

북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구

이 석 기

머 리 말

남북경협이 심화·확대되면서 우리의 관심은 북한과 북한의 변화에 대한 정확한 지식에 쏠립니다. 북한에 대한 정보와 자료가 빈약했을 때에는 고작 북한당국에 관심이 집중되곤 하였습니다. 자연히 당과 정치국, 주석, 내각 등 중앙당국의 움직임과 사회주의 체제의 구조만을 주시할 수밖에 없었습니다.

그런데 폐쇄되고 완고한 북한이 조금씩 변화하고 있었습니다. 바깥세상의 흐름과는 동떨어져 움직이던 북한에서 변화가 일고 있는 것은 다름 아닌 내부의 모순 때문이었습니다. 중앙집중적 계획화 체계의 한계, 외연적 축적시스템의 고장, 동원 가능한 내부 자원의 고갈 등이 북한 변화의 동인입니다. 사회주의 경제권의 붕괴는 이러한 내부모순이 경제위기로 현재화되는 촉매 역할을 하였습니다.

북한 당국은 경제위기에서 벗어나고자 1980년대부터 연합기업소 체계를 도입하고, 독립채산제를 강화하는 등 부분적인 분권화를 시도하였습니다. 그러나 위로부터 시도된 이러한 방편의 성과는 신통치 않았습니다. 북한에서 아래로부터의 변화가 일기 시작한 것은 바로 이 때문입니다. 경제활동의 주체 가운데 가장 기초적인 단위인 기업 그 자체에서 일고 있는 변화의 조짐이 바로 그것입니다.

본 연구는 바로 이러한 점에 주목하여 이루어진 것입니다. 기업 관리체계 및 기업행동양식의 측면에서 북한경제의 구조가 어떻게 변화하고 있고 앞으로 어떤 방향으로 변화할 것인가를 전망하는 것이 본 연구의 주목적입니다. 그리고 이를 토대로 북한 기업의

변화가 남북경협에 어떠한 시사점을 줄 것인가 하는 내용도 분석하였습니다.

본 연구는 KIET의 북한연구 전문가인 이석기 연구위원이 수행한 것입니다. 북한 기업에 관한 정보와 자료가 충분하지 않은 상황에서 이루어진 본 연구는 그 수행과정에서 많은 어려움을 겪었습니다. 필자는 연구 분석에 필요한 실용적인 정보를 확보하기 위하여 탈북자들과의 인터뷰 방식을 활용하였습니다. 조그마한 단서에서도 변화의 조짐을 찾아내고자 한 필자의 노력을 높이 평가하는 바입니다. 북한연구는 항상 한계를 지니기 마련이지만, 전문가의 시각에서 제한된 자료와 정보를 종합 분석한 연구결과는 그만큼 가치있는 것이라 할 수 있습니다.

필자는 본 연구의 수행과정에서 도움을 준 많은 분들께 감사하고 있습니다. 인터뷰에 응해 주었던 탈북자 분들, 관계당국의 담당자들, 원내의 연구심의위원들께 특별히 감사한 마음을 전하고 있습니다.

아무쪼록 본 연구가 북한경제와 남북경협에 관심이 있는 기업과 정부, 학계에 도움이 되기를 바랍니다. 끝으로 본 보고서의 내용은 필자의 의견이며, 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.

2003년 12월

산업연구원장 **한영수**

차 례

요 약	1
Abstract	18
제 I 장 서 론	21
1. 연구의 필요성과 목적	21
2. 기존 연구의 검토와 연구방법	24
(1) 기존 연구의 성과와 한계	24
(2) 연구 방법	35
(3) 연구의 구성	42
제 II 장 북한 기업관리체계의 형성과 변화 : 1940 ~ 80년대	44
1. ‘사회주의 공업화’와 사회주의 기업관리체계의 구축	44
(1) 사회주의 공업화 : 1940년대 후반~60년대	44
(2) 사회주의 기업관리체계의 구축	47
2. 모순의 축적과 기업관리체계의 분권화 모색	68
(1) 저성장과 침체의 시기 : 1970~80년대	68
(2) 부분적 분권화를 통한 기업관리체계의 개선 시도	71
제 III 장 경제위기와 기업 행동양식의 변화 : 1990년대	93
1. 북한경제 위기의 제 측면	93
(1) 북한경제 위기의 발생원인	93
(2) 북한경제 위기의 제 현상	96
(3) 체제위기와 비공식부문의 확산	104
2. 1990년대 북한기업의 관리체계 : 아래로부터의 변화 압력과 부분적인 수정	114
3. 기업행동양식의 변화	123
(1) 계획화 체계의 해체와 기업 행동양식의 변화	123
(2) 기업 내부 지배구조의 변화	145

ii 벤처산업의 성과와 과제

제IV장 2002년 7월 경제관리 개선조치와 기업관리체계의 변화	174
1. 7·1 경제관리 개선조치의 내용	175
(1) 북한의 경제정책 변화와 7·1 경제관리 개선조치	175
(2) 7·1 경제관리 개선조치의 주요 내용	178
2. 7·1 경제관리 개선조치와 북한 기업관리체계의 변화	183
(1) 경제관리 개선조치 이후 북한 기업관리체계 변화	183
(2) 1990년대 기업행동양식 변화와 7·1 경제관리 개선조치	197
(3) 북한 기업관리체계 변화 전망	204
제V장 남북경협에 대한 시사점	210
1. 기업관리체계의 변화와 남북경협	210
(1) 북한 기업의 대외경제 관계	210
(2) 북한 기업관리체계와 남북경협	216
2. 남북경협에 대한 시사점	223
(1) 남북경협 참여 기업의 자율성 확대 유도	223
(2) 개성공단외의 적극적 활용	226
(3) 지방행정 단위와의 경제협력 모색	227
(4) 기업관리체계 모델의 제시	228
제VI장 결 론	234
참고문헌	239

- 표 차례 -

〈표 I-1〉 1차 인터뷰 대상자 인적사항	39
〈표 I-2〉 양문수의 인터뷰 대상자 인적사항	40
〈표 I-3〉 2차 인터뷰 대상자 인적사항	41
〈표Ⅲ-1〉 북한의 경제성장률 추이	97
〈표Ⅲ-2〉 1990년대 북한 주요 산업의 가동률	97
〈표Ⅲ-3〉 북한의 재정규모	98
〈표Ⅲ-4〉 북한의 대외무역 추이	99
〈표Ⅲ-5〉 연도별 북한식량 부족량 및 외부 도입량	100
〈표Ⅲ-6〉 북한의 1차 에너지 공급 추이	103
〈표Ⅲ-7〉 북한의 주요 원자재 공급 추이	104
〈표Ⅲ-8〉 지역별 배급 감량 및 중단 시점	106
〈표Ⅲ-9〉 계획성과 합법성의 기준에 따른 2차경제 구분	109
〈표Ⅲ-10〉 시기별 기업관리체계의 변화	122

iv 벤처산업의 성과와 과제

- 그림 차례 -

〈그림Ⅱ-1〉 공장 초급당 위원회 조직	66
〈그림Ⅱ-2〉 북한 산업관리체계도	76
〈그림Ⅴ-1〉 북한 대외경제 관련 조직도	222

요 약

I. 서 론

북한 경제의 추락 원인이나 생존 가능성에 대한 연구에 비해 북한 기업에 대한 연구는 상대적으로 부족한 것이 사실이다. 이는 북한 기업에 대한 실증적 자료와 정보가 극히 제한되어 있다는 현실적 한계 때문이기는 하지만, 경제활동의 가장 기초적인 단위가 되는 기업의 구조와 행동양식에 대한 이해의 부족은 극복해야 할 과제인 것도 사실이다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 북한기업의 실질적인 운영 메커니즘에 대한 분석을 시도하고, 이를 기초로 북한이 2002년 7월에 취한 경제관리 개선조치의 의미와 북한의 기업관리체계에 미칠 영향을 분석하고자 한다. 북한 기업의 실제 운영 메커니즘에 대한 이해는 1990년대 이후 기업관리 영역에서 일어나고 있는 변화를 남북경협 활성화로 연결시키기 위한 정책적 시사점을 도출하기 위한 토대로 활용될 수 있을 것이다.

본 연구는 북한기업의 실질적인 운영 메커니즘에 대한 주요한 정보원으로 북한 이탈주민과의 인터뷰 자료를 활용하였다.

II. 북한 기업관리체계의 형성과 변화 : 1940 ~ 80년대

□ ‘사회주의 공업화’와 사회주의 기업관리체계의 구축

북한은 정권수립 이후 토지 및 기간산업의 국유화 등을

통하여 ‘생산관계의 사회주의적 개조’(1940년대 후반~50년대)를 추진한 이후 이를 기반으로 한 공업화, 소위 ‘사회주의 공업화’(1960년대)를 추진하였다. 북한은 1950년대 말에 ‘경제의 사회주의적 개조’가 완료되고, ‘사회주의 공업화’가 본격적으로 추진됨에 따라 현대적인 기업을 관리하기 위하여 구소련 및 중국 등을 모델로 한 사회주의 경제관리체계의 구축을 본격적으로 추진하였다. 그 결과 북한 경제관리 및 기업관리체계의 원형이 1960년대에 대체적으로 완성되었다. 이 시기에 구축된 경제관리 및 기업관리체계의 핵심은 경제관리의 4원칙을 경제순환의 전 과정에 구체화 한 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계와 이를 기업 관리체계에 구체화한 ‘대안의 사업체계’라고 할 수 있다.

‘계획의 일원화·세부화’는 경제관리의 기본원칙을 북한 경제의 순환과정 전체를 포괄하는 계획화 체계에 구체화한 것이다. ‘일원화’란 관리국과 기업소 수준에서 실질적으로 이루어지던 계획을 다시 국가계획위원회로 하여금 각 기업소에 할당할 생산계획을 일원적으로 작성하도록 한다는 것이며, ‘세부화’란 국가계획위원회가 미세한 물품에 대한 생산계획까지 세부적으로 마련하기로 한 것을 의미한다. 조정양식이라는 관점에서 접근할 때 ‘세부화’는 경제순환의 전 영역을 사전적으로 조정한다는 것을 의미한다. 그리고 ‘일원화’는 중앙으로부터 기업에 이르기까지 일관적인 위계체계에 의해서 조정을 행한다는 의미이다

대안의 사업체계의 가장 중요한 특징은 기업의 관리운영을 공장 당위원회를 중심으로 하는 집단관리체제에 의해 실행하고 있다는 점이다. 공장 당위원회의 집체적 지도는 생산과 관리에서 생산자들이 공장·기업소의 일을 자기 일처럼 생각하는 주인의식을 갖게 함으로써, 생산자 대중들의 자발적 노동의욕과 창의성을 높인다는 것이다. 따라서 공장 당위원회에 의한 집체적 지도는 경제관리에서 민주주의를 보장하는 관리체계라고 주장된다. 동시에 당위원회에 의한 집체적 지도는 당의 정치적 의도를 공장·기업소에서 직접적으로 구현하는 수단으로도 된다. 공장 당위원회의 집체적 지도는 공장·기업소의 운영에 있어 당의 통제를 보다 효과적으로 관철시키는 방안의 하나로 채택된 것으로 보인다.

□ 모순의 축적과 기업관리체계의 분권화 모색

북한경제는 1970년대 후반에 이미 1980년대 이후 나타나는 제반 문제점들을 예비하고 있으며, 그런 점에서 구조조정이 필요한 국면에 접어들었다고 할 수 있다. 이에 북한은 중앙집중적 계획화 체계의 부분적인 완화와 기업관리체계의 부분적인 분권화를 통하여 1960년대에 구축한 기업관리체계의 모순을 완화함으로써 경제성장의 재개를 추구하고자 하였다. 즉, 도인민위원회의 도입을 통한 지역별

분권화, 연합기업소 체계의 전면적 도입을 통한 부문별 관리의 분권화, 독립채산제의 강화를 통한 경리측면에서의 분권화, 그리고 8·3 인민소비품의 도입 등에 의한 소비재 생산의 분권화 등이 이 시기 기업관리체계의 부분적 수정의 주요 내용을 구성한다. 그러나 1980년대 기업관리체계의 부분적인 변화는 전체적으로 북한 기업관리체계의 의미 있는 변화를 가져오지는 못하였다

Ⅲ. 경제위기와 기업 행동양식의 변화 : 1990년대

□ 북한경제의 위기와 아래로부터의 변화 압력

1990년대 북한경제의 위기는 동원 가능한 내부자원의 고갈로 외연적 축적 시스템이 더 이상 기능할 수 없는 상황에서 닥친 외부적 충격이 공식시스템의 급작스러운 기능저하를 초래해서 발생한 것으로 요약할 수 있을 것이다. 심화되는 계획경제의 모순이 이러한 위기발생 메커니즘의 근저에 자리잡고 있음은 굳이 언급할 필요가 없다. 북한경제의 이러한 위기는 1990년 이후 9년 연속 진행된 마이너스 성장이나 30%를 하회하는 산업 가동률 등으로 극적으로 표출되었으며, 대외무역의 급감, 극심한 식량난, 에너지·원자재 사정의 악화 등에 따라 산업순환 자체가 사실상 붕괴되기에 이르렀다.

극심한 식량난과 산업생산의 붕괴 등으로 계획경제의 근간을 이루는 배급체계가 붕괴되고, 공식적인 법률, 규정, 제도의 권위가 약화되고, 이를 비공식적인 관계가 대체해 가는 ‘공식 시스템의 퇴화’ 현상이 가속화되었다. 국가는 이를 효과적으로 통제하지 못하거나, 부분적으로 방임하고 있는 실정이다. 북한은 이러한 공식적인 변화와 함께 장마당 등 비공식부문의 확산을 암묵적으로 용인함으로써 체제의 생존을 도모하고 있다. 그러나 기업관리체계를 수정하기 위한 눈에 띄는 시도는 하지 않았다.

북한 당국이 공식적인 기업관리체계를 뚜렷하게 변화시키지는 않았지만, 경제체제의 존속 자체를 위협할 정도의 경제침체와 식량난, 그에 따른 물자배급 체계의 붕괴는 중앙당국이 의도하지 않은 기업행동 양식의 변화를 강제하게 된다. ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 급속도로 실질적인 내용을 상실하고 의제화되어 갔으며, 기업 내부에서도 새로운 관계가 구축되고 있다.

□ 계획화 체계의 해체와 기업 행동양식의 변화

1990년대의 극심한 경제침체로 중앙집중적 물자공급 체계가 사실상 붕괴됨에 따라 계획의 수립, 생산, 물자조달, 생산물의 처분, 계획의 평가 등 계획화의 제측면에서 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 실질적으로 해체되고 있다.

기업이 제공한 정보에 기본적으로 기초한 계획작성이 이루어지고, 기업의 요구에 의해서 수시로 계획이 수정되며, 계획작성 과정에 있어 기업의 발언권이 강화되었다. 계획 지표의 구성이나 지표의 수에 있어서는 큰 변화가 없지만, 물적지표보다는 금액지표, 특히 생산총액의 의미를 가지는 액상계획이 사실상 계획의 주된 지표가 됨으로써 기업은 주어진 계획을 수행함에 있어 많은 자율성을 가지게 되었다.

중앙집중적 자재공급 체계의 붕괴, 그에 따른 현물계획의 사실상의 포기과 액상계획 위주의 계획평가 등이 결합되면서 기업은 생산물 조합에 있어 매우 큰 재량권을 확보하게 되었다. 주어진 현물계획 내의 생산물 조합을 부분적으로 수정하여 계획수행을 쉽게 한다는 차원에 머무르던 생산물 조합에 대한 기업의 재량권은 1990년대에는 중앙정부가 개별적으로 지령하는 생산품목을 제외하고는 계획지표와는 거의 관계없이 기업이 독자적으로 생산물 조합을 결정하는 정도에까지 이른 것으로 판단된다. 생산에 대한 중앙당국의 통제는 유지되고 있지만, 이는 사전적인 계획화가 아닌 직접적인 명령을 통한 생산통제의 형태로 이루어지고 있다.

생산을 위한 물자의 조달, 그리고 생산된 제품의 처분 역시 '계획의 일원화·세부화' 체계로부터 크게 이탈하고 있다. 1980년대 중반 이후 중앙집중적 물자공급 체계가 그

기능을 상실해 감에 따라 기업들은 생산의 지속을 위하여 자체적으로 자재조달을 위해 노력했다. 기업들은 1990년대 초반에는 계획화 체제 내에서 가능한 한 자재를 조달하려고 노력하고 불가피한 경우에 비공식적, 혹은 불법적인 자재조달을 시도하였다. 그러나 1990년대 중후반 이후에는 공식적 자재조달과 비공식적 자재조달의 구분 자체가 그 의미를 상실하게 된 것으로 보인다. 생산물의 처분도 비슷한 변화를 겪고 있다. 계획당국이 개별적으로 명령하거나 특별하게 공급처가 고정되어 있는 경우가 아니면 기업이 임의로 생산물을 처분하는 비중이 크게 늘어났다. 기업은 계획화된 공급선뿐만 아니라 계획화되지 않은 기업, 그리고 비공식부문에 대하여서도 광범위하게 생산물을 공급하고 있다. 이러한 과정을 통하여 기업은 생산물을 가장 효과적으로 처분하여 기업이 필요로 하는 자재를 구입하고, 종업원들에게 임금을 지불하거나 식량을 공급하고 있다.

기업의 실질적인 통제력이 강화되는 반면 중간관리기관 및 감독기관의 기업에 대한 감독·통제기능의 실효성은 크게 약화되고 있다. 관료적 통제는 약화되는 반면 기업과 중간관리기관간의 이해관계의 일치에 의한 담합의 가능성은 증대되고 있다.

이렇게 기업경영의 제측면에서 통제권이 중앙당국으로부터 기업으로 이전되며, 기업에 대한 외부 감독기관의 감독·통제가 효과적으로 이루어지지 않는 상황, 즉 내부자

통제 경향이 북한에서 초보적으로 발생하고 있다고 판단할 수 있다. 그런데 국가에 의한 공식적인 제도의 변화가 존재하지 않는 상황에서 기업들이 생존, 즉 생산의 지속을 위하여 사실상의 시장거래를 통하여 물자를 ‘구매’하고, 이를 사용하여 생산된 제품을 ‘판매’하고 있다는 점에서 자발적인 시장화가 1990년대 북한기업의 행동양식 변화, 즉 내부자 통제경향의 핵심을 구성한다고 해야 할 것이다.

□ 기업 내부 지배구조의 변화

생존을 위하여 생산의 지속 그 자체가 최우선적인 목표가 됨에 따라 생산을 직접 장악하고 있는 지배인의 권한이 상대적으로 강화되고, 기업내 부분적인 분권화가 진행되고 있다. 반면 생산활동에서 당비서의 권한은 상대적으로 약화되고 있다.

물론 1990년대에 나타난 이러한 변화는 아직 초보적인 단계에 불과하다. 지배인이 기업경영에서 통일적 권한을 확보하였다고 볼 수는 없으며, 당 조직의 기업경영으로부터의 분리 역시 극히 제한적이다. 그러나 향후 자발적 시장화가 진전되거나, 아래로부터의 변화를 국가가 부분적으로 수용해 감에 따라 지배인과 당비서의 역할분리는 더 분명하게 이루어질 가능성이 있다. 북한 사회에서 노동당의 정치·사회적 지위의 약화는 이러한 과정을 더욱 증폭시

킬 것이다.

기업지배구조와 관련하여 주목할 점은 배급제의 붕괴에 따라 노동자에 대한 국가 및 당의 통제력이 크게 약화되었을 뿐만 아니라, 기업과 노동자간의 관계도 변화하고 있다는 사실이다. 기업이 노동자들의 생계를 책임지게 됨에 따라 노동자들은 국가를 매개하지 않고 직접 기업과 관계를 맺기 시작하였다. 역으로 기업이 노동자에게 현금수입을 부분적으로 의존하는 현상도 나타나고 있다. 노동자는 기업에 화폐소득을 지불하고, 기업은 그에 대한 대가로 노동자에게 종업원이라는 지위를 제공하는 초보적인 계약관계가 형성되고 있는 것이다. 국가는 법적인 강제 이외에는 노동자를 통제할 수 있는 효율적인 수단을 확보하지 못하고 있으며, 법적인 강제 역시 전략적인 부문이 아닌 지방 산업공장 등에서는 그 유효성이 크게 약화되고 있다.

한편 북한 기업의 내부자들은 구소련·동구나 중국 기업의 내부자들과 달리 새롭게 획득한 통제력을 자신들의 이해관계를 위해 적극적으로 활용하기보다는 생존, 즉 생산의 지속을 위해서 소극적으로 활용하고 있음을 확인할 수 있었다. 지배인과 당비서를 비롯한 기업 내·외부자들 사이의 광범위한 담합이 발생하고 있는데, 북한의 내부자들은 국유 자산의 사적 전용을 통한 이익추구보다는 생산의 지속을 통한 생존을 위하여 담합하고 있는 것으로 판단된다. 이런 점들을 고려할 때 1990년대 북한에서 발생하고

있는 내부자 통제는 구소련·동구나 중국에서 발전한 ‘이익추구형’ 내부자 통제와는 구분되는 ‘생존추구형’ 내부자 통제라고 할 수 있다.

IV. 2002년 7월 경제관리 개선조치와 기업관리 체계의 변화

□ 7.1 경제관리 개선조치의 주요 내용

7·1 경제관리 개선조치는 가격체계를 수정하였다. 식량을 비롯한 모든 물가를 종전보다 평균 25배 인상하였으며, 임금인상도 단행하였다. 가격 및 임금 수준의 변화뿐만 아니라 가격제정 및 임금결정 원칙에서도 변화를 가져왔다. 가격과 가치간의 괴리를 줄였으며, 일한 만큼 받는다는 것으로부터 변 만큼 받는 것으로 전환하였다는 것이다.

계획작성, 가격제정, 물자조달 등 계획화 전반에서 분권화를 시도하였다. ‘계획지표들을 중앙과 지방, 위·아래 단위간에 합리적으로 분담’ 하며, ‘국가계획위원회는 전략적 지표를 계획하고 세부적인 지표들은 해당기관·기업소에서 계획’하도록 한다는 것이다. 가격제정에서도 지방공업에서 생산한 소비품에 대해서는 그 가격제정 권한을 기업과 지방행정기관에 이양할 것을 요구했다. 또한 ‘공장, 기업소들간에 과부족되는 일부 원자재, 부속품 등을 유무상

통하도록 하며, 생산물의 일정 퍼센트를 자재용 물자교류에 사용할 수도 있을 것'이라고 하여 물자시장을 부분적으로 허용할 것을 시사하였다. 번 수입 지표에 의한 평가를 실시하기로 한 것도 의미있는 조치로 평가되고 있다.

7·1 조치로 가격 및 임금이 크게 인상되는 동시에 국가 보조금이 폐지되고 국가가 공급을 책임지는 품목의 수도 크게 줄어들었다. 그런데 이 조치로 식량배급이 전면적으로 중단되었다기보다는 축소되었다고 판단하는 것이 정확할 것이다.

□ 7·1 경제관리 개선조치와 북한 기업관리체계의 변화

1990년대 기업행동양식의 변화는 '중앙집중적 계획화 체계의 약화와 기업 내부자의 통제권 강화, 그리고 그에 따른 기업에 의한 자발적 시장화'와 '생산을 직접 장악하고 있는 기업 지배인의 권한 강화와 국가 및 당 조직의 노동자 통제력 약화'로 요약될 수 있는데, 7·1 조치와 그에 따른 기업관리체계 변화는 이러한 변화의 상당부분을 사실상 사후적으로 승인하고 있는 것이다. 이렇게 7·1 조치와 이 조치의 실질적 적용에 의해서 초래된 북한 기업관리체계의 변화는 계획화 체계의 약화와 시장화의 진전, 그리고 지배인의 권한강화로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 계획화 과정에 대한 기업의 자율성이 강화되고 있

다. 계획화의 영역이 축소되었으며, 1990년대에 목격되었던 ‘기업에 의한 계획’의 영역이 더욱 확대되고 있다. 둘째, ‘시장을 대상으로 한 생산’이 공식적으로 승인되었다. 이는 2003년 3월부터 종래의 농민시장을 시장(혹은 종합시장)으로 개칭하고 농산품만이 아니라 공산품도 판매하도록 허용하면서 분명해졌다. 공장·기업소는 자재를 확보할 수 있고, 이를 통하여 생산한 제품이 판매 가능하다면 어떠한 제품을 얼마나 생산해서 거래한다고 하더라도 문제가 되지 않는 것이다. 셋째, 비공식적으로 이루어지던 기업간 거래가 부분적으로 허용되고 있는 것으로 판단된다. 탈북자들은 소위 ‘사회주의 물자교류 시장’이 제한적이지만 실제로 작동하고 있다고 전하고 있다. 넷째, 생산의 지속을 통한 생존의 필요성에 의해서 진전되고 있는 지배인의 권한 강화가 국가에 의해서 부분적으로 승인되고 있다. 특히 탈북자들은 노동자에 대한 통제력이 부분적으로 지배인에게 이전되고 있다고 증언하고 있다. 명확하지는 않지만 지배인이 기업에서 필요한 노동력의 규모를 결정하는 권한을 확보한 것으로 보인다.

7·1 조치는 1990년대에 일어난 계획화 체계의 약화와 기업행동양식의 변화를 사후적으로 승인하는 측면이 강하다. 이는 변화를 국가가 선도하는 것이 아니라, 아래로부터의 변화를 추진함으로써 변화를 공식화하는 것으로서 매우 독특한 기업개혁 방식이라고 할 수 있다. 당분간 북한

중앙당국이 본격적인 변화를 선도하기는 힘들다고 볼 때 7·1 조치가 취하고 있는 전략은 향후 북한 기업관리체계 변화를 위한 하나의 모델이 될 수 있을 것이다. 그러나 변화가 이러한 형태로 이루어질 경우 현실과 공식적인 제도 간의 괴리는 여전히 존재할 수밖에 없다. 기업관리체계의 근본적인 수정이 없이 현실적인 변화를 사후적으로 수용하는 방식은 결국은 제도적 장벽에 직면할 수밖에 없는 것이다.

V. 남북경협에 대한 시사점

북한의 기업은 남북경협을 비롯한 대외경제 활동으로부터 차단되어 있다. 따라서 북한 기업관리체계 및 기업행동양식의 변화가 남북경협에 직접적으로 미치는 영향은 제한적이다. 그러나 남북경협의 직접적인 수행자인 기업의 운영메커니즘에 대한 정확한 이해는 중장기적인 남북경협 활성화 전략 수립시 고려되어야 할 주요한 요소 중의 하나이다. 또한 기업행동양식 및 관리체계 변화에 대한 이해를 바탕으로 북한의 변화를 촉진하며, 이러한 변화가 남북경협 및 대외경제활동의 영역으로 확산되도록 유도해 나가는 것이 중장기적으로 남북경협 활성화를 촉진하는 수단이 될 수 있을 것이다.

남북경협 참여 기업의 자율성 확대를 유도해 나가야 한

다. 남북경협이 활성화될 위해서는 북한 기업관리체계의 이러한 변화가 남북경협 과정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 유도해 나갈 필요가 있다. 남북경협 기업에 대한 외부 간섭의 배제, 기업의 자율성 보장이 남북경협의 성공적인 추진을 위해 필수적이라는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 합영기업의 경우 이사회와 실질적인 권한을 보장하고, 외부의 개입을 배제함으로써 효율적인 기업운영이 가능하도록 유도해 나가야 한다. 위탁가공교역의 경우에도 일단 계약이 성사된 이후에는 북한의 생산기업과 직접 접촉하여 일상적인 결정을 내릴 수 있도록 해야 할 것이다. 나아가서 북한 기업의 대외경제 활동에 대한 규제체계의 변화를 유도해 나가야 한다. 통제의 전면적인 해제는 불가능하지만 대외무역이라든가 경제협력을 추진할 권한을 부분적으로 기업에 부여해 나가는 것은 불가능한 일이 아니다. 이를 위해서 현재와 같은 통제중심의 체계로는 북한이 남북경협을 비롯한 대외경제 관계를 만족스럽게 확대시킬 수 없다는 점을 설득해 나가야 할 것이다.

개성공단을 남북한 기업의 직접 접촉의 장으로 활용할 수 있는 전략을 수립하고, 시행해 나가야 할 것이다. 개성공단에 남북한 경제협력 협의사무소를 설치하여 남북한간의 직거래를 촉진한다는 구상은 이러한 점에서 바람직한 것으로 판단된다. 남북경협 협의사무소가 설치된다고 하여도 민경련과 같은 관료적 성격이 강한 조직을 경유하지 않

고 북한기업이 직접 남한기업과 경제협력을 추진할 수 있는 통로가 될 것으로 기대할 수는 없다. 이는 북한 체제의 성격상 어려운 일이며, 진전이 있다고 하더라도 매우 느릴 수밖에 없을 것이다. 그러나 지속적인 접촉과 설득을 통하여 변화를 유도해 나가야 하며, 이런 점에서 남북한 기업관리체계가 공존하게 될 개성공단은 북한 기업관리체계의 변화 유도를 위한 좋은 장이 될 수 있을 것이다. 개성공단에 기업들이 입주하고, 그 성과와 문제점들이 현실로 나타날 때 이를 북한 기업관리체계의 개선을 위한 학습기회로 활용할 수 있는 준비를 해 나가야 할 것이다. 개성공단은 남북한 경제협력의 장으로 뿐만 아니라, 남북한 경제협력의 확대를 위한 연구의 전진기지로서의 역할도 담당할 수 있을 것이다.

중장기적으로 북한의 지방행정단위와의 경제협력을 추진할 필요가 있다. 북한의 개별 기업이 직접 남한기업과 접촉하는 것을 허용하기 힘들다고 한다면 도나 군 단위의 지방행정기관과 남한기업 혹은 기업단체가 경제협력을 추진하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 북한의 지방산업공장들은 대부분 소규모의 생필품 생산공장들이어서 수익성이 큰 사업의 여지는 많지 않지만 북한의 경제난을 해소하고, 북한기업들과의 접촉면을 확대시킨다는 점에서 추구할 가치가 있다고 판단된다. 특히 지방산업공장들은 이미 1990년대 이후 사실상 중앙집중적 물자공급체계에서 배제되어

왔기 때문에 상대적으로 빠르게 시장메커니즘에 적응할 수 있다는 장점도 있다.

북한 기업관리체계가 지향해야 할 모델을 도출하고, 이를 토대로 북한 당국을 끊임없이 설득해 나감으로써 기업관리체계의 변화를 모색하고 있는 북한의 변화를 촉진해 나가야 한다. 이러한 과정은 또한 중장기적으로 남북경협을 활성화시키고, 경제통합을 촉진시키는 기능을 할 것이다.

북한 기업관리체계에는 다음의 요소들이 포함되어야 할 것이다.

첫째, 계획화 체계의 수정이 필요하다. 전략적인 중요성을 지니는 품목에 대하여서는 중앙집중적 계획화를 유지하고, 나머지 분야에 대해서는 '기업에 의한 계획화'로 전환하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 둘째, 사회주의 물자시장을 보다 분명하게 공식화하고, 기업간의 화폐거래를 정착시켜야 한다. 일단 시작된 물자공급체계의 변화를 공식적인 제도로 공고히 하고, 점차 그 내용을 확장시켜 나가야 할 것이다. 궁극적으로는 일부 전략적인 물자를 제외한 모든 물자의 기업간 거래를 허용하는 것이 바람직하다. 셋째, 지배인과 당비서의 권한을 보다 분명하게 정의함으로써 기업 지배구조를 개선해 나가야 한다. 직접 생산을 담당하는 지배인의 권한을 강화하고 당 조직은 순수하게 정치적 영역으로 그 역할을 한정해야 할 것이다. 넷째, 합

영·합작기업의 운영에 대한 간섭을 배제하고, 기업들의 대외경제 활동의 여지를 확대시켜 나가야 한다. 다섯째, 군 차원의 자력갱생 노선에 부합되는 관내 지방산업공장에 대한 군 행정기관의 통제권 강화, 도로부터의 독립, 군 차원의 독립성을 허용함으로써 중국의 향진기업이 중국의 경제발전에 기여한 바와 같은 역할을 부분적으로 기대할 수 있을 것이다.

남북한 학자나 연구기관이 공동으로 북한이 추구해야 할 기업관리체계 모델을 연구한다면 이러한 작업은 더 큰 의미를 지닐 수 있을 것이다. 남북한은 경제발전 과정, 경제발전 전략, 수출산업화 전략, 산업별 경제협력 방안 등에 대한 공동연구를 통하여 바람직한 경제협력 전략을 도출할 수 있을 것이다. 북한 기업관리체계에 대한 공동 연구는 남북한 경제협력의 직접적인 수행자인 기업에 대한 상호이해를 증진시키고, 남북경협 활성화를 위해서 필요한 과제를 도출함으로써 남북경협의 기초를 튼튼하게 하는 기능을 할 수 있을 것이다.

<Abstract>

This research starts from the recognition that understanding the real mechanism of enterprise management in North Korea is a precondition for the understanding of the transition of the North Korean economy or the establishment of policies to expand economic cooperation between North and South Korea.

The first chapter is an Introduction, which explains the necessity of analysis on the management system and behavioral patterns of North Korean enterprises. It discusses the existing researches on the topic and presents methodology of this research. It reveals that this research has taken advantage of the refugees from North Korea as major informants on the changes of the behavioral patterns of North Korean enterprises.

The second chapter analyses the process of formation and transformation of the management system of North Korean enterprises. It analyses the growth and decline of the North Korean economy as well as the changes of the management system of enterprises ensuing the crisis process, based on the recognition that the formation process of the management system of enterprises cannot be separated from the process of economic development. Firstly, it deals with the prototype of the enterprise management system which was established in the 1960s, then analyses the attempts of the 1980s to change such system.

The third and fourth chapters are the main parts of this research, which analyse the changes of behavioral patterns and the management system of North Korean enterprises. The third chapter analyses the changes of behavioral patterns of enterprises under

the economic crisis of the 1990s. This analysis has ascertained that the central planning system is being resolved and autonomous marketization is being developed by enterprises. Also, some changes in corporate governance, such as the changes of the power relationship between the insiders including the managers and the party secretaries, have been captured. The analysis on the behavioral patterns of North Korean enterprises in the 1990s leads to a better understanding of the management mechanism of those enterprises in the 2000s. It also works as a foundation for the analysis of the meaning of the Economy Management Reformation, which was introduced in July 2002, as well as its impacts on the management system of enterprises.

The fourth chapter further develops the analysis of the third chapter, and discusses the significance of the aforementioned Economy Management Reformation, together with its impacts on the enterprise management system. It has ascertained, through the analysis on the field application of the Reformation, that some significant changes are progressing, such as the weakening of the central planning system, the development of marketization, as well as the strengthening of the power of enterprise managers. Also, it has revealed that this July measure has the meaning of ex post facto approval of the autonomous marketization by enterprises, which had progressed during the 1990s, and that this kind of changes could be tried again in the future.

The fifth chapter discusses the implications of the changes of the behavioral patterns and management system of North Korean enterprises in the North-South Korean economic cooperation. It also suggests some ideas to expand such cooperation. Included in the suggestions are encouraging voluntary activities of the enter-

20 북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구

prises participating in the North-South cooperation, expansion of business opportunities of enterprises from both Korea through KaeSung Industrial Complex, promoting economic cooperation between the municipalities of both sides, and the identification of the model for the development of the North Korean enterprise management system.



서 론

1. 연구의 필요성과 목적

북한은 2002년 7월 1일 ‘경제관리 개선조치’라는 새로운 경제관리체계를 제시하였다. 가격 및 임금체계의 수정, 기업의 자율성 확대, 배급제의 수정을 주요 내용으로 하는 소위 7·1 경제관리 개선조치는 북한 경제의 개혁이라는 관점에서 많은 관심을 불러 일으켰다.

7·1 경제관리 개선조치에 대하여 ‘계획 시스템의 안정을 위한 체제내적 개선’이라는 평가에서부터 ‘시장화의 첫걸음’이라는 평가까지 다양한 평가가 제기되고 있다. 이처럼 평가가 엇갈리는 가운데, 많은 연구자들은 동 조치의 의미에 대해서 다소 유보적인 결론을 제시하고 있다. 이렇게 다양한 평가가 유보적인 결론과 함께 제기되고 있는 것은 동 조치의 내용이 명확하게 전해지지 않고 있기 때문이기도 하지만, 이 조치가 실제로 북한에서 적용되고 있는 구체적인 양태에 대한 정보가 충분하지 못하기 때문이기도 하다.

정보의 부족 문제만이 아니라 연구 방법론의 문제도 제기된다.

즉, 한정된 정보를 통하여 7·1 조치가 실제로 북한에서 어떻게 적용되며 기업이 이에 어떻게 반응하고 있는가 하는 점을 분석하고, 이를 통하여 동 조치가 북한 경제관리체계의 변화와 관련한 의미를 도출하기 위하여서는 북한 기업의 실제적인 메커니즘에 대한 이해가 전제되어야 한다. 가격이나 임금, 나아가서 배급체계의 변화 등은 이러한 변화에 대한 기업의 반응을 통하여 구체화된다. 이 때 공식적인 기업관리체계에만 주목하여서는 변화된 제도적 환경에 대한 북한 기업의 반응을 정확하게 파악하기 힘들다. 북한 기업들이 ‘계획의 일원화·세부화’와 ‘대안의 사업체계’라는 공식적인 관리체계하에서 실제로 어떠한 원리에 의해서 움직이고 있는가 하는 점에 대한 이해가 선행되어야 한다.

지금까지 북한기업에 대한 연구는 북한 경제 추락 원인, 북한 경제의 생존 가능성 등에 대한 연구에 비해 상대적으로 부족하였다. 이는 북한 기업에 대한 실증적 자료와 정보가 극히 제한되어 있다는 현실적 한계 때문이기는 하지만, 극복해 나가야 할 과제인 것도 사실이다. 북한 경제가 독자적으로 이행해 나가든, 남북한 경제통합이 되든 경제활동의 가장 기초적인 단위가 되는 기업의 구조와 행동양식을 이해하지 못하고서는 이러한 과정에 대한 정확한 분석이 어려울 것이기 때문이다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 북한기업의 실질적인 운영 메커니즘에 대한 분석을 시도한다. 그리고 이를 기초로 북한이 2002년 7월에 취한 경제관리 개선조치의 의미를 분석하고, 그것이 북한의 기업관리체계에 미칠 영향을 분석하고자 한다.

이를 위해서 우선 북한 기업관리체계의 형성과 변화과정, 그리

고 1990년대 경제위기 하에서의 기업의 행동양식의 변화를 분석할 것이다. 이 때 분석의 초점은 북한기업 관리체계의 핵심인 '계획의 일원화·세부화' 체계 및 대안의 사업체계가 1990년대의 위기상황에서 어떻게 작동하였으며, 기업들은 이에 어떻게 반응하면서 운영되었는가 하는 것이 된다. 구소련과 중국 등지에서 중앙당국이 기업개혁을 주도해 나갔던 것과 달리, 북한에서는 1990년대에 이렇다 할 기업개혁이 이루어지지 않았다. 따라서 북한에서 기업행동의 변화는 공식적인 기업관리체계와 현실적인 물질토대와 의 갈등에 의해서 촉발되었다고 볼 수 있기 때문이다.

1990년대 기업 행동양식의 변화에 대한 분석을 토대로 7·1 경제관리 개선조치의 의미를 해석하고 향후 변화 방향을 전망하는 것도 본 연구의 주된 목적 가운데 하나이다. 이를 위해 북한 당국이 선언한 경제관리 개선조치가 실제로 어떻게 적용되고 있으며, 북한의 기업들이 이에 어떻게 반응하고 있는가 하는 점이 주요한 분석의 대상이 될 것이다. 앞서 밝혔듯이 7·1 경제관리 개선조치와 관련한 실질적인 정보는 아직 제한적이다. 따라서 현 시점에서 7·1 경제관리 개선조치의 의미를 평가하기 위해서는 제한적인 정보를 통하여 가능한 한 정확한 평가를 내려야 하며, 이를 위해서 1990년대를 통하여 진행된 기업행동양식이 변화에 대한 분석결과가 적극적으로 활용될 것이다.

물자교역 및 위탁가공교역을 중심으로 진행되고 있는 현재의 남북경협 수준을 고려할 때 북한 기업의 행동양식 및 기업관리체계에 대한 분석 결과로부터 직접 도출할 수 있는 남북경협에 대한 정책적 시사점은 많지 않다. 그러나 비록 현재 남북

한 기업간의 직접 접촉이 크게 제한되어 있지만 남북경협이 북한측 말단 단위는 기업일 수밖에 없으며, 이런 점에서 북한 기업의 실제 운영 메커니즘에 대한 분석은 남북경협의 본격적 전개를 대비한 기초 자료로서 의미를 지닐 것이다. 보다 직접적으로 북한 기업의 실제 운영 메커니즘에 대한 이해는 1990년대 이후 기업관리 영역에서 일어나고 있는 변화를 남북경협 활성화로 연결시키기 위한 정책적 시사점을 도출하기 위한 토대로 활용될 수 있을 것이다.

나아가서 북한기업의 행동양식에 대한 구체적인 분석은 북한경제의 운영 메커니즘을 분석하고 그 변화 과정을 전망하기 위해 반드시 필요한 과제이다. 경제개혁을 포함한 모든 사회주의 경제의 이행과정은 수많은 기업개혁을 내포하고 있으며, 동시에 사회주의 경제의 이행과정은 새로운 기업운영 메커니즘의 창출과정이기도 하다. 북한도 예외는 아니며, 이러한 점에서 기업행동양식 및 기업관리체계의 변화에 대한 분석은 북한경제의 개혁, 나아가서 체제전환에 대한 미시적 분석의 중요한 측면을 구성한다고 할 수 있다.

2. 기존 연구의 검토와 연구방법

(1) 기존 연구의 성과와 한계

북한경제에 대한 연구는 1990년대에 질적, 양적으로 크게 발

전하였다. 그런데 북한경제 연구의 전반적인 발전 양상에 비추어 볼 때 기업에 대한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 이는 무엇보다도 기업연구를 위해 필수적인 현장조사가 불가능하다는 한계에 연유하기는 하지만, 극심한 식량난으로 체제의 존속 자체가 관심의 대상이 됨에 따라 북한의 경제체제 그 자체가 연구의 중점적인 대상이 되었다는 사실과도 무관하지 않다. 즉, 북한경제체제의 붕괴 혹은 지속가능성, 북한 체제 생존의 원인¹⁾, 개혁·개방의 가능성과 그 방향, 성공적인 개혁모델의 북한에의 적용 가능성²⁾, 남북한 경제통합³⁾ 등에 대한 연구가 보다 풍부한 성과를 거두고 있는 것이다.

물론 북한 경제에 대한 전반적인 연구성과의 축적과 함께 북한 기업에 대한 보다 본격적인 연구 역시 점차 늘어나는 추세에 있다. 1990년대 북한의 기업관리 체계에 대한 주요한 연구 결과들로는 이병희(1990), 이성봉(1990), 이태욱(1990), 김태일(1993), 김은경(1993), 최신림·이석기(1998), 김연철(1996), 조명철(1996, 2002), 이정철(2002) 등⁴⁾을 들 수 있다. 북한 기업에 대한 이들 연구에서 발견되는 하나의 경향은 북한의 내재적 논리에 따라 북한의 기업관리 체계를 더욱 정확하게 묘사하고, 이를 통하여 여타 사회주의 기업과 북한 기업의 차이를 부각시

1) Lee Keun(1997), Smith(1997), 오승렬(1996b), McMillan(1997) 등이 이러한 경향의 연구에 속한다고 할 수 있다.

2) Oh Seung-yul(1993), Lee Doowon(1997), Oh and Hassig(1999), Noland(2000, 2001), Noland, Robinson and Wang(2000) 등이 이러한 경향의 연구에 속한다고 할 수 있다.

3) 전홍택(1996), 전홍택·이영선(1997) 등.

4) 1980년대 중반의 일련의 개혁을 분석한 강명규(1994), Lee Hy-Sang(1992), Kang and J. Lee(1990) 등도 북한기업관리체계와 관련한 주요한 연구결과이다.

키려고 노력하고 있다는 점이다. 북한 기업 연구의 이러한 경향은 과거 냉전시대에 북한에서 발표된 공식적 자료에 접근하는 것 자체가 어려웠기 때문에, 북한측의 시각에서 북한의 기업관리체계를 더욱 객관적으로 서술하고 파악하는 것이 제대로 이루어지지 못하였다는 점에 대한 일종의 반작용으로 볼 수 있다.

특히 조명철(1996, 2002)은 북한의 공식적인 기업관리체계에 대한 매우 포괄적인 분석을 하고 있다. 그는 북한의 경제관리 원칙으로부터 북한의 기업관리 원칙을 도출하고, 이러한 원칙들이 북한의 기업관리체계에 적용되는 양태를 세밀하게 묘사하고 있다. 그는 북한의 기업관리체계를 분석한 이후 북한 기업관리체계의 문제점을 ‘중앙집권적 경제운영’, ‘계획체계’, ‘비효율적 자원배분과 공급체계’ 등 7가지의 카테고리를 통해 지적하고 있다(조명철, 2002). 북한 기업관리체계의 문제에 대한 그의 지적은 대체로 인정되고 있는 것들이며, 이러한 문제점들을 체계적으로 정리하였다는 점은 충분히 의미가 있다. 그러나 북한의 내재적 논리에 의해 북한의 기업관리체계를 분석한 이후, 이로부터의 논리적 도출이나 실증적 분석이 아니라 외삽적으로 북한 기업관리체계의 문제점을 지적하고 있다는 점은 다소 아쉬운 점이라고 하겠다. 김태일(1993)이나 최신립·이석기(1998)도 조명철(2002)과 그 접근 방법에 있어 크게 다르지 않다.

한편 대안의 사업체계와 같이 북한 기업관리체계의 특정 부문에 집중한 연구결과도 적지 않다. 대안의 사업체계에 대해서

는 이병희(1990)와 김은경(1993) 등이 분석하고 있는데, 특히 이병희(1990)는 대안의 사업체계의 제 측면을 포괄적으로 분석하고 있다. 이러한 포괄적 접근은 많은 장점에도 불구하고 분석의 초점을 흐리게 하여 대안의 사업체계와 북한의 기업관리체계가 그 자체와의 구분을 모호하게 만든다. 한편 김은경(1993)의 주된 관심사는 대안의 사업체계가 내포하는 군중노선의 의의와 그것이 지니는 한계 등에 집중되어 있다. 그 결과 '당의 정치적 지도의 우선성은 군중노선을 통한 소위 '민주주의'적 측면이 당 기구를 전혀 통제할 수 없게 함으로써 공장 당 위원회, 나아가서 기업소의 관료기구화를 초래할 개연성이 크다'는 것이 대안의 사업체계에 대한 주된 결론으로 제시된다. 북한의 대안의 사업체계와 유사한 중국의 공장 당위원회 지도하의 공장장 책임제에 대하여 그 논리적 귀결뿐만 아니라 실질적 적용 결과에 대하여 많은 연구결과가 제출되고 있다는 점을 감안한다면 이 분야에서 연구되어야 할 과제는 아직 산적해 있다고 해야 할 것이다. 특히 대안의 사업체계를 기업지배구조의 한 형태로 접근하여 기업에 대한 통제, 감시, 인센티브 등의 관점에서 분석할 필요가 있다.

기업내의 노동과정이나 임금결정과정 등에 관한 논의는 조동호(1993, 2000), 김연철(1996) 등에서 이루어지고 있다. 특히 김연철(1996)은 북한 공업화 초기 기업의 노동과정과 인센티브 구조를 매우 생생하게 분석해 내고 있다. 김연철(1996)과 같은 연구가 가능했던 것은 공업화 초기에 대한 정보가 비교적 풍부하게 존재하기 때문이다. 이 밖에 연합기업소라든가 독립채산

제 등에 대한 연구도 다수 제출되고 있다.⁵⁾

이런 연구결과들을 통해 볼 때 북한 기업의 내부구조와 계획화 과정을 중심으로 한 기업행동에 대한 분석은 어느 정도 이루어지고 있다고 할 수 있다. 여기에 중앙집중적 명령경제 하의 기업의 행동양식과 그 비효율성에 관한 광범위한 연구성과, 그리고 북한 특유의 과도한 정치주의와 주의주의 등이 미친 영향에 관한 연구⁶⁾ 등이 결합되어 북한 기업에 대한 어느 정도 합의된 상을 형성하고 있는 것으로 보인다.

이러한 북한기업에 대한 상은 북한경제에 대한 개론적인 분석에서뿐만 아니라 개혁·개방이나 체제전환 문제 등에서도 별다른 이의 없이 받아들여지고 있다. 예를 들어 이행기 경제에 대한 분석을 통하여 체제전환의 초기 조건의 중요성에 대한 인식이 제고된 이후 북한의 초기 조건을 중국이나 동유럽과 비교하려는 시도들이 적지 않게 이루어지고 있는데, 이 때 북한의 기업관리제도 역시 중국이나 구소련 등의 기업관리제도와 비교되고 있다. 문제는 중국이나 구소련의 기업모델은 그 공식적 제도뿐만 아니라 이러한 제도가 기업의 행동양식을 통하여 실질적으로 관철되고 있는 양태까지 분석된 결과인데 반해, 북한의 기업모델은 대체로 공식적인 기업관리 체계에서 묘사하고 있는 시스템이거나 중앙계획경제하의 사회주의 기업에 대한 연구를 통해 형성된 기업관에서 크게 벗어나지 않고 있다는 점이다. 예를 들어 북한 경제체제의 개혁이나 이행가능성을 검

5) 이정철(2002)은 연합기업소 제도나 독립채산제 등을 현물을 통한 조정으로부터 가격을 통한 조정으로의 전환이라는 관점에서 분석하고 있다.

6) 예컨대, Kimura(1994) 참조.

토하고 있는 정여천(2002), Smith(1997), McMillan(1997), Lee Doowon(1997) 등의 연구에서 북한 기업관리체계에 대한 분석은 연합기업소 체계 등 1980년대 중반 이후 이루어진 부분적인 분권화 조치에 대한 평가에 머무르고 있다.⁷⁾

북한의 기업관리체계가 공식적으로 크게 변화하지 않고 있고, 기업에 대한 정치적 지배가 흔들리는 조짐이 나타나지 않는다고 하더라도, 계획경제체제의 근간을 이루는 물자공급체제가 크게 약화된 상황에서 이를 전제로 하여 구축된 기업관리체계가 그대로 기능하고 있을 것으로 보는 것은 무리이다. 물론 북한 기업관리체계에 대한 연구들에서 물자부족 현상, 계획시스템의 문제점이나 약화 현상은 자주 분석되고 있다. 그러나 이러한 연구들 역시 기업과 중앙 계획당국간의 관계변화라는 측면은 상정하고 있지 않은 것으로 보이는데, 이는 중앙에 의한 정치적 지배가 경제적 영역에서도 그대로 관철되고 있다는 것을 전제하고 있기 때문이다.

이러한 점에서 북한의 제2경제, 혹은 비공식부문에 관한 연구들은 북한의 기업관리제도에 대한 직접적인 분석은 아니지만 본 연구의 주제와 관련하여 주요한 의미를 지닌다. 제2경제, 혹은 비공식부문에 관한 연구는 1990년대 후반 이후에 집중적으로 이루어지고 있는데, 서재진(1994), 오승렬(1996a, 1996b), 김연철(1997), 전홍택(1997), 최수영(1998), 정세진(2000), 이근·전홍택(Lee and Chun, 2001) 등이 대표적인 연구결과들이다.

7) CGE 모델 등 신고전파적 성장회계이론을 통하여 북한 개혁모델을 검토하고 있는 Noland(2000, 2001), Noland, Robinson, and Scatast(1997) 등의 연구에서 북한 기업 운영체제의 특수성은 극히 추상화되고 있다.

이들은 제2경제, 혹은 비공식부문 등 북한의 공식적인 경제 제도의 밖에서 이루어지는 변화에 대한 분석을 통하여 시장적 요소의 확산을 확인하고 있지만 그것이 의미하는 바에 대해서는 다양한 견해를 제시하고 있다. 북한 연구에서 최초로 제2경제라는 개념을 도입한 서재진(1994)이 제2경제의 확산을 북한 주민들의 가치의식 변화와 관련하여 ‘사적 자율화’로 파악하고 있는데 반해, 오승렬(1996b)은 북한당국의 생존전략 차원에서 비공식부문의 확산을 파악한다. 전홍택(1997)은 제2경제의 확산이 단기적으로는 소비재 부족을 완화시키는 작용을 하지만 장기적으로는 체제기반을 와해시킬 수도 있다고 보고 있다. 따라서 그는 북한의 제2경제 확산이 체제붕괴의 조짐인지 경제 개혁의 전조인지에 대해서는 좀 더 두고봐야 한다는 유보적인 입장을 취한다. 최수영(1998)도 제2경제의 발달이 체제붕괴를 가속시키는 측면과 물자부족을 완화시키는 측면을 동시에 내포하고 있다는 입장을 취하고 있다. 한편 김연철(1997)은 제2경제의 발달을 공식적인 계획경제의 약화와 이에 따른 경제개혁에 대한 압력이라고 본다. 그는 특히 제2경제의 발달로 북한이 제2경제가 주도하는 이중경제체제에 들어섰다고 평가하고 있다.

제2경제 혹은 비공식부문의 확산이 체제의 변화와 관련하여 가지는 의미가 어떠한지 이러한 요소의 확산은 기업의 행동양식과 결합될 수밖에 없다는 점에서 북한 기업의 행동양식을 연구하는 데 있어 이들 연구는 중요한 의미를 갖는다. 장마당, ‘8·3 인민소비품 생산’, ‘시장판매를 목적으로 한 기업의 불법

적인 생산활동' 등은 직간접적으로 기업의 생산활동과 연결되는 문제이다. 비공식 부문의 확대는 분명 북한의 공식적인 기업관리체계가 일정 정도 이완되고 있음을 의미하며, 이러한 결과가 기업 내부, 그리고 기업과 계획당국 등 기업외부와의 관계 변화에 의한 것이거나, 아니면 역으로 그러한 관계의 변화를 초래할 수도 있기 때문이다.

이러한 문제의식은 오승렬(1996b)에서도 제기되고 있다. 그는 북한경제체제의 인센티브 구조와 관련하여 지금까지 행해진 북한경제 관련 연구들의 기본적인 접근방식이 전통적인 사회주의 계획경제의 인센티브 문제와 북한의 인센티브 문제를 동일시해 왔다고 지적하였다. 그리고 나서 최근의 북한 경제환경의 변화 등을 감안할 때 북한경제의 공식부문과 비공식부문의 병존현상은 북한주민들이 새로운 인센티브 구조 하에 놓여있음을 의미하며, 따라서 북한주민들의 경제적 행위 양식이 과거와는 다르게 나타날 것임을 추론할 수 있다고 주장하였다.

정세진(2000)은 비공식부문의 확산에 대한 포괄적인 분석을 통하여 북한 경제체제를 구성하고 있는 제반 관계의 변화조짐을 포착하고 있다. 즉, 그는 '계획경제의 침식'에 따라 중앙의 하부단위에 대한 통제력이 약화되고, 하부단위들의 '강제된 자립화'가 진전되며, 생산물의 처분 등 계획화 체제와 관련된 영역에서 중앙계획당국과 기업간의 관계가 변화하고 있다고 보고 있다. 이러한 분석은 본 연구에서 밝히고자 하는 바와 관련이 매우 깊다. 다만, 정세진의 연구는 제2경제의 확산과 그에

따른 정치·경제적 변화라는 측면에 초점이 맞추어져 있으며, 북한의 기업 운영 메커니즘과 관련된 분석은 부차적으로 이루어지고 있다. 따라서 전체적으로 북한경제체제에 시장적 요소가 확산되고 경제 주체간 관계가 변화되고 있음을 보여주고 있기는 하지만, 이러한 요소들이 기업 내부에 침투하고 있는 양상이나 기업 행동양식의 변화 내용을 정면으로 분석하고 있지는 않다.

이렇게 정세진 등의 연구에서 상당한 진전이 이루어졌기는 하지만 기존 연구에서 비공식적 부문, 혹은 제2경제의 확산이 촉발시키는 기업 행동양식의 변화 내용, 그리고 이러한 변화를 매개하는 메커니즘에 대한 규명은 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다. 이는 ‘계획의 일원화·세부화’와 대안의 사업체계라는 틀을 제외하고는 북한 기업의 행동양식을 설명할 틀을 아직 충분히 갖추지 못하고 있기 때문이기도 하다.

이런 점에서 중요한 의미를 가지는 것이 양문수의 연구이다. 양문수(1999, 2001a)는 북한 기업의 실질적인 운영방식이 공식적인 관리체계와 상당히 벗어나 있을 것이라고 전제하고, 탈북자와의 인터뷰 등을 통해서 북한기업의 운영실태를 분석하고 이를 통하여 북한기업의 행동양식 모델을 제시하려고 시도하고 있다.

북한 기업에 대한 직접적인 조사와 연구가 불가능한 상황에서 직접적인 정보의 부족 문제를 우회하려는 노력이 다방면으로 이루어져야 함은 당연한 일이다. 북한에서 공식적으로 발간되거나 발표되는 간행물과 자료를 정밀하게 분석하여 의미 있

는 정보를 추출한다거나 남북경협 등을 통하여 획득된 정보를 활용하는 방법 이외에도, 탈북자에 대한 인터뷰 역시 하나의 유용한 대안이 될 수 있다. 실제로 기업에 대한 직접적인 접근이 불가능하였던 냉전시대에 소련이나 동유럽 사회주의 체제의 이탈자에 대한 인터뷰는 이 시기 사회주의 기업의 행동양식을 분석하는데 크게 기여한 바 있다. 그동안 탈북자의 남한 내 정착 등에 관한 연구가 적지 않게 이루어졌지만, 탈북자 인터뷰를 통하여 북한경제를 분석하려는 시도는 그리 자주 이루어지지는 않았다. 개별적인 사안에 대하여 소수의 인사에 대한 인터뷰는 이루어졌지만, 특정의 주제를 두고 상당한 규모의 탈북자를 인터뷰하여 분석자료로 삼고자 하는 시도는 민족통일연구원(1996), 김연철(1997) 외에는 거의 없다고 할 수 있다. 정세진(2000)도 탈북자의 인터뷰 내용을 주요한 자료로 활용하고 있지만 그는 기존의 인터뷰 자료를 활용하고 있다. 이런 점에서 양문수의 연구는 북한기업 연구에서 새로운 시도의 하나로 평가될 수 있을 것이다.

양문수(1999, 2000a)는 사회주의 기업 특유의 행동양식에 대해서는 대체로 합의된 상이 있으며, 이러한 행동양식의 발생원인이나 조건을 설명하거나 모델화함에 있어 연구자들의 입장이 상반된다고 보고 있다. 그는 사회주의 기업의 행동양식을 설명하는 모델을 ‘순응주의’, ‘바게닝’, ‘연성예산제약’ 모델로 분류하고 북한기업의 행동양식을 설명하는데 적합한 모델을 도출하는 형태로 북한 기업의 행동양식을 분석하였다. 탈북자와의 인터뷰를 통하여 그는 북한의 공식적인 기업관리

체계와 실제 기업의 운영실태가 상당히 다름을 보이는 한편, 공식적인 제도와 실질적인 행동양식간의 차이를 ‘바게닝’ 모델을 통해서 더욱 잘 설명할 수 있다는 결론을 내린다. 동시에 그는 상부의 명령에 복종하는 ‘순종적인 행정적 부산물’로서의 기업 행동양식도 여전히 남아있다고 보고 있다. 그는 이러한 ‘바게닝’, 특히 ‘수평적 바게닝’의 광범위한 존재 및 확대는 북한의 중앙집권적 계획경제가 제대로 기능하지 않는다는 것을 극명하게 보여주는 주요한 예가 된다고 본다. 즉 ‘바게닝’이 일정하게 기업간의 물자조달을 원활하게 하는 기능을 하지만 그것이 지나치게 만연되어 있어 오히려 자원배분의 효율성을 해치고 있으며, 이러한 점이 북한경제의 장기적 성과를 저하시키는 주요한 요인이라는 것이다. 또한 북한에서 ‘바게닝’ 모델과 ‘순종적인 행정적 부산물’ 모델의 병존은 북한의 극심한 식량난과 무기수출의 병존에 대한 미시적 설명이 될 수 있다고 결론짓고 있다.

양문수의 연구는 계획, 생산, 물자조달 등의 과정에서 경제계획이 왜곡되고 비효율적 생산이 이루어지는 과정을 잘 보여주고 있지만, 북한 기업 구성원들간, 이들과 계획당국 등 외부자간의 관계 및 그 관계의 변화 등에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 북한 기업의 행동양식에 대한 그의 연구 목적이 북한의 경제개발 및 침체의 미시적 측면을 밝히고자 하는 데 있었기 때문에 이러한 문제가 연구의 의미를 저하시키는 것은 아니다. 그러나 경제계획의 왜곡은 필연적으로 계획과정과 관련을 맺는 행위자들간의 관계변화나 새로운 행동양식의 출현을

초래할 것이므로 이러한 측면에 대한 분석은 개혁·개방, 나아가서 체제전환과 같은 관점에서 북한 기업을 접근할 때 보다 강화되어야 할 부분임은 분명하다. 또한 앞에서도 언급했듯이 비공식부문, 혹은 제2경제 등 공식적 제도의 외부 혹은 경계선에서 일어나는 변화의 흐름을 이해하기 위해서도 변화된 환경에 대한 기업의 적응양식, 나아가서 새로운 관계나 행동양식의 발생 가능성에 대한 분석은 필요한 작업이다.

2002년 7월 경제관리 개선조치에 대하여서 ‘계획 시스템의 정상화를 위한 체제내 개혁’이라는 평가에서부터 ‘시장 메커니즘의 도입을 위하여 추진되고 있다’는 평가에 이르기까지 다양한 평가가 제기되고 있다.⁸⁾ 그러나 이 조치가 시행된 지 얼마 되지 않았고, 정확한 평가를 위해 필요한 정보가 축적되지 않았기 때문에 이 조치에 대한 평가들은 아직 잠정적이며, 보다 많은 연구가 필요한 시점이라고 하겠다.

(2) 연구 방법

본 연구는 북한기업의 행동양식과 기업관리체계의 변화를 주된 분석의 대상으로 한다. 1990년대의 기업 행동양식의 변화에 대한 분석은 공식적인 기업관리 제도로부터의 이탈 내용을 주요 분석대상으로 하므로 공식적인 문건이나 보도 등을 통해서 접근하기 어렵다. 기업현장에 대한 관찰이 가장 바람직하

8) 김연철(2002), 박형중(2002a), 신지호(2002), 양문수(2003), 윤덕룡·이형근(2002), 조동호(2002) 등 참조.

지만 이는 현실적으로 불가능하며, 이에 대한 대안의 하나로 탈북자에 대한 인터뷰 자료를 활용하고자 한다. 본 연구는 2002년 7월의 경제관리 개선조치가 1990년대 기업행동 양식의 변화와 무관하지 않은 것으로 판단하며, 이런 점에서 1990년대의 기업행동 양식의 변화를 기초로 경제관리 개선조치 이후의 기업관리체계의 변화를 추적하고자 한다. 2002년 7월에 대외적으로 알려진 경제관리 개선조치는 상당히 포괄적인 내용을 담고 있었으며, 그것이 북한 기업관리체계에 실제로 어떠한 변화를 가져오고 있는가를 파악하기 위해서는 이 조치가 실제 기업 현장에서 적용되는 내용이 파악되어야 한다. 탈북자에 대한 인터뷰는 실제 기업현장에서 이 조치가 적용되는 내용을 파악하기 위한 주요 자료원으로 활용될 것이다.

망명자에 대한 인터뷰는 그것이 가지는 여러 가지 한계에도 불구하고 폐쇄적인 사회주의 경제를 분석하기 위한 유력한 수단의 하나로 많이 활용되었다. 홍콩에 거주하는 중국 기업 출신 망명자에 대한 인터뷰를 주요 자료의 하나로 활용하여 중국 기업의 내부구조와 운영 메커니즘을 분석한 왈더의 연구(Walder, 1986)나 망명자와의 인터뷰를 구소련 기업의 구조나 경영자의 행동양식을 분석하기 위한 주요한 자료로 활용하고 있는 베르리너의 연구들(Berliner, 1957, 1987)을 그 예로 들 수 있다.

이들은 또한 연구방법으로서의 망명자와의 인터뷰가 가지는 장점과 한계를 검토하고, 그 극복방안도 제시한다. 왈더는 망명자 인터뷰를 현장연구방법(field method)의 하나로 간주하고,

이 방법이 전형적인 현장연구에 비해서 가지는 한계들을 검토하고 있다. 그는 동일한 사항에 대한 여러 경험을 상호 비교하여 정확한 사실을 도출할 수 없다는 점을 망명자 인터뷰의 주요 단점으로 지적한다. 특히 모든 망명자는 체제를 자발적으로 이탈한 사람들인데 이들이 사실을 말하고 있다고 확인할 방법이 있느냐는 질문을 던지고 있다. 그는 망명자 인터뷰의 신뢰성을 확보하기 위해서는 가능한 구체적이고 명확한 답변을 유도해 내어야 하며, 여러 망명자들의 진술을 상호 비교하여 공통된 사항들을 도출할 것 등을 제시하고 있다(Walder, 1986, pp. 255~259).

베르리너 역시 망명자 인터뷰 자료의 신뢰성 문제를 검토하고 있다. 그는 일반적으로 망명자들이 반소련 정서를 가지고 있을 것으로 추정되지만, 이것이 인터뷰의 신뢰성을 결정적으로 저하시키지는 않는다고 주장한다. 그는 망명자들이 비록 반소련적일 수는 있지만 대부분 확신을 가진 사회주의자라는 점, 대부분이 엔지니어, 경제학자 등 전문가들이라는 점 등을 지적하면서 그들의 진술이 체계적으로 왜곡되지 않았다고 주장하고 있다. 그는 또한 망명자들의 진술을 비판적으로 평가하기 위하여 서로 다른 망명자들의 진술을 상호 비교하여 일관성을 검토하며, 특정 망명자가 다른 망명자에 비해 극단적인 증언을 할 경우에 이 망명자의 증언을 보다 비판적으로 취급하는 방법을 택하고 있다(Berliner, 1987, pp. 24~25).

본 연구는 탈북자 인터뷰 방식이 가지는 단점을 최소화하기 위하여 계획수립, 생산, 자재조달, 생산물의 처분, 기업 구성원

들간의 관계, 기업과 행정기관간의 관계 등에 대해서 서로 다른 탈북자에게 동일한 질문을 반복적으로 제시하여 일관성 있는 증언들을 도출하고자 하였다. 기본적으로 복수의 탈북자가 증언하는 내용을 자료로 채택하였으며, 극단적인 견해를 밝히는 탈북자의 증언에 대해서는 여타 탈북자들에게 질문하여 동의력을 얻는 경우에만 자료로 채택하였다. 다만 동일한 사안에 대해서 서로 다른 입장에 있는 탈북자들의 증언이 엇갈릴 때에는 그 사실을 그대로 제시하였다. 북한에 대한 정치적 입장이 탈북자의 증언에 어느 정도 영향을 미치고 있는 것으로 보이지만 그 정도는 심하지 않았고, 북한 체제에 대한 입장이 탈북자들간에 다양하게 분포하고 있어 상호 비교를 통한 편향적 증언의 구분이 가능하였다. 그런데 견해의 편차는 북한 체제에 대한 정치적 입장보다는 북한에서의 지위에 따라서 더욱 크게 나타났다. 예컨대, 감독기관 출신 탈북자와 기업출신 탈북자는 외부 감독기관의 감독에 대해서 상당히 다른 증언을 하는 경우가 종종 있었다.

본 연구를 위한 탈북자 인터뷰는 두 단계로 이루어졌다. 1단계 인터뷰는 1990년대의 북한 기업행동 양식의 변화를 분석하기 위하여 1990년대 후반 북한에서 이탈한 주민들을 대상으로 이루어졌다. 20명의 탈북자에 대한 인터뷰가 이루어졌으며, 비슷한 목적으로 시행된 양문수의 연구(2001a)의 인터뷰 자료도 적극적으로 활용되었다.

탈북자 인터뷰는 여타의 자료, 예를 들어 동일 주제에 대한 연구 결과, 신문이나 방송자료, 공식적인 발표 문건, 법률 등으

〈표 I - 1〉 1차 인터뷰 대상자 인적사항

탈북자	탈북전 경력	연 령	탈북/입국시기
1	제약공장 지도원(자재, 외화담당)	53세	1997년/2001년
2	종이공장 책임기사	53세	1997년/1998년 10월
3	외화벌이 사업소 지도원	50세	1998년/1999년 11월
4	무역회사 부사장	37세	1997년/1997년 12월
5	단천제련소 건설사업소 부직장장	50세	1998년/2001년 6월
6	안주탄광연합기업소 부직장장	42세	1998년/2000년 1월
7	북부지구탄광연합기업소 지도원	41세	1998년/2001년
8	도급탄광지배인 (연합기업소급 탄광 경력)	46세	1998년/2000년
9	수매상점 지배인	67세	2001년/2001년
10	평양시 지방공업소 노동자	46세	2000년/2000년
11	무산탄광연합기업소 노동자(선전대)	32세	1998년/2001년 3월
12	영예군인일용품공장 노동자	33세	1997년/2000년 7월
13	군수공장 노동자	30세	1997년/2001년 1월
14	철도경리사업소 부기원	35세	1998년/1999년 1월
15	식료공장 당비서	60세	1998년/1999년 12월
16	천연스레트공장 사로청 위원장	36세	1997년/1999년 9월
17	성진제강소 여맹 지도원 (품질검사원 경력)	39세	1998년/2001년
18	지방공업총국 책임지도원	37세	1998년/2001년
19	자재상사 사장(화학공장 지도원)	48세	1998년/1998년 11월
20	혜산시 품질감독원	38세	1997년/1997년

주 : 연령은 2002년 8월 현재.

로 보완될 때 그 신뢰성이 배가될 수 있다. 그런데 1990년대 북한에서 진행된 변화는 북한 사회에서 공식적으로 논의되지 않을 뿐만 아니라 철저하게 부정되고 있는 현상이다. 따라서 공식적인 문헌이나 북한 내 연구문헌, 언론보도 등을 통하여 이 변화의 실상에 접근하는 것은 한계가 있다. 그 결과 본 연구에

<표 I -2> 양문수(2001a)의 인터뷰 대상자 인적사항

탈북자	탈북전 경력	연령	탈북시기
21	정주트랙터공장 직장장, 운흥광산기계공장 작업반장	54세	1994년 2월
22	사회안전부 외화부장, 노동당 산하 대양무역상사 사장	54세	1988년 5월
23	온성우산공장 지배인	40세	1996년 1월
24	정무원 산하 조선옥류관 무역회사 지도원, 정무원 산하 금강산 무역회사 과장	45세	1994년 7월
25	함북도수출품가공사업소 직원, 인민무력부 8·5 관리소 수출과장	31세	1996년 5월
26	신의주 광송경노동직장 지도원, 조선인민군 577부대 외화벌이사업소 지도원	57세	1997년 5월
27	김책제철연합기업소 노동자	35세	1994년 6월
28	용양·검덕 광산 노동자, 사진사	53세	1996년 8월
29	함주군 고양건재공장 노동자, 대흥관리소 노동자	30세	1997년 3월
30	압록강화학공장 창고장	63세	1995년 3월
31	대안중기계연합기업소 노동자	35세	1995년 9월
32	함흥시 염화비닐신발공장 노동자	25세	1997년 5월
33	9·18수력기계공장 노동자	27세	1995년 10월
34	개성시 석비래벽돌공장 자재인수원	30세	1996년 7월
35	성천군 차부속품공장 노동자, 러시아 별목공	35세	1994년 2월
36	제2수력연합기업소 노동자, 강계전기기구 공장 노동자	35세	1994년 8월
37	순천시 행정경제위원회 지방공업부 지도원	36세	1997년 3월
38	양덕목재화학공장 자재인수원, 양덕군 지방자재공급소 지도원	45세	1994년 7월
39	산성협동농장 농장원, 4·25담배농장 농장원	31세	1995년 12월
40	농업과학원 연구사, 김정숙군(郡)협동농장경영위원회 지도원	40세	1995년 2월

자료 : 양문수(2001a).

주 : 연령은 1998년 4월 1일 현재.

서 탈북자들의 증언은 여타 다른 자료에 의해서 충분히 입증되지 못한다는 문제를 안고 있다. 김일성 및 김정일의 저작, 「경제연구」 등 북한내 연구자료, 노동신문 등의 문헌자료들은 경

〈표 I -3〉 2차 인터뷰 대상자 인적사항

탈북자	탈북전 경력	연령	탈북시기
41	승리자동차 연합기업소	-	2003년
42	남포항 군수동원과 지도원	40세	2002년 11월
43	청진외화별이 사업소	22세	2003년 4월
44	단천광업 건설사업소 노동자	34세	2003년 4월
45	남포항 재정경리부 지도원	39세	2002년 11월
46	합영회사 사장	51세	2002년 8월

주 : 연령은 2003년 11월 현재.

제정책이나 공식적인 기업관리 체계의 수정을 분석하는 부분에서 주로 검토될 것이다.

2단계 인터뷰는 2002년 7월 이후에 북한을 이탈한 주민을 대상으로 경제관리 개선조치가 실제로 어떻게 적용되었는지를 중심으로 실시하였다. 2002년 7월 이후 북한을 이탈하여 남한에 입국한 탈북자의 수가 제한되어 있어 충분한 수의 인터뷰가 이루어지지 못하고 있음은 본 연구의 주요한 한계의 하나이다. 다만 1990년대의 기업행동양식 변화와는 달리 2002년 7월 경제관리 개선조치에 대해서는 북한의 공식적인 문헌과 북한 관계자의 발언 등 탈북자 인터뷰 이외에 활용할 수 있는 정보가 어느 정도 존재한다. 또한 경제관리 개선조치에 대한 다양한 각도의 연구결과 역시 본 연구에서 주된 방법론으로 채택하고 있는 탈북자 인터뷰의 제한성을 보완하는데 활용될 수 있을 것이다.

(3) 연구의 구성

본 연구의 주요 내용과 구성은 다음과 같다. 제I장은 서론으로서 북한 기업 관리체계와 기업 행동양식에 대한 분석의 필요성을 제기하고, 기존 연구의 검토와 연구 방법을 제시한다.

제II장에서는 북한 기업관리체계의 형성과 변화과정을 분석한다. 북한 기업관리체계의 형성과정은 북한 경제의 발전과정과 분리될 수 없다는 판단하에 북한경제의 성장과 침체, 그리고 위기과정에 따른 기업관리체계 변화를 분석한다.

제III장과 IV장은 본 연구의 핵심으로 북한 기업 행동양식과 기업관리체계의 변화를 분석한다. 먼저 III장에서는 1990년대 경제위기 상황에서 북한기업의 행동양식 변화를 분석한다. 이때 변화의 동인을 국가에 의한 제도변화가 아닌 아래로부터의 변화에서 찾고자 한다. 1990년대 기업행동 양식의 변화에 대한 분석은 2000년대의 북한기업의 운영 메커니즘에 대한 이해도를 높여 줄뿐만 아니라, 2002년 7월에 시행된 경제관리 개선조치의 의미와 기업관리체계에 미친 영향에 대한 분석을 위한 토대로서의 의미를 지닌다.

IV장에서는 III장의 분석 결과를 토대로 2002년 7월 시행한 경제관리 개선조치의 의미와 그것이 북한 기업관리체계에 미친 영향을 검토한다. 이 때 공식적인 문건에 의해서 밝혀진 경제관리 개선조치의 내용을 검토하는데 그치지 않고 2002년 7월에 선언된 내용들이 기업현장에서 실제로 적용되고 있는 내

용을 구체적으로 검토할 것이다.

제 V 장에서는 북한 기업행동 및 기업관리체계의 변화가 남북경협에 대하여 가지는 시사점을 검토한다. 기업행동 및 기업관리체계 변화를 남북경협 활성화로 연결시키기 위한 정책 대안을 검토한다.

제 VI 장은 결론 부분으로 연구의 결과를 정리한다.



북한 기업관리체계의 형성과 변화 : 1940~80년대

북한의 기업관리체계는 중국이나 동유럽 등 여타 사회주의 경제에서와 같은 극적인 변화를 겪지는 않았지만 북한경제의 전개과정에 따라 적지 않은 변화를 겪은 것도 사실이다. 북한의 기업관리체계는 북한경제가 성장하면서 사회주의 공업화가 완성되는 시기에 그 기본적인 형태가 형성되었으며, 북한경제가 침체기에 접어들고, 이에 대한 북한 당국의 대응이 모색되던 시기에 부분적인 분권화를 주요 내용으로 하는 변화를 겪었다. 그리고 북한경제의 위기가 현재화되는 1990년대에는 이전과는 전혀 다른 형태의 변화, 즉 중앙당국의 주도가 아닌 생존을 모색하는 기업에 의한 아래로부터의 변화가 일어나고 있다.

이 장에서는 북한경제의 전개과정에 따른 북한 기업관리체계의 형성과 변화과정을 분석한다.

1. ‘사회주의 공업화’와 사회주의 기업관리체계의 구축

(1) 사회주의 공업화 : 1940년대 후반~60년대

북한은 정권수립 이후 토지 및 기간산업의 국유화 등을 통하

여 ‘생산관계의 사회주의적 개조’¹⁾(1940년대 후반~50년대)를 추진한 이후 이를 기반으로 한 공업화, 소위 ‘사회주의 공업화’(1960년대)를 추진한다.

‘생산관계의 사회주의적 개조과정’은 크게 두 단계로 나눌 수 있다. 첫 번째 단계는 토지국유화와 기간산업의 국유화를 주요 내용으로 하며 시기적으로는 해방 이후 6·25전쟁까지의 기간에 해당한다. 토지개혁은 1946년 ‘무상몰수·무상분배 원칙’에 의거, 일본인, 토착 지주 등의 토지를 몰수하여 주로 토지가 없는 농민에게 분배하는 방식으로 실시되었으며²⁾, 같은 해에 주요 산업의 국유화가 단행되었다.³⁾ 그 결과 국유화 조치 직후인 1946년 현재 북한 총 생산액 가운데 국영부문이 점하는 비중이 72.4%에 달하는 등 공업부문에서는 사회주의 경제형태가 지배적인 위치를 차지하게 되었다. 두 번째 시기는 본격적인 사회주의적 개조 단계로 6·25전쟁 이후부터 사회주의적 개조의 완료가 선언된 1958년 8월경까지라고 할 수 있다. 이 기간에는 농업의 협동화와 사영 상공업의 사회주의화가 추진되었다. 그리하여 1959년경 북한에서는 사회구조상 노동자와 사무원이 50.6%, 협동조합 농민이 45.7%를 차지하는 등 경제의 ‘사회주의적 개조’가 완료되게 된다.⁴⁾

북한은 1958년에 ‘생산관계의 사회주의적 개조’를 완료한 이후 소위 ‘사회주의 경제건설’에 나섰으며, 그 구체적인 내용이 ‘사회주의 공업화’⁵⁾이다.

1) 사회과학출판사(1970), 「경제사전 2권」, pp. 294~397 참조.

2) 「북조선 토지개혁에 관한 법령」에 기초하여 1946년 3월에 토지개혁 실시.

3) 1946년 8월에 공표된 「산업, 교통운수, 채산, 은행 등의 국유화에 관한 법령」에 의거 실시.

4) 최신림(1995), pp. 462~464 참조.

5) 사회주의 공업화에 대해서는 최신림(1995), 최신림·이석기(1998) 참조.

북한에서 ‘사회주의 공업화’는 ‘사회주의적 소유에 의거하여 기계제 공업을 중핵으로 하는 강력한 중공업을 계획적으로 발전시키고, 자립적인 근대적 공업을 건설하고, 그것에 의거하여 국민경제의 기술적 개조를 실현하려는 사회주의의 물질적, 기술적 토대구축의 역사적 과정’으로 정의된다. 그리고 이의 중심 과업은 ‘인민경제의 전면적 기술 개진을 실현할 수 있는 다방면적으로 발전되고 자체의 튼튼한 원료기지를 가진, 그리고 현대적 기술로 장비된 자립적 공업체계를 세우며 나아가서 나라를 사회주의 공업국가로 만드는 것⁶⁾으로 설정된다.

사회주의 공업화의 추진방법은 첫째, 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키며, 둘째, 대규모 생산을 기본으로 하면서 이와 함께 중소규모 생산을 발전시키며, 셋째, 공업화를 위한 자금과 기술인력을 자력갱생의 혁명정신을 발양하여 자체로 풀어나가며, 넷째, 사회주의 공업화를 두 단계, 즉 기초축성의 단계와 전면적 실현 및 완성의 단계로 나누어 진행시킨다는 것으로 정리된다. 북한에서는 공업을 전쟁 전 수준으로 복구하기 위한 3개년계획(1954~56년)기간이 경과하고 난 이후 본격적인 ‘사회주의 공업화’가 추진되었다. 북한 당국은 사회주의 공업화가 ‘기초축성 단계’에 해당하는 제1차 5개년계획(1957~60년, 계획기간 1년 단축)과 ‘전면적 실현 및 완성 단계’에 해당하는 제1차 7개년계획(1961~70년, 계획기간 3년 연장)을 거쳐 14년 만에 달성되었다고 주장하고 있다. 북한의 발표에 의하면 ‘사회주의 공업화’의 결과 총생산액 중에서 공업의

6) 사회과학출판사(1970), 「경제사전 2권」, pp. 66~70 참조.

비중은 1956년 34%이던 것이 1969년에는 74%로 높아졌고, 국민소득 중공업의 비중은 25%에서 65%로 높아졌다고 한다.

북한의 자체 자료에 의하면 3개년계획(1954~56년) 기간 동안 광공업 생산은 연평균 43% 증가하였으며, 1차 5개년계획(1957~60년) 기간 동안에는 연평균 36.6%의 성장을 달성하였다고 한다. 7개년계획(1961년~70년)은 계획기간이 3년 연장되고 목표 성장률을 달성하지는 못하였어도 12.8%의 성장을 기록한 것으로 북한은 주장하고 있다. 그러나 최근의 연구(양문수, 2001a ; 김석진, 2002)들은 북한경제가 이 시기에 이미 성장이 둔화되기 시작하였다고 평가하고 있다.

(2) 사회주의 기업관리체계의 구축⁷⁾

1950년대 말에 ‘경제의 사회주의적 개조’가 완료됨에 따라 북한은 ‘사회주의 경제’를 운영할 시스템의 구축이 필요하게 된다. 또한 ‘사회주의 공업화’가 본격적으로 추진됨에 따라 현대적인 기업을 관리하기 위한 체계적인 기업관리체계가 요구되게 된다. 이에 따라 북한은 구소련 및 중국 등을 모델로 한 사회주의 경제관리체계의 구축을 본격적으로 추진하였으며, 그 결과 북한 경제관리 및 기업관리체계의 원형이 1960년대에 대체적으로 완성된다. 이 시기에 구축된 경제관리 및 기업관리체계의 핵심은 경제관리의 4원칙⁸⁾을 경제순환의 전 과정에 구체

7) 여기서는 기본적으로 1960년대에 구축된 북한의 공식적인 기업관리체계를 검토한다. 다만 1980년대 중반 부분적인 분권화가 시작되기 이전 시기의 변화들은 1960년대에 구축된 기업관리체계의 틀에서 거의 벗어나지 않는다는 판단에서 여기에 포함한다.

8) 북한 경제관리의 4원칙은 ‘정치적 지도와 경제기술적 지도의 결합’, ‘국가의 통일적

화 한 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계와 이를 기업소 관리체계에 구체화한 ‘대안의 사업체계’라고 할 수 있다. ‘계획의 일원화·세부화’는 조정양식으로서, 그리고 ‘대안의 사업체계’는 기업지배구조로서 접근할 수 있을 것이다.

이 시기에 구축된 기업관리체계는 이후 부분적으로 수정되기는 하였지만 공식적인 기업관리체계로서 그 지위가 결코 흔들리지 않은 채 지금까지 유지되고 있다. 1980년대의 분권화 시도도 이 시기 구축된 기업관리체계의 부분적인 수정에 불과하였다. 1990년대에도 기업에 대한 실질적인 구속력은 크게 약화되었지만 그 공식적인 지위는 전혀 도전 받지 않고 있다. 모든 개혁이나 변화는 ‘계획의 일원화·세부화’ 및 대안의 사업체계의 완성 혹은 관철이라는 이름 하에 이루어진다.

1) ‘계획의 일원화·세부화’ : 북한경제의 조정양식⁹⁾

① 계획경제 모순의 극복 시도로서의 ‘계획의 일원화·세부화’

지도와 개별 단위의 창의성의 결합, ‘민주주의와 유일적 지도의 결합’, ‘정치적 및 도덕적 자극과 물질적 자극의 결합’이다. 최신림·이석기(1998), pp. 20~24 참조.

- 9) 조정은 분권적 의사결정이 조화를 이루어 바람직한 자원배분에 도달하도록 하기 위해 정보를 공유하고 이용하는 방식을 의미한다. 가격 메커니즘이 가장 잘 알려진 자원배분 조정 메커니즘의 하나이다. 조정양식 개념은 (신)제도주의 경제분석에서 적극적으로 사용되고 있는데, 이는 시장에 의한 조정의 대안으로서 기업내 조정양식을 강조하기 위함이다. 성격이 다른 복수의 조정양식이 공존할 수 있다는 이러한 관점은 사회주의 및 이행경제의 분석에 시사하는 바가 크다. 사회주의 경제는 시장에서의 익명적 거래를 통하여 조정되는 것이 아니라 권위와 명령관계에 의해서 조정된다는 점에서 기업내 조정과 유사하다. 본 연구에서는 우고(Ugo, 1992)의 확장된 조정양식 개념을 활용하고자 한다. 그는 사전적 조정/사후적 조정이라는 조정형태와 명령에 의한 권위/경쟁에 의한 권위의 두 쌍의 범주를 통하여 4개의 조정양식으로 구분하고자 한다. 사전적/명령, 사전적/경쟁, 사후적/명령, 사후적/경쟁 조정양식이 그것이다. 사전적 조정/명령에 의한 권위의 조정양식은 전형적인 중앙집중적 계획화 체계에 해당되며, 사후적 조정/경쟁적 권위의 조정양식은 시장경제에 해당한다. 사후적/명령 양식과 사전적/경쟁의 조정양식은 현실 사회주의 경제에서 주된 조정양식으로 작동하지는 않지만 계획경제의 작동과 이행과 관련하여 적지 않은 설명력을 가지는 것으로 판단된다. 이석기(2003), pp.22~28 참조.

주지하다시피 북한은 경제의 ‘사회주의적 개조’ 이후 1954년부터 경제계획을 수립하고, 실행시켜 왔다. 3개년계획, 1차5개년계획, 그리고 7개년계획을 거치면서 북한경제의 공업화가 상당 부분 진행되었는데, 이미 이 시기부터 계획경제의 모순이 발현되기 시작하였다. 공업화가 진전되고, 계획경제의 영역이 확대됨에 따라 계획경제 자체의 내적 모순이 발생한 것이다. 공장을 비롯한 하부단위의 정보왜곡과 이기주의적 행위들이 나타났고, 경제순환의 병목이 구조적으로 심화되기 시작하였다. 이러한 내부경제의 ‘무정부성’은 이후 외부적 자원제약이 심화되고, 속도의 가속화가 정치적으로 추진되면서 더욱 확대되었다(김연철, 2001, p. 290).

북한은 이러한 계획경제 모순의 극복을 여타 사회주의 국가들처럼 분권화나 하부단위의 자율성 확대가 아니라, 계획의 완벽화를 추구함으로써 극복하려고 하였다. 북한은 동유럽이나 구소련이 계획경제의 모순을 해소하기 위하여 시도한 분권화 조치를 ‘사회주의 경제에 대한 국가의 중앙집권적, 계획적 지도를 거부하고 이윤추구를 기본으로 하는 시장경제를 끌어들이려는 반동적인 이론’¹⁰⁾으로 비판하였다. 그러면서 ‘생산의 모든 요소들을 빈틈없이 결합시키고 세밀하게 조직’하여 계획경제를 완전화함으로써 모순을 해소하려고 한 것이다. ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 북한의 이러한 선택의 결과물인 것이다.

10) 조선노동당출판사, 1999, 「위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적 15」, p.177, 이정철(2002), p.95에서 재인용.

② 조정양식으로서의 ‘계획의 일원화 세부화’ 체계¹¹⁾

계획화 체계는 기업관리체계라기보다는 조정체계이다. 그러나 기업운영의 모든 측면이 계획화 체계에 의해 규정되고 있어 계획화 체계의 성격은 기업관리체계의 성격을 규정하는 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다.

북한 계획화의 원칙은 ‘계획의 일원화·세부화’로 표현된다. ‘계획의 일원화·세부화’는 경제관리의 기본원칙을 북한 경제의 순환과정 전체를 포괄하는 계획화 체계에 구체화한 것인데, 1964년부터 김일성의 지시에 따라 추진되었다. 이를 위해 당시 약 10만개에 이르는 생산물의 수급 균형을 계획하는 체계를 구축하였다. ‘계획의 일원화·세부화’의 목적은 특정 소수의 중요한 품목에 대한 강조가 사소한 품목에 있어서의 불균형을 초래하고 이것이 다른 중요한 품목의 안정된 생산을 위태롭게 하는 상황을 극복하는 것이었다. 이를 테면 보다 안정적인 경제 성장을 위하여 가능한 한 모든 경제활동을 통제하고자 하는 것이다.

북한은 1964년에 생산 계획에 있어서 일원화 조치를 취했으며, 이어 1965년에 세부화 조치를 취하였다. 이 당시 ‘일원화’란 관리국과 기업소 수준에서 실질적으로 이루어지던 계획을 다시 국가계획위원회로 하여금 각 기업소에 할당할 생산계획을 일원적으로 작성하도록 한다는 것이었다. 그리고 ‘세부화’란 국가계획위원회가 미세한 물품에 대한 생산계획까지 세부적으로 마련하기로 한 것을 의미하였다.¹²⁾

11) 최신람·이석기(1998), pp. 25~27 참조.

일원화 계획체제는 ‘국가계획위원회가 각 도에 현지 주재기관인 지구계획위원회를 두고 전국의 모든 행정경제기관, 기업소의 계획부들을 계획화 체계의 하부조직으로 전환시켜, 계획화 과정을 통일적으로 지도통제하며, 모든 계획화 단위들을 국가계획기관에 복종시키는 단일한 계획화체계’이다(박영일, 1990, pp. 68~72). 북한은 계획화 사업을 일원화하기 위하여 국가계획위원회에 직속된 지구계획위원회와 시·군 국가계획부 및 공장, 기업소 국가계획부를 설치함과 동시에, 정무원의 부와 위원회, 중앙기관 및 국민경제의 모든 부문의 계획부서가 해당기관과 국가계획위원회에 이중으로 종속하는 체제를 확립하였다.

계획의 세부화는 ‘국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업소의 경영활동을 밀접히 연결시키면서 계획을 구체화하여 모든 지표들을 세부에 이르기까지 똑바로 맞물리는 계획화 방법’이다(박영일, 1990, p. 68). 계획의 세부화 원칙은 다음과 같이 설정되고 있다. 첫째, 공장, 기업소의 경영활동을 전반적인 경제발전과 밀접하게 연계시킨다. 계획의 세부화는 전반적 경제발전의 요구를 실현하기 위하여 각 공장, 기업소의 생산활동과 관리, 운영을 계획화한다. 결국, 국가의 전반적인 경제 생활상의 요구가 각 공장, 기업소의 경영활동을 통해서 정확하게 구현된다. 둘째, 모든 기업소의 구체적인 실상에 따라서 계획을

12) ‘계획의 일원화세부화’ 이전에는 국가계획에 포함되지 않는 성, 관리국의 자체계획이나 기업소의 자체 계획이 존재하였으며, 이러한 계획들은 성, 관리국, 기업소에 의해 자체로 수립되고 자체로 집행되었다. 국가의 직접적인 통제대상이 아니었던 것이다. 이태섭(2001), pp. 378~379.

구체화하고 경영활동을 세부에 이르기까지 엄밀하게 결합한다. 셋째, 모든 계획목표를 국가계획의 지표로서 설정한다. 세부화된 계획과제의 수행을 법적 의무로 규정함으로써 계획과제의 수행을 법적으로 보장하고 있다.

북한은 ‘계획의 일원화·세부화’는 ‘사회주의 경제의 본성에 맞게 경제를 계획적으로, 그리고 균형적으로 발전시킬 수 있는 계획화 방법’이라고 한다. 그리고 과거 계획화의 두 가지 편향, 즉, 중앙계획기관들이 현실을 잘 모르는데서 오는 주관주의, 관료주의와 아래 단위들에서 당과 국가의 의도를 잘 모르는데서 오는 기관본위주의를 극복할 수 있다고 한다. 이는 국가계획기관을 현지에 접근시키고 모든 계획기관들이 국가계획기관의 통일적인 지도 밑에 계획화사업을 진행하게 됨으로써 가능하게 되었다고 한다(주형남, 1994, pp. 17~20).

조정양식이라는 관점에서 접근할 때 ‘세부화’는 경제순환의 전 영역을 사전적으로 조정한다는 것을 의미한다. 그리고 ‘일원화’는 중앙으로부터 기업에 이르기까지 일관적인 위계체계에 의해서 조정을 행한다는 의미이다. 말하자면 사전적 조정/명령적 권위관계에 의한 조정양식을 경제순환의 전 영역에 걸쳐 관찰시키겠다는 것이 ‘계획의 일원화·세부화’의 의미라고 할 수 있다.

물론 ‘계획의 일원화·세부화’가 국가계획위원회가 모든 계획지표를 직접 장악하고 계획화하는 것을 의미하는 것은 아니다. 그것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 국가계획위원회는 각급 계획기관과 계획부서들에 일정한 범위의 계획지표들을

분담해 주고 그것들이 상호 맞물리고 실현될 수 있도록 지도 통제한다. 따라서 ‘계획의 일원화·세부화’ 원칙이 현실에서 실현될 수 있기 위해서는 국가계획기관들과 계획부서들간에 세부화 지표의 분담이 중요한 문제가 된다. 세부화 지표의 합리적인 분담 문제는 현실적인 문제로 대두되고 있는 것으로 보이는데, 이를 해결하기 위한 방법의 하나로 생산기술적 연계들이 자체적으로 맞물리고 실현할 수 있도록 세부화 지표들을 분담하는 것이 시도되었다. 그리고 이를 위하여 ‘부분체계들의 생산기술적 구조가 자립적인 것으로 되도록 생산체계의 구조를 개선해 나갈 것’을 요구하고 있다.¹³⁾

그러나 김일성이 1988년에 한 “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할 데 대하여”라는 연설은 계획지표의 합리적인 분담문제가 쉽게 해결되지 않는 과제임을 보여주고 있다.

“나는 이미 오래 전부터 계획단위를 국가계획위원회에서 계획화할 단위와 지구계획위원회에서 계획화할 단위로 가를 데 대하여 강조하였으며, 1985년에 연합기업소를 조직할 때 국가계획위원회에서 중요한 연합기업소만 틀어쥐고 계획화하고, 나머지 연합기업소들은 지구계획위원회에서 맡아 계획화하도록 체계를 정연하게 세워주었습니다. 그런데 그 후에 이러저러한 이유로 국가계획위원회에서 맡아 계획화하는 연합기업소들이 많이 늘어나고, 반면에 지

13) “지방 및 부문별 계획기관이나 공장, 기업소 계획부서들이 분담하는 계획지표들은 될 수록 자체의 관리범위 안에서 닫겨지는 생산기술적 연계에 맞게 이루어지게 하는 것이라고 말할 수 있다.” 안혁진(1993), p. 26.

구계획위원회가 맡아 계획화하는 연합기업소들이 많이 줄어들었습니다. 그러다 보니 국가계획위원회가 술한 계획 단위를 걷어 안고 제구실을 하지 못하고 있으며 계획화 사업이 제대로 되지 않고 있습니다. ... (중략) ... 지금은 도탐사관리국, 도광업관리국, 도림업축국, 또는 관리국, 도수산총국 또는 관리국, 도중소탄광관리국과 같은 령합기업소들이 다 국가계획위원회의 계획단위로 되어 있는데, 이렇게 되어 가지고서는 계획을 설정에 맞게 세울 수 없으며 경제조직 사업과 생산지휘도 제대로 하기 힘들 것입니다. ... (중략) ... 이런 단위들의 계획은 도당위원회 지도 밑에 지구계획위원회가 세우게 하는 것이 좋습니다. ... (중략) ... 국가계획위원회가 중요한 큰 연합기업소들을 틀어쥐고 계획작성과 경제조직사업, 생산지휘, 생산총화를 하고 지구계획위원회가 국가계획위원회에서 계획화하지 않은 나머지 연합기업소들과 도에 있는 총국, 관리국들에 대한 계획 작성과 경제조직사업, 생산지휘, 생산총화를 하게 하는 것은 우리 당이 내놓은 계획의 일원화 원칙에 맞는 계획화체계이고 생산지휘체계입니다. ... (중략) ... 국가계획지표를 중앙지표와 지방지표로 가르는 것도 계획단위를 국가계획위원회 계획단위와 지구계획위원회 계획단위로 가르는 원칙과 기준에 따라 갈라야 합니다. 다시 말하여 국가계획위원회가 직접 맡아 계획을 세우는 지표는 중앙지표로 하고 지구계획위원회가 맡아 계획을 세우는 지표는 지방지표로 하는 원칙에서 계획지표를 갈라야 합

니다. 위원회, 부지표라는 것은 사실상 따로 가를 필요가 없습니다”(김일성, 1988).

어쨌든 북한은 ‘일원화·세부화’를 계획의 원칙으로 삼고 있으며, 이러한 원칙에 의해서 수립된 계획은 법적 성격을 지닌다. 이러한 점에서 북한의 계획체제는 다른 사회주의 경제, 예를 들어서 1970년대 후반기까지의 중국의 계획화 체제에 비해서 중앙집중적 경향이 강하다고 평가할 수 있다.¹⁴⁾

‘계획의 일원화·세부화’ 체제는 계획화되지 않은 영역의 최소화를 추구하고 있어서 공식적으로 시장조정의 영역은 매우 한정적이다. 본래적인 의미의 농민시장에서의 거래 정도가 시장조정 즉, 사후적/경쟁적 조정양식의 영역이라고 할 수 있다. 계획의 불완전성으로부터 초래되는 기업들의 비공식적인 경영행위도 이 영역에 해당된다고 하겠다. 예를 들어 계획에 의해 공급되도록 되어 있는 물자 조달이 원활하게 이루어지지 않아 기업 스스로 물자를 조달하는 것이 여기에 해당된다. 그러나

14) 양문수는 계획지표의 가짓수와 구체성의 정도 및 계획달성을 위한 압력의 정도, 물자배분계획 및 계획에 포함되는 국민경제 범위 등을 계획화 체제의 집권도를 평가하는 대리변수로 선정하여 북한의 계획화 체제와 중국 및 구소련 등의 계획화 체제를 비교한 후 북한 계획화 체제의 집권도가 개혁 이전의 중국에 비해 높으며, 구소련 정도이거나 그보다 높을 것이라고 추정하고 있다(양문수, 2001a, 2001b). 그러나 북한의 계획화 체제가 보다 중앙집중적이라는 것이 곧 북한 경제의 순환이 보다 계획적으로 이루어진다는 것을 의미하는 것은 아니다. 매우 집권적인 체제에 의해서 수립되는 북한의 계획은 애초에 불균형을 내포하고 있을 뿐만 아니라 북한 특유의 ‘계획무시적’ 경제정책에 의해서 끊임없이 수정된다. 말하자면 사전적/명령적 조정양식인 ‘계획의 일원화세부화’는 관료적 개입에 의한 사후적 조정(사후적/명령적 조정)에 의해서 경제순환을 사전적으로 조정하는 기능이 크게 약화될 수밖에 없는 것이다. 물론 계획의 불균형과 끊임없는 사후적 수정은 모든 계획경제에서 발생하는 일이며, 북한 특유의 현상은 아니다. 북한 계획경제의 운영과정에서 관료적 개입의 정도가 여타 사회주의 경제에 비해서 훨씬 심하다고 확정지을 수는 없지만 북한 경제가 여타 사회주의 경제보다 ‘계획적’이라고 판단할 근거도 없다고 해야 할 것이다.

대략 1980년대 초반까지 중앙집중적 물자공급은 어느 정도 유지된 것으로 보인다. 즉, 생산을 위한 물자가 빈번히 제때에 도착하지 않거나, 공급받는 기업이 반대급부를 일정하게 지급해야 물자가 공급되기는 했지만, 전체적으로 계획화 체제에 의한 물자공급이 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 시장조정체계, 혹은 사후적/경쟁적 조정양식에 의해 북한의 기업들의 생산활동이 조정되는 것은 부차적이었다고 할 수 있다.

2) 대안의 사업체계 : 북한 기업의 지배구조

① 지배인 유일관리제

북한은 해방 직후 구소련에서 시행되고 있던 지배인 유일관리제를 기업관리체계로 도입하였다. 지배인 유일관리제는 국가가 임명한 지배인이 기업관리·운영의 모든 권한을 갖게 하고 그가 기업관리·운영의 결과를 국가에 책임지게 하는 제도로써, 기업의 운영은 국가의 관리와 지휘 하에 있는 지배인을 통하여 이루어진다. 기업운영에 관한 중요한 권한과 책임은 지배인 한사람에게 귀속된다. 지배인은 국가의 대리인이며, 지배인의 임명권은 국가에 있었고, 지배인의 일은 국가의 지시를 기업에서 충실히 수행하는 것이었다(최신림·이석기, 1988, pp. 127~128).

북한이 지배인 유일관리제를 도입한 것은 이 체계가 공장 내부질서의 확립, 노동규율의 강화(김연철, 2001, p. 164)를 통해 국가의 중앙집중적 통제의 효율적 작용을 가능하게 하여, 생산관계의 사회주의적 개조와 중공업을 중심으로 한 급속한 공업

화에 적합한 것으로 판단하였기 때문인 것으로 보인다(최신림 · 이석기, 1988, p. 128).

그러나 북한의 지배인 유일관리제는 제대로 관철되지 못하였다. 유일관리제의 위기는 국가적 수준에서는 관료적 지도체계의 형식화로, 그리고 공장 수준에서는 공장관리의 혼란으로 나타났다. 그리고 그 결과 국가적 수준에서는 행정관리층보다 당간부가 우위를 점하고, 기업 수준에서는 지배인의 권위가 당 위원장의 권위에 종속되는 결과가 초래되었다(김연철, 2001).

② 기업지배구조로서의 대안의 사업체계

대안의 사업체계란 김일성이 1961년 11월말부터 12월초까지 진행된 노동당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회의 확대회의에서 사회주의 제도의 본성에 맞게 경제지도와 기업관리를 개선하기 위한 방향과 방도를 제시하고, 뒤이어 1961년 12월 대안 전기공장에 10일간 머무르면서 현지지도를 하고 그 경험을 종합하여 제시한 경제관리방법을 말한다.

대안의 사업체계 도입은 지배인 유일관리제의 비판과 함께 이루어졌다. 생산관계의 사회주의적 개조와 초기 공업의 원활한 관리를 위하여 도입된 지배인 유일관리제는 사회주의적 개조가 완료되고 공업의 규모가 확대됨에 따라 각 부문간, 부문 내부간의 생산, 기술적 연관이 매우 복잡다양하게 발전한 시기에는 그 역사적 사명이 다하였다는 것이다. 오히려 지배인 유일관리제는 생산과정에 대한 노동자의 참여를 배제하고 지배인 일인에 의하여 독단적으로 기업경영이 이루어짐으로써 관

료주의, 기관분위주의, 개인주의 등 바람직하지 못한 요소들을 조장하는 제도로 비판되었다.

“지난날의 공장관리체계는 사회주의적인 것이기는 하였으나 자본주의적 잔재를 많이 가지고 있는 관리체계였다고 할 수 있습니다. 거기에는 관료주의적이며 기관분위주의적이며 개인이기주의적인 요소가 많이 남아있었습니다. 위에서 아래로 내려가 도와주는 것이 아니라 관료주의적으로 호령만 하였으며, 직장사이에는 서로 돕는 기풍이 적었으며, 사람들 사이에도 ‘너면 너고 나면 나다’하는 개인이기주의 경향이 있었습니다. 그렇기 때문에 낡은 사업체계에서는 노동자들의 적극성과 창의성을 제대로 발양시킬 수 없었으며, 사람들은 무사분주하기만 하고 생산에서는 큰 성과를 올릴 수 없었습니다.”¹⁵⁾

이렇게 지배인 유일관리제를 비판하면서 도입된 대안의 사업체계는 생산과정에 대한 노동자 대중의 참여, 북한식으로 표현하면 군중노선을 특히 강조하게 된다. 김일성 자신이 대안의 사업체계를 ‘한마디로 말하면 경제관리에서 군중노선¹⁶⁾을 구현한 것’이라고 표현하고 있다. 대안의 사업체계를 경제관리에서 군중노선을 구현한 것이라고 한데서 확인할 수 있듯이 대안의

15) 김일성, 「사회주의 경제관리문제에 대하여 2」, 1970, p. 425 ; 김은경(1993), p. 27에서 재인용.

16) 군중노선이 갑자기 이 시기에 강조된 것은 아니다. 군중노선, 혹은 혁명적 군중노선은 ‘대중속에서 나와 다시 대중속으로 들어간다’는 중국의 대중노선의 북한식 적용이다. 혁명적 군중노선은 북한의 사회주의 건설초기부터 적용되었으며, 조선노동당의 기본노선의 하나로 북한의 모든 정치, 경제과정에 그 영향을 미치고 있다. 북한에서의 군중노선의 적용과 그 영향에 관해서는 김은경(1993), pp. 49 ~ 54 참조.

사업체제에서 가장 중요한 특징은 기업의 관리운영을 공장 당 위원회를 중심으로 하는 집단관리체제에 의해 실행하고 있다는 점이다. 공장 당위원회의 집체적 지도는 생산과 관리에서 생산자들이 공장·기업소의 일을 자기 일처럼 생각하는 주인의식을 갖게 함으로써, 생산자 대중들의 자발적 노동의욕과 창의성을 높인다는 것이다. 따라서 공장 당위원회에 의한 집체적 지도는 경제관리에서 민주주의를 보장하는 관리체제라고 주장된다.

동시에 당위원회에 의한 집체적 지도는 당의 정치적 의도를 공장·기업소에서 직접적으로 구현하는 수단으로도 된다. 공장 당위원회의 집체적 지도는 공장·기업소의 운영에 있어 당의 통제를 보다 효과적으로 관철시키는 방안의 하나로 채택된 것으로 보인다. 당이 목표를 설정하는데 있어서, 그리고 설정된 목표를 공장·기업소들이 충실히 수행하도록 하기 위해서 공장 당위원회가 필요하였던 것으로 보인다. 대안의 사업체계를 ‘혁명적 균중노선과 당의 집체적 영도를 옹기 결합’(박영근, 1990, p. 2)한 경제관리체제라고 부르는 것은 이러한 이유 때문이다.

이렇게 대안의 사업체제는 ‘당위원회에 의한 집체적 지도’를 기업지배구조의 핵심으로 설정하고 있다. 당위원회에 의한 집체적 지도는 다시 두 측면 즉, 당 조직에 의한 지배인 등 경영자에 의한 감독과 균중노선으로 분리할 수 있을 것이다.

당 조직에 의한 통제는, ‘당위원회에 의한 집체적 지도’의 도입이 지배인 유일지도체제의 관료주의와 독단주의를 비판하면

서 이루어졌다는 것에서부터 알 수 있듯이, 외부 감독기관만으로는 대리인으로서의 기업 경영자의 행위를 충분히 감독할 수 없다는 반성으로부터 출발하였다고 볼 수 있다. 따라서 당 조직은 주인으로서의 중앙계획자가 기업 내부에 설치한 감독기구라고 볼 수 있다. 김일성이 “일부 공장의 당위원회들은 공장에서 설비등록대장과 설비 경력서를 없애버리고 설비점검제도와 예비부속품 확보제도를 실시하지 않는 것을 알면서도 그것을 제때에 문제시하지 않았으며 대책을 세우지 않았습시다.”¹⁷⁾라고 비판한 것으로부터 역설적으로 당 조직이 지배인의 경영행위에 대한 모니터링 기능을 부여받고 있음을 확인할 수 있다.

그리고 ‘당위원회의 집체적 관리’의 또 다른 측면, 즉 군중노선 역시 기업의 전 구성원을 하나의 감독기구처럼 활용한다는 의도를 내포하고 있다. 물론 군중노선이라는 것이 이러한 감독기능보다는 노동자에 대한 동원체제의 의미를 더 가지지만, 분명 자발적 감시기구로서의 성격을 내포하고 있음을 무시할 수 없다. 그리고 실제로 군중노선은 지배인에 대한 통제기능을 부분적으로 수행한 것으로 보인다.¹⁸⁾

따라서 대안의 사업체계의 구축에 의해 대리인으로서의 지배인이 주인이라고 할 수 있는 중앙계획당국, 중앙당국의 위임을 받아 기업을 감독하는 중간관리기관, 그리고 기업내부의 감

17) 김일성(1981), “대안의 사업체계를 철저히 관철하여 공장관리 운영을 개선하자.”, 이정철(2002), p. 128에서 재인용.

18) 한 탈북자는 1990년대 중반 노동자들에 의한 지배인 고발이 상부기관들에 의해 무마되는 과정을 설명하면서 1980년대 초반까지 노동자들의 지배인 비판이 종종 일어났다고 증언하고 있다(중이공장 책임기사 출신 탈북자).

독기구인 당 조직과 집단으로서의 노동자에 의하여 중첩적으로 감독되는 기업지배구조가 구축되었다.

그런데 문제는 당 조직에 모니터링 기능만이 부여된 것이 아니라라는 점이다. ‘당위원회의 집체적 지도’는 기업의 모든 의사결정이 공장·기업소 당비서를 위원장으로 하는 당위원회에서 이루어지도록 하고 있다. 당비서는 정치사업을, 지배인은 행정경제사업을 담당하도록 되어 있지만, 당위원회를 통하여 당비서는 사실상 기업의 모든 의사결정에 있어 최종적인 결정권을 보유하게 된다. 따라서 기업의 운영과 관련한 권한의 배분이 명확하게 이루어지지 않고 있다. 기본적으로 정치조직인 당 조직이 형식적으로 기업의 모든 의사결정에 대하여 결정적인 역할을 하도록 설정되어 있으며, 이와 동시에 지배인은 기업의 행정경제 활동의 책임자로서 설정되어 있다. 이렇게 기업의 운영과 관련한 권한이 명확하게 설정되지 않으면 이의 해결을 위한 비용이 많이 든다는 것은 소유권 이론의 주요한 논거 가운데 하나이다. 결국 의사결정권한을 둘러싸고 지배인과 당비서는 갈등관계에 있을 수밖에 없는 내적 모순을 ‘당위원회의 집체적 지도’는 내포하고 있는 것이다.

대안의 사업체계는 공장장위원회의 집체적 지도와 함께 생산관리체계, 자재공급체계, 그리고 후방공급체계의 변화를 가져오고 있다.

먼저 생산과정에 대해서는 ‘통일적이며 집중적인 생산지도체계’를 도입하였다. 사회주의 기업에서 생산과정은 본질적으로 기술공정이면서 계획을 수행하는 과정이기 때문에 계획, 생산,

기술을 통일적이며 종합적으로 지도할 수 있는 생산지도체계가 필요하다는 것이다. 이러한 원칙은 기술을 가장 잘 알고 있는 기사장을 참모장으로 하여 생산지도부, 계획부, 기술부를 두고, 이들로 공장참모부를 구성하고, 공장참모부로 하여금 기업소의 계획, 생산, 기술활동을 통일적으로 관리하도록 하는 생산지도체제로 구체화하였다.

둘째, 위에서 아래로 내려다주는 자재공급체계를 도입하였다. 대안의 사업체계의 자재공급체계의 핵심적인 원칙은 ‘자재를 상급기관에서 하급기관으로 공급해 주는 것’이다.¹⁹⁾ 성, 관리국이 공장·기업소들에 대한 자재공급 책임을 지고 공장·기업소들은 직장에, 직장은 생산현장에 자재를 현물로 책임지고 날라다주는 체계이다. 대안의 사업체계는 이러한 중앙집중적 자재공급체계의 도입과 함께 자재상사를 통한 상업적 형태의 자재공급체계를 도입하고 있다. 즉, 모든 자재공급은 자재상사와의 상업적 계약을 통하여 이루어지도록 하고 있다. 이렇게 대안의 자재공급체계가 ‘자재상사의 상업적 이용’과 ‘중앙집중적 자재공급’이라는 일견 모순되어 보이는 두 측면을 동시에 내포하고 있는 것은 물질 생산계획에 기초하고 있는 북한의 계획화 체계 내부에서 작동하는 물자공급 체계의 근본적인 모순에 기인하는 것이라고 하겠다. 즉, 중앙집중적 자재공급 체계를 확립함으로써 개별 기업에 의한 자재의 과도한 요구와 내부

19) 이는 생산기업이 직접 생산에 필요한 자재를 확보해야 하던 이전의 물자공급 체계가 갖는 문제점을 해결하기 위한 것이다. “자재는 반드시 위에서 책임지고 아래로 현물로 날라주어야 합니다. 생산하는 사람들이 종이뜨각을 들고 이리저리 돌아다녀서는 공장에서 생산계획이 잘 수행될 수 없습니다.” 김일성(1969), p. 18.

축장 경향을 중앙에서 통제하는 한편, 자재공급에 있어서 비
 용적인 측면을 강조함으로써 기업들이 스스로 자재에 대한 지
 나친 요구를 자제하도록 유도하려는 의도가 반영된 것이라고
 할 수 있다.

“아직 사람들 머리 속에는 기관본위주의를 비롯한 낡은 사
 상잔재가 남아있는 조건에서 생산수단의 공급을 상업적
 형태를 통하여 실현하지 않고 계획에 따라 그저 공급하기
 만 한다면 기업소들이 자재, 원료를 되는 대로 받아서 낭
 비할 수 있다. 자재, 원료를 공급할 때 팔고 사는 형식을
 이용하면 자재공급계획에서 빠트렸거나 필요 없는 것을
 예견한 것과 같은 부족점들이 보충되고 고쳐질 수 있다.
 상업적 형태를 충분히 이용하면 또한 기업소들에서 자재
 의 값과 수송비를 따지게 되고 자재를 귀중히 여기면서
 더 잘 보관 관리하게 되며 원단위 소비기준을 낮추기 위
 하여 애쓰게 된다”(박영근, 1990, p. 55).

셋째, 후방공급체계²⁰⁾를 새로 구축하였다. 후방부지배인의
 유일한 지도 밑에 경리계획부, 식량부, 부식물공급부, 노동보
 호물자공급부, 주택관리부, 편의시설부 등 공장내 부서들을 설
 정하고 이를 총망라한 후방부지배인제를 공장내에 수립하였다.
 또한 노동자구의 지방정권기관, 상업기관, 편의시설, 목장, 협
 동농장과 같은 공장 밖에 있으면서 후방사업에 참가하는 모든

20) 후방공급사업이란 '근로자들의 물질문화생활의 향상을 도모하는 국가적, 사회적 봉
 사활동'으로 여기에는 '소비품의 계획적 보장, 편의봉사, 합숙운영, 주택관리, 보건
 사업' 등이 포함된다. 사회과학출판사(1970), 「경제사전 2권」, p. 745.

기관들이 공장과 결합하여 노동자지구경리위원회를 조직하여 이 사업을 유기적 연관 속에서 진행한다. 이 위원회는 해당노동자지구안의 모든 근로자들에 대한 상품공급사업, 사회급양사업, 편의봉사사업, 주택보수사업 등에 대하여 공동적으로 책임을 지는 공동위원회이다.

③ 기업 조직형태 및 운영방식

김일성은 대안의 사업체계에 따른 기업운영원칙에 대해서 “관리 운영체계를 순위대로 말한다면 공장 당위원회가 첫 자리에 있고, 공장 당위원회 밑에 공장 당집행위원회가 있어야 하며, 그 밑에 지배인과 공장 당위원장이 있어야 한다. 그리고 지배인 밑에 사장과 부지배인들이 있고, 그 밑에 공장의 여러 부서들이 있어야 하며, 공장 당위원장 밑에는 공장 당위원회의 여러 부서들과 직맹, 민청, 여맹과 같은 근로단체조직들이 있어야 한다”고 지시한 바 있다(「김일성 저작집 15」, pp. 510~511). 김일성의 이러한 지시에 따라 구축된 기업 조직은 <그림 II-1>과 같다.

북한의 기업은 최고기관인 공장 당위원회를 정점으로 지배인, 기사장, 당비서의 3인 지배체제로 운영된다. 지배인은 기업 관리의 행정적 책임자로, 당위원회의 집체적 지도하에 재정, 노동, 자재공급, 후방공급 사업 등 모든 행정경제사업을 지휘한다. 생산의 직접적인 관리는 기사장이 담당하며, 공장 당책임비서는 기업내의 조직사업을 담당한다. 기사장은 지배인을 돕는 기업소의 참모장이며, 계획화 사업으로부터 기술준비, 생산과

정에 대한 지도에 이르기까지 생산과 직접 관련된 모든 사업을 통일적으로 장악하고 지도한다.

기업소 밑에 있는 직장²¹⁾에서는 직장장과 그의 지도 밑에 사업하는 부직장장, 그리고 생산지도, 자재공급, 통계 등을 담당하는 일꾼들이 있다. 직장장은 지배인과 기사장의 지도 밑에 일하는 기업소의 부문별 생산단위의 책임자이다. 직장에는 직장장을 도와 해당 부문 사업을 직접 집행하는 부문별 지도원들이 있는데, 생산 지도원은 직장장과 생산지도 부서에, 자재 공급원은 직장장과 자재공급 부서에 각각 이중 종속되어 있다.²²⁾

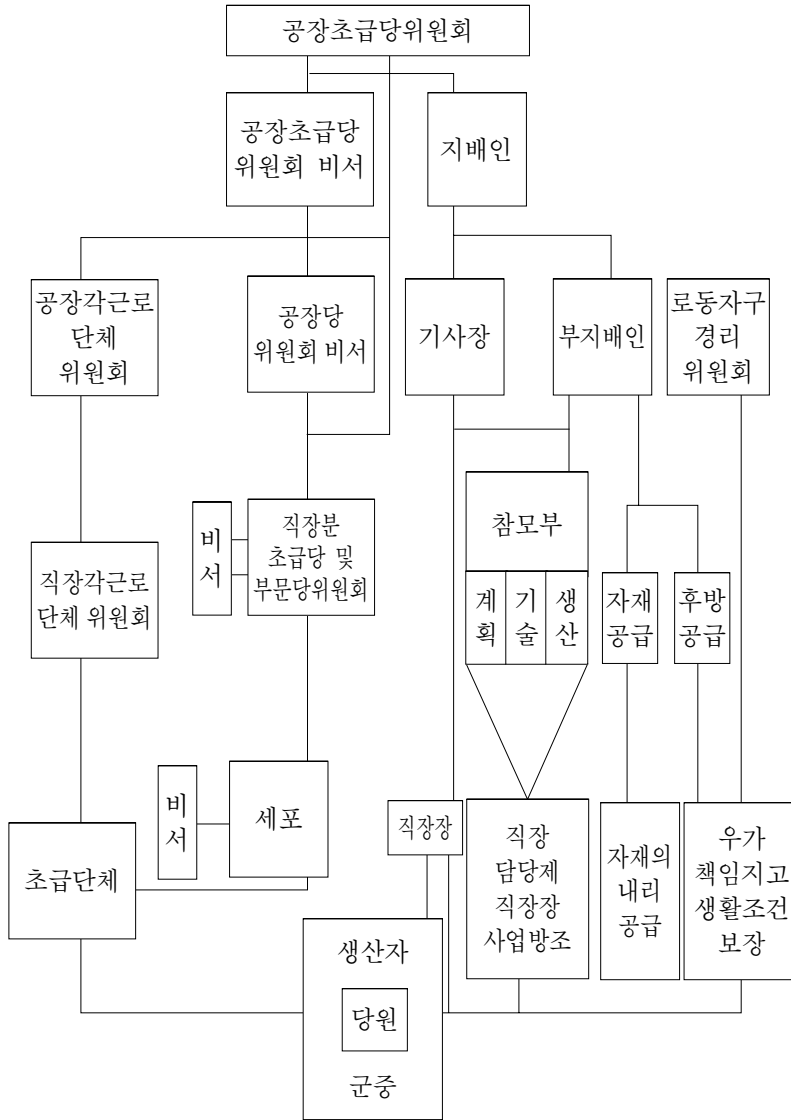
한편 공장 당 조직은 공장 당위원회를 통하여 기업의 의사결정 과정에 큰 역할을 하지만, 기본적인 기능은 기업 노동자들을 통제하는 것이다. 당 조직은 기업내 말단 조직인 작업반에까지 세포조직을 형성하고 있으며, 이를 통하여 개별 노동자들의 동향을 당 조직을 통하여 상부에 보고하는 등 노동자 통제기능을 수행한다. 기업의 당 조직은 당원의 수에 따라 지위가 결정되며, 이에 따라 유급 당비서를 보유하거나 무급 혹은 반유급 당비서를 보유하게 된다. 무급 당비서의 경우 당비서로서의 지위와 함께 기업 종업원으로서의 직책을 가지게 된다.²³⁾ 당원의 수에 따른 당 조직의 지위 변화는 북한의 기업이 규모를 확대하려는 유인의 하나가 된다. 공장 당 조직은 역시 <그림 II-1>에서 보는 바와 같다.

21) 직장은 작업반들의 연합으로 이루어지는 기업의 부문별 생산단위이다. 직장은 일반적으로 생산과정에서 차지하는 역할에 따라 기본직장, 보조직장, 봉사직장, 부대직장으로 나누어진다. 사회과학출판사(1970), 「경제사전 2권」, p. 588.

22) 북한 기업 내부구조에 대해서는 최신람·이석기(1998), pp. 50~55 참조.

23) 무급 당비서라고 해서 기업에서 실제로 생산활동을 하는 것은 아니다. 그러나 여타 당 조직, 예를 들어 작업반의 당세포의 경우 지배인과 당비서의 상대적인 권력에 따라서 생산활동 여부가 결정된다고 한다.

<그림 II-1> 공장 초급당 위원회 조직



자료 : 함택영 · 김근식(2003, p. 19).

4) '원에 의한 통제' : 금융부문을 통한 기업통제

북한에서 금융부문은 시장경제의 그것에 비해서 상대적으로 단순한 기능을 부여받고 있다. 북한은 금융의 기능을 (i) 인민경제에 대한 국가적 지도와 통제, (ii) 인민경제계획 수행을 위한 자금 보장, (iii) 화폐유통의 안정 공고화, (iv) 외환 거래의 합리적 조직 및 외화자금 보장 등의 네 가지로 구분하여 설명한다. 그리고 이 네 가지 중 첫 번째 기능인 통제수단으로서의 기능을 가장 중요시하고 있다(문성민, 2000). 금융의 통제기능은 주로 국가은행기관이 기업소로부터 수입금을 받아들이거나 이들에게 자금을 공급하는 과정에서 경영활동의 타당성, 재정계획과의 적합성 등을 점검하는 제도로서, 화폐를 매개로 한 통제라는 점에서 법적, 행정적 통제와 구별되며 '원에 의한 통제' 또는 '자금을 통한 통제'라고 불린다.

북한은 이러한 '원에 의한 통제'의 실효성을 높이기 위하여 금융부문을 매우 협소하게 규정하고 있다. 즉, 북한은 국가은행을 중심으로 이루어지는 자금의 유통만을 금융에 포함시키고 있으며, 기업소 또는 개인들간의 직접적인 자금거래는 제도적으로 금지하고 있다. 현금을 통한 거래는 기업소와 주민들 사이에서 이루어지는 상품의 거래를 위해서만 이루어지며, 기업소들간의 생산수단의 거래는 모두 무현금유통으로 이루어지게 되어 있다.

북한은 또한 계획적인 자금의 유통만을 금융으로 정의하고 있다. 계획적인 자금의 유통이란 곧 경제계획의 수립을 위한

재정계획을 의미하는 바, 북한에서 금융이란 결국 독자적인 경제활동이라기보다는 국가의 경제계획을 수행하는데 필요한 자금을 조달하고 이용하는 재정의 일부분을 구성한다고 할 수 있다.

결국 북한에서 금융부문은 계획의 화폐적 측면을 통제함으로써 기업들이 계획화 체제로부터 이탈하지 않도록 통제하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 계획화 체제가 북한 경제조정 의 핵심을 구성하고 있으며, 기업관리체계도 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계에 부응하도록 구축되어 있다는 점을 감안한다면, 금융의 이러한 기능은 계획화 체제 하에서의 기업에 대한 감독기구로 일정하게 역할을 한다고 할 수 있다. 그러나 금융의 이러한 감독기능은 계획화 체제가 작동된다는 것을 전제로 하는 것이다. 금융부문이 독자적인 감독기능을 수행하지 못하고 계획화 시스템에 종속되어 있어 계획화 체제가 흔들리는 상황에서는 ‘원에 의한 통제’는 그 의미를 전적으로 상실하게 되고, 형식적인 역할만을 수행하게 된다.

2. 모순의 축적과 기업관리체계의 분권화 모색

(1) 저성장과 침체의 시기 : 1970 ~ 80년대²⁴⁾

1970년 11월에 개최된 조선노동당 제5차대회에서 북한은 ‘사회

24) 이 부분은 북한연구소(1983), pp. 566 ~ 573, 최신림(1995), pp. 473 ~ 479 참조.

주의 공업화의 실현'을 공식적으로 선포하고 6개년계획(1971~76년)의 수행에 착수할 것을 결정하였다. 6개년계획은 '중노동과 경노동의 차이, 농업노동과 공업노동의 차이를 훨씬 줄이며, 여성들을 가정 일의 무거운 부담에서 벗어나도록 한다'는 소위 3대 기술혁명을 주요 과제로 설정하는 등 사회주의 공업화의 성과에 대한 북한의 자신감이 내포되어 있는 것이기도 하였다. 그리고 북한은 계획기간의 종료를 1년 반 앞둔 1975년 8월에 공업총생산액의 목표달성을 기준으로 하여 6개년계획의 달성을 선포하였다.

그러나 실제로는 6개년계획은 철강, 시멘트 등 중공업부문의 목표 미달, 기본건설목표의 미달, 수송 및 국제수지상의 애로 등에 직면하여 사실상 중단된 것이라고 할 수 있다. 이 중 수송의 문제는 도로, 항만 등 사회간접자본 부문에 있어 경제규모의 확대에 상응하는 만큼 투자가 이루어지지 못했던 점에, 그리고 국제수지의 문제는 북한이 6개년계획을 수행하는 과정에서 수출능력 이상으로 서방의 자본, 기술, 설비 등을 도입하였다는 점에 기인한 것이다. 이밖에 점차 심화되는 노동력 부족, 석탄 및 원유 등 에너지 자원의 부족, 그리고 화학공업의 부진에 따른 원료 및 자재의 공급부족 등이 계획의 순조로운 달성을 어렵게 하였다고 볼 수 있다.

6개년계획의 실패에서 보듯이 북한경제는 1970년대 후반에 이미 1980년대 이후 나타나는 제반 문제점들을 예비하고 있으며, 그런 점에서 구조조정이 필요한 국면에 접어들었다고 할 수 있다. 그러나 1978년에 시작하는 7개년계획을 비롯하여 북

한의 경제정책은 이러한 구조조정의 필요성에 부응하지 못한 것으로 보이며, 그 결과 북한경제는 침체의 나락에서 벗어나지 못하게 되었다고 할 수 있다. 북한의 기존 경제정책 노선이 변화되지 않았음을 보여주는 단적인 예가 김일성이 1980년 10월 조선노동당 제6차대회에서 제기한 '1980년대에 도달하여야 할 사회주의 경제건설의 10대 전망목표'인데, 그 내용은 연간 1,000억kwh의 전력, 1억 2,000만톤의 석탄, 1,500만톤의 강철생산 등과 같은 야심적인 계획으로 이루어지고 있어 기존의 경제활동을 조정하기보다는 이를 '혁명적으로' 강화한다는 시도가 여실히 드러나고 있는 것이다.

1978년에 시작되는 제2차 7개년계획, 그리고 2차 7개년계획 종료 이후 2년간의 조정을 거친 후 1987년부터 시작된 3차 7개년계획은 모두 실패한 것으로 평가되고 있다. 2차 7개년 계획의 실패는 이미 1980년대 초부터 가시화되기 시작하였다. 매년 발표되던 공업총생산액의 증가율이 1981년, 1983년 및 1984년에는 발표되지 않았고, 계획기간이 종료되어 그 달성상황을 총괄하는 발표가 책임 당국의 공식적인 보고가 아닌 중앙통계국의 발표에 관한 보고라는 형태로 1985년 2월에 갑작스럽게 이루어졌다는 사실 등이 이를 뒷받침한다. 발표된 실적치에 의하면 공업총생산액의 연평균 증가율이 12.2%를 기록하는 등 계획의 목표치가 달성된 것으로 되어 있으나 계획치와 실적치가 거의 일치하고 있고 그 수준 또한 이전보다는 상당히 낮다. 3차 7개년 계획은 북한 당국이 그 실패를 사실상 선언할 정도로 성과가 보잘 것 없는 것으로

평가되고 있다.

이 시기는 계획경제의 내재적인 모순이 점차 현재화되는 동시에 중공업 위주의 외연적 성장전략이 그 한계를 뚜렷하게 드러내면서 북한경제가 장기적인 침체에 빠져들게 되는 시기라고 해야 할 것이다. 1971년에 시작된 6개년계획 이후 북한의 경제계획이 뒤로 갈수록 그 성과가 좋지 못한 것으로 나타나고 있는 것으로도 확인할 수 있듯이 북한경제의 침체는 이미 구조적인 것으로 전환되었으며, 1990년대의 위기가 준비되어 있었다고 할 수 있다.

북한은 지속적인 경제침체로부터 벗어나기 위해 과학기술, 농업과 경공업, 무역 및 대외무역을 강조하는 등 경제정책의 부분적인 변화를 모색하였다. 특히 합영법의 제정(1984년)을 계기로 북한식 대외개방정책을 보다 적극적으로 추진하기 시작하였다. 그러나 선진국의 자본 및 기술을 도입하여 경제난을 해결하는 것을 목적으로 추진된 이 시기의 대외개방정책은 외국인투자와 관련된 제도적 장치의 미흡, 열악한 사회간접자본 시설 등으로 만족할 만한 성과를 거두지 못하였다.²⁵⁾

(2) 부분적 분권화를 통한 기업관리체계의 개선 시도

북한 당국은 심화되는 경제침체에 직면하여 산업관리체계의 빈번한 수정, 부분적인 대외개방정책 등을 통하여 경제성장 동

25) 1970~80년대 북한의 대외개방정책에 대해서는 이상작·최신람·이석기(1995), pp. 71~73 참조.

력의 회복을 시도하였다. 기업관리체계의 부분적인 분권화도 북한 경제체제의 모순 발현에 대한 대응의 한 형태이다. ‘사회주의 공업화’의 결과 경제규모가 커지고 재생산 구조가 보다 복잡해짐에 따라 극단적인 중앙집중적 계획화 체계인 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계와 이에 기초한 기업관리체계는 점차 그 유지비용이 늘어나게 되었다. 이에 북한은 중앙집중적 계획화 체계의 부분적인 완화와 기업관리체계의 부분적인 분권화를 통하여 1960년대 구축한 기업관리체계의 모순을 완화함으로써 경제성장의 재개를 추구하고자 하였다.

1) ‘새로운 공업관리체계’의 도입 : 지역별 관리의 분권화

① 북한의 산업관리체계²⁶⁾

북한의 헌법상 경제정책의 기본원칙을 수립하는 기구는 최고인민회의이다. 중앙인민위원회와 정무원 경제부서는 기획, 집행하는 것으로 되어 있다. 그러나 실질적으로 조선노동당이 경제정책의 원칙부터 정책결정과 집행에 이르기까지 지도, 통제하고 있다. 따라서 당이 모든 것을 결정하고 이렇게 결정된 정책은 최고인민회의에서 합법화되며, 행정적인 집행기관인 정무원이 이를 집행한다.

노동당은 각 경제단위에서 상정하는 계획안의 승인, 정책의

26) 북한의 경제관리체계는 끊임없이 변화한다. 따라서 특정시기의 경제관리체계를 원형으로 보기가 힘들다. 다만 1972년 내각에서 정무원 체계로 전환한 이후 1998년 신헌법에 의해 다시 내각 중심제로 회귀하기까지 정무원 체계가 오랫동안 지속되었다는 점, 그리고 북한 경제관리체계의 주요 특징의 하나인 지역별 관리와 부문별 관리체계가 이 시기에 비교적 명확하게 정립되었다는 점 등을 고려하여 여기서 북한의 산업관리체계를 검토한다.

결정, 정책집행의 감독, 통제, 간부등용의 거부권 행사 등 모든 경제활동에서 결정적 역할을 수행한다. 따라서 노동당 중앙위원회에는 정무원의 경제기구를 통제, 지도할 수 있는 각부(국)를 망라하고 있다. 이들 당중앙위원회 전문부서는 비서국에 의해서 일상적으로 지휘, 감독을 받는데, 비서국의 분야별 각 담당비서는 소관별 각 부서를 관장, 구체적인 계획수립과 집행을 감독한다. 당중앙위원회내의 부서는 필요에 따라 설치하게끔 되어 있으나 북한이 공식적으로 밝힌 일이 없기 때문에 정확한 기구의 조직을 알기 어렵다. 대체로 경제관련 부서는 정무원²⁷⁾의 각 부처와 직속기관을 지도와 감시의 영역에 포함시키는 범위에서 조직, 운영된다고 할 때 정무원 경제기구의 변천과 흡사한 경향을 보일 것으로 추정된다.

정무원의 지위는 1972년 사회주의헌법 채택과 더불어 과거의 내각에서 정책결정권을 떼어 중앙인민위원회에 넘기고 행정집행권만 가짐으로써 크게 격하되었다. 정무원은 최고 주권기관의 행정적 집행기관으로 정의되고 있으며, 주석과 중앙인민위원회의 지도하에 사업하도록 되어 있다.

② ‘새로운 공업관리체계’의 도입

북한은 ‘사회주의 공업화’의 결과 경제규모가 커지고 기업간의 연관관계가 복잡해지면서 정무원의 각 부문별 부서에 의한 기업의 직접적 통제가 점차 어려워졌다. 이에 따라 1970년대

27) 북한은 1998년 개정헌법에서 다시 정무원을 내각으로 개편하였으며, 내각 총리가 정부를 대표하게 하였다. 그러나 본 연구에서 다루는 시기가 내각 중심제 이전이라 정무원 체계에 따른 기업관리체계를 분석한다.

후반 이후 부분적인 분권화를 시도하였다.²⁸⁾

이러한 분권화 경향이 구체화된 것의 하나가 1981년에 도경제지도위원회의 도입과 함께 시도된 산업관리체계인데, 당시 북한은 이러한 체계를 ‘새로운 공업관리체계’라고 불렀다.²⁹⁾ ‘새로운 공업관리체계’에 따라 중앙의 각 위원회, 부를 통합하여 기구를 축소하고, 중앙차원의 간부를 도경제지도위원회에 배치하는 한편, 정무원 산하의 공장, 기업소를 도경제위원회로 이관하였다. 그리고 도경제위원회는 산하 기업소의 생산지도에 한하지 않고 계획화, 건설, 생산수단의 공급과 제품의 판매, 무역을 통일적으로 장악하고 지도하도록 하였다.

북한은 이를 ‘지역별 지도를 기본으로 하면서 거기에 부문별 지도를 옹기 결합시키는’ 체계라고 부른다. 그리고 이 체계에서 기본을 이루는 것은 도경제지도위원회이다. 도경제지도위원회는 도안의 공장, 기업소를 직접 장악하여 계획을 작성하고, 생산을 지도하며, 도의 공업생산 전반에 대하여 책임을 진다. 그

28) 사실 북한은 1950년대 후반부터 부문별 관리에 기초한 중앙집권적 생산관리체제의 문제점을 인식하고 이를 수정하기 위한 노력을 기울여 왔다. 즉, 1950년대 말경에 이르면 중앙관리기관을 산업부문별로 세분화하여 지도역량을 중앙에 집중화하는 것을 주된 방향으로 하는 종래의 공업관리체계는 점차 문제점을 드러내기 시작하였다. 이에 따라 1959년 8월의 중앙위원회 상무위원회 확대회의와 동년의 내각령 제46호에 ‘기업소 관리기구를 합리적으로 조직할 데 대하여’에 의하여 일련의 조치를 취한다. 그 핵심은 대안의 사업체계이지만, 경제관리체계에 관해서 보면 관리기구의 세분화에 따른 폐해를 극복하기 위하여 정무원 부를 통폐합하는 한편 도경제위원회에 일정의 중앙공업과 지방공업을 담당하게 하였다. 이는 중앙의 부문별 관리체계를 유지하면서 지역적 관리체계를 부분적으로 가미한 것인데, 이 때 중심이 되는 것은 부문별 관리였으며, 지역적 관리는 여기에 보충되는 역할만을 하는 것으로 되어 있다. 그러나 이러한 체계는 얼마 유지되지 못하였다. 1961년에 다시 도경제위원회가 관할하고 있던 수산 및 임업부문은 수산성과 임업성에, 무역부문은 도인민위원회에, 그리고 기타의 중앙공업에 대한 관할은 도당위원회의 해당기관에 이관되고 도경제위원회는 지방공업의 관리만 담당하게 하였다. 이로써 도경제위원회는 지방공업만 담당하게 되었다. 姜曰天(1987a), pp. 58 ~ 59 참조.

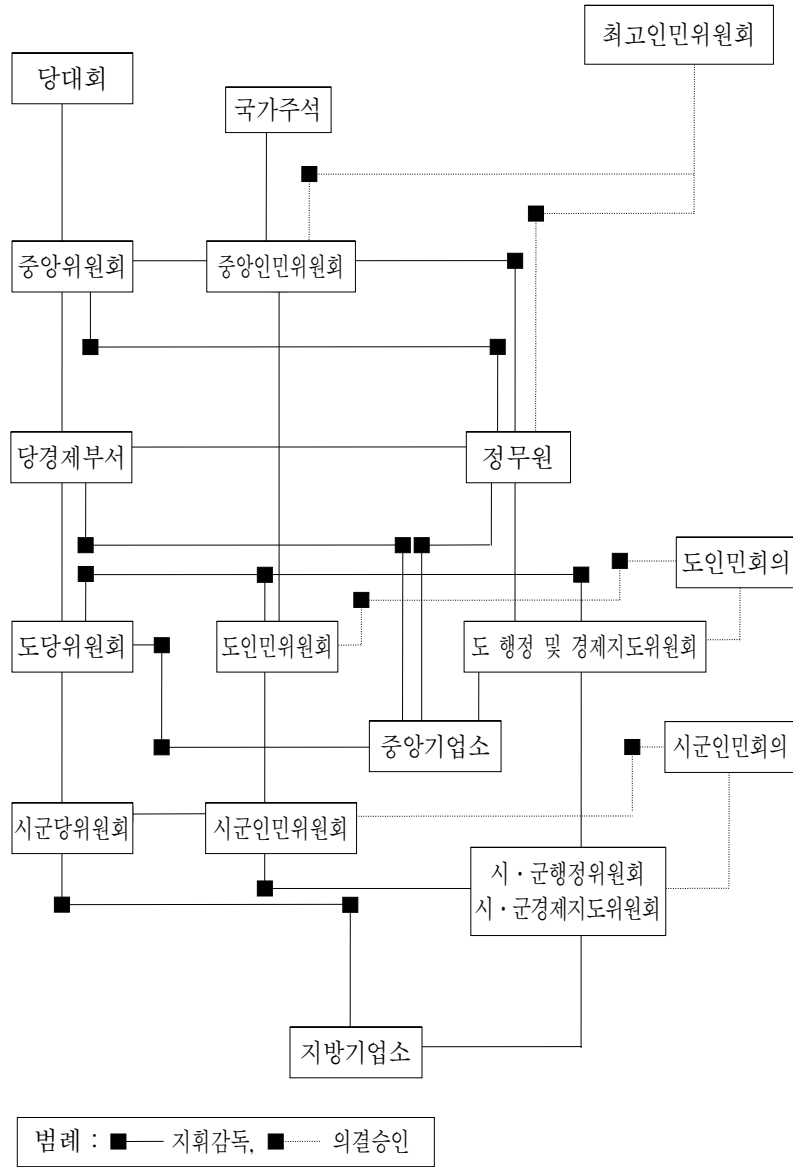
29) 이하 ‘새로운 공업관리체계’에 관해서는 류시영(1982) 참조.

리고 정무원의 부문별 공업위원회, 부들은 공장, 기업소들의 생산을 직접 맡아 지도하지 않고 자기 부문의 사업과 관련하여 제기되는 경제기술 문제들을 도경제지도위원회들이 잘 풀어 나가도록 도와준다는 것이다.

이 관리체계는 도 차원에서 가능한 한 모든 문제를 해결하도록 함으로써 중앙계획경제가 안고 있는 많은 문제점을 극복해 보려는 시도로 해석될 수 있다. 즉, 새로운 공업지도체계는 '지역적 징표에 의하여 조직된 도경제지도위원회들에 의하여 협동생산이 조직되므로 지역 안의 협동생산을 강화, 발전시키는데 선차적인 힘을 넣는 한편으로 지역 안에서 해결할 수 없는 것에 한하여 다른 지역과의 협동생산을 조직하게 된다. 이것은 역수송과 반복수송, 원거리수송과 같은 불합리한 수송을 없애고 수송조직을 합리화할 수 있게 하며 협동생산의 수속절차에서의 번잡성을 제거한다'는 것이다.

이 당시 도경제지도위원회는 정무원의 직속기관으로 설정되어 있다. 즉, 도경제지도위원회는 '지방정권기관에 소속된 지방경제지도기관인 것이 아니라 정무원에 직속되어 국가의 통일적인 계획에 따라 자기 활동을 전개하는 경제지도기관'이다. 따라서 도경제지도위원회에 의한 경제지도는 '본질에 있어 중앙경제지도기관이 직접 현지에 접근하여 경제지도를 실현하는 것'이라는 것이다. 결국 새로운 공업관리체계의 핵심은 현행 생산에 관한 관리권한의 중앙으로부터 지방으로의, 상부로부터 하부로의 분산이라고 볼 수 있다.

<그림 II-2> 북한 산업관리체계도



한편 지방조직의 말단단위인 시·군의 직접적인 경제관리는 시·군행정경제지도위원회에 의해서 이루어진다. 특히 시·군은 지방공업³⁰⁾의 기본단위로 설정되어 있으며, 시·군행정경제지도위원회는 지방공업에 대한 일차적인 감독, 통제기능을 가진다. 이 시기에 확립된 북한의 산업관리체계는 <그림 II-2>와 같다.³¹⁾

2) 연합기업소의 전면적 도입 : 부문별 관리의 분권화

1970년대에 시범적으로 실시되던 연합기업소 체계는 1985년 11월 당중앙위 정치국회의의 ‘연합기업소를 조직하여 정무원의 사업체계와 방법을 개선할 데 대하여’를 통하여 전면적으로 도입되었다.

연합기업소의 확대 역시 중앙에 의한 공장·기업소의 직접적인 관리의 어려움을 연합기업소를 만들어 이것에 여러 공장·기업소를 묶음으로써 관리대상을 줄이고, 관리단계를 줄이려는 시도인 것으로 보인다. 도행정경제지도위원회가 지역에 기초한 산업관리체계를 통하여 권한을 하부에 이양하려는 목적에 의하여 도입된 것이라면, 연합기업소 체계는 산업부문별 관리를 보다 효율화하기 위하여 도입된 것이라고 할 수 있다. 수많은 기업을 중앙의 관리부서가 직접 담당하기 어려워 지역

30) 북한의 지방공업은 중앙공업과 대비되는 범주로서 ‘지방의 원료원천에 의거하여 인민 소비품에 대한 지방의 수요를 충족시키며, 지방의 각급 행정경제기관에 의하여 지도되고 관리운영되는 공업분야’로 규정되고 있다.

31) 도 및 시군의 경제관리기관의 명칭은 수시로 변경된다. 1992년에 도행정 및 경제지도위원회는 도행정경제위원회로 개칭되며, 사군행정위원회와 사군경제지도위원회는 사군행정경제위원회로 개편되었다. 다시 1998년의 신헌법에 의해 사군행정위원회는 사군인민위원회로 통합되었다.

별 관리체계를 도입하였는데 이제 연합기업소 체계를 통하여 관리 대상을 대폭 축소하고 관리단계를 줄인다면 지역별 관리 체계의 필요성은 그만큼 줄어드는 것이라고 할 수 있다.

구체적으로 연합기업소는 원료 및 반제품의 생산과 수송에 관련한 기업간 연계를 재조정하여 산업생산의 부진을 타파하기 위해 이루어졌다.

“생산을 정상화하려면 첫째로, 자재보장사업을 잘하여야 하며, 둘째로, 협동생산조직을 잘하여야 하며, 셋째로, 수송조직을 잘하여야 합니다. … (중략) … 그러면 자재보장 문제, 협동생산문제, 수송문제를 원만히 풀기 위하여서는 어떤 대책이 필요하겠습니까? 내가 초보적으로 생각한 데 의하면 이 문제를 풀기 위하여 관리국과 연합기업소들을 합리적으로 조직하고, 관리국과 연합기업소 범위에서 독립채산제를 실시하며, 개별적인 공장·기업소들에서도 독립채산제를 실시하도록 하는 것이 좋을 것 같습니다. 관리국과 연합기업소를 새로 나오려는 것은 자재보장사업과 협동생산조직, 수송조직을 잘하도록 하려는데 목적이 있습니다.”(김일성, 1984, pp. 347~349)

연합기업소를 계획, 생산, 경영의 단위로 설정함에 따라 자재 공급에 있어 연합기업소의 역할이 크게 강조되게 되었고, 연합기업소는 자재공급의 주된 단위가 되었다.

연합기업소 체계하에서 자재공급체계는 정무원의 자재공급 위원회(그리고 중앙자재총연합상사)와 정무원의 각 위원회, 부

의 지도 밑에 연합기업소들이 직접 계획에 따라 계약을 맺고 상업적 거래형식으로 자재를 주고받는 체계이다. 연합기업소는 다른 연합기업소들과 계약을 맺고 자재를 주고받는 계약단위이며, 아래 공장·기업소들에 필요한 원료와 자재, 기계설비 등 생산수단들을 직접 공급하는 자재공급의 기본단위가 된다. 이 때 중앙자재총연합상사와 지구자재연합상사는 연합기업소와 연합기업소 사이에 자재계약을 바로 맺도록 연계를 지어주고, 그 계약을 어김없이 이행하도록 감독, 통제하는 역할을 한다. 다시 말하여 중앙자재총연합상사와 지구자재연합상사는 어느 연합기업소에서는 무슨 자재를 어느 때까지 생산하여 어디에 주고, 어느 연합기업소는 어떤 자재를 언제까지 받아간다는 식으로 연합기업소 사이에 계약을 맺어주고 그것을 무조건 이행하도록 감독, 통제하는 것이다.

한편 연합기업소 간에 자재공급계약을 맺고 이를 통하여 자재조달이 이루어지게 됨에 따라 정무원의 부와 위원회는 자재공급실무에서 벗어나 생산에 대한 지도를 보다 실속 있게 할 수 있게 되었다고 한다. 연합기업소는 '계약체결권한을 가지고 생산에 필요한 원료, 자재, 설비를 자체가 직접 책임지고 보장하는 집행단위'이다. 따라서 '높은 책임성과 창발성을 발휘하여 생산에 필요한 자재를 국가에 크게 의존하지 않고 될수록 자체로 풀어나가도록' 요구받고 있으며, 그것이 여의치 않을 경우에 다른 연합기업소와 계약을 맺어 자재를 확보하도록 하고 있다. 연합기업소들은 '엄격한 계산에 기초하여 계약을 맺을 뿐만 아니라 계약조건을 책임적으로 보장할 의무를 지니게 됨으로써

계약이행을 위하여 애써 노력하게 된다'고 한다. 각 연합기업소는 자체의 자재상사를 가지는데, 자재상사들은 계약초안을 미리 준비한데 기초하여 인민경제계획을 받으면 곧 수요와 공급을 세부적으로 맞물리기 위한 계약서를 만들고 계약을 맺기 위한 사업을 한다. 자재공급계약은 지표별 분담에 따라 품종별, 규격별, 재질별로 연간, 분기별, 월별로 나누어서 국가적으로 정해진 기간안에 맺어야 한다(박영근, 1990).

연합기업소 체계는 사전적 조정의 비용을 축소하기 위한 일종의 교육책이라고 볼 수 있다. 수직적, 수평적으로 연관된 기업들을 하나의 기업 테두리로 묶음으로써 중앙계획당국은 계획에 필요한 단위를 크게 줄일 수 있게 되었다. 연합기업소 자체가 자체 내의 사전, 사후적 조정을 담당하도록 하고 있는 것이다. 연합기업소 체계는 결국 '계획의 일원화·세부화' 체계의 유지비용을 줄이고, 균형달성의 가능성을 증대시킨다는 점에서 긍정적인 측면을 내포하고 있다. 그리고 연합기업소 체계는 중앙이 개별기업이 아닌 연합기업소 단위를 관리하고, 연합기업소 내의 개별기업의 관리는 연합기업소가 담당하게 함으로써 경제관리체계의 일정한 분권화를 의미한다고 하겠다.

또한 연합기업소 수준에서 경영진과 당 조직간의 관계를 부분적으로 수정하려는 시도가 있었다. '연합기업소 당비서를 지배인보다 반급 낮추는' 조치가 바로 그것이다(이정철, 2002, p. 145). 그러나 이러한 조치가 실제로 기업 내에서 지배인과 당비서간의 권력관계를 변화시킨 것으로 보이지는 않는다. 그것은 당비서의 권한이 근본적으로 당위원회의 집체적 지도를 강

조하는 대안의 사업체계 자체에 기초하는 것이기 때문이다. 특히 당 조직은 인사권을 장악하고 있는데, 이러한 상황에서 당 비서의 형식적 직급을 반급 낮추는 것으로 기업내 권력관계가 근본적으로 변화하지는 않는다고 해야 할 것이다. 실제로 연합기업소 체제의 도입 이후 당비서가 연합기업소 지배인을 겸임하는 경우가 종종 발생하고 있는데, 이는 지배인과 당비서간의 갈등을 사전에 방지하기 위한 조치인 것으로 보인다.

3) 독립채산제의 강화 : 경리차원의 분권화

북한은 정권수립 이후 구소련에서 시행되고 있었던 독립채산제를 도입하여 실행하기 시작하였다. 물론 그 목적은 계획경제의 원활하고 효율적인 운영이었다. 그러나 독립채산제의 체계적 실행은 계속 지체되었다. 이에 대해 김일성은 ‘사회주의 경제관리 문제를 개선하기 위한 몇 가지 문제에 대하여’를 통하여 다음과 같이 지적하고 있다.

“경제관리에서 걸리고 있는 문제들이 여전히 풀리지 않고 있습니다. 공장, 기업소들에서 로력과 자재를 무턱대고 많이 받아 랑비하거나 기계를 비롯한 생산설비들을 제대로 리용하지 않고 놀려도 큰 타격을 받지 않고 있습니다. … (중략) …사회주의 경제를 합리적으로 관리운영하기 위하여서는 국영기업소들에서 독립채산제를 바로 실시하여야 합니다. 독립채산제는 사회주의 국영기업소의 계획적 관리운영방법입니다. 독립채산제는 기업소의 경영활동 결과

에 대한 물질적 관심성의 원칙에 기초하여 경리운영에서 가치법칙의 형태적 리용을 전제로 합니다. … (중략) … 물론 독립채산제를 바로 실시한다는 것이 험하지는 않습니다. 독립채산제를 바로 실시하려면 원가, 가격, 리윤과 같은 경제적 공간을 리용하는 것과 함께 국가의 중앙집권적인 계획적 관리원칙에 철저히 의거하여야 하며 정치도덕적 자극과 물질적 자극을 옹게 결합시켜야 합니다. … (중략) … 독립채산제를 바로 실시하기 위하여서는 로동정량과 자재소비기준을 정확히 정하고 설비능력을 옹게 타산하여야 하며 그에 기초하여 기업소들에 현실성 있는 계획을 주어야 합니다.”(김일성, 1973 ; 최신림 · 이석기, 1998, pp. 138~139에서 재인용)

북한의 독립채산제는 1970년대 초 중앙의 국영기업뿐만 아니라 지방공업을 포함한 공업부문, 농업부문, 그리고 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 확대 실시되었다. 그리고 1970년대 중반부터 연합기업소에 대하여 “2중독립채산제”를 실시하였다. 2중 독립채산제는 연합기업소 단위로 독립채산제를 실시하면서 연합기업소에 속하는 공장·기업소도 독립채산제로 운영하는 제도이다. 또한 독립채산제를 직장, 작업반에까지 심화시키기 위하여 ‘직장, 작업반 우대제’를 실시하였다. 이는 직장, 작업반에서 집계적으로 종업원들의 작업 결과를 점수로 평가한 기초 위에서 직장, 작업반에 보내진 상금을 개별적 근로자들에게 분배하는 제도이다.

이어 1980년 6월 ‘지방산업일꾼대회’에서 김일성은 소규모 지방산업공장에도 독립채산제를 실시하도록 하였으며, 1984년 6월에는 사무기관을 제외한 비생산 부문의 기업이나 기업소에 도 완전 독립채산제 혹은 반독립채산제를 실시하는 등 그 적용 범위를 확대하기 시작하였다.

독립채산제의 강화는 적용 범위의 확대와 함께 공장·기업소의 자율권을 제한적으로나마 확대해 나가는 방향으로 진행되었다. 북한은 1984년 12월 노동당 제6기 중앙위원회 10차 회의에서 기업에 보다 많은 자율권을 부여하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘국영기업의 독립채산제에 관한 법령’의 개정안을 통과시켰다.

북한이 기업에 보다 많은 자율권을 부여하는 독립채산제를 실시하게 된 시기는 연합기업소 체제의 도입 등 기업관리체계의 부분적 분권화가 시행되는 시기와 일치한다. 실제로 연합기업소 체제의 도입은 독립채산제의 확대와 불가분의 관계가 있다. 예컨대 김일성은 “이번에 연합기업소를 조직하는 목적은 생산을 높은 수준에서 정상화하고 독립채산제를 바로 실시하도록 하는데 있습니다”(김일성, 1985)라고 하여 연합기업소의 도입과 독립채산제의 강화간의 관계를 설명하고 있다.

1984년의 독립채산제 법 개정에 의해서 현재 실행되고 있는 독립채산제 규정이 완성된 것으로 보인다. 특히 기업내 이윤유보를 허용한 것은 독립채산제 확대 적용에 있어서 중요한 의미를 가진다. 독립채산제 기업소는 이윤계획을 초과 달성하여 할당된 국가 몫의 목표 이윤량을 먼저 국가에 납부한 후, 그리고

기업 자신이 부담하기로 한 운영자본분을 국가에 갚은 후, 할당 목표이윤과 초과이윤의 일부를 기업기금으로 유보할 수 있다. 축적된 기업기금은 생산확장과 기술개발, 노동자의 복지와 문화 사업에 사용될 수 있다. 그리고 현물지표에 의한 생산계획과 원가계획, 국가예산납부계획을 수행하고, 연합기업소적으로 누계적인 초과이윤을 실현하였을 때 초과이윤의 일정 비율을 상금기금으로 유보할 수 있으며, 이 상금기금을 원천으로 직장, 작업반이나 개별 노동자들에게 상금을 지불할 수 있게 되었다. 또한 북한 기업소의 이윤유보율은 1980년대 중반 이후 증가하였는데, 이는 기업관리 체계의 분권화 과정과 대체로 일치한다(강명규, 1994).

4) '8·3 인민소비품' 및 가내부업반: 소비재 생산의 부분적 분권화

1980년대 중반에 들어서면 '계획의 일원화·세부화' 체계가 공식적으로 유지되면서도 계획화 체계와 느슨하게 결합되는 부문이 생겨난다. 주로 생필품을 생산하는 부문에서 이러한 계획화 체계의 부분적인 완화현상이 나타나고 있는데, 이는 '계획의 일원화·세부화' 체계가 주민들에게 생필품을 충분하게 공급하지 못하는 문제점을 소비재 생산을 부분적으로 분권화 하여 해소하려는 시도의 결과인 것으로 보인다.

가장 대표적인 것이 8월 3일 인민소비품의 생산과 관련된 기업관리체계이다.³²⁾ 8월 3일 인민소비품(이하 8·3 인민소비품)은 북한이 생활필수품의 부족을 보충하기 위하여 지방의 유희

32) 8월 3일 인민소비품의 생산 및 처분에 관한 구체적인 규정은 「민주조선」(1989a) 참조.

자재와 폐기폐설물, 부산물을 동원·이용하여 만든 제품을 말하는데, 일용 필수품이 대종을 이룬다. 8·3 인민소비품이 북한의 기업관리체계의 분권화와 관련하여 가지는 의미는 이 제품의 생산과 처리가 경제계획과 매우 느슨하게만 연결되어 있다는 점이다. 물론 8·3 인민소비품의 생산과 처분도 기업의 계획에 포함된다. 그러나 8·3 인민소비품에 관한 계획은 정규 생산물에 관한 계획과는 그 성격이 전혀 다르다. 무엇보다도 8·3 인민소비품의 계획은 다른 기업의 계획과 맞물리지 않는다.

8·3 인민소비품의 기본원자재는 기관, 기업소, 협동단체 등에서 계획과 계약에 맞물려 있지 않은 부산물, 폐기폐설물과 지방원료, 자재 등이다. 국가로부터 받은 원료, 자재와 계획지표생산에 맞물려 있는 부산물, 폐기폐설물, 지방원료, 자재 및 유희자재, 생산계획과 노력계획을 따로 받아 생산한 원료, 자재는 사용될 수 없게 되어 있다.³³⁾ 당연히 8·3 인민소비품의 생산을 위해 별도의 노동력을 요구할 수도 없다. 이렇게 중앙집중적 물자공급 체계에 의해서 조달받는 물자를 사용하지 못하게 되어 있으므로 8·3 인민소비품을 위하여 다른 기업이 자재를 공급할 필요가 없다. 8·3 인민소비품의 처분 역시 일정한 원칙에 의해 기업이 스스로 결정할 수 있기 때문에 그 처분에 관해서도 다른 기업과 연결될 필요가 없는 것이다.³⁴⁾ 즉,

33) 그러나 계획과 계약대로 생산공급하고 남은 부산물, 폐기폐설물, 지방원료, 자재와 기술을 혁신하여 물자소비기준을 낮추어 얻어진 보조자재는 쓸 수 있다.

34) 8·3 인민소비품의 생산 품목과 양은 기본적으로 기업이 스스로 결정하여, 이들도 지방공업총국 등 상부기관으로부터 승인을 받으면 된다. 그리고 국가에 생산액 중 일정한 금액을 납부하고 나면 생산된 제품을 기업이 스스로 처분할 수 있게 되어 있다.

8·3 인민소비품의 생산은 비록 기업의 생산계획에 포함되지만 계획화 체계 내에서 다른 기업과 결합되지 않기 때문에 실질적으로 일원화·세부화 계획체계에 포함되지 않는다고 보아야 할 것이다. 즉, 8·3 인민소비품의 생산과 처분에 관한 관리는 사전적/명령적 조정체계와 사후적/경쟁적 조정체계의 경계선에 위치하고 있다고 할 수 있다. 1990년대에는 8·3 인민소비품 관리에 있어서 사전적/명령적 조정체계의 영역은 축소되고 사후적/경쟁적 조정체계의 영역이 실질적으로 확대되며, 이것이 시장조정체계의 확산에 적지 않은 촉진작용을 하게 된다.

8·3 인민소비품의 생산과 처리에 관한 지도는 중앙의 경제관리기구가 아니라 도나 시·군 행정경제위원회와 해당기관, 기업소가 하게 되어 있다. 비록 중앙공업에서 생산되는 8·3 인민소비품이라 할지라도 지방행정기관이 관리·감독한다. 8·3 인민소비품의 가격은 해당기관들이 원가보다 떨어지지 않는 범위에서 생산자들과 합의하여 정하며, 이렇게 가격을 정한 8·3 인민소비품은 해당 거주지역 시, 군 직매점에서 파는 것을 원칙으로 한다. 그러나 자기지역 주민들이 수요를 충족시키고 남을 경우에는 다른 시·군 직매점에 넘길 수 있도록 되어 있다. 기업이나 기관은 생산한 8·3 인민소비품의 30% 범위내에서 자체 직매점 또는 시·군 직매점을 통하여 종업원들에서 팔아줄 수 있게 되어 있다. 따라서 기업, 기관들은 종업원들이 요구할 때에는 8·3 인민소비품을 이 범위에서 팔아주도록 조치해야 한다. 8·3 인민소비품을 실현하였을 때 공업생산액실적은 합의가격에서 상업부가금과 국가납부금을 빼고 남은

돈으로 계산하며, 노동용량실적은 해당기관, 기업에서 자체로 정한 작업정량시간에 의하여 계산한다.

8·3 인민소비품 생산의 이러한 독특한 성격 때문에 이 부분에서 공식적인 제도의 틀을 벗어나도 상대적으로 전체 계획화 체계에 미치는 파급효과가 적게 되고, 이에 따라 기업들이 8·3 인민소비품의 생산과 처분을 공식적인 기업관리체계를 우회하는 수단으로 활용하게 되는 것이다.

8·3 인민소비품의 생산이 기업의 틀 내에서 이루어진다고 한다면, 가내작업반, 부업반, 가내 편의봉사업 등은 기업의 틀에 얽매이지 않는 생산부문이라고 할 수 있다. 이들 생산조직은 생활필수품과 식료품 생산을 늘리고 서비스업을 발전시키기 위하여 조직하는 노동조직으로 기관, 기업소, 협동단체와 도시, 노동자구 가두 인민반 등에서 조직한다.

이러한 작업조직에 대해서 ‘제한된 전문공장의 힘만으로는 날로 늘어나는 주민들의 수요를 원만히 충족시킬 수 없다. 그러므로 가내작업반, 부업반을 널리 조직하며 가내편의봉사업을 적극 장려하는 것은 국가적인 투자를 하지 않고도 주민들의 생활에 절실히 필요한 세소상품과 일용필수품 생산을 더욱 늘리고 편의봉사사업을 빨리 발전시켜 나가는 데서 중요한 의의를 가진다’고 북한 당국은 그 필요성을 밝히고 있다. 이러한 작업조직에 의한 생산 역시 일원화·세부화 계획체계의 틀 밖에 있다. 물론 8·3 인민소비품의 생산과 마찬가지로 그 자체 생산과 처분계획을 작성하기는 하지만 전체적인 계획화 체계와 맞물리지 않는다.

8·3 인민소비품 생산과 가내작업반 등에 의한 생산은 북한이 공식적으로 사전적/명령적 조정체계의 영역 밖에서 이루어지는 생산을 공식적으로 허용하기 시작하였다는 점에서 적지 않은 의미를 가진다.

5) 소결 : 부분적 분권화의 한계와 모순의 누적

1980년대 북한은 계획경제 모순의 심화와 경제성장률의 급속한 저하에 직면하여 경제 및 기업관리의 부분적 수정을 통해 상황을 타개하려고 시도하였다. 이때 기업관리체계의 수정은 부분적인 분권화를 그 주요 방향으로 하고 있다. 즉, 도인민위원회의 도입을 통한 지역별 분권화, 연합기업소 체계의 전면적 도입을 통한 부문별 관리의 분권화, 독립채산제의 강화를 통한 경리측면에서의 분권화, 그리고 8·3 인민소비품의 도입 등에 의한 소비재 생산의 분권화 등이 이 시기 기업관리체계의 부분적 수정의 주요 내용을 구성한다. 그러나 1980년대 기업관리체계의 부분적인 변화는 전체적으로 북한 기업관리체계의 의미 있는 변화를 가져오지는 못하였다.

우선 연합기업소 체계가 일정한 분권화를 가져온 것은 분명하지만, 북한의 연합기업소에 주어진 의사결정권한은 1960년대 중반 이후 테크노크라트형의 개혁을 시도한 동독이나 불가리아의 경우에 비한다면 미미한 편이다. 또한 북한의 연합기업소는 많은 기업들을 하나의 조직으로 묶어 놓았을 뿐 그 내부에 잘 정의된 조정체계를 확보하지 못하였다. 연합기업소는 하나의 거대한 관료조직과 다를 바 없게 되었고, 이러한 관료적 구

조를 가진 연합기업소가 자체의 기업들을 사전적으로 조정하는 것 역시 많은 비용을 요구하며, 실질적인 균형을 달성하는 것이 힘들게 된다(최신림·이석기, 1998). 그리고 연합기업소는 소속 기업들간의 모호한 재산권 관계(소득권과 통제권 모두) 때문에 소속기업들 사이의 역할과 권한을 어떻게 조정할 것인가 하는 문제를 안고 있었다(Kang and K. Lee, 1992). 연합기업소 체계는 이런 점에서 개별 기업들에게는 또 다른 중간 관리기구와 크게 다르지 않게 되었다.

북한의 독립채산제가 개별 기업의 경영상 상대적 독자성을 부분적으로 확대하고 계획화 체계내에 이윤이나 수익성과 같은 경제적 지렛대의 사용 폭을 넓혀 가는 방향으로 강화되었지만 그 의미는 지극히 제한적이며, 형식적이었다. 그것은 기본적으로 독립채산제가 계획화 체계의 근본적인 변화를 수반하고 있지 못하며, 물적 생산지표를 중심으로 하는 '계획의 일원화·세부화'의 틀 내에서 적용되기 때문이다.³⁵⁾ 계획화 체계에서 물적 생산지표가 주된 지표로 남아있는 상황에서 생산비나 이윤과 같은 지표들이 계획지표의 하나로 추가된다고 하더라도 기업의 생산행위에 있어 근본적인 변화는 발생하지 않는다. 특히 생산물 조합이라든가 생산요소 투입 등에 있어 기업의 독자성이 보장되지 않는 상태에서 독립채산제의 강조는 생산가격과 같이 기업의 이윤에 영향을 미치는 변수들을 둘러싸고 개별기업과 상부 당국간의 협상의 필요성만 강화시킬 뿐이

35) “채산을 맞출 데 대한 요구는 금액분위로 나가면서 현물지표별 계획수행을 소홀히 하는 현상과는 아무런 인연도 없다. 그 어떤 불리한 환경속에서도 생산계획을 현물 지표별로 수행하면서 수익성을 보장하여야 한다.” 한인호(1984), p. 58.

다. 그리고 설사 기업 경영활동의 결과 나타난 수익성 관련 지표들이 기업 경영활동의 효율성을 정확하게 반영한다고 하더라도, 이러한 수익성이 기업 종사자들의 후생수준, 나아가서 기업의 성장과 존폐 등에 큰 영향을 미치지 않는다면 독립채산제는 실질적인 내용을 가진다고 보기 어렵다. 기업의 경영활동 결과 발생한 이윤 중 국가에 납부되지 않고 기업 내부에 유보되는 부분인 기업소기금, 상금기금 등의 비율의 1980년대 후반에 증가하였다고 추정되고 있지만 제한적인 의미만을 가진다. 여전히 생활비는 북한 근로자들의 임금에 있어 절대적인 비중을 점하고 있다. 수익의 의미가 제한적일 뿐만 아니라, 손실의 의미도 지극히 제한적이다. 손실의 발생이 추가적인 보수 지급에 다소 영향을 미치지만 기업의 운명에 큰 영향을 미치지 않는다는 점이다. 반면 물적 생산지표의 미달, 혹은 초과달성, 그리고 설비규모의 확대가 기업 및 기업 종사자에게 미치는 영향은 막대하다. 따라서 수익성 지표는 부차적인 의미 이상을 가지기 어려웠다.

결국 1980년대 중반의 부분적 분권화 시도는 새로운 기업관리체계의 구축으로 이어지지 못하였다고 해야 할 것이다.³⁶⁾ 반면 경제의 성장동력은 지속적으로 약화되었으며, 그 결과 중앙집중적 계획화 체제의 약한 고리인 물자공급체계는 그 기능을 상실해 갔다. 중앙집중적 물자공급 체계가 유지되고 있기는 하

36) 강명규(1994)는 1980년대 중반 북한경제관리체계의 개혁을 중국의 국영기업개혁과 비교하면서 비슷한 개혁조치들을 취한 중국 국영기업에서 뚜렷한 개선이 없었다는 것은 북한 기업개혁도 비슷한 결과를 가져올 것이라는 결론이 가능할 것이라고 평가하고 있다.

였지만 계획 및 행정기구의 모든 역량이 생산에 필요한 물자를 공급하는데 투입되어야 할 정도로 상황은 악화되어 가고 있었다. 지방에 소재한 기업의 지배인이 필요한 중간재의 안정적 공급과 특혜적 세 감면을 위한 국가관료들과의 교섭을 위해 대부분의 시간을 평양에서 보낼(강명규, 1994) 정도로 자재공급 사정은 악화되어 갔다.

그런데 1980년대 중반 경까지 중앙집중적 물자공급체계는 ‘계획의 일원화·세부화’체계와 대안의 사업체계가 묘사하는 방식대로 작동하지는 않았지만, 기업의 생산 자체가 불가능할 정도로 악화되지는 않은 것으로 보인다. 자재공급체계는 계획에 의해 완벽하게 이루어지지지는 않았지만, 줄서기나 뇌물, 그리고 기업 상호간의 협조 등의 추가적인 방법을 통하여 비효율적으로나마 기능하고 있었다. 자재공급 문제는 자재공급의 시기, 공급되는 자재의 질적 수준 등에 있어서는 큰 문제를 노정하고 있었지만 기업의 생산 자체를 마비시킬 정도는 아니었다. 말하자면 중앙집중적 물자공급체계를 전제로 한 기업관리체계는 효율성의 측면에서는 그 모순이 심화되고 있었지만, 기업 경영을 규정한다는 측면에서는 여전히 유효한 제도로서 존속되고 있었다고 할 수 있다. 바로 이 점이 1990년대 이전의 북한의 공식적인 기업관리체계를 1990년대의 기업관리체계와 구분 짓게 하는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그렇지만 성장추세의 급속한 둔화로 근원적으로 모순을 내포하고 있는 중앙집중적 물자공급 체계는 시간이 지날수록 악화되어 갔으며, 이는 다시 북한의 공식적인 기업관리체계와 그 물적 토대간의 모순

의 심화를 초래하였다. 부분적인 분권화의 시도에도 불구하고 심화하는 공식적인 기업관리체계와 그 물적 토대간의 모순이 야말로 1980년대 북한 기업관리체계의 가장 큰 특징을 구성한다고 할 수 있다.



경제위기와 기업 행동양식의 변화 : 1990년대

1. 북한경제 위기의 제 측면

(1) 북한경제 위기의 발생원인

제3차 7개년계획은 계획 초반부터 세계청년학생축전의 준비 등으로 목표달성에 차질을 빚기 시작하였고, 1990년 이후 사회주의 경제권의 붕괴로 북한경제가 심대한 타격을 받음에 따라 목표의 달성이 사실상 불가능하게 되었다.¹⁾

이에 북한은 1993년 12월 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 사실상 제3차 7개년계획이 실패했음을 선언하고, 향후 2~3년을 ‘사회주의 경제건설의 완충기’로 설정하면서, 농업, 경공업, 무역제일주의를 관철하는 소위 ‘혁명적 경제전략’을 내세웠다. 북한은 3대 제일주의를 관철하기 위하여 농업 및 경공업 부문에 대한 예산을 증대시키고 1992년에 도입된 신무역체계를 보다 적극적으로 추진하여 대외무역에서 수출 증대

1) 예를들어 당초 계획기간내 국민소득은 1.7배 성장할 것을 목표로 하였으나 실적은 0.88배에 그쳤으며, 무역(3.2배 → 0.74배), 곡물(1,500만톤 → 520만톤) 등 전반적으로 계획목표에 크게 미달하였다.

를 위한 노력을 기울였다. 그러나 3대 제일주의 역시 가시적인 성과를 거두지 못하였다. 식량사정은 갈수록 악화되었으며, 경공업 분야는 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 대외무역 역시 새로운 시장과 상품을 개발하지 못하여 감소세가 지속되었다. 경제사정은 지속적으로 악화되어 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장을 지속하였으며, 특히 1990년대 중반 이후의 극심한 식량난은 체제의 존속 자체를 위협할 정도가 되었다. 북한경제는 1999년 이후 외부의 원조, 상대적으로 실용주의적인 경제정책 등으로 지표상으로는 더 이상 악화되지는 않는 것으로 나타나고 있으나, 아직 위기에서 벗어났다고는 말할 수 없는 상황에 있다고 보는 것이 정확하다.

북한경제가 이미 1970년대부터 구조적인 침체에서 벗어나지 못하였지만 1990년대의 위기는 이전과는 비교할 수 없을 정도로 격렬한 것이었으며, 그 원인에 대한 다양한 분석들이 제기되고 있다. 계획경제 자체의 모순, 외연적 성장 정책, 중공업 위주의 경제발전정책 및 주의주의적 경제정책 등 경제정책의 문제 등과 사회주의 경제권의 붕괴에 따른 외부적 충격이 결합되어 북한경제가 위기에 빠지게 되었다는 것이 북한경제 위기에 대한 대체적인 분석이다(오승렬·최수영·박순성, 1995; Lee Keun, 1997; 양문수, 2001a; 김석진, 2002).

특히 양문수(2001a)는 북한경제 침체의 원인을 경제개발론적 관점과 경제체제론적 관점을 결합시켜 분석하고 있다. 그는 외연적·중공업 위주의 경제개발 전략의 유효성의 저하, 전략 실행단계에서의 구체적인 정책의 실패, 초기조건의 제약, 외부환

경적 요인(구소련의 붕괴) 등의 복합작용에 의해 고축적 메커니즘이 저축적 메커니즘으로 전환되었으며, 여기에 계획시스템의 기능저하·마비가 결합되어 극심한 경제침체가 초래되었다고 결론짓고 있다. 그는 계획경제의 태생적인 모순뿐만 아니라 지나치게 집권도가 높은 계획체제, '계획의 무시'적 성격을 가지는 정책, 즉 '속도전'과 우선순위를 전면에 내세운 정책, 기업차원의 자력갱생의 강조 등 북한 특유의 정책정책이 결합되어 계획의 의제화, 계획경제의 혼란, 비공식 영역의 확대와 같은 집권적 시스템의 기능저하 및 마비가 초래되었다고 보고 있다.

한편 김석진(2002)은 1990년대 북한경제의 침체원인을 외부적인 충격과 내부적, 혹은 체제적 요인으로 구분하여 각 요소들이 미친 영향을 실증적으로 분석하고 있다. 그는 1990년대 경제난으로 북한경제의 GNP가 약 40% 상실된 것으로 추정하고²⁾, 각 요소들이 이러한 GNP 저하에 어떻게 기여하였는가를 분석하였다. 그는 북한이 받은 무역충격에 의한 GNP 감소는 1990년 GNP 대비 10% 정도, 농업생산 감소로 인한 GNP 감소는 5~7%에 달한다는 추정결과를 제시하고 있다. 그리고 무역충격과 농업생산 감소로 설명되지 않는 부분은 내부 자원의 고갈, 자본스톡의 감소, 공식 시스템의 퇴화에서 그 원인을 찾고 있다.

결국 1990년대 북한경제의 위기는 동원 가능한 내부자원의 고갈로 외연적 축적 시스템이 더 이상 기능할 수 없는 상황에

2) 1990년대 종전의 성장추세가 이어졌을 것이라고 가정한 상태와 실제 1990년대의 실적간의 차이를 의미한다.

서 닦친 외부적 충격이 공식시스템의 급작스러운 기능 저하를 초래해서 발생한 것으로 요약할 수 있을 것이다. 심화되는 계획경제의 모순이 이러한 위기발생 메커니즘의 근저에 자리잡고 있음은 굳이 언급할 필요가 없다.

(2) 북한경제 위기의 제 현상

1) 경제성장률

한국은행에 의하면 북한경제는 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장을 기록하였다. 그러나 IMF(1997)나 UNDP(1998)에 제출된 북한당국의 공식통계에 의하면 1990년대 북한경제의 실적은 한국은행의 추계와는 비교가 안될 정도로 하락 폭이 크다. 반면 평양주재 대북 컨설팅 업체인 EABC(Euro-Asian Business Consultants)는 1990년대의 비공식경제 비중 증대를 감안할 때 북한의 실제 성장률은 한국은행 추정치보다 높을 것이라고 주장하고 있다.³⁾ 북한이 신뢰할 수 있는 공식적인 통계를 발표하지 않고 있어 북한경제의 실적을 불충분한 자료에 근거하여 추정할 수밖에 없기 때문에 이러한 상반된 결과들이 도출되고 있지만 1990년대 북한경제가 심각한 위기에 처하고 있다는 점은 부인하기 어렵다.

북한경제의 침체는 산업가동률의 저하라는 형태로도 확인이 가능하다. 즉, 사회주의 경제권의 갑작스러운 붕괴와 이에 따른

3) 1990년대 북한경제의 실적에 대한 보다 자세한 논의는 김석진(2002), pp. 220~222 참조.

〈표III-1〉 북한의 경제성장률 추이

단위 : %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
경제성장률	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2

자료 : 한국은행, 「북한의 GNP 추정」, 각년도

〈표III-2〉 1990년대 북한 주요 산업의 가동률

단위 : 만 톤, %

	강 철			시멘트			비 료		
	생산량	생산 능력	가동률	생산량	생산 능력	가동률	생산량	생산 능력	가동률
1992	179.3	598.0	30.0	474.7	1,202.0	39.5	104.3	351.4	29.7
1994	172.8	598.0	28.9	433.0	1,202.0	36.0	99.3	351.4	28.3
1996	120.8	598.0	20.2	379.0	1,202.0	31.5	72.1	351.4	20.5
1998	94.5	598.0	15.8	315.0	1,202.0	26.2	52.7	351.4	15.0
2000	108.6	598.0	18.2	460.0	1,202.0	38.3	53.9	351.4	15.3

자료 : 통일원(1993) 및 한국은행, 『북한 GDP 추정결과』, 각년도.

주 : 가동률 = 생산량/생산능력 × 100.

생산능력은 1992년 이후 사실상 변하지 않았다고 가정.

원자재 공급의 감소, 식량난에 따른 노동력 동원의 어려움, 특히 석탄 등 에너지 분야에서의 노동력 공급의 어려움과 이에 따른 에너지난의 심화, 금속, 화학 등 선행부문의 가동률 저하에 따른 전반적인 원자재 공급의 부족 등으로 북한산업의 전반적인 가동률은 30% 이하로 떨어졌으며, 최근 부분적인 생산정상화의 기미가 보이고 있지만 아직 산업생산의 순환구조가 회복되었다고 말할 수는 없는 상황이다.

경제성장률의 저하를 반영하여 재정규모도 감소하고 있다. 1990년 164억 달러에 달하던 북한의 재정규모는 1994년까지는 증가, 192억 달러에 달했으나 이후 국민소득보다 훨씬 급격하

〈표Ⅲ-3〉 북한의 재정규모

	달러표시(억달러)	원화표시(억원)	대미환율(원)
1988	143.9	316.6	2.20
1990	163.7	355.2	2.17
1992	185	394	2.13
1993	187	402	2.15
1994	191.9	414.4	2.16
1995	(157.8)	(323.5)	2.05
1996	(118.0)	(252.5)	2.14
1997	91.3	197.1	2.16
1998	91.0	200.2	2.15
1999	92.2	200.2	2.17
2000	95.7	209.6	2.19
2001	98.1	216.8	2.21
2002	100.3	221.7	2.21

자료 : 통일부(2004).

- 주 : 1) 1995, 1996년 수치는 1994년 이후 연평균 감소율 -21.9%에 의한 추정치이고 1997년 통계는 한국은행 추정결과.
2) 모든 연도는 결산수치이나 2001년은 예산수치임.

게 감소하여 1998년에는 1994년의 절반에도 못 미치는 91억 달러에 달하였다. 이러한 재정규모의 위축은 경제침체의 결과이기도 하지만, 동시에 투자의 감소를 통하여 경제침체를 가속화시키는 결과를 초래하였다.

2) 대외무역의 감소

북한경제가 이미 오래 전부터 그 한계를 노출해 왔지만 1990년대에 들어 이렇게 급작스럽게 악화된 것은 사회주의 경제권의 붕괴로 인한 대외무역의 위축이 크게 작용하였다.

1980년대 후반에서 1990년대 초에 걸친 북한 대외무역의 급

〈표III-4〉 북한의 대외무역 추이

단위 : 억 달러

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
무역총액	47.2	27.2	26.7	26.4	21.1	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7	22.6
수출액	19.6	10.1	10.3	10.2	8.4	7.4	7.3	9.1	5.6	5.2	5.6	6.5	7.3
수입액	27.6	17.1	16.4	16.2	12.7	13.1	12.5	12.7	8.8	8.8	14.1	16.2	15.3

자료 : 한국은행, 『북한 GNP 추계』, 각년도

격한 감소는 구소련 및 동유럽 국가 등 구사회주의 국가들과의 교역이 사실상 중단된 것에 크게 기인한다. 1980년대까지 북한은 원유를 비롯한 원자재의 상당부분을 구소련으로부터 우호 가격으로 도입하였으며, 동유럽 등 구사회주의 국가들에 상당량의 기계류 등을 수출해 왔는데 사회주의 경제권의 붕괴는 수입, 수출 양면에서 북한경제에 큰 타격을 주었다. 북한의 대외 무역 의존도가 낮다는 사실⁴⁾은 역설적으로 대외무역의 위축이 국내의 재생산에 심대한 충격을 준다는 것을 의미한다. 즉, 꼭 필요한 것만 수입하고, 이를 지불하기 위하여 수출을 한다는 북한 대외무역의 성격 때문에 대외무역의 위축은 바로 에너지, 원자재의 부족으로 직결되어 각종 생산시설 가동률의 급속한 저하로 이어진 것이다.

3) 식량난

식량난은 1990년대 북한경제 위기의 키워드이다. 식량의 부족은 주민에게 최소한의 식량조차 공급하지 못하게 함으로써 체제의 존속자체를 어렵게 만들었을 뿐만 아니라, 노동력 동원

4) 북한의 무역의존도는 1990년대 이전까지는 대체로 20% 수준, 1990년 이후에는 10% 내외를 오르내린다.

〈표Ⅲ-5〉 연도별 북한식량 부족량 및 외부 도입량

단위 : 만 톤

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수요량	576	569	576	580	578	583	541	551	518	518	620
공급량	443	427	388	413	345	369	349	389	422	395	395
부족량	133	142	188	167	233	214	192	162	96	134	
도입량	83	109	49	96	105	163	104	107	-	-	
절대부족량	50	33	139	71	128	51	88	55	-	-	

자료 : 통일부.

주 : 1) 수요량은 감량배급 기준, 2) 공급량은 전년도 생산량수치, 3) 도입량은 자체 수입량 및 외부지원량의 합계.

에 지장을 주어 산업생산의 극심한 후퇴에 크게 영향을 미쳤기 때문이다.

화폐적 형태의 보수가 큰 의미를 가지지 못하고 여타 생필품의 공급도 여의치 않아 식량이 사실상 물질적 인센티브의 핵심을 구성하고 있는 상황에서, 중앙에 의한 식량공급체계의 붕괴는 생산현장에 대한 노동력 동원 자체를 불가능하게 만드는 요인으로 작용하였다.

북한 산업시설의 가동률이 전반적으로 30% 수준에 불과한 것도 전력, 원자재 등의 부족이 일차적인 요인으로 작용하고 있지만, 보다 근본적인 원인은 식량공급체계의 붕괴에 있다고 하겠다. 단적으로, 북한 에너지의 상당부분을 점하고 있는 석탄공급량의 축소는 북한 에너지 난의 중요한 요인이 되고 있는데, 석탄채굴을 위한 노동력의 동원이 극히 어려워진 점이 1990년대 석탄공급량의 급감과 무관하지 않다.

북한의 식량 수요량은 기관마다 그 추정치가 다소 차이가 나

지만 대략 연간 350만~400만톤 수준인 것으로 보이는데, 자체 생산량과 수입량은 이 수요에 매년 150만~200만톤 가량 부족한 것으로 추정되고 있다. 특히 1994년부터 1998년까지 식량부족이 심했던 것으로 평가되고 있으며, 이 부족량은 외부로부터의 원조에 의해서 충당되었으나 여전히 많게는 100만톤 이상, 적게는 50만톤 가량 부족한 것으로 평가되고 있다.

북한의 식량난은 소위 '주체농법'의 실패, 사회주의적 집단영농의 비효율성, 농업용 기계와 비료 등 농자재의 공급부족 등으로 이미 1980년대부터 나타나고 있었으나, 구소련과 중국으로부터의 원조 등으로 전면화되지는 않았다. 그러나 1990년대 들어 사회주의 경제권이 붕괴하면서 원조가 줄어들고 자연재해까지 겹쳐 생산량이 격감한 것이다.

북한의 식량 공급량은 대략 1999년부터 회복되고 있는 것으로 보이며, 식량 사정도 자체공급의 증가와 외부 지원 등으로 부분적으로 호전된 것으로 평가되고 있다. 물론 이러한 식량사정 호전은 외부로부터의 지원이 절대적인 기여를 한 것인 바, 북한 식량난의 구조적 문제는 여전히 존재한다.

4) 에너지난

식량난이 북한체제 위기의 상징적 표현이면서 동시에 모든 경제침체의 배경이라고 한다면, 에너지의 부족은 북한산업 침체에 대한 보다 직접적인 원인으로 작용하였다.

특히 북한의 공업구조가 에너지 다소비형인 중화학공업을 중심으로 구성되어 있어 에너지의 부족은 북한 산업의 순환구

조에 결정적인 타격을 입혔다. 즉, 자립적 민족경제 건설노선에 의하여 중화학공업이 경제순환을 위한 핵심고리를 형성하고 있는데, 에너지의 부족으로 이 핵심부문의 가동률이 급격히 저하됨으로써 전체적인 산업순환에 치명적인 문제가 발생한 것이다.

북한 에너지난의 원인은 무엇보다도 석탄생산량의 지속적인 감소에서 찾을 수 있다. 북한은 풍부한 석탄매장량을 기반으로 석탄위주의 에너지 공급체계를 구축해 왔으며, 그 결과 북한의 에너지원에서 석탄이 차지하는 비중은 약 70%에 달한다.⁵⁾ 따라서 석탄의 증산은 항상 경제정책의 가장 중요한 분야의 하나로 규정되어 왔으나 채탄장비의 노후화, 광산의 심부화, 신규설비 도입의 지연, 자재공급의 부족 등으로 석탄의 공급은 1980년대 중반부터 감소하기 시작하였다. 서서히 감소하던 석탄생산량은 1990년대 들어 더욱 급속하게 줄어들었다. 1989년 3,500만톤이던 석탄생산량은 1990년에는 315만톤으로 급감하고, 이어 지속적으로 줄어들어, 북한 경제침체가 가장 심했던 1998년에는 186만톤까지 감소하였다. 최근 다소 생산량이 늘어나고는 있으나 여전히 1990년 대비 30% 이상 줄어든 수준에 머무르고 있다.

수력발전 역시 1990년 156억kWh에서 2000년에는 102kWh로 감소하였으며, 원유도입량의 감소⁶⁾도 에너지 난의 한 축을 구성하고 있다. 그 결과 1990년 2,400만 TOE에 달하던 1차에

5) 이어서 수력이 16%, 유류 10%, 기타 4% 순이다.

6) 1990년 1,390만 배럴이던 원유도입량이 2000년에는 285만 배럴로 감소하였다.

〈표III-6〉 북한의 1차 에너지 공급 추이

	1965	1970	1985	1990	1995	1999	2000
에너지공급 (천 TOE)	11,852	18,096	24,940	23,943	17,280	14,955	15,687
석탄	8,519(71.9)	13,118(72.5)	18,750(75.2)	16,575(69.2)	11,850(68.8)	10,500(70.2)	11,250(71.7)
석유	351(3.0)	764(4.2)	1,960(7.9)	2,520(10.5)	1,100(6.4)	881(5.9)	1,117(7.1)
수력	1,797(15.2)	2,404(13.3)	3,110(12.5)	3,748(15.7)	3,535(20.5)	2,794(18.7)	2,540(16.2)
기타	1,185(10.0)	1,810(10.0)	1,220(4.5)	1,120(4.7)	795(4.6)	780(5.2)	750(5.0)
1인당공급량 (천 TOE)	-	1.21	1.31	1.18	0.80	0.67	0.71
전력공급량 (억kWh)	132	140	251	277	230	186	-
수력	72(54.5%)	90(64.3%)	123(49.0%)	156(56.3%)	142(57.5%)	103(55.4%)	-
화력	60(45.5%)	50(35.7%)	128(51.0%)	121(43.7%)	105(42.5%)	83(44.6%)	-

자료 : 통계청(2001).

주 : 1) () 안은 구성비(%), 2) 에너지 공급은 1차 에너지 기준으로 구성.

너지 총소비량이 1998년에는 1,400만 TOE로 줄어들었으며, 2000년에 다소 회복되었으나 여전히 1970년 수준에도 미치지 못하는 실정이다.

5) 원자재난

원자재 공급은 에너지 난으로 인한 중화학공업 부문의 가동률 저하와 밀접하게 관련되어 있다. 자립경제 노선을 걷는 북한은 원자재의 자체 공급을 원칙으로 하고, 내부적으로 조달이 불가능한 부문을 외부로부터의 수입에 의존하는 구조를 형성해 왔다. 따라서 에너지 난으로 인한 중화학공업의 가동률 저하는 철강, 비료, 시멘트 등의 기초 원자재의 공급감소와 이들

〈표Ⅲ-7〉 북한의 주요 원자재 공급 추이

단위 : 만 톤

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
철광석	816.8	574.6	476.3	458.6	422.1	344.0	291.0	289.0	378.6	379.3	420.8	407.8
비철금속	22.7	17.8	16.4	16.0	15.4	11.6	10.8	9.7	11.7	9.6	9.2	8.7
강 철	316.8	179.3	185.9	172.8	153.4	120.8	101.6	94.5	124.3	108.6	106.2	43.7
시멘트	516.9	474.7	398.0	433.0	422.0	379.0	334.0	315.0	410.0	460	516	532
비 료	108.1	104.3	121.2	99.3	91.0	72.1	58.0	52.7	77.0	53.9	54.6	50.3

자료 : 한국은행, 「북한의 GNP 추정결과」, 각년도.

원자재를 사용하는 공장, 기업소의 가동률 저하를 가져 왔다. 여기에 구사회주의국들과의 무역이 크게 줄어 이들로부터 꼭 필요한 원자재를 조달하던 북한으로서는 산업생산에 더욱 치명적인 타격을 입게 된 것이다.

(3) 체제위기와 비공식부문의 확산

극심한 경제침체와 식량난으로 1990년대 중반 이후 북한은 체제 자체의 존속이 위협받을 처지에 이르렀다. 특히 식량부족으로 아사자가 속출하면서 북한 체제의 생존 가능성이 국제적으로 주목을 받았으며, 많은 연구자들이 이 문제를 둘러싸고 논의를 전개하였다.⁷⁾

극심한 식량난과 산업생산의 붕괴 등으로 계획경제의 근간을 이루는 배급체계가 크게 동요하였다. 특히 식량난의 지속되어 주민에 대한 식량배급이 제대로 이루어지지 않았다. 북한의

7) 북한 경제의 생존가능 여부를 둘러싼 논의들에 대해서는 김석진(2002), pp. 7~11 참조.

식량배급체계가 붕괴되기 시작한 것은 대략 1992~93년경인 것으로 보인다. 김연철(1997)에 의하면 이미 1992~93년경부터 대부분의 지역에서 배급이 불규칙해지기 시작하였다. 함북 회령이나 개성시 같은 경우는 1992년부터 배급량이 감소하였으며, 평양시는 다른 지방에 비해 특혜가 많아 비교적 식량배급이 잘 이루어졌으나 1995년 5월 이후 식량배급이 급감했다. 따라서 대략 1995년부터 전국적으로 식량배급 사정이 극히 악화되기 시작하였으며, 식량난이 장기화되면서 지역간 격차도 점차 줄어 1997년 들어서는 대부분의 지역에서 식량배급이 사실상 중단된 것으로 보인다. 필자가 면담한 탈북자들도 지역적으로 차이가 있기는 하였지만 1995년경부터 사실상 국가로부터의 식량배급이 중단되었다고 증언하고 있다.

식량배급뿐만 아니라 국영상점을 통한 소비재의 배급체계 역시 사실상 붕괴되었다. 인터뷰에 응한 모든 탈북자는 1990년대에 국영상점을 통해 물건을 공급받은 적이 거의 없다고 밝히고 있다. 생활에 필요한 대부분의 소비재를 장마당을 통해서 구매하고 있으며, 1990년대 중반경까지 일부 소비재를 직매점에서 구매한 정도라고 한다. 소비재 배급체계는 식량배급체계보다 일찍 붕괴된 것이다.

극심한 경제침체, 그에 따른 배급체계의 붕괴는 공식적인 법률, 규정, 제도의 권위가 약화되고, 이를 비공식적인 관계가 대체해 가는 ‘공식 시스템의 퇴화’(김석진, 2002) 현상을 가속화시킨다. 당 및 국가 간부층의 탈계획적 경제행위가 확산되며, 이들에 대한 중앙 당 및 국가의 통제가 약화되고 있

<표Ⅲ-8> 지역별 배급 감량 및 중단시점

지역	감량배급 시점	배급중단
평양시	1995년 9개월, 1996년 2개월분만 배급	감량배급 지속
평북, 신의주	1993년부터 배급 간격 불규칙 1994년 5개월분만 배급	1995년
함북 함흥	1993년, 3개월분 배급	1994년
평남 양덕	1994년 2~3개월분 배급	1995년
함북 회령	1992년말 월 3kg으로 감소	1993년 중반
개성시	1992년 이후, 5달 이상 중단	1996년 1~7월까지 1달치 배급

자료 : 김연철(1997).

- 주 : 1) 탈북자 대답을 통하여 작성.
 2) 대부분의 지역에서 1995년, 96년, 명절 특별배급(김일성, 김정일 생일 등)은 이루어졌음.
 3) 1995년경부터 지역단위, 소속단체별로 식량의 자체해결을 강조했기 때문에 면담자의 출신지역이나 직업, 직책에 따라 배급중단 시점이 다를 수 있음.

다. 뿐만 아니라 이러한 탈계획적 경제행위가 관료뿐만 아니라 전 주민으로 확산되고 있으며(정세진, 2000), 국가는 이를 효과적으로 통제하지 못하거나, 부분적으로 방임하고 있는 실정이다.

북한 당국은 체제의 위기를 극복하기 위하여 경제정책과 관련 제도의 변화를 시도하였다. 경제정책의 변화로는 3대제일주의⁸⁾, 강성제국 건설론⁹⁾ 등과 같은 상대적으로 실용주의적인

8) 북한은 1993년 12월 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 제3차 7개년계획이 사실상 실패했음을 선언하고, 향후 2~3년간을 '사회주의 경제건설의 완충기'로 설정하고, 소위 3대제일주의 즉, 농업, 경공업, 무역제일주의를 관철하는 '혁명적 경제전략'을 내세웠다.

9) 강성대국건설론은 1998년 김정일 체제가 출범하면서 내세운 구호이다. 강성대국건설론은 사상의 강국, 군사적 강국, 경제의 강국의 순으로 강성대국을 건설하자는 것

경제정책, 나진·선봉경제특구의 지정을 주요 내용으로 하는 제한적인 대외개방정책의 추진 등을 들 수 있으며, 제도의 변화로는 헌법개정, 분조관리제도의 변화, 인민경제계획법의 채택, 독립채산제의 강조 등을 들 수 있다.¹⁰⁾ 북한은 이러한 공식적인 변화와 함께 장마당 등 비공식부문의 확산을 암묵적으로 용인함으로써 체제의 생존을 도모하고 있다.¹¹⁾

북한의 비공식부문에 대한 많은 연구들은 1990년대 비공식부문의 확산을 북한 당국의 생존전략과 결부하여 설명하고 있다. 이근과 전홍택(Lee and Chun, 2001)은 체제위기에 처한 북한당국은 암묵적 허용, 억압, 그리고 설득과 같은 다양한 생존전략을 추구하였는데, 제2경제의 성장에 대한 암묵적 허용도 이러한 생존전략의 일환으로 파악하고 있다. 오승렬(1996a)도 북한이 경제적 생존전략의 일환으로 비공식부문의 확산을 묵인하고 있는 것으로 판단하고 있다. 즉, 북한당국은 공식적으로는 북한식 사회주의 경제체제의 틀을 벗어나지 않으면서도 체제유지에 필요한 주민의 경제적 욕구를 최소한도로 채워주기 위한 전략으로서 비공식부문의 확산을 묵인하고 있는 것으로 보고 있다.¹²⁾

이다. 이 때 경제강국은 '사회주의 건설을 다그쳐 경제를 활성화시키고 자립경제의 위력을 높이 발양시키는 나라'를 의미한다. 강성대국 건설론은 경제정책 측면에서는 기술개건과 현대화를 통한 인민경제 선행부분 즉, 농업, 석탄, 전력, 철도운수, 금속부문의 회복을 통하여 산업생산의 정상화를 꾀하는 동시에 과학기술에 대한 강조를 통하여 IT 등의 산업을 발전시킨다는 것을 주요 내용으로 한다.

- 10) 공식시스템의 침식에 대한 북한 당국의 대응은 다음 소절에서 구체적으로 검토한다.
- 11) 다음 장에서 분석하고자 하는 기업의 자발적 시장화도 북한 당국의 암묵적 용인 때문에 가능하다고 보아야 할 것이다.
- 12) 오승렬은 비공식부문의 확산에 대한 북한의 이중적인 태도에 대해서 다음과 같이 지적하고 있다.

그리고 이러한 비공식부문의 확산에 대한 암묵적 허용은 실제 북한체제의 생존에 큰 기여를 한 것으로 분석되고 있다. 즉, 북한 체제의 생존과 농업생산과 소비재 공급에서의 제2경제의 발달은 분명 관련이 있으며(Lee and Chun, 2001), 실효성의 측면에서는 북한의 경제적 생존전략은 나진-선봉지역의 건설이나 농업·경공업·무역제일주의가 아니라 바로 비공식경제의 목인이라고 할 수 있다는 것이다(오승렬, 1996a).

북한의 비공식부문은 어떻게 규정할 수 있으며, 그 규모는 어느 정도인가? 1980년대 초반까지 계획화 체계 외부의 경제행위는 북한 당국이 허용한 제도적 틀 내에서 이루어지는 경제행위로 주로 구성되었다. 그러나 1990년대에는 공식적 제도의 틀 밖에서 경제행위가 광범위하게 이루어지고 있으며, 이러한 경제(행위)는 비공식부문 혹은 제2경제로 규정된다. 즉, 1980년대 초반까지 '비사회주의' 영역은 소규모 텃밭에서 생산되는 농산물을 거래하는 농민시장 등에 한정되었으나, 1990년대에는 국영상점과 식량배급소가 생필품이나 식량을 공급하지 못하게 됨에 따라 장마당이나 직매점 등이 이를 대체하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 공식적인 물자공급 체계가 마비됨에 따라 기업들은 자체적으로 생산을 위한 물자를 조달하며, 이를 위해

“이와 같은 비공식부문 경제의 확산에 대한 북한 당국의 태도는 이중적이다. 한편으로는 ‘비사회주의 그루빠’를 조직하여 탈사회주의적 경향을 분쇄하려는 시도를 했던 반면, 또 다른 한편으로는 중국과의 접경지역에 북중 국경 무역상의 편의를 제공하기 위한 ‘중국시장’을 개설하고, 식량 및 생필품 조달을 위한 주민들의 빈번한 여행과 농민시장 등을 통한 불법적 거래행위의 증가를 묵인해 왔다. 특히 1992년 10월에 조직된 ‘비사회주의 그루빠’를 비공식부문 경제가 더욱 확산되던 시기인 1993년 말 조기 해체한 것으로 알려지고 있는데, 이는 바로 비공식 경제의 확산에 대한 북한 당국의 소극적인 자세를 보여준다.”(오승렬, 1996b)

생산한 물품을 비공식적으로 처분하고 있다.

사회주의 경제에 있어 비공식부문 혹은 제2경제는 두가지 측면을 가진다. 즉, 경제의 주된 조정양식인 계획화 체계에 포함되느냐 하는 측면과 공식적인 제도의 틀 안에서 이루어지느냐 아니냐 하는 점이다. 김연철(1997), 정세진(2000), 양문수(2001a)는 이 두 측면을 동시에 고려하여 제2경제를 계획화 체계내의 합법적인 경제행위를 제외한 모든 경제행위를 포함하는 개념으로 사용한다. 이에 따르면 북한에서의 제2경제는 합법적인 사적 경제행위, 불법적인 사적 경제행위, 그리고 계획영역내의 불법행위를 포함하는 개념이 된다.

이를 좀 더 구체적으로 검토해 보자. 합법적인 사적경제행위는 북한 당국이 공식적으로 허용하고 있는 사적 거래행위를 의미한다. ‘텃밭’에서 생산된 농산물의 거래라든가 가내부업과 같은 경제행위가 여기에 속한다. 이 영역의 비중은 그리 크지 않다. 반면 불법적인 사적 경제행위는 매우 광범위하게 확산되고 있다. 불법적인 개인 경작지인 폐기밭이나 소토지의 경작 및

<표Ⅲ-9> 계획성과 합법성의 기준에 따른 2차경제 구분

		계 획 성	
		계획 영역	사적 경제활동
합법성	합 법	a (계획경제)	b (합법적 사적 경제행위)
	불 법	c (계획영역내 불법 행위)	d (불법적 사적 경제행위)

자료 : 김연철(1997).

주 : * 1차 경제=a, 2차경제=b+c+d.

* a=계획적 상품공급, b=合法市場(white market), c=半合法市場(grey market), d=暗市場(black market).

그 생산물의 유통, 무허가 수공업, 국경지방을 중심으로 한 밀수품의 거래, 암시장에서의 거래 등이 불법적인 사적 경제행위에 해당된다. 그런데 1990년대 들어 합법적인 경제행위의 물리적 공간인 농민시장은 불법적 사적 경제행위의 영역으로 급속히 변화하고 있다. 이제 농민시장이 아닌 장마당으로 불리는 이 공간에서는 매우 광범위한 상품이 거래된다. 텃밭에서 생산된 농산물에서부터 가내 부업반에서 생산된 소비품, 중국에서 밀수입된 공산품, 심지어는 국영기업에서 생산된 공산품까지 거래된다.

앞에서도 살펴보았듯이 북한 당국은 생존전략의 일환으로서 비공식부문의 확산을 묵인하고 있는데, 이는 바로 불법적인 사적 경제행위의 확산을 묵인하는 것에 다름 아니다. 따라서 합법적인 사적경제행위와 불법적인 사적 경제행위의 구분이 점차 모호해지고 있다. 즉, 합법성의 기준을 통하여 사적 경제행위의 성격을 구분하는 것의 실효성이 약화되고 있는 것이다.

이러한 분류법의 가장 큰 난점은 1990년대 북한기업의 행동양식 변화의 결과를 적절하게 포착하기 힘들다는 점이다. 그것은 '계획영역내 불법적인 경제행위'와 관련된 문제이다. '계획영역내 불법적인 경제행위'는 결국 공식적인 제도로부터 이탈하고 있는 기업의 행위를 포괄하는 개념인데, 1990년대 북한기업의 행동을 '계획영역내 불법적인 경제행위'라는 개념으로 포착하는 것이 효과적이냐 하는 의문이 제기된다.

이를 반영하듯이 연구자에 따라서 '계획영역내 불법행위'에 대한 정의가 상이하다. 예를 들어 양문수는 계획경제내의 불법

행위를 ‘공장의 자재·생산물을 빼돌리거나 훔치는 행위’(양문수, 2001a, pp. 40~41)로 제한하여 정의하고 있다. 반면 최수영(1998)은 국가계획 수행을 위해서 이루어지고 있는 기업간의 반합법적·불법적인 거래도 이 범주에 포함시키고 있다. 김연철(1997, 2001)과 정세진(2000)도 계획영역내의 불법적인 거래 행위를 넓게 정의하고 있다.

1990년대 북한 기업의 행동양식을 분석할 때 중요한 것은 뇌물이나 기업 종사자에 의해서 이루어지는 불법적인 사적 거래라기보다는 이러한 거래를 포함하여 이루어지는 기업간, 혹은 기업과 개인간의 거래 자체이다. 즉, 기업이 물자조달을 위해서 뇌물을 공여하는 행위만 계획화 체계에서 일탈하고 있는 것이 아니라, 이러한 뇌물공여를 통하여 조달되는 물자 자체가 계획에서 벗어난 물자일 수 있다는 점이 더욱 중요한 문제이다. 계획화 체제가 요구하고 있는 사전적인 조정이 부정되는 것을 의미하기 때문이다. 이렇게 보면 기업에 의해 행해지는 광범위한 비공식적인 거래행위를 제2경제 혹은 비공식부문에 포함시키는 것이 효과적이라고 판단된다.

기업의 경제행위를 합법성이라는 기준으로 분류하는 것은 적어도 1990년대 북한기업의 행동양식을 설명함에 있어서 효과적이라고 보기는 힘들다. 기업들의 실제 거래들은 명백하게 불법적인 거래라기보다는 사후적으로는 합법적인 형식을 취하는 경우가 더욱 많다. 따라서 불법성을 기준을 할 경우 기업간의 거래행위는 매우 분류하기가 애매해진다. 이런 형식논리가 아니더라도 북한 기업의 비공식적인 거래행위의 많은 부분은

감독기관으로부터 어떤 제재도 받지 않으며, 이런 의미에서 일종의 사회적 승인을 획득한 것으로 간주할 수 있다. 따라서 이러한 경제행위를 합법성의 범주로 규정하는 것은 실효성이 없는 것으로 파악된다.

계획성이라는 범주 역시 북한기업에 의해서 이루어지는 비공식적인 거래행위를 적절하게 규정하기 힘들다. 북한의 기업간, 그리고 기업과 개인간에 이루어지는 물물교환과 현금거래의 많은 부분은 계획의 영역이라기보다는 시장의 영역에 가깝다. 그렇다고 그것이 전적으로 사적 영역인 것은 아니다. 기업에 의해 이루어지는 거래는 대부분 '계획의 수행'을 위해 이루어지며, 따라서 계획과 전적으로 분리해서 생각할 수 있는 것은 아니다. 말하자면 기업에 의한 많은 비공식적인 거래는 계획과 시장의 경계선상에 위치하고 있는 것이다. 따라서 기업에 의해서 이루어지는 시장거래를 '계획영역내 불법행위'로 규정하는 것은 효과적인 개념화는 아닌 것으로 보인다. 결국 계획성과 합법성이라는 두 개의 범주를 통한 제2경제의 규정은 1990년대 북한기업에 의해서 이루어지는 광범위한 비공식적인 행위를 설명하는데 효과적이지 못하다는 점에서 그 의미가 적지 않게 줄어들 수밖에 없다고 하겠다.

계획성과 합법성의 범주 대신 공식적인 제도와외의 관계에 따라 제2경제 혹은 비공식부문을 규정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 합법적인 경제행위와 불법적인 경제행위의 구분이 모호해지고, 계획화 체제의 의한 기업활동을 위해서 시장적 요인의 활용이 불가피한 상황에서 구분할 수 있는 것은

그 경제행위가 공식적인 제도에 의해서 뒷받침되고 있느냐, 아니면 공식적 제도의 틀 밖에서, 혹은 공식적 제도와 비공식적 행위의 경계선상에서 이루어지느냐 하는 점이다. 계획화 체계 내에서의 비공식부문을 이렇게 정의함으로써 이러한 비공식부문에 대한 북한 중앙당국의 태도를 보다 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

비공식부문을 공식적인 제도와 관계를 통하여 정의하게 되면 국가가 공식적으로 허용하고 있는 사적 경제영역, 즉 텃밭 경영이라든가, 가내 작업반에 의한 8·3 인민소비품의 생산 등이 비공식부문에 포함되지 않게 된다. 이러한 영역은 북한이 공식적으로 채택하고 있는 사후적/경쟁적 조정양식의 영역에 속한다고 보는 것이 타당할 것이다. 반면 기업에 의한 비공식적인 거래행위 역시 사후적/경쟁적 조정양식의 영역에 속하지만, 공식적 제도의 틀 내에서 이루어지지 못한다는 점에서 텃밭경영이나 가내작업반과는 구분된다. 이렇게 분류할 때의 비공식부문은 기업에 의한 광범위한 비공식적인 거래행위와 불법적인 사적 거래행위에 해당된다고 하겠다. <표Ⅲ-9>의 분류에 의하면 c+d가 비공식부문이 되는 것이다.

비공식부문의 규모가 어느 정도 되는지 정확하게 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 탈북자들의 증언을 토대로 연구자들은 주민들의 소비생활의 50~90%를 비공식부문에서의 물물교환 혹은 현금구입의 경로를 통하여 얻거나(오승렬, 1996b), 생필품의 90% 이상을 장마당에 의존(김연철, 1997)한다고 추정하고 있다. 따라서 비공식부문은 주민의 생필품 공급

의 측면에서는 공식부문을 실질적으로 대체하고 있는 것으로 보인다. 주민의 생필품 거래뿐만 아니라 기업들간에도 비공식적인 거래의 비중이 점차 확대되고 있다. 1990년대 이후 중앙공업의 경우에도 생산에 필요한 자재의 20% 수준만 계획화 체계에 의해서 공급받고 있으며, 지방산업공장의 경우에는 생산을 위한 물자를 거의 전적으로 비공식적인 거래를 통해서 조달하고 있다. 생산물의 처분도 절반 이상을 비공식적인 거래를 통해서 행하고 있는 것으로 보인다.

2. 1990년대 북한기업의 관리체계 : 아래로부터의 변화 압력과 부분적인 수정

1960년대의 사회주의 기업관리체계의 구축, 1980년대의 부분적인 분권화가 중앙당국에 의한 위로부터의 변화였다고 한다면, 1990년대 북한 기업관리체계 변화의 특징은 위로부터의 변화가 아니라 기업에 의한 아래로부터의 변화가 변화의 주된 동력이 되고 있다는 점이다. 이는 한편으로는 경제시스템의 약화로 중앙당국의 기업에 대한 통제력이 현저하게 약화되어 공식적인 기업관리체계의 모순이 현재화되는 것을 억제하기 힘들게 되었기 때문이며, 다른 한편으로는 공식적인 제도가 생산의 지속 자체를 보장해 주지 못하게 됨에 따라 기업이 생존을 위해 비공식적인 관계에 광범위하게 의존하게 되었기 때문이기도 하다.

1980년대 중반 이후 나름대로 기업관리체계의 변화를 시도

하였던 북한은 1990년대에는 이렇다 할 변화를 시도하지 않았다. 실용주의적 경제정책과 부분적인 대외개방 정책의 추진 등 정책의 변화는 목격되지만, 연합기업소체계의 도입 등에 비견될 만한 변화를 기업관리체계에서 가져오지는 못하고 있다. 물론 1990년대에 기업관리체계의 개선을 위한 시도가 전혀 없었던 것은 아니다. 독립채산제를 지속적으로 강조한다든가 경제관리에 있어서의 당적 측면보다는 행정의 측면을 강조하는 등 1980년대 중반의 부분적인 분권화의 흐름이 어느 정도 이어지고 있는 것은 사실이다. 그러나 이러한 경향은 공식적인 기업관리체계 내의 강조점의 부분적인 이동에 불과하고, 기업관리체계의 뚜렷한 변화로 구체화되지는 못하고 있다.

북한 당국이 공식적인 기업관리체계를 뚜렷하게 변화시키지는 않았지만, 경제체제의 존속 자체를 위협할 정도의 경제침체와 식량난, 그에 따른 물자배급 체계의 붕괴는 중앙당국이 의도하지 않은 기업행동 양식의 변화를 강제하게 된다.

이는 일차적으로 1980년대 취했던 일련의 조치들이 새로운 의미를 가지게 되는 형태로 나타난다. 그 대표적인 것이 독립채산제의 실질적 강화이다. 앞에서 물적 계획이 가장 우선시되는 계획화 체계에서는 수익성 지표의 부분적인 강조가 기업 행동에 큰 변화를 가져오지 못한다는 점을 지적한 바 있다. 그런데 북한 기업관리체계에서 독립채산제의 강화가 지니는 의미는 수익성 지표의 강화에 있지 않다. 역설적으로 독립채산제의 의미는 수익성 지표가 그 의미를 사실상 상실하게 되는 1990년에 더욱 강화되는 것으로 보이는데, 그것은 중앙집중적 물자공

급체계의 약화와 그에 따르는 ‘자력갱생’의 강조와 함께 지속적으로 강조됨에 따라 독립채산제가 기업의 예산제약에 대한 강화로 귀결되고 있기 때문이다. 독립채산제에 따른 이윤배분 원칙이나 2중 독립채산제, 작업반 도급제 등 구체적인 규정이 기업의 행동을 변화시키는 것이 아니라 독립채산제 그 자체가 ‘자력갱생’과 동의어가 되고, ‘스스로 벌어서 종업원을 먹여 살려야 하는 체제’와 같은 의미를 가지게 됨에 따라 기업의 행동에 적지 않은 변화가 일어나게 된 것이다.

독립채산제의 이러한 측면은 1980년대 후반 이후 기업에 대한 자금공급체계를 변화시킴으로써 더욱 강화된다. 북한은 1964년 유일적 자금공급체계의 수립 이후 모든 자금을 국가가 책임지고 공급하는 체계를 유지해 왔다.

“유일적 자금공급체계는 이전의 분산적인 자금보장제도 대신에 기본건설자금, 유동자금을 비롯한 모든 자금을 국가가 책임지고 중앙은행을 통해서 유일적으로 공급하는 체계이다. 이 자금공급체계에서 특징적인 것은 계획수행에 필요한 모든 자금을 국가가 재정계획에 엄격히 의거하여 책임적으로, 유일적으로 전액 보상하는 것이다.”¹³⁾

그러나 이러한 자금공급체계는 1980년대 후반 이후 변화한 것으로 보인다. 홍영의(1997)는 이를 ‘재정계획화체계’에서 ‘신용계획화체계’로의 변화라고 설명하고 있다.

13) 리원경(1986), “사회주의 은행의 자금문제”, 『김일성종합대학학보』, 제3호, 문성민(2000), p. 15에서 재인용.

“이전에는(재정계획화체계에서는) 독립채산제 기업소들에 대한 자금보장에서 기업소 상급기관이 세운 재정계획에 따라 자금공급을 기본으로 하면서 경영활동을 잘못하여 모자라는 자금만을 은행기관이 계획화하여 대부로 주는 자금보장체계가 확립되었다. 그러나 현재는(신용계획화체계에서는) 기업소들이 자체 자금으로 경영활동에 필요한 자금을 충당하고, 모자라는 모든 자금은 은행에서 대부를 통해 받는 자금보장체계가 확립되었다.”¹⁴⁾

북한에서 금융제도가 신용계획화체계로부터 변화한 시기는 명확하지 않으나, 1988년부터 부분적으로 시행되어 오다가 1992년과 1995년 사이에 본격적으로 시행된 것으로 추정된다. 신용계획화체계에서 독립채산제 기업은 기본건설자금과 대부수자금은 국가예산에서 지원받지만, 유동자금 즉, 생산에 필요한 원료, 자재구입과 노동자들의 임금지급 등에 필요한 자금은 자체자금이나 은행대부로 조달해야 한다. 이렇게 1990년대 초 중반 이후 기업의 모든 자금지출 행위, 즉 투자, 기업간 물자거래라든가 노동자에 대한 임금지급 등은 적어도 형식적으로는 기업의 예산 내에서 이루어지도록 되었으며, 그 원인이 어디에 있던 적자의 누적은 기업의 생산지속 및 종업원들의 임금지급에 큰 영향을 미치게 되었다. 북한 은행에서 대출을 받는 것이 중소규모의 기업으로서는 사실상 불가능하다는 것을 감안한다면 기업이 지속적으로 계획을 수행하지 못하고, 채산이 악화될

14) 홍영의(1997), “대부수요계획 작성사업을 개선하기 위한 몇가지 방법론적 문제”, 『김일성종합대학 학보』, 제1호, 문성민(2000), p. 16에서 재인용.

경우 분명 기업 종사자들에게 화폐적 손실이 발생하게 되는 것이다. 이런 의미에서 독립채산제의 강화와 기업 자금공급체계의 변화에 의해 부분적으로는 화폐에 의한 통제가 강화되고 있는 것이며, 중앙당국의 지원을 받지 못하는 중소규모 기업에 있어서는 예산제약이 어느 정도 강화되는 경향이 발생하게 된다고 하겠다.

더욱 중요한 것은 1990년대 중반 사실상 식량 배급제가 붕괴됨에 따라 기업은 자체 수입으로 종업원들의 식량을 해결해야만 하게 되었다는 점이다. 이러한 상황은 독립채산제에 대한 강조와 더불어 기업들로 하여금 실질적으로 예산제약이 강화된 것으로 인식하게 만든 것으로 보인다.

또한 8·3 인민소비품이 1990년대에는 본래적인 의미에서 벗어나 기업들이 생산물조합을 독자적으로 변화시키고, 계획을 보다 쉽게 달성할 수 있는 수단으로 활용되고 있다는 점이 주목된다. 8·3 인민소비품의 생산과 판매는 시장거래와 상당히 유사하게 이루어졌으며, 이를 통하여 기업들은 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계로부터 부분적으로 이탈할 수 있었다. 특히 장마당을 비롯한 비공식부문의 확산은 기업들로 하여금 공식적인 제도의 외부에서 생산 및 판매활동을 할 수 있는 공간을 부여하였다.

무엇보다도 중앙집중적 물자공급체계의 약화가 기업의 행동변화를 강제하고 있다. 20~30%에 불과한 산업생산 가동률이 명확하게 보여주고 있는 산업생산의 침체로 중앙당국은 군수 부문 및 일부 전략적인 분야를 제외하고는 물자를 공급할 여력

을 상실하게 되었다. 연합기업소 제도를 도입한 가장 큰 동인이 물자공급체계의 개선에 있을 정도로 물자공급체계는 1980년대에도 북한경제의 가장 큰 약점을 구성하고 있었다. 그러나 이 시기 북한의 물자공급 체계는 비효율적이고 모순을 노출시키고 있었지만 그 기능이 전면적으로 중단된 것은 아니었다. 그러나 북한의 중앙집중적 물자공급체계는 1990년대에는 사실상 그 기능을 상실하였으며, 이는 북한의 기업이 1980년대와는 근본적으로 다른 환경에서 운영되고 있음을 의미한다. 따라서 1990년대에 북한이 공식적으로 새로운 기업관리체계를 도입하지 않고 있지만 이와는 무관하게 기업의 행동은 변화하지 않을 수 없게 되었다.

즉, 중앙당국은 지방산업공장 등 전략적 중요성이 적은 기업에 대한 계획화 체제의 실질적 관철을 사실상 포기하고, 전략적인 의미를 가진 부문에만 전 역량을 투입하여 최소한의 재생산을 유지할 수밖에 없었으며, 사실상 중앙집중적 물자공급 체계의 외부로 밀려난 기업들은 생존을 위해서 자발적으로 새로운 관계를 형성해 나갈 수밖에 없게 되었다. 사전적/명령적 조정양식의 전면적인 관철을 의미하는 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 급속도로 실질적인 내용을 상실하고 의제화되어 갔다. 이에 따라 기업들은 기업 외부뿐만 아니라 기업 내부에서도 새로운 관계를 구축할 수밖에 없으며, 그 결과 기업지배구조로서의 대안의 사업체계도 일정한 영향을 받을 수밖에 없었다. 나아가서 식량배급제가 사실상 붕괴됨에 따라 기업을 매개로 한 국가의 노동자 통제 역시 크게 약화될 수밖에 없었다.

북한 당국은 이러한 공식적인 기업관리체계의 약화에 대하여 ‘계획규율’의 강화를 통하여 체제의 이완을 막으면서 부분적으로는 변화된 현실을 수용하는 이중적인 태도를 취하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 정책흐름은 소위 ‘고난의 시기’를 지나고 김정일 체제가 확립되고, 강성대국 건설론이 주창되는 1998년경부터 본격화된다.¹⁶⁾ 1998년의 헌법개정과 1999년의 인민경제계획법의 제정은 이러한 정책방향이 구체화된 것이다. 신헌법에서 주목할 점은 1990년대에 일어난 사회경제적 변화의 상당부분을 공식적으로 수용하고 있다는 점이다. 대외무역의 다양한 주체의 인정¹⁷⁾, 개인소유의 확대¹⁸⁾, 독립채산제의 강조¹⁹⁾ 등이 그것이다. 1999년에 제정된 인민경제계획법도 ‘계획적 조건의 타산과 실리보장의 원칙에서 내부실사, 경제실사, 계획실사를 잇는 방법으로 현행계획을 작성하여야 한다’고 규정하고 있어 현실에 입각한 경제계획을 요구하고 있다.²⁰⁾

15) 박형중(2002a)은 북한의 이러한 경제정책 노선을 ‘중앙집권적 통일적 지도 강화 + 실리보장론’으로 평가하고, 이를 2001년 이후의 ‘경제관리의 개선 + 실리추구론’과 대비시키고 있다.

16) 박형중(2002a)은 1998년 이후의 북한의 경제정책을 3단계로 나누어 다음과 같이 분석한다.

“1단계는 1998년으로서, 제2의 천리마 운동 등 ‘새로운 대고조’를 통해 ‘자립적 민족경제’의 기초가 되는 ‘농업과 석탄공업, 전력공업과 철도운수, 금속공업’을 ‘결정적으로 추켜세워’ 경제재건의 기초를 닦는 단계이다. 2단계는 1999~2000년간으로 모든 부문에서 생산을 정상화하고, 경제사업에서 실리 보장을 강조하고, 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하는 단계이다. 3단계는 2001년 이후 현재(2002년 말)에 이르는 시기로서, 인민경제 전반을 현대적 기술로 개건하는 것과 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 경제관리체계의 개선을 추진하는 단계이다.”

17) 대외무역의 주체로서 사회·협동단체를 추가하고 있다.

18) 텃밭 경리 외에 기타 합법적인 경리활동의 수입도 개인의 소유로 한다는 조항을 신설하였다.

19) 경제관리에서 ‘독립채산제 실시와 원과, 가격 수익성을 고려한다’는 조문을 추가하였다.

20) 이 조문 중앙집중적 계획화의 규율을 강화할 것을 요구하면서도, 그 조건으로서 계획이 보다 현실적으로 수립될 것을 요구하는 문헌들이 많이 제출된다.

그러나 인민경제계획법의 제정은 ‘계획규율의 문란’에 대한 경고와 함께 이루어지고 있어 이 시기의 경제정책의 방향을 잘 보여준다.²¹⁾ 아울러 신헌법에서 정무원 체제에서 내각 중심체제로 전환됨에 따라 중앙집중적 계획화 체제의 복원이 더욱 강조되게 된다. 이 시기 「경제연구」의 논문들을 살펴보면 현실적인 경제계획의 수립 필요성이 지적되고 있기는 하지만, 그보다는 중앙집중적 계획의 복원 필요성이 더욱 강조되고 있다.

“우리 당은 일부 공장, 기업소들이 자체로 살아 나간다고 하면서 뿔뿔이 제멋대로 움직이고 있는 실태를 제때에 포착하고 내각중심제, 내각책임제를 더욱 강화하며 계획규율을 강화하기 위한 적극적인 대책을 세우도록 하였다. 경제사업과 관련한 모든 것을 내각에 집중시키고 모든 공장, 기업소들이 내각의 지시에 복종하며 경제사업에 대하여서는 내각이 책임지는 정연한 제도와 질서를 더욱 철저히 확립하도록 하였으며, 계획규율과 질서를 보다 강화하고 모든 부문, 단위들에서 인민경제계획을 무조건 끝까지 집행하는 가장 혁명적인 기풍을 세우도록 하였다.”(리창혁, 2001, p. 3)

21) 예를 들어 인민경제계획법은 ‘국가계획기관, 감독통제기관들은 국가계획을 제멋대로 변경시키거나 계획권 밖에서 경제활동을 벌이는 자그마한 요소도 나타나지 않도록 지도·통제하여야 한다’, ‘기관, 기업소, 단체일군은 자기 기관의 리해관계와 특성을 내세우면서 계획을 추가조절하려 하거나 계획된 생산과 건설을 망탕 돌려놓는 일이 없도록 하여야 한다’, ‘경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화도 자유화도 허용하지 않으며 지난날과 마찬가지로 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함 없이 고수한다’, ‘모든 일꾼들은 계획규율이 문란한 데서 자본주의적 요소가 스며들 수 있다는 데에 대하여 높은 각성을 가져야 한다’는 등이 요구와 함께 제정되고 있다. “인민경제계획법을 채택함에 대한 보고”, 「중앙통신」, 1999, 4. 9 ; 정세진, 2000, pp. 209~210에서 재인용.

“사회주의 건설과정에 일시적인 난관이 있다고 하여 국가의 통일적 지도를 포기하면 지방분권화, 자유화가 조장되어 나라의 경제를 파멸에로 몰아간다. … (중략) … 인민경제계획법이 채택됨으로써 경제건설에서 사회주의 원칙을 견결히 고수하고 경제에 대한 국가의 통일적 지도를 끊임없이 강화할 수 있는 강령적 지침이 마련되게 되었다.”(리영화, 1999, pp. 11~12)

<표Ⅲ-10> 시기별 기업관리체계의 변화

	경제발전 과정의 특징	기업관리체계 변화의 동인	기업관리체계의 변화
1960년대 이전	<ul style="list-style-type: none"> • 경제의 사회주의적 개조 	<ul style="list-style-type: none"> • 과도기적 기업관리 체계 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 느슨한 계획화 체계 • 지배인 유일관리제
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의 공업화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의 경제 운영을 위한 기업관리 체계의 필요성 	<ul style="list-style-type: none"> • '계획의 일원화·세부'화 체계의 구축 • 대안의 사업체계의 구축
1970년대 ~80년대	<ul style="list-style-type: none"> • 저성장과 침체, 모순의 누적 	<ul style="list-style-type: none"> • 분권화를 통한 경제침체 탈피 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 도인민경제위원회 도입을 통한 지역별 분권화 • 연합기업소의 전면적 도입 • 독립채산제의 강화 • 8·3인민소비제품의 도입
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 위기와 모순의 폭발 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 위기와 아래로부터의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> • 내각중심제로의 전환 • 인민경제계획법의 제정 • 계획규율의 강화 시도 • 예산납부제의 수정 • 지방예산편성제도의 변경 • 기업에 의한 자발적 시장화의 전개

다음 소절의 분석을 통해서 밝혀지겠지만 중앙집중적 계획화 체계의 복원과 실리보장을 동시에 추구하는 정책시도는 중앙당국의 경제 전반에 대한 규정력이 크게 약화된 상황에서 큰 성과를 거두지 못하였다. 이에 북한 중앙당국은 2001년부터 정책전환을 시도하였는데, 2002년 7월의 경제관리개선조치는 그러한 정책전환의 산물인 것이다.

‘계획의 일원화·세부화’ 및 대안의 사업체제로 압축되는 북한의 기업관리체계가 구체적으로 어떻게 약화되고 있으며, 기업의 행동양식은 과거와 어떻게 달라지고 있는가 하는 점은 다음 소절들에서 구체적으로 검토될 것이다.

3. 기업행동양식의 변화

(1) 계획화 체계의 해체와 기업 행동양식의 변화

1990년대의 극심한 경제침체로 중앙집중적 물자공급체계가 사실상 붕괴됨에 따라 계획의 수립, 생산, 물자조달, 생산물의 처분, 계획의 평가 등 계획화의 제 측면에서 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 실질적으로 해체되고 있다.

1) 계획수립 과정

공식적인 제도의 변화가 수반되지 않고 있어 계획작성 체계는 큰 변화를 겪지 않고 있지만 계획의 성격은 상당히 변화되

었으며, 이러한 성격변화는 계획의 수립시 기업의 통제권이 상당히 강화되는 방향으로 이루어지고 있다.

‘계획의 일원화·세부화’ 체계가 이론적으로 계획수립 과정에 기업의 참여를 보장하고 있지만, 실제 계획수립 과정에서는 상급기관의 의지가 일방적으로 관철될 수밖에 없었다. 이렇게 일방적으로 상급기관에 의해 주도되던 계획작성 과정이 1990년대에는 일정하게 변화하였다.

계획지표가 위로부터 일방적으로 하달되기보다는 각 기업이 자체의 능력과 자재상황을 고려하여 수행할 수 있는 만큼 계획하고 계획 당국은 이를 대체적으로 수용하는 형태로 계획화 방식이 변화된 것으로 보인다. 계획작성과 관련한 기업의 자율성은 대략 1993년을 전후하여 크게 신장된 것으로 보인다. 인터뷰에 응한 탈북자들은 대개 1993년을 전후하여 ‘능력에 맞게 계획’하고, 액상계획이 주된 지표로 인정되었다고 말하였다. 이는 사회주의 경제의 붕괴 이후 1993년경부터 북한 경제가 본격적으로 어려워진 것과 관계가 있는 것으로 판단된다.

“이전에는 위로부터 계획지표가 하달되었다. 아래로부터 예비숫자를 올리도록 되어 있으나 이는 제대로 감안되지 않고, 국가전체 차원에서 필요한 만큼 하달되었다. 그런데 1992년경부터는 각 생산단위가 생산할 수 있는 만큼만 계획하라는 지시가 내려졌다. 그래서 실제로 계획지표가 상당히 줄었다. 그 결과 우리 공장은 경제가 계속 어려워짐에도 불구하고 계획(액상계획)의 달성은 가능하

였다.”²²⁾

계획 작성시 기업이 제공한 정보가 보다 큰 영향을 미치게 되었을 뿐만 아니라, 기업의 요구에 의해서 수시로 계획이 수정되며,²³⁾ 계획작성 과정에 있어 기업의 발언권이 강화되었다.²⁴⁾

계획지표의 구성이나 지표의 수에 있어서는 큰 변화가 없지만, 물적지표보다는 금액지표, 특히 생산총액의 의미를 가지는 액상계획이 사실상 계획의 주된 지표가 됨으로써 기업은 주어진 계획을 수행함에 있어 많은 자율성을 가지게 되었다.

기업에 하달되는 계획지표는 품종, 규격, 등급별 생산량 등을 현물로 표시하는 현물지표와 생산규모를 화폐로 표현하는 액상지표로 크게 구분되는데, 1990년대에는 액상지표의 중요성이 크게 강조되고 있다. 액상계획이 중요한 의미를 가지기 시작한 것은 1984년에 8·3 인민소비품이 도입되고 난 이후부터라고 할 수 있다. 그 이전에는 액상계획은 사실상 물적 계획의 화폐적 표현에 불과하였다. 기업들에 있어서 계획의 달성은 당연히 현물계획의 달성을 의미했다. 물론 주어진 자재를 가지고 생산

22) 제약공장지도원 출신 탈북자.

23) “1993년경 이후 매년 조절계획을 통해서 계획이 대폭 수정되었다. 4~5월경에 기업의 실제 생산능력과 자재상황 등을 고려하여 계획을 수정하는데, 이 때 기업의 의견이 대체로 반영된다. 이 과정에서 계획량뿐만 아니라 생산된 석탄의 공급선도 기업이 제시하는 바대로 결정된다.”(도급 탄광 지배인 출신탈북자)

24) “계획작성 초기에 계획관련 인원들이 기업에 모여서 회의를 하는데, 이 때 상부기관에서도 참가하게 된다. 과거에는 이들 상급기관의 일꾼들이 회의를 거의 주재하고 이들이 계획과 관련하여 상부의 지시를 하달하는 형태로 회의가 이루어졌다. 그러나 경제사정이 악화되면서 이제 기업 일꾼들이 상급기관 일꾼들의 지시를 일방적으로 수용하지 않게 되었다. 현실적으로 달성하기 어려운 계획을 요구할 때에는 강력하게 항의하고 이의를 제기하는 경우가 종종 발생하였다.”(식료공장 당비서 출신 탈북자)

하기 쉬운 품목이나 가격이 높은 품목을 우선적으로 생산하는 형태는 그 이전에도 존재했다. 그러나 사전에 계획화되기는 하지만 생산총액상으로 조절하기 쉬운 8·3 인민소비품 제도가 생긴 후부터 기업들에게는 주된 생산품을 통한 현물계획의 달성이나, 금액상에서 유리한 8·3 인민소비품에 주력하여 액상계획을 달성하느냐 하는 선택지가 생긴 것으로 보인다. 물론 이러한 선택 가능성은 중앙집중적 물자공급체계의 붕괴에 따라 현물계획의 수행이 현실적으로 불가능하다는 것을 배경으로 하는 것이다.

1980년대 중후반 이후 현실화되기 시작한 현물계획/액상계획간의 갈등은 1990년대 들어 더욱 심화된 것으로 보이며, 계획당국도 점차 현실을 인정해 나갈 수밖에 없었던 것으로 보인다. 대략 1992년경부터 액상지표의 달성만으로도 계획의 달성을 사실상 인정하게 된 것으로 추정된다.

“1993년 이전까지는 지표계획을 달성하지 못한 채 액상계획만 달성할 경우에 지배인은 당 조직을 통해서 비판을 받았다. 1993년 이후부터는 이러한 액상계획의 달성이 비판을 받지 않았지만 당 조직에서는 그것을 성과로 인정하지는 않았다. 그러나 1996년 이후에는 액상계획과 지표계획을 구분해서 접근하는 일도 사실상 없어졌다.”²⁵⁾

액상계획과 지표별 계획의 차이가 사실상 소멸되고, 8·3 인민소비품의 생산을 통한 액상계획의 달성이 가능하게 되자 기

25) 자재상사 사장 출신 탈북자.

업에 따라서는 사실상 8·3 인민소비품만 생산하는 경우도 생기게 된다.²⁶⁾ 그런데 액상계획 중심의 생산은 독립채산제의 강조와 무관하지 않다. 1990년대에 독립채산제는 효율적인 생산에 대한 압력으로부터는 ‘스스로 벌어서 종업원을 먹여 살려야 하는 체제’로서 기업경영에 적지 않은 영향력을 미치게 되었다. 지배인들은 종업원들에게 임금을 지급하기 위해서라도 일단 액상계획의 달성을 위해 우선적으로 노력하게 되며, 노동자 역시 같은 동기로 움직였다.²⁷⁾

2) 계획실행 과정

‘계획의 일원화·세부화’ 체계의 해체는 계획수립보다는 계획의 실행과정에서 두드러진다.

① 생산과정

중앙집중적 자재공급체계의 붕괴, 그에 따른 현물계획의 사실상의 포기과 액상계획 위주의 계획평가 등이 결합되면서 기업은 생산물 조합에 있어 매우 큰 재량권을 확보하게 되었다. 주어진 현물계획 내의 생산물 조합을 부분적으로 수정하여 계획수행을 쉽게 한다는 차원에 머무르던 생산물 조합에 대한 기업의 재량권은 1990년대에는 중앙정부가 개별적으로 지령하는

26) “1980년대에는 8:3 인민소비품 생산이 국가의 지침에 의해서 이루어졌다. 그런데 액상계획이 점차 중요하게 되면서 온 공장이 8:3 인민소비품만 생산하는 경우도 많았다. 8:3 인민소비품만 생산해도 액상계획을 달성할 수 있었기 때문이다.” (식료공장 당비서 출신 탈북자)

27) “노동자들은 계획달성 가능성이 없으면 출근도 잘 안하고, 출근하더라도 제대로 일하지 않는다. 그러나 액상계획을 달성할 수 있다는 판단이 서면 출근도 잘하고 일도 열심히 한다. 액상계획을 달성하면 임금을 받을 수 있기 때문이다.”(우산공장 지배인 출신 탈북자)

생산품목을 제외하고는 계획지표와는 거의 관계없이 기업이 독자적으로 생산물 조합을 결정하는 정도에까지 이른 것으로 판단된다. 특히 액상계획이 강조되면서 8·3 인민소비품을 통한 생산물 조합의 변경이 광범위하게 이루어졌다. 정식 자재를 사용하여 8·3 인민소비품을 만들기도 하고, 기업의 주된 생산품을 부분적으로 바꾸어서 8·3 인민소비품으로 생산하는 경우가 빈번하게 발생하였다.²⁸⁾

물론 생산에 대한 중앙당국의 통제는 광범위하게 유지되고 있다. 그러나 생산에 대한 통제는 연간계획을 통하기보다 직접적인 명령을 통하여 이루어진다. 主席펀드 등 통제물자나 중앙에서 특별히 중요하다고 판단하는 물품에 대한 생산통제는 상대적으로 강하게 이루어지고 있으며, 특히 중앙당국의 직접적인 명령에 의한 생산통제가 대규모 중앙공장을 중심으로 광범위하게 이루어지고 있다.

“다른 모든 공급계획은 중단하고 지금부터 생산하는 모든 석탄은 어디로 공급하라는 지시가 수시로 내려온다. 실제 생산은 대부분 이런 형태로 이루어진다.”²⁹⁾

요약하면, 지방산업공장을 비롯하여 중앙의 직접적인 통제가

28) “국가에서 지표로 하달되는 비누는 450g짜리 세탁비누인데, 무게를 줄이고, 모양을 바꾸고 해서 83 제품으로 만드는 경우가 있다. 예를 들어 비누 한 장에 국정 가격은 50~60전인데, 여기에 알로에 선인장 추출물을 넣어 알로에 비누를 만들면 83 제품으로 직매점에 판매할 수 있다. 그러면 50~60전 하던 비누를 2~3원 받을 수 있다. … (중략) … 이불장 같은 것은 일등품이 82원, 2등품이 70원으로 가격이 책정되어 있었다. 그런데 이것을 규격을 조금 더 크게 만들면 직매점에 300원, 350원을 받고 팔 수 있다. 동일한 자재를 쓰고, 동일한 노동력을 투입하여 훨씬 많은 돈을 받을 수 있는 것이다. 이렇게 할 수 있는 것은 구매자와 협상하여 받을 수 있는 만큼 가격을 받을 수 있기 때문이다.”(자재상사 사장출신 탈북자)

29) 도급 탄광지배인 출신 탈북자(연합기업소급 탄광 간부 경력).

약한 기업에서는 기업에 의한 자율적인 생산물 조합의 선택의 형태로, 그리고 전략적 중요성을 가지는 대규모 중앙공장에서는 계획이 포기된 채 이루어지는 직접적인 명령에 의한 생산의 형태로 ‘계획의 일원화·세부화’에 의한 생산이 대체되고 있는 것이다. 생산통제의 이러한 변화는 국가가 전략적으로 중요한 품목에 대하여 직접적인 통제권을 유지하고, 그렇지 않은 품목에 대해서는 기업의 재량권을 확대하는 중국의 기업개혁과 결과적으로 유사한 측면이 있다. 그러나 중국의 경우 계획경제의 모순을 완화하기 위하여 국가가 위로부터의 개혁을 시도함으로써 이러한 변화가 발생한 데 반해 북한의 경우에는 체계의 급속한 약화에 따라 국가가 통제 가능한 부분으로 물러나고, 그 빈자리를 기업들이 메꾸어 나가고 있다는 점에서 변화의 원인은 판이하다고 하겠다. 이 과정은 또한 생산과정에 대한 기업의 실질적인 통제력이 강화되는 과정이기도 하다.

② 자재조달과 생산물의 처분

생산을 위한 물자의 조달, 그리고 생산된 제품의 처분 역시 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계로부터 크게 이탈하고 있다. 중앙당국은 계획화에 의한 자재조달보다는 전략적인 품목에 대해서 개별적인 지령에 의해 자재를 공급하고 있으며, 그 이외의 부문에 대해서는 사실상 기업이 자체적으로 자재를 공급하도록 요구하고 있다. 정도의 차이는 있지만 중앙공업과 지방공업에서 동일하게 일어나고 있는 현상이다.

기업들은 1990년대 초반에는 계획화 체제 내에서 가능한 한

자재를 조달하려고 노력하고 불가피한 경우에 비공식적, 혹은 불법적인 자재조달을 시도하였다. 그러나 1990년대 중후반 이후에는 공식적 자재조달과 비공식적 자재조달의 구분 자체가 그 의미를 상실하게 된 것으로 보인다. 이러한 자재조달 방식은 규모가 작은 지방산업공장에서뿐만 아니라 대규모 중앙공장에서도 광범위하게 사용된 것으로 보인다. 안주탄광연합기업소의 예를 들어보자. 이 탄광은 필요한 광차, 착암기 등의 자재를 낙원연합기업소에서 공급받아 생산을 해 왔다. 그런데 낙원연합기업소가 정부에서 외화를 공급하지 않아 중국으로부터 특수강을 수입해 오지 못하여 생산이 제대로 이루어지지 못함에 따라 공급받기로 한 자재를 확보할 수 없게 되었다. 이에 따라 동 탄광은 생산을 위해 필요한 자재를 스스로 확보할 수밖에 없었다. 동 탄광은 석탄을 외화벌이사업소 등에 위임하여 중국에서 특수강을 수입해 오거나, 김책제철연합기업소에 석탄을 공급하고 여유분의 자재를 공급받는 방식으로 생산에 필요한 최소한의 자재를 확보해야만 했다. 대규모 중앙공장조차 계획의 틀에서 벗어난 거래를 통하지 않고서는 생산을 지속할 수 없게 된 것이다.³⁰⁾ 계획당국 역시 이러한 사정을 묵인하거나 최소한 적극적으로 통제하지는 않는 것으로 보인다.³¹⁾

30) 안주탄광연합기업소 부직장장 출신 탈북자.

31) 한 탈북자는 김정일 자신이 1990년대 초에 기업간 물물교환을 통한 자재조달을 허용한 적이 있다고 전하였다. 즉, 김정일이 금성트랙터 현지 지도시 동 공장의 생산이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이 자재(도색제)의 수입이 이루어지지 못하기 때문이라는 보고를 받고, 도색제를 생산하는 다른 공장이 필요로 하는 물자를 공급하고, 대신 도색제를 공급받도록 하라고 지시한 바 있다고 한다. 이에 따라 금성트랙터공장은 트랙터를 수산사업소에 공급하고 수산물을 공급받거나, 농장에 공급하고 식량을 공급받아 2·8비날론연합기업소에 공급하고 그 대가로 도색제를 공급받는 형태로 자재를 조달하였다고 한다(자재상사 사장 출신 탈북자).

기업간의 소규모 거래나 기업과 개인간의 거래에서는 현금 거래도 이루어지지만, 기업간의 거래, 특히 대규모 기업간의 거래는 주로 물물교환을 통하여 이루어졌다. 그러나 물물교환의 경우에도 국정가격과는 무관하게 시장가격에 가까운 웃돈이 붙어서 거래되었다.

“원래 A라는 기업에서 물자를 조달받았으면 물자는 거기서 나온다. 자재가 그 회사에서 나오는데 옛날에는 계획화된 대로 주고받았다. 그런데 그 회사도 살아나가자니까 처음에는 웃돈을 받았다. 그래서 거래가 행표³²⁾+웃돈의 형태로 이루어졌다. 그런데 그게 점점 확대되어 1994년도 이후부터는 실제 행표거래는 의미가 없어지고 웃돈 즉, 현찰이나 현물이 가격을 결정한다. 예를 들어 설탕 10톤을 공급한다고 하면 톤당 얼마라는 가격이 설정된다. 우리는 분명하게 받을 권리가 있고, 설탕 생산하는 기업은 줄 의무가 있지만 그것은 의미가 없고, 실제 거래는 톤당 얼마다 하는 암시장 가격에 의해서 이루어진다.”³³⁾

생산물의 처분도 비슷한 양상을 띠고 있다. 1990년대 초까지는 계획화된 기업들 중에 영향력이 있는 인사가 압력을 넣거나 뇌물을 주는 기업에 우선적으로 생산물이 공급되었다.³⁴⁾ 그런

32) 행표란 기업간의 무현금 거래를 위한 일종의 수표와 같은 것이다. 이 행표는 각 기업이 은행에 가지고 있는 ‘돈자리(구좌)’에 기반하여 발행되는데, 1990년대 이후에는 행표가 현금을 대신한다는 의미보다는 거래 확인증의 의미를 강하게 지니게 되었다.

33) 자재상사 사장 출신 탈북자.

34) 계획화 체제가 이론대로 가동된 적이 한번도 없었다고 한다면, 기업에 의한 생산물의 임의 처분은 애초부터 존재했다고 할 수 있다. 그러나 이러한 기업 임의의 생산물 처분은 1980년대 초반경까지는 계획화라는 틀이 유지되는 한도 내에서 이루어

데 1990년대 중반 이후가 되면 물자조달체계와 함께 생산물의 공급체계도 크게 흔들리게 된다. 중앙공업의 경우 계획화된 공급선에 대한 공급보다는 중앙당국의 개별적 명령에 의해 생산물이 처분되는 경우가 크게 늘어나고 있다.

“예를 들면, 석탄이 부족하여 노동신문을 찍을 수 없으니 석탄 얼마를 한달 내에 공급하라는 지시가 떨어지는 형태이다. 이러한 지시는 계획에 없는 것이기 때문에 탄광연합기업소는 그에 해당되는 생산계획을 승인받고, 그 대신 애초에 공급하기로 되어 있는 북창화력발전소에 그에 해당되는 석탄을 공급할 수 없게 되었다고 통보한다. 그리고 노동신문 제작용 석탄 생산을 위하여 중앙에서 약간 공급되는 자재와 식량을 사용하여 단기간에 일정량의 석탄을 생산하여 공급한다.”³⁵⁾

계획당국이 개별적으로 명령하거나 특별하게 공급처가 고정되어 있는 경우가 아니면 기업이 임의로 생산물을 처분하는 비중이 크게 늘어났다. 기업은 계획화된 공급선뿐만 아니라 계획되지 않은 기업, 그리고 비공식부문에 대하여서도 광범위하게 생산물을 공급하고 있다. 이러한 과정을 통하여 기업은 생산물을 가장 효과적으로 처분하여 기업이 필요로 하는 자재를 구입하고, 종업원들에게 임금을 지불하거나 식량을 공급하고 있다.

졌다. 이후 중앙집중적 물자공급체계가 크게 약화되면서 계획에 의한 생산물의 처분 비중이 크게 감소되어 갔다.

35) 안주탄광연합기업소 부직장장 출신 탈북자.

“100을 만들었다 하면 한 30 정도가 계획대로 공급될 것이다. 그리고 30~40은 휘발유라든가 하는 자재를 조달하기 위해서 기업소 등에 판매된다. 그리고 또 20~30은 종업원들의 생활비 지급을 위해서 장마당 등에 판매된다. 결국 전체 생산물의 30% 정도가 공식적으로 국가에 납부되고, 나머지 70% 정도는 암시장으로 나가는 셈이다.”³⁶⁾

한편 대규모 중앙공장의 경우에도 생산물에 대해 기업이 일정하게 임의로 처분할 수 있는 권한을 사실상 부여하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 안주탄광연합기업소의 경우 1993년 이후 중앙으로부터 자재공급이 전혀 이루어지지 못하는 상황에 직면하여, 계획작성시 생산량의 일부, 예를 들어 20%에 대해서는 그 사용처를 정하지 않고 탄광이 임의로 사용할 수 있도록 계획당국에 요청하였으며, 이것이 받아들여졌다고 한다. 탄광은 이 유보된 석탄을 물물교환이나 현금판매 등을 통하여 탄광 운영에 필요한 자재를 조달하거나 종업원들에게 배분할 식량을 구입하였다고 한다.³⁷⁾ 특히 중앙에 의한 식량배급이 사실상 중단된 이후 많은 경우 기업이 종업원들의 식량을 어느 정도 책임지게 되었고, 이를 위해서 각 기업은 자체의 생산물에 대한 처분권을 어느 정도 인정받게 된 것으로 보인다.³⁸⁾

36) 자재상사 사장출신 탈북자.

37) 안주탄광연합기업소 부직장장 출신 탈북자.

38) “1995년 이후에는 군수부문이 아닌 민수부문 생산물의 절반 이상이 식량과 자재 조달을 위해 사용되었다. 이는 연간계획에 의한 생산물의 처분과는 관계없는 것이었다. 그러나 이러한 생산물의 처분은 대체로 상부의 승인을 받고 이루어졌다.”(성진제강 여맹지도원 출신 탈북자)

3) 계획의 평가

계획자체가 점차 형식화되어 가고, 중앙당국이 스스로 계획과 무관한 직접적인 지시를 통하여 생산과 자재공급을 추구함에 따라 계획의 평가 역시 형식적인 의미만을 담게 된다.

비록 형식적이지만 계획이 하달되고, 그 계획의 달성 여부를 평가하여 그에 해당하는 인센티브를 부여하는 것이 계획평가의 목적이다. 그러나 계획 자체가 수시로 변경되는 상황에서 애초의 계획의 수행 여부는 큰 의미가 없다. 대규모 중앙공업의 경우에 실제 생산은 연중 계획과 무관하게 시달되는 생산 지시에 의해 이루어지며, 따라서 평가 역시 이러한 생산 지시를 얼마나 수행했는가 하는 점을 중심으로 이루어질 수밖에 없다.

“1994년부터는 거의 평가가 없다고 할 수 있다. 원래는 연간총화라고 하여 연간 계획수행 정도를 평가하게 되어 있는데, 1994년부터는 총화를 실정에 맞게 진행하고 있다. 전체총화를 못하고 중요한 것만 가지고 총화를 한다. 첫째, 그 해(안주탄광연합기업소의) 탄광부문에 대한 정부의 방침이 세 번 떨어졌는데 이를 성과적으로 집행했다. 즉, 일년에 세 번은 생산을 제대로 했다고 평가한다. 둘째, 기간공업에 보장하게 되어 있는 석탄을 70% 정도 보장했다. 이렇게 평가를 한다. 중소기업에 대한 자재공급이나 주민들의 난방과 같은 계획지표는 제쳐놓는다. 언급을 하지 않는 것은 아니지만 빈말로 끝난다. 이렇게 해도 탄광일군들

은 할 말이 있다. 위에서는 말할 형편도 못되니 별로 할 말이 없고, 크게 책임추궁도 하지 않는다.”³⁹⁾

중소규모 기업에 대한 평가는 더욱 형식적으로 되어 간다. 지표별 계획의 달성 여부는 이미 포기한 상황이기 때문에, 지표별 계획을 달성하지 못했다는 것이 추궁이나 비판의 대상이 되지 않는다. 액상계획을 수행하면 계획을 수행한 것으로 평가 받는다. 비록 많은 점에서 그 의미를 제대로 살리고 있지 못하기는 하지만 독립채산제가 실현되고 있는 상황에서 액상계획을 달성하고, 종업원들에게 임금을 지불하거나 아니면 식량을 공급할 수 있으면 기업은 성공적으로 운영되고 있는 것으로 평가된다.

4) 기업에 대한 감독

사회주의 기업관리체계에서 중간관리기관은 기업에 대하여 이중적인 태도를 보인다. 성이나 부 등 부문관리기관, 그리고 도나 군 등 행정관리기관들은 산하 기업들의 경영행위를 통제하는 동시에 이들의 생산과 투자를 가능한 한 확대시키려는 유인을 가진다. 북한에서 전자는 관료주의로, 그리고 후자는 기관본위주의로 비판받는 것이다. 관료주의적 통제는 말단 생산조직인 기업의 실정에 부합되지 않는 통제로 기업의 효율성을 저하시키고, 기관본위주의는 중복투자, 비효율적인 생산의 확대 등을 통하여 경제 전체의 효율성을 저하시키는 경향이 있다.

39) 안주탄광연합기업소 부직장장 출신 탈북자.

그리고 기업은 이들 중간관리기관과 일정하게 협상하고 타협함으로써 자신의 입지를 유지해 나가는 것이 사회주의 경제에서 중간관리기관과 기업간의 관계에서 나타나는 전형적인 양상이다.

1990년대에 북한에서는 이러한 중간관리기관과 기업간의 관계에 일정한 변화가 나타났다. 그것은 앞서 언급한 바대로 중간관리기관을 비롯한 상급 기관의 기업에 대한 물자공급 능력의 약화로부터 연유하는 것이다. 산하 기업에 생산에 필요한 물자를 공급해 주지 못하게 됨에 따라 중간관리기관들이 기업의 생산활동에 개입할 여지가 크게 줄어들고 있는 것이다. 이에 따라 중앙공업이나 지방공업 할 것 없이 중간관리기관의 영향력은 현저하게 감소하였다.

“석탄공업총국 지도원들에 대해서는 이제 신경 쓰지 않는다. 그들은 손님일 뿐이다. 탄광에 내려오면 적당히 대접해서 보낸다. 그 이상 신경 쓰지 않는다. 그들이 해 줄 수 있는 일이 없을 뿐만 아니라, 그들에게 잘 못 보여서 해가 될 것도 별로 없다.”⁴⁰⁾

생산과정에 대한 분석에서 살펴보았듯이, 계획화 체계의 붕괴에 따라 중앙공업에서는 중앙당국의 직접적인 명령에 의한 생산의 비중이 늘어나고 있다. 이렇게 대규모 기업, 혹은 전략적 중요성을 가지는 기업의 경우 중앙에 의해 직접 통제되고 있어 중간관리기관과의 관계는 매우 느슨해지고 있다. 기업과

40) 도급 탄광 지배인 출신 탈북자.

중간관리기관간의 관계가 명령관계에서 상호 담합의 관계로 변화되었다기보다는 관계 자체가 형식화되고 있는 것이다.

말단 행정단위인 군 행정경제위원회나 군 단위 자재상사의 지방산업공장에 대한 통제력도 크게 약화되었다. 그런데 이들 지방의 중간관리기관의 영향력이 크게 약화된 것은 사실이지만, 동시에 이들과 지방산업공장들간의 상호 의존관계가 부분적으로 강화되는 경향도 존재한다. 지방행정기관들이 지방산업공장에 물자를 공급해 줄 능력이 크게 약화되어 직접적인 통제력은 약화되고 있지만, 기업의 비공식적 행위에 대한 묵인이라는 형태로 일정하게 영향력을 행사할 여지가 있으며, 이를 통해서 기업과 지방행정기관 간에는 느슨한 형태의 담합이 발생한 소지가 있는 것이다. 검찰 등의 감독기관들도 기업의 불법행위에 대해서 형식적인 감독을 하거나, 아니면 애초에 문제가 제기되어서 감독을 할 경우에는 불법행위가 개인적인 축재를 위한 것이 아닌 경우에는 크게 문제를 삼지 않는 것으로 보인다. 기업의 불법행위에 대한 검찰 등 감독기관들의 사실상의 묵인이 기업이 제공하는 뇌물 때문인지, 아니면 기업의 경영환경에 대한 이해 때문인지에 대하여서는 탈북자들의 견해가 다소 엇갈리고 있다. 뇌물이 개별 기업에 대한 감독기관의 처분내용에 영향을 미치고 있는 것은 사실인 것으로 보이지만 생산의 지속을 위한 기업들의 비공식적인 행위가 사실상 사회적인 승인을 받고 있으며, 이러한 점이 감독기관의 감독행위에 보다 결정적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

5) 소결 : ‘계획의 일원화·세부화’의 약화와 퇴행적 시장화

계획의 수립, 실행, 평가의 제 측면에서 ‘계획의 일원화·세부화’는 형식적인 것으로 전락하고 있으며, 생산순환의 전 과정에서 기업의 실질적인 통제력이 강화되고 있다.⁴¹⁾ 이 때 주의해야 할 점은 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계의 약화를 나타내는 제반 현상은 1990년대 특유의 현상은 아니라는 점이다. 중앙집중적 물자공급체계는 그것이 구축된 초기를 제외하고는 제대로 작동한 적이 없으며, 1990년대와 정도의 차이는 있지만 이전에도 기업들은 공식적인 물자공급체계가 제대로 공급해 주지 못하는 자재를 조달하기 위하여 많은 비공식적인 거래를 해 왔다. 생산물 조합의 자의적 변경이나 생산물의 임의처분 등도 1990년대 이전에 드물지 않게 이루어졌다. 1990년대 이전과 1990년대의 차이는 다음과 같은 것이다. 1990년대 이전에는 계획경제의 모순이 심화되어, 그 효율성이 지속적으로 약화되는 상황에서도 ‘계획의 일원화·세부화’로 대변되는 공식적인 시스템이 경제순환을 전반적으로 규정하고 있었다고 할 수 있었다. 그러나 1990년대에는 이 체계가 더 이상 경제순환을 전체적으로 규정하지 못하게 되었다는 것이 변화의 핵심이다. 즉, 1990년대 이전에 지속된 모순의 양적 축적이 1990년대에 질적인 변화로 전환된 것이다.

기업의 실질적인 통제력이 강화되는 반면 중간관리기관 및 감독기관의 기업에 대한 감독·통제기능의 실효성은 크게 약

41) “사회주의 건설과정에 일시적인 난관이 있다고 하여 국가의 통일적 지도를 포기하면 지방분권화, 자유화가 조장되어 나라의 경제를 파멸에로 몰아간다”(리영화, 1999, p. 11)는 경고는 이러한 상황에 대한 반응이라고 할 수 있을 것이다.

화되었다. 관료적 통제는 약화되는 반면, 기업과 중간관리기관 간의 이해관계의 일치에 의한 담합의 가능성은 증대되고 있다. 특히 지방행정기관은 관내 지방산업공장에 대하여 통제의 기능을 거의 수행하지 못하고 있으며, 기업과의 담합을 통해 기업이 강화된 통제권을 원활하게 사용할 수 있도록 지원하는 경향이 강화되고 있다. 검찰 등 독립적인 감독기관도 기업과의 일정한 담합을 통하여 기업이 실질적으로 확보한 통제권을 용인하고 있는 것으로 보인다.

따라서 기업경영의 제 측면에서 통제권이 중앙당국으로부터 기업으로 이전되며, 기업에 대한 외부 감독기관의 감독·통제가 효과적으로 이루어지지 않는 상황, 즉 내부자 통제(insider control) 경향이 북한에서 초보적으로 발생하고 있다고 판단할 수 있다.

그런데 북한에서 발생하는 내부자 통제경향은 중국이나 구소련 등의 내부자 통제와는 매우 다른 형태로 발현된다.

내부자 통제는 사회주의 경제의 개혁 과정으로부터 연유한다. 이 개혁과정이 긴 시간에 걸쳐 이루어지기 때문에 내부자 통제는 단계적으로 발전하게 된다. 장기간에 걸친 내부자 통제의 발생 과정은 러시아에서 가장 명확하게 나타난다. 계획경제의 모순에 따른 경제침체에서 벗어나기 위해 구소련의 중앙 계획당국은 끊임없이 경제개혁을 추진하였으며, 기업개혁은 이러한 경제개혁의 주요한 구성요소의 하나였다. 경제개혁, 혹은 기업개혁이 소기의 목적을 충분히 달성하지는 못하였지만 이러한 과정을 통하여 점차 기업의 자율성이 확대되었으며, 이러한

기업의 자율성 확대 과정은 전통적으로 기업 내 권한이 강한 구소련 기업의 경영자 권한이 더욱 강화되는 과정이기도 하였다. 그 결과 공산주의 정권이 갑작스럽게 몰락하기 이전에 이미 국유기업의 경영자들은 기업의 통제와 관련하여 누구도 뒤집을 수 없는 강력한 권한을 확보하게 되었다. 마찬가지로 사회주의 기업관리체계에서 노동자들이 확보해 나간 직업의 안정성은 사회주의 국유기업에서 이미 확고한 것이 되었다. 이러한 상황에서 사회주의의 붕괴와 급속한 체제전환에 따라 기업 지배구조에서 국가의 역할이 갑자기 제거되자, 경영자를 중심으로 한 기업 내부자가 기업의 실질적인 지배권을 확보하게 되는 현상, 즉 내부자 통제 현상이 발생하게 된 것이다.

러시아에서 경영자가 기업에 대하여 강력한 통제권을 확보한 것과는 달리, 폴란드의 경우에는 노동자가 이행과정에서 강한 통제력을 행사했다. 폴란드에서는 공산정권의 붕괴 훨씬 이전에도 개혁과정을 통하여 노동자평의회가 강한 권한을 확보하고 있었으며, 일단 이행이 시작되자 노동자들은 시장지향적인 사유화가 시작되기도 전에 기업 자산에 대한 통제권을 접수하기 시작하였다. 그 결과 많은 국유기업들이 주식회사로 전환되기보다는 청산되었으며, 노동자들이 다수 지분을 가지는 새로운 회사가 설립되었다.

여타 동유럽 국가에서도 정도의 차이는 있지만 오랜 동안의 경제개혁 과정을 거치면서 내부자의 기업통제력이 강화되어 왔으며, 체제전환과정을 거치면서 각 나라마다 그 정도와 형태가 다양한 내부자 통제 경향이 발생한 것이다. 따라서 구소련

및 동유럽에서의 내부자 통제 경향은 이전의 중앙집중적 계획화 시스템의 유산으로부터의 자연스러운 진화과정이라고 할 수 있다(Aoki, 1995).

한편 체제전환 과정이 러시아나 동유럽과는 다른 중국에서는 러시아나 동유럽과는 다른 형태로 내부자 통제경향이 발생한다. 이근·한동훈(1999)은 중국에서의 내부자 통제는 기업개혁의 진전과 함께 단계적으로 강화되고, 그 성격도 점차 경영자중심으로 변화되어 간다고 분석하고 있다. 즉, 국유기업 개혁이 재산권 문제보다는 인센티브제 개혁에 머물렀던 초기 개혁 시기에는 기업경영에 대한 통제권이 기업 내부자에게 많이 이전되기는 했지만 정부의 관리부문이 여전히 상당한 통제권을 보유하고 있다는 것이다. 상대적으로 경영자와 종업원 등 내부자의 권한은 약한 상태에 있기 때문에 내부자 통제가 본격적으로 진전되었다고 보기는 어렵고 개시단계에 있는 것으로 보고 있다. 이후 국유기업의 개혁이 단순한 인센티브제 개혁을 넘어서 소유제 및 주식제 도입으로까지 진행되는 단계에서는 경영자 권한이 상당히 진전되어 경영자 위주의 내부자 통제가 본격적으로 발생하고 있다고 분석하고 있다.

많은 연구자들이 이행경제의 내부자 통제 경향에 주목하는 것은 이유가 있다. 즉, 기업통제권을 확보한 내부자들이 이를 자신의 이해관계를 위해 적극적으로 활용하지만, 국가는 이를 통제할 적절한 수단을 확보하지 못하고 있어 여러 가지 부정적인 결과가 초래되기 때문이다. 뿐만 아니라 내부자 통제 경향은 국가가 국유기업의 사유화 전략을 수립할 때 일정한 제약을

가하는 등 이행의 주요한 초기 조건의 하나를 구성하는 것이기도 하다.

러시아에서 내부자 통제는 경영자가 노동자와 담합하여 기업을 사실상 통제하는 형태로 나타났다. 이러한 내부자 통제는 국가로 하여금 사유화 전략의 수립 및 실행시 내부자에게 일정하게 양보할 수밖에 없도록 강요함으로써 사유화 과정에 큰 영향을 미치게 되었다. 뿐만 아니라 이러한 내부자 통제의 존재는 외부자로 하여금 내부자 통제 기업에 투자할 때 상당한 대리비용이 발생할 것이라고 예상하게 함으로써, 적절한 투자가 이루어지지 못하게 하는 등 사유화 과정에 부정적인 영향을 미치게 된다(Berglof, 1995).

러시아의 내부자 통제가 사유화 과정에서 내부자의 이해관계 관철이라는 형태로 그 부정적인 영향이 발현되는 반면 초기 중국의 내부자 통제는 기업이윤의 국가와 기업간 배분에 영향을 미친다. 즉, 이윤청부제 하의 중국 국유기업의 내부자 통제는 내부자와 외부자간의 담합, 즉 하급 국가기관과 기업 경영자간의 담합 및 내부자인 기업 경영자와 종업원간의 담합을 통하여 기업 이윤의 과도한 내부 유보 및 배분을 초래하였다. 하급 국가기관은 중앙정부의 이익에 반하여 기업 경영자와의 담합을 통하여 기업통제권의 유지와 이에 따른 경제적 이익을 도모하였고, 경영자는 그 반대급부로 하급 국가기관으로부터의 가부장적 보호를 수혜하려고 하였다. 기업 내부에서는 기업경영자가 종업원들과의 담합을 통하여 자신의 기업내 위상과 생산과정에서의 협조를 보장받고, 그 반대급부로 종업원들에 대

한 과도한 복지를 제공하였다. 국유기업의 개혁이 소유제 및 주식제 도입으로 확대되는 시기에는 내부자 통제에 의한 국유 자산 유실은 기업자산의 자의적인 운용을 통하여 나타난다(이근·한동훈, 1999).

그러나 북한에서는 내부자들이 새롭게 확보한 통제력을 통하여 이득을 취할 경제적 기반이 존재하지 않는다. 내부자들은 생존을 위해 이러한 통제력을 소극적으로 활용할 뿐이며, 이에 따라 내부자 통제는 기업에 의한 자발적인 시장화의 형태로 구체화되고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 생산을 위한 물자의 조달과 생산된 제품의 처분 과정에서 사전적 계획화가 지배하는 영역은 크게 축소되었으며, 기업들은 계획화 체계에서 벗어나 물물교환이나 현금을 통해서 물자를 조달하거나 생산된 제품을 처분한다. 이 때 물자의 조달이나 생산된 제품의 처분이 어떠한 명령이나 혹은 공식적인 규정에 의해 이루어지는 것이 아니라, 기업과 기업간, 혹은 기업과 개인간의 자발적인 거래에 의해서 이루어지고 있다. 이러한 거래를 매개하는 것은 '가격'이다. 따라서 '일원화·세부화' 계획체계를 일종의 시장조정양식이 대체해 가고 있는 것이라 할 수 있다. 국가에 의한 공식적인 제도의 변화가 존재하지 않는 상황에서 기업들이 생존, 즉 생산의 지속을 위하여 사실상의 시장거래를 통하여 물자를 '구매'하고, 이를 사용하여 생산된 제품을 '판매'하고 있다는 점에서 자발적인 시장화가 1990년대 북한기업 행동양식 변화의 핵심을 구성한다고 해야 할 것이다.

그런데 1990년대 기업에 의한 자발적인 시장화는 공식적인 제

도의 뒷받침을 받지 못하기 때문에 기형적인 형태로 이루어졌다는 한계가 있다. 기업간 거래에서 화폐의 사용은 강력하게 억제되었을 뿐만 아니라, 화폐적 거래를 가능하게 할 정도의 현금이 기업 내부에 축적되거나 유통되지도 못하였다. 따라서 소규모 기업간, 혹은 기업과 개인간의 거래에서 현금거래가 부분적으로 이루어지고 있지만 기업간 거래, 특히 대규모 국유기업간의 자발적인 거래의 대부분은 물물교환의 형태로 이루어지고 있다. 비록 일종의 시장가격이 이들 물물교환을 매개하고 있지만 현대적인 대규모 기업간의 물물교환이 효율성을 담보하기는 힘들다. 특히 전국적인 의미를 가지는 대규모 중앙기업간의 교환이 석탄-식량, 석탄-식량-기계간의 교환이라는 형태로 이루어지고 있어 '계획의 일원화·세부화' 체계가 제한적으로나마 이루던 전국적인 규모의 조정이 크게 훼손될 수밖에 없는 것이다.

중앙집중적 물자공급 체계가 작동하지 못하는 상황에서 물물교환은 개별 기업들의 생산활동을 위한 어쩔 수 없는 방편이다. 그런 점에서 1990년대 북한경제의 재생산에 일정하게 기여하는 측면이 있다. 하지만 이러한 교환은 매우 국지적인 규모에서의 조정만을 이룰 수 있을 뿐이며 전국적인 수준에서의 균형을 오히려 파괴한다는 점에서 계획화 체계에 비해서는 퇴행적이라고 해야 할 것이다. 바로 이러한 점에서 1990년대 북한의 자발적 시장화는 퇴행적 시장화의 형태로 구체화되고 있다고 판단할 수 있다.

중앙공장에 대한 국가의 통제가 사전적 계획화의 틀이 아니라 직접적인 명령에 의해 이루어지는 경향이 심화되고 있다는

점도 1990년대 계획화 체제 약화의 부정적인 측면이다. 전국적인 의미를 가지는 대규모 중앙공장에서의 직접적인 명령에 의한 생산과 공급은 국지적인 균형을 부분적으로는 회복시킬 수 있지만 전국적인 규모에서의 조정과 균형회복에는 부정적인 작용을 하는 것은 분명하다. 물적 균형방식에 의해 수립된 계획을 수행할 때 기업들이 액상계획에 치중하게 된다는 것 역시 분업과 조정이라는 측면에서는 결코 효율적인 방식은 아니다.

따라서 '계획의 일원화·세부화' 체제의 약화가 효율적인 조정양식의 발전에 의해 대체되고 있는 것은 아니다. 중앙집중적 계획화 체제가 한편으로는 물물교환이 주된 교환양식이 되는 퇴행적인 시장조정에 의해서, 그리고 한편으로는 재생산 순환의 균형을 보장하지 못하는 직접적 명령에 의한 조정방식에 의해서 대체되고 있는 과도기적인 상황인 것이다.

(2) 기업 내부 지배구조의 변화

내부자 통제와 생존을 위한 자발적인 시장화는 기업 내부의 사결정권한 배분구조의 변화, 기업 내부자들간의 담합, 노동자에 대한 국가와 당의 통제력 약화 등 기업 내부구조의 변화를 수반하면서 진전되고 있다.

1) 내부자들간의 담합과 의사결정권한 배분구조의 변화

대안의 사업체계가 다른 사회주의 국가의 기업지배구조와

구분되는 가장 핵심적인 요소는 당비서와 지배인의 역할분담이다. 대안의 사업체계하에서 지배인은 기업을 행정적으로 책임지고, 기사장은 생산을 책임진다. 당비서는 기업 내의 조직사업을 담당한다. 조직사업이란 지배인을 비롯한 기업 내 모든 구성원에 대한 통제·감독을 의미한다. 그런데 문제는 대안의 사업체계가 ‘기업소 당위원회’에 최고 의사결정 권한을 부여함으로써 당비서에게 기업경영을 위한 실질적인 의사결정권한까지 부여하고 있다는 점이다. 그 결과 기업경영을 둘러싼 의사결정 구조가 명확하게 정의되지 않고 있으며, 이는 기업 내 의사결정 권한을 둘러싸고 지배인과 당비서 간의 갈등을 초래하는 요인으로 작용한다.

이렇게 내부적으로 모순을 안고 있는 대안의 사업체계는 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계가 약화되고, 기업에 의해서 자발적인 시장화가 진전되는 1990년대의 상황에서 어떠한 변화를 보이고 있을까?

경제난이 지속되는 1990년대 후반에도 기업 당 조직의 가장 큰 역할은 정치사업이다. 당 조직은 여전히 기업의 정치적 지배를 위해 가장 큰 노력을 기울이고 있다. 1990년대 후반까지 식료공장에서 초급당 비서를 지냈던 한 탈북자는 가장 역점을 두었던 사업이 무엇이냐는 질문에 ‘충성사업’⁴²⁾이라고 대답했다. 즉, 경제난이 극심한 시기에도 기업 당 조직의 가장 우선적인 역할은 정치사업이었던 것이다. 정치사업의 기본은 노동자의 생산의욕을 고취시키는 것이라고 하지만, 사상적 통제의 의

42) 사상교육과 각종 정치사업에 노동자들을 동원하는 것을 의미한다.

미가 강한 것은 부인하기 어렵다. 당 조직의 이러한 정치사업은 배급제가 붕괴되어 종업원들에 대한 통제가 어려워지면서 약화되고 있는 것은 사실이지만 여전히 북한의 기업에서 가장 활발하게 이루어지고 있는 활동임에는 분명하다.

사상사업을 중심으로 하는 순수한 정치사업은 지배인과 갈등을 빚을 소지가 상대적으로 크지는 않다. 그러나 기업의 경영과 관련한 문제는 지배인과 당비서가 갈등을 빚을 소지가 항상 존재하게 된다.

이러한 갈등관계의 실질적인 내용을 살펴보기 위해서는 먼저 당 조직에 부여된 감독·통제기능이 어떻게 발휘되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 대안의 사업체계가 지배인 유일체계를 비판하면서 도입되었다는 점으로부터도 확인할 수 있듯이, 기업 당 조직의 주요한 기능의 하나는 대리인으로서의 지배인을 감독·통제하는 것이다. 대리인 문제는 결국 주인인 국가와 대리인인 기업 경영자 간의 정보의 비대칭성에서 발생한다. 그런데 당 조직은 이러한 정보의 부족이나 왜곡문제를 효과적으로 시정하고 있는가?

정보의 부족과 왜곡을 해소하고, 중앙당국의 이익에 맞게 기업을 통제하는 것은 1990년대 이전에도 만족스럽게 이루어지지 못한 것으로 보인다. 김일성이 1991년에 기업들의 정보왜곡 현상을 당비서가 제대로 보고하지 않고 있다고 비판한 것은 당 조직의 이러한 통제, 감독행위가 원활하게 이루어지지 못하고 있음을 반증하는 것이라고 하겠다. 사실 규모가 큰 기업의 경우 당비서가 공장의 실태를 제대로 파악하기는 쉽지 않다. 당

비서는 당 조직을 통하여 임명되지만 당내의 세포조직원들은 공장 종업원들 중 당원이 담당한다. 따라서 당비서가 공장을 정치적으로 장악할 수는 있겠지만, 경제적으로 완전하게 파악한다고 보기는 힘들다. 이렇게 당 조직이 기업의 생산과 관련한 실태를 애초부터 제대로 파악하기 쉽지 않은 상황이기는 하지만, 그럼에도 불구하고 일정하게 기업의 행동을 통제해 온 것은 분명하다. 개별 기업의 입장에서 비효율적인 측면이 크다고 하더라도 중앙당국으로서의 기업을 전체적인 정책방향에 맞게 통제한다는 측면에서 당 조직은 기능하고 있는 것이다.

문제는 당 조직에 대한 요구가 지배인에 대한 통제·감독기능에 그치지 않고 기업의 생산을 독려하는 기능에까지 이르고 있다는 점이다. 그 결과 기업의 당비서는 어떤 면에서는 상호 모순적인 과제를 부여받고 있다고 할 수 있다. 지배인은 생산을 책임지고 있어 계획의 달성이 가장 일차적인 목적이 될 수밖에 없다. 그러나 기업 당비서에게는 기업 계획의 달성이 가장 중요한 목표이기는 하지만 그것이 유일한 목표는 아니다. 당 조직은 생산계획의 달성을 요구할 뿐만 아니라 이러한 생산계획이 당 조직이 요구하는 방식으로 달성될 것을 요구하는 것이다. 즉, 지배인이 계획의 달성을 위해 보다 적은 계획목표를 할당받고 보다 많은 자재를 공급받기를 원한다고 한다면, 당 조직은 기업의 생산계획 수행을 위한 이러한 이해관계와 함께 당 조직이 원하는 것, 즉 보다 적은 자재를 가지고 보다 많은 생산을 해 내는 것도 같이 추구해야 한다. 즉, 지배인의 역할이 비교적 명확하게 정의되어 있는 반면, 당비서는 이중적인 역할

을 부여받고 있다고도 할 수 있다.

당비서의 이러한 모순적인 역할은 경제가 어느 정도 성장하고 있는 상황에서는 긴장관계를 유지하면서 나름대로 지속될 수 있었다. 즉, 생산을 독려하면서, 동시에 생산이 당 조직이 원하는 방향으로 이루어지도록 이끌어 나감으로써 당비서는 이중적인 역할을 어느 정도 수행해 낼 수 있었던 것이다. 그러나 경제가 어려워지면서 당비서의 이러한 이중적인 역할은 충족되기가 점차 어려워졌다. 1990년대 들어 계획의 수행 자체가 극히 어려워지고, 심지어 생산의 지속 그 자체가 기업 관련자들의 생존에 큰 영향을 미치게 됨에 따라 계획의 수행, 혹은 생산의 지속이라는 측면에서 기업 구성원들의 이해관계가 단순화되는 경향이 발생하였다. 당비서의 경우에도 사정은 크게 다르지 않다. 계획의 수행, 나아가서는 생산의 지속 자체가 어려워지는 상황에서 당비서가 지배인에 대한 통제·감독의 역할을 수행하는 것은 거의 불가능하게 되는 상황에 처하게 되는 것이다.

이에 따라 당비서와 지배인 간의 관계에서 부분적인 변화가 발생하고 있다. 그것은 기업의 생산을 유지하기 위해서는 지배인과 당비서가 일정하게 타협할 수밖에 없는 상황 때문이다.

인터뷰에 응한 거의 모든 탈북자들은 ‘잘되는 공장은 지배인과 당비서가 융화한다’는 점에 동의하였다. 기업의 생산활동이 법적 테두리 내에서 이루어질 수 없는 상황에서 당비서와 지배인 간의 융화라는 것은 결국 당비서가 일정하게 지배인의 견해를 수용하는 것을 의미한다. 공식적인 제도가 기업의 생존을

위한 물자와 식량을 보장하지 못하게 됨에 따라 지배인은 생산을 위한 물자를 조달하고, 종업원들에게 임금을 지급하기 위해서 규정과 법규를 우회하거나 어겨야 하는 경우가 종종 발생하게 된다. 당비서의 역할이 지배인의 공식제도로부터의 일탈행위를 통제·감독하는 것이지만 그럴 경우 기업의 생산 자체가 차질을 빚게 된다. 따라서 당비서는 적극적으로 지배인의 이러한 행위를 지원하거나 아니면 소극적으로 방관하거나 하게 된다.

당비서 출신의 탈북자는 소극적으로 방관했다고 증언하였다.⁴³⁾ 그러나 많은 탈북자들은 소극적 방관의 수준이 아니라 적극적으로 지배인과 당비서가 논의하여 결정한다고 증언하였다.

“계획화되지 않은 방식으로 자재를 조달하거나 생산물을 처분할 때에는 지배인과 당비서, 그리고 공장 간부들이 모여서 결정한다. 당비서가 비록 경제문제를 잘 모르기는 하지만 당비서가 승인하지 않거나, 문제를 삼으면 아무것도 할 수 없다. 또 향후에 문제가 생겼을 때에도 당비서의 도움이 필요하다. 따라서 잘 돌아가는 공장에서는 지배인과 당비서가 과거보다 더 긴밀하게 융화한다.”⁴⁴⁾

당비서가 지배인의 불법 행위에 대해서 제동을 거는 경우가

43) “지배인이 종업원을 먹여 살리기 위해 비법(불법)행위를 할 때에 모르는 것으로 넘긴다. 분명 문제가 되지만 다른 방법이 없다는 것을 알기 때문이다. 그러나 적극적으로 가담하지는 않았다.”(식료공장 지배인 출신 탈북자)

44) 자재상사 사장출신 탈북자.

없는 것은 아니지만, 그러한 기업은 제대로 운영되지 못한다는 것이 탈북자들의 대체적인 견해였다. 즉, 현실적으로 가동되고 있는 기업들에서는 근본적인 이해관계가 일치되지 않는 않지만 생산의 지속이라는 측면에서는 지배인과 당비서의 이해관계가 일치하고 있으며, 그에 따라 당비서의 역할 중 지배인에 대한 통제·감독의 역할은 그 기능이 크게 약화되었다. 외부 검열 등에 있어 문제가 발생할 때 당비서가 당 조직을 통해서 압력을 넣어 이를 무마시키는 역할을 하는 경우도 많다고 한다.

생산의 지속 필요성에 따른 당비서의 이러한 역할 변화는 결국 부분적으로 지배인의 기업 내 의사결정 권한을 강화시키는 작용을 하였다. 이 점을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

대안의 사업체계하에서 당 조직은 인사권을 통하여 기업 구성원들을 통제한다. 지배인을 비롯한 기업 간부들의 임명권한은 기업이 속한 행정조직을 담당하는 당 조직의 간부과에서 행사하며, 노동자의 고용은 기업 내 당 조직이 관장한다. 전체적으로 인사권은 당 조직이 확보하고 있으며, 1990년대에도 이러한 당 조직에 의한 인사권의 장악은 전혀 흔들리지 않고 있다. 바로 이러한 인사권을 배경으로 당비서는 기업 내 통제권 확보를 위해 지배인과 갈등하면서 자신의 의사를 관철해 나간다. 그런데 당비서와 지배인간의 권력관계는 ‘당위원회의 집체적 지도’라는 기업지배구조의 애매한 권한배분 방식 때문에 사전에 확정되지 않는다. 전체적으로 인사권의 장악을 통해 당비서가 적지 않은 의사결정 권한을 확보하고 있지만, 그러한 가능성이 현실화되는 것은 개별 기업에 있어 지배인과 당비서의 역

량에 의해 결정되는 경우가 많다.⁴⁵⁾

그런데 경제난이 본격적으로 심화되는 1990년대 중반 이후에는 지배인과 당비서, 양자간의 권력관계에 부분적인 변화가 생겼다. 중앙에 의한 배급제가 사실상 중단되고 기업이 종업원들의 생계를 책임지게 됨에 따라 생산의 지속은 기업 구성원들의 생존과 직결되는 문제가 되었다. 따라서 생산을 직접적으로 장악하고 있는 지배인의 역할이 보다 강화되는 것이며, 당비서의 발언권은 상대적으로 약화되었다.

“지배인과 당비서 중 누가 힘이 세냐 하는 것은 두 사람의 능력에 따라 결정된다. 그러나 경제가 어려워지면서 생산을 직접 책임지고 있는 지배인의 목소리가 점차 커지고 있는 것은 사실이다.”⁴⁶⁾

특히 경제사정이 극도로 악화되면서 생산물에 대한 직접적인 통제권 그 자체가 지배인의 권한을 강화시키는 작용을 한다. 즉, 기업이 생산물의 처분에 상당한 자율권을 가지게 되고, 생산물의 처분을 통하여 기업 운영에 필요한 자재뿐만 아니라 기업 관계자들의 임금 혹은 식량을 조달하게 됨에 따라 생산물 처분에 있어 통제권이 강한 지배인이 기업 당비서 등에게 일정한 영향력을 행사할 수 있게 된 것이다.

45) “새로운 당비서가 임명되면 지배인을 따르는 사람과 당비서를 따르는 사람들이 갈라진다. 당비서를 따르는 사람들은 당비서가 인사권을 가지고 있기 때문에 당비서를 따르는 것이 유리하다고 판단하기 때문이다. 그런데 지배인이 능력이 있고 기업 외부에 영향력이 있으면 지배인에게 사람들이 몰린다.” (식료공장 지배인 출신 탈북자)

46) 수매상점 지배인 출신 탈북자.

“국가에서 배급을 주지 않으니 기업에서 공급하는 것으로 생활을 해야 하는데 사장의 말을 듣지 않으면 배급시 우대조치를 하지 않을 수 있다. 당 세포 비서가 이를 알고 내 말을 잘 들었다. 과거에는 그렇지 않았는데 이제는 나라에서 배급을 안주니까 당비서도 어쩔 수 없다.”⁴⁷⁾

물론 지배인의 이러한 권한 강화는 제한적이다. 북한에서 가장 강력하게 그 영향력을 확보하고 있는 조직은 군과 함께 당 조직이라고 할 때, 당 조직이 인사권을 장악하고 있는 한 지배인의 권한확대는 제한적일 수밖에 없다. 기업 내 당 조직이 생산의 지속이라는 이해관계에 따라 지배인과 타협을 해 나갈 수밖에 없는 것은 분명하지만, 지배인이 기업을 장악하는 것은 용인할 수 없기 때문이다. 그러나 당 조직에 의한 인사권의 장악이 기업 내 의사결정 과정에 대한 지배인의 상대적 권한강화를 전면적으로 불가능하게 하는 것은 아니다. 생산의 지속 자체가 기업의 가장 중요한 목적이 됨에 따라 생산, 물자조달, 생산물의 처분 등 기업의 제반 경영활동에 있어 지배인의 실질적인 권한이 확대되고 있다고 보아야 할 것이다.

지배인과 당비서간의 권력관계의 변화, 정확하게는 당비서의 지위 변화는 기업 내 생산과정으로만 설명될 수 있는 것은 아니다. ‘당의 행정대행’⁴⁸⁾에 대한 중앙의 꾸준한 문제제기가 있어 왔을 뿐만 아니라 노동당의 통치기능 자체가 약화되고 있는

47) 자재상사 사장 출신 탈북자.

48) 행정경제사업에 당이 관여하는 것을 의미한다. 당은 정치사업만을 담당하도록 되어 있으나 이는 이론적인 것이고, 북한의 모든 행정경제사업에 당은 직접적으로 개입한다. 이것이 ‘당의 행정대행’이라는 개념으로 비판받는 것이다.

것이다. 노동당은 1980년 제6차 당대회를 연 이후에 7차 당대회를 열지 못하고 있고, 김일성 사후에는 당중앙위원회 전원회의도 개최하지 않음으로써 주요 당직을 공석으로 운영하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 국방위원회가 실질적으로 최고정책결정 기관으로 부상하여 당의 역할이 상대적으로 위축되고 있다. 이러한 당의 통치기능 약화는 공장 당위원회의 역할 저하를 초래했을 것으로 보인다.

그리고 비공식부문의 발달에 따라 중앙당과 당 간부의 이해관계가 부분적으로 충돌하게 되고, 이것이 다시 당 간부에 대한 당중앙의 통제력을 약화시키는 작용을 하고 있다. 비공식부문의 광범위한 발달에 따라 당 간부들이 독자적으로 경제적 이익을 추구할 수 있는 공간이 확대되고 있다. 예를 들어 외화벌이 기관의 간부들은 국가경제적인 고려보다는 자신의 소속회사의 이익과 사적 이익을 위해 자신들의 직권을 이용하는 경향이 늘어나고 있다고 한다. 또한 당 간부들이 경제적 이해관계를 매개로 지배인이나 전문 장사꾼들과 공생 및 협력관계를 형성하기도 한다. 이렇게 당 간부들의 이해 기반이 변화함에 따라 중앙당의 당 간부층, 특히 지방당의 간부층에 대한 통제력이 약화되고 있으며, 하부 당 조직 자체가 비공식부문의 일부로 편입되는 경향이 부분적으로 발생한다. 이렇게 당 간부 및 하급 당 조직 자체가 중앙당의 통제로부터 이탈하고 있어 물자 및 식량공급체계의

49) 당 정치국의 경우 1993년 12월 제21차 전원회의의 개최시에 총 13명이었으나 이후 이종욱, 오진우, 서윤석 등이 사망했음에도 이를 충원하지 않아 현재 7명으로 구성되어 있다. 특히 상무위원회는 김일성과 오진우가 사망했음에도 보선을 하지 않음으로써 김정일 혼자 남아 있는 등 사실상 유명무실한 상태이다(북한연구소, 2003, p. 208).

붕괴에 따라 촉발되고 있는 당의 기업 및 노동자에 대한 통제력 약화가 더욱 심화될 수밖에 없는 것이다.⁵⁰⁾

뿐만 아니라 북한 사회 내에서 당의 사회적 지위도 약화되고 있으며, 이것이 다시 기업 내에서 지배인과 당비서의 권력관계를 변화시키는 동인으로 작용하고 있다. 당의 사회적 지위의 약화는 노동당에 입당하려는 노력이 크게 줄어들었다는 사실로부터 극명하게 확인된다. 즉, 당원이 되면 장사 등을 해서 벌 수 있는 많은 잠재적 소득을 포기해야 되는 반면, 당원으로 출세해서 하급 당 간부가 되어도 경제적으로 곤궁할 수밖에 없기 때문에 당원이 되는 것이 이전과 같이 선호되지 않는 것이다. 천연스레트공장 사로청 위원장 출신의 탈북자는 입당 권유를 받았으나 당에 들어가는 것을 원하지 않았기 때문에 입당 절차를 밟지 않았다고 증언하였다. 그는 당원이 되면 당 사업을 하기 위해 많은 시간을 빼앗길 뿐만 아니라, 장사를 하기 힘들기 때문에 1990년대 후반에는 당원이 되려고 노력하는 사람이 많이 줄었다고 전하였다.^{51) 52)}

1990년대 기업 내부지배구조 변화의 또 다른 측면은 기업 내부의 부분적인 분권화 경향이다. 당비서와 지배인 간의 의사결정 권한 배분상황이 미세하게 변화되고 있는 가운데 기업 내 하부단위로 의사결정 권한이 부분적으로 이전되고 있는 것이

50) 당 간부들의 공식 시스템으로부터의 이탈에 대해서는 정세진(2000), pp. 168 ~ 181 참조.

51) 천연스레트공장 사로청 위원장 출신 탈북자.

52) 역으로 장사를 통해서 돈을 번 사람이 돈을 써서 보다 용이하게 입당하는 경우도 발생하고 있다고 한다. 이는 입당에 대한 사회적 수요가 감소하고는 있지만 아직 무시할 수 없는 수준임을 보여주는 것이다. 그러나 금전적 기여가 입당을 용이하게 한다는 사실 자체는 당의 사회적 권위 약화의 결과이기도 하다.

다. 이는 물자공급체계의 붕괴에 따라 기업이 실질적인 통제권을 확보하게 된 것과 비슷한 현상이라고 할 수 있다. 즉, 생산을 직접 담당하거나, 물자를 조달하는 역할을 하는 간부들의 권한이 다소 늘어나는 경향이 발생하고 있는 것이다.

대규모 기업의 경우 직장장 등 중간 간부들이 생산물의 처분, 자재의 조달, 생산물 조합의 결정 등에 있어서 상당한 자율권을 확보하였다. 이는 사전에 확정된 계획에 의해서 생산이 이루어지지 못함에 따라 현장에 가까운 간부들의 결정권한을 어느 정도 인정할 수밖에 없기 때문인 것으로 보인다.⁵³⁾ 지방 산업공장의 책임기사 출신의 탈북자는 생산을 위한 자재조달을 위해 생산물의 처분권을 부분적으로 확보하게 되었으며, 이에 따라 자신의 권한이 큰 것으로 생각하는 종업원이 많았다고 전하고 있다.⁵⁴⁾

생산, 자재의 처분 등 기업의 제반 경영활동이 계획에 의해서 사전적으로 결정되지 않고 그때 그때의 상황에 따른 의사결정에 의해 이루어지게 됨에 따라 기업 자체가 독자적으로 의사결정을 내릴 필요가 증대되었다. 같은 이유로 기업 내 하부 단위에 의한 독자적 판단의 필요성도 부분적으로 증대되고 있는 것이다. 말하자면 기업의 자율성과 함께 기업 내 하부 단위의 자율성도 상대적으로 높아지고 있는 것이다.

53) “직장장에게 자율성이 보장된다고 말할 수 있다. 탄광의 건설 부문에서 300명 정도 되는 노동자들을 데리고 직장일을 했는데, 자율성이 어느 정도 보장이 되지 않으면 일을 못한다. 직장에 떨어진 시멘트와 같은 자재를 농촌에 몰래 판매하고, 이를 가지고 생산을 위한 자재와 노동자들에게 배급할 식량을 구해야 한다. 위에서 하라는 대로, 정책대로 해서는 직장장이라는 의무를 한 달도 수행하지 못한다.”(안주탄광연합기업소 부직장장 출신 탈북자)

54) 종이공장 책임기사 출신 탈북자.

기업 내부에서 생산이나 자재조달을 담당하고 있는 기업간부들이 권한이 부분적으로 강화되고, 기업의 주요한 경영행위가 공식적인 제도의 틀 밖에서 이루어지게 됨에 따라 의사결정도 소수의 기업간부들을 중심으로 비공식적으로 이루어지는 경우가 많다.

“기업소 당위원회에서 자재가 부족하여 생산계획을 제대로 수행할 수 없다는 보고를 특정 직장장이 하는 경우가 있다. 이 경우 지배인과 당비서, 그리고 해당 직장장, 자재 관련 기업소 간부가 따로 비공식적으로 회동을 하여 대책을 마련한다. 이 회의에서 예를 들어 석탄을 얼마 내어 줄 테니 팔아서 필요한 자재를 구입하라는 결정이 내려지고, 이 결정에 따라 직장장이 석탄을 공급받아 자재를 구입하고, 생산을 한다.”^{55) 56)}

이러한 비공식적 의사결정 과정은 권한이 부분적으로 확대된 소수에게 기업경영과 관련한 정보가 집중될 가능성을 증대시키며, 이러한 정보의 집중과 불균형은 기업 간부들간의 담합을 촉발시킬 가능성이 있다.

2) 국가-기업-노동자 관계의 변화

국가-기업-노동자간의 관계에도 변화가 일어나고 있다. 공

55) 안주탄광연합기업소 부직장장 출신 탈북자.

56) 이 외에도 많은 탈북자들이 지배인이나 당비서의 집에서 기업경영과 관련한 주요한 결정이 이루어진다고 증언하고 있다.

식적인 기업관리체계에 의하면 기업과 노동자간의 관계는 당 및 국가를 매개로 이루어진다. 노동자의 배치는 당에서 전적으로 담당하며, 이렇게 배치된 노동자들은 국가에 의해서 기업에 하달된 생산계획에 따라 노동하고, 중앙당국이 정한 임금체계⁵⁷⁾에 의하여 임금을 지급받는다. 기업에 소속되어 노동을 함으로써 정부가 배급하는 식량 및 생필품을 배급받을 권한이 발생한다. 이러한 과정에 지배인 등 기업 경영진이 개입할 여지는 그리 크지 않았다. 기업 경영진이 개입한다면 개별 종업원간의 임금 차이를 줄이기 위하여 노력하는 것 정도였다. 그리고 노동자들에 대한 직접적인 통제는 지배인이 아니라 공장·기업소 당비서의 역할이다.

그러나 계획화 체계가 약화되면서 노동자에 대한 통제 방식에 적지않은 변화가 발생하였다. 중앙당국이 규정하는 임금체계는 화폐임금이 그 의미를 상실하면서 실효성을 현저하게 상실하였다. 생산이 어느 정도 이루어지던 1980년대 후반 경에 이미 화폐임금이 제대로 지급되지 않았다. 하물며 생산을 통한 기업의 유지 자체가 극도로 위협받게 된 1990년대에는 단순히 기업에 소속되어 노동한다는 것만으로는 화폐임금을 취득하고 필요한 생필품을 공급받는 것이 가능하지 않게 되었다. 특히 1990년대 중반 이후 국가에 의한 배급이 실질적으로 중단됨에 따라 국가-기업-노동자간의 관계는 이전과는 전혀 다른 양상으로 발전하기에 이르렀다. 식량 및 생필품 배급을 수단으로 한 국가의 노동자 통제의 실효성이 크게 약화되고, 이제 노동

57) 북한의 임금체계에 대해서는 최신람·이석기(1998), pp.148~156 참조.

자에 대한 책임은 거의 전적으로 기업이 지게 되었다. 기업이 어떻게든 생산하고, 돈을 벌어서 노동자들을 먹여 살리라는 것이다.

“연초가 되면 기업소 노동자들의 식량공급은 기업소가 자체적으로 해결하라는 지시가 행정기관과 당으로부터 내려온다. 당도 전에는 비법을 하지 않으면서 생산계획을 달성하라고 독려했지만 이제는 기업이 종업원들에게 월급을 제대로 주는가 하는 것만 신경 쓴다.”⁵⁸⁾

“1995년경부터 기업소 노동자들의 생활은 기업소가 책임지라는 지시가 위로부터 분명하게 하달되었다. 이를 위해 기업소 생산물을 일정하게 처분하는 것은 문제가 되지 않았다.”⁵⁹⁾

아무리 노동자의 생계를 기업이 부담한다 하더라도 새롭게 형성되고 있는 기업-노동자 관계는 기업이 일방적으로 노동자들을 부양하는 관계는 아니다. 생산의 지속이 최대의 목표였던 1990년대의 북한 기업은 생존을 위해서 기업의 모든 종사자들을 동원하였으며, 노동자들도 예외는 아니었다. 노동자들은 기업의 생산에 필요한 자재조달을 위한 자금을 마련하는 데 기여하기도 하고, 생산물을 암시장에 판매하여 기업의 화폐수입 확보에 참여하기도 한다. 그리고 그러한 활동의 결과 노동자들은 기업으로부터 화폐임금을 지불받거나 식량, 혹은 식량으로 교

58) 자재상사 사장출신 탈북자.

59) 성진제강소 여맹지도원 출신 탈북자.

환할 수 있는 기업 생산물을 배분받았다.

기업의 경영여건이 더욱 악화되면서 기업과 노동자 간에는 이전에는 존재하지 않았던 새로운 형태의 상호의존 관계가 발전하였다. 생산여건이 악화되어 공장에 출근해서 일할 거리가 많지 않게 되자 기업은 노동자들이 일정한 금액을 지불하면 출근하지 않아도 되도록 처리하기 시작하였다. 기업은 액상계획을 달성하고, 노동자들에 일정한 임금(화폐 임금이든 식량 혹은 생산물 임금이든)을 지불하기 위해서 화폐적 수입이 필요한데, 생산이 제대로 이루어지지 않기 때문에 이러한 방식을 통하여 필요한 화폐수입의 일부를 충당하는 것이다.⁶⁰⁾ 노동자들은 기업에 일정금액을 납부하고, 그 반대급부로 출근하는 대신 장사를 하든지 해서 생계를 유지했다. 일정금액을 회사에 지불하고 일 년 동안 출근하지 않았다는 탈북자도 있었다.

“많을 때는 노동자의 30% 정도가 공장에 돈을 내고 출근하지 않았다. 공장으로서도 출근해도 일을 시킬 수 없는 상황이기 때문에 알아서 벌어 먹으라고 눈감아 준다.”⁶¹⁾

노동자들이 이러한 방식으로 기업과의 관계를 유지하는 것은 무엇보다 무단으로 기업으로부터 이탈할 경우 받게 될 법적 통제를 피하기 위해서이다.⁶²⁾ 또한 가끔 자재가 조달되어서 생

60) 생산이 나름대로 이루어지고 있는 기업에서도 이런 일은 일어나고 있다. 예를 들어 “상부에서 금을 노동자당 얼마씩 바치라는 지령이 내려오는데 노동자들이 금을 바칠 능력이 없다. 몇몇 사람이 공장에 출근하지 않고 장사하는 대가로 전체 노동자들이 바쳐야 할 금을 바치는 경우가 있었다”고 한다(천연스레트공장 사로청 위원장 출신 탈북자).

61) 종이공장 책임기사 출신 탈북자.

산이 이루어지거나 식량 등이 배급될 때를 대비한 것이기도 하다. 생산이 이루어지는 시기에 출근하여 노동하면 생산물의 일부를 배분받을 수 있기 때문에 장사를 하는 노동자도 생산이 이루어질 때는 수시로 출근하기도 한다. 그리고 불특정한 시기에 식량 등의 배급이 기업을 통해서 이루어지는데 이 때 기업에 적을 둔 사람들에게만 배급이 이루어지기 때문에 기업에 적을 둘 필요가 있다. 기업 자체가 노동자들을 조직하여 기업 외부에서 일을 하기도 한다. 예를 들어 서해안 갯벌에서 조개를 채취하여 중국에 판매하는 일이 성행하는데, 개인적으로 일하는 경우도 있지만 기업 자체에서 조직해서 이러한 일을 하는 경우도 많았다고 한다.⁶²⁾

결국 노동자들은 일종의 보험처럼 기업을 활용하고 있으며, 기업은 이러한 보험기능을 제공하는 반대급부로 노동자들로부터 일정한 대가를 수취한다고도 볼 수 있다. 말하자면 노동시장에서의 계약과는 다르지만 기업과 노동자간에 일종의 초보적인 계약관계가 발생하고 있는 것이다.

기업과 노동자 간의 이러한 관계는 주로 지방산업공장에서 발생하며, 대규모 중앙공장에서는 잘 나타나지 않는다. 기업이 노동자들의 식량을 책임져야 하고 이를 위해서 생산물을 처분하는 행위는 대규모 중앙공장에서도 나타나고 있지만 노동자들로부터 돈을 받아 기업을 유지하는 것은 대규모 중앙공장으로는 불가능하다. 더구나 전략적인 중요성을 가지는 대규모

62) 예컨대 평양시에서는 3일을 무단 결근하면 수배령이 내려졌다고 한다(평양시 지방공업소 노동자 출신 탈북자).

63) 자재상사 사장 출신 탈북자.

중앙공장에서는 노동자에 대한 통제가 훨씬 엄격하여 기업으로부터의 노동자의 이탈은 더욱 어렵다.⁶⁴⁾

“성진제강소에 들어오는 것도 쉽지 않지만 일단 들어오면 지방산업공장들과 달리 통제가 매우 심했다. 일거리가 없어도 반드시 출근을 해야 했으며, 공장에 돈을 내고 장사를 하거나 하는 일은 하기가 어려웠다.”⁶⁵⁾

그리고 평양시에서는 지방보다는 노동자 통제가 더욱 강하게 이루어지고 있다. 즉, 평양에서는 노동자가 기업에 돈을 지불하고 출근하지 않는 일은 드물었다고 한다. 이는 평양에서 노동자에 대한 통제가 상대적으로 강하기 때문이기도 하지만, 장사를 해서 돈을 벌 여지가 지방보다 적기 때문이기도 하다. 대신 평양의 기업들은 노동자들이 지방에 식량을 구하러 갈 때에는 증명서를 떼어주는 등의 형태로 지원을 하였다. 그리고 기업 자체적으로도 생산물을 차에 싣고 지방에 가서 식량과 교환하는 행위를 조직적으로 한다고 한다.⁶⁶⁾

상황이 이렇게 전개됨에 따라 당 조직의 노동자에 대한 통제력도 현저하게 약화되었다. 기업에 일정 금액을 지불하고 출근하지 않는 노동자들도 당 조직에 의한 정치사업에는 참가하는 경우가 있지만 이 역시 그 빈도가 점차 줄어들고 있다. 더구나 기업이 실질적으로 생산이 전혀 이루어지지 않아서 청산된 것

64) 이런 점 때문에 성진제강소 등 대규모 국유기업에 국가의 식량배급이 보다 양호하게 이루어지지만 식량사정이 극도로 악화되었을 때는 지방산업공장보다 노동자들의 사정이 더 악화된 측면도 있다고 한다.(성진제강소 여맹지도원 출신 탈북자)

65) 성진제강소 여맹지도원 출신 탈북자.

66) 평양시 지방공업소 노동자 출신 탈북자.

과 유사한 경우에는 노동자들도 이러한 기업에 돈을 지불하고, 종업원으로서의 지위를 유지하려고 하지 않는다. 또한 장사나 외국에 있는 친지의 도움 등으로 어느 정도 경제력을 갖춘 노동자들은 기업 지배인 및 당비서 등에게 경제적 지원을 하는 경우가 있으며, 이러한 노동자들에 대한 당 조직의 통제는 약화될 수밖에 없다.⁶⁷⁾

이렇게 경제적인 의미에서의 국가 및 당의 노동자 통제력이 약화되고, 그 공백을 기업과 노동자 간의 초보적인 계약관계가 부분적으로 대체하고 있다. 그러나 이러한 관계는 자유로운 계약관계와는 거리가 멀다. 아직 본래적인 의미의 노동시장은 존재하지 않으며, 노동자들은 경제적인 수단이 아니라 법적인 수단에 의해 기업, 실제로는 국가 및 당에 종속된다. 그리고 기업이 노동자와 직접적인 관계를 맺게 되지만 이것이 노동자에 대한 지배인의 통제력이 강화되었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 지배인은 여전히 노동자의 고용과 해고 등의 권한을 가지지 못한다. 지배인과 노동자는 지배와 종속의 관계라기보다는 생산의 지속과 생존을 위해 국가의 형식적 통제를 회피하고 있다는 점에서 일종의 담합관계에 있다고 볼 수 있다.

3) 담합에 의한 국유자산 침식 가능성

내부자 통제가 주목받는 것은 그것이 기업 생산의 효율성이나 이행과정에 상당한 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어 이윤청부제 시기 중국 국영기업의 내부자, 특히 공장장은 기업

67) 성진제강소 여맹지도원 출신 탈북자.

내·외부자와의 담합을 통해 기업이윤을 과도하게 사내에 유보하거나 배분하는 경향이 있었다. 또한 러시아나 동유럽에서 기업에 대한 내부자의 강력한 통제력은 국가의 사유화 과정에 적지 않은 영향을 미친 것으로 분석되고 있다. 내부자 통제는 사회주의 기업, 혹은 이행경제 기업의 대리비용을 증가시킨다고 해석할 수 있으며, 그 대리비용의 가장 극명한 예가 내부자에 의한 국유자산의 침식이다.

북한의 기업에서도 부분적으로 내부자 통제 경향이 발생한다면, 이에 따른 국유자산의 침식문제도 발생하고 있다고 볼 수 있는가? 북한 기업의 내부자 통제는 중앙당국에 의한 자율성 인정이나, 국가부문의 갑작스러운 철수에 의해 발생한 것이 아니라, 계획화 체제의 붕괴에 따른 중앙당국의 실질적인 통제력의 약화와 기업에 의한 생존노력의 결과로 발생하고 있다. 이는 중국 및 구소련·동구의 내부자 통제 발생과정과는 크게 다르며, 따라서 내부자 통제의 결과도 매우 다른 형태로 나타나고 있다.

사실 본 연구를 위해 탈북자를 인터뷰한 시기인 1990년대에는 북한 기업들이 대부분 크게 어려움을 겪고 있는 시기여서, 내부자가 기업에 대한 실질적인 통제력을 이용하여 획득할 자원이 사실상 존재하지 않았다.⁶⁸⁾ 더구나 북한 기업에 있어 가

68) 공장 설비를 훔쳐내는 일이 광범위하게 발생하고 있고, 이것이 공장의 가동을 더욱 어렵게 만드는 요인이 될 뿐만 아니라 향후 산업의 복구에도 치명적인 장애가 될 것이라는 증언은 다수 접할 수 있었다. 그러나 이러한 국유자산의 탈취는 기업 지배력을 확보한 내부자들에 의한 국유자산의 침식이라기보다는 생계유지를 위한 종업원들의 범죄행위이며 국가권력이 이러한 범죄행위를 사실상 통제할 수 없기 때문에 발생하는 일이다.

장 강력하게 통제되는 부분 중의 하나가 노동력 부분이며, 노동자에 대한 임금지급에 대해서는 상대적으로 강하게 통제되고 있다. 단적으로 말해서 화폐임금이나 상여금의 형태로 지배인이나 노동자들이 국유자산을 침식할 수 있는 여지는 그리 크지 않다고 할 수 있다.

그러나 기업의 경영활동에 대한 중앙당국 및 중간관리기관의 통제력이 크게 약화된 상황에서 적어도 이론적으로는 기업이 국유자산을 자의적으로 기업 내·외부에 재배분할 가능성은 존재한다. 특히 생산물의 처분에 대한 기업의 통제권이 크게 강화된 상황에서 생산물의 처분을 통한 국유자산 침식의 가능성은 어느 정도 존재한다고 하겠다.

회계시스템의 문란은 기업에 의한 자의적인 소득배분을 가능하게 하는 주요한 요인이 된다. 기업 경영활동의 많은 부분이 법을 우회하거나 명백한 불법을 통하여 이루어지고 있기 때문에 기업의 실물행위를 반영하는 회계시스템 역시 실질적으로 형식화되었다고 할 수 있다.

회계체계가 형식화되고 종업원에 대한 책임이 거의 전적으로 기업에 부과됨에 따라 기업소득의 배분은 법규나 공식적인 제도와는 다르게 이루어지며, 기업은 자신의 소득을 배분하는데 있어 상당한 재량권을 확보하게 되었다. 재량이라고 하지만 내용상으로는 기업이 배분할 수 있는 극히 제한된 자원을 종업원에게 배분하는 것에 불과하다.

“종업원들에게 임금을 제대로 지급할 수 없을 때, 기업 생

산물을 종업원들에게 국정가격으로 판매한다. 종업원들에게 기업 생산물의 일정량을 판매하는 것은 불법이 아니기 때문에 이것은 그대로 장부에 기재된다. 그러나 종업원들은 이 생산물을 장마당에 팔면 국정가격보다 훨씬 높은 가격을 받을 수 있다. 종업원들이 그중 일부를 기업에 바치거나 아니면 전부 생활비로 가져간다.”⁶⁹⁾

이 경우 국가가 규정하고 있는 임금지급 체계는 완전히 무시될 수밖에 없다. 극히 드문 경우이기는 하지만, 정상적으로 임금을 지급하고 남은 돈을 종업원들에게 현물형태로 배분하는 예도 있다.

“연말에 돈이 남으면 종업원들에게 선물을 준다. 현금으로는 줄 수 없게 되어 있다. 종업원들에게 물건을 사서 나누어준다. 이것은 크게 문제가 되지 않는다. 종업원들이 받기로 되어 있는 선물 등을 제대로 받지 못하기 때문에 기업소가 자체적으로 조달한 물건으로 종업원들에게 선물을 주는 것은 문제가 되지 않는다.”⁷⁰⁾

노동자들에게 지급되는 임금의 문제만이 아니다. 회계체계의 실질적인 붕괴로 거래의 내역이 은밀하게 처리되게 되고, 거래의 이러한 은밀화는 거래 당사자들에 의한 부정이 발생할 소지를 증대시킨다. 사실상 1990년대 북한의 기업을 둘러싼 거의 모든 관계는 이러한 불투명한 거래관계에서 발생하는 음성적

69) 종이공장 책임기사 출신 탈북자.

70) 화학공장 지도원 출신 탈북자.

인 소득에 의해서 유지되고 있다고 보아도 과언이 아니다. 인터뷰에 응한 탈북자 대부분은 나름대로 생활을 영위했던 사람들인데, 이들은 모두 이러한 회계체계의 미비를 활용하여 자신의 직책에서 공식적으로 허용되는 것 이상을 향유하면서 생활하였다고 한다. 결국 이들 기업 간부들에 의해서 국유자산의 부분적인 침식이 발생하고 있다고 볼 수 있다.

“아무래도 지배인이나 당비서, 기업 간부들이 일반 종업원들과 동일하게 생활한 것은 아니었다. 식량을 배급하거나 할 때 어느 정도 고려를 해서 배급했다. 이러한 배려를 하기 때문에 당비서가 지배인에게 큰소리를 치지 못했다.”⁷¹⁾

기업 내부자 사이에서만 아니라 기업과 중간관리기관 간에도 담합에 의한 기업 소득의 재분배가 광범위하게 일어나고 있다.

기업개혁 초기 중국 기업의 경우 기업과 중간관리기관 간의 담합은 기업에 대한 가부장적 통제권을 유지하고자 하는 중간감독기관과 이러한 통제 하에 들어가는 대가로 예산상의 각종 혜택을 누리하고자 하는 기업간의 이해관계의 일치에 의하여 일어났다. 따라서 이러한 상황에서 담합의 주도권은 자원의 배분 권한을 가지고 있는 중간관리기관이 가지고 있다. 이러한 담합을 통하여 기업들은 보다 많은 이윤을 사내에 유보할 수 있었다(이근·한동훈, 1999). 그러나 북한에서는 상황이 다르다. 과거에는 자원배분이나 계획수립에 있어 권한을 확보하고 있는

71) 자재상사 사장 출신 탈북자.

중간관리기관으로부터 더 많은 자원을 확보하거나 쉬운 계획을 받기 위해 흥정하거나 담합하였기 때문에 담합이나 흥정의 주도권은 중간관리기관이 확보하고 있었다. 그러나 1990년대에는 중간관리기관과 기업 간의 담합은 이전과는 다른 형태로 이루어진다. 공식적인 기업관리체계가 기업의 재생산을 보장하지 못하는 상황에서 기업은 실질적으로 확보한 경제적 통제권을 행사하기 위하여 중간관리기관의 묵시적 동의 내지는 협조를 필요로 하며, 중간관리기관은 기업의 비공식적인 행위를 묵인하거나 협조하는 대가로 기업으로부터 일정한 소득을 재배분 받고 있는 것이다. 따라서 자원의 흐름은 중국의 경우와는 반대이며, 담합의 주도권도 기업이 어느 정도 확보하고 있다고 판단할 수 있다.⁷²⁾

“가구 공장의 입장에서 특정 물자의 계획을 줄이고 싶으면 행정경제위원회 계획부에 부탁을 한다. 그러면 도하고 상 의해서 해달라는 대로 맞춰준다. 가구공장 지배인은 고마우니까 계획부에 먹고살라고 가구 같은 것 몇 개 국정가격인 86원에 팔아준다. 그러면 그 사람은 그것을 사다가 장마당에 350원에 판다.”⁷³⁾

독립적인 감독기관의 경우도 마찬가지다. 감독기관들이 기업의 비공식적 행위를 용인하는 것이 기업으로부터 받은 뇌물 때문인지 아니면 기업의 행위를 사실상 인정하기 때문인지는 확

72) 중국의 경우 기업개혁이 진행되면서 담합의 주도권이 기업쪽으로 이전되는 경향이 나타나고 있다(이근·한동훈, 1999).

73) 자재상사 사장출신 탈북자.

실하지 않다. 그렇지만 기업으로부터 이들 감독기관으로의 자원재배분이 감독행위를 둘러싸고 항상적으로 이루어지고 있는 것은 분명하다. 따라서 기업과 감독기관간에도 일종의 담합에 의한 소득의 재분배가 일어나고 있는 것이다.

이렇게 기업의 주도에 의해 기업소득의 재분배가 부분적으로 일어나고 있지만 이를 엄밀한 의미의 국유자산의 침식으로 보기는 힘들다. 화폐임금 및 배급체계, 즉 국가에 의한 소득분배시스템이 붕괴된 상황에서 기업 내·외부의 각 경제주체들은 생산이 이루어지고 있는 기업의 생산물을 생존을 위해 비공식적으로 분배하고 있을 뿐이며, 국가에 귀속되어야 할 소득이 과도하게 기업과 관련 외부자들에게 배분되고 있다고 보기는 힘들기 때문이다.

4) 소결 : 지배인 권한의 강화와 국가의 노동자 통제력 약화

생산의 지속 그 자체가 최우선적인 목표가 됨에 따라 생산을 직접 장악하고 있는 지배인의 권한이 상대적으로 강화되고, 기업내 부분적인 분권화가 진행되고 있다. 반면 생산활동에서 당비서의 권한은 상대적으로 약화되고 있다.

이러한 지배구조는 공장장 책임제하의 중국의 기업지배구조와 부분적으로 유사하다. 중국은 1954년 구소련의 제도를 따른 一長制를 도입하였다. 그러나 一長制가 기업의 주관주의와 관료주의를 조장한다는 비판에 따라 1956년 공장당위원회 지도하의 공장장 책임제로 전환하였으며, 1957년부터 당위원회 영도하의 직공대표대회의 제도를 도입하여 종업원들의 기업관리

참여를 보장하였다. 당위원회 지도하의 공장장 책임제는 당의 지나친 기업경영에의 참여로 효율적인 기업경영에 장애가 된다는 비판이 제기되어 왔으며, 1984년에는 다시 공장장 책임제로 전환하였다. 공장장 책임제로의 전환은 1978년 개혁 이후 지속적으로 추진된 정치와 경영을 분리한다는 ‘政企分離’의 일환이었다. 이에 따라 당위원회는 더 이상 최고의 의사결정기관이 아니다. 그 업무는 기업내 당 조직과 정치공작에 국한되었으며, 공장장은 생산, 판매, 투자 등 기업경영 전반에 대한 통일적 권한을 행사하게 되었다.

1990년대 북한의 기업지배구조도 생산과정에 대한 지배인의 권한이 확대되고, 당비서의 기업경영에 대한 통제력이 상대적으로 약화되고 있다는 점에서 중국의 공장장 책임제와 유사한 측면이 있다. 강명규(1994)는 1980년대 중반에 진행된 북한의 개혁을 분석하면서 이 시기 북한이 어느 정도 기업경영으로부터 당을 분리하려고 시도하고 있다고 평가하고 있다.⁷⁴⁾ 그러나 이러한 평가는 1980년대보다 1990년대 중반 이후에 보다 잘 적용될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 변화가 중앙당국의 정책변화보다는 생존을 위한 기업의 자발적 시장화에 의해서 촉발되고 있다는 점은 북한 기업 특유의 현상이다. 물론 북한에서 이러한 방향으로의 변화가 일어나고 있기는 해도 아직 초보적인 단계에 불과하다. 지배인이 기업경영에서 통일적 권한을 확보하였다고 볼 수는 없으며, 당 조직의 기업경영으로

74) 그는 그 근거로 당비서, 지배인, 그리고 기사장 사이의 분업의 필요성과 세 사람에게 의한 ‘트로이카’ 체제의 중요성을 강조한 김광전(1990)의 논문을 들고 있다.

부터의 분리 역시 극히 제한적이다. 그러나 1990년대의 경제 환경 하에서 이러한 방향으로의 변화가 부분적으로 이루어졌으며, 향후 자발적 시장화가 진전되어 나감에 따라 지배인과 당비서의 역할분리는 더 분명하게 이루어질 가능성이 있다.

한편 '계획의 일원화·세부화'체계의 붕괴는 이 체계에 착근되어 있는 암묵적 지식, 확립된 거래관계, 거래 파트너에 대한 정보 등 체제특수적 자산의 가치를 크게 감소시킨다. 반면 자발적 시장화에 따른 새로운 거래관계의 형성은 거래비용을 발생시키지만 동시에 이러한 거래관계의 형성 자체가 새로운 자산으로 전환될 것이다. 생산과 물자조달 등 기업경영 전반에 대한 통제력을 강화하고 있는 지배인은 새로운 거래관계의 형성으로부터 발생하는 자산을 거의 독점적으로 향유할 수 있게 되었다. 따라서 자발적 시장화가 진전될수록 생산과정의 장악력이라는 점에서 지배인과 당비서 간의 격차는 더욱 확대될 가능성이 크다.⁷⁵⁾ 북한 사회에서 노동당의 정치·사회적 지위의 약화는 이러한 과정을 더욱 증폭시킬 것이다.

기업지배구조와 관련하여 주목할 점은 배급제의 붕괴에 따라 노동자에 대한 국가 및 당의 통제력이 크게 약화되었을 뿐만 아니라, 기업과 노동자 간의 관계도 변화하고 있다는 사실이다. 기업이 노동자들의 생계를 책임지게 됨에 따라 노동자들은 국가를 매개하지 않고 직접 기업과 관계를 맺기 시작하였다. 역으로 기업이 노동자에게 현금수입을 부분적으로 의존하

75) 구소련의 붕괴에 따라 기존의 거래관계, 조직, 암묵적 지식이 파괴되고 이를 대체하는 과정에서 많은 거래비용이 발생한다는 사실로부터 이행기 구소련 기업의 산출저하 원인을 도출한 Swaan(1996) 참조.

는 현상도 나타나고 있다. 노동자는 기업에 화폐소득을 지불하고, 기업은 그에 대한 대가로 노동자에게 종업원이라는 지위를 제공하는 초보적인 계약관계가 형성되고 있는 것이다. 형식상 기업에 적을 두고 장사 등을 통하여 생계를 유지하는 노동자들이 늘어남에 따라 당 조직이 이들을 정치사업 등을 통하여 통제하는 것도 점차 어려워지고 있다. 국가는 법적인 강제 이외에는 노동자를 통제할 수 있는 효율적인 수단을 확보하지 못하고 있으며, 법적인 강제 역시 전략적인 부문이 아닌 지방산업 공장 등에서는 그 유효성이 크게 약화되고 있다.⁷⁶⁾

앞에서 이미 북한에서도 초보적인 내부자 통제 경향이 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 내부자 통제경향의 성격을 기업지배구조의 변화라는 측면에서 분석하였다. 그 결과 북한의 내부자들은 구소련·동구나 중국 기업의 내부자들과 달리 새롭게 획득한 통제력을 자신들의 이해관계를 위해 적극적으로 활용하기보다는 생존, 즉 생산의 지속을 위해서 소극적으로 활용하고 있음을 확인할 수 있었다.

공식적인 제도가 기업의 재생산을 보장해 주지 못함에 따라 생산을 통한 생존을 위해 기업 내·외부자들 사이에 담합이 발생하고 있다. 특히 지배인과 당비서간에 기업의 생존을 위하여 일종의 부분적인 담합이 이루어지고 있다. 기업이 공식적인 규제체제를 벗어나 운영되는 영역이 넓어짐에 따라 당비서의 기

76) “성진제강소는 일단 들어오면 공장에서 나가는 것은 매우 어렵다. 일이 없더라도 출근은 반드시 해야 하며, 정치사업도 지속적으로 이루어진다. 그러나 지방산업공장의 노동자들은 공장을 옮기는 것이 불가능한 것이 아니며, 지배인, 당비서 등과의 관계 여부에 따라 출근하지 않고 장사를 해서 먹고 사는 것이 어렵지 않다.”(성진제강소 여맹지도원 출신 탈북자)

업 경영자에 대한 모니터링 기능은 그 필요 영역이 넓어졌다고 할 수 있는데, 오히려 당비서들이 지배인을 중심으로 하는 기업의 비공식적인 경영활동을 소극적으로 묵인하거나 혹은 적극적으로 동의하는 경우가 늘어나고 있다. 지배인과 경영자뿐만 아니라 부분적인 분권화에 따라 권한이 강화된 기업간부들과 노동자 등 기업 내 전 구성원들도 광범위한 담합관계를 형성하고 있다. 그리고 기업과 중간관리기관이나 감독기관 간에도 담합관계가 발생하고 있는데, 이 때에도 담합의 목적은 기업생산의 지속과 그로부터 발생하는 생산물의 배분에 있다. 이러한 담합의 결과 기업소득이나 국유자산의 침식이 발생한다고 보기는 힘들다. 담합은 공식적인 체제가 보장해 주지 못하는 생산활동을 지속하기 위한 것이며, 이 과정에서 내부자에 의한 기업소득의 자의적인 재분배가 부분적으로 행해지고 있지만 이는 적극적인 이익의 추구라기보다는 생존을 위한 수단의 성격이 강하다.

이런 점들을 고려할 때 1990년대 북한에서 발생하고 있는 내부자 통제는 구소련·동구나 중국에서 발전한 ‘이익추구형’ 내부자 통제와는 구분되는 ‘생존추구형’ 내부자 통제라고 할 수 있다.



2002년 7월 경제관리 개선조치와 기업관리체계의 변화

북한은 2002년 7월 기업관리체계와 관련한 주요한 조치를 발표하였다. 소위 '7·1 경제관리 개선조치'가 그것이다. 가격 및 임금조정, 기업관리의 자율성 제고, 그리고 배급제도의 폐지 혹은 수정을 주요 내용으로 하는 이 조치는 상당히 전진된 내용을 담고 있어 북한 기업관리체계의 변화와 관련하여 주목을 받고 있다. 이 장에서는 7·1 경제관리 개선조치가 북한 기업관리체계의 변화와 관련하여 가지는 의미를 1990년대 북한 기업 행동양식 변화에 대한 분석결과와 관련지으면서 분석하고자 한다. 이 때 공식적으로 발표된 조치의 내용과 이 조치가 실제로 기업관리의 현장에서 적용되는 내용을 분리해서 검토하고, 이를 토대로 향후 북한 기업관리체계 변화의 방향을 전망해 보고자 한다.

1. 7·1 경제관리 개선조치의 내용

(1) 북한의 경제정책 변화와 7·1 경제관리 개선조치

‘계획의 일원화·세부화’와 대안의 사업체계를 핵심으로 하는 공식적인 기업관리체계가 북한경제의 재생산 과정을 규정하는 힘이 크게 약화되고 있는 한편, 이 체계를 전면적으로 부정하는 것은 정치적·이데올로기적으로 불가능한 모순적인 상황에서 북한 당국이 취할 수 있는 전략은 두 가지가 있을 수 있다. ‘계획규율의 강화’를 통하여 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계의 현실적 규정력을 강화시키는 방법이 있을 것이며, 체제에 긴장을 주지 않은 부분부터 변화된 현실을 공식부문으로 흡수함으로써 현실과 공식적 제도와의 갈등을 줄여나가는 방법이 있을 수 있다.

북한은 1980년대 후반부터 1990년대 후반까지 ‘계획규율의 강화’를 위해 지속적으로 노력했다. 장마당에 대한 주기적인 규제¹⁾나 우리식 사회주의의 우월성에 대한 끊임없는 강조, 계획의 합리화와 계획규율 강화를 동시에 추구하는 인민경제계획법의 제정 등이 이러한 노력의 단면들이다. 그러나 ‘계획규율의 강화’를 통하여 모순을 해결하려는 북한 당국의 시도는 성공적이었다고 보기 힘들다. 장마당에 대한 단속은 지속될 수 없었

1) “1993년도에 장날에만 장마당 서라, 혹은 공식적인 장에서만 장사해라는 등 장마당을 단속하려 했다. 골목 등에서 하는 장사가 줄 없어지기는 하였지만, 이조차 1995년부터 말리기 어려워졌다.”(신발공장 노동자 출신 탈북자)

으며, III장에서 확인한 바와 같이 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 내부자 통제 경향의 발생과 함께 점차 의제화되어 갔다.²⁾

이러한 상황에서 북한은 2001년경부터 전략을 일정하게 수정한 것으로 보인다. 즉, 실효성이 떨어지는 계획규율 강화 전략으로부터 계획화 체계의 현실화 전략으로 무게중심을 이전하였다는 것이다. 2001년 10월 김정일의 ‘강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화한데 대하여’³⁾는 이러한 전략수정의 주요한 전환점을 이루며, 7·1 조치는 이러한 전략변화가 구체적인 정책으로 현실화된 것이라고 할 수 있다. 7·1 조치는 비공식부문의 발전과 기업의 자발적 시장화에 의해서 확산되고 있는 시장조정 양식의 존재를 현실적으로 인정하고, 이를 통제 가능한 공식부문으로 흡수하여 경제순환 조정의 일부를 맡김으로써 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계의 부담을 줄이고, 시장조정 양식이 내포하고 있는 재생산에서의 효율성을 적극적으로 활용하고자 하는 것이다. 그리고 김정일의 ‘경제지침’ 이후 「경제연구」, 노동신문 등 북한의 문헌에서 ‘현실성 있는 계획의 수립’,⁴⁾ ‘기업소의 상대적 독자성’,⁵⁾ ‘사회주의 물자교류 시장’, ‘실리보장’,⁶⁾ ‘번 수입’⁷⁾ 등이 강조되기 시작하였다. 특히 리장희(2002)는 김정일의 ‘물자교류시장’론에 대해서

2) 1990년대 말의 경제정책 기조에 대해서는 표장 2절을 참조.

3) 이하 김정일의 ‘경제지침’이라 칭하며, 그 내용에 대해서는 뒤에서 자세히 언급한다. 김정일(2001) 참조.

4) “계획사업에서는 우선 계획을 현실성 있게 세우고 그것을 어김없이 집행하도록 하는 것이 중요하다. 현실성이 없는 계획은 빈종이장이나 같다.” 강응철(2002), p. 9.

5) 박흥엽(2001) 참조.

6) 예를 들어 김영홍(2003) 참조.

7) 장성은(2002), 리영근(2003) 참조.

매우 구체적으로 언급하고 있어 주목을 끈다. 그는 물자교류 시장의 필요성을 언급하는 것에 그치지 않고, 기업간 물자교류 시장이 현실적으로 존재한다고 밝히고 있다. 나아가서 그는 물자교류 시장의 공간적 형태에 대해서까지 언급하고 있다.

“우리 당은 상업적 형태를 리용하여 자재의 계획적 공급을 보장하는 자재상사를 내오고 그것을 기본단위로 한 정연한 자재공급 체계를 세우는 한편 공장, 기업소들 사이에서 직접 유무상통할 수 있는 물자교류시장을 형성함으로써 현실 발전의 요구에 맞게 상품화폐 관계를 활용할 수 있는 길을 밝혀주었다. … (중략) … 공장·기업소들 사이의 물자교류 시장을 형성하는 것은 생산과 경영활동 과정에 이리 저리한 원인으로 생기는 여유물자들과 국가가 기업소의 상대적 독자성과 창발성을 장려하기 위해 생산물의 일부를 자체로 처리하도록 허용한 물자들을 서로 연관된 공장·기업소들 사이에 유무상통할 수 있게 한다. 이것은 국가계획에서는 예견할 수도 없었던 내부예비를 동원해 기업소들로 하여금 생산과 경영활동에서 걸린 문제를 자체로 기동성 있게 풀고 생산을 정상화하며 국가계획을 수행하는데 이바지할 수 있게 한다. … (중략) … 자재공급 기관이 밀집된 지점에 물자교류전시장을 꾸리고 해당 물자의 견본이나 사진설명서 등을 통하여 물자교류를 벌릴 수 있도록 수공급자에게 통보하고 알선하는 봉사활동을 진행하는 것은 물자교류를 통한 내부예비동원에서 더욱 큰 효과를 내게 된다.”(리장희, 2002, pp. 22~28)

(2) 7·1 경제관리 개선조치의 주요 내용⁸⁾

7·1 경제관리 개선조치(이하 7·1 조치)는 크게 3가지 내용을 담고 있다. 가격 및 임금조정, 기업 관리의 자율성 제고, 그리고 배급제도의 폐지 혹은 수정이 그것이다.

1) 가격 및 임금체계의 개선

7·1 조치는 무엇보다도 가격개혁의 성격을 지닌다. 북한은 이 조치를 통하여 식량을 비롯한 모든 물가를 종전보다 평균 25배 인상하였다. 가격의 인상뿐만 아니라 가격체정의 원칙에서도 일정한 변화가 있었다. 북한은 종래 가격체정에 있어 필요노동지출에 의해서 가격을 제정하면서도 동시에 인민생활보호를 위해 대중소비품 등에서는 의도적으로 가격을 가치보다 낮게 책정해 왔다. 그러나 이번 조치를 통해서도 가격과 가치의 괴리를 제거하고자 하였다.

“가격이란 생산원가 그리고 수요와 공급과 관련된 문제인데 우리는 나라의 부담으로 정해진 원가만을 보았지요. 수요와 공급의 배리현상을 극복하기 위해서도 이제는 생산물을 제 가치대로 다 계산하기로 한 것입니다.”(북한 가격제정 당국자, 조선신보 2002년 7월 26일자)

8) 7·1 경제관리 개선조치는 법률이나 당의 결정과 같은 형태로 외부에 알려지지는 않고 있다. 다만 여러 가지 경로로 공식적인 내용이 알려지고 있으며, 여기에서는 이렇게 외부적으로 알려진 개선조치 내용을 검토한다. 이렇게 외부적으로 알려진 개선조치는 그 내용이 포괄적이거나 표현이 애매한 부분이 많이 있는데, 이 조치가 실제로 어떻게 적용되고 있는가 하는 점은 다음 절에서 검토한다.

전반적인 가격인상과 함께 임금인상도 단행하였다. 우선 근로자의 임금을 18배 인상하였다. 이 때 사무직보다 생산직 임금을 더 높게 책정하였다고 한다. 그런데 중요한 것은 이러한 임금인상뿐만 아니라 임금지급의 원칙도 변화하였다는 것이다. 일한 만큼 받는 것으로부터 번만큼 받는다는 것이다.

“공장과 기업소들도 이제는 나라에서 강조하는 실리보장의 원칙에 따라 벌어들인 수입에 대한 평가를 받게 된다. 공장과 기업소의 수익이 많으면 노동자들도 기본노임보다 더 많은 액수를 받는다. 일한 만큼 분배받는 사회주의 배분원칙이 제대로 기능할 수 있도록 한 조치이다.”(북한 가격제정 당국자, 조선신보 2002년 7월 26일자)

이러한 임금원칙은 김정일의 ‘경제지침’에도 나타나고 있다. 여기서 김정일은 임금제도와 관련하여 ‘노동의 질이 높은 사람은 물질적, 정치적으로 응당 평가를 받게 하며 분배에서 평균주의를 철저히 배제해야 한다’고 밝힌 바 있다. 사실 평균주의의 문제는 항상 지적되어 오던 바이며, 독립채산제가 실시되고 도급제가 실시되는 조건하에서도 평균주의적 경향은 존재했다. 따라서 이번의 조치로 이러한 평균주의가 불식될 것인가는 가늠하기 어렵다.

2) 분권적 계획화와 기업 자율성의 제고

이번 조치의 또 다른 측면은 계획화와 기업관리에서 분권화를 추구하고 있다는 점이다. 이 부분은 7·1 조치를 밝히는 문건에

서는 명확하게 나타나고 있지는 않지만, 김정일의 ‘경제지침’에는 구체적인 형태로 제시되어 있다.

우선 김정일은 계획작성, 가격제정, 물자조달 등 계획화 전반에서 분권화를 요구였다.

먼저 계획작성과 관련하여 ‘계획지표들을 중앙과 지방, 위·아래 단위간에 합리적으로 분담해야’ 하며, ‘국가계획위원회는 전략적 지표를 계획하고 세부적인 지표들은 해당기관·기업소에서 계획하도록 해야 한다’고 지시하였다. 그리고 ‘연간·분기 계획을 월별로 분할하는 것도 성·중앙기관이나 도에 맡기는 것이 합리적이며, 지방경제부문은 주요 지표 외의 세부지표들도 도·시·군 자체 실정에 맞춰 계획화하도록 해야 한다’고 밝히고 있다.

김정일은 가격제정에서도 지방공업에서 생산한 소비품에 대해서는 그 가격제정 권한을 기업과 지방행정기관에 이양할 것을 요구했다. 즉, ‘지방공업은 시·군의 책임성과 창발성을 높이도록 권한을 주고 풀 것은 풀어줘야 한다’, 그리고 ‘지방공업에서 생산한 소비상품의 가격, 규격 등은 국가적으로 원칙과 기준을 정해주고 상급기관 감독하에 공장 자체로 제정해 생산, 판매하도록 해야 한다’고 지시하였다.

뿐만 아니라 김정일은 물자시장을 부분적으로 도입할 것을 시사하였다. 즉, ‘공장, 기업소들간에 과부족되는 일부 원자재, 부속품 등을 유무상통하도록 하며, 생산물의 일정 퍼센트를 자재용 물자교류에 사용할 수도 있을 것’이라고 말해 중앙에 의한 자재공급에서 일정하게 탈피하여 생산현장의 자체 판단에 의한 물자교류 활성화를 꾀할 것임을 밝히고 있다. ‘독립채산제

의 올바른 실시를 위해 부족되는 원료·자재의 해결 등에서 아래 단위의 창발성을 높이 발양시키는 방향에서 개선작업이 이뤄지고 있다'는 조선신보의 보도는 물자교류 시장에 대한 김정일의 지시가 7·1 조치에서도 관철되고 있음을 보여준다.

기업관리의 또 다른 변화는 기업실적 평가방법의 수정이다. 북한은 주로 현물표시지표와 화폐표시지표에 의한 계획수행률을 기준으로 기업실적을 평가했다. 그러나 7·1조치를 계기로 번 수입 지표에 의한 평가를 실시하기로 하였다. 번 수입이란 '기업소의 생산물 가운데서 새로 창조된 순생산물을 판매하여 얻은 화폐수입'을 의미하는데(리영근, 2003, p. 38), 결산분배를 하는 국영 독립채산제 기업에 적용되어 온 지표이다. 기업은 번 수입을 국가예산납부금, 기업 자체 충당금, 종업원 분배자금으로 사용한다. 생산되기만 하면 판매가 안되어도 계획달성으로 평가되는 기존 지표에 비해 새로운 지표는 판매실적이 직접적으로 반영되는 것으로 추정된다.

한편 이번 조치를 통하여 지배인의 역할이 제고되었다는 주장도 제기되고 있다(오승렬, 2002, 신지호, 2002). 기존의 공장 당위원회는 정치적 지도를 우선시해 오던 방식에서 지배인의 경제적 판단을 중시하는 방식으로 변화한 것이라는 것인데,⁹⁾ 이 부분은 뒤에서 다시 검토하기로 한다.

9) 오승렬은 북한이 "그동안 '당간부'가 행사하던 주요 의사결정권한을 '지배인'에게 이양함으로써 정치적 판단에 의한 당의 간섭으로 인해 경영효율성이 저해되는 현상을 해소하고, 기업 운영의 전문성을 제고한다는 방침을 추진하고 있다"고 주장하고 있지만 명확한 근거는 제시하지 않고 있다. 신지호는 조선중앙 TV가 방영한 '우리 지배인'이라는 연속극을 이 같은 변화를 입증해 주는 예의 하나로 들고 있다.

3) 배급제도의 수정

7·1 조치로 가격 및 임금이 크게 인상되는 동시에 국가보조금이 폐지되고 국가가 공급을 책임지는 품목의 수도 크게 줄어들었다. 그런데 이 조치로 식량배급이 전면적으로 중단되었다기보다는 축소되었다고 판단하는 것이 정확할 것이다. 최근 성진제강소 노동자와 접촉한 바 있는 한 탈북자는 배급제도의 변화를 다음과 같이 설명하고 있다.

“이전에는 공장에서 정상적으로 노동을 하면 식량배급권을 주었다. 식량의 가격이 매우 낮았기 때문에 식량배급이 있다면 배급권 자체가 식량이었다. 그러나 이제는 임금을 지급할 때 배급되는 식량에 해당되는 만큼의 금액을 제하고 지급한다. 공장노동자가 아닌 가정주부인 경우에는 노동자보다는 적게 식량배급권이 주어지는데, 이때 배급분에 해당되는 돈이 있어야 배급된 양만큼 배급받을 수 있다.”¹⁰⁾

식량 배급제의 축소와 함께 노동자의 생계유지의 한 축이었던 국가에 의한 사회보장이 대폭 축소되었다. 북한당국은 “나라가 인민들의 생활을 책임적으로 돌보아 준다는 정책적립장에는 조금도 변함이 없다”고 강조하고 있지만, 각자가 받은 임금으로 생계를 꾸려 나갈 수밖에 없게 되었다는 것은 과거 국가가 노동자의 생활을 전적으로 책임지던 것과 비교하면 분명 사회보장범위의 상당한 축소를 의미한다. 다만 무료의무교육

10) 성진제강소 여맹지도원 출신 탈북자.

제, 무상치료제 등은 유지될 것으로 보인다.¹¹⁾

2. 7·1 경제관리 개선조치와 북한 기업관리체계의 변화

(1) 경제관리 개선조치 이후 북한 기업관리체계 변화

7·1 경제관리 개선조치, 그리고 이 조치의 근간이 되는 김정일의 문건으로 파악된 경제관리 개선조치의 내용이 실제로 북한 기업관리체계에 어떻게 적용되고 있는가 하는 점은 공식적인 문건 등을 통해서도 확인할 수가 없다. 시간적으로 7·1 조치가 시행된 지 얼마되지 않아서 그 성과나 효과를 파악하기가 쉽지 않다는 점도 고려해야 한다. 북한 기업관리체계에 대한 직접적인 관찰이 요구되지만 이는 현실적으로 불가능한 바, 탈북자와의 인터뷰나 조선신보 등의 보도를 통하여 간접적으로 확인할 수밖에 없는 일이다.

1) 계획화 과정에 대한 기업의 자율성 강화

앞에서 인용한 대로 김정일은 7·1 개선조치의 기반이 되는 문건에서 ‘중앙과 지방, 위·아래 단위간에, 국가계획위원회와 해당기관·기업소간에 계획지표의 분담’을 지시하였다. 그리고 ‘성·중앙기관이나 도·시·군의 역할 분담’도 강조하였다.

그런데 실제로 계획화 과정에서 이러한 분권화가 실현되고

11) 이 부분은 신지호(2002) p. 70 참조.

있는가 하는 점은 아직 명확하게 판단하기 어렵다. 7·1조치 이후 연간 계획이 수립된 것은 2003년밖에 없으며 이러한 계획 수립 과정에 대한 충분한 정보를 얻기 힘들기 때문이다. 그러나 탈북자들과의 인터뷰를 통하여 단편적으로 계획화 과정에서 기업을 비롯한 하부단위의 자율성이 증대된 것을 추론할 수는 있다.

첫째, 계획화의 영역이 사실상 축소된 것으로 보인다. ‘사회주의 물자교류 시장’은 계획화의 틀 밖에서 물자의 흐름이 일어나는 것을 사실상 허용한다는 것을 의미한다. 계획의 외부에서 이루어지는 물자의 흐름을 1990년대에는 묵인했다고 한다면, 기업관리 개선조치는 이러한 물자 흐름의 일부를 공식적으로 승인하게 되었다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 기업 생산능력의 일부에 대해서는 계획화 체계 외부에서의 생산을 위해 남겨둬야 한다.

이미 대부분의 기업들이 생산능력의 일부만을 생산을 위해 사용하고 있다는 점을 감안한다면, 생산능력의 100%에 대하여 계획을 수립하지 않는다는 것이 실질적으로 큰 의미를 가지지 않을 수 있다. 그러나 기업이 자체적인 계획에 따라 생산활동을 할 여지를 공식적으로 확보할 수 있다는 점은 큰 의미를 가진다. 이러한 조치가 시장에서의 판매, 혹은 기업간 물자거래의 공식적 승인과 같이 이루어졌다는 것도 의미가 있다. 말하자면 적어도 일부의 생산능력에 대해서는 합법적으로 시장을 대상으로 한 생산계획을 수립하고, 물자를 조달하며, 생산된 제품을 판매할 수 있게 되었다는 점이다.¹²⁾

둘째, 1990년대에 목격되었던 ‘기업에 의한 계획’의 영역이 더욱 확대되고 있다는 것이다. 기업들은 기본 생산물이 아닌 경우 자체적으로 생산지표를 개발하여 승인을 받으면 공식적인 계획지표로 삼을 수 있게 되었다. 예를 들어 자동차 회사는 타 기업들에 의해 수요가 많은 특정 부품을 자체적으로 개발하여 이를 계획지표로 승인 받을 수 있으며, 이러한 제품에 대해서는 생산을 위한 물자조달, 가격책정, 판매 등에 큰 제약을 받지 않게 된 것이다.

“국가지표를 만드는 전문공장에서는 국정가격으로, 전문공장 아닌 곳에서 필요한 것을 생산할 때는 국가가 상관하지 않는 것으로 된다. 이 경우 국가지표가 아닌 것이다.”¹³⁾

즉, 전문공장이 아닌 경우 국가지표가 아니어서 계획화 체계에 포함되지 않는 것이다. 그리고 전문공장의 국가지표의 경우에도 국가에서 필요한 자재가 공급되지 않을 경우 사실상 국가지표가 아닌 것으로 간주되는 것으로 보인다.

“국가에서 자재를 대주면 국가에서 정한 가격으로 판다. 하지만 국가에서 자재를 대주지 못했으니까 상관없다.”¹⁴⁾

새로운 생산지표를 개발할 수 있는 권한도 크게 확대되었다.

12) 양문수는 이와 관련하여 7:1 조치가 도입한 번 수입 지표의 중요성을 강조하고 있다. “국가계획에 의해 생산이 의무화된 제품에 대해 계획목표를 달성하고 남은 여분의 생산물을 처분(시장판매)해서 획득한 수입도, 아울러 국가계획에 의해 생산이 의무화된 제품 이외의 제품을 생산, 처분(시장판매)해 획득한 수입도 인정하겠다는 것이다. 달리 보면 기업에 대해 계획의 생산과 계획의 유통을 할 수 있는 합법적인 공간을 제공한 것이다.”(양문수 2003, p9)

13) 승리자동차 출신 탈북자.

14) 승리자동차 출신 탈북자.

“지표도 자기 마음대로 할 수 있는 권한이 많아졌다. 새로운 경제관리체계 하에서 독립적으로 할 수 있는 권한이 더 많아졌다. 국가에서 승인을 받아야 하는 것이지만 수요자가 많다면 지배인 결정으로 할 수 있다.”¹⁵⁾

말하자면 계획화의 영역은 국가에서 자재를 공급해 주는 주요 생산영역에 한정된다는 것이다. 이는 현재 북한의 기업관리체계가 크게 동요하고 있어 그 실체가 명확하게 드러나고 있지는 않지만 7·1 조치가 계획화 시스템 전반에 매우 큰 충격으로 다가오고 있음을 의미한다. 국가가 물자의 공급을 책임지는 일부 생산영역을 제외하고는 사실상 계획화의 주도권이 기업에게 넘어가거나 혹은 계획화 체계가 해체되는 과정에 들어섰다고도 볼 수 있는 것이다. 물론 아직까지 북한 계획화의 원칙인 ‘계획의 일원화·세부화’는 유지되고 있다. 그러나 그 실질적인 규정력은 크게 약화되고 있는 것이다. 1990년대에는 기업의 비공식적 행위에 의해서, 그리고 경제관리 개선조치 이후에는 공식적인 기업관리체계에 의해서 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계가 약화되고 있는 것이다.

2) 시장거래의 공식적 승인

시장과 관련하여 경제관리 개선조치가 가지는 의미는 임금 및 가격체계의 부분적 조정에 그치지 않는다. 시장화와 관련하여 보다 근본적인 의미를 가지는 것은 공장·기업소에서 생산

15) 승리자동차 출신 탈북자.

한 제품을 시장에서 판매하는 것을 공식적으로 허용하게 되었다는 점이다.

이 점은 2003년 3월부터 북한이 종래의 농민시장을 시장(혹은 종합시장)으로 개칭하고 농산품만이 아니라 공산품도 판매하도록 허용하면서 분명해졌다. 사실 농민시장에서의 공산품 판매는 7·1 조치의 시행 시기부터 허용된 것으로 보인다.

“(경제관리 개선조치가 시행되면서) 시장에 새로운 가격들을 고시하였다. 농산품뿐만 아니라 옷 등 공산품의 가격도 고시하였다.”¹⁶⁾

이때 이미 공산품 판매가 허용된 것이다. 농민시장의 종합시장으로의 개칭은 이것이 보다 공식적으로 승인된 것을 의미한다. 그런데 시장에서 공산품 판매가 허용된 것은 어떤 의미를 가지는가?¹⁷⁾ 앞 장에서 살펴보았듯이, 지방산업공장을 비롯하여 생활필수품을 생산하는 기업들이 8·3 인민소비품을 생산하여 이를 비공식적으로 시장에 판매하거나, 혹은 국영상업망을 통하여 판매하더라도 사실상 시장가격에 근접하게 판매했다는 것을 확인할 수 있었다. 이제 시장에서 공산품의 판매가 허용됨에 따라 기업들은 8·3 인민소비품을 생산하여 합법적으로 시장에 판매할 수 있게 된 것이다. 외형상 기업소의 주된

16) 남포항 재정경리담당 출신 탈북자.

17) 북한 계획위원회의 최홍규 국장은 종합시장의 개설에 대하여 “나라에서는 시장을 통제의 대상으로 보지 않고 사회주의 상품유통의 일환으로 인정하고 있다”며 “명칭의 변경은 시장이 사회적 수요를 충족시키는 공간으로서 제대로 기능하도록 나라가 보다 적극적인 관리정책을 실시해 나가자는 의지의 표현”이라고 주장했다. 조선신보, 2003년 4월 2일자.

생산물이 아닌 8·3 인민소비품이 그 대상인 것으로 보이지만, 8·3 인민소비품이냐 아니냐 하는 것의 구분은 크게 약화되고 있다.

8·3 인민소비품이 정규자재를 이용하지 않고 폐기물이나 부산물을 이용하여 생산한 제품을 의미하지만, 이미 이러한 규정의 강제력은 1990년대에 크게 약화되었다. 8·3 제품의 개념은 경제관리 개선조치로 더욱 약화되고 있는 것으로 보인다. 뒤에서 살펴보겠지만 ‘사회주의 물자교류 시장’의 공식적 허용에 의하여 기업간 물자교류가 사실상 합법화됨에 따라 정규자재와 그렇지 않은 자재의 구분은 그 의미를 크게 잃게 되었다. 이제 차이는 국가에서 공식적인 계획화 시스템을 통하여 공급받은 자재인가 그렇지 않은 것인가 하는 점만이 남게되는 것이다.

국가에서 공식적으로 공급받지 않은 자재를 통하여 생산한 제품은 그 제품이 사실상 기업소의 주력 제품이라고 하더라도 소비재인 경우 8·3 인민소비품으로 규정되고 시장에서 판매될 수 있는 것이다. 그리고 그 제품이 생산재인 경우 기업간 거래의 대상이 되는 것이다. 따라서 공장·기업소는 자재를 확보할 수 있고, 이를 통하여 생산한 제품이 판매 가능하다면 어떠한 제품을 얼마나 생산해서 거래한다고 하더라도 문제가 되지 않는 것이다. 말하자면 ‘시장을 대상으로 한 생산’이 이미 공식적으로 승인된 것이다.

“예전에는 생필품도 원자재를 못 쓰게 했으니까 제한적이었고 얼마든지 돈을 벌 수 있는 것들도 못 벌었는데, 이제

는 합법적으로 원자재를 쓰고 팔아서 이윤을 남겨서 원자재를 사곤 했다.”¹⁸⁾

3) 기업간 거래의 부분적 허용

모든 중앙집중적 계획경제의 아킬레스건은 중앙집중적 물자공급체계이며, 따라서 물자공급 체계의 개혁은 모든 사회주의 국가의 경제개혁에서 가장 중요한 자리를 차지한다. 북한에서도 물자공급체계의 붕괴는 1990년대 기업행동양식 변화의 가장 중요한 원인이 되고 있다. 7·1 경제관리 개선조치는 바로 이러한 물자공급체계의 부분적인 수정을 시도하고 있는 것으로 보인다.

소위 ‘사회주의 물자교류 시장’이 그것이다. 기업간의 물자거래에 대한 합리화로서 사회주의 상품경제론은 북한에서도 존재해 왔다. 그리고 기업간에 상호 필요한 물자를 교환한다는 사회주의 물자교류 시장론은 기업관리 개선조치 이전에도 존재하였다. 그러나 이 당시의 사회주의 물자교류 시장론은 북한 기업관리체계에 있어 큰 의미를 가지는 것이 아니었다. 7·1 경제관리 개선조치가 바로 이 사회주의 물자교류 시장을 현실적인 것으로 바꾸어놓고 있다는 데에 그 의의가 있다.

앞에서 설명한 대로, 기업간 거래는 이미 광범위하게 이루어지고 있다. 중앙집중적 물자공급 체계가 사실상 작동하지 않는 상황에서 기업들은 생산을 지속하기 위하여 스스로 물자를 조

18) 승리자동차 출신 탈북자.

달하지 않을 수 없으며, 이 과정은 많은 경우 기업간 물물교환 거래의 형태로 이루어진다. 이러한 기업간 물자거래는 국정가격보다는 일종의 시장가격에 의해서 매개되는 경우가 많았다. 그것이 계획화되어 있든 그렇지 않든 상관없이 그러하다. 그러나 1990년대의 이러한 기업간 물자거래는 합법적이라기보다는 대부분 계획당국의 묵인 하에 비공식적으로 이루어졌다. 그리고 기업간 물자교류의 이러한 제도적 제한성 때문에 물자거래는 물물교환이라는 형태로 이루어질 수밖에 없었다. ‘퇴행성 시장화’가 그것이다.

그러나 ‘사회주의 물자교류 시장’이 공식적으로 허용되면 사정은 크게 달라진다. 물론 경제관리 개선조치에는 사회주의 물자교류 시장에 대한 명확한 언급은 없으며, ‘김정일의 지침’이 실제로 현장에서 시행되고 있는지는 아직 불분명하다. 그런데 탈북자들은 ‘사회주의 물자교류 시장’이 현실적으로 작동하고 있음을 증언하고 있다.

“사회주의 물자교류시장을 허용하였다. 이전에 생산능력의 100을 계획지표로 하달하였다면 이제 70을 지표로 하달하고 나머지 30에 대해서는 사회주의 물자시장을 통하여 생산한 제품을 판매하여 필요한 자재를 다른 기업으로부터 구입할 수 있게 하였다.”¹⁹⁾

“물물교환하자고 하는 곳이 많아졌다. 합법적으로 필요한 자재를 주고받게 되었다. 전기가 보장되고, 자재만 조달되

19) 합영기업 사장 출신 탈북자.

면 일을 할 수 있는 조건은 되어 있다.”²⁰⁾

“기업간에 물자를 거래하는 것이 예전에는 비합법적이었다. 하지만 몰래 기업소의 이익을 위해서 다 했다. 자재공급일꾼들은 호상 기업소끼리 다했다. 하지만 교류시장 자체는 합법적으로 다 승인된 것이다. 이제는 눈치를 안 봐도 되니까 다르다.”²¹⁾

“자재를 조달할 수 있으면 얼마든지 생산을 늘일 수 있다. 어디에서 물자를 조달하는가 하는 것은 문제가 안된다. 8·3 제품으로 만들어서 시장에 팔면 된다.”²²⁾

경제관리 개선조치 이후의 기업의 행동에 대한 조총련계 잡지 ‘조국’의 기사 역시 기업간 물자교류에 대한 태도가 변화하였음을 간접적으로 보여주고 있다. 「조국」 2003년 7월호는 7·1 조치 1년과 관련한 특집기사에서 공장 간부들이 ‘지난 시기 국가에서 자재를 대주기만을 앉아서 기다렸다면, 이제는 발 벗고 나서 생산 정상화에 필요한 자재확보 사업에서 책임과 의무를 다하고 있다’고 선전하고 있다. ‘공장간부들이 생산정상화에 필요한 자재확보 사업’을 하는 것은 북한에서는 항상 존재한 일이며, 특히 1990년대에는 기업의 생존조건이 되었다. 그러나 공장간부들에 의한 자체적인 자재확보 노력은 비공식적으로 이루어질 수밖에 없었다. 따라서 이러한 노력은 ‘계획규율

20) 승리자동차 출신 탈북자.

21) 승리자동차 출신 탈북자.

22) 남포항 재정경리부 출신 탈북자.

을 어기는 행위'로 공식적으로는 비판의 대상이 되었다. 이렇게 비판의 대상이 되던 행위가 이제 생산 정상화를 위한 바람직한 행위로 변하고 있는 것이다. 이는 북한 당국이 기업간 물자교류를 공식적으로 허용하고 있음을 의미하는 것이다.

기업간 거래는 어떠한 형태로 이루어지는가? 기업간 물자거래는 형식적으로 당국의 승인을 받도록 되어 있는 것으로 보인다. 경제관리 개선조치 이전에는 사전에 계획화되어 있지 않으면 기업간 거래가 불가능했으나, 경제관리 개선조치 이후에는 기업들은 승인을 받으면 계획화 여부와 관계없이 거래를 할 수 있게 되었다. 거래할 기업과 거래물품이 있으면 승인을 통하여 거래할 수 있게 되었다. 승인 과정이라는 것이 존재하지만 애초에 불법이었던 1990년대와 비교하면 적지 않은 진전이다. 그리고 공식적 체계와 비공식적 행동양식간의 괴리가 심한 북한이라는 점을 감안한다면, 이러한 승인과정이라는 것이 기업간의 거래에 큰 걸림돌이 되지 않을 것으로 추정할 수 있다.

또 하나 주목해야 할 변화는 기업간 거래에 있어 현금거래가 적어도 암묵적으로 허용되고 있다는 점이다. 1990년대에는 기업간 거래가 목인되는 상황에서도 현금거래는 상당히 강력하게 통제되었다. 그 결과 기업간 거래는 물물교환이라는 퇴행적인 형태로 이루어질 수밖에 없었다. 그러나 7·1 경제관리 개선조치 이후 기업간 거래의 형태에 대한 통제가 약화된 것으로 보인다.

“자재는 현금을 주고 사온다. 이전에는 행표만으로 거래하

게 했는데, 이제는 아무렇게나 필요하면 가능하게 할 수 있게 되었다.”²³⁾

4) 지배인의 권한 강화

7·1 경제관리 개선조치에서 명확하게 드러나지 않은 사항 중의 하나가 과연 기업관리에 있어 지배인의 권한이 실질적으로 강화되었는가 하는 점이었다. 1990년대에 북한에서는 생산에 대한 직접적인 통제권을 가진 지배인의 권한이 부분적으로 강화되었으며, 기업 당 조직의 통제력은 배급제의 약화에 따른 노동자 통제력이 약화됨에 따라 전반적으로 축소되고 있다는 사실을 앞에서 이미 확인한 바 있다.

이러한 지배인의 권한강화 경향이 7·1 경제관리 개선조치에 의해서 승인·강화되는가 하는 점은 북한 기업관리체계 혹은 기업지배구조와 관련하여 중요한 의미를 지닌다. 계획, 생산, 물자조달, 판매 등에 있어 기업의 자율성이 강화되었다는 것은 그만큼 기업경영에 대한 책임을 지고 있는 지배인의 권한이 강화되었음을 의미한다. 공장·기업소의 당 조직은 직접적인 생산활동에 대한 통제가 아니라 노동력에 대한 통제와 정치적 통제를 통하여 기업을 지배하며, 한편으로는 중앙집중적 계획화 체계를 기업 내에서 강화하는 역할을 한다. 그러나 중앙집중적 계획화 체계가 전반적으로 약화되면서 당 조직의 역할은 약화될 수밖에 없다. 이런 점에서 경제관리 개선조치는 명

23) 승리자동차 출신 탈북자.

확하게 지배인의 기업내 권한을 강화시키는 작용을 할 것으로 보인다.

이와 더불어 지배인의 권한이 강화되는 또 다른 측면이 있다. 그것은 노동력 통제에 관한 것이다. 당 조직의 기업에 대한 통제력의 핵심은 노동력에 대한 통제에 있다. 당 조직은 간부 뿐만 아니라 일반 노동자에 대한 통제력을 확보하고 있다. 그런데 탈북자들은 노동자에 대한 통제력이 부분적으로 지배인에게 이전되고 있다고 증언하고 있다. 명확하지는 않지만 지배인이 기업소에서 필요한 노동력의 규모를 결정하는 권한을 부분적으로 확보한 것으로 보인다.

과거에는 노동력의 배치가 경제계획에 의해서 결정된 생산 목표에 따라 지역의 노동자관리구에서 필요한 수를 결정하여 배치함으로써 이루어지곤 하였다. 지배인은 이를 수동적으로 받을 수밖에 없었던 게 사실이다. 전통적으로 사회주의 기업은 노동력을 축장하려는 경향을 가지기 때문에 기업에 배치되는 노동력을 마다할 이유가 없기도 하였다. 그런데 7·1 경제관리 개선조치 이후 기업, 정확하게 말해서 지배인은 기업의 생산계획 달성을 위해서 필요한 노동력만을 요구할 수 있으며, 노동자관리구에서 배치하려는 노동력의 규모가 실제 필요한 노동력보다 많을 경우에는 초과 부분을 거부할 수 있게 되었다는 것이다.

북한이 이처럼 지배인에게 노동력 통제의 권한을 부분적으로나마 이전한 것은 독립채산제의 실질적인 적용을 위해 노동력의 효율적인 활용이 필요하다고 판단하였기 때문인 것으로

보인다. 지배인에게 이러한 권한이 부여되는 한편, 소속 노동자를 먹여 살려야 하는 책무도 공식적으로 부여되었다. 1990년대 후반에도 국가가 노동자들에게 식량을 배급해 주지 못함에 따라 공장이 소속 노동자들을 부양하라는 지시가 공식적인 라인을 통하여 하달된 적이 있었다. 그렇지만 7·1 경제관리 개선조치 이후 지배인의 노동력에 대한 통제 강화와 함께 이러한 요구가 공식적으로 제기됨에 따라 지배인과 당 조직의 역할은 큰 변화를 겪게 될 것으로 보인다. 말하자면 지배인은 노동력을 포함하여 기업운영에 상당한 권한을 부여받았고, 이러한 권한을 활용하여 생산을 지속하여 소속 노동자들에게 일거리와 임금을 제공하여야 하는 것이다. 이러한 책무를 충분히 수행하지 못하는 지배인은 자리를 내어놓아야 한다.

한 탈북자는 이에 대해 북한이 지배인 유일지도체제로 전환하였다고까지 평가하기도 하였다. 현 시점에서는 이러한 평가가 지나친 것으로 보이지만, 기업 내부의 지배구조에 있어서 일정한 변화가 기업관리 개선조치 이후 실제로 일어나고 있는 것으로는 추론할 수가 있는 것이다.

이처럼 지배인에게 상당한 권한이 부여되었다고 하더라도 실제로 기업 현장에서 지배인이 노동력에 대한 통제권한을 행사하고 있을 것인가는 또 다른 문제이다. 한 탈북자는 지배인이 불필요한 노동력을 기업에서 사실상 해고할 수도 있다고까지 평가하고 있다.

“지배인은 필요없다고 생각되는 노동자를 기업에서 내 보

낼 수 있는 권한을 가지게 되었다.”²⁴⁾

그러나 노동력 규모 축소에 대한 유인을 지배인이 가지고 있지만 실제로 지배인이 기업 노동력의 규모를 줄일 수 있는지는 좀 더 확인과정이 필요한 것으로 보인다. 다만 승리자동차연합기업소 출신의 탈북자는 생산 라인에 투입되는 노동력의 규모에 대하여 지배인이 일정한 통제력을 실제로 행사하고 있음을 시사하는 증언을 하였다.

즉, 생산 라인에 투입되는 노동력의 규모를 기업이 실제 조절할 수 있게 되었다는 것이다. 경제관리 개선조치 이후 동일한 생산과정을 위해 투입되는 노동력을 20~30% 줄일 수 있었다고 증언하였다. 북한 기업은 이렇게 해서 줄이게 된 노동력은 어떻게 처리하는가? 이러한 노동력을 해고하거나 하지는 않는 것으로 보인다. 그는 생산과정에 대한 재조정을 통하여 절약한 노동력은 다른 부분, 예를 들어서 기업 외부의 활동, 주택건설이나 도로교통 등에 활용한다고 하였다. 물론 이전에도 기업 노동력의 건설현장 투입은 다반사로 이루어졌으며, 1990년대 극심한 경제위기 시기에는 일거리가 없는 기업이 노동자들을 이러한 공사현장에 대규모로 투입하기도 하였다. 그런데 경제관리 개선조치 이후에는 이렇게 기업 외부에 투입되는 노동력에 대하여 기업이 대가를 받는다는 것이다. 이제는 무보수 노동이 없어졌다는 것을 의미한다. 만약 기업이 노동력을 절약하고 절약한 노동력을 다른 부문에 투입하여 그 노동에 대한

24) 남포항 재정경리부 출신 탈북자.

대가 받을 수 있다면 기업은 생산과정의 효율화를 기할 인센티브를 부여받게 된다. 이러한 과정은 지배인에 의해서 주도될 수밖에 없다. 따라서 비록 지배인이 노동력을 해고할 수 있는 권한을 확보하지는 못한 것으로 보이지만, 노동력의 재배치나 효율화 권한이나 그를 위한 인센티브를 보유하게 된 것으로 보인다. 그리고 기존 노동력에 대한 감축은 불가능하더라도 신규 노동력에 대한 거부 권한을 가진다면 이는 분명 의미있는 변화이다. 언제라도 필요하면 노동력을 추가로 충원하는 것이 보장된다면 기업은 불필요한 노동력을 확보하고 있을 이유가 없기 때문이다.

(2) 1990년대 기업행동양식 변화와 7·1 경제관리 개선조치

7·1 경제관리 개선조치가 현장에서 이루어지는 실천 내용을 살펴보면, 1990년대 후반 이후 진행되고 있는 기업에 의한 아래로부터의 변화를 기업관리체계로 공식적으로 승인하는 성격이 강하다는 사실을 인지할 수 있다. 1990년대 기업행동양식의 변화가 ‘중앙집중적 계획화 체계의 약화와 기업 내부자의 통제권 강화, 그리고 그에 따른 기업에 의한 자발적 시장화’와 ‘생산을 직접 장악하고 있는 기업 지배인의 권한 강화와 국가 및 당 조직의 노동자 통제력 약화’로 요약할 수 있는데, 7·1 조치와 그에 따른 기업관리체계 변화는 이러한 변화의 상당부분을 사실상 사후적으로 승인하고 있는 것이다. 이렇게 7·1 조치와 이 조치의 실질적 적용에 의해서 초래된 북한 기업관리체계의

변화는 계획화 체계의 약화와 시장화의 진전, 그리고 지배인의 권한강화로 요약할 수 있을 것이다.

시장가격에 기초한 물가와 임금의 현실화, 그리고 배급제의 전면적인 수정은 기업에 의한 자발적인 시장화에 의해서 이미 현실로 존재하는 시장거래를 사실상 승인한 것이다. 비공식부문의 거래를 공식부문으로 흡수하려는 시도로 해석할 수 있다. 이러한 점은 북한이 농민시장을 종합시장으로 개칭하고, 공산품 판매를 공식적으로 허용함으로써 보다 분명해지고 있다.

계획수립 과정에서 전략적으로 꼭 필요한 부분을 제외한 나머지 부분에 대해서는 ‘기업에 의한 계획’을 부분적으로 수용하는 것 역시 1990년대 계획화 환경 및 기업 행동양식 변화를 사후적으로 승인하는 성격이 강하다. 앞장의 분석에서 확인한 바 있듯이, 중앙집중적 물자공급체계의 약화에 따라 계획수립 과정에서의 기업의 발언권이 크게 강화되었다. 즉, ‘기업에 의한 계획’은 이미 상당부분 현실적으로 이루어지고 있는 것이다.

사회주의 물자교류 시장을 허용하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이미 물자조달의 많은 부분이 사실상 시장거래에 의해서 이루어지고 있다. 이를 중간관리기관이나 감독기관을 통해서 통제할 수도 없을뿐더러, 그것을 강력하게 통제할 경우에는 득보다 실이 더 많은 상황이 되어버린 것이다. 즉, 물자조달 시장은 비공식적 제도로 확립되어 가고 있으며, 이번 조치는 이러한 비공식적 제도를 공식 제도로 부분적으로나마 승인하는 과정인 것이다.

한편 이 조치가 화폐화의 진전이라는 측면을 내포하고 있다

는 점에 유념할 필요가 있다. 1990년대 자발적 시장화의 귀결인 물물교환이라는 퇴행적 시장화 방식을 극복할 수 있는 계기가 될 수 있을 것인지 하는 문제와 관련이 있기 때문이다.

7·1 조치로 현물임금의 성격을 지니는 배급제가 크게 후퇴하고 가격과 임금이 현실화되었다. 벌써부터 경제운영의 기본 원리가 물적 균형체계로부터 화폐적 균형체계로 이전하는 계기가 되었다는 평가(김연철, 2002)도 나오기 시작하였다. 이는 7·1 조치가 가지는 의미의 일단을 전향적으로 파악하려는 노력의 결과이다. 그러나 이 조치가 기업간 거래의 화폐화를 발전시킬 수 있을 것인가 하는 점은 아직 평가가 이르다고 해야 할 것이다.

사실 일부 대규모 중앙공업을 제외하고는 1990년대에 이미 물적 균형체계는 붕괴되었다고 할 수 있다. 국가에 의한 식량 공급은 중단되었으며, 중앙집중적 물자공급체계도 크게 약화되었다. 식량은 배급되는 것이 아니라 구매되며, 생산을 위한 물자 역시 위로부터 공급되는 것이 아니라 기업에 의해 조달되었다. 7·1 조치는 1990년대의 이러한 변화를 추인하고 있다. 문제는 1990년대 물적 균형체계의 붕괴가 전면적인 화폐화로 연결되지 못하고 있다는 점이다. 부분적으로 현금거래가 이루어지기는 하였지만, 물물교환이 기업간 거래의 주된 방식이었다. 현금을 통한 기업간 거래는 엄격하게 통제되었으며, 기업들은 대규모 거래를 위한 현금을 축적할 수 없었다. 현금거래는 기업과 개인, 개인과 개인 간에 주로 이루어졌다.

7·1 조치 및 이 조치의 적용과정은 이처럼 물물교환이 중심

이 되는 기업간 거래의 양상을 바꿀 수 있는 내용들이 포함되어 있다. 가격의 현실화나 물자거래 시장의 부분적 허용과 같은 조치가 그것이다. 소비재 가격이 전면적으로 자유화되지 않는더라도 시장가격에 근접하게 형성될 수 있다면 소비재 부문의 기업간 거래가 물물교환이라는 우회적인 방법을 통한 필요성이 줄어들 것이다. 무엇보다 기업간 물자거래가 실제로 허용됨으로써 현실적으로 광범위하게 이루어지고 있는 기업간 물물교환을 화폐교환으로 발전시키는 최초의 진전이 이루어진 것으로 평가할 수 있다. 기업간 거래가 공식적으로 허용됨으로써 이 거래가 물물교환이라는 퇴행적인 형태로 이루어질 필요가 그만큼 줄어들고 있는 것이다. 실제로 7·1 조치로 북한에서 경험한 탈북자들은 기업간 거래에서 현금거래가 문제시 되지 않게 되었다고 증언하였다. 1990년대 후반에 탈북한 탈북자들이 현금거래에 대해서 상당히 부정적인 반응을 보인 것과는 매우 대조적이다.

Ⅲ장 3절의 분석을 통하여 1990년대 북한 기업의 생존노력의 결과 기업내 권력관계가 부분적으로 변화하고 있으며, 국가(당)-기업-노동자 간의 관계 역시 변화하고 있음을 확인한 바 있다. 특히 생산의 지속을 위한 기업 내부자들의 광범위한 담합과 기업 내부로의 임금결정권 이전, 배급제의 붕괴에 따른 국가와 당의 노동자 통제력의 약화, 기업과 노동자 간의 직접적인 계약관계의 형성 가능성 등에 따라 기업 내부자들간의 관계나 노동자에 대한 인센티브 구조가 상당 부분 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 7·1 조치는 국가의 의도와는 무관하게

1990년대에 진행된 이러한 북한 기업 내부의 인센티브 구조 변화와 무관하지 않다.

식량 및 생필품 가격과 임금의 현실화는 북한 당국이 이미 배급제를 통한 노동자 통제가 사실상 불가능하게 되었다는 점은 인정하고, 화폐임금에 의한 인센티브 시스템으로 노동자를 통제하겠다는 것으로 해석할 수 있다. 특히 임금인상은 기업으로부터 광범위하게 이탈하고 있는 노동자들을 다시 흡수하겠다는 의도를 가지고 있다. 그리고 기업 실적의 평가나 노동자의 임금결정 시 종래의 계획 수행률이나 일한 양이 아니라 번 수입에 기초하도록 하고 있는데, 이미 많은 북한기업에서 이와 유사한 임금체계가 시행되고 있다. 즉, 적지 않은 기업들이 국가가 정한 임금규정에 의해 화폐임금을 지급하는 것이 아니라 기업 내부자들간의 생산물에 대한 자의적 배분을 통하여 노동자들에게 임금을 지불하고 있다. 극도로 악화된 경제상황 하에서 기업의 가장 큰 성과는 생산의 지속 그 자체이며, 따라서 생산물의 배분을 통한 임금지급은 번 수입에 의한 임금결정 방식과 그리 다르지 않다.²⁵⁾

지배인에 대하여 노동력 통제 권한을 부분적으로 부여한 것도 주목할만 하다. 이미 북한 기업 내에서 일어나고 있는 지배인과 당비서간의 권력관계 변화를 상당히 극적인 방식으로 사후 승인한 것이라는 점에서 그러하다.

25) 번 수입에 의한 임금지급이 실제로 관찰되고 있는가 하는 점은 아직 확인할 수 없었다. 그러나 7·1 조치 이후 기업간, 그리고 기업 내 노동자간 수입의 격차가 이전보다 커 지는 현상은 발생하고 있는 것으로 보인다. 7·1 조치 이후의 북한기업의 사정에 대한 정보를 여러 경로를 통해서 접한 탈북자들은 이 조치 이후 '잘 살게 된 사람은 더욱 잘 살게 되었다'고 전하고 있다.

마지막으로 내부자 통제경향과 자발적인 시장화는 대규모 중앙기업보다 지방산업공장에서 더욱 집약적으로 나타나고 있음을 확인한 바 있다. 7·1 조치 역시 대규모 중앙기업보다 지방산업공장의 기업관리체계 수정이라는 측면이 강하다. 7·1 조치의 가격조정은 사실상 소비재 부문의 가격 조정이며, 이는 소비재 부문을 담당하는 지방산업공장과 직접 관계된다. 장마당을 중심으로 하는 시장가격과 국정가격 사이의 괴리는 대규모 중앙기업보다 지방산업공장의 문제이다. 그리고 7·1 조치를 통해 상정되는 분권화와 기업 자율성 역시 중앙공업보다는 지방공업을 그 주된 대상으로 하고 있다. 김정일이 ‘지방경제부문은 주요지표 외의 세부지표들도 도·시·군 자체 실정에 맞춰 계획화하도록 해야 한다’, ‘지방공업은 시·군의 책임성과 창발성을 높이도록 권한을 주고 풀 것은 풀어줘야 한다’, ‘지방공업에서 생산한 소비상품의 가격, 규격 등은 국가적으로 원칙과 기준을 정해주고, 상급기관의 감독 하에 공장 자체로 제정해 생산, 판매하도록 해야 한다’고 언급한 것 등은 분권화와 자율화를 지방산업공장을 중심으로 추진할 것임을 시사한 내용들이다.

이처럼 7·1 조치와 이의 실현과정이 현실을 사후적으로 승인하는 측면이 강하다고 하더라도 동 조치가 갖는 의미가 감소되는 것은 아니다. 기업이 실질적으로 기업 경영에 대한 자율성을 행사하고 있다고 하더라도 그것이 비합법적인 영역에서 이루어지는 것과 공식적으로 허용되는 것은 크게 다르기 때문이다. 그리고 비공식부문의 일부가 공식부문으로 흡수됨으로써

공식부문에 흡수되지 못한 부문도 사회적으로 승인받을 수 있는 여지가 확대된다는 점도 간과해서는 안 된다.²⁶⁾

북한의 이번 조치로 비공식부문이 전체적으로 공식부문으로 흡수된 것은 아니다. 이 중 일부가 공식적으로 승인된 것에 불과하다. 그런데 북한이 기업관리와 관련하여 추가적인 통제를 하지 않는 것으로 보아 비공식부문에 남겨둔 부분도 이전보다 강력하게 통제할 것으로는 보이지 않는다. 이는 7·1 조치와 함께 취해진 것으로 전해지고 있는 정책방향을 통해서도 확인할 수 있다. 물론 이같은 통제완화는 또 다른 통제강화와 더불어 병행된다는 사실을 유념해야 한다. 예를 들면, 북한은 7·1 조치 이후 45세 이상의 주민은 장마당에서 장사를 허용하되 그 이하 연령의 주민이 장마당에서 장사하는 것은 허용하지 않는다는 정책을 추진한 바 있는 것으로 탈북자들이 전하고 있다.²⁷⁾ 이는 물가 및 임금인상 등을 통하여 비공식부문을 부분적으로 공식부문으로 흡수하고, 동시에 극히 약화된 노동력 관리에 대한 통제를 강화하겠다는 의도로 해석할 수 있다. 다만 7·1 조치와 함께 기업에 대한 추가적인 통제가 명시적으로 실시되고 있다는 증거는 아직 발견되지 않고 있다. 결국 북한 당국은 기업에 의하여 이루어지고 있는 자발적인 시장화의 제 요소들 중 공식부문으로 흡수할 수 있는 부분은 7·1 조치와

26) 양문수(2003) 역시 비슷한 평가를 내리고 있다. 그는 북한의 경제개혁 움직임의 전통적 특징의 하나가 계획외 영역, 비공식 영역에서의 시장경제적 요소의 인정이며, 최근의 조치도 기본적으로 이러한 특징을 계승하고 있다고 인정하면서도 국가 계획의 범위가 축소되는 등 종전 조치와 무시할 수 없는 차이점도 있음을 지적하고 있다.

27) 노동력에 대한 이러한 통제 시도는 그리 성공적이지 못한 것으로 보인다. 특히 연령에 따른 장마당 장사의 통제는 실질적으로 폐기된 것으로 보인다.

같은 형태로 흡수하고, 그렇지 못한 부분은 전체 체제에서 크게 이탈하지 않는 한 소극적으로 묵인하는 정책을 쓰고 있는 것으로 보인다.

(3) 북한 기업관리체계 변화 전망

북한의 기업관리체계 변화는 북한 경제의 성과, 내·외부의 정치적 변화 등 많은 변수에 의해서 영향을 받게 된다. 이러한 변수들은 본 연구의 대상이 아니기 때문에 여기서 이를 본격적으로 검토하는 것은 바람직하지 않다. 본 연구에서는 다만 1990년대 북한 기업의 행동양식 변화에 대한 분석결과와 7·1 조치에 대한 평가를 바탕으로 향후 북한기업 관리체계 변화의 형식과 내용에 대해서 간단하게 전망하고자 한다.

앞 절에서 살펴보았듯이, 7·1 조치는 1990년대에 일어난 계획화 체제의 약화와 기업행동양식의 변화를 사후적으로 승인하는 측면이 강하다. 이는 변화를 국가가 선도하는 것이 아니라 아래로부터의 변화를 추진함으로써 변화를 공식화하는 것으로서, 매우 독특한 기업개혁방식이라고 할 수 있다. 당분간 북한 중앙당국이 본격적인 변화를 선도하기는 힘들다고 볼 때 7·1 조치가 취하고 있는 전략은 향후 북한 기업관리체계 변화를 위한 하나의 모델이 될 수 있을 것이다.

이데올로기적·정치적 위험 때문에 북한에서 사적 소유의 허용이나 물질 계획화 체제의 폐지와 같은 기업관리체계의 전면적인 개혁이 가까운 장래에 시도될 가능성은 거의 없다. ‘계

획의 일원화·세부화' 및 대안의 사업체계 역시 그 창설자인 김일성이 북한에서 정치적 영향력을 확보하고 있는 한 공식적으로 폐기되기는 매우 어려운 것이 사실이다. 따라서 북한 당국으로서는 체제에 대한 충격을 최소화하면서 변화를 시도할 수밖에 없을 것인데, 암묵적 허용이 그러한 변화 방식의 하나이다. 북한은 체제위기가 심화될 때 제2경제의 확산을 공식적으로는 비판하면서도 실질적으로는 허용함으로써 식량과 생필품의 공급을 확대시켜 체제의 생존을 도모한 바 있다.²⁸⁾ 기업에 의한 자발적 시장화의 확산도 북한 당국이 암묵적으로 허용하고 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 이러한 암묵적 허용에 따른 비공식적인 변화가 일정 정도 누적되고, 체제의 내성이 부분적으로 확인된 시점에서 비공식적인 변화의 일부를 공식 제도로 흡수하는 형태로 변화를 추진해 나갈 가능성이 있다. 반대로 변화에 대한 이데올로기적·정치적 반발이 일정 수준에 달하면 중앙집중적 계획경제를 강화하려는 시도로 회귀할 가능성도 없지 않다. 암묵적으로 용인하면서도 주기적으로 장마당에 대한 통제를 시도하는 것이 그 좋은 예가 될 것이다.

따라서 변화가 암묵적 허용에 의해 비공식적으로 이루어지는 시기와 공식적으로 이루어지는 시기, 그리고 기존 제도의 강화 시도가 이루어지는 시기가 번갈아 나타날 가능성이 크다. 그리고 이러한 변화의 주기는 북한 경제의 성과와 어느 정도 맥을 같이 할 가능성이 있다. 북한 경제가 상승기에 있을 때에

28) 오승렬(1996a), Lee and Chun(2001) 등 제2경제에 대한 많은 논의들은 1990년대 제2경제의 확산을 북한의 생존전략으로 파악하고 있다.

는 중앙당국이 정책변화를 시도할 여지가 크며, 이런 점에서 북한 경제가 상대적으로 상승기에 있을 때 공식적인 변화가 이루어질 가능성이 크다. 반면 기존 제도의 강화 시도는 북한 경제가 상대적으로 침체기에 있을 때 시도될 가능성이 큰데, 이는 이러한 시도가 주로 이데올로기적·정치적 반발에 의해서 촉발될 것이기 때문이다. 이러한 반발은 경제상황이 악화될 때 강해지기 마련이다.

북한은 1998년 인민경제계획법을 채택하면서 계획의 난맥상을 비판하고, '경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않으며, 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함 없이 고수해 나갈 것'임을 강조한 바 있다. 그러나 그로부터 3년 후인 2001년에는 김정일이 직접 계획화 체제의 부분적인 수정 필요성을 언급하였다. 그리고 얼마 있지 않아서 7·1 개선 조치가 시행된 것이다. 북한경제가 1998년에 최악의 상황에 도달하였으며, 이후 미미하지만 회복국면을 보이고 있다는 점은 두 시점의 상반된 표현과 무관하지 않은 것으로 보인다. 그러나 변화의 제 국면과 북한의 경기순환 사이의 관계에 대한 이러한 추정은 경험으로부터 충분하게 검증되지 못하였기 때문에 현 시점에서는 하나의 가설에 불과하다.

한 가지 유의해야 할 사항은 변화의 제 국면이 기업관리체계의 변화 혹은 발전에 대해서 균등한 영향을 미치지 않을 것이라는 점이다. 암묵적 허용의 시기와 이에 뒤따르는 부분적인 변화가 공식적으로 이루어지는 시기에는 실질적인 변화가 발

생하는 데 반해, 기존 제도를 강화하려는 시도는 정치적 선전에 그치고 실질적인 변화를 가져오기 힘들 것이라는 것이다. 북한 당국은 1980년대 후반 이후 주기적으로 계획규율의 강화와 비공식부문 억제 정책을 시도하였다. 그러나 이러한 시도는 가시적인 성과를 확보하지 못하였으며, 곧 보다 유연한 정책으로 대체되곤 하였다. 즉, 북한 당국은 아래로부터의 변화와 그에 따른 비공식부문의 확산을 실질적으로 저지할 능력을 상당부분 상실한 것이다. 이러한 상황에서는 정치적 압력에 의해 중앙집중적 계획화 체계를 강화하기 위한 시도가 간헐적으로 이루어진다 하여도, 아래로부터의 변화 속도를 일시적으로 둔화시키는 것은 몰라도 그 방향을 되돌리기는 힘들다.

경제관리체계의 변화 방법뿐만 아니라 그 내용도 7·1 조치에서 엿볼 수 있다. 암묵적 수용과 그 뒤를 잇는 부분적인 승인의 과정을 거쳐 기업에 의한 자발적인 시장화 등 비공식적인 변화가 공식적인 기업관리체계로 자리잡아 나갈 것이다. 계획조정체계는 전략적인 영역으로 축소되고, 시장조정체계의 영역이 확대되는 과정이 반복될 것이다. 그리고 이 과정에서 직접적인 명령에 의한 조정의 방식도 일시적으로 확대될 가능성이 있으며, 기업과 중간관리기관 간의 협상도 그 성격이 변화되겠지만 당분간 존속될 것으로 보인다.

그러나 변화가 이러한 형태로 이루어질 경우 현실과 공식적인 제도 간의 괴리는 여전히 존재할 수밖에 없다. 그에 따라 1990년대의 자발적인 시장화가 퇴행적 시장화로 귀결된 것과 같이, 그 성과가 제한적일 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라 기

업관리체계의 근본적인 수정이 없이는 현실적인 변화를 사후적으로 수용하는 방식은 결국은 제도적 장벽에 직면할 수밖에 없다. '계획의 일원화·세부화' 및 대안의 사업체계의 의미 있는 수정이 전제되지 않을 경우, 7·1 조치와 같은 방식의 기업관리체계 변화 시도도 조만간 공식적인 체제와 충돌할 수밖에 없기 때문이다.

시장조정체계의 공식부문으로의 편입이 모든 영역에 있어서 동일한 수준으로 이루어지지 않을 것이라는 점은 이미 지적한 바와 같다. 그렇다면 상대적으로 전략적 성격이 약한 분야, 즉 소규모 기업이나 지방공업에서 상대적으로 빠르게 새로운 시장조정체계가 확산되어 나갈 것이라는 점을 추론할 수가 있다. 반면 중앙공업 부문에 대해서는 계획영역 축소와 계획규율 강화가 동시에 추진되면서 서서히 자율성을 확대해 나가는 방향으로 기업관리체계의 변화가 있을 것으로 보인다. 이는 향진기업과 국유기업의 관리체계가 상이한 내용과 속도에 의해 변화되어 나간 중국의 개혁과정과 큰 맥락에서는 유사한 과정이다.

이러한 과정은 북한 기업의 내부자 통제 경향을 부분적으로 강화시켜 나가겠지만, 향후 내부자 통제의 성격이 일정하게 변화할 가능성도 내포한다. 예를 들어 자원배분 능력이 약화된 중간관리기관이 기업에 대해서 영향력을 확보하고 있는 것은 기업이 비공식적인 영역에서 경제거래를 하고 있기 때문인데, 이 중 상당 부분이 공식적인 영역으로 흡수되면 중간관리기관의 교섭력이 상대적으로 약화될 수 있는 것이다. 이에 따라 중

간관리기관과 기업 간의 담합에 있어서 기업의 주도권이 더욱 강화될 가능성이 있다. 또한 북한경제의 회복국면이 더 진전되어 의미 있는 수준의 기업 소득이 발생할 경우에 내부자에 의한 기업소득의 전유문제가 발생할 가능성이 있다. 그 가능성이 크지는 않지만 지방산업공장의 재산권이나 소유권의 부분적인 개혁이 시도된다면 내부자와 외부자간의 새로운 형태의 담합이나 국유자산의 침식문제가 발생할 수도 있다.



남북경협에 대한 시사점

1. 기업관리체계의 변화와 남북경협

(1) 북한 기업의 대외경제 관계

최근 북한은 과거에 비해 상대적으로 두드러지게 변화의 몸부림을 치고 있다. 한편으로는 7·1 조치를 통해 내부의 한계를 극복하려 하고, 또 한편으로는 대외개방을 통해 활로를 모색하는 모습을 보이고 있다. 나진·선봉, 신의주, 개성공단 등 경제특구를 지정하고, 외국인 투자관련 법규를 제정하거나 개정하는 등의 조치가 바로 그것이다. 그러나 북한 대외개방 정책의 성과는 아직 만족스럽지 못하다. 북한 대외개방 정책이 이렇게 만족스러운 성과를 거두지 못하고 있는 것은 대외개방 정책 자체가 매우 소극적일 뿐만 아니라 일관성 있게 추진되지 못한다는 점에 가장 크게 기인할 것이다. 미국 등과의 정치적 갈등에 따른 대외여건의 악화도 북한 대외개방 정책의 성과를 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

북한이 대외개방에 나선다고 하여도 생산을 담당하는 기업

이 직접 대외경제 활동을 영위하는 것을 허용하지 않는다는 것은 문제가 있다. 이러한 정책기조는 대외경제 관계가 관료적 통제 하에 이루어지도록 함으로서 기업이 주도하는 대외협력을 제한하는 한편으로, 기업관리체계의 변화와 대외개방 정책의 성과 간의 관계를 약화시키는 작용을 한다.

앞에서의 분석에서 확인할 수 있는 바대로, 북한의 기업행동 양식은 1990년대 후반의 극심한 경제적 위기를 거치면서 적지 않게 변화하였으며, 2002년의 경제관리 개선조치를 통하여서는 이러한 변화가 공식적인 제도로 부분적으로나마 전환되었다. 그러나 이러한 기업관리체계의 변화는 북한의 대외경제 관계와 직접 연결되지 못하고 있다. 대외경제관계는 중앙의 통제가 여전히 강력하게 잔존해 있는 분야인 것이다.

북한기업들은 대외경제활동의 권한을 가진 무역회사나 총회사 등을 통하여서만 외국과의 경제관계를 맺을 수 있다. 북한의 생산기업들이 직접 대외경제 활동을 하는 것은 제도적으로 차단되어 있는 것이다. 북한기업의 행동양식 변화가 주로 말단 생산조직에서 나타나고, 기업관리체계의 변화 역시 직접 생산을 하는 기업을 대상으로 한 것이라는 점을 감안할 때, 1990년대 이후의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화를 북한의 대외경제관계와 연계시키는 것은 현재로서는 무리이다.

1990년대 이후 나타나는 이러한 제한적이지만 긍정적인 변화가 북한의 대외경제관계와 연결되지 못하고 있다는 점은 결코 바람직스러운 일이 아니다. 북한경제가 내부 자원의 동원만으로는 회복하기 불가능한 상황이라는 점에서 볼 때 더욱 그러

하다.

물론 기업관리체계에서 나타나는 이러한 변화가 북한의 대외경제관계에 긍정적인 영향을 미칠 가능성은 존재한다.

첫째, 기업에 의한 비공식적인 대외경제활동이 보다 활발하게 이루어질 가능성이 있다. 1990년대 이후 기업들에 의한 생존을 위한 대외경제관계, 즉 수출과 수입, 혹은 원자재의 도입을 통한 생산 등이 광범위하게 이루어지고 있다. 기업에 의한 이러한 대외경제관계는 부분적으로는 공식적으로, 그리고 부분적으로는 중앙당국의 묵인하에 비공식적으로 이루어져 왔다. 2002년 7월의 경제관리 개선조치는 기업에 의한 이러한 비공식적인 대외무역 활동을 부분적으로 합법화하는 의미를 지닌다. 사회주의 물자교류 시장의 허용이나 스스로 조달한 자재로 생산한 제품에 대하여 그 처분에 대한 통제를 크게 완화시킨 조치 등이 그러하다. 물론 경제관리 개선조치를 즈음하여 기업의 대외경제활동에 대한 북한당국의 공식적인 정책변화는 목격되지 않고 있다.¹⁾ 그러나 분명한 것은 생산기업의 실질적 자율성의 증대가 대외무역기관의 영향력을 상대적으로 약화시키는 작용을 하고 있다는 점이다. 2002년 7월 조치 이후 생산과 물자조달에 대한 기업의 자율성이 어느 정도 공식적으로 허용

1) 2002년 경제관리 개선조치의 시행에 즈음하여 기업의 비공식적인 대외무역에 대한 북한당국의 정책기조는 명확하게 평가하기가 어렵다. 외화벌이 사업소 출신 탈북자는 북한이 1990년대 후반 우후죽순격으로 생겨난 외화벌이 사업소들을 대대적으로 정비하였으며, 이후에도 기업에 의한 비공식적인 대외무역에 대한 정책기조 전환은 명확하게 나타나지 않고 있다고 전하고 있다. 이런 맥락에서 보면 경제관리 개선조치 이후에도 기업에 의한 대외무역에 대한 긍정적인 방향의 정책전환은 이루어지지 않은 것으로 보인다. 그러나 다른 한편 또 다른 탈북자는 경제관리 개선조치를 실시하면서 북한 당국이 종래 허용하지 않았던 공장기업소의 외화벌이기지를 허용하였다고 전하고 있다.

됨으로써 이러한 경향은 더욱 강화되고 있는 것으로 보인다. 대부분의 생산기업이 대외 무역권을 보유하고 있지 못하기 때문에 무역기관에 대한 생산기업의 상대적 자율성의 강화가 바로 대외경제활동의 증대로 연결되는 것은 아니다. 그러나 어떠한 형태로든 생산기업이 외부의 경제주체를 접촉할 수 있게 되면 외부 시장을 대상으로 한 생산을 확대시킬 가능성은 이전보다 증대되고 있는 것은 사실이다. 예를 들어 중국의 기업들이 북한 기업에 원자재를 공급하여 위탁가공을 의뢰하는 형태로 북한기업들과 거래를 행해 왔는데, 대외무역 기관을 경유하지 않는 북한 기업의 이러한 대외경제관계가 7월 조치 이후 부분적으로 활성화되고 있는 것으로 평가되고 있다. 북한의 기업 관계자들은 원자재만 확보되면 얼마든지 생산하여 외국에 수출할 수 있으며, 일단 일감만 확보되면 대외무역기관 등의 통제나 간섭은 큰 문제가 되지 않는다고 전하고 있다고 한다. 문제는 개별 기업들이 직접 외국의 경제협력 파트너를 접촉할 수 있는 루트가 제한되어 있다는 점이다. 따라서 7월 조치 이후 북한 기업의 대외경제활동의 증대는 북한 기업과의 비공식적인 접촉 및 거래가 어느 정도 가능한 중국 기업들과의 위탁가공교역을 통해서 부분적으로 목격되고 있을 뿐이다. 이렇게 생산과정과 생산물 처분에 대한 기업의 자율성 증대가 기업의 대외경제활동 증대에 미치는 영향이 아직 제한적이지만 향후 그 잠재력이 보다 현실화될 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 기업관리체계의 변화에서 나타나고 있는 기업의 자율권 확대는 합영·합작기업 등의 경영활동에 대한 제약을 완화

시킬 가능성이 있다. 이론적으로 합병기업은 북한의 기업관리체도가 아니라 합병기업법과 합병기업의 정관 및 이사회에 의해 움직여야 한다. 그러나 북한에서 합병기업은 이러한 원칙에 의해서 움직이지 않는다. 합병기업 이사회에 의해 선임된 사장의 의사결정 권한은 기업 내 당 조직이나 외부 관리기관에 의해서 크게 제약된다.²⁾ 기업관리체계의 변화에 의해 일반적인 북한기업의 자율성이 확대되고, 당 조직이나 외부 감독기관에 대한 지배인의 의사결정 권한이 강화된다면, 이는 합병기업의 사장 등의 실질적인 권한강화에 어떠한 형태로든 영향을 미칠 가능성이 크다. 특히 노동과정에 대한 간섭이 약화될 가능성이 있다. 경직된 임금 및 노동관리 제도가 합병기업의 효율을 저하시키는 가장 중요한 요인의 하나로 작용하고 있는 바, 최근 북한기업에 허용되고 있는 노동력 활용에 대한 자율성이 합병·합작기업에도 적용된다면 합병기업의 생산성을 향상시키는데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 합병기업에 대한 감독기관의 끊임없는 감독과 그에 의한 기업운영의 비용이 어느 정도 감소될 가능성이 있다. 앞의 분석에서 공식적인 제도가 기업의 재생산을 보장하지 못함에 따라 기업들은 생산의 지속을 위하여 불법적인 행위를 할 수밖에

2) 일본과의 합병기업에 근무한 적이 있는 탈북자는 다음과 같이 합병기업의 운영에 대한 외부의 개입이 합병기업의 존립 자체를 어렵게 한 경험을 소개하고 있다. 이 합병기업은 북한산 모래를 가장 주요한 원자재로 하는 기업으로, 북한산 모래의 가격이 기업의 운영에 가장 큰 영향을 미치는 요인이었다. 따라서 계약 당시의 모래 가격이 일본측의 투자결정에 큰 영향을 미쳤음은 분명하다. 그런데 어느 날 상부에서 모래 가격을 종래의 두 배로 올리라는 지시가 내려왔다고 한다. 이후 일본측은 계획하고 있던 추가 투자를 포기하고, 투자된 설비의 가치가 다하는 시점에서 북한에서 철수하였다고 한다.

에 없으며, 감독기관들은 이러한 사정을 감안하여 개인적인 부정이 개입되지 않을 경우 기업의 비공식적인 행위를 크게 문제 삼지 않는다는 점을 확인한 바 있다. 그리고 이 과정에서 기업과 감독기관 간에 뇌물이 수수된다는 것은 상식으로 되어 있다. 합영기업 역시 북한 내에서 생산활동을 하기 때문에 공식적인 제도의 틀을 벗어나는 행위를 할 수밖에 없는 경우가 종종 발생한다. 따라서 외부 감독기관으로부터 감독을 받게 되면 문제가 지적될 수밖에 없는 상황이다. 그런데 합영기업은 북한 내에서 가장 사정이 좋은 기업이며, 따라서 감독기관으로서는 감독행위를 통하여 획득할 수 있는 편익이 여타 기업보다 클 수밖에 없다. 그에 따라 감독기관의 감독행위가 일반 기업보다 훨씬 강화된다고 한다. 그 결과 합영기업은 감독기관을 무마시키기 위하여 끊임없이 비용을 지출할 수밖에 없으며, 그럼에도 불구하고 “대부분의 합영기업 사장은 회사에서 좋지 않은 상태로 물러날 수밖에 없다”³⁾는 것이다. 다행히 7·1 경제관리 개선조치에 의해서 그 동안 비공식적으로 이루어지던 행위 중 상당 부분이 공식적으로 허용되게 됨에 따라 합영기업의 행위가 감독의 대상이 될 소지는 그만큼 줄어들게 된다. 특히 전략적으로 주요한 지표이거나 국가에서 자재를 공급하여 생산한 제품이 아닌 경우 생산과 판매 등에 있어 기업의 자율성이 크게 증대됨에 따라 합영기업이 보다 안정적으로 경영할 수 있는 여건이 조성되고 있다고 볼 수 있다.

현재까지 북한 대외개방 정책에서 핵심전략은 경제특구 전

3) 합영기업 사장 출신 탈북자.

략이라고 할 수 있다. 경제특구 전략은 얼마나 많은 외국 자본이 유입되느냐가 성공의 관건이다. 따라서 앞으로 특구에서의 기업경영이 얼마나 자유스러울 것인가 하는 점이 특구에 대한 외국 자본의 투자 여부에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 이런 점에서 합영·합작기업에 대한 관료적 통제의 감소 가능성은 주목할 필요가 있다고 하겠다.

(2) 북한 기업관리체계와 남북경협

북한의 기업관리체계 변화가 현재로서는 북한기업의 대외경제 활동에 큰 영향을 미치지 못한다는 점은 남북경협과 관련하여서도 동일하게 적용된다. 오히려 생산을 담당하는 기업이 남북경협의 상대방인 남한기업과의 접촉이 차단되는 정도는 외국과의 경제협력보다 더욱 심하다.

북한의 일반적인 대외경제협력은 총회사나 은하무역회사 등 대외무역 권한을 가진 회사가 주도하여 이루어지며, 이 과정에서 생산을 담당하는 기업들은 적극적인 역할을 하지 못한다. 예를 들어 대표적인 경공업 부문 무역회사인 은하무역회사가 외국기업과 위탁가공교역을 추진할 경우 모든 협상과 계약은 외국기업과 은하무역회사 간에 이루어지며, 통상적으로 생산을 담당하는 기업은 이 과정에서 거의 역할을 하지 못한다. 드물게 생산기업이 협력사업을 먼저 제안할 경우에는 해당 기업의 간부와 은하무역회사 관계자가 같이 경제협력 사업을 추진하는데, 이 때에도 협상의 주도권은 은하무역회사가 행사한다.

게다가 남북경협의 경우에는 더욱 복잡한 과정을 거치게 된다. 즉, 모든 남북경협 사업은 광명성총회사 등 민경련 산하 총회사를 거치도록 하고 있다. 예를 들어 의류부문의 남북경협이 추진될 경우 실무적인 접촉은 은하무역회사가 주도하지만 반드시 광명성총회사를 거치도록 하고 있다. 문제는 광명성총회사가 외형상으로는 회사의 형태를 띠고 있지만 실제로는 관료조직의 성격이 더욱 강하다는 점이다. 은하무역회사의 실무자는 남북경협 사업이 이루어지면 광명성총회사의 감독 하에 협력사업을 진행할 수밖에 없다. 그렇지 않아도 관료적 통제하에 강한 대외경제 협력사업이 더욱 강한 관료적 통제하에 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 남북경협사업의 경우 접촉 및 협상과정에서 보위부 등 경제와 관련이 없는 부서 관계자가 모든 과정에 참여하게 된다. 사정이 이렇다 보니 은하무역회사의 관계자들은 중국에서 경제협력을 위하여 외국기업을 접촉할 때 한국기업인 줄 알면서도 모르는 척 하는 경우도 있다고 한다. 한국기업으로서도 북한측과 직접 접촉하는 것의 여러 가지 문제점들⁴⁾ 때문에 중국측 중개인을 통하여 북한측과 사업을 하는 경우가 많다. 따라서 남북한 양측에 중국측 중

4) 북한측과 접촉할 수 있는 루트를 확보하기 힘들다는 점이 중국측 중개인을 통하는 가장 일차적인 이유이다. 그러나 이 외에도 적지 않은 이유 때문에 기업들은 알게 모르게 중국측 중개인을 통하여 남북경협을 추진한다. 예를 들어 남포항을 통하여 위탁가공용 물자를 수송하는 것이 비용이 많이 들고 납기를 맞추는 데 어려움이 따르기 때문에 중국을 통하여 북한에 위탁가공용 원부자재를 공급하는데, 중국측 기업을 중개인으로 하면 중국 내 수송비용을 절약할 수 있으며, 북한으로의 수송도 용이하다고 한다. 또한 남한 기업의 기술자나 관계자가 북한에 자주 들어가기 어려운 상황에서 중국측 중개인이 상대적으로 쉽게 북한측과 접촉할 수 있어 현장에서 발생하는 문제점들을 쉽게 해결할 수 있다는 점도 중국측 기업을 끼고 남북경협 사업을 추진하는 이유의 하나라고 한다. 이 밖에 정식으로 승인을 받지 못한 품목을 생산하기 위하여 중국측 중개인을 통하기도 한다고 한다(의류 임가공을 추진하고 있는 기업 관계자).

개인을 통하고자 하는 유인이 있는 것이다.

남북경협을 위한 접촉과 협상이 이렇게 이루어지다 보니 남한측 기업은 위탁가공교역의 경우 어떤 기업이 직접 생산을 담당할지 알지 못하는 상황에서 계약을 체결하는 경우도 있다고 한다. 모든 계약은 광명성총회사(혹은 은하무역회사)와 맺고 어떤 기업이 얼마의 제품을 생산하는가 하는 점은 광명성총회사(혹은 은하무역회사)가 결정할 사항이라는 것이다. 단순한 위탁가공교역이 아닌 투자협력이나 설비가 반출되는 위탁가공교역의 경우에는 남한기업과 생산을 담당하는 북한측 기업 간의 관계는 위탁가공교역보다는 긴밀하다. 그러나 이 경우에도 중요한 결정은 남한기업과 북한측 총회사 간의 협상에서 이루어지며, 생산기업은 이 결정을 단지 수행할 뿐이다.

이처럼 남북경협을 추진할 권한을 가진 회사와 생산을 담당하는 기업이 분리됨으로 해서 적지 않은 문제점이 발생한다.

첫째, 생산기업이 남북경협에 직접 참여할 여지가 확보되지 못함에 따라 7·1 경제관리 개선조치로 확보된 긍정적인 변화의 효과가 남북경협을 통하여서 발휘될 가능성이 거의 없다. 북한기업은 스스로 남북경협 아이템을 정하고, 생산량의 확대를 정할 수가 없고, 총회사와 남한기업이 정한 생산품목, 생산량의 범위 내에서 수동적으로 생산을 할 수밖에 없다. 물론 기업과 중간관리기관 간의 관계에서 보듯이 생산기업의 발언권이 일정하게 강화될 수 있으나, 남북경협 과정에서 총회사는 중간관리기관보다 훨씬 큰 권한을 보유하고 있다고 할 수 있다. 남북경협 사업을 추진하면 일단 어느 정도의 생산물량을

확보할 수 있기 때문에 기업의 재량권은 상대적으로 적다. 이러한 상황에서 기업이 생산현장에서 발생하는 문제에 대해 적극적으로 대처할 유인은 남북경협이 아닌 경우보다 상대적으로 떨어지거나, 아니면 남북경협의 직접 당사자가 기업일 경우보다 떨어질 가능성이 있다.

“설비의 간단한 문제도 자체적으로 해결하려고 하지 않는다. 남한기업들이 해결해 주기를 기다린다. 따라서 문제가 해결될 때까지는 생산이 지장을 받을 수밖에 없다.”⁵⁾

이러한 점은 계획경제하의 기업에서 발생하는 보편적인 문제이기도 하지만, 문제를 해결함으로써 해서 기업들이 획득하는 편익이 직접적으로 나타나지 않는다는 사실과도 무관하지 않다.

둘째, 일단 남북경협이 성사된 이후에는 관리가 상대적으로 소홀하게 된다. 총회사는 남북경협 사업의 성사에 그 역량을 경주하는 경향이 있다. 총회사는 생산기업에 대한 직접적인 상위기관은 아니며, 이런 점에서 생산기업의 경영과정을 전면적으로 장악하는 기구는 아니다. 총회사는 기업을 대리하여 남북경협 사업을 성사시키는 기능만을 주로 담당한다. 따라서 총회사는 일단 남북경협 사업이 성사되고 난 다음에는 이러한 사업이 효율적으로 추진되기 위하여 제공해야 하는 각종 서비스에 대해서는 상대적으로 노력을 덜 기울인다. 문제는 생산기업이 남북경협과 관련된 중요한 사항에 대하여서는 결정권한을 가지지 못하고 있다는 점이다. 중요한 사항은 모두 총회사에서 결정하여 남

5) 북한에서 전자부품을 생산하는 기업 관계자.

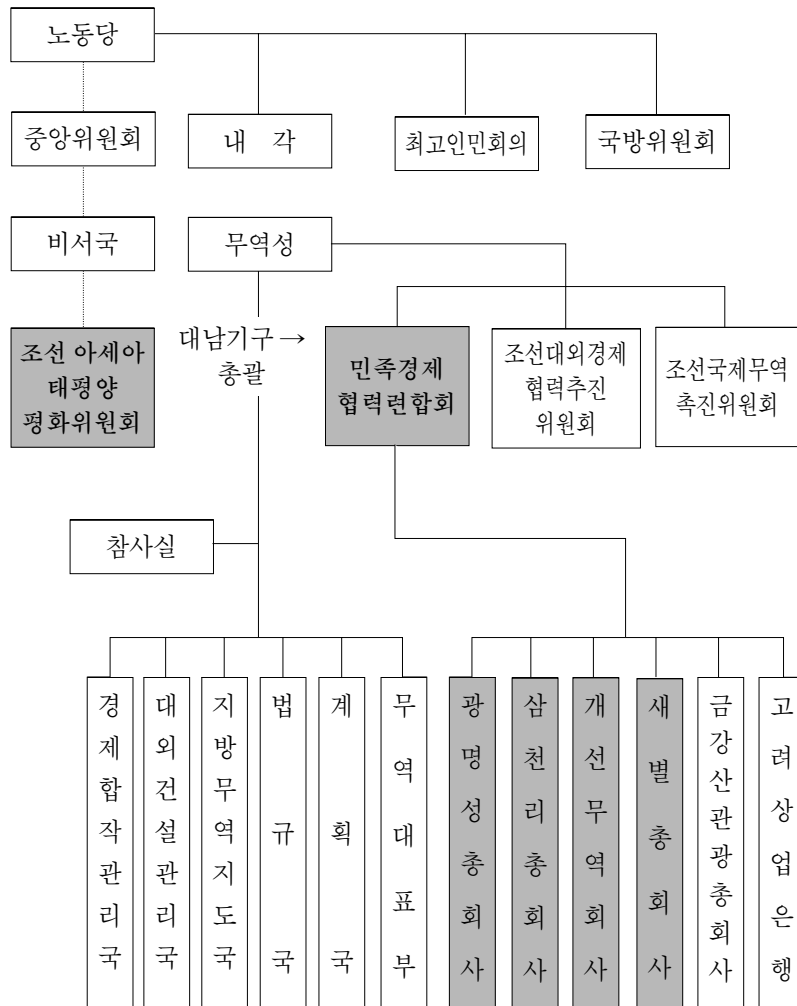
한기업과 협의하여 처리하도록 되어 있는 것이다. 따라서 일단 남북경협 사업이 성사되고 난 다음에는 지속적인 사후처리를 효과적으로 수행할 당사자가 없는 셈이다. 현재의 남북경협 관련 기업관리체계에 의하면 총회사가 이를 담당해야 하지만, 총회사는 그러한 기능을 적극적으로 담당하지 않고 있다.

이러한 문제점들이 있기는 하지만, 현재 수준의 남북경협에 있어 북한 기업 관리체계의 문제는 본질적인 것은 아니다. 남북경제협력의 주된 형태가 물자교역과 이에서 크게 벗어나지 않는 위탁가공교역이기 때문에 북한 기업관리체계는 그 영향력이 상대적으로 적다. 위탁가공교역에서의 보수는 임금개념이 아니라 조립비용 개념으로 지불한다. 대부분 품목마다 해당 조립비용을 계약하기 때문에 임금 및 노동과정은 문제가 되지 않는다. 조립비용은 전체 생산원가를 고려하여 합리적인 수준에서 결정된다. 또한 노동력의 질은 노동과정의 결과인 불량률 수준으로 나타난다. 조립비용이 높아지거나 불량률이 높아질 경우 위탁가공업체는 주문량을 줄이면 된다. 따라서 보수 및 노동과정의 문제는 북측이 스스로 해결할 수밖에 없는 일이다. 이런 연유로 위탁가공교역을 추진하는 남한기업의 관계자들은 북측의 기업관리체계에 대한 문제점을 위탁가공교역 사업의 애로사항으로 거의 지적하지 않고 있다.

중소기업진흥공단에서 남북경협을 추진하고 있는 기업체들에게 조사한 바에 의하면, 대부분의 기업들은 물류비용이나 기술자 등의 북한 방문 어려움 등을 가장 큰 장애요인으로 꼽았다. 일부 업체들은 납기가 지켜지지 않는다거나 현장에서 발생

하는 어려움의 해결이 잘 이루어지지 않는다는 점, 원부자재를 지나치게 많이 요구한다는 점 등을 문제점으로 지적하기도 한다(중소기업 진흥공단, 2003). 이러한 애로요인들이 북한기업관리체계의 문제와 관련이 있는 것들이지만, 위탁가공교역을 성공적으로 추진하고 있는 기업의 관계자들은 이러한 문제점들이 계약체결이나 위탁가공 주문을 하는 과정에서 상당부분 해소할 수 있는 문제라고 지적한다. 현재 발생하고 있는 대부분의 문제는 북한측의 의사결정과정, 생산조건 등을 명확하게 이해하지 못한 상황에서 계약을 체결하거나 품목 및 주문량을 결정하기 때문에 발생한다고 지적하는 것이다. 위탁가공사업의 경우 북한이 가진 설비를 활용하여 원부자재를 남한측에서 공급하여 생산된 제품을 남한으로 반입하는 형태이며, 설비투자가 수반되는 협력사업의 경우에는 남한에서 공급한 설비의 생산능력에 따라 생산한계가 설정된다. 그리고 현실적으로 남북경협이 이루어지는 사업의 경우 남한기업이 주문하는 양이 최종적인 생산량이 되는 경우가 대부분이며, 이 때 그 생산량은 남한기업이 북한측의 생산역량, 생산된 제품의 용처 등을 고려하여 결정한다. 일단 주문량이 정해지면 남한측 기업이 생산과정에 개입할 여지는 극히 적다. 생산 지도서의 제공 및 변경, 노동자에 대한 기술지도 등이 생산과정에 개입할 수 있는 모든 것이며, 노동과정이나 생산을 위한 과정은 북한측이 전적으로 담당한다. 따라서 적어도 남북경협에 임하는 남한기업으로서는 북한측의 생산과정에서 발생하는 문제점은 사업의 성패를 좌우하는 본질적인 문제가 아닌 것이다.

<그림 V-1> 북한 대외경제 관련 조직도



자료 : 중소기업진흥공단(2003).

2. 남북경협에 대한 시사점

현재 진행되고 있는 기업행동양식 및 기업관리체계의 변화는 북한 내의 경제활동에 국한되며, 남북경협이나 대외경제활동에 미치는 영향은 제한적이다. 따라서 이로부터 직접 도출할 수 있는 남북경협 활성화를 위한 시사점은 많지 않다. 오히려 남북경협의 제도적 기반을 확고하게 하는 등 당장 남북경협 활성화를 위하여 추진해야 할 과제들이 더 시급하며, 본 연구의 결과가 이러한 과제들의 해결에 직접적인 시사점을 제공하는 것은 아니다.

그러나 남북경협의 직접적인 수행자인 기업의 운영메커니즘에 대한 정확한 이해는 중장기적인 남북경협 활성화 전략 수립 시 고려되어야 할 주요한 요소 중의 하나이다. 또한 기업행동양식 및 관리체계 변화에 대한 이해를 바탕으로 북한의 변화를 촉진하며, 이러한 변화가 남북경협 및 대외경제활동의 영역으로 확산되도록 유도해 나가는 것이 중장기적으로 남북경협 활성화를 촉진하는 수단이 될 수 있을 것이다. 아래에서는 이 점과 관련한 몇 가지 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

(1) 남북경협 참여 기업의 자율성 확대 유도

현재 남북경협의 추진과정은 최종 생산기업이 아닌 상위 기업, 예를 들어 삼천리총회사 등이 계약 당사자가 된다. 따라서 기업관리체계의 변화 혹은 기업행동양식의 변화가 남북경협

과정에 미치는 영향은 제한적이다. 그러나 최종 생산기업, 혹은 실제 생산이 이루어지는 생산현장의 변화는 어떤 형태로든 남북경협 성과에 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 중앙집중적 물자공급 체계의 약화, 그에 따른 기업의 생산활동에 대한 중앙당국의 개입 강도의 약화, 노동자에 대한 부양책임의 기업에 대한 전가 등으로 기업은 생산의 지속 혹은 확대를 위한 상당한 자율권을 공식적, 비공식적으로 획득해가고 있다. 남한기업과의 직접적인 접촉이나 계약단계에까지는 이르지 못하고 있지만 생산활동에 대한 기업의 이러한 통제권의 강화는 향후 남북경협의 발전 과정에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히 남북경협이 물자교역이나 단순 위탁가공교역이 아닌 합영·합작 등 투자를 수반한 협력을 발전되는 단계에서는 합영·합작기업의 기업관리체계는 남북경협 성과에 직접적인 영향을 미치게 될 것이다.

남북경협의 활성화를 위해서는 북한 기업관리체계의 이러한 변화가 남북경협 과정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 유도해 나갈 필요가 있다. 남북경협 기업에 대한 외부 간섭의 배제, 기업의 자율성 보장이 남북경협의 성공적인 추진을 위해 필수적이라는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 합영기업의 경우 이사회실질적인 권한을 보장하고, 외부의 개입을 배제함으로써 효율적인 기업운영이 가능하도록 유도해 나가야 한다. 위탁가공교역의 경우 일단 계약이 성사된 이후에는 북한의 생산기업과 직접 접촉하여 일상적인 결정을 내릴 수 있도록 해야 할 것이다. 나아가 사업 성립 단계부터 남북한 기업이 직접 접촉할 수

있는 가능성을 만들어 나가야 한다. 이러한 변화가 과거에는 북한의 전체적인 기업관리체제와 충돌하였지만, 최근에는 일련의 조치와 변화에 의해 수용이 가능하게 되었기 때문에 지속적으로 북한측을 설득해 나가면 성과를 거둘 수 있을 것이다.

개성공단 사업과 관련한 남북한 협상과정에서 이러한 변화의 단면을 확인할 수 있다. 북한은 개성공업지구법을 제정하고, 하부 규정을 제정하였다. 하부규정을 제정하는 과정에서 남한측과의 협상과정이 있었으며, 이때 북한측은 남한측이 개성공단 사업의 성공을 위해서 필요하다고 요구한 조항들을 수용하는 태도를 보인 것으로 알려지고 있다. 노동관련 규정도 북한이 남한의 요구를 상당 부분 수용하여 상당히 진전된 내용을 포함하고 있는 것으로 평가되고 있다.

나아가서 북한 기업의 대외경제 활동에 대한 규제체제의 변화를 유도해 나가야 한다. 북한 기업의 대외경제 활동 영역이 극도로 제한되어 있어 변화된 기업관리체제 혹은 북한 당국에 의해서 사실상 묵인되고 있는 변화된 기업의 행동양식이 남북경협 및 대외경제 활동을 통하여 발현될 가능성이 크지가 않다. 이런 점에서 북한의 대외개방 정책이 성과를 거두기 위해서는 대외개방정책의 큰 기초, 즉 외국인투자규정이나 경제특구의 설치에 못지 않게 일선 기업의 대외경제활동 영역을 확장시킬 필요가 있다.

물론 현재의 정치·경제적 여건상 기업들에게 대외경제 활동의 자율성을 전면적으로 부여하는 것은 가능해 보이지 않는다. 그러나 내부 자원의 동원만으로는 경제회생이 불가능하며,

무역 및 경제협력의 확대가 북한경제 회생의 관건이 될 수밖에 없는 상황을 감안할 때 기업의 대외경제 활동의 강화는 마냥 미룰 수 없는 과제이다. 기업관리체계의 변화로 확보된 자율성이 실질적인 생산증대로 연결되기 위해서는 기업들이 고갈된 내부 자원이 아니라 외부의 자원을 활용할 수 있는 길을 확대시켜 나가야 하는 것이다. 통제의 전면적인 해제는 불가능하지만 대외무역이라던가 경제협력을 추진할 권한을 부분적으로 기업에 부여해 나가는 것은 불가능한 일이 아니다. 이를 위해서 현재와 같은 통제중심의 체계로는 북한이 남북경협을 비롯한 대외경제 관계를 만족스럽게 확대시킬 수 없다는 점을 설득해 나가야 할 것이다. 대외무역이나 경제협력에 대한 자율성을 기업들에게 부분적으로 부여해 나가는 것이 필요함을 설득하며, 기업들이 대외경제 활동에 보다 적극적으로 임하고, 효율적인 생산활동을 할 인센티브를 부여할 수 있도록 기업관리체계가 구축될 수 있도록 유도해 나가야 하는 것이다.

(2) 개성공단의 적극적 활용

이런 점에서 개성공단은 중요한 의미를 가진다. 개성공단에서는 남북한 기업간의 직접 접촉에 대한 제한이 북한의 여타 지역보다 상대적으로 덜할 것으로 보인다. 개성공단은 남북한 기업이 반복적이고, 지속적으로 접촉할 수 있는 최초의 공간이 될 수 있는 것이다. 따라서 개성공단을 남북한 기업의 직접 접촉의 장으로 활용할 수 있는 전략을 수립하고, 시행해 나가야 할 것이다.

개성공단에 남북한 경제협력 협의사무소를 설치하여 남북한간의 직거래를 촉진한다는 구상은 이러한 점에서 바람직한 것으로 판단된다.

물론 남북경협 협의사무소가 설치된다고 하여도 민경련과 같은 관료적 성격이 강한 조직을 경유하지 않고 북한기업이 직접 남한기업과 경제협력을 추진할 수 있는 통로가 될 것으로 기대할 수는 없다. 이는 북한 체제의 성격상 어려운 일이며, 진전이 있다고 하더라도 매우 느릴 수밖에 없을 것이다. 그러나 지속적인 접촉과 설득을 통하여 변화를 유도해 나가야 하며, 이런 점에서 남북한 기업관리체계가 공존하게 될 개성공단은 북한 기업관리체계의 변화 유도를 위한 좋은 장이 될 수 있을 것이다.

개성공단에 기업들이 입주하고, 그 성과와 문제점들이 현실으로 나타날 때 이를 북한 기업관리체계의 개선을 위한 학습 기회로 활용할 수 있는 준비를 해 나가야 할 것이다. 개성공단은 남북한 경제협력의 장으로뿐만 아니라, 남북한 경제협력의 확대를 위한 연구의 전진기지로서의 역할도 담당할 수 있을 것이다.

(3) 지방행정 단위와의 경제협력 모색

남북경협 활성화를 위하여 중장기적으로 북한의 지방행정단위와의 경제협력을 추진할 필요가 있다. 북한은 지방단위, 특히 군 단위의 자력갱생이 극도로 강조되고 있으며, 군은 자력갱생을 위하여 관내의 지방산업공장과 어느 정도 이해가 일치되고

있다는 점을 분석을 통하여 확인한 바 있다. 따라서 북한의 개별 기업이 직접 남한기업과 접촉하는 것을 허용하기 힘들다고 한다면 도나 군 단위의 지방행정기관과 남한기업 혹은 기업단체가 경제협력을 추진하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 북한의 지방산업공장들은 대부분 소규모의 생필품 생산공장들이어서 수익성이 큰 사업의 여지는 많지 않지만 북한의 경제난을 해소하고, 북한기업들과의 접촉면을 확대시킨다는 점에서 추구할 가치가 있다고 판단된다.

물론 북한의 지방산업공장들이 매우 열악한 생산설비와 생산환경에서 생산활동을 하고 있어 현 단계에서 이들 지방산업공장들과의 경제협력 가능성은 크지가 않다. 그럼에도 불구하고 생산조직, 노동력 활용 등에 있어서 상대적으로 유연할 뿐만 아니라 중앙에 의한 직접적인 통제가 크게 완화되어 있어 외부로부터의 자원유입이 있을 경우에는 상대적으로 탄력적인 생산활동이 가능할 것이다. 중국의 향진기업과는 소유권 구조 등에 있어 크게 다르지만 남북경협을 통하여 북한의 지방산업공장들이 빠르게 변화할 가능성은 있다고 하겠다. 특히 지방산업공장들은 이미 1990년대 이후 사실상 중앙집중적 물자공급체계에서 배제되어 왔기 때문에 상대적으로 빠르게 시장메커니즘에 적응할 수 있다는 장점도 있다.

(4) 기업관리체계 모델의 제시

이상과 같은 내용들은 사실상 지금 당장 실현 가능성이 크지

않은 사항들이다. 그러나 남한의 기업과 정부, 그리고 학계에서 뚜렷한 비전을 가지고 장기적으로 추진해 나간다면 의미 있는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

바로 이러한 측면에서 보면, 북한 기업관리체계가 지향해야 할 모델을 도출하는 것도 필요한 과제 가운데 하나이다. 이러한 모델을 바탕으로 북한 당국을 끊임없이 설득해 나감으로써 기업관리체계의 변화를 모색하고 있는 북한의 변화를 촉진해 나가야 한다. 이러한 과정은 또한 중장기적으로 남북경협을 활성화시키고, 경제통합을 촉진시키는 기능을 할 것이다.

주의할 점은 북한 기업관리체계 모델을 도출할 때 현재 북한이 처하고 있는 정치·경제적 상황을 충분히 고려하여야 한다는 것이다. 변화의 조건이 다른 구소련·동구의 개혁모델이나 중국의 모델을 북한에 직접 적용하는 것은 북한의 변화를 이끌어 내는데 효과적이지 못하다. 북한이 당분간 의미있는 소유제 개혁을 추진할 가능성은 크지 않다. 또한 계획화 체계의 전면적인 해체 역시 현실적으로 가능성이 희박하다. 이러한 현실적 제약과 1990년대의 기업행동양식 변화와 이러한 변화를 부분적으로 공식화하고 있는 최근의 기업관리체계 변화의 내용을 충분히 고려하면서 기업관리체계 모델을 검토해야 할 것이다.

북한 기업관리체계 모델을 구축하는 것은 본 연구의 범위를 넘어서는 작업이다. 여기에서는 제Ⅲ장과 IV장의 성과를 토대로 북한 기업관리체계에 포함되어야 할 요소들을 제시하는 데 만족하고자 한다.

첫째, 계획화 체계의 수정이 필요하다. 본 연구에서 확인하였

듯이 이미 중앙집중적 물자공급체계를 전제로 한 명령적 계획화 체계는 해체과정에 있다. 이러한 과정을 되돌리는 것은 바람직하지도 않고 가능하지도 않을 것이다. 그렇다고 1990년대와 같이 아래로부터의 압력에 의해서 계획화 체계가 전면적으로 해체되어 가는 것도 바람직한 것은 아니다. 중앙공장에 있어서 계획화가 화폐화를 수반한 시장화가 아니라 직접적 명령체계와 퇴행적인 물물교환으로 변화되고 있는 것을 이미 확인한 바 있다. 위로부터의 개혁에 의해 방향이 설정되지 않는 변화가 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있는 예의 하나이다. 아래로부터의 변화는 위로부터의 개혁에 의해서 공식적으로 수용될 때 보다 질서 있는 변화를 이끌어 낼 수 있는 것이다. 경제관리 개선조치는 바로 이러한 경로에 따른 변화의 한 모델이라고 할 수 있다.

따라서 북한 기업관리체계 변화의 관건은 현재의 상황에서 관리 가능한 계획화 시스템을 구축하는 것이라고 할 것이다. 전략적인 중요성을 지니는 품목에 대하여서는 중앙집중적 계획화를 유지하고, 나머지 분야에 대해서는 ‘기업에 의한 계획화’로 전환하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 또한 지방산업공장에 대해서는 일부 전국적인 의미를 지니는 품목에 대해서는 군-도-중앙으로 연결되는 계획화 시스템을 유지하고, 나머지 품목에 대해서는 군에 그 계획화의 권한을 전적으로 이양하는 것이 바람직하다. 이때 지방산업공장에 대해서는 물적 계획화 체계를 폐기하고 총량계획으로 전환해 나가야 할 것이다. 물적 계획화를 포기함으로써만 시장을 대상으로 한 생산이 근

본적인 의미를 가질 것이기 때문이다.

둘째, 사회주의 물자시장을 보다 분명하게 공식화하고, 기업간의 화폐거래를 정착시켜야 한다. 물자공급체계는 모든 명령적 계획화 체계의 아킬레스건으로 작용하여 왔으며, 이러한 체계의 변화가 없는 어떠한 기업개혁도 의미 있는 결과를 가져오지 못하였다. 북한이 비록 제한적이고 애매한 형태이지만 기업간 물자거래를 허용한 것은 물자공급체계에 있어 매우 의미 있는 변화가 최초로 시도된 것으로 평가할 수 있다. 따라서 일단 시작된 물자공급체계의 변화를 공식적인 제도로 공고히 하고, 점차 그 내용을 확장시켜 나가야 할 것이다. 궁극적으로는 일부 전략적인 물자를 제외한 모든 물자의 기업간 거래를 허용하는 것이 바람직하다.

셋째, 지배인과 당비서의 권한을 보다 분명하게 정의함으로써 기업의 지배구조를 개선해 나가야 한다. 현재와 같이 기업의 경상 경영에 대한 책임을 지배인에게 부여하면서, 동시에 당 조직이 사실상 최고 의사결정 권한을 가지게 되는 구조하에서는 지배인과 당비서는 항상 갈등관계에 있을 수밖에 없다. 생산을 담당하는 지배인의 권한을 강화하고, 당 조직은 순수하게 정치적 영역으로 그 역할을 한정해야 할 것이다. 노동력 운용에 대한 지배인의 권한을 더욱 강화하여 노동력이 효율적으로 이용될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 합영·합작기업의 운영에 대한 간섭을 배제하고, 기업들의 대외경제 활동의 여지를 확대시켜 나가야 한다. 대외개방 정책이 성공하려면 외국인투자기업이 북한에서 이익을 창출할

수 있어야 한다. 특구 등 대외개방 지역의 선정이나 외국인투자기업 관련 법규의 제정이나 개정 등이 외국인기업의 유치에 필요한 것들이기는 하지만, 북한에 진출한 기업들이 자유롭게 운영될 수 있도록 개입을 배제해 나가는 것 역시 긴요한 일이다. 그리고 기업관리체계의 변화에 의해서 기업이 확보해 나가고 있는 자율성이 대외경제관계의 확대에 연결될 수 있도록 하기 위해서는 생산을 담당하고 있는 기업들의 대외경제 관계에 대한 통제를 지속적으로 완화시켜 나가야 할 것이다.

다섯째, 시·군 차원의 자력갱생 노선에 부합되는 관내 지방산업공장에 대한 군 행정기관의 통제권 강화, 도로부터의 독립, 군 차원의 독립성을 허용함으로써 중국의 향진기업이 중국의 경제발전에 기여한 역할을 부분적으로 기대할 수 있을 것이다. 물론 중국의 향진기업이 사실상 지방정부의 소유라는 점에서 북한이 이러한 소유권의 측면을 허용할 수는 없겠지만, 소유권이 아니라 계획하고 감독하며 육성하는 기능만 시·군으로 이양하여도 적지 않은 성과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 시·군 단위에서 독자적으로 대외경제활동을 추진할 권한을 부여하는 것도 필요할 것이다. 이렇게 될 경우 상대적으로 기업이 이니셔티브를 쥐고 대외경제 활동을 전개할 소지가 확대되며, 이는 지방산업공장의 생산확대로 연결될 수 있을 것이다.

남북한 학자나 연구기관이 공동으로 북한이 추구해야 할 기업관리체계 모델을 연구할 수 있을 것이며, 공동연구가 이루어진다면 이러한 작업은 더 큰 의미를 지닐 수 있을 것이다. 남북한은 경제발전 과정, 경제발전 전략, 수출산업화 전략, 산업별

경제협력 방안 등에 대한 공동연구를 통하여 바람직한 경제협력 전략을 도출할 수 있을 것이다. 북한 기업관리체계에 대한 공동 연구는 남북한 경제협력의 직접적인 수행자인 기업에 대한 상호이해를 증진시키고, 남북경협 활성화를 위해서 필요한 과제를 도출함으로써 남북경협의 기초를 튼튼하게 하는 기능을 할 수 있을 것이다.



결 론

2002년 7월에 경제관리 개선조치가 시행된 이후 북한경제가 크게 개선되었다는 조짐은 아직 없다. 경제관리 개선조치 시행 직후에 2달간 인상된 임금이 지급되었으나 그 이후에는 임금이 제대로 지급되지 못하고 있는 것으로 보인다. 북한의 공식적인 매체들은 경제관리 개선조치 이후 지배인과 노동자 등 기업 종사자들이 자발적으로 생산을 늘이고 비용을 줄이고 있어 경공업 부문을 중심으로 생산이 크게 늘어나고 있다고 선전하고 있지만 생산이 크게 증가하였다는 증거는 발견되지 않고 있다. 생산의 증가가 전제되지 않은 상황에서 임금과 가격을 상향 조정하고, 가격에 대한 통제를 완화시킴으로써 인플레이션만 초래하였다는 평가가 제기되고 있다.¹⁾

사실 현재 북한경제의 여건상 생산의 증가는 외부로부터의 자원투입이 없이는 불가능하다. 북한이 자력갱생을 강조하고 있지만, 아이러니컬하게도 현재 북한에서 가동되고 있는 거의

1) 이러한 인플레이션으로 '석탄이 남아도는' 기현상도 부분적으로 발생하고 있다고 한다. 즉, 전력이 부족하여 광부들의 노동력에 의존하는 비율이 훨씬 높아진 상태에서 경제관리 개선조치 이후 광부들의 임금이 크게 인상되어 석탄 채굴의 원가가 높아지고, 그에 따라 석탄의 시장가격이 크게 높아져 시장에서 다 판매되지 못하는 경우도 있다고 한다(합영기업 사장 출신 탈북자).

모든 공장들은 원자재를 거의 수입에 의존하고 있다. 따라서 외부로부터의 수입이나 남북경협 등을 통하여 원자재 공급이 확대되지 않는 한 내부의 기업관리체계의 변화가 직접 생산의 증대로 이어질 가능성이 희박한 것이다. 이런 점에서 기업의 대외경제활동의 변화를 이끌어내지 못하는 경제관리 개선조치는 그 성과가 애초부터 제한적일 수밖에 없는 것이기도 하다.²⁾

그러나 이러한 기업 외적인 요인을 제외하면 북한의 기업관리체계는 분명 1990년대 후반 이후 의미있는 변화를 겪고 있는 것으로 판단된다. 그리고 이러한 변화가 중앙당국에 의해서 촉발된 것이 아니라 기업에 의해서 촉발되고 있다는 점은 북한의 독특한 변화 방식이기도 하다. 중앙집중적 물자공급체계가 사실상 그 기능을 상실한 1990년대 후반 이후 북한의 기업들은 생산을 지속하기 위하여 공식적인 체계인 ‘계획의 일원화·세부화’와 대안의 사업체계를 아래로부터 허물면서 자발적인 시장화와 지배인의 권한강화 등의 변화를 이끌어내고 있다. 그리고 중앙당국은 이러한 기업에 의한 비공식적 행위와 장마당을 중심으로 한 경제주체들의 비공식부문 확산을 경제위기에 대한 하나의 대응책으로 묵인해 왔다.

2002년 7월의 경제관리 개선조치는 1990년대 후반 확산되고 있는 아래로부터의 변화, 즉 기업행동양식의 광범위한 변화를

2) 신지호(2003)는 7·1 경제관리 개선조치 이후의 북한경제의 실태를 여러 측면에서 검토하고 현재까지는 이 조치가 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다고 평가한다. 경제관리 개선조치의 의미에 대한 평가와는 달리 이 조치의 실질적인 성과에 대해서는 많은 연구자들이 부정적인 평가를 제기하고 있다.

제도의 부분적인 수정을 통하여 공식적인 체계로 흡수하려는 시도로 해석할 수 있다. 이는 제도와 현실간의 괴리를 축소시킨다는 소극적인 의미뿐만 아니라, 현실적으로 나타나고 있는 변화가 그 방향성이 옳음을 공식적으로 승인한다는 보다 적극적인 의미를 지닌다. 경제관리 개선조치가 1990년대의 변화를 공식적으로 승인하는 의미를 가진다는 것은 7·1 경제관리 개선조치가 실제로 적용되는 내용을 통해서도 확인할 수 있다. 탈북자들이 전하고 있는 경제관리 개선조치의 적용 내용은 어떤 면에서는 경제관리 개선조치가 시행되던 시기에 외부적으로 알려진 것보다 진전된 것이라고 할 수 있다. 기업들 특히 소비재를 생산하는 소규모 기업들은 자재를 조달할 수만 있으면 완전하지는 않지만 시장을 대상으로 생산하고 판매할 수 있는 권한을 가지게 된 것으로 보인다. 대규모 기업들은 ‘사회주의 물자교류 시장’이라는 이름하에 생산에 필요한 물자들을 사전적 계획화 여부와 상관없이 거래할 수 있게 되었다. 이와 더불어 주목할 점은 그 동안 당 조직의 전유물이었던 노동력 통제에 대한 권한을 부분적으로 지배인에게 이양하였다는 점이다. 지배인은 효율적인 생산을 위해서 필요한 만큼의 노동력만을 보유할 수 있게 되었다. 아직 과잉노동을 해고할 수 있는 권한을 확보한 것은 아니지만 생산에 필요한 노동력의 규모를 기업이 정할 수 있으며, 이러한 결정권한을 지배인이 가지게 되었다는 것은 적지 않은 의미를 지닌다.

경제관리 개선조치의 실제 적용 양태에 대한 정보는 아직 매우 제한적이며, 그에 따라 도출된 결론들은 잠정적일 수밖에

없다. 그러나 적어도 2003년 현재 북한의 기업관리체계는 1960년대에 완성된 기업관리체계로부터 여러 가지 측면에서 근본적인 변화를 겪고 있는 것으로 보인다. 1980년대의 기업관리체계의 변화가 1960년대 구축된 기업관리체계의 부분적인 수정 노력의 결과라고 한다면, 1990년대 기업행동 양식의 변화에 의해서 추동되고 2002년 7월의 경제관리 개선조치에 의해서 공식화된 2002년대의 기업관리체계 변화는 이미 '계획의 일원화·세부화' 및 대안의 사업체계의 근본적인 수정을 내포하고 있다고 하겠다.

이러한 북한의 기업관리체계 변화는 북한기업이 직접 대외 경제 활동을 영위할 수 없기 때문에 남북경협에 직접적인 영향을 미치지 못하고 있다. 현재 남북경협은 물자교역과 단순위탁가공교역에 머무르고 있을 뿐, 북한기업의 생산과정이 경제협력의 성과에 직접적인 영향을 크게 미치지 않고 있는 것이다. 바로 이 점 때문에 북한 기업관리체계 및 기업행동양식의 변화가 남북경협과는 직접적인 연관을 맺지 못하고 있는 실정이다. 그러나 생산 및 판매, 노동과정에 대한 통제권이 계획당국으로부터 기업 내부자로 이전되는 기업관리체계의 변화는 중장기적으로 남북경협, 특히 투자를 수반한 경제협력의 잠재력을 높이는 긍정적인 작용을 할 것이다.

기업관리체계 및 기업행동양식의 변화가 내포하고 있는 이러한 잠재력을 현실화시키기 위하여 남한의 정부당국과 기업들은 북한기업과 직접적인 접촉을 확대하기 위한 노력을 꾸준히 전개해 나가야 할 것이다. 남북한 기업간의 직접적인 접촉

을 통한 경제협력의 가능성을 확대시키고, 기업관리체계의 변화가 북한기업의 남북경협 및 대외경제 활동에서도 적용될 수 있도록 북한당국을 꾸준히 설득해 나가야 할 것이다. 현재 진행되고 있는 기업관리체계 및 기업행동양식 변화를 기초로 북한 기업관리체계의 바람직한 모델을 구축하고 이를 공동연구 등의 방식으로 북한측에 제시하고 변화를 유도해 나가는 노력도 앞으로의 과제라 할 수 있다.

본 연구는 탈북자와의 인터뷰를 주요 자료로 분석이 이루어지고 있어 분석의 객관성과 심층성이 부족할 수 있다는 문제점을 안고 있다. 특히 7·1 경제관리 개선조치 이후 북한 기업관리체계의 변화에 대한 분석은 충분하지 못한 자료를 기초로 이루어지고 있다. 따라서 본 연구에서 도출하고 있는 결론은 잠정적이며, 오류의 가능성을 내포하고 있다고 해야 할 것이다.

본 연구에 내포되어 있는 문제점을 간과해서는 안되겠지만 급속하게 변화하는 환경에서 운영되는 북한 기업의 실태를 파악하기 위해서는 공식적인 문헌에 대한 분석이나 이론적 접근만으로는 충분하지 못하며, 어떠한 형태로든 실증적인 접근이 요구된다는 점도 지나쳐서는 안될 것이다. 본 연구에서 시도한 탈북자 인터뷰도 이러한 실증적인 접근의 한 형태로서 적극적으로 활용될 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 한국어

- 강명규(1994), “북한의 경제체제 : 중국과의 비교분석”, 이근 편, 「발전, 개혁, 통일의 제모델」, 21세기북스.
- 강영원(1994), “지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 인민생활을 균형적으로 향상시켜 우리식 사회주의 우월성을 더욱 높이 발양시키는 중요 담보”, 「경제연구」, 1994년 제3호.
- 강웅철(2002), “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도 제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보”, 「경제연구」, 2002년 제4호.
- 경남대학교 북한대학원(2003), 「북한의 경제개혁」, 2003년 제2회 북한전문가 워크숍 보고자료.
- 고일동 편(1997), 「남북한 경제통합의 새로운 접근방법」, 한국개발연구원.
- 극동문제연구소(1974), 「북한전서」.
- _____(1980), 「북한전서」.
- 김병로(1999), 「북한의 지역자립체제」, 통일연구원.
- 김석진(2002), 「북한경제의 성장과 위기-실적과 전망」, 서울대학교 경제학과 박사학위 논문.
- 김연철(1996), 「북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953~70) : ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원」, 성균관대학교 정치외교학과 박사학위 논문.
- _____(1996), “북한의 노동보수제 : 초기 산업화 시기의 도급제를 중심으로”, 현대경제사회연구소, 「통일경제」, 1996년 10월호.
- _____(1997), 「북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망」, 삼성경제연구소.
- _____(2001), 「북한의 산업화와 경제정책」, 역사비평사.

- _____(2002), “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망”, 김연철 · 박순성 편, 「북한 경제개혁 연구」.
- _____(2002), 「쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점」, 대외경제연구원.
- _____ · 박순성 편(2002), 「북한 경제개혁 연구」, 후마니타스.
- 김영홍(2003), “계획화의 4대 요소를 합리적으로 분배리용하는 것은 경제적 실리를 보장하기 위한 중요요구”, 「경제연구」, 2003년 제1호.
- 김은경(1993), 「북한의 경제관리에 대한 일연구」, 서울대학교 대학원 경제학과 석사학위논문.
- 김일성, 「김일성선집」, 조선노동당출판사.
- _____, 「김일성저작집」, 조선노동당출판사.
- _____(1969), “사회주의 경제의 몇 가지 이론적 문제에 대하여”, 김일성(1970), 「사회주의 경제관리 문제에 대하여」, 조선노동당출판사.
- _____(1973), “사회주의 경제관리 문제를 개선하기 위한 몇 가지 문제에 대하여”, 「김일성저작선집」 6권.
- _____(1985), “연합기업소를 조직하며 정무원의 사업체계와 방법을 개선할 데 대하여”, 김일성, 「사회주의 경제관리문제에 대하여 7권」.
- _____(1988), “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할 데 대하여”, 계획부문 책임일군협의회에서 한 연설. 김일성(1997), 「사회주의 경제관리 문제에 대하여 7권」.
- _____(1984), “독립채산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇 가지 문제에 대하여”(조선민주주의인민공화국 정무원 상무회의에서 한 연설 1984년 11월 13일), 「김일성저작집 38」.
- 김정일, 「김정일선집」, 조선노동당출판사.
- _____(2001), “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화할 데 대하여(2001년 10월 3일)”, 중앙일보, 2002년 8월 2일자.

- 김재은(1987), “우리 당의 자립적 민족경제건설 이론은 사회주의, 공산주의 경제건설의 지도적 지침”, 「근로자」, 1987년 6월호.
- 김준엽 외 편(1969), 「북한 연구자료집」, 제1집, 고려대학교 아세아문제연구소.
- 김태극(1984), “생산정상화와 자재공급사업”, 「근로자」, 1984년 5월호.
- 김태일(1993), 「북한 국영기업소의 관리운영체계」, 민족통일연구원.
- 김하광(1988), “우리 당이 사회주의 경제에 대한 지도와 관리에서 일관하게 견지하고 있는 기본원칙”, 「경제연구」, 1988년 제4호.
- 류시영(1982), “새로운 공업관리체계는 가장 우월한 우리식의 공업관리체계”, 「근로자」, 1982년 3월호.
- 리경제(1991), “독립채산제를 바로 실시하는 것은 공장, 기업소들에서 재정관리를 개선하기 위한 중요방도”, 「근로자」, 1991년 8월호.
- 리동구(1998), “경제를 국가의 통일적 지도밑에 계획적으로 관리 운영하는 것은 사회주의 경제의 본성적 요구”, 「경제연구」, 1998년 제4호.
- 리영근(2003), “기업소 경영활동에서 번 수입을 늘이기 위한 방도”, 「경제연구」, 2003년 제1호.
- 리영화(1999), “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국건설의 근본담보”, 「경제연구」, 1999년 제4호.
- 리원경(1997), “사회주의 은행의 자금문제”, 「김일성종합대학학보」, 제3호.
- 리장희(2002), “사회주의사회에서 생산수단 유통영역에 대한 주체적 견해”, 「경제연구」, 2002년 제1호.
- 리창혁(2001), “우리 당에 의한 사회주의 경제제도의 고수와 경제강국 건설의 성과적 추진”, 「경제연구」, 2001년 제4호.
- 문성민(2000), 「북한의 금융제도」, 한국은행.

- 민족통일연구원(1996), 「탈북자 면담자료」, 내부자료.
- 「민주조선」(1985), “국영기업소의 독립채산제에 관한 규정에 대하여”, 1985년 2월 13일, 3월 1일, 3월 7일, 3월 20일, 4월 4일, 4월 24일, 5월 1일.
- _____(1989a), “8월3일인민소비품’생산과 관리”, 1989년 5월 27일.
- _____(1989b), “가내작업반, 부업반 관리운영 및 편의봉사사업에 관한 규정에 대하여”, 1989년 8월 11일.
- 박영근(1989), “사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 민주주의와 유일적 지휘의 옳은 결합”, 「경제연구」, 1989년 제2호.
- _____(1990), “위대한 수령 김일성동지께서 창시하신 대안의 사업체계는 당의 영도와 혁명적 균중노선을 결합한 우월한 경제관리체계”, 「경제연구」, 1990년 제2호.
- 박영일(1990), “계획의 일원화, 세부화는 우리식의 우월한 계획화체계이며 방법”, 「근로자」, 1990년 9월호.
- 박형중(2002a), “노임 및 물가인상’ 및 ‘경제관리의 개선강화’에 대한 평가”, 「통일문제 연구」, 2002년 하반기.
- _____(2002b), “‘부분’개혁과 ‘시장도입형’ 개혁의 구분-북한과 소련의 비교를 중심으로”, 「현대북한연구」 5권 2호.
- 박홍엽(2001), “국영기업소 경영상 상대적 독자성의 사회경제적 기초”, 「경제연구」, 2001년 제3호.
- 법무부(2003), 「북한 개성공업지구법 분석」.
- 북한경제포럼 편(1996), 「북한경제론 : 이론과 실제」, 법문사.
- 북한연구소(1983), 「북한총람(1945~82년)」.
- _____(1994), 「북한총람(1983~93년)」.
- _____(2003), 「북한총람(1992~2002년)」.
- 사회과학출판사(1970), 「경제사전 1, 2」, 평양.
- _____(1985), 「경제사전 1, 2」, 평양.
- _____(1995), 「재정금융사전」, 평양.
- _____ 편(1989), 「사회주의 경제건설이론」, 도서출판

태백.

- 서남일(1996), “북한의 공장관리 현실 : 계획은 없다. 흥정을 잘 해야 공장이 산다”, 「통일한국」, 1996. 6.
- 서봉교(1998), 「중국 향진집체기업에 관한 연구-지배구조를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문.
- 서승환(1989), “사회주의 경제관리에서 정치도덕적 자극과 물질적 자극의 옳은 결합”, 「경제연구」, 1989년 제1호.
- _____(1990), “사회주의적 노동보수제는 근로자들의 창조적 노동활동을 추동하는 주요공간”, 「경제연구」, 1990년 제2호.
- 서재진(1994), 「또 하나의 북한사회」, 나남.
- 신지호(2002), “7·1 경제관리 개선조치의 평가와 전망”, 북한연구학회, 「2002년, 격변하는 한반도 정세의 분석과 평가」
- _____(2003), “7·1 조치 이후의 북한경제”, 「KDI북한경제리뷰」, 2003년 7월호.
- 안혁진(1993), “생산체계의 구조를 합리적으로 개선하는 것은 계획의 일원화, 세부화 실현의 중요요구”, 「경제연구」, 1993년 제3호.
- 양문수(2001a), 「북한경제의 구조-경제개발과 침체의 메커니즘」, 서울대학교 출판부.
- _____(2001b), “중국과 북한의 계획화 비교”, 「경제학연구」, 제49집.
- _____(2003), “7·1 경제관리개선조치와 북한의 변화”, 남북경제협력포럼, 「남북경제협력포럼 발족기념 세미나」 자료.
- 어성 (1990), “사회주의 경제에 대한 지도와 관리에서 정치적 지도와 경제기술적 지도의 옳은 결합”, 「경제연구」, 1990년 1월호.
- 오선희(2002), “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제”, 「경제연구」, 2002년 제2호.
- 오승렬(1996a), 「북한 경제개혁의 최적방향 연구」, 민족통일연구원.

- _____(1996b), “북한의 경제적 생존전략 : 비공식부문의 기능과 한계”, 「통일연구논총」, 제5권 제2호.
- _____(2002), 「북한경제의 변화 : 이론과 정책」, 통일연구원.
- 윤기복(1988), “경애하는 수령 김일성동지께서 창조하신 주체의 경제관리체계는 인민대중중심의 경제관리체계”, 「근로자」, 1988년 1월호.
- 윤덕룡·이형근(2002), “북한의 물가인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점”, 대외경제연구원.
- 원종문(1998), “우리나라에서 군들 사이의 경제적 차이와 그 소멸의 조건”, 「경제연구」, 1998년 제4호.
- 원천식(1995), 「중국 향진기업의 유형과 특성비교 연구」, 고려대학교 국제대학원 석사학위논문.
- 이근(1994), “중국식 사회주의 기업모델의 발전”, 이근 편, 「발전, 개혁, 통일의 체모델」, 21세기북스.
- 이근·한동훈(1999), “중국 국유기업의 이중적 담합과 내부자 통제에 관한 연구”, 현대중국학회, 「현대중국연구」, 2집.
- 이병희(1990), 「북한의 산업관리체계에 관한 연구 - 대안사업체계를 중심으로」, 경희대학교 박사학위 논문.
- 이상만(1994), 「통일경제론 : 북한경제와 남북 경제통합」, 형설출판사.
- 이상직·최신림·이석기(1995), 「북한경제 전망과 남북경협」, 산업연구원.
- 이성봉(1990), 「북한의 경제관리체계 연구 - 당, 국가, 기업소의 역할관계 변화를 중심으로」, 고려대학교 석사학위 논문
- 이석기(1986), 「중앙계획경제의 개혁에 관한 일연구 - 헝가리의 신경제기구를 중심으로」, 서울대학교 경제학과 석사학위논문.
- _____(1998), 「북한의 지방공업 현황과 발전전망」, 산업연구원.
- _____(2000), “체제전환에 대한 제도주의 이론의 성과와 과제”, 한국사회과학연구소, 「동향과 전망」, 2000년 봄.
- _____(2003), 「북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화

- 생존추구형 내부자 통제와 퇴행적 시장화], 서울대학교 경제학과 박사학위 논문.
- 이윤(1994), 「기업경영체계가 사유화에 미친 영향연구 - 러시아의 경우를 중심으로」, 한국외국어대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문.
- 이정철(2002), 「사회주의 북한의 경제동학과 정치체제 - 현물동학과 가격동학의 긴장이 정치체제에 미치는 영향을 중심으로」, 서울대학교 정치학과 박사학위 논문.
- 이종원 외(1997), 「통일경제론」, 해남.
- 이태욱 편(1990), 「북한의 경제」, 을유문화사.
- 이태섭(2001), 「집단주의적 발전 전략과 수령체제의 확립」, 서울대학교 정치학과 박사학위 논문.
- 장명일(1999), “경제관리의 정규화는 사회주의 사회의 본성과 대규모 사회주의 경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리운영방식”, 「경제연구」, 1999년 제4호.
- 장성은(2002), “공장, 기업소에서 번 수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 「경제연구」, 2002년 제4호.
- 장인백(2002), “생산수단 류통에서의 경제적 공간리용의 본질적 특징”, 「경제연구」, 2000년 제1호.
- 전홍택(1996), 「북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제」, 한국개발연구원.
- _____(1997), “북한 제2경제의 성격과 기능”, 「통일경제」, 1997. 2.
- _____ · 이영선 편(1997), 「한반도 통일시의 경제통합 전략」, 한국개발연구원.
- 정상준(1996), “사회주의 사회에서 가격균형설정의 근본요구”, 「경제연구」, 1996년 제1호.
- 정상훈 외(1990), 「북한경제의 전개과정」, 경남대학교 극동문제연구소.
- 정세진(2000), 「계획에서 시장으로 : 북한 체제변동의 정치경제」, 한울아카데미.

- 정여천(2000), 「동구 경제체제 전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점」, 대외경제정책연구원.
- 조동호(1993), “북한의 노동생산성과 적정임금 : 북한 노동력의 질에 관한 고찰”, 「한국개발연구」, 제15권 제4호, 1993 겨울.
- _____(2000), 「북한의 노동제도와 노동력 실태」, 한국개발연구원.
- _____(2002), “계획경제 시스템의 정상화 : 최근 북한 경제조치의 분석 및 평가”, 한국개발연구원.
- 조명철(1995), “추가적인 노동보수형태를 잘 적용하는 것은 근로자들의 생산적 열의를 높이기 위한 중요 담보”, 「경제연구」, 1995년 제1호.
- _____(1996), “기업”, 북한경제포럼 편, 「북한경제론-이론과 실제」, 법문사.
- _____(1997), 「북한의 가격정책의 현황과 개혁방향」, 대외경제정책연구원.
- _____(2002), 「북한경제의 운영메커니즘에 관한 연구」(미발표).
- 조명철·홍익표(2000), 「중국·베트남의 초기 개혁·개방 정책과 북한의 개혁방향」, 대외경제정책연구원.
- 조선중앙통신사, 「조선중앙연감」, 각년도.
- 조현태·이문형·김홍석(1994), 「중국의 국유기업 개혁과 시사점」, 산업연구원.
- 주형남(1994), “계획의 일원화, 세부화는 사회주의 경제건설의 양을 이룩하기 위한 중요담보”, 「경제연구」, 1994년 제2호.
- 중소기업진흥공단(2003), 「중소기업 남북경협 실무절차 및 추진사례」.
- 최수영(1998), 「북한의 제2경제」, 민족통일연구원.
- 최신림(1995), “북한경제의 흐름”, 한국사회경제학회 편, 「한국경제론 강의」, 한울.
- 최신림·이석기(1998), 「북한의 산업관리체계와 기업관리제도」, 산

업연구원.

- 최영옥(2000), “경제사업에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 강화하는 것은 강성대국 건설의 중요한 요구”, 「경제연구」, 2000년 제4호.
- 최진욱(1997), 「북한의 지방행정체제」, 민족통일연구원.
- 통계청(2001), 「남북한 경제사회상 비교」.
- 통일부(2004), 「2003 북한 이해」.
- 한국비교경제학회 편(1995), 「남북한의 경제체제와 통합」, 박영사.
- 한국은행, 「북한의 GNP 추정결과」, 각 년호.
- 한인호(1984), “기업관리에서 원가공간의 합리적 이용”, 「근로자」, 1984년 7월호.
- 한태용(1989), “사회주의 경제관리에서 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성의 옳은 결합”, 「경제연구」, 1989년 제1호.
- 함택영·김근식(2003), “지방정치: 당적 통제 기제의 형성과 발전과정”, 경남대극동문제 연구소, 「북한도시의 역사적 형성과정: 청진, 신의주, 혜산을 중심으로」.
- 현대조선문제강좌편집위원회 편(1980), 「社會主義朝鮮の經濟」(국역: 「북한의 경제」, 도서출판 광주, 1988).
- 홍성남(1996), “정무원 책임제, 정무원 중심제를 강화하여 사회주의 경제건설에 새로운 전환을 일으키자”, 「근로자」, 1996년 7월호.
- 홍영의(1997), “대부수요계획 작성사업을 개선하기 위한 몇 가지 방법론적 문제”, 「김일성종합대학 학보」, 제1호.
- 황의각(1992), 「북한경제론」, 나남.
- 황의각 외(1995), 「북한 사회주의 경제의 침체와 대응」, 경남대학교 극동문제연구소.
- 황의각·장원태(1997), 「남북한 경제·화폐 통합론」, 법문사.

2. 외국어

- 姜日天(1986), “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)”, 「月刊朝鮮資料」, 1986年 9月号.
- _____(1987a), “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(中)”, 「月刊朝鮮資料」, 1987年 2月号.
 - _____(1987b), “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(下)”, 「月刊朝鮮資料」, 1987年 7月号.
 - 梁文秀(1999), 「北朝鮮ムの經濟開發-經濟低迷メカニズムの形成と展開」, 東京大學校經濟學研究科 博士學位論文.
 - Akamatsu, N.(1995), “Enterprise Governance and Investment Funds in Russian Privatization”, in Aoki, M. and H. Kim ed., *Corporate Governance in Transitional Economies*.
 - Aoki, M.(1995), “Controlling Insider Control : Issues of Corporate Governance in Transition Economies” in Aoki, M. and H. Kim ed., *Corporate Governance in Transitional Economies*.
 - Aoki, M. and H. Kim ed.(1995), *Corporate Governance in Transitional Economies*, World Bank.
 - Berglof, Erik(1995), “Corporate Governance in Transition Economies : The Theory and Its Policy Implication”, in Aoki, M. and H. Kim ed., *Corporate Governance in Transitional Economies*.
 - Berliner, Josheph. S.(1957), *Factory and Managers in the USSR*, Harvard University Press.
 - _____(1987), *Soviet Industry from Stalin to Gorbachev*, Edward Elgar.
 - IMF(1997), “Democratic People’s Republic of Korea : Fact-Finding Report”, 1997.12.
 - Kang, Myoung-kyu and Joon-koo Lee(1990), “Economic Consequence of National Division in Korea”, in M. Kang and H. Wagner ed. *Korea and Germany : Lessons in Division*, Seoul National University Press.

- Kang, Myoung-kyu and Keun Lee(1992), "Industrial Systems and Reforms in North Korea : A Comparison with China", *World Development*, Vol. 20, No. 7.
- Kimura, Mitsuhiro(1994), "The Planned Economy Without Planning : Su-ryong's North Korea", *Tezukayama University Discussion Paper Series, June 1994*.
- _____(1997), "From Fascism to Communism : Continuity and Development of Collectivist Economic Policy in North Korea", *Tezukayama University Discussion Paper Series, September 1997*.
- Kornai, Janos(1972), *Rush versus Harmonic Growth : Meditation on the Theory and on the Policies of Economic Growth*, North-Holland Publishing Company.
- _____(1986) "The Hungarian Reform Process : Visions, Hopes, and Reality", *Journal of Economic Literature*, Vol. 24.
- Lee, Hy-Sang(1992), "The Economic Reform of North Korea : The Strategy of Hidden and Assimilated Reforms", *Korea Observer*, 23(1).
- Lee, Keun(1991), *Chinese Firms and the State in Transition and Agency Problems in the Reform China*, M. E. Shape, Inc.
- _____(1997), "Between Collapse and Survival in North Korea : An Economic Assessment of the Dilemma", MOCT-MOST : *Economic Policy in Transitional Economies*, 7(4).
- Lee, Keun and Hong-Tack Chun(2001), "Secretes for Survival and the Role of The Non-State Sector in the North Korean Economy" *Asian Perspectives*, Vol. 25, no.2
- McMillan, John(1997), "What Can North Korea Learn

from China's Market Reforms?", in Doowon Lee ed., *The System Transformation of Transitional Economies : Europe, Asia and North Korea*.

- Noland, M.(2000), *Avoiding the Apocalypse : The Future of the Two Koreas*, Institute for International Economics.
- _____(2001), "Between Collapse and Revival : A Reinterpretation of the North Korean Economy", Paper presented at a Conference of Economic Development in North Korea and Global Partnership, Cheju, South Korea, 15-16 March, 2001.
- Noland, M., S. Robinson and M. Scatasta,(1997), "Modeling North Korean Economic Reform", *Journal of Asian Economics*, 8(1).
- Noland, M., S. Robinson and T. Wang(2000), "Rigorous Speculation : The Collapse and Revival of North Korean Economy", *World Development*, 20(10).
- OECD(1998), *Entrepreneurship and small business in Russian Federation, The Visegrad Conference*.
- Oh, K. and R. Hassig,(1999), "North Korea Between Collapse and Reform", *Asian Survey*, 39(2).
- Oh, Seung-Yul(1993), "Economic Reform in North Korea : Is China's Reform Model Relevant to North Korea?", *The Korean journal of National Unification*, Vol. 2.
- Smith, H(1997), "The North Korean Economy : Collapse, Stasis or Reform?", Brookings Discussion Paper in International Economics.
- Swaan, W.(1996), "Behavioural Constraints and the Creation of Markets in Post-Socialist Economies", in B. Dallago and L. Mittone ed., *Economic Institutions*,

Market and Competition.

- Tirole, J.(1986), "Hierarchies and Bureaucracies : On the role of Collusion in Organization", *Journal of Law, Economics and Organization*, no.2.
- Ugo, Pagano(1992), "Authority, Co-ordination and Disequilibrium : An Explanation of the Co-existence of Market and Firms", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, no. 1.
- UNDP(1998), "Thematic Roundtable Meeting On Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People's Republic of Korea", <http://undp-dprk.apdit.net>(국역 : 「UNDP의 북한 농업실태에 대한 보고와 실천계획」, 한국개발연구원, 1998. 7)

연구보고서 제482호

북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구

2003年 12月 15日 印刷
2003年 12月 17日 發行

發行處

産業研究院

서울特別市 東大門區 清涼里洞 206-9

☎ 130-742

電話：3299-3114

登錄 1983年 7月 7日 第6-0001號

發行人

한 덕 수

印刷處

방 문 사

購讀問議：편집·보급팀(3299-3151)

內容의 無斷轉載·譯載를 禁함.

普及價 10,000원

ISBN 89-90789-23-0 93320
