

# 북한 기업의 운영실태 및 지배구조

박영자·조정아·홍제환·현인애·김보근



Korea Institute for National Unification

# 북한 기업의 운영실태 및 지배구조

박영자·조정아·홍제환·현인애·김보근



Korea Institute for National Unification

## 북한 기업의 운영실태 및 지배구조

(북한의 공식·비공식 혼합경제 실태와 영향) KINU 연구총서 16-10

인 쇄 2016년 12월

발 행 2016년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 북한연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000

(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)

인 쇄 처 호정씨앤피(02-2277-4718)

ISBN 978-89-8479-853-3 93340

기업 지배구조, 북한 경제

324.09111-KDC6 / 338.7095193-DDC23 CIP2016032361

가 격 13,000원

© 통일연구원, 2016

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 북한 기업의 운영실태 및 지배구조



---

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

요약 .....	ix
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 필요성과 목적 .....	3
2. 기업지배구조: 개념과 시각 .....	6
3. 연구 내용 .....	13
4. 연구방법 및 자료 .....	15
<b>II. 북한 기업지배의 역사와 성격 .....</b>	<b>19</b>
1. 북한 기업지배의 역사 .....	21
2. 체제전환기 중국의 기업지배구조 .....	44
3. 시장화 이후 개혁에 대한 평가: 중국과의 비교 .....	59
<b>III. 중앙 직할 기업 .....</b>	<b>67</b>
1. 분석사례의 환경: 수출기업과 내수기업 .....	69
2. 운영 체계와 실태: 대안의 사업체계 강제하나 낮은 생산성 .....	75
3. 통제와 인센티브: 당적·법적 통제와 불충분한 인센티브 .....	94
4. 행위자 간 관계 및 상호작용: 직위유지 위한 충성과 사적이익 위한 일탈·담합 .....	103
5. 소결 .....	114
<b>IV. 지방기업 .....</b>	<b>117</b>
1. 가동 실태: 낮은 가동률, 식료공장 위주 가동 .....	119



## 북한 기업의 운영실태 및 지배구조

2. 운영 체계와 실태: 지배인 중심 경영능력자 주도의 자력갱생 .....	132
3. 통제와 인센티브: 동원 통제 및 기대하기 어려운 인센티브	148
4. 행위자 간 관계 및 상호작용: 생존을 위한 담합·홍정 .....	162
5. 소결 .....	172
<b>V. 합영·합작기업 .....</b>	<b>177</b>
1. 분석의 환경 .....	179
2. 운영체계 및 의사결정 과정: 이사회, ‘공동운영’ 원칙의 핵심	211
3. 통제와 인센티브: 내부에서 팽팽한 주도권 다툼 벌어져 ..	227
4. 행위자 간 관계 및 상호작용: 일반 기업보다 복잡한 이해관계	235
5. 소결 .....	244
<b>VI. 기업지배 유형 비교 및 국가-기업 관계 .....</b>	<b>247</b>
1. 비교분석 결과: 상이한 지배구조의 공존 .....	249
2. 국가-기업 관계: 경계가 모호한 ‘정치화된 자본주의’ .....	273
<b>VII. 결론: 인치를 넘어서 ‘좋은 기업지배구조’ 모색 .....</b>	<b>289</b>
참고문헌 .....	296
최근 발간자료 안내 .....	307

## 표·그림목차

표 I-1 북한출신 피면접자 특성 .....	17
표 II-1 6·28 방침과 5·30 담화의 주요 내용: 기업 관련 사항 ..	42
표 V-1 북한의 경제특구 이외 지역 주요 합영회사 .....	204
표 V-2 2000년 이후 존재가 확인되지 않는 합영기업 .....	206
표 V-3 2012년 이후 조선신보에 보도된 합영·합작기업들 .....	207



## 북한 기업의 운영실태 및 지배구조

그림 II-1 공장·기업의 관리·운영조직체계 .....	23
그림 II-2 7·1 조치 이후 기업의 생산 과정 .....	36
그림 III-1 양강도 광업연합기업소 중앙관리체계 .....	75
그림 III-2 북부지구 탄광연합기업소 중앙관리체계 .....	76
그림 III-3 무산광산연합기업소 중앙관리체계 .....	77
그림 III-4 대외건설지도국 중앙관리체계 .....	77
그림 IV-1 지방기업 내부 조직체계 .....	132
그림 IV-2 식료가공공업 관리체계 .....	149
그림 IV-3 도 인민위원회 지방공업관리국 조직체계 (2009년 기준) .....	150





이 연구의 핵심 목적은 크게 4가지이다. 첫째, 2010년대를 중심으로 한 북한의 기업 운영실태 파악이다. 둘째, 기업지배(corporate governance)를 키워드로 중앙·지방·합영(합작)기업 유형별로 지배구조에는 어떠한 차이가 있는지를 규명한다. 셋째, 중국과의 비교사회주의 분석이다. 개혁기 중국의 기업지배 변화과정에 비추어 볼 때 현 단계 북한은 어떤 수준에 와 있는가를 진단한다. 넷째, 북한의 국가-기업 관계이다. 국가-기업 관계를 중심으로 현 단계 북한 기업 운영실태 및 지배구조가 체제에 미치는 영향을 분석한다. 특히 김정은 정권 들어서 시장활동에 대한 허용범위를 넓히면서도, 당의 역할을 강화하며 북한의 기업소 운영을 정상화하려는 흐름이 전개되고 있음에 주목한다.

I 장에서는 이 연구의 필요성과 목적을 밝힌다. 그리고 이 연구의 분석틀 역할을 하는 기업지배구조의 개념과 시각, 관련 이론을 살펴본 후 연구의 내용·방법·자료를 설명한다. II장은 북한 기업지배의 역사와 성격이다. 이 장에서는 북한 기업지배의 역사, 체제전환기 중국의 기업지배구조, 그리고 중국과의 비교를 통한 시장화 이후 북한 기업지배의 개혁에 대한 평가를 다룬다.

III장은 중앙직할 기업을 분석한다. 북한당국에 의해 규정된 특급, 1, 2, 3급인 종업원 규모 500명 이상 기업이 중앙기업이다. 특히 이 장에서는 현재 북한 산업의 주축인 광업부문 연합기업소를 주목한다. IV장은 지방기업 분석이다. 북한 각 행정구역 상 도·시·군이 운영하는 4급 ~7급 수준의 공장과 기업소를 분석대상으로 한다. V장은 합영(합작)기업이다. 국외 자본과 기술 투자 및 북한의 노동력이 결합하여 운영되는 합영·합작기업의 실태와 지배구조를 다룬다.

기업소 실태에 초점을 맞춘 III, IV, V장에서는 중앙, 지방, 합영(합작)기업 유형별 기업 사례들을 해당 북한이탈주민 및 전문가 심층면접을 통해 밝혀진 내용을 중심으로 다룬다. 세가지 기본 유형별로 접근하

는 주요 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 기업 운영의 체계 및 실태이다. 세부적으로 각 유형별 분석 사례들의 환경이나 가동실태 등을 점검한 후, 기업소의 조직체계 및 각 부서의 역할과 관계, 정책결정 과정, 기업 작동의 계획-생산-판매-분배 과정, 노동력·재정·자재·전기 등 자원 확보 방식 등을 주목한다.

둘째, 통제와 인센티브이다. 먼저 국가가 기업을 지배하는 감시 구조인 기업소 내의 물리력과 법규율을 통한 감독 및 통제이다. 또한 각종 사회적 동원, 생활총화, 조직생활 등 비물리적 감시이다. 마지막으로 배급과 임금 등 물질적 인센티브 및 정치사상적 인센티브 제도 등이다. 즉 기업지배의 당근과 채찍을 다룬다.

셋째, 행위자 간 관계 및 상호작용이다. 먼저 기업 내부 이해관계자 간 측면에서 당비서-지배인-기술자-노동자 등 내부 이해관계자들 간 관계 및 갈등·타협·담합·공모 양상 등을 다룬다. 다음으로 기업과 외부 이해관계자들(외부의 청자와 규제자들) 간 관계 및 상호작용을 밝힌다.

VI장은 기업지배 유형 비교 및 국가-기업 관계이다. 이 장에서는 먼저 III~V장에서 다룬 기업 유형별 실태에 기반하여 각 유형별 기업 운영실태 및 지배구조를 비교한다. 특히 그 세부적 차이를 규명한다. 다음으로 현 단계 북한의 '국가-기업 관계'를 규명한다. 앞선 차이와 함께 보편성을 주목하며 현 단계 북한 기업소 운영의 혼합경제적 특성을 규명한다. 그리고 김정은 시대 북한의 '국가-기업 관계'를 중심으로 현 단계 북한의 기업지배구조가 정권의 체제장악에 미치는 영향을 밝힌다. 마지막 VII장 결론에서는 북한지역 내 '좋은 기업지배구조'를 구축하기 위한 정책적 시사점을 도출한다.

**주제어:** 북한의 기업, 기업운영실태, 기업지배구조, 김정은 정권, 좋은 기업지배구조

## **Enterprise Operational Reality and Corporate Governance in North Korea**

*Park, Young-Ja et al.*

This study has four aims. First, the study aims to grasp the operational reality of North Korea's enterprises. Second, it will assess differences in corporate governance based on whether it is a central enterprise, local enterprise, or a joint enterprise. Third, the study will discuss China's comparative socialism. Reflecting on the changing process in China's corporate governance, it will assess where North Korea stands at present. Fourth, the study will review North Korea's state-enterprise relations. Based on state-enterprise relations, it will analyze how the regime has been impacted by the present state of enterprise operational relation and corporate governance. In particular, the study focuses on the Kim Jong-un regime's increasing tolerance for market activities while simultaneously strengthening the role of the party, in an attempt to normalize enterprise operations in North Korea.

**Keywords:** North Korea's enterprises, operational reality, corporate governance, Kim Jong-un regime, good corporate governance



# I. 서론





## 1. 필요성과 목적

북한이 2000~2015년 발행한 노동신문 기사 분석을 통해 북한의 기업 변화 실태 등을 조사한 최근 연구에 따르면, 북한의 공식 공장·기업소 중 생산 활동을 중심으로 운영되는 기업 규모가 상당히 낮은 것으로 평가된다. 이 조사에서 일정 수준의 기업활동을 하는 것으로 보이는 기업(제조업·광업·전략 분야 중심)은<sup>1)</sup> 2,971개이다. 이 중 1년 평균 1회 이상 노동신문에 등장한 기업은 21%이며, 투자 관련기사가 1년 평균 1회 보도된 기업은 4.8%로 집계되었다.<sup>2)</sup>

이 결과에 기초해 지난 15년 간 노동신문에 1년 평균 1회 이상 등장한 기업만이 실질 가동되는 기업이라고 가정한다면, 북한의 가동 기업 규모를 약 20% 수준이라고 추정할 수 있다. 당 산하 특수기업이나 전문 군수품 생산 기업을 포괄하지 못하는 이 추정치의 한계를 고려하여도, 생산분야 기업소의 가동률은 상당히 낮은 수준으로 추론할 수 있다.

이처럼 기업 가동률이 매우 낮음에도 불구하고 북한의 공식 기업소는 운영되고 있다. 북한이탈주민 증언에 따르면, 생산이 불안정하거나 전혀 이루어지지 않고 배급이나 국가투자가 없어도 북한의 기업소는 운영된다. 종업원들이 장마당에서 장사를 하거나 각종 부업을 통해 생계를 유지함에도, '실업이 없는 국가'라는 북한에서 주민들은 공식 기업이나 기관에 적을 두어야 한다. 특히 남성 세대주는 할 일이 없어도 출근해야만 한다.

<sup>1)</sup> 노동신문을 통해 실태가 공개되지 않는 전문 군수물품 생산업체 및 당 산하 기업들은 제외.

<sup>2)</sup> 심완섭 외, 『북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태』 (세종: 산업연구원, 2015), p. 191.



또한 시장화 이후 기업소로 대표되는 공식 경제가 시장으로 대표되는 비공식 경제와 밀접히 연계되어 북한 경제시스템이 작동되고 있다. 나아가 김정은 시대 들어서 기업을 재건하기 위한 활동이 강화되었다고 한다. 그리고 기업소 내에서 주로 당비서로 대표되는 정치관료가 조직관리를 하고 지배인·기사장 등으로 구성된 기술관료가 행정관리를 하는, 북한의 전통적 기업지배구조인 ‘대안의 사업체계’ 역시 여전히 작동한다. 즉, 경제활동이 이루어지지 않아도 북한의 기업은 존재하며 기업소 내 당지배 역시 지속된다는 증언들이다.

전체적으로 현재 북한 경제는 공식 영역의 명령경제(command economy)가 비공식 영역의 시장경제(market economy) 질서와 혼합되어 운영된다. 기존 국가사회주의 경제시스템이나 서구식 자본주의 경제시스템으로는 이해되지 않는 양상으로 작동되고 있다. 그렇다면 기업소 내에서 그 실태는 어떠한가, 특히 시장화 이후 북한의 기업은 구체적으로 어떻게 운영되는가? 여전히 계획경제를 표방하는 상황에서 계획은 어떻게 이루어지는가?

기업이 존재하는 가장 근본적 이유인 생산과 분배 등은 어떠한가? 물자공급이 극히 제약된 상태에서 대안의 사업체계는 어떻게 관철되고 있는가? 기업 내 당위원회, 지배인, 노동자들은 어떠한 관계를 맺고 상호작용하는가? 합병·합작의 발전 등으로 기업 유형이나 규모 등에 따라 차이가 크다고 증언되는 데 그 실태는 어떠한가? 이 연구는 이러한 실태를 제대로 이해하고자 하는 문제의식으로부터 출발한다. 즉, 북한의 시장화 이후 공식 경제영역인 기업소 실태에 대한 의문이다.

2000년대 이후 북한의 경제 변화를 진단하기 위한 연구가 발전하였다. 특히 비공식 영역인 시장과 시장화를 중심으로 다양한 분석이 이루어졌다. 또한 북한의 시장화가 공식 경제영역인 기업소 지배구조에도 영향을 미치는 것으로 파악된다. 선행 기업지배 관련 연구는 1990년대

이후 2000년대 중반까지 주로 지방기업 운영에서 드러난 변화 지점들을 주목했다.<sup>3)</sup>

그러나 2000년대 중반 이후 북한에 존재하는 공장·기업소 실태는 시장화 연구에 밀려 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 특히 북한체제 유지의 핵심 영역인 중앙기업이나 김정은 집권 후 증대한 합영(합작)기업에 대한 연구가 미진하다. 또한 중국의 국가주도 기업개혁에 대한 성공여부가 풍부히 연구되는 것에 반해, 1960년대 이래 ‘당·국가 일체화’에 기반한 중국의 당주도 기업지배 모델을 받아들인, 북한의 기업지배구조 변화 수준에 대한 비교연구도 미약하다. 나아가 현 단계 북한의 기업소 운영과 지배구조가 북한체제에 미치는 영향 또한 분석되지 못하고 있다.

따라서 본 연구의 주요 목적은 첫째, 2010년을 기점으로 한 북한 기업의 운영실태 파악이다. 둘째, 기업지배(corporate governance)를 키워드로 중앙·지방·합영(합작)기업 유형별로 지배구조에는 어떠한 차이가 있는지를 규명한다. 셋째, 중국과의 비교사회주의 분석이다. 개혁기 중국의 기업지배 변화과정에 비추어 볼 때 현 단계 북한은 어떠한 수준에 와 있는가를 진단한다. 넷째, 북한의 국가-기업 관계이다. 국가-기업 관계를 중심으로 현 단계 북한 기업 운영실태 및 지배구조가 체제에 미치는 영향을 분석한다. 특히 김정은 정권 들어서 시장활동에

<sup>3)</sup> 본 연구와 관련된 북한 경제학자들의 북한 국영기업 관련 중요 선행연구는 ‘시장화가 국영기업 운영에 미치는 영향’과 관련한 성과 및 ‘기업지배구조’ 연구이다. 대표적 선행연구는 임강택, 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2013); 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』(서울: 통일연구원, 2014); 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화,” 『비교경제연구』 11권 1호(2004); 이석기, “1990년대 이후 북한 경제체제의 특징과 위기: 계획화 체계의 약화, 자발적 시장화와 기업지배구조의 변화를 중심으로,” 『동향과 전망』 62호(2004.11); 양문수, “북한 국영기업의 관리·운영 실태와 평가,” 『캠코리뷰』 1권 3호(2014.9)이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

대한 허용범위를 넓히면서도, 당의 역할을 강화하며 북한의 기업소 운영을 정상화하려는 흐름이 전개되고 있음에 주목한다. 마지막으로 정책적 함의를 밝힌다.

연구방법과 관련해서는, 기업규모와 투자 주체에 따라 운영 및 지배 구조 역시 상이하므로 현재 북한 기업의 주요 유형을 중앙(직할)기업, 지방기업, 합영(합작)기업으로 구분하여 다룬다. 특히 III, IV, V장에서 주로 다룰 각 유형별 기업 실태를 사례분석 방법으로 접근한다. 북한의 기업현장 접근이 어렵고 기업유형에 따른 적합한 기업 경험자가 충분하지 않은 연구 환경 때문이다. 또한 제한된 연구 자원에 기초해 최근 북한 기업의 운영실태 및 지배구조를 미시적으로 살펴보기 위해서이기도 하다. 따라서 III, IV, V장에서 집중적으로 다루는 실태는 북한의 각 유형별 기업소 모두를 포괄하는 것이 아니라 주요 사례에 기초한 것임을 밝힌다. 덧붙여 주요 사례분석 기업을 최대한 유형별로 접근하되 혼합 유형을 고려한다. 중앙기업이나 지방기업의 경우에도 합영(합작)기업 등이 포함되어 있기 때문이다.

## 2. 기업지배구조: 개념과 시각

김정은 시대 본격적으로 발전한 합영·합작기업소를 제외하고, 북한의 기업소는 소유형태에 따라 국영기업소와 협동단체기업소로 나누어지는 사회주의 기업소 원리를 골간으로 한다. 상업이나 농업 분야에 있는 협동단체기업소 형식을 제외한 기업소는 국영기업이다. 기본적으로 “생산수단에 대한 전인민적 소유에 기초하여 국가의 유일적인 계획적 지도 밑에 운영”되며, 형식상으론 “관리운영에서 경영상 독자성”을 가진다.<sup>4)</sup> 이는 1958년 북한이 ‘전 산업의 사회주의적 개조’를 이룬

후 현재까지 지속되는 기업소의 사전적 정의이다.

1984년 북한에 합영법이 제정된 후 합영·합작기업이 생겨나기 시작했다. 그러나 정치적 이유 등으로 발전하지 못하다가 2000년대 이후 성장한 합영·합작기업은 북한 경제변화에 의미 있는 역할을 한다. 합영기업은 외국 투자가가 기업운영에 참여할 수 있는 유형이며, 합작은 투자만 하고 운영에는 참여할 수 없는 유형이다. 그러나 북한 현실에서는 기업 관리자나 환경에 따라 두 유형이 넘나들고 있다. 합영·합작기업의 성장에도 불구하고 2016년 현재까지 북한 기업소 대부분은 국가 소유와 관리를 근간으로 한 국영기업소와 협동단체기업소로 운영된다.

법률적으로 북한의 기업소는 “일정한 로력, 설비, 자재, 자금을 가지고 생산 또는 봉사활동을 직접 조직 진행하는 경제단위”라고 정의되며, “인민경제계획을 실행하는 생산, 건설, 교통운수, 봉사단위 같은 것이 속한다.”<sup>4)</sup> 이 연구는 이러한 기업소 개념에 기초하여 시장화 이후 북한의 기업소 공간에서 벌어지는 운영실태와 지배구조에 착목한다. 연구 전체를 관통하는 핵심개념은 기업지배구조이다.

이론적으로 기업지배구조(corporate governance)를 체계적으로 정리한 학자는 밥 트리커(Bob Tricker)이다. 그는 관리(management)가 20세기 기업의 핵심 포인트였다면 21세기 기업 아젠다는 기업지배라며, 지구적 경제변화 환경에 적응해가는 기업의 변화를 주목한다. 그는 본질적으로 “기업지배는 권력이 기업체에 작동하는 방식에 대한 것 (corporate governance is about the way power is exercised over corporate entities)”이라 정의한다. 또한 이사회의 활동, 외부의 청자

4) 사회과학출판사, 『경제사전 1』(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 322.

5) 「조선민주주의인민공화국 기업소법」(2010년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1194호로 수정보충, 이하 기업소법), 제2조 기업소법의 정의.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(auditories)와 규제자(regulators) 뿐 아니라 내부의 기업을 관리하는 사람과 제도, 주주 또는 구성원과의 관계를 포괄한다고 정의한다.<sup>6)</sup>

기업지배는 다양한 영역을 포괄하기에 시각이나 접근법(perspective)에 따라 기업 연구의 중심이 다소 다르다. 기업과 관련한 경영, 관계, 이해관계자, 금융경제, 사회적 시각 등 주요 초점에 따른 다섯가지 시각으로 구분해 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

첫째, 경영 시각(operational perspective)이다. 이에 따른 기업지배 개념은 지배구조, 과정, 수행에 초점을 둔다. OECD(2001)가 채택한 개념으로 ‘기업조직이 지시받고 통제되는 절차 및 과정들에 대한 것’을 의미한다. 이해관계자들, 이사회, 관리에 초점을 맞추는 경영 시각은 그들 간 상호작용을 주목하는 가장 기본적 시각이다.

둘째, 관계 접근(relationship perspective)이다. 이 시각은 기업운영 시각 이해관계자들의 권리와 책임의 배분, 지배양상, 정책결정 과정들을 주목한다. 그리고 기업을 둘러싼 내외부의 다양한 참여자들 간 관계에 초점을 둔다.

셋째, 이해관계자 시각(stakeholder perspective)이다. 기업 내외부에 존재하는 다양한 이해관계자들의 권리와 욕구, 그리고 그에 반응하는 작동 과정에 초점을 둔다.

넷째, 금융경제 시각(financial economics perspective)이다. 이 시각에 따른 기업지배구조 분석은 투자자에 초점을 맞춘다. 즉, 재정

---

<sup>6)</sup> Bob Tricker, *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices*, third edition (Oxford univ. press, 2015), pp. 3~5. 따라서 기업지배는 생산자-생산제도-생산성 등에 대한 관리와는 다르다. 이 개념은 1988년에 처음 등장한 이후 전 세계적으로 빠르게 확산되었다. 그 아이디어는 아담 스미스가 국부론(1776)에서 밝힌 도덕철학, 즉 구성원 개개인들이 그들 자신의 이익을 추구할 때 사회적 이익이 실현된다는 논리에 기초한다. Bob Tricker, *Corporate Governance*, p. 6.

<sup>7)</sup> *Ibid.*, pp. 30~32.

공급자들이 그들의 투자에 대한 대가를 어떻게 확보하는가 등 그 방법을 중시한다.

다섯째, 사회적 시각(societal perspective)이다. 기업지배를 가장 광범위하게 접근한다. 앞선 경영·관계·이해관계자에 초점을 맞춘 접근을 포괄하는 시각으로 볼 수 있다. 애초 공기업(public corporations) 분석으로부터 시작되었으나, 현재는 모든 기업분석에 적용되는 개념이다. ‘국가-사회’ 관계 속에서 기업들이 할 수 있는 것이 무엇이고, 누가 기업을 통제하며 통제는 어떻게 실행되고, 기업 참여자들의 활동으로부터 오는 위험과 보상은 무엇이며 어떠한지 등을 결정하는, 법적·문화적·제도적 배열의 총체로써 기업지배구조 개념을 활용한다.

한편 사회민주주의 제도가 발전하여 기업운영에 ‘노·사·정 간 조율 및 합의’를 중시하는 독일에서는 영어인 Corporate Governance에 해당하는 단어가 없다. 대개 기업운영, 기업통제 또는 기업제도와 동일시되며, “기업을 감독·통제하는 체제”로 이해된다. 따라서 독일어권에서 이 개념은 기업의 내적·외적 통제 및 감시 메카니즘을 아우르는 상위개념으로 이해된다. 즉, 기업이 준수해야 하는 법적 제도적 틀을 의미한다.<sup>8)</sup> 그러므로 독일어권에서 기업지배는 지배권, 운영, 통치, 통제와 관련된 개념이다. 각 초점의 차이는 기업지배 시스템 각각의 요소와 관련한 좁은 정의에서 발생한다.

대개 기업지배 시스템의 차이는 세계은행과 같은 국제기구의 요구사항 등 “정치적 요구에 부응하는 과정”이나 “각기 다른 경제발전의 특징” 때문에 발생한다고 이해한다. 그 핵심에는 ‘기업 통제메카니즘이나 소유구조의 차이’가 있다. 무엇보다 기업지배구조 개념에는 기업체의

<sup>8)</sup> Romina Bullan, *Corporate Governance in China: Analyse unter den 50 grössten chinesischen Unternehmen* (Grin Verlag, 2009), pp. 3~4.

I
II
III
IV
V
VI
VII

운용, 통치, 통제를 통해 그 구조를 바꾸려는 의도가 내재되어 있다고 인식한다. 따라서 기업지배구조는 운영의 투명성 및 경영의 공공성과 독자적 통제 뿐 아니라, 관리자(경영진)·정부·은행 간 “나쁜 결탁 (schädlicher Allianzen)”을 드러내는 것을 의미하기도 한다. 이로 인해 서구에서 기업지배의 주요문제는 기업정치의 목표 설정과 동일시되기도 한다.<sup>9)</sup>

이처럼 기업지배구조에 대한 여러 시각들은 배타적 개념이 아니며 의미가 중첩된다. 이 중 하나의 시각이 기업지배구조의 모든 의미를 포함하지 못하며 상호 긴밀한 연관성이 있다.<sup>10)</sup> 그럼에도 불구하고 앞선 다섯가지 시각 중 기업지배구조를 가장 포괄적으로 다룰 수 있는 시각은 사회적 시각이다.

따라서 이 연구에서는 북한 기업의 운영실태 및 지배구조를 광범위하게 살펴보기 위해 ‘사회적 시각’에 기초한다. 사회적 시각은 1995년 공기업 부문 중심으로 적용되었다. 그러나 기업의 사회적 역할이 강조되면서 2000년대 월드뱅크(World Bank)에서 이 개념을 차용하였다. 이후 공기업 뿐 아니라 사기업들을 포함한 포괄적 기업지배구조 개념으로 발전하였다.

상당히 포괄적인 기업지배구조 성격을 분석하는 데는 여러 연관 이론들이 활용된다. 대표적으로 대리인 이론, 청지기 이론, 자원의존 이론, 그리고 주인-대리인 이론과 연계된 내부자 거래이다.

첫째, 전통적으로 기업지배구조와 접목되는 대표 이론은 ‘대리인 이론(Agency theory)’이다. 이는 ‘주인-대리인 이론(principal-agent

---

<sup>9)</sup> Patrick Gräser, *Corporate Governance in Ostasien-Staaten und Regionen* (Grin Verlag, 2001), pp. 7~8.

<sup>10)</sup> Bob Tricker, *Corporate Governance*, p. 32. 전체 기업지배에서 각 시각의 영역 및 개념적 도형은 [그림 2-1] 참조. p. 33.

theory)’으로 불리기도 한다. 주인-대리인 모델은 행위자들의 딜레마 렌즈를 통해 기업지배의 수행과 행위를 분석한다. 핵심적으로 소유권자인 주인(the principal)과 대리인(the agent) 간 계약으로써 지배 관계에 중점을 둔다. 무엇보다 소유자인 주인을 대리하여 기업을 관리·운영하는 대리인의 의식과 행위에 착목한다. 대개 기업의 대리인들은 자기 개인 이익의 최대화를 추구하며 자신의 이해가 실현될 수 있도록 기업을 운영하며, 그 행태들이 결국 주인의 이익을 침해하는 결과를 초래한다는 논리에 따른다.<sup>11)</sup>

대리인 이론은 ‘이기적 개인’이라는 경제적 시각에 기반하여 주인과 대리인의 이해관계 대립성을 주목한다. 따라서 서열·위계 관계에 있는 조직 내 구성원 간 행위 분석에도 적용된다. 이기적인 대리인들(또는 하급자)이 자신의 이익을 최대화하기 위해 주인(또는 상급자)을 속이거나 조종하는 등의 행동을 함에 따라, 그 결과로 기업의 주인은 손실을 보게 된다는 논리에 기초한다. 따라서 주인은 대리인이 자신의 이익을 침해하지 않게 하기 위해 다양한 감시 및 통제 제도를 갖추어서 그 이기성을 억제해야 한다는 주장으로 이어지곤 한다.

둘째, 청지기 이론(Stewardship theory)이다. 이 이론은 심리학과 사회학에서 대리인 이론을 비판하며 제기된다. 기업 구성원들이 단지 이기적인 개인 이익에 따라 행동하는 것이 아니라, 주인과 기업의 목적에 부응하면서 자신의 이익을 추구한다는 논리이다. 즉, 주인과의 공동 목표에 따른 ‘주인-대리인 간 이익협력 모델’이다. 이 모델은 아담 스미스가 제기한 기업지배의 고전적 아이디어(도덕철학)가 반영되었다. 주인과 대리인의 이익이 반드시 상충하는 것이 아니라, 공동의 이해실현 또는 기업발전이라는 공동의 목적을 가지고 운영되면 이들이 협력·제

<sup>11)</sup> *Ibid.*, p. 61.

I
II
III
IV
V
VI
VII



휴한다는 논리이다. 대리인 이론은 인간을 이기적 개인으로 묘사하는 것에 반해, 청지기 이론은 공동체 속에 인간을 주목한다.<sup>12)</sup>

셋째, 최근에 주목받고 있는 자원의존이론(Resource dependency theory)이다. 이 이론은 기업을 둘러싼 내외부의 환경을 주목하며 기업 지배의 전략적 견해를 취한다. 핵심적으로 정치, 경제, 사회적 자원들이 기업지배구조에 미치는 영향 및 관계에 주목한다. 이와 관련된 대표 이론은 사회적 관계 이론이다. 즉, 네트워크에 연결된 자원들과 행위자들을 주목하는 이론이다.<sup>13)</sup>

넷째, 내부자 거래(Insider Trading) 모델이다. 주인-대리인 이론을 공기업 및 사회주의 기업 연구에 적용하면서 내부자 거래 모델이 발전하였다. 이 모델은 핵심적인 소유권 및 통제권이 외부(특히 국가관료)에 있는 기업지배구조 분석에 많이 활용된다. 기업 실질 운영의 주체인 내부자들이 자신의 이익을 극대화하기 위해 행하는 서로 간의 갈등과 타협, 그리고 공모와 담합에 주목한다. 특히 이 모델은 외부자인 국가관료의 감시와 통제로부터 자신의 이익을 최대화하기 위한 기업 내부 행위자들의 행태에 주목한다.

내부자 거래 모델과 관련하여 이행 경제(transition economy)에서 기업지배구조를 집대성한 학자는 맥기(Robert W. McGee)이다. 그는 탈사회주의 이행 경제시스템에서 기업의 내부자 거래를 주목하며 다양한 국가 사례를 분석하였다. 특히 기업 내부의 소유권 및 통제를 둘러싼 문제에 착목한다. 그에 따르면 기업지배구조는 이행 경제에서 특히 중요한 문제이다. 그는 그 핵심 이유를 이행기 국가들의 국영기업 소유

---

<sup>12)</sup> 이 논리에 따르면, 관리자들의 법적 책무는 그들 자신이나 다른 이익 그룹이 아니라 그들의 주주(국영기업일 경우 국민)들에게 있다. 이 이론은 장기적 시각에서 주주의 가치를 최대화하기 위한 이사회 책임성을 강조한다. *Ibid.*, pp. 65~66.

<sup>13)</sup> *Ibid.*, p. 68.

권 처리문제가 민감하고, 기업운영에 필수적인 금융제도의 기반이 구축되지 않았기 때문이라고 진단한다.<sup>14)</sup>

### 3. 연구 내용

이 연구는 기업지배구조 분석 시각 중 사회적 시각을 적용한다. 현 단계 북한 기업의 운영실태 및 지배구조를 광범위하게 살펴보려는 연구목적에 따를 때, 사회적 접근이 기업지배구조에 대한 가장 포괄적 시각을 제공하기 때문이다. 또한 이 시각이 공기업 분석에 가장 광범위하게 활용되었을 뿐 아니라, 2000년대 이후 전 세계적으로 기업의 사회적 역할이 강조되면서 공기업과 사기업 지배구조를 분석하는 보편적 시각으로 발전하였기 때문이다. 사회적 시각에 기초할 때 기업지배구조 연구는 운영실태까지 포괄할 수 있다.

핵심 연구범위는 기업의 체계 및 운영과 의사결정과정, 투자와 소유권, 행위주체의 관계와 상호작용, 감시와 통제, 그리고 분배 및 인센티브 실태와 구조이다. 또한 기업의 규모나 소유권에 따라 운영실태 및 지배구조 역시 상이하므로 III~V장 실태에서 현재 북한 기업의 주요 유형을 중앙, 지방, 합영(합작)기업소로 범주화하여 다룬다. 다만 중앙직할 기업이나 지방기업의 경우에도 합영(합작)기업소나 공장이 포함되어 있다. 따라서 주요 사례분석 기업을 최대한 유형별로 접근하되 각 기업 사례분석에서 혼합유형도 고려한다.

앞서 밝힌 이 연구의 네 가지 목적은 시장화 이후 북한 기업의 운영실태 규명, 유형별 기업지배구조의 차이 분석, 중국과의 비교사회주의

<sup>14)</sup> Robert W. McGee, *Corporate Governance in Transition Economics* (New York: Springer, 2008), p. 3.

I
II
III
IV
V
VI
VII

분석, 현 단계 북한의 기업지배구조가 체제에 미치는 영향 분석이다. 이 목적을 이루기 위해 총 여섯 장으로 내용을 구성한다. 정치학, 경제학, 교육사회학, 북한학 박사들로 구성하여 학제 간 융합연구를 지향한 이 연구는 연구목적을 구현하기 위해 공동연구를 수행하되 각 장별로 책임 집필 한다. I 장, VI 장, 그리고 VIII 장은 박영자, II 장은 홍제환, III 장은 현인에, IV 장은 조정아, V 장은 김보근이 책임 집필한다. 각 장의 주요 내용은 다음과 같다.

II 장은 북한 기업지배의 역사와 성격이다. 이 장에서는 북한 기업지배의 역사, 체제전환기 중국의 기업지배구조, 그리고 중국과의 비교를 통한 시장화 이후 북한 기업지배 개혁에 대한 평가이다. III 은 중앙직할 기업이다. 북한당국에 의해 규정된 특급, 1, 2, 3급인 종업원 규모 500명 이상 기업이 중앙기업이다. 특히 이 장에서는 현재 북한 산업의 주축인 광업부문 연합기업소를 주목한다. IV 장은 지방기업이다. 북한 각 행정구역 상 도·시·군이 운영하는 4급~7급 수준의 공장과 기업소를 분석대상으로 한다. V 장은 합영(합작)기업이다. 국외 자본과 기술 투자 및 북한의 노동력이 결합하여 운영되는 합영기업의 실태와 지배구조를 다룬다.<sup>15)</sup>

VI 장은 기업지배 유형 비교 및 국가-기업 관계이다. 이 장에서는 먼저 III~V 장에서 다룬 기업 유형별 실태에 기반하여 각 유형별 기업 운영실태 및 지배구조를 비교한다. 특히 그 세부적 차이를 규명한다. 다음으로 현 단계 북한의 '국가-기업 관계'를 규명한다. 앞선 차이와 함께 보편성을 주목하며 현 단계 북한 기업소 운영의 혼합경제적 특성

<sup>15)</sup> 각종 정보 및 선행연구에 따르면 시장화 이후 북한의 지방기업은 시장경제 메카니즘이 상당히 확장되었다. 반면 중앙직할 기업은 상대적으로 전통적인 계획이나 명령에 기반한 운영을 하고 있다. 그리고 주로 중국자본이 들어가 있는 합영(합작)기업은 그 운영 양상이 다양하다. 이 같은 실태에 기초한 범주화이다.

을 규명한다. 그리고 김정은 시대 북한의 ‘국가-기업 관계’를 중심으로 현 단계 북한의 기업지배구조가 정권의 체제장악에 미치는 영향을 밝힌다. 마지막 VII장 결론에서는 북한지역 내 ‘좋은 기업지배구조’를 구축하기 위한 정책적 시사점을 도출한다.

기업소 실태에 초점을 맞춘 III, IV, V장에서는 중앙, 지방, 합영(합작)기업 유형별 기업 사례들을 해당 북한이탈주민 및 전문가 심층면접을 통해 밝혀진 내용을 중심으로 다룬다. 세 가지 기본 유형별로 접근하는 주요 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 기업 운영의 체계 및 실태이다. 세부적으로 각 유형별 분석 사례들의 환경이나 가동실태 등을 점검한 후, 기업소의 조직체계 및 각 부서의 역할과 관계, 정책결정 과정, 기업 작동의 계획-생산-판매-분배 과정, 노동력·재정·자재·전기 등 자원 확보 방식 등을 주목한다.

둘째, 통제와 인센티브이다. 먼저 국가가 기업을 지배하는 감시 구조인 기업소 내외 물리력과 법규율을 통한 감독 및 통제이다. 또한 각종 사회적 동원, 생활총화, 조직생활 등 비물리적 감시이다. 마지막으로 배급과 임금 등 물질적 인센티브 및 정치사상적 인센티브 제도 등이다. 즉 기업지배의 당근과 채찍을 다룬다.

셋째, 행위자 간 관계 및 상호작용이다. 먼저 기업 내부 이해관계자 간 측면에서 당비서-지배인-기술자-노동자 등 내부 이해관계자들 간 관계 및 갈등·타협·담합·공모 양상 등을 다룬다. 다음으로 기업과 외부 이해관계자들(외부의 청자와 규제자들) 간 관계 및 상호작용을 밝힌다.

#### 4. 연구방법 및 자료

1차적으로 북한의 공식 간행문헌 및 탈사회주의 기업지배구조 관련

I

II

III

IV

V

VI

VII

문헌을 분석한다. 이 연구관련 북한의 공식 간행문헌인 2000년대 이후의 『경제연구』, 『조선신보』, 『법일꾼 지침서』, 『노동신문』 등 북한의 1차 문헌을 분석한다. 또한 비교 기업연구를 위해 사회주의 기업 지배구조로부터 체제전환기 탈사회주의 국가들의 기업지배구조, 그리고 세계적으로 ‘좋은 기업지배구조’가 어떻게 형성되는가에 대한 다양한 이론과 사례를 살펴본다. 특히 중국의 기업지배구조 관련 문헌을 분석한다.

그리고 북한 내 현장조사가 불가능한 조사환경을 고려하여 각 기업 유형별로 접근 가능한 대표 사례에 초점을 맞추어 조사한다. 북한 내 현지조사가 불가할 뿐 아니라 특히 중앙 기업소와 합영(합작)기업소 내부의 구체적 실태를 파악하는 데 면접대상자 접근, 특히 그 시스템을 상대적으로 정확히 알 수 있는 기업소 간부 접근에 한계가 있기 때문이다. 따라서 풍부한 사례수집이 어려울 수 있다는 판단 하에, 각 유형을 대표할 수 있는 접근 가능한 기업 및 도시 사례를 중심으로 분석하는 사례분석 방법을 취한다.

사례분석을 위한 기초 자료는 최근 북한이탈주민 심층면접을 통해 획득한 구술텍스트이다. 심층면접 대상자는 북한에서 기업 운영 및 관련 경험이 있는 최근 북한이탈주민들이다. 특히 기업소 내 당비서, 지배인, 기술자 출신 및 북한의 각 기관에서 기업소 관련 내각·도·시·군 업무 담당자들이다. 면접은 질적 조사 방법론에 입각해 연구문제가 담긴 ‘반구조화된 면접지’를 매개로 공동연구자들이 직접 수행한다. 자신과 근무한 기업에 대한 간략한 소개를 먼저 요청하고 본격적인 면접을 실시하며, 면접지는 연구자가 가지고 면접진행을 위한 기본틀로 활용한다. 연구자들이 수행한 구술텍스트 자료는 연구진이 공유한다. 30여 명의 북한이탈주민 심층면접이 진행되었으며 이들의 정보는 다음 <표 I-1>과 같다.

표 I-1 >> 북한출신 피면접자 특성

사례 번호	성별	출신 지역	연령대	재북시 직업/경력	학력	탈북 년도
1	남	함북	40	2급 기업소 지배인	전문대졸	2009.
2	여	황북	60	시 인민위원회 무역국장, 회사사장	대졸	2009.
3	남	평양시	40	2급 기업소 간부	대졸	2014.
4	남	양강도	50	광산연합기업소 부지배인	대졸	2012.
5	남	함북	50	광산 연합기업소 간부	대졸	2013.
6	남	함북	40	광산 연합기업소 간부	대졸	2014.
7	남	함북	50	4급 기업소 행정부원	대졸	2014.
8	남	평남	40	시인민위원회 노동과 부원	대졸	2014.
9	남	양강도	60	지방공장 운전사	고졸졸	2014.
10	여	양강도	40	돈장사	대졸	2013.
11	남	양강도	60	연합기업소 산하 지방공장 간부	대졸	2013.
12	남	양강도	40	군부 외화벌이 회사	대졸	2014.
13	남	평남	50	시 지방공업관리국 부원	대졸	2011.
14	남	평양시	50	내각 노동성 간부	대졸	2011.
15	여	평양시	20	평양방직공장 노동자	중졸	2015.
16	남	양강도	50	광산 연합기업소 부지배인	대졸	2012.
17	남	함북	60	무역회사 직원	대졸	2011.
18	여	평남	40	군부 외화벌이 지도원	대졸	2008.
19	여	함북	20	식료품공장 노동자	중졸	2016.
20	여	함북	60	문화일용품공장 노동자	전문대졸	2016.
21	남	평남	50	상업관리소 소장	대졸	2010.
22	남	평양시	50	인민보안성 성원	대졸	2013.
23	남	함북	40	협동농장 작업반장	고졸	2015.
24	남	양강도	50	도 광업연합 부지배인	대졸	2012.
25	여	함북	40	공장 노동자	전문대졸	2007.
26	여	평남	50	국가과학원 소속	대졸	1999.
27	남	양강도	30	도 농촌경리위원회 재재상사 부원	전문대졸	2015.
28	여	양강도	40	지방기업소 작업반장	고졸졸	2015.

I

II

III

IV

V

VI

VII

이들 북한이탈주민을 통한 사례분석과 함께 각종 대북소식통 정보 및 국내외 정보를 교차 활용한다. 먼저 대표적 북한정보지인 데일리 NK, 자유아시아방송 등 각종 대북소식통의 관련 정보를 수집한다. 이 자료는 신뢰성에 문제가 있기 때문에 문헌분석 및 북한이탈주민 증언과의 교차 검증을 통해 활용한다. 다음으로 전문가 및 관련자 자문회의이다. 본 연구 관련 고급 정보를 가지고 있는 국내외 기업가 및 전문가들과의 자문회의 자료를 활용한다. 특히 합영기업의 경우 북한 내에서 합영기업 운영 경험이 있는 전문가들을 대상으로 한다.

## II. 북한 기업지배의 역사와 성격







## 1. 북한 기업지배의 역사

북한은 정권 수립 직후부터 중앙집권적 계획경제체제를 구축하기 위해 '생산관계의 사회주의적 개조'를 추진하였다. 북한에서는 1946년 중요 산업의 국유화가 시작되었고 1947년부터 계획경제가 실시되었다. 그리고 1958년 농업의 집단화가 완성됨으로써 '생산관계의 사회주의적 개조'가 완료되었다. 이후에는 구소련 및 중국 등을 모델로 삼아 중공업 중심의 '사회주의 경제건설'에 본격적으로 나서게 되었다.

그러나 이렇게 구축된 북한의 계획경제체제는 다른 사회주의국가들과 마찬가지로 원활하게 작동하지 않았다. 기업들은 생존을 위해 계획경제 시스템에서 벗어난 방식으로 생산 활동을 전개해야만 했다. 그 결과 시간이 흐름에 따라 현실과 시스템 사이의 괴리는 쌓여 갔다. 북한 당국도 이러한 문제를 해결하고 경제의 효율성을 높이기 위해 기업지배와 관련하여 여러 가지 개선 조치를 취해 왔다. 하지만 정부가 변화에 소극적인 태도를 견지해 온 탓에 기업지배와 관련된 제도와 실태 사이에는 여전히 커다란 간극이 존재한다. 본 절에서는 최근까지 북한의 기업지배 실태와 제도가 상호 간에 영향을 미치면서 어떻게 변모해 왔는가에 대해서 고찰해 본다.

### 가. 북한 기업지배의 원형: 대안의 사업체제

북한은 1950~60년대에 걸쳐 경제행위에 관한 모든 의사결정 권한을 국가에 집중시키는 중앙집권적 계획경제체제를 구축하였다. 중앙계획당국—내각(성(省), 위원회)—기업으로 이루어진 위계구조를 통해 국가가 기업에 생산 명령을 내리면 기업이 수행함으로써 생산이 이루어지는 시스템을 형성한 것이다. 국가의 사회주의적 개조와 중공업 발전

I

II

III

IV

V

VI

VII

을 당면 과제로 설정한 북한은 그에 앞서 동일한 과제에 직면했던 바 있는 구소련과 중국의 경험을 모방하여 이와 같은 경제체제를 도입하였다.

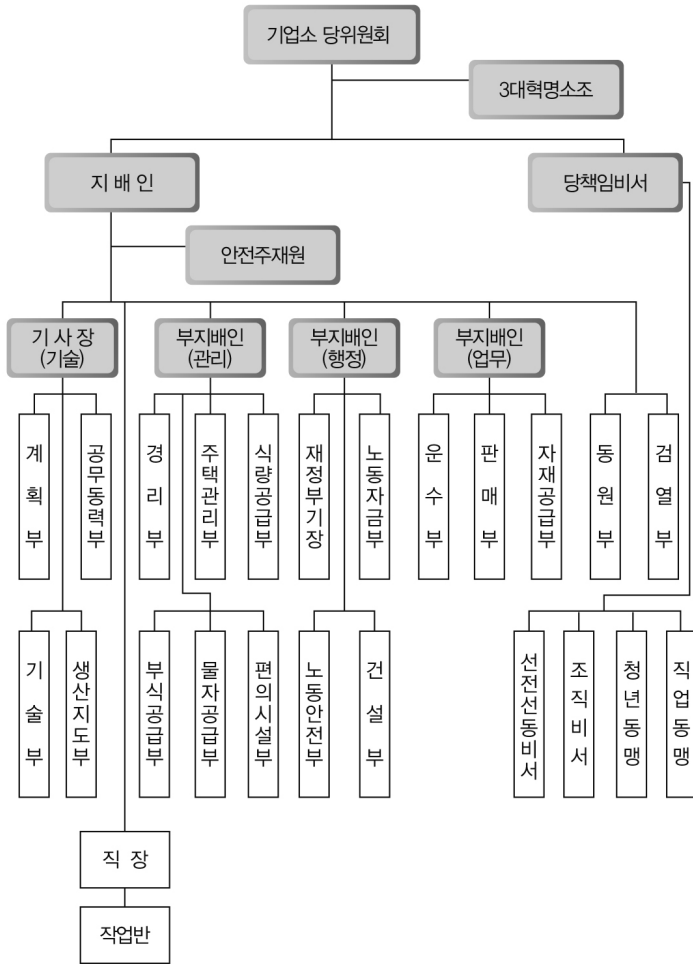
국가가 내리는 생산 명령에는 무엇을 얼마나 생산할 것인가에 관한 사항만 들어 있지 않았다. 원칙적으로 국가는 중앙집중적 자재공급체계를 통해 생산에 필요한 모든 자재를 현물로 공급해주어야 했으며, '유일적 자금공급체계'를 구축, 기업 운영에 필요한 자금 역시 국가가 책임지고 공급하여야 했다. 또 기업 운영에 필요한 인력 규모를 국가가 규정하고, 인력을 배정해 주어야 했기 때문에 노동시장은 존재할 필요가 없었다. 기업은 이렇게 국가로부터 공급받는 원자재와 노동력을 활용하여 계획된 품목의 상품을 목표량만큼 생산하기만 하면 됐다.

국가계획에 따라 생산되는 모든 상품의 가격은 국가의 가격 결정 기관에 의해 단일하게 책정되었으며, 생산된 모든 상품은 사전적으로 국가계획에 의해 정해진 곳으로 공급되어야 했다. 즉, 중앙의 계획당국에서 기업이 생산 활동을 전개하는 데에 필요한 생산요소를 조달하는 경로부터 생산한 상품의 판매처에 이르기까지 일일이 지정해 주도록 한 것이었으며, 이러한 시스템하에서 기업은 국가의 명령을 실행에 옮기는 생산현장에 지나지 않았다.<sup>16)</sup>

---

<sup>16)</sup> 이론적으로는 계획수립 과정에 기업의 참여가 보장되어 있었지만, 실제 계획수립 과정에서는 상급 기관의 의지가 일방적으로 관철될 수밖에 없었다. 이석기, “북한 기업의 변화와 행위자 분석,” 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 152.

그림 II-1 >> 공장·기업의 관리·운영조직체계



자료: 통일부, 『북한개요』 (서울: 통일부, 1984), p. 84.

그렇다면 생산 명령을 수행하는 과정에서 기업 내 의사결정은 어떻게 이루어졌을까. 1950년대까지는 지배인이 기업의 생산 활동 전반을 관리·운영하고, 그 결과에 대해서도 책임을 지는 ‘지배인 유일관리제’

가 시행되었다.<sup>17)</sup> 그러나 지배인 유일관리제하에서 생산 과정에 대한 노동자의 참여가 배제되고<sup>18)</sup> 지배인의 독단적 관리·운영이 용인되어 관료주의, 기관본위주의(departmentalism), 개인주의 등이 나타나고 있다는 비판이 일었다.<sup>19)</sup> 그리고 1961년 ‘대안의 사업체계’가 도입됨으로써 지배인을 대신해 당이 기업 내 의사결정을 주도하는 시스템이 마련되었다.

‘대안의 사업체계’란 1961년 12월 김일성이 대안전기공장 현지지도를 실시하는 과정에서 제시한 기업 관리 방안으로, 당위원회에 의한 집체적 지도와 중앙집권적 자재공급체계 구축 등을 특징으로 하고 있었다. 당위원회의 집체적 지도란 지배인 개인이 아니라, 당비서, 지배인, 기사장, 근로단체 책임자, 기술자대표 및 생산핵심당원 등으로 구성되는 당위원회가 집단적으로 기업의 생산 활동 전반을 관리·운영하는 것을 의미한다. 기업 관리·운영과 관련된 모든 사항은 당위원회에서 집단적 토의를 통해 결정하도록 되었으며, 최종적인 책임 역시 당위원회의 몫이었다. 북한의 기업 관리·운영 체계는 이처럼 당위원회가 최고 의사결정 기관으로서 정점에 있고, 재정, 노동, 자재공급, 후방공급 사업 등 행정·경제활동 전반은 지배인이 책임지고, 기사장은 생산 과정 전반을 총괄하며, 당비서가 노동자들의 정치조직생활 지도를 담당하는

17) ‘지배인 유일관리제’ 하에서도, 비록 이후에 비해서는 기업(지배인)의 경영상의 자율성이 상대적으로 높긴 했지만, 지배인이 독자적으로 의사결정을 할 수 있었던 것은 아니다. 북한도 사회주의 사회였던 만큼, 모든 정책 결정 과정에서 당이 지도적 지위를 차지하는 현상이 나타나고 있었다. 당의 ‘지도’를 받도록 명확히 규정되어 있지는 않았지만, 지배인은 기업소 당조직의 지도하에 놓여 있었다. 대외경제정책연구원, 『북한경제백서』 (서울: 대외경제정책연구원, 2002), p. 335.

18) 당시 기업 내 노동자 조직으로 ‘생산자협의회’가 있었으나, 지배인에 대한 견제력을 지니지는 못했고, 지배인에게 건의나 제안을 하는 정도의 기능밖에 하지 못하고 있었다. 위의 책, p. 335.

19) 이석기, 『북한의 기업관리체제 및 기업행동양식 변화 연구』 (서울: 산업연구원, 2003), p. 59.

체제로 구축되었다(그림 II-1 참조).<sup>20)</sup>

하지만 실제로 기업의 의사결정을 주도한 것은 당비서였으며, 기업의 모든 경영활동은 당의 통제 속에서 진행되었다.<sup>21)</sup> 기업 관리에 관한 실질적인 의사결정 권한은 당위원회의 의장을 맡고 있는 당비서가 갖고 있었기 때문이다. 지배인은 기업 관리·운영과 관련된 모든 문제를 당비서와 협의해야 했으며, 기업 관리상의 중요한 문제에 대해 당비서에게 보고해야 했다.<sup>22)</sup> 지배인 유일관리제와 비교할 때, ‘대안의 사업체계’하에서 지배인의 권한은 상대적으로 약화되었고, 기업 내 의사결정은 지배인을 대신해 당비서가 주도하게 된 것이다.

한편 ‘대안의 사업체계’를 통해 중앙집권적 자재공급체계가 구축되었다. 계획경제 시스템이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다도 자재공급이 원활하게 이루어져야 한다. 이를 위해 개별 기업이 성·관리국에서 발급한 지시서에 의거해 다른 기업과 계약을 맺어 필요한 자재를 확보하던 체계를 폐지하고, 상급기관인 성·관리국에서 책임지고 기업에 자재를 공급하는 방식이 도입된 것이다.<sup>23)</sup>

20) 위의 책, p. 64.

21) 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001), p. 276; 김영희, “7·1 조치 전후 북한 공장의 관리운영실태,” 『산은조사월보』, 633호 (한국산업은행, 2008), p. 114; 권영경, “북한의 국유기업개혁 내용과 성공의 가능성 탐색: 중국과의 비교를 중심으로,” 『동북아경제연구』, 16권 2호 (한국동북아경제학회, 2004), p. 111.

22) 박형중, 『북한의 경제관리체계』 (서울: 해남, 2002), pp. 205~206.

23) 김일성은 이와 관련해 “공장, 기업소들에서 요구되는 모든 자재를 성 자재상사들이 책임지고 공급하여 주도록 하여 공장, 기업소 지도일꾼들이 그 전처럼 자재 때문에 이곳저곳으로 떠돌아다니는 일이 없이 생산지도에 모든 힘을 돌릴 수 있도록 한” 것이라고 언급하고 있다. 김일성, “국가재산을 애호절약하며 수산업을 더욱 발전시킬 데 대하여,” 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제3권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 558(위의 책, p. 81에서 재인용).

## 나. 계획경제의 붕괴와 기업지배의 변화:

### 기업 의사결정 권한의 분권화 시도

이러한 북한의 기업지배 시스템은 효율적으로 작동하지 않았다. 그런데 이는 비단 북한만 겪는 문제가 아니었다. 사회주의 국가 대부분이 동일한 문제로 골머리를 앓아야 했다. 그것은 계획경제 시스템이 갖고 있는 다음과 같은 근본적인 한계에 기인한 문제였기 때문이다.

우선 국가와 기업 사이에 정보 비대칭이 존재하는 상황에서, 현물계획 달성이 중요한 기업은 계획 편성 과정에서 생산능력은 축소해서 보고하고, 자재·설비 및 노동력은 과다하게 신청할 유인을 지니고 있었다. 효율성보다는 양적 생산이 기업에 대한 평가 기준으로 보다 중시되는 상황, 즉 비용을 줄이는 문제보다 주어진 목표 생산량을 채우는 일이 중요한 상황에서 기업이 이러한 행동을 취하는 것은 당연한 일이었다. 계획당국도 기업들이 이러한 행태를 보인다는 점은 알았을 것이다. 하지만 기업에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못한 상태였기 때문에 이에 대해 효과적으로 대응하기는 어려웠을 것이다.

둘째, 계획경제가 원활하게 작동되기 위해서는 기업들이 생산물을 수요 기업이 필요로 하는 시기에 적정량만큼 공급해 주어야 한다. 하지만 기업들은 이에 대해 관심이 없었다. 기업들은 기한 내에 생산계획을 달성하는 데에 관심을 두었지, 다른 기업이 생산에 차질을 빚는가 여부는 고려하지 않았다. 이러한 ‘협동생산규율의 위반’에 대해 김일성이 수차례 비판을 했지만 상황은 좀처럼 개선되지 않았고,<sup>24)</sup> 이는 기업들이 자재조달에 어려움을 겪는 주된 요인이 되었다.

셋째, 연성예산제약(soft budget constraint) 문제 또한 기업의 효율

---

<sup>24)</sup> 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교출판부, 2001), p. 216.

성을 저하시키는 요인으로 작용했다. 북한에서는 사회주의 경제관리체제 건설과 동시에 독립채산제가 실시되긴 하였지만 형식적으로 운영되는 데에 그치고 있었다. 이윤이 발생하면 국가가 그 돈을 회수해 갔으며, 적자가 발생할 경우에는 국가가 이를 메워줬다. 적자가 발생했다고 기업이나 지배인이 타격을 받는 것도 아니었다. 이렇다보니 기업은 이윤을 내기 위해 적극적으로 노력할 필요를 느끼지 못했다.

이러한 문제들이 복합적으로 작용한 탓에 계획경제 시스템은 제대로 작동되지 않았으며, 1970년대부터 북한 경제는 악화되어 갔다.<sup>25)</sup> 이에 북한 당국은 기업의 효율성을 증진시키고자 변화를 모색하게 되었다. 변화는 중앙의 계획당국에 집중된 기업 의사결정 권한을 하부기관 및 기업에 분산시키고 기업의 자율성을 확대하는 방향으로 전개되었다.<sup>26)</sup>

1981년 도입된 ‘새로운 공업관리체계’는 기업 관리 권한을 중앙에서 지방으로, 상부에서 하부로 분산시키는 것을 골자로 하였다. 이에 따라 정무원 산하 공장, 기업소가 정무원 직속기관인 도경제지도위원회로 이관되어 도경제위원회가 도 내 공업생산 전반을 책임지게 되었으며, 시·군행정경제지도위원회가 시·군의 지방공업에 대한 일차적인 감독, 통제기능을 수행하게 되었다.

1973년부터 시범적으로 도입되어 온 연합기업소 체제가 1985년부터 전면적으로 도입된 것도 경제관리체계의 분권화와 관련해서 주목해볼 필요가 있다.<sup>27)</sup> 연합기업소란 ‘생산활동상 혹은 관리경영상 밀접한

25) 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 71: 황장엽은 북한 당국은 김정일의 지시에 따라 외부에 각종 통계를 왜곡시켜 발표해 왔으나, 본인이 확인한 ‘정확한 통계’에 따르면 1975년부터 이미 북한경제는 하강곡선을 그리기 시작했으며, 1986년 이후 급격히 악화되었다고 한다. 황장엽, 『황장엽 회고록』 (서울: 시대정신, 2006), p. 276.

26) 분권화에 관한 보다 상세한 사항은 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, pp. 71~92 참조.

27) 연합기업소에 관한 보다 구체적인 사항은 中川雅彦, “북한 연합기업소의 형성,”

I
II
III
IV
V
VI
VII



관계를 가지고 있는 여러 기업들을 수직적·수평적으로 통합하여 하나의 경영단위로 만든 기업 조직형태'로 정의할 수 있다.<sup>28)</sup> 연합기업소를 전면 도입한 것은 여러 공장·기업소를 묶어 연합기업소를 만듦으로써 관리대상과 관리 단계를 줄이는 데에 목적이 있었던 것으로 보인다. 이에 따라 국가계획위원회 및 성의 권한 중 상당 부분이 연합기업소에 위임되었으며, 국가경제기관은 소수 연합기업소만 대상으로 계획화 사업, 생산지도, 생산조건 보장사업을 진행하였다. 그리고 연합기업소 당위원회가 시·군 당위원회와 동일한 권한을 가지고 산하 공장·기업소들의 경제 사업을 지도·관리하였다.

한편, 해방 직후 도입되었으나 형식적으로만 이루어지던 독립채산제가 1984년 말부터 강조되었다. 북한에서 독립채산제의 핵심은 기업의 이윤을 국가와 기업 사이에서 어떻게 분배하느냐 하는 부분이다.<sup>29)</sup> 이전까지는 국가가 이윤을 모두 가져갔다는 점에서 명목상으로만 실시되었다고 볼 수 있는데, 이제 기업들이 경영활동 결과 얻은 이윤 가운데 일정한 부분을 기업기금으로 유보해 두고 생산 확장, 기술개발, 문화후생사업, 상금 등으로 사용할 수 있게 된 것이며, 따라서 기업에 대한 인센티브 측면에서 중요한 변화라고 볼 수 있다.

8·3 인민소비품 생산을 허용한 것도 주목되는 변화다.<sup>30)</sup> 8·3 인민소비품이란 지방 유향 자재와 폐기물, 부산물 등을 이용하여 만든 생필품

---

『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 제3호 (한국개발연구원, 2003), pp. 48~75; 中川雅彦, “북한 연합기업소의 형성과 변천,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 제4호 (한국개발연구원, 2003), pp. 31~42에 소개되어 있다.

<sup>28)</sup> 양문수, “북한 기업 관리·운영 현황 및 발전방안,” 『수은북한경제』, 2004년 겨울호 (한국수출입은행, 2004), p. 4.

<sup>29)</sup> 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』 (파주: 한올아카데미, 2010), p. 311.

<sup>30)</sup> 8·3 인민소비품에 관해서는 주로 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, pp. 85~88을 참고하였다.

을 가리킨다. 8·3 인민소비품은 계획경제 시스템에 매우 느슨하게만 연결되어 있었다. 이를 생산하는 데 중앙집중적 물자공급체계를 통해 조달받은 물자는 사용할 수 없었으며, 생산 품목과 생산량, 그리고 생산된 제품의 처분에 대해서 기업이 결정할 수 있었다. 기업은 8·3 인민소비품을 생산하는 것에 대해 상부기관으로부터 승인을 받고 일정 금액을 납부하기만 하면 됐다. 이러한 8·3 인민소비품의 등장은 사전적/명령적 조정체계 영역 밖에서 이루어지는 생산을 북한 당국이 공식적으로 허용하기 시작하였음을 의미한다.<sup>31)</sup>

1984년 제정된 합영법도 기업지배와 관련해 눈여겨 볼 필요가 있다. 당시 합영법을 보면, 합영회사는 유한책임회사로 규정되어 있었으며, 이사회가 최고결의기관이었다. 또 회사 사장이 경영활동을 조직, 진행하며 자기 사업에 대하여 이사회 앞에 책임진다(제12조)고 규정하고 있었다. 합영법의 이러한 규정들은 북한이 합영회사와 관련해서는 현대적인 회사제도를 상당 부분 수용했음을 보여준다. 하지만 제도적으로 미비한 부분이 많았으며,<sup>32)</sup> 규정과 현실이 전혀 달랐다는 점에서 한계가 있었고, 그 결과 합영법은 기대만큼의 성과를 거두지는 못했다.<sup>33)</sup>

그러나 이러한 제한적인 수준의 분권화 조치만으로 계획경제의 구조적 문제를 근본적으로 해결할 수는 없었고, 조치 이후에도 경제는 좀처럼 나아질 기미를 보이지 않았다. 이에 더해 1980년대 말부터 그동안 의존해 왔던 사회주의권이 붕괴되는 상황에 직면한 가운데, 제3차 7개년계획(1987~1993)은 실패로 끝났으며, 1990년대 중반에는 ‘고난의 행군’으로 상징되는 극심한 경제위기를 겪어야 했다.

31) 위의 책, p. 88.

32) 이에 관해서는 법제처, 『북한의 합영법제』(서울: 법제연구원, 1992)를 참고할 수 있다.

33) 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 칩체의 메커니즘』, p. 378.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 다. 계획경제체제 붕괴 이후 기업지배의 변화: 기업의 자율성 확대

일련의 위기 과정을 거치면서 북한의 산업 생산은 급격히 감소했고, 1990년대 중반에 이르러 중앙집권적 물자공급체계는 사실상 붕괴되었다. 사실 북한은 '대안의 사업체계'를 채택, 중앙집권적 자재공급체계를 구축하였지만 자재공급 문제를 충분히 해결하지 못해왔다. 김일성의 경제 관련 연설에서 거의 전 기간에 걸쳐 자재공급의 불규칙성에 대한 언급이 있어 왔다는 것이 이를 방증해 주고 있다.<sup>34)</sup> 이처럼 여러 문제를 수반한 가운데서도 1980년대 초중반까지는 불완전하게나마 중앙집권적 자재조달체계가 작동해 왔는데, 이제는 그마저도 불가능해진 것이다.

국가의 공장 운영자금 공급 역시 크게 축소되었다.<sup>35)</sup> 1980년대까지는 공장 운영자금이 국가 예산에서 공급되었으나, 1990년대 이후 독립채산제가 강화되고 자력갱생이 더욱 강조되면서 유동자금의 공급은 중단되었으며, 신규건설과 국가적으로 중요한 사업에 소요되는 기본건설자금 및 대보수자금만 공급되었다. 이제는 공장의 자체자금과 은행대부자금으로 공장을 운영하도록 된 것이다. 게다가 식량 배급이 중단됨에 따라 기업은 종업원들의 식량 문제도 해결해 주어야 하는 부담을 떠안게 되었다. 이에 따라 대부자금 수요는 증가하였지만, 공급이 이를 못 따라감에 따라 공장들은 자금난을 겪을 수밖에 없었다.

이와 같은 중앙집권적 물자공급체계의 붕괴는 계획경제 시스템이 더이상 정상적으로 작동할 수 없게 되었음을 의미했다. 이제 당국이 기업의 재생산을 전혀 보장해 주지 못하는 상황이 된 것이다. 그럼에도

<sup>34)</sup> 박형중, 『북한의 경제관리체계』, p. 75.

<sup>35)</sup> 이와 관련해서는 주로 김영희, "7·1 조치 전후 북한 공장의 관리운영실태," p. 118; 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, pp. 116~118을 참고하였다.

기업은 여전히 계획 달성을 요구받았고,<sup>36)</sup> 기업들은 계획경제 시스템 외부에서 즉, 비공식적인 루트를 통해서 생산요소를 조달하여 제품을 생산·판매하는 등 자체적으로 생존 방안을 모색해 갔다. 그리고 이러한 과정을 거치면서 기업과 관리·감독기관, 기업과 기업, 기업 내부자 간의 관계에도 상당한 변화가 초래되었다.

변화는 기업의 통제권 및 자율성이 더욱 강화되는 방향으로 전개되었다. 우선 계획 작성 과정에서부터 기업의 발언권이 강화되었다. 계획 당국 입장에서는 자재를 공급해주기 어려웠던 만큼, 과거와 같이 무리한 계획을 무조건 관철시키기 어려웠고, 계획을 수립하는 데에 기업의 요구를 어느 정도 반영해 줄 수밖에 없었다. 이에 따라 계획은 보다 실현 가능한 형태로 수립되어 갔다.

계획 내용에도 변화가 나타났다. 현물지표(생산량)의 달성이 현실적으로 어려워짐에 따라 1990년대 중반 이후에는 금액지표, 특히 액상계획(총생산액)을 달성하면 계획을 달성한 것으로 인정하는 경향이 나타난 것이다. 이는 기업이 계획을 수행하는 과정에서 보다 많은 자율성을 확보하게 되었음을 의미했다. 총생산액을 채우는 것이 중요해짐에 따라, 중앙에서 생산을 명령한 품목 외의 상품을 생산하여 판매하는 것도 어느 정도 용인되었기 때문이다. 이제 8·3 인민소비품이 액상계획 달성 수단으로 활용되었으며, 계획 부문과 관련된 자재를 사용하여 8·3 인민소비품을 만드는 현상까지 나타나게 되었다.

이러한 현상은 특히 전략적 중요성이 떨어지는 지방 중소규모 기업에서 더욱 심하게 나타났다. 계획경제체제는 지방 중소규모 기업과 관련해서는 사실상 의미를 상실해 가고 있었다. 이들 기업은 중앙에서 자재를 전혀 공급해주지 못함에 따라 자체적으로 조달 가능한 자재를

<sup>36)</sup> 후술하듯이, 요구받는 계획 내용은 달라질 수밖에 없었다.

확보해서, 계획과 무관하게 생산할 수 있는 제품을 생산하게 되었다.<sup>37)</sup> 이를 위해 기업들은 계획 당국의 묵인하에 비공식적으로 물물교환 거래 방식을 통해 다른 기업으로부터 물자를 조달하였다.<sup>38)</sup> 남아도는 원자재를 서로 교환한다든지 제조한 상품을 주고 필요한 자재를 받는 식이었다. 장마당을 통해 필요한 물자를 조달하는 경우도 많았다.

1990년대 중반 이후에는 기업이 생산한 상품을 처분하는 방식에 있어서도 변화가 나타났다. 일단 전략적으로 중요한 기업의 경우에는 계획된 공급선으로 공급하기보다는 중앙당국의 개별적 명령에 의거해서 생산물을 처분하는 경향이 나타났다. 그 외의 기업들은 생산물 처분에 있어서 어느 정도 권리를 인정받았던 것으로 보인다. 원래 북한에서는 기업이 생산물에 대한 처분권을 보유하지 못했었는데, 이제 상품 중 일부는 국가계획에 의해 지정된 공급처에 공급하지만 그 외의 부분은 장마당에서 판매하거나 다른 기업에 파는 현상이 나타났다.<sup>39)</sup>

이와 같은 기업의 통제권 및 자율성 강화는 기업 내 의사결정 구조에도 영향을 주어 지배인의 기업 내 의사결정 권한이 상대적으로 증대되는 결과를 낳았다. 계획 당국이 갖고 있던 의사결정 권한의 상당 부분이 기업 몫이 되고, 자재공급체계의 붕괴에도 불구하고 부과된 생산 목표를 달성해야 하며, 배급제의 붕괴로 인해 노동자들의 생계를 책임져야 하는 부담마저 기업이 떠안게 된 상황에서,<sup>40)</sup> 생산 부문을 총괄적으로 책임지는 지배인의 기업 내 의사결정 권한은 상대적으로 강화될 수밖에

37) 이석기, “북한 기업의 변화와 행위자 분석,” p. 154.

38) 이와 달리 기업들이 다른 기업으로부터 자재를 조달하는 과정에서는 현금거래가 관행이었다는 주장도 있다. 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제 변화 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 2008), p. 152.

39) 양문수, “북한 국유기업의 관리·운영 실태와 평가,” 『캠코리아』, 제1권 제3호 (한국자산관리공사, 2014), p. 47.

40) 이에 따라 배급을 수단으로 한 국가의 노동자에 대한 통제는 더이상 실효성을 지니기 어렵게 되었고, 이제 노동자는 기업이 책임을 지게 되었다.

에 없었다.<sup>41)</sup> 자재상사 사장 출신인 북한이탈주민의 다음 증언은 이를 잘 보여준다.

“국가에서 배급을 주지 않으니 기업에서 공급하는 것으로 생활을 해야 하는데 사장의 말을 듣지 않으면 배급 시 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.”<sup>42)</sup>

반대로 당비서의 기업 내 지위는 상대적으로 약화되었는데, 이는 당비서의 역할 혹은 권한이 축소된 데에 기인했다. 당비서는 지배인이 공식 제도로부터 이탈하는 것을 통제·감독하는 권한을 지니고 있었다. 하지만 계획경제 시스템이 붕괴됨에 따라 지배인은 기업을 운영하기 위해서는 불가피하게 위법적인 수단에 의존해야 했고, 당비서는 이를 묵인 내지 지원할 수밖에 없었다. 여기에는 당비서 자신이 기업의 통제·감독뿐만 아니라, 계획을 달성할 수 있도록 생산을 독려하는 기능까지 담당하고 있었다는 점도 작용했다. 즉 계획을 달성하지 못할 경우, 당비서 자신도 그에 대한 책임에서 자유로울 수 없는 상황에 놓여 있었다. 한편으로는 김일성 사후 국방위원회가 당을 대신해 최고정책결정 기관으로 부상한 것도 기업 내 당비서의 입지를 약화시키는 요인으로 작용했을 것이다.<sup>43)</sup> 다만 여전히 당비서가 인사권을 장악하고 있었다는 점에서 기업 내 의사결정 구조의 변화 폭은 제한적일 수밖에 없었을 것으로 보인다.

41) 양문수, “북한 기업 관리·운영 현황 및 발전방안,” p. 7; 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 151.

42) 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화,” 『비교경제연구』, 제 11권 제1호 (한국비교경제학회, 2004), p. 164에서 재인용.

43) 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 154.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 라. 7·1 조치에 따른 기업지배의 변화:

### 기업 경영상 자율성 확대의 공식화

북한은 2002년 7·1 경제관리 개선조치(이하 7·1 조치)를 통해 이미 비공식 영역에서 당국의 묵인하에 상당 수준 진전되어 온 기업의 자율성 강화를 사후 승인함으로써 공식화했다. 여기에 더해 시장 활용을 어느 정도 용인하는 것을 전제로 기업의 자율성을 더욱 강화하고 자력갱생을 공식화하는 새로운 조치들을 추가로 도입하기도 했다. 가장 눈에 띄는 변화는 계획화 영역이 축소되었다는 점이다. 국가적·전략적으로 중요한 지표에 대해서는 국가계획위원회가 계획을 작성하지만, 그 이외의 중요도가 떨어지는 지표 및 세부지표는 자체 실정에 맞게 지방과 기업에서 계획을 수립하도록 했다. 그리고 국가적·전략적 중요도가 낮은 부문에 대해서는 자력갱생을 강하게 요구하였다. 국가가 물자공급을 책임지는 일부 생산 영역을 제외하고는 계획화 체계가 사실상 해체 수순에 들어섰거나, 계획화의 실질적 규정력이 크게 약화된 것이다.<sup>44)</sup>

자재조달과 관련해서는 ‘사회주의 물자교류시장’이 도입되었다는 점이 주목된다. 이는 공식 허용된 최초의 생산재 시장으로, 공장·기업 소들은 과부족 상태에 있는 원자재, 부속품들을 합법적으로 서로 교환할 수 있게 되었으며, 생산물 중 일정 부분을 자재용 물자교류에 사용할 수 있게 되었다.<sup>45)</sup> 이는 “국가가 필요한 원료와 자재를 제때에 넉넉히 대주기 어려운 현실적 조건 속에서”,<sup>46)</sup> 즉 국가가 물자공급을 보장해주지 못하는 상황에서 이제 기업 스스로 시장을 통한 자재 확보에 나설

44) 이석기, “북한 기업의 변화와 행위자 분석,” p. 169.

45) 참고로 사회주의 물자교류시장에서는 생산재-생산재뿐만 아니라 생산재-소비재, 소비재-소비재 거래도 모두 가능하였다.

46) 리장희, “사회주의사회에서 생산수단 류통령역에 대한 주제적 견해,” 『경제연구』, 2002년 1호 (2002), p. 33.

것을 복한 당국이 공식적으로 요구하기 시작했음을 의미한다.

기업의 자금조달 측면에서도 자력갱생을 요구하는 경향이 보다 강화되었다. 앞서 보았듯이 1990년대 유동자금 공급이 중단된 데 이어서, 7·1 조치 이후에는 고정재산 확대재생산 비용 지급 규모가 축소되었으며, 고정재산 단순재생산 비용과 대보수자금의 지급은 폐지되었다. 기업이 은행 대출이나 계획 외 상품의 판매 등을 통해 운영자금을 마련해야 하는 부담은 더욱 증가한 것이다.

기업 실적 평가 지표로 ‘변 수입’ 지표가 도입된 것도 7·1 조치가 가져온 중요한 변화 중 하나이다.<sup>47)</sup> ‘변 수입’이란 총판매수입에서 생산원가를 빼고 노동보수를 더한 값으로, 근로자들에 의해 새로 창조된 소득 부분을 의미하며, 우리 식으로 보면 이윤과 임금을 합한 값에 해당된다.

‘변 수입’ 지표의 도입은 두 가지 측면에서 의미가 있다. 첫째, 이러한 지표를 기업 실적에 대한 평가 기준으로 삼았다는 것은 계획에 의거해 생산된 제품 이외의 제품을 생산해서 시장을 통해 판매할 수 있는 공간이 합법적으로 마련되었음을 의미한다.<sup>48)</sup> 둘째, 기업 실적을 평가하는 기준이 현물지표나 액상계획(총생산액)일 때에 비해서 원가나 수익성, 효율성을 더 고려한 가운데 생산이 이루어질 수 있게 되었다는 점이다.

임금 지급 방식에서도 변화가 나타났다. 그동안 유지되어 온 ‘분배의 평균주의’를 벗어나 근로 유인을 강화하기 위해 차등임금제를 확대하

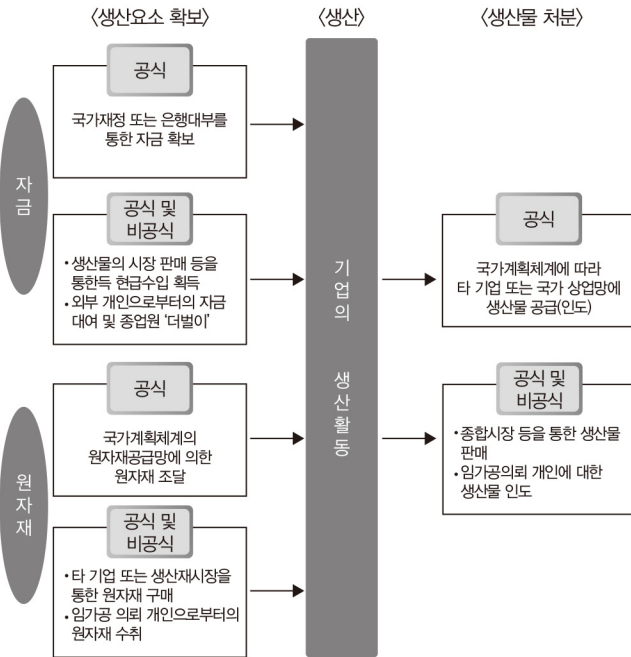
47) 변 수입에 관한 보다 구체적인 논의는 김상기, “변 수입지표에 대한 소고,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2004년 9월호 (한국개발연구원, 2004)를 참조할 수 있다.

48) 양문수, “역사적 관점에서 본 7·1 경제관리개선조치: 과거 정책변화와의 유사점과 상이점,” 조명철·이종은, 『7·1 경제관리개선조치 현황 평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』 (서울: 대외경제정책연구원, 2003), p. 56. 앞서 보았듯이, 계획 지표(액상 계획) 달성을 위해 8·3 인민소비품을 만드는 현상이 이미 나타나고 있었는데, 이는 당국에서 공식적으로 인정한 활동은 아니었다.



려는 시도가 이루어졌다. 기존에는 평균주의에 따라 개개인의 공헌도와 상관없이 모두 동일한 임금을 지급받는 경향이 강했는데, 차등임금제가 확대되면서 일한 만큼 임금을 받을 수 있도록 바뀌게 된 것이다. 특히 일한 시간에 비례해 보수가 지급되는 정액지불제보다는 생산량 또는 작업량에 따라 보수가 지급되는 도급지불제가 확대되었는데, 이는 도급지불제가 근로 유인 강화 측면에서 더 효과적이기 때문이다.<sup>49)</sup>

**그림 II-2** 7·1 조치 이후 기업의 생산 과정



출처: 양문수, “북한 국유기업의 관리·운영 실태와 평가,” p. 59.

<sup>49)</sup> 북한에서는 이전부터 도급지불제 실시가 원칙으로 되어 있었으나, 제대로 시행되지 못하고 있었는데, 7·1 조치를 계기로 이를 강화하게 된 것이다.

이처럼 2002년 7·1 조치를 통해 기업의 경영상 자율성 확대가 공식화된 것은 기업 내 의사결정 과정에서 지배인의 권한이 강화되는 경향을 더욱 촉진시키는 요인으로 작용했다. 7·1 조치 이후에도 ‘대안의 사업체계’는 유지되었지만, 당비서의 역할은 당조직 및 정치사업으로 제한되었고,<sup>50)</sup> 초급당 비서 아래 비서와 3~4명에 이르던 비서, 지도원 직제를 없애고 대신 실무급 부원을 2~3명 두는 쪽으로 당조직이 개편되었으며, 초급당 산하 3~4개 분초급당도 필수요원만 남기고 축소하거나 일부 유급당료를 무급으로 돌리는 조치<sup>51)</sup>가 취해지는 등 기업 내 당조직 축소가 이루어졌다.<sup>52)</sup> 대신 기업의 경영상 자율성이 확대됨에 따라 원자재를 조달하고 운영자금을 마련하며 생산과정 전반을 책임져야 하는 지배인의 입지는 강화되었다. 북한이탈주민의 아래와 같은 증언은 지배인의 권한이 강화되는 경향이 나타났으리라는 추론을 뒷받침한다.

합영회사 관리직 출신의 ○○○씨는 “7·1 조치의 핵심적 요소의 하나가 당위원회의 집체적 지도에서 지배인 유일관리제로의 변화라고 밝히며 지배인은 크게 보아 노력관리 권한과 자재구입 및 생산물 처분 권한을 새롭게 획득했다”고 말했다. 탄광 중간관리직 출신의 탈북자 ○○○씨는 자신의 소속 탄광지배인으로부터 “지배인의 권한이 강화되었다. 생산에 대해서는 생산단위의 책임자가 기본적인 권한을 가지게 되었다”라는 말을 들었다고 밝혔다.<sup>53)</sup>

50) 권영경, “북한의 국유기업개혁 내용과 성공의 가능성 탐색: 중국과의 비교를 중심으로,” p. 112.

51) 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기 개혁개방 과정과의 비교분석』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 216.

52) 한기범 역시 2003년 4월부터 각급 경영 단위에 포진해 있는 유급 당원을 축소했고, 이는 당의 행정대행 현상을 줄이는 효과가 있었다고 언급하고 있다. 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2010), p. 162.

I
II
III
IV
V
VI
VII

지배인의 권한이 강화되는 경향은 노동력 사용 측면에서도 나타났다. 지배인이 노동자를 해고하는 권한을 갖지는 못했으나, 노동력의 배치를 조정한다든지, 불필요한 노동력의 신규 배치를 거부하는 등 노동력에 대한 기업의 통제권이 강화되는 경향이 나타난 것이다. 그리고 이로 인해 노동력 배분에 대한 권한을 지니고 있는 당조직, 노동자관리구 등 행정조직과 기업 사이에 마찰이 빚어지기도 하였다. 지배인이 노동력 배치에 이처럼 민감하게 된 것은 노동자의 생활도 기업이 책임져야 하고 ‘번 수입’ 지표가 강조되는 등 경영상 효율성이 요구되는 것과 관련 있을 것이다.

한편 당조직의 통제력이 약화되는 가운데 기업과 노동자 사이에서 일종의 담합 현상이 나타났다. 1990년대 이후 경제가 위축되고 생산물자 공급이 제대로 이루어지지 못함에 따라 기업 내 일거리가 줄어들자, 기업은 일정액을 내는 노동자는 출근을 하지 않아도 되도록 처리했다. 이는 노동자의 이해와도 맞아 떨어지는 부분이 있었다. 장마당이 활성화됨에 따라 기업에 일정액을 지불하더라도 기업에서 일하는 것보다 장사를 하는 것이 유리하다고 판단한 노동자들이 생겨난 것이다. 이른바 8·3 노동자라 불리는 이들은 출근하는 대신 사경제 활동에 전념했고, 이들이 지불한 돈은 기업이 액상계획을 달성하고, 기업에 근무하는 다른 노동자들의 임금을 지급하는 데 사용되었다.<sup>54)</sup>

뿐만 아니라 기업과 중간관리·감독기관 사이에서도 일종의 담합 현상이 나타났다. 자재공급이 제대로 이루어지지 못함에 따라, 중간관리·감독기관들이 기업의 생산 활동에 직접적으로 개입할 여지는 줄어들었다. 반대로 기업이 생산 과정에서 비공식적인 루트를 거치는 경우가

<sup>53)</sup> 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』, p. 318에서 재인용.

<sup>54)</sup> 기업과 노동자 사이의 담합 현상은 노동자에 대한 통제가 보다 엄격하였던 중앙공장 보다는 지방공장에서 주로 발생했다.

많아짐에 따라 중간관리·감독기관이 영향력을 행사할 수 있는 부분은 증가했다. 하지만 기업의 비공식적인 행위가 불가피하다는 점이 북한 내부에서 어느 정도 암묵적으로 용인되고 있었던 만큼, 기업과 중간관리·감독기관 사이에도 일종의 담합이 이루어져, 중간관리·감독기관이 이를 이유로 기업에 개입하는 경우는 그리 많지 않았던 것으로 보인다. 여기에는 앞서 당비서와 관련해 언급했던 바와 마찬가지로 중간관리·감독기관들이 기업을 관리·감독하는 기능과 함께 생산을 촉진시키는 역할도 맡고 있었다는 점, 중간관리기관이 기업의 비공식적인 행위를 묵인하는 대가로 기업으로부터 일정 수준의 소득재분배(뇌물)를 받을 수 있었다는 점 등이 작용했을 것으로 보인다.

이는 결국 북한에서 기업의 내부자 통제(insider control) 현상이 나타나기 시작했음을 의미한다. 내부자 통제란 기업의 법적 소유권은 기업 외부자, 즉 국가에 속해 있으나 외부 통제 메커니즘이 사실상 붕괴되어 기업 경영 제 측면의 통제권이 중앙 당국으로부터 기업으로 이전된 결과, 기업에 대한 외부 감독기관의 감독·통제가 효과적으로 이루어지지 못하여 지배인, 중간간부, 노동자 등 기업 내부 구성원들이 담합을 통해 자신들의 이해를 관철시키는 현상을 가리킨다.<sup>55)</sup>

내부자 통제는 사회주의 경제가 개혁되는 과정에서 일반적으로 나타났는데, 구소련, 중국 등의 체제전환 과정에서 보면, 기업 내부에 기업 이윤이 과도하게 유보된다거나 화폐임금, 상여금 등의 형태로 내부 구성원들에게 배분되는 등의 방식으로 국유자산이 침식되는 현상이 나타났다. 북한에서도 이와 유사한 현상들이 어느 정도 발생한 것으로 보이지만, 화폐임금, 배급 등 국가에 의한 소득분배 시스템이 붕괴된

<sup>55)</sup> 이석기, “북한 기업의 변화와 행위자 분석,” p. 166; 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·합의』, pp. 355~356.

상황에서 생존을 위해 이루어진 비공식적 분배였던 만큼, 이를 다른 사회주의 경제에서 나타난 국유자산 침식과 동일한 현상으로 보기는 어려울 것이다.<sup>56)</sup>

마지막으로 살펴볼 것은 시장화를 배경으로 형성된 사적 자본이 국유기업 부문에 투자되고 있다는 점이다. 주지하듯이, 북한에서는 공식적인 차원에서는 생산수단의 사적 소유를 인정하지 않는다. 그러나 경제위기 이후 시장을 통해 자본을 축적한 신흥 부유층인 돈주들이 등장하였고, 이들은 초기에는 식당, 상점 등에 사적 자본을 투입하다가 2000년대 들어와서는 무역업, 제조업 등으로 투자 범위를 넓히게 되었다.

사적 자본의 국유기업 투자는 크게 보면 두 가지 형태로 이루어진다.<sup>57)</sup> 첫째, 국유기업에 대부 투자를 하고 나중에 자신이 투자한 몫에 대한 수익금을 회수하는 형태이다. 개인(돈주)이 공장·기업소에 임가공을 의뢰하는 것도 이 유형에 속한다. 둘째, 사적 자본이 국유기업의 명의를 대여받고 자산을 임차한 뒤, 자신의 자금을 투자하고 종업원을 고용하여 생산 활동을 하는 형태이다. 예를 들어, 공장 건물 일각에 국수 생산기지를 꾸리고 자신이 선발한 노동자, 자기 설비, 자신이 구입한 원자재로 국수를 생산, 도매상에게 판매하고 이윤 중 일부를 공장 측에 이관하는 식이다.<sup>58)</sup> 이 경우 돈주들은 사실상 기업가라고 부를 수 있을 것이다.<sup>59)</sup>

56) 이러한 관점에서 북한에서 나타난 내부자 통제 현상을 여타 사회주의 경제에서 발생한 '이익추구형' 내부자 통제와 구분되는 '생존추구형' 내부자 통제라 칭하기도 한다. 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 173.

57) 이에 대해서는 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』(서울: 통일연구원, 2014), p. 57을 주로 참고하였다. 이와 관련된 보다 상세한 사항은 윤인주, 『북한의 사유화 현상』(파주: 한국학술정보, 2015), pp. 153~188에 소개되어 있다.

58) 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, p. 63.

59) 이와 함께 개인기업도 출현하고 있는 것으로 보이지만, 아직은 대체로 영세한 수준

이와 같은 국유기업 부문에서의 사적 자본을 활용한 생산은 점차 확대되는 추세를 보이고 있다. 사적 자본은 초기에는 소규모 지방공업에만 투입되었는데, 이제는 대규모 중앙공업에도 투입되고 있는 것으로 보인다.<sup>60)</sup> 아직까지는 이러한 사적 자본의 국유기업에의 투자가 기업지배에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대해서는 구체적인 검토가 이루어지지 못한 것으로 보인다.

## 마. 2000년대 후반 이후 기업지배의 변화: 기업 자율권 확대의 모색

7·1 조치 이후에도 시장경제를 지향하는 형태의 경제개혁은 지속되었고, 기업경영과 관련해서도 몇 가지 추가적인 조치가 취해졌다. 2004년 전략적으로 중요한 지표만 현물계획을 하달하고 그 외에는 금액계획으로 하달하며, 기업 수익 납부 방식을 기존 정률 방식에서 정률과 정액을 병행하는 방식으로 전환하며, 임금 상한선을 폐지하는 등의 조치가 시범적으로 행해진 것이다.<sup>61)</sup> 이와 함께 박봉주 당시 총리는 2004년 8월 노무관리 권한을 대폭 기업소에 이양하며, 독립채산제를 보다 광범위하게 추진하는 등의 내용을 담은 ‘로동행정사업 개선 대책안’을 김정일로부터 비준받았다.<sup>62)</sup> 그러나 2005년 이후 상황은 크게 달라졌다. 내각 주도로 추진되어 온 개혁적 정책기조에 대한 당의 반발이 커진 데 그 주된 원인이 있었던 것으로 보인다. 이에 따라 개혁기조는 전반적으로 후퇴하였으며 2004년 시범 도입된 기업 개혁안도

---

에 머물고 있어 개인기업 출현에 대해 기업 지배와 관련하여 큰 의미를 부여하기는 어려운 상황으로 보인다.

<sup>60)</sup> 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, p. 57.

<sup>61)</sup> 이에 관한 구체적인 내용은 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” pp. 170~171 참조.

<sup>62)</sup> 위의 글, pp. 171~173.

더이상 추진되지 않았다.

북한의 정책 기조는 다시 2010년대 들어 변화되고 있는 것으로 보인다. 2010년 5·26 지시에 의해 시장에 대한 단속이 중지되고 시장을 사실상 허용하는 조치가 취해진 것이다. 이러한 정책 기조의 변화는 2009년 말 화폐개혁 및 시장 활동 제한 등이 소기의 성과를 거두지 못한 데에 기인했다. 이후 나타난 변화 중에서 기업 부문과 관련해 주목해 볼 것은 2012년 ‘우리식 경제관리방법’(이하 6·28 방침)과 2014년 김정은의 5·30 담화이다. <표 II-1>은 기업과 관련한 부분을 중심으로 그 주요 내용을 정리해 놓은 것이다.

**표 II-1** 6·28 방침과 5·30 담화의 주요 내용: 기업 관련 사항

대상	6·28 방침 및 5·30 조치 주요 내용
기업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가소유이나 공장/기업소에 실질 경영권 부여</li> <li>• 기업의 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권 행사: 지배인의 제품 생산·판매 권한확대</li> <li>• 공장별 생산량 설정, 원자재 자체 확보</li> <li>• 최초 생산비(원자재 구입비) 국가투자</li> <li>• 국가계획 물량 인민위원회 가격국과 합의한 ‘합의가격’, 그 외 잔여물량 장마당 ‘자율가격’으로 판매</li> <li>• 판매수입은 국가와 해당 공장/기업소 일정비율로 분배, 공장/기업소는 분배된 돈으로 운영</li> </ul>
노동 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지배인에게 노동자 고용·해고·임금 결정권 확대</li> <li>• 지배인에 대한 경영실적에 따른 평가</li> <li>• ‘일한 것 만큼, 번 것 만큼 보수’ 지불</li> <li>• 노동자 배급과 임금도 공장/기업소 수익에 따라 자율적 결정 가능</li> <li>• 공장/기업소 간부는 기존처럼 당이 임명, 노동력 배치원칙도 지속</li> <li>• 노동자 토지임대제: 노동자들이 작업 외 시간에 가족과 농사지어 수확량의 30% 임대료 대신 협동농장에 납부하고 70% 배급·임금 대신 수취</li> </ul>
배급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가예산제 기관인 국가기구, 교육, 의료 부문 종사자 배급제 유지</li> <li>• 기타 독립채산제 기관의 종사자 배급제 폐지</li> </ul>

출처: 박영자 외, 『북한주민의 입파워먼트』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 66~67.

6·28 방침의 핵심은 경영 권한을 현장에 부여하는 것이다. 계획 수립부터 생산, 제품 및 수익의 처분에 이르기까지 전 과정에서 기업의 권한을 확대하는 형태의 시범사업이 추진된 것으로 보인다. 즉, 이득의 일부를 국가에 납부한 이후에는 남은 수익금을 설비투자, 생활비 인상, 후방시설 확장 등에 기업이 자유롭게 사용할 수 있게 하였으며, 개인당 임금의 상한도 규제되지 않았고 기업이 노동보수의 몫을 늘릴 수도 있도록 하였다. 또한 기업이 계획지표 이외의 새 제품이나 품종을 스스로 결정하여 개발, 생산, 거래할 수 있게 하며 이 때 시장가격을 적용하는 등의 조치가 취해졌다.<sup>63)</sup> 아울러 지방 소규모 공장, 국영상점, 건설 분야 등에서는 개인투자가 허용되었다.<sup>64)</sup>

2014년 김정은의 5·30 담화를 통해서 사회주의기업책임관리제 도입이 정식화되었다. 사회주의기업책임관리제는 기업에 생산권, 이윤사용 및 임금결정 등 분배권, 무역권을 부여함으로써,<sup>65)</sup> 기업 경영 자율권의 범위를 확대하는 것을 핵심으로 하고 있다. 사회주의기업책임관리제 도입과 관련해 또 하나 주목해 볼 부분은 이것이 지배인책임제 도입을 의미하는가 하는 점이다. 선행연구들에서는 김정은이 담화에서 “실제적인 경영권을 가지고 기업활동을 창발적으로 하여”라고 언급한 부분을 근거로 지배인책임제로의 전환 가능성을 언급하고 있다.<sup>66)</sup> 하지만 같은 담화에서 김정은이 기업에서의 당의 역할을 강조하듯, “경제

63) 양문수, “김정은 체제 출범 이후 ‘우리식 경제 관리방법’의 모색: 현황과 평가,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 3월호 (한국개발연구원, 2014), p. 7.

64) 민준규·정승호, “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로,” 『BOK 이슈노트』, 2014-16호 (한국은행, 2014), p. 4.

65) 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나? - 김정은의 경제정책과 ‘80년대 중국의 개혁·개방과의 비교,” 『한반도 평화통일의 기반조성과 대북정책 추진방향』 (2015 북한연구학회 특별학술회의 발표문, 2015), p. 36.

66) 위의 글, p. 37; 임을출 역시 “‘사회주의기업책임관리제’는 ... ‘지배인책임경영제’로 실현되는 제도”라고 언급하고 있다. 임을출, 『김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주』 (파주: 한울아카데미, 2016), p. 80.

I
II
III
IV
V
VI
VII



사업에서 당위원회의 집체적 지도를 철저히 시현하도록 하여야 합니다.”라고도 언급하고 있다는 점에서 지배인책임제의 도입으로 판단하기 어려운 측면도 존재한다.

지금까지 7·1 조치 이후 기업지배의 변화와 관련하여 주로 제도·정책적 측면에서의 변화에 주목하여 살펴보았다. 제도·정책의 변화보다 중요한 것은 이와 같은 개혁 조치들이 실제 기업 운영에 얼마나 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 하지만 아직 이에 관해서는 충분한 검토가 이루어지지 못한 상태이다. 특히 김정은 정권이 들어선 이후의 개혁 조치들이 과연 실효를 거두고 있는가에 관해서는 거의 확인된 바가 없는 듯하다. 따라서 본 절에서는 7·1 조치 이후 기업지배 변화 실태에 대해서는 구체적으로 다루지 않는다. 이에 대한 논의는 본 연구의 III~V장에서 북한이탈주민에 대한 심층면접 분석 결과 등에 기초해 제시 될 것이다.

## 2. 체제전환기 중국의 기업지배구조

본 절에서는 북한 기업지배의 성격을 구명하고, 개혁 수준을 평가함에 있어서 비교 대상으로 삼고자 체제전환기 중국의 기업지배에 대해 고찰해 보고자 한다. 중국을 비교 대상으로 삼은 이유는 양국 정치·경제체제와 기업지배 시스템이 유사한 변화 양상을 보여 왔으며, 앞으로 북한이 중국의 개혁개방 노선을 참고할 가능성이 높다고 판단되기 때문이다. 또한 중국의 2000년대 초반까지의 변화를 살펴보면 체제전환기, 특히 1980년대에 주목한다. 이는 북한 기업지배의 개혁 수준이 이 시기 중국의 변화 양상에 상응한다고 판단되기 때문이다. 후술 하듯이 중국은 1990년대 접어들면서 국유기업의 주식회사로의 전환

을 모색하게 되는데, 북한은 아직 이러한 단계에 접어들지는 못한 상태이다.

## 가. 개혁개방 이전 중국의 기업지배: 국가 지령 수행기관으로서의 기업

개혁개방 이전 중국 역시 북한과 마찬가지로 사회주의 계획경제체제를 구축하고 있었다. 빅 푸쉬(Big Push) 공업화 전략을 선택한 중국은 중공업을 성장시키기 위해 이 부문에 자원을 집중시킬 필요가 있었고, 이를 실행하기 위해 1949년에서 1956년 사이 구소련을 모방하여 중앙 집권적 계획경제체제를 형성하였다.<sup>67)</sup> 이와 함께 모든 생산수단의 공유를 원칙으로 하는 사회주의체제를 수립하는 작업 역시 1956년경 마무리되어 대부분의 기업이 국유화되었다.

중앙집권적 계획경제체제하에서 국유기업은 독자적인 경영 활동을 하기보다는 말단 행정기구와 같이 국가의 지령을 수행하는 역할에 충실할 것을 요구받았다.<sup>68)</sup> 국가계획위원회에서 결정한 총생산액, 주요 산품 산출량, 직원노동자의 총수, 노동생산성, 비용저하율, 임금총액, 이윤 등 열두 개 항목에 대한 생산계획지표가 각급 정부의 주관부서를 통해 산하 국유기업에 하달되었고, 기업은 이 계획에 따라 생산해야 했다. 생산한 제품도 정부가 정한 가격에 따라 판매해야 했다.

기업이 생산 활동을 하는 데 필요한 물자는 정부의 물자공급 부서에서 공급해 주었다. 석탄, 석유 등 에너지 자원 역시 물자관리 부서에서

<sup>67)</sup> Barry Naughton, 이정구·전용복 역, 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』 (서울: 서울경제경영, 2010), pp. 73~74.

<sup>68)</sup> 개혁개방 이전에는 몇 차례에 걸쳐 기업에 대한 관리 권한을 중앙정부에서 지방정부로, 다시 지방에서 중앙으로 이전하는 조치가 취해졌을 뿐, 정부가 기업의 생산 활동 전반에 대한 통제·관리 권한을 장악하고 있는 상황은 그대로 유지되었다.

통일적으로 조달하여 국유기업에 분배했다. 기업의 설비투자 자금과 운영자금은 국가의 재정자금으로 충당했으며, 예산 편성에 포함되지 않았거나 예상치 않았던 단기성 운용자금을 조달해야 하는 경우에만 은행 부문(인민은행)으로부터 대출을 받을 수 있었다.<sup>69)</sup> 생산 및 판매를 통해 벌어들인 이윤 전액과 감가상각비는 국가에 일괄적으로 상납해야 했고 기업 내에 유보할 수 없었다.<sup>70)</sup> 반대로 손실이 발생할 경우에는 국가에서 보조를 받았다. 따라서 국유기업이 파산할 가능성은 존재하지 않았고, 이는 기업의 비효율성을 낳는 요인으로 작용했다.

노동자의 경우, 노동인사부 산하 도시노동국에서 국가 직장배치제를 운영하면서 자의적으로 인원을 배치했다. 따라서 기업은 인력을 선택할 권한을 갖지 못해 원하는 인력을 끌어올 수도, 원하지 않는 인력을 거절할 수도 없었다. 평생보장제도가 실시되어 노동자들은 일단 작업장에 배치되면 작업 성과와 상관없이 평생 고용되었다. 이는 노동자 규율체계가 제대로 작동하지 못하는 요인이 되었다. 국가임금체계가 모든 국유기업에 적용되어, 노동자들은 국가가 정한 통일적 기준에 따라 임금을 지급받았는데, 경영자에서 미숙련공에 이르기까지 직급간 임금격차는 미미한 수준이었다. 노동자들은 기업 경영 성과 혹은 개인의 기여 정도와 상관없이 균등한 임금을 지급받았기 때문에 생산의욕이 높지 않았고, 이는 국유기업의 생산성 저하를 낳는 요인으로 작용했다.

노동자는 임금 이외에 기업으로부터 주택, 교육, 의료복지, 연금 등

69) 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 132; 그러나 명목상의 은행 대출에 대해서도 이자 및 원금 상환이 강제되지는 않았다. 김시중, 『중국 국유기업 개혁의 전개와 전망』 (서울: 대외경제정책연구원, 1993), p. 42.

70) 이상의 내용은 주로 유희문, “계획경제의 경제개발과 구조적 특징,” 유희문 외, 『현대중국경제』 증보판 (서울: 교보문고, 2005), pp. 50~51을 참고하여 작성하였다.

의 다양한 복지 혜택을 제공받았다.<sup>71)</sup> 기업은 단순한 생산경영조직에 그치지 않고, 주택, 병원, 학교, 유치원, 식당, 상점 등을 갖춘 생활공동체였다. 문제는 고용증대정책에 따라 국유기업 내에 불필요한 잉여 인력이 많았고, 이로 인해 기업은 노동자 및 그의 가족들의 사회보장 및 복지를 위해 과다한 비용을 지출해야 했다는 점이다.

한편, 중국에서도 당 중심의 기업 내 의사결정권 구조가 형성되어 있었다.<sup>72)</sup> 초기에는 북한과 마찬가지로 구소련의 ‘지배인 유일관리제’를 참고하여 1953년 도입한 일장제(一長制), 즉 공장장책임제가 시행되었으나, 1956년 폐지되고<sup>73)</sup> ‘당위원회 영도 하의 공장장 책임제’를 채택되었다. ‘당위원회 영도 하의 공장장 책임제’는 생산, 기술, 재무, 생활 등과 관련하여 기업 내 주요 사항을 결정할 때에는 모두 당위원회가 집단적으로 토의하는 것을 원칙으로 하였다. 이에 따라 당위원회가 기업 운영에 관한 권한을 장악하게 되었는데, 실질적으로는 기업 당위원회 서기가 기업 내 최종적인 의사결정권한을 쥐게 되었다. 이로써 기업은 당의 정책 및 방침에 따라 운영되고, 기업 내에서 효율성보다 당의 이데올로기가 우선시되는 현상이 나타나게 되었다.<sup>74)</sup>

71) 박형중, 『북한의 경제관리체제』, p. 303.

72) 이와 관련해서는 장광호, “중국의 기업지배구조(상): 계획경제기,” 『기업지배구조리뷰』, 제26권 (한국기업지배구조원, 2006)을 주로 참고하였다.

73) 일장제는 정착되지 못하였는데, 공장 경영을 책임지고 운영할 만한 전문 공장장이 부족하였다는 점, 공장장과 당 사이의 관계가 애매하여 공장장이 업무를 과감하게 추진하지 못하고 당에 일임하는 경우가 많았다는 점이 그 원인으로 지적되고 있다. 조현태·이민형·김홍식, 『중국의 국유기업 개혁과 시사점』 (서울: 산업연구원, 1994), p. 11.

74) 1966년부터 일어난 문화대혁명 이후 국유기업에 군대표, 혁명간부, 혁명적 대중이 참여하는 혁명위원회가 구성되고, 이 위원회가 기업의 정치운동과 생산을 일원적으로 지도하는 집단적인 지도체제가 구축되기도 했으나, 1972년 이후 당위원회가 점차 부활, 당서기가 혁명위원회 주임을 겸하게 되고, 당위원회가 혁명위원회의 실권을 장악하게 되면서 생산관리에 관한 당위원회의 결정권이 다시 확대되어 갔다. 장광호, “중국의 기업지배구조(상): 계획경제기,” p. 6.

그런데 당위원회 영도 간부들은 대부분 혁명 참가 유공이나 공산주의 사상성 입증 등을 통해 영도적 지위에 오른 이들이었다.<sup>75)</sup> 따라서 이들은 대부분 농촌 출신이거나 기업 관리에 관한 전문지식을 갖고 있지도 못했다. 이러한 당간부들이 기업 경영을 책임진 결과, 기업 내 관료주의로 인한 문제가 증가하였으며, 경영의 비효율이 심화되는 등의 문제가 파생되었다.

공장장은 예전과 마찬가지로 행정상의 권한과 책임을 지니지만, 공장 당위원회의 지도와 감독하에서만 주어진 권한을 행사할 수 있게 되었다. 공장장은 노동자들과의 관계에 있어서도, 봉급 차이가 별로 없을 뿐만 아니라 임면, 진급, 임금 등의 결정에 있어 실질적 권한을 지니지 못한 탓에, 권위를 지니거나 영향력을 행사하기 어려웠다. 공장장은 기업의 효율적 운영을 위해 적극 나서지도 않았다. 공장장 역시, 앞서 언급했듯이 이익이 발생하면 국가가 회수하고, 손실이 발생하면 보조를 받아 경영 성과에 대해 책임지지 않아도 됐던 만큼, 기업 경영을 효과적으로 수행할 유인을 갖고 있지 않았기 때문이다. 가격이 시장의 수요-공급과 무관하게 국가의 정책적인 판단에 따라 설정되고, 공장장이 실질적인 권한을 지니고 있지 못한 상황이었던 만큼, 국가가 공장장에게 경영 성과에 대한 책임을 묻기도 어려웠다.

한편 1957년 ‘당위원회 영도 하의 직공대표대회(종업원대표자회의)’ 제도가 도입되어 종업원이 기업관리에 참여할 수 있는 권리를 보장 받았다. 하지만 실제로는 효율적인 감독을 할 수 있는 권한을 지니지는 못하였으며, 형식상 공장장으로부터 기업의 생산계획 등에 관해 정기적으로 업무 보고를 받는 데에 그쳤던 것으로 보인다.<sup>76)</sup>

<sup>75)</sup> 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』, p. 87.

<sup>76)</sup> 장광호, “중국의 기업지배구조(상): 계획경제기,” p. 8.

## 나. 개혁개방 초기 중국 기업지배의 변화: 방권양리(放權讓利)

중국은 1978년 공산당 제11기 3중전회에서 개혁개방을 통한 경제 발전을 당면과제로 채택한 이후, 개혁개방의 길로 들어섰다. 기존 체제 하에서는 경제관리 권한이 중앙에 과도하게 집중되어 있고, 기업 경영진과 노동자에 대해서는 적절한 경제적 유인이 제공되지 않고 있었는데, 이러한 요인들이 국유기업의 효율성을 떨어뜨림으로써, 궁극적으로 중국 경제의 발전을 가로막고 있다고 보고 변화를 모색하게 된 것이다.

개혁개방 초기 기업개혁의 기본 방향은 방권양리(放權讓利)로 요약될 수 있다. 정부의 통제를 완화하여 기업 경영의 자주권을 확대하고(放權) 기업 내 이윤 유보를 허용하여 기업 자체의 이익을 도모하도록 허용하는(讓利) 방향으로 개혁개방이 추진된 것이다.<sup>77)</sup>

기업 경영의 자주권 확대와 관련해서는 계획지표의 수가 줄어들고 계획에 의거해서 생산하는 부분의 비중이 축소된 대신 계획 외 생산과 판매가 허용되며, 생산·판매 과정에서 기업의 의사결정권이 확대되는 등의 조치가 취해졌다. 또 공장장에게 임금, 보너스에 대한 결정권이 부여되었고, 기업 내 새로운 기구를 설치하거나 중하층 간부를 임명할 수 있는 권한도 주어졌으며, 비공식적으로 기업에 요구되어 온 준조세적 부담을 경감하는 조치도 이루어졌다.

계획 부문의 비중이 줄어들어 따라 모든 생산요소를 국가에서 보장 해주던 방식에도 변화가 나타났다. 종래에는 국가물자국이 계획에 의거해 기업에 필요한 생산재를 공급해 주었지만, 개혁 후에는 국가에 의해서 통일적으로 배분되는 중요 물자에 대해서도 기업이 원재료 구

<sup>77)</sup> 개혁 조치는 사전성 내 기업에 시범적으로 실시된 후 점차 그 적용범위가 확대되어 갔다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

입치를 선택할 수 있게 되었다. 이개세(利改稅) 제도의 실시 이후 기업들은 정부예산 대신 기업기금이나 은행대출로 투자재원을 마련하게 되었다. 그러나 은행 대출 결정에 정부의 영향력이 강하게 작용하였고, 대출금 미상환에 수반되는 벌칙이 미약하였기 때문에 연성예산제약 문제를 개선하는 데에는 한계가 있었다.<sup>78)</sup>

종신고용제를 핵심으로 하였던 고용 부문에도 변화가 나타났다. 1980년 국가직장배치제가 종결되어, 지방노동국에서 고용후보를 추천해 주지만, 기업도 스스로 구직자를 고용할 수 있게 되었으며, 노동자도 고용노동국이 추천해줄기를 기다리는 대신 스스로 직장을 찾아보도록 권고 받았다. 1983년에는 신규 노동자를 대상으로 노동계약제가 도입되어 1986년에 제도화되었으며, 노동자는 기업과 계약기간, 노동조건 등이 명확히 규정된 노동계약을 체결하게 되었다. 이어 1988년부터는 기존 종신고용 노동자에 대해서도 노동계약제를 적용하는 방안이 단계적으로 도입되었다. 그리고 1994년에 제정된 노동법에 의해서 노동계약제가 표준적인 고용형태로 규정되었다.

임금제도에도 변화가 나타났다. 개혁개방 이전 중국 기업이 지닌 가장 큰 문제 중 하나는 경영자와 노동자 모두 감시 및 유인체계가 제대로 설계되어 있지 않다는 점이었다. 중국 정부는 1985년 국가가 국유기업 임금을 더이상 통일적으로 관리하지 않기로 하였으며, 각 기업이 자체적으로 해당 기업 노동자의 임금을 결정할 수 있게 되었다.

개혁의 핵심은 이윤유보제의 실시였다. 기업은 수량, 품종, 품질, 이윤 등 네개의 계획명령을 완수하는 경우, 종래에는 전액 국가에 상납되어 국가재정에 흡수되던 이윤 중 일부<sup>79)</sup>를 기업 내에 유보하였다가

<sup>78)</sup> 김시중, “중국 국유기업 개혁의 추진 현황과 전망,” 『지역경제』, 제5권 제8호 (대외경제정책연구원, 1996), p. 55.

<sup>79)</sup> 그 비중은 계획이윤의 5%, 초과이윤의 10~30% 수준이었다. 박형중, 『북한의 경제

자체적으로 재투자(생산발전기금) 및 보너스, 종업원복지기금 등으로 사용할 수 있게 되었다.<sup>80)</sup> 이는 기업에 물적 유인을 제공하고, 기업이 보너스 지급 및 복지비 지출을 통해 다시 노동자에게 물적 유인을 제공토록 함으로써, 궁극적으로 생산성을 제고시키기 위함이었다. 그러나 이윤유보제하에서도 손실을 보는 기업에 대해서 책임을 지울 수 있는 방법은 결여되어 있었다.

1981년부터는 일종의 청부제인 ‘경제책임제’가 보급되었는데, 이는 국유기업이 국가로부터 받은 이윤상납의무를 달성하면, 초과 달성분의 일부를 유보하는 제도로, 기업의 이윤상납에 대한 책임을 강조한다는 점에서 차이가 있지만, 큰 틀에서는 이윤유보제와 별반 다르지 않았다.

1983~84년에는 2단계에 걸쳐 이개세 제도가 도입되었다. 국유기업이 이윤을 국가에 상납하던 방식은 폐지하고, 법에 규정된 세목과 세율에 따라 세금을 납부하고 세후 이윤은 기업이 보유하도록 한 것이다. 이는 국가, 특히 정부 주관부문에 의한 자의적인 통제로부터 벗어나 기업이 독립성을 지니도록 하는 데에 목적이 있었다. 이윤유보제하에서 기업 내 이윤 유보 비율은 정부 주관부문에 의해 자의적으로 결정되는 등의 문제가 발생하고 있었는데,<sup>81)</sup> 이를 해결하여 기업이 재무적 측면에서 독립성을 지니도록 한 것이다.

이개세제하에서 소규모 기업은 8단계로 구성된 누진 법인소득세(7~55%)를 납부한 후 세후 이윤을 모두 보유할 수 있었다. 대·중형 기업은 1단계 개혁에서는 법인소득세(55%)를 납부한 뒤 세후 이윤의 일부를 국가에 상납해야 했는데, 2단계 개혁을 통해 이윤상납은 폐지

관리체계』, p. 300.

<sup>80)</sup> 아울러 감가상각비 중 일부도 기업이 재량으로 사용할 수 있게 되었다.

<sup>81)</sup> 서석홍, 『중국 국유기업 개혁의 현황, 문제점 및 전개방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 1998), p. 27.

I
II
III
IV
V
VI
VII



되어, 납세가 이를 완전히 대체하게 되었다.<sup>82)</sup>

그러나 이개세 제도는 세율을 지나치게 높게 설정하여 기업에 물질적 유인을 제공하는 데에 한계가 있었다는 점, 가격개혁이 충분치 않아 이윤이 경영성과를 제대로 반영하기 어려웠다는 점, 내재적으로 자의성을 갖는 조절세가 도입되었다는 점 등으로 인해 정착되지는 못했고, 1987년부터는 청부경영책임제(承包經營責任制)가 실시되었다.

청부경영책임제는 앞서 시행된 '경제책임제'와 본질적으로 유사성을 지니는데,<sup>83)</sup> 정부가 공개입찰을 통해 선정한 낙찰자와 협상을 통해 일정 기간(보통 3년 내외) 동안의 이윤상납액, 기술개발 임무, 임금 총액 등에 대한 계약을 체결하고, 해당 기간 동안 기업 경영상의 자주권을 낙찰자(경영자)에게 부여한 제도로, 주로 중·대형 기업에 적용되었다. 생산수단의 공유제는 유지하면서 기업의 소유권과 경영권을 분리하려는 시도가 이루어진 것이다. 기업은 소득세 등의 세금을 납부하고, 약정된 이윤을 국가에 상납한 후 남은 이윤을 유보하여 사용할 수 있었으며, 약정 이윤을 달성하지 못한 경우에도 기업이 책임을 져야 했다.<sup>84)</sup>

한편 소형 국유기업의 경우에는 보다 급진적인 제도인 임대경영책임제(租賃經營責任制)가 실시되었다. 1980년대 초반부터 식당, 이발소, 상점, 수리점 등에서 나타나기 시작한 이 제도는 정부가 공개입찰을 통해 해당 기업의 임차경영자를 선정하고, 임대계약을 맺어 기업을 빌려주면, 임차경영자는 임대료를 국가에 납부하고 기업을 자주적으로

---

82) 김시중, 『중국 국유기업 개혁의 전개와 전망』, p. 53.

83) 위의 책, p. 56.

84) 그러나 온정주의적 보호주의, 기업 파산에 대한 사회적 인식 부족 등으로 인해 지속적인 적자기업에 대한 계약의 강제집행은 이루어지지 못하는 문제가 발생했다. 결국 경영청부책임제하에서도 연성예산제약 문제는 충분히 해결되지 못한 것이다. 위의 책, p. 61.

경영·관리하는 제도였으며, 임차경영자는 손익에 대해서 스스로 책임져야 했다.<sup>85)</sup>

이처럼 기업 경영의 자주권을 확대하기 위한 조치가 취해지는 과정에서 기업 내의 당과 경영진 사이의 관계에도 변화가 나타났다. 가장 큰 변화는 1984년 ‘공장장 책임제’가 도입되어 당과 경영의 분리가 시도된 것이다. ‘공장장 책임제’하에서 당위원회 권한은 축소되어, 당위원회는 기업 내 당조직 사업과 정치 사업에 국한한 업무만 수행하게 되었다. 이제 공장장이 생산·판매·투자 등 기업경영 전반에 대해 권한을 행사하고, 기업을 대표하며 책임을 지게 되었다.<sup>86)</sup> 당위원회는 더 이상 기업의 최고 의사결정기구가 아니었다. 경영자와 당서기를 포함한 경영위원회 구성원들 사이에서 이견이 있을 경우 최종결정권은 당서기가 아닌 경영자가 쥐고 있었다.<sup>87)</sup> 이에 더해 청부경영책임제가 실시됨에 따라 경영자의 자율권은 더욱 확대되어, 경영자가 기업 경영권을 사실상 장악할 수 있는 여건이 조성되었다.

그렇다고 해서 경영자가 기업 경영에 있어서 당조직을 완전히 배제할 수는 없었던 것으로 보인다. 대부분의 공장장은 공산당원이었으며, 당조직이 기업 내 인사에 영향력을 발휘할 수 있는 구조였기 때문에 공장장은 당서기와 우호적인 관계를 유지할 수밖에 없었고, 그 결과 실제로는 여전히 당위원회 서기가 경영에 일정한 영향력을 행사하고 있었다.<sup>88)</sup>

이처럼 기업의 자율성이 확대되었지만, 적절한 외부 통제시스템이

<sup>85)</sup> 임차경영자는 담보로서 개인재산을 제공하고, 두 명 이상의 보증인을 확보해야 했다.

<sup>86)</sup> 박형중, 『북한의 경제관리체계』, p. 299; 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008), p. 164.

<sup>87)</sup> 이근·한동훈·정영록, 『중국의 기업 산업 경제』 (서울: 박영사, 2005), p. 179.

<sup>88)</sup> 김시중, “국유기업 개혁의 전개,” 유희문 외, 『현대중국경제』 증보판 (서울: 교보문고, 2005), p. 190.

발전되지 못하면서 내부자와 외부자 간의 담합 및 내부자 통제 현상이 나타나 국유자산이 침식되고 급여 및 보너스가 자의적으로 지급되는 등의 문제가 발생했다. 그리고 이는 개혁개방의 성과를 저해하는 요인으로 작용하였다.<sup>89)</sup>

개혁개방 이전까지는 외부자(감독기관 및 당)가 국유기업을 철저히 통제했다. 그러나 개혁개방 이후 외부자, 특히 지방정부와 내부자(경영자) 사이에서 담합 현상이 나타났다. 중앙정부의 의도와 달리, 지방정부는 기업에 대한 자의적 통제를 유지하고자 했으며, 준조세 형태로 국유기업에서 발생한 초과이윤 중 상당 부분을 수취하였다. 그리고 그에 대한 반대급부로 기업이 손해를 보거나 목표 이윤을 충족시키지 못했을 경우 이를 관대하게 처리해 주는 등 기업에 가부장적 보호를 제공했다. 이러한 상황에서 기업의 인센티브를 강화하려 한 이윤유보제 도입의 본래 취지는 실현되기 어려웠고, 국유자산이 침식되는 결과가 초래되었다.

한편, 적절한 외부 통제시스템이 부재한 상황에서 내부자 사이의 담합이 이루어져 국가 자산, 즉 이윤이 침식되는 현상도 발생했다. 경영자와 노동자 사이에 암묵적 합의가 존재하여, 유보이윤이 기업의 발전을 위해 투자 등의 용도로 사용되기보다는 과도한 급여 및 보너스 지급, 복지비 지출 등에 사용되는 현상이 나타났다. 게다가 정부의 의도와 달리, 이는 노동자들에게 가능한 한 균등하게 배분되었다.<sup>90)</sup> 개혁에도 불구하고 평균주의적 전통에서 벗어나지 못한 것이다. 경영자는 이를 통해 급여 및 보너스의 차등배분 기준을 둘러싼 불만과 갈등을 회피하

<sup>89)</sup> 이 시기 나타난 내부자 통제 현상에 관해서는 주로 이근·한동훈·정영록, 『중국의 기업 산업 경제』, pp. 179~182를 참조하였다.

<sup>90)</sup> Andrew Walder, "Wage Reform and the Web of Factory Interests," *China Quarterly*, no. 109 (1987), pp. 22~41.

고자 하였다. 하지만 이 단계에서는 여전히 관리기관이 기업에 대한 통제권을 어느 정도 보유하고 있었던 만큼, 내부자 통제가 본격적으로 진전되지는 않았다. 내부자 통제가 본격화되는 것은 주식제 도입으로 경영자 권한이 강화되는 1990년대 중반 이후의 일이다.

이 시기 국유기업의 변화와 관련해 마지막으로 주목해 볼 부분은 비국유기업, 그 중에서도 향진기업(鄉鎮企業)이 빠르게 증가했다는 점이다. 향진기업이란 농촌 지역에서 농민들에 의해 설립되어 비농업 부문의 각종 경제활동을 담당하는 다양한 형태의 비국유기업을 총칭한다.<sup>91)</sup> 향진기업은 소유 형태에 따라 향(鄉), 촌(村) 정부 관할 하의 집단 소유제 기업인 향촌기업과 사기업으로 나뉠 수 있는데, 초기에는 향촌기업의 역할이 컸다.

향진기업은 농촌에 풍부하게 축적되어 있던 저임금 노동력을 기반으로 급속하게 성장하여 국유기업과의 경쟁을 촉발함으로써 중국 경제의 시장화를 촉진하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 했다.<sup>92)</sup> 또한 향진기업의 이러한 빠른 성장은 국유기업의 독점구조를 와해시켰을 뿐만 아니라, 국유기업이 지닌 비효율성을 드러냄으로써 국유기업의 기업지배 개선을 촉진하는 데에도 기여하였을 것이다.

## 다. 현대적 기업제도의 도입과 기업지배의 변화: 주식회사로의 전환

1992년까지의 국유기업 개혁은 국유제의 유지를 전제한 가운데 기업의 자율성을 확대하고 기업 구성원들에게 경제적 유인을 제공하는 방식으로 이루어진 다소 소극적이고 점진적인 형태의 개혁이었다면,

<sup>91)</sup> 이근 외, 『중국의 기업 산업 경제』, p. 252.

<sup>92)</sup> Barry Naughton, 이정구·전용복 역, 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』, p. 361.

이후의 개혁은 국유기업에 현대적 기업제도를 도입하고 국유를 일정 부분 유지하면서 국가와 기업의 분리를 도모했다는 점에서 보다 적극적이고 혁신적인 조치였다고 할 수 있다.

이러한 방향 선회는 1980년대에 이루어진 일련의 점진적 개혁 조치의 성과가 미흡하여 보다 근본적인 변화를 꾀해야 한다고 판단한 데 따른 것이었다. 즉 개혁 이후에도 정부와 기업이 완전히 분리되지 못하였고, 연성예산계약 문제가 해소되지 못했으며, 국유기업 경영의 비효율성은 여전했다. 게다가 개혁 과정에서 앞서 언급했듯이, 내부자통제 문제로 인한 국유자산 유실 현상도 나타나고 있었다. 이에 따라 개혁개방 이전의 계획경제체제로 회귀할 것이냐 아니면 보다 근본적이고 과감한 개혁으로 갈 것이냐의 기로에 놓이게 되었고, 중국 정부는 이 중 후자를 택하게 되었다.<sup>93)94)</sup>

분기점은 1992년 10월 제14차 당대회였다. 이 자리에서 “사회주의 시장경제 체제의 건립을 경제체제 개혁의 최종 목표”로 한다는 결정이 내려졌다. 이듬해 11월 열린 제14차 3중전회에서는 이러한 개혁 목표에 상응하여 현대적 기업으로 전환하는 것이 국유기업 개혁의 기본 방향으로 제시되었다. 중국 정부는 “재산권이 명확하고 책임과 권한도 명확하며, 정부와 기업이 분리되고 과학적으로 관리되는 것”을 현대적 기업이 지닌 특징으로 규정하였다. 같은 해 12월에는 회사법(公司法)이 제정되어 국유기업의 현대적 기업으로의 전환, 곧 주식회사화를

---

93) 김석진·이석기·김계환·이두희, 『체제전환국 사례를 통해 본 북한 산업개발전략』 (서울: 산업연구원, 2008), p. 232.

94) 1980년대 후반 기업개혁 모델과 관련하여 청부경영책임제와 주식제를 놓고 논쟁이 벌어졌고, 청부경영책임제를 실시하는 쪽으로 정리되어 1980년대 후반 이 제도가 전면 도입된 반면 주식제 개혁은 제한된 범위 내에서 시범적으로 실시되었다. 그러나 청부경영책임제가 여러 문제를 드러내자 기업개혁을 심화시키기 위해서는 기업 재산권 개혁이 시급하다는 인식이 자리잡음에 따라 주식제 도입이 확산되게 되었다. 조헌태·이문형·김홍석, 『중국의 국유기업 개혁과 시사점』, p. 53.

위한 법적 기초가 마련되었다.<sup>95)</sup> 그리고 1994년부터 중앙정부는 전국에서 100개의 대형 국유기업을 주식제 전환 시범기업으로 선정한 것을 시작으로, 국유기업의 주식제 기업으로의 전환을 추진해 나갔다.<sup>96)</sup>

주식제 기업에서는 국가의 국유자산 소유권과 기업의 법인재산권이 분리되었다. 이제 기업은 경영권을 확보하여 자산가치의 보존 및 증식을 목적으로 자산을 자유롭게 활용·증식·처분할 수 있게 되었다. 기업 내부에는 이사장, 이사회, 주주총회, 감사와 같은 조직기구가 설치되었다. 반면 국가는 주식제 기업에 대해서 출자자(대주주)로서 경영자 임면 등 주요 사항의 의사결정 과정에 참여하고, 투자액 한도 내에서 유한책임을 지게 되었다. 그러나 국가는 기업 자산에 대한 지배권을 갖지 못하므로 기업 경영과 관련해서는 더이상 행정적 통제 권한을 행사하지 못하게 되었다. 중국 정부는 개혁 과정에서 ‘큰 것은 틀어쥐고 작은 것은 풀어놓는다(抓大放小)’는 방침을 채택, 국가의 역량은 중대형 국유기업을 개혁하는 데 집중시키고, 소형 국유기업은 합병, 매각 등을 통해 민영화·사유화하거나 퇴출시키는 형태로 정리했다.

한편, 새로운 형태의 국유자산 관리제도가 구축되었다. 국유기업을 전력공업부, 석탄공업부, 야금공업부, 화학공업부, 전자공업부 등 해당 업종 관련 정부부처가 개별적으로 관리·감독하던 방식을 대신해 국가의 위임을 받아 국유자산 가치의 보전과 증식을 도모하는 국유자산경영회사를 설립하여 국유기업을 관리하는 방식을 채택하였다. 국유자산

<sup>95)</sup> 사실 중국에서 주식제 도입 실험은 1980년대 후반부터 이루어져 왔다. 1987~88년부터 일부 국유기업에서 확산되어 1990년대 초까지 수천 개의 주식제 기업이 등장하였다. 그러나 당시 개혁은 주식회사 개념에 대한 이해와 관련 규범이 미흡한 상태였던 탓에 약간의 자금조달 효과만 얻는 데에 그쳤으며, 주식회사로서의 기업지배구조를 제대로 갖춘 기업을 확산시키는 데에까지 이르지 못하는 못하였다.

<sup>96)</sup> 지방정부 레벨에서는 2,700개의 국유기업의 주식회사화가 추진되었다. 虞建新, 『中國國有企業の株式會社化』(東京: 信山社, 2001), p. 32.

경영회사는 종래의 국유기업 담당부처나 대형 기업집단 주력기업이 지주회사로 전환되는 등의 방식으로 설립되었으며, 이제 국가는 수많은 개별 국유기업의 경영을 감독하는 대신, 소수의 국유자산경영회사만을 감독하게 되었다. 그리고 2003년에는 국가자산관리위원회를 설립, 국유기업에 대한 관리·감독체계의 일원화를 도모했다. 국가자산관리위원회는 국가 자산의 투자자이자 소유자로서의 정부 기능을 수행하고자 기업의 영업활동을 감독하였는데, 여기에는 이사회 임원 임명, 기업 경영 활동에 있어서 주요 결정 승인 등이 포함되었다.

주식제로의 전환 이후 기존 당위원회, 직공대표대회, 공회(노동조합) 등 ‘舊三會’의 기능은 약화되고, 주주총회, 이사회, 감사회 등 이른바 ‘신삼회’가 새로운 관리기구로 등장하는 상황 속에서, 국유기업 내부 구조에도 상당한 변화가 발생했다.<sup>97)</sup> 우선 개혁개방 이후 강화되던 경영자의 권한은 더욱 강화되어 경영자의 인사 권한이 확대되었으며, 경영자는 기업 자산의 처분·투자·인수합병 등의 사항 전반에 대해 통제할 수 있는 위치에 서게 되었다.<sup>98)</sup>

반면 감독기관의 영향력은 크게 감소하게 되었다. 국가가 지배주주인 만큼, 국가·당이 경영자 임면에 있어 여전히 강한 힘을 행사하지만, 생산, 자산처분, 투자 등에 있어서 국가와 당조직의 역할은 현저히 감소했다. 노동자의 경우, 경영 참여 경로가 노동자가 소유한 지분만큼으로 제한됨에 따라 개혁개방 이후 강화되던 영향력은 급속히 약화되어, 이제 직공대표대의 권한은 복지 관련 문제로 국한되게 되었다.

이처럼 외부 감독기관과 노동자의 영향력이 약화됨에 따라 경영자 주도의 내부자 통제가 급속히 진행되었다. 국유기업 자산을 통제할

<sup>97)</sup> 이에 관한 사항은 주로 전병유·이일영·김연철·양문수, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』 (서울: 한국노동연구원, 2004), p. 110을 참고하였다.

<sup>98)</sup> 이근·한동훈·정영록, 『중국의 기업 산업 경제』, p. 188.

수 있게 된 경영자가 기업을 헐값에 매각하고 인수 기업으로부터 좋은 대우를 보장받는다든지, 다른 기업이나 개인이 기업을 무상으로 사용토록 허용하는 등의 현상이 나타났으며,<sup>99)</sup> 변칙적인 방법으로 자산을 이전시켜 자회사를 설립, 조세회피, 채무경감, 배당 조작 등 다양한 형태로 국가자산을 침식하는 현상이 나타났다.<sup>100)</sup>

### 3. 시장화 이후 개혁에 대한 평가: 중국과의 비교

#### 가. 북한 기업지배 시스템의 개혁 수준:

##### 1980년대 초중반 중국 상황과 유사

지금까지 북한과 중국의 기업지배 시스템이 어떠한 변화 과정을 거쳐 왔는가에 대해서 고찰해 보았다. 앞서 2절에서도 언급했듯이, 북한 기업지배의 성격을 구명함에 있어서 중국을 비교 대상으로 삼은 것은 양국 정치·경제체제와 기업지배 시스템이 유사한 변화 양상을 보여 왔으며, 앞으로도 북한이 중국의 개혁개방 노선을 참고할 가능성이 높다고 판단되기 때문이다. 그렇다면 중국의 변화 경로에 비추어 볼 때, 시장화 이후 북한 기업지배 시스템의 개혁 수준은 어떠한 단계에 놓여 있다고 볼 수 있을까.

중국과의 비교를 통해 북한 기업지배 시스템의 개혁 수준을 규정할 경우, 핵심은 북한이 1980년대 초중반 중국의 방권양리 단계에 머물러 있다고 볼 것인가, 아니면 중국이 1980년대 후반 청부경영책임제를 실시한 단계와 비슷한 수준으로까지 나아갔다고 볼 수 있는가에 대해 평가하는 일일 것이다. 북한이 1978년 중국이 개혁개방을 시작하기

<sup>99)</sup> 이러한 상황은 주로 이사회에서 국가의 이익을 대변할 사람이 없는 경우에 발생하였다.

<sup>100)</sup> 이근·한동훈·정영록, 『중국의 기업 산업 경제』, p. 190.



이전과 유사한 단계에 그대로 머물러 있다고 보기는 어려우며, 그렇다고 1990년대 초반 중국이 국유기업을 주식회사로 전환한 단계와 동일한 수준으로까지 진일보했다고 평가하기도 어렵기 때문이다.

선행연구를 보면, 이에 대한 평가는 엇갈리는 것 같다. 우선 북한이 중국의 1980년대 초중반 방권양리 수준에서 크게 진전되지 못하고 있다는 평가가 있다. 김석진은 북한의 우리식 경제관리방법의 국영기업 개혁 방향이 중국 개혁개방 초기 개혁 기조인 방권양리와 비슷하다고 평가하면서, 이러한 방식의 개혁은 소유제도는 그대로 두고 계획의 범위를 축소하고 기업의 자율권을 확대하며 인센티브를 제고하는 등 관리방법만 바꾸려 한다는 점에서 ‘체제 내 개혁’에 속하는데, 사회주의국들의 경험에 비추어 볼 때 성과를 거두기 어렵다고 지적하고 있다.<sup>101)</sup>

민준규·정승호의 연구도 우리식 경제관리방법에 제시된 기업지배 개혁 방안이 중국의 1980년대 후반 개혁 내용에 미치지 못한다는 평가를 내리고 있다.<sup>102)</sup> 이 연구는 북한의 분배제도, 기업의사결정권, 소유제도, 가격자유화 등 모든 부문의 개혁 수준이 중국의 1980년대 후반 개혁 수준에 미치지 못하는 것으로 평가하고 있다.

이와 달리 북한의 기업지배 개혁 수준이 중국의 1980년대 후반 수준에 도달해 있다고 평가하는 연구도 있다. 권영경은 7·1 조치는 방권양리 단계의 개혁 조치와 거의 유사했으며, 김정은 정권의 우리식 경제관리방법은 중국이 청부경영책임제를 실시한 단계와 유사하다고 평가하고 있다.<sup>103)</sup> 이 연구는 우리식 경제관리방법에서 시행되고 있는 사회주

<sup>101)</sup> 김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망,” 『통일경제』, 2013 겨울호 (현대경제연구원, 2013), pp. 21~22.

<sup>102)</sup> 민준규·정승호, “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로,” pp. 9~11.

<sup>103)</sup> 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나? - 김정은의 경제정책과 ‘80년대 중국의

의기업책임관리제 하에서 공장·기업소들이 상대적 경영자율권을 부여 받은 대신, 경영을 통해 얻는 수익을 국가와 기업이 7:3으로 분할 배분한다는 점 등에 주목하고 있다.

박형중 역시 북한의 경제정책이 1980년대 후반 중국의 그것과 유사하다고 평가한다.<sup>104)</sup> 사회주의 경제는 일반적으로 첫째 단계인 [중앙집권적 계획경제 + 생산수단의 국유 + 공산당 통치]로부터 둘째 단계인 [분권화된 계획경제 + 생산수단의 국유 + 공산당 통치], 셋째 단계인 [계획지령의 폐기 + 생산수단의 국유 + 공산당 통치]를 거쳐, 넷째 단계인 [생산수단의 민영화 + 공산당 통치]로 변화하는 양상을 보이는데, 김정은 시대의 북한과 1980년대 후반 중국이 모두 셋째 단계에 해당한다는 것이다. 특히 이 단계의 핵심 특징은 국유기업의 경영이 계획 지령이 아니라 상업적 원칙에 기반하여 이루어지는 것인데, 이러한 원칙이 북한에서는 5. 30 조치를 통해 선포되었다고 본다.

본 장의 검토 결과를 토대로 볼 때, 이 가운데 전자의 평가가 더 적절하다고 판단된다. 즉 북한의 기업지배 시스템의 개혁 수준이 1980년대 후반 중국의 수준에 미치지 못한 채, 여전히 중국의 1980년대 초중반 수준에 머물러 있다고 보는 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 기업 경영의 자율성 측면에서 보자. 우리식 경제관리방법 도입을 통해 7·1 조치에 비해서 기업 경영의 자율성이 보다 강화된 것은 사실인 듯하다. 그렇지만 중국이 1984년부터 공장장 책임제를 도입하여 당의 역할을 축소시킨 데 이어 청부경영책임제를 도입, 생산수단의 공유제는 유지한 상태에서 기업의 소유권과 경영권을 분리하려 한 것과 같은 보다 진전된 형태의 경영 자율권 부여 방안이 북한에서 모색되

개혁·개방과의 비교," p. 41.

<sup>104)</sup> 박형중 외, 『한반도 중장기 경제 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 165~172.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 있지는 않은 것 같다. 앞서 보았듯이, 최근 제시된 사회주의기업책임 관리제 하에서 지배인 책임제로의 전환이 이루어졌을 가능성이 제기되고는 있지만, 아직 불분명하며 당의 역할을 강조하는 대안의 사업체계가 공식적으로 폐지된 것도 아니다.

또한 중국에서는 기업 경영의 자율성이 강화되는 가운데 경영자에게 그에 상응하는 책임을 요구하는 현상도 강화되었다. 청부경영책임제 대상 기업은 약정 이윤 납부를, 임대경영책임제 적용 기업은 임대료 납부를 완수하지 못하면 기업이 책임져야 했다. 특히 임대경영책임제 적용 기업 임차경영자는 담보로 개인재산을 제공하고, 두 명 이상의 보증인을 확보해야 했다. 물론 이러한 제도적 변화에도 불구하고 실제로는 연성예산제약문제가 해결되지는 못했던 것으로 보이지만, 기업 경영의 효율성을 증진한다는 측면에서 이는 중요한 변화라고 볼 수 있다. 이와 달리 북한에서는 지배인이 경영 결과에 대해 책임을 지도록 하는 제도적 장치가 마련되지는 않은 것으로 보인다.

둘째, 기업 소유권 측면에서도 북한의 개혁은 중국의 1980년대 후반 수준만큼의 진전을 이루지 못하고 있다. 중국의 경우에도 국유기업이 주식회사 형태로 전환되는 것은 1990년대 이후의 일이라는 점에서, 국유기업을 국가가 소유하고 있는 상황은 현재의 북한이나 1980년대 후반의 중국이나 별반 다르지 않다. 기업 소유권과 관련해 보다 주목할 부분은 비국유기업이 공식화되어 있느냐 여부이다. 중국에서는 1980년대 중반 이후 대표적 비국유기업인 향진기업이 빠르게 증가했다. 게다가 중국은 개혁개방 초기 고용인원 7명 이하의 자영업 및 소규모 사기업을 허용한 데에 이어, 1988년 이후에는 고용인원 8명 이상인 '사영기업'도 합법화하였다. 이러한 비국유기업의 확산은 국유기업을 경쟁 환경에 노출시키고 국유기업의 독점 구조를 와해시킴으로써, 국유기업이 경영을 효율화하고 기업지배를 개선하도록 하는 데에

일조하였다.

북한에서도 전술한 바와 같이, ‘돈주’를 중심으로 사적 기업 활동이 전개되고 있으며, 이는 주로 사적 자본을 국유기업에 투자하는 형태로 이루어지고 있다. 그리고 이러한 현상이 증가하는 현실을 북한 당국이 부분적으로 수용, 우리식 경제관리방법에서는 지방공장에 한해서는 개인투자를 허용하고 있는 것으로 보인다.<sup>105)</sup>

이처럼 북한 당국이 사영기업을 허용하지 않는 가운데서도 사적 기업 활동이 전개되고는 있으나, 이것과 1980년대 후반 중국에서의 비국유기업 활동이 갖는 의미는 다를 수밖에 없을 것이다. 우선 북한에서는 제도적으로 사적 경제활동에 대한 보장이 이루어지지 않고 있는 탓에, ‘돈주’들이 사업 규모를 확대해 가기가 쉽지 않다. 국가가 불법적 활동이라는 굴레를 씌워, 경제활동에 타격을 가할 가능성이 상존하고 있기 때문이다. 따라서 개인기업은 영세한 형태로 운영되거나 국영기업의 외피를 쓴 채로 이루어질 수밖에 없는 상황이다.

이러하다보니, 북한의 사적 기업 활동은, 그것이 중국에서 국유기업과의 경쟁을 촉발하고 국유기업의 독점 구조를 와해시켜, 국유기업의 경영 효율화 및 경쟁력 강화에 기여했던 것과 달리, 시설 사용에 대한 대가 지불 등을 통해 국유기업이 액상계획 목표를 충족하는 것을 돕는 정도의 역할에 머무르고 있는 실정이다. 즉 북한에서는 사적 기업 활동이 국유기업의 효율화를 촉진하는 역할을 전혀 수행하지 못하고 있는 것이다.

<sup>105)</sup> 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나? - 김정은의 경제정책과 ‘80년대 중국의 개혁·개방과의 비교,” p. 41.

## 나. 북한 당국의 개혁 의지: 개혁에 대한 확고한 의지 결여

지금까지 기업지배 시스템의 개혁 수준이라는 측면에서 북한의 현재 상황과 1980년대 중국 상황을 비교해 보았다. 이번에는 정부의 개혁 의지라는 측면에서 둘을 비교해 보고자 한다. 정부가 얼마나 의지를 갖고 개혁을 추진하느냐가 기업지배 개혁의 성패를 결정짓는 중요한 요인이 될 것이기 때문이다.

우선 중국의 경우에는 정부가 기업지배의 개혁에 대해 강한 의지를 지니고 있었던 것으로 보인다. 1970년대 말 개혁개방 노선으로 들어선 이후, 경제책임제, 이윤유보제, 노동계약제, 이개세제, 공장장 책임제, 청부경영책임제, 주식제 전환 등의 정책을 마련하면서, 계획의 비중을 줄이고 기업의 자율성을 강화하며, 인센티브를 부여하기 위한 노력을 중국정부가 지속적으로, 또 주도적으로 전개해 왔다는 점이 이를 잘 보여준다. 새로이 도입한 개혁 방안이 지닌 문제점과 한계가 드러나면 이를 보완하고 해결하기 위해 새로운 제도를 마련하는 작업이 주기적으로 전개되어 온 것이다.

반면 북한의 경우에는 정부가 의지를 갖고 주도적으로 기업지배 개혁을 이끌어 왔다고 보기는 어렵다. 7·1 조치도 1990년대 나타난 변화를 사후적으로 승인한 측면이 많았으며, 우리식 경제관리방법 역시 국가가 뚜렷한 지향점을 갖고 추진하고 있다기보다는 기업지배에서 나타난 현실과 공식 제도 사이의 간극을 어느 정도 메워주는 데에 초점이 맞춰지고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 정부가 명확한 지향점과 개혁에 대한 확고한 의지를 지니고 있지 못하다 보니 기업지배 개혁 작업도 일관성 있게 이어지지 못했다. 7·1 조치 이후 이루어지던 기업지배의 개혁 작업은 2000년대 중반 이후 돌연 중단되었으며, 2010년대 들어와 다시 진전되고 있는 듯하지만, 북한 당국이 개혁의 속도를 높이려는

의지를 갖고 있는지는 의문스러운 상황이다.

북한 당국이 기업지배 개혁에 대해 적극적인 의지를 갖고 있는지 의문을 품게 되는 가장 큰 이유는 실효를 거두기에는 북한 개혁 방안의 완결성이 떨어짐에도 불구하고 북한 당국이 이를 개선하려는 노력을 기울이지 않고 있기 때문이다. 이러한 문제는 특히 노동자의 근로유인을 강화하는 정책과 관련된 측면에서 두드러지게 나타난다.

북한이 제시한 우리식 경제관리방법의 내용을 보면, 기업의 경영 자율성을 증진하는 방안 외에도 ‘일한 것만큼, 번 것만큼’ 보수를 지불한다거나 공장·기업소 수익에 따라 노동자 배급과 임금을 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 등 노동자의 근로유인을 강화하기 위한 여러 조치들이 포함되어 있다. 그러나 이러한 조치들이 실효성을 지닐 가능성은 낮아 보인다. 대부분의 국유기업 노동자들의 임금 수준이 턱없이 낮기 때문이다. 쌀 1kg의 시장가격이 5,000원 내외임에도 노동자들의 월급이 수천 원에 불과한, 그래서 노동자를 대신해서 가정주부들이 장사를 통해 생계를 유지해야 하는 현실에서 근로유인을 강화하기 위한 조치를 취한다고 한들 제대로 작동하기를 기대하기는 어렵다. 조선 신보 보도에 따르면 3·26 전선공장은 임금을 종전보다 20~30배 인상했다고 하지만,<sup>106)</sup> 이는 제대로 생산이 이루어지고 있는 일부 기업에서나 나타나는, 극히 예외적인 현상일 가능성이 높다.

인센티브가 제대로 작동하기 위해서는 임금이 현실화되어야 하며, 공식가격과 시장가격의 괴리 문제도 해소되어야 하고, 이에 따라 국가가 안게 될 재정적 부담을 해결할 방안도 마련되어야 한다. 이러한 문제를 북한 당국도 모를 리 없지만 우리식 경제관리방법 도입 과정에

<sup>106)</sup> 양문수, “김정은시대의 경제개혁과 시장화,” 양문수 편저, 『김정은시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』 (파주: 한울아카데미, 2014), p. 66.

서 전혀 다루어지지 않은 채 방치해 두었다. 아마도 심각한 인플레이션이 발생하고 재정적 부담이 급격히 증가하는 문제를 우려했기 때문일 것으로 짐작해 볼 수 있지만, 그렇다고 해도 현재와 같은 ‘반쪽짜리’ 개혁 방안으로는 기업의 효율성 강화를 기대하기는 어려워 보인다.

지금까지 북한의 우리식 경제관리방법의 내용을 중심으로 시장화 이후 북한의 기업지배 개혁에 대해 평가해 보았다. 그 결과를 정리하면, 북한의 기업지배 개혁 수준은 중국의 1980년대 초중반 수준에 여전히 머물러 있으며, 북한 당국이 기업지배 개혁에 대해 강력한 의지를 지니고 있는가에 대해서도 의문이 든다는 것이다.

그런데 북한 경제는 늘 제도와 현실 사이에 상당한 간극이 존재해 왔다. 북한 경제의 변화를 주도해 간 것은 ‘밑으로부터의 변화’였지 제도적 변화가 아니었다. 따라서 제도적 측면만을 근거 삼아 현재 북한 기업지배의 성격을 규정하는 데에는 한계가 있으며, 제도적 측면에 근거한 본 장에서의 평가는 어디까지나 잠정적인 결론에 그칠 수밖에 없다. 더군다나 북한에서 우리식 경제관리방법이 여전히 시범 사업 단계에 머물고 있는지, 전국적으로 보급되어 있는지도 불분명한 만큼 제도적 내용만을 놓고 평가하기는 조심스러울 수밖에 없다.

다음 장부터 세 장에 걸쳐 북한이탈주민과의 인터뷰를 토대로 기업 지배의 실태에 대한 검토가 이루어진다. 이를 통해 북한 기업지배의 현황이 보다 명확하게 드러날 것이다. 북한 기업지배의 성격에 대한 종합적인 평가는 본 장의 논의에 기업지배의 실태에 대한 검토 결과가 더해져서 제시되는 것이 바람직하다. 그러한 작업은 VI장에서 이루어질 것이다.

### Ⅲ. 중앙 직할 기업







## 1. 분석 사례의 환경: 수출기업과 내수기업<sup>107)</sup>

이 장에서는 북한에서 중앙기업 지배실태를 연구한다. 조사샘플이 지극히 제한되어 있으므로 사례분석 방법을 취했다. 연구대상 기업은 양강도 광업연합기업소, 무산광산연합기업소, 북부지구탄광연합기업소, 평양대외건설국 산하 xx대외건설양성소이다.<sup>108)</sup>

### 가. 양강도 광업연합기업소(수출기업)

양강도 광업연합기업소는 동광석 채취와 제련을 목적하는 기업이다. 북한의 양강도 지역에는 현재 확인된 구리매장량의 40% 이상이 집중되어 있으며 개발가능성이 큰 구리광산의 2/3가 밀집되어 있다. 양강도 광업연합기업소는 1970년대 후반에 조직되어 1980년대 초에 해산되었다가 1980년대 중반에 다시 재조직되어 현재에 이르렀다. 연합기업소는 산하에 도 내의 구리광산 6개, 4개의 탐사대, 기계공장, 제련소, 폭약공장과 직속기관으로 자재상사와 설계사업소, 노보물자공급소를 가지고 있다. 연합기업소 종업원은 1만 2천명이다.<sup>109)</sup> 연합기업소 내 광산들은 1995~1996년 전기가 끊기면서 양수기를 돌리지 못해 모두 침수되었으며 생산이 중단되었다. 2000년에 들어서면서부터 폐갱을 뒤져 광석을 조금씩 생산하는 방법으로 다시 가동하기 시작했다. 2001

<sup>107)</sup> 여기에서 내수기업은 남한과 달리 생산물이 100% 국내에서 유통되는 기업을 의미한다.

<sup>108)</sup> 면접자의 인권 보호차원에서 명기가 어려운 기업소명이나 지명 등은 “xx”로 표기한다.

<sup>109)</sup> 광업연합기업소의 핵심기업소인 계산청년광산은 종업원 3000명 1급기업소이고 운흥광산, 오일광산은 1000명 2급기업소, 나머지 광산은 700~800명 정도의 3급기업소다. 그리고 탐사대, 기계공장, 제련소, 폭약공장은 종업원 200~400명 3급기업소다.

년 김정일이 혁명자금<sup>110)</sup> 360만 달러를 혜산청년광산에 투자해서 부분적으로 복구를 시작했으나 재투자를 하지 못해 다시 침수되었다.

2007년 중국 완샹그룹의 자회사와 북한의 혜산광산은 혜중광업 합영회사를 만들었다. 혜중광업 합영회사는 중국이 현금과 설비에 51%, 북한이 광업권과 토지사용권에 49%를 출자하는 방식으로 만들었다. 북한에서 12,000달러의 혁명자금도 투자했다고 한다. 합영 과정에서 의견이 맞지 않아 시간을 적지 않게 끌었으나 2009년부터 침수된 갯을 복구하고 생산을 시작했다. 합영회사 이사회는 북한과 중국 각각 동수의 이사들로 구성되었으며 이사장은 중국과 북한이 번갈아 맡고 있다. 중국에서 투자한 설비관리운영을 위해 100여 명의 중국기술자들이 현지에서 거주하면서 일하고 있다. 광업연합기업소의 핵심광산인 혜산청년광산은 점차 생산량이 증가하고 있으나 다른 광산들은 여전히 복구가 되지 않은 상태에 있다.

## 나. 무산광산연합기업소(수출·내수기업)

무산광산연합기업소는 함경북도 무산군 창열노동자구에 소재하고 있다. 이 지역에는 자철광이 풍부하게 매장되어 있으며 현재 확보매장량은 20억 톤이 넘는다. 무산광산연합기업소는 중요 직장으로 노천분광산 8개 광구, 운광여단 7개 운수직장, 선광사업소1, 2선광장이 있다.

---

<sup>110)</sup> 김정일은 현지지도를 다니다가 투자를 조금만 하면 살릴 수 있는 기업에 외화를 대주고 있는데 이를 혁명자금이라고 한다. 혁명자금은 공장가동에 필요한 설비와 자재, 노동자 배급 등을 보장하는데 투자되고 있다. 혁명자금은 국가의 재정지출이나 대출과는 달리 사용에 대한 통제가 엄격하다. 그리고 대출자금이므로 반드시 상환해야 한다. 그러나 혁명자금은 활용에서 특혜가 있다. 외국에 가서 설비를 사오는데 우선권을 주고 있으며 혁명자금을 줬다는 자체가 김정일의 관심을 표시하는 것이므로 공장가동에 필요한 전기 등을 국가가 우선 지원해주게 된다.

그리고 공무분공장, 차수리분공장, 탐사대, 시공설계사업소, 갯목사업소, 323폭약공장, 자체탄광, 탐사대, 석회석광산, 박토컨베이어사업소, 광산건설사업소, 주택건설사업소가 소속되어 있다. 직속직장으로 동력직장, 운수직장, 용수직장, 전기수리직장, 발파직장, 고무직장이 있다. 무산광산연합기업소의 종업원은 2만여 명이다.

무산광산은 1910년 재개발, 1925년 소형선광장 건설 등 일찍부터 개발되었다. 1976년 스웨덴 선광설비를 도입(2500만 달러)했고 1977년 무산 청진사이 전기철도 개통했다. 1982년 2선광장을 건설했으며 1983년 박토운반 콘베어를 건설, 1985년 무산 청진 대형장거리 정광수송관을 완성, 1989년 1만m의 콘베어 갯 건설 등 광산생산능력을 확대하고 현대화하기 위해 국가적 투자를 늘여왔다.

그러나 고난의 행군시기 전기, 폭약 공급이 끊기고 노동자들에게 배급을 주지 못하면서 무산광산의 생산능력이 하강했다. 2000년대에 들어서면서 무산광산 가동을 정상화하기 위하여 혁명자금을 투입하고 중국에서 자금을 끌어들이어 2004년 설비보수 및 선광공정 컴퓨터화를 추진했다. 2010년 1호 대형원추형파쇄장 건설, 2012년 2호 대형원추파쇄장, 2선광장 증설, 2015년 3호 대형원추파쇄장을 건설하는 등 생산능력을 확충하고 있다.

### 다. 함경북도 북부탄광연합기업소(내수기업)

함경북도에는 갈탄이 풍부하게 매장되어 있으며 매장량 18억 8천만 톤으로 추정하고 있다. 갈탄은 함경북도 북구 두만강유역을 중심으로 하는 온성군, 회령시, 경원군, 경흥군 지역에 분포하고 있다. 함경북도 북부지구 탄광연합기업소는 2000년 국가의 기업정비 시 새별, 은덕,

I

II

III

IV

V

VI

VII

온성지구 탄광연합기업소를 통합하여 조직되었으며 온성군 읍에 위치하고 있다.

북부탄광 연합기업소의 주요 탄광으로 풍인탄광, 상화탄광, 온성탄광, 주원탄광, 강안탄, 학포탄광, 동포단광, 회령탄광, 유선탄광 고건원탄광, 룡북청년탄광 6월13일 탄광, 룡연탄광 등이 있다. 북부지구 탄광연합기업소 내 탄광은 1996~1997년에 거의 다 침수되었다. 2000년 이후 풍인탄광, 세천탄광 등 몇 개의 탄광만 복구했고 나머지 탄광들은 복구에 손을 대지 못하고 있다. 그러나 복구하지 못한 탄광들도 폐갱에서 탄을 조금씩 생산하면서 기업명목을 유지하고 있다.

북부지구 탄광연합기업소 중 풍인탄광, 고건원탄광이 중국과 합영문제가 논의되었지만 담보가 확실치 않아 성공하지 못했으며 중국 훈춘의 자금유한광업회사가 눈독을 들이고 있는 상태이다.

## 라. xx 대외건설 기술자양성사업소(수출·내수기업)

대외건설사업소는 대외건설지도국 산하 기업소다. 대외건설지도국의 기본 임무는 해외에서 건설을 해서 외화를 버는 것이다. 외국에 건설인력을 파견하려면 기능공이 필요하다. 현재 해외파견인력의 기준은 건설기업소 3년 경력과 건설급수 5급이다. 그러므로 대외건설지도국은 평양에 대외건설사업소를 만들고 건설현장에서 일을 하면서 경력을 쌓고 기술급수도 받도록 만들었다. 노동자들은 여기에서 일하다 해외로 나가며 해외에서 3년 일하고 재무장을 위해 소환시켜 일을 시키다 다시 외국에 내보내고 있다. xx대외건설사업소의 종업원은 2천여명이다.

이전에는 성, 중앙기관마다 대외건설을 만들었는데 2009년 장성택

이 모두 통합하여 대외건설지도국으로 만들고 중앙당 행정부 산하에 두었다.<sup>111)</sup> 중앙당 행정부는 대외건설지도국을 통해 해외에서 외화를 벌어들이는 한편 북한 내에서는 기능공양성을 위한 사업소를 만들고 국가주요대상 건설사업소로 운영하고 있다.

양강도 광업연합기업소, 무산광산연합기업소, 북부지구탄광연합기업소는 모두 채취공업부문으로 북한에서 가동률이 비교적 높은 기업들이다.

2000년부터 2015년까지 북한 노동신문에 소개된 횡수를 기준으로 기업순위를 정한데 의하면<sup>112)</sup> 100위까지에 속하는 기업에는 탄광 24개, 광산 2개, 발전소 16개, 기계공업기업 12개, 금속공업 6개, 화학공업 3개, 식료경공업 28개, 건재공업 2개가 속해 있었다. 이를 통해서 불충분하지만 북한의 공장가동률이 식료·경공업>탄광·광산>발전소>기계공업>금속공업>화학공업 순임을 추론할 수 있다. 그 가운데서 식료·경공업부문의 공장들은 대다수 지방공업이므로 중앙기업 중 가동률이 가장 높은 기업은 탄광 광산 등 채취공업부문 기업으로 북한의

<sup>111)</sup> 장성택 숙청 후 대외건설지도국은 중앙당 조직지도부 산하 기업으로 되었다고 한다. NK지식인연대, “김정은 북한의 외화벌이 체계를 재 정비, 김여정 당외화벌이 총괄,” <<http://www.nkis.kr/board.php?board=nkisb201&search=재정비&shwhere=subject|tbody|&command=body&no=491>>. (검색일: 2016.8.30).

<sup>112)</sup> 여기에 포함된 연합기업소는 모두 중앙기업이며 그 외 기업도 대다수가 중앙기업일 것으로 예측된다. 그러나 일부 지방기업과 연합기업소 산하 주요 공장이 포함되어 있다. 북한은 2000년 경공업분야의 기업들을 담배연합회사, 방직연합회사, 일용연합회사, 신발연합회사, 비단연합회사 등에 소속시키는 방법으로 연합회사를 만들었다. 그러므로 신문에 소개된 경공업공장들은 이 회사의 소속이 가능성도 있다. 탄광은 100개 기업 내에 개별탄광이 16개 포함되어 있으나 대다수가 100위 안에 포함된 9개 연합기업소 소속 탄광이다. 그 외 조선업, 임업, 수산업 등 100위에 소속된 공장이 전혀 없는 분야도 있다. 100위에 소속되는 기업들 중 상당수 기업은 연구자의 조사에 의하면 30%정도 밖에 가동되지 않는 기업들이다. 그러나 신문에 소개되지 않은 기업, 혹은 100위보다 더 아래에 소속된 기업가운데도 가동률이 높은 기업이 일부 속해 있다. 심완섭 외, 『북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태』 (세종: 산업연구원, 2015) pp. 255~270.

I
II
III
IV
V
VI
VII

주력산업임을 알 수 있다. 2015년 북한 대외무역에서 광물성 제품은 수출의 49.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>113)</sup>

본 연구대상인 양강도 광업연합기업소는 소개횟수에서 185위, 연합기업소 내 핵심 광산인 혜산청년광산은 93위이며 무산광산연합기업소는 12위, 북부지구탄광연합기업소 소속의 온성탄광연합기업소는 122위이다.<sup>114)</sup>

최근 북한이 힘을 넣고 있는 경제 분야는 수도 건설로 김정은 등장 후 창전거리, 미래아파트거리에 이어 금년에는 여명거리 건설을 다그치고 있다. 평양대외건설국은 수도건설에서 핵심적 역할을 하고 있는 중요 건설기업이다.

현재 북한 중앙기업의 운영상황을 결정하는 중요한 요인은 생산품의 수출여부이다. 수출기업은 비록 적은 양이지만 번 외화를 이용하여 원료, 자재, 노동자생활비 등을 지불하므로 기업이 가동하고 생산도 늘지만 내수기업은 생산비충당도 어려워 무임금노동에 기초한 현상유지를 하고 있는 것이 현실이다. 본 연구대상인 양강도 광업연합기업소, 무산광산, 대외건설사업소는 수출기업이며 북부지구탄광연합기업소는 내수기업이다.

연구대상으로 선정된 기업들은 북한 당국이 주력하고 있는 분야의 기업이며 수출기업과 내수기업이 포함되어 있으므로 비록 제한된 샘플이지만 북한의 기업의 일반적 실태를 상당정도 파악할 수 있을 것으로 본다.

<sup>113)</sup> Kotra, 『2015 북한 대외무역동향』 (서울: Kotra, 2016), p. 4.

<sup>114)</sup> 온성탄광연합기업소는 북부지구탄광연합기업소의 전신으로 2000년대 구조조정을 할 때 새별지구탄광연합기업소와 통합되었다.

## 2. 운영 체계와 실태:

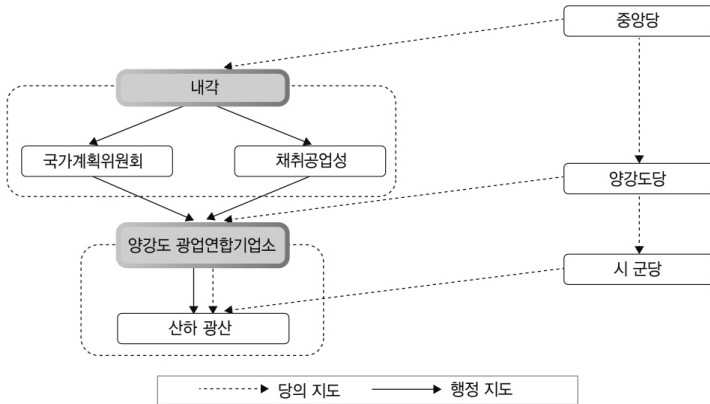
### 대안의 사업체계 강제하나 낮은 생산성

#### 가. 운영 체계

##### (1) 중앙의 지도 관리체계

현재 북한 중앙기업의 중앙관리체계는 1990년 이전과 거의 같다. 기업의 행정관리는 해당 성, 위원회, 특수 기관에서 담당하고 있으며 당적 관리는 기업이 소재하고 있는 도, 관련 특수기관의 당위원회가 담당한다. 양강도 광업연합기업소는 채취공업성<sup>115)</sup> 산하 기업소로 채취공업성과 국가계획위원회의 행정적 지도를 받는다. 광업연합기업소 당위원회는 양강도 당위원회의 지도를 받으며 산하 광산은 연합기업소 당위원회와 해당 소재 군당의 지도를 동시에 받는다.

그림 III-1 양강도 광업연합기업소 중앙관리체계

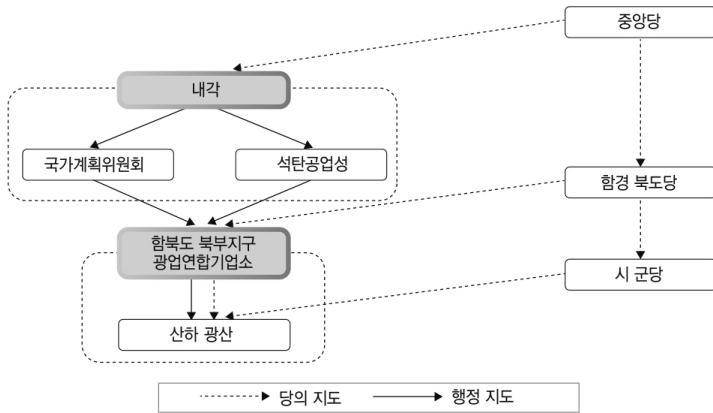


<sup>115)</sup> 광업 분야의 기업을 관할하는 내각의 부서(석탄은 석탄공업성, 철은 금속공업성, 원유는 원유공업성에서 관할하므로 제외).



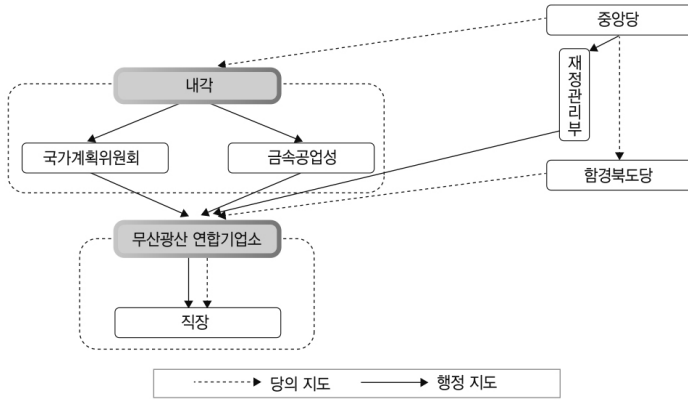
함경북도 북부지구탄광연합기업소는 석탄공업성과 국가계획위원회의 행정적 지도를 받으며 산하 탄광은 연합당위원회와 해당 소재 군당의 지도를 동시에 받는다.

그림 Ⅲ-2 북부지구 탄광연합기업소 중앙관리체계



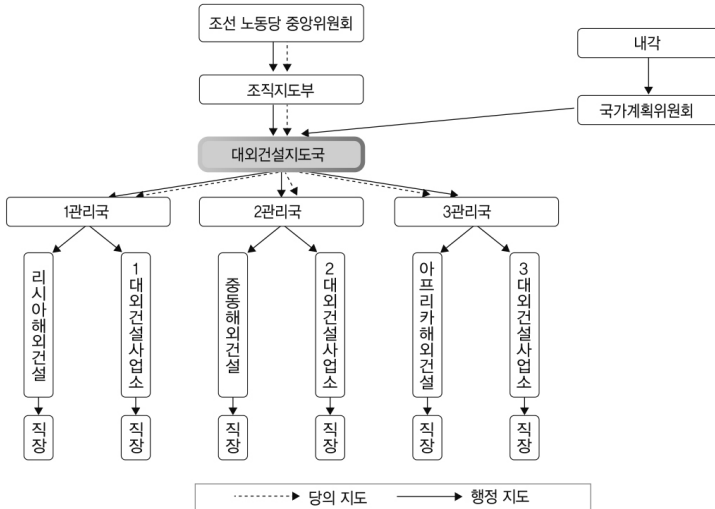
무산광산연합기업소는 금속공업성 산하 기업으로 금속공업성과 국가계획위원회의 행정적 지도를 받으며 당위원회는 함경북도당위원회의 지도를 받는다. 무산광산연합기업소는 모든 직장이 무산군에 위치하고 있으므로 무산광산당위원회 책임비서는 무산군 당 책임비서를 겸하는 방식으로 군당의 지도가 행해진다.

그림 III-3 ▶ 무산광산연합기업소 중앙관리체계



대외건설지도국은 특수기관인 중앙당 조직지도부 행정부 소속 기업이며 중앙당 행정부의 당적 지도와 행정적 지도를 받는다. 그리고 형식적이지만 국가계획위원회의 지도도 받는다.

그림 III-4 ▶ 대외건설지도국 중앙관리체계



I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

## (2) 기업관리체계

기업관리체계도 1990년대 이전과 같다. 기업관리체계는 기업의 급수(규모)에 따라 부서의 많고 적음이 있을 뿐 모든 기업이 유사하다. 기업관리의 행정책임자는 지배인이다. 지배인은 당위원회의 집체적 지도 밑에 모든 행정경제사업을 지휘한다. 기사장은 지배인의 제1대리인이다. 기사장은 계획화사업, 기술준비, 생산과정 등 생산과 직접 관련된 모든 사업을 통일적으로 담당 지도한다. 기사장은 이를 위해 계획부서, 생산지도부서, 기술부서, 공무동력부서 등을 관할한다. 지배인 휘하에는 부지배인이 있는데 업무부지배인은 자재공급, 제품관리, 운수사업 등을, 후방부지배인은 후방부분사업을, 행정부지배인은 노동행정사업, 재정회계사업 등을 책임지고 집행하는 등 지배인의 방조자이며 대리인이다. 직장에는 직장장과 부직장장 그리고 생산지도, 자재공급, 통계 등을 맡아 보는 부원들이 있다.

기업소 관리체계에서 중요한 것은 당위원회의 집체적 지도체계이다. 북한에서는 당위원회가 해당기업소의 최고지도기관으로 기업소의 모든 활동을 통일적으로 지도하게 되어 있다. 그러므로 연합당위원회가 연합기업소의 사업을 총괄적으로 지도한다. 연합기업소 당위원회는 도당에 직속되어 있으며 군당보다 높고 시당 보다 반급 낮다. 당위원회는 조직부, 선전부, 근로단체부로 되어 있다. 조직부는 당생활 지도과, 간부과, 당원등록과, 적위대과, 선전부는 교양과와 선전과가 있다. 근로단체부는 직맹(직업총동맹)과 청년동맹(김일성 김정일주의 청년동맹)담당으로 되어 있다. 연합당위원회 산하 공장들에는 초급당위원회(분초급당위원회)가 있으며 직장에는 부문당위원회 작업반에는 당세포가 조직되어 있다. 직맹과 청년동맹도 당위원회와 같은 구조로 조직되어 있는데 근로단체는 상급근로단체의 지도와 해당 단위 당 조

직의 지도를 동시에 받는다. 연합기업소 당위원회는 해당 기업소 간부들과 종업원들의 정치조직생활(당생활, 근로단체조직생활)에 대한 지도를 담당하고 있으며 인사권을 가지고 있다. 또한 당위원회는 생산자들을 동원하여 기업소에 제기된 과업을 집행하도록 하는 책임을 맡고 있다.

북한에서 연합기업소는 특급기업소로 종업원은 5000명 이상이며 중앙기업은 1급~3급 기업으로 종업원이 최소 500명 이상이며 전체적으로 1000명 이상이다. 기업소 관리기구의 인원은 종업원 수에 당간부 수는 당원 수에 비례하여 정해진다. 연합기업소는 행정관리부문과 당위원회의 규모가 비슷한 것으로 조사되었다. 양강도 광업연합기업소는 행정간부 50여 명, 당위원회 50여 명이다. 무산광산은 행정간부 100여 명, 당위원회 100여 명인 것으로 알려져 있다.

## 나. 계획-생산-판매-분배

### (1) 계획

북한의 중앙기업은 현재도 공식적으로는 사회주의계획경제체제를 유지하고 있다. 북한은 계획의 일원화, 세부화를 사회주의 경제의 계획적 운영을 위한 중요한 원칙으로 규정하고 그를 현실에 구현하기 위해 노력했다. 그러나 실제적인 운영에서는 계획의 통제적 역할이 매우 약화되었다. 사회주의계획체제에서는 직장, 기업소에서 예비 계획을 작성해서 도 지구계획위원회를 거쳐 성에 올려 보내면 토의 조정하여 최종적으로 국가계획위원회가 비준해서 법적 과제로 내려보냈다. 과거 계획 작성 시 아래의 의견을 충분히 고려하여 계획이 수립된다고 했지만 실제로는 계획을 작성할 때부터 위에서 설정한 기준에 기초하여

I
II
III
IV
V
VI
VII

계획을 세워야 했고 국가의 요구가 계획목표로 되었다.<sup>116)</sup>

그러나 국가경제의 파산으로 1990년대 중반 이후부터는 해당 기업소에서 적당하게 계획을 세워 올려보내면 국가계획위원회와 형식적 조정을 거쳐 승인하는 방법으로 계획이 수립되고 있으며 이전처럼 생산목표를 강요하지 못하고 있다. 그러므로 모든 기업의 계획목표가 이전에 비해 많이 줄었다. 그러나 이전의 관습이 남아있어 현재도 기업소에서는 집행 불가능한 높은 생산 계획을 세우고 있다. 위에서 자재와 전기를 보장해주지 않아 공장가동능력이 매우 낮지만 보유하고 있는 설비를 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 양강도 광업연합기업소는 2010년 초에 집행하지 못하는 것을 당연시 하면서도 1990년대의 40% 수준에서 계획을 세웠다.<sup>117)</sup>

내각 산하 기업뿐 아니라 특수기관 산하 기업도 국가계획을 세우고 집행한다. 특수기관의 계획은 상급기관의 결심에 따라 결정된다. xx대 외건설사업소는 김정일이 지시하는 대상이 건설계획으로 책정되었다. 2010년에 xx대외건설사업소 1직장이 받은 계획은 창전거리 살림집 1동과 보통강수산물 전문상점식당이였다. 보통강수산물 전문상점식당은 당시 통일전선부장이었던 김양건이 김정일에게 선물로 바치려고 건설했는데 노동력 비용을 절약하려고 군대를 투입했지만 설계대로

---

<sup>116)</sup> 북한에서는 계획작성 방법으로 균형표적방법, 기준화방법, 대비적 방법, 분석적 방법, 결수적 방법을 제시하고 있다. 균형적 방법은 자재, 설비, 자금 및 노동력에 대한 수요와 원천을 대비하고 그것을 양적으로 일치시켜 계획과제를 규정하는 방법이다. 기준화방법은 여러 가지 기준을 적용하여 계획과제를 규정하는 계획작성 방법인데 기준화방법에서 적용되는 기준에는 고정재산의 이용기준, 유동재산의 이용기준, 노동력지출기준, 자금지출기준, 경제적 효과성기준 등이 있다 대비적 방법은 기초시기와 계획시기, 앞선 것과 뒤떨어진 것을 대비하거나 서로 연관된 지표들을 대비하여 계획과제를 규정하는 계획작성 방법이다. 분석적 방법은 계획과제에 영향을 주는 요인들과 그와 연관된 자료들을 구체적으로 분석하여 계획을 세우는 방법. 결수적방법 일정한 기간의 계획과제를 결수에 의하여 규정하는 방법이다.

<sup>117)</sup> 양강도 광업연합기업소가 제출한 생산계획은 동 함유량으로 3000톤이나 2004년부터 폐갱에서 광석을 채굴하는 방법으로 연간 500톤 정도 생산했다.

건설의 질적 수준을 보장할 수 없게 되자 대외건설지도국이 건설하게 해 달라고 김정일에게 제의서를 올려 승인을 받았고 기업소의 계획과 제로 떨어졌다. 김정일의 지시에 의해 건설하게 되는 경우에도 계획을 세우고 국가계획위원회의 비준을 받는 절차를 거친다. 형식적이지만 이러한 절차를 밟아야 필요한 전기, 자재 등을 받을 권한을 가지기 때문이다.

이전보다 많이 줄었지만 현재도 지표별 계획이 하달된다. 양강도 광업연합기업소의 경우 주요 생산물인 동, 아연, 석탄 뿐 아니라 생필직장의 이불장, 찬장, 밥상까지 지표별 계획이 하달되었다. 그러나 계획수행에 대한 통제는 매우 악화되었다. 이전에는 “국가계획은 법”으로 정의하고 국가계획을 집행하지 못하는 기업소 지배인은 법적 처벌을 받았다. 그러나 현재는 생산에 필요한 자금과 전기, 자재를 제대로 보장하지 못하고 있기 때문에 계획집행을 강하게 요구할 수 없다. 양강도당이 정상적으로 주최하고 있는 공장 기업소 책임자 회의에서는 사회적 동원과제 수행과 관련한 책임추궁이 기본이고 계획과 관련한 언급은 10% 정도밖에 하지 않는다.

시장의 형성으로 인해 국가계획 수행은 이전보다 쉬어졌다. 기업소는 액상계획은 물론 지표별 계획 수행에서도 시장을 이용하고 있다. 북한의 모든 기업소에는 8·3 작업반 소속의 노동자가 있다. 이들은 이름만 공장에 있을 뿐 정상출근을 하지 않고 있다. 이들은 출근을 면제받는 대신 일정정도의 돈을 납부해야 한다. 공장과 개인의 실정에 따라 차이는 있지만 현재 3만~10만 원의 금액을 납부하고 있으며 공장에서는 이 납부금으로 액상계획을 충당하고 있다. 그러나 납부금을 직접 현금으로 국가에 바치는 것은 허용되지 않는다. 사회주의경제시스템에서는 계획에 따라 생산한 물품으로 실적을 평가하기 때문이다. 그러므로 기업소에서는 직매점과 결탁하여 생필품을 생산하여 직매점

I
II
III
IV
V
VI
VII

에 납품한 것으로, 직매점에서는 그것을 주민들에게 판매한 것으로 문서를 만든다. 직매점은 기업소에서 받은 돈을 상품판매대금으로 은행에 입금함으로써 기업소의 계획실적으로 평가받게 된다. 이러한 불법적인 계획집행 방법은 일상화되고 있으며 위에서도 다 알고 있으면서 눈감아 주는 상황이다.

지표별 계획에 따른 생산량이 부족할 때에는 시장에서 상품을 사서 보충하기도 한다. 함경도 북부지구 탄광연합기업소에서는 석탄생산량이 부족할 때에는 8·3자금으로 시장에서 석탄을 사서 계획 분을 보충했다.

## (2) 생산

양강도 광업연합기업소는 2015년 현재 해산청년광산만 복구 가동되고 있다. 나머지 광산들은 아직 복구하지 못했으며 물에 잠기지 않은 폐갱에서 이전에 남겨두었던 광석을 캐내는 방법으로 생산을 하고 있다. 2000년 연합기업소는 연간 순동 3000톤 생산을 계획목표로 내세웠으나 2005년 이후에 이르러서야 500톤 정도씩 생산했다. 2009년 중국과 합영이 성립되면서 해산청년광산이 복구, 재가동되기 시작했고 정광생산이 늘고 있다. 2010년 해산청년광산은 순동 1000톤 생산계획을 세웠으나 아직 미진하고 있는 것으로 보인다. 2015년 정광으로 3000톤 생산했는데 정광의 동 함유량은 18%정도이므로 순동으로 계산하면 540톤이다.<sup>118)</sup> 그러므로 연합기업소 내 다른 광산에서 생산한

---

118) “북·중 합영회사가 광물수출 독점,” 『자유아시아방송』, 2016.2.23., <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/export-02232016085556.html?searchterm:utf8:ustring=%ED%95%A9%EC%98%81%ED%9A%8C%EC%82%AC](http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/export-02232016085556.html?searchterm:utf8:ustring=%ED%95%A9%EC%98%81%ED%9A%8C%EC%82%AC)>; 2014년 대중국 동정광수출은 29,600톤으로 약 1500만 달러 전량 길립성으로 수출했다고 한다. 해산광산, 3월 5일 광산 남북교류협력지원협회 북한자원 뉴스레터, “20

것을 포함하면 총체적인 생산량은 증가했을 것으로 보인다. 계산청년 광산에는 탄광이 있어 석탄도 생산하고 있다. 그러므로 위에서 석탄생산계획도 하달하지만 자체 소비를 하도록 되어 있다.

무산광산연합기업소도 고난의 행군시기에 거의 멎었다가 2000년부터 생산이 시작되었다. 1990년 이전 무산광산 연간생산량은 일일 정광 1만 톤, 연간 400만 톤을 생산했다. 그러나 2000년 무산광산의 월 생산량은 정광 1만 톤으로 연간 10~12만 톤을 생산했다. 이후 광산의 채굴 능력을 확장하는 등 투자가 늘면서 정광생산량이 증가하고 있다. 2012년 9월 철광석 가격이 폭락한 상황에서 중국과 북한 간 가격이 협상되지 않아 생산을 중단하기도 했으나, 2013년 연간 생산량이 50만 톤으로 증가했다.<sup>119)</sup> 2014년은 96만 톤으로 증가한 것으로 추정된다.<sup>120)</sup> 그러나 톤당 단가가 하락하고 있어 수출액상으로는 하락하고 있다.

북부지구 탄광연합기업소는 고난의 행군시기 80% 정도의 갱이 침수되었지만 국가투자가 없어 아직 복구하지 못하고 있다. 탄광들에서는 침수되지 않은 갱에서 탄을 캐내거나 노두<sup>121)</sup>에서 캐낸 탄으로 계획량을 채우면서 탄광을 유지하고 있다. 탄광연합기업소의 국가 생산과제는 청진화력발전소의 석탄을 보장하는 것이다. 그를 위해서 평균 월

---

14년 북한 광산물 중국 동부 5성 수출현황,” Vol 77(2015.07.). <<http://www.e-ia.co.kr/sonosa/newsletter/201507/special.html>>. (검색일: 2016.6.3.).

<sup>119)</sup> “올해 무산광산 대중국 철광석 수출 지난해 2배,” 『미국의 소리방송』, 2013.9.11., <<http://www.voakorea.com/a/1746981.html>>.

<sup>120)</sup> 남북교류협력지원협회 북한자원 뉴스레터, “2014년 북한 광산물 중국 동부 5성 수출 현황,” Vol 77(2015.07.). <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/export-02232016085556.html?searchterm=utf8:ustring=%ED%95%A9%EC%98%81%ED%9A%8C%EC%82%AC](http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/export-02232016085556.html?searchterm=utf8:ustring=%ED%95%A9%EC%98%81%ED%9A%8C%EC%82%AC)>. (검색일: 2016.6.3.); 최근 무산광산의 철광석 1일 생산량을 1천여 톤으로 추산하는 뉴스도 나왔다. 그러나 2013년 50만 톤이었던 생산량이 그렇게 급증할 수는 없는 것으로 보인다. “북 무산광산 중국수출 계속, 유엔제재 구명?,” 『노컷뉴스』, 2016.3.14., <<http://www.nocutnews.co.kr/news/4561410>>.

<sup>121)</sup> 노두란 광맥 암석이나 지층, 석탄층이 지표에 드러난 것을 말한다.



1만 2천 톤의 석탄이 필요한데 여름보다 겨울의 계획량이 더 많다. 여름에는 계획이 적은 대신 노동자들의 노동력동원이 많다.

탄광에서 계획을 하는 것은 크게 어렵지 않다. 탄광에서는 기본 갱에서 생산하는 외에 야외에서 노두를 뚫어서 계획량을 보충하고 있다. 노두는 국가에 공식적으로 등록된 탄밭은 아니지만 개인이 마음대로 뚫을 수는 없고 기업소가 승인해준다. 기업소 기사장이 갱마다 적당량의 노두를 분배해주고 부족한 계획량을 노두 생산으로 보충하도록 하고 있다. 현재 생산계획의 50%는 갱에서, 노두에서 50%를 담당하고 있다. 계획량을 채우지 못하는 때에는 개인들이 캐낸 탄을 구입해서 보충한다.

온성지구 탄광들의 경우 1999년부터 노두에서 탄을 캐기 시작했는데 2000~2005년 기간에는 지금보다 생산량이 3배정도 높았다. 그러나 2006년부터 자원이 고갈되면서 석탄생산이 줄었다. 최근 들어 갱에서 생산이 조금씩 늘고 있는데 15미터, 18미터에 매장되어 있는 탄을 다 캐고 지금은 25미터 아래로 내려갔다. 2000년에는 하루에 1천 톤, 2006년에는 800톤, 2010년 이후는 300톤 정도 생산하고 있다.

대외건설사업소는 김정은의 지시에 따라 대상건설을 진행하고 있다. 2010년 이후 덕동돼지목장, 밀가루공장, 곡산공장, 행복거리, 창전거리 아파트 건설, 보통강고기상점 식당 등 건설을 활발하게 진행하고 있다.

### (3) 판매

사회주의계획경제체제에서는 생산된 제품은 국가계획에 따라 기업과 상점에 보내도록 되어 있다. 기업 간에 유통된 제품은 국가가격에 따라 은행에서 대금 결제를 하게 되며 그에 따라 액상계획 수행정형을

평가받게 된다. 내각 산하기업은 생산품을 국가에서 지정한 기업소에 넘기고 대금을 중앙은행에 입금한다. 그러나 특수기관 산하 기업은 중앙은행이 아니라 기관이 거래하는 은행에 입금시킨다.<sup>122)</sup> 특수기관 산하 기업은 외화로 거래하는 기업이 많다.

양강도 광업연합기업소는 생산한 동정광을 고난의 행군시기 이전에는 단천제련소에 보냈지만 현재는 전부 중국에 수출하고 있다. 수출 이윤을 중국과 나누며 번 돈은 내각에 입금하는 것으로 알려져 있다. 북부지구탄광연합기업소는 생산된 석탄을 청진화력발전소에 3일에 1천 톤, 60톤 화차 15량을 편성해서 보낸다. 무산광산에서 생산하는 철광은 중앙당 재정 관리부 소속 5과와 내각이 공동 관할한다. 철광의 60%는 5과가 수출하고 나머지 40%는 내각이 관할한다. 그 중 20%는 김책제철소와 성진제강소에 공급하고 20%는 중국에 수출하며 수출한 자금으로 광산을 운영하고 있다.<sup>123)</sup>

대외건설지도국이 건설한 주택은 판매하는 것이 아니므로 국가가 분배하며 기업소는 건설실적에 따라 계획수행정도를 평가 받는다. 2012년 건설한 창전거리 살림집은 5000세대 정도였는데 3000세대는 철거세대에 할당되고, 일부는 건설에 동원된 단위들에 분배되었으며 일부는 당에서 지정한 단위에 할당되었다. 북한의 특수기관 산하 기업들은 생산물을 국내에서 외화로 팔기도 한다. 상원시멘트 연합기업소는 중앙당과 내각이 함께 관할하는 기업으로 소성로 1기는 1여단, 1기

<sup>122)</sup> 북한은 중앙은행과 무역은행 단일은행제도가 이원화되어 동북아시아은행, 창광신용은행, 대성은행, 고려은행 등 상업은행이 있다. 대외건설지도국은 동북아시아은행이 주거래은행이었다.

<sup>123)</sup> 무산광산의 중국 측 무역업자는 조장수로, 무산광산정광을 사서 안산제철에 되팔아 막대한 재산을 축적했다고 알려져 있다. 2010년 수출하는 정광 값은 톤당 45달러로 중앙당이 연간 가져간 외화는 300만 달러 정도로 추정된다. 이후 국가보위부 산하 '신흥무역회사', 군부 산하 '홍성회사', 도애육원의 '애육원외화별이' 등이 수출에 참여하고 있으며 최근 톤당 가격이 29달러로 하락하였다.

는 내각이 관할하고 있다. 창전거리 건설 시 상원시멘트 연합기업소는 창전거리 건설에 필요한 시멘트 공급을 맡았지만 내각이 관할하는 소성로가 멎어서 생산을 하지 못했다. 다른 1기는 김정은 관련 대상을 건설하는 1여단이 관할하고 있었는데 달러를 지불하면 즉시 시멘트를 내주었다. 당시 시멘트 값은 수요가 상승해서 톤당 25달러로부터 100달러로 높아지기도 했다.

#### (4) 분배

국가에서 제정한 월급은 탄광, 광산에서 갱에 들어가 일하는 종업원은 5000~7000원이고 밖에서 일하는 사무원은 3000~3500원이다. 그러나 광산은 정액월급제가 아니라 계획수행 정도에 비례하여 월급을 지불하는 도급제 월급이다. 따라서 계획을 수행하지 못하는 것이 일상화되고 있기 때문에 종업원들은 월급의 일부만 받고 있다. 양강도 광업 연합기업소는 1990년대에는 거의 생산을 못했기 때문에 월급을 주지 못하다가 7·1 경제조치가 나올 때 1개월 월급을 100% 지불했다. 그러나 이후 미리 지불받은 월급액을 보충할 때까지 월급을 받지 못했다고 한다. 현재는 계획을 일부 수행하기 때문에 조금씩 노임이 지불되고 있다. 그러나 시장가격에 비해 월급이 너무 적기 때문에 노동자들은 월급에 대해 크게 관심을 갖지 않는다. 그리고 월급에서 갖가지 명목의 공제까지 하고 나면 급여를 거의 받지 못하는 것이 보편화되고 있다.

노동자들이 관심을 갖는 것은 월급보다는 배급이다. 배급은 현물로 지급되는 것이기 때문에 시장가격으로 계산하면 월급보다 훨씬 많다. 보통 1인당 배급량은 1개월에 15kg이므로 옥수수만으로만 받는다고 해도 3만 원이다. 국가는 노동자들에 대한 배급 책임을 기업에 전가했기 때문에 기업의 실정에 따라 배급을 지불하고 있다. 양강도에서는 1992

년부터 국가식량공급이 중지되었다. 배급이 중지된 초기에는 광업기업 소 자체로 통나무 무역을 해서 3년 정도는 사료용 옥수수가루를 수입해서 공급했지만 그 이후로는 주지 못했다. 그러나 혜산청년광산, 제련소 등 일부 기업소에서는 혁명자금이 투자되어 광산을 복구하는 기간에는 중국에서 식량을 사다가 공급했다.

현재 혜산청년광산은 중국과의 합영으로 가동하기 때문에 배급이 안정적으로 이루어진다. 한때 비용부담으로 중국 측에서 혜산청년광산의 종업원을 1000명으로 줄일 것을 요구했으나, 북한의 반대로 타협해서 1500여 명으로 결정했다고 한다. 이들 1500명은 합영회사에서 번 수입으로 보수(노임과 식량)를 받고 있다. 혜산청년광산 종업원들이 받는 월 보수는 중국 돈 150 위안(22.7 달러) 수준의 식용유와 밀가루라고 한다.<sup>124)</sup> 무산광산은 2000년부터 중국에 철광석을 수출해서 얻은 외화로 중국에서 식량을 사다가 종업원들에게 정상 공급해왔다. 무산광산은 배급소를 별도로 만들고 노동자 가족까지 배급을 주고 있는데 보통 입쌀 3, 옥수수 7의 비율로 공급하고 있다. 그 외 무산광산은 농장도 있고 자체 탄광도 있다. 그러나 노동자들에게는 탄을 공급하지 못하고 주로 간부들과 인맥이 있는 사람들에게만 주어진다.

북부지구탄광연합기업소에서는 탄광 노동자들이 출근하면 본인에 한해 식량배급이 14kg 지급된다. 노임은 3천~7천원이다. 2002년 7월 경제조치 초기에는 톤당 국가수매가격이 높기 책정되어 국가계획을 수행하면 몇 만 원씩 타기도 했다. 그러나 현재는 배급과 정액 노임 정도를 받고 있다.

xx대외건설사업소의 노동자 월급은 1750원부터 시작된다. 직장장은 고급기능공이므로 2850원, 지배인은 3200원, 기사장과 당위원장은

<sup>124)</sup> “북중 합영회사가 광물수출 독점,” 『자유아시아방송』, 2016.2.23.

I
II
III
IV
V
VI
VII

3000원이다. 노동자들은 배급을 1개월에 7일분 정도밖에 받지 못한다. 다만 간부들에게는 특별이로 번 돈으로 월 쌀 20kg, 기름 5kg이 공급된다.

모든 기업소에는 후방부 지배인이 관할하는 후방부서가 있다. 이전에는 후방부서에서 공장 노동자들의 주택, 석탄과 땔감나무, 가을 무배추 등을 공급해주었다. 그러나 현재는 노동자들에 대한 공급은 거의 없고 공장 간부들만 공급 받는다. 양강도 광업연합기업소의 후방부는 농지를 5정보<sup>125)</sup> 가지고 있다. 양강도 광업연합기업소 본부에서는 산하 기업소인 혜산탐사대의 후방기지를 권력을 이용해서 차지하고 콩과 채소를 심어서 본부 부원들에게 공급한다. 혜산광산탐사대에서는 가공작업반을 운영하고 있는데 반에서는 책임간부들의 명절공급을 담당하고 있다. 북부탄광연합기업소 풍인탄광은 자체 농지, 축산, 가공반을 가지고 있으나 간부들의 생활을 보장하는 역할에 그치고 있다.

#### 다. 자원 확보: 전기·자재·노동력

사회주의경제에서는 기업에서 번 생산물과 자금을 모두 국가에 바치고 국가로부터 자금과 자재를 공급받아 생산을 진행하게 되어 있다. 확대재생산도 국가계획에 따라 진행하게 되어 있다. 그러나 현재 국가에서는 생산에 필요한 자재와 자금을 형식상 계획에 포함시키지만 보장되는 것은 매우 적고, 필요한 자재의 대다수를 자체 해결해야 한다. 생산에 최대 애로는 전기 부족이다.

현재 혜산광산 생산에 필요한 전기는 허천강발전소에서 받고 있다. 그리고 2006년에 삼수 발전소가 건설되어 여름 한철은 거기에서 생산

---

<sup>125)</sup> 정보는 북한에서 농경지의 면적을 측정할 때 널리 쓰이는 단위로 1정보는 3000평이다.

된 전기를 쓰고 있지만 전기소요량의 30% 정도밖에 보장하지 못하고 있다. 그나마 주파수와 전압이 일정하지 않아 전동기에 부하가 걸리고 기계가 못쓰게 되고 있다. 그러므로 혜산청년광산은 중국의 전기와 허천강 전기를 함께 사용한다. 그런데 북한의 전력비는 KW당 2원 10전이지만 중국 전기는 5원이며 겨울철 전기는 5원 50전이어서 생산원가가 높아지고 있다. 이로 인해 북한에서 생산한 전기로 대체하려 시도하고 있지만 아직까지 해결하지 못하고 있다.

광산을 복구하는데 필요한 설비는 혁명자금으로 중국에서 수입했으며 부족한 것은 중국의 투자로 해결했다. 광산에 필요한 갱목은 국가계획으로 임업성 산하 임산사업소에 하달되어 있다. 그러나 임산사업소는 노동자들에게 월급과 배급을 주지 못해 일할 사람도 없고 기계톱가동에 필요한 휘발유, 원목 수송수단, 원유 등이 공급되지 않기 때문에 갱목을 생산하지 못하고 임지만 보장해주고 있다. 광산에서는 자재과에 갱목반을 구성했다. 갱목반은 임지에 가서 직접 나무를 베어서 도로까지 운반한다. 하역한 갱목은 광산에서 운송해서 쓰고 있다. 갱에서 필요한 폭약은 함흥 17호 공장에서 받아 온다. 1990년대에 폭약을 자체로 생산할 목적으로 마산폭약공장을 건설했으나 몇 해 생산하고 그만두었다. 원료를 함흥에서 가져와야 하는데 원료를 나르는 노력이 폭약을 나르는 비용만큼 들었기 때문이다. 현재 마산폭약공장에서는 뇌관도화선, 도폭선 같은 부분품을 생산하고 있다.

북부지구탄광연합기업소는 국가에서 교차생산계획에 따라 전기를 공급받는데 보통 4시간 들어오고 4시간 정전되는 식으로 하루에 절반 정도 전기를 보장하고 있다. 북부지구탄광연합기업소도 갱목을 자체생산으로 보장하고 있다. 국가에서는 2000년부터 탄광에 갱목임지를 배정해 주었다. 탄광에서는 채탄 굴진 등 모든 중대에 동발계획을 하달하고 탄부들이 주에 한 번 또는 월에 한 번 임지에 가서 갱목을 베서

I
II
III
IV
V
VI
VII

도로까지 하산하고 탄광차로 수송하여 영구화중대, 갱목중대에 가져다 주도록 하고 있다. 갱목을 가져다주면 동발(갱목)중대에서 갱목을 가공해서 보수를 한다.

무산광산은 서두수발전소에서 생산한 전기를 쓰고 있는데 무산광산 전기를 우선 보장할 데 대한 당의 지시가 있어서 전기가 모자랄 때에는 서두수발전소에서 다른 곳으로 나가는 전기를 모두 차단하고 무산광산에의 공급에만 집중하고 있다. 그래도 필요한 전기의 40~50% 정도밖에 보장받지 못하고 있다. 무산광산에서 가장 중요한 설비는 수송설비와 선광설비다. 1976년 북한에서 수입, 설치한 선광설비는 자동조절설비로 노후하여 2000년에 중국제로 바꾸었으며 고주파유도로도 들어왔다. 혁명자금을 받아 사왔을 것으로 추정된다. 중국설비는 디지털 설비여서 기술과 정보 공학실에서 담당, 관리한다. 무산광산 설비를 중국에서 사오다보니 고장이 나면 부속품도 중국에서 들여와야 한다. 그런데 대북제재로 부속품 공급이 제대로 이루어지지 못해서 공장이 서는 경우도 있다. 무산광산은 많은 디젤유와 폭발이 필요하다. 무산광산은 노천광산에서 캐낸 광석을 45톤급 대형자동차로 운반하므로 디젤유와 타이어가 다량 요구된다. 현재 디젤유는 철광을 판 자금으로 중국과 러시아에서 수입하고 있다. 3·23폭약공장에서는 흥남비료공장에서 생산된 질안을 가져다가 드로필을 생산한다. 흥남에서 미처 생산하지 못하면 러시아에서 사오기도 한다.

대외건설사업소는 대상건설에 필요한 자재를 국가계획으로 보장하도록 되어 있다. 그러나 필요한 자재 중에 국가계획 분으로 들어오는 것은 10~20% 밖에 되지 않으며 나머지는 모두 자체적으로 해결한다.<sup>126)</sup> 그러므로 대외건설사업소는 국가계획을 수행할 수 있는 자금을

---

<sup>126)</sup> 2016년에 시작한 여명거리 건설도 자재를 담당기관이 책임지는 방식으로 추진하

비축하고 있다. 자금 원천은 해외에 파견된 대외건설회사가 버는 자금이다. 해외에서 돈을 벌면 60%는 중앙당에 바치고 나머지는 현지회사 운영비와 대외건설지도국의 자금으로 축적한다. 또한 기업소에서는 “더벌이” 계획을 직장에 부과하고 있다. 더벌이는 기업운영을 위해 기업의 설비와 노동력을 이용하여 계획 외 돈을 버는 것을 말한다. 대외건설사업소 소속 직장은 더벌이 계획과제로 외화를 월 1000달러씩 사업소에 바쳐야 한다. 그를 위해 직장에서는 개인들이 기관을 끼고 자체로 짓는 아파트를 시공해주고 외화를 받는 방법으로 돈을 벌고 있다.<sup>127)</sup>

더벌이 계획으로 번 돈은 국가계획을 수행하기 위한 자금으로 쓰인다. 직장장은 어떻게 해서든 더벌이 대상을 잡아서 계획을 해야 하며, 안 되는 경우에는 노동력을 조절해서 노동자들에게 시간을 주고 달러를 벌여 바치도록 한다. 더벌이 계획을 초과했을 때에는 남은 돈을 직장자금으로 축적한다. 그 자금으로 역시 계획수행에 필요한 자재를 해결한다. 더벌이로 버는 돈이지만 재정통제는 매우 엄격해서 돈을 사취한 것이 밝혀지면 해임된다.

건설대상에 따라 자재 보장방법이 다르다. 보통강수산물 전문상점식당은 통일전선부에서 계획한 대상이므로 통일전선부에서 자재를 보장해주었다. 그러나 창전거리 아파트는 국가계획 대상으로, 설계도와 돌격대 노력을 보장해 주고 나머지는 모든 것을 자체적으로 해결하라고 지시했다. 그래서 대외건설지도국이 자체적으로 조성한 돈으로 창전거

---

고 있다. 때문에 200일전투가 시작되자 곧 중국에 나가있는 무역업자들에게 강제를 보장할데 대한 과업을 하달되었다. 강제 2000톤이 국경을 통해 북한으로 들어갔다.(사례 3)

<sup>127)</sup> 평양에서 아파트 한 개 층을 시공해주고 받는 돈은 1500달러이다(2011년). 계약을 따는 것이 힘들기 때문에 계약을 물어온 사람은 지배인이나 당비서에게 상정시키고 500달러는 지배인이나 당위원회와 직장이 나눈다. 나누는 비율은 7:3 또는 6:4다. 나머지 1000달러로 직장에 하급을 준다. 하급을 받은 직장은 그것으로 더벌이 계획을 수행한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



리 건설계획을 수행했다. 지도국은 창전거리 건설에 필요한 시멘트, 강재, 내부자재를 모두 중국에서 사왔다.

기업운영에 필요한 노동력은 기본적으로 국가가 보장한다. 이전과 달리 노동력 이동이 조금 자유로워졌지만 국가가 노동력을 배치하는 질서는 바뀌지 않았다. 국가는 직장에서 노동자들이 이탈하는 것을 강제로 막고 있는데, 원칙적으로 허가 없이 소속 직장에 일정 기간 출근하지 않으면 노동단련대형을 받게 된다. 그러나 가동이 잘되는 기업은 사람들이 자원해서 들어오고 있다. 배급과 공급이 조금 있는 무산광산과 혜산청년광산 합영 직장은 뇌물을 주면서 입직하려 한다. 또한 노동력을 해외에 파견할 수 있는 대외건설지도국은 많은 뇌물비용이 요구되는 선호 직장이다.

## 라. 사회동원

북한 기업운영의 가장 큰 부담은 각종 사회동원 과제이다. 북한에서 사회동원은 국가운영의 중요한 수단이다. 사회동원 과제는 평양건설, 발전소 건설, 세포지구 축산단지 건설, 지방주택 건설, 도로관리 및 건설, 철도관리, 퇴비생산, 나무심기 등 꼽을 수 없을 정도로 많다. 해당 도·시·군에서는 예산이 없는 상황에서 지역을 유지하고 상급에서 하달한 과제를 수행하기 위해서 과제를 공장기업소에 나누어 하달하고 집행을 강요하고 있다. 여기에 필요한 노동력은 공장 종업원을 동원시키는 방법으로 보장해야 하며, 필요한 자재와 자금은 대다수 공장 자체적으로 조성한 자금이나 종업원들에게 걷어서 보장해야 한다. 관련 구술을 살펴보자.

“동원이라는 게 말하자면 옛날에는 도시건설, 상수도 사업소, 원림사업소, 철도 담당하는 선로반이 있었고 이 사람들이 다 제 일을 했어요. 건설도 건설사업소가 했고 상수도도 이 사람들이 관리를 했고 이랬는데 이게 다 무너지니까. 이런 기업소는 다 죽었어요. 그러니까 생산단위가 아니고 국가들로부터 예산을 받아서 운영을 해야 하는 단위들인데 이게 없으니까 다 죽은 거예요. 그러니까 이걸 다 사회동원으로 보충을 해야 한단 말이죠. 어느 정도까지 가냐면 우리 계산도 내가 오기 전에 이 나라가 썩다, 썩다 이렇게 까지 썩었다고 말하는 게 뭐냐 하면 그 시내 한가운데 대도로가 지나가는데 대도로는 이미 전에 포장이 되어 있었어요. 그런데 인도로가 양쪽으로 있는데 인도로가 둘 포장되어 있었어요. 이걸 다 걷어내고 포장을 하겠다. 포장을 하는데 그 포장을 인민반 별로 끊어주는 거예요. 그러면 인민반 사람들은 시멘트는 어디서 사고 모래는 어디서 나고 그거 다 돈 주고 사다가 그걸 조기작업으로 나가서 아침 5시부터 나가서 7시까지 하고 출근은 해야 하니까. 이런 작업과제를 주는 거예요. 이 정도까지 사회 과제를 주는 거예요. 인민반까지 이런 도로를 맡겨 주니까 기관기업소는 말할 나위 없어요. 자고 나면 동원이예요. (국가예산으로 해야 하는 걸 못하니까 사회동원으로.) 이제 4월이면 3, 4월은 위생 월간이다 해가지고 도로 회칠해라, 가로수 심어라, 어째라, 이걸 다 기관기업소에 끊어 주는 거예요. 그답에 어느 도로를 어떻게 만들어야 한다. 1호 도로 삼지연 삼수발전소가 생기면서 북청까지 1호도로가 해산을 가로질러 갔어요. 그 1호도로 기관기업소 다 끊어서 맡겨줬어요. 이걸 일상 관리예요. 비만 오면 올라가서 다 메꿔야 하고 눈이 오면 그 즉시 올라가 다 쓸어야 하고. 그러니까 공장기업소가 일을 안 하는 것보다 동원이 더 바쁜 거예요.”(사례 4)

사회동원 과제는 해당단위 당 비서가 책임지고 조직하며 집행정형을 통제한다. 당에서 정상적으로 소집하는 회의에서는 계획수행보다는 사회동원 과제 조직과 총화 위주로 진행된다.

사회동원 과제는 기업에 따라 다르게 배분되는 것으로 보인다. 특수기관 산하 기업인 대외건설사업소는 사회동원 과제가 별로 없었다. 오히려

I
II
III
IV
V
VI
VII

건설에 필요한 노동력으로 군대, 돌격대,<sup>128)</sup> 대학생을 보충 이용했다. 평양방직공장 군수품직장도 사회동원과제가 없었다.

### 3. 통제와 인센티브: 당적·법적 통제와 불충분한 인센티브

#### 가. 국가의 기업 감독과 통제

북한식 경제지도관리는 대안의 사업체제, 계획의 일원화, 세부화를 기본으로 한다. 대안의 사업체제는 당이 사람을 통제하는 방법으로 경제를 지도한다는 것을 의미하며, 계획의 일원화, 세부화는 국가의 유일적 지휘에 따라 공장·기업소를 운영한다는 것을 의미한다. 그리고 당적 지도는 행정적 지도보다 우위에 있었다. 경제실무를 모르는 당 간부의 기업관리 권한은 경제운영에서 적지 않은 폐단을 가져왔기 때문에, 이를 경계하기 위해 당의 행정대행 금지를 요구할 정도였다. 그런데 1990년대 이후 북한경제의 파산으로 경제에 대한 행정적 지도가 더욱 약화되었다. 최근 경제가 조금씩 회복되고 있지만 경제에 대한 국가의 계획적·통일적 지도는 현재까지도 형식에 불과하다. 기업은 상급 기관의 경제 기술적 지도나 자금 공급에 의존하는 것이 아니라 해당단위 자체의 능력으로 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 북한지도부는 기업운영의 자율권을 허용하지 않으며 오히려 통제를 강화하고 있다.

현재 북한지도부의 중앙기업에 대한 지배는 행정보다는 당을 통해 실현되고 있다. 당의 기업지배에서 핵심으로 되는 것은 간부 임면과 정책집행에 대한 당적 지도다. 연합기업소 당비서, 지배인, 기사장은

---

<sup>128)</sup> 북한의 돌격대는 속도전청년돌격대로 군대와 같이 청년들이 입대하여 조직된 건설 부대이지만 정원을 채우지 못해 기업소들에서 보충노동력을 책임지고 보장하도록 하고 있다.

당 중앙 비서국에서 임면한다. xx대의건설사업소는 2급기업소지만 당 비서, 지배인, 기사장은 중앙당 비서국 임명대상이다. 그리고 도당위원회는 지역 내 연합기업소의 간부 임면 비준 권한을 갖고 있으며 직접 비준은 하지 않지만 당비서, 지배인, 기사장 추천 권한을 갖고 있다. 그러므로 간부들과 종업원들은 당간부의 눈 밖에 나는 것을 꺼려하며 복종하고 있다. 또한 당은 간부들의 당생활 지도권한을 갖고 있다. 당 생활지도는 일종의 정치사찰이다. 당 생활에는 직장에서 직무상 임무를 다하는 것은 물론 사생활까지 다 포함된다.<sup>129)</sup> 기업소 간부들에 대한 통제는 당생활 지도의 명목으로 진행된다. 연간 분기 당생활총화 때는 행정간부를 무대에 세우고 비판을 하며 거슬리는 사람을 떼버린다. 관련 구술을 인용하면 다음과 같다.

“2000년도부터 뭐가 있냐면 일 년 매 해마다 10대원칙을 놓고 뭘 하나면 세도 관료주의 총화 합니다. 매해. (이거 당비서가 회의하는 거 아녜요?) 세도 관료주의. 여기에 세외부담 이런 것 가지고 계속 1년에 한 번씩 이때 마다 모가지 하나씩 친단 말이죠. 직장장을 하나 치던 지배인을 하나 치던. 지배인하고 당 비서하고 심하지 않으면 직장장 하나 떼고. 대상은 누구냐면 행정 간부들이죠. 지배인 하고 직장장 토론 대상이죠.”  
(사례 3)

양강도당은 광업연합에 대한 행정적 통제권은 없지만 당적 지도를 할 권한을 갖고 있다. 그러므로 광업연합기업소에는 도당 담당지도원이 항시적으로 주재하고 있으면서 감독과 통제를 하고 있다. 채취공업

<sup>129)</sup> “앞서 말씀드렸지만 해마다 10대원칙 세도관료주의 회의 할 때 이게 7내지 8월에 할 때 이때 계획수행. 10대원칙 안에는 사람이 눈떠서 눈 감을 때 까지 백 프로그 10대원칙이니까 여기서 일 잘했다 못했다 다 나오니까. 그 기회로 해서 행정부 안에서도 조직부가 있으니까 조직과 여기서 요해 드문히 나오고. 기본은 대외건설 지도국 조직부에서 담당과가 있어서 각기업소 담당들이 앉았습니까. 조직부 담당 선전부 담당 이 사람들이 나와서 하고.”(사례 3)

I
II
III
IV
V
VI
VII

성보다 도당의 간섭이 훨씬 많다.<sup>130)</sup> 함경북도 북부탄광연합기업소의 생산에 가장 간섭을 많이 하는 기관도 도당이다. 함경도당은 청진화력 발전소를 가동을 책임져야 할 임무를 맡고 있으므로 겨울이면 생산계획 수행 감독을 위해서 도당간부를 현지에 파견한다. 석탄계획을 3개월 이상 미달하면 지배인이 검열을 받게 된다. 무산광산은 행정적으로 중앙당과 내각에 이중 소속되어 있다. 그러므로 중앙당 담당부원, 금속공업성 검열과 부원, 도당 담당부원이 내려와 상시적으로 주재하고 있다.

기업의 자율적 경영이 강화되면서 지배인의 지위가 올라가고 있다는 연구결과와 달리 중앙기업에서는 당 비서의 지위가 더욱 강화되고 있고 당 비서는 명령자, 지배인은 단순 집행자로 되고 있다. 과거 북한에서 주장하는 당적지도는 종업원들에 대한 당 조직 사상생활 지도와 정책적 지도를 의미했으나 현재는 당이 직접 행정사업을 지휘하고 있다. 이전에는 규율을 어기면 행정간부가 식량공급과 노임으로 통제할 수 있었으나 지금은 행정통제수단이 없어졌다. 기사장을 참모장으로 하는 생산지도체계와 노동력, 자재 후방을 책임지는 행정지도체계가 매우 약해진 상황에서 당권을 이용한 통제 없이는 공장을 유지하기 어렵다. 관련 구술을 인용하면 다음과 같다.

“김정일이 때부터 당비서들이 행정사업에 끼어들기 시작한 거예요. 완전히 행정을, 처음에는 조금씩 하는 방향으로 가다가 2000년대에 와서는 2007, 2009년도 10년도에 와서는 완전히 당비서가 행정을 깔고 앉았어요. 완전히... 간단한 예를 든

<sup>130)</sup> “행정적인 통제는 채취공업성으로부터 받고 당적인 통제는 도당이고. 근데 도당이 엄청 간섭하지. ...채취공업성은 크게 그 사람들이 와서 그런 건 크게 없어요. 주로 도당이 시끄럽지. 그 사람들이 문서 검열하고 그제 뜯어먹으려고. 도당은 전문 담당주재가 있거든요. 사무실까지 따로 있어요. 연합기업소청사에 도당 담당지도원 방이 따로 있단 말이죠. 짧은 놈이 엄청 재수 없이 놀아요.”(사례 4)

다면 한 주일에 한 번씩 양강도 도당에서 회의를 해요. 도급 기관, 시급 기관 기관장들 다 모아놓고 도당에서 회의를 하는데 그 회의 안건이 당사업과 관련된 게 아니고 도로닥이, 풀베기, 무슨 퇴비생산 이런 걸 갖고 도당위원회 안에서 회의를 하는 거예요. 그게 도당책임비서가 회의 조직 운영을 하고 그 안에 도 인민위원회 위원장이며 도 급 간부들 기관장들을 다 모아놓고 하는 거지. 그러면 그 안건이 행정 사업이에요, 실질적으로는. 이게 80년대에는 도 위원장이 도 인민위원회에서 조직하던 사업이란 말이죠. 그런데 이제는 완전히 합법적으로 당으로 넘어 간 거죠. 도당이 이걸 다 책임지고 하는 거죠. 이렇게 되니까 도당에서부터 이런 지시를 받고 나오니까 그러면 예를 들어서 풀베기를 위한 도당 회의가 있었다. 도당에서 조직한 회의니까 기관장들도 갈 거고 당 비서도 가는 거예요. 지배인 당 비서 같이 가서 참가하는 거예요. 그러면 그 회의를 듣고 기업소 별로 조직사업을 해야 할 일이 있거든요. 그러면 이것이 당연히 와서는 지배인이 다 조직사업을 하고 뭔가를 결론을 내려야 하는데 아래도 같아요. 우리 연합도 연합책임 비서가 다 불러요. 지배인까지 불러다 놓고 책임비서가 지배인한테 지시를 주고 아래 단위 다 지시를 주는 거죠. 행정사업 을.”(사례 4)

연합기업소 당위원회에서는 정상적으로 검열하고 문제가 제기된 간부들을 처벌한다. 공장 간부들은 상급 당이나 보위부의 검열보다 연합기업소 당위원회의 검열을 더 두려워한다. 연합기업소는 아래 실정을 잘 알고 있기 때문에 검열을 피하기 어렵다.<sup>131)</sup>

<sup>131)</sup> “감독은 그런 통제보다 기업소 차원에서 하는 게 더 무서워요. 위에서 한다 하면 검찰소 검열이나 이런 검열 붙이는 거 있는데 이럴 때는 어느 기업소에서 지배인이거나 당비서나 이런 사람들이 부정행위를 했거나 비리가 직접적으로 통보가 되었거나 신소가 제기 되었거나 이럴 때 검찰소나 이런데서 검열을 시작하고. 그렇지 않으면 이전처럼 보위사령부 검열이다 이런 게 들이닥치면 때리고. 그것 보다 우리 연합기업소다 하면 연합기업소 책임비서가 갑산광산이 조금 수상한데 이 달에 저기 검열을 해 봐야겠다 하고 기업소 적인 검열을 조직하지요. (그건 누가 가서 검열을 해요?) 그러니까 그건 연합기업소 당위원회 지도원들 행정과장들 이렇게 해서 조를 열 닷명 묶어서 한 주일씩 파는 거죠. 그러면 그건 같은 실무자들이기 때문에 빠질 데가 없어요. 거기 가서 별 자료 다 나와요. 그러면 그놈의 광산 하나를 다

I
II
III
IV
V
VI
VII

내각의 행정적 지도는 기업운영에서 제기되는 실무적 문제들을 처리하는 보조적 기구로 변화하고 있다. 북한의 경제관리 원칙에 의하면 북한의 모든 공장 기업소는 국가계획위원회의 유일적 지령에 따라 생산을 진행하도록 되어 있다. 또한 자재와 자금, 설비도 국가계획위원회의 승인에 의해서 공급하게 되어 있다.

과거 경제사령부로서의 기능을 하던 국가계획위원회는 공장이 가동하지 않고 있고 경제주체가 내각, 당, 군대로 분리되면서 권한과 기능이 약화되고 있다. 계획숫자도 종이장에 불과하고 집행도 형식적으로 되고 있다. 그러나 생산과 유통을 국가계획위원회의 계획에 따라 진행하는 시스템은 남아있으며 형식적으로나마 유지되고 있다. 국가계획위원회는 형식상 자재를 계획에 물려주는 것을 통해서 기업을 통제하고 있다. 물론 국가계획이 있어도 공급하는 경우가 거의 없지만 그래도 계획에 물려 있어야 인맥과 뇌물을 사용해서 폭약과 갱목 같은 자재를 확보할 수 있다. 관련 구술을 인용하면 다음과 같다.

“밑에서부터 계획을. 해마다 10월이면 대개 계획서를 휴지장 같은 걸 만들어서 올려 보냅니다. 소속이 어디든 상관없이 다 국가계획위원회에 집중 됩니다. 공병국 7총국, 8총국도 다 그 쪽에 올라가지요. 그래야 생산계획을 물려줄 수 있으니까. 강제면 강제... 국가계획위원회 자체도 허수아비 위원회고 그 자체도 휴지장 받으면 휴지장 내려 보내니까. 그 기관은 허수아

---

뒤 짚어 놓는 거죠. 그러면 지배인이나 당비서가 목이 날아가든지 하는데 거기서 가져다 놓고 책임비서나 조직비서가 판별을 하기 탓이지. 이걸 지배인이 나쁜 놈이다. 당비서가 나쁜 놈이라든가. 주로는 고난의 행군 하면서 무역과 관련해서 광석 거래와 관련해서 이런 검열을 많이 했죠. 그게 우리 연합기업소 책임비서가 오기 전에 남계광산이 있었어요. 거기서 중국 군대를 데려다가 협동해서 광석을 해서 무역을 하고 이런 식으로 했죠. 이런 걸 이 사람이 검열을 조직해서 했으니까. 그건 북한의 경제관리 방법론에 이런 실태요해. 검열은 아닌데 실태요해를 지배인이나 당비서가 조직할 수 있다는 항목이 있거든요. 분기에 한번 어떤 방법으로 어떤 방식으로 조직한다. 그런 검열이 더 무서워요 사실은.”(사례 4)

비 기관이고. 형식적으로 사회주의 경제체제 관리체제가 계획 경제니까 그저 형식상 하기 위해서 공밥 먹는 사람들이 만드는 거고.”(사례 3)

내각의 해당 성들은 연합기업소의 상급단위로 기업소에 대한 행정적 통제권한을 가지고 있다. 이전에는 기업 계획 목표 설정, 자재공급, 노동력기준 등 많은 권한이 성에 있어 기업들이 성에 복종해왔으나 그 기능이 유명무실해지면서 성의 위상과 통제력이 많이 약화되었다. 그러나 아직 형식은 남아있어 해당 연합기업소에는 성 담당지도원이 주재하고 있다. 그들은 실무적 행정 처리에 관여할 뿐 간부들을 움직일 수 있는 권한이 없으며 생산정형을 종합하고 나타나는 우결함을 당에 통보할 책임만 있다. 그러나 내각을 통한 실무절차 처리과정이 남아있기 때문에 기업이 내각을 완전히 무시할 수 없는 상황이다. 예로 수입물자 구입권한은 내각 성의 무역국에 있다.<sup>132)</sup>

무산광산과 해산광산에서는 필요한 수입물자를 산출해서 기업소 무역과에서 성 무역과에 계획을 제출하면 성에서 중국, 러시아와 계약을 체결해서 들여다 주는 방식으로 수입이 진행된다. 한편 내각은 당 앞에서 자기부문의 사업에 대해 책임지고 있다. 따라서 성과창출에서 내각은 기업과 같은 입장에 놓이게 된다. 그러므로 연합기업소에는 성에서 파견된 담당부원 한 명이 상시적으로 주재하고 있다. 그의 역할은 기업소의 생산현황과 그 과정에서 제기되는 문제를 성에 보고할 뿐 처벌할 권한은 없다.

<sup>132)</sup> “당중앙위원회 경제부인가 그쪽에서 내각 채취공업성을 통해서 해산광산에다 혁명 자금 얼마를 주겠으니까 거기에 해당하는 구입설비를 다 만들어야 하거든요. 어떤 설비를 어디 가서 어떻게 사오겠다. 식량 이런 거 명세를 책으로 만들어서 위에다 제출하면 그걸 놓고 거기에 해당하는 관계자들이 그 돈을 갖고 나가서 사 들이는 거예요.”(사례 4)

I
II
III
IV
V
VI
VII



## 나. 노동자통제

북한에서 노동자는 직장에 나와 일해도 노임과 배급을 타지 못하므로 일을 열심히 할 필요가 없어졌다. 그러므로 노동자통제는 강제에 의한 통제가 주를 이룬다. 무엇보다 노동자들의 자율적 사직을 허용하지 않는다. 노동자가 사직하려면 도 노동부의 승인을 받아야 하는데 그 절차가 매우 복잡하다. 노동자는 병이 있어 노동능력이 상실되었다는 확인서나 연로보장 나이가 되었다는 확인이 없는 한 퇴직을 할 수 없게 하고 있다. 심지어 여성세대주<sup>133)</sup> 노동력도 퇴직시켜주지 않아 적을 올려놓고 돈을 바치면서 장사하는 방식으로 생계를 유지하고 있다.

노동자들의 직장출근도 강제되고 있다. 노동자는 직장이 없거나 출근을 일정기간 하지 않으면 노동단련대형을 받기 때문에 미혼여성, 남성은 무조건 직장에 적을 걸어놓아야 하며 출근하지 않으려면 돈을 내야 한다. 장사능력이 있는 사람은 돈을 내고 직장에 출근하지 않지만 그렇지 못한 사람은 생계가 어려워도 무보수노동을 계속해야 한다. 노동자들에 대한 당적 통제 시스템도 더 강화되고 있다. 생활총화 학습 같은 것이 이전보다 악화되기는 했지만 여전히 통제하에 진행되고 있고, 특히 당세포를 통한 감시통제를 강화하고 있다. 직장과 작업반의 세포비서들의 첫째 임무는 당원들과 종업원들의 동향 감시 보고이다. 출근하지 않은 사람이 있으면 세포비서가 그 집에 찾아가 왜 출근하지 않았는지 알아보고 보고하도록 하고 있다. 관련 구술을 인용하면 다음과 같다.

“옛날에는 90년대 초기에 기업에서 일 할 때는, 이전에는 당 비서들이 회의를 한다 하면 부문 당 비서나 세포비서들

---

<sup>133)</sup> 사별하거나 이혼하여 가족을 부양할 책임을 지닌 여성

모아놓고 회의 사상 알려주고 뭘 어떻게 하라. 그야말로 당 사업이지. 당 사업을 하고 이런 방식으로 많이 논의 되었는데 내가 가서부터(2009년) 그때는 우리 당 비서가 세포비서들 다 모아놓고 아침마다 한 번씩 모아놓고 하는 조직사업이 당원들의 동향 장악을 하라. 이게 첫째 과제거든요. 이게 뭐냐 하면 세포 당원이 5명 중에 한 사람이 출근을 안했다 하면 세포비서는 일을 안 해도 이사람 집에 찾아가서 집에 있나, 없나, 왜 출근을 못했나, 어디 갔나? 갔으면 어디 갔나, 언제 오나, 이걸 다 확인해서 보고하라는 거예요. 그러면 이게 우리 당 세포에서 어느 사람이 뭔가 해명되지 않는다면 이게 그날로 중앙당까지 올라가는 거예요. 이렇게 감시시스템이 되었지. 당 조직이 이제는 당원들을 감시하는 시스템으로 만들어지는 거죠. 이게 당 조직만 그런 게 아니라 학교, 직장 전체로 볼 때 기업소도 아침마다 통계원이 10시 전에 보안서에 가서 출근 찍어야 하고 보위부에 가서 도장을 찍고.”(사례 4)

xx대의건설사업소에서는 2010년부터 각 직장마다 출근하지 않는 사람들을 찾아가는 담당자가 임명되었다. 제대군인이며 당원인 담당자는 매일 아침 출근하지 않은 사람의 집을 방문하고 그 이유를 알아보고 해결해주어서 직장에 출근하도록 하는 임무를 수행한다. 만약 먹을 것이 없어 출근하지 못할 때에는 작업반에서 쌀을 지원해주시기도 한다. 노동자들에 대한 출근통제는 보위부와 보안성에서도 하고 있는데 아침마다 통계원은 출근정형을 보안서와 보위부에 보고해야 한다.

#### 다. 인센티브

중앙기업에서 종업원에게 제공하는 공식적 인센티브 수준은 그리 높지 않다. 주로 수출을 하는 기업들에서 노동자들에게 노임과 식량을 비교적 안정적으로 공급하는 것이 주요 유인 기제이다. 헤산청년광산 합영직장, 무산광산은 노동자들에게 배급과 상품을 지급함으로써 노동

자들이 출근하고 일을 하도록 유인했다. 한편 평양방직공장에서는 일정한 목표를 초과한 노동자에게는 월 10만 원의 상금을 제공한다고 한다. 상금을 받는 노동자는 10명 중 1~2명 정도다(사례 15).

무산광산은 2013년부터 완전 독립채산제 시범실시 기업소로 지정되어 노동자의 월급을 20만~30만 원으로 올린다고 선포되기도 했다. 돈을 무한정 찍을 수 없는 상황이므로 돈표를 발행하고 중국에서 수입한 쌀과 기름을 돈표로 살 수 있는 종합상점을 설치한다고 했다. 초기에는 월급의 60~70%를 시장가격으로 환산한 식용유, 설탕가루, 겨울솜옷, 자전거 등의 물건으로 공급하는 방안을 토의했다고 한다.<sup>134)</sup> 그러나 실현하지 못했으며 당시 공급이 좀 늘었지만 점차 줄고 있으며, 2014년 9월부터는 월급의 10%만 받고 있다고 한다.<sup>135)</sup> 기업소 간부들이 구태여 노동자들에게 높은 월급을 지불하면서 외화를 쓸 필요를 느끼지 않기 때문이다.

북부지구탄광연합기업소는 계획수행정도에 따른 월급이 지급되기 때문에 매우 적은 돈을 받으므로 노동자들은 거기에 큰 의미를 부여하지 않는다. 그러나 출근하는 노동자에게는 옥수수로 배급을 지급하는데, 상황에 따라 가족까지 줄 때도 있고 본인만 줄 때도 있으며 없을 때는 갠에 들어가는 사람만 지급하는 경우도 있다. 일정하지는 않지만 보통 본인 배급은 지급한다.

한편 간부 직위는 비공식적 인센티브에 속한다. 간부들은 직권남용을 통해 사적이익을 챙길 수 있는 비공식적 권한을 갖는다. 비공식적 인센티브의 크기는 직위와 개인의 재량에 의해 결정된다.

---

<sup>134)</sup> “북한판 ‘시장경제’…당간부보다 노동자가 더 ‘부자,’” 『연합뉴스』, 2014.8.10., <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/08/09/0511000000AKR20140809036900014.HTML>>.

<sup>135)</sup> “북 무산광산 노동자 월급 30만원 중 10%만 지급,” 『데일리NK』, 2014.12.3., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk04505&num=105117>>.

## 4. 행위자 간 관계 및 상호작용:

### 직위유지를 위한 충성과 사적이익 위한 일탈·담합

#### 가. 기업 내부 이해관계자 간 측면

##### (1) 간부들의 직위유지

기업소 유지의 핵심 그룹은 당비서와 지배인·기사장 등 기업의 당, 행정 간부들이다. 그들이 기업유지를 위해 노력하는 것은 직위로 인해 가지게 되는 사회정치적 존경과 안정 및 경제적 이득 때문이다. 북한과 같은 독재체제에서는 사람들이 살아가는데서 정치적 지위를 획득하는 것이 매우 중요하다. 국가재정이 마르면서 재력의 중요성이 부상하고 있지만 정치적 권력은 여전히 중요하다.

간부들은 공식적 공급을 노동자들 보다 많이 받는다. 국가의 배급과 공급이 끊긴 이후 기업소 후방부가 간부들의 배급과 공급을 책임지고 보장해주고 있고, 어쩌다 국가에서 식량이나 물자가 지급되면 간부들에게 우선적으로 더 많이 공급해 준다. 또한 간부들은 사취할 수 있는 기회도 더 많고 조건도 유리하다. 무산광산 간부들은 중국대방과 결탁하여 철광을 수출하는 과정에 정광의 철함량 퍼센트를 줄이는 방법으로 이익을 챙겼다.<sup>136)</sup> 혜산광산에서도 광석을 팔아서 외화를 챙기는

<sup>136)</sup> “그러니까 무산광산이 북한을 먹여 살리다 시피 하니까 무산광산 책임비서 지배인 부정비리가 많이 나타나지요. 그래서 몇 번 갈렸어요. 북한(은) 살이 찌게 되면 잡아 먹는 형태니까 가만히 놔뒀다가 잡아치우지요. (몇 년에 한 번씩 바뀌어요?) 보통 3년에 한번. (무역과에서 자체로 직접 중국하고 무역하는 건 없었어요?) 금속공업성 무역과를 통해서 하지요. 그런데 무산광산 무역과장이나 지배인이나 이윤폭이 나는 게 위애다가 톤수 보고를 하는 건 먹지 못해요. 조장수하고 계약해서 우리 정광을 67프로짜리를 65프로에 주겠다. 하면 가격이 대단해요. 그건 국가에서 모르니까. 무산광산은 측정설비가 좋지 못하기 때문에 중국에서 65프로다 하면 그렇게 하게 되어 있지요. 한국말로는 텃이라고 하지요. 그 텃을 조장수가 무산광산 책임비서한테 주지요. 그게 걸리지요. 여론을 통해서 김정은의 귀에 들어가면 무

몫이 노동자보다 간부들이 훨씬 더 많다.

무엇보다 간부들은 뇌물을 통해 부를 축적한다. 대외건설지도국 간부들의 주요 수입원천은 해외에 갔다 들어온 사람들에게서 받는 뇌물이다. 노동자들은 해외에 갔다가 들어오면 다음에 또 해외로 나가기 위해, 또 해외 생활기간 동안에 당생활총화를 구실로 시끄럽게 구는 것을 피하기 위해 간부들에게 달리를 바친다.<sup>137)</sup> 대외건설지도국 행정 간부들은 해외에 파견되면 대개 간부직을 맡기에 일반 노동자보다 훨씬 많은 돈을 벌게 된다.

그러므로 간부들은 자리를 유지하거나 승진하는데 절실한 이해관계를 가진다. 북한에서 정치적 권력은 정치적 능력으로 개인이 획득하는 것이 아니라, 당이 임명하는 직위에 의해 부여된다. 그러므로 간부들은 상급에 잘 보이기 위해서 노력한다. 당간부들은 위에서 하달하는 과업을 충실히 집행하려고 행정간부들과 노동자들을 닦달한다.

행정간부들은 불법으로라도 생산물을 만들어내고 기업이 돌아가는 흥내도 내고, 제기되는 사회적 과제를 수행해야 능력을 인정받고 직위를 유지할 수 있으므로 어떻게 하든지 기업을 돌리려고 하고 있다. 관련 구술을 인용하면 다음과 같다.

---

산광산 중앙당검열 붙어라 하면 노출되지요.”(사례 5)

<sup>137)</sup> “들어가지마자 딱 (달러를) 주면 보잔 소리 안 해요. 두 달이면 두 달, 석 달이면 석 달 동안 한 번도 안 찾아요. 안내면 10대원칙 하고 생활노트 갖고 계속 나가야 되고. 들어가서 빨리 남들 내기 전에 먼저 기준을 세워야 한단 말이죠. 먼저 내는 사람이 기준이란 말이죠. (보통 얼마?) 보통은 지배인이나 당 비서는 100정도. 간부 과장한테는 50정도. 간부부원들은 30정도. 현대 정신병자 같은 놈들이 늘어 놓으면 뒤 따라 오는 놈들은 다 올라간단 말이죠. 어떻게 알리냐면 생활노트에다 돈을 끼워 놓는단 말이죠. 생활총화 읽으라고 있는 건 아니니까. 개별보고라고 하지요. 생활노트 펼쳐 보잖아요. 돈 적잖아요. 놀자? 아이고 죄송합니다. 전화해서 물어봐야 하나. 너 얼마 줬어. 50 줬어, 하면 너 때문이 모르지 않았어. 실수 했잖아요. 그러면 60내지 70은 봐야지요. 그렇게 하면 널 오라 책을 놓고 나오면 다음날에 생활노트만 주지요. 그러면 통과지요.”(사례 3)

“그렇지 어디 가서 사기를 쳐서라도 생산물을 좀 만들어내고 기업이 좀 돌아가는 흥내를 내면 능력이 있다. 그렇지 못하고 우리 못 하겠다 나자빠지면 능력이 없다. 간부들은 기업소 중업원이 다 굶어 죽어도 기업소 지배인 당 비서는 살아남거든요. 아무리 없다고 해도 조금 자기 뭇을 챙길 수 있고 그 자리를 붙들고 있으려면 또 뭔가 해야 하니까.”(사례 4)

한편 간부들의 직위는 기업소 규모에 따라 다르다. 만약 탄광이나 광산이 폐기되거나 규모가 축소되면 자기의 직위가 위협을 받는다. 그러므로 일거리를 만들어서라도 기업을 유지하려 한다. 국가는 기업을 없애면 노동자들을 통제할 수 없기 때문에 이러한 상황을 알고서도 묵인하고 있다. 예를 들어 xx탐사대는 이미 조사된 광물이 많아서 탐사가 시급한 것도 아니고 탐사능력도 없지만 부차적인 일이라도 만들어내서 탐사대를 유지하고 있다. 북부지구탄광연합기업소의 많은 탄광들은 갠에 물이차서 돌아가지 못하지만 폐갱이나 노두에서 탄을 캐서 계획을 조금씩 수행하는 방법으로 탄광을 유지한다. 이에 대한 증언을 보면 다음과 같다.

“못하면 폐갱해야하는데. 폐갱하면 기업소 자체가 폐기되니까. 그저 유지하면서 조금 조금씩. 전략적으로 생산량을 많이 안 캐고. 우리 탄 밭에 만 톤이 있다면 하루에 100톤씩 캐자. 이렇게 내적으로 조절하고, 계획숫자를. 지금은 탄광이 석탄 생산하려고 존재 하는 게 아니고 노동자들을 유지하고 관리하려고 존재한단 말입니다.”(사례 6)

특히 특수기관 간부는 최고지도부와 거리가 가깝다. 그들은 김정은의 신임을 얻기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 외화를 벌어서 바치고 있을 뿐 아니라 스스로 자금을 조성해서 김정은이 구상하는 일을 맡아 수행한다. 특히 해외 건설부문 간부들은 노동자들이 번 돈을 조금이라

I
II
III
IV
V
VI
VII

도 더 위에 바치고 실적을 인정받으려고 한다. 관련 구술을 인용하면 다음과 같다.

“경영비가 어떻게 들어가야 하나면 우선 경영관리비가 주택임대, 이게 들어가야 하는데 이걸 생활비에서 자른단 말이죠. 그리고 통근 버스 임대 이것도 생활비에서 자른단 말이죠. 비행기표 이것도 경영관리비란 말이죠. 근데 이걸 노동자들한테 다 자른단 말이죠. 그러면 돈이 남죠. 회사에서 쓰는 건 자기네 주택 돈 나가고 자기네 차 기름 값. 주택임대료 하고 휘발유 가격이 상당해요. 100에서 30을 떼면 여기서 한 10퍼센트가 여기로 다 나가요. 그 나머지는 다 넣고. 자기네 실적 높여서 들어가서 평가 잘 받아야 하니까.”(사례 3)

당간부와 행정간부는 공식적으로는 평등한 관계이다. 그러나 실제 당간부가 행정간부를 통제하도록 되어 있다. 따라서 당간부가 우위에 있다. “전체적으로는 탄광연합이, 북부지구탄광연합 당이 운영을 하니까. 지배인도 있고 기사장도 다 있는데 당비서가 최종 결론(결정권)을 갖고 있단 말입니다. 군당에서 군당책임비서가 최종 결론권 갖고 있는 것처럼 연합 당비서가 최종 결론권 갖고 있으니까, 지배인하고 당비서가 분쟁이 일어나면 당비서 편을 들고 당비서가 권한이 더 세게 만들어” 놓은 상황이다(사례 6).

특히 김정은 시대 들어 중앙기업에서 행정간부의 지위는 더욱 낮아지고 있다. 연합기업소나 중앙기업에서 행정간부는 당간부에게 감히 도전할 생각을 하지 못하고 있으며 대립 관계는 상대적으로 약화되고 있다. 그럼에도 예외적 상황은 존재한다. 당간부와 행정간부와의 관계는 구체적 상황에 따라 다르게 나타나기도 한다. 2013년 무산광산 지배인으로 평양에서 금속공업성 부상이 임명되어 왔다. 책임비서는 도당공업담당 책임지도원을 하다가 나남 탄광기계공장 책임비서, 새별군

당을 거쳐 무산광산 당위원장으로 왔다. 이전에 도출신의 지배인이 임명되었을 때에는 당위원장이 지배인을 좌지우지했지만, 지배인이 중앙에서 임명되다보니 당위원장이 지배인을 막 다스리지 못했다고 한다. 그러나 일반적으로 지배인의 권력이 당비서를 능가할 수 없으며 기업의 관리운영에 공통된 이해관계를 가지기 때문에 서로 대립하기보다 협력적이다.

## (2) 노동자의 이탈, 간부들의 동조와 통제

### (가) 출근

무보수 노동이 장기화되면서 정당한 노동보수에 대한 노동자들의 요구가 발생하고 있다. 특히 노동시장이 형성되면서 노동자들은 자신의 노동력 가치를 계산할 수 있게 되었다. 더욱이 외국에 나가서 돈을 벌 때에는 자기 몫을 따지며 돈을 제대로 지불해주지 않으면 반항도 서슴지 않는다고 증언된다.

“대체로 일당으로 계산하면 하루에 강냉이 5킬로 값 정도. 그런데 국가 일을 하면 2킬로 값밖에 못 벌지 않습니까. 그런데 사회 나와서 막일해도 두 배는 번단 말입니다.”(사례 6)

“현장 나가서. ‘이거 오늘 무조건 끝내야 퇴근이야’ 해도 말 안 들어요. 우리 지금까지 이렇게 일했는데 돈 왜 작나. 힘들게 일할 필요가 있나. 그러면 노동자들하고 협상 들어가요. 반장들 다 모이라. 너희 파업하나. 10대원칙. 안통해요. 생활총화 형식적으로 하는데 안 해요. 현장에서 버치면. 일을 하자니까 반장들 모아 놓고 술 한 잔 먹으면서 어떻게 하자. 그러면 타협안 나와요. 해외에 나가면 여러 가지 방식이 있는데 100퍼센트 했을 때 150달러다. 이걸 규정 아녜요. 정부가 세워 놓은 거. 110퍼센트 하면 10퍼센트 올려준단 말이죠. 120퍼센트 하면 180달러 되지요. 여기서 올라가는 15, 30, 60 요게 자기 돈이란 말이죠.”(사례 3)

I

II

III

IV

V

VI

VII



기업이 유지되려면 간부들도 종업원들에게 무조건적인 희생만을 강요할 수는 없다. 그러다보니 국가와 개인의 이익을 적정선에서 추구하는 자생적 질서가 형성되었다. 그 암묵적 합의 양상을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 무보수 노동자들은 적당히 출근하고 적당히 결근한다. 보통 출근율은 40~60% 정도로 무보수노동에 반 정도 종사하는 것이다. 모든 종업원이 100% 출근하는 것이 원칙이지만 기업소는 배급과 노임을 주지 못하는 상황에서 노동자들에게 무조건적인 출근을 강요할 수 없다.

기업에서 노동자들에게 가족까지 배급을 지급하거나 본인배급과 함께 추가적으로 상품까지 주면 90% 정도 출근한다. 무산광산 노동자들은 가족의 배급까지 주는 직장에 출근하는 것이 할 줄 모르는 장사를 하는 것보다 낫기 때문에 대부분 출근하고 있다. 혜산광산 종업원들도 배급과 상품을 주기 때문에 모두 출근하고 있다.

둘째, 능력이 있는 사람들은 8·3 노동자로 이름을 등록하고 장사를 한다. 대신 번 수입의 일부를 바치고 법적 처벌을 피한다. 여성들의 대다수가 기업소에 자금을 바치고 장사를 하고 있다. 8·3 자금은 경상비, 생산실적을 보충하므로 직장에 돈을 내는 것은 직장에 나와 일하는 것과 같다는 인식이 형성되고 있다. 그러나 기업에 돈을 내고 빠지는 것이 법적으로 공인된 것은 아니며 내야 할 금액도 규정된 것이 없다. 그러나 보통 3만~10만 원 한도 내에서 형성되고 있다. 북부지구탄광연합기업소에서는 석탄생산부서가 아닌 타부서 노동자들은 현장관리와 보수유지만 하기 때문에 시간을 받아 개인노동을 해서 국가에 수익금을 바친다. 그리고 이 자금을 내지 못하는 경우에는 생산직장으로 돌려보내는 방법으로 통제한다.

셋째, 노임과 배급을 받지 못하면서도 미래를 위해서 출근하는 경우

도 있다. 평양 xx대의건설사업소 노동자는 북한에서의 노임과 배급은 미래를 위한 투자로 생각한다. 돈은 해외건설자로 나갔을 때 버는 것이며 그를 위해 경력을 쌓고 기술을 배워야한다. 해외로 나가려면 직장 생활을 잘해야 하므로 출근을 잘 한다. 직장 노동자들은 거의 다 외국에 갔다 온 사람들이므로 배급과 노임이 거의 없어도 외국에서 벌어들인 돈으로 생계를 유지할 수 있으며, 새로 들어온 노동자는 외국에 갔다 온 사람에게서 돈을 빌려서 생활한다.

넷째, 집단적인 생존시스템을 구축한 직장도 있다. 북부탄광기업소 풍업탄광 갱에서는 노동자들을 두 조로 나누어 한 조는 국가 탄을 캐고, 한 조는 수익조로 만들었다. 수익조는 탄광에 출근하지 않고 수단껏 돈을 벌어서 국가 탄을 캐는 사람들과 나누어 먹는 방법으로 살아가자는 취지다. 수익금은 합의에 의해 정하는데 보통 3만~5만 원이다.

노동자들은 적정 시간은 자신의 생계를 위해 써야 한다고 생각하며 직장간부들도 그것을 용인하고 있는 것이다.

#### (나) 국가재산 사취

첫째, 가동하는 공장에서 일하는 종업원들에게는 생산한 생산물 또는 공장 자재를 팔아서 생계에 보태는 것이 일반화되고 있다. 양강도 광업연합기업소 내 광산, 북부 탄광 종업원들은 기업소에서 생산한 광석과 석탄을 시장에 내다 팔아서 수입을 얻거나 국가재산을 팔아서 수입을 얻는다. 석탄과 광석이 돈이 된다는 것을 알게 된 종업원들은 생계유지수단으로 사취를 시작했지만 이는 발전하여 재산축적수단이 되고 있다. 간부들이 통제하지만 간부들 자체도 거기에서 돈을 챙기는 데다가 종업원이 모두 결탁되어 있어 통제가 불가능해지고 있다. 노임을 주지 않고 강제로 노동을 시키는 상황이 오랫동안 지속되면서 종업원들의 도덕적 해이가 매우 극심해진 것이다. 종업원들 속에서는 흠치

I

II

III

IV

V

VI

VII

지 못하는 사람은 바보라는 인식이 팽배해 있으며 다만 단속에만 걸리지만 않으면 된다고 생각한다.

2008년부터는 총참모부, 총정치국 산하 유령회사들이 광석수출 외 크를 받아 광석을 사들여 수출을 시작하면서 광석이 수입원으로 되고 있다. 광산이 가동하지 않는 운흥광산에서 노동자들이 사굴에서 광석을 캐서 팔기 시작했는데 그것이 해산청년광산까지 확장되었다. 함유량 18% 광석 1kg당 값은 12위안으로 10kg이면 18달러이다. 이를 훔쳐서 팔면 상당한 수입을 얻을 수 있다. 광산에서는 무장 보위대 60명을 조직해서 총을 쥐고 보초를 서고 있으나 서로 결탁되어 있기 때문에 막을 수 없는 것이 현실이다. 경비대는 물론 광산 간부들, 보안원, 보위원도 돈이 필요하면 모두 광석을 빼돌려 팔기 때문에 노동자들을 강하게 통제할 수도 없다. 광석의 많은 양이 국가가 아닌 간부들과 노동자들의 수입으로 된다.<sup>138)</sup>

무산군에 들어온 외화별이 회사들은 불법으로 무산광산 정광을 사들여서 수출하는데 간부들은 차로 광산정광을 넘겨서 폭리를 얻고 있다. 무산광산 노동자들과 가정주부들은 정광을 훔쳐다 창고에 쌓아놓고

---

<sup>138)</sup> “우리가 하루에 보통 300킬로 정도 나가거든요. 그것의 3, 40배는 더 되게 나간다고 봐야지요. 우리는 아주 소극적으로 나가지만 이놈들은 광차를 넣고 뽑아서 나가고, 해산광산도 역시 4·15를 맞으면서 갱 직장별로 뭐 내라 뭐 내라 하고 보위부, 보안서도 다 달라붙어서 했거든요. 여자들 같은 경우는 방탄조끼를 다 입고 들어오거든요. 광석을 차고 나가는 조끼를 다 만들었어요. 바느질해서, 막장에 들어가서 망치로 요정도도 깨서 방탄조끼다 넣으면 한 사람이 30킬로 차요. 돌덩어리. 그리고 위에다 동복을 입으면 모르는 사람이 보면 별로 알리지도 않을 정도거든요. 근데 특 치면 돌이. 이려고 나가고 남자들도 마찬가지로. 개인이 움직이는 건 이렇게 나가고, 현장에서 실제로 작업하는 애들은 광차로 싣고 나가는 거예요. 그리고 단속 하는 애들마다 한 대씩 떨구어 주는 거예요. 그러면 다 뚫고 나가요. 방탄조끼 입고 가는 애들도 배낭에 술, 담배 꼭 갖고 가거든요. 단속하는 애들한테 뿌려주려고. 광석을 갖고 부자 애들도 많아요. (한 달 수입이 보통 얼마나 된 대요?) 아까처럼 한 30킬로 차고 나오면 중국 돈으로 250원, 300원 벌었거든요. 그때 당시 쌀이 25킬로에 중국 돈으로 100원 했으니까.”(사례 4)

무역회사에 판다. 무산광산 대형차운전기사들은 기름을 공급받으면 일부를 되팔고 있다. 운전기사 단독으로 기름을 빼돌릴 수는 없으므로 차가 오가는 횟수를 체크하는 신호수, 광석을 담아주는 굴착기 운전수와 협력해서 팔고 이익을 나눈다.<sup>139)</sup> 선광장에서는 정광을 철저히 회수하지 않은 물을 외화별이 회사 쪽에 흘려보내고 외화별이 회사에서 뒷돈을 받는다.

둘째, 기업소에서는 배급과 월급을 주지 못하기 때문에 석탄과 광물을 가지고 가는 것을 공식적으로 승인하기도 한다. 고난의 행군시기 혜산광산 석탄갱 노동자들은 갱에서 생산된 석탄을 팔아서 생계를 해결했다. 석탄갱 사람들은 막장에 도착하면 제일 좋은 탄을 한 마대 담아놓았다가 일이 끝날 때 석탄을 가지고 나와 시장상인들에게 넘기는데, 쌀 1kg당 60~70원 할 때 한 마대의 값이 2500~3000원이었다. 혜산광업기업소는 개인들이 석탄 도굴을 하도록 허용하고 그중의 10%를 기업소에 바치도록 하는 방법으로 기업소의 소득도 올리고 노동자들의 생계도 유지하도록 했다.<sup>140)</sup> 직접 채굴하는 사람뿐 아니라 권양기 운전공, 신호공, 보조노동력 등 관련부서 노동자들이 양의 차이는 있지만 모두 석탄을 챙겼고 그것을 판돈으로 생계를 유지했다. 광산에서는 배급과 월급을 주지 못하기 때문에 통제를 하기는 했지만 일정정도 허용했다. 고난의 행군시기 석탄갱 종업원의 출근율이 90%에 달했다.

생산조건이 열악한 곳에서 석탄이나 광물을 캐야 할 때도 일부만 기업에 바치고 나머지는 본인이 가지는 것을 허용한다. 북부탄광연합 기업소에서도 탄부들 중 일부는 갱이 아니라 노두에서 탄을 캐서 계획

<sup>139)</sup> 북한개혁방송 인터뷰, “결핵환자, 사고 사망자 속출... 북한 굴지의 무산광산의 실상 (27),” (탈북자 수기 2013.2.24.), <<http://blog.donga.com/nambukstory/archives/49631>>. (검색일: 2016.8.30.).

<sup>140)</sup> 외부에 드러난 석탄 맥이 많지 않아서 2년 정도 후에는 고갈이 되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 수행하는데 거의 수공업으로 진행되기 때문에 매우 힘들다. 대신 캔 석탄 가운데 40%만 바치고 60%는 본인이 가지게 하고 있다.

해산탐사대에서는 4·15 공급을 구실로 폐갱에서의 채굴을 암묵적으로 승인받고 광석을 채굴해서 외화벌이 회사에 팔았다. 탐사대 노동자들이 광석을 채굴했기 때문에 그들의 몫을 따로 챙겨주는 방법으로 일을 시켰고 광석판매대금 중 일부는 광산 책임일꾼들이 나누어가졌다.

기업소 간부들이 일정한 선에서 공장 내 노동자들의 불법 행위를 허용하는 이유는, 노동자들이 기업에서 돈을 벌기 시작하면 출근율이 보장될 뿐 아니라 불법으로 얻은 수익의 일정량을 착복할 수 있기 때문이다. 그러나 기업소 간부들은 공장재산을 보존해야 할 임무가 있기 때문에 원칙적으로는 사취를 통제한다.

## 나. 기업과 기업 외부 이해관계자 간 측면

### (1) 상급기관과 기업소의 불법유착

상급 당간부들도 국가에서 공식적으로 공급해주는 것이 많지 않기 때문에 뇌물을 받지 않으면 먹고 살기 어렵다. 간부들은 돈이 들어올 수 있는 기업을 담당하기 위해 수단과 방법을 가리지 않으며, 간부 임면이나 당생활지도를 구실로 아래 간부들에게 뇌물을 바치도록 압력을 가한다. 검열이 들어오면 걸리지 않는 것이 없기 때문에 기업간부들이 자리를 유지하기 위해 상급 당 담당간부에게 뇌물을 바치는 현상은 일반적이다. 중앙기업의 경우 뇌물의 양도 상당하다. 무산광산에 내려와 있는 중앙당 지도원과 도당지도원은 담당지도원으로 근무하는 기간 동안 “평생 먹고살 것을 다 벌여가는 것”으로 소문날 정도로 부정축재를 많이 한다. 이러한 이해관계가 있기 때문에 아랫단위에서 불법행위

를 해도 당의 유일사상체계에 어긋나는 것만 아니면 될수록 덮어 주려고 한다. 만약 아랫단위의 잘못을 위에 보고해서 검열을 받게 되면 담당지도원도 교체되기 때문이다. 그러므로 지도기관과 지도받는 기관의 불법 유착이 형성된다. 양강도당에서는 혜산광산 구역 내에 도당탄광을 만들어 놓고 탄을 캐서 자체로 소비하고 있다. 그러나 광산은 상급 당이 하는 것이기 때문에 내쫓지 못하고 상부상조하고 있다.

보위부와 보안서, 검찰소도 기업과 종업원에 대한 감시 감찰 권한을 가지고 있다. 기업소 간부들은 그들의 불법적 요구를 가능한 한 들어주는 방법으로 그들의 감시·감찰에서 빠져나간다. 보위부와 보안서, 검찰소도 먹고살기 힘든 상황에서 될수록 그들과 결탁해서 이득을 보려 한다. 그러나 기업소에서 자기의 이익을 관철하려면 기업에 대한 감시를 잘해서 불법행위에 대한 자료를 많이 가지고 있어야 하므로 감시활동을 부지런히 하는 실정이다.

## (2) 기업과 타 기업 간 공존

광석을 수출하는 기업소 주변에는 많은 외화벌이 기관들이 있다. 이들은 생산능력이 없기 때문에 기업소에서 채굴한 광석을 불법으로 사들여서 수출하고 있다. 그러나 워크를 받아올 정도의 외화벌이 회사들은 특수기관 산하의 회사이므로 이에 대해 문제를 제기해도 해결되지 않는다. 그러므로 특수기관의 불법을 묵인하는 대신 노동자들이 광석을 팔지 못하도록 통제 하는 수밖에 없다. 동시에 이러한 회사는 간부들이 사취할 수 있는 통로가 된다.<sup>141)</sup>

비슷한 상황에 있는 기업들 간에는 동등한 입장에서 상호 거래도 진행된다. 예를 들어, 창전거리의 중요건물인 아동백화점은 수도건설

<sup>141)</sup> 최근 이러한 폐단을 막기 위해 혜중광업합영회사를 통해 독점 수출하도록 조치했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

총국에서 맡은 건물이었다. 그런데 수도건설은 돈을 절약하려고 군대 노동력으로 건설을 진행했는데 기술이 없어 마감공사를 할 수가 없었다. 아동백화점 설계수준이 높아서 대외건설지도국이 아니면 마감공사를 할 수 없다는 결론이 나오자, 수도건설총국에서는 대외건설지도국에 대가를 지불하겠으니 마감 기술 작업을 해달라고 요청했다. 수도건설총국은 돈이 없었으므로 금강관리국에 살림집을 주기로 하고 재정지원을 받았다. 건설에 필요한 자재는 물론 대외건설지도국과의 거래대금도 보장하기로 했다. 대외건설지도국은 금강관리국에서 타이어와 원유를 받기로 하고, 원래 계획은 아니었지만 아동백화점 마감공사를 xx건설사업소 기술 직장을 동원해서 완성해주었다고 한다.

## 5. 소결

현 단계 북한 중앙기업 지배구조의 핵심 특징은 두 가지이다. 하나는 당에 의한 지배이며 또 다른 하나는 불법행위의 암묵적 허용으로 인한 '비정상의 일상화'이다. 먼저 당에 의한 지배이다. 현재 북한 중앙기업 운영체제는 명목만 사회주의일 뿐 현실 작동 양태를 보면 사회주의 이념과 제도를 포기한 것으로 보인다. 국가경제의 목적도 인민소유제에 따른 전민(全民) 복지실현이 아니라 체제유지를 위한 재정확충과 경제성과 창출에 있다. 이 목적을 실현하기 위한 주요 원천은 무임금 노동착취와 천연자원 수출이다. 무임금 노동착취는 행정의 힘으로는 불가능하다. 특히 배급, 월급과 같은 공식 인센티브 제도가 제대로 작동하지 않으면서 노동자에 대한 행정적 통제가 어려워졌다.

따라서 연합기업소를 중심으로 한 북한의 중앙기업들에서는 행정을 대신하여 당권에 의한 기업 지배가 주를 이룬다. 시기적으로 볼 때

북한 중앙기업에서 당의 기업지배는 2000년대 후반기부터 강화되기 시작하여 2010년대에 들어서며 고착되었다. 김정은 시대 들어서는 당이 정책적 지도뿐 아니라 기업 관리까지 맡아하고 있는 실정이다. 당 간부가 당 사업 뿐 아니라 노동력 배치, 생산과제 수행 총화 같은 행정 사업을 직접 맡아 하고 있다. 또한 당은 간부 임면과 같은 정치적 인센티브 및 사법검찰 등의 강압적 통제수단을 이용하여, 행정간부들과 종업원들을 움직이고 기업을 유지하고 있다.

다음으로 불법행위의 암묵적 허용으로 인한 ‘비정상적 일상화’이다. 현 시기 북한 중앙 직할 기업소의 경우 공식적으로 사회주의경제관리라는 명분을 유지하고 있으나, 현실적으로는 사회주의계획경제, 당적 강제, 자본주의적 기업운영이 혼합되어 있다. 한편으론 ‘사회주의라는 미명’ 하에 노동자에 대한 착취가 정당화되고 정치적 동원과 강제가 이루어지고 있다. 또 다른 한편으론 간부들과 노동자들의 생존체계가 기업운영과 맞물려 작동한다. 기업에서 8·3 노력이라는 양태로 국가에서 배정하는 노동력을 이윤창출 기제로 활용하며, 천연자원과 공장의 자재·설비를 사취하거나 개인적 용도로 활용하는 등의 비사회주의적 현상이 일상화되었다. 30여 년의 시장화 결과, 중앙 기업소 내에서도 비정상적 상황이 일상화되었다. 중앙 기업의 간부 및 당원들 역시 이 상황에 익숙해졌고, 다양한 검열에 대처하는 방법도 체득하게 되었다.<sup>142)</sup> 김정은 시대에 경제강국 건설, 함남의 불길 등 새로운 요구가 이어졌으나, 기업운영은 변하지 않았다. 기업소 간부들과 종업원들은

<sup>142)</sup> “그렇지. 초기에는 기업소도 힘들었고 초창기 만들 때는 기업소가 크게 도와는 못 봤지. 그런데 2000년대 내가 거기 갔는데 그때부터는 조금 뭔가가 국가적인 공급이나 이런 거는 변화한 게 없었지만 기업이 그러루한 상황으로 흘러오던 것이 안착이 되었죠. 이런 상황에서 우리는 어떻게 살아야하겠나. 이런 인식이 선거지. 그러니까 인민경제계획 같은 건 뒷전이고 그때마다 어떤 방식으로 가야한다는 건 알고 종업원들을 어떤 시기에는 어떤 작업이 어떻게 꾸려야 한다는 이런 틀은 쭉 서 있어요.”(사례 16)

I
II
III
IV
V
VI
VII



중앙의 요구에 각자가 어떻게 대처해야 하는지를 그간의 학습 효과를 통해 알고 있기 때문이다.

향후 전망과 관련하여 현재 김정은 정권 정책방향으로 볼 때 북한당국의 중앙 기업지배 방식은 핵문제 등 정치적 문제가 해결되지 않는 한 당분간 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 김정은 정권이 현재와 같은 핵무기화를 포함한 보수강경 정책을 지속하고 있고, 국제사회의 대북 제재 등이 풀리지 않는 상황 때문이다. 또한 북한경제가 일정수준에 올라서기 전까지는 노동력 착취에 기초한 기업운영과 국가운영을 계속할 수밖에 없기 때문이다.

그리고 현재 수준에서 기업 지배에 당이 나서지 않고서는 기업소 운영 자체가 불가능하기 때문이다. 기업 운영자 측면에서 볼 때 간부들이 공식 보수로 생계를 유지할 수 없는 상황에서, 스스로 그 직위와 이권을 포기할 가능성도 매우 적다. 한편 불법행위의 일상화는 당에 의한 경제 지배의 효율성을 떨어뜨릴 것이다. 그러므로 장기적으로 보면 기업지배구조의 변화는 불가피할 것으로 보인다.

# IV. 지방기업





## 1. 가동 실태: 낮은 가동률, 식료공장 위주 가동

북한의 지방공업은 중앙공업과 대비되는 범주로서 “지방의 원료원천을 동원하여 주로 인민소비품을 생산하기 위하여 조직되며 지방경제기관들에 의하여 지도관리되는 사회주의 공업”으로 규정된다.<sup>143)</sup> 지방기업소는 지방 행정기구에서 통제하는 기업소로, 규모 면에서는 100~150명 규모의 4~5급 기업소와 50~100명 규모의 6~7급기업소가 이에 해당한다. 일반적으로는 노동자수나 설비 등을 기준으로 중앙기업 여부가 정해지지만, 기업소 규모가 작아도 중요도가 큰 경우 중앙기업소인 경우가 간혹 있고, 3급 기업소라도 지방공장인 경우가 있다. “지방산업공장들은 자기 지방의 원료원천에 의거하여 지방적 수요를 충족시키는 것을 사명”<sup>144)</sup>으로 한다. 전반적으로 지방공장·기업소는 일부 유형을 제외하면 가동이 되지 못하거나 목적과 다르게 운영되고 있다. 경제난 이후에도 사정이 개선되지 못하였고, 김정은 시대 들어 이러한 상황은 더욱 심화되고 있는 것으로 보인다.

지방기업소 운영 실태는 지역마다 조금씩 다르다. 국가에서 모범으로 내세우는 지역이나 가동이 잘 되는 큰 기업소가 원료, 자재 등의 측면에서 지방공장에 연계효과를 제공하는 지역의 경우 상황이 조금 낫다. 예를 들어, 무산의 경우에는 지방공장도 “그런대로 돌아가고” 농장도 기본적으로 돌아간다고 한다. 무산광산에 디젤유가 들어오기 때문에 그걸 “조절”해서 무산에 있는 지방공장들을 돌릴 수 있다. 전기 사정도 다른 곳보다는 좀 나은 편으로 가정집에도 하루에 두세 시간

<sup>143)</sup> 사회과학출판사(1970), 『경제사전2』, p. 578; 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』(서울: 산업연구원, 2003), p. 172에서 재인용.

<sup>144)</sup> 윤창진, “지방경제부문의 자재공급사업을 종합적으로 조직지휘하는 것은 현시기 지방경제를 발전시키는데서 나서는 중요담보,” 『경제연구』, 2013년 1호 (2013), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

전기가 공급된다. 빈부격차가 심한 혜산이나 신의주에 비해 무산은 “골고루 사는” 편이다. 무산광산에서 배급과 노임을 주는데 세대별로 한두 명은 무산광산과 관련된 일을 하기 때문에 기본적인 생계유지에는 큰 어려움이 없다고 한다(사례 5).

이 연구에서는 탈북자 증언을 통해 구체적인 상황을 파악할 수 있었던 몇 개 지역 사례를 중심으로 지방공장 가동 실태를 살펴보고, 이를 바탕으로 전반적인 지방기업소의 실태를 유추해본다.

### 가. 지역별 지방공장 가동 실태

북한의 특정 산업 부문에 어떤 기업이 얼마나 존재하며, 이러한 기업이 어떤 투자활동과 생산활동을 하고 있는지에 대한 기본적인 정보는 파악되지 못하고 있다.<sup>145)</sup> 노동신문 등 북한의 공식매체를 통해 국영기업 운영 실태를 분석한 선행연구<sup>146)</sup>가 있지만, 공식매체에 등장하는 기업소들은 대부분 중앙기업소이기 때문에 지방공장 가동 실태를 북한 공식매체를 통해 파악하기는 쉽지 않다. 따라서 이 연구에서는 최근 몇 년 사이에 탈북한 북한이탈주민들 중 지역의 지방기업소 상황을 비교적 잘 알고 있는 사람들의 증언에 의존하여 몇 개 지역의 지방공장 가동 실태를 파악해보고자 한다.

현재 북한에서 가장 많은 주민들이 탈북하고 있는 도시 중의 하나는 양강도의 국경도시인 혜산이다. 따라서 혜산지역의 경우 지방공장 실태에 관한 정량적인 분석은 불가능하더라도 다른 지역에 비해 비교적 풍부한 증언자료를 얻을 수 있다. 2012년 이후 노동신문에 게재된 혜

<sup>145)</sup> 이석기, “2000년대 북한 기업의 실태 및 산업 동향: 북한 공식매체 분석을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, (한국개발연구원, 2014), p. 3.

<sup>146)</sup> 심완섭 외, 『북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태』.

산시 소재 공장 중 지방공장은 해산신발공장과 해산목제일용품공장 두 개뿐이다.<sup>147)</sup> 지방공장이 노동신문에 게재되었다는 것은 가동 상태가 비교적 양호하다는 것을 의미한다. 북한이탈주민들도 해산 지역에서 가동되는 지방공장으로 해산신발공장을 가장 먼저 꼽는다. 이들의 증언에 의하면 해산신발공장은 200명 규모의 3급 기업소로, 만가동은 못 해도 “잘 되는” 공장이어서 노동자들이 매일 출근한다. 해산신발공장에 근무했던 한 북한이탈주민의 증언에 의하면, 노동화, 운동화, 군화 등 몇 가지 종류의 신발이 생산되는데, 계획의 60~70% 정도는 달성되고 있다고 한다. 2013년과 2015년 각각 한 차례씩 노동신문에 게재되었던 해산목제일용품공장도 가동되고 있음을 북한이탈주민들의 증언을 통해 확인할 수 있다.

이 이외에도 식료공장, 들쭉가공주공장과 같은 기본식품을 생산하는 공장이 어느 정도 가동되고 있는 것으로 보인다. 이 중 해산식료공장은 된장, 간장, 과자 등을 생산하는 4급 규모의 공장으로, 명절 공급을 앞두고는 만가동되며, 평균적으로 한 달에 2주 정도는 가동된다고 한다. 들쭉가공주공장과 맥주공장은 간부층이나 외국인 등을 대상으로 한 일부 수요가 있어 부분적으로 생산이 이루어지고 있다. 해산제지공장은 특수지를 생산했던 공장인데, 2000년도 초까지 일 년에 몇 달 정도 생산이 이루어졌으나, 자재와 전기 부족으로 인해 현재는 특수지 생산은 중단되고, 일 년에 한 달 정도 폐지를 활용한 일반종이 생산만 이루어진다고 한다.<sup>148)</sup> 4급 규모의 철제일용 공장은 칼이나 알루미늄그릇과 같은 제품

<sup>147)</sup> 『로동신문』, 2013.9.17., 2013.12.3., 2015.1.16., 2015.12.1.

<sup>148)</sup> 한 북한이탈주민은 해산제지공장 상황에 대해 다음과 같이 증언한다. “하나깐 그때는(2000년 이전) 그래도 가성소다도 좀 공급되고 그래서 좀 돌아갔는데. 이제는 나무가 걸리고 전기가 걸리고, 크지(크래프트지) 공장은 주파수가 변하고 전압변동이 심하면 힘들어요. 제 있을 때까지 해도 그래도 전기가 좀 나왔으니깐 전압변동이 심하지 않았는데 지금은 전기사정이 안 좋으니깐. 로가 정상 가동하기 힘들어

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 조금씩 생산했으나 2012년부터 거의 가동이 안 되는 상황이다.<sup>149)</sup>

한편, 자유아시아방송(RFA)은 북한 내부소식에 근거하여, 양강도 지역의 전력난으로 인해 최근 혜산신발공장과 혜산식료공장의 가동이 거의 중단되었다고 보도하고 있다.<sup>150)</sup> 특히 혜산신발공장의 경우, ‘새 경제관리체계’에 따른 ‘독자경영체제’를 양강도에서 처음으로 받아들였는데, 2014년 5월에 삼수발전소 정비문제로 전력공급이 중단되면서

---

요. 그러니깐 세 가지 조건에 의해서 북한경제가 움직이지 못해요. (저희가 일반적으로 알기로는 고난의 행군 때 굉장히 힘들고 그거 지나서 2000년대부터는 좀 더 나아졌다 이렇게 생각하고 있는데. 그런 게 아니에요?) 아니에요. 오히려 공장기업소가 돌아가는 건, 제가 95년대부터 98년대까지 고난의 행군으로 보는데, 그때는 그래도 공장이 돌아갔어요. 전기 사정은 그 후에 힘들어졌어요.”(사례 11)

<sup>149)</sup> 혜산시 지방 공장의 상황을 비교적 상세히 알고 있는 한 북한이탈주민은 철제일용품공장 실태에 대해 다음과 같이 증언한다. “거기서도 생산이 불가능합니다. 설비 자체도 망가지고, 탄을 많이 써서 해야 할 작업인데 칼 만드는 기계까지 돌리지 못하고. 내 올 때까지 중국에서 마당을 좀 사서 나무를 좀 쌓아서. 거기서 마당세를 받아서 공장 좀 살아가자면 마당에다 토장 만들어서 중국 사람들 차가오면 실어 보내는 작업. 지배인들이나 초급당비서가 그런 조직을 한 거예요. 우리 공장이 세관이 가까우니까 여기도 나무를 쌓게 되면 나무를 심는데 까지는 해결 수 있다. 그건 공장 직장장 활력에 따라서 노동자 몇 명을 살릴 수 있다는 걸로 해서. 8:3이죠. 그런 식으로 마당을 운영해서 살아요. (아까 칼 같은 거는 조금 나온다고?) 나오던 거 자체도 없고 그거 만들어서 노동자들 생활을 할 수가 없는 거고. 그러니까 안 나가죠. (그럼 완전히 멈췄다고 봐야 돼요?) 그렇죠. (언제부터 멈췄어요?) 12년 도부터 멈췄어요. (12년 이전에는 돌아갔어요?) 조금씩 돌아갔어요. 지금 현재는 공무 같은 데는 조금씩 일해요. 북한에서는 차가 많이 돌아다니고 길도 나쁘고 하다보니까 고장이 많아요. 용접이나 전기 그런 거 할 때는 거기 가서 해요. 거기다 돈을 주구서 하는 일이 있었던 말입니다. (그럼 2012년까지 조금씩 칼 같은 거 나왔나요?) 칼 같은 건 나왔습니다. 놋 제품 식기도 조금 나왔는데 그것마저도 안 나와요. (김정은 시기에 더 안 되는 거네요. 왜 그러죠?) 자재가 딸리죠. 놋은 있지 만 탄이 없어서 로를 살려서 압연을 하지 못해요. 철판을 밀어서 놋식기나 버킷을 만들어야 하는데 그걸 하지 못하고. 자재가 떨어져. (공무직장만 살아 있고 나머지는 다 8:3하는 거네요?) 네. 나머지 사람들은 지배인이나 비서들은 업무 보는 사람들은 출근했다가 헤어지고 하는 형편이죠.”(사례 9)

<sup>150)</sup> “북 혜산시 전력난으로 공장들 멈춰,” 『자유아시아방송』, 2014.6.6., <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/ne-ms-06062014100501.html?searchterm=utf8:ustring=%EC%96%91%EA%B0%95%EB%8F%84+%EC%A0%84%EB%A0%A5%EB%82%9C+%ED%98%9C%EC%82%B0%EC%8B%A0%EB%B0%9C%EA%B3%B5%EC%9E%A5](http://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-ms-06062014100501.html?searchterm=utf8:ustring=%EC%96%91%EA%B0%95%EB%8F%84+%EC%A0%84%EB%A0%A5%EB%82%9C+%ED%98%9C%EC%82%B0%EC%8B%A0%EB%B0%9C%EA%B3%B5%EC%9E%A5)>.

생산에 큰 타격을 입었다고 매체는 보도하였다.

평안남도 평성시도 혜산시와 상황이 크게 다르지 않다. 평성시에서 가동되고 있는 지방공장은 식료공장, 피복공장, 철제일용공장, 목제일용공장 정도이다. 기본적으로 기초식품과 선물을 생산하는 백성종합식료공장(3급 규모), 평성장공장(6~7급 규모), 봉학식료공장(6~7급 규모), 평성식료공장(콩우유, 썬술 생산), 평성술공장(7급 규모, 평성소주 생산) 등 식료공장의 가동률이 높은 편이다. 평성피복공장, 평성남자옷공장, 평성여자옷공장은 모두 4급 규모의 공장으로 대부분 당 산하 낙원총국이나 경공업성 산하 은하총국에서 하청을 받아서 생산을 유지한다. 이 이외에 목제일용공장, 철제일용공장, 염화비닐가공공장은 모두 30~40명 규모의 작은 공장으로 공장설비와 폐자재 등을 활용하여 부분적으로 가동하여 액상계획을 일부 달성하고 있다. 이 이외에 독공장, 토기공장들은 가동중단으로 폐쇄된 상태라고 한다.

함경북도 회령시에서 가동률이 높은 공장은 담배공장과 곡산공장인데, 이 중 곡산공장은 군부로 운영권이 넘어갔다고 한다. 회령시에서도 된장, 간장, 술, 선물생산을 하는 식료공장은 가동률이 높은 편이다. 은하피복공장 분소에서는 학생 교복 생산과 중국에서 하청을 받은 작업복 생산이 이루어진다. 낮에는 전기 사정이 좋지 않아서 밤에 출근해서 전기가 들어올 때까지 기다렸다가 전기가 들어오면 생산을 진행하곤 한다고 한다. 신발공장도 전기 사정으로 생산이 원활하게 이루어지지 않기는 마찬가지이다.

#### 나. 가동되는 지방공장의 유형

이상의 몇 개 지역의 지방공장 가동 실태를 기초로 하여, 가동되는 지방공장의 유형을 다음과 같이 다섯 가지 정도로 정리할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



첫째, 지역 경제 운영에서 중요도가 높은 공장, 둘째, 원자재 공급이 원활한 공장, 셋째, 기본적인 내수시장이 형성되어 있는 업종, 넷째, 합병기업소의 하청공장 등이다.

### (1) 지역 경제 운영에서 중요도가 높은 공장·기업소

지방공장 중 가장 가동률이 높은 편에 속하는 대표적인 공장들은 된장과 간장, 당과류, 두유 등을 생산하는 식료공장이다. 된장, 간장 등 장류는 주민들의 기초식품에 해당하고 과자, 사탕 등 당과류는 명절과 김일성, 김정일의 생일에 학생과 주민들에게 공급되는 ‘선물’ 품목이다. 북한이탈주민들은 식료공장의 가동 실태에 대해 다음과 같이 증언하고 있다.

“콩 우유는 정책과제니까 아이들한테 먹이느라고 끊지 않고, 계속 기본적으로. 내가 있을 때 제일 힘든 시기여도 콩 우유를 시작해서 콩 우유만큼은 끊지 않고. 위에서, 콩을 중앙에서 공급해주는 게 아니라 도당위원회 지시에 의해서 도 무역관리국이 일 년에 평성식료공장에 콩 우유용 콩을 백 톤이면 백 톤 공급하라고 과업을 주거든요. 그런데 도 무역관리국이 자기네 힘으로는 안 되니까 우리 지방공업관리국이나 이런데다 수출할 수 있는 와크의 일부를 떼 줘요. 토끼가죽이나 검은콩 이런 농산물, 녹두나 팥 이런 걸 중국에 수출할 수 있는 와크를 주면 그 와크를 갖고 너네 콩을 해라. (중략) 도당에 회의랑 가면 너네 콩 과제를 얼마나 했나 그것부터 따져요, 책임비서가. (그래서 콩 우유 공장에다 공급을 해주는 거군요, 돌아갈 수 있게?) 네. 그리고 전기도 콩 우유 만들고 선물 생산하는 데는 무조건 전기. 그게 기본적으로 돌아가고.”(사례 13)

“(식료공장) 매일은 아니더라도 두 주씩은 돌아가는 형편입니다. 그러니까 생산이 많을 때는 만부하 걸리는데 생산이 모자라서 돌아 못가요. 그러니까 명절이 끼고 공급해야 할 때는

많은 양이 나가야 한단 말입니다. 그러니까 그때 당시에는 만부하 걸죠. 전기는 도 적으로 하는 일이니까 도에다 제기하면 배전부에서 거기 내려가는 전기선은 끄지 않게끔 해줘요.”(사례 9)

이와 같이 지방공장 등 식료공장의 가동률이 높은 것은 식료공장의 생산품들이 주민생활을 유지하는데 필수적인 ‘1차 소비품’이기 때문이다. 북한은 경제위기를 겪으면서 지방경제에 더 의존하게 되었으며 지방경제가 1차 소비품을 생산하는 중요한 역할을 하는 기지로 자리잡고 있다.<sup>151)</sup> ‘1차 소비품’이란 생활에 필요한 1차적 요구를 반영하여 살아가는 데 없어서는 안 될 필수소비품을 의미하는 것으로, 된장, 간장, 학습장, 술, 비누, 기름 등이 이에 속한다.<sup>152)</sup> 다른 지방공장의 경우 원료나 전기 공급이 매우 제한적으로 이루어지지만, 식료공장은 그 생산품이 주민생활에서 차지하는 비중이 높기 때문에 원료나 전기 공급을 도나 군 차원에서 어느 정도까지는 보장해주고 있는 것이다. 학생들에게 공급되는 두유나 명절 선물도 통치 이데올로기 재생산과 체제 유지에 있어 중요하기 때문에 지방 차원에서 생산조건을 보장하기 위해 특별히 신경을 쓴다. 식료공장에서 생산되는 장류나 선물 품목들은 대부분 국가 계획에 의해 주민과 학생들에게 공급된다.

특히 김정은 집권 이후 인민생활 향상이 강조되면서 지역 차원에서 생산원료와 전기를 공급하여 식료공장을 가동할 것을 강조하고 있다. 1995년과 2015년 노동신문에 나타난 기업소 실태 파악에 따르면, 경공업 분야 중 음식료품가공업 분야 업체의 비중이 13.7%에서 18.1%로 상당히 증가했는데, 이는 북한 정권의 인민생활 향상 방침과 관련된 기초식품공장, 곡산공장, 버섯공장 등의 건설이 적극적으로 추진된 데

<sup>151)</sup> 한현숙, “경제위기 이후 북한 지방산업공장 운영체제 변화에 관한 연구,” (북한대학원대학교 석사학위논문, 2010), p. 27.

<sup>152)</sup> 위의 글, p. 41.

I
II
III
IV
V
VI
VII

기인한다.<sup>153)</sup> 2010년에는 도마다 종합식료공장이 건설된 바 있다.

함경북도 군 지역의 한 식료공장의 사례(사례 19)를 통해 지방 식료공장의 운영상황을 살펴보자. 이 식료공장은 장, 기름, 술, 당과류를 생산하는 근로자 200명 규모의 지방공장이다. 200명 중 콩, 옥수수 등 원료가 되는 농산물을 경작하는 분조원이 130명 정도이고, 나머지 70여 명은 장반, 술반, 기름반, 당과류반, 공무반, 건설반, 운수작업반 등으로 구분된 직장에 소속되어 생산작업을 담당한다. 장반에서는 된장과 간장, 기름반에서는 식용유, 술반에서는 농주, 당과류반에서는 명절과 기념일에 학생들 선물로 지급될 사탕, 과자, 강정 등을 생산한다. 사탕은 한번 선물할 때 2톤 정도 생산하고, 술은 하루 200리터 정도 생산한다. 이 식료공장은 1년 내내 그럭저럭 가동되는데, 5월에서 10월까지 장 생산, 9월부터 이듬해 7월까지 기름 생산, 11월과 12월, 1월 초부터 2월 중순까지는 선물 생산, 술은 연중 생산이 이루어진다. 9월과 10월에는 가을농사, 봄에는 봄농사에 집중한다. 일 년 내내 쉴 틈이 별로 없고, 2월 선물생산 종료 후 20일 정도 휴식을 취한다. 시기적으로 보면 거의 일 년 내내 생산이 이루어지지만, 전기 사정이 좋지 않기 때문에 하루 종일 공장이 가동되는 것은 아니다. 주야간 2교대로 작업이 이루어지는데, 평균적으로 낮에는 6시간 정도, 밤에는 8시간 정도 전기가 공급되기 때문에 전기가 들어오지 않는 시간에는 다른 작업을 하거나 휴식을 취한다. 이 식료공장은 식료공장 중에서도 비교적 가동률이 높은 편에 속하는 것으로 판단된다. 일반적으로 식료공장들은 이 정도까지는 아니더라도 다른 지방공장들에 비해 가동률이 높은 편이다.

제품을 생산하는 공장은 아니지만, 국가 운영에 필요한 예산제 기업

---

<sup>153)</sup> 심완섭 외, 『북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태』, p. 185.

소의 경우에도 국가가 임금을 지급하고 기업소 차원에서 부분적으로 배급을 주는 방식으로 기업소가 유지되도록 하고 있다. 예산제 기업소는 국가 예산이 집행되기 때문에 배급은 없더라도 노임은 지급되지만, 노임만으로는 노동자들이 실질적인 생활을 할 수 없다. 따라서 노동자들 중 상당수가 출근을 하지 않고 8·3 노동을 수행한다. 예를 들어 유원지관리소는 예산제 기업소이지만 주민생활에 불요불급한 부문이기 때문에 배급이 보장되지 않는다. 기업소 차원에서 놀이기구 운영을 통해 자금을 마련하여 액상계획과 각종 과제 수행에 충당한다. 8·3 노동자들은 기업소에 대가를 지불하고 출근을 하지 않는다. 이런 종류의 예산제 기업소는 노동자들 입장에서는 “먹을 알은 없지만 힘들지는 않은” 곳이다(사례 7). 반면 기초 인프라 관련 부문과 같이 노동자들이 출근하여 일을 해야만 운영이 되는 곳에서는 배급을 일부 보장하는 등의 방법을 통해 노동자들이 직장에 출근함으로써 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 하고 있다. 함경북도 청진시의 4급 기업소에서 근무했던 한 북한이탈주민은 주민생활에서 중요도가 높은 예산제 기업소의 운영 실태에 대해 다음과 같이 증언한다.

“시급 기업소도 거의 다 마비 상태예요. 그런데 몇 개는 계속 돌아가요. 몇 가지만 예를 들면 하나는 상수도 사업소가 있어요. 시 전체의 수돗물을 보장하는 이걸 죽이면 안 되잖아요. 북한 사회주의 체제인데 인민들한테 쌀도 전기도 못 주는데 물까지 못 주면 안 된다. 그래서 이 기업소 노동자들한테는 배급을 줘요. 그러니까 노동자 입장에서는 그 기업소에 들어가서 일하는 것이 괜찮은 거죠. 그런대로 일하면 배급이 차레지기 때문에. 배급이 보잘 것 없는 양이지만 시장에서 시장가격으로 사자면 엄청 비싸거든요. 그리고 이런 기업소에 어떤 특권을 주냐면 배급만 가지고 운영을 할 수 없잖아요. 그래서 돈을 줘요. 그래서 너희는 8·3 인원을 운영을 해도 국가가 모른 척 해요. 운영을 거의 합법적으로 운영하다시피 해요.”(사례 7)

I
II
III
IV
V
VI
VII

## (2) 원자재 공급이 원활한 공장

북한에서 지방공장이 가동되지 못하는 가장 큰 이유는 원자재와 전기 공급이 어렵기 때문이다. 도나 군에서 원자재를 별도로 공급하지 않더라도 지역 특성에 따라 자재 조달이 용이한 업종인 경우 어느 정도 생산이 이루어진다. 예를 들어 혜산지역의 경우 양강도가 임업부분이 활성화되어 있기 때문에 임산 부문에서 목재를 들여와서 이를 활용하는 목제일용공장이나 약기공장 등은 생산을 유지하고 있다. 또한 지역에서 쉽게 구할 수 있는 들쭉을 이용하여 술을 만드는 들쭉가공공장도 생산이 이루어지고 있다.

그러나 다음과 같은 북한이탈주민의 증언에서 보듯이, 원자재가 공급된다고 하더라도 전기사정이 좋지 않기 때문에 생산은 계획품목과 무관하게 가공이 용이하고 판매 가능한 품목을 중심으로 이루어진다.

“약기공장은) 돌아갑니다. 이거는 ... 나무 원목이가 쪽 차에 실어오죠. 실어온 원목이가 그냥 장진돼 있는 거예요. 전기 올 때 제재반은 제재만 쪽쪽 해서 이렇게 말리느라고 세워주는 겁니다. 쪽 이렇게 거기다. 쪽 세워주면 애네들은 실지 약기보다도 일반 이... 우리는 철문이 없거든요. 다 문틀부터 문짝이 다 나무 목재라. 창문도 다 그렇거든요. 이런 가공을 많이 받는 겁니다. 약기공장이가 도리어 이런 걸 가공을 받아서 그런 가공을 많이 나가고. 이런 생필을 만들어서 팔죠. 이런 거 전문 주문받아서 하거든요.”(사례 12)

## (3) 기본적인 내수시장이 형성되어 있는 업종의 공장·기업소

북한 내부에서 기본적인 내수시장이 형성되어 있는 업종의 공장은 생산이 유지되고 있다. 대표적인 예가 신발공장과 옷공장이다. 혜산의 경우 혜산신발공장은 “혜산시에서 제일 잘 돌아가는 게 신발공장”이라

고 말할 정도로 대표적인 지방공장이라고 볼 수 있다. 이는 북한 사회에서 시장화가 진행되면서 옷이나 신발 등의 소비품에 대한 수요가 증가하였고, 이러한 품목은 생산조건만 보장되면 시장을 통한 이윤 창출이 가능하다는 의미로 해석할 수 있다.

북한 내부 소식을 전하는 민간단체의 보고에 의하면 북한의 ‘돈주’들이 최근 전기가 공급되는 국영공장을 임대해서 신발 등 소비제품을 생산하는 것이 확산되고 있다고 한다. 이 소식통에 의하면, 북한 돈주들이 소비제품 생산에 눈을 돌리는 것은 북한 주민들의 구매력이 상대적으로 높아지면서 소비제품 수요가 늘어나고 있는데 비해, 북한 시장에서 유통되고 있는 저가의 중국산 제품들이 북한 주민들의 기호나 소비욕구를 충족하기 어렵기 때문이다.<sup>154)</sup> 국가지표를 할당받는 큰 신발공장들은 지표를 달성해야 하기 때문에 시장에 공급할만한 충분한 물량을 생산하지 못하고 있어, 이 틈새를 소규모 임대공장이나 가내수공업이 메우고 있다고 볼 수 있다.

주민들이 일상생활에서 사용하는 소비재 이외에도 건설자재와 같이 사회 내부적으로 수요는 있지만 북한 내에서 그것을 생산할 수 있는 공장이 많지 않은 경우도 이러한 유형에 해당한다. 한 북한이탈주민은 청진의 시급기업소인 슬레이트 공장이 그 대표적인 예라고 말한다.

“북한에 건설을 많이 하는데 기와 만드는 곳이 없어요. 그러다 보니까 여기는 질이 좋은 나쁘든 만들면 그때그때 팔려요. 그 파는 것은 달리로 팔아요. 국가 운영하는 경제관리 원칙에 위배되지만 이런 건 놔둬요. 왜? 국가적인 입장에서 이득이라고 보고 평가를 해줘요. 신문에도 실려요. 이 공장은 이렇게 잘한다, 이런 식으로. 지배인은 이렇게 활약을 해서 잘 한다. 그리

<sup>154)</sup> “北 개인 제조업 성행…“국영공장까지 임대”, 『데일리NK』, 2015.10.27., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk04504&num=107197>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 드문히 우리로 말하면 감사가 들어가죠. 검열이 들어가서 지나치면 규제를 해야죠.”(사례 7)

그러나 소비품을 생산하는 공장들에서도 전기 문제는 생산을 제약하는 요소로 작용한다. 전기 부족의 제약에서 벗어나기 위해 최근 해산신발공장은 석탄을 동력으로 하는 사출공정을 도입하고 신발바닥을 만드는 프레스도 전기를 전혀 쓰지 않는 증기압력식으로 바꾸었고, 전기재봉기도 모두 수동식으로 개조했다는 소식이 전해지고 있다.<sup>155)</sup>

#### (4) 합영기업소의 하청공장

이윤을 창출할 수 있는 업종의 공장은 중국과의 합영 형태로 운영되는 경우가 많다. 중국과 가까운 지역에서는 군대나 힘 있는 기관들이 임가공 형태의 지방공장들을 운영하는 경우를 볼 수 있다. 국가적 중요도가 있는 기업소이지만 공장 자체적으로 운영이 어려운 경우에는 중국의 투자를 허용하여 생산라인을 가동하도록 하기도 한다. 합영공장에 관해서는 다음 장에서 보다 상세히 다룬다.

중국과 실질적으로 합영이 이루어지는 지방공장이 많지는 않지만, 중국과 합영형태로 운영되는 큰 기업소의 하청을 받거나 중국과 수출계약을 한 무역회사의 하청을 받아 부분적으로나마 공장을 가동하는 사례들이 눈에 띈다. 대표적인 사례가 평성의 옷공장들이다. 평성피복공장, 평성남자옷공장, 평성여자옷공장은 모두 100여 명 규모의 지방 공장인데 중국과 무역을 하는 은하피복 등과 같은 무역회사나 큰 기업

---

<sup>155)</sup> “북, 거꾸로 가는 경제 현대화,” 『자유아시아방송』, 2014.9.2., <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/modernize-09112014101705.html?searchterm:utf8:ustring=%ED%98%9C%EC%82%B0%EC%8B%A0%EB%B0%9C%EA%B3%B5%EC%9E%A5](http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/modernize-09112014101705.html?searchterm:utf8:ustring=%ED%98%9C%EC%82%B0%EC%8B%A0%EB%B0%9C%EA%B3%B5%EC%9E%A5)>.

소의 하청을 받아 생산을 한다. 이런 공장에서는 하청주문을 받는 것에 따라 생산이 이루어지기 때문에 주문을 받으면 모든 노동력을 동원해서 집중적으로 생산을 하고 주문이 없으면 생산라인 가동을 중지하는 방식으로 생산이 이루어진다. 이런 기업소들에서는 생산이 이루어질 때 공장 자체적으로 노동자들에게 쌀이나 기름 등 식료품을 지급한다. 생산이 이루어지지 않는 기간에는 노동자들은 쉬거나 동원노동에 참여한다. 주문은 “들쭉날쭉”하고 유사한 공장 간에 경쟁도 있다. 따라서 이런 기업소에서는 합영회사나 무역회사로부터 많은 주문을 확보할 수 있고, 생산이 이루어질 때 전기 등의 생산조건을 잘 보장하여 납품에 차질이 없도록 하여, 결과적으로 노동자들에게 보다 많은 배급품을 공급할 수 있는 지배인이 능력이 좋은 지배인이라고 평가된다.

이상의 유형을 제외한 다른 공장에서는 일반적으로 생필직장이나 공무작업반 정도만 운영된다. 생필직장이나 공무작업반은 기계와 노동력을 활용해서 계획 물품이 아닌 다른 생산물을 조금씩 만들어 판매하여 기업소의 액상계획을 달성하고, 일부 생산물을 시장에 판매하여 공장 운영이나 노동자 생계유지에 활용한다. 지방공장 중 목제일용공장, 철제일용공장, 문화일용품공장 등은 대부분 이와 같은 형태로 운영된다. 공장의 생산공정과는 무관한 내용의 하청을 받아서 노동자들이 수공업적 형태로 작업을 수행하는 경우도 적지 않다. 예를 들어 회령문화일용품공장에서 만드는 생산품 품목은 담배통, 재떨이, 횃술, 붓, 필통, 떡시루, 작업용 장갑, 물관, 방막 등이다. 이 중 계획과제로 할당된 품목은 물관과 방막 정도이고, 나머지는 모두 공장 생필직장을 중심으로 자체적으로 만들어 팔아서 기업소 자체 자금을 확보한다. 이 경우에는 공장 자체가 일용품을 생산하는 공장이기 때문에 산업 부문과 생산물이 크게 어긋나지 않지만, 어떤 경우에는 공장의 생산 부문과 완전히 동떨어진 생산품을 생산하기도 한다. 예를 들어, 탐사기계공장

I
II
III
IV
V
VI
VII



에서 손수레바퀴를 만들거나, 시계공장에서 소형 변압기 임가공을 하거나, 철제일용공장에서 자수작업을 하는 사례도 있다(사례 12, 사례 13). 일반적으로 이러한 기업소에서 노동력은 생산의 유지보다는 국가적 노력동원 작업 수행의 의미가 더 크다고 볼 수 있다.

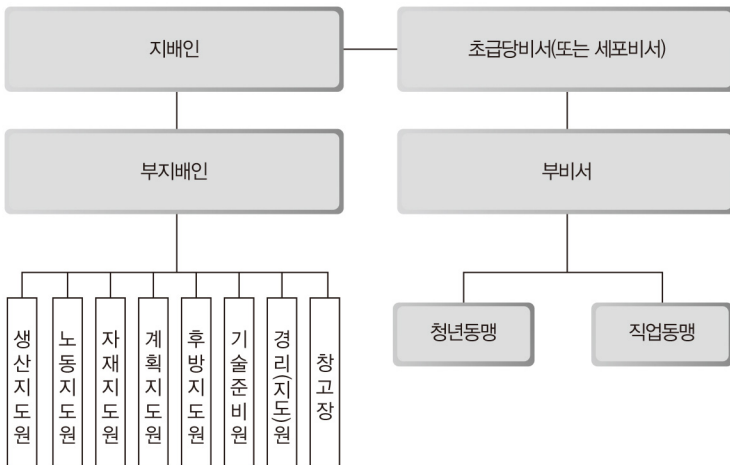
## 2. 운영 체계와 실태:

### 지배인 중심 경영능력자 주도의 자력갱생

#### 가. 운영 체계

지방공장의 내부 조직체계는 공장 규모와 업종에 따라 약간씩 다르지만, 일반적으로는 다음 <그림 IV-1>과 같은 체계로 이루어져 있다.

그림 IV-1 지방기업 내부 조직체계



지방기업소 역시 행정과 당의 이원적 체계로 구성된다. 지배인은 기업소를 대표하며 행정적 측면에서 기업소 내에서 최고 의사결정권을 갖는다. 기업소 규모에 따라 초급당비서 또는 세포비서가 기업소 내의 당체계를 대표하는데, 초급당비서는 유급, 세포비서는 무급직이다. 지배인 밑에 부지배인, 당비서 밑에 부비서의 직위가 있지만, 규모가 작은 기업소에서는 부지배인과 부비서가 없다.

지배인 또는 부지배인 산하에 생산(지도원), 노동지도원, 자재지도원, 계획지도원, 후방지도원, 기술준비원, 경리지도원, 부기원 등이 기업소의 계획과 생산, 후방사업 등을 관할한다. 북한이탈주민 증언을 통해 확인한 바에 따르면, 작은 지방공장들은 이 중 일부가 통합되어 운영되기도 한다. 생산지도원은 작업반에서 이루어지는 생산관리를 총괄한다. 노동지도원은 기업소의 노동력 관리를 담당하는데, 최근 증가한 8·3 노동의 인력관리도 담당한다. 자재지도원은 생산에 필요한 자재 확보를, 계획지도원은 생산 계획 수립과 월·분기·연간 생산실적 총괄을 담당한다. 후방지도원은 주택, 부식물 공급 등 노동자들의 생활 유지와 관련된 업무를 담당한다. 기술준비원은 생산에 필요한 기술과 생산품의 품질 관리를 담당한다. 경리(지도)원은 배급, 부기원은 기업소의 회계와 은행거래 등을 담당한다. 이 이외에도 자재와 생산품의 보관, 출납을 담당하는 창고장이 있다.

일반 노동자들은 생산지도원 산하의 직장과 작업반에 배속된다. 규모가 작은 지방공장은 단일 직장으로 이루어져 있는 경우가 많다. 작업반은 보통 2교대나 3교대로 운영된다. 작업반에 속하면 해당 작업반의 업무만을 담당하는 경우도 있지만, 대다수의 지방공장에서 생산이 안정적으로 이루어지지 못하다보니 작업반도 유동적으로 운영되는 경우가 많은 것으로 보인다. 특정한 부문에서 외부 주문 물량을 받거나, 계절적인 이유로 집중되는 작업이 있을 때에는 작업반에 상관없이 필

I
II
III
IV
V
VI
VII

요한 부문에 집중적으로 노동력을 배치하는 것이다.

“작업반이라는 게 뭐 이렇게 다 있지만은 다 한 가지 일만 안 하고 아무거나 사람이기 여기 거 가서... 의미가 없습니다. 딱 그것만 하는 게 아니니까. 술 생산에 사람이 없으면 여기 거 가져다 놓고 여기 가 일해라. 이렇게 아침마다 조회 시간에 빈 사람은 가서... 그러니까 할 게 없는 사람은 여기 가서 뭐 시키고, 저기 가서 뭐 시키고, 이렇게 돌개떡으로 막 시켜줍니다.”(사례 19)

## 나. 계획과 생산

일방적으로 상급기관에 의해 주도되던 계획작성 과정은 대략 1993년을 전후로 하여 각 기업이 자체의 능력과 자재상황을 고려하여 수행할 수 있는 만큼 계획하고 계획당국은 이를 대체적으로 수용하는 형태로 변화되었다.<sup>156)</sup> 지방기업소의 생산이 계획에 맞게 이루어지지는 않지만, 여전히 각 지방기업소는 생산에 앞서 계획을 수립하여 상부 기관에 보고하고, 상부 기관에서 이를 감안한 생산계획을 확정하여 지방기업소에 하달하며, 이러한 계획에 의거하여 생산을 진행하고 그 결과를 보고하도록 되어 있다. 지방공장의 계획 작성 과정은 예비숫자 단계, 통제숫자 단계, 계획숫자 단계를 거친다. 예비숫자 단계에서는 작업반마다 지배인, 계획지도원, 생산지도원들이 작업반에서 군중토의를 통해 생산 가능한 계획을 작성하도록 하고 있다. 이를 상부 기관에 올려보내면 상부 기관에서 통제숫자가 하달되고, 그 통제숫자에 맞춰 변경된 계획을 수립하여 다시 상부기관에 보고하면 최종적으로 계획숫자가 하달된다고 한다(사례 11). 그러나 이러한 계획을 생산여건을 고려하여

<sup>156)</sup> 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 104.

현실적으로 수립하는 것은 불가능하다. 기업소의 생산조건을 고려했을 때 생산 가능한 물량이 국가적으로 요구되는 물량의 10분의 1밖에 안된다고 하더라도, 할 수 없다고 하면 패배주의에 걸리기 때문에 계획량은 국가적 수요를 고려하여 책정된다는 것이다. 그렇게 책정된 계획을 완수하지 못한다는 사실은 “삼척동자도 다 알지만 할 수 없기” 때문에 비현실적인 계획 작성과 현물계획량 미달성의 순환이 되풀이된다(사례 11).

계획은 생산물 품목별로도 제시되지만, 생산물별 생산량에 단가를 곱한 액수의 합인 액상계획도 제시된다. 경제난 이전에는 현물계획을 달성하면 현물에 따른 액상계획이 자연적으로 달성되어 액상계획에 큰 의미를 부여하지 않았다. 그러나 1990년대 이후에는 대부분의 기업소에서 현물계획을 달성하는 것이 어려워졌고, 지금은 현물지표가 아닌 액상계획이 주된 지표가 되었다. 자재와 전기 부족으로 대부분의 지방공장에서 현물계획을 달성하는 것은 불가능하므로 현물계획 대신 액상계획을 달성하면 계획을 달성했다고 인정되고 있다. 당국은 계획지표를 국가지표, 지방지표, 기업소지표로 분할하고 주문계약에 기초한 계획화 방법을 적용할 것을 권장하고 있지만,<sup>157)</sup> 실질적으로는 현물계획이 의미를 가지지 못하는 현실 속에서 이러한 세분화된 계획화는 의미를 갖지 못한다. 지방기업소 관리자들의 증언에 의하면, 현물계획을 달성하기는 어렵지만 액상계획을 달성하기는 쉽다. 액상계획 계산시 기준이 되는 가격은 시장가격이 아닌 국정가격이기 때문이다. 이는 지방공장들이 계획의 형식적 틀 내에서 자율성을 확보하는 공간으로 작동하고 있다.

<sup>157)</sup> 김성철, “기업체들의 책임성과 창발성을 높일수 있게 인민경제계획사업을 개선하는데서 나서는몇가지 문제,” 『경제연구』, 2015년 3호 (2015), p. 7; 박혜경, “기업체들의 주문과 계약에 의한 계획작성에서 나서는 중요요구,” 『경제연구』, 2015년 3호 (2015), p. 29.

I
II
III
IV
V
VI
VII

“기구가 돌아간답시고 계획이 떨어지죠. (그 계획이 돌려서 얼마든지 뽑을 수 있는 돈인가요?) 몇 십 배로 뽑죠. 국정가격으로 나오기 때문에 그건 엄청 작은 양만 반납하고 보유하겠죠. 그리고 내가 OO에 있을 때도 그건 생산기업소잖아요. 그럼에도 8·3 액상계획이 떨어지고 또 액상계획 명목으로 떨어져요. 그건 8·3로 메워도 되고 상관없어요. 어렵지 않죠. 국정가격이니까.”(사례 7)

“형식적으로는 계획을 다 작성해요. (중략) 그건 계획대로 따로 놔두고 실제로 우리가 생산할 수 있는 것만 계획에 반영하는 거지요. 계획에 반영해서 사료도 그것만큼 나오고 이렇게 하는데 계획 자체를 도에서 내려오는 것도 있기 때문에 어느 정도 우리도 안거든요. 북한에서 계획 수행하기가 참 간단해요. 왜냐하면 그 계획자체가 나올 때 거기서는 야매(시장가격)로 계획을 주지는 않거든요. 그냥 국가에서 하는 국정가격으로 하기 때문에. 예를 들어서 우리가 달걀 하나를 판다고 하면 그때 당시 50전인데 실제로 시장에서 팔면 200원을 받으면 한 알 갖고 몇 천 알 계획을 하거든요. 그러니까 이걸 뺀 이치기 때문에 계획수행을 갖고 따지려고 안 해요. 왜? 필요 없는 짓이니까. 돈도 안 되고 하니까 말로, 형식상으로는 계획수행을 갖고 총화를 짓지만 그건 한두 마디 말에 그치는 거고 기본 내적인건 사회적과제 갖고 떠드는 거지요. 왜냐하면 기관기업소마다 현실적으로 일거리가 없기 때문에, 없다는 건 돈 나올 데가 없기 때문에 차라리 너희 할 것도 없기 때문에 사회적 그런 걸 많이 시키거든요.”(사례 1)

액상계획 실현에서 8·3 인민소비품 생산이 중요하다. 8·3 인민소비품의 가격은 해당기관들이 원가보다 떨어지지 않는 범위에서 생산자들과 합의하여 정하며, 이렇게 정한 8·3 인민소비품은 해당 거주지역 시, 군 직매점에서 파는 것을 원칙으로 한다. 8·3 인민소비품의 생산 품목과 양은 기본적으로 기업이 스스로 결정하여 이를 인민위원회의 관리·감독기관으로부터 승인을 받으면 된다. 그리고 국가에 생산액 중 일정한 금액을 납부하고 나면 생산품을 기업이 스스로 처분할 수 있게 되어 있다. 이 부분에서 공식적인 제도의 틀을 벗어나도 상대적으로

전체 계획화 체계에 미치는 파급효과가 적기 때문에 기업들은 8·3 인민 소비품의 생산과 처분을 공식적인 기업관리체계를 우회하는 수단으로 활용하게 된다.<sup>158)</sup>

북한에서는 노동력도 국가계획에 따라 배정하고 있기 때문에 개별 기업소 입장에서는 노동력을 얼마나 배정받는가 하는 것이 생산능력으로 직결되는 문제가 될 수 있다. 그러나 가동되고 있는 지방공장이라고 하더라도 자재나 전기 사정 때문에 노동력이나 설비능력을 완전히 활용하는 만가동 상태의 생산이 이루어지지 못한다. 즉, 생산에 투입되지 못하는 유휴노동력이 상존하는 것이다. 한편, 노동자 입장에서는 국가 배급이 중단되면서 기업소에 출근하는 것이 생계를 보장해주는 일이 될 수 없다. 이러한 상황에서 기업소에 출근하는 대신 매달 일정한 금액을 기업소에 납부하고 출근을 면제받는 일명 '8·3 노동자'가 생겨나게 된다. 이는 생산하고 남는 자재 부산물로 주민들에게 필요한 소비품을 만들어서 판매하도록 한 8·3 작업반과는 다른 것이다. 노동자 입장에서는 기업소에 돈을 내는 대신에 시장활동에 참가하여 개인적으로 돈을 벌 수가 있고, 기업소에 적을 유지할 수 있기 때문에 '무직'일 경우에 받게 되는 각종 통제에서도 벗어날 수 있다는 장점이 있다. 8·3 노동자들이 납부하는 돈은 액상계획 달성 용도로도 활용할 수 있기 때문에, 기업소 입장에서는 8·3 노동자 확보는 계획을 달성하고 기업소 운영 자금을 확보할 수 있는 가장 중요한 수단이 된다. 이는 위법행위이지만 현재 지방공장을 유지하기 위해서는 필수적인 관행이 된 상황이다.

8·3 노동자로 내보낼 수 있는 인원을 확보하기 위해서는 무조건 계획인원을 많이 할당받는 것이 중요하다. 그러나 2000년대 중반 이후

<sup>158)</sup> 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 70.

I
II
III
IV
V
VI
VII

사회동원이 한층 강화되면서, 계획인원을 많이 받을 경우에는 동원에 배정되는 인원도 많아지게 되었다. 기업소 입장에서는 동원을 내보낼 경우에는 부수비용이 많이 들기 때문에 무조건 노동력을 많이 확보하기보다는 적정인원을 배정받는 것을 선호하고 있다.<sup>159)</sup>

지방공장의 가동상황과 노동자들의 출근율은 공장에 따라 상이하다. 북한이탈주민들의 증언을 종합해보면, 비교적 연중 내내 공장이 가동되는 일부지역의 식료공장이나 하청 형태로 불규칙적이지만 집중적인 생산이 이루어지는 공장들을 제외하면, 대부분의 지방공장 노동자들의 출근율은 50% 정도에 불과한 것으로 보인다. 이런 공장들에서는 전체 인원 중 일정 비율의 8:3 노동자들에게는 매월 일정 액수의 돈을 받는 대신 출근과 사회적 동원 등의 의무를 면제해주고, 그렇지 않은 일반 노동자들은 이따금씩 전기나 자재 조건이 충족될 경우 생산에 참여시키고, 국가에서 부과하는 사회동원에 참여시킨다.

예를 들어, 혜산의 한 지방공장의 경우 계획인원은 100명인데 재적 인원은 70명이다. 70명 중 8:3 노동자로 공장에 출근하지 않는 인원이 7명 정도, 당비서 외화별이조가 3명 정도이고 실제 출근해야 하는 인원은 60명 정도이다. 8:3 노동자가 내는 돈은 한 달에 100위안 정도였다고 한다. 청진시의 한 예산제 기업소를 살펴보자. 여름에는 밖에서 돈을 벌 수 있는 일거리가 많고, 기업소로 출근할 경우에는 제초작업 등 실질적인 노동이 많았다. 그래서 전체 인원 80명 중 30명 정도만 기업소로 출근을 했다고 한다. 출근하지 않는 50명 중에는 8:3 노동자가

---

<sup>159)</sup> 이와 관련하여 지방공장에서 계획 부분을 담당했던 한 북한이탈주민은 다음과 같이 말한다. “계획노력은 위에서 많이 줬지만 실제로 받는 건 인원이 필요 없거든. 동원도 많이 보내야 하고. 돌격대 인원을 몇 명 내라. 이거 할 때는 노동부에서도 생산 정량대로 따져보고 남는 노력이 있잖아요. 그만한 인원은 돌격대로 보내야 하거든요. 돌격대를 한번 내보내기 힘들어요, 기업소가. 그러니까 아무리 노력 받트를 많이 줘도 실제로 필요 없으면 안 받는 거죠.”(사례 11)

있고 일부 무단결근하는 사람들도 있었다. 겨울에는 밖에서 돈을 벌 수 있는 일거리가 많지 않아 15명 정도가 8·3 노동을 했다고 한다. 농기계부속품을 만드는 헤산시 소재 지방공장의 경우 공장가동률은 전기료를 돌려야 하는 주 공정의 경우에 여름철에 50% 정도이고, 겨울에는 작업이 거의 이루어지지 않는다. 공무나 가공작업반의 일부 인원이 열대의 선반 중 한두 대만 가동하고, 나머지 인원은 주변청소나 사회동원에 참가한다. 2003년까지도 부속품 생산 가동률이 평균 30% 정도는 됐는데 2006년부터 생산이 줄어들었다. 그 이유는 전기 공급이 원활하지 못하고, 주요 자재인 주철 공급이 어려워졌기 때문이다. 전기는 시 배전부에서 공급하는데, 겨울에는 두세 시간 정도 여름에는 네댓 시간 정도 공급되었다. 그나마 잘 운영되는 편인 가공작업반도 정전이 되면 앉아서 기다리다가 전기가 공급되면 일을 하는 식이다. 노동자들의 출근율은 50~60% 정도이다. 사무직은 다 출근하지만 노동자들은 개인적인 일이 있으면 안 나온다. 왜 안 나오냐고 추궁을 하면 “한쪽 귀로 듣고 다른 귀로 내보낸다.” 출근해도 생산이 이루어지지 않는 날은 사회적 과제를 하거나 “어물어물하면서 시간을 보낸다.” 회령시 문화일용품공장은 전체 인원 200여 명 중 실제 출근하는 사람은 사무직 십여 명을 포함해서 삼사십명 정도에 불과하다. 사회노동에 동원되는 사람 십여 명, 무단결근 50명 정도를 제외하고 절반 정도의 인원이 “입금제” 8·3 노동자이다. 2015년 당시 이들이 다달이 입금하는 금액은 일인당 8만~10만 원 정도였다고 한다.

생산이 거의 이루어지지 않고 명맥만 유지하고 있는 지방공장들은 공장 건물이나 부지 일부를 외화별이 기관이나 돈주들에게 대여하고 거기서 나오는 수입을 공장 운영자금이나 노동자들의 생계보조를 위한 자금으로 활용하기도 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



“영예군인공장도 솔직히 말해서 건물 한 채를 외화벌이 하는 단위였다 빌려줘서 거기서 나오는 자금으로 공장 직원을 먹여 살리는. 내가 건물을 빌려줬으니까 그 값으로 지배인한테 줘서 공장 출근하고 안하는 사람들에게 조금 공급하든가 그렇게 하곤 해요. (공장 건물 말씀이예요?) 네. 건물. 회의실이나 학습하는 데는 설비가 없고 공동회의를 하고 이러니까 다른 성원들이 들어와서 일하기 좋은 편이죠. 외화벌이 하는 사람들이 창고로 쓰죠. 기본 광석이 많이 나오니까 광석 몇 백 톤이 들어가죠. (법적으로 문제가 안돼요?) 돈이 있는 자들이니까 양강도 외화벌이 단위들은 거의 다 대충 위에 성에서 지령을 조금씩 받아서 회사를 꾸리든가. 무슨 회사 된 건데 거기에 대해서 크게 문제시 되는 건 없어요.”(사례 9)

북한 내부 소식을 전하는 매체에서도 최근 북한에서 기업소 건물을 돈주들에게 빌려주는 임대업이 성행하고 있다는 소식을 전하고 있다.<sup>160)</sup> 돈주들이 과거에는 신규 부지를 승인받아 건물을 지어서 외화벌이 기업을 운영했지만, 지금은 보다 저렴하고 시간을 절약할 수 있는 기존 건물을 임대받고 있다는 것이다. 이와 같은 경우에 공장에서 해당 업종의 제품 생산은 거의 이루어지지 않지만, 지방공장은 공장 건물을 대여한 대가나 8:3 노동자가 납부하는 돈을 활용하여 액상계획을 달성하면서 부분적이지만 공장에 소속된 노동자들의 생계를 보조하고 노동자들을 동원하여 기업소에 할당된 사회적 과제를 수행하는 방식으로 생존해나간다.

<sup>160)</sup> “부실 기업소 北간부, 돈주에게 수천달러 받고 건물 임대,” 『데일리NK』, 2015.12.22., <<https://www.dailynk.com/korean/read.php?num=107507&catald=nk04504>>.

## 다. 자원 확보

북한에서 공장, 기업에 대한 자재공급은 두 가지 방법으로 이루어진다. 하나는 국가의 자재배정 및 공급계획에 기초하여 공급자와 수요자 간 계약에 의해 진행되는 계획적인 자재공급이며, 다른 하나는 물자교류시장을 통해 기업소간 자유롭게 진행되는 물자 거래이다. 북한은 국가공급의 부족을 보충하고 자재유통에서의 불법행위를 차단하기 위해 7·1 조치 이후 자재를 합법적으로 유통할 수 있는 물자교류시장을 신설하였다. 자재상사에 의한 계획적 유통은 군수, 건설, 전력, 철강 등 주요 부문에 국한하고 여타 부문은 대부분 물자교류시장이나 암시장에서 직접유통을 통해 자재를 해결하고 있다.<sup>161)</sup> 현재 공식적 자재조달과 비공식적 자재조달을 구분하는 것 자체가 의미를 상실하였다. 기업 간 거래에서는 주로 물물교환이 이루어지는데, 이 때 국정가격이 아닌 시장가격에 ‘웃돈’이 붙어서 거래된다.<sup>162)</sup>

지방공장의 경우 사실상 중앙집중적 물자공급 체계의 외부에 놓여있다고 볼 수 있다.<sup>163)</sup> 경제관련 정기간행물에서는 지방공장이 자기 지방에서 생산되는 원료를 사용하여 지방의 수요를 충족시키는 역할을 해야 하지만 실제로 그 수요를 충족시키지 못한다고 진단하고, 이를 개선하기 위한 방안으로 도 범위에서 자재공급사업을 종합적으로 조직지휘함으로써 군 사이의 경제적 연계를 강화하고, 도급 부문별 자재공급기관과 시, 군급 지역별 자재공급기관들의 독자성, 창발성을 보장할 것을 제시하고 있다.<sup>164)</sup> 최근에는 지방공장들의 생산 정상화를 위해 “시,

<sup>161)</sup> KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』 (서울: KDB 산업은행, 2015), p. 981.

<sup>162)</sup> 한현숙, “경제위기 이후 북한 지방산업공장 운영체계 변화에 관한 연구,” pp. 21~22.

<sup>163)</sup> 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 97.

<sup>164)</sup> 윤창진, “지방경제부문의 자재공급사업을 종합적으로 조직지휘하는 것은 현시기 지방 경제를 발전시키는 데서 나서는 중요담보,” p. 14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

군들에서 자체로 외화를 벌여 지방산업공장들에 필요한 원료, 자재를 보장”해야 하고, 전기 문제도 지방에서 중소형발전소를 건설하는 것과 같은 방법을 통해 “자체로 해결”해야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>165)</sup>

북한이탈주민들의 증언을 종합해보면, 선물 생산처럼 국가적 과제를 수행하는 경우에는 도나 군 차원에서 생산에 투입되는 원자재를 공급하는 것으로 보인다. 식료공장의 경우 콩, 옥수수 등 곡물은 공장 노동자들이 농사를 지어 확보하고, 사탕가루나 밀가루 등은 지역 차원에서 공급한다. 농기계부속품공장과 같이 지역 경제 운영에 필수적인 물품을 생산하는 기업들은 공업용기름 등 주요 원료를 공급받지만, 이 경우에도 운송수단 운행이나 기업에 할당되는 동원 과제 수행에 사용되는 것을 제하면 실제 생산에 투입되는 비중은 높지 않다.<sup>166)</sup> 합영기업이나 무역회사의 하청을 받는 공장들은 원청업체나 무역회사가 중국 등에서 원자재를 들여와 공급한다. 일용품공장 같이 지방공장 중에서도 중요도가 떨어지는 공장들의 경우 자재 확보는 전적으로 기업소의 몫이다. 이러한 공장들에서 생산을 하기 위해서는 기업소가 보유하고 있는 생산품을 다른 기업소와 물물교환하든지 8·3 노동자들로부터 받은 현금으로 시장에서 자재나 원료를 구입하든지 폐비닐 등의 재활용품을 수거하여 생산에 활용해야 한다.

전기 사정은 더욱 열악하다. 지방공장에서 생산에 차질을 초래하는 가장 큰 요인은 전기 부족이다. 지방공장에서 생산에 필요한 전기는

---

<sup>165)</sup> 전충혁, “강성국가건설의 요구에 맞게 지방공업을 발전시켜 지방예산수입을 늘이는데서 나서는 중요방도,” 『경제연구』, 2013년 4호 (2013), pp. 39~40.

<sup>166)</sup> 공업용 기름을 공급받았던 지방공장에 다녔던 한 북한이탈주민은 이러한 상황에 대해 다음과 같이 증언한다. “실제로 생산에 쓰이는 건) 얼마 없어요. 선철 실어오는데 조금 들어가고 실제로 10프로나 들어가는지. 10프로나 생산에 돌리겠는지. 생산 돌린다는 게 실제로 자재를 실어오고, 단천에서 크링카를 실어 와야 해요. 그런데 쓰라고 기름을 준거란 말이죠. 생산을 위해서 준 기름이거든요. 그런데 생산에 준 기름을 동원에 다 써버리고 말아요.”(사레 11)

지역의 배전부에서 공급받도록 되어 있다. 그러나 북한의 전기 사정이 갈수록 안 좋아지기 때문에 지방공장에서 하루에 몇 시간이라도 생산에 필요한 전기를 공급받는 일은 쉽지 않다. 전기 공급 상황은 지역에 따라 다르고 공장의 중요도에 따라 다르다. 일반적으로 탄광, 광산, 철도 등 기간산업 부문에는 전기가 비교적 많이 공급되는 편이지만, 지방공장에서 전기 공급은 극히 제한적으로 이루어진다. 지방공장에서 도 선물 생산과 같이 국가적으로 중요한 생산과제를 수행할 때는 다른 곳의 전기를 “몽땅 죽여서라도” 밤낮으로 전기를 공급한다. 이 시기에 해당 공장에서는 집중적으로 생산이 이루어진다. 지역에서 기초식품을 생산하는 식료공장들은 대부분 전기를 어느 정도 공급받는 편이지만, 여타 공장들은 그렇지 못하다. 해산시나 회령시의 경우에 일반 지방공장들은 고작 겨울에 두세 시간, 여름에 네댓 시간 정도 공급을 받았다고 한다. 이러한 지방공장들이 전기공급을 받으려면 전기를 공급하는 측과 “사업”을 해야 한다. 예를 들어 함경북도의 한 유원지관리소에서는 전기가 공급되지 않아서 놀이기구를 돌리지 못하고 있다가 손님들이 많이 들어오면 배전부에 전화를 해서 두어 시간 전기를 공급해달라고 부탁을 하고 그 대가로 요구하는 것을 지급했다고 한다.

북한은 2012년 ‘6·28 방침’을 통해 기업소의 자율권을 확대하고 지방공장에 한해 개인투자를 허용하였다. 그러나 자본이 투자되어도 전기 사정 등으로 인해 생산이 순조롭게 진행되기 어렵고, 계획체제의 틈새에서 이윤을 창출하기 쉽지 않은 지방공장에 개인투자가 이루어지는 사례는 흔하지 않은 것으로 보인다. 북한에 있을 때 6·28 조치, 5·30 조치 등 일련의 경제개선 조치들을 인지하고 있었던 북한이탈주민들도 돈주들의 투자는 상업부문이나 무역회사를 대상으로 이루어졌지 지방공장에 투자한 사례는 보지 못했다고 말한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

“지역마다 다르겠지만 우리 ○○군 같은 경우 공업품이라든지 편의점이라든가 보면 실제 기업소가 돈 가지고 하는 게 없어요. 돈주가 이름을 걸고 결국은 지금 말로 명문서상 내거로 안 되어 있다 뿐이지 내거나 다름없지요. 이미 전부터 지금 그렇게 되어 있고 (직매점은 그렇다고 쳐도 공장 같은 건?) 공장 같은 건 내가 돈주라도 투자할 가치가 없지요. 뭘 하자고 해도 전기가 돌아가야지 하지. 그건 할 거 없고 장사가 돌아갈 수 있는 거. 공장을 내가 뭐 돌려서 돈 나올 데가 있어야지.”(사례 1)

## 라. 생산물의 처분과 분배

기업소에서는 ‘확대재생산’이라는 명목하에 계획과 공급, 생산물 분배의 사회주의 계획경제 원칙과 이것이 작동하는 시장경제 사이의 “공간”을 활용하여 수익을 창출한다.<sup>167)</sup> 예를 들어 현물계획과 액상계획의 차이, 계획경제 공간 내에서 생산품의 가격과 시장 가격의 차이, 8·3 노동자 활용 등이 그런 틈이 된다.

“북한의 재정 관리 시스템 자체는 사회주의 계획경제니까 여기서처럼 이윤과 뭐 구체적으로 따져서 하고 금융감독을 하고 은행에서 재정 감독을 한다고 하지만 공간이 많습니다. 다는 말씀드리기는 힘들지만 아까처럼 계획이 수행되지 않고 지표

<sup>167)</sup> 북한은 계획경제 체제 하에서는 기업소의 생산정상화와 확대재생산을 위한 중요요소 중 하나가 자체충당금이라고 본다. 기업소에서 생산과정을 진행한 결과 원가를 제외하고 남은 이윤을 ‘화폐축적’이라고 하는데, 공업기업소의 화폐축적의 일부는 거래수입금, 국가기업이익금, 지방유지금으로 투입되어 국가예산의 재정원천이 되며, 나머지가 기업소순소득이 된다. 기업소순소득으로서 자체충당금은 기업소기금, 자체과학기술발전자금, 예산제 단위들의 경영비용, 유지보수비 등으로 분배된다. 장경환, “공업기업소의 화폐축적과 분배에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 2015년 1호 (2015), p. 46; 기업소의 자체충당금은 확대재생산을 위한 자금원천이 되는데, 자체충당금규모를 기업소가 자체의 생산조건과 노동자들의 생활조건 등을 충분히 고려하여 실정에 맞게 조절함으로써 생산을 확대하고 노동조건과 보수를 개선하여 노동자들의 생산열의를 자극할 수 있다고 본다. 리장혁, “현시기 경제사업에서 화폐공간의 합리적리용,” 『경제연구』, 2014년 4호 (2014), p. 43.

별 계획과 액상계획 간에 공간을 이용해서 그걸 활용할 수 있는 여건이 있으니까.”(사례 13)

그러나 시장을 활용한 생산품의 판매나 거래는 기본적인 생산계획을 어느 정도 달성하는 것을 전제로 해야 가능한 일이기 때문에 한계가 있다. 지방공장에서 계획 업무를 담당했던 한 북한이탈주민의 말은 국가계획 달성과 공장의 생존을 위한 이윤 확보 사이에서 줄타기를 해야 하는 상황을 보여준다.

“(판매를) 대량적으로는 못하고 드물게. 내가 일꾼이라고 하면 국가에서 물려주는 계획을 하지 못하고 그런 거래를 하면 안 되는 일이니까. 그러기 때문에 우선권은 해야 할 거 다하고. 내가 이만큼 했는데 여유가 있다하면 거래를 해요.”(사례 9)

지방산업공장의 생산물은 원칙적으로 국가계획에 따라 지정된 기업이나 단위에 공급하거나 상업관리소나 직매점에 납품하여 상점을 통하여 주민들에게 공급한다. 이때 행표를 발행받아 은행에 넣으면 계획을 달성한 것으로 평가된다. 최소한의 액상계획을 일정정도 달성하는 조건하에서 생산물의 일부를 계획과는 다르게 비공식적으로 처분한다. 생산과정에서 현물계획을 달성하기는 불가능하기 때문에 주로 인민소비품을 생산한 것을 직매점에 납품해서 액상계획 액수를 채운다. 그것도 여의치 않을 때는 8·3 노동자가 납부한 현금으로 물품을 사서 생산한 것처럼 하여 직매점에 납품하는 경우도 간혹 있다.

대부분의 경우에 공급처가 지정된 계획물품이라고 하더라도 물자가 부족한 상황에서는 행표만 받고 계획대로 납품을 하지 않는다. 기업소가 이윤을 창출하려면 국가계획에 의해 납품하는 상품 이외에 잉여 상품을 남겨 시장에 판매해야만 하기 때문이다. 즉 상품이 현금으로

I
II
III
IV
V
VI
VII

인정이 되는 상황에서 지방공장들이 살아남으려면 “상품을 가져야지 종이 행표를 갖고 있으면 안 된다. 따라서 공장의 생산품 중 일부는 계획대로 또는 웃돈이나 조건을 걸고 납품하고, 일부는 공장 운영에 필요한 자재나 노동자들에게 공급할 식량 등과 교환하며, 일부는 시장과의 관계 속에서 비공식적으로 판매하여 이윤을 만든다.

생산물의 판매는 전문상인이나 시장을 통해 이루어지기도 하고 노동자들에게 시장가격보다 싼값에 생산물을 판매하는 방식으로 이루어지기도 한다. 더러는 상인이 직접 공장에 와서 생산품을 받아가는 경우도 있고, 일정한 물량을 요구해서 생산품에서 “뚝 떼서 팔기도 한다.” 식료공장에서 술은 주로 간부들에게 보내는 뇌물로 활용되는데, 시장가격보다 싼 가격으로 노동자들에게 판매해서 노동자들이 시장에다 되파는 방식을 활용하기도 한다. 그렇게 생산물을 판매하거나 처분할 수 있는 권한은 지배인에게 있다.

생산품 중 일부는 배급이나 노임을 대신해서 노동자에게 나눠주거나 싼 가격으로 판매하여 조금이나마 생활에 보태도록 하기도 한다. 예를 들어 양강도의 한 신발공장의 경우에는 배급을 대신해서 한 달에 서너 켄레 정도 신발을 공급해줘서 신발을 시장에 팔아 생계에 보탬다고 한다. 그러나 북한산 신발 가격이 싸기 때문에 이는 생계에 큰 도움이 되지는 못한다. 함경북도의 한 식료공장에서는 기념일에 학생들에게 공급할 사탕과 과자 생산 시 하루에 일 인당 사탕 12알씩을 지급했다고 한다. 이 역시 모아서 판매할 수 있을 정도로 많은 양은 아니다. 된장과 같이 해당 공장에서 생산하는 식료품을 노동자들에게 많이 공급하여 소비분을 제외하고 시장에서 판매하는 경우도 있다고 한다.

생산품 판매 대금과 함께 지방공장의 대표적인 수입원은 8·3 노동자들로부터 받는 돈이다. 지배인 등 공장의 관리자들은 이러한 수익금을 자체적으로 처리하여 공장 운영에 쓰거나 개인적으로 유용하기도 한

다. 수익금을 공장 운영에 사용하는 대표적인 예는 동원에 드는 비용을 충당하는 것이다. 노동력 동원 시 필요한 운송수단이나 파견노동자들의 식비에 쓰기도 하고 노력동원과 함께 부과되는 원자재나 물품을 공장 차원에서 구입하기도 한다.

“8·3 금액은 어디다 쓰냐면 북한은 사회동원이 많아요. 예로 하면 광산 주택을 짓는다. 건설하라 하면 자재요 보장해 주는 건 없어요. 그러니까 8·3 돈을 갖고 군사건설도 많이 했어요. 울바자를 하라고 해서. 그러면 거기에 드는 자재요 시멘트요. 기업소 자체로 해야 하거든요. 우리가 시멘트 공장이 아닌데 시멘트가 나올 수가 없고 목재공장이 아닌데 목재가 나올 수 없거든요. 그러니까 그 돈을 갖고 사야죠. 그걸 사서 거기 가서 사회적 과제를 해야 하죠. (중략) (노동자들에게 쓰거나 이런 건 없어요?) 혹시 명절 같은 때 쓰는 경우도 있어요. 그 돈 갖고, 8·3 돈을 갖고 명절이다 하면 그 돈 갖고 기업소는 큰 명절 때 공장적인 체육경기를 자주하거든요. 축구도 하고 배구도 하고 그렇게 경기하고 점심은 식사를 하거든요. 그 식사 할 때 그 돈 갖고 고기도 사고 술도 사고 작업반마다 나눠주거든요. 그렇게 이용을 해요.”(사례 11)

기업소 단위에서 이익금을 활용하는 것은 지배인, 당비서와 회계담당자 선에서 이루어지는데, 이와 별도로 작업반 단위에서 작업반 구성원들의 이해관계 충족을 위해 이익금을 만들어내는 일이 이루어지기도 한다. 이는 주로 공장의 설비와 원료를 사용하여 공식 생산품 이외의 물품을 별도로 만들어서 시장에 판매하거나, 공장의 생산품의 일부를 작업반 내에서 빼돌리는 방식으로 이루어진다. 이익금은 작업반원의 식사자금 등 공동 기금으로 사용되기도 하고, 때에 따라서는 작업반 구성원들이 공모한 절도행위를 통해 노동자들의 생계유지 비용으로 사용되기도 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



### 3. 통제와 인센티브:

#### 동원 통제 및 기대하기 어려운 인센티브

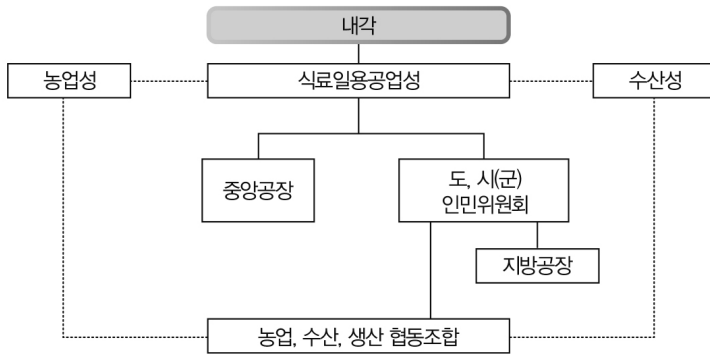
##### 가. 국가의 기업 감독과 통제

북한 기업에 대한 관리·감독체계는 크게 부문적 관리체계, 지역적 관리체계, 독립적인 감독기관으로 구분할 수 있다. 이 중 지방공장에 대한 기본적인 관리체계는 지역적 관리체계이다. 중앙-도-시·군으로 이어지는 행정적 관리 체계에 의해 지방공업이 관리되고 있으며, 말단 행정기관인 시·군이 지방산업공장들의 최종적인 관리책임을 진다. 은행, 품질감독기관 등의 감독기관과 검찰 등 사법기관이 기업의 행위를 독립적으로 감독한다.<sup>168)</sup>

지방공장의 상급기관은 시·군 인민위원회의 식료일용공업관리부이며, 그 상급기관은 도 인민위원회의 도 식료일용공업관리국이다. 최상층 관리조직은 내각의 식료일용공업성이다. 2009년 7월에 식료일용부문을 경공업성에서 분리하여 식료일용공업성을 신설하고 식료일용부문의 중앙기업소와 지방기업소를 관할하도록 하였고, 이에 따라 이후에 도 인민위원회의 지방공업관리국과 시·군 인민위원회의 지방공업관리부의 명칭도 변경된 것으로 추정된다. 식료가공공업의 관리체계는 다음 <그림 IV-2>과 같다.

<sup>168)</sup> 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 140.

그림 IV-2 > 식료가공공업 관리체계<sup>169)</sup>



식료일용공업성을 별도로 분리한 이유에 대해 선행연구에서는 기초 식품과 주식물생산·공급의 중요성 및 공식부문을 대체하는 비공식부문에서의 식료품생산 확대에 대한 관리통제의 필요성에 기인한 것이라고 보고 있다.<sup>170)</sup> 이러한 이유 외에도, 앞에서 살펴본 바와 같이 지방공장들 중 실제 목적에 맞게 공장이 가동되고 있는 업종은 식료공장과 일부 일용품공장들밖에 없기 때문에 지방공장에 대한 관리도 식료공장과 일용품공장을 중심으로 이루어질 수밖에 없다는 실태가 반영된 것으로 볼 수 있다. 일부 피복 및 신발공장 등도 운영되고 있지만, 이러한 부분의 지방공장 중 가동률이 높은 공장들은 대부분 군부나 당기관 산하의 무역회사나 합영기업소의 하청을 받아 생산하고 있는 경우가 많기 때문에<sup>171)</sup> 실제로 도 인민위원회 및 시·군 인민위원회의 지도나

169) 김영희, “북한 식료공업 실태와 전망,” 『산은조사월보』, 제646호 (한국산업은행, 2009), p. 98.

170) 김영희, “북한 식료공업 실태와 전망,” p. 97.

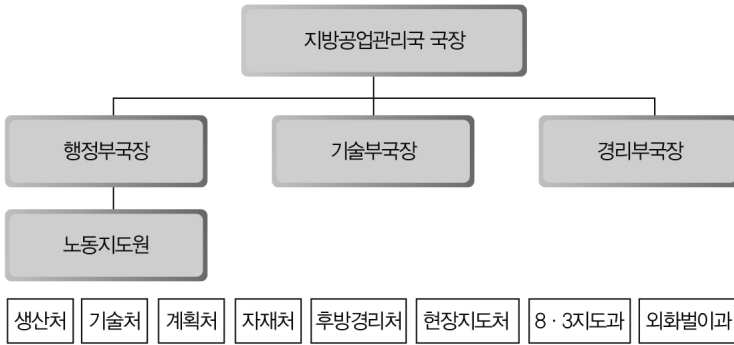
171) 지방공업관리국에서 근무했던 북한이탈주민(사례 13)의 증언에 의하면, 피복공장들은 대부분 군부계통이나 특수 기관 산하의 무역회사로부터 하청을 받아 생산을 진행한다. 이들 무역회사들은 중국 등지에서 옷 가공 수주를 받아 지방공업관리국을 통해서 생산계획을 하달하는 것이 아니라 개별 지방공장에 직접 생산을 지시하

I
II
III
IV
V
VI
VII

통제를 받을 부분이 많지 않다.

식료일용공업관리국의 조직체계에 대해서는 파악된 바가 없기 때문에, 여기서는 명칭이 변경되기 이전인 2009년을 기준으로 하여 도 인민위원회 지방공업관리국의 조직체계를 살펴본다. 지방공업관리국에 근무했던 북한이탈주민의 증언에 의하면, 지방공업관리국은 총원 60명 정도이다. 지방공업관리국의 조직체계는 다음 <그림 IV-3>과 같이 국장과 행정부국장, 기술부국장, 경리부국장이 있고, 산하에 생산처, 기술처, 계획처, 자재처, 후방경리처, 현장지도처 등의 조직으로 구성되어 있고, 이와 별도로 8·3 지도과, 외화별이과가 있다. 기술처 밑에는 기술준비소가 있어서 식료, 일용, 설계, 상표, 규격실 등의 부서로 나뉘어 공장, 기업소에 대한 기술지도를 담당한다. 품질관리국은 도인민위원회 산하에 별도로 설치되어 있다. 각 세부조직의 역할은 지방기업소의 해당 부서의 역할과 유사하다.

**그림 IV-3** >> 도 인민위원회 지방공업관리국 조직체계(2009년 기준)



고 자재와 노동보호물자, 노동자에게 지급할 식량과 생필품을 직접 공급한다. 생산 품질 관리도 지방공업관리국을 거치지 않고 직접 담당한다. 결국 지방공업관리국은 점점 “맥없는 기업만 안고 있는” 상황이 된다. 이런 상황 속에서 식료공장이 있어 “지방공업관리국이 먹고 살아간다.”

지역 차원에서 지방기업소의 운영에 필요한 자재나 전기가 제대로 공급되지 못하고 계획수행도 액상계획 위주로 형식화되면서 지방기업소에 대한 지역적 관리체계의 지도·감독 기능도 축소되고 있다. 지방공업관리국과 지방공업관리부는 산하 지방공장이 생산계획을 차질없이 수행할 수 있도록 지원해야 하는 의무가 있지만, 이들 행정기관이 동원할 수 있는 자원이 없다. 그러다보니 지방공업관리국과 지방공업관리부는 산하 기업소에 대한 지도·통제의 역할을 다할 수 없고, 특히 지방공업관리부는 상부의 계획을 각 공장에 하달하고 각 지방공장의 보고 내용을 상부에 보고하는 통로의 역할만을 수행하는 실정이다. 지방공업관리국의 경우에는 그나마 기술 자료 수집 및 지도 등과 같은 기술적 측면의 지도·감독과 지방공장 간 자재 유통 알선 등의 기능을 수행한다.

지방기업소에 대한 통제 중 행정적 지도와 감독보다 강력한 통제는 법적 제재이다. 형법에 의해 “사회주의경제를 침해한 범죄”에 대한 단속과 처벌이 실시되고 있는데, 지방공장에서 기업소 차원에서 이루어지는 많은 행위들이 “사회주의경제를 침해한 범죄”로 처벌가능하다. 지방공장에서 공장유지와 관리자의 이윤 확보, 노동자 생계유지를 위해 이루어지는 행위는 국가 및 사회협동단체소유를 침해한 범죄, 경제관리질서를 침해한 범죄, 노동행정질서를 침해한 범죄 등 형법에 저촉되는 행위이다. 북한의 인민보안성에서 2009년에 출판한 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』에는 기업소 운영과 관련된 각종 위법행위 사례와 이에 대한 처벌 규정이 수록되어 있다. 대표적인 예를 들면 다음과 같다.

〈사례 1〉

건설사업소 지배인 홍만길은 종업원 19명을 출근시키지 않고 한달에 1만원씩 돈벌이과제를 주어 받아들인 현금 190만원중에 100만원은 기업관리에 소비하고 나머지 90만원은 자기가 가지었다.<sup>172)</sup>

I
II
III
IV
V
VI
VII

〈사례 2〉

공장 후방부지배인 채순치는 다른 공장에서 온실을 건설하면서 유리가 없어 애를 먹고있다는 것을 알고 자기가 유리를 구해주겠으니 그 대신 흰쌀 5t을 내라고 하였다. 그리고는 공장 합숙에서 기르던 돼지 3마리와 우대물자로 내려온 TV 1대를 유리공장 기사장에게 공짜로 넘겨주고 계획도 없이 유리를 받아다가 약속한 공장에 넘겨주고 흰쌀 5t을 받았다. 채순치는 흰쌀 5t가운데서 3t은 공장종업원들에게 공급하고 2t은 다른 사람을 시켜 시장에 내다 비싸게 팔아 100만원을 받은 다음 70만원은 자기 사생활에 소비하고 나머지 돈은 공장운영에 필요한 물자를 구입하는데 전부 소비하였다. 유리값은 공장의 돈표로 물어주었다.<sup>173)</sup>

〈사례 3〉

신발공장 지배인 박시영은 구내안에 토끼사를 건설한다고 하면서 그것을 책임진 로동자 로재건과 장사군들에게 필요한 자재와 사료구입에 쓰라고 공장에서 생산한 운동화 455켤레(8만 900원분)를 주었다. 그것을 받은 로재건은 운동화를 장사군들에게 넘겨주고 현금 49만 1950원을 받아 토끼사건설에 필요한 자재와 사료구입에 29만 1950원을 소비하고 나머지 20만원을 토끼사건설에 동원된 종업원들에게 후방사업을 한다고 하면서 모두 소비하였다.<sup>174)</sup>

〈사례 1〉은 기업소에 출근하는 대신 매달 일정한 금액을 기업소에 납부하고 출근을 면제받는 일명 '8·3 노동자'를 운영하는 것이다. 이는 자재와 전력사정으로 생산이 원활하게 이루어지지 않는 대부분의 지방 공장에서 찾아볼 수 있는 현상이지만, 위의 출판물에서는 이를 형법 제134조 비법적인 경제관리죄, 형법 제93조 국가재산횡령죄에 해당한다고 규정하고 있다. 기업소 노동자들이 자체적으로 돈을 벌도록 한

172) 인민보안성, 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』(평양: 인민보안성출판사, 2009), pp. 218~219.

173) 위의 책, pp. 228~229.

174) 위의 책, pp. 253~255.

부분은 “비법적인 경제관리죄”에, 8·3 노동자들에게 받은 돈의 일부를 개인적으로 사용한 것은 “국가재산횡령죄”에 해당한다. 다만, 노동자들에게 8·3 과제를 준 행위가 “형벌을 줄 정도에까지 이르지 않는 경우”에는 “일정한 조건 밑에서 행정처벌법 제88조에 따라 로력관리질서를 어긴 행위로 처벌할 수도 있다.”고 약간 완화된 처벌을 적용할 수 있는 여지를 두고 있다. <사례 2>는 자재 확보가 어려운 상황에서 기업소가 가지고 있는 예비물자를 동원하여 계획된 공급처가 아닌 다른 공급처와 자재 거래를 하는 상황이다. 이 역시 대부분의 지방공장에서 생산을 진행하거나 노동자 생계를 보조하기 위해 일반적으로 활용하는 방법이다. 이러한 행위는 형법 제138조 설비, 물자, 자재의 비법처분, 취득죄와 형법 제93조 국가재산횡령죄, 형법 제96조 국가재산공동탐오죄로 형사책임을 묻도록 규정하고 있다. 유리공장에서 받아온 유리를 다른 공장에 주고 그 대신 쌀을 받아 온 행위는 “설비, 물자, 자재의 비법처분, 취득죄”에, 공장 명의로 바꾸어온 쌀을 시장에 판매한 돈 중 일부를 개인적으로 소비한 것은 “국가재산횡령죄”에, 불법적으로 유리와 교환한 쌀을 식량공급기관에 등록하여 공급하지 않고 “사업보장 외피를 쓰고” 노동자들에게 분배한 행위는 “국가재산공동탐오죄”에 해당한다. <사례 3>은 공장 운영과 노동자 생계 보조를 위해 생산품의 일부를 시장에 판매하여 그 수익금을 활용하는 경우로, 이 역시 지방공장에서 많이 볼 수 있는 행위이다. 여기서 지배인의 행위는 형법 제161조 생산제품의 비법처분죄로 2년 이하의 노동단련형 또는 3년 이하의 노동교화형에 처하도록 규정하고 있다. 또 공장의 생산품을 판매한 비용의 일부를 후방사업 명목으로 사용한 것은 “국가재산공동탐오죄”로 처벌하도록 규정하고 있다.

위의 사례에서 열거된 위법행위들은 지방공장에서 관행 차원에서 일상적으로 이루어지는 행위이지만, 검열에 걸리는 경우 관련법에 의

해 처벌받는다. 그렇지만 그러한 위법행위가 없으면 공장을 운영하지 못한다는 것을 누구나 잘 알고 있기 처벌 정도를 판단하는 데 있어서는 위법행위의 목적이 개인적 치부인지 기업소 운영을 위한 것인지가 중요한 판단의 기준이 된다. 개인적으로 돈을 착복한 것이 아니라 액상계획을 달성하기 위해 위법행위를 했다면 ‘교양처리’나 며칠간의 구류, 무보수노동 등에 그치지만, 그렇지 않고 개인적 비리가 크게 드러난 경우에는 큰 처벌을 받는다. 처벌을 받는 경우는 “운이 안 좋고, 너무 크게 해먹고, 혼자만 해먹고 주변사람들 배려 안하고, 재수 없거나 관계를 잘 못 가질” 경우라고 한다.

## 나. 노동자 통제

지방공장에서 주요한 통제 기제는 당과 근로단체에서 이루어지는 생활총화 및 정치학습과 각종 동원노동이다. 경제난 이후 생계가 어려워지면서 북한 주민들은 일상적인 조직생활에 피로를 느끼기 시작했으며, 편법을 동원하여 근로단체 등 조직생활에서 벗어나는 일탈행위도 확산되었다.<sup>175)</sup> 생활총화와 정치학습도 상당히 형식적으로 진행되는 경향이 강하게 나타났다. 김정은 집권 이후에는 사상교양과 당 정치생활이 지속적으로 강화되는 추세이지만, 일각에서는 돈을 내고 생활총화나 정치학습 등 조직생활 일부를 면제받는 관행이 성행하고 있다. 지방공장 노동자들의 직업동맹, 청년동맹 등 조직생활 참가 정도는 공장의 가동률과 긴밀하게 연결되어 있는 것으로 보인다. 북한이탈주민들의 증언에 의하면, 생활총화와 정치학습 참가율은 가동률이 높은

---

<sup>175)</sup> 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 149~150.

공장에서는 높고, 생산이 잘 이루어지지 않는 공장에서는 낮다. 가동률이 높은 편이던 식료공장에 다녔던 한 북한이탈주민은 생활총화와 정치학습 참가 실태에 대해 다음과 같이 증언한다.

“생활총화는 매주 토요일마다 합니다. (중략) 이렇게 보게 되면 다 참석하느라 하는데, 어떤 사람은 직장에 안 나온 건 참석 못하죠. 뭐. 어떤 때는 막 데릴러 가서도 할 때도 있고. (정치학습 같은 거 해도 많이 나와요?) 네, 그러니까 화요일마다 학습을 하는데 많이 나옵니다. 안 나오게 되면 어쨌든… 그땐 초급당비서가 합니다. 안 나오면 어쨌든 이걸 규율 있는 거고. 그 다음에 학습노트도 정리… 안 참가해도 남의 거 보고라도 베껴서 정리를 해놔야 되고.”(사례 19)

반면 가동률이 낮은 일용품공장의 8·3 노동자였던 북한이탈주민은 직업동맹의 주생활총화는 안 나가고 분기별 결산총화와 연간 생활총화에만 참석했다고 한다. 주생활총화에는 당원들은 무조건 참석하고 당원이 아닌 출근자도 참석했지만 출근율이 낮아서 참석 인원이 많지는 않았다고 한다. 자신은 한 달에 각각 네 번씩 진행되는 주생활총화와 정치학습을 통틀어 한 달에 한 번 정도만 참석했다고 한다. 나이가 많은 8·3 노동자들은 정치학습도 안 하고 학습노트도 제출도 안 해도 크게 통제를 안 했다는 것이다.

“돌아가는 데는 계속 다 같이 일하기 때문에 생활총화 지대로 이거 조직사업도 하는데, 공장기업소 돌지 않으면 자연히 우리 로동자들도 자연히 그저 문란해지고 사람 끌어들이기 바쁘니까.”(사례 20)

지방기업소는 아니지만, 만가동이 이루어지고 전국적인 모범기업소로 홍보되고 있는 평양의 한 공장에서는 생활총화와 정치학습, 강연회

I

II

III

IV

V

VI

VII



등에 모든 노동자들이 100% 참가했다고 하는 것으로 보아(사례 15), 공장이 제대로 가동되지 않는 경우에는 근로조직을 통한 노동자 통제도 어렵지만, 공장의 생산이 정상적으로 이루어지는 경우 조직생활을 통한 노동자 통제도 비교적 엄격하게 이루어지는 것으로 보인다. 또한, 직업동맹, 청년동맹 등 비당원들을 대상으로 하는 조직생활의 참여율은 상대적으로 낮지만, 당원들은 생활총화와 정치사상학습에 비교적 충실하게 참여하고 있다.

가동률이 높은 소수의 공장을 제외하면 대다수의 지방공장들의 주된 기능은 사회적 동원을 통한 통제라고 볼 수 있다. 공장 자체에서는 생산이 거의 이루어지지 않더라도 공식적으로 폐쇄된 공장이 아니면 사회적 동원 과제를 수행해야 한다. 8·3 노동자를 활용하면 액상계획을 수행하는데는 무리가 없지만 사회적 동원 과제를 수행하는 일은 기업소에 큰 부담이 된다. 북한이탈주민들은 최근 들어 지방공장 가동률은 점점 낮아지는 반면 동원은 해마다 늘어나는 추세라고 말한다. 전체 인원이 한꺼번에 전부 동원되어 나갈 때도 있고, 멀리 떨어진 지역에 장기 파견하는 형태의 동원도 있다. 발전소 건설이나 도로건설 등 국가적으로 수행하는 과제가 있어 동시에 여러 군데에 인원을 파견해야 하는 일도 잦다. 이런 경우에 기업소 입장에서는 파견인원을 보장하는 일이 쉽지 않다. 이렇게 멀리 떨어진 곳에 파견 인원을 보내야 할 때는 몇 달에 한 번씩 파견자를 교대하고, 파견에 드는 비용과 식량 등을 공장 차원에서 마련하여 보낸다. 공장에서 먼 곳에 파견할 대상자를 확보하기 어려운 경우에는 동원되는 곳에 술이나 식량 등을 제공하고 대신 파견을 면제받는 “사업”을 하기도 하고, 아예 인민위원회 등 상부기관에 뇌물을 주어 기업소로 할당되는 동원을 줄이기도 한다. 전체 인원 중 동원 인원의 비중은 지역과 시기에 따라 달라지는데, 적어도 10~20% 정도의 인원은 항상 동원노동을 수행하고 있는 것으로

파악된다(사례 1, 사례 11).

노력동원 이외에도 충성과제, 파철, 퇴비 등 기업소 단위로 할당되는 과제도 김정은 집권 이후 더 많아졌다고 한다. 충성자금은 지배인이 아닌 당비서가 직접 관할하는 것인데, 이전에는 기업소의 모든 노동자가 금, 송이 등 충성과제를 하기 위해 나가는 식이었다면, 경제난 이후에는 충성과제를 할 수 있는 사람을 찾아서 별도로 당비서 외화별이 8:3 노동자를 확보하는 방식으로 변화되었다.

“파철 국방위원회 명령 001호로 해서 고철도 수매 안하면 감방 가야 돼요. 북한에 지배인들은 감방에 한쪽 발은 넣고 산다고 생각하면 돼요. 근데 9월 달에는 교육절 맞으면서 학교마다 TV 한 대씩, 컴퓨터 한 대씩 이런 거는 인원수에 따라 가는 거지요. 그담에 조금 힘 있다든가 공업림이나 배전부, 양정사업소 같은 힘 있는 단위들은 너희가 한 대씩 해라. 근데 그게 거기서 돈이 얼마 게. 지금 생각했을 때 그때 제일 싼 컬러 TV가 5만원이었거든요. 5만원인데 이자 그 3천 달러 이런 소리 하는 건 도에서 하는 거고 실제로 기관기업소가 5만원 하재도 하늘의 별따기예요, 생돈을. 돈도 지배인이 혼자서 버는 게 아니고 노동자들을 시켜서 벌어요. 근데 노동자들은 그 돈을 몰래 갖다 바쳐야 돼요. 그러면 노동자들은 그 돈이 다 어디갔냐 그러고. 근데 지배인들은 이걸 내야 해. 그런 걸 다 공개하면 지배인 사업 못하는 거고.”(사례 1)

원래 지방공장의 사회동원을 책임지는 기관은 지방공장을 관할하고 있는 각 도·시·군 인민위원회이다. 그러나 최근에는 인민위원회가 실질적인 장악력을 갖지 못하면서 당위원회가 동원과제 수행에 개입하게 된 것으로 보인다. 한 북한이탈주민의 증언에 의하면, 시 당위원회가 모든 기업소에 “휘발유 몇 킬로, 현금 얼마” 등과 같이 사회적 동원과제의 세부사항까지 지시하고 있다고 한다(사례 7). 이는 지방기업에서 동원을 통한 주민통제라는 정치적 기능이 점점 강화되고 있다는 점을

I
II
III
IV
V
VI
VII

보여준다. 현재, 지역경제 유지에서 중요성을 지니는 일부 공장을 제외한 대부분의 지방공장들은 생산이라는 경제적 기능보다는 노력동원과 각종 과제 수행을 통한 사회적 노동과 통제의 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

#### 다. 인센티브

노동자들에게 주어지는 주된 인센티브는 배급과 임금이다. 지방기업소의 경우 국가 배급은 거의 이루어지지 않고 기업소에 따라 자체적인 배급을 실시하는 경우가 있지만, 대부분의 경우 가계구성원의 생계유지에 충분한 정도의 양은 아니고 생계 보조 차원의 부분적인 배급이 이루어진다. 기업소가 자체적으로 노동자들에게 주는 배급의 양은 지배인의 역량에 따라 달라진다. 합영기업의 하청을 받은 경우에는 생산기간 중에는 기본 식량과 기름, 부식물 등을 제공한다. 교환 또는 판매 가능한 생산품의 생산이 이루어지는 공장의 경우, 생산품의 일부를 식량이나 소비품을 보유하고 있는 협동농장이나 다른 공장과 교환하여 확보한다. 또한 생산품의 일부를 시장에 판매하여 확보한 자금이나 8·3 노동자들로부터 받은 자금 중 일부를 활용하여 노동자들에게 분배할 현물을 마련하기도 한다.

혜산시에서 농기계 부품을 만드는 한 공장 사례를 보면, 생산한 제품을 도 농촌경리위원회 농업상사에 납품하면 농업상사가 각 협동농장에 공급하고 농장에서 감자배급을 주도하도록 할당한다. 어느 농장에서 감자 몇 톤을 받으라고 지시가 내려오지만 양을 제대로 받기가 쉽지 않기 때문에 생산품 중 “몇 개는 조절해서 농장에 줘서 개별적으로 사업”하는 방식으로 노동자들의 식량을 확보한다. 이런 방식으로 이 공장에서

는 노동자들에게 일 년에 감자 두 달치 정도, 옥수수 두 달치 정도를 배급으로 준다.

공장마다 부업지를 떼어주거나 협동농장에서 주곡물을 경작하는 사이 시기에 잡곡을 심어 수확해서 분배하도록 하는 방식으로 국가배급을 대신하기도 한다. 부업지란 노동자들의 부식물이나 가공원료 생산을 목적으로 북한 당국이 허용한 공장기업소의 농경지다. 규모가 큰 공장기업소에서는 별도의 부업반을 두고 부업지를 경작해 생산물을 노동자들에게 분배한다. 중간 규모 공장기업소에는 소속 노동자들을 동원해 부업지를 경작하는 것이 관례이다. 6, 7급 공장기업소들은 부업지가 없는 경우가 많다.<sup>176)</sup> 농장에서 기본작물 농사를 짓기 전이나 이모작 사이 시기에 “앞그루”, “사이그루”라고 하여 감자 등의 작물을 재배하거나 옥수수 같은 기본작물 경작지 사이사이에 콩농사를 지을 수 있도록 경작지를 공장에 배분한다. 공장 노동자들이 이를 경작하도록 하고 여기서 나오는 작물을 노동자들에게 배급하기도 한다(사례 13). 공동 경작지 배분이 어려운 경우에는 노동자들에게 봄과 가을 농사철에 며칠씩 휴가를 주고 소토지농사를 지어 기본 식량을 충족하도록 하는 경우도 있다(사례 19).<sup>177)</sup>

“(공장 다니는 사람들은 어떻게 먹고 살아요?) 공장지배인하고 초급당비서가 대외하고 거래를 해서 하고 있던 말입니다. 돈으로 주는 건 없고 식량으로 대체를 한단 말입니다. 많이는 못

176) “北, 공장부업지 개인 임대 유행…최대 5대5 분배,” 『데일리NK』, 2014.3.21., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=103006>>.

177) 개인적인 소토지농사에 대한 북한이탈주민의 다음 증언은 매우 흥미롭다. “산을 뚜져서 밭에 심어서 우리가 자체로 해먹지만, 땅이 없으면 못 해먹지 않습니까? 그러니까 그게 배급이나 같다. 그러니까 사람이 다 일은 다니되 자기 살 도리는 자기가 하매 어렵니다.”(사례 19) 이 증언은 소토지 농사를 짓는 산도 국가의 땅인데 국가가 주민들에게 그 땅을 일궈서 먹고살도록 해주기 때문에 배급을 주는 것과 같다는 논리를 북한 주민들이 어느 정도 내면화하고 있다는 점을 보여준다.

주고 지배인 체면으로 5킬로면 5킬로. 그것 갖고 살지는 못하니까 장사를 하고 하죠. (예전에는 공장에 붙은 땅이 있잖아요?) 농경지 부업에 나가서. 2013년도부터 공장으로 땅을 조금씩 줬어요. (공장마다 다 나눠 줬어요?) 네. 조금씩 줬는데 왜 줬냐 하면 공장 주민들이 콩을 좀 먹고 버티라고 해서. 일인당 계산해서 어느 공장은 인원이 몇 명인데 땅 몇 평 주라 이렇게. 농장하고 거래해서 밭 가꾸는 게 있어요. 50평을 공장에다 줘서 공장직원들이 나가서 농사해서 살게끔 하라. (나오는 식량이 있나요?) 식량보다 콩이 있죠. (개인당 얼마나 차례질까요?) 4, 50킬로 차례져요.”(사례 9)

기업소 차원의 배급을 주는 경우에도 배급의 양은 충분치 않다. 몇몇 사례를 살펴보면, 가동률이 매우 낮았던 일용품공장의 경우 배급은 1년 중 6개월 정도 노동자 본인에 한해 한 달 배급량인 통옥수수 14kg이나 보름치인 7kg 정도가 지급되었고(사례 20), 일 년에 절반 정도 가동되었던 부속품공장의 경우 1년에 옥수수 40kg 정도 지급되었다(사례 11). 비교적 가동률이 높았던 한 식료공장에서는 하루 한 끼 점심 때 노동자들에게 강냉이국수를 배식하는 것으로 배급을 대신하였고, 그 이외에는 1년간 국수 2kg이 지급되었을 뿐이다(사례 19).

배급 이외에 노동자들에게는 ‘사회주의적 노동보수제’에 의거해서 노임이 지급된다. 사회주의적 노동보수제는 “일한것만큼, 번것만큼 주는 원칙”에 입각하여 노임을 지급하는 것으로, 북한 당국은 소득분배에서 평균주의적 경향을 배제하고 일한 것만큼 분배함으로써 노동자들의 노동에 대한 자각성을 높일 수 있다고 주장하고 있다.<sup>178)</sup> 노동에 대한 평가기준은 노동조건, 생산공정에서의 차이를 고려하면서 생산량, 생산액과 같은 양적지표와 노동정량, 원가, 수익성과 같은 질적지표를

<sup>178)</sup> 강광철, “사회주의적노동보수제를 정확히 실시하는데서 나서는 원칙적문제,” 『경제연구』, 2013년 4호 (2013), p. 19.

반영하여 정하도록 하고 있다. 노동에 대한 정확한 평가를 위해서는 기업소의 물자와 재산뿐만 아니라 작업결과까지 모두 계산하고 등록하며, 총화사업을 정상화하고 비정상적인 요소에 대해 변상과 법적추구를 적용해야 하고, 물자입출고체계를 철저히 세워야 한다고 주장하고 있다.<sup>179)</sup>

그러나 공장의 정상적인 가동이 어려운 상황 속에서 노동정량의 정확한 측정과 그에 입각한 소득분배는 아무런 의미가 없다. 임금은 기능급수나 노동의 종류에 따라 달라지고, 일한 만큼 지급한다는 원칙하에 노동량을 기입하여 그에 따라 임금을 지급하도록 하고 있지만, 계획을 100% 달성해서 임금 전액을 받는다 해도 많아야 월 이삼천 원이다. 이는 “머리 한 번 하는 돈”, “술 한 병 값”에 불과할 뿐이다. 시장에서 쌀 1kg도 살 수 없는 액수이기 때문에 노동자들은 생산계획을 완수하여 임금에 받는 것에 신경을 쓰지 않는다고 한다. 더군다나 임금을 전액 다 받는다고 해도 각종 동원 충당금 등 “세 부담”을 공제하고 나면 실제 노동자가 받을 수 있는 돈은 매우 적다. 가동률이 높은 편이었던 식료공장에 다녔던 한 북한이탈주민은 거의 매일 출근해서 일을 했지만, 매월 각종 명목으로 돈을 떼고 나면 받을 임금이 거의 남지 않아서 2015년부터 2016년까지 1년 반 동안 남은 임금을 몰아서 3천 원을 한번 받았을 뿐이라고 한다(사례 19).

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>179)</sup> 최진수, “현시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기 위한 중요방도,” 『경제연구』, 2015년 3호 (2015), p. 10.

## 4. 행위자간 관계 및 상호작용: 생존을 위한 담합·홍정

### 가. 기업 내부 이해 관계자간 관계

북한 기업 내부 행위자간 관계에서 가장 중요한 측면은 당비서-지배인 관계이다. 북한의 기업소에서 의사결정의 주도권은 당비서에게 있었으나, 경제난을 거쳐 계획경제 체제가 붕괴되면서 당비서의 권한은 다소 축소되었다. 전반적으로 기업소 내부에서 지배인 등 행정일군에 비해 당비서 등 당일군의 권한이 여전히 강한 편이지만, 지방공장의 경우는 중앙공장에 비해 지배인의 권한이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

지방공장에서 지배인의 권한이 확대된 것은 계획경제 시스템이 제대로 작동되지 않는 상황 속에서 개별 공장이 생존하기 위해서는 지배인의 개인적인 능력이 중요하기 때문이다. 즉, 지배인이 시장과 연계된 영역을 활용하여 자재를 조달하여 계획과 동원과제를 수행하고, 생산물 일부를 처리하거나 8·3 노동을 조직함으로써 이윤을 창출하고, 국가 배급을 대신하여 노동자들의 생계를 보장할 수 있는 능력이 있어야 공장의 존속과 소속 노동자들의 생계가 가능해지기 때문이다. 이러한 지배인의 능력은 합법과 불법의 영역을 유연하게 넘나들면서 이익을 창출하고 이를 문제가 되지 않게 처리하고 분배하는 수완과 경제적 감각, 기업소 운영 과정에서 필연적으로 하게 되는 여러 가지 비법적인 활동이 법적으로 문제가 되었을 때 이를 원만하게 처리할 수 있는 정치적 연줄과 경제적 능력을 포함한다. 지방공장에서 근무했던 북한이탈주민들 중 다수는 지방공장에서 현재 당비서와 지배인의 권력관계는 “사람 나름”이라고 말한다. 당비서든 지배인이든 간에 실무에 밝고 돈이 있고 상급 당의 권력자와 연줄이 있는 사람이 공장 내에서 실질적인

권한을 가진다고 한다. 이는 계획과 시장의 이중경제 체제 속에서 이윤을 창출하고 안전하게 살아남을 수 있는 능력이 기업소 내부 행위자들 간의 권력관계를 좌우하는 핵심적인 요소로 작용하고 있음을 말해준다. 이는 대규모의 중앙기업소에 비해 시장과 불법적 영역에 대한 의존도가 큰 지방공장에서 더욱 중요하게 작용하고 있다.

당비서는 지배인의 기업소 운영 행위를 감독하고 일탈행위를 통제해야 하지만, 기업소의 존속을 위한 다른 대안이 없는 상황 속에서는 지배인과 적극적으로 담합하거나 지배인의 비법적 행위를 방관할 수밖에 없다. 또한 당 기관으로부터 내려오는 생산 외의 동원과 사회적 과제가 많다는 점도 당비서와 지배인의 공모체제를 강화시키는 요인으로 작용한다. 당비서의 정치적 독려만으로는 동원과 사회적 과제를 차질없이 수행하기 어렵고, 8·3 노동을 통해 확보한 자금이나 공장이 보유하고 있는 생산물을 교환하거나 처분하여 활용함으로써 동원과 과제를 수행하거나 면제받을 수 있다. 그런데 이러한 행위 또한 법에 어긋나기 때문에 그 과정에서 지배인의 주도적 역할과 권한이 강화될 수밖에 없는 것이다.

“현재는 공장기업소 돌아가는 데는 공장 지배인의 역할이 더 중요합니다. 그러니까 기사장은 지배인이 가져다 준 걸 갖고 생산만 보장하면 됩니다. 그리고 지배인은 그 돈을 어떻게 굴러갖고 다음 달 생산을 보장하고 그런 건 대체로 지배인이 합니다. 그러니까 지배인들이 8·3이라고 해서 노동자들 몇 명은 한 달에 돈 10만원씩 내라. 이런 식의 사업적 토론을 당위원장하고 토론하는데 당위원장도 그걸 막지 못합니다. 그런데 오직 당위원장은 이 사람들 매주 와서 생활총화 참가 못해도 한 달에 한 번씩은 참가해 달라. 그러면 내가 당 비서로서 눈감아 주겠다. 그 대신 공장 활성화는 지배인이 책임지라. 이러니까 공장에서 당 비서의 역할이 무능해졌다 하는데, 맞는 말입니다. 그럼 당 비서는 당연히 공장을 활성화 못 시키지 않습니다.”

I
II
III
IV
V
VI
VII



까? 지배인이 하는 걸 보장해 줘야 하는데 이걸 보장 못할 때 위에서 우리 검열 내려가면 공장 지배인이 당비서가 너무 틀어쥐고 못하고 앉아 있다, 나는 능력이 있는데. 그럴 때는 당비서를 철직시킵니다. 그러니까 이제는 당 비서들이 지배인을 맞춰준단 말입니다. 그런 식으로 군 급기업소는 그렇게 돌아가니까 지금은 다 돌아가요.”(사례 14)

지방공장의 노동자 입장에서는 자신에게 필요한 것을 제공할 수 있는 실질적인 권한을 가진 행위자가 중요하다. 예전에는 노동자 개인에게 입당 및 간부 인사권을 갖고 있는 당비서의 영향력이 컸지만, 경제난 이후 시장화 추세 속에서 사회 전반적으로 입당 희망자가 줄어드는 상황 속에서 입당과 관련한 당비서의 권한 또한 줄어들 수밖에 없다. 청년과 남성이 많은 기업소에서 입당희망자가 많아 당비서의 권한이 상대적으로 세지만, 입당이나 승진이 크게 중요하지 않은 일반적인 노동자들에게는 당비서의 영향력은 제한적이다. 오히려 입당을 원하지 않는 노동자들에게는 직무배치와 휴가 등 실질적인 편의를 제공할 수 있는 지배인과 생산지도원, 노동지도원, 작업반장 등의 행정간부들의 영향력이 더 크다고 볼 수 있다.

기업소의 존속이 국가계획에 의한 생산보다는 시장과의 관계에 의존하게 됨에 따라 기업과 노동자간의 관계도 변화한다. 이석기는 배급제가 실질적으로 붕괴되고 기업에 노동자들의 생계가 맡겨짐에 따라 기업을 매개로 한 국가와 당의 노동자 통제는 크게 약화되고, 노동자와 기업이 경제적 이해관계를 맺게 될 가능성이 높아졌다고 분석한 바 있다. 시장경제에서의 노동계약과는 다르지만 일종의 계약관계가 초보적으로 형성되고 있다고 본 것이다.<sup>180)</sup> 이러한 ‘초보적인 계약관계’는 지방공장의 8·3 노동자에게서 전형적으로 나타난다. 비교적 계획된

<sup>180)</sup> 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 100.

생산이 잘 이루어지는 편인 소수의 공장을 제외한 대부분의 지방공장이 액상계획을 달성함으로써 기업소를 유지시킬 수 있는 주된 재원은 8:3 노동자가 기업소에 납부하는 돈이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 대부분의 기업소에서는 일정한 수의 8:3 노동자를 확보하고 이들이 납부하는 돈을 액상계획 달성 및 동원, 기업소 운영에 필요한 자금으로 충당한다. 노동자들은 기업소에 납부금을 내는 대신에 시장활동에 참가하여 개인적인 경제활동을 할 수 있는 시간을 보장받을 수 있고, 생활충화 등의 조직생활과 동원 등의 정치적 의무를 일부 면제받을 수 있으며, '무직'일 경우에 받게 되는 법적·사회적 통제에서도 벗어날 수 있다. 즉, 경제적 대가와 일종의 정치적 자유 및 기회비용을 교환하는 셈이다. 이때 8:3 노동자들이 납부하는 돈의 액수는 지역과 시기에 따라 일정정도의 선이 정해져 있지만, 계절적 요인이나 수요자와 공급자의 균형에 따라 변화하기도 한다. 예를 들어 청진시의 한 예산제 기업소의 경우, 밖에서 돈을 벌 수 있는 일거리가 많고 출근해서 수행할 노동이 많은 여름에는 출근하지 않으려는 사람들이 많아 8:3 노동자가 2013년 기준으로 한 달에 5만 원을 냈지만, 겨울에는 밖에서 돈을 벌 수 있는 일자리도 많지 않고 출근 시 할 일도 많지 않아 8:3 노동의 대가로 내는 돈은 3만 원으로 내려갔다고 한다(사례 7).

지방공장 내부의 노동자와 관리자 간의 관계에서 두드러지게 나타나는 상호작용은 물자 배분, 생산물 처분 등 생산과정과 결부되어 이루어지는 노동자에 대한 통제력의 약화와 묵인, 담합의 강화이다. 지방공장에서는 생산물의 일부를 계획대로 처리하지 않고 시장과의 관계 속에서 처분하거나 8:3 소비품이나 잉여생산물을 처분하여 이익을 창출한다. 지배인이 생산물을 처분하는 과정에서 생산물의 일부를 기업소의 노동자들을 활용하여 시장과 연계하여 판매하거나 생계보조용으로 노동자들에게 시장가격보다 싼값에 판매하기도 한다. 또한 작업반 단위

I
II
III
IV
V
VI
VII

로 공장의 설비와 원료를 사용하여 공식 생산품 이외의 물품을 별도로 만들어서 생활비로 충당하거나, 생산품의 일부를 작업반 내에서 빼돌려 작업반 운영에 필요한 자금으로 사용하는 경우도 있다. 국가 배급을 대신하여 기업이 노동자들에게 제공하는 식량과 생필품의 양은 충분하지 못하기 때문에 노동자들이 생산에 투입될 자재나 반제품, 완제품의 일부를 유용하는 상황도 벌어진다. 예를 들어 식료품 공장에서는 노동자들이 된장과 술을 퍼가거나 공장 안에서 소비하고 대신 물을 한바가지 넣어 분량을 맞추어 놓는 식의 조절이 이루어진다(사례 19). 이러한 일들은 모두 위법행위이지만, 공장 관리 차원에서 암묵적으로 묵인된다. 지방 신발공장에서 일어나는 노동자들에 의한 생산품 절도에 관한 다음과 같은 증언은 공장 관리자와 노동자들의 위법행위를 통제해야 할 행위주체들이 이러한 행위를 묵인할 뿐만 아니라 공모하는 경우도 있음을 보여준다.

“(신발 빼돌리기를) 다 하는 사람들이 있어요. 자기네끼리 아는 사람이 있어서 연결되어 있어요. 그리고 거기서 생산할 때 부속품 이렇게 해가지고 자기 신발 하나를 완성하는 거예요. 엄마들 생활꾼들은. 그렇게 해서 하나 완성해서 팔고 팔고 해서 하루하루 먹고 사는 거 같아요. (다 알고 있죠?) 알고 있으면서도 저도 반장이면서도, 그런 거 하면 안 되죠. 그런데 재네 작업반에도 부양들이 많고 나이 먹은 분들이 많고 애들도 있고 하니까 저는 모른 채 많이 해 봤어요. 하여튼 공장에서는 먹고 살기는 힘들지, 주지는 않지. 그런데 괜한 공장에 나오라고 데리러 가고 나오라고 하니까 제가 눈감아 줘요. 직장장이나 이런 사람들은 꼭대기에서 지시만 하지 제일 마지막 현장에서는 제가 하는 거예요. 현장에 신발이 몇 켤레 있고 몇 켤레 없어지고 그런 거 하니까 하여튼 없어지고 하면은 제가 많이 욱 먹죠. 반장이라는 게 관리 못 했다고. 그래도 할 수 없어요. 사람들이 다 먹고 살기 힘들니까. 한 켤레씩은 팔아 먹고 살아야죠. 그렇게 해서 제품 분실이 많이 되는 거 같아요. (중략) 우리 작업반에서는 열 켤레 없어졌다, 백 켤레 없어졌다

하면은 그러면 그 작업반에서 보충해라 이렇게 하죠. 어디 가서 보충하겠어요? 먹고 사는 것도 바쁜 사람들이. 그러니까 열렁뚱땅. 공장에서 꼭대기 간부들도 아는 거예요. 너무 사람들이 힘들게 사니까 알면서도 눈감아 주고. (중략) 이제 퇴근할 때 자기 가방이나 이런데 들고 나가요. 보위대가 찍히고 있어요, 정문에. 짐 검사도 하고 그런데 요즘은 다 같은 공장이나 까 보위대라도 같이 짜고 하는 거예요. 같이 팔기도 하면은 도덕상 얼마씩 주고 서로서로 다 도우면서 살아요.”(사례 28)

## 나. 기업과 기업 외부 이해자간 관계

지방공장에 영향을 미치는 주요 기업 외부 행위자는 지방공장의 상급기관인 시·군 인민위원회의 지방공업관리부와 도 인민위원회의 지방공업관리부이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 인민위원회 차원의 물자공급이나 조절이 어려워지면서 지방공장에 대한 상부기관의 통제 및 관리·감독 기능은 크게 약화될 수밖에 없다. 대신, 지방공장과 상부 관리기관의 이해가 일치하는 지점에서 다양한 형태의 담합이 확대되고 있다.

담합의 주요한 형태는 생산 과정에서 발생할 수밖에 없는 불법적 관행에 대한 묵인이다. 앞서 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』에 실린 사례를 통해서 살펴보았듯이, 지역 차원에서 자재와 전력 등 생산 계획 달성에 필요한 물자공급이 거의 이루어지지 않는 상황에서 다양한 형태의 불법행위 없이는 계획을 달성하는 것도 기업소가 생존하는 것도 불가능하다. 따라서 지방기업소에 대한 상부 관리기관의 감독도 생산의 정상적 수행과 기업소 유지라는 공동의 목표를 크게 해치지 않는 선에서 이루어질 수밖에 없다. 지방공장에서 일상적으로 수행되는 비법행위를 묵인하는 대가로 관리·감독 기능을 하는 상부기관의 구성원들에게 술이나 생산물의 일부 등이 뇌물로 공여된다.<sup>181)</sup> 그러나

I
II
III
IV
V
VI
VII

시·군 인민위원회의 말단 행정지도기관에서는 불법과 비리를 눈감는 것 이외에는 지방공장의 행위자들과 흥정할 수 있는 자원이 없는 상황 이어서 그러한 거래는 크게 “먹을 알”이 없는 것이다.

생산과정에서 관행적으로 이루어지는 불법행위에 대한 묵인보다 적극적인 형태의 담합은 도 인민위원회의 지방공업관리 부서에서 이루어지는 계획과 기술지도, 품질관리 등의 행정권한을 이용한 ‘조절’과 거간이다. 행정권한을 이용한 조절이 이루어지는 대표적인 사례는 액상계획의 명목을 설정하는 것이다. 앞서 살펴보았듯이 현재 현물생산계획을 달성하는 것이 불가능한 지방공장의 상황에서 계획 달성 여부는 액상계획으로 평가된다. 액상계획의 총액은 국정가격으로 책정되기 때문에 총액 달성은 크게 어렵지 않지만, 서류상으로 공장의 원 생산품과 연관성이 있는 명목으로 생산이 이루어진 것으로 맞추어야 한다. 이 과정에서 지방공업관리국의 담당 부서와 협의가 이루어진다.

“국정가격으로 하기 때문에. 액상계획을 하기는 쉬운데 명목을 맞추기가 (어렵다). 명목이 있어야 하는데 그게 힘드니까 저희 같은 지방공업관리국과 합의가 되는 거죠. 이번에 나 수도꼭지 해서 돈 벌었는데 이걸 그대로 넣으면 안 되지 않나. 그러니까 지표별 계획으로 내려오는 걸 보고 거기서 비슷한 걸로 조절해서 서로 맞춰서 서류만 잘 맞춰서 올리면 되니까. 가짜로 올리고 술도 얻어먹고. 위에서 내려오는 지도서들, 최근에 위에서 요구하는 것, 입맛에 맞는 항목을 설정해서 맞춰

---

181) 지방기업소 노동자 출신의 한 북한이탈주민(사례 20)은 지방공장에서 불법행위에 대한 묵인의 대가로 일상적으로 이루어지는 상부기관에 대한 뇌물 공여에 대해 다음과 같이 증언한다. “비법이지만 지기가 생산했는데, 공장기업소에서는 거기 우에다 먹인 것만큼, 그제 얼마큼 요구한 거 지기다 보장하고 더러는 더 해가지고, 자기네 또 살자니까 더 해서, 주로 뭐 인간관계로 해가지고 공장기업소 책임자들이나 우에 법관들이나 그런 사람들 자기 요구하는 거 있으면, 그 사람들 뭐 돈 내고 가져갑니까? 그제 그대로 가져가자 하지. 그런데 인사로 그제 나가기도 하고, 그러니까 우리 평로동자들이 생산한 거는 차네 낮으로 해서 뿌리째 나간단 말입니다.” (사례 20)

주는 거죠. (중략) 어느 탄광 기업들에 내가 만든 변압기, 수도꼭지를 탄광의 발전을 위해서 공급했다는 식으로 거기서 행표 거래가 이뤄져서 맞춰주면. 생산, 계획, 산하 기업소 합의가 다 되어야 하는데 내가 발로 뛰는 거죠.”(사례 13)

이 과정에서 실제 생산해서 공급한 물품이나 공급처와 다르게 서류가 허위로 작성되는 경우도 있고, 상대방 기업소와 연관되어 행표나 서류를 조작해야 하는 필요성도 생겨난다. 지방행정기관은 공식적 제도를 우회하려는 기업의 행위를 소극적으로 묵인하거나 행정적 권한을 활용한 서류조작 등의 행위를 통하여 지원해주며, 그에 대한 일정한 대가를 기업들로부터 취하게 된다.<sup>182)</sup>

지도·감독 기관이 적극적으로 계획과 생산 과정에 개입하여 기업소와 담합하는 경우는 기업소간에 자재와 생산물의 공급과 납품에 수반되는 행표 교환을 알선하는 것이다. 자재와 생산물이 부족하고, 그것이 시장에서 유통될 경우 계획대로 공급하는 것에 비해 큰 이익이 발생하는 상황에서, 대부분의 지방기업소는 공급처가 지정된 계획물품이라고 하더라도 행표만 받고 계획대로 납품을 하지는 않는다. 기업소가 이윤을 창출하려면 국가계획에 따라 납품하는 생산품 이외에 잉여 생산품을 남겨 시장에 판매해야만 하기 때문이다. 그런데 한편으로는 생산품을 계획대로 납품하지 않고 시장에 판매할 경우 법적으로 문제가 되기 때문에 기업소와 공급처 간에 납품이 이루어진 것처럼 허위로 행표 거래를 하는데, 지방공업관리국의 담당자가 그 과정을 매개하기도 한다. 지방공업관리국에서 일했던 한 북한이탈주민은 지방공업관리국에서 기업소와 다른 단위들간에 이루어지는 행표 거래 실태와 배경에 대해 다음과 같이 말한다.

<sup>182)</sup> 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, p. 180.

I
II
III
IV
V
VI
VII

“실제로 전동기는 장마당에 나가 팔렸어요. 그런데 장에 나가서 팔렸다고 하면 지배인이 법에 불려나가야 하니까 장에 나가서 팔린 걸 저쪽 공장에다 준 걸로 하거든요. 그러면 저쪽 공장에서는 받아서 감가상각이 되잖아요. 그때까지 서류를 만들어서 전동기를 자기네가 받았고 거기에 해당하는 행표를 주면 우리는 행표가 있어서 생산계획을 수행한 걸로 되는데, 이 사람들이 또 문제잖아요. 받았다고 했는데 안 받았고. 그 사람들은 그 사람들 나름대로의 고충이 있어요. 서로 윈윈할 수 있는 그런 제품이 있어서 서로 가상 서류가 왔다 갔다 하면서 행표가 돌아가는 거죠. (중략) 행표 시장이 형성돼서 그걸로 해서 이윤을 보는 사람들이 꽤 있어요. 기업들 입장에서는 그렇게라도 하면 결제가 서로 연결돼서 결제도 되고 그 사람들 중간 거간꾼들을 통해서 품 들이지 않고 쉽게 해먹을 수 있기 때문에. (중략) 생겨난 원인 자체가 기본적으로 기업들이 살아남으려니까 그 방식을 취할 수밖에 없는 거죠. 공장을 관리 운영해야 하는데, 아까처럼 내가 철제일용이면 철제품만 생산해야 하는데 다른 제품을 만들어서 그게 유통이 된 것처럼 해야 하는데 그게 안 되니까 이자처럼 그게 먼저죠. 그 과정에 공간이 생기니까 거간하는 사람들은 공간을 이용하는 거죠.”(사례 13)

기업소 입장에서는 행표 거래를 통해 서류상으로 납품이 이루어진 것으로 꾸밈으로써 법적 처벌을 피하고 남은 생산품을 시장을 통해 유통시켜 이익을 창출한다. 기업소와 거래를 하는 다른 기업소나 농장 등의 경제주체들은 그 자체만으로는 쓸모가 없는 행표를 액면가보다 낮은 가격으로 거래함으로써 필요한 자재나 식료품, 소비품의 일부를 충당한다. 현재는 행표시장이 형성될 정도로 행표 거래가 보편화되어 있다.<sup>183)</sup> 행표 거래를 거간하는 역할을 하기 위해서는 특정한 상품을

<sup>183)</sup> 행표 거래의 거간이 이루어지는 구체적인 상황을 한 탈북자는 다음과 같이 묘사하고 있다. “내가 자꾸 누가 부탁을 해서 농장 행표 1억을 갖고 모란봉에 가요. 가서 앉아 있으면 냄새는 맡았는데 거간꾼들이 그걸 자기가 뺏겨야 하는데 내가 가만 있으면 계속 와서 점심시간이면 식사하러 가자고 해요. 가면 내가 ‘뭘 요구 되는데 행표 교환 좀 해달라. 얼마짜리 있나?’ 하면 알았다하고 여기 없으니까 택시 불러서 평천으로 넘어가요. 평천에 누구한테 있다. 평천 누구한테 넘어가면, 105호 들격대

가지고 있는 경제주체와 행표 거래를 원하는 경제주체에 대해 파악하고 있어야 한다. 따라서 해당 지역의 기업소나 경제주체들의 상황을 잘 알고 있는 지방공업관리국의 행위자들이 때로는 그러한 흥정과 거래의 중심역할을 수행하는 것이다.

계획과 생산뿐만 아니라 기술지도나 규격 승인 등과 같은 기술적 측면에 관해서도 기업소와 상급 지도·감독기관의 조절과 공모가 이루어진다. 생산품을 계획된 공급처에 공급하는 것이 아니라 시장을 활용하여 판매, 처분할 때 이윤이 발생하기 때문에 지방공장의 지배인들은 시장에서 팔릴 수 있는 상품을 생산하려고 한다. 여러 업종의 지방공장 중 목제일용품공장이나 철제일용품공장 등은 간단한 인민소비품 이외의 상품을 생산하기 어렵기 때문에 지방공업관리국 등 상부기관에서 기술적인 측면과 관련하여 지도하거나 개입할 여지가 없다. 중국이나 합영기업으로부터 임가공 하청을 받는 의류업종의 지방공장의 경우에는 하청을 주는 기업소나 주체가 품질과 기술적인 측면에 대한 관리를 하기 때문에 이 역시 지역의 상부기관에서 개입할 여지가 많지 않다. 이러한 업종을 제외하면 지방공장에서 생산이 유지되는 것은 식료공장 뿐이다.

식료공장에서 생산하는 상품 중 시장을 통한 이윤 창출이 용이한 대표적인 상품은 술이다. 술을 상품으로 유통시키기 위해서는 상표를 만들어 승인을 받아야 하고, 품질규격도 제정해야 한다. 이 두 가지는 도인민위원회의 지방공업관리국에서 담당한다. 지방공업관리국의 담당자가 상표 디자인을 잘 개발하는지 여부에 따라 상품의 시장가치가

---

부기원한테 들어가면서 그 부기원이 그냥 해줘요, 그걸? 안 해주지. 거기서 수수료 받고 1억짜리 행표가 105호 돌격대 부기원한테 들어가면 7천이나 8천이 되어서 나와요. 나오면 이 행표 갖고는 내가 마늘도 살 수 있고 고기 식품을 다 살 수 있거든요.”(사례 13)

I
II
III
IV
V
VI
VII



달라진다. 따라서 기업소에서는 생산한 제품의 상품가치를 향상시킬 수 있는 좋은 상표디자인을 빠른 시일 내에 받기 위해 상부기관과 거래를 하는 경우가 많다.

또한, 상품에 적용되는 규격에는 전국적으로 유통 가능한 국가규격과 해당 지방에서만 유통 가능한 지방규격이 있는데, 이 두 가지 중 어느 규격이 적용되느냐에 따라 판매가능한 시장의 범위가 달라진다. 중앙규격으로 적용을 받아 전국의 시장에 판매할 경우, 국정가격 3원 50전짜리 술을 전국의 시장에서 2천 5백원 내지 3천원에 팔 수 있다고 한다(사례 13). 뿐만 아니라 외화별이 회사와 연결해서 수출도 할 수 있다. 따라서 지방공장에서는 지방규격이 아닌 국가규격을 받기 위해 지방공업관리국의 해당 부서와 협의하고, 이 과정에서 거래가 이루어진다. 자기 공장에서 생산한 제품에 다른 유명 식료공장의 상표를 달 수 있도록 해달라고 청탁하는 경우도 있다. 주민들이 선호하는 제품의 상표를 달아 시장가치를 높임으로써 보다 많은 이윤을 창출하고자 하는 것이다. 이때 지방공업관리국의 담당자는 해당 상품의 이미지에 크게 문제가 되지 않을 정도의 품질을 유지하는 조건에서 일정한 분량의 제품에 원하는 상표를 달 수 있도록 상대편 공장 지배인, 당비서와 협의를 진행시킨다. 대신 상표 사용권을 주는 대신에 원상표를 소유한 공장에 수익금의 일정 비율을 제공하도록 하고, 자신도 그 과정에서 흥정의 대가를 취한다.

## 5. 소결

이 장에서는 지방기업소의 가동 실태와 계획과 생산, 자원 확보, 생산물 처분과 분배 등 운영 실태를 살펴보았다. 또한, 지방기업소에 대한

각종 통제와 배급, 임금 등의 인센티브 기제를 살펴보고, 기업소 내부 및 외부의 행위자간 상호관계의 양상을 고찰하였다.

전반적으로 지방기업소는 일부 유형만 제외하면 가동이 되지 못하거나 목적과 다르게 운영되고 있다. 그 중에서 비교적 가동률이 높은 지방기업소 유형은 지역 경제 운영에서 중요도가 높은 공장, 원자재 공급이 원활한 공장, 기본적인 내수시장이 형성되어 있는 업종, 합영기업소의 하청공장 등이며, 이 이외에는 목적을 변경하여 부분적으로만 운영되거나 가동이 어려운 상황이다.

자재와 전기 부족으로 대부분의 지방공장에서 현물계획을 달성하는 것은 불가능하므로 현물계획 대신 액상계획을 달성하면 계획을 달성했다고 인정된다. 액상계획은 시장가격이 아닌 국정가격이 기준이 되기 때문에, 지방공장들은 이를 계획의 형식적 틀 내에서 자율성을 확보하는 공간으로 활용하고 있다. 노동자들의 출근율은 공장에 따라 상이한데, 일부 가동률이 높은 공장 유형을 제외한 대부분의 지방공장 노동자들의 출근율은 50% 정도에 불과하다. 이런 공장들에서는 전체 인원 중 일정 비율의 8:3 노동자들에게는 매월 일정 액수의 돈을 받는 대신 출근과 사회적 동원 등의 의무를 면제해주고, 일반 노동자들은 이따금씩 전기나 자재 조건이 충족될 경우 생산에 참여시키고, 국가에서 부과하는 사회동원에 참여시킨다. 선물 생산처럼 국가적 과제를 수행하는 경우나 합영기업, 무역회사의 하청을 받는 공장들을 제외한 대부분의 지방공장들은 자체적으로 자재를 확보해야 한다. 이런 공장들은 보유하고 있는 생산품을 다른 기업소와 물물교환하든지 8:3 노동자들로부터 받은 현금으로 시장에서 자재와 원료를 구입한다. 전기 사정은 더욱 열악하여, 지방공장에서 생산에 차질을 빚는 가장 큰 요인으로 작용한다. 지방기업소에서는 사회주의 계획경제 원칙과 이것이 작동하는 시장경제 사이의 공간을 활용하여 수익을 창출한다. 공장의 생산품 중

I
II
III
IV
V
VI
VII

일부는 계획대로 또는 웃돈이나 조건을 걸고 납품하고, 일부는 공장 운영에 필요한 자재나 노동자들에게 공급할 식량 등과 교환하며, 일부는 시장과의 관계 속에서 비공식적으로 판매하여 이윤을 만들거나, 배급이나 노임을 대신해서 노동자에게 공급하기도 한다. 공장의 관리자 들은 8·3 노동자들로부터 받은 돈을 자체적으로 처리하여 공장 운영에 쓰거나 개인적으로 유용하기도 한다.

지방기업소에 대한 통제는 인민위원회의 상급 지도기관에 의한 행정적 지도·감독과 법적 통제, 당과 근로단체를 통해 이루어지는 생활총화 및 정치학습과 각종 동원노동 등의 형태로 이루어진다. 김정은 집권 이후에는 사상교양과 당 정치생활이 지속적으로 강화되는 추세이지만, 생활총화 등 조직생활 참가율은 가동률이 높은 공장에서는 높고, 생산이 잘 이루어지지 않는 공장에서는 낮다. 현재, 대부분의 지방공장들은 생산이라는 경제적 기능보다는 노력동원과 각종 과제 수행을 통한 사회적 노동과 통제의 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 지방기업소 노동자들에게 주어지는 주된 인센티브는 배급과 임금이다. 지방기업소에서는 국가 배급은 거의 이루어지지 않고 기업소에 따라 자체적인 배급을 실시하는 경우가 있지만, 대부분의 경우 가계구성원의 생계유지에 충분한 정도의 양은 아니고 생계 보조 차원의 부분적인 배급이 이루어질 뿐이다. 노임도 액수가 적고 각종 명목의 공제금이 많아 노동자들에게 실질적인 의미가 없다.

북한 기업 내부 행위자간 관계에서 가장 중요한 측면은 당비서-지배인 관계이다. 전반적으로 기업소 내부에서 지배인 등 행정일군에 비해 당비서 등 당일군의 권한이 여전히 강한 편이지만, 지방공장의 경우는 중앙공장에 비해 지배인의 권한이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 이는 계획경제 시스템이 제대로 작동되지 않는 상황 속에서 지방공장이 살아남는 데에는 지배인의 개인적인 능력이 결정적이기 때문이다.

지방기업소 내부의 노동자와 관리자 간의 관계에서 두드러지게 나타나는 상호작용은 물자 배분, 생산물 처분 등의 과정에서의 통제 약화와 불법적 행위의 묵인, 담합의 강화이다.

지방공장에 영향을 미치는 주요 기업 외부 행위자는 지방공장의 상급기관인 도·시·군 인민위원회의 담당 부서이다. 인민위원회 차원의 물자공급이나 조절이 어려워지면서 지방공장에 대한 상부기관의 통제 및 관리·감독 기능은 크게 약화되고, 대신 지방공장과 상부 관리기관의 이해가 일치하는 지점에서 다양한 형태의 담합이 확대되고 있다. 담합의 주요한 형태는 생산 과정에서 발생할 수밖에 없는 불법적 관행에 대한 묵인이다. 지방공장에서 일상적으로 수행되는 비법행위를 묵인하는 대가로 관리·감독 기능을 하는 상부기관의 구성원들에게 술이나 생산물의 일부 등이 뇌물로 공여된다. 보다 적극적인 행위로, 인민위원회의 지방공업 관리 부서에 의해 계획과 기술지도, 품질관리 등의 행정 권한을 이용한 ‘조절’과 거간이 이루어지기도 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---



# V. 합병·합작기업





합영·합작기업은 북한 경제에서 새로운 기회의 창으로 인식되고 있다. 북한 기업 가운데 상당수가 정상경영을 못하고 있는 상황에서, 합영·합작기업은 외국으로부터 들어온 자금과 설비를 활용해 정상 운영을 하는 경우가 많다. 종업원들에 대한 처우도 일반 기업보다 좋은 경우가 대부분이다. 국가적 차원에서 볼 때 합영·합작기업은 외국의 선진 기술을 받아들이는 통로로 인식된다.

이에 따라 김정은 국무위원장이 합영·합작기업을 발전시킬 것을 여러 차례 강조한 바 있으며,<sup>184)</sup> 외국인투자법, 외국인기업법을 비롯한 관련 법률 개정 등 합영·합작 확대를 위한 법·제도 정비작업도 서두르고 있다. 일반 주민들은 합영·합작기업에서 일하는 것을 선망의 눈빛으로 바라본다고 한다.

과연 합영·합작기업은 어떻게 운영되고 있을까. 합영·합작기업의 운영 현황과 합영·합작기업이 앞으로 북한 경제 전반에 어떤 영향을 줄 것인지 살펴보도록 하자.

## 1. 분석의 환경

북한 합영·합작기업의 역사는 1984년 합영법 제정으로부터 시작한다. 이후 북한의 합영·합작기업의 역사는 합영 상대방이 누구인지에 따라 일본 총련(재일본조선인총연합회) 기업이 중심이 됐던 시기, 남북

<sup>184)</sup> 대표적으로 김정은 국무위원장은 2015년 신년사에서 “대외경제관계를 다각적으로 발전”시켜야 한다고 강조하면서, 다각화를 “무역이라는 한개 분야에 국한시키지 말고 합영·합작과 과학기술교류, 금융과 보험 등 다양한 분야의 사업들을 추진해나간다는 것”이라고 밝혔다. 김정은 위원장은 이때 또 “국가적인 대외경제기관만이 아니라 지방행정기관과 기업체들도 무역과 합영·합작사업을 추진해 나간다는 것”이라며 합영·합작의 북한 내 추진주체의 폭을 넓혀야 한다고 강조했다. “병진로선에 기초한 경제건설-사회과학원 연구사가 말하는 《현장의 변화》,” 『조선신보』, 2015. 1.26., <http://chosonsinbo.com/2015/01/sk126-2/〉.

I
II
III
IV
V
VI
VII



합영·합작기업이 등장해 일정한 역할을 했던 시기를 거쳐, 이제 북-중 합영·합작기업이 중심이 되는 시기로 이어지고 있다.

북한은 이렇게 합영·합작사업을 진행하면서 점차 합영·합작사업에 적극성을 띠어왔다. 초기에는 합영·합작 상대방의 기본적 권리마저 인정하지 않고 독단적으로 운영하는 경향이 강했다면, 점차 합영·합작 상대방의 권익을 인정하는 등 경직된 태도를 바꾸어갔다. 무엇보다 북한 경제 재건에 필요한 자본과 기술을 도입하는 통로로서 합영·합작의 유용성을 높게 평가했기 때문으로 보인다. 북한은 이와 관련해 “합영의 방법으로 경제를 발전시켜나가는 것은 오늘 세계적인 추세”<sup>185)</sup>라고 강조하고 있다. 특히 김정은 정권 들어서는 합영·합작의 필요성과 중요성을 더욱 강조하고 있다. 이에 따라 김정은 국무위원장은 신년사 등을 비롯해 여러 차례 합영·합작의 중요성을 강조했을 뿐 아니라 내각에서도 합영·합작사업의 필요성을 강조해오고 있다.<sup>186)</sup>

하지만, 아직까지도 북한의 합영·합작사업은 중국 등의 초기 합영·합작 정책과 비교해도 많은 한계를 지니고 있다. 연이은 핵실험으로 인한 국제 사회의 제재가 가중되고 있다는 점도 북한의 합영·합작사업이 활성화되기 어렵게 만드는 주요 요인이 되고 있다.

## 가. 북한 경제의 정상화와 합영·합작의 필요성

김정은 북한 국무위원장은 2012년 4월15일 김일성광장에서 한 첫

---

<sup>185)</sup> 김금희, “합영사업을 발전시키는 것은 우리 나라 경제를 발전시키고 국제적 경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구,” 『경제연구』, 2007년 1호 (2007), p. 35.

<sup>186)</sup> 2013년 4월 북한의 박봉주 내각 총리는 최고인민회의에 보고한 사업정형에서 “여러가지 무역활동을 활발히 벌려나가기도록 하는것과 함께 무역의 다양화, 다각화를 실현하고 합영, 합작을 적극 장려하며 경제개발구들을 창설하기 위한 사업을 다그쳐나가도록 할 것”이라고 밝혔다. “내각의 지난해 사업정형과 올해 과업,” 『조선신보』, 2013.04.01., <[http://chosonsinbo.com/2013/04/kcna\\_130401-7](http://chosonsinbo.com/2013/04/kcna_130401-7)>.

대중연설에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의부귀영화를 마음껏 누리게 하겠다.”고 말하는 등 경제건설에 집중할 뜻을 여러 차례 밝혔다. 하지만, 북한 경제의 현실은 녹록치 않다. 적어도 지방공업과 경공업의 경우 아직까지는 낮은 가동률을 보이는 등 경제가 빠른 속도로 성장할 수 있는 동력을 찾지 못하고 있다.

북한이 김정은 국무위원장의 바람대로 현대화와 과학화를 통해 빠른 경제성장을 이룩하기 위해서는 무엇보다 외부로부터의 자금과 기술이 적극 도입돼야 한다. 북한은 1970년대 서구로부터 기계설비를 대량으로 들이는 등 기술도입을 꾀했으나 큰 빛만 남기고 실패로 끝나고 말았다. 이후 북한이 1980년대부터 주목해온 것이 합영·합작이다. 북한은 합영·합작을 경제성장을 이끌 주요한 동력으로 파악하고 합영·합작을 활성화하기 위해 노력해오고 있다. 북한이 합영·합작을 필요로 하는 이유는 크게 4가지로 정리할 수 있다.

첫째, 합영·합작은 북한 경제 정상화에 필요한 자금 도입의 주요한 수단이 될 수 있다. 북한 경제의 정상화에는 많은 자금이 들어간다. 상당수의 설비가 낡아서 현대식 설비로 교체해야 할 필요가 있기 때문이다. 이때 북한 자체 자금으로 설비의 현대화를 광범위하게 진행하는 것은 어렵다. 큰 규모의 자금이 있어야 생산을 다시 시작할 수 있는 영역들이 많기 때문이다. 가령 ‘고난의 행군’ 시절 침수된 광산·탄광의 경우도 복구에 많은 자본을 필요로 한다. 하지만 자금력이 부족한 북한이 광산 등을 자체적으로 복구하는 것은 쉽지 않다.

혜산광산이 좋은 사례다. 북한은 ‘혁명화 자금’ 등으로 여러 차례 혜산광산 복구를 시도했지만 실패했다. 그러다 2009년도 중국과 합영이 성립된 이후에야 복구가 됐다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

“해산광산이 원래 2001년도에 한번 혁명화 자금을 받았어요. 그때 360만 달러를 받았거든요. 그래서 그걸 갖고 중국에 가서 설비를 사오고 식량도 사고 3년을 침수복구 해서 기본적으로 60~70프로를 물 푸고, 거기까지 갔어요. 그러면 그걸 살리자면 재차 투자해서 마저 마무리 했으면 좋겠는데 그때 연결되지 못하고 또 도루묵이 됐다가 2009년도에 합영도 되면서 중국에서도 투자를 했고 북한에서도 1200만 달러 정도 받은 것 같아요.”(사례 12)

“그러니까 마지막으로 결과적으로는 중국과 합영까지 승인을 했습니다. 결국은 이제는 우리 북한의 능력으로는 못 살리겠다. 합영해서 중국돈이라도 끌어다가 살려라. 이런 의미거든요. 그런데 같은 이치로 우리 량강도 연합기업소 산하에 운흥광산, 51광산 이런 데도 아직은 매장량도 있고 뭐 살려야 된다는 것은 당연한데, 투자를 못해요. 그러니까 그 광산들은 이제 자체의 능력으로는 솟아날 수가 없단 말이지요. 광산뿐만 아니라 다른 일반기업소들도 다 같아요.”(사례 24)

규모가 상대적으로 작은 지방공업의 경우에도 합영·합작은 기업 정상화의 상징처럼 돼 있다. “일반 생산공장들은 다 쏘고 합영공장이라고 여쭙든 조금씩 조금씩”(사례 12) 돌아간다. “혜산 신발공장하고 들쭉가 공주공장이 합영 할 때 줌 들었다가” 그 뒤 합영이 중단되면 다시 공장이 멎기도 한다(사례 11). 또 “잘 돼서 본보기가 되고 딱 들어가 보면 합영”(사례 13)이라고 할 정도로 합영은 자금투입을 통한 기업 정상화의 가장 대표적인 사례가 돼 있다.<sup>187)</sup>

<sup>187)</sup> 북한 기업 정상화 사례 중에는 ‘유사 합영’도 있다. 기업 지배인이 은행직원이나 개인 돈주 등으로부터 돈을 빌려 기업을 정상가동하는 경우도 노동자들에게는 ‘합영’으로 포장하기도 한다. 특히 지방공장의 경우 실제적인 “합영 공장들이 없다.” 다만 지배인이 능력에 따라 자금을 어딘가에서 받아오는데 그것을 합영이라고 포장하는 것이다. “그걸 모르는 사람들은 합영 했다고 하는 거죠. 그건 지배인 능력에 따라서 다른 공장이 천원 주면 8천원 주고 만원주고. … 그건 지배인 자체가 공장을 활성화시키으로써 자기도 실적이 올라가고, 노동자들이 만원 먹으면 지배인은 10만원 먹을 거 아닙니까. 자기가 먹고 살기위해서 이걸 해야 한단 말입니다.”

둘째, 합영·합작은 기술도입의 유효한 수단이다. 북한은 합영·합작 사업을 하는 주요 목적 중 하나로 “대방의 현대적 설비들과 앞선 기술을 제때에 받아들여 우리의 것으로 소화하는 것”<sup>188)</sup>을 꼽고 있다. 합영·합작사업이 “다른 나라의 앞선 기술을 보다 쉽게, 제때에 받아들일 수 있는 유리한 형태”<sup>189)</sup>라는 것이다.

합영을 통한 기술도입이 유리한 핵심적인 이유는 “합영에서 과학기술을 투자하는 상대측이 기업의 경영결과에 절실한 이해관계를 가지고 있기 때문”<sup>190)</sup>이다. 즉 합영기업의 경우 해외 투자자가 북한측과 함께 기업을 운영해서 수익을 내야 하기 때문에 기술 제공에서 보다 적극성을 띠게 된다는 것이다. “합영·합작은 기계, 설비와 기술비결, 특허권의 제공, 기술통보, 기술상담봉사, 기술공정관리, 기술자 및 기능공 양성 등을 포괄하는 종합적인 기술교류형태로 된다.” 더욱이 합영·합작을 하면 “비교적 오랜 기간에 걸쳐 서로 협력하는 과정 속에서 기술투자측은 기술관리를 직접 담당수행하는 기술자, 고급기능공들을 책임지고 보장할 의무를 지닌다.” 북한은 합영의 이런 조건이 “기술을 넘겨받은 후 도입된 기술을 소화, 흡수하고 자기의 것으로 만드는 데 효과적으로 이바지할 수 있다”고 강조한다.<sup>191)</sup>

북한은 합영·합작사업이 자신들의 ‘자립적 민족경제 개념’과 충돌하지 않는다고 해석한다. 오히려 “다른 나라의 앞선 기술을 받아들이기 위한 합영, 합작의 방법으로 사회주의경제건설에 효과적으로 리용하는 것은 자립적 민족경제를 튼튼히 건설하기 위한 중요한 요구”<sup>192)</sup>라고

다.”(사례 14)

188) 김종민, “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할,” 『경제연구』, 2012년 3호 (2012), p. 54.

189) 김철준, “합영, 합작은 선진기술도입의 중요 공간,” 『경제연구』, 2007년 1호 (2007), p. 32.

190) 김금희, “합영사업을 발전시키는 것은 우리 나라 경제를 발전시키고 국제적 경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구,” p. 35.

191) 김철준, “합영, 합작은 선진기술도입의 중요 공간,” p. 32.

규정한다. “새로운 과학기술을 처음부터 우리 자체로 연구, 개발하여야 주체가 선 것이고 다른 나라의 선진과학기술을 받아들이는 것은 주체가 서지 못한 것으로 생각하는 것은 주체적 립장에 대한 비속화이며 이러한 관점을 가지고서는 과학기술을 빨리 발전시킬수 없다”<sup>193)</sup>고 단언하면서, “다른 나라의 선진과학기술을 우리 혁명의 요구와 우리 나라의 실정에 맞게 연구, 도입하여 우리의 것으로 만들면 그것은 주체적 립장에서 과학기술을 발전시키는 것으로 된다”고 설명한다.<sup>194)</sup>

합영을 통한 기술도입의 성공사례로는 합영회사인 아침컴퓨터합영회사가 대동강텔레비죤수상기공장과 함께 수자식(디지털)텔레비죤수상기를 개발한 것을 꼽을 수 있다. 이들은 “수자식텔레비죤수상기를 개발하여 어머니당 제7차대회에 드리는 로력적선물로 내놓았”고,<sup>195)</sup> 조선로동당 중앙위원회는 이와 관련해 두 기관에 ‘특별감사’를 전달했다.<sup>196)</sup>

셋째, 합영·합작기업은 북한에서 생산하지 못하는 물품을 생산하는데 기여한다. 가령 건설부문에서 필수적인 건재 생산이 대표적이다. 김정은 시대에 들어서면서 북한에서는 건설이 활발하게 이루어지고 있는데, 이 가운데 건설 마감재 부분을 포함한 건재 부문은 합영기업에서 많이 이루어지고 있다고 한다. 북한 사람들이 현재 요구하는 타일, 세면기, 변기, 가구 손잡이, 스위치 등 마감재 수준을 자체 기업으로 보장하기 어렵기 때문이라고 한다(사례 13).

192) 리정경, “현실발전의 요구에 맞게 외국투자를 효과적으로 리용하는 데서 나서는 원칙적 요구,” 『경제연구』, 2012년 4호 (2012), p. 49.

193) 김철준, “합영, 합작은 선진기술도입의 중요 공간,” p. 31.

194) 위의 글, p. 31.

195) “수자식텔레비죤수상기 개발, 계열생산 시작,” 『로동신문』, 2016.05.16., <[http://rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01\\_02\\_01&newsID=2016-05-16-0010](http://rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2016-05-16-0010)>.

196) “조선로동당 중앙위원회 특별감사가 새로운 기계설비들을 제작한 단위들에 전달되었다,” 『로동신문』, 2016.06.10., <[http://rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01\\_02\\_01&newsID=2016-06-10-0004](http://rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2016-06-10-0004)>.

넷째, 합영은 북한의 외화 획득의 주요한 수단이기도 하다. 합영기업에서 생산된 제품 중 상당수는 해외에 수출된다. 그런데 “국제시장에서의 경제거래는 외화를 매개로 하여 진행되는 것만큼 합영기업에서의 상품수출은 외화수입의 결과로 나타난다.” 이들 수입은 일정 부분 세금으로 북한 정부에 흡수된다. 즉 “합영기업들에서 조성되는 경영 수입의 대부분은 외화수입으로 이루어지며 또한 경영수입의 일정한 부분이 국가납부금으로 분배 리용”<sup>197)</sup>된다. 이렇게 합영기업은 북한의 부족한 외화 수입을 늘리는 데도 일정한 역할을 하는 것이다.

## 나. 북한의 합영·합작사업 전개와 태도 변화

북한은 1984년 9월8일 합영법 제정 이후 점차적으로 합영·합작을 실제적으로 진행할 수 있는 법을 만들어왔다. 외국인투자 관련 기본법이라 할 수 있는 외국인투자법, 외국인기업법 및 합작법을 1992년 10월 5일에 채택했으며, 라선경제무역지대법을 그 다음해인 1993년 1월 31일 채택했다. 이후 2000년대 들어서도 외국투자기업회계법(2006년 10월 25일), 외국인투자기업로동법(2009년 1월 21일), 황금평·위화도 경제지대법(2011년 12월 3일)을 채택하는 등 차근차근 외국인 투자에 대한 법적 기반을 만들어갔다.<sup>198)</sup>

하지만, 이런 뒤늦은 관련 법률 제정은 달리 말하면 1984년 합영법 제정 당시 북한이 얼마나 준비없이 합영사업을 시작했는지 보여주는 것이기도 하다. 합영사업에 대한 이런 준비 부족은 사업 초기에 많은 모순과 갈등, 비효율을 초래했다.

<sup>197)</sup> 김종민, “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할,” p. 54.

<sup>198)</sup> 통일법제 데이터베이스(<<http://www.unilaw.go.kr>>)에서 필자 정리.

지금까지 북한의 합영사업은 합영 투자 상대방을 중심으로 크게 세 개의 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫번째는 재일 총련측 기업들이 합영을 주도했던 시기(1986~), 두 번째는 남한 기업들과 합영이 참여하고 활동했던 시기(1992~2010), 세 번째는 중국 기업들이 합영의 주체로 등장한 시기(2002~현재)이다. 각 시기는 일정부분 겹치며, 합영 대상자들이 해당 시기에만 합영을 진행했다는 의미는 아니다. 다만 이렇게 해외 투자 대상의 변화를 살펴보는 것은 북한 합영 정책의 변천을 큰 틀에서 파악할 수 있기 때문이다. 이 절에서는 재일 총련과의 합영사업 및 남한과의 합영사업에 대해 살펴보고, 다음 절에서 중국 기업과의 합영정책에 대해 고찰해보도록 한다.

### (1) 재일 총련 기업과의 합영사업 전개

처음 등장한 북한 합영사업의 주된 해외 투자자들은 재일 총련측 기업들이었다. 1989년부터 1991년의 경우만 해도 총련과의 합영 계약은 70건에 이르렀고, 투자총액은 120억 엔이었다고 한다.<sup>199)</sup> 또 총련 기업과의 초기 합영사업이 서비스업을 중심으로 이루어졌지만, 이 기간에는 이미 섬유·희토류·엔진·염화비닐·피아노·제사공업 등 북한의 산업발전에 필요한 생산분야에서 주로 이루어졌다.<sup>200)</sup> 총련 기업과 합영을 통해 설립된 기업은 1995년 7월 현재 100여 곳에 이르렀으며,

<sup>199)</sup> 총련계 재일동포들은 합영법 제정 이전에도 북한에 투자를 진행했다. 1967년 총련계 재일동포가 '애국목재공장'을 세웠고, 1972년에는 기와제조공장과 봉제공장을, 그리고 1977년에는 건설기 기 제조공장 등을 설립했다. 북한에서 애국공장이라고 부르는 이들 공장들은 북한에 기증됐다. 변중수, "북한의 외국투자와 경제개혁 전망," 『경제학연구』, 제42집 2호 (1994), p. 310.

따라서 이 애국공장들은 공장 자체를 기증했다는 점에서 공장을 운영하면서 이윤을 도모하는 합영기업과는 목적을 달리하는 사업이다.

<sup>200)</sup> 변중수, "북한의 외국투자와 경제개혁 전망," p. 311.

최고 200개 이상에 이르기기도 했다.<sup>201)</sup>

그러나 이 시기 북한은 합영 상대방의 권리를 제대로 인정하지 않고, 합영기업을 마치 합작 기업과 같이 운영하려 했다. 이 시기 북한의 합영기업 운영의 ‘잘못된’ 관행들은 1995년 1월 20일 총련 합영사업추진위원회가 평양의 조선국제합영총회사에 보낸 “합영회사 운영에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”라는 제목의 문서 내용에서도 확인된다. 이 문서는 총련 합영사업추진위원회가 1994년 12월 7일 열었던 같은 해 제3차 ‘상임리사회’에서 나온 불만의 목소리를 모은 것이다. 총련 합영사업추진위원회는 여기서 모두 일곱 가지 문제를 제기했는데, 주된 내용은 북한이 동등한 협력자가 아니라 ‘갑의 입장’에서 횡포를 부린 사례들이다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. ① 원료를 안정적으로 제공하지 않은 경우(청천강합영회사에서는 원료인 누에고치의 해외 시세가 올라가면 합영회사에 대한 공급보다 대외 수출을 우선시하고, 국제가격이 낮으면 그보다 높은 국가가격을 강요함), ② 기술개발 노력의 불인정(명심합작회사에서 고순도 흑연 생산기술 연구에서 전망이 서고 설비도 준비하자 북한에서 흑연을 취급하는 유일 단위인 조선흑연총회사를 설립함), ③ 합영의 북한쪽 당사자가 합영회사의 리익보다 자기 단위의 리익을 앞세움(평양포장재합영회사에서는 이미 정해진 생산 계획이 있어도 북한측이 자기 리익과 직접 관련되는 주문이 들어오면 그것을 우선적으로 생산함), ④ 합영기업 인사에서 전횡을 부림(평양포장재합영회사에서는 사장·부사장의 잘못이 별로 없는데도 그들을 해임·초동시켜 총련측의 발언권을 저하시키려 함), ⑤ 임가공비를 경쟁력을 고려

<sup>201)</sup> 이찬우, “일본 기업인에게도 문호개방한 총련 ‘재일조선합영경제교류협회’,” 『민족 21』, 2002년 03월호, <<http://www.minjog21.com/news/quickViewArticleView.html?idxno=947>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII



하지 않고 주관적으로 산정함(개선피복합작회사에서는 국제 시세를 잘 연구하지 않은 채, 임가공비를 주관적 욕망에 의해 높일 것을 제기 함), ⑥ 총련측이 제기한 기술을 타당성 검토 없이 거절함(지성흑연합 영회사에서는 지난 시기 농축기, 탈수기 등과 관련해 총련측이 제기한 기술을 북한에서는 ‘경험한 바 없다’는 이유로 받아들이지 않다가 오랜 시행착오 끝에 수용함), ⑦ 기술자들의 방북 문제에서 어려움 발생함(합영회사의 운영을 원만히 보장하기 위하여 투자한 상공인과 기술자 등이 적절한 시기 방북해야 하지만 이들을 제때에 받아들여 주지 않 음)<sup>202)</sup> 등이었다.

이런 초기 북한의 합영기업 운영 행태는 “합영을 통해 외국 기업의 자본과 기술만 끌어들이고 나머지 경영 부문은 자기들 마음대로 하면 된다”는 생각, 더욱이 “그것을 당이 지도할 수 있다”는 의증을 드러낸 것으로 보인다. 이에 따라 북한은 “재일 상공인들이 가져오는 자본과 기술 이외의 경영 전반에 대한 소프트웨어 부분은 불필요하다고 판단” 했다. 북한이 이런 경직된 태도를 취하게 된 이유 중 하나는 “그것(재일 상공인들의 경영방식)을 따라 들어오는 자본주의 바이러스 차단에 특별한 신경을 기울였”기 때문으로 해석된다. 결과적으로 북한은 “합영 사업에 자기 중심적 민족 논리를 적용하여 재일상공인 투자 몫에 대해 존중하지 않”았고, 이에 따라 “계약을 위반하는 일이 빈번히 일어났” 다.<sup>203)</sup>

대표적인 것이 이사회 운영이었다. 합영기업 이사회는 북한측 인사 들은 생산 활동과 직접적 관련이 없는 당 인사들로 채워졌으며, 재일상 공인측 이사들의 의견도 듣지 않은 채 당의 지시라 하여 제반 문제를

<sup>202)</sup> 신지호, “朝朝합영사업의 교훈,” 『통일경제』, 1996년 9월호 (1996), pp. 51~52.

<sup>203)</sup> 위의 글, p. 51.

임의로 처리하는 사태가 빈번히 발생하였다. 그 결과 합병법에서 보장하고 있는 외국 투자자의 경영권·인사권·소유권에 대한 무시로 나타났다. 이는 한마디로 기업은 합병법에 의해 만들어 놓고 실제로는 합작을 하려고 했다고 볼 수 있는 대목이다.<sup>204)</sup>

이에 따라 총련 기업과의 합병사업은 성과를 내지 못하고 축소되기 시작했다. 총련 담당부서의 내부 자료로 추정해보면 당시 총련계 합병 기업의 폐업률은 적어도 40%에 이르렀다고 한다. 그러나 “이는 완전히 청산된 회사만을 포함하고 있기 때문에 조업 중단이나 경영 부진으로 폐업 직전에 있는 합병회사까지 반영할 때 실패율은 50%를 훨씬 넘을” 수도 있었다고 한다.<sup>205)</sup> 이에 따라 2002년 현재 운영되고 있는 합병회사의 숫자는 이미 90여 곳으로 줄어들었다.<sup>206)</sup>

## (2) 남한 기업과의 합병사업의 전개

1988년 노태우 대통령의 7·7 선언 이후 기지개를 켜기 시작한 남북 경협은 1989년 북한산 도자기 반입을 시작으로 모시조개 등을 비롯한 농수산물과 광물 등을 들여오면서 활기를 띠었다. 1991년에는 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’가 채택됨에 따라 단순교역을 넘어서 합작·투자 등 다양한 형태의 남북 경협이 가능하게 되었다.

<sup>204)</sup> 위의 글, p. 52.

<sup>205)</sup> 위의 글, p. 50.

<sup>206)</sup> 이찬우, “일본 기업인에게도 문호개방한 총련 ‘재일조선합영경제교류협회,’” p. 114; 하지만 총련에서는 이후에도 계속 합병사업을 강조해왔다. 총련은 2014년 5월에 열린 제23차 전체대회에서도 “총련은 위대한 대원수님들의 뜨거운 사랑이 깃든 조국과의 합영·합작사업을 발전시키며 동포들의 애국지성을 모아 조국의 과학기술발전과 인민생활향상에 특색있게 기여할 것”이라고 결의했다. “총련중앙 허종만 의장이 한 총련 제23차 전체대회 보고” 『조선신보』, 2014.05.24., <<http://chosonsinbo.com/2014/05/il-276>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이를 바탕으로 (주)대우가 북측과 합의하여 민족산업총회사를 세우면서 남북 합영·합작사업이 시작됐다.

김우중 대우그룹 회장일행은 남북 사이에 합의서가 채택된 직후인 1992년 1월 북한을 방문해 셔츠·블라우스·재킷·가방 등 9개 경공업분야에 대한 협력사업을 진행할 것을 북한측과 합의했다. 대우는 이 합의서에 기초해 1992년 남북 협력사업자 승인을 받은 뒤 북한 남포에 합영공장을 세우는 사업을 추진했다.<sup>207)</sup>

대우는 1995년 11월 중국 베이징에서 북한의 조선삼천리총회사측과 경공업사업 합영계약을 맺고 북한 당국에 ‘민족산업총회사’라는 이름으로 합영기업 등록을 마쳤으며, 1996년 3월에는 영업개시 승인까지 받았다.<sup>208)</sup> 대우그룹의 남포공장은 1996년 8월 19일 가동을 시작했으며, 1996년 8월 29일에는 대우 직원이 북한 땅에 처음으로 상주근무를 시작했다.<sup>209)</sup> 민족산업총회사는 남포시 항구구역 신흥리에 건평 2만6천 평방 규모로 운영됐는데, 투자금액은 1천50만 달러 규모로 대우와 삼천리가 각각 50%의 지분을 갖고 있었다. 대우는 이 합영회사에서는 연간 셔츠 3백만 장, 재킷 60만 장, 가방 30만 개를 생산해 이를 모두 제3국에 수출할 방침이었다.<sup>210)</sup> 민족산업총회사의 총사장은 삼천리총회사측이, 부총사장은 대우측이 맡는 구조였으며, 이사회는 양측 3명씩 6명으로 구성됐다. 남포 공장에는 북한 근로자들에게 기술을 가르치기 위해 10여 명의 대우 기술자가 상주했다.

207) 최용환, 『경기도의 남북경제협력사업 추진방안 연구』 (수원: 경기개발연구원, 2009), p. 13.

208) “대우의 남북 첫 합영공장은 어떤 회사인가,” 『서울신문』, 1996.4.30., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=19960430008003>>.

209) 배종렬·유승호, 『동북아와 남북한 경제협력-발전방향과 정책과제』 (서울: 한국수출입은행, 2004), p. 11.

210) “북한 남포공단 설립 대우 합營社 내달가동,” 『중앙일보』, 1996.4.30., <<http://news.join.com/article/3259949>>.

하지만 민족산업총회사는 운영한 지 만 3년도 채 되지 않은 상황에서 파국을 맞았다. 1999년 1월 31일 남포공장에서 머물던 대우 기술자 10여 명 전원이 ‘투자약속 불이행’ 명목으로 ‘반강제적으로’ 북한을 떠나게 됐다. 당시 대우 관계자는 “민족산업총회사의 북한쪽 파트너인 조선삼천리총회사가 다소 ‘무리한 요구’를 해와 이를 받아들일 수 없었다”면서 “그러자 북한쪽은 예정된 체류기간이 1주일이나 남았음에도 현지 공장에 상주하는 우리 기술자 전원에게 떠나달라고 일방적으로 통보했다”고 말했다.

당시 북한이 대우 기술자들을 ‘반강제적’으로 떠나게 한 배경에는 현대의 대북진출과 관련이 있다는 분석이 제기되기도 했다. 당시는 현대그룹이 금강산관광을 시작한 시점이었다. 이 때 조선삼천리총회사는 현대가 금강산 관광의 대가로 매달 지불하는 2500만 달러의 외화를 못내 부러워했다고 한다. 이와 함께 북한쪽은 대우의 남포공단 투자규모가 기대 수준에 크게 못 미친다는 점을 계속 불평해왔다고 한다.

대우도 마침 민족산업총회사의 북쪽 지분 50%를 인수해 독자 경영 체제를 구축하기 위한 협상을 해오던 참이었다. 북측과 50대 50 지분으로 회사를 설립했지만 대우는 절반의 경영권도 제대로 행사하지 못했기 때문이다.<sup>211)</sup> 당시 민족산업총회사는 합영기업 형식이었지만 실제로는 대우측은 합작 기업 수준의 대우를 받았다. 우선 노동자 관리에서 대우는 권한을 가지고 있지 못했다. 김우중 전 대우그룹 회장이 2013년 한 언론과의 인터뷰에서 “숙련공을 키워놓으면 하나씩 안 나온다. 어디 갔나 보면 집에 갔다고 하더라.”며 대우측에 노동자 관리 권한

211) “대우 기술진 추방 진짜 이유는...,” 『한겨레21』 제249호, 1999.3.18., <<http://legacy.h21.hani.co.kr/h21/data/L990308/1pas3802.html>>; 현대도 금강산관광사업 협상 초기에는 조선아세아태평양평화위원회와 합영형태로 추진되다가 1998년 10월 금강산관광종합개발사업으로 확대되면서 단독투자형태로 바뀌었다. 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』 (서울: 노동연구원, 2004), p. 170.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 없었음을 밝혔다.<sup>212)</sup>

대우측은 심지어 회사 내부 장부에조차 접근할 수 없어 수익 여부조차 알 수 없었다고 한다. 북한측이 요구하는 대우의 역할은 민족산업총 회사를 가동하기 위해 필요한 주문을 받아오고 필요한 생산설비 및 기술을 제공하는 데 국한되었던 것이다.<sup>213)</sup> 이에 따라 북한은 대우의 경영권 확대 요구에 대해선 한 발짝도 물러서지 않은 채 투자 확대만을 줄기차게 요구해왔다고 한다.<sup>214)</sup>

그 뒤 북한은 남한의 다른 기업들과 합영·합작을 진행했지만, 법에 규정된 내용들은 여전히 잘 지켜지지 않았다. 1997년 남측의 한 제약사는 북측과 합작형태로 혈전증치료제인 유로키나제 제조회사 설립계약을 맺었다. 투자비율은 5대 5로 남북 각각 312만 달러를 투자하기로 했다. 합작계약 당시 1년에 1회 소집되는 남북비상설공동협의회를 두고 결산 분배 등을 논의하기로 했으나 이 합의는 지켜지지 못했다.<sup>215)</sup>

또 샘플사업을 진행하는 남측의 한 기업은 1996년 북측파트너와 샘플회사 설립을 위한 합영계약을 체결한 뒤 같은 해 금강산에 생산공장 건물공사를 완료했다.<sup>216)</sup> 투자비율은 남측 60%, 북측 40%였다. 그러나 2000년 3월 조업을 시작한 지 1년 뒤인 2001년 북측과의 의견 차이로 반입이 중단됐다. 당시 북측이 물값을 30배 정도 인상해줄 것을

---

212) “김일성 독대해 남포공단 만들었지만..”, 『TV조선』, 2013.4.30., <[http://news.tvchosun.com/site/data/html\\_dir/2013/04/30/2013043090282.html](http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2013/04/30/2013043090282.html)>; 김우중 전 회장은 이에 “완전히 분리시켜 놓는 거예요. 체제유지를 위해 가까이 가면 차단시키는 거예요”라고 북한의 합영기업 노동관리정책을 비판했다. 김 전 회장은 이에 따라 “남포공단은 사실 어떻게 보면 마지막 시장이다 생각하고 갔는데, 그 안에서는 도저히 안되겠다, 그래서 포기해 버렸다”고 말했다.

213) 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, p. 169.

214) 위의 책, p. 169.

215) 위의 책, pp. 187~191.

216) 위의 책, pp. 187~191.

요구했기 때문이다. 분쟁 당시 샘물회사에는 합영법에 따라 공동경영 기구인 이사회가 남측 3인, 북측 3인으로 구성되어 있었으나 운영되지 않고 있었다.<sup>217)</sup>

그러나 당시에 남포에 위치한 평화자동차에 대한 북한의 대우는 달랐다. 평화자동차는 1997년 설립한 합영회사로 남측 투자비율은 70%로 북측의 투자비율인 30%에 비해 높았기 때문에 남측 투자자가 회사 경영에 주도적이었다. 평화자동차에서는 경영기구인 이사회가 실질적으로 운영되고 있었다. 당시 이사회는 이사장 1인, 총사장 1인, 부총사장 3인(일본인 1인, 북한인 2인)으로 구성되어 있었으며, 남측에서 이사장과 총사장을 맡았다. 북한이 자신들이 절실히 필요로 했던 자동차 산업을 주제로 한 합영회사에 대해서는 좀 더 유연성을 발휘한 것으로 보인다.<sup>218)</sup>

## 다. 북중 합영·합작 강세 현상과 그 원인

현재 북한과 합영을 하고 있는 대다수의 기업은 중국기업이다. 한 탈북자 통계에 따르면 설문에 응한 탈북자가 근무한 기업소 중에서 합영·합작을 한 경험이 있는 기업소가 전체에 15.4%에 이르렀는데, 합영·합작 상대 국가는 79.7%가 중국이었다.<sup>219)</sup> 또 미국 중앙정보부(CIA)가 운영하는 공개정보분석기관인 오픈 소스 센터(Open Source Center)가 지난 2012년 3월 발표한 북한 합영·합작기업 관련 보고서에 따르면, 2011년까지 파악된 북한의 합영·합작기업 가운데 사업 상

<sup>217)</sup> 위의 책, pp. 187~191.

<sup>218)</sup> 위의 책, pp. 187~191.

<sup>219)</sup> 그 외의 국가는 러시아 12.7%, 기타 6.8%, 일본 2.5% 순으로 나타났다. 비공개 자료에 따른 출처 생략.

I
II
III
IV
V
VI
VII

대방 국가가 알려진 총 269개 기업 중 76%인 205개사가 중국 기업으로 확인됐다.<sup>220)</sup>

대북 투자는 중국 기업에게는 하나의 기회로 여겨지기도 한다. 가령 엔벤천지공업무역유한회사의 성공신화를 살펴보자. 엔벤천지공업무역유한회사는 북한과 합영회사를 꾸려서 북한 철광을 수입한 뒤 중국에 철광 가공공장을 가동함으로써 큰 기업으로 성장했다.<sup>221)</sup>

엔벤천지공업무역유한회사는 1997년부터 북한과 광산개발을 시작하면서 무산광산에서 철광석을 들여오기 위해 노력했다. 해마다 1억~2억 위안의 설비 등을 투자한 뒤 구상무역형태로 철광석을 들여온다는 구상이었다. 북한의 빈번한 정책변화, 일방적인 협약 파기, 수출 허가증 허가 규제 등으로 인해 결국 계약했던 분량의 70%만 들여올 수 있었다.<sup>222)</sup> 하지만 계획물량 중 70%만 들어왔음에도 큰 성공을 이루어낸 것이다.

중국 기업의 대북한 투자는 주로 랴오닝성, 지린성 등 동북3성 기업에 의해 이루어지고 있다. 7·1 조치 이후인 2003년 1월부터 2015년 12월까지 중국 정부로부터 대북 투자 비준을 얻은 동북3성 기업은 154개사로 추정된다. 이 가운데 지린성이 82개사(엔벤조선족자치주 57개사), 랴오닝성 66개사, 헤이룽장성 6개사 등으로 동북3성의 투자액이 대다수를 이룬다.<sup>223)</sup>

중국기업의 대북 투자를 살펴보면 두 개의 도약점을 발견할 수 있다.

---

220) 東アジア貿易研究會, 『2015年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』(東京: 日本貿易振興機構, 2016), pp. 104~106.

221) “길림성, 도문시 ‘대조선공업구역’ 승인,” 『통일뉴스』, 2011.09.16., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96039>>.

222) 吳杰·王平, “對朝投資: 冷土地上的熱思考,” 『國企』, 2013.2.5., p. 59.

223) 배종렬, “길림성의 대북투자: 현황과 유형,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 5월호 (한국개발연구원, 2013), p. 52.

첫 번째 계기는 2003년 중국 중앙정부의 동북진흥정책이었고, 두 번째는 2010년 중국-북한의 라선경제무역지대 공동관리 추진이었다.<sup>224)</sup> 이 가운데 두 번째 계기인 라선경제무역지대 공동관리 추진 상황에 대해 구체적으로 살펴보자.

라선경제무역지대 공동관리 추진은 2010년 8월 김정일 국방위원장의 중국 방문 당시 이루어진 북·중 정상회담에서 시작됐다. 이 합의를 이행하기 위해 같은 해 11월 19일 북중 양국 관계자는 평양에서 ‘라선 경제무역구와 황금평·위화도 경제구의 공동개발과 공동관리에 대한 중조 양국 정부 협정’에 서명했다.<sup>225)</sup> 이 협정에 따라 두 경제지대의 공동개발 및 공동관리를 위해 조중 공동지도위원회가 구성되었으며, 그 산하의 계획분과위원회가 조직됐다.<sup>226)</sup>

계획분과위원회는 2011년 2월 ‘조·중 라선경제무역지대와 황금평 경제지대 공동개발계획 요강(이하 총 요강)’을 작성한 뒤 같은 해 5월 발표했다. 총 요강은 계획배경과 총 개발목표, 라선경제무역지대 공동개발요강, 황금평 경제지대 공동개발요강, 관리 및 정책보장 등 총 11장으로 이뤄져 있다.<sup>227)</sup>

특히 2011년 6월에 열린 ‘북중 라선경제무역지대 및 황금평·위화도 경제구개발 공동지도위원회 제2차 회의’에서는 두 나라가 경제무역지대를 ‘정부인도, 기업위주, 시장운행, 상호이익’에 따라 진행하기로 합

224) 苑梅, “基于中朝跨境經濟合作區的財政政策研究,” 『石家莊經濟學院學報』, 第36卷 第6期 (2013), p. 39. 논문은 또한 “조선의 ‘7·1 경제관리개선조치’도 중조 두 나라에게 좋은 기회를 제공했다”고 평가한다.

225) 李海燕·蔡永浩, “朝鮮羅先經濟貿易區企業設立及經營相關法律研究,” 『延邊大學學報(社會科學版)』, 2015年 7月, p. 18.

226) “북·중 공동개발·공동관리 방식 합의 중앙·지방정부 공동관리체계 마련,” 『민족21』, 2011년 7월, p. 42.

227) 좌승희·조봉현·이태규, 『북한 경제발전의 새 패러다임: 대동강 기적의 접화』 (서울: 한국개발연구원, 2015), p. 42.

I
II
III
IV
V
VI
VII



의했다.<sup>228)</sup> 북한은 이후 2011년 북한 라선경제무역지대법을 큰 폭으로 개정하는 등 외자도입을 촉진하기 위해 관련 법규를 대폭 개정했다.<sup>229)</sup>

북한과 중국 두 나라는 2012년 8월 14일 중국 베이징에서 열린 라선경제무역지대 및 황금평·위화도경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 공동지도위원회 제3차회의에서 라선경제무역지대 관리위원회 설립을 선포했다. 라선시 인민위원회의 한 관계자는 “이 합의는 지대개발을 결정적으로 활성화하는 중요한 계기가 된다”고 강조했다. 이 조식이 두 경제지대에서의 투자·개발·건설·운영과 관계되는 관리권(투자유치·비준·기업설립·환경보호 등)을 공동으로 행사하게 되기 때문이다.<sup>230)</sup> 이는 여러 가지 측면에서 라선경제무역지대에 투자하는 중국 기업들에게 투자의 안정성을 높이게 된다. 가령 관리위원회의 설립은 이 기구가 영사 업무의 대행할 가능성이 높다는 점에서도 투자에 긍정적 영향을 끼칠 것으로 기대된다. 라선에는 중국 영사관이 없었기 때문에 그 이전까지는 라선에 투자한 중국 기업인의 경우 영사업무가 필요할 경우 청진영사관을 이용해왔다. 그러나 청진까지 가는 것 역시 쉽지 않은 일이기 때문에 투자 기업들이 많은 불편을 겪어왔다.<sup>231)</sup>

북중 합영사업이 활기를 띠게 된 것은<sup>232)</sup> 북한의 외자유치 필요성과 중국의 대북 투자 필요성이 일치한 데서 나타나는 현상이다. 이 가운데

---

228) 焦朝霞, “近期中朝邊境經濟區合作的特点及趨勢分析,” 『通化師範學院學報(人文社會科學)』, 第35卷 第5期 (2014), p. 47.

229) 李海燕·蔡永浩, “朝鮮羅先經濟貿易區企業設立及經營相關法律研究,” p. 18.

230) “라선경제무역지대, 《메이드 인 라선》을 요구,” 『조선신보』, 2012.8.30., <<http://choson.sinbo.com/2012/08/rason04>>.

231) 吳維富, “搶抓机遇抓紧建境外朝鮮羅先園區,” 『延邊黨校學報』, 2013年 4月, p. 102.

232) 다만 중국 전체 해외 투자로 볼 때 대북 투자 규모는 매우 적은 수준이다. 2011년 현재의 잔존액(stock)은 약 3억 달러에 달하는 것으로 집계됐다. 이는 같은해 중국의 대외직접투자 잔존액 총액 4,248억 달러의 0.07%에 불과하다. 김석진, “북중경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 1월 (한국개발연구원, 2013), p. 110.

중국쪽의 대북 투자 필요성에 대해 살펴보자.

첫째, 동북3성 지역에서 현대화 작업이 진행되면서 유희시설이 많아지고 있는 점이 이 지역 기업들이 북한에 대한 관심을 가지게 하는 한 요인이다. 중국쪽에서는 라오닝성 등 노후 공업기지에서 사용하지 않고 있는 많은 제조업설비들의 북한으로의 수출 가능성을 예의주시하고 있다.<sup>233)</sup> 당장 유희 시설은 아니라도 산업구조조정 과정에서 도태되는 노동집약사업 등 경쟁력 없는 사업 등도 북한에 이전하면 발전 가능성이 있다고 본다.<sup>234)</sup>

둘째, 동북3성 기업들이 노동력 부족문제를 경험하면서 북한을 양질의 노동력 공급처로 인식하고 있다. 특히 연변지역은 1990년대 이후 막대한 여성노동력이 대도시와 남한 등으로 진출하면서 여성노동력이 부족이 심각한 상태이다. 이에 따라 의류 분야의 경우 특히 구인난이 심각해졌다.<sup>235)</sup> 연변뿐만 아니라 동북3성 지역의 경우 일반적으로 대학교를 졸업한 젊은 청년층이 상하이·베이징 등 대도시로 남으려 하며, 일반 노동자들의 경우도 높은 임금을 지급하는 한국·일본 등지와 중국 상하이·칭다오 등지로 나가려는 경향이 있어 인력난이 심화되고 있다.<sup>236)</sup>

셋째, 북한 시장 선점문제이다. 북중 합영에 참여한 중국 기업들은 단순히 현재 수익에 만족하지 않고, 미래 수익을 염두에 두고 있다. 이와 관련해 연변대학 경제관리학원장 이중린(李鐘林) 교수는 “조선이 서방국가로부터 제재를 당하는 상황에서 미래 어느 시점까지는 조선

233) 鞏春亭, “朝鮮經濟改革的指向與遼寧省的歷史機遇研究,” 『知識經濟』, 2013年 1月 23日, p. 131.

234) 焦朝霞, “朝鮮特殊經濟區建設對中朝經貿合作的影響分析,” 『上海商學院學報』, 2012年 10月, p. 19.

235) 립금숙, “길림성의 대북 무역과 투자 현황 및 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 1월 (한국개발연구원, 2012), p. 77.

236) “길림성, 도문시 ‘대조선공업구역’ 승인,” 『통일뉴스』, 2011.9.16., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96039>>.

투자의 기회는 실제로 중국 기업의 독점적 상황”이 될 것이라고 말한 바 있다.<sup>237)</sup>

넷째, 중국 기업들은 사회주의 계획경제로부터 사회주의 시장경제로 체제전환을 하는 과정에서 경험한 내용들이 북한 시장에서 커다란 경쟁력이 되고 있다. 중국의 많은 기업들은 개혁개방 전 과정을 경험했으므로 북한이 부분적인 경제개혁을 단행할 때 어떤 일이 전개될 것인지 예측하고 대응하는 능력이 다른 나라 기업에 비해 뛰어나다. 그러므로 북한의 개혁조처에 상응한 경제환경 변화에 비교적 빠르게 적응할 수 있다.<sup>238)</sup>

## 라. 북한의 합영·합작 확대 정책과 그 한계

### (1) 북한의 합영·합작 확대 정책

북한은 김정은 시대에 들어서서 더욱 적극적으로 합영·합작 확대 정책을 펴고 있다. 이에 따라 다양한 영역에서 합영·합작이 추진되고 있다. 북한이 김정은 시대 대표적인 건설대상의 하나로 꼽는 마식령 스키장도 초기에는 합영을 추진<sup>239)</sup>했으며, “대형발전기생산에서 이름난 대안중기계연합기업소(남포시)에서는 몇 해 전까지만 해도 생산공정의 현대화를 위한 프랑스기업과의 합작사업을 검토했었다.”<sup>240)</sup> 이밖에 전력

237) 吳杰·王平, “對朝投資: 冷土地上的熱思考,” p. 59.

238) 苑梅, “基于中朝跨境經濟合作區的財政政策研究,” p. 41.

239) “마식령스키장, 최고령도자의 의도와 관심,” 『조선신보』, 2014.2.18., <[http://chosoninbo.com/2014/02/py\\_140218-3](http://chosoninbo.com/2014/02/py_140218-3)>. “관계자들에 의하면 초기 스키장은 다른 나라와의 합영투자에 의해 건설할 것을 예견하고 있었다.”

240) “병진로선에 기초한 경제건설-사회과학원 연구사가 말하는 《현장의 변화》,” 『조선신보』; 그러나 결국 “대안중기계연합기업소는 “자체의 자금, 기술로 현존설비의 CNC화(컴퓨터수자조종)를 실현하는 것으로 방향을 돌려놓고 지난해까지 모든 갱신작업을 끝냈다.”

난 해소 등을 위해 추진하는 풍력발전도 “외국기업들과의 합영·합작으로 풍력공업의 현대화를 추진하기 위한 준비를 다그치고 있”기도 하다.<sup>241)</sup> 합영·합작을 원하는 외국인 투자자들을 대하는 데 있어서도 유연성이 넓어졌다. 한 예로 이전에는 외국인 투자자가 공장을 방문해 사진을 찍는 것 등에 대해 까다롭게 굴었지만, 김정은 시대 들어서는 수용하는 경우가 많아졌다고 한다.<sup>242)</sup>

이렇게 합영·합작에 대한 관심이 높아진 데는 무엇보다 북한이 합영·합작사업에 대한 인식을 크게 바꾼 탓이 큰 것으로 보인다. 사실 북한 헌법은 제37조에서 합영·합작에 대해 “국가는 우리 나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러가지 기업창설 운영을 장려한다”고 규정하고 있다. 합영·합작이 헌법적 지위를 얻고 있는 것이다.

그러나 북한의 외자 도입에 대한 전략적 자세가 명확하게 된 것은 김정은 체제 등장 이후라는 평가다. 그전까지는 시행착오의 연속이었다는 평가가 존재한다.<sup>243)</sup> 중국쪽에서는 “합작법 개정, 외국인투자법 개정, 상세한 법률규정 및 보장” 등을 들면서 “조선측이 2012년 이후 경제정책에서 큰 변화를 보이고 있다”고 본다.<sup>244)</sup> 이에 따라 “생산영역에서의 합영·합작이 무역에 비해 점차 제도적으로 공고화”<sup>245)</sup>돼가고

241) “풍력에너지 개발에 국가적 관심,” 『조선신보』, 2014.1.21., <[http://choson-sinbo.com/2014/01/py\\_140121-3](http://choson-sinbo.com/2014/01/py_140121-3)>.

242) “당연히 중국은 와서 공장 촬영허가를 해달라는 사람도 있고 대체로 촬영허가를 많이 줍니다. 그리고 본인들이 와서 직접 보라. 그렇게 해서 촬영 허가를 받아서 직접적으로 보고 생산성과 효과, 공장의 기계 설비를 보고 중국 사람들이 자기들이 기계 설비를 바꿔주겠다 이런 식으로 다 해결해 갖고 들어가지요.”(사례 14)

243) 東アジア貿易研究會, 『2013年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』(東京: 日本貿易振興機構, 2014), p. 30.

244) 吳杰·王平, “對朝投資: 冷土地上的熱思考,” p. 60.

245) 金哲, “朝鮮學者再論朝鮮經濟,” 『東北亞論壇』, 2016年 1月, p. 45.

I
II
III
IV
V
VI
VII

있다고 한다.

북한은 합영기업 확대는 단순히 합영 투자 유치로서만 결속되는 것이 아니라 합영기업이 실질적으로 이윤을 획득해야 가능해진다고 판단한다.

“일반적으로 합영기업에 참가하는 외국측 투자가는 현대적인 설비들과 자신의 앞선 기술을 합영기업에 투자하게 된다. 그런데 현대적 설비들과 앞선 기술을 투자했음에도 불구하고 합영기업들에서 경영수입이 제대로 조성되지 않아 재생산에 필요한 자금과 리윤이 차례되지 않는다면 합영기업을 창설한 의의가 없어지게 된다. …합영기업에서 경영수입을 더 많이 조성하고 그것을 합리적으로 분배리용하는 것은 합영기업을 활성화하고 우리 나라의 경제를 보다 빨리 발전시키는데서 중요한 문제로 나선다.”<sup>246)</sup>

이에 따라 북한은 “합영·합작기업의 관리운영에서 더 많은 리윤을 내는 것은 투자자들의 투자 목적과 기업의 생존과 관련되는 사활적인 문제”라고 주장하고 있다. “합영·합작기업에 대한 투자 상대측은 계약 기간에 기업의 운영과정에 연계 되는 원금과 리윤이 자국 내에서의 리윤보다 더 높은 경우에만 투자를 진행한다”고 보기 때문이다.<sup>247)</sup>

북한은 이에 따라 여러 가지 합영·합작 투자 유인을 위한 제도 정도를 해왔다. 2011년 말 진행된 법률 개정도 투자자들이 관심을 조금 더 끌 수 있도록 진행한 것이다. 개정 법률 내용 중 북한이 가장 앞세우는 것은 세금 우대 조치다. 북한은 현재 북한에 투자할 경우 세금이 7종에 불과할 정도로 종류가 작고, 우대 폭도 크다고 밝힌다.<sup>248)</sup> 특히

<sup>246)</sup> 김종민, “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할,” pp. 53~54.

<sup>247)</sup> 럽일옥, “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구,” 『경제연구』, 2002년 4호 (2002), p. 37.

<sup>248)</sup> 金哲, “朝鮮學者再論朝鮮經濟,” p. 43. 북한은 같은 글에서 개개 나라들은 일반적

“라선경제무역지대의 세율은 기업소득의 14%로서 중국경제특구들에서의 15%, 중국 홍콩에서의 18%, 싱가포르에서의 26%보다도 낮은 수준에 있다”<sup>249)</sup>는 것이다.

또 합영을 할 수 있는 북한 내부의 단위들이 크게 늘어났다. 이전에는 몇몇 총회사만이 합영을 할 수 있는 권리를 가지고 있었는데, 김정은 시대에 들어와서는 “모든 기업체들이 기업활동을 주동적으로, 창발적으로 하나갈수 있게 일련의 권한들(계획권, 생산조직권, 제품개발권, 로력관리권, 재정권, 합영·합작권 등)이 조정”되었다.<sup>250)</sup> 이로써 “무역 및 합영·합작권도 기업소가 창발적으로 경영활동을 벌릴 수 있게 하는 공간으로 되었다.”<sup>251)</sup>

라선경제무역지대의 경우 소유권 인정이나 인터넷 사용 등 작지 않은 변화도 시도되고 있다. 우선 부동산의 취득과 관련해서 지대법 제17조는 토지에 관해서는 리용권을, 건물에 관해서는 소유권을 취득할 수 있다고 정했다. 이는 이전 지대법에서는 건물의 소유권에 대하여는 뚜렷한 규정이 없었던 것과 비교되는 것이다. 이미 중국 기업이 투자하는 합영기업이 건설하고 있는 라선국제상업무역중심에서는 외국인을 대상으로 살림집을 판매했다고 한다.<sup>252)</sup> 또 인터넷의 경우 “현재 지대에는 기업들이 인터넷을 리용할 수 있는 조건이 갖추어져있으며 신청허가절차를 밟고 실지로 리용하는 기업들도 있다.”<sup>253)</sup>

인 경우 직접세, 간접세 등 25종 이상의 세금을 부과하고 있다고 주장한다.

249) 리승준, “경제특구와 그 발전방향,” 『경제연구』, 2012년 4호 (2014), p. 56.

250) “병진로선에 기초한 경제건설-사회과학원 연구사가 말하는 《현장의 변화》,” 『조선신보』, 2015.1.26., <<http://chosonsinbo.com/2015/01/sk126-2/>>.

251) “주체사상을 구현한 《우리 식의 경제관리방법》,” 『조선신보』, 2013.12.23., <[http://chosonsinbo.com/2013/12/py\\_131223-4](http://chosonsinbo.com/2013/12/py_131223-4)>.

252) “라선경제무역지대법의 운용실태, 투자환경이 어떤가?,” 『조선신보』, 2012.9.14., <<http://chosonsinbo.com/2012/09/0914th-2>>.

253) “라선경제무역지대법의 운용실태, 투자환경이 어떤가?,” 『조선신보』. 그러나 “라선

임금이 크게 낮추었다. 중국 텐진디지털무역회사와 북한의 대외경제협력추진위원회가 2005년 10월 창업한 자전거 조립 회사인 평진(平津) 자전거합영회사의 경우 임금이 매월 30유로에 보험료 7유로를 더한 37유로에 불과하다.<sup>254)</sup> 1980년대 총련계 기업과의 합영사업에서 250달러를 요구하고, 1990년대초 대우그룹의 남포공장 노동자 실수령액을 150달러까지 요구했던 것과 비교하며, 비록 일부 영역이지만, 투자 확대를 위해 몸값을 한껏 낮춘 것으로 평가된다.

## (2) 북한 내 합영·합작기업의 현황

북한은 합영·합작기업들 전체를 파악할 수 있는 통계를 발표한적은 없다. 따라서 북한 당국이 발표한 합영·합작기업에 대한 부분적 자료들을 조각조각 모아 전모를 추정해볼 수밖에 없다.

북한의 합영투자위원회(위원장 리광근)는 외국 투자 유치 실적에 대해 “2011년까지 중국, 홍콩, 대만, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 러시아, 이집트, 네덜란드, 프랑스, 핀란드, 덴마크 등의 국가에서 306건, 14.37억 달러의 외국 직접 투자가 유치됐다”고 발표했다.<sup>255)</sup> 또 북한 국가경제개발위원회에서는 라선경제무역지대의 경우 2014년 130여 개의 외국투자기업들이 각종 형태의 기업활동에 종사하고 있다고 밝힌

---

경제무역지대법 제75조에는 경제무역지대에서는 우편, 전화, 팩스 같은 통신수단을 자유롭게 리용할 수 있다고 규정되고 있을 뿐 인터넷의 리용은 명기되지 않았다.” 같은 글.

254) “朝鮮：探訪朝鮮自轉車合營會社,” 『人民網』, 2011.5.29., 東アジア貿易研究會, 『2015年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』, pp. 112~113에서 재인용. 평진자전거합영회사의 총 투자금액은 65만 달러로 지분은 중국측 51%, 북측 49%로써 중국측은 주로 시설·원자재 등을, 북측은 토지와 건물을 투자하는 형태이다. 중국 人民網에 따르면, 직원은 200여명이며, 중국측 대표는 4명이다.

255) 東アジア貿易研究會, 『2013年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』, p. 24.

바 있다.<sup>256)</sup>

가장 상세한 정보를 제공하는 곳은 미국 중앙정보부(CIA)가 운영하는 공개정보분석기관인 오픈소스센터(Open Source Center)다. 센터가 2012년 3월 발표한 북한에 소재하는 외국 합작 기업의 특징을 분석한 보고서에 따르면 2011년까지 파악된 북한과 외국과의 합작 기업 수는 351개사로 총 투자액은 23억 2천만 달러에 이른다.

센터가 밝힌 합영·합작 통계를 좀 더 살펴보면, 합영·합작 상대방의 투자 규모는 5억 6천만~8억 6,300만 달러까지 폭이 넓었다. 평균 규모는 1,500만 달러였다. 분야별로 보면 광업을 위주로 하는 합영기업이 전체의 89%를 차지하는 것으로 나타났다. 설립연도가 알려진 합작 기업 202곳 가운데 80% 이상이 2003년 이후에 설립됐다. 특히 2006년에 세워진 기업 수가 40개를 넘었다.<sup>257)</sup> 2003년 이후는 중국 기업들이 본격적으로 대북 투자에 나선 시기이기도 하다.

합영기업의 경영실적을 보면 아직까지 북한의 합영·합작 투자환경이 외국기업들에게 큰 매력으로 다가갈 정도는 아닌 것으로 보인다. 중국의 한 통계에 의하면 현재 북한에 투자한 중국 기업의 경영실적은 3분의 1은 이익을 내고 있고, 3분의 1은 경상수지를 맞추고 있는 상황이며, 나머지 3분의 1은 손실을 보고 있다.<sup>258)</sup>

합영·합작기업의 투자 영역과 관련해서는 채취공업이 다수를 차지

<sup>256)</sup> “유리한 투자환경이 보장된다—국가경제개발위원회 부위원장 리철석과 본사기자의 문답,” 『내나라』, 2014.3.10., <<http://www.naenara.com.kp/ko/trade/?company+6+331>>.

<sup>257)</sup> 東アジア貿易研究會, 『2015 年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』, pp. 104~106; 합영·합작기업과 정확히 일치하는 자료는 아니지만 평양에 있는 외국 지사가 400여 개에 이른다는 인터뷰 증언도 합영·합작기업의 규모를 추정하는 데 참고할 만하다. “평양 고려호텔 앞에 보면 지사들 아파트가 24층짜리 하나 있는데 매 방마다 다 각 나라 지사들이 들어가 있습니다. 그리고 이제 광산호텔, 창광호텔, 평양호텔 각 호텔들 마다 보면… 제가 알기로는 여튼 400여개 지사들이 나와 있는데…”(사례 14)

<sup>258)</sup> 吳杰·王平, “對朝投資: 冷土地上的熱思考,” p. 60.

I
II
III
IV
V
VI
VII



한다. 북한도 “우리 나라에서 외국기업들의 투자규모가 가장 큰 대상들은 주로 자원개발을 목적으로 하는 채취공업부문기업소들과의 합영·합작단위들”이라고 평가했다. 그 뒤를 경공업부문이 잇고 있다. 북한은 외국인 투자가 이 두 부문에 몰려 있는 이유에 대해 “외국기업들의 투자목적이 주로 자체의 생산적 활동에 필요한 원자재를 해결하는 데 있고, 우리 나라에서 인민생활 향상에 그 어느 때보다 큰 힘을 넣고 있는 것과 관련된다.”고 분석했다. 북한은 특히 노동집약적인 경공업산업에 합영·합작기업이 몰리는 현상에 대해 “우리의 값높고 질높은 노동력에 기초한 시장에서의 원가우세보장이나, 일부 제품들의 풍부한 시장수요에 기초한 판매량 증대와도 관련된다.”고 분석했다.<sup>259)</sup>

**표 V-1** ▶ 북한의 경제특구 이외 지역 주요 합영회사

영역	합영회사 이름	비고
음식료품 및 담배	철보산합영회사	· 함경북도 청진시 위치 · 2000년 조업
건축공장	평양비단합영회사	· 북한의 조선비단연합총회사와 일본 총련계의 교도물산주식회사 합영 · 1988년 9월 설립
의류	모란봉합영회사	· 1986년 말 북한의 은하무역총회사와 총련의 모란봉주식회사간의 합영 · 2001년에는 2중3대혁명붉은기 받음.
	대동강피복공장	· 모란봉합영회사 산하 공장 · 1987년 4월에 조업
종이	평양포장재합영회사	· 북한 평양식료연합기업소와 총련의 서동경상사간 합영 · 1989년 4월에 조업 · 식료품 포장재 등 경공업 제품의 포장재를 생산

<sup>259)</sup> 손흥도, “우리나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적 분석,” 『경제연구』, 2013년 3호 (2013), p. 50.

영역	합영회사 이름	비고
제약	만년제약합영회사	· 평양직할시 대동강구역에 위치 · 1989년 8월에 조업을 개시
화학	평스제약합영회사	· 평양제약공장과 스위스 인터패시픽홀딩 그룹 합작 · 2004년 6월9일 조업 시작 · 북한 최초로 세계보건기구(WHO) 표준의 약품생산 및 품질관리기준(GMP) 인증 받음.
시멘트 유리 도자기	영초건재품합영회사	· 건설건재공업성 산하 · 2004년 5월 중국 장춘영초과학무역유한공사와 합영 · 월 10만㎡의 석면스레트 생산, 용천군 살림집건설장, 광포오리공장 현대화공사장에 제품 공급
조립금속, 기계장비	희천고리끼합영회사	· 희천공작기계종합공장과 옛 소련 고리끼공작기계공장 합작 · 옛 소련 고리끼 공작기계제작 연합기업소로부터 부품을 공급받아 프레이즈 선반을 생산 · 1989년 10월부터 조업 시작
	금강원동합영회사	· 북한 은덕무역회사와 총련 조일수출입회사 합영 · 농기계용 원동기 전문제작공장
	평진자전거합영회사	· 2005년 10월 7일 조선대외경제협력추진위원회와 중국 헨진디지탈무역책임유한공공간 합영
전기	평양전기기구 합영회사	· 2005년 10월 6일 북한 카드식적산전력계 조립공장과 중국 베이징복성효정 전자과학기술주식회사 합영 · 카드식적산전력계를 생산하여 북한내 공장, 기업소들과 가정에 공급하기 위해 설립
컴퓨터	아침-판다컴퓨터 합영회사	· 전자공업성 전자제품개발회사와 중국 판다전자집단유한공공간 협영 · 2003년부터 중국에서 부품을 들여다 펜티엄급 PC를 생산하여 북한내부에 판매
자동차	평화자동차종합공장	· 통일교 산하 한국 법인인 평화자동차와 북한 민흥총회사가 공동투자(7:3)하여 설립 · 2002년 4월 준공된 뒤 첫 제품인 '휘파람' 판매.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

영역	합영회사 이름	비고
가구 및 잡제품	영광가구합영회사	· 중국 길림성 중상무역수출입총공사와의 합영회사 · 건설건재공업성 산하 공장 · 약 180여명의 노동자가 가구뿐만 아니라 수지창과 각종 색깔의 외장재를 생산
	평양피아노합영회사	· 1989년 북한의 조선악기총회사와 재일 총련계 상공인이 경영하는 유한회사 빼꼬가 합영 · 일본 등지에 피아노 수출
주방용품	6월4일대성공장	· 1991년 4월 대성철제가공무역회사와 일본의 대한무역주식회사간 합영으로 조업을 개시 · 숟가락, 젓가락 등을 생산

출처: 이석기·김창모·빙현지·이승엽, 『북한의 기업 -제조업 및 에너지기업 편람-』(서울: 산업연구원, 2014)에서 정리함.

**표 V-2** 2000년 이후 존재가 확인되지 않는 합영기업

영역	합영회사 이름
육류, 어류, 채소, 과일 가공 공장	대덕수산합영회사, 삼방련합합영공사
방직·제사·직조 공장	청천강합영회사
의류공장	요원피복합영회사, 전진합영회사, 조선만풍합영회사, 진달래합영회사
가죽, 모피 가공 및 기타 섬유제품 공장	광포합영회사
목재가공 공장	밀림단일합영회사
기초화학공장	함흥화학합영공장
합성수지 및 수지제품 공장	만경대수지합영회사
건설기계 공장	덕산건설기계합영회사
정밀기계공장	명전합영회사
기계부품 및 금속가공 공장	금별합영회사
전기·전자·통신기계 공장	선봉합영회사
공예품 및 장식품공장	진흥합영회사

출처: 이석기·김창모·빙현지·이승엽, 『북한의 기업 -제조업 및 에너지기업 편람-』에서 정리함.

표 V-3 2012년 이후 조선신보에 보도된 합병·합작기업들

영역	합영회사 이름	비고
조명	대동강-애드폰 첨단기술합작회사	· 소리·빛을 수감하여 자동적으로 개폐되는 조명등 생산 · 1시간 충전하여 연속 4시간 사용 · 2012.1.06.
주방용품	예흥합작회사	· 2012년 가을철 국제상품전람회에 주방기구일식을 선보임 · 2012.9.25.
향료	평양향료 무역회사의 평양향료공장	· 2012년 9월28일 조업. 평양향료무역회사와 프랑스 장니엘향료회사사이의 기술합작으로 운영 · 《옥류》 상표로 제품 출하 · 2012.10.12.
수송기기	금강오토바이회사	· 조선금원무역총회사 산하 업체로 중국 여러 기업 과 합작 · 생산된 오토바이는 승용차나 화물차보다 연료소비 가 적어 지방도시에서 인기 · 2014.9.30
침구류	만복합작회사	· 공기음이온을 내보내는 기능성침구를 제작판매 · 금강약돌과 천연광물질들을 첨단기술로 가공 · 2014.10.16.
화장품	봄향기합작회사	· 화장품전시장(평양시 모란봉구역) 운영 · 개성고려인삼화장품을 비롯한 각종 기념세트 상품 들 3·8절(부녀자절)을 앞두고 판매 · 2015.3.09.
섬유	잠업합작회사	· 평양시 락랑구역에 위치 · 천연비단솜이불 생산 · 우선 내수 판매, 이후 대외시장에도 내놓을 계획 · 2015.5.18
식품	평양 레저날리쏘시스즈 기름합영회사	· 조선삼지연무역회사와 말레이시아 MP레저날리쏘 시스즈주식회사사이의 협약에 따라 2008년 3월 창 설, 2012년 5월 조업 · 종려올레인지름을 생산해 북한 내 식료공장들에 공급하고 보통강백화점 등에서 판매 · 2013.5.22
컴퓨터	푸른하늘전자 합영회사	· 국산화된 콤퓨터를 비롯한 전자제품들을 개발하고 대량생산판매 · 2015.6.16

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

영역	합영회사 이름	비고
향료	동명합작회사	· 약리효과를 비롯한 기능성이 높은 천연색소 개발 · 다시마와 미역을 비롯한 바다나물을 원료로 함 · 2015.8.24.
화장품	묘향천호합작회사	· 《래일의 아름다움을 약속해주는 천연기능성 화장품》 모토로 화장품 생산 · 2016.01.27.
스포츠	내고향	· 스포츠 용품 판매 · 2015년 평양에서 국제축구연맹 2018년 월드컵경기대회 아시아지역예선경기들에서 수만명에 달하는 응원자들이 《내고향》 상표의 셔츠를 입고 조선선수들을 열광적으로 응원 · 2016.3.23

출처: 조선신보 인터넷 판 기사를 참고하여 정리함.

### (3) 북한의 합영·합작 확대 정책의 한계

북한이 합영·합작 투자를 늘리기 위해 노력하고 있지만 단기적으로 볼 때 합영·합작 투자가 획기적으로 늘기는 어려울 것으로 보인다. 무엇보다 현재 합영·합작 투자를 늘리기 위한 노력이 여전히 계획경제라는 큰 틀 속에서 진행되고 있기 때문이다. 김정은 시대에 들어 진행되는 합영·합작 투자 확대 논리나 정책의 바탕에는 ‘우리식경제관리방법’이 있다. 그러나 북한은 ‘우리식경제관리방법’이 중국식의 개혁·개방 노선이 아니며, 명확히 사회주의를 전제로 한 ‘우리식’ 경제개선 방식임을 강조한다.<sup>260)</sup>

<sup>260)</sup> ‘개혁·개방’에 대한 북한의 거부감은 무척 강하다. 대북 투자를 20년째 해오고 있는 지장(浙江)성의 기업인 최동위안(崔東元)은 이에 따라 북한에서는 개혁·개방이라는 말을 사용하면 안된다고 주장하기도 한다. “조선에 간 많은 사람들이 조선인에게 개혁·개방이 필요하다, 당신들은 지금 생존의 갈림길에 있다고 얘기한다. 그들은 이런 얘기가 그들 나라를 모욕하는 것이라고 생각한다.” 趙劍云·李勇, “赴朝投資要先做哪些功課,” 『中國經濟周刊』, 2013年 2月25日, p. 53.

“지난해(2014년) 5월에는 원수님께서 우리식 경제관리방법의 확립에 관한 원칙적문제들을 다 밝혀주시었다. 교수에 의하면 《밝혀진 원칙》은 3가지다. 경제에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리의 옳바른 실현, 공장과 기업소, 협동단체들에서 사회주의기업책임관리제의 옳바른 실현 그리고 경제사업에 대한 당의 령도를 보장하며 정치사업을 확고히 앞세워나가는 것이다.”<sup>261)</sup>

따라서 김정은 시대의 경제노선은 사실 기본적으로는 김정일 시대의 노선, 즉 사회주의계획경제에서 벗어나지 않고 있는 것이다.<sup>262)</sup> 합영·합작 기업이 비록 다른 일반 기업에 비해 계획의 통제를 덜 받고 있는 것은 사실이지만, 합영·합작 기업 역시 이 큰 틀을 벗어날 수는 없다. 북한 당국은 합영·합작 기업의 지위가 헌법에서 인정하는 지위라고 강조하고 있지만, 그 헌법 자체가 여전히 당 결정의 하위개념에 머물러 있는 상황이다. 북한 헌법 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정하고 있다. 헌법 스스로가 조선로동당의 지도가 헌법보다 우월하다는 것을 인정하고 있는 셈이다. 이런 헌법 체계에서는 북한에서 외국 투자자를 관리하는 기관들도 법이 아니라 상급 행정 기관이나 해당 지역의 조선로동당 기관의 지시·지도를 우선시하는 것이 ‘당연한 일’로 인식한다. 그러므로 북한 당국의 여러 긍정적인 조치에도 불구하고 외국인 투자에 대한 법률 규정의 권위는 완벽하지 않다.<sup>263)</sup>

261) “병진로선에 기초한 경제건설-사회과학원 연구사가 말하는 《현장의 변화》,” 『조선신보』, 2015.1.26.

262) 卞晶, “中朝跨境經濟合作區的建設實踐與發展對策研究,” 『遼東學院學報(社會科學版)』, 2014年 2月, p. 8.

263) 東アジア貿易研究會, 『2015年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』, pp. 102~103. 북한 헌법 11조와 같은 규정은 중국 문화 대혁명시기의 헌법에도 등장한다. 하지만, 중국은 개혁개방 이후인 1982년 헌법 개정을 통해 공산당도 헌법과 법률을 준수할 의무가 있다고 명시했다. 같은 글.

I
II
III
IV
V
VI
VII

더욱이 북한은 개정된 외국인투자법이나 노동법 아래서도 기업의 노동자 채용 권리를 인정하지 않고 있다. 여전히 노동행정기관을 통해서만 채용할 수 있도록 돼 있는 것이다. 이는 중국의 초기 개발구 상황과 비교해도 기업의 권리를 크게 제약하는 것이다.

중국 선전특구의 경우 개혁·개방 초기인 1980년부터 1984년까지 전국의 중·대규모 도시와 국가기관에서 1만 2천여 명의 전문기술 인재들을 초빙했다. 이는 기존에 국가 인사부문에서 기업 관리인원을 배치 하던 방식을 타파하고 공개적으로 인재를 초빙한 첫 시도였다. 이때 초빙되어 채용된 인원이 당시 선전특구 관리인원의 28.7%를 차지하였다. 더 나아가 선전특구에서는 노동력 채용제도도 크게 개혁했다. 기업이 노동자를 채용할 때 ‘공개(직접) 모집하여 우수한 자를 시험과 면접을 거쳐 선발’하는 방식이 도입됐다. 정규직(固定工)제도도 계약직(合同工)으로 바뀌었다. 계약직제도는 우선 ‘3자 기업(합작기업, 합작기업, 독자기업)’에서부터 실시하였다.<sup>264)</sup> 이렇게 시작된 고용자유화는 1993년부터는 기업과 노동자 당사자가 근로계약을 전면적으로 체결하는 단계에 이르게 된다.<sup>265)</sup> 하지만, 북한은 특구에서도 노동력 채용과 관련해서는 여전히 노동공급기관이 소개하는 사람만을 채용하도록 규정하고 있다.<sup>266)</sup>

더욱이 현재 북한은 유엔 제재 등의 영향으로 합영·합작 정책을 펴는데 큰 제약을 받고 있다. 하지만 북한은 현재 합영·합작이 부진한 이유에 대해 외국인 투자자들이 북한의 제도를 제대로 알지 못해서 나타나

264) 전병근, 『북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방안 모색』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 62.

265) 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, p. 173.

266) 이와 관련해 라선경제무역지대법 제49조(로력의 채용)는 “기업은 우리 나라의 로력을 우선적으로 채용하여야 한다”고만 규정하고 있다. 하지만, 제30조(라선시인민위원회의 사업내용)에서 ‘경제무역지대와 기업활동에 필요한 로력보장’을 라선시인민위원회의 사업 중 하나로 명시하고 있다.

는 측면도 있다고 강조한다.<sup>267)</sup> 이런 북한의 태도는 “정치 내정간섭 하지 말고 현재 열린 공간에서 너희도 돈 벌이 하고 우리도 돈 벌이 하는 식으로 합영을 하자”는 태도로 요약될 수 있을 것 같다. 이는 “경제적인 개혁은 하겠다. 그러니 지금 우리의 현실적인 상황을 이해하고 들어오라. 그러나 우리 정치를 개방하라고 하지 말라. 우리나라의 내정 간섭은 하지 말라”는 태도이며 “내정 간섭 할 때는 무자비하게 치겠다.”는 태도이기도 하다. 이는 또한 “합영·합작 사업 확대가 목표대로 안되도 괜찮으니 우리의 정치는 건드리지 마라”는 태도이기도 하다. “천명까지 안되도 좋다. 우리를 이해하는 사람 100명이라도 오라.”는 태도에 머물러 있는 것이다.(사례 14)

## 2. 운영 체계 및 의사결정 과정:

### 이사회, ‘공동운영’ 원칙의 핵심

합영·합작 기업은 기업의 운영체계와 의사결정 구조에서도 북한의 일반 기업과는 다른 특징을 가지고 있다. 합영기업의 경우 ‘공동운영’이라는 원칙을 가지고 있기 때문이다. 이 공동운영 원칙을 반영하는 상징적인 기구가 이사회 존재다.

이 절에서는 북한 합영기업의 이사회 기능을 살펴보고, 합영기업이 북한 계획경제 내의 ‘계획-생산-판매-분배’라는 틀에 어떻게 결합돼

267) “현재 우리 나라에서 투자활동을 벌이고 있는 외국인 투자자들은 기업 운영과 관련한 법률과 관리세칙들에 대한 구체적인 료해가 부족하다. 결과 투자기업 운영에서 일정한 모순들이 존재하고 있다. (중략) 이것은 현재 가동 중에 있거나 체결한 계약에 기초하여 조업준비에 있는 기업들의 경영관리에서 나타나고 있는 일정한 문제점, 즉 생산적 장성이 자기 수준에서 이루어지지 못하고 있는 문제, 일부 단위들의 조업개시의 지연 등에서 잘 알 수 있다.” 손홍도, “우리나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적 분석,” p. 50.

I
II
III
IV
V
VI
VII



있는지 고찰한다. 이어 전기와 식량 등 생산에 필요한 자원은 어떻게 확보하고 있는지 살펴본다.

## 가. 운영체계: 투자 형태에 따라 운영체계 크게 달라져

북한에서 외국 자본이 투자된 기업은 외국인기업<sup>268)</sup>과 합영기업, 합작기업의 세 가지가 있다. 외국 투자가가 어떤 형태로 투자하는가에 따라서 기업의 운영체계에 큰 영향을 준다.<sup>269)</sup> 이 가운데 합작기업의 운영체계는 북한의 일반 기업과 다르지 않다. 합작기업의 경우 외국 투자자가 단지 자금만 투자할 뿐 경영에는 개입하지 않기 때문이다. 따라서 기업의 운영체계는 북한의 일반기업의 틀을 그대로 유지한다. 한마디로 운영체계 면에서 합작기업은 설비제공형 임가공과 크게 다르지 않다.<sup>270)</sup>

이에 반해 합영기업과 독자기업은 이사회를 정점으로 하는 다른 운영체계를 가지고 있다.<sup>271)</sup> 특히 합영은 이름 그대로 “투자 당사자들이

---

268) ‘외국인기업’이란 외국투자가가 단독으로 투자하여 운영하는 기업을 말한다. 북한의 투자관리기관에 등록하고 경제활동을 하는 다른 나라 기업은 ‘외국기업’이라고 부른다. ‘조선민주주의인민공화국 투자환경소개’ 문건이 처음으로 공개됐다. 2012년 9월 26일~28일에 공개. CBS정치부 정보보고, “북한 ‘투자환경소개’ 문건 첫 입수 공개,” 2012.9.27., <<http://www.ahnsamo.kr/lifestory/526871>>. (검색일: 2016.9.10.).

269) “그러므로 그 어느 투자가든지 투자형식에 대해 깊은 관심을 가지게 된다. 더우기 투자자들의 투자기업운영에 대한 참여가 투자형식에 의하여 많은 영향을 받는다고 볼 때 더욱 그러하다.” 우리나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적 분석, 손홍도, “우리나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적 분석,” p. 49; “우리 나라에서 외국기업들의 투자형식을 보면 투자분야에 따라 일정한 차이는 있지만 많은 비중을 차지하는 것은 합작방식에 기초한 투자라고 볼 수 있다.” 같은 글.

270) 북한은 일반적으로 경영권을 온전히 누릴 수 있는 합작기업 형태를 선호한다. 이에 따라 북한은 광산개발 투자 등 다양한 투자영역에서 ‘합영’방식을 잘 허락하지 않으며 ‘합작’방식을 강조하고 있다. 이종립, “중국의 대북투자 리스크와 대응방안,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 2월호 (2013), p. 84.

다같이 경영활동의 주인이 되어 공동으로 기업을 관리운영<sup>272)</sup>하는 것이어서 기업 운영의 주체와 형식, 내용 등에서 많은 변화를 몰고 오고 있다. 가장 큰 변화는 경영의 독자성이다.<sup>273)</sup> 이러한 독자성은 합영기업이 “경영자금에 대한 독자적인 소유”를 형성하고 있는 데서 출발한다. 합영기업은 이에 따라 “경영자금에 대한 독자적인 관리이용권과 처분권을 행사”한다. 더 나아가 “설비, 로력, 자재와 자금을 관리 이용하는 과정에서도 자체 결성에 따라 그것을 능동적으로 처리”한다.<sup>274)</sup>

합영기업이 이런 독자적인 결정을 내리는 데 정점을 이루는 핵심기구가 ‘이사회’다. 이사회는 ‘합영기업의 최고결의기관’(합영법 제16조)이며 “규약의 수정보충, 기업의 발전대책, 등록자본의 증가, 경영계획, 결산과 분배, 책임자·부책임자·재정검열원의 임명 및 해임, 기업의 해산 같은 문제들을 토의 결정”(합영법 제17조)한다. 외국 투자자측은 이사회를 장악하기 위해 일반적으로 50% 이상을 투자해 합영기업을 구성하는 경우가 많다.

하지만 합영기업의 이사회 운영은 처음에 많은 시행착오를 겪었다. 대표적인 사례가 합영회사 운영 초기 북한이 투자몫의 비율과 관계없이 이사회를 실질적으로 주도하려 하면서 생긴 마찰이다. 이에 따라 북한은 당시 합영기업을 합작기업처럼 운영하려 한다는 비판을 받기도 했다. 대표적인 사례가 1980~1990년대 일본 총련쪽 기업들과 합영을

271) 독자기업은 이사회를 만들 수도 있고, 이사회 없이 회사 운영체계를 구축할 수도 있다: 합자운영과정에서 나타나는 일련의 분쟁 때문에 중국기업들은 되도록 단독 투자를 원하고 있다. 림금숙, “길림성의 대북 무역과 투자 현황 및 과제,” p. 73.

272) 김종민, “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할,” p. 53.

273) 합영법은 제5조에서 “합영기업은 당사자들이 출자한 재산과 재산권에 대한 소유권을 가지며 독자적으로 경영활동을 한다”고 규정하고 있다.

274) 김종민, “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할,” p. 53.

I
II
III
IV
V
VI
VII

하는 경우, 출자 비율과 상관없이 북한측이 이사장과 사장을 맡는 것이 일반적인 관례였다. 더욱이 “합영회사 이사회의 북한측 인사들은 생산 활동과 직접적 관련이 없는 당인사들로 채워졌다.” 또 “재일 상공인측 이사들의 의견도 듣지 않은 채 당의 지시라 하여 제반 문제를 임의로 처리하는 사태가 빈번히 발생하였다.”<sup>275)</sup>

이렇게 이사회를 파행적으로 운영하게 되면 회사의 미래와 관련한 중요한 전략적 판단을 내려야 할 이사회가 제 기능을 못하게 된다. 이에 따라 회사의 경영 전반에도 적신호가 켜질 가능성이 높아진다. 실제로 총련계 재일동포들이 참여한 합영기업들은 초기에 좋은 성적을 내지 못한 것으로 알려져 있다.

이런 경험을 거친 뒤 북한도 합영기업에서 차츰 이사회들의 역할을 존중하는 쪽으로 개선해온 것으로 보인다. 그 뒤 북한 내 합영기업의 이사회 운영사례를 살펴보면 이사회에서 주요한 안전들이 논의되고 의결된 것을 확인할 수 있다. 남북 합영으로 북한에 자동차공장을 운영했던 평화자동차총회사의 경우 2003년 2월 ‘제2차 이사회’에서 북측 합영 상대방을 ‘조선련봉총회사’에서 ‘조선민흥총회사’로 바꾸는 안전을 처리했다. 변경 이유는 조선민흥총회사가 ‘자동차 분야만 전문적으로 관리할 수 있도록 하기 위해 2002년 10월에 새로 설립된 회사’였기 때문이다.<sup>276)</sup>

또 중국의 길림호용집단이 북한 광산부문에 투자하면서 조직된 조선 금호광업합영회사의 경우도 2010년 11월 30일 제2차 이사회를 열어

<sup>275)</sup> 신리호, “朝朝합영사업의 교훈,” p. 57. 이런 관례에 반발하는 경우도 있었다. 일본 사쿠라그룹이 북한과 합영한 모란봉합영회사의 경우 당시 전진식 사쿠라그룹의 대표가 이런 관행에 반발해 두 자리를 장악한 뒤 당의 입김을 최대한 배제하였다고 한다. 같은 글.

<sup>276)</sup> “한국측 ‘평화자동차’의 북측파트너가 ‘조선련봉총회사’에서 ‘조선민흥총회사’로 바뀐 시점, 바뀐 이유,” 2005년 통일부 국감자료.

“조선금호광업합영회사의 생산, 운수, 관리, 인사 등 분야의 구체적 내용을 토론”했으며, 특히 “조선금호광업합영회사 부사장 조학전이 만든 ‘선천금광 2011년 공작 안배 및 최근 공작 중 해결해야 할 문제에 대하여’라는 보고가 표결로 통과”되기도 했다.<sup>277)</sup>

하지만, 이사회는 여전히 치열한 논쟁의 장이라기보다는 ‘동석식사’로 대표되는 상호 호의를 확인하는 자리로 많이 인식되기도 한다. 다음은 2008년 평화자동차 이사회에 대한 증언이다.

“평화자동차 이사회는 1년에 2번 정도 열리는데 한번은 연말에 열립니다. 그리고 태양절이라고 해서 4월15일날 평화자동차가 이때 창립이 되었거든요. 연말과 4월 15일 대충 요런 식으로 2번 정도 이사회를 하는데 이사회를 한다 이런 개념 보다는 동석식사를 합니다. 동석식사라는 개념은 북측 파트너와 통일재단 파트너 등...고위 관계자들이 앉아서 약 20명에서 25명 사이예요. 동석식사를 하고 마치면서 회의실로 이동해서 이사회를 합니다. 그러나 이미 총사장인 제가 집행이사로서 사전조율을 다 끝내놓고 있는 거고, 제가 정리된 내용을 갖고 이사회를 하니까 남북이 서로 덕담을 좀 주고받죠.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

김정은 정권에 들어서는 이사회가 정상적 기능을 해야 함을 더욱더 강조하고 있다. 2012년 말 『경제연구』에서는 “외국투자를 리용하는데서 신용제일주의원칙을 지켜야 한다”고 강조했다. “우리측 당사자들은 계약에서 정한대로 투자 의무를 성실히 이행하여야 하며 리사회, 공동협의회의 결정과 규약의 요구대로 기업을 바로 관리 운영하여야 한다”는 것이다. 이를 통해 “당사자들 사이에 평등과 호혜의 관계를 발전시켜가야 한다”고 논문은 강조하고 있다.<sup>278)</sup>

<sup>277)</sup> 배종렬·윤승현, 『길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 138~139.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한 합영법은 또 이사회 밑에 경영관리기구를 두도록 하고 있다. 경영관리기구는 합영기업의 업무를 실질적으로 집행하는 기구이다. 경영관리기구에는 책임자, 부책임자, 재정회계원 그밖의 필요한 성원을 두도록 하고 있다. 이 중 “기업책임자는 대외적으로 리사회에서 위임받은 범위 안에서 합영기업을 대표하며 기업 안에서는 리사회로부터 받은 직권을 행사하여 리사회 결정을 실행”한다고 규정하는 등 이사회가 합영기업 운영의 핵심임을 강조하고 있다.<sup>279)</sup>

## 나. 계획-생산-판매-분배:

### 독자적 계획권 인정, 계획경제 속의 하나의 섬

합영기업은 계획경제를 고수하고 있는 북한에서는 하나의 섬과 같은 존재이다. 왜냐하면 계획경제 속에서 독자적인 계획권을 인정받는 기업이기 때문이다. 이렇게 독자적인 계획권을 인정받는 합영기업이 북한 내에서 어떻게 계획에 관계하고 생산을 진행하는지 살펴본다. 또 어떤 과정을 거쳐 판매를 하며, 판매 뒤 수익은 어떤 분배과정을 거치는지도 알아본다.

### (1) 계획

북한에서 합영기업은 독자적인 계획권을 가졌다는 점에서 일반 기업과 구별된다. 합영기업의 독자적인 계획권은 합영기업이 경영에서 독자성을 가지고 있기 때문에 발휘할 수 있는 권리다. 이에 반해 북한

<sup>278)</sup> 리정경, “현실발전의 요구에 맞게 외국투자를 효과적으로 리용하는 데서 나서는 원칙적 요구,” p. 50.

<sup>279)</sup> CBS정치부 정보보고, “북한 ‘투자환경소개’ 문건 첫 입수 공개,”

내 일반 기업소들은 경영상 ‘상대적 독자성’만을 가질 뿐이다.

북한은 합영기업이 “경영상 독자성을 가지고 경영활동을 자립적으로 진행”하는 이유에 대해 일반 기업과 소유에서 차별성을 보이기 때문이라고 설명한다. 즉, “합영기업의 경우 소유가 외국측 투자자와의 공동소유기업이기 때문”이다. 따라서 합영·합작기업은 국가의 유일적 경제관리체계에 망라된 기업이 아니라 독자적인 법인자격을 가지는 기업이다.<sup>280)</sup> 이에 반해 “사회주의사회에서 모든 기관, 기업소들은 경영상 상대적 독자성을 가지고 자체의 수입으로 지출을 맞추면서 경영활동을 진행”하는데, “그것은 모든 기관, 기업소들이 사회주의적 소유에 기초하고 있기 때문”이다.<sup>281)</sup>

합영기업이 지닌 이런 ‘경영상 독자성’이 ‘독자적인 계획권 행사’로 표출되는 것이다. 이에 따라 “합영기업은 국제시장과의 경제적 관계를 직접 가지고 기업관리를 독자적으로 진행”한다. 나아가 “합영기업은 자체의 요구와 리해관계로부터 출발하여 독자적인 재정계획을 세우며 그것을 합영기업의 최고결의기관인 리사회에서 심의비준하고 집행총화한다.”<sup>282)</sup> 여기서 핵심은 합영기업은 기본적으로 ‘국제시장과의 경제적 관계를 가지고 있다’는 점이다.

따라서 합영기업은 기본적으로는 국가로부터 계획지표를 따로 받지 않는다. “중앙에서는 합영기업에 한해서 결과 보고만 받지 지표를 주지 않는다.(사례 14)” 그렇다고 북한 당국이 합영기업에 어떠한 요구도 하지 않는다는 것은 아니다. 합영기업이 설립됐을 때 연간 달성하기로 약속한 이윤이 일종의 계획지표가 된다.<sup>283)</sup> 이렇게 이윤이 합영기업의

<sup>280)</sup> 럽일옥, “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구,” p. 37.  
<sup>281)</sup> 김종민, “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할,” p. 53.  
<sup>282)</sup> 위의 글, p. 53.

중요한 계획지표가 될 수 있는 것은 “합영·합작 기업이 생산경영활동과정에 더 많은 리윤을 얻게 되면 우리측의 분배몫도 더 커지게 되며 나아가서 국가에 더 큰 리득을 주게” 되기 때문이다. 그러므로 합영·합작 기업의 생산경영활동에서 이익을 내는 것이 북한 경제 전체에도 실리가 된다는 것이다.<sup>284)</sup>

“국가가 합영회사를 내올 때 그 합영회사에 계획은 이미 쫓습니다. 일 년에 너희는 총 5천 달러를 납부하라, 하는 그런 계획은 이미 쫓기 때문에 합영을 통해서 만 달러를 벌었다 오만 달러를 벌었다 하면, 오만 달러를 벌어서 5천은 국가에 납부하고 나머지 4만 5천에서 2만 달러를 성에다 납부하고 나머지는 합영 회사에서 운영비로 융통한다고 하면 그건 막지 못한단 말입니다. 그만큼 실적 올리라. 너희 실적 올려서 너희가 먹는다. 국가는 지정된 것만 먹겠다는 것을 강조합니다.”(사례 14)

“합영기업은 자기네 관할 기관에 보고 합니다. 노동성이면 성에 보고하고, 어디에 소속되어 있느냐에 따라서 거기다 보고 합니다. 거기서는 중앙에다 굳이 보고할 필요 없습니다. 이런 식으로 국가 계획을 추진안하고 성 자체에서의 계획은 줍니다. 액상 얼마를 이번에 줌 하라. 우리 성 자체 계획에 뭘뭘 하려고 한다. 성 간부들 출퇴근 버스 두 대 하려고 하는데 버스 한 대가 5만 달러다. 너희 회사에서 얼마 납부하라. 이런 식으로 다 줍니다.” (사례 14)

하지만 합영기업이 주로 북한 내부와 관계를 맺는다면 더이상 계획과 무관할 수 없게 된다. “합영기업은 정해진 데 따라 우리 나라에서

<sup>283)</sup> 경우에 따라서는 합영기업의 해외쪽 투자자와 맺은 수출계약 등도 계획지표가 될 수 있다. 중국과 합영을 진행한 혜산광산의 경우 생산량을 중국에 다 보내도 생산을 한 것으로 인정했다고 한다. “그건 일단 중국에 가든 북한에서 소비되든 상관없이 생산한 걸로 치지요.”(사례 4)

<sup>284)</sup> 럽일옥, “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구,” p. 37.

원료, 자재, 설비를 구입하거나 생산한 제품을 우리 나라에 판매할수  
있”지만 “이 경우 투자관리기관에 해당 계획을 내야” 하기 때문이다(합  
영법 제23조).

“북한의 합영기업이든 합작기업이든 어떤 기업이든지간에 국  
가의 자원을 쓰게 되지 않습니까. 그런 경우 생산계획 목표를  
반드시 국가계획위원회에다 쥐야 합니다. 그래야지 휘발유가  
몇 톤, 경유가 몇 톤, 전기를 어느 정도 줄 것인지, 단전을 얼  
마나 시킬 건지. 한정된 수량을 효과적으로 쓰기 위해서 목표  
를 줍니다.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

## (2) 생산

합영기업의 경우 생산과 관련해 가장 어려움을 느끼는 것 중 하나가  
기술인력의 체류문제이다. 일반적으로 합영기업은 해외에서 설비를  
들여오게 되는데, 북한 노동자들 중 이 설비를 잘 다룰 수 있는 사람이  
거의 없기 때문이다. 따라서 해외 투자자는 외국의 전문 기술자를 장기  
체류시키면서 설비 운용이나 북한 노동자를 대상으로 하는 기술교육을  
진행할 필요성을 느낀다.

외국 투자자들 중에서 높은 기술수준을 요구하는 설비가 필요한 경  
우 합작이 아니라 합영을 택하는 이유도 기술자의 장기 체류 문제와  
관련이 있다. 설비를 정상 가동하기 위해서는 기술자의 장기 체류가  
필요한 데, 기술자의 장기 체류는 합작으로서는 불가능하기 때문이다.

“처음부터 주식회사 형태가 아니고서는 진출해봐야 성공할 수  
없다는 생각을 했습니다. 북한도 우리와 합영회사를 만들어서  
어느 정도 문호를 열어줘야 한다는 판단이었습니다. 합영회사  
가 되면 남측 기술자 28명 정도가 거주하면서 일을 해야 합니  
다. 그게 이뤄져야 하니까 평양에서 개방문제가 걸렸습니다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



제가 듣기로는 북한에서 국가계획위원회나 내각에서 이런 형태의 합영회사를 받아들일 것인가를 두고 10여 차례 논의한 끝에 우리를 초청했다고 합니다.”<sup>285)</sup>

전문기술자의 북한 내 공장 상주는 고도화한 설비를 갖춘 합영기업에서는 필수적인 일이다. 평화자동차의 경우도 정상운영이 시작되기 전인 2000년도부터 남측 기술자 10여 명 정도가 직접 상주하며 기술지원을 하기도 했다.<sup>286)</sup> 평화자동차의 경우 기술교육 인력은 주로 평화자동차의 계열사에서 일하는 일본이나 베트남 기술자들이 6개월 이상 장기체류하며 실시했다.<sup>287)</sup>

또 북한 혜산광산과 합영을 한 중국기업도 “중국에서 들여온 설비, 중국의 아이디어로 만들어가는 채굴공정에 대한 기술 관리”를 위해 중국 기술자들을 혜산광산에 장기 파견했다. 가령 “선광장에 중국에서 들여온 설비들이 있다 하면 이걸 관리 하는 중국 사람들도 나와 있게 된다.”<sup>288)</sup> 그러나 합영 초기에는 전문 기술직 노동자들의 북한 합영기업 현지 방문이나 장기체류가 제한되는 경우가 많아 효율적인 합영기업 운영이 이루어지지 못하기도 했다.

---

<sup>285)</sup> “‘평양대마방직합영회사’ 김정태 회장, “내 인생에서 남북 국민을 위해 할 수 있는 마지막 일”, 『통일뉴스』, 2010.1.21., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=88388>>.

<sup>286)</sup> “최재영 목사의 남북사회통합운동 방북기(72회),” 『통일뉴스』, 2016.8.22., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=117869>>.

<sup>287)</sup> 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, p. 192.

<sup>288)</sup> 사례 4. 혜산광산에 머물던 중국 기술 인원은 한 100명 정도인데, 자기네 주거 공간을 지어놓고 생활할 정도로 장기 거주를 상정하고 합영 현장에 오게 된다고 한다.

### (3) 판매

북한 합영기업의 경우 기본적으로 생산한 제품은 수출을 주목적으로 하도록 돼 있다. 이에 따라 북한은 “다른 나라에서 기술과 설비를 투자 받는다고 하여도 생산한 제품의 수출판로가 없거나 국내판매를 목적으로 하는 대상은 잘 따져보고 합영, 합작을 하여야 한다”고 할 정도로 합영기업의 경우 ‘수출 우선’을 강조해왔다.<sup>289)</sup>

하지만, 최근에는 내수를 위한 합영기업도 늘고 있는 것으로 보인다. 최근 북한 경제가 회복돼가고 상품에 대한 주민들의 요구수준이 높아지면서 내수를 충족할 필요가 커졌기 때문으로 풀이된다. 가령 북한이 2012년 6·28 조치로 실시하기 시작한 ‘분조관리제 하의 포전담당제’도 새로운 수요를 낳으면서 새로운 내수 목적 합영기업의 필요성을 만들어낸다. ‘분조관리제 하의 포전담당제’가 소형 농기구에 대한 수요가 큰 폭으로 늘려놓았기 때문이다. 토지에 대한 관리주체를 가족 단위로까지 축소할 데 따라 나타난 결과다. 특히 반자동 소형 탈곡기와 이앙기 수요가 크게 늘었다고 한다. 북한 농업성 관계자는 “소형 탈곡기의 수요량은 5만대에 이를 것”이라고 추정하고 있다고 한다. 이렇게 새로운 수요가 나타남에 따라 북한은 중국의 한 회사와 소형 농기계 조립을 위한 합영기업을 설립하기 위한 투자 협상을 시작했다고 한다.<sup>290)</sup>

내수 확장에 의해 합영의 필요성이 커진 또다른 영역은 건축자재 부문이다. 김정은 정권 들어서 대형 건설이 잇따르는 가운데 “건설에서

<sup>289)</sup> 리정경, “현실발전의 요구에 맞게 외국투자를 효과적으로 리용하는 데서 나서는 원칙적 요구,” p. 50. “생산한 제품의 수출판로가 없다는 것은 다른 나라에서 투자 하는 기계설비가 낡고 뒤떨어진 것으로서 전망이 없다는 것을 말하여준다.” 같은 글.

<sup>290)</sup> 東アジア貿易研究會, 『2014年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』(東京: 日本貿易振興機構, 2015), pp. 80~81.

I
II
III
IV
V
VI
VII

자재, 강제나 시멘트는 자체 보장”하지만 “건구 자재를 보장 못하는 상황이 됐다” 때문이다.

“알루미늄으로 창문을 만들어서 하는 걸 저희가 독점하고. 원래 중앙당재정경리부에서 하는 만경대 늪창 공장이 있는데 그것도 중국에서 들어와서 해준 거거든요. 사람들의 생활수준이 올라가고 장사해서 큰 집 쓰고 살게 되고 30평, 40평짜리 집 쓰고 하는데 나무로 창문들을 하기 싫으니까 늪창 했다가 다시 수지창으로 옮겨거든요. 늪창하고 수지창 오더를 중국에도 무역관리국이랑 해서 그걸 받아다가 합영회사에서는 자르고 맞추고 해서 파는 거죠.”(사례 13)

이밖에도 중국과 합영으로 1993년 설립돼 가구를 생산하고 있는 영광가구합영회사의 경우 국가의 주요한 건설대상에 가구를 공급하고 있다. “리모델링을 마치고 2014년 5월 재개장한 원산 송도원국제소년 단야영소 가구들과 마식령스키장호텔, 평양김일성종합대학 교욱자살림집, 류경구강병원, 옥류아동병원, 문수물놀이장에도 납품했다”<sup>291)</sup>는 것이다.

식품이나 화장품 등도 합영회사 상품이 인기를 얻는 분야라고 한다. 무엇보다 안정성 문제 때문이다. 신의주화장품공장도 합영을 한 뒤 상품의 질이 좋아지면서 “수출도 하고 국내 시장에서도 들고 정은이 선물로도 가고” 한다. 품질 안전성 문제 때문에 “중국산을 쓸 거면 합영 기업 제품을 쓰겠다”는 의견들이 많다는 것이다(사례 26). 식품의 경우도 안정성 문제 등으로 합영기업을 선호하다. 이에 따라 “이제 백 프로 외국 설비 외국 기술이 들어온 상태”다(사례 18).

---

291) “北 건설붐에 가구업체 급성장... “대외시장에도 진출”, 『연합뉴스』, 2014.6.12., <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/06/12/0511000000AKR20140612164200014.HTML>>.

합영기업 상품을 북한 내부에서 팔고자 할 때 가격은 당사자들끼리 합의한다. 라선경제무역지대법 제44조(상품, 봉사의 가격)에 따르면, “경제무역지대안의 기업과 지대밖의 우리 나라 기관, 기업소, 단체사이에 거래되는 상품가격은 국제시장가격에 준하여 당사자들이 협의하여 정한다”고 규정하고 있다. 다만 이 경우에도 “식량, 기초식품 같은 중요 대중필수품의 가격과 공공봉사료금은 라선시인민위원회가 정한다.” 이 경우 “기업에 생긴 손해에 대해서는 재정적 보상을 한다.”(이상 라선 경제무역지대법 제44조)

북한에서 중요시하는 자동차를 합영 방식으로 생산했던 평화자동차의 경우에는 정부가 자동차 제조원가에 30%의 이윤을 보장해주는 방식으로 가격을 정했다고 한다.<sup>292)</sup>

#### (4) 분배

합영기업에서 분배는 ‘투자 지분에 따라’ 이루어지는 것이 원칙이다. 분배는 해마다 합영기업의 성과를 결산한 이후 이루어진다. 보통 합영기업의 결산연도는 1월 1일부터 12월 31일까지이며, 결산은 다음해 2월 안으로 해야 한다.<sup>293)</sup> 합영기업의 결산을 위해 먼저 “총수입금에서 원료 및 자재비, 연료 및 동력비, 로력비, 감가상각금, 물자구입비, 직장 및 회사관리비, 보험료, 판매비 같은 것을 포함한 원가를 덜어 리윤을 확정”한다. 그리고 “그 리윤에서 거래세 또는 영업세와 기타 지출을 공제하고 결산리윤을 확정”한다. 리윤분배는 결산리윤에서 소득세를 내고 예비기금을 비롯한 필요한 기금을 공제한 다음 출자뭇에 따라

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>292)</sup> “국정가격이 잘 되어 있어요. 국정가격에서 평화자동차가 이익률이 30퍼센트에 해당 하는 그런 이익률이 있었기 때문에...”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

<sup>293)</sup> 김중민, “합영기업경영수입의 본질적 특성과 역할,” p. 53.

합영당사자들 사이에 나누면 된다.<sup>294)</sup> 이 결산을 통해 분배된 이윤은 “제한없이 우리 나라 령역밖으로 송금할 수 있다.”<sup>295)</sup>

남북 합영기업으로서 평화자동차는 “2008년에는 가동 6년 만에 50만 달러의 수익금을 냈고, 2010년에는 5·24 대북조치의 악조건에도 불구하고 63만 달러, 2011년은 79만 달러, 2012년에는 80만 달러의 수익을 올렸다.”<sup>296)</sup> 평화자동차는 이렇게 분배받은 이윤을 몇 차례에 걸쳐 남쪽으로 송금한 바 있다.

“분단 60년 만에 남쪽 기업인이 북에 가서 실제로 회계검사, 평화자동차 자체 검열, 만경대구역 검열, 그 다음에 평양시 인민위원회 검열, 노동당 재정경리부 검열까지 다 거치고, 네 번의 회계 심사를 거치고 제가 50만 달러를 평양에서 서울로 송금시켰죠. 그게 60 몇 년 만에 처음 있는 일이었다 하더라고요.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

## 다. 자원 확보: 북한쪽과 외국인 투자자가 함께 자원 보장

합영기업은 북한에서 가장 들어가고 싶어 하는 직장 중 하나다. “합영은 들어가지 못해서 그러는 것이지 진짜 좋은 데”라는 인식이 주민들 사이에 퍼져 있다고 한다. 이에 따라 1990년대 이후 북한여성들의 시장활동을 많이 했지만, 극소수의 전문직 여성들과 함께 합영기업소 여성들은 시장활동을 하지 않았다고 한다.<sup>297)</sup> 최근에는 “북한사람들이

<sup>294)</sup> 위의 글, p. 53.

<sup>295)</sup> 위의 글, p. 53.

<sup>296)</sup> “최재영 목사의 남북사회통합운동 방북기(72회), 『통일뉴스』, 2016.8.22.

<sup>297)</sup> 림금숙, “90년대이후 조선여성들의 사회경제활동참여의 변화,” 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』 (서울: 이화여자대학교 한국여성연구원·연변대학여성문제연구중심, 1999), pp. 17~29; 임순희, 『식량난과 북한여성의 역할 및 인식변화』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 4~5.

제일 부러워하는 게 무슨 합병했다. 무슨 합작했다 하는 얘기”라는 말까지 나올 정도다. 이렇게 합병기업이 인기가 있는 것은 합병기업은 정상운영이 되고, 또 “배급 딱딱 주고, 월급 딱딱 주는” 곳이라는 인식 때문이다.

“**(해산광산이) 합병하고부터는 배급도 좀 주지, 식량도 주지, 갭 안에 들어가면 광석도 갖고 오지 아니까 광산에 오겠다는 사람들도 있었거든요.**”(사례 4)

이렇게 합병기업이 주민들로부터 인기를 얻게 된 것은 무엇보다도 합병기업의 ‘자원 확보’ 능력이 뛰어나기 때문이다. ‘자원 확보’는 크게 북한쪽에서 보장하는 자원과 합병의 외국 파트너가 보장하는 자원으로 나눌 수 있다.

북한에서 보장하는 대표적인 자원으로는 전력을 꼽을 수 있다. 일반적으로 북한의 전력상황은 매우 나쁘며, 전압 등 전기의 질도 좋지 않다. 그러나 합병공장의 경우에는 그나마 안정적 전기 공급을 보장하기 위해 노력한다. 방법은 합병기업의 전력수요를 예측해 전력공급성에 제출함으로써 국가 공급계획에 반영하는 것이다.

“전기문제가 제기 되면 노동성의 이름으로 문건을 해서 전력공급성에다 발송 합니다. 북한식으로 말하면 ‘위대한 령도자 김정일 동지께서는 다음과 같이 지적하셨습니다. 합병 합작기업들에 국가 전기생산량을 보장해야 하겠습니다’라는 글을 쓴 뒤 중앙당 조직지도부 기구 계약과 몇 항 몇 조에 의해서 우리가 합병 승인을 받았다고 적습니다. 합병계약을 받았기 때문에 전기 문제가 가령 하루 1800킬로 와트가 정상적으로 하루 몇 시간 보장되어야 한다고 요청합니다. 이걸 해마다 같이 넣어야 합니다. 우선 첫 째로 그 문건에 대해 국가계획위원회 해당 부서로부터 도장을 받아야 합니다. 그런 뒤 전력공급성에 내면 전력공급성에서는 그게 당에서 통과 되면 ‘어느 발전소

I

II

III

IV

V

VI

VII

에서 생산되는 전기 얼마만큼 거기다 돌린다’, ‘이건 어느 변전소가 맡아서 20만 킬로와트에서 얼마를 돌린다’고 하는 자기들 전력공업성 계획을 세워야 합니다. 그래야 그게 넘어오지 그저 말로 ‘야 전력 모자란데 우리 전기 좀 달라’ 해서 주는 것은 아닙니다. 국가적 생산이기 때문에, 이런 모든 법적 문건의 효력이 가야 합니다.”(사례 14)

이런 과정을 거쳐 합영 단위마다 주가 되는 발전소들이 연결된다. 가령 혜산광산은 허천강 수력발전소가 주요한 전력공급 발전소다. 이전에는 혜산광산까지 들어오는 노상에 전력이 빠져나가는 가지가 많았다. 하지만 “합영을 한 뒤에는 혜산광산에서 허천강까지 단독 선을 만들기도 했다.”(사례 4)

전기 이외의 많은 부분은 해외 투자자쪽에서 자원 확보에 나선다. 무엇보다 계약 당시에 식량 등을 어떻게 보장할 것인지를 정해 놓는다. 쌀 등 식량을 비롯해 부식 등의 경우도 합영기업에서는 중국하고 합영할 때 지급조건들을 다 넣는다고 한다.

“여러 가지 많습니다. 상점, 식당, 사우나, 호텔 이거 합영이 많습니다. 여기는 계약 맺을 때 자체 종업원 300명이면 300명에 한해서 중국에서 식량 보장 해주게 되어 있습니다. 북한에서 쌀 갖고 오는 게 아니고 중국에서 쌀 가져와서 보장해주게 됩니다. 합영조건에 다 넣습니다. 명절에는 고기 2킬로 기름 5킬로 밀가루 2킬로 등 이런 후방사업이 아무래도 합영에서 일하는 사람들은 확 들어온단 말이죠.”(사례 14)

이렇게 외국쪽 합영 투자자가 식량과 후방사업을 챙기는 것은 “종업원들 잘 해줘야 생산성도 높아진다”는 판단 때문이다. 이런 자원 확보 외에도 합영기업들의 경우 “대체로 일하기가 쉽다.” 왜냐하면 “깨끗한 현장에서 깨끗하게 일하고 전기난방이 들어”가기도 하는 등 자업환경이 좋기 때문이다. 이밖에도 쌀 배급도 정상적으로 나오고, 월급도 높

다. “일반 노동자들이 천 오백원 받는다고 하면 못해도 8천~만 원”을 받는다고 한다(사례 14).

이렇게 북한측 투자자와 중국측 투자자가 함께 자원 확보에 나서고, 북한 당국이 합영기업에 우선적인 전력 공급 등 자원 배분을 함으로써 합영기업은 생산요소가 부족한 북한에서 생산요소를 충분히 확보할 수 있게 된다.

### 3. 통제와 인센티브: 내부에서 팽팽한 주도권 다툼 벌어져

일반적인 경우 기업이 노동자들을 어떻게 효율적으로 통제하고 관리하는가 하는 것은 생산성과 밀접한 관련이 있는 중요한 요인이다. 기업은 때때로 인센티브를 제공하면서 노동자들의 생산성 향상을 유도하기도 한다. 그러나 북한 합영·합작의 경우 이런 통제와 인센티브와 관련해서 커다란 제약을 받는다. 북한 당국이 노동자 통제에 대한 주도권을 놓지 않으려 하기 때문이다. 그러나 합영·합작 기업은 이런 상황에서도 최대한 자기 나름의 노동자 통제 방법을 가지려고 노력한다.

#### 가. 국가의 기업 감독과 통제: 합영기업은 ‘국가 통제’ 면제 많이 받아

북한 당국은 북한의 일반 기업에 대해서는 여러 가지 감독과 통제 수단을 가지고 있다. 하지만, 합영기업의 경우에는 많은 것이 면제된다. 대표적으로 합영기업의 경우 사회적 동원 등에서 면제된다. 가령 사회적 동원의 일종인 금요로동의 경우를 보자. 금요로동이 초창기 합영 회사에서는 진행이 됐었지만, 이에 대해서는 “노동 시간을 줄이고 생산 리듬을 끊어 생산 계획에 적지 않은 차질을 초래했다”는 비판이

I
II
III
IV
V
VI
VII



제기되었다.<sup>298)</sup>

이런 지적에 따라 합영기업에서는 사회적 동원 대상에서 점차 빠지게 됐다. 이에 따라 합영기업에서는 “전당·전민이 나가는 농촌지원도 어떤 때는 안 나”간다. “합영 자체가 인원을 조절해서 나가는데 거기다 대고 국가에서 동원시키라 하면 안 되”기 때문이다. 또 “다른공장들에서 노는 인원이 많은데 굳이 합영회사에서 노력을 뽑을 필요가 없다”는 인식도 퍼지기 시작한다. 합영기업에서도 적극적으로 사회적 동원에서 빠지기 위해 노력한다. 가령 “중국에서 무조건 이때까지 이만큼 생산해달라” 하는 내용을 상부에 보고함으로써 제외 판정을 받게 된다(사례 14). 그러나 합영기업의 외국쪽 투자자의 경우 생산성 향상을 위해 더욱 많은 것을 요구한다. 가령 최근에는 ‘당위원회를 없애달라’는 요구까지 나왔다고 한다.

“고난의 행군 겪으면서 국가가 관리하던 특급기업소들이 국가가 관리 못하니까 합영하자고 시도했죠. 무산광산의 경우 그러면 합영을 하라 해서 중국에서랑 대표단들이 왔었어요. 우선 그 사람들의 합영 조건이 있어요. 우선 당위원회를 없애달라는 거예요. 우리 당위원회 먹이지 못한다, 그 다음에 우리는 안전부 보위부도 먹이지 못한다 하는 거예요. 그런데 북한에서 그거 없애면 되겠어요? 그답에 와서 보니까 왜정때 설비이기 때문에 완전 폭파하고 다시 해야 하니까 초기 투자가 많이 들지요. 초기 투자까지도 무산광산은 매장량으로 볼 때는 아직도 한 세기는 먹을 수 있으니까 투자하면 좋겠는데 당위원회, 보위부, 안전부 없애달라니까...”(사례 5)

---

<sup>298)</sup> 신지호, “朝朝합영사업의 교훈,” p. 57.

## 나. 노동자 통제:

‘생산성 향상’과 ‘체제 안정’, 노동자 통제 목표 때때로 충돌

노동자를 누가 어떻게 통제하느냐 하는 문제는 합영기업에서 가장 다툼이 큰 영역 중 하나다. 왜냐하면 합영기업의 두 당사자들의 노동자 통제 목표가 다르기 때문이다. 합영기업의 외국 투자자의 경우 노동자 통제의 주된 목적은 생산성 향상이다. 그러나 북한측 당사자는 한쪽으로는 생산성 향상에 대해 신경을 쓰면서도, 다른 한쪽으로는 체제안정에도 신경을 쓰지 않을 수 없다. 노동자들을 ‘자유주의 바람’에 맡겨둘 수는 없기 때문이다.

그러나 실제적으로 볼 때 노동자 통제는 북한측 투자자가 주도하게 된다. 무엇보다 노동력 선발이 북한 몫이기 때문이다. 합영기업 노동자 채용에서 가장 기본이 되는 ‘외국인투자기업로동법’에 따르면 합영기업을 비롯해 모든 외국인투자기업에서 “필요한 로력을 보장하는 사업은 기업 소재지의 로동행정기관”이 하도록 하고 있다(외국인투자기업로동법 제9조). “기업 소재지의 로동행정기관이 아닌 다른 기관, 기업소, 단체는 외국인투자기업의 로력보장사업을 할 수 없”(제10조)으며, “외국인투자기업은 해당 로동행정기관이 보장한 로력을 종업원으로 채용하여야 한다.(제12조)” 합영기업 등은 다만 “채용기준에 맞지 않는 대상은 채용하지 않을 수 있”는 권한만을 부여받는다(제12조).

여기서 그치는 것이 아니다. 합영기업 내부에서도 인사권은 북한측에 있는 경우가 많다. 특히 초기의 북한쪽은 자신들 뜻대로 인사권을 행사했다. 당시 총련 기업과 합영을 했던 평양포장재합영회사에서는 “사장·부사장의 잘못이 별로 없는데, 그들을 해임·초동시켰다.” 총련측 파트너는 북한측이 “이를 통해 총련측의 발언권을 저하시키려고 하고 있다”고 비판하기도 했다.<sup>299)</sup>

I
II
III
IV
V
VI
VII

이에 따라 당시 북한에 모란봉합영회사를 만들었던 일본 총련계 사쿠라 그룹의 경우 북한쪽이 “2년에 걸쳐 양성한 기술자를 어느 날 갑자기 당의 지시라 하여 당무를 보는 사무직으로 이동 발령”을 내는 사태가 발생하자 ‘합영 사업 철수’라는 배수진을 치고 시정을 요구하여 결국 원상 복귀시키기도 했다.<sup>300)</sup>

합영의 외국측 투자자의 이런저런 불만이 표출되더라도 북한측은 노무관리권과 관련해서는 계속 주도권을 행사하기 위해 노력해왔다. 북측이 이 부분을 그만큼 중시했기 때문이다.

“북에서는 노동력도 국가의 재산입니다. 국가의 재산을 함부로 쓸 수가 없습니다. 그래서 쉽게 이야기하면 우리 평화자동차의 생산성을 저보다, 우리 지배인보다 남포시 노력알선기관이 더 잘 알고 있습니다. 속속들이 알고 있습니다. 그래서 몇 명을 투입해야 하고 어떤 공정이 있고 어떤 생산성이 나오고 있는지를 다 알고 있는 거예요. 그래서 사람이 필요하다 안하다를 회사에서 요청하기도 전에 노력알선기관이 먼저 사람을 넣어주고 남으면 빼가버립니다. 그래서 남포시 전체 인력을 배분을 하는데 북한이 워낙 어렵다 보니 남는 노동력이 너무 많은 거예요. 그래서 기업이 조금 잘 돌아가고 이익이 좀 날만한 그런 기업에다가는 노력 알선기관이 사람을 더 밀어 넣는 거죠.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

평화자동차의 경우 공장 내의 노동력 재배치 권한도 노력알선기관이 가지고 있었다고 한다. 가령 해외측 투자자가 “공장을 자동화하려고 노동력을 재배치하겠다고 하는 등”의 제안을 독단적으로 하면 안된다는 것이다.<sup>301)</sup>

<sup>299)</sup> 위의 글, p. 51.

<sup>300)</sup> 위의 글, p. 57.

<sup>301)</sup> 그러나 전 평화자동차 총사장은 그 다음해인 2009년에는 자신이 노동자 배치권을 얻게 됐다고 말한다. “그런데 1년 정도 지나고 난 뒤 2009년도부터는 전부 다 제가

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한은 이렇게 합영, 합작, 단독투자 등 투자 형태와 상관없이 투자 기업의 자율적인 채용이나 노무관리 등을 허용하지 않고 있기 때문에, 합영기업의 경우도 사실상 기술지도 수준의 인력관리밖에 하지 못하는 경우가 많다. 따라서 경우에 따라서는 설비제공형 위탁가공업체의 인력관리와 별 차이가 없는 수준이라고 볼 수 있다.<sup>302)</sup>

합영기업의 해외 투자자쪽에서는 이에 따라 자신만의 방법으로 노동자 통제에 나서기도 한다. 가령 업무와 관련한 시험을 늘리는 게 대표적인 예다. 평화자동차의 경우 “기술회사이다 보니까 기술 이력에 대한 부분들이 굉장히 정리가 잘 되어 있”었다고 한다. 그래서 전(前) 총사장은 간부들에게 “시험을 자주 치라”고 지시를 했다고 한다. 왜냐하면 시험을 치면 “답안지를 돌리는 파워를 누군가가 가지게 되”기 때문이다. 그래서 “운전 시험도 시험 봐야 되겠다. 용접도 시험 봐야 겠다. 전기도 시험 봐야겠다”며 여러 가지 시험을 만들었다. 이렇게 시험을 치면 중간관리자에게 “권력이 생기게” 된다(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중).

노동력 정원 문제도 외국쪽 투자자와 북한측 담당자 사이에서 끊임 없이 갈등을 불러일으키는 요인이다. 외국 투자자는 공장에 여유 노동력이 많다고 생각하기 때문에 노동자 숫자를 줄일 필요가 있다고 판단하는 경우가 많다. 가령 라선자유무역지대에 투자한 중국 북대황집단의 경우 라선에 심은 식량을 수확하려고 할 때, “조선쪽에서는 느릿느릿 하며 수확에 빠르게 나서지 않았다.”<sup>303)</sup>고 지적하고 있다. 2000년대 초반 금강산샘물공장을 운영하던 남한의 한 합영기업 관계자도 “국내

---

쟁취를 해냈죠. 왜냐하면 노력알선 기관보다 더 정확하게 요소요소에 사람을 배치할 수 있게 되었기 때문입니다.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

<sup>302)</sup> 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, pp. 168~169.

<sup>303)</sup> 張曉彤, “羅先中朝合作的放大鏡,” 『中國報道』, 2013年 1月 5日, p. 67.

기준으로 보면 40~50명이면 충분히 운영할 수 있는 공장에 200명이 배치되어 있었다.”며 북한 합영기업의 낮은 노동생산성을 지적한 바 있다.<sup>304)</sup>

이에 따라 혜산청년광산에 투자한 중국 완상(万向)집단은 합영 협상 과정에서 본격적으로 노동자 숫자 감축을 북한측에 요구하기도 했다.<sup>305)</sup>

“한 개 기업을 놓고 합영을 하면서 중국 사람들의 요구 조건은 혜산 사람들 3000명 다 안 쓰겠다. 우리는 천명만 쓰겠다. 천명만 갖고도 능히 할 수 있다는 것이다. 그럼 혜산광산 합영하는 쪽은 편찮게 살겠는데 못 하는 사람들은 불평이 많거든요. 그러니까 그것 갖고 1년 싸우다가 양보해서 천오백 명 가고, 천오백 명 남았는데 광산 내에서 스스로 조율해서 같이 섞어서 살아가지요. 아무튼 그래도 합영 쪽에 가 있는 사람들이 직접적으로 대우가 더 있지요.”(사례 4)

“그런데 혜산광산이 합영을 하다나니까 혜산광산은 로력정리를 했거든요. 광산 자체가 이제는 중국에서 일체 설비 대고, 쌀을 대고, 기름 대고 하다나니까 중국에서 로력을 정리한 겁니다. 네, 우린 이만한 로력이 다 필요 없다. 여기서 일할 수 있는 로력, 8시간 정확히 일할 수 있는 로력만 하자. 이렇게 되다나니까 광산에서 공개를 한 겁니다. 이를테면 검진도 한번 조직하고. 광산로력에 대한 검진을 100% 하여서 검진상에 경로동 대상으로 되는 사람들이 많을 거 아닙니까. 그건 그 자리에서 자른 겁니다.”(사례 12)

이렇게 해외 투자자들의 생산성 향상 요구가 이어지면서 노동자 통제권이 북한쪽에 있다 하더라도 합영기업의 경우 노동강도가 강해지는 현상이 나타나기도 한다. 가령 북중 합작기업인 영광가구합영회사의

<sup>304)</sup> 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, p. 190.

<sup>305)</sup> 립금숙, “길림성의 대북 무역과 투자 현황 및 과제,” p. 70.

경우, 북한측이 담당하고 있던 이 회사 사장은 “하루 8시간 노동시간을 헛되게 보내지 않도록 한 것”을 회사경영에서 가장 중점을 둔 사안으로 꼽았다. 이에 따라 “시간 절약과 생산능률 제고를 위해 다음날 생산과제를 전달에 미리 제시”하기까지 했다. 이 합영회사의 사장은 더 나아가 “시간이 애국이다”를 입버릇처럼 외운다고 한다. 영광가구합영회사는 이와 함께 “일한만큼 분배받는” 시스템도 갖추었다. 이에 따라 “종업원들은 자신의 노동이 공장에서 받게 될 생활비에 어떻게 환원되는가를 알게” 됐다.<sup>306)</sup>

이렇게 노동생산성을 높이기 위해 노동강도를 강화함에 따라 합영기업에서는 ‘8·3 노동자’라는 개념조차 없다고 하다. “합영·합작은 정확히 외국하고 하는 것”이며 “8·3은 국내에서 생산해서 국내 직매점에서 소모하는 것이기 때문에 합영에서 8·3이라는 것은 있을 수가 없다”는 것이다(사례 14). 합영회사는 “회사에서 이익을 위해서 분배의 몫을 떨어야 하기 때문에 최소한의 인원, 필요한 인원만 뽑”는다. 이렇게 합영기업 노동자들의 노동강도를 높일 수 있는 것은 합영공장에 다니고자 하는 사람들이 많기 때문이다. “합영회사는 몸이 아파도 나옵니다. 웬만히 죽지 않는 이상은 다 나옵니다.” 합영기업의 노동강도는 “자본주의나라 회사와 같”다고 느껴질 정도다(사례 14).

#### 다. 인센티브: 외국 투자자는 긍정적, 북한쪽은 부정적

인센티브를 놓고도 합영기업의 외국 투자자와 북한측 투자자 사이에 갈등이 존재한다. 기본적으로 외국 투자자는 인센티브를 통한 생산성

<sup>306)</sup> “운전기사 출신이 이끄는 北최고 가구회사,” 『통일뉴스』, 2008.2.7., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=76623>>.

항상 방안에 대해 긍정적인 반면, 북한은 인센티브에 대해 부정적이기 때문이다. 임금은 이런 인센티브 구실을 하기에 부족한 점이 많다. 합영 기업에서 임금은 “직급별, 기능급수별 생활비를 구분하는 것과 함께 최저생활비의 기준을 정하”는 것을 통해 결정된다. 하지만 이 모든 것이 개별 노동자와 협의를 통해서 결정하는 것이 아니라 당국과 결정하는 것이라는 점에서 인센티브로써 한계가 있다.<sup>307)</sup>

이에 따라 해외 투자자의 경우 다양하게 인센티브 제도를 시도해왔다. 1996년 남포공단을 운영했던 남한의 대우그룹의 경우, 시간외근 무수당을 지급하는 조건으로 북한근로자들에게 일요근무를 시켜 생산성을 향상시키려 했다. 하지만, 북측이 인센티브제도입을 강력히 거부하는 바람에 이 안이 채택되지 못했다.<sup>308)</sup>

이렇게 북한측이 인센티브에 대해 부정적인 생각을 가지고 있기 때문에 해외 투자자들은 생필품 추가지급과 같은 우회적 방식의 인센티브 제공을 통해 생산성 향상을 시도해 왔다. 가령 피아노를 생산하는 총련계 평양피아노합영회사의 경우 현물임금의 비중을 높이는 인센티브 방식을 채택했다. 가령 TV, 가전제품, 자전거 등을 작업실적이 좋은 사람들에게 지급하는 것이다.<sup>309)</sup> 이들 제품들은 북한에서 현금화하기 쉬운 것이기에 상당한 인센티브효과가 있었다고 한다. 평양피아노합영회사는 또 노동자들이 쌀을 배급받기 때문에 각자 집에서 도시락을 싸오게 하고 회사에서는 1인당 소고기국물 40g을 제공했다고 한다.<sup>310)</sup>

307) 최영일, “외국인투자기업 창설대상의 경제적 효과성평가를 위한 기초계산자료에 대한 연구,” 『경제연구』, 2011년 1호 (2011), p. 54. 물론 임금은 북한 당국에게는 매우 중요한 부분이다. 이에 따라 북한은 “생활비(임금)를 옹계 정하기 위해서는 외국인 투자기업 창설대상의 기술장비 수준 정도, 기술의 선진성 정도, 개별적 나라와 지역 및 세계적인 생활비 기준 등을 충분히 고려하여 외국측이 접수할 수 있도록 생활비기준을 근거있게 정하여야 한다”고 강조한다. 같은 글.

308) 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』, p. 170.

309) 위의 책, p. 173.

이런 현물 인센티브는 이후에도 여러 합영회사에서 많이 채용하는 방식이 됐다. 평화자동차의 경우에도 여름에 수박 등을 사서 공급하는 방식으로 인센티브를 제공하기도 했다고 한다.

“여름에 우리 직원들 수박을 먹여야겠다. 400명이예요. 수박을 장마당에서 사서는 어렵도 없지 않습니까. 장마당 해박야 다라에 들고 온 거 몇 명 먹겠습니까. 그래서 농장에 갑니다. 농장에 가면 농장에서 수박을 트럭으로 옮겨 실어야 하잖아요. 400명 먹으려면. 가족도 또 있잖아요. 수박은 엄청나게 싸잖아요. 북한 돈으로 거래되니까. 그러니까 이걸 트럭으로 실어올 때 이제 북한 사람들한테 달러를 주겠다. 아 그러면 굉장히 좋아하죠.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

평화자동차는 수박 등 부식물 제공뿐만 아니라 점심 때 국수를 제공하는 방식으로 인센티브 효과를 높이려 했다고 한다.

#### 4. 행위자 간 관계 및 상호작용:

##### 일반 기업보다 복잡한 이해관계

기업은 혼자만의 힘으로 운영될 수 없다. 기업 내부나 외부에 많은 사람들과 때로는 협력하고 때로는 갈등하면서 운영되는 것이다. 북한 합영기업도 마찬가지다. 합영기업도 내부적으로 합영의 외국 투자자쪽과 북한측 구성원이 존재한다. 또 기업 외부와의 관계에서 볼 때 북한의 정부나 당 등과 협력과 갈등 관계를 맺으면서 운영될 수밖에 없다. 이 절에서는 이런 북한 합영기업의 행위자간 관계 및 상호작용을 살펴본다.

<sup>310)</sup> 위의 책, p. 173.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## 가. 기업 내부 이해관계자 간 측면:

### 이사회가 '다른 관계형성'에서 중심 역할

합영기업의 기업 내부를 보면, 북한의 일반 기업보다 훨씬 복잡한 이해관계로 얽혀 있음을 알 수 있다. 무엇보다 외국인 투자자가 존재하며, 이들이 포함된 운영기구로서 이사회 등이 존재하기 때문이다. 이런 새로운 구성인원과 기구는 기존의 북한 내 기업과는 다른 구성원들 사이의 관계를 형성하게 만든다.

합영의 외국 투자자와 북한측 구성원이 형성하는 새로운 관계는 북한의 일반 기업보다 훨씬 복잡한 협력과 긴장 관계를 만들 것으로 판단된다. 우선 협력의 요소는 합영기업 구성원들이 모두 합영기업의 존속과 발전에 대해서는 일치된 이해관계를 가진다는 점에서 출발한다. 외국인 투자자는 수익 창출을 위해서, 북한측 구성원들은 많은 사람들이 부러워하는 직장에 계속 다니기 위해서 합영기업의 존속과 발전을 희망할 것이다.

이에 따라 합영기업이 좋은 경영 실적을 내거나, 혹은 인허가권자에게 잘 보이기 위해 뇌물 등을 공여하는 것 등은 공감대가 있을 것이라고 판단된다. 합영기업의 존속 여부는 인허가권자들의 결정에 의해 좌우된다. 만일 인허가권을 가진 사람들이 합영기업에 대한 허가를 취소하는 사태나 자원 확보가 원활하지 못한 상황이 발생한다면, 합영은 생산이나 분배에서 가졌던 기득권들을 잃게 될 위험에 처한다.

따라서 합영기업의 지배인이 해야 할 일 중 하나는 중국 투자자들이 보장해주는 후방공급을 어떻게 효율적으로 관리해서 인허가권자들에게도 물품들이 공급되도록 할 수 있을까 하는 것이라고 한다. 식량이나 후방공급에서 뇌물을 조성하는 것은 다양한 방법으로 이루어진다.

첫 번째는 한 개인에게 돌아가는 정량을 줄이는 것이다. 가량 노동자

가 100명 정도 되는 합영기업이라면 중국 투자자가 보낸 선물꾸러미를 조정해 150개 가량의 선물꾸러미로 만드는 것이다. 가령 중국인 대방이 개별 노동자들에게 맥주를 한 박스 분량씩 공급해주었다면, 공급된 맥주 중 몇 개만 노동자들에게 공급하고 나머지는 뇌물용으로 쓴다는 것이다. 이렇게 정원 수보다 많은 선물꾸러미를 만들어서 이 중 100개는 노동자들에게 나누어주고 나머지 50개는 인허가와 관련이 있는 인사를 비롯해 다양한 사람들에게 뇌물로 공급된다고 한다.

두 번째는 중국에서 들여온 물품을 북한 물품으로 바꾸어서 노동자들에게 공급하고 중국 물품을 뇌물로 조성하는 방식이다. 특히 중국쌀을 북한쌀로 바꾸어 공급하고 중국쌀을 뇌물로 쓰는 경우가 많다고 한다. 주된 이유는 중국쌀이 북한쌀보다 품질이 월등히 좋기 때문이 아니라, 중국쌀은 깨끗하게 씻어진 뒤 포장이 돼 있어 주부들에게 인기가 좋기 때문이라고 한다.

“그리고 밀가루는 2킬로 3킬로 만두 빚어 먹거나 끓여 먹으라고. 중국 밀가루는 하얗고 좋으니까 그거 공급해 줍니다. 그리고 들여올 때는 간부들이. 그 합영을 승인해준 간부들이 노리니까 그걸 안 해주면 워크도 잘리고 하니까. 대체로 보면 중국쌀이 좋지는 않습니다. 영양가나 이런 건 오히려 북한 쌀이 나는데 많이 깨끗하니까. 돌 하나 없고 북한 쌀은 벼가 많고 돌도 있고 하니까 잘 씻어 먹어야 하는데 중국 쌀은 한번 씻어서 밥해먹어도 깨끗하죠. 밥하는 사람들이 좋아하지요. 여자들은 자꾸 그걸 갖고 오라고.”(사례 14)

하지만 외국 투자자와 북한 경영진들은 다른 한편으로는 긴장관계에 놓여 있다. 이들은 내부적으로 ‘경영권을 서로 차지하기 위해 다투는’ 사람들이기 때문이다. 남포에 공장만 가지고 있던 평화자동차가 2008년 만경대 구역에 본사를 만든 뒤 등록과정에서 일어난 일은 합영기구 내에

I
II
III
IV
V
VI
VII

서의 경영권과 관련된 알력이 작지 않다는 것을 느끼게 해준다.

“그런데 저 같은 경우 만경대 구역에 본사가 만들어지니, 사장을 등록을 해야 하는데 북한의 제1부사장이 북한의 사장님으로, 김 사장으로 다 알려져 있단 말입니다. 그런데 자기 이름으로 올리려고 하니 이걸 쿠테타가 되는 거예요. 북한에서 제일 무서운 말이, 제가 ‘당신 혹시 나를 제끼고 밖에 나가서 사장행세 하는 거 아니요?’ 하면 벌벌 떨니다. 절대 그런 일이 없다고. 김정일이 그건 군기는 잘 잡아 놔더라고요. 그 농담에 북한의 간부들이 제1부사장이 공화국의 평화자동차 사장이라고 해라해도 이 사람이 겁을 내는 거죠. 그래서 제 이름으로 등록을 시키는 거죠. 한 3개월 걸렸다고 하더라고요. 자기들 말로는. 그래서 제가 한 7월인가 8월쯤에 그 보고를 듣고 ‘그러면 제가 사장 된겁니까?’ 하니까. ‘아 무슨 말씀이에요. 오시는 순간부터 총 사장님이었지요.’ 저는 속으로 웃기는 소리 하고 있네.”(전 평화자동차 총사장 인터뷰 중)

이 경영권 다툼은 일반 기업에 존재하는 지배인과 당비서간의 갈등 구조와는 또 다른 갈등구조라고 봐야 한다. 그것은 총사장과 제1부사장과 관계라는 점에서 지배인과 당비서의 갈등과는 다른 측면이 있지만, 그것보다는 ‘북한 국익’에 대한 태도와 관련이 있기 때문이다.

합영의 해외 투자자는 ‘이익 획득’이 최대 목표이지만, 북한쪽 관계자들은 이와 함께 ‘북한의 국익’에도 초점을 맞춰 합영기업을 바라보기 때문이다. 이와 관련해 중국과 합영으로 운영되는 아침-판다 컴퓨터합영회사의 경우를 살펴보자. 이 합영회사는 북한 전자공업성 산하 전자제품개발회사가 중국 난징 판다전자집단유한공사와 합영을 해 2002년 가을부터 컴퓨터를 조립·생산해오고 있는 곳이다.<sup>311)</sup>

이 회사 김남호 사장은 1993년 전자제품개발회사에 사장으로 취임

311) “평양 현장취재 7·1조치 1년, 그 365일의 기록,” 『민족21』, 2003년 8월호, pp. 42~43.

한 이후 여러 나라 기업과 사업을 꾸준히 진행해왔다. 임가공이 대부분이었지만, 그 과정에서 전자공업과 관련한 기술을 습득하고 인재를 육성했다. 동시에 자본주의나라 기업들의 경영방법에 대한 이해도 높아나갔다고 한다. 이 과정에서 김 사장은 전자제품개발회사의 장래뿐만 아니라 북한의 미래를 함께 생각해나갔다고 한다.<sup>312)</sup>

“한때 회사의 경영방법이 옳은가, 고민도 하였습니다. 남의 나라 부품을 가져와서 조립만 한다는 건 예측경계가 아닌가. 우리나라의 자력갱생 로선과 어긋나지 않을까. 그렇지만 최종적으로는 정보산업이 최첨단 기술을 틀어쥐는 부문인데 몽땅 자기의 것으로 해내자면 세계무대에 나설 수 없다. 그러면 처음부터 승부를 포기하는 것이 아니겠습니까.”<sup>313)</sup>

이렇게 합영의 북한측 관계자가 ‘기업의 발전’이라는 변수 이외에 ‘북한의 국가 발전’이라는 변수를 중요시하는 상황이므로 해외 투자자와 관계맺음이 복잡해지는 것이다. 또한 북한 기업소에서 많이 일어나는 노동자의 물품 절취 등에 대해서도 외국측 경영진과 북한측 경영진이 다른 반응을 보인다고 한다. 일반적인 북한 기업에서는 이런 물품 절취 등을 암묵적으로 눈감아주는 경향이 강하다면, 외국 경영진의 경우 이런 ‘동료의식’은 훨씬 약하기 때문이다. 다음은 혜산광산에서 만연하고 있는 광석 빼돌리기와 관련한 증언이다.

“무장 보위대를 만들어서. 한 60명 돼요, 인원이. 광산 들어가는 입구가 대 여섯 군데 되거든요. 광산 안에 규찰대라고 해서 50명 젊은 애들 만들어서 막장마다 다니면서 도굴 하는 거 단속해서 빼앗고 하는 게 있어요. 군데 지키는 놈이나 갖고 가는

<sup>312)</sup> 위의 글, pp. 42~43.

<sup>313)</sup> 위의 글, pp. 42~43.

I
II
III
IV
V
VI
VII

놈이나 한 통속이거든요. 나가면 다 돈이 되기 때문에. 또 서로가 아는 종업원들이고. 이해관계가 서로 동반되기 때문에 다 유통 돼서 결국은 골자는 다 빠지지. 사람들이 등짐으로 지고 갈려니 품위 높은 걸로 골라내는 거지요. ...내가 나오면서도 제일 우려되는 게 저거더라고요. 중국 놈들이 저걸 어떻게 단속을 할까? 그 사람들은 저걸 허락하려고 안할 거란 말이죠. 자기 자금 들여서 생산물이 나오는데 북한 노동자들이 뒤로 뽑아낸다면, 저걸 알게 된다면 그 사람들은 가만있지 않고 무슨 물리적인 걸 도입할 것이라고 생각하는데 아직은 모르겠어요.”(사례 4)

전 평화자동차 총사장도 자신이 경영하는 동안 북한의 간부들이 “어떤 자재를 필요 이상으로 많이 주문”하는지를 살펴봤다고 한다. 왜냐하면 “현장에서 가서 보니 그 정도 자재가 들지 않았”을 때가 있기 때문이다. 그러면 북한측 간부들에게 “나머지 어디 갔느냐”고 지적을 하기도 한다.

합영기업에서는 이와 함께 북한 경영진의 경우 개개인의 역할이 조정되는 문제도 발생한다. 가장 변화가 큰 인물이 지배인이다. 북한의 일반 기업에서 지배인은 기업 전체를 총괄하는 사람이었는데, 합영기업에서는 지위가 한참 내려가게 되기 때문이다. 평화자동차 지배인의 경우 “총사장 옆에 앉지도 못”할 정도로 지위가 낮게 평가됐다고 한다.<sup>314)</sup>

<sup>314)</sup> 전 평화자동차 총사장 인터뷰 중, “노무현 대통령 옆에서 안내하던 량정만 지배인한테 북한 자동차를 좀 배우고 싶다 이런 열망이 있었는데 딱 100일 만에 제 밑에서 열 4위로 앉아서 제 앞에서 의자에 앉지도 못하는 사람으로 되어 있더라고요.” 물론 여기에는 개인적인 개성 차이도 존재한다고 한다. 전 평화자동차 총사장은 “(지배인의 역할이) 당연히 있는데 제가 너무 설쳤다”고 되돌아본다. “어떻게 보면, 총 사장은 조금 정치적인 사람이 되어줘야 하는데” 그렇지 못했다는 것이다. 만일 총사장이 실무를 챙기기보다는 정치적인 일들을 처리했다면 지배인의 역할은 조금 더 달라졌을 수도 있다는 말이다.

## 나. 기업과 기업 외부 이해관계자 간 측면:

### ‘국가 이익’과 ‘기업 이익’ 대립구도 형성

국익과 기업의 이익이라는 대립구도는 합영기업 내부보다는 합영기업과 외부와의 관계를 살펴보면 더욱 뚜렷해진다. 둘의 목표가 분명히 다르기 때문이다.

“일반적으로 합영기업 창설은 외국측 투자자의 견지에서 보면 자기 나라 국내에서보다 더 높은 리윤 획득을 위한 해외투자의 한 형태로 된다면, 우리측의 견지에서 보면 경제발전에 필요한 일련의 조건 즉 현대적 설비들과 앞선 기술을 받아들이기 위한 하나의 수단으로 된다.”<sup>315)</sup>

또 “위대한 령도자 김정일 동지께서는 다른 나라와 합영을 하는 경우 우리 민족에게 리익이 되겠는가 안되겠는가 하는 것을 구체적으로 따져 보고 리익이 될 때에만 하여야 한다고 지적하시었다”<sup>316)</sup>고 말하거나 “우리가 대외경제를 발전시키는 것은 자립적 민족경제의 과학기술적 토대를 세계적 추세에 맞게 올려세우자는 데 그 목적이 있다. 다른 나라의 앞선 것들을 받아들여서 우리의 것으로 만들자는 것이지 거기에 영원히 의존하면서 살아나가자는 것이 아니다”<sup>317)</sup>고 강조하는 대목에서 이런 국익의 시각이 강하게 느껴진다.

북한에서도 최근 합영기업이 이익이 나와 한다는 점을 좀 더 강조하

315) 김종민, “합영기업경영수입의 본질적 특성과 역할,” p. 54.

316) 렬일옥, “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구,” p. 36.

317) “합영투자위원회 운영석부국장-《외자유치로 사회주의강성국가건설에 기여》,” 『조선신보』, 2012.10.17., <[http://chosonsinbo.com/2012/10/pyongyang\\_121017-6](http://chosonsinbo.com/2012/10/pyongyang_121017-6)>. 윤 부국장은 이 인터뷰에서 “합영합작기업을 창설할 때에는 존속기간을 정한다. 호상합의가 이루어지면 계약을 연장시킬 수도 있지만 계약이 끝나면 그 기업은 조선의 기업으로서 운영되게 된다”고 강조했다.

고 있지만, 그래도 기본은 나라의 발전이다. 합영기업이 이익이 나와 하는 가장 주요한 이유도 그래야 북한에 대한 투자가 계속 이어질 수 있다고 판단한다는 점에서 이 역시 북한의 국익을 우선시하는 관점을 반영한 것이다. 이런 국익 문제는 합영기업의 외국 투자자들과 북한 당국간에 갈등을 일으키는 대표적 요인이 된다. 가령 현재 최대 합영투자 영역인 채취공업의 경우에도 합영기업의 해외쪽 투자자들은 가공하지 않은 자원 그대로를 가지고 나가고 싶어 하지만, 북한은 천연자원을 그대로 내보내기보다는 가공해서 내보내려는 경향이 강하다.<sup>318)</sup> 역시 합영기업의 이익과 국익이 충돌하는 양상이다.

이에 반해 투자자는 최대의 이윤을 얻는 것을 최고의 목표로 삼고 있다. 북한이 필요로 하는 기술을 가진 경우에는 이 갈등은 최소화할 수 있다. 남북 합영 자동차기업인 평화자동차의 경우 이곳에 근무하는 한국, 일본, 미국 등 외국인에 대해 6개월 복수사증의 남포현지 발급 및 남포항을 통한 선편출국, 남포 또는 평양의 체류기간 1년 연장 등의 특혜를 제공하기도 했다.<sup>319)</sup>

이런 갈등이 첨예화할 경우, 합영기업 운영이 파탄을 맞기도 한다. 라오닝성의 대그룹인 시양(西洋)집단의 북한 투자와 퇴출 사건이 이런 극단적 갈등 상황이 낳는 결과를 잘 보여준다. 시양집단은 2007년 2억 4천만 위안을 투자해 황해도 해주에서 웅진철광을 공동개발하기로 하고 북한의 조선령봉연합회사와 합영계약을 맺었다. 두 주체는 합영기업인 양봉합영회사(洋峰合營會社)를 설립했지만, 시양집단은 2012년

318) “수출확대를 위한 방도는 세계시장에서 패권을 쥌 수 있는 제품의 개발에 주력하는 것이다. 연, 아연, 마그네사이트를 비롯한 국내에 무진장한 광물자원을 가지고 《최첨단가공제품》을 만들어내는 것이 시범사례의 하나로 간주되고 있다.” “민족경제를 위한 외자유치 기술장비를 세계적 수준으로,” 『조선신보』, 2012.11.08., <[http://chosonsinbo.com/2012/11/py\\_121108](http://chosonsinbo.com/2012/11/py_121108)>.

319) 선한승 외, 『북한인력에 관한 법적·실태와 활용방안』, p. 192.

퇴출명령을 받게 된다.<sup>320)</sup> 이에 시양집단은 2012년 8월 웨이보 등 중국 인터넷에 ‘시양집단 북조선 투자의 악몽’이라는 장문의 글을 올리며 북한의 합영정책을 비판했다.<sup>321)</sup> 시양집단측은 북한이 애초 합영조건을 무시한 채 돌연 계약을 파기한 뒤 중국 노동자를 중국쪽으로 내보냈다고 주장했다. 그리고 그 사이 선광기술을 익힌 북한 노동자들이 공정을 장악했다는 것이다. 시양집단은 결국 북한이 강도적 수단을 동원해서 양봉합영회사의 자산을 강점했다고 비판했다.<sup>322)</sup> 이 사건으로 한때 중국에서는 북한 투자는 위험하다는 인식이 넓게 퍼지기도 했다.<sup>323)</sup>

하지만 북한의 시각은 달랐다. 2012년 9월 5일 합영투자위원회 대변인은 담화를 통해 “시양집단은 계약이 발효된 때로부터 4년이 되어오도록 자기의 출자의무를 현물적으로 50% 정도밖에 하지 못하였다”면서 “조선령봉련합회사와 시양집단 사이에 맺은 계약체결 및 리행과정과 분쟁과정을 간단히 파헤쳐보면 시양집단에 계약파기의 책임이 없는 것도 아니며 오히려 계약상 의무리행 정형을 놓고 볼 때 시양집단에 더 치명적인 책임이 있는 것으로 법률상 해석된다”고 밝혔다.<sup>324)</sup>

일부에서는 이런 갈등의 배경 중 하나로 2008년 이후 북한 당국의 정책이 자원분야에 대한 보호주의적 입장으로 변한 것을 꼽기도 한다. 북한이 광물을 1차 가공한 뒤 수출을 해 부가가치를 높인다는 방침을 채택함에 따라 가공하지 않은 광물을 수출하는 데 대한 비판이 강해졌다는 것이다. 김정은 국무위원장도 2012년 4월 “지하자원을 막무가내

320) 曹永利·陳凌白·趙穎, “遼寧與朝鮮邊界效應及跨邊界次區域合作,” 『時代金融』, 2014年 11月 20日, p. 61.

321) 江迅, “中朝開啓投資蜜月,” 『新民周刊』, 2012年 10月 21日, p. 36.

322) 위의 글, p. 36.

323) 吳杰·王平, “對朝投資: 冷土地上的熱思考,” p. 58.

324) “中시양그룹 사건 관련 北합영투자위원회 담화 발표,” 『통일뉴스』, 2012.9.5., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=99762>>.



로 개발하는 등 지하자원 개발에 혼돈이 없어야한다”고 지적하며 1차 광물 상태로 수출하기보다 광산 현대화를 통해 광물의 가공도를 높일 것을 강조했다.<sup>325)</sup>

이렇게 합영기업의 해외 투자자와 북한 당국은 합영을 추진하는 목표가 다르므로 해서 항상 갈등이 일어날 수 있는 가능성을 내포하고 있는 셈이다.

## 5. 소결

현재 북한은 합영·합작 확대쪽으로 정책 방향을 확실히 잡고 합영·합작 확대를 위한 여러 정책적·법률적 조치를 취하고 있다. 하지만, 실제로 합영·합작 기업은 북한의 기대만큼 늘어나지 않고 있는 모양새다. 이는 무엇보다 북한의 합영·합작 확대전략이 터 잡고 있는 ‘우리식 경제관리방법’이 사회주의 계획경제의 틀 안에 머물고 있기 때문이다. 여기에 잇따른 핵실험으로 인한 유엔 제재도 합영·합작 확대에 일정하게 부정적인 영향을 주었을 것이라고 생각한다. 그러나 현재 평양에는 외국 기업의 지사가 400여 개에 이르는 등 합영을 운영하거나 관심을 갖고 있는 곳이 상당수에 이른다는 점을 고려할 때, 대외환경이나 대내 정책이 조금만 좋아져도 합영이 개선될 여지가 있는 것으로 보인다.

합영기업은 현재의 북한 기업들과는 여러 가지 다른 특징을 가지고 있다. 그것은 북한의 계획체계 속에 묶여 있지 않으면서 식량과 자재, 전기를 안정적으로 공급받는 등 특수한 상황에 놓여 있기 때문이다. 이에 따라 합영기업은 이미 북한 주민들이 가장 선호하는 직장이 되었

---

<sup>325)</sup> 東アジア貿易研究會, 『2013年度 最近の北朝鮮經濟に關する調査』, p. 25. 2013년 12월 장성택 처형 이유 중 하나도 지하자원 등 국부유출이었다.

다. 아직 노동자 채용을 노동자공급기관에 의존하는 등 독자적 채용단계에 이르지 못하는 못하고 있지만, 그래도 합영기업이 확산될 경우, 북한의 전반적인 경제운용방식에 작지 않은 변화가 나타날 것으로 기대된다.

합영기업은 2002년 7·1 경제관리개선조치나 우리식 경제관리개선방법이 시행되는 데도 참고자료로써 영향을 주었을 것으로 보인다. 합영기업의 경우, 식량공급도 제대로 되고 임금도 높은 상황이며 가동도 원활히 이루어지고 있기 때문에 다른 기업들의 부러움을 사고 있는 상황이다. 이런 합영기업의 존재가 북한이 노동자 임금을 올리면서 기업의 자율성을 높이는 쪽으로 정책을 바뀌는 데서도 하나의 참고할 만한 요소가 됐을 것으로 추정할 수 있을 것이다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---



# VI. 기업지배 유형 비교 및 국가-기업 관계





## 1. 비교분석 결과: 상이한 지배구조의 공존

### 가. 기업 운영의 체계와 실태

#### (1) 운영체계

- *도당위원회 및 특수기관 당위원회가 주도하는 중앙기업*
- *지배인 중심 경영능력자가 주도하는 지방기업*
- *이사회 중심 투자자가 주도하는 합영기업*

북한 중앙기업의 행정관리는 해당 성, 위원회, 특수 기관에서 담당하고 있으며 당적 관리는 기업이 소재하고 있는 도당위원회 및 관련 특수기관의 당위원회가 담당한다. 그러나 현실적으로 도당위원회 및 담당 특수기관 당위원회가 운영을 주도한다. 즉 당에 의한 중앙기업 지배이다. 현재 북한 중앙기업 운영체계는 공식 명목만 사회주의이다. 현실 작동 양태를 보면 사회주의 이념과 제도를 포기한 것으로 보인다. 국가 경제의 목적도 인민소유제에 따른全民(全民) 복지실현이 아니다. 중앙기업의 목적이 체제유지를 위한 재정확충과 경제성과 창출에 있다. 이 목적을 실현하기 위한 주요 원천은 '실질적 무임금 노동착취'(국가의 노동력 배치와 보수 불안정) 및 천연자원 수출이다. 무임금 노동착취는 행정의 힘만으로는 불가능하다. 특히 배급, 월급과 같은 공식 인센티브 제도가 제대로 작동하지 않으면서 노동자에 대한 행정적 통제가 어려워졌다.

따라서 연합기업소를 중심으로 한 북한의 중앙기업들에서는 행정을 대신하여 '당에 의한 기업 지배'가 주를 이룬다. 시기적으로 볼 때 북한 중앙기업에서 당의 기업지배는 2000년대 후반기부터 강화되기 시작하여 2010년대 들어서 고착되었다. 김정은 시대 들어서는 당이 정책적 지도뿐 아니라 기업 관리까지 맡아하고 있는 실정이다. 당 간부가 당

I

II

III

IV

V

VI

VII

사업 뿐 아니라 노동력 배치, 생산과제 수행 총화 같은 행정사업을 직접 맡아 하고 있다. 또한 당은 간부 임면과 같은 정치적 인센티브 및 사법검찰 등의 강압적 통제수단을 이용하여, 행정간부들과 종업원들을 움직이고 기업을 유지하고 있다.

지방기업 역시 행정과 당의 이원적 체계로 구성된다. 지배인은 기업소를 대표하며 행정측면에서 기업소 내 의사결정권을 갖는다. 기업소 규모에 따라 초급당비서 또는 세포비서가 기업소내의 당체계를 대표하는데, 초급당비서는 유급이고 세포비서는 무급직이다. 지배인 밑에 부지배인, 당비서 밑에 부비서의 직위가 있지만, 규모가 작은 기업에서는 부지배인과 부비서가 없다. 그런데 현재 북한의 지방기업은 지배인 중심 경영능력자가 운영을 주도하는 양상이다. ‘온전히 자력갱생’해야 하는 지방기업들 중 일부 유형만 제외하면 가동이 되지 못하거나 목적과 다르게 운영되기 때문이다. 김정은 시대 들어 이러한 상황은 더욱 심화되고 있는 것으로 보인다.

따라서 지방기업의 경우 공장을 가동할 수 있는 능력 있는 이들이 지역 상황을 고려하여 수완을 발휘할 때 운영된다고 볼 수 있다. 그러므로 지방기업의 운영체계를 이해하기 위해서는 무엇보다 가동되는 지방기업의 유형을 살펴보는 것이 중요하다. 현재 비교적 가동률이 높은 지방기업소 유형은 먼저 지역 경제 운영에서 중요도가 높은 공장들이다. 대표적인 공장들은 된장과 간장, 당과류, 두유 등을 생산하는 식료공장이다. 된장, 간장 등 장류는 주민들의 기초식품에 해당하고, 과자, 사탕 등 당과류는 명절과 김일성, 김정일의 생일에 학생과 주민들에게 공급되는 ‘선물’ 품목이다. 특히 식료공장의 가동률이 높은 이유는 식료공장의 생산품들은 주민들이 생활을 유지하는데 필수적인 ‘1차 소비품’이기 때문이다. 북한의 인민경제는 경제위기를 겪으면서 지방경제에 더 의존하게 되었으며, 지방경제가 1차 소비품을 생산하는 중요한

역할을 하는 기지로 자리 잡고 있다.

그 외 가동되는 지방기업은 도·군에서 원자재를 공급받지 못하더라도 지역 특성에 따라 원자재 공급이 이루어지는 공장, 신발·옷·건설 자재 생산 공장 등 기본적인 내수시장이 형성되어 있는 업종, 합영기업 소의 하청공장 등이다. 이 이외에는 목적을 변경하여 부분적으로만 운영되거나 가동이 어려운 상황이다. 공장의 생산공정과는 무관한 내용의 하청을 받아서 노동자들이 수공업적 형태로 작업을 수행하는 경우도 적지 않다. 이렇듯 현재 운영되는 북한의 지방기업은 경영능력이나 수완이 좋은 당비서가 주도하는 경우도 간혹 있으나 대개 경영능력이 있는 지배인이 주도한다. 각종 비사회주의적 행위를 앞장서서 해야 하기 때문이기도 하다.

북한에서 외자가 투자된 기업은 외국인기업과 합영기업, 합작기업 세 가지가 있다. 외국 투자자가 어떤 형태로 투자하는가에 따라서 기업의 운영체계에 큰 영향을 준다. 이 가운데 합작기업의 운영체제는 북한의 일반 기업과 다르지 않다. 합작기업의 경우 외국 투자자가 단지 자금투자만 할 뿐 경영에는 개입하지 않기 때문이다. 따라서 기업의 운영체제는 북한 일반기업의 틀을 그대로 유지한다. 한마디로 운영체계 면에서 합작기업은 설비제공형 임가공과 크게 다르지 않다.

이에 반해 합영기업과 독자기업은 이사회를 정점으로 하는 운영체계를 가지고 있다. 특히 합영은 합영 당사자들이 다 같이 경영활동의 주인이 되어 공동으로 기업을 관리운영 하는 것이다. 따라서 북한 내 기업 운영의 주체와 형식, 내용 등에서 많은 변화를 추동하고 있다. 가장 큰 변화는 경영의 독자성이다. 이 독자적인 결정을 내리는 데서 정점을 이루는 핵심기구가 '이사회'다. 이사회는 합영기업의 최고 의사결정 기관이다. 외국투자자측은 이사회를 장악하기 위해 일반적으로 50% 이상을 투자해 합영기업을 구성하는 경우가 많다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



이사회 운영은 처음에 많은 시행착오를 겪었다. 합영회사 운영 초기의 경우 북한은 투자 몫의 비율과 관계없이 이사회를 실질적으로 주도하기 위해 노력해왔다고 한다. 이에 따라 합영기업을 합작기업처럼 운영하려 한다는 비판을 받기도 했다. 이렇게 이사회를 파행적으로 운영하면 회사의 미래와 관련한 중요 전략적 판단을 내려야 할 이사회가 제 기능을 못하게 되고, 이에 따라 회사의 경영 전반에 적신호가 켜질 가능성이 높다. 이런 경험을 거친 뒤 북한 합영기업에서도 차츰 이사회가 존중되는 방향으로 발전되고 있다. 최근 이사회 운영사례의 실례를 살펴보면 이사회에서 주요한 안건들이 논의되고 의결됨을 확인할 수 있다. 특히 김정은 정권 들어서 이사회 기능의 정상화를 더욱 강조하고 있다.

## (2) 계획

- *현물+현금 계획이 공존하는 중앙기업*
- *현금계획 중심인 지방기업*
- *독자적 계획권을 가진 합영기업*

북한의 중앙기업은 현재도 공식적으로는 사회주의계획경제체제를 유지하고 있으나 실질 운영에서는 계획의 통제적 역할이 약화되었다. 1990년대 중반 이후부터는 해당 기업소에서 적당하게 계획을 세워 올려 보내면 국가계획위원회와 조정을 하고 형식적 승인을 하는 방법으로 계획이 수립, 집행되고 있다. 이전보다 많이 줄었지만 현재도 계획이 수립, 집행되고 있으며 액상계획(현금계획)뿐 아니라 지표별 계획(생산물 품목별로 제시되는 현물계획)이 하달된다. 그러나 국정가격을 기준으로 계획을 맞추면 되기에 계획수행이 그다지 어렵지 않으며 총화수준도 이전에 비해 매우 낮아졌다.

지방기업의 경우도 계획이 생산물 품목별로도 제시되지만 생산물별 생산량에 단가를 곱한 액수의 합인 액상계획도 제시된다. 경제난 이전에는 현물계획을 달성하면 현물에 따른 액상계획이 자연적으로 달성되어 액상계획에 큰 의미를 부여하지 않았다. 그러나 1990년대 이후에는 제품 생산이 제대로 이루어지지 않으면서 대부분의 기업소에서 현물계획을 달성하는 것이 어려워졌고, 지금은 현물지표가 아닌 액상계획이 주된 지표가 되었다. 자재와 전기 부족으로 대부분의 지방공장에서 현물계획을 달성하는 것은 불가능하므로 현물계획 대신 액상계획을 달성하면 계획을 달성했다고 인정된다. 액상계획은 시장가격이 아닌 국정가격이 기준이 되기 때문에 계획달성이 어렵지 않다. 따라서 지방 공장들은 이를 계획의 형식적 틀 내에서 자율성을 확보하는 공간으로 활용하고 있다. 액상계획 달성에는 8·3 인민소비품 생산·판매 및 8·3 노동자가 중요한 역할을 한다. 물론 위법행위이다. 그러나 현재 지방공장 계획 달성에 필수적 제도이다.

북한에서 합영기업은 독자적 계획권을 가졌다는 점에서 일반 기업과 구별된다. 이는 합영기업이 경영의 독자성을 가지고 있기 때문이다. 계획의 독자성이 가능한 핵심 이유는 합영기업이 ‘국제시장과의 경제적 관계’에 기초해 운영되기 때문이다. 따라서 합영기업은 기본적으로 국가로부터 계획지표를 따로 받지 않는다. 그러나 북한당국이 합영기업에게 아무런 계획도 요구하지 않는 것은 아니다. 합영기업이 설립됐을 때 약속한 연간 달성하기로 한 이윤이 일종의 계획지표가 된다. 합영기업의 경우, 이윤이 중요한 계획지표가 될 수 있는 이유는 이윤의 규모가 결과적으로 국가이익 정도에 비례하기 때문이다. 한편 합영기업이 주로 북한 내부 내수시장 등과 관계를 맺는다면 더이상 계획과 무관할 수 없게 된다. 그러나 합영기업의 경우 이 계획조차도 북한의 일반기업과 비교할 때 느슨하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

### (3) 생산

- 건설·전력 등 국가투자 기업 및 특수기관 주도 수출기업 중심으로 가동률이 높은 중앙기업
- 기본 식료품 공장 외 지역단위 환경에 따라 생산수준이 결정되는 지방기업
- 정상가동되나 기술수준이 중요한 합영기업

북한은 2000년부터 핵심 기간산업 분야 및 특수기관에게 운영권을 이양한 연합기업소 중심으로 공장복구를 시작했다. 전체적 생산수준을 볼 때 국가적 핵심투자 기업 및 중국에 상품을 수출하는 기업들은 가동률이 높은 편이다. 그러나 중앙기업일지라도 국가집중투자 및 상품수출이 이루어지지 않는 기업소의 경우 가동률이 높지 않다. 생산이 만가동된다고 할 때 소속 노동자 70%가 생산에 참여하는 수준이다. 중앙기업 역시 각종 사회적 동원, 요양 진단서 제출자, 8·3 노동자 등으로 공장 노동력의 최소 30%는 항상 생산 활동에 참여하지 못한다. 또한 전기공급 등이 원활하지 못함으로 인해 생산량 수준도 쉽게 높아지지 못하고 있다. 예를 들어 배급이 이루어지기에 출근율이 높은 무산광산의 경우에도 최근 생산량은 고난의 행군 이전 시기의 1/4수준이라고 증언된다.

지방기업의 생산 실태는 지역마다 다양하다. 일반적으로는 장공장 등 지역 주민에게 배급해야 하는 필수 식료품 생산 외에, 주요 기념일에 국가에서 배급하는 '선물' 생산처럼 국가적 과제를 수행하는 경우나 합영기업·무역회사의 하청을 받는 공장들은 부분적으로라도 생산이 이루어진다. 또한 국가에서 모범으로 내세우는 지역이나, 가동이 잘 되는 큰 기업소가 원료·자재 등 측면에서 지방공장에 연계효과를 제공하는 지역의 경우 생산 상황이 조금 낫다. 노동자들의 출근율 또한 공장에 따라 상이한데, 일부 가동률이 높은 공장 유형을 제외한 대부분의 지방

공장 노동자들의 출근율은 50% 정도이다. 이런 공장들에서는 전체 인원 중, 일정 비율의 8:3 노동자들에게는 매월 일정 액수의 돈을 받는 대신 출근과 사회적 동원 등의 의무를 면제해준다. 반면 그렇지 않은 일반 노동자들은 이따금씩 전기나 자재 조건이 충족될 경우 생산에 참여하고, 그 외 시간에는 주로 국가에서 부과하는 사회동원을 수행한다.

합영기업의 경우, 생산과 관련한 대표적 애로사항은 기술인력의 체류 문제이다. 일반적으로 합영기업은 해외에서 설비를 들여오게 되는데, 북한의 노동자들 중 이 설비를 잘 다룰 수 있는 사람이 거의 없기 때문이다. 따라서 투자자는 외국의 전문적인 기술자를 장기 체류시키면서, 설비에 대한 기술이전이나 북한 노동자 교육을 진행할 필요성을 느낀다. 외국 투자자들 중에서 높은 기술수준을 요구하는 설비가 필요한 경우 합작이 아니라 합영을 택하는 이유도 이 때문이다. 다시 말해 전문 설비를 정상 가동하기 위해서는 기술자의 장기 체류가 필요하고, 기술자의 장기 체류는 합작으로서는 불가능하기 때문이다. 그러나 특히 합영 초기에는 이런 기술직 노동자의 북한 합영기업 방문이나 장기 체류가 제한되는 경우가 많아 효율적인 합영기업 운영을 방해하기도 했다.

#### (4) 판매

- 건설·수출 상품 중심으로 국가에 판매(납품)하는 중앙기업
- 지역인민위원회 납품·타기업과의 물물교환·시장판매 중심의 지방기업
- 수출판매 중심이나 내수요구 증대하는 합영기업

중앙기업의 경우, 생산물의 대부분을 기본적으로 국가에 판매(납품)하는 구조가 지속된다. 그러나 특수기관들이 중앙기업을 할당받아 운영하는 비율이 높아지고 권력투쟁 과정에서 중앙기관이 변화되기도 하면서 판매처(납품처)에 변화가 이루어진다. 또한 현물 보다 현금 계

I
II
III
IV
V
VI
VII

획량이 높아지면서 각 기업의 상급 중앙기관이 어디인가에 따라 입금 처도 달라진다. 내각 산하기업은 생산품을 국가에서 지정한 기업소에 넘기고 대금을 중앙은행에 입금한다. 그러나 특수기관 산하 기업은 중앙은행이 아니라 기관이 거래하는 (특수)은행에 입금시킨다. 특수기관 산하 기업은 외화로 거래하는 기업이 대부분이다.

지방기업의 경우, 생산물을 지역인민위원회에 납품하거나 타 기업과 물물교환하기도 한다. 그러나 상당한 생산물을 시장 판매에 의존한다. 물론 장류 등 기본 식료품이나 지역 특산물 또는 (수량의) 선물 생산처럼 국가과제를 수행하는 경우에 현물 납품의 형태로 판매가 이루어진다. 그리고 지방기업 중 합영기업이나 무역회사의 하청을 받는 공장들은 시장계약·가격에 기반한 판매대금을 받는다. 또한 지방기업의 두드러진 특징으로는 생산에 참여한 노동자들에게 정상적 배급을 줄 수 없기에, 생산 현물을 배급이나 월급 대신 나누어 주는 경우가 빈번하다는 점이다.

합영기업의 경우, 제품 생산의 주목적은 수출이다. 따라서 해외 판매가 대부분이다. 그러나 경우에 따라 내수를 위한 합영기업도 존재한다. 최근 북한 경제가 회복돼가고 고급상품에 대한 주민들의 요구수준도 높아지면서 내수를 전제로 한 합영도 늘어나고 있다. 또한 북한의 경제 정책 변화 등에 따라 계속 새로운 수요가 발생하여 합영기업의 제품 요구 정도도 높아지고 있다. 예를 들어 2012년 6·28 조치로 실시하기 시작한 ‘분조관리제 하의 포전담당제’로 인해 소형 농기구 수요가 증대하여, 이를 위한 내수 목적의 합영 필요성이 증대했다. 내수 확장에 의해 합영의 필요성이 커진 또 다른 영역은 건축자재 부문이다. 김정은 정권 들어서 대형 건설이 잇따르는 가운데 건설에서 자재·강제·시멘트는 국내 기업에서 자체 보장하지만, 건축 설비 자재를 북한 내부에서 보장하지는 못하는 상황 때문이다.

## (5) 분배

- 중앙기관 납품과 노동자 배급 중심으로 분배되는 중앙기업
- 국가납부금 배분 후 기업운영에 필수비용 중심으로 분배되는 지방기업
- 투자지분에 따라 분배되는 합영기업

중앙기업의 경우, 분배의 상당부분은 중앙기관에 납품 몫이다. 그 외 노동자 배급과 월급 등에 분배된다. 그러나 시장가격에 비해 월급이 너무 적기 때문에 노동자들은 월급에 대해 크게 관심을 갖지 않으며, 갖가지 명목으로 공제하고 나면 거의 받지 못하는 것이 보편화되어 있다. 노동자들이 관심을 갖는 것은 월급보다는 배급이다. 중앙기업의 경우에도 국가가 노동자들에 대한 배급 책임을 기업에 전가했기 때문에 기업의 실정에 따라 배급이 이루어진다. 또한 분배측면에서 주목할 점이 사회동원이다. 북한 기업운영에 가장 큰 부담은 각종 사회동원 과제이다. 이에 필요한 노동력은 기업 소속 노동자 동원으로 이루어지는 데, 동원에 필요한 자재와 자금을 대다수 기업이 자체로 조성한 자금에서 충당해야 한다. 따라서 기업운영에서 분배를 고려할 때 사회적 동원 자금 충당이 중요한 비율을 차지한다.

지방기업의 경우, 국가납부금 배분 후 기업운영에 필수비용 중심으로 분배된다. 지방기업의 생산품 중 일부는 계획대로 또는 웃돈이나 조건을 걸고 납품하며, 일부는 공장 운영에 필요한 자재나 노동자들에게 공급할 식량 등과 교환한다. 또한 시장과의 관계 속에서 비공식적으로 판매하여 이윤을 만들거나, 배급이나 노임을 대신해서 노동자에게 공급하기도 한다. 그러나 분배할 몫이 거의 없는 대부분의 지방기업의 경우, 공장 관리자들이 8:3 노동자들로부터 받은 돈을 자체적으로 처리하여 사회동원 등 공장 운영에 쓰거나 개인적으로 유용하기도 한다.

합영기업에서 분배는 기본적으로 자본주의 기업처럼 이루어진다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

투자 지분에 따라 분배가 이루어지며 노동에 대한 분배도 안정적이다. 또한 사회동원 등도 없기에 생산분야 외 필요한 정치사회적 운영비용에 대한 분배가 필요 없다. 기본적으로 이윤에 기반한 분배이다. 분배는 해마다 합영기업의 성과를 결산한 후 이루어진다. 보통 합영기업의 결산년도는 1월 1일부터 12월 31일까지이며, 결산은 다음해 2월 안으로 해야 한다. 합영기업의 결산을 위해 먼저 총수입금에서 원료·자재비, 연료·동력비, 노동력비, 감가상각비, 물자구입비, 직장·회사관리비, 보험료, 판매비 같은 것을 포함한 원가를 빼고 이윤을 산출한다. 그리고 그 이윤에서 거래세 또는 영업세와 기타 지출을 공제하고 결산 이윤을 확정한다. 이윤 분배는 결산 이윤에서 소득세를 내고 예비기금을 비롯한 기업소 필요 기금을 공제한 다음, 출자 몫에 따라 합영 당사자들 사이에 나누면 된다. 이 결산을 통해 분배된 이윤은 제한없이 국외로 송금할 수 있다.

## (6) 자원확보

- 국가의 노동력배치와 필수자원이 지원되거나 기업 자체의 해결노력이 필요한 중앙기업
- 노동력배치 외 기업운영 자원을 자체로 해결해야 하는 지방기업
- 자원공급이 원활한 합영기업

중앙기업의 경우, 기업운영에 필요한 노동력은 국가가 보장한다. 또한 국가에서 생산에 필요한 자재와 자금을 계획에 맞추어 배정해 준다. 그러나 계획이 형식에 그치며 현물 자재 공급이 부분적으로만 이루어지거나 제때에 원활히 수급되지 못하는 상황이다. 따라서 기간산업 분야 중앙기업일지라도 자재를 자체로 해결해야 하는 상황이 증대하고 있다. 특히 생산에서 가장 문제가 되는 것은 전력 부족 또는 불안정한 공급이다.

지방기업의 경우에도 국가의 노동력 배치는 기본이다. 그러나 대부분 독립채산제로 운영되기에 기업운영 자원을 온전히 기업소 자체로 해결해야 한다. 물론 선물 생산처럼 국가적 과제를 수행하거나 합영기업·무역회사의 하청을 받는 공장들에서는 상급기관이나 본청에서 자재를 지원하기도 한다. 그러나 이 경우는 그리 많지 않다. 대부분의 지방기업은 보유하고 있는 생산품을 다른 기업소와 물물교환하거나 시장에 판매한 대금, 또는 8·3 노동자들로부터 받은 현금으로 시장에서 자재와 원료를 구입한다. 중앙기업보다 전기 사정은 더욱 열악하다. 지방공장 역시 생산에 차질을 빚는 가장 큰 요인은 전력 문제이다.

합영기업은 자원확보가 원활하다. 자원은 크게 북한쪽에서 보장하는 자원 및 합영의 외국 파트너가 보장하는 자원으로 나눌 수 있다. 북한에서 보장하는 자원으로는 노동력 외에 전력을 꼽을 수 있다. 일반적으로 북한의 전력상황은 매우 나쁘며 전압 등 전기의 질도 좋지 않다. 그러나 합영공장의 경우에는 안정적인 전기 공급을 보장하기 위해 노력한다. 방법은 합영기업의 전력수요를 예측해 전력공급성에 제출함으로써 국가 공급계획에 묶어놓는 것이다. 합영 단위마다 주된 발전소들이 연결된다. 접경지역 내 중국으로부터 직접 전력을 공급받는 경우도 있으나 가격이 비싸서 선호되지 않는다.

전기 이외 많은 부분은 해외 투자자 쪽에서 자원확보에 나선다. 무엇보다 계약 당시에 식량 등을 어떻게 보장할 것인지를 정해 놓는다. 이렇게 해외 합영 투자자가 식량과 후방사업을 챙기는 것은 종업원들에게 잘 해줘야 생산성도 높아진다는 판단 때문이기도 하다. 자원확보 이외에도 합영기업들은 대체로 일하기가 쉽다. 깨끗한 현장에서 깨끗하게 일하고 전기난방이 들어가기도 한다. 쌀도 정상적으로 배급되고 월급도 높다. 이 두 가지 요소로 인하여 북한 합영기업은 생산요소가 부족한 북한에서 자원을 충분히 확보한 기업이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## 나. 통제와 인센티브

### (1) 국가의 감독과 노동자 통제

- 당 주도 감독·통제권을 강화하는 중앙기업
- 사회적 과제 통한 국가통제가 지속되는 지방기업
- 동원은 없으나 노무관리 중심으로 통제되는 합영기업

현재 북한 중앙기업에 대한 국가의 감독과 통제는 행정기관보다 당을 통해 실현된다. 기업에 대한 당 지배의 핵심은 간부 임면과 정책집행에 대한 당적 지도이다. 내각의 행정적 지도는 기업운영에서 제기되는 실무적 문제들을 처리하는 보조적 기능으로 변화하고 있다. 과거 소위 경제사령부로 기능하던 국가계획위원회는 형식적 기구가 되었다. 기업의 실질적 주인 역할을 하는 주체가 내각, 당, 군대로 분리되면서 그 권한과 기능이 약화되고 있다. 따라서 정치사회적 권위와 권력을 가진 담당 당기관이 앞장서서 기업과 노동자를 통제하고 있다. 특히 노동자 통제는 강제력이 주를 이룬다. 우선 노동자들의 자율적 사직을 허용하지 않는다. 할 일이 없어도 노동자들의 직장출근 강제가 지속되고 있다. 무엇보다 김정은 시대 들어서 사회동원 과제가 증대하면서 노동자들에 대한 당적 통제 시스템 역시 강화되고 있다.

지방기업에 대한 국가 통제는 인민위원회의 상급 지도기관에 의한 행정적 지도·감독과 법적 통제, 당과 근로단체를 통해 이루어지는 생활총화와 정치학습 및 각종 동원노동 등의 형태로 이루어진다. 지방기업의 경우에도 김정은 집권 이후에 사상교양과 당 정치생활이 지속적으로 강화되는 추세이다. 그러나 생활총화 등 조직생활 참가율은 가동률이 높은 공장에서는 높고, 생산이 잘 이루어지지 않는 공장에서는 낮다. 현재 대부분의 지방공장들은 생산이라는 경제적 기능보다는 노력동원

과 각종 과제 수행을 통한 사회적 노동과 통제 기능을 수행하고 있다.

합영기업의 경우, 일반 기업과 달리 기업운영에 대한 국가의 직접적 통제나 사회동원 등이 없다. 전당·전민이 나가야 하는 의무적 농촌지원도 탄력적이다. 이윤을 목적으로 하는 합영기업의 해외측 투자자의 경우, 생산성 향상에 도움이 되지 않는 감독과 통제에 대해 끊임없이 제거를 요청한다. 최근에는 ‘당위원회를 없애달라’는 요구까지 나왔다고 한다. 그럼에도 불구하고 기본적으로 국가는 합영·합작기업의 선정 및 취소권이 있다. 이를 통한 국가의 직접적 통제가 가능하다.

한편 노동자를 누가 어떻게 통제하느냐 하는 문제는 합영기업의 가장 큰 갈등요인이다. 노동자 통제의 목표가 합영기업 두 당사자 간에 다르기 때문이다. 합영기업의 외국 투자자의 경우 노동자 통제를 통해 생산성 향상을 추구할 수밖에 없다. 그러나 북한 당국은 한편으로는 생산성 향상에 대해 신경을 쓰면서도, 다른 한편으로는 체제안정에 신경을 쓰지 않을 수 없다. 노동자들을 ‘자유주의 바람’에 맡겨둘 수 없기 때문이다.

현실 제도적으로 노동자 통제는 북한 당국에 무게 중심이 가게 돼 있다. 무엇보다 선발이 북한 몫이기 때문이다. 또한 아직까지 합영기업 내부에서 인사권이 북한측에 있는 경우가 많다. 무엇보다 노무관리권과 관련해서는 해외측 투자자가 갖기 어려운 권리이다. 북측이 그만큼 중시하기 때문이다. 따라서 합영기업도 사실상 기술지도 이상의 인력관리는 거의 못하는 경우가 많다. 이에 따라 합영기업의 해외 투자자쪽에서는 자신만의 방법으로 노동자 통제에 나선다. 업무와 관련한 시범을 늘리는 게 대표적 예다. 합영이 많아지면서 노동자 통제권이 북한쪽에 있다 하더라도 노동강도가 강해지는 현상이 나타난다. 노동강도를 높일 수 있는 이유는 합영공장에 다니고자 하는 노동자들의 욕구가 강하기 때문이기도 하다. 합영기업에서는 8·3 노동자라는 개념조차 없다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

## (2) 인센티브

- 배급과 간부직위 중심의 중앙기업
- 인센티브를 기대하기 어려운 지방기업
- 임금 외 인센티브로 갈등하는 합영기업

중앙기업의 경우, 주요 인센티브는 배급과 간부직위이다. 월급이 시장가격에 비해서 너무 적기 때문에 노동자들은 월급에 별 관심을 갖지 않는다. 김정은 시대 들어서 노동자들의 책임성을 높이기 위해 평균주의 배급과 인센티브 강조가 이루어졌다. 그러나 계획 및 계획결산이 불안정한 상황에서 노동정량의 정확한 측정과 그에 입각한 소득분배는 별 의미가 없다. 임금은 기능급수나 노동의 종류에 따라 달라지고, 일한 만큼 지급한다는 원칙하에 노동량을 기입하여 그에 따라 임금을 지급하도록 한다. 그러나 현장 노동자가 계획을 100% 달성해서 임금 전액을 받는다 해도 월급이 3,000원 내외이다. 이는 북한에서 술 한 병 값이다. 시장에서 쌀 1kg(5,000원 이상)도 살 수 없는 금액이다. 임금을 전액 다 받는다고 해도 각종 동원 충당금 등 '세 부담'을 공제하고 실제 노동자가 받을 수 있는 돈은 매우 적다. 따라서 노동자들이 관심을 갖는 것은 월급보다는 배급이다. 그러나 국가가 노동자들에 대한 배급 책임을 기업에 전가했기 때문에 중앙기업일지라도 기업 실정에 따라 배급의 양과 질이 결정된다. 한편 중앙기업 간부층 사이에는 간부의 직위가 상당히 큰 비공식 인센티브로 작동한다. 간부 직위를 가지면 그 권한으로 뇌물을 받을 수 있고 사회적 명예와 위신을 챙길 수 있기 때문이다. 비공식적 인센티브의 크기는 직위와 개인의 재량에 의해 결정된다.

지방기업 역시 노동자들에게 주어지는 주된 인센티브는 배급과 임금이다. 그러나 노임은 액수가 적고 각종 명목의 공제금이 많아 노동자들

에게 실질적 의미가 없다. 또한 중앙기업에 비해 지방기업의 경우 국가 배급이 거의 이루어지지 않는다. 기업소에 따라 부분적인 자체 배급이 실시되는 상황이다. 기업소가 자체적으로 노동자들에게 주는 배급의 양은 지배인의 역량에 따라 달라진다. 합영기업의 하청을 받은 지방기업의 경우, 생산 기간 중에는 기본 식량과 기름 및 부식물 등을 제공한다. 한편 교환 또는 판매 가능한 현물 생산이 이루어지는 공장의 경우, 식량 및 소비품을 보유하고 있는 협동농장이나 다른 공장과 생산품의 일부를 교환하여 배급물품을 확보한다. 또한 생산품의 일부를 시장에 판매하여 확보한 자금이나 8:3 노동자들로부터 받은 자금 중 일부를 활용하여 노동자들에게 분배할 현물을 마련하기도 한다. 그러나 대부분의 경우 가계구성원의 생계유지에 필요한 양은 배급받지 못한다. 단지 생계 보조 차원의 부분적 배급이 이루어질 뿐이다.

합영기업의 경우, 임금이 정상적인 기능을 한다. 그러나 임금 외 노동을 유인할 수 있는 인센티브 제도를 가지고, 합영기업의 외국 투자자와 북한쪽 상대방 사이에 갈등이 존재한다. 기본적으로 북한은 인센티브에 대해 부정적이기 때문이다. 하지만 해외 투자자의 경우 인센티브가 생산성 향상에 중요하다는 점에서 다양하게 시도한다. 임금은 생산성 향상을 위한 인센티브 구실을 하기에 부족한 점이 많기 때문이다. 임금을 북한 당국과 협의해서 정하는 데다 정해진 임금을 달러로 지급하면, 북한 당국이 노동자들에게 북한 원화로 지급하기 때문이다. 임금 협상을 개별 노동자와 협의해서 결정하는 것이 아니라, 북한당국과 협의 결정하기에 인센티브로서 한계가 있다.

그럼에도 임금협상은 합영기업의 외국측 투자자에게도 중요하다. 임금이 어떻게 결정되는가 하는 데 따라 합영기업의 수익이 달라지기 때문이다. 따라서 북한 당국은 임금을 높이기 위해, 해외쪽 투자자는 임금을 낮추기 위해 노력한다. 하지만 개별적인 인센티브는 북한 당국

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 부정적으로 생각한다. 이렇게 북한측이 인센티브에 대해 부정적 생각을 가지고 있기 때문에, 해외 투자자들은 생필품 추가지급과 같은 우회적 방식의 인센티브 제공으로 생산성 향상을 꾀한다. 이런 현물 인센티브는 여러 합영회사에서 많이 활용하는 방식이 됐다.

## 다. 행위자 간 관계와 상호작용

### (1) 기업 내부 이해관계자 간 측면

- *당간부 중심으로 간부직위유지·생존·사익을 위한 행위자 간 공모가 일상화된 중앙기업*
- *지배인 중심으로 개인 생존 및 담합이 제도화된 지방기업*
- *기업-개인-국가 이익 간 복잡한 이해관계가 펼쳐지는 합영기업*

이권이 있는 중앙기업의 경우 간부들의 직위 유지가 매우 중요하다. 기업소 유지의 핵심 그룹은 당비서와 지배인·기사장 등 기업의 당·행정 간부들이다. 이들이 기업유지를 위해 노력하는 주된 이유는 직위로 인해 가지게 되는 사회정치적 존경과 안정 및 직위로 인해 얻게 되는 경제적 이득 때문이다. 이러한 이해 때문에 기업소 간부들은 상급의 지시를 집행하기 위해 노력하며, 일거리를 만들어서라도 기업규모를 유지하려 한다. 직위유지에 대한 갈망은 직책이 높을수록 강하다. 김정 은 시대 들어서 중앙기업 복구 전선에 당조직이 앞장서며 기업소 행정의 경제관리 기능은 약화되고 있다. 이로 인해 생산성 향상을 기치로 함에도 중앙기업 내 행정간부의 지위는 오히려 낮아지는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 중앙기업의 경우, 지배인의 권력이 당비서를 능가할 수 없으며 기업 관리운영에 공동된 이해관계를 가지기 때문에 서로 대립하기보다 협력하게 된다.

중양기업 역시 노동자의 일탈에 대한 간부들의 동조와 통제가 일상화되었다. 기업이 유지되려면 간부들도 종업원들에게 무조건적 희생만을 강요할 수 없기 때문이다. 그러다보니 국가와 개인의 이익을 적정선에서 추구하는 자생적 질서가 형성되었다. 그 주요 양상을 정리해보면, ① 무보수 노동자들은 적당히 출근하고 적당히 결근한다. 보통 출근율은 40~60% 정도이다. ② 능력이 있는 사람들은 8·3 노동자로 등록하고 장사를 한다. 대신 수입의 일부를 기업 간부에게 상납하고 법적 처벌을 피한다. ③ 기업에서 노동자들에게 부양가족까지 배급을 지급하거나, 본인배급과 함께 추가적으로 생산품까지 주면 90%까지도 출근한다. ④ 정상 가동되는 기업의 노동자들은 생산물이나 공장 자재의 일부를 눈치껏 챙겨서 생계에 보탠다. ⑤ 노임과 배급을 받지 못하면서도 입당 등의 미래를 위해 출근하는 경우도 있다. ⑥ 비공식적이나 기업소 자체에서 관리할 수 있는 노동력, 기술, 공장부지 등을 활용하여 집단적인 생존시스템을 구축한 직장도 있다.

지방기업 역시 북한 기업 내부 행위자 간 관계에서 가장 중요한 측면은 당비서-지배인 관계이다. 전반적으로 북한 기업소 내부에서 지배인 등 행정일군에 비해 각종 사회동원을 책임지는 당비서의 정치적 권한이 여전히 강한 편이다. 그러나 지방공장의 경우는 중앙공장에 비해 지배인의 권한이 상대적으로 크다. 이는 계획경제 시스템이 제대로 작동되지 않는 상황 속에서, 지방공장이 살아남기 위해서는 지배인의 개인적 능력이 결정적이기 때문이다. 지배인은 시장과 연계된 영역을 활용하여 자재 조달 및 계획과 동원과제를 수행한다. 이러한 지배인의 능력은 ① 공식과 비공식 영역을 유연하게 넘나들면서 이익을 창출하고, ② 이를 문제가 되지 않게 처리하며 분배하는 수완과 경제적 감각, ③ 기업소 운영과정에서 필연적으로 하게 되는 여러 비법적 활동이 법적으로 문제가 되었을 때, 이를 원만하게 처리할 수 있는 정치적

I
II
III
IV
V
VI
VII

연줄과 경제적 능력을 포함한다.

무엇보다 지방기업의 경우 간부가 생산물 일부를 처리하거나 8·3 노동을 조직하여 이윤을 창출하고, 국가 배급을 대신하여 노동자들의 생계를 보장할 수 있는 능력이 있어야 한다. 이러한 능력이 있어야 공장의 존속 및 소속 노동자들의 생계가 가능하기 때문이다. 따라서 당비서든 지배인이든 실무에 밝고 돈이 있으며 상급 단위 권력자와 연줄이 있는 사람이 공장 내에서 실질적 권한을 행사한다. 지방기업의 경우 중앙기업에 비해 비법 활동이 제도화되어 있기 때문에 이러한 활동을 주도하는 지배인의 권한이 큰 편이다. 이는 계획과 시장의 혼합 경제 체제 속에서 이윤을 창출하고 안전하게 살아남을 수 있는 능력이, 기업소 내부 행위자들 간 권력관계를 좌우하는 핵심요소로 작용하고 있음을 의미한다. 이 양상은 중앙기업에 비해 시장과 불법적 영역에 대한 의존도가 큰 지방공장에서 더 중요하게 작용한다.

물론 당비서는 지배인의 기업소 운영 행위를 감독하고 일탈행위를 통제해야 한다. 그러나 기업 존속을 위한 다른 대안이 없는 상황 속에서는 지배인과 적극적으로 담합하거나 지배인의 비법적 행위를 방관할 수밖에 없다. 또한 당 기관으로부터 내려오는 생산 이외의 동원과 사회적 과제가 많다는 점도 당비서와 지배인의 공모체계를 강화시키는 요인으로 작용한다. 당비서의 정치적 독려만으로는 동원과 사회적 과제를 차질없이 수행하기 어렵다. 8·3 노동을 통해 확보한 자금이나 공장이 보유하고 있는 생산물을 교환하거나 처분하여 활용해야만 사회적 과제를 수행하거나 면제받을 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 행위는 법에 어긋나는 행위이기 때문에 그 과정에서 지배인의 주도적 역할과 권한이 강화될 수밖에 없다.

한편, 노동자 입장에서는 자신에게 필요한 것을 제공할 수 있는 실질적 권한을 가진 행위자가 중요하다. 예전에는 노동자 개인에게 있어

입당 및 간부 인사권을 갖고 있는 당비서의 권한이 중요했다. 그러나 시장화 추세 속에서 사회 전반적으로 입당 희망자가 줄어드는 상황으로 입당과 관련한 당비서의 권한 또한 줄어들 수밖에 없다. 청년과 남성이 많은 기업소에서 당비서의 권한이 센 것은 그런 기업일수록 입당 희망자가 많기 때문이다. 입당이나 승진이 크게 중요하지 않은 지방기업의 일반 노동자들에게 당비서의 영향력은 제한적이다. 오히려 입당을 원하지 않는 노동자들에게는 직무배치와 휴가 등 실질적 편의를 제공할 수 있는 지배인과 생산지도원, 노동지도원, 작업반장 등 행정 간부들의 영향력이 더 크다.

기업 존속이 국가계획에 의한 생산보다는 시장과의 관계에 의존하게 됨에 따라 기업과 노동자 간 관계도 변화한다. 배급제가 실질적으로 붕괴되고 기업에 노동자들의 생계가 맡겨짐에 따라 기업을 매개로 한 국가와 당의 노동자 통제는 약화된다. 반면 노동자와 기업이 경제적 이해관계를 맺게 될 가능성이 높아진다. 따라서 시장경제에서의 노동계약과는 다르지만 일종의 계약관계가 암묵적으로 제도화되었다. 지방기업 내부 노동자와 관리자 간 관계에서 두드러지게 나타나는 상호작용은, 물자 배분과 생산물 처분 등의 과정에서의 통제 약화 및 불법적 행위의 묵인과 담합의 강화이다.

지방공장에서는 생산물의 일부를 계획대로 처리하지 않고 시장과의 관계 속에서 처분하거나 8·3 소비품이나 잉여생산물을 처분하여 이익을 창출한다. 지배인이 생산물을 처분하는 과정에서 생산물의 일부를 기업 내 관련 노동자 및 시장과 연계하여 판매하거나, 생계보조용으로 노동자들에게 시장가격보다 싼값에 판매하기도 한다. 또한 작업반 단위로 공장의 설비와 원료를 사용하여 공식 생산품 이외의 물품을 별도로 만들어서 생활비로 충당하기도 한다. 나아가 생산품의 일부를 작업반 내에서 빼돌려 작업반 운영에 필요한 자금으로 사용하는 경우도

I
II
III
IV
V
VI
VII



있다. 국가 배급을 대신하여 기업이 노동자들에게 제공하는 식량과 생필품의 양이 부족하기 때문에, 노동자들이 생산에 투입될 자재나 반제품·완제품의 일부를 유용하는 상황도 벌어진다. 이러한 일들은 모두 위법행위이지만, 공장 관리 차원에서 암묵적으로 묵인된다.

합영기업의 내부는 북한의 일반 기업보다 훨씬 복잡한 이해관계로 얽혀 있다. 외국인 투자자의 존재로 인해 이들이 포함된 운영기구로서 이사회가 주도적 역할을 하기 때문이다. 이 새로운 이해관계자와 기구는 기존의 북한 내 기업과는 다른 구성원들의 역할을 강제한다. 따라서 합영의 외국측 파트너와 북한측 파트너는 북한 일반 기업보다 훨씬 복잡한 협력과 긴장 관계를 가진다. 우선 협력의 요소로, 합영기업 내부 구성원들은 모두 합영기업이 존속해야 한다는 데 대해서는 일치한다. 따라서 실적을 내거나 혹은 인허가권자에게 잘 보이기 위해 뇌물 등을 공여하는 것 등은 공감대가 있다.

합영기업의 존속 여부는 인허가권자들의 결정에 의해 좌우된다. 만일 인허가권을 가진 사람들이 합영기업에 대한 허가를 취소하는 사태가 발생한다면, 합영은 생산이나 분배에서 가졌던 기득권들을 모두 잃게 된다. 따라서 합영기업의 지배인이 해야 할 일 중 하나는 투자자들이 보장해주는 후방공급을 어떻게 효율적으로 관리해서, 인허가권자들에게도 물품들이 공급되도록 할 수 있을까 하는 것이다. 식량을 포함한 후방공급 사업을 통한 뇌물 조성은 다양한 방법으로 이루어진다.

첫째, 한 개인에게 돌아가는 정량을 줄이는 것이다. 예를 들어 노동자가 100명 정도 되는 합영기업이라면 중국 투자자가 보낸 선물꾸러미를 조정해 150여개의 선물꾸러미로 만든다. 가령 중국인 대방이 개별 노동자들에게 맥주를 한 박스 분량씩 공급해주었다면, 공급된 맥주 중 몇 개만 노동자들에게 공급하고 나머지는 뇌물용으로 쓰는 식이다. 이렇게 정원 수 보다 많은 선물꾸러미를 만들어서 이중 100개는 노동

자들에게 나누어주고 나머지 50개는 인허가와 관련이 있는 인사를 비롯하여 다양한 사람들에게 뇌물로 공급된다. 둘째, 중국에서 들어온 물품을 북한 물품으로 바꾸어서 노동자들에게 공급하고, 중국 물품을 뇌물로 조성하는 방식이다. 특히 중국쌀을 북한쌀로 바꾸어 공급하고 중국쌀을 뇌물로 쓰는 경우가 많다고 한다. 그 주된 이유로 중국쌀이 북한쌀보다 품질이 월등히 좋기 때문이 아니라, 중국쌀은 도정이 잘 되어 깨끗이 씻어진 채로 포장이 돼 있어 주부들에게 인기가 좋기 때문이라고 한다. 북한쌀은 작은 돌이 섞여 있는 경우가 많아 밥을 할 때 이를 조리 등으로 걸러내야 하는 불편함이 있기 때문이다.

하지만 이들은 내부적으로 '경영권을 서로 차지하기 위해 다투는 사람들'이라는 점에서 긴장관계에 있다. 이 경영권 다툼은 일반 기업에서 지배인과 당비서로 대변되는 갈등구조와는 또 다른 갈등구조이다. 총사장과 제1부사장과 관계라는 점에서 지배인과 당비서의 갈등과는 다른 측면이 있다. 더 중요하게는 합영의 북한쪽 관계자들이 '개인적 이익'과 함께 '무엇이 국익인가' 하는 데도 초점을 맞춰 합영기업을 바라보기 때문이다. 합영의 북한쪽 관계자와 외국쪽 관계자는 '기업의 발전'이라는 변수 이외에 '북한의 국가 발전'이라는 변수를 가지고 관계를 맺는 상황이다.

이렇게 국적이 다른 사람이 한 회사에 있게 됨에 따라 노동자의 물품 절취 등에 대해서도 외국쪽 경영진의 경우 북한쪽 경영진과는 조금은 다른 반응을 보인다. 일반적인 북한 기업에서는 이런 물품 절취 등을 암묵적으로 눈감아주는 경향이 강하다면, 외국 경영진의 경우 이런 '동료의식'은 약하기 때문이다. 이와 함께 개개인의 역할이 조정되기도 한다. 가장 변화가 큰 인물이 지배인이다. 북한 기업에서 지배인은 기업 전체를 총괄하는 사람이었는데, 합영기업에서는 지위가 한참 내려가기 때문이다. 물론 여기에는 개인적인 차이도 존재한다. 예를 들어 투자자

I
II
III
IV
V
VI
VII

측 사장이 실무를 챙기기보다는 정치적인 일들을 처리한다면, 지배인의 행정 실무 관련 역할은 조금 더 클 것이다.

## (2) 기업과 외부 이해관계자 간 측면

- 외부 이해관계자와의 부패가 제도화된 중앙기업
- 생존을 위한 소규모 뇌물과 담합이 일상화된 지방기업
- 국가이익과 기업이익이 대립하는 합영기업

국가지원과 특수기관 관할 하에서 지방기업에 비해 이권이 많은 중앙기업의 경우, 상급기관과 기업소 간 불법유착이 묵시적으로 제도화되었다. 간부들은 돈이 들어올 수 있는 기업이나 직무를 담당하기 위해 수단과 방법을 가리지 않는다. 또한 간부 임면이나 당생활지도를 매개로 기업 간부들이 상급 간부에게 뇌물을 바치고 ‘후견-피후견 관계’로 엮이는 것은 일반적이다. 기업 간부들을 검열하면 걸리지 않는 것이 없기 때문에 자리를 유지하기 위해 상급 당의 담당간부에게 뇌물을 바치는 것이 일반적이다. 보위성·보안성·검찰소 단위 기관도 기업과 노동자에 대한 감시·감찰 권한을 가지고 있다. 기업소 간부들은 그들의 불법적 요구를 가능한 한 들어주는 방법으로 그들의 감시·감찰에서 빠져나간다.

다음으로 타 기업과의 공존 양상이다. 예를 들어 광석을 수출하는 기업소 주변에는 많은 외화벌이 기관들이 있으며, 그들은 생산능력이 없기 때문에 기업에서 채굴한 광석을 불법으로 사들여 수출하고 있다. 그러나 워크를 받아올 정도의 외화벌이 회사들은 특수기관 산하의 회사이므로 이에 대해 문제를 제기해도 해결되지 않는다. 그러므로 묵인이 일반화되어 있다. 대신 노동자들이 광석을 팔지 못하도록 통제를 하는 수밖에 없다. 동시에 이러한 거래관계는 기업 간부들이 개인적

이익을 취하는 통로로 작용한다. 비슷한 상황에 있는 기업들 간에는 동등한 입장에서 상호 거래가 진행된다.

지방기업에 영향 미치는 주요 외부 행위자는 지방공장의 상급기관인 시·군 인민위원회의 지방공업관리부와 도 인민위원회의 지방공업관리국이다. 인민위원회 차원의 물자공급이나 조절이 어려워지면서 지방공장에 대한 상부기관의 통제 및 관리·감독 기능은 크게 약화되었다. 대신 지방공장과 상부 관리기관의 이해가 일치하는 지점에서 다양한 형태의 담합이 확대되고 있다. 담합의 주요 형태는 생산 과정에서 발생할 수밖에 없는 불법적 관행에 대한 묵인이다. 지방공장에서 일상적으로 수행되는 비법행위를 묵인하는 대가로, 관리·감독 기능을 하는 상부기관의 구성원들에게 접대를 하거나 생산물의 일부 등을 뇌물로 공여한다. 그러나 시·군 인민위원회의 말단 행정지도기관에서는 불법과 비리를 눈감는 것 이외에는 지방공장의 행위자들과 흥정할 수 있는 자원이 거의 없는 상황이다.

보다 적극적인 담합 행위로, 인민위원회의 지방공업관리 부서에 의해 계획과 기술지도, 품질관리 등의 행정권한을 이용한 ‘조절과 거간’이 이루어지기도 한다. 행정권한을 이용한 조절의 대표적인 사례는 액상계획의 명목을 설정하는 것이다. 앞서 살펴보았듯이 현재 현물생산계획을 달성하는 것이 불가능한 지방공장 상황 속에서 계획 달성 여부는 액상계획으로 평가된다. 액상계획의 총액은 국정가격으로 책정되기 때문에 총액 달성은 크게 어렵지 않다. 그러나 서류상으로, 공장의 원 생산품과 연관성이 있는 명목으로 생산이 이루어진 것처럼 맞추어야 한다. 이 과정에서 지방공업관리국의 담당 부서와 협의가 이루어진다.

지도·감독 기관이 적극적으로 계획과 생산 과정에 개입하여 기업소와 담합하는 경우는, 기업소 간에 자재와 생산물의 공급 및 납품에 수반되는 행표 교환을 알선하는 것이다. 현재 북한에서는 자재와 생산

I
II
III
IV
V
VI
VII

물이 부족하고, 그것이 시장에서 유통될 경우 계획대로 공급하는 것에 비해 큰 이익이 발생하는 상황이다. 따라서 대부분의 지방기업에서는 공급처가 지정된 계획물품이라고 하더라도, 물자가 부족한 상황에서 행표만 받고 계획대로 납품을 하지는 않는다. 기업소가 이윤을 창출하려면 국가계획에 의해 납품하는 생산품 이외에, 잉여 생산품을 남겨 시장에 판매해야만 하기 때문이다. 그런데 생산품을 계획대로 납품하지 않고 시장에 판매할 경우 법적으로 문제가 된다. 따라서 기업소와 공급처 간에 납품이 이루어진 것처럼 허위로 행표 거래를 하는데, 지방공업관리국의 담당자가 그 과정을 매개하기도 한다.

계획과 생산뿐만 아니라 기술지도나 규격승인 등과 같은 기술적 측면에 관해서도, 기업소와 상급 지도·감독기관의 조절과 공모가 이루어진다. 생산품을 계획된 공급처에 공급하는 것이 아니라 시장을 활용하여 판매·처분할 때 이윤이 발생하기 때문에, 지방공장의 지배인들은 시장에서 팔릴 수 있는 상품을 생산하려고 한다. 뿐만 아니라 외화별이 회사와 연결해서 수출할 수도 있다. 따라서 지방공장에서는 지방규격이 아닌 국가규격을 받기 위해 지방공업관리국의 해당 부서와 협의하고, 이 과정에서 거래가 이루어진다. 자기 공장에서 생산한 제품에 다른 유명 식료공장의 상표를 달 수 있도록 해달라고 청탁하는 경우도 있다. 주민들이 선호하는 제품의 상표를 달아 시장가치를 높임으로써 보다 많은 이윤을 창출하고자 하는 것이다. 이때 지방공업관리국의 담당자는 해당 상품의 이미지에 크게 문제가 되지 않을 정도의 품질을 유지하는 조건에서, 일정한 분량의 제품에 원하는 상표를 달 수 있도록 상대편 공장 지배인 및 당비서와 협의한다. 대신 상표 사용권을 주는 대가로 원상표를 소유한 공장에 수익금의 일정 비율을 제공하도록 하고, 브로커 역할을 하는 자신도 그 과정에서 흥정의 대가를 취한다.

합영기업의 경우, 국익과 기업이익이라는 대립구도가 기업 내부보다

는 외부와의 관계에서 뚜렷이 드러난다. 둘의 목표가 상당 부분 다르기 때문이다. 최근 북한에서는 합영기업의 이익 추구를 좀 더 강조하고 있지만, 그래도 기본은 국익 추구이다. 국익 추구 문제는 합영기업과 북한 측이 갈등을 일으키는 대표적 요인이다. 예를 들어 현재 최대 합영투자 영역인 채취공업의 경우에도, 합영기업의 해외쪽 투자자들은 가공하지 않은 자원 그대로를 가지고 나가고 싶어한다. 그러나 북한측은 천연자원을 그대로 내보내기보다는 가공해서 내보내려는 경향이 강하다.

대개 북한 당국은 북한 내부의 자원과 힘에 의거해 생산성을 높일 수 있는 기술 등을 확보하길 원한다. 그러나 해외 투자자는 빠른 시간에 최대의 이윤 확보를 최고 목표로 삼는다. 이를 위해서는 기술인력이 중요하다. 합영기업에서 필요로 하는 기술인력 등이 북한측에 있을 경우 이 갈등은 최소화할 수 있다. 그러나 때로 이 두 가지 목표가 서로 상충할 때는 큰 갈등이 그대로 노정된다. 즉, 해외 투자자와 북한 당국은 합영을 추진하는 목표가 다름으로 인해 항상 갈등의 측면을 내포하고 있다.

## 2. 국가-기업 관계: 경계가 모호한 ‘정치화된 자본주의’

앞선 1절에서 북한의 기업지배 양상이 유형별로 다양하고 상이하게 작동하고 있음을 확인하였다. 이러한 다양성 속에서도 현 단계 북한 기업의 운영실태 및 지배구조에 일관되게 작동하는 동질성은 무엇일까? 그것은 국가의 개입이다. 따라서 이 절에서는 앞선 결과 분석에 기반하여, 먼저 2010년대 북한의 국가-기업 관계를 국가개입에 의한 기업운영이라는 측면에서 ‘정치화된 자본주의’를 키워드로 규명한다.

다음으로 이 관계가 김정은 정권의 북한체제 장악에 미치는 영향을 밝힌다.

## 가. 2010년대 시장화 과정에서 ‘국가-기업 간 밀접한 접점’

화폐개혁의 실패가 드러난 2010년 이후, 북한 기업소의 경영원칙은 “경제적 공간들을 능숙하게 활용하여 국가에 더 많은 이익을 주기 위한 경제활동”이 되었다. 또한 기업지배 과정에서 “국가는 기업소들이 경영전략, 기업전략을 정확히 세워 경영활동을 사회주의 원칙을 지키면서도 최대한의 실리를 내도록 지도·통제한다.<sup>326)</sup> 이처럼 기업의 실리 추구를 법률화한 배경은 시장질서 성장에 대한 국가의 개입과 주도 의지이다.

물론 2000년대에도 북한당국은 실리추구를 기치로 시장화에 따른 기업운영 변화에 개입하였다. 2000년대 초 부분개혁을 단행하면서 기업소 경영원칙에 일정한 변화를 보였다. 그리고 2000년대 중후반 계획으로의 복귀 흐름과 그 연장선에서 이루어진 2009년 화폐개혁 실패 이후, 시장경제 진화는 되돌리기 어려운 단계로 들어섰다. 이후 북한 정권은 다양한 정책수단을 통해 북한의 시장경제 흐름을 체제 지속 및 발전에 이롭도록 통제하고 조절하는 방향으로 개입하였다. 이를 기업차원에서 제도화하려는 흐름이 2010년 이후 본격화되었다. 앞선 실태 분석에서 자세히 살펴보았듯, 전체적으로 국영기업 형식을 유지 하되 실질적 운영 메카니즘을 보면 상당부분 사영(私營)기업처럼 운영 되는 상황이 전개된다. 기업의 소유권 개혁이 진행되지 않는 상황에서

---

<sup>326)</sup> 「조선민주주의인민공화국 기업소법」(2010년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1194호로 수정보충), 제4조 기업소의 경영원칙.

국유기업 운영의 사익 추구 및 사유화가 진전된다. 시장경제 영역에서의 수요 증대가 국영기업의 자물 공급을 견인하기도 한다. 소비재 중심으로 성장한 시장경제가 공식 명령경제 영역으로 침투하여, 국영기업의 운영원리를 시장경제 방향으로 유도하는 양상이다.

한편 기업의 '실리추구' 역시, '당과 국가의 지도'라는 명분으로 국가의 관리하에 정권이 이익이 되는 통제 원칙을 고수한다. 즉, “국가는 사회주의경제관리원칙에 맞게 기업소에 대한 국가의 통일적 지도를 확고히 보장하면서 기업소의 창발성을 높이 발양시키도록 한다.”<sup>327)</sup> 물론 법 적용의 예외대상도 존재한다. 특수경제지대에 창설한 기업과 외국투자기업에는 이 기업소법을 적용하지 않는다.<sup>328)</sup> 그러나 앞서 살펴보았듯이 북한지역 내에서 합영·합작 기업 역시 국가의 개입 없이 운영될 순 없다.

이러한 유형의 경제질서를 “정치화된 자본주의(Politicized Capitalism)”라 칭할 수 있다. 이는 국가사회주의로부터 출발한 개혁기 중국의 경제질서 분석에 사용된 개념이다. 정치화된 자본주의 하에서 국가행위자들은 기업을 규제하는 틀을 세우고 기업수준에서의 운영 및 의사결정에 직접 관여한다. 국가사회주의로부터의 이행과정에 있는 정치화된 자본주의는 하이브리드 경제질서를 의미하기도 한다. 이는 시장경제 구축을 지향하는 네트워크들과 이 네트워크들의 지속적 수행, 그리고 기존의 계획 또는 명령 제도 뿐 아니라 새로이 창발된 제도들이 공존하며 재조합된 요소들로 구성된다. 일종의 혼합경제(mixed economy)를 의미한다.<sup>329)</sup>

327) 「조선민주주의인민공화국 기업소법」 제8조 기업소 사업에 대한 지도원칙.

328) 「조선민주주의인민공화국 기업소법」 제10조 법의 적용제외대상.

329) Victor Nee, Sonja Oppen, “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM,” (2006.3.29.), p. 1, <<http://siteresources.worldbank.org>>. (검색일: 2016.10.2).



이 혼합경제 질서는 시장 개방과 소유권 개혁이 완성되지 않은 상태이다. 새롭게 자리 잡은 시장경제의 새로운 규칙들이 기업에 대한 공식적 국가개입을 제약함에도 불구하고 국가의 직접 개입은 지속된다. 특히 국가가 재분배 할당자 및 생산적 자산의 소유자 둘 다에 대한 통제권을 지속한다. 이러한 질서가 정치화된 자본주의이다. 개념적으로 그 핵심 특징은 “명확하게 정의된 국가-기업 경계(state-firm boundaries)의 부재” 및 “경제적 시장과 정치적 시장의 중첩”이다.<sup>330)</sup> 이때 경제적 시장은 재화와 서비스의 수요-공급에 의한 거래 공간을 의미한다. 한편 정치적 시장은 국가권력의 네트워크를 타고 거래되는 공간을 의미한다. 즉, 기업수준에서도 이권과 권력이 동시에 작동하며 국가영역과의 경계를 모호하게 하는 상황이다.

특히 제도적으로 북한당국이 2010년 기업소법에 명시한, 국가지도 하에 ‘최대한의 실리’, ‘기업소의 창발성’, ‘특수경제지대 기업 및 외국 투자기업의 예외성’ 등이 현재 북한 기업 내 혼합경제 양상을 가능하게 한다. 대개 이러한 흐름은 새로운 기업운영의 틀을 구축하려는 국가개입에 의해 제도화된다. 국가사회주의에서 출발한 “전환적 제도 변화(Transformativ institutional change)”는 아래로부터의 진화 뿐 아니라, ‘새로운 제도적 틀’을 구축하려는 국가의 지속적 개입에 의존하기 때문이다.<sup>331)</sup> 이러한 제도 모색은 2010년 이후 북한의 경제관련 공식 간행 문헌에서 자주 등장한다. 그 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기업소 경영활동의 독자성과 창발성 강조이다. 예를 들어 “현 시기 나라의 경제를 활성화하는데서 관건적 고리의 하나는 기업소들이

<sup>330)</sup> *Ibid.*, pp. 1~2.

<sup>331)</sup> *Ibid.*, p. 1.

국가의 통일적 지도 밑에 모든 경영활동을 독자적으로, 창발적으로 해나감으로써 생산자대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 것”이라는 논리이다.<sup>332)</sup> 둘째, 국가계획의 축소 및 기업의 자율성 증대이다. 기업경영의 분권화 또는 일종의 권한이양으로 볼 수 있다. “계획경제라고 하여 모든 부문, 모든 단위들의 생산경영활동을 세부에 이르기까지 다 중앙에서 계획화하여야 한다는 법은 없다”며, 기업소의 책임성과 창발성을 높이기 위한 국가계획의 원칙을 제시한다. 김정은의 관련 교시에 따르면, 국가계획위원회는 “국가적으로 반드시 틀어쥐고 해결하여야 할 중요지표들을 계획화하고 그 밖의 소소한 지표들과 세부규격지표들은 해당 기관, 기업소들에서 계획화”한다.<sup>333)</sup>

셋째, 공장·기업소들 간 유희자원의 합리적 이용이다. “국가의 기자재 공급을 보충하는 수단으로서 공장, 기업소들에서 놓고 있는 설비와 자재를 유무상통의 원칙에서 합리적으로 리용하는 것이 중요하다”는 논리이다.<sup>334)</sup> 기업소들 간 교류를 통해 상호 필요한 거래를 독자적·자율적으로 하는 현실을 반영한 것이다. 넷째, 기업소 화폐축적 강조이다. 기업재정이 국가재정으로부터 분리되는 과정에서 요구되어지는 것이다. 북한에서 기업소 화폐축적은 “기업소의 경영수입에서 생산경영 활동과정에 지출된 비용을 보상한 나머지 화폐소득”을 의미한다. 공업기업소의 경우 화폐축적을 통해 분배해야 하는 기본 항목은 중앙

332) 리광훈, “독립채산제기업소들의 창발성을 최대로 발양시키는 것은 현 시기 경제강국건설의 절박한 요구,” 『경제연구』 2014년 4호 (2014), p. 8.

333) 김성철, “기업체들의 책임성과 창발성을 높일수 있게 인민경제계획사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” p. 7.

334) 리희철, “공장, 기업소들에서 놓고있는 설비, 자재를 유무상통의 원칙에서 리용하도록 하는 것은 현시기 경제적 실리보장을 위한 중요 방도,” 『경제연구』 2015년 1호 (2015), p. 34.

I
II
III
IV
V
VI
VII

과 지역 정부에 지불 묶인 ‘중앙집중적 순소득’ 및 기업소 자체소요 비용인 ‘기업소 순소득’이 있다.<sup>335)</sup> 액상(현금)계획이 보편화된 상황에서 기업소 경영 시 화폐축적을 원만히 하여, 국가가 요구하는 각종 세금성 비용 등을 차질없이 지불하라는 의미가 내재되어 있다.

다섯째, 노동보수에 대한 평균주의 배격이다. 노동자들의 책임성과 역할을 높이기 위한 물질적 인센티브 강화 제도이다. 북한은 이를 ‘새로운 노동보수 계산·지불 방법’이라 정의한다. 그 내용은 “공장, 기업소들이 창조한 기업소 소득에서 자체 결함에 따라 로동보수원천을 조성하고 그 원천범위에서 개별적 종업원들의 로동보수를 일한 것만큼, 번것만큼 계산하여 현금이나 현물로 지불하는 방법”이다.<sup>336)</sup> 그 근거로 “평균주의를 하면 사람들의 혁명적 열의를 떨어뜨릴수 있으며 사회에 높고먹는 건달군이 생겨나”기 때문이라고 한다.<sup>337)</sup>

이 같은 제도변화는 김정일이 공식 집권한 2012년 6·28 방침 및 이를 발전시킨 2014년 5·30 조치로 대표되는 북한의 ‘우리식 경제관리방법’에 기초한다.<sup>338)</sup> 이러한 국가주도 혼합경제 전략은 한편으론 경제적 실리추구, 또 다른 한편으론 기업과 노동자의 책임성·창발성 제고 맥락에서 제도화하려는 조치이다. 특히 2014년 북한의 5·30 조치가 국가소유제 지속 속에서 기업의 실질 경영권 부여, 지배인의 제품 생산과 판매 권한확대, 지배인에게 노동자 고용·해고·임금 결정권 확

335) 중앙집중적 순소득은 중앙정부에 지불하는 국가납부금으로써 거래수입금과 국가기업이익금, 그리고 지역정부에 지불하는 지방유지금이 있다. 한편 기업소 순소득으로서 자체충당금은 기업소기금, 자체과학기술발전자금, 예산제단위들의 경영 비용 및 유지보수비 등으로 분배된다. 장경환, “공업기업소의 화폐축적과 분배에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』 2015년 1호(2015), pp. 45~46.

336) 최진수, “현시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기 위한 중요방도,” p. 10.

337) 김정남, “현시기 사회주의적로동보수제의 개선완성은 시대와 현실발전의 필수적 요구,” 『경제연구』 2014년 4호 (2014), p. 19.

338) II장 참조.

대, 노동자 배급과 임금의 기업 수익에 따른 자율적 결정권 확대 등을 제시했다. 그러나 앞선 기업실태에서 살펴보았듯이 이 제도가 제대로 실현되지 못하고 있다.

전면적 시장경제로 나아가기 위해서는 국가가 중앙계획기관을 해체하는 동시에, 그 자리에 자본주의 경제제도인 ‘경쟁과 협력의 필수 규칙’을 세워야 한다. 그러나 국가사회주의로부터의 변화는 그렇게 진행되지 않았다. 기업지배의 핵심인 기업 내 국가 통제권의 변화는 쉽게 현실화되지 않았다. 오히려 국가와 기업 간 상호이익을 추구하며 밀접한 관계를 지속하는 양상으로 드러났다. 한편으로 국가행위자들은 기업수준에 직접적 통제권을 박탈하는 새로운 경제시스템을 기꺼이 제도화하려 하지 않는다. 또 다른 한편, 기업관리자들은 매우 불안정하고 빠르게 변화하는 비즈니스 환경에서 자원에 효율적으로 접근하기 위해 국가-기업의 지속적 연계를 선호한다. 그 결과, 상대적으로 오랜 자유시장의 전통을 가진 국가들에 비해 전(前) 사회주의 국가의 정부와 개별 경제 주체 간 상호작용은 다른 양상으로 전개된다.<sup>339)</sup> 이 양상은 국가주도 경제발전을 이룬 일본, 한국, 대만의 초기 국가주도 경제개발(개발독재)과 유사하다.<sup>340)</sup>

한편, 국가사회주의가 변화하는 과정에서 기업 운영의 목적이 실리 추구 및 이윤극대화 방향으로 이동하면, 기업운영에 ‘행정관료적 요인’이 축소되고 ‘시장조정기구(market coordination mechanism)’ 요소가 증대한다. 이를 사회주의 개혁단계로 구분하면 ‘사회주의 상품경제’ 유형에 속한다. 이념형적으로 볼 때 ‘시장사회주의’라 칭해지는 사회주의 상품경제 단계에서는 정부와 기업의 경영이 분리된다. 기업

<sup>339)</sup> Victor Nee, Sonja Opper, “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM,” p. 1.

<sup>340)</sup> *Ibid.*, p. 2.

I
II
III
IV
V
VI
VII

경영의 목표는 상업적 이윤증대와 ‘국가의 요구’ 수행이다. 기업재정은 국가재정으로부터 분리되고 기업은 실질적 독립채산 단위로 변화한다. 수익분배의 경우, 여전히 소유권자인 국가에 이윤의 상당 부분이 할애된 후 기업·노동자 간에 분배가 이루어진다. 중소기업의 사경제가 합법화되거나 장려되면서 (여전히 국영기업이 중심이나) 비국영기업 및 사기업 등이 발전한다. 중국의 경우 이 시기는 1984~1992년 간으로 진단된다.<sup>341)</sup>

북한의 5·30 조치 및 앞서 살펴본 2014~2015년 발행된 북한의 『경제연구』에서 제기한 기업개혁 방향을 보면, 중국의 1984~1992년 간 기업 정책과의 유사점을 발견할 수 있다. 이 시기 개혁 조치 성과로 중국은 1993년 금융질서를 정돈하고 분세제를 실행하며 환율을 개혁할 수 있었다. 그리고 1994년 기업관리 차원에서 관리부서 및 CEO의 역할을 결정적으로 높인 회사법을 법제화할 수 있었다. 그런데 앞선 II장의 개혁기 중국과의 비교 및 III~V장의 기업 실태 분석에서 살펴보았듯이, 북한의 경우 중국의 1984~1992년 시기에 드러난 개혁조치가 제대로 실현되지 못하고 있다. 중국의 경우, 1980년대 행정개혁으로 국가 경제발전을 주도할 관료능력을 강화하고, 재정적 연방주의(Fiscal federalism)에 따라 분권화를 본격화하며 지역정부 간 경쟁을 촉진하면서 기업의 재정적 독립을 추진했다.<sup>342)</sup>

그런데 현 단계 북한의 국가-기업 관계에서 주목할 점이 ‘사회주의 상품경제’ 단계일지라도, 기업소의 실리추구·독자성·창발성이 당과 국가에 이익을 주고, 기업소를 안정적으로 운영하며 구성원(북한주민) 관리에 큰 문제가 없는 선에서 인정된다는 것이다. “경제사업에 대한

<sup>341)</sup> 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), pp. 70~71.

<sup>342)</sup> Victor Nee, Sonja Oppen, “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM,” pp. 8~11.

지도와 관리를 개선하는 데서 나서는 중요한 문제는 무엇보다 먼저 당의 령도 밑에 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도를 강화하는 것"이기 때문이다.<sup>343)</sup> 김정은은 당의 지도하에 통일적으로 국가가 관리하는 선에서 생산자들의 책임성과 역할 강화를 “우리식의 경제관리방법의 본질적 특징”이라고 정의한다.<sup>344)</sup>

나아가 2016년에는 계획과 통제를 더 강화하는 흐름이 보인다. 북한은 2016년 9월 5일 ‘계획일꾼 열성자회의’를 2006년 이후 10년 만에 개최하였다.<sup>345)</sup> 북한은 이 회의에서 “경제지도 일꾼들과 계획 일꾼들의 역할을 높임으로써 계획화 사업을 새로운 높은 단계로 올려 세우기 위한 과업과 방도를 토의했다”며 경제정책 변화를 암시하였다. 관련하여 조선중앙통신(9.5.)은 김정은이 저서 “계획화사업을 개선강화하는 것은 사회주의경제관리 건설의 절박한 요구이다”를 발표(2016.9.3.)했다고 보도했다.<sup>346)</sup> 그리고 노동신문을 통해 이 저서는 “현실발전의 요구에 맞게 사회주의계획경제의 우월성을 더욱 높이 발양시켜 경제강국 건설을 다그치며 경제지도일꾼들과 계획일꾼들의 책임성과 역할을 높여 인민경제계획화사업에서 새로운 혁명적 전환을 일으켜나가는 데서 튼튼히 틀어쥐고나가야 할 강령적 지침”이라고 그 의미를 밝혔다.<sup>347)</sup>

결론적으로, 김정은 시대 북한 기업소 운영실태 및 기업 지배구조는

343) 조웅주, “현시기 경제사업에 대한 지도와 관리를 개선하는 데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』 2014년 1호 (2014), p. 4.

344) 당경호, “경애하는 김정은동지께서 밝혀주신 우리식의 경제관리방법의 본질적 특징,” 『경제연구』 2014년 2호 (2014), p. 6.

345) 이 회의는 북한 경제가 심각한 위기에 처했던 1996년 국가계획기관 창립 50돌을 맞아 처음 개최된 회의이다. 이후 2006년 개최되었다.

346) 『조선중앙통신』, 2016.9.5.

347) “전국계획일꾼열성자회의의 진행, 경애하는 김정은동지의 력사적로작 《계획화사업을 개선강화하는 것을 사회주의경제강국건설의 절박한 요구이다》 전달,” 『노동신문』, 2016.9.6.

중국의 1980년대 초반 수준을 벗어나지 못하고 있다. 기업운영에서 당위원회가 여전히 중심적 역할을 하며, 기업 내부에서 정치적 네트워크가 경제적 이해와 맞물려 긴밀히 작동하는 수준이다. 특히 이러한 경향은 김정은 정권의 ‘핵·경제 병진노선’이 진화하며, 당지도 시스템을 강화하고 핵무기 보유를 기정사실화하면서 미사일 발사 등 호전적 도발을 일상화한 2015년 이후 강화되는 추세이다.

## 나. 정권의 체제장악에 미치는 영향

앞서 살펴보았듯이 경제적 실리주의에 따른 기업 운영실태 내면을 보면, 이미 상당부분 시장경제 요소가 작동하고 사유화 현상이 나타나 는 북한 기업에, 소유권 관련 제도 변화가 보이지 않는 이유는 무엇일까? 그 핵심은 정치사회적 요인이다. 북한사회에서 기업소가 단지 ‘생산의 장(場)’만이 아니기 때문이다. 정치우위 사회에서 생산보다 더 중요한 정치적 기능을 하기 때문이다. 특히 북한주민 대부분이 소속된 기업소는 노동자 뿐 아니라 그 가족의 일상생활(의식주 등) 및 재생산(양육·출산·보건·교육 등)까지를 관리하는 체제 유지의 핵심 기구이기 때문이다.

이 점이 북한의 ‘국가화된 기업’ 성격을 드러내 준다. 북한의 전통적 기업지배구조인 대안의 사업체계에서는 ‘생산과 재생산’이 기업 내에서 유기적으로 연계되도록 설계되어 있다. 따라서 국민의 생산과 재생산을 관리하고 지도하는 근대 국가와 유사한 역할을 기업이 수행한다. 다시 말해, 북한의 기업이 지난 30여 년 간 낮은 가동률을 보이면서도 당국이 당주도 기업소를 유지하려는 핵심적 이유는, 북한의 기업소가 경제기관의 기능을 넘어서는 정치적·사회적 역할을 하기 때문이다. 김

정은 시대인 현재까지 북한의 기업소는 노동자·기술자 등에 대한 정치 사상적 통제 및 규율 확립, 식량·주택·탁아소·병원·학교 등 '재생산 관련 소비 및 후생복지' 등 주민들의 일상생활을 관리하는 공간이다. 무엇보다 각종 '사회적 동원'을 책임지는 국가행정단위이다. 따라서 정권의 대중 통치 측면에서 보면 아주 중요한 주민관리 공간이다.

북한의 전통적 기업시스템에서 주요 '정치적 기능'은 공장당위원회, 당책임비서, 안전주재원(보안성 및 보위성 파견), 조직·선전선동 비서, 청년동맹과 직업동맹 등이 수행한다. '경제적 기능'은 지배인·기사장·생산관련 부지배인(행정·관리 업무) 등이 관리하며, 직장·작업장으로 연결되는 생산관련 부서가 수행한다. '소비적 기능'은 후방공급을 책임지는 부지배인 산하 식량공급부, 주택관리부, 부식공급부, 물자공급부, 편의시설부, 경리부 등이 수행한다.<sup>348)</sup> 각 기업별 정치·사회·경제적 환경과 상황에 따라 부서 체계의 일정한 차이는 있으나 그 기능은 현재 까지 지속되고 있다. 이것이 '대안의 사업체계'의 기본골격이다.

이처럼 정치, 경제, 사회적 기능을 하는 북한의 기업소 운영이 변화 되기 시작한 계기는 사회주의권의 체제전환이다. 이와 함께 찾아온 심각한 경제난으로 1990년대 북한 기업의 '소비적 기능'이 마비되거나 불규칙하게 작동되면서부터이다. 1990년대를 경유한 북한당국은 2002년 부분개혁 등을 통해 주민 생활과 관련된 산업은 기업 자체의 노력과 자원으로 '자력갱생'할 것을 요구한다. 즉 독립채산제 및 지방 산업의 자율권 향상이다. 그리고 2000년대 체제유지를 위한 군수산업 등 핵심 부문을 중심으로 산업구조를 재편한다. 그 결과 상당수 기업소는 생산이 정지되거나 국가통제로부터 벗어나기 시작했다.

그러나 기업의 생산이 정지되거나 낮은 가동률을 유지하더라도 북한

<sup>348)</sup> 박형중, 『북한의 경제관리체계』 (서울: 해남, 2002), p. 131.

I
II
III
IV
V
VI
VII



의 기업소 체계는 유지되고 있다. 국가가 주민 생활 및 관리의 기본 공간인 기업소를 통해 주민의 의식과 삶을 통제할 수 있기 때문이다. 통치의 공간으로써 기업소를 활용하는 국가의 기업지배이다. 그 구체적인 양상으로 법률상 국가가 기업을 통제하며 주민을 통치하는 제도를 기업소의 위상·지도체계·역할에 맞추어 살펴보자.

먼저 기업소의 위상과 지도체계이다. 북한의 기업소는 국가행정기관이다. 각 급 행정기관에 소속되고 기업소 설립부터 폐쇄까지를 관리 받으며 보안기관으로부터 심의를 받는다. “기업소 조직기관에는 내각과 중앙로동행정지도기관, 도(직할시)인민위원회, 시(구역), 군인민위원회, 해당 기관이 속한다.”<sup>349)</sup> 따라서 기업소를 조직하려면 신청문건을 만들어 이 해당 기업소 조직기관에 제출해야 한다(제13조 기업소조직신청). 또한 신설 기업소는 기업소조직이 승인된 날부터 30일 내로 기업소등록 신청문건을 해당 인민보안기관의 경유를 받아 인민위원회에 내야 한다(제15조 기업소의 등록). 그리고 기업소 조직기관은 국가의 정책과 현실의 요구에 비추어보아 불합리하거나 전망성이 없는 기업소를 정리할 수 있다(제18조 기업소의 정리).

지도체계와 관련하여 북한 기업소 사업에 대한 지도는 각급 인민위원회가 책임진다. 세부적으로는 당의 지도를 받는 “내각의 통일적 지도 밑에 해당 중앙기관, 도(직할시)·시(구역)·군 인민위원회가 한다”(제50조 기업소사업에 대한 지도). 따라서 기업소는 경영활동 상황에 대해 정기적으로 해당 지도기관에 보고해야 할 의무가 있다(제51조 경영활동정형의 보고). 즉, 국가에 의한 기업지배구조이다.

다음으로 역할과 기능이다. 크게 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 기업소는 주민 사상교양의 장소이다. 기업소를 관리하는 데 “국가는 사회주의

---

<sup>349)</sup> 「조선민주주의인민공화국 기업소법」 제11조 기업소의 조직기관.

애국주의교양을 강화하여 종업원들이 기업소에 대한 애착을 가지고 자기의 책임과 역할을 다하도록 한다.”<sup>350)</sup> 둘째, 기업소는 자체 교육망을 통해 노동력을 재생산하는 공간이다. “기업소는 공장대학, 공장고등기술전문학교, 통신 및 야간교육망 같은 일하면서 배우는 교육체계를 정연하게 세우고 필요한 조건을 충분히 보장해주어 쓸모있는 기술자, 전문가, 기능공들을 체계적으로 양성하여야 한다.”(제35조 기술자, 전문가, 기능공양성)

셋째, 기업소는 구성원의 생활조건을 관리하는 후생복지 기관이다. 노동보수 뿐 아니라 국가사회보험, 사회보장제도 등 국가의 후생복지를 실현하는 공간이다(제45조 노동보호, 사회보험, 사회복지). 또한 종업원들의 주택, 부식물공급, 땀감 같은 생활상 문제를 책임져야 한다. 그리고 탁아소·유치원·어린이병동·정양소·요양소 등을 관리 운영해야 한다(제47조 종업원생활조건외의 보장). 넷째, 기업소 사업에 대한 감독통제 및 처벌 역시 국가기관에 의해 수행된다. 기업소 사업에 대한 감독통제는 해당 감독통제기관이 수행하며, 기업소 “법을 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.(제53조 기업소사업에 대한 감독통제, 제54조 행정적 또는 형사적 책임)”

앞선 III~V장에서 다룬 기업지배 실태에 기초할 때, 현재까지 위상과 지도체계는 대체로 법제도에 기반해 작동되고 있다. 그러나 기업소의 역할과 기능 측면에서는 현실과 차이가 크다. 사상교양 및 통제는 법제도에 기반을 두어 강제되나 그 강제력이 약해졌다. 무엇보다 기업의 후생복지 기능과 교육 기능은 제대로 작동되지 않는다. 그리고 북한 기업 내 혼합경제 메커니즘이 자리 잡고 기업 및 구성원의 독자성과

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>350)</sup> 「조선민주주의인민공화국 기업소법」 제7조 사회주의애국주의교양원칙.

창발성이 허용된다고 하여도, 이는 ‘당의 지도를 받는 국가’에 이익이 되는 범위에서 가능하다.

특히 종업원의 생활조건을 제대로 보장하지 못하는 상황에서 기업소의 소비적 기능과 후생복지 기구의 역할은 매우 축소된다. 대신 의무와 책임이 강조되며 기업소 운영에 사상교양과 사회적 동원 기능이 더 큰 비중을 차지하게 된다. 이 과정에서도 국가납부금은 어김없이 채워야 한다. 즉, “기업소는 독립채산제 실시위원회를 정상적으로 운영하며 수입과 지출을 자체로 맞추고 국가예산납부 의무를 어김없이 수행하여야 한다.(제48조 재정관리)”

이 같은 책임이 기업소에 부과되면서 기업 간부들은 국가납부금 계획 및 사회적 노력동원 계획을 수행하는 것 뿐 아니라, 자신의 생활비 및 기업소 운영 비용을 마련하기 위해 자력갱생한다. 이 과정에서 앞서 살펴본 시장 조정기제가 기업소 운영에 장착되었다. 그리고 이 상황을 알고 있는 상급 관료들 역시 국가에서 요구하는 국가납부금과 사회적 동원만 이루어진다면 문제 삼지 않는 ‘공모(共謀) 문화’가 자리 잡힌다. 이 같은 상황을 북한의 ‘국가-기업 관계’ 중심으로 볼 때 그 핵심 특징은 세 가지이다.

첫째, 국가는 체제유지를 위해 꼭 필요한 기업소 운영에 치중하며, 그 외 기업소는 자체 관리자들에 의해 독자적으로 경영하도록 한다. 즉, 국영기업임에도 국가와 기업의 경영이 분리되는 현상이다. 대개 국가발전전략에 중요한 연합기업소, 특급 및 1급 기업소는 중앙의 직접 관리로 국가와 기업 경영이 지방기업에 비해 일치하는 경향을 보인다. 그러나 4급 이하 지방산업 기업소는 중앙 관리 대상이 아니며 지방 인민위원회의 영향을 받으나 대개 기업 경영의 독자성이 크다. 2~3급 규모 기업소는 생산물의 국가중요도 및 도단위 경제환경에 따라, 중앙관리 대상이거나 지방관리 대상으로 분류되는 등 지배구조에 편차가 크다.

둘째, 소유권은 여전히 국가에 있기에 완전한 독립채산제로 운영되는 기업소라도 국가납부금 또는 이윤의 상당부분을 국가에 지불한다. 기업은 국가 분배 몫을 제외한 이윤과 자원으로 운영한다. 소유권을 가진 국가는 기업의 책임과 역할을 강조하며 국가납부금 완납의 의무를 강제한다. 그러나 그 외 기업 운영에 관련해서는 크게 신경을 쓰지 않는다. 따라서 실리추구 및 기업 운영의 독자성·창발성 독려라는 정책 기조 하에 기업의 사경제 활동을 (묵시적으로) 장려하기도 한다.

셋째, 국가가 꼭 필요로 하는 사회적 동원 및 구성원 관리와 사상교양은 반드시 수행되어야 한다. 북한 체제에서 기업소는 말단 국가행정기관이자 거대한 사회적 동원 기구이며 사상교양 장소이다. 기업소 생산 시설이 가동되지 않아도 노동자 관리 및 사회적 동원 과제를 매개로 기업소가 운영되는 실정이다. 특히 이 기능은 김정은 정권 들어서 당의 책임 하에 집중적으로 강화되었다. 2016년 ‘70일 전투’나 연이은 ‘200일 전투’ 진행 상황을 보면 도단위 당위원회가 기업소 체계 복구 및 생산성 향상에 앞장서도록 지도하고 있다.

이 같은 현 단계 북한의 ‘국가-기업 관계’로 볼 때, 북한의 기업소는 김정은 체제 지속에 순기능(順機能)을 한다. 북한 체제가 지속되게 하는 행정기구, 주민통제 기구, 사회적 동원 기구 역할을 하기 때문이다. 즉, 북한 기업소 작동에 시장질서가 개입되어 계획과 시장이 동시에 작동하는 혼합경제 질서가 자리 잡혔음에도, 기업지배구조는 김정은 정권의 체제장악에 현재까지 긍정적 기능을 하는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 앞선 실태분석에서 자세히 살펴보았듯이, 이렇듯 완고한 외적 기업지배구조에 대응하며 자신과 소속 기관의 생존 및 발전을 모색하는 과정에서, 기업 내부 질서도 발전하였다. 대표적으로는 국가와 기업 구성원 간 이해관계 대립에 따른 ‘대리인 행태’ 및 ‘내부자 거래’로

I
II
III
IV
V
VI
VII

드러난다. 여기에 자원과 행위자들을 연결하는 ‘공식·비공식 네트워크’가 기업지배에 중요한 역할을 한다.

먼저 ‘대리인’ 양상이다. 통제와 책임·의무를 중심으로 기업을 지배하는 소유권자인 국가에 대해, 이들을 대리하는 기업소의 지배인·당비서 등이 자신의 이익을 최대화하기 위해 주인인 국가를 속이거나 조종하려는 양상이다. 이 양태는 기업소 내 간부와 일반 노동자들 사이에서도 드러난다. 다음으로 ‘내부자 거래’이다. 기업의 운영 주체인 지배인·당비서·하급간부·노동자들이 자신의 생존 및 이익을 최대화하기 위해 행하는 갈등·타협·공모·담합 양상이다. 외부자인 다양한 국가기관이나 당 관료들의 감시와 통제로부터 자신의 안위를 지키고 이해를 실현하려는 기업 내부 행위자들의 행위 양태이다.<sup>351)</sup>

둘 다 법치(法治)가 아닌 인치(人治)에 기반을 둔 조정기제로, 사회적 관계 및 네트워크가 기업지배에 핵심 역할을 한다. 이는 I장 기업지배구조 이론에서 살펴본 자원의존이론(Resource dependency theory)의 중요성을 의미한다. 자원의존이론에 기초할 때, 현 단계 북한에서 수행력 있는 기업의 운영실태 및 지배구조는 기업 내외부의 견고한 네트워크, 특히 비공식 네트워크의 힘이 크게 작용하는 것으로 보인다.

북한의 기업을 둘러싸고 내외부의 정치, 경제, 사회적 자원들이 어떻게 영향을 미치고 그 힘의 관계는 어떠한가에 따라 지배구조의 변화 방향이 결정될 것이다. 2016년 현재까지 북한의 ‘정치화된 자본주의’는 정치주도 기업지배를 지속하게 하여 김정은 체제 지속에 긍정적 영향을 미치는 것으로 보인다. 그러나 정치, 경제, 사회적 자원들이 ‘상호 영향을 미치는 관계의 힘’이 달라진다면, 김정은 체제지속에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

---

<sup>351)</sup> I장의 이론 및 앞선 각 장의 ‘행위자 간 관계 및 상호작용’ 실태 참조.

## Ⅶ. 결론: 인치를 넘어선 ‘좋은 기업지배구조’ 모색





앞서 살펴보았듯 현 단계 북한 기업지배구조의 핵심은 국가의 직접적 개입 뿐 아니라 법치가 아닌 인치에 기반을 둔 조정기제이다. 따라서 사회적 관계 및 네트워크가 기업지배에 중요한 역할을 한다. 이때 고려할 지점이 지배인과 당비서로 상징되는 기업 내 행정관료(지배인 등 기술관료)와 정치관료(당위원회 중심 당관료) 간 기업 정책결정 개입의 차이가 결과적으로 경제적 효과성에 차이를 도출하는가이다. 즉, 기업 운영 시 기술관료가 주도하느냐 또는 정치관료가 주도하느냐에 따라 생산성에 차이가 있는가?이다.

‘정치화된 자본주의’를 키워드로 개혁기 중국의 기업지배구조를 연구한 니(Nee)의 계량분석에 따르면, 개발독재국가 또는 발전국가 모델과 유사한 진화 경로를 보인 중국의 경우, 통계적으로 유의미한 차이가 없다는 결론이다.<sup>352)</sup> 전환기 기업의 경제적 수행성 측면에서 보면 기업 내부에서 누가 의사결정을 주도하는가 보다, 오히려 누가 더 효율적인 ‘네트워크들’을 구축하고 있는가가 더 중요하다는 의미로 이해될 수 있다.

그 원인에 대해 니(Nee)는 제도화된 네트워크들의 지속성을 주목한다. 부분적으로 자유화된 시장에 대처하는 “국가-기업 간 밀접한 접점(the close state-firm interface)”<sup>353)</sup>이, 단지 기업수준에서 정책결정 시 국가개입 만을 초래하는 것이 아니기 때문이다. 정치화된 자본주의는 높게 규제된 산업 부문들과 시장들의 내구력(persistence)에 의해 특징지어진다. 내구력의 핵심에는 다양한 인적(人的) 관계들이 있다. 정부 및 당 관료와의 개인적 연계(*guanxi*, connections)는 전환기 사회주의 기업에 만연한 ‘결정적 자원’ 제약 문제들을 해결하게 한다.

<sup>352)</sup> Victor Nee, Sonja Oppen, “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM,” pp. 16~29.

<sup>353)</sup> ‘정치화된 자본주의’의 핵심 특징.

I
II
III
IV
V
VI
VII



기업측면에서 이는 무엇보다 희귀자원에 대한 접근을 용이하게 하기 위한 합리적 행태이다.<sup>354)</sup>

그러나 기업 개혁이 진화할수록 이러한 인치제도는 부정적 결과를 초래한다. 중국의 1970년대 중반에서 2000년대 중반까지 30여 년의 전환기 기업제도 변화를 연구한 선행연구를 보면, 대체로 1980년대 초중반까지 중국 기업의 인적 네트워크는 생산력 향상에 기여하였다. 그러나 그 이후에는 부정적 효과가 커지는 경향이 있다. 결과적으로 경제개혁이 점차 진화할수록 기업 내 정책결정에 대한 국가관료의 직접적 개입은 기업 성과에 부정적 영향을 미친다. 즉 정치화된 자본주의가 진화할수록 기업의 발전에는 유익한 영향을 미치지 못한다.<sup>355)</sup> 따라서 국가와 기업 간 경계를 분명히 하는 법·규칙 기반형 기업지배구조가 요구된다.

초기 사회주의 기업지배구조의 아이디어는 국가(주인)와 기업주체(대리인)가 공동의 이익을 실현하는 기업시스템이었다. 즉 공동체를 위해 협업하는 ‘자유로운 생산자들의 생활공동체’ 구현이었다. 그러나 기업운영에서 당·국가 관료의 조정 및 통제가 주축이 되며 점차 주인과 대리인의 이해는 상이해졌다. 그러다보니 국영기업을 주축으로 하는 사회주의 사회에서도 국가의 기업지배구조에 대응하기 위한 기업 내부 행위자들의 대리인 행태 및 내부자 거래, 그리고 네트워크 의존성이 다양하게 드러났다. 이를 북한식 용어로 보면 ‘기관본위주의’와 ‘안면주의’이다.

이 상황에서 앞서 살펴본 기업운영에 시장메커니즘이 작동함에 따라, 소유권 및 통제 정당성을 둘러싼 문제가 드러나고 기존 기업지배구

---

<sup>354)</sup> Victor Nee, Sonja Opper, “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM,” p. 30.

<sup>355)</sup> *Ibid.*, pp. 47~48.

조는 변화를 요구받는다. 현 단계 북한은, 이러한 변화 요구를 받아들여 진전된 개혁을 추진할 것인가? 또는 핵과 대북제재 등으로 대표되는 정치적 문제가 해결될 때 까지 개혁을 유보할 것인가?를 결정해야 하는 기로에 와 있는 상황으로 보인다. 이 시기 주목할 지점이 기업지배구조의 변화를 추동하는 요인이 무엇인가이다.

다양한 이행기 국가의 기업지배구조를 분석한 선행연구에 따르면 기존 기업지배구조의 변화를 추동하는 주요 요인은 다섯가지이다. 첫째, 부패·기업위기·경제적 재앙에 대한 반응이다. 둘째, 개혁가들과 이익그룹들의 노력이다. 셋째, 기업지배구조에 대한 연구와 행위 주체들의 발전 노력들이다. 넷째, 정치·사회·경제적 변화들이다. 다섯째, 사회(주민)의 변화에 대한 기대들이다.<sup>356)</sup>

이 다섯가지 추동 요인에 기반을 둘 때, 북한 기업지배구조의 변화는 북한 체제의 민주화 및 주민들의 변화(임파워먼트)와 정(正)의 상관성을 갖는다. 정치 및 사회 변화가 경제적 변화와 밀접한 상관관계를 가지고 체제가 변화하기 때문이다. 따라서 정치사회적 시각에 기반을 두어 북한의 기업지배구조 변화 방향을 모색하는 것이 중요하다.<sup>357)</sup> 특히 현 단계 북한의 기업지배구조가 좀 더 생산성 향상에 기여하고 지속가능한 발전 방향으로 전환되기 위해서는 ‘인치를 넘어서는 제도적 변화’가 요구된다.

이와 관련하여 탈사회주의 국가들의 다양한 실험과 교훈을 통해 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 1980년대를 기점으로 한 탈사회주의 역사가 40여 년이 되었다. 그 과정에서 구 사회주의체제와는 다른 기업지배 시스템을 구축하려는 실험이 다양하게 진행되었다. 이는 체제전환

<sup>356)</sup> Bob Tricker, *Corporate Governance*, pp. 484~489.  
<sup>357)</sup> 관련하여 구체적이고 세부적인 정책 방안은 박영자·현인애·김화순, 『북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력』 (서울: 통일연구원, 2015), 6장 참조.

의 유형, 방법, 경로 등과 깊은 상관성을 가지고 발전하였다.

그 결과 탈사회주의 시기 ‘좋은 기업지배구조(Good Corporate Governance)’ 수립이 체제전환 결과를 평가하는 데 중요한 지표로 논의된다. 그 이유는 ‘좋은 기업지배구조’가 체제이행의 성공여부를 가늠할 수 있는 국영기업의 소유권 처리 방식과 관련되어 있을 뿐 아니라, 기업지배구조의 주요 이슈들이 이행기 경제에 대한 핵심적 정책 처방이기 때문이다.

다양한 탈사회주의 이행기 국가들의 경험에 기초할 때, 좋은 기업지배구조의 주요 특징은 ① 위험 감소(Reduction of risk)와 수행 촉진(Stimulation of performance)의 결합, ② 자본시장에 접근 촉진(Improved access to capital markets), ③ 상품과 서비스의 시장능력 강화(Enhancement of marketability of goods and services), ④ 리더십 향상(Improved leadership), ⑤ 투명성과 사회적 책무 실연(Demonstration of transparency and social accountability)이다.<sup>358)</sup>

탈사회주의 이행기 경제가 위와 같은 좋은 기업지배구조의 ‘지속가능한 발전’ 방향으로 나아가기 위해서는 기업 혁신이 중요하다. 기업 혁신과 관련하여 다양한 탈사회주의 국가들의 경험에 기초 할 때, 이행 과정에서 혼합경제 양상을 보이는 기업들에 다음과 같은 중요한 과제 들은,<sup>359)</sup> 북한 기업지배구조의 변화를 위해 중요한 정책적 시사점을 제공한다.

첫째, 기존의 관계 기반형(relationship-based) 시스템에 반대되는

---

<sup>358)</sup> Robert W. McGee, *Corporate Governance in Transition Economics*, pp. 3~4.

<sup>359)</sup> *Ibid.*, p. 4; 이행기 탈사회주의 국가와의 합영·합작과 관련 기업지배 경험은 Max Boisot, *East-West Business Collaboration: The Challenge of Governance in Post-Socialist Enterprises*, (London and New York: Routledge, 2013) 참조.

법·규칙 기반형(rule-based) 기업지배시스템 수립이다. 둘째, 이익을 내재한 경쟁제도이다. 셋째, 내부 구성원들의 기업 통제 참여 등을 허용하는 소유구조 조정이다. 넷째, 은행과 기업들 간 이해관계 연결이다. 다섯째, 만약 국가가 최고 오너일지라도 기업운영의 실질 오너들을 드러내는 재산권 시스템 수립이다.

여섯째, 국가가 최대 주주일지라도 기업 내 관료지배와 경영 간 방화벽(firewalls)을 세우고, 정책결정을 반정치화(de-politicizing decision-making)하는 것이다. 이때 특히 소수 주주 권리의 보호 및 향상을 중시해야 한다. 일곱째, 만약 사유화 정책구상이 본격화된다면 사유화 이후 초래되는 혼돈을 방지하는 정책·제도 설계이다. 여덟째, 기업개혁 또는 새로운 기업제도 수립 과정에서 혼란을 최소화하기 위해, 혼란스런 오너십 구조 내부에서 활동적인 오너들과 숙련된 관리자들을 찾아야 한다. 마지막으로, 이러한 도전들을 다룰 수 있는 기술과 전문적 노하우 축적이다.

현 단계 북한지역에 좋은 기업지배구조 구축을 위해 앞선 아홉가지 제도가 마련되기 위해서는, 크게 다섯가지 정책과 함께 추진되어야 한다. 첫째, 북한 합영기업의 발전 촉진이다. 둘째, 제3국을 통한 북한 해외노동자의 기술향상이다. 셋째, 북중접경지역을 중심으로 한 중국 등 탈사회주의 국가의 기업 발전 정보 및 교훈 전파이다. 넷째, 북한사회에서 기업을 개혁할 수 있는 기업이 정신을 가진 주체 형성이다. 다섯째, 남북한 간에 교류협력을 포함하여 직간접적 접촉을 확장시켜야 한다. 마지막으로 이 같은 세부 정책을 고민할 때 핵문제와 정치적 문제에 대한 고려를 잠시 미루어 두고 접근할 필요도 있다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·이석기·김계환·이두희. 『체제전환국 사례를 통해 본 북한 산업 개발전략』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김시중. 『중국 국유기업 개혁의 전개와 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 대외경제정책연구원. 『2002 북한경제백서』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 박영자·현인애·김화순. 『북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 박형중. 『북한의 경제관리체제』. 서울: 해남, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- 박형중 외. 『한반도 중장기 정세변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별 (2015~2030)』. 서울: 통일연구원, 2015.
- Naughton, Barry. 이정구·전용복 역. 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』. 서울: 서울경제경영, 2010.
- 배종렬·유승호. 『동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제』. 서울: 한국수출입은행, 2004.
- 배종렬·윤승현. 『길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심

- 으로』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 법제처. 『북한의 합영법제』. 서울: 법제연구원, 1992.
- 사회과학출판사. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 사회과학출판사. 『경제사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 서석홍. 『중국 국유기업 개혁의 현황, 문제점 및 전개방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 선한승 외. 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』. 서울: 노동연구원, 2004.
- 심완섭 외. 『북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태』. 세종: 산업연구원, 2015.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교 출판부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』. 파주: 한울아카데미, 2010.
- 윤인주. 『북한의 사유화 현상』. 파주: 한국학술정보, 2015.
- 이교덕 외. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기 개혁개방 과정과의 비교분석』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이근·한동훈·정영록. 『중국의 기업 산업 경제』. 서울: 박영사, 2005.
- 이석기·김창모·빙현지·이승엽. 『북한의 기업 -제조업 및 에너지기업 편람-』. 서울: 산업연구원, 2014.
- 이석기 외. 『북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업-기업 변화 실태』. 세종: 산업연구원, 2015.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』. 서울: 산업연구원, 2003.
- 인민보안성. 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』. 평양: 인민보안성출판사, 2009.

- 임강택. 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 임수호. 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 임순희. 『식량난과 북한여성의 역할 및 인식변화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임을출. 『김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주』. 파주: 한올아카데미, 2016.
- 전병곤. 『북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방안 모색』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 전병유·이일영·김연철·양문수. 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』. 서울: 한국노동연구원, 2004.
- 조명철·홍익표. 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조정아 외. 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 조현태·이민형·김홍석. 『중국의 국유기업 개혁과 시사점』. 서울: 산업연구원, 1994.
- 좌승희·조보현·이태규. 『북한 경제발전의 새 패러다임: 대동강 기적의 점화』. 서울: 한국개발연구원, 2015.
- 최용환. 『경기도의 남북경제협력사업 추진방안 연구』. 수원: 경기개발연구원, 2009.
- KDB 산업은행. 『북한의 산업 2015』. 서울: KDB 산업은행, 2015.
- KOTRA. 『2015년 북한 대외무역동향』. 서울: KOTRA, 2016.
- 통일부. 『북한개요』. 서울: 통일부, 1984.
- 황장엽. 『황장엽 회고록』. 서울: 시대정신, 2006.

Bullan, Romina. *Corporate Governance in China: Analyse unter den 50 grössten chinesischen Unternehmen*. Grin Verlag, 2009.

Gräser, Patrick. *Corporate Governance in Ostasien-Staaten und Regionen*. Grin Verlag, 2001.

McGee, Robert W. *Corporate Governance in Transition Economics*. New York: Springer, 2008.

Tricker, Bob. *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices*. third edition. New York: Oxford univ. press, 2015.

東アジア貿易研究會. 『2013年度 最近の北朝鮮經濟に関する調査』. 東京: 日本貿易振興機構, 2014.

東アジア貿易研究會. 『2014年度 最近の北朝鮮經濟に関する調査』. 東京: 日本貿易振興機構, 2015.

東アジア貿易研究會. 『2015年度 最近の北朝鮮經濟に関する調査』. 東京: 日本貿易振興機構, 2016.

虞 建新. 『中國國有企業の株式會社化』. 東京: 信山社, 2001.

## 2. 논문

강광철. “사회주의적로동보수제를 정확히 실시하는데서 나서는 원칙적문제.” 『경제연구』. 2013년 4호, 2013.

권영경. “북한의 국유기업개혁 내용과 성공의 가능성 탐색: 중국과의 비교를 중심으로.” 『동북아경제연구』. 제16권 2호. 한국동북아경제학회, 2004.



- \_\_\_\_\_. “북한은 제2의 중국이 될 수 있나? - 김정은의 경제정책과 ‘80년대 중국의 개혁·개방과의 비교.” 『한반도 평화통일의 기반조성과 대북정책 추진방향』. 2015 북한연구학회 특별학술회의 발표문, 2015.
- 김금희. “합영사업을 발전시키는 것은 우리 나라 경제를 발전시키고 국제적 경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구.” 『경제연구』. 2007년 1호, 2007.
- 김상기. “변 수입지표에 대한 소고.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2004년 9월호. 한국개발연구원, 2004.
- 김성철. “기업체들의 책임성과 창발성을 높일수 있게 인민경제계획사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2015년 3호, 2015.
- 김석진. “북중경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2013년 1월. 한국개발연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망.” 『통일경제』. 2013 겨울호. 현대경제연구원, 2013.
- 김시중. “중국 국유기업 개혁의 추진 현황과 전망.” 『지역경제』. 제5권 제8호. 대외경제정책연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_. “국유기업 개혁의 전개.” 유하문 외. 『현대중국경제』 증보판. 서울: 교보문고, 2005.
- 김영희. “북한 식료공업 실태와 전망.” 『산은조사월보』. 제646호. 한국산업은행, 2009.
- \_\_\_\_\_. “7·1 조치 전후 북한 공장의 관리운영실태.” 『산은조사월보』. 제633호. 한국산업은행, 2008.
- 김일성. “국가재산을 애호절약하며 수산업을 더욱 발전시킬 데 대하여.” 『사회주의 경제관리문제에 대하여』. 제3권. 평양: 조선로동당출판사, 1970.

- 김정남. “현시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기위한 중요방도.” 『경제연구』. 2014년 4호, 2014.
- 김종민. “합영기업 경영수입의 본질적 특성과 역할.” 『경제연구』. 2012년 3호, 2012.
- 김철준. “합영, 합작은 선진기술도입의 중요 공간.” 『경제연구』. 2007년 1호, 2007.
- 당경호. “경애하는 김정은동지께서 밝혀주신 우리식의 경제관리방법의 본질적 특징.” 『경제연구』. 2014년 2호, 2014.
- 럼일욱. “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구.” 『경제연구』. 2002년 4호, 2002.
- 리광훈. “독립채산제기업소들의 창발성을 최대로 발양시키는 것은 현시기 경제강국건설의 절박한 요구.” 『경제연구』. 2014년 4호, 2014.
- 리승준. “경제특구와 그 발전방향.” 『경제연구』. 2012년 4호, 2012.
- 리장혁. “현시기 경제사업에서 화폐공간의 합리적리용.” 『경제연구』. 2014년 4호, 2014.
- 리장희. “사회주의사회에서 생산수단 류통령역에 대한 주체적 견해.” 『경제연구』. 2002년 1호, 2002.
- 리정경. “현실발전의 요구에 맞게 외국투자를 효과적으로 리용하는 데서 나서는 원칙적 요구.” 『경제연구』. 2012년 4호, 2012.
- 리희철. “공장, 기업소들에서 놓고있는 설비, 자재를 유무상통의 원칙에서 리용하도록 하는 것은 현시기 경제적 실리보장을 위한 중요 방도.” 『경제연구』. 2015년 1호, 2015.
- 림금숙. “길림성의 대북 무역과 투자 현황 및 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2012년 1월. 한국개발연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. “90년대이후 조선여성들의 사회경제활동참여의 변화.” 『남북한 여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶』. 서울: 이화여자대학교

- 한국여성연구원·연변대학여성문제연구중심, 1999.
- 민준규·정승호. “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제 관리방법’을 중심으로.” 『BOK 이슈노트』. 2014-16호. 한국은행, 2014.
- 이종립. “중국의 대북투자 리스크와 대응방안.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2013년 2월호, 2013.
- 박혜경. “기업체들의 주문과 계약에 의한 계획작성에서 나서는 중요요구.” 『경제연구』. 2015년 3호, 2015.
- 배종렬. “길림성의 대북투자: 현황과 유형.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2016년 5월호. 한국개발연구원, 2016.
- 변종수. “북한의 외국투자와 경제개혁 전망.” 『경제학연구』. 제42집 2호, 1994.
- 손홍도. “우리나라에서 외국인투자활동에 대한 일반적 분석.” 『경제연구』. 2013년 3호, 2013.
- 신지호. “朝朝합영사업의 교훈.” 『통일경제』. 1996년 9월호, 1996.
- 양문수. “김정은시대의 경제개혁과 시장화.” 양문수 편저. 『김정은시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』. 파주: 한올아카데미, 2014.
- 양문수. “김정은 체제 출범 이후 ‘우리식 경제 관리방법’의 모색: 현황과 평가.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2014년 3월호. 한국개발연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한 기업 관리·운영 현황 및 발전방안.” 『수은북한경제』. 2004년 겨울호. 한국수출입은행, 2004.
- \_\_\_\_\_. “북한 국유기업의 관리·운영 실태와 평가.” 『캠코리뷰』. 제1권 제3호. 한국자산관리공사, 2014.
- \_\_\_\_\_. “역사적 관점에서 본 7·1 경제관리개선조치: 과거 정책변화와 의 유사점과 상이점.” 조명철·이종은. 『7·1 경제관리개선조치

- 현황 평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 유희문. “계획경제의 경제개발과 구조적 특징.” 유희문 외. 『현대중국 경제』 증보판. 서울: 교보문고, 2005.
- 윤창전. “지방경제부문의 자재공급사업을 종합적으로 조직지휘하는 것은 현시기 지방경제를 발전시키는데서 나서는 중요담보.” 『경제연구』. 2013년 1호, 2013.
- 이석기. “북한 기업의 변화와 행위자 분석.” 이석 외. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화.” 『비교경제연구』. 제11권 제1호. 한국비교경제학회, 2004.
- \_\_\_\_\_. “1990년대 이후 북한 경제체제의 특징과 위기: 계획화 체계의 약화, 자발적 시장화와 기업지배구조의 변화를 중심으로.” 『동향과 전망』. 62호, 2004. 11.
- \_\_\_\_\_. “2000년대 북한 기업의 실태 및 산업 동향: 북한 공식매체 분석을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 한국개발연구원, 2014.
- 이찬우. “일본 기업인에게도 문호개방한 총련 ‘재일조선합영경제교류협회’.” 『민족21』. 2002년 3월호, 2002.
- 장광호. “중국의 기업지배구조(상): 계획경제기.” 『기업지배구조리뷰』. 제26권. 한국기업지배구조원, 2006.
- 장경환. “공업기업소의 화폐축적과 분배에서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2015년 1호, 2015.
- 전충혁. “강성국가건설의 요구에 맞게 지방공업을 발전시켜 지방예산 수입을 늘이는데서 나서는 중요방도.” 『경제연구』. 2013년 4호, 2013.
- 조옹주. “현시기 경제사업에 대한 지도와 관리를 개선하는 데서 나서는 중요한 문제.” 『경제연구』. 2014년 1호, 2014.

- 최영일. “외국인투자기업 창설대상의 경제적 효과성평가를 위한 기초 계산자료에 대한 연구.” 『경제연구』. 2011년 1호, 2011.
- 최진수. “현시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기 위한 중요방도.” 『경제연구』. 2015년 3호, 2015.
- 편집부. “북·중 공동개발·공동관리 방식 합의 중앙·지방정부 공동관리 체계 마련.” 『민족21』. 2011년 7월호, 2011.
- \_\_\_\_\_. “평양 현장취재 7·1조치 1년, 그 365일의 기록.” 『민족21』. 2003년 8월호, 2003.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009).” 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2010.
- 한현숙. “경제위기 이후 북한 지방산업공장 운영체제 변화에 관한 연구.” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2010.
- Victor Nee, Sonja Opper. “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM.” 2006.
- Walder, Andrew. “Wage Reform and the Web of Factory Interests.” *China Quarterly*. no. 109, 1987.
- 江迅. “中朝開啓投資蜜月.” 『新民周刊』. 2012年 10月21日.
- 鞏春亭. “朝鮮經濟改革的指向与遼寧省的歷史机遇研究.” 『知識經濟』. 2013年 1月 23日.
- 金哲. “朝鮮學者再論朝鮮經濟.” 『東北亞論壇』. 2016年 1月.
- 李海燕·蔡永浩. “朝鮮羅先經濟貿易區企業設立及經營相關法律研究.” 『延邊大學學報(社會科學版)』. 2015年 7月.
- 卞晶. “中朝跨境經濟合作區的建設實踐与發展對策研究.” 『遼東學院

- 學報(社會科學版)』. 2014年 2月.
- 吳杰·王平. “對朝投資: 冷土地上的熱思考.” 『國企』. 2013年2月5日.
- 吳維富. “搶抓机遇抓緊辟建境外朝鮮羅先園區.” 『延邊黨校學報』. 2013年 4月.
- 苑梅. “基于中朝跨境經濟合作區的財政政策研究.” 『石家莊經濟學院學報』. 第36卷 第6期, 2013.
- 張曉彤. “羅先中朝合作的放大鏡.” 『中國報道』. 2013年 1月5日.
- 趙劍云·李勇. “赴朝投資要先做哪些功課.” 『中國經濟周刊』. 2013年 2月25日.
- 曹永利·陳凌白·趙穎. “遼寧與朝鮮邊界效應及跨邊界次區域合作.” 『時代金融』. 2014年 11月20日.
- 中川雅彥. “북한 연합기업소의 형성.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제5권 제3호. 한국개발연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. “북한 연합기업소의 형성과 변천.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제5권 제4호. 한국개발연구원, 2003.
- 焦朝霞. “近期中朝邊境經濟區合作的特点及趨勢分析.” 『通化師範學院學報』. 第35卷 第5期. 人文社會科學, 2014.
- \_\_\_\_\_. “朝鮮特殊經濟區建設對中朝經貿合作的影響分析.” 『上海商學院學報』. 2012年 10月.

### 3. 기타자료

- 『로동신문』.
- 『조선신보』.

남북교류협력지원협회 북한자원 뉴스레터. <<http://www.e-ia.co.kr>>.  
노컷뉴스. <<http://www.nocutnews.co.kr>>.  
데일리NK. <[www.dailynk.com](http://www.dailynk.com)>.  
미국의 소리방송. <<http://www.voakorea.com>>.  
북한개혁방송. <<http://blog.donga.com>>.  
연합뉴스. <<http://www.yonhapnews.co.kr>>.  
자유아시아방송. <<http://www.rfa.org/korean>>.  
통일뉴스. <<http://www.tongilnews.com>>.  
TV조선. <<http://news.tvchosun.com>>.  
통일법제 데이터베이스. <<http://www.unilaw.go.kr>>.  
통일부. 보도자료. 2000.10.24.  
통일부. 2005년 국감자료.  
Victor Nee, Sonja Opper. “CHINA’S POLITICIZED CAPITALISM.”  
2006.3.29. <<http://siteresources.worldbank.org>>.

## 최근 발간자료 안내

### KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

### 통일나침반(통일정세분석)

#### ■ 통일정세분석 ■

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

#### ■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀



## 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

## 북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

## 연구보고서

### 2014년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 ‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

## 2015년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조 · 도시정치 · 계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책 · 교육과정 · 교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 경제 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치 · 사회 · 경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

### ■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍재환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	『그린데탕트』 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 연례정보보고서

---

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

## 논총

---

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

## 기타

---

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )		
	<b>※도로명 주소 기입必</b>		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
  - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
  - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
  - ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
 

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)