

‘북한형’ 기업 · 노동개혁: 이행의 유형과 대안

이일영*

❖ 요약 ❖

본 연구에서는 기업내 인센티브 문제를 중심으로 북한 경제개혁의 초기조건, 최근 개혁 정책을 비교분석적으로 분석하고 ‘북한형’ 경제 개혁의 유형화를 시도했다. 북한의 초기발전수준은 동유럽에 좀더 가깝고 역사·지리적 조건, 참고할 개혁모델은 중국에 가까운 편이다. 북한에서의 이행 주체는 중국형, 속도와 순서는 동유럽과 중국의 혼합형, 즉 ‘동유럽형+중국형 분권화 → 동유럽형 사유화’의 방식을 취할 조건을 갖추고 있다. 이 때 ‘북한형’ 기업·핵심어 : 북한형, 기업개혁, 노동개혁, 인센티브

노동개혁의 대안적 구성요소는 다음과 같다. (1)사적 소유권의 전면적 도입 이전에 인센티브 개혁을 통해서 기존 시스템의 효율성을 높인다. (2)내부자의 기업 통제 권한을 강화하면서 밖으로부터 위계적인 기업지배구조나 자산 관리체제에 의한 규율을 결합해야 한다. (3)신 기업에 대해 사적 소유권을 보장하고 국유기업은 순차적으로 사유화하는 ‘복선형’ 소유제 개혁을 추진한다.

I. 문제의 제기

현실 사회주의 경제의 한계는 효율성 저하(efficiency problem)와 물자 부족(shortage economy)으로 모습을 나타낸다. 이러한 문제의 원인에 대해서는 다양한 방식으로 논의되고 있다. 예컨대, 중앙집권적 계획경제에서의 정보의 문제를 제기하기도 하고(Stiglitz, 1994), 연성 예산제약의 문제로 설명하기도 한다(Kornai, 1992). 본 연구에서는 이에 대해 사회주의 경제의 핵심적 문제를 미시경제조직 내의 인센티브 문제로 설명할 수 있다고 본다.¹⁾

『국가전략』 2005년 제11권 2호

* 한신대학교 중국지역학과 부교수

1) 미시·제도경제학에서의 기업내 문제는 인센티브 문제 이외에 조정(coordination)의 문제가 있다. 조정 문제는 분권상태에서 바람직한 자원배분을 위해 어떻게 정보를 공유하고 이용

경제적 인센티브의 문제란, 인센티브를 ‘체계화’ 하는 감시와 포상구조를 어떻게 설계할 것인가의 문제이다.²⁾

사회주의 기업에는 경영자와 노동자 모두에게 감시와 포상의 구조가 제대로 설계되어 있지 않았다는 점이 결정적인 문제였다. 노동자의 급여는 성과에 의존하지 않았으며, 경영에 주어지는 금전적 인센티브가 거의 존재하지 않았다. 본 연구에서는 이러한 인센티브 문제를 중심으로 동유럽, 중국 사례를 검토하고 이로부터 북한형 기업·노동개혁의 과정을 유형화하고 그 구성 요소에 대하여 고찰하고자 한다.

최근 북한에서도 2002년 7·1 조치 이후 가격, 임금, 기업관리에 대한 일정한 개혁조치가 이루어지고 있는데, 이에 대해서는 크게 세 가지 입장이 있다. 첫째, ‘북한식 시장화 개혁의 출발점’이라는 평가이다(김연철, 2002). 둘째, 이중경제 속의 국가부문의 취약성을 완화하기 위한 부분개혁의 한계를 넘어서고 있지 못하다거나(박형중, 2002), 공식부문의 정상화를 도모하면서 분권형 계획경제 메커니즘을 추구하는 것으로 평가하기도 한다(조동호, 2002; 조동호, 2003). 셋째, 아직은 변화가 제한적이지만 북한경제는 진화적인 이행과정에 있고 누적되는 압력은 점차 변화를 강제할 것이라는 논의도 있다(이일영, 2002b; 정영철, 2004).³⁾

본 연구에서는 세 번째 입장에서 기업내 인센티브 문제를 중심으로 북한의 최근 정책을 평가하면서 북한 경제개혁의 전망을 포함한 유형화를 시도하고자 한다.

그리고 본 연구에서는 전반적인 체제이행의 이론으로부터 기업부문 개혁이라는 문제에 한정된 분석의 모형을 다음과 같이 설정한다(그림 1). 기업 지배구조, 고용시스템 등 기업과 관련된 제도의 개혁정책은 개혁 이전의 초기조건에 구속을 받는다. 개혁정책은 개혁의 이론·학설로부터도 영향을 받

해야 하는가 하는 문제라고 할 수 있다.

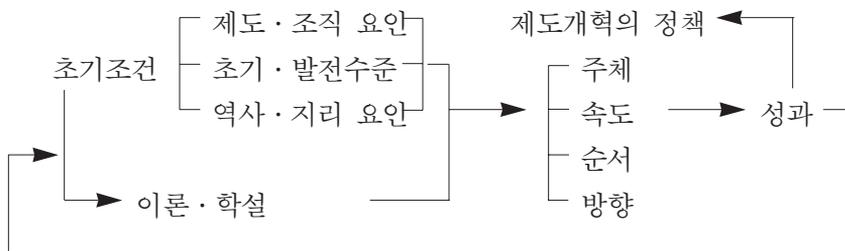
- 2) 이는 다시 말하여 경영자-종업원 사이의 주인-대리인 모델에서 기대이윤을 최대화하는 노동배분(job allocation), 임금지불규칙(wage schedule)을 설정하는 문제라고 할 수 있다.
- 3) 아직 7·1조치의 실질적 효과가 관찰되지 않았으므로 다양한 가능성을 열어두는 것이 낫다는 조심스런 접근도 있다. 이석기(2004)에 의하면, 1990년대 이후 북한에서는 사전적·명령적 조정양식이 공식적 지위를 유지하고 있으나 영향력은 약화되고 있고 그 공백을 사후적·경쟁적 조정양식이 부분적으로 대체하고 있다. 또 사후적·명령적 조정양식의 영역도 부분적으로 확대되고 있다.

는데, 이론·학설은 전문가 그룹에 의해 만들어지지만 이는 초기조건을 연구한 결과이기도 하다. 따라서 초기조건은 그 자체로 또는 이론·학설의 형성을 통하여, 제도개혁을 이끌어내며, 제도개혁의 유형과 한계를 설정한다. 개혁 이전의 초기조건은 기업제도 및 기업조직상의 요인뿐만 아니라 초기발전수준, 역사·지리적 요인을 포함하는 경제시스템으로 상정한다.⁴⁾

초기발전수준은 산업구조, 기술수준, 도시화 정도, 인구압력, 교육수준 등 국민경제 전체의 발전수준을 의미한다.

이하에서는 먼저 이행기경제의 기업개혁 유형을 러시아·동유럽형과 중국형으로 유형화한다. 이어서 이러한 유형적 차이를 낳게 한 초기조건을 검토하고 초기조건과 개혁 이론·모델의 관계를 고찰한다. 이후 북한 기업·노동시스템의 초기조건, 초기 개혁정책을 러시아·동유럽형과 중국형과 비교 분석하고, 이를 토대로 ‘북한형’ 기업·노동개혁의 요소를 구성해보기로 한다.

〈그림 1〉 사회주의 기업·노동개혁의 분석모형



자료: 필자 작성.

4) Komai(1971)는 경제시스템을 구성하는 요소로서, 조직의 집합, 생산물의 집합, 정보타입의 집합, 제어역(control sphere)의 반응함수 시스템, 실행역(real sphere)의 반응함수 시스템 등을 거론하고 있다. 한편 中兼和津次(1975)에 의하면, 협의의 경제시스템을 경제활동(정보·재를 투입하여 산출하는 활동)이 행해지는 토대인 제도·조직시스템으로 파악될 수 있고, 광의의 경제시스템은 여기에 일정 기술의 체화인 재의 투입·산출시스템으로서의 재·기술시스템이 결합된 것이며, 최광의의 경제시스템은 가치·규범시스템까지 포함하는 것을 의미한다.

II. 이행기경제의 기업·노동개혁 유형

1. 급진주의와 점진주의

체제이행에는 주로 속도를 기준으로 하여 두 가지 접근방식(approach)이 있다고 흔히 이야기된다. 하나는 급진주의·빅뱅, 내지는 쇼크요법이라고 하는 것이며 또 하나는 점진주의·진화적 방식이다. 그러나 이렇게 표현되는 양자의 차이는 양자의 차이는 단순한 이행의 속도의 차이에 국한되는 것이 아니고 사유화나 가격자유화의 양상, 인센티브 개혁의 방식, 역사관과 철학의 차이이기도 하다. 이는 어떤 의미에서 경제학에서의 두개의 사상(자유방임과 보호주의)을 반영한 것이라고 할 수 있다.

사회주의 경제에서는 노동시장에서 여유분(slack)을 제거했지만, 모든 요소를 완전 고용하였기 때문에 생산을 소비자수요에 맞추는 데 필요한 생산물시장에서의 여유분(slack)도 존재할 수 없었다(Kornai, 1980). 노동시장에서의 완전 고용과 함께 기업 안에서는 스펀터적 인간이 활동하도록 하는 인센티브 체계가 존재하지 않았다. 기업은 더 많은 이익을 내기 위해 혁신하려는 동기를 갖지 못했으며, 노동자의 고용과 임금은 고정되어 더 높은 생산성을 유인하는 체계는 존재하지 않았다.

러시아와 동유럽에서의 급진주의적 개혁은 인센티브 체계의 복원을 위해 소유제 개혁과 가격자유화로부터 출발하는 것이다. 이에 따르면, 소유권의 부재로 기업에 대한 효과적인 감독(monitoring)이 이루어지지 않는 기업지배구조의 진공상태를 해결하기 위해서는 국유기업의 민영화가 이루어져야 하며, 계획경제 하에서 억제되었던 인플레이션을 현실화함으로써 생산비용의 감소를 유도하여야 한다.

점진주의적 접근은 소유제·가격 문제를 우회하고 생산을 늘리는 데 주력하였다. 중국의 경우 곧바로 국유기업을 사유화하고 고용시스템을 전환하는 방식을 취하지 않고, 소유권 문제의 해결을 우회하고 단기적으로 효과가 있는 다른 지배구조들을 창설하였다. 중소기업의 사유화는 훨씬 용이한 편이다. 중국은 새로운 기업을 설립함으로써 소유권 문제를 해결하지 않고 노동과 기업 활동에 인센티브를 제공했다.⁵⁾

인센티브 개혁의 추진 주체의 측면에서, 러시아·동유럽에서는 새로 등장한 정치세력이나 조직화된 노동자 등이 기존의 집권세력을 교체하면서 민영화·시장화 개혁을 추진하여 일거에 인센티브 구조를 창출하는 과정을 밟았다. 중국의 경우 기존 집권체제 내의 개혁 엘리트가 주도하여 분권화·시장화를 통해 인센티브 구조를 조금씩 변경해가는 과정이라고 할 수 있다.

급진주의적 접근은 급속한 시장체제로 이행함으로써 기업가 정신과 노동시장의 유연성을 확보하려는 시도이다. 이 것이 의도하는 것은 새로운 시스템을 도입하여 비용을 낮추고 이를 통해 결국 상품가격 인하, 임금 상승, 유효구매력의 증가를 유도한다는 것이다. 적절한 거시경제의 안정화정책이 수반된다면 체제이행 후 수개월 안에 경제적 침체를 극복하고 선순환구조로 전환할 수 있다는 것이다. 그러나 적절한 거시경제적 틀을 만드는 데에는 치밀함과 정교성이 요구된다. 이 때문에 급진주의를 택한 대부분의 국가에서 거시경제 상의 혼란이 거듭되고 노동조합 등의 경제주체로부터 강력한 임금상승 요구를 받게 된다.

점진주의를 대표하는 중국에서는 시간적·유형적으로 비국유기업을 국유기업에 선행시키고, 또 국유기업의 인센티브 개혁을 소유제 개혁에 선행시켰다. 고용시스템 개혁도 가격 개혁과 마찬가지로 복선(dual-track)적, 점진적 접근 방식으로 전개되었다. 개혁 이전에 국가 노동국에 의해 평생직장에 노동력을 배치하던 데에서 노동계약제를 점진적, 부분적으로 도입하였다. 노동계약제는 1983년에 도입되기 시작하여 1986년에 제도화되었으며 1994년 제정된 노동법에서는 노동계약제가 표준적 고용형태인 것으로 선언되었다. 이렇게 소유제 개혁을 우회하고도 시스템의 효율성을 높일 수 있다는 것이 중국 기업·노동시스템 개혁 모델의 핵심적 요소이다(이일영, 2004).

그러면 급진주의와 점진주의 이행의 유형적 차이를 낳은 근본적 원인은 무엇인가? 이와 관련하여 정치적 요인을 제시하는 경우도 있다. 급진적 체제 이행의 시도는 새로이 권력을 획득한 개혁가들이 구공산당계열 정치세력의

5) 이렇게 러시아·동구와 중국을 급진주의, 점진주의로 유형화하는 것은 다분히 이념형적인 것이다. 급진적 체제이행을 경험한 경우에도 동독의 경우를 제외하면 자금부족과 정치적 이유로 민영화 작업이 지지부진했으며, 거의 모든 나라에서 실질임금을 하락시키는 데 실패했다. 이행의 다양한 모습 때문에 급진주의 내에서도 체제이행 선진국, 체제이행 후진국으로 다시 분류하기도 하고, 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아를 따로 중구(Central Europe)로, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아를 발트3국으로 별도의 그룹으로 논의하기도 한다.

권력기반을 급속히 와해시키고 가시적인 개혁성과를 빨리 내서 새로운 정치 세력의 정통성을 강화시키기 위한 것이라는 것이다. 한편 점진주의·진화론은 기존 정치세력이 개혁을 집행하고 전략가들은 단지 사후적으로 점진주의·진화론으로 평가했을 뿐이라는 것이다(박형중 외, 2002).

그러나 필자는 이러한 정치적 요인의 상대적 독립성을 인정하지만 또 한편으로 초기조건과의 깊은 연관성도 강조해야 한다고 판단한다. 즉 상대적으로 높은 사회화와 발전 수준 등 경제적 초기조건 때문에, 러시아·동유럽에서 리더십의 교체가 없었더라도 급진적 개혁의 압력은 존재했을 것이고, 반대로 중국에서 정치권력이 바뀌었더라도 급진적 개혁의 근거나 성과는 훨씬 작았을 것이다.

2. 기업·노동개혁의 유형

그러면 러시아·동유럽과 중국의 체제이행 과정을 노동인센티브 제도의 측면에서 검토해보기로 하자.

먼저, 고용제도의 측면에서 러시아·동유럽에서는 종신고용 시스템이 급속히 붕괴하고 노동계약제가 도입되었으며 국유부문에서도 민영화와 기업 폐쇄에 따라 대량의 해고자가 발생했다. 그러나 다른 한편으로 노동자 보호의 흐름도 존재했다. 노동조합의 영향으로 노사합의에 의한 해고를 추진했으며, 대량 실업에 대해 실업자지원제도와 고용촉진제도를 시행하기도 했다.⁶⁾ 중국의 경우 노동계약제가 점진적으로 도입되었다. 처음에는 신규 노동자에게만 계약제가 적용되었고 국유부문에서는 ㄱㄱ(면직, 임시해고) 형태로 해고가 이루어졌다. 그러나 비국유기업의 경우 사유를 적시하여 즉각 해고할 수 있도록 하였다.⁷⁾ 늘어나는 실업에 대해 국가는 재취업 프로젝트를 시행하고 있지만 그 효과는 미미하고 재취업은 기본적으로 개인 책임의 영역

6) 체제이행 이전부터 동유럽의 사회주의 국가들에서는 실업이 증대하고 임금격차가 확대되고 있었고 실업대책도 마련되고 있었다. 헝가리의 경우 실업 문제에 대한 대응책으로 정부가 기업의 노동자 전직을 위해 재교육 비용을 지원하고 기업에게는 각종 보조금과 세제 혜택을 부여하였다. 또 불필요 인력에 대해 1년 동안 재정적으로 보장해 주는 '재고용' 제도를 운영하기도 했다(전병유 외, 2004).

7) ㄱㄱ(下崗)은 경제적 보호조치의 일환이라기보다는 사회적 관리를 위한 측면이 강하다. 이는 기업이 종업원과 형식상 고용관계를 유지하고 생계비 일부 지급, 재취업 알선을 행한다는

에 속하게 되었다.

임금제도의 측면에서 러시아·동유럽에서는 훨씬 빠른 속도로 시장화가 진전되었다. 국가는 고정임금표를 철폐하고 기업은 여러 가지 보조금을 신속히 축소했다. 대부분 기업에서 성과급제가 일반화되었으며, 전반적으로 임금격차가 확대되었다. 고임금에 대한 세금 부과도 이루어졌다. 한편 중국에서는 임금구조와 수준을 점진적으로 다양화·차별화하였다. 비국유기업을 중심으로 성과급제도를 확대했으며, 국유부문의 경우 임금격차는 비교적 작은 편이다.

이에 따르면, 러시아·동유럽형과 중국형의 인센티브 개혁의 주체, 속도, 순서는 흔히 알려진 것처럼 급진주의와 점진주의의 유형과 관련이 있다. 그러나 개혁의 방향이나 내용이 ‘보다 많은 시장화’와 ‘상대적으로 제한적인 시장화’로 단순화되지는 않는다. 러시아·동유럽의 경우 가격자유화, 국유기업 민영화, 노동시장 유연화는 중국에 비해 빠르게 진전되었으나 노동자의 정치력이 비교적 조직되어 있기 때문에 국가에 의한 생활수준 보호 조치가 다각적으로 이루어졌다. 한편 중국의 경우 국유부문의 시장화는 느리지만 기업 유형별로 고용의 안정성이나 임금의 차이가 매우 크게 나타나고 있다. 그리고 비국유부문의 노동시장의 유연성은 극도로 높은 편이라고 할 수 있다.

러시아·동유럽의 경우 기업·노동제도의 집권화 수준이 훨씬 높았고 이차경제⁸⁾의 확산으로 국유기업의 경쟁력은 심각하게 훼손되어서 기업 내에서 점진적으로 인센티브 구조를 재설계할 시간이 없었다고 할 수 있다. 이에 따라서 국유기업 내에서의 개혁을 시도하기보다는 사회 전체적으로 일거에 시장원리를 도입함으로써 무너진 인센티브 구조를 새로이 창설하여야 했다. 이 과정에서 대량의 실업과 극심한 인플레이가 발생하게 되었고, 국가는 적극적인 거시 안정화정책을 시행하고 기업·노동제도에 개입해야 했다.

한편 중국에서는 기업·노동제도의 집권화 수준도 비교적 낮은 편이었고

점에서 정리해고와 구별된다. 그러나 실제로는 실업과 다름없는 경우가 많고, 최근에는 싸깡이라는 용어를 사용하지 않고 있다.

8) 보통 사회주의 국가의 계획경제 부문을 제1차 경제로, 계획외 경제 부문을 제2차 경제라고 부른다. 이렇게 계획성을 기준으로 이차경제 현상을 규정하는 대표적인 학자로는 Grossman(1977)이다. 한편 이차경제에 대해 Kemeny(1982)는 ‘불법적이든 합법적이든 공식 기관에 의해 기록되지 않는 경제 활동’, 즉 등록되지 않은 경제(unregistered economy)라는 용어를 사용하고 있다.

농업·농촌부문이 비중이 높아 국유기업에 대한 경쟁세력도 미약한 수준이었다. 이에 따라 국가 엘리트는 농촌지역에 비국유부문을 창설하였고 외자 도입을 적극 허용하였다. 국유부문에서는 점진적으로 책임과 권한을 이양함으로써 비국유부문과 경쟁하도록 압박하였다. 비국유부문의 확대로 실업을 흡수함으로써 국유부문이 내부에서 점진적으로 인센티브 구조를 형성해갈 수 있는 시간을 확보했고 국가는 거시안정화 정책의 부담에서 벗어났다. 그러나 이러한 과정은 국가 주도로 노동계급이 배제된 채 진행되었다.

이러한 제도개혁의 유형적 차이를 결과한 데 있어서는 초기조건이 중요한 역할을 하였다. 러시아·동유럽의 기업·노동제도의 개혁은 처음부터 강력하고 높은 사회화 수준 때문에 국유기업을 중심으로 이루어질 수밖에 없었다. 그러나 대규모 기업의 비중이 높은 산업발전 단계에 조용하여 성장한 경영자층과 노동계급의 정치력에 부딪쳐 시장화와 사유화는 쉽게 진행되지 못하였다.⁹⁾ 중국 모델에서는 국유부문과 비국유부문을 분리하여 국유부문의 개혁은 지연시킨 채 비국유부문에 집중하여 ‘편파적’으로 시장화·사유화를 전개하였다.¹⁰⁾ 산업발전 단계가 상대적으로 낮아 사회화 수준이 낮았기 때문에 비국유부문을 중심으로 한 점진주의적 접근이 적용될 수 있는 공간이 넓게 존재했다.

III. 기업·노동개혁의 초기조건

1. 제도·조직적 측면

북한의 경제관리시스템은 매우 딱딱한 계획시스템이었다. 개인의 소비재까지 배급이 이루어졌고, 개인에게는 직업선택의 자유와 권한이 제거되었다. 1965년부터 도입된 계획의 일원화·세부화라는 환경 속에서 경영자는 기업

9) 이런 점에서 러시아·동유럽은 상품가격, 환율, 이자율 등의 가격체계, 거시경제 개혁에 초점이 맞춰져 있다.

10) 중국의 경우 비국유부문은 단기고용을 통해 기능적 기능을 저임금·장시간노동 체제에 포섭하는 시스템에 가깝고, 국유부문은 기능별로 분단된 노동시장 안에서 장기고용의 ‘경로의존성’이 강하게 잔존해있다(이일영, 2004).

운영에서 자주성을 거의 가지지 못했다. 특히, 1961년 기업관리시스템이 지배인유일관리체계에서 ‘대안의 사업체계’로 전환하면서 기업은 당 조직 체계 안에 흡수되었다.¹¹⁾ 생산효율을 높일 수 있는 기업단위의 인센티브는 거의 작동하지 않았다.

북한 기업은 임금에 노동의 양과 질에 따라 분배하면서도 생활을 보장하기 위한 것이라는 생활비적 개념을 적용하고 있다. 또한, 직업의 선택, 근로조건의 결정, 해고규정 등이 모두 계획경제의 준칙에 따르게 되어 있기 때문에 이들이 노동인센티브를 자극하는 방향으로 설계되지 못하였다. 게다가 많은 소비재와 교육, 보육, 의료 등 대부분의 사회적 서비스들이 국가에서 배급되고 있다. 임금에 대해 노동의 양과 질에 따른 분배원칙을 제시하기도 하지만, 상대적으로 임금의 비중은 작아 이것이 인센티브로 작용하기에는 한계가 있었다.

북한은 이러한 인센티브의 문제를 타개하기 위해서 독립채산제를 도입하였다.¹²⁾ 기업소 경영에 있어서 결과에 대한 물질적 관심을 고조시키고, 결과적으로 생산자들의 생산의욕을 고취시키는 일종의 유인체계로서 독립채산제를 일찍부터 도입하였다. 독립채산제란 국영기업소가 자신이 벌어들인 수입으로 원가를 계산하고 남는 이익을 국가에 상납하는 것이다. 그러나 독립채산제는 중앙계획경제시스템을 보완하는 수준에 불과하였고, 공장지배인들이 가지는 권한은 크지 않았다. 여전히 국영기업소는 생산수단에 대한 소유나 경영의 단위가 경리 운영의 단위일 뿐이었다(양문수, 2001).

이러한 집권화·계획화의 정도를 정확히 계량화하기는 어렵지만, 상대적인 비교는 가능하다. 북한의 경우 개혁 이전의 중국은 물론 동유럽, 심지어는 구소련보다도 집권화의 강도가 높다고 할 수 있다. 동유럽이나 중국 모두 개혁 이전에 몇 차례의 개혁 실험이 존재했으나 북한에서는 과거에 이러한 개혁 시도의 경험이 거의 없었다. 북한의 모든 경제 주체는 고전적 스탈린

11) 지배인 유일관리제의 주관주의, 관료주의, 독단의 문제를 극복하기 위한 대안의 사업체계는 다음의 특징을 갖는다. 첫째는 당 간부, 행정 간부, 핵심노동자들과 기술자들로 구성된 공장 당위원회를 최고기관으로 하는 집단지도체계, 둘째는 당에 의한 통일적 집중적 생산지도(지배인과 기사장의 역할 분담)와 하부단위에서의 집체적 협의의 결합, 셋째는 중앙 집중적 자재공급체계와 후방공급체계이다(김연철, 2001, 269-277).

12) 북한에서 독립채산제는 1946년에 이미 도입되었지만, 1952, 1973, 1984년 관련규정이 개정되면서 더욱 확대 강화되었고, 2002년 7·1 조치에서도 다시 강조된 바 있다.

체제에 적응해왔다. 노동계급의 자율성이 취약한 것은 중국의 경우에 가깝지만, 중국과 달리 개혁 엘리트 그룹의 성장은 철저하게 억압되었다. 또 대규모 국토를 가진 중국은 개혁 이전에도 일정 정도 지방분권이 불가피했으나, 북한에서는 집권적 계획시스템을 훨씬 쉽게 조직할 수 있었다.

2. 초기발전수준

〈표 1〉은 북한의 농촌인구 및 농업노동력의 비중을 중국 및 구소련과 비교한 것이다. 이에 따르면 북한의 산업화 수준은 구소련에 비하여 낮은 편이지만, 중국보다는 높은 수준이다. 중국의 시장경제로의 이행은 기본적으로 농업부문의 근대화에 의해 추동된 산업화의 과정이다. 북한의 경제구조는 식민지시대로부터 물려받은 것으로, 일본제국주의 만주 침략을 위한 중공업 건설의 경험을 가지고 있다. 또 해방 후 북한은 소비에트형 발전전략을 좇아 근대공업부문의 급속한 성장을 추구하였다. 그 결과 북한에는 상당히 산업화된 경제구조와 인구구성이 형성되었다.

〈표 1〉 중국·구소련·북한의 인구 및 노동력 구성 (단위:%)

	인 구		노동력고용	
	농촌	도시	농업	비농업
중국 (1978)	82.1	17.9	70.5	29.5
구소련(1990)	34.0	66.0	18.2	81.8
북한 (2000)	39.8	60.2	30.1	69.9

자료: 中國國家統計局, 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社;
FAOSTAT Database (<http://apps.fao.org>)

국민경제의 발전수준은 해당 국가의 이행에 있어 기업·노동개혁의 비중과 깊은 관련이 있다. 중국의 경우 막대한 인구를 부양하기 위하여서는 우선 농업부문의 생산성이 획기적으로 증가되어야 했고 농촌에서 배출되는 실업인구를 적절히 관리하는 것이 중요한 과제였다. 반면 구소련의 농업문제는 더 나은 영양 수준을 요구하는 도시인구에 식품을 공급하는 차원의 문제였다. 또 러시아공화국의 다수 지역에서는 오히려 이출(移出)에 의한 농촌인구

감소가 문제였으나, 중국의 경우에는 농촌의 절대적 과잉인구가 중요한 문제였다.¹³⁾

북한의 경우 산업발전의 초기조건이 중국에 비하여는 높은 수준이었고, 사회주의화되는 과정에 있어서도 농민혁명의 경험을 지니고 있는 것은 아니다. 무엇보다도 북한은 이행의 초기조건에서 중국보다는 훨씬 도시화·공업화된 인구 및 산업구조를 가지고 있다. 따라서 중국에서와 같이 ‘농촌이 도시를 포위하는’ 방식으로 개혁이 진행될 가능성은 크지 않고, 중국에 비해서는 도시부문에서의 기업내 인센티브 개혁, 가격구조의 재조정, 거시경제상의 안정화 문제가 더 큰 비중을 차지하고 있다.

성장력 및 재정 여건도 중요한 문제이다. 베를리너는 소련의 페레스트로이카와 중국의 개혁을 비교하면서, 개혁 개시 시점 이전에 경제가 성장하고 있었는가 정체하고 있었는가가 그 후 개혁의 성공을 좌우하는 열쇠를 쥐고 있었다고 보았다(Berliner, 1994). 그에 따르면 중국에서도 체제개혁과 함께 인플레이션이 발생했으나(1980, 1985, 1988년), 금융긴축에 의한 긴축재정을 실시하여 이 사태를 극복했다. 그 때문에 더욱 개혁을 진전시킬 수 있었다. 한편, 구소련에서도 인플레이션이 발생하면 긴축정책을 실시하려고 했으나 중국과는 달리 경제가 정체되어 있었기 때문에 이를 극복할 만큼의 체력이 없었다.¹⁴⁾

북한의 경우 1990년대에 들어오면서 경제 침체로 이차경제가 확산되고 기근 속에서 시장화가 강제되었다. 국가는 일정하게 개혁조치를 취하지 않을 수 없게 되었지만, 재정상태가 매우 어려운 상태이다. 이 때문에 농산물에 대한 가격차보조를 위한 재정 배분은 거의 사라진 것으로 보인다. 농민시장 거래가격이 공식 배급가격을 크게 상회하면서 국가가 주도적으로 관리하

13) 중국의 경우, 농업과 농촌이 지배적인 비중을 차지하고 있는 산업구조 때문에, 과거에도 중국 사회주의혁명의 동인은 농촌에 있었다. 그러나 구소련의 경우는 이와는 상황이 달라서 도시의 노동자와 병사가 혁명의 주체였다. 사회주의공업화 과정에서도, 구소련은 농업 ‘수탈’에 기초한 중공업우선 일변도의 정책을 강행하였으나, 중국에서는 상대적으로 ‘농업우선’ 정책이 강조되었다.

14) 한편, 경제성장이 경제개혁을 촉진하는가 하는 문제는 경제성장이 경제개혁의 성공에 어떤 영향을 미치는가와는 다른 문제이다. 대부분의 동유럽 국가의 경우 경제적 어려움이 경제개혁을 촉발하는 요인으로 작용했으며, 성장이 이루어지는 경우 경제개혁은 오히려 정체되는 경향이 있었다. 물론 일단 시장이 도입되면 이를 완전히 후퇴시키는 것은 매우 어렵게 된다(조동호, 2003).

는 유통시스템의 비중이 크게 축소될 수밖에 없게 된 것도, 북한의 재정상황이 악화된 것과 관련이 있다.¹⁵⁾

이 때문에 중국이 개혁 초기 실시했던 가격 인상, 임금 인상을 통한 생산 인센티브 제고에는 일정하게 제약이 있다(이일영 외, 2003).

3. 시장경제의 역사적 경험

이밖에도 인센티브 개혁에 영향을 미치는 요소로 경제주체가 시장에 대해 얼마나 경험이 있는가 하는 문제가 있다. 폴란드는 본격적인 체제이행에 들어가기 전에 이미 시장경제 비중이 20% 이상을 차지하였다. 반면 구소련은 물론 체코의 경우에도 이행 전 시장경제의 비중은 거의 무시할 수 있는 수준이었다. 구소련·동유럽에서 이행 전 시장경제의 경험은 오히려 이차경제에서 이루어졌다. 이차경제의 확산은 노동시간의 연장을 의미했다. 이차경제는 본질적으로 기업가적 성격을 가질 수 없었기 때문에, 자본이 증가하거나 고용인원이 근본적으로 늘어나지는 않았다. 반면 국유부문에서의 인센티브 효과는 크게 감소했다. 국유부문의 노동자들은 임금 인상보다는 자신들의 노동력을 사적 부문에 투자하는 데 보다 많은 신경을 기울이게 되었다.

중국에서는 국가가 계획외경제 부문의 성장을 용인하고 계획외부문과 계획부문, 비국유기업과 국유기업의 경쟁을 유도하였다. 계획외부문이 급속히 성장한 것은 계획화·산업화의 수준이 낮았던 요인도 있지만, 중국인들 특유의 시장 마인드가 크게 작용했다고 할 수 있다. 사회주의 혁명 이전에 이미 시장이 광범하게 발달해 있었고, 전통 중국을 지배하고 있던 ‘시장의 정신’은 1955-1976년의 계획경제 실시에도 사회 저변에 유지되고 있었다.

북한의 경우 1990년대 이후 물자 부족과 비공식부문의 확대에 의해 기존의 인센티브구조조차 작동하지 못하는 상황에 직면하게 되었다. 오승렬(1999)은 북한주민의 경제적 인센티브구조에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로 비공식부문 경제의 창궐 등으로 인한 정보 흐름의 변화에 있다고 한다. 1990년대 비공식부문 경제의 확산은 정보의 흐름과 거래비용의 변화를 통한 기존 인센티브 구조의 기능을 와해시켰다는 점을 강조하고 있다. 극심한 생산원자

15) 이미 1980-90년대를 통해 북한의 재정능력이 급속히 악화되어 가격차 보조금을 지급하는 방식의 식량관리제도의 골격이 점차 변동되어 온 것으로 추측된다.

재 및 에너지 부족 현상과 이로 인한 비공식부문의 확산, 계획부문경제의 위축 등으로 행위자의 노력과는 상관없이 부진한 생산실적을 초래함으로써 인센티브 구조 자체가 의미를 상실하였다는 것이다.

이러한 정보의 문제와 생산 활동의 붕괴 등으로 인하여 기업의 경영효율성을 높이고 노동자들의 노력투입을 제고하기 위한 미시적 인센티브 시스템은 작동하지 못하였고, 이것이 물자부족을 더욱 악화시키고 재정적자를 누적시키는 메커니즘을 가지게 되었다. 북한에서는 기존 계획시스템의 모순이 심화되는 가운데 비공식부문의 확대로 공식부문의 경쟁력이 더욱 취약해지는 ‘악순환’ 구조에 빠지게 되었다. 이는 국유부문 내부에서 인센티브 구조를 설계할 시간과 능력이 축소되고 있다는 점에서, 전환 이전 동유럽과 유사한 상황이라고 할 수 있다.

그러나 북한의 경우 러시아에 비하여서는 시장경제의 전통이 살아있는 편이라고 할 수 있다. 중국에 비해서는 집권적 계획화의 시기가 길어지고 있지만, 3세대에 걸쳐 시장이 거의 압살되었던 러시아에 비하면, 더 많은 시장의 전통이 남아있을 가능성이 많다. 또 사회주의 혁명 직전까지 농촌공동체의 전통이 강하게 잔존해 있던 러시아에 비하면, 북한에서는 분할지적 소농경제가 훨씬 더 넓은 기반을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 그리고 식민지 시기 이기는 했지만, 북한지역은 해방 이전 만주지역과 함께 전세계적으로 가장 빠른 경제성장을 보였던 지역이라는 점도 감안할 필요가 있다.

4. 지리적 요인

이상과 같은 제도적·경제적 요인 이외에 북한이 처한 지리적 위치가 개혁 방향에 미치는 영향력도 크다. 자명한 말이지만, 북한에서 볼 때 러시아나 동유럽은 멀고 중국과 남한은 가까운 거리에 있다.

중국의 개혁에는, 중국이 홍콩과 서로 이웃하고 있었다는 점, 타이완과 동남아시아를 중심으로 많은 화교(華僑)가 있었다는 점은 다른 이행국은 가지지 못한 유리한 환경이 되었다. 화교는 중국과 세계를 연결하는 무역의 파트너이자 자본의 제공자이며, 시장경제를 가르쳐 주는 교사이기도 했다. 동독의 체제이행에는 서독과의 화폐통합, 서독의 자본 유입이 결정적 역할을 했다. 그러나 러시아에는 적극적으로 투자하려는 세력이 없었다. 북한의 개혁

에는 한국자본과 중국자본이 상당한 역할을 할 수 있을 것이다. 자금 등 요소투입은 물론 인력, 기술의 외부적 충격 효과도 기대할 수 있다.

또 한국과 중국은 동아시아형 경제모델의 요소를 일정 정도 공유하고 있다.¹⁶⁾ 중국의 국유기업 노동자의 경우 근속연수는 길지만 임금격차는 작은 편이다. 따라서 제도적으로 노동계약제가 도입되었지만 유형적으로 영미형 고용시스템을 지향하고 있다고 할 수는 없다. 비국유부문의 경우 개발 초기 동아시아 모델에서의 저임금·장시간노동 체제에 가깝고, 국유부문은 기능별로 분단된 노동시장 안에서 노동자들에게 장기고용을 보장하고 사회적 서비스를 제공하고 있다. 중국의 고용시스템은, 기업·노동·국가의 효율을 개선하면서 현재의 정치체제를 지속시키는, ‘중국 특색’의 ‘변형되고 유연화된 동아시아 모델’의 한 구성요소로 볼 수 있다.¹⁷⁾

문화는 경제사회의 구성원이 공유하는 가치관으로, 경제사회에서 실제 행해지는 행동이나 행동패턴, 즉 제도에 영향을 미친다. 북한에서도 초기에는 정신적 인센티브를 존중하는 문화가 있었고 이 것이 제도로 작동하기도 했으나, 점차 평균주의적 인센티브는 작동하지 않게 되었다. 이제 물질적 인센티브와 자극을 회복하기 위한 개혁이 시급한 상황이다. 국유기업의 사회주의적 제도화의 정도가 훨씬 심각한 북한의 경우, 비국유부문을 창설함으로써 재산권 문제를 일단 우회한 채 기업에 새로운 인센티브 체계를 형성하고 이 경험을 국유부문에 확대하고 있는 중국의 경험을 목표 모델로 참고할 수 있을 것이다.

현재 북한은 공장가동률과 재정능력, 산업적 가치 등을 고려하여, 정부보조금 지원 대상 기업을 선별할 수밖에 없다. 이미 1990년대 중반 이후 경제위기 상황에서 생산 정상화가 불가능한 기업들도 많다. 결국 이러한 잠재적

16) 중국이 목표로 하는 동아시아 모델은 경제체제로서는 다음과 같은 특색을 가지고 있다. 즉 시장을 주체로 하면서도 적극적인 정부의 관여를 인정하고, 경쟁이 아닌 콘테스트에 의해 기업을 시장에서 다루게 한다. 정부가 수입대체정책과 수출촉진정책, 산업보호정책과 각종 산업정책을 책정하고 위로부터 기업과 시장을 지도한다. 이러한 동아시아 모델은 명목상 사회주의를 표방하면서 위로부터의 시장화를 지향하는 중국이 비교적 쉽게 수용할 수 있는 시스템이다(中兼和津次, 1999).

17) 체제이행의 이론과 이행정책이 지리적으로 인접한 모델로부터 영향을 받는 것이 부자연스런 일은 아니다. 구소련·동유럽형 계획경제가 서유럽 모델과 경쟁하면서 쇼크요법과 안정화정책이 혼합되는 이행모델을 형성했다면, 중국형 계획경제는 동아시아 모델을 참조 모델로 하면서 점진주의 방식을 채용하여 개혁을 시도했다고 할 수 있다.

실업자층을 생산에 참여시키기 위해서는 개인 상공업을 허용해야 한다. 개인상공업은 생산·유통·소비 영역에서 시장체계를 확산시키는 가장 중요한 제도적 변수이며, 가격과 임금정책의 변화를 확산시킬 수 있는 시발점이 될 수 있다.

IV. 기업·노동제도의 초기 개혁정책

2002년 7월 이후 북한에서 실시된 ‘경제관리개선조치’의 주된 내용은 가격 및 임금 조정, 배급제 축소, 공장기업소의 자율성 및 인센티브의 확대 등에 있다. 이는 사회주의 각국에 있어서의 초기적 개혁정책에서 자주 관찰되는 내용을 담고 있는데, 이하에서는 이의 의미를 비교론적으로 평가하기로 한다.

우선, ‘경제관리개선조치’에서는 가격과 임금을 동시에 조정하여 물품 가격을 시장가격 수준으로 회복시키고 임금을 그에 맞추어 조정함으로써 가격 기능을 회복시키고자 하였다. 또 공장기업소의 당 조직 기구를 축소하였다. 공장단위, 지방단위로 자율적인 물품가격 책정 기능을 부여하였고, 지방 중소기업을 중심으로 책임관리제를 도입하려는 움직임도 나타나고 있다. 공장기업소의 노동자의 분배 몫도 계획을 초과하여 달성한 이익 정도에 따라 변동되도록 하여 노동인센티브를 강화하였다.

기업에 대한 인센티브 시스템 복원을 위해 취한 조치 가운데 가장 중요한 것은 기업의 경영실적에 대한 평가 방법이 바뀌었다는 것, 즉 ‘변 수입’ 지표에 의한 평가방식이 새롭게 도입된 것이다. 변 수입 지표의 도입은 기업관리와 관련해 중요한 의미를 갖는다. 즉 국가계획에 의해 생산이 의무화된 제품이외의 제품을 생산, 판매해 획득한 수입도 인정하겠다는 것이다.

그리고 종래에 비해 훨씬 강화된 독립채산제를 실시하도록 주변 여건을 조성하고 있다. 기업의 경영실적을 화폐지표로 평가하기로 했고, 이를 위해 2001년 말 시점으로 기업의 부채를 동결하는 등 모든 기업의 손익상태를 제로로 조정했다. 기업의 판매수입, 원가, 비용, 기업 활동의 손익이 기업의 책임 범위 안에서 결정될 수 있도록 가격체계의 왜곡상태를 조정하고자 했다.

임금이 노동에 대한 인센티브로서 제 기능을 수행할 수 있기 위해서는 무

엇보다도 주민들의 기본생활과 관련된 재화·서비스를 거의 무상으로 공급해온 기존의 분배제도를 폐기해야 할 필요가 있었다. ‘경제관리개선조치’는 국가가 이제 더 이상 모든 주민의 기본생활을 보장하지 않는다는 의지의 표현이기도 하다. 또한 임금을 인상하면서 직종별·계층별로 차등 인상하였으며, 기본적인 임금지불형태로서 도급지불제를 강화했다. 아울러 공장, 기업소의 수익이 많아지면 노동자들도 기본임금보다 더 많은 액수를 받게 되었다.

북한 당국은 이러한 변화를 ‘개선’이라고 주장하고 있고, 국내에서도 북한의 조치의 ‘한계’를 지적하는 논의가 많다. 현재까지는, 생산이 감퇴하면서 암시장이 확대되는 스태그플레이션 상황에서, 비공식부문으로의 자원배분의 역류 현상을 차단하고 공식부문의 생산을 안정화·효율화함으로써 잠재적인 국가 재정 문제를 해결하고자 한 것으로 평가할 수 있다(이일영, 2002a).

외견상 지금까지의 북한의 상황은 1960-70년대 동유럽의 개량사회주의의 기업·노동제도를 벗어나는 것은 아니라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 개량사회주의 하에서도 기업의 평가기준을 산출량에서 판매량으로 전환하고 중앙 계획을 축소하며 세부 계획은 기업에 위임한다. 또 이윤유보를 통해 임금을 인상하거나 감가상각에 사용하게 했다. 또 임금 결정에서도 생산 증대를 위해 인센티브를 도입하거나 기업이 자율적으로 정하게 하기도 했다.

그러나 초기 정책이 어디까지 진전할 것인지를 그 자체만으로 판단하기는 어렵다. 동유럽에서 본격적인 체제이행에 돌입했을 때에도 기업·노동개혁이 신속히 진행된 것은 아니다. 급속하게 개혁이 진행된 부문은 가격부문, 대외무역·외환부문 등이다. 임금제도의 경우 헝가리에서만 규제 없이 자유화되었으며, 다른 국가들은 지나친 임금 상승을 막기 위해 벌칙세를 부과했다. 임금 상승을 통한 인플레이션을 막기 위해 국가는 오히려 국유기업을 통제해야 하는 상황에 직면했다. 본격적인 이행에 들어갔으나 파산법이나 세제 규정의 미비로 기업개혁도 상당히 긴 시간이 소요되었다. 대규모 국유기업의 사유화는 전체적으로 지지부진했다(정형곤, 2002).

18) 물론 다른 견해도 있다. 7·1조치 이후 종합시장이나 사용료를 전제로 한 이용권 이전 등 추가적 조치들이 진행되었고, 전문 장사꾼 계급의 출현을 인정하는 등 변화의 폭이 넓다는 것이다. 따라서 7·1조치는 동유럽의 분권화 조치 이상의 구조적 변화를 추구하는 것으로 보아야 한다는 것이다(이정철 박사의 논평).

중국의 경우에도 개혁 초기의 기업·노동개혁은 대단히 ‘부분적’인 것이었다. 중앙정부 차원에서 국유기업의 노동계약제는 3년간의 실험을 거쳐 1986년에야 도입되었고 그 것도 신규채용자에 국한되었다. 임금제도 역시 처음에는 전국적인 임금 인상과 승급, 성과급·보너스 제도의 도입이 이루어졌다. 임금구조 자체에 대한 개혁이 모색된 것은 1985년 이후의 일이다. 기업에 자율성과 인센티브 부여를 넘어 기업구조, 소유제 문제가 제기된 것은 1993년경부터이다. 기업·노동제도의 시장화가 빠르게 이루어진 것은 비국유부문의 창설을 통해서였다(이일영, 2004).

동유럽의 급진적 이행에서도 중국의 점진적 이행에서도, 기업·노동제도 안에서는 ‘개선’과 ‘개혁’ 사이가 뛰어넘을 수 없는 간격을 지닌 것은 아니다. 종래의 여러 제도들이 서로 견고하게 보완하고 있지만, 그 중 한 가지들의 비중이 높아질수록 그 틀을 선택하는 것이 유리해지기도 한다. 별다른 변수가 없다면 ‘경제관리개선조치’는 조금씩 가격결정 메커니즘, 자원배분방식, 경영조직 상의 재편을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것이다.

변화의 패턴은 기존 국유부문 바깥에 급속한 변화가 일어날 수 있는 공간이 존재하는가에 따라 규정될 것이다.¹⁹⁾ 북한의 7·1조치는 동유럽형 분권화 모델의 틀에서 시작되었다고 할 수 있는데, 국가가 주도하는 영역 이외에서 중국에서와 같이 시장화가 폭넓게 진행될 가능성이 있다. 단 비국유부문이 발전할 공간이 별로 없다면 기업·노동개혁보다는 가격·소유제개혁 중심으로 이행이 강제될 가능성이 크다. 즉 초기 개혁정책과 그에 따른 변화가 얼마나 진전할 수 있는지는 초기조건과 목표모델의 영향을 강하게 받는다고 할 수 있다.

19) 여기에는 개인상공업의 발전 가능성, 외부로부터의 시장화 지원이 중요하다고 생각된다. 여기로부터 시장화 영역이 확대되고 시장화 개혁 방향으로 전략적 보완성이 발휘되기 시작할 것이다. 이러한 점에서 한국 또는 국제사회로부터의 자금·요소·기술·식량의 유입은 중요한 의미가 있다. 물론 ‘무조건적 퍼주기’ 보다는 남북경협을 전략적으로 활용해야 한다(조동호, 2003)는 데에 의견을 달리 하는 것은 아니다.

V. ‘북한형’ 기업·노동개혁 대안

1. 개혁의 방향

중국형 이행 모델이 정립되기 전까지, 그리고 러시아·동유럽의 빅뱅식 체제이행에 상당한 대가가 필요하다는 사실이 확인되기 전까지, 시장경제라는 경제적 이행의 목표에 도달하기까지 다양한 방법이 있을 수 있다는 사실은 종종 무시되었다. 그러나 이제 이행에 있어 재산권 문제나 사유화 같은 문제의 중요성은 상당히 감소되었고, 시장과 국유기업의 양 극단 사이에 여러 가지 형태의 ‘제3의 길’이 구성될 수 있다는 가능성은 더 많이 인정되고 있다.

앞서 고찰한 것처럼, 사회주의 경제의 인센티브구조 개혁의 유형은 크게 보아도 러시아·동유럽형과 중국형이 있고, 여기에는 각국이 처한 초기조건 차이가 중요한 작용을 하였다. 북한의 초기조건, 그리고 현재의 정책의 내용도, 앞서 개혁을 진행한 국가들과는 차이가 많다. 북한의 집권적 계획경제의 제도적 견고성은 중국보다는 러시아·동유럽에 근사하고, 산업구조 등 초기발전수준도 동유럽에 가깝다. 시장경제의 경험과 기타 역사·지리적 조건, 참고할 개혁모델은 오히려 중국에 가까운 편이다. ‘경제관리개선조치’ 등을 초기 개혁정책으로 본다면 이는 동유럽의 분권형 계획경제 모델과 유사한 측면이 많다.

북한에서의 개혁정책의 주체 문제가 매우 중요하다는 의견도 있지만, 집권 엘리트의 교체가 있든 없든 간에 개혁정책의 패턴의 변화 폭은 상당히 제한적이라고 볼 수 있다. 지금까지 국내에서는 북한 정치체제의 특수성이 강조되고 개혁정책 시행의 주체가 개혁정책의 순서, 속도, 방향을 규정하는 중요한 요인인 것으로 간주되는 논의가 적지 않았다. 물론 북한 정치체제 변동에 따라 여러 가지 구체적인 시나리오가 존재할 수도 있다. 그러나 필자는 북한의 이행과정이 정책 주체에 의해 결정되는 비중을 ‘결정적’인 것으로 보지는 않는다. 필자는 보다 높은 추상수준, 넓은 시간범위, 구조적 초기조건을 고려할 때, 북한은 이미 진화적인 이행과정에 들어섰다고 판단한다. 즉 보다 장기적이고 구조적인 관점에 선다면 정책주체 요소의 비중이 비교적

작은 ‘북한형’ 개혁 유형을 구성할 수 있다고 본다.²⁰⁾

이렇게 볼 때, 북한의 개혁은 상당 기간 동유럽형 분권화 모델과 중국의 분권화 모델이 혼합된 방식으로 추진될 것이다. 초기조건이 동유럽과 중국의 중간에 위치해 있기 때문에 중국과 같은 정도로 비국유부문이 성장할 공간과 시간이 있는 것은 아니다. 국유부문 바깥에서는 특구, 농촌지역에서 중국에서와 같이 비국유기업이 형성될 것이지만, 국유부문의 비중, 경제규모 등을 고려할 때 국유부문의 개편 압박은 중국보다 훨씬 큰 편이다. 게다가 생산시설의 노후화가 심해서 국유기업을 전면적으로 개편해야 할 시점은 더 당겨질 수도 있다. 즉 동유럽형 분권화와 중국형 분권화 모델이 혼재된 상황이 상당 기간 진행되다가 어느 시점에서 동유럽형 사유화 모델이 진행되는 혼합형(동유럽형+중국형 분권화·시장화 → 동유럽형 사유화)으로 나타날 조건을 갖추고 있다.²¹⁾

이러한 조건을 고려하면서, 북한에서는 인센티브 구조와 기업지배구조를 매우 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확하게 하는 것이 필요하다.

우선, 북한의 경우, 인센티브시스템의 회복과 생산의 정상화는 무엇이 우선이라고 할 수 없다는 의미에서 상호 인과관계에 있다. 생산의 정상화는 인센티브시스템의 회복을 위한 전제조건이고, 인센티브 구조를 복구하는 것이 장기적인 생산의 정상화를 위한 기초가 되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 북한의 현재 사정은 생산의 정상화를 도모하여 새로운 인센티브 시스템 구축할 수 있는 여건과 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 외자도입과 경제특구 실험 등을 통한 공급능력 확대와 인플레이 억제가 우선적

20) 굳이 정치체제 문제를 논한다면, 독일의 경험과 국제적 조건을 감안할 때 한국정부에 의해 갑자기 흡수 통일이 이루어지는 사실상 어렵다. 권력을 어떻게 구성하는가 하는가는 다양한 조합이 가능하겠지만, 북한 개혁정책의 주체는 대체로 개발독재를 시도할 가능성이 크고, 이는 유형적으로 중국형에 가까운 모습을 띠게 될 것으로 보인다. 개혁의 속도는, 내외의 모순이 계속 누적되고 있고 경제규모가 크지 않음을 고려할 때, 어느 순간 임계점에 도달하면 과거 중국보다는 빨라질 가능성이 크다.

21) 현재로서는 북한이 처한 조건은 중국과는 다른 점이 많고, 오히려 동유럽 후진국과 유사한 점이 많다. 그러나 중국형 모델에서 참조할 핵심적인 사항은, 전환의 과정이 ‘진화적’으로 이루어진다는 것이다. 즉 최종 목표가 서구식 시장경제라고 해도 구체적으로 이의 모습이 다양하고, 또 처음부터 서구식 시장제도를 건설하는 것은 불가능하며, 중간 단계에서 서구와는 다른 방식의 제도형성이 필요하다는 것이다(Murrel, 1993).

으로 중요한 것으로 판단된다. 생산이 어느 정도 정상화되어야 새로운 경제적 인센티브 시스템의 실험도 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

다음으로 생산이 어느 정도 정상화된 이후에는 ‘개선’이 ‘개혁’으로 나아갈 수 있도록 하고 이를 위한 세심한 제도 설계가 필요하다고 판단된다. 즉, ‘개선’을 ‘개혁’으로 확대 발전시킬 수 있도록 하는 제도적 과정을 설계해야 한다. 개혁으로 나아간다는 것은 재정시스템의 분권화와 지방화 그리고 분권화된 경제조직에 개별적인 경제적 인센티브를 강화한다는 것을 의미한다. 이러한 경제 개혁의 과정에서 소유권 문제를 해결하지 않고는 경제적인 인센티브가 작동할 수 없다는 주장도 있지만, 사적 소유권의 전면적 도입 없이도 여러 가지 개선조치 등을 통해서 기존 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안이 많이 있을 것으로 생각된다.

2. 기업내 인센티브 개혁

이행과정에 있는 많은 나라들에게 있어서 재산권이 올바르게 할당된다고 해서 경제적 효율성이 보장된다는 명제는, 논리적으로도 현실적으로도 성립되지 않는다(Stiglitz, 1994, ch. 10). 보다 중요한 것은 경쟁과 혁신이 잘 이루어지도록 하는 제도를 설계하는 것이다. 이하에서는 이와 관련된 몇 가지 사항을 검토하기로 한다.

첫째, 임금이 노동자의 생계비를 충족하는 수단으로 그치지 않고 노동인센티브를 유발할 수 있는 시스템으로 정착되어야 한다(임금제도 개혁). 임금이 노력투입을 촉진하기 위한 인센티브로 작동하기 위해서는 임금차등화를 적절하게 설계해야 한다. 대부분의 사회주의 국가에서 임금은 개별성과와는 거의 관련이 없었고 임금구조는 경직적이었으며 위에서 아래까지 편차가 거의 없었다.

따라서, 임금이 인센티브로 작동하도록 하기 위해서는 임금을 기업성과와 연동시키는 것 그리고 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키는 것이 필요하다. 우선, 기업성과를 임금에 연동하기 위해서는 기업단위 성과급제도나 집단성과급제도 등을 검토할 필요가 있고, 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키기 위해서는 직종(작업형태)별 차별임금이나 교육과 숙련에 대한 보상시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 임금은 일할 의욕과 숙련 습득의 인

센티브를 제공해야 한다.

시장경제로 전환한 동구권의 경우 대부분 이러한 방향으로 임금시스템이 바뀌었다. 폴란드나 체코의 경우도 화이트칼러에 대한 임금프리미엄과 교육에 대한 수익률을 높이는 방향으로 나아갔다. 러시아에서도 숙련에 대한 보상이 높아졌다. 중국의 경우도, ‘기본임금+부가급여(중중 현물급여)’로부터 임금과 생산성 또는 이윤율에 기초한 임금으로 나아갔다. 또한, 승진, 연공, 생계비 등을 종합적으로 고려한 위계적인 임금체계의 도입은 기업 내의 위계적 기업조직의 형성과 맞물려서 기업지배구조를 확립하는 데 기여할 것이다.

둘째, 노동이동과 직업선택의 자유의 확대 문제이다(고용제도 개혁). 국유기업의 노동력 축장(labor hoarding) 관행을 단계적으로 해소해야 하고 비국유기업에 채용권과 해고권을 부여해야 한다. 북한의 노동력 부족(labor shortage)은 노동력 축장(labor hoarding)의 결과이다. 따라서 이행 과정에서 ‘국유기업으로부터의 노동력 방출’(labor shedding)은 어느 정도 피할 수 없다. 그러나 북한의 경우 전후 노동력의 이동을 강제적으로 억제하는 정책을 취해왔다. 개혁과정에서 임금 저하, 착취, 일자리 손실 등을 방지하면서, 노동자들이 이동할 수 있는 조건을 만드는 것은 중요한 과제가 된다.

인적자원의 배분기능과 인센티브 기능을 가지는 자본주의적 노동시장의 기능을 회복시키고, 노동력의 부문간 재배치를 의미하는 산업간 구조조정 과정을 거치는 경우 대규모의 실업이 발생할 가능성이 있고, 이는 현재 기업에 연동되어 있는 각종 사회적 서비스 제공 시스템의 붕괴를 의미할 수 있다. 중국에서 경험했던 것처럼, 사회보장시스템이 갖추어지지 않은 상태에서는 임금은 안정시키고 고용은 유지하는 방향을 채택해야 할 것이다.²²⁾

셋째, 사회적 서비스 제공 시스템을 점진적으로 개혁하는 문제이다. 사회적 서비스 시스템 개혁의 기본적인 방향은 사회적 서비스가 국가에 의해서 일방적으로 공급되는 시스템에서 노동자와 기업, 그리고 국가가 분담하는 구조로 전환하는 것이다. 기존의 사회주의적 시스템 하에서 보상의 절반 이상이 주택, 교육, 의료 등을 포함하는 국가보조(benefits)로부터 나왔다. 특히, 북한의 경우 생필품까지 배급되는 비율이 높았다. 따라서 우선 배급과 임금

22) 독일의 경우, 빈곤 및 이주 문제를 해결하기 위해 동독지역의 임금 및 사회보장 수준을 급격히 상승시키는 정책을 채택하였으나 결과적으로 실업을 크게 발생시켜 대규모 재정적자를 초래하였다.

간의 비중의 단계적 조정이 필요하다. 교육, 보건, 의료, 주택과 일부 기초 생활필품을 제외한 배급 품목은 단계적으로 축소하면서, 나머지 소비재들은 임금으로 충당할 수 있도록 해야 한다. 나머지 소비재들의 가격은 적어도 시장 가격은 아니더라도 ‘기회비용’의 관점에서 가격이 설정되어야 할 것으로 판단된다.²³⁾

3. 기업지배구조의 강화

한편 기업 인센티브 구조의 구축은 기업지배구조의 정밀한 설계와 함께 이루어야 한다. 기업지배구조란 기업의 이해관계자들 간의 경영에 관련된 권리와 책임의 구조를 의미하는 것으로, 현실적으로는 어떻게 경영자를 감시·통제하여 잉여를 최대화할 것인가 하는 문제이다. 북한의 경우 전면적인 시장개혁으로 나아가기에는 초기조건이 매우 열악한 상태이기 때문에 단계적인 방식으로 기업지배구조를 개선해 나가면서 생산을 정상화하고 개혁의 폭을 넓혀 나갈 수밖에 없다.

이 때에는 우선 내부자통제와 외부자통제를 결합하는 방식으로 기업지배구조를 재설계해야 한다. 자본시장과 상업은행이 없는 북한으로서는 시장메커니즘에 기초한 외부자통제 시스템을 곧바로 도입하기는 어렵다. 따라서 먼저 기업 단위의 인센티브 시스템을 강화하기 위해서 내부자통제 시스템을 만들고, 이를 보완하기 위한 위계적 형태의 외부자통제 시스템을 결합하는 방식이 바람직하다.

집권화에 의해 형성된 무임승차문제를 해결하기 위해 지배구조를 확립하지 않은 채 분권화를 통해 미시단위에서 인센티브를 부여하고자 하면, 내부자 통제의 진전과 그에 따른 공유자산의 침식과 사실상 사유화(de factor privatization)가 진행되기 때문이다. 그리하여 사업체 단위로 권한을 위임하면서도 그보다 상위 수준에서 기업소의 경영 성과를 관리하는 행정적 통제 시스템을 구축할 필요가 있다.²⁴⁾ 이러한 행정적 통제 시스템은 가급적 빠른 속도로 감독의 인센티브를 갖춘 자산관리 시스템으로 전환하도록 한다.

23) 이행 초기에 세금이나 기여금의 증가는 자제될 필요가 있다. 이는 노동자나 피고용자로 하여금 담합하거나, 비공적인 고용에 대한 인센티브를 창출하는 효과를 지닌다.

24) 현재에도 기업연합소와 관리국이 경제관리기구로 역할을 하게 되어 있다. 개혁 초기에는

요컨대 아래로부터 기업과 노동자의 노력을 이끌어낼 수 있도록 내부자의 기업 통제 권한을 강화하면서, 밖으로부터는 행정적이고 위계적인 기업지배 구조 또는 자산관리체제로 기업을 감시하고 규율하는 시스템이 결합되어야 한다.

4. 소유권 개혁과 관련된 문제

다음으로, 사적 소유권과 관련된 문제를 검토해보자. 결론적으로 사적 소유권의 범위는 확대하되 단계적으로 추진할 필요가 있다. 북한의 소유구조를 보면, 협동화가 완성된 1950년대 말 이후 국가소유 중심으로 전면적으로 재편되어 있는 상태에다 협동적 소유가 부분적으로 결합되어 있는 형태를 취하고 있다. 따라서 북한의 경우, 체제안정과 가격안정만 이루어진다면, 소유제 개혁 없이도 안정적인 성장이 가능할 수도 있다고 판단할 수도 있다. 그러나 극심한 물자부족이 지속되고 있고 비공식부문이 계속 확대되고 있는 고려할 때, 소유구조를 어느 정도 다양화할 필요성은 있다. 즉 개인들의 생산 및 영리 활동을 확대 허용하고 이들의 사적 소유권은 일정한 한도 내에서 보장하는 조치가 필요하다.

국유자산의 매각을 통해서 국유기업을 빠르게 사유화하는 전략도 상정해 볼 수 있다. 그러나 북한의 경우 국유기업을 일거에 사유화한다는 것은 정권의 불안정화 등 정치적 문제를 유발할 가능성이 커서 사실상 불가능하다. 게다가 북한은 국유기업의 비중이 매우 높기 때문에 국가소유를 빠르게 제거한다는 것이 현실적으로 이루어지기 어렵다. 그러나 투자가 중단되고 시설의 노후화가 심각하게 진행된 경우 신속한 사유화 조치가 이루어지는 것이 바람직하다. 개인의 영업활동에 의해 소규모 합작기업소를 설립하도록 유도하는 정책과 사회협동단체의 생산영리활동을 확대하는 조치도 함께 추진되어야 한다. 국유기업을 사유화하는 작업은 지방기업이나 중소기업 기업을 중심으로 하여 신속하게 추진될 수 있을 것이다.

이런 점에서 북한의 소유권 개혁은 ‘복선형’(複線型) 개혁이다. 즉 아래로

잠정적으로 기업의 경영 성과를 평가할 수 있는 매뉴얼을 중앙에서 작성하고 이를 토대로 기업연합소와 관리국이 평가·감독 기능을 수행하도록 해야 한다. 대신 투자, 고용 등 생산과정에는 기업 외부 기관이 개입하지 않도록 하여 계획경제 영역을 축소한다.

부터 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하는 한편, 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 제거하는 전략이 동시에 추진되어야 한다.²⁵⁾

VI. 요약 및 결론

본 연구에서는 기업내 인센티브 문제를 중심으로 북한 경제개혁의 초기조건, 최근 개혁정책을 비교론적으로 분석하고 초기조건과 관련하여 ‘북한형’ 경제개혁의 유형화를 시도했다. 기본적인 관점은 아직은 변화가 제한적이지만 북한경제는 진화적인 이행과정에 있고 누적되고 있는 압력은 변화를 강제한다는 것이다. 논의된 주요한 내용은 다음과 같다.

러시아·동유럽에서는 제도의 사회화와 산업화 수준이 훨씬 높은 초기조건 하에서 이차경제가 확산되었고 집권도가 높은 기업의 내부에서 인센티브 구조를 새로이 창설하기 어려웠다. 그리하여 급속한 시장 도입으로 대량의 실업과 극심한 인플레이가 발생하게 되었고, 국가는 적극적인 거시안정화정책을 시행하게 되었다. 한편 중국에서는 제도의 집권화 수준도 비교적 낮은 편이었고 국유기업에 대한 경쟁세력도 미약한 초기조건을 지니고 있었다. 이에 따라 비국유부문을 적극 창설하였고 국유부문에서는 점진적으로 책임과 권한을 이양하였다. 국유부문은 내부에서 인센티브 구조를 형성했고 국가는 거시안정화 정책의 부담에서 벗어났다.

북한의 경우 개혁 이전의 중국은 물론 동유럽, 심지어는 구소련보다도 집권화의 강도가 높다고 할 수 있다. 북한의 경우 산업발전의 초기조건이 중국에 비하여는 높은 수준이었고, 사회주의화되는 과정에 있어서도 농민혁명의 경험을 지니고 있는 것은 아니다. 또 북한의 경우 경제 침체로 이차경제가 확산되고 기근 속에서 시장화가 강제되었던 것도 동유럽과 유사한 조건이다. 그러나 북한의 경우 러시아에 비하여서는 시장경제, 소농경제의 전통이

25) 사적 소유권을 도입하는 전략과 관련해서 코르나이(Kornai)는 유기적 개발 전략(the strategy of organic development)과 사유화 가속화 전략(the strategy of accelerated privatization)을 구분하고 있다. 북한의 경우 이 두 가지 전략이 혼합되어 동시적으로 전개 될 것이다.

살아있는 편이다. 또 지리적으로 중국과 한국은 가까운 거리에 있으므로 동아시아 모델이 참조 모델이 될 가능성이 높고, 한국 자본, 중국 자본의 역할이 개혁에 중요한 역할을 할 것이다.

최근 북한의 초기적 개혁정책은 동유럽의 개량사회주의의 경험에 유사하지만, 초기 개혁정책과 그에 따른 변화 가능성은 초기조건과 목표모델의 영향을 강하게 받는다고 할 수 있다. 북한의 초기발전수준은 동유럽에 좀더 가깝고 역사·지리적 조건, 참고할 개혁모델은 중국에 가까운 편이다. 북한에서의 이행 주체는 중국형, 속도와 순서는 동유럽과 중국의 혼합형, 즉 ‘동유럽형+중국형 분권화 → 동유럽형 사유화’의 방식을 취할 조건을 갖추고 있다. 국유부문 바깥에서는 특구, 농촌지역에서 중국에서와 같이 비국유기업이 형성될 것이지만, 국유부문의 비중, 경제규모 등을 고려할 때 국유부문의 개편 압박은 중국보다 훨씬 큰 편이다.

‘북한형’ 기업·노동개혁은 추진 주체가 누가 되었든 간에 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 첫째, 사적 소유권의 전면적 도입 이전에 인센티브 개혁을 통해서 기존 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다. 기업의 재산권 문제는 복잡하고 시간이 걸리는 문제이므로, 초기에는 경쟁과 혁신이 잘 이루어지도록 하는 제도를 설계하는 데 노력을 집중해야 한다. 둘째, 인센티브 개혁이 내부자통제로 귀결되지 않도록 하는 기업지배구조를 마련해야 한다. 기업과 노동자의 노력을 이끌어낼 수 있도록 내부자의 기업 통제 권한을 강화하면서, 밖으로부터는 행정적이고 위계적인 기업지배구조, 자산관리 시스템으로 기업을 감시하고 규율하는 시스템을 결합해야 한다. 셋째, 소유권 개혁은 ‘복선형’으로 추진되어야 한다. 즉 아래로부터 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하는 한편, 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 제거하도록 한다.

참고문헌

- 김연철. 2001. 『북한의 산업화와 경제정책』. 역사비평사.
- 김연철. 2002. “최근 북한경제 변화, 배경과 전망.” 제25차 통일전략포럼 발표논문, 경남대학교 극동문제연구소. 2002. 8. 1.
- 박형중. 2002. “부분개혁체계의 출범, 난파와 복구—1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한경제.” 『북한 60년의 재조명—경제분야를 중심으로』. 고려대 북한연구소. 2002. 11. 8.
- 박형중 외. 2002. 『남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안』. 통일연구원.
- 선한승 외. 2001. 『사회주의 국가의 노동개혁과 북한모형 연구』. 한국노동연구원.
- 양문수. 2001. 『북한경제의 구조: 경제개발과 칩체의 메커니즘』. 서울대학교 출판부.
- 오승렬. 1999. 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』. 통일연구원.
- 이석기. 2004. “1990년대 이후 북한 경제체제의 특징과 위기.” 『동향과전망』 통권 62호, 한국사회과학연구소·박영률출판사.
- 이일영. 2002a. “북한의 개발전략과 경제시스템: 동아시아로의 편입?” 『민주사회정책연구』 제2권 1호, 민주사회정책연구원.
- 이일영. 2002b. “‘개선’인가 ‘개혁’인가: 북한의 ‘경제관리개선’에 대한 평가.” 『동향과전망』 통권 54호, 한국사회과학연구소·박영률출판사.
- 이일영 외. 2003. 『북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향』. 한국조세연구원.
- 이일영. 2004. “중국 기업·노동의 인센티브 개혁: 성격과 유형.” 『동향과전망』 통권 62호, 한국사회과학연구소·박영률출판사.
- 전병유 외. 2004. 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』. 한국노동연구원.
- 정영철. 2004. 북한의 시장화개혁: 시장 사회주의의 북한식 실험. 『북한연구학회보』 제8권 1호, 북한연구학회.
- 정형곤. 2002. “동유럽 사회주의의 경제체제의 개혁과 북한.” 『현대북한연구』 제5권 2호, 경남대 북한대학원.

- 조동호. 2002. “계획경제시스템의 정상화—최근 북한 경제조치의 분석 및 평가.” 『KDI 정책포럼』 제160호, 한국개발연구원. 2002. 7. 30.
- 조동호. 2003. 『북한경제정책의 변화 전망과 남북경협역의 역할』. 한국개발연구원.
- 최준욱 외. 2001. 『체제전환국 조세정책의 분석과 시사점』. 한국조세연구원.
- Berliner, J. S. 1994. “Perestroika and the Chinese Model,” in Robert Campbell ed., *The Postcommunist Economic Transformation*. Westview Press.
- Grossman, Gregory. 1977. “The “Second Economy” of the USSR,” *Problems of Communism*. 26(1).
- Kemeny, Istvan. 1982. “The Unregistered Economy in Hungary,” *Soviet Studies*, July. No. 3.
- Kornai, Janos. 1971. *Anti-Equilibrium*, North-Holland.
- Kornai, Janos. 1980. *Economics of Shortage*, North-Holland.
- Kornai, Janos. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press.
- Murrel, Peter. 1993. “What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?” *Post-Soviet Affairs*, 9(2), April-June.
- Stiglitz, Joseph E. *Whither Socialism?*, The MIT Press. 1994. 강신욱 역. 『시장으로 가는 길』. 도서출판 한울. 2003.
- 林毅夫 外. 1994. 『中國의奇蹟: 發展戰略與經濟改革』. 三聯書店. 한동훈 역. 1996. 『중국의 기적』. 백산서당.
- 中兼和津次. 1975. “中國型經濟發展モデルについて.” 中國資本蓄積研究會 編. 『中國の經濟發展と制度』. アジア經濟研究所.
- 中兼和津次. 1999. 『中國經濟發展論』. 有斐閣. 이일영·양문수 역. 2001. 『중국 경제발전론』. 나남출판.