로 나타났다. 앞에서 소개한 통일부·무역협회 공동조사를 보면 교역 성과를 묻는 질문에 ‘불만’이라고 응답한 업체 가운데 위탁가공업체는 13.5%에 그친 반면, 단순교역업체는 두 배 이상인 28.7%에 달했다.

제3장 북한 노동법제 분석

제1절 연구의 필요성

국가간의 경제협력이 활성화되고 그 목적인 바가 제대로 기능하기 위해서는 이를 뒷받침하는 법·제도적 장치의 마련이 필수적으로 요청된다. 외국자본의 도입을 통한 경제협력 방식 가운데 단순한 위탁가공 형식에서도 예외가 될 수는 없겠지만, 특히 외국인의 직접투자와 같은 경우에는 그에 적합한 투자환경이 조성되어야 할 필요성이 더 크다. 한편 그러한 투자환경 가운데 투자대상 국가의 노동관계법은 현실적인 인력 활용 및 노동생활관계를 규율하는 규범으로서의 역할을 수행하고 있다. 따라서 당해 국가의 인력을 활용하여 경제협력사업을 추진하는 노동력의 제공 및 그 활용이라는 측면에서, 노동관계법제에 대한 고찰은 경제협력의 성패를 가름하는 중요한 판단기준이라고 할 것이다.

북한은 사회주의 법계에 속하는 나라로서, 그 노동관계법은 자본주의 사회에서 일반적으로 발견할 수 있는 노동법제, 즉 근로자의 인간다운 생활 및 노동기본권을 보장하기 위하여 현실 노동관계를 규율하는 규범과는 여러 가지 측면에서 상이한 점을 가지고 있다. 그러나 노동법의 기능과 관련하여 최근 대외 경제개방 조치를 확대하고 있는 북한의 노동관계법제를 살펴보는 것은 투자환경의 개선이라는 측면에서 유의미한 일이다. 현재 북한은 심각한 경제위기를 타개하기 위한 각종 특별구역

의 지정, 남북경협사업의 추진 등과 같은 개혁·개방 조치에 더하여 우리 기업의 직접투자 및 경영여건의 제고에 기여할 수 있는 노동관련 규정들을 계속적으로 발표하고 있다. 합영법 등을 비롯한 외국인투자기업 노동규정이 오래 전에 제정·발효되고 있는 가운데, 최근 신의주특구법상의 노동규정 및 개성공단 노동규정을 공포한 것이 그 예이다.

새로운 법률, 규정들은 기본법인 「북한 노동법」과 일정한 연계성을 가지고 있지만, 같은 사회주의 국가이면서 북한보다 먼저 개혁·개방정책을 추진하고 있는 중국·베트남의 노동관련법제에서도 착안한 바가 많은 것으로 보인다.¹⁾ 즉, 중국이 1978년부터 개혁·개방정책을 실시한 이후 제정된 중외합자경영법제 및 외국인투자기업 노동규정 등²⁾은 북한의 합영법 및 기타 외국인투자관련 법규의 모범이라고 추정할 수 있다. 또한 중국이 경제개방지역을 설치하고 외국자본의 유입을 도모한 사실에 대해 경제개방지역의 지정·운영은 북한의 실정에 적합하지 않아 독자적인 개방정책을 추진하겠다고 하였던 북한이, 1990년대에 들어서 각

1) 실제로 북한의 개혁·개방정책은 중국의 성공사례에 상당한 영향을 받고 있으며, 최근의 행보를 보면 베트남의 개혁·개방정책에도 많은 관심을 가지고 있는 것으로 판단된다. 대외문화부위원회 류성립 부위원장을 단장으로 한 ‘북한경제연수단’의 베트남 방문이 그 한 예가 될 수 있다. 즉, 북한경제연수단 12인이 2003년 8월 18일부터 9월 1일까지 베트남의 경제개방정책 및 운용방법에 대한 연수를 실시한 것 등으로 미루어 볼 수 있다. 그동안 북한은 중국식 개혁·개방정책에 많은 관심을 가지고 있었지만, 그 이후 9월에 오경철 무역부 과장을 비롯한 5명이 베트남을 방문했으며 최고인민회의 법률대표단도 8월 하순께 베트남을 방문해 경제개방 이후의 법정비에 대해 연구한 것으로 산케이신문은 보도하고 있다(NKchosun, 2003. 10. 1).

http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat_id=2&res_id=39192&page.

2) 1978년 12월 중국 공산당 제11기 3차 중앙위원회 전체회의(11기三中全會)의 공보에서 “인민민주주의를 보장하고 사회주의 법제를 반드시 가미하여 민주제도를 활용하고 법률화를 달성하여야 한다”는 등의 내용과 함께 외자도입을 중요한 경제개혁정책으로 채택하였다. 외자유치를 위해 중국은 외국인 투자자들에게 익숙한 서구모델과 유사한 노동법제를 마련하였다. 그러한 연유에서 1979년 「중외합자경영기업법(中外合資經營企業法)」이 공포된 1년 후 1980년 국무원이 「중외합자경영기업 노동관리규정(中外合資經營企業 勞動管理規程)」을 공포한 것을 필두로, 외자기업을 노동관계를 규율할 목적의 여러 가지 노동법규가 제정되었다(문무기, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, 한국노동연구원, 2003, 12~13쪽 참조).

중 경제특구를 설치한 것은 중국의 직·간접적인 영향을 받고 있다는 사실을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 북한이 개혁·개방에 있어서 독자적·자주적 대외무역정책을 주장하고 있다고 하더라도, 성공적으로 추진되고 있는 중국의 선례에서 적지 않은 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 베트남 역시 사회·경제제도를 새롭게 쇄신(刷新)한다는 뜻의 도이모이정책³⁾을 시작한 이래 그 경제는 꾸준히 성장하고 있으며, 시장경제로의 이행이 1990년대에 와서 본격화되고 있는 등 소기의 성과가 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 주변 사회주의 국가들의 경제정책 변화에 따른 성장경험과 북한 내부의 경제상황 악화는 북한의 시선을 밖으로 돌리게 하였고, 그 결과 노동관련 법제의 변화로 나타나기 시작하였다.

본 장에서는 북한 노동법, 외국인투자기업 노동규정 및 각종 경제특구에 적용되는 노동규정의 법리 분석을 통해, 북한 노동법제의 기본구조를 개관하고 이와 관련된 중국·베트남의 노동관련 법제도 비교하여 분석한다. 다만 지면관계상 중국·베트남의 법제는 필요한 부분에서 각주로 정리하였으며, 각 국가별 개혁·개방의 시차가 존재하여 이를 단순 비교할 수는 없으므로 어디까지나 개혁·개방정책을 추진하기 시작한 북한의 현재시점에서 고려할 수 있는 사항을 중심으로 소개하였다.

3) 도이모이정책은 소유구조의 변화, 자유시장경제질서 확립, 해외시장개방(외국자본 유치)의 세 가지 부문에서 획기적이라고 할 수 있는 경제개혁이다. 이 개혁정책은 국가주도로 위에서부터 아래로 내려진 조치로 과거 개혁정책이 10년 동안 이루어졌으나 이에 대한 실패의 반작용으로 새로운 차원의 개혁방안이 정부에 의해 의도적으로 추진된 것이다. 이 정책은 시장경제시스템의 구축을 의도하고 정치체계의 변혁 없이 경제개혁만을 의도한 것으로 사회주의 국가에서 보여지는 일반적인 패턴과 유사한 유형으로 볼 수 있다(선한승 외, 『사회주의 국가의 노동개혁과 북한모형 연구』, 한국노동연구원, 2002, 94~100쪽 참조).

제2절 북한 법제의 특징 및 사회변화

1. 북한법제의 특징

북한법에는 북한사회가 기본적으로 채택한 사회주의 체제의 성격이 드러나 있으나 과거 동구권의 사회주의 법제와 달리 주체사상에 입각한 특수한 법문화권을 이루고 있다. 즉 북한법은 체제에 있어서 조선노동당 규약이 헌법에 우선하는 독특한 법체계를 가지고 있다. 또한 경제적 하부구조를 반영하는 상부구조로 인식하는 북한법은 헌법을 비롯한 각종 성문법이 제정되어 있어도 법의 본래적인 기능을 발휘하지 못하고, 다만 김일성과 김정일의 교시 및 지시와 이에 따른 노동당의 결정이 각종 국가기관과 그 구성원 및 주민들의 생활과 활동을 지도하는 최고규범으로 작용하고 있다.⁴⁾

이러한 독특한 사상적 기반을 가지고 있는 북한법의 특징은 다음과 같다.

첫째, 북한에서 “법은 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서의 당의 정책과 당이 제기하는 과업을 구체적이고 명확한 행위규범의 형식으로 표현하고 있다. 법은 특수한 사회적 행위규범의 체계”⁵⁾로 본다. 또한 “법의 특성은 당의 노선과 정책, 당이 제기하는 정치, 경제, 문화, 군사 등 제반 과업의 실행을 법적 의무로 규정함으로써 당 정책의 철저한 관철을 보장함에 있는 것으로, 법은 전적으로 당의 정책을 옹호하기 위하여 제정된 것이며 법은 정치의 표현이기 때문에 정치에 복종되어야 하며 그것과 분리될 수 없다”⁶⁾고 밝히고 있다. 따라서 북한의 법은 “당의 정책을

4) 한국경영자총협회, 『북한노동법제』, 한국경영자총협회, 2000, 51쪽.

5) 방계문, 「공화국 법은 우리 당 정책실현을 위한 강력한 수단」, 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』, 과학원출판사, 1964, 1~5쪽(박은정, 「북한 노동법에 관한 연구」, 이화여대 석사학위논문, 1998, 14~15쪽에서 재인용).

실현하는 수단인 만큼 법은 어디까지나 당 정책에 복종되어야 하며 당 정책 실현에 충실히 복무”하여야 하는 것으로 볼 수 있다.⁷⁾ 이렇듯 북한 법의 가장 커다란 특징은 법이 정치에 우선하고 법 전체를 이끄는 이념은 법외재적인 이념으로서 정치이념이라는 점이다. 이것은 사회주의법 체계에서 나타나는 일반적인 특징이기도 하다.

둘째, 북한법은 근로자보호와 노동질서 강화에 대해 노동법뿐만 아니라 헌법, 형법, 민법 등의 대부분의 법도 이의 강화에 대하여 언급하고 있다는 점이 특징적이다.⁸⁾ 대표적인 것으로 헌법 제30조가 근로시간(8시간) 규정을 두고 있는 한편, 제71조는 국민의 휴식권을 보장하고 있고, 형법에서도 ‘사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄’를 규정하여 노동규정을 위반하는 경우에는 형사벌을 부과하고 있는 것을 그 예로 들 수 있다.

셋째, 북한의 법령은 종류와 발령기관이 다양하고 그 법령 상호간의 효력이 불분명하다는 특징을 가지고 있다. 민사법·행정법·상사법 등의 법영역에 있어서 그 구분이 모호하다. 또한 새로운 법령을 제정할 때 기존 법령과의 관계를 명시하고 있지 않고, 기존의 법률도 폐지하지 않아 신법과 구법 상호간의 효력관계도 불확실하다.

2. 북한사회의 변화

가. 북한의 대내적 변화 - 북한의 경제관리개선조치

북한은 1990년대 중반 이래 장기간의 경제난으로 계획경제시스템의 정상적인 작동이 불가능해짐에 따라 시장경제적 요소가 생성되었다. 이러한 상황에서 김정일은 중국과 러시아의 개혁·개방현장을 시찰하며 변화의 필요성을 인식하게 되었고, 2001년 10월 최근의 개혁조치의 방향

6) 김일성전집 제5권, 452~453쪽; 방계문, 앞의 책, 8쪽에서 재인용(박은정, 앞의 논문 15쪽 참조).

7) 방계문, 앞의 책, 8쪽(박은정 앞의 논문 15쪽 참조).

8) 박은정, 앞의 논문, 15~16쪽.

을 제시하는 「경제관리 개선지침」을 하달하였다.⁹⁾ 이에 따라 북한은 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 실시하여 ‘기업의 자율권 확대’, ‘배급제 폐지 추진’, ‘가격·임금·환율의 대폭 인상 등’ 획기적인 경제개혁을 추진하고 있다.¹⁰⁾

경제관리 개선조치 중 기업의 자율권을 확대하는 방안으로는 첫째, 기업경영과 관련하여 당간부가 행사하던 권한을 지배인에게 이양하고 기업에 세부 생산계획 수립권을 부여하였다. 둘째, 종래 국가에 납부하던 감가상각금과 초과이익을 기업이 재투자재원으로 활용토록 허용하였다. 경작지와 관련하여 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지허용면적을 기존의 30~50평에서 400평으로 확대하고, 일부지역(함북 회령 등)에서는 협동농장 토지를 개인에게 할당해 주어 경작토록 하는 ‘개인 영농제’도 시험적으로 실시하고 있다.

아울러 식량 및 생필품의 국정가격과 함께 버스·철도 요금 등 공공요금을 대폭 인상하였고,¹¹⁾ 근로자·사무원 등 전직종을 대상으로 생활비(임금)를 평균 18배 인상하고 ‘노동의 경과에 따른 분배’라는 원칙 아래 차등지급하고 있다.¹²⁾ 또한 종래 국가가 무상에 가까운 가격으로 공급하던 식량과 생필품을 주민들이 인상된 가격으로 직접 구매토록 하여 배급제를 단계적으로 폐지하고 있다. 다만 군·보위부·보안성(경찰) 등 체제보위 계층과 취학아동에 대해서는 당분간 배급제를 유지하도록 하고 있다. 아울러 종래 고평가되어 온 북한원화의 환율을 나진·선봉 지역 수준으로 현실화하고¹³⁾ 수입관세를 2배로 인상하였다.

이러한 일련의 조치에 대하여 북한당국은 이것은 “경제를 관리운영하여 최대한의 실리를 보장하기 위한 전제로 가격의 설정이 적절해야 한

9) 국가정보원, 「최근 북한의 경제개혁 추진 동향」.

http://www.nis.go.kr/kr/include/branch.jsp?menu_id=M03030000.

10) 아래의 2002년 7월 1일 경제관리개선조치의 내용은 각주9)의 국가정보원 자료를 참조하였다. 보다 자세한 내용은 제5장 제3절에서 다시 언급한다.

11) 쌀(kg당) 8전→44원(550배), 돼지고기(kg당) 7원→170원(24배), 버스(대중지하철)요금 10전→2원(20배), 평양·청진간 철도요금 16원→590원(37배)으로 인상.

12) 광산 노동자 등 중노동자는 240~300원→6,000원(20~25배), 일반노동자는 110원→2,000원(18배), 목표 초과 달성시 보너스 지급.

13) 1\$ 2.2원→153원 정도.

다는 평가로부터 나온 것으로, 이번 인상조치에 대하여 북한의 국가가격제정국 관계자들은 창조와 혁신의 담당자들인 근로자들이 자기의 경제활동의 실체를 정확히 파악할 필요가 있다”¹⁴⁾고 지적하였다. 또한 국가가격제정국의 관계자들은 북한의 경제조치에 대하여 자본주의 국가들의 ‘시장경제도입의 징조’라는 관점에 대해, 이들의 조치는 사회주의 원칙에 기초하여 이루어진 것으로 사람들의 경제활동이 화폐에 의한 유통의 형태를 취한다고 하여도 그것은 생산수단의 전인민적 소유에 기초한 계획경제의 테두리 속에서 진행된다는 것을 강조하였다.¹⁵⁾

그러나 북한의 대내적 경제개혁 조치인 7·1 경제관리조치의 목적은 ① 국정가격의 현실화와 임금의 대폭적인 인상을 통한 생산성 제고, ② 생산물의 암시장유출 억제 및 국가경제부문의 정상화, ③ 개별 경쟁체제 확립과 기업의 자율성 강화를 통한 국가의 재정적 부담 축소 등에 있다고 할 수 있다. 아울러 북한이 사회주의 헌법개정(1998. 10) 이후 주요 경제정책 방향을 경제의 현대화와 효율에 중점을 두어, 산업의 현대적 개건, 경제관리 체제의 분권화 및 채산성을 강조하는 정책을 시행하려고 한 것이 중요한 배경이 되었다고 할 수 있다.¹⁶⁾

나. 북한의 대외적 개혁·개방정책 - 특구의 지정과 운영

1950년대 북한은 사회주의 생산체제를 세워 중공업 위주의 사회주의 자립경제 건설에 역점을 두었다. 교역에 있어서는 사회주의 국가와의 관계에 치중하였고, 북한 내에서 생산되지 않거나 조달하기 어려운 것은 당시 소련, 중국, 구 동구권에서 조달하는 것으로 대외교역의 필요성

14) 조선신보, “<더 높이 더 빨리 경제부흥의 현장에서 -4-> 대담하고 혁신적인 개선택 로임 및 전반가격의 인상”, 2003. 10. 10.
http://www.korea_np.co.jp

15) 조선신보, 앞의 기사; 북한은 7·1 경제관리개선조치를 발표하였던 지난해 같은 달에 쌀의 가격이 8전에서 4원으로 인상되었다 하더라도 나라가 인민들의 먹는 문제를 책임진다는 시책에는 변화가 없는 것이며 가격조정은 인민들의 먹는 문제를 빨리 해결할 수 있게 하는 조치로서의 기능을 강조하였다(조선신보, 2002. 7. 26).

16) 김영윤, 「북한경제의 현황과 전망 - 최근 경제관련 변화조치의 효과를 중심으로」, 북한연구소 세미나, 2003. 9. 26 참조.

을 인식하지 못하였다.

그 후 1960년대에 들어 중·소분쟁으로 인한 중국과 소련의 원조감소는 북한경제에 많은 영향을 주었다. 같은 시기 남한경제의 급성장이 활발한 대외교역에 기인한 것이라는 인식은 사회주의 국가에 제한되었던 대외교역관계를 자본주의 국가로 확대하도록 하였다. 이 때 김일성은 ‘평화공존의 5대 원칙’을 내세워 남·북한에 균등정책을 실시하는 자본주의 국가와도 정치·경제·문화관계의 설정에 노력하겠다고 선언하였다. 이어 일본 등 선진국으로부터 차관형식의 수입을 통한 경제교류를 추진하였다.

1970년대에 이르러서는 1972년의 석유과동으로 인한 세계경제의 불황으로 수입원자재 가격이 대폭 상승하고, 북한의 비철금속 등 수출품목의 수출가격이 크게 떨어지게 되어 국제수지적자가 누적되었다. 이러한 상황 속에서 1979년 중국의 중외합자경영기업법 제정을 통해 추진한 개혁·개방정책 및 동구 사회주의 국가의 적극적 대외개방 정책이 큰 자극제가 되었다. 그 결과 1984년 9월에 합영법을 제정·공포하였고, 1985년에는 그 시행세칙과 합영회사소득세법 및 동 세칙, 외국인소득세법 및 동 세칙 등을 제정·공포하여 외국인 투자유치를 위한 법적 근거를 마련하였다.

그러나 1990년대에 동구권과 소련 등 사회주의 경제권의 붕괴로 북한은 심각한 경제위기에 직면하였다. 경제적 의존도가 컸던 소련의 지원 중단으로 북한경제는 위축되고 경제난이 심화되었다. 또한 1984년에 제정된 합영법을 통한 외국인 투자유치는 실효를 거두지 못하였다. 이에 따라 북한은 무역을 확대하고 외국인투자 유치를 촉진할 새로운 정책의 도입 필요성을 느꼈고, 종전의 자립경제 정책만으로는 심각한 경제난을 극복할 수 없다는 인식이 확대되었다. 이를 타개하기 위한 방안으로 채택된 것이 ‘무역제일주의’인데, 무역증진방안으로 수출품의 생산기지 확충, 해외시장 개척, 외화벌이 사업의 대대적인 전개 등 수출의 양적 증대에 정책적 중점을 두고, 이를 위한 국가조직의 확충차원에서 무역 및 대외경제협력과 관련한 기구를 개편하고 재정비하기에 이르렀다.

이 때 추진된 대표적인 정책으로는 1990년 7월부터 냉전 후 동북아

지역발전을 위한 협력방안의 하나로 중국과 러시아 등을 중심으로 한 ‘두만강개발 계획’이 논의되었으며, 이 계획에 대한 북한의 관심 또한 매우 높았다. 결국 북한은 중국의 개방경제특구(심천, 주해, 천진, 광주 등)를 시찰하고 외국자본에 대한 개방방식을 지역개방의 형태로 전환하여, 1991년 12월에 나진·선봉지역을 국제화물중개기지, 각종 수출기지 및 국제관광지로 조성할 목표로 ‘자유경제무역지대(경제특구)’를 지정, 선포하였다.¹⁷⁾

한편 앞에서 언급한 7·1 경제관리조치의 대외적인 방향으로 나타난 것이 2002년 9월 12일 신의주를 특별행정구로 지정하여 기존의 경제특구와는 달리 1국 2체제의 경제특구로 조성하려고 한 것이다. 즉 신의주 특별행정구에 행정권, 입법권, 사법권을 부여하고 행정구 자체적인 토지개발과 이용·관리하에 본 지역을 국제금융, 무역, 상공업, 첨단과학, 오락, 관광지대로 개발할 의도를 나타내었다. 현재 초대장관인 양빈(楊斌)이 랴오닝(遼寧)성 고급인민법정에 사기와 농지불법전용 등의 혐의로 기소되어 재기불능상태에 빠져 있기는 하지만, 북한은 신의주 특구개발에 미련을 두고 있는 것으로 보인다. 신의주 특별행정구는 국가권력의 간접적인 행사를 통한 행정구 관리방식을 취하고 있고, 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 경제개방구 개발방식을 적용하고 있어 중국의 홍콩 및 상해, 심천의 경제특구 경험을 원용하고 있는 특징을 보여준다.¹⁸⁾

그 이후에도 개성공단 등 남북경협을 통한 대외적 개방정책은 계속되고 있다. 즉 2000년 8월 (주)현대아산과 북한 아태·민경련간의 합의서 체결로 추진되기 시작한 개성공단 조성사업은 2000년 12월 통일부의 협력사업자 승인, 2003년 6월 착공식 개최 등으로 이어졌다. 공업특구인 개성공업지구는 신의주특별행정구와는 다른 점을 가지고 있다. 예를 들어, 신의주 특별행정구가 기본법에 입법·사법·행정을 비롯한 주민들의 권리·의무까지 포괄적으로 규정하고 있는 반면, 개성공단 관련규정은 투자자의 권리·의무와 활동범위를 구체적으로 규정하는 데 중점을 두고 있다. 개성공단 개발의 성공적 추진은 남북관계 개선과 상호 신뢰구축,

17) 한국경영자총협회, 앞의 책, 164쪽.

18) 김영윤, 앞의 논문, 2003.

한반도의 긴장완화와 민족의 동질성 회복 등 비경제적인 효과는 물론 경제적으로도 많은 효과를 나타내게 될 것으로 기대되고 있다.

제3절 북한의 노동법제

북한은 “주체사상(우리식 사회주의)”이라는 독특한 사회주의체제를 유지하고 있는 사회주의 법계에 속하는 국가이다. 따라서 북한의 정치·경제·사회·문화의 표현인 법규범들이 그 통치이념인 주체사상과 사회주의, 공산주의, 노동당의 정책들을 표현하고 있는 것도 당연한 현상이라고 할 수 있다. 이것은 「북한 헌법(조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법, 1998년)」 서문에서 주체사상을 지도이념으로 하고 있음을 천명하고 있는 점이라든지, 「북한 노동법(조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법, 1978년)」 전문에서 사회주의사상 및 노동당 정책의 관철을 천명하고 노동법이 당의 노동정책을 실현하는 수단임을 밝히고 있는 점에서도 확인되고 있다.

특히 김일성 주석(김정일 국방위원장)의 교시가 사실상 헌법·법률에 우선하는¹⁹⁾ 규범적 효력을 지니고 있으며, 이는 사회주의 법계국가에서 일반적으로 볼 수 있는 「정치의 법 우위 현상」이라고 할 수 있다. 관습법·판례법 등 불문법의 법원성(法源性)은 부정되고, “사회주의의 법의식(민주적·혁명적 법의식)” 또는 “공화국법의 요구” 등으로 표현되고 있는 조리(條理)에 대해서만 그 법원성을 인정하고 있다. 결국 이러한 북한법의 법원성은 우리가 그것을 개별적인 사안에 구체적·객관적으로 해석·적용함에 있어 상당한 판단의 어려움을 낳게 하는 결과를 초

19) 이러한 사실은 북한의 법학사전(사회과학출판사, 1971)에서 “우리나라의 법은 김일성 동지에 의하여 이룩된 영광스런 혁명전통을 계승하였으며, <중략> 당의 로선과 정책을 반영하고 있으며, 그것을 실현하는데 복무하는 프롤레타리아 독재의 강력한 무기이다”라고 언급하고 있는 점 및 주요 법률 제정시 전문(“○법을 채택함에 대하여”)에서 김일성 주석의 명의로 교시를 제시하고 있는 점에서도 확인되고 있다(박은정, 앞의 논문, 18쪽 참조).

래할 것으로 생각된다.

이처럼 북한사회를 지배하고 있는 사회주의 이데올로기는 노동관계·노동생활에 관한 북한의 성문법률들에도 그대로 투영되어 근로자의 보호뿐 아니라 노동규율 및 노동질서의 강화에 대해 규정하도록 하고 있다. 즉 북한 헌법은 「노동(‘로동’)」에 상당한 비중을 두어, 노동을 국민의 권리이자 의무로 규정하면서 직업선택의 자유와 최소한의 근로조건을 보장하고(동 법 제70조), 노동에 대한 자각적이고 성실한 참여 및 노동규율과 노동시간을 엄격하게 준수하도록 규정하고 있다(동 법 제83조). 또 북한 노동법도 사회주의 경제체제의 발전에 있어서 가장 기본적·결정적인 요인이 노동임을 강조하면서 노동을 “가장 신성하고 영예로운 것”으로 정의하고(동 법 제2조), 모든 근로자들이 노동에 대한 주인다운 태도를 가지도록 규정하는(동 법 제6조) 한편, 인민의 지위는 “로동의 성실성에 의하여 규정”되며 “로동에서 모범인 사람은 인민의 사랑과 높은 존경을 받는다”라고 규정하고 있다(동 법 제24조). 또 근로의 성실성 및 노동규율을 강조하는 조항(동 법 제18조)도 두고 있다. 결과적으로 북한 노동법은 모든 근로자에게 사상혁명을 강화하고 이들을 노동당의 주체사상으로 무장시킴으로써 공산주의 사회에 적합한 인간으로 개조하고자 하는 목적을 지니고 있고,²⁰⁾ 법규범의 효력이 근로자의 보호를 위해 국가·노동당의 권력(사용자의 이해)을 견제하는 것이 아니라 그 하위에서 이를 보조하는 수단으로 기능하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

1978년에 제정된 북한 노동법은 아직까지 개정 없이 적용되고 있다. 경제특구와 같은 정책추진이나 외자유치를 위한 규정을 내놓으면서도 노동력 관리를 위한 법의 개정은 이루어지지 않고, 해당 특구나 외국인 투자기업에 적용되는 규정들을 내놓고 있을 뿐이다.

20) 최성환, 「북한 유일사상체제의 분석과 사회주의 노동법에 나타난 작용과의 관련성 연구」, 『연구논문집』, 제3집, 조선대학교 통일문제연구소, 1979, 13쪽 참조.

1. 북한 노동관계법제 개요

가. 입법적 연혁

북한 최초의 노동법으로 볼 수 있는 것은 1946년 해방직후 「북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령(1946. 6. 24. 북조선임시인민위원회 제29호 결정)」이다. 1946년 노동법령은 기본적인 노동보호 규정 이외에도 자본주의적 요소²¹⁾를 상당부분 유지하고 있었다.²²⁾ 북한은 정권수립 후 무엇보다도 근로자·농민을 위한 정권임을 표방하고 근로대중을 정권의 존립기반으로 삼고 있었다. 그러나 이 노동법령에는 계약·해고·노동쟁의 등과 같은 자본주의적 요소가 혼재되어 있었고, 이것은 「사회주의 노동법」으로 발전하기 위한 과도기적 성격을 지니는 것으로 평가된다. 이 노동법령은 제정·공포되었으나 북한정권 설립 초기 실정에 거의 적용되지 못하고 사실상 사문화되었다.²³⁾ 이후 이 법령에 남아 있는 자본주의적 요소를 없애고, 사회주의 경제체제를 공고히 하기 위하여 개별적인 법령 및 내각결정들이 산발적으로 발표되었다.²⁴⁾

한편 1978년의 「조선민주주의인민공화국 사회주의 노동법」은 1946년의 법령을 수정·보완하기 위하여 발효되었던 내각결정 형식의 하위법령들을 하나로 통합·법제화하여, 사회주의 체제의 완전한 실현과 주

21) 예를 들면, 단체계약(단체협약) 및 근로계약제, 노동쟁의에 대한 사용자와 직업동맹(직맹)간의 해결 및 인민재판소에 의한 궁극적 해결, 노동규율 준수 및 지방직업동맹대표와의 협의에 의한 해고권 등이 그것이다.

22) 한국경영자총협회, 앞의 책, 56~58쪽 참조.

23) 박은정, 앞의 논문, 19쪽; 북한에서는 이 법을 ‘민주주의 노동법’이라고 한다. 근로자계급의 근본이익을 옹호한다는 점에서는 사회주의 노동법과 지향점을 같이하지만 잔존해 있는 제국주의식민적 착취와 노동관계를 해방시킬 것을 목적으로 하는 점에서 차이가 있다(리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』, 사회과학출판사, 1994, 45쪽; 한국경영자총협회, 앞의 책, 58쪽).

24) 예를 들면, 「노동자 임금적용에 관한 규정(1949)」, 「휴가허용절차에 관한 규정(1949)」, 「단체협약체결에 관한 결정서(1950)」, 「도급노동임금제에 관한 규정(1954)」, 「인민경제의 각 부분에 여성들을 더욱 인입시킬데 대하여(1958)」, 「노동행정사업을 개선강화할데 대하여(1959)」, 「노동 내부질서 표준규정(1961)」, 「노동보호에 관한 규정(1961)」 등이 있다(한국경영자총협회, 앞의 책, 59쪽).

체사상의 규범화를 노동법의 측면에서 시도한 것이라고 할 수 있다.²⁵⁾

나. 노동법의 체계

북한 노동법은 현재 북한 주민들의 근로관계에 적용되는 법(‘사회주의 노동법’)과 외국인투자기업의 근로관계에만 특별히 적용되는 법규(‘외국인투자기업 노동규정’)로 이루어진 이원적인 구조를 가지고 있다.²⁶⁾

북한 노동법은 총 8장 79개 조문으로 구성되어 있다. 제1장은 노동의 기본원칙, 제2장에서는 의무로서의 노동, 제3장은 노동조직에 관하여, 제4장은 노동에 의한 분배·보수규정을 두고 있다. 또 제5장은 기술기능향상을, 제6장에서는 노동보호규정을 두고 제7장과 제8장에서는 각각 휴식과 근로자에 대한 사회적 혜택에 대하여 규정하고 있다.

한편 북한의 형법은 형법을 위반한 범죄에 대하여 노동교화형²⁷⁾에 처하도록 할 뿐만 아니라(제71조~제81조), 사회주의 노동행정질서를 침해하는 범죄에 대해서도 노동교화형에 처하도록 규정하여(제93조~제96조) 노동법과 별도로 노동법규 위반에 대한 제재를 규정하고 있다.

25) 박은정, 앞의 논문, 19쪽 참조.

26) 반면 중국의 경우, 1994년 통일적인 노동법체계를 정비함으로써 자국의 일반 국영기업 근로자와 외국인투자기업까지 그 적용을 확대하여 일원적인 근로관계의 관리·감독을 실시하고 있다. 물론 중국도 노동법을 제정하기 전에는 북한의 합영법, 기타 외국인투자관계법이나 외국인투자기업 노동규정과 같은 「중외합자경영기업법」, 「외국투자기업 노동관리규정」 등을 두고, 이원적인 법체계에 의존하면서 외국인투자기업의 근로관계를 감독·관리하였다(한국경영자총협회, 앞의 책(2000), 179쪽). 한편 베트남의 노동법은 사업체 규모에 관계없이 근로자를 고용하는 조직, 개인 모두에게 적용되며, 직업훈련생, 견습생, 가내근로자 등에게도 적용된다. 또한 외국인투자기업이나 외국사무소, 국제기구에서 일하는 베트남인과 베트남 내에서 베트남인, 기업, 조직, 개인을 위하여 일하는 외국인도 이 노동법의 적용을 받는다. 결국 중국이나 베트남의 경우에 북한과 같이 뚜렷이 구별되는 이원적인 노동규범 체계를 가지고 있다고 볼 수는 없다.

27) 노동교화형이라는 것은 사실상의 강제노동을 의미하는 것으로, 이것은 투자기업 및 기업가들의 활동을 매우 위축시킬 수 있는 것으로 보인다(윤진기, 「남북경협에 있어서 북한 노동법의 역할 제고를 위한 실천적 과제」, 『노동법학』, 제12호, 2001, 212쪽).

이는 외국인투자기업 노동규정을 위반한 경우에도 적용되기 때문에 기업가들이 북한 형법에 의하여 처벌될 가능성이 존재한다.²⁸⁾

다. 북한 노동법의 특징

자본주의 경제체제의 노동법이 노동3권을 바탕으로 한 근로자의 생존권보장 및 권익보호에 그 중점을 두고 있는 것과 달리, 사회주의 노동법은 근로자의 권리는 당연히 쟁취된 것이므로 근로자의 권익보호보다는 근로대중을 동원하고 당의 정책을 합리화하는 수단으로 이용된다. 이러한 측면에 있어서는 북한 노동법도 예외는 아니다. 통치세력에 의한 정치가 법보다 상위를 차지하고 있는 북한 노동법의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 북한 노동법은 규제의 대상이 광범위하며 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다. 즉 북한 노동법은 근로자·사무원 및 협동농장원을 규제대상으로 하고, 현행 노동관계의 문제뿐만 아니라 “노동분야에서 이미 이룩한 성과를 법적으로 고착시키고 앞으로 노동분야에서 해결하여야 할 과업까지도 규제해야 할 사항”으로 포함하고 있다. 또한 ‘노동 및 노동생활과 관련된 북한당국의 혁명적 방침들’이라는 개념 자체가 매우 광범위하다.²⁹⁾ 따라서 사회주의혁명을 위하여 근로자들의 노동력을 효율적으로 동원하기 위한 정책의 표현으로서의 성격이 강하다.³⁰⁾

둘째, 북한 노동법은 국가경제계획기구에 의한 분배원칙을 규정한 법으로서, 오직 노동의 양과 질을 기준으로 하여 근로자들에게 근로의 대가로서 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비를 분배하는 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다.³¹⁾ 그러나 이것은 공산주의의 대원칙인

28) 반면 중국의 경우에 노동법은 인신구속형이 아닌 벌금 형태로 벌칙이 운영된다고 한다(주중한국대사관·중국한국상회, 「중국투자기업 노무관리 가이드」, 지역순회간담회자료, 1998. 6, 52쪽 참조).

29) 리기섭, 「사회주의 노동법은 새형의 완성된 사회주의 노동법전」, 『사회과학』, 제4호, 과학백과사전출판사, 1978, 2쪽(한국경영자총협회, 앞의 책, 60쪽).

30) 한국경영자총협회, 앞의 책, 60쪽.

31) 세종연구소 편, 『북한법 체계와 특색』, 세종연구소, 1994, 583쪽; 한국경영자총협회, 앞의 책, 60~61쪽.

‘능력에 따른 노동과 필요에 따른 분배’라는 명제에 어긋나는 것이다. 이에 대하여 북한은 “사회주의 사회가 완성된 사회가 아닌 공산사회로의 이행을 위한 과도기 사회로서, 현실적으로 분배 가능한 생산물의 한계에 의한 불가피한 조정”³²⁾이라고 설명한다. 즉 사회주의 사회에서는 아직 수요에 의한 분배를 할 수 있는 정도의 생산력이 발전하지 못하였기 때문에, 국가가 제정한 일정한 기준에 따른 분배가 이루어져야 한다는 것이다.³³⁾

셋째, 북한 노동법은 “모든 근로자에게 사상혁명을 강화하고 이들을 노동당의 주체사상으로 튼튼히 무장시킴으로써 공산주의 사회에 적합한 인간으로 개조하고자 하는 의도”를 담고 있다.³⁴⁾ 즉 북한 노동법은 1960년대 북한경제가 본격적인 사회주의 공업화를 행하며 공산주의를 전면적으로 실행하기 위한 투쟁의 단계에 접어들면서 체계화된 주체사상을 구체적으로 표현하고 있다고 한다.³⁵⁾

넷째, 북한은 노동법과 별도로 그 시행세칙으로서의 성격을 갖는 노동규율규정(1978. 8. 25)을 제정하였다. 이 규정의 내용은 규율의 성격과 목적 및 기본원칙을 규정한 총칙부분, 출·퇴근규율과 직업교대규율, 근로시간 이용규율, 노동력 수급에 관한 질서와 이동질서 등을 정하고 있다.³⁶⁾

이와 같이 북한 노동법은 이른바 ‘자주적이며 창조적인 노동’을 표방하고 있으나 실제에 있어서는 체제의 상이함을 넘어서 인간다운 근로를 위해서 불가결한 것으로 받아들여지는 국가권력이나 집권당의 권력으로부터 자유로운 근로자조직이나 민주적 운영, 나아가 경영참가의 단서를 찾아볼 수 없다. 따라서 북한이 표방하고 있는 이념은 단순히 이념적·도덕적 수준에 머무르고 있으며, 오히려 이념적인 통제수단으로 작용하는 측면이 강하다.³⁷⁾

32) 리기섭, 앞의 책, 136쪽(한국경영자총협회, 앞의 책, 61쪽).

33) 리기섭, 앞의 책, 136쪽(한국경영자총협회, 앞의 책, 61쪽).

34) 최성환, 앞의 논문, 13쪽; 한국경영자총협회, 앞의 책, 61쪽.

35) 리기섭, 앞의 책, 583쪽(한국경영자총협회, 앞의 책, 61쪽).

36) 법제처, 『북한법제 개요』, 1991, 499쪽.

37) 한국경영자총협회, 앞의 책, 63쪽 참조.

2. 북한 노동법의 주요내용

가. 노동력의 공급 및 실업(배치관리)

북한 헌법은 노동시장에 대한 국가의 통일적 관리를 천명하고 있다(제32조~제34조).³⁸⁾ 이러한 중앙집권적 계획경제구조에 의한 노동력 공급체계는 “대안의 사업체계”³⁹⁾와 “군중노선”⁴⁰⁾에 따를 것을 기본원칙으로 하고 있다. 북한 노동법도 국가만이 ‘노동조직’⁴¹⁾의 권한을 가진다는 집단주의 원칙이 강조되고 있다(제3조, 제10조). 이러한 집단주의적 성격은 1970년대에 들어서 본격화된 사회주의식 공업화를 수행하기 위하여 노동생산성을 제고하고 사회주의 노력동원의 체계화를 지향하고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 노동조직을 해한 기업소 및 노동조직에 노동력을 합리적으로 배치하고, 이를 통해 노동력의 낭비를 방지하여 그 효율적 이용을 꾀한다는 목표를 설정하고 있다.

38) 중국에서는 1978년 이전까지 고용할당제를 도입하여 노동시장의 개념 자체가 없었으며 국가는 고용인력, 규모, 고용형태, 채용관리 등 제반사항을 결정하여 분배하였기 때문에 기업에게 근로자 채용에 있어서 자율성을 전혀 허용하지 않았다. 그러나 1981년 중국공산당은 근로계약제를 위한 조치를 단행하였고, 그 이후 계약노동자가 등장하였다. 즉 1980년 외자기업에서 근로계약제가 실시되었고, 1984년부터 일부 국영기업에서도 근로계약제를 시행한 후 1985년부터는 기업에 일정한 근로자 채용의 자주권이 부여되었다. 또 1986년 7월 ‘국영기업신규채용잠행규정’에는 기업의 신규노동력 채용시 인력양성 훈련을 우선 진행한 후 취업시키는 것을 원칙으로 하며, 사회에서 공개적으로 채용하고 우수한 인력을 채용하도록 제시하였다(선한승 외, 앞의 책, 37~38쪽 참조).

39) 김일성 주체사상에 기초하여 노동당의 집단적 지도체제(공장당위원회)를 통해 기업의 계획·생산·기술을 통일적·종합적으로 지도·관리하는 방식을 말한다. 이것은 다른 사회주의 국가에서도 그 예를 찾아볼 수 없을 뿐 아니라 1인 관리체제를 통하여 기업의 중요한 정책결정을 지배인이 결정·운영하도록 한 중국의 기업운영 방식과도 다른 것이다(문무기, 「남북한 노동법제의 비교분석을 통한 법·제도 정비방안」, 『「남북협력시대의 노동시장 및 노동법제」에 관한 정책토론회」, 한국노동연구원, 2000. 9. 6, 33쪽).

40) 근로자들과의 광범위한 협의와 토의를 거쳐 노동정량을 제정하고, 제정된 노동정량을 그들 자신의 것으로 만들어 철저히 집행하도록 한다는 의미이다(문무기, 앞의 논문, 33쪽).

41) 이른바 노동력 활용을 위한 조직체계, 즉 기업소 등을 구성·운영하는 것을 말한다고 하겠다.

북한에서는 고등중학교를 졸업하는 만 16세 이상이면 공과대학, 의과대학 등의 고등교육기관에 진학하는 경우를 제외하고는 직장을 배치받게 된다. 직장을 배치받는 대상은 간부/근로자,⁴²⁾ 고등중학교 졸업자/대학과정 수료자/군대 제대자⁴³⁾로 구분하여 볼 수 있다. 북한의 헌법은 모든 국민의 희망과 재능에 따라 직업을 선택하여 안정된 일자리와 근로조건, 근로의 양과 질에 따른 분배를 보장받는다고 규정하고 있으나(헌법 제70조), 실제로는 직장배치에 있어서 본인의 의사(희망·소질·능력)에 관계없이 중앙의 총체적인 인력수급계획에 따라 당과 행정기관의 일방적인 지시(조정·통제)에 의하여 결정된다. 또한 직장의 자의적인 이동 역시 엄격히 통제되고 있다.⁴⁴⁾

북한 노동법 제30조는 노동력의 생산부문·비생산부문 및 인민경제부문·지역 등 각 부문간의 균형있는 배치는 물론, 근로자들의 창조적 지혜와 능력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 성별, 연령, 체질, 희망 및 기술수준에 맞게 노동력을 적재적소에 배치할 것을 규정하고 있다. 그러나 근로자를 채용하기 위한 근로계약이라는 개념이 없으며⁴⁵⁾ 노동력

42) 간부는 도·시·군(리 포함) 당 간부부에서 배치하고 대상은 대학졸업자, 국가사무원, 노동현장에서 충실성과 당성이 높은 근로자들이다. 근로자의 경우에는 각 도·시·군(리 포함) 인민위원회 노동과에서 일률적으로 배치한다.

43) 고등중학교 졸업자는 '시군 인민위원회 노동과'에서 이력서와 취직희망서, 신원진술서를 배우받아 작성하여 학교에 제출하면 학교장의 평정서를 붙여 시군 인민위원회 노동과로 넘기고, 노동과에서 이들 문건을 기초로 직장을 배정한다. 전문학교 졸업자는 각 도와 직할시의 노동처에서, 대학 졸업자는 대학 당국이 중앙당 간부와의 조정을 거쳐 직장을 배치한다. 군대 제대자는 사병의 경우에는 출신지역 시군 경제위원회 노동과에서, 군관의 경우에는 출신지역 시군 당 간부과에서 직장을 배치한다(한국경영자총협회, 앞의 책, 67~69쪽 참조).

44) 중국의 경우에 있어서도 다른 회사에 근무하고 있는 재직자의 채용은 일반적으로 금지되어 있다(외상투자기업 노동관리규정 제5조). 또 다른 회사의 재직자가 원래의 직장을 떠나는 데 필요한 절차를 거쳐야 채용할 수 있다. 고용계약을 체결하는 경우에는 원래의 회사 또는 지방정부 노동국 등에서 발급한 퇴직·전직증명서(또는 이적 동의서), 추천서를 첨부하여야 한다.

45) 북한에서 근로계약제도가 없어진 것은 사회주의 법·체도가 확립되면서부터라고 보아야 할 것이다. 노동법 이전의 법규정, 즉 사회주의체도가 확립되기 이전에는 개인 상공기업소에서 채용의 법적 형식으로 근로계약제도가 존재하고 있었으나, 생산수단에 대한 사회주의적 유일지배가 확립되고 국가가 노동력을 원천적으로 장악함에 따라 더 이상 근로계약이 법적 형태로 존재할 필요가 없어

은 ‘신청에 의한 배치’를 통해 채용된다. 직업을 희망하는 사람은 해당 국가기관에 자신이 원하는 직업을 요구할 수 있고 기업소에서 노동행정 기관⁴⁶⁾이 배치하는 인력을 정당한 이유없이 채용하지 않는 경우에는 법규위반으로 제재를 받게 된다. 다만 실질적으로 직장배치에 있어서 가장 중요한 판단기준은 본인의 ‘당성’과 ‘성분’이라는 정치적 기준이고, 부차적 기준으로 실무적 기준⁴⁷⁾이 적용되기 때문에 직장배치에 대한 불만이 적지 않고 이것이 근로의욕 상실의 중대한 요인으로 작용하고 있다고 하겠다.⁴⁸⁾

북한의 헌법 제29조는 “국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 노동이 보다 즐거운 것으로 사회와 집단을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내어 일하는 보람찬 것으로 되게 한다”라고 하여 실업의 개념을 배제하고 있다. 이것은 북한 노동법이 실업의 영원한 소멸을 규정하면서(동 법 제5조)⁴⁹⁾ 국가기관 및 기업소가 일시적으로 노동력이 남는다고 하여 임의로 근로자를 해고(除籍)할 수 없도록 하고, 불가피한 사정으로 일시적으로 노동력이 남는 경우에는 임시지원 사업을 조직할 의무가 국가에 있음을 규정하고 있음(동 법 제34조)에서도 확인되고 있다. 다만 “노동 규율규정”위반 또는 형법상 “사회주의 근로행정질서를 침해하는 범죄”를 저지른 경우 받게 되는 노동교화형에 해당되는 근로자는 종래 복무

지게 된 것이다(박은정, 앞의 논문, 30~31쪽 참조).

46) 이 때의 노동행정기관은 단순한 직업알선 또는 직업소개의 기능을 하는 것이 아니라 일상적으로 노동력의 파견권한을 행사하면서 기업소 등의 채용과 노동력에 대한 관리를 감독·통제하는 기능도 담당하게 된다. 즉 노동행정기관은 ‘로력파견장’을 발급하는 권한을 보유하며, 기관, 기업소 및 단체들은 이를 받아 들일 의무를 진다(리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』, 사회과학출판사, 1994, 78쪽; 박은정, 앞의 논문, 30쪽).

47) 예를 들어, 직무수행을 위한 기준으로서 본인의 학력, 자격, 실무능력, 활동력, 근무연수, 근무평점 등이 고려된다.

48) 고등교육기관에 진학할 때와 마찬가지로 직장배치에 있어서도 개인의 능력이나 적성, 희망보다는 출신성분, 당에 대한 충성도, 재학 중의 정치활동, 당 간부와 의 안면이 직장 배정의 결정적인 판단기준으로 작용한다(한국경영자총협회, 앞의 책, 69쪽).

49) 이에 대해 법규범이 일정한 사실을 선언적으로 규정하는 모순이 있다는 지적이 있다(최종고, 「북한법의 구조와 사상」, 『북한법연구』, 제1권, 1990(이철수, 『북한노동법』, 한국노동연구원, 1994, 41쪽) 참조).

하던 사업장에서 해고된다고 보아야 할 것이다.⁵⁰⁾

이러한 실업개념의 배제로 인하여 1978년 노동법 제정시에는 실업보험에 관한 규정도 삭제되었다. 그러나 북한의 1951년 「국가사회보장법」에서는 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 1개월 이상 직장을 배정받지 못하여 생계가 어렵고 달리 부양할 사람이 없는 경우 표준임금의 20%를 6개월 한도로 지급하되, 자발적인 실업 및 노동규율 위반 및 범죄 등 과실로 인하여 해고된 경우에는 이를 지급하지 않는다고 규정하고 있다.

나. 노동에 대한 보수의 지급(사회주의 분배)

자본주의 사회에서 노동력제공의 대가로서 임금을 받아 생활하는 것에 비해, 사회주의 사회에서는 근로자의 노동력 제공에 대해 국가는 생활비⁵¹⁾라는 형태의 적은 액수만을 지급하고 나머지를 국가가 관리하여 근로자의 교육 및 사회보장제도의 운영에 사용하는 것이 원칙이다. 북한에서는 사회주의적 분배원칙에 있어서 근로의 대가를 ‘노동의 양과 질’을 기준으로 근로자와 그 가족이 생활할 수 있는 생활비를 분배하는 것으로 하고 있다(헌법 제53조, 제70조, 노동법 제37조~제45조).⁵²⁾ 이것은 ‘능력에 따른 노동과 필요에 따른 분배’를 원칙으로 하는 공산주의

50) 즉, 노동법규를 위반한 근로자에 대해서는 대부분 노동교화형이 부과되는데, 이 경우 근로자는 교화소에서 근로하게 되므로 최소한 해당 근로자가 종전에 복무 하던 사업장에서 해고(除籍)되기 때문이다(박은정, 앞의 논문, 32쪽 참조).

51) 북한에서 임금이라는 용어 대신 생활비라는 용어를 사용하는 것은, 임금이 특수한 상품인 노동력의 가격으로 자본주의 노동법에서 규정되는 임금제도가 자본과 근로자 사이의 착취적인 관계를 반영한 것임에 비해, 생활비제도는 착취의 수단이 아니라 국가와 사회의 주인인 근로자들에게 안정된 생활을 마련해 주기 위한 보장수단이기 때문이라고 한다(박은정, 앞의 논문, 26쪽).

52) 북한에서 생활비등급제에 따른 임금을 지급하는 것과 달리, 중국은 1990년대 이후 기업의 자율성과 주도권을 높이기 위한 정책으로 비공유제기업에서 임금 가이드라인 정책을 도입하고 있다. 여기에는 일반적으로 국가가 임금수준을 통제하는 정책이 적용되지 않고, 기업들이 불법적으로 임금을 삭감하거나 과도한 벌금을 부과하여 임금을 삭감하는 행위를 감시하는 것에 머무르고 있다(백승욱, 『중국의 노동자와 노동정책: ‘단위체제’의 해체』, 문학과 지성사, 2001, 200~203쪽).

사회로 이행하기 위한 과도기인 사회주의 사회에서는, 현실적으로 분배 가능한 생산물에 한계가 있으므로 국가가 이를 분배하는 기준으로 제정된 것으로 이해되고 있다.⁵³⁾ 이를 위해 근로시간의 개념인 노동정량제⁵⁴⁾ 및 협동농장에 대한 노력일제를 도입하고 있고, 노동에 대한 대가로서 임금에 대신한 생활비 및 생활비의 추가적 형태로 가급금제와 상금제⁵⁵⁾를 시행하고 있다(노동법 제39조 제1문). 아울러 이러한 가급금제와 상금제에 대해 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 근로자들의 생산의욕을 더욱 높이며 그들의 창의·창발성을 적극 발양시킬 수 있도록 생활비 지불형태를 바로 적용하여야 하는 것으로 규정하고 있다(노동법 제39조 제2문).

생활비의 지급에 있어서는 노동법 제38조에 따라 국가기관, 기업소, 사회협동단체가 국가가 제정한 생활비 등급제⁵⁶⁾와 생활비 지불원칙에 입각하여 시행하고 있다. 생활비의 기본형태는 도급지불제와 정액지불제(노동법 제39조 제1문)로 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 국가가 제정한 생활비를 등급에 따라 정확히 지불하도록 하고 있다(노동법 제38조). 정액지불제는 작업량에 상관없이 정해지는 것으로 당이나 행정

53) 박은정, 앞의 논문, 20쪽(리기섭, 앞의 책, 136쪽).

54) 일정한 단위생산물을 생산하는 데 소요되는 근로시간으로 근로의 결과를 평가하고 노동의 보수를 정확히 계산하는 척도가 된다. 특히 북한 노동법에서는 노동정량을 책정함에 있어서 균등노선(근로자들의 토의·협의를 통해 제정·집행하는 원칙)의 견지(노동법 제41조) 및 국가표준정량제(노동법 제42조)를 규정하고 있다.

55) 생활비의 추가적 형태인 가급금은 노동의 질이 직접 표현되지 않는 조건, 즉 근무연한, 근로환경, 기술자격 등을 고려하여 지급하는 것이다. 상금제란 국가계획을 초과 수행하였을 경우에 모범적인 집단 또는 개별적인 노동자들에게 지급하는 것이다(김보근, 「북한노동보수제의 비판적 고찰 - 평등과 효율의 관점에서」, 고려대학교 경제학과 석사학위 청구논문, 35~36쪽, 38~48쪽; 리기섭, 앞의 책, 142~156쪽; 이철수, 앞의 책, 34~35쪽; 박은정, 앞의 논문, 35~36쪽 참조).

56) 근로과정에서 근로자가 제공한 노동력을 보상하고 그들의 생활을 보장하기 위하여 근로의 복잡성, 근로조건의 차이, 기능·기술의 수준, 경제발전에서 해당 부문이 차지하는 비중, 직제·자격 등 근로의 질적 차이에 따라 모든 부문의 근로를 일정한 등급으로 구분하고 이에 따라 생활비의 기준에 차등을 두는 제도이다(리기섭, 앞의 책, 145쪽; 박은정, 앞의 논문, 35쪽 각 참조).

〈표 3-1〉 기본생활비의 개정과 인상폭

	근로자계층	개정전(원)	개정후(원)	인상폭
1	근로자, 사무원의 평균	110	2,000	18배 정도
2	생산부문 근로자 및 과학자, 기술자, 교육자			19배 정도
3	비생산부문(사무직, 관리직)			17배 정도
4	중노동부문근로자(탄광 등)	160~240	6,000	20~30배 정도

자료: 강일천, 앞의 논문, 2003.

기관, 각종 사회단체의 사무원에게 적용된다. 반면에 작업량 또는 생산량에 따라 정해지는 도급지불제는 숙련도나 생산성 등 근로의 양과 질에 따라 급수를 정하고 액수도 그 급수와 근로강도에 따라 올라간다.⁵⁷⁾

앞에서 살펴본 2002년 ‘7·1 경제관리 개선조치’ 이후 물가와 함께 가장 큰 변동을 겪은 부분이 바로 북한주민의 생활비 부분이다. 기본생활비의 산출방식은 근로자(‘로력자’) 2명을 포함하는 4인 가족을 기준으로 하여 필요생계비가 4,000원, 근로자 1명당 필요수입이 평균 2,000원으로 계산된다. 7·1 경제관리 개선조치에 따른 근로자의 기본생활비 개정과 인상폭의 구체적인 내용은 아래의 표와 같다.⁵⁸⁾

한편 북한당국은 7·1 경제관리 개선조치 이후에도 연금제도는 그대로 유지할 것을 결정하였다. 이는 사회주의의 우월성을 보여주는 것으로 평가되고 있다.⁵⁹⁾ 북한의 연금제도는 1951년 8월 30일 제정된 국가사회보장법과 1978년 4월 18일 제정된 사회주의 노동법에 따라 임금노동자

57) 여기에서 ‘노동의 양’뿐만 아니라 ‘질’까지를 분배의 척도로 삼고 있는 사회주의 분배제도의 모습을 볼 수 있는데, ‘동일노동 동일임금’이라고 하여 그것이 노동보수의 지급에 있어서 평균주의를 의미하는 것이 아니라, 노동의 양과 질에 따른 공정한 상대적 분배를 할 것을 도모하고 있는 것이다(박은정, 앞의 논문, 33쪽 참조).

58) 강일천, 「《7·1 경제관리개선조치》 1년의 평가와 재해석」, 고려대 북한학회 국제학술세미나, 2003. 6. 26.

59) 김석향, 「제7장 북한주민의 일상생활」, 『북한이해』, 통일부 통일교육원, 2003 참조(www.unikoreaedu.go.kr에서 다운로드).

를 대상으로 실시할 것을 결정했는데, 그 종류는 연로연금, 폐질연금, 유가족연금, 영예군인연금⁶⁰⁾ 등이 있다.⁶¹⁾

연로연금은 남자 60세, 여자 55세를 기준으로 연로보장을 신청하고 사회의 부양을 받는 근로자에게 지급하는 연금으로(노동법 제74조), 기본임금의 60~70%와 1일 300g의 식량을 사망할 때까지 지급한다. 연로보장을 신청한 사람이 국가유공자인 경우에는 임금의 100%를 받을 수 있다. 폐질연금은 장기간 투병생활을 하는 환자와 장애인에게 지급되는데, 질병·불구의 원인과 노동력 상실의 정도에 따라 기본임금의 60~80%와 1일 600g 정도의 식량을 지급한다. 그러나 이른바 공상(公傷)이 아니라 개인적으로 다쳤거나 질병을 얻은 경우에는 폐질연금의 대상이 될 수 없다. 그 밖에 유가족연금은 일제치하에서 김일성과 함께 빨치산 활동을 했거나 북한정권에 충성하다가 사망한 자의 유자녀의 나이가 만 18세 미만일 경우 양육비를 지급한다. 영예군인연금은 군 복무기간 중에 부상을 입은 상이군인을 1급에서 4급까지 분류하여 무상치료의 혜택과 유급휴가, 식량배급, 주택배정 등을 차별적으로 지급하는 것이다.

다. 근로조건의 보장

1) 근로시간

북한 헌법(제30조) 및 노동법상 근로자들의 하루 근로시간은 8시간이다. 다만, 이러한 법정기준에도 불구하고 노동강도와 특수한 조건에 따라 7시간 또는 6시간으로 단축할 수 있고, 3명 이상의 자녀를 가진 여성의 경우에는 6시간으로 규정되어 있다(노동법 제16조). 한편 북한 노동법에서 근로자들은 8시간 일하고 8시간 쉬고 8시간 학습하는 것을 원칙으로 하며, 근로는 국가적 의무이다(제33조). 또 7시간 또는 6시간 등 단축근로시간이 적용되는 경우에도 그 근로시간은 8시간 노동제와 동일하게 취급되며, 이 경우에도 생활비는 일반 근로자들과 동일하게 지급되

60) 이 제도는 1986년 11월 협동농장 농민에게 확대 적용된다(『조선중앙년감』, 1987, 200쪽).

61) 이하의 연금제도는 김석향, 위의 논문을 주로 참조하였다.

어야 한다.

아울러 예외적인 경우를 제외하고는 시간외근로가 금지(노동법 제63조)되어 있지만, 북한 직장인의 실질적인 일과를 살펴보면 반드시 그렇다고는 볼 수 없다. 즉 집단적 활동을 하는 북한 직장인의 기본일과표⁶²⁾에 따르면, 일반 남성근로자의 경우에는 7시에 출근하여 저녁 8시에 퇴근함으로써 총 13시간을 직장에서 생활하고, 그 중 2시간은 노동신문이나 당의 지시문을 읽는 ‘독보회’라든가, 작업총화와 정치학습 등을 하는 시간으로 되어 있다. 북한의 공장, 기업소 등 모든 직장에서는 하루의 기본일과가 끝나면 그 날의 작업성과를 평가·반성하는 ‘총화⁶³⁾시간’을 갖는 것이 의무화되어 있다. 총화시간이 끝나면 모든 사람이 각종 회의에 참석하거나 1~2시간씩 진행되는 ‘학습회’에 참석해야 한다. 직장에서 진행되는 회의로는 소속단체의 총회 및 위원회, 수시로 소집되는 ‘사상검토회’, 작업반 및 소속회 등이 있다. 그러나 매일 작업총화와 학습시간이 보통 2시간을 넘기는 경우가 많아서 집에 돌아오는 시간은 저녁 10시 이후가 대부분으로, 결국 실제 근로시간은 법정근로시간 8시간을 넘는다고 할 수 있다.⁶⁴⁾

62) 북한주민의 기본 일과표

구 분	노동자 사무원	학 생	비 고
출근(등교)완료 독보회	06:50-07:00 07:00-07:30	08:00-	주부 출근시 유아를 탁아소에 맡김 정기 강연회(07:00-09:00) 있는 날(수·목) 생략
작업준비	07:30-08:00		
오전작업(수업)	08:00-12:00	08:00-12:00	주부 유아 수유 30분
점 심	12:00-13:00	12:00-13:00	주부 유아 수유 30분
오 침	13:00-14:00		
오후작업(수업)	14:00-18:00	14:00-16:00	주부 유아 수분 30분, 인민학교 학생 오후 수업 1시간
작업총화	18:00-19:00	16:00-18:00	인민학교 학생 14:00-16:00 노력동원, 군사훈련 및 조직활동
학습회 및 강령	19:00-20:00		주부 18:00-19:00

자료: 김석향, 『북한이해』, 통일부 통일교육원, 2003.

63) 사업이나 생활의 진행상황과 그 결과를 정치사상적·행정적으로 분석하고 결속함으로써 앞으로의 사업과 생활에 도움이 될 경험과 교훈을 찾는 행사를 의미한다.

64) 김석향, 앞의 책 참조.

앞에서 살펴본 바와 같이 형식적으로 시간외근로를 금지하고 있으면서도 노동법 제20조에서 밝히고 있듯이 “작업량은 일별·월별·분기별로 어김없이 넘쳐 수행한다”는 점을 강조하고 있기 때문에 실제로 시간외 근로가 행해지고 있다고 볼 수밖에 없다. 만일 지시된 계획량을 다하지 못하면 기본임금을 다 받지 못하거나 총화시간에 추공을 당하고, 김일성·김정일 생일에 특별선물을 배정받지 못하는 불이익이 돌아오는 반면 초과 달성시에는 가산된 추가임금을 받기 때문이다.⁶⁵⁾

2) 휴가와 휴일제도

휴식에 대한 권리는 주민들의 기본적인 권리 중 하나로 북한의 사회주의 헌법(제71조)에 규정되어 있으며, 이것의 구체적인 형태들이 노동법에 규정되어 있다. 먼저 노동법 제62조는 “로동자들은 휴식에 대한 권리를 가진다. 국가는 8시간 로동제, 유급휴가제, 국가비용에 의한 정휴양제, 계속 늘어나는 여러 가지 문화시설 등을 통하여 근로자들의 휴식에 대한 권리를 전면적으로 보장한다”고 규정하고 있다. 한편 노동법 제64조는 1주 1일⁶⁶⁾ 및 명절일은 쉬는 날로 하고, 부득이한 사정으로 쉬는 날에 근로자들을 업무에 종사하게 한 때에는 1주일 안으로 반드시 대휴(代休)를 주도록 하고 있다. 또한 해마다 연간 14일의 정기휴가를 갖도록 하고, 직종에 따라서는 7일~21일의 보충휴가(‘어렵고 힘든 부문에서 일하는 근로자’들의 경우)를 부여받는다. 임신한 여성에게는 60일간의 산전휴가, 90일간의 산후휴가가 주어지고,⁶⁷⁾ 이 기간동안 일시 보조금을 지급하거나 평균노동력 일수를 인정해 주고 있다(노동법 제76조).

65) 김석향, 앞의 책 참조.

66) 휴일이 일률적으로 일요일로 정해 있는 것이 아니라 직종과 지역을 구분하여 휴일을 다른 날로 정해서 지키게 한다. 예를 들어 평양의 근로자는 일요일을 휴일로 지키지만 함경북도는 수요일, 평양북도는 화요일, 강원도는 금요일을 휴일로 지정하는 방식으로 휴일제도를 운영한다(통일부, 『2004 북한개요』, 2003, 341쪽).

67) 1986년 2월 20일 정령 2464호; 노동법 제66조는 여성근로자들의 경우 정기 및 보충 휴가 외에 근속연한과 상관없이 임신한 경우 산전 35일, 산후 42일간의 산전·산후휴가를 받는다고 규정하고 있다.

〈표 3-2〉 북한의 휴가제도

종 류	대 상	기 간	비 고
정기 휴가	일반노동자, 사무원	연간 14일	유급휴가
보충 휴가	지하 및 유해직 근로자	정기휴가 14일 외 7~12일	
산전·산후 휴가	임산부	150일	
임시 휴가	부득이한 특수사정이 있는 자	단기간	무급휴가

자료: 통일부, 『2004 북한개요』, 2003, 341쪽.

휴가권은 기관이나 기업소에 채용된 후 11개월이 경과한 후에 발생한다. 그리고 근로자, 사무원, 협동농장원들은 정기 및 보충휴가 기간에 평균생활비 또는 평균노력일을 부여받는다(노동법 제76조).

3. 외국인투자기업 노동규정

북한에 투자하고 있는 외국인기업에 적용되는 기본적인 노동법규범이라고 할 수 있는 「외국인투자기업 노동규정」(이하 ‘노동규정’이라 한다)은 1993년 12월 제정되었고 1998년 5월 8일에 수정되었다.⁶⁸⁾ 총 8장 45조로 구성되어 있는 노동규정은 외국인투자기업에 대한 노동력의 사용, 근로조건, 노동보수 및 노동보호 등 근로자와 사용자의 권리·의무 관계를 규율하고 있다. 특히 임금(‘로임’)이라는 개념을 인정하고 직업동맹에 노동조합적 성격을 부여하여 자본주의적 시장경제질서 원리를 일부 수용하고 있다.⁶⁹⁾ 노동규정은 합영법·외국인투자법, 자유경제무역지대법, 합영법 시행세칙, 기타의 법규 내에 산재되어 단편적으로 규율되어 온 노동관련 규정을 체계화한 것이다. 노동규정 제정의 의의는 외국인투자기업과 관련한 법에 따라 종업원의 노동생활상의 권리와 이익의 보호에서 찾을 수 있다. 이는 북한사회에서 적용되는 법규범과는 달

68) 중국은 1994년 외상투자기업노동관리규정을 반포하였고 이외에도 합영법, 합작법 등 외국인투자와 관련한 여러 규정에 각각 노동관련 규정을 두고 있다.

69) 그러나 이 법 제정의 원래 목적은 경제사정의 악화에 따른 자구책의 하나로 제정된 외국인 투자관련법의 일환으로 평가되기도 한다(한국경영자총협회, 앞의 책, 189쪽 참조).

리, “주체사상 또는 당의 정책을 관철하고 사회주의 노동생활을 강화하는 것” 등을 규정하고 있지는 않다는 점에서 확인할 수 있다. 그러나 외국인투자관련법도 북한의 사회주의 법체계에 속하는 것으로서, 이 자체가 사회주의 경제체제를 일부 수정하는 요소를 가지고 있다고 하더라도 사회주의 자체를 변경·폐기하는 것은 아니다. 따라서 당 정책의 하나로써 일시적인 선회에 불과하다고 볼 수 있다.⁷⁰⁾ 그러므로 기본적으로 외국인투자기업은 북한의 사상과 정책을 따라야 하며, 근로관계 및 노무관리, 노동규율에 대하여 정한 노동규정은 북한의 노동법 및 헌법에서 비롯된다. 이 노동규정은 외국인투자기업의 근로관계를 규정하고 있지만 그 적용은 북한법에 저촉되지 않는 범위로 한정되며, 따라서 합영법이나 기타 외국인투자관련법의 노동규정은 북한 노동법에 대한 특별법으로서의 성격을 갖는 노동규정이라고 할 수 있다.⁷¹⁾

가. 근로관계의 성립

앞에서 언급한 바와 같이 북한에서는 근로자와 기업 사이의 채용계약에 의하여 노사간의 근로관계가 형성되는 것이 아니라, 근로자의 신청에 따라 ‘노동행정기관’이 근로자의 성별이나 연령, 체질, 희망, 기술·기능 수준에 따라 노동력을 배치한다. 노동행정기관은 단순한 직업소개소가 아니라 북한의 헌법과 노동법, 노동규정 등을 근로자에게 교육하고 실천하게 하는 역할을 하는 사상교육기관이자 채용과 노동력 관리를 일상적으로 감독하고 통제하는 기관이다.

외국인투자기업은 기업운영에 필요한 근로자의 수를 자체적으로 정할 수 있지만, 근로자의 채용은 직업동맹과 근로계약(‘로동계약’)을 체결하고, 노동력알선기관(‘로력알선기관’)과 근로자채용계약(‘로력채용계약’)을 맺고 근로자를 채용하는 간접채용이 원칙이다(노동규정 제8조 및 제10조 참조).⁷²⁾ 근로자 채용계약을 체결할 때에는 업종별·기능별·인

70) 한국경영자총협회, 앞의 책, 292쪽 참조.

71) 윤진기, 앞의 논문, 211쪽; 한국경영자총협회, 앞의 책, 292쪽 참조.

72) 이에 비해 중국의 경우에는 1980년대 이후 기업이 자율적으로 인원채용계획을

력수·채용기간·인력비·노동생활보장과 같은 사항들을 밝혀야 한다(노동규정 제10조). 이 때의 노동력알선기관은 앞에서 언급한 바와 같은 노동행정기관으로, 단순한 직업소개소의 기능이 아닌 기업소 등의 채용과 노동력 관리를 일상적으로 감독·통제하는 기능을 담당한다.

북한에서 기업이 필요한 인력을 채용함에 있어서는 북한 현지인을 채용하는 것을 원칙으로 하고 있으며,⁷³⁾ 북한 현지인 이외의 외국인을 관리인이나 특수직종의 기술자 내지 기능공으로 채용할 경우에는 북한의 중앙무역기관과 합의(실제로는 ‘허가’)하도록 하고 있다(노동규정 제3조).⁷⁴⁾ ‘중앙무역기관과의 합의’라고 하는 제약이 따르기는 하지만 외국인투자기업에 있어서는 외국인을 채용할 수 있는 길을 확보해 놓았다는 점에서 북한의 일반기업과 다른 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉 노동행정기관의 인력배치작업에 의하여 고용관계가 성립되면 북한 본래의 기업소에서는 개별근로자와 북한 기업 간의 근로관계가 성립하지만, 외국인투자기업의 경우에는 직업동맹과 외국투자기업간의 근로관계를 형성하게 된다. 이 경우 북한 기업이 개별근로자에게 생활비를 지급하고 작업조건과 생활조건을 보장해야 하는 법률상의 의무를 부여받게 되는 것과는 달리, 외국인투자기업의 경우에는 직업동맹과의 단체계약의 체결을 통해 노동관련 세부사항을 결정하게 된다. 이 때의 단체계약

수립하도록 하였다. 사영기업에서 근로계약제를 인정한 이후 점진적으로 국영기업으로까지 확대(1986년)하였으나, 모든 근로자가 근로계약제에 적용을 받는 것이 아닌 고정공제도를 적용받는 근로자(이미 취로하고 있는 근로자와 전문학교 이상의 졸업생 및 직업군인·국가간부)와 근로계약의 적용을 받는 신규근로자의 2원적 체제가 병존하였다. 그러나 1992년 노동부가 「전원근로계약제 시행의 확대에 관한 통지」를 공포하고 같은 해 국무원이 「국영기업에서의 근로계약제 시행을 위한 잠정규정」의 제2조와 제36조를 수정하며 그에 대한 결정을 반포함으로써 전면적 시행을 맞이하게 되었다. 더욱이 1994년 공포된 중국 노동법은 제16조에서 근로계약을 반드시 체결하여야 하는 것으로 규정하고 있다(문무기, 앞의 책, 44~48쪽 참조).

73) 이것은 외화획득의 목적 외에도 외국인 근로자의 과도한 유입으로 인한 체제불안을 우려한 것으로 보이며, 북한 지역간의 인구이동 제한으로 인한 경제개방 효과의 부작용의 과급을 사전에 억제하는 효과도 도모한 것으로 판단된다(박은정, 앞의 논문, 53쪽 참조).

74) 외국인투자법 제16조, 합영법 제26조, 합영법 시행세칙 제66조, 외국인기업법 제20조 등도 유사한 취지를 규정하고 있다.

은 일종의 ‘단체협약’과 유사한 성질을 갖는 계약으로 해석할 수 있고, 여기에는 근로시간과 휴식, 보수와 보험후생, 노동보호와 근로조건 및 노동규율 등이 포함되어 있다.⁷⁵⁾

북한인력 우선채용의 목적은 외화획득 이외에도 외국인 근로자들의 과도한 유입으로 인한 체제불안의 위험을 고려한 것으로 보이지만, 실제로 외국투자기업의 인력채용을 당해 기업 소재지의 근로자로 충원하면 지역간의 인구인동을 제한하게 되므로 다른 지역으로 경제개방의 효과가 파급되는 것을 억제하려는 의도가 있다고 볼 수도 있다.⁷⁶⁾

75) 이에 비해 중국은 단체협약에 대해 노동법 제33조, 제35조와 노동조합법 제18조 및 독립된 규정으로 「단체협약규정(1994)」에서 규율하고 있다. 즉 노동조합이 근로자측 당사자가 되어 사업단위와 평등하게 협의하여 단체협약을 체결하도록 규정하고 있다(노동조합법 제20조). 단체교섭의 내용, 시간, 장소는 양 당사자가 협의하여 결정하도록 하고 있고(단체협약규정 제13조), 단체협약의 내용은 임금, 근로시간, 휴일, 휴가, 보험복리 및 산업안정, 위생, 단체협약의 유효기간, 변경·해제·종료의 과정, 단체협약 이행에 있어서 쌍방의 권리와 의무, 단체협약의 이행과 관련한 분쟁발생시 협상, 단체협약 위반의 책임 등의 11가지 내용을 단체협약규정에서 정하고 있다(문무기, 앞의 책, 123~130쪽). 한편 베트남은 개정노동법 시행(2003. 1. 1) 이후 6월 이내 또는 사업 개시 이후 6월 이내 노동조합을 설립하도록 하고 있다. 기업 내에 설치된 단위노동조합은 단체협약을 체결하게 되는데, 베트남 노동법 제5장에서 단체협약에 대하여 규정하고 있다. 단체협약을 체결하여야 하는 사업장은 국영기업, 근로자 10인 이상의 사업주, 수출가공구(EPZ), 산업공단(IZ) 입주기업을 포함한 외국투자기업, 10인 이상을 고용하는 외국기관으로 되어 있다. 단체협약의 주요내용은 고용 및 고용보장, 근로시간 및 휴게시간, 임금, 보조수당, 상여금, 근로기준, 근로안전, 근로위생, 보장수단, 사회보험, 기타의 내용으로, 노사 양측의 노동쟁의 해결양식, 교대시간 중 식사, 기업복지, 경조사비 보조수당 등에 대한 합의를 담고 있어야 한다. 단체교섭의 대표자로 근로자측은 단위노동조합 또는 임시 노동조합연맹의 집행위원회, 사용자측은 사업체의 대표자나 정관에 의한 대리자 또는 사장으로 부터 위임장을 받은 자로 대표자수는 상호합의에 의해서 결정한다(한국국제노동재단, 『베트남 진출기업 노무관리 안내서』, 2003, 74~75쪽).

76) 한국경영자총협회, 앞의 책, 205쪽; 북한 내의 학자에 의하면 이 원칙은 북한주민들이 선진기술을 습득하고 기술기능수준을 높이는 데 의의가 있다고 설명한다. 한편 베트남의 경우, 베트남인 사업체 조직 및 개인 또는 베트남 내 외국투자기업에 정규적인 외국인은 노동보훈사회부가 발급하는 노동허가증의 취득이 필요하다. 사용자는 고도의 공업기술을 가지거나 베트남 근로자가 아직 충족하지 못하는 생산과 관리활동 또는 경영상 필요조건 등 많은 직업적인 경험을 가진 전문가가 부족할 때 외국인을 모집하여 고용할 수 있다. 이 경우 외국인을 고용하고 있는 동안에 사용자는 외국인을 대체하기 위한 베트남 근로자 훈련계

또한 외국인투자기업이 북한 근로자를 고용할 때 체결하는 채용계약은 행정계약의 성질을 가지며, 이는 근로자의 근로생활보장을 명시하고 있는 점에서 취업규칙의 성질도 갖는다고 하겠다. 그러나 근로자 선택에 따른 개별계약이 아니라 국가의 인력수급정책에 의한 배정에 따라 채용되는 직업동맹과 기업간의 계약이기 때문에 일반 근로계약과는 성질이 다른 사회주의 계획경제체제에서의 계획계약이라고 할 수 있다.⁷⁷⁾

앞에서 언급한 바와 같이 외국인투자기업의 근로계약은 해당기업과 직업동맹간의 계약에 의한다. 개별근로자는 직업동맹에 속하고, 근로자는 단순히 생산과정에 있어서 노동력을 제공하기 때문에 경영에 대한 어떠한 권리도 가지지 않는다. 즉, 직업동맹이 근로자를 대표하여 기업과 근로계약을 체결하기 때문에 개별근로자에게 일정한 인센티브를 부여하기 어렵다. 또 북한의 직업동맹이 기업과 근로계약을 체결할 뿐만 아니라 근로자의 권리와 이익을 보호하기 위해 기업에서 발생하는 문제에 참여할 수 있다고 되어 있으나, 그 수준이 어느 정도인지 명확하지 않다. 특히 직업동맹은 준국가기관적 성격을 띠고 있기 때문에 근로자 보호를 위해 이들이 개입할 가능성이 높다고 보기는 어렵다.⁷⁸⁾

획을 세워야 한다. 외국인의 고용기간은 사용자와 근로자간에 체결된 계약기간에 따르며, 외국파트너가 그들의 직원을 베트남에서 일하도록 결정한 경우 근무기간은 베트남 당국(Vietnamese State Office)이 그 사업에 대해 체결한 관련 문서에 따른다. 종전에 비해 노동허가를 받을 수 있는 외국인 근로자의 범위를 확대하고 3년 이내로 제한된 노동허가 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 외국인 근로자의 고용이 필요한 국내기업과 기관은 정식요구서를 제출하고 관계기관으로부터 동의하는 공식문서를 받아야 한다(한국국제노동재단, 앞의 책, 26~27쪽).

77) 정영화, 「북한 외국인기업의 고용법제와 거래비용에 관한 연구」, 1996년 하반기 통일원 교류협력국 주제발표 논문, 1996 참조.

78) 이와 달리 중국의 노동조합(工會)은 사회주의 국가로서 행정기관적 성격을 어느 정도 띠고 있는 것이 사실이지만, 각 개별 기업에 노동조합 설치 의무화되어 있고 그 기능에 있어서도 근로자의 권익을 보호하고 사용자와 단체협약을 체결하는 등 자본주의 국가의 노동조합과 매우 유사한 기능을 가지고 있다. 즉, 중국의 노동조합(工會)은 근로자를 대표하기도 하면서 동시에 행정적 기능을 동시에 가지고 있다. 베트남의 경우에도 2002년 노동법을 개정한 이후 이 개정된 노동법의 시행(2003. 1. 1) 후 6월 이내에 또는 사업 개시 후 6월 이내에 노동조합을 설립하도록 하고, 단위노조는 지역노조를 결성하여 근로자의 권익을 보호하고 대변하도록 하고 있다.

이와 같이 북한은 외국인투자기업에 있어서 직접채용을 금지하고(간접채용원칙) 국가기관인 ‘로력알선기관’이 개입함으로써 자본주의 노동법제의 기본원칙인 채용의 자유가 침해당하는 면이 있지만, 노동력 확보의 편이성이라는 측면을 장점으로 이해할 수도 있다. 그러나 문제가 되는 것은 기업 소재지의 노동력알선기관이 제공하는 노동력에 대해 기업이 그 채용 여부만을 결정할 수 있기 때문에(노동규정 제13조), 노동력의 질적 수준 및 사업장예의 적격성을 판단함에 있어서는 한계를 가질 수밖에 없다는 점이다.⁷⁹⁾ 특히 노동규정 제12조는 “공화국의 기관, 기업소와 합작·합영을 하는 합작기업, 합영기업은 필요한 로력을 공화국측 당사자의 종업원을 기업의 종업원으로 먼저 받아들여야 한다”고 규정하여 북한당국에게서 노동력을 우선 확보하도록 강제하고 있다.⁸⁰⁾

근로계약은 서면형식을 원칙으로 하며 종업원이 수행해야 할 의무, 생산량과 질 지표, 근로시간과 휴식, 노동보수와 보험후생, 노동보호와 근로조직, 노동규율, 상벌, 사직사항과 같은 사항을 규정하여야 한다. 또 노동규정은 근로계약이 체결된 날부터 법적 효력을 가지며, 계약의 수정은 쌍방이 합의하여야 한다고 명문화하고 있다. 근로계약서는 기업소 재지 노동행정기관에 제출하여야 한다(노동규정 제8조).

나. 근로관계의 종료

앞에서 살펴본 바와 같이 북한 노동법은 해고의 개념을 인정하지 않고 있다. 그러나 노동규정은 기업이 근로자를 해고할 수 있는 해고사유와 근로자의 사직사유, 절차 및 보조금(퇴직금)을 규정하고 있다.

그러나 노동규정에 해고사유와 근로자의 사직사유를 인정하고 있다고 하더라도 외국인투자기업은 직업동맹조직 및 해당 로력알선기관과 합의가 없이는 채용기간이 끝나기 전에 근로자를 해고할 수 없다. 노동

79) 문무기, 앞의 논문, 44~45쪽; 이와는 달리 중국은 외자기업의 경우, 기업과 근로자 양 당사자가 중국의 법률법규에 따라 근로계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다(중화인민공화국 외자기업법 실시세칙 제64조).

80) 이 규정은 표면상 북한의 인력관리와 실업방지를 위한 규정으로 평가된다(문무기, 앞의 논문, 45쪽 참조).

규정 제14조에서는 종업원을 해고시킬 수 없는 사유를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 ① 직업동맹조직, 해당 노동력알선기관과 합의없이 채용기간이 끝나기 전에 종업원을 내보낼 수 없으며, ② 직업병을 앓거나 일하다가 부상을 당하여 치료받은 경우, ③ 질병으로 6개월까지의 기간 동안에 치료를 받고 있는 경우, ④ 여성근로자가 결혼하거나 임신, 산전·후 휴가, 수유기에 있는 경우에는 근로자를 해고할 수 없도록 하고 있다. 이에 반해 노동규정 제15조에서는 채용기간이 끝나기 전이라 하더라도 ① 종업원이 직업병이나 공상이 아닌 질병 또는 부상(업무상의 질병뿐 아니라 개인적인 질병도 포함한다고 해석해야 할 것이다)으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일⁸¹⁾을 계속할 수 없는 경우, ② 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남는 경우, ③ 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노동력을 축소시키거나 해산을 선포한 경우 및 ④ 근로자가 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 심각하게 위반한 경우 등에는 직업동맹조직, 해당 노동력알선기관과의 합의가 이루어지면 근로자를 해고할 수 있다고 규정하고 있다. 이 중에서 주목하여 보아야 할 것은 경영상의 사유에 의한 해고를(노동규정 제15조 가운데 위의 ②, ③) 인정하고 있다는 점이지만, 직업동맹 또는 노동력알선기관과의 합의 외에는 자율결정의 장치가 마련되어 있지 않다는 점에서 노사 당사자의 의사를 반영할 수 있을지는 의문이다.

해고사유 이외에도 노동규정은 제16조에 근로자의 자발적인 사직에 관한 규정을 두고 있다. 그 내용은 ① 개인적인 사정으로 부득이하게 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생긴 경우, ② 전공이 맞지 않아 자기의 기술기능을 충분히 발휘할 수 없는 경우 및 ③ 학교에 입학하여 공부하게 된 경우로 규정되어 있다.

또 노동규정은 외국인투자기업이 종업원을 해고하거나 그 사직을 승인하는 경우에는 당해 해고·사직으로부터 1개월 이전에 해당 직업동맹과 합의하고 기업 소재지의 노동력알선기관에 그 명단을 제출하도록 하고 있다. 이 규정은 노동규정 제15조에서 규정한 해고시 필요한 해당 기

81) 여러 가지 원인에 의한 질병으로 노동능력이 감퇴한 경우에 대한 배려(배치전환 등)를 염두에 두고 있음이 주목된다(문무기, 앞의 논문, 45쪽).

관과의 합의절차와도 중복되는 면이 있지만, 외국인투자기업의 입장에서 보면 당해 기업과의 근로계약관계를 유지할 수 없는 것으로 판단된 근로자를 해고하거나 본인의 의사에 따른 사직의 경우에도 북한측 관계 기관과의 합의를 요청한다는 점에서 상당한 부담으로 작용할 가능성이 높다.⁸²⁾

한편 노동규정 제18조는 근로자의 귀책사유에 의한 해고가 아닌 경우에는 근무연한에 따라 보조금을 지급하도록 규정하고 있다. 이 규정에 따라 지급되는 보조금은 근무연한이 1년 미만인 경우에도 최근 1개월분의 임금(‘로임’)을, 1년 이상인 경우에는 최근 3개월간의 ‘평균월로임액’에 일한 연수를 적용하여 계산하도록 하고 있다. 최근 평균노임액이라는 것은 우리의 평균임금과 유사한 것으로 보이고, 일한 연수에 따라 계산한다는 것은 근속연수 1년에 1개월 평균임금액의 비율로 지급한다는 의미로 해석할 수 있다.⁸³⁾ 따라서 이러한 보조금은 법정퇴직금의 성격을 가지고 있는 것으로 보아도 무방할 것이지만, 퇴직금 중간정산 등의 보조적 장치는 발견되지 않는다.⁸⁴⁾

노동규정이 북한 노동법과 달리 기업이 해고를 할 수 있도록 규정하고 있다고 하더라도 실제로 해고를 하기 위해서는 투자기업이 직업동맹 뿐만 아니라 해당 노동력알선기관과 합의하도록 규정되어 있어서, 현실적으로 해고가 쉽지 않을 것으로 보이며,⁸⁵⁾ 실제로 이와 같은 결과가 드러나고 있다. 결국 인력을 감축할 때에도 종업원들의 권리와 이익에 관계되는 문제에 있어서는 직업동맹의 대표를 참석시켜야 하며 그들과 합의하여 결정하도록 강제되어 있어서, 투자기업의 입장에서는 노동력의 효율적 관리에 상당한 제약요인으로 작용할 것으로 보인다.⁸⁶⁾

82) 문무기, 앞의 논문, 46쪽.

83) 한국경영자총협회, 앞의 책, 221쪽.

84) 문무기, 앞의 논문, 46쪽 참조; 중국에서도 퇴직, 해고, 사직(또는 중도퇴직)의 경우 퇴직금·보조금 등의 경제적 보상규정을 두고 있다. 중국의 근로관계의 종료에 대한 보상은 계약의 만료로 인한 근로관계의 종료를 제외하고 각각 정부의 규정에 따라 경제적 보상을 하도록 규정하고 있다(중국 노동법 제28조).

85) 한국경영자총협회, 앞의 책, 219쪽 참조.

86) 한편 중국의 경우에도 근로계약기간 내에 근로자를 해고하는 경우에는 30일 이전에 노동조합과 근로자에게 통보하고 노동행정부문의 허가를 받도록 하고 있

다. 노동조합은 해고의 정당성 여부를 조사할 수 있으며, 이의가 있는 경우 근로자를 대신하여 노동행정부문에 이의를 제기할 수 있다.

다. 임금(‘로임’) 및 기타 보수

앞에서 언급한 바와 같이 북한 노동법은 국내기업의 경우에는 노동의 대가로서 ‘생활비’라는 개념을 사용하고 이를 지급하고 있으나, 외국인 투자기업의 경우에는 ‘로임’이라는 개념을 도입하여 북한내 일반기업 근로자의 노동에 대한 대가와 구분하여 사용하고 있다. 그러나 북한 노동법제가 규정하고 있는 사회주의 분배원칙, 즉 「근로에 따른 분배원칙」은 외국인투자기업의 경우에도 그대로 적용된다. 따라서 종업원의 월급여 기준을 중앙노동기관이 정하며, 근로자의 육체적·정신적 노력의 보상 및 생활보장 원칙, 정해진 임금기준에 따라 직종·직제별 급여기준, 임금지불 형태와 방법, 가급급, 장려급, 상급에 대한 기준을 정하도록 하고(노동규정 제25조), 모범적인 근로자에 대한 상금지급(노동규정 제30조) 및 각종 급여의 지급을 업무실적에 따라 지급하도록 하는 규정(노동규정 제31조)을 두고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 중앙노동기관이 외국인투자기업 종업원의 월임금을 정하는데, 임금책정에 있어서는 외국인투자기업의 종업원 월임금기준을 종업원들의 노동과정에 소모된 육체적·정신적 힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 정하도록 하고 있다(노동규정 제25조 제1, 2문). 다만 외국인투자기업은 정해진 ‘로임기준’에 따른 각종 급여의 기준을 자체적으로 정할 수 있는 여지를 두고 있는 점(동 조 제4문)이 주목된다. 따라서 임금(‘로임’) 개념을 새로이 도입하고 임금지급의 구체적·실질적인 기준을 외국인투자기업에게 맡기고 있는 점은 노동정량 및 생활비등급표에 의해 생활비를 정하도록 하는 것을 기본원칙으로 삼고 있는 북한 노동법과의 중요한 상이점으로 평가할 수 있다.⁸⁷⁾

임금책정에 관한 노동규정상 또 하나의 특징은 최저임금제적 성격을 가진 규정을 두고 있다는 것이다. 즉 노동규정 제25조 제3문이 “조업준비기간 중의 로임, 견습공, 무기능공의 로임은 해당기관의 승인밑에 결정한 월로임기준보다 낮게 정할 수 없다”고 규정함으로써 제한적 범위 내에서만나마 최저임금제적인 성격을 띠고 있다.

87) 문무기, 앞의 논문, 47쪽 참조.

그러나 대부분의 임금지급 관련 규정의 내용은 북한 노동법의 내용과 크게 다르지 않다. 그 중에서도 중앙노동기관의 기준에 따라 외견상 직종·직제별 임금의 기준, 지불형태와 방법을 자체적으로 정할 수 있게 하고 노동생산능률의 제고에 따라 임금수준을 점차 높일 수 있도록 되어 있는 것은 그 자체가 하나의 장점이 될 수 있다. 그러나 이러한 규정들에도 불구하고 외국인투자기업의 임금지급제도는 다음과 같은 점에서 장애요인을 가지고 있다. 즉 임금이 근로계약(‘로동계약’)의 내용을 이루고 있고 근로계약은 직업동맹과 체결하며, 근로자의 채용은 노동력알선기관을 통해서 간접적으로 이루어지고 실제로 임금은 노동력알선기관에 선불로 일괄 납부하도록 하고 있다.⁸⁸⁾ 한편 근로자의 채용에 있어서 노동력알선기관과 계약을 맺을 때 인건비(‘로력비’)를 계약서에 밝히도록 되어 있다(노동규정 제10조). 그러므로 기업은 작업성과에 기초한 능률성과급의 지급이나 기타 근로자에 대한 집단적인 또는 개별적인 인센티브제도를 실시하기가 어렵고, 실시하더라도 성과를 거두기 어려운 실정이다.⁸⁹⁾ 결국 상급(노동규정 제30조) 외에는 원칙적으로 임금을 통한 생산성의 향상을 기대하기는 어렵다고 할 것이다.⁹⁰⁾

라. 근로시간, 휴일·휴가

노동규정에 명시되어 있는 근로시간은 북한 헌법 및 노동법과 동일하게 1일 8시간으로 제한하고 있다. 그러나 주당 근무일수를 주 6일로 명시하고 있는 점은 주목된다. 다만 노동의 강도와 특수한 조건에 따라 근

88) 조동호, 「북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구」, 『남북협력과 노동정책』, 한국노동연구원, 2000, 102쪽.

89) 조동호, 앞의 논문, 127쪽; 실제로 상당기간 북한당국은 근로자들이 자본주의사상에 물들 것을 염려하여 인센티브제도의 도입에 거부반응을 보이고 있었던 것으로 알려지고 있다.

90) 중국에서는 1978년 5월에 인센티브제도를 처음으로 도입하였으나, 1986년에 와서야 외국인투자기업의 자율권이 법규정에 의하여 강화되었고, 실제로는 1992년에 이르러 기업이 임금을 비교적 자율적으로 결정할 수 있게 되었다. 결국 중국에서는 인센티브제도가 생산성을 높이는 데 중요한 역할을 하였다(한국무역협회, 『중국진출기업을 위한 노무관리실무가이드』, 한국무역협회, 1994, 199쪽, 100쪽, 83쪽, 237쪽 참조).

로시간을 이보다 짧게 할 수 있으며, 계절적 제한을 받는 부문에서는 연간 근로시간의 범위에서 근로시간을 다르게 정할 수 있도록 하고 있다(노동규정 제22조).

한편 외국인투자기업은 원칙적으로 시간외근로를 시킬 수 없으나, 불가피한 사정으로 시간외근로를 시키려고 하는 경우에는 직업동맹과 합의하여 실시할 수 있도록 허용하고 있다(노동규정 제23조). 이 규정은 1993년의 노동규정에는 월 48시간을 초과할 수 없다는 제한규정을 두고 있었으나, 1999년 개정된 규정에서는 삭제되었기 때문에 의미가 있다.

아울러 노동규정에서는 휴가가 유급이라는 점을 명백히 하고 있다. 이에 따라 외국인투자기업은 근로자에게 “기본 로임” 및 추가 급부 이외에 휴업보조금, 휴일 및 야근시의 가급금 및 휴가비 등을 지급하여야 한다. 아울러 해마다 북한 노동법에 따라 명절과 공휴일, 정기 및 보충 휴가와 산전·후휴가를 주어야 한다. 명절과 공휴일에 근로를 한 경우에는 1주일 안에 대휴(代休)를 주어야 하며, 종업원에게 관혼상제를 위한 1~5일간의 특별휴가를 주어야 한다. 이 기간에는 왕복일수가 포함되지 않는다(노동규정 제24조).⁹¹⁾

휴가와 관련한 보수에 있어서, 휴가·보충휴가 기간에 해당하는 보수는 휴가 개시 전에 지급할 것을 규정하고, 휴가기간에 해당하는 보수는 휴가 개시 전 3개월 동안의 급여총액을 실가동일수에 따라 평균한 1일 급여(‘하루 노동보수액’)에 휴가일수를 적용하여 계산하도록 규정하고 있다(노동규정 제27조).⁹²⁾ 휴일근로를 한 경우에 대휴(代休)를 부여하지 않거나 근로시간을 초과한 주간 연장근로 또는 근로시간 내의 야간 근로⁹³⁾에 대해서는 일당·시간당 금액의 50%(명절작업 및 근로시간을

91) 한편 중국의 경우에는 친족방문휴가인 탐친(探親)휴가가 있다. ‘근로자 친족방문휴가 규정(職工探親休暇待遇規定)’에 의거하여 국가, 인민단체,全民소유제 기업에 적용되는 제도로 배우자와 별거시 연간 30일, 미혼근로자가 부모와 별거시 연간 20일, 기혼 근로자가 부모와 별거시 4년간에 20일을 부여하고 있다. 이는 약정휴가이므로 반드시 기업이 부여해야 하는 것은 아니다. 그러나 지방 정부에 따라서는 외자기업에도 이를 부여할 것을 요구하는 경우가 있다(주중 대한민국대사관, 「노동법내용해설」, 2000. 참조).

92) 이 보수에는 “로임, 가급금, 장려금”이 포함되도록 하여 평균임금과 유사한 개념으로 이해된다(문무기, 앞의 논문, 48쪽 참조).

초과한 야간연장근로에 대해서는 100%)를 가산하도록 규정하고 있다(노동규정 제29조). 이와 별도로 노동규정 제28조는 근로자의 잘못이 아닌 외국인투자기업의 책임으로 일하지 못하였거나, 양성(직업훈련)기간 동안 일하지 못한 경우에는 해당일 또는 시간에 따라 일당·시간당 임금액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 지급하도록 규정함으로써 우리의 기준에서 볼 때 휴업수당의 개념을 도입하고 있다.

마. 사회보험 및 사회보장

노동규정은 외국인투자기업에서 근무하는 북한 근로자에 대해서 사회보험 및 사회보장의 혜택을 받도록 규정하면서(제7조) 질병, 부상, 정년 경과에 주어지는 보조금(사회보험), 연금(사회보장), 정휴양⁹⁴⁾ 및 치료를 그 내용으로 하고 있다(제37조). 특히 노동규정 제37조는 보조금과 연금을 받으려는 종업원은 보건기관이 발급하는 진단문건 또는 보조금과 연금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국인투자기업에 제출토록 하고 있다. 외국인투자기업은 사회보험보조금 지불청구 문건을 사회보험기관에 제출하여 확인을 받은 다음, 은행기관에서 해당 사회보험보조금을 받아 노동보수를 주는 날에 해당 종업원에게 지급하여야 한다. 정휴양소에 가고 오는 데 드는 여비와 장례보조금은 해당 문건에 의하여 먼저 지급하고 후에 정산(청산)하여야 한다. 사회보장에 의한 연금, 보조금은 외국인투자기업이 사회보장연금 지불기관에서 매달 정한 날에 대상자에게 지급해야 하는 것으로 규정하고 있다.

노동규정 제38조는 제37조에서 규정하고 있는 사회보험, 사회보장에 의한 보조금, 연금은 북한 노동법에 따라 계산하도록 규정하고 있다. 이

93) 특정일의 22:00부터 익일 06:00 사이의 근로를 의미한다고 해석되고 있다(박은정, 앞의 논문, 62쪽).

94) 외국투자기업은 종업원들의 건강증진을 위한 정양소, 휴양소를 조직하고 운영할 수 있고, 이들 운영비는 사회보험기금에서 내도록 되어 있다(노동규정 제40조). 외국인투자기업은 사회보험료의 납부, 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받도록 되어 있다(노동규정 제41조).

리한 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장되고, 사회보험기금은 기업과 종업원에게서 받아들이는 사회보험료로 적립된다(동 규정 제39조). 다만 노동규정이 이와 같은 사회보험, 기타 사회보장에 관하여 규정하고 있으나, 이들 규정은 모두 추상적이고 원칙적인 내용으로 되어 있어서 그 구체적인 내용을 파악하기 어렵다. 사회보험기금의 적립에 대해서도 적립되는 방법·기준이 불명확하다.⁹⁵⁾

바. 노동분쟁 및 제재

노동규정은 제45조에서 “노동규정의 집행과 관련하여 의견이 상충되는 경우에는 당사들이 서로 협의하여 해결하고, 당사자들 사이에 해결할 수 없는 분쟁사건은 북한당국의 중재기관 또는 재판기관이 해결한다”고 하여 분쟁해결에 대한 기본적인 틀을 제시하고 있다. 그러나 이러한 규정은 실질적으로 발생하고 있는 노동관련 분쟁을 해결하기에는 대단히 모호하고 불충분한 것으로 보인다.⁹⁶⁾

한편 북한은 근로자의 법규위반에 대한 제재규정을 노동법이 아닌 형법에서 규정하고 있다. 이러한 제재규정에 대하여 노동규정은 “공화국 영역 안에 있는 외국기업에도 이 규정을 적용할 수 있다”고 하여 형법상 노동법규 위반에 관한 내용도 공화국의 해당 노동법규에 포함된다고

95) 김영운, 「남북경협 활성화와 대북 노동정책 방향」, 『「남북협력시대의 노동시장 및 노동법제」에 관한 정책 토론회』, 한국노동연구원, 2000. 9. 6, 14쪽; 예를 들어, 구 합영법 시행세칙에는 사회보험에 의한 사회보장은 먼저 기업이 종업원에 대한 급여 지급액의 76%를, 그리고 종업원은 자기 급여의 1%를 사회보험기관에 내어 사회보험기금으로 적립하도록 명기되어 있으나, 신 합영법 시행규정에는 이 조항이 삭제되었다.

96) 이에 비해 중국에서는 노동분쟁의 경우에는 기업노동분쟁처리조례(中華人民共和國企業勞動爭議處理條例, 1993)에 따라 기업 내의 기업노동분쟁조정위원회에 의한 협상·조정을 우선적으로 하게 되고, 조정이 결렬되면 노동분쟁조정위원회에서 중재를 받게 된다. 중재위원회는 기수(基數)로 구성하고 정부대표가 위원장으로 중재를 하게 된다. 중재를 어느 일방이 받아들이지 않으면 인민법원에 제소할 수 있지만, 중재를 거치지 않고는 인민법원에 제소할 수 없다. 한편 베트남은 개별적 노동분쟁뿐만 아니라 집단적 노동분쟁을 인정하고 그 해결방법을 노동법에 규정하고 있다. 즉, 베트남 노동법 제14장에 따르면 제1절은 개인분쟁, 제2절은 집단적 분쟁의 해결방안을 명시하고 있다.

해석하고 있다. 따라서 외국인투자기업의 북한 근로자라도 형법상의 제재규정의 적용을 받는다고 해야 할 것이다. 근로자가 노동규율을 준수하는지의 여부에 대한 감독과 감시는 직업동맹이 맡고 있다.⁹⁷⁾

이와 같이 외국인투자기업 노동규정에서는 직업동맹의 역할이 중요하다. 직업동맹에 대해 살펴보려면 북한 노동법에서 ‘사회주의적 노동조직’의 역할을 강조하면서 노동조직을 갖추도록 규정하고 있는 점을 이해할 필요가 있다. 먼저 노동조직은 기업소 등에서 노동력의 배치를 합리적으로 하고, 노동력의 낭비를 막는 등 노동력을 효과적으로 이용하여 노동력을 최대한 동원·활용하기 위한 노동관리의 제도적 장치라고 할 수 있다. 노동조직은 ‘대안의 사업체계’의 구현을 바탕으로 하고 있는데, 노동법에서의 많은 규정(제26조~제36조)이 사회주의적 노동조직의 구현을 위하여 노력하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한법상 노동조직은 노동현장에서의 생산력증대를 위한 근로자의 근로의무의 한 내용이며, 기업에서는 근로자가 노동력을 최대한 발휘할 수 있도록 생산환경 및 조건을 마련해야 하는 의무라고 할 수 있다.⁹⁸⁾

그러나 노동력 활용을 위한 사업의 내용이며 근로자와 기업이 지켜야 할 의무라고 할 수 있는 노동조직과는 별개로, 근로자들의 집단인 노동대중조직이 결성되어 있다. 여기에는 조선직업총동맹, 조선농업노동자연맹, 사회주의노동청년동맹, 조선민주여성동맹 등이 있고, 이 가운데 ‘조선직업총동맹’이 외국인투자기업과 관련하여 중요한 역할을 한다. 따라서 직업동맹은 북한사회 내부에서는 노동조합의 성격이 아닌 사상교육단체로서의 역할을 하는 노동당의 하부조직이지만, 외국인투자기업에서는 그 성격과 역할이 다르다고 할 수 있다.⁹⁹⁾ 외국인투자기업의 직업동맹은 그 활동을 보장받고 일정한 활동자금을 지원받을 수 있으며(「외

97) 한국경영자총협회, 앞의 책, 308쪽.

98) 한국경영자총협회, 앞의 책, 306쪽.

99) 한편 중국에서는 헌법 제35조에서 근로자의 단결권을 규정하고 있으며, 단일조직으로서 전국규모에 해당하는 노동조합으로 전국총공회(全國總工會)가 있다. 전국총공회의 산하에 기업별노조에 해당하는 기층노동조합이 있다. 전국총공회는 중국 유일한 합법적 노동조합으로, 근로자의 합법적인 권익을 유지·보호하는 성격과 공산당의 강령과 노선을 준수하면서 공산당의 방침과 정책을 관철하는 사회·정치단체적인 성격을 가지고 있다.

국인기업법시행규정」 제62조, 「합영법시행규정」 제94조), 외국인투자기업과 근로자 사이에 분쟁이 발생한 경우 노동분쟁의 조정역할을 맡고 있다.¹⁰⁰⁾

또한 직업동맹은 명목상 근로자의 권리와 이익을 보호하고 근로자를 대표하는 집단으로서 외국인투자기업과 근로계약을 체결하고 그 집행을 감독하며, 근로자에 대해서는 노동규율 준수감시, 사상교양, 교육훈련 등의 임무를 맡고 있다. 이러한 점에서 직업동맹의 성격이 일정부분 노동조합과 유사하다고 볼 수 있다. 비록 그 활동비를 기업으로부터 지원받는다는 점이 노동조합과 다르기는 하지만, 현재 외국인투자기업에 채용된 북한근로자에게는 스스로 자신의 권익을 보호할 수 있는 제도적 장치가 없고, 모든 것이 직업동맹을 통하여 해결하기 때문에 직업동맹을 근로자보호 집단이라고 볼 수밖에 없는 측면도 있다.¹⁰¹⁾

제4절 북한의 경제특구와 노동관련 규정

경제특구란 일반적으로 특정 경제활동을 증진시키기 위해 다른 지역에 적용되지 않는 일련의 정책적 우대조치를 하여 줌으로써 국내외 기업들이 해당 지역에 진출, 기업을 설립하여 적극적인 경영활동을 하도록 유도하기 위해 설정한 제한된 지역을 의미한다. 이는 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역(심천, 주해, 천진, 광주 등)에 적극적인 시장경제체제의 허용 및 대외개방을 추진하면서 사용된 용어이다.¹⁰²⁾

특구는 이른바 ‘창문(window)’과 ‘기지(base)’, ‘성장축(growth pole)’

100) 중국에서 노동분쟁이 발생할 경우, 기업 내에 설치된 조정위원회에서 노동조합(工會)은 조정위원회의 책임자로서 중립적인 입장에서 근로자와 기업간의 분쟁을 조정하게 된다.

101) 한국경영자총협회, 앞의 책, 307쪽 참조.

102) 홍순직, 「북한의 특구 정책 평가와 성공 과제」, 고려대 북한학회 국제학술세미나, 2003. 6. 26, 6쪽.

이라는 세 가지 기능을 수행할 것으로 기대된다.¹⁰³⁾ ‘창문’의 기능이라는 것은 이를 설치한 국가와 외부세계를 연결해주는 통로가 되는 것을 의미한다. ‘기지’는 특구가 사회주의 계획경제가 지닌 비효율성을 개선하기 위해 자본주의적 메커니즘을 도입하여 실험하는 실험실의 역할을 함으로써 전체에 변화를 가져다주는 전초기지가 되도록 하는 것을 의미한다. 또한 ‘성장축’이라는 것은 특구로부터 경제성장의 동력이 전파되어 주변지역의 성장을 이끌어내는 중심지 역할을 수행하는 것을 말한다. 따라서 북한의 경제특구는 북한의 경제회복을 위해 외부의 자본과 기술을 도입하고 시장경제의 제도적 바탕을 도입하는 인프라로서, 그리고 국제사회와 연결하는 수출입 통로의 기능이 기대되는 것이다. 그리고 특구에서의 성과에 따라 북한은 향후 그들이 가야 할 제도 변화의 방향을 결정하게 될 것으로 예견된다.

특구는 근본적인 설치 목적과 입지조건에서 상당한 공통점을 갖는다. 그러나 추구하는 기능적 목표에 따라 단순히 통과물자의 관세를 면제해주는 무역형, 가공생산기능과 무역기능이 일부 포함된 산업·무역형, 첨단산업 육성을 목적으로 일부 도시기능을 결합한 과학기술형, 이상의 기능을 복합적으로 포함하는 종합형으로 구분할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 그러나 사회주의 국가에서 시행하는 경제특구는 이러한 모든 것을 포괄하는 경제특구로서의 성격을 지닌다. 중국에서 시행된 경제특구나 북한이 신의주와 개성지구에 도입하려고 하는 경제특구는 국내외 여타 지역과 다른 하나의 사회를 건설하려는 것으로, ‘일국 양 체제(one country two systems)’를 인정하는 형태로 나타난다.¹⁰⁵⁾

다만 입법권, 사법권 및 행정권을 특구의 자치에 맡긴 신의주 특별행정구와는 달리, 북한의 개성특구 및 금강산특구의 경우에는 총괄적 운영권을 북한의 중앙지도기관이 맡고 있으며, 개발업자는 중앙지도기관과 지구관리기관의 통제하에 있게 되어 개발업자의 활동에 제약이 존재

103) 윤덕룡, 「신의주 경제특구의 전망」, 『정세와 분석』, 통권 제76호, 세종연구소, 2002. 11, 5~7쪽.

104) 홍익표, 『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전 방향』, 대외경제정책연구원, 2001, 68~73쪽; 홍순직, 앞의 논문, 6~7쪽 참조.

105) 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』, 한국개발연구원, 2002, 341쪽.

한다. 또한 기업 경영활동의 제약과 관광의 자율성 보장이 미흡하다는 부정적 측면을 가지고 있다. 특수직종을 제외하고는 복측이 제공하는 근로자를 채용하여야 하는(개성공업지구법 제37조) 규정들을 그 예로 들 수 있다.

북한의 특구정책은 1990년대에 지정된 나진·선봉경제무역지대와 현재 계획·추진되고 있는 신의주, 개성, 금강산 특구로 나누어 볼 수 있다. 이하에서는 각 특구의 특징과 특구에 적용되는 노동관련 규정 등 개별적인 사항들을 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 나진·선봉경제무역지대

1991년 12월 북한은 체제유지와 심각한 경제난 해소를 동시에 해결하기 위한 대책의 일환으로 나진·선봉지역을 자유경제무역지대(1998년 4월 나진·선봉자유경제무역지대에서 ‘자유’를 삭제하였다)로 선정하여 경제특구를 통한 개방모형을 제시하였다. 동 지대선정의 배경은 나진·선봉이 평양과 멀리 떨어져 있어 제한적 개방의 상징적 실험장 및 선전장일 뿐 아니라 사회주의 경제체제와 자본주의 시장경제간의 완충지대로 활용될 수 있다는 데에 있었다.¹⁰⁶⁾ 북한은 나진·선봉지대를 동북아의 국제적인 화물중계기지, 관광·금융·서비스 기지, 수출가공기지의 기능을 종합적으로 갖춘 국제교류거점도시로 발전시킨다는 목표하에 2010년까지 2단계 개발계획을 수립하였다.

당초에는 나진·선봉지대는 3단계 개발계획이었으나 제1단계(1993~95년) 실적이 부진함에 따라 제2단계(1996~2000년)와 통합하여 2단계로 수정하였다. 수정과정에서 개발계획이 69.9억 달러에서 47.2억 달러로 축소되었고, 나진·선봉 외에 청진항을 부각시켜 물류기지로서의 장점을 부각시켰다. 또한 제조업의 수출가공기지 건설목표는 우선순위

106) 경제특구 전략은 사회주의 계획경제가 적용되는 본토 가운데에 자본주의 시장경제가 적용되는 섬 같은 외딴 지역을 특구로 정해 국가 경제발전의 원천으로 삼겠다는 특정지역 중심의 불균형성장전략과도 관계가 있다(조동호 외, 앞의 책, 341쪽 참조).

가 밀린 대신, 중계수송업과 관광업 등 조기성과가 가능한 부문에 역점을 두는 것으로 변경되었다.¹⁰⁷⁾

북한은 나진·선봉지대 개발계획 이행을 위해 외국인투자관련법을 지속적으로 제·개정하는 한편, 1997년 6월 통화 및 환율체계변경, 자영업 허용과 자유시장 개설, 독자적인 관리운영(독립채산제 실시), 외국기업들의 투자·무역업무지원 차원에서 인재개발을 위한 ‘나진기업학교’ 개설, 행정절차 간소화 등 나진·선봉지대 활성화 조치를 발표하였다.¹⁰⁸⁾ 특히 북한당국은 나진·선봉지대에서 배급제와 ‘외화바꾼 돈표

〈표 3-3〉 나진·선봉지대의 단계별 개발 목표

구분	제1단계(당면 단계: 1993~2000)	제2단계(전망 단계: 2001~2010)
개발 목표	-국제 화물 중계 기지 -수출 가공 기지 건설	-종합적, 현대적인 국제 교류 거점 도시(제2의 싱가포르)
중점 사업	-나진 지역을 거점 육성 -중국, 러시아와의 중계 수송망 체계 형성 -항만 하역 능력 확장(3,000만 톤 규모) -가공수출산업기지형 공단 조성 -수출가공지대 형성 및 국제관광기지 개발	-항만 하역 능력을 1억 톤 규모로 확장 -중계 무역, 수출 가공, 제조업, 금융·서비스·관광 기능을 종합한 지대 건설 -21C 국제 수준에 상응하는 시설과 산업 구조, 제 분야 서비스의 고도화·현대화 추구
도시 건설	-인구 35만 명 규모(1996년 13.9만 명) -나진 지역 중심 개발, 선봉 지역으로 확대 -나선지대 주변에 10개의 지역별 공업 지구를 배치하고 신흥공업지구를 우선 개발	-인구 100만 명 규모 -후창, 신흥공업지구 등 나진 외곽 지역과 사회, 홍의공업지구 등 두만강 지역에 신흥 도시 개발

자료: KOTRA, 『나진·선봉지대 투자 환경 및 관련 법규』(1996. 9)를 재정리함; 임태덕, 『나진·선봉지대 개발 현황과 개발 계획』, 나진·선봉투자포럼 배포 자료, 1996. 9.

107) 홍순직, 앞의 논문, 2003.

108) 影山陽一, 「羅津・先鋒自由經濟貿易地帶等を巡る最近の動きについて」, 『ERINA REPORT』, Vol. 20, 環日本海經濟研究所, 1997, 7~12; KOTRA, 『북한 뉴스레터』, 1997, 12~13쪽.

(파란 돈)’를 폐지하고 공정한환율(1달러당 2.16원)을 200원으로 실질화하였으며, 종전까지 구분되었던 외화상점과 국영상점을 통합하였다. 이로써 나진·선봉지대에서 주민의 소비생활은 중앙계획의 통제범위에서 벗어나게 되었으며, 대폭적인 평가절하로 최저임금이 160원(약 80달러)에서 4,000~5,000원(20~25달러)으로 하향 조정되어 외국인투자기업의 인건비 부담은 약 1/4 수준으로 대폭 줄어들게 되었다.¹⁰⁹⁾ 또 사적 소유와 시장원리를 인정하고 경영계획의 수립, 판매, 가격결정까지의 모든 경영활동에 대해 자율성과 책임경영을 강조하는 획기적인 조치도 취하였다. 이는 중앙에 의해 행정지도·통제되던 종전과는 달리, 나진·선봉지대를 여타 지역과 철저히 구분하여 중앙계획경제와 분리된 시장경제 지역으로 운영하려는 의도가 포함된 것으로 볼 수 있다.¹¹⁰⁾ 그러나 노동력 활용범위에 있어서 원칙적으로 북한의 현지인력을 활용하도록 제한하고 있는 규정(나진·선봉지구법 제21조)을 제외하면, 나진·선봉지대에서의 노동관계에 적용되는 특별한 법률규정은 보이지 않는다. 따라서 종래 외국인투자기업 노동규정과 함께 보충적으로 북한 노동법이 적용되는 것으로 생각된다.

2. 금강산관광지구

관광특구로 지정된 금강산지역에 대한 관광사업은 1989년 1월 고(故) 정주영 현대그룹 명예회장의 북한 방문시 「금강산 관광개발 의정서」를 체결하면서 시작되어, 1998년 11월 18일에는 첫 유람선이 출항하였다. 특구지정은 관광객 감소와 합의사항의 이행지연 등으로 난항을 겪다가 2001년 6월에 관광대가 조정과 특구 조기지정, 육로관광 허용 등에 합의함으로써 계획이 구체화되었을 것으로 판단된다. 더욱이 지난해 11월의 금강산관광지구법의 제정·발표에 이어 육로관광이 성사되면서 특

109) 홍순직, 앞의 논문, 10쪽.

110) 홍순직, 앞의 논문, 10쪽; 이러한 의도는 1998년 9월 5일 단행된 북한 헌법의 개정을 통하여 “특수경제지대에서의 기업창설·운영을 장려”하는 규정(제37조)을 둔 점에서도 확인된다.

구정책은 더욱 활기를 띠게 되었다.

2003년 5월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정 제106호로 제정된 금강산관광지구 개발규정은 제23조에서 “중앙관광지구지도기관은 개발업자가 요구하는 공화국의 로력, 물자, 용수 같은 것을 제때에 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 이 외에 금강산관광지구와 관련된 특별한 노동규정은 보이지 않으므로, 나진·선봉지대와 마찬가지로 외국인 투자기업의 노동규정과 함께 보충적으로 북한의 노동법을 적용하는 것으로 볼 수 있다. 다만 노동관련 사항은 사업시행 주체인 현대측과 북한 당국간에 협의, 시행되고 있다.¹¹¹⁾

3. 신의주 특별행정구

가. 개 요

1998년 헌법 개정 및 7·1 경제관리개선조치에 이어, 북한은 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 신의주지역을 ‘특별행정구’로 지정하였다. 아울러 신의주를 최소한 50년 동안 독자적인 입법·사법·행정권을 갖는 특별행정지역으로 지정함으로써, 이 지역을 국제적인 금융·무역·상업·공업·첨단과학·오락·관광지구로 개발하는 내용의 「신의주특별행정구기본법」을 채택하였다.¹¹²⁾ 또한 신의주 특별행정구의 초대 행정장관을 외국인(중국계인 양빈(楊斌))으로 임명하는 파격적인 조치를 단행하였다. 사회주의 체제 속에 신의주 일대 총 132km²(4,000만평)를 홍콩과 같은 자본주의의 섬으로 건설하겠다는 것이다. 즉 신의주 특별행정구는 그 관리방식에 있어서 국가권력의 간접적 행사를 통하며, 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 경제개방구 개발방식을 취하고 있다. 또한 중국의 홍콩 및 상해, 심천의 경제특구 운영경

111) 이와 유사한 사례로서는 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 건설사업이 있다. 경수로사업에 관한 구체적인 내용은 제5장 제2절에서 살펴본다.

112) 北, 신의주에 입법·사법·행정권(조선일보 NHkorea.com 2002. 9. 21; http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat=2&res_id=23190; 2002. 12. 28).

힘을 원용하고 있다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.¹¹³⁾

신의주 특별행정구는 ‘시장경제체제와의 계획되고 규제된 타협’을 추구하는 사회주의 위기에 대응한 북한식 개방정책의 일환이라고 할 수 있다. 일반적으로 북한의 개방정책이 중국의 경우와 달리 대내경제의 개혁을 수반하지 않고 개방전략에 있어서도 전(全)방위적 개방이 아니라 일부 지역에 국한된 제한적 성격의 개방이기는 하지만, 이른바 ‘주체경제’와 ‘자력갱생’의 원칙을 주장해 오던 북한의 입장에서는 커다란 변화라고 할 수 있다.¹¹⁴⁾ 이러한 측면에서 신의주지역은 기존의 개방방식을 과감하게 탈피한 새로운 방법으로 접근하려 하고 있다고 하겠다. 즉, 신의주지역을 국제적 차원의 금융·유통·첨단과학기술 및 서비스산업 중심지로 개발함으로써, 부족한 물자공급 문제를 해결하고 고용창출을 통한 임금소득의 확보, 전력 및 공업용수 제공을 통한 사용료 징수, 노동력의 훈련 및 기술습득의 의도를 가지는 등 상당히 복합적인 의미가 있다고 할 수 있다.¹¹⁵⁾

북한이 신의주를 특별행정구로 지정한 배경으로 볼 수 있는 것은 ① 북한의 지속적인 경제침체, ② 7·1 경제관리개선조치에 대한 후속조치, ③ 중국의 경제특구 전략의 성공에 따른 경제발전의 영향, ④ 안보위기에 있어서 벗어나기 위한 미국에 대한 유화제스처 등을 들 수 있을 것이다.¹¹⁶⁾ 즉, 북한의 신의주 특별행정구 개발은 대내적 경제변화 조치인 7·1 경제관리조치의 대외적 조치 차원에서, 단동을 배후지로 하는 북·중 접경무역의 활성화와 단동의 생산배후기지 역할 및 외자유치, 수출촉진, IT기술 도입창구로서의 기능을 확보하려는 의도가 있다고 볼 수 있다. 이는 지금까지의 경제건설을 위한 대외경제협력 차원의 개방조치(차관 및 합영법, 나진·선봉 특구조치 등)가 실패하였고, 김정일의 2001년 1월의 중국 상해방문에서의 충격과 이에 따른 획기적 대외경제조치의 필요성 등이 작용한 것으로 분석된다.¹¹⁷⁾

113) 김영윤, 앞의 논문, 2003.

114) 남궁 영, 「신의주 경제특구정책의 배경과 전망」, 고려대 북한학회 국제학술세미나 발표자료, 2003. 6. 26.

115) 김영윤, 앞의 논문, 5쪽.

116) 남궁 영, 앞의 논문.

117) 김영훈, 앞의 논문, 2003.

나. 신의주특별행정구기본법의 내용

북한 최고인민회의 상임위원회가 2002년 9월 12일 채택한 「신의주특별행정구기본법(이하 ‘기본법’이라 한다)」은 정치, 경제, 문화, 권리·의무, 각종 기구 등 제반 분야를 포함하는 총 제6장 101개 조문으로 구성되어 있다. 기본법은 신의주 특별행정구의 독립성과 사유제를 인정하는 등의 시장경제적 요소를 포함하고 있다. 아울러 신의주 특별행정구가 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 조성되는데¹¹⁸⁾ 필요한 일체의 사무에 관한 사항을 규정하고 있다.¹¹⁹⁾ 북한의 신의주 특별행정구에 대한 강한 의지는 기본법 제2조에서 특구에 입법권, 사법권 및 행정권을 부여하고 있는 점, 제3조에서 북한 당국이 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다고 규정하고 있는 점 등에서 확인되고 있다. 신의주 특별행정구에 대한 자율성의 보장과 대외적으로 북한의 개혁·개방의 의지를 분명하게 제시한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나 기본법은 그 자체만으로는 일정한 한계를 가지고 있다. 그 이유로는 첫째, 기본법 부칙 제2조에서 “신의주 특별행정구에는 조선민주주의인민공화국 국적, 국장, 국기, 국가, 수도,령해,령공,국가안전에 관한 법규밖의 다른 법규를 적용하지 않는다”라고 규정하고 있으면서도, 기본법은 그에 따른 구체적·세부적 사항들을 규정하고 있지 않다는 점이다. 즉, 이 법에서 규정하고 있는 주민의 권리·의무는 매우 추상적이고 이러한 권리·의무를 실현할 수 있는 구체적 방안이 보이지 않는다는 점을 그 한계로 들 수 있다. 둘째, 기본법은 노동과 관련하여 제2장의 경제부분에서 최저취업연령(제18조), 법정근로시간(제19조), 노동력의 채용방법(제20조), 최저임금의 기준을 정하는 방법(제21조), 유급휴가제·사회보장제 등 노동정책의 실시(제22조) 등을 규정하고, 제3장 문화부분에서는 의료보험제의 실시(제38조)를 규정하고 있다. 또한 노

118) 신의주특별행정구 기본법 제13조는 신의주특별행정구를 “국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 꾸리도록 한다”고 밝히고 있다.

119) 신의주 특별행정구 기본법[요지], 2002. 9. 21(조선일보 NKchosun.com <http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&res-id=23193>; 2002.12. 28).

동기본권과 관련하여서는 제4장(주민의 기본권리와 의무)의 제45조에서 주민은 「언론·출판·집회·시위·파업·결사의 자유」를 가지는 것으로 규정하는 등 상당한 과격성을 보여주고 있다. 그러나 이외의 노동과 관련한 구체적 세부규정을 따로 두고 있지 않기 때문에 근로계약의 체결이나 해고, 노동관계 조정 등과 같은 기본적인 중요한 노동관계의 규범을 파악할 수 없다. 즉, 기본법에서 보장하고 있는 노동기본권을 구체적으로 규정하는 개별적인 관련법규가 미비한 현재 상황에서 기본법의 규정만으로는 현실적으로 발생하는 노동관련 문제를 적절히 규율할 수 없는 본질적인 한계를 지니고 있다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 신의주 특별행정구를 북한내 자본주의의 섬으로 설정하는 특구정책을 통해, 일정부문에 있어서는 기업경영의 자율성과 근로자 보호라는 양 측면을 규율하고자 하였다는 의도들을 짐작할 수 있다. 다음은 기본법상에 드러난 구체적인 노동관련 규정이다.

1) 채용 및 최소 취업연령

기본법 제50조는 근로의 권리 및 직업선택의 자유를 규정하고 있다. 그러나 근로자의 채용범위는 북한 현지인력을 사용하는 것을 원칙으로 하고, 필요한 경우(직종) 특별구행정부의 승인을 받아 외국인 근로자를 사용할 수 있도록 함으로써(동 법 제20조) 노동력 활용범위에 일정한 제한을 가하고 있다. 외국인투자기업 노동규정과 마찬가지로, 북한 노동력의 적극적 활용을 통한 소득증대 및 인적자원 개발을 의도하는 부분이라고 하겠다.

한편 동 법 제18조는 근로할 수 있는 최소연령을 16세로 정하고 있다. 북한 노동법은 이를 규정하고 있지 않지만 북한 헌법(제31조)에 따라 일반적으로 만 16세 이상이면, 공과대학, 의과대학 등의 고등교육기관에 진학하는 경우를 제외하고는, 직장을 배치받게 되는 것과 유사하다고 할 수 있다. 특히 취업가능 최소연령 규정의 의미를 아동공(‘로동하는 나이에 이르지 못한 소년’)의 착취를 방지하기 위한 근로자보호의 측면에서 규정하고 있는 것으로 보아도 무방하리라고 생각된다. 즉, 북한과

는 다른 사실상 자본주의 시장경제체제를 취하게 되는 신의주 특별행정구 내에서 자국민의 보호를 위한 조치의 일환으로 보인다.

2) 근로시간·휴식(휴가) 및 모성보호

근로시간은 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정에서 정하고 있는 바와 같이 1일 8시간으로 주 48시간을 초과하지 못하도록 규정하며, 초과근무를 인정하지 않는다(동 법 제19조). 또한 주민에 대한 휴식권을 인정함(제51조)과 동시에 휴가의 부여에 있어서도 유급으로 실시하도록 하며, 사회보장제도 실시하도록 하고 있다(동 법 제22조).

이는 북한의 기타 노동관련 법규의 하루 기준근로시간과 실질적으로 동일하지만, 주당 근무일수에 대해서 주 6일로 제한하고 있는 외국인투자기업 노동규정(동 규정 제22조)과는 규정형식상 상이한 부분이다. 아울러 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정은 근로시간을 짧게 할 수 있다는 규정을 두고 있는 반면 기본법은 그러한 규정은 보이지 않으며, 초과근로에 대한 허용여지도 없다는 점에서 실제 법 적용에 있어서는 다소 무리가 있을 것으로 생각된다.

또한 기본법 제55조는 사회보장제의 실시의무와 함께 사회적 지위와 권리에 있어서의 남녀평등을 규정하면서, 북한 노동관련법¹²⁰⁾과 마찬가지로 여성의 산전·후휴가를 보장하고 있다. 다만 모성(‘애기 어머니’) 및 어린이 보호를 위한 시책을 선언하고 있을 뿐 그 구체적인 보장일수 및 방법은 보이지 않는다는 점에서 본질적인 한계를 지니고 있다고 하겠다.

3) 임금

기본법 제50조는 임금(‘로동에 따르는 보수’) 수령의 권리를 보장하고 있다. 아울러 임금과 관련하여 기본법은 북한 노동법이 규정하고 있지 않은 최저임금을 특별구 행정부와 북한의 해당기관이 합의하여 정하도록 하고 있다(동 법 제21조).¹²¹⁾ 이외의 임금에 대한 구체적인

120) 북한 노동법 제66조, 외국인투자기업 노동규정 제24조.

121) 반면 외국인투자기업 노동규정은 제한적 범위 내에서 최저임금제적 성격을 가

규정은 없기 때문에 북한 노동법이나 외국인투자기업 노동규정에서 노동보수를 중앙노동기관이 일률적으로 정하도록 되어 있는 것과 다른 임금결정방식을 취하고 있다는 점에서 주목된다.¹²²⁾ 즉, 임금결정 구조에 있어서 중앙통제방식 대신에 투자기업의 요구가 일정 부분 반영될 수 있는 자율적 임금결정이 가능할 것으로 예상된다. 다만, 특별구 행정부와 북한 당국이 합의하는 구조를 취하고 있기 때문에 우리 기업의 요구가 어느 정도 적극적으로 반영될지는 의문점으로 남아 있다.

4) 결사의 자유 및 파업권의 보장

기본법의 가장 큰 특징이라고 할 수 있는 것은 동 법 제45조에서, 비록 법률에 의한 보장으로 유보되기는 하였지만, ‘언론, 출판, 집회, 시위, 파업, 결사의 자유’를 가진다고 규정한 부분이다. 이는 북한의 법률 어디에서도 찾아볼 수 없는 파격적인 규정으로, 신의주 특별행정구의 기본법규에 의하여 최초로 규정되고 있다는 점에서 주목된다. 다만 단결권 및 집회·시위·파업권의 주체가 될 수 있는 노동조합 등 단결체에 관한 조항이나 파업 등 쟁의행위의 정당성을 확보하기 위한 요건·절차 등과 같은 구체적 규정은 보이지 않는다. 따라서 파업권이나 결사의 자유를 실현하기 위한 보충규정이 아직 마련되어 있지 않으며, 파업으로 인한 분쟁의 해결을 위한 조정시스템¹²³⁾ 등과 같은 특별한 세부규정 역시 갖추어져 있지 않다는 점에서 당분간 현실적으로 적용되기보다는 선언적인 문구에 그칠 가능성이 많은 한계를 보이고 있다고 하겠다.

진 규정을 두고 있다(노동규정 제25조 제3문).

122) 북한 헌법 제53조, 제70조, 북한 노동법 제37조 내지 제45조; 다만 앞에서 살펴본 바와 같이 외국투자기업 노동규정 제25조, 제30조, 제31조는 약간의 자율성·탄력성을 부여하고 있다.

123) 다만 기본법 제48조는 분쟁에 따른 소송(‘신소’) 및 청원의 권리를 보장하고 그 공정한 심의·처리를 규정하고 있다.

4. 개성공업지구

가. 개 요

남북간 최초의 대규모 투자사업으로서 대북 민간분야 직접투자의 시금석이 되는 사업으로 추진되는 개성공업지구 조성은, 남측기업의 북측 투자를 바탕으로 남북간의 경제적 상호이익을 추구할 수 있는 입지적 여건 활용이 가능하다는 데에 의의가 있다. 즉 개성공단¹²⁴⁾은 지리적 위치에 있어서 북방한계선 1km지역에 위치하고 있어 수도권과 유사한 지리적 근접성이라는 이점을 가지고 있다. 이러한 장점을 가진 개성공단에서 투자사업이 활발히 진행될 경우 한반도의 긴장완화와 평화분위기 조성에도 기여할 것으로 기대된다.

2000년 8월 22일 (주)현대아산과 북한 아태·민경련간의 합의서 체결로 추진되기 시작한 개성공단 조성사업은 2000년 12월 개성공업지구 1단계 조성사업 협력사업자를 통일부가 승인한데 이어 2003년 6월 30일에는 개성공단 착공식을 개최하였다. 개성공단의 개발계획은 총 8개 연도의 3단계에 걸쳐 시행될 예정이다.¹²⁵⁾ 남한의 경우에는 자본(유휴설비 포함)과 기술, 경영 노하우를 제공하고 수출관로를 개척하며, 북한은

124) 개성시 봉동리 일원(평양에서 160km, 서울 60km, 북방한계선 1km)으로 1단계로 100만평(사업비 약 2,200억원)의 면적을 개발하고 그 시행자는 한국토지공사, (주)현대아산이 그 시공자로 되어 있다.

125) 개성공업지구의 단계별 사업 추진 계획은 다음 표와 같다.

		공업 단지				배후 도시	
		면 적 (만 평/km ²)	업체 수 (개)	고용인원 (만 명)	연간 생산액 (억 달러)	면 적 (만평/km ²)	세대 수 (만 세대)
제1단계	1년차	100(3.3)	300	2.6	20	520(17.3)	2.6
	2년차	150(5.0)	450	3.5	28	650 (21.7)	6.4
제2단계	3년차	220(7.3)	650	5.0	40		
	4년차	300(10.0)	1,000	7.0	58		
제3단계	5년차	400(13.3)	1,200	9.0	75	1,150 (38.3)	14.5
	6년차	550(18.3)	1,500	10.0	90		
	7년차	700(23.3)	1,700	12.0	115		
	8년차	850(28.3)	2,000	14.9	145		

자료: 현대아산주식회사.

양질의 저렴한 노동력과 산업입지를 제공하게 된다.

개성공단은 지금까지의 대북한 투자형태인 단순 위탁가공의 형식이 아닌, 우리나라 기업이 북한에서 직접적으로 기업을 운영하는 방식을 취하게 된다. 지난 9월 22일 산업자원부가 한국섬유산업연합회에 가입한 3천여 개사를 대상으로 개성공단 입주 수요를 조사한 결과 의류 82개사, 제직 41개사, 염색 33개사, 방직 19개사 등 총 206개사가 공단 입주 의사가 있다고 밝혔다.¹²⁶⁾ 이는 개성공단이 서울에서 60km 내외에 위치하고 있어 남한의 수도권공단과 지리적으로 비슷하다. 따라서 개성공단에서는 북한의 우수한 인력을 중국의 임금수준으로 고용하면서 서울과 수도권의 대규모 소비시장과 인프라를 활용할 수 있어 성공가능성이 매우 큰 것으로 평가되고 있다.¹²⁷⁾

나. 관련법제의 내용

개성공업지구와 관련된 법규는 「개성공업지구법」(2002. 11. 20. 최고상임위원회 정령; 전 5장, 46조)과 그 11개의 하위규정 중 출입·체류·거주, 노동, 세무, 기업창설, 개발규정의 5개가 합의된 상태로 2003년 4월 24일 제정되어 6월 28일 발표된 「개성공업지구 기업창설운영규정」(최고인민위원회 상임위원회 결정 제103호; 전 제32조)과 「개성공업지구 개발규정」(최고인민위원회 상임위원회 결정 제102호; 전 제19조), 10월 1일 발표한 「개성공업지구 세금규정」(2003. 9. 18. 최고인민회의 상임위원회 결정 제1호; 전 제8장 제86조) 및 「개성공업지구 노동규정」(2003. 9. 18. 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호; 전 제7장 제49조)이 있다.

먼저 기본법이라고 할 수 있는 개성공업지구법은 제4장(개성공업지구의 기업창설운영) 제37조¹²⁸⁾에서 근로자의 채용과 관련한 규정을 두

126) 연합뉴스, 2003. 9. 22. <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/main.jsp>.

127) 홍순직, 앞의 논문, 16쪽.

128) “기업은 종업원을 공화국의 로력으로 채용하여야 한다. 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 다른 나라 로력으로 채용할 수 있다”고 규정하고 있다.

고 있다. 즉 외국인투자기업 노동규정(제3조)과 마찬가지로 근로자의 채용은 북한의 현지인력으로 이루어질 것을 원칙으로 하되, 예외적인 경우에 외국인 및 우리나라 근로자를 채용할 수 있도록 규정하고 있다. 그 밖에 노동과 관련한 구체적인 내용은 그 하위규정인 노동규정에 주로 나타나 있는데, 이는 지금까지 다른 특구에서는 따로 이를 규정하지 않는 노동관련 세부규정을 두고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이하에서는 「개성공업지구 노동규정(이하 ‘노동규정’이라 한다)」의 구체적인 내용을 살펴보고자 한다.

1) 개성공업지구 노동규정의 개요

노동규정은 북한의 외국인투자기업 노동규정이나 신의주 특별행정구 기본법보다 ‘근로자와 기업간의 직접적 관계’를 보장하고 있는 것이 특징이다. 아래에서 살펴보는 바와 같이, 근로계약의 체결에 있어서 인력의 공급은 북한의 노동력알선기업(‘로력알선기업’)에 의하여 이루어지지만 근로조건에 따른 계약체결을 기업과 근로자가 직접적으로 수행하도록 하고 있는 점, 기업에 의한 해고를 비교적 자유스럽게 인정하고 있는 점 등을 그 예로 들 수 있다. 노동규정은 총 제7장 제49조로 구성되어 있으며 기본원칙에 관한 일반규정, 근로자의 채용과 해고, 근로시간과 휴식, 임금, 근로자보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁해결의 장으로 각각 이루어져 있다.

먼저 총칙적 성격을 지니고 있는 제1장은 노동규정이 가지고 있는 목적, 적용대상 및 근로자관리의 기본원칙을 규정하고 있다. 즉 노동규정은 개성공업지구내 기업에 필요한 근로자의 채용과 관리 측면에서 질서를 보장함으로써 각 기업의 경영활동과 종업원의 노동생활조건을 원만히 보장하는 데 이바지하는 것을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 목적하에 제정된 노동규정은 개성공업지구내 설립된 모든 기업(지사, 영업소, 사무소 포함)과 그 종업원에게 적용된다(제2조). 아울러 기업의 근로자 채용은 이미 개성공업지구법 제37조에서 밝히고 있는 바와 같이 북한의 현지인력을 채용하는 것이 원칙이고, 예외적인 경우에만 외국인 및 남한의 인력을 채용할 수 있다(제3조). 또한 근로조건 및 생명·건강

의 보장(제4조), 최저임금에 기초한 임금책정(제5조), 기업활동과 무관한 노력동원의 금지(제6조) 및 감독통제기관(공업지구관리기관)의 지정(제7조) 등의 원칙도 규정하고 있다.

2) 채용·근로계약 및 취업규칙

근로자의 채용에 있어서는 노동력알선기업이 개성공업지구내 기업에 필요한 근로자를 제공하며, 기업은 필요한 근로자를 노동력알선기업에 신청하도록 하고 있다(제8조). 즉, 기업은 직접 근로자 채용공고를 통한 채용을 할 수 없다.¹²⁹⁾ 그러나 노동규정 제10조는 선발된 ‘근로자와 기업’이 월임금, 채용기간, 근로시간 등을 확정하고 직접 근로계약(‘로력의 채용계약’)을 맺도록 규정하고 있다. 따라서 이러한 채용계약을 체결한 근로자가 당해 기업의 종업원이 된다. 이것은 외국투자기업 노동규정이 ‘기업과 직업동맹’이 ‘로동계약’을 체결하고, ‘로력알선기관’과 ‘로력채용계약’을 맺고 근로자를 채용하는 간접채용(동 노동규정 제8조 및 제10

129) 중국의 경우에는 일률적인 배치가 아닌 채용공고모집에 의하여 근로자를 모집한다. 기업은 우선 본지(기업체가 소재한 시·현)의 취업희망자 또는 다른 회사의 재직자 중에서 직원을 채용하도록 노력하여야 한다. 이를 통해 충원할 수 없는 경우에는 지방정부의 허가를 받아 외지인을 채용하기도 한다. 외국인투자기업의 경우에는 종업원을 자유롭게 고용할 수 있으나(‘외국인투자기업의 종업원자주권 실시에 관한 노동부·인사부의 의견’, 1988), 기업이 소재한 당해 지역 지방정부의 허가 없이 다른 지역에서의 모집 및 채용은 금지하고 있다. 한편 베트남의 경우에는 근로자의 고용에 있어서 직접 모집하거나 지방인민위원회에서 설립한 인력공급조직을 통하여 채용할 수 있다(노동법 제8조, 제16조). 외국기관 또는 외국인에게 고용되기를 희망하는 베트남 근로자는 근로수첩, 이력서, 신체검사서, 조업증명서, 사진 등을 구비하여 구직신청서와 함께 인력공급조직에 제출하고 등록할 필요가 있다. 근로계약은 노동법 제30조에 따라 근로자와 사용자가 직접 체결하도록 규정하고 있으며, 위임한 단체간에 체결할 수도 있다. 기업이 인력공급조직에 인력을 요청할 때에는 근로자의 자격 및 숫자, 모집시한, 근로자의 권리와 의무, 작업기간 등을 기재한 문서를 제출하고 공식적인 양식에 의한 인력공급계약을 체결한다. 기업이 직접 모집하고자 할 때에는 TV, 라디오, 신문, 잡지광고 또는 개인적인 접촉방법을 활용한다. 매스컴의 광고를 이용할 때에는 특정 양식을 사용하게 되므로 지방인민위원회 또는 현지 파트너에게 문의해야 한다. 그러나 기업이 공개채용을 한다고 하더라도 근로자들의 이동에 일부 제한이 있어 완전한 시장경제에서의 공개채용과는 다소 차이가 있는 것이 사실이다(한국국제노동재단, 앞의 책, 26쪽).

조 참조)방식을 규정하고 있는 것과 상이한 점이라고 하겠다.

노동력알선기업의 역할은 기업이 필요로 하는 근로자를 제공하기 위한 노동력알선계약(‘로력알선계약’)을 기업과 체결함으로써 기업이 필요한 근로자를 선발할 수 있도록 하는 것이다(제9조 제1문). 노동력알선계약에는 채용할 근로자의 수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 임금수준 등을 밝히도록 하고 있다(제9조 제2문). 외국인투자기업 노동규정이 원칙적으로 중앙노동기관에 의해 임금을 정하도록 규정하고 있는 것에 비하여, ‘기업에 의한 채용기간 및 임금수준의 결정’이라는 점에 있어서 보다 개선된 측면을 가지고 있다. 특히 근로자의 선발기준으로 기업이 기능시험, 인물심사 등을 활용할 수 있도록 한 점도 노동력의 질적 수준을 제고할 수 있게 되었다는 측면에서 주목된다.

노동력알선기업은 기업으로부터 알선수수료(‘로력알선료’)를 받을 수 있도록 규정하고 있는데, 알선수수료는 개성공업지구 관리기관과 협의하여 정한다(제11조). 남한 및 해외동포, 외국인의 채용에는 동 공업지구 관리기관에 이름, 성별, 생년월일, 거주지, 지식정도, 기술자격, 직종 등과 같은 사항을 밝힌 서류(‘로력채용문건’)을 제출하여야 하고, 공업지구관리관은 이 서류의 사본을 중앙공업지구지도기관에 제출해야 한다(제14조). 이 역시 북한근로자의 채용 원칙에 대한 예외적인 경우로서, 외국인투자기업 노동규정(북한당국과 ‘합의’)과 달리 그 필요문서의 제출만으로 이를 허용하는 규정이라고 볼 수 있을 것이다.

한편 노동규정 제13조는 종업원대표와의 협의를 거쳐 “로동규칙”을 작성하고 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 우리 근로기준법상의 취업규칙에 해당하는 것으로 보이는데 근로시간, 휴식시간, 노동보호 기준, 노동생활 질서 및 상벌기준 등을 명시하도록 하고 있다. 특히 외국인투자기업 노동규정과 비교해 볼 때 직업동맹에 의한 관여를 배제한 대신 “종업원대표”와 일종의 노사협의회(‘협의’)를 통하여 노사관계를 형성할 수 있게 되었다는 점이 주목된다. 다만, 우리의 기준에서 볼 때 특이한 것은, 취업규칙의 작성권이 사용자에게 있음을 전제하면서도 작성·변경 내용의 유·불리를 가리지 않고 종업원대표와의 협의절차를 거치도록 규정함으로써 불리한 작성·변경시에도 “협의”만으로 시행이

가능한 여지를 허용하였다는 점이다.

3) 근로관계의 종료

북한의 헌법(제29조) 및 노동법(제5조, 제34조)이 원칙적으로 해고를 인정하지 않는 것과 달리, 노동규정은 기업에 의한 근로자의 해고와 근로자의 자발적 사직을 인정하고 있다. 즉 노동규정 제15조가 해고예고(해고 30일전 통보)를 규정하고 있지만 명시적으로 그 허용사유를 밝힘으로써 종업원의 해고를 명백히 인정하고 있다. 다만 ① 근로자가 직업병을 앓거나 작업과정에 부상당하여 치료받고 있는 기간이 1년이 되지 못한 경우, ② 병으로 치료받는 기간이 6개월을 초과하지 않은 경우, ③ 임신, 산전·산후휴가, 어린이에게 젖먹이는 기간인 경우에는 근로자를 해고할 수 없도록 제한하고 있다(제16조).

기업이 근로계약 만료 이전에 근로자를 해고할 수 있는 사유로는 다음과 같은 것들이 있다(제14조). ① 직업병이나 질병 또는 부상으로 치료를 받았으나 자기 직종 또는 다른 직종에서 일할 수 없을 경우, ② 기업의 경영 또는 기술조건의 변동으로 종업원이 남을 경우, ③ 기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우, ④ 기업의 재산에 막대한 손실을 주었거나 노동생활 질서를 어겨 엄중한 결과를 일으킨 경우의 4가지이다. 앞에서 살펴본 기존의 외국인투자기업 노동규정에서는 채용기간 전에 근로자를 해고하기 위하여서는 일정한 사유¹³⁰⁾에 해당하여야 하며 직업동맹조직, 해당 노동력알선기관과 합의하도록 되어 있지만, 본 노동규정에서는 이러한 조직·기관과의 합의라는 요건이 보이지 않는다. 단지 기업이 근로자를 해고하기 위해서는 그 사실을 해고 30일 전까지 당사자에게 알려주어야 하며, 해고된 근로자의 명단은 노동력알선기업에 제출하도록 규정하고 있다(제15조). 따라서 근로자의 해

130) 외국인투자기업 노동규정 제15조에 따르면 “종업원이 직업병이나 공상이 아닌 병 또는 부상으로 치료를 받은 후에도 이미 하던 일 또는 다른 일을 계속할 수 없는 경우와 기업의 생산경영 또는 기술조건의 변동으로 인원이 남을 경우, 기업이 파산에 직면하여 부득이하게 로력을 축소하거나 해산을 선포한 경우, 종업원이 기업에 막대한 손실을 주었거나 노동규율을 어긴 경우”를 규정하고 있다.

고에 있어 훨씬 유연화된 규정이라고 볼 수 있다. 다만 해고사유에 있어서 “기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할 수 없을 경우”가 추가된 반면, “기업이 파산에 직면하여 부득이하게 노동력을 축소시키거나 해산을 선포한 경우”가 제외되고 있는 점은 근로자의 귀책사유를 보다 명확히 한 측면은 있지만 기업의 도산 등에 있어서는 오히려 고용의 유연성을 저하시킨 부분으로 보인다.¹³¹⁾ 아울러 외국인투자기업 노동규정(제17조)과 유사하게 ‘기업의 사정’으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 ‘3개월 평균 월임금에 일한 햇수를 적용한 보조금’을 지급하도록 되어 있다(제19조). 이는 우리의 기준으로 볼 때, 정리해고시 퇴직위로금의 성격을 갖는다고 볼 수 있겠지만 이를 법규범으로 강제하고 있는 점에서 법정퇴직금과 유사한 측면도 있다.

131) 이는 중국 및 베트남이 해고의 개념을 폭넓게 인정하고 있는 것과 대별된다 할 것이다. 즉, 중국의 경우에는 근로계약제를 전면적으로 실시하여 근로관계의 개시를 규정(노동법 제16조)하고 있는 동시에 근로관계의 종료에 대하여서도(제23조~제27조) 규정하고 있다. 중국 노동법이 예정하고 있는 근로관계의 종료는 계약기간의 만료로 인한 근로관계의 종료(제23조), 합의퇴직(제24조), 징계해고·수습능력 결여에 의한 해고(제25조), 업무의 질병에 의한 해고·업무능력 부족에 의한 해고·계약환경 변화에 의한 해고(제26조)와 경영상 이유에 의한 정리해고(노동법 제27조) 등이 인정된다. 한편 베트남도 사용자에게 의한 해고를 인정하고 있다. 일방적 근로계약 해지사유(해고)가 되는 것은 ① 근로자가 계약에 명시된 직무를 정규적으로 완성하지 못할 때, ② 노동법 제85조의 규정에 의해 징계 해고되었을 때, ③ 기간의 정함이 없는 근로계약하에서 취업하는 근로자가 질병으로 12월 동안 계속적으로 치료받을 경우, ④ 12월 내지 36월 사이 기간의 정함이 있는 계약하에서 취업하는 근로자가 질병으로 인해 연속해서 6월간 휴업한 경우, ⑤ 12월 미만의 계절적 사업 등의 계약하에서 취업하는 근로자가 질병에 의해 근로계약기간의 2분의 1 이상의 기간을 휴업하였음에도 불구하고 근로능력이 회복되지 아니한 때, ⑥ 천재지변, 화재 기타 불가항력적인 사유로 정부와 사용자가 모든 수단을 동원하여 복구노력을 했음에도 성공하지 못하고 부득이 생산감축 및 종업원 감원이 불가피하게 된 경우, ⑦ 사업체, 기관 또는 조직이 그 활동을 종료한 때로 규정하고 있다. 앞의 ①, ②, ③의 경우 사용자는 사전에 노동조합 집행부와 서로 협의하여 동의를 얻을 필요가 있으며, 동의를 얻지 못한 경우 쌍방은 유관정부기관 또는 조직에 그 사실을 신고하여야 하며, 노동관서에 통고한 날로부터 39일 후부터 사용자는 계약해지를 결정할 수 있지만 그 결정에 대해서는 책임을 부담하게 된다. 사용자의 결정에 동의하지 않는 경우 노동조합 집행부 및 근로자는 법이 정하는 절차에 따라 노동쟁의의 해결을 요청하는 것이 가능하다(한국 국제노동재단, 앞의 책, 69~70쪽).

한편 외국인투자기업 노동규정(제16조)과 마찬가지로 사유로 근로자가 자발적으로 사직을 하는 경우¹³²⁾에 근로자는 사직 7일 전까지 기업에 사직서를 제출하여야 하고, 기업은 사직서를 접수한 날부터 30일 내에 사직의 연기를 요구할 수 있고 이 경우 근로자는 특별한 사정이 없는 한 기업의 요구에 응하여야 한다(제19조).

결국 외국인투자기업 노동규정 제14조가 채용기간이 끝나기 전에 종업원을 내보낼 수 없도록 하고, 동 제15조가 예외적인 경우에 직업동맹조직·해당 노동력알선기관과 합의하여 내보낼 수 있도록 해고를 엄격히 제한하고 있는 것과는 달리, 본 노동규정에서는 다소 넓게 해고의 여지를 인정하고 있다. 특히 외국인투자기업 노동규정 제15조의 근로자의 해고조건과 개성공업지구 노동규정 제14조의 해고조건이 매우 유사하다 하더라도 직업동맹조직, 노동력알선기업과의 합의를 전제로 하지 않은 점과, 퇴직보조금의 지급요건이 ‘기업의 사정’ 및 ‘근속년수 1년 이상’으로 제한된 점 및 근로자 사직시 강화된 요건을 설정한 점 등은 고용에 있어서 기업의 자율성 제고 및 인력관리에 따른 부담경감이라는 측면에서 상당한 차이를 보여주는 것으로 이해할 수 있다.

4) 근로시간 및 휴식(휴가)

근로시간은 북한 헌법(제30조), 노동법(제16조)의 규정 및 외국인투자기업 노동규정(제22조)에서 하루 8시간으로 한정된 것과 달리, 1일 근로시간제한은 설정하지 않고 ‘1주 48시간’이라는 주당 근로시간만을 원칙적인 법정기준으로 제시하고 있다(제20조 제1문). 따라서 기업의 경영상황에 따라 일정한 변형근로시간제의 운영도 가능할 것으로 보이며, 이는 근로시간 운영에 상당한 탄력성을 도모한 측면으로 생각된다. 다만 북한 노동법 및 외국인투자기업 노동규정과 마찬가지로 종업원에 따라 주당 근로시간을 짧게 할 수 있도록 하고 있다(제20조, 제2문). 또 계절적 제한을 받는 부문의 기업은 연간 근로시간범위에서 종업원의 주 근로시간을 실정에 맞게 정할 수 있도록 하고 있다(제20조, 제3문).

132) 개성공업지구 노동규정 제17조에서 규정하고 있는 사유로는 취업 등 개인적인 사유, 직종 불합치로 인한 능력발휘 곤란, 학교에 입학 등의 경우이다.

한편 기업은 근로자에게 노동력채용계약 또는 취업규칙에 정해진 근로 시간 내에서 근로를 시켜야 하지만, 연장작업이 필요한 경우에는 ‘종업원대표 또는 해당 종업원’과 합의하도록 하고 있다(제21조). 외국인투자기업 노동규정(제23조)이 시간외근로에 대한 합의권을 ‘직업동맹’에 부여한 것과 대비되는 부분으로 주목된다.

휴가는 북한 노동법(제65조)과 마찬가지로 해마다 14일간의 정기휴가를 주도록 하고 있지만, 중노동이나 유해노동을 하는 경우에는 2~7일간의 보충휴가를 주도록 규정하고 있어서 보충휴가는 북한 노동법의 기준(7~21일)보다 상당부분 단축하였다. 임신한 여성 종업원의 경우에는 산전 60일, 산후 90일의 휴가가 보장되도록 하여, 북한 노동법(제66조)에서의 기준(산전 35일, 산후 42일)보다 대폭 강화하였다(제23조).¹³³⁾ 한편 외국인투자기업 노동규정 제24조가 “공화국 법규범에 따라 명절과 공휴일의 휴식, 정기 및 보충휴가와 산전후휴가를 주어야 한다”고 규정하여 북한 노동법의 기준을 준용하고 있는 반면에, 개성공업지구 노동규정은 정기휴가의 일수는 14일로 유지하면서 보충휴가일수를 단축하였다는 점에서 주목된다. 또한 모성보호적 규정은 강화한 반면 종업원에 대한 관혼상제를 위한 특별휴가¹³⁴⁾를 제외하였고, 휴일근로에 대한 대휴(代休)의 부여기한을 15일¹³⁵⁾로 완화한 점도 중요한 특징 중의 하나이다.

결국 근로시간 및 휴일(휴가)에 있어서도 기업의 노동력활용의 효율성을 일정부분 제고할 수 있도록 개선된 여러 가지 측면이 발견되고 있다고 하겠다. 다만 모성보호의 강화는, 국제적으로 일반화된 기준을, 이른바 ‘근로자가 주인’이라는 사회주의 노동법체제에서 지키고 있지 못했던 종전 법정기준을 1986년의 정령으로 바로잡은 부분을 확인하는 상징적 의미가 있는 것으로 해석된다.

133) 다만, 1986년 2월 20일의 정령 제2464호에 따르면 북한 노동법의 규정보다 강화된 산전 60일, 산후 90일간의 산전·산후휴가를 받는다고 규정하고 있다.

134) 외국인투자기업 노동규정에서는 1~5일(왕복여행일수 비포함)로 정하고 있다(제24조).

135) 외국인투자기업 노동규정에서는 1주일로 규정하고 있다(제24조).

5) 임 금

앞에서 언급한 바와 같이 종업원의 임금은 월 최저임금에 기초하여 기업이 정하도록 규정하고 있다(제5조). 한편 노동규정 제25조에 따르면 월 최저임금은 50달러(사회보험료 포함 57.5달러)로 하되, 전년도 종업원 최저임금의 5%를 초과하여 높일 수 없도록 규정하고 있다. 최저임금의 인상은 개성공업지구 관리기관이 중앙공업지구 지도기관과 합의하여 결정토록 하고 있다. 또한 최저임금보다 근로자의 월 임금을 낮게 책정할 수 없으나 조업 준비기간에 있는 기업의 종업원과 견습공, 무기능공의 경우에는 종업원 월 최저임금의 70% 범위에서 정할 수 있도록 규정하고 있다(제26조). 특히 외국인투자기업 노동규정이 “생산수준, 종업원의 기술기능숙련 정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다”는 의무조항을 두고 있는 데 비해(동 제26조), 본 노동규정에는 임금인상 의무조항이 존재하지 않는다는 점에서 종래 북한 측이 자의적으로 임금인상을 요구해 오던 관행에서 일정부분 벗어날 수 있을 것으로 기대된다.

이미 살펴본 바와 같이, 북한에서는 생활비등급제를 실시하여 생활비를 지급하기 때문에 북한 노동법에서는 최저임금의 개념이 없다고 할 수 있다. 그러나 외국인투자기업 노동규정 제25조에서는 조업준비기간, 견습공 및 무기능공에 대해 해당기관이 승인한 기준보다 낮게 정할 수 없도록 하고 있어, 제한적으로 최저임금의 성격을 가지는 규정을 두고 있다.¹³⁶⁾ 이에 비해 본 노동규정은 최저임금을 구체적으로 정하고 있는 특징을 보이고 있다. 아울러 일종의 인센티브제도로써 기업이 세금을 납부하기 전에 이윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 근로자에게 상금 또는 상품을 줄 수 있도록 규정하고 있다(제31조). 또 기업의

136) 이에 비해 중국은 노동법상 최저임금을 정하고 있을 뿐만 아니라(노동법 제48조), 기업최저임금규정(노동부, 1993)을 두고 있다. 중국의 최저임금제의 기본 취지는 근로자의 기본적인 생활을 보장하고 노동력의 재생산을 유지하는 다른 외국의 제도와 다를 바가 없다. 다만 전국적으로 통일된 제도를 가지지 않고 지역에 따라 다른 원칙을 규정할 수 있도록 하고 있다는 점과, 위반시에는 일 정액의 보상금을 지급하도록 하고 있다는 데 상이한 점이 있다(한국경영자총 협회, 『중국의 노동법제』, 2002, 79쪽).

임금(‘로동보수’)은 노임(‘로임’), 가급금, 장려금 및 상금으로 구성되며, 근로자가 일한 실적에 따라 정확히 계산하여 지급토록 하고 있다(제24조). 임금의 지불방식은 ‘화폐지급 및 직접지급’이 원칙이지만 상금의 경우에는 현물지급 방식(‘상품’)으로 줄 수도 있다. 한편 임금지급일 전에 사직하거나 해고된 근로자의 경우에는 그 절차가 끝난 다음 임금을 지급하도록 하고 있다(제32조).

결국, 외국인투자기업 노동규정에는 중앙노동기관이 월 임금을 결정하고 동 기관이 근로자들에게 지급(제25조)하는 것과는 달리(기업은 일괄적으로 노동력알선기관에 임금을 선불로 납부), 개성공업지구 노동규정에서는 기업이 근로자 개인과 근로계약을 체결하고 종업원의 임금을 각자가 일한 실적에 따라 계산하여 지급하도록 하며, 임금의 지급방식도 기업이 근로자에게 현금으로 직접 지급하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에, 북한 근로자들이 점차 자본주의 시장경제체제의 임금체제에 적응하지 않을 수 없게 될 것으로 예상된다. 또 상금 또는 상품 등의 지급형식을 통한 각종 인센티브제의 도입을 통하여 우리 기업이 생산성제고를 도모할 수 있을 것으로 보인다.

한편 기업이 소정근로시간 외에 연장작업 또는 야간작업(22시~익일 06시)을 한 경우에는 근로자에게 일당 또는 시간당 임금액의 50%에 해당하는 가급금을 지급하여야 하며, 명절, 공휴일 근무에 대해서 대휴(代休)를 주지 않았거나 근로시간 이외에 야간작업을 한 경우 임금의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다(제30조). 아울러 노동규정에 따르면 휴가기간에 지급되는 휴가비는 휴가받기 전 ‘3개월간의 임금을 실가동일수에 따라 평균한 하루 임금’에 휴가일수를 적용(제28조)하는 것으로 하며, 기업은 정기 및 보충휴가를 받은 근로자에게 휴가일수에 따르는 휴가비를 지급하여야 하고, 산전·산후휴가를 받은 여성근로자에게는 60일에 해당하는 휴가비를 지불하여야 한다(제27조). 특히 기업은 직업훈련기간 또는 자기의 책임으로 일하지 못한 근로자에게 ‘시간당 또는 일당 임금’의 60%에 해당하는 생활보조금을 지급하여야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 ‘3개월을 넘지 못하도록 제한’하였으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는 것으로 규정하고 있다(제29조).

따라서 연장·야간·휴일근로에 대한 초과수당제도, 휴가비 및 직업훈련수당제도를 도입·적용하고 있을 뿐 아니라 우리의 휴업수당에 해당하는 생활보조금도 지급토록 하고 있기 때문에, 우리 기업의 노동력 활용에 대한 효율성제고 노력이 요청되고 있다.

6) 근로자보호 및 사회보험

노동규정에는 근로자들의 산업안전·보건 및 산재에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 즉 고열, 가스, 먼지, 소음, 채광, 조명, 통풍 등과 같은 기본적인 근무환경 조정(제33조) 및 산재예방시설의 완비(제38조 제2문), 근로자보호물자의 적절한 공급(제37조), 산업안전기술교육의 실시(제36조), 산재발생시 조업중지 및 신속하고 적절한 대처(제38조 제1문), 발생한 산재사고에 대한 보고·심의(제39조) 등이 그것이다. 또한 여성 근로자에 대한 보호로서 임신 6개월 이상의 임산부에 대한 특별보호(제34조) 및 탁아소, 유치원 운영(제35조) 등을 규정하고 있다.

한편 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 등과 같은 사회문화시책으로서 사회문화시책기금의 조성(제41조), 월 임금총액의 15%에 해당하는 기업의 사회보험료 납부(제42조), 근로자의 사회문화시책금 납부(제43조), 동 기금의 이용(제44조) 등을 규정하고 있다. 아울러 종업원을 위한 기업복지와 관련하여 세전 이윤의 일부를 문화후생기금으로 조성하고, 이를 종업원의 기술문화수준 향상, 체육사업 및 후생시설 운영에 사용토록 규정하고 있다(제45조).

근로자에 대한 보호와 사회보장제도에 있어서는 종래 북한 노동법과 외국인투자기업 노동규정의 내용과 크게 다를 바는 없지만, 그 구체적 규정에 있어서 기본적인 사항만을 간략히 규정하고 있는 점, 기업이 부담할 사회보험료의 구체적 기준 명시 그리고 문화후생기금의 사용에 대한 직업동맹조직의 감독기능¹³⁷⁾ 삭제 등과 같은 부분은 주목된다.

7) 분쟁해결

노동규정에는 노동문제와 관련하여 발생한 의견충돌 등 노동관련 분

137) 외국인투자기업 노동규정 제42조 참조.

쟁이 발생하는 경우 당사자들 사이의 협의로 해결하도록 하고, 협의로 해결할 수 없을 경우에는 ‘노동중재절차’에 따라 해결하도록 규정하고 있다(제48조). 또한 노동규정의 위반과 관련하여 개성공업지구 관리기관에 의견을 제기하거나 중앙공업지구 지도기관에 소(‘신소’)를 제기할 수 있도록 규정하고 있다(제49조). 이와 관련하여 외국인투자기업 노동규정 제45조에서도 노동규정의 집행과 관련하여 의견이 상이한 경우 당사자들이 협의하여 해결하도록 하고, 당사자들 사이에 해결할 수 없는 분쟁사건은 북한의 중재기관 또는 재판기관에서 해결하도록 규정하고 있다.

결국 노동관계상의 분쟁을 해결하는 방식으로 ‘노동중재절차’라는 개념을 도입한 점에 있어서는 주목할 만한 측면이 있지만, 분쟁해결을 위한 절차나 방법에 대해서는 특별히 구체적으로 언급하지 않고 있는 점에서는 일정한 한계를 보이고 있다.¹³⁸⁾

138) 이와는 달리 중국의 경우에는 기업노동분쟁처리조례(企業勞動爭議處理條例, 국무원령, 1993년)를 두고 있다. 1984년 공포한 중국의 「중외합자경영기업노동관리방법(中外合資經營企業勞動管理辦法)」에도 별도의 노동분쟁처리절차를 두지 않기 때문에 중국 내의 외국기업의 경우에도 기업노동분쟁처리조례 및 중국 노동법의 제 규정들에 의하여 처리된다고 할 것이다. 그러나 여기서 주의하여야 할 것은 중국은 단체행동권을 인정하고 있지 않기 때문에 노동쟁의행위에 이를 수 없고, 개인 기업이 근로자를 해고, 제명, 퇴직시키고 직공이 사직, 자동 이직하여 발생한 분쟁, 임금·보험·복지·훈련·노동보호와 관련된 국가의 규정을 집행하여 발생한 분쟁, 근로계약 이행으로 인하여 발생한 분쟁, 위 조례에 따라 처리해야 한다고 법률·법규로 정한 노동분쟁 등이 그 적용대상이 된다. 중국의 이러한 노동분쟁처리절차는 기업내 노동조정위원회, 중재원, 인민법원의 3단계로 되어 있다. 또한 최근 중국에서는 쟁의행위를 인정하는 헌법의 개정논의가 있는 것으로 전해지고 있다(喬健, 「새로운 구조조정하의 중국노사관계 및 노동조합(工會)의 대책」, 한국 Social Asia Forum 발제문, 2003 참조). 한편 베트남의 경우에는 노동분쟁을 근로자와 사용자간의 개별적 분쟁뿐만 아니라 근로자집단간의 집단적 분쟁도 인정하고 있다. 노동분쟁의 대상이 되는 것은 고용, 임금, 수입 기타 근로조건 등 권익에 관련되거나 근로계약 및 협약의 이행, 직업훈련 기간 중에 발생하는 문제에 관한 분쟁을 의미한다. 자율적으로 노동분쟁을 해결하도록 하고, 이러한 협의가 실패하는 경우에는 기업내 노동조정협의회, 노동조정협의회가 없는 기업의 경우에는 지역, 구, 시, 성 등 지역단위 노동관서의 노동조정관 그리고 그 다음 단계로 인민법원을 거치게 된다. 집단노동분쟁의 경우에는 기업내 노동조정협의회 또는 협의회가 없는 경우에는 지방노동관서 노사조정관, 지역노동중재협의회,

인민법원을 거치게 된다. 한편 베트남은 파업도 인정하고 있어서 그에 따른 절차를 규정하고 있다.

제5절 소 결

지금까지 북한의 개혁·개방정책, 특히 경제특구와 관련한 정책은 소극적 개방과 불확실성으로 인하여 국제사회의 신뢰를 얻지 못하고 있는 실정이다. 따라서 나진·선봉지역에서의 선례에 약간의 개선책을 덧붙인 형태 정도의 특구정책으로는 실패의 가능성이 높고, 단순한 위탁가공무역지대와 같은 형태로는 고도성장에 필요한 외자조달이 불가능할 것이라는 전망¹³⁹⁾이 가능하다. 따라서 경제특구는 시장경제체제의 전면적이고 과감한 도입이 전제되어야 성공할 가능성이 높고, 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 장치 역시 시급하게 요청되고 있다. 종래 북한의 노동관련 법제는 전통적인 사회주의 경제체제를 전제로 한 것이며, 최근 개혁·개방정책에 따라 제정·시행되고 있는 외국인투자기업 노동규정 역시 자본주의 노동시장·노사관계를 수용하기에는 근본적인 한계를 가지고 있기 때문이다.

현재 북한 노동법이나 외국인투자기업 노동규정의 총체적인 개정이 논의, 진행되고 있는 것은 아니지만, 앞에서 살펴본 신의주특별행정구 기본법 및 개성공업지구 노동규정을 통해 볼 때 장기적으로 다음과 같은 북한 노동법제의 변화가능성을 읽을 수 있다.

첫째, 경제특구의 성공을 계기로 한 북한경제의 정상화를 도모하기 위해서는 근로계약제의 적극적인 도입과 고용형태의 다양화가 필요하다. 이러한 측면에서 본다면 개성공업지구 노동규정은 노동력알선기업을 통하여 근로자를 제공받기는 하지만, 근로자와 기업이 근로조건에 대하여 직접적으로 합의하여 근로계약을 체결할 수 있도록 규정한 것에 있어서는 진일보한 것으로 볼 수 있다. 즉 근로계약 체결시 채용기간을 설정할 수 있도록 하였고, 근로시간에 있어서도 일정부분 탄력적 근로

139) 신지호, 「북한의 특구전략과 성공과제」, 『통일경제』, 2003년 봄호, 57~58쪽.

시간제의 운영이 가능할 것으로 보인다. 다만 공개채용에 의한 다양한 노동력 확보가 아직도 제한되는 한계점이 남아 있기는 하다. 그러나 이러한 노사간 직접적인 근로계약 체결의 인정 및 근로시간의 탄력적 운영은, 향후 북한의 노동시장 형성과 인력공급의 유연화 및 노동력의 효율적 활용을 통한 기업활동·경쟁력의 강화를 위하여, 근로계약의 활성화와 다양한 형태의 근로계약제의 도입을 기대할 수 있는 변화의 시작이라고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 해고에 대한 기업의 자율성 확대가 계속적으로 이루어지고 있는 점이 주목된다. 외국인투자기업 노동규정에서도 이미 기업의 경영상황을 이유로 한 해고를 인정하고 있지만, 개성공업지구 노동규정은 직업동맹조직, 노동력알선기업과의 합의를 전제로 하지 않으며, 종업원대표를 통한 해고문제의 조정이 가능할 것으로 보인다. 또 퇴직보조금의 지급요건이 ‘기업의 사정’ 및 ‘근속년수 1년 이상’으로 제한되었다. 아울러 근로자 사직시 강화된 요건을 설정함으로써 고용에 있어서 기업의 자율성 제고 및 인력관리에 따른 부담을 경감할 수 있도록 함으로써 북한 노동법제의 변화가능성을 보여주고 있다. 특히 일찍이 중국이 경험한 바 있고,¹⁴⁰⁾ 북한 역시 그 예외가 될 수 없는 것이 개혁·개방 과정에서 출현하는 실업의 증가와 이를 해결할 수 있는 정부의 능력부족현상이다. 따라서 이를 근본적으로 해결하기 위한 기업의 고용상 자율성을 확대하는 것이 반드시 필요하다고 하겠다. 다만 고용형태의 다양화·해고의 확대 등 ‘고용의 유연성 제고’와 관련하여 제기될 수 있는 ‘고용불안정’의 문제는 기존 사회주의적 사회보장제도보다는 자본주의 노동시장법제에 의한 재취업정책으로 해결하는 방식이 불가피한 선택이 될 것이다.

140) 과거의 완전고용정책에 의한 폐해로서 잉여노동력의 문제가 심각하게 나타나고 있으며, 이 정책은 기업의 생산성 저하와 높은 인건비 등의 문제를 가져온 것이 사실이다. 따라서 최근 중국에서는 사회주의 시장경제하에서 국유기업의 개혁이 진행되고 있고, 적자기업의 종업원에 대한 고용조정이 대규모로 진행되고 있다. 중국은 노동법상 경영상의 이유로 한 해고를 인정하고 있으며(노동법 제27조), 일시해고 제도로서 하강(下崗)제도를 이용하고 있다(문무기, 앞의 책, 85쪽, 92~101쪽 참조).

셋째, 임금결정에 있어서 종래 북한 노동법이나 외국인투자기업 노동규정에서는 근로자나 기업이 이에 직접 개입할 여지가 없거나 매우 약했다. 그러나 신의주 특별행정구 기본법이나 개성공업지구 노동규정에서는 최저임금을 구체적으로 규정하여 근로자의 임금하락을 방지하고 있다. 특히 임금인상을 강제하지 않으면서 최저임금 수준의 결정만을 통해 그 이상의 임금이 기업에 의하여 자율적으로 지급될 수 있도록 하였는데, 실제로 개성공업지구 노동규정은 근로자와 기업이 월 임금액을 최저기준(50달러) 이상으로 확정하도록 명시하고 있다. 뿐만 아니라 근로자의 업무실적에 따라 임금을 지급하는 업적급 임금체계를 도입하고 이를 근로자에게 직접·통화로 지급하게 함으로써 임금 및 인센티브제도를 통한 생산성향상을 도모할 수 있도록 하였다. 또 상금·상품, 가급금, 휴가비 및 생활보조금 형식을 통한 휴업수당 등 다양한 임금체계를 통하여 기업과 근로자와의 적절한 고용관계를 유지할 수 있도록 하고 있다. 따라서 이러한 제도가 점차적으로 확대된다면 북한당국의 임금결정에 대한 개입·간섭을 완전히 배제함으로써, 근로관계에 대한 기업과 근로자의 자율성이 확보될 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 신의주 특별행정구라는 지역적 제한이 있기는 하지만, 특구 내에서 결사의 자유 및 파업권을 인정한 것은 상당한 변화라고 할 수 있다. 집단적 노사관계의 형성이 가능할 수 있는 토대가 마련되었기 때문이다. 특히 개성공업지구 노동규정에서 직맹조직을 대체하는 종업원대표제를 통한 노사관계 형성의 가능성을 보이고 있는 점도 주목된다. 그러나 외국인투자기업 노동규정부터 개성공업지구 노동규정까지 노동분쟁의 가능성을 인식하고 분쟁의 해결에 대하여 기본적인 사항을 언급하기는 하였지만, 노동분쟁에 대한 구체적 해결시스템의 미비와 근로자집단의 조직·활동에 대한 보장규정의 부재는 앞으로 개선되어야 할 필요가 있다. 다만 직업동맹이 제한적이거나 근로자조직과 유사한 기능을 수행하고 있으며 노사분쟁을 전면적으로 부정하지 않고 이를 인식·인정하기 시작했다는 점이 종래 ‘북한 노동법’과는 다른 점인 만큼, 향후 보다 전향적인 입법조치를 통한 변화가능성을 기대해 볼 수 있을 것이다.

결국 일정한 한계가 곳곳에서 발견되고 있기는 하지만, 북한의 외국

인투자 및 경제특구와 관련한 법률들은 조금씩 북한사회가 자본주의 시장경제체제에 적응하기 위해 변화하고 있다는 사실을 증명하고 있으며, 이러한 변화는 앞으로 계속될 것으로 전망된다. 현재 북한의 법규범이 그 체제의 특성상 경직되어 있기는 하지만, 북한을 둘러싸고 변화하는 국제정세와 북한 내부의 경제상황은 북한 당국의 개혁·개방에 더 큰 압력의 기제로 작용하게 될 것이기 때문이다. 동일한 근거에서 개혁·개방을 통한 경제회생이라는 목표를 달성하기 위해서는 북한 노동관계법제의 변화 역시 수반될 수밖에 없을 것으로 생각된다. 다만 이러한 법·제도적 변화가 경제특구에 한정될 것인가, 북한 노동관계법 전반에 광범위하게 나타날 것인가, 그리고 그러한 변화가 언제 어떤 모습으로 다가올 것인가는 계속 지켜볼 수밖에 없는 영역이라고 하겠다.

제4장

북한인력의 실태 분석

제1절 연구방법론

지난 수년간의 심각한 경제난을 타개하기 위해 북한은 나진·선봉지역에 이어 신의주 특별행정구와 금강산 관광지구 및 개성공업지구 등을 설치하는 등 일련의 대외개방 및 외자유치 노력을 보이고 있다. 또한 2002년 7월 1일부터 배급폐지, 임금인상, 농산물과 공산품 가격의 현실화 등을 골자로 하는 ‘경제관리개선조치’를 내린 바 있다.

이상과 같은 여건 속에서 우리나라는 끊임없이 남북간의 경제교류를 유지·확대하려는 노력을 경주하고(예컨대 금강산 육로관광과 남북철도 연결사업 등) 있으며, 특히 개성공업지구를 중심으로 우리 기업의 대북 진출을 구체적으로 계획하고 있다. 이에 따라 북한지역에서 북한인력의 효율적 활용이 시급한 연구과제로 등장하였다. 이러한 상황변화에 따라 남북한 인력교류에 대한 인식의 전환이 요청되고 있는바, 단기적으로는 쌍방에게 모두 이익이 될 수 있는 인력교류 방안의 모색이, 그리고 장기적으로는 통일을 염두에 둔 동질적인 국민경제를 구축할 수 있는 단계적 추진방안의 마련이 긴요하게 되었다.

1. 연구의 목적 및 내용

이상과 같은 연구 과제를 효율적으로 수행하기 위해서는 우선 북한의 노동력 실태에 관한 기초자료의 확보 및 정리가 필수적이다. 본 장에서는 이러한 필요성에 부응하여 북한노동력의 현황을 파악하고 북한 노동력 활용시 유의해야 할 정책적 고려사항을 다각적으로 연구·검토하고자 한다.

이를 위해 제2절에서 북한 노동력 실태 분석에 관한 선행연구 결과를 종합적으로 검토한 다음, 제3절에서는 최근의 북한 노동력 실태에 관한 제반 특성을 성별, 연령별, 학력별 인구구조와 산업별 및 지역별 분포내용을 중심으로 살펴보고자 한다. 아울러 생산활동가능인구와 경제활동참가율의 변화추이도 함께 살펴볼 것이다.

문제는 이러한 북한 노동력에 대한 실태분석이 1994년 UN협조하에 실시한 인구센서스 자료에 근거하는 것이기 때문에, 현재는 물론 가까운 장래에 대한 주요 항목별 자료가 지속적으로 집계되기 힘들다는 점이다. 이러한 자료상의 비연속성 문제를 탈피하기 위해서는 다소 신뢰성이 떨어지더라도 주어진 정보를 최대한 효율적으로 활용하여 자료를 추정 내지 예측하는 방법을 사용할 수밖에 없다. 본 연구에서는 이러한 어려움을 극복하기 위하여 통계적 적합도와 예측력을 최적화할 수 있는 방안을 다각적으로 모색하여 활용코자 한다. 이와 관련한 제반 분석방법의 선정과 이에 근거한 북한인력의 부문별 실태에 관한 추정 및 예측 결과는 제4절에서 소개할 것이다.

2. 연구의 방법

위와 같은 연구목표를 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 접근방법을 이용하고자 한다. 우선 선행연구에서 얻어진 성과를 활용하되 이들 연구를 바탕으로 제시된 북한인력 실태에 관한 예측자료들이 갖는 문제점을 파악하고 이를 개선할 수 있는 방안을 모색할 것이다. 주지하는 바와 같이, 북한의 인구통계는 1964년 이후 북한당국에 의해 공식적으

로 발표된 바 없다. 그러나 최근 국제연합인구활동기금(United Nations Fund for Population Activities: UNFPA)의 지원으로 1946년 이후의 인구통계자료가 마련된 바 있고, 1989년에는 1946~1987년의 북한인구통계가 UN에 제출되었다. 또 1994년에는 최초로 현대적인 인구센서스가 실시되어 공식적인 인구통계자료가 발표되기에 이르렀다.

한편 국내에서도 한국노동연구원(1997)에 의한 남북한 노동력비교연구, 한국개발연구원과 한국보건사회연구원 그리고 통일연구원 및 민간연구원 등에서 경제활동인구 및 산업별 구성 등에 관한 분석을 수행한 바 있다. 아울러 UNFPA와 한국보건사회연구원이 향후 30~50년 기간 동안 전개될 북한인력 구조에 대한 예측치를 발표한 바 있다.

그러나 이들 예측치는 총인구 및 성별구조에 한정된 것이어서 그 자체만으로도 개선의 여지가 있는 것으로 평가된다. 본 연구는 바로 이 점에 착안하여 보다 구체적인 항목에 이르는 예측결과를 추정·제시코자 하며, 방법론에 있어서도 논리적으로 개선된 추정 및 예측모형을 도입 활용하고자 한다(부록 5 참조). 즉, 이른바 결합예측방법에 의해 북한인구를 예측하되 총인구는 물론 성별, 연령별, 학력별 그리고 산업별 인구구조 및 노동력 분포와 생산활동가능인구, 경제활동참가율 등에 관한 자료에 대해 2010년까지의 예측치를 제시코자 한다.

한편 본 연구는 남한기업의 대북 진출시 북한노동력을 효율적으로 활용할 수 있는 방안강구를 위하여 북한경제의 활성화를 도모할 수 있는 임금 및 고용 그리고 인구이동정책 등을 모색할 것이다.

제2절 선행연구의 검토

북한의 인구통계는 1964년 이후 발표된 바 없어 그 실태를 파악하기 어려웠다. 그러던 중 1990년 Eberstadt와 Banister(미국 인구통계국 국제연구센터 소속)가 북한당국이 제공한 일종의 주민등록자료를 이용하여 북한인구에 대한 추계결과를 발표하면서 북한의 인구변화와 그 요인

(출산력과 사망력 등) 그리고 인구이동 등에 관한 기초자료가 마련되었고, 비로소 북한인구의 실태에 대한 추정작업이 가능하게 되었다.

이와는 별도로 UN은 세계 각국의 인구전망과 관련하여 북한 인구실태에 관한 연구를 수행해 왔으며, 1994년에는 유엔인구활동기(UNFPA)의 지원을 통하여 북한지역에서 최초로 인구센서스를 실시함으로써 공식적인 북한인구통계자료를 발표하기에 이르렀다. 또 이러한 연구결과에 근거하여 UN은 북한의 인구를 지속적으로 추계하여 왔다. 그런데 UNFPA의 도움을 받아 북한이 최초로 실시한 인구총조사 결과인 「조선민주주의인민공화국 인구일제조사자료집」은 기본적으로 북한의 출생, 사망, 인구 증가율 등 인구구조의 총량적 지표만을 제시한 조사결과라 할 수 있다.

한편 한국보건사회연구원의 노용환·연하청(1997)은 이 자료를 활용하되 시도별, 연령별 인구는 물론 각종 노동력 구조 등 북한인구 현황 및 특성을 다양하게 분석, 제시하였다. 또한 1999년에는 한국보건사회연구원의 이삼식 등이 남북한 인구변동과 통일시 사회·인구학적 정책과제를 연구하는 과정에서 1999~2030년 기간에 대한 남북한 인구구조 변동전망치를 제시하였으며, UN은 UNFPA 연구자료에 근거하여 향후 50년간의 북한 인구전망치를 추계한 바 있다. 이러한 국내외 연구결과와 추계자료를 바탕으로 (한국은행과) 통일부는 이를 종합 집계한 북한 인구현황을 제공하고 있다.

Eberstadt and Banister(1990)가 수행한 북한인구 추계는 비밀에 쌓인 북한인구에 관한 정보를 제공하는 데 기여하였으나, 이들이 제시한 북한의 장래인구 추정치는 북한이 사회주의체제 우월주의 선전에 입각하여 발표하고 있는 여러 가지 인가지표, 특히 평균수명 등을 그대로 인정하고 있을 뿐만 아니라, 6·25 등 특수한 역사적 사실에 연유한 인구구조상의 특성 그리고 군사력과 관련된 자료 등에 있어서 편의(bias)를 지니고 있다는 한계성을 가지고 있다.

한편 1994년 UNFPA의 인구센서스자료는 이러한 한계성을 1차 검증할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 그러나 센서스자료에 근거한 장래의 북한인구 실태에 관한 추계자료 또한 북한의 최근 경제상황, 특히 최근

의 식량난 등의 영향을 반영하지 못한 채 여전히 높은 평균수명(1990~1995년 70.8세, 1995~2000년 72.2세)에 기초하여 작성되고 있다. 따라서 Eberstadt and Banister(1990)의 연구 및 UNFPA(1993)의 연구결과에 나타난 북한 인구구조상의 특성을 그대로 수용하여 장래 인구를 추정할 경우, 예상되는 통계적 편의현상을 어떤 방식으로든 완화할 필요가 있다.

본 연구는 바로 이러한 인구추계상의 문제점을 다소나마 완화할 수 있는 별도의 인구추정 방안을 마련하여 제시할 것이다. 아울러 본 연구는 성별 및 총인구뿐만 아니라 학력, 산업, 지역별 인구구조 및 분포와 경제활동참가율 등에 관한 추정자료를 아울러 작성함으로써 북한인력 활용시 필수적인 기초자료를 제공하고자 하였다.

제3절 북한 노동실태 분석

1989년 북한은 국제연합인구활동기금(UNFPA)의 기술적 지원을 받기 위해 1946~1987년의 인구 및 관련자료를 UNFPA에 제출한 바 있다. Eberstadt(1991)의 보고서도 이 자료에 근거하여 작성되었다. 한편 북한은 1994년 1월 3~15일 기간 중 1993년 12월 31일 자정 현재 북한 국적의 모든 거주민을 대상으로 하는 최초의 인구총조사를 UNFPA의 지원하에 실시한 바 있다. 이러한 인구센서스 결과에 대해 회의적인 시각이 제기되기도 하였으나, 동 조사자료는 고의적인 누락 인구부분¹⁾을 제외하고는 통계상의 오류가 발견되지 않아서 인구규모, 연령별·성별 인구구성, 출산력, 사망력 등 기초 인구지표에 대한 활용가치가 높은 자료를 제공해준 것으로 평가된다.

노용환 외(1997a) 등은 북한인구에 대한 동 센서스 자료에 나타난 인구구조 및 특성과 정책적 함의 등을 다각적으로 분석·제시한 바 있는

1) 노용환 외, 『북한인구센서스의 정책적 함의-인구구조와 특성』, 정책보고서 97-03, 한국보건사회연구원, 1997a, 23~28쪽 참조.

데, 이들의 주요 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 1993년 말 현재 총인구 규모는 시·도지역 합계기준으로 약 2,121만 명(남녀 성비 94.9)²⁾으로 집계되었다. 이는 당시 한국은행의 추정치 2,265만 명(남녀 성비 100.1)과 약 144만 명의 차이가 있는 수치이며,³⁾ 여자 100명당 남자인구수도 5.2명 정도 낮은 결과이다. 이와 같이 양 추계치에서 144만 명에 달하는 차이가 발생한 것은 북한이 센서스과정에서 군인의 수 등을 고의로 누락시킨데 기인하는 것으로 분석되고 있다. 즉 군인 연령층에 해당하는 16~24세의 남녀성비가 유달리 작게 나타나 있어(74.4), 이 연령구간의 군인수(주로 남자)가 누락된 것으로 볼 수 있다는 것이다. 그런데 북한의 군인수를 확실히 알 수 없을 뿐만 아니라 군인의 남녀간 성비를 가늠할 수도 없다는 점을 고려하면, 비록 총인구수나 남녀 성비가 한국은행의 추계치와 일치할 것이라고 할 수는 없으나, 센서스 조사자료에 비해 총인구수나 남녀 성비는 커질 것임에 틀림없다. 노용환 외(1997a)는 여러 가지 자료를 참고하여 북한의 총인구 규모가 2,197~2,247만명, 남녀 성비는 101.8~106.4 정도가 될 것이라고 추정한 바 있다.

한편 군인수가 제외된 것으로 보이는 북한의 센서스 자료상의 인구구조는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 타 연령대에 비하여 60세 이상 남자의 비중이 월등히 낮아 한국전쟁으로 인한 인구감소 결과가 여실히 나타나 있다. 둘째, 한국전쟁기간 중 출생자에 해당하는 연령층(1993년 현재 39~42세)이 남녀 공히 전후세대에 비해 월등히 낮게 나타나 있다. 셋째, 북한의 인구구조는 이른바 후진국형 피라미드 유형은 아니며, 합계출산율(TFR)이 2.16 정도로 추정된 것으로 보아 이러한 출산율 수준은 인구대체 수준을 겨우 상회하고 있는 정도에 머무르고 있는 것으로

2) 이 추계치는 실제 지역별 인구수의 합계나 연령별 인구수의 합계(2,052만 명)와도 약 69만 명 정도의 차이를 보이고 있는데, 이는 강제수용된 정치범, 정신 질환자 및 장애인 등을 인구센서스 과정에서 고의로 누락시킨 데 연유하는 것으로 보인다.

3) 이후 한국은행에서 동 추정치를 조정하여 1993년 현재 총인구를 2,112만 명(남녀 성비 95)으로 발표함으로써 센서스 자료와의 차이는 사라졌다. 조정 발표된 인구구조의 연령별 분포형태에서는 1994년 UNFPA가 발표했던 자료상의 고의적 누락인구 현상도 조정되었다.

보인다.⁴⁾ 이와 관련하여 북한의 출산정책이 기초적으로 변화됨에 따라 1950년대부터 1970년 초반까지는 인구가 증가세를 보이다가 1970년대 중반부터는 감소세, 그리고 1990년대 이후 다시 증가세로 돌아서다가 최근 들어서 식량난 등 경제여건 악화로 인구 증가세가 둔화되고 있는 것으로 추정된다.

남한과 비교해 볼 때 북한의 출산율이 여전히 상대적으로 높으며 5세 미만 영·유아 및 60세 이상 노인의 사망률도 높은 편이다.⁵⁾ 한편 남한에 비해 인구의 대도시 집중현상이 심하지 않았으며, 농촌지역의 출생률과 영·유아 비율이 도시지역보다 높게 나타나고 있다. 반면 영·유아 사망률 지표는 농촌이 평양·남포 등 대도시 지역에 비해 1.8배나 높게 나타나고 있다.⁶⁾

또 한 가지 두드러지는 현상은 남한에 비해 북한의 경제활동참가율(1993년 현재 76%)이 남한(61.1%)보다 월등히 높게 나타나고 있다는 사실이다. 이는 특히 여성의 경제활동참가율(68.9%)이 남한(47.2%)에 비해 높을 뿐 아니라, 55세 이상 고령층 중 취업자의 비율이 24.4%로 남한의 14.4%를 크게 상회하고 있는 데에 기인하는 것으로 보인다.

북한의 인구구성과 관련하여 특히 주목해야 될 사실은 농업부문 인구 비중(1993년 현재 30.7%)과 공업부문의 경제활동인구 비중(37.4%)이 남한의 경우(14.1%)에 비해 월등히 높은 반면, 서비스업 등 3차산업 비중은 낮다는 사실이다. 공업의 경우 특히 경공업이 낙후되어 있으며 공업 전반의 공장가동률이 30% 정도에 머무르고 있어, 이에 종사하는 노동 인구 중 상당수가 과잉 고용된 것으로 평가된다. 이러한 과잉노동력은 결국 남북 통일시 대량 실업자로 전락할 가능성이 매우 높을 것이라는 점을 유의할 필요가 있다.

한편 2001년 기준으로 볼 때 북한의 초등 및 중등교육 기관수는 각 4,810개와 4,840개로 남한의 5,322개 및 4,739개와 거의 같아 경제력에

4) 노용환 외, 앞의 책(1997a), 제3장 참조.

5) 노용환 외, 앞의 책(1997a), 41쪽(도 6) 참조; 1994년 현재 북한의 영·유아 사망률은 천 명당 27.7명인 반면, 1996년 현재 남한의 영·유아 사망률은 천 명당 9.9명이다.

6) 노용환 외, 앞의 책, 48쪽, <도 9> 참조.

비해 높은 교육수혜수준(의무교육이 고등중학교까지)을 보여주고 있다. 이는 북한 노동력의 ‘저임·양질론’을 뒷받침하는 자료라고 볼 수 있다. 반면 대학교육 기관수는 300개에 불과해 남한(1,236개)의 25% 수준에도 미치지 못하고 있어 남한기업의 대북 진출시에 특히 전문기술직 인력의 부족현상이 극심할 것으로 예상되며, 이에 대한 적절한 교육 및 훈련프로그램이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.⁷⁾

또한 주된 관심사항의 하나라고 할 수 있는 경제특구 지역의 인구비중은 선봉·나진 인근 지역인 함경북도 인구가 전체 인구의 10.04%, 신의주 특구가 속한 평안북도 인구가 전체의 11.72%로 집계되고 있다는 점이다. 이를 감안할 때 인근인력의 활용이 상대적으로 용이해 보이지만 남포직할시, 개성직할시 인구가 불과 3.56%와 1.63%에 불과하다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 또 이들 4개 지역의 도시화율을 보면 함경북도가 71.95%, 평안북도가 54.35% 그리고 남포와 개성지역이 각각 77.41%와 46.72%로 나타나 있는데, 특히 평안북도와 개성지역의 도시화율이 전국 평균보다 훨씬 낮은 수준을 보이고 있음을 유념할 필요가 있다.

제4절 북한 인력의 추정(예측)

1. 총인구 전망

북한의 총인구를 전망하기 위해서는 인구의 성장과 변동에 영향을 미치는 다양한 자료가 필요하다. 그러나 북한관련 자료는 북한당국에 의

7) 이런 기준에서 보면 경제활동인구 대비 기술자 및 전문가 비율이 7.5%와 8.7%로 총 16.3%에 달한다고 보고한 자료의 신빙성은 낮은 것으로 보인다(남한은 총 12.3%에 불과). 다만, 기술자의 경우 여성인력의 비중이 29.78%에 불과하나 전문가의 경우는 동 비중이 53.4%에 달하며 특히 젊은 층일수록 여성비중이 높는데, 이는 교육, 문화, 보건 산업에 종사하는 여성인력 비중의 증가현상에 기인한다.

해 발표된 사실이 없거나 혹은 자료가 발표되었더라도 간헐적으로 발표된 것이어서, 연속성을 지니는 시계열자료를 입수하기가 어려운 실정이다. 따라서 본 연구에서도 UN의 협조로 북한에서 실시된 1994년 인구센서스 결과를 토대로 통계청이 추계한 연간인구자료를 사용하였다.

1994년 인구센서스 실시 이후의 시기에 대한 북한인구 추계는 결국 추정에 의해 이루어질 수밖에 없다는 점을 감안하면, 본 연구 또한 일차적으로 이들 추정치를 활용할 수밖에 없었다. 그런데 동 자료를 받아들여 분석을 수행할 경우라도 통계청과 한국보건사회연구원이 제시한 향후 2030년까지의 예측치나 UN이 추계한 향후 50년 기간에 대한 예측치는 기본적으로 다음과 같은 두 가지 문제점을 지니고 있는 것으로 보인다. 첫째, 이들 예측치는 기본적으로 1994년 당시의 인구구조를 중심으로 작성되었기 때문에 이후 전개된 경제적 난국에 따른 인구증가율 둔화현상을 충분히 고려하지 못했다는 점이다. 둘째, 이들 예측치는 예측과정에서 UN이 제공한 지나치게 낙관적인(optimistic) 자료(영·유아사망률, 예상 평균수명률 등)에 근거하여 작성되었다는 점이다. 이 밖에도 이들이 적용한 인구추계조성법⁸⁾ 등의 방법론이 갖는 한계성에도 유의할 필요가 있다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 회귀모형과 ARIMA 모형 등을 이용하여 북한의 총인구에 대한 예측치를 추정하는 접근방법을 고려해 보았다.

가. 회귀모형을 이용한 예측

앞에서 언급한 바와 같은 자료상의 제약을 감안하여, 전통적인 추세모형과 지수곡선(exponential curve) 모형에 근거한 회귀분석을 시도하였다.⁹⁾ 전통적인 추세모형은 북한 총인구의 변화추이가 점진적으로 나타나되 그 추세가 주로 시간에 반영된다는 가정하에 설정된 모형이다.

8) 이삼식 외, 『남북한 인구변동과 통일시 사회·인구학적 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1999, 85쪽 참조.

9) 이들 모형에 대한 구체적인 설명은 <부록 1>을 참조.

1) 모형 추정 결과

분석에 활용한 북한의 총인구 자료는 통계청에서 발표한 자료를 기초로 한 것이다. 통계청에서 동 자료를 1970년부터 제시하고 있기는 하지만, 동 자료는 5년 간격으로 발표되어 있고 1990년에 들어서야 연간자료가 작성, 발표되고 있다. 따라서 이하의 분석에서는 시계열자료가 연속적으로 확보되어 있는 1990년부터 2002년까지의 13개년 자료를 분석 대상으로 하였다. 이처럼 최근 13개 연도의 자료만을 가지고 추정작업을 수행한다는 것은 사실상 최근의 경제여건 등과 같은 제반 자료를 상대적으로 비중있게 활용하여야 한다는 것을 의미한다.

북한의 총인구를 예측하기 위하여 사용한 모형은 반대수모형(EQ6~EQ7), 전통적 추세모형(EQ1~EQ3) 그리고 지수곡선모형(EQ4~EQ5) 등 총 7개 모형이다. 이들 모형을 추정한 결과는 <표 4-1>에 제시되어 있다. <표 4-1>에 의하면, 통계적 적합도 측면에서 볼 때 반대수모형의 추정식(EQ6~EQ7)이 전통적 추세모형의 추정식(EQ1~EQ3)과 지수곡선모형의 추정식(EQ4~EQ5)보다 다소 나은 결과를 보여주고 있다. 회귀계수의 부호는 시간추세(TREND)항이 '+', 추세의 제곱(TSQ)항은

<표 4-1> 북한 총인구에 대한 추정 결과(회귀모형)

	방정식 번호	설명변수				$R^2 / \bar{R}^2$	d.w.	추정방법
		상수항	TREND	TSQ	log TREND			
추세 모형	EQ 1	20,314.923 (215.617)	173.120 (14.584)	-	-	0.950/ 0.946	0.277	OLS
	EQ 2	19,913.069 (477.229)	333.862 (24.355)	-11.481 (-12.050)	-	0.996/ 0.996	0.849	OLS
	EQ 3	20,673.003 (33.061)	201.381 (1.925)	-5.269 (4.638)	-	0.997/ 0.996	1.371	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.785$)
지수 곡선 모형	EQ 4	9.919 (2119.051)	0.008 (13.728)	-	-	0.944/ 0.939	0.279	OLS
	EQ 5	9.899 (4736.643)	0.016 (23.416)	-0.0005 (-11.946)	-	0.996/ 0.995	0.793	OLS
반대 수 모형	EQ 6	19,977.511 (259.225)	-	-	893.056 (21.834)	0.977/ 0.975	1.033	OLS
	EQ 7	19,625.624 (751.632)	-	-	1062.464 (81.616)	0.999/ 0.999	2.016	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.215$)

주: ()안의 숫자는 유의성 검정을 위해 산출된 t-통계량 값.

‘-’가 나타났는데, 이는 총인구가 증가하는 추세를 지니고 있으나 그 증가율은 둔화되고 있다는 것을 뜻한다.¹⁰⁾

한편 <표 4-1>에 의하면 결정계수 (R^2 또는 $\overline{R}^2$)가 대부분 95%를 상회할 정도로 높고, 회귀계수의 유의성을 검정하는 통계량인 t-값이 5%의 유의수준에 해당하는 ± 1.96 을 상회하고 있어 추정된 방정식이 의미있는 결과를 도출하였음을 알 수 있다. 그렇지만 자기상관(autocorrelation) 검정통계량인 d.w. 값이 다소 낮게 나타나서, 정(正)의 자기상관(自己相關)이 발생하고 있음을 볼 수 있다. 본 연구에서는 이를 시정하기 위하여 Cochrane-Orcutt 방법을 이용하여 자기상관현상을 제거하고자 하였는데, 동 방정식을 재추정한 결과 자기상관 현상이 제거되었고 결정계수 값(R^2)도 미세하나마 상향조정이 되는 결과를 얻었다.¹¹⁾

이상과 같은 추정 결과를 고려할 경우 통계 이론상으로 EQ7이 최상의 모형이라고 결론지어야 할 것이지만, 본 모형의 궁극적인 목표가 북한의 총인구 예측에 있다는 점을 감안하여 비교 분석적 차원에서 추정식(EQ3)을 비교 모형으로 선택하였다. EQ1, EQ2, EQ4, EQ5 및 EQ6 등의 추정식은 적합도 측면에서는 별 문제가 없었으나, 자기상관현상이 심한 것으로 판단되어 최종적인 예측모형의 선택대상에서 제외하였다.

2) 모형의 예측력 평가

앞에서 선택된 최종 모형을 평가하기 위하여 적합도 및 변환점 검정을 시도하였다¹²⁾ 선정된 추정식에 근거하여 도출된 총인구 추정치가 실제 추계치를 얼마나 근접되게 재현시켜 줄 수 있는지 정도를 평가하기 위하여, 1999년부터 2002년까지의 4개 연도를 대상으로 역사적 의태

10) 추세를 분석에 활용할 경우에 그 값은 분석자의 의도에 따라 다양한 형태로 적용되고 있는데, 본 분석에서는 초기연도인 1990년에 ‘1’의 값을 적용하고 이후 연차적으로 ‘1’씩 증가하여 마지막 연도인 2002년에는 ‘13’의 값을 적용하였다. 향후 예측에 있어서 설명변수로 사용되는 추세값의 예측치가 이러한 절차에 따라 쉽게 도출될 수 있다는 편리성을 염두에 둔 것이다.

11) 자기상관현상을 제거하는 과정에서 일부 추정식의 경우 t-값이 작아졌는데, 이는 자기상관현상이 존재할 때 발생하는 회귀계수 추정량 분산의 하향편의 현상이 해소된 데 기인한 것으로 보인다.

12) 추정모형에 대한 평가와 관련된 보다 자세한 내용은 <부록 2>를 참조.

분석(Historical Simulation)에 의한 적합도 검정을 시행하였다. 적합도 검정통계량으로는 RMSPE를 사용하였으며, RMSPE값은 <부표 1>에 제시되어 있다. <부표 1>에 의하면, 두 방정식 모두 RMSPE가 1% 미만에 머무르고 있어 좋은 적합도를 보여주고 있는데, 미세하나마 EQ7의 적합도가 상대적으로 우수한 것으로 나타났다.

한편 예측된 값이 실제값이 변환하는 양상을 제대로 추적하고 있는지를 여부를 변환점 검정을 통하여 평가하여 보았다. [그림 4-1]은 각각 EQ3과 EQ7의 추정식을 이용하여 산출된 총인구 추정치(점선부분)와 실제의 추계치(실선부분)를 대비시켜 그래프로 나타낸 것이다. [그림 4-1]을 보면, 두 예측치 모두 대부분의 변환점을 제대로 추적하고 있는 것으로 나타났는데, 특히 EQ7의 추적능력이 EQ3보다 미세하나마 우세한 것으로 평가되었다.

추정식(EQ3과 EQ7)을 대상으로 사후적 예측력을 살펴보기 위하여, 분석기간을 1990~2001년으로 조정한 후에 2002년의 북한 총인구를 예측하였다. 의태분석 결과가 <부표 2>에 제시되어 있는데, 이에 의하면 EQ7이 EQ3보다 통계적 적합도 내지 예측력이 상대적으로 우수한 것으로 보인다. 하지만 22,291천 명과 22,340천 명이라는 사후적 예측치는 북한의 2002년 총인구 22,369천 명에 비하여 RMSPE가 1% 미만에 머무르는 수준이므로, 두 추정식 모두 예측력이 우수한 것으로 평가할 수 있다.

3) 2003~2010년 기간에 대한 예측

앞에서의 결과에 의하면, 북한의 총인구를 예측하기 위하여 사용될 두 추정식 모두 실제 예측을 수행할 수 있을 만큼 신뢰성을 지닌 것으로 보인다. 이러한 근거를 바탕으로 2003~2010년 기간에 대해 북한 총인구를 실제로 사후예측(ex-post forecast)해 보았다.¹³⁾ 2003~2010년 기간에 대한 북한 총인구 예측치를 방정식별로 정리한 것이 <표 4-2>이다.

13) 사전적 예측을 실시하기 위하여 설명변수에 대하여 예측기간 중의 예측치를 ARIMA 모형을 이용하여 창출하여야 한다. 하지만 본 연구의 예측에 사용할 회귀모형이 모두 추세변수를 설명변수로 사용하고 있기 때문에, 이러한 일반적인 절차를 거치지 않고 설명변수의 미래값을 추정모형에 대입함으로써 예측치를 산출할 수 있다. 일반적인 예측 절차에 대한 자세한 설명은 <부록 3> 참조.

〈표 4-2〉 북한 총인구에 대한 사전적 예측 결과(회귀모형)

예측 연도	북한 총인구(천명)	
	EQ3	EQ7
2003	22,434.8	22,433.4
2004	22,488.6	22,503.6
2005	22,530.8	22,571.5
2006	22,561.6	22,635.8
2007	22,581.1	22,696.5
2008	22,589.5	22,753.9
2009	22,587.0	22,808.4
2010	22,573.6	22,860.3
연평균 증가율 (2003~2010)	0.11%	0.27%

전체 예측기간 중 EQ7에 의한 예측치는 연평균 0.27% 증가율을 기록하여, EQ3의 연평균 0.11%에 비해 다소 높은 증가세가 시현될 것으로 나타났다. 예측기간 중 추이를 살펴보면, [그림 4-2]에서 보듯이 EQ7의 경우는 총인구가 지속적으로 증가세를 시현하는 반면, EQ3의 경우는 소폭이나마 증가세를 보이다가 2008년을 정점으로 이후 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 추정에 활용된 자료가 1990년 이후로 한정되어 있다는 한계로 인하여 최근의 경제난국, 즉 식량부족 등으로 인한 기아 사망자의 증가 및 출산의욕 저하에 따른 인구증가율 감소추세에 기인하는 것으로 이해된다. 이러한 측면에서 볼 때 특히 EQ3의 경우 추정에 활용된 기간이 너무 짧아 최근 추세의 영향력이 과다하게 추정결과에 영향을 미친 것으로 이해할 수 있다.

따라서 통계분석상의 신뢰도와 측정결과에 대한 통계적 유의성 등을 동시에 고려하여 최종적인 예측치를 선정하는 경우 EQ7이 최우선적으로 고려되어야 할 것이나, 일단 차후의 비교분석을 위해 2가지 유형의 예측치를 모두 선택하였다.

나. ARIMA 모형에 의한 예측

앞에서 살펴본 회귀모형을 이용한 예측, 즉 경제이론에 근거한 전통

적인 예측방법에 비해 시계열분석을 통한 예측방법이 어떤 면에서는 더욱 우수한 결과를 제시해 줄 수 있는데, 여기에서는 이러한 논리를 수용하여 ARIMA 모형을 이용하여 북한의 총인구를 예측하여 보았다.

1) 모형의 선택 및 추정 결과

1990년부터 2002년까지의 북한 총인구 자료를 이용, AIC 기준을 적용하여 최적차수를 지니는 ARIMA 모형¹⁴⁾을 선정한 결과 $(p,d,q)=(1,0,0)$ 와 같은 모형을 선정하였으며, 동 모형을 추정한 결과가 <표 4-3>에 제시되어 있다.

<표 4-3> 북한 총인구에 대한 추정 결과 및 평가(ARIMA 모형)

모형 설정	추 정 결 과				RMSPE(%)
NK-POP (1,0,0)	상수항	Φ_1	d.w.	R^2	0.09159
	22994.3 (109.5)	0.883 (60.29)	1.434	0.997	

주: ()안은 t-통계량.

2) 모형의 예측력 평가

앞에서 선택된 최종 ARIMA 모형의 예측력을 평가하기 위하여 1999년부터 2002년까지의 4개 연도를 대상으로 역사적 의태분석(Historical Simulation)에 의한 적합도 검정을 실시하였다. 적합도 검정통계량으로

14) ARIMA 모형의 최적차수를 결정하는 기준으로 모형의 설명능력과 절약성(parsimony) 등을 고려하는 방법이 일반적으로 이용되고 있는데, 특히 전통적인 Box-Jenkins방법과 Akaike 등이 제시한 정보기준(Information Criterion) 등이 널리 사용된다. 본 연구에서는 위의 두 방법 중 정보기준에 의한 방법을 이용하였다. 일반적으로 모형의 설명능력은 우도(likelihood)로 측정되는데, 복잡한 모형보다는 간결한 모형이 선호되어야 한다는 직관하에 추정계수의 수가 많은 것에 대해 벌칙(penalty)을 가함으로써 가급적 간결한 모형이 선택되도록 할 수 있다. 일반적으로 모형의 설명력과 간결성은 서로 상충되는 측면이 존재하기 때문에 두 기준을 함께 고려한 선택기준을 마련할 필요가 있는데, 이러한 필요에 부합하는 기준이 정보기준(Information Criterion)이다. 정보기준에는 Akaike 정보기준(AIC), 베이지안(Bayesian) 정보기준(BIC) 등이 있다. ARIMA 모형의 선정과정에 대한 구체적인 설명은 <부록 4>를 참조.

는 RMSPE를 사용하였으며, RMSPE값은 <표 4-3>에 제시되어 있다. <표 4-3>에 의하면 RMSPE 값이 0.1% 미만에 머물러 선정된 ARIMA 모형의 적합도가 우수한 것으로 나타났다.

한편 동 모형에 대한 변환점 검정(turning-point test)을 실시한 결과가 [그림 4-3]에 나타나 있는데, 동 결과에 의하면 대부분의 변환점이 예측치에 의하여 훌륭하게 추적되고 있는 것을 볼 수 있다.

한편 ARIMA(1,0,0) 모형을 대상으로 사후적 예측력을 살펴보기 위하여, 분석기간을 1990~2001년으로 조정한 후에 2002년의 북한 총인구를 예측하였다. 동 모형에 대한 사후적 예측결과가 <부표 3>에 제시되어 있는데, 이에 의하면 북한 총인구에 대한 사후적 예측치는 RMSPE가 0.2% 미만에 머무르는 수준이므로 ARIMA 모형의 예측력이 우수한 것으로 평가할 수 있다.

3) 2003~2010년 기간에 대한 예측

위에서의 분석결과 북한 총인구에 대한 ARIMA 모형이 예측을 수행하기에 충분한 신뢰성을 가진 것으로 평가되는바, 이를 근거로 2003~2010년 기간에 대해 북한 총인구를 예측하여 본 결과가 <표 4-4>에 정리되어 있다. 예측결과에 의하면 북한의 총인구는 2003~2010년간 연평균 0.22% 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 예측치의 추이를 살펴보

<표 4-4> 북한 총인구에 대한 사전적 예측 결과(ARIMA 모형)

예측기간	북한 총인구(천명)
2003	22,441.7
2004	22,506.1
2005	22,562.9
2006	22,613.1
2007	22,657.5
2008	22,696.7
2009	22,731.3
2010	22,761.9
연평균 증가율 (2003~2010년)	0.22%

면, [그림 4-4]에서 볼 수 있듯이 북한의 총인구가 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다.

다. 결합예측

실증분석 연구에 의하면 결합예측 방법이 개별예측보다 예측의 정확도 면에서 우수한 것으로 판명됐다. 이는 개별 예측치들이 안정성(stationarity) 가정을 만족한다는 전제하에 가능한 것으로, 동 가정이 성립되지 않게 되면 결합예측의 정확도가 반드시 높다고 할 수는 없다. 이러한 경우는 각 결합방법의 이론적 특성에 따라 적절한 결합방법이 선택되어야 한다.¹⁵⁾

이러한 관점에서 앞에서 북한 총인구의 예측에 이용한 바 있는 회귀모형과 ARIMA 모형을 동시에 고려하는 결합예측을 실시해 보았다. 즉, 회귀모형에서 도출된 두 가지 예측치와 ARIMA모형에서 도출된 한 가지 예측치 등 총 세 가지의 개별 예측치를 활용하여 결합예측을 실시하였다. 결합예측 방법으로는 널리 사용되는 분산최소화방식과 회귀분석방식을 이용하였다.¹⁶⁾

1) 분산최소화방식에 의한 결합예측

분산최소화방식에 의한 결합예측을 실시한 결과가 <표 4-5>에 제시되어 있다. 회귀모형 EQ3과 ARIMA 모형을 결합한 예측치는 2003~2010년 기간 중 북한의 총인구가 연평균 0.11% 성장하는 것으로, 회귀모형 EQ7과 ARIMA 모형을 결합한 예측치는 연평균 0.27% 성장하는 것으로 각각 예측하였다. 이러한 결과는 앞서서의 회귀분석 예측치와 별다른 차이가 없게 나타난 것으로, 이는 개별 예측치인 회귀모형의 우수한 예측력이 또 다른 예측모형인 ARIMA 모형으로부터 발생한 추가적인 정보를 압도하였기 때문에 나타난 현상인 것으로 판단된다(특히 EQ3을 활용할 경우).

15) Kang(1986)과 Dickinson(1975) 참조.

16) 결합예측에 대한 자세한 설명은 <부록 5> 참조.

지금까지 살펴본 적합도, 통계적 유의성, 변환점 추적능력 및 예측력 등을 비교해 볼 때 모든 부분에서 EQ7이 우수한 결과를 보여주었다는 점을 감안하여 EQ7을 결합예측에 활용한 결과만을 제시하였는데, 북한의 총인구는 2005년에는 ‘22,572천 명’ 그리고 2010년에는 ‘22,865천 명’이 되는 것으로 예측하고자 한다.

기준에 북한의 총인구에 대한 대표적인 예측치로는 UN과 통계청에 의해 추계된 예측치를 들 수 있다. 두 예측치 모두 1994년 북한의 인구 센서스 결과를 근거로 한 것으로, 인구추계조성법(Cohort Component Method)을 이용하여 추정된 결과이다.¹⁷⁾ UN과 통계청은 분석기간 중 북한의 총인구가 각각 연평균 0.72%와 0.59% 성장할 것으로 예상한 바 있다. 그리고 UN은 2005년의 북한인구를 23,036천 명, 2010년에는 23,688천 명에 이를 것으로 전망하였고, 통계청은 각각 22,928천 명(2005년), 23,455천 명(2010년)에 달할 것으로 전망하였다.

두 기관의 예측치는 모두 분산최소화방식에 의해 도출된 결합예측치보다 적게는 40만 명에서 많게는 80만 명 더 큰 수준이다. 이와 같은 차

〈표 4-5〉 북한 총인구에 대한 결합예측 결과(분산최소화방식)

(단위: 천명)

예측기간	개별예측치		결합예측치	외부기관예측치	
	EQ7	ARIMA	EQ7 vs ARIMA	UN ¹⁾	통계청 ²⁾
2003	22,433.4	22,441.7	22,433.0	-	-
2004	22,503.6	22,506.1	22,503.5	-	-
2005	22,571.5	22,562.9	22,572.0	23,036	22,928
2006	22,635.8	22,613.1	22,637.0	-	-
2007	22,696.5	22,657.5	22,698.6	-	-
2008	22,753.9	22,696.7	22,757.0	-	-
2009	22,808.4	22,731.3	22,812.5	-	-
2010	22,860.3	22,761.9	22,865.5	23,688	23,455
연평균 증가율(%)	0.27	0.22	0.27	0.72	0.59

주: 1) UN, World Population Prospects(2001).

2) 통계청, 「북한인구 추계결과」, (1999.8, 보도자료).

17) 조성법에 대한 자세한 설명은 이삼식 외, 앞의 책, 84~85쪽 참조.

이가 발생한 것은 본 연구에서의 예측이 1990년도 이후의 자료만을 활용함에 따라 최근의 인구증가율 둔화 추세를 비중있게 고려한 데 따른 것이라고 볼 수 있다.

2) 회귀분석방식에 의한 결합예측

한편 회귀분석방식에 의한 결합예측방식을 활용한 경우에는 <표 4-6>과 같은 결합예측 결과가 도출되었다. 이 경우 분산최소화 결합방식에서와 마찬가지로 결합예측치는 개별예측치인 회귀분석의 예측치와 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. 이 때 EQ7을 결합예측에 활용하는 경우가 모든 부문에서 다른 경우보다 우수한 결과를 보여주고 있어 이를 최종 예측치로 선택하였다. 이러한 결과에 따르면, 북한의 총인구는 2005년에는 '22,569천 명' 그리고 2010년에는 '22,862천 명'이 될 것으로 예측된다. 한편 회귀분석방식에 의해 도출된 북한의 총인구 결합예측치도 UN과 통계청의 예측치보다 40만~80만명이 작은 수준으로 예측되었다.

<표 4-6> 북한 총인구에 대한 결합예측 결과(회귀분석방식)

(단위: 천명)

예측기간	개별예측치		결합예측치	외부기관예측치	
	EQ7	ARIMA	EQ7 vs ARIMA	UN ¹⁾	통계청 ²⁾
2003	22,433.4	22,441.7	22,430.0	-	-
2004	22,503.6	22,506.1	22,500.5	-	-
2005	22,571.5	22,562.9	22,569.0	23,036	22,928
2006	22,635.8	22,613.1	22,634.0	-	-
2007	22,696.5	22,657.5	22,695.6	-	-
2008	22,753.9	22,696.7	22,754.0	-	-
2009	22,808.4	22,731.3	22,809.5	-	-
2010	22,860.3	22,761.9	22,862.5	23,688	23,455
연평균 증가율(%)	0.27	0.22	0.27	0.72	0.59

주: 1) UN, World Population Prospects(2001).

2) 통계청, 「북한인구 추계결과」, (1999. 8, 보도자료).

3) 총 합

최종적인 예측치를 제시하기 위해서는 분산최소화방식과 회귀분석방식을 이용해 도출된 결합예측치 중에서 통계적 유의성 등을 감안하여 최종적인 모형을 선정하여야 하지만, 예측과정에 내재된 불안정성을 감안할 때 최종적인 예측치를 제시하기보다는 도출된 예측치 중의 최소치와 최대치를 범위로 하는 예측구간을 설정하는 것이 보다 합리적인 것으로 판단된다. 이러한 기준하에서 북한의 총인구에 대한 예측구간을 설정하여 보았는데, 그 결과에 의하면 북한의 총인구가 2005년에는 ‘22,569~22,572천 명’, 2010년에는 ‘22,862~22,865천 명’ 사이에 놓일 것으로 예측된다.

2. 북한의 성별 인구 예측

북한의 남녀인구를 예측하는 경우에도 총인구 예측의 경우와 동일한 자료상의 문제점을 감수할 수밖에 없다. 그리고 앞서서와 같이 회귀모형 또는 시계열 모형 등을 이용하여 남성인구와 여성인구를 분리하여 예측하였을 때, 예측된 남자인구와 여성인구의 합이 앞서 산출한 총인구 예측치와 같아진다는 보장이 없다는 점에 유의할 필요도 있다.

이러한 문제점을 해소하고자, 이하에서는 일단 남성인구와 여성인구를 각각 예측하여 사후적으로 이를 조정하는 방법과 성비(여자 100명당 남자수) 자체를 예측하는 두 가지 방법을 함께 활용하였다. 전자의 방법에서는 회귀모형과 ARIMA 모형을 활용하여 북한의 남성인구와 여성인구를 각각 예측한 후에 이들 예측치를 이용하여 남녀의 성비를 도출하였다. 그리고 이와 같이 도출된 남녀 성비를 앞에서 산출한 총인구 예측치에 곱해줌으로써 북한의 남녀별 인구수에 대한 최종 예측치를 산출하였다. 한편 후자의 방법에서는 직접적으로 예측된 남녀 성비자료를 총인구 예측치에 곱해줌으로써 남녀별 인구 예측치를 추정하였다.

가. 회귀모형을 이용한 예측

성별 인구를 예측하는 경우에는 전통적인 추세모형과 지수곡선모형의 적합도 및 통계적 유의성이 상대적으로 열등한 것으로 나타났다. 이러한 점을 감안하여 성별인구를 추정하기 위해 반대수모형만을 사용하였다.

1) 모형 추정 결과

남녀의 성비를 예측하는 데 사용될 모형 중 적합도 및 통계적 유의성 측면에서 가장 우수한 것으로 선정된 반대수모형에 대한 추정 결과가 <표 4-7>에 제시되어 있다.

<표 4-7>에 의하면 추정식의 결정계수가 대부분 95%를 상회하고 계수의 부호도 예상대로 추정되었으며, t-값 또한 5% 유의수준에서 유의한 것으로 나타나 모든 추정식이 신뢰할 만한 것으로 보인다. 다만 정(正)의 자기상관(自己相關)이 나타나는 경향이 있어 이를 시정하기 위해

<표 4-7> 북한 성별인구에 대한 추정 결과(회귀모형)

	방정식	설명변수		$R^2 / \bar{R}^2$	d.w.	추정방법
		상수항	log TREND			
남 자	EQ8	9710.8 (211.881)	465.32 (18.437)	0.971/0.968	0.893	OLS
	EQ9	9467.8 (830.057)	584.69 (101.010)	0.999/0.999	1.461	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.868$)
여 자	EQ10	10282.7 (305.553)	413.12 (22.293)	0.980/0.978	1.305	OLS
	EQ11	10160.4 (623.543)	474.45 (55.731)	0.997/0.997	2.111	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.785$)
성 비 ¹⁾	EQ12	94.483 (563.38)	0.650 (7.043)	0.832/0.815	0.429	OLS
	EQ13	93.179 (201.22)	1.686 (8.117)	0.981/0.977	2.771	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.785$)

주: 1) 여자 100명당 남자수.

2) ()안의 숫자는 t-검정통계량.

Cochrane-Orcutt 방법을 이용하였는데, 그 결과 자기상관 현상도 제거되었다. 추정된 모형 중 적합도가 상대적으로 높은 모형은 남자의 경우 EQ9, 여자의 경우는 EQ11, 그리고 성비의 경우는 EQ13으로 나타났다.

2) 모형의 예측력 평가

위에 제시된 추정모형에 대하여 적합도 및 변환점 검정을 실시하였다. 1998~2001년의 4개 연도를 대상으로 사후적 의태분석을 실시하여 도출된 RMSPE를 계산한 결과가 <부표 4>에 제시되어 있다. <부표 4>에서 볼 수 있는 바와 같이, 각 방정식에 대한 RMSPE가 0.5% 미만으로 나타나 높은 수준의 적합도를 보여주고 있는데, 특히 OLS 추정치보다는 Cochrane-Orcutt 추정방법에 의해 추정된 방정식이 보다 높은 적합도를 나타내었다.

한편 [그림 4-5]는 각각 EQ8부터 EQ13까지의 추정식을 이용하여 산출한 성별인구의 추정치(점선부분)와 실제의 추계치(실선부분)를 대비시킨 그림이다. 전체적으로 볼 때, 대부분의 변환점이 추정식에 의해 훌륭하게 추적되고 있는 것으로 나타났다. 특히 EQ9, EQ11, EQ13의 결과가 EQ8, EQ10, EQ12에 비해 상대적으로 우수한 것을 볼 수 있다. 따라서 이후 분석에서는 EQ9, EQ11, EQ13을 활용하였다.

위에서 선정된 세 추정식(EQ9, EQ11 및 EQ13)을 대상으로 모형의 예측력을 평가해 보았다. 이 때 분석기간은 1990~2000년으로 조정하였으며, 2001년도의 북한의 성별인구를 예측하였다. <부표 5>에서 볼 수 있듯이 2001년 북한의 성별인구 및 성비에 대한 RMSPE가 0.1% 미만을 보이고 있어, 방정식의 예측력이 대단히 우수한 것으로 판단된다.

3) 2002~2010년 기간에 대한 예측

앞의 분석 결과에 의하면, 북한 성별인구의 추정식이 예측 목적을 수행하기에 적합한 것으로 평가되었으므로, 이를 근거로 2002~2010년 기간의 북한 총인구를 예측해 보았다. 동 기간의 북한 성별인구에 대한 사전적 예측을 수행한 결과가 <표 4-8>에 제시되어 있다. 예측 결과 북한의 남성인구와 여성인구 모두 지속적으로 증가하면서 남녀의 성비도 미

〈표 4-8〉 북한 성별인구에 대한 사전적 예측 결과(회귀모형)

(단위: 천명)

예측기간	성별 인구		
	EQ9(남자)	EQ11(여자)	EQ13(성비*)
2002	10,967.3	11,376.7	96.49
2003	11,010.7	11,412.4	96.62
2004	11,051.1	11,445.2	96.74
2005	11,088.9	11,475.8	96.85
2006	11,124.3	11,504.6	96.95
2007	11,157.8	11,531.7	97.05
2008	11,189.4	11,557.4	97.14
2009	11,219.4	11,581.7	97.23
2010	11,247.9	11,604.9	97.31

주: *는 여자 100명당 남자수.

세하나마 증가하는 추세를 보여주고 있어, 차후 북한 인구구조상의 성비 불균형 문제가 서서히 해소될 것으로 예상된다.

나. ARIMA 모형에 의한 예측

1) 모형의 선택 및 추정 결과

AIC를 이용하여 북한의 성별 인구 및 성비 예측에 사용할 최적 ARIMA 모형을 선정한 결과, 모든 경우에 있어서 $(p,d,q) = (1,0,0)$ 이 선정되었다. 이렇게 선정된 최적모형에 대한 추정 결과가 <표 4-9>에 정리되어 있다. 이와 같이 추정된 모형의 예측력을 검증하기 위하여 추정 모형에 대한 적합도 및 변환점 검정을 시도하였다. 먼저 1998~2001년 기간에 대해 역사적 의태분석(Historical Simulation)을 실시한 결과, 추정방정식 모두에서 RMSPE 값이 0.1% 미만으로 나타나 각 모형의 적합도가 우수한 것으로 나타났다.

그리고 추가적으로 변환점 검정(turning-point test)을 실시한 결과, [그림 4-6]에서 볼 수 있는 바와 같이 EQ14부터 EQ16까지의 추정식에서 대부분의 변환점이 예측치에 의하여 훌륭하게 추적되고 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-9〉 북한 성별 인구 및 성비에 대한 추정 결과 및 평가(ARIMA 모형)

구 분	추정 모형	추 정				RMSPE (1998~2001)
		상수항	ϕ_1	d.w.	R^2	
남 자	EQ14 (1,0,0)	11,334.0 (116.4)	0.889 (78.32)	1.288	0.998	0.06235
여 자	EQ15 (1,0,0)	11,573.3 (105.3)	0.863 (40.39)	1.514	0.994	0.05463
성 비	EQ16 (1,0,0)	116.62 (0.60)	0.993 (16.33)	2.164	0.967	0.03061

주: ()안은 t-통계량.

2) 2002~2010년 기간에 대한 예측

앞에서의 분석 결과에 의하면, 북한 성별인구 및 성비를 예측하기 위하여 설정된 제 ARIMA 모형이 상당히 신뢰할 만한 것으로 판단된다. 따라서 이를 근거로 2002~2010년 기간에 대해 북한의 남녀별 인구를 예측하였다.

2002~2010년 기간의 북한 성별 인구 및 성비에 대한 예측 결과가 <표 4-10>에 정리되어 있는데, 예측치의 추이를 살펴보면 회귀모형의 결과와 마찬가지로 세 가지 시계열 모두 소폭이나마 지속적으로 증가하는 것으로 예측되었다.

〈표 4-10〉 북한 성별인구에 대한 사전적 예측 결과(ARIMA 모형)

(단위: 천명, 명)

예측기간	성별 인구 예측		
	EQ14(남자)	EQ15(여자)	EQ16(성비*)
2002	10,965.7	11,365.7	96.4
2003	11,006.4	11,394.0	96.6
2004	11,042.6	11,418.5	96.7
2005	11,074.8	11,439.6	96.8
2006	11,103.5	11,457.8	97.0
2007	11,128.9	11,473.6	97.1
2008	11,151.6	11,487.2	97.2
2009	11,171.8	11,498.9	97.4
2010	11,189.7	11,509.1	97.5

주: *는 여자 100명당 남자수.

다. 결합예측

여기에서는 회귀모형과 ARIMA 모형으로부터 도출된 개별적인 예측치를 활용하여 북한의 성별 인구 및 성비에 대한 결합예측을 실시해 보았다.

1) 분산최소화방식에 의한 결합예측

회귀모형과 ARIMA 모형에 대하여 분산최소화방식을 이용, 결합예측을 실시한 결과가 <표 4-11>에 제시되어 있다. 결합예측 결과를 살펴보면, 성별인구나 성비의 경우 모두 개별예측치와 마찬가지로 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

<표 4-11> 북한 성별인구에 대한 결합예측 결과(분산최소화방식)

(단위: 천명)

예측기간	남 자 결합예측치	여 자 결합예측치	성 비* 결합예측치
2002	10,967.4	11,375.1	96.4
2003	11,011.0	11,409.6	96.6
2004	11,051.7	11,441.1	96.7
2005	11,089.8	11,470.3	96.8
2006	11,125.6	11,497.5	96.9
2007	11,159.5	11,522.8	97.0
2008	11,191.7	11,546.6	97.0
2009	11,222.3	11,569.1	97.1
2010	11,251.5	11,590.2	97.2

주: *는 여자 100명당 남자수.

2) 회귀분석방식에 의한 결합예측

한편 회귀분석방식에 의한 결합예측을 실시한 결과가 <표 4-12>에 제시되어 있는데, 동 예측 결과를 살펴보면 성별인구나 성비의 경우 개별예측치와 마찬가지로 모두 전반적인 증가 추세를 보였다.

〈표 4-12〉 북한 성별인구에 대한 결합예측 결과(회귀분석방식)

(단위: 천명)

예측기간	남 자 결합예측치	여 자 결합예측치	성 비* 결합예측치
2002	10,966.3	11,383.2	95.0
2003	11,009.9	11,417.8	95.1
2004	11,050.6	11,449.3	95.3
2005	11,088.7	11,478.5	95.4
2006	11,124.5	11,505.7	95.4
2007	11,158.4	11,531.1	95.5
2008	11,190.6	11,554.9	95.6
2009	11,221.2	11,577.3	95.7
2010	11,250.4	11,598.5	95.7

주: *는 여자 100명당 남자수.

3) 성별인구 비중 예측

앞에서 예측한 남성인구와 여성인구를 합하게 되면 총인구를 도출할 수 있지만, 그 값이 이전에 도출한 바 있는 총인구에 대한 예측치와 일치하리라는 보장이 없다. 이런 문제를 해소하고자 산출된 남녀 예측치를 그대로 사용하지 않고 두 예측치를 토대로 남녀별 인구비중을 도출하였는데, 북한의 남녀별 인구의 결합예측치를 이용하여 남녀별 비중을 도출한 결과가 <표 4-13>에 제시되어 있다.

〈표 4-13〉 북한 성별인구 비중에 대한 결합예측 결과

(단위: 천명, %)

예측 기간	결합예측치				성별인구 비중			
	결합예측 1		결합예측 2		결합예측 1		결합예측 2	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
2002	10,967.4	11,375.1	10,966.3	11,383.2	49.09	50.91	49.07	50.93
2003	11,011.0	11,409.6	11,009.9	11,417.8	49.11	50.89	49.09	50.91
2004	11,051.7	11,441.1	11,050.6	11,449.3	49.13	50.87	49.11	50.89
2005	11,089.8	11,470.3	11,088.7	11,478.5	49.16	50.84	49.14	50.86
2006	11,125.6	11,497.5	11,124.5	11,505.7	49.18	50.82	49.16	50.84
2007	11,159.5	11,522.8	11,158.4	11,531.1	49.20	50.80	49.18	50.82
2008	11,191.7	11,546.6	11,190.6	11,554.9	49.22	50.78	49.20	50.80
2009	11,222.3	11,569.1	11,221.2	11,577.3	49.24	50.76	49.22	50.78
2010	11,251.5	11,590.2	11,250.4	11,598.5	49.26	50.74	49.24	50.76

<표 4-13>에는 2개의 결합 예측치가 제시되어 있는데, 통계적 유의성 등의 기준을 사용하여 두 개의 예측치 중에서 하나의 예측치를 선정하는 것도 고려해 볼 수는 있지만, 현실적으로 예측의 불안정성을 감안할 때 하나의 최종 예측치를 선택하기보다는 도출된 예측치의 최소, 최대치를 범위로 하는 예측구간을 설정하는 것이 보다 적절한 것으로 판단된다. 이와 같은 기준하에 북한의 남녀 성비를 예측한 결과, 2005년에 남성의 비중과 여성의 비중이 각각 49.14~49.16%와 50.84~50.86%로, 2010년에는 동 비중이 각각 49.24~49.26%와 50.74~50.76%로 예측되었다. 이러한 결과로부터 북한의 남녀 성비는 향후에도 여성 비중이 높게 지속되기는 하겠지만, 남녀간의 성 불균형이 시간이 지나면서 점차 해소될 것으로 예상된다.

4) 성별 인구 예측

위에서 산출된 남녀별 인구 비중과 성비의 예측치를 각각 앞에서 산출한 북한의 총인구에 대입하는 방식을 사용하여 북한의 남녀별 인구를 도출하였다. 이 때 계산에 사용될 북한의 총인구로는 결합예측에서 도출된 구간 예측치의 중간값(median)을 이용하였다. 남녀별 인구에 대한 예측치가 <표 4-14>에 제시되어 있는데, 남녀별 인구비중을 이용해 도

<표 4-14> 북한 성별인구 및 성비에 대한 결합예측 결과

(단위: 천명)

예측 기간	북한의 총인구	남녀 인구								주요기관 예측치			
		결합 1		결합 2		성비 1		성비 2		UN ¹⁾		통계청 ²⁾	
		남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
2002	22,369	10,980	11,389	10,976	11,393	10,979	11,390	10,898	11,471	-	-	-	-
2003	22,432	11,016	11,415	11,012	11,420	11,022	11,410	10,934	11,497	-	-	-	-
2004	22,502	11,056	11,446	11,052	11,450	11,062	11,440	10,980	11,522	-	-	-	-
2005	22,571	11,095	11,476	11,090	11,480	11,102	11,469	11,020	11,551	11,527	11,508	-	-
2006	22,636	11,132	11,504	11,127	11,508	11,140	11,496	11,051	11,584	-	-	-	-
2007	22,697	11,167	11,530	11,162	11,535	11,176	11,521	11,087	11,610	-	-	-	-
2008	22,756	11,200	11,555	11,196	11,560	11,204	11,551	11,122	11,634	-	-	-	-
2009	22,811	11,232	11,579	11,227	11,584	11,238	11,573	11,155	11,656	-	-	-	-
2010	22,864	11,262	11,602	11,258	11,606	11,270	11,594	11,181	11,683	11,827	11,861	11,570	11,884

주: 1) UN, World Population Prospects(2001).

2) 통계청, 「북한인구 추계결과」(1999. 8. 보도자료).

출한 두 가지와 성비를 이용해 도출한 두 가지 등 총 네 가지 방식을 이용하여 동 예측치를 산출하였다.

도출된 남성인구와 여성인구는 각각 2005년에 11,020~11,102천 명과 11,469~11,551천 명, 2010년에는 11,181~11,270천 명과 11,594~11,683천명으로 예측되었다.

한편 UN은 남성인구와 여성인구가 2005년에 각각 11,527천 명과 11,508천 명으로, 2010년에는 11,827천 명과 11,861천 명에 이를 것으로 전망한 바 있고, 통계청은 2010년에 11,570천 명과 11,884천 명에 달할 것으로 전망하였다. 이들 두 기관의 예측치는 본 연구의 예측모형에 의해 도출된 결과보다 더 크게 나타났다. 한편 2005년의 경우에는 UN이 여성보다 남성인구가 많은 것으로 예측했으나, 2010년에는 UN과 통계청 모두 여성의 인구비중이 높은 것으로 전망하고 있어 본 연구에서 도출된 예측치와 비슷한 추세를 보이고 있다.

3. 생산가능인구 예측

북한의 생산가능인구(만 15세 이상 인구)¹⁸⁾의 경우도 자료상의 제약이 존재한다는 점을 감안하여, 추세(TREND)를 이용한 회귀모형과 ARIMA 모형을 모두 활용하여 동 인구를 예측하였다. 그리고 각 예측방법에 의해 도출된 예측치가 주어진 정보를 최대한 활용하지 못한다는 점을 고려하여 결합예측방법을 이용, 보다 정밀한 예측치를 도출하였다.

한편 만 15세 이상 인구를 생산가능인구로 정의할 경우 생산활동에 실질적으로 참여하기 어려운 만 65세 이상 인구가 동 인구에 포함되는 문제점이 발생하므로, 본 연구에서는 별도로 만 15~64세 인구를 생산가능인구로 규정하여 만 15세 이상 인구와 비교 분석하였다.

18) 생산가능인구는 일반적으로 만 15세 이상 인구를 의미하나, 분석목적을 위해 만 65세 이상인구를 노령인구로 구분하여 제외시키기도 한다.

가. 회귀모형을 이용한 예측

생산가능인구를 예측하는 데 있어서는 전통적인 추세모형과 지수곡선모형을 사용하는 방안을 고려할 수 있으나, 동 모형을 추정해 본 결과 동 모형의 적합도 및 통계적 유의성이 열등한 것으로 나타났다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 생산가능인구를 예측하는 데 있어서 반대수모형만을 활용하였다.

1) 모형 추정 결과

생산가능인구에 대한 반대수모형을 추정한 결과가 <표 4-15>에 제시되어 있다. <표 4-15>를 보면 각 추정식의 결정계수가 대부분 90%를 상회하였고 계수의 부호도 예상대로 나왔으며, t-값도 5% 유의수준에서도 유의한 것으로 나타나 동 모형이 전반적으로 신뢰할 만한 것으로 판단된다. 다만 d.w. 값이 다소 낮아 정(正)의 자기상관(自己相關)이 나타난 것으로 보이는데, 이를 시정해 보기 위해 Cochrane-Orcutt 방법을 이용하여 각 방정식을 재추정하였는데, 동 모형의 재추정 결과에 의하면 자기상관 현상이 모두 해소되었음을 볼 수 있다.

<표 4-15> 북한 생산가능인구에 대한 추정 결과(회귀모형)

	추정 모형	설명변수		$R^2 / \bar{R}^2$	d.w.	추정방법
		상수항	log TREND			
15세 이상	EQ 17	14,530.34 (105.368)	769.13 (10.128)	0.911/0.902	0.507	OLS
	EQ 18	12,286.16 (38.360)	1,773.84 (12.625)	0.994/0.993	1.370	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.651$)
15~ 64세	EQ 19	13,682.90 (147.237)	549.55 (10.739)	0.920/0.912	0.525	OLS
	EQ 20	12,677.70 (129.855)	1019.17 (22.131)	0.996/0.996	1.979	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.785$)

주: ()안은 t-검정통계량 값.

이상과 같은 결과를 토대로 만 15세 이상 인구를 예측하는 데 EQ18을, 만 15~64세 인구를 예측하는 데는 EQ20을 각각 이용하였다.

2) 모형의 예측력 평가

앞에서 정리된 추정식에 대한 적합도 및 변환점 검정 결과는 다음과 같다. 먼저 1998년부터 2001년까지의 4개 연도를 대상으로 역사적 의태 분석을 실시하고 RMSPE를 산출한 결과가 <부표 6>에 제시되어 있다.

전반적으로 보아 RMSPE 값이 1.0% 미만으로 나타나 추정된 모형의 적합도가 우수한 것으로 나타났고, 특히 Cochrane-Orcutt 추정방법에 의해 추정된 방정식의 적합도가 우수하였다. 그리고 EQ17부터 EQ20까지의 추정식을 이용하여 산출한 생산가능인구 예측치에 대하여 변환점 검정을 실시하기 위하여 [그림 4-7]을 작성하여 보았다. 동 표에 의하면 전반적으로 대부분의 변환점이 각 추정식에 의해 훌륭하게 추적되고 있는 것을 볼 수 있으며, 특히 EQ18과 EQ20의 경우가 상대적으로 우수한 변환점 검정 능력을 나타냈다.

한편 최적모형으로 선정된 추정식(EQ18과 EQ20)의 예측력을 평가해 보기 위하여, 동 방정식을 대상으로 사후적 예측을 실시하였다. 분석기간을 1990~2000년으로 조정한 후 2001년의 북한의 생산가능인구를 예측한 결과가 <부표 7>에 제시되어 있다. <부표 7>을 보면 북한의 생산가능인구를 15세 이상 인가와 15~64세 인가로 구분하였을 때, 생산가능인구가 2001년에 각각 16,741천 명과 15,253천 명인 데 비하여, 이에 대한 사후적 예측치는 각각 16,737천 명과 15,196천 명으로 예측되었다. 이러한 예측치에 대한 RMSPE를 계산하여 보면, RMSPE값이 0.5% 미만이므로 각 방정식의 예측력이 전반적으로 우수한 것으로 평가할 수 있다.

3) 2002~2010년 기간에 대한 예측

앞에서의 분석 결과에 의하면, 북한의 생산가능인구에 대한 예측 모형 후보로 선정된 추정식(EQ18과 EQ20)은 예측을 수행하기에 충분한 신뢰성을 가진 것으로 판단된다. 이를 근거로 하여 동 추정식을 이용,

〈표 4-16〉 북한 생산가능인구에 대한 사전적 예측 결과(회귀모형)

(단위: 천명)

예측기간	15세 이상	15~64세
	EQ18	EQ20
2002	16,905.3	15,305.3
2003	17,069.2	15,374.7
2004	17,232.4	15,441.7
2005	17,395.2	15,505.6
2006	17,557.5	15,566.4
2007	17,719.4	15,624.1
2008	17,880.7	15,678.9
2009	18,041.7	15,731.0
2010	18,202.2	15,780.7

2002~2010년 기간에 대해 북한의 생산가능인구를 예측해 보았다.

선정된 최적모형을 이용하여 2002~2010년 기간의 북한의 생산가능인구에 대한 예측치를 도출한 결과가 <표 4-16>에 제시되었다. 예측 결과에 의하면, 15세 이상 인구(EQ18)와 15~64세 인구(EQ20) 모두 전체 예측기간 동안 소폭이나마 지속적으로 증가하는 것으로 예측되었다.

나. ARIMA 모형에 의한 예측

1) 모형의 선택 및 추정 결과

북한의 생산가능인구를 추정하기 위한 ARIMA 모형으로는 $(p,d,q)=(1,0,0)$ 인 모형이 선정되었으며, 동 모형에 대한 추정 결과가 <표 4-17>에 제시되어 있다.

〈표 4-17〉 북한 생산가능인구에 대한 추정 결과 및 평가(ARIMA 모형)

	모형	추 정				RMSPE (1998~2001)
		상수항	ϕ_1	d.w.	R^2	
15세 이상	EQ21 (1,0,0)	28916.3 (1.567)	0.9869 (54.08)	1.829	0.996	0.15054
15~64세	EQ22 (1,0,0)	18747.20 (6.599)	0.9711 (50.137)	2.941	0.996	0.20084

주: ()안은 t-통계량.

추정식에 대한 적합도 및 변환점 검정을 시도해 보기 위하여 1998~2001년 기간에 대한 역사적 의태분석을 실시한 결과, 추정방정식에 대한 RMSPE 값이 모두 0.2% 미만에 머물러 각 모형의 적합도가 우수한 것으로 나타났다.

또한 변환점 검정을 실시한 결과도 [그림 4-8]에서처럼 각 추정식에 의해 대부분의 변환점이 잘 추적되고 있는 것으로 나타났다.

2) 2002~2010년 기간에 대한 예측

앞에서 추정한 ARIMA 모형을 이용하여 2002~2010년 기간의 북한의 생산가능인구를 예측한 결과가 <표 4-18>에 정리되어 있는데, 회귀 모형의 경우와 마찬가지로 2002~2010년의 생산가능인구가 소폭이나마 지속적으로 증가하는 것으로 예측되었다.

<표 4-18> 북한 생산가능인구에 대한 사전적 예측 결과(ARIMA 모형)

(단위: 천명)

예측기간	15세 이상	15~64세
	EQ21	EQ22
2002	16,899.9	15,336.1
2003	17,056.8	15,434.4
2004	17,211.6	15,529.8
2005	17,364.4	15,622.5
2006	17,515.2	15,712.5
2007	17,664.0	15,799.9
2008	17,810.9	15,884.8
2009	17,955.9	15,967.3
2010	18,099.0	16,047.3

다. 결합예측

앞서 추정한 회귀모형과 ARIMA모형으로부터 도출된 개별 예측치를 이용하여 북한의 생산가능인구에 대한 결합예측을 실시하였다.

1) 분산최소화방식에 의한 결합예측

분산최소화방식에 의한 결합예측 결과가 <표 4-19>에 제시되어 있다. 결합예측 결과를 살펴보면 북한의 생산가능인구는 2002~2010년 기간 중 각각 연평균 0.93%(15세 이상 인구), 0.43%(15~64세 인구) 증가하는 것으로 예측되었다. 이에 의하면 15세 이상 생산가능인구 및 15~64세 생산가능인구가 각각 2005년에 17,395천 명과 15,535천 명, 2010년에는 18,202천 명과 15,848천 명에 달할 것으로 예측되었다.

한편 동일한 예측기간 중 UN은 동 인구의 증가율을 각각 연평균 0.96%와 0.70%로, 통계청은 각각 연평균 1.05%와 0.73%로, 보건사회연구원은 각각 연평균 1.16%와 0.71%로 예측하였다. 이러한 예측에 의하면 생산가능인구가 UN의 경우는 각각 2005년에 17,254천 명과 15,607천 명, 2010년에는 18,240천 명과 16,245천 명에 이를 것으로 전망하였고, 보건사회연구원은 2005년에 17,547천 명과 15,660천 명, 2010년에는 18,571

<표 4-19> 북한 생산가능인구에 대한 결합예측 결과(분산최소화방식)

(단위: 천명)

예측기간	15세 이상	15~64세	주요기관 예측치					
	결합예측	결합예측	15세 이상			15~64세		
			UN ¹⁾	통계청 ²⁾	보사연 ³⁾	UN ¹⁾	통계청 ²⁾	보사연 ³⁾
2002	16,905.3	15,313.1	-	-	-	-	-	-
2003	17,069.1	15,389.8	-	-	-	-	-	-
2004	17,232.4	15,463.9	-	-	-	-	-	-
2005	17,395.2	15,535.1	17,254	-	17,547	15,607	-	15,660
2006	17,557.5	15,603.3	-	-	-	-	-	-
2007	17,719.3	15,668.5	-	-	-	-	-	-
2008	17,880.6	15,730.9	-	-	-	-	-	-
2009	18,041.6	15,790.7	-	-	-	-	-	-
2010	18,202.1	15,848.0	18,240	18,387	18,571	16,245	16,283	16,250
연평균증가율 (2002~2010)	0.93%	0.43%	0.96%	1.05%	1.16%	0.70%	0.73%	0.71%

주: 1) UN, World Population Prospects(2001).

2) 통계청, 「북한인구 추계결과」 (1999. 8. 보도자료).

3) 한국보건사회연구원, 『남북한 인구변동과 통일시 사회·인구학적 정책과제』, 1999. 12.

천 명과 16,250천 명에 이를 것으로, 통계청은 2010년에 18,387천 명과 16,283천 명에 달할 것으로 각각 전망하였다.

이상과 같은 주요기관의 예측치와 본 연구의 예측치를 비교하여 보면 모두 15세 이상 인구의 증가율보다 15~64세 인구의 증가율이 낮게 나타나는 것을 볼 수 있는데, 이는 북한에서도 향후 노령인구 비중이 상대적으로 증가할 것이라고 해석할 수 있다.

2) 회귀분석방식에 의한 결합예측

회귀분석방식에 의한 결합예측 결과가 <표 4-20>에 제시되어 있는데, 예측결과를 살펴보면 15세 이상 생산가능인구와 15~64세 생산가능인구는 2002~2010년 기간중 각각 연평균 0.93%와 0.43% 증가하는 것으로 예측되었다. 이에 따라 생산가능인구는 각각 2005년에는 17,395천 명과 15,541천 명, 2010년에는 18,202천 명과 15,854천 명에 달할 것으로 예측되었다.

<표 4-20> 북한 생산가능인구에 대한 결합예측 결과(회귀분석방식)

(단위 : 천명, %)

예측기간	15세 이상	15~64세	주요기관예측치			주요기관예측치		
	결합예측	결합예측	15세 이상			15~64세		
			UN ¹⁾	통계청 ²⁾	보사연 ³⁾	UN ¹⁾	통계청 ²⁾	보사연 ³⁾
2002	16905.2	15319.3	-	-	-	-	-	-
2003	17069.0	15396.1	-	-	-	-	-	-
2004	17232.3	15470.2	-	-	-	-	-	-
2005	17395.1	15541.5	17,254	-	17,547	15,607	-	15,660
2006	17557.4	15609.7	-	-	-	-	-	-
2007	17719.2	15674.9	-	-	-	-	-	-
2008	17880.5	15737.3	-	-	-	-	-	-
2009	18041.5	15797.1	-	-	-	-	-	-
2010	18202.0	15854.5	18,240	18,387	18,571	16,245	16,283	16,250
연평균증가율 (2002~2010)	0.93%	0.43%	0.96%	1.05%	1.16%	0.70%	0.73%	0.71%

주 : 1) UN, World Population Prospects(2001).

2) 통계청, 「북한인구 추계결과」 (1999. 8. 보도자료).

3) 한국보건사회연구원, 『남북한 인구변동과 통일시 사회·인구학적 정책과제』, 1999. 12.

분산최소화방식에 의해 도출된 앞의 결과와 마찬가지로, 15세 이상의 인구증가율보다 15~64세 인구의 증가율이 낮은 것으로 나타나 향후 북한에서도 노령화 현상이 가속화될 것으로 보인다.

3) 연령 계층별 인구추이

한편 앞에서 산출한 생산가능인구 예측치를 이용하여 연령계층별 인구추이를 살펴보았다. 연령계층별 인구를 크게 만 0세~만 14세까지의 유년층 인구와 만 15세 이상의 생산가능인구로 구분하고, 이에 의거하여 북한경제의 연령계층별 변화추이를 살펴보고자 한다. 북한의 유년층 인구에 대한 예측치는 북한의 총인구 예측치에서 생산가능인구 예측치를 차감하여 산출하였다. 북한의 연령 계층별 인구추이는 <표 4-21>에 제시되어 있다.

<표 4-21> 연령 계층별 인구에 대한 예측

(단위: 천명, %)

연 도	통계청		UN		보사연		결합예측	
	유년층 인구 (0~14세)	생산가능 인구 (15세 이상)	유년층 인구 (0~14세)	생산가능 인구 (15세 이상)	유년층 인구 (0~14세)	생산가능 인구 (15세 이상)	유년층 인구 (0~14세)	생산가능 인구 (15세 이상)
1970	5,670 (38.0)	9,235 (62.0)	4,218 (29.3)	10,179 (70.7)	-	-	-	-
1980	6,120 (34.7)	11,501 (65.3)	5,193 (30.2)	12,003 (69.8)	-	-	-	-
1990	5,374 (26.6)	14,847 (73.5)	5,368 (26.9)	14,588 (73.1)	-	-	-	-
2000	5,601 (25.3)	16,574 (74.7)	5,901 (26.5)	16,367 (73.5)	-	-	-	-
2005	-	-	5,782 (25.1)	17,254 (74.9)	5,381 (23.5)	17,547 (76.5)	5,176 (22.9)	17,395 (77.1)
2010	5,068 (21.6)	18,387 (78.4)	5,448 (23.0)	18,240 (77.0)	4,885 (20.8)	18,571 (79.2)	4,662 (20.4)	18,202 (79.6)
연평균증가율 (2000~2010)	-1.00%	1.04%	-0.80%	1.09%	-1.36%	1.14%	-1.82%	0.94%

주: 1) ()안은 비중.

2) 2000년 이전은 추계치, 2005년과 2010년은 예측치.

<표 4-21>에 의하면 북한의 총인구에서 유년층 인구가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 반면, 생산가능인구가 차지하는 비중은 모두 증가하는 추이를 지니는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 궁극적으로 만 65세 이상 인구로 구성되는 노령인구의 증가에 기인한 것이므로, 본질적으로 북한의 생산가능인구가 증가할 것으로 볼 수는 없을 것이다. 한편 절대적으로 유년층 인구가 감소하는 추세를 보이고 있는데, 이는 최근의 경제난에 따른 영·유아 사망률증가 및 출산률 저하 추세를 반영하는 것으로 이해할 수 있다.

4. 경제활동참가율 예측

경제활동인구는 생산가능인구 중 현재 취업하고 있거나 취업을 위해 구직활동 중에 있는 실업인구를 말하는데, 노동공급량에 대한 지표로서 인구규모와 인구구조의 변화 및 경제활동참가율의 변화 등에 직접적으로 반응한다.

다양한 계량모형을 이용하여 경제활동인구를 직접 예측할 수도 있으나, 자료의 제약성이 매우 심각한 북한의 경우에는 논리적으로 정당화한 예측치를 도출하는 것이 거의 불가능하다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 경제활동참가율을 예측한 다음, 이를 앞에서 도출한 바 있는 생산가능인구에 대입하는 방식으로 경제활동인구를 도출하였다.

경제활동참가율을 예측하기 위하여 회귀모형과 ARIMA 모형을 이용하였다. 그리고 각각의 예측방법에 의해 도출된 예측치가 주어진 정보를 최대한 활용하지 못할 수 있다는 점을 보완하기 위하여 결합예측 방법을 이용하였다.

가. 회귀모형을 이용한 예측

경제활동참가율은 정의상 0%보다 크고 100%보다 작다. 따라서 경제활동참가율이 지니는 이와 같은 특성을 반영하기 위해, 미국의 노동통계국(BLS)을 비롯한 대부분의 연구에서는 로지스틱곡선(logistic curve) 모

형을 사용하고 있다. 로지스틱곡선은 아래와 같이 나타낼 수 있는데, 동 모형이 비선형인 관계로 실제 모형을 추정할 때에는 이를 변형하여 사용한다.

$$LPR = \frac{e^{a + \beta X + \varepsilon}}{1 + e^{a + \beta X + \varepsilon}}$$

여기서 LPR 은 경제활동참가율, X 는 추세를 비롯한 설명변수를 의미한다.

실제로 실증 분석을 수행하는 경우에 사용할 수 있는 함수 모양은 구체적으로 다음과 같다.¹⁹⁾

$$\ln VLPR = a + \beta X + \varepsilon$$

1) 모형 추정 결과

적합도 및 통계적 유의성 측면에서 우수한 것으로 선정된 변환된 로지스틱곡선 모형을 추정한 결과가 <표 4-22>에 정리되어 있다.

<표 4-22>에서 EQ23~EQ24는 설명변수로 추세(TREND)만을 사용한 추정식이고, EQ25~EQ26은 설명변수로 추세의 로그변환한 값을 사용한 식이다. 이 때 EQ23과 EQ25에 대한 추정결과를 보면, 정(正)의 자기상관(自己相關) 경향이 나타나고 있어 이를 시정하여 보기 위해 Cochrane-Orcutt 방법을 이용하여 자기상관 현상을 제거하였다. 동 방정식에서 자기상관 현상을 제거하는 과정에서 다소 t -값이 낮게 나오는 문제가 발생하기는 하였으나, 최종적으로 EQ24와 EQ26을 이용하여 북한의 경

19) 이에 대한 유도과정은 다음과 같다.

$$LPR(1 + e^{a + \beta X + \varepsilon}) = e^{a + \beta X + \varepsilon}.$$

$$LPR + LPR e^{a + \beta X + \varepsilon} = e^{a + \beta X + \varepsilon}.$$

$$LPR = e^{a + \beta X + \varepsilon} (1 - LPR).$$

$$\frac{LPR}{1 - LPR} = e^{a + \beta X + \varepsilon}. \text{ 이 식의 양변에 대수를 취하고,}$$

$$VLPR = \frac{LPR}{1 - LPR} \text{ 와 같이 나타내면, } \ln VLPR = a + \beta X + \varepsilon \text{ 를 얻을 수 있다.}$$

〈표 4-22〉 북한 경제활동참가율에 대한 추정 결과(회귀모형)

방정식	설명변수			R^2 / $\bar{R}^2$	d.w.	추정방법
	상수항	TREND	log TREND			
EQ23	0.7304 (43.63)	0.0101 (4.47)	-	0.666/0.633	0.654	OLS
EQ24	0.7936 (37.42)	0.0033 (1.36)	-	0.847/0.809	1.516	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.868$)
EQ25	0.7037 (59.63)	-	0.0557 (8.57)	0.880/0.868	0.888	OLS
EQ26	0.7577 (20.37)	-	0.0303 (1.675)	0.847/0.809	1.481	CORC/ORC ($\hat{\rho}=0.467$)

주: ()안은 t-검정통계량 값.

제활동참가율을 각각 추정하고 이를 비교 분석하였다.

2) 모형의 예측력 평가

앞에서 선정된 예측모형에 대하여 적합도 및 변환점 검정을 시도해 보았는데, 1998년부터 2001년까지의 4개 연도를 대상으로 한 RMSPE 값이 전반적으로 2% 미만으로 나타나 높은 수준의 적합도를 보여주고 있음을 볼 수 있다. 특히 Cochrane-Orcutt방법에 의해 추정된 방정식의 적합도가 OLS 추정법에 의한 모형보다 좋은 것을 볼 수 있다(부표 8 참조).

한편 최적모형으로 선정된 두 추정방정식(EQ24과 EQ26)을 대상으로 역사적 의태분석을 실시하여 보았다. 분석기간을 1990~2000년으로 조정한 후, 2001년의 북한 경제활동참가율에 대한 사후적 예측을 실시한 결과가 <부표 9>에 제시되어 있는데, 동 결과에 의하면 북한의 2001년 경제활동참가율은 69.8%이지만, 각 방정식별 사후적 예측치는 69.71~69.69%로 나타나 RMSPE를 계산한 결과, RMSPE 값이 1% 미만에 머무르고 있음을 볼 수 있는데 이는 모든 방정식의 예측력이 우수하다는 것을 의미한다.

3) 2002~2010년 기간에 대한 예측

앞의 분석 결과에 의하면 주어진 추정식이 북한의 경제활동참가율에

〈표 4-23〉 북한 경제활동참가율에 대한 사전적 예측 결과(회귀모형)

(단위: %)

예측기간	북한 경제활동 참가율	
	EQ24	EQ26
2002	69.83	69.79
2003	69.88	69.81
2004	69.94	69.85
2005	70.00	69.88
2006	70.07	69.92
2007	70.14	69.95
2008	70.21	69.99
2009	70.28	70.02
2010	70.35	70.05

대한 예측을 수행하기에 충분한 신뢰성을 확보한 것으로 평가되는바, 이를 근거로 2002~2010년 기간에 대해 북한 경제활동참가율을 예측해 보았다. 선정된 최적모형을 대상으로 동 기간의 북한 경제활동참가율에 대해 예측을 수행한 결과가 <표 4-23>에 제시되어 있다. <표 4-23>에 의하면, 모든 추정방정식에서 경제활동참가율이 지속적으로 증가하는 것으로 예측되고 있다. 특히 EQ24의 경우에는 다소 높은 증가 추세를 보이는 예측 결과가 나타났다. 이는 설명변수의 함수 형태를 감안할 때 발생하는 당연한 결과라고 할 수 있다.

나. ARIMA 모형에 의한 예측

1) 모형의 선택 및 추정 결과

북한의 경제활동참가율을 추정하기 위한 ARIMA 모형으로는 $(p,d,q)=(1,0,0)$ 인 모형이 선정되었으며, 동 모형에 대한 추정 결과가 <표 4-24>에 제시되어 있다.

동 방정식을 이용하여 1998~2001년 기간에 대해 역사적 의태분석을 시행한 결과 RMSPE 값이 1.0% 미만으로 나타나 동 추정식의 적합도가 우수한 것으로 판단되었다.

〈표 4-24〉 북한 경제활동참가율에 대한 추정 결과 및 평가(ARIMA 모형)

추정 모형	추 정 결 과				RMSPE (1998~2001년)
	상수항	ϕ_1	d.w.	R^2	
(1,0,0)	69.5763 (272.38)	0.5945 (6.83)	1.533	0.838	0.21008

주: ()안은 t-통계량.

2) 2002~2010년 기간에 대한 예측

위와 같이 선정된 ARIMA 모형에 의해 2002~2010년 기간의 북한 경제활동참가율을 예측한 결과가 <표 4-25>에 정리되어 있다. 여기서 특기할 만한 사실은 회귀분석모형의 경우와는 달리, 경제활동참가율에 대한 예측치가 미세하나마 점차 감소하여 2005년에 69.6%, 2010년에 69.5%를 각각 기록할 것으로 예측되었다는 점이다. 이러한 추세 자체만을 놓고 보면 앞에서의 결과와 상반되는 것으로 볼 수 있겠으나, 예측된 감소율이 거의 무시할 만한 수준이라는 점을 감안하면 동 결과는 수용할 수 있는 수준이라고 판단된다.

〈표 4-25〉 북한 경제활동참가율에 대한 사전적 예측 결과(ARIMA 모형)

예측기간	경제활동참가율(%)
2002	69.7093
2003	69.6553
2004	69.6233
2005	69.6042
2006	69.5929
2007	69.5862
2008	69.5821
2009	69.5798
2010	69.5783

다. 결합예측

앞에서 북한의 경제활동참가율을 예측하기 위하여 사용된 회귀모형과 ARIMA 모형에 의해 각각 도출된 개별 예측치를 이용하여 결합예측

을 실시해 보았다.

1) 분산최소화방식에 의한 결합예측

분산최소화방식에 의한 결합예측 결과가 <표 4-26>에 제시되어 있는데, 예측의 불안정성을 감안하여 도출된 예측치 중의 최소치와 최대치를 범위로 하는 예측구간을 설정하여 보았다. <표 4-26>에 의하면, 경제활동참가율에 대한 예측구간은 2005년에 69.87~70.06%, 2010년에 70.03~70.34%로 각각 나타났다.

<표 4-26> 북한 경제활동참가율에 대한 결합예측 결과(분산최소화방식)

(단위: %)

예측기간	개별예측치			결합예측치	
	회귀모형		ARIMA	EQ24	EQ26
	EQ24	EQ26		vs ARIMA	vs ARIMA
2002	69.83	69.79	69.7093	69.82	69.79
2003	69.88	69.81	69.6553	69.87	69.81
2004	69.94	69.85	69.6233	69.93	69.84
2005	70.00	69.88	69.6042	70.00	69.87
2006	70.07	69.92	69.5929	70.06	69.90
2007	70.14	69.95	69.5862	70.13	69.94
2008	70.21	69.99	69.5821	70.20	69.97
2009	70.28	70.02	69.5798	70.27	70.00
2010	70.35	70.05	69.5783	70.34	70.03

2) 회귀분석방식에 의한 결합예측

한편 회귀분석방식에 의한 결합예측 결과는 <표 4-27>과 같은데, 이 경우에도 예측의 불안정성을 감안하여 도출된 예측치 중의 최소치와 최대치를 범위로 하는 예측구간을 설정하였다. 동 방식에 의하여 설정된 경제활동참가율의 예측구간은 2005년에 70.03~70.10%, 2010년에는 70.26~70.38%로 각각 나타났다.

회귀분석방식에 의해 도출된 북한의 경제활동참가율에 대한 결합예측치를 앞에서 도출한 분산최소화방식에 근거한 결합예측치와 비교해 볼 때, 전자의 값이 약간 크게 나타났으나 그 차이는 미세하다.

〈표 4-27〉 북한 경제활동참가율에 대한 결합예측 결과(회귀분석방식)

(단위: %)

예측기간	개별예측치			결합예측치	
	회귀모형		ARIMA	EQ24	EQ26
	EQ24	EQ26		vs ARIMA	vs ARIMA
2002	69.83	69.79	69.7093	69.86	70.02
2003	69.88	69.81	69.6553	69.91	70.04
2004	69.94	69.85	69.6233	69.97	70.06
2005	70.00	69.88	69.6042	70.03	70.10
2006	70.07	69.92	69.5929	70.10	70.13
2007	70.14	69.95	69.5862	70.17	70.16
2008	70.21	69.99	69.5821	70.24	70.20
2009	70.28	70.02	69.5798	70.31	70.23
2010	70.35	70.05	69.5783	70.38	70.26

3) 2002~2010년 기간에 대한 예측

본 연구에서는 북한의 경제활동인구를 산출하기 위하여, 앞에서 도출한 생산가능인구 예측치에 위에서 도출한 경제활동참가율 예측치를 곱해주는 방식을 사용하였다. 이 때 경제활동참가율에 대한 결합예측치의 최소값과 최대값을 활용하여 경제활동인구에 대한 구간 예측치를 구하여, 이를 경제활동인구의 예측에 사용하였다. 2002~2010년 기간의 북한의 경제활동인구를 예측한 결과가 <표 4-28>에 제시되어 있다.

〈표 4-28〉 경제활동인구에 대한 예측 결과

(단위: 천명, %)

연 도	생산가능인구	경제활동참가율		경제활동인구
		최소치	최대치	
1970	9,235	62.8		5,800
1980	11,501	64.8		7,453
1990	14,847	66.5		9,873
2000	16,574	69.7		11,548
2005	17,395	69.87	70.10	12,153~12,193
2010	18,202	70.03	70.38	12,746~12,810
연평균 증가율 (2002~2010)	0.94%	-	-	0.99~1.04%

주: 2000년 이전은 추계치, 2005년과 2010년은 예측치.

<표 4-28>에 의하면 북한의 경제활동인구는 2002~2010년 기간 중 각각 연평균 0.99~1.04% 증가할 것으로 예측되었는데, 이는 생산가능 인구의 연평균 증가율을 상회하는 것으로 경제활동참가율의 증가 추세에 기인한 결과라고 평가할 수 있다. 이러한 결과를 이용하여 북한의 경제활동인구를 계산하여 보면 2005년에 12,153~12,193천 명, 2010년에는 12,746~12,810천 명에 이를 것으로 예측되었다.

5. 산업별 인구분포 예측

북한의 인구를 비롯하여 경제활동인구 등 일반적인 인구관련 지표는 통계청에서 추계하여 발표하고 있지만, 북한의 산업별 인구분포에 관한 자료는 1993년 인구센서스에서 제시된 자료 외에는 거의 없다. 이러한 이유로 동 자료에 대한 시계열자료가 존재하지 않으므로, 정상적인 추정방법을 이용해서는 산업별 인구분포를 전망하는 것이 불가능하다고 할 수 있다.

이러한 문제를 해소하는 방안으로, 본 연구에서는 통계청에서 발표하는 북한의 산업별 비중에 대한 시계열 자료를 대신 활용하였다. 즉 각 산업별 자료에 ARIMA 모형을 적용하여 산업별 비중을 예측한 후, 이를 경제활동인구에 곱해줌으로써 해당 산업별 인구를 도출하였다. 이때 경제활동인구 전부가 취업자라고 볼 수는 없는 것이 사실이지만, 적어도 공식적으로는 북한체제에 실업이 존재하지 않는다는 점을 고려하여 동 추정결과를 수용하였다.

가. 모형 추정 결과 및 예측력 평가

정보기준을 이용하여 북한의 각 산업별 비중에 대한 ARIMA 모형의 최적차수를 결정하고, 선정된 최적 ARIMA 모형을 추정한 결과가 <표 4-29>에 정리되어 있다. 그리고 추정된 모형을 이용하여 1999~2002년 기간에 대해 적합도 검정을 실시한 결과, 건설산업의 경우를 제외하고

〈표 4-29〉 북한 산업별 인구분포에 대한 추정 결과 및 평가(ARIMA 모형)

산 업	추정 모형	추 정 결 과					RMSPE (1999~2002)
		상수항	ϕ_1	θ_1	d.w.	R^2	
농림어업	(1,0,0)	29.8302 (48.32)	0.3902 (1.27)	-	2.20	0.187	2.71567
광업	(1,0,0)	7.3849 (20.56)	0.5722 (2.10)	-	1.36	0.387	4.39833
제조업	(1,0,0)	16.8736 (9.34)	0.7888 (8.90)	-	2.12	0.918	1.97396
전기가스 수도업	(0,0,1)	4.5362 (38.49)	0.5848 (1.62)	-	1.64	0.242	3.92614
건설업	(1,0,0)	6.5214 (19.61)	0.1765 (0.55)	-	1.06	0.041	9.86371
서비스업	(1,0,0)	33.0581 (24.39)	0.5876 (3.48)	-	1.44	0.633	3.81183

주: ()안은 t-통계량.

는 모든 방정식의 RMSPE 값이 5% 미만에 머물 정도로 적합도가 우수한 것으로 나타났다.

나. 2003~2010년 기간에 대한 예측

1) 산업별 비중 예측

앞에서 선정된 각 산업별 ARIMA 예측 모형을 이용하여 2003~2010년 기간의 산업별 비중을 추정한 결과가 <표 4-30>에 정리되어 있다. 각 산업별로 예측을 실시했기 때문에 각 산업별 비중을 단순 합하는 경우 그 값이 100%를 초과하거나 미만이 될 수도 있다는 문제가 발생할 수 있는데, 이러한 문제는 각 산업별 비중을 상대적 비율로 전환하는 방식을 이용하여 해소하였다.

예측된 결과를 이용하여 산업별 비중의 추이를 구체적으로 살펴보면, 북한의 산업구조는 여전히 농림어업부문이 큰 비중을 차지할 것이며 향후에도 동 산업부문의 비중 변화가 거의 없는 반면, 광업 및 제조업 비중은 소폭 감소하는 대신 서비스업 비중이 서서히 증대될 것으로 예측되었다.

〈표 4-30〉 북한의 산업별 비중에 대한 예측 결과(ARIMA 모형)

(단위: %)

예측 기간	산업별 비중						
	농림어업	광업	제조업	전기가스 수도업	건설업	서비스업	합 계
2003	30.36	7.72	17.99	4.46	6.87	32.61	100
2004	30.30	7.62	17.82	4.60	6.66	33.00	100
2005	30.29	7.57	17.68	4.60	6.62	33.24	100
2006	30.29	7.54	17.57	4.60	6.62	33.38	100
2007	30.30	7.53	17.48	4.61	6.62	33.47	100
2008	30.31	7.52	17.42	4.61	6.63	33.52	100
2009	30.32	7.51	17.37	4.61	6.63	33.56	100
2010	30.33	7.51	17.33	4.61	6.63	33.59	100

2) 산업별 취업인구 예측

본 연구에서는 산업별 취업계수가 동일하다는 가정을 도입하고, 위에서 도출된 산업별 비중에 경제활동인구를 곱해줌으로써 산업별 취업인구를 도출하였다. 이러한 과정을 거쳐 도출된 산업별 인구 예측치가 <표 4-31>에 정리되어 있다.

구체적으로 산업별 인구추이를 살펴보면, 서비스업 인구가 2005년에 4,040~4,053천 명으로 가장 큰 규모를 나타낼 것이며, 2010년에도 4,281~4,303천 명으로 가장 큰 규모를 여전히 유지할 것으로 전망된다. 전체적으로 예측기간 중 산업별 증가율은 차이를 보이고 있으나, 절대 취업인구의 규모 측면에서 볼 때 모든 산업의 취업인구가 증가할 것으로 예측되었다.

〈표 4-31〉 북한의 산업별 인구에 대한 예측 결과

(단위: 천명)

예측 기간	경제활동인구	산업별 인구					
		농림어업	광업	제조업	전기가스 수도업	건설업	서비스업
2005	12,153~12,193	3,681~3,693	920~923	2,149~2,156	559~561	805~807	4,040~4,053
2010	12,746~12,810	3,866~3,885	957~962	2,209~2,220	588~591	845~849	4,281~4,303

6. 직업별 인구분포 예측

북한의 직업별 인구에 대한 자료 또한 산업별 인구분포에 관한 자료의 경우와 마찬가지로, 1994년 북한 인구센서스에 나타난 자료 외에는 거의 없기 때문에 직업별 인구분포 전망에 사용할 수 있는 시계열 자료를 직접 구할 방법이 없다.

따라서 이하에서는 1993년에 발표된 직업별 인구분포자료를 이용하여 직업별 비중을 도출한 후, 향후에도 해당 직업별 비중이 계속 유지된다는 가정하에서 사전에 도출한 경제활동인구에 해당 비중을 곱하여 직업별 인구를 예측하였다. 이러한 과정을 거쳐 도출된 직업별 인구는 <표 4-32>에 정리되어 있다.

구체적으로 직업별 인구 추이를 살펴보면 근로자의 경우 2005년의 7,669~7,694천 명에서 2010년에는 8,043~8,083천 명으로 증가하고, 같은 기간 중에 사무원은 1,629~1,634천 명에서 1,708~1,717천 명으로, 농민은 2,856~2,865천 명에서 2,995~3,010천 명으로 각각 증가하는 것으로 예측되었다. 물론 이러한 북한의 직업별 분포에 대한 예측결과가 그대로 유지될 것이라고 믿을 수는 없다. 다만 북한경제의 개혁·개방의 성취도에 따라 차후 직업별 인구분포가 구체적으로 영향을 받게 될

<표 4-32> 북한의 직업별 인구에 대한 예측 결과

(단위: 천명, %)

연 도	근로자	사무원	농민	합 계
1993	6,944 (63.1)	1,471 (13.4)	2,589 (23.5)	11,004 (100.0)
2005	7,669~7,694 (63.1)	1,629~1,634 (13.4)	2,856~2,865 (23.5)	11,802~12,216 (100.0)
2010	8,043~8,083 (63.1)	1,708~1,717 (13.4)	2,995~3,010 (23.5)	12,268~12,900 (100.0)

주: 1) 1993년은 북한 인구센서스 자료(노용환 외, 『북한 인구센서스의 정책적 함의』, 한국보건사회연구원, 1997, 54쪽에서 재인용; 통계청에서 발표하는 1993년 북한의 경제활동인구는 10,582천 명으로 표에 제시된 11,004천 명과는 422천 명의 차이가 발생함).

2) ()안은 비중.

것이기는 하지만, 특히 농민 비중은 줄어드는 대신 근로자 비중이 증가할 것이라 예상된다. <표 4-32>에 제시된 예측치는 이러한 예상하에 비교대상으로 활용하기 위해 작성된 것으로 이해할 필요가 있다.

7. 지역별 인구분포 예측

북한의 지역별 인구에 대한 자료도 앞서 언급한 직업별 인구분포에 관한 자료의 경우에서와 마찬가지로, 1994년 북한 인구센서스에 제시된 자료 외에는 거의 전무하기 때문에 지역별 인구분포 전망에 사용할 수 있는 자료를 직접 구하기는 불가능하다.

이하에서는 1994년에 발표된 북한의 지역별 인구자료를 이용하여 지

<표 4-33> 북한의 지역별 인구에 대한 예측 결과

(단위: 천명, %)

	1993				2005	2010
	도시	농촌	합계	도시화율	합계	합계
평양특별시	2,355	386	2,741	85.91	3,015	3,054
남포직할시	566	165	731	77.41	804	815
양강도	460	178	638	72.04	702	711
함경북도	1,483	578	2,061	71.95	2,266	2,296
자강도	753	399	1,153	65.35	1,268	1,284
평안남도	1,775	1,091	2,866	61.93	3,152	3,193
함경남도	1,659	1,074	2,732	60.71	3,005	3,044
평안북도	1,307	1,098	2,404	54.35	2,644	2,679
개성직할시	171	163	334	51.27	368	373
강원도	611	694	1,304	46.82	1,435	1,453
향산군	15	18	33	46.80	36	37
황해북도	659	853	1,512	43.61	1,663	1,685
황해남도	687	1,324	2,011	34.14	2,212	2,240
총인구	12,501	8,021	20,522	60.92	22,571	22,864

주: 1) 1993년은 북한 인구센서스자료(노용환 외, 『북한 인구센서스의 정책적 함의』, 한국보건사회연구원, 1997, 43쪽에서 재인용; 통계청에서 발표하는 1993년 북한의 총인구는 21,123천 명으로 표에 제시된 20,522천 명과는 601천 명의 차이가 발생함).

2) 계산에 사용한 총인구는 성별인구에서처럼 결합예측에서 도출된 구간 예측치의 중간값을 사용.

역별 비중을 도출한 후, 향후에도 해당 지역별 비중이 계속 유지된다는 가정하에서 앞서 도출한 총인구에 해당 비중을 곱하여 지역별 인구를 예측하였다. 예측된 지역별 인구는 <표 4-33>에 정리되어 있다.

예측된 시도별 인구추이를 살펴보면, 평양특별시의 경우 2005년의 3,015천 명에서 2010년에는 3,054천 명으로 증가하는 것으로 예측되었다. 그렇지만 이 경우에도 차후 특구를 중심으로 하는 경제개발 계획이 실질적으로 진전됨에 따라 인구의 도시집중 현상이 가속화될 것으로 예상된다. 북한당국의 1996~2010년 기간에 대한 인구수급계획에 의하면, 나진·선봉지역 인구가 14만 명에서 100만 명까지 증대될 것으로 예상되는데, 이로부터 차후 전개될 경제특구 위주의 대폭적인 인구이동이 발생할 것임을 예견할 수 있다.

제5절 요약 및 한계

본 연구에서 수행한 북한의 인력구조 및 분포에 대한 추정치는 1990년에 북한당국이 제공한 바 있는 출산력, 사망력, 인구이동 등과 같은 주민등록자료를 근거로 한 Eberstadt와 Banister의 북한인구 실태분석과, 1993년 12월 31일을 기준으로 UNFPA에서 작성한 북한의 출생, 사망, 인구증가율 등의 인구구조에 관한 총량지표인 인구센서스 자료가 지니는 문제점을 보완하려는 목적을 달성하기 위하여, 보다 신뢰할 만한 자료의 창출이란 측면에서 작성된 것이다. 즉 기존의 추계자료는 북한당국이 제공한 선전용 자료(평균수명 등)의 활용, 군사력과 관련된 자료에 내재된 편의(bias) 그리고 최근의 식량난과 같은 경제적 난국에 따른 인구변동 요인 등을 제대로 고려하지 못하였다는 문제점을 지니고 있었다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 해소하고자 1990년대 이후의 최근 자료 위주로 분석에 임하되, 추계보다는 예측이라는 차원에서 이 문제에 접근하였다.

한편 기존 연구를 바탕으로 제시된 북한인구 예측치가 총인구의 성별

분포에 한정되어 있다는 점을 보완하고자 북한의 학력별, 산업별 그리고 지역별 인구구조는 물론 경제활동가능인구 및 경제활동참가율 등의 다양하고 세분된 인구관련 자료를 예측하여 제시하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구에서는 다양한 회귀모형과 ARIMA 모형을 이용하여 몇 가지 자료를 예측하였는데, 역사적 의태분석 및 변환점 검정 등의 통계적 적합도 검정 및 사후적 예측 등의 검증과정을 통해 주어진 자료에 대한 예측치를 도출하였기 때문에, 이로부터 도출된 결과는 모두 통계적인 측면에서 신뢰성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 한편 각 모형으로부터 도출된 예측치에 대하여 결합예측을 실시함으로써 앞서 회귀모형과 ARIMA 모형으로부터 도출된 개별 예측치를 보완하였다.

본 장에서 활용한 예측 절차를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 예측 대상이 되는 변수를 올바르게 설명할 수 있으리라고 예상되는 여러 방정식을 예측모형의 후보로서 선정한다. 이와 같이 선정된 모형은 이론 등이 시사하는 바와 부합하도록 설정된다.

둘째, 일단 후보모형이 설정된 이후에 각 후보모형에 대한 추정을 실시하였다. 이 때 추정된 방정식이 통계적으로 유의하지 못한 결과를 나타내는 경우에는 동 후보방정식을 추후의 예측에 활용할 수 없게 된다. 통계적인 유의성에 대한 평가는 우선적으로 모형의 전반적인 설명력(R^2 또는 $\overline{R}^2$), 회귀계수의 유의성을 검정하는 통계량인 t-값 등을 기준으로 시행하였으며, 이 밖에도 오차항에 자기상관현상이 발생하였는지를 확인하는 등 모형의 추정결과로부터 얻어지는 오차항의 속성이 이론이 시사하는 바에 부합하는지 여부도 확인하였다.

셋째, 이와 같이 주어진 모형이 통계적인 의미에서 바람직한 속성을 지니는 것으로 확인되면, 이어서 동 모형이 예측 목적에 활용될 수 있는지 여부를 확인하였다. 추정된 모형이 과연 예측을 시행하는 데 활용될 수 있는 자격을 구비하고 있는지를 확인하기 위하여, 모형 내에서 활용된 과거 값을 잘 추적하고 있는지 여부를 확인하는(사후적 예측) 한편, 현재 시점에서는 그 값이 알려져 있지만 모형추정 과정에서는 직접 활

용되지 않은 변수값을 이용하여 모형의 예측력을 평가하는 과정(사후적 예측) 등을 거쳤다. 이 때 사후적인 예측력을 평가하기 위하여 사용되는 방법으로는 RMSPE를 살펴보는 방법과 전환점을 제대로 추적하고 있는지를 확인하는 방법을 활용하였고, 사전적인 예측력을 평가하기 위해서는 RMSPE를 이용하였다.

넷째, 이상과 같은 복잡한 절차를 모두 통과한 모형을 이용하여, 실제로 미래의 변수값을 예측하였다.

한편 예측치를 도출하는 과정과는 상관없이, 비록 다양한 검증절차를 통과한 예측모형이라고 할지라도 경우에 따라서는 사용되는 자료의 문제점 등에 기인하여 도출된 예측치를 신뢰하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 본 연구에서는 예측을 수행하기 위하여 고려된 여러 경합된 모형으로부터 도출된 개별적인 예측치를 결합하는 방식을 이용하여 이러한 문제점을 해소하려고 하였다. 이는 결합예측을 시행하는 것인데, 예측을 시행하는 방법은 크게 결합예측오차의 분산을 최소화 하는 방식과 예측치에 대한 회귀분석으로부터 도출된 회귀계수값을 이용하는 방식으로 구분된다. 본 연구에서는 이러한 결합예측방법을 사용하여 예측치에 대한 신뢰도를 제고하였을 뿐만 아니라, 두 가지 결합예측방법을 통해 도출된 결합예측치를 활용하여 예측치에 대한 신뢰구간을 설정함으로써 결합예측이 지니는 신뢰도를 더욱 제고하였다.

이상과 같은 과정을 거쳐 도출된 인구관련 변수들에 대한 예측 결과에 대한 주요 내용 및 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 총인구 규모와 성비

북한의 총인구는 2005년에 22,569~22,572천 명, 2010년에는 22,862~22,865천 명에 달할 것으로 예측되었는데 이들 중 남성이 2005년에 11,020~11,102천 명, 2010년에 11,181~11,270천 명 그리고 여성이 각각 11,469~11,551천 명과 11,594~11,683천 명으로 추정되었다.

이러한 결과는 총인구나 남녀인구 모두 통계청이나 UN에서 제시한 예측치보다 낮은 규모이다. 이러한 결과가 도출된 것은 기존 연구들이

지나치게 낙관적인(optimistic) 결과에 근거하고 있다는 점에 기인하는 것으로 생각되며, 당초에 예상했던 바대로 본 연구에서는 보수적인(conservative) 예측 결과가 도출된 것으로 평가된다. 한편 남녀 구성비는 2010년까지 모두 여성인구 비중이 약간 크게 나타나는 추세가 지속되는 것으로 추정되었다.

2. 생산가능인구

생산가능인구는 일반적으로 만 15세 이상 인구를 지칭하는 것이지만 본 연구에서는 실질적인 생산참여 가능성을 고려하여 생산가능인구를 만 15세 이상 만 64세 이하 인구로 별도 규정하고, 두 가지 유형의 생산가능인구를 동시에 예측해 보았다. 그 결과에 의하면, 15세 이상의 인구증가율(0.93%)이 15~64세 인구의 증가율(0.43%)보다 높게 나타나, 북한에서도 향후 노령인구의 비중이 상대적으로 증가할 것으로 예상된다. 이는 차후 북한인력 활용시 참고할 만한 북한인구 변화상의 추세적 특징이라 할 수 있다.

한편 북한 총인구에서 생산가능인구(만 15세 이상 인구)를 차감하는 방식으로 도출한 유년층 인구는 연평균 약 1.82%씩 감소하는 것으로 나타났다는데, 이는 최근의 경제난 등으로 인해 영·유아 사망률이 증가하는 반면 출산율은 저하하고 있는 추세를 반영하는 것이다. 이러한 예측 결과는 유년층 인구의 절대수가 감소할 것이라고 추계한 통계청(-1.0%)과 UN(-0.8%) 그리고 보건사회연구원(-1.36%) 등의 예측 결과와 일치하는 것이다. 다만 본 연구에서의 감소율에 대한 추정결과가 이들보다 다소 크게 나타났다.

3. 경제활동 참가율

경제활동참가율은 2005년에 70.03~70.10%, 2010년에는 70.03~70.38%로 각각 추정되었는데, 전반적으로 동 참가율이 완만한 상승 추세를 실현하면서(총인구에 경제활동참가율을 곱하여 산출한) 경제활동인구가

연평균 0.99~1.04% 비율로 증가할 것으로 예측되었다.

4. 산업별 인구분포

산업별 비중을 예측한 결과를 경제활동인구에 곱하여 해당 산업별 인구를 도출해 보았는데(이는 공식적으로 북한에 산업이 존재하지 않는다는 가정에 근거한 것임), 동 예측 결과에 의하면 농림어업이 여전히 큰 비중을 차지하면서 상대적 비중이 거의 변하지 않을 것으로 예측되는 반면, 서비스업은 그 비중이 서서히 증대될 것으로 예측되었다. 또한 광업 및 제조업의 산업비중이 소폭이나마 감소할 것으로 전망되었는데, 이는 외부로부터의 협력이 존재하지 않는 한 북한의 제조업 공동화현상이 가속화될 가능성이 있는 것으로 해석될 수 있는바, 이러한 측면에서 남북간의 경제협력 필요성이 점차 증대할 것으로 예상된다.

5. 직업별 및 지역별 인구분포

직업별 및 지역별 인구구성비 자료의 경우는 특히 예측에 필요한 시계열 자료가 존재하지 않는다. 이를 감안하여 1994년에 발표된 인구분포비율이 향후에도 지속될 것이란 가정하에 경제활동인구에 해당 비중을 곱하여 동 인구분포를 산출할 수밖에 없었다. 따라서 도출된 직업별 및 지역별 인구분포 자료가 실질적인 의미를 지니고 있다고 평가하기에는 다소 무리가 따르는 것이 사실이다. 그렇지만 동 자료는 직업별 그리고 지역별 인구의 총규모를 가늠해 볼 수 있는 기준으로서의 가치는 지니고 있는 것으로 평가할 수 있다.

예를 들어, 차후 농민비중에 비해 서비스산업 비중이 증가할 것이라 예상될 경우 본 연구의 예측치를 비교대상의 기준으로서 활용할 수 있을 것이다. 지역별 인구예측 결과 또한 차후 가속화될 것으로 예상되는 도시집중 내지 경제특구로의 인구이동시 비교 좌표로서 활용될 수 있을 것으로 보인다.

6. 연구결과의 한계성

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구는 앞서의 북한인구 추정결과가 지니는 한계성을 완화하고, 보다 다양하고 세부적인 부문에 대한 예측치를 도출하였다는 점에서 중요한 기여도를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 활용 가능한 자료의 한계성으로 인해 좀더 세분화된 항목별 예측을 수행하지 못하였고, 지역별·직업별 인구분포의 경우는 그나마 참고할 만한 시계열 자료마저도 없어 단지 차후 예상되는 인구분포의 변동 추세와의 비교시 활용될 기본지표를 제공하는 데 만족하여야 했다. 따라서 차후 북한인력의 활용방안에 구체적인 지표가 될 인구분포 자료를 추가적으로 추정할 필요가 있다.

〈부표 1〉 북한 총인구 예측모형에 대한 RMSPE(회귀모형)

(단위: %)

방정식	EQ3	EQ7
RMSPE	0.0902	0.06363

〈부표 2〉 북한 총인구 예측모형의 사후적 예측력(회귀모형)

추정기간	방정식	북한 총인구(2002, 천명)		RMSPE(%)
		실제값	사후적 예측치	
1990~2001	EQ3	22,369	22,291.0	0.34828
	EQ7		22340.8	0.12574

〈부표 3〉 북한 총인구 예측모형의 사후적 예측력(ARIMA 모형)

추정기간	북한 총인구(2002, 천명)		RMSPE(%)
	실제값	사후적 예측치	
1990~2001	22,369	22,331.3	0.16830

〈부표 4〉 북한 성별인구 및 성비 예측모형에 대한 RMSPE(회귀모형)

(단위: %)

방정식	EQ8	EQ9	EQ10	EQ11	EQ12	EQ13
RMSPE	0.38645	0.05336	0.18863	0.04990	0.19608	0.02574

〈부표 5〉 북한 성별인구 및 성비 예측모형의 사후적 예측력(회귀모형)

(단위: 천명, %)

추정기간	성별구분	방정식	실제값 (2001)	사후적 예측치 (2001)	RMSPE
1990~2000	남자	EQ9	10,920	10,923.7	0.03422
	여자	EQ11	11,333	11,341.8	0.07806
	성비	EQ13	96.35	96.40	0.05588

〈부표 6〉 북한 생산가능인구 예측모형에 대한 RMSPE(회귀모형)

(단위: %)

방정식	EQ17	EQ18	EQ19	EQ20
RMSPE	1.10742	0.14397	0.76829	0.19955

〈부표 7〉 북한 생산가능인구 예측모형의 사후적 예측력(회귀모형)

(단위: 천명, %)

추정기간	구분	방정식	북한 생산가능인구(2001)		RMSPE
			실제값	사후적 예측치	
1990~2000	15세 이상	EQ18	16,741	16,737.4	0.02109
	15~64세	EQ20	15,253	15,196.9	0.24983

〈부표 8〉 북한 경제활동참가율 예측모형에 대한 RMSPE(회귀모형)

(단위: %)

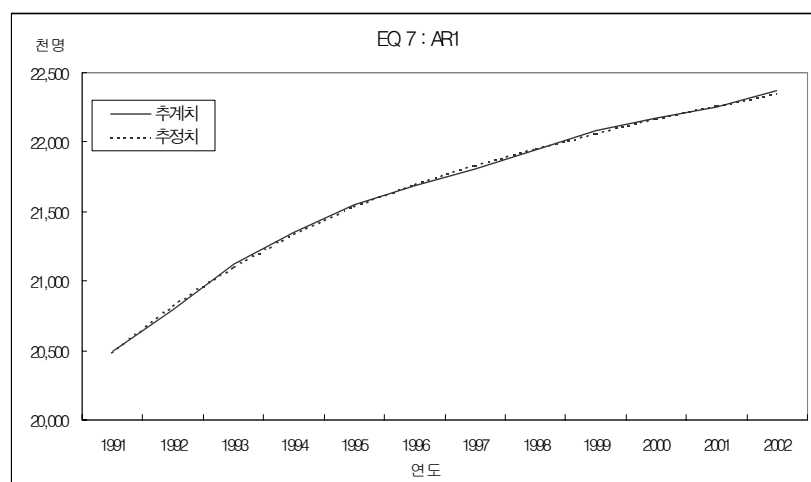
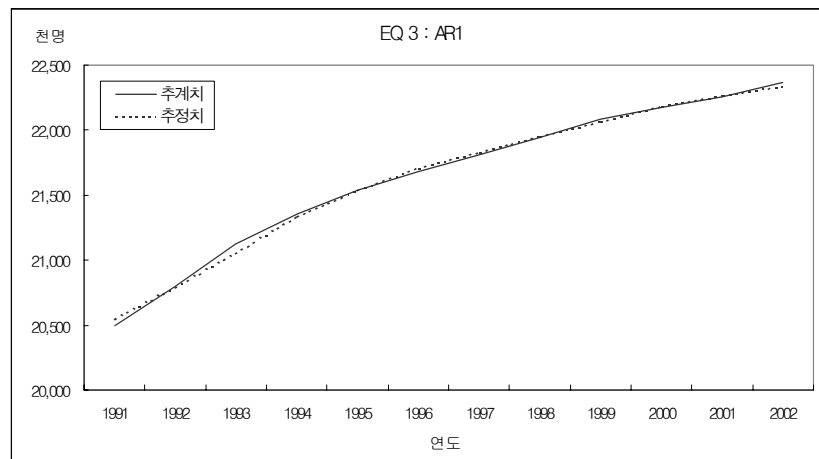
방정식	EQ23	EQ24	EQ25	EQ26
RMSPE	1.5274	0.5915	1.36175	0.65066

〈부표 9〉 북한 경제활동참가율 예측모형의 사후적 예측력(회귀모형)

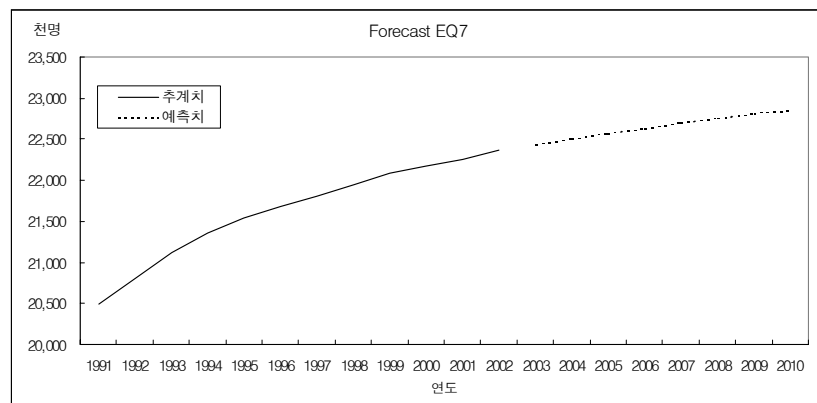
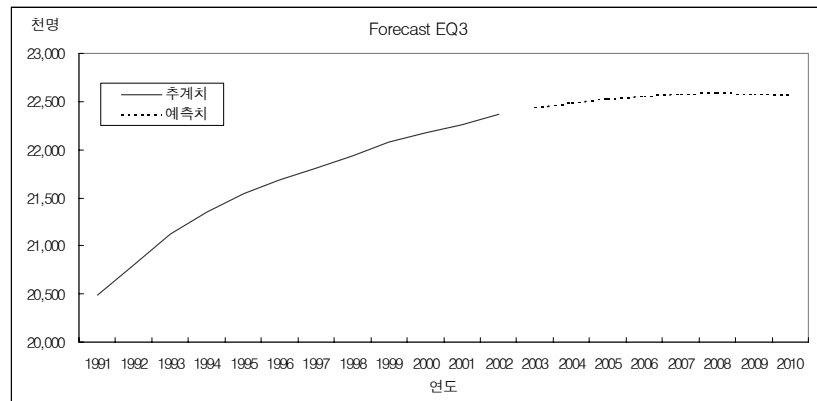
(단위: %)

추정기간	방정식	경제활동참가율(2001)		RMSPE
		실제값	사후적 예측치	
1990~2000	EQ24	69.80	69.71	0.121
	EQ26		69.69	0.146

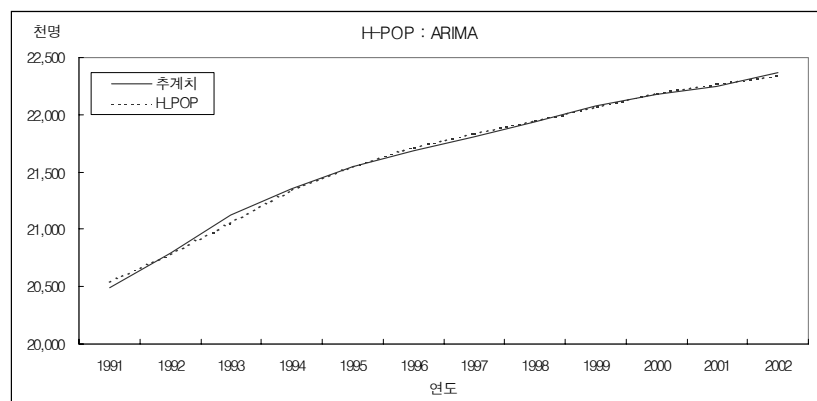
(그림 4-1) 총인구 예측모형에 대한 변환점 검정(회귀모형)



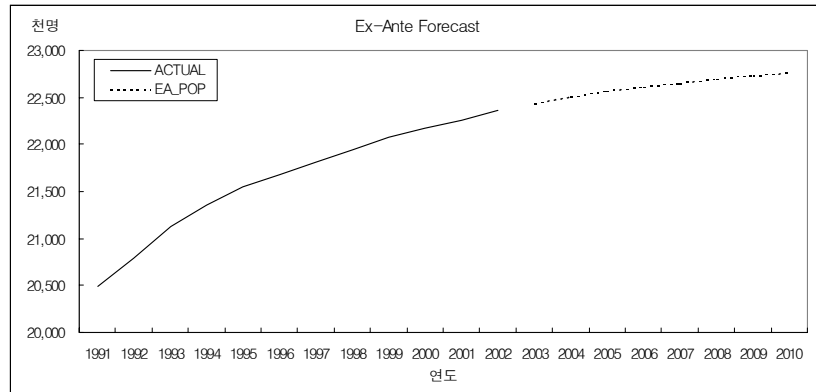
[그림 4-2] 북한 총인구 예측치(회귀모형)



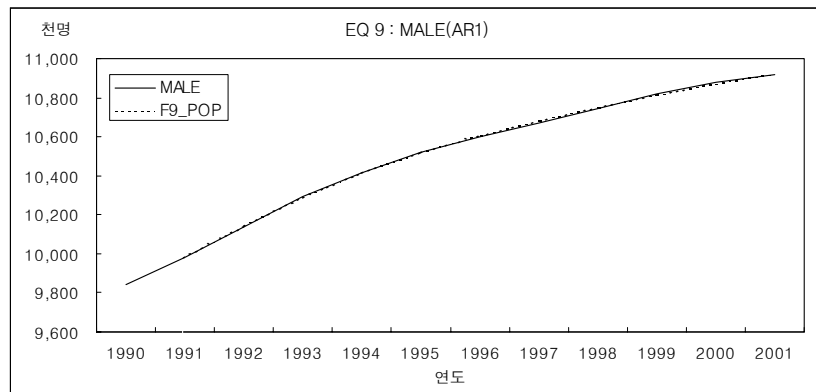
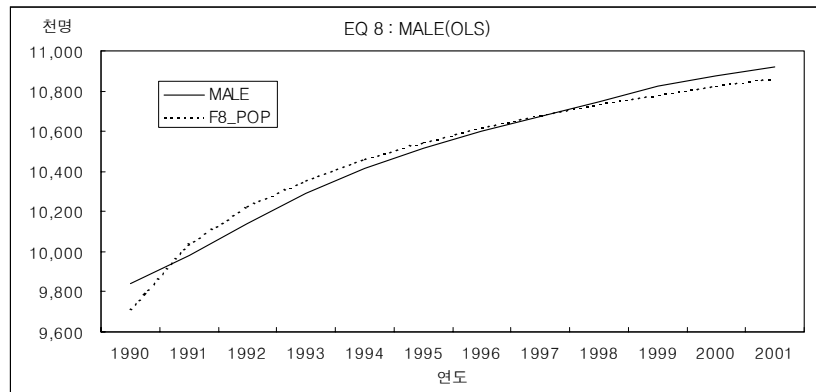
[그림 4-3] 북한 총인구 예측모형에 대한 변환점 검정(ARIMA 모형)

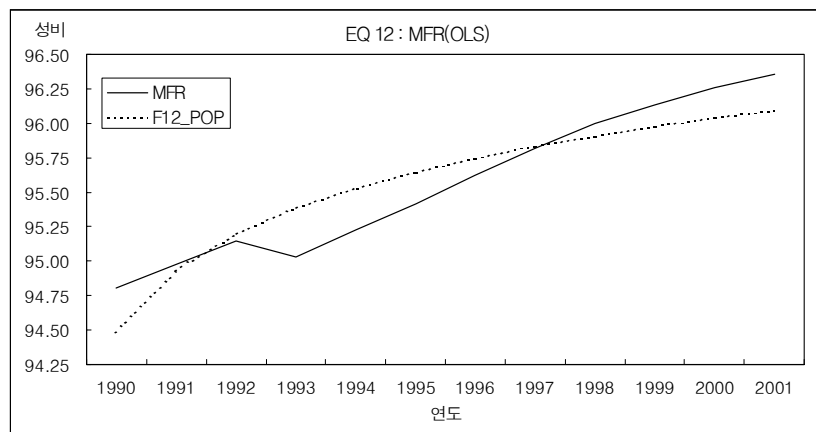
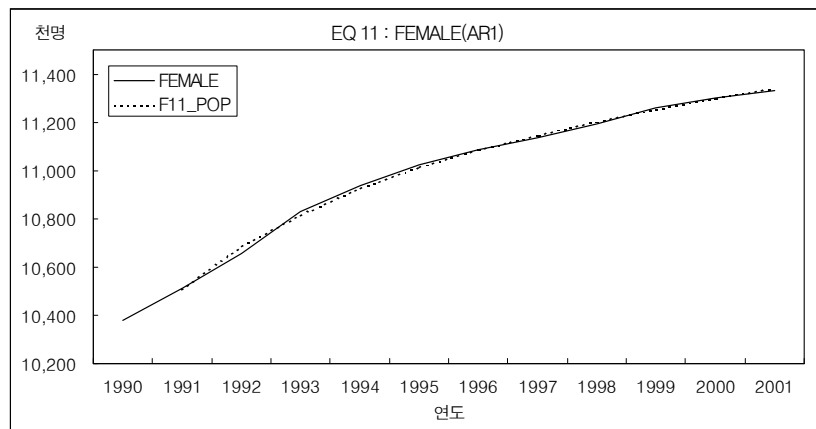
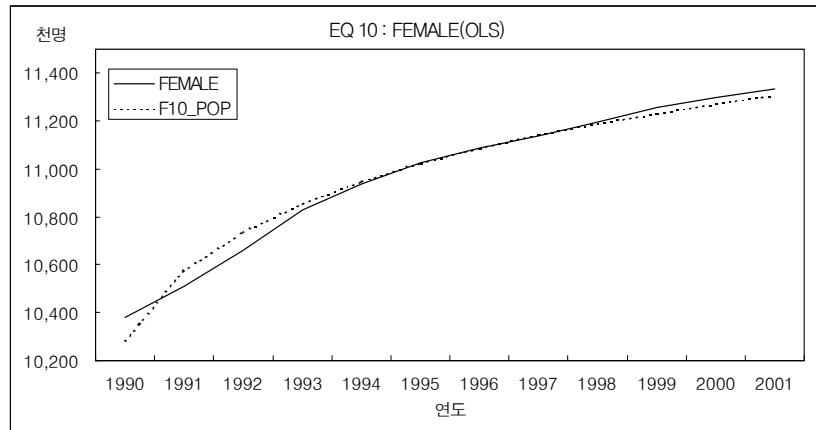


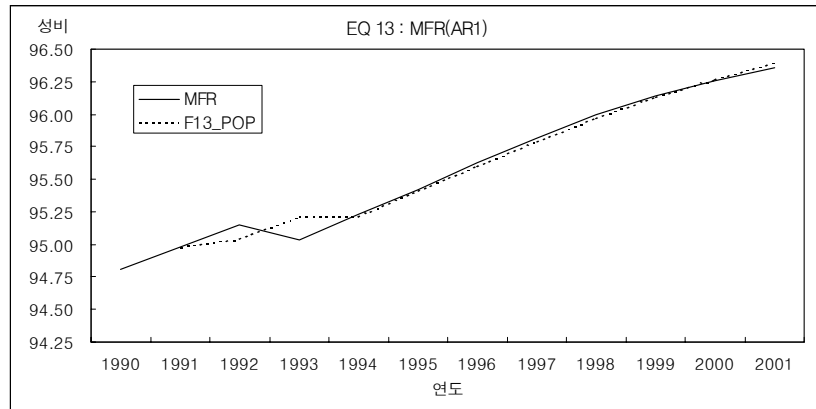
(그림 4-4) 북한 총인구 예측치(ARIMA 모형)



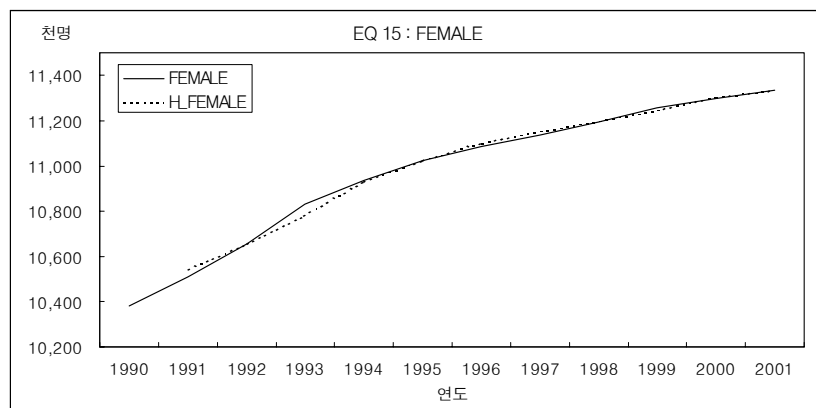
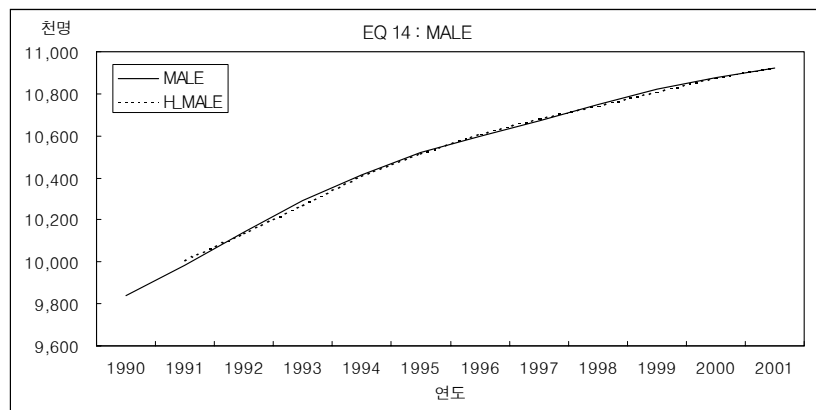
(그림 4-5) 북한 성별인구 및 성비 예측모형에 대한 변환점 검정(회귀모형)

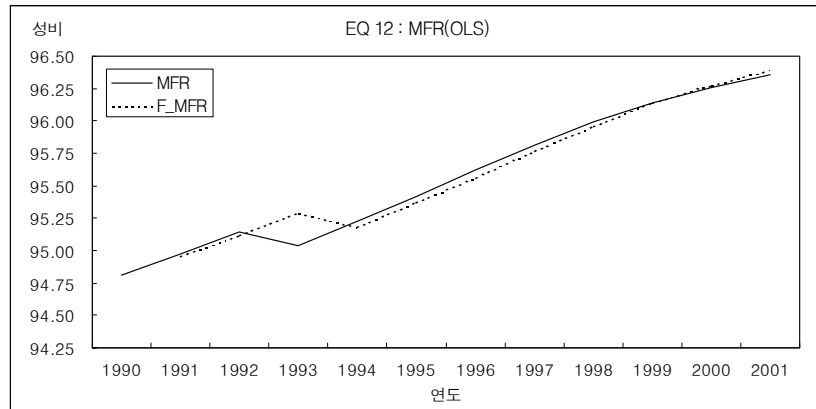




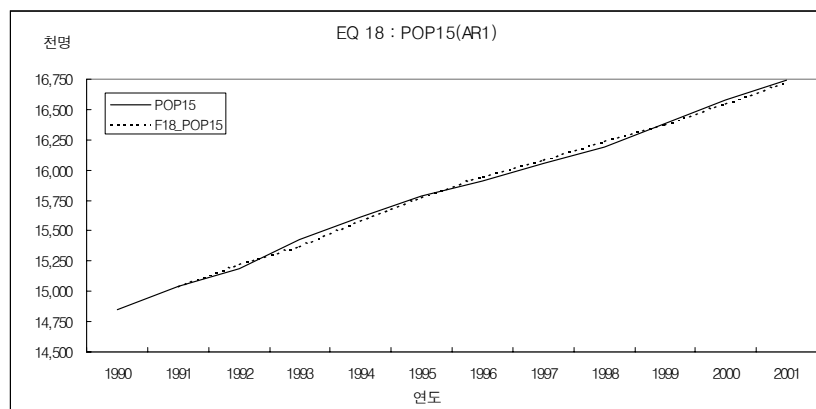
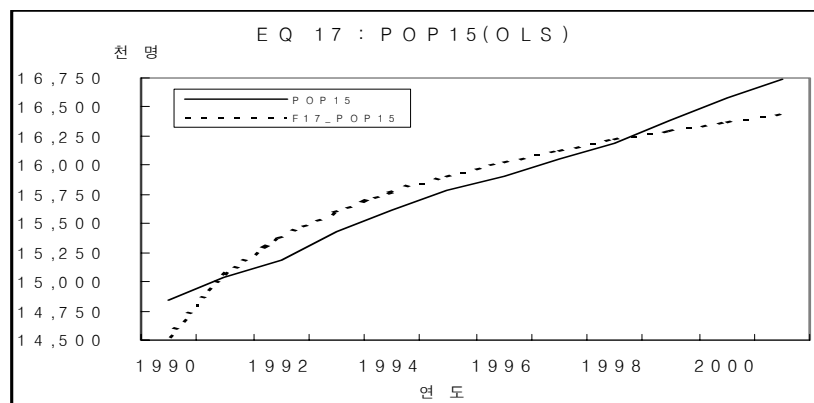


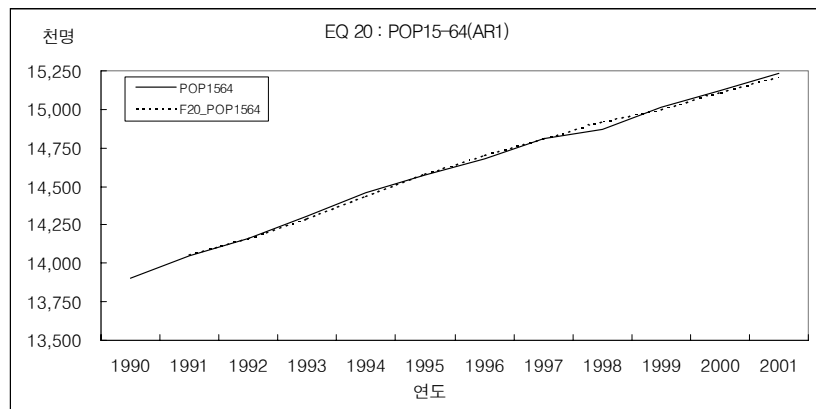
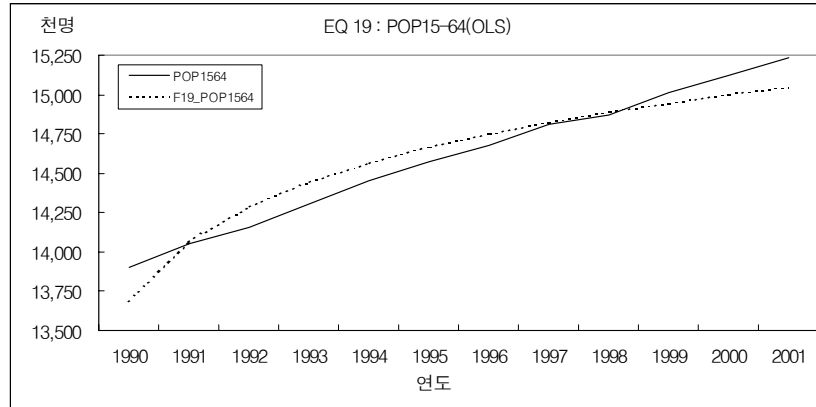
(그림 4-6) 북한 성별인구 및 성비 예측모형에 대한 변환점 검정(ARIMA 모형)



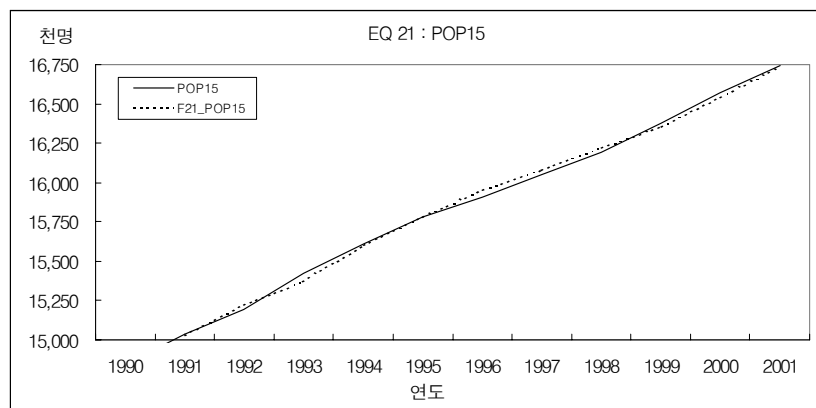


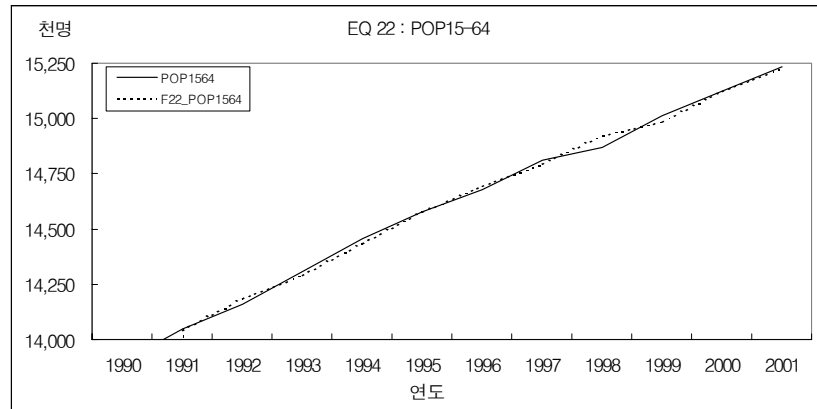
(그림 4-7) 북한 생산가능인구 예측모형에 대한 변환점 검정(회귀모형)





[그림 4-8] 북한 생산가능인구 예측모형에 대한 변환점 검정(ARIMA 모형)





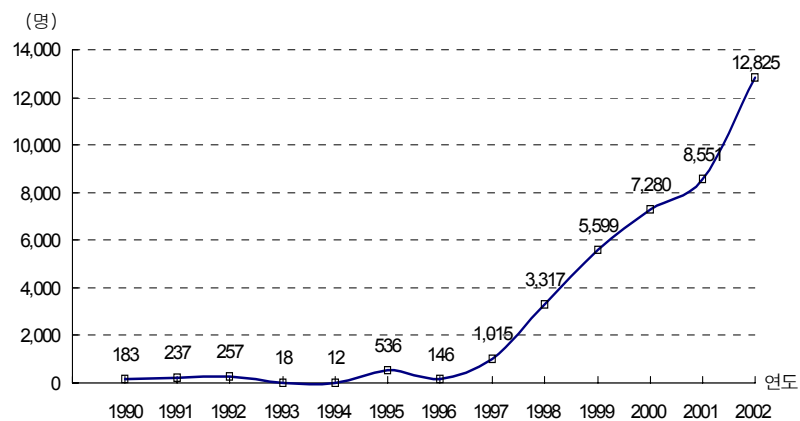
제5장

북한인력 활용 현황과 특징

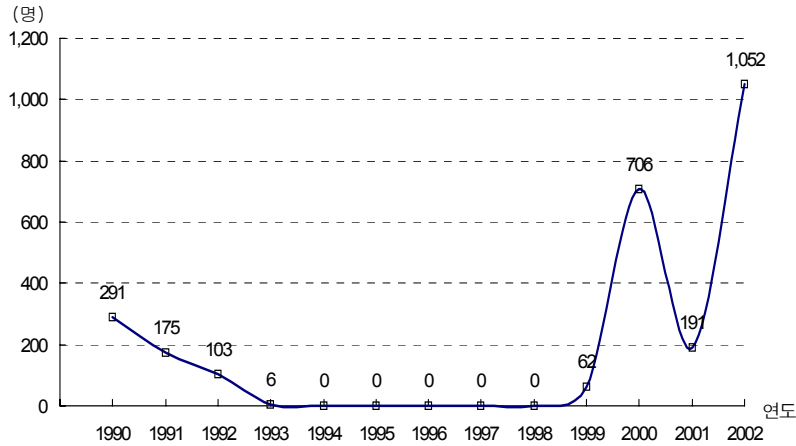
제1절 남북경협 관련 인적 교류 현황

우리나라 국민의 합법적인 북한 방문은 1989년 6월 12일 『남북교류협력에 관한 기본지침』이 발표되면서 가능해졌다. 1989년부터 2002년까지의 현황을 보면 신청 4,066건(43,751명), 승인 3,885건(41,880명), 성사 3,660건(39,977명)이며, 김대중 정부가 출범한 1998년 이후 2002년까지 방북 인원은 총 37,572명으로 이전 9년간 방북자 2,405명의 15배를 넘어서는 급성장을 이루었다.

[그림 5-1] 연도별 방북인원 변화추이



〔그림 5-2〕 연도별 남한방문 추이



한편 1990년 이후 2002년까지 남한을 방문한 북한주민은 총 2,586명이며, 이 중 1994년부터 1998년까지는 방문이 없었고 남북정상회담을 계기로 2000년에는 706명, 남북 당국간 회담이 활발히 진행되고 부산아시아경기대회에 대규모 응원단이 참가했던 2002년에는 1,052명으로 급증했다.¹⁾

분야별 교류현황을 보면 방북의 경우, 1998년부터 본격적으로 추진된 경수로공사 관련자가 가장 많고 경제, 대북지원, 관광사업 등 남북경협 관련 방북자 비중이 매우 높다. 이에 비해 북한 주민의 남한 방문은 주로 체육, 문화예술 분야에 집중되어 있으며 경제관련 방남은 그다지 많지 않은 상황이다.

〈표 5-1〉 분야별 북한방문 현황(누계)(1989. 6. 12~2002. 12. 31)

(단위: 명)

	이산가족	경제	사회문화	관광사업	경수로	대북지원	기타 (남북회담 등)	계
인원	1,990	3,798	3,390	9,465	12,311	4,576	4,447	39,977

자료: 통일부.

1) 통일부, 『2003 통일백서』, 2003, 219~223쪽.

〈표 5-2〉 분야별 남한방문 현황(누계)(1989. 6. 12~2002. 12. 31)

(단위: 명)

구 분	이산 가족	경 제	체 육	문화 예술	학 술	남북 회담	기 타	계
인 원	427	105	976	369	15	559	135	2,586

자료: 통일부.

남북경협과 관련한 인적 교류는 경제협력에 관한 각종 당국자 회담, 위탁가공교역과 투자협력사업 등 남북경협 추진을 위한 남측 사업가 방북, 남측 기술진의 기술지도 방북 그리고 북측 경제시찰단과 기술요원의 방남 등으로 이루어진다. 이 중 남북 기술인력 교류 현황을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

남측의 기술지도 방북은 1995년 대동화학에 의해 최초로 이루어졌다. 그 이후 중단되었다가 1998년 엘칸토 등 7개 기업 50명, 1999년 성남전자공업 등 6개 기업 57명, 2000년에는 IMRI 등 10개 기업 81명이 방북, 기술지도를 했다. 또한 전기용품의 형식승인기관인 기술표준원 관계자 2명이 최초로 현지공장에 대한 확인검사를 위해 북한을 방문했다. 2001년에는 성남전자공업 등 29개 기업 203명이 방북, 기술지도를 했으며, 대한광업진흥공사 관계자 2명이 최초로 북한 광물개발을 위한 사업타당성 조사를 위해 방북했다. 2002년에는 32개 기업 241명이 방북했으며, 엘칸토, 성남전자공업, IMRI, 서전어패럴 등 이미 진출한 위탁가공업체들은 정기적으로 방북, 기술지도를 하는 등 점차 그 깊이를 더해가고 있다.²⁾

이들 민간 교역과 협력사업뿐 아니라 경수로건설 분야에서도 공사 진전에 따라 2002년부터 방북 기술교육이 본격화되고 있다. 예를 들어, 지난 2002년 6월 5일부터 10월 9일까지 4개월간 금호부지 내에 완공된 금호원자력교육원에서 북측 원전 운영인력 123명을 대상으로 이론기초교육이 실시됐다.

북측의 경우에는 KEDO와 북한당국이 2000년 10월 체결한 「훈련의 정서」에 따라 주로 경수로 관련 기술자들이 남한을 방문해 교육을 받았

2) 통일부, 앞의 책, 203~204쪽.

다. 2001년 12월에 김희로 경수로사업 대상사업국장을 단장으로 한 북측 시찰단 20명이 울진 원자력발전소의 훈련시설을 2주 동안 둘러보았고, 2002년 5월에도 10명의 북측 경수로 관계자와 항공기술자들이 남한을 방문해 울진 원자력발전소뿐 아니라 양양, 김해공항시설도 시찰했다. 또한 2002년 7월에는 25명의 북측 핵안전규제요원들이 대덕연구단지내 한국원자력안전기술원(KINS) 훈련센터에서 20일이 넘는 기간 동안 훈련을 받고 돌아갔다. 이들은 대부분 북한의 핵안전감독위원회와 원자력연구소에 소속된 전문가들로 경수로가 완공되면 그 운영을 관리·감독하는 임무를 맡게 될 것으로 알려졌다.³⁾

한편 2002년 10월에는 박남기 국가계획위원장을 단장으로 한 18명의 북측 경제시찰단이 1992년 이후 10년 만에 남한을 방문해 삼성동 무역센터, 롯데제과 공장, 현대백화점, 삼성전자, 마니커 닭고기 공장, SK텔레콤, 이레전자, 대덕단지, 대구 성서공단, 포항제철, 현대중공업과 현대자동차, 남해화학 등 산업시설을 꼼꼼히 둘러보았다. 이들의 방문은 북한이 그 해 7월 대대적인 경제개혁을 단행한 직후에 이루어진 것으로, 향후 남북간 경제협력과 인력교류 확대에 대한 기대감을 높여 주었다.

제2절 북한인력 활용 현황

현재 남측의 북한인력 활용상황은 크게 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 건설, 위탁가공 교역업체, 민간 투자협력사업체로 나누어 살펴볼 수 있다.

1. 경수로 건설

경수로 건설을 위한 북한 인력의 제공, 임금, 훈련 등에 관한 규정은

3) <연합뉴스> 2002. 7. 2. 기사 참조.

1997년 1월 9일 KEDO와 북측의 「서비스의정서」 합의→1997년 7월 2일 뉴욕 실무협상에서 노무, 물자, 시설 및 서비스 사용을 위한 일반원칙(GPG, General Principles and Guidelines) 체결→KEDO계약자와 북한기업간 개별계약(Individual Service Contract: ISC) 체결의 순으로 구체화되었다.

우선 양측은 「서비스 의정서」에서 북한 노무인력의 제공 및 사용의 기본원칙을 합의했다. 이 의정서에 따르면 북한 회사는 KEDO, 계약자, 하청계약자에게 북한의 노무인력을 적시에 가능한 범위 내에서 제공하며(제3조 제1항) KEDO, 계약자, 하청계약자는 비용효과성과 노무의 질을 고려하면서 가능한 한 많은 북한 노무인력을 사용하기로 했다(제3조 제2항).⁴⁾ 인력의 제공은 KEDO, 계약자, 하청계약자가 북한 노무인력에 대한 요청을 북한 회사에 제출하고, 북한 회사는 요청접수 후 이용 가능한 북한 노무인력의 작업수행능력을 포함한 상세한 관련정보와 함께 그 명단을 KEDO, 계약자, 하청계약자에게 제공하는 절차로 이루어진다(제3조 제3항). 한편 KEDO는 북측과의 협의를 거쳐 인력의 접수를 거부할 수 있으며, 계약조건에 따라 계약종료 이전에 해고도 가능하다(제3조 제3항, 제5항).

임금은 기본임금, 탁월한 작업성과에 대한 재정적 또는 기타의 보상,⁵⁾ 위험수당 그리고 일요일이나 휴일작업을 포함한 초과근무수당으로 구성되며, 관련계약에 따라 지급된다(제4조 제1항). 액수는 북한 내에서 운영중인 합영회사와 외국인투자회사에게 적용되는 가격을 고려해서 산정되며 생산성, 기술숙련도 및 기타 관련 요소에 따라 변동될 수 있다(제2조 제3항). 지급방식은 미국 달러화(US\$)로 북한 회사에 직접

4) 물론 같은 조항에서 “경수로사업의 신속하고 원활한 이행보장을 위해 KEDO 회원국과 KEDO에 기여한 국가의 노무인력을 사용한다. 북한 회사와의 협의를 거쳐 KEDO, 계약자, 하청계약자는 여타 국가의 노무인력을 사용할 수 있다”고 명시함으로써 다양한 국가의 인력공급 역시 가능하게 해두었다. 현재 경수로 현장에서 우즈베키스탄인을 북한인력의 대체인력으로 활용하는 것도 이 규정에 근거한 것이다.

5) 이처럼 성과급제를 명시한 것이 이 의정서의 가장 중요한 특징 중 하나다. 그러나 실제로 북측 근로자들은 성과급은 물론이고 기본임금도 제대로 지급받지 못한 것으로 전해지고 있다. 이에 대해서는 후술한다.

지불한다(제2조 제4항). 이 밖에도 안전교육 및 훈련에 관한 규정이 포함되어 있다(제5조).

KEDO와 북한은 이와 같은 「서비스의정서」를 기초로 1997년 7월 2일 뉴욕 실무협상에서 노무, 물자, 시설 및 서비스 사용을 위한 일반원칙(GPG)을 체결했다. 노무 관련 결정사항을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공급자(북측)의 권리 및 책임은 ① 구매자의 요구에 따른 적격 노무인력의 공급,⁶⁾ ② 중식을 제외한 숙박·식사 및 공사현장과 숙소간 운송수단 제공, ③ 노무인력에 대한 보험, 세금, 부과금 및 수수료 지불, ④ 제공 노무인력에 대한 신체적, 기술적 적합성 및 적성 보장, ⑤ 북측 근로자의 방해행위 금지 등 원활한 경수로사업의 이행 보장, ⑥ 북측 인력의 귀책사유에 의한 손해배상 등이다.

둘째, 구매자(KEDO측)의 권리 및 책임은 ① 적격 노무인력의 선정 및 작업지시서 발급, ② 부적격 노무인력의 교체, ③ 작업 할당 및 지시,⁷⁾ ④ 북측 노무인력에 대한 안전교육 실시 및 작업장비 제공, ⑤ 북측 노무인력에 대한 중식 제공, ⑥ 북측 노무인력에 대한 대가지불 및 필요시 응급조치 등이다.

셋째, 작업조건은 1일 8시간(중식시간 제외)씩 주 6일 근무이며, 필요시 일요일·공휴일 작업도 가능하다. 또한 12개월 이상 근무자에 대해 14일간의 유급휴가 부여도 허용했다.

넷째, 임금은 기본급(간접비 포함), 중식 및 시간외 수당으로 구성되며, 연간 임금인상률을 최대 2.5% 범위 내로 합의했다. 또한 위험작업시 위험수당을 지급하기로 했고 위험작업 여부는 구매자와 공급자간 협의를 통해 결정하기로 했다. 공휴일근무 또는 초과근무시에도 시간외수당

6) 북측은 KEDO의 요구일로부터 7일 내에 노무인력에 대한 신상명세를 제출해야 한다. 이러한 규정에 따라 북측이 제공하는 신상명세 자료는 거의 신뢰할 수 있었지만, '키(신장)'에 관한 자료는 영양상태의 문제로 착오가 많았다고 한다(경수로 건설관계자 인터뷰, 2003. 10. 20, 서울).

7) 원칙적으로 북한 관리자 또는 작업반장을 통하여 작업을 할당 지시하지만 필요한 경우 구매자가 직접 할당 지시하며, 북한관리자 및 작업반장도 필요시 교체가 가능하도록 했다.

〈표 5-3〉 경수로 건설 북측 단순노무인력 임금 구성(1997년 7월)

	내 용
기본급	110달러 (1개월 이상 작업시 적용)
시간외 수당	시간당 0.6달러 (시간당 0.4달러씩 계산한 금액에 50% 가산)
중식	구매자 무상 제공
위험작업수당	시간당 0.4달러씩 계산한 금액에 20% 가산

주: 1개월 미만 작업에 참여한 비숙련공에 대해서는 시간당 0.4달러의 기본임금과 30%의 간접비를 기초로 하여 실제작업에 참여한 시간에 따라 지불함.
자료: 통일부.

이 지급된다. 반면 공급자의 귀책사유로 결근시 임금은 지급되지 않는 것으로 하였다.

한편 위와 같은 일반원칙을 체결한 직후 북한인력의 구매자인 KEDO 측의 한전·시공사와 공급자인 북측 금호무역회사는 2차례에 걸쳐 인력 부문에 대한 개별협상을 진행했다. 당시 협상의 최대쟁점은 숙련공과 관리자의 임금수준이었다.

〈표 5-4〉 경수로 건설 북측 숙련근로자 임금현황(1997년 8월)

구분	직종	임금	비고
숙련공	A그룹(중기운전사)	220달러	46개 직종을 7개 그룹으로 분류
	B그룹(기계공 등 4개 직종)	195달러	
	C그룹(배관공 등 8개 직종)	180달러	
	D그룹(목공 등 8개 직종)	168달러	
	E그룹(타일공 등 7개 직종)	150달러	
	F그룹(미장공 등 6개 직종)	147달러	
	G그룹(도장공 등 12개 직종)	138달러	
관리직	안전관리자	160달러	월 160~300달러 수준
	작업반장	200달러	
	현장책임자	300달러	
보조인력	요리사	143달러	월 110~143달러 수준
	식당보조원	110달러	
	청소원	110달러	
	매점원	110달러	

자료: 통일부.

양측이 합의한 주요원칙은 다음과 같다.⁸⁾ ① 선발한 노무자의 훈련기간이 2주 이상일 경우에는 기본급의 60%를 지급, ② 관리자는 노무자 100명당 1명, 반장(Foreman)은 노무자 20명당 1명 지정, ③ 숙련공 임금수준은 직종에 따라 138달러~220달러 수준이다.⁹⁾

이러한 인력활용을 위한 준비 끝에 1997년 8월부터 함경남도 신포시 금호지구 경수로 건설공사에 북한인력이 공식적으로 투입되기 시작했다. 최초로 투입된 인력은 보통인부 30명, 운전원 8명이었으며 근무시간은 아침 8시부터 오후 5시까지였다. 보통인부의 임금은 양측이 합의한 바와 같이 월 110달러로 정해졌고, 트럭 운전원의 임금은 서로가 제시한 단가를 절충하는 선에서 잠정합의했다.¹⁰⁾

이후 북한인력은 꾸준히 증가해 1997년 8월부터 1998년 8월까지 약 1년간 진행된 최초 부지 정지공사에 100여 명(남측 인력 150여 명)이 투입됐고, 2000년 초에는 약 200여 명의 북한인력이 경수로 건설현장에서 작업하고 있었다. 그러나 2000년 4월 임금인상 문제로 북한인력이 단계적으로 철수한 이후 점차 감소하기 시작했다. 경수로 건설분야에서 북한인력 활용의 가장 큰 문제가 되고 있는 임금분쟁을 좀더 살펴보면 다음과 같다.

북측은 1999년 9월 KEDO - 북한 간 고위전문가회의에서 북한인력의 임금을 이미 합의한 110달러에서 600달러로 인상할 것을 요구했다.¹¹⁾ 이러한 요구가 받아들여지지 않자 북측은 2000년 4월 1일, 14일 2회에 걸쳐 일방적으로 인력 104명을 철수시켰고, 4월 14일에는 70여 명이 출근을 거부하기도 했다.¹²⁾

8) 2차례의 개별계약 협상에서 인력분야는 기본원칙만 합의하고 일부 미타결 사안에 대해서는 이후 협의를 계속하기로 했다.

9) 통일부 경수로사업지원기획단, 『북한 경수로사업 착공 1년』, 1998 참조.

10) 차재성, 『남한사람 차재성 북한에 가다』, 아침이슬, 2001, 58쪽.

11) 당시 중식비용 등 추가적인 비용이 발생하고 있는데다가 실제 활용상의 어려움으로 인해 한국전력측이 부담하는 임금은 이를 훨씬 상회하는 실정이었다. 북측과의 임금협상을 위해 마련한 한전 내부자료에 의하면 전체 근로자의 중식비용과 초과근무수당을 제외한 임금의 가중평균은 180달러라고 한다(조동호, 『북한의 노동제도와 노동력 실태』, 한구개발연구원, 2000, 69쪽).

12) KEDO와 북측은 그동안 고위급회담(2회, 2001년 3월, 6월)과 카트만 KEDO 사

그러나 북측의 불만은 이미 경수로 건설공사 초기부터 쌓여온 것으로 전해진다. 즉 KEDO와 북한이 실근무시간에 대해서만 임금을 지급하는 것으로 합의했기 때문에, 110달러를 받으려면 하루 8시간씩 월 25일은 작업에 참여해야 했다. 그러나 굶은 날씨가 잦은 공휴일¹³⁾ 때문에 작업 시간은 월 200시간에 미치지 못했고 이에 따라 110달러의 최소임금도 받지 못했던 것이다.¹⁴⁾

북한 근로자들의 불편해진 심기는 출근태도에서 주로 나타났다. 날씨가 좋지 않으면 사전 협의도 없이 출근율이 저조해졌고, 이유 없이 며칠씩 나타나지 않는 사람이 있는가 하면, 북측이 근무장소를 마음대로 변경해버리는 경우도 있었다. 또한 기능이 필요한 분야에서 몇 개월간 잘 훈련시켜 놓은 북측 근로자를 사전 동의도 없이 그들 임의대로 다른 곳에 배치하는 경우도 있었다. 남과 북이 합의해 놓은 ‘계약조건’이라는 기준이 있었지만, 세밀한 부분에 들어가면 어느 한 가지도 정확히 맞아떨어지지 않았던 것이다.¹⁵⁾

경수로 건설공사의 초기에는 임금문제뿐 아니라 서로의 문화에 대한 이해 부족으로 남북 근로자들 간에 갈등이 잦았다. 예를 들어, 남측 운전원에게 교육을 받던 북측 운전원이 차안에서 틀어놓은 남한노래 테이프를 꺼줄 것을 요구해 운전교육이 제대로 진행되지 않은 일도 있었고, 북측 경수로대상 사업국에서 공사 초기에 남측 근로자들이 지켜야 할 몇 가지 주의사항을 요청하기도 했다.¹⁶⁾ 이러한 문화적 차이로 인한 갈

무충장 방북시 협의(2001년 12월), 전문가회의(2회, 2002년 6월, 9월) 등을 통해 임금에 관한 이견해소를 위해 노력해 왔으며, 현재 이 문제에 대해 쌍방의 입장 차이가 많이 좁혀져 있는 상황이다(통일부, 앞의 책(2003), 320쪽).

13) 1997년 공사 초기 당시 북측 근로자들은 공휴일에 특별한 요청이 없는 한 거의 쉬었고, 또 부족한 근로시간을 채울 만큼 현장 일거리도 많지 않았다. 북측 근로자들은 연장근로에 대한 욕심도 없었다고 한다(차재성, 앞의 책, 166쪽).

14) 상황이 이렇게 되자 북한 근로자들은 “임금산정 방법은 맞지만 너무 서둘러 깎아먹는 바람에 기본임금도 채울 수 없다. 이럴 바에는 차라리 보통 인부들은 현장에서 철수하는 것이 낫겠다”고 불만을 드러냈다고 한다(차재성, 앞의 책, 166~167쪽).

15) 차재성, 앞의 책, 167~168쪽.

16) 첫째, 남측 근로자가 북측 근로자에게 간식시간에 음료수와 과자 등 먹을 것을 내놓지 말 것. 둘째, 북측 근로자들에게 세차를 시키지 말 것, 셋째, 남한 사람들

이 일과 후 매점에 앉아 맥주를 마시고 군것질을 하며 돈을 쓰는 것이 상당히 이질감을 불러일으키므로 삼가해 달라는 것이었다(차재성, 앞의 책, 75~76쪽).

〈표 5-5〉 함경남도 금호현장 체류인원 현황(2003년 9월말)

	KEDO	한 국	우즈베키스탄	북 한	계
총 원	6	457	100	94	657
휴 가	1	46	0	0	47
현 원	5	411	100	94	610

자료: 통일부.

등이 최고조에 이른 것이 1997년 9월 30일 발생한 이른바 ‘노동신문 사건’이었다.¹⁷⁾

그러나 경수로 공사가 6년여 가까이 진행되면서 임금문제를 제외하고는 이러한 현장에서의 갈등은 점차 줄어들고 있다. 무엇보다도 경수로 건설사업이 남측의 단독사업이 아니라 KEDO라는 국제기구의 사업이라는 점이 구조적으로 ‘완충’ 작용을 하고 있고, 남북 근로자들의 문화적 차이에 대한 이해도 커졌기 때문이다.¹⁸⁾

2000년 4월 이후 지금까지 북한인력은 대략 100여 명 수준을 유지하고 있으며, KEDO는 이러한 상황변화에 대응해 우즈베키스탄 인력을 2001년 3월 207명을 시작으로 현장에 투입하고 있다. 우즈베키스탄 인력의 임금수준은 110달러로 북한 인력과 비슷하다.

한편 경수로 사업의 경우 KEDO와 북측이 체결한 「훈련의정서」에 따라 2001년 12월부터 남북 현장을 오가며 북한인력에 대한 기술교육이 진행되어 왔다. 1단계 훈련은 고위정책자, 운전·보수 요원 및 정비기능공 등의 선발된 인원에게 실시하는 훈련이고, 2단계 훈련은 1단계 훈련 이수자 및 북한훈련 이수자를 시험운전에 참여시켜 실시하는 시운전 실무훈련(on-the-job experience)이다.

17) 금호부지내 합동시공단 사무실에서 김정일의 사진이 게재된 노동신문이 훼손된 상태로 발견되자, 북측이 공사를 중단한 후 훼손자 처벌 등을 요구했던 사건이다. 이 사건 이후 북측 근로자들은 작업 도중 사상이나 제도를 흠잡는 듯한 말이나 행동이 조금이라도 보이면 곧바로 따지고 들었다고 한다(차재성, 앞의 책, 109~114쪽).

18) 경수로 건설관계자 인터뷰, 2003. 10. 20, 서울.

〈표 5-6〉 훈련의정서의 훈련과정과 내용

고위정책자	북한당국 고위정책자 및 전력회사 간부를 대상으로 남한에서 2주간 원전운영에 대한 오리엔테이션
	LWR 사업추진현황, 계획설명
	LWR 관련사업소 및 기관방문
운전/보수요원	개발과정: 공통과정인 원자력이론 및 계통기초(18주)
	전문과정: 분야별 일반실무 및 전문과정, 국내발전소 OJT 훈련
	시운전과정: 시운전 일반(2주) 및 실무과정(2~4주)
	시운전 실무 참여(OJT) 과정
정비기능공	분야별 기본과정
	일반정비과정 및 특수정비과정
	시운전 실무 참여(OJT) 과정
시운전 실무자	품질보증, 방사선관리, 화학, 노심, 기계, 전기, 계측 등의 시운전 분야 및 정비기능 분야에 대한 시운전 참여
	훈련대상: KEDO훈련 이수자 또는 북한 자체훈련 이수자

자료: 한국전력공사 자료¹⁹⁾.

훈련인원은 1단계에서 529명(15,573 Man-Week: 고위정책과정 20명, 한전 직원 대응인력 309명, 기능인력 200명), 2단계에서는 40,400 Man-Week이다. 기간은 1단계 고위정책자 과정이 주계약 발효 후 18개월 뒤 2주간 뒤 실시되고, 운전·보수 요원 및 기능공 훈련은 주계약 발효 후 24~48개월 동안 실시된다. 2단계 훈련은 주계약 발효 후 48개월(시운전 발전시점)~82개월(1호기 핵연료 선적 전)에 실시된다.²⁰⁾ 그러나 북한과 미국의 핵공방으로 2002년 10월 북측 운영요원 123명에 대한 훈련을 실시한 이후 지금까지 더 이상의 훈련은 실시되지 않고 있다.

2. 위탁가공교역

남한의 위탁가공 교역업체가 상대하는 북측 기업 인력의 경우, 임가공비의 일부가 종업원에게 임금으로 지급된다는 점에서 활용인력에 포

19) 산업자원부, 앞의 책, 119쪽에서 재인용.

20) 산업자원부, 『남북한 기술이전 촉진방안』, 2002, 120~121쪽.

〈표 5-7〉 설비제공형 위탁가공업체 인력활용 현황(2003년 6월)

	제품	설비투자	연임가공비/ 1인당 월임가공비	현지 종업원	남한대비 노동생산성	기술교육	인력활용 문제점
사례1	일회용 라이 터	140천달러 (3개공장)	1,379천달러 (3개공장)/ 40달러 내외	약 750명 (3개 공장)	50%	조선족 기술자 파견	연말 북측의 인력 강제동원이 생산 성에 영향 미침
사례2	의류	875천달러	2,480천달러		80%	현지기술지도 불가	공휴일 사정이 남 기에 큰 영향
사례3	의류	240천달러	76천달러	30명		조선족 기술자 파견	신속한 작업지시 어려움
사례4	등산화, 압 벽화	800천달러	약 100천달러	약 600명	60%	조선족 기술자 파견	
사례5	바지, 점퍼, 재킷 등	700천달러	13,926천달러 (7개 공장)	2,100여명 (공장당 300여명)		조선족 기술자 파견	
사례6	카세트 테이 프, 전구	3,689천달러 (3개공장)	492천달러 (3개공장)		95%	장비 매뉴얼로 교육	
사례7	소자코일	130천달러	70천달러	약 30명	80%	본사 기술자 현 지교육	
사례8	골프용품	100천달러	150천달러/ 160달러	180명	70%	본사 기술자 현 지교육	방북불편에 따른 기술지도 어려움
사례9	점퍼, 바지류	45천달러	208천달러		70%	1년 1회 방북 지도	북측의 제한으로 적극적인 공정관 리 어려움
사례10	신사복, 재킷	170천달러	834천달러	2,000명		조선족 기술자 파견	
사례11	의류	150천달러	약 300천달러		80%	현지 기술교육 없음	
사례12	브라, 팬티, 올인원	390천달러	569천달러	250명	75%	대표이사 연 2 회 방북지도	기술전수의 어려 움
계		7,429천달러	20,584천달러	5,940명	73% (평균)		

주: 중소기업진흥공단, 『중소기업 남북경협 실무절차 및 추진사례』, 2003, 62~99쪽 재구성.

함시킬 수 있지만 종업원 실태, 임금수준과 지급방법, 숙련도 등 정확한 현황은 파악하기가 어렵다.

이는 위탁가공의 경우 남북 양쪽 기업이 대부분 각 품목마다 해당 조립비용을 계약하므로, 임금 및 노동과정이 문제가 되지 않기 때문이다.

조립비용은 전체 생산원가를 고려하여 합리적인 수준에서 결정되며, 노동력의 질은 노동과정의 결과인 불량률의 수준으로 나타난다. 조립비

〈표 5-8〉 연도별 위탁가공 참여업체 현황

연 도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1~8월)
업체수	4	12	11	24	70	64	66	131	157	147	108	99

자료: 통일부.

용이 높아지거나 불량률이 높을 경우 위탁가공업체는 주문량을 줄이면서 된다. 따라서 보수 및 노동과정의 문제를 북측이 스스로 해결할 수밖에 없는 것이다.²¹⁾ 그러나 위탁가공 분야에서도 남북간 직접교역의 비중이 점차 증가하고, 1990년대 후반부터 남한 기업가의 방북이 활발해지는 추세 속에서 위탁가공 교역업체의 북한인력 현황도 조금씩 드러나고 있다.

최근 중소기업진흥공단이 남한의 설비제공형 위탁가공업체 12개사를 조사한 결과를 보면 저렴한 인건비, 언어소통의 편리함을 북한인력 활용의 가장 큰 장점으로 꼽고 있다. 그러나 일상적인 기술지도의 어려움, 연말의 대규모 동원이나 잦은 공휴일 휴무 등 납기와 생산성을 악화시키는 북한의 인력활용 관행을 단점으로 들고 있다. 현지 종업원수를 응답한 8개 업체의 인력 총수는 5,940명에 달하며, 남한 대비 평균 노동생산성은 약 73% 정도로 파악됐다. 특히 위탁가공분야를 중심으로 설비 제공 이후 이루어지는 남측의 기술교육은, 북한이 외화 부족, 바세나르 협정 등 미국의 대북 기술제재로 경제재건을 위해 필요한 최신 기술이나 설비도입에 어려움을 겪는 상황에서, 중요한 의미를 갖는다.²²⁾

3. 민간 투자협력사업

현재까지 북한에 투자한 남한기업은 합영, 합작, 단독투자 등 협력형태와 상관없이 북한의 「외국인투자기업 로동규정」에 근거해 북한인력

21) 김연철, 「남북 경제협력 10년의 평가: 투자분야」, 『21세기 동북아시아의 남북경제 협력 전략』, KOTRA 편, KOTRA, 2003, 34쪽.

22) 산업자원부, 앞의 책, 76쪽.

을 활용해 왔다. 그러나 이 규정이 투자기업의 자율적인 채용, 해고, 노무관리 등을 허용하지 않고 있기 때문에 사실상 기술지도 이상의 인력 관리는 거의 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황은 앞에서 살펴본 설비 제공형 위탁가공업체의 인력관리와 별 차이가 없는 수준이라고 볼 수 있다.²³⁾

실제 합작기업의 경우 북측 단독경영이 명시되어 있어 남측의 인력관리 권한이 애초부터 배제되어 있고,²⁴⁾ 합영기업은 공동 경영기구인 이사회를 두고 있으나,²⁵⁾ 실제로는 유명무실화되어 거의 합작기업과 같은 형태로 운영되고 있다.²⁶⁾ 또한 이사회를 통해 공동경영을 하더라도 북측의 강한 반대로 효과적 인력관리 방법을 도입하는 것 역시 거의 불가능하다. 이런 점은 최초의 남북 합영회사였던 ‘민족산업총회사’의 사례에서도 잘 드러나고 있다.

민족산업총회사는 1996년 남측의 대우와 북측 조선삼천리총회사가 각각 512만 달러를 투자해 설립됐다. 설립당시 회사조직은 임기 3년의 사장(삼천리측), 부사장(대우측) 각 1명, 이사회는 양측이 각 2명으로 구성되어 있었다. 그러나 실질적으로 남측은 노동력 관리는 물론이고 민족산업총회사 내부장부에 접근할 수 없어 수익여부를 알 수도 없었다. 남측의 역할은 동 회사를 가동하기 위해 필요한 주문을 받아오고 필요

23) 다만 위탁가공업체의 북한인력이 각종 사회적 노동에 동원되고 있는 데 비해, 외국인 투자기업의 인력은 위의 노동규정이 “자연재해 같은 불가항력적인 경우를 제외하고는 다른 일에 동원되지 않는다”는 예외조항(제4조)을 두고 있어서 노력동원에 해당되지 않는 점이 다르다.

24) “합작기업은 우리측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 우리측이 생산과 경영을 하며, 합작계약조건에 따라 상대측의 투자몹을 상환하거나 리윤을 분배하는 기업을 말한다”(북한 「합작법」 제2조).

25) “리사회는 합영기업의 규약을 수정 보충하거나 합영기업의 발전대책, 경영활동 계획, 결산과 분배, 책임자, 부책임자, 재정검열원의 임명 및 해임 같은 중요한 문제를 토의 결정한다”(북한 「합영법」 제17조).

26) 북한의 외국인투자법에 따라 투자한 사례를 보면, 초기에는 합영에서 출발하여 외국측 투자자의 의사와는 상관없이 합작의 형태로 전락하는 경우가 대부분이었다. 1980년대 후반부터 진행된 조총련계 기업과 북한의 합영사업이 실패한 이유도 북측이 초기에는 합영형태로 출발했다가 점차 경영권을 가져갔기 때문이다(동용승, 「남북한간 투자 10년 평가와 과제」, 『북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제』, 대외경제정책연구원, 2001, 269~270쪽).

한 생산설비 및 기술을 제공하는 데 국한되었던 것이다.²⁷⁾

예를 들어, 공장가동 초기 대우측이 시간외 근무수당을 지급하는 조건으로 북한 근로자들에게 일요근무를 시켜 생산성을 향상시키려 했으나 북측이 인센티브제 도입을 강력히 거부, 채택되지 못했다.²⁸⁾ 또한 북측은 정해진 임금 이외의 부수적 지불을 대우측에 요구하기도 했다. 즉 남포공장의 임금은 월 110달러였으나, 북측은 ‘담배값’ 등의 명목으로 임금의 20% 정도의 부수적 지불을 요구해 실제 임금수준은 130달러 정도였다고 한다.²⁹⁾

이후 회사 운영과정에서 경영갈등이 자주 발생하자 결국 대우측은 단독투자로의 전환을 추진하기도 했다.³⁰⁾ 단독투자 방식은 남북 양측의 입장에서 경영상의 불필요한 충돌을 막을 수 있는 방법이었던 때문이다. 비슷한 맥락에서 현대의 금강산관광사업 역시 당초에는 조선아세아 태평양양평화위원회와 합영형태로 추진되다가, 1998년 10월 금강산관광 종합개발사업으로 확대되면서 현대의 단독투자 형태로 바뀌었다.³¹⁾

현재 설립·운영 중인 투자협력회사의 인력관리 상황 역시 민족산업총회사의 경우와 큰 차이가 없지만, 일부 남측 기업은 북측 노무규정의 경직성, 자의적인 경영권 행사와 같은 한계 속에서도 효과적인 인력관리의 가능성을 보여주고 있다. 이에 대한 구체적 실태는 제6장에서 서술한다.

한편 이들 남북 투자협력회사에서 지급되는 임금은 어느 정도 수준일까? 기업내부 정보인 관계로 파악이 쉽지 않지만 북한이 그동안 밝혀온 대외요구 임금, 민족산업총회사에서 지급한 임금, 조총련계 합영회사의 임금 및 아래에서 살펴볼 경수로 건설인력 기본임금 등을 통해 추론은 가능하다.

27) 동용승, 앞의 논문, 269~270쪽.

28) <연합뉴스> 1996. 8. 29. 기사 참조. 이러한 현상은 기업이 근로계약을 근로자와 개별적으로 하는 것이 아니라 근로자 대표기관 격인 직업동맹과 계약을 체결하기 때문에 더욱 빈번히 발생할 수 있다.

29) 조동호, 앞의 책, 68쪽.

30) <연합뉴스> 1999. 1. 21. 기사 참조.

31) <연합뉴스> 1999. 1. 24. 기사 참조.

〈표 5-9〉 남북 투자협력회사 설립·운영 현황(2003년 10월)

회사명	협력사업자		협력 형태	상품	사업상황
	남	북			
민족산업총회사	(주) 대우	조선삼천리 총회사	합영	셔츠, 재킷, 가방 등	일시중단
금강산샘물회사	(주) 대창	조선풍라888 무역총회사	합영	샘물	사업재개 준비
정성녹십자제약센터	녹십자	조선광명성 총회사	합작	뇌혈전증 치료제	제품반입 지속
조중합영철산수산물 회사	미홍식품	조선철산 수산물총회사	합영	수산물 채취·가공	일시중단
라진수산합영회사	태영수산/LG	라진바닷가 양식사업소	합영	가리비 양 식	일시중단
평화자동차총회사	평화자동차	조선련봉총회사	합영	자동차 수 리·조립	사업활발
하나프로그램센터	하나비즈닷컴	평양컴퓨터센터	합영	프로그램 개발	사업활발
고려정보기술센터	엔트랙	조선광명성 총회사	합영	IT	사업장 건설 중
조선복권합영회사	훈넷	조선장생무역 총회사	합영	인터넷 게임 S/W	남한 정부와 마찰
평양발포수지성형 자동차공장	(주)IMRI	조선삼천리 총회사	합작	스티로폼 포장재	사업활발

예를 들어, 조동호는 북한이 1993년 「외국인투자기업 노동규정」 제정 당시 제26조에서 외국투자기업 종업원의 최저임금수준을 월 약 100달러인 220원, 나진·선봉자유경제무역지대에서는 월 약 73달러인 160원으로 정했음을 지적하고,³²⁾ 여기에 동 노동규정에 명시된 상급, 휴가비, 사회보험료, 직업동맹 활동지원금, 해고 및 사직시 보조금 등을 합하면 대북투자시 지급해야 할 1인당 월평균임금은 150달러 정도가 될 것이라

32) 그러나 1999년 동 규정을 개정하면서 첫째, 최저임금수준을 구체적으로 명시하지 않았고, 둘째, 기능에 따른 임금의 차등지급을 가능하도록 했다. “외국인투자기업의 종업원 월로임기준은 중앙로동기관이 정한다. 중앙로동기관은 외국인투자기업의 종업원 월로임기준을 종업원들이 로동과정에 소모된 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 정하여야 한다. 조업준비기간의 로임, 견습공, 무기능공의 로임은 해당기관의 승인밑에 정한 월로임기준보다 낮게 정할 수 있다”(동 노동규정 제25조).

고 예상했다.³³⁾

또한 김연철은 조총련계 합영회사의 경우 최저임금으로 100달러 정도를 요구받지만 복지 및 간접비용을 합칠 경우 실제 부담액은 130~150달러이므로, 대북 합영 및 투자기업의 경우에도 단순노무인력의 기본임금은 100~110달러이지만 중식비용, 각종 복지혜택 및 관리인력의 임금 등 간접비용을 포함할 경우, 최소 130달러에서 180달러 이상이라고 주장한다. 이는 중국이나 베트남과 비교해 볼 때 상당히 높은 수준이다.³⁴⁾

그러나 북한은 2003년 9월 발표한 「개성공업지구 노동규정」에서 대북투자를 유도하기 위해 투자기업의 종업원 월 최저노임을 50달러(사회보험료 포함 57.5달러)로 정하면서 대외요구 임금수준을 대폭 낮추었다. 반면 지금까지는 투자협력사업체에서 북측의 노동력알선기관을 거치지 않고 근로자 개인에게 직접 임금을 지급한 경우가 거의 없었기 때문에 북한 근로자의 실제 수령액은 정확히 파악할 수 없다.³⁵⁾

제3절 특징과 변화가능성

1. 특 징

지금까지 살펴본 북한인력 활용의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 가장 중요한 특징은 종래 북한의 경직된 노동관련 법규정과 남측 투자자를 배제하는 경영관행으로 인해 남측 투자기업의 효과적인 인력관리가 거의 불가능했다는 점이다. 합영형태의 투자협력은 남측의 경

33) 조동호, 앞의 책, 62~68쪽.

34) 김연철, 「남북한 경험의 실태와 북한 인적자원의 활용방안」, 『남북한 화해협력 시대의 인적자원개발 정책방향과 전략』, 제6차 KRIVET HRD 정책 포럼(2000. 11. 29), 한국직업능력개발원, 2000, 85~86쪽.

35) 본 연구의 실태조사 업체 중에서 유일하게 E사만이 근로자에게 개별 지급을 하고 있다. 이에 대해서는 제6장 참조.

영참여를 전제로 하고 있음에도 불구하고 인력의 채용, 훈련, 숙련평가, 해고 등에 대한 결정권은 대부분 북측이 행사해 왔다. 또한 임금의 지급 방식도 간접지급을 고수하고 있어서 현금임금의 인센티브 효과도 거의 없었다.³⁶⁾ 이러한 북한의 노동시장은 같은 사회주의 국가인 베트남, 중국과 비교해 보아도 가장 경직된 형태로 평가할 수 있다.

앞에서 살펴본 바를 간략히 정리해 보면 먼저, 근로계약에 있어서 중국의 경우 1980년대부터 외자기업과 사유기업을 시작으로 기업의 독자적 채용권한을 확대해 갔고, 1993년부터 당사자간 근로계약의 체결을 전면화했다. 이 과정에서 종신 고용제도가 무너지고 인력을 계약기간이 지나면 해고할 수 있는 제도로 바뀌었다. 베트남도 1986년 도이모이 정책을 실시하면서 기업에 인력을 채용할 수 있는 자율권을 부여했다. 그러나 북한의 경우에는 당의 통제를 받고 있는 노동력알선기관과의 계약을 통해 인력을 채용하므로 당사자 계약관계가 전혀 형성되지 못하고 있다. 결국 사회주의국가 가운데 가장 중앙계획적 모형이라고 평가할 수 있다.

또한 북한은 투자기업의 자율적인 채용권과 해고권을 용인하지 않고

36) 피아노를 생산하는 조총련계 P합영회사의 경우 최저 노임은 80원이나 재정성에 1인당 월 100달러씩 일괄 지급하고 있다고 한다. 재정성에 달러로 임금을 일괄 지급하고 해당 공장이 북한 원화로 근로자들에게 임금을 지급하기 때문에 현금임금의 인센티브 효과는 거의 없다고 볼 수 있다. 결국 이 회사는 현물임금의 비중을 높였다고 한다. 현물 임금지급은 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 우대공급이다. 일종의 인센티브제도로 TV, 가전제품, 자전거 등을 작업실적이 좋은 사람들에게 지급하는 것이다. 북한에서 이들 제품은 현금화할 수 있는 것이기에 상당한 인센티브 효과가 있다고 한다. 둘째는 후방공급이다. 북한의 기업들은 대부분 부식(채소, 과일, 고기, 생선 등)을 자체적으로 조달하여 근로자들에게 배급할 수 있다. 합영회사들 역시 부식물 등을 현금 구입하거나, 생산제품으로 물물교환을 통해 부식물을 조달하고 있다. 1990년대 이후 북한 기업들이 공장가동률 하락으로 후방공급을 제대로 못했던 사정을 고려한다면 이와 같은 방식은 상당한 동기부여가 되었다고 평가할 수 있다. 셋째는 명절공급이다. 북한의 6대 명절(2.16, 4.15, 8.15, 10.10, 추석, 구정) 때 과자나 술 등을 일괄 지급하는 것이다. 또한 P합영회사는 쌀은 각 근로자가 배급을 받기 때문에 각자 집에서 도시락을 싸오고, 회사에서는 소고기 국물(1인당 40g)을 제공했다고 한다. 1990년대 후반 이후 식량난이 악화되고 배급이 제대로 안 되면서 임금을 식량으로 대체하기도 했다(김연철, 앞의 논문, 85쪽).

〈표 5-10〉 사회주의 국가 근로계약제도 비교

국가	계약유형	주체	자율성 정도
북한	인력알선계약	알선기관, 투자기업	인력 파견의 계획계약
베트남	근로계약	근로자, 고용주체	제한적 사적자치
중국	근로계약	근로자, 고용주체	당사자 사적자치

자료: 선한승·에릭 임 편저, 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교』, 한국노동연구원, 2000, 185쪽.

있으며 특히, 해고의 경우 해당 노동력알선기관이나 직업동맹과의 협의를 거치도록 엄격히 제한하고 있다. 이에 비해 베트남은 채용 후 노동관서에 사후 신고하도록 함으로써 외국인투자기업의 자율적 채용을 보장하고 있고, 해고의 경우에는 노조집행부와 합의하도록 해두었다. 다만 노조합의를 얻지 못할 경우 유관기관에 통보한 후 39일이 지나 기업이 단독결정할 수 있도록 했다. 중국도 기업의 자율적인 채용을 보장하는 한편 ‘하강(下崗)’이라는 임시해고제도를 두고 있다.

이 밖에도 임금제도를 보면 베트남, 중국도 북한과 마찬가지로 외국인투자기업을 대상으로 최저임금제를 실시하고 있으나, 베트남은 최저임금의 결정에 정부, 노총, 사용자대표가 참여하도록 제도화되어 있다. 사회보장제도 역시 북한은 여전히 국가책임이 강하나 베트남과 중국은 기업과 근로자의 분담 방향으로 제도 개혁이 이루어지고 있다.³⁷⁾

둘째, 위탁가공분야를 중심으로 한 그나마 활발한 기술교육의 경우도 까다로운 방북절차와 과도한 방북비용, 남측 기술인력의 현지 상주 불가능 및 통신상의 불편 등 많은 어려움을 지니고 있다. 이에 대한 대안으로 태국이나 중국 등 제3국에 북한 기술자들을 불러들여 일정 기간 교육시키는 경우도 있으나 교육에 필요한 설비나 자재를 구하기 어렵다는 단점이 있다. 비디오로 미리 촬영을 해 교육을 하는 방법도 있는데, 이 역시 비용과 시간이 많이 든다는 문제점이 있다.

또한 남한 기술자의 직접 방북비용을 따져보면 중국 비자발급 400위안(元), 북한 비자발급 40~50달러, 왕복 항공료 거의 1,000달러, 공항사용료 11달러, 북한 호텔 숙박비 최저 100달러 이상(1박 표준 룸), 동행

37) 선한승·에릭 임 편저, 앞의 책.

안내원 식사대 등 부수비용을 포함해 1인당 2,000달러 이상이 드는 것으로 조사됐다. 이러한 고비용은 중소기업에게 당연히 큰 부담이 되고 있다.³⁸⁾

셋째, 대다수 위탁가공업체와 투자협력사업체는 북한인력의 작업 능력과 기술습득 능력에 대해 높은 만족도를 보이고 있는 데 비해, 연장근로나 휴일근무 등에 적극적으로 임하려는 의지의 부족, 상품가치에 대한 인식의 부족³⁹⁾ 등 사회주의 체제에 익숙한 노동관행에 대해서는 불만을 가지고 있다.

2. 변화 가능성

그렇다면 위와 같은 특징은 앞으로도 계속 유지될 것인가? 최근 북한의 노동정책 변화, 신의주특별행정구 기본법 및 개성공업지구 노동규정 그리고 남북경협 제도화의 추세 등을 종합적으로 고려해 볼 때 이러한 종전의 특징이 장기간 지속되지는 않을 것으로 판단된다. 비록 중국, 베트남과 같은 수준은 아니지만 남한 투자자가 어느 정도 자율권을 가지고 북한인력을 활용할 가능성 역시 점차 커질 것이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현재 북한은 공업·농업 생산단위의 구조조정, 무역체계의 정비, 특구개발의 본격화, 과학기술과 경제의 전면적 결합의 강조, 경제관리의 개혁 등 폭넓은 개혁·개방을 시도하고 있다. 이 중 경제관리 개혁의 일환으로 생산자 중심의 가격조정, 무상공급과 국가혜택 정리, 인센티브제도 활용을 통한 평균적 분배의 극복과 같은 노동정책 변화를 추진 중이다.⁴⁰⁾ 노동정책 변화의 가장 큰 목적은 근로자들의 생산의욕 고

38) 산업자원부, 앞의 책, 78~79쪽.

39) 북한 근로자들은 상품이 아닌 배급품을 만드는 데 익숙해져 있기 때문에 상품가치에 대한 이해부족으로 문제가 발생하는 경우가 있다. 예를 들어 L사는 북한에서 완제품을 만든 이후 컴퓨터 바코드를 아무렇게나 부착해 보내온 적이 있어 예를 먹었다고 한다. 이 회사는 바코드가 제대로 부착되지 않으면 재고관리를 할 수 없고, 매장에도 내놓을 수 없기 때문에 북한에서 붙인 바코드를 제거하고 다시 부착하며 상당한 시간과 비용손실을 입었다(산업자원부, 앞의 책, 81~82쪽).

양이다. 이를 자세히 살펴보면 먼저, 북한은 2002년 7월 1일 물가와 생활비(임금)를 큰 폭으로 인상했다. 쌀 판매가격은 1kg당 8전에서 44원으로 550배 대폭 인상했고, 농민수매 가격 역시 농민들의 생산원가를 계산해 kg당 82전에서 40원으로 50배 인상했다. 쌀을 비롯한 농산품뿐 아니라 공산품 가격도 인상해 운동화는 3.5원에서 180원으로 51배, 콩기름은 kg당 4원에서 180원으로 45배 인상했다. 석탄도 톤당 34원에서 1,500원으로 44배 올렸다.⁴¹⁾ 이러한 가격인상 조치는 소비자 위주의 가격으로부터 생산자 위주의 가격으로 전환한 것으로, 국정가격이 농민시장 가격보다 터무니없이 싸기 때문에 국가상품을 빼내어 농민시장에 거래함으로써 부당한 수익을 얻는 현상을 막고, 동시에 농민·근로자들이 투입한 생산원가를 계산해줌으로써 생산의욕을 높이려는 조치였다.⁴²⁾

또한 거의 무상에 가까웠던 전기요금, 주택비 등을 크게 올렸고, 운임을 비롯한 공공요금도 대폭 인상했다. 전력은 kWh당 3.5전에서 2.1원으로 60배, 집세는 수입의 0.03%에서 1㎡당 월 2원으로 인상하였고, 평양-청진간 철도요금은 17원에서 590원으로 36배, 시내버스와 지하철의 경우 10전에서 2원으로 각각 인상했다. 북한이 이처럼 사회적 시책으로 자랑해 왔던 낮은 가격의 공공요금을 대폭 인상한 목적도 역시 주민들

40) 본 연구에서는 주로 2002년 '7·1조치' 내용을 토대로 거시적 정책변화를 살펴 보았다. 노동정책 변화를 총체적으로 파악하기 위해서는 공장, 기업소, 농장 등 생산단위에서 이루어지고 있는 미시적 변화에 대한 구체적 연구가 병행되어야 하겠지만, 이는 이후의 과제로 남긴다. 노동정책 변화 이외에 북한에서 진행 중인 거시적 경제관리 개혁으로는 계획사업의 지방·기업별 분권화, 물자교류시장의 운영 인정, 지방공업의 가격제정권 인정 등을 들 수 있다. 경제관리 개혁의 원칙과 내용은 김정일, 「강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할데 대하여」, 2001 참조.

41) 남성욱·공선영, 「2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구」, 『7.1경제관리개선조치의 평가와 향후전망』, 고려대 북한학연구소 제2회 국제학술세미나 자료집, 2003, 22~26쪽.

42) 평남 순천의 2.8직통청년탄광 근로자들의 경우 '7·1조치' 이전에는 국가의 저가 가격 정책에 따라 석탄 1톤을 넘기면서 원가인 1,600원이 아닌 40원을 받았다. 그러나 원가계산을 정확히 하게 되면서 탄부들의 생산의욕이 크게 높아져 생산량이 늘었다고 한다. 이전에는 계량이나 운송을 맡은 사람들은 자기 일이 끝나면 바로 퇴근해 버리는 분위기였는데 이제는 스스로 채탄에 함께 달라붙는다고 한다(신준영, 「순천 탄광사람들의 7.1조치, 그 후 90일」, 월간 『민족 21』, 2002년 10월호, 47쪽).

의 생산의욕 고양이다. 국가에서 제공해온 ‘공짜’를 줄이고 주민들이 자신의 노동으로 생활하도록 한 것이다.⁴³⁾

위와 같은 가격인상 조치와 함께 근로자들의 월 생활비도 평균 18배 정도 인상했다. 금액으로는 2,000원 정도가 일반적 생활비 기준으로 정해졌다. 이러한 기준은 가족 4명으로 구성되는 평균적인 세대가 새로운 가격체제하에서 생계를 꾸려나가는 데 필요한 수입을 한 달에 4,000원 정도로 예견한 다음, 가족 중 2명이 노동에 종사한다고 가정할 때 한 노동자의 수입이 2,000원 정도 되어야 한다는 고려 속에서 정해졌다.⁴⁴⁾

그러나 이러한 생활비 수준은 과거와 달리 반드시 보장되는 것이 아니라 자신의 공헌도와 소속단위의 실적에 따라 달라진다. 과거에는 주로 현물지표와 생산액지표에 의한 계획수행률을 기준으로 기업 경영결과를 평가해 왔지만, 이제는 서류상의 실적이 아닌 기업이 벌어들인 현금(번 수입)을 가지고 평가를 받게 된 것이다.⁴⁵⁾ 즉 국가는 수익성이 양호한 공장·기업소에 더 많은 수익을 분배하여 근로자에게 추가노임(상여금)을 지급하도록 함으로써 능력급을 강화했고,⁴⁶⁾ 기업 역시 사업확

43) 북한정부는 ‘7·1조치’의 본격 시행에 앞서 일선 당·정 기관 간부들과 군관들의 강연·학습 자료용으로 배포한 문건에서 “국가예산에서 비생산적인 지출이 생산적 지출보다 더 많았고 그 가운데 공짜로 나가는 몫이 무려 74%나 됐다”면서 일례로 식량공급에만 한 해에 수십 억원(북한 원)이 넘는 돈이 국가부담으로 지출돼 왔다고 지적했다. 이러한 문제의식에 따라 식량공급계획도 변경했다. 북한 당국은 “지난 시기 노동자, 사무원들의 실질생계비에서 식량값이 차지하는 몫은 불과 3.5%밖에 되지 않았다. 하루만 일하면 한달 가량을 사 먹을 수 있었기 때문에 구태여 애써 일하지 않고도 살아가게 되어 있었다. 일할 수 있는 많은 가정부인들이 사회에 진출하지 않고 일부 근로자들이 생산활동에서 열성을 내지 않은 이유가 바로 여기에 있었다”면서 “국가가 협동농장에서 수매한 식량값에 일정한 부가금을 붙여 지금의 식량공급기준을 초과하지 않는 범위에서 팔아 주게 되는데 그렇게 되면 근로자들의 실질생계비에서 식량값이 차지하는 몫이 50%정도”가 되도록 조치했다. 또한 “지난 시기에는 출장을 가면 량표 1장에 부식물 값만 내면 되었지만 이제부터는 모든 출장자들이 그 어디에 가든지 쌀값을 반드시 본인이 부담해야 한다”고 밝혔다. 결국 열심히 일해야만 식량을 안정적으로 공급받을 수 있음을 강조한 것이다(북한 내부문건 요약본, <조선일보> 2002년 10월 15일자).

44) <조선일보> 2003년 1월 29일.

45) <조선일보> 2003년 1월 29일.

46) 남성욱·공선영, 앞의 논문, 31쪽.

장에 필요한 현금도 손에 쥌 수 있게 되었다. 이제는 북한의 기업 책임자들도 과거와 달리 의욕적으로 경영전략을 수립하고 있다.⁴⁷⁾

그동안 주민들에게 익숙해진 평균적 분배를 없애겠다는 북한정부의 의지는 ‘7·1조치’ 당시 직종과 부문에 따라 임금을 차별적으로 인상한 사실에서도 잘 드러난다. 북한은 직접적 생산에 종사하는 근로자와 과학자, 기술자, 교육자들의 생활비는 19배 정도 올린 반면, 비생산부문 종사자인 사무원이나 지도관리일꾼들의 인상폭은 17배 정도였다. 또한 탄부들과 같이 중노동에 종사하는 근로자들의 경우에는 20~30배로 인상했다.⁴⁸⁾ 특히 중공업 부문에서는 ‘누진노급제’를 대폭 손질해 과거에 정량계획을 100% 달성하면 기본노임을 지급하고 120% 달성 이후 2배의 누진생활비를 지급하던 제도를 바꾸어, 정량의 70%를 달성하면 기본노임을 지불하고 그 이상부터 누진노임을 지급하며 120% 이상 달성 이후부터는 5배의 누진율을 적용하기 시작했다.⁴⁹⁾

이처럼 국가의 혜택이 크게 줄어들면서 각 공장·기업소의 독자적 경영능력이 중시되고 근로자들의 생산의욕이 높아지자, 남북경협 현장도 활기를 띠고 있다. 북한 기업들이 먼저 남한과의 경제협력사업에 적극적인 모습을 보여주고 있는 것이다.⁵⁰⁾

둘째, 앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 2003년 9월 발표한 「개성공업지구 노동규정(이하 ‘개성규정’)」에서 비록 ‘개성공업지구’라는 특구에

47) 김지영, 「토지개혁 이래 최대사변, 시장을 보는 눈이 달라졌다」, 월간 『민족 21』, 2003년 8월호, 42쪽.

48) <조선신보> 2003년 1월 29일.

49) 이러한 누진제의 변화로 2.8직통청년탄광의 탄부 중에서는 기본생활비의 10배가 넘는 6만~7만원의 수입을 올리 이들도 생겨났다(<조선신보> 2002년 10월 16일).

50) 1990년대 중반 북한의 공장·기업소는 자재난·동력난 등으로 정상적인 운영이 거의 불가능했고 많은 근로자들은 식량을 해결하기 위해 작업현장에서 이탈했던 것으로 알려져 있다. 이러한 상황이 1990년대 후반 이후 얼마나 개선되고 있는가를 아직 충분히 실증적으로 파악하기는 어렵지만, 2002년 7·1조치가 변화의 중요한 계기가 되었음은 분명해 보인다. 2002년 7월 이후 일부 생산단위에서 노동의욕이 높아지고 있다는 기사들도 국내에 소개되고 있고, 본 연구과정에서 만난 남북경협 관련 실무자들 역시 2002년 7월 이후 북한 파트너로부터의 경협 관련 방북요청, 투자확대 요구 등은 늘고 있다고 공통적으로 증언하고 있다(자세한 내용은 제6장 참조.).

〈표 5-11〉 7·1조치 이후 계층별 임금인상 내역

			월 임금 지급액		인상폭 (B/A,배)
			인상전(A)	인상후(B)	
당·정기관	당·정무원성장(省相)		300~350원	4,000~4,500원	13
	정무원 부부장		250~300원	3,500~4,000원	14
	도인민위원회 부원장, 군인민위원회 위원장		170~200원	2,800~3,000원	16
	당지도원		150~200원	2,500~3,000원	15
	중간관리자		120원	2,400원	12
공장·기업소	특급기업소 지배인		250~300원	3,500~4,000원	14
	1~2급 기업소 지배인		150~200원	2,500~3,000원	15
	사무원		140원	1,200원	9
	굴진·채광근로자	무기능	160~200원	3,140~3,770원	18
		기능	220~250원	4,400~5,040원	20
		고급기능	270~300원	5,680~6,000원	20
	제철·제강근로자	무기능	60~80원	1,560~2,380원	30
		기능	110~160원	3,200~4,020원	20
		고급기능	160~200원	4,840~5,250원	33
외화별이 사업소	금강산관광총회사 직원		150원	2,500원	17
	총지배인		300원	4,500원	15
대외무역	과장급		150원	3,000원	20
교원	대학교수		270원	4,000원	15
	대학강사		200~250원	3,500원	16
	일반교원		80원	2,400원	30
	유치원 보모		135원	2,400원	15
의사	평양산원(10년 경력)		120~250원	2,500~3,000원	12
서비스 분야	여관, 이발소, 식당 등 편의시설 종사자		20~60원	1,000~1,500원	25
	보통강호텔 10년경력환 전상		120원	2,500원	21
	호텔 10년 경력 의례원		100원	2,000원	20
연예인	인민배우		200원	4,000원	20
	공훈배우		500원	6,000원	12
군인	소장		247원	6,670원	27
	대좌		219원	5,830원	27
	상좌		197원	5,270원	27
	중좌		185원	4,610원	25
	소좌		163원	4,130원	25
	대위		149원	3,780원	27
	중위		107원	3,240원	30
	소위		95원	2,970원	31

자료: 남성욱·공선영, 앞의 논문, 32~40쪽 재구성.

한정되지만 노동시장 개혁의 의사가 있음을 분명히 밝혔다. 그동안 외국인투자의 걸림돌이 되어 왔던 경직된 노동법규정을 완화해 기업의 자율적 인력관리를 부분적으로 인정하겠다는 것이다.

간략히 정리하면, 우선 채용과정에서 기업과 근로자 사이의 직접 계약을 명시했다. 이전까지 투자기업에 적용되던 「외국인투자기업 노동규정(이하 ‘외국인규정’)」에서는 기업이 노동력알선기관과 근로자채용계약을 맺도록 했지만, 개정규정에서는 “기업은 선발된 로력자와 월로임액, 채용기간, 노동시간 등을 확정하고 로력채용계약을 맺어야 한다”고 규정했다(제10조).

해고의 경우에도 외국인규정에는 회사내 근로자조직인 직업동맹과의 ‘합의’가 의무화되어 있었던 데 비해, 개정규정에서는 해고사유가 발생했을 경우 당사자에게 30일 전까지 통보하고 해고자 명단을 노동력알선기업에 제출하는 것으로 해고절차를 마무리하게 했다(제15조). 채용과 해고 과정에서 기업의 자율권을 크게 넓혀준 셈이다.

한편 개정규정에 직업동맹에 대한 명문규정이 없는 것으로 보아 개성공업지구에 투자하는 기업에게는 북한의 「외국인기업법 시행규정」 제62조와 「합영법시행규정」 제94조에 명시된 직업동맹 활동자금 지원의 무가 적용되지 않는다. 위 규정들에 따르면 북한의 외국인투자기업은 직업동맹조직에 활동자금과 활동조건을 보장해야 한다. 이 때의 지원자금 규모는 ① 근로자 500명 미만은 전체 근로자 월노임 총액의 2%, ② 근로자 500명 이상~1,000명은 전체 근로자 월노임 총액의 1.5%, ③ 근로자 1,000명 이상은 전체 근로자 월노임의 1%로 명시되어 있다. 개성공업지구의 투자기업은 이처럼 부담이 큰 직업동맹 제도 대신 종업원대표기구를 노사협의방식으로 운영하게 된다. 기업은 종업원대표와 협의해 모든 종업원에게 적용되는 노동규칙을 작성하고 실시할 수 있기 때문이다(제13조).

다음으로 종업원 최저노임을 월 50달러(사회보험료 포함 57.5달러)로 명시하고 연간 임금인상 상한폭을 전년도 종업원 최저노임의 5%를 초과할 수 없도록 했다(제25조). 그동안 북한의 대외임금 요구수준은 중국이나 베트남에 비해서도 높은 편이었다. 투자기업에게 요구된 단순노무

인력의 최저임금수준은 100달러 정도였고, 간접비용을 포함할 경우 1인당 최소 130달러 이상을 지불해야 했던 것이다. 이에 비해 개성공업지구의 최저임금수준은 중국과 동남아시아 지역의 공단과 비슷하거나 낮은 수준이며, 임금인상 상한선을 명시한 것 역시 무리한 임금인상을 제도적으로 방지하는 효과가 있을 것으로 보인다.

특히 외국인규정은 생산수준, 종업원의 기술기능숙련 정도와 노동생산능률의 제고에 따라 노임수준을 점차 높여야 한다는 의무조항을 두고 있어(제26조), 북한측의 자의적 임금인상 요구의 근거가 되어 왔다. 그러나 개성규정에는 임금인상 의무조항이 존재하지 않는다. 이 밖에도 개성규정에서는 생활보조금 지급기간을 3개월로 한정하는 등(제29조) 기업의 간접비용 부담을 줄이려는 노력이 엿보인다.

끝으로 기존 외국인투자기업의 경우 기업이 노력알선기관에 노동보수를 선불로 일괄 납부하면 근로자가 알선기관으로부터 후불제로 수령했으나, 개성규정은 이와 달리 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”(제32조)고 규정하여 직접지급을 명시하고 있고, 나아가 상금을 상품으로 줄 수도 있도록 하였다. 다양한 인센티브 제도의 활용을 가능하게 한 것이다.⁵¹⁾

이와 같이 전향적인 노동규정은 개성에 진출하려는 남한 기업의 요구에도 어느 정도 부합하고 있다. 개성규정이 발표되기 3개월 전에 중소기업진흥공단이 공단지원 중소기업과 남북교역투자협의회 회원사를 대상으로 대북진출 사업계획을 조사한 결과, 320개 응답업체 중 65.9%가 인건비를 근로자 개인에게 직접 지급하는 방식을 희망했고, 적정임금수준은 평균 66.97달러를 희망했다.⁵²⁾ 또한 노사협의방식에 대해서는 ‘직업동맹 설립’ 방식(1.3%)에 대해 거의 모든 응답자가 반대했고, ‘종업원대표제’ 또는 ‘노사위원회’(40.2%)와 ‘절충방식’(46.9%)을 선호하는 업체들이 비슷한 수준으로 높았다.

51) 이 밖에도 당사자들이 해결할 수 없는 분쟁은 외국인규정의 경우 북한의 중재기관 또는 재판기관에서 해결하도록 했으나, 개성공업지구에서는 ‘노동중재절차’에 따르도록 해 두었다(개성규정 제48조).

52) 중소기업진흥공단, 『중소기업 대북진출반응도 조사보고서』, 중소기업진흥공단, 2003.

특히 위 조사에서 신규 대북사업 추진기업의 경우 81.6%가 투자협력사업 추진을 선호했고, 기존 위탁가공사업을 투자협력사업으로 전환하거나 신규투자협력사업을 추진할 경우 진출 희망지역으로 80.9%가 개성공업지구를 꼽았다는 사실은, 남한 기업들의 적극적인 진출의지를 잘 보여준다.⁵³⁾

이처럼 남한 기업들의 적극적인 투자의지, 북한의 전향적인 노동법규정 개정, 북한 정부의 노동정책 변화 등에 따른 경쟁과 효율, 개별 인센티브제, 성과에 따라 차등적으로 지급되는 임금 등을 낮설어하지 않는 근로자들이 잘 어우러진다면 개성공업지구는 이전과는 양과 질 모두 비교가 되지 않는 북한인력 활용의 시험무대가 될 것이다.

〈표 5-12〉 개성공단 단계별 개발 기대효과

구 분 (건설기간)	면 적 (만평)	유치 업종	업체수	고용인원	연간수출 (백만달러)	연간북측이득 (백만달러)
제1단계 (착수후3년)	100	노동집약형	250	2.3만명	2,416	49
제2단계 (착수후 5년)	200	경공업, 중화학	450	2.4만명	3,372	59
제3단계 (착수후 8년)	500	첨단산업	900	5.3만명	9,631	149
합 계	800		1,600	9.9만명	15,419	257

주: 통일부의 국토연구원 용역결과(공단 활성화 기준).

자료: 통일부, 『2003 통일개요』, 2003, 176쪽.

53) 반면, 미국의 대북 경제제재 때문에 아직까지는 개성공단이 수출공단으로 성공할 가능성이 적다는 분석도 있다. 대한상공회의소는 최근 보고서에서 개성공단의 사회간접자본은 어차피 단기적으로 충족될 수 없는 문제로 치더라도, 원산지가 북한으로 표시될 경우 미국이 북한에 GSP(특혜세율)이나 정상교역국가(NTR) 규정을 부여하지 않는 한 북한은 평균 40% 이상 되는 column2 관세율(금지관세)을 면하기 힘들다고 보았다. 또한 EU나 일본 역시 북한에 대해서는 가장 높은 세율을 적용하고 있기 때문에 개성공단 투자는 일단 남한 내수나 중국, 러시아 등 북한산 제품에 대한 고율 관세가 없는 나라를 겨냥한 제품 위주로 이루어져야 한다고 지적했다(대한상공회의소, 『개성공단 투자 사업성 확보 방안 보고서』, 대한상공회의소, 2003 참조).

셋째, 남북경협 4개 기본합의서의 발효로 북측의 일방적 계약파기 위험이 줄어들었고, 임직원과 기술자의 방북이 용이해지면서 보다 안정적으로 북한인력을 활용할 수 있는 제도적 기반이 마련될 것으로 전망된다.⁵⁴⁾ 다만 최근 통일부의 남북교역업체 조사에서 응답업체의 1/3 이상이 남북경협 합의서의 후속조치 중 가장 시급한 것으로 장기체류를 보장할 “통행 및 통신합의서의 채택과 시행”을 지적했다. 따라서 원활한 인적 교류를 위한 제도정비가 남북 정부의 당면 과제가 되고 있다.⁵⁵⁾

54) 물론 남북경협의 제도화 못지않게 북한 경제관료들의 경직성, 기관본위주의 그리고 일처리 지연, 책임회피 등 부정적인 관료주의적 행태들이 바뀌는 것도 중요하다. 이미 북한당국도 1990년대 후반 이후 경제관리 기구 종사자들에게 형식보다는 ‘실리’를 중시하고 자본주의 경제에도 밝은 실력가가 될 것을 강하게 요구하고 있다.

55) 통일부, 「남북교역 실태조사 결과: 직교역체제 구축 및 4개 경협합의서 후속조치 대책 등」, 2003.

제6장

북한인력 활용 사례

제1절 조사개요

북한의 개혁·개방 확대, 개성공업지구 개발의 본격화, 남북경협의 제도화 등으로 인해 향후 민간 투자협력사업과 북한인력 활용도 더욱 확대될 전망이다. 이러한 상황에서 기존 민간 투자협력사업체의 북한인력 활용실태는 신규 진출기업에게 중요한 시사점을 제공할 것이다.

본 조사는 2003년 9월 29일부터 10월 24일까지 총 5개 업체를 대상으로 진행했다. 조사대상은 2003년 10월 현재 북한과 합영 또는 합작계약을 맺고 회사를 설립해 활발히 사업을 진행 중이거나, 사업재개를 준비하고 있는 업체 가운데 선정했다. 5개 업체를 업종별로 나누어 보면 제조업 4개와 2000년대 이후 새롭게 부각되고 있는 정보기술업 1개이며, 협력형태별로 나누면 합작회사 2개, 합영회사 3개이다.

조사방법은 업체대표 또는 남북경협 실무책임자와의 면접을 주로 하고, 면접 이후 전화와 이메일을 통해 추가로 묻고 답하는 방법을 보완적으로 사용했다. 면접을 위해 인력모집방법, 성·연령·학력별 실태, 임금수준과 지급방법, 노동생산성, 관리체계, 해고와 징계 등에 관한 설문으로 이루어진 질문지를 준비해 갔으나, 대부분의 업체가 제도적 한계로 인해 아직 체계적인 인력관리를 못하고 있는 실정으로 이 질문지를 효과적으로 활용하지는 못했다.

〈표 6-1〉 북한인력 활용 실태조사 대상업체

	업종	협력형태	제 품	사업장 소재
A기업	제조업	합작	발포수지 포장재	평양
B기업	제조업	합작	의약품	평양
C기업	제조업	합영	샘물	금강산
D기업	제조업	합영	자동차	남포
E기업	정보기술업	합영	프로그램	단둥(중국)

주: E사는 북측과 합작계약을 맺고 중국에 현지법인을 세웠지만, 이사회를 두고 북측과 공동경영을 하고 있음.

제2절 조사결과

1. A기업 : 기술교육 중심의 인력관리

A사는 1998년 북한에 진출해 설비제공형 위탁가공으로 PC용 모니터를 생산해 오다가, 2001년부터 동 제품의 포장 및 현지 TV생산 기업에 공급하기 위한 포장용 발포수지(스티로폼) 생산공장을 투자비용 5 대 5의 합작형태로 설립·가동 중이다. 투자금액은 모니터사업을 위한 설비투자 1백만 달러, 스티로폼 포장재 공장설비 51만 8천 달러이다.

현지 종업원은 평양 모니터 가공공장에 100여 명, 스티로폼 공장에 10~15명 정도가 일하고 있다. 이 중 주로 20대의 연령인 여성인력이 70~80%를 차지하며, 남성은 30~40대로 엔지니어가 많다. 학력수준도 높은 편이다.¹⁾ 이들 인력은 주로 유사업종 경험자들로 채용된다고 한다. 합작공장의 경우 인력요청을 하면 북측이 조총련계 송이버섯 포장재를 만드는 공장에서 일했던 인력을 배치하는 식이다.

1) “모니터 공장의 경우 평균 전문대 졸업 수준이며, 김책공대, 김일성종합대학 출신 고급인력도 있습니다. 예를 들어 3개 국어에 능통한 여성이 모니터 부품을 쫓고 있습니다. 북한 스스로가 저희와 하는 사업을 중요한 사업으로 여기기 때문에 고급인력을 배치해주는 것입니다”(A사 경험실무자 인터뷰).

위탁가공업체나 합작투자업체는 일반적으로 위와 같은 수준 이상으로 북한인력의 상세한 현황을 파악하기 어렵다. 남측 파트너가 인력자료를 정당하게 요구하는 경우에도 북측이 이를 “자신들의 권한을 「침해」하는 것이라고 생각”하기 때문이다. A사의 경우에는 북측을 이해시키고 설득하는 과정을 거쳐 현지 종업원의 상세 자료를 파악했다고 한다.²⁾

모니터 사업뿐 아니라 스티로폼 포장재 생산도 사실상 설비제공형 위탁가공 형태로 진행되기 때문에 남측이 종업원의 임금수준이나 인력관리 등에 개입할 필요는 없었다고 한다.³⁾ 모니터사업의 경우 합격품에 대해서만 임가공비를 지급하므로 북측 스스로 품질유지를 위해 기술이 부족한 인력은 자체로 교체했기 때문이다. 납기를 맞추기 위해서라면 북측 관리자의 지휘 아래 야간근무도 불사한다고 한다.

따라서 A사의 인력관리는 기술교육을 중심으로 진행된다. 이미 A사는 설비제공형 위탁가공업체 중에서도 활발한 기술교육을 실시하는 대표적 사례로 꼽혀 왔다. 모니터 공장의 경우 사업 초기에는 2개월 이상 체류하며 교육을 실시했고, 지금도 남한 기술인원이 수시로 방북해 기술교육을 진행한다. 스티로폼 공장 역시 사업 초기 생산안정화를 위해 작업자에게 직접 기술교육을 했고, 현재도 신규모델 생산시 추가적인 기술교육을 실시하고 있다. 특히 A사 모니터 공장의 경우 남한에 같은 라인을 가지고 있는 공장이 있기 때문에 이 공장에서 사용하는 작업지시서를 북한 공장에서도 그대로 사용하고 있다. 이러한 상황은 기술교육의 효과를 높이는 데도 매우 유리하다.⁴⁾

2) “‘중요한 사업’을 진행하고 있다는 점, 곧 정당성을 인식시켜야 합니다. 그리고 우리 공정에 적합한 사람이 배치되었는지 알아보고, 어떤 쪽 계열이 좋은 지도 추천하며, 문제발생시 용이한 해결을 위해서도 자료가 필요합니다. 그래서 요구하는 것이라고 북측을 이해시켜야 합니다. 이처럼 ‘상식’이 상식이 아닐 때 곤란을 겪는 일이 있습니다”(A사 경험실무자 인터뷰).

3) 물론 현실적 어려움도 있다. “지금 제일 어려운 부분은 아무래도 자기가 투자한 공장에 대해서 자유롭게 가지 못한다는 것이 어떻게 보면 단점이라고 할 수 있습니다”(A사 대표의 발언, 2002년 11월 14일, KOTRA 주최 남북경협설명회).

4) “저희가 국내에서 새로운 어떤 작업방식에 문제점이 발견될 때는 현 작업구조가 똑같기 때문에 상주공장에서 비디오로 전부 제작을 해서 저희가 방문하기 전에

기술교육 효과에 대한 만족도는 높은 편이다. 북측 엔지니어들의 이론기반이 좋고 나이도 어리며, 무엇보다 동일한 언어를 사용하기 때문이다. 언어의 동일함은 대기업보다 적은 인적자원으로 해외사업을 해야 하는 중소기업 입장에서 보면 매우 큰 장점이다.⁵⁾

그러나 기술교육과 관리상 문제점이 없는 것은 아니다. 남과 북이 설비나 기술을 부르는 용어가 상이한 경우가 많은데, 이럴 때는 실물을 앞에 놓고 교육을 진행하며 차이를 해소한다고 한다. 그러나 북측이 아직 방북허가 자체를 ‘특혜’를 베푸는 것처럼 생각하다보니 상주가 어려운 상황이고, 방북준비에 2~3개월 정도가 소요되므로 문제가 발생했을 때 발빠르게 대처하기 어렵다고 한다.

한편 A사는 남한 공장에서 사용하는 작업복·작업화 등을 제공하거나, 방북할 때 북측 주민들에게 필요한 생활용품을 선물하는 등 현물제공을 통한 생산의욕 제고에도 주의를 기울이고 있다.

2. B기업 : 합작회사 인력관리의 제도적 한계

B사는 1997년 북측과 합작형태로 혈전증 치료제인 유로키나제 제조회사 설립계약을 맺었다. 남측은 생산설비와 의약품 제조기술을, 북측은 토지, 건물과 함께 원료와 노동력을 제공하는 조건이다. 투자비율은 5대 5로 남북 각각 312만 달러를 투자하기로 했다. 2000년 9월 평양시 낙랑구역에 생산공장을 준공했고, 2001년 7월 처음으로 유로키나제 반제품을 국내에 들여온 이후 지금까지 사업이 지속되고 있다.

B사는 현재까지 이 사업에 197만 5천 달러를 투자했다. 그러나 중국산 제품과의 가격경쟁력 약화, 열악한 전기사정으로 인한 품질 저하, 방북과 관리의 불편함 때문에 추가투자는 신중하게 고려하고 있는 상황이다. 합작계약 당시 1년에 1회 소집되는 남북 비상설 공동협의회를 두고

북경을 통해 비디오를 통해서 기술교육을 하고 있습니다”(A사 대표 발언, 2002년 11월 14일, KOTRA 주최 남북경협설명회).

5) “새로운 회로를 개발해 갔다가 교육 중 불량이 났습니다. 우리는 검사장비를 동원해 문제를 찾으려 했는데, 다음 날 북측 기술자들이 자신들의 기초기술지식을 동원해 문제를 해결해 온 적이 있습니다”(A사 경협실무자 인터뷰).

결산, 분배 등을 논의하기로 했으나 이 역시 아직 구성하지 못했다.

공장에 근무 중인 북한인력은 총 50명 정도다. 90% 정도가 남성이고 연령은 20~30대 초반이 대부분이다. 전문의약품 제조회사라는 특성상 학력수준도 매우 높아 북한내 제약연구소의 연구원 20여 명 정도가 한꺼번에 채용되어 오기도 했다고 한다. 50명의 인력은 크게 생산파트와 품질관리파트로 나뉘어 일하고 있으며 생산파트는 다시 원료수거원, 원심분리기 동작원, 탱크작업 인원으로 구성된다.

북한과 합작형태로 협력사업을 진행하기 때문에 B사는 위와 같은 인력의 채용, 배치, 임금지급, 해고 등에 관한 권한을 갖고 있지 않으며, B사가 생산된 제품가를 달러로 지급하면 북측 파트너가 근로자들에게 임금을 분배한다. 효율적인 인력배치⁶⁾나 작업관리⁷⁾가 불가능한 구조인 셈이다.

기술교육은 2000년부터 2년간 B사의 기술자와 설비공급업체 기술자들이 4~10여 명씩 방북해서 진행했다. 북측 기술자들의 기초지식이 튼튼하고 열의가 높아서 기술교육은 빠르게 진행될 수 있었다고 한다.⁸⁾ 그러나 과도한 방북비용, 상주 불가능성, 통신의 불편 등으로 지속적인 기술전수에는 어려움을 겪고 있다.⁹⁾

한편 B사의 경우 2002년 ‘7·1조치’ 이후 북측 파트너로부터 사업확대, 추가설비 요청이 늘었다고 한다. 북한 내부의 경제개혁 효과가 남북

6) “공장에 가서 보니 인력 낭비적인 모습이 많았습니다. 원심분리기 작업의 경우도 생각보다 많은 인원이 하고 있더군요. 5대를 돌리면 남한에서는 대당 1명씩 5명이면 충분한데 북한에서는 10~15명이 원심분리기 작업을 하고 있었습니다”(B사 경험실무자 인터뷰).

7) “그 사람들은 전기, 수도가 공짜라 그런지 비용개념이 없는 것 같았습니다. 모터도 필요 없이 종일 돌리고 있는 모습을 보았습니다”(B사 경험실무자 인터뷰).

8) “북쪽 기술자들이 이론에 해박하고 열심히 하다보니 남쪽 기술자들이 교육을 하다가 질문에 답을 못하는 경우도 있습니다. 한 번은 기계가 고장났었는데 북쪽 기술자들이 공식을 써서 기계의 고장원인을 알려고 찾아온 적이 있습니다”(B사 경험실무자 인터뷰).

9) “방북비용이 만만치 않습니다. 보통강호텔이나 고려호텔에서 보통 1주일 정도 체류하는 데 드는 비용은 전액 우리가 부담해야 했습니다. 지금은 북측에서 연락이 오면 체류비용부터 요구합니다. 또한 단동을 거쳐 북측과 통신하는데, 기술자들의 직접 대화가 이루어지지 않아 애로를 겪고 있습니다”(B사 경험실무자 인터뷰).

투자협력사업 분야에서 나타나고 있는 것이라고 하겠다.

3. C기업 : 합영회사 인력관리의 문제점

C사는 1996년 북측 파트너와 샘물회사 설립을 위한 합영계약을 체결하고, 같은 해 금강산에 생산공장 건물공사를 완료했다. 투자비율은 남측 60%, 북측 40%이며 지금까지 C사는 552만 7천 달러를 투자했다.

금강산 공장은 1997년부터 생산설비를 갖추고 공장근로자 설비교육까지 마친 후 2000년 3월 조업을 시작했다. 그 해 6월부터 생산된 샘물을 남한내 백화점 및 할인점에서 판매하기 시작했으나 2001년 2월 북측과의 의견차이로 반입이 중단됐다. 분쟁은 물값을 둘러싼 것이었다. 당시 C사는 제품생산에 필요한 원수에 대해 톤당 물값을 미 달러화로 북측에 제공했는데, 북측이 이러한 물값을 30배 정도 인상해 줄 것을 요구했던 것이다. 북한인력의 인건비는 물값에 포함되어 있었다.

분쟁 당시 샘물회사에는 합영법에 따라 공동경영기구인 이사회가 남측 3인, 북측 3인으로 구성되어 있었으나 운영되지 않고 있었고, 남측이 공장건물, 설비, 운송수단을 제공하면 북측이 토지, 전기, 인력을 동원해 사실상 생산을 책임지고 있었다. 합영회사였지만 실제로는 합작회사처럼 운영되고 있었던 것이다.

2001년 당시 현지종업원은 주로 북한의 맥주 및 음료공장에서 근무한 경험이 있는 인력들로 남자 60명, 여자 60명이 2교대로 근무했으며, 인력의 대부분인 일반직공은 고졸 수준, 5~10% 정도 비중을 차지하는 기술직은 대졸자들이었다.¹⁰⁾ 당초에는 월 8시간, 6일 근무제를 실시할 계획이었으나 생산량을 맞추기 위해 잔업을 하거나 전기사정으로 생산을 못하는 경우처럼 근로시간이 바뀔 때가 많았다. 이들의 채용과 관리는 북측이 전담했다.¹¹⁾ 기술교육은 공장 조업 전에 C사 기술진이 방북해서

10) “유경험자 비중이 50%는 됩니다. 북측이 어떻게 인력을 뽑아오는지는 정확히 모르지만 공장과 가까운 지역 사람들 같았습니다. 동네에서 출퇴근을 합니다. 고향이 온정리라는 사람도 있었고, 조금 멀리는 원산사람도 있었습니다”(C사 경험실무자 인터뷰).

11) “점심시간이 2시간 정도 되는 것 같았고 사상총화회의 등을 하느라 효율성이

직접 진행했다. 언어가 같고 북측 기술인력의 수준도 높아 기술전수 및 기계운영에 빠른 적응을 보였다고 한다.

2002년 10월 C사는 물값 분쟁으로 중단된 사업의 재개를 북측과 합의했다. 물값은 5배 정도 올리고 제품을 육상운송을 통해 국내로 반입하기로 한 것이다. 육상운송은 해상운송에 비해 상당한 운송비 절감효과를 갖는다. 2002년 ‘7·1조치’가 이러한 합의에 영향을 끼쳤다고 하겠다. 앞에서 본 B사의 경우처럼 북측 파트너들의 사업의욕이 7·1조치 이후 점점 높아지고 있는 것이다. 남한으로 반입이 이루어지지 않던 시기에도 북측은 생산을 계속해 금강산관광지 등에서 샘플을 팔고 있었다고 한다. 그러나 효과적 인력관리는 C사에게 여전히 문제로 남아 있다.¹²⁾

사업재개를 합의한 후 C사는 신규설비 투자를 비롯해, 생산의욕 향상을 위한 인센티브제를 도입하려는 의사를 가지고 있다. 그런데 방법은 성과급보다는 옷, 생필품과 같은 선물형태를 고려하고 있다고 한다.¹³⁾ 특히 C사 경험실무자는 효과적 생산관리를 위한 현지 상주의 필요성을 강조했다. 북측과의 계약에서도 C사 기술자 1명과 C사 지정 조선족관리자 1명을 공장에 상주시키기로 했었다고 한다. 현재 북측 파트너가 숙소 건립 요청을 해왔고 이 숙소가 완공되면 약속된 인원을 상주시킬 계획이라고 한다.

4. D기업 : 합영회사 인력관리의 가능성

D사는 1997년 남측은 자본과 기술을, 북측은 토지와 인력을 투자해 공동경영하는 자동차총회사를 설립하고, 2001년 남포에 자동차 수리·

많이 떨어졌지만 저희가 근로시간을 구체적으로 요구하지는 못합니다”(C사 경험실무자 인터뷰).

12) “올해 4월에 방북했을 때 보니 종업원이 120명에서 200명으로 늘어났더군요. 국내기준으로 보면 40~50명이면 충분히 운영할 수 있는 공장에 200명이 배치되어 있는 겁니다”(C사 경험실무자 인터뷰).

13) “조업을 하던 때 일률적으로 동복 점퍼와 여름옷 상하의 유니폼을 제공하니깐 뿌듯해하는 것 같았습니다. 탈의실도 만들어주었는데 일반근로자보다 관리직이 주로 이용하더군요.”(C사 경험실무자 인터뷰)

개조 및 조립공장을 준공해 2002년 2월 첫 번째 자동차를 출고했다. 2002년 4월에는 약 6,000평 규모로 연간 1만대 가량의 자동차를 조립생산할 수 있는 종합공장을 준공했다.

이 공장에서는 현재 1600cc급 소형 승용차를 하루에 2~3대씩 생산하고 있으며, 주로 북한에 상주하는 외국업체와 관공서, 일반 무역회사 등에 판매하고 있다. 가격은 1만 4천 달러이다. D사는 2003년 9월 기존 소형 승용차에 이어 미니-밴 시제품을 선보이면서 차종을 다양화하고 있다. 또한 D사는 앞으로 평양에 자동차 전시장, 주유소 등을 마련할 계획이며, 판매촉진을 위해 평양에 대형 광고판의 설치도 추진 중이다. TV와 잡지광고는 이미 시행하고 있다고 한다.

D사는 여러 가지 면에서 다른 투자협력 사업체와 다르다. 즉 남측 투자비율이 70%로 북측의 30%에 비해 높아 회사경영에 주도적이고, 자동차산업에 대한 북측의 관심과 지원이 크며, 평양 시내에서 2개 호텔을 직접 운영하고 있기 때문에 체류경비에 대한 부담이 거의 없다.

이러한 차이는 D사가 효과적으로 북한인력을 관리할 수 있는 조건이 되고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 경영기구인 이사회가 실질적으로 운영되고 있다. 현재 이사회는 이사장 1인, 총사장 1인, 부총사장 3인(일본인 1인, 북한인 2인)으로 구성되어 있으며, D사의 부사장이 총사장을 맡고 있다. D사 부사장은 수시로 방북해 경영을 직접 챙기고 있다고 한다.¹⁴⁾ 이 공장에서 일하고 있는 북한인력은 250명이며,¹⁵⁾ 지급되는 임금은 기능별, 직종별로 차이가 나지만 평균 100~150달러 정도라고 한다.¹⁶⁾

14) “저희는 서울에서 회계사도 직접 데리고 들어가서 활동합니다. 경영을 투명하게 하고 자본주의 방식을 교육시키죠. 중요한 결정권을 남쪽이 가지고 있기 때문에 북쪽에서 오히려 자본주의 경영방식을 따라가기 힘들어합니다”(D사 경험실무자 인터뷰).

15) “해고나 징계 같은 경우도 북측과의 협의를 거치지만 자유로운 편입니다. 북한이 국가기간산업으로 생각해서 그런지 직업동맹이 있기는 하지만 큰 역할을 하지 않습니다”(D사 경험실무자 인터뷰).

16) “인력현황과 월급내용도 상세하게 파악하고 있고, 임금도 원하는 대로 다 주는 것이 아니라 저희가 공장을 운영하고 있는 베트남, 중국과 마찬가지로 GNP 기준으로 정해 이사회에서 논의합니다”(D사 경험실무자 인터뷰).

둘째, 북측은 자동차산업의 중요성을 인식하고 D사에 많은 혜택을 주고 있다.¹⁷⁾ 중고자동차 수출입에 대한 10년간 독점권, 기업소득세의 50% 감면, 재산세의 5년간 면제, 수출입 물자에 대한 관세면제를 해주었다. 또한 D사와 북측의 합영회사에 근무하는 한국, 일본, 미국 등 외국인에 대해 6개월 복수사증의 남포 현지 발급, 남포항을 통한 선편 출국, 남포 또는 평양의 체류기간 1년 연장 등의 특혜를 제공했다.¹⁸⁾

셋째, 상시적이고 안정적인 인력교육이 이루어지고 있다. 기존업체들이 설비에 대한 기술교육 수준에 머무르고 있는 데 비해, D사는 경영진이 공동체 의식을 높이는 교육도 하고, 자동차 판매를 위한 영업교육도 실행한다고 한다. 기술교육은 주로 D사의 계열사에서 일하는 일본, 베트남 기술자들이 6개월 이상 장기체류하며 실시한다. 남측 기술인력도 2~3개월간 체류하며 기술지도를 하고 있다. 다른 업체와 비슷하게 북한인력의 기술습득 능력에 대해서는 좋은 평가를 하고 있다.

D사의 경우에도 북한의 7·1조치와 노동정책 변화가 인력활용에 유리하게 작용할 것으로 보인다. 사회주의 국가에서 나타나는 수동적 근로태도가 D사 입장에서든 문제로 생각되었기 때문이다.¹⁹⁾ 아울러 지금까지 살펴본 D사의 경영상황을 볼 때 사업정상화 단계에 이르면 생산의욕 향상을 위해 현물제공을 포함한 다양한 인센티브 제도 역시 본격적으로 도입할 것으로 예상된다.

5. E기업 : 정보기술업체 인력활용의 가능성

2000년대 들어 북한이 남한과의 정보통신 협력을 강조하면서 IT업체의 대북투자도 조금씩 시도되기 시작했다. E사 역시 북측의 IT인력이

17) “남쪽 회사 이름이 들어간 공장간판을 내건 사례도 저희가 유일합니다. 국가 기간산업이라 그런지 혜택도 많이 줍니다. 북한 관료들도 자주 오는데 외국에 ‘보여주고 싶은 기업’으로 생각하는 것 같았습니다”(D사 경험실무자 인터뷰).

18) <연합뉴스> 2000. 2. 11. 기사 참조.

19) “처음에는 시키지 않은 일은 안하고 창조적으로 일을 하지 못했습니다. 동기부여가 잘 안 되는 것 같았죠. 그러나 지금은 능동적으로 참여하고 있습니다”(D사 경험실무자 인터뷰).

타분야에 비해 상대적으로 우수하다는 점에 착안해 사업을 추진했다.

먼저 E사는 2001년 2월 북측 파트너와 자본 및 개발용역수주는 E사가, 인력은 북측이 제공하고, 수익은 남측이 6, 북측이 4의 비율로 나누기로 계약을 체결한 후, 그 해 8월 중국 단둥에 프로그램센터를 개원했다. E사가 지난 2년간 투자한 금액은 100만 달러 정도 되며, 연간 매출은 50만 달러 정도이다.

회사 내에는 경영기구인 이사회가 남측 5인, 북측 4인으로 구성되어 있으나 실질적인 운영은 부이사회장인 E사 대표와 북측 파트너와의 직접 협의로 이루어지고 있다.²⁰⁾ E사는 북한의 경우 컴퓨터 등 장비반입 제한과 인터넷 등 기반여건 미비로 사업환경이 좋지 않고 통신·출입도 자유롭지 않기 때문에 사업지역을 단둥으로 정했는데, 이 때문에 북한의 노동규정으로부터 어느 정도 자유로울 수 있었던 셈이다.²¹⁾

2003년 8월 현재 근무 중인 북한의 프로그램 개발인력은 33명이다. 이들은 회사내 생활공간에서 체류하며 팀으로 나뉘어 1일 8시간, 주 5일 근무를 하고 있다. 그러나 프로그램 개발의 특성상 철야작업도 잦고 근로시간도 불규칙적이다. 학력은 전원 대졸 이상이며 김일성종합대학, 김책공대, 이과대, 컴퓨터기술대학 등을 졸업했다. 이들 중 팀장 4명은 석·박사급으로 현장경력이 15년 정도 되고, 나머지도 평균 5년 이상의 현장경력이 있다.²²⁾ 100% 남성이며 연령은 단장, 부단장이 40대고 나머지는 20대 초~30대 후반이다. 이들 북한인력은 기초가 튼튼하고 자존심이 매우 강하다고 한다.²³⁾

20) “북측 파트너인 ○○컴퓨터센터 사장이나 단둥에 나와 있는 개발인력 대표와 대부분의 문제를 협의합니다. 특히 개발단 단장, 부단장과는 거의 24시간 함께 생활합니다. 올해에도 건강 등의 이유로 4명의 인원을 북측과 협의해 교체했습니다”(E사 대표 인터뷰).

21) ○○프로그램센터는 북한의 합영법이나 합작법이 아니라 중국의 외상투자기업법에 따라 설립된 회사이기 때문에 중국법규의 적용을 받는다.

22) “기술수준을 비교하면 남측 기술자를 상, 중, 하로 나누었을 때 팀장급은 상의 중, 나머지 인력은 중의 상 정도 됩니다. 남한에서 일한다면 팀장급은 연봉 4~5천만 원을 받을 수 있는 수준이지요”(E사 대표 인터뷰).

23) “수학, 이학 등 기초는 튼튼하고 잔재주는 약한 것이 특징입니다. 그러나 학습능력이 뛰어나고 적응력도 강하기 때문에 포털 엔진처럼 몇 년씩 걸리는 장기 개발 프로젝트에 활용하는 것이 가능합니다. 프로젝트를 받고 기술협의회를 할

북측의 프로그램개발 인력에게 지급되는 인건비 총액은 연간 12~13만 달러 정도라고 한다. 월별로 따지면 평균 300~400달러로, 28명의 기사급에게는 300달러, 팀장과 관리자는 400달러 정도를 개별적으로 지급한다. 이러한 액수의 임금을 지급하게 된 계기는 북한의 7·1조치였다고 한다. 이전까지는 개발인력에게 숙식을 제공하고 생활비 개념으로 월 100달러 정도를 지급했는데 7·1조치 이후 북측의 요청으로 2002년 9월부터 위와 같은 수준으로 지급했다는 것이다. 물론 당시 회사가 이익을 내고 있었기 때문에 가능한 일이었다.²⁴⁾

E사는 7·1조치 이전인 2002년 설에도 사기진작과 생산의욕 향상을 위해 북한으로 휴가를 떠나는 개발인력 전원에게 100%의 휴가비를 지급한 적이 있다. 2003년 추석에는 10월 월급을 미리 당겨서 휴가비를 지급했다. 그러나 제도화에 대해서는 신중한 입장이다.²⁵⁾

그러나 E사도 북한인력 활용에 어려움이 없는 것은 아니다. 개발과제에 따라 작업팀을 구성할 때 남한 기술자를 북한인력과 한 팀에 배치하는 것을 북측이 반대하기도 하고, 남한 정부가 북한인력을 사용하거나 교육할 때 전혀 지원을 해주지 않는 점도 애로사항이다.²⁶⁾

이러한 어려움에도 불구하고 E사는 단둥을 사업지역으로 선정해 투자위험을 최소화하고, 북한이 많은 비용을 들여 양성한 IT인력을 낮은 인건비로 활용해 개발원가를 절감함으로써 투자성공에 유리한 여건을

때도 ‘공화국 기술의 능력을 보여주자’며 높은 개발열의를 보입니다”(E사 대표 인터뷰).

24) “2002년 7월부터 평양에서 배급이 안 나왔습니다. 한달쯤 지나니 단둥 직원들이 임금을 올려달라고 하더군요. 북에 있는 가족의 부양을 위해서 말입니다. 이제는 받은 월급을 가족들에게 대부분 송금합니다. 담배도 싸 담배로 바꾸면서 생활비를 아끼려는 모습이 보입니다”(E사 대표 인터뷰).

25) “휴가비와 보너스 등을 제도화할 의사는 아직 없습니다. 연장근로수당 역시 철야작업을 많이 하는 업종 특성상 부담이 됩니다. 현재는 결혼, 출산, 초상 등이 생기면 거의 월급수준의 상여금을 주고 있고, 회식을 자주 하거나 소풍을 가면서 근로의욕을 높이려 하고 있습니다. IT기술자들은 일반 제조업 종사자와 달리 스스로 개발사업에 매달리며 의욕을 갖게 된다고 생각합니다”(E사 대표 인터뷰).

26) “북한인력 활용에 대한 지원은 안 하고, 인도의 IT인력을 쓰면 정부 보조금이 나옵니다. 2001년 9월에 북한 인력을 데리고 북경 참관을 한 이후 경비부담 때문에 아직까지 다시 진행하지는 못하고 있습니다”(E사 대표 인터뷰).

마련했다고 볼 수 있을 것이다.

제3절 시사점

이상 살펴본 5개 업체의 사례는 북한인력 활용과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제공해준다.

첫째, 합작, 합영 등 협력형태의 차이보다는 오히려 북측이 느끼는 사업의 중요성, 투자비중 그리고 남측 기업의 적극성이 높을수록 효과적인 인력관리의 가능성이 커진다는 점을 알 수 있다. A사는 사업의 정당성을 설득하고 적극적으로 자료를 요청함으로써 상세한 인력현황 자료를 제공받을 수 있었다. A사의 PC용 모니터 사업이나 E사의 프로그램 개발사업은 북한의 최근 과학기술 중시정책에 부합한다. A사의 스티로폼 포장재 공장도 소규모이지만 북한에서 거의 유일하고, D사의 자동차 공장은 국가기간산업으로 인정받고 있다.

반면 B사의 경우 투자가 제대로 이루어지지 않자 북측은 남한 사회단체에서 건설해 준 기초약품 생산공장을 더욱 중시하는 모습을 보여줬다.²⁷⁾ C사의 샘플공장도 현재까지 북한에게 절실한 사업이 아니었다. 이는 C사가 대규모로 투자하고 합영계약을 체결했음에도 불구하고, 경영권을 왜 제대로 행사하지 못했는지를 설명하는 원인 중의 하나로 볼 수 있을 것이다.

둘째, 남측 투자기업은 대체로 북측의 경직된 노동관련 법규정을 인정하고, 채용과 해고 등에 대해 적극적으로 개입하기보다는 북측이 배치한 인력수준을 신뢰하는 모습을 보여주었다. 북측이 자신들의 자존심 때문에라도 남북 협력사업체에는 우수한 인력을 배치할 것이라고 판단하는 것이다. 임금수준에 대해서도 크게 불만을 갖고 있지 않았다.

27) “예전에는 평양 방문자들에게 저희 공장이 필수 방문 코스였는데, 이제는 같은 제약단지 내에 있는 남한 사회단체가 지어준 공장을 방문 코스로 했다는군요”(B사 경험실무자 인터뷰).

그러나 인력과 임금수준에 대한 만족과는 별개로 사회주의식 노동관행에 익숙한 북한인력의 작업관리, 생산비용 관리 등의 필요성은 크게 느끼고 있었다. 경직된 노동관련 법규정과 관행 속에서도 생산성을 높일 수 있는 방도를 모색하겠다는 것이다. D사와 E사는 이를 위해 경영기구를 적극 활용하고 있고 종업원 의식교육, 생필품·작업복 등 현물제공, 휴가비 지급 등을 실행하기도 했다.

셋째, 방북절차와 비용이 간소화되고 현지 상주가 가능해야만 인력관리를 포함해 대북 투자사업 전반이 안정될 것으로 보인다. D사를 제외한 모든 업체가 방북비용에 상당한 부담을 느끼고 있었고, E사는 아예 남북 모두의 접근이 용이한 중국의 단둥을 사업지역으로 정했다. 사업재개를 준비중인 C사의 경우에도 남측 인력의 현지 상주를 합의해 놓은 상태라는 점 등이 이를 반증하고 있다.

넷째, 북한의 2002년 7·1조치와 같은 내부의 노동정책 변화는 투자형태를 불문하고 여러 협력업체에서 긍정적인 영향을 끼치고 있는 것으로 보인다. 북측 파트너의 투자 및 사업확대 요청이 늘어나고 있고, 북한인력의 생산의욕도 높아졌다. 결국 북한 노동개혁의 성공이 대북 투자사업 성공의 중요한 변수가 되고 있는 것이라고 하겠다.

제7장 결 론

심각한 경제난에 시달리던 북한은 최근 대외 경제교류를 통하여 고용 창출과 외자획득, 생필품 등 경공업제품 조달의 촉진, 나아가 기술 및 경영기법의 전수 등을 희망하고 있다. 반면 남한의 경우에는 후발개도국 특히 중국 경제의 부상에 따라 수많은 한계기업들이 발생하였고, 이들 한계기업이 외국인근로자의 활용 또는 개도국으로의 생산거점 이전 등을 통해 경쟁력을 유지하려고 노력하고 있는 실정에 있다. 따라서 이들 한계기업들은 북한으로의 진출이 용이해질 경우 저임·양질의 노동력 확보, 부지확보의 용이성, 언어 및 문화적 동질성 그리고 각종 세제 혜택 등의 수혜 가능성 등을 고려하여 북한진출을 능동적으로 추진할 가능성이 높다.

이상과 같은 쌍방간의 경제적 유인에 따라 남북간의 경제교류가 활성화되는 방식은 지극히 자연스러우면서도 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 그러나 남한의 대북 경제교류에는 이러한 경제적 이윤추구에 기인하는 측면 이외에, 암묵적으로는 통일에 대비한 남북한 경제의 동질성 회복 및 통일로 인한 충격 내지 비용의 극소화를 위해서라도 북한경제의 신속한 성장을 도모할 수 있는 방안을 강구하려는 정부의 노력이 저변에 깔려 있다. 따라서 남북경제교류는 단순히 남한 경제의 이익추구라는 소극적 차원을 넘어 북한의 경제여건 개선과, 나아가 동질적 국민경제의 회복이란 적극적이고 능동적인 차원에서 접근할 필요가 있다.¹⁾

1) 그뿐만 아니라 남북통일을 앞당기기 위해서도 남북간의 경제교류는 필수적이다.

따라서 남북경제교류 과정에서 어떻게 하면 북한인력을 효율적으로 활용할 수 있는가도 중요하지만, 거시적 관점에서 북한인력 활용과정에서의 정책적 고려사항도 면밀하게 검토할 필요가 있다. 즉 북한인력 활용시 어떻게 하면 북한경제에 대한 파급효과를 극대화할 수 있는지, 어떠한 산업을 진출시키고 또 어떠한 투자를 제공하는 것이 바람직한 것인지, 그리고 어떠한 제도를 도입해야 남북한 경제의 동질성 회복 및 균형발전을 도모할 수 있는지 등을 고려해야 할 것이다. 물론 경제특구지역을 중심으로 하여, 우리 기업이 북한에 진출할 경우 예상되는 인력이동 문제와 임금수준 결정문제 그리고 이에 수반된 교육 및 훈련 방안 등이 우선적으로 다루어져야 할 것이다.

1. 북한 지역의 경제적 파급효과 극대화와 남북한 경제동질성 회복 및 균형발전

자연스런 경제적 유인에 따른 남한기업의 북한진출과는 별개로, 북한은 외국인(남한) 직접투자를 통하여 가능한 한 최대의 경제적 파급효과를 얻기를 희망할 것이다. 즉 북한의 목표는 외자도입에 의해 경제성장을 이룩하고, 이를 경제적 난국의 돌파 계기로 삼는 것이다. 반면 북한 진출을 희망하는 대다수 남한기업들은 국제경쟁력을 상실한 한계기업들로서 저임·양질의 노동력 확보를 기대하고 있다. 이러한 쌍방의 이해는 상호 부합되는 측면이 많아, 정치적 어려움에도 불구하고 쌍방이 인내를 가지고 부단히 노력하게 만드는 경제적 동인으로 작용한다.

그런데 남한기업의 북한 진출시 예상되는 애로사항 중 하나는 북한이 아직까지도 에너지, 도로, 항만 등 제반 사회간접자본이 턱없이 낙후된 상태에 머물러 있다는 사실이며,²⁾ 이러한 애로사항은 북한당국이나 남한

물론 쌍방간의 이익이 될 수 있는 부문과 형식을 위주로 하여 경제교류가 이루어질 것이지만, 단순한 교역은 물론 북한내 경제특구 중심의 직접투자 확대와 같은 보다 적극적인 협력증진 방안이 시도되고 있다.

2) 2001년 기준으로 볼 때 철도 총 연장거리는 남한의 60%, 도로 총 연장거리는 26.3%, 항만 하역능력은 7.6% 그리고 에너지 총 소비량은 25.6%에 불과할 뿐만 아니라, 질적인 차이를 감안한다면 그 차이는 훨씬 클 것으로 평가된다.

기업의 힘만으로는 해결하기 어렵다. 따라서 공공부문으로서 한국정부가 단독으로 또는 제3국이나 국제기구와의 협조하에 북한내 SOC투자를 선도해 나갈 필요가 있다. 나진·선봉지구에 대한 외국인 직접투자가 지금까지 주로 발전소, 도로건설 등 사회간접자본에 대한 투자를 중심으로 이루어졌다는 사실은, 차후 한국정부가 북한내 한국기업 투자의 활성화를 위해 무엇을 해야 할지를 가늠해 볼 수 있는 좋은 사례라고 생각된다.

그런데 북한의 초기 외자도입정책의 기초는 합작 또는 합영형식의 외자도입이나 차관을 선호하는 것이었다. 그러나 북한에 대한 국가신인도가 낮을 뿐만 아니라 북한 스스로가 차관을 효율적으로 활용할 수 있다는 자신감을 상실함에 따라, 최근 북한이 자금만을 제공받는 차관형식보다 자본은 물론 기술, 경영관리 기법, 시장 개척 능력 등을 동시에 습득할 수 있는 외국인 직접투자를 선호하기에 이르렀다. 아울러 북한 당국은 막대한 투자자금이 소요되고 회수기간이 길 뿐 아니라 위험부담도 높은 SOC 투자를 유치하기 위해서는 FDI에만 의존하려고 하거나 차관의 도입을 마다해서는 안 될 것이며, 각종 중장비의 도입을 위하여 차관을 도입하는 경우에는 리스방식에 의한 도입방식을 통해 비용을 절감하는 방안도 고려할 필요가 있다.

한편 북한진출 기업 중 양질·저임의 노동력을 필요로 하는 중소기업 군과는 달리, 관광 및 호텔경영, 외식업, 교통·운수업, 아파트 건설업이나 서비스업의 경우에는 대북 진출이 보다 용이하게 이루어질 가능성이 크다.³⁾ 이와 관련하여 북한의 경우 시간이 경과할수록 공업비중이 점차 증가할 것으로 예상됨에 따라, 특히 노동집약적인 산업 예컨대 전기, 전자, 방직, 의류업종이 우선 진출대상이 될 가능성이 높다. 그리고 북한도 고용창출효과가 크고 북한내 생필품 공급과 수출증대 효과를 지니고 있는 이들 업종의 진출을 환영할 것임에 틀림이 없다.

경제개발 초기단계에 있는 대다수 개도국들의 성장전략은 SOC와 기간산업에 대한 공공투자를 통해 공급애로를 해소한 다음, 상대적으로

3) 동구권 국가들의 체제전환 과정에서도 이러한 현상이 두드러지게 나타났다. 물론 나진·선봉지구의 경우처럼 제한된 특구지역에서의 초기 외국인 투자유형은 상이하게 나타날 수도 있을 것이다.

비교우위를 유지할 수 있는 산업순으로 투자를 집중하는 방식을 사용하였다는 점에 유의할 필요가 있다. 이를 감안할 때 초기에는 노동집약적 경공업에서부터 대북 진출을 격려해 나갈 필요가 있다.⁴⁾

이상에서 살펴본 고용창출 및 수출증대를 통해 경제성장을 이룩하는 전략은 기본적으로 거시경제적 고려사항이라 할 수 있다. 그러나 북한 내 투자의 전후방 연쇄 파급효과가 확대되고 이에 따라 국제수지가 개선되기까지는 상당한 시일이 지나야 한다는 점을 명심해야 한다. 경제적 파급효과를 보다 빠르고 크게 발생시키기 위해서는 진출기업 및 우리 정부에서 전문인력 육성을 위한 인적교류, 교육 및 직업훈련 등을 통해 북한 인력의 생산성을 제고시킴과 동시에, 미시경제적 차원에서의 북한인력의 질적 수준 향상에도 심혈을 기울여야 할 것이다. 또한 북한 노동법·제도의 개선과 지역간 인구이동 그리고 특구 지역과 비특구지역과의 임금격차 해소문제 등, 예상되는 제반 노동정책 및 제도 운영상의 어려움을 해소하기 위해 공동의 지혜를 모아야 할 것이다. 이와 관련하여 중국·베트남 등의 개혁개방 정책의 변화추이 및 노동정책 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

2. 북한인력의 효율적 활용방안

가. 인구이동

경제특구의 설정을 통해 개혁·개방을 선도해온 중국은 노동시장에서 대폭적인 개혁을 단행한 바 있다.⁵⁾ 중국은 이러한 노동시장의 변화

4) 짧은 시간 내에 첨단산업 위주의 산업구조 고도화를 시도했던 통일 독일에서의 산업정책이 초래한 경제적 난국은, 바로 이러한 정책적 고려사항이 갖는 중요성을 일깨워준 좋은 본보기가 될 것이다.

5) 예를 들어, 지극히 비효율적이었을 뿐만 아니라 노동유연성을 극단적으로 제약해 왔던 ‘노동배분제’가 1970년 후반 이후 비판을 받아오다가, 급기야 중국 노동부의 중재나 승인 없이도 국민(人民)들이 자유로이 직장을 선택할 수 있는 체제로 전환되었다. 동시에 노동계약(勞動合同)제가 1983년에 도입되어 1986년 이후부터 제도화되고 보편화되었는데, 1996년에는 전체 고용 중 51%가 이 유형에 속하는 것이었다(이근, 「중국의 노동개혁과 북한에 주는 시사점」, 『북한의 노동제

로 인하여 기업내 그리고 기업간 노동유연성이 증대하여 고용유연성 및 노동이동률이 증가하였고, 농촌인구의 도시집중화가 발생하여 대도시 유랑인구가 1989년 당시 5,000만 명에 이르게 되었다.⁶⁾

북한의 경우 경제특구 개발이 본격화되면 단순 노동력은 물론 상당수의 전문인력 및 기술자를 특구의 지역에서 충당해야 할 것으로 보인다. 1996년 현재 나진·선봉지역의 인구는 14만 명에 불과하나 동 지역에 대한 제2단계 개발계획이 완성되는 2010년까지 인구를 100만 명까지 증가시킬 계획이 수립되어 있다는 사실로부터 이를 확인할 수 있다.

한편 특구내 기업의 임금수준을 특구의 지역 기업의 임금수준보다 지나치게 높이 책정할 경우 사회적 혼란이 야기될 가능성이 있으므로, 그 차이를 일정 한도 내에 유지할 필요성이 있다. 이러한 필요성은 중국에서도 이미 체험한 바 있다.⁷⁾ 또한 도농간의 인구이동을 억제하기 위해 농민들에게 토지 소유권을 부여하는 등의 유인책을 마련할 필요가 있으며, 동시에 국영기업의 구조조정과정에서 퇴출되었거나 도시로 유입된 유랑민들을 흡수하기 위해서라도 특구 내에 고용창출 효과가 큰 외국인 투자를 대폭적으로 활성화해 나가야 할 것이다.

일반적으로 경제특구의 활성화는 자금 및 물자는 물론 노동력의 이동을 필수적으로 수반한다. 따라서 특구의 발전은 역외지역과의 교류과정을 통해 북한경제 전체에 파급효과를 미칠 것이다. 이는 단지 특구에서

도와 노동력에 관한 국제비교연구』, 한국노동연구원, 2000 참조).

- 6) 중국의 경우 이농현상으로 1990년 79.8%였던 농업인구 구성비가 불과 6년 후인 1996년에 70.6%로 줄어들었던 사실은, 도농간의 인구이동이 얼마만큼 급속하게 진행되었는지를 잘 보여주는 것이다. 그러나 도시인구 증가율 자체는 개혁초기(1985~1990년)에 1.6% 그리고 1990~1992년 기간 중에는 1.1% 수준으로 감소되고 있어 개혁의 성과가 전국화되면서 도농간의 인구이동이 점차 안정을 되찾아가고 있다. 그리고 1980~1996년 기간 중에는 2차산업 취업자 비율이 49.0%에서 49.8%로 거의 같은 수준에 머물고 있으나, 1차산업 취업자 비율은 30.4%에서 19.0%로 감소하면서 3차산업 취업자 비율이 20.6%에서 31.2%로 증가한 사실은, 중국 개혁과정에서 나타난 도농간 그리고 산업간 노동 이동을 잘 표현해 주고 있다(이근, 앞의 책, 참조).
- 7) 비록 동일 업종내 임금 수준격차가 크지 않더라도 특구 내의 인력은 대부분 선진기업 종사만으로 구성되므로 특구 내의 평균 소득은 역외지역과 큰 격차를 보이게 될 것이다.

소요되는 농수산물이나 건축자재의 공급에 그치는 것이 아니라, 전후방 연계 산업의 신장은 물론이고 특구내 기업과의 경쟁관계에 놓일 국영기업의 체질개선을 촉발하게 될 것이다. 이 때 국유기업에 대해 소유와 경영의 분리, 기업의 자율권 확대, 가격개혁 등의 조치가 뒤따르지 않을 경우 국유기업이 특구내 다른 기업과의 경쟁에서 생존하기는 어려운 것이며, 이러한 과정에서 국유기업의 구조조정과 외국인 직접투자 기업으로의 노동이동이 가속화될 것이다.⁸⁾

나. 임금 및 고용

대북진출을 계획하고 있는 남한기업의 주된 동기를 시장선점과 국내 유희설비의 이전으로 보는 사람이 있다. 이는 초기 대북진출을 단행한 대기업의 상당수가 이에 해당하기 때문일 것이다.⁹⁾ 실제로 1992~1995년의 대북진출은 대기업이 주도하였다. 그러나 1996년 이후부터는 중소기업이 대북진출의 절반 이상을 차지하면서 주도적 역할을 담당하기 시작하였는데, 이들에 있어 북한진출의 가장 큰 동기는 저임노동력의 확보에 있었다.

북한 인력의 적정 임금수준 분석 중 조동호(2000), 김영운(2000) 등의 연구에 의하면, 북한의 대내적 기준(직급 및 직종별)에 따른 임금수준을 고려할 때 미숙련 노동력에 대해 대외적으로 요구하는 임금수준(약 150달러 상당의 월급여)은 상당히 높은 수준이며, 이는 경쟁 대상국인 중국(상해 제외)과 베트남, 미얀마 그리고 인도네시아보다도 크게 높은 수준이다. 그런데 북한이 이러한 임금수준을 요구한 것은 남포에 진출한(주)대우와 한반도에너지개발기구(KEDO)에서 미숙련공에 대해 각각 약 130달러(기본임금 110달러+부수임금 20달러)와 180달러(월 기본임금 110달러, 부수임금 70달러)에 달하는 임금을 지급하였다는 사실에

8) 이러한 예상은 중국의 특구운영과정에서 나타난 결과로부터 추론된 것이다(이에 대한 자세한 내용은 박정동, 『북한의 경제특구』, 한국개발연구원, 1996 참조).

9) 대우, LG상사, 삼성물산, 고합물산 등 대기업이 섬유, 봉제, 의류 등의 분야에 위탁가공형식으로 진출하였으나, 나중에는 부동산업과 관광업으로 사업분야가 확대되어 나갔다.

근거한 것으로 보이며, 이는 대내 임금수준(45달러~90달러로 추정됨)의 2배 이상에 해당되는 것이다.¹⁰⁾

적정임금 수준을 단적으로 정의하기는 어려울 것이지만, 적정임금은 근로자들의 기회비용을 하한선으로 하되 기업의 투자수익률의 한도 내에서 노동의 한계생산성을 감안하여 결정되어야 할 것이다. 조동호(2000)는 1990년 북한 노동력의 한계생산성을 87달러로 추정한 바 있는데, 그 이후 북한의 생산성이 지속적 감소추세를 보이고 있음을 감안할 때, 북한의 대외요구임금 수준은 적절치 못하다는 분석 결과를 제시한 바 있다. 이상과 같은 그 동안의 분석결과 등에 근거하여 최근 북한은 2003년 9월 발표한 「개성공업지구 노동규정」에서 대북투자를 유도하기 위해 투자기업의 종업원 월 최저노임을 50달러(사회보험료 포함 57.5달러)로 정하면서 대외요구 임금수준을 대폭 낮추었다.¹¹⁾

임금결정 문제와 관련하여 동시에 고려해야 할 사항은 바로 채용 및 해고에 관한 법규정이다. 현재 북한의 노동법체계는 「북한 노동법」과 「외국투자기업 노동규정」(1993년 12월 이후)으로 이원화되어 있는데, 대북진출 남한기업의 경우에는 주로 후자가 적용될 것이다. 종래 법규정에 따를 경우, 북한에서의 채용은 노사간의 1 대 1 계약이 아니라 직업동맹과의 단체계약으로 이루어지며, 특히 임금지급 강제성, 최저임금제 적용, 임금수준 상향조정 원칙 등에 의하여 구속을 받는다. 임금(노

10) KEDO에 의한 경수로 사업은 1994년 10월 북미간 북한 핵개발 동결대가로 1,000MW급 경수로 2기를 제공기로 합의한 뒤 한국표준형 원전을 일괄도급 방식(turn-key basis)으로 건설하던 중 최근 북핵위기로 중단상태에 있다. 1999년 10월 기준으로 북한인력 200명과 남한인력 200명이 동원되고 있으며, 기본임금에 간접비(보험료, 세금, 기타)를 합친 비숙련공 월정 임금은 1개월 이상 근무자의 경우 110달러 정도(중식(50달러), 부대비용 그리고 시간외수당을 포함할 경우 약 180달러~200달러) 그리고 1개월 미만 근무자의 경우는 시간당 0.4달러의 기본임금에 30%를 가산한 간접비를 포함하는 수준이다. 한편 숙련공의 경우는 등급(7등급으로 분류)에 따라 최저 138달러에서 최고 220달러 수준의 월정임금(간접비 포함)을 지불한 뒤 매년 2.5% 이내에서 임금 조정이 가능하고 시간외 노동은 기본임금의 50%가 가산된 금액을, 그리고 위험한 작업으로 합의된 근로에 대해서는 20%의 가산임금을 추가 지급하였다.

11) '현대아산'과 '한국토지공사'에 따르면, 이는 2003년 4월 '조선아시아태평양평화위원회'와 협의하여 개성공단 현지 근로자의 기준임금을 사회보장비용을 포함해 65달러선으로 합의한 것보다 낮은 수준이라고 하겠다.

동보수)은 기본급(도급제 또는 정액지불제)과 추가급(가지급제, 상급제, 장려급제 등)으로 구성될 뿐만 아니라 ‘현지인 채용원칙’과 ‘직접채용금지 원칙’ 그리고 ‘타업무 동원금지 원칙’ 등이 적용되며, 해고는 직업동맹조직과 협의하에 불가피할 때만 허용되었다. 따라서 북한은 아직도 노동유연성이 극히 부족한 단계에 머물러 있다. 사회주의의 고질적인 비효율성, 각종 의무노동과 노력경쟁운동(천리마 운동 등) 등을 고려할 때, 기업의 선별적 고용과 자율적 해고가 가능한 중국과 베트남에 비해 북한은 임금외 경쟁에 있어서도 불리하다는 사실에 유념하여야 한다.¹²⁾ 다만, 최근 신의주특별행정구 및 개성공업지구에 적용될 노동규정에서는 이러한 문제점을 해결하고자 하는 적극적인 노력들이 여러 곳에서 발견되고 있다. 특히 근로계약의 노사간 직접체결, 채용기간 및 해고에 대한 기업의 자율성 제고, 근로시간의 탄력적 운용 허용, 임금인상 압력의 경감, 업적급 임금체계 및 임금의 화폐·직접지급, 각종 부가급 등 다양한 임금체계의 성립 가능성, 고용관리에 따른 각종 비용의 경감 및 기준의 명시, 직맹조직을 대체하는 종업원대표제의 운영, 파업권 및 결사의 자유허용 등은 북한 진출 우리 기업의 노무관리에 있어서 상당한 긍정적 변화를 초래할 것으로 예상된다.

다. 노동의 생산성 문제 및 기타 고려사항

선한승(2000)이 지적한 바와 같이, 북한인력은 우선 언어·문화적 이질감이 적고 높은 교육수준을 바탕으로 하고 있어 우리나라 기업이 양질의 노동서비스를 편리하게 활용할 수 있을 것으로 예상된다. 북한은 남한보다 긴 11년간의 의무교육 서비스를 제공하고 있으며, 취학률도 97.9%(1986년 기준)로 남한의 97.3%(1989년 기준)보다 높을 뿐만 아니라 문자해독률에 있어서도 남한의 96%(1991년 기준)를 상회하고 있다는 점은 이러한 예상을 뒷받침해 주고 있다.

12) 현대아산 금강산관광개발사업(1999년 10월 현재)은 남한인력 500명, 북한인력 350명 그리고 조선족 중국인력 150명을 고용하고 있는데, 이는 현지인 채용원칙을 일단 벗어날 수 있었던 좋은 사례라 할 수 있겠다.

그러나 교육의 구체적 내용을 비교해 보면 이러한 단순비교는 문제가 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 교육내용 중 체제이념교육의 비율이 인민학교는 8.8%, 고등중학교는 9.9%에 달하고 있다. 또 추정방법에 따라 차이가 있겠으나 1997년 민족통일연구원의 추정방식에 따르면, 1994년 기준으로 북한은 노동생산성이 남한의 1/10 수준에 불과하다. 물론 이러한 방법이 갖는 한계성을 감안할 필요가 있기는 하지만, 문제는 과연 북한 노동력의 실제 질적 수준이 어느 정도인가 하는 점이다. 여러 선행 연구들은 모두 북한의 노동생산성이 대외요구 임금수준(150US\$)에 크게 못 미치는 것으로 분석하였다. 이렇게 볼 때 당초 예상에 비해 실제 학교교육 내용의 문제성, 사회주의의 비효율성으로 대변되는 작업규율, 그리고 대외요구 임금수준에 못 미치는 노동생산성 등은 일단 북한인력의 질적 평가에 부정적 측면을 보여 주는 것이다.

다만, 북한 노동력의 실질적 가치를 사전적으로 확실히 추정하기는 어려우므로, 가능한 한 낮은 임금수준의 요구와 노동시장 유연성의 요청(채용, 배치, 해고에 대한 결정권 확보노력) 등을 통해서 남한의 대북 진출 기업 스스로가 북한인력의 생산성 향상을 추구해 나가야 할 것이다. 예를 들어, 시장경제에 대한 일반교육을 기초로 고용 초기에 연수교육을 집중적으로 실시하고 이어서 고용기간 중 끊임없는 직업훈련(OJT)을 효율적으로 실시하는 방안을 들 수 있다. 또한 남측 기술자의 장기체류를 통한 기술지도, 제3국 근로자의 동시 고용을 통한 간접교육 그리고 물적 보상 등을 통한 간접적 인센티브제와 성과급제 운영 등을 통해 부단히 생산성 향상에 노력해야 할 것이다.

또 인센티브제도가 자본주의적 발상이라고 보는 북한 근로자들의 거부감을 가급적 감소시켜 주기 위해서라도 임금체계를 ‘필요기준’, ‘직무기준’, ‘능력기준’, ‘성과기준’ 등에 따라 다원적으로 조율하되, 성과급제도를 당분간 ‘집단성과급제도’ 방식으로 도입, 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 물론 이 제도는 구성원 상호간의 협조를 유발하고 자본주의적 경쟁에 대한 거부감을 완화시킬 수 있다는 장점을 보유하고 있지만, 무임승차자(free-rider)의 문제가 발생할 가능성이 있다는 문제점도 지닌다. 따라서 성과급제를 시행할 때 성과급을 현금보다는 현물로 지

급하는 방안을 구상하되, 각종 부대비용을 최소화함으로써 궁극적으로는 임금수준에 부합하는 생산성을 유지할 수 있도록 노사가 협조해 나갈 필요가 있을 것이다.

3. 북한인력 활용시 정책적·실무적 고려사항

지금까지의 남북경협은 민간기업의 투자협력사업보다는 정부 주도의 협력사업이나 남북교역을 중심으로 성장해 왔다. 그동안 민간 투자협력사업이 부진했던 이유는 북한지역의 투자위험, 취약한 산업기반시설, 안정적 투자를 위한 제도 및 행정의 미비, 기업경영상의 제한 때문이며, 대우 등 선발 진출기업의 실패도 기업가들의 투자의지를 약화시키는 원인 중 하나였다.

그러나 최근 북한이 경제개혁을 본격화하면서 외자유치에 적극적인 자세를 보이고 있고, 경협 4개 기본합의서의 발효로 투자안정성이 높아지면서 대북 투자사업에 새로운 전기를 맞고 있다. 특히 북한의 전향적인 개성공업지구 정책이 발표되자 많은 남한 중소기업들이 개성공단 진출 의사를 보이고 있고, 공단개발이 본격화되면 위탁가공 중심으로 진행되던 민간경협도 본격적으로 투자협력의 단계로 들어설 전망이다. 이처럼 투자협력사업이 활성화되면 당연히 기업의 북한인력 활용도 양적으로 성장할 것으로 예상되지만, 이에 따른 북한인력의 관리·개발 문제가 지금보다 더욱 중요한 과제가 될 것이다. KEDO와 북한의 계약에 따라 인력을 활용하는 경수로 분야나 직접적인 인력관리 부담이 없는 위탁가공업과 달리, 투자협력사업은 남측 투자가가 인력관리의 주체가 되고 인력을 어떻게 활용했느냐에 따라 사업의 성패가 좌우되기 때문이다.

그러나 대우의 실패사례에서도 드러났듯이, 북한의 경직된 노동관련 법규정과 남측 투자자를 배제하는 경영관행은 지금까지 남측 투자기업의 효과적인 인력관리를 거의 불가능하게 했다. 합영형태의 투자협력은 남측의 경영참여를 전제로 하고 있음에도 불구하고 인력의 채용, 훈련, 숙련평가, 해고 등에 대한 결정권은 대부분 북측이 행사해 왔다. 또한

임금지급방식도 간접지급을 고수해 오고 있어서 현금임금의 인센티브 효과도 거의 없었다.

본 연구에서 실시한 실태조사에 따르면 일부 업체가 효과적인 인력관리의 가능성을 보여주기는 하지만, 이 역시 북측이 생각하는 사업의 중요성에 많은 영향을 받았다는 사실을 알 수 있다. 중요한 사업으로 판단된 경우에는 특혜가 따랐던 것이다. 또한 투자가들도 대부분 북측의 경직된 노동규정을 인정하고 북측이 배치한 인력수준을 신뢰하는 모습을 보여주었다. 다만 사회주의적 노동관행에 익숙한 북한인력의 작업관리, 생산비용 관리 등의 필요성은 크게 느끼고 있었다. 북한의 투자유치와 남한 기업의 대북 투자사업이 모두 성공하기 위해서는 당연히 이러한 인력활용상의 문제점이 극복될 필요가 있다.

다행인 것은 북한이 2002년부터 내부적으로 노동정책을 크게 바꾸고, 외부적으로는 2002년 9월 발표한 「신의주특별행정구 기본법」과 그 해 11월 발표한 「개성공업지구 노동규정」에서 비록 ‘신의주특별행정구’와 ‘개성공업지구’라는 지역에 한정되기는 하지만 경직된 노동관련 법·제도를 개혁할 의사가 있음을 분명히 밝혔다는 점이다. 아울러 북한이 2002년 7월 이후 생산자 중심의 가격조정, 무상공급과 국가혜택의 정리, 인센티브제도 활용을 통한 평균적 분배의 극복 등 주민들의 생산의욕을 높이기 위한 노동정책 변화를 적극 추진하고 있다는 사실은, 신의주 및 개성공단 진출기업의 성공에 유리한 조건이 될 것으로 전망된다. 특히 개성공단 진출기업은 투자자의 자율적 인력관리를 부분적으로 인정하는 전향적인 노동규정의 적용을 받는 동시에, 경쟁과 효율, 개별 인센티브제, 성과에 따라 차등적으로 지급되는 임금 등을 낮설어하지 않는 ‘변화된’ 북한인력을 활용할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

남북경협이 합법화된 1988년 이후 15년이 경과되고 있지만 북한인력의 본격적 활용은 이제 시작 단계에 있다고 해도 과언이 아니다. 지금까지는 투자자가 현지공장에 자유롭게 드나들거나 상주하며 관리할 수도 없었고, 제도적인 한계 때문에 인력의 채용, 해고, 임금조정 및 인센티브의 제공도 뜻대로 할 수 없었기 때문이다. 그러나 이제는 경협 4개 기본합의서의 발효로 투자자의 권리가 보장되고 임직원과 기술자의 방북과

현지체류가 용이해지면서 보다 효과적인 인력관리의 가능성이 열렸다. 또한 북한 내부의 노동개혁과 맞물린 개성공업지구에서의 전향적인 노동시장 정책이 앞으로 나진·선봉, 신의주 등 다른 경제특구로 확대될 가능성도 존재한다.

이제 북한도 비록 중국, 베트남과 같은 수준은 아니더라도 자본주의 시장경제와의 공존을 위해 노동정책과 노동법제를 점진적으로 개혁하고 있다. 이러한 북한의 노력, 남한 기업의 적극적인 투자의지와 안정적 투자를 위한 제도와 행정의 정비 그리고 북한경제의 발목을 잡고 있는 미국과의 관계개선 등이 어우러진다면 북한도 머지않아 매력적인 투자지가 될 것으로 전망된다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강일천(2003), 「《7·1경제관리개선조치》 1년의 평가와 재해석」, 고려대 북한학회 국제학술세미나.
- 경수로사업지원기획단(1997), 『경수로 사업 관련자료집』.
- 김강식(2001), 「북한의 노동제도와 북한의 인력관리」, 『질서경제저널』, 제4집 2호, 韓國秩序經濟學會.
- 김보근(1995), 「북한노동보수제의 비판적 고찰 - 평등과 효율의 관점에서」, 고려대학교 경제학과 석사학위논문.
- 김성윤(1999), 「남북한사회정책의 비교분석」, 『정책과학연구』, 제9권, 단국대학교 정책과학연구소.
- 김연철(1999), 「남북한 임금 및 근로조건 비교분석」, 안동대학교 사회과학연구소 주최, '99통일문제 학술세미나 발표논문.
- _____ (2000), 「남북경협 활성화와 대북 노동정책 방향」, 『「남북협력시대의 노동시장 및 노동법제」에 관한 정책토론회』, 한국노동연구원.
- _____ (2000), 「남북한 경협의 실태와 북한 인적자원의 활용방안」, 『남북한 화해협력시대의 인적자원개발 정책방향과 전략』, 제6차 KRIVET HRD 정책포럼, 한국직업능력개발원.
- _____ (2003), 「남북 경제협력 10년의 평가: 투자분야」, 『21세기 동북아시아의 남북경협 전략』, KOTRA 편, KOTRA.
- _____ (2003), 「북한경제의 현황과 전망 - 최근 경제관련 변화조치의 효과를 중심으로」, 북한연구소 세미나.
- 김영봉(1998), 『남북교류협력 증진을 위한 전략지역 활용방안』, 국토개발연구원.
- 남성욱·공선영(2003), 「2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구」, 『7.1경제관리개선조치의 평가와 향

- 후전망』, 고려대 북한학연구소 제2회 국제학술세미나 자료집.
- 노용환·연하청(1995), 『북한 인구 보건실태의 정책적 함의』, 보건복지포럼 자료.
- _____(1997), 『남북통일과 북한지역 주민의 생활보호 정책과제』, 정책보고서 97-08, 한국보건사회연구원.
- _____(1997), 『북한의 주민 생활보장정책 평가-국가배급제도 중심으로』, 연구보고서 97-04, 한국보건사회연구원.
- _____(1997a), 『북한 인구센서스의 정책적 함의-인구구조와 특성』, 정책보고서 97-03, 한국보건사회연구원.
- 대한상공회의소·한중민간경제협의회(1998), 『중국진출기업 경영상담 사례집』.
- _____(1998), 『중국진출기업의 노사관계현황과 노무관리 현지화 전략』.
- 동승용·서양원(1995), 『남북경협 이렇게 풀자』, 삼성경제연구소.
- 문무기(2000), 「남북한 노동법제의 비교분석을 통한 법·제도 정비방안」, 『「남북협력시대의 노동시장 및 노동법제」에 관한 정책토론회』, 2000년 9월 6일, 한국노동연구원.
- _____(2003), 「중국 노동법제 변화분석을 통한 북한 노동법제 전망: 근로계약제 및 경영상 이유에 의한 고용조정을 중심으로」, 『노동법연구』, 제14호, 서울대학교 노동법연구회.
- _____(2003), 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』, 한국노동연구원.
- 박은정(1998), 「북한 노동법에 관한 연구」, 이화여자대학교 법학석사학위논문.
- 박정동(1996), 『북한의 경제특구』, 한국개발연구원.
- 박종철(2003), 「미국의 대불량국가 정책 전망 및 파급효과」, 통일연구원 홈페이지. <http://www.kinu.or.kr/main/index.asp>
- 백승욱(2001), 『중국의 노동자와 노동정책: '단위체제'의 해체』, 문학과 지성사.
- 법제처(1991), 『북한법제 개요』.
- 북한경제연구센터(1991), 『북한의 인구동향과 전망』, 북한경제연구센터 연구

- 자료 91-05, 한국개발연구원.
- 북한경제연구센터(1993), 『북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조』, 북한경제연구센터 연구자료 93-01, 한국개발연구원.
- 북한경제전문가 100인 포럼(2003), 『남북경협, 어떻게 할 것인가?』, 북한경제전문가 100인포럼.
- 북한경제포럼(2002), 『북한의 경제운영과 특성』, 학문사.
- 산업자원부(2002), 『남북한 기술이전 촉진방안』, 산업자원부.
- 선한승(1995), 『북한노동자의 적응력 실태와 인력활용 방안』, 한국노동연구원.
- _____(1998), 「북한의 주요 노동규정과 노무관리 전략」, 『통일연구』, 제45호, 1998년 9월호, 현대경제연구소.
- _____(1998), 『남북경제교류와 노동제도의 비교분석』, 한국노동연구원.
- _____(2000), 「남북경제협력시대 기업의 대응 전략: 북한노동력의 실태분석 부문」, 『노무관리』, 2000년 8월호, 노사신문사.
- _____(2000), 「북한노동력수준과 활용방안」, 『인사관리』, 2000년 6월호, 한국인사관리협회.
- _____(2001), 「중국의 노동개혁 실태와 북한노동전망」, 중국길림대 동북아연구소·한국노동연구원·미국동서연구센터(EWC).
- 선한승·에릭 임 편저(2000), 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교』, 한국노동연구원.
- 선한승·윤 호·이은구·에릭 임·김영진(2002), 『사회주의 국가의 노동개혁과 북한모형 연구 - 중국·베트남·헝가리의 노동분야를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 선한승·조명철(2000), 『남북협력과 노동정책』, 한국노동연구원.
- 세종연구소 편(1994), 『북한법제체계와 특색』, 세종연구소.
- 여운승(1994), 「중국 기업에서의 노동계약제 성격과 시행성과에 관한 연구」, 『경제연구』, Vol.15, No.2, 한양대학교.
- 오강수(2000), 「최근 북한의 기업관리체계 개편의 특징과 방향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제2권 제2호, 한국개발연구원 북한경제팀.
- 유완영(2000), 「기업시각에 본 대북사업의 문제점과 대응」, 『통일경제』, 통권

- 제66호, 현대경제연구소.
- 유한수·이영선 편(1997), 『북한진출기업전략』, 연세대학교통일연구권 연구
총서 ④, 도서출판 오름.
- 윤진기(2001), 「남북경협에 있어서 북한 노동법의 역할 제고를 위한 실천적
과제」, 『노동법학』, 노동법학회.
- 이 근(2000), 「중국의 노동개혁과 북한에 주는 시사점」, 『북한의 노동제도와
노동력에 관한 국제비교연구』, 한국노동연구원.
- 이삼식 외(1999), 『남북한 인구변동과 통일시 사회·인구학적 정책과
제』, 한국보건사회연구원
- 이상준(1997), 『통일 이후 남북간 인구이동의 안정화방안 연구』, 국토연 97-
53, 국토개발연구원.
- 이온죽(1989), 『북한사회 연구-사회학적 접근』, 서울대학교 출판부.
- 이종원·이상돈(1999), 「결합방식을 이용한 예측모형의 효율성 분석」, 『응용
경제』, 제1권 1호.
- 이주철(2000), 「북한에서의 노동조합 독자성 논쟁」, 『논쟁으로 본 한국사회
100년』, 역사비평사.
- 이철수(1994), 『북한노동법』, 한국노동연구원(내부자료, 미간행).
- _____(1995), 「북한의 노동법」, 『통일문제연구』, 1995년 하반기, 평화문제연
구소.
- 정영화(1996), 「북한 외국인기업의 고용법제와 거래비용에 관한 연구」, 1996
년 하반기 통일원 교류협력국 주제발표 논문.
- _____(1999), 「남북한 및 중국의 노동시장과 노동법제 비교」, 『통일경제』,
통권 제60호, 현대경제연구소.
- 정유진(2002), 「북한의 노동행정(노동관리)와 임금」, 『北韓調査研究』, 제5권
2호, 통일정책연구소
- 조동호(1993), 「남북한 교역의 내국간 거래 승인문제와 우리의 입장」, 『KDI
정책포럼』, 제35호.
- _____(1998), 『대북 투자시 효율적 임금관리 방안』, 연구자료 98-07, 한국개
발연구원.
- _____(2000), 「북한 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 대한 연구」, 『남북협

- 력과 노동정책』, 한국노동연구원.
- _____(2000), 『북한 노동력 수준의 평가와 활용방안』, 한국개발연구원.
- _____(2000), 『북한의 노동제도와 노동력 실태』, 한국개발연구원.
- 조동호·박진·정연호·신지호(2002), 『북한경제 발전전략의 모색』, 한국개발연구원.
- 조동호·최병선(1994), 『남북한 시범적 경제협력사업의 추진방향』, 정책보고서 94-01, 한국개발연구원.
- 조현준(1992), 『중국 국영기업의 고용·임금제도 개혁』, 대외경제정책연구원.
- _____(1997), 『중국내 외자기업의 노무관리 실태와 개선방안』, 대외경제정책연구원.
- 주중한국대사관·중중한국상회(1998), 『중국투자기업 노무관리 가이드』, 지역순회간담회자료.
- 중소기업진흥공단(2003), 『중소기업 남북경협 실무절차 및 추진사례』, 중소기업진흥공단.
- _____(2003), 『중소기업 대북진출반응도 조사보고서』, 중소기업진흥공단.
- 차재성(2001), 『남한사람 차재성 북한에 가다』, 아침이슬.
- 최성환(1979), 「북한 유일사상체계의 분석과 사회주의 노동법에 나타난 작용과의 관련성 연구」, 『연구논문집』, 제3집, 조선대학교 통일문제연구소. 발간 학회지.
- 최종고(1990), 「북한법의 구조와 사상」, 계간 『북한연구』, 1990년 겨울, 대륙연구소.
- 통일부(2003), 『2004 북한개요』.
- _____(2003), 『2003 북한이해』, 통일교육원.
- _____(2003), 『2003 통일백서』.
- _____(2003a), 『남북경협 합의서 해설자료』.
- 한국개발연구원 편(2000), 「노동규율규정에 대한 법규해설」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제2권 6호, 한국개발연구원 북한경제팀.
- 한국경영자총협회(2000), 『북한의 노동법제』.
- 한국국제노동재단(2003), 『베트남 진출기업 노무관리 안내서』.
- 한국법제연구원(1994), 『북한의 외국인투자법제』, 북한법제분석 94-1.

_____(1995), 『중국의 ‘사회주의시장경제’와 최근의 법제발전』, 외국법제분석 95-3.

한국은행조사부(1998), 『북한의 경제정책 변천 추이와 전망』, 조사연구자료 98-17, 한국은행 조사부.

허병도(2002), 「주체사상과 실정법을 통해 본 북한의 노동사상」, 『경남법학』, 제17집, 경남대학법학연구소.

국가정보원 홈페이지 <http://www.nis.go.kr>

조선신보 <http://korea-np.co.jp>

조선일보 nk chosun <http://nk.chosun.com>

조선통신 <http://www.kcna.co.in/index-k.htm>

KOTRA nk <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/main.jsp>

통일교육원 <http://www.unikoreoedu.go.kr/>

통일부 <http://www.unikorea.go.kr/>

통일연구원 <http://www.kinu.or.kr/main/index.asp>

<북한문헌>

리기섭(1994), 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』, 사회과학출판사.

방계문(1964), 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』, 과학원출판사.

<일본문헌>

大内憲昭(1995), 『法律からみた北朝鮮の社會-朝鮮民主主義人民共和國基本法令集付』, 明石書店(東京).

金圭昇(1990), 『南・北朝鮮の法制定史』, 社會評論社(東京).

大木 雅夫(1992), 『資本主義法と社會主義法』, 上智大學 法學叢書 第15巻, 有斐閣.

社會主義法研究會 編(1992), 『社會主義法の容態と分岐』, 法律文化社(京都).

張君三(1994), 『金日成と北朝鮮法令』, 啓文社(京都).

_____(1995), 『北朝鮮はどう変わるか』, ベストブック(東京).

- 福島正夫(1974), 『朝鮮民主主義人民共和國社會主義憲法』, 日本評論社(東京).
- 大内憲昭(1989), 『朝鮮社會主義法』, 社會主義法研究年譜 No.9, 『アジアの社會主義法』, 『社會主義法研究會 編』, 法律文化社(京都).
- 小森田秋夫(1991), ゆれうごく社會主義法 - 「經濟活動」と「勞働の權利」, 『法學セキナ-』, 91・4(通卷 第436号), 日本評論社(東京).
- 小牧輝夫・中川雅彦(1992), 「1991年の朝鮮民主主義人民共和國」, 『アジア動向年譜』, アジア經濟研究所(東京).

<영미문헌>

- Bates, J.M. and C.W. Granger(1969), "The Combination of Forecast," *Operational Research Quarterly*, pp.451~468.
- Bischoff, C.W.(1989), "The Combining of Macroeconomic Forecasts" *Journal of Forecasting*, pp.293~314.
- Clemen, R.T.(1986), "Combining Forecasts; A Review and Annotated Bibliography," *International of Business and Economic Statistics*, pp.559~583.
- Clemen, R.T. and R.L. Winkler(1986), "Combining Economic Forecasts," *Journal of Business and Economic Statistics*, pp.39~46.
- Cooper, J.P. and C.R. Nelson(1975), "The Exante Prediction Performance of the S.T. Louis and FRB-MIT-PENN Econometric Models and Some Results on Composite Predictors," *Journals of Money, Credit, Banking*, pp.1~32.
- Coulson, R.E., and R.P. Robinson(1993), "Forecast Combination in a Dynamic Setting," *Journal of Forecasting*, pp.63~67.
- Diebold, F.X.(1988), "Serial Correlation and the Combining of Forecasts," *Journals of Business and Economic Statistics*, pp.39~46.
- Eberstadt and Banisater(1984), *North Korea : Population Trends and Prospect*, Center for International Research, U.S. Bureau of the Census.
- Granger, C.W.J and R. Ramanathan(1984), "Improved Methods of Combining

Forecasts," *Journal of Forecasting*, pp.197~201.

Kang Heejoon(1986), "Unstable Weight in the Combination of Forecasts",
Management Science, Vol.32, No.6.

Dickinson. J.P(1975), "Some Comments on the Combination of Forecasts",
Operational Research Quarterly, Vol.26, No.1.

Newbold, P. and C.W.J. Granger(1974), "Experience with Forecasting
Univariate Time Series and the Combination of Forecasts,"
Journals of the Royal Statistical Society, pp.131~164.

Winkler, R.L(1984), "Combining Forecasts", Ch2 in Makridakis et al. pp.289
~295.

Winkler, R.L. and S. Makridakis(1983), "The Combining of Forecasts,"
Journals of the Royal Statistical Society, pp.150~157.

부 록

- 〈부록 1〉 회귀모형을 이용한 전망
- 〈부록 2〉 추정결과에 대한 평가
- 〈부록 3〉 예측 절차
- 〈부록 4〉 정보기준 접근법에 의한 ARIMA모형 선정방법
- 〈부록 5〉 결합방식에 의한 예측절차
- 〈부록 6〉 조선민주주의인민공화국 신의주특별행정구기본법(발체)
- 〈부록 7〉 개성공업지구 로동규정

〈부록 1〉 회귀모형을 이용한 전망

예측을 시행하고자 하는 경우에 다양한 접근법을 시도할 수 있다. 그렇지만, 인구와 관련된 변수를 추정하고자 할 때는 인구라는 변수의 속성을 감안하여 추정모형을 설정하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 이러한 점을 고려하여, 통상적으로 전통적인 추세모형과 지수곡선(exponential curve)모형에 근거한 회귀분석을 시도하였다.

전통적인 추세모형은 시간의 흐름에 따라 총인구의 변화추이가 반영된다는 가정하에 회귀모형을 설정하는데, 일반적으로 다음과 같이 모형이 설정된다.

$$POP = \alpha + \beta_1 TREND + \beta_2 TSQ + \varepsilon$$

단, POP 는 북한 총인구, $TREND$ 는 시간추세, TSQ 는 시간추세의 제곱값을 나타낸다. 그리고 상기와 같은 추세모형에서 설명변수에만 $\log$ 값을 부여한 ‘반대수모형(semi-log model)’을 예측에 활용하기도 한다. 이 경우 회귀모형은 다음과 같아진다.

$$POP = \alpha + \beta \log (TREND) + \varepsilon$$

한편 인구의 증가 등과 같은 장기적 변화 추이를 설명하는 데 널리 사용되는 모형으로 지수곡선모형이 있다. 지수곡선모형은 다음과 같은 형태를 지닌다.

$$POP = a b^t e^\varepsilon$$

그런데 위의 모형이 비선형 방정식으로 표현되어 있으므로, 이를 직접 회귀분석에 활용할 수 없다는 점을 감안하여 위 식의 양변에 $\log$ 를 취하여 실제 추정에 활용할 모형을 아래와 같이 도출하게 된다. 이 경우에도 필요에 따라 시간 추세의 제곱항을 설명변수로 추가 도입할 수 있다.

$$\log POP = \alpha + \beta TREND + \varepsilon$$

여기서, $\alpha = \log a$, $\beta = \log b$ 이다.

이상과 같은 두 모형은 인구변화 추이를 설명하는 전통적인 접근법에 근거하고 있으며 시간변수(*TREND*) 이외의 자료를 이용할 필요가 없다는 장점을 지닌다.

〈부록 2〉 추정결과에 대한 평가

일단 회귀모형을 이용하든, ARIMA 모형을 이용하든 간에 주어진 모형이 예측목적에 활용될 수 있는지 여부를 판정할 필요가 있다. 이러한 목적에 활용될 수 있는 검정방법에는 적합도 검정 및 변환점 검정 등이 있다.

1) 역사적 의태분석(Historical Simulation)에 의한 적합도 검정

적합도 검정(goodness-of-fit test)은 추정식에 근거하여 도출된 예측치가 실제 값을 얼마나 근접되게 재현시켜 줄 수 있는지를 평가해 보기 위하여 사용된다. 본 연구에서는 적합도 검정을 위하여 *RMSPE*를 이용할 것이다. *RMSPE*는 다음과 같이 정의된다.

$$RMSPE = 100 \times \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left(\frac{X_{SIM} - X_{ACT}}{X_{ACT}} \right)^2}$$

여기서 X_{ACT} 는 실제치, X_{SIM} 은 역사적 의태분석에 의해 도출된 예측치, n 은 역사적 의태분석 기간을 나타낸다.

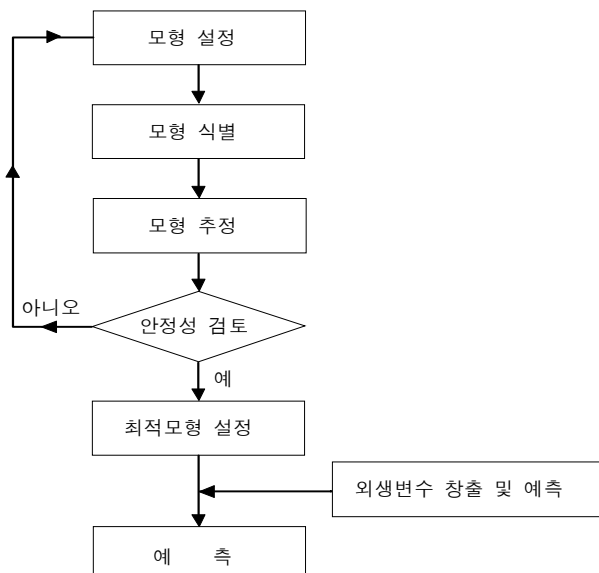
2) 변환점 검정(turning-point test)

변환점 검정은 예측치와 실제치를 그래프를 이용하여 대비시켜 봄으로써 실제치의 움직임을 예측치가 제대로 추적하고 있는지를 육안으로 살펴보는 판별법이다.

〈부록 3〉 예측 절차

본격적인 예측은 예측모형을 선정하기 위한 제반 검정을 통과한 모형을 이용한다. 예측은 예측대상 시기에 따라 사후적 예측(ex-post forecast)과 사전적 예측(ex-ante forecast)으로 구분할 수 있다. 사후적 예측은 이미 지난 과거를 예측하는 것이라는 점에서 순수한 의미에서 예측이라고 볼 수 없기는 하지만, 회귀모형의 예측력을 평가하는 방법으로 활용된다. 한편 사후적 예측결과와 회귀모형의 예측력이 우수한 것으로 확인되면, 진정한 의미의 예측이라 할 수 있는 사전적 예측을 실시하게 된다. 여기서 사전적 예측이란 모형의 추정기간 밖에 존재하는 종속변수의 미래값을 예측하는 것을 말한다.

〈회귀모형을 이용한 사전적 예측절차〉



한편, 사전적 예측을 실시하기 위해서는 우선 사전적 예측에 사용할 설명변수의 예측치를 먼저 확보하고 있어야 한다. 통상적으로 단일 변량에 대한 ARIMA 모형을 이용하여 설명변수에 대한 예측치를 도출하고, 이를 사전적 예측에 활용한다.

이상과 같은 회귀모형을 이용한 예측절차를 요약하면 앞의 그림과 같다.

〈부록 4〉 정보기준 접근법에 의한 ARIMA모형 선정방법

시계열 Y_t 에 대한 $ARIMA(p, q)$ 모형은 다음과 같이 표현된다.

$$Y_t = \alpha_1 Y_{t-1} + \alpha_2 Y_{t-2} + \cdots + \alpha_p Y_t + e_t + \beta_1 e_{t-1} + \cdots + \beta_q e_{t-q} \quad (1)$$

식 (1)의 우변중 Y_t 의 시차항으로 구성된 부분은 자기회귀(autoregressive) 부분이고, 오차항의 시차항으로 구성된 부분은 이동평균(moving average) 부분을 나타낸다. 식(1)에서 Y_t 대신 Y_t 를 d 번 차분(差分)한 $\Delta^d Y_t$ 로 대체하면 자기회귀 누적이동평균(Autoregressive Integrated Moving Average : $ARIMA$) 모형이 되며, 이를 $ARIMA(p, d, q)$ 와 같이 나타낸다. $ARIMA(p, d, q)$ 는 Y_t 를 d 번 차분한 변수 $\Delta^d Y_t$ 가 $ARIMA(p, q)$ 를 따른다는 것을 의미한다.

$ARIMA$ 모형에 근거한 추정은 다음과 같이 진행한다. 첫째, 원래의 변수를 1회 또는 2회 차분해 줌으로써 시계열 Y_t 를 안정적(stationary) 시계열로 전환한다. 이 때 주어진 시계열이 그 자체로서 안정성을 지니는 경우에는 차분할 필요가 없다. 둘째, 이와 같이 안정적 시계열을 얻으면 $ARIMA$ 모형의 최적차수(p, q)를 선정한다.

$ARIMA$ 모형을 추정하기 위하여 사용하는 추정기법은 최우추정법(Maximum Likelihood Estimation: MLE)이다. MLE 추정법이 지니는 장점은 추정치가 대표본에서 통계적으로 효율적이라는 점이다. 반면 MLE는 비선형 모형의 최적화문제를 풀어야 한다는 계산상의 어려움이 있다.

$ARIMA$ 모형의 최적차수(p, d, q) 결정 기준으로는 모형의 설명능력과 절약성 등이 사용된다. 이 때 모형의 설명능력은 우도(likelihood)로서 측정될 수 있고, 모형의 절약성은 복잡한 모형보다는 간결한 모형이

선호되어야 한다는 것을 의미하므로, 절약성이 높은 모형을 선정하기 위해서는 주어진 모형에 추정해야 할 계수의 수가 많은 경우 그에 해당하는 벌칙을 가해준다. 하지만 모형의 설명력과 절약성은 상충되는 (trade-off) 측면이 있으므로, 두 가지 기준을 적절하게 반영할 수 있도록 고안된 모형 선택기준이 필요하다. 이러한 필요에 의하여 Akaike (1974)에 의하여 개발된 모형 선택기준이 바로 AIC(Akaike Information Criterion)이다. AIC 통계량은 식(2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$AIC = -2 \log L + 2n \quad \text{..... (2)}$$

여기서 n 은 파라미터 수, $\log L$ 은 대수 우도값(log-likelihood)을 각각 나타낸다. 최적모형은 AIC 통계량의 값이 최소가 되는 모형이다.

본 연구에서는 *ARIMA* 모형의 최적시차를 선택하기 위하여 p , d 및 q 의 값을 각각 2 이하의 값으로 제한하였으며, 이 중 AIC 값이 최소화 되는 모형을 최적모형으로 선정하였다. p 와 q 값의 한도를 각각 2로 제한한 것은 *ARIMA* 모형의 단순성 조건과 안정성 조건을 만족시키기 위한 것으로, 가급적이면 추정계수의 수를 작게 유지하려고 하였기 때문이며, d 의 값을 2 이하로 제한한 것은 대부분의 경제 시계열자료가 2차 차분을 통하여 안정성을 지닌다는 점을 감안한 것이다.

한편, 최적모형을 선정하기 위해서 AIC 통계량뿐만 아니라, 미래 예측의 효율성을 높이기 위하여 추정계수의 통계적 유의성을 함께 고려하였다. 또한 최우추정법을 사용하는 때에 *ARIMA* 모형이 수렴하지 않는 경우는 최적모형 선정 대상에서 제외하였다. 이상과 같은 기준을 만족시키는 최종적인 *ARIMA* 모형을 이용하여 예측을 실시하였다.

〈부록 5〉 결합방식에 의한 예측절차

일반적으로 서로 다른 이론적 배경과 기본가정에 입각하고 있는 모형들을 이용하여 추정 및 예측을 시행하게 되면, 각 모형이 서로 다른 정보집합을 활용하고 있다는 점에서 고려할 수 있는 모든 정보를 최대한 활용하지 못하게 된다. 이러한 점을 감안할 때, 특정 모형추정기법에 의하여 도출된 개별적 예측치는 정보집합의 활용이라는 측면에서 최적이라고 할 수 없다.

한편, 두 가지 이상의 상이한 모형에서 도출되는 각 예측치를 선형 결합함으로써 도출되는 결합예측치는 각 모형에서 사용하고 있는 정보를 모두 사용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 결합예측을 실시하게 되면 보다 많은 정보를 활용하게 된다는 점에서 예측의 불확실성을 감소시킬 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 결합예측방법(結合豫測方法, combining forecast)은 적어도 논리적인 차원에서는 개개의 예측방법보다 더 좋은 예측방법이 된다.

결합예측방식에는 다양한 방법이 존재하지만, 이하에서는 본문에서 사용된 분산최소화방법과 회귀분석방법을 이용한 결합예측방법에 대해서 소개하고자 한다.

1) 결합예측오차의 분산최소화방법(The variance covariance method)

결합예측오차의 분산을 최소로 하는 결합방법은 Bates and Granger (1969)에 의해서 최초로 제안된 방법으로 개별예측오차가 불편성(不偏性, unbiased)을 지니고, 분산이 안정적(stationary)일 때 이와 같은 결합예측의 평균제곱오차는 항상 개별예측의 평균제곱오차보다 작게 된다는 논리에 근거하고 있다.

이제, 예측대상 변수를 y_t 라 하자. 이 때, y_t 에 대한 두 개의 불편 예

측치를 f_1 과 f_2 라 하면, 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$y_t = f_{1t} + \varepsilon_{1t} \text{와 } y_t = f_{2t} + \varepsilon_{2t} \quad \text{..... (1)}$$

여기서 ε_1 , ε_2 는 예측오차로서, 평균이 0이고, 분산이 각각 σ_1^2 , σ_2^2 이고 공분산이 σ_{12} 이다.

결합예측치는 두 예측치 f_1 과 f_2 를 선형결합함으로써 도출할 수 있다. 즉, 결합 예측치는 다음과 같은 예측치이다.

$$c_t = \lambda_1 f_{1t} + \lambda_2 f_{2t} \quad \text{..... (2)}$$

이 때 가중치로서 활용될 λ_1 , λ_2 의 값을 결정하는 문제가 결합예측의 핵심이다. 가중치 λ_1 , λ_2 값을 결정하기 위해서 결합예측치가 불편성을 지니고 있다고 가정하자. 그러면,

$$\begin{aligned} y_t - c_t &= y_t - \lambda_1(y_t - \varepsilon_{1t}) - \lambda_2(y_t - \varepsilon_{2t}) \\ &= (1 - \lambda_1 - \lambda_2)y_t + \lambda_1\varepsilon_{1t} + \lambda_2\varepsilon_{2t} \quad \text{..... (3)} \end{aligned}$$

가 성립하므로, 결합예측치가 불편성을 만족하기 위하여 위 식의 기대값이 0이 되어야 한다. 그런데 가정에 의하여 각 예측치가 불편성을 지니고 있으므로, $E[\varepsilon_{1t}] = E[\varepsilon_{2t}] = 0$ 가 성립하므로, $(1 - \lambda_1 - \lambda_2) = 0$ 이 성립하여야 한다. 이로부터

$$\lambda_1 + \lambda_2 = 1 \quad \text{..... (4)}$$

라는 관계를 도출할 수 있다.

한편, 결합예측오차의 분산은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \sigma_c^2 &= E[y_t - c_t]^2 = E[(1 - \lambda_1 - \lambda_2)y_t + \lambda_1\varepsilon_{1t} + \lambda_2\varepsilon_{2t}]^2 \\ &= E[\lambda_1\varepsilon_{1t} + (1 - \lambda_1)\varepsilon_{2t}]^2 = \lambda_1^2\sigma_1^2 + 2\lambda_1(1 - \lambda_1)\sigma_{12} + (1 - \lambda_1)^2\sigma_2^2 \\ &= \lambda_1^2(\sigma_1^2 + \sigma_2^2 - 2\sigma_{12}) - 2\lambda_1(\sigma_2^2 - \sigma_{12}) + \sigma_2^2 \quad \text{..... (5)} \end{aligned}$$

여기서 $\sigma_1^2 = E[\varepsilon_{1t}^2]$, $\sigma_2^2 = E[\varepsilon_{2t}^2]$, $\sigma_{12} = E[\varepsilon_{1t}, \varepsilon_{2t}]$ 이다.

이제 식(5)를 λ_1 과 λ_2 에 대하여 미분하고, 그 값을 0으로 놓은 후에 도출된 1차 조건을 정리하면, 결합예측오차의 분산을 최소화하는 λ_1 과 λ_2 를 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$\lambda_1 = \frac{(\sigma_2^2 - \sigma_{12})}{D} \text{ 및 } \lambda_2 = \frac{(\sigma_1^2 - \sigma_{12})}{D} \dots\dots\dots (6)$$

여기서 $D = \sigma_1^2 + \sigma_2^2 - 2\sigma_{12}$ 이다.

위의 식을 보면 최적(最適)의 선형결합(線形結合)에 사용되는 가중치가 예측오차의 분산과 공분산에 의해 결정되고 있는 것을 알 수 있는데, 바로 이러한 점과 관련하여 예측오차의 분산과 공분산에 의하여 결합예측치를 도출한다는 의미에서 이 방식을 Variance-covariance 방법이라 한다.

한편, Newbold and Granger(1974)는 이 방법을 발전시켜 m 개의 예측치를 결합할 수 있는 일반적인 방법을 제시하였다.

y_n 변수에 대하여 각각 m 개의 예측치 $f_{n_j}(j = 1, \dots, m)$ 가 존재한다고 하자. 이 때, 각 변수에 대한 예측오차를 $\epsilon_n = y_n - f_n$ ($l^T = (1, 1, \dots, 1)$)라 하면, 결합예측치(c_n)와 가중치의 합($\lambda_n^T l$)은 아래와 같이 표현된다.

$$c_n = \lambda_n^T f_n, \lambda_n^T l = 1 \dots\dots\dots (7)$$

여기서 $\lambda_n^T = (\lambda_{n_1}, \lambda_{n_2}, \dots, \lambda_{n_m})$ 이다.

이로부터 결합예측오차의 분산이 최소가 되도록 하는 결합가중치는 다음과 같이 결정된다.

$$\lambda_o = \frac{\sum^{-1} l}{l^T \sum^{-1} l} \dots\dots\dots (8)$$

여기서, $E(\epsilon_n \epsilon_n^T) = \sum$: 예측오차의 분산-공분산 행렬이다.

본 연구에서는 회귀모형과 ARIMA 모형 등 2가지 예측방법에 의해

도출된 각각의 예측치를 이와 같은 방법을 이용하여 결합하여 결합예측치를 도출하였다. 결합예측 과정을 좀더 자세하게 설명하면 다음과 같다. 먼저 가중치를 도출하려면, 각 예측모형의 과거시기에 대한 예측치가 필요하다. 따라서 각 예측모형에 대해 역사적 의태분석을 실시하여 사후적 예측치를 산출해낸다. 다음으로 도출된 사후적 예측치를 이용하여 구하고자 하는 종속변수인 Y_t 에 대해서 회귀분석을 실시한다. 이 때 각 회귀계수의 합이 1이 되도록 제약을 가하여야 한다. 예컨대, 각 예측모형의 사후적 예측치를 아래와 같이 정의하면,

회귀모형의 사후적 예측치 : $f\text{-}Reg$

ARIMA모형의 사후적 예측치 : $f\text{-}Arima$

추정방정식은 아래와 같이 설정된다.

$$Y_t = \beta_1 f_{Reg} + \beta_2 f_{Arima}$$

이 때 $\beta_1 + \beta_2 = 1$ 이 성립하여야 한다.

위의 식을 추정하여 도출된 회귀계수 β_1, β_2 를 가중치로 삼아, 각 모형으로부터 사전 예측된 개별예측치에 대한 선형결합을 계산함으로써 결합예측치를 도출할 수 있다.

2) 회귀분석방법에 의한 가중치 선정방법(The regression based method)

앞서 살펴본 결합예측오차의 분산최소화방법(VCM)은 개별예측치들이 불편성(unbiasedness)을 지닌다는 가정하에서 도출된 가중치를 이용하고 있다. 하지만 현실적으로 개별예측치들이 불편성을 지니지 못하는 경우가 많다. 이러한 점을 감안하여, Granger and Ramanathan은 개별예측치들이 편의(bias)를 지니고 있는 경우에도 결합예측치가 불편성을 유지할 수 있는 결합예측방식을 개발하였다. Granger and Ramanathan은 결합예측에 사용되는 가중치를 회귀분석을 통하여 산출할 것을 제안하였다. 이러한 점에서 이들이 제안한 결합예측방식을 회귀분석방법에

의한 가중치 선정방법이라 부른다.

이들의 방법에 의하여 결합예측치를 도출하는 방법을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 첫째, 예측대상변수를 종속변수로, 그리고 각 예측모형으로부터 도출된 개별예측치들을 설명변수로 놓은 후에 회귀분석을 실시한다. 둘째, 도출된 각 회귀계수를 해당 개별예측치에 대한 가중치로 사용함으로써 결합예측치를 산출한다.

이 방법은 각 예측모형으로부터 사후적 예측치를 도출한 후에, 이를 이용하여 구하고자 하는 종속변수에 대해서 회귀분석을 실시한다는 점에서 앞서 분산최소화방식과 동일하다. 하지만 이 방법에서는 상수항이 포함된다는 점과 회귀계수에 대하여 그 합이 1이 되어야 한다는 제약을 가하지 않는다는 점에서 분산최소화방식에 비하여 차이를 지닌다.

〈부록 6〉 조선민주주의인민공화국 신의주특별행정구기본법(발췌)
(2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 채택) 중 노동관련 규정

제2장 경 제

- 제18조 신의주특별행정구에서 주민이 노동하는 나이는 16살부터이다.
국가는 노동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 노동을 금지하도록 한다.
- 제19조 국가는 신의주특별행정구에서 근로자들의 노동시간을 하루 8시간, 주 48시간을 초과하지 않도록 한다.
- 제20조 국가는 신의주특별행정구에 창설된 기업이 공화국의 로력을 채용하도록 한다. 필요한 직종에는 구행정부의 승인을 받아 다른 나라 사람으로 쓸수 있다.
- 제21조 국가는 신의주특별행정구에서 근로자들의 최저로임기준을 구행정부와 공화국 해당 기관이 합의하여 정하도록 한다.
- 제22조 국가는 신의주특별행정구에서 유급휴가제, 사회보장제 같은 노동시책을 바로 실시하도록 한다.

제4장 주민의 기본권리와 의무

- 제42조 신의주특별행정구의 주민으로 되는 조건은 다음과 같다.
1. 신의주특별행정구가 조직되기 이전에 거주한 자
 2. 공화국국민으로서 신의주특별행정구의 요구에 따라 구안의 기관 또는 기업에 취직한 자
 3. 다른 나라 사람으로서 합법적인 직업을 가지고 구에 7년이상 거주한 자

4. 최고립법기관 또는 장관이 추천한 자

제43조 주민은 사회생활의 모든 분야에서 누구나 똑같은 권리와 의무를 지닌다. 성별, 국적별, 민족별, 인종별, 언어, 재산과 지식정도, 정견, 신앙에 따라 주민은 차별 당하지 않는다.

제44조 신의주특별행정구에서 17살 이상의 주민은 선거할 권리와 선거받을 권리를 가진다. 법에 의하여 선거권을 빼앗긴 자는 선거할 권리와 선거 받을 권리를 가지지 못한다.

제45조 주민은 언론, 출판, 집회, 시위, 파업, 결사의 자유를 가진다. 이 권리는 신의주특별행정구의 해당 법규에 의하여 보장된다.

제46조 주민은 신앙의 자유를 가진다. 그 누구도 종교를 사회질서를 해치는데 리용할 수 없다.

제47조 주민은 인신과 주택의 불가침권, 서신의 비밀을 보장받는다. 법에 근거하지 않고는 주민을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색할 수 없다.

제48조 주민은 신소와 청원을 할 권리를 가진다. 신의주특별행정구는 주민의 신소와 청원을 공정하게 심의, 처리한다.

제49조 주민은 거주이전, 여행의 자유를 가진다. 공화국의 다른 지역 또는 다른 나라로 이주하거나 여행하는 질서는 신의주특별행정구가 정한다.

제50조 주민은 노동에 대한 권리를 가진다. 희망과 재능에 따라 주민은 직업을 선택할 수 있으며 노동에 따르는 보수를 받는다.

제51조 주민은 휴식할 권리를 가진다. 신의주특별행정구에서 주민은 공화국이 정한 공휴일, 명절일의 휴식을 보장받으며 다른 나라 사람은 민족적 풍습에 따르는 휴식을 보장받을 수 있다.

제52조 주민은 치료받을 권리를 가진다. 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 사회보험과 사회보장제에 의한 물질적 방조를 받는다.

제53조 주민은 교육을 받을 권리를 가진다. 이 권리는 신의주특별행정구의 교육시책에 의하여 보장된다.

제54조 주민은 과학과 문학예술활동의 자유를 가진다. 신의주특별행정

- 구는 법에 따라 저작권과 발명권, 특허권을 특별히 보호한다.
- 제55조 여자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다. 신의주특별행정구는 산전산후휴가제 같은 시책으로 애기어머니와 어린이를 보호한다.
- 제56조 주민은 결혼의 자유를 가진다. 신의주특별행정구는 법에 따라 결혼과 가정을 보호한다.
- 제57조 신의주특별행정구에서 주민권을 가지지 못한 다른 나라 사람은 주민과 같은 권리와 의무를 지닌다. 그러나 주민권을 가지지 못한 다른 나라 사람은 선거할 권리와 선거 받을 권리, 구예산으로 실시하는 사회적 혜택을 받을 권리를 가지지 못한다.
- 제58조 신의주특별행정구의 공화국공민은 조국보위의무를 지닌다. 신의주특별행정구에서 군대초모 질서는 따로 정한다.
- 제59조 법규는 주민의 의사와 이익의 반영이며 구관리의 기본수단이다. 주민은 신의주특별행정구에서 제정한 법규를 존중하고 엄격히 준수하여야 한다.

부 칙

- 제1조 이 법은 채택한 날부터 실시한다.
- 제2조 신의주특별행정구에는 조선민주주의인민공화국 국적, 국장, 국기, 국가, 수도, 령해, 령공, 국가안전에 관한 법규 밖의 다른 법규를 적용하지 않는다.
- 제3조 신의주특별행정구에서 법규제정은 이 법에 엄격히 준하여 한다.
- 제4조 이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다.

〈부록 7〉 개성공업지구 노동규정

(최고인민회의 상임위원회 결정 제2호)

제1장 일반규정

제1조 (사명)

이 규정은 개성공업지구의 기업에 필요한 로력의 채용과 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 기업의 경영활동과 종업원의 노동생활조건을 원만히 보장하는데 이바지한다.

제2조 (적용대상)

이 규정은 공업지구에 창설된 기업(지사, 영업소, 사무소 포함)과 종업원에게 적용한다.

제3조 (로력의 채용원칙)

기업에 필요한 로력은 공화국의 로력으로 채용한다.

필요에 따라 기업은 남측 및 해외동포, 외국인로력을 채용할수도 있다.

제4조 (노동조건외 보장)

기업은 종업원들에게 안전하고 문화위생적인 노동조건을 보장하고 그들의 생명과 건강을 보호한다.

제5조 (로임외 제정)

종업원의 로임은 종업원월최저로임에 기초하여 기업이 정한다.

제6조 (로력동원의 금지)

기업의 경영활동과 관련이 없는 일에는 종업원을 동원시킬수 없다. 자연재해 같은 어찌할수 없는 사유가 발생하였을 경우에도 기업의 동의를 받아야 종업원을 동원시킬수 있다.

제7조 (감독통제기관)

공업지구에서 기업의 로력채용과 관리사업에 대한 감독통제사업은

공업지구관리기관이 한다.

제2장 로력의 채용과 해고

제8조 (로력의 보장자)

공업지구의 기업에 필요한 로력을 보장하는 사업은 로력알선기업이 한다.

기업은 필요한 로력을 로력알선기업에 신청하여야 한다.

제9조 (로력알선택약의 체결)

기업과 로력알선기업은 로력알선택약을 맺고 그것을 어김없이 이행하여야 한다. 이 경우 기업은 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 로력을 선발할수 있다.

로력알선택약에는 채용할 로력자수, 성별, 연령, 업종, 기능, 채용기간, 로임수준 같은 것을 밝힌다.

제10조 (로력의 채용계약)

기업은 선발된 로력자와 월로임액, 채용기간, 노동시간 같은 것을 확정하고 로력채용계약을 맺어야 한다.

로력채용계약을 맺은 로력자는 기업의 종업원으로 된다.

제11조 (로력알선표)

로력알선기업은 기업으로부터 로력알선표를 받을수 있다.

로력알선표는 로력알선기업이 공업지구관리기관과 협의하여 정한다.

제12조 (남측 및 해외동포, 외국인의 채용)

남측 및 해외동포, 외국인을 채용한 기업은 공업지구관리기관에 이름, 성별, 생년월일, 거주지, 지식정도, 기술자격, 직종 같은 것을 밝힌 로력채용문건을 내야 한다.

공업지구관리기관은 로력채용문건사본을 중앙공업지구지도기관에 내야 한다.

제13조 (노동규칙의 작성과 실시)

기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 노동규칙을 작성하고 실시할수 있다.

로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.

제14조 (종업원의 해고조건)

로력채용기간이 끝나기전에 종업원을 내보낼수 있는 경우는 다음과 같다.

1. 직업병이나 질병 또는 부상으로 치료를 받았으나 자기 직종 또는 다른 직종에서 일할수 없을 경우
2. 기업의 경영 또는 기술조건의 변동으로 종업원이 남을 경우
3. 기술과 기능의 부족으로 자기 직종에서 일할수 없을 경우
4. 기업의 재산에 막대한 손실을 주었거나 로동생활질서를 어겨 엄중한 결과를 일으킨 경우

제15조 (종업원의 해고)

종업원을 내보내려는 기업은 그 사실을 30일전까지 당사자에게 알려주어야 한다.

내보낸 종업원의 명단은 로력알선기업에 내야 한다.

제16조 (종업원을 해고할수 없는 조건)

종업원을 내보낼수 없는 경우는 다음과 같다.

1. 직업병을 앓거나 작업과정에 부상당하여 치료받고 있는 기간이 1년이 되지 못하였을 경우
2. 병으로 치료받는 기간이 6개월을 초과하지 않았을 경우
3. 임신, 산전산후휴가, 어린이에게 젖먹이는 기간인 경우

제17조 (종업원의 사직조건)

종업원이 사직을 제기할 수 있는 경우는 다음과 같다.

1. 개인적으로 일을 그만두거나 다른 일을 해야 할 사정이 생겼을 경우
2. 직종이 맞지 않아 기술기능을 충분히 발휘할 수 없을 경우
3. 학교에 입학하였을 경우

제18조 (종업원의 사직절차)

사직하려는 종업원은 7일전까지 기업에 사직서를 내야 한다.

기업은 사직서를 접수한 날부터 30일 안에서 사직의 연기를 요구할

수 있다. 이 경우 종업원은 특별한 사정이 없는 한 기업의 요구에 응하여야 한다.

제19조 (퇴직보조금의 지불)

기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다.

보조금의 계산은 3개월평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다.

제3장 노동시간과 휴식

제20조 (노동시간)

공업지구에서 기업의 종업원노동시간은 주 48시간으로 한다.

기업은 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 종업원의 주노동시간을 48시간보다 짧게 할수 있다.

계절적 제한을 받는 부문의 기업은 연간 노동시간범위에서 종업원의 주노동시간을 실정에 맞게 정할수 있다.

제21조 (노동시간의 준수)

기업은 종업원에게 로력채용계약 또는 노동규칙에 정해진 노동시간 안에서 로동을 시켜야 한다.

연장작업이 필요한 기업은 종업원대표 또는 해당 종업원과 합의하여야 한다.

제22조 (명절과 공휴일의 휴식보장)

기업은 종업원에게 공화국의 명절일과 공휴일의 휴식을 보장하여야 한다.

명절일과 공휴일에 로동을 시켰을 경우에는 15일안으로 대휴를 주거나 해당한 보수를 지불하여야 한다.

제23조 (휴가보장)

기업은 종업원에게 해마다 14일간의 정기휴가를 주며, 중로동, 유해로동을 하는 종업원에게는 2~7일간의 보충휴가를 주어야 한다.

임신한 녀성종업원에게는 60일간의 산전, 90일간의 산후휴가를 주어야 한다.

제4장 로동보수

제24조 (로동보수의 내용)

로동보수에는 로임, 가급금, 장려금, 상금이 속한다.

기업은 종업원의 로동보수를 일한 실적에 따라 정확히 계산하여야 한다.

제25조 (종업원의 월최저로임)

기업의 종업원월최저로임은 50US\$로 한다.

종업원월최저로임은 전년도 종업원월최저로임의 5%를 초과하여 높일수 없다.

종업원월최저로임을 높이는 사업은 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여 한다.

제26조 (종업원월로임의 제정)

종업원의 월로임은 종업원월최저로임보다 낮게 정할수 없다.

그러나 조업준비기간에 있는 기업의 종업원과 견습공, 무기능공의 로임은 종업원월최저로임의 70%범위에서 정할 수 있다.

제27조 (휴가기간의 로임지불)

기업은 정기 및 보충휴가를 받은 종업원에게 휴가일수에 따르는 휴가비를 지불하여야 한다.

산전산후휴가를 받은 여성종업원에게는 60일에 해당하는 휴가비를 지불하여야 한다.

제28조 (휴가비의 계산방법)

휴가비의 계산은 휴가받기전 3개월간의 로임을 실가동일수에 따라 평균한 하루로임에 휴가일수를 적용하여 한다.

제29조 (생활보조금)

기업은 자기의 책임으로 또는 양성기간에 일하지 못한다에 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60% 이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다.

생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다.

제30조 (연장, 야간작업의 가급금)

기업은 노동시간밖의 연장작업 또는 야간작업을 한 종업원에게 일당 또는 시간당 로임액의 50%에 해당하는 가급금을 주어야 한다.

명절일, 공휴일에 로동을 시키고 대휴를 주지 않았거나 노동시간밖에 야간작업을 시켰을 경우에는 로임액의 100%에 해당하는 가급금을 주어야 한다.

야간작업에는 22시부터 다음날 6시까지의 사이에 진행된 로동이 속한다.

제31조 (상금의 지불)

기업은 세금을 납부하기 전에 리윤의 일부로 상금기금을 조성하고 일을 잘한 종업원에게 상금 또는 상품을 줄수 있다.

제32조 (노동보수의 지불)

기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다. 이 경우 상금은 상품으로 줄수도 있다.

노동보수를 주는 날이 되기전에 사직하였거나 기업에서 내보낸 자에게는 그 수속이 끝난 다음 노동보수를 주어야 한다.

제5장 노동보호**제33조 (산업위생조건의 보장)**

기업은 고열, 가스, 먼지, 소음을 막고 채광, 조명, 통풍 같은 산업위생조건을 보장하여야 한다.

제34조 (여성로력의 보호)

임신 6개월이 지난 여성종업원에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시킬 수 없다.

기업은 녀성종업원을 위한 노동위생보호시설을 충분히 갖추어야 한다.

제35조 (탁아소, 유치원의 운영)

기업은 실정에 맞게 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 꾸리고 운영할 수 있다.

제36조 (로동안전기술교육)

기업은 종업원에게 로동안전기술교육을 준 다음 일을 시켜야 한다.
로동안전기술교육기간과 내용은 업종과 직종에 따라 기업이 정한다.

제37조 (로동보호물자의 공급)

기업은 종업원에게 로동보호용구, 작업필수품 같은 로동보호물자를 제때에 공급하여야 한다.
로동보호물자의 공급기준은 기업이 정한다.

제38조 (로동재해위험 제거)

로동재해위험이 생긴 기업은 즉시 영업을 중지하고 그것을 제거하여야 한다.
기업은 로동안전시설을 충분히 갖추어야 한다.

제39조 (사고발생시의 조치)

기업은 작업과정에 종업원이 사망하였거나 부상, 중독 같은 사고를 일으켰을 경우 즉시 공업지구관리기관에 알려야 한다. 이 경우 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다.
중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관과 협의하여 사고심의를 조직진행하여야 한다.

제6장 사회문화시책

제40조 (사회문화시책의 실시)

공업지구의 기업에서 일하는 공화국의 종업원과 그 가족은 국가가 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받는다.
사회문화시책에는 무료교육, 무상치료, 사회보험, 사회보장 같은 것이 속한다.

제41조 (사회문화시책기금의 조성)

사회문화시책비는 사회문화시책기금으로 보장한다.
사회문화시책기금은 기업으로부터 받는 사회보험료와 종업원으로부터 받는 사회문화시책금으로 조성한다.

제42조 (기업의 사회보험료 납부)

기업은 공화국국민인 종업원에게 지불하는 월로임총액의 15%를 사회보험료로 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다.

사회문화시책과 관련하여 기업은 사회보험료밖의 다른 의무를 지니지 않는다.

제43조 (사회문화시책금의 납부)

공화국국민인 종업원은 월로임액의 일정한 몫을 사회문화시책금으로 계산하여 다음달 10일 안으로 중앙공업지구지도기관이 지정하는 은행에 납부하여야 한다.

제44조 (사회문화시책기금의 리용)

사회문화시책기금의 이용질서는 중앙공업지구지도기관이 해당 기관과 협의하여 정한다.

제45조 (문화후생기금의 리용)

기업은 세금을 납부하기전에 리윤의 일부로 종업원을 위한 문화후생기금을 조성하고 쓸수 있다.

문화후생기금은 종업원의 기술문화수준의 향상과 체육사업, 후생시설 운영 같은데 쓴다.

제7장 제재 및 분쟁해결

제46조 (벌금 및 영업중지)

공업지구관리기관은 이 규정을 어기고 엄중한 결과를 일으킨 기업에 100~2,000US\$까지의 벌금을 물리거나 영업을 중지시킬 수 있다.

벌금 및 영업중지는 사전에 경고하였으나 시정하지 않을 경우에 적용한다.

제47조 (사회보험연체료)

사회보험료를 제때에 납부하지 않았을 경우에는 납부기일이 지난 날부터 매일 0.05%에 해당하는 연체료를 물린다.

연체료는 미납액의 15%를 넘을수 없다.

제48조 (분쟁해결방법)

노동과 관련하여 생긴 의견상이는 당사자들사이에 협의의 방법으로 해결한다.

협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 노동중재절차로 해결한다.

제49조 (신소 및 처리)

이 규정을 어긴것과 관련하여 준 제재에 대하여 의견이 있는 기업과 종업원은 공업지구관리기관에 의견을 제기하거나 중앙공업지구지도 기관에 신소할수 있다.

공업지구관리기관과 중앙공업지구지도기관은 의견 또는 신소를 접수한 날부터 30일 안으로 료해처리하여야 한다.