동남아시아연구 제 11권 가을호(2001): 193~217

베트남 노동시장의 개혁: 과제와 방향*

구 성 열**

I. 서론

베트남은 1986년 이후 사회주의에 시장기능을 가미하고 개방을 추구하는 체제개혁을 시도하고 있다. 그 결과 생산을 국영부문에만 의존하는 종래의 사회주의와 달리 민간부문과 외자부문이 상당한 역할을 하는 일종의 혼합경제체제인 다부문 경제를 지향하고 있다. 베트남의 이러한 체제개혁은 시장경제에로의 급진적 이행이라고 볼 수는 없고(권율 1998) 적어도 지금까지의 추이를 보건대 "시장기능의 소극적 수용", 즉 점진적 이행으로 이해된다. 그 이유는 베트남경제에서 국영부문은 효율성증진을 위한 구조조정의 대상이기는 하나 여전히 주력부문으로 간주되고 있기 때문이다.

점진적이든 급진적이든 계획경제에서 시장경제로 이행하려면 생산물시장과 요소(자본, 노동)시장 그리고 금융시장등 각 시장별로 계획경제적 요소를 제거하는데 그치지 않고 가격기구의 작용에 필요한 기반, 예컨대 기구와 제도를 확립할 필요가 있다. 생산물시장의 경우 배급제도를 철폐하고 가격기구의 작용에 따라 물자 수급이 이루어져야 하는데 이를 위하여 거래의 시장화 및 화폐화(monetization)가 필요하며 이는 다시 화폐가치, 즉 물가의 안정을 필수적으로 요한다. 금융시장에서는 예금과 대출 등 금융서비스업무를 개시하기 위하여 상업은행을 신설하는 한편 중앙은행을 중심으로 한 통화공급체계의 확립 등 은행제도를 전반적으로 재구축 할 필요가 있다(손정식 1998). 자본시장에서도 자본의

* 이 논문은 1996년 한국학술진흥재단의 학술연구비에 의하여 지원되었음.
** 연세대학교 경제학과 교수

소유주를 사회집단으로부터 개인으로 환원시키는 자본의 사유화가 필요하며 이의 거래를 촉진하기 위하여서는 궁극적으로 증권시장이라는 상설거래 시장이 개설되어야 한다(이두원 1999). 노동시장 역시 사회주의하의 군대식 인력배치제도에서 시장기구의 작용에 따른 인력수급제도로 개편할 필요가 있다. 이에 더하여 개방경제체제를 유지하기 위하여서는 외환시장이 개설되어야 함은 말할 나위가 없다.

그러나 시장경제로 체제를 전환함에 있어서 다른 어떤 시장보다도 노동시장에 난관이 많은 것으로 보인다. 무엇보다도 경제적 가치판단의 기준으로서 노동가치설이라는 절대적 가치관을 포기하는 대신 노동가치도 시장수급에 좌우되는 가격의 일종이라는 상대적 가치관을 수용하여야 한다. 동시에 분배의 균등화를 포기하고 분배의 차별화를 지향, 다시 말하면 분배의 평등보다는 생산의 효율을 지향하여야 하며 이는 비경쟁적 경제활동(노동)을 포기하는 대신 경쟁적 경제활동(노동)을 수용하는 것을 의미한다. 그리고 사회주의적 이념, 또는 고정관념이 타파되고 의식구조가 시장지향적으로 수정된다고 하더라도 이를 개인적인 차원에서 실천에 옮긴다는 것은 인간행동의 타성 때문에 결코 용이한 일은 아니다. 그 이유는 의식의 변화와 행동의 실천간에는 시차가 있기 때문이다. 특히 부분적 개혁, 즉 시장기능의 부분적 도입은 이에 대한 다수의 저항으로 인하여 시간적 혹은 경제적으로 비례이상의 막대한 대가를 초래할 수도 있다.

본 논문은 1986년 이후 베트남의 경제개혁과정에서 (i) 노동력이라는 생산요소의 시장화를 위하여 수량측면 즉 고용과 가격측면 즉 임금에 대하여 어떠한 조치를 취하였는가 (ii) 그리고 구조조정과정에서 고용은 부문별로 어떻게 조정되었으며 실업문제는 어느 정도 심각하게 발생하였는가 (iii) 또 고용촉진을 위하여 어떤 대책을 세웠는가를 살펴보고 (iv) 노동시장 정책의 한계점과 전망을 제시하는데 있다. 이를 위하여 우선 고용과 임금을 중심으로 노동시장의 기반마련을 위한 개혁내용을 살펴보고 개혁과정에서 불가피하였던 고용조정과 실업대책에 대하여 단계적으로 논하여 보기로 한다.

II. 고용 및 임금정책

노동시장을 도입한다는 것은 인력의 배치를 인위적 수단, 예컨대 군대식 명령 혹은 행정령에 의존하는 대신 가격기구의 수급에 따라 조절하게 됨을 의미한다. 노동력의 배치를 시장기구에 맡기게 되면 일반적으로 다음과 같은 변화가 수반될 것으로 예상되는데 베트남의 경우에도 예외는 아니다.

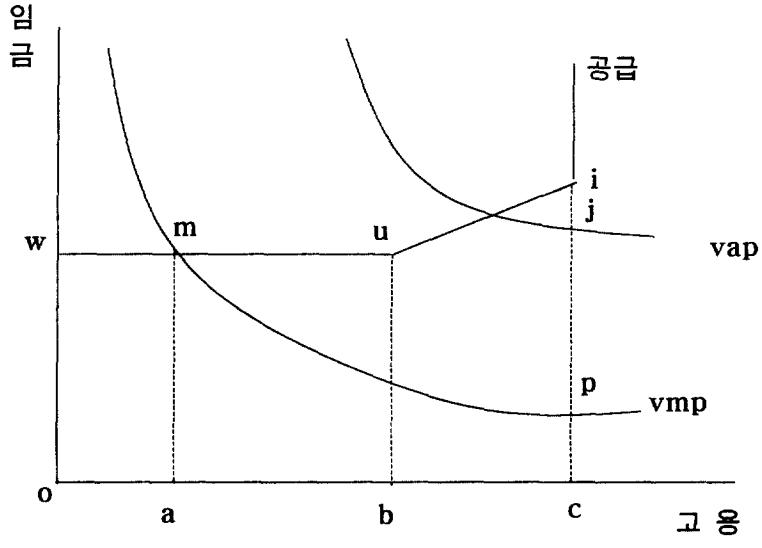
(i) 교육훈련: 인력양성기관에 의한 취업 전 훈련에서 기업에 의한 취업 후 훈련으로 교육훈련의 주체와 시점이 변하게 된다. 직접적인 교육훈련의 결과 훈련효과는 상승하게 된다.

(ii) 노동시장 이동(진입, 퇴출): 허가 또는 명령에 의존하던 것이 개인의 자유의사에 맡겨 진다. 그 결과 인재의 적재적소 배치가 가능해 지며 자원배분의 효율성이 증가하게 된다.

(iii) 고용: 경제활동, 즉 노동공급은 곧 고용을 의미하는 완전고용(실업=0) 체제에서 비활동자와 실업자가 상존하며 예외적(수요가 공급을 초과)인 경우에만 완전고용(실업=0)에 이르는 불완전고용체제로 이행하게 된다.

(iv) 임금: 일에 대한 성과보다는 생계적 필요에 맞추어 평준화되었던 임금체계에서 생산성을 반영하는 성과급체계로 이행하게 된다.

(그림-1) 시장 경제체제 이행에 따른 고용 임금의 변화



(그림-1)은 시장경제체제로 이행함에 따른 고용 및 임금수준의 변화를 예시한 것이다. 여기서 vap는 노동의 평균생산성(생산물가치), vmp는 노동의 한계생산성(생산물가치), oc는 계획경제하에서의 경제활동자수=취업자수를 나타낸다. 계획경제하에서 고용은 oc, 임금수준은 vap와 vmp사이의 어떤 점, 즉 점j와 점p사이가 된다. 왜냐하면 시장경제하에서의 자본가소득부분(이윤)은 vap-vmp=jp가 되는데 계획경제하에서는 자본가가 없기 때문에 만일 자본가소득 전부를 노동자에게 배분한다면 임금수준은 cj가 되고, 감가상각, 재투자 등을 위하여 전부 유

보한다면 임금수준은 cp가 되며, 그 중간의 경우 임금수준은 cj-d (단 d=인당 유보액)가 될 것이기 때문이다. 반면 시장경제하에서는 노동공급(wmui곡선)과 노동수요(vmp곡선)가 접하는 점에서 임금수준(ow)과 고용수준(oa)이 결정되며 주어진 임금수준(ow)에서 실업(ab)과 비활동자(bc)가 발생하게 된다. 따라서 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행하게 되면서 노동시장의 균형점은 p-j사이의 어떤 점에서 m점으로 이동하게 되며 그 결과 임금수준의 상승여부는 불분명하지만 생산성 상승, 고용 감소, 실업자와 비활동자의 발생 내지 증가가 수반되는 것이다.

노동시장 관련사항중 고용과 임금을 중심으로 베트남이 취한 개혁조치의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 노동이동과 채용

노동시장이 원활하게 작용하기 위해서는 수요와 공급 양면에서 규제가 적어야 한다. 공급측면에서는 기본적으로 직업선택 및 이동(노동시장 진입, 퇴출 및 이동)의 자유가 최대한 허용되어야 하며 수요측면에서는 채용 및 해고에 대한 규제가 최소화되어야 할 것이다.

그러나 중앙계획에 의한 인력배치제도에서 시장기구에 의한 인력배치제도로 단번에 옮겨 갈 수 있는가? 중앙계획이란 그 자체가 규제 내지 허가를 의미하며 시장이란 자유방임을 뜻하는 것이기 때문에 중앙계획기구에서 시장기구로 전환한다는 것은 극에서 극으로의 전환을 뜻한다. 따라서 베트남과 같이 점진적인 개혁을 취하는 나라에서 이러한 급진적인 전환은 기대할 수 없으며 실제로 노동시장의 개혁은 우선적으로 노동자를 담고 있는 생산조직, 예컨대 베트남의 경우 국영부문의 구조개편을 전제로 하는 것이어서 점진적일 수밖에 없다. 베트남의 경우 이러한 과도기적 규제조치로서 노동공급측면에서 취업 및 주거이동에 대한 허가제도, 그리고 노동수요 측면에서는 특히 외국인 기업을 대상으로 한 채용 및 해고에 대한 규제 등을 찾아 볼 수 있다.

베트남의 경우 취업 및 주거이동에 대하여 허가제도를 1997년까지 시행하여 왔다. 허가제도를 제외하고는 노동이동에 대하여 직접적인 제약은 없었으며 (World Bank 1996a: 95) 허가제도도 이동을 사전적으로 저지하기보다는 사후적으로 등록 유도, 구직 보조 등에 치중하였다. 따라서 베트남의 취업 및 주거이동에 대한 허가제도가 노동이동에 대하여 심각한 제약요인으로 작용하였을 것으로 보이지는 않는다. 그러나 다른 조건이 일정할 때 허가획득에 수반되는 사적 행정비용만큼 이주에 따른 부담을 증가시킴으로서 노동이동에 대하여 (-)요인으

로 작용할 것임에는 틀림이 없다. 특히 현 거주지와 이주 대상으로 삼을 수 있는 여타지역간 기대 소득격차가 크지 않은 경우에는 인구이동을 억제하는 유력한 요인이 된다. 베트남의 경우 허가제도는 아직도 지역 간 소득격차가 심하지 않고 성장에 탄력이 붙지 않았던 개혁초기에 농촌-도시 간 불필요한 인구이동을 억제하여 도시 실업문제를 완화하는데 기여하였을 것으로 생각된다. 그러나 1990년대 중반에 들면서 경제성장에 탄력이 붙고 지역 간 소득격차가 심화되면서 농-도 이동이 급격히 증가하였다. 이에 따라 대도시 일일노동시장이 번성하고 그 결과 불법, 즉 무허가노동[1]과 이를 이용한 중개인의 불법노동자 착취 사례가 빈발하였다. 이에 따라 1997년 이후부터 거주이동은 자유화되었으나 주택·토지·사업체와 주민등록이 일체화되어 있어 이를 별개로 분리할 필요성이 제기되고 있다.[2]

그러나 베트남의 인구이동율은 시장경제체제국가, 예컨대 한국에 비하여 훨씬 저위에 있다. 특히 근거리보다는 장거리이동이 빈도가 낮아 지역 간, 예컨대 하노이(Hanoi)와 호치민(Ho Chi Minh)시 간에 현저한 소득격차를 유지하고 있다(구성열 외 1995). 베트남의 인구이동율이 이와 같이 낮은 이유는 그간의 이주허가제와 오랜 사회주의 공동체생활에 따른 타성 외에도 농지배분에 따른 농촌에서의 생활기반마련, 취업기회를 고려할 때 기대되는 소득격차에 비하여 높은 이주비용과 정착비용 등을 들 수 있다.

베트남의 노동법(안희완 1994) 제2장과 제3장에 의하면 노동자[3]는 직업 및 직업교육장소를 선택할 수 있는 자유가 있다. 기구 축소 또는 기술개혁으로 1년 이상 근속한 노동자가 실직할 가능성이 있는 경우 사용자는 노동자를 재교육할 책임이 있으며 만일 해임해야만 하는 경우 실직보조금을 지급하여야 한다. 노동법 제4장에 의하면 노동 및 직업교육을 행하는데 있어서는 반드시 계약이 체결되어야 한다. 고용계약은 (i) 시한 미확정 계약, (ii) 1-3년 간의 시한 확정계약, (iii) 계절 또는 1년 이하의 시한확정 계약의 어느 하나가 되어야 한다. 고용계약은 작업시간, 휴식시간, 임금, 작업장소, 계약시한, 노동안전과 위생에 관한 조건 및 사회보험을 포함하며 노동계약 내용의 일부 또는 전부가 노동법률, 단체노동협약, 기업 내에서 적용하고 있는 내규보다 낮은 수준으로 되었으면 그 내용을 수정 보완하여야 한다.

---

1) 노동사회부(MOLISA)에 의하면 1996년 현재 하노이 17만, 호치민시 80만명 정도로 추정된 바 있다.

2) 하노이의 경우 1997년 말 현재 인구규모(유동인구 제외)가 246만 명인데 연간 증가인구 70,000명 중 22,000명이 전입자로 추정되고 있다. 그러나 이러한 대도시 전입자중 17%만이 6개월 이내에 등록을 하고 있다(『Vietnam News』 98/06/02).

3) 노동법 일반규정에 의하면 노동자는 직업훈련생과 가사보조원을 포함한 노동력이 있는 15세 이상인 개인이며 사용자는 임금지급능력과 의무가 있는 18세 이상의 개인 또는 조직을 말한다. 그리고 직업교육을 받는 사람은 최소한 13세 이상이어야 한다.

외자기업의 경우에는 채용방법도 별도로 규정하고 있다. 즉 베트남 외국인투자법에 따라 설립된 기업, 수출가공구내의 기업, 베트남주재 외국 및 국제기관과 조직 또는 외국인이 베트남노동자를 채용하고자 할 때는 직업서비스조직을 통하여야만 한다. 직업서비스조직은 법률의 규정에 따라 설립되며 노동자문, 소개, 수급 및 선발, 노동시장에 대한 정보 수집 및 제공과 직업교육을 실시한다. 그 대가로 수수료를 징수하며 국가로부터 조세감면의 혜택을 받으며 노동부가 이를 통일적으로 관리한다. 만일 직업서비스조직이 추천한 노동자가 요구를 충족하지 못하면 기업이 직접 노동자를 선발할 수 있다. 또 채용대상이 고급기술(자질)자이어서 베트남인 해당자가 없는 경우 국가규정에 따라 일정기간 외국인을 채용할 수는 있으나 반드시 베트남인을 훈련시켜 이를 대체할 계획을 세워야 한다.[4]

2. 임금정책

베트남은 노동시장정책의 기본방향을 고용창출과 교육훈련 및 고용정보의 제공을 통하여 노동수요에 부응하는 한편 동기를 부여하여 노동의 생산성과 질을 높인다는데 두고 있다. 베트남이 취한 임금정책의 방향은 외자기업의 경우 최저임금제를 적용하고 내국기업의 경우 공공부문의 임금은 정부의 guideline에 따르지만 사영기업의 임금은 아무런 제한을 두지 않고 있다. 이를 상술하면 다음과 같다.

(1) 최저임금제

노동법의 임금조항(제6장)은 임금수준, 지급형식, 회수(回數), 할증 등에 대하여 규정[5]하고 있다. 그런데 임금은 노동능률, 양, 질 및 작업효과에 따라 지급하며 그 수준은 최저임금보다 낮아서는 안 된다고 규정하고 있다. 최저임금은 노

4) 노동법제정이전의 준거가 된 외자기업의 노동에 대한 조례(1990년 6월 22일 명령 233호)와 외자기업 노동에 대한 회람 19호(1990년 12월 30일)에 의하면 외자기업의 노동자 채용은 가급적 지방노동사무소의 소개를 받거나 노동력 공급회사 또는 투자용역회사에 채용을 위임하도록 하고 불가피한 경우에 채용 광고에 의존하도록 하고 있다. 고용 추천이나 채용 위임에 따른 수수료는 추천의 경우 월급의 3%, 채용위임의 경우 월급의 8%를 징수하며 적용범위는 합작투자기업, 100% 외자기업, 공동경영계약에서의 외국인 측, 공인 외국 대표부 사무소 등이다. 채용대상은 훈련목적인 경우에는 16세-18세의 미성년자도 가능하지만 보호자 또는 지방노동사무소의 승인을 요하며 타지역 거주자를 채용할 경우 지방노동사무소에 통보하여야 한다.

5) 지급형식, 회수 및 할증에 대한 규정은 다음과 같다.
- 임금지급형식: 시간, 일, 주, 월별로 선택할 수 있다.
- 회수: 시간급, 일급, 주급은 작업을 마친 후 또는 분할지급이 가능하며 최소한 15일에 1회 이상 지급하여야 한다.
- 할증: 연장근무는 150%, 휴일 또는 기념일근무는 200% 야간근무는 30% 할증 지급한다.

동력을 보상하고 재생산할 수 있는 수준이 되어야 하며 모든 임금의 산정근거가 된다. 정부는 노동조합총연맹과 사용자의 의견을 참고하여 지역 및 분야별로 최저임금수준을 결정 공표하며 물가(생활비)지수에 따라 그 수준을 조정한다.

최저임금은 실제로 베트남 내 외자기업, 수출가공구와 공업지구, 외국인 사무소·기관과 국제기관에서 일하는 베트남 피고용인에게 적용되며 노동부가 협력투자위원회, 노동조합총연맹, 사용자의 의견을 참고하여 결정한다. 베트남인 피고용인의 최저임금에 대한 결정 385호(1996년 4월 1일)에 의하면 최저임금의 수준은 다음과 같다.

(i). 하노이와 호치민시 월 45US$ 이상
(ii). Hai Phong, Vinh, Hue, Da Nang, Bien Hoa, Can Tho 월 40US$ 이상
(iii). 기타지역 월35US$ 이상
(iv). 열악한 조건이나 인프라구조를 가진 지역은 승인을 받은 뒤 월 30US$부터 35US$ 미만을 적용할 수 있다.

숙련 기술자나 전문직 피고용인에게는 최저임금대신 별도의 임금을 적용(회람 11, 1995. 5. 3)하고 있다. 또한 외자기업의 노동에 대한 조례(1990. 6. 22 명령 233호)에 의하면 다음을 규정하고 있다.

(i). 노동자는 성과 연령에 차별을 받지 않는다.
(ii). 임금과 급료는 외화 단위로 명기(회람 19호 1990. 12. 31)하여야 한다.
(iii). 기업이 파산 또는 청산되는 경우, 미불임금과 급료는 최우선 지급되어야 한다.

(2) 공공부문의 임금정책

임금에 관련된 노동법전 조항들의 이행에 대한 명령(197호 1994. 12. 31)에 의하면 정부는 공공서비스부문의 임금규모나 수당제도를 공포하여 임금에 대한 가이드라인(guideline)을 제시하게 하고 있다. 그리고 노동사회부는 국가의 임금정책을 바탕으로 기업, 기타 경제부문의 경영·생산·서비스조직에 대한 임금제도를 지도하고 집행하는 실무부처가 된다.

베트남의 국영부문에 대한 임금정책(UNDP 1990: 43)은 1960년 이후 도이모이 개혁이전까지는 사회주의 평등원칙에 전시의 궁핍한 현실을 반영한 것이었다. 따라서 현금+배급물자할인보조+복지혜택의 3개 부분으로 구성된 급여는 현금급여보다는 배급물자와 복지혜택을 중심으로 한 것이었다. 배급물자할인보조는 9

개 품목에 대하여 직급에 따라 할인율에 차등을 두었으며 복지혜택은 주택(임대료=급여의 1%)을 위시하여 보건, 교통, 공공요금, 연금, 사회보장 등을 포함한 것이었다.

그러나 1989년 1월에는 배급물자를 현금화[6]하고 사영부문에 비하여 현저히 뒤진 공무원의 임금[7]을 쌀 가격을 참고하여 인상 조정하는 한편 봉급체계를 개편하였다.[8] 이에 따라 일부 국영기업 중에는 현금급여의 50%이상에 해당하는 성과급을 지급하는 곳도 나타나게 되었다.

국영부문의 임금에 대한 개혁은 1990년대에도 계속 추진되었다. 종신고용과 경력을 바탕으로 한 고용 및 임금체계를 계약직 및 그에 따른 임금체계로 전환하려는 시도도 있었으나 1993년까지 별 진척이 없었다. 그러나 공무원임금의 현금화는 1993년에도 시도되어 종래 90%까지 점하였던 보너스(bonus) 또는 현물보상(보급품 저가보조 및 주택, 보건, 교육, 사회보장)을 시장가격기준으로 완전히 현금화[9]하는 한편 학력과 직무 및 성과를 반영하는 임금체계로 나아가려는 노력을 계속하고 있다. 그러나 임금의 협상은 여전히 근로자보다는 관계부처와 하고 있다(World Bank 1996: 95).

그러나 국영부문 임금정책에 있어서 한가지 특기할 것은 학력격차가 거의 없다는 사실이다. 1992-93년간 국영부문에 종사하는 무학자의 임금은 월평균 18.8만 dong이었는데 이는 초등 및 중고등학교 졸업자는 물론 직훈 및 기술학교 졸업자와도 대등한 수준이었으며 사영부문에 근무하는 어떤 학력자의 임금수준, 예컨대 초등 및 중고등학교 졸업자는 물론 직훈 및 기술학교 졸업자의 임금수준도 능가하는 것이었다. 따라서 베트남의 경제개발전략은 표면적으로는 인적자본 투자를 강조하는 것이라고 하지만 실제, 즉 노동의 활용측면에서는 전혀 그렇게 볼 수 없는 것이다.

(3) 임금 실태와 정책의 효과

이와 같은 노동정책의 결과 인구계층별 지역별 부문별로 임금격차가 현재화되었고 그 격차는 노동이동과 임금 측면에서 노동시장의 유연성이 한정된 만큼 더욱 두드러지게 되었다.

(표-1)은 1992-93년 베트남 생활표준 조사[10]에서 파악된 인구계층별 지역별 부

---

6) 6개 품목에 대하여 시장가격을 반영하였다.
7) 사영부문 급여는 공무원 급여의 2-4배에 이르렀다.
8) 半官(준국영)부문(parastatal sector)의 보조금 역시 감축되었다.
9) 단, 1994년 이전 채용자에게는 적용하지 않았다.
10) 베트남통계청과 UNDP가 공동으로 시행한 개인 소득 조사로서 1992-93년간 1차조사, 1996년말 2차조사가 실시되었다. 1차조사는 개인취업자 9939명을 표본으로 하였는데 표본의 구성은 업종별로는 농업 65.5%, 공업 11.6%, 도소매음식숙박업 10.8%, 부문별로는 자영 79.1%, 사영기업

문별 임금실태이다. 앞서 지적한 바와 같이 국영부문 임금정책의 결과 사영기업과 국영기업간 임금수준은 큰 차이가 없다. 임금수준은 부문간보다는 남녀간에 그 격차가 크고 남녀간보다는 학력간에 그 격차가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 학력간 임금격차를 대졸:초등학교간 배율로 볼 때 사영부문의 경우에도 2배 이내에 머물고 있는데 이는 대졸자의 상대적 희소성을 고려할 때 아직 크다고는 볼 수 없는 상태이다. 특히 국영부문은 대졸자를 제외하고는 임금수준에 차이가 거의 없고 사영부문에 비하여 고학력자를 많이 채용하고 있는 것이 특징이다.[11]

임금격차가 가장 두드러지게 나타나고 있는 것은 도시농촌간으로서 도농간 임금격차는 거의 2배 수준에 이르고 있다. 또 표에는 나타나지 않으나 남북간 소득 격차[12]도 이에 못지 않게 큰 것으로 추정되기 때문에 노동의 지역간(농도간, 북남간)이동이 적어도 1990년대 초반까지는 그다지 활발하지 않았음을 알 수 있다. 베트남 생활표준조사(1992/93)에 의하면 취업자의 절반이 연간 100$이하의 저소득자인데 농촌의 경우 90%가 저소득자인 것으로 나타나고 있다. 또한 1993년 빈곤조사에 의하면 빈곤선(연간소득 55$, 일당 2100cal 기준)이하에 놓여 있는 빈곤층인구의 90%가 농촌 특히 북부 및 중부 고원지대에 거주한 것으로 나타나고 있다(Institute of Economics 1995: 72-76).

(표-1) 부문별 학력간 임금격차

단위: 월급여, 1000D(괄호내의 수는 학력별 표본 구성비)

	무학	초등	직훈기술	중고	대학
계	126(22)	149(50)	152(12)	168 (8)	228 (7)
남자	145(21)	163(53)	192(10)	179 (8)	249 (8)
여자	100(24)	124(44)	116(16)	151 (8)	194 (7)
도시	190(12)	216(48)	170(17)	231(11)	272(13)
농촌	109(30)	105(50)	131(10)	101 (7)	130 (4)
사영	118(34)	147(57)	187 (3)	183 (6)	248 (1)
국영	158 (6)	155(39)	147(26)	158(12)	227(17)

자료: 1992-93년 베트남 생활표준조사

11.6%, 국영부문 9.3%등으로 되어 있다. 이중 임금근로자(15-65세)는 2259명으로서 남자가 60%, 국영부문종사자가 42%로 구성되어 있으며 이들의 주당 평균근로시간은 46.2시간, 평균근로경력은 17년, 평균학력은 7.85년으로 나타나고 있다.

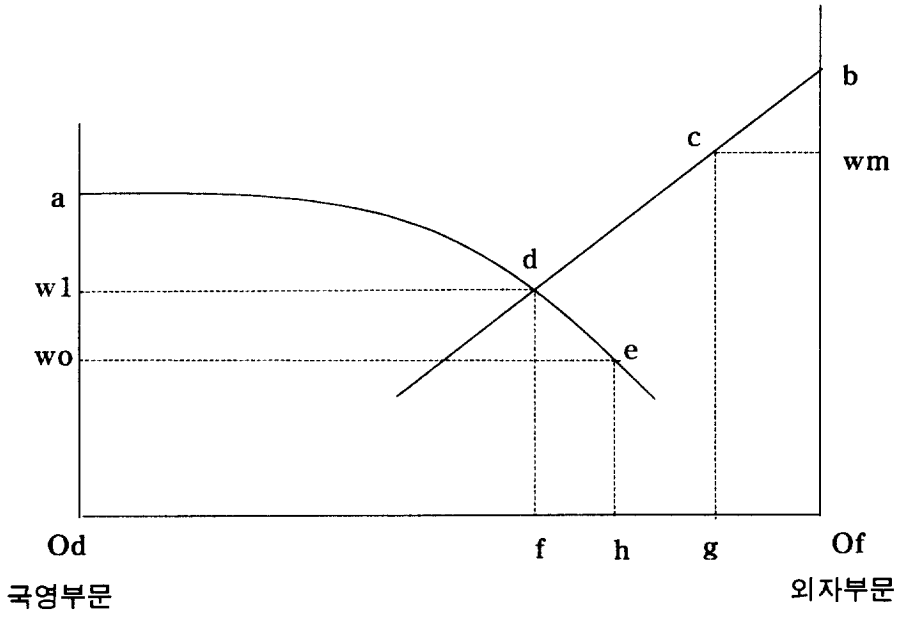
11) 이는 중고등학교 이상 학력자에 대한 공공부문 취업보장정책을 최근까지 유지해 온 때문이다.

12) 예컨대 1990년 현재 호치민시는 25$, 하노이는 15$ 수준이었던 것으로 추정되는데 인구의 학력수준은 오히려 하노이쪽이 높다는 사실을 고려한다면 지역간 임금격차는 더욱 큰 것임을 알 수 있다.

요컨대 도이모이이후 베트남의 임금정책은 외자부문에서는 최저임금제를 적용하고 내자부문에서는 시장임금(현실화)을 지향하고 있다. 그 결과 외자(최저임금)부문과 내자부문간 임금격차가 추가로 발생함으로서 기왕의 임금격차(농도간, 지역간)를 증폭시키는 한편 과소고용-실업 및 후생손실도 야기하게 되었는데 이를 도식화하여 설명하면 (그림-2)와 같다.

그림에서 직선 ae는 최저임금의 적용을 받지 않는 내자부문의 노동수요(한계생산물가치), 직선 bd는 외자부문의 노동수요, w0는 최저생계비[13]임금, wm은 외자부문에 적용되는 최저임금의 수준을 나타낸다. 그러면 w1은 외자부문에서 최저임금제약이 없을 때의 균형시장임금, w0은 내자부문에서의 고용을 극대로 하려 할 때 내자부문의 임금수준을 나타낸다. 이제 외자부문에 최저임금을 적용하지 않는다면 총소득은 bdfOf + adfOd 가 된다. 그런데 외자기업에 최저임금을 적용한다면 총소득은 bcgOf + aehOd 가 된다. 따라서 최저임금을 적용함에 따라 실업은 hg, 후생손실은 cdehg만큼 야기되는 것이다.

(그림-2) 최저임금제와 내·외자 부문별 고용



13) 외자부문의 최저임금처럼 형식적인 수준이 아니라 노동자의 노동활동을 유지(재생산)하는데 필요한 최저한의 실질적 소득수준을 나타낸다.

III. 개혁과정의 고용조정 및 실업대책

일 쪼개기 식으로 고용을 창출함으로서 만성적 과다고용상태에 있는 사회주의 체제에서 시장기구를 작동하여 경쟁적 임금을 적용하려면 고용조정으로 인한 실업유발은 불가피한 것이 된다. 그런데 이러한 개혁과정 즉 시장경제를 수용하는데 있어서 베트남정부가 강조하는 것은 노동자의 기득 권익을 보호하면서 국영기업을 개선 강화한다는 것이다. 그 결과 공공부문에서의 고용조정(실업유발)은 최소화되는 방향으로 전개되었는데 이로서 공공부문은 농촌부문과 더불어 사영부문의 고용흡수력이 충분히 크질 때까지 잠정적으로 잉여인력을 담고 있는 수용소로 남게 되었다.

1. 공공부문 고용조정

1988년 현재 베트남의 공공부문에서는 국영기업부문 고용의 25%, 그리고 공무원의 20%가 과다한 것으로 추정되고 있다(World Bank 1993: 65). 이에 베트남정부도 공공부문의 고용조정이 불가피한 것으로 보고 이를 적극 추진하였다. 공무원의 경우 감축목표를 20%로 잡고 1989-1992년간 13.6만명(10%)을 감축하였고 국영기업부문에서도 1989-91년간 79.4만명(29%)을 감축하는 실적을 기록하였다. 그러나 고용조정의 방법은 강제적이기보다는 자발적이고 유화적인 것이었다. 예컨대 공무원의 경우 신규채용 감축, 재훈련 강화, 자원퇴직 유도 등을 통하여 인원을 감축하였는데 저소득 공무원, 특히 보건, 교육공무원은 자원해서 사영부문으로 전직하는 경우가 많았고 재훈련은 생산성과 시장적응을 높이는 방향으로 전개되었다. 국영기업부문의 경우 고용 또는 임금조정에 자율성을 부여하였는데 이 부문에서의 고용조정은 임시(계약)직이 50-90%를 점유하는 고용구조의 특성으로 인하여 비교적 용이하게 추진되었다. 그러나 정규직의 경우에도 곤란을 무릅쓰고 상당수 해고한 사례가 있는 것으로 알려지고 있다.

고용조정이 유화적이었음은 해직자에게 지급된 해직수당에서도 알 수 있다. 공무원 또는 국영기업 근로자가 조기퇴직을 원하는 경우 연금대신 해직수당[14]을 지급하고 공무원의 경우에는 훈련비[15]도 지급하였는데 해직수당은 평균적으로 1년 급여에 상당하는 금액이었다. 예외적으로 법정퇴직까지의 잔여기간이 5년 이내인 경우 해직수당 대신 연금을 수령하도록 유도하였고 25년 이상의 경력자이면서 퇴직대상이 아니면 32개월 일괄급여에 7개월분 해직수당을 더하여 지급하

14) 경력년수(t)*보수기준(w)의 325%(의료비 10%, 교육비 15% 포함)
15) 24만D(=4만D×6개월).

였다. 그 결과 1989-1992년간 국영기업 및 공무원 해직자에게 지급된 수당은 누계 6100억dong[16](약 6000만$ 상당)에 이르렀고 국영기업의 경우 애초에는 재정에서 50% 부담할 것을 약속했으나 실제는 63%를 지원하게 되었다.

해직자에 대한 직업훈련은 1992년 말까지 55개소에 훈련소를 설치하여 시장수요에 부응하는 기술을 습득하기 위한 1-6개월 과정의 각종 프로그램(program) -예컨대 봉제, 트럭운전, 기계조작, 전자, 목제 가공, 특작 농산물, 컴퓨터(computer), 요리, 꽃꽂이, 예절교육, 영어 등- 을 제공하였다. 이러한 직업훈련 과정은 해직자를 우선으로 운영되었으나 그 과정에서 자연히 청소년 등 노동시장에의 신규 진입자도 참여하게 되었다. 성공적인 훈련소, 예컨대 Hai Hung 성 훈련소의 경우 근로자 3600명(숙련 1600명, 미숙련 2000명)을 훈련하였는데 이들 중 95%가 정규직에 고용되는 성과를 이룩하기도 하였다. 그러나 훈련소 설치로 인한 전체 실업률 감소효과는 미미할 수밖에 없었는데 이는 훈련소당 1500명씩 훈련한다고 가정하여도 82,500명(실업자의 4%)을 배출하는데 그치기 때문이다. 따라서 정부부문의 훈련프로그램만으로는 재훈련수요를 충족하기에 역부족이며 민간참여가 필수적으로 요청되는 것이다. 그러나 노동사회부(MOLISA)가 행한 표본조사에 의하면 해직자의 60%가 1년 내에 정규직에 고용되었고 그 외는 자영 등 비정규직에 고용되는 것으로 나타나 고용조정과정이 심각한 실업문제를 유발하지는 않은 것으로 나타나고 있다(World Bank 1993: 70).

2. 실업 추이

베트남의 1989년 인구센서스(census)에 나타난 13세 이상 인구의 경제활동상태는 다음과 같다(Hainsworth 1993: 187). 경제활동율은 74%로서 한국(60%내외)에 비하면 월등히 높은 수준이다. 특히 20-39세는 90%의 높은 활동율을 기록하고 있으며 여성이 남자와 큰 차이 없이 높은 활동율(71%)을 기록하고 있다는 것도 주목을 요한다. 또 도시인구의 경제활동율(66%)도 농촌(76%)보다 낮기는 하지만 그 차이는 아주 심하지는 않다. 그리고 비활동자의 대부분은 학생(36%)과 주부(24%)로 구성되어 있다. 1989년 현재 실업율은 5.8%로서 농촌(4%)보다는 도시(13%)가 높고 여성(5.4%)보다는 남자, 성인보다는 미성년자(13-14세 27%, 15-19세 17%)가 높은 것으로 나타나고 있다.

그런데 개혁이후 1992년까지 베트남은 인구의 자연증가에 기인한 요인에 더하여 동구권의 몰락으로 인한 해외노동자의 귀환, 종전으로 인한 군인 감축 등으로 노동공급, 즉 구직자가 급증하게 되었다. 즉 동구권은 오랫동안 베트남에게

16) 국영기업부문 4500억D 및 공무원 1600억D.

시장과 공급자로서의 2중적 역할을 해 왔으나 80년대 후반에 급격히 몰락함으로서 베트남에 즉각적이고 직접적인 충격을 주었고 이와 함께 진행된 세계적인 불경기는 시장화를 지향하는 베트남에 간접적이고 우회적인 충격을 주게 되었던 것이다. 이로 인하여 해외근로자들의 귀환이 줄을 이었는데 그 수는 1989-92년간 홍콩(Hong Kong)등 동아시아에서 3만명, CMEA, 독일, 이라크(Iraq)등 그 외의 지역에서 10만명을 초과하였다. 이와 더불어 캄보디아(Cambodia)전의 종식으로 군감축 50만(1989-90)명의 목표아래 매년 13-14만명이 전역하여 노동시장에 진입되었으며 시장경제로의 전환에 따른 취업기회의 증가에 고무되어 각급학교 졸업자 및 중퇴자 등 신규진입노동은 물론 군-시간 이동자를 위시한 일반 전직자(轉職者)들도 구직자대열에 가세하게 되었다.

반면 개혁으로 인한 고용조정과 경기불황 등으로 노동수요, 즉 구인은 절대 감소함으로서 높은 실업율을 경험하게 되었다. 즉 1992년 현재 실업율은 6.9%(220만명)에 이르게 되었는데 이는 1989년의 5.8%에서 1.1%포인트 증가한 수준이었던 것이다.

개혁과정에서 나타난 노동시장의 주요 변화는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 개혁이전에는 실업이 이동 대기자를 중심으로 발생한 과도적, 마찰적 성격을 띠고 있었으나 개혁이후에는 수요부족에 따른 미입직, 퇴직, 해고등 구조적 성격을 띠게 되었다. 그리고 이러한 수요부족을 메우기 위한 일자리 창출은 고용의 29%를 점하는 비농부문(공업 13%, 서비스 16%)에 의존하게 되었다. 둘째, 국영부문의 임금은 원래 타부문의 수배로서 조합, 민간부문의 임금결정에 기준이 되어 왔다. 그러나 국영부문의 실질최저임금은 1988-91년간 77%나 감소하여 최저임금이하에 고용된 사례가 허다하였으며 1992년 현재 국영, 조합기업 고용의 2.5%(50만)가 과잉으로서 여전히 조정대상이었다. 셋째, 1992년 현재 농업부문에서도 고용의 27%에 해당하는 600만 명이 과소 고용상태에 있었던 것으로 추정되고 있다. 이는 영농형식이 집단농에서 가족농으로 전환됨에 따라 집단농장에서의 비효율적인 일 나누기과정에서 은폐되었던 과소고용이 현재화된 때문으로 풀이된다. 이에 따라 농촌에서의 빈곤문제, 이농 등이 주요 정책과제로 등장하게 되었다. 넷째, 빈곤문제는 경제활동자중 과소 고용상태에 있는 인구보다는 장애자(활동자의 7.3%에 해당하는 규모) 및 퇴직자(활동자의 4.3%규모)에게 훨씬 심각한 것이었다. 이들의 거의 대부분은 최저임금이하의 생활수준을 영위하였다.

개혁의 영향을 산업부문을 중심으로 살펴보면 1992년까지 산업부문의 경제성장은 (+)이었으나 고용 및 임금(실질)수준은 절대 감소한 것으로 나타나고 있다. 즉 1987-91년 간 산업부문은 4.3% 성장하였으나 고용은 감소(-7.3%)하였는데

그 결과 산업부문 고용의 성장탄력도가 (-)가 되었다. 이는 산업부문 고용구조조정 때문으로서 1988-90년간 국영 및 조합부문에서 고용이 거의 100만 명[17] 감된 반면 사영부문에서 고용이 30만 명 증가하는데 거쳤기 때문이다. 그 결과 사영부문은 1990년 현재 산업부문 고용의 54%를 점유함으로서 주된 고용흡수부문이 되었다. 고용감퇴와 함께 산업부문의 실질임금도 감소한 것으로 나타났는데 실질임금 감소경향은 다분히 과장된 경향이 있다. 왜냐하면 베트남의 임금통계는 자영소득도 포함하고 있는데 상대적으로 소득이 낮은 자영업자[18]의 비중(1990년 현재 84%)이 크게 증가한 원인도 있기 때문이다(ILO 1993: 6-18).

개혁으로 인한 구조조정으로 지역간 소득격차는 커졌음에도 불구하고 노동이동에 미친 영향은 그다지 크지 않은 것으로 보인다. 즉 상대적으로 규모가 축소된 국영 및 조합부문은 비교적 북부지역에 편재한 반면 규모가 확대된 사영부문은 남부지역에 편재함으로서 고용 및 소득기회가 모두 남부에 집중되고 그 경향은 외국인직접투자가 남부지역에 집중함으로 말미암아 더욱 확대되었던 것이다. 그러나 북-남간 인구이동은 여러 가지 이유로 현저한 정도가 되지 못하였고 농-비농간 이동도 여타 개발도상국에서처럼 활발하게 일어나지는 않았다. 왜냐 하면 비농부문에서의 취업기회가 구조조정 등으로 오히려 줄어든 경향도 있는데다 사영부문에서의 자영업진출기회도 취업자의 71%를 수용하고 있는 농업부문의 노동력을 획기적으로 유도할 만큼 크게 늘어나지도 않았기 때문인 것이다. 이와 같이 비농부문에서의 고용기회제한으로 인하여 농업부문은 잠재적 실업자를 과소고용 상태로 수용하고 있는 과도적 역할을 수행하게 된 것이다.

그러나 1992년 이후부터 실업율은 저하되어 개혁의 성과가 나타나기 시작하였다. 즉 도시실업율은 1992년 8.3%에서 1994년 6.1%(ADB 1996: 8)를 거쳐 1996년에는 5.9%로 현저히 저하되었으며 이후 다시 증가하였으나 1998년 현재 7.0%(EIU 1998: 4/4)에 머물고 있다[19]. 농촌의 실업률은 1998년 현재 2% 이하에 머물고 있으며 취업시간도 full time의 3/4정도로서 1994년의 2/3수준보다는 개선되었다. 그 결과 빈곤인구의 비율이 55%(1992/93 생활수준조사)에서 30%(1998)로 저하되었다. 그러나 하위 1/5소득계층의 점유율은 1994-96년간 변동을 보이지 않았으며 메콩델타지역 무토지농민의 수가 1994년의 1.2만명에서 1996년에는 13.5만명(6%)으로 크게 증가한 것도 주목을 요한다.

---

17) 국영 및 조합부문에서 각각 10만 명과 89만 명을 감축하였다.

18) 임금은 국영보다는 사영부문이 높고 자영소득보다는 임금소득이 높았다.

19) 1998년 현재 대도시의 실업율은 하노이 8.4%, 호치민시 8.6%, 하이퐁(Haiphong) 8.1%등으로 높다. 1998년의 실업율이 이와 같이 높은 이유로는 외국인 투자기업의 해고(15%)가 지적되기도 하지만 그것만으로는 충분한 것이 못된다.

3. 실업 대책

개혁이후 베트남의 실업대책은 편의상 고용창출정책과 고용유지정책으로 나누어 볼 수 있다. 고용창출정책의 핵심은 사영부문으로서 노동의 이동성을 높이고 기술과 경영 등에 대한 훈련을 통하여 이 부문의 창업을 활성화한다는 것이다. 반면 고용유지정책은 우선 농업부문의 성장을 통하여 농촌지역의 인력을 최대한 흡수하며 비농부문의 경우에도 개혁의 대상이 되는 공기업부문의 고용감축을 가급적 억제하여 사영부문에서의 고용 흡수력이 충분히 커질 때까지 잠정적 실업 유보부문으로 존속시키는 것이다. 그리고 개혁과정에서 불가피한 공공부문 고용감축은 노동집약적 공공사업을 통하여 이를 흡수하도록 하며 이와 동시에 공공부문의 기본적시설(infrastructure)투자도 병행함으로서 고용효과는 물론 상품시장 통합효과도 기한다는 것이다. 노동수출 역시 실업대책에서 제외된 것은 아니나 그 실적이 저조하다.[20]

베트남의 실업대책을 요약하면 (그림-3)과 같다. 그림에서 수평축 OdOf는 베트남의 전체 경제활동인구(즉 취업자+실업자)를 나타낸다. 선분 OfOp는 외자부문의 고용을 나타내는데 이는 이 부문의 노동수요곡선이 bc이고 최저임금수준이 wm이라고 가정한 것이다. 선분 OdOp는 외자부문을 제외한 나머지, 즉 내자부문의 경제활동인구[21]가 된다. 그런데 내자부문의 임금수준이 wo라고 한다면 국영부문의 고용(Od를 원점으로 하여 우측방향)은 노동수요곡선이 ae라고 할때 Odh가 되며 사영부문의 고용은 노동수요곡선이 ij라고 할때 Opg가 된다. 그리고 나머지인 hg는 실업자가 된다.

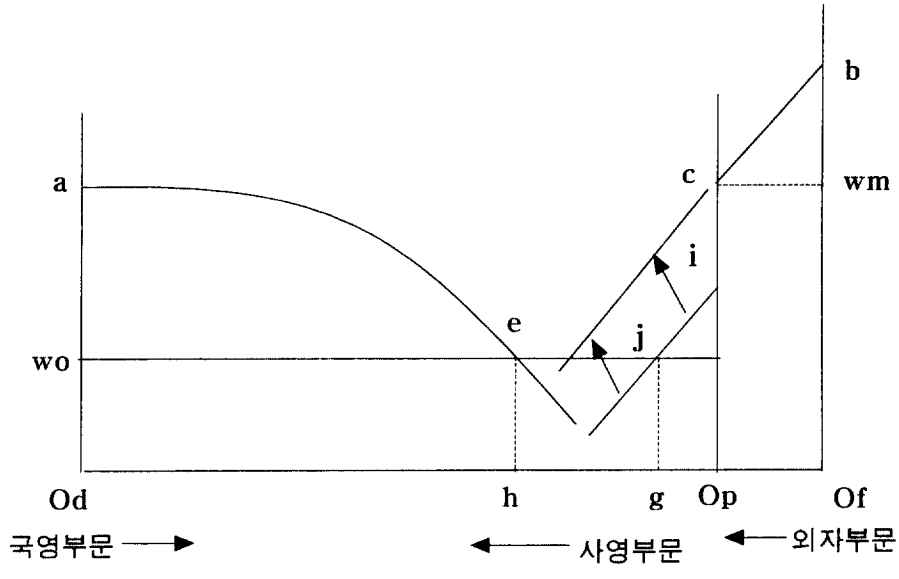
요컨대 베트남의 실업대책은 사영부문의 성장을 통한 고용창출, 즉 곡선 ij의 좌방 이동과 국영부문(및 농업부문)의 고용유지, 즉 곡선 ae의 현상유지로 요약된다. 곡선 ae가 변동이 없는 이유는 국영부문의 구조조정으로 인한 고용감축, 즉 곡선 ae의 좌방이동이 노동집약적 공공사업등을 통한 실업흡수, 즉 곡선 ae의 우방이동으로 상당부분 상쇄되기 때문이다. 한편 외자(최저임금 적용)부문은 노동수요곡선 bc가 변동이 없다고 하더라도 최저임금수준을 조정한다면 고용을 확대할 수 있겠으나 베트남은 고용확대보다는 임금수준에 비중을 두는 정책을 채택하고 있다.

베트남은 고용창출을 개혁초기에는 전적으로 사영부문의 자생적 성장에 의존하였으나 한계가 있자 1992년부터는 국민고용기금을 두어 범국가적인 차원에서 사영부문의 성장을 통한 고용촉진과 함께 공공근로사업을 추진하는 등 직접적인

20) 노동수출은 1992-94년간 14,000명, 1995-97년간 40,000명, 1998년 1월-8월간 7000명에 이르렀다.
21) 좀더 정확하게는 내자부문 취업자 더하기 전체 실업자.

고용촉진책도 아울러 추진하고 있다. 이를 항목별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

(그림-3) 사영부문의 성장을 통한 고용 촉진



(1) 사영부문의 고용창출

사영부문은 노동시장에의 신규 진입자, 전직자 및 국영부문의 해직자 등 모든 형태의 구직자를 위한 고용창출에 있어서 주도적 역할을 부여받았다. 사영부문이 1989-93년간 창출한 일자리는 470만으로서 이는 같은 기간 국영부문의 해고 인원 90만을 흡수하고도 380만이 남는 숫자이다. 년평균으로는 95만(World Bank 1993)에 이르는데 이는 주로 년간 고용증가율 22%(41만)를 기록한 사영유통상업부문의 팽창에 힘입은 바 크다. 농업부문의 고용도 1988-91년간 년 평균 2.2%씩 증가하여 개혁초기 신규진입노동의 절반을 흡수하였으나 농업부문의 72%에 이르는 고용점유율을 고려한다면 대단한 것은 못되며 이는 같은 기간 사영 조합부문의 년 평균증가율 3.5%에도 뒤진 수준이다.

그러나 사영부문이 아무리 성장잠재력이 있다 하여도 자생적인 성장만으로는 노동시장에 매년 들어오는 신규진입자와 구조조정에 따른 해고자, 그리고 이에 더하여 50만명으로 추정되는 전역군인을 흡수하기에는 미흡할 수밖에 없었다. 1988년 이후 1992년까지 실업율은 증가일로에 있었으며 실업자수를 1992년 수준(220만)에 유지하는데도 매년 130만에 이르는 일자리가 창출되어야 했다. 그리고 년 3.5%의 고용증가를 위하여 고용의 GDP탄력도가 0.28(87-92년간은 2.2%)임을 가정할 때 경제성장률은 년간 12.5%가 되어야 하였다(ILO 1993: 14). 따라서 고

용을 촉진하기 위한 추가적인 정책의 수립이 불가피하였고 이는 국민고용기금이라는 포괄적 고용정책을 통하여 추진되었다.

(2) 국민고용기금

국민고용기금은 고용을 촉진하고 국영기업의 개혁에 따른 충격을 완화하기 위하여 1992년 4월부터 노동사회부(MOLISA)와 국가기획위원회(SPC) 및 외무부(MOF)가 연합하여 범정부적 차원에서 시행한 종합적 프로그램이다. 1992년에는 (i) 국영기업개혁(3500억dong)에 따른 퇴직보상, (ii) 신경제지구 및 지방의 기업육성(2500억dong), (iii) 직업훈련(100억dong), (iv) infra 건설 및 인력재배치(1800억dong) 등에 치중하였으나 가장 최근인 1998-2000년간에는 3.42조dong을 산정하여 (i) 고용정보체계 확립, (ii) 훈련(2000년까지 100만명), (iii) 융자(수공, 소규모 생산, 농림 수산 부문등 55만명), (iv) 고용지원(여성, 장애인 포함 92.5만명) 등 고용창출목표(National Goal Programme on Job Creation 2000)를 달성하는데 치중하고 있다.

초기의 기업육성 프로그램은 도시부문에서는 제조업 및 관련 서비스, 농촌부문에서는 수출 잠재력이 있고 노동집약적인 비농기업 중 고용창출효과가 크고 경제적 타당성이 있는 기업에 특별융자를 제공하는 것이었다. 1992년의 경우 10,000건에 대하여 건당 평균 2500만dong을 지원하였고 융자의 조건으로는 연 0.6-1.2%의 우대금리[22]를 적용하였는데 이는 월 2.5%나 되는 상업은행금리에 비하면 파격적인 것이었다. 그리고 지방재정에서 matching fund를 제공하거나 국제원조의 유치를 장려하였다. 이 프로그램의 수혜자는 국영기업 잉여인력, 해외귀환자, 전역군인, 직훈수료자, 빈민, 장애자등 그 계층이 다양하였다.

그러나 초기 프로그램은 금융기관을 경유하지 않고 정부가 직접 관장(평가, 배분 및 감독)함으로서 감독기관의 전문성이 문제가 되었다. 당시 은행도 구조조정 중이어서 준비는 되지 못한 터였지만 허가, 감독기관은 당연히 분산되었어야 했다.

(3) 노동집약적 공공(근로)사업

사영기업을 육성함으로서 고용증진을 기하는 간접적인 방법이외에 정부가 직접적으로 고용을 창출할 수 있는 가장 효과적인 방법은 노동집약적 공공사업을 일으키는 것이다. 특히 베트남의 경우 정상적인 진입자(신규) 이외에도 해외귀환자, 전역군인등 대규모 인력이 노동시장에 일시에 진입하였는데 베트남정부는 신개지 정착, 도로, 수자원개발, 도시개발등 infra건설사업을 통하여 이에 대처코

22) 물가상승율은 월평균 1.5%에 이르렀다.

자 하였다.

특히 신개지개발은 고용을 촉진하는 한편 새로운 주거지를 공급하는 일석이조의 효과를 가질수 있는데 이 사업은 해외귀환근로자와 전역군인은 물론 과밀지역 주민들을 대상으로 한 것이었다. 베트남정부가 추진한 주요 신개지 개발정책을 소개하면 다음과 같다.

NEZ(신경제지구) 개발사업: 노동사회부(MOLISA)가 1992년까지 해외귀환근로자와 삼각주(메콩, 홍강) 과밀지역 이주민 42500가구(212500명)을 정착하려는 목표아래 1억$을 배정하여 추진한 종합개발사업으로서 고용(임시, 영구)창출에 최적인 것으로 평가되었다.

Ba Vi (하노이 100 km 근교)지구 개발사업: 과밀지역 이주민 및 전역군인 557가구(3000명)를 대상으로 1017 ha(가구당 1ha)을 개발하여 목축(소500두), 차경작(200ha), 나무(50ha), 벼농사(60ha)에 활용하려 하였다. 사업추진 18개월 후 주택완성을 목표로 하되 건축비의 10%는 정부가 부담하고 나머지는 융자(1%이자 15년 상환)로 충당하였는데 고용(영구)창출비용은 가구당 1000$로 평가되었다.

동쿠아데이(Dong Cua Day) 지구 개발사업: 과밀지역 이주민 및 전역군인을 대상으로 13,500 ha을 개발하여 사업착수 2년후에는 12,000명(4000가구)이 정착하였다. 가구당 1ha이 배정되어 새우, 게·물고기 양식(10000ha), 벼농사(3600ha), 황마·갈대(300ha), 양잠(3500ha)등에 종사하였다. 농어업부문에 있어서의 높은 잠재력으로 400-600$(연간)소득이 예상되고 고용창출비용은 인당 400$(가구당 1명 가정)로 평가되었다.

베트남은 그 영토가 남북 1200km에 이르며 도로의 86%가 비포장이며 포장도로도 대부분이 10년 이상 재포장되지 않은 상태에 있어서 도로의 건설 및 보수유지가 시급하였다. 도로의 보수관리는 제2도로공사[23](국영기업)의 사례에 의하면 4km당 기능공 1명과 행정요원 1/5명 및 미숙련공 다수가 필요하여 고용창출효과가 큰 것으로 나타나고 있다. ILO의 시산(ILO 1993 :93)에 의하면 700만$이면 23,000명의 고용(560만일)창출이 가능한 것으로 평가되고 있다. [24]

수자원관리 역시 고용창출효과가 큰 것으로 평가된다. 수자원관리사업에서 1차적인 사업이라고 볼 수 있는 관개망과 주제방의 보수는 노동집약적인 기술보다는 자본(수송+장비)집약적인 기술을 요한다. 그러나 2, 3차적인 사업 예컨대 (지방)수로와 제방의 보수는 노동집약적인 기술을 요하기 때문에 고용창출효과

23) 북부 국도망 1200km를 관리하는 업체로서 1992년 400만$의 예산으로 기능공 300명과 수백명의 미숙련공을 고용하고 있었다.

24) 그 산출근거는 다음과 같다.

가 크다. 1990년대 초 ADB project(계획)에 의하면 베트남의 관개 및 홍수통제와 관련하여 (i) 하노이 제방 45km 보수를 통한 15만 ha 지역 홍수 보호, (ii) 홍강, 메콩강 관개망 보수, (iii) 관개망 개발(Song Chu지역 4만ha, North Nghe An지역 2.3만 ha) 등 여러 사업이 필요한 것으로 평가된 바 있다.

도시개발 또한 고용창출의 효과가 큰데 하노이 빈민가 재건축사업과 호치민시 외곽지역 정착사업을 사례로 들 수 있다. 전자는 하노이 인민위원회가 입안한 사업으로서 1만가구(50,000명)에 대하여 1000만$[25]을 투자하여 수도와 도로가 정비된 주택 6000호의 신거주지를 개발하는 것이었다. 후자는 호치민시 20km 외곽에 상하수도와 전기가 완비된 이주자 정착지를 마련하는 것이었다. 이를 위하여 6만가구(30만명)에 건자재를 대여하는 외에도 파격적 조건[26]으로 가구당 1500$에 이르는 융자를 제공하였다. 그러나 이주자 측의 대출증액(전액) 요구, 기대출금에 대한 상환 저조 등 많은 문제점에 봉착하였고 이에 따라 1992년 정착율은 1991년의 10%에도 미달하였다.

(4) 기타

위에서 살펴 본 바와 같이 베트남정부는 사영부문의 자생적 팽창만으로는 고용창출이 충분하지 못함을 인식하고 국민고용기금을 육성하여 간접적으로는 사영부문의 팽창을 통한 고용창출을 유도하는 한편 직접 노동집약적 공공근로사업을 전개하기도 하였다. 그러나 고용창출을 위하여 비정부기구의 활동도 주목할 만 한데 대표적인 몇 가지 사업을 소개하면 다음과 같다(ILO 1993: 31-38).

중앙경제연구소(Central Institute of Economic Management)의 소기업 육성 프로그램: UNDP와 ILO의 지원아래 1989년부터 경영자 훈련과정을 설치하여 개발도상국의 공통적 애로요인인 기업인을 양성하고자 설립한 프로그램이다. 1989-92년간 기훈련된 12명의 강사를 하노이, 호치민, Haiphong, Danang 에 배치하여 1000명 이상의 경영자와 관료들에게 경영기법을 연수하였다. 연수기간은 최고경영자를 대상으로 한 최장 4년의 장기 수료과정으로부터 중간관리자를 위

	단위비용	1차년도	2차년도	3차년도
지방도 보수	1000$/km	2000km	1000km	1000km
유지	300$/km		2000km	1000km
교량	3000-5000$	100	200	300
노동강도		70%	65%	60%
고용창출효과(1000일)		1,300	2,000	2,300

25) 70%가 정부출연이며 나머지는 수혜자 부담임.
26) 주택당 건축비가 5000$가 소요되는데 이중 1500$에 대하여는 이자율 1%, 15년 상환조건으로 융자를 제공하였다.

한 단기과정으로 나누어진다. 단, 자영자를 위한 프로그램은 없고 여타 직업훈련 프로그램(또는 국민고용기금)과의 연관성도 없다. 수료생들은 월례 모임인 Directors Club(하노이)를 통하여 빈번한 교류를 하고 있으며 차후 경영자총회 등으로 발전할 가능성[27]도 있어 성공적인 프로그램으로 평가되고 있다. 이와 같이 경영자과정에 대한 수요가 높자 호치민시에서는 이를 유료화(월50만VND)하여 수개반을 동시 운영하기도 하였다. 그러나 교재와 강사의 부족으로 실무보다는 이론에 치우치게 되었고 기업내 실무훈련을 비롯한 여타 프로그램과의 연계가 부족한 점이 단점으로 지적된다.

NGO의 기업활동: 1992년 현재 130개 외국인 NGO가 베트남에서 활동중이며 이중 13개가 23개 지방에서 경제활동을 하였다. 어망, 양잠, 버섯재배, boat 건조, 양탄자, 목축, 새우양식 등 주로 농촌활동에 전념하고 있으며 기업활동으로 전개할 계획을 가진 단체는 거의 없다. 1989년부터 인민원조조정위원회(People's Aid Coordination Committee, PACCOM)에서 NGO의 활동을 조정하여 상호간 또는 지방관청과의 연계를 시도하고 있다.

EC의 귀환자(boat people) 프로그램: EC-베트남정부간 귀환자 1명당 원주민 1명을 지원하는 협정을 맺고 15개성에 걸쳐 추진된 최대규모(1500만ECU) 외부지원 사업이다. 사업분야는 신용대부를 통한 고용창출, 직업훈련, infra건설을 통한 고용창출 등으로 나눌 수 있다. 신용대부는 revolving loan 프로그램의 형식으로 1992년 6월 이후 홍콩 등 동남아 귀환자(8만)을 대상으로 480만$를 1994년말까지 대출하였는데 전체의 50%가 300-3000$의 규모로 농업은행을 통하여 행해졌다.[28] 대출금에 대하여서는 적기상환시 50%를 환급하는 조건으로 시중금리를 적용하였다. 대출행원에 대한 연수 프로그램도 아울러 실시하여 금융서비스에 만전을 기하였으나 경영훈련, 기술지도 등 비금융 component와의 연계가 부족한 점이 단점으로 지적된다. 이와 별도로 직업훈련(28,000명)과 infra건설을 통한 고용창출(28,000명)도 추진되었는데 infra건설은 홍강 delta, Hue 평야, Mekong delta등 3개 기 정착구역에서 인민위원회 감독(보수 일 8000VND)하에 도로, 둑, 경지정리, 주택, 학교, 양호실 건축 등 다양하게 전개되었다.

---

27) 국가적인 차원에서 관심을 기울여 Director's club을 강의교재를 포함한 resource 교환소(clearing house)로 발전시킬 필요성도 지적되고 있다.

28) 대출규모별 구성비와 대출기관은 다음과 같다.
- 300$미만 (전체의 20%)-지방 NGO
- 300-3000$ (전체의 50%)-농업은행
- 3000$ 이상 (전체의 30%)-공상은행

IV. 결론

베트남은 1986년 이후 점진적이기는 하나 시장경제로 이행함에 따라 고용, 임금, 노동기준, 노동조합, 직업훈련, 근로조건, 건강, 안전에 대한 "사회-노동 행정체계"를 확립하여야 할 필요성을 인지하고 노동행정을 전면 개편하는 한편 노동법을 제정하기에 이르렀다.

그러나 체제전환을 결의하고 상당한 기간이 경과한 후에도 노동시장은 여러 가지 이유로 지극히 경직적인 상태에 있다. 첫째, 공식 교육훈련기관이 퇴조하고 비공식교육훈련기관이 출현하고는 있으나 극히 제한적인 상태에 있다. 둘째, 노동의 이동성도 저조하며 이동의 규제요인이 되는 이주, 취업허가제도 1997이후에야 폐지되었다. 그리고 농-비농 이동은 비농부문의 민영화 부진과 외자부문의 규제로 취업기회 및 소득격차가 한정됨에 따라 제약될 수 밖에 없었고 그나마 직업정보망의 미흡과 구직경로의 경직성 등으로 인하여 위축될 수밖에 없었다. 셋째, 국영기업 민영화는 대량실업 우려에 따른 제한적 고용조정 때문에 부진할 수 밖에 없었다. 넷째, 시장임금을 상회하는 최저임금을 적용함으로서 발생한 임금경직성으로 인하여 외자부문의 고용흡수능력에는 한계가 있을 수밖에 없었고 근로자위주의 노사관계는 외자기업의 신설을 가일층 저해하는 요인이 되었다.

결국 대규모 실업발생의 우려 때문에 농-도이동은 제약될 수밖에 없었고 국영기업의 구조조정도 지체될 수밖에 없었다. 따라서 농업부문과 국영부문은 잠재실업자 수용처가 되어 전체 노동력의 대부분이 과소고용 상태로 농업부문에 종사하고 있으며 비농부문에서도 국영기업과 사영자영업자의 비중이 크기 때문에 사영기업의 임금근로자는 수적으로 크게 제한되어 있다.

결국 노동시장의 체제이행(유연성확립을 통한 생산성=임금 균등화)은 사영부문과 외자부문의 확대에 의존해야 한다. 그러나 노동시장의 체제확립에 선도가 되어야할 외자부문은 시장임금을 상회하는 최저임금제를 도입함으로서 발전에 제약이 있다. 따라서 시장체제적 노동시장은 규모도 작고 임금도 하방경직적인 상태이다.

이러한 상황에서 개혁이후 베트남 노동정책의 주관심사는 외적요인 및 개혁과정의 고용조정으로 급증한 실업예비군의 고용대책으로 귀결될 수밖에 없었다. 고용대책의 근간은 농업부문과 국영기업부문이 최대한 고용을 유지하고 있는 상태에서 사영부문이 성장함에 따라 우선 현재화된 실업자와 노동시장의 신규 진입자를 흡수하는 방식이었다. 그러나 외자기업이 최저임금제하에 있고 최저임금의 수준이 동남아의 여타 경쟁국가에 비하여 결코 낮지 않은 상황에서 국내사영

기업의 성장만으로는 실업자와 신규진입자를 흡수하는데 한계가 있다.

이러한 한계를 벗어나려면 외자기업에 대한 임금규제를 철폐함으로서 노동집약적 외자기업을 유치하는 것이 최선일 것이다. 그런데 이는 최소한의 노동가치를 주장하는 사회주의적 관념이 없어지지 않는 한 힘들 것으로 보이며 따라서 당분간 노동시장의 경쟁화는 기대하기 힘들 뿐 아니라 실업 및 과소고용문제도 해결될 수 없을 것으로 보인다.

주제용어 : 도이모이, 노동법, 허가제도, 국민고용기금

참고문헌

권율. 1998.『베트남 경제개혁의 특성에 관한 연구-개도국형 체제전환의 성격을 중심으로』서강대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문.

구성열 · 손정식 · 안희완 · 윤기중. 1995. 『베트남의 남북경제통합과 한반도 경제통합에 대한 시사』. 연세대학교 동서문제연구원 연구논총 제5집.

손정식. 1998. "Banking Reforms in Vietnam." 동남아학회. 『동남아연구』 제6호. 247-266.

안희완. 1994. 『베트남 노동법 1995』 베트남경제연구소.

이두원. 1999. "이행경제개혁유형의 결정요인과 개혁의 성과". 『경제발전연구』 제5권, 제2호.

Asia Development Bank. 1996. *Country Economic Review-Socialist Republic of Vietnam.* CER:VIE 96013.

Economist Intelligence Unit. *Country Profile. Vietnam 1998-99.* London. U.K.

_____ *Country Profile. Vietnam 1999-2000.* London. U.K.

General Statistical House. 1999. *Statistical Yearbook 1998.* Statistical Publishing House. Hanoi. Vietnam.

Hainsworth, Geoffrey B. 1993. "Human Resource Development in Vietnam". Mya Than & Joseph L. H. Tan (eds.). *Vietnam's Dilemmas and Options: The Challenge of Economic Transition in the 1990s.* Institute of Southeast Asian Studies.

Institute of Economics-National Centre for Social and Human Sciences. 1995.

Vietnam's Socio-Economic Development, No. 2.

International Labour Office. 1993. *Employment. Enterprise Development and Training in Viet Nam*. Bangkok Area Office. Regional Office for Asia and the Pacific.

Pham Minh Hac. 1998. *Vietnam's Education: The Current Positions and Future Prospects*. Hanoi. Vietnam. The Gioi Publishers.

United Nations Development Programme. 1990. *Report on the Economy of Vietnam*.

World Bank. 1993. *Vietnam: Transition to the Market*. Country Operations Division. Country Department I. East Asia and Pacific Region.

_____1996. *Vietnam: Education Financing Sector Study. A Sector Report*. Report No. 15925-VN. Human Resources Operations Division. Country Department 1. East Asia and Pacific Region.

Labor Market Reform in Vietnam: Issues and Prospects

Sung-Yeal Koo

Vietnam has taken a market oriented economic reform(Doi Moi) since 1986. Change in labor market practices was inevitable regarding labor mobility, employment and wage. Labor law was enacted in 1995 to provide the legal infra structure concerning the labor market practises.

In the process of transition to the market from the command economy, Vietnam has taken labor market policies to minimize unemployment in the following ways.

First, the permission system regarding residential and occupational mobility was maintained until 1997. Although it was not fully effective, as evidenced by the heavy flows of illegal (not permitted) migrant workers in and around Hanoi and Hochiminh City area where the business had been most prosperous, the permission system was meant to contain a large portion of reserved army of unemployed and underemployed in agricultural sector.

Second, restructuring of the state owned enterprises had been delayed, in part for the fear that it might worsen the unemployment problem and so the state sector remains as another major container of potential unemployment.

Third, public works, labor intensive in nature, had been generated, through National Employment Fund on the one hand and with the help of foreign aid on the other, to absorb not only the new entrants in the labor market and the discharged workers from the state owned sectors but also the returnees from the overseas labor market and discharged soldiers.

Fourth, private business sector, both domestic and foreign, however, has been the main provider of new jobs, which occurred mostly in service sector and labor intensive manufacturing sector.

Wage policies in Vietnam, however, was not necessarily consistent with both containment and generation of jobs. Although no restriction had been imposed on domestic private sector, the wage of state sector was set to be used as the guideline for other domestic sectors. Minimum wage level, on the other hand, was set at the level equivalent to neighboring countries, which is too high to

attract a massive inflow of foreign investment, that would be necessary if Vietnam is to resolve the unemployment issue in significant ways.

Key words : Doi Moi, Labor law, permission system, National Employment Fund