

연구보고서	2004-11
-------	---------

북한의 시장 · 기업 개혁과 노동인센티브제도

전병유 · 이일영 · 김연철 · 양문수

책머리에 부쳐

최근 북핵 문제로 인하여 북한의 경제 개혁의 문제가 관심을 끌지 못하고 있다. 북핵 문제의 해결이 쉽게 가닥이 잡히기는 어렵겠지만, 기존의 냉전체제 속에서 유지되었던 북한의 경제시스템이 그대로 유지될 수 없는 것만은 분명하다. 어떤 방식이 되든 중앙계획경제 모델에서 분권화 모델로의 이행은 불가피할 것으로 판단된다. 이미 7·1 경제개선 조치에서 기존의 경제시스템을 개혁하기 위한 제도들이 도입되기 시작하였다.

그러나 북한의 경제 개혁에 대한 청사진은 아직 뚜렷하게 그려지지 않고 있는 상태이다. 북한 스스로도 개혁의 방향에 대한 명확한 노선을 취하지 않고 있는 것으로 보이고, 우리의 경우에도 통일을 대비하여 북한의 경제시스템을 어떻게 유지할 것인지에 관한 연구나 합의도 부족한 것으로 판단된다. 이는 우선 정치적으로(국내정치든 국외정치든) 매우 복잡한 현안들이 잠복해 있는 상태이고, 경제적으로도 물자부족과 생산기반의 붕괴라는 매우 어려운 현실에 직면하고 있기 때문에 향후 경제 개혁의 방향에 대해 논의하는 것이 어려운 조건이기 때문일 것이다.

그럼에도 향후 북한의 경제 개혁의 방향을 체계적이고 과학적으로 설정하는 것은 통일의 불확실성을 줄이고, 통일의 정치적·사회적 비용을 줄인다는 차원에서 뿐만 아니라 급변하는 동북아의 정치·경제적 환경 속에서 한반도 차원의 국가발전 전략을 구축한다는 거대 담론의 맥락에서도 의미가 있는 작업이라고 생각된다.

사회주의 경제의 체제 전환에 있어서 노동 개혁의 문제는 재산권 개혁이나 금융, 재정 개혁 등과 밀접한 관련을 가지고 있다. 그럼에도

북한의 경제 개혁과 관련한 연구에서 하나 비어 있는 부분이 노동부문 이라고 생각한다. 북한 경제에 대한 연구 자체가 자료의 한계로 인하여 부족한 편이지만, 노동 분야의 경우 연구가 더욱 부진한 편이다. 그동안 한국노동연구원은 북한 인력의 활용방안이나 북한의 노동법 등에 대해서 연구를 해왔다. 본 연구는 이러한 연구의 연속선상에서 북한의 노동 문제를 여타 경제 개혁의 요소들과 관련해 이론적인 차원에서 분석해 보고자 하였다. 노동인센티브의 문제를 시장이나 기업 개혁과의 관련성 속에서 검토하여 북한 경제의 개혁 방향에 관한 미시적인 청사진을 그리는데 부분적으로나마 기여하고자 하였다. 북한의 노동인센티브 문제를 총체적으로 접근하기에는 아직 부족한 연구지만 새로운 더 많은 연구를 촉구한다는 의미에서 연구 성과를 발표하기로 하였다.

본 연구는 본 원의 전병유 박사 주도하에 이루어졌으며 고려대학교의 김연철 교수, 경남대 북한연구소의 양문수 교수, 한신대학교의 이일영 교수가 연구에 기여하였다. 원고 정리에 힘써준 김은정 연구조원, 그리고 출판을 담당한 박찬영 전문위원과 정철 책임연구원의 노고에 대해서도 필자를 대신해서 감사드린다.

마지막으로 본 연구보고서는 필자들의 개인적 견해이며, 한국노동연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2004년 6월
한국노동연구원
원장 최영기

목 차

책머리에 부쳐

요 약 i

제1장 서 론 1

제2장 사회주의와 이행기 경제에서의 노동시장 · (전병유) ... 4

1. 고용 9

2. 임금 12

3. 노동인센티브 15

4. 사회적 서비스 17

5. 노동의 질 19

6. 노동자의 행위선택 21

7. 정책적 함의 23

제3장 북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브

구조 (양문수) 27

1. 머리말 27

2. 공식적인 기업관리 시스템 28

3. 국가, 기업, 경영자, 노동자의 관계 35

4. 독립채산제 : 기업에 대한 인센티브 시스템 38

5. 노동자에 대한 인센티브 시스템 42

6. 맺음말에 대신하여 : 인센티브 시스템 와해의 원인 54

제4장 동구권 개혁과정에서의 노동인센티브 도입 모델과	
성과	(김연철) 57
1. 동유럽 사회주의 모델의 의미	57
2. 헝가리의 경제개혁과 노동인센티브제도	60
3. 폴란드의 조직화된 노동자 세력과 노동시장	70
4. 유고의 자주관리제와 노동인센티브	76
5. 북한에 대한 시사점	80
제5장 중국의 기업내 인센티브와 고용·임금제도 : 북한	
노동개혁에 관한 시사점	(이일영) 85
1. 분석 과제	85
2. 중국의 개혁모델과 노동개혁 : 점진적 접근	86
3. 개혁 이전의 기업시스템과 고용·임금제도	87
4. 비국유기업의 형성과 고용·임금제도	92
5. 국유기업의 유인체계 개혁과 고용·임금제도	101
6. 국유기업의 소유제 개혁과 고용·임금제도	109
7. 중국 고용·임금제도의 유형	114
8. 북한에 대한 시사점	117
제6장 북한의 노동시장과 인센티브 구조	
개선방향	(전병유·이일영) 120
1. 체제전환과 노동인센티브 개혁의 유형	120
2. 북한 노동인센티브 구조의 초기조건	124
3. 초기 전환정책과 인센티브 시스템의 복원 시도	130
4. 북한형 인센티브 시스템 개혁의 방향	143
참고문헌	154

표 목 차

<표 3-1> 기업소기금 적립비율의 변천	40
<표 3-2> 1990년대 초 북한의 계층별 임금체계	48
<표 3-3> 북한 장마당의 가격 변화	53
<표 4-1> 동유럽 사회주의의 대표적 경제개혁 사례	58
<표 4-2> 동유럽 사회주의 국가들의 경제성장률(1961~1985)	59
<표 4-3> 헝가리의 소규모 사업현황(1982~1985)	66
<표 4-4> 헝가리의 이차경제의 규모(1985)	67
<표 4-5> 헝가리의 일자리, 구직자, 실업자수(1984~1989)	69
<표 4-6> 폴란드 노동정책의 역사적 발전과정	71
<표 4-7> 폴란드 노동시장에서의 초과수요 1978~1989(구직자에 대한 일자리 비율)	72
<표 4-8> 폴란드에서 국영부문과 사적 부문의 고용(1989~1993)	73
<표 4-9> 폴란드의 명목·실질임금 추이	76
<표 5-1> 개혁 전 중국 노동자의 월임금 기준(1956년 상하이시)	92
<표 5-2> 중국 향진기업의 발전 추세	93
<표 5-3> 중국의 노동쟁의 상황(노동쟁의중재위원회가 처리한 안건) ..	100
<표 5-4> 중국 국유경제 노동자 중 계약제의 비중	105
<표 5-5> 중국 국유경제 노동자 임금구조(상하이시)	108
<표 5-6> 고용시스템의 유형	115
<표 6-1> 노동인센티브제도의 유형	123
<표 6-2> 7:1 조치로 인한 가격 및 임금인상 주요 내용	136

그림목차

[그림 3-1] 북한의 기업관리기구	31
[그림 3-2] 북한 공장의 내부관리기구	34
[그림 6-1] 사회주의 노동개혁의 분석모형	121

요 약

제1장은 연구의 배경과 목적에 대해서 간단하게 서술하였다. 최근 북한은 경제개선 조치를 통해 노동시장과 노동인센티브라는 측면에서 중요한 변화를 모색하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 본 연구의 목적은 여타 시장개혁 조치들과 제도적인 보완성을 확보하면서 분권화에 따르는 부작용을 극복하여 체제의 효율성을 높일 수 있는 북한의 노동시장제도의 개혁방안을 모색하는 데에 있다.

제2장에서는 사회주의 경제의 이행기 또는 체제전환 과정에서 노동시장의 기능 원리를 이론적으로 검토함으로써 북한 노동시장의 개혁방향에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

사회주의의 중앙집권적 계획경제의 문제점은 대개 효율성의 저하 (efficiency problem)와 물자의 부족(shortage economy)으로 나타나고, 이를 해결하기 위해 시장메커니즘을 도입하는 방식으로 경제개혁과 시장경제로의 체제전환이 이루어진다. 이러한 사회주의 경제의 문제는 중앙집중적 계획경제에서의 정보문제나 연성예산 제약, 주인-대리인 문제 등으로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 문제를 노동시장과 노동인센티브의 측면에서도 접근해 볼 수 있을 것이다. 노동과 관련된 여러 제도와 기능은 경제의 효율성 문제 및 물자부족 문제와 매우 밀접한 관련을 가지기 때문이다.

사회주의 계획경제의 중요한 특징의 하나는 노동력을 효율적으로 배분하는 메커니즘으로서의 노동시장이 존재하지 않는다는 점이다. 그에 따른 사회주의 경제의 문제점은 고용과 임금, 사회적 서비스, 노동의 질 및 노동의 행위양식 등의 측면에서 관련제도가 노동인센티브를 강화하는 방식으로 설계되지 않는다는 점이다. 즉, 사회주의 완전고용의 원칙에 따라 고용이 보장되어 노동이동 및 해고가 원칙적으로 제한되어 있다는 점, 사적영역보다 국가적·사회적 영역의

고용비중이 높다는 점, 노동시간과 고용형태가 매우 경직적이라는 점, 임금이 노동력 배분의 가격 패러미터로 작용하지 않는다는 점, 보너스나 이윤배분제도 등이 경제적 인센티브로 작용하지 못하고 있다는 점, 사회적 서비스의 국가 제공비중이 높고 제공방식이 경직적이라는 점, 숙련형성이나 감독 노동에 대한 보상이 미흡하다는 점 등이 사회주의 계획경제에서의 노동인센티브 문제라고 할 수 있을 것이다.

사회주의 경제의 완전고용 원칙은 농촌의 과잉노동력을 흡수하고, 여성의 경제활동참가율을 높여 인적자원의 낭비를 방지하고, 개별 노동자의 안정적 생활과 만족도를 높이는데 기여했지만, 잠재노동력이 거의 소진된 이후, 만성적인 노동력 부족과 위장실업(disguised unemployment) 그리고 그에 따른 인적자원의 비효율적 배분과 인센티브의 부족이라는 현상을 초래하였다. 사회주의 경제에서 이러한 형식적인 완전고용 유지정책은 연성예산 제약, 국가은행주의, 기업들의 무한한 노동에 대한 수요 욕구(labor hoarding)와 결합되어 나타났다. 이를 해결하기 위해 기업에게 자율권을 부여하는 분권화 개혁이 이루어졌지만, 흥정과 담합 및 내부자 통제 등으로 인하여 체제의 비효율성이 극복되지 못한 채 거시경제적 불안전성만 초래하였다. 기업관리자에게 노동력의 규모를 결정할 권리를 부여하고 노동자의 자유로운 직업이동을 보장하는 노동시장 개혁을 위해서는 단순한 분권화가 아닌 지배구조의 확립·개선을 동반하는 분권화 전략이 필요하지만, 이 분권화 전략이 효율적으로 기능하기 위해서는 감시감독이 제도화되는 지배구조의 구축이 중요하다.

구사회주의 경제에서 임금은 ‘보상은 수행된 일의 양과 질에 비례해서 이루어진다’는 원칙하에 국가가 기본임금률을 통제하는 방식으로 결정된다. 그러나 국가가 정하는 기본임금률이 시장에서의 일의 양과 질을 정확하게 평가하기에는 정보가 부족할 뿐만 아니라, 이를 왜곡하는 정책들이 많이 도입됨으로써 국가에 의한 일률적

적인 임금규제는 인적자원의 효율적 배분을 저해하였다. 따라서 생산성을 높이기 위해서 주요 사회주의 국가들의 초기 개혁의 내용 중에는 임금의 직접 규제를 간접 규제로 바꾸기도 하고, 개수임금제를 시간당임금제로 변화시키려는 노력들이 있었다. 그러나 더 근본적으로 임금이 노동력 자원의 효율적 배분을 위한 규제자로 작동하기 위해서는 기업간 가치의 재배분을 일으키는 연성예산 제약의 문제를 해결하고, 기업에게 임금과 고용수준을 결정할 수 있는 자율권을 부여해야 하는 방향의 개혁이 이루어져야 한다. 이 경우에도 분권화에는 내부자 통제를 억제할 수 있는 지배구조의 확립이 결합되어야 한다.

보상시스템과 관련된 노동인센티브는 사회주의 기업 및 노동자의 생산성 제고에 중요한 의미를 가진다. 그러나 사회주의 경제에서도 인센티브 시스템으로 이윤배분이나 보너스제도가 있었지만 효과적이지 못했다. 연성예산 제약과 기업간 재분배 시스템은 이윤분배나 보너스의 인센티브 효과를 훼손하였고, 정부가 강제하는 기초임금률제도 자체가 인센티브 구조 자체를 매우 취약하게 만들었기 때문이다. 또한 구사회주의 경제의 경우, 주택·보육·교육·훈련·연금 등 국가가 제공하는 사회적 서비스의 규모가 상대적으로 크고, 제공하는 방식이 일률적이며 경직적이다. 이러한 경직적인 사회서비스 제공시스템도 인센티브 시스템에도 불리하게 작용하였다.

전통적 사회주의 국가와 국가소유기업의 중요한 특징의 하나가 노동의 질에 관한 시장의 부재(Missing Market in Labor Quality)이다. 노동자와 학생들이 작업단위를 할당받는 사회주의 체제에서는 노동자들이 숙련을 향상시키려는 인센티브가 작동하지 않고 관리자들이 노동자들을 감독하고 보상하는 권한이 제한된다. 따라서 학생과 노동자들에게 자신의 인적자본의 축적에 대한 통제권을 회복시켜 숙련과 노련을 교환하게 하고, 기업관리자들에게 노동을 감독하는 더 많은 권한을 갖게 함으로써 효율성과 이윤을 높이는 정책방향 설정이 필요하다.

제3장에서는 본격적인 경제개혁 내지 체제전환 이전 단계인 현 시점에서의 북한의 기업관리 시스템과 인센티브 구조의 실태와 문제점을 파악하고 평가하였다.

국유제 및 계획경제를 기본으로 하는 북한의 기업관리 시스템과 인센티브 구조는 계획의 일원화·세분화 및 대안의 사업체계를 기초로 이루어져 왔다. 계획의 일원화·세분화를 통해 중앙집중적인 계획경제의 기본 틀을 형성하였고, 대안의 사업체계를 통해 종전의 지배인 유일관리제 대신에 공장당위원회에 의한 집단지도체제를 기업관리 운영의 중심에 두도록 하였다. 동시에 기업이 후방공급사업을 통해 노동자들의 물질적 생활을 일정정도 책임지게 되어 있다. 즉, 노동자들에 대한 사회보장의 일정부분을 기업이 직접 떠맡고 있는 것이다.

북한도 다른 구사회주의 국가들과 마찬가지로 중앙의 계획당국(주인)과 기업(대리인)의 이해관계가 엇갈리는 문제에 직면했고, 이에 대응하여 계획당국(주인)이 기업(대리인)의 바람직한 행동을 유인하기 위한 적절한 인센티브 메커니즘을 구축하는데 실패했다. 즉, 계획당국과 기업간, 계획당국과 중간관리기관간에 대리인 문제가 발생했고 이 배후에는 기업과 중간관리기관간에 다양한 흥정과 담합, 기업내 경영자와 노동자간의 담합이 존재했다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 기업에 대한 인센티브 시스템으로 독립채산제를 도입하였고, 노동인센티브를 제고하기 위하여 도급지불제의 실시와 같은 물질적 자극의 도입에도 노력을 기울였다. 하지만 원칙과 현실은 적지 않은 괴리를 보였다. 자재공급의 불안정과 같은 계획경제 자체의 문제점과 노동정량 계산능력의 미약함과 같은 경제운영 능력부족의 문제점이 드러났다. 여기에다 당국의 분배보다는 축적에 대한 더 높은 관심, 노동자들의 평균주의적 경향 등이 겹치면서 도급지불제의 실시는 형식적인 것 혹은 극히 제한적인 실시에 그쳤다. 결국 물질적 자극은 제한된 범위 내에서 실시되었고, 성과에 대한 평가에서 기업내부의 노동자들간의 담합이 이

루지는 것을 통제할 수 없었으며, 물가상승과 상품공급의 애로 때문에 화폐임금의 인센티브가 작동하지 않았다. 북한의 경우도 물질적 자극의 도입 자체가 문제가 아니라 이것이 기능하도록 하는 거시경제적 환경과 제도적 역량이 부족했다고 볼 수 있다.

인센티브 측면에서 북한 경제의 구조적 문제점은 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 왜곡된 국정가격 체계에 따른 노력투입과 실적의 괴리 현상, 계획실행상의 불확실성 및 불안정성으로 인해 감독기능의 저하 현상, 정신적 자극의 우선, 생필품의 무상제공, 고용보장에 따른 노동에 대한 경제적 보상체계의 미흡 현상 등으로 나타났다. 이에 더하여 북한의 경우, 극심한 물자부족으로 노력이 실적에 반영되지 못하고, 암시장의 창궐과 물가상승으로 기업내 경제적 보상체계 및 중간관리자의 감시·감독 기능이 해체되면서 노력에 대한 평가나 보상이 이루어지지 못하는 인센티브 구조의 총체적인 해체 현상이 나타나고 있다.

제4장에서는 동유럽 국가들의 경험을 미시적인 노동시장제도 분석보다는 노동시장을 둘러싸고 있는 거시적인 환경분석에 집중하여 분석하였다. 동유럽 국가들의 노동인센티브제도 도입 경험은 시장형성과 노동자들의 의식개혁, 이익의 집산화 등 다양한 사회적 과급효과를 갖고 왔으며, 이러한 것들이 이후 체제전환 과정에도 영향을 미치고 있기 때문이다. 특히 북한의 노동인센티브 정책과 관련해서는 1990년대 이후 동유럽 국가들의 체제전환 정책보다는 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아 등의 1950년대 후반 이후 경제개혁과정이 중요한 시사점을 줄 수 있다고 판단하였다. 즉, 일거에 자본주의적 노동시장제도를 도입하는 체제전환 과정보다는 체제를 유지하면서 시장메커니즘과 인센티브제도를 도입하는 과정이 더 시사점이 클 것으로 판단하였기 때문이다.

헝가리와 폴란드, 그리고 유고슬라비아의 인센티브제도는 부분적인 시장메커니즘 도입 이후 지속적으로 변화해 왔다. 사회주의적 시장개혁에서는 국영부문 내의 인센티브와 이차경제의 허용을 통

한 부수입의 증가 등이 특징적으로 지적될 수 있다. 그렇지만 미시적 차원에서의 노동자의 인센티브 제공 및 양보 유형(노동규율 완화, 사회협약, 단결권 등)은 계획경제의 한계를 극복하지 못하고, 거시경제적인 노동구조의 불균형을 가져 왔다. 특히 헝가리의 사례에서 보여지는 이차경제의 확산은 결국 국영기업 내의 인센티브 조치가 효과적으로 작동하는데 걸림돌이 되기도 하였다.

향후 북한의 노동정책 개혁과 관련된 동유럽 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 인플레이션 때문에 명목임금의 상승효과가 크지 않을 수 있다는 점이다. 단순히 임금정책이 인센티브 효과로 작동하기보다는 가격정책을 비롯한 연관 분야의 개혁을 통해 실질임금을 상승시키는 조치가 필요하다. 둘째, 동유럽의 노동인센티브는 정치적 개방과 권한의 부여와 함께 이루어졌다. 폴란드나 유고의 경우처럼 노동자 세력을 정치적 파트너로 인정하거나 실질적인 자치권리를 부여하는 것이 중요하다. 셋째, 사적부분의 확대를 허용할 수밖에 없는 경제개혁 과정에서 헝가리 등에서 사용했던 국영부문 내의 하청관계나 서비스 분야 등에서의 사적 협동조합 등을 허용할 필요가 있다. 특히 생산재 유통개혁을 추진하고 있는 북한의 입장에서 기업내 하청관계 등을 통해 생산재 유통시장을 허용한다면, 상당한 인센티브 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

제5장에서는 중국에서의 기업 및 노동시장 개혁에 대해 미시적으로 분석하였다. 중국의 개혁 모델은 기존 기업의 사유화와 고용개혁 문제를 우회하였다는 점을 중요한 특징으로 한다. 즉, 단기적으로 효과가 있는 비국유 부문을 창설함으로써 기존 기업외부에서 새로운 인센티브 구조를 형성하였다. 국유기업 부문의 즉각적 개혁에는 많은 비용이 소요되었으므로 중국에서는 다양한 소유구조를 형성함으로써 개혁을 시작했다.

1980년대 중반 이후 새롭게 성장한 농촌 집체기업은 개혁 이전의 고용시스템 외부에 설립됨으로써 고용관계의 해지를 자유롭게 행할 수 있었으며, 임금지출, 사회보장성 지출도 최대로 억제하였다. 외자

기업은 처음부터 노동계약제를 채용하였으며 능률급, 직능급 변동분을 증가시키는 임금모델을 실시했다. 비국유 부문에서는 전통적인 위계적 지배와 현대적인 시장적 기제를 결합한 고용·임금시스템이 형성되었다.

한편 국유기업은 열악한 경영성과를 극복하기 위해 점진적인 분권화 개혁을 시도했다. 기업의 책임을 강화하는 유인을 제공하기 위해 이윤을 기업에 유보하고 여러 형태의 책임제를 도입했다. 신규 채용자부터 고용계약을 실시하였다가 전체 노동자로 계약제를 확대했다. 전국 통일의 임금조정과 승급제도에 대한 개혁도 시도했다. 그러나 경영자와 노동자의 담합을 통한 내부자 통제시스템하에서 노동개혁은 제한적으로 이루어졌다.

1990년대 초 이후에는 국유기업의 본격적 개혁을 모색하게 되었다. 중국 정부는 기업을 경영자 주도로 분권화함으로써 기업경영의 책임성을 제고하고자 하였다. 이에 따라 고용과 임금 결정을 유연화하는 제도 개혁도 꾸준히 진행되었다. 그러나 국유기업 지배구조의 실제적 형태가 어느 한 방향으로 최종 확정된 것은 아니고, 현실에서는 개혁 내용이 매우 다양하게 나타나고 있다.

중국의 국유기업 노동자의 경우 근속연수는 길지만 임금격차는 작은 편이다. 비국유 부문의 경우 개발 초기 동아시아 모형에서의 저임금·장시간노동 체제에 가깝고, 국유부문은 기능별로 분단된 노동시장 안에서 노동자들에게 사회적 서비스를 제공하고 있다.

중국의 경험이 북한에 제공하는 시사점은 다음과 같다. 북한의 경우 유인과 자극의 체계가 완전히 소멸된 상태로 이의 회복을 위한 개혁이 시급한 상황이지만, 많은 산업의 기반이 붕괴 위험이 있고 국유기업의 경쟁력이 크게 저하된 상태이다. 따라서 실업 등 부담을 줄일 수 있는 거시정책 시행과 사회안전망 설치가 병행되어야 하는데, 북한에는 이러한 재정부담 여력도 없다. 결국 북한에서도 빠른 속도로 비국유 부문을 창설하여 새로운 인센티브 체계를 형성하고 국유부문에서 나오는 실업자를 흡수하는 것이 중요한 과제이다. 따라서

외자도입이 인센티브 개혁과 거시적 안정화에 매우 중요하다고 할 수 있다.

제6장에서는 북한형 노동인센티브 개혁의 방향과 구성 요소에 대해 검토하였다. 우선 앞에서 검토한 내용을 기초로 하여 동유럽형과 중국형을 대비시켜 보았고, 양자의 차이에 중요한 것은 초기 조건임을 확인하였다. 동유럽의 경우 집권화 수준이 높았고, 비공식부문의 비중이 높았다는 초기 조건하에서 부분적인 분권화 및 시장메커니즘의 도입에 실패하고 국유기업을 전면적으로 사유화하고 시장원리를 도입하는 빅뱅식의 전략을 취하게 되었다. 반면, 중국의 경우 집권화 수준이 낮았고, 농업·농촌부문의 비중이 높아 국유기업에 대한 경쟁세력도 미약한 수준이었다는 초기 조건하에서 비국유부문을 창설하고 외자도입을 적극 허용하였으며 국유부문에서는 단계적으로 책임과 권한을 이양하는 점진적 전략을 채택하게 되었다. 북한의 경우, 집권적인 계획시스템과 물자부족 및 비공식부문의 확대 등을 초기 조건으로 하고 있어 동유럽과 비슷한 유형이라고 판단된다. 그럼에도 동유럽의 급격한 체제전환이 대량실업과 인플레이의 전환불황을 겪었다는 점에서 동유럽의 선택을 따라갈 수도 없다. 북한의 경우 동유럽과 중국의 경험을 참고하면서 제3의 길을 찾아가야 할 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 2002년 7월의 경제관리 시스템의 개선 조치는 물질적 자극을 확대하는 수준의 개혁에서 벗어나서 가격제도와 배급제도의 개선 등 제도적 환경을 개혁하고자 하였다는 점에서 초기 전환정책으로서의 의미를 가지는 것으로 판단하였다. 단, 이러한 개선 조치가 순항하기 위해서는 제도 개혁에 우호적인 거시경제적 환경을 조성하는 것 그리고 인센티브 시스템 및 지배구조와 같은 제도개혁의 세밀한 청사진을 구축하는 것이 매우 중요하다. 예를 들어, 7·1조치가 인센티브 시스템의 재구축을 위한 많은 제도개선 내용을 담고 있지만, 인센티브의 효율적 기능을 위한 감시·감독체제의 개선, 즉 기존의 당과 행정관료조직의 개혁에 관한 내용이

빠져있다는 것은 큰 한계라고 생각된다.

현재 북한이 당면한 가장 심각한 문제는 물자부족 문제라고 할 수 있다. 그 근본적인 원인은 중앙집중적인 국가 주도 자원배분 메커니즘의 유효성 상실이고 그 배후에는 인센티브 구조가 작동하지 않는다는 사실이 존재하고 있다. 그러나 현재 북한의 경제개혁에서 당장 시급한 것은 물론 마비된 생산시스템을 복구해서 물자부족 문제를 해결하고 비중이 늘어나는 비공식부문을 통제하는 것이다. 이것이 불가능할 경우 공식부문에서의 인센티브제도 개선이 효과를 낼 수 없을 것이다. 북한은 현재 외부적인 지원을 통해서라도 물자부족 문제를 해소함으로써 시스템 개혁의 여유를 확보해야 한다.

이렇게 거시경제적 안정화를 도모하면서 더 근본적으로는 이러한 생산의 마비와 비공식부문의 창궐을 초래한 요인에 대한 시스템적 개편이 필요하고 이는 경제적 인센티브 시스템을 자원배분의 메커니즘에 결합시키는 작업이라고 생각된다. 즉, 경제개혁의 기본 방향은 구사회주의 경제 특유의 연성예산 제약을 해소함으로써 기업과 노동자에 대한 규율과 인센티브를 강제하는 시스템을 구축하는 것이다.

인센티브 시스템의 재설계와 관련해서 사유화 문제가 중요할 수도 있으나, 북한의 지금 현실에서 국영기업의 사유화를 전면적으로 단행하기는 어려우며 비공식부문의 확대에 대응하여 소규모 사적 생산활동을 인정하고 국영기업은 단계적으로 사유화하는 정책이 필요한 것으로 판단된다. 즉, 새로운 시스템이 구축되지 않은 상태에서 구시스템을 버리기만 하는 것으로는 새로운 자원배분 및 인센티브 시스템이 구축되기 어렵기 때문이다. 개혁의 과정을 환경과 제도간에 또는 제도와 제도간에 상호 보완적일 수 있도록 설계할 필요가 있다는 것이다.

우선, 기업이나 임금에 대한 보조도 경제적 인센티브에 기초해서 이루어지도록 하고, 국영기업으로부터 징수하는 수입도 경제적 인센티브를 반영할 수 있도록 하여 연성예산 제약의 문제를 해결함으로써

써 기업 내에서 노동의 인센티브가 작동할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

이러한 환경조성을 바탕으로 하여 자유로운 노동이동이 가능할 수 있도록 고용시스템을 정비하고, 경제적 인센티브가 반영되는 성과급형의 임금제도를 도입할 수 있을 것이다. 한편 사회적 서비스는 국가가 일률적으로 제공하기보다는 개인의 능력에 기초한 분담 원칙이 부분적으로 반영되는 사회화된 시스템으로 전환하는 것이 필요하다. 즉, 기업에게는 분권적인 권한을 제공하고, 노동자의 노력투입 촉진을 위한 인센티브 시스템으로는 능력과 성과에 따른 보상시스템을 도입하고, 직업이동의 자유를 보장하며 숙련형성에 대해서 보상하는 시스템을 구축하고, 사회서비스 부담을 국가와 기업, 노동자가 분담하는 방안이 필요하다.

단, 이 과정에서 개인적인 경제적 인센티브를 강화하기 위한 분권화의 과정에서 공유자산을 개인적으로 유용하는 내부자 통제 문제나 하부 단위에서의 당관료, 기업관리자, 노동자간의 담합과 흥정의 문제 등이 발생할 가능성이 있기 때문에 기존의 당 조직 중심의 통제감독 시스템에서 행정적 효율성이 담보된 위계적인 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조를 구축하는 것이 대단히 중요하다.

제 1 장

서 론

연구의 배경과 목적

북한은 2002년 7월 1일부터 가격현실화와 계획 분권화 등 의미있는 제도개혁을 시작하고 있는 것으로 평가되고 있다. 물가와 임금을 암시장 수준으로 조정하고, 지방공업을 비롯한 하부 단위의 가격제정 및 계획작성권을 부여함으로써 중앙계획경제 모델에서 분권화 모델로의 이행을 시작한 것으로 평가된다.

물론 북한의 정책변화 수준이 아직 시장개혁 수준에 미치지 못하고 있지만, 향후 예상되는 다양한 파급효과를 고려할 때, 기업관리방식과 기업내 노동인센티브의 체계가 상당한 정도 변화될 것으로 예상된다. 북한은 최근까지 사실상 기업의 독립채산제를 허용하지 않았기 때문에 기업내 물질적 인센티브는 사실상 작동하지 않았다. 또한 현물임금(배급)에 비해 화폐임금의 비중도 작았고, 주택, 의료, 교육 등이 모두 국가에서 제공되기 때문에 사실상 노동인센티브는 '정신적 인센티브'에 집중되어 있었다. 그러나 이번 경제개선 조치를 통해서 식량과 소비품, 일부 생산재에 대한 가격보조금 폐지를 통해 노동인센티브를 유발하려는 방향으로 북한의 입장이 바뀌고 있다.

특히 동구권의 빅뱅식 시장개혁과는 달리, 기존 정치체제가 유지되면

서 시장 영역을 확대하는 방식으로 전개될 경우, 기업내 인센티브 시스템을 정교하게 재설계하는 것의 중요성은 더욱 커진다.

시장개혁 방식의 동구권처럼 빅뱅 방식으로 이루어질 경우, 미시적인 기업관리나 인센티브의 문제보다는 인플레이션과 그에 따른 반인플레이 정책인 임금총액관리(일종의 소득정책)와 같은 거시경제적인 문제가 더 시급하고 중요한 문제일 수 있다. 그러나 점진적인 시장개혁의 방식을 도입할 경우, 인센티브 시스템의 효율적이고 체계적인 관리는 체제전환의 효율성을 담보하는데 매우 중요한 요소이다.

또한 북한의 시장개혁 또는 체제전환의 효율성을 높이는 것은 남한 경제의 재정적 부담을 경감해 줄 뿐만 아니라, 남북한의 경제적 통합에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구의 목적은 북한의 시장개혁 과정에서 인센티브 시스템이 체제전환의 효율성을 보장할 수 있도록 북한 경제의 인센티브 시스템 재설계의 방향을 모색하는 데에 있다.

따라서 본 연구의 주된 연구 관심은 우선 시장화 과정에서 노동인센티브 시스템을 어떠한 방식으로 설계해야만 여타 개혁 요소들과 제도적인 보완성을 갖추면서 체제전환과 경제시스템의 효율적 작동을 보장할 수 있는가에 있다. 체제전환 과정에서 경제개혁의 핵심인 기업 개혁의 여러 요소들 - 경제관리 방식의 변화, 기업 독립채산제, 재정수입 징수방식의 변화 - 중에서 노동인센티브의 구축 방안은 매우 핵심적인 역할을 하고, 체제전환의 모든 요소들(소유권 개혁, 배급제 및 사회보장 시스템의 재편, 대량실업 및 인플레이션 등)과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문이다.

또한 시장화의 과정에서 노동인센티브 구조를 어떻게 설계해야 체제전환 과정에서의 내부거래자에 의한 담합과 내부 결탁을 통한 사회적 자산의 약탈과 침식을 방지할 수 있는지도 본 연구의 주된 연구 관심이다. 구 소련 및 동유럽 등 구사회주의 경제의 개혁 과정을 보면, 기업내 지배구조가 확립되지 않은 채 분권화를 통해 미시 단위에 인센티브를 부여하고자 시도하였으나, 결국 내부자 통제의 진전과 그에 따른 공유자산의 약탈과 침식의 문제가 빈발하고 말았다. 구사회주의 경제의 점진적인 시장개혁이 성공하지 못하고 빅뱅식의 자본주의화로 귀결된 것은 자본주의적 소유권 제도를 확립하지 못한데 기인한다기보다는 인센티브 시스템을 형

성하고 제도화하는데 실패한 지배구조의 문제에 기인한다고 판단된다.

사회주의 경제, 특히 북한 경제에 대한 연구가 근본적인 자료의 부족이라는 한계를 가지고 있기 때문에, 본 연구가 이러한 연구 관심을 모두 충족시키기는 어렵다고 본다. 그러나 기존의 공개된 자료나 연구, 방법론 그리고 탈북자들에 대한 인터뷰 등을 활용하여 북한의 기업 및 노동시장 그리고 인센티브 구조의 현황을 분석하고, 이에 기초하여 북한의 기업개혁, 노동시장 개혁, 인센티브 구조 재설계의 방향을 모색하고자 한다.

또한 북한보다 앞서서 시장개혁을 했던 동구권 구사회주의 국가들과 중국의 경험을 비교사례로 살펴보고, 북한의 시장개혁에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 즉, 여타 체제전환국과의 비교를 통하여 시장화 과정에 있어서 북한 기업 및 노동시장 개혁의 대안적 모델을 검토하고자 한다.

제 2 장

사회주의와 이행기 경제에서의 노동시장

북한은 2002년 7월 혁신적인 경제관리개선 조치를 발표하였다. 시장경제로의 전환의 첫걸음이라고도 평가될 수 있는 많은 조치들이 발표되었다. 이 조치의 핵심은 가격·환율·임금 등 가격변수의 조정과 기업의 실질적인 독립채산제의 도입이었다. 이는 경제 전체에 인센티브 시스템을 복원하여 노동자들의 생산성을 높여 산업에 활력을 넣음으로써 물자부족 문제를 타개하고자 한 것으로 판단된다. 이는 기존의 북한의 경제관리시스템에 심각한 인센티브의 문제가 존재하였음을 인정하는 것이기도 하고, 부분적으로 시장적인 요소를 도입함으로써 이를 해결하려 한 것으로 판단된다.

현재 북한이 직면하고 있는 물자부족과 인센티브 시스템의 붕괴는 북한 사회의 특수성에 기인하는 바가 크지만, 구사회주의 경제의 특정한 발전 단계에서 필연적으로 나타나는 현상이기도 하다. 따라서 본 장에서는 이러한 물자부족과 인센티브 시스템의 붕괴를 이해하기 위해서 사회주의 경제하에서의 노동시장의 기능과 작동 메커니즘에 대해서 검토하고자 한다.

현존했던 기존 사회주의 경제시스템의 문제점은 현상적으로는 효율성의 저하(efficiency problem)와 물자의 부족(shortage economy)으로 나타난다. 중공업을 중심으로 고도성장을 달성하던 구소련이 1960년대에 들어와 효율성이 크게 떨어지기 시작하였다. 예를 들어, 노동자 1인당 산출

량의 증가율이 노동자 1인당 자본량의 증가율에 비해서 크게 떨어지기 시작한 것이다. 소비에트 노동자들은 더 많은 생산수단을 공급받았지만, 비례적으로 덜 생산하게 되는 경향이 나타난 것이다. 이를 개혁하려던 후 루시초프 체제에 대해서 구소련의 노동자들은 생산량 증가에 수동적으로 저항전략(go-slow strategy)으로 대응하였다고 한다. 다른 한편으로 구사회주의 경제에서는 과잉에 시달리던 자본주의 경제와는 달리 항상적인 물자부족이 지속적으로 나타났다. 물론 사회주의에서의 부족은 과잉과 공존하는 개념이다. 이는 계획경제하에서 개별 기업들은 가능한 한 많은 인원을 고용하고자 하는, 즉 축장(hoarding)해 놓으려는 인센티브를 가지기 때문이다.

따라서 대부분의 구사회주의 국가들의 경제개혁은 이러한 효율성 저하와 물자부족 문제의 원인을 진단하고 이를 해결하기 위한 시장메커니즘의 도입으로 나타났다. 북한에서 현재 진행중인 경제개혁도 기본적인 문제 의식과 방향성은 거의 동일하다고 할 수 있다.

이러한 사회주의 경제의 문제점의 원인은 중앙집중적 계획경제에서의 정보의 문제(Stiglitz, 1994)나 연성예산 제약(Kornai, 1992) 또는 주인-대리인 문제 등으로 설명이 가능할 것이다. ‘사회주의’의 노동현상들을 이해하기 위해서는 그 작동의 기본 틀인 계획경제 시스템의 기본 원리를 살펴볼 필요가 있다. 미시적 노동관계 차원에서 경영자는 왜 고의적인 노동력 비축(hoarding)을 선택하는지, 왜 공장가동률이 언제나 불규칙한지, 그리고 이러한 조건은 공장 내에서 노동관계에 어떤 영향을 미치는지 등의 문제는 계획경제의 실제적 작동 방식을 이해하지 않으면 이해할 수 없다. 각 국가별로 구체적인 정책의 형식이 다를 뿐이지, 그 핵심적 모순은 같다.

코르나이(J. Kornai)는 계획경제의 특징을 ‘연성예산 제약(Soft-Budget-Constraint)현상’이라는 개념을 통해서 설명하고 있다. 자본주의에서 기업의 지출이 예산제약을 초과했을 때 그 기업은 파산한다(경성예산 제약: Hard-Budget-Constraint). 하지만, 사회주의 계획경제에서는 기업의 지출이 수입보다 초과할 경우라도 그 기업은 파산하지 않고 국가의 보조금을 통해 계속해서 생존한다. 다시 말해 기업의 생존과 확장이 자재와 노

동력, 재정적 보조금의 확보에 달려 있다는 뜻이다. 이 과정에서 관료적 조정(Bureaucratic Coordination)과 재정적 흥정(Fiscal Bargaining)의 틀이 형성된다. 즉, 자본주의에서 기업의 운명이 기술혁신에 의한 원가와 비용의 절감, 이를 통한 생산성 향상에 달려 있다면, 계획경제에서 기업의 운명(경영자의 지위상승 등)은 계획의 초과달성을 위해 노동력과 자본을 얼마나 많이 확보하느냐에 달려 있다.¹⁾

노동과 관련해서도 마찬가지이다. 노동력 계획체계가 갖고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다. 우선적으로 중앙에서 모든 부문의 노동력에 관한 정보를 정확하게 수집하기 어렵다. 노동력에 관한 정보가 중앙에 도달하기 전에 허위 혹은 왜곡될 수 있다. 사회주의 계획경제에서 계획수치는 언제나 이미 달성된 수준보다 많은 수치, 즉 항상적으로 증가해야 하는 톱니의 원칙(ratchet principal)이 적용된다. 따라서 기업관리자는 계획달성을 위해 우선순위를 조정한다. 어려운 품목(시간과 비용이 많이 드는)은 적게, 쉬운 품목은 많이 생산한다. 혹은 극소극대(minimax)전략, 즉 계획목표 수치는 최소(전년치 보다는 많지만)로 보고하고, 자원공급은 언제나 최대로 신청한다. 이 과정에서 노동력, 원료, 그리고 자재의 고의적인 비축(hoarding)이 일반화된다. 따라서 노동력과 관련한 구조적 모순이 발생되게 되는데, 그것은 개별기업 차원의 노동력 비축과 전체 경제에서의 항상적 노동력 부족이라는 구조적 역설이다.²⁾

계획경제에 참가하는 행위자 각각의 상황을 요약하면, 엘리트는 계획할 수 없고, 경영자는 자신의 지위를 유지하는데 급급하고, 노동자는 보상이 제한된 상황에서 노동부담을 줄이고자 행위한다.³⁾

1) János, Kornai(1992: 140~145).

2) 계획경제에서 이러한 역설적 현상들에 대한 설명은 Donald Filtzer, *Soviet Workers and De-Stalization: The Consolidation of the Modern System of Soviet Production Relation 1953~1964*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992, p.60 참조.

3) 레윈(M. Lewin)은 이러한 역설적 현상을 '계획에서 계획화의 상실(the disappearance of planning in the plan)'이라는 개념으로 표현한 바 있다. Moshe Lewin, 'The Disappearance of Planning in the Plan,' *Slavic Review*, 1973, p.32.

본 연구에서는 효율성 저하와 물자부족 등 사회주의 경제의 문제점을 노동시장 측면에서 접근해 보고자 한다. 사회주의 경제의 시장개혁에서 가장 중요한 목표의 하나가 '노동인센티브의 제고 → 노동생산성 향상 → 생산효율의 향상'에 있고, 특히 이행기 경제(transitional economy)의 최대의 도전은 실업이라는 사회적 비용을 최소화하면서 노동력을 재배치하는 데에 있다. 따라서 노동과 관련된 여러 제도와 기능은 경제의 효율성 문제 및 물자부족 문제와 매우 밀접한 관련을 가진다. 또한 노동인센티브 시스템의 재설계와 새로운 노동력 배분(allocation) 시스템의 구축은 사회주의 경제의 점진적 시장화의 성공조건 중의 중요 요소라고 할 수 있다.

사회주의경제가 자본주의 경제와 구분되는 가장 커다란 차이점의 하나가 노동력을 배분하는 메커니즘으로서의 노동시장이 존재하지 않는다는 점이다. 따라서 시장경제로의 개혁을 위해서는 인적자원을 효율적으로 배분할 수 있는 노동시장이 작동하도록 제도를 설계하는 작업이 필요하다. 다른 한편으로는 효율성을 높이기 위한 새로운 인센티브 시스템을 재구축하는 것이 요구된다. 특히, 사회주의 경제에서 기본적으로 작동하지 않았던 노동인센티브 구조를 새롭게 설계하는 작업이 요구된다. 물론 이러한 인센티브 구조는 노동력의 배분 시스템과 밀접한 관련을 가진다.

구사회주의 경제에서 노동력의 배분과 인센티브 구조로서의 노동시장이 작동하는 데에 제약으로 작용하는 요인들을 고용과 임금, 경제적 인센티브, 사회적 서비스 등의 맥락에서 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 고용보장(Job security)이다. 사회주의 경제에서는 원칙적으로 그리고 현실적으로도 일단 고용되면 일자리를 잃을 염려는 없다. 노동규율을 심각하게 훼손했을 때에 해고될 수 있지만, 대부분의 구사회주의 경제에서 해고에는 노동조합의 동의가 필요했고, 불법행위자를 해고하는 것은 부담을 다른 부문에 전가하는 것일 뿐이라는 인식이 광범하게 뿌리내리고 있었다.

둘째, 구사회주의 경제에서는 사적영역보다 사회적 영역에서의 고용 비중이 전반적으로 높다. 주요 생산수단이 국유화되어 있고, 사적영역에 대해서는 차별적 과세나 신용할당 등에 제한을 둬으로써 사적영역을 의

도적으로 축소시키는 정책을 취했기 때문에 사적영역의 고용규모 자체가 크게 축소되어 있는 상태이었다. 또한 국가에 의한 직접적 고용통제가 이루어지는 경우가 많다. 일자리 할당(job assignments)이 작업을 배분하는데 중요하게 활용되는 것은 아니지만, 적어도 일시적으로는 특정 기업이나 산업에 채용한도(employment limits)를 설정하는 경우가 많다.⁴⁾

셋째, 노동시간과 고용형태가 매우 경직적이다. 사회주의 경제에서 노동시간은 엄격하게 정해져있다. 특히, 이차경제의 불법적 경제활동이 번성하는 것을 막기 위해서 노동시장을 매우 경직적으로 운영하였다. 한편, 대부분 고용형태는 풀타임이고, 다양한 고용형태가 존재하지는 않았다.⁵⁾

넷째, 사회주의 계획경제에서 임금은 노동력 및 인적자원을 배분하는 규제자로서, 개인의 성과를 높이기 위한 인센티브로서의 기능을 하지 못한다. 사회주의 경제에서 임금은 인력의 수요와 공급을 결정하는 패러미터 역할을 하지 못하고, 임금은 개인의 성과를 반영하지 못한다(work was somewhere we went, not something we did). 임금 이외에 보너스나 이윤배분과 같은 경제적 인센티브의 제도도 미흡했고, 인센티브 시스템이 잘 작동하지 못하게 하는 제도적 규제가 많았다.

다섯째, 보상에서 부가급여(fringe benefits)의 비중이 대단히 높고, 일률적인 사회적 서비스 공급이 과도한 수준에서 비효율적으로 이루어졌다. 사회주의 국가들은 모든 개인에게 기초적인 사회적 서비스를 제공하였다. 노동자들은 임금수준이 낮을지라도 기초적 사회서비스 형태로 다양한 부가급여를 받았다. 사회주의 경제에서 많은 노동관련 비용들은 사회적 서비스에 대한 지출이다. 그 결과, 임금이 인센티브나 노동력 배분의 기준으로 작용하지 못하였다.

특히, 구사회주의 계획경제에서 자원동원주도형의 성장이 한계에 직면

4) 헝가리의 경우, 1976~1981년간 기업들을 고용체제에 따라서 분류하고 특정 기업은 고용을 현 수준에서 유지하도록 하고, 어떤 기업은 고용을 늘려주는 방법을 사용하였다. 1970년대에 폴란드와 체코에서도 기업들은 고용한도 내에서 운영되었고, 유고의 경우에도 비생산적인 부분(사회서비스와 공공행정 부문)에서 가끔 고용을 줄이기도 했다.

5) 고용형태가 경직적이라는 이야기는 노동시장이 인력을 양적으로 할당하는 시장이며(quantity-rationed market), 개인들은 이러한 고용형태를 받아들일 것인가 아닌가를 선택해야 하는 suboptimal decisions에 직면하게 된다.

하는 시점부터 이러한 노동력 배분과 노동인센티브의 문제들은 사회주의 경제의 원활한 작동에 매우 커다란 장애요인으로 작용하였다. 따라서 자본주의 경제로 이행하든, 기존의 경제시스템을 개혁해서 사용하고자하든 노동시장에 시장메커니즘을 도입하여 노동시장이 노동력 및 인적자원을 효율적으로 배분하고, 노동인센티브를 제공하여 노동생산성을 높이는 방식으로 개혁해야 하는 것은 구사회주의 경제의 시장개혁에서 매우 중요한 과제였다. 아래에서는 구사회주의 경제에서 노동시장의 작동원리를 좀더 자세히 검토하고 이것의 개혁 방향에 대해서 간단히 검토함으로써 북한 노동시장의 개혁 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

1. 고용

사회주의국가들은 법적으로 이론적으로 노동시장의 존재 자체를 부정한다. 노동력의 배분을 노동시장에 맡겨두는 것이 아니라 국가가 주도함으로써 자본주의 체제가 초래하는 실업의 문제를 해소하고 전국민에게 완전고용을 보장한다는 것이다. 노동의 권리를 강조하고, 일하고 싶어하는 사람들에게 일자리를 만들어주며, 노동자의 해고를 금지함으로써 사회주의경제는 자본주의적인 노동시장 자체를 부정하고 노동력을 상품으로 보지 않으려고 한다. 사회주의 경제에서 노동자들은 중대한 귀책사유(grave misconduct)가 있는 경우에만 해고될 수 있었다. 그것도 공장이나 지역의 노조위원회의 동의를 얻어야 가능했다.

즉, 사회주의 경제에서의 노동시장은 완전고용(full-employment)을 특징으로 한다. 일하고 싶어 하고 능력이 있는 사람에게는 누구에게나 일자리가 주어지는 것을 원칙으로 하고 있다. 자본주의 시장경제에서는 유연한 시장조정과 정부의 수요관리 정책을 통해서 완전고용을 달성한다. 반면, 사회주의 경제에서는 기업의 의사결정에의 정부가 개입하고, 기업들의 선택을 제약하는 경직적인 제도들을 통해 완전고용을 달성한다. 사회주의 경제에서의 노동수요는 생산물 시장의 변화하는 조건을 반영하는 파생수요라기보다는 자동수요라고도 할 수 있다. 완전고용을 달성하기 위해 총수요의 증가에 기초하기보다는 정부의 보조금과 규제에 의존하기

때문이다.

역사적으로 볼 경우에도 사회주의 경제는 노동집약적 기술 및 낮은 임금과 결합된 투자주도형 성장전략과 이를 지원하기 위한 정교한 정책수단을 통해서 완전고용을 달성했다. 이는 많은 새로운 일자리를 만들어냈으며, 농촌의 과잉노동력을 흡수했고, 여성의 경제활동참가율을 높였다. 그러나 잠재노동력이 거의 소진된 이후 만성적인 노동력 부족과 위장실업(disguised unemployment) 문제에 직면하게 되었다. 위장실업이란 고용은 되어 있지만 실제로 일하지 않는 경우를 의미하며, 임금대장에는 등록되어 있는 저고용(underemployed)되는 경우를 의미한다.⁶⁾ 사회주의 경제에서는 한편으로는 위장실업(unemployment-on-the-job, disguised unemployment, over-qualified workers)이 발생하면서, 다른 한편으로는 광범한 노동력 부족(labor shortage) 현상이 일상적이었다. 노동력 부족은 기업들이 필요로 하는 인력을 확보하지 못하도록 하였다.

사회주의 경제에서 고용에 보조함으로써 완전고용을 유지하는 것은 기업들이 직면하는 연성예산 제약과 기업들의 무한한 노동에 대한 수요 욕구(labor hoarding)에 부응하는 방식으로 나타났다.

사회주의 경제에서 완전고용의 중심에는 사회적으로 설정된 기준에 따라 행동하지 못한 기업이나 노동자의 퇴출을 강제하는 적절한 시스템의 부재라는 현상이 자리잡고 있다. 기업이나 노동자의 성과가 어떻든 관리자나 노동자 모두 일자리의 안정성이 보장될 것으로 예상된다. 또한 정부의 명시적인 완전고용 계획이 이러한 예상을 충족시켜 준다.

물론 현실에서 이러한 예상이 충족되는 구체적인 방식은 정부 계획과는 다르게 실현된다. 즉, 일자리와 임금 안정성은 계획에 따라 충족된다기보다는 복잡한 고용보조금 협상을 통해서 실현된다. 협상의 결과는 곧 소득의 광범한 재분배, 즉 덜 생산적이고 부실한 기업이나 노동자들을 구제하는 방식으로 나타난다. 즉, 앞에서도 언급한 ‘연성예산 제약(soft budget constraint)’과 ‘국가온정주의(state paternalism)’가 일자리와 임금

6) 고용은 되어 있지만, 활용되지 않은 노동시간이 헝가리의 경우 전체 노동시장의 10~30%, 폴란드 제조업의 경우 8~10%, 폴란드 서비스업의 경우 20~30%에 달한 것으로 추정되었다.

의 안정성을 설명하는 것이다.

물론 사회주의 경제가 이룩한 완전고용에 대해서는 커다란 성공이라고 평가하는 경우도 있다. Kornai도 실업의 해소는 위대한 역사적 중요성을 가지는 성취였다고 평가하기도 하였으며, 긍정적 효과를 강조하는 학자들도 적지 않았다. 완전고용은 실업으로 나타나는 인적자원의 낭비를 방지하고 정신적인 불안정과 피해, 개별 근로자의 자존(self-confidence)의 유지 등 매우 긍정적인 사회적 효과를 가진다. 또한 정부 보조는 개별기업이 사회에 부과하는 외부성을 극복하는 것이라고 하는 주장도 제기되었다. 즉, 개별기업들은 고용 결정에서 실업수당의 비용을 고려하지 않아도 된다는 것이다. 이러한 성과에도 불구하고 사회주의 경제의 완전고용의 원칙은 노동력 배분을 비효율적으로 만들고, 노동인센티브를 억압함으로써 사회주의 경제의 효율성을 떨어뜨려 사회주의 경제의 실패를 초래하는 원인으로 작용하였다.

따라서 주요 사회주의 경제의 개혁에서 노동자에게 경제적 인센티브를 제공하는 것뿐만 아니라, 기업관리자에게 노동자를 해고할 수 있는 권한을 부여하는 방향으로 나아갔다. 기업의 경제적 독립성이 의미하는 것은 자기 기업의 노동력 규모를 결정할 수 있는 권리를 기업관리자에게 부여하는 것이며, 국가에 의해 임금수준이 고정되어 있다면 기업관리자가 임금펀드의 총액을 결정할 수 있는 권리를 가진다는 것이다. 따라서 종업원수와 임금펀드의 규모에 대한 통제를 폐지하는 것이 시장개혁의 하나의 내용이 되어야 했다. 기업들은 자기가 고용해야 하는 사람의 수를 할당받지 않는 것이다.

그러나 기존의 구사회주의 경제의 시장개혁의 경험을 볼 때, 기업의 자율성을 높이는 분권화 개혁이 올바른 지배구조 및 인센티브 시스템과 결합되지 못할 경우, 효율성에 기초한 기업 단위의 고용 계획과 노동의 이동을 유도하지 못하였다. 불완전한 시장개혁에서는 분권화 개혁이 흥정(Bargaining)과 내부자 통제를 초래하고 이것이 임금과 고용의 안전성을 보장하기 때문이다. 앞에서 검토한 대로, Kornai(1986b)는 가격, 조세 및 보조금, 금융(concessionary finance) 측면에서의 국가의 온정주의가 사회주의에서 정착되는 메커니즘을 설명하였다. 특히, Kornai는 경제의 분권

화와 국가소유 상업은행의 도입이 이러한 연성제약의 문제를 강화한 것으로 파악하였다. 즉, 분권화로 인하여 정책당국이 금융시스템을 통제하는 능력을 상실하여 연성제약 현상이 더욱 확산되었기 때문이다.⁷⁾ 연성예산 제약의 확산은 당연히 노동의 효율적 배분과 노동인센티브를 저해하였다.

2. 임금

사회주의의 이상은 “능력에 따라서 일하고 필요에 따라서 분배를 받는다”는 것이다. 임금은 노동의 대가가 아니기 때문에 노동자들은 제공한 노동의 양과 질에 관계없이 보상을 받는다는 것이다. 그러나 공산주의로 가는 과도기로서 생산력 수준이 낮은 사회주의 단계에서는 노동에 따른 분배가 불가피하다고 본다. 따라서 사회주의의 보상 원칙은 ‘보상은 수행된 일의 양과 질에 비례해서 이루어진다’는 것이다.

구소련의 경우에도 도급제와 임금차등 원칙은 소련식 공장관리제도인 ‘유일관리제’의 주요한 하위 구성요소였다. 북한의 경우에도 1948년에 채택된 ‘노동자 임금적용에 관한 규정’에서 노동조건 및 종류, 질, 양에 따라 임금을 차등화하는 생활비등급제를 도입한 바 있다. 사회주의 계획경제에서 임금의 종류는 크게 도급임금 형태와 정액임금 형태, 그리고 추가적인 노임형태로서의 상금제 등으로 구성되는데, 구사회주의 국가들 대부분의 경우 도급제의 관철에 역점을 두었다.⁸⁾

7) 국가온정주의를 통한 광범한 재분배가 사회주의적 평등개념에 기인하는 것인가? Kornai는 그렇다고 설명하고 있지만, 정치적 엘리트가 현 상태 및 자신들의 특권적 지위를 유지하고 싶어 했기 때문이라는 분석도 제기되고 있다.

8) 정액임금 형태는 주로 도급제를 적용할 수 없는 노동자들과 기술자, 사무원 관리일꾼들에 적용되었다. 따라서 대부분의 노동자들의 임금체계 정비는 도급제의 관철에 집중되었다. 도급제는 소련에서 1930년대 대규모로 도입된 바 있다. 소련에서 전체 노동자 중 도급에 따라 임금을 받는 공업노동자의 비율은 1930년에는 29%였는데, 1931년에는 65%로 1932년에는 68%로 증가했다(Tony Cliff, *State Capitalism in Russia*, 정성진 옮김, 『소련 국가자본주의』, 서울: 책갈피, 1993, 34쪽).

이러한 사회주의 보상의 원칙에 따라서 임금은 국가가 설정하고 규제하였다. 일의 양과 질에 대한 평가는 국가가 정했다. 주로 숙련과 노력 투입 정도에 따라서 직무를 구분하고 이에 대한 임금수준을 결정하는 방식이었다(기본임금률, skill-effort matrices).

예를 들어, 소련에서 후루시초프 시대의 임금정책을 살펴보자. 임금은 노동시간, 필요한 기술수준, 지역, 산업, 기업, 그리고 노동조건이라는 6개의 기준을 갖고 격차를 만들었으며, 노동 당국은 기본 임금률(*Stavka*)을 개정함으로써 계획에 따라 노동을 재배치하는 방법을 사용하였다. 따라서 부문별 평균임금과 특정 부문의 국가적 중요도 사이에 밀접한 관계가 존재했으며, 국가는 임금표(*Tarifnaia Setka*)의 변경을 통해 국가가 필요로 하는 기술을 습득하도록 노동자들을 자극하였다(Gregory & Steurt: 333).

그러나 국가가 정하는 기본임금률이 시장에서의 일의 양과 질을 정확하게 평가하기에는 정보가 부족하였을 뿐만 아니라, 이를 왜곡하는 정책들이 많이 도입되었다. 예를 들어, 사회주의 국가들은 기업들의 자본 잠식을 막기 위해 자본수익률을 사전에 정하거나 임금을 규제함으로써 기업의 소득분배에 개입하였고 그 과정에서 임금과 노동시장이 왜곡되었다.⁹⁾

또한 실질적으로 중요한 것은 실질임금이었는데, 초과수요에 의한 인플레이션 현상이 지속되면서 임금의 의미가 더욱 축소되기 시작하였다. 초과수요는 일반적으로 먼저 생산재 시장에서 나타나 급속히 소비재 시장으로 확산되었다. 총임금기금은 소비재의 계획가치를 초과하기 어려웠기 때문이다. 이러한 초과수요는 계획당국의 오산의 결과였다. 초과수요가 소비재 시장에서 나타나면, 가격통제 능력은 인플레이션 현상을 잡을 수 없다.¹⁰⁾ 명목임금 인상에도 불구하고, 실질임금은 언제나 인플레이션으로 하락할 수밖에 없다. 소련의 경우 빵과 고기의 가격은 1980년에서

9) 사회주의 경제에서 실제로 노동자들이 임금을 생산성 이상으로 올리려는 움직임을 막아내려는 기업관리자들을 지원하기 위해 국가가 임금을 규제하기도 하였다는 평가도 있다.

10) Jan Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economics*, London: Routledge, 1988, pp.39~40.

1982년 사이 100배 올랐지만, 평균임금은 20배 인상되었을 뿐이다.¹¹⁾

이러한 거시경제적 불균형으로 국가의 임금규제가 강화되는 경향마저 나타났다. 국가에 의한 일률적인 임금규제는 인적자원의 효율적 배분을 저해한다. 일반적으로 제약된 노동시장에서 자발적인 노동이동은 노동배분의 효율성을 높이지 못한다. 고용보조금 정책은 임금과 노동의 한계생산성간의 격차를 초래한다. 따라서 임금은 노동의 기회비용을 반영하지 못하고, 경제 전체적으로 노동의 효율적 배분을 저해한다. A기업의 한계생산성이 B기업보다 높으면, B기업의 노동력을 A기업으로 이동시키는 경우 후생이 증가한다. 그러나 두 기업의 임금수준이 동일할 경우, 노동자들은 기업을 바꿀 유인이 없고, 대안적인 배분 메커니즘(직접적인 행정적 조정)도 비효과적이다.

따라서 생산성을 높이기 위해서 주요 사회주의 국가들의 초기 개혁의 내용 중에는 임금의 직접 규제를 간접 규제로 바꾸는 내용도 있었다(1950년대의 유고, 1968년의 헝가리, 1973년의 폴란드 등). 직접적 규제가 산출 목표치의 달성 여부 및 정도에 따라서 임금총액(wage bill)을 분배하는 것이었다면, 간접적 규제는 전국적인 기초임금률(숙련수준과 노력 투입 수준에 기초한 임금률 지표)에 의존하면서도 기업의 성과지수를 계산할 때 가치지표(부가가치나 총산출량)를 활용하고 이를 임금총액이나 임금의 성과배분 몫을 계산할 때 활용하는 방법이다. 또한 폴란드에서는 고용을 억제하기 위해 신규고용에 세금을 부과하기도 했으며, 헝가리 기업들은 고용 감축에 특별감세를 해주기도 했다.

한편, 경제개혁이 추진되고 이윤이 사회적 생산의 동기이자 규제자도 도입되면서 개수임금률을 깎으려는 움직임도 전개되었다. 기업관리자들은 임금지불의 기초를 개수임금률보다도 시간임금률을 선호하였다. 개수임금률은 전통에 따라 오랜기간 고정되어 있었다. 따라서 임금수준을 조정하기가 매우 어려웠고, 기업관리자들은 시간임금으로 강제적으로 전환하려는 시도가 나타났다. 개수임금 보상방식은 때로는 신기술의 도입을

11) Alec Nove, "Economics of Transition: Some Gaps and Illusions", Beverly Crawford, (eds), *Markets, States, and Democracy*, Westview Press, 1995, pp.51~52.

방해하는 측면도 있었다. 산업이 기계화·자동화될수록, 근로자에게 고정률을 지급하려는 이유는 더 커진다. 광범한 기계화·자동화의 진전에 따라서 개수임금률은 점점 사용이 줄어들 수밖에 없었다.

또한 개혁과정에서 임금규제 자체도 끊임없이 변화하였다. 헝가리의 경우, 매년 세금이 면제되는 임금상승과 이윤에 대한 과세율을 허가하는 규칙을 임금총액 규제(1968~1983), 평균임금수준 규제(1983~1988) 등으로 계속 변경하였다. 임금규제제도가 수시로 변한 것은 정책당국이 이론적으로 접근했다기보다는 실용적으로 접근했음을 보여주는 것이다. 또 기업성과 평가에서도 1983년에 부가가치 증가지표를 폐기하고 이윤을 고정자산가치와 임금총액의 합으로 나눈 지표를 사용하였다. 부가가치 증가지표의 경우, 이미 효율성이 높아진 기업에게 불리했기 때문이었다. 그러나 이러한 새로운 지표도 역시 문제가 많았다. 상대가격체계가 왜곡되어 있고, 독점적 시장구조가 지배적이며, 변덕스러운 과세보조금체제하에서는 이윤은 합리적인 회계지표로서 기능하기가 어렵기 때문이었다. 이 경우 부가가치 성과지표가 더 합리적이었다. 또한 분모(고정자산의 가치와 임금총액의 합)는 스톡과 플로우의 합으로서 임기응변식으로 결정된다는 문제점도 가지고 있었다.

따라서 사회주의 경제에서 임금이 노동력 자원의 효율적 배분을 위한 규제자로 작동하고 노동자의 노동인센티브를 제고하기 위한 수단으로 기능하기 위해서는 기업간 가치의 재배분을 일으키는 연성예산 제약의 문제를 해결하고, 기업에게 임금과 고용수준을 결정할 수 있는 자율권을 부여하면서도 이러한 자율성이 담합과 내부자 통제로 이어지지 않도록 지배구조를 구축해야 하는 개혁을 통해서만이 가능한 것으로 판단된다.

3. 노동인센티브

보상시스템과 관련된 노동인센티브는 사회주의 계획경제하에서도 기업 및 노동자의 생산성 분석에서 매우 중요한 의미를 가진다. 일반적으로 기업은 비공식적이고 불특정적인 성격의 내부계약들의 총합으로 볼 수 있다(Fitz Roy and Mueller, 1984). 따라서 노동자들이 제공하는 노동 보

수는 두 부문으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 현존하는 규칙에 따라 결정되고 고정되어 있는 계약적인 부분(일반적으로 사회주의 경제에서 이 부분은 매우 낮게 설정된다)과 기업의 경제적 디자인에 따라서 제도화 되는 인센티브에 따라서 반응하는 비계약적인 부분으로 구분해 볼 수 있다. 기업의 효율성은 비계약적인 노력과 정보의 기여를 이끌어낼 수 있는 인센티브에 따라 좌우된다. 주변환경이 경쟁적이지 않은 경우, 기업구성원들은 기회주의적인 행동의 가능성이 있다. 이러한 기회주의적 행동을 차단하는 수단이 인센티브이며 인센티브에는 채찍과 당근이 있다.

자본주의 기업들은 전통적으로 전문화된 감시감독이라는 채찍에 의존하는 반면, 이러한 동기유발수단이 사회주의 시스템의 설계에서 사라졌다. 사회주의 기업들은 외부적인 규율수단이 없기 때문에 감시감독 시스템을 가질 수 없고, 개인들도 현재의 일자리에 대한 ‘영구한’ 권리를 가지고 있기 때문에 감시감독의 대상이 되기 어렵다. 물론 현실 사회주의에서는 다양한 형태의 감시감독이 이루어졌다.

따라서 사회주의 기업들은 당근에만 의존해야 하며, 그것을 사용하는 데에서도 제약이 있기 때문에 적절한 노동인센티브를 구축하는데 실패하였다. 사회주의 경제에서 임금과 봉급 이외에 종업원에 대한 물질적 인센티브 시스템은 중앙계획당국이 제시한 목표치를 달성하거나 초과달성한 경우에만 지급되었다. 이러한 인센티브 시스템은 다음과 같은 이유로 잘 작동하지 않았다.

첫째, 전통적으로 이윤분배나 보너스 시스템이 효과적이지 못했다. 가장 큰 이유는 연성예산 제약과 기업간 재분배 시스템이 이윤분배나 보너스의 인센티브 효과를 훼손하였기 때문이다. 또한 왜곡된 상대가격이나 관료적 가격규제 등도 기존의 인센티브가 작동하지 못하도록 하였다. 가격의 왜곡은 기업 회계의 결과와 성과를 분리시킴으로써 기업들은 수입을 늘리기 위해 생산성을 높이려는 노력을 기울이지 않도록 작동한다. 또한 보너스 시스템은 모든 기업들에게 동일한 방식으로 인센티브를 강제하는 제도가 아니며, 해고 위협없이 이윤공유가 동기유발로 작동하도록 하기가 어려워진다. 근본적으로 해고가 불가능하기 때문에 동료집단 압력(peer pressure)이 효과적으로 작동하도록 할 수 있는 사회적 강제

메커니즘이 확보되지 않는다.

둘째, 정부가 강제하는 기초임금을 자체가 인센티브 구조 자체를 매우 취약하게 한다. 기업간 재분배를 통한 평균주의(egalitarianism)뿐만 아니라 중앙에서 강제된 기본임금률(숙련수준과 노력 투입 수준에 대한 평가에 기초하는 것으로 대체로 개인의 상대적 임금수준을 결정한다)도 인센티브 시스템이 작동하기 어려운 조건을 만들어낸다. 즉, 임금구조의 기본 자체가 자본주의 경제보다 훨씬 압축된 임금구조(compressed wage structure)의 형태를 가지게 된다.

셋째, 사회주의 경제에서는 이데올로기적인 기준이 채용에서 지배적이고, 내부노동시장은 효과적으로 작동하지 못한다. 이는 전문적 열망과 이를 충족할 수 있는 가능성을 제약하기 때문에 젊은 고숙련층의 불만과 좌절을 초래한다.

이러한 문제에 직면하여 구사회주의 경제의 시장개혁 과정에서 다양한 형태의 인센티브 개혁방안이 제시되었다. 예를 들어, 인센티브 기준을 목표치의 (초과)달성 기준에서 이윤(율) 기준으로 전환한다거나, 모든 종류의 보너스가 이윤으로부터 나오도록 한다거나 하는 것이다. 또한 모든 종류의 물질적 인센티브를 하나의 펀드로 통합하고 이를 이윤에 연동하는 방법도 도입되기도 했다.

그러나 앞의 고용이나 임금에서 검토한 것과 마찬가지로, 이러한 분권화 개혁에 따른 노동인센티브제도의 개선 조치도 연성예산 제약, 흥정과 담합, 내부자 통제 등으로 인해 효과를 발휘할 수 없었다.

4. 사회적 서비스

교육이나 건강 등 일정수준의 사회적 서비스는 어떠한 경제체제에서도 국가가 집합체로서 국민에게 제공하고 있다. 자본주의 체제에서도 경제의 효과적인 작동을 위해서 사회적 서비스의 집합적 공급은 필수불가결하다. 건강하지 못하고 교육수준이 떨어지는 노동자는 자본주의 경제에서의 이윤극대화 행위에도 장애요인으로 작용하기 때문이다. 즉, 노동력의 재생산을 보장하는 최저수준의 사회적 서비스는 국가가 담당해야 한다. 특

히, 개인적 후생보다는 사회적 후생과 분배의 공평성에 우위를 두고 있는 사회주의 체제에서는 국가에 의한 사회적 서비스의 공급이 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 사회주의 체제에서 모든 근로자는 국가로부터 임금 외에 교육, 보건, 주택, 탁아서비스 등의 혜택을 무료로 또는 아주 싼 값으로 받고 있다.

그러나 구사회주의 경제의 경우, 국가가 제공하는 사회적 서비스의 규모가 상대적으로 크고, 제공하는 방식이 일률적이며 경직적이라는 문제점을 안고 있었다.

구소련의 경우, 교육, 건강, 보육, 연금, 휴양·휴가시설, 주택, 직업훈련에 대한 정부 지출은 주로 사회소비기금(social expenditure fund)에서 이루어졌다. 이러한 기금이 차지하는 비율이 전체 근로자가구 소득의 17~20%를 차지하였다. 구소련의 경우, 사회적 서비스 지출과 관련된 국가지출 중에서 60%가 현금급부이고, 40%가 서비스 형태로 제공되었다. 북한의 경우에도 식량, 생필품, 주택 등을 배급제를 통해 공급하고 있다.

반면, 자본주의 국가의 경우, 사회적 서비스를 이윤극대화화와 사회시스템의 안정성을 보장하는 최저한으로 유지하고자 하고, 더 높은 수준의 사회적 서비스는 지불·이윤 기반(payment and profit-making basis)으로 제공되도록 되어 있다.

구사회주의 경제의 과도한 수준의 사회소비기금의 비효율적 운용은 노동인센티브의 약화를 초래하는 중요한 원인으로 작용하고 있었다.¹²⁾ 또한 사회소비기금의 배급은 주로 기업을 매개로 해서 이루어진다. 따라서 국가가 기업을 전달체계로 해서 지급하던 사회소비기금을 새로운 형태의 복지시스템으로 개혁하는 것은 시장경제의 도입이나 체제전환이 이루어지는 과정에서 매우 중요한 과제의 하나가 되고 있다.

12) 따라서 구사회주의 경제의 시장개혁에서도 국가가 배급하는 소비기금의 비중을 줄였다. 구소련의 경우에도 경제개혁 이후 사회소비기금의 규모가 크게 줄어들었고, 지불·이윤 기반(payment and profit-making basis)의 사회서비스가 늘어났다고 한다. 구소련에서 사회소비기금의 지출 증가율은 1996~1970년간 53%에서 1971~1975년간은 40%, 1976~1980년간은 26~30% 수준으로 지속적으로 줄어들었다.

5. 노동의 질

위에서 지적한 사회주의 경제의 노동시장의 문제들을 연성예산 제약이나 국가에 의한 고용 및 임금규제라는 맥락에서 검토했지만, 노동의 질에 관한 시장의 부재라는 측면에서도 접근할 경우 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

Jefferson(1999)은 전통적 사회주의 국가와 국가소유기업의 중요한 특징의 하나가 노동의 질에서의 시장의 부재(Missing Market in Labor Quality)라고 지적하였다. 노동자와 학생들이 작업 단위를 할당받는 사회주의 체제에서는 노동자들이 숙련을 향상시키려는 인센티브가 작동하지 않고 관리자들이 노동자들을 감독하고 보상하는 권한이 제한된다는 것이다. 따라서 노동자들은 지정된 기간 동안 지정된 직종에서 주어진 기능을 수행한 노동자들은 표준임금을 받게 되고, 노동서비스의 교환은 질보다는 양에 의존하게 된다는 것이다.

사회주의 경제하에서의 노동시장의 첫번째 특징은 소유권이 국가 또는 모든 사람에게 귀속되어 있다는 점이다. 국가는 제한된 권리만을 개인과 비정부기구에 양도하고 있다. 이러한 소유권의 국가부문으로의 집중은 노동시장과 기업효율성에 크게 두 가지로 영향을 미친다. 첫째, 노동을 작업에 배분하는 권한을 국가가 가짐으로써 국가는 인적자본과 물적자본을 개별 노동자에게 연결하는(matching) 것에 대한 중대한 통제 권한을 행사한다. 둘째, 학교와 대학졸업생들은 일반적으로 자신의 평생 노동서비스가 이루어지는 작업단위(공장이나 공동작업장 등)를 할당받는다. 노동자들은 기본임금, 국가보조의 사회서비스, 상당한 정도의 고용 안전성 등을 받게 된다. 작업장에 나타나 공동의 최소한의 노력기준을 달성함으로써 받을 수 있는 안전성에 대한 대가로 노동자들은 자신의 노동서비스를 개발축적하고 교환할 수 있는 권리가 제한된다.

두번째 특징은 국가가 거의 대부분의 산업자산을 소유하고 있다는 사실이다. 생산계획을 수행하고, 국가소유 산업자산의 사용을 감독하기 위해 국가는 기업관리자나 당관료들에게 권리를 할당한다. 관리자의 주된 권리는 노동자들을 감독하여 기업에 할당된 노동서비스를 국가의 고정자

산서비스와 결합하는 것이다. 그러나 실제로 관리자들은 노동자들을 감독하고 보상하며 규율할 수 있는 권리는 심각하게 제약되고 있다. 중앙계획하에서 노동당국이 다양한 노동 범주에 대한 임금수준을 설정하고, 보너스는 일반적으로 존재하지 않거나 일률적으로 배분된다. 이렇게 개별 기업 관리자에게 할당된 보상과 제재의 권한을 제한함으로써 감독(monitoring)은 노동의 질이 아니라 노동의 양에 따라 이루어진다. 또한 감독하는 권한과 감독하는 인센티브는 상호 보완적인 것이기 때문에 약한 감독권한은 약한 감독인센티브로 이어지게 된다. 자본주의 국가에서는 투입에 대한 효과적인 모니터링이 이윤을 증대시킬 것으로 예상되고, 관리자에 대한 보상에는 잔여소득취득권까지 포함되는 경우가 많다. 반면, 사회주의 경제에서는 기업 내에서 감독하고 보상하며 효율적인 감독 결과에 대해 보상을 받는 대리인을 배정하지 못한다는 약점을 가지고 있다.

이렇게 재산권을 노동자와 기업관리자에게 약하게 할당함으로써 숙련형성과 노력 투입을 위한 노동자의 재산권 확보와 숙련과 노력에 대한 감독과 보상을 위한 기업관리자의 재산권 확보가 이루어지지 않음으로 해서 노동서비스의 질적 측면에서의 시장이 형성되지 못하는 결과로 나타난다. 사회주의 노동시장은 8시간의 일상적인 노동시장에 대한 보상과 같이 노동시장의 양적 측면에만 집중된다. 관리자들도 질이 아닌 양에 대해서 감독하고 보상하는 권리를 가지면 노동자들은 자신의 노동의 질이 아닌 양만을 교환한다.

그 결과, 노동자들은 자신의 노동의 질이 아닌 양에 따라서 고용되고 감시되며 보상받는다. 더 숙련되고 의욕이 있는 노동자들은 효율적으로 고용되지 못하고, 노동에 대한 보완재로서 공장과 장비 및 다른 투입들도 효율적으로 채택되지 못한다. 또한 생산목표는 투입을 효율성을 높임으로써 달성되는 것이 아니라, 노동과 기계의 양을 확대함으로써 달성된다. 투입이 효율적으로 사용되지 않고 질에 대해서 보상되지 않기 때문에 인적자본에 대한 투자를 통해 체화된 기술변화를 축적할 인센티브가 줄어들고 혁신이 상실된다.¹³⁾

13) 중국의 경험에서 볼 때에도 국영기업이 높은 질의 노동에 대해서 감독하고

Jefferson(1999)은 사회주의 경제와 자본주의 경제의 가장 근본적인 차이점은 개별노동자와 기업관리자에게 할당하는 권리의 성격에 있다고 본다. 사회주의 경제는 이러한 권리를 제한함으로써 양적·물적 목표, 중앙계획에 집중하게 되고, 이러한 체제에서는 노동과 자본의 질을 향상시키기 위한 인센티브가 약해지며, 그 결과 중앙계획을 촉진하는 기술적 생산관계, I-O Table에 의해 고정된 생산계수에만 의존하게 된다. 질이 아닌 양에 대한 감독과 보상으로 높은 수준의 노동시장 참가율과 저축률이 생산을 확대하기 위한 중요한 수단이 된다. 투입의 양적 확대를 통해서 생산량을 줄이는 것은 IO-Tables의 구조를 바꾸지는 않는다. 그러나 투입의 질을 변화시키는 것은 중앙계획의 실행을 근본적으로 위협하게 된다. 이러한 관점에서 볼 때, 사회주의 경제에서 외연적 성장에서 내포적인 성장으로 나아가지 못한 것은 노동시장에서의 질(Quality)에 관한 시장이 존재하지 않았기 때문이라는 것이다.

Jefferson(1999)은 소유권을 할당할 경우 이러한 상황이 바뀐다고 주장한다. 학생과 노동자들은 자신의 인적자본의 축적에 대한 통제권을 회복하고, 숙련과 노력을 교환하게 된다. 관리자들은 노동을 감독하는 더 많은 권한을 갖게되고, 임금과 보너스의 설정에 차별화할 수 있고 채용과 해고의 권한을 가질 수 있게 되었으며, 효율성과 이윤을 높이기 위해 이 권한을 사용할 더 강한 인센티브를 가지게 된다는 것이다.

6. 노동자의 행위선택

고용이 보장되고 임금이 국가에 의해 규제되며, 물질적인 노동인센티브나 숙련형성에 대한 인센티브가 크지 않고, 기본적인 사회적 서비스를 제공받는 상황에서 노동자들은 어떻게 행동을 할 것인가?

허쉬만(Albert O. Hirschman)의 용어법을 빌리면, 노동자의 행위선택은 충성(loyalty), 저항(voice), 그리고 탈출(exit)로 구분할 수 있다.¹⁴⁾ 사

보상할 수 있는 권한이 없기 때문에 숙련이 있고 동기가 강한 노동자들이 국가부문으로부터 탈출하고 숙련노동의 공동화(hollowing) 현상이 발생하고 기업성고가 악화되었다고 분석하고 있다.

실 비공식적 형태지만 노동시장이 존재한다는 것은 탈출이 가능하다는 것을 의미한다. 즉, 탈출(다른 직장으로 이동)이라는 대안이 있다면, 노동자는 충성이나 저항의 방법보다 탈출을 선택한다. 마음에 안들면 다른 직장으로 옮겨갈 수 있다는 것은 노동자에게는 유리한 상황이 아닐 수 없다.

여기에 '사회주의 국가'들에는 항상적인 노동부족 현상이 존재하기 때문에 공장 내에서 노동규율 위반이 묵인될 수 있다. 소련의 경우 비공식적 노동시장의 존재에 따른 노동유동성은 매우 심각한 문제로 지적된 바 있다. 왈더(A. W. Walder)의 설명에 따르면 1920년대 NEP 시기에 공장 이동률은 연평균 100%였다. 1930년에 공업 분야에서는 176%였고, 몇몇 분야의 경우에는 300%가 넘었다. '노동수첩'의 제정이나 1936년 이직(移職)을 불법으로 규정한 형법의 제정에도 불구하고 노동이동은 계속 높은 수준이었다. 제2차 세계대전까지 약 75~100% 사이에서 유지되었다.¹⁵⁾ 이러한 높은 노동유동성은 흐루시초프 시기에 이르러서야 진정되었다.¹⁶⁾

여기서 주목할 것은 스탈린 시기의 노동력 부족과 높은 노동유동성은 경영자로 하여금 규율위반자에 대해 관용(노동자는 해고되어도 새로운 직업이 기다리고 있음)한다는 점이다. 또한 노동자는 탈출(직장이동)을 위해 저항(노동규율 위반으로 해고를 유도)을 선택하기도 한다. 이에 따라 노동자와 경영자간의 복잡한 관계가 발생한다. 지배인은 계획달성을 위해 노동자에 양보할 수밖에 없는 것이다.

14) 원래 허쉬만(Albert O. Hirschman)의 탈출(exit), 저항(voice), 충성(loyalty)의 개념은 다음과 같다. 즉, 탈출은 더 좋은 상품이나 혜택이 다른 기업 혹은 조직에 의해 제공될 수 있다고 믿기 때문에 떠나는 행동을 의미한다. 저항은 직접적으로 질(Quality)의 회복을 이루기 위한 의도로 불만을 터뜨리는 혹은 불평을 항의하기 위한 조직화된 행동을 의미한다. 충성은 별도의 설명이 필요 없을 것 같다. Albert O. Hirschman, "Exit, Voice and The Fate of the German Democratic Republic", *World Politics*, 45, (January) 1993, pp.175~176.

15) Andrew G Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley/Los Angeles/London: Univ. of California Press, 1986, p.115

16) 흐루시초프 시기의 이직률은 1954년 12%, 1956년 33.8%에 1960년 이후 17%대를 유지했다(Filtzer, 1992: 47).

대체로 소련에서 1933년 이후 이러한 양보유형이 정착되었는데, 이는 노동정량의 유보, 임금의 불법적 조정, 노동시간의 완화 등으로 나타났다. 지배인과 노동자의 결탁 양식은 매우 엄격한 노동법을 회피케 하는 조건으로 작용했음은 주목할 만하다.¹⁷⁾

이에 비해 저항은 억압적인 국가기구의 존재에 따라 적극적·공개적·집단적 형태보다 소극적·비공식적·개인적 형태가 선호되었다. 개인차원의 소극적 저항 형태가 노동자들이 선택할 수 있는 행위였다. 이는 주로 노동과정에서의 통제권(즉, 태업)을 확보하는 형태로 나타났다. 노동자들의 작업에 대한 통제권의 확보는 이른바 ‘노동손실시간’이 언제나 높은 수준으로 존재하고 있다는 점에서 확인된다.

7. 정책적 함의

이상으로 검토한 사회주의 체제하에서 노동과 관련된 이론적 문제들이 북한의 시장·기업·노동개혁에 대해서 가지는 정책적 함의에 대해서 생각해보자.

첫째, 사회주의 계획경제의 개혁을 위해서는 고용과 임금이 시장경제의 필요에 따라서 움직여야 한다. 즉, 사람들이 직장을 자유로이 옮겨다니고(최소한 지역적으로) 임금이 효율성을 반영하는 방식으로 정해져야 한다. 그러나 일반적으로 노동시장의 경우 다른 제도나 시장에 비해서 매우 천천히 변화하기 때문에 기존의 관행이 오랫동안 지속될 수 있다. 단순히 시장제도를 도입한다고 해서 노동시장이 자원배분의 기능을 효율적으로 수행하고 노동인센티브를 높이는 기능이 정착되는 것이 아니기 때문이다. 물론 사회주의 경제의 완전고용 정책과 관련해서 가장 중요한 문제는 기업에게 장기적인 맥락에서 회계적 규율(financial discipline)을 부과할 수 있느냐(경성예산 제약), 그리고 그에 따라서 산업 및 기업 구조가 바뀌고 노동의 이동이 가능하냐(해고가 가능하냐)의 문제이다.

17) Donald Filtzer, *Soviet Works and Stalinist Industrialization: The Formation of Modern Soviet Production Relations, 1928~1941*(London: Pluto Press, 1986) pp.116~118.

즉, 고용과 임금의 문제는 시장과 기업개혁의 문제이기도 하다. 고용의 유연화와 임금체계의 효율화, 노동인센티브의 효율적 작동 등은 사회주의체제 개혁의 문제와 밀접하게 관련이 되어 있다. 이 때문에 자유화(liberalization)와 사유화(privatization)를 기초로 하는 재산권 문제의 근본적 개혁 없이는 이러한 노동시장의 개혁이 불가능하다는 입장도 있다. 그러나 거래비용이 제로가 아닌 한 재산권 형성이 경제체제의 효율성을 보장하지는 않는다. 예를 들어, 사회주의의 재산권 개혁에 수반되는 거래비용의 대표적인 사례가 주인-대리인 문제일 것이다. 구사회주의 국가들의 시장개혁이나 체제전환 과정에서 재산권의 피위임자들이 주인의 이익이나 공공의 이익에 반하는 사적인 이익을 우선하는 행위들이 만연하여 경제적 비효율과 개혁 실패를 초래한 경우가 많았다.

이러한 대리인 문제를 해결하기 위해서는 단순히 국유재산을 사유화하는 것이 중요한 것이 아니라, 보상과 감시라는 인센티브 구조를 통해서 대리인 비용을 낮추는 것이 필요한데, 여기에서 핵심적인 것은 이러한 인센티브 구조가 제대로 작동할 수 있도록 지배구조를 잘 설계하는 것이라 하겠다. 즉, 사회주의 체제의 노동시장 개혁도 재산권 문제로 한정해서 이해할 것이 아니라 지배구조의 문제로 접근할 필요가 있다. 이 점에 관해서는 제6장에서 좀더 자세히 검토하고자 한다.

둘째, 임금격차의 문제에 대해 생각해보자. 기존의 사회주의 노동자들은 강한 평등주의적 감성을 지니고 있다. 따라서 선부르게 임금격차를 확대하려는 시도는 역작용을 초래할 수 있다. 특히, 사회주의 국가에서 평등주의의 뿌리는 개인의 성과와 소득간의 연계가 불투명한데 기인하는 측면도 있다. 즉, 높은 소득과 특혜가 지배계층에 대한 특혜라는 인식이 있고 임금격차가 정책당국에 의해서 규정되기 때문에 불평등의식이 더 클 수가 있다. 따라서 제도적으로 임금수준을 결정하는 구조를 바꾸는 방식으로 접근함으로써 사회적으로 받아들이기 어려운 임금격차의 한계를 넘어서는 방향으로 나가야 할 것이다. 또한 앞에서 검토한 대로 현재 노동에 대한 보수 중의 많은 부분이 비임금 급여이다. 구사회주의 경제에서 비임금 급여는 전체 노동비용의 1/2이나 된다는 보고도 있다. 이러한 비임금 급여를 임금형태로 전환할 필요가 있다. 또한 예산시스템을 개혁해

서 생산요소에 대한 직접적인 과세 시스템에서 개인적인 소득과세 시스템으로 전환할 필요가 있다. 이렇게 해야만 일차 경제부문의 기업들이 이차경제와 경쟁을 할 수 있게 된다.

셋째, 노동시장의 개혁이 이루어지기 위해서는 이를 위한 충분한 환경조성이 요구된다. 그 중에서 가장 중요한 것이 사회안전망 수준을 충분히 확보하는 것과 적극적 노동시장정책의 도입이다. 부실기업에 대한 금융 지원을 중단하고 엄격한 경제적 기준을 적용할 것인가, 고용보조금 지원을 중단할 수 있는가 여부도 사회안전망 수준을 충분히 가동시킬 수 있는가의 여부에 좌우될 수 있기 때문이다. 사회안전망의 확보는 기존의 정부에 의한 사회서비스의 제공시스템 개혁과도 맞물려 있다고 판단된다.

또한 자본주의적인 노동시장제도를 도입하는 이행과정에서 가장 중요하게 드러나는 현상들은 과잉노동(redundant labor)과 높은 실업률 그리고 특정 숙련의 부족 등이 복합적으로 나타난다는 점이다. 따라서 이행기 경제는 노동력을 최소의 비용으로 광범위하게 재배치(기업, 산업, 직종, 지역별 재배분)해야 한다는 과제를 추가적으로 가지게 된다. 이때 비용은 개혁의 일반적 성패 여부에 좌우되며, 노동시장의 원활한 기능 여부와 사회적 보호정책의 적절성 등에 좌우된다고 할 수 있다. 따라서 이행기 경제에서 적극적 노동시장정책이 매우 중요하다. 실업급여 시스템도 실업자에게 소득보조를 하는 방식으로만 짜기보다는 노동의 이동성을 높이고, 노동력 흡수력을 높여 노동시장으로 재통합하는 적극적 노동시장 정책이 필요하다. 소규모 기업의 지원이나 교육시스템의 개선, 대학과 기업의 연계정책 등 다양한 적극적 노동시장정책이 요구된다. 부차적으로 노동의 이동성을 방해하는 주택시장이나 주택정책을 개선해야 한다. 비효율적인 주택시장이 노동의 이동성을 방해한다면, 사회적으로 소유되었던 주택을 민영화하면서 주택소유권을 보장해 주고, 공급 측면에서는 주택의 생산 비용을 낮추는 정책을 생각해 볼 필요가 있다.

넷째, 노동의 질에 관한 부분은 재산권을 보장하는 방향으로 갈 필요가 있다. 즉, 숙련과 감독 노동에 대한 보상은 강화하는 방향으로 나아가야 하는 것이 기업내 지배구조 및 인센티브 형성에 기여할 수 있다고 판단된다.

다섯째, 노동시장의 개혁의 속도와 관련해서도 빅뱅식의 쇼크 요법은 바람직하지 않을 것이라는 평가가 많다. 빅뱅은 많은 지표들이 장기적인 균형 수치를 벗어나 있는 경제에서 잠재적인 많은 효율적 생산자들을 다치게 할 수 있기 때문이다. 국가가 제공하는 고용에 대한 보장, 임금에 대한 보조, 사회서비스의 제공 등을 단계적으로 줄여나가는 정책이 필요한 것으로 판단된다(gradual transition through the so-called dual economy).

제 3 장

북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브 구조

1. 머리말

이 장은 본격적인 경제개혁 내지 체제전환 이전 단계인 현 시점에서의 북한의 기업관리 시스템과 인센티브 구조의 실태 파악 및 평가를 주된 과제로 설정한다. 즉 기존의 체계가 어떻게 되어 있는지, 제대로 작동하고 있는지, 또 그 이유는 무엇인지를 정리하는 것이다.

이러한 작업은 달리 보면 북한의 시장·기업 개혁의 초기조건(initial conditions)에 대한 고찰이기도 하다. 그럼으로써 향후 북한의 경제개혁 과정에서 효율적인 경제운용을 담보할 수 있는 기업내 인센티브 시스템을 설계하기 위한 기초자료를 정비하고자 하는데 이 장의 목적이 있다.

인센티브란 조직의 목표 실현과 일치하는 방향으로 조직성원의 노력을 끌어내기 위해 취하는 모든 수단을 가리키는데, 이는 자극 내지는 유인이라고 할 수 있다. 실제로 일국의 경제개발 과정에서 인센티브의 역할은 매우 중요하다. 예컨대 축적을 생산으로 전화(轉化)하는 과정에서 기업내 인센티브는 성과를 담보하는 결정적 변수의 하나로 작용한다.

인센티브에는 여러 가지 범주가 있다. 그 중에서 대표적인 것이 물질적 자극과 정신적 자극이다. 물질적 자극은 보다 나은 성과를 낸 사람에 대해 물질적 재화를 더 많이 획득할 수 있는 권리를 부여함으로써 바람직한 행동을 장려하는 보상체계이다. 이에 반해 정신적 자극은 참여자의 사회

에 대한 책임에 호소하고 따라서 물질적 재화에 대한 추가적 제공 없이 참여자의 사회적 지위를 상승시켜 주는 보상체계라 할 수 있다.

인센티브에 대한 북한 당국의 입장은 무엇일까. 한마디로 말해 정신적 자극을 우선시키는 것이다. 반세기가 넘는 북한의 역사를 통해 이 원칙은 큰 변화 없이 유지되었다. 그렇다고 해서 물질적 자극을 완전히 무시한 것은 아니다. 어떤 때에는 물질적 자극의 중요성을 강조하기도 했었다. 북한의 인센티브 구조가 그렇게 간단하지만은 않다. 찬찬히 뜯어다 보아야 할 이유는 바로 여기에 있다.

그리고 이 장의 주된 관찰 대상은 기업내 인센티브 시스템이다. 인센티브 시스템이 작동하는 공간 내지 환경으로서의 기업 시스템에도 주목할 필요가 있다.¹⁸⁾ 그래서 먼저 제2항에서는 공식적인 기업관리 시스템을 살펴보고, 제3항에서는 국가와 기업, 경영자, 노동자의 관계를 간단히 정리한 뒤 제4항에서는 기업에 대한 인센티브 시스템을 살펴봄으로써, 제5항에서는 노동자에 대한 인센티브 시스템을 정리·평가한다. 이어 제6항에서는 이 장에서의 논의를 정리하기로 한다.

2. 공식적인 기업관리 시스템

가. 계획경제의 기본적인 제도적 틀

북한과 같은 사회주의 경제, 특히 본격적인 개혁·개방 이전의 이른바 고전적인 사회주의 경제의 특징에 있어 한국과 같은 자본주의 경제와 대비시켜 살펴보면 크게 보아 다음의 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소유제의 면에서 사유제가 아니라 국유제가 기본이다. 둘째, 자원배분의 메커니즘이 시장이 아니라 계획이다. 셋째, 의사결정체도의 면에서 경제행위에 관한 의사결정 권한이 기업, 가게 등과 같은 개별경제 주체에 분산되어

18) 사실 노동인센티브의 문제를 고찰함에 있어서 기업 시스템의 정리 및 평가는 불가결하다. 국가와 노동의 관계는 기업을 매개로 하지 않고는 성립할 수 없다. 직접적으로 노동을 관리하는 것은 국가라기보다는 국가의 위탁을 받은 기업이다.

있는 것이 아니라 중앙의 행정당국에게 집중되어 있다.

북한에서 사회주의적 소유의 핵심은 생산수단에 대한 소유이다. 이 생산수단은 주로 국가가 소유하고 일부는 사회협동단체가 소유한다. 북한에서 공장, 광산, 철도, 은행 등 주요 산업에 대한 국유화와 농업에 대한 집단화 등 ‘생산수단에 대한 사회주의적 개조’는 1946년부터 시작되어 1958년에 완료되었다고 북한 당국은 밝히고 있다.

이러한 소유제도의 기반하에 중앙의 행정당국이 의사결정 권한을 가지고 ‘계획’에 의해 자원을 배분하는 중앙집권적 계획제도가 성립되었다. 이 제도는 1961년에 대안의 사업체계가 도입되고 1965년에 계획의 일원화, 세부화가 도입됨으로써 완성되었다.

대안의 사업체계는 기업관리에 있어서 행정적 지도보다 당적 지도를 우선시한다는 것이 핵심이다. 즉, 종전의 지배인(경영자) 유일관리제 대신에 공장당위원회에 의한 집단적 지도체제를 기업 관리운영의 중심에 둔다는 것이다. 아울러 중앙집권적 계획편성·집행 과정을 물리적으로 보장하는 ‘중앙집중적 자재공급체계’도 대안의 사업체계의 중요한 구성요소이다.

계획의 일원화·세부화는 “경제분야에서 중앙집권적 규율을 강화하는 가장 올바른 길”¹⁹⁾로 규정되어 있다. 계획의 일원화란 전국에 뻗어 있는 국가계획기관과 계획세포가 하나의 계획화 체계를 형성하여 국가계획위원회의 통일적인 지도하에 계획화의 유일성을 철저히 보장하도록 하는 것을 의미한다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는, 즉 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간, 기업간 및 지역간 그리고 그것들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 함과 동시에 세부화된 계획과제의 수행을 법적 의무로 규정하는 방법이다.

19) 『사회주의 경제관리문제에 대하여 3』, 552쪽.

나. 기업관리 체계

북한의 국가적인 경제운영기구를 기업관리에 초점을 맞추어 간략하게 나타내면 [그림 3-1]과 같다. 좀더 단순화해서 보면 중앙의 계획당국-정부의 산업관련 각 부처(省, ministry)-기업이라는 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. 즉, 위계제의 정점에는 경제 전체를 통제하는 중앙의 계획당국(국가계획위원회)이 있고 위계제의 최말단에는 생산 단위인 기업이 있다.

그리고 중앙의 계획당국과 기업 사이는 중간적 행정기관 등을 매개로 해서 ‘보고와 명령’이라는 수직적 의사결정기구로 연결된다. 개별 기업은 자신의 활동과 관련된 제반 정보를 계획당국에 제공(즉, 보고)하고 계획당국은 이를 여타의 정보와 한데 모아 이에 입각해 국가의 목표를 달성하기 위한 계획안을 작성, 이를 모든 기업에 대해 ‘계획과제’(계획지표)²⁰⁾로 내려보내면서 이의 실행·달성을 명령하고 기업의 계획과제 수행상황을 관리·감독한다.²¹⁾

계획당국은 이와 함께 기업에게 생산활동에 필요한 원자재, 설비, 노동력도 제공하고 자금도 제공한다. 그리고 계획당국은 기업이 생산한 제품을 어디에 공급할 것인지도 지정한다. 기업의 생산활동으로 이윤이 나면 국가에 상납하고 적자가 나면 국가가 메워준다. 기업은 단순한 생산현장

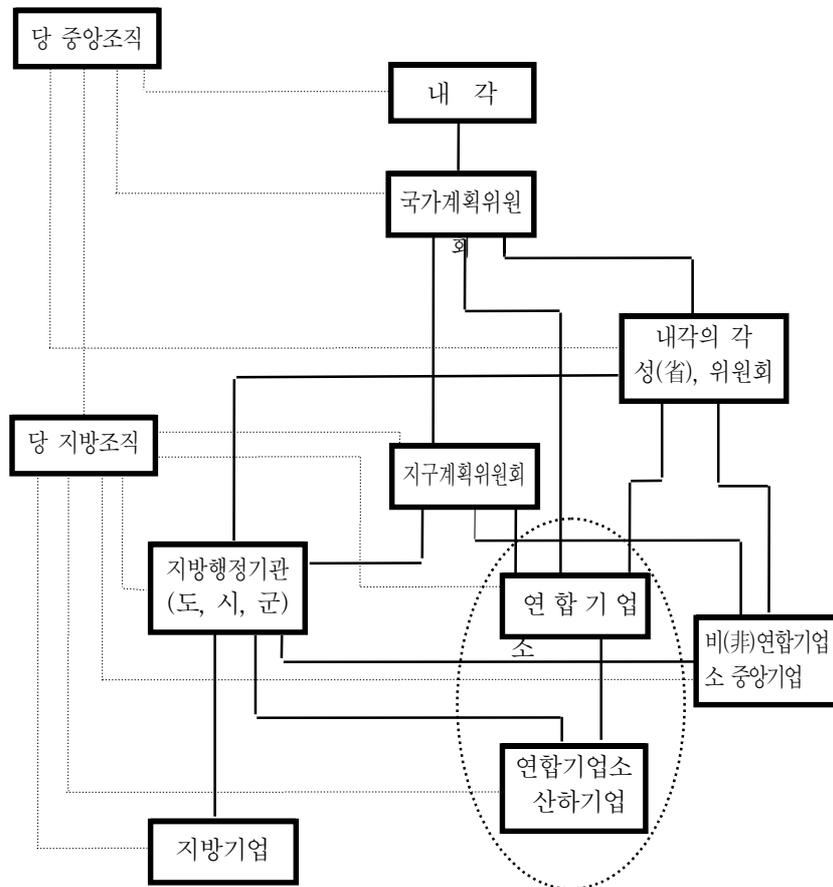
20) 기업 계획부터 각 부처 계획을 거쳐 위로 ‘집계’해 가면 중앙의 계획, 즉 국민경제 계획이 된다. 이번에는 역으로 중앙의 계획을 아래로 ‘분해’해 내려가면 각 부처의 계획-기업별 계획으로 된다. 이 때 중앙의 입장에서는 ‘계획’이지만 이것이 각 부처, 기업으로 내려올 때는 ‘계획지표’가 된다. 즉, 계획지표란 각 부처와 지방정부, 기업 등 생산단위가 수행해야 할 계획과제를 수량으로 표시한 것이다.

21) 사회주의의 경제관리체계는 크게 보아 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 부문별 관리체계이다. 이는 각 기업이 소속해 있는 중앙관청(성, 위원회)이 자신의 산하기업들을 지도관리하는 방식이다. 종적(縱的)관리라고도 한다. 둘째, 지역별 관리체계이다. 각 기업이 소재하고 있는 해당 지역의 지방정부 혹은 지역적인 기관이 중심이 되어 자신의 지역 내의 기업들을 관리하는 방식이다. 횡적(橫的)관리라고도 한다. 사회주의 경제의 역사를 보면 이 둘 중 어느 하나가 우세하고 다른 하나가 보완적으로 되는 식이었다. 북한의 경우, 사회주의 건설 초기에도 그러했고, 이후에도 일부 시기를 제외하고는 부문별 관리체계가 기본이었다.

에 지나지 않는다.

기업활동에 관한 의사결정은 중앙의 손에 집중되어 있다. 즉, 기업이 무엇을 얼마나 생산해야 하는가, 누구에게 생산물을 판매해야 하는가, 투입재를 누구로부터 얼마만큼 입수해야 하는가, 설비투자를 얼마나 해야

[그림 3-1] 북한의 기업관리기구



주 : 북한의 계획관리기구를 극히 간략하게 나타낸 것. 1985년 연합기업소제도가 전면적으로 도입된 이후 오늘날까지 이러한 틀이 유지되고 있음. 실선은 행정의 지도관계, 점선은 당의 지도관계.

자료 : 통일부, 『북한개요』, 2000 및 필자의 탈북자 면담 결과.

하는가, 노동력을 얼마나 고용해야 하는가, 그리고 이러한 모든 거래가 행해지는 가격·임금 등에 관한 의사결정이 중앙에 집중되어 있다. 이러한 의사결정은 위로부터 아래로 명령·지령의 형태로 전달된다. 기업의 주요한 임무는 이러한 명령을 실행에 옮기는 일이다. 즉, 기업은 위로부터의 명령을 실행하는 수동적인 존재에 지나지 않게 된다. 기업의 자주권, 자율성은 없다고 해도 과언이 아니다.

한편 북한은 1985년에 연합기업소 도입을 중심으로 경제관리제도를 재편했다. 북한의 연합기업소는 일종의 기업연합체로서 생산활동상 혹은 관리경영상 밀접한 관계를 가지고 있는 여러 기업들을 수직적·수평적으로 통합해 하나의 경영단위로 만든 기업조직 형태이다. 대표적인 것이 원료·연료 생산기업과 이를 사용하는 기업들을 한데 묶은 것이다. 연합기업소는 국가계획기관의 지도하에 직접 계획을 세워 생산을 조직·추진하는 계획단위, 생산단위, 실행단위이다. ‘공업관리의 기본적 고리’라고 할 수 있다. 국가의 계획관리기구상으로 본다면 연합기업소는 정부의 산업 관련 각 성과 개별기업의 중간에 위치하는 것이다(그림 3-1 참조). 연합기업소는 이전에 정무원의 부·위원회가 수행했던 계획적 지도기능 일부를 직접 떠맡아 자기의 산하기업에 대하여 부분적으로 지도기능을 수행한다.

연합기업소 제도가 도입되었다고 해서 기업의 자율성이 크게 신장되었다고 보기는 힘들다. 연합기업소는 ‘분권화’의 요소와 ‘집권화’의 요소를 동시에 지니고 있다고 보는 것이 적절할 것 같다. 사실 연합기업소의 도입은 집권적 계획경제 운영상의 제반 문제들에 대해 북한 당국이 제도적 개선을 통해 대응하려 했다는 성격이 강하다. 특히 갈수록 심각해지고 있던 자재공급 문제에 대한 대처라는 측면이 크다.²²⁾

다. 기업내 관리시스템

기업 내에서는 1961년부터 도입된 유명한 ‘대안의 사업체계’가 지금까지도 기업관리의 가장 중요한 축을 이루고 있다. 그것은 한마디로 말해

22) 연합기업소에 대한 보다 자세한 설명은 예컨대 양문수(2001: 357~362) 참조.

총전의 지배인유일관리제 대신에 공장당위원회에 의한 집단지도체제를 기업 관리운영의 중심에 둔다는 것이다. 김일성은 당시 다음과 같이 지시한 바 있다.

“공장관리 운영체계를 순위대로 말한다면 공장당위원회가 첫 자리에 있고 공장당위원회 밑에 공장당집행위원회가 있어야 하며, 그 밑에 지배인과 공장당위원장²³⁾이 있어야 합니다. 그리고 지배인 밑에는 기사장과 부지배인이 있고 그 밑에 공장의 여러 부서들이 있어야 하며 공장당위원장 밑에는 공장당위원회의 여러 부서들과 직맹, 민청, 여맹과 같은 근로단체조직들이 있어야 합니다.”²⁴⁾

아울러 노동자들이 생산·경영활동에 참여하도록 되어 있다. 아니 북한 당국은 노동자들의 참여를 강조하고 있다. 실제로 대안의 사업체계는 “당위원회의 집체적 지도 밑에 군중노선을 철저히 관철하여 생산자 대중을 경제관리의 주인으로 내세우고 그들의 책임과 역할을 높여 경제관리에서 나서는 모든 문제들을 풀어나가는 경제관리 형태”로 규정되고 있다.²⁵⁾ 이러한 대안의 사업체계는 노동자들에 대한 정신적 자극 위주의 인센티브 시스템과도 맥을 같이 한다.

이와 함께 기업이 노동자들의 물질적 생활을 일정 정도 책임지게 되어 있다. 이른바 후방공급사업이 바로 그것이다. 앞에서 말한 대안의 사업체계의 4대 요소의 하나가 바로 후방공급사업이다. 후방공급사업에는 주로 종업원들에 대한 부식물 공급사업, 연료공급과 작업필수품, 노동보호용구, 영양제 등 노동보호물자의 공급, 편의시설 관리, 합숙과 식당, 살림집 관리와 탁아소, 유치원 관리 등이 포함된다. 특히 기업들은 노동자들의 부식물 문제를 해결하기 위해 부식물 공급기지를 잘 조성하고 공장, 기업소 가까이에 있는 농목장과 식료공장을 적극적으로 지원하며 잘 꾸려주고 자연경제적 조건을 잘 이용하여 자체의 부식물 기지를 튼튼히 조성하기 위한 사회적 운동을 적극 전개할 것이 요구되었다. 즉, 노동자들에

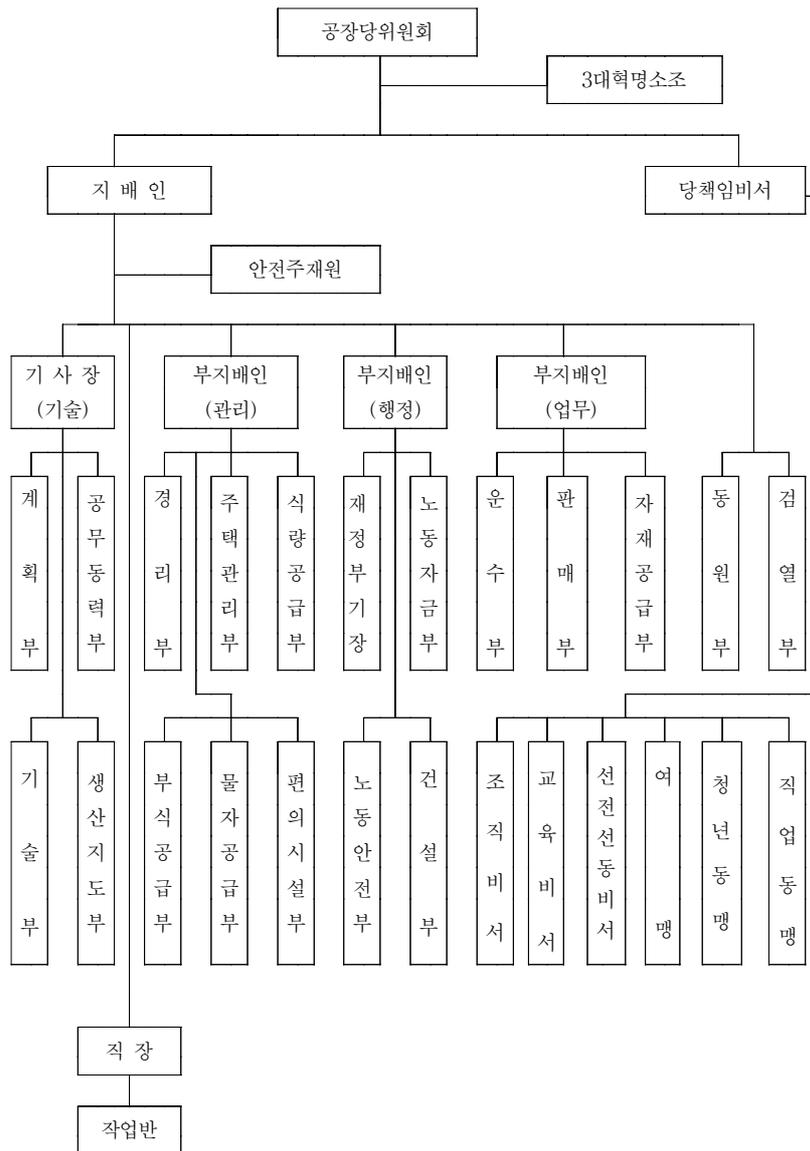
23) 현재는 공장당책임비서

24) 『사회주의 경제관리문제에 대하여 2』, 124쪽.

25) 박영근·김철제·리해원·김하광, 『주체의 경제관리론』, 평양: 사회과학출판사, 1992., 73쪽.

대한 사회보장을 일정 정도 기업이 떠맡고 있는 것이다.

[그림 3-2] 북한 공장의 내부관리기구



3. 국가, 기업, 경영자, 노동자의 관계

가. 기업 행동

북한에서 계획당국이 개별 기업에게 요구한 것은 자신들의 명령에 복종하는 것, 즉 자신들이 부과한 과제를 충실히 이행하는 것이었다. 노동자들을 잘 다독거리려 열심히 일하게 하고 자재·설비를 절약하고 기술혁신에 적극 나서며 제품의 질을 높이고 생산성을 제고하며 최소의 비용으로 생산과제(계획목표)를 달성 및 초과달성하는 것이었다.

하지만 현실은 판이했다. 현실 세계에서 기업이 보여준 행동은 계획당국이 기대했던 것과는 전혀 달랐다. 기업들이 보여주었던 행동들은 다음과 같이 정리할 수 있다. ① 기업은 계획관련 행정기관에 대해 자신의 생산능력을 낮추어서 신고하고 생산에 필요한 자재에 대해서는 부풀려서 요구한다. ② 생산에 필요한 양 이상으로 자재를 기업 내에 끼안고 있으면서 사장(死藏)시킨다. ③ 생산물 조합을 자의적으로 선택한다. 즉 수요기업이 어떠한 품목이 필요한가에 대해 관심이 없다. ④ 제품을 만들어도 수요기업이 필요로 하는 시기에 필요한 양만큼 공급해 주는 데에 관심이 없다. ⑤ 제품의 양만 추구하지 제품의 품질과 생산비용에 대해서는 관심이 없다. ⑥ 신기술 도입 및 개발의욕이 결여되어 있다. ⑦ 기업간의 자재를 비공식적으로 거래한다. ⑧ 'tolkach'(기업에 의해 고용되어 기업을 위해 비공식적으로 자재를 조달하는 사람)이 크게 활약한다는 것 등이다.

기업들은 생산실적, 구체적으로는 자기 기업의 생산량 목표달성에만 급급했다. 다른 것에는 신경을 쓰지 못했다. 다른 기업, 나아가 국민경제 전반에 악영향을 미칠 수 있다는 것을 알면서도 상기의 행동을 취했다. 그래서 결국 국민경제 전체적으로는 엄청난 낭비와 비효율이 초래되었다. 게다가 계획경제 시스템의 기능 저하를 가져왔다. 이것이 일종의 부메랑 효과가 되어 결국에는 경제 전체에 자원이 고갈되면서 개별 기업들로 하여금 자신의 생산량 목표달성도 힘들게 만들었다.²⁶⁾

26) 그렇다면 기업의 이러한 행동은 어디에 기인하는가. 사회주의 경제시스템이 가지고 있는 2가지 문제점에 뿌리를 두고 있다고 판단된다. 첫째, 사회 내부

나. 대리인 이론에 의한 해석

주인(principal)-대리인(agent) 문제의 이론 틀은 북한의 국가, 기업, 경영자, 노동자의 관계를 설명하는 데 유용한 분석도구를 제공해 준다.

주인-대리인 관계는 일인 이상의 사람(주인)이 자신의 이익을 위해 대신 행동해 달라고 다른 사람(들), 즉 대리인을 고용하는 명시적 또는 암묵적인 계약에 의해 성립한다. 따라서 주인-대리인 문제란 대리인이 주인의 이익을 위해 행동하지 않을 때를 가리키는 것이다.

대개는 양자의 이해관계가 엇갈릴 수 있는 경우에 발생한다. 이에 대비해 주인은 대리인이 계약을 이행하는지 여부를 감시하기 위한 수단을 마련하든지 대리인이 자연스럽게 주인의 이익을 추구하도록 유인체계를 갖추어야 한다. 주인이 감시를 선택할 것인지 유인체계를 선택할 것인지는 감시의 비용과 실행가능성에 의존한다. 현실 세계에서는 감시와 유인체계의 적절한 조합이 선택된다.

[그림 3-1]에서 보았던 북한의 기업관리기구 내에는 여러 가지 주인-대리인 관계가 성립한다. 대표적인 것이 중앙의 계획당국과 기업의 관계이다. 여기서 주인은 계획당국이며 대리인은 기업(특히 경영자)이다. 즉, 계획당국(주인)은 기업(대리인)에게 명령과 지시를 내리고 기업의 행동을 감시하며 일정한 성과판단 기준에 의해 보상을 주거나 처벌을 내린다.

그런데 앞에서 보았듯이 계획당국과 기업의 이해관계는 엇갈릴 수 있다. 주인-대리인 문제가 발생할 소지가 있다. 그렇다고 해서 계획당국(주인)이 기업(대리인)의 일상적인 활동을 일일이 감시하기는 어렵다. 대리인에 관한 정보량이 있어서 대리인은 주인보다 훨씬 우위에 있고 게다가 대리인이 주인에게 제공하는 자신에 대한 정보는 왜곡시킬 여지가 충분히 존재하기 때문이다. 계획당국(주인)은 이 문제에 대처하기 위해 여러 차원의 중간관리기관(예컨대 공업성, 지방행정기관, 기업내 당조직 등)을 동원해 기업(대리인)을 감시하고자 한다. 하지만 이 경우에도 중간관리기

에 존재하는 상이한 이해관계의 조정의 어려움, 둘째, 처리되어야 할 정보량과 정보를 처리할 수 있는 능력 사이의 심한 불균형에 기인한다고 할 수 있다.

관 역시 독자적인 이해관계를 가지게 되면서 중앙의 계획당국에 대해 대리인으로서 행동하게 된다. 그렇다고 해서 계획당국(주인)이 기업(대리인)의 바람직한 행동을 유인하기 위한 적절한 인센티브 메커니즘을 마련했는가. 그렇지 않다.

따라서 북한에서는 앞에서 서술했던 기업의 비공식적 행동과 같은 주인-대리인 문제가 광범위하게 발생했던 것이다. 그리고 북한에서는 주인-대리인 문제가 중첩적으로 발생했다. 즉, 계획당국과 기업간, 계획당국과 중간관리기관간에 대리인문제가 발생했고 이 배후에는 기업과 중간관리기관간에 다양한 교섭과 담합, 기업내 경영자와 노동자간의 담합마저 존재했던 것이다.

북한에서 지배인이 규칙이나 법률을 위반해 가면서 더욱이 뇌물까지 동원하면서 자재를 반합법·불법적으로 확보해 공장을 가동시켜 생산목표를 달성하려는 사례는 상당히 많다. 왜 그러할까. “그렇게 하지 않으면 지배인은 현재의 지위도 유지할 수 없게 되고 종업원의 급료도 지불할 수 없게 되기”(탈북자 D씨)²⁷⁾ 때문이다.²⁸⁾

27) 이하에서는 특별히 명기하지 않는 한 탈북자의 증언은 필자의 탈북자 면담결과이다. 탈북자의 인적 사항은 양문수(2000) 참조.

28) 북한의 기업에서 경영자와 노동자간에 담합이 발생할 수 있는 여지는 여러 군데에 있다. 무엇보다도 노동자들의 생활보장(이른바 ‘후방공급사업’)이 지배인의 중요한 임무의 하나이다(탈북자 K씨). 또한 북한에서는 지배인이 잘못을 저지르면 노동자들이 당기관에 문제를 제기할 수 있는 길이 열려 있다. 이른바 신고(申告)제도가 바로 그것이다. 이는 일종의 투서제도로서 예를 들면 시당(市黨)이나 군당(郡黨)에 제기하는 것이다. 결정적인 영향력을 가진 것은 아니지만 신고에 의해 제기된 지배인이 상부로부터 좋은 평가를 얻어리가 없다. 지배인들도 이 제도를 의식한다. 밑의 종업원들로부터 평판이 좋지 않으면 지배인도 현재의 지위를 유지하기 힘들다(탈북자 F씨, G씨).

4. 독립채산제 : 기업에 대한 인센티브 시스템

가. 1980년대 말 이전

북한에서 독립채산제의 역사는 꽤 길다.²⁹⁾ 실시범위는 명확하지 않지만 1946년부터 도입되었다. 이후 1952년, 1973년, 1984년에 독립채산제 관련 규정이 개정되면서 실질적으로는 어떻든 명목적으로는 확대·강화되어 왔다. 특히 1984년에는 제도적으로 독립채산제를 강화하고자 하는 일련의 조치가 취해졌다. 김정일은 1984년 3월에 “독립채산제에 관한 규정을 현실의 요구에 맞도록 한층 더 완성시켜 기업에서 독립채산제를 철저히 구현하도록 하지 않으면 안된다”고 지시했다. 더욱이 같은 해 6월에는 사무기관을 제외한 비생산부문 기관, 기업소를 완전독립채산제 또는 반독립채산제에 의해 관리·운영하는 획기적인 조치가 취해졌다고 한다. 아울러 1985년, 연합기업소의 전면적 도입과 함께 연합기업소 차원의 독립채산제와 개별기업 차원의 독립채산제가 동시에 실시되는 ‘2중 독립채산제’가 도입되기에 이르렀다.

또한 1984, 1985년에는 독립채산제의 강화와 병행하여 경제관리에 있어서의 ‘경제적 공간’의 중시방침이 내려졌다. 예를 들면 1985년 4월의 예산보고에서 “경제관리에 있어서 가격, 이윤, 원가와 같은 경제적 공간을 바르게 이용하며 임금·상금을 통해 그 물질적 자극을 올바르게 적용할” 것이 요청되었다.³⁰⁾ 더욱이 이 즈음 노동신문에서는 기업의 독자성, 자립성의 확대를 주장하는 논의가 나타나기에 이르렀다. “기업소에게 보다 큰 독자성이 부여되면 경제적 공간의 적용범위가 넓어져 경제실천에 있어서 그 이용의 효과가 높아진다.” “기업소의 자립성이 강화되고, 계획작성사업을 기업소가 주도적으로 진행시켜 기업소 자체가 세우는 계획지표의 범위가 넓어

29) 북한에서의 독립채산제의 역사적 전개에 대해서는 姜日天(1986), 姜日天(1987a), 姜日天(1987b)이 자세하다.

30) 제4장에서도 설명했듯이 기업에 대한 실적평가는 총생산량이 최대의 기준이었고 기업이 적자가 나더라도 국가가 메워주었다. 따라서 기업들은 생산의 양적 목표 달성에 급급할 뿐 비용이나 이윤에는 별다른 관심을 기울이지 않았다.

지면 경제적 공간의 이용 의의는 한층 더 커진다”³¹⁾ 등과 같은 논조이다.

독립채산제³²⁾란 국영기업소가 자신이 벌어들인 수입으로 자신의 지출을 충당하고 나아가 이익을 내어서 이를 국가에 바치게 되어 있는 것이다.³³⁾ 하지만 이는 ‘완전한 독립채산제’일 뿐 실제로 국가가 기업에게 요구하는 것은 보다 완화된 형태의 독립채산제이다. 북한에서 독립채산제의 핵심적 내용은 기업의 이익금을 국가와 기업 사이에 어떻게 분배할 것인가, 요컨대 분배비율의 문제이다(탈북자 E씨, K씨). 다시 말하면, 기업은 이윤의 일부를 기업 내에 유보하여 그것을 고정자본투자, 유동자금, 보너스 등에 쓸 수 있게 되어 있는데 제도적으로, 또한 실제로 어느 정도까지 기업이 자유롭게 쓸 수 있는가 하는 것이다. 그것은 국가가 기업에 어느 정도의 권한을 부여하고 있는가, 즉 ‘기업분권,’ 기업의 상대적 독자성의 문제와 밀접한 관계가 있다. 또한 기업(경영자 및 노동자)에 대한 물질적 자극과도 관련되어 있는 문제이다.

몇 가지 단편적인 자료와 탈북자들의 증언을 모아 보면, 1980년대 중반 혹은 후반까지 독립채산제는 제도와 현실간에 상당한 괴리가 있었던 것으로 보인다. 즉, 실제로는 기업에게 인정되는 유보이윤은 매우 적고, 기업이윤의 대부분은 국가예산에 흡수되었다. 독립채산제는 명목에 지나지 않았다고도 할 수 있다.

예를 들면 김일성은 1973년의 어느 연설에서 “독립채산제는 기업소의 경영활동의 결과에 대한 물질적 관심성의 원칙에 기초하며 … 독립채산제를 바로 실시하여야 생산자들의 생산의욕을 더욱 높이고 … 할 수 있습니다”고 말하면서도 “독립채산제를 실시하는 데서 국가 수입을 끊임없이 늘리는 원칙을 철저히 지키는 것이 매우 중요합니다”³⁴⁾ 라고 강조했다.

31) 坂井隆(1993: 230~231)(원자료는 『로동신문』, 1985. 8. 4).

32) 독립채산제와 대비하는 개념은 예산제이다. 예산제란 기업이 국가예산으로부터 자금을 받아 그 돈으로 기업을 운영하는 기업관리 운영방법이다. 『國營企業所의獨立採算制に關する規定』について(上), 『月刊朝鮮資料』 1985年 11月號, 24쪽. 이것은 북한의 『민주조선』이 같은 이름의 해설 기사를 1985년 2월 13일, 3월 1일, 7일, 20일, 4월 4일, 24일, 5월 1일의 7회에 걸쳐 연재한 것을 모두 번역한 것이다.

33) 상동

34) 『김일성저작선집 6』, 397쪽.

같은 연설에서 김일성은 “독립채산제를 실시한다고 하여 국가 수입을 무시하여서는 안됩니다. 우리가 한때 일부 기업소 일군들을 비판한 것은 그들이 독립채산제를 실시한다고 하면서 국가수입을 소홀히 하였기 때문입니다”고 말했다.

공식문헌에서 “독립채산제를 실시한다는 것은 기업소들이 경영활동을 멋대로 하여 번 것을 다 나누어 먹어도 된다는 것을 의미하지 않는다.”³⁵⁾고 강조하고 있는 것도 비슷한 사정이다. 기업에 대한 물질적 자극이나 일정한 자율성을 주는 것보다 국가 수입의 증대가 우선시되었던 사실을 엿볼 수 있다. 실제로 기업에 요구된 것은 “국가재산을 귀중히 다루고 관리하며 절약투쟁을 벌려” 이익을 내고 이를 국가에 바치는 것이었다.

또한 독립채산제 기업으로 지정되었지만 국가의 여러 가지 제한조치로 인해 실제로는 독립채산제가 적용할 수 없었던 경우가 적지 않았다고 탈북자들은 전하고 있다. 예를 들면 기업의 은행계좌와 국고를 형식적으로는 별개의 것으로 하고 있었지만 실제로는 기업의 은행계좌에 들어가는 돈을 국고가 자유롭게 쓸 수 있게 되어 있었다(탈북자 E씨).

아울러 정확한 추이는 알 수 없지만 <표 3-1>에도 나타난 바와 같이, 기업소기금 적립비율의 비율은 경향적으로는 1970년대까지 축소되는

<표 3-1> 기업소기금 적립비율의 변천

초과이윤	계획이윤	시 기
10~90%	0.5~12%	1960년 4월
13~50%	0.5~10%	1962년 6월
0~20%		1973년 말
0~50%		1986년 4월

자료 : 姜日天(1987a: 64); 姜日天(1987b: 62)(원자료는 『경제지식』, 1960. 4. 39쪽; 『경제지식』, 1962. 6. 24쪽; 『사회주의기업소재정』, 김일성종합대학출판사, 1976, 156쪽; 조선민주주의인민공화국 정무원결정 제20호(1986. 4. 22)).

35) 『경제사전 1』, 443쪽.

경향을 나타냈다. 다만 1986년 4월의 정무원 결정 제20호에 의해 초과이윤에서 기업소기금으로 적립되는 한도액이 증액되었다.

나. 1980년대 말 이후

그런데 탈북자들의 증언을 종합해 보면 1980년대 말이나 1990년대 초부터는 사정이 바뀌었던 것으로 보인다. 즉, 이 때부터 제도상으로는 아니라 실제로 독립채산제가 본격적으로, 또한 이전보다 넓은 범위에서 실시되기 시작한 것으로 파악된다.

탈북자 L씨가 근무했던 조선옥류관 무역회사의 강원도 지사는 1989년까지는 예산제였지만 1990년부터 독립채산제가 되었다. L씨에 의하면 예산제의 경우, 계획의 달성 혹은 초과달성 여부에 상관없이 고정된 수입을 얻는다. 보너스는 있기는 하지만 적다. 그리고 이윤을 내더라도 국가가 가져간다. 물론 적자가 나면 국가가 메워 준다. 기업운영자금도 한도가 정해져 있다. 하지만 독립채산제가 되면 기업이 계획을 초과달성하면 그만큼 기업운영자금을 늘릴 수 있다. 더욱이 경영자의 결심에 따라서는 종업원에게 개인의 업적에 따라 차등적으로 보너스를 줄 수도 있다. 예컨대 연간 13만달러를 번 사원에게는 컬러 TV를, 12만달러를 번 사원에게는 흑백 TV를, 11만달러를 번 사원에게는 자전거를 보너스로 준다고 하는 식이다.

온성우산공장 지배인 출신의 탈북자 K씨에 의하면, 1990년대의 독립채산제에서는 노동자의 급료뿐만 아니라 지배인의 급료도 오를 수 있게 되어 있다. 생산계획 수행률에 의해 급료가 결정된다. “예를 들면 계획을 130% 달성하였다고 하자. 그러면 100%분에 대해서는 모든 이윤액을 국가가 가지고 간다. 나머지 30%분(계획초과 수행분)에 대해서는 자체비, 전기료 등을 빼고 나서 순수한 이윤액이 나올 때 이것이 모두 기업 몫이 된다. 기업이 자유롭게 처분 가능한데, 상당한 것이다. 그러므로 자금이 된다. 나의 경우, 노동자에게 주는 보너스나 상품으로 썼다”고 한다. 따라서 1990년대의 독립채산제에 의해 기업경영에 제한적이지만, 어느 정도의 자율성이 주어졌고 더욱이 경영자, 종업원에게는 물질적인 인센티브

가 작동하게 되었다고 할 수 있다.

반면 별다른 성과를 거두지 않은 경우도 있다. 함흥시 염화비닐신발공장에서 일했던 탈북자 N씨의 경험이다. 1990년에 그 공장에 독립채산제가 도입되었다. 자기가 일한 만큼 돈을 받는다는 이야기를 듣고 모두 열심히 일하였다. 그러나 나중에 임금을 받아 들고는 모두 다 놀랐다. 상금은 장부에만 있을 뿐, 실제로 그녀의 손에는 들어오지 않았다. 국가에 돈이 없다는 것이었다. 1980년대 후반, 성천군 자동차수리공장에서 일한 적이 있는 탈북자 S씨의 경우, 독립채산제의 실시로 임금이 사실상 깎였다. 자재부족이 심각하게 되면서 계획목표를 달성할 수 없었기 때문이다. 탈북자 K씨도 “계획을 보다 많이 수행하고 싶었지만 자재가 없었다”고 말한다.

다소 개혁적인 조치가 취해졌음에도 불구하고, 나라에 돈이 모자라, 또 자재가 극단적으로 부족해 그 효과가 제한적이 되지 않을 수 없었다. 더욱이 1990년대의 심각한 인플레이션 때문에 돈의 구매력이 극단적으로 떨어진 것도 독립채산제의 효과³⁶⁾를 반감시키는 요인으로 작용했다.

5. 노동자에 대한 인센티브 시스템

가. 고용

북한에서 고용은 국가에 의한 노동력의 배치라는 형태를 띤다. 흔히들 “북한에서 개인은 직업 선택의 자유가 없다”고 하는데 이는 곧 개인의 취업에 대한 의사결정 권한이 개인에게 있는 것이 아니라 국가에게 있다는 것을 가리킨다.

여기서 주목해야 할 것은 노동시장이 존재하지 않는다는 사실이다. 다수의 생산요소 수요자 및 공급자가 만나 가격(임금)과 수량(고용)을 결정

36) 물론 당초부터 사회주의 기업에서 독립채산제는 제한적인 의미밖에 지니지 않는 것도 사실이다. 그 이유는 첫째, 거시경제의 왜곡된 가격구조가 독립채산제와 같은 계산의 의의를 반감시키고, 둘째, 이러한 계산의 결과는 기업의 현재 및 장래에 거의 영향을 미치지 않는다. 기업의 장래의 생산목표는 일반적으로 현행 이윤의 함수가 아니기 때문이다.

해 자원배분의 기능을 수행하는 노동시장이라는 것은 존재하지 않는다. 그 대신 국가가 가격 및 수량 결정, 자원배분 등 일체의 기능을 ‘계획’이라는 방식으로 수행한다.

물론 북한의 노동법³⁷⁾은 “모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택”(제5조)한다고 하여 법적으로는 직업 선택의 자유를 보장하고 있다. 하지만 실제로는 당과 행정기관의 명령에 의해 이루어지고 있다. 노동법은 “국가는 계획의 일원화, 세부화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 사회적 로동을 계획적으로, 합리적으로 조직한다”(제10조)고 명기하고 있다. 더욱이 “국가기관은 …… 근로자들의 창조적 지혜와 능력을 최대한으로 낼 수 있도록 성별, 연령, 체질, 희망, 기술기능 수준에 맞게 노력을 적재적소에 배치하여야 한다”(30조)고 규정함으로써 직장배치에서 국가가 개입할 수 있는 법적 근거를 마련해 놓고 있다. 즉, 노동에 대해 당과 행정기관이 직접적으로 개입, 모든 근로자는 당국이 배정해 주는 일자리에서 근로활동을 하게 되어 있다.

그리고 북한을 비롯한 사회주의 국가에서는 모든 사람은 일할 의무가 있는 동시에 일할 권리가 있다는 원칙하에 능력 여하를 막론하고 국가가 모든 주민에게 일할 직장을 마련해 주어야 한다는 것을 의무로 간주했다. 이 원칙은 북한의 노동법 제5조에 “모든 근로자들은 …… 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”는 조항으로 명시되어 있다. 실제로 “조선민주주의 인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다”(노동법 제5조)는 선언조차 나오고 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 볼 때 북한 사회는 일종의 ‘완전고용’을 실현하고 있는 것이다.

물론 국가가 모든 주민에게 일자리를 제공하는 것은 주민들에 대한 통제를 용이하게 한다는 정치·사회적인 의미도 크다. 또한 완전고용은 사

37) 공식명칭은 조선민주주의인민공화국 사회주의노동법. 북한이 1978년 4월 최고인민회의 제6기 제2차 회의에서 채택한 이 법은 북한의 노동정책을 집대성한 법전이며 “모든 주민들이 노동생활에서 가져야 할 권리와 의무, 반드시 준수해야 할 원칙과 요구들을 명확히 규제한 노동활동 규범, 노동활동 준칙”이다. 이 법은 ① 노동의 사회성·공공성에 대한 강조, ② 노동에 대한 의무, 특히 엄격한 노동규율 준수 의무의 강조, ③ 계획과제의 초과달성 의무화 등을 바탕으로 노동력 동원의 극대화, 노동력 관리의 효율화에 역점을 두고 있다.

회주의의 체제우월성을 보여주는 대표적인 사례로 종종 선전되어 왔다. 다만 달리 보면 완전고용은 경제적인 측면에서는 노동력 동원의 극대화 정책의 산물이기도하다. 국가의 노동력을 최대한으로 동원하는 것은 사회주의 경제관리에서 매우 중요한 과제이다. 이는 사회주의 경제가 노동과 자본 등 생산요소의 대량투입에 의해 성장을 도모하는 외연적 성장방식을 추구했기에 더욱 그러하다.

북한에서는 노동능력을 가진 모든 사람들을 생산과정에 투입하기 위한 노동력 동원체계를 구축하는 데 힘을 쏟았다. 노동법은 노동연령을 남자 16세부터 60세까지, 여자 16세부터 55세까지로 규정하고 있는데 북한은 이러한 노동력 자원을 경제부문별 수요에 맞추어 계획적으로 동원한다. 북한에서는 의무교육인 고등중학교를 졸업하는 나이가 대체로 16세인데 이 때 고등중학교를 마친 사람들은 곧바로 경제활동에 참여하거나 전문학교, 대학교 등의 고등교육기관에서 교육을 받은 후, 아니면 군복무후 경제활동과정에 투입된다.

행정부문에서 노동력의 배치는 주로 노동성이 담당했다. 국가계획위원회에서 노동계획을 통해 경제 각 부문에 필요한 노동자수를 정하면 노동성에서 그것을 집행하는 방식으로 이루어졌다. 그리고 직장배치는 일반적으로 간부와 노동자로 구분된다. 간부는 도·시·군당(리당 포함) 간부부에서 하며, 대상은 대학졸업자, 사무원, 그리고 노동현장에서 충실성과 당성이 높은 노동자 등이다. 일반 노동자는 각 도·시·군(리 포함) 인민위원회 노동과에서 일률적으로 배치한다.

그리고 한번 배치된 직장은 개인이 임의로 바꿀 수가 없다. 국가에서 배치한 직장으로부터 다른 직장으로의 이동은 사실상 힘들게 되어 있다. 처음 배치된 직장이 평생 직장으로 되는 셈이다. 오로지 국가정책 차원 혹은 국민경제적 필요성에 의한 노동력의 재배치 차원에서만 가능하다.

북한에서는 해방 이후 1953년까지 각 기업소의 장이 직접 노동자를 채용했다. 그래서 노동자 입장에서는 직장이동이 비교적 용이했다. 하지만 한국전쟁이 끝나고 사회주의 건설이 본격적으로 시작되면서 노동력은 당국의 엄격한 통제하에 들어갔다. 북한은 1953년 8월 기업소 및 기관의 노동자, 사무원들이 임의로 직장을 이탈하는 행위를 일체 금지토록 하는 규

정을 마련했다.

다만 1990년대 이후의 경제위기 속에서 사회통제가 이완되면서 뇌물을 주고 보다 편안한 직장으로 옮기는 경우가 빈번해지고 있다. 아울러 국가 배급망이 사실상 붕괴되면서 주민들이 스스로 생존의 문제를 해결하기 위해 직장을 장기간 이탈하는 사례도 비일비재한 실정이다.

나. 정신적 자극 우선의 인센티브 시스템

인센티브에 대한 북한 정책당국의 기본적인 입장은 무엇일까. 이것은 “노동에 대한 정치도덕적 자극을 앞세우면서 거기에 물질적 자극을 옹계 결합시켜 나가는 것은 사회주의 경제를 관리운영하는데 있어서 우리 당이 견지하고 있는 일관된 방침³⁸⁾”이라는 김일성의 교시를 보더라도 잘 알 수 있다. 요컨대 정신적 자극을 우선시키는 것이다. 물론 물질적 자극을 무시한 것은 아니다. 다만 김일성은 노동의 질과 양에 따른 분배라는 사회주의적인 분배원칙을 엄수하면 물질적 자극은 충분하다고 지속적으로 주장해 왔다.³⁹⁾ 그런데 문제는 그 사회주의적인 분배원칙조차 실제로는 제대로 지켜지지 않았다는 것이다.

더욱이 김일성은 물질적 자극만을 강조하는 것은 수정주의이며 매우 위험한 것이라고 지적하면서 물질적 자극만을 강조하면 사회주의·공산주의가 아닌 다른 길로 빗나가게 된다고 말하곤 했다. 사회주의·공산주의건설에서 가장 중요한 문제의 하나는 낡은 사회로부터 물려받은 이기주의를 반대하고 사람들의 자발적 열성을 높이는 것인데 돈으로 사람을 움직이려고 하면 결국은 사람들의 머리를 녹슬게 만들고 자본주의로 뒷걸음질치게 된다는 것이다.

그러면 노동에 대한 정치도덕적 자극이란 어떠한 것일까. 북한의 공식 설명은 다음과 같다.⁴⁰⁾ 이는 사회주의 사회에서 근로자의 창조적 열의를 높이기 위한 기본형태이며 사회주의 사회에서 대중을 동원하는 기본방법

38) 『김일성저작선집 6』, 396쪽.

39) 예를 들면 『사회주의 경제관리문제에 대하여 3』, 377~378쪽을 참조.

40) 『경제사전 1』, 511쪽.

의 하나이다. 이것은 근로자들 속에서 대인사업, 정치사업을 우선시켜 주체사상교양을 비롯하여 혁명교양, 계급교양 등의 사상교양사업을 강화하면서 노동의 결과에 대해 정치적 평가를 내리는 정치적 방법으로 실현된다. 정치적 평가에는 모범집단에게 ‘3대혁명 붉은 깃발’을 주는 것, 모범개인에게 명예칭호와 국가표창을 주는 것 등이 있다.

이러한 정신적 자극론은 북한의 ‘대중노선’⁴¹⁾과도 깊이 관련되어 있다. 대중노선이란 김일성의 설명에 의하면, “인민대중을 위해 충실히 봉사하며, 대중 속에 들어가 대중을 교육하며, 개조하고 단결시켜 대중으로부터 힘과 지혜를 끌어내며 광범한 대중을 동원하여 혁명의 임무를 수행하는 것”이다. 북한측은 사회주의 혁명과 사회주의 건설을 촉진하기 위한 결정적인 뒷받침은 인민대중의 창조력을 남김없이 끌어내어 그 열의와 창조와 재능을 전면적으로 발휘시키는 것이라고 보고 모든 활동에서 일관되게 혁명적 대중노선을 견지하여 왔다. 대중노선을 구현하기 위해서는 한편으로는 당의 활동체계와 활동방법을 끊임없이 개선해야 하고, 다른 한편으로는 대중의 정치·사상의식을 끊임없이 높여야 한다고 되어 있다.

북한에서 행해진 대표적인 대중운동으로는 유명한 천리마운동을 들 수 있다. 이것은 “조선노동당의 대중노선의 가장 빛나는 구현”으로 되어 있고 1961년 9월의 제4차 당 대회에서 사회주의 건설에 있어서 조선노동당의 총노선으로 채택되었다. 그리고 그 천리마운동을 심화·발전시킨 것이 공식적으로는 1957년부터 시작되었다고 하는 천리마작업반운동이다. 이 운동의 주된 특징은 작업반을 단위로 하여 노동자들을 공산주의적으로 교양 개조하는 사업과 생산에 있어서의 집단적 혁신운동을 결합시킨 대중적 대진군운동이라는 것이다. 또한 그 천리마작업반운동을 계승 발전시켰으며 1975년 김정일의 지도에 의해서 발기·전개되었다고 하는 것이 3대혁명 붉은 기 쟁취운동이다. 이 운동은 기업, 협동농장, 군, 국가기관 등의 모든 직장을 단위로 하여 3대혁명, 즉 사상·기술·문화혁명의 각 분야의 혁신상태를 경쟁하여 뛰어난 성과를 올린 단위에 대해 ‘3대혁명 붉은 기’를 수여·장려하는 것이다. 이 운동은 북한에서 사회주의 건설의 기본적 추진수단으로서 위치가 부여되어 지속적이고 또한 전사회적

41) 북한측은 군중노선이라는 표현을 쓰고 있다.

으로 전개되어 왔다.

이러한 정신적 자극 우선 시스템은 얼마나 성과를 거두었을까. “1960년대에는 노동자, 농민은 일할 의욕이 높았다. 김일성에 의해 나라가 해방되었다. 빼앗겼던 나라를 김일성의 덕택에 되찾았다. 그리고 북한은 남조선(한국)과 미국 제국주의자와 대치하고 있으며 적들은 우리들을 때려부수려고 하고 있다. 힘을 합쳐서 나라를 지켜야 한다. 북한의 주민들은 이렇게 교육받았고 또 그것을 있는 그대로 받아들였다”(탈북자 I씨)는 증언은 시사하는 바가 적지 않다. 특히 동서냉전의 상황에서 ‘남조선 괴뢰정권’과 ‘미 제국주의’와의 대결상태는 북한에 대한 커다란 위협요인으로서 상징·선전되었다. 이것들은 공업화를 위한 주민동원에 있어서 중요한 역할을 하였다. 북한 주민들에게 애국심·책임감 등을 불러일으켰으며 나라를 위해 희생을 감수하는 자세까지 갖추게 했다. 대략 1960년대까지는 정신적 자극이 일정한 성과를 거두었다고 하는 것이 일반적인 관측이다.

그러나 그것이 언제까지 계속된다고 하는 보장은 없다. “그런데 좋아진다, 좋아진다 하던 생활은 거꾸로 점차 나빠졌다. 의욕이 떨어지는 것은 당연한 일이다”(탈북자 I씨)는 증언으로부터도 정신적 자극의 효과가 시간이 흐를수록 약화된 것을 엿볼 수 있다. 이러한 것은 전술하였던 속도전에 대한 노동자들의 반응, 행동으로부터도 알 수 있다.

다만 “불량품⁴²⁾이 발생하면 생산담당자가 변상하는 것이 원칙이다. 그러나 실제로 변상해서 월급이 깎이는 일은 거의 없다. 그 대신에 왜 불량품을 만들었냐. 사상에 문제가 있는 것이 아니냐. 나쁜 사상을 가지고 있는 것이 아니냐라는 비판을 받는다. 그런데 북한에서는 월급이 깎이는 것보다 많은 사람들 앞에서 비판받는 것이 훨씬 더 무섭다”(탈북자 F씨)라는 증언으로부터도 다음의 것을 엿볼 수 있다. 즉, 노동자에 대하여 마이너스의 정신적 인센티브, 즉 잘못했을 때 정신적으로 고통을 주는 것이 어느 정도 효과를 거두고 있다는 것이다.

42) 탈북자들은 불량품을 ‘오작(誤作)’이라고 부르고 있었다.

다. 물질적 자극과 임금

물론 북한 당국이 물질적 자극을 무시한 것은 아니다. ‘노동의 질과 양에 따른 분배’라는 사회주의적인 분배원칙을 엄수해야 한다는 김일성의 지시에 따라 물질적 자극을 위한 정책이 실시되었다.

하지만 이 또한 제한적이었다. 노동의 질과 양에 따른 분배의 차이를 분명히 두는 정책은 실시했으나, 한편으로는 노동에 의한 분배몫의 지나친 차이를 줄이는 데 힘을 기울였다. “노동자들 사이에 노동보수의 차이가 너무 크면 인민생활을 전반적으로 향상시킬 수 없기 때문”이었다.⁴³⁾

이하의 <표 3-2>는 북한의 직종별 임금체계이다. 이것은 노동의 질에 따라 보수를 달리 지불하되 그 차이를 많이 나지 않게 하려는 북한 당국의 의도를 보여주고 있다.

<표 3-2> 1990년대 초 북한의 계층별 임금체계

(단위: 북한 원)

	직 책	임 금
당정기관 간부	- 당, 정무원 부장	300~350
	- 정무원 부부장급, 도인민위원회 위원장급	250~300
	- 도인민위원회 부위원장 및 군인민위원회 위원장급	170~200
공장, 기업소 간부	- 특급기업소 지배인	250~300
	- 1, 2급 기업소 지배인 및 기사장	150~200
노동자, 사무원	- 광부, 제철·제련공	90~100
	- 일반 기계공, 운전기사	75~80
	- 일반 노동자	70~80
	- 사무원	60~70
편의시설 종사자	- 여관, 식당, 이발소, 상점 등	50~80

자료: 통일부

43) 리창근, 『로동행정사업경험』, 평양: 사회과학출판사, 1989, 92~119쪽(김태일, 65~66쪽에서 재인용).

한편 북한의 노동보수의 기본 형태는 ‘생활비’이다. 생활비의 지불형태는 도급지불제와 정액지불제로 나뉜다. 도급지불제는 노동의 질과 양을 정확히 평가할 수 있는 부문에 적용하는 것으로서 여기에는 개인 도급지불제, 작업반 도급지불제, 직접 도급지불제, 간접 도급지불제 등 여러 형태가 있다. 정액지불제는 작업한 노동시간에 따라 생활비의 크기를 결정하는 형태이다. 이러한 기본 노동보수와 함께 추가적 노동보수를 지불할 수 있게 되어 있다. 여기에는 상급제, 장려급제, 가급급제 등이 있다.

북한에서는 ‘노동의 질과 양에 따른 분배’라는 사회주의적인 분배원칙을 지키기 위해 도급지불제의 실시에 상당한 노력을 기울였다. 하지만 원칙과 현실은 적지 않은 괴리를 보였다. 자재공급의 불안정 등 계획경제 자체의 문제점, 노동정량 계산능력의 미약함 등 경제운영 능력의 부족이 문제였다. 여기에다 당국의 분배보다는 축적에 대한 더 높은 관심, 노동자들의 평균주의적 경향 등이 겹치면서 도급지불제의 실시는 형식적인 것 혹은 극히 제한적인 실시에 그쳤다.⁴⁴⁾

라. 1980년대 말 이후의 변화

그런데 탈북자들의 증언을 종합해 보면, 대략 1980년대 말 혹은 1990년대 초부터 정책당국은 이전보다 물질적 자극의 도입에 보다 적극적으로 개 되었다고 할 수 있다. 그렇다고 새로운 제도를 도입한 것은 아니다. 기존에 있던 제도들을 ‘실천’하기 시작했다는 것이다. 도급제가 ‘실제로’ 실시되었다고도 할 수 있다. 그때부터 생산실적 또는 계획의 달성정도가 임금과 연동하여 움직였다는 것은 탈북자들의 일치된 증언이다.

그러나 그러한 것이 노동자들에게 별다른 자극이 되지 않았다고 하

44) 또한 국영기업에 대해서는 독립채산제가 1946년부터 도입된 이후 1952년, 1973년, 1984년에 관련 규정이 개정되면서 제도상으로는 확대·강화되어 왔다. 또 국영기업에 대해 도급임금제·상급제(1947년), 지배인기금제(1952년), 도급임금제 개정(1954년) 등의 조치가 취해졌다. 협동농장에 대해서는 작업반 우대제(1960년), 분조관리제(1965년) 등의 제도가 도입되었다. 다만 1980년대 중반 이전까지는 이러한 제도들은 대체로 ‘형식’에 지나지 않았거나 실시범위가 극히 제한적이었다고 탈북자들은 전하고 있다.

는 것도 탈북자들의 일치된 증언이다. 왜 그랬을까. 이하에서는 물질적 자극 실시, 특히 1980년대 후반 이후의 그것이 뚜렷한 성과를 거두지 못한 원인을 살펴보기로 하자.

첫째, 물질적 자극이 제한된 범위 내에서 실시되었다는 것이다. “연간으로 보면 임금액의 제한이 있다. 예를 들면 어느 노동자가 월 50원을 받는다고 하자. 계획을 200% 수행하더라도 70원 정도밖에 받을 수 없다”(탈북자 J씨)든가 “우리 공장의 경우 대부분은 작업반 도급제였다. 그러나 임금에는 상한이 있다. 기본적으로 130%였다. 때로는 150%까지 올랐지만”(탈북자 I씨) 라는 것이다. 작업반 도급제의 경우, 작업반 내부에서 누가 잘했는지 누가 못했는지를 평가한다. “예를 들면 하루 10점이라고 하자. 이 가운데 6점은 기본, 즉 출근만 하면 얻을 수 있는 점수이다. 나머지 4점을 작업반장 및 평가위원이 평가한다. 그런데 원칙은 제대로 하지 않은 사람의 점수를 떼어 잘 하는 사람에게 준다는 것이다. 극단적으로 되면 어떤 사람은 14점, 다른 사람은 6점이 된다. 결국 포상을 주더라도 국가는 손해를 보지 않는다. 동료들끼리 싸우세요, 하는 것이 국가 방침이다”(탈북자 D씨).

탈북자 K씨에 의하면 1990년대에 실질적으로 독립채산제가 실시되었을 때조차 노동자 임금에는 상한이 있었다고 한다. 그리고 임금에는 개별 관리와 총액관리의 원칙이 지켜졌다고 한다. 이와 함께 계획을 초과달성하면 개인은 상금을 받을 수 있지만, 이것은 자기가 속해 있는 기업이 계획을 달성하는 것을 전제로 하고 있다(탈북자 G씨)고 한다. 즉, 개인이 계획을 초과달성하더라도 기업이 계획을 달성하지 않았다면, 그는 상금을 받을 수 없게 되어 있다.

둘째, 이른바 ‘평가’를 둘러싼 문제이다. 그리고 이것은 노동자의 평등주의적 경향과 밀접한 관계를 갖고 있다. 동시에 이는 평등주의적 경향을 요구하는 노동자들에 대해 기업 경영자가 취한 담합적인 태도와도 깊은 관련성이 있다. 즉, 중앙의 계획당국에서는 노동자간에 차이가 나도록 평가를 하도록 지시했지만 기업 내부에서의 담합에 의해 이 지시는 제대로 이행되지 않았고 따라서 인센티브 시스템이 제대로 작동하지 못하는 중요한 요인으로 작용했다. 실제로 ‘평가’ 작업을 담당했었던 두 사람의 증

언을 소개한다.

“원칙적으로는 점수로 평가하게 되어 있다. 그러나 나(작업반장)는 그렇게 하지 않았다. 물론 상부에는 그렇게 했다고 보고하였지만, 점수로 하면 시끄럽게 된다. 점수로 평가하면 인간성이 없어진다. 북한에서는 위의 사람이 밑의 사람을 움직일 수 있는 수단은 인간성 이외에는 없다. 상사는 부하에게 더 많은 돈을 줄 권리가 없다. 인정으로 살 수밖에 없다”(탈북자 D씨).

“내가 농장의 작업반장을 하고 있었을 때 점수를 매겨 보았다. 규정대로 하였다. 일의 난이도, 실제의 작업량에 의해 점수를 매겼다. 그러나 낮은 점수를 받은 사람으로부터 미움을 받았다. 언제나 불만이었다. 나도 밑의 사람으로부터 미움을 받아 목이 잘리는 것이 더 무섭다. 사실 일의 양, 난이도를 객관적으로 평가하는 것은 어렵다. 특히 작업자들 사이에 누구도 납득할 수 있도록 차이를 두는 것은 정말 어렵다. 그리고 평가라고 하는 것은 상당의 시간을 할애하지 않으면 안된다. 그런데 작업반장도 보통의 작업원과 마찬가지로 논밭에서 일한다. 시간이 없다. 따라서 차이가 없도록 점수를 매기는 것이 가장 좋은 방법이다”(탈북자 H씨).

셋째, 상품공급의 문제이다. 세 사람의 증언을 소개한다.

“이전에는 식량 등 일부의 품목을 제외하고, 대부분의 물건은 국영상점에서 자유롭게 살 수 있었다. 그러나 1970년대 말 혹은 1980년대 초에 공급카드⁴⁵⁾가 등장하면서 사실상 배급제가 되었다. 이전에는 어느 정도 물건이 있었다. 돈만 있으면 물건을 살 수 있었다. 군(郡)에 없는 것은 도(道)에 가면 있었다. 도에 없으면 평양에 가면 있었다. 그러나 1970년대 말 혹은 1980년대 초부터는 돈이 있어도 물건을 살 수 없게 되었다”(탈북자 I씨).

45) 일종의 배급표이다. 국영상점에서 물건을 살 수 있는 권리라고 보아도 된다. 식료품 카드와 공업품 카드의 2가지가 있다. 일반주민들은 1년에 한번, 12장으로 되어 있는 공급카드를 받는다. 그리고 1개월에 한번씩 국영상점에 가서 공급카드를 제시하고 그 카드에 적혀 있는 양만큼, 즉 국가가 정한 배급량만큼 물건을 사도록 되어 있다. 즉, 1인당 간장은 몇 리터, 된장은 몇 그램, 식용유는 몇 그램, 신발은 몇 켤레, 양말·속옷·비누·칫솔·치약은 몇 개 하는 식이다.

“1970년대 말부터 공급카드가 등장하였지만, 그것을 별로 사용하지 않았다. 국영상점에는 물건이 거의 없었기 때문이다. 이전에는 어느 정도 물건이 있었다”(탈북자 R씨).

“1990년대에 들어서면 평양이라도 일반 서민이 국영상점에서 얻는 것은 된장, 간장 정도였다”(탈북자 L씨).

화폐수입의 배분과 소비재의 유통이 조응하지 않으면 화폐수입의 증대는 명목적인 의미밖에 가지지 않는다. 또한 이것은 “노동의 질과 양에 따른다”는 분배원칙을 사실상 무의미하게 만든다. 소비재의 부족은 배급에 의한 배분을 불러일으키는데 배급제하에서는 ‘노동의 질과 양에 따른 배분이 곤란하게 되고 ‘생활의 필요’에 따른 배분이 불가피하게 된다. 더욱이 그것은 노동의욕의 저하로 직결된다. 주목해야 할 것은 북한의 지도부도 이같은 것을 알고 있었다는 것이다. “김정일도 그러한 내용의 이야기를 한 적이 있다. 상점에서 물건을 충분히 공급하지 않으면 안된다. 그렇게 하지 않으면 돈의 가치가 없어서 근로자의 의욕이 떨어진다는 것이다. 그러한 내용을 담은 김정일의 짧은 발언의 의미를 해설과 함께 대학 강의 시간에 배웠다”(탈북자 G씨)는 것이다.

넷째, 셋째의 문제와 관련이 있기도 하지만, 물가상승의 문제를 지적할 수 있다. 다만 여기서의 물가란 국영상점에서의 국정가격이 아니라, 암시장에서의 가격이다. 1990년대 이후 북한에서는 국가의 소비품 공급체계의 마비와 함께 암시장이 급격하게 확대되어 주민들은 생활물자의 대부분을 암시장을 통해서 구입하고 있는데 이 암시장에서는 심한 인플레이션이 진행되어 왔다.

“1960·70년대에는 1개월의 급료로 옷 1벌은 힘들다 해도 속옷 정도는 살 수 있었다. 그리고 연료비, 전기·수도요금, 된장, 간장 정도는 충당할 수 있었다. 그러나 1990년대에는 1개월 급료로 담배 1갑, 계란 4개 밖에 살 수 없게 되었다”(탈북자 B씨)라는 증언으로부터 알 수 있듯이 노동자에게 있어서 임금의 의미는 없어졌다고 해도 과언이 아니다. 더욱이 상급, 보너스에 의해 노동자를 자극하려고 해도 소용이 없었다. “생산실적이 아무리 올라가도 나의 급료(기본급 60원)가 올라가는 것이 기껏해야 10원 혹은 20원 정도이다. 자극이 될 리가 없다”(탈북자 F씨)는 것이다. “임금

이 월 60원인데 상금으로 20원을 받는다고 하자. 한국에서는 그 정도로 충분히 자국이 되지만 북한에서는 전혀 그렇지 못하다. 20원이면 담배 1갑밖에 사지 못한다”(탈북자 G씨)는 것이 현실이다.⁴⁶⁾

<표 3-3> 북한 장마당의 가격 변화

	품목	단위	국정 소매가	1992년 장마당 가격	1998년 장마당 가격	1999년 장마당 가격	2001년 장마당 가격
곡물류	쌀	kg	0.08	20	77	64	50
	강냉이알	kg	0.03		40	33	
	밀가루	kg	0.06		61	45	
육류	돼지고기	kg	9	60	181	160	138
	계란	개	0.22	3	16	13	10
채소·과일	배추	포기	0.05		9	20	
	사과	개	0.1		23	33	
조미료	고추가루	kg	1.5		199	290	
	소금	kg	0.13		36	32	
기호품	맥주	병	0.5		78	68	35
공산품	세탁비누	개	0.4		30~100		
	TV	대	350		6,000~ 12,000		

자료: 통일부.

46) 북한에서는 외국기업과의 합영·합작기업, 위탁가공기업에 일하는 사람들은 대개 노동의욕이 높다. 즉, 열심히 일한다고 탈북자들은 전하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 1년에 몇 차례씩 보너스를 준다. 그것도 상금이 아니라 상품(라디오, 옷감, 자전거 등)이다. 둘째, 임금이 밀리는 적이 없다. 월급이 정상적으로 나온다. 셋째, 그 기업이 의류관계 공장일 경우 때때로 자사제품을 종업원에게 제공한다. 예컨대 체육복이라 하더라도 크다. 북한 국영기업에서는 1년을 일해도 체육복 하나 살 돈을 마련하지 못한다. 넷째, 자재보장 등 작업조건이 상대적으로 양호하다. 다섯째, 이러한 호조건 때문에 합영·합작기업, 위탁가공기업에서 일하고 싶어하는 사람이 많고 또 이 곳에서는 북한 국영기업보다 해고(전출)의 가능성이 더 높다(탈북자 G씨, O씨, S씨).

6. 맺음말에 대신하여: 인센티브 시스템 와해의 원인

오늘날 북한의 인센티브 시스템은 와해되었다고 해도 과언이 아니다. 그렇다면 와해의 원인은 무엇인가. 피상적으로 보면 북한의 기존 인센티브 시스템의 최대 문제점은 물질적·금전적 유인이 거의 존재하지 않았다는데 있다고 주장할 수도 있다. 하지만 과연 그러할까.

구소련의 인센티브 시스템은 물질적 자극과 정신적 자극의 적절한 혼합이 특색이다. 물질적 자극의 실시에 중국이나 북한보다는 훨씬 더 적극적이었다. 특히 구소련에서는 기업의 경영자에 대해 목표달성 및 초과달성에 대해서는 보너스의 지급이라는 형태로 금전적 인센티브를 제공하고 자 했다. 그렇다고 해서 앞에서 보았던 경제 전체의 낭비와 비효율을 초래하는 기업의 비공식적인 행동이 구소련에서 나타나지 않은 것은 결코 아니었다. 즉 구소련은 보너스라는 물질적 자극으로도 기업을 바람직한 행동으로 이끌지 못했던 것이었다.

북한 인센티브 시스템의 와해의 원인도 단순한 물질적 자극의 결여라는 측면에서 파악하기보다는 사회주의 경제 시스템과의 관련성 속에서 찾을 수밖에 없다.

몬티아스(J. M. Montias)에 따르면 조직 내에서 말단의 개별 경제행위자로 하여금 상부로부터 주어지는 목표를 달성하도록 유도하기 위한 인센티브 구조가 효율적으로 작동하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 전체 조건을 만족시켜야 한다.⁴⁷⁾ 첫째, 경제행위의 결과(outcome)에 대해 보상을 받는 행위자는 행위의 선택을 통해 결과에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 즉, 행위(투입)와 결과(산출)의 연계 정도, 달리 보면 행위에서 결과에 이르기까지의 여러 연쇄(chain) 혹은 제반 여건의 문제이다. 둘째, 상부의 지시자는 하부의 행위자가 적합한 경제행위를 수행하고 있는지 여부를 점검할 수 있어야 한다. 즉, 효율적인 감시·감독을 위한 체계이다. 셋째, 행위자에게 있어서 지시자로부터 주어지는 인센티브로서의 보상이 행위를 제약할 정도로 충분히 의미가 있다고 인식되어야 한다. 즉, 바람직한

47) J. M. Montias, *The Structure of Economic Systems*, New Heaven: Yale University Press, 1976, ch13.

행위 유도를 위한 보상 수준이다.

따라서 이들 전제조건이 제대로 충족되지 못하면 인센티브 구조가 제대로 작동할 수 없는 상황이 초래될 수 있다. 북한의 경우 기존 인센티브 구조의 와해는 크게 보아 2단계로 진행되었다. 첫번째 단계는 중앙집권적 계획경제 고유의 문제점이 발현되는 1980년대까지이고, 두번째 단계는 공식경제가 크게 위축되고 비공식부문이 급격히 확대되는 1990년대로 파악될 수 있다.⁴⁸⁾ 그리고 두 가지 단계 모두 몬티아스가 말한 인센티브 구조의 효율적 작동을 위한 전제조건의 미충족이라는 틀로써 설명 가능하다.

먼저 1990년 이전의 시기를 보자.

첫째 조건과 관련해서는 자원의 희소성을 반영하지 못하는, 즉 왜곡된 국정가격 체계는 기업 및 노동자의 능력, 능률, 노력의 정도와 기업실적의 연계성을 약화시켰다. 사회주의 특유의 기업관리 시스템도 마찬가지로이다. 기업실적은 인센티브와 별로 관계가 없는 여타의 요인에 의해 결정되는 측면이 컸다. 기업실적은 계획당국과의 교섭을 통해 얼마나 계획목표치를 낮출 수 있느냐, 또 얼마만큼 투입재의 양을 늘릴 수 있느냐에 주로 의존했다. 기업들은 노동자의 바람직한 행위를 유도하기보다는 노동력의 양(量)을 늘리는데 더 많은 신경을 썼다.

둘째 조건과 관련해서는 또한 중앙집권적 계획경제에서 공통적으로 관찰되는 계획실행상의 불확실성 및 불안정성으로 인해 감독기능의 저하를 가져왔다. 당 및 행정상의 중간 감독기관들은 기업의 비공식적 행동을 제대로 감독하기 어려웠다.

셋째 조건과 관련해서는 정신적 자극의 우선, 배급제를 비롯한 생필품의 무상급부, 고용의 보장 등은 노동에 대한 경제적 보상이라는 개념과는 무관한 것이었다. 그나마도 일상적인 소비재의 부족 현상은 경제행위에 대한 충분한 보상을 불가능하게 했다. 사실 노동시장이 존재하지 않은 상황에서 경제행위자의 행동에 결정적 영향을 미칠 정도의 충분한 보상은 존재하기 어렵다.

48) 오승렬은 몬티아스의 개념들을 정보유통과 거래비용의 측면에서 해석, 이를 이용해 북한의 1990년대 인센티브 구조의 기능 마비를 설명하고 있다. 오승렬(1999: 66~69쪽) 참조.

이러한 것들이 전반적인 인센티브 구조의 기능을 제약하는 요인으로 작용하였다. 그리고 1990년대에 들어와서는 아래의 요인들까지 겹치면서 북한의 인센티브 구조는 사실상 와해되었다.

첫째, 극심한 원자재 및 에너지 부족현상은 개별 행위자를 무력하게 만들었다. 인센티브의 차원을 넘어서는 이른바 물리적 제약이다. 따라서 개별 행위자가 아무리 노력한들 경제의 실적에 별다른 영향을 미치지 어려운 상황이 초래되었다. 여기서 인센티브 구조는 존재이유를 상실하게 되었다.

둘째, 중앙의 계획당국을 포함한 관리자는 하위의 경제행위자가 목표를 달성하기 위해 투입한 노력 등 행위양태를 점검할 수 있어야 하지만, 극심한 경제난으로 인한 자재공급 및 생산여건의 불확실성, 비공식부문 경제(암시장)의 확산에 따른 주민들의 직장 이탈의 보편화 등으로 정보 획득의 한계성이 드러나면서 그 기능이 상실되었다. 또한 부족현상의 악화와 비공식부문 경제의 확산으로 인해 중간관리자에 대한 인센티브 구조 역시 그 기능을 상실하게 되었으며, 중간관리자와 하부 경제행위자의 이해관계가 일치하게 됨으로써 상호 담합하게 되는 주인-대리인 (principal-agent)문제가 보편적 현상으로 나타나게 되었다.

셋째, 국가 배급망 및 국가 공급체계의 붕괴, 암시장의 확산, 암시장에서의 극심한 인플레이션은 고용과 임금으로 대표되는 경제적 보상의 의미를 상실하게 만들었다. 주민들은 생존 그 자체를 위해 직장에서 이탈해 개인부업 및 합법·불법적 상거래 행위 등으로 나아갔다.⁴⁹⁾

49) 앞에서 살펴보았듯이 1980년대 말 혹은 1990년대 초부터 독립채산제 및 물질적 자극이 강화되었으나 그 효과가 제한적이었던 것은 상당 정도 원자재 및 에너지 부족, 배급제 및 소비재 공급체계의 붕괴, 암시장에서의 인플레이션 등에 기인한다.

제 4 장

동구권 개혁과정에서의 노동인센티브 도입 모델과 성과

1. 동유럽 사회주의 모델의 의미

동유럽 사회주의의 역사적 경험은 북한의 노동인센티브 정책 형성에 어느 정도의 시사점을 줄 수 있는가? 북한 사회주의의 변화 전망을 급진적 체제전환보다는 점진적 개혁 가능성이 높다고 본다면, 동유럽 사회주의의 경험은 제한적인 시사점을 줄 뿐이다. 그렇지만 2002년 7월부터 시작된 북한의 경제정책 변화가 초보적인 시장개혁의 실험이라면, 동유럽 사회주의의 초기 개혁과정은 다양한 측면에서 시사점을 줄 수 있다. 1950년대 유고, 1960년대 헝가리, 폴란드 등의 노동인센티브제 개혁 경험은 분권형 개혁을 모색하고 있는 북한의 입장에서 유사한 경험적 사례를 제공할 수 있다.

전통적 계획경제의 체제 내적 개혁은 1950년대 후반 동유럽에서의 스탈린주의 비판으로 시작되어 1960년대에 구체적으로 나타났다. 1950년대 이후의 유고⁵⁰⁾, 1968년 체코슬로바키아, 1950년대 후반 구소련의 후루시

50) 유고는 이미 1950~1951년에 급진적 제도변화를 시도하였다. 중앙계획의 범위 축소, 노동자 자주관리제 도입, 강제적 농업집단지종식 등이 이러한 조치들이다. 1960년대에 유고의 개혁 조치들은 일종의 'Bargaining model'로 구체화되었으며, 1974년 헌법 도입으로 제도화되었다. 경제적으로 시장을 8개의

초프 개혁과 1965년 코시킨 개혁, 1968년 헝가리의 신경제 메커니즘(New Economic Mechanism) 등이 대표적인 체제 내적 개혁 유형으로 볼 수 있다.

<표 4-1> 동유럽 사회주의의 대표적 경제개혁 사례

	시 기	경제개혁 계기
유 고	1949~	소련과의 단절과 스탈린 노선 포기
헝 가 리	1953~54 1963~89	Imre Nagy의 개혁 프로그램 발표(1953) - 1956년 소련의 무력개입으로 무산
소 련	1953~64 1985	스탈린 사망 이후 후르시초프 개혁 고르바초프 개혁
체 코	1968	프라하의 봄(1968): 소련의 무력개입으로 무산
폴 란 드	1980~81	Solidarity 노조 형성

이같은 부문 개혁은 관료제의 분권화, 시장거래의 사회적 확산 등을 가져 왔지만 경제정책으로서 성공하지 못했다. 1960년대 동유럽 개혁의 경험은 고립적인 한 부분만의 개혁은 호혜적인 효과를 가져 올 수 없음을 보여주고 있다.⁵¹⁾

부문 개혁의 실패는 계획체제의 근본적인 비효율성 때문에 성장의 동력을 찾지 못하고 체제의 활력을 가져올 수도 없었다. 이러한 결과는 경제성장률에서도 나타나고 있다. 1960년대의 개혁은 성장률 상승을 가져 오기도 했지만, 이후 점차 성장세가 둔화되고 있다. 개혁 경험이 없는 동독과 비교해 볼 때, 헝가리 폴란드의 성장률은 개혁 효과가 매우 단기적으로 나타났음을 알 수 있다.

하부 시장으로 분할하고 세금, 환율, 투자정책, 규제 등을 자체적으로 관리하게 하였다. 그러나 결과는 낭비적 투자, 규모의 경제 이익포기, 불필요한 거래비용, 경제정책 과정에서 일종의 Bargaining 현상 증대 등의 문제를 가져왔다. Michael Ellman, *Socialist Planning*, New York: Cambridge university press, 1989, pp.55~57.

51) Mcmillan John and Naughton Barry, "Elements of Economic Transition", John Mcmillan and Barry Naughton(ed), *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institution*, Ann Arber: The University of Michigan press, 1996, p.7

이러한 이유를 구체적으로 살펴보면, ① 도시근로자는 실업과 노동조건 악화를 우려했으며 ② 새로운 비국유기업의 성장이 급속한 도약을 일으키기에는 불충분했고, ③ 국영부문의 자유화는 국영기업의 조세 수입을 삭감함으로써 거시경제적 불안정을 야기했다.⁵²⁾

<표 4-2> 동유럽 사회주의 국가들의 경제성장률(1961~1985)

(단위:%)

		1961~70	1971~80	1981~85
불가리아	GDP	-	6.8	3.4
	GNP	5.8	2.8	0.8
체코	GDP	-	4.7	1.8
	GNP	2.9	2.8	1.2
동독	GDP	-	4.8	4.3
	GNP	3.1	2.8	1.9
헝가리	GDP	5.3	4.7	1.8
	GNP	3.4	2.6	0.7
폴란드	GDP	-	5.3	0.1
	GNP	4.2	3.6	0.6

주: GDP는 World Bank 공식 추정치로서 각 국의 NMP 자료를 근거로 추정.
 자료: Kornai János, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1992, p.194

그렇지만 동유럽 국가들의 노동인센티브제 도입 경험은 시장형성과 노동자들의 의식개혁, 이익의 집산화 등 다양한 사회적 파급효과를 갖고 왔으며, 이러한 것들이 이후 체제전환 과정에도 영향을 미치고 있다. 동유럽국가에서 임금제도와 소비제도의 개혁을 추진하면서 발생시킨 다양한 파급효과들을 분석함으로써 북한이 선택하게 될 노동인센티브제도의 가

52) Sachs J. and Woo W. T., "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union" *Economic Policy*, Vol.9, No.18, 1994, p.122

능성과 한계를 검토하고자 한다.

동유럽 사회주의는 헝가리와 폴란드, 체코 등의 선진 발전국가와 루마니아, 알바니아 등의 저발전 국가로 구분될 수 있지만, 주로 헝가리, 폴란드 등이 1950년대 후반 이후 경제개혁을 추진했다는 점에서 이들 국가를 사례분석 대상으로 삼았다. 이 논문에서 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아의 사례를 선택한 것은 상이한 정책 환경에서 노동인센티브 정책의 시사점을 찾기 위해서이다. 헝가리는 국영기업 외부의 이차경제와 기업내 하청계약의 허용을 통해 인센티브를 부여한 사례이다. 이차경제의 확산과정은 국영기업 내부의 인센티브 효과를 감소시키는 결정적 역할을 했다. 폴란드와 유고슬라비아의 사례는 노동과 국가의 관계적 특성이 상반된 사례라고 볼 수 있다. 폴란드는 가장 조직화된 노동자 세력이 존재하는 상황에서 노동인센티브의 작동과정을 보여주고 있으며, 유고슬라비아는 이른바 자주관리제라는 노동의 권한을 적극적으로 인정하는 체제에서의 노동인센티브 효과를 보여주고 있다. 폴란드의 사례는 강력한 노동운동이 실질적인 노동인센티브에 크게 영향을 미치지 않았음을 보여주고 있다. 노동운동의 성격이 경제투쟁이기보다는 일종의 정치적 투쟁의 성격이 강했기 때문이다. 이에 비해 일종의 기업내 담합구조로 평가할 수 있는 유고의 사례는 미시적 협약구조가 거시적 고용구조와 임금구조에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 시사해 주고 있다.

동유럽 사회주의의 대표적인 사례분석 등을 통해 북한이 앞으로 선택하게 될 노동인센티브제도의 방향을 제시하고자 한다.

2. 헝가리의 경제개혁과 노동인센티브제도

가. 헝가리의 1968년 신경계계획의 특징

헝가리의 신경계계획(NEM)은 1963년 이후 Reszo Nyers(당 경제담당 비서)가 주도적으로 계획하였으며, 분권화 모델에 기초하고 있다. 그 핵심 내용은 거시경제적 계획을 조정자의 매개수단을 통해 ‘규제된 시장’과 연계하는 것이다. 전통적인 행정수단을 통해서가 아니라, 경제적 장치(임

금, 가격, 세금, 신용 등)를 통한 조정방식이다. 신경제체계의 가장 중요한 특징으로는 직접계획의 폐지와 보다 유연한 가격제정을 들 수 있다. 1968년 1월 1일 중앙의 생산계획과 행정적 공급체계를 폐지하고, 기업의 계획 작성의무도 폐지하였다. 가격제정에서 중앙의 통제를 완화하여 4가지 가격유형(고정, 상한, 하한, 자유)을 규정했으며, 처음 3년 동안 소매가격의 인플레이션을 2% 이하로 유도하였다.

노동정책 측면에서 임금과 고용 결정을 기업의 분권화 차원에서 허용하였다. 총임금에 대한 한도가 폐지되었으며, 의무고용 규모가 폐지되었다.⁵³⁾ 농업 노동에서는 협동농장원에 개인영농을 허용하였다. 텃밭의 규모에 대한 법적 제한은 계속되었지만, 가족 작업은 증가하였다. 가축과 기계 소유에 대한 제한이 완화되었으며, 식료품의 자유시장이 허용되었다. 한편 의무수매제도(Compulsory Delivery System)가 1956년에서 1957년 사이에 폐지되었다. 협동조합은 자신의 이윤 사용을 결정할 자율성을 갖게 되었으며, 협동조합이 비농업 생산과정⁵⁴⁾에도 참여할 수 있게 하였다. 협동농장과 개인 경작자와는 역할 분담이 이루어졌다. 조합은 주로 대규모 경영을, 개인 농가는 주로 노동집약적 생산을 담당하였다.

헝가리의 NEM 도입 목적은 경제적 효율성의 증대이다. NEM의 영역은 국가영역을 넘어서 협동단체들의 활성화(전통적 소비에트 체제의 국가화된 협동단체와 구분되는)까지를 포함하는 것이었다. 그리고 국가기업의 의무목표가 폐지되었다는 점이 특징으로 지적할 수 있다.

한마디로 NEM은 계획과 (규제된) 시장의 결합으로 요약할 수 있다(Brus & Lasky, 1989: 64). 하지만 이러한 경제조정 시도는 뚜렷한 성과를 가져오지는 못했다. 헝가리의 국민소득 연평균 성장률은 1961~1965년 4.1%, 1966~1970년 6.8%, 1971~1975년 6.3%, 1976~1980년 3.2%, 1981~1985년 1.4% 등이다. 이는 계획하지 않은 국가들의 성장률과 차이가 없고, 오히려 낮은 편이다.⁵⁵⁾

53) 하지만 노동력 부족 때문에 1970년대 고용노동에 대한 제한규정을 재도입하였다(Kornai, 1989: 42).

54) 비농업 생산은 도정, 무역, 경공업, 농업 관련 시설의 건설 등이다, 농업협동조합 총생산에서 비농업 생산이 차지하는 비중은 1984년에 34%였다(Kornai, 1989: 51).

그러면 NEM하의 헝가리 경제는 명령체제와 비교해 질적 발전이 있었는가? 이에 관해서 코르나이는 부정적으로 평가하고 있다. 코르나이는 관료적 조정과 시장적 조정의 상대적 힘을 평가하면서 조정의 형태는 변화했지만 조정의 본질은 불변이라고 평가했다. 단지 직접적인 관료적 통제(의무적 계획목표, 자원의 현물할당)에서 간접적인 관료적 통제(기업이 관료의 우선순위에 따르도록 재정적 도구를 사용하는 것)로의 변화로 설명하고 있다.⁵⁶⁾ 사회주의에 경제개혁은 조정체계(coordination mechanism)의 변화, 즉 관료적 조정에서 시장조정으로의 전환⁵⁷⁾을 의미한다. 코르나이(Kornai)가 냉소적으로 비판한 이유⁵⁸⁾는 관료적 조정과 시장조정의 결합에서 중요한 것은 상대적 강도이기 때문이다. 즉, “기업의 경영자는 왼쪽 눈으로 그들의 고객과 공급자를 보지만, 오른쪽 눈으로 그들의 상급자를 본다. 경험은 오른쪽 눈을 더욱 크게 뜨는 것이 중요하다고 가르친다.”⁵⁹⁾

코르나이(Kornai)가 랑게(Oscar Lange)류의 시장사회주의가 이론적 환상이고, 1960년대 소련 및 동유럽의 경제개혁 이론가⁶⁰⁾들을 ‘순진’하다

55) 참고로 1970~1980년 동유럽 전체의 성장률은 3.8%였다(Brus, W. & Laski, K., *From Marx to the Market*, New York: Oxford Univ. Press, 1989, pp. 64~65).

56) J. Kornai, “The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality” Victor Nee & David Stark, (eds), *Remaking the Economic Institution of Socialism: China and Eastern Europe*, California: Stanford Univ. Press, 1989, pp.48~50.

57) 코르나이(kornai)에 따르면, 관료적 조정은 수직적 관계, 다층적 위계에 의한 통제, 행정적 강제와 법적 제재, 하부기관의 재정적 종속과 관료의 자원할당 및 소득재분배를 특징으로 한다. 이에 비해 시장조정이란 수평적 관계, 법적 평등, 주요 동기로서 금융적 이득, 화폐·가격·이윤의 역할 등을 특징으로 한다(János Kornai, 1989: 35).

58) 코르나이(Kornai)가 헝가리 신경제체제의 실패를 주로 연성예산 제약의 근본적 결함을 제거하지 못했다고 분석하지만, 부르스(Brus)는 헝가리의 개혁 실패를 개혁하지 않은 CMEA의 국제분업구조, 1972년부터 1978년의 정치적 보수화, 1968년 개혁 청사진의 결함 등을 들고 있다(Wlodzimierz Brus, “Evolution of the Communist Economic System: Scope and Limits, Victor Nee & David Stark”, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press, p.267

59) Kornai(1989: 48)

60) 각국의 대표적인 경제개혁의 이론가들은 헝가리의 György Péter, Sándor Balázs, István Varga, 폴란드의 W. Brus, 소련의 Evsey G. Liberman, 체

고 표현한 이유는 무엇인가? 랑게(Lange) 모델은 왈라시언(Walrasian)의 일반균형을 전제하면서 충분한 정보가 적정가격을 만들고, 기업은 이익 극대를 추구하며 계획자는 공익을 추구한다고 가정했다. 그러나 국유부문의 가격은 상대적 희소성을 반영하지 않고, 기업은 연성예산 제약에 따라 수평적 관계보다 수직적 관계를 우선시하며, 관료들은 자신의 이익을 추구했다. 관료가 시장을 조정할 수 있다는 랑게(Lange)의 희망은 개념적 환상에 불과했다고 코르나이는 비판한다.⁶¹⁾

나. 통제적 고용정책의 실패와 기업에 의한 노동인센티브

1970년대 들어 헝가리의 노동정책은 한계에 봉착했다. 가장 중요한 문제는 계획경제에서 핵심적 문제로 제기되는 노동력 공급과 수요 사이의 불균형이 확산되었다는 점이다. 당국은 임금규제를 노동력 배분의 도구로 사용하려 했지만 실패했다. 자원할당체계는 국가의 직접 통제에 있었지만, 노동시장은 자유화되어 있었고, 이러한 상황에서 간접 통제를 효과를 발휘하지 못했다. 오히려 기업은 노동력 부족상황에서 임금인상, 연구 활동 투자 확대, 작업규율 완화조치를 취했다. 간접적 수단의 실패로 헝가리 정부는 통제적 노동정책으로 전환하였다. 주요 조치로는 다음과 같다.

첫째, 행정, 공공부문의 고용을 동결함으로써 기업의 노동력 수요를 감소시키고자 했다. 고용광고 규제를 통해 고용을 제한하고자 했으며, 임금규제를 시도하였다. 둘째, 동일 직종의 임금격차를 축소함으로써 임금경쟁을 제한하였다. 셋째, 이차경제와 소규모 기업에 대해 세금인상, 사기업 면허 제한, 부당 이익을 규제하였다. 넷째, 노동규율을 강화하고, 노동손실시간을 최소화하고자 했으며, 국영기업에서 해고를 허용하고, 노동기준을 상향 조정하였다.⁶²⁾

코의 Ota Sik 등을 들 수 있다.

61) 코르나이(Kornai)에 따르면, 개혁사상가들은 시장이 단순재생산을 계획이 확대재생산을 맡는다는 것이다. 다시 말해서 현재의 생산은 시장에 의해, 투자는 계획자에 의해 통제될 수 있다고 가정한 것이다. 코르나이(Kornai)는 그것을 몽상가들의 환상이라고 비판하고 있다(Kornai, 1989: 83~87).

이러한 통제적 노동정책은 실패하였다. 행정력으로 직장 배치를 조정하고자 했던 시도는 노동자들이 이직할 수 있는 권한을 가지고 있었기 때문에 실패했다. 다른 조치들은 기업에 의해 회피되었다. 사무직을 노동직으로 재분류함으로써 행정 당국의 인원 동결 요구를 거부했고, 도급제와 새로운 임금체계는 생산성 향상을 가져오지 못했다. 오히려 노동력에 대한 초과수요가 지속되면서, 기업들에 의한 노동인센티브는 변형된 형태로 계속되었다. 특별 보너스와 임금 이외 혜택은 늘어났고, 노동자와 경영자간의 비공식적 흥정 관계는 발전되었다. 1970년대 통제적 노동정책은 자유 노동시장과 노동력 계획할당의 필요성이라는 모순을 극복하는데 실패했다.⁶³⁾

다. 이차경제의 확산이 노동인센티브에 미친 영향

1980년대 초반 헝가리의 경제침체가 시작되었다. 1970년대 말부터 늘어난 외채 증가로 정부는 수입을 축소하고, 투자 및 국내 수요를 줄이고자 노력했다. 경제 성장률은 감소하였고, 생활수준은 정체하였다. 정부는 1970년대 직접적인 국가개입을 통한 노동통제 정책이 실패하면서, 자유주의적 고용정책을 유지하였다. 노동의 초과수요는 하락했으나, 완전 고용은 유지되었고, 노동력의 축장은 계속되었다. 그것은 실질 임금 감소로 나타났다. 1979년부터 1984년 기간 동안 실질임금은 6.9% 감소하였다.⁶⁴⁾

1) 이차경제의 개념

1980년대 헝가리 경제의 가장 중요한 특징은 이차경제의 확산이다. 사회주의 국가의 계획경제 부문을 제1 경제라 하면, 계획외 경제 부문을 이차경제라고 할 수 있다. 하지만 계획경제와 계획외 경제라는 단순 구분법으로 사회주의 경제의 사적 경제활동을 이해하기 어렵다.

62) György Sziráczki, "Employment Policy and Labour Market in Transition: From Labour Shortage to unemployment" *Soviet Studies*, Vol.42, No.4 October 1990, pp.702~703.

63) György Sziráczki(1990: 704~705)

64) György Sziráczki(1990: 707).

이에 따라 연구자들은 다양한 개념을 사용하고 있다. 케메니(Kemeny)와 같은 학자는 ‘불법적이든 합법적이든 공식 기관에 의해 기록되지 않는 경제활동’, 즉 등록되지 않은 경제(unregisterd economy)라는 용어를 사용하고 있다.⁶⁵⁾ 이차경제의 개념적 규정을 둘러싼 논란은 크게 계획성을 기준으로 하는 개념 정의와 합법성을 기준으로 하는 개념 정의로 나누어진다. 계획성을 기준으로 이차경제 현상을 규정하는 대표적인 학자로는 그로스만(Grossman)을 들 수 있다. 그는 다음과 같은 두 가지 중 하나에 해당되면 이차경제 부문이라고 설명하고 있다. 즉 ① 직접적인 사적 이득을 추구하거나, ② 실정법 위반이라는 것을 인식하는 모든 생산과 거래활동이다.⁶⁶⁾ 따라서 텃밭과 같은 합법적인 사적 경제행위 역시 이차경제에 포함된다.

한편 이차경제와 경제적 범죄와의 개념적 구분이 중요하고, 텃밭 생산물 등은 국가에 의해 허용되고 있기 때문에 이차경제에 포함되지 않는다는 주장도 있다.⁶⁷⁾

계획영역과 사적영역의 구분에 초점을 두느냐, 아니면 합법영역과 불법영역의 구분을 더욱 중시하느냐에 따라 이차경제의 범위는 달라질 수 있다.

일차경제(The First Economy)와 이차경제(The Second Economy)의 구분은 반드시 합법과 불법의 영역으로 나누어지는 것은 아니다.⁶⁸⁾ 사회주의체제에서 사적 경제활동 중 불법적인 것도 있지만 합법적인 것도 있고, 관용되는 영역도 존재하기 때문이다. 예를 들어 농촌에서의 텃밭은 합법적인 이차경제 영역이고, 국가에 등록되지 않은 소규모 서비스나, 수리와 같은 경제행위는 관용되는 영역이다.⁶⁹⁾

65) Istvan Kemeny, "The Unregistered Economy in Hungary" *Soviet Studies*, No.3, 1982.

66) Gregory Grossman, *The 'Second Economy of the USSR' Problems of Communism*, Vol.26, No.1, 1977, p.25.

67) Dennis O'Hearn, "The Consumer Second Economy: Size and Effects" *Soviet Studies*, Vol.32, No.2 April 1980, pp.213~219.

68) János Kornai, "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality" Victor Nee & David Stark, (eds), *Remaking the Economic Institution of Socialism: China and Eastern Europe*, California: Stanford Univ. Press, 1989), p.57.

2) 이차경제와 노동인센티브제도

헝가리 정부는 경제침체 상황에서 이차경제를 더욱 확산시켰다. 이차경제는 국가부문의 잠재적 실업률을 흡수하였고, 실질임금 하락을 보완하였으며, 주민들의 여유자금이 생산과 서비스 영역으로 유입되는 통로를 제공하였다. 이차경제는 노동 유형에도 변화를 가져 왔다. 합법적 사적 노동이 증가하였고, 국영부문의 임대업이 활성화되었으며, 하청 및 협동경영을 확산시켰다.

합법적 사적영역은 1978년에 25만명을 고용할 만큼 증가하였다. 정부당국은 사기업의 면허발급을 간소화하여 신청자의 자격요건(기술 및 자격증)이 갖추어지면 자동적으로 면허증을 발급하게 했으며, 상인들의 기계장비 구입절차를 간소화하였고, 화물업 등 사기업이 진출할 수 있는 직종을 확대하였다. 국영 점포임대업의 허용도 주목할 만하다. 소유권은 여전히 국가소유였지만, 개인들이 운영하고, 종업원을 고용할 수 있게 하였다. 주로 소규모 식품소매점, 레스토랑 등이 주요 업종이었다. 1989년에는 이와 같은 업소가 11,747개에 달했다(György Sziráczki, 1990: 708~709).

<표 4-3> 헝가리의 소규모 사업현황(1982~1985)

	단위수 (1,000)		인원수 (1,000)		1인당 자산 (1,000FT)	정규직의 %
	1982	1986	1982	1986		
시민 합법조합	1982	1986	1982	1986	1985	1985
개인사업 노동파트너십	0.2	0.7	1.5	2.9	n.a	n.a
제조업 및 서비스	2.3	7.7	11.1	64.2	47.8	25.4
노동파트너십	0.5	3.4	22.3	112.3	17.0	33.2
기업내 사업 노동파트너십	2.8	20.6	29.3	241.4	6.1	-

주: 1985년 국영부문의 평균 월급은 Ft 5,600

자료: György Sziráczki(1990: 710)

69) 제이차경제에 관한 개념 규정 및 연구사 정리는 David Stark, "Coexisting Organizational Forms in Hungary's Emerging Mixed Economy" Victor Nee & David Stark, (eds), *Remaking the Economic Institution of Socialism: China and Eastern Europe*, California: Stanford Univ. Press, 1989, 137~138.

<표 4-4> 헝가리의 이차경제의 규모(1985)

분 야	단위	인원	단위당 평균 인원
	(천명)		
불법적 사적 부문	250~300	380~450	-
무면허 사업 노동력	250~300	250~300	1.0
합법적 사적영역의 불법고용	-	130~150	-
합법적 사적영역	275	412	1.5
합법적 비사적 분야	1,480	3209~4659	2.2~3.2
틔밭	1,450	2900~4350	2.0~3.0
공적영역에서의 소규모 사업	30	309	10.2
전 체	2,005	4,001~5,516	

자료 : György Sziráczki(1990: 711).

새로운 소규모 사업으로는 협업 및 협동경영, 즉 사기업들의 연합 형태가 등장하였다. 여러 가지 형태가 있는데, 첫째, 기업내 사업 노동파트너십(VGM: Intra-enterprise business work partnership)은 국영기업 노동자 중 반(半)자율적 작업반(약 30여명)이 정규작업 시간 이후 상품 및 서비스의 일정 형태를 생산하는 조직으로 국영기업의 장비를 사용하였으며, 기업 경영자가 설립을 허가하였다. 둘째, 제조업 및 서비스 노동파트너십(Szakcsopost: Manufacturing and service work partnership)은 위와 동일하지만 주로 공업 및 서비스 협동부문에 적용되었다. 셋째는 개인사업 노동파트너십(GM: Private business work partnership)으로 사적 소유 및 개인 참여자들의 투자에 기반한 소규모 사업단위로 약 30여명으로 구성되었다. 넷째는 시민 합법조합(PJT: Civil legal corporation)으로 합법적 사적 행위의 새로운 형태로 투자 및 사업운영 자금을 동원할 수 있었다.

이차경제의 확산은 노동자들에게 새로운 인센티브 효과를 주는 것이었다. 특히 국영 영역 내의 이차경제는 기업 내의 하청계약 형태로 노동자들은 부수입을 올릴 수 있고, 경영자들은 노동력을 유지할 수 있었다.

1985년까지 이차경제가 국민소득의 20%를 차지했다. 농업생산에서는 전체의 35%, 주택건설은 56%, 수리 및 유지서비스 분야는 거의 87%에 육박하였다. 고용 측면에서도 이차경제에 속하는 노동자는 470만명에 달했다.

이차경제의 성장은 국영부문에서 노동인센티브 정책에 어떤 영향을 미쳤는가? 무엇보다 이차경제의 확산은 노동시간의 연장을 의미했다. 이차경제는 본질적으로 기업가적 성격을 가질 수 없었기 때문에 이차경제로 자본이 증가하거나 고용인원이 근본적으로 늘어나지는 않았다. 오히려 이차경제가 미친 가장 중요한 영향은 바로 국영부문에서의 다양한 노동인센티브의 효과를 줄인 것이다. 국영부문의 노동자들은 자신들의 노동력을 사적 부문에 투자하는 데 보다 많은 신경을 기울였으며, 국영부문에서의 임금인상을 비롯한 인센티브보다는 사적영역에서의 수입을 늘리는 것이 보다 중요하다고 인식했다.

라. 실업의 확산과 적극적 노동시장정책

1980년대 후반 들어 재정적자가 증가하고 임금-가격의 격차가 벌어지며, 인플레이션이 증가하면서 노동시장에 대한 정부의 통제능력은 상실되었다. 국가부문의 고용은 감소했고, 이차경제의 확산은 지속되었으며, 실업률도 올라가기 시작했다.

실업의 증가와 노동시장의 혼란은 다양한 파급효과를 가져왔다. 노동시장에서의 수요공급 조건은 구조적 불균형을 야기했다. 기업들이 주로 숙련 노동자층을 중심으로 충원함으로써 비숙련, 반숙련 노동자층의 수요가 급감하였다. 헝가리 정부는 이에 대해 노동규율 강화와 새로운 재정 지원을 통한 재교육 프로그램의 활성화로 대응했다. 우선적으로 노동규율을 강화하기 위해 단 하루의 무단결근도 이윤분배 혜택에서 불이익을 주었으며, 3일 무단결근이나 작업장에서의 2번 음주 적발시 즉각적 해고로 이어졌다.

한편 헝가리가 체제전환 이전에 실시한 실업구조 대책은 주목할 만하다. 이미 헝가리에서 1986년 파산법을 제정했기 때문에 실업발생은 불가

<표 4-5> 헝가리의 일자리, 구직자, 실업자수(1984~1989)

	분기	등록된 일자리	등록된 구직자	등록된 실업자
1984	1	74,349	1,890	
	2	86,020	1,994	
	3	75,950	2,253	
	4	64,559	1,893	
1985	1	60,800	2,460	
	2	63,276	2,692	
	3	55,277	3,178	
	4	65,051	2,669	
1986	1	61,468	3,143	1,442
	2	75,434		4,463
	3	81,654		7,595
	4	63,888		6,387
1987	1	56,652		10,381
	2	60,887		9,188
	3	55,473		10,465
	4	46,800		10,809
1988	1	43,762		16,845
	2	54,127		11,462
	3	70,129		15,254
	4	72,534		14,163
1989	1	68,131		22,678
	2	66,748		23,646
	3	60,236		22,146

자료 : György Szirácski(1990: 714).

피했다. 헝가리의 경우, 체제전환 이전에 이미 다른 사회주의 국가들이 겪었던 실업문제에 대한 대응책이 모색되었다.

정부는 기업의 노동자 전직을 위한 재교육 비용을 지원하였다. 기업에게는 각종 보조금과 세제 혜택을 부여하였다. 특히 1986년 도입된 ‘재고용 혜택’이 주목된다. 기업이 불필요인력 10명 이상을 정리해야 할 경우, 경영자가 3개월 앞서 지방노동교환사무소에 보고해야 한다. 노동교환 사무소가 1년 이내에 다른 직장을 구해주지 못할 경우, 사무소는 6개월의 기한을 연장할 수 있다. 이 기간 동안 해당 노동자들은 일하지 않고, 평균 임금을 ‘중앙기금’에서 받을 수 있다. 이 기한이 끝나면 재고용 혜택이 시작된다. 처음 3개월은 전 월급의 75%, 다음 3개월은 60%를 받을 수 있다. 다시 말해 불필요인력에 대해 1년 동안 재정적으로 보장해 주는 제도이다. 물론 이러한 프로그램은 노동교환사무소가 적당한 일자리⁷⁰⁾를 제공하면, 즉시 종료된다.

이러한 실업구제 대책은 큰 효과를 보지 못했다. 재고용 혜택의 경우, 주로 이미 고용된 사람들을 대상으로 했기 때문에 실제로 일자리가 필요한 실업자나 비고용 대상 노동력에 해당되지 않았다. 또한 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되었기 때문에 기업들이 이러한 제도를 활용하기 이전에 합법적 해고 내지는 부당해고를 선호하였다. 정부 당국 역시 새로운 고용창출 계획이 부재한 상태에서의 재교육 프로그램의 운영은 많은 한계를 드러냈다.

3. 폴란드의 조직화된 노동자 세력과 노동시장

가. 폴란드의 노동조직의 역할

폴란드의 경우, 조직화된 노동자 조직의 존재가 노동인센티브 정책에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴볼 수 있는 사례라고 볼 수 있다. 폴란드 노동세력은 공산주의 종말을 이끈 ‘라운드 테이블’에서 결정적 역할을 했다.

70) 여기서 적정 일자리는 동일기술로 10% 이하의 보수 감소, 2시간 이하의 노동시간 변화 등의 요건을 충족해야 한다(György Sziráczi, 1990: 717).

이렇게 노동자 세력의 조직화 수준은 높지만, 동시에 폴란드는 경제적 ‘충격요법’을 시작한 첫번째 탈공산주의 국가라고 볼 수 있다.

폴란드에서 노동자 세력은 1950년대 후반부터 중심적 역할을 했다. 1956년 ‘포츠난 폭동’ 이후 자발적인 노동자위원회(Rady Robotnicze)가 조직되어 노동자의 목소리를 대변하였다. 공식 노조가 이른바 당과 대중을 이어주는 안전대 역할에 불과했기 때문에 적극적인 노동자의 이해를 대변할 수 있는 단체가 필요했던 것이다. 여기에는 1956년 11월 노동자들의 지지를 받는 ‘고몰카 정권’이 국영기업에 노동자위원회 설립을 허용하기도 했다.

그러나 세력화된 노동세력의 존재는 기업 내에서 경영자의 권한과 충돌을 야기하게 된다. 1958년 12월 당국은 자발적인 노동자가 선출한 위원회 조직들을 노동자자주관리연합(Confederation of Worker’s Self Management)으로 변경했고, 공식 노동조합에 종속되고 공산당의 통제를 받게 하였다. 1970년대 초 노동자위원회는 엄격한 국가 통제에 놓여 있었고, 1970년대 후반에는 폐지되었다. 그렇지만 노동자 시위가 격화되면서 지식인 중심으로 노동자방어위원회(Committee for Worker’s Defense)가

<표 4-6> 폴란드 노동정책의 역사적 발전과정

	법·제도적 장치 및 주요 내용
1940년대~50년대	- 1920년대 노동시간, 휴가제도 등과 관련한 법 부활 - 노동조합법 개정 - 노동조합의 단일화 및 노동조합 중앙협회의 설립
1960년대~70년대	- 산업 안전에 관한 법 - 산업재해 연금제도 도입 - 여성고용 및 휴가제도의 보완
1980년대	- 계엄령의 선포로 노조의 설립 및 활동 금지 - 전국노조 설립 및 전국노조 연합체제에 관한 법 - 자유노조의 합법화

자료 : 이은구, 『경제전환기 중동구 노동정책에 관한 비교연구』, 대외경제정책연구원, 2000, 54쪽

1976년 9월에 결성되고, 1980년 여름에 연대노조(Solidarity Trade Union)가 설립되었다. 연대노조는 정부에 의해 공식적으로 인정받았으며, 폴란드 성인인구의 50%인 1,000만명이 회원으로 가입하기도 했다. 1981년 계엄령을 금지되었으나 1989년 체제전환까지 불법적으로 지속하였다.

나. 폴란드 노동시장의 특징

1960년대 들어 폴란드는 단체협상을 발전시키기 위해 사무직 노동자와 육체노동자간의 차별을 최소화하는 방향으로 노동관련법을 정비하였다. 주간 노동시간은 46시간으로 조정되었으며 초과노동에 대한 수당도 50~100% 상향 조정되었다. 또한 청소년 및 여성의 고용보호에 관한 법적 규정을 만들었으며, 육체노동자의 유급휴가 기간도 8일에서 12일로 연장하였다. 이후 1965년에는 산업안전에 관한 법을 마련하여 산업재해연금제도를 도입하였으며, 1972년에는 여성의 산후 휴가기간을 연장하는 조치를 취하기도 했다.

폴란드 역시 계획경제에서 나타나는 노동에 대한 초과수요가 존재했으며, 실업은 불법으로 규정되었다. 그러나 노동력에 대한 축장으로 구조적인 노동력에 대한 초과수요와 은폐된 실업이 공존하는 역설적 현상에서 자유롭지 못했다. 은폐된 실업은 최소 총노동의 25% 정도로 추정되었으며, 많게는 50~60%까지 추정되었다.

이에 비해 노동의 유연성은 매우 낮았다. 전직이나 이직의 비율은 높지

<표 4-7> 폴란드 노동시장에서의 초과수요 1978~1989(구직자에 대한 일자의 비율)

1978	10.2	1982	27.5	1986	57.6
1979	20.0	1983	46.8	1987	44.5
1980	9.8	1984	52.4	1988	86.8
1981	4.6	1985	66.5	1989	90.1

자료 : Mark Kramer, "Polish Workers and the Post-Communist Transition 1989~93", *Europe-Asia Studies*, Vol.47, No.4, 1995, p.674.

<표 4-8> 폴란드에서 국영부문과 사적 부문의 고용(1989~1993)

(단위: %)

	1989	1990	1991	1992	1993
전 체	100	100	100	100	100
국영부문	53	50	44	41	40
농업에서의 사적 부문	23	25	26	26	26
비농업 사적 부문(협동조합 포함)	24	25	30	33	34
비농업 사적 부문(협동조합 제외)	10	14	19	26	30
총고용(백만)	17.6	16.5	15.9	15.9	15.7

자료 : Mark Kramer(1995: 676)

않았다. 임금구조는 전문성과 교육 수준에 따라 차등이 시행되었으나 그 차이는 크지 않았다. 1980년대 사무직 노동자의 평균 수입은 육체노동자보다 1.05배 높은 것으로, 이것은 서유럽 국가의 1.45배, 헝가리의 1.13배보다 낮은 것이었다.⁷¹⁾ 임금결정 절차는 1980년대 간소화되기도 했으나 큰 차이는 없었다. 체제전환 이후 폴란드의 고용구조는 국영부문의 비중이 낮아지고, 사적 부문이 급속히 증가하는 일반적 경향을 보여주고 있다.

다. 일자리와 노동공급규제 정책

사회주의 국가들의 산업발전에서 고용을 유지하기 위해서는 노동공급을 규제하고 노동수요를 확대하는 것이 필요하다. 폴란드도 마찬가지이다. 폴란드가 노동공급 규제를 위해 선택한 정책은 연금정책, 출산노동, 사적 부문의 확장 등이었다.

우선적으로 폴란드는 1978년 퇴직연령을 남자는 과거 65세에서 60세, 여자는 60세에서 55세로 하향 조정했다.⁷²⁾ 퇴직의 유도는 신규 노동자들

71) Mark Kramer, "Polish Workers and the Post-Communist Transition 1989~1993", *Europe-Asia Studies*, Vol.47, No.4, 1995, pp.671~675.

72) Jan Adam, "Regulation of Labour Supply in Poland, Czechoslovakia and Hungary", *Soviet Studies*, No.1, January 1984.

의 시장진입을 위해 필요한 조치였다. 폴란드는 헝가리 등과 마찬가지로 퇴직유도를 위해 연금정책을 활용했다. 연금 수준이 필요한 생활비에 가까워지면, 정규직을 계속해야할 동기가 줄어들었다.

물론 명목연금이 지속적으로 상승한다고 하더라도 인플레이션이 발생하면 연금생활자들의 구매력이 떨어지기 때문에 폴란드는 조세정책 등을 통해 연금보조정책을 지속적으로 실시해 왔다. 산업분야별 노동수요를 고려하여 연금에 대한 조세감면 수준을 차별 적용하는 조치 등이었다. 동시에 연금은 노동시장에서의 공급을 규제하기 위해 필요했지만, 동시에 재정 압박으로 이어지는 약점이 있다. 이에 따라 폴란드는 1977년 연금법을 개정하여 연금 생활자가 정규 고용을 유지할 경우, 소득 액수와 관계 없이 연금을 중단하는 조치를 실시했다. 과거에는 연금 생활자의 근로소득이 평균 총임금의 34.5%에 이를 경우, 연금을 중단했다.⁷³⁾ 이러한 조치는 연금 인상률이 임금상승률을 따라갈 수 없었기 때문에 연금 기금을 확충하기 위한 것이었다.

둘째, 기혼여성들의 장기 출산휴가를 적극적으로 활용했다. 폴란드는 여성들의 출산휴가를 4년까지 인정했다. 여기에는 여성 고용시장을 안정시킬 필요성도 있었지만, 탁아 및 유아교육시설 확장을 요구하는 대중적 압력을 완화시킬 필요성도 작용했다. 일종의 여성 노동에 대한 공급규제 정책의 수단이었다고 볼 수 있다.

셋째, 헝가리와 마찬가지로 폴란드에서도 사적 부문의 확장은 노동수요를 증대시키고, 국영부문의 노동공급을 규제하는 수단으로 작용했다.⁷⁴⁾ 사적 부문은 비고용 인구를 흡수하는 역할을 했지만, 동시에 국영기업이 새로운 일자리를 창출해야 한다는 압박을 완화시켜 경쟁력을 제고하는 역할도 했다. 나아가 사적 부문의 확장은 대중들의 구매력을 상승시켜 인플레이션의 상승압력을 완화시키기도 했다. 이런 점에서 사적 부문이 사회주의 경제에 미친 다양한 영향 중에서 고용시장의 변화를 갖고 왔다는 점은 주목할 만하다.

73) 예술가들은 이 조항에서 예외로 인정했다. 앞의 책, 73쪽.

74) 폴란드는 동유럽에서 농업부문이 대부분 개인화되어 있는 유일한 국가였다.

라. 충격요법과 고용사정의 악화

체제전환 이후 폴란드가 선택한 이른바 ‘충격요법’은 노동조건의 악화를 의미했다. 1989년 가을 공개 인플레이션은 750%까지 폭등하면서 임금인상을 제한하는 긴급조치가 취해지기도 했다. 1990년 1월 임금인상 지수는 0.3%였지만, 인플레이션은 30%까지 폭등하였다.

고용사정 역시 악화되었다. 국영기업의 민영화가 추진되면서 폴란드의 실업자수는 1989년 10만명에서 1992년 220만명으로 급격히 증가했다. 실업률은 개혁초기에 급격히 높아지다가 GDP가 증가세로 돌아선 직후부터는 완만하게 하락하는 추세를 보였다. 그러나 새로운 생산체제가 생산성이 높아 고용흡수력이 상대적으로 낮았고 대부분의 노동자가 구체제에서 교육·훈련을 받은 데다 새로운 노동규율에 순조롭게 적응하지 못하면서 고용이 급증하지는 않았다.

한편 경제개혁의 결과 취업을 원하는 노동자들의 자질에 중요한 변화가 이루어지고 있었는데 노동력의 질적 수준이 제고된 것이 가장 중요한 변화였다. 1970~1988년 기간 중 고등교육기관 자격증을 가진 취업연령 인구는 3배로 증가하였고, 10~13년 과정의 직업훈련학교에서 배출되는 수는 2배 이상 증가하였다. 정부 주도로 집약적인 공립교육 프로그램이 실시되었으며 이러한 프로그램의 결과, 1989년에는 취업자의 9%가 고등기술자격증을 소지하게 되었고, 60%가 10~13년간의 직업훈련소의 교육훈련을 마쳤다. 폴란드의 평균 노동생산성은 제조업 부문의 노동자 1인당 국민소득으로 계산할 경우 선진국에 비해 4~6배 정도 낮다. 저생산성을 초래하는 요소는 ① 작업의욕 약화 ② 비효율적인 작업조직 ③ 낙후된 응용기술 ④ 필요 이상으로 투입되는 노동자수 등이다.

한편 명목임금은 꾸준히 상승했다. 1989년 명목임금은 291%가 상승했고 1990년에는 거의 400%가 인상되었다. 1991년 이후 임금상승률이 두 자리수로 낮아졌다. 그러나 이러한 임금상승에도 불구하고 실질임금은 오히려 감소하는 현상을 빚었는데 1990년에는 24.4% 그리고 그 이후에도 비록 낮은 폭이었지만 감소추세가 계속되었다.

<표 4-9> 폴란드의 명목·실질임금 추이

(단위: 달러, %)

	1989	1990	1991	1992	1993
월평균 명목임금	31.8	108.4	160.3	154.7	153.7
명목임금상승률	291.8	398.0	70.6	38.9	33.5
실질임금상승률	9.0	-24.4	-0.3	-2.7	-1.3

자료 : GUS, *Statistical Bulletin*, 1992~1994년 각호.

4. 유고의 자주관리제와 노동인센티브

유고의 경제정책은 4개의 유형으로 구분된다. 제1기는 1945~1952년 시기로 혁명적 국권주의 시기이며, 제2기는 1952~1964년까지로 신경제제도 시기이다. 제3기는 1964~1971년까지의 '시장사회주의' 시기로 분류할 수 있고, 제4기는 1971~1988년 연합노동 및 사회적 자주관리제 시기이다. 자주관리제는 1950년 6월 '노동자 집단에 의한 국가 경제기업과 상급 경제연합의 관리에 의한 기본법'에 의해 처음으로 국영기업에 도입되었다.⁷⁵⁾

가. 유고의 경제개혁과 자주관리제

이후 자주관리제는 분야에 따라 조금씩 발전하였다. 1951년 12월에는 '계획관리법'이 공포되어 계획에 관한 기본 개념을 변경하였다. 종래의 국가기관에 의한 수직적 개별 제어에서 생산과 국민소득의 분배지출을 기본적으로 유도하는 기본 비례, 사회 계획으로 변경하였다. 1952년에는 농촌 노동협동조합 탈퇴 권한을 인정하였고, 1961년에는 소득의 기업 유보분을 높이고, 기업소득 누진세를 15%의 비례세로 변경하였으며, 기업내 소득분배 및 개인소득을 완전 자유화하였다. 1963년에는 신헌법이 채택

75) 小山洋司, 『經濟危機の實相』 暉峻衆三・小山洋司・竹森正孝・山中武士 著, 『ユーゴ社會主義の實像』, 東京: リベルタ出版, 1990.

되어 노동자평의회에서 기업의 경영자를 임명할 수 있는 권한이 부여되었다.⁷⁶⁾

한편 유고 자주관리제의 가장 중요한 특징은 기업 경영에서 노동자의 권한의 역할이 중요하다는 점이다. 1958년의 경우, 노동자위원회가 기업 예산 지출에서 임금과 투자배분을 결정할 수 있는 권한을 부여하였다.⁷⁷⁾ 이후 임금인상이 지속되었다. 1961년 이후 인플레이션의 확산은 이러한 임금인상에 대한 통제폐지정책의 결과로 볼 수 있다.

1960년대 들어 유고의 자주관리제는 더욱 확대되었다. 거시경제 운영에서 기업의 결정과 처분권이 확대되었다. 기업소득에서 납부금을 폐지하였으며, 개인 소득에 대한 세금을 완화하였다. 1965년의 경제개혁 조치로 기업은 순소득의 71%를 자신이 처분할 수 있게 되었다.

그러나 경제발전 단계가 외연적 성장에서 내포적 성장단계로 전환되어야 할 시점이 오고, 유고 경제가 세계 경제로부터의 외부적 위기환경에 영향을 받으면서 노동자 자주관리제의 영향력은 점차 감소하게 된다. 특히 1970년대 들어 석유 위기로 원유가격이 폭등하고, 무역수지 적자가 증가하면서 기업 내의 합리적인 경영이 과제로 제기되었다. 그렇지만 유고는 다른 동유럽 국가들과 마찬가지로 1973년 이후 서방의 저금리정책을 활용하여 외채를 통한 산업화를 지속하였다. 이러한 전략은 1970년대 후반 들어 심각한 위기상황에 처하게 한다. 서유럽 불황으로 이민노동자의 일자리가 감소하여 귀국하는 경향이 늘어났으며, 이것은 국내 고용시장의 악화를 의미했다. 1970년대 말까지 유고의 경우 매년 약 4만명에서 5만명의 이민노동자가 유입된 것으로 추정되고 있다.⁷⁸⁾

나. 사회협약에 의한 소득분배 및 임금결정 체계

자주관리제도의 보다 발전된 형태는 1974년 헌법을 통해 제정된 자주

76) 小山洋司(1990: 181)

77) Bernard Chavance, *The Transformation of Communist Systems: Economic Reform Since the 1950s*, Boulder · San Francisco · Oxford: Westview Press, 1992, p.65.

78) 小山洋司(1990: 182~183).

관리 연합노동체제이다. 기업 내부의 보다 작은 단위인 연합노동기초조직(*Osnovna Organizacija Udruzenog Rada*; Basic Organization of Associated Labour, OOUR)에 대폭적으로 권한이 이양되었다. 연합노동조직을 규정하는 핵심적 원리로는 시장사회주의와 노동자 자주관리제도였다. 그 특징으로 생산수단의 소유에 있어서 노동자의 자주관리 형태를 취하며, 중앙집권적 경제계획을 포기하고 자원배분이 중앙의 지시에 의하여 이루어지기보다 시장기구에 의하여 행해지며, 가격의 형성도 시장에서 이루어지도록 했다.⁷⁹⁾

연합노동기초조직은 조직적·기술적으로 구분이 가능한 기업 내의 하위 단위로 독자적인 손익계산의 주체이며, 자주관리 기구를 갖고 법인격적 지위를 가진다. 이 조직은 자주관리협약을 통하여 복합적인 조직구성의 단계를 밟아 올라간다. 협약 내용 중 가장 중요한 것은 소득분배에 관한 것이다. 협약은 노동자평의회에서 초안되어 총회나 일반투표에 의하여 승인되는데, 협약의 당사자가 되는 기초조직 노동자들의 반수 이상의 동의를 필요로 했다. 예를 들어 보면, 1972년 4월 크로아티아 공화국에서 체결된 소득분배에 관한 사회계약은 최저임금 수준을 명시하고, 개인소득의 상한 폭을 5배까지로 한정하고 있다. 이 규정은 크로아티아 공화국 내의 130개의 산업체와 수많은 비경제적 조직들의 자치협약 내용 속에 포함이 된다.⁸⁰⁾

소득분배적 측면에서 1974년 체제의 노동인센티브 정책을 살펴보면 다음과 같다. 소득은 연합노동조직의 총수입(매출)에서 물적 비용(원자재, 재료 등)과 법률에 의해 규정된 감가상각비를 제한 것이다. 소득에서 일반적 필요(기관간, 혹은 정부기관 등과의 필요)와 공동의 필요(사회간접자본 등)를 위한 지출, 계약, 협정 채무 및 인민방위와 사회적 자위를 위한 지출 등을 제외한 것이 순소득이다. 순소득에서 노동의 물질적 기초확대를 위한 자금과 예비자금(축적을 위한 자금), 연합 노동조직에 의한

79) 고충석, 『유고슬라비아 노동자 자치관리제도와 조직권력』, 서울: 법문사, 1991, 75쪽.

80) 안병영, 『유고슬라비아 노동자 자치관리제도의 갈등 구조』, 『아세아연구』, 통권 제71호, Vol.27. No.1, 1984, 152~154쪽 참조.

공동소비 등을 제외한 것이 개인 소득의 몫이 된다. 여기서 조세 및 각종 납부금(교육, 문화, 체육, 사회복지, 아동복지, 의료, 연금 등)을 제외한 것이 실제 개인 소득이 되는 것이다.⁸¹⁾

노동자들 스스로가 임금결정에 참여하도록 한 것은 여러 가지 문제점을 갖고 왔다. 개인 소득을 증대하려는 욕구는 결과적으로 산업간, 기업간의 임금격차를 갖고 왔고, 동일기업 내에서도 연합노동기초조직간의 임금격차가 발생하였다. 이러한 정책은 노동규율을 약화시켰으며, 이윤의 대부분을 임금으로 분배함으로써 국민경제의 성장잠재력을 약화시켰다. 나아가 노동자에 의한 임금결정의 자율성은 총수익에 대한 임금의 과다지출을 초래함으로써 기업 내의 재생산을 위한 투자비율을 감소시켰다.⁸²⁾

그렇지만 유고슬라비아의 노동자 자주관리제는 노동자의 참여를 법적으로 보장한 것이지만, 임금정책 등 국가의 거시경제적 조정이 필요한 부분은 다양한 수단을 통해 개입했다. 연합노동법에 따르면, 노동자들은 기업소득의 분배대상이지만, 실제로 소득재분배 결정은 사회적 협약의 틀을 통해 국가가 개입하여 조정하였다.

우선적으로 노동자들의 소득은 기업의 경영성과, 기업노동자수에 대한 자본축적 기준 등을 고려한다. 특히 기업의 경영성과는 연방정부 및 경제기관이 개입하는데, '소득분배에 대한 사회협약참여위원회'의 구성원 중 다수는 정부측에서 맡았다. 이러한 과정을 거쳐 개별기업 및 노동자별 소득수준이 결정되면, 국가 전체 차원에서 조정과정을 거친다. 이른바 '사회보장 개인소득'은 개인소득 기준에 기업의 '조정변수'를 적용하여 계산한다. 예를 들어 다른 조건이 같다면, 경영성과 지표가 평균보다 60% 높은 기업의 임금은 평균보다 단지 25% 높을 수 있다.⁸³⁾ 지역간 차이를 최소

81) 小山洋司, 『經濟危機と聯合勞動組織』, 暉峻衆三・小山洋司・竹森正孝・山中武士 著, 『ユーゴ社會主義の實像』, 東京:リベルタ出版, 1990, 231~232쪽.

82) 고충석, 앞의 책, 173~174쪽.

83) 반면에 경영성과 지표가 평균보다 40% 낮은 기업에서의 임금은 단지 평균보다 19% 감소한다. Milan Vodopivec, "Determination of Earnings in Yugoslav Firms: Can it Be Squared wit Labour Management?" *Economic Development and Cutral Change*, Apr. 1993. 41, 3.

화하기 위한 연방정부 차원의 조정과정이지만, 이 과정에서 노동자들의 결정이 개입할 여지는 많지 않다.

한편 적지 않은 노동 총회가 기존 노동자들의 소득감소를 우려하여 신규로 노동자를 모집하는 데 소극적이었으며, 이것은 실업률이 증가하는 가장 중요한 배경이 되었다. 또한 많은 노동조직이 신규채용에서 노동경험이나 능력이 부족한 비숙련 노동자들에 비해 월등한 노동성과를 창출할 수 있는 전문노동자를 선호했다. 이러한 경향은 노동력 배분에 영향을 미쳤다. 섬유산업처럼 경제적 사정이 좋지 않은 부문의 경우 유능한 전문가 내지 숙련 노동자에게 전혀 인기가 없으며, 이들 산업체의 인적 구조는 비숙련 노동자를 중심으로 구성될 수밖에 없었다. 이러한 문제는 지역간의 노동력 배분에 영향을 미쳤는데, 높은 소득에 대한 열망 때문에 적지 않은 수의 노동자들이 일자리를 찾아 외국으로 나가고 그 중 적지 않은 숫자가 전문노동자였다.⁸⁴⁾

5. 북한에 대한 시사점

헝가리와 폴란드, 그리고 유고슬라비아의 인센티브제도는 1950년대 후반 이후 시장개혁을 채택하면서 지속적으로 변화해 왔다. 주로 체제전환 이전과 체제전환 이후를 비교해 볼 때, 사회주의적 시장개혁에서는 국영 부문 내의 인센티브와 이차경제의 허용을 통한 부수입의 증가 등이 특징적으로 지적될 수 있다. 그렇지만 미시적 차원에서의 노동자의 인센티브 제공 및 양보 유형(노동규율 완화, 사회협약, 단결권 등)은 계획경제의 한계를 극복하지 못하고, 거시경제적인 노동구조의 불균형을 가져 왔다. 특히 헝가리의 사례에서 보여지는 이차경제의 확산은 결국 국영기업 내의 인센티브 조치들을 무력화시켰다.

2002년 7월 경제관리 개선조치를 취한 바 있는 북한의 입장에서 동유럽 사례는 몇 가지 의미를 주고 있다.

첫째는 상당한 인플레이션 때문에 명목임금의 상승효과가 크지 않을

84) 안병영, 앞의 책, 37쪽.

수 있다는 점이다. 2002년 7월 경제관리 개선조치 이후 북한의 공급 상황은 상당히 악화되고 있다. 소비재의 생산 가동률이 여전히 낮은 상황에서 공급 불안이 지속되고 있다. 핵 문제를 비롯한 대외관계 개선의 지연으로 공급을 증가시킬 수 있는 재정능력도 부족하다. 따라서 공급 불안으로 인플레이션이 증가하고 있다. 이렇게 되면 동유럽 사례에서 보듯이 명목임금 상승에도 불구하고, 실질임금은 하락될 수밖에 없다. 원자재의 대외 구매도 줄어들 수밖에 없는 상황에서 공장 가동률을 높이기 어렵고, 가격체계가 다시금 불안정해질 수 있기 때문이다. 가격탄력성을 반영하지 못하는 행정가격은 수요와 공급을 왜곡함으로써 시장가격을 반영하지 못하게 된다. 동유럽의 사례에서 보듯이 가격정책을 비롯한 연관 분야의 개혁을 통해 실질적인 노동인센티브를 제고할 필요가 있다.

둘째, 동유럽의 노동인센티브는 정치적 개방과 권한의 부여와 함께 이루어졌다. 폴란드나 유고의 경우처럼 노동자 세력을 정치적 파트너로 인정하거나 실질적인 자치 권리를 부여하는 것이 중요하다. 그렇지만 북한의 경우 여전히 정치적 개방이나 자주적인 노동자의 이해를 대변할 수 있는 환경이 조성되지 못하고 있다. 동유럽의 사례에서 보듯이 경제적 인센티브만큼 정치적 권한의 부여가 중요하다. 이런 점에서 2003년 들어 북한이 경제개혁이라는 단어를 사용하기 시작한 것은 작은 변화라고 볼 수 있다. 북한은 지금까지 개혁이라는 단어를 ‘우리식 사회주의’의 고수라는 측면에서 거부해 왔다. 북한이 이 단어를 공식적으로 사용하기 시작한 것은 경제정책 변화에 대한 다양한 논의가 공식적으로 시작될 수 있는 정치적 금지선을 허물어뜨렸다고 볼 수 있다. 북한 내에서 사회주의 시장개혁의 다양한 사례들에 대한 연구도 본격화될 것으로 예상된다. 주로 중국이나 베트남의 점진적 사례에서 북한의 적용을 검토하겠지만, 동유럽의 체제 전환 이전의 경험도 검토할 필요가 있다. 특히 당의 안전대 역할에 머무는 노조조직인 직맹의 성격을 동유럽에서 허용한 자주적인 노동자 조직을 허용할 필요가 있다.

동유럽의 사례에서 충분히 확인되었지만, 노동인센티브가 효과적으로 발휘되기 위해서는 시장조정 체계가 작동해야 한다. 물적 생산지표의 달성을 강요하는 계획체계를 유지하는 한, 생산비나 이윤과 같은 지표들은

효과가 없다. 기업내 소득분배정책의 인센티브 효과가 제한적이기 때문이다. 또한 상품의 가치를 반영하지 못하는 계획가격 체계가 지속되고, 기업의 손실에도 불구하고 보조금 지급으로 운영되는 연성예산 제약 상황에서 기업이 노동자들에게 적절한 임금정책을 사용할 수 없다. 따라서 가격개혁을 통해 시장 가격이 형성되고, 기업의 이윤과 손실에 따라 존재가 결정되는 전반적인 경제개혁 정도에 따라 노동인센티브 정책은 의미를 가질 수 있다.

물론 북한 당국은 노동자들의 생산의욕을 증대시키기 위하여 다양한 인센티브 정책을 일찍부터 시도해 왔다. 노동에 따른 분배가 임금 지급의 기본 원칙으로 강조되고, 도급제⁸⁵⁾가 가장 중요한 보수지급 형태로 강조되었다. 하지만 1980년대 후반 이후 공장내부에서의 다양한 유인책은 효력을 상실해 왔다. 노동자들이 받는 월급이 의미가 없기 때문이다. 상품공급이 제대로 이루어지지 않는 상태에서 국정가격으로 살 수 있는 상품이 거의 없기 때문이다. 따라서 노동자들은 필요한 물품을 암시장에서 구입해야 한다. 물론 국정가격과 암시장 가격의 격차는 크다. 따라서 월급으로 암시장에서 물건을 구입할 수 없는 것이다.

이에 따라 공장내부의 노동에는 무관심해지고, 이에 비례해 개인적인 경제활동에 모든 힘을 쏟고 있다. 이렇게 볼 때, 국가소유 영역 내에서 노동자들의 노동생산성은 낮을 수밖에 없다. 계획경제의 구조적 모순으로 인해 노동에 대한 보상이 제대로 주어지지 않기 때문이다.

따라서 명목임금이라도 인상의 효과를 발휘하기 위해서는 가격정책의 개혁과 공급 안정을 바탕으로 인플레이션을 억제할 필요가 있다. 동시에 기업의 이윤처분권을 확대하여 인센티브를 제공할 수 있는 소득분배정책의 권한을 분권화할 필요가 있다.

다른 한편, 국영부문 내에서의 인센티브가 제한적이라는 점에서 사적 부문을 점차적으로 확대할 필요가 있다. 북한의 낮은 공장 가동률을 고려할 때, 잠재적 실업률은 매우 높다고 볼 수 있다. 국영기업 내에서도 마찬가지로

85) 도급제란, “어떤 작업을 할 때, 일정한 기능수준을 가진 노동자가 일정한 시간 내에 노동한 결과를 가지고 매 단위당 평가금액에 의하여 보수를 받는 것”을 일컫는다. 북한은 1947년부터 도급제를 실시했다.

가지이다. 특히 독립채산제를 강화하고자 하는 상황에서 기업내 잠재적 실업자층의 처리는 중요한 과제가 아닐 수 없다. 과거 계획경제에서는 노동력을 무조건 많이 확보하고자 했으나, 실질적인 독립채산제에서는 적정노동력 확보가 중요하다. 북한은 현재 실업문제를 해결하기 위해 두 가지 방법을 사용하고 있다. 기업 내에서 비생산인력을 영업, 관리, 새로운 소득창출 사업 확대의 수단으로 활용하고, 국가적으로는 대규모 공공사업을 통해 잠재적 실업인력을 동원하고 있다.⁸⁶⁾ 특히 대부분의 기업들이 부업에 나서고 있지만, 식품판매 등 제한적인 분야에서의 제한적인 판매 활동으로 비생산인력의 임금을 마련하기는 어렵다. 나아가 7.1 개선조치를 시작하면서 대부분의 기업채무를 해소하였지만, 일정한 시간이 지나면, 경쟁력 있는 기업과 경쟁력 없는 기업이 구분될 것이다. 과거처럼 생산계획을 달성하지 못한 기업에게 보조금을 지급하는 것도 한계가 있다. 재정악화도 중요한 이유지만, 그렇게 할 경우 독립채산제의 적용을 통해 기업들의 생산성을 향상시키고자 하는 애초의 의도가 의미를 상실하기 때문이다.

결국 북한은 현재의 공장가동률과 재정능력, 산업적 가치 등을 고려하여 정부보조금 지원대상 기업을 선별할 수밖에 없다. 정부보조금을 지원받지 못하는 기업들은 파산할 수밖에 없다. 이미 1990년대 중반 이후 경제위기 상황에서 생산 정상화가 불가능한 기업들도 많다. 결국 이러한 잠재적 실업자층을 생산에 참여시키기 위해서는 개인 상공업을 허용해야 한다. 특히 ‘사회주의 물자교류시장’이라는 생산재 시장을 허용했기 때문에 과거의 중앙집중적 자재공급체계와는 다른 생산재 유통체계가 필요하다. 1950년대까지 지속했던 개인 수공업이 부활할 수 있는 여건이 조성되고 있다. 개인상공업은 생산-유통-소비 영역에서 시장체계를 확산시키는 가장 중요한 제도적 변수이며, 가격과 임금정책의 변화를 가져올 수 있는 핵심 영역이다. 다수의 연구자들이 북한의 공업우위 산업구조가 비국영 부문의 확산에 걸림돌이 된다고 보고 있지만, 경제위기 이후 북한의 산업가동률을 고려한다면 반드시 그렇지 않다. 북한에서 개인수공업의 허용

86) 10월 초부터 본격화되고 있는 평양시 영광거리를 비롯한 도시정비사업은 일종의 실업구제를 위한 공공 사업의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

여부는 북한의 경제정책 변화수준이 ‘실질적인 시장개혁 단계’로 도약하는 결정적 전환점이 될 것이다.

나아가 헝가리 등에서 사용했던 국영부문 내의 하청관계나 서비스 분야 등에서의 사적 협동조합 등을 허용할 필요가 있다. 특히 생산재 유통 개혁을 추진하고 있는 북한의 입장에서 기업내 하청관계 등을 통해 생산재 유통시장을 허용한다면, 상당한 인센티브 효과를 발휘할 수 있다.

제 5 장

중국의 기업내 인센티브와 고용·임금제도 : 북한 노동개혁에 관한 시사점

1. 분석 과제

이 연구의 목적은 향후 북한의 경제개혁 과정에서 효율적인 경제운용을 담보할 수 있는 기업내 인센티브 시스템을 설계하는 데 참고할 수 있는 경험적 자료를 제공하는 데 있다. 현재 북한의 공업기업은 국유기업이 대부분인데, 이는 계획당국(국가계획위원회)을 정점으로 하는 피라미드형 수직구조의 말단에 존재한다. 북한 기업의 비효율성에 대처하는 기본 방향은 첫째, 결정의 책임과 권한을 분산함으로써 기업구조의 합리성을 제고하는 것, 둘째, 감시와 차별임금제도를 도입하여 하이어러키 조직(위계조직)의 장점을 강화하는 것이라고 할 수 있다(이일영, 2002).

이를 다시 미시·제도경제학적 용어로 표현하면, 첫째, 기업내 조정의 문제, 둘째, 기업내 인센티브의 문제라고 할 수 있다. 첫째의 조정(coordination) 문제는 분권상태에서 바람직한 자원배분을 위해 어떻게 정보를 공유하고 이용해야 하는가 하는 문제로 압축될 수 있다. 둘째의 인센티브 문제는 경영자-종업원 사이의 주인-대리인 모델에서 기대이윤을 최대화하는 노동배분(job allocation), 임금지불 규칙(wage schedule)을 설정하는 문제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 주로 두번째 문제를 중심으로 중국 사례를 검토하고 이로부터 북한 기업개혁의 방향에 대한 시

사점을 제시하고자 한다.

중국에서는 개혁 이전 기업 내의 자원분배가 중앙에 의해 결정되었으나(統收統支), 개혁 이후 권한을 기업에 분산하는 한편 이윤유보제·이윤계약제, 경영책임제 등의 인센티브 개혁, 주식제 실험 등 재산권 개혁, 계약제로의 노동개혁 등이 이루어지고 있다. 기존 연구에서는 이러한 제도 변화 과정과 의미가 각각 분석되고 있으나, 고용계약·고용시스템을 기업내 인센티브 문제와 관련하여 분석하고 있는 연구는 존재하지 않는다.

이에 이하에서는 중국의 사례를 중심으로 점진주의적 체제전환시의 기업내 인센티브와 고용계약·고용시스템 문제를 분석하기로 한다. 이는 기업 통제권이 내부자에 의해 '사실상' 혹은 '합법적'으로 장악되고, 외부로부터의 효과적인 감독(monitoring)이 이루어지지 않는 특수한 형태의 주인-대리인 관계 속에서 어떤 유형의 고용시스템이 형성되고 있는가를 분석하는 것이기도 하다. 이러한 분석결과 향후 북한 기업개혁 과정에서 채용될 가능성이 있는 고용시스템의 유형에 관한 시사점을 도출하기로 한다.

2. 중국의 개혁모델과 노동개혁 : 점진적 접근

중국의 고용시스템 개혁은 여타 부문의 개혁과 마찬가지로 쌍궤(double-track)적, 점진적 접근방식으로 전개되었다. 개혁 이전에 국가 노동국에 의해 평생직장에 노동력을 배치하던 데에서 노동계약제를 점진적·부분적으로 도입하였다. 노동계약제는 1983년에 도입되기 시작하여 1986년에 제도화되었으며 1994년 제정된 노동법에서는 노동계약제가 표준적 고용형태인 것으로 선언하였다.

이러한 중국의 노동개혁은 유인체계의 개선이라는 차원에서 인식할 수 있다. 경제적 유인의 문제란, 유인을 '체계화하는' 감시와 보상구조를 어떻게 설계할 것인가의 문제이다. 개혁 전의 중국 기업은 경영자와 노동자 모두에게 감시와 포상의 구조가 제대로 설계되어 있지 않았다는 점이 결정적인 문제였다. 노동자의 급여는 성과에 의존하지 않았으며, 기업에서 경영에 주어지는 금전적 유인이 거의 존재하지 않았다.

유인의 역할이 미미한 것은 반드시 사회주의 기업에만 국한되는 것은 아니다. 기업의 경영과 관련하여 필요한 정보의 획득에는 비용이 소요된다. 개인의 투입과 산출을 정확히 알아내는 데에는 많은 어려움이 따르고 중요한 의사결정은 집단적으로 이루어지는 경향이 있다. 이와 관련하여 발생하는 정보 비용으로 인해 경영자들은 물론 노동자들도 상당한 재량권을 갖게 되고 이들에 대한 통제장치들은 불완전하게 작동하게 된다.⁸⁷⁾

기업 규모가 커지고 활동이 복잡해짐에 따라 소유와 통제의 분리가 불가피해지는데, 중국의 경험은 ‘유인’과 ‘통제’ 문제를 해결하는 하나의 모델을 제시했다. 중국의 경우 곧바로 국유기업을 사유화하고 고용시스템을 전환하는 방식을 취하지 않고, 소유권 문제의 해결을 우회하고 단기적으로 효과가 있는 다른 지배구조들을 창설하였다. 중소기업의 사유화는 훨씬 용이한 편이다. 중국은 새로운 기업을 설립함으로써 소유권 문제를 해결하지 않고 노동과 기업활동에 유인을 제공했다. 신기업에 의해 국유기업의 중요성이 감소하게 되었고 국유기업은 새로 성장하는 기업과 경쟁을 통해 효율성 제고의 압력을 받게 되었다. 결국 새로운 기업의 등장은 국유기업에 노동계약제를 점진적으로 수용될 수 있도록 하는 환경으로 작용했다.

3. 개혁 이전의 기업시스템과 고용·임금제도

가. 개혁 이전의 기업시스템

중국은 사회주의 혁명 이후 공업기업의 국유화를 추진했다. 즉, 1954~56년에 사영공장을 공사합동경영으로 투자·확장·개조함으로써 기업의 축적자금이 국가 전체의 성장목표에 부합하도록 사용되게 하는 조건을 마련하고자 하였다. 이 과정에서 기업별 이익분배가 통일적 고정이자 지

87) Stiglitz(1994)는 성과급제도 매우 제한된 조건하에서만 유인의 최적형태라고 한다. 현실을 관찰한 결과, 한계생산가치가 한계수입을 초과하며, 통제장치들은 가격체계보다 복잡하다는 것이다. 따라서 경쟁이 경합(상대적 성과에 따라 보상이 차별)을 통해 유인을 제공하는데 중요한 역할을 하는 경향이 있다고 한다.

급제도로 바뀐에 따라 원기업소유자는 관리권을 상실했다.

기업의 국유화 이후 국가는 기업을 직접적으로 계획관리하는 시스템을 확립했다. 국가는 국유기업에 지령성 지표를 하달했다. 이들 기업은 국가, 구체적으로는 중앙과 지방의 주관부처의 지령을 받는 체제하에서 기업의 자주권은 거의 없었다. 기업은 계획체제 아래에서 중앙 및 지방의 계획위원회가 세운 물량계획을 ‘초과달성’하도록 요구받았다. 국가는 기업 단위의 수입과 지출을 통일적으로 관리(統收統支)하였다. 기업의 이윤·감가상각비는 국가에 상납하여 예산으로 귀속하도록 하였고, 기업에서 사용하는 고정비·유동자금은 재정자금으로 충당하도록 했다. 계절성·임시지출은 은행대출로 해결하게 했으며, 고용과 임금지급도 국가계획에 의거하여 이루어졌다.

기업 내부의 관리는 기업장(공장장)과 기업장을 우두머리로 하는 관리위원회가 담당했다. 그 배후에는 당 서기와 당 위원회가 있고, 기업 역시 행정의 계열과 마찬가지로 당 계열이 기업내 각 계층에 대응하여 만들어져 있었다. 이러한 당과 행정의 이중구조는 구소련의 제도를 그대로 받아들인 것으로 중앙에서 지방까지 사회 각층에 설치되어 있었다. 또 노동자와 간부, 또는 모든 정규 종업원은 노동조합(工會)에 참가하지만 개혁 전 중국의 노동조합이 기업장과 관리위원회에 대항하는 일은 없었고, 노동조합은 사실상 단순한 복지·후생조직에 불과하였다. 1년에 한두번 열리는 종업원대표대회에서 기업의 생산계획이 제시되기도 하고 종업원으로부터 의견을 듣기도 하지만, 당 위원회의 힘이 가장 강력했다고 할 수 있다(中兼和津次, 1999).

이러한 기업시스템하에서 국가는 국유자산의 가치증식, 확대재생산, 중공업 발전을 목표로 하였으나, 경영자·종업원은 기업이익 확대, 임금과 복지의 향상이 목표로 설정되었다. 이와 같이 국가의 목표와 경영자·종업원의 목표가 서로 달랐으나 그 목표를 일치시킬 수 있는 기제가 없었으므로 국유자산과 이윤이 하부 단위에서 침식될 개연성이 상존했다. 국가와 하부 단위 사이에 존재하는 정보의 비대칭성은 구조적 문제로 자리잡았으며 이에 따라 국가의 감독비용은 매우 높아졌다(林毅夫 外, 1995).

나. 개혁 이전의 고용·임금제도

1950~60년대를 통해 형성된 중국의 고용시스템은 국가가 통일적으로 신규노동력을 취합하여 통일적으로 배분하는 시스템(統包統配)이었다. 중앙정부는 간부의 배치를 담당하고 지방정부는 일반 노동자의 배치를 담당했다. 노동부와 인사부는 국유기업과 국가기관의 구인 요구를 모아 이를 각 교육기관으로 배분하고 여기에서 다시 각 개인으로 할당하였다. 일반 노동자의 관리를 맡은 지방정부는 초·중등 교육기관 졸업생들에 대한 직업배분을 담당했다.⁸⁸⁾

이러한 계획적 고용시스템하에서 도시주민들에 대한 고용은 구체적으로 다음과 같은 방식으로 이루어졌다. 중앙과 지방정부는 전반적인 생산 계획에 상응하여 신규 노동력의 할당계획을 수립한다. 이어 중앙과 지방정부(구체적으로 市와 區·縣의 노동국)는 각 부서나 부문별로 그 할당량을 배정하고, 각 부서나 부문들은 충원하고자 하는 산하 단위 조직들에게 그 할당량을 다시 배분한다. 그러면 충원하고자 하는 단위 조직들은 몇몇 정해진 학교나 거주 행정조직(街道判事處)에 구체적인 숫자와 자격요건 등이 포함된 채용계획을 전달한다. 그러면 학교나 거주 행정조직은 졸업자나 주민 중에서 적합한 수를 고른 다음, 이를 채용 단위에 추천한다. 채용 단위는 그 명단을 받아 원래 할당량을 배분했던 해당 노동국에 보고한다. 그러면 노동국은 그 보고를 승인하고 신규 채용자들에게 직접 채용 통지서를 보내고, 신규 채용자들은 채용 단위에 신고하고 업무를 받게 되는 것이다(김영진, 2002: 45).

국가의 노동력 관리의 목표는 도시에서 가능한 한 완전고용을 달성하는 것이었다. 완전고용을 이루기 위해서는 직업을 국가가 배분하는 한편으로 이동을 엄격히 통제해야 했다. 이동을 통제하는 데에는 호구(戶口), 당안(糖案), 조령(調令) 등 세 가지 제도가 주요한 역할을 했다. 농촌 호구를 가진 사람이 도시에서 직업을 구할 수 없었으며, 농촌 호구를 도시 호구로 전환하는 것은 매우 어려운 일이었다. 한 단위에서 다른 단위로 직

88) 개혁 이전 중국의 고용제도에 관해서는 백승욱, 『중국의 노동자와 노동정책: '단위체제'의 해체』, 문학과지성사, 2001, 54쪽, 54~55쪽, 62~71쪽을 참조.

장을 이동하기 위해서는 양 단위 모두의 동의가 필요했으며(調令), 이 경우 당사자의 학력과 경력에 따른 임금등급, 직위, 상벌내용 등이 기록된 당안(檔案)이 함께 이전되어 새 직장에서 직위와 보수를 결정하는데 근거로 이용되었다.

그러나 중국의 국가는 노동력 배분과 노동력 이동을 완전히 관리할 만큼 ‘강력한’ 기구는 아니었다. 국가가 모든 노동력의 공급과 흡수기능을 완벽하게 수행할 수 없었기 때문에 국가가 행하지 못하는 부분은 직장 ‘단위’ 차원에서 보완되어야 했다. 직장 ‘단위’는 필요한 노동력을 확보하기 위해 자체적으로 훈련·교육기관을 설치하여 내부 조달 메커니즘을 만들거나 각종 임시노동자를 이용하여 제한적이거나 고용의 유연성을 확보하였다. 직장 ‘단위’는 또 소속된 종업원 자녀의 취업문제를 해결하기 위해 ‘승계’(頂替)와 ‘내부모집’(內招)의 고용관행을 정착시켰으며,⁸⁹⁾ 산하에 각종의 집체기업을 설립했다.

한편 임금제도도 계획적 고용시스템에 조응하여 형성되었다. 1950년대를 통해 그 이전 각 지역별로 분산되어 있던 임금체계가 국가의 통일적 관리로 집중되었다. 이후 승급제도에 있어서도 전국 통일의 계획관리가 실시되었다. 승급시기와 승급조건, 승급대상자 비율을 국가가 통일적으로 규정하는 한편, 승급대상자의 선발 방법 또한 대중에 기초한 평가를 거친 후 기업 영도자가 인가하는 방식을 채택했다.⁹⁰⁾

임금제도는 등급임금제, 직무임금제, 직무등급임금제 등 세 가지 형태가 실시되었으나, 기본적으로는 등급임금제를 골격으로 하는 것이었다. 주로 국유기업 노동자에게는 등급임금제가 적용되었다. 이는 임금등급표, 임금표준(임금률), 기술등급표준을 구성요소로 한다. 임금등급제하에서 임금 인상은 임금표준·임금표의 변경이나 개인의 승급을 통해 이루어질 수 있는데, 이는 기업 수준이 아니라 국가 수준에서 이루어질 수 있는 것이었다. 직무임금제는 일부 업종의 노동자에게 적용되었는데, 여기에서는

89) ‘승계’는 국유부문에서 일하는 직공이 퇴직할 경우 그 자리를 자녀나 배우자, 또는 형제에게 물려 주는 것이다. ‘내부모집’은 기업에서 새로운 노동력 수요가 생길 때 직공 자녀에게 우선권을 주어 채용하는 것이다.

90) 개혁 이전 중국의 임금제도에 대해서는 백승욱, 앞의 책, 150~159쪽을 참조.

각 직무당 하나의 임금표준이 설정된다. 직무등급임금제는 기업 간부와 기관 근무자에 대해 시행되었다. 이 때 각 직무는 각각 몇 개의 등급 사다리를 지니면서 하위 직무의 상위 등급은 상위 직무의 하위 등급과 교차한다(백승욱, 2001: 151~159).

공장 노동자나 기술자 등 일반 노동자의 기본급은 대체로 8등급으로 구분되었는데, 그 구체적인 액수는 지역과 산업별로 차이가 있었다. 이는 해당 지역의 생활과 물가 수준의 차이, 산업별 작업조건의 차이 등이 고려된 결과였다. 또 신규 채용자의 등급 적용에는 교육 정도가 중요한 변수가 되었다. 보통 중·고등학교 졸업자의 경우 견습공의 임금을 받았고, 3년 정도의 견습기간이 지나면 정식 직공 제1등급으로 승급할 수 있었다. 이후 약 3~5년 정도 지나면 다시 제2등급으로 승급하였다. 9년제 일반학교와 3년제 기술학교를 졸업했을 때에는 제3등급 또는 제4등급에서 시작하였다(김영진, 2002: 135).

상하이(上海)시의 경우를 보면, 1952년에 주요 산업 노동자들에 대해 7등급제가 도입되었다. 1956년까지는 대부분의 산업에 8등급, 일부 산업에 7등급의 등급임금제가 확립되었다. 이 시의 경우 생활비가 비싼 편인 제8 임금지역으로 분류되어 다른 지역에 비해 임금수준이 높은 편이었으나, <표 5-1>에 나타난 것처럼 낮은 등급과 높은 등급의 임금 차이는 3배 이하로 억제되었다. 각 산업별 업무의 난이도에 따른 차별성은 부분적으로 인정되었다. 그리하여 제1등급의 경우 철강·기기제조·유색금속 업종의 노동자들은 식품·담배 업종에 비해 약 10% 정도 높은 기본급을 받았다.

계획체제하에서 임금 인상은 극도로 억제되었다. 임금이 인상될 수 있는 방법은 승급과 임금표준의 조정이 있는데, 양자 모두 정기적으로 시행되지 않고 예외적으로 이루어지고 있었다. 국유 공업기업의 예를 들면, 1956년 전국적으로 통일적인 임금제도로의 전환이 있는 후 4인방 체제가 몰락한 1976년까지 20년 동안 승급은 1959년, 1963년, 1971년 단 세 차례만 이루어졌을 뿐이다. 이에 따라 근무연한이나 숙련의 정도에 관계없이 입사한 시기에 따라 등급과 임금수준이 결정되는 상황이 나타났다(木崎翠, 1995: 144).

<표 5-1> 개혁 전 중국 노동자의 월임금 기준(1956년 상하이시)

(단위: 元)

	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	7등급	8등급
철강·기기제조·유색금속 등	42.4	49.4	57.5	66.9	77.8	90.6	105.4	123.0
화학제조·고무·자전거 등	42.4	49.2	57.2	66.4	77.0	89.5	103.9	120.8
약제·계측기·유리 등	40.5	47.1	54.9	63.9	74.4	86.5	100.7	117.5
내화재료·자동차부속품 등	41.2	47.7	55.6	64.7	75.3	87.6	102.0	118.9
유지·비누 등	37.5	44.0	51.6	60.5	71.0	83.3	97.5	104.4
면방직(기계운전)	38.0	44.3	51.7	60.0	69.9	81.3	94.6	110.0
식품·담배	37.5	43.7	50.9	59.3	69.1	80.5	93.8	-
주정·알미늄 등	38.0	44.5	52.2	61.2	71.1	84.1	98.8	-

자료: 『上海工運志』, 1997; 김영진(2002: 137).

4. 비국유기업의 형성과 고용·임금제도

가. 비국유기업 개혁의 전개

중국에서는 1980년대에 비국유기업이 급속히 발전했다(표 5-2 참조). 먼저 농촌지역에서는 인민공사가 해체되면서 그 내부에 포함되어 있던 사대기업(社隊企業)이 집체기업으로 전환하였다. 인민공사를 대신해 새로이 형성된 향(鄉), 진(鎮) 등 행정조직이 주관하는 여러 형태의 농촌 집체 기업을 총칭하여 향진기업(鄉鎮企業)이라고 하였는데, 그 주요한 형태는 향관기업(鄉辦企業)과 촌관기업(村辦企業)이었다. 이와 함께 사적 소유가 형성되기 시작했는데, 개인이 인민공사가 소유하였던 자산을 매수하여 연호기업, 합작기업 등 사영기업을 창설하였다.

이들 농촌기업은 다양한 조세, 준조세를 상납해야 했다. 중앙에 대해서는 공상세와 소득세를 납부하고 지방에 대해서는 할당금(攤派)과 영업비를 납부했다. 기업은 세후 순이익의 1/2만을 수취했으므로 다양한 관료기구가 이들 기업에 대한 소득권의 일부를 보유했다고 할 수 있다. 따라서 각층의 정부기구들이 여러 방식으로 기업경영에 간여하게 되었고, 이에 따라 기업은 조세회피와 조세저항의 다양한 수단을 개발했다.

<표 5-2> 중국 향진기업의 발전 추세

(단위: 만개, 억원)

	향진기업 전체		향관기업		촌관기업	
	기업수	생산액	기업수	생산액	기업수	생산액
1978	152.4	495.1	32.0	281.7	120.5	213.4
1979	148.0	552.3	32.1	310.6	116.0	241.6
1980	142.5	665.1	33.7	373.0	108.7	292.1
1981	133.8	736.7	33.5	417.0	100.2	319.7
1982	136.2	846.3	33.8	479.6	102.4	366.7
1983	134.6	1,007.9	33.8	572.7	100.8	435.2
1984	606.5	1,697.8	40.2	808.6	146.2	645.2
1985	1,222.5	2,755.0	42.0	1,160.6	143.0	913.1
1986	1,515.3	3,583.3	42.6	1,446.9	130.2	1,109.4
1987	1,750.1	4,945.6	42.0	1,897.2	116.3	1,460.5
1988	1,888.2	7,017.8	42.4	2,667.0	116.7	2,067.9
1989	1,868.6	8,401.8	40.6	3,093.0	113.0	2,489.3
1990	1,850.4	9,581.1	38.8	3,431.6	106.6	2,822.2
1991	1,908.9	11,621.7	38.2	4,274.5	106.0	3,445.3
1992	2,079.2	17,975.4	39.3	6,649.3	112.7	5,450.5
1993	2,452.9	31,540.7	43.4	10,787.8	125.1	9,572.5
1993	2,494.5	42,588.5	42.3	15,040.9	122.8	13,825.1

자료: 『中國統計年鑑』.

한편 사기업의 부는 지방당국의 증세의 표적이 되었다. 개혁 초기에 사기업의 법적·정치적 지위는 취약했기 때문에 높은 세율에 의한 소득세를 납부했고 정치·사회적 압력에 따라 이윤 일부를 희생해야 했다. 이렇게 사기업에 있어서도 재산권이 희석됨에 따라 이들은 기업규모 확장을 자제하고 투자보다는 평판이나 소비를 위해 지출하는 행동 유형을 나타내게 된다. 사기업은 초기에 재산권이 불분명하였고 높은 세율이 적용되었으며 여러 형태의 준조세를 부담해야 했다. 이에 따라 실질적으로는 사기업이면서 집체기업으로 위장하여 등록하는 상황이 빈번하게 발생했다. 사기업의 지위가 보장된 것은 1988년의 헌법개정 이후의 일

이다.

도시의 비국유부문은 농촌 비국유기업에 비해 늦게 성장하였다. 도시의 경우 중앙집권적 계획부문과 국유부문이 농촌보다 지배적이었다. 도시에 존재하는 집체기업은 소유제상으로는 ‘집체소유’였으나 실제로는 국유기업 수준의 국가통제가 이루어지는 경우가 많았다. 따라서 도시의 집체기업 개혁은 국유기업의 개혁과 유사한 방식으로 진행되었다. 즉, 책임한계를 분명히 하고 자금 운용을 엄격히 하기 위해 손익에 대한 책임을 강조하고 여러 형태의 계약책임제를 도입했다. 한편 새로 형성되는 기업 형태는 기존 집체기업보다 빠른 속도로 발전하였다. 단일 가족노동이나 8명 미만의 피용자를 가진 ‘개체기업’, 8명 이상을 고용하는 ‘사영기업’, 젊은 층이나 국가부문에서 직업을 구하는 데 실패한 사람들을 포괄하기 위한 조합기업 등이 크게 증가하였다.

한편 국유기업들은 산하에 집체기업을 설립하는 방식으로 대응하였다. 시장경쟁이 확대되고 분권화가 진행됨에 따라 국유기업들은 중앙계획의 제약으로부터 탈피하기 위한 방편으로 지방정부의 용인하에 자회사로서 집체기업을 설립하였다. 이들 자회사는 형식상 독립성과 자율성을 확보하기도 했거니와 모기업의 정규적·비정규적 보조를 받을 수 있어서 급속하게 성장할 수 있었다. 지방정부도 이들 집체기업의 이윤배분에 참여하였고 고용창출 효과도 거둘 수 있었기 때문에 국유기업인 모기업과 이해관계를 공유할 수 있었다. 이와 유사한 방식으로 정부, 당, 군까지 부수입을 위해 스스로 운영하는 기업조직 설립하였다.

외자기업의 발전은 중국의 개혁·개방과정에서 가장 우선적으로 보장된 것이었다. 중국 정부는 농업개혁을 실시하기 전인 1978년 초부터 이미 외자 도입을 위한 주요한 조치를 실시하기 시작했다. 1978년 3월 개정된 헌법에 화교·화인자본의 투자 보호조항을 삽입하였으며, 1978년 7월에는 ‘외자 도입’을 공포하였다. 1979년 7월 『중외합자경영법』을 공포하였으며, 1979년 1월 선전(沈圳)시에 공업지구를 설립하고 홍콩의 초상국(招商局)에 자금 조달과 건설 실시의 권한을 부여하였다. 1979년 7월 광둥(廣東), 푸젠(福建)의 2개 성(省)에 대해 “특별정책·탄력화 조치”를 실시하였으며 선전·주하이·산터우·샤먼의 4개 도시에 ‘특구’ 설치가 결정

되었다.

외자기업에는 합자(합영)기업(中外合資經營企業), 합작기업(中外合作經營企業), 독자기업(獨資企業) 등 세 가지 형태가 있다. 합자기업과 합작기업은 중국기업과 외국기업의 공동경영이란 점에서 유사하지만, 상이점도 있다. 합자기업은 출자비율에 의해 권리와 책임이 결정되지만, 합작기업은 합작조건, 수익 분배, 리스크와 손실의 분담, 경영관리 방식, 합작기업의 청산시 재산귀속 문제 등이 계약에 의해 결정되었다. 또 조직형태에 있어서도 합자기업은 법인이었으나 합작기업은 법인형과 비법인형의 2가지가 존재하였다. 최초에는 도입형식이 간단한 합작기업이 투자액의 80% 이상을 점했으나, 법적 보증이 애매하고 분쟁 발생시 해결이 어렵다는 약점 때문에 1980년대 점차 독자기업, 합자기업 형태가 우세해졌다(馬成三, 1995: 200).

합작기업의 구체적 형태를 예를 들어 보면, 1980년 12월 설립된 福建日立有限公司는 중국측에서 푸젠성(福建省) 푸저우(福州)시가 50%, 일본측에서 株式會社日立製作所, 日立家電販賣株式會社가 50%를 출자하여 총자본금 240만달러를 기초로 설립하였다. 경영조직으로 동사회(董社會)를 설치하고 그 지도하에 총경리(總經理)책임제를 실시했다. 동사회 구성은 7명으로 구성되었으며 동사장(董社長)은 중국측, 부동사장은 일본측 1명, 중국측 1명을 두었으며, 총경리는 중국측에서, 부총경리는 일본측에서 임명했다. 임금 면에서 福日公司是 '기본급+능력급' 형태로 110元, 사회보장 등을 위해 공회에 90元을 지급하여 노동자는 평균 200元의 임금을 수령하였는데, 이는 동남아 국가들보다 낮은 수준이었다(李林, 1991: 138~142).

요컨대, 중국에서는 개혁과정에서 다양한 소유구조가 파생되었으며, 재산권 관계에서 공유제와 사유제 사이에 여러 가지 모호한 형태가 창설되었다. 기존의 국유기업과 도시·농촌의 집체기업은 시장경쟁에 편입되는 속도가 지체되었으나, 농촌지역에 새로이 형성된 사기업과 사유화의 경향을 나타내는 집체기업, 그리고 외자기업이 역동적으로 발전하는 현상이 나타났다. 이 과정에서 지방정부는 중앙정부의 이익을 희생해서라도 자신의 조세권을 강화하기 위해 집체기업, 외자기업 등 비국유부문을 적

극 후원하였다. 외자기업은 자신들의 이익을 극대화하기 위해 강한 동기, 유연성, 자율성 등 자신의 내재적 특성을 발휘했으며, 농촌기업에 대한 후원자이면서 규제권자가 된 지방정부도 금전적 성공에 대한 강력한 동기를 가지고 있어서 국유기업에서 보이는 예산제약의 연성화(軟性化)는 일어나지 않았다.

나. 비국유기업의 고용관계와 임금제도

인민공사의 해체와 함께 1980년대 중반 이후 새롭게 성장한 농촌 집체기업의 노동자는 처음부터 개혁 이전의 고용시스템 외부에 존재하여 해고가 자유롭게 이루어질 수 있었다. 당시 농촌지역에서는 농업생산제도의 개혁에 따라 잉여노동력이 배출되기 시작했고 이러한 잉여노동력의 존재는 노동자의 지위를 약하게 했다. 또 우회생산의 정도가 낮은 농촌 집체기업의 경우 특별한 기업특수적인 능력을 요구하는 것이 아니었기 때문에 대부분의 노동자는 단순한 생산활동에 투입되었고 쉽게 대체가 가능한 존재였다.

농촌 집체기업에서는 차별임금이나 성과급 도입 등의 수단으로 생산성 제고를 도모하기보다는 기업 성장의 목표를 노동자들과 공유하는 방식으로 노동자들의 생산의욕을 유지할 수 있었다. 대부분의 노동자들이 그 지역 출신이었으므로 기업의 성장이 노동자들의 소득 증대와 조화될 수 있었다. 대체로 지역주민의 유동성이 낮은 편이었으므로 기업이윤 중에서 즉각적이고 직접적인 임금지출, 사회보장성 지출을 억제하고 대신 기업 재투자를 확대함으로써 장기적인 기업의 발전을 통해 결국은 확대된 이윤으로 노동자나 지역에 환원하는 것을 목표로 삼았다.

새로 생긴 집체기업의 경영자는 국유기업에 비해 훨씬 강력한 통제수단을 가지고 노동강도를 강화하기 위한 조치를 취하였다. 집체기업에는 국유기업과 달리 직공대회나 공회(노조)가 존재하지 않아 경영자가 상당한 권한을 가지고 노동과정을 통제하여 생산성을 제고할 수 있었다. 경영자는 사내 인사권을 확고히 장악하였으며 해고되는 사례도 적지 않게 발생하였으며 교대제, 직무재배치 등을 통해 공장을 24시간 가동시키는 경

우가 많았다.

아울러 이들 집체기업은 처음부터 노동자에 대한 사회보장의 의무에서 벗어나 있었다. 대부분의 농촌 집체기업의 종업원은 주택, 의료, 교육, 탁아, 노후보장 등의 혜택을 기업으로부터 받지 못하였다. 일부 규모가 큰 기업에서는 퇴직금제도를 도입하였으나 금액이 작아서 큰 의미는 없다(이근·한동훈, 2000: 297~314).

외자기업, 특히 독자기업의 경우에도 노동제도는 여타 국유기업과는 독립적으로 설정되었다. 고용형태에 있어서 외자기업은 처음부터 노동계약제를 채용하였으며, 이것이 1980년대 중반부터 시작된 국유기업에서의 노동계약제 도입에 참고가 되었다. 종업원의 채용은 당초에는 노동부문을 통해 소개를 받거나 합작·합자 파트너로부터 파견을 받은 경우가 많았지만, 공모에 의한 개별채용, 교육기관과의 제휴에 의한 채용, 국유기업 간부의 스카우트 또는 헤드헌팅 등 다양한 경로를 취하였다.⁹¹⁾

임금제도에 있어서도 외자기업은 당초부터 능력급, 직능급 변동분을 증가시키는 임금모델을 실시했다. 임금수준은 국유기업보다 높게 설정하였으며 상한기준도 곧 철폐하였다. 외자기업은 연금, 의료, 실업 등 노동부가 관장하는 사회보험에 강제 가입하도록 되어 있었지만, 일반적으로 정년퇴직자에 대한 부담은 국유기업에 비해 낮은 수준이었다. 또한 외자기업은 국유기업에 비해 종업원에 대하여 주택을 제공하는 정도도 낮은 편이었다.

그리고 국유기업에는 반드시 공산당 계통의 조직과 ‘공회’(工會)가 존재했지만, 외자기업에는 이러한 조직이 존재하지 않거나, 존재하더라도 총경리의 관리감독 권한이 강력한 편이었다. 1992년 공포된 ‘공회법’이 비로소 외자기업에도 적용되었으나, 그 중에서도 독자기업은 합작·합자기업에 비해 공회로부터 받는 제약과 간섭의 정도가 훨씬 낮은 수준이었다.

또 외자기업에 출자한 국가에 따라 임금·고용시스템의 차이점이 존재

91) 한편 국유기업의 종업원 채용은 1990년대 초까지 노동력의 통일분배의 영향을 받아 행정기구로부터 할당을 받아 채용받았으며, 재직자의 해고에 있어서도 해당 지역의 노동정책과의 관계 때문에 외자기업에 비해 해고의 자유도는 낮은 편이었다.

하였다. 우선 임금제도를 보면, 일본계 기업은 연공서열형, 구미 기업은 능력급, 홍콩·대만계 기업은 구조임금이라는 차이점이 존재하였다.⁹²⁾ 간부의 등용에 있어서는 일본계 기업이 구미 기업에 비해 현지 인재를 간부로 등용하거나 현지 인력에 권한을 이양하는 경우가 적은 편이어서 현지 중국인들의 불만이 높은 편이다. 관리직과 간부의 급여도 일본계 기업은 일본측이 부담하는 경향이 있으나 구미 기업은 현지 기업이 부담하는 경우가 많다. 일본계 기업은 본사와 현지 기업의 관계가 긴밀한 편이고, 현지 인재의 승진·승급은 낮은 편이다. ‘공회’의 경우 일본계 기업이나, 구미 기업의 경우 비교적 잘 조직되어 있는 편이지만, 홍콩·대만계 기업에서는 경영진이 화교인 경우가 많고 노사관계도 문제가 별로 없는 것으로 생각되는 경우가 많았다(前田比呂子, 1998: 376~377).

다. 비국유부문을 중심으로 한 권위주의와 테일러리즘

1980년대를 통해 중국은 외국자본의 유입, 농촌 집체기업의 발전, 사영경제의 확대에 따라 비국유부문에서는 노동력의 이동과 자율성의 면에서 매우 ‘유연화된’ 노동력 시장이 형성되었다. 이에 따라 도시와 농촌으로 분리되었던 기존의 이원적 구조가 깨지고, 새로운 농촌 노동력이 도시로 유입된다. 새로이 창설된 비국유부문에 있어서는 처음부터 노동관계는 시장의 규율에 적합한 형태로 만들어졌으며, 여기에서 비국유부문 노동자들은 별다른 제도적 보호 없이 경쟁체제에 편입되었다.⁹³⁾

이와 같이 제도와 규칙이 미처 마련되지 않은 채 시장화된 비국유부문

92) 물론 추세적으로는 중신고용제를 전제로 한 연공서열형 임금체계로부터 능력급을 중시하는 방향으로 전환하고 있다고 할 수 있으나, 전환의 속도와 깊이는 유형별로 차이가 크다고 할 수 있다.

93) 노동자 권리의 보호를 목적으로 하는 ‘노동법’은 1994년에야 제정되었으며, 이러한 제도는 경제성장과 기업 효율성 향상이라는 정책 목표에 맞춰 주로 경영자의 책임과 권력확대 위주로 이루어졌다. 그나마 이러한 제도 형성은 국유부문 노동자를 주요 대상으로 한 것이었으므로, 1980년대 비국유부문 노동자는 법적·제도적으로 거의 ‘무권리’ 상태에 놓여 있었다고 할 수 있다. 그 중에서도 취약한 위치에 있는 나이 든 비숙련공, 여성노동자들은 경영자에게 철저히 복종하지 않을 수 없게 되었다.

의 노동관계는 장시간 노동, 출근시간에 대한 엄격한 통제, 할당량 증가로 인한 노동강도의 증가, 기계속도의 증가, 노동경쟁 등으로 나타났다. 비국유기업은 노동자들에게 모든 작업 절차에 대한 세부 규칙을 지정하고, 규칙 위반에 대해 각종 벌금을 부과하는 처벌을 가하였다. 이러한 노동통제에 대한 경제적 수단의 동원으로 작업지침 위반이라는 이유로 노동자 임금의 1/3을 삭감한 경우도 있고, 대화금지, 허가 없이 구내를 벗어나는 행위의 금지, 심지어는 임신과 결혼 금지 조항까지 두었다고 한다. 이러한 작업지침과 더불어 노동자의 생존과 생명을 위협하는 더욱 위험한 조건은 바로 열악한 작업 환경으로 인한 높은 사고율이다. 이러한 사고는 사영기업, 외자기업 등 비국유부문에서 주로 발생하고 있으며, 농민공, 외래공 등 주변 노동자들이 전체 사고수의 80% 이상을 차지하고 있다(장윤미, 2003).

1990년대 들어서는 비국유부문은 물론 국유부문에도 임금 결정과 고용 할당에 유연성을 확보하는 방향으로 노동개혁이 진행되었다. 이와 함께 전국 수준에서는 노동조합을 새로이 제도화하고 개별 노동자의 권익을 보호하는 법적 조치가 이루어지기 시작했지만, 비국유부문 노동자에 대한 노동착취와 억압적 노동과정은 지방 정부에 의해 묵과되기 일쑤였다. 특히 소규모의 비국유기업의 노동조건은 개선되지 못하고 있다. 노동자들은 오염된 작업장 환경에 노출되어 있는데, 노동보호 용품도 크게 부족하고 방화 조치도 무력한 것으로 나타났다. 작업장, 창고, 기숙사를 하나로 사용하여 언제든지 사고가 발생할 가능성이 있는 기업도 적지 않은 형편이다.

이에 따라 <표 5-3>에서 보는 바와 같이 1990년대 이후에는 국유, 도시집체 부문의 노동쟁의 안전수의 비중은 지속적으로 감소한 반면, 사영기업, 외자기업, 농촌 집체기업 등 비국유부문의 노동쟁의 안전수가 차지하는 비율은 상승하고 있다.

1992년 당시 외자기업의 노동자수는 전체수의 2%도 채 안되지만, 155건의 사건 중에서 외자기업에서 발생한 사건은 전체의 10%를 차지했다. 이들의 주요 원인은 자본측의 노동자 처벌과 강제 퇴출, 임금 및 복지 감소, 노동시간 연장 및 열악한 노동환경 등을 꼽을 수 있다. 특히 소규모로 운영되고 있는 이들 비국유기업들은 ‘노동법’, ‘노동조합법’, ‘부녀권익보

<표 5-3> 중국의 노동쟁의 상황(노동쟁의중재위원회가 처리한 안건)

(단위: 전체 처리 안건수 중 비율, %)

	국유	도시집체	향촌집체	외국기업	사영/개체	연합/주식	기관사업
1993	51.5	20.1		13.7			
1994	45.9	22.0	5.0	15.6	4.9	2.4	3.0
1995	41.4	23.9	6.9	17.4	5.2	2.5	2.6
1996	34.9	18.7	7.1	21.0	9.7	5.9	2.6
1997	25.9	15.5	8.3	32.5	11.6	2.9	1.6
1998	23.7	14.5	12.9	24.1	13.2	4.8	1.6
1999	22.2	15.1	8.4	23.1	13.6	5.5	1.9
2000	24.2	17.2	2.9	15.5	17.9	10.7	3.2

자료: 『中國統計年鑑』.

장법' 등 법률을 위반하는 현상이 보편적으로 발생하였다. 구체적으로 기업과 노동자간 노동계약을 체결하지 않거나 기업이 임의로 노동자를 해고하고 징벌하며, 노동자에게 형편없는 노동보호·복지대우를 지급하거나 아예 지급하지 않는 경우도 많았다. 게다가 장시간 노동, 초과 잔업현상은 보편적이었으며, 기업의 노동자 임금 체불이나 공제문제도 심각한 것으로 드러났다(勞動部勞動關係與監察司, 1998; 장윤미, 2003).

아직 영세성을 벗어나지 못한 중국 비국유부문의 노동관계에 제한하여 말할 때, '유교적 권위주의와 서구적 테일러리즘의 결합'이라고 평가해도 지나치지 않을 것이다. 즉, 중국은 비국유부문을 창설하면서 여기에 전통적으로 내려오는 세습적인 위계적 지배와 현대적인 시장적 기제를 결합한 고용·임금시스템을 형성하였다. 비국유부문에서는 지방 정부 및 기업 경영자, 사적 자본이 압도적인 권한을 장악하고 노동자는 규칙 없는 시장경쟁에 편입되었다.

5. 국유기업의 유인체계 개혁과 고용·임금제도

가. 국유기업 유인체계의 재설계

1980년대를 통해 비국유기업이 급속하게 성장하는 동안 국유기업은 열악한 경영성과를 극복하기 위해 점진적인 분권화 개혁을 시도했다. 국유기업의 분권화는 크게 2단계에 걸쳐 이루어졌다(中兼和津次, 1999).

첫째는 1979~1986년의 시기로, 기업이윤유보제도(企業利潤留保制度)의 개시와 기업에 의한 유보이윤사용권(留保利潤使用權) 확대가 이 시기 개혁의 주요한 요점이었다. 이것을 중국어로 ‘放權讓利’(자주권 확대와 이윤의 유보 사용)라 부른다. 이때까지는 일부의 감가상각자금(減價償却資金)을 제외하고는 기업이 획득한 모든 이윤은 국가에 상납되고 있었다. 그런데 기업과 기업성원의 의욕을 불러일으키기 위해 일부 이윤을 유보하여 보너스, 투자, 복지기금으로 돌리는 것을 허용하였다. 쓰촨(四川)성에서 시작한 이 실험은 전국으로 확대되었다. 그 후 다양한 경제책임제가 시행되었으며, 이전에는 불명확했던 이윤과 세금이 구분되어 세금공제 후의 이윤이라는 개념이 확립되었다.

그러나 이렇게 기업의 자주권을 제고함으로써 경영성과를 제고하는 유인체계를 설계하려는 시도는 담합에 의한 내부자 통제(insider control)의 강화라는 새로운 문제를 발생시켰다. 내부자 통제란 기업 통제권이 내부자에 의해 ‘사실상’ 혹은 ‘합법적’으로 장악됨으로써 외부로부터의 효과적인 감독(monitoring)이 이루어지지 않는 기업지배구조의 진공상태를 의미한다.

기업의 책임을 강화하는 유인을 제공하기 위한 조치는 이중의 담합, 즉 내부자-외부자 사이의 담합과 경영자-종업원 사이의 담합을 가져왔다. 이윤유보제도가 실시되었지만 상급기관은 기업에 대해 가부장적 보호를 계속 제공하는 대신 통제를 온존시키고자 시도했다. 이에 따라 예산제약을 계속 연성화함으로써 기업내 유보이윤이 증가했다.⁹⁴⁾ 또 기업 내에서

94) 1983년 국가와 기업 사이의 이윤계약을 세금 납부로 전환(利改稅)시키려 했으나, 이러한 시도는 지방정부와 기업의 저항에 부딪쳐 1986년에 다시 이윤

공장장은 당위원회·당서기·감독국가기관·직공대회 등과 담합하여 여전히 종업원에 대해 과도한 복지를 제공했다.

둘째는 이러한 담합구조를 깨기 위해 1987~1993년에는 경영책임제, 내부계약제, 공장장책임제(정치·경영 분리)를 도입한 시기이다. 이 때에는 소유권과 경영권의 분리가 주요한 과제가 되었다. 즉, 유보이윤사용권 이외의 권한을 포함하여 각종 권한을 기업에게 부여하여 국유기업 범위 내에서 기업의 독립성을 가능한 한 제고하려고 했다. 이즈음에는 경영책임제가 대거 도입되었다. 정부와 기업이 청부계약을 맺어 그 계약을 실행하기만 하면 생산방법과 이윤의 사용법은 기업의 자유에 맡기는 것이다. 이로써 상급기관과 기업 사이의 담합을 저지하려는 것이다.

또 기업내부의 담합의 고리를 깨기 위해 조직구조를 변화시켰다. 종래의 당위원회 지도하의 기업장(공장장)책임제는 많은 기업에서 채용되었던 바이지만 1986년부터는 ‘기업장(공장장)책임제’가 대대적으로 전개되어 기업장의 권한이 이전보다 강해졌다. 반면 기업운영에 대한 당의 권한은 축소됨으로써 당은 이전에 비하면 ‘정치와 사상’ 감독·지도업무에만 전념하는 형태가 되었다. 또 직원노동자대표대회도 이전보다는 많은 권한을 가지게 되었다. 이러한 의미에서 보면 직원과 노동자의 권리가 신장되었다고 할 수 있다. 노동조합도 노동쟁의가 늘어나 ‘노사관계’가 긴장되면 중요한 중재, 조정기능을 지니게 되었다. 더욱이 주식화가 실시됨으로써 기업 내에 이사회(董事會)가 설치되고 또 주주총회(股東大會)라는 새로운 조직이 만들어지게 되었다.

그러나 외부자-내부자 사이의 담합이 완전히 사라진 것은 아니었다. 공장장 임명·과면, 이윤쿼터의 설정, 계약의 연성집행 등에 계속 국가기관이 관련하고 있었고, 감독국가기관의 행동에 대해서는 누가 통제할 것인가 하는 문제가 해결되지 않고 있었다. 또 종업원들의 평생고용과 간부 평가제도가 유지되고 있었으며 공장장의 권한은 아직 미약하였으므로 내부자간 담합이 완전히 근절될 수는 없었다.

이 시기에 중국 국유기업 내부자의 권한은 특히 기업이윤에 대한 통제권 위주로 대폭 신장되었다. 그러나 내부로 이전된 기업의 통제권이 경영

계약으로 회귀하였다.

자에게 독점되는 것이 아니라 경영자와 종업원 사이에 공유되는 형태로 나타났다는 점에서 비국유부문과는 판이한 양상을 나타냈다고 할 수 있다.⁹⁵⁾

국유부문을 둘러싸고 이루어진 국가 감독기관, 경영자, 종업원 사이의 담합은 직접적으로 기업이윤의 유실을 가져왔다. 국가 감독기관과 경영자간의 담합은 국가와 기업간의 이윤분배에 있어 중앙정부의 몫을 줄이는 결과를 가져왔고, 또 감독기관의 관리들에 대한 뇌물이나 각종 편의 제공 등을 통해 기업이윤이 유실되었다. 한편 경영자와 종업원 사이의 담합으로 과도한 보너스와 현물이 지급되고 사원주택 건설 등이 지나치게 이루어졌다. 결국 기업이윤의 배분에서 종업원의 몫이 과다 책정됨으로써 기업에 유보되어야 할 이윤이 유실되었다(한동훈, 2002: 88).

나. 고용제도의 변화

개혁 이전 중국의 고용시스템은 유인체계의 부재라는 미시적 비효율성은 물론 거시적 조절능력에 있어서도 심각한 도전에 직면하고 있었다. 즉, 1970년대 후반 들어서는 실업자의 규모가 국가나 직장 '단위'에서 관리할 수 있는 범위를 넘어서기 시작했다. 국유부문의 흡수능력은 제한적이었기 때문에 노동복무공사(勞動服務公司)를 설립하여 자체적으로 집체기업을 설립하거나 실업자들이 소규모 집체기업을 설립하는 것을 지원하도록 했다(백승욱, 2001: 72~74).

그러나 인위적으로 노동수요를 창출시키려는 시도는 곧바로 한계에 부딪칠 수밖에 없었다. 이에 따라 1980년대 들어서 더 근본적인 차원으로 진전하여 종신고용에 기반을 둔 국가의 노동력 통일분배 시스템을 공격하지 않을 수 없었다. 국유기업 개혁과 함께 진행된 고용시스템의 개혁은 종래의 종신고용제도를 개혁하여 고용 유연성을 확보하고 노동규율을 새롭게 정착시키려는 것이었다. 직장 단위에 의해 지지되던 종신고용 시스

95) 물론 국가 감독기관이 여전히 인사권, 경영목표 지표 설정 등과 관련하여 강력한 권한을 지니고 있었다. 따라서 이 시기의 내부자 통제는 초보적인 단계에 있었다고 할 수 있다.

템은 한정된 기한의 고용계약을 실시하는 노동계약제의 도입에 의해 점차 해체되기 시작했다(백승욱, 2001: 74).

노동계약제는 1980년 상하이에서부터 도입되기 시작했다. 상하이에서는 1980년 방직, 경공업, 계측기, 전동, 상업 계통의 21개 기업에서 노동계약제가 실험적으로 실시되었다. 이 실험에 기초하여 1984년 9월 상하이시 정부는 '상하이시 국영기업 노동계약제 실시 잠정규정'을 발표하여 국유기업의 신규채용 노동자에 대해 전면적으로 노동계약제를 실시하도록 결정했다(김영진, 2002: 132). 중앙정부 차원에서는 1983년부터 3년간의 시험기간을 거친 후, 1986년 7월 국무원이 '국영기업 노동계약제 실시 잠정규정'(國營企業實行勞動合同制暫行規定), '국영기업 노동자 채용 잠정규정'(國營企業招用工人暫行規定), '국영기업 규칙위반 노동자 해고 잠정규정'(國營企業辭退違紀職工暫行規定), '국영기업 실업보험 잠정규정'(國營企業失業保險暫行規定) 등 노동제도 개혁에 관한 네 개의 잠정시행규정을 발표하기에 이르렀다(장윤미, 2003).

이 때까지만 하더라도 노동계약제는 신규 노동자에게 한정됨으로써 한 기업 내에 종신고용을 보장받는 고정공과 계약제 노동자라는 두 가지 상이한 형태의 고용 형태가 공존하는 상태가 발생하였다. 이어 1988년부터는 기존의 종신고용 노동자의 고용 형태의 변화를 시도하였으며 1990년대 이후에는 전원노동계약제가 여러 지역에서 실험을 통해 확대되었다. 전원노동계약제는 기존의 종신고용 노동자는 물론 간부도 노동계약의 대상으로 함으로써 기업내부의 노동규율 확립을 지향하고 있다(백승욱, 2001: 76~85).

이러한 제도개혁을 통해 계약제 노동자의 비율은 꾸준히 증가했다. 특히 1995년 이후 빠르게 증가하여 1994년에 전체 노동자의 1/4 수준이던 것이 1997년에는 절반을 넘어서게 되었다. 특히 상하이시는 노동계약제가 다른 지역에 비해 빠르게 정착하고 있다.⁹⁶⁾ 상하이의 경우 이미 1994년 시점에서 1/2의 노동자가 계약제에 들어가 있었으며, 1997년에는 계약제 노동자가 2/3를 넘어섰다(표 5-4 참조).

96) 상하이시의 경우 1991년부터 노동계약제의 실시범위가 모든 직공과 간부를 포함하게 되었고 이로써 종신고용관계는 중단되었다(김영진, 2002: 132).

<표 5-4> 중국 국유경제 노동자 중 계약제의 비중

(단위: %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
전 국	18.5	21.9	26.2	40.1	50.7	51.6
상하이	33.2	43.8	49.9	60.9	68.8	67.6
베이징	15.5	16.6	17.4	34.2	46.8	50.9

자료: 『中國勞動統計年鑑』.

그러나 이러한 거시적 지표에서 나타나는 성과에도 불구하고, 노동계약제 도입을 통한 고용시스템 개혁이 순조롭게 진행되고 있는 것으로만 평가할 수는 없다. 고용의 유연성이 전면적으로 확보되기 위해서는 실업이 발생했을 때 이를 흡수할 수 있는 노동시장이 기능하고 있어야 하며, 노동시장에서 재취업 형태로 실업을 흡수할 때까지 생계를 지원해줄 실업보험 체계가 구비되어 있어야 한다. 그러나 사회적 안전망이 미처 갖추어지지 않은 상태였으므로 높은 실업률은 여전히 중국 사회가 감당할 수 없는 문제로 남았다.

이에 따라 국가는 실업률 관리를 위한 새로운 형태의 개입을 시도하게 되었다. 첫째는 노동복무공사, 노동취업복무기업 등 새로운 집체기업을 설립하여 실업자 재배치를 촉진하는 것이다. 국가가 실업자를 수용할 통로를 만드는 데 적극 나서는 것이다. 둘째는 고용 창출의 역할을 다시 기존의 직장 '단위'에게 넘기고 국가는 단위간 이동을 가능하게 하는 정책적 조치와 함께 직업소개 기능과 훈련 기능에 주력하는 것이다. 국가도 실업률을 높이지 않는 범위 안에서 고용 개혁을 추진하고 있기 때문에 노동계약제의 외형적 성과와 별도로 내부적으로는 종래의 종신고용 관행이 강하게 온존되고 있다(백승욱, 2001: 128~142).

다. 임금제도의 변화

국유기업의 임금제도 개혁은 기업의 유인체계 설계라는 차원에서 시도되었다. 임금제도 개혁의 목표는 평균주의적 관행을 타파하고 임금의 ‘유인’과 ‘자극’ 기능을 회복하는 것이었다.

먼저 1977~1983년에는 몇 차례에 걸쳐 전국적인 임금조정과 승급이 시행되었다. 또 성과급을 표준임금의 주요 형태로 다시 도입했으며 보너스 제도를 복구시켰다. 당시 진행되었던 기업경영 자주권의 확대, 그리고 그에 수반한 이윤유보제와 이윤청부제 도입의 결과로 기업 내부에 자금이 확보되자 이 자금을 보너스 배분으로 연동시키는 메커니즘이 마련되었다. 그러나 성과급과 보너스제도가 급속히 확대되는 가운데 부작용이 발생했다. 성과급과 보너스가 남발될 뿐만 아니라 또 기여도와 관계없이 평균적으로 분배되는 경향이 있었다. 임금의 불균등한 인상은 노동자들 상호간에 비교를 통해 연쇄적으로 임금 인상을 요구하는 ‘반비’ 현상이 촉진되었다(백승욱, 2001: 176~181).

그리하여 1985년부터는 임금지급 방식의 개혁에서 더 나아가 임금구조에 대한 개혁이 모색되기 시작했다(백승욱, 2001: 182~192).

첫번째로 도입된 것은 가변임금제(浮動工資制)였다. 1985년 1월 국무원은 ‘국영기업 임금개혁 문제에 관한 통지’(關於國營企業工資改革問題的通知)를 발표하면서 중대형 국유기업의 노동자 임금총액을 기업의 경제효율과 연계하여 비율에 따라 연동시키는 방법을 채택했다. 이는 임금의 일부 또는 전부를 개인의 기여도나 기업의 경영성과와 연계하는 것으로 각 개인이 받는 임금은 새로운 임금표준, 가변임금, 가변보너스로 구성되었다. 그러나 가변임금제는 부분적인 개혁조치였다. 기본적으로는 표준임금을 기수로 삼고 이를 기준으로 가변임금을 결정하였으므로 가변의 범위는 제한적이었다. 기존의 당안임금이 존재하면서 수당, 보너스 등 보조임금이 늘어나면서 임금체계가 복잡해지고 관리비용이 늘어났다. 또 수당과 보너스의 지급 기준에 대한 논란이 많아서 의도와는 달리 평균적으로 지급되는 경향이 강했다.

두번째로 구성임금제(結構工資制)가 도입되었다. 이는 1985년 6월 중공

중앙(중국공산당중앙위원회)과 국무원이 ‘국가기관과 사업단위 공작인원 임금제도 개혁문제에 관한 통지’를 발표하면서 기업에 도입되기 시작했다. 구성임금제는 기존 등급임금제의 틀을 완전히 바꾸어 임금 구성요소를 기본급, 직무급, 근속급, 장려급 등으로 다원화하였다. 여기에서는 표준임금 부분을 상대화하여 축소함으로써 임금과 개인의 업무 성과의 연계를 강화하는 데 유리했다. 구성임금제는 가변임금제에 비해 임금의 유인제공 기능이 훨씬 강력했기 때문에 빠른 속도로 확대되어 1980년대 후반경 종래의 등급임금제를 대체하는 수준으로 발전했다.

이와 같은 임금개혁은 기업의 분권화 정책과 연계하여 추진되었다. 1980년대 초에는 보너스 총액과 그 분배를 기업에 위임했으나 임금표 자체는 정부가 통제하고 있었다. 그러나 1984~1985년을 거치면서 정부는 임금제도의 결정권 자체를 기업에 위임하였다. 1986년 12월 국무원이 발표한 ‘기업개혁 심화와 기업활력 증강에 관한 약간의 규정’(關於深化企業改革增強企業活力的若干規定)에서는 기업의 내부분배 자주권을 명확히 하였다. 즉, 국가가 규정한 임금총액과 정책범위 안에서 기업내부의 노동자 임금, 보너스 분배의 구체적인 형식과 방법 및 임금조정과 진급 시기와 대상은 기업이 자주적으로 결정하고 국가는 더 이상 통일적 규정을 내리지 않는다고 규정하였다(장윤미, 2003).

상하이의 경우 1978년 대부분의 기업에서 보너스제도를 부활시켰는데, 그 수준은 임금총액의 10%를 넘었다. 이듬해에는 그 폭이 늘어 15~20% 정도가 보너스로 주어졌는데, 실제로는 대체로 균등하게 분배되었기 때문에 전반적인 임금 상승을 가져왔다. 1984년부터 기업의 임금배분 권한을 크게 강화하여 기본급 일변도의 임금구조를 급여(工資), 보너스(獎金), 수당(津貼), 보조(補貼)와 기타 수입 등으로 다변화하였다. <표 5-5>에서 보는 바와 같이 전체 임금에서 시간급과 기본성과급을 포괄하는 고정급여의 비중은 크게 감소했다(김영진, 2002: 140~141).

중국에서 임금제도의 형식적 개편은 비교적 순조롭게 진행되었다고도 할 수 있으나, 개혁의 성과는 기업개혁 전체의 흐름과 관련이 있다. 임금제도 개혁의 진전을 제한하고 평균적 분배를 지속시키려는 압력도 지속적으로 존재하고 있다. 과거 지나치게 억제되어온 임금수준 때문에 임

<표 5-5> 중국 국유경제 노동자 임금구조(상하이시)

(단위: 임금총액 중 비중, %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
시간급	72.2	55.5	46.6	46.3	43.3	45.1	44.9	46.9	47.3	45.6
기본성과급	0.3	5.1	5.3	4.9	4.0					
초과성과급	0.1	1.9	2.4	2.2	2.3	33.4	31.5	29.7	28.6	28.9
각종보너스	12.5	19.4	25.7	25.1	28.4					
각종보조	10.4	15.8	16.7	18.4	19.3	18.3	19.3	20.0	21.1	22.6
초과근무수당	1.1	1.9	1.7	1.7	1.6	3.2	4.3	3.4	3.0	2.9
기타	3.4	0.4	1.6	1.4	1.1					

자료: 『上海工運志』, 1997; 김영진(2002: 141)

금제도 변화는 임금인상의 수단으로 사용되기도 하며, 특히 기업 내부에서는 지배구조 개혁이 이루어지지 않은 경우 내부자들의 임금인상 시도를 억제할 메커니즘이 존재하지 않는다.

국가는 임금총액을 거시적으로 조정하면서 기업에 유인을 제공하는 방식으로 기업간 경제적 이익의 차이에 따라 임금수준을 다르게 하는 이른바 ‘임금과 효율의 연계’(工效掛鉤)정책을 실시했다. 그러나 기업지배구조가 제대로 확립되지 않은 상태에서 국가의 거시적 통제는 많은 난관에 봉착했다. 실제로 국가가 심사한 임금총액과 기업이 실제 지출한 임금총액의 차이가 크고 일부 기업은 상습적으로 초과 지출했다. 또 암묵적 보조(暗補)가 많아서 국가 통계상의 임금총액과 노동자의 실제 수입의 차이가 매우 컸다. 기업이 임금제도 개혁을 감당할 수 있는 경영상태에 있는가 하는 것도 근본적인 문제이다. 많은 기업이 실질적으로 적자상태이며 임금이 몇 달씩 체불되고 있는 상태에서 임금제도의 변경은 무의미한 경우가 많기 때문이다.

6. 국유기업의 소유제 개혁과 고용·임금제도

가. 국유기업의 소유제 개혁과 주식회사화

1990년대 초반까지 중국은 국유기업에 권한과 이익을 부여함으로써 기업성과를 제고하려는 유인을 제공하는데 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 그 결과 1978~1988년간 기업이윤과 소득세는 연 0.2% 증가하는데 비해 노동자 분배분은 41.1%나 증가하였다. 국유기업의 운영에 대해 책임을 부과하는 기제가 존재하지 않음으로써 국유기업의 성과가 국가에 귀속되지 않고 암암리에 국유자산이 내부자에게 이전되는 결과를 초래한 것이다. 시장화가 급속히 진전되었으나 국유기업의 기업형태로는 비국유기업과 경쟁하기 어려웠으며, 국유기업의 적자가 점점 심각해져서 국유기업의 본격적 개혁에 나서지 않을 수 없었다.

이에 따라 1994년 이후에는 국유기업에서도 본격적으로 ‘근대적 기업 제도’의 수립을 지향하게 되었다. 1992년에는 ‘전인민소유제 공업기업 경영체제 전환 조례’가 제정되었고, 1993년에는 ‘공사(회사)법’이 제정되어 기업이 법인으로 자리잡게 되었다. 1996년부터는 대형 국영기업은 국유로 두고 소형기업은 민영화, 사유화를 비롯한 다양한 소유형태로 전환할 것을 적극적으로 장려하는 이른바 ‘작은 것을 버리고 큰 것을 잡는다’(抓大放小)는 정책이 취해졌다. 1997년 제15회 공산당대회에서는 국유기업의 주식제화를 결의했다.

이와 같이 현대적 기업제도를 확립하려는 시도는 경영자의 행동을 소유자의 행동과 일치시키는 유인의 문제를 해결하고자 하는 것이다. 일반적으로 주인-대리인 문제의 해결책으로 소유권에 의한 해결책, 성과급 지급에 의한 해결책, 감독에 의한 해결책이 제시되고 있는데(Stiglitz, 1994), 중국의 경우에도 1990년대 중반 이후에는 소유권의 개혁을 포함한 국유기업제도의 운영체제 그 자체의 변혁을 지향하고 있다.

중국의 국유기업의 개편 방향은 네 가지 방향으로 제시되었다(吳家駿, 1999; 中兼和津次, 1999). 첫째, 국유자산관리체제에 대해서 국유자산관리국 내지 국유자산관리위원회를 만들어 국유자산경영기구를 통해 기업에

속한 국유자산을 관리하는 체제를 정비한다. 그리고 그 아래에서 종래의 업종별 ‘총공사’(總公司)가 일종의 국가지주회사로서 계열기업의 자산을 소유하고 관리하도록 하는 체제이다. 둘째, 주식회사화이다. 중국에 있어서의 주식회사는 1980년대 중반쯤에 탄생해 국유기업의 바깥에서 서서히 발전했다. 상하이(上海)와 선전(深圳) 주식시장이 설치되어 일부 국유기업도 여기에 상장(上場)하였다. 셋째, 기업집단화이다. 국유기업을 국가가 직접 지배하지 않고 유력기업을 핵심으로 기업지배계열(기업집단)을 만들어 핵심기업이 실질적으로 조절하는 체제를 구축하는 것이다. 넷째, 민영화 내지 비국영부문으로의 매각, 즉 사유화 혹은 리스(lease)의 방향이 있다. 경영이 부진한 중소 국유기업은 경매에 부쳐 개인이나 사영기업에 팔던가, 아니면 리스하거나 향진기업이나 외자기업에 매각하기도 한다. 혹은 연합경영이라는 형태로 다른 소유제 기업에게 실질적으로 매각한다.

국유기업이 회사제로 개조되면서 국유기업에서도 경영자의 권한이 대폭 신장되었다. 회사제 안에서 당위원회, 직공대표대회, 공회 등 ‘老三會’의 기능은 약화되고 주주총회, 이사회, 감사회 등 ‘신삼회’가 새로운 관리기구로 등장했다. 새로운 관리체제하에서 종업원의 경영참여 경로가 종업원이 소유한 지분만큼으로 제한됨에 따라 노동자의 영향력은 급속히 약화되게 되었다. 감독기관의 영향력도 역시 급속히 감소했다. 국유자산 관리부문 대표의 이사회 파견은 매우 제한적으로 이루어지고 있는 데다가 대부분의 기업에서 총경리가 이사장을 겸직하고 있다. 이에 따라 중국의 국유기업에서는 주식회사화를 통해 경영자가 사실상의 지배력을 행사하는 ‘내부자 통제’ 메커니즘이 형성되고 있다.⁹⁷⁾

결국 주식회사화는 경영자 주도로 기업을 분권화함으로써 기업경영의 책임성을 제고하는 유인체계를 만들려는 시도였다고 볼 수 있다. 그러나 내부의 책임을 강화하는 다양한 개혁조치에도 불구하고 국유기업

97) 이러한 경영자 주도의 내부자 통제는 사원지주제(員工持股計劃), 경영자인수(管理者收購)를 통해 ‘합법화’되고 있다. 이는 향진기업이나 지방정부의 관리하에 있는 국유기업에서 주로 나타나고 있는데, 경영참여가 배제된 사원의 지분을 늘림으로써 국가지문이나 기타 주주의 지분을 줄이거나, 핵심경영자·기술자층의 지분을 직접 늘리는 방법을 통하여 경영자의 통제력을 강화하고 있다(한동훈, 2002: 94~99).

의 성과가 크게 개선되었다고 보기는 어렵다. 현 단계에서는 외부자 통제를 위한 국가 수권경영기구를 만들려고 하고 있는데, 정부의 자산관리 기능을 분리하거나 행정성 총공사 등을 전환하여 지주회사를 설립한다든지, 기업집단 모기업에 소유권을 부여한다든지 하는 것이 주요한 방향이다. 그러나 이들 기업의 경영기술이 축적되는 것이 단기간에 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 감독자를 고취하는 유인체계를 어떻게 설계할 수 있는가 하는 문제가 여전히 난제로 남아 있다.⁹⁸⁾

나. 고용·임금제도의 변화

회사제 개혁을 통해 국유기업에서도 경영자의 통제력이 강화되자 국유기업에서의 잉여노동력 문제도 본격적으로 제기되었다. 현대적 기업제도의 형성을 목표로 정한 이후 장저민(江澤民)은 1997년 제15차 당 대회에서 “합병을 장려하고 파산을 규범화하며 노동자를 샤깡(下崗)⁹⁹⁾시키고 감원으로 효율을 증진하며 재취업공정을 추진하여 기업 적자생존의 경쟁 메커니즘을 형성한다. 기업개혁이 심화되고 기술발전과 경제구조 조정으로 인해 노동력 이동과 샤깡은 피할 수 없는 일이 되었다”라고 천명하였다.

중국은 제15차 당 대회를 전환점으로 국유부문에서도 대량의 감원 조치가 이루어지기 시작했다. 특히 자동차, 석유화학, 야금 등의 중공업 분야의 국유기업들은 감원을 통해 기업 적자를 만회하려는 전략을 구사했다. 또한 2001년 이후로 많은 기업들이 ‘노동법’ 중에 경제적 사유의 감원을 허용한 조항을 근거로 노동계약 종결을 통해 많은 노동자들을 해고하였다. 이밖에도 금융, 통신, 상업, 무역 등의 일부 서비스 업종에서도 대폭의 감원계획을 제정하거나 실시하였다. 경제가 발달한 지역에서는 기업

98) 중국은 점진적 개혁을 통해 ‘사실상’의 내부자 통제를, 러시아나 동구는 급진적 사유화를 통해 ‘합법적’ 내부자 통제로 전환했다고 할 수 있다. 중요한 것은 외부에서 기업을 통제할 수 있는 지배구조와 유인체계를 만들면서 사유화를 진행하는 것인데, 외부적 통제시스템을 급격히 붕괴시키는 정치적 변혁은 향후 사유화의 방식을 크게 제한할 수 있다(이근 외, 2000).

99) 샤깡(면직)이란 기업내부의 구조조정에 따라 해고되지는 않더라도 기업 내에서 직무를 배정받지 못하는 준실업상태를 말한다.

의 사장 노동자에 대한 기본생활보장제도를 점차 취소해 나가고 이를 사회화된 실업보험으로 대체하고 있으며, 이에 따라 도시 실업은 기존의 음성적인 형태에서 벗어나 점차 늘어나고 있다. 또한 실업현상에 대한 완곡한 표현법이었던 사강이란 단어 역시 2001년 1월부터 공식적으로는 사용하지 않기로 하였다. 이에 따라 국유기업은 원칙적으로 새로운 재취업서비스센터를 설립하지 않아도 되게 되었다.¹⁰⁰⁾

경영자가 주도하여 임금을 차별적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 보다 빠른 속도로 이루어지고 있었다. 이미 1990년대 초부터 직무기능임금제(崗位技能工資制)가 도입되기 시작했다. 정부가 정한 방침에 따르면, 직무기능임금제는 직무임금과 기능임금을 기본 구성요소로 하고 상황에 따라 연공임금, 효익임금, 장려임금 등을 추가하여 구성된다. 직무임금은 노동기능, 노동책임, 노동강도, 노동조건 등 네 가지 요소를 기준으로 확정하고, 기능임금은 기능시험 성적을 통해 확정하는 경우가 많았다.

직무기능임금제는 직무임금과 기능임금을 가장 중요한 요소로 포괄하는 구성임금제의 한 형태라고 할 수도 있지만, 종래의 구성임금제에서 균등하게 지급되는 고정 기본급을 없애고 기본급 자체를 차별적으로 분배한다는 점에서 임금이 보다 탄력적으로 결정될 수 있도록 했다. 즉, 기본급에 해당하는 직무임금, 기능임금에서부터 차별 분배를 강화하고 이를 뒷받침하기 위해 수량화가 가능한 측정수단을 도입함으로써 과거 등급임금제의 잔재를 완전히 청산하고자 시도하였다(백승욱, 2001: 182~192). 국유기업의 통제력이 경영자 쪽으로 쏠리는 한편으로, 고용과 임금 결정을 유연화하는 제도개혁도 꾸준히 진행되었다. 그러나 경영자에 대한 감독체계가 어떻게 마련될 수 있는지, 경영자와 노동자가 담합하는 방식으

100) 1996년 상해시 정부는 방직업과 기계·전기 업종의 사장 노동자를 위한 ‘재취업센터’를 건설하였는데, 이러한 방식은 사장 노동자가 실업상태로 가기 전의 완충적인 조치로 재취업센터에서 2년간 노동복지혜택을 받고 보조금도 지급받도록 하였다. 이러한 조치는 기업에게는 복지비용 부담을 2년으로 제한하여 주고(1/3만 부담), 노동자에게는 경제적·심리적으로 완충기간을 두어 정서적 불만을 완화시키며 재취업의 기회와 시간을 제공한다는데 제도적 이점이 있다. 이러한 상해시의 경험은 전국적으로 확산되어 1998년 6월부터 사장 노동자를 둔 기업은 반드시 재취업서비스센터를 건설하여 사장 노동자가 기본생활비와 사회보험비용을 취득하도록 한 바 있다(장윤미, 2003).

로 갈 것인지, 경영자의 전횡과 독재가 완성되는 체제로 갈 것인지 하는 문제들이 최종적으로 확정된 것은 아니다. 이에 따라 현실에서는 노동제도 개혁의 실제적 내용은 개별 국유기업에 따라 다양하게 나타나고 있다. 2003년 2월 베이징의 국유기업들을 방문조사한 결과에 따르면, 노동제도의 개혁 내용도 매우 상이하게 나타나고 있다.¹⁰¹⁾

고용관계나 임금제도 등의 면에서 정부 정책의 기본방향을 따라가고 있기는 하지만, 그 구체적 시행방안에서는 차이가 많다. 특히 임금제도의 경우 단순한 평가기준을 사용하는 경우가 많고, 개인고과의 개발은 그다지 많이 진행되지 않고 있다. 베이징의 한 국유기업의 경우를 보면(北京第一印刷廠), 등급임금제는 이제 시행되고 있지 않지만, 그렇다고 직무기능임금제를 시행하고 있는 것도 아니었다. 공장장에 대해서는 연봉제 계약이 이루어지고 있었으며, 일반 관리직에 대해서는 고정급에 기업수익에 따라 지급되는 상여금이 추가되었다. 작업장의 일반 노동자들에 대해서는 성과급인 개수임금제가 시행되었다.

고용관계는 모두 계약제가 시행되고 있었는데, 퇴직자 처리에 있어서는 기업이 퇴직자 부담을 안는 경우가 많이 관찰되었다. 물론 일률적으로 부담을 떠안는 것은 아니고, 상당부분의 인원을 감축하여 사실상 해고한 후, 다른 기업에서 일자리를 찾기 어려운 사람이나 연령이 많은 사람들을 내부퇴직(內退) 형태로 샴쌍시키는 것을 발견할 수 있었다. 그리고 이처럼 내부퇴직할 때에는 기업별로 다양한 방식으로 자금을 조달하여 퇴직금을 지급하였다. 주목되는 것은 고용인원의 구조조정과 감축의 과정이었다. 위에서 언급한 기업의 경우 현재 종업원 중 1/3이 내부퇴직자로 구성되어 있었다. 내부퇴직의 대상으로는 여성의 경우 45세 전후, 남성의 경우 50~55세 등의 기준을 정하고 있으며, 그들에게는 생활보조비, 사회보험료, 또는 퇴직금이 지급되었다.

101) 필자가 포함된 연구진은 '현대 중국의 도시생활 : 대도시에서의 국가-사회관계의 역동성과 다양성'이라는 주제의 연구과제를 수행 중에 있는데, 이하의 내용은 제1차년도(2002~2003)의 중간보고(미출판)에 의거한 것이다.

7. 중국 고용·임금제도의 유형

그러면 중국의 고용·임금제도는 어떤 유형의 기업내 자원배분 시스템으로 평가할 수 있는가.

우선, 기업 내의 주인·대리인 관계의 또 하나의 측면으로 주식회사 지배구조를 비교해 보자. 중국 국유기업제도 중에서 가장 진보된 형태인 주식회사의 지배구조를 미국, 일본, 독일의 주식회사와 비교한 결과, 중국의 주식회사에서 감사회나 이사회는 일본과 비슷하고, 업무 집행제도에 관한 이사회와 경영진의 관계는 미국의 임원제도와 유사하며, 감사회에의 노동자 참가라는 면에서는 독일의 공동결정 시스템과 비슷하다(李維安, 1998; 中兼和津次, 1999). 당면과제인 국유기업의 주식회사화는 주식시장을 통한 매각, 비국유기업에의 합병, 내부자에 대한 매각 등 방식이 있는데, 앞서 언급한 것처럼 근래에는 사원지주제나 경영자인수를 통한 내부자에 대한 매각이 급속히 증대되고 있다. 그러나 내부자를 감독할 수 있는 기체인 주식시장(영미형)이나 주거래은행제도(독일·일본형)가 충분히 발전하지 못한 상태이기 때문에 당분간은 국가와 내부자가 지배력을 분점하는 ‘절충적인’ 형태가 계속될 것으로 여겨진다.

기업내 자원배분 시스템으로서 고용·임금제도의 유형과 관련하여 검토해야 할 것은 첫째, 승진, 연공임금과 장기고용관계, 둘째, 승진과 기업특수적 기능 형성, 셋째, 기업특수적 기능 형성과 장기고용관계 등의 문제이다. 아오키 등은 이러한 문제들을 검토한 후 <표 5-6>에 요약된 바와 같이 고용시스템을 일본형과 미국형으로 나누어 제시한 바 있다(Aoki and Okuno-Fujiwara, 1996).

일반적으로 신고전파 경제학에서 노동배분은 외부시장과의 중재에 의해 결정된다. 반면 내부노동시장이론에서는 기업내 자원배분은 내부에서 결정되고, 경쟁은 신규·전직 시점에만 이루어지는데 노동자가 중시하는 것은 정년까지 임금의 합계이다. 따라서 일정 시점까지 노동자는 기업에 저축(‘인질’(hostage) 모델)하는 셈이며, 인질의 크기에 비례해서 장기취

<표 5-6> 고용시스템의 유형

	J형	A형
임금	승진에 의존 한계생산성과 괴리	업적·능력에 의존 한계생산성과 대체로 일치
인질	있다	없다
고용	장기고용 내부시장	단기고용 외부시장
기능	문맥적 기능	기능적 기능

자료 : Aoki and Okuno-Fujiwara(1996).

업의 인센티브가 형성되는 것이다.

우선 미국형과 비교할 때, 중국 노동시장의 내부화 비율은 훨씬 높고 기업내 임금격차는 훨씬 작다고 할 수 있다. 중국에서도 외부노동시장이 형성되고 있기는 하지만, 외부노동시장을 이용하는 경우도 공식적인 통로와 함께 현재 재직중인 노동자들이 친지를 추천한다든지 관계를 맺고 있는 전문교육기관에 충원을 의뢰하는 경우도 많다.

임금의 차별화를 위한 제도개혁이 꾸준히 진행되어 왔지만, 실제로 직무와 기능의 세분화가 뒤따르지 못해 임금도 그다지 차별화되지는 못하고 있다. 이런 점에서 보면, 중국의 고용시스템은 일단 미국형보다는 일본형에 가깝다고 할 수 있다.

그러나 중국의 경우를 일본형으로 규정할 수는 없다. 기업내 임금격차는 미국에 비하면 확실히 중국과 일본이 작은 편이지만, 중국의 경우 직종, 즉 기능이 형성된 노동시장이 분단되어 있는 경향이 강하다. 노동시장의 내부화 정도는 극히 얇은 형, 보통 형, 깊은 형의 세 가지로 구분할 수 있다. 이를 장기근속과 근속기간에 따른 임금상승률에 의해 측정할 때, 일본 기업의 경우 화이트칼라나 블루칼라나 모두 깊은 형에 속하지만, 중국의 전통적 국유기업의 경우 근속연수는 비록 길지만 임금격차는 작다는 점에서 보통 형과 깊은 형의 중간에 위치하고 있다고 할 수 있다(中兼和津次, 1999).

한편 일본형에서는 기업특수적 기능도 장기취업과 장기고용의 인센티

브가 된다. 종업원이 기업특수적 기능은 거래상대를 변경하면 가치 저하되므로 이의 습득을 위한 인적투자 비용은 매몰된다. 따라서 기업특수적 기능을 축적하기 위해서는 훈련비용을 기업이 사전 부담해야 하고 장기간 해고하지 않고 적절한 임금을 지급하겠다는 강한 약속이 필요하다. 그러나 중국 국유기업에서의 장기고용이 기업특수적 기능과 관련이 있다고 할 수는 없고, 오히려 개혁 이전 형성된 장기고용 제도 및 관행의 '경로의존성'이 더 중요한 요인이라고 할 수 있다. 즉 중국 국유기업 노동자의 근속연수가 긴 것이 반드시 장기고용에 의한 기능축적 때문만은 아니고, 오히려 기업이 여러 가지 사회적 서비스를 제공해 주기 때문이라고 할 수 있다.

또 숙련 형성의 인센티브도 중요한 문제이다. 미국, 영국에서는 임금 결정이 기능적 기능의 한계생산성에 기초해 있고 이 문제를 상사 각자가 결정하도록 되어 있다. 일본형 시스템에서는 토너먼트로서의 승진에 의하여 임금체계가 형성되는 경향이 있다. 따라서 평가의 공정성이 중요한 문제가 되는데, 인사부 관리하에 엄정한 고과기준을 작성하기 위해 노력을 기울인다. 중국의 경우 고용·임금제도가 숙련형성의 문제와 관련하여 이용되는 단계에 들어서고 있지는 못하다. 특히 실제에 있어서는 임금 결정에 있어 단순한 평가기준을 사용하는 경우가 많고, 개인업적을 평가하는 방식은 체계적으로 개발되고 있지 못하다.

요컨대, 중국도 기업내 자원배분을 고용과 임금을 계약하는 시스템으로 전환하고 있지만, 그 전환의 속도와 깊이를 제약하는 조건도 존재한다. 즉, 실업의 부담을 완충하고 해소할 수 있는 시스템을 마련할 수 있는가, 제도개혁 속에서의 전환비용을 기업이 감당할 수 있는가 하는 문제가 관건이 될 것이다. 또 현재로서는 중국의 고용시스템이 업적과 능력, 한계생산성에 의해 고용과 임금이 결정되는 영미형 시스템을 지향하고 있다고 할 수는 없다. 비국유부문의 경우 단기고용을 통해 기능적 기능을 저임금·장시간노동 체제에 포섭하는 시스템에 가깝고, 국유부문은 기능별로 분단된 노동시장 안에서 장기고용의 '경로의존성'이 강하게 잔존해 있다. 굳이 한마디로 표현한다면, 중국의 고용시스템은 '중국 특색'의 '유연화된 동아시아 모델'이라고 할 수 있을 것 같다.

8. 북한에 대한 시사점

중국의 개혁모델은 곧바로 국유기업을 사유화하고 고용시스템을 전환하는 방식을 취하지 않고, 단기적으로 효과가 있는 비국유부문을 창설하여 이러한 문제를 우회하였다는데 중요한 특징이 있다. 개혁 전 중국의 주요 기업은 국가로부터 지령성 지표를 하달받아 직접적으로 계획관리되는 존재였다. 국가는 신규노동력을 취합하여 통일적으로 배분하였으며, 임금체계나 승급제도도 전국적 차원에서 계획관리되었다. 이러한 국유기업부문을 개혁한다는 것은 너무도 어려운 일이었으므로 중국에서는 국유부문 이외에 개혁과정에서 다양한 소유구조를 형성함으로써 개혁을 시작했다.

농촌지역에 새로이 형성된 사기업과 사유화의 경향을 나타내는 집체기업, 그리고 외자기업이 먼저 역동적으로 발전하였다. 인민공사의 해체와 함께 1980년대 중반 이후 새롭게 성장한 농촌 집체기업은 처음부터 개혁 이전의 고용시스템 외부에 존재하여 고용관계의 해지를 자유롭게 행할 수 있었으며, 임금지출, 사회보장성 지출도 최대로 억제하였다. 외자기업은 처음부터 노동계약제를 채용하였으며 능률급, 직능급 변동분을 증가시키는 임금모델을 실시했다. 비국유부문에서는 전통적인 위계적 지배와 현대적인 시장적 기제를 결합한 고용·임금시스템이 형성되었다.

1980년대를 통해 비국유기업이 급속하게 성장하는 동안 국유기업은 열악한 경영성과를 극복하기 위해 점진적인 분권화 개혁을 시도했다. 기업의 책임을 강화하는 유인을 제공하기 위해 이윤을 기업에 유보하고 여러 형태의 책임제를 도입했다. 종신고용 시스템을 개혁하기 위해 신규 채용자부터 고용계약을 실시하기 시작하여 전체 노동자로 이를 확대했다. 전국적인 임금조정과 승급을 시행하다가 결국은 임금구조에 대한 개혁을 모색하였다. 그러나 경영자와 노동자의 담합을 통한 내부자통제 시스템 하에서 노동개혁은 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다.

국유부문과 비국유부문과의 경쟁력 격차가 커지면서 1990년대 초 이후에는 국유기업의 본격적 개혁을 모색하지 않을 수 없었다. 중국 정부는 현대적 기업제도로의 개편을 통해 국유기업을 경영자 주도로 기업을 분

권화함으로써 기업경영의 책임성을 제고하고자 하였다. 국유기업의 통제력이 경영자 쪽으로 쏠리는 ‘편파적 분권화’ 속에서 고용과 임금 결정을 유연화하는 제도개혁도 꾸준히 진행되었다. 그러나 국유기업 지배구조의 실제적 형태가 어느 한 방향으로 최종 확정된 것은 아니다. 이에 따라 현실에서는 노동제도 개혁의 내용이 개별 국유기업에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다.

중국의 국유기업 노동자의 경우 근속연수는 길지만 임금격차는 작은 편이다. 따라서 제도적으로 노동계약제가 도입되었지만 유형적으로 영미형 고용시스템을 지향하고 있다고 할 수는 없다. 비국유부분의 경우 개발 초기 동아시아 모형에서의 저임금·장시간노동 체제에 가깝고, 국유부분은 기능별로 분단된 노동시장 안에서 노동자들에게 사회적 서비스를 제공하고 있다. 중국의 고용시스템은 기업·노동·국가의 효율을 개선하면서 현재의 정치체제를 지속시키는 ‘중국 특색’의 ‘유연화된 동아시아 모델’의 한 구성요소로 볼 수 있다.

북한의 경우에도 유인과 자극의 체계가 완전히 소멸된 상태로 이의 회복을 위한 개혁이 시급한 상황이다. 북한의 경우 많은 부분의 산업기반이 붕괴위험이 있으므로 ‘점진적’ 접근을 채용할 시간이 없을지 모른다. 이 경우 국유부문에서의 배출이 비국유부문에서의 흡수를 넘어서게 되고, 전환불황의 정도가 엄청날 수 있다. 따라서 실업과 인플레이션의 부담을 흡수할 수 있는 거시정책 시행과 사회적 안전망의 설치가 병행되어야 한다. 이러한 거시적 안정을 위해서는 막대한 재정이 소요되지만, 현재의 북한 체제가 이를 감당할 능력은 없다고 할 수 있다.¹⁰²⁾

북한은 국유기업의 사회주의적 집권화·제도화의 정도가 중국에 비해 훨씬 높고 국유기업의 기반을 허무는 이차경제가 광범하게 확대되고 있다. 이에 따라 북한의 경우 국유부문 내부에서 인센티브 개혁을 추진할 여력은 중국에 비해 작지만, 북한은 전면적인 국유기업 개편에 따른 거시

102) 만약 통일이 앞당겨진다면 북한의 체제전환에 따른 재정부담 규모는 훨씬 커지게 될 것이다. 독일 통일과정에서 보듯이, 통일은 우선 정치적인 과정이므로 사회적 안전망의 수준을 차별적으로 설정할 방법이 없다. 한국 노동자의 보호수준을 낮추는 것이 아니라면, 북한 기업의 개편에 따라 발생하는 충격에 대한 안정화 목표는 한국 수준으로 훨씬 높여 잡아야 한다.

적 충격을 흡수하는데 필요한 재정부담 여력에도 한계가 있다. 결국은 얼마나 빠른 속도로 비국유부문을 창설하여 새로운 인센티브 체계를 형성하고 국유부문에서 나오는 실업자를 흡수할 수 있는가가 관건이다.

북한의 경우 중국에 비해서는 국민경제의 규모가 작고 농촌 배후세력의 비중도 낮다. 따라서 외자도입에 의존하는 비중이 중국에 비해 훨씬 크다고 할 수 있다. 즉, 외자기업이 대량으로 창설되고 이것이 국유기업에 대해 경쟁 압력을 넣어 기존 국유기업의 성패가 빠른 시간 안에 결정되는 것이 중요하다.

제 6 장

북한의 노동시장과 인센티브 구조 개선방향

1. 체제전환과 노동인센티브 개혁의 유형

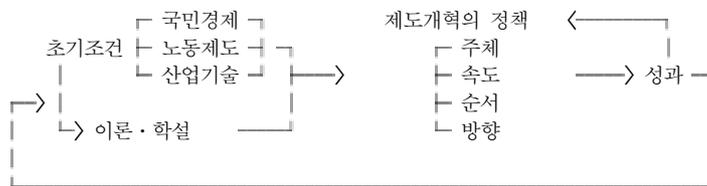
가. 비교분석의 모형

체제전환의 정책 내지 과정에는 여러 가지 유형이 있을 수 있다. 전환의 주체 면에서 국가주도의 ‘계획형’ 전환과 민간주도의 ‘시장형’ 전환으로 나눌 수 있으며, 전환의 속도에 따라 ‘점진형’과 ‘급진형’으로 나눌 수 있다. 전환의 순서(sequence)에 있어 안정화 우선론에서부터 구조개혁 우선론 내지 병행론 등 다양한 주장이 있을 수 있다. 또 전환의 방향에 있어 순수한 시장형 경제를 지향하는 방향이 있는가 하면, 새로운 제3의 길을 모색하는 시각도 있다.

이러한 체제전환의 정책에 영향을 주는 변수로는 관련된 경제학 이론 및 학설이 있는데, 여기에는 신고전파 경제학과 비주류 경제학으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 체제전환을 시도하는 국가의 초기조건(initial condition)은 전환정책 자체에 영향을 미치는 중요한 변수가 된다. 초기조건은 또 기존의 여러 가지 경제학 이론 및 학설의 형성과도 관련되어 있다. 초기조건과 이론이 전환정책에 직접 영향을 주며 전환정책은 입안과 실행과정을 거쳐 전환의 성과를 낳는다. 전환성과는 다시 기존 이론과 전환정책에 영향을 주어 수정과정을 거치게 한다(박제훈, 1997: 99~100).

전반적인 체제전환의 이론으로부터 노동부문 개혁이라는 문제에 한정된 분석의 모형을 다음과 같이 설정할 수 있다. 노동시장과 노사관계와 관련한 노동제도의 개혁정책은 개혁 이전의 초기조건에 구속을 받으며, 개혁의 이론·학설에 영향을 받는다. 개혁 이전의 초기조건은 노동제도 요인뿐만 아니라 산업기술 요인, 전체 경제발전 단계 등 국민경제 요인과 같은 물적 여건을 포함하는 경제시스템¹⁰³⁾을 의미한다(그림 6-1 참조).

[그림 6-1] 사회주의 노동개혁의 분석모형



전통적 사회주의의 경제체제는 “전통적 시스템 → 시스템의 개선 → 레디칼한 개혁 → 시스템의 해체”라는 과정을 경과한다. 이 때 시스템의 해체가 왜 필연적인가? 사방스는 이를 ‘시스템의 타성’ 때문이라고 말한다. 복합체 시스템은 그것을 구성하는 다양한 제도나 경제주체의 행동 상호간에 현저한 정합성을 지니고 있기 때문에 제도적 기반 자체를 손대지 않은 채 제도적 제요인을 부분적으로 개선한다든지 또는 시장메커니즘과 계획경제의 융합을 피하려는 시도는 반드시 집권화로 돌아갈 수밖에 없다.¹⁰⁴⁾

103) Kornai(1971)는 경제시스템을 구성하는 요소로서 조직의 집합, 생산물의 집합, 정보투입의 집합, 제어역(control sphere)의 반응함수 시스템, 실행역(real sphere)의 반응함수 시스템 등을 거론하고 있다. 한편 中兼和津次(1975)에 의하면, 협의의 경제시스템을 경제활동(정보·재를 투입하여 산출하는 활동)이 행해지는 토대인 제도·조직시스템으로 파악될 수 있고, 광의의 경제시스템은 여기에 일정 기술의 체화인 재의 투입·산출시스템으로서의 재·기술시스템이 결합된 것이며, 최광의의 경제시스템은 가치·규범시스템까지 포함하는 것을 의미한다.

104) 사방스는 ‘전통적 시스템’을 ‘복합체 시스템’과 ‘복합체 시스템 이외의 요인’으로 구분하고, ‘복합체 시스템’을 다시 ‘제도적 기반’(국가소유와 단일정당)

집권화로 회귀하게 되면 관료적 비효율성, 가격기능의 왜곡, 미시적·거시적 비효율성으로 인한 낮은 생산성, 만성적인 부족(shortage)과 연성예산 제약(soft budget constraint)의 문제를 회피할 수 없다. 따라서 전통적 사회주의 경제체제의 문제를 해결하는 방법은 시스템의 해체 이외에는 없다. 이러한 관점에서 보면 북한의 경우에도 시스템의 해체는 필연적인 과정이고 현재까지의 경과도 이러한 중국점으로 가는 과정의 일부라고 할 수 있다. 중요한 것은 시스템의 해체과정에서의 정책주체, 해체의 속도, 순서 등의 문제이지만, 이러한 해체과정 또는 체제전환 과정 전반을 규정하는 것은 경제시스템의 초기조건이다. 구소련 및 동유럽 그리고 중국 경험의 체제전환 과정이 상이한 것은 체제전환 과정에서 매우 강력한 경로의존성(path dependence)이 존재함을 의미한다¹⁰⁵⁾.

나. 동유럽형과 중국형

동유럽과 중국의 노동인센티브 개혁의 사례는 뚜렷한 패턴의 차이를 보여준다. 동유럽의 경우 각국의 사정이 조금씩 다르지만 폴란드와 헝가리를 중심으로 하여 유형화해 볼 수 있다. 전체적인 전환과정을 볼 때, 동유럽에서는 조직화된 노동자 등이 기존의 정치세력을 교체하면서 민영화·시장화 개혁을 통해 일거에 인센티브 구조를 창출하는 과정을 밟았다고 한다면, 중국의 경우 기존 집권체제 내의 개혁 엘리트가 주도하여 분권화·시장화를 통해 인센티브 구조를 조금씩 변경해 가는 과

과 ‘중앙계획화’(관리의 하이어나키, 계획목표의 분해, 투입물의 행정적 할당, 행정에 의한 가격결정, 이윤의 재분배, 임금기금의 거시경제적 통제, 단일은행)로 구분한다. 그리고 ‘복합체 시스템 이외의 요인’이란 집단농업, 외국무역의 국가독점, 사적 부문의 제한, 전체적인 기업관리를 의미한다. ‘시스템의 개선’이란 ‘복합체 시스템 이외의 요인’의 개선을 의미하며, ‘레디칼한 개혁’이란 ‘중앙계획화’와 ‘복합체 시스템 이외의 요인’을 대폭 수정하는 것이다. ‘시스템의 해체’란 ‘제도적 기반’ 자체까지를 부정하는 단계이다(박찬익, 1997: 748~749).

105) 체제전환 과정에서의 경로의존성(path dependence)의 문제에 대해서는 Braguinsky and Yavlinsky(2000) 참조.

정이라고 할 수 있다.

이러한 동유럽과 중국의 체제전환 과정을 노동인센티브 제도를 중심으로 요약한 것이 <표 6-1>이다.¹⁰⁶⁾ 이에 따르면, 동유럽형과 중국형의 노동인센티브 제도개혁의 주체, 속도, 순서는 흔히 알려진 것처럼 급진주의와 점진주의의 차이로 유형화할 수 있다. 그러나 개혁의 방향이나 내용이 ‘보다 많은 시장화’와 ‘상대적으로 제한적인 시장화’로 단순화될 수는 없다.

<표 6-1> 노동인센티브제도의 유형

	동유럽형	중국형
고용제도	<ul style="list-style-type: none"> -급진적으로 계약제 도입 -노동조합의 영향으로 노사합의에 의한 해고 -국유부문의 민영화·기업폐쇄로 대량해고 -대량실업에 대해 실업지원제도와 고용촉진제도와 고용촉진제도 	<ul style="list-style-type: none"> -점진적으로 계약제 도입 -샤강 형태로 해고 가능 -비국유기업의 경우 사유를 적시하여 즉각 해고 -국가의 재취업 프로젝트 시행, 재취업은 기본적으로 개인 책임
임금제도	<ul style="list-style-type: none"> -국가에 의한 임금표를 철폐하고 보조금을 축소 -대부분 기업에서 성과급제가 일반화 -전반적으로 임금격차 확대 -고임금에 대한 세금 부과 	<ul style="list-style-type: none"> -임금구조와 수준을 점진적으로 다양화·차별화 -비국유기업을 중심으로 성과급제 확대 -국유부문의 경우 임금격차가 비교적 작음

동유럽의 경우 노동제도의 집권화 수준이 훨씬 높았고 이차경제의 확산으로 국유기업의 경쟁력은 심각하게 훼손되어서 기업 내에서 점진적으로 인센티브 구조를 재설계할 시간이 없었다고 할 수 있다. 이에 따라서 국유기업을 전면 개편하고 일거에 시장원리를 도입함으로써 무너진 인센티브 구조를 새로이 창설하여야 했다. 이 과정에서 대량의 실

106) 보다 구체적인 내용은 앞 장에서 살펴 본 동유럽, 중국 사례를 참조.

업과 극심한 인플레이가 발생하게 되었고, 정치개혁을 추동한 노동계급을 보호하기 위해 국가는 적극적인 거시안정화 정책을 시행하게 되었다.

한편 중국에서는 노동제도의 집권화 수준도 비교적 낮은 편이었고 농업·농촌부문이 비중이 높아 국유기업에 대한 경쟁세력도 미약한 수준이었다. 이에 따라 국가 엘리트는 농촌지역에 비국유부문을 창설하였고 외자 도입을 적극 허용하였다. 국유부문에서는 점진적으로 책임과 권한을 이양함으로써 비국유부문과 경쟁하도록 압박하였다. 비국유부문의 확대로 실업을 흡수함으로써 국유부문이 내부에서 점진적으로 인센티브 구조를 형성해 갈 수 있는 시간을 확보했고 국가는 거시안정화 정책의 부담에서 벗어났다. 그러나 이러한 과정은 국가 주도로 노동계급이 배제된 채 진행되었다.

따라서 조금 과감하게 유형화한다면, 동유럽의 노동인센티브제도는 ‘유연화된 유럽형’으로, 중국의 노동인센티브 제도는 ‘유연화된 동아시아형’으로 말할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 제도개혁의 유형적 차이를 결과한데 있어서는 초기조건이 중요한 역할을 하였다.

2. 북한 노동인센티브 구조의 초기조건

가. 집권적 계획시스템

북한의 경제관리 시스템은 매우 딱딱한 계획시스템이었다. 개인의 소비재까지 배급이 이루어지고 있고, 개인은 직업선택의 자유와 권한이 없다. 즉, 개인적 소비와 취업에 관한 결정까지도 중앙계획당국에 의해서 결정되고 있다. 이러한 딱딱한 계획시스템하에서 기업과 노동자들은 사실상 생산효율을 높일 수 있는 경제적인 인센티브는 거의 가지지 못하였다.

1965년부터 도입된 계획의 일원화·세부화라는 환경 속에서 기업경영자는 기업 운영에서 자주성을 거의 가지지 못했다. 특히 1961년에 기업관리시스템이 지배인유일관리체계에서 대안의 사업체계로 전환하면서 기업은 당조직 체계 안에 흡수되었다. 대안의 사업체계에서는 사업소 관리

조직이 당위원회, 기사장, 지배인, 부지배인, 직장장, 작업반장, 노동자까지 15~16명으로 구성되어 당의 지시를 그대로 수용하였기 때문에 기업을 관리하는 사람들은 현실을 무시하고 기업성과에 대한 책임감이 크지 않았다. 더구나 생산효율을 높일 수 있는 기업단위의 인센티브는 거의 작동하지 않았고, 노동자들도 정치적·도덕적 인센티브 이외에 개인적·경제적 노력투입의 유인을 가지지 못하였다.

물론 이러한 집중적인 계획시스템이 가지는 개별적 인센티브 부족의 문제를 타개하기 위해서 정신적·도덕적 인센티브를 강조하였지만, 이는 생산량은 늘릴 수 있어도 생산효율을 높일 수는 없었다.

북한은 이러한 인센티브의 문제를 타개하기 위해서 독립채산제를 도입하였다. 기업소 경영에 있어서 결과에 대한 물질적 관심을 고조시키고, 결과적으로 생산자들의 생산의욕을 고취시키는 일종의 유인체계로서 독립채산제를 일찍부터 도입하였다. 독립채산제란 국영기업소가 자신이 벌어들인 수입으로 원가계산하고 남는 이익을 국가에 바치는 것이다. 북한에서 독립채산제는 1946년에 이미 도입되었지만, 1952년, 1973년, 1984년 관련규정이 개정되면서 더욱 확대 강화되었다. 북한은 이러한 독립채산제를 통해 기업소와 노동자의 인센티브를 높이고자 하였다. 최근의 북한 문헌에서도 이러한 독립채산제에 대한 강조가 계속되고 있다. “사회주의 국영기업소의 경영상 독자성은 무엇보다도 재산관리와 리용에서 매개기업소들이 독자적인 단위로 되고 있는데서 나타난다. …… 국영기업소들이 경영상 독자성을 가진다는 것은 매개 기업소들이 경리운영에 대하여 자체로 경제적인 책임을 질 의무를 지닐 뿐이 아니라 독자적인 경리운영단위로서의 법적 권리와 의무를 가지게 된다는 것을 의미한다.”¹⁰⁷⁾ “독립채산제 자재상사들에서 사회주의적 노동보수제 공간을 비롯한 물질적 자극 공간의 합리적인 리용은 일군들과 근로자들 속에서 자재공급사업을 비롯한 경영활동을 되는 대로 하여 경영손실을 내거나 일하지 않고 놀고 먹는 낡은 일본새와 사상 잔재를 극복하여 그들의 자재공급 열의를 더욱 북돋아 준다.”¹⁰⁸⁾

107) 박홍엽, 『국영기업소의 경영상 상대적 독자성과 그 표현』, 『경제연구』, 제 111호, 과학백과사전출판사, 2001. 5, 19~21쪽.

그러나 독립채산제는 중앙계획경제시스템을 보완하는 수준에 불과하였고, 공장지배인들이 가지는 권한은 크지 않았다. 여전히 국영기업소는 생산수단에 대한 소유나 경영의 단위가 경리 운영의 단위일 뿐이었다.

또한 북한의 계획화 시스템에서 경제적인 노동인센티브는 사실상 거의 존재하지 않았다. 우선 임금은 노동에 대한 대가가 아니라, 생활비적 개념이 적용되고 있다. “생활비는 노동자, 사무원들에게 노동과정에서 소모한 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 생활을 보장하기 위하여 사회총생산물의 일부를 그들이 지출한 노동의 양과 질에 따라 분배하는 몫의 화폐적 표현이다.” 또한 직업의 선택, 근로조건의 결정, 해고규정 등이 모두 계획경제의 준칙에 따르게 되어 있기 때문에 이들이 노동인센티브를 자극하는 방향으로 설계되지 못하였다. “국가는 계획의 일원화·세부화 방침에 따라 전인민경제적 범위에서 사회적 로동을 계획적으로, 합리적으로 조정”(사회주의 노동법 제10조)하기 때문이다. 물론 북한에서도 필요에 따른 분배가 아니라 노동의 양과 질에 따른 분배 사회주의적 단계의 분배원칙을 가지고 있다. “사회주의 사회에서 매개 근로자들의 로동은 서로 다른 조건과 수준에 있는 구체적인 생산단위에 따라 서로 다르게 진행되며 그들 자산의 로동능력과 생산능률은 일정한 차이를 가지지 않을 수 없게 된다. 사회주의 사회에서 로동의 량과 질은 생산물의 량과 질로 나타난다. 이로부터 로동에 의한 분배법칙은 량적으로 많고 질이 높은 생산물을 생산한 사람에게는 그렇지 못한 사람에 비하여 더 많은 보수가 차례지게 할 것을 요구한다.”¹⁰⁹⁾ “기업소에서는 그가 어디에서 일하던 국가에 준 리익의 경지에서, 국가계획 수행에 이바지한 정도를 가지고 로동이 평가되고 그에 맞게 보수몫이 분배되도록 해야 한다.”¹¹⁰⁾

그러나 이러한 분배원칙이 노동인센티브를 자극하는 방식으로 설계되

108) 림광업, 『자재상사독립채산제의 본질과 특성』, 『경제연구』, 제110호, 과학백과사전출판사, 2001. 2, 20~22쪽.

109) 이상호, 『생산토대를 현대적 기술로 개건하는 것은 근로자들의 지불능력 있는 수요장성의 중요방도』, 『경제연구』, 제114호, 과학백과사전출판사, 2002. 2, 13~15쪽.

110) 서영식, 『사회주의로동보수제에서 국가와 개인의 리익에 대한 기업소리익작용의 정확한 실현』, 『경제연구』, 제111호, 과학백과사전출판사, 2001. 5, 22~23쪽.

어 있지는 않다. 우선, 많은 소비재와 교육, 보육, 의료 등 대부분의 사회적 서비스들이 국가에서 배급되고 있다. 또한 상대적으로 임금의 비중은 작아 이것이 인센티브로 작용하기에는 한계가 있었다.

원론적으로 본다면, 북한의 인센티브 문제는 사회주의 계획경제가 가지고 있는 본질적인 문제에서 발생한다. Stiglitz(1996)의 지적대로 인센티브의 문제는 정보의 문제이다. 계획경제 시스템에서 중앙계획당국이 항상 개별행위자가 무엇을 하고 있는지에 대한 정확한 정보를 가지고 있고, 개별행위자가 기업소의 생산 극대화를 위해 무엇을 해야하는지에 대해 정확한 기준을 가지고 있다면 경제적 인센티브 문제는 존재하지 않는다. 즉, 인센티브 문제가 야기되는 기본적 원인은 정보의 부족으로 행위자의 노력을 관찰할 수 없다는 데에 있다. 그 결과 행위자의 노력의 정도와 결과적으로 나타나는 성과와의 정확한 관계에 대해 평가하기 어렵고, 결과적으로 개별행위자의 행위결과에 대해 정확하게 보상할 수 없게 된다.

중앙의 계획당국과 경영자, 노동자간에 정보의 처리량이 다르고, 이들 간에 개별적인 이해관계와 목적함수가 다르게 존재할 경우, 기업이나 노동자로부터 상부계획당국에로의 허위보고의 문제나 기업 경영자와 노동자의 담합의 문제가 발생할 수 있다. 북한의 경우, 2001년 2월부터 생산단위 공장들을 전면 실사한 결과 북한 공장의 40%만이 기준 수치를 달성하고 있다는 보고가 있었다.

북한은 이러한 계획시스템의 인센티브 결핍의 문제를 정치도덕적 인센티브의 도입으로 해결하고자 하였지만 한계가 있었다. 북한은 끊임없이 이념적 헌신을 강조함으로써 주민들에게 도덕적 자극을 부여하려고 하면서도, 농업과 공업 부문에서 생산과 보수의 관계를 규정짓는 지표 등 경제효율성衡量지표를 개발하고 헌법 개정, 분조관리제도를 변화시키거나 독립채산제도를 강조하기도 하였다. 그러나 이러한 부분적인 개선 조치만으로는 중앙집권적 계획시스템이 가지고 있는 본질적인 한계를 극복하지는 못하였다.

이러한 집권화·계획화의 정도를 정확히 계량화하기는 어렵지만, 상대적인 비교는 가능하다. 북한의 경우 개혁 이전의 중국은 물론 동유럽, 심

지어는 구소련보다도 집권화의 강도가 높다고 할 수 있다. 동유럽이나 중국 모두 개혁 이전에 몇 차례의 개혁 실험이 존재했으나 북한에서는 과거에 이러한 개혁 시도의 경험이 거의 없었다. 북한의 모든 경제 주체는 고전적 스탈린 체제에 적응해 왔다. 노동계급의 자율성이 취약한 것은 중국의 경우에 가깝지만, 중국과 달리 개혁엘리트 그룹의 성장은 철저히 억압되었다. 또 대규모 국토를 가진 중국은 개혁 이전에도 일정 정도 지방분권이 불가피했으나, 북한에서는 집권적 계획시스템을 훨씬 효과적으로 조직할 수 있었다.

나. 물자 부족과 비공식부문의 확대

한편 이러한 기존의 사회주의적 계획경제 시스템이 안고 있는 본질적인 문제 이외에 북한의 경우 1990년대 이후 물자 부족과 비공식부문의 확대에 의해 기존의 인센티브 구조조차 작동하지 못하는 상황에 직면하게 되었다. 오승렬(2001)은 북한 주민의 경제적 인센티브 구조에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로 비공식부문 경제의 창궐 등으로 인한 정보흐름의 변화에 있다고 분석하고 있다. 1990년대 비공식부문 경제의 확산은 정보의 흐름과 거래비용의 변화를 통한 기존 인센티브 구조의 기능을 와해시켰다는 점을 강조하고 있다. 극심한 생산원자재 및 에너지 부족현상과 이로 인한 비공식부문의 확산, 계획부문경제의 위축 등으로 행위자의 노력과는 상관없이 부진한 생산실적을 초래함으로써 인센티브 구조 자체가 의미를 상실하였다는 것이다.

기업소로의 자재공급이 제대로 이루어지지 않으면서 생산에서의 불확실성이 증대하였고, 물자부족에 따라 비공식부문 경제가 확대되면서 중간관리자들은 정보를 제대로 확보할 수 없었고, 노동자들이 목표 달성을 위해 투입한 노력 등을 점검할 수 없었다. 결과적으로 중앙계획당국에 정확한 정보가 보고될 수 없었다. 특히 비공식부문 경제의 확대는 공식부문 경제에서의 인센티브 구조를 무의미하게 하였다. 개인부업이 확대되고, 이에 따른 합법 및 불법적 상거래행위에 종사할 기회가 증가하면서 노동의 상대적 기회비용이 상승하였고, 주민의 이동이 증가하면서 공식부문

경제에서 노력의 대가로 지불하는 보상 수준은 인센티브로서의 기능을 상실하였다.

또한 공식부문에서의 물자 부족과 비공식부문 경제의 확산으로 중간관리자에 대한 인센티브도 사라져 버렸다. 중간관리자와 지역주민 또는 조직의 일반 구성원의 이해관계가 일치하게 됨으로써 상호 담합하게 하는 주인-대리인 문제와 중간관리자의 도덕적 해이 현상이 보편화되었다.

결국 1990년대에 들어 북한의 경제관리체계는 실질적으로 붕괴하기 시작하였다. 공식문건에서는 중앙계획기관이 명령을 내리고 하부 기업소가 이를 집행하는 것으로 되어 있지만, 실제 경제운영은 공식규범 및 제도운영의 원칙과는 상당히 다르게 이루어지고 있다. 비공식부문 경제는 단기적으로 식량 및 생활용품을 포함한 물자 부족 현상의 완화에 긍정적인 역할을 하기도 하고, 이 때문에 북한 당국은 묵인해 왔던 측면이 있다. 중앙정부가 하급단위에 대한 통제력을 상당부분 상실한 가운데 하부단위의 자율성이 증대하게 되었고, 극심한 경제난으로 인하여 중앙계획기관이 하부 기업소에 자금과 물자를 제대로 공급할 수가 없게 되었다. 중앙계획기관은 석유, 석탄, 전력 등 에너지와 식량배급을 제대로 실시하지 못하게 됨에 따라 북한의 공장가동률은 1990년대 초반 40%에서 1990년대 중반 25% 수준으로 하락하였다. 중앙집권적 명령체계가 제대로 기능할 수 있을 만큼의 충분한 자금과 자원의 생산이 뒤따르지 못하였다. 중앙의 계획명령에 기초한 경제관리체계와 이에 기초한 인센티브 시스템은 사실상 의미가 없어지게 되었다.

이러한 정보의 문제와 생산활동의 붕괴 등으로 인하여 기업의 경영효율성을 높이고 노동자들의 노력투입을 제고하기 위한 미시적인 인센티브 시스템은 작동하지 못하였고, 이것이 물자 부족을 더욱 악화시키고 재정적자를 누적시키는 메커니즘을 가지게 되었다. 북한에서는 기존 계획시스템의 모순이 심화되는 가운데 비공식부문의 확대로 공식부문의 경쟁력이 더욱 취약해지는 '악순환' 구조에 빠지게 되었다. 이는 국유부문 내부에서 인센티브 구조를 설계할 시간과 능력이 축소되고 있다는 점에서 전환 이전 동유럽과 유사한 상황이라고 할 수 있다.

3. 초기 전환정책과 인센티브 시스템의 복원 시도

2002년 7월의 경제관리시스템의 개선 조치는 이상과 같은 초기조건하에서 이루어진 초기적인 전환정책이라고 판단된다. 아래에서는 북한이 이러한 경제관리 개선조치를 도입하게 된 맥락적 배경을 간단히 살펴보고 이를 통해서 기존 북한의 기업 및 노동자 관리시스템의 문제점이 무엇인지를 확인하고자 한다. 또 기업과 노동자에게 인센티브를 높이는 방식으로 기업 및 노동자 관리시스템을 개선 또는 개혁하기 위해서는 어떠한 조건과 제도 변화가 필요한가 등에 대해서 검토하고자 한다.

가. 7·1 경제관리개선 조치의 주요 내용

2002년 7월의 경제관리 개선조치의 주된 내용은 가격 및 임금조정, 배급제 축소, 공장기업소의 자율성 및 인센티브의 확대 등에 있는데, 이는 사회주의 각국에 있어 체제전환이 시작되는 초기 시점에서 자주 관찰되는 내용을 담고 있다. 우선, 가격과 임금을 동시에 조정하여 물품가격을 시장가격 수준으로 회복시키고 임금을 그에 맞추어 조정함으로써 가격기능을 회복시키고자 하였다. 쌀값을 8전에서 40~43원으로 인상하는 등 생활용품은 20~30% 인상되었고, 주택임대료도 거의 무료에서 월세로 유료화하는 조치가 있었다고 한다. 또한 환율도 현실화되어 현재 1달러당 2.1원에서 150~190원으로 인상되었다. 가격시스템에서 관세는 양성화하였지만, 조세는 양성화하지 않았다. 임금은 직종에 따라 15~20배까지 차등 인상되었다. 생산노동자가 110원에서 2000원, 탄부 6000원, 노동자농민과학자 10~20배, 군인공무원 14~17배 인상, 사무원 8~9배 인상되었다.

임금의 인센티브 기능을 확대하기 위한 조치도 많이 보인다. 실리보장의 원칙에 따라서 ‘변 수입에 대한 평가’를 실시하여 공장과 기업소의 수입이 많으면, 노동자들의 임금도 증가한다(조선신보, 2002. 7. 26). 공장이나 기업소 또는 노동자에 대한 분배 몫도 계획을 초과하여 달성한 이익 정도에 따라 변동되도록 하여 노동인센티브를 강화한 것이다.

배급제는 단계적으로 축소하는 것으로 보인다. 북한은 군인이나 공안 기관 종사자 등에게는 배급제를 유지하되, 그 이외의 주민들은 식량을 시장이나 국영상점에서 구입토록 하는 단계적인 방안을 사용하고 있는 것으로 판단된다는 보도도 있다.¹¹¹⁾ 배급제는 폐지되었지만, 사회적 약자 보호를 위해 취약아동에 대해서는 하루 300g의 식량배급이 계속되고 있다.¹¹²⁾ 함경북도 청진시를 시범도시로 선정하여 배급제를 폐지하고 시장 가격제를 도입하는 실험을 하고 있다는 보도도 있다(세계일보, 2002. 7. 20).

그러나 국가가 제공하는 사회보장서비스의 경우 아직 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 의무교육, 무상치료, 사회보험제 및 정휴양제, 영예군인 우대제 등의 사회주의 시책은 더욱 강화되어야 한다는 보도도 있다(조선신보, 2002. 7. 19).

한편 개선조치 이후 공장기업소의 당조직 기구를 축소하였다는 보도도 있다. 이는 공장이나 기업소의 경영상의 책임과 자율성을 강화하기 위한 조치로 이해된다. 공장단위, 지방단위로 자율적인 물품가격 책정기능을 부여하였고, 지방중소기업을 중심으로 책임관리제를 도입하려는 움직임도 나타나고 있다. 앞에서 이야기한 대로 공장기업소의 노동자의 분배 몫도 계획을 초과하여 달성한 이익 정도에 따라 변동되도록 하여 노동인센티브를 강화하였다.

이러한 경제관리 개선조치의 의미에 대해서는 여러 가지로 해석되고 있다. 우선, 가격 및 임금인상 조치는 비공식부문의 창궐을 차단하겠다는 것으로 해석된다. 국영상점의 매입가격을 대폭 인상하였는데, 이는 생산단위들이 물품을 생산해도 수매가가 낮은 국영상점에 납품하지 않고 훨씬 비싼 값에 팔리는 ‘장마당’으로 몰래 빼돌리는 현실을 통제하기 어려웠기 때문이다. 과거 소비재 및 생필품의 계획가격이 낮게 책정되었는데, 이는 원가를 반영하지 못하기 때문에 구조적으로 국가가 생산업체에 재정보조금을 줄 수밖에 없게 되어 있었다. 따라서 재정적으로 큰 부담이 있었다. 가격 및 환율 인상은 경제 내에 퇴장되어 있거나 비공식부문에서

111) 임동원 청와대 외교안보통일특보 발언 인용, 중앙일보, 2002. 7. 26.

112) 교토통신 인용, 조선일보, 2002. 8. 24.

사용되던 북한 원화나 외화를 공식부문으로 흡수하여 자본을 자체적으로 동원하겠다는 것이다. 비공식부문과 공식부문의 가격이 같다면 비공식부문은 자연스럽게 축소될 수 있을 것이다. 가격인상은 세입의 확대로 이어져 임금을 인상시켜 주기 위한 재정도 확보할 수 있을 것이다. 농민시장 및 장마당 등에서의 부분적인 상업활동 및 시장개설을 인정하되, 제도적으로는 생산과 분배를 국가가 장악하겠다는 것이다.

이렇듯 7·1 경제관리 개선조치는 비공식부문으로의 자원배분의 역류 현상을 차단하고, 공식부문의 생산을 안정화·효율화함으로써 잠재적인 국가재정 문제를 해결하고자 한 것으로 해석되고 있다. 그러나 가격기능이나 경제적 인센티브를 도입하고 있다는 점에서 기존의 경제관리시스템을 복원하는 것으로만 볼 수도 없다고 판단된다. 경제관리 개선조치에 포함되어 있는 다양한 조치들을 보면, 기업의 연성예산 제약이나 공유재산에의 무임승차 문제를 해결하고, 경제적 유인에 의한 노력 동원 등 시장경제적 요인들이 반영되고 있다.

우선 가격인상의 경우, 이번 조치는 가격을 현실화하면서 보조금을 없애고 기업의 연성예산 제약의 문제를 해결하고 책임경영제를 강화하겠다는 것으로 판단된다. 또한 공유재산의 무임승차 문제에 대처하기 위해 물가를 현실화하고 임금을 동시에 올림으로써 일을 한 사람과 하지 않는 사람, 수도세, 전기세, 주택세를 차별화하는 조치를 도입하였다. 비공식부문의 높은 물품가격과 공식부문의 낮은 임금으로 인해 노동인센티브가 크게 저하되어 있는 문제를 해결하고자 하였다. 인센티브를 제공하기 위해 노동의 양과 질에 따라서 임금을 지급하겠다는 조치도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

사회주의적 회계시스템 속에 감추어진 기업단위의 재정문제(기업 적자)를 해결하기 위해서는 우선적으로 공장가동률을 높이고 생산성을 높이는 작업이 필요하였다. 여기에는 기업단위의 인센티브가 작동할 수 있도록 하는 조치가 필요했다. 노력동원을 통해 물자 부족과 재정적자 문제를 해결하고자 하는 것이지만, 과거의 노력동원이 노동시간 연장의 형태였던 반면, 7·1 경제관리 개선조치는 노동인센티브 제고를 통해 생산능률의 향상을 꾀하는 것으로 볼 수 있다.

나. 기업과 노동에 대한 인센티브 시스템의 복원 시도

기업에 대한 인센티브 시스템 복원을 위해 취한 조치 가운데 가장 중요한 것은 기업의 경영실적에 대한 평가방법이 바뀌었다는 것, 즉 ‘변 수입’지표에 의한 평가방식이 새롭게 도입된 것이다. ‘변 수입’은 기업의 총 판매수입에서 노동보수를 제외한 생산원가를 뺀 것이다. 자본주의의 용어로 바꾸면 ‘이윤+임금’인 것이다.

기존에 기업을 평가할 때는 물적 지표¹¹³⁾를 주로 하되 보조적으로 화폐적 지표(총생산액)를 사용해 왔다. 다만 1990년대 경제위기 속에서 화폐적 지표인 총생산액이 사실상 보다 중요하게 된 것이다.

그것이 이번에는 변 수입이라는 지표로 바뀐 것이다. 변 수입지표의 도입은 기업관리와 관련해 중요한 의미를 갖는다. 즉, 국가계획에 의해 생산이 의무화된 제품 이외의 제품을 생산, 판매해 획득한 수입도 인정하겠다는 것이다. 달리 보면 기업에 대해 계획의 생산과 계획의 처분(시장판매)을 할 수 있는 합법적인 공간을 제공한 것이다.¹¹⁴⁾ 물론 하나의 대전제가 있다. 국가계획에 의해 공급이 보장된 자재를 사용하는 것이 아니라 기업이 자체 조달한 자재를 사용해 제품을 생산해 이를 판매하는 것이다.

변 수입지표는 보다 적극적인 의미도 담고 있다. 변 수입지표가 종전의 지표와 다른 것은 첫째, 종전에는 생산만 하면 실적으로 평가받았으나 앞으로는 판매까지 고려해야 한다는 것, 둘째, 종전에는 원가가 아무리 많이 먹히더라도 생산만 하면 평가를 받았으나 이제는 원가, 비용까지 염두에 두어야 한다는 것이다. 따라서 기업 입장에서는 종전보다 훨씬 더 생

113) 예컨대 철강 몇 톤, 천 몇 미터, 자동차 몇 대와 같은 식이다.

114) 조선신보 2003년 10월 22일자에 게재된 대안중기계연합기업소의 사례는 7·1 조치 이후의 기업운영 실태에 대해 몇 가지 귀중한 정보를 제공하고 있다. 예컨대 이 기업소의 지배인 김덕훈씨가 “우리의 경우 물자교류시장에 참여하거나 생산한 제품을 시장에 넘겨서 얻어낸 수입은 총수입의 2%도 안 됩니다”라든가 “솔직히 계획을 수행하는 데 바쁘지, 다른 방법으로 수입을 늘릴 생각은 별로 하지 않는다”며 자랑스럽게 이야기하고 있는 대목은 매우 시사적이다. 즉, 적지 않은 기업들에게 있어서 계획의 생산과 계획의 유통, 특히 시장판매 목적의 생산활동이 기업활동에서 상당한 비중을 차지하고 있음을 짐작케 한다.

산과 경영상의 효율성, 수익성의 문제에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다.

그리고 이는 철저한 독립채산제의 실시를 의미한다(조동호 외, 2002: 266).¹¹⁵⁾ 사실 기업의 경영실적에 대해서는 주로 현물지표로 평가하면서 기업에 대해서는 독립채산제를 철저히 실시하라고 요구하는 것은 어불성설이다. 기업이 적극 호응할 리가 없다. 그것을 이번에는 바로 잡겠다는 것이다.

그리고 이 조치의 원활한 시행을 위해 2001년 말 시점으로 기업의 부채를 동결하는 등 모든 기업의 손익상태를 제로로 조정하는 것으로 전해지고 있다. 그러면서 향후 몇 년 동안 기업이 제대로 경영을 하는지 여부가 기업의 장부에 그대로 드러나게 하겠으며, 이를 토대로 기업경영 실적을 평가하겠다는 취지인 것으로 보여진다.

또한 북한은 이번에 가격체계를 조정했다. 그런데 이 조치는 가격에 대한 국가보조를 폐지하고 가격을 수요와 공급 등을 고려하여 현실화하는 내용도 담고 있다. 이 또한 철저한 독립채산제가 실시될 수 있는 기반을 마련한다는 의미를 가지고 있다. 사실 모든 사회주의 국가에서 그러하듯이 가격이 왜곡되어 있으면 독립채산제는 한계가 있을 수밖에 없다. 가격이 왜곡되어 있는 상태에서 기업의 판매수입, 원가, 비용, 따라서 기업활동의 손익은 상당 정도 기업의 책임 밖의 문제이기 때문이다.

예컨대 7·1 조치 이전에는 버스전차 요금이 10전이었다. 그런데 이 요금으로 차 사업소들은 채산을 맞출 수 없었다. 요금수입만으로는 임금조차 줄 수 없었고 차 정비는 물론 휘발유도 제대로 구입하지 못했다. 그런 상황에서 독립채산제를 제대로 실시할 수 없었다. 그런데 이제는 버스요금이 2원으로 오르다보니 자체로 채산을 맞출 수 있게 되었다.

또한 후술하겠지만 이번 조치로 임금이 임금으로서의 기능을 다하게 된 것, 특히 임금이 현물임금에서 화폐임금으로 바뀐 것 또한 보다 철저

115) 북한의 김용술 무역성 부상은 2002년 9월 2일 도쿄에서 개최한 경제정책 설명회에서 이번 경제개혁의 골자를 첫째, 기업소·공장들이 철저한 독립채산제를 실시하는 것, 둘째, 가격과 생활비(임금)를 대폭적으로 조정하는 것이라고 밝힌 바 있다.

한 독립채산제의 실시를 제도적으로 뒷받침하는 조치이다(김연철, 2002: 16). 종전에는 임금을 개별기업이 아니라 국가가 그것도 현물형태로 지급했기 때문에 기업의 생산비용 계산, 나아가 이윤계산을 어렵게 했고 이는 엄격한 독립채산제의 실시를 가로막는 요인으로 작용했다.

물론 독립채산제의 강화는 그동안 여러 차례 있어 왔다. 하지만 이번의 조치는 독립채산제 그 자체도 내용적으로 강화되었고 무엇보다도 독립채산제가 제대로 실시될 수 있도록 몇 가지 여건을 갖추어 놓았다는 점에서 종전과 뚜렷이 구별되는 특징이 있다.¹¹⁶⁾

한편 7·1 조치는 노동인센티브 시스템의 면에서 종전의 정책 변화와 유사하면서도 확연히 구별되는 몇 가지 요소가 있다. 무엇보다도 7·1 조치의 가격 인상조치는 분배제도의 급진적인 변혁을 의미한다는 사실에 주목해야 한다. 간과해서는 안될 것은 모든 가격이 동일한 비율로 인상된 것이 아니라는 점이다. 모든 가격이 평균적으로는 25배 인상되었지만 평균보다 많이 오른 품목이 있고 적게 오른 품목도 있다. 소비재의 경우 가격의 대폭적인 인상은 주민들이 여태까지 무상에 가까운 매우 저렴한 가격으로 공급받았던 재화·서비스에 집중되었다. 전기, 주택, 식료품, 교통 등은 수십 배나 올랐고 쌀, 옥수수 등 식량의 가격은 수백 배나 오르는 기록적인 인상률을 나타냈다.

종전에는 노동자, 사무원의 실질생계비에서 식량값이 차지하는 몫은 불과 3.5%도 되지 않았다.¹¹⁷⁾ 또 전기료, 수도료를 포함한 주택사용료도 생계비에서 차지하는 비중이 3% 정도에 불과했다(강일천, 2003: 5~6). 부식물 등은 소속 직장에서 후방공급사업이라 하여 매우 저렴한 가격으로 공급받았다. 게다가 교육, 의료 등은 국가에서 무상으로 제공받았다.

116) 물론 한계는 있다. 가격을 자유화한 것이 아닌 만큼 가격의 왜곡이 완전히 해소된 것은 아니다. 그리고 아무리 번 수입지표로 평가한다 해도 협동생산이라는 사회주의 경제의 특성상 현물지표의 중요성을 완전히 무시할 수는 없다.

117) 7·1 조치에 대한 조선노동당 내부문건. 이 요지는 조선일보 2002년 10월 16일자에 보도된 바 있으며 전문은 월간조선 2002년 12월호에 게재되었다. 이는 7·1 조치의 본격시행을 앞두고 일선 당정기관 간부들과 군인들에 대한 강연 및 학습자료용으로 작성된 것으로 보인다.

<표 6-2> 7·1 조치로 인한 가격 및 임금인상 주요 내용

(단위: 원)

	품목/계층	단위	인상전(A)	인상후(B)	인상폭 (B/A, 배)
가격	쌀	kg	0.08	44	550
	옥수수	kg	0.06	20	330
	돼지고기	kg	7	170	24
	세수비누	개	2	20	10
	버스·지하철 요금	회	0.1	2	20
	전기료	kWh	0.035	2.1	60
	주택사용료		한 채당 월 5~10원	평당 월7~15원	
임금	일반노동자		110	2,000	18
	중노동자		240~300	6,000	20~25

자료 : 언론보도 종합.

그런데 7·1 조치로 사정이 완전히 달라졌다. 7·1 조치 이후에는 근로자들의 실질생계비에서 식량값이 차지하는 몫이 50% 정도에 이르게 되었다.¹¹⁸⁾ 전기료, 수도료를 포함한 주택사용료도 생계비에서 차지하는 비중이 크게 높아지게 되었다.

사실 여태까지 국가가 식량, 주택 등 생활에 필수적인 재화·서비스를 무상에 가까운 저렴한 가격으로 제공해 왔던 것은 국가가 주민들의 최소한의 생활을 보장해 준다는 정책기조에 따른 것이다. 하지만 이러한 정책은 노동인센티브의 측면에서는 부정적으로 작용한다는 결점이 있다. 기본생활은 보장되기 때문에 굳이 열심히 일하지 않아도 되었다. 열심히 일한다고 해 보았자 임금 몇 푼 더 받을 뿐이었는데 이 돈으로는 값비싼 사치품을 구입하는데 큰 도움이 되지 않았다. 즉, 임금이 노동인센티브로서의 역할을 제대로 수행할 수 없었던 것이다. 따라서 “하루만 일하면 한달

118) 앞의 문건.

식량을 사먹을 수 있었기 때문에 구태여 애써 일하지 않고도 살아가게 되든지” “일할 수 있는 가정부인들이 사회에 진출하지 않고” 또한 “사람들 사이에 건달풍이 조장되고 근로자들의 노력적 열성이 떨어지게 되는” 현상이 만연하게 되었다.

따라서 임금이 노동에 대한 인센티브로서 제기능을 수행할 수 있기 위해서는 무엇보다도 주민들의 기본생활과 관련된 재화·서비스를 거의 무상으로 공급해온 기존의 분배제도를 폐기해야 할 필요가 있었다. 7·1 조치는 이러한 필요성을 배경으로 해서 시행되었다. 이는 국가는 이제 더 이상 모든 주민의 기본생활을 보장하지 않는다는 의지의 표현이기도 하다. 7·1 조치 내부분건이 “앞으로 절대로 공짜는 없다”고 강조하고 있는 것도 바로 이 때문이다. 주민들 입장에서는 이에 따라 순순하게 자신의 소득으로 자신과 가족의 생계를 해결하고 책임져야 하는 완전히 새로운 환경에 놓이게 되었다. 자신이 어떠한 형태로 벌지 않으면 자신과 가족의 생존조차 불가능하게 되는 절박한 상황에 처하게 되었다. 주민들 입장에서는 가히 혁명적인 변화라 하지 않을 수 없다.

노동자는 자신과 가족의 생계는 전적으로 임금에 의존하게 되고 따라서 직장에서의 노동은 자신과 가족이 생존할 수 있기 위한 필수조건이 되었다. 노동인센티브 시스템이 제기능을 발휘할 수 있는 제도적 기반이 이런 식으로 마련된 것이다. 또한 7·1 조치를 통한 임금인상에서 가장 두드러진 현상은 임금을 직종별·계층별로 차등 인상한 것이다. 즉, “사회와 집단을 위해 실지 일을 더 많이 하는 사람들을 우대하는 원칙에서” 사무원보다는 노동자, 기술자, 과학자들의 임금을 더 많이 올렸다. 당시 일반 노동자들의 임금은 평균 18배 인상했으나 비생산부문 및 당·정 기관의 인력에 대해서는 17배 인상에 그쳤고 반면 생산현장에서 일하는 기사와 해당기술 자격직제에서 일하는 연구사, 설계원, 대학교원 등 전문가들의 임금은 19배나 인상했다.

눈에 띄는 것은 노동자 가운데서도 탄광, 광산을 비롯해 어렵고 힘든 부문에서 일하거나 국가전략물자를 생산하는 노동자에 대해서는 임금을 20~25배로 올려준 사실이다. 특히 탄광, 광산의 굴진공, 채탄·채광공의 임금을 6,000원으로 가장 높게 했다. 노동자, 사무원의 평균임금 2,000원

보다 무려 3배나 많게 책정한 것이다.

하지만 이러한 것들은 기본임금에 해당되는 것이다. 기본임금 외에 추가적인 임금, 즉 상금·장려금 등까지 고려해야 한다. 게다가 북한에서는 종전부터 노동자들에 대한 기본적인 임금지불 형태로서 도급지불제를 실시하는 것이 원칙으로 되어 있다. 노동의 질과 양에 따른 분배를 실현한다는 취지에서이다. 그런데 7·1 조치를 통해 도급제가 강화된 것으로 보인다.

조선신보(2002. 10. 11)는 탄광에서 누진도급지불제¹¹⁹⁾가 어떻게 강화되었는지 소개하고 있다. 7·1 조치 이후 노동정량계획의 70%만 달성하면 기본임금의 전액이 지불되고 그 이상의 실적을 올리면 누진임금이 지급되게 되었다. 그리고 계획을 120% 이상 수행했을 경우 120%를 초과하는 생산실적에 대해서는 5배의 누진임금이 지급되게 되었다.¹²⁰⁾ 그렇다면 종전에는 어떠했는가. 종전에는 계획을 100% 달성해야 기본임금을 전액 받을 수 있었고 120% 이후에 지급되는 누진임금도 2배 수준에 불과했다. 즉 7·1 조치로 누진도급지불제의 누진비율이 대폭 상향조정되면서 누진도급지불제가 크게 강화된 것이다. 많이 일한 사람에 대해, 계획을 초과달성한 사람에 대해 보수를 더 많이 주게 된 셈이다.

또한 앞에서도 밝혔듯이 7·1 조치로 ‘번 수입에 의한 평가’ 방식이 새롭게 도입되었다. 이에 따라 계획을 초과달성하여 더 많은 수익을 거둔

119) 도급지불제에는 여러 범주가 있으나 대표적인 것이 단일도급지불제와 누진도급지불제이다. 전자는 생산한 제품의 수량 또는 수행한 작업량(시간)에 따라 고정된 도급단가에 의해 임금을 계산지불하는 방식이다. 즉, 단가가 고정되어 있으며 생산계획(또는 작업계획)의 달성 정도에 상관없이 실제로 수행한 작업실적이 임금계산의 기초로 된다. 후자는 노동정량을 넘쳐 수행한 정도에 따라 누진적으로 높아지는 도급단가에 의해 임금을 계산지불하는 방식이다. 즉, 도급단가가 고정되어 있지 않고 달라지며, 주어진 노동정량을 100% 했느냐 초과달성했느냐 하는 것이 임금계산에 직접적인 영향을 준다. 북한에서 누진도급지불제는 채취공업, 금속공업, 화학공업, 건설부문 등 국민경제 발전에 있어서 특별히 중요한 위치에 있으며 노동과정에서 육체적 및 정신적으로 힘이 많이 드는 부문에서 일하는 노동자들을 우대하기 위하여 적용하고 있다(『재정금융사건』, 365, 371~372, 446~447쪽).

120) 조선신보는 따라서 2·8 직동청년탄광에서 일하는 김유봉씨의 중대에서는 매달 계획을 300% 달성해 탄부들이 기본임금 이외에 2만~3만원의 누진임금을 받았다고 전하고 있다.

공장, 기업소는 그에 상응한 분배를 받게 되었다. 아울러 공장, 기업소의 수익이 많아지면 노동자들도 기본임금보다 더 많은 액수를 받게 되었다.

기업의 계획수행 정도 및 기업이 벌어들인 이윤의 크기와 노동자들의 임금이 구체적으로 어떤 방식으로 연계되게 되었는지는 잘 알 수 없지만 양자의 연동 정도가 훨씬 강해졌을 것이라는 것은 충분히 짐작할 수 있다. 따라서 노동자와 기업은 공동운명체로 묶이게 되었고 북한측 표현을 빌면 노동자들은 기업의 일에 주인의식을 가지고 임하게 되었다고 할 수 있다.

이에 따라 “많이 하면 많이 받을 뿐 아니라 적게 하면 적게 받는” 원칙에 보다 철저하게 되었다. 즉, 이제는 자신이 열심히 일하고 자신의 기업이 계획목표를 달성 및 초과달성하면 임금을 많이 받겠지만 자신이 열심히 일하지 않거나 자신의 기업이 계획목표를 달성하지 못하면 임금을 적게 받을 수밖에 없는 상황에 꼼짝없이 처하게 되었다. 특히 실적에 따라서는 기본임금을 훨씬 웃도는 금액을 받을 수도 있지만 반대로 기본임금에 크게 미치지 못하는 액수를 손에 쥐게 되는 경우도 발생할 수 있게 되었다. 요컨대 긍정적인 물질적 인센티브도 확대·강화되었지만 부정적인 물질적 인센티브도 본격화되었다고 할 수 있다. 바로 이 점이 종전과는 뚜렷이 구별되는 특징이다.

한편 7·1 조치의 내용 중의 하나가 배급제의 단계적 폐지이다, 그리고 현재 식량에 대해서는 배급제가 유지되고 있으나 나머지 품목들에 대해서는 대부분 배급제(공급제)가 폐지된 것으로 전해지고 있다. 그리고 이는 노동인센티브 시스템의 여건 마련과 밀접한 관계가 있다.

그런데 이러한 배급제하에서는 사실 상기의 이유들로 인해 ‘노동의 질과 양’에 따른 분배가 곤란하게 되고 ‘생활의 필요’에 따른 분배가 불가피하게 된다. 더욱이 그것은 노동의욕의 저하로 직결된다. 사실 노동의 질과 양에 따른 분배가 노동자 입장에서 현실적 의미를 가지기 위해서는 화폐임금 수입의 증가 내지 감소가 획득가능한 소비재 및 서비스의 증가 내지는 감소로 이어져야 한다. 임금수취의 목적이 재화 및 서비스의 소비에 있기 때문이다. 그런데 화폐수입의 배분과 소비재의 유통이 조응하지 않으면 화폐수입의 증대는 명목적인 의미밖에 가지지 않는다.

따라서 '노동의 질과 양'에 따른 분배원칙을 제대로 실천하기 위해서는 배급제가 폐지되어야 한다. 노동자들의 임금이 늘어남에 따라 상품의 구매력에 제한을 받지 않고 마음껏 구매할 수 있어야 인센티브가 제기능을 발휘할 수 있다.

게다가 국가가 주민들에게 필수 재화·서비스를 사실상 무상으로 공급하는 제도가 없어진 데다 이들 재화·서비스의 가격이 대폭 인상되고 더욱이 노동자가 생산실적에 따라서는 기본임금을 훨씬 밑도는 임금을 수취할 가능성이 생겼기 때문에 배급제도의 의미가 상실되었다. 배급제 방식으로 자신에게 할당된 상품들의 구매 가능수량을 다 채우지 못할 수도 있게 되었기 때문이다.

결국 종합적으로 보면 노동에 대한 인센티브 시스템을 강화하고자 하는 시도가 꼭 7·1 조치가 처음이었다고 할 수는 없다. 앞에서 보았듯이 북한 당국은 특히 경제난이 심각해진 1980년대 말 이후에 물질적 자극의 도입에 적극 나섰다. 하지만 7·1 조치는 종전의 시도와는 결정적인 차이가 있다. 노동에 대한 인센티브 시스템 그 자체가 내용적으로 확대되었을 뿐 아니라 이 시스템이 제기능을 발휘할 수 있도록 분배제도, 배급제 등의 측면에서 대수술을 단행하여 이 시스템이 제대로 작동할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것이다. 이는 획기적인 변화라 하지 않을 수 없다.

다. 제약 요인

그러나 북한 경제에 인센티브가 작동할 수 있는 구조를 창출하기 위한 이번의 경제관리 개선조치도 원래의 의도대로 작동하기 어려운 측면이 많이 존재한다.

우선, 7·1 조치가 인센티브 문제를 해결할 수 있기에는 북한이 처해 있는 환경이 너무 열악하다. 물론 7·1 조치가 북한 주민들의 노동의욕을 높이는데 일정 정도 기여했다는 사실에 이의를 제기하는 사람은 별로 많지 않을 것이다. 사실 지난해 7월 이후 북한을 방문하는 사람들은 이구동성으로 북한 주민들의 태도가 크게 달라졌다고 지적하고 있다. 돈을 벌겠다는 의지가 여실히 느껴진다는 것이다.

이러한 인센티브 강화조치로 공급증대 가능성이 있는 것은 부정할 수 없다. 하지만 북한과 같이 경제에서의 자원이 사실상 고갈된 상태에서는 외부에서 자원이 투입되지 않는 한 공급능력 증대는 명백한 한계가 있다.

임금지급 문제만 놓고 보아도 그렇다. 지역과 기업에 따라 다소 편차가 있겠지만 지난 2002년 7월 이후 2~3개월은 인상된 임금이 100% 지급되었다. 하지만 이후 9~10월부터는 일부 대규모 기업소를 제외하고는 대부분 임금이 제대로 지급되지 않고 있는 것으로 알려지고 있다.¹²¹⁾ 7·1 조치의 시행과 함께 국가는 기업에 대해 일시적으로 대부형식으로 임금지불재원을 제공했으나 두세 달 후에는 중단했다. 그렇다면 임금지급은 기업의 책임으로 남는데 전력난, 원자재난으로 공장이 제대로 돌아가지 않는 상황에서 기업이 임금으로 지급해야 할 자금을 확보하기 어렵다.

그런데 7·1 조치 이후 임금이 노동자들의 생계에 결정적 중요성을 가지게 되면서 임금의 정상지급 여부는 노동자들의 근로의욕 및 직장이탈과 직접적인 관련을 가지게 되었다. 즉, 임금이 제대로 지급되던 때에는 노동자들의 생산의욕도 높아지고 했는데 임금이 제대로 지급되지 않게 되면서 노동자들의 의욕도 다시 낮아지고 직장이탈도 하나둘씩 늘기 시작했다는 것이다. 7·1 조치 이전의 상태로 돌아간 것이다.

또 하나는 인플레이션의 가능성이다. 만성적인 물자 부족의 경제에서는 재화와 물자의 공급이 부족하여 소비자가 원하는 만큼 소비를 할 수 없기 때문에 돈이 있어도 생필품을 구입할 수 없는 화폐초과현상(monetary overhang)이 지속된다. 이 경우, 물가 및 임금의 동시적인 인상 조치가 노력투입을 자극하는 인센티브로 작동하기에는 한계가 있다. 즉, 임금인상으로 인해 화폐공급이 증가하게 되는데, 물자 부족이 지속될 경우, 비공식부문 경제에서 심각한 인플레이 현상이 발생하거나,¹²²⁾ 아니면 더 많

121) 평남 덕천시의 중앙공업에서 근무했던 씨는 7, 8, 9월은 임금을 전액 지급 받았고 이후는 50% 정도만 받았다. 함북 온성군의 지방탄광에서 일했던 씨는 7, 8월만 전액 지급받았고 9월에는 40% 정도만 받았다. 강원 원산시의 지방산업공장에서 일했던 씨는 7, 8월은 100%, 9월은 80%, 10월은 50%였고 그 이후는 임금지급이 중단되었다고 밝히고 있다(필자의 탈북자 인터뷰 결과).

122) 실제로 암시장에서는 인플레이션이 다시 발생하고 있는 것으로 전해지고 있다. 예컨대 『중앙일보』 2002년 12월 5일자는 신의주, 무산 등 공급이 제대로

은 임금을 획득하기 위한 노력보다는 비공식부문에서 물자확보를 위한 노력으로 집중될 가능성이 있다.

또 다른 한편에서는 시장메커니즘의 본격적인 도입 없이 인센티브 구조가 확보되기 어렵다는 점이 지적되기도 한다. 즉, 소유권 개혁과 노동이동 및 직업선택의 자유 없이 개선 조치가 기업의 효율성과 생산능력 제고로 이어질 수 있을 것인가라는 의문을 제기한다. 1960~1970년대 동유럽의 분권화 시도와 시장메커니즘의 도입이 실패한 이유는 소유권 개혁이 없었기 때문이라는 것이다. 기업의 분권화가 이루어져도 소유권을 장악하고 있는 정부는 여전히 세금, 보조금, 임금 등으로 간접적으로 기업을 통제하게 되고 이 때문에 실질적인 연성제약 문제의 해결은 불가능하다는 것이다.¹²³⁾

또한 원자재 조달시장의 문제도 제기된다. 공업부문에서는 기업이 생산원자재를 자유롭게 조달할 수 있어야 하는데 북한에서는 원자재 조달 시장이 없다. 7·1 조치를 통해 ‘사회주의 물자교류시장’을 신설, 공장·기업소간 과부족되는 일부 원자재, 부속품들을 유무상통하도록 하며 생산물의 일정 퍼센트를 자재용 물자교류에 사용할 수 있도록 허용했지만 아직까지는 원자재 조달은 국가계획에 의한 공급이 대종을 이루고 있다. 동구권에서 가격과 임금을 자유화했지만, 실제로 기업이 생산물을 사올 시장이 없었기 때문에 많은 문제가 발생했다. 구소련은 임금의 자율화로 노동자들의 임금인상에만 급급했다. 헝가리와 유고슬라비아도 마찬가지로 임금만 인상시켜 인플레이션을 유발함으로써 오히려 개혁의 장애 요인이 되었다. 원자재의 조달경로가 안정적으로 확보되지 않으면 제도개혁은 성과를 거둘 수 없다.

로 이루어지지 않는 지역 출신의 최근 탈북자들의 말을 인용해 이 지역의 암시장에서 식량가격이 2~3배로 폭등했고 운동화·양복천 등도 1.5배 정도로 올랐다고 전하고 있다. 또한 Washington Post 2003년 1월 26일자도 북한 주민과 기업인 및 현지에서 활동하는 구호기관 관계자들의 말을 인용, 북한 전역의 암시장에서 지난 3개월간 쌀값이 50%나 올랐으며 다른 생필품 가격은 무려 3배나 폭등하는 등 인플레이션이 심각한 상황이라고 전하고 있다.

123) 그러나 본 연구에서 취하고 있는 입장은 소유권 개혁 여부는 노동인센티브 작동의 충분조건이 되지 않을 뿐만 아니라 필요조건도 아니라는 것이다. 자세한 내용은 후술하는 제4항을 참조.

7·1 조치의 성과와 한계의 문제를 앞에서 검토한 대로 몬티아스가 지적한 인센티브 구조의 효율적 작동을 위한 3가지 전제조건이라는 틀로 설명해 보자. 7·1 조치의 실시로 첫번째 조건, 즉 행위와 결과의 비례관계와 세번째 조건, 즉 경제적 보상의 문제가 종전보다는 나아졌다고 할 수 있다. 그러나 첫번째 조건과 세번째 조건도 충분히 갖추어진 것은 결코 아니었다. 일부만 충족되었을 따름이었다. 제도적으로도 그러했고 거시경제적으로도 그러했다. 그리고 두번째 조건인 감시·감독의 문제는 7·1 조치에서는 전혀 반영이 되지 않고 있다. 이러한 7·1 조치의 성과와 한계는 향후 북한이 인센티브 시스템을 어떤 식으로 재구축할 것인지에 관한 주요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

4. 북한형 인센티브 시스템 개혁의 방향

중국형 전환모형이 정립되기 전까지, 그리고 동유럽의 빅뱅식 체제전환에 상당한 대가가 필요하다는 사실이 확인되기 전까지 시장경제라는 경제적 전환의 목표에 도달하는 방법이 다양할 수 있다는 사실은 종종 무시되었다. 그러나 이제 전환에 있어 재산권 문제나 사유화 같은 문제의 중요성은 상당히 감소되었고, 시장과 국유기업의 양 극단 사이에 여러 가지 형태의 ‘제3의 길’이 구성될 수 있다는 가능성은 더 많이 인정되고 있다. 앞서 고찰한 것처럼, 사회주의 경제의 인센티브 구조 개혁의 유형은 크게 보아도 동유럽형과 중국형이 있고, 여기에는 각국이 처한 초기조건의 차이가 중요한 작용을 하였다. 북한의 초기조건, 그리고 현재 시작되고 있는 것으로 보이는 전환정책의 내용도 앞서 개혁을 진행한 국가들과는 차이가 많다. 이에 따라 이하에서는 ‘북한형’ 시스템 개혁의 구성 요소들을 제시하기로 한다.¹²⁴⁾¹²⁵⁾

124) 얼핏 보면 북한이 처한 조건은 중국과는 다른 점이 많고, 오히려 동유럽 후진국과 유사한 점이 많다. 그러나 중국형 모델에서 참조할 핵심적인 사항은 전환의 과정이 ‘진화적’으로 이루어진다는 것이다. 즉, 최종 목표가 서구식 시장경제라고 해도 구체적으로 이의 모습이 다양하고, 또 처음부터 서구식

가. 개혁의 순서

경제 개혁은 기본적으로 공식적인 제도의 문제이다. 그런데 북한의 경우 제도 이전의 문제를 우선적으로 생각해야 한다. 극심한 원자재 부족, 에너지 부족, 암시장의 창궐 및 암시장에서의 인플레이션 등 거시경제적 문제가 바로 그것이다. 북한의 경우에는 어떠한 경제개혁적 조치를 논하더라도 거시경제적 문제를 떼놓고 생각할 수 없다. 거시경제적 문제와 함께 풀어나가지 않는 한 어떠한 제도적 변경, 즉 경제개혁도 그 성과는 제한적이지 않을 수 없다. 이는 북한의 경제개혁이 다른 나라의 경제개혁과 구별되는 북한의 특수성이라고도 할 수 있다.

사실 구소련, 중국, 동구 등 사회주의 국가들이 본격적인 경제개혁에 착수할 당시, 거시경제적 상황이 매우 어려웠다고 하나 현재의 북한 정도는 아니었다. 북한은 지금 경제의 재생산조차 불가능할 정도이다. 국민경제의 순환구조는 사실상 파괴되었다. 그리고 구소련, 동구에서 흔히들 암시장이라 하는 이차경제가 발달되었다고는 하나 북한 정도는 아니었다. 북한은 현재 이차경제가 일차경제를 상당정도 대체, 잠식한 상태이다.

따라서 북한의 경우 동구권과 구소련의 경험을 참조하면서 인센티브 구조와 기업지배구조를 매우 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확하게 함으로써 거시경제적 안전성과 제도개혁을 동시에 추진하는 것이 필요하다. 즉, 인센티브 시스템의 회복과 생산의 정상화는 무엇이 우선이라고 할 수 없다는 의미에서 상호 인과관계에 있다. 생산의 정상화는 인센티브시스템의 회복을 위한 전제조건이고, 인센티브 구조를 복구하는 것이 장기적인 생산의 정상화를 위한 기초가 되기 때문이다. 그

시장제도를 건설하기는 불가능하며, 중간 단계에서 서구와는 다른 방식의 제도형성이 필요하다는 것이다(Murrel, 1993).

- 125) 국내에서는 개혁정책 시행의 주체가 개혁정책의 순서, 속도, 방향을 규정한다는 논의도 많다. 물론 북한 정치체제의 특수성이 매우 중요한 문제이고 이 변수에 따라 여러 가지 구체적인 시나리오가 존재할 수도 있다. 그러나 우리는 북한의 전환과정이 오직 정책 주체에 의해 결정되는 것으로 보지는 않는다. 연구진은 보다 높은 추상수준, 넓은 시간범위, 구조적 초기조건을 고려할 때, 북한은 이미 진화적인 전환과정에 들어섰다고 판단하고 있다. 이러한 시야에서라면 '북한형' 개혁 유형을 구성할 수 있다.

럼에도 불구하고 북한의 현재 사정은 생산의 정상화를 도모하여 새로운 인센티브 시스템을 구축할 수 있는 여건과 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 외자도입과 경제특구 실험 등을 통한 공급능력 확대와 인플레이 억제가 우선적으로 중요한 것으로 판단된다. 생산이 어느 정도 정상화되어야 새로운 경제적 인센티브 시스템의 실험도 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

다음으로 생산이 어느 정도 정상화된 이후에는 ‘개선’이 ‘개혁’으로 나아갈 수 있도록 하고 이를 위한 세심한 제도 설계가 필요하다고 판단된다. 즉, ‘개선’을 ‘개혁’으로 확대 발전시킬 수 있도록 하는 제도적 과정을 설계해야 한다. 개혁으로 나아간다는 것은 재정시스템의 분권화와 지방화 그리고 분권화된 경제조직에 개별적인 경제적 인센티브를 강화한다는 것을 의미한다. 이러한 경제개혁의 과정에서 소유권 문제를 해결하지 않고는 경제적인 인센티브가 작동할 수 없다는 주장도 있지만, 사적 소유권의 전면적 도입 없이도 여러 가지 개선조치 등을 통해서 기존 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안이 많이 있을 것으로 생각된다.

나. 소유권 개혁 이전의 인센티브 구조 개혁

이행과정에 있는 많은 나라들에게 있어서 재산권이 올바르게 할당된다고 해서 경제적 효율성이 보장된다는 명제는 논리적으로도 현실적으로도 성립되지 않는다(Stiglitz, 1994, ch. 10). 보다 중요한 것은 경쟁과 혁신이 잘 이루어지도록 하는 제도를 설계하는 것이다. 이하에서는 이와 관련된 몇 가지 사항을 검토하기로 한다.

첫째, 임금이 노동자의 생계비를 충족하는 수단으로 그치지 않고 노동 인센티브를 유발할 수 있는 시스템으로 정착되어야 한다(임금제도 개혁). 임금이 노력투입을 촉진하기 위한 인센티브로 작동하기 위해서는 임금차등화를 적절하게 설계해야 한다. 대부분의 사회주의 국가에서 임금은 개별성과와는 거의 관련이 없었고 임금구조는 경직적이었으며 위에서 아래까지 편차가 거의 없었다.

따라서 임금이 인센티브로 작동하도록 하기 위해서는 임금을 기업성과

와 연동시키는 것 그리고 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키는 것이 필요하다. 우선, 기업성과를 임금에 연동하기 위해서는 기업단위 성과금제나 집단성과금제 등 검토할 필요가 있고, 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키기 위해서는 직종(작업형태)별 차별임금이나 교육과 숙련에 대한 보상시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 임금은 일할 의욕과 숙련 습득의 인센티브를 제공해야 한다. 시장경제로 전환한 동구권의 경우 대부분 이러한 방향으로 임금시스템이 바뀌었다. 폴란드나 체코의 경우도 화이트칼라에 대한 임금프리미엄과 교육에 대한 수익률을 높이는 방향으로 나아갔다. 러시아에서도 숙련에 대한 보상이 높아졌다. 중국의 경우도 기본임금+부가급여(종종 현물급여)로부터 임금과 생산성 또는 이윤율에 기초한 임금으로 나아갔다. 또한 승진, 연공, 생계비 등을 종합적으로 고려한 위계적인 임금체계의 도입은 기업 내의 위계적 기업조직의 형성과 맞물려서 기업지배구조를 확립하는데 기여하는 역할도 하게 될 것이다.

둘째, 노동이동과 직업선택의 자유의 확대 문제이다(고용제도 개혁). 국유기업의 노동력 축장(labor hoarding) 관행을 단계적으로 해소하는 것은 필요하고 비국유기업에 채용권과 해고권을 부여하는 문제도 고려해야 한다. 북한의 노동력 부족현상은 노동력 부족(labor shortage)이 아니라 노동력 축장(labor hoarding)의 결과이다. 사회주의 기업들은 가능한 한 많은 종업원을 보유하려는 경향이 있었다. 따라서 실업보다는 노동력 부족이 일상적이었다. 체제전환이나 개혁과정에서도 기업들은 대량해고에 의존하기를 꺼려하며, 노동자들은 자기 일자리에 그대로 남아 있고 싶어 한다. 즉, 비공식부문에서 수입을 벌어가면서, 공식부문에서는 낮은 임금을 받거나 또는 임금을 전혀 받지 않고서도 기업이 주는 부가급여 혜택을 받으면서 살아가는 경우가 많다. 즉, 공식부문에서는 한계적으로만 고용되어 있는 근로자들이다. 따라서 사회주의 경제의 체제전환 과정에서 “국영기업으로부터의 노동력의 방출(labor shedding)”은 어느 정도 피할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 잘 기능하는 노동시장이 되려면 적어도 사람들이 효율성에 따라서 기본적으로 보상받는 시스템으로 가야 한다. 사람들은 지역별로, 또는 직종별로 이동이 가능해야 한다는 것이다.

그러나 북한의 경우 이러한 시스템을 동시에 구축하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 북한의 경우 전후 노동력의 이동을 강제적으로 억제하는 정책을 취해 왔다. 따라서 노동의 자유로운 이동을 새롭게 보장하기가 매우 어려울 것으로 보인다. 또한 개혁과정에서 임금 저하, 착취, 일자리 손실 등을 방지하면서 노동자들이 이동할 수 있는 조건을 만드는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

또한 해고나 실업 그 자체로서 구조조정에 기여하는 중요한 요소가 아닐 수 있고, 고용보다는 임금을 조정하는 방식으로 구조조정이 가능하기도 하다. 만일 급속한 시장개혁이 추진된다면 배급제가 폐지되고 실업이 증가할 것이다. 독일의 경우, 빈곤 및 이주 문제를 해결하기 위해 동독지역의 임금 및 사회보장 수준을 급격히 상승시키는 정책을 채택하였으나 결과적으로 실업을 크게 발생시켜 대규모 재정적자를 초래하였다. 사회보장시스템이 갖추어지지 않은 상태에서는 임금은 안정시키고 고용은 유지하는 방향을 채택해야 할 것으로 판단된다.

한편 인적자원의 배분기능과 인센티브 기능을 가지는 자본주의적 노동시장의 기능을 회복시키고, 노동력의 부문간 재배치를 의미하는 산업간 구조조정의 과정을 거치는 경우 대규모의 실업이 발생할 가능성이 있고, 이는 현재 기업에 연동되어 있는 각종 사회적 서비스 제공시스템의 붕괴를 의미할 수 있다. 따라서 노동이동과 직업선택의 자유를 보장하는 방안에는 노동자가 기업에 의존하도록 하는 사회적 부조시스템을 어떻게 바꾸어 놓을 것인가가 문제가 긴밀히 결합되어 있다.

따라서 세 번째 문제는 사회적 서비스 제공시스템의 개혁 문제이다. 러시아의 경우 사회서비스 비용이 전체 임금비용의 약 20%를 차지하였다. 사회서비스는 근로자들로 하여금 핵심적인 기업의 경제활동으로부터 벗어나도록 하고, 비용을 높이고 경쟁으로부터 벗어나 있도록 한다. 파산절차를 지연시킬 수 있는 협상력으로 작용할 수도 있고, 국가가 기업을 계속 보조하도록 하는 기능을 한다. 따라서 기업이 제공하는 광범위한 서비스들, 특히 주택과 육아 등을 어떻게 할 것인가도 인센티브 시스템을 재구축할 때 중요한 고려사항이다.

World Bank(1996)는 정부가 기업의 서비스 제공 비용을 부담하는 방

식을 단기적으로는 유지하더라도 장기적으로는 기업들로 하여금 일반회계 계정과 사회서비스 계정을 분리하도록 하는 방안을 제시하기도 하였다. 사회서비스 비용을 기업의 주된 활동에서 창출된 수입보다는 서비스가 창출한 수입으로 충당하는 비중을 높이도록 하는 방안도 같이 제시되었다. 이는 기업들이 이러한 서비스에 대해서 비용을 부과하도록 하는 인센티브를 제공하고, 새로운 서비스 회사를 창출하도록 하는 인센티브를 제공한다. 즉, 현물지급보다는 임금이나 가족수당과 같은 방식으로 지급하도록 하는 것이다. 또한 보육, 주택, 의료 등 일부는 전통적인 노동보상 패키지에 포함시키고, 나머지는 민간부문이 공급하거나 지방정부에서 공급하는 방법을 모색하고, 주택과 보육은 기업과 분리해야 한다는 것이다. 결국 잘 설계된 실업보험, 일자리에 관한 정보, 고용안정서비스, 적절한 운송시스템, 적극적인 주택시장 등이 노동이동을 촉진하기 위한 요소들이라는 것이다.

북한에서도 사회적 서비스 시스템의 개혁의 기본적인 방향은 사회적 서비스가 국가에 의해서 일방적으로 공급되는 시스템에서 노동자와 기업, 그리고 국가가 분담하는 구조로 전환되도록 하는 것이다. 기존의 사회주의적 시스템하에서 보상의 절반 이상이 주택, 교육, 의료 등을 포함하는 국가보조(benefits)로부터 나왔다. 특히 북한의 경우 생필품까지 배급되는 비율이 높았다. 따라서 우선 배급과 임금간의 비중의 단계적 조정이 필요하다. 교육, 보건, 의료, 주택과 일부 기초생필품을 제외한 배급품목은 단계적으로 축소하면서, 나머지 소비재들은 임금으로 충당할 수 있도록 해야 할 것이다. 나머지 소비재들의 가격은 적어도 시장가격은 아니더라도 ‘기회비용’의 관점에서 가격이 설정되어야 할 것으로 판단된다.

반면에 세금이나 기여금의 증가는 노동자나 피고용자로 하여금 담합하거나, 비공식적인 고용에 대한 인센티브를 창출하는 효과를 지닌다. 기여금을 기업이 모두 분담하기보다는 노동자와 기업간에 분담하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 기여금을 “분담”하는 것은 결국 누가 지불하느냐에 관해서는 큰 차이를 초래하지 않지만, 근로자들의 월급봉투에 바로 기여금의 증가가 나타나게 된다는 점에서 차이가 있을 수 있다.

다. 소유권 개혁과 관련된 문제

다음으로 사적 소유권과 관련된 인센티브의 문제를 검토해 보자. 결론적으로 사적 소유권의 범위는 확대하되 단계적으로 추진할 필요가 있다. 북한의 소유구조를 보면, 협동화가 완성된 1950년대 말 이후 국가 소유 중심으로 전면적으로 재편되어 있는 상태에 협동적 소유가 부분적으로 결합되어 있는 방식이다.

따라서 북한의 경우, 체제안정과 가격안정만 이루어진다면, 소유제 개혁 없이도 안정적인 성장이 가능할 수도 있다고 판단할 수도 있다. 그러나 극심한 물자 부족이 지속되고 있고 비공식부문이 계속 확대되고 있는 고려할 때, 소유구조를 어느 정도 다양화할 필요성은 있다고 판단된다.

사적소유권을 도입하는 전략과 관련해서 Kornai는 유기적 개발전략(the strategy of organic development)과 사유화 가속화전략(the strategy of accelerated privatization)을 구분하고 있다. 유기적 개발전략이란 사적 부문의 아래로부터의 발전을 위한 조건을 창출하는 전략이다. 진입장벽을 제거해 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하고, 사적 계약을 강제하며, 국가는 세금과 신용정책을 통해 이들을 파악하는 전략이다. 전자는 경성예산 제약의 중요성을 강조하고, 도산과 회계법 등을 지속적으로 강조하는 전략이다. 경성예산 제약을 통해 기업의 자연선택이 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

한편 사유화 가속화전략은 국유자산의 매각을 통해서 국유기업을 사유화하는 전략이다. 국가소유를 빠르게 제거하여 시장을 형성함으로써 빠른 속도로 사적 소유권을 확립한다는 전략이다. Kornai의 지적대로 전환기 경제에서 속도는 중요하지 않다. 또 북한의 경우, 국영기업을 빠르게 사유화한다는 것은 정권의 불안정화 등 사실 불가능한 측면이 많다. 그러나 북한의 딜레마는 국영기업의 비중이 매우 높기 때문에 앞의 전략의 유효성도 크지 않다는 점이다. 그럼에도 현재 북한의 물자 부족과 비공식부문 경제의 확대 등을 추세를 놓고 판단해 볼 때 소규모의 사적 생산 및 영리활동은 추가적으로 허용할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 개인들의 생산 및 영리활동을 확대 허용하는 조치가 필요하고 이들의 사적 소유권은

일정한 한도 내에서 보장하는 조치가 필요하다.

개인의 영업활동이 소규모 합작기업소를 설립하도록 유도하는 정책과 사회협동단체의 생산영리활동을 확대하는 조치도 부가적으로 필요하다고 판단된다. 국영기업을 사영화하는 작업은 지방기업을 중심으로 하여 단계적으로 추진될 수 있을 것이다.

라. 예산제약의 경성화(硬性化)

앞에서 살펴본 것처럼 소유권을 다양화하는 것도 중요하지만, 이보다 더 중요한 것은 국유기업의 연성예산 제약을 극복하고, 지배구조를 강화하는 문제이다. Kormai가 사회주의 기업의 특성으로 본 기업들의 연성 제약이란 기업들이 다양한 형태의 보조금을 자동으로 국가로부터 받고, 영업이익은 대부분 징수되는 방식에 익숙해져 있다는 것이다. 기업들이 양적인 목표의 달성만이 요구되고, 가격은 정부에서 관리되기 때문에 기업은 연성예산 제약에 빠지게 되고 금융시스템은 회계수단에 불과하였다는 것이다.

기업들이 연성예산 제약하의 상황에 놓여 있는 경우, 기업들의 내부자 통제적 이해관계는 더욱 유연하게 관철될 것이고, 이는 지대추구행위와 도덕적 해이를 초래한다. 또한 기업의 연성예산 제약 문제의 해결 없이 분권화를 추진하는 것은 기업관리자들에게 책임성이 없는 권한(power without responsibility)을 주는 것이고, 이는 기업관리자와 종업원의 담합에 의한 공유자산의 침해를 초래할 수 있다.

사회주의 체제를 개혁하는 과정에서 기업에 대한 예산제약을 경성화하지 않은 채 또는 소비재가격을 자유화하지 않은 채, 임금통제를 완화하는 경우가 종종 발생하였다. 동구권 국가들에서 보듯이 분권화와 독립채산제로 이행할 경우, 기업들은 생산라인이나 제품에 부과되는 가격보다는 임금에 대한 영향력을 확보하는 것이 가장 손쉽다. 임금인상에 따른 명목적인 수요의 증가는 물자 부족을 더욱 악화시킨다. 비공식부문에서의 가격은 상승하고, 생산은 줄고, 부패는 확대되며 불평등은 증가한다. 관리자들은 노동규율의 침식을 개탄하고, 근로자들은 생활수준의 하락을 불평

하게 된다. 따라서 연성예산 제약 문제의 해결 없이 분권화 조치를 취할 경우 이는 매우 위험하고 경제안정을 해칠 우려가 있다. 높은 임금이 재화에 대한 수요를 증가시키고 이것이 물자부족 문제를 더 어렵게 하고, 낭비와 부패를 초래한다는 것이다. 이는 부족한 물자가 배급되거나, 공식 가격으로 줄서있는 근로자에게 배분되거나, 암시장가격으로 내부자들이 근로자에게 제공하는 경우에도 마찬가지이다.

대부분의 시장주의적 개혁을 주장하는 사람들은 사회주의 기업의 연성예산 제약을 극복하기 위해서는 극단적으로는 기업의 폐쇄와 해고를 인정할 수 있어야 하고 이에 따른 사회적 비용을 국가가 감당할 수 있어야 한다고 주장한다.

기업들이 개별적인 이해를 추구할 수 있는 수단과 인센티브를 가지게 될 때, 금융규율에 관한 제도가 정착될 때, 체계적인 보조금시스템과 번덕스러운 조세시스템이 사라질 때, 대부자와 차입자를 분리할 수 있을 때, 만족스럽지 않은 관리자를 제거하는 메커니즘이 있을 때, 도산의 위험이 존재할 때만이 경쟁은 효과적이고 바람직한 방식으로 기능하게 될 것으로 판단하고 있다(World Bank, 1996). 또 적절한 사회보장 시스템이 구축되어야만 경성예산 제약으로의 전환이 가능하다는 점을 지적하고 있다. 사회보장 시스템은 경영예산 제약의 신뢰성을 보장하는 중요한 수단이고, 사회적 안전망의 부담은 금융시장의 발전으로 그 부담이 경감될 수 있다고 주장한다. 이렇게 기업구조조정과 고용조정 그리고 사회적 안전망을 결합하는 방식으로 사회주의 기업의 연성예산 제약의 문제를 해결해야 한다고 주장하고 있다. 정부가 구제해 주지 않겠다는 위협을 할 수 없다면, 이러한 연성제약으로 초래된 비효율은 극복될 수 없었다는 것이다.

마. 기업지배구조의 강화

그러나 기업의 연성제약 문제는 시장주의자들이 이야기하듯이 소유권 제도의 개혁과 가격메커니즘의 도입, 폐업과 해고의 인정, 사회적 안전망의 도입 등이 없으면 해결될 수 없는 문제는 아니다. 기업의 연성예산 제약을 해결하기 위한 또 하나의 측면이 기업지배구조이다. 소유권 개혁 없

이도 가격메커니즘의 전면적 도입 없이도 기업지배구조의 정밀한 설계를 통한 인센티브 시스템의 구축과 정보의 차단 및 왜곡 문제를 해결한다면 기업의 연성예산 제약도 극복될 수 있을 것이다. 특히 북한의 경우 전면적인 시장개혁으로 나아가기에는 초기조건이 매우 열악한 상태이기 때문에 단계적인 방식으로 기업지배구조를 개선해 나가면서 생산을 정상화하고 개혁의 폭을 넓혀 나가는 것이 중요하다.

우선, 북한의 경우, 내부자 통제와 외부자 통제를 결합하는 방식으로 기업지배구조를 재설계해야 할 것으로 보인다. 자본시장과 상업은행이 없는 북한으로서는 시장메커니즘에 기초한 외부자 통제시스템을 도입하기는 어려울 것으로 보인다. 우선, 기업 단위의 인센티브 시스템을 강화하기 위해서 내부자 통제시스템을 만들고, 이를 보완하기 위한 위계적 형태의 외부자 통제시스템을 결합하는 방식이 바람직할 것으로 판단된다.

이일영(2002)은 북한의 기업 특성을 동료집단조직(peer group)과 위계조직(hierarchy)으로서의 기업이 섞여 있는 것으로 분석하고 있다. 특히 위계조직은 동료집단조직에서 발생할 수 있는 기업관리자와 종업원의 무임승차 문제가 발생할 수 있다는 장점을 지적하고 있다. 북한 기업의 비효율성에 대처하기 위해 기업의 지배구조를 강화하는 방법으로 첫째, 감시와 차별임금제도의 도입으로 위계조직의 장점을 강화하는 것, 둘째, 결정의 책임과 권한을 분산함으로써 기업구조의 합리성을 강화하는 것 등을 들고 있다.

그러나 두번째의 권한 분권화의 문제와 관련해서는 좀더 구체적인 대안이 제시되지 않고 있다. 이일영(2002)도 지적하고 있듯이 집권화에 의해 형성된 무임승차 문제를 해결하기 위해 지배구조를 확립하지 않은 채 분권화를 통해 미시 단위에서 인센티브를 부여하고자 하면, 내부자 통제의 진전과 그에 따른 공유자산의 침식과 사실상 사유화(de factor privatization)에 봉착하게 된다. 이 때문에 이일영(2002)은 단일형 위계조직(U-Form)이 아닌 분권형 위계조직(M-Form)을 제시하고 있다. 단일형 위계조직(U-Form) 기업의 경우, 제조, 영업, 재무, 기술 등 직능별 부문을 최고관리자가 통괄하기 때문에 컨트롤 로스가 누적된다거나, 이윤 이외의 다른 목적을 추구하는 경우가 많기 때문이라는 것이다. 즉, 사업체

단위로 권한을 위임하면서도 그보다 상위 수준에서¹²⁶⁾ 기업소의 경영성과를 관리하는 시스템을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

따라서 기업에 파견된 당 조직을 관료기구와 경영자로 대체하면서 강력한 행정적 통제기구를 형성할 필요성이 있다. 한편으로는 기업과 노동자의 노력을 이끌어낼 수 있도록 내부자의 기업통제 권한을 강화하면서, 다른 한편에서는 이를 행정적이고 위계적인 통제시스템으로 감시하고 규율하는 시스템으로 나아가야 할 것으로 판단된다.

결론적으로, 북한의 경우에도 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 인센티브 구조는 더 경제적이고 더 개인적인 성격을 강화해야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 기업에게는 분권적인 권한을 제공하고, 노동자의 노력투입 촉진을 위한 인센티브 시스템으로는 능력과 성과에 따른 보상 시스템을 도입하고, 직업이동의 자유를 보장하며, 숙련형성에 대해서 보상하는 시스템을 구축하고, 사회서비스 부담을 국가와 기업, 노동자가 분담하는 방안을 만들어내야 할 것으로 판단된다.

단, 이 과정에서 개인적인 경제적 인센티브를 강화하기 위한 분권화의 과정에서 공유자산이 개인적으로 유용·침식되는 문제를 초래할 가능성이 있기 때문에 기존의 당 조직 중심의 통제감독 시스템에서 행정적 효율성이 담보된 위계적인 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조가 같이 결합될 필요성이 있다.

126) 이는 기업연합소일 수도 있고 중간 단계의 중앙계획기구일 수도 있다.

참고문헌

- 『경제사전 1, 2』, 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 서울: 역사비평사, 2001.
- 김연철·박순성 편, 『북한경제 개혁연구』, 서울: 후마니타스, 2002.
- 조선로동당출판사, 『김일성저작집』, 각권.
- _____, 『김일성저작선집』, 각권.
- 김태일, 『북한 국영기업소의 관리운영체계』, 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 박영근·김철제·리해원·김하광, 『주체의 경제관리리론』, 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 박제훈, 『이행기경제의 체제전환』, 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』, 서울: 박영사, 1997.
- 박찬익, 『경제체제론의 회고와 전망』, 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』, 서울: 박영사, 1997.
- 리창근, 『로동행정사업경험』, 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 조선로동당출판사, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 각권.
- 선한승 외, 『사회주의 국가의 노동개혁과 북한모형 연구』, 서울: 한국노동연구원, 2001.
- 송현호, 『경제학방법론』, 서울: 비봉출판사, 1992.
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』, 서울: 통일연구원, 1999.
- 지해명, 『북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조』, 서울: 한국개발연구원, 1993.

- 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』, 서울: 한국개발연구원, 2002.
- 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』, 서울: 박영사, 1997.
- 김영진, 『중국의 도시 노동시장과 사회: 상해시를 예로』, 한울, 2002.
- 백승욱, 『중국의 노동자와 노동정책: ‘단위체제’의 해체』, 문학과지성사, 2001.
- 이근·한동훈, 『중국의 기업과 경제』, 21세기북스, 2000.
- 이일영, 『북한의 개발전략과 경제시스템: 동아시아로의 편입?』, 『민주사회정책연구』, 2(1), 민주사회정책연구원, 2002.
- 장윤미, 『개혁시기 중국의 노동자와 노동운동』, 한신중국포럼, 2003. 6.
- 한동훈, 『중국 국유기업의 내부자통제와 사유화』, 『경제발전연구』, 8(2), 한국경제발전학회, 2002.
- 이은구, 『경제전환기 중동구 노동정책에 관한 비교연구』, 대외경제정책연구원, 2000.
- 고충석, 『유고슬라비아 노동자 자치관리제도와 조직권력』, 서울: 법문사, 1991.
- 안병영, 『유고슬라비아 노동자 자치관리제도의 갈등구조』, 『아세아연구』, 통권 제71호, 27(1), 1984.
- 小山洋司, 『經濟危機の實相』 暉峻衆三・小山洋司・竹森正孝・山中武士 箸, 『ユーゴ社會主義の實像』, 東京: リベルタ出版, 1990.
- 小山洋司, 『經濟危機と聯合勞動組織』, 暉峻衆三・小山洋司・竹森正孝・山中武士 箸, 『ユーゴ社會主義の實像』, 東京: 리ベル타出版, 1990.
- 姜日天, 『朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について (上),(中),(下)』, 『月刊朝鮮資料』, 1986年 9月號, 1987年 2月號, 1987年 7月號.
- 林毅夫 外, 『中國的奇蹟: 發展戰略與經濟改革』, 三聯書店, 1994, 한동훈 역, 『중국의 기적』, 백산서당, 1996.
- 馬成三, 『中國經濟がかわる事典: 改革・開放のなかみを讀む』, ダイヤモンド社, 1995.
- 木崎翠, 『現代中國の國有企業: 内部構造からの試論』, アジア政經學會, 1995.

- 李林, 『多國籍企業と中國: 發展途上國・中國の選擇』, 有斐閣, 1991.
- 前田比呂子, 『外資系企業と労働・勞務問題』, 石原享一 編, 『中國經濟と外資』, アジア經濟研究所, 1998.
- 中兼和津次, 『中國型經濟發展モデルについて』, 中國資本蓄積研究會 編, 『中國の經濟發展と制度』, アジア經濟研究所, 1975.
- 中兼和津次, 『中國經濟發展論』, 有斐閣, 1999, 이일영·양문수 역, 『중국 경제발전론』, 나남출판, 2001.
- Adam, Jan, “Regulation of Labour Supply in Poland, Czechoslovakia and Hungary,” *Soviet Studies*, No.1, January 1984.
- Aoki, Masahiko and Masahiro Okuno-Fujiwara, *Comparative Institutional Analysis: A New Approach to Economic System*, Univ. of Tokyo Press, 1996, 기업구조연구회 외 역, 『기업시스템의 비교경제학』, 연암사.
- Berliner, Joseph S., *Factory and Management in the USSR*, Cambridge: Harvard University Press, 1957.
- Braguinsky, Serguey, and Grigory Yavlinsky, *Incentives and Market Economy in Russia: The Transition to A Market Economy in Russia*, Princeton Univ. Press, 2000.
- Brus W. and K. Laski, *From Marx to the Market*, New York: Oxford Univ. Press, 1989.
- Brus, Wlodzimierz, “Evolution of the Communist Economic System: Scope and Limits,” Victor Nee & David Stark, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press, 1989.
- Chavance, Bernard, (Trans. by Charles Hauss) *The Transformation of Communist System: Economic Reform Since the 1950s*, Boulder: Westview press, 1994.
- Ellman, M., *Socialist Planning*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

- Ellman, Michael, *Socialist Planning*, New York: Cambridge University Press, 1989.
- Filtzer, Donald, *Soviet Workers and De-Stalization: The Consolidation of the Modern System of Soviet Production Relation 1953~1964*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992.
- Gregory, P. R. and R. C. Stuart, *Comparative Economic Systems*, Boston: Houghton Mifflin, 1980.
- Grossman, Gregory, The "Second Economy" of the USSR," *Problems of Communism*, Vol.26, No.1, 1977.
- Hirschman, Albert O., "Exit, Voice and The Fate of the German Democratic Republic", *World Politics*, 45. January 1993.
- Jefferson, G. H., *Missing Market in Labor Quality: The Role of Quality Markets in Transition*, Presented at the 4th Annual International Conference on Transition Economics, July 23-25, 1999.
- John, Mcmillan and Naughton Barry, "Elements of Economic Transition," John Mcmillan and Barry Naughton(ed), *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institution*, Ann Arber: The University of Michigan Press, 1996.
- Kemeny, Istvan, "The Unregistered Economy in Hungary," *Soviet Studies*, No.3, July 1982.
- Kornai, János, *Anti-Equilibrium*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1971.
- Kornai, János, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Kornai, János, 1989, "The Hungarian Reform Process: Vision, Hopes, and Reality," Victor Nee & David Stark, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press, 1989.
- Kornai, János, *The Socialist System :The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1992.

- Kramer, Mark, "Polish Workers and the Post-Communist Transition 1989~93," *Europe-Asia Studies*, Vol.47, No.4, 1995
- Lavigne, Marie, *The Economics of Transition*, New York: St. Martins Press, 1999.
- Lewin, Moshe, "The Disappearance of Planning in the Plan," *Slavic Review*, 32, 1973.
- Lipton. D., and J. Sachs., "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", Brookings Papers on Economic Activity, 1990.
- Montias, J. M., *The Structure of Economic Systems*, New Heaven: Yale University Press, 1976.
- Murrel, Peter, "What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?," *Post-Soviet Affairs*, 9(2), April-June 1993.
- Nove, A., *The Soviet Economy, An Introduction*, 3rd edition, London: George Allen and Unwin, 1968.
- Nove, Alec, "Economics of Transition: Some gaps and Illusions, Beverly Crawford", (eds), *Markets, States, and Democracy*, Westview Press, 1995.
- O'Hearn, Dennis, "The Consumer Second Economy: Size and Effects," *Soviet Studies*, Vol.32, No.2 April 1980.
- Sachs, J. and W. T. Woo, "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union," *Economic Policy*, Vol.9, No.18 April 1994.
- Simatupang, Batara, *The Polish Economic Crisis: Background, Causes and aftermath*, London and New York: Routledge, 1994.
- Stiglitz, Joseph E., *Whither Socialism?*, The MIT Press, 1994, 강신욱 역, 『시장으로 가는 길』, 도서출판 한울, 2003.
- Sziráczki, György "Employment Policy and Labour Market in Transition: From Labour Shortage to unemployment," *Soviet Studies*, Vol.42, No.4, October 1990.

- Vodopivec, Milan, "Determination of Earnings in Yugoslav Firms: Can it Be Squared wit Labour Management?" *Economic Development and Cutral Change*, 41(3), Apr. 1993.
- Vodopivec, Milan, "The Labor Market and the Transition of Socialist Economics" *Comparative Economic Studies*, 33(2), Summer 1991.
- Walder, Andrew G., *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley/Los Aneles/London: Univ. of California Press, 1986.
- Winiecki, Jan, *The Distorted World of Soviet-Type Economics* London: Routledge, 1988.