

북한 기업에서의 노동인센티브 제고를 통한 생산성 제고 방안

전 병 유*

- I. 머리말
- II. 사회주의 경제체제에서의 노동인센티브 개혁
- III. 7·1 조치에서의 노동인센티브 강화 방안
- IV. 북한 기업의 노동인센티브 강화 방향
- V. 맺음말

요약

북한의 개혁과 남북한 협력사업에서 북한 기업의 생산성을 높이는 것은 매우 중요하다. 그러나 북한 기업의 생산성 문제는 단순히 기업 단위의 인사노무관리의 문제가 아니라 전체 경제시스템과 관련된 문제이다.

본 연구에서는 왜 사회주의 경제에서 물질적·경제적 인센티브를 높여야 하는지, 북한의 7·1 경제개선관리조치는 이런 맥락에서 어떤 의미를 가지는지, 그리고 경제적 인센티브의 제고를 통한 생산성 향상을 위해 북한 기업조직이 향후 취해야 할 개혁 과제는 무엇인지를 검토하였다.

북한 기업의 경우 우선적으로 기업 생산활동에서 경제적 인센티브가 작동하도록 해야 한다. 이를 위해 기업에게는 분권적인 권한을 제공하고, 노동자의 노력투입 촉진을 위한 인센티브 시스템으로 능력과 성과에 따른 보상시스템을 도입하고, 직업이동의 자유를 보장하며, 숙련형성에 대해서 보상하는 시스템을 구축하고, 사회서비스 부담을 국가와 기업, 노동자가 분담하는 방향을 제안하였다. 남북한과의 협력사업에서도 북한 기업의 이러한 특성을 고려해서 기업의 인센티브 구조를 개선하는 방향에서 기업 생산성을 제고하는 노력을 기울일 필요가 있다.

* 한국노동연구원 연구위원

I. 머리말

2000년 6·15 남북공동선언 이후 남북한 협력사업이 활성화되고 있고, 개성공단사업도 내년부터는 본격적으로 추진될 것으로 판단된다. 이 경우 북한에 진출하는 기업들의 일차적인 유인은 ‘양질의 저렴한’ 노동력일 것이다. 그러나 임금수준과 노동력의 질 못지않게 중요한 것이 기업과 노동력의 생산성 문제이다. 단순히 양질의 저렴한 노동력만을 생각한다면 장기적인 관점에서의 대북 협력사업 진행은 어려울 것이다.

북한에 진출할 경우 기업의 생산성을 높일 수 있는 수단은 현재 매우 제한적이다. 북한이 제시하는 노동조건과 관련 제도 하에서는 노동생산성의 제고가 어렵기 때문이다. 예를 들어 노동력을 필요에 따라 제때 구하기도 어려울 뿐만 아니라, 마음에 드는 사람을 골라 쓰기도 어렵고, 마음에 들지 않는다고 돌려보낼 수도 없으며, 적재적소에 노동력을 배치하기도 쉽지 않다. 북한 노동자에게 근무 능력과 실적에 따라 인센티브를 주어 생산성을 향상시키고 싶어도 남한 기업은 노동력을 직접 사용하고 관리

할 수 있는 재량권이 없기 때문에 이 또한 불가능하다. 북한 노동자들은 일반 공장·기업소에서와 임금수준은 같으나 노동강도는 훨씬 센 외국투자기업에서 일하는 것을 꺼린다는 보고도 있다.¹⁾

현재, 북한의 노동생산성은 남한의 1/5 정도에 불과한 것으로 알려지고 있다.²⁾ 또한 북한의 노동생산성을 남한의 13,400달러의 1/5 수준인 2,400달러 수준으로 추정하는 주장도 있다.³⁾ 이들 추정은 대부분 1990년 전후의 통계로 이러한 격차는 현재 더욱 벌어졌을 것으로 판단된다.

이렇게 북한의 노동생산성 수준이 현저하게 낮은 것은 기술수준과 같은 직접적인 원인 이외에 노동력의 질이라는 간접적인 원인이 상호작용한 결과로 보고 있다.⁴⁾ 학교 교육과 직업훈련의 차이뿐만 아니라 경제 전반의 기술수준의 차이에서 초래된 노동의 질적 수준의 차이에 기인하는 것으로 보고 있다. 따라서 북한과 같은 사회주의 국가에서 기업의 생산성 문제는 자본주의 기업과 같이 기업 내부의 인사노무관리의 문제로 한정해서 보기 어려운 점이 많고 전체 경제 시스템과 관련해서 이해되어야 할 것으로

1) 김영윤, “노동관련남북합의서 필요하다”, 국민일보, 2000. 11. 29.

2) 원창희·김재원, “남북한 인력양성체제와 효율적 인력활용방안”, 『노동경제논집』, 17권 2호, 한국노동경제학회, 1995. 3, 425쪽.

3) 조동호, “북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰”, 『한국개발연구』, 제15권 제4호, 한국개발연구원, 1993, 57쪽.

4) 원창희·김재원, 위의 글, 425쪽.

판단된다.

본 연구에서는 북한 기업의 생산성 제고를 위한 기업의 인력정책의 방향 전환을 노동인센티브 제고라는 차원에서 검토하고자 한다. 구사회주의 경제가 실패한 가장 큰 이유는 경제체제의 효율성의 저하로 이는 작업장에서의 경제적 인센티브 부재에 기인한다. 경제적 인센티브 부재의 문제는 인센티브를 ‘체계화’하는 감시와 포상구조를 어떻게 설계할 것인가의 문제로 귀속된다. 사회주의 경제체제하의 기업은 경영자와 노동자, 모두에게 감시와 포상의 구조가 제대로 설계되어 있지 않았다는 점이 결정적인 문제였다. 노동자의 급여는 성과에 의하지 않았으며, 기업 경영에는 금전적 인센티브가 거의 주어지지 않았다.

본 연구에서는 우선 인센티브 문제를 이론적으로 검토하고, 북한의 노동인센티브 도입을 위한 개혁 현황을 살펴본 다음, 북한에서 생산성을 높이기 위해 노동 관련 제도들을 어떻게 개혁하고 재설계해야 하는지를 검토하고자 한다.

II. 사회주의 경제체제에서의 노동인센티브 개혁

사회주의의 중앙집권적 계획경제의 문제

점은 대개 효율성의 저하(efficiency problem)와 물자의 부족(shortage economy)으로 나타났고, 이러한 문제점의 원인으로서는 중앙집중적 계획경제에서의 정보의 문제나 연성예산제약⁵⁾ 등이 지적되었다. 그러나 이러한 문제를 노동시장과 노동인센티브의 측면에서도 접근해볼 수 있을 것이다. 노동과 관련된 여러 제도와 기능은 경제의 효율성 문제 및 물자 부족 문제와 매우 밀접한 관련을 가지기 때문이다.

사회주의 계획경제의 중요한 특징 중 하나는 노동력을 효율적으로 배분하는 메커니즘으로서의 노동시장이 존재하지 않는다는 점과 고용과 임금, 사회적 서비스 등의 노동 제도가 노동인센티브를 강화하는 방식으로 설계되지 않았다는 점에 있다. 사회주의 계획경제에서 노동시장이 노동력의 배분과 인센티브 구조로 작동하는 데 있어 어떤 문제점이 있는지 고용과 임금, 경제적 인센티브, 사회적 서비스 등의 맥락에서 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 고용보장(job security)이다. 사회주의 완전고용의 원칙에 따라 고용이 보장되어 이동 및 해고가 원천적으로 제한되어 있어 일단 고용되면 일자리를 잃을 염려는 없다. 노동규율을 심각하게 훼손했을 때에 해고될 수 있지만, 해고는 노동조합의 동의

5) Kornai, J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

가 필요하고, 불법 행위자를 해고하는 것은 부담을 다른 사람에게 전가하는 것뿐이라는 인식이 광범하게 뿌리내리고 있다.

둘째, 사적영역보다 사회적 영역에서의 고용 비중이 전반적으로 높다. 주요 생산수단이 국유화되어 있고, 차별적 과세나 신용 할당 등에 제한을 둬으로써 사적 영역을 의도적으로 축소하는 정책을 취했기 때문에 사적 영역의 고용 규모 자체가 크게 축소되어 있는 상태이다. 또한, 국가에 의한 직접적인 고용통제가 이루어지는 경우가 많다. 일자리 할당(job assignments)이 작업을 배분하는 데 중요하게 활용되는 것은 아니지만, 적어도 일시적으로는 특정 기업이나 산업에 채용한도(employment limits)를 설정하는 경우가 많다.⁶⁾

셋째, 노동시간과 고용형태가 매우 경직적이다. 사회주의 경제체제에서 노동시간은 엄격하게 정해져있다. 특히, 2차경제의 불법적 경제활동이 번성하는 것을 막기 위해서 노동시장을 매우 경직적으로 운영하였다. 대부분의 고용형태는 정규직(full-time)이고, 다양한 고용형태가 존재하지 않는다.⁷⁾

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

다섯째, 보상에서 부가급여(fringe benefits)의 비중이 대단히 높아 일률적인 사회적 서비스가 과도한 수준으로 제공된다. 사회주의 국가들은 모든 개인에게 기초적인 사회적 서비스를 제공하고 있다. 사회주의 경제체제에서 노동자들은 임금 수준이 낮을 지라도 기초적인 사회적 서비스의 형태로 다양한 부가급여를 받고 있다. 사회주의 계획경제에서 많은 노동 관련 비용들은 사회적 서비스에 대한 지출이다.

사회주의 계획경제의 완전고용 원칙은 농촌의 과잉노동력을 흡수하고, 여성의 경제

6) 헝가리의 경우 1976~81년간 기업들을 고용체제에 따라서 분류하여 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.

7) 고용형태가 경직적이라는 이야기는 노동시장이 인력을 양적으로 할당하는 시장이며(quantity-rationed market), 개인들은 이러한 고용형태를 받아들이는 것인가 아닌가를 선택해야 하는 결정(suboptimal decisions)에 직면하게 된다.

활동 참가율을 높여 인적자원의 낭비를 방지하였으며, 개별 노동자의 안정적 생활과 만족도를 높이는 데 기여했다. 그러나 완전고용은 연성예산제약, 국가온정주의, 기업들의 노동에 대한 무한한 수요 욕구(labor hoarding)와 결합되어 유지되었다. 잠재노동력이 거의 소진된 이후에는 노동력 축장(labor hoarding) 관행이 낡은 만성적인 노동력 부족과 위장실업(disguised unemployment)의 횡행, 이에 따른 인적자원의 비효율적 배분과 인센티브의 부족이 초래되었다. 따라서 사회주의 계획경제의 개혁이나 이행기 경제에서 노동생산성 제고가 중요한 목표로 설정되었고, 이를 위해 기업관리자에게 노동력의 규모를 결정할 권리를 부여하고, 직업이동을 자유롭게 하는 방향으로 정책이 추진되었다.

사회주의 국가가 자본주의 경제로 이행하든지 기존의 경제시스템을 개혁하든지 간에, 노동시장에 시장 메커니즘을 도입하고 노동시장이 노동력 및 인적자원을 효율적으로 배분하고, 노동인센티브를 제공하여 노동생산성을 높이는 방식으로 개혁해야만 기업과 노동의 생산성과 효율성을 높일 수 있을 것이다.

사회주의 계획경제의 개혁을 위해서는 고용과 임금이 시장경제의 필요에 따라서 움직여야 한다. 사람들이 직장을 자유로이 옮겨 다니고(최소한 지역적으로) 임금이 효율

성을 반영하는 방식으로 정해져야 한다. 그러나 일반적으로 노동시장의 경우 매우 천천히 변화하기 때문에, 기존의 관행이 오랫동안 지속될 수 있다. 단순히 시장제도를 도입한다고 해서 노동시장이 자원배분의 기능을 효율적으로 수행하고, 노동인센티브를 높이는 것이 아니기 때문이다.

물론, 사회주의 계획경제의 완전고용 정책과 관련해서 가장 중요한 문제는 기업에게 장기적인 맥락에서 연성예산제약 문제를 극복할 수 있는 회계적 규율(financial discipline)을 기업에게 적용할 수 있느냐, 그리고 그에 따라서 산업 및 기업 구조가 바뀌고 노동의 이동이 가능할지(해고가 가능할지)의 문제이다. 그러나 이러한 근본적인 노동시장의 개혁이 이루어지기 위해서는 개혁을 위한 충분한 환경 조성이 요구된다. 그 중에서 가장 중요한 것이 사회안전망 수준을 충분히 확보하는 것이다. 부실기업에 대한 금융지원 및 노동자에 대한 고용보조금 지원의 중단이 가능한가 여부는 사회안전망 수준을 충분히 가동시킬 수 있는지의 여부에 따라 좌우될 수 있기 때문이다. 사회안전망의 확보는 기존의 정부에 의한 사회서비스 제공 시스템의 개혁과 맞물려있다고 판단된다.

보상시스템과 관련된 노동인센티브는 사회주의 계획경제하에서도 기업 및 노동자의 생산성 분석에서 매우 중요한 의미를 가진다.

일반적으로 기업은 비공식적이고 불특정적인 성격의 내부계약들의 총합으로 볼 수 있다. 따라서 노동자들이 제공하는 노동서비스는 두 부문으로 구성된다고 볼 수 있다. 즉, 현존하는 규칙에 따라 결정되고 고정되어 있는 계약적인 부분(일반적으로 사회주의 경제체제에서 이 부분은 매우 낮게 설정된다)과 기업의 경제적 디자인에 따라서 제도화되는 인센티브에 따라서 반응하는 비계약적인 부분으로 구분해볼 수 있다. 기업의 효율성은 비계약적인 노력과 정보의 기여를 이끌어낼 수 있는 인센티브에 따라 좌우된다. 주변 환경이 경쟁적이지 않은 경우, 기업구성원들은 기회주의적인 행동을 할 가능성이 있다. 이러한 기회주의적 행동을 차단하는 수단이 인센티브이며 인센티브에는 채찍과 당근이 있다.

자본주의 기업들은 전통적으로 전문화된 감시·감독이라는 채찍에 의존하는 반면, 이러한 동기유발수단이 사회주의 시스템의 설계에서는 사라졌다. 사회주의 기업들은 외부적인 규율수단이 없기 때문에 감시·감독 시스템을 가질 수 없고, 개인들도 현재의 일자리에 대한 ‘영구한’ 권리를 가지고 있기 때문에 감시·감독의 대상이 되기 어렵다. 물론 현실적으로는 사회주의 경제체제하에서도 다양한 형태의 감시·감독이 이루어졌다.

따라서 사회주의 기업들은 당근에만 의존

해야 하며, 그것을 사용하는 데에서도 제약이 있기 때문에 적절한 노동인센티브를 구축하는 데 실패하였다. 사회주의 경제체제에서 임금 이외에 종업원에 대한 물질적인 인센티브 시스템은 중앙계획당국이 제시한 목표치를 달성하거나 초과 달성한 경우에 지급되었다. 이러한 인센티브 시스템은 다음과 같은 이유로 제대로 작동하지 않았다.

첫째, 전통적으로 이윤분배나 보너스 시스템이 효과적이지 못했다. 가장 큰 이유는 연성예산제약과 기업간 재분배 시스템이 이윤분배나 보너스의 인센티브 효과를 훼손하였기 때문이다. 또한, 왜곡된 상대가격이나 관료적 가격규제 등도 인센티브 제도의 효과적인 작동에 장애요인이었다. 가격의 왜곡은 기업 회계의 결과와 성과를 분리함으로써 기업들은 수입을 늘리기 위해 생산성을 높이려는 노력을 기울이지 않게 된다. 또한, 보너스 시스템은 모든 기업들에게 동일한 방식으로 인센티브를 강제하는 제도가 아니며, 해고의 위협 없이는 이윤공유는 동기유발로 작용하기가 어려워진다. 근본적으로 해고가 불가능하기 때문에 동료집단압력(peer pressure)이 효과적으로 작용하도록 하는 사회적 강제 메커니즘이 확보되지 않는다.

둘째, 정부가 강제하는 기초임금률 자체가 인센티브 구조 자체를 매우 취약하게 한다. 기업간 재분배를 통한 평균주의(egali-

tarianism)뿐만 아니라 중앙에서 강제된 기본임금률(숙련수준과 노력투입 수준에 대한 평가에 기초하는 것으로 대체로 개인의 상대적 임금수준을 결정한다)도 인센티브 시스템이 작동하기 어려운 조건을 만들어낸다. 즉, 자본주의 경제에 비해 임금격차가 작고 성과를 반영하지 않는 압축된 임금구조(compressed wage structure)의 형태를 가지게 된다.

셋째, 사회주의 경제체제에서는 이데올로기적인 기준이 채용에서 지배적이고, 노동자의 노력(effort)을 얻어내기 위한 시스템으로서의 내부노동시장(internal labor market)은 효과적으로 작동하지 못한다. 이는 전문적인 숙련 형성의 열망과 이를 충족할 수 있는 가능성을 제약하기 때문에 젊은 고숙련층의 불만과 좌절을 초래한다.

이러한 문제에 직면하여, 구사회주의 경제의 시장개혁 과정에서 다양한 형태의 인센티브 개혁 방안이 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. 생산성을 높이기 위해서 주요 사회주의 국가들의 초기 개혁의 내용 중에는 임금의 직접 규제를 간접 규제로 바꾸기도 하고,

개수임금제를 시간당 임금제로 변화시키려는 노력들이 있었다.

그러나 앞의 고용이나 임금에서 검토한 것과 마찬가지로, 이러한 분권화 개혁에 따른 노동인센티브 제도의 개선 조치도 연성예산제약, 홍정과 담합, 내부자통제 등으로 인해 효과를 발휘할 수 없었다. 보다 근본적으로 임금이 노동력 자원의 효율적 배분을 위한 규제자로 작동하기 위해서는 기업 간 가치의 재배분을 일으키는 연성예산제약의 문제를 해결하고, 기업에게 임금과 고용수준을 결정할 수 있는 자율권을 부여하는 방향으로 개혁이 이루어져야 한다.

한편, 임금격차의 문제의 경우, 기존의 사회주의 노동자들은 강한 평등주의적 감성을 지니고 있다. 따라서 선불리 임금격차를 확대하려는 시도는 역작용을 초래할 수 있다. 특히, 사회주의 국가에서 평등주의는 개인의 성과와 소득간의 연계가 불투명한데 기인하는 측면도 있다. 즉, 높은 소득과 혜택이 지배계층에 대한 특혜라는 인식이 있고 임금격차가 정책당국에 의해서 규정되기 때문에 불평등의식이 더 커질 수 있다. 따라서 제도적으로 임금 수준 결정 방식을 변경함으로써 사회적으로 용인되기 어려웠던 임금격차의 한계를 무너뜨리는 방향으로 나가야 할 것이다.

또한, 앞에서 검토한 대로 현재 노동에 대한 보수층의 많은 부분이 비임금 급여

로, 이러한 비임금 급여를 임금형태로 전환할 필요가 있다. 이렇게 해야만 1차경제 부문의 기업들이 비임금급여를 지급하지 않는 이차경제와 경쟁을 할 수 있게 된다. 또한, 예산시스템을 개혁해서 생산요소에 대한 직접적인 과세 시스템에서 개인적인 소득 과세 시스템으로 전환할 필요가 제기되고 있다. 구사회주의 경제체제의 경우, 국가가 제공하는 사회적 서비스의 규모가 상대적으로 크고, 제공하는 방식이 일률적이며 경직적이다. 그러나 구소련의 경우 경제개혁 이후 사회적 서비스 제공을 위한 사회서비스펀드의 규모가 크게 줄어들었고, 기업의 지불능력이나 이윤 등 성과에 연동된 지불·이윤 기반(payment and profit-making basis)의 사회서비스가 늘어났다.

전통적 사회주의 국가와 국가소유기업의 중요한 특징 중 하나는 ‘노동의 질에서 시장의 부재’(Missing Market in Labor Quality)이다. 노동자와 학생들이 작업 단위를 할당받는 사회주의 체제에서는 노동자들이 숙련을 향상시키려는 인센티브가 작동하지 않았고 관리자들이 노동자들을 감독하고 보상하는 권한이 제한되었다. 따라서 학생과 노동자들에게 자신의 인적자본의 축적에 대한 통제권을 회복시켜 숙련을 임금에 반영하고, 기업관리자들에게 노동을 감독하는 권한을 더 많이 갖게 함으로써 효율성과

이윤을 높이는 방향으로 정책이 설정될 필요가 있다.

III. 7.1 조치에서의 노동인센티브 강화 방안

1. 북한의 기존 시스템의 문제점

국유제 및 계획경제를 기본으로 하는 북한의 기업관리시스템과 인센티브 구조는 계획의 일원화·세분화 및 대안의 사업체계를 기초로 하여 이루어져 있다. 계획의 일원화·세분화를 통해 중앙집중적 계획경제의 기본 틀을 형성하였고 ‘대안의 사업체계’를 통해 종전의 지배인유일관리제 대신에 공장당위원회에 의한 집단지도체제를 기업 관리 운영의 중심에 두도록 하였다. 동시에 기업이 후방공급사업을 통해 노동자들의 물질적 생활을 일정 정도 책임지게 되어 있다. 즉, 노동자들에 대한 사회보장을 기업이 일정 정도 떠맡고 있는 것이다.

북한의 기존 계획 및 기업관리시스템을 주인(principal) - 대리인(agent) 문제의 이론에서 볼 때, 다른 구사회주의 국가들과 마찬가지로 중앙의 계획당국(주인)과 기업(대리인)의 이해관계는 엇갈릴 수 있는 여지가 컸다. 대리인에 관한 정보량에 있어서 대리인은 주인보다 훨씬 우위에 있고 게다가 대리인이 주인에게 제공하는, 자신에 대

한 정보는 왜곡시킬 여지가 충분히 존재하기 때문이다. 그러나 계획당국(주인)은 기업(대리인)의 바람직한 행동을 유인하기 위한 적절한 인센티브 메커니즘을 구축하지 못했던 것으로 보인다. 즉, 계획당국과 기업간, 계획당국과 중간관리기관간에 대리인 문제가 발생했고 이 배후에는 기업과 중간관리기관간에 다양한 교섭과 담합, 기업내 경영자와 노동자간의 담합마저 존재했던 것이다.⁸⁾

이러한 문제점을 해결하기 위해 기업에 대한 인센티브 시스템으로 독립채산제를 도입하였고, 노동인센티브를 제고하기 위하여 도급지불제의 실시에도 상당한 노력을 기울였다. 하지만 원칙과 현실은 적지 않은 괴리를 보였다. 자재공급의 불안정 등 계획경제 자체의 문제점, 노동정량 계산능력의 미약함 등 경제운영 능력의 부족이 문제였다. 여기에 분배보다는 축적에 대한 당국의 높은 관심, 노동자들의 평균주의적 경향 등이 겹치면서 도급지불제의 실시는 형식적 혹은 극히 제한적인 실시에도 그쳤다.⁹⁾

결국 북한의 기존 기업관리시스템과 노동인센티브 제도도 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 경영자와 노동자에 대한 적절한 감시와 자극의 메커니즘 창출에 실패한 것으로 판단된다. 이러한 문제점에 대한 획기적인 전환 시도로 평가받고 있는 것이 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치)라고 할 수 있다.

다음에서는 북한의 7·1 조치의 내용을 간단히 살펴보고, 기업과 노동자에게 인센티브를 높이는 방식으로의 기업·노동자 관리시스템의 개선·개혁이라는 맥락에서 이 조치들이 어떠한 의미와 한계를 갖는지를 검토하고자 한다.

2. 7·1 경제관리개선조치의 주요 내용

7·1 조치의 주된 내용은 가격 및 임금 조정, 배급제 축소, 공장·기업소의 자율성 및 인센티브의 확대 등으로 이는 사회주의 각국에 있어 체제전환이 시작되는 초기 시점에서 자주 관찰된다. 우선, 가격과 임금을

8) 양문수, “북한의 기존 기업관리 시스템과 인센티브 구조”, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, 2004, 36~37쪽.

9) 북한이 꾸준히 물질적 인센티브를 활용하려고 했음에도 불구하고 이를 생산성 향상으로 연결시키지 못한 이유와 관련하여 다음의 지적이 있다. 첫째, 물질적 인센티브 자체가 그리 크지 않았다. 보수체계에서 활용하는 독립채산제나 상급제 자체의 크기가 너무 작아 물질적 수단으로 활용하는 데에는 한계가 있었다. 둘째, 계획수행의 부담 때문에 당해연도의 노동성과에 대한 초과수당이 있더라도 수행실적을 축소하려는 경향이 있다. 셋째, 북한의 물질적 인센티브 제공이 집단성의 원칙을 벗어나지 않아 작업반이나 분조 중심으로 물질적 인센티브가 실행되고 있다는 점이다. 이는 바로 집단속에서 태만한 자가 무임승차할 수 있는 여지를 그대로 방치하게 된다는 것이다. 권오윤, “북한 사회주의체제에서의 노동동원수단과 그 변화에 관한 연구”, 『국민윤리연구』, 37호, 한국국민윤리학회, 1997, 563쪽.

동시에 조정하여 물품 가격을 시장가격 수준으로 회복시키고 임금을 그에 맞추어 조정함으로써 가격 기능을 회복시키고자 하였다. 쌀값을 8전에서 44원으로 인상하는 등 생활용품은 20~30% 인상되었고, 주택임대료도 거의 무료에서 월세로 유료화하는 조치가 있었다고 한다. 또한, 환율도 현실화되어 현재 1달러당 2.1원에서 150원으로 인상되었다. 임금은 직종에 따라 15~20배까지 차등 인상되었다. 생산노동자가 110원에서 2,000원으로 인상되었고, 노동자·농민·과학자가 10~20배, 공무원이 14~17배, 사무원이 8~9배 인상되었다.

임금의 인센티브 기능을 확대하기 위한 조치도 많이 보인다. 실리보장의 원칙에 따라서 '번 수입에 대한 평가'를 실시하여 공장·기업소의 수입이 많으면, 노동자들의 임금도 증가한다.¹⁰⁾ 공장이나 기업소 또는 노동자에 대한 분배 몫도 계획을 초과하여 달성한 이익의 정도에 따라 변동되도록 하여 노동인센티브를 강화한 것이다.

배급제는 단계적으로 축소하는 것으로 보인다. 예를 들면 군인이나 공안기관 종사자들에게는 배급제를 유지하되, 그 이외의 주민들은 식량을 시장이나 국영상점에서 구입하도록 하는 방안을 시행하고 있는 것으로 보

인다는 보도가 있다. 함경북도 청진시를 시범도시로 선정하여 배급제를 폐지하고 시장 가격제를 도입하는 실험을 하고 있다는 보도도 있다.¹¹⁾ 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.¹²⁾

한편, 7·1 조치 이후 공장·기업소의 당조직 기구를 축소하였다는 보도도 있다. 이는 공장이나 기업소의 경영상의 책임과 자율성을 강화하기 위한 조치로 이해된다. 공장단위, 지방단위로 자율적인 물품가격 책정 기능을 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.

7·1 조치의 의의에 대해서는 여러 가지로 해석되고 있다. 우선, 가격 및 임금 인상 조치는 비공식부문의 확대를 차단하겠다는 조치로 해석된다. 예를 들어 국영상점의 매입가격을 대폭 인상하였는데, 이는 생산단위들이 물품을 생산해서 수매가가 낮

10) 조선신보, 2002. 7. 26.

11) 세계일보, 2002. 7. 20.

12) 조선신보, 2002. 7. 19.

은 국영상점에 납품하지 않고 훨씬 비싼 값에 팔리는 ‘장마당’으로 몰래 빼돌리는 현실을 통제하기 위해서이다. 과거에는 소비재 및 생필품의 계획가격이 낮게 책정되었는데, 이는 원가를 반영하지 못하여 구조적으로 국가는 생산업체에 재정보조금을 줄 수 밖에 없었다.

가격 및 환율 인상은 경제 내에 퇴장되어 있거나 비공식부문에서 사용되던 북한원화나 외화를 공식부문으로 흡수하여 자본을 자체적으로 동원하려는 것이다. 비공식부문과 공식부문의 가격이 같다면 비공식부문은 자연스럽게 축소될 수 있을 것이다. 가격인상은 세입의 확대로 이어져 임금을 인상시켜주기 위한 재정도 확보할 수 있을 것이다. 농민시장 및 장마당 등에서의 부분적인 상업활동 및 시장개설을 인정하되, 제도적으로는 생산과 분배를 국가가 장악하겠다는 것이다.

이렇듯 7·1 조치는 비공식부문으로의 자원배분의 역류 현상을 차단하고, 공식부문의 생산을 안정화·효율화함으로써 국가 재정적자 문제를 해결하고자 한 것으로 해석되고 있다. 그러나 가격기능이나 경제적 인센티브를 도입하고 있다는 점에서 기존의 경제관리시스템을 복원하는 것으로만 볼 수는 없다고 판단된다. 7·1 조치는 기업의 연성예산제약이나 공유재산에의 무임승차 문제를 해결하고, 경제적 유인에 의한 노

력 동원 등 시장경제적 요인들이 반영되어 있다.

우선 가격인상의 경우, 이번 조치는 가격을 현실화하면서 보조금을 없애고 기업의 연성예산제약의 문제를 해결하고 책임경영제를 강화하겠다는 것으로 판단된다.

또한, 공유재산의 무임승차 문제에 대처하기 위해, 물가를 현실화하고 임금을 동시에 올림으로써 일을 한 사람과 하지 않는 사람을 차별화하는 한편 과거 무상으로 제공되던 수도료, 전기료, 주택사용료를 징수하는 조치를 도입하였다. 또한, 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 회계 시스템 속에 감추어진 기업 단위의 재정 문제(기업 적자)를 해결하기 위해서는 우선적으로 공장가동률을 높이고 생산성을 높이는 작업이 필요하였다. 여기에는 기업 단위의 인센티브가 작동할 수 있도록 하는 조치가 필요했다. 노력동원을 통해 물자부족과 재정적자 문제를 해결하고자 하는 것이지만, 과거의 노력동원이 노동시간 연장의 형태였던 반면, 7·1 조치는 노동인센티브 제고를 통해 생산능력의 향상을 꾀하는 것으로 볼 수 있다.

3. 노동에 대한 인센티브 시스템의 복원 시도

기업에 대한 인센티브 시스템 복원을 위해 취한 조치 가운데 가장 중요한 것은 기업의 경영실적에 대한 평가 방법이 바뀌었다는 것, 즉 ‘변 수입’ 지표에 의한 평가방식이 새롭게 도입된 것이다. ‘변 수입’은 기업의 총판매수입에서 노동보수를 제외한 생산 원가를 뺀 것이다. 자본주의의 용어로 바꾸면 ‘이윤+임금’인 것이다. 기존에 기업을 평가할 때는 물적 지표를 주로 하되 보조적으로 화폐적 지표(총생산액)에 의한 지표를 사용해왔다. 다만 1990년대 경제위기 속에서 화폐적 지표인 총생산액이 사실상 보다 사용되었다.

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

변 수입 지표가 종전의 지표와 다른 것은 첫째, 종전에는 생산만 하면 실적으로 평가 받았으나 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 생산과 경영상의 효율성, 수익성의 문제에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다.

그리고 이는 철저한 독립채산제의 실시를 의미한다. 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 조정한 것으로 전해지고 있다. 그러면서 향후 몇 년 동안 기업이 제대로 경영을 하는지 여부가 기업의 장부에 그대로 드러나게 하겠으며, 이를 토대로 기업경영실적을 평가하겠다는 취지인 것으로 보여진다.

종합적으로 보면 노동에 대한 인센티브 시스템을 강화하고자 하는 시도가 꼭 7·1 조치가 처음이었다고 할 수는 없다. 북한은 특히 경제난이 심각해진 1980년대 말 이후

에 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 제 기능을 발휘할 수 있도록 분배제도, 배급제 등의 측면에서 대수술을 단행하여, 노동인센티브 시스템이 제대로 작동할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것이다. 획기적인 변화라 하지 않을 수 없다.

IV. 북한 기업의 노동인센티브 강화 방향

북한 경제에 인센티브가 작동할 수 있는 구조를 창출하기 위해 실시된 7·1 조치는 원래의 의도대로 작동하기 어려운 측면이 많다. 우선, 7·1 조치가 인센티브 문제를 해결할 수 있기에는 북한이 처해있는 환경이 너무 열악하다. 물론 7·1 조치가 북한 주민들의 노동의욕을 높이는 데 일정 정도 기여했다는 사실에 이의를 제기하는 사람은 많지 않을 것이다. 사실 지난해 7월 이후 북한을 방문한 사람들은 이구동성으로 북한주민들의 태도가 크게 달라졌다고 지적하고 있다. 돈을 벌겠다는 의지가 여실히 느껴진다는 것이다. 이러한 인센티브 강화 조치로 공급증대 가능성이 있는 것은 부정할 수 없다. 하지만 북한과 같이 경제 자원이 사

상 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. 7·1 조치의 시행과 함께 국가는 기업에 대해 일시적인 대부형식으로 임금지불 재원을 제공했으나 2~3개월 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 정상 지급 여부는 노동자들의 근로의욕 및 직장이탈과 직접적인 관련을 가지게 되었다. 즉, 임금이 제대로 지급되던 때에는 노동자들의 생산의욕도 높았는데 임금이 제대로 지급되지 않게 되면서 노동자들의 의욕도 다시 낮아지고 직장이탈도 하나둘씩 늘기 시작했다는 것이다. 7·1 조치 이전의 상태로 돌아간 것이다.

따라서 일단은 극심한 원자재 부족, 에너지 부족, 암시장의 창궐 및 암시장에서의

인플레이션 등 거시경제적 문제를 해결하여 인센티브 구조 개혁이 효과를 발휘할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다. 사실 구소련, 중국, 동구권 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, 동구권에서 흔히 암시장이라 하는 2차 경제가 발달되었다고는 하나 북한 정도는 아니었다. 북한은 현재 2차경제가 1차경제를 상당정도 대체 혹은 잠식한 상태이다. 따라서 북한의 경우 구소련과 동구권의 경험을 참조하면서 인센티브 구조와 기업 지배 구조를 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확하게 함으로써 거시경제적 안정성 확보와 제도개혁을 동시에 추진하는 것이 필요하다. 즉, 인센티브시스템의 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. 그럼에도 불구하고 현재 북한의 사정은 생산의 정상화라도 모호하여 새로운 인센티브 시스템을 구축할 수 있는 여건과 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 외자도입과 경제특구

실험 등을 통한 공급능력 확대와 인플레이션이 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 추진하고 이를 위한 세심한 제도 설계가 뒷받침되어야 한다고 판단된다. 노동인센티브의 차원에서 이러한 제도 설계의 기본적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 임금이 노동자의 생계비를 충족하는 수단으로 그치지 않고 노동인센티브를 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 기업성과와 연동시키는 것, 그리고 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키는 것이 필요하다. 우선, 기업성과를 임금에 연동하기 위해서는 기업단위 성과금제도나 집단성과금제도 등을 검토할 필요가 있고, 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키기 위해서는 직종(작업형태)별 차별임금이나 교육과 숙련에 대한 보상시스템

을 구축할 필요가 있다. 즉, 임금은 일할 의욕과 숙련 습득의 인센티브를 제공해야 한다. 시장경제로 전환한 동구권의 경우 대부분 이러한 방향으로 임금시스템이 바뀌었다. 폴란드나 체코의 경우도 화이트칼러에 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 기업내의 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 것이 필요하고 비국유기업에 채용권과 해고권을 부여하는 문제도 고려해야 한다. 북한의 노동력 부족 현상은 노동력 부족(labor shortage)이 아니라 노동력 축장(labor hoarding)의 결과이다. 즉, 사회주의 기업들은 가능한 한 많은 종업원을 보유하려는 경향이 있었다. 따라서 실업보다는 노동력 부족이 일상적이었다. 체제전환이나 개혁 과정에서도 기업들은 대량해고에 의존하기를 꺼려하며, 노동자들은 자기 일자리에 그대로 남아 있고 싶

어 한다. 비공식부문에서 수입을 벌어가면서, 공식부문에서는 낮은 임금을 받거나 또는 임금을 전혀 받지 않고서도, 기업이 주는 부가급여혜택을 받으면서 살아가는 경우가 많다. 즉, 공식부문에서 근로자들은 한계적으로만 고용되어 있다. 따라서 사회주의경제의 체제전환 과정에서 ‘국영기업으로부터의 노동력의 방출(labor shedding)’은 어느 정도 피할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 노동시장이 제대로 기능하려면 적어도 효율성에 근거하여 보상받는 시스템으로 가야하고, 사람들은 지역별 또는 직종별로 이동이 가능해야 한다.

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

또한, 해고나 실업이 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 이

주 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 갖는 자본주의 노동시장을 도입하고 노동력의 부문간 재배치를 의미하는 산업간 구조조정을 시행할 경우 대규모의 실업이 발생할 가능성이 있고, 이는 현재 기업에 연동되어 있는 각종 사회적 서비스 제공 시스템의 붕괴를 의미할 수 있다. 따라서 노동력 이동과 직업선택의 자유를 보장하는 방안에는 노동자가 기업에 의존하도록 하는 사회적 부조시스템을 어떻게 바꿀 것인가가 문제가 긴밀히 결합되어 있다.

세 번째 문제는 사회적 서비스 제공 시스템의 개혁 문제이다. 러시아의 경우 사회서비스 비용이 전체 임금비용의 약 20%를 차지하였다. 사회서비스 비용은 근로자들의 고용비용을 늘이고 핵심적인 기업경제활동과 경쟁으로부터 벗어나 있도록 한다. 파산 절차를 지연시킬 수 있는 협상력으로 작용할 수도 있고, 국가가 기업을 계속 보조하도록 하는 기능을 한다. 따라서 기업이 제

공하는 광범위한 서비스들, 특히 주택과 육아 등을 어떻게 할 것인가도 인센티브 시스템을 재구축할 때 중요한 고려사항이다.

세계은행(World Bank)은 정부가 기업의 서비스 제공 비용을 부담하는 방식을 단기적으로는 유지하더라도, 장기적으로는 기업들로 하여금 일반회계 계정과 사회서비스 계정을 분리하도록 하는 방안을 제시하기도 하였다.¹³⁾ 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 사회서비스 제공 회사를 창출하도록 하는 인센티브를 제공한다. 즉, 현물지급보다는 임금이나 가족수당과 같은 방식으로 지급하도록 하는 것이다. 또한, 보육, 주택, 의료 등 일부는 전통적인 노동보상패키지에 포함하고, 나머지는 민간부문이 공급하거나 지방정부에서 공급하는 방법을 모색하여, 주택과 보육은 기업과 분리해야 한다는 것이다. 결국, 제대로 설계된 실업보험, 일자리에 관한 정보, 고용안정서비스, 적절한 운송시스템, 적극적인 주택시장 등이 노동이동을 촉진하기 위한 요소들이라는 것이다.

결국, 북한에서도 사회적 서비스 시스템

13) World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, New York: Oxford University Press, 1996 참조.

의 개혁에서 기본적인 방향은 사회적 서비스가 국가에 의해서 일방적으로 공급되는 시스템에서 노동자, 기업, 국가가 분담하는 시스템으로 전환하는 것이다. 기존의 사회주의적 시스템하에서 보상의 절반 이상이 주택, 교육, 의료 등을 포함하는 국가보조(benefits)로부터 나왔다. 특히, 북한의 경우 생필품을 포함하여 국가에서 배급하는 비율이 높았다. 따라서 우선 배급과 임금간 비중을 단계적으로 조정하는 것이 필요하다. 교육, 보건, 의료, 주택과 일부 기초생필품을 제외한 배급 품목은 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 고려해볼 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.

넷째, 노동인센티브를 노동력의 질을 높이는 인센티브로서 작용하도록 설계해야 한

다. 노동자와 학생들이 작업단위를 할당받는 사회주의 체제에서는 노동자들이 숙련도를 제고하려는 인센티브가 작동하지 않고 관리자들이 노동자들을 감독하고 보상하는 권한이 제한된다. 지정된 기간 동안 지정된 직종에서 주어진 기능을 수행한 노동자들은 표준임금을 받게 되며, 노동서비스의 교환은 질보다는 양에 의존하게 된다. 즉, 성과에 대한 보상이 노동자와 기업관리자에게 미약하게, 그것도 양적으로만 할당되었다. 그 결과 숙련도 형성과 노력투입을 위한 노동자의 재산권 확보와 숙련과 노력에 대한 감독과 보상을 위한 기업관리자의 재산권 확보가 이루어지지 않아 노동서비스의 질적 측면에서 시장이 형성되지 못하였다.

사회주의 노동시장은 8시간의 일상적인 노동시장에 대한 보상과 같이 노동시장의 양적 측면에만 집중된다. 관리자들은 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, 감시되고, 보상받는다. 보다 숙련되고, 의욕이 있는 노동자들은 효율적으로 고용되지 못하고, 노동에 대한 보완재로서 공장과 장비 및 다른 투입요소들도 효율적으로 채택되지 못한다. 또한, 생산목표는 투입의 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.

북한의 경우도 주로 자립경제를 목표로 한 양 위주의 생산에 집중했다. 따라서 작업장이나 직업훈련기관에서 노동력의 질을 향상시킬 기회를 갖기보다는 형식적으로 노동시간만을 연장하는 것이 일반적이었다. 숙련도 형성에 따른 성과를 근로자와 기업 경영자에게 재산권 형태로 보장하는 제도 설계를 통해서, 학생과 노동자들은 자신의 인적자본의 축적에 대한 통제권을 회복하고, 숙련도와 임금을 교환할 수 있도록 해야 한다. 관리자들은 노동을 감독하는 더욱 많은 권한을 갖게 되고, 임금과 보너스를 차별하여 설정할 수 있으며 채용과 해고의 권한을 가져야 하고, 효율성과 이윤을 높이기 위해 이 권한을 사용할 더욱 강력한 인센티브를 갖도록 해야 한다.

이러한 제도 설계에서 빠져있지만 가장 중요한 문제는 아마도 사회주의적 인간형과 감성의 문제를 어떻게 자본주의적으로 전환하느냐의 문제와 사회주의적으로 정치화되어 있는 기업조직을 어떻게 자본주의적 생산조직으로 전환하느냐의 문제일 것이다.

예를 들어, 생산성과 관련해서 북한의 노동력이 가지는 취약점으로는 북한 체제의 인간형이 가지는 노동의 동기와 태도의 문제 그리고 교육체제의 비적합성에 따른 생산기능과 소양의 문제가 있다고 지적되고 있다.¹⁴⁾ 이는 도덕적·정치적 유인에 의존하는 사회주의 체제의 결정적인 생산성 저해요인으로 간주되는 부문이다. 북한의 경우, 당에 충성하고 지도자에게 보답하기 위해 일을 하고, 지도자는 주민이 원하는 것을 베풀어주는 신민적 봉건체제에 가깝기 때문이다.

북한이 북한 노동자들에 대해 정치사상적 관리방식을 계속하는 한, 노동력의 질을 제고하기 어렵다. 예를 들어 지금은 현재 중단상태이지만, 북한의 경수로 사업에서 북한 근로자는 항상 2인 이상 작업하고 있으며, 매일 두 차례 (출근 전·후) 정치 총화를 하였다고 한다. 또한, 3년여의 공사과정에서 초기부터 일하고 있는 북한 노동자는 전체의 10% 미만일 정도로 인력 교체율이 높았다고 한다. 북한 인력의 교체율이 높은 이유는 북측 당국이 사상적 오염을 우려하여 일정기간마다 노동자들을 교체하기 때문이다. 이렇듯 북측 당국이 노동자들의 사상적 오염을 두려워하는 한, 남북협력사업에서 기업의 생산성을 높이기어녕 정상적인 경영

14) 김영봉, 『통일경제에서의 북한노동력의 위치와 고용문제』, 1998, 306쪽.

활동도 어려울 수 있다.

또한, 대안의 사업체계에 따른 작업장의 조직 형태는 당과 지배인이 이원적 조직형태로 당이 지배인의 우위에 있다. 따라서 지배인의 자율적인 책임경영이 이루어지지 않고 있고 정치조직의 간섭으로 생산 활동의 효율성을 높이지 못하고 있다. 즉, 정치와 경제의 미분화 현상이 작업능률이나 생산성을 떨어뜨리고 있다고 할 수 있다. 따라서 노동인센티브 제고를 통한 생산성 향상이 가능하려면, 북한의 노동자가 자본주의 시장체제의 주요 인센티브인 물질적 유인의 보상체계나 노사간 계약이행에 대한 관점을 제대로 하고, 북한의 기업조직을 탈정치화하는 것이 아마도 가장 중요한 과제일 것으로 판단된다.

V. 맺음말

북한의 시장개혁과 남북한 협력사업에서 가장 중요한 것은 기업의 생산성과 효율성을 높이는 일이다. 사회주의 체제의 가장 근본적인 문제가 생산체제의 효율성 및 생산성 저하이고, 남북협력사업에서도 저임금 노동력보다는 노동생산성의 제고가 장기적으로 가장 중요한 관건이 될 것이기 때문이다.

그러나 사회주의적 또는 북한식의 기업과 노동조직이 생산성을 높이기 위해서는 단순

히 기업 차원의 인사노무 관리만을 혁신한다고 해서 가능한 것도 아니고, 기업 단위의 혁신이 전체 경제시스템의 개혁 없이 가능한 것도 아니다. 따라서 북한 기업의 생산성을 높이는 일은 전체 경제시스템의 개혁 방향과 같이 가야 한다고 판단된다.

따라서 본 연구에서는 주로 사회주의 경제체제에서 노동의 물질적, 경제적 인센티브를 높여야 하는 필요성과 방법에 관해서 이론적으로 검토한 후에, 북한이 7·1 경제개선관리조치에서 도입한 여러 가지 시도들을 노동인센티브제도 도입이라는 관점에서 평가한 후, 경제적 노동인센티브의 제고를 통한 생산성 향상을 위해 북한 기업조직이 향후 취해야 할 개혁 과제를 임금, 고용, 사회서비스, 노동력의 질, 노동에 대한 가치관, 기업조직 측면에서 검토해보았다. 자유로운 노동이동이 가능할 수 있도록 고용 시스템을 정비하고, 경제적 인센티브가 반영되는 성과급형의 임금제도를 도입해야 할 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. 물론 사적 소유제를 전면적으로 도입하지 않는 한 물질적·경제적 인센티브가 작용하기 어렵다는 주장도 있지만, 기업의 재산권 문제는 복잡하고 시간이 걸리는 문제이므로, 초기에는 경쟁과 혁신이 잘 이루어지도록 하는 인센티브 제도를 설계하는 데 노력을 집중해야 한다고 판단된다.

한편, 본문에서 자세히 다루지는 않았지만, 위와 같은 인센티브 개혁이 내부자 통

제로 귀결되지 않도록 하는 기업지배구조를 마련하는 것이 매우 중요하다는 점을 지적해두고자 한다. 즉, 개인적인 경제적 인센티브를 강화하기 위한 분권화의 과정에서 공유자산을 개인적으로 유용하는 내부자통제의 문제나 하부 단위에서의 당관료, 기업 관리자, 노동자간의 담합과 흥정의 문제 등이 발생할 가능성이 있기 때문에, 기존의 당 조직 중심의 통제감독시스템에서 행정적 효율성이 담보된 위계적인 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조를 구축하는 것이 대단히 중요하다. ◆

〈참고문헌〉

- 권오윤, “북한 사회주의체제에서의 노동동원수단과 그 변화에 관한 연구”, 『국민윤리연구』, 37호, 한국국민윤리학회, 1997.
- 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, 2001.
- _____, “남북한경제협력의 과제와 전망”, 삼성경제연구소.
- 김영봉, 『통일경제에서의 북한노동력의 위치와 고용문제』, 1998.
- 김영윤, “노동관련남북합의서 필요하다”, 국민일보, 2000. 11. 29.
- 김태일, 『북한국영기업소의 관리운영체제』, 민족통일연구원, 1993.
- 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』, 민족통일연구원, 1996.
- 백승욱, 『중국의 노동자와 노동정책: 단위체제의 해체』, 문학과지성사, 2001.
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교출판부, 2001.
- 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망』, 통일연구원, 1999.
- 원창희·김재원, “남북한 인력양성체제와 효율적 인력활용방안”, 『노동경제논집』, 17권 2호, 한국노동경제학회, 1995. 3.
- 이근·한동훈, 『중국의 기업과 경제』, 21세기북스, 2000.
- 이일영, “북한의 개발전략과 경제시스템: 동아시아로의 편입”, 『민주사회정책연구』, 2권 1호, 민주사회정책연구원, 2003.
- 전병유·이일영·김연철·양문수, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 한국노동연구원, 2004.
- 조동호, “북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰”, 『한국개발연구』, 제15권 제4호, 한국개발연구원, 1993.
- Jefferson, Gary. 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.
- Kornai, Janos, “The Hungarian Reform Process: Vision, Hopes, and Reality”, Victor Nee and David Stark, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford University Press, 1989.
- _____, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992.
- World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, New York: Oxford University Press, 1996.