

統一時 勞動移動 抑制方案 評價 및 政策的 示唆點⁽¹⁾

李 映 勳

본 연구는 경제력격차가 큰 상태에서 남북한이 통일되었을 경우 예상되는 북한주민의 대량탈북 억제 방안을 평가하고 남북한 노동시장 통합방향 관련 정책적 시사점 및 과제를 도출하였다.

기존 연구의 평가 및 분석 결과, 경제적 유인책만으로는 인구이동압력을 해소하는데 크게 미흡할 것으로 평가되었는데 이는 무엇보다 남북한간 경제력 격차가 너무 크다는 데 기인한다. 또한 사유화 이외의 조치들은 남한의 재정부담 능력에 의해 제약되며, 노동생산성 향상이 수반되지 않은 상태에서의 인위적인 임금인상이나 화폐통합은 대량 실업, 근로자들의 도덕적 해이 등을 야기하면서 북한지역 경제를 피폐하게 만들 수도 있다.

반면에 경제적 유인책과 함께 한시적 居住移轉 制限을 병행하는 정책은 경제적 유인책의 한계를 해소함으로써 고용안정을 통해 남북한 지역의 동반성장을 가능하게 할 것으로 평가되었다. 또한 동 정책은 간접적으로 상품시장 및 화폐 통합을 일정 기간 보류시킴으로써 통일비용을 절감하고 북한지역 기업의 임금경쟁력을 확보할 수 있게 할 것이다.

그러나 거주이전을 제한할 경우 남북한 지역간 갈등이 초래될 수 있는데, 이를 해소하려면 수용 가능한 범위 내의 勞動市場 統수를 추진해 나가야 할 것이다. 이때 제한된 노동시장 통합은 기본적으로 인구이동의 억제수단이 아니라 단계적 노동시장 통합의 출발로 보는 인식의 전환이 필요하다.

1. 머리말

최근 들어 식량사정 악화, 김정일 건강 이상, 북핵문제 해결 전망의 불확실성 등이 더해지면서 북한의 급변사태 가능성마저 제기되고 있다. 향후 북한 정세를 전망하기 어려우나 만일의 사태에 대비할 필요성은 증대되고 있다.

본 연구는 이와 관련하여 지금처럼 경제력 격차가 큰 상태에서 남북한 통일이 이루어졌을 경우를 가정하여 노동시장 통합을 분석하고자 한다. 물론 북한의 개혁·개방 추진으로 소득격차가 줄어든 상황에서 통합되는 것이 남북한 모두에게 바람직할 것이다. 그

(1) 이 연구내용은 집필자의 개인의견이며 한국은행 공식견해와는 무관합니다. 따라서 본 논문의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

러나 북한의 최근 정세뿐만 아니라 개혁·개방의 지체 등을 고려하면 낙관적 기대에만 안주할 수 없는 상황이다.

노동시장 통합은 대체로 인적 통합과 제도적 통합으로 구성되는데, 여기서는 사안의 우선성을 고려하여 人的 統合에 초점을 두었다. 그 이유는 경제력 격차가 큰 상황에서 통일된다면, 북한주민의 대량탈북과 남북한 주민들 간의 통합문제가 노동시장을 포함하여 경제통합 전반에서 핵심 과제가 될 것으로 예상되기 때문이다. 이때 정치와 법 등 비경제적 요인들을 포괄하는 제도통합은 인적 통합의 방향과 내용에 따라 크게 달라질 수 있는 또 다른 연구 과제이므로 본 연구에서는 논외로 하였다.

노동시장 통합에 대한 기존의 연구들도 김일성 사망과 북한 식량난 등을 계기로 대량탈북에 대한 대응방안을 모색해 왔다. 이들 연구들은 대체로 독일통일의 영향 및 남북한 경제력 격차를 고려하여 점진적인 통합방향에 공감하고 있다. 그러나 이를 실현하기 위한 방안에서는 뚜렷한 차이를 보이고 있는데, 경제적 유인만으로 가능하다는 입장과 거주이전을 제한해야 한다는 입장으로 대별된다. 그러나 이들 주장은 인구이동을 어느 정도 억제할 수 있는지에 대한 분석이 전제되어 있지 않다.

본 연구는 향후 노동시장 통합의 보다 진전된 논의를 위해 각 대안의 인구이동압력 완화효과를 분석하고 이를 토대로 현실적인 노동시장 통합방안 및 그에 따른 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

이를 위해 독일과 중국의 노동통합 선례를 참조할 것인데, 독일의 경우 노동이동이 급격하게 허용되었던 반면 중국의 경우에는 한 국가 내에서 도시-농촌간 노동이동이 엄격하게 억제되었던 대조적인 사례였다.

2. 既存 研究 檢討

통일 후 노동시장 통합에 대한 기존 연구들은 대체로 통합보다는 억제에 초점을 두고 북한주민의 탈북 예상 규모와 영향, 그리고 억제방안 등을 분석하고 있다. 여기서는 이들 주제를 중심으로 기존 연구들을 검토하고자 한다.

2.1. 北韓住民들의 脫北 豫想 規模

통일 후 북한주민의 대량탈북 예상 규모는 추정방법과 가정 등에 따라 다른데, 대략 108만 명~427만 명으로 추산된다.⁽²⁾

(2) 그 외 Noland(1999)는 CGE 모델 분석에서 북한주민의 소득수준이 남한의 60%에 도달할 때까지 인구이동이 계속될 것이란 가정하에 북한인구의 90%(2,000만 명 이상)가 이주할 것으

대표적인 연구로는 북한의 실업률, 계층구조를 이용한 추정, 기대소득의 격차를 이용한 추정, CGE 모델을 이용한 추정 등이 있다. 선한승(1998)은 추정된 북한의 실업률에 과거 한국의 인구이동률 20%를 적용하여 108만 명~396만 명으로 추정하였고, 이어[선한승(2000)] 북한의 동요계층(45%)과 적대계층(27%) 가운데 20%가 이동한다고 가정하여 323만 명으로 추정한 바 있다. 한편 구성열(2000)은 Todaro(1969) 등의 모델을 토대로 경제력 차이가 노동이동의 주된 요인으로 보고 기대소득 차이와 남한의 인력부족률을 적용하여 280만 명으로 추정하였다. 이에 더해 만약 남북한 간 화폐 및 상품시장이 통합된다면, 탈북규모는 약 427만 명으로 증가할 것으로 추정하였다.

2.2. 大量脫北의 影響

노동이동의 영향은 긍정적 측면과 부정적 측면을 갖고 있으나, 남북한 간 경제력 격차와 이질적인 노동문화로 인해 경제적 손실과 사회문제 등 부정적 효과가 더 클 것으로 평가되고 있다.

노용환·백화중(1998)은 북한주민의 이동이 경제적 잉여창출효과와 함께 특정 경제부문 인력난 해소 및 저임노동력 공급의 증대 효과를 가져 오겠지만, 남한 노동시장 잠식·교란, 북한지역 경제재건 지연 등의 문제와 대도시 과밀현상 심화, 빈곤과 차별에 따른 범죄 가능성 등 사회적 문제를 야기하게 될 것이라 주장하였다.

서청석·최영준(2003)은 북한주민의 이동이 남한지역 노동공급 증가에 따른 임금하락과 토지수요 증대에 따른 지대상승으로 남한주민의 후생을 감소시키고, 북한 노동력의 유출로 북한지역의 산업을 피폐하게 만들 것이라 주장하였다.

2.3. 勞動市場統合 方向: 大量脫北에 대한 對策

통일 후의 노동시장 통합방향에 대해서는 대부분 이주를 억제해야 한다는 데 의견을 같이 하고 있다[박진(1996), 구성열(2000), 서청석·최영준(2003), 조동호(2008) 등]. 예외적으로 의무고용제 실시 등을 통한 노동이주 완전허용을 주장하는 연구도 있다[김영봉(1998)].

이주억제 방안에 있어서는 경제적 유인을 통한 억제와 유인책과 함께 남한으로의 거주 이전 제한을 병행하는 방식으로 나눌 수 있다. 첫째, 경제적 유인을 통한 억제는 재산권 분배와 차별적인 사회보장제도 시행, 투자확대를 통한 고용창출[박진(1996)], 이들과 함께 화폐통합의 비율 조정, 금융 및 조세 등 모든 정책 활용[조동호(2008)]을 들 수 있다. 이들은 경제적 유인책만으로 인구이동을 억제할 수 있으며, 거주이전의 제한은 현실성이

로 추정하였다.

없고 통일에 위배된다고 평가하고 있다.

둘째, 경제적 유인과 동시에 거주이전을 제한하는 방식으로는 사회보장제도의 한시적 분리운영[노용환·백화중(1998)], 고용허가제[구성열(2000)], 차별적 이민제한정책[서청석·최영준(2003)] 등이 있다. 이들은 다시 북한주민의 이주를 제한적으로 허용하는 방식과 완전히 차단하는 방식으로 나눌 수 있다. 노용환·백화중은 경제적 유인과 물리적 장벽을 병행 운영하는 二重政策(two-track policy)을 전제로 ‘흡수 가능한 범위 내’에서의 이주 허용을 주장하였고, 구성열은 외국인 취업에 적용하는 고용허가제를 통해 북한주민의 제한적 고용을 주장하였다. 반면 서청석·최영준은 남한주민의 북한지역으로 이동은 허용하지만 북한지역 주민의 이동은 금지하는 차별적 이민제한 정책을 주장하였다.

그런데 기존 연구에서는 유인 정책이 대량이주를 억제할 수 있는지, 한시적이지만 거주이전 제한이 불가피한 것인지를 판단할 수 있는 정책효과에 대한 충분한 검토가 수반되지 않고 있다. 이와 함께 거주이전을 제한하는 경우에도 북한주민의 이동을 부분적으로 허용하는 것과 전면 차단하는 것의 효과에 대한 비교검토가 과제로 남아 있다.

3. 北韓의 勞動政策 및 勞動現況

3.1. 北韓의 勞動政策

3.1.1. 基本 方向

사회주의에서는 사유재산을 인정하지 않고 노동력을 상품으로 인정하지 않기 때문에 노동시장이 형성될 수 없었다. 그로 인해 노동의 공급과 수요는 기업이나 개인의 의사보다는 정부의 계획에 의해 이루어져 왔다. 물론 북한에서 법적으로는 직업선택의 자유가 보장되고 있다. 그러나 실제로는 개인의 직업결정은 국가계획에 의한 사회부문별 노동력 배치에 의해 이루어져 왔다.⁽³⁾

이러한 직업선택의 불합리성으로 인해 자신의 직업에 대해 불만이 많은 편이나 전직은 사실상 어려운 실정이다. 물론 국가가 승인하면 전직이 허용되나 국가적 승인사유⁽⁴⁾를

(3) 직장배치 대상자는 11년제 의무교육을 마친 중·고등학교 졸업생, 대학 졸업생, 제대군인 등 3개 집단으로 구성되며, 노동력의 수급계획에 따라 16세 이상 60세 이하의 남자와 55세 이하의 여자는 원칙적으로 조선노동당이 배치하는 직장에서 근무해야 한다(단, 기혼여성의 경우 전업주부에 해당하는 ‘가두여성’이 될 것을 선택하기도 한다).

(4) 부모가 나이가 많아 자식이 부양해야 하는 경우 합의승인이 이루어지면 고향으로의 전직이 가능하며, 여성 근로자의 경우 남편의 고향, 생활지로의 전직 및 병원에서 의학적으로 정식 근로기준에 의한 6시간 노동 또는 4시간 노동직장으로의 전직 가능성 판정으로 진단서가 발부된 경우에 해당한다.

제외한 개인사정에 의한 전직은 불법적인 전직에 해당된다.

또한 사회주의에서는 사유재산과 개인주의를 부정하기 때문에, 노동정책을 통해 개인의 이익이나 명예가 아니라 당과 인민을 위해 헌신하는 ‘共產主義者’로의 인간개조를 추구해 왔다. 더욱이 북한은 주체사상을 구현하기 위해 주체사상의 ‘學習’을 강조해 왔다.

이처럼 북한의 노동정책은 기술교육보다는 사상교육을 중시하고 있는데, [사회주의 노동법] 제33조는 “국가는 근로자들의 노동생활조직에서 8시간 일하고 8시간 쉬고 8시간 학습하는 원칙을 철저히 관철한다”고 규정하고 있다. 실제로도 노동시간 전후로 독보회(07:00~7:30), 사업총화(그날 한 사업의 성과를 정치사상으로 평가하고 반성)와 학습회(18:00~20:00) 등 집단적인 사상학습이 이루어져 왔다[통일연구원(1999)].

3.1.2. 經濟危機의 影響

1990년대 들어 경제난이 지속되면서 시장경제가 크게 확대되었다. 공장가동률은 30% 이하로 하락한 이후 최근까지도 크게 개선되지 못하고 있다. 또한 생필품 배급은 거의 중단되었고, 식량배급도 특권층 및 특급 기업소 근로자들에 대해서만 제한적으로 이루어지고 있으며 나머지 일반기업소 근로자들에 대해서는 중단되었다. 결국 대다수 근로자들은 사회주의에서 억압되었던 개인생산과 시장거래를 통해 생계를 유지할 수밖에 없게 되었고 그 과정에서 시장경제가 확대되었던 것이다.

기업소들은 정부의 기업소에 대한 재정지원이 축소됨에 따라 각자 재원확보와 유휴노동력 감축 등의 자력갱생을 모색하게 되었다. 이러한 환경 속에서 여성 근로자들은 퇴직하여 시장경제 활동에 전념하는 경향이 확대되어 왔고, 남성 근로자들은 퇴직이 허용되지 않기 때문에 결근을 대가로 회사에 납부금을 내고 장사 등 개인사업을 하는 ‘8.3노동자’가 늘고 있다.

이처럼 시장경제 확대와 함께 기업소와 근로자의 자력갱생 모색 등 노동환경의 변화로 노동정책을 통한 근로자들에 대한 통제가 약화되고 있다.

3.2. 北韓의 勞動現況

3.2.1. 勞動報酬

북한의 임금⁽⁵⁾은 생활비와 추가적 노동보수로 나누어지는데, 2002년 ‘7.1조치’ 시 책정된 생활비는 대체로 2,000~6,000원 수준이며, 공식환율을 적용하면 14.3~42.9달러 수준이다.

그러나 식량배급을 정상적으로 받지 못하는 다수의 근로자들에게 공식적인 생활비는

(5) 맑스 경제학의 주장에 따르면 임금은 ‘자본에 의한 노동 착취의 대가’라는 의미가 내포되어 있어 임금이라는 용어 대신 ‘생활비’ 또는 ‘노동보수’라는 용어를 사용하고 있다.

〈表 1〉北韓의 生活費 水準

근로자 계층	개정 전	개정 후	인상폭
일반 노동자·사무원	85~110원	1,800~2,000원 (14.3달러)*	18~21배
광산·탄광 노동자	130~140원	3,000~4,000원	23~29배
대학교수	200원	4,000~5,000원	20~25배
의사	80~150원	1,200~2,250원	15배
기자·방송원	150~200원	4,500~6,000원 (42.9달러)	30배

* 공식환율 1달러당 140원으로 환산.

出處: 김영운(2006, p. 84).

거의 의미가 없다. 쌀 1kg의 공식가격(배급가격)은 46원인 반면, 시장가격은 2,500원 정도이기 때문에(2007년 말 기준), 월 2,000~3,000원의 생활비로는 시장에서 쌀 1kg정도밖에 구입할 수밖에 없어 개인생산 등 계획경제 이외의 경제활동이 불가피하다.

이러한 임금지급의 문제 때문에 북한의 임금수준을 파악하기 위해서는 외자기업의 임금수준을 참조할 필요가 있다. 북한이 외자유치를 위해 제시하고 있는 외자기업의 북한 근로자 최저임금 수준은 월 30유로(36달러, 2006년 기준)이며, 개성공단의 최저임금은 50달러였다(2007.8월 이후 5% 인상된 52.5달러).⁽⁶⁾

2007년 중 개성공단 북한 근로자의 임금(사회보험료와 수당 포함)은 평균 월 70달러 수준으로 동 기간 남한 제조업 월 평균임금 2,893달러⁽⁷⁾의 2.4%에 불과하다. 이 70달러에는 기업이 북한정부에 지불하는 사회보험료(임금의 15%)와 근로자가 부담하는 사회문화시책비(임금수령액의 30%)가 포함되어 있어, 이들을 제하면 근로자는 약 42달러 정도의 임금(현금과 현물쿠폰)을 수령하게 된다($70\text{달러} \times (1-0.15) \times (1-0.3) = 41.7\text{달러}$).

3.2.2. 勞 動 生 產 性

북한의 노동생산성을 추정하는 것은 통계자료의 제약으로 매우 어려운 일이다. 따라서 여기에서는 주어진 추정통계를 이용하여⁽⁸⁾ 전체 산업의 1인당 생산액(부가가치/경제활동인구)을 추산해 보았다. 그 결과 2007년 북한의 1인당 생산액은 190만원(한국 원) 정도가

(6) 입주업체는 북한정부에 '사회보험료'로 임금의 15%인 7.5달러를 납부해야 하므로 실제로는 57.5달러를 북한에 지불하게 되나, 기업이 북한정부에 지불하는 사회보험료는 근로자가 받는 최저임금의 개념에서 벗어나므로 제외하였다.

(7) 2007년 제조업 부문의 평균 임금은 2,688,353원이며, 이를 대미달러 환율(929.2원)을 적용한 결과이다.

(8) 과거 1990년대 산업별 경제활동인구의 추정치를 적용할 수도 있으나 1990년대 경제난이 지속 되면서 2차 산업 종사자들이 줄고 시장 상거래에 종사하는 3차 산업 종사자들이 늘었을 것으로 보여 이를 적용할 수 없었다.

된다. 같은 방식으로 구한 남한의 1인당 생산액과 비교해 보면, 2007년 남한 대비 북한의 1인당 생산액은 5.7%에 불과하다.⁽⁹⁾

참고로 개성공단의 1인당 생산액과 비교해 보면 다음과 같다. 2007년 개성공단의 북한 근로자 1인당 생산액은 15,108달러였으며,⁽¹⁰⁾ 동 기간 남한의 제조업 1인당 노동생산액은 229,720달러⁽¹¹⁾였다. 따라서 2007년 중 개성공단 1인당 생산액/남한 제조업 부문 1인당 노동생산액 비율은 6.6%(생산액 기준) 정도로 추정된다.⁽¹²⁾ 물론 개성공단의 1인당 생산액은 남한의 자본과 기술이 적용된 것이므로 북한의 1인당 생산액에 비해 높을 것으로 판단된다.

〈表 2〉 北韓의 1人當 生産額과 南北韓 比較

(2000년 가격 기준)

	1995	2000	2005	2007
국내총생산 A(십억 원)	19,694	18,927	21,452	20,738
경제활동인구 B(천명)	11,015	11,548	10,699	10,765
1인당 생산액 A/B(백만 원)	1.79	1.64	2.01	1.93
1인당 생산액 비율 (%, 북한/남한)	8.4	6.3	6.4	5.7

出處: 한국은행, “북한 GDP 추계결과,” 『경제통계연보』.

통계청, 『북한의 주요통계지표』.

(9) 2002년까지는 북한의 경제활동참가율이 70%였으나 2003년 이후 62%로 남한과 비슷한 수준으로 조정되었다. 이로 인해 2003년 이후에는 남북한 1인당 생산액 비율이 1인당 국민소득 비율과 거의 같게 나타난다.

(10) 개성공단 관련 임금 및 생산액 관련 통계는 이영훈(2008)을 참조.

(11) 개성공단의 생산액은 총생산액 기준으로 발표되고 있어, 부가가치 기준의 생산액을 총생산액으로 전환하여 비교하여야 한다. 2007년 남한 제조업부문 1인당 부가가치 생산은 54.2백만 원(223,324.2십억 원/4,119천 명, 『경제통계연보』, 한국은행)이며 달러로 환산하면 58,349달러(2007년 대미달러 평균환율 929.2원)가 된다. 여기에 제조업부문의 부가가치율 0.254(『2005년 산업연관표 해설』, 한국은행)를 적용하면 1인당 생산액은 229,720달러가 된다.

(12) 이러한 비교는 개성공단에 입주한 제조업 전체 평균 1인당 생산액과 남한 제조업 전체 평균 1인당 생산액을 비교한 것이다. 현재 개성공단의 제조업은 주로 노동집약적 업종을 중심으로 구성되어 있고, 그 가운데 일부 단순기능직의 경우 1인당 노동생산액은 남한의 1인당 노동생산액과 큰 차이가 없는 것으로 나타나기도 한다. 이처럼 업종과 기능에 따라 남북한 1인당 생산액 비교는 크게 차이 날 수 있는데, 여기서는 자료의 제약으로 전체 평균 1인당 생산액만을 비교한 것이다.

4. 統一時 人口移動 抑制方案 評價

4.1. 人口移動 抑制方案의 必要性

경제력 격차가 큰 상태에서 통일되었을 경우 인구이동 억제방안의 필요성을 검토하기 위해 대량탈북의 가능성, 규모, 그 영향 등을 간략하게 재평가하고자 한다.

4.1.1. 大量脫北 可能性

통일시 남북한 인구이동을 결정하는 요인들을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 촉진요인으로는 남북한 간 임금격차, 북한의 높은 실업률, 그 외 남북한 간 사회문화, 교육 환경에서의 차이 등을 들 수 있다. 억제요인으로는 남한의 높은 생계비, 낮은 취업 가능성, 그 외에 환경변화에 따른 부적응, 사회적 차별 등을 들 수 있다.

〈表 3〉 南北韓 人口移動 決定要因

	경제적 요인	비경제적 요인
촉진요인	남북한 간 임금(경제력) 격차, 북한의 높은 실업률	사회문화, 교육 등 사회문화 환경의 차이
억제요인	높은 생계비와 낮은 취업 가능성	부적응과 사회적 차별

그런데 1990년대 중반 이후 북한경제가 다소 회복되었다고는 하나, 남한임금의 2.4%에 불과한 낮은 임금, 남북한 간 경제력 격차 확대, 공장가동률 하락에 따른 높은 실업률, 시장경제의 진전과 근로자들에 대한 통제력 약화 등을 고려할 때, 통일이 되어 국경이 개방된다면 대량탈북의 가능성은 매우 높다고 하겠다.

참고로 북한주민들의 탈북 추이를 보면, 1990년대 후반 이후 계속 증가하고 있으며 그 주된 동기는 ‘生活苦’ (54.2%)로 나타나고 있다.

한편 남북한과 동서독의 경제력 격차를 비교해 보면, 1인당 국민소득 등에서 남북한 경제력 격차는 통일 전 동서독의 경제력 격차에 비해 전반적으로 10배 이상 차이난다 (〈附表 1〉 참조). 따라서 통일시 탈북규모 및 충격은 동서독의 경우에 비해 훨씬 클 것

〈表 4〉 脫北者 數 推移(入國年度 基準)

(단위: 명)

1990 이전	1990~93	1994~98	1999~01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	누계
607	34	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	12,248

出處: 통일부.

〈表 5〉 脫北者들의 脫北 動機(1999~2006年)

(단위: 명)

구분	생활고	동반 탈북*	처벌 우려	체제 불만	가정 불화	중국 정착	자유 동경	기타	합계
합계	4,510 (54.2)	1,641 (19.7)	486 (5.8)	481 (5.8)	300 (3.6)	255 (3.1)	55 (0.7)	596 (7.2)	8,324 (100.0)

* 이미 탈북한 가족과 연계되어 탈북하는 경우.

** ()는 비중.

出處: 통일부.

으로 예상된다.

4.1.2. 脫北 規模

기존 추정 가운데 기대소득의 차이로 인구이동 규모를 추정하는 방식[구성열(2000)]은 실업률, 계층구성 등에 근거한 추정보다 논리적 설득력이 있다고 하겠다(〈參考〉 참조). 즉 기대소득에는 임금, 생계비, 취업률의 차이 등 인구이동 결정요인들이 고려되고 있기 때문이다. 이 방식에 따르면 탈북규모는 280만~427만 명이 된다.⁽¹³⁾

참고로 통일직후 대규모 인구이동이 나타났던 1989~93년 기간 동안 동독지역에서 서독지역으로의 인구이동은 약 140만 명(구동독 인구의 약 9%)에 달했으며 1993~94년 당시 동독지역의 1인당 기대임금 수준은 서독지역의 약 60%에 달했다(〈附表 2〉 참조). 이처럼 소득격차가 크게 줄고 인구이동이 줄어들 수 있었던 것은 동독화폐를 고평가한 통화통합 및 동독 근로자 임금의 상향 조정 등에 기인한다.⁽¹⁴⁾

우리의 예로는 일제시대 지역간 대규모 인구이동을 들 수 있다. 일제시대 기간 조선/일본인 간 1인당 소득비율은 35~40%였는데[길인성·정진성(2002)], 일본, 만주 등 해외로 이주한 한국인들은 해방직후를 기준으로 할 때, 약 400만 명으로 추산되었다. 이는 해방 당시 한국내 거주하는 한국인의 1/6에 해당된다[김철(1965)].

(13) 수요에 대한 가정에 따라 탈북규모는 크게 차이가 날 수 있는데 현실 타당한 노동수요를 가정하기가 쉽지 않다. 구성열은 노동수요를 인력부족(남한 근로자들의 취업에는 전혀 영향을 주지 않고 북한 근로자들끼리 경쟁)으로 가정하고 있으나 현실적으로는 수용하기에는 한계가 있다. 따라서 여기서는 인구이동압력계수를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

(14) 동서독은 동독마르크화: 서독마르크화의 교환비율을 1:1로 하였으며 1991년부터의 임금협약을 통해 동독 근로자의 임금을 1994년까지 협약임금을 서독수준으로 맞추는 것에 합의하였다. 그 결과 1993년 동독지역 생산성은 서독지역의 40% 미만이나 임금수준은 69.4%를 기록하였으며, 1990년 서독지역의 40%에 불과하였던 동독지역의 1인당 평균임금도 1993년 83% 수준으로 생산성 증가속도를 크게 상회하게 됨으로써 인구이동을 크게 완화하였다.

〈參考〉 人口移動 推定모델

북한주민들은 남한에서의 경제적 순소득이 북한에서 정착했을 때보다 많다면, 남한으로 이동할 것으로 상정할 수 있다.

$$E_S \times W_S - C_S > E_N \times W_N - C_N$$

W_S, W_N : 남한과 북한의 임금수준, E_S, E_N : 남한과 북한의 취업확률

C_S, C_N : 남한과 북한의 생활비

다음으로, 남한에서의 기대되는 순소득이 0이 된다면 굳이 북한을 탈출하지 않을 것이다.

$$E_S \times W_S - C_S = E_N \times W_N - C_N \quad (1)$$

한편 이들이 남한에서 일자리를 획득할 확률은 남한이 북한 주민에게 제공할 수 있는 일자리 D_S 와 북에서 남으로의 이동규모 M_{NS} 에 의해 결정될 것이다.

$$E_S = \frac{D_S}{M_{NS}} \quad (2)$$

이들의 취업확률은 역으로 남한의 입장에서는 인구이동압력이라 할 수 있는데, 인구이동압력은 식 (2)에 식 (1)을 대입하여 식 (3)과 같이 정리할 수 있다.

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{W_S}{E_N \times W_N + (C_S - C_N)} \quad (3)$$

한편 인구이동 규모는 식 (4)와 같으며, D_S 는 부족한 인력(노동부족률 남한 노동시장의 규모)을 가정한다.

$$M_{NS} = \frac{W_S}{E_N \times W_N + (C_S - C_N)} \times D_S \quad (4)$$

한편 과거 통일비용 연구들은 EU내 개별국가 간 소득차, 남북한 지역 내 GRDP의 차이를 근거로 급격한 인구이동을 야기하지 않고 남북한 경제통합을 달성할 수 있는 소득격차 수준으로 60%를 제시하였다.

4.1.3. 大量脫北의 影響

일반적으로 노동유입은 임금하락과 그에 따른 고용증가로 인력난 해소에 긍정적 영향을 미치게 된다.⁽¹⁵⁾ 특히 현재 저출산·고령화로 인해 청장년층 생산인력은 지속적으로 감소하는 추세이며⁽¹⁶⁾ 특히 일부 영역에서 생산인력의 부족현상이 심화되고 있어⁽¹⁷⁾ 북한

근로자들의 유입은 이러한 부족인력의 문제를 해결해 줄 수 있을 것이다.

그러나 북한 근로자들의 대량 남하, 특히 고급인력의 이주는 북한지역 경제개발에서 요구되는 고급인력의 부족사태를 야기할 가능성이 크다. 또한 남한 노동시장의 열악한 고용상황(실업자 약 80만 명, 잠재적 실업자 340만 명), 임금의 하방경직성과 노동수요의 비탄력성⁽¹⁸⁾ 등으로 인해 임금하락과 그에 따른 고용증가 효과가 제한될 것으로 보인다. 즉 인구유입에 따른 실업 증가는 임금하락 압력을 발생시키겠지만, 북한 근로자들이 주로 취업할 것으로 예상되는 저숙련-저기술 직종의 임금은 최저임금에 가깝기 때문에 임금하락의 폭이 크지 않을 것으로 보인다. 더욱이 임금하락의 정도도 경제적 요인보다 노조의 교섭력, 저소득층 근로자의 반발 등 정치사회적 요인에 의해 크게 영향을 받게 될 것이다.

특히 남북한 간 경제력 격차가 크기 때문에 서독에 비해 남한사회의 受容(tolerance) 능력이 크게 제한될 것으로 보인다. 남한주민들 가운데 적지 않은 사람들이 북한주민들의 이주로 취업뿐만 아니라 교육 및 주거환경 등에서 자신들의 기득권이 침해당하는 것을 원하지 않을 것이다. 그로 인해 북한 이주자에 대한 배제와 차별, 그리고 그에 따른 계층 간 갈등,⁽¹⁹⁾ 빈곤과 실업에 따른 사회범죄 등의 문제가 독일의 경우보다 심각하게 나타날 가능성이 크다. 더 나아가 집단이해의 관점에서 보면 일반적 예상과 달리 남북한의 경우는 동서독과 같은 급격한 경제통합이라는 정치적 결정을 내리는 것이 쉽지 않을 수도 있다.

대량탈북의 영향을 간접적으로 파악할 수 있는 것은 탈북자들의 사례로서, 탈북자들은 40%의 높은 실업률, 정규직 14%에 불과한 취업 불안정, 차별 등⁽²⁰⁾으로 인해 이들 가운

-
- (15) 일반적으로 선진국으로 갈수록 3D업종 기피현상으로 산업노동력이 부족하기 때문에 노동의 이동은 선진국에게 노동력의 확보를, 후진국에게는 산업기술력 확보와 외화획득의 기회를 제공하고 있다.
- (16) 통계청에 따르면 우리나라의 총인구는 2019년부터 감소할 것으로 예상되는 가운데, 고령인구(65세 이상)는 계속 증가하는 반면 생산가능인구(15~64세)는 2017년부터 감소할 것으로 전망된다.
- (17) 노동부에 따르면 2007년 전 직종 평균 인력 부족률은 3.2%이며 이 가운데 운전 및 운송 관련직(7.7%), 음식서비스 관련직(4.8%), 섬유 및 의복 관련직(4.5%), 기타 제조업 관련직들의 부족률이 상대적으로 높고 기업 규모별로는 전체 기업이 3.2%인데 비해 30인 미만 기업이 4.2%이다.
- (18) 남성일(1990), 한광호·김상호(1996) 등은 생산직 노동의 수요탄력성을 0.76~0.79로 추정하였다.
- (19) 서독지역 주민들은 동독지역 주민들을 오씨(Ossi, 동독출신)라고 부르면서 베씨(Wessi, 서독출신)와 구별하였고, 동독지역 주민들은 자신들이 '2등 국민'이라는 열등감을 느껴 왔다.
- (20) 통일부 산하 탈북자 교육기관인 하나원의 2004년 국내 거주 탈북자 206명을 대상으로 실시한 실태조사 결과, 탈북자 중 실업자 비율은 40.8%였고, 취업자 가운데 정규직은 14.8%, 장

데 20% 정도가 해외이민을 희망하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁽²¹⁾

4.2. 人口移動 抑制 對策의 效果 分析

4.2.1. 人口移動壓力係數

인구이동 억제 대책의 효과를 분석하기 위해 인구이동규모 추정 과정(〈參考〉)에서 도출되는 식 (3)을 ‘人口移動壓力係數’로 활용하고자 한다.

이론적으로는 인구이동압력계수가 1보다 크면 인구이동압력이 있음을 의미한다. 한편 경험적 사례에 따르면 지역간 소득격차가 60% 수준에서 대규모 인구이동이 해소되는데, 이때의 인구이동압력계수는 약 1.2(생활비는 소득의 2/3, 낙후지역의 취업확률 1로 가정)가 된다. 따라서 1.2 이상에서는 대규모 인구이동가능성이 있다고 판단할 수 있다.

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{100}{60 + (100 \times 2/3 - 60 \times 2/3)} = 1.2$$

여기서 남북한의 경우는 경제력 및 노동생산성 차이가 크기 때문에, 소득수준이 비슷한 일반적 경우와 다른 기준을 적용하였다. 즉, 북한 근로자는 남한에서 제조업 평균임금을 받는 것이 아니라 단순노무직의 평균임금(124만 6천 원)을 받을 것으로 기대하고, 생계비도 최저생계비(43만 5천 원)의 생활수준으로 가정하였다. 그 외 시간외 취업 및 겸업 등 추가노동의 효과를 고려하였다.⁽²²⁾ 한편 북한의 임금은 개성공단 근로자임금 3만 9천 원(42달러)을 적용하였고 취업률은 1로 가정하였다.⁽²³⁾ 이러한 가정들로 추정할 결과, 인구

사 5.3%, 아르바이트 11.6%, 임시직 27.5% 등 불안정한 취업 형태를 유지하고 있었으며, 탈북자의 약 80%가 월 평균소득 100만원 미만의 빈곤층인 것으로 나타났다.

(21) 탈북자들에 대한 이민의 의사를 묻는 질문에 응답자의 21.1%가 미국 등 해외로 이민갈 의사가 있는 것으로 나타나고 있으며, 주된 이유는 편견과 차별이 싫어서(21.8%), 외국에서 보다 좋은 취업 및 경제적 기회를 찾기 위해서(20.1%), 한국에서 일자리 연기가 힘들고 경제적으로 적응이 힘들어서(19.6%) 등으로 나타났다[윤인진 외(2006)]. 한편 “현재의 생활이 어려워 합법적으로 북으로 돌아갈 기회가 있다면 그렇게 하겠습니까?”라는 질문에 탈북자의 33%가 ‘그럴 수도 있다’고 답했다[세계일보(2004)].

(22) 구성열(2000)은 북한 근로자가 기대하는 임금을 남한의 평균임금으로, 생계비는 최저임금수준을 가정하였으나, 여기에서는 북한 근로자의 노동능력을 고려하여 그들이 기대하는 임금과 생계비를 각각 단순노무직 임금과 최저생계비로 수정하였다. 그 외 그는 일자리창출효과, 추가노동효과, 저축효과 등을 추가적으로 고려하고 있으나, 여기에서는 외국인근로자들이 대부분 야근을 통해 자신의 기본임금의 1.3배 정도를 추가하고 있다[노동부 외(2008)]는 사실에 근거하여 추가노동효과 (1.2)만을 그대로 수용하였다.

(23) 여기에서는 북한의 실업률 및 평균 임금에 대한 신뢰할 만한 통계가 없어 취업률을 1로, 평균임금을 개성공단 근로자의 임금으로 계산하였다. 그러나 북한의 실제 취업률은 1보다 낮고 평균 임금수준은 개성공단 임금 이하인 점을 고려하면 실제 인구이동압력은 이보다 높을

이동압력계수는 3.3으로 나타난다.

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1246 \times 1.2}{39 + (435 - 26)} = 3.3$$

한편 통일이 되어 인구이동이 자유롭다고 가정할 때, 그에 따라 상품시장과 화폐통합이 자연스럽게 추진될 것으로 예상할 수 있다. 국경이 폐지되어 인구이동이 자유로운 상태에서 상품거래를 제한하고 2개의 화폐를 사용하기는 쉽지 않을 것이다.

화폐통합은 남북한의 구매력을 반영하게 되는데, 북한의 가격은 남한의 가격에 비해 매우 낮은 편이다.⁽²⁴⁾ 여기서 편의상 북한가격/남한가격을 약 1/4로, 그리고 이를 화폐교환 비율에 반영한다고 가정하면⁽²⁵⁾ 북한 근로자의 임금은 3만 9천 원에서 15만 6천 원으로 4배 상향 조정될 것이다. 이와 함께 상품시장이 통합되므로 생계비도 4배 인상될 것이다. 그 결과 인구이동압력계수는 3.1이 된다.⁽²⁶⁾

것이다.

(24)

〈표〉 주요 품목의 북한가격/남한가격 비율 (달러 기준)

		2006년	2007년
곡물	쌀(kg)	0.16	0.17
	옥수수(kg)	0.17	0.15
	감자(kg)	0.11	0.16
곡물 외 식료품	밀가루(kg)	0.51	0.49
	돼지고기(kg)	0.24	0.28
	달걀(개)	0.66	0.55
기타소비재	양말(한 켤레)	0.34	0.17
	세탁비누(개)	0.24	0.29
	담배(갑)	0.14	0.21

출처: 좋은 벗들과 데일리NK의 자료에 근거하여 계산.

- (25) 북한의 물가자료가 부족하기 때문에 화폐교환 비율을 정확하게 추정하는 것은 쉽지 않으며 임금수준의 결정에는 노동생산성도 고려되어야 할 것이다. 따라서 화폐교환 비율이나 임금수준의 결정에 대해서는 별도의 연구가 필요하다. 다만 여기서는 일부 가격 및 환율 자료를 근거로 논리 전개를 위해 단순히 가정한 것임에 유의해야 한다.
- (26) 이를 다기간화한 모델로 바꾸더라도 임금상승률, 물가상승률, 시간선호율 등에서 큰 차이가 없어 단기간 모델과 다기간 모델의 추정결과가 비슷하므로, 논리전개의 편의상 단기간 모델을 이용하였다.

$$\text{조정된 인구이동압력계수: } \frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1246 \times 1.2}{156 + (435 - 104)} = 3.1$$

4.2.2. 經濟的 誘引策의 效果

노동이동을 억제하기 위한 대책으로 북한지역에 정착하는 주민들에 대한 사유화 및 사회보장 수혜의 차별적 적용, 화폐통합 비율 조정 등의 효과를 분석해보기로 한다.

첫째, 북한지역 거주를 전제로 소유권을 불하하는 정책은 사유화의 대상과 방법에 따라 그 효과가 매우 다르게 나타날 것이다. 그런데 여기서는 거주자에게 일정 기간 거주를 전제로 주택 소유권을 불하하는 경우를 가정하였다. 북한 근로자가 기대하는 주택의 자산가치를 남한 빈곤층의 주택임대비로 가정하면(2007년 남한 최저생계비의 1/3 = 145),⁽²⁷⁾ 인구이동압력계수는 2.4가 된다.

$$\text{최저생계비의 1/3을 가정: } \frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1495}{(156 + 435/3) + (435 - 104)} = 2.4$$

이때 자산소득 증가 기대에 따른 소비증가도 있을 것이며 이 경우 인구이동압력계수는 다소 증가할 것이나, 여기서는 단순비교를 위해 소비에 미치는 영향은 논외로 하였다.⁽²⁸⁾

둘째, 정착을 전제로 주어지는 의료, 교육 등 사회보장 또는 임금보조 등은 소득보전의 효과를 갖는다. 그런데 그 크기를 과거 북한의 사회보장 혜택의 비율⁽²⁹⁾을 감안하여 임금 수준과 동일하게 가정한다면, 인구이동압력계수는 2.3이 된다.

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1495}{(156 + 156) + (435 - 104)} = 2.3$$

(27) 북한에서는 주택거래가 허용되고 있는데, 평양과 신의주의 최고급 아파트 시세가 평당 50~150만 원(한국 원화)으로 남한의 최저가 아파트 시세(평당 200만 원 내외)보다 낮지만 향후 남북통일이 되고 나면 북한의 주택가격이 지금보다 상승할 것을 고려하여 주택의 소유에 따른 자산가치를 남한 빈곤층의 주택임대비용(최저생계비의 1/3수준)으로 가정하였다.

(28) 소비가 1.5배 증가한다면 인구이동압력계수는 2.6이 된다. 만약 주택의 자산가치를 남한 최저임금(78만 7천 원)의 1/3로 가정하면, 인구이동압력계수는 약 2.0이 된다.

최저생계비의 1/3을 가정: $\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1495}{(156 + 787/3) + (435 - 104)} = 2.0$

(29) 경제난 이전, 북한정부의 식량배급 및 각종 사회보장을 북한원으로 환산하면 1인당 월 약 최저 59원에서 최고 172원이 되며, 당시 1인당 실제 수령 임금이 75원임을 합하면 대략 근로자 1인당 월 134~247원 정도를 수령하게 된다[최종태·김강식(2003, p. 144)].

이 정도의 인구이동압력계수에서는 여전히 대규모 인구이동 가능성을 배제할 수 없다. 또한 사회보장이나 임금보조는 사유화와 달리 남한의 부담이 되기 때문에 그 규모를 확대하는 것은 한계가 있다. 북한 근로자 평균임금의 100%를 지원하는 경우 소요비용은 약 20조원(15만 6천 원×12월×10,765천 명(북한의 취업인구))으로서, 남한의 2007년 중앙 정부 일반회계 예산(157조 원)의 13%, 국민소득(902.5조 원)의 2.2%에 해당된다. 그런데 만약 대규모 인구이동을 억제하기 위해 북한의 임금을 남한 평균임금(252만 3천 원)의 60% 수준에 이를 정도로 보조하게 된다면, 북한임금의 10배를 지원하는 셈이 되므로 그에 따른 재정부담은 남한 국민소득의 22%에 달할 것이다. 더욱이 남북한 간 경제력 격차가 매우 크기 때문에 단기간의 재정지출만으로 이 문제를 해소하기가 쉽지 않다.⁽³⁰⁾

한편 사유화와 소득보조의 효과를 합하면, 인구이동압력계수는 1.9로 하락하게 된다.⁽³¹⁾

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1495}{(156 + 435/3 + 156) + (435 - 104)} = 1.9$$

셋째, 화폐통합 비율의 인위적 조정은 인구이동을 완화하겠으나 적지 않은 부작용을 수반할 수도 있다. 노동생산성 증가가 없음에도 불구하고 인구이동을 억제하기 위해 북한의 화폐를 2배 고평가하여 화폐통합을 하게 된다면, 단기적으로 임금이 2배 상승함으로써 인구이동압력계수가 2.3으로 줄어든다. 그러나 노동생산성 증가를 수반하지 않기 때문에 생산증가는 없이 임금상승에 따른 수요증가로 물가상승을 초래하게 될 것이다.

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1495}{(156 \times 2) + (435 - 104)} = 2.3(\text{단기})$$

(30) 일례로 2007년 남북한의 1인당 국민소득을 기준으로 남한이 매년 3%, 북한이 매년 10%씩 성장한다고 가정해도 북한의 1인당 국민소득이 남한의 60% 수준에 이르는 데는 36년이 걸린다.

〈표〉 남북한 지역의 경제성장을 차별화시 국민소득 수렴(60%) 속도

		북한		
		10%	15%	20%
남한	3%	36년(43년)	21년(26년)	15년(19년)
	5%	50년(61년)	26년(31년)	18년(21년)

()는 남북한 1인당 국민소득이 같아지는 기간.

(31) 추후 소비증가가 1.5배 증가한다면 2.0이 된다.

〈表 6〉 人口移動 抑制策의 效果 比較

	인구이동 압력계수	북한/남한 임금비*	비 고
초기	3.1	6.2%	
대규모 인구이동 완화시	1.2	60%	
〈인구이동 억제책〉			
소유권(주택) 불하	2.4(단기)	11.9%	
소득보조(사회보장 등)	2.3(단기)	12.4%	매년 국민소득의 2.2% 부담
소유권 불하 + 사회보장	1.9(단기)	18.1%	매년 국민소득의 2.2% 부담
화폐통합	2.3(단기)	12.4%	실업, 기업 경쟁력 약화 등
	2.8(장기)		

* 2007년 남한 제조업의 월 평균임금 252만 3천 원, 화폐통합시 북한 평균임금 15만 6천 원(개성공단 월 평균임금 3만 9천 원의 4배)을 적용하였음.

$$\frac{M_{NS}}{D_S} = \frac{1495}{(156 \times 2) + (435 - (104 \times 2))} = 2.8(\text{장기})$$

물론 수요증가는 생산유발효과가 있으나, 북한 제조업 부문의 붕괴를 고려하면 수요증가가 북한지역의 생산보다는 중국 또는 남한지역의 생산을 유발할 것이기 때문에 북한 기업의 경쟁력 약화와 실업 확대 등의 결과를 초래할 가능성도 있다.⁽³²⁾

따라서 사유화와 기초생활을 위한 소득보조를 중심으로 인구이동 압력을 완화할 필요가 있으나 남북한 간 소득격차를 줄이기 위한 인위적인 화폐통합이나 임금인상은 경계해야 할 것이다. 노동생산성 증가 없는 인위적인 화폐통합과 임금인상은 물가상승, 경쟁력 약화, 실업 확대 등의 결과를 초래할 뿐만 아니라 남한의 부를 북한으로 이전하는 것이므로 남한경제의 부담으로 작용하게 될 것이기 때문이다. 또한 그 비용은 투자재원으로 사용될 재원을 축소시킬 뿐만 아니라 북한 근로자의 도덕적 해이문제를 유발하게 될 수 있다.

이상의 내용은 다음과 같은 표로 정리될 수 있다. 현실 가능한 유인책의 조합(사유화와 사회보장)을 실시할 경우, 인구이동압력계수는 1.9로 떨어지나 대규모 인구이동이 해

(32) 동독화폐를 고평가한 통화통합 및 동독 근로자의 임금상향 조정은 인구이동을 크게 완화하였으나 막대한 재정적자를 초래하였고, 동독경제의 경쟁력 상실과 실업을 초래하였다. 이로 인해 동독지역의 투자위축과 함께 실업 확대를 초래하였는데, 1989년 동독지역의 총취업자는 약 990만 명이었으나 1994년 현재 총취업자 수는 630명 수준을 기록하였다(1993년 말 통일 후 구동독의 명목실업률은 15.3%이나 잠재적 실업률은 30%를 상회하였고 최근까지 20% 수준).

소되는 인구이동압력계수인 1.2에는 미치지 못하고 있다. 이를 남북한 소득격차의 측면에서 보면, 지역간 임금격차를 18.1% 정도로 줄일 수 있을 따름이며 대규모 인구이동이 완화되는 60% 수준까지는 거리가 멀다.

따라서 경제적 유인책만으로는 대규모 인구이동을 억제하기는 어려울 것이며, 이와 함께 한시적으로 인구이동 억제를 병행하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

4.2.3. 居住移轉 制限의 效果

한시적으로 거주이전을 제한하는 정책들은 전면 차단과 부분 허용이라는 차이가 있지만 기본적으로 인구이동을 제한하는 데 초점이 맞추어져 있다.

거주이전 제한의 효과는 그 자체가 노동시장에 미치는 직접 효과와 여타 부문의 경제 통합에 영향을 미침으로써 얻게 되는 간접 효과로 나누어 볼 수 있을 것이다. 우선, 직접 효과를 보면, 인구이동 억제는 남북한 지역의 고용안정과 그에 따른 동반성장을 가능하게 할 것이다. 거주이전을 제한하지 않게 되면 남한 노동시장의 임금 하방경직성 등으로 인해 대량실업을 야기하게 될 것이며, 북한지역에서는 고급인력의 남하로 인력부족의 사태에 직면하게 될 가능성이 크다. 그 결과 남북한 경제가 동시에 침체될 수 있으며, 북한지역의 경제재건이 지연될수록 인구이동압력은 증대될 것이다.

다음으로 간접적 효과를 보면, 거주이전 제한은 상품시장 및 화폐 통합을 일정 기간 보류시킬 수 있는 조건이 된다. 이 경우 첫째, 통일비용을 크게 줄일 수 있다. 상품시장 및 화폐가 분리 운영되는 상태에서는 북한지역의 임금과 물가가 낮아 소득보조가 통합되어 있을 때에 비해 훨씬 적은 규모의 지원을 하면 된다. 일례로 남북한 가격비율이 1/4라는 가정하에 임금이 100%를 소득보조 한다고 가정할 때 1인당 3만 9천 원(15만 6천 원의 1/4)을 지급하면 된다는 것이다.

둘째, 거주이전 제한으로 상품시장 및 화폐가 분리 운영된다면, 북한지역 기업들이 임금경쟁력을 확보할 수 있게 된다. 분리된 상태에서는 앞의 가정에 따라 근로자에 대한 임금을 42달러(3만 9천 원)만 지불하면 되지만, 통합이 되고나면 4배인 168달러(15만 6천 원)를 지불해야 한다. 화폐통합의 임금경쟁력에 미치는 영향을 파악하기 위해 중국과 비교해 보면, 위 금액들은 동 기간 중국 제조업 평균임금 273달러(2,078위안)⁽³³⁾의 각각 15.4%, 61.5%에 해당한다. 그러나 북한 근로자의 1인당 생산액 15,108달러는 중국 제조업 부문 1인당 생산액 80,848달러의 18.7%에 불과하다.⁽³⁴⁾ 따라서 북한지역 기업들이 근

(33) 중국의 평균임금 1995년 418위안(55달러), 2000년 781위안(94달러), 2005년 1,530위안(189달러), 2007년 2,078위안(273달러)(CEIC, 『중국통계연감』).

(34) 2007년도 중국 제조업의 1인당 생산액은 80,848달러(614,770위안, 『중국통계연감』)이며 개성

로자들에게 월 42달러를 지불하게 되면 임금경쟁력을 지닐 수 있으나 그 이상을 지불하게 되면, 임금경쟁력을 지닐 수 없게 될 것이다. 결국 상품시장 및 화폐통합은 노동생산성에 비해 과도하게 임금을 지불하게 되는 결과를 초래함으로써 자본유치를 어렵게 하고, 북한지역의 경제성장을 저해하게 될 것이다.

이처럼 일시적으로 거주이전을 제한하는 것은 남북한 상생의 노동시장 통합방안이라 할 수 있다. 이와 관련하여 안예홍·문성민(2007)은 통일이후 북한지역을 ‘特殊經濟區域’으로 지정하는 경제통합방안을 제시한 바 있다.

그럼에도 불구하고 통일된 상황에서 거주이전을 제한하는 것은 정서적으로나 제도적으로 수용되기 어려울 수도 있다.⁽³⁵⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해 위기관리단계가 지나면 고용허가제 등을 통해 부분적으로 고용을 허용함으로써 인구이동 압력과 사회적 갈등을 완화하는 것이 바람직할 것이다.

이와 관련하여 남한이 수용 가능한 범위를 추정해 보면, 단기적으로 고용만을 허가하는 경우에는 약 37만 명 정도의 북한 근로자를 수용할 수 있으며, 장기적으로 이주를 허용하게 되면, 북한인구의 5%에 달하는 약 110만 명까지 수용할 수 있을 것으로 추정된다.

우선 2007년 인력부족은 25만 명 정도로 나타나는데[노동부(2007)], 이 가운데 전문직종(관리, 연구, 금융, 교육 등)을 제외한 생산 및 서비스 직종의 인력부족은 약 15만 명이 된다. 또한 취업중인 외국인 근로자 72만 명 가운데 불법체류자는 22만 명(2008. 7월)으로 추정되고 있다[노동부 외(2008)]. 따라서 단기적으로 북한 근로자가 부족인력을 충원하고 불법체류자를 대체한다고 가정하면 37만 명 정도가 수용 가능하다.

한편 북한 근로자들이 가장 낮은 단순노무직의 임금(124만 6천 원)으로 최저생계비(1인 43만 5천 원) 수준에서 생활한다고 가정하면 한 가구(3명)의 생활이 가능하여 장기적으로는 37만 명×3=111만 명을 수용할 수 있게 된다. 향후 경제성장에 따라 인력부족 현상은 심화되고 외국인 고용이 증가될 전망이어서[국가인적자원위원회(2007)] 이들을 북한 근로자들로 대체한다면 그 규모는 더 늘 수 있다.

기존연구에서 제시된 인구이동규모 추정치가 108만 명~427만 명임을 고려할 때, 부분 허용을 통해 수용할 수 있는 범위가 110만 명이라면 거주이전 제한의 문제를 해소하는데 적지 않게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

공단의 1인당 생산액은 15,108달러였다.

(35) 거주이전 제한을 제도화하는 것은 정치와 제도의 영역에서 다루어야 할 주제이나, 정치와 제도가 기본적으로 집단이해를 반영한다면 거주이전의 제한은 불가능한 사안이 아닐 것으로 보인다.

참고로 중국은 戶口制⁽³⁶⁾를 통해 1958년부터 도시-농촌 간 인구이동을 엄격하게 억제해 왔다. 그러나 1979년 개혁·개방 이후 도시-농촌 간 소득격차가 커지고 인구이동 억제에 따른 사회적 갈등이 심화되자 조건부 인구이동을 허용⁽³⁷⁾하는 한편, 향진기업 확대, 농촌에서의 소도시건설 추진 등을 통해 농민의 도시이주 압력을 완화해 왔다. 조건부 인구이동 허용으로 도시로 유입된 농민은 1996년 6천만 명으로 총인구의 5%에 달했으며, 동 기간 향진기업은 농촌 근로자의 26%를 고용하였다(〈附表 3〉 참조).

5. 맺음말

5.1. 政策的 示唆點

통일은 남북한 소득격차가 줄어든 상태에서 이루어지는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 북한의 개혁·개방이 지체되고 남북한 경제력 격차는 더욱 심화되고 있어 이를 전제로 통일에 대한 준비도 이루어져야 할 것이다. 이처럼 경제력 격차가 큰 상태에서 노동시장이 통합된다면 가장 큰 문제의 하나로 제기되는 것이 대규모 인구이동일 것이다. 따라서 이를 효과적으로 억제하면서 통합해가는 것이 노동통합의 주된 과제이다.

이를 분석해 본 결과, 사유화나 소득보조, 임금인상 등 경제적 유인책만으로는 인구이동압력을 해소하는 데 크게 미흡할 것으로 평가되었다. 무엇보다 이들 조치들이 인구이동압력을 해소하기에는 경제력 격차가 너무 크다. 또한 사유화 이외의 조치들은 남한의 재정부담을 전제로 하기 때문에 재정투입에 제약이 따르며, 노동생산성 향상이 수반되지 않은 상태에서의 인위적인 임금인상이나 화폐통합은 물가상승, 실업, 근로자들의 도덕적 해이 등을 야기하면서 북한지역 경제를 피폐하게 만들 수도 있다.

반면 경제적 유인책과 함께 한시적 거주이전 제한을 병행하는 정책은 경제적 유인책의

(36) 호구제는 중국정부가 중공업우선발전전략을 안정적으로 추진하기 위해 협상가격차를 이용하여 공업화에 필요한 재원을 농촌으로부터 조달하였으며, 협상가격차를 유지하기 위해 도-농간의 인구이동을 제한하고 도시주민들에게만 식량배급, 주택, 교육 등의 사회복지를 배타적으로 제공했던 정책이다[국풍(1998, pp. 290-294)]. 그 결과, 1957년 도시인구 비율은 전체 인구의 15.4%, 1978년에는 17.9%로 20년 동안 2.5% 증가에 그쳤다. 그러나 개혁개방 이후 도시-농촌 간 이동을 암묵적으로 용인하면서 1995년 중국의 도시인구는 29.0%로 증가하였다[M.C. Seeborg *et al.*(2000)]. 중국의 호구제에 대한 연구로는 Cheng and Selden(1994), 정종호(2002), 안중석(2004), 장윤미(2005) 등을 참조.

(37) 배급이나 보조금 없이 스스로 자신의 식량을 책임지고 구매한다고 명시한 경우, 그들 스스로 도시에서 점포를 설립할 수 있을 만큼 자분을 보유하고 있는 경우, 취업만을 목적으로 단신으로 이주하는 경우, 법적인 주민등록 지역이 이주 후에도 계속 농촌지역에 남아있는 경우 등을 말한다[Taylor and Banister(1989), 이근(2000, p. 259)에서 재인용].

한계를 해소함으로써 고용안정을 통해 남북한 지역의 동반성장을 가능하게 할 것이다. 또한 간접적으로는 상품시장 및 화폐 통합을 일정 기간 보류시킴으로써 통일비용을 절감할 수 있고 북한지역 기업의 임금경쟁력을 확보할 수 있게 할 것이다. 즉, 경제적 유인만으로는 대규모 인구이동을 억제하기 어렵고, 이는 급작스런 상품시장 및 화폐통합을 초래함으로써 급진적 통일의 부작용을 야기할 수 있다.

그러나 거주이전을 제한할 경우 남북한 지역간 갈등을 예상할 수 있는데, 이를 해소하려면 수용 가능한 범위 내의 노동시장 통합을 추진해야 할 것이다. 이때 제한된 노동시장 통합은 인구이동의 억제수단이 아니라 단계적 노동시장 통합의 출발로 보는 인식의 전환이 필요하다.

5.2. 政策的 課題

첫째, 통일시 대규모 인구이동의 압력을 완화하면서 단계적으로 노동시장을 통합해 나가기 위한 종합적인 대책이 마련되어야 할 것이다. 노동시장 통합은 전체 남북한 경제통합의 틀 안에서 재정, 화폐금융 등 여타 분야와의 관계를 고려하여 추진단계와 방식, 내용 등을 구체화해 나가야 할 것이다.

둘째, 향후 인적 통합에 조응하는 제도 통합방안이 마련되어야 할 것이다. 통일시 거주 이전 제한의 필요성을 고려하면 이는 단순히 우리의 노동제도를 이식하는 수준의 과제가 아니라 상위법인 헌법마저 일정 부분 수정해야 하는 쉽지 않은 과제일 것이다.

셋째, 북한 근로자의 고용 및 이주에 대한 종합적인 대책이 마련되어야 할 것이다. 통일시 남한의 수용능력이 북한인구의 5% 내외에 불과할 수도 있으나 부분적인 노동시장 통합은 전체 남북한 경제통합의 토대가 된다. 이를 고려하여 북한 근로자들의 기술 숙련도, 이들이 취업할 수 있는 직종과 기업 등을 세부적으로 검토하여 선별적인 고용 및 이주대책을 마련해야 할 것이다. 동시에 북한지역의 생산성 향상 및 기술인력 양성을 위한 남한 기술자들의 북한지역 파견, 북한 기술자들에 대한 초청연수 등도 적극 고려할 필요가 있다.

넷째, 노동이동 압력과 지역간 갈등을 줄이기 위해서는 궁극적으로 북한지역을 빠르게 재건하고 개발함으로써 남북한 간 소득격차를 줄여야 할 것이다. 이를 위해 우선, 통일시 조기에 북한지역 공장의 대대적인 개보수 등을 통해 실업을 줄이는 동시에 사회간접자본의 건설을 통해 고용창출을 도모해야 할 것이다. 한편 경제력 격차를 줄이는 데는 오랜 시간이 예상되므로, 중국이 향진기업과 소도시 건설 등을 통해 도농 간 인구이동 압력을 완화했던 것처럼 우리도 북한지역에 경제특구 또는 성장 거점 도시 등을 우선 건설함으로써 북한지역 내에서 인구이동 압력을 완화할 필요가 있다.

韓國銀行 金融經濟研究院 東北亞經濟研究室 課長

100-794 서울특별시 중구 남대문로3가 110

전화: (02)759-5399

팩스: (02)759-5400

E-mail: yhlee@bok.or.kr

〈附表 1〉東西獨과 南北韓 經濟力 隔差 比較

	서독/동독(1989년)	남한/북한(2007년)
면적	2.3	0.8
인구	3.8	2.1
국민소득	9.7	36.4
1인당 국민소득	2.6	17.4
수출	13.5	403.8
수입	10.5	176.7

註: 동서독 통계는 김영찬(1995, pp. 70-71, p. 116)에서 재인용. 남북한 비교는 한국은행, “북한 GDP 추계결과.”

〈附表 2〉東西獨 間 移住 規模 및 期待賃金 推移

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
동→서독이주(천명)	388.4	395.3	249.7	199.1	172.3	163.0
서→동독이주(천명)	5.1	36.2	80.2	111.3	119.1	135.7
동→서독순이주(천명)	383.3	359.1	169.5	87.7	53.2	27.3
동독						
시간당임금(DM)			10.5	13.4	15.6	17.0
실업률(%)			10.3	16.1	15.8	15.2
기대임금(A)			9.4	11.3	13.1	14.4
서독						
시간당임금(DM)	19.2	20.2	21.5	22.7	23.9	24.7
실업률(%)	5.5	4.7	5.7	5.8	7.3	8.2
기대임금(A)	18.1	19.3	20.2	21.4	22.2	22.6
A/B(%)			46.3	52.7	59.1	63.5

* 기대임금 = 시간당임금 * (1 - 실업률).

資料: 김영탁(1997), 박석삼(2000).

〈附表 3〉農村 勤勞者와 鄉鎮企業 勤勞者의 推移

(단위: 백만 명, %)

	농촌의 근로자	향진기업 근로자	향진기업 근로자/ 농촌 근로자
1978	306.38	28.27	9.2
1985	370.65	69.79	18.8
1990	472.93	92.65	19.6
1995	488.54	128.62	26.3

出處: China Statistical Yearbook(1997).

參 考 資 料

- 구성열(2000): “통일로 인한 남북한 인구이동 예상과 시장통합전략,” 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교 연구』, 한국노동연구원.
- 국가인적자원위원회(2007): “’06 ~ ’16 중장기 인력수급전망.”
- 길인성·정진성(2002): “일제시대 한국과 일본의 실질임금 격차와 인구 이동에 관한 시론,” 『서강경제논집』, 31, 2.
- 김영봉(1998): “통일경제에서의 북한노동력의 위치와 고용문제,” 『비교경제연구』, 6, 한국비교경제학회.
- 김영윤(2006): “북한경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구,” 통일연구원.
- 김영찬(1995): “통화통합, 통일과 독일경제,” 한국은행.
- 김영탁(1997): 『독일통일과 동독재건과정』, 한울아카데미.
- 김 철(1965): 『韓國の人口と經濟』, 東京, 岩波書店.
- 남성일(1990): “한국 제조업의 대체탄력성과 노동수요탄력성: Translog 비용함수에 의한 추정,” 『경제학연구』, 38, 2.
- 노동부(2007): “산업(중분류)별, 사업체규모별 현원, 부족인원.”
- 노동부·법무부·보건복지가족부·국가경쟁력강화위원회(2008): “비전문 외국인력 정책 개선방안,” 9월.
- 노용환·백화중(1998): 『통일 후 남하이주의 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 박석삼(2000): “통일 이후의 독일경제,” 한국은행.
- 박 진(1996): 『남북한 경제통합시의 경제·사회안정화 대책』, 한국개발연구원.
- 서청석·최영준(2003): “경제통합 모형을 이용한 남북통일에 따른 인구이동정책에 관한 연구,” 『무역학연구』, 28, 1.
- 선한승(1998): 『남북한 노동제도의 비교와 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- _____ (2000): “남북한 교류협력시대의 노동정책에 관한연구,” 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교연구』, 한국노동연구원.
- 세계일보(2004): “2004 탈북자 실태보고서.”
- 안예홍·문성민(2007): “통일 이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구,” 한국은행.
- 안종석(2004): “중국 호구제도의 사회경제적 함의,” 한국국민경제학회·한국경상학회, 『경제연구』, 22, 2.
- 윤인진 외(2006): 『새터민 여성·청소년 실태조사 보고서』, 북한인권정보센터.

- 이 근(2000): “중국의 노동개혁과 북한에 주는 시사점,” 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교 연구』, 한국노동연구원.
- 이영훈(2008): “개성공단 1단계 사업에 대한 경제적 효과분석,” 『새로운 동북아 질서와 한반도의 평화 번영』, 제4회 한겨레·부산시·한국토지공사 공동주최 국제심포지움.
- 장윤미(2005): “중국 노동시장의 특징: 체제안정과 노동유연성의 딜레마,” 『중소연구』 **106**.
- 조동호(2008): “노동분야의 남북한 통합정책,” 한반도평화연구원 주최 세미나.
- 최종태·김강식(2003): 『북한의 노동과 인력관리』, 서울대학교 출판문화원.
- 통계청(각 년도): 『북한의 주요 통계지표』, <http://www.kosis.kr>.
- 통일연구원(1999): 『북한의 이해』.
- 한광호·김상호(1996): “한국 제조업의 생산요소 수요구조: 생산기술, 요소의 수요탄력성 및 대체탄력성 추정,” 『경제학연구』, **44**, **3**.
- 한국은행: “북한 GDP 추계결과,” 각 년도.
- 한국은행(2008): 『2005년 산업연관표 해설』.
- _____ (2008): 『경제통계연보』.
- 國風(1998): 『農村經濟創新論』, 北京, 經濟科學出版社.
- CEIC DB: 『중국통계연감』.
- Cheng, Tiejun, and Mark Selden(1994): “The Origins and Social Consequences of China’s Hukou System,” *The China Quarterly*, **139**.
- Noland, M.(1999): “Modeling Korean Unification,” *Journal of Comparative Economics*, **28**, **2**.
- Seeborg, M. C. *et al.*(2000): “The New Rural-urban Labor Mobility in China: Causes and Implications,” *Journal of Socio-Economics*, **29**.
- Taylor, Jeffrey R., and Judith Banister(1989): “China: The Problem of Employing Surplus Rural Labor,” Staff Paper No. **49**, Washington: Center for International Research, U.S. Bureau of the Census.