

# 1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근

양 문 수\*

- |                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| I. 머리말             | IV. 기업지배구조 변화의 원인과 조건 |
| II. 전체적 논의         | V. 맺음말: 요약과 정책적 시사점   |
| III. 북한 기업지배구조의 변화 |                       |

---

## Abstract

---

### The North Korean Corporate Governance after the 1990s.

The subject of this research is primarily focused on the analysis of North Korean corporate governance after the 1990s. It will reveal and organize the actual conditions of corporate governance, as well as analyze the background and causes of the emergence and preservation of this type of corporate governance. This research will reveal the meaning of this type of corporate governance, as well. At the same time, it will examine what kind of transforming guidance exists following the so-called July 1st Economic Improvement Measures.

Analysis of corporate governance is analysis focused on the various stakeholders and on how an enterprise's management and

control are carried out. In this research, the concept of insider control is used to explain North Korea's corporate governance. North Korean enterprises' insider control, and the reasons and measures behind its emergence, are central to this research.

To look at this work another way, it is an examination of the initial conditions of North Korea's economic reform and system transformation. The aim of this paper is to serve as a resource for the preparation of a plan to develop utilitarian and economically practical corporate governance, applying a methodological, systematic economic plan, especially addressing principal-agency theory.

**Key Words:** North Korea, Corporate Governance, Principal-Agency Theory, Insider Control

---

---

\* 북한대학원대학교 교수

## I. 머리말

기업에 대한 제도경제학적 해석은 자본주의 기업뿐만 아니라 사회주의 기업, 특히 경제개혁 및 체제전환이라는 극심한 환경변화에 노출된 사회주의 기업의 행동을 분석하고, 그 발전방향을 가늠하는데 매우 유용한 접근법으로 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고 구소련, 동구, 중국 기업의 경우와는 달리 북한의 기업에 대해서는 제도경제학적 분석이 거의 이루어지지 않았다. 이는 결국 북한 기업에 대한 기존 연구가 경제학적 기준에서 보면 질적인 면에서 적지 않은 문제점을 안고 있었다는 것을 시사한다.

한편 현실적으로는 지난 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후, 북한 기업에 대한 보다 체계적인 연구의 필요성이 증대되고 있다. 이 조치는 북한의 경제개혁을 위한 첫걸음으로 평가받을 수 있는데 이의 핵심적 요소의 하나는 기업의 자율성 확대이다. 따라서 향후 북한의 경제개혁이 본격화될 것에 대비해서 최근 북한 기업의 행동 및 운영 시스템, 나아가 7·1 경제관리개선조치 이후의 변화에 대해 보다 체계적으로 정리해 두는 것은 정책적으로도 매우 중요한 과제이다.

북한의 경우, 경제개혁 및 체제전환과정에서 기업 시스템과 관련된 핵심적 과제의 하나는 기업지배구조(corporate governance)의 문제일 것이다. 지금까지는 체제전환과정에서 기업 시스템의 재정비의 핵심적 요소로 사유화(privatisation)가 인식되어 왔으나 체제전환국의 경험이 보여주는 것은 사유화가 필요충분조건이 아니라는 것이다. 특히 중국의 경험이 보여주듯이, 경우에 따라서는 사유화보다는 기업지배구조 구축 문제에 논의의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

이와 관련, 주식시장의 도입과 결합된 국유기업의 사유화를 통해서 효율적인 기업지배구조를 창출할 수 있을 것이라는 신고전파 경제학의 사고는 비판의 여지가 있다. 제도경제학적 접근은 이행기에 다양한 대안적인 기업지배구조 모델이 존재하며, 각 국가의 발전단계, 제도와 전통의 역사를 고려하지 않고 각 기업지배구조 모델을 평가하고 적용하는 것은 의미가 없다고 주장하고 있다. 북한의 경우, 바람직한 기업지배구조의 구축을 모색할 때 이러한 제도경제학적 접근이 보다 유용할 것으로 보인다.

이 연구의 과제는 주로 1990년대 이후를 대상으로 북한의 기업지배구조(corporate governance)를 분석하는 것이다. 기업지배구조의 실태를 파악, 정리하고 기업

지배구조가 발생·유지되는 원인과 배경을 분석할 것이다. 아울러 기업지배구조의 의미도 정리해 보고자 한다. 동시에 이 구조가 이른바 7·1 경제관리개선 조치 이후 어떻게 변화하고 있는지도 살펴보고자 한다. 방법론적으로는 제도경제학적 방법, 특히 주인-대리인 이론을 활용할 것이다.

## II. 전제적 논의

### 1. 선행연구 검토

1990년대 북한 경제 연구는 양적으로나 질적으로나 크게 발전했지만 북한의 기업에 대한 연구는 그렇지 못한 실정이다. 북한의 기업에 대한 자료가 절대적으로 부족하다는 것, 또한 기업 연구를 위해 필수적인 현장조사가 불가능하다는 것이 가장 큰 요인이다. 다만 이러한 자료상의 제약요인을 극복하기 위한 연구자들의 노력이 부족했다는 사실도 무시하지 못할 요인이다.

북한의 기업에 대한 기존연구는 크게 보아 다음의 세 가지 범주로 나눌 수 있다.

첫째, 기업관리체계 전반에 대한 일종의 총론적 연구로 김태일(1993), 조명철(1996), 최신림·이석기(1998), 谷浦孝雄(1975)<sup>1</sup> 등이 여기에 속한다. 이들은 주로 북한의 공식문헌에 입각해서 북한의 기업관리원칙을 도출하고 이들 원칙에 토대를 둔 기업관리의 공식적인 제도를 서술하고 있다. 아울러 조명철(1996)은 이러한 기업관리원칙으로부터의 논리적 추론에 입각해, 谷浦孝雄(1975)는 구소련, 중국의 경험에 비추어 보아서 각각 북한 기업관리체계의 문제점을 지적하고 있다는 특징을 가지고 있다.

하지만 이 범주에 속하는 연구들은 북한의 공식적인 기업관리제도와는 너무도 거리가 먼, 기업의 실제적인 행동양식에 대해서는 그려내지 못하고 있다는 약점을 가지고 있다. 즉 논의의 현실적 적합성의 면에서 문제점을 가지고 있다.

<sup>1</sup> 김태일, 『북한국영기업소의 관리운영체계』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 조명철 “기업”, 북한경제포럼 편, 『북한경제론-이론과 실제』 (서울: 법문사, 1996); 최신림·이석기, 『북한의 산업관리체계와 기업관리제도』 (서울: 산업연구원, 1998); 谷浦孝雄, 『朝鮮民主主義人民共和國의社會主義企業』 (東京: アジア經濟研究所, 1975).

둘째, 기업관리체계의 특정 부문에 대한 각론적 연구로 이병희(1990), 남궁영(1996), 姜日天(1986), 姜日天(1987a), 姜日天(1987b)<sup>2</sup> 등이 여기에 속한다. 이 가운데 이병희(1990)는 대안의 사업체계를, 남궁영(1996)은 노동력 관리문제를, 姜日天(1986), 姜日天(1987a), 姜日天(1987b)은 독립채산제 문제를 각각 다루고 있다. 하지만 이들 연구도 기업의 실제적인 움직임, 특히 기업의 행동양식에 대해 관심을 두고 있지 않다는 면에서 상기의 첫 번째 범주의 연구와 동일한 문제점을 안고 있다.

아울러 첫 번째와 두 번째의 범주의 연구는 공히 일정한 방법론에 입각한, 분석적 연구로서의 성격이 약하다는 단점이 있다. 즉 공식적인 제도나 사실의 단순한 서술이 대부분이다. 바꿔 말하면 일정한 틀을 설정하여 자료에 입각해서 자기의 논리를 전개하는 분석적 연구가 적다. 더욱이 일정한 분석틀에 기초를 둔 연구라 해도 주장의 근거가 취약하다. 독자적인 실증분석을 포함한 연구 성과도 적다고 할 수 있다.

세 번째 범주의 연구는 공식적인 제도와 현실(특히 기업행동양식) 모두에 주목하는 연구로서 김연철(2001), 양문수(2001), 이석기(2003)<sup>3</sup> 등이 여기에 속한다. 이들 연구는 북한의 공식문헌에 대한 분석과 함께 탈북자들을 대상으로 인터뷰를 수행, 그 결과를 연구에 활용했다는 공통점이 있다. 이 가운데 양문수(2001)는 비교경제체제론의 방법론에 입각해서, 이석기(2003)는 제도경제학의 방법론에 입각해서 분석적 연구를 시도했다는 특징이 있다.

한편 이 글의 주제인 북한의 기업지배구조는 북한 기업의 연구에 있어서도 미개척지라고 할 수 있다. 사실 이 분야에서는 이석기(2003)가 최초의, 그리고 지금까지는 유일한 연구라고 할 수 있다. 다만 이석기(2003)는 이 분야의 개척자적 연구라는 점에서는 높이 평가받을 수 있으나 다음과 같은 약점도 안고 있다.

첫째, 북한 기업 내에 존재하는 내부자 통제, 담합의 양상을 도출, 이를 정리하는 데는 어느 정도 성공했으나 내부자 통제의 발생 및 유지의 원인, 배경, 조

<sup>2</sup> 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』 (서울: 민족통일연구원, 1996); 姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(上),” 『月刊朝鮮資料』, 1986年 9月號(1986); 姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(中),” 『月刊朝鮮資料』, 1987年 2月號(1987); 姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(下),” 『月刊朝鮮資料』, 1987年 7月號(1987).

<sup>3</sup> 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001); 양문수, 『북한경제의 구조-경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교출판부, 2001); 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업형태의 변화,” (서울대 대학원 경제학 박사학위논문, 2003).

건 등에 대해서는 충분한 설명을 제시하지 못하고 있다. 둘째, 시기적으로는 2002년의 7·1 경제관리개선조치 이후의 변화를 다루지 못하고 있다. 인터뷰 대상 탈북자들은 모두 2001년 이전에 탈북한 사람들이다. 셋째, 탈북자 인터뷰 결과를 자료로 이용한 정성적 분석만 시도하고 있을 뿐, 정량적 분석에까지는 이르지 못하고 있다.

## 2. 논문의 방향성

이 연구는 연구사적으로 볼 때, 북한의 기업지배구조에 대한 선구자적 업적인 이석기(2003)의 후속연구로서 자리매김하고자 한다. 즉 이석기의 연구성과를 필자 나름대로 소화해 필자의 분석틀과 방법론, 자료에 입각해 북한의 기업지배구조에 대한 논의를 일보 전진시키고자 하는 것이 목표이다.

이 연구는 기본적으로 이석기(2003)를 계승발전시키는 데 주안점을 둔다. 특히 앞서 지적했던 이석기(2003)의 세 가지 약점에 대한 필자의 대응방안을 모색하는 것이 연구의 출발점이 될 것이다. 그 작업결과에 입각해서 필자 나름대로 북한의 기업지배구조에 대한 논리체계를 구축해 보고자 한다.

## 3. 분석틀

이 연구는 기업지배구조 일반에 대한 기존의 제도경제학적 연구성과 가운데 주인-대리인(principal-agent) 이론을 활용하여 분석을 진행하고자 한다. 주인-대리인 관계는 일인 이상의 사람(주인)이 자신의 이익을 위해 대신 행동해 줄 것을 요구하면서 다른 사람(들), 즉 대리인을 고용하는 명시적 또는 암묵적인 계약에 의해 성립한다. 따라서 주인-대리인 문제란 대리인이 주인의 이익을 위해 행동하지 않을 때를 가리키는 것이다. 대개는 양자의 이해관계가 엇갈릴 수 있는 경우에 발생한다.

주인-대리인 이론은 모든 형태의 교환에 적용될 수 있지만 흔히 위계적인 관계를 분석하는 데 이용된다. 특히 주인이 어떤 권리, 예컨대 자원을 사용할 수 있는 권리를 대리인에게 위임하여 주인의 이익을 위해 대리인이 일하도록 하고 그 대신 보상을 지급하는 형태의 공식적 또는 비공식적인 계약에 얽매이게 하는 관계를 분석하는 데 이용된다. 그래서 흔히 기업을 둘러싼 문제에 주인-대리

인 이론이 활발하게 연구되었다.<sup>4</sup>

이러한 주인-대리인 문제의 이론 틀은 사회주의 국가, 기업, 경영자, 노동자의 관계를 설명하는 데에도 유용한 분석도구를 제공해 준다. 사실 사회주의 경제에서 주인-대리인 문제는 중첩적으로 발생하게 된다. 즉 국가와 기업, 국가와 중간적 감독기관, 중간적 감독기관과 기업 사이에 다양한 협상과 담합이 존재한다.

실제로 고전적 사회주의 경제 및 경제개혁, 체제전환 단계에서의 기업, 특히 기업지배구조에 대해 Granick(1983), Granick(1990), Lee(1991), Qian(1996)<sup>5</sup> 등이 주인-대리인 이론을 원용해 논의를 전개했다.

#### 4. 연구방법

<표 1> 면접 및 설문 탈북자의 인적사항

구 분	응답자 수(명)	비율(%)	
출신지역	함경북도	100	60.6
	비(非)함경북도	65	39.4
	합계	165	100.0
성별	남성	69	42.1
	여성	95	57.9
	합계	164	100.0
연령	20대 이하	20	12.1
	30대	77	46.7
	40대	48	29.1
	50대 이상	20	12.1
	합계	165	100.0

<sup>4</sup> 자세한 것은 유동운, 『신제도주의 경제학』 (서울: 선학사, 1999), p. 261 참조.

<sup>5</sup> Granick, D., "Institutional Innovation and Economic Management: The Soviet Incentive System, 1921 to the Present" in G. Guroff and F. V. Carstensen (eds.), *Entrepreneurship in Imperial Russia and the Soviet Union* (Princeton: Princeton University Press, 1983); Granick, D., *Chinese State Enterprises* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1990); Lee, Keun, *Chinese Firms and the State in Transition and Agency Problems in the Reform China* (New York: M. E. Shape, Inc, 1991), Qian, Y., "Enterprise Reform in China: Agency Problems and Political Control", *Economics of Transition* (June 1996).

학력	고등중학교 졸업	117	74.5
	전문학교 졸업	22	14.0
	대학졸업	18	11.5
	합계	157	100.0
탈북시기	7·1조치 이전	103	62.8
	7·1조치 이후	61	37.2
	합계	164	100.0
당월여부	당월	38	25.9
	비당월	109	74.1
	합계	147	100.0

이 글은 문헌조사와 현장조사를 병행한다. 다만 기업지배구조라는 연구 주제의 특성상 현장조사의 중요성이 크다. 그러나 주지하다시피 북한 기업에 대한 직접적인 현장조사는 사실상 불가능하다. 따라서 탈북자 조사로 대신할 수밖에 없다. 필자는 2004년 8월부터 2005년 10월까지 165명의 탈북자를 대상으로 인터뷰와 설문조사를 실시했다. 이들은 기본적으로 북한의 기업에서 일을 한 적이 있는 사람들이다. 이들의 인적사항은 <표 1>에 간단히 정리했다.

물론 탈북자 면담 및 설문조사 결과를 ‘자료’로써 이용하는 데는 신뢰성, 대표성 등의 문제가 있을 수 있다. 다만 필자의 경우, 기업운영관계의 일에 종사한 사람을 중심으로 하여 대상자를 선정, 또한 기본적으로 기업과 관련해 그들이 경험한 것을 중심으로 ‘비정치적’인 인터뷰 및 설문조사를 실시했다.

### III. 북한 기업지배구조의 변화

#### 1. 기존의 기업지배구조

북한의 기업은 기본적으로 국유기업이다. 물론 협동적 소유 기업도 존재하나 매우 미미하다. 따라서 국가가 기업을 관리하는 것은 당연한 일이다. 북한에서는 국가소유제의 기반하에 중앙의 행정당국이 의사결정 권한을 갖고 계획에 의해 자원을 배분하는 중앙집권적 계획제도가 성립되어 있다. 이 제도는 1958년

에 ‘생산수단에 대한 사회주의적 개조’가 끝나고 1961년에 ‘대안의 사업체계’가 도입된 후 1964~65년에 ‘계획의 일원화·세부화’가 도입됨으로써 완성되었다.

‘대안의 사업체계’의 핵심은 기업관리에 있어서 행정적 지도보다 당의 지도를 우선시한다는 것이다. 즉, 종전의 지배인(최고경영자) 유일관리제 대신에 공장 당위원회에 의한 집단적 지도체제를 기업 관리·운영의 중심적 지위에 둔다는 것이다. 아울러 중앙집권적 계획의 편성·집행 과정을 물리적으로 보장하는 중앙집중적 자재공급체계, 즉 모든 자재를 상부(성, 관리국 등)가 책임지고 하부(기업소, 공장 등)에 현물로 공급하는 체계도 대안의 사업체계의 중요한 구성요소이다.

‘계획의 일원화·세부화’는 “경제분야에서 중앙집권적 규율을 강화하는 가장 올바른 길”로 규정되어 있다. 계획의 일원화란 전국에 뻗어 있는 국가계획기관과 계획세포가 하나의 계획화체계를 형성하여 국가계획위원회의 통일적인 지도하에 기업 관련 계획화의 유일성을 철저히 보장하도록 하는 것을 의미한다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적인 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는 것이다. 즉, 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간, 기업간 및 지역간 그리고 이들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 함과 동시에 세부화된 계획과제의 수행을 법적 의무로 규정하는 방법이다.

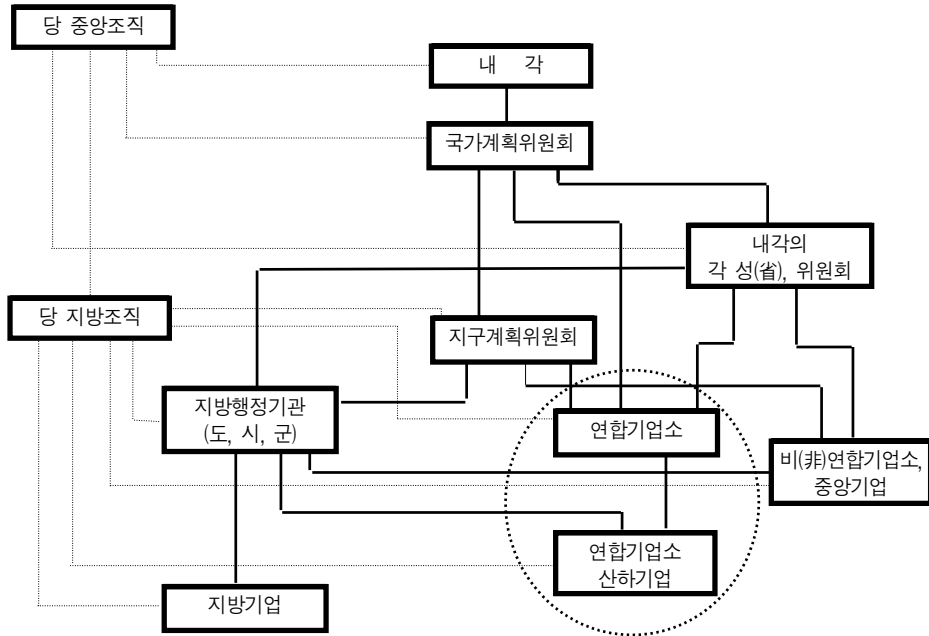
북한의 국가적인 기업관리기구는 단순화시켜서 보면 중앙의 계획당국(국가계획위원회) - 정부의 산업관련 각 부처(省, ministry) - (연합기업소) - 기업이라는 피라미드식 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. <그림 1>에 나타나 있듯이 위계제의 정점에는 경제 전체를 통제하는 중앙의 계획당국이 있고 위계제의 최말단에는 생산 단위인 기업이 있다. 사실 사회주의 경제는 국민경제 전체를 하나의 거대한 공장과 같이 운영하고자 했는데 북한이라고 해서 예외는 아니다. 계획당국은 국가의 목표를 달성하기 위한 계획안을 작성하여, 이를 모든 기업에 대해 ‘계획과제’(계획지표)로서 내려 보내고 이의 실행·달성을 명령하며 기업의 계획과제 수행상황을 관리·감독한다.

요컨대 기업활동에 관한 의사결정은 중앙의 계획당국 손에 집중되어 있다. 즉, 기업이 무엇을 얼마나 생산해야 하는가, 누구에게 생산물을 판매해야 하는가, 투입재를 누구로부터 얼마만큼 입수해야 하는가, 설비투자를 얼마나 해야 하는가, 노동력을 얼마나 고용해야 하는가에 대한 의사결정과 이러한 모든 거래가 행해지는 가격·임금 등에 관한 의사 결정이 중앙에 집중되어 있다. 이러



한 의사결정은 위로부터 아래로 명령·지령의 형태로 전달된다.

<그림 1> 북한의 기업관리기구



주 : 북한의 기업관리기구를 극히 간략하게 나타낸 것임. 1985년 연합기업소제도가 전면적으로 도입된 이후 오늘날까지 이러한 틀이 유지되고 있음. 실선은 행정의 지도관계, 점선은 당의 지도관계임.

자료 : 통일부(2000), 『북한개요』 및 필자의 탈북자 면담 결과 정리.

이와 함께 계획당국은 기업에게 생산활동에 필요한 원자재, 설비 및 자금을 제공한다. 그리고 계획당국은 기업이 생산한 제품을 어디에 공급할 것인가도 지정한다. 기업의 생산활동으로 이윤이 발생하면 국가에 상납하고 적자가 나면 국가가 메워준다. 기업의 자주권, 자율성은 없다고 해도 과언이 아니다. 기업은 단순한 생산현장에 지나지 않는다.

이렇듯 북한의 기업지배구조는 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화를 토대로 형성되었다. 기업의 소유권은 기업 내부에 있는 것이 아니라 기업 외부에 있다. 따라서 외부에 있는 각종 기관, 즉 중앙의 계획당국, 성·위원회 등 중앙의 중간관리기관, 시·군 인민위원회 등 지방의 중간관리기관이 중첩적으로

감시·감독하는 구조로 되어 있다. 더욱이 기업 내부에는 외부 관리기관이 기업내에 파견한 공장당위원회라는 기관이 다시 감시·감독하는 구조를 형성하고 있다.

## 2. 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화

사회주의 경제에서는 현실세계에서의 기업의 움직임이 공식적인 제도가 의도하는 것과 판이하게 다르다. 구소련, 동구, 중국 등의 경험을 보면, 기업은 공식적인 제도 혹은 정책당국의 의도대로 움직이지 않았다. 1990년대 경제위기 이전의 북한도 별반 다를 것이 없었다.

기업들의 행동양태를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 계획관련 행정기관에 대해 생산능력은 낮추어 보고하고 생산에 필요한 자재에 대해서는 부풀려서 요구한다. 둘째, 생산에 필요한 양 이상으로 자재를 기업 내에 유보하고 사장(死藏)시킨다. 셋째, 생산물 조합을 자의적으로 선택한다. 즉, 수요자가 어떠한 품목이 필요한가에 대해 관심이 없다. 넷째, 제품을 만들어도 수요자가 필요로 하는 시기에 필요한 양만큼 공급해주는 데에는 관심이 없다. 다섯째, 제품의 양이 중요하며, 제품의 품질과 생산비용에 대해서는 관심이 없다. 여섯째, 신기술 도입 및 개발의욕이 결여되어 있다. 일곱째, 기업간의 자재를 비공식적으로 거래한다. 여기에는 암시장에서의 거래도 포함된다.<sup>6</sup>

경제난의 골이 깊어지는 1990년대에 들어서면서 공식적 제도와 현실간의 괴리는 매우 심각한 수준에 이르게 된다. 이러한 현상의 배경에는 경제난에 따른 자재 부족과 자재공급의 불안정성 심화가 있다. 중앙집권적 계획경제를 물리적으로 뒷받침하는 중앙집권적 자재공급체계가 약화되면서 북한의 기업에는 전술했던 일곱 가지 행동양태가 더욱 현저해졌다. 게다가 다음과 같은 특징적인 행동패턴조차 보이게 되었다.

첫째, 계획작성에 있어서 기업이 상당 정도 자율성을 획득하게 되었다. 우선

<sup>6</sup> 이러한 기업행동은, 표현의 차이는 있으나 구소련·동구의 기업에 대한 연구에서 공통적으로 지적되었던 현상이다. 예컨대 Berliner, Joseph S., *Factory and Management in the USSR*(Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1957); Nove, Alec, *The Soviet Economy*, 3rd ed(London: George Allen & Unwin Ltd, 1968); Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992) 등을 참조.

계획과제, 특히 생산량 목표의 설정 및 계획과제의 수정과정에서 당해 기업의 의견이 종전보다 많이 반영되게 되었다. 더욱이 계획품목의 선정에서부터 가격의 결정에까지 기업의 자율성이 확대되었다. 이는 국가가 기업의 실적을 평가하는 기준으로 현물계획뿐만 아니라 현금계획도 중요시하게 된 데 따른 것이다. 국가가 계획대로 자재를 공급해 주지 못하는 상황에서 기업에게 생산량 목표를 달성하라고 다그치는 데는 한계가 있기 때문이다.

달리 보면 기업내부에서 지배인의 권한이 다소 강화되었다고 할 수 있다. 국가 배급제가 사실상 붕괴되고 기업이 종업원의 생계를 책임지게 된 상황에서 생산의 지속여부는 종업원들의 생존과 직결되는 문제로 대두되었다. 이에 일부 지배인들은 불법을 무릅쓰고 비공식적 거래를 통해 공장을 계속 운영하려고 했다.

둘째, 시장과 관련된 기업의 경영활동이 확대되었다. 공식적인 자재공급체계가 제 기능을 다하지 못함에 따라 기업들은 다양한 방식의 비공식적 거래를 통해 자재를 조달했다. 여기에는 기업 간에 남아도는 원자재를 서로 교환하는 것도 있고 제품을 주고 필요한 자재를 받는 것도 있다. 암시장을 통한 조달도 빈번히 이루어졌다.

또한 국가계획에 의해 지정된 공급처 이외의 대상에 대해 생산물을 비공식적으로 판매하게 되었다. 생산물의 판매처는 다른 기업이거나 개인이 중심이 되는 암시장이었다. 그리고 이 경우에는 대개 국정가격이 아니라 수요와 공급에 의해 결정되는 시장가격이 적용된다. 이렇게 하는 이유는 국가가 자재를 제대로 공급해주지 않고 식량배급마저 줄어들면 기업 입장에서는 스스로의 힘으로 자재와 식량을 조달해야 하기 때문이다. 이 경우 기업이 가진 유일한 자원인 생산물을 비공식적인 방법으로 처분해야 하고 이는 기본적으로 구매와 판매의 형태로 이루어진다.

상기의 기업 행동양태는 중앙공업에서도 관찰되지만 지방공업에서 보다 확연하게 나타난다. 전술한 기업행동들의 근저에 자재공급의 부족 심화, 중앙집권적 자재공급체계의 약화가 있었다는 사실을 상기하면 이해가 용이할 것이다.

이들 기업 행동양태는 달리 보면 비공식적인 시장화 및 분권화의 진전이라고 정리할 수 있다. 그리고 이는 북한의 (공업)기업관리체계의 양대 기둥인 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화가 사실상 붕괴되었음을 의미한다.

이는 <표 2>의 탈북자 설문조사결과에서도 뚜렷이 나타나고 있다. 1990년대 경제위기 속에서, 대안의 사업체계의 핵심요소인 당위원회와 집체적 지도는 형식적인 것에 지나지 않게 되었느냐는 물음에 “매우 그렇다”도 답한 사람이 67

명(44.4%)으로 가장 많았고 그 다음이 “조금 그렇다”로 53명(35.1%)였다. “매우 그렇다”와 “조금 그렇다”를 다 합치면 전체의 79.1%에 달한다. 대안의 사업체계의 또다른 핵심요소인 중앙집권적 자재공급체제는 사실상 붕괴되었느냐는 물음에는 “매우 그렇다”가 86명(58.1%)였고, “조금 그렇다”가 49명(33.1%)였다. 둘을 합치면 전체의 91.2%에 달한다.

〈표 2〉 1990년대 대안의 사업체계의 붕괴

(단위: 명, %)

질 문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
1990년대에, 대안의 사업체계의 핵심요소인 당위원회의 집체적 지도는 형식적인 것에 지나지 않게 되었다.	67	53	26	5	151(명)
	44.4	35.1	17.2	3.3	100.0(%)
1990년대에, 대안의 사업체계의 또다른 핵심요소인 중앙집권적 자재공급체제는 사실상 붕괴되었다.	86	49	10	3	148(명)
	58.1	33.1	6.8	2.0	100.0(%)

사실 중앙이 기업의 자재공급문제를 제대로 해결하지 못한다는 것은 계획의 실행수단을 보장해 주지 못한다는 의미이다. 그러면서도 중앙은 기업에 대해 계획달성을 요구하게 되면, 기업활동에 대한 중앙의 장악력과 통제력은 현저히 약화되고 계획실행을 위한 실질적인 권한은 상당 정도 기업에 넘어가지 않을 수 없게 된다.

이제 조금 다른 측면에서 접근해 보자. 1990년대 경제위기 속에서 북한 기업의 지배구조에는 어떤 변화가 발생했는지 살펴보기로 하자(〈표 3〉 참조).

우선 기업의 경제활동에 대해 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었느냐는 물음에 대해 “매우 그렇다”(21.2%), “조금 그렇다”(34.6%)는 응답이 나왔다. 아울러 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다는 주장에 대해 “매우 그렇다”(21.7%), “조금 그렇다”(45.9%)라는 반응이 나왔다. 기업 내에서 실질적인 분권화가 어느 정도 진전되었음을 보여주고 있다.

그런데 이러한 분권화에서 끝나는 것은 아니다. 예컨대 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장, 기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경우가 있었느냐는 질문에 대해 “매우

그렇다”(36.7%), “조금 그렇다”(44.2%)는 응답이 나왔다. 둘을 합치면 “그렇다”는 대답이 무려 전체의 80.9%에 달한다. 게다가 공장·기업소를 가동시키기 위해 지배인이 사업을 하거나 불법적인 행위를 해서 자재를 조달하는 것을 공장·기업소 노동자들은 환영했다는 주장에 대해 “매우 그렇다”(32.0%), “조금 그렇다”(31.4%)로 전체의 63.4%가 인정했다.

〈표 3〉 1990년대 기업 지배구조의 변화

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
1990년대 공장·기업소 운영을 둘러싸고 지배인과 당비서는 자주 갈등을 빚었다.	60	56	28	10	154(명)
	39.0	36.4	18.2	6.5	100.0(%)
1990년대 공장·기업소의 경제활동에 대해 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었다. 물론 기본적으로는 당비서의 권한이 더 세지만 지배인의 권한이 종전보다는 커졌다.	33	54	43	26	156(명)
	21.2	34.6	27.6	16.7	100.0(%)
1990년대 공장·기업소 내에서 직장장, 작업 반장의 권한이 종전보다 강화되었다.	34	72	33	18	157(명)
	21.7	45.9	21.0	11.5	100.0(%)
1990년대 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장, 기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경우가 있었다.	54	65	22	6	147(명)
	36.7	44.2	15.0	4.1	100.0(%)
1990년대 공장·기업소를 가동시키기 위해 지배인이 사업을 하거나 불법적인 행위를 해서 자재를 조달하는 것을 공장·기업소 노동자들은 환영했다.	49	48	39	17	153(명)
	32.0	31.4	25.5	11.1	100.0(%)

요컨대 1990년대 기업지배구조 변화는 내부자 통제(inside control) 현상으로 압축된다. 내부자 통제란 기업의 법적 소유권은 기업 외부자에게 귀속되어 있으나 외부 통제 메커니즘의 소멸로 기업 내부자가 기업에 대한 통제권을 상당 정도 획득하여 자신들의 이해를 강력하게 주장하고 관철시키는 상황을 가리킨다.

### 3. 7·1 조치 이후의 기업지배구조 변화

7·1 조치 이후의 기업 운영의 변화로 가장 큰 것으로 기업의 자율성 확대를 꼽을 수 있다. 이러한 기업분권화는 주로 계획작성, 가격제정, 자재공급의 영역에서 이루어졌다. 이는 지난 2001년 10월 3일 김정일 위원장이 당과 내각의 경제일꾼에게 내린 지시문건 ‘강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여’에 토대를 두고 있다.

우선 계획작성에 있어서 국가적으로 중요도가 떨어지는 지표에 대해서는 국가계획위원회가 아니라 해당 기관, 기업소에서 계획화하도록 했다. 특히 지방경제부문의 경우, 도·시·군의 자체 실정에 맞추어 계획화하도록 했다.

또 하나 주목해야 할 것은 기업의 경영실적에 대한 평가 방법이 바뀌었다는 것, 즉 ‘번 수입’지표에 의한 평가방식이 새롭게 도입된 사실이다. ‘번 수입’은 기업의 총판매수입에서 노동보수를 제외한 생산원가를 뺀 것이다. 자본주의의 용어로 바꾸면 ‘이윤+임금’인 것이다.

이는 기업관리와 관련해 중요한 의미를 갖는다. 즉 국가계획에 의해 생산이 의무화된 제품 이외의 제품을 생산, 판매해 획득한 수입도 인정하겠다는 것이다. 달리 보면 기업에 대해 계획외 생산과 계획외 처분(시장판매)을 할 수 있는 합법적인 공간을 제공한 것이다.<sup>7</sup>

동시에 종합시장의 등장 이후, 기업은 시장에서의 제품 판매가 공식 허용되었다. 시장에서 자금을 조달할 수 있는 길도 열렸다. 현금 보유도 허용되었다. 결국 시장 판매를 목적으로 한 생산이 합법화되었다. 시장에서의 구매도 마찬가지로 시장 판매를 목적으로 한 기업활동이 공식적으로 허용된 것이다. 기업의 활동이 종전과는 다른 차원에서 전개될 조건이 마련된 것이다.

한편 기업의 자율성 확대는 기업 내부조직의 변화를 야기한다. 즉, 기업내에서 당비서의 권한은 약화되고 지배인의 권한은 강화되었다.<sup>8</sup> 물론 지배인의 권

<sup>7</sup> 번 수입 지표는 보다 적극적인 의미도 담고 있다. 번 수입 지표가 종전의 지표와 다른 것은 첫째, 종전에는 생산만 하면 실적으로 평가받았으나 앞으로는 판매까지 고려해야 한다는 것, 둘째, 종전에는 원가가 아무리 많이 먹히더라도 생산만 하면 평가를 받았으나 이제는 원가, 비용까지 염두에 두어야 한다는 것이다. 따라서 기업 입장에서는 종전보다 훨씬 더 생산과 경영상의 효율성, 수익성의 문제에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다.

<sup>8</sup> 7·1 조치로 인한 기업 자율성의 확대, 지배인의 권한 강화는 거의 모든 선행연구들이 인정하는 사실이다. 예컨대 통일부·통일연구원, 『북한의 경제개혁 동향』 (서울: 통일연구원 2005), pp. 24-28 참조.

한이 강해졌다고 해도 이는 어디까지나 상대적인 의미에서이다. 명목상 강화되었다고 해도 실제로는 개별 기업 사정에 따라 달라질 소지는 얼마든지 있다. 아울러 기업내 당위원회의 지도가 없어진 것은 결코 아니며 종전과 마찬가지로 당의 지도를 받되, 지배인의 권한이 다소 강화된 것이다. 그렇다고 해도 이러한 변화의 의미는 결코 작지 않다.<sup>9</sup>

<표 4>는 기업의 자율성 확대, 지배인 권한 확대 등의 변화를 잘 보여주고 있다. 우선 7·1 조치 이후 기업의 경제활동에 대해 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었느냐는 물음에 대해 “매우 그렇다”(32.8%), “조금 그렇다”(32.8%)는 응답이 나왔다. 그리고 공장·기업소의 자율성의 확대에 대해서는 전체의 25.4%가 “매우 그렇다”며 확인해 주었고, 54.2%가 “조금 그렇다”는 답을 주었다. 아울러 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다는 주장에 대해 “매우 그렇다”(25.0%), “조금 그렇다”(45.0%)라는 반응이 나왔다. 기업과 상부기관 사이에, 그리고 기업 내에서 실질적인 분권화가 진전되고 있음을 보여주고 있다.

<표 4> 7·1 조치 이후의 기업지배구조 변화(1)

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
7·1 조치 이후 공장·기업소의 경제활동을 둘러싸고 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었다.	20 32.8	20 32.8	15 24.6	6 9.8	61(명) 100.0(%)
7·1 조치 이후 중앙이나 지방의 당정기관으로부터의 간섭, 감독, 통제가 줄어든 반면, 공장·기업소의 자율성은 확대되었다.	15 25.4	32 54.2	10 16.9	2 3.4	59(명) 100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소 내에서 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다.	15 25.0	27 45.0	12 20.0	6 10.0	60(명) 100.0(%)

<sup>9</sup> 자동차 기업소의 중간간부 출신의 탈북자 씨는 “당위원회의 집체적 지도가 지배인 유일관리제와 유사한 제도로 바뀌었다”고 말하고 있다. 합영회사 간부 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 획득했다고 말했다. 탄광 자재인수원 출신의 탈북자 씨는 자신의 소속 탄광 지배인으로부터 “지배인의 권한이 강화되었다. 생산에 대해서는 생산단위의 책임자가 기본적인 권한을 가지게 되었다”는 말을 들었다고 밝혔다. 이후 서술하는 탈북자 증언에서의 탈북자는 모두 7·1 조치 이후 북한에서 나온 사람들이며 증언은 모두 필자와의 면담결과이다.

그런데 이러한 분권화에서 끝나는 것은 아니다. 그 이상의 사태가 전개되고 있다. <표 5>를 살펴보자. 우선 7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가로부터 직접적인 강제가 없는 한, 지표별 계획달성보다 액상계획(혹은 변수입지표)의 달성에 더 신경을 쓰게 되었느냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다”(55.2%), “조금 그렇다”(37.9%)라는 대답이었다. 더욱이 7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가 계획의 달성보다는 돈벌이에 더 신경을 쓰게 되었느냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다”가 전체의 83.3%로 압도적으로 많았다.

<표 5> 7·1 조치 이후의 기업지배구조 변화(2)

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가로부터 직접적인 강제가 없는 한, 지표별 계획달성보다 액상계획(혹은 변수입지표)의 달성에 더 신경을 쓰게 되었다.	32	22	3	1	58(명)
	55.2	37.9	5.2	1.7	100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가계획의 달성보다는 돈벌이에 더 신경을 쓰게 되었다.	50	6	4	-	60
	83.3	10.0	6.7	-	100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장·기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경향이 더 두드러졌다.	22	28	8	3	61(명)
	36.1	45.9	13.1	4.9	100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소는 중앙이나 지방에 대한 납부금을 가급적이면 적게 내기 위해 상부의 당정기관과 사업을 벌였고 실제로 그렇게 해서 납부금을 깎을 수 있었다.	9	27	11	6	53(명)
	17.0	50.9	20.8	11.3	100.0(%)

게다가 7·1 조치 이후 공장·기업소는 중앙이나 지방에 대한 납부금을 가급적이면 적게 내기 위해 상부의 당정기관과 사업을 벌였고 실제로 그렇게 해서 납부금을 깎을 수 있었느냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다”(17.0%), “조금 그렇다”(50.9%)는 반응이었다. 아울러 7·1 조치 이후 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장·기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경향이 더 두드러졌다는 주장에 대해서는 “매우



그렇다”(36.1%), “조금 그렇다”(45.9%)로 전체의 82.0%가 공감대를 표시했다.

기업 지배인과 중간 간부, 노동자의 관계 변화의 또하나의 측면은 이른바 8·3 노동자의 급증현상이다. 8·3 노동자는 공장에 일정 정도의 현금만 바치면 출근의 의무를 면제받는 노동자를 가리킨다. 예컨대 자신의 공식임금의 2~3배 수준의 현금만 공장에 납부하면 일년 동안 공장에 얼굴 한번 비치지 않아도 365일 내내 출근부에 도장이 찍힌 것으로 처리되는 것이다. 기업에 현금수입을 제공하는 대신 시장경제활동을 위한 시간적 여유와 자유를 획득하는 것이다. 이는 8·3 인민소비품창조운동에서 유래했다. <표 6, 7>에 나타나 있듯이 7·1 조치 이후 8·3 노동자는 크게 늘었다. 그리고 8·3 노동자가 차지하는 비중에 대해서는 40% 정도라는 대답이 41.2%로 가장 많았고, 그 다음이 10%정도라는 대답(21.6%)였다.

<표 6> 7·1 조치와 8·3 노동자(1)

(단위: 명, %)

질문/응답	크게 늘었다	조금 늘었다	별 차이가 없다	조금 줄었다	크게 줄었다	합계
7·1 조치 이후 공장·기업소 내 8·3 노동자가 늘었는가, 아니면 줄었는가	35	15	3	4	2	59(명)
	59.3	25.4	5.1	6.8	3.4	100.0(%)

<표 7> 7·1 조치와 8·3 노동자(2)

(단위: 명, %)

질문/응답	5% 정도	10% 정도	20% 정도	30% 정도	40% 정도	합계
선생님께서 북한을 떠나던 시점에 공장·기업소 내 8·3 노동자는 전체 인원의 몇 %정도였는가	9	11	5	5	21	51
	17.6	21.6	9.8	9.8	41.2	100.0(%)

주: 7·1 조치 이후 북한을 이탈한 사람들을 대상으로 한 설문

결국 7·1 조치 이후에도 북한 기업지배구조 변화의 최대 특징은 내부자 통제 현상의 심화라고 평가할 수 있다. 외부에 의한 통제 메커니즘의 소멸로 인해 기업 내부자가 기업에 대한 통제권을 상당 정도 획득하게 되고 지배인, 중간간부, 노동자 등 내부 구성원들은 서로 담합을 해서 자신들의 이해를 관철시키게 되는 현상이 더욱 뚜렷해진 것이다.

## 4. 파급효과

내부자 통제가 문제시되는 것은 기업 내부자가 자신들의 이해를 강력하게 주장, 관철시키기 때문이다. 사회주의 국유기업의 경우, 이른바 공유자산의 침식 문제가 발생하기 때문이다. 물론 북한에서 기업 내부자들이 침식할 만한 공유자산의 기반이 얼마정도 있는가에 대한 의문이 없는 것도 아니다. 하지만 다소 초보적인 수준에서나마 공유자산의 침식 문제가 발생하고 있음은 부정하기 어렵다.

예컨대 불법적인 자재 조달을 위해 뇌물의 재원을 마련하는 과정에서 나타날 수 있다. 사실 뇌물의 재원을 마련하는 방법은 여러 가지이다. 그 중의 하나가 이른바 ‘이중장부’이다.

“지배인과 부기장(簿記長)이 마음이 맞으면 이중장부는 만들 수 있다. 물론 이렇게 조달한 자금을 자재확보를 위한 뇌물의 재원으로 썼다 해도 검열 때 적발되면 처벌받는다. 나도 이중장부를 조금 가지고 있었다.”(우산공장 지배인 출신 탈북자 ㄴ씨)

“가장 대표적인 방법은 생산실적 자체를 누락시키는 것이다. 실제로 생산한 실적에서 일정 부분은 누락시키고 보고하는 것이다. 즉 생산 실적을 축소 보고하는 것이다. 그렇게 해서 확보한 생산물은 임의로 판매해서 현금수입으로 전환시킨다. 그리고 이 돈을 가지고 자재를 비공식적으로 조달하기 위한 재원으로 활용한다. 그런데 지배인이 생산물 누락은 어떻게 결정하는가. 기업소의 내부 결정이 제일 중요하다. 지배인 혼자서는 절대로 못한다. 반장 같은 사람을 끼고서 한다.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

“사적으로 축재를 하는 것은 지배인 경우는 거의 불가능하다. 외화벌이나 자재 담당쪽은 사적으로 축재를 하는 경우도 있지만, 지배인의 경우는 아래 사람을 끼지 않고는 축재를 하지 못한다. 물론 착복은 한다. 다만 얼마나 과도하게 하는가 하는 문제이다. 모두 다 하는 것인데, 과도하게만 하지 않으면 된다. 너나 나나 할 것 없이 다 같은 짓을 하는 것인데 과도한 경우에 법이 적용되는 것이다.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄴ씨)

보다 노골적인 경우도 꽤 있다.

“옷 공장의 간부들은 소련제 재봉기를 시장에 가져가서 팔아먹기도 한다. 개인 수공업자들에게 판다. 대개 한 대당 1만 5천원, 2만원 정도 받는다. 다만 재봉틀 모두를 파는 것이 아니라 재봉틀 머리 부분만 판다. 공장이 생산이 제대로 되지 않으니 기계가 다 놀 것 아닌가. 그러니까 팔아먹어도 큰 지장이 없다. 예를 들어 조금 마모되었으면 쓰지 못한다고 하면서 서류를 꾸민다. 서류상으로는 ‘기계가 망가

저서 폐기 처분했다'고 적는다. 그리고 개인들이 가지고 있던 헌 기계, 못쓰는 기계를 공장에 집어넣으면 된다. 그렇게 해서 새 기계는 개인한테 가고, 헌 기계는 공장으로 간다. 공장 입장에서는 온전한 기계를 못 쓰는 기계로 바꾸는 셈이다. 어처구니없는 일이다. 그 과정에서 개인적인 착복이 이루어지는 것이다.”(옷공장 노동자 출신 비씨)

“김책제철소 같은 큰 기업소에는 대형 급동실이 있다. 체육관 안에 있다. 운동을 해서 땀을 많이 흘리면 이걸 이용해서 시원한 음료수를 먹으라고 국가에서 만든 것이다. 그런데 이것이 그렇게 운용이 되지 않고 개인 수공업들을 대상으로 장사를 한다. 여기도 먹고 살자니까 어쩔 수 없다. 김책제철소도 한 여름엔 이걸로 돈 번다. 한여름에 제철소는 국가에서 전기를 받게끔 되어 있으니까. 그러면 청진시 주민들이 원료를 지고 와서 몇 백 미터 줄을 서서 자기 것을 급동실의 어느 칸 어느 구역에 다 넣고 간다. 예컨대 얼음과자 같으면 2~3시간만 기다리면 다 언다. 그러면 그것을 꺼내어 가서 팔러 다닌다.”(개인수공업자 출신 탈북자 그씨)

## IV. 기업지배구조 변화의 원인과 조건

### 1. 주인-대리인 문제

기업지배구조 변화의 원인과 조건을 규명하는 데는 주인-대리인 문제의 틀이 유용하다.

주인-대리인 문제는 양자간에 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 존재하는 경우에 성립한다. 즉 주인과 대리인 사이에 정보량에 차이가 발생할 경우, 대리인은 주인의 이익에 반하는 기회주의적 행동(opportunistic behavior)을 하기 쉽다.<sup>10</sup>

정보의 비대칭성은 달리 보면 대리인 행동, 대리인 노력에 대한 관측 불가능성의 문제이다. 즉 주인은 대리인 및 그 주변상황에 대해 충분히 파악할 수 없다는 것이다.

관측 불가능성을 야기하는 요인은 여러 가지가 있다. 예컨대 확률적인 요인이다. 대리인이 이루어내는 성과는 대리인의 노력에 의한 것도 있지만 노력과 무관한, 이른바 확률적 요인에 의한 것도 있다. 사실 주인이 제대로 관찰할 수 있는 것은 결과뿐이다. 그런데 그 결과의 도출과정에서는 외적 교란요인(예컨대

<sup>10</sup> 자세한 것은 Gregory, P. R. and R. C. Stuart, *Comparative Economic Systems*, 7th edition (Boston: Houghton Mifflin, 2004), p. 284 참조.

날씨의 갑작스런 변화)이 작용할 개연성이 충분히 있다. 따라서 관찰된 결과의 참된 원인이 무엇인지, 결과에 대해 대리인이 책임져야 하는 영역은 어디까지인지 판단하기가 매우 어려울 경우가 왕왕 있다.<sup>11</sup>

관측 불가능성은 대리인의 인위적인 행위에 의해서도 초래된다. 원래 사회주의 경제에서 정보는 수직적으로 유통된다. 기업 등 말단에서 ‘보고’라는 형태로 정보가 상부에 제공되고 ‘명령’이라는 형태로 하부로 시달된다. 따라서 상부기관 입장에서는 감독 대상, 즉 해당기업에 관한 정보에 있어서 해당기업에 일정 정도 의존하지 않을 수 없다. 달리 보면 해당기업은 자신의 정보에 관한 한 상부기관보다 우위에 서 있다. 따라서 대리인(기업)이 자신에게 유리한 방향으로 정보를 왜곡할 가능성은 충분히 존재한다.

예컨대 해당 기업의 진정한 생산능력과 원자재 소요량에 대해서는 그 기업의 경영자만이 정확하게 파악하고 있다. 상부기관은 이들에 대해 짐작만 할 뿐이다. 이 경우 기업은 자신에게 유리한 방향으로 정보를 왜곡할, 즉 생산능력은 축소시켜 보고하고 필요원자재량은 부풀려 보고할 가능성이 농후하다.

한편 주인-대리인 이론에서 우리는 주인이 대리인을 감시함에 있어서 주인이 대리인을 벌할 수 있는 힘(power)을 가지고 있음을, 따라서 주인은 대리인에 대해 계약을 집행할 힘을 가지고 있음을 상정하고 있다.

이러한 주인-대리인 문제를 해결하기 위해 주인 입장에서는 대리인의 행동을 감시하기 위한 수단을 마련하든지 아니면 대리인이 자동적으로 주인의 이익을 추구하게끔 인센티브 시스템을 설계해야 한다. 여기서 주인이 감시를 선택할 것인지 유인책을 고를 것인지는 감시의 비용과 실행가능성에 의존한다. 감시의 비용이 많거나 감시메커니즘이 제대로 작동하지 않는다면 자극 체계의 중요성은 높아진다. 반면 대리인에게 인센티브를 제공하지 않는 주인은 대리인이 자신의 이익을 위해 열심히 일하도록 자신이 직접 철저하게 감시하는 수밖에 없다. 현실 세계에서는 감시와 자극 메커니즘의 적절한 결합이 선택된다.

한편 <그림 1>에서 보았던 북한의 기업관리기구 내에는 여러 가지 주인-대리인 관계가 성립한다. 대표적인 것이 중앙의 계획당국과 기업의 관계로 주인은 계획당국이며 대리인은 기업(특히 경영자)이다. 즉 계획당국(주인)은 기업(대리인)에게 명령과 지시를 내리고 기업의 행동을 감시하고 일정한 성과 판단

<sup>11</sup> 자세한 것은 Furubotn, E. G. and R. Richter, *Institution and Economic Theory* (Michigan: The University of Michigan Press, 2000), pp. 22-23 참조.

기준에 의해 보상을 주거나 처벌을 내린다. 또한 국가계획위원회와 성, 위원회 사이에도 주인-대리인 관계가 성립한다.

그런데 현실의 세계에서는 내부자 통제 현상이 나타난다. 이는 기본적으로 기업에 대한 외부 감독기관의 감독·통제가 효과적으로 이루어지지 않는 상황, 기업 내부자의 영향력이 크게 확대된 상황일 것으로 보인다. 중간관리기관 및 감독기관의 기업에 대한 감독·통제기능의 실효성은 크게 약화되었을 것으로 보인다. 관료적 통제는 약화되는 반면 기업과 중간관리기관간의 이해관계의 일치에 의한 담합의 가능성은 증대되고 있는 것으로 파악된다.

왜 이러한 일이 일어나는가. 주인-대리인 문제의 틀을 이용하면 결국 감시와 유인의 문제로 압축된다.

## 2. 감시의 문제

### 가. 감시 기능의 마비

우선 <표 8>에도 나타나 있듯이 1990년대 기업에 대한 외부기관의 감시 기능은 마비되기 시작했다. 특히 지배인의 사업을 하거나 불법적 행위를 해서 자재를 조달하는 것 등 여러 가지 불법적인 행위를 묵인해 왔다.

공장·기업소내 당비서<sup>12</sup>가 눈감아 주었던 것은 “매우 그렇다”(28.8%), “조금 그렇다”(47.7%)의 응답이었다. 시·군 행정경제위원회, 시당, 군당, 도당에서 눈감아 주었던 것은 “매우 그렇다”(18.9%), “조금 그렇다”(56.1%)의 응답이었다. 각종 검열기관, 성, 위원회, 관리국 등에서 눈감아 주었던 것은 “매우 그렇다”(18.1%), “조금 그렇다”(49.3%)의 응답인 것으로 나타났다. 결국 당비서든, 시·군 행정경제위원회, 시당, 군당, 도당이든, 각종 검열기관, 성, 위원회, 관리국이든 기업에 대한 감시·감독이 제대로 이루어지지 않았음을 잘 보여주고 있다.

<sup>12</sup> 이석기(2003)도 지적하고 있듯이, 기업 내 당비서는 순수한 기업 내부자로 보기 힘들다. 당비서는 한편으로는 기업 내부자인 동시에 다른 한편으로는 지배인에 대한 감시감독의 역할도 수행하고 있다. 이 경우 당비서는 주인으로서의 중앙당이 기업 내부에 설치한 감시기구(공장당위원회)의 대표자(대리인)이라는 성격도 가지고 있다.

&lt;표 8&gt; 1990년대 기업에 대한 감시 기능의 마비

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
검찰 등 각종 외부 검열기관, 중앙의 성, 위원회, 관리국 등은 공장·기업소가 경제활동을 수행하면서 법과 규정을 잘 지키는지 여부를 감시·감독하게 되어 있지만 1990년대 경제위기 속에서 이러한 감시·감독은 제대로 이루어지지 않았다.	39	63	26	21	149(명)
	26.2	42.3	17.4	14.1	100.0(%)
1990년대에 지배인이 사업을 하거나 불법적 행위를 해서 자재를 조달하는 것을 공장·기업소 내 당비서가 눈감아 주었다.	44	73	26	10	153(명)
	28.8	47.7	17.0	6.5	100.0(%)
1990년대에 지배인이 사업 또는 불법적 행위로 자재 조달하는 것을 시·군 행정경제위원회, 시당, 군당, 도당에서 눈감아 주었다.	28	83	27	10	148(명)
	18.9	56.1	18.2	6.8	100.0(%)
1990년대에 지배인이 사업 또는 불법적 행위로 자재 조달하는 것을 각종 검열기관, 성, 위원회, 관리국 등에서 눈감아 주었다.	25	68	33	12	138(명)
	18.1	49.3	23.9	8.7	100.0(%)

## 나. 원인

그렇다면 왜 감시 기능이 마비되는 것일까. 가장 큰 이유는 감시비용의 증가라고 할 수 있다. 즉 상부기관이 해당 기업의 경영활동을 제대로 감시하기 위해 필요한 금전적 및 비금전적 비용이 크게 늘어난 것이다. 그리고 감시비용이 증가한 이유는 크게 보아 두 가지로 압축된다. 정보 비대칭성의 심화와 중간 감독기관의 무력화이다.

첫째, 정보의 비대칭성의 심화는 1990년대 경제위기의 산물이기도 하다. 앞서 언급했듯이 해당기업이 중앙의 계획당국에 대해 제공하는 정보를 왜곡시킬 가능성은 충분히 존재한다. 더욱이 경제위기로 인해 기업경영여건이 매우 불안정해지면 그렇게 될 소지는 더욱 커지게 된다.

사실 경제위기 이전에는 기업의 제반 활동 조건을 중앙이 보장해 주었다. 중앙이 기업에 대해 내리는 명령을 기업이 수행할 수 있는 수단을, 결코 충분치 않았지만 기본적으로 중앙이 책임져 주었다. 그러나 경제위기로 인해 사정이

바뀌었다. 극심한 에너지난, 원자재난으로 인해 에너지, 원자재, 설비에 대해 중앙은 더 이상 책임을 지지 않게 되었다. 기업에 대해 자력갱생, 자체해결을 강력히 요구하게 되었다.

사실 중앙의 계획당국은 기업이 목표를 달성하기 위해 투입한 노력 등 행위 양태를 점검할 수 있어야 하지만, 극심한 경제난은 이를 매우 어렵게 한다. 자재공급 및 생산여건의 불안정성과 불확실성, 비공식부문 경제(암시장)의 확산에 따른 주민들의 직장 이탈의 보편화 등으로 정보 획득의 한계성이 드러나게 된다. 이제 중앙은 기업의 구체적인 활동내역을 종전보다 더욱 모르게 되었다. 알려고 하더라도 유효하고 정확한 정보에 접근하기가 어려워졌다. 기업은 중앙에 제공하는 정보를 왜곡시키려고 하는 유인이 더 커졌다.

“사회주의가 중앙통제라는데, 실은 내부거래라든가 등등 일반인들은 전혀 모르는 것이 많다. 실무자들만 아는 것이다. 이것은 기업이 나름대로 살길을 만드는 것이다.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

“상부로부터 실태조사를 하기 위해 온 사람은 아무리 전문가라고 하더라도 우리들보다 공장의 실태를 정확히 알 수 없다.”(우산공장 지배인 출신 탈북자 ㄴ씨)

둘째, 중간 감독기관의 무력화이다. 계획당국(주인)은 정보 비대칭성의 문제에 대처하기 위해 여러 차원의 중간관리기관(예컨대 공업성, 지방행정기관, 기업내 당조직 등)을 동원해 기업(대리인)을 감시하고자 한다. 하지만 이 경우에도 중간관리기관 역시 독자적인 이해관계를 가지게 되면서 중앙의 계획당국에 대해 대리인으로서 행동하게 된다. 이런 경향은 경제위기로 인해 더욱 뚜렷하게 나타났다.

“시(市)행정경제위원회의 지방공업부의 계획과는 연간의 계획을 총화해 내년도 계획을 받기 위해 도(道)행정경제위원회에 간다. 그때 뇌물이 될 만한 것을 잔뜩 가지고 간다. 일종의 로비활동이다. 그러면 도는 뇌물을 많이 가져온 시·군에 대해서는 보다 적은 계획을 주고 그렇지 않은 시·군에게는 계획을 많이 준다.”(행정경제위원회 지도원 출신 탈북자 ㄹ씨)

이것은 하부행정기관이 기업을 대신해 상부행정기관과의 교섭에 임한 예이다. 지방 행정기관은 기업에 대한 감독기관으로서의 임무를 가지고 있으나, 기업의 계획이 달성되었다는 보고서를 제출할 수 있느냐 없느냐에 자신의 이해가 달려 있다. 감독기관을 평가하는 기준과 기업을 평가하는 기준이 같은 이상, 즉

양쪽 다 기업의 계획 달성 정도에 의해 평가를 받는 만큼, 상기의 현상은 불가피하다.

기업내 당조직, 특히 당비서도 기업에 대한 감독자로서의 역할을 수행하는데 한계가 있다. 지배인, 당비서는 매월 시·군당에 가서 실적총화를 한다. 계획을 달성하지 못한 기업은 경영자도, 당비서도 질책을 받는다. 물론 계획 목표 미달성에 대한 책임은 당비서보다는 지배인이 훨씬 더 크다. 하지만 당비서는 계획 목표 미달성에 대한 책임으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 지배인과 당비서는 마찰을 빚을 가능성이 크고, 또 실제로 마찰이 적지 않으나 양자는 기업의 계획목표 달성 그 자체에 대해서는 어느 정도 이해관계가 일치한다. 따라서 감독자를 평가하는 기준과 감독대상자를 평가하는 기준이 동일한 이상, 감독대상에 대한 감시·감독이 철저하게 이루어지는 데는 명백한 한계가 있다.<sup>13</sup> 나아가 더욱이 중간의 감독기관들은 중앙이 알지 못하는 구체적인 정보를 가지고 있기 때문에 중앙이 알지 못하는 방법으로 기업을 도와줄 수 있는 입장에 있다. 이러한 경향은 기업의 경영활동 여건이 불안정하게 되는 경제위기 시기에 가장 두드러지게 나타난다.

중간감독기관의 무력화는 기업의 국가계획목표 달성을 위한 불가피한 측면도 있지만 개인적 착복이라는 측면, 즉 비리의 차원도 동시에 가지고 있다. 국가계획 수행을 위한 불가피성이든 개인적 착복의 목적이든 기업으로서는 감독기관에 대한 뇌물공여는 피하기 어렵다. 여기서 비리가 개입될 소지가 있다. 이 또한 기업의 비공식 행동이 활발해지는 경제위기 국면에서 두드러지게 나타난다.

“암시장이라고 하면 장마당에 나와 있는 물건만이 암시장이 아니다. 불법제품은 때로는 내놓고 때로는 감추어 놓고 팔 수 있다. 예컨대 기업소가 불법으로 강제를 기업소 내에 쌓아둘 수 있다. 그 때 보위부는 돈 먹고 눈감아 준다. 그래서 고객은 그 기업소까지 와서 버젓이 트럭으로 물건(강제)을 싣고 떠난다.”(자동차공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

한편 이러한 이유들로 경제위기 이후 감시의 비용이 대폭 증가하게 되는 것과는 대조적으로 감시의 필요성(감시의 편익)은 오히려 감소하게 된다.<sup>14</sup> 사실

<sup>13</sup> “중간적 행정기관이 기업에게 속아 넘어가는 것이 행정기관 자신에게 득이 되는 경우, 기업은 행정기관을 속이는 데 성공한다”고 하는, 구소련 출신 망명자의 증언은 시사하는 바가 크다. Berliner(1957), p. 262 참조.

<sup>14</sup> 감시의 효과, 편익이 감소한다는 것은 달리 보면 대리인을 벌하고 대리인에 대해 계약조건의 이행을 강제할 주인의 힘이 약화된다는 것을 의미한다. 이는 경제위기로 계획경제가 사



주인이 감시를 하는 목적은 대리인을 벌하거나 계약 조건의 이행을 강제하기 위해서이다. 그런데 제대로 감시를 하고 이 결과에 입각해 대리인을 벌하는 것이 오히려 문제를 더 복잡하게 할 수 있고<sup>15</sup>, 특히 경제위기 국면에서는 국가에 마이너스 효과를 가져 올 수 있다.

경제위기 이전에도 존재했지만 경제위기로 더욱 현저해진 이른바 기업의 비공식적 행동(전술한 7가지 행동 패턴)을 상정해 보자. 이들 비공식적 행동은 계획경제 내 기업의 생산·재생산 조건의 불안정성, 불확실성 하에서 기업이 다름 아니라 국가계획을 달성하기 위해 취하는 행동임에 주목할 필요가 있다. 설령 국가계획을 달성하지 않는다 해도 공장을 운영해서 종업원들에게 식량 일부나 급여 일부를 제공한다는 의의가 있다. 국가가 하지 못하는 일을 기업이 대신해 주는 것이다. 그러니 그 과정에서 다소 불법을 저지른다 해서 이를 처벌하는데 한계가 있다. 아니, 처벌한다면 부작용이 더 클 수도 있다. 다음의 탈북자 증언은 시사하는 바가 매우 크다.

“감시·감독을 잘 하면 북한이 훨씬 더 찌그러진다. 감시·감독을 느슨하게 해놓아야 공장이 운영되면서 직원들이 출근도 하고 월급도 받고 그런다. 기업의 각종 불법적 자재조달 행위를 모조리 막아놓으면 공장이 돌아가지 못한다. 국가 스스로 막았다가 다시 열어줄 수밖에 없었던 것이다. … 국가가 배급도 못 주는데, 공장 지배인이 직원들에게 월급 주고 그런 게 어디냐. 대단하지 않느냐.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

한편 7·1 조치 이후 기업에 대한 감시비용은 더욱 증가하게 되었다. 생산, 구매, 판매 등 기업 활동 전반에 대한 기업의 자율성이 높아졌고, 계획이 아니라 시장을 통한 활동이 확대되었다. 주목해야 할 사실은 7·1 조치 이전에는 이런 것이 비공식적인 영역에서 이루어졌으나 7·1 조치 이후에는 공식적인 영역에서 이루어지게 되었다는 사실이다. 더욱이 이러한 기업 활동에 대해 중앙은 자원을 제공하지 않는다. 기업의 자력갱생 차원에서 이루어진다. 중앙과 기업 사이의 정보의 비대칭성은 더욱 심화되고 따라서 감시비용이 더욱 증가하는 것은 매우 자연스러운 현상이다. 게다가 중앙이 기업 활동에 대해 부분적으로 방임하는 측면도 있다. 이는 감시의 필요성 감소로 이어졌다.

실상 붕괴된 데 따른 것이기도 하다.

<sup>15</sup> 어떠한 지배인이더라도, 비록 정도 차는 있지만, 법률을 위반하고 있다. 따라서 이론적으로 따질 경우, 감시·감독을 제대로 실시한다면 모든 기업의 경영자가 처벌받아야 한다.

### 3. 유인의 문제

#### 가. 독립채산제

유인의 문제도 마찬가지이다. 기업에 대한 유인체계, 인센티브 체계는 제대로 작동하지 않았다.

북한에서 독립채산제의 역사는 꽤 길다. 실시범위는 명확하지 않으나 1946년부터 도입되었다. 이후 1952년, 1973년, 1984년에 독립채산제 관련 규정이 개정되면서 실질적으로는 어떻게든 명목적으로는 확대·강화되어 왔다.

독립채산제<sup>16</sup>란 국영기업소가 자신이 벌어들인 수입으로 자신의 지출을 충당하고 나아가 이익을 내어서 이를 국가에 바치도록 하는 것이다. 그러나 이는 ‘완전한 독립채산제’의 개념이고 실제로 국가가 기업에게 요구하는 것은 보다 완화된 형태의 독립채산제이다. 북한에서 독립채산제의 핵심적인 내용은 기업의 이익금을 국가와 기업 사이에 어떻게 분배할 것인가, 요컨대 분배비율의 문제이다. 바꾸어 말하면, 기업은 이윤의 일부를 기업내에 유보하여 이를 고정자본투자, 유동자금, 보너스 등에 쓸 수 있는데 기업이 제도적으로나 실제로 어느 정도까지 자유롭게 쓸 수 있는가 하는 것이 관건이다. 따라서 독립채산제는 기업(경영자 및 노동자)에 대한 인센티브, 즉 물질적 자극과 직결되는 문제이다.<sup>17</sup>

1980년대 중반 혹은 후반까지 독립채산제는 제도와 현실간에 상당한 괴리가 있었던 것으로 보인다. 즉, 실제로는 기업에게 인정되는 유보이윤은 매우 적고, 기업이윤의 대부분은 국가예산에 흡수되었다. 독립채산제는 명목에 지나지 않았다고도 할 수 있다. 기업에 대해 물질적 자극이나 일정한 자율성을 주는 것보다 국가수입의 증대가 우선시되었다. 실제로 기업에게 요구된 것은 “국가재산을 귀중히 다루고 관리하며 절약투쟁을 벌려” 이익을 내고 이를 국가에 바치는 것이었을 것이다.

한편 탈북자들에 따르면 독립채산제 기업으로 지정되었지만 여러 가지 국가의 제한조치로 인해 실제로는 독립채산제가 적용될 수 없었던 경우가 적지 않았다고 한다. 예를 들면 기업의 은행계좌와 국고를 형식적으로는 별개의 것으

<sup>16</sup> 독립채산제와 대비되는 개념은 예산제이다. 예산제란 기업이 국가예산으로부터 자금을 받아 그 돈으로 기업을 운영하는 기업 관리·운영방법이다.

<sup>17</sup> 독립채산제는 이와 함께 국가가 기업에 어느 정도의 권한을 부여하고 있는가, 즉 기업의 상대적인 독자성 문제와도 밀접한 관계가 있다.

로 하고 있었지만 실제로는 기업의 은행계좌에 들어가는 돈을 국가가 자유롭게 쓸 수 있게 되어 있었다.

그런데 1980년대 말에서 1990년대 초부터는 사정이 바뀌었던 것으로 보인다. 즉, 이때부터 제도상이 아닌 실제로 독립채산제가 본격적으로 이전보다 넓은 범위에서 실시되기 시작한 것으로 파악된다. 기업이 계획을 초과달성하면 그만큼 기업운영자금을 늘릴 수 있었고 경영자의 결심에 따라서는 종업원에게 개인의 업적에 따라 차등적으로 보너스를 줄 수도 있게 되었다. 그러나 국가의 자금 부족으로 혹은 자재의 극단적인 부족으로 그 효과가 제한적일 수밖에 없었다.<sup>18</sup>

한편 7·1 조치로 독립채산제는 한층 강화되었다. 사실 변수입 지표의 등장은 철저한 독립채산제의 실시<sup>19</sup>를 의미한다.<sup>20</sup> 기업의 경영실적에 대해서는 주로 현물지표로 평가하면서 기업에 대해서는 독립채산제를 철저히 실시하라고 요구하는 것은 어불성설이었다.

북한은 7·1 조치로 가격체계를 조정했다. 그런데 이 조치는 가격에 대한 국가보조를 폐지하고 가격을 수요와 공급 등을 고려하여 현실화하는 내용도 담고 있다. 이는 또한 철저한 독립채산제가 실시될 수 있는 기반을 마련한다는 의미를 가지고 있다. 또한 7·1 조치로 임금이 임금으로서의 기능을 다하게 된 것, 특히 임금이 현물임금에서 화폐임금으로 바뀐 것 또한 보다 철저한 독립채산제의 실시를 제도적으로 뒷받침하는 조치이다.<sup>21</sup>

물론 독립채산제의 강화는 그동안 여러 차례 있어왔다. 하지만 7·1 조치는 독립채산제 그 자체도 내용적으로 강화되었고 무엇보다도 독립채산제가 제대로 실시될 수 있도록 몇 가지 여건을 갖추어 놓았다는 점에서 종전과 뚜렷이 구별되는 특징이 있다.

그렇다고 해도 한계는 있다. 가격을 자유화한 것이 아닌 만큼 가격의 왜곡이

<sup>18</sup> 물론, 사회주의기업에서 독립채산제는 당초부터 제한적인 의미밖에 지닐 수 없는 것도 사실이다. 그 이유는 첫째, 거시경제의 왜곡된 가격구조가 독립채산제와 같은 계산의 의의를 반감시키고 둘째, 이러한 계산의 결과는 기업의 현재 및 장래에 거의 영향을 미치지 않기 때문이다. 기업의 장래의 생산 목표가 일반적으로 현행이윤의 함수가 아니기 때문이다.

<sup>19</sup> 북한의 김용술 무역성 부상은 2002년 9월 2일 도쿄에서 개최한 경제정책 설명회에서 이번 경제개혁의 골자를 첫째, 기업소·공장들이 철저한 독립채산제를 실시하는 것, 둘째, 가격과 생활비(임금)를 대폭적으로 조정할 것이라고 밝힌 바 있다.

<sup>20</sup> 자세한 것은 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』 (서울: 한국개발연구원, 2002), p. 266 참조.

<sup>21</sup> 김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』 (서울: 후마니타스, 2002), p. 16.

완전히 해소된 것은 아니다. 그리고 아무리 번 수입 지표로 평가한다 해도 협동 생산이라는 사회주의 경제의 특성상 현물지표의 중요성을 완전히 무시할 수는 없다. 게다가 자원고갈이라는 거시경제적 조건이 제약요인으로 작용하고 있다.

## 나. 기업 및 노동 인센티브 문제

몬티아스(J. M. Montias)에 따르면 조직 내에서 말단의 개별 경제행위자로 하여금 상부로부터 주어지는 목표를 달성하도록 유도하기 위한 인센티브구조가 효율적으로 작동하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 전제조건을 만족시켜야 한다.<sup>22</sup> 첫째, 경제행위의 결과(outcome)에 대해 보상을 받는 행위자는 행위의 선택을 통해 결과에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 즉 행위(투입)와 결과(산출)의 연계 정도, 달리 보면 행위에서 결과에 이르기까지의 제 연쇄(chain) 혹은 제반 여건의 문제이다. 둘째, 상부의 지시자는 하부의 행위자가 적합한 경제행위를 수행하고 있는지 여부를 점검할 수 있어야 한다. 즉 효율적인 감시·감독을 위한 체계이다. 셋째, 행위자에게 있어서 지시자로부터 주어지는 인센티브로서의 보상이 행위를 제약할 정도로 충분히 의미가 있다고 인식되어야 한다. 즉 바람직한 행위 유도를 위한 보상 수준이다.

따라서 이들 전제조건이 제대로 충족되지 못하면 인센티브구조가 제대로 작동할 수 없는 상황이 초래될 수 있다. 북한의 경우, 기존 인센티브 구조의 와해는 크게 보아 2단계로 진행되었다. 첫 번째 단계는 중앙집권적 계획경제 고유의 문제점이 발현되는 1980년대까지이고 두 번째 단계는 공식경제가 크게 위축되고 비공식부문이 급격히 확대되는 1990년대로 파악될 수 있다.<sup>23</sup> 그리고 두 가지 단계 모두 몬티아스가 말한 인센티브구조의 효율적 작동을 위한 전제조건의 미충족이라는 틀로써 설명 가능하다.

먼저 1990년 이전의 시기를 보자. 첫째 조건과 관련해서는, 자원의 희소성을 반영하지 못하는, 즉 왜곡된 국정 가격체계는 기업 및 노동자의 능력, 능률, 노력의 정도와 기업 실적의 연계성을 약화시켰다. 사회주의 특유의 기업관리 시

<sup>22</sup> J. M. Montias, *The Structure of Economic Systems* (New Haven: Yale University Press, 1976), ch13.

<sup>23</sup> 오승렬은 몬티아스의 개념틀을 정보유통과 거래비용의 측면에서 해석, 이를 이용해 북한의 1990년대 인센티브구조의 기능 마비를 설명하고 있다. 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브 구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 66-69 참조.

시스템도 마찬가지이다. 기업실적은 인센티브와 별로 관계가 없는, 여타의 요인에 의해 결정되는 측면이 컸다. 둘째 조건과 관련해서는 중앙집권적 계획경제에서 공통적으로 관찰되는 계획실행상의 불확실성 및 불안정성으로 인해 감독기능의 저하를 가져왔다. 당 및 행정상의 중간 감독기관들은 기업의 비공식적 행동을 제대로 감독하기 어려웠다. 셋째 조건과 관련해서는 정신적 자극의 우선, 배급제를 비롯한 생필품의 무상급부, 고용의 보장 등은 노동에 대한 경제적 보상이라는 개념과는 무관한 것이었다. 그나마도 일상적인 소비재의 부족 현상은 경제행위에 대한 충분한 보상을 불가능하게 했다.

이러한 것들이 전반적인 인센티브구조의 기능을 제약하는 요인으로 작용하였다. 그리고 1990년대에 들어와서는 아래의 요인들까지 겹치면서 북한의 인센티브구조는 사실상 와해되었다. 첫째, 극심한 원자재 및 에너지 부족 현상은 개별 행위자를 무력하게 만들었다. 인센티브의 차원을 넘어서는 이른바 물리적 제약이다. 따라서 개별 행위자가 아무리 노력한들 경제의 실적에 별다른 영향을 미치지 어려운 상황이 초래되었다. 여기서 인센티브구조는 존재이유를 상실하게 되었다. 둘째, 앞에서도 서술했듯이 극심한 경제난으로 중앙의 정보 획득 기능은 사실상 마비되었다. 셋째, 국가 배급망 및 국가 공급체계의 붕괴, 암시장의 확산, 암시장에서의 극심한 인플레이션은 고용과 임금으로 대표되는 경제적 보상의 의미를 상실하게 만들었다. 주민들은 생존 그 자체를 위해 직장에서 이탈해 개인부업 및 합법·불법적 상거래 행위 등으로 나아갔다.

7·1 조치는 노동 인센티브 시스템의 면에서 종전의 정책 변화와 확연히 구별되는 몇 가지 요소가 있다. 무엇보다도 분배제도의 급진적인 변혁을 수반하고 있다.<sup>24</sup> 이에 따라 노동자는 자신과 가족의 생계가 전적으로 임금에 의존하게 되었고, 따라서 직장에서의 노동은 자신과 가족이 생존할 수 있기 위한 필수조건이 되었다.

또한 7·1 조치에서 두드러진 현상의 하나는 임금을 직종별·계층별로 차등 인상한 것이다. 도급제도 대폭 강화되었다.<sup>25</sup> 기업의 계획 수행 정도 및 기업이

<sup>24</sup> 소비재의 경우, 가격의 대폭적인 인상은 주민들이 여태까지 무상에 가까운 매우 저렴한 가격으로 공급받았던 재화·서비스에 집중되었다. 대표적인 것이 식량이다. 이에 따라 종전에는 노동자, 사무원의 실질 생계비에서 식량값이 차지하는 몫은 불과 3.5%도 되지 않던 것이 이제는 50% 정도에 이르게 되었다. 7·1 조치에 대한 조선 노동당 내부문건 참조. 이 요지는 조선일보 2002년 10월 16일자에 보도된 바 있으며 전문은 월간조선 2002년 12월 호에 게재되었다. 이는 7·1 조치의 본격시행을 앞두고 일선 당정 기관 간부들과 군인들에 대한 강연 및 학습자료용으로 작성된 것으로 보인다.

벌어들인 이윤의 크기와 노동자들의 임금의 연동 정도는 종전과 비교가 되지 않을 정도로 훨씬 강해졌다.

7·1조치는 인센티브 측면에서 종전과 상당한 차이가 있다. 노동에 대한 인센티브 시스템 그 자체가 내용적으로 확대되었을 뿐 아니라 분배제도 등의 측면에서 대수술을 단행, 이 시스템이 제대로 작동할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것이다.

이러한 인센티브 강화 조치로 공급증대 가능성이 있는 것은 부정할 수 없다. 하지만 북한과 같이 경제에서의 자원이 사실상 고갈된 상태에서는 외부에서 자원이 투입되지 않는 한 공급능력 증대는 명백한 한계가 있다. 더욱이 임금 및 국가 공급소비품의 정상 지급이 점차 어려워지고, 시장에서 인플레이션이 다시 진행되면서 노동 인센티브 시스템은 다시 그 기능이 저하되었다.

한편 7·1 조치로 인한 인센티브 시스템 강화의 성과와 한계에 대해 앞에서 말한 몬티아스의 인센티브구조 효율적 작동의 3가지 전제조건과 연관시켜 검토해 보자. 7·1 조치의 실시로 첫 번째 조건, 즉 행위와 결과의 비례 관계와 세 번째 조건, 즉 경제적 보상의 문제가 종전보다는 나아졌다. 하지만 첫 번째 조건과 세 번째 조건이 충분하게 갖추어진 것은 결코 아니었다. 일부만 충족되었을 따름이었다. 제도적으로도 그러했고 거시경제적으로도 그러했다. 더욱이 두 번째 조건, 특히 감시·감독의 문제는 7·1 조치에서는 고려의 대상도 아니었다.

## V. 맺음말: 요약과 정책적 시사점

북한의 기업지배구조는 1990년대 경제위기를 거치면서 내부자 통제(insider control) 경향이 나타나고 있다. 물론 이러한 현상은 경제위기 이전에도 존재하고 있었다. 하지만 1990년대 경제위기를 거치면서 본격적으로 등장했고, 7·1 조치 이후에 심화되는 양상을 나타내고 있다.

북한에서는 주인-대리인 문제가 광범위하게, 더욱이 중첩적으로 발생했다. 계획당국과 기업간, 계획당국과 중간관리기관간에 대리인 문제가 발생했고 이

---

<sup>25</sup> 조선신보(2002.10.11)는 2·8 직동청년탄광에서 일하는 김유봉씨 중대의 예를 들면서 이들은 매달 계획을 300% 달성해 탄부들이 기본임금(6천원) 이외에 2만에서 3만원까지의 누진 임금을 받았다고 전하고 있다.

배후에는 기업과 중간관리기관간에 다양한 교섭과 담합, 기업내 경영자와 노동자간의 담합마저 존재했던 것이다. 이러한 사태가 초래된 가장 큰 원인은 감시와 유인 체계의 마비에 있다고 보아야 할 것이다.

감시 체계가 기능이 마비된 가장 큰 원인은 감시비용의 증대에 있다고 할 것이다. 그리고 감시비용이 증가한 것은 중앙과 기업간 정보 비대칭성의 심화와 중간 감독기관의 무력화에 원인이 있다. 여기에 감시의 필요성(편익)이 감소된 것도 부수적으로 작용했다. 그래서 감시가 느슨해지고 감시는 형식적으로 이루어지게 되었다.

그런데 7·1 조치는 유인체계의 측면에서는 종전보다 훨씬 진전된 요소를 가지고 있다. 독립채산제도도 그러하고 기업·노동에 대한 인센티브 시스템도 마찬가지이다. 시스템이 작동할 수 있는 제도적 기반이라는 면에서 진전을 이루어냈다. 하지만 여전히 한계는 존재했다. 제도적 여건의 면에서도, 특히 자원이란 거시경제적 제약요인이 컸다.

7·1 조치는 감시체계의 측면에서 오히려 후퇴한 측면이 있다. 기업에 대한 감시비용은 더욱 증가하게 되었다. 기업의 자율성이 높아졌고 시장을 통한 활동이 확대되었는데 이들은 이제 공식적인 영역에서 이루어지게 되었다. 더욱이 이러한 기업 활동은 대체로 중앙과는 무관하게 기업의 자력갱생 차원에서 이루어지게 되었다. 중앙과 기업 사이의 정보 비대칭성은 더욱 심화되고 따라서 감시비용이 더욱 증가하는 것은 매우 자연스러운 현상이다.

한편 경제개혁 단계에서 기업의 효율성을 제고하기 위한 핵심적 조치의 하나가 기업분권화이다. 따라서 북한의 현재 조건에서는 아무런 제도적 보완장치를 설치하지 않은 상태에서 단순히 기업분권화만 추진하면 내부자 통제(insider control) 문제, 경영자와 노동자의 담합 문제, 그리고 이에 따른 공유자산의 침식(개인적 유용) 문제가 매우 심각하게 발생할 가능성이 높다. 실제로 7·1 조치 이후 북한에서의 사태 전개가 잘 보여주고 있다.

따라서 기업분권화와 기업지배구조 개선을 동시에 추진해야 한다는 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 기존의 당 조직 중심의 통제감독 시스템에서 탈피하여 효율성이 담보된 행정적인 위계적 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조를 구축할 필요성이 강하게 제기된다.

■ 접수: 3월 30일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일