

한반도 통일 이후 북한 국영기업의 개혁 전략*

박석희**·조강주***·장익현****·전인석*****

북한의 국영기업에 대한 현행 소유구조 및 관리체계는 2002년 발표된 '7·1경제관리개선조치'에 따른 기업소 운영방안을 기반으로 설계되었다. 동 조치는 기업소 운영에서 당의 영향력 축소와 지배인의 역할 강화 등 자율성을 확대하는 방안을 표방하였다. 그러나 여전히 당조직과 기업경영조직이 미분리되어 있고, '대안의 사업체계'를 기반으로 북한 당국은 기업소에 대해 당과 행정조직을 통해 엄격히 통제·관리하고 있다. 북한 사회주의경제체제의 특성상 국영기업에는 일반산업분야의 기업소뿐 아니라 사회간접자본의 건설·관리를 담당하는 정부기업도 포함된다. 하지만 전력, 철도, 도로, 항만, 산업단지 등 산업기반시설에 대한 만성적 투자 부족과 비효율적 관리체계로 인해 북한의 사회간접자본 축적은 매우 열악하며, 또한 생산설비 투자와 자재 공급 부족 등으로 기업소들의 생산성은 매우 낮은 상황이다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 통일 이후 남북경제통합을 위한 통일경제체제 구축을 향한 우선적 과제로서 북한 국영기업의 개혁을 통한 사회간접자본 확충 및 기업소 사유화 전략에 대해 논의한다. 이를 위해 먼저 북한 국영기업 현황으로서 북한의 사회간접자본과 산업별 기업소 실태에 대해 분석하고, 체제전환국가들의 국영기업 개혁사례를 통해 한반도 상황에 적합한 시사점을 확인한다. 이어서 북한의 최근 국영기업 관리체계 개편의 특징과 남북경제협력의 교착상태에 대한 논의를 기반으로 통일 이후 북한 국영기업 개혁방안을 고찰한다. 결론에서는 이를 위한 한국 공기업들의 중추적 역할과 함께 남북교류 및 경제협력 관련 법률의 개정 필요성을 검토한다.

주제어: 북한 국영기업, 통일경제체제, 남북경제협력, 사회간접자본, 사회주의계획경제

I. 서론

한반도 통일 과정에서 제기될 남북한 경제통합 및 북한경제의 발전을 위한 과제로 시장화, 경제특구, 대외무역 등 여러 사안들이 존재하지만 특히 북한 국영기업의 구조개혁을 통한 사회간접자본 확충과 산업화 촉진이 중요하다고 할 수 있다(김두열, 2013). 사회주의 계획경제체제의 특성상 북한에서 국영기업의 범위는 중화학공업, 경공업, 금속산업 등 일반산업분야의 기업

* 본 논문은 2016년에 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF-2016S1A5A2A01925699).

** 가톨릭대학교 행정학과 부교수(nice113@catholic.ac.kr).

*** 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소 선임연구원(myi111@naver.com).

**** 서울연구원 도시사회연구실 부연구위원(skking79@hotmail.com).

***** 한국문화재정책연구원 연구원(jisindol@catholic.ac.kr).

소뿐 아니라 철도, 도로, 항만, 산업단지 등 사회간접자본의 건설과 관리를 담당하는 정부기업(기업활동을 수행하는 정부부처)까지 광범위한 모습을 보이고 있다(이주철, 1997). 이로 인해 북한 국영기업에 대한 개혁방안 논의는 여러 요소들이 종합적으로 고려되어야 하는 복잡한 문제라고 볼 수 있다. 더욱이 통일방식의 선택과 통일과정의 속도 등에 따라 사회간접자본 확충 및 산업화전력이 달라질 수 있다. 하지만 통일에 따른 경제·사회적 비용을 최소화하고 통일 과정이나 통일 이후 북한 경제 발전을 위해서 산업화가 필수적이라는 점은 이론의 여지가 없을 것이다. 또한 북한의 경제상황을 고려할 때 산업화전력들이 한국 정부의 지원 하에 추진될 것도 자명하다.

이에 본 연구는 통일 이후 북한 국영기업에 대한 사유화 및 구조개혁방안을 사회간접자본 영역과 일반산업영역으로 구분하여 논의한다. 주지하듯이 폐쇄적이고 비효율적인 경제체제로 인해 북한의 산업구조는 분단 이후 지속적으로 노후화되어 왔으며, 산업 발전에 필수적인 철도, 도로, 항만, 전력, 산업단지 등의 산업기반시설은 만성적 투자 부족으로 매우 열악한 상황이다. 특히 기반시설들의 대부분이 내각과 군부, 그리고 일부 지방정부에 의해 관리·운영되고 있지만 투자 및 관리체계가 미약한 실정이다. 기반시설뿐 아니라 철강, 비철금속, 기계, 전기전자, 화학, 건재, 조선, 자동차 등의 중화학공업, 섬유, 신발, 식료품 등의 경공업, IT산업 등 대다수 산업분야의 생산현장에 여러 기업소들과 협동조합들이 존재하지만 일부 군수 관련 생산을 제외하면 생산시설이 매우 열악하고 생산성도 현저히 낮은 것으로 확인되고 있다.

물론 북한도 지속적으로 개혁조치들을 표방해 왔다. 대표적으로 현행 국영기업에 대한 소유구조 및 관리체계는 2002년 7월 1일에 발표된 '7·1경제관리개선조치(이하 7·1조치)'를 기반으로 설계되었다. 동 조치는 기업소 운영에서 당의 영향력을 축소하고 지배인의 역할과 자체 계획 수립을 강화하며, 독립채산제를 도입하는 등의 자율성 확대방안을 천명하였다. 특히 감가상각금의 자체 사용 및 이윤유보 허용, 누진월급제 도입, 지방공장에 제한적인 가격결정 재량권 부여, 주요 기업소에 대한 수출입권의 제한적 허용 등이 마련되었다. 하지만 실제로는 당 조직과 기업경영조직이 여전히 미분리된 채 기존의 '대안의 사업체계'¹⁾를 기반으로 북한 기업소들이 운영되고 있다. 즉, 7·1조치를 통해 기업소 운영에 있어 일부 자율경영체제가 천명되었음에도 기업소들은 여전히 국유기업으로서 당에 의한 당적 관리와 행정조직에 의한 행정적 관리를 통해 엄격히 통제·관리되고 있어 개별 기업소의 경영유인이 하락되고 생산성이 저하되는 근본 원인이 되고 있다.

이에 선행연구들(권영경, 2004; 김학민·계라하, 1999, 현영미, 2002)의 논의처럼 통일 이후 경제통합과 북한 경제발전을 위해 사회간접자본 투자와 함께 북한 기업소들에 대해 세 가지 방

1) 북한 기업소 운영의 특징 중 하나로 대안의 사업체계 하에서 내각-성-연합기업소-기업소-공장의 4단계 위계체계 하에서 기업소나 공장은 집단관리체계에 따라 국가관료기구의 말단 집행기구로서의 역할만 담당하고, 당이 기업소나 공장의 경영활동에 적극 개입하는 특징을 보인다.

향에서 사유화 등 구조개혁을 추진해야 한다. 우선 사회간접자본 투자의 경우 한국 정부와 공기업들의 적극적 역할이 요구된다. 또한 산업분야별 기업소 개혁은 ①경영여건이 열악한 기업소들은 구조조정을 적극 추진하되, ②수익성 있는 기업들은 베트남이나 중국 등의 사례와 같이 사회주의식 국영기업에서 상업적 국영기업으로 전환하거나, ③한국기업 혹은 외국기업과의 합작을 통한 신규기업 설립을 추진할 수 있다(김두열, 2013). 다만 북한 기업소 사유화와 개혁에 대해 선행연구들이 제시한 일반적 방안을 넘어 한국의 발전 경험에서도 알 수 있듯이 기반시설 등 경제·사회적 영향으로 인해 사유화가 어려운 분야에 대한 개혁방안이 별도 검토되어야 한다. 이에 본 연구는 산업분야별로 북한 국영기업의 개혁전략을 검토함으로써 통일 이후 북한경제의 자본주의 시장경제 체제로의 이행과정에서 사회간접자본 확충 및 산업화 촉진방안에 대해 논의한다.

본 논문은 크게 네 가지 사항을 중심으로 논의를 진행한다. 첫째, 북한의 사회간접자본 및 산업별 기업소 운영 현황을 검토한다. 둘째, 동유럽, 구소련, 중국 등 체제전환국가의 사례를 비교분석하되 한반도 상황에 적합한 시사점을 확인한다. 셋째, 북한 국영기업 관리체계의 최근 변화 동향과 남북경제협력의 추진실태에 대해 논의한다. 마지막으로 이러한 논의를 토대로 통일 이후 사회간접자본 확충 및 산업화 촉진을 위한 산업분야별 북한 국영기업 개혁전략을 모색한다. 북한 경제·산업 관련 자료의 제약으로 인해 본 연구는 보도자료나 북한 산업동향에 관련된 국내·외 연구보고서 등을 토대로 분석하며, 탈북자를 포함 관련 전문가에 대한 심층면접²⁾을 통해 논의를 보완한다. 한국산업은행 등에서 북한경제와 산업 관련 자료들을 매년 비교적 합리적으로 추산해 내고 있으나, 기업단위 수준의 세분화된 자료는 빈곤한 실정이다. 이에 한국산업은행 발간 자료, 북한지역정보넷데이터 등을 분석하여 북한의 사회간접자본 현황 및 1,430여개의 북한 기업소들을 대상으로 현황을 분석한다.

II. 북한의 사회간접자본 및 산업별 기업소 현황

1. 북한의 주요 사회간접자본 현황

1) 철도

북한의 육상 수송망은 주철종도(主鐵從道) 구조로서 철도의 화물수송비율은 90%, 여객운

2) 연구진은 2017년 3월부터 6월 사이 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국전력, 한국산업단지공단 등 여러 기관별로 남북협력업무 담당자(탈북직원 포함)들을 대상으로 북한 사회간접자본 확충에 있어 한국 공기업의 역할에 대한 심층면접을 실시하였다. 또한 2017년 3월 2일에는 산업별 기업소 개혁과 관련하여 탈북 경제인 등 전문가 2인과 심층면접을 실시하였다.

송비율은 62%를 차지하고 있다. 2014년 현재 한국은 철로 복선화를 통해 궤도 총연장이 8,465 km인 반면 북한의 철도 총연장은 5,302km(해방 당시는 49개 노선 3,817km)로 한국의 63% 수준에 머물고 있다. 지하철은 한국이 수도권만 2014년 기준 총연장이 523km인데 북한은 평양시에 천리마선과 혁신선 2개 노선(17개 역, 총연장 34km)만 운영 중이다. 특히 평양 지하철은 지하 150~200m에 건설되어 있는데 이는 방공호로 사용하기 위한 목적으로 알려져 있다. 국제 철도망은 중국과 3곳(신의주~단동, 만포~집안, 남양~도문), 러시아와 1곳(홍의~두만강)이 연결되어 있다. 안보 우선을 목표로 전철화(전철화율 79.8%), 표준궤도화, 중량화를 추진하지만 북한 철도는 98%가 단선이고, 보수공사를 지역단위별로 진행할 뿐 아니라 1990년대 이후 시설 노후화와 전력난으로 속도가 매우 느리고(화물열차 평균 속도 30km/h) 운행 정지가 잦다. 궤간 구성은 2008년 기준 북한 철도 총연장 5,242km의 87%가 한국 철도와 같은 표준궤(궤도간격 143.5cm)이며, 10%가 협궤(궤도간격 106.7cm), 3%만 광궤(궤도간격 152.4cm 혹은 167.6cm) 구간으로 되어 있다(한국산업은행, 2015).

〈표 1〉 남북한 철도 연장 비교

(단위: km, %)

구분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2014	
북한	철도 총연장	4,043	4,370	5,045	5,214	5,235	5,265	5,302
	전철 총연장	-	-	3,194	4189	4211	4229	4232
	전철화율	-	-	63.3	80.3	80.4	80.3	79.8
한국	철도 총연장	3,193	3,135	3,091	3,123	3,392	3,557	3,590
	궤도 총연장	5,550	6,007	6,435	6,706	7,872	8,426	8,465
	전철 총연장	-	-	522	669	1670	2147	2457
	전철화율	-	-	16.9	21.4	49.1	60.4	68.4

자료: 한국산업은행(2015: 85-86)에서 재정리

2) 도로

북한의 도로는 철도역과 주변지역 간 연결 기능을 주로 담당하며, 고속도로는 중앙정부, 1~3급 도로는 도(道), 4~5급 도로는 군(郡), 6급 도로는 리(里)에서 관리하는데 2014년 기준 도로 총연장은 26,164km(한국은 105,673km)이며 이 중 고속도로는 6개 노선 729km(한국은 4,139 km)에 불과하다. 1급 도로는 10개 노선 2,290km(포장 연장 921km), 2급 도로는 29개 노선 4,318 km(포장 연장 283km)로 파악되고 있다. 도로 포장율은 2013년 기준 한국이 82.5%인데 반해 북한은 19.3%(고속도로 제외시 10% 미만)에 불과하고 간선도로 대부분이 왕복 2차선 이하이며, 지난 10년 간 거의 도로망 신설 없이 개보수 수준에 머물러 있다. 중국과 러시아를 연결하는 국제노선 및 동서 도로망은 대부분 평양을 중심으로 건설되어 있고, 중국의 지원을 통해 일부

국제도로 건설을 추진 중이지만 북한측 구간 미완공으로 개통은 계속 지연되고 있다. 전반적으로 도로의 교통분담률이 낮고, 특히 도로는 화물 수송 위주로 군사적 목적이 크다. 또한 자동차 및 연관산업의 낙후, 석유 수입·공급 부족, 주민의 자유이동 통제, 험준한 지형적 특성, 중화학공업 중심의 산업구조에 따른 철도중심의 교통체계 등이 북한의 도로교통 발전을 제약하고 있다(한국산업은행, 2015).

〈표 2〉 남북한 도로 연장 비교

(단위: km)

구분		1970	1980	1990	2000	2005	2010	2014
북한	도로	20,000	21,000	23,000	23,633	25,495	25,950	26,164
	고속도로	-	225	354	724	724	729	729
한국	도로	40,224	46,951	56,715	88,775	102,293	105,565	105,673
	고속도로	551	1,225	1,551	2,131	2,968	3,859	4,139

자료: 한국산업은행(2015: 101)

3) 항만

항만시설을 보면 북한은 9개의 무역항(동해에 청진, 나진, 선봉, 흥남, 원산, 서해의 남포, 송림, 해주, 송관)과 15개 연안항을 보유하고 있다. 1980년대 대외무역 확대 방침에 따라 청진항, 남포항, 해주항, 송림항 등을 확장하였고, 1991년 12월에는 '정무원 결정 74호'에 따라 동북지방의 나진과 선봉을 자유경제무역지대로 선정하여 나진항, 선봉항, 청진항을 자유무역항으로 지정하였다. 2000년대에는 남포항, 청진항 등의 시설 현대화를 추진하였고, 2012년에는 지하자원 수출을 위해 단천항을 무역항으로 확장하였다. 중국과 러시아 기업들의 주도로 개발이 추진되었으나 대다수 항만이 소형(접안능력 2만톤 내외)이며, 하역 및 전용부두시설 등의 저조로 시설 이용도는 50% 미만이며 남포항 등을 제외하면 무역항 기능을 거의 상실하였다. 2014년 기준 부두총연장은 16,954m, 총하역능력은 한국의 4% 수준인 연간 4,156만톤으로 1980년대 초반과 큰 차이가 없으며 항만의 화물수송 분담률도 한국은 49.6%인데 반해 3%에 불과한 실정이다(한국산업은행, 2015).

〈표 3〉 남북한 항만 하역능력 비교

(단위: 백만 톤)

구분	1980	1990	2000	2005	2010	2014
북한	31	35	36	37	37	41
한국	82	224	430	650	915	1,039

자료: 한국산업은행(2015: 134)

4) 산업단지

북한의 공업지구는 크게 평양·남포, 신의주, 함흥, 청진, 강계의 5개 대공업지구와 해주, 안주, 원산, 김책의 4개 소공업지구로 구분된다. 평양·남포공업지구에 기계공업, 전기, 금속공업 시설을 비롯하여 공장과 기업소들이 집중되어 있지만, 자력갱생의 자립적 경제 구축 및 도농 격차 방지를 위해 지방에도 공업기지를 건설하여 생필품은 주로 지방공업지역에서 생산한다. 또한 군사·경제 병진노선에 따라 군수산업 및 관련 기계공업은 양강도나 자강도 등 북부 내륙 지방에 배치하고, 서해연안도시에는 경공업, 동북부 지역에는 중화학공업을 배치하였다. 경제특구의 경우 2016년 현재 5개의 중앙급 경제특구(나선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구, 황금평·위화도경제특구, 신의주국제경제지대) 외에 지방인민위원회가 관리하는 19개의 지방급 경제개발구가 있는데 2013년에 13개(만포·압록강·청진·혜산 경제개발구, 북청·어랑 농업개발구, 송림·와우도 수출가공구, 신평·온성섬 관광개발구, 원원·현동·홍남 공업개발구), 2014년에 6개(강령국제녹색시범구, 숙천농업개발구, 은정첨단기술개발구, 진도수출가공구, 청남공업개발구, 청수관광개발구)가 추가 지정되었다.³⁾ 하지만 대외개방 정책의 표류, 기반시설 부족, 인력관리 제약, 과실 송금 제약, 국제 제재로 인한 설비와 물자반입 제한, 지원체계 미비, 생산제품의 내수판매 금지 등 경제특구 정책의 본질적 한계로 인해 해외자본 투자는 매우 미약한 실정이다(한국산업은행, 2015).

5) 전력 등 에너지

북한 에너지 산업은 자력갱생 원칙에 따라 주로 석탄과 수력에 의존하는데 석탄매장량은 북한 전역에 풍부하지만 자본, 기술, 장비의 낙후로 채탄 여건은 매우 열악하다. 석유는 전량 중국에서 수입하며, 전력생산은 석탄과 수력 발전 중심인데 기술과 부품 부족, 설비 노후화, 발전연료 공급 부족, 잦은 가뭄과 홍수, 댐 시설 노후화 등 수자원 활용여건 악화⁴⁾로 전력생산이 매우 저조하다. 1차 에너지의 공급 규모가 1990년 24백만 TOE에서 2014년에 11.1백만 TOE로 54%로 감소하였고, 발전설비용량도 2014년에 725.3만kW(한국의 9,321.6만kW의 7.8% 수준)이며, 1인당 에너지 소비규모도 1990년 1.2TOE에서 2013년에는 0.43TOE로 급감하는 등 에너지 수급구조가 매우 열악하다.⁵⁾ 특히 전력 공급은 군수공업 등 중화학공업에 집중되고,

3) 경제특구 연혁을 보면 1984년 '합영법' 제정 이후 1991년에 나진·선봉 자유경제무역지대를 설립하였고, 2002년 7·1조치와 함께 신의주특별행정구, 개성공업지구, 금강산관광지구를 개설하였으며, 2010년 전후 황금평·위화도 경제특구를 추가 지정하였다. 특히 2013년 4월에 '경제개발구법'을 제정하여 지방 정부도 경제개발구를 설립할 수 있고, 기업소들이 개발과정에 적극 참여할 수 있도록 허용하였다.

4) 대다수 수력발전소가 유역변경식으로 하천에 인위적으로 수로를 건설하여 강물을 서해와 동해로 보내고 있어 강 하류 지역의 생태계 교란, 환경 파괴 등이 심각한 것으로 알려져 있다(탈북전문가 인터뷰).

경공업이나 전체 산업의 1/5을 차지하는 농림어업, 일반 가정에는 매우 제한적이다. 이에 대다수 산업에서 설비 가동률이 30%를 밑돌고, 주민생활의 어려움도 가중되고 있다. 또한 송·배전 문제에 따른 전력난도 심각하다. 즉, 유지·보수가 부족할 뿐 아니라 1지역 1발전소 원칙을 통해 전력수요지 근교에 중소형 발전소를 건설하여 평양 등을 제외하고는 고압송전망(300kW~500kW급)이 없어 한 발전소에 문제가 발생할 경우 다른 발전소나 변전소에서 전력을 바로 충당하기 어려운 상황이다(한국산업은행, 2015).

〈표 4〉 북한 1차 에너지 공급 현황

(단위: 천TOE, 천kW, %)

구분		1990	1995	2000	2005	2010	2014
1차 에너지 공급	총공급량(천TOE)	23,963	17,280	15,687	17,127	15,662	11,050
	석탄 비중(%)	69.2	68.6	71.7	70.2	66.1	52.6
	석유 비중(%)	10.5	6.4	7.1	6.0	4.5	6.6
	수력 비중(%)	15.6	20.5	16.2	19.2	21.4	29.4
	기타 비중(%)	4.7	4.6	5.0	4.6	8.0	11.4
발전	설비용량(천kW)	-	-	7,552	7,822	6,968	7,253
	수력 비중(%)	-	-	60.8	61.5	56.8	59.2
	화력 비중(%)	-	-	39.2	38.5	43.2	40.8

자료: 한국산업은행(2015: 138, 142)

2. 북한 기업소의 경영실태 및 산업별 현황

1) 북한 기업소들의 경영실태

기업소는 단위 생산라인인 ‘공장’, 한국의 기업그룹이나 舊공산권 국가의 콤비나트에 해당하는 ‘연합기업소’, 각 성·위원회 등 중앙부처가 관할하는 주요 중앙(종합)공장, 외국자본과 합작으로 운영하는 합영·합작회사 등으로 구분할 수 있다(심완섭 외, 2015). 연합기업소(연합회사)는 중앙부처 소속이면서 지역 단위에 산하공장을 갖고 있고, 지방행정기관이 관할구역 내 기업소·공장을 1차적으로 관리·감독하지만 중앙부처에서 직접 지도하여 생산활동을 전개하는 경우가 많다(박영자, 2005). 그런데 기업소들의 경영실태를 보면 생산계획 작성, 자금·자재 조달, 생산·판매 등 전반에 걸쳐 여건이 매우 열악한 상황이다(한국정책금융공사, 2010).

5) 남북 간 총에너지 공급규모 격차는 1990년 3.9배에서, 2013년 26.3배로 확대되었고, 1인당 에너지 소비량 격차도 같은 기간 1.8배에서 13.0배로 급증하였다(한국산업은행, 2015: 139).

〈표 5〉 북한 기업소의 구분

구분	연합기업소 (연합회사)	중앙(종합) 공장	공장	수출·무역공장	연구소	합영회사 (합작회사)
관리 주체	중앙부처, 지방행정기관	중앙부처	중앙부처, 총회사, 지방기관(시·도)	중앙부처, 총회사	중앙부처	국영 + 민영(외국)

출처: 이석기 외(2014), 박영자(2005)를 참고하여 정리

첫째, 생산계획 작성의 경우 북한은 군중노선에 입각한 계획 작성을 표방하지만 기업소·공장의 연간·분기별·월별 생산계획은 실제로는 국가계획위원회에 의해 일방적·강제적으로 작성되며, 중앙기업이나 지방기업은 모두 생산계획의 20~30%를 준수과제에 따라 생산한다. ‘7·1조치’ 이후 전략적 중요성을 가진 지표는 국가계획위원회가 계획하고, 여타 지표는 해당 지역이나 기업소가 계획하도록 다소 변경되었고, 생산물의 처분권은 생산지표를 설정한 주체에 따라 규정되고 있다. 또한 국가에서 규격별, 지표별로 할당하던 계획 작성 외에 기업소 차원에서 규격과 지표를 설정할 수 있게 되어 계획 외 제품 등을 생산하기 위한 설비를 구입하는 기업소도 증가하였다.

둘째, 자금 및 자재 조달을 보면 1980년대 말까지 기업소 운영자금은 국가자금공급에 의해 보장되었으나, 1990년대 이후 신규건설과 국가적 중요 산업 외에는 자금공급이 중단되어 대부분 기업소 자체자금, 금융기관 등의 대부자금으로 운영하고 있다. 특히 자금공급 중단 이후 사채시장(재일교포, 화교, 개인사채업자 등)을 통한 고리자금 조달, ‘8.3 자금’⁶⁾을 통한 조달, 자체 외화벌이를 통한 조달 등 불법적 자금 조달이 증가하고, 또한 현금에 의한 경영이나 시장을 통한 현금유통 등 불법적 경영방식이 확산되었다. ‘7·1조치’ 이후 계획적 자재보장과 자체적 시장 조달로 이원화되었는데, 이는 사실상 국가의 자재공급 중단을 의미하며 이에 기업소들의 불법적 자재조달(기업소 간 혹은 기업소와 개인 간)이 증폭되었다. 또한 지배인은 생산계획 달성보다 생산제품의 판매를 통한 종업원 식량 확보를 강조하는 현상도 증가하고 있다.

셋째, 생산 및 판매에 있어서는 1980년대 말까지 지역별·공장별 교차생산 등을 통해 전력수급이 다소간 균형적으로 유지되었으나 1990년대 이후 심각한 전력난으로 생산계획 달성에 차질이 발생하였다. 기업소의 생산물은 기본적으로 생산계획지표 설정 주체에 따라 판매·처분된다. 국가계획위원회가 계획한 지표는 국가의 배정계획에 따라 판매하고, 지방에서 계획한 지표는 지방권한에 의해 판매하고, 기업소 자체 지표는 기업소 권한에 의해 판매된다. 생산물 가격도 중앙지표는 국가, 지방지표와 기업소 지표는 국가가 정한 가격제정원칙에 준하여 지방과 기업소들이 자체적으로 제정한다. ‘7·1조치’ 이후 독립채산제가 강화되면서 기업소들은 생필품과 계획 외 제품도 생산하며, 계획생산량의 약 30%를 합법·불법적으로 시장에 판매하여

6) 근로자가 결근하는 대신 사경제활동을 통한 수입의 일부를 자신의 기업소나 공장에 지불하는 금액이다.

현금수입을 확보하고 있다.

2) 산업별 기업소 현황

북한의 산업별 기업소에 대한 정확한 현황을 파악하기는 어렵지만 몇 가지 자료를 통해 주요 기업소 현황을 확인할 수 있다. 이석기(2014: 8-11)는 2004~2012년 동안 노동신문 및 민주조선의 기사 분석을 통해 제조업, 광업, 에너지업을 중심으로 군수기업을 제외한 북한 국영 기업을 조사한 결과 기업수는 총 2,691개로 제조업이 2,093개, 발전소를 비롯한 에너지기업이 243개, 광업은 342개로 조사되었다. 북한산업경제연구소(2012)는 생산성이 있다고 판단되는 북한 기업소들 263개를 조사하였는데 산업별로 보면 제철·제강 24개, 금속 및 비금속 광산 48개, 기계 68개, 자동차 11개, 화학 49개, 건재 47개소, 조선 16개소로 파악되었다. 전 산업분야에 걸친 광범위한 조사로서 한국산업은행(2015)이 발표한 산업별 주요 기업소·공장 현황 자료를 보면 중공업에서는 철강 및 비철금속공업 38개, 기계공업 72개, 전기전자공업 30개, 자동차 9개, 화학 44개, 건재 29개(지방공장 80개 제외), 조선(건조 및 수리) 22개 기업소·공장이 있다. 경공업에서는 섬유 16개, 신발 31개, IT 11개, 광업(광산)에 59개, 서비스업의 경우 금융 16개, 관광 8개, 소매유통(백화점, 대형 상점 등) 18개의 기업소가 있는 것으로 파악되었다.

〈표 6〉 북한의 산업별 주요 기업소·공장 개수

구분		북한산업경제연구소(2012)	한국산업은행(2015)
철강 및 비철금속		24	38(철강22, 비철16)
기계	공작기계 부문	16	14
	정밀기계 부문	5	9
	광산 및 탄광기계부문	20	20(광산7, 탄광13)
	건설 및 탐사기계 부문	13	12
	농기계 부문	14	17
전기 전자	전기기기	-	21(축전지 3포함)
	전자기기	-	9
자동차		11	9
화학	무기화학 부문	6	5
	석유화학 부문	3	3
	화학비료 부문	4	4
	정밀화학	20(제약15, 농약5)	15(제약11, 농약4)
	타이어 부문	11	9
	화약 부문	5	6
	화장품	-	2

건재	시멘트	14	13(+50개 지방공장)
	판유리	15	2(+30개 지방공장)
	내화물	6	6
	벽돌 및 건설자기	12	8
조선		16(서해6, 동해10)	22(서해7, 동해15)
경공업, 기타	섬유	-	16(화학섬유5, 방직11)
	신발	-	31(+다수 지방공장)
	제지	-	미상(중앙/지방/개인)
	식료품	-	다수(중앙/지방/조합)
	IT	-	11(대학, 연구소 포함)
광업		48(금속31/비금속17)	59(석탄28/금속17/비금속14)
서비스	금융	-	16(중앙은행 포함)
	관광	-	8
	소매유통(백화점 등)	-	18

한편 국가지식포털 ‘북한지역정보넷’ 자료도 북한 기업소들의 산업별·지역별 현황을 발표하고 있다. 산업유형별로 경공업, 농축수산업, 서비스업, 임광업, 전자·통신, 중화학공업의 6개 대분류로 구분하고 이를 다시 중분류하여 기업소 현황을 정리하였다. 전체 조사대상 총 1,766개의 기업소를 산업유형별로 보면 경공업 308개, 농축수산업 895개, 서비스업 71개, 임광업 290개, 전자·통신업 5개, 중화학공업 197개가 분포하고 있다. 대부분 소규모 저수지인 농축수산업 기업소들을 제외하면 경공업에 가장 많은 기업소가 분포하고 있고, 그 다음이 임광업, 중화학공업 순으로 나타나고 있다. 지역별로 보면 경공업분야 기업소가 가장 많은 곳은 평양시, 농축수산업의 경우 평안북도로 특정 지역들에 집결되어 있다. 반면 임광업은 주로 평안남도과 양강도에 입지하고 있지만 비교적 지역별로 고르게 분포하고 있다. 서비스업(관광, 유통 등)의 경우 평양시 일부를 제외하면 사실상 기업소가 전무하며, 전자통신업도 평양시와 평안남도에 총 5개의 기업소만 확인된다.

〈표 7〉 북한의 산업별·지역별 기업소·공장 현황 (2016년 기준)

산업유형	지역	지역										
		강원도	양강도	자강도	평안남도	평안북도	평양시	함경남도	함경북도	황해남도	황해북도	합계
경공업	가공	3	1	5	4	3	6	6	8	3	2	41
	가구	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
	공예	3	1	1	1	2	-	1	-	-	3	12
	기타	12	4	5	14	7	13	6	5	10	10	86
	섬유/신발	3	3	4	13	11	18	6	1	2	6	67
	식료	13	8	7	9	6	18	6	6	14	14	101
	계	34	17	22	41	29	55	26	20	29	35	308

농축수산업	기타	5	26	-	100	115	110	-	1	61	84	502
	농업	21	4	2	41	53	17	2	5	92	44	281
	수산업	7	-	1	18	9	3	12	8	16	3	77
	축산업	5	3	-	6	4	9	1	5	1	1	35
	계	38	33	3	165	181	139	15	19	170	132	895
서비스업	관광/유통	-	1	-	2	1	11	-	-	-	3	18
	금융/무역	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2
	숙박/요식	6	3	-	3	4	26	1	3	-	5	51
	계	6	4	0	5	5	38	1	4	0	8	71
임광업	광업	12	12	5	52	18	24	28	30	13	20	214
	임광업	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
	임업	2	35	13	5	3	7	1	8	1	-	75
	계	14	47	18	57	21	31	30	38	14	20	290
전자·통신	기타	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
	전자	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	3
	통신	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
	계	0	0	0	2	0	3	0	0	0	0	5
중화학공업	건설	2	-	1	5	4	6	3	2	1	2	26
	기계/금속	8	2	1	17	17	10	8	7	6	1	77
	기타	1	1	-	3	-	3	1	-	1	-	10
	발전	3	-	4	2	1	8	4	4	-	-	26
	비료/화학	8	-	5	11	5	9	6	5	3	5	57
	중화학	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
	계	22	3	11	38	27	36	22	19	11	8	197
총계	114	104	54	308	263	302	94	100	224	203	1,766	

자료: 국가지식포털 <북한지역정보넷> 검색자료를 토대로 연구진 작성

Ⅲ. 체제전환 국가들의 사례 비교 및 시사점

1. 체제전환 국가들의 국유자산 개혁방향

공산주의는 생산자본의 사적 소유를 허용하지 않기에 체제의 전환을 경험한 국가들은 필연적으로 국영기업의 사유화과정을 거친다. 물론 그 과정은 각 나라의 정치적, 법적, 역사적 배경에 따라 조금씩 다르게 나타난다. 따라서 체제전환 국가들의 사유화 과정과 방식을 비교하되 한반도 통일 이후 북한 국영기업의 사유화 과정에 적용할 수 있는 시사점을 살펴보고자 한다.

동유럽국가, CIS국가, 중국 등의 체제전환과정에서 국영기업의 사유화방안에 대해 10여 년 전까지 다양한 비교연구들이 수행되었다. 권영경(2004)은 초기 개혁·개방 시기 중국의 국영기업 개혁조치들을 연구하였고, 현영미(2002)는 이행기 사회주의 기업의 소유·지배구조 개혁에 관한 연구를 토대로 북한 국영기업 개혁을 위한 시사점을 논의하였다. 또한 조규진(2009)은 러시아, 중국 및 동독에서 나타난 국영기업 사유화 과정의 특징을 역사적 분석방법을 통해 논의하였으며, 이상준(2003)은 러시아, 체코, 폴란드 등 동유럽 국가들을 대상으로 국영기업의 사유화가 기업의 성과에 미친 영향을 분석하였다. 김학민·계라하(1999)는 독일방식, 동유럽방식, CIS국가방식 등을 비교하여 다양한 방식(원소유자에게 소유권 환원, 관리자·종업원에게 소유권 양도, 국내·외 투자자에 매각, 주식시장을 통한 일반대중에 매각, 바우처 형태의 대중사유화 등)들 중 대중사유화와 매각사유화 방안을 중심으로 북한 국영기업 사유화 방안을 논의하였다.

종합해 보면 1990년대를 기점으로 사회주의 경제체제를 가졌던 국가들은 크게 세 가지 형태의 과정을 거쳐 자본주의 경제체제를 구축한 것으로 파악된다(조규진, 2009). 우선 CIS국가와 동유럽 국가처럼 국가 전체가 자본주의로 완전히 체제의 전환을 경험한 사례가 있다. 그리고 두 번째로는 중국과 일부 동남아 국가처럼 사회주의적 정치제도를 유지하면서 시장경제를 도입한 사례가 있다. 다만 중국은 동유럽 국가들에 비해 변화의 크기와 양상이 상대적으로 작은 편이었으나 최근 많은 개혁을 시도하고 있다. 마지막으로 동독처럼 자본주의권으로 완전히 흡수되어 자본주의적 시장경제체제로 변화된 경우이다. 이 경우는 다른 2가지 사례보다 경제·사회적으로 더 급격한 변화를 경험했다고 볼 수 있다. 체제전환과정에서의 이와 같이 상이한 양상은 국영기업 개혁과정에서도 서로 다른 형태의 방식을 야기하였다. 따라서 본 장에서는 체제전환의 3가지 유형에 따라 각기 국영기업 관리체제들이 어떻게 전환되었는지를 고찰하도록 한다.

2. 자본주의로의 완전한 체제전환

1) 舊소비에트연방국가

舊소련의 경우 사회주의 경제체제의 비효율성을 해결하기 위해 대외적으로 자본주의 경제를 표방하는 등의 개혁 정책을 실시하였으나 오히려 암시장의 활성화 등 부작용만 확인되어 사회주의 경제체제의 근본적인 구조 변화 없이는 문제해결이 불가능하다고 보고 경제체제 자체의 변화를 추진하였다. 즉, 舊소련이 해체되고 러시아 공화국이 들어선 이후 1992년 6월부터 '러시아연방 국유 및 공기업 사유화 프로그램'이 진행되면서 본격적으로 사유화 프로그램

을 시작하였다. 계획은 러시아연방 국가재산관리위원회(GKI), 집행은 러시아연방재산기금(RFFI)과 신설된 바우처투자기금에 의해 실시되었으며 기업별로 사유화위원회를 구성하였다. 그런데 경제체제 개편 과정에서 형평성과 과거 소유자의 권리문제가 가장 핵심적 이슈로 부각되었다. 이에 따라 러시아의 경우 형평성에 중점을 두어 국유자산의 사유화를 진행한 것으로 판단되는데, 즉 기업의 규모에 따라 3가지 방식으로 나누어서 사유화를 진행하였다.

우선 소기업(종업원 수 200인 이하, 고정자산액 100만 루블 이하)의 경우 경매 또는 경쟁입찰을 사용하였다. 반면 대기업(종업원 수 1,000인 이상, 고정자산액 5,000만 루블 이상)의 경우는 모두 주식회사로 전환, 이후 주식매각의 방법을 통해 사유화를 진행하였다. 그리고 중규모 기업의 경우 종업원 집단이 경매, 입찰, 주식매각 중에서 결정할 수 있도록 하였다. 주식매각의 경우 전 국민에게 1만 루블의 바우처를 1매씩 분배한 뒤 원하는 사람은 분배된 바우처를 사용해 1992년 10월부터 1994년 6월까지 주식회사로 전환된 회사들의 주식을 구매할 수 있도록 하였다. 다만 해당 회사 종업원들의 경우는 이 기간 후에도 주식 구입을 가능하도록 허용하였다. 그리고 종업원들은 이 외에도 몇 가지 혜택을 더 받았는데, 우선 대기업의 경우 기업주식의 25%를 의결권 없는 주식의 형태로 종업원들에게 무상 분배하였고, 또한 대기업의 종업원집단이 그 기업 주식의 51% 이상에 해당하는 의결권 있는 주식을 구입할 수 있도록 허용한 것이다. 중규모 기업의 경우 사유화 1년 경과 후 종업원들이 기업자산의 20%를 구매할 수 있도록 하였다.

이러한 정책들은 종업원들이 종업원 겸 주주로 남거나 혹은 단순한 종업원으로 남을 수 있는 선택의 기회를 준 것이며, 동시에 종업원들에게 기업경영에 대한 참가권을 부여한 제도였다. 한 가지 주목할 점은 천연자원개발, 주요군수사업 및 기간산업으로 결정된 경우에는 사유화 대상에서 제외되었다는 것이다. 이러한 몇 가지 분야를 제외하고서는 완전히 자본주의 체제에서의 주식회사와 동일한 체계로 운영하는 시스템으로 경제체제가 전면적으로 전환되었다.

2) 동유럽 국가들

동유럽 국가들도 체제전환 과정에서 국영기업 사유화를 통해 소유·관리체계를 개편하였는데(김학민·계라하, 1999; 정형곤, 2002) 일부 국가들의 특징을 보면 다음과 같다.

체코의 경우 1989년 벨벳혁명으로 체제전환을 시작하였고, 1990년 10월 25일 사유화법 제정 이후 본격적으로 사유화가 시작되었다. 1990년에 설립된 사유화부(部), 1992년 설립된 국가재산기금 그리고 시(市)의 사유화위원회 등이 전체 사유화 과정의 핵심을 담당하였다. 사유화 초기 단계에는 정부에 빼앗긴 재산을 원래 주인에게 돌려주는 것으로 시작했으며, 1991년

까지는 중소기업의 기업과 상점을 공개입찰을 통해 매각하였다. 그리고 대규모 기업의 경우 1991년 2월 대규모 사유화법이 제정되면서 러시아와 유사하게 바우처 방식을 이용해서 직접 판매하는 방식으로 시행되었다. 1992년 5월부터 10월까지, 1993년 10월부터 1994년 4월까지 2차례의 바우처 사유화가 시행되었고 각각 1,491개, 861개의 기업들이 사유화되었다. 최초로 경매에 제공되었던 주식의 55%가 매각되었고, 전체 국유재산 중 25%가 바우처를 통해 사유화되었다. 체코의 경우 소규모 기업(22,000여개 업소)은 지방행정기관 주도 하에 경매되었고, 대규모 기업은 중앙정부의 통제 하에 1단계(1991년~1992년)와 2단계(1993년~1995년)에 걸쳐 개혁조치가 실시된 이후 사유화 과정이 진행되었다. 다만 실제로 개별 기업들은 바우처 방식을 비롯한 몇 가지 방식을 조합하여 사유화 방식을 수립했는데 이에 대한 평가와 승인을 정부에서 담당하였으며 이로 인해 정부의 재량권이 남용되었다는 평가를 받고 있다(이상준, 2003).

폴란드의 경우 1990년에 민영화부(Ministry of Privatization)가 신설되고 국유기업 사유화법이 제정되면서 사유화가 본격적으로 진행되었다. 주로 두 가지 방법으로 진행되었는데, 먼저 자본사유화의 형식으로 이는 대기업에 주로 적용되었다. 즉, 기업들이 정부 소유의 공동자본회사로 전환한 후 새로 설립된 기업의 주식을 경매 혹은 입찰 과정을 통해서 개인에게 매각하는 것이다. 다른 방법은 청산사유화인데 기업의 자산이나 특정 목적으로 조직화된 부분을 매각, 현물출자, 임대 등의 방식을 통해 개인투자자에게 직접 제공하는 방식으로 진행되었다. 일반적으로는 내부자들의 강한 지위를 고려하여 경영관리자와 종업원들에게 매각하는 청산사유화방식이 주를 이루었고, 소수의 기업들만 자본사유화 방식으로 진행되었다. 다만 1991년 6월에 사유화법이 제정되었으나 법 집행과 관련된 국민투자기금(National Investment Fund)이 1994년 12월에야 설립되는 등 느린 속도로 사유화가 진행되었다. 중소기업의 경우 직접 사유화가 노동자와 관리자들에 의해 빠르고 효과적으로 이루어졌으나 주식증서를 이용한 대기업의 사유화는 매우 느리게 진행되었다. 이는 중앙정부의 직접적인 규제와 더불어 기업 내 노조의 높은 통제력으로 정부가 기업의 소유권과 경영권을 장악하기 어려웠다는 것도 중요하게 작용한 것으로 지적되고 있다(이상준, 2003).

이외에도 첫째, 불가리아에서는 농장과 주택은 원소유자에게 반환되고, 중소기업은 지역행정기관의 감독 하에 개인에게 매각되었으며, 대규모 국영기업은 중앙정부의 감독 하에 개인에게 매각되었다. 기업 자산의 25%는 전략적 투자자에게 매각되고, 45%는 대중사유화방식을 통해 매각되고, 30%는 국가 소유로 전환하였다. 둘째, 헝가리의 경우 1968년에 발표된 “신경제 매커니즘”을 통해 생산수단에 대해 소유관계와 무관하게 생산과 거래의 자유를 확대하였고 1970년대 후반 자본주의방식을 접목하여 점진적인 경제체제의 변화를 시도하였다(정형근, 2002). 셋째, 유고슬라비아는 1950년대 초부터 시장경제적 요소를 많이 도입하였으며 “준분권형 노동자 관리사회주의” 실시 이후 노동자가 기업 관리주체가 될 수 있게 하였고

이를 위해 기업의 운영을 중앙관리기구로부터 점차 분리하였다.

3. 점진적인 체제전환: 중국 사례

중국의 국유기업 관리방식은 집단적 관리체제로서 경제 개혁 이후 중국은 '계획'과 '시장'의 병존을 통한 점진적 개혁을 단행하였다. 이에 개혁·개방 초기 국유기업에 대한 개혁조치를 통해 기업경영 자주권의 확대에 이어 정부와 기업의 권한 분리를 통한 현대적 기업제도 도입을 거쳐 국유기업을 개혁하였다(권영경, 2004). 특히 1980년대에 비국유기업 육성을 통한 국유기업 개혁(창조적 감퇴전략), 기업자주권 확대 및 이윤유보권 부여, 정부와 기업의 분리를 통한 기업책임제도 도입, 당과 기업경영조직의 분리를 통한 지배인(공장장 혹은 총경리)책임제도 도입 등을 단행하였다.

기업 소유체제 개편의 핵심은 주식제의 도입이었는데, 그 요지는 국유기업들로 하여금 주식을 발행하게 하고 주식에 대한 구입을 민간에게도 허용하는 것이었다(조규진, 2009). 이는 일면 자본주의체제의 전면 도입과도 유사하다고 볼 수 있으나 국가가 기업을 통제하는데 문제가 없을 정도로 국가가 주식을 보유하고 그 외 지분에 대해서만 판매를 허용하는 사회주의적 색채를 나타냈다는 점에서 舊소련의 경우와는 크게 다르다. 즉, 대기업의 경우 주식의 51% 이상을 국가가 소유한 상태에서 외국 기업 및 기타 국내 기업에게 지분 참여를 허용하였다. 결론적으로 이러한 개혁방식은 국가가 모두 소유하지는 않지만 실질적인 경영에는 국가가 여전히 개입하고 있음을 보여주는 것이다. 더욱이 주식제의 도입은 舊소련의 경우처럼 기간산업 분야의 기업들의 경우에는 적용되지 않았다. 소유권 분리 외에도 당과 기업경영조직을 분리하고자 여러 제도를 도입하였다. 2003년 이전에는 대형 국유기업에 대해 중앙·지방정부 간, 또한 각 부처 간 권한과 책임관계가 불명확하고 정치와 경제가 분리되지 않은 폐단이 존재하였으나, 2003년에 국무원 '국유자산감독관리위원회(이하 국자위)'가 특설되었고 각 성(城)에도 해당 기관이 설립되었다. 그리고 2011년부터 시행된 국유기업 개혁 5개년 계획에서도 국가가 단독으로 소유하는 기업들도 경영체제를 개혁하기 위한 조치들을 도입하였다. 즉, 국유기업을 공익형 기업과 경쟁형 기업으로 분류하고 유형별로 상이한 관리체제를 도입하는 조치를 단행하였다(문진영·김병철, 2012).

그러나 이러한 개혁조치에도 불구하고 국유기업의 성과는 여전히 낮은 상황이었다. 국유기업의 매출액 증가율은 2011년 21%였으나 2014년 4%로 급락하였고 영업이익 증가율은 동기간 12%에서 3%로 하락하였으며 2014년에는 전체 국유기업의 1/3이 적자를 기록하는 등 국유기업 문제가 주요 정책과제로 등장하였다. 이에 시진핑 집권 이후 중국의 국영기업 개혁은 전환점을 맞이하게 되었다. 즉, 2013년 11월 개최된 중국 공산당 18기 당중앙위원회 제3차 전

체회의(18기 3중전회)에서 적극적인 혼합소유제 추진, 국유자산의 민간자본에 대한 개방, 새로운 국유자산 관리체계 구축 등을 골자로 한 국유기업 개혁방안이 발표되었다. 이후 2014년 7월에는 국자위가 ‘국유기업 개혁시범방안’ 대상 기업으로 운영 효율이 좋은 6개 기업⁷⁾을 선정하여 혼합소유제의 실시, 법인구조 개선 등 기업별로 차별화된 개혁조치를 추진하였다.

분야별로 살펴보면 새로운 국유자산관리체제와 관련하여 중국 정부는 기존 국자위와는 별도로 국유자본의 운영·관리를 위해 싱가포르의 테마섹(Temasek Holdings)을 모델로 한 ‘국유자본투자운영공사’를 새로 설립하도록 하였다. 기존의 국자위는 국유기업의 인사, 경영, 자산 등 전 영역에 대해 직접적으로 개입하였으나 투자운영공사는 국유기업의 출자자로서 이사회를 통해 지배권(새로운 투자처 모색, 보유주식 규모의 변동)을 행사함으로써 국유기업들이 경영자출권을 적극 행사할 것으로 예상된다(문익준 외, 2014). 기존의 국유기업은 당이 임명한 최고 경영자에게 모든 권한이 집중되었으나 이러한 개정을 통해서 이사회와 최고 경영자의 권한을 규범화하여 이사회가 최고 경영자를 견제할 수 있게 하고 동시에 법적 권한이 없는 정부 부처나 기관의 간섭도 제한하였다(에너지경제연구원, 2015). 다만 2015년 9월 국무원에서 발표된 ‘국유기업 개혁 심화에 관한 지도의견’에 따르면 국유기업에 대한 당의 지배력을 여전히 명시적으로 인정하고 있다는 점에서 국자위 개혁의 실효성에 대한 회의적인 의견도 존재하고 있다. 2013년 3중전회에서 제시된 또 하나의 개혁 방향은 국유기업에 대한 혼합소유제의 추진이다. 즉, 기업 경영에 대한 간섭을 최소화하고 국유기업을 공익성 기업과 상업성 기업으로 분류하여 상업성 기업을 대상으로 혼합소유제를 추진하도록 정하고 있는데 이는 국유기업의 주식회사화, 그리고 증시상장 등을 통해 이루어진다. 물론 2015년 9월에 발표된 지도의견에는 공익성 기업의 경우 혼합소유제를 제한적으로 추진하도록 제시하고 있다. 이에 중국 최대 석유기업인 시노펙의 경우 지분의 29%를 25개 투자자에 매각하는 등 일부 대형 국유기업들을 중심으로 혼합소유제 조치가 추진되고 있다.

결론적으로 중국은 소유권의 완전한 이전은 허용하지 않고 사유화 대상 기업도 정부가 여전히 영향을 미칠 수 있는 여지를 남겨놓고 있다. 이러한 상황에서 중국 정부가 주력하는 것은 소유와 경영의 분리정책으로 소유는 국가가 하더라도 경영효율성을 제고하기 위한 정책들을 도입하였다. 물론 기업에 대한 국가의 소유와 지속적 간섭이 신속한 의사결정 제약 등 기업 경영의 비효율성 문제를 야기하는 주된 요인이라는 주장도 많다(이종영·이동진, 2002; 고정식, 1996; 한홍석, 2000; 지만수, 2005). 이에 최근 개혁으로 기업의 효율성을 높이고 국유자산 가치를 확대하기 위한 다양한 정책들이 실시되었으나 정책의 결과에 대해서는 속단하기 어렵다.

7) 6개 기업은 국가개발투자공사, 중량집단, 중국의약집단, 중국건축재료, 신흥제화집단, 중국에너지환경 보호공사를 말한다(에너지경제연구원, 2015).

4. 자본주의 체제로의 흡수 통합: 독일 사례

동독은 1970년대 중앙집권적 계획경제를 강화하고, 1980년대에 모든 기업을 157개 콤비나트로 나누어 원자재부터 최종재 생산까지 이어지는 단일생산체제를 구축하였다(정형근, 2002). 그러나 이후 서독의 자본주의적 시장경제체제로 흡수 통일되었으며, 이 과정에서 동독은 舊소련과 마찬가지로 형평성과 과거 소유자의 권리 문제를 고려한 기업 사유화를 추진하였다. 1990년대 국영기업 매각을 위한 신탁관리청(Treuhandanstalt)을 신설하였고 단일 매각대상자와의 협상, 주식시장에서의 공개, 다수의 매각대상자와 협상을 통한 기업공매를 혼합적으로 활용하여 매각을 추진하면서 우선적으로는 국유화 이전의 원래 소유자에게 반환하는 것을 그 원칙으로 적용하였다.

사유화는 일반적으로 다음과 같은 절차를 거쳐서 진행되었다. 우선 8,500여개에 달하는 舊동독 기업을 일단 신탁관리청이 인수한 뒤 원소유자에게 반환하였다. 그러나 분단 이후 동독 지역에서 새로 설립된 기업의 경우 원소유자가 존재하지 않으므로 이 경우에는 매입의사가 있는 민간인 혹은 민간단체에게 시장가격을 이용해 매각하였다. 그러나 기업 매각 시 자본주의 체제 하에서도 경쟁력이 있다고 판단되는 기업만을 사유화 대상으로 설정했기 때문에 경쟁력이 없다고 분류된 기업의 경우 해당 기업의 책임 하에 경영정상화를 이룬 뒤에 매각을 시도하거나 그마저도 어려울 경우 폐업조치를 단행하였다. 국유화 이전의 원래 소유자에게 반환된 기업이거나 높은 경쟁력으로 민간에 매각된 기업의 경우 종업원들에게 해당 기업에 계속 남을 수 있는 선택권을 부여하였으며, 해당 기업의 주식을 종업원이 구매한다면 해당기업의 주주가 될 수 있도록 허용하였다. 또한 폐업된 기업의 종업원이라도 본인의 재산으로 다른 기업의 주식을 매입할 자유를 부여하였다.

하지만 사실상 주식 매입권한에도 불구하고 동독 기업의 주식을 매입하려는 희망자는 별로 없었다. 이것은 주로 생산설비의 노후화 등으로 인해 기업의 제품이 판매 경쟁력도 낮았고 이로 인해 자본시장에서 실제 가치가 1마르크도 안 되는 경우도 흔했기 때문이다(조규진, 2009). 결론적으로 다른 국가들과 비교해 볼 때 독일의 경우 자본주의적으로 기업을 운영할 수 있는 제도적 기반은 비교적 잘 갖췄던 것으로 판단되나 舊동독 지역 기업들의 제품의 질이나 생산 비용에서의 경쟁력이 매우 떨어져 판매 부족으로 인한 수익악화로 도산되는 경우가 많이 발생하였고 서독 기업이나 외국 기업에 흡수되는 사례가 자주 발생하였다(배진영 1991, 1992).

5. 비교의 종합 및 시사점

요컨대 사회주의 체제에서 자본주의 체제로의 전환과정에서 나타난 기업의 사유화 과정은

각 나라가 처한 정치·경제 환경과 역사적 맥락에 따라서 다른 양상으로 나타났다. 본 장에서는 舊소련을 비롯한 동유럽 국가들처럼 사회주의에서 자본주의로의 완전한 변화를 경험한 경우, 중국과 같이 점진적인 변화를 추구하며 혼합체제로의 변화를 경험한 경우, 그리고 동독과 같이 자본주의에 완전히 흡수된 경우 세 가지로 분류하여 각각의 특징을 살펴보았다.

다양한 차이에도 불구하고 주요 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다. 舊소련을 비롯한 동구권의 경우 기업 규모에 따라 사유화 방식을 달리 하였으며, 중소기업의 경우 매각이 비교적 빠르게 이루어졌으나 대기업의 경우 주식매각 형식으로 이루어졌지만 시간이 많이 소요된 것을 볼 수 있다. 중국의 경우도 주식을 민간에 매각하는 방식으로 사유화를 진행하였으나 정부가 여전히 대주주로서의 지위를 잃지 않고 있어 기업의 소유나 운영이 완전히 자본주의적인 형태로 전환되었다고 판단하기는 어렵다. 동독의 경우도 시장 경쟁력이 있다고 판단된 기업의 경우 시장 가격으로 민간에 매각하는 형태를 통해서 사유화가 진행되었다. 동독의 경우는 舊소련 및 동유럽국가들과는 달리 사유화된 동독 기업들은 자본주의체제 내에서 발전해 온 서독의 기업들과 경쟁해야 하는 환경에 놓이게 되었고 이는 동독 기업들의 시장경쟁력 약화로 이어졌다. 즉, 동독 지역은 舊소련이나 동유럽국가들에 비해 가장 급격한 변화를 경험하였으나 이후의 기업 성과에 대해서는 상대적으로 그다지 좋지 못한 결과로 이어졌다고 볼 수 있다.

여기서 주목해야 할 점은 우선 행정적인 측면에서 볼 때 많은 중국을 비롯한 대다수 국가들의 경우 중앙정부에 사유화를 담당하는 부처나 기구를 설치하여 전 과정을 관리하도록 한 특징을 보이고 있다. 또한 러시아나 중국 사례에서 볼 수 있듯이 사유화과정을 거친다 하더라도 천연자원의 관리, 사회간접자본의 관리, 군수산업의 경우 사유화 대상에서 제외되었다는 것이다. 이는 국가전략적 차원에서 국가안보를 위한 측면 이외에 일반적으로 공공재를 공급하는 기업의 경우 외부효과로 인해 시장에서 제대로 공급되지 못할 것을 고려하여 체제 전환 이후에도 여전히 국가가 관리하는 형태로 남았다고 볼 수 있다. 따라서 통일 이후 북한 국영기업 사유화 방안 설계에 있어서도 사회간접자본 등에 대해서는 국영 혹은 공영기업체로 존속시키고 일반 산업영역을 중심으로 구조조정과 민영화방안을 마련하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

마지막으로 중국의 최근 개혁 조치들도 중요한 시사점을 제시해 줄 수 있다. 중국은 시진핑 집권 이후 정책목표를 기존의 국유기업 관리에서 국유자산 가치 확대로 변경하고, 이를 실현하기 위해 국자위와는 별도로 국유자본투자운영공사를 신설하고, 국유자본과 민간자본의 교차 지분 소유를 허용하는 혼합소유제를 장려하고 있다. 혼합소유제는 국유기업에 대한 민간자본의 개방뿐 아니라 민간자본에 대한 국유자본의 투자도 활성화해 국유자본의 기능을 확대하여 투자운영공사 체제의 실효성을 높이기 위한 조치라고 할 수 있다. 그런데 개혁 조치에도 불구하고 국유기업에는 사내 당위원회가 상존하는 등 여전히 당의 지배라는 기본 틀이 지속되고 있다. 핵심은 당이 국유기업들에 대한 통제권을 유지하면서도 이들을 상업적으로 발전시켜 왔

다는 것이다. 이러한 사례는 통일 이후 북한 국영기업 개혁방안 설계에 있어 시사점을 제공해 준다. 즉, 유망한 국영기업들을 대상으로 적극적인 개혁을 통해서 생산성을 향상시키되 일정 기간 정부의 통제가 병존하는 점진적인 개혁 조치가 적합할 수 있다는 점이다.

IV. 통일 이후 북한 국영기업 개혁방안

북한은 2000년대 이후에도 경제개혁조치들을 발표했으나 실효성이 낮았으며 2000년 남북 정상회담 이후 남북경제협력의 확대되었으나 이는 최근 크게 위축되어 왔다. 그런데 통일 이후 남북경제통합을 위해서는 북한 경제발전이 전제되어야 하며, 그 기반으로 사회간접자본의 확충과 기업소 민영화 등의 국영기업 개혁이 요구된다. 이에 국영기업의 매각과 관리, 투자, 산업화 촉진을 위한 (가칭)국유자산관리공사⁸⁾의 설립·운영과 함께 북한의 사회간접자본 확충을 위해 한국의 관련 공기업들 간 공동 투자를 통한 (가칭)한반도개발공사 설립 등이 검토될 수 있다.

1. 북한의 사회간접자본 및 기업소 관리체계의 최근 변화

1) 사회간접자본 관리체계

북한의 사회간접자본 투자·관리는 중앙정부, 지방정부 등이 직접 담당한다. 대부분의 투자와 관리가 당과 내각의 결정에 따른다는 점에서 자본주의식 정부기업 혹은 공기업 형태와는 큰 차이가 있다. 주요 유형별로 보면 먼저 철도의 경우 철도성에서 담당하는데 투자·관리계획 수립 및 집행, 자재 및 설비 보강 등 철도 건설과 운영 전반을 담당한다. 철도상, 참모장, 다수의 부상들과 21개 국(局)으로 구성되어 있고, 철도성 정치국의 당비서를 통해 당이 철도성 운영에 개입하고 있다. 평양, 청진, 함흥, 개천 등에 지역 철도관리국을 두고, 관리국 밑에 다수의 분국(分局)이 설치되어 있으며, 각 철도관리국에는 기관차대, 철길대, 객차대 등 사업분야별 부서를 운영하고 있다. 관련기업소로서 철도차량 연합회사, 철도건설 연합회사가 있다(한국산업은행, 2015: 95).

도로는 고속도로와 1~6급 도로로 구분되는데 도로 건설과 관리는 도로 등급과 목적에 따

8) 한국의 체제전환기 국·공유재산의 관리 경험은 미군정기 '신한공사'의 설립을 통해 경험한 바 있다. 신한공사는 일제강점기 동양척식주식회사의 토지와 일본회사 또는 개인 소유의 토지·동산·부동산을 소유·관리하던 기관이다. 이와 유사하게 (가칭)국유자산관리공사도 북한 기업소를 소유·관리하면서 사업성·공공성을 고려하여 개혁방향을 결정하는 기능을 수행할 수 있다.

라 국토관리기관, 도시경영기관, 기업소, 협동농장 등이 담당한다. 고속도로는 육해운성이 관리하며, 1~3급 도로는 육해운성 및 도 인민위원회, 4~6급 도로는 도와 군(郡) 인민위원회의 관할 부서가 담당한다. 모든 시와 도에는 자동차사업소가 1개 이상 설치되어 있고, 각 도에는 자동차운수국이 설치되어 있으며, 자동차 통합관리체계를 도입하여 각 군(郡) 사업소를 대상으로 지역별, 전문화물차별 자동차 수송대를 조직하고 있다.

항만은 항만법과 무역항 규정 등을 통해 관리되고 있는데 육해운성의 항만관리국, 항만건설국 등 3개 부서가 담당하고 있다. 항만관리국이 지방항만들을 관리하며, 항만건설국 산하에 항만설계기관이 존재하고, 동해와 서해에 각각 항만건설사업소를 운영하고 있다. 한편 전력산업은 전력공업성에서 관장하며 발전소들은 기업소 형태로 운영되고 있다. 2016년 초 기준으로 확인된 대형 발전소는 수력이 61개, 화력이 7개로 총 68개이며, 2000년대 초중반 집중적으로 건설된 중소형 발전소들은 이를 감안하면 약 1,180여개의 발전소가 존재하는 것으로 추정된다.

2) 기업소 관리체계

북한 기업소 운영의 대강은 ‘기업소법’⁹⁾이 규정하고 있는데 기업소는 사회화 정도에 따라 국영기업소와 협동단체기업소, 소속에 따라 중앙관리기업소와 지방관리기업소, 규모에 따라 대규모기업소와 소규모기업소, 수행 역할에 따라 특급·1급·2급·3급·4급으로 구분된다(양문수, 2014). 기업소 관리정책의 기본은 1960년대에 구축한 ‘대안의 사업체계’와 ‘계획의 일원화·세부화’ 방침에 의거하고 있으며 이에 따라 기업소는 중앙의 명령을 수행하는 피동적 조직으로 존재하고 있다(양문수, 2014). 대안의 사업체계는 과거 ‘지배인유일관리제’를 대체하는 형태로서 ①군중노선에 기초한 계획화체제, ②통일적·집중적인 생산지도체제,¹⁰⁾ ③상급단위 책임보장의 자재공급체제, ④주민의 생활을 보장하는 후방공급체제로 구성된다(한국정책금융공사, 2010). 계획의 일원화는 국가계획위원회 지도에 따라 경제운영 전반이 당과 국가의 요구대로 계획되는 것을, 계획의 세부화는 국가계획위원회가 모든 경제부문들과 기업소들의 세부 경영활동계획까지 수립하는 것을 의미한다.

그런데 북한 당국은 2002년에 ‘7·1조치’를 발표하여 기업소 개혁을 천명하였다(권영경,

9) ‘조선민주주의인민공화국 기업소법’(2010.11.11.일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1194호, 이하 ‘북한 기업소법’)은 특수경제지대에 창설한 기업 및 외국투자기업을 제외하고(법 제10조) 북한 기업소들의 설립, 운영 등을 규율하고 있다. 법 제2조는 기업소를 ‘일정한 로력, 설비, 자재, 자금을 가지고 생산 또는 봉사활동을 직접 조직진행하는 경제단위’로 규정하고 기업소의 종류로 인민경제계획을 실행하는 생산, 건설, 교통운수, 봉사단위 같은 것을 규정하고 있다.

10) 과거 지배인이 생산을 지도하고 기사장이 기술을 지도하는 등 분리되었으나 대안의 사업체계에서는 지배인은 공장의 관리운영 전체를 책임지고 기사장은 지배인의 제1대리인 혹은 참모장의 역할을 수행한다.

2004). 그 동안 기업소나 공장은 집단관리체계에 따라 국가관료기구의 말단 집행기구로서의 역할만 담당하고, 당이 이들의 경영활동에 직접 개입하는 비효율적인 경제구조가 지속되었다. 이에 따라 북한은 국영기업 경영에서의 분권화와 효율성 강화를 위해 다음의 내용을 골자로 하는 7·1조치를 발표하였다. 첫째, 지배인의 역할 강화를 통한 전문경영방식 확대가 제시되었다. 둘째, 기업경영의 자율성을 위해 세부사업들에 대해 해당 성, 연합기업소, 지방행정기관 및 기업소 등이 자체계획을 수립하도록 하며, 독립채산제 실행조치가 제시되었다. 셋째, 감가상각금의 자체 사용 및 이윤유보 허용, 누진월급제 도입(월급의 70%만 생활급, 나머지는 생산량 및 실적에 따라 지급), 지방공장에 제한적인 가격설정 재량권 부여, 주요 기업소에 대한 수출입권의 제한적 허용 등이 제시되었다. 그러나 실제로는 경영활동에서 당조직과 기업경영조직이 미분리되었다는 점에서 기존의 '대안의 사업체계'가 여전히 유효하게 작용하고 있는 실정이다.

이에 따라 기업소에 대한 관리체계는 여전히 당적 관리 및 행정적 관리가 주축을 이루고 있다(한국정책금융공사, 2010). 먼저 당적관리는 기업소의 행정경제사업에 대한 지도로서 간부 및 근로자에 대한 생활지도와 정책지도를 의미하며 기업소의 급수 등에 따라 도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회(당위원회) 중 하나에 의해 관리된다.¹¹⁾ 이는 해당 기업소의 최고지도기구로서 당 비서, 지배인, 기사장, 근로단체 책임자, 노동자대표, 기술자대표들로 구성된다. 7·1조치 이후 북한은 지배인과 기사장 등 행정조직의 영향력을 높이는 조치를 단행하였지만 현실적으로 기업소 당위원회의 영향력은 지배인보다 여전히 우위에 있다.

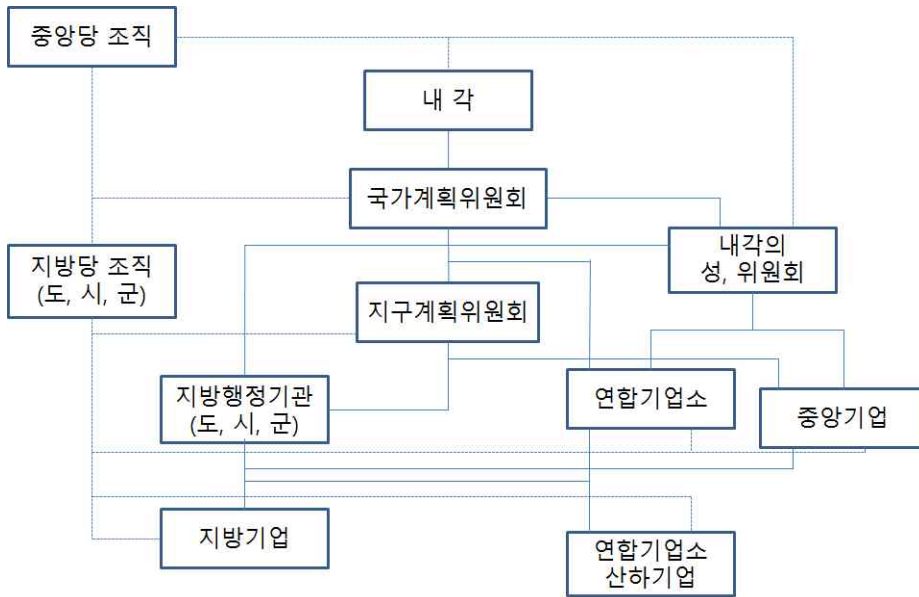
다음 기업소에 대한 행정적 관리는 부문별 관리로서 지배인을 비롯하여 기사장, 부지배인에 의해 관리된다. 기업소에는 지배인[최고경영자], 기사장,¹²⁾ 부지배인¹³⁾ 등의 관리일군[관리인력]을 두며(북한 기업소법 제20조), 비상설위원회(독립채산제실시위원회, 재정검열위원회, 설비점검검열위원회 등)를 조직·운영하도록 하고 있다(제27조). 특히 기업소에 대한 사업지도는 해당 중앙기관, 도(직할시)·시(구역)·군 인민위원회가 담당하고(제50조), 별도의 감독통제기관이 기업소 사업을 감독통제하며(제53조), 기업소는 경영활동 정형[성과]을 정기적으로 해당 지도기관에 보고한다(제51조). 한편 중요부문(특급기업소, 연합기업소 등), 특수부문들은 부문별 관리대상에 포함된다.

11) 북한 기업소법 제11조에 의하면 기업소조직기관은 기업소의 급수와 중요성에 따라 내각과 중앙로동행정지도기관, 도(직할시)·시(구역)·군의 인민위원회, 해당 기관 중 하나가 담당하도록 하고 있다. 또한 제15조 및 제16조에 따라 모든 기업소는 해당 기업소조직기관의 승인을 거친 후 인민보안기관을 경유하여 인민위원회에 등록하도록 하고 있다.

12) 기사장은 지배인이 없는 경우 지배인을 대리하며, 기업소의 계획작성, 생산지도, 기술관리, 품질관리, 설비관리 등을 책임진다(북한 기업소법 제22조)

13) 부지배인은 기업소의 자재공급, 제품판매, 노동행정, 운수, 후방경리 등을 책임진다(북한기업소법 제23조)

〈그림 1〉 북한의 공장·기업소 관리체계



주: 실선은 직속기관 관계, 점선은 당의 영향력을 의미함
출처: 한국정책금융공사(2010: 77)

3) 기업소 운영방식

1990년대 사회주의권 붕괴 등으로 야기된 북한 경제위기 이후 2000년대 들어 발전, 금속 등 필수산업 외에는 기존 ‘대안의 사업체계’와 ‘계획의 일원화·세부화’에 대한 변화가 시도되었다. 기업소의 시장 관련 경영활동이 일부 나타나고 당비서보다 지배인(최고경영자)의 권한이 확대되고, 중앙의 자재공급체계 마비로 기업소 자체적으로 암시장을 통한 거래나 기업소 간 거래 등 비공식거래를 통한 원자재 조달이 증가하였다. 이 과정에서 ‘7·1조치’를 통해 기업소들의 행동양식, 지배구조, 소유권 등이 영향을 받았고,¹⁴⁾ 기업소 계획수행평가에서 ‘수입’ 규모를 반영하고, ‘자력갱생’이 보다 강조되었다. 특히 북한 당국은 국가가 책임질 부분과 그렇지 않은 부분으로 구분하는 경제 이중구조화 전략을 채택하여 국영기업들을 6개 범주로의 분화를 시도하였다. 이는 ①내각이 관장하는 공식부문 유지 필요 기업(발전소, 제철소, 중화학공업 등), ②체제유지를 위한 최소한의 생산이 필요한 분야(경공업 및 원자재 기업소 등), ③제2경제 소속 및 내각 소속 기업 중 군수용품 생산 공장, ④특권경제가 장악한 대외무역 기업소, ⑤시장

14) 북한 기업소법 제4조에서는 국가는 기업소들이 사회주의원칙을 지키면서도 최대한의 실리를 내도록 규정하고 있고, 또한 제6조에서는 국가는 기업소들에 대해 경영활동의 주체화, 현대화, 과학화 수준을 높여나가도록 할 것을 규정하고 있다.

수요가 있는 물품 생산설비 보유 기업소, ⑥위를 제외한 대부분의 공장 및 기업소로 구분된다.

2010년대 들어서도 기업소 운영의 변화가 지속되었는데 7·1 조치를 통해 기업소 간의 경쟁이 요구된 이후 2012년 ‘우리식 경제관리방법’의 시범 운영은 기업소 간, 혹은 기업소 내 생산 경쟁을 부분적으로 도입하고, 이는 기업소의 내부지배구조에도 일부 변화를 야기하였다. 양문수(2011)에 따르면 탈북자 대상 2004년과 2005년 설문조사 결과 기업소의 경제 활동에 있어 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었고 기업소 자율성 확대와 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 더 확대된 것으로 조사되었다. 기업소는 국가계획의 달성보다 자체 돈벌이에 치중하는 점도 확인되었고, 지배인들과 간부들이 원자재, 설비, 생산제품에 대해 소유의식이 높아졌다는 반응도 확인된다. 요컨대 기업소는 중앙의 묵인 하에 경쟁을 통한 시장경제 활동을 부분적으로 실시하고 있고, 기업지배구조에서 내부구성원의 통제권도 일부 증가한 것으로 파악된다. 다만 이는 완벽히 개방된 영역이 아니라는 점에서 제도적으로 매우 모호하며 산업별로 균등하지도 못한 상황이다.

2. 남북경제협력 관련 정책 현황

남북한 간의 경제협력은 분단 이후 1960년대까지 거의 이루어지지 못하다가, 1970년대와 1980년대에 들어 남북경제회담 등의 개최를 통해 전기가 마련되었다. 1971년 8월 12일 남북 적십자회담 이후 ‘남북조절위원회’¹⁵⁾를 통해 경제인 및 물자 교류가 이루어져 분단 이후 처음으로 화해의 국면을 맞이하였다. 1980년대 후반에는 동구 사회주의체제가 붕괴되고 냉전체제가 해체되는 등의 국제관계의 변화 속에서 남북교류도 새로운 국면으로 전환되었다. 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 북한과의 관계를 동반자 관계로 발전시키는 것을 골자로 하는 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(이른바 7.7선언)’을 발표한 이후 대북정책의 근본적인 변화를 위해 ‘대북경제개방조치(1988)’, ‘남북교류협력에 관한 법률(1990)’, ‘남북협력기금법(1990)’ 등 남북경제협력에 관한 법률들이 제정되어 남북경제협력을 위한 제도적인 기반들이 마련되었다.

이후 1993년 3월 북한이 ‘핵확산금지조약(NPT)’을 탈퇴함에 따라 남북경제협력이 일시 중단되었으나 큰 틀에서 남북경협은 지속적으로 유지되어 왔다. 2000년 6월 15일에는 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 남북정상회담 결과 5개항의 합의 내용을 담은 ‘6·15 남북공동선언’이 발표되어 이른바 햇볕정책이 본격화되고 경제협력이 강화되었다. 즉, 6·15 선언 이후 이

15) ‘남북조절위원회’는 1972년 7월 4일 발표된 남북공동성명에 따라 자주적 평화통일 실현, 남북 간의 정치적 교류, 경제·문화·사회교류 및 협력, 긴장완화·군사적 통일방지 등의 구체적인 추진을 위한 남북한 협의기구로서 추진되었다. 그러나 3차례에 걸친 본회의에도 불구하고 남북한의 연석회의 방식에 대한 합의점을 찾지 못한 채 유명무실해졌다(노중선, 2000).

산가족방문단 교환, 남북장관급회담 개최, 남북경제협력추진위원회 구성과 함께 경의선과 동해선 연결을 위한 복원공사가 추진되었다(김근식, 2006). 그러나 2010년 3월 북한의 천안함 폭침으로 정부가 '5·24 조치'¹⁶⁾를 발표한 이후 남북경제협력은 경색되었다. 물론 동 조치에도 불구하고 개성공단 사업 및 인도적 지원사업은 허용되었으나 박근혜 정부 들어 경색 국면이 심화되어 개성공단 가동이 중단되는 등 남북 간 직접적 경제협력의 규모와 내용이 중단 혹은 축소되었다.

남북 간 경제협력 현황을 추론할 수 있는 교역액을 살펴보면, 1989년~2002년 기간 3,571백만불 수준에서 노무현 정부 기간인 2003년~2007년까지는 5,625백만불, 이명박 정부 기간에는 9,096백만불, 박근혜 정부 3년 동안('13~'15)에는 6,193백만불 수준이었다. 주목할 것은 노무현 정부 시기에는 반입액보다 반출액의 비중이 더 높은 반면, 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에는 반출액보다 반입액의 비중이 더 높아 정책기조의 분명한 차이를 확인할 수 있다. 이러한 대북 강경정책에 따른 남북협력관계의 중단은 남북 관광협력사업 현황에서도 확인할 수 있는데 2007년에 북한지역 관광객이 정점을 이룬 후 2009년 이후에는 관광객이 전무한 상황이다.

〈표 8〉 남북교류협력 사업 현황(정부 승인건 기준)

구분		'91~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	계
경제	민간경협	16	1	2	6	10	4	6	9	1	19	-	-	19	-	-	93
	개성공단																
	승인	-	-	-	17	26	15	163	53	10	6	1	6	5	3	3	308
	신고	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	18	22	10	2	7	82
	사회문화	23	7	13	16	47	26	19	3	-	1	1	-	-	1	2	159
	계	39	8	15	39	83	45	188	65	23	37	20	28	34	6	12	642

출처: 통일부 홈페이지 통계자료(www.unikorea.go.kr)

물론 개성공단 정상화를 위해 2013년 '개성공단남북공동위원회'를 구성하였고, 2014년에는 '통일준비위원회'가 출범하여 민관 협력거버넌스를 통한 통일공감대 확산 활동을 전개하였다. 그러나 4·5차 핵실험, ICBM 발사 등 잇따른 북한의 도발과 이에 따른 유엔 안보리 결의 등으로 남북한 경제협력은 크게 위축되었다. 2016년 2월 개성공단이 전면 중단·철수되었고, 동해선을 이용한 출입통행도 전면 중단되었다. 정부의 북한산 물품의 위장반입 차단 활동도 강화되었고, 석탄·철·철광 수출 및 항공유 등의 대외교역 차단 조치가 취해졌다. 북한 기항 1년

16) '5·24 조치'는 천안함 폭침사건에 대한 대응으로 개성공단과 금강산 제외 방북 불허, 남북 교역 중단, 대북 신규투자 금지, 북한 선박의 해역운항 불허, 대북 지원사업의 원칙적 보류, 인도적 지원 차단 등을 주요 내용으로 한다. 동 조치는 시행 초기 엄격하게 적용하다가 이듬해부터 투자자산 점검 방북 허용, 밀가루·의약품 등 대북 지원 품목 확대, 종교·문화인 방북 허용 등 유연성을 보였다.

이내 외국 선박 및 북한 선박의 국내입항이 금지되었으며, 남북항로 운항도 전면 금지되었다 (통일부, 2017).

〈표 9〉 남북교역액 현황

(단위: 백만불)

구분	'89~'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	계
반입	2,066	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	1,074	615	1,206	1,452	12,411
반출	1,505	435	439	715	830	1,033	888	745	868	800	897	521	1,136	1,262	12,075
계	3,571	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	1,971	1,136	2,343	2,714	24,485

출처: 통일부 홈페이지 통계자료(www.unikorea.go.kr)

〈표 10〉 남북 관광협력사업 현황

(단위: 명)

구분	'98~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09~'15	계	
금강산 관광	해로	371,637	57,879	84,727	38,306	449	-	-	-	-	552,998	
	육로	-	-	-	36,028	267,971	298,247	234,446	345,006	199,966	-	1,381,664
	합계	371,637	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	345,006	199,966	-	1,934,662
개성 관광	-	-	-	-	-	1,484	-	7,427	103,122	-	112,033	
평양 관광	-	-	-	1,019	-	1,280	-	-	-	-	2,299	

출처: 통일부 홈페이지 통계자료(www.unikorea.go.kr)

그러나 향후 여건이 성숙되어 통일을 지향하는 과정에서는 미래지향적 남북관계 정립이 요구되며 이를 위해 관련 법·제도의 개선을 통해 남북교류와 경제협력을 다시 촉진하고 보다 내실화하는 조치가 선행될 필요가 있다. 이를 토대로 통일 이후 북한 경제발전을 위한 기틀을 마련하고, 국영기업 개혁조치의 연착륙을 유도할 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 남북한 경제·사회통합을 위한 기본전제이자 북한을 개혁·개방의 길로 이끌 수 있는 교두보가 될 수 있기 때문이다. 즉, 남북교류와 경제협력의 점진적 확대를 통해 북한에 자본주의 경제체제를 이식할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 이는 중국이나 독일 등의 사례와도 차별화된 것으로 따라서 한반도의 특성과 여건을 고려하되 남북경제협력전략의 재정립이 요구된다.

3. 사회간접자본 확충 및 산업별 기업소 사유화 방안

북한 국영기업 개혁은 크게 사회간접자본의 확충 및 관리체계 개편, 산업별 기업소의 사유화 및 구조조정의 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 산업별 기업소 개혁에 있어 대부분이 사유화 및 통·폐합 대상이겠지만, 일부 산업의 경우 상업적 공기업체제로의 전환 등 다양한 구조

조정방안이 마련될 필요가 있다. 이 과정에서 국유자산관리공사나 한반도개발공사 등의 설립을 통한 한국 공기업들의 적극적인 역할이 요구된다. 논의의 타당성을 제고하기 위해 본 연구는 탈북 경제인, 한국의 여러 공기업 관계자들에 대한 인터뷰를 토대로 통일 이후 북한 지역 사회간접자본 확충을 위한 전략방향을 고찰하였고, 산업유형별 기업소 구조조정방향을 모색하였다.

기존 논의들은 대부분 사회간접자본보다는 일반산업분야에서의 북한 기업소 개혁방안 논의에 집중되어 있고 국영기업의 사유화방안을 포괄적으로 논의하고 있다. 가령 김학민·계라하(1999)는 북한 경제구조 개편 과제로서 국영기업의 사유화 조치를 경제활성화 정책으로 보고 이는 남한 기업의 참여를 통한 북한주민의 소득 증대 및 사회간접자본 확충에 기여할 것으로 예상하였다. 안석교(1995)도 산업 구조조정 차원에서 국영기업에 대한 사유화방안을 강조하면서 남북한 간에 단계적 동질화전략에 대해 논의하였다. 사유화 대안으로 매각, 무상양여, 혼합모형 등을 제시하면서 독일식의 매각방식은 사회적 수용성이 저해될 수 있어 매각방식과 종업원지주제를 혼합 적용하는 방안을 제안하였다. 남북간 경제교류의 과제로 통신·수송망 등 단일경제권 형성에 대비한 경제교류, 북한주민의 생존권 보장을 위한 인도주의적 교류, 국제기구 참여를 통한 경제교류, 민간기업의 직접투자 및 자본거래 등 이윤추구적 경제교류의 4가지를 제시하였다. 한편 송강(2016)은 북한 국영기업 사유화 방안 설계에 있어 체제전환국가 사례뿐 아니라 해방 이후 한국의 귀속기업체 처리 사례를 함께 고찰하였다. 연구에 의하면 건국 이후 한국 정부의 귀속재산 처리방안은 ①중요한 자연자원, 임야 및 역사적 가치가 있는 토지·건물·문화재 등 공공성이 있거나 영구 보존할 필요가 있는 것, ②정부나 공공단체에서 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 것, ③국방상 또는 국민생활상 요긴한 기업체와 중요 광산, 제철소, 기계공장, 기타 공공성을 가진 기업체를 국영 또는 공영기업체로 지정하고 나머지는 모두 개인이나 법인에게 매각하는 것이었다. 그 과정에서 경영자 매수 방식과 종업원 매수 방식 간에 치열한 논쟁이 벌어졌다.

1) 사회간접자본의 확충 방안

통일 이후 북한의 사회간접자본 확충을 위해서는 한국의 관련 공기업들이 공동 투자를 통해 (가칭)‘한반도개발공사’를 설립하여 전략거점지역을 중심으로 사회간접자본에 대한 투자, 매각, 관리 등을 담당하도록 할 필요가 있다. 또한 거점지역에 대한 투자에 이어 단계적으로 사회간접자본을 확충해 가는 것이 필요하다. 한반도개발공사에 대한 투자 재원 마련은 관련 공기업들의 공사채 발행, 남북협력기금을 통한 출연, 일부 민간 자본이나 외국 자본의 유치 등 다양한 방안이 검토될 수 있다. 하지만 민간자본이나 외국자본은 투자유치과정에서 많은 어려

움이 예상되기에 사회간접자본의 시급한 확충을 위해서는 우선 공기업들의 공사채를 통한 출연이 중심이 될 필요가 있다.

가령 전력산업의 경우 발전과 송배전으로 구분해 볼 수 있는데 수력발전소들의 경우 한국수자원공사와 한국수력원자력 등이 공동 투자하는 방안이 필요하며, 화력발전소와 풍력발전소들은 발전 자회사들을 중심으로 투자하되, 일부 민간 투자도 검토할 수 있을 것이다. 송배전망은 한국전력에 의한 투자가 바람직할 것이다. 북한의 전력산업은 보급률이 매우 열악한 현실이기 때문에 기반시설 확충을 위해 당분간 북한지역을 관할하는 별도의 공기업을 설립하여 발전시설과 송배전망에 대한 투자를 확대할 필요가 있으며, 이는 우선 전략거점지역을 중심으로 단계적인 투자가 필요할 것이다. 이 외에 도로, 철도, 항만, 산업단지 등의 경우에도 (가칭) 한반도개발공사 등을 통해 우선 전략거점지역을 중심으로 여러 관련 공기업들의 공동 투자방안이 바람직할 것이다.

2) 산업별 국영기업 구조조정 방안

북한 국영기업 개혁을 위해 자산매각 등 민영화가 요구되지만 높은 실업률 등 부작용을 고려할 때 즉각적 민영화보다는 한계기업들의 체질개선 등 북한 경제의 구조조정 노력이 선행될 필요가 있다. 이를 담당할 기관으로 가칭 ‘국유재산관리청’ 등의 설립이 주장되고 있다(김성욱, 2014). 청의 역할로 전환 자본회사 설립에서의 협력·감독, 개별 기업의 매각을 통한 거대 콤팩트나트의 해체, 전환기업의 신용창출 및 부채경감, 기업의 구조적응을 위한 자본재 및 인적 자원의 보존 및 적정 분배, 경영지분 내지 기업재산의 매각을 통한 민영화, 민영화 부적격 기업의 해체 및 잔여재산 가치평가 등을 들 수 있다. 독일의 경우 신탁청을 통해 4~5년에 걸쳐 동독기업의 정비와 민영화를 추진하여 공기업으로 존속하거나, 매각에 의한 민영화, 국영과 민영화를 절충하는 방식 등을 활용하였고 매각의 경우 공매, 수의매각, 경매 등 다양한 방식을 활용하였다.

기업소 민영화에 있어서는 먼저 정책목표를 명확히 설정하는 것이 중요하다. 예를 들어 통일비용 마련을 위한 재정 확보, 북한 주민의 고용 유지 및 생활안정, 북한지역의 산업육성 등을 상정해볼 수 있는데, 정책목표의 우선순위에 따라 민영화 방안이 달라질 수 있다. 또한 기업소 규모에 따라라도 민영화 방식이 차별화될 필요가 있다. 소규모 기업 및 사업체에 대해서는 MBO방식으로 신속하게 다수의 사기업을 창출하되, 부속토지 등 국유재산을 낮은 가격으로 임대하는 방식을 검토해볼 수 있다. 대규모 기업소의 경우 기업의 가치를 유지하면서 대상 기업의 가치를 신속·정확하게 평가하기 위해 객관적인 기준과 투명한 결정절차를 마련하고, 회생가능성 있는 기업을 선별하고 투명한 재정 지원을 통해 기업이 자생능력을 가질 수 있는

방향으로 지원하며, 정해진 기한 내에 기업의 경쟁력을 높일 수 있도록 명시해야 한다(송강, 2016).

구체적으로 북한 기업소의 구조조정 방안은 중화학공업, 1차 금속산업, 경공업, 광업, 사회간접자본 등 산업별로 차별적 전략을 모색할 수 있다. 물론 현 시점에서 산업별 전략을 구체적으로 수립할 수 없기 때문에 산업의 성격과 통일 이후 북한 내 수요를 전망하여 구조조정 방안을 모색하고자 한다. 첫째, 중화학공업(기계, 전기/전자, 자동차, 화학, 건재, 조선업 등)의 경우 한국의 민간기업들에 생산라인을 입찰하거나, 별도의 국유자산관리공사를 통해 단지형태로 운영하는 방안이 논의될 수 있다. 그런데 중화학공업은 자본집약형 산업이므로, 단지형태의 생산시설들을 묶어 당분간 별도의 국유자산관리공사를 통해 공기업 형태로 관리하는 것이 보다 바람직할 수 있다. 더욱이 북한의 중화학공업들이 특정 지역들에 집적되어 있다는 점에서 단지형 관리 모델의 실현가능성이 높다. 물론 이 경우 일부 기업들의 경우에는 민영으로 운영하는 민관혼합형태도 가능하다.

〈표 11〉 통일 이후 산업별 북한 국영기업 구조조정 방향

구분	산업 성격			통일 후 개편방안
	시장성	공공성	시장수요	
중화학 공업	○	△	○	-민간에 생산라인 입찰·불해(정부주도 민영화형) -국영 혹은 국·민영 산업단지로 관리(단지관리형)
1차 금속산업	○	△	◎	-민간기업이 생산라인 흡수(자율민영화형) -북한 금속산업을 전담하는 공기업 신설(기관신설형)
경공업	◎	×	◎	-통폐합 후 자생적 민간기업으로 전환(자율민영화형) -유사업종을 한국 기업이 인수·합병(자율민영화형) -민간기업에 불해(정부주도 민영화형)
광업	△	◎	○	-한국의 관련 공기업에 흡수·통합(통합관리형) -통합 후 북한광물자원공사 신설(기관신설형) -민간기업에 생산라인 입찰·불해(정부주도 민영화)
사회간접 자본	×	◎	◎	-한국 내 유사 공기업에 흡수·통합(통합관리형) -북한을 관할구역으로 하는 공기업 신설(기관신설형)

주 1) 중화학공업은 철강/비철금속을 제외한 기계, 전기/전자, 자동차, 화학, 건재, 조선업 등을 의미

2) 경공업은 섬유, 신발, 제지, 식품공업 등을 의미

주: ◎매우 높음, ○높음, △보통, ×낮음.

둘째, 1차 금속산업(철강, 제련)의 경우 한국의 포스코·동부 등 민간기업들의 투자도 검토해 볼 수 있으나, 과거 포항제철 모델과 같이 공기업 형태의 투자를 통해 북한 내 1차 금속산업을 통합·운영하는 방안이 논의될 수 있다. 셋째, 시장성이 높고 노동집약적인 경공업 분야(음식료품, 섬유·의복산업, 가구 등)의 경우 경제적 타당성 측면에서 접근해야 할 것이다. 유사한 생산라인을 통·폐합하여 민간기업으로 전환하거나, 한국 기업이나 외국기업들의 투자를 통해

합병하거나, 정부가 국유자산관리공사를 통해 매입한 후 민간기업에 입찰·불하하는 방식의 개편방안이 검토될 수 있다. 넷째, 공공성이 높은 광물산업(시멘트·마그네사이트·비금속광물 등)의 경우 한국광물자원공사 등 관련 공기업의 투자를 통해 북한의 생산라인을 통·폐합하는 방안이 가능하다. 이 경우 북한광물자원공사를 별도로 신설할 수 있으며, 일부는 민간기업에 생산라인을 입찰하는 방안도 검토될 수 있다. 다만 광업의 경우 북한 내 광물 보존량·채산성 등이 고려되어야 한다.

물론 북한 개혁 전략은 통일 이후 북한 산업구조의 변화에 따라 탄력적으로 추진되어야 한다. 그래야만 기업소 민영화와 통폐합의 논리적 당위성을 확보할 수 있다. 본 연구가 제시하는 통일 이후 산업별 북한 국영기업에 대한 소유구조 개편방안의 장·단점을 비교하면 다음과 같다.

우선 전력, 항만, 철도, 도로 등 사회간접자본 관련 북한 국영기업 개혁방안은 두 가지를 고려할 수 있다. 통합관리형은 유사 산업부문에 있는 한국 공기업이 북한 국영기업을 통합하는 것이다. 기존 북한 국영기업을 한국 공기업의 지사 형태로 운영함으로써 한국 공기업들의 경영전략이나 노하우를 체계적으로 전수할 수 있고, 이로 인해 시간이 경과함에 따라 북한 국영기업들의 점진적 개혁이 가능하다. 기관신설형은 북한 지역에 당해 사회간접자본 부문을 관할하는 공기를 설립하는 것이다. 이를 위해서는 북한 국영기업들의 내·외부 지배구조를 개편하여 공기업으로 재출범시키거나, 기존 관리체계를 완전 해체하고 새로운 공기를 설립하는 방안이 고려될 수 있다. 다만 기관신설형은 한국 경제와의 화학적 융합에 제약이 될 수 있다. 예컨대 철도노선을 남북한으로 확장한다면 노선·구간에 따른 관리주체와 수익구조를 어떻게 배분할 것인가 하는 등의 문제가 상존하게 될 것이다. 한편 산업단지 구성에 있어서는 단기관리형이 가능할 것이다. 이는 산업기반시설을 조성하는 것으로 특정 지역에 접적되어 있는 중화학공업분야 등의 기업소에 대한 구조조정에도 용이하다. 정부가 국영기업이 입지한 지역을 국가산업단지로 지정하고, 단지 내 기업소들을 관리하거나, 단지 내 기업들 중 경제성이 높은 기업의 일부를 민간에 매각할 수도 있다.

다음 일반산업분야들의 경우 자율민영화형은 통일 과정에서 형성될 통일 관리주체의 계획을 토대로 현행 북한 국영기업의 관리주체(내각·기업소 당위원회)가 자율적으로 민영화를 시행하는 것이다. 북한 내 운영방식에서 큰 변화를 가져오지 않기 때문에 근로자들의 고용안정성 등의 확보가 가능하다. 정부는 북한 국영기업이 시장친화적인 지배구조를 갖출 수 있도록 최소한의 가이드라인을 제공하고, 국영기업 관리주체가 자유로운 의사결정 및 시장과의 상호작용을 통해 민영화할 수 있도록 유도한다. 정부주도 민영화형은 정부 혹은 통일 관리주체가 산업별·기업소별로 민영화의 대상과 범위·시기를 결정하여 입찰·불하의 방식으로 시장에 매각하는 것이다. (가칭)국유자산관리공사가 국영기업을 소유·관리하면서 순차적으로 민영화하는 방식도 고려될 수 있다. 이는 경제성이 부족한 북한 기업소들의 고용안정성을 일정 수준 확

보해가면서 단계적 민영화 추진할 수 있다는 장점이 있는 반면, 막대한 관리 예산이 투입될 수 있는 단점이 있다. 시장주도 민영화형은 통일 이후 북한 국영기업을 한국시장이나 일부 국제시장에 전면적으로 개방하는 방식을 의미한다. 정부는 민영화 방식에 대한 최소한의 규제만 설정하고 기업소의 가치와 매각을 모두 시장에서 결정하도록 하는 것이다. 이 경우 한국의 자본이 북한으로 신속하게 투입될 수 있는 장점이 있으나, 막대한 자본력을 가진 특정 기업들이 북한 시장을 잠식할 우려도 높다.

〈표 12〉 산업별 북한 국영기업들의 구조조정 방안의 장·단점

개혁방안		장점	단점
구분	세부방식		
공기업 전환 (SOC분야)	통합관리형	-유사 기업의 통폐합 용이 -경제적 타당성 제고 가능	-기존 노동자들의 실직 등 우려 -한국 공기업의 운영적자 악화
	기관신설형	-북한 지역만을 관할구역으로 하는 관리주체 설립 용이	-한국 경제와의 화학적 융합 제약
	단지관리형 (산업단지)	-경제적인 타당성이 낮은 생산라인에 대한 지역적 관리 용이 -경제적 타당성 제고 가능	-경제적 타당성 확보의 제약 우려 -민간투자 확보 노력 필요
민영화 (일반산업 분야)	자율민영화형	-현행 운영방식을 유지 -고용안정성의 단기적 확보 -경제적 타당성이 없는 생산라인(공장)의 시장 도태 가능	-개방경제 하에서 북한의 생산라인(공장)이 얼마나 경제성을 확보할 수 있을지 미지수
	정부주도 민영화형	-정부의 종합적인 판단 하에서 민영화 대상, 범위와 시기를 조정 가능	-경제적 생산성이 낮은 노동집약적 경공업 분야에서 민영화 제약 -통일 후 민영화 이전까지 막대한 국영기업 관리 예산 소요 예상
	시장주도 민영화형	-정부의 최소한의 규제 하에서 한국 시장 및 일부 국제시장 주도로 신속한 민영화 추진	-북한 근로자들의 고용승계 등 고용안정성 확보가 관건 -자본력을 가진 대기업이 북한 시장경제를 잠식할 가능성 높음

V. 결론

북한은 1990년대 이후 시장화 현상에 따른 체제 위협에 대처하기 위해 경제특구정책의 추진과 더불어 기업소의 생산성 증진을 통한 자본 확충을 시도하였다. 2002년 7·1조치를 통해 일부 개혁과 개방을 천명하고, 2010년 11월 11일에는 한계기업의 정리, 독립채산제, 종업원총회의 자치권 등을 명시한 기업소법을 제정하였다. 그러나 생산수단의 사적 소유 부정, 국가에 의한 유일적 계획에 의한 경영, 이윤에 대한 사회적 소유 등 기업소법은 여전히 기업에 대한

정부의 통제와 국가계획을 주축으로 하고 있다.¹⁷⁾ 최근에는 2006년 핵실험 등으로 인해 국제 사회에서의 고립으로 북한 내 개혁주의자들의 입지가 위축되었다. 김정은 집권 이후에도 현실 주의적 기술관료들이 등장하면서 경제개혁이 강조되고 있으나 시장성을 강화하는데 실패하였다(Gray and Lee, 2017). 즉, 김정은 집권 이후 6·28조치를 통해 기업의 경영 자율권 확대, 이윤의 기업 배분 증대, 생산성에 따른 근로자의 임금 차등 확대 등 초기 중국의 공기업 개혁과 비슷한 국영기업 개혁정책들을 시도하였으나 북한의 국영기업 개혁 조치는 정책의 진정성이 매우 의심되는 상황이다.

그럼에도 독일, 동유럽국가, CIS국가, 중국 등 체제전환국들은 사유화에 대한 여러 논의를 통해 다양한 구조개혁 방식을 적용했다는 점에서 통일 이후 북한 국영기업 개혁방안에 대한 구체적인 논의는 향후 북한지역 경제구조 개편에 있어 중요한 연구가 될 수 있다. 더욱이 선행 연구들이 사회주의 기업의 사유화 방안에 대해 주로 총론적으로 논의하였다면 통일 이후 세부적인 국영기업 개혁방안 설계를 위해서는 북한 국영기업에 대해 사유화정책을 통해 형성하게 될 산업별 구체적인 소유·관리체계에 대한 논의가 요구된다. 이를 위해서는 국영기업 매각방식, 사유화 기업들에 대한 지배구조 개편, 기업성과 향상을 위한 관리체계 개편 등 다양한 논의가 필요하다. 이를 위한 선결과제로서 본 연구는 북한의 산업·경제 환경을 고려하여 산업별 북한 국영기업 개혁방안을 모색함으로써 통일 이후 북한 국영기업 구조조정에 대비하는데 초점을 두었다.

우선 SOC분야에 있어 (가칭)한반도개발공사의 설립 등을 통한 북한지역 사회간접자본 확대방안을 제시하였고, 북한 국영기업의 구조조정을 주도할 (가칭)국유자산관리공사의 설립을 제안하면서 북한 기업소 개혁 차원에서 산업분야별로 선택가능한 개혁방안들을 도출하였다. 산업분야별 세부적인 관리체계는 ①민영화 및 사유화, ②통폐합, ③관리주체 재설정, ④기업유형의 개편 등의 기준에 따라 개편방향을 모색하였다. 특히 통일 이후 북한 국영기업 개편 과정에서 한국의 공·사기업들과의 관계나 관리적 측면의 통폐합 논리 등도 고려하여 SOC분야 뿐 아니라 중화학공업, 1차 금속산업, 음식료 등 경공업, 광업 등 산업별 개편방향을 논의하였다. 개편방향 설정에 있어 산업별 특성을 시장성, 공공성, 시장수요의 관점에서 분석하고 이를 토대로 통일 후 북한 내 거시적 시장상황을 고려하여 실현가능하다고 평가되는 개편안을 논의하였다.

다만 통일 이후 북한 국영기업 개혁조치의 연착륙을 위해서는 통일을 지향하는 과정에서

17) 북한의 국영기업에 대한 개혁조치는 중국이나 여러 체제전환국가들과 비교하여 매우 미비한 수준으로 '7·1조치' 이후에도 경제여건은 여전히 열악한 상황이다(권영경, 2004). 산업구조 역시 중화학공업 우선전략으로 인해 경공업이 약화되어 수직적 연계가 미약하고, 또한 중화학공업은 주요 공업지역에 위치하고 있는데 반해 경공업은 전국에 분산되어 있어 수평적 연계도 부족하다. 또한 기업소법은 기본적으로 자율경영을 인정하지 않으며, 외국인투자법도 입법되었으나 실효성이 낮다(박찬홍, 2014).

남북교류와 경제협력을 보다 내실화하는 조치가 선행될 필요가 있다. 따라서 여건이 성숙된 시점에서 미래지향적 남북관계 정립이 요구되며 이에 대비하기 위해 관련 법령에 보다 실효성 있는 조치를 마련하는 등 제도적 개선이 뒷받침되어야 할 것이다. 현재 남북경제협력에 관해 규정하는 법률로서 1990년 8월에 제정된 '남북교류협력에 관한 법률'과 '남북협력기금법', 2005년 12월에 제정된 '남북관계발전에 관한 법률'이 있다. 이들은 남북한의 기본적인 관계와 남북관계 발전 원칙들을 규정하고 있다. '남북교류협력법'은 남북경제협력의 기반으로 금강산 관광·개성공단 사업 등 남북한 간의 굵직한 경제협력사업이 추진될 때마다 관련한 규제와 절차를 간소화하는 방향으로 개정되었다. 또한 남북경제협력사업을 위한 재원은 남북협력기금에서 지원할 수 있도록 하였다.

한편 '남북관계발전법'은 평화적 통일을 목적으로 한 남북한의 기본적 관계와 남북관계 발전의 원칙들을 규정하고 있다. 특히 제7조에서 남북경제공동체 구현을 위한 정부의 책무를 규정하고, 제12조는 정부가 관련 책무를 이행하기 위해 필요한 자원 확보에 노력할 것을 규정하고 있다. 그러나 남북경제협력을 활성화하고 남북 공동의 경제적 이익 증진을 위해서는 국민적 합의를 바탕으로 협력사업과 교류방식 등을 보다 구체화함으로써 남북관계 발전의 기반을 강화할 필요가 있다. 남북교류협력법은 이미 북한을 국가가 아닌 통일을 지향하는 대상으로 규정하고 북한과의 거래를 국가 간 거래가 아닌 민족 간 거래로 명시하고 있다. 이는 남북의 무관세교역에 있어 국제사회의 압박에 의해 남북경제협력이 위축되는 것을 방지하기 위한 측면도 있지만 통일의 대상으로서 북한에 대한 한국의 적극적인 지원과 협력을 강조한 측면도 있다. 따라서 이러한 원칙들을 구체적으로 실현하기 위한 조치들이 남북관계발전법에 적극 반영되어야 한다.

본 연구의 강점은 최근의 북한 SOC현황과 함께 산업분야별로 북한 기업소들의 현황을 복수의 자료를 통해 보다 객관적으로 파악하고, 북한 국영기업 관리체계의 최근 변화와 산업분야별 특성을 고려하여 통일 이후 보다 구체화된 개혁방향을 제시한데 있다. 이 과정에서 한국 공기업과의 관계를 고려한 개혁방안을 도출했다는데 의의가 있다. 특히 북한 국영기업 개혁방안에 대해 동유럽, 중국, CIS국가, 동독 등 체제전환국들의 사례를 분석함에 있어 남북관계의 특성을 고려한 합의를 모색한 점도 강점이라고 할 수 있다. 향후 북한의 산업·경제적, 사회적 특성 등에 대한 보다 심층적인 분석을 토대로 한국의 지원전략을 보다 구체화함으로써 통일 이후 북한 국영기업에 대한 보다 구체적인 개혁전략이 모색될 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

- 고정식(1997) 「중국의 계획가격과 시장화의 진전」. 한국산업연구원.
- 권영경(2004). 북한의 국영기업개혁 내용과 성공의 가능성 탐색: 중국과의 비교를 중심으로. 「동북아경제 연구」, 16(2): 103-133.
- 김근식(2006). 남북정상회담과 6.15 공동선언. 「북한연구학회보」, 10(2): 39-56.
- 김두열(2013). 북한경제 발전전략. 이석 편. 「남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책」. 한국개발연구원 정책연구시리즈 2013-04, 제3장. pp.72-104.
- 김병대(2009). 남북 경제협력 현황과 추진방향. 「나라경제」, 11(12): 15-25.
- 김성욱(2014). 통일 이후 북한 국유재산의 해체와 관련된 법적 고찰: 부동산을 중심으로. 「재산법연구」, 31(1): 125-144.
- 김시중(1993). 중국 국영기업 개혁의 전개와 전망. 대외경제정책연구원. 「김일성저작집 16권」.
- 김창권(2011). 독일통일 후 구동독지역 산업구조 변화와 한반도 통일이 정책적 시사점. 「경상논총」, 29(3): 27-50.
- 김학민·계라하(1999). 통일 후 북한 국영기업의 사유화 정책에 관한 연구. 순천향대학교 사회과학연구소. 「사회과학연구」, 4(2): 225-246.
- 노중선(2000). 「남북한대화백서」, 한울.
- 문익준·이장규·최필수·나수엽·이효진(2014). 「중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점」. 대외경제 정책연구원.
- 박영자(2005). 북한 지방국가기관의 구조와 운영실태: 중앙권력의 이중통제 지속과 아래로부터의 변화. 「한국정치학회보」, 39(5): 303-323.
- 박찬홍(2014). 북한 법제의 동향과 기업법제의 개편방향. 「통일정책연구」, 23(2): 55-83.
- 박형중(2002). 「북한의 경제관리체계」. 해남.
- 배진영(1991). 「구동독의 가격체제와 시장경제체제로의 전환」. 대외경제정책연구원.
- 배진영(1992). 「통독 1년의 경제적 평가와 전망」. 대외경제정책연구원.
- 북한산업경제연구소 편집부(2012). 「통일시대 가치창출이 기대되는 북한의 산업시설 공장 기업소」. 북한 산업경제연구소.
- 송 강(2016). 통일 후 북한 기업 사유화에 관한 상사법적 검토. 「법과 기업연구」, 6(2): 41-91.
- 심완섭·이석기·이승엽·빙현지·김창모(2015). 「북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태」. 산업연구원 연구보고서.
- 안석교(1995). 북한 국영기업의 사유화 방안과 북한 경제의 활성화: 한국의 입장에서 본 독일의 사유화 및 투자지원제도. 텔코경영연구원, <연구총서> 42권.
- 양문수(2011). 북한경제의 구조: 개발과 침체의 메커니즘. 서울대학교 출판부, pp.344-384.
- 양문수(2014). 북한 국영기업의 관리·운영 실태와 평가. 「캠코리뷰」, 1(3): 40-85.
- 양현모(2008). 북한 중앙행정기관의 변화와 특징에 관한 연구. 「한독사회과학논총」, 18(1): 103-136.
- 에너지경제연구원(2015). 중국 시진핑 정부의 국유기업 개혁과 에너지산업 영향 및 전망. 「세계 에너지현

- 안 인사이드」, 15-3호.
- 이상준(2003). 체제전환국가의 사유화와 기업소유 및 지배구조변화. 「슬라브연구」, 19(20): 117-141.
- 이석기(2014). 2000년대 북한 기업의 실태 및 산업동향: 북한 공식매체 분석을 중심으로. 「KDI 북한경제 리뷰」, 16(6): 3-24.
- 이석기·김창모·빙현지·이승엽(2014). 「북한의 기업: 제조업 및 에너지기업 편람」. 산업연구원 연구보고서.
- 이종영·이동진(2002). 「중국상업정책사연구」. 삼영사.
- 이주철(1997). 북한의 국영기업관리와 노동정책: 1946~1948년을 중심으로. 고려대학교 역사연구소, 「사충」, 46: 175-207.
- 정형곤(2002). 동유럽 사회주의 경제체제의 개혁과 북한. 「현대북한연구」, 5(2): 51-111.
- 조규진(2009). 체제전환국가들의 기업사유화 및 제품가격변환 과정에 대한 서술적 비교연구 「경영사학」, 24(1): 113-136.
- 지만수(2005). 중국의 산업고도화 및 기업성장의 현황과 시사점: 중국 위협의 재평가. 지만수 외 편. 「중국 대기업의 성장과 한계」, pp.151-200. 대외경제정책연구원.
- 통일부(2017). 「통일백서」.
- 통일준비위원회(2016). 「남북한 정세변화에 따른 다자간 경제협력 패러다임 전환 연구」.
- 한국교통연구원(2013). 「통일 준비 한반도 교통인프라 구축전략 기획 연구」.
- 한국산업은행(2015). 「북한의 산업」.
- 한국정책금융공사(2010). 공장·기업소 운영체제와 개선방안. 한국정책금융공사 편. 「북한의 산업」, 제3장. pp.75-87.
- 한홍석(2000). 중국의 경제개혁과 한국기업의 진출전략. 김용준 편. 「중국 국유기업 개혁의 특징과 금융개혁 과제」, pp.75-106. 성균관대학교 출판부.
- 현영미(2002). 이행기 사회주의 기업의 소유·지배구조 개혁에 관한 연구: 북한의 기업개혁을 위한 시사점. 경북대학교 박사학위논문.
- 국가지식포털 북한지영정보넷(North Korean Human Geography) 인문지리정보관. <http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanCultureList.aspx?mc=CC03&sc=A320&direct=1>
- Noland, M., Robinson, S. and Liu, L.(1999). The Economics of Korean Unification. *The Journal of Policy Reform*, 3(3): 255-299.
- Noland, M., Robinson, S. and Wang, T.(2000). Rigorous Speculation: the Collapse and Revival of the North Korean Economy. *World Development*, 28(10): 1767-1787.
- Haggard, S. and Noland, M.(2010). Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 73: 133-152.
- Gray, K. and Lee, J.-W.(2017). Following in China' footsteps? The Political Economy of North Korean Reform. *The Pacific Review*, 30(1): 51-73.

Strategies for Restructuring North Korea's State-owned Enterprises after the Unification of the Korean Peninsula

Park, Sauk-Hee, Cho, Kang-Joo, Jang, Ik-Hyun & Jorn, In-Seog

The institutional design of state-owned Enterprise(SOE) system in North Korea is based on the '7·1 economic management reform action' in 2002. The 2002 reform indicates reduction in roles of the party and enhancement of effective management systems in the business sector. However, the management system of SOEs in North Korea is not still separated from the party politics, and management process is strongly controlled by the party and the government. Therefore, social overhead capital in North Korea, such as electricity, railway and highway, suffers from the continuing lack of investment and inefficient management system. In the meantime, the productivity of SOEs is very low due to the lack of both investment in production facilities and supply of resources. In this context, this study discusses strategies for the expansion of social overhead capital and the promotion of industrialization by reforms of SOEs in North Korea. In doing so, it analyses the current situation of social overhead capital and SOEs by industrial sector in North Korea, and draws policy implications from the experiences of transition countries. Also it reviews the characteristics of recent economic reforms in North Korea and diagnoses problems of economic cooperation between the South and the North, and discusses the importance of the role of South Korea's SOEs to integrate South and North Korea's economy. Consequently, this study proposes plans for the expansion of social overhead capital, the privatization and structural reform of SOEs in North Korea.

[Key Words: North Korea's State-owned Enterprises, Unified Economic System, South-North Korean Economic Cooperation, Social Overhead Capital, Social Planned Economy]