

북한 김정은 정권 기업개혁의 정치적 배태성* 사회주의기업책임관리제하 기업소 무역 및 합병·합작사업의 제한성 문제

최봉대**

이 연구는 김정은 정권 기업개혁의 제한성 문제가 수령보위체제에 배태되어 있다는 점을 밝히기 위해 사회주의기업책임관리제(기업관리제)와 관련된 기업소법과 무역법의 분석 위에서 기업소의 대외경제사업을 분석했다. 이 법들에서 정해 놓은 기업소의 자율적 경영권과 무역 및 합병·합작권에 도 불구하고 기업소의 대외경제사업 성과는 제한적인데, 이는 수령보위체제에 배태되어 있는 정치적 요인들에 크게 기인한다. 이 요인들로 1) 기업소 외화 보유의 중앙집권적 국가관리, 2) 수령의 온정주의적 통치 형상화에 필요한 선물정치용 자금 마련을 위한 기업소 외화수입의 강제적인 국가이전, 3) 김정은의 비준과 방침에 의한 대외경제사업 처리 규정과 국가보위성의 대외경제사업 감시활동을 분석했다. 기업관리제의 이런 정치적 배태성으로 인해 수령보위체제를 강화하기 위해 내은 기업관리제의 성과가 제약되는 딜레마적 상황이 조성됨에 따라 국가는 기업소의 비공식 외화자금에 대한 재량적인 '방침 집행 검열사업'으로 이 상황을 타개하려고 하는데, 이 검열사업에서 기업소의 시장화를 관리하면서 수령보위체제를 강화하려는 국가의 정책적 의도를 읽을 수 있다.

주제어: 수령보위체제, 사인독재체제, 사회주의기업책임관리제, 기업소법, 무역법, 외화관리체제, 대외경제사업

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17090872).

** 독립연구자.

1. 예비적 논의

북한 김정은 정권은 2010년대에 ‘우리식 경제관리방법’의 실험적 도입기를 거쳐 ‘우리식 사회주의’ 건설을 내세우면서 경제개혁을 추진해 왔다. 이와 관련해서 국내에서도 사회주의기업책임관리제(이하 ‘기업관리제’로 약칭)를 중심으로 많은 연구들이 나왔는데, 대체로 경제적 분석에 집중되어 있다. 이 연구들은 기업관리제의 핵심을 국가의 경제 계획화 축소와 시장 지향적 기업체의 자율적 경영권 확대로 보고 있다. 이 두 가지 간 상호작용적 관계의 변형을 어떻게 보는가에 따라 경제개혁 전망에 관한 평가가 긍정적이거나 부정적이거나 혹은 ‘가치 중립적’으로 갈리는 것 같다. 그렇지만 대다수 연구들이 북한 공간자료와 국내 대북 매체 보도자료 등에 크게 의존하기 때문에 경제개혁 정책 이면에서 작동하는 지배권력의 정치경제적 동기나 목적 등과 관련해서 평면적 설명에 그치는 경우가 적지 않다.¹⁾

이와 관련해서 기존 연구들 중 일부는 북한의 경제개혁에 영향을 미치는 주된 변수로 대외적 안보상황을 든다. 이 연구들은 경제개혁에 우호적인 대외 환경이 조성되지 않는 조건에서 경제개혁의 실시는 체제 유지에 큰 부담이 되기 때문에 어렵다고 본다.²⁾ 다른 일부 연구들

1) 문헌자료 검토와 탈북자 증언자료에 기초한 기업소 수준의 실태 검토를 연결해서 좀 더 깊이 있는 분석을 제공하는 연구 사례로 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』(서울: 통일연구원, 2016); 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』(세종: 산업연구원, 2018) 등을 들 수 있다.

2) 이런 연구 사례로 Kevin Gray & Jong-Woon Lee, “Following in China’s footsteps? The political economy of North Korean reform,” *The Pacific Review*, Vol.30, No.1(2017); Inyeop Lee, “Can North Korea Follow China’s

에서는 수령제와 유일영도체제로 표상되는 초중앙집권적 권력구조의 특성상 체제 내적인 경제개혁의 한계를 넘어서기 어렵다고 본다.³⁾ 이 두 부류 연구들은 강조점의 차이가 있지만, 체제안보에 위협이 되는 경제개혁 추진은 어렵다는 점을 지적한다. 최근 일부 연구들은 이 논점을 발전시켜 김정은 정권이 지대 수탈을 안정화하거나 정치적 통제를 강화하는 방식으로 시장화를 설계하여 체제에 대한 위협을 억제하면서 시장경제개혁을 적극적으로 수용·관리한다는 좀 더 분석적인 가설을 제시한다.⁴⁾ 이 연구들은 북한 체제이행에 관한 새로운 논의 가능성을 제공하지만 구체적인 자료적 뒷받침이 미약하다. 또 경제개혁의 제한성을 기업소법이나 무역법 등의 개정(수정 보충) 내용이나 사인독재체제(수령독재체제)에의 배태성에 의해 설명하려고 하지만, 사인독재체제 유지가 어떤 제도적 기제들을 매개로 해서 경제개혁의 실천을 제약하는지에 대한 검토가 미진하다.

사인독재체제는 독재자에게 일국 내 권력자원(‘자본’, 강제력, 이데올로기적 자원)이 고도로 집중되어 있고,⁵⁾ 중요한 국가정책 결정에 대한

Path? A Comparative Study of the Nexus Between National Security and Economic Reforms,” *Pacific Focus*, Vol.34, No.1(2019) 참조.

3) 예킨대 Yong-Soo Park, “The political economy of economic reform in North Korea,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.63, Issue 4(2009); Tat Yan Kong, “The Advance of Marketization in North Korea: Between political rigidity and economic flexibility,” *Modern Asian Studies* (2019), DOI: <https://doi.org/10.1017/S0026749X18000550> 참조.

4) 박형중, “수령독재하 북한의 경제구조와 경제개혁, 그리고 김정은 정권의 국가전략,” 『북한경제리뷰』, 8월호(2019); Sheena C. Greitens and Benjamin K. Silberstein, “Toward Market Leninism in North Korea: Assessing Kim Jong Un’s First Decade,” *Asian Survey*, Vol.62, No.2(2022).

5) 러시아 푸틴정권의 가산제적 속성을 검토하는 한 연구에서는 베버(Weber)와 틸

독재자의 독점적 권한과 재량권 그리고 국가기구들에 대한 '절대권력' 행사가 보장되어 있는 정치체제라고 할 수 있다.⁶⁾ 따라서 사인독재체제에서 일국의 정치적 통일성을 상징하는 독재자 자신이 가장 핵심적인 국가제도가 되기 때문에 체제안보와 정권안보가 분리되기 어려울 정도로 합착되고, 정권안보는 체제안보가 된다.⁷⁾ 이때 체제안보는 그 정점에 위치한 독재자의 신변안전 보장 관련 사안들뿐만 아니라 독재자의 전방위적 권력행사 보장의 토대가 되는 권력자원의 통제 문제를 포함하게 된다.

북한체제에서 사법검찰·보안기관들은 그 사명이자 존재 이유로 '수령보위, (혁명보위.) 정책보위, 제도보위, 인민보위'를 내세우고 있지만, 실제로는 김정은 유일영도체제 확립과 직결된 수령보위체제 유지·강화라는 체제안보의 최우선적 과업 수행을 목표로 하고 있다.⁸⁾ 이는

리(Tilly)의 서구 근대국가 형성 논의를 종합해서 국가의 사회 통치 역량을 구성하는 세 가지 요소로 '자본'(경제적 존속 수단), '강제력'(물리적·경제적·사회적 처벌을 가할 수 있는 수단), '이데올로기적 자원'(국가 통치권을 정당화할 수 있는 규범적 서사나 역사적 상징체계)을 들고 있다. Gerald M. Easter, "The Russian State in the Time of Putin," *Post-Soviet Affairs*, Vol.24, No.3(2008).

6) 1930년대 후반 대숙청 이후 스탈린이 비밀경찰에 대한 사인적 통제와 당 정치국원을 포함한 상급 간부층에 대한 완전한 장악에 기반하여 본인의 의사나 개인적 성향을 반영하여 중요 국가정책을 발의하거나 결정하는 식으로 국정을 운영한 데에서 일당 사인독재체제의 고전적 실례를 찾아볼 수 있다. Oleg V. Khlevniuk, *Master of the House: Stalin and His Inner Circle*, translated by Nora S. Favorov (New Haven and London: Yale University Press, 2009), pp.247~251.

7) Vladimir Shlapentokh, *A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed*(Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001), ch. 7; 최봉대, "북한의 지역경제협력 접근방식의 특징: 신가산제적 사인독재정권의 '혁명자금 관리제도'와 대외경제협력의 제약," 『현대북한연구』, 제14권 1호(2011), 204~213쪽.

사인독재체제로서 ‘초법적인’ 방침정치로 표상되는 북한 정치체제의 특징을 잘 보여준다. 따라서 체제안보의 정수로서 수령보위체제의 안전보장은 포괄적인 의미에서 ‘혁명의 수뇌부’의 신변안전 보장 문제라는 점에서 강력한 정치적 구속력을 지닐 수밖에 없다. 이 점에서 기업관리제로 대표되는 김정은 정권의 기업개혁 조치의 제한성은 수령보위체제에 정치적으로 배태되어 있다.

이 글에서는 김정은 정권의 기업관리제의 주요 구성부분인 기업소의 무역권 및 합병·합작권과 관련된 ‘정치적 배태성’ 문제를 기업소의 무역활동을 포함한 경영활동을 제약하는 제도화된 공식적·비공식적 제약 요인들의 작동방식과 효과에 초점을 맞춰 검토한다.⁹⁾ 이를 위해

-
- 8) 최광권, “법집행사업을 일심단결을 더욱 굳게 다지는 방향에서 진행하는 것은 사법검찰기관들이 견지하여야 할 근본원칙,” 『법률연구』, 제61호(2018). 정책, 제도, 인민 같은 나머지 보위 대상들은 수령보위에 기여하기 위해 위계적으로 배열된 것들이라고 볼 수 있다. 2022년 11월의 제5차 보위일꾼대회에서 ‘자기 단위를 수령보위, 혁명보위, 정책보위, 제도보위, 인민보위의 성새로 철용성같이 다(지면서)’ ‘보위기관안에 당중앙의 유일적령도에 절대충성, 절대복종하는 혁명적 기풍을 철저히 확립’할 것을 강조한 점을 참고할 수 있다. “제5차 보위일꾼대회 진행,” 조선중앙통신, 2022년 11월 25일, <https://kcnawatch.org>.
- 9) 배태성(embeddedness)이라는 용어를 처음 사용한 폴라니(Polanyi)는 사회 총체로부터 시장경제의 자율화 가능성을 비판하기 위한 구조적 의미로 이를 사용했는데, 폴라니를 인용한 그레노베테르(Granovetter)는 개인의 경제적 행위가 사회관계망의 맥락 속에서 규정된다는 의미를 부각시켜 이를 행위자 중심으로 재정의했다. 이 용어는 개념적 느슨함과 모호성 때문에 여러 분야 연구에서 분석 수준을 달리하면서 다양한 의미로 사용되었다[Greta R. Krippner and Anthony S. Alvarez, “Embeddedness and the Intellectual Projects of Economic Sociology,” *Annual Review of Sociology*, Vol.33(2007) 참조]. ‘정치적 배태성’이라는 용어도 그중 하나인데, 이 글에서 정치적 배태성은 일국의 정치체제의 특성에 의해 경제제도 운영이나 국가 경제정책의 결정과 집행이 영향을 받거나 조건 지어지는 상태라는 의미로 사용한다. 정치적 배태성에서 결정론적 함의를

먼저 김정은 정권이 출범한 2010년대 초부터 2020년까지 개정된 기업소법과 무역법을 기업소의 확대된 경영권 조항과 이를 뒷받침하기 위한 무역권 조항을 중심으로 살펴본다. 이런 ‘부분법’ 검토 작업은 기업소 수준에서 정치적 배태성의 제약효과를 짚어 볼 수 있는 논거를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 그다음에 기업소의 경영·무역 활동을 제약하는 요인 세 가지를 검토한다. 수령보위체제의 경제적 권력자원에 해당하는 기업소 외화 보유의 중앙집권적 통제 문제, 수령 우상화와 온정주의적 통치 형상화를 위해 기업소에 부과되는 세외부담 문제, 그리고 기업소의 무역이나 합영·합작사업과 관련된 국가보위성의 수령보위사업 문제가 이에 해당한다. 마지막으로 기업관리제의 정치적 배태성에 따른 기업소의 경제적 성과의 제약과 관련된 국가의 대응 방식 문제를 검토하고 이 작업의 시사점을 도출한다.

기업관리제와 관련된 기업소 실태 분석을 위해 탈북자 심층면접조사를 실시하여 자료를 수집했다. 피면접자 수는 9명이고, 면접조사 횟수는 동일인을 2회 이상 면접한 경우를 포함하여 총 23회이다. 피면접자 관련 기본 정보는 <표 1>과 같고, 면접조사 자료의 인용 출전은 코드명으로 표기했다. 그런데 코로나 방역 관련해서 북한이 국경을 봉쇄한 2020년 1월 이후에는 일반 주민의 월경이 차단되고 있다. 따라서 <표 1>에서 보듯이 피면접자들의 탈북시점이 2010년대 중반으로 한정

배제하기 위해 경제적 행위자 집단과 국가 간의 권력자원 획득 투쟁에 의해 형성된 불평등한 권력관계의 원천 또는 수단이라는 맥락에서 정치적 배태성을 파악하는 논의로 Sharon Zukin and Paul DiMaggio, “Introduction,” *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, S. Zukin and P. DiMaggio(eds.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.20~23 참조.

〈표1〉 피면접자 관련 기본 정보*

코드**	성별	연령	거주 지역	탈북 시점	면접일	횟수
A1~A5	여	40대	대도시	2010년대 중반	2021년 8~10월, 2023년 6월	5
B1~B3	남	40대	중소도시	2010년대 중반	2023년 1~2월	3
C1~C3	남	50대	대도시	2010년대 중반	2021년 1월	3
D1~D4	남	50대	대도시	2010년대 중반	2019년 11~12월	4
E1~E2	여	40대	대도시	2010년대 중반	2023년 1월	2
F1~F2	남	40대	중소도시	2010년대 중반	2021년 6월	2
G	남	40대	대도시	2010년대 중반	2020년 10월	1
H	남	40대	대도시	2010년대 중반	2020년 8월	1
I1~I2	남	50대	중소도시	2010년대 중반	2020년 10월	2

주: * 피면접자의 신상정보 보호를 위해 관련 사항을 간략하게 표시함.

** 피면접자 코드의 숫자는 동일인의 면접조사 회차를 뜻함.

된 본 면접조사에 의해 2020년 이후 기업소 경영 실태를 구체적으로 파악하는 데에는 한계가 있다. 그렇지만 온라인 대북 매체들이나 북한 관영 매체의 몇몇 보도에 비춰 볼 때, 자료적 뒷받침이 어렵기는 하지만 코로나 방역 봉쇄 시기에도 기업소 경영활동의 정치적 배태성과 관련된 이 글의 논지는 무리 없이 적용될 수 있을 것 같다.¹⁰⁾

10) 온라인 대북 매체들의 비공식 보도에 따르면 국경 봉쇄 이후 ‘국가 밀수’를 제외한 일반 기업소의 무역사업은 거의 다 중단되고, 기업소 가동률도 현저하게 저하된 것으로 알려졌다. 그렇지만 식량 구독난 등 생활고 가중에 따른 주민 불만의 증가와 제8차 당대회에서 제시한 핵무력 강화를 위한 핵무기 병기화 사업 추진에 따라 대내외적으로 정치적 긴장이 고조되어 온 코로나 방역 봉쇄 국면에서도 수령보위체제를 강화하기 위한 적극적인 조치들이 나오고 있다. 예컨대 국가보위성은 2023년 전반에도 중국에 체류 중인 무역주재원들에 대한 감시활동과 반탐사업을 강도 높게 전개한 것으로 알려졌다[“돈 잘 번다며 키우고는 이내 반동으로... 북 무역 주재원의 ‘비에,’” 데일리NK, 2023년 4월 7일; “국가보위성, 거짓 정보 통한 반탐 사업 성과에 첫 표창·포상,” 데일리NK, 2023년 5월 2일]

2. 기업소법 및 무역법 개정과 경영·무역권의 재규정

1) 기업소법 개정과 기업소의 자율적 경영권 조정

기업소의 경영은 ‘경제적공간들을 능숙하게 활용하여 국가에 더 많은 이익을 주기위한 경제활동’이라고 정의된다(2014년 개정 기업소법 제 4조). 기업관리제는 예산제 기관을 제외한, 독립채산제를 실시하는 모든 기업소에 적용되는데, 이는 기업소가 ‘사회주의적 소유에 기초한 실제적인 경영권’을 행사하여 국가에 이득을 주고 생산을 정상화하도록 하는 기업개혁 조치이기 때문이다.¹¹⁾ 기업관리제에서 정한 기업소 경영활동의 상대적 자율성은 기업소법에 의해 법적으로 담보된다(제29조). 특히 생산 부문 기업소는 ‘무역 및 합영, 합작권을 가지고 ... 생산에 필요한 원료, 자재, 설비를 자체로 해결’하기 위해 수출품 생산단위(무역회사)를 내올 수 있는 확대된 경영권을 부여받았다(2015년 개정법 제37조).¹²⁾

참조. 국가보위성의 이런 수령보위사업 활동들에 비춰 볼 때 대내적으로도 기업소 무역활동이 거의 중단된 중에도 수령보위체제 강화 차원에서 기업소의 (비공식적) 외화자금에 대한 국가 통제는 지속되었다고 볼 수 있다. 이 점과 관련해서 “도당 수출과 검열에 간부들과 아내, 친인척들까지 ‘벌발’...왜?” 테일리NK, 2021년 9월 2일 기사에서 간접적 단서를 얻을 수 있다(기사 제목 중 ‘수출과’는 오칭(誤稱)으로 보인다. 당국이 인민경제계획 수행 규율의 확립을 ‘당중앙의 권위를 백방으로 보위하기 위한 중대한 사업’(수령보위사업)이라고 규정하는 데에서도 이 점을 어느 정도 시사받을 수 있다(“인민경제계획을 드팀없이 수행하는 강한 규율을 확립하자,” 『로동신문』, 2023년 3월 15일 참조).

11) 기업소법이 개정되고 기업관리제 실시 이후에 생산부문 독립채산제 기업소를 지칭할 때 대체로 ‘기업체’라는 용어를 사용하는 것으로 보인다(A1).

12) ‘무역 및 합영·합작권’은 기업체의 독자적인 무역, 합영·합작계약 체결 및 이행

그런데 이와 같이 2014년과 2015년 개정 기업소법에서 강조된 기업소 경영권의 상대적 자율성은 2020년 개정법에서 부분적으로 약화되었다. 예컨대 기업소 사업 지도원칙(제8조)이 ‘국가의 통일적 지도와 기업소의 창발성 결합’에서 ‘국가의 통일적 지도와 전략적 관리에 의한 기업소 지도’로 바뀌었다. 기업소의 경영전략(제30조)도 ‘현실발전의 요구에 맞는’ 탄력적 대응의 중시에서 ‘국가 경제발전 전략에의 유기적 동조’의 중요성으로 대체되었다. 이와 달리 위에서 본 2014년과 2015년 개정법에 나오는 기업관리제의 주요 항목들은 그대로 있다. 또 기업소 등록증 발급 기한(제16조)은 30일에서 7일로 단축되기도 했다. 이는 2010년대 후반 이후 부분적으로 중앙의 통제가 강화되는 가운데에서도 일정 수준에서 기업소의 경영 자율성은 유지되었다는 것을 보여준다.

그렇지만 계획부문과 연계 강화를 위해 기업관리제에 대한 중앙집권적 통제의 부분적 복원조치가 이루어진 것은 기업관리제가 시장경제 발전을 단선적으로 촉진할 수 있는 자기보강적 잠재력을 지닌 제도적 장치가 아니라는 점, 즉 기업관리제는 국가가 더 많은 자기이익을 보장하기 위해 전술적 차원에서 신축성 있게 동원할 수 있는 정책적 가용자원이라는 점을 보여준다.¹³⁾ 따라서 기업소법의 개정에서도

권한, 수출기회 조성·이용 권한, 독자적 대외면담 권한, 외국 대방과 국제통신 연결 권한, 생산물 외국판매 권한, 독자적 국내외 은행 돈자리 통한 대외결제 권한, 투자에 대한 소득분배 권한, 계약 관련 분쟁 시 중재 통한 처리권한 등을 포함한다(김홍일, “대외경제관계를 다각적으로 발전시키는데서 나서는 중요문제,” 『김일성종합대학학보』, 제61권 4호(2015), 72쪽). ‘대외경제사업(대외사업) 권한’은 무역실무일꾼들이 쓰는 용어인데, 이 글에서는 ‘무역 및 합영·합작권’과 유사한 의미로 사용한다.

13) 북한은 2010년대 후반 이후 벌어진 ‘사상초유의 세계적인 보건위기와 장기적인

드러나는 중앙집권적 통제의 부분적 복원이 기업관리제의 전반적 위축이나 무력화를 뜻하지는 않는다. 국가가 경제적 실리를 얻기 위해 내놓은 불가피한 현실적 선택지가 기업관리제이기 때문이다.

사실 이 점은 김정은이 2014년 5·30담화의 3대 원칙 중 하나로 제시한 ‘경제에 대한 국가의 전략적 관리 실현 문제’¹⁴⁾와 관련해서 이미 언급된 사안이다. ‘경제사업에서 국가의 전략적 관리’는 ‘사회주의 경제 건설...(에서) 관건적 의의를 가지는 중요 부문과 단위, 지표들을 틀어쥐고’ ‘나라의 ... 경제를 활성화해 나간다’는 원칙을 뜻한다.¹⁵⁾ 따라서 이 원칙에는 ‘주동적이고 창발적인’ 즉 상대적으로 자율적인 경영 활동의 주체로서 일반 기업소의 역할 수행이 규정되어 있는 셈이다. 그렇지만 분권적 생산활동을 빌미로 ‘아래단위들이 당과 국가의 요구 실현을 선차시하는 원칙’을 무시하고 ‘자기의 상대적독자성과 특수성을 내세우면서 자유주의적으로 사업’하면서 ‘자기 단위의 이익만을 추구하는 기관본위주의적편향’은 제때에 시정해야 한다는 점도 강조된

봉쇄, 재해성이상기후현상으로 인한 곤란과 애로’ 때문에 인민생활이 ‘전쟁상황에 못지 않은 시련의 고비’에 처했다고 했다. 이런 국가적 위기국면을 타개하기 위한 위기관리사업은 인적·물적 자원의 총동원과 ‘국가의 통일적인 지휘에 절대복종하는 엄격한 규율과 질서를 세울것을 요구’한다고 강조한 데에서도 이 점을 엿볼 수 있다. “비상한 힘과 열정으로 격난을 부시며 위대한 새 승리를 향하여 용진 또 용진해나가자,” 『로동신문』, 2021년 8월 9일; 김명일, “국가적인 위기관리체계를 강화하는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보』, 제67호(2021), 41쪽.

14) “병진로선에 기초한 경제건설/사회과학원 연구사가 말하는 《현장의 변화》,” 『조선신보』, 2015년 1월 26일. 이 문제는 2014년과 2015년 개정 기업소법에서는 언급되지 않다가 2020년 개정법 제8조에서 기업소 사업의 지도원칙으로 ‘기업소의 전략적 관리의 확고한 보장’이라는 문구로 명기되었다.

15) 한정민, “경제사업에 대한 국가의 전략적관리에서 나서는 중요문제,” 『김일성종합대학학보』, 제64권 3호(2018), 82~83쪽.

다.¹⁶⁾ 이런 맥락에서 보면 2020년 개정 기업소법에서 나타나는 기업소에 대한 중앙집권적 통제 강화는 기업소의 확대된 경영권 부여에서 산생되는 지방정부와 기업소 수준의 본위주의를 억제하면서 기업소의 경영활동을 좀 더 촘촘한 법적 규제 속에서 관리하기 위한 정책적 시도라고 볼 수 있다.

2) 무역법 개정과 기업소의 무역권 규제 강화¹⁷⁾

기업소법에서 정한 기업소 무역권 보장 문제는 무역법에서 구체화되었다. 김정은 정권 출범 이후 2012년부터 2020년까지 네 차례에 걸쳐 개정된 무역법의 변화 방향성을 보면 기업소법과 비슷하다. 가장 중요하게는 전문 무역회사가 아닌 기관, 기업소, 단체가 영업허가를 받아 무역회사를 설립해서 직접무역을 하거나 전문 무역회사를 통한 간접무역을 할 수 있도록 허용한 점이다(2015년 개정 무역법 제11조).¹⁸⁾ 이를 뒷받침하기 위해 국가계획에 포함된 현물지표의 거래가격만 중앙무역기관에서 승인을 받도록 하고, 그 외 기타지표는 당사자 합의에

16) 한정민, 위의 글, 86~87쪽.

17) 2014년에 개정된 합병법이나 합작법에서 합병·합작사업과 관련해서 기업소 경영권에 대해서 특별히 기술하는 게 없기 때문에 여기서 이 문제는 검토하지 않는다.

18) ‘기업체의 생산규모가 작고 수입에 의존하는 원료, 자재수요가 얼마 안되는 공장, 기업소들은 무역회사들에 의뢰하여 필요한 원료, 자재를 해결하는’ 간접무역이 ‘합리적’이라고 본다[최용남, “현시기 자재공급사업을 개선하는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보』, 제62권 3호(2016), 105쪽]. 기존 무역회사 설립 절차와 운영방식에 관해서는 임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2017), 32~40쪽 참조.

의해 자체적으로 거래가격을 정하도록 했다(제19조). 국가계획기관은 국가적 전략지표와 제한지표만 계획화하고, 기타지표는 수출입액상으로 계획화하도록 했다(제30조). 또 수출 실적이 없는 경우 무역 허가증의 회수 기한 산정을 기존 1년에서 3년으로 연장했다(제24조).

2010년대 후반 이후 대북제재 강화로 무역 여건이 악화됨에 따라 국가는 지방무역 통제를 다시 강화했다. 이는 2018년 개정법에서 기업소의 '무역거래지표'에 대한 중앙무역기관의 가격승인뿐만 아니라 반출입승인까지도 받도록 한 데에서 알 수 있다(제19조). 코로나 방역 국경봉쇄와 대북제재 효과가 중첩되어 더욱 악화된 국내 경제 상황을 배경으로 2020년 개정법에서는 '무역에 대한 중앙집권적, 통일적 지도와 통제' 강화(제6조)와 비법적인 수출원천 처분 금지(제15조)를 강조했다. 또 '모든 수출입물품'에 대해 중앙무역기관의 가격승인과 반출입승인을 받도록 했다(제19조). 그리고 무역 허가증의 취소 조건으로 3년 동안 국가납부계획을 못한 경우를 새로 추가했다(제57조). 2018년과 2020년의 개정법에서 뚜렷하게 드러나는 점은 '국가 유일무역제도의 환원·복구'라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 예컨대 '모든' 수출입물품에 대한 대외 경제성의 '가격승인'과 '반출입승인' 의무 부과는 무역단위들이 과당 경쟁 속에서 원천 물자를 헐값에 수출하거나(B2), 국가의 승인을 받지 않고 비법적으로 무역거래지표를 수출입하는 불법적 관행에 대한 통제와 처벌을 강화하겠다는 뜻이 들어 있다(A2).²⁰⁾ '무역사업에 대한

19) “조선민주주의인민공화국 내각의 주체110(2021)년 사업정형과 주체111(2022)년 과업에 대하여”(내각총리 김덕훈의 내각 사업보고), 『로동신문』, 2022년 2월 8일. 국가 유일무역제도하에서 중앙 대외경제성과 지방정부 간의 위계적 관계를 집작케 하는 보도로 “양강도 무역단위 반출입 승인 신청서 ‘불합격’... “재검토해 제출”,” 데일리NK, 2021년 12월 1일.

중앙집권적, 통일적지도와 통제를 더욱 강화하기 위한 조항들이 보충된 것으로 보도된 2022년 개정법은 이제까지 국가 통제에서 누락된 부문이나 절차들까지도 체계적으로 세분화해서 중앙의 관리하에 두려는 정책적 지향의 반영이라고 볼 수 있다.²¹⁾

2010년대 후반 이후 무역법 개정에서 드러나는 무역사업의 중앙집권적 통제 강화도 위에서 언급한 ‘기업소의 전략적 관리’와 연계해서 당국이 강조한 자유주의 사업방식과 기관본위주의 척결이라는 맥락에서 그 의미를 파악할 수 있다. 실제로 기타지표를 지방정부와 기업소가 자체적으로 계획화하도록 한 데에서 산생되는 ‘마구잡이식 지방본위주의’ 무역의 정돈 작업이 진행됐다.²²⁾ 이와 병행해서 특수단위들과 지방 당기관들의 방만한 외화벌이사업 비리에 대한 대규모 검열과 부실한 무역회사들의 통폐합이 추진된 것으로 알려졌다.²³⁾ 그렇지만 중

20) 기업소들이 자체로 물품을 반출입하면 세관 통검들 외에는 모른다. 이전에도 물품을 반출입할 때 무역성을 경유해서 처리해야 한다는 규정이 있는데 잘 지켜지지 않았다는 것을 알 수 있다. 이런 맥락에서 보면 본문의 제19조는 중앙의 대외경제성이 비공식적 무역수익 분배에서 우위를 점하기 위한 포석으로 해석될 여지도 있다(A2).

21) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제19차전원회의의 진행,” 『로동신문』, 2022년 1월 30일 참조. 이 점은 국가 경제기관들이 ‘전반적인 경제운영실태를 손금보듯이 장악’할 수 있도록 2021년에 상품식별부호관리법을 제정한 데에서도 엿볼 수 있다[“수자경제발전에 이바지하는 식별부호기술,” 『로동신문』, 2023년 5월 14일]. 실제로 최근에는 국가유통망을 거치지 않고 시장에 공급되는 바코드 미부착 국산품의 판매를 금지하고 있다는 비공식 보도도 나왔는데(“바코드”로 장마당 통제... “한류 확산 꿈도 못 꿩”, 자유아시아방송, 2023년 6월 23일), 상품 수출입에 대한 국가 장악력을 높이기 위해 바코드 시스템 도입을 무역 부문까지 확대할 가능성이 있다.

22) “함경북도, 무역일꾼 불러다 ‘국가무역주의’ 강조 강습회 진행,” 데일리NK, 2022년 11월 4일.

양의 통제 강화 속에서도 기업소의 '창발적' 무역활동을 촉진하기 위한 기업소의 무역권에는 큰 변화가 없다. 다르게 보면 기업관리제에서 무역권이나 합영·합작권은 생산부문 독립채산제 기업체가 '자기의 생산과 건설 활동을 원만히 진행하는 데 필요한 자금과 원자재, 기계설비들을 자체로 해결하기 위한 권한'이기 때문에 기업소의 자립적 확대 재생산을 강제하는 국가 입장에서는 달리 뵈족한 대안이 없다.²⁴⁾ 국가가 국가유일무역제도를 실시하면서 지방산업 활성화를 도모할 수 있는 중앙·지방무역기관의 수출입지표를 우선적으로 승인하는 데에서도 이를 알 수 있다.²⁵⁾

이와 같은 기업소법과 무역법의 개정 내용 검토에서 다음 논점들이 제기될 수 있다. 이런 법적 틀 안에서 기업소의 무역이나 합영·합작사업은 국가에 더 많은 이득을 주면서, 기업소가 자체적으로 생산을 정상화할 수 있는 가능성을 제고할 수 있는가? 이 과정에서 기업관리제는 국가계획화를 보조하는, '관리되는 시장화'를 촉진시키는 제도적

23) “북, 당·군부 소속 무역기관 내각으로 이관 착수,” 자유아시아방송, 2021년 3월 15일; “북(北), 국가유일무역제도 환원복구 첫 단계로 ‘무역회사 통폐합’ 지시,” 데일리NK, 2022년 4월 1일; 데일리NK, “북한, 갑자기 무역일꾼 줄줄이 체포하고 워크도 회수...무슨 일?” 2022년 4월 13일.

24) 이런 연계는 무역 및 합영·합작권이 ‘기업체들이 생산과 무역을 일체화하고 합영·합작을 실현하여 국가에 이익을 주는 동시에 자기 기업체의 생산정상화와 확대재생산, 종업원들의 물질문화생활을 보장하는데 필요한 자금과 원자재, 설비, 물자들을 자체로 해결할 수 있게 하는데서 중요한 역할을 한다’고 언급하는 데에서 잘 드러난다. 김홍일, “대외경제관계를 다각적으로 발전시키는데서 나서는 중요문제,” 72~73쪽.

25) “북, 지방공업 발전 위한 무역 협력 독려...지방 자력갱생 도모,” 데일리NK, 2023년 7월 24일; “무역 확대 기대감에도 외화 환을 일제히 하락 ... 이유가?” 데일리NK, 2023년 7월 28일 참조.

장치로 작용할 수 있는가? 아니면 기업소의 무역 및 합병·합작권 행사를 불가피하게 보장해야만 하는 국가의 무역개혁정책은 잠재적으로 무역의 분권화와 자유화를 촉진시킬 수 있는 가능성이 있는가? 이 과정에서 기업관리제는 분권적이고 자율적인 시장화의 추동력이 형성·발전하는 데 매개 작용을 할 수 있는가?

아래에서는 이 논점들을 직접 다루기보다는 국가의 무역개혁과 이와 연계된 기업개혁을 근본적으로 제약하는 요인들의 검토를 통해 그에 대한 시사점을 얻고자 한다. 기업소법이나 무역법의 변화와 이에 영향을 받는 기업소 경영활동의 지평에만 초점을 맞춰 검토할 경우 이런 법제나 경영활동의 변화를 그 근저에서 선차적으로 제약하는 요인들을 간과하기 쉽다.²⁶⁾ 이 요인들은 수령보위체제에 배태되어 있고, 공식적·비공식적으로 제도화된 구속력으로 작용한다. 또 이런 정치적 배태성 때문에 기업소의 무역이나 합병·합작권이 강화되고, 실제 무역이나 합병·합작사업이 활성화된다고 해도 이 요인들로 인한 제한성을 벗어나기 어렵다.

26) 예컨대 위에서도 언급했지만 2020년 개정 무역법에서 무역회사가 국가납부계획을 3년 동안 수행하지 못하면 영업허가증을 회수한다는 조항이 새로 추가되었다. 그런데 무역단위에서 “외화벌이 계획 3년 못하면 재정검열 나온다는 말은 사회주의 때 일이고 ... 계획 3년 못하고 살아 있으면 다행이지만 김정은 때에는 더 철저해져서 이제는 계획 1년만 못해도 단위책임자로 놔두지 않는다”라는 지적(B1)은 법과 현실의 괴리가 적지 않다는 점을 시사한다.

3. 기업관리제의 정치적 배태성: 무역 및 합영·합작사업의 제한성

1) 기업소의 외화 보유와 중앙집권적 외화관리

기업관리제에 의해 무역권을 허가받은 기업소, 특히 수출 관련 기업소 같은 경우 전문 무역회사에 위탁 수수료를 내지 않고 외화 돈자리를 개설하여 직접 외국대방과 거래함으로써 더 많은 외화수입을 얻을 수 있다. 이런 규정은 기업소의 강력한 수출 유인으로 작용할 수 있는데, 여기서 중요한 역할을 하는 것이 기업소의 외화 돈자리(계좌)이다.²⁷⁾ 기업소 입장에서는 무역 성과를 내기 위해 보유 외화자금을 자체적 판단에 따라 직접 사용할 수 있는 외화 돈자리의 보유가 크게 도움이 되기 때문이다. 그렇지만 현실은 이와 많이 다르다.

2020년 개정 외화관리법 제3조에 명시되어 있듯이 국가의 통일적 외화관리체계에 따라 기업소 무역 관련 외화수입과 지출은 중앙집권적 관리 대상이고, 계획적 관리의 틀 안에서 이루어진다. 국가가 기업소에 무역권을 주고 외화 돈자리를 허용해 준 목적이 자체적으로 외화별이를 해서 생산 활성화를 도모하고 국가에 이득을 주라는 것이기 때문에 국가가 외화 사용처를 통제하기 위해 기업소 경영활동에 직접 개입하지는 않는다. 그렇지만 외화별이 기업소는 번 외화를 ‘입금하기는 할하지만’ 경영활동을 위해 직접 ‘인출하기는 어렵다.’ 실례로 선철을 수출하고 외화를 받은 중앙산업 기업소는 이 외화수입을 외화은행

27) 기업소 외화 돈자리 개설은 금융개혁의 일환인 기업소의 ‘확대된 재정권’ 허용 조치와 연계되어 있다. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 119~125, 182, 278~285쪽.

에 예치해서 국가납입금을 바치고, 국가에서 받는 연유 대금을 결제하는 등 유동자금 관리에 외화 환치(이체) 방식으로 외화 돈자리를 이용한다(C1). 혁명자금을 조달하는 특권적 기업체 같은 경우도 외화 초과이윤 중 종업원 분배 몫을 제외한 자금을 기업소 자체적으로 처리할 수 없다.²⁸⁾ 이 자금을 기업소 돈자리에 저축해 놓고서 다음 해 설비 구입 예산으로 편성해서 김정은의 방침을 받아야 사용할 수 있다(A3). 외화별이회사 지사 같은 경우도 외화 수입금을 당일로 은행에 예금해야 한다(B2). 이런 외화자금 통제는 상급단위를 통해 위탁무역을 해야 하는 중소 외화별이 기업소 같은 경우에도 그대로 해당된다(D1).²⁹⁾ 더 나아가서 기업소가 예치해 놓은 외화 초과이윤을 사용할 필요가 있을 때 국가가 돌려쓰고서는 ‘없어서 못 주는’ 경우도 왕왕 발생하기 때문에 기업소의 수출은 지장을 받을 수밖에 없다.

이처럼 기업소의 외화 돈자리 개설 허용에도 불구하고 기업소의 외화관리 실무 규정에는 실질적 변화가 거의 없기 때문에 (가동이 중단된 기업소들은 아예 해당이 안 되지만) 기업관리제가 나온 뒤에 일부 비준 절차가 간소화되었다고 해도 기업소들은 여전히 국가에 대해 신뢰를 갖지 못한다. 따라서 기업소들은 대체로 외화 돈자리를 개설하거나 이용하는 것을 기피하게 된다(D1).³⁰⁾ 이와 같은 기업소의 외화현금 인출

28) 외화별이 기업소는 국가상납금을 제외한 외화 초과이윤(이득금)의 15~30% 안에서 현물이나 내화 현금으로 바뀌어서 상금 등으로 종업원들에게 분배해 줄 수 있다. 외화 초과이윤은 매출액에서 국가상납금, 생산원가, 생활비, 감가상각비 등을 빼고 남은 외화수입에 해당한다(A3).

29) 지배인은 경영상 필요하더라도 기업소 외화 돈자리에서 현금을 인출할 수 없다. 다른 기업소에서 구입한 물자 대금을 환치하기 위해서 지역 인민위원회 무역부장과 인민위원장의 비준, 그리고 상급기관인 (도·시)무역국의 승인을 받아야 한다.

30) 특히 외화자금 융통의 신속성이 요구되는 수출 원천 외화별이 지사나 기지 운영

금지 조치는 ‘기업체들의 수중에 장악된’ 유희외화현금을 ‘최대로 은행에 집중’시켜 ‘외화가 국내에서 유통될수 있는 사소한 요소도 허용하지’ 않기 위한 것이다.³¹⁾

아래에서 보듯이 현실적으로 당국은 기업소 외화자금을 철저히 장악하지는 못하지만 중앙집권적 외화관리제도는 수령보위체제의 물적 토대인 경제적 권력자원의 독점적 통제권을 보장하기 위한 장치로 작용한다. 이런 국가독점적 외화 통제의 의의를 두 가지 정도로 파악할 수 있다. 하나는 사회 내에 자율적인 경제적 권력자원의 근거지가 형성되는 것을 차단할 수 있다는 점이다.³²⁾ 예컨대 외화벌이 기업소 책임자나 외화벌이에 ‘투자’한 개인들이 불법적으로 외화를 축장할 경우, 이들은 국가가 부과하는 경제적 제약을 탈피할 수 있는 ‘화폐 통행증’을 갖게 되고, 사회적 권력의 거점을 형성할 가능성이 있기 때문이다.³³⁾ 다른 하나는 군대나 사법보안기관 같은 핵심적 국가통치기구

자 같은 경우 외화 돈자리 개설이 비공식적으로 보유한 외화자금 규모만 법기관들에 노출시키고, 얻는 게 별로 없기 때문에 더 그러했다. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 211쪽. 이런 기피 경향은 내수 기업소들에도 해당된다.

- 31) 고금혁, “현시기 은행기관들을 상업은행화하는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보』, 제62권 4호(2016), 131쪽; 홍영의, “화폐류통의 공고화에 관한 독창적인 사상리론,” 『김일성종합대학학보』, 제63권 2호(2017), 52쪽.
- 32) 최봉대, “북한 체제전환의 내적 동력 형성과 경제적 관여와 제재의 연계,” 『글로벌 거버넌스와 북한의 정치 경제 체제전환 전망』, 윤대규 엮음(파주: 한울앰플러스, 2016), 105~106쪽. 이는 사회제도를 주민들을 정치적·경제적으로 동원해내는 국가권력의 연장으로 간주하는 사인독재체제의 특성과 불가분의 관계에 있다. Gerald M. Easter, “The Russian State in the Time of Putin,” pp. 210~215.
- 33) 다중통화체제하에서 베트남에서 개인의 달러 보유가 함축하는 사회정치적 의미에 관한 Allison Truitt, *Dreaming of Money in Ho Chi Minh City* (Seattle:

(특수단위)들에 대한 수령의 유력한 장악 수단인 특권적 외화별이사업의 재량적 할당 권한을 보장할 수 있는 전제조건이 된다는 점이다.³⁴⁾ 2013년 장성택계 숙청사건은 이 두 가지 점과 관련해서 중앙집권적 외화관리의 정치적 중요성에 대한 당국의 인식(국가 통제 밖에서 이루어지는 불법적인 외화 축장을 수령보위에 잠재적으로 위해가 되는 정치적 행위로 간주하는 입장)을 잘 보여준다.³⁵⁾

이와 같이 기업소 보유 외화의 중앙집권적 국가관리는 아래에서 보게 될 대외경제사업의 비준 제도와 더불어 최고권력자의 외화관리 통제권을 보장해 주는 제도적 장치이자 기업소의 무역 활성화를 제약하는 요인으로 작용하는데, 이는 수령보위체제에 배태되어 있다고 볼 수 있다.

University of Washington Press, 2013), pp.79~82 언급은 대체로 북한에도 해당한다. 동독에서 1970년대 중반에 호네커가 주민들의 인터숍(intershop: 외화상점) 이용을 허용한 뒤 1980년대에 인터숍은 단일 업종 기준으로 최대 외화 수입원이 되었는데, 이는 주민들 사이에 물질적 풍요와 사회적 지위 확보는 서독 마르크화를 비롯한 자본주의권 외화에 의해 가능하다는 인식이 공고해지는 과정이었다는 점도 참고할 수 있다. Jonathan R. Zatlín, “Unifying without Integrating: The East German Collapse and German Unity,” *Central European History*, Vol.43, No.3(2010), pp.485~486.

- 34) 최봉대, “북한 체제전환의 내적 동력 형성과 경제적 관여와 제재의 연계,” 100~102쪽.
- 35) 장성택 처형 판결문에 나오는 ‘여러 가지 명목으로 확보한 막대한 자금’은 장성택이나 그 측근들에 의한 대량의 외화 은닉을 말하는데, 이는 반역 획책 자금으로 언급됐다. 위의 글, 103~105쪽. 이런 평가는 “개인이 돈이 생기고 힘이 생기면 국가에 저항세력이 될 수 있다”(D4)는 당국의 고착된 인식과 연결된다. 사회안전부와 별도로 국가보위성이나 연합검열조가 돈장사꾼이나 ‘이관집’ 같은 불법 환전상 단속에 나서는 것도 국가보안기관이 수령보위를 위한 ‘경제안보’ 업무를 수행한다고 볼 수 있다. “국가보위성 검열조, 함경북도서 ‘돈데포’ 체포작전 나섰다,” 데일리NK, 2020년 11월 5일; “북, 연합검열조 통해 외화사용 전면 단속,” 자유아시아방송, 2023년 4월 20일.

2) 기업소 세외부담과 온정주의적 통치의 형상화

국가는 기업소가 외화 초과이윤의 일부를 종업원 인센티브로 제공할 수 있도록 하여 생산 의욕을 높일 수 있는 기회를 제공하고 있지만 외화 돈자리 개설은 위와 다른 맥락에서도 기업소의 경영활동을 개선하는 데 별로 도움이 되지 않는다. 왜냐하면 외화 돈자리를 개설한 기업소는 일반 기업소에 기본적으로 부과되는 사회적 과제에 더해 외화 돈자리를 보유하고 있고, 외화를 번다는 이유만으로 수시로 내려오는 정책과제를 수행하기 위해 외화 초과이윤을 지출해야만 하기 때문이다.³⁶⁾ 외화벌이와 무관한 일반 기업소들도 사회적 과제는 행정적·법적 책임이 따르는 공문 하달 과제이기 때문에 ‘다 힘들어하면서도’ ‘무조건 다 한다’(E1). 사정이 이렇기 때문에 사회적 과제와 정책과제 수행이라는 이중적 세외부담은 외화벌이 기업소의 생산이나 경영활동에 큰 부담을 준다. 실례로 어떤 특권적 기업체를 보면 이 기업체가 속해 있는 상급 당기관 총화의 우선순위는 ① 혁명자금 납부, ② 사회적 과제 수행, ③ 국가계획 수행의 순으로 되어 있다. ①은 당성 관점에서 총화되는 최우선적 과업이라 무조건 수행해야 하고, ③은 자재나 전기 사정을 내세워 ‘욕 한 번 먹고 끝나는’ 일이지만 ②는 기업체 책임자가 해임될 수 있는 사안이다. 그래서 기업체는 경영활동에 쓸 돈을 사회적 과제 수행에 전용할 수밖에 없다(A3).³⁷⁾ 정책과제도 소홀히 할

36) 정책과제는 선물 생산용 학생교복 천이나 사탕가루, 또는 연유 같은 4호 물자(전쟁예비물자)의 외화 수입자금 상납과제를 말한다.

37) 예컨대 국가계획보다 국가대상건설과 관련된 사회적 과제 수행이 더 과중하고 미수행 시 처벌받기 때문에 기업소는 물자를 100를 들여오면 50은 국가계획분으로 생산하고, 50은 지배인 몫으로 생산해서 몰래 팔아서 운영자금을 보충하

수 없는데, 이는 기업소 책임간부들의 정치적 평가가 걸린 문제라 ‘안 내면 큰일 나기’ 때문이다. 실례로 2010년대 후반에 연간 10만 달러 액상계획을 한 어떤 중소 외화별이 기업소는 해마다 2~3만 달러의 정책과제를 수행했는데, 이는 해당 지역인민위원회에서 연간 필요로 하는 연유나 타이어를 구입할 수 있는 돈이었다(D2).

원론적으로 기업소는 외화 돈자리를 개설하고 무역회사를 내오면 원자재 수입 대행업무를 맡은 상급 무역단위의 농간질이나 과도한 위탁 수수료 부담에서 벗어날 수 있고, 또 무역회사가 무역권을 갖게 되어 업무 처리의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다. 그렇지만 현장 실무 사정이 이러하기 때문에 기업소는 대체로 무역회사 설립을 기피한다(D2). 물론 기업소들이 모두 그런 건 아니다. 기업관리제의 실험적 모태가 된 힘 있는 단위 산하 식료공장의 사례³⁸⁾나 관할 원천동원사업소들과 피복공장들을 묶어서 무역회사를 새로 조직한 평성시 등의 사례(D2)에서 보듯이 기관이나 기업소에게 허용된 무역권을 유리하게 이용한 경우도 있다. 그런데 기업관리제 시행 초기에 무역 허가를 낸 기업소들의 부실한 외화별이 실적 때문에 2015년에 해당 무역회사들

는 식으로 하지 않으면 유지될 수가 없다(A4). 사회적 과제를 하지 못한 지배인을 해임시키려고 기업소를 김열할 때에는 국가계획을 못한 것으로 걸고넘어진 다. 김정은이 세외부담시키지 말라고 선포했기 때문에 사회적 과제를 못했다고 해임하지는 못한다(E1). 북한은 2020년에 세외부담방지법을 제정하고 2021년에 개정해서 ‘시행’하고 있지만, 대규모 국가대상건설사업이나 지방건설사업의 전개과정에서 이 법은 사실상 형해화되고 있다. “김책시 살림집 건설 다그치더니...주민에 “기름 5kg씩 내라,” 데일리NK, 2022년 8월 10일; “사리원서 학생들에 평양 1만 세대 살림집 건설 지원금 요구,” 데일리NK, 2022년 9월 29일 참조.

38) 조동호 외, 『북한 사금융 실태와 북한 금융제도의 변화』(서울: 한국금융연구원, 2022), 34~36쪽.

이 대거 폐쇄 조치된 일이 있었다.³⁹⁾ 이는 기업소들의 대외사업 경력이 일천한 탓 때문도 있겠지만, ‘큰 무역회사들이 완전히 빗더미에 올라앉을’ 정도로 현화나 현물 상납 방식의 사회적 과제 부담이 과중했던 것도 주된 이유 중 하나였다(D3).⁴⁰⁾

김정은 정권은 평양의 대규모 살림집지구, 마식령 스키장과 양덕온천, 원산갈마관광지구와 삼지연관광특구, 온포온실농장과 련포남새온실농장 건설 등 대규모 국가대상건설사업을 유독 많이 전개했다. 이 건설사업들은 공장·기업소 유희 노동력의 동원·통제장치이기도 하지만, 지도자로서 김정은의 통치력을 보여주고 온정주의적 이미지 형상을 위한 정치적 프로젝트의 성격도 강하다. 기업소들이 경영에 지장을 받을 정도로 상당한 액수의 외화수입을 이 건설사업들을 위한 각종 현물 지원이나 돌격대로 차출되는 종업원 후방사업 보장에 지출해야만 한다는 것은 무역개혁정책의 성과가 수령보위체제에 의해 제약된다는 것을 보여준다. 수령보위체제는 유일영도체제 구축을 위한 자기정당화 양식으로 수령 우상화를 위한 인격적 온정주의를 보여줄 ‘선물정치’를 필요로 한다는 점에서 이런 부류의 비공식적 세외부담을 매

39) 전경주, “기업 재정관리 관점에서 본 북한의 ‘사회주의 기업책임 관리제’ 연구,” (북한대학원대학교 석사학위논문, 2022), 76쪽.

40) 기업소가 세외부담을 처리하고 나면 종업원들에게 생활비로 주는 현물(식량 등 시장에서 구입한 기초식품을 생활비 지급규정에 맞춰 국정가격으로 환산해서 지급)이 줄어들 수밖에 없다는 점에서 이는 국가적 ‘수탈’이라고 할 수 있다(D1). 채취물 수출원천 와크를 받아 국경연선에서 외화벌이를 하는 무역회사 지사의 경우 지사장 몫, 직원들 생계비, 수출 수속비용, 후불로 받은 투자금 변제, 경영자금, 상급단위와 지역 당기관·법기관 간부들 상납액을 고려할 때 연간 액상계획의 8배에 달하는 외화 수익을 올려야 운영될 수 있다는 증언도 있다(B2). 이는 정책 외적인 그리고 경제 외적인 비공식적 요인들도 기업소 무역활동의 성과 산출을 크게 제약한다는 것을 보여준다.

개로 한 외화벌이 기업소의 경영활동 제약 요인을 배태하고 있다고 볼 수 있다.⁴¹⁾

3) 대외경제사업과 국가보위성의 반탐활동

냉전 시기에 대외무역은 적국 체제의 와해를 획책하기 위한 정치적 수단으로 이용되었는데, 상대국 입장에서는 이를 저지하기 위한 자국 방첩 활동의 주된 대상 영역이었다.⁴²⁾ 북한은 냉전체제가 해체된 뒤에

-
- 41) 사회적 과제나 정책과제 같은 외화벌이 기업소의 강제적인 세외부담은 전쟁 수행을 위한 사회동원이나 정치적 갑빠니아(단기간 동안 집중적으로 벌이는 사업)를 전개하는 데 효과적 도구로 작동하는 전통적 레닌주의 제도[Barrett L. McCormick, "Political change in China and Vietnam: Coping with the consequences of economic reform," *The China Journal*, No.40(1998)]의 산물이라는 점에서도 독립채산제에 기반한 기업소의 자율적인 경영권 확대에서 기대되는 성과와 괴리될 수밖에 없다.
- 42) 몇 가지 사례를 들자면, 과거 양차 대전 시기 소련의 무역정책은 서구 열강의 경제봉쇄라는 '역사적-경제적 기억'에 의해 지배되었다. Agota Gueullette, "Soviet Concepts of Foreign Trade 1917-1945," *Soviet and Eastern European Foreign Trade*, Vol.27, No.3(1991). 동독에서는 1970년대 이후 서독(서방)과 경제적 연계가 강화되자 동독기업의 서방 접촉 감시사업을 슈타지의 주된 업무에 포함시켰다. Jens Gieseke, *The History of the Stasi: East Germany's Secret Police, 1945-1990* (New York: Berghahn Books, 2014), pp.102~103. 1980년대 중반에 미국은 소련의 곡물 수입무역을 소련 체제를 불안정하게 만들기 위한 기회로 활용했다. Christopher M. Andrew and Oleg Gordievsky eds., *Comrade Kryuchkov's Instructions: Top secret files of KGB foreign operations, 1975-1985* (Stanford: Stanford University Press, 1993), pp.103~106. KGB 정보보고서에 따르면 1980년대 말에도 수십 억 루블화의 검은 돈을 소련에 불법적으로 반입하려는 다양한 시도들이 적발되었다. Raymond L. Garthoff, "The KGB reports to Gorbachev," *Intelligence & National Security*, Vol.11, Issue 2(1996), p.237. 베트남에서는 1990년대 말에

도 여전히 이런 냉전체제 무역안보 틀에 구속되어 있다. 북한 당국은 대외무역이 경제개혁·개방 같은 시장화를 촉진시킬 위험이 있을 뿐만 아니라 제국주의세력과 무역거래는 기존 지배체제를 전복시킬 수 있는 체제안보적 위험 요인이 될 수 있다는 인식을 갖고 있다. 외국 거래 대방과 무역거래가 국가 통제를 벗어난 외화나 적선 자금·물자 등의 은폐된 국내 반입이나 잠재적 대상자의 포섭과 같은 외부 세력의 체제 전복 기도를 위한 연결통로가 될 수 있다고 보기 때문이다.⁴³⁾

김정은 정권의 대외경제사업도 기업관리제 실시와 관계없이 이런 무역안보 틀에 고착되어 있는데, 이는 체제보위사업, 곧 수령보위사업의 중요한 대상영역이다. 따라서 냉전 시기 다른 나라들처럼 실무 관장 주체는 국가보위성이다. 이런 맥락에서 대외경제사업 규정은 외화

대미 쌍무무역협정 체결과 관련하여 국가안보·보안기관들은 이 협정이 미국 제국주의에 의한 체제전복 수단으로 이용될까 봐 우려했다. Zachary Abuza, “Debating the Future: Vietnamese Politics and the U.S. Trade Deal,” *Problems of Post-Communism*, Vol.48, Issue 1(2001).

- 43) 2010년에 한 논자는 제국주의자들이 대외 경제관계를 북한 내에 자본주의 사상과 시장경제를 침투시키기 위한 중요한 공간으로 이용한다고 비판했는데, 2018년에 다른 한 논자는 외부 세력이 북한 체제의 내부 와해를 위해 사상문화적 침투에 ‘광분하고 있다’고 주된 비판의 초점을 달리하면서 강하게 비난했다. 안철주, “대외경제관계를 발전시키는데서 사회주의원칙을 견지하기 위한 방도,” 『김일성종합대학학보』, 제56권 2호(2010), 103쪽; 최광권, “법집행사업을 일심단결을 더욱 굳게 다지는 방향에서 진행하는 것은 사법검찰기관들이 견지하여야 할 근본원칙” 참조. 이는 북한 같은 제재 대상국의 내부적 변화를 이끌어 내기 위해 다국적기업 현지 진출이나 외국인 직접투자나 상품·서비스 무역 등을 외부 지식 전달이나 정보 교환 같은 ‘소프트 파워’ 전파 수단으로 활용하려는 외부 세계의 ‘관여’전략[Nikolay Anguelov, *Economic Sanctions Vs. Soft Power: Lessons from North Korea, Myanmar, and the Middle East*(NY: Palgrave Macmillan, 2015)]과도 무관하지 않다.

별이 기업소의 외화 보유 통제나 세외부담과는 다른 층위에서 무역 및 합영·합작사업을 제약하는 요인으로 작용한다. 이 점을 대외경제사업의 비준 문제와 감시 업무로 나눠 살펴볼 수 있다.

(1) 대외경제사업 비준과 수령보위체제의 재생산기제

무역 및 합영·합작과 관련된 외국 대방과 연결 사업은 국가로부터 대외경제사업 권한을 부여받은 대외경제일꾼만이 할 수 있다. 기업소가 무역회사를 설립할 때 외화별이 액상계획, 종업원 정원 등 회사 규모에 따라 대외경제일꾼 편제 인원이 정해진다(B1). 대외경제일꾼은 경제적 실무능력과 외국어 구사 능력 등이 있어야 하지만, 정치적으로도 결함이 없어야 한다. 체제보위의 최전선에서 전개되는 외국 대방과의 경제사업은 반탐사업과 무관할 수 없기 때문이다. 그래서 대외경제일꾼의 신상 요해는 철저히 수박에 없는데, 대외경제사업에 나설 정도라면 이미 '정치적인 파악이 끝난' 대상들이기 때문에 별문제가 없다(A5, B2). 그렇다고 해서 대외경제일꾼 파견의 선결 요건으로서 수령과 체제에 대한 충실성 검증 문제가 결코 소홀히 취급되는 것은 아니다.⁴⁴⁾

기업소 책임자가 무역계획화사업에 입각해서 외국 대방 면담이나 무역대표단 접견을 위한 해외 출장을 나가려면 제의서를 올려서 김정恩의 비준을 받는 절차를 거쳐야 한다.⁴⁵⁾ 성기관 산하 기업소의 경우

44) 대외경제일꾼은 장기 또는 단기 해외출장을 가기 위해서 직장동료나 아는 사람 3명(최근에 5명으로 늘어남)의 보증을 받아야 하고, 또 거주지 인민반장을 포함해서 인민반원 3명의 보증도 받아야 한다(A2). 중국 쪽을 왕래하는 국경지역 화물차 운전수만 하더라도 가정환경이 좋아야 하고, 외국에 친척이 없어야 하고, 가족 중에 현재 구류장 수감자가 없어야 하고, 군사복무자에 대학 졸업자이고 당원이라는 정치적 자격을 갖춰야 한다. 한마디로 '알짜 빨갱이' 집안 출신이어야 한다(F1).

제의서는 상급단위-성기관-내각순으로 승인을 받은 뒤 당, 대외경제성, 외무성, 국가보위성의 심사를 거친다. 이때 국가보위성에서는 해당 사업의 적선 연계 가능성을 염두에 두고서 중국(외국인) 대방의 신상, 돈이나 물자의 흐름 관계 등을 중점적으로 검토한다. 유관 기관들의 심사를 통과한 뒤 최종적으로 김정은의 비준을 받아야 해당 사업은 진행될 수 있다. 그런데 무역사업의 유동성 때문에 계획이 변경되거나 추가적 사업 진행이 필요한 경우에도 ‘반드시 방침을 받아야 한다’(A4). 방침과 어긋나게(방침을 다시 받지 않고 무역사업을 수정해서) 집행했을 경우 당사자는 방침 집행총회에서 비판받거나 책벌을 받기 때문이다. 무역계획화사업에서 잡아 놓은 대로 해외 출장을 나가지 못한 경우에도 방침을 관철하지 못한 걸로 비판받는다(A2).⁴⁶⁾

여기서 무역을 포함한 기업소의 대외경제사업이 최종적으로 최고권력자의 승인을 받아야만 진행될 수 있다는 걸 알 수 있다. 이는 기업소 무역활동이 무역계획화의 강제적 규율성을 매개로 최고권력자에 의해 관리·통제된다는 것을 뜻한다. 무역이나 합영·합작사업의 목적이 외화수입 증대에 있다고 할 때 대외경제사업의 비준과 ‘방침 집행 검열사업’은 최고권력자에게 국가적 외화관리 통제권을 귀속시켜서 국

45) 무역계획화사업은 당의 무역정책과 인민경제의 요구에 맞게 ‘무역계획을 작성하고 그 수행을 조직지도하며 총화하는 전과정’을 뜻한다. 안철주, “대외경제관계를 발전시키는데서 사회주의원칙을 견지하기 위한 방도,” 104쪽. 성기관 산하 기업소라면 ‘내각 계획 몇 호 집행을 위해 나가려고 한다’는 식으로, 그리고 특수단위 산하 기업소라면 ‘몇 월 며칠 지시(방침)을 받들어 뭘 하기 위해 나가려고 한다’는 식으로 제의서를 작성한다(A2).

46) 이런 실무적인 어려움을 해소하기 위해 기업관리제가 나온 뒤에는 무역권을 가진 생산단위들에게는 ‘다회(多回) 사증’을 발급해 주도록 하는 조치가 나왔다(A2).

가와 사회에 대한 지배력을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치라고 할 수 있다. 수령의 외화관리 권한을 절대화하기 위한 이런 통제장치의 작동은 무역권 허용에도 불구하고 무역권 행사를 기존 대외경제사업 승인 절차에 의해 구속하기 때문에 기업소 무역활동을 근원적으로 제약하게 된다.

합영·합작사업에서 수령보위사업은 좀 더 가시적으로 직접적인 영향을 미치기도 한다. 합영사업 투자유치 면담을 조직하기 위해 중국 대방을 초청해야 하는 기업소는 대외사업권이 있는 지배인이 해외 출장사업과 동일한 절차를 밟아 제의서를 올려 비준을 받은 뒤에 지역 당기관과 보위부의 승인을 받아 진행한다(A4, F1). 그런데 중국 대방 초청 문건이 승인이 나지 않는 경우가 있다. 실례를 들자면 국경연선 세관의 대외경제사업 담당 보위원이 중국 대방에 대해 ‘들어오면 이상하게 행동해서’ 최고수뇌부 보위사업에 지장이 초래될 수 있다고 상급인 도보위국에 보고하면 이 대방의 입국은 불허된다.⁴⁷⁾ 이런 식으로 합영사업이 타격을 입어도 어느 누구도 문제 제기를 하지 못한다. ‘모든 것이 보위사업을 중심에 두고 돌아가고’ 있고, ‘보위부는 최고 수뇌부 보위에 모든 걸 걸고 있는’ 나라에서 ‘수령보위사업 계선에 들어서서’ 어떤 것도 용납될 수 없기 때문이다(F1).

이상에서 본 대외경제사업의 비준이나 이와 연계된 수령보위사업을 지탱하는 제도적 절차들은 ‘중앙무역지도기관은 무역거래와 관련한 수속절차를 간소화하여 무역거래의 편리를 보장하여야 한다’는 무역법의 ‘무역거래의 편리보장’ 조항(2015년 개정법 제45조, 2020년 개정법

47) 때로 대외사업 담당 보위원은 고가의 중국 물품을 얻기 위해 권한을 남용하기도 하는데, 상급에서 승인해도 이 보위원이 승인하지 않으면 중국 대방은 절대로 입국할 수 없다(F1).

제52조)과도 큰 괴리가 있다. 이 점에서도 무역법의 실효성이 수령보위 체제에 배태되어 있는 제도적 요인들에 의해 제약되고 있다는 것이 단적으로 드러난다.

(2) 국가보위성의 감시사업과 대외경제일꾼의 자기검열

기업소의 무역 및 합영·합작사업에 대한 국가보위성의 감시는 외국 대방과의 사업면담이나 대표단 토의 자리에 보위원이 동석하는 방식으로 이루어진다. 원칙적으로 외국 대방과 사업 토의나 면담 자리에 보위원은 참가하지 않도록 되어 있으나, 내부적으로 사업상 필요하기 때문에 재량껏 파악하라는 국가보위성 지시를 이행하는 수준에서 면담 자리에 동석한다(F2). 이 감시 방식은 대외경제일꾼의 ‘정치적 및 신변 안전 보호’를 국가보위성에서 책임지고 보장해 주라는 김정일의 방침에 의해 마련되어 중앙당 행정간부부에서 집행하는 당내 규정으로 제도화되어 있다(A2, G). ‘국가 울타리 안에서 이뤄지는 (외국과 연계되지 않은) 경제활동은 대중적, 당적, 행정적, 법적 통제가 가능하지만 국가 울타리 밖으로 나가는 사람은 보위원을 붙이지 않으면 누구와 만나서 무엇을 하는가를 어떤 방법으로도 통제할 수 없기’ 때문에 보위원은 불가피하게 사업면담에 동석해야 한다는 것이다(C2),⁴⁸⁾ 이처럼 대외경제일꾼의 ‘보호’ 명분을 내세웠지만 외국 현지에서 보위원은 대

48) 보위원은 규모가 큰 대표단이 나갈 때는 꼭 따라가지만 다른 임무가 많기 때문에 소수 인원이 나갈 때에는 대체로 따라가지 않는다. 보위원이 나가지 않을 때에는 기업소 책임자와 하급자 또는 통역 등이 함께 간다. 드물게 남자는 혼자 나갈 수도 있는데, 여자는 반드시 2명이 나가야 한다(B2, A3). 때로는 보위원이 출장 여비가 없어서 나가지 못하는 경우도 있다. 대외사업에 보위원들이 따라 나가려고 애쓰는 이유 중에는 생활에 도움을 받기 위한 것도 있다(A3).

표단의 '비정상적 행적'이 있는지를 감시한다. 외국에서 체류하는 동안 무역일꾼이 금전적 편의를 제공해서 보위원과 '융화'되기도 하지만 보위원은 '수 틀리면 권한을 행사한다'(A5, B2).⁴⁹⁾

국경연선 지방에서 합영·합작사업을 위해 기업소가 초청한 중국 대방에 대한 국가보위성의 국내 감시사업은 '들어와서 무슨 짓을 하는지 모르니까' 이보다 훨씬 더 철저하다. 보위부는 중국 대방이 식사할 장소를 지정해 주고, 보위원이 동행하면서 중국 대방의 하루 일정을 시간대별로 기록해서 상급에 보고하는데, 만나는 사람은 물론이고 심지어 화장실 간 것까지도 기록한다(F1).⁵⁰⁾ 2010년대 중반에 평양의 중앙당 청사 인근에서 김정은 비준을 받아 건설 중이던 외국인 투자 호텔에서 청사가 내려다보인다는 이유로 공사가 중단되고 관계자가 남한 연계 적선으로 잡혀간 사례도 수령보위사업 계선에는 어떤 것도 걸쳐 있어서는 안 된다는 점을 잘 보여준다(A4).

보위원의 직접적 감시활동은 기업소의 대외경제사업에 많은 지장을 초래한다. 그래서 '보위부가 알면 시끄러울 수 있는 일은 따로 기회를 마련해서 만나는 경우가 종종 있다'(F2, C2, D1, H, A4). 무역일꾼이나

49) 예컨대 사전에 신고한 면담 대상자들이 중국 출장을 나가서 정해진 체류 기한을 넘긴다든가, 체류 예정 장소에 머무르지 않고 보위원의 감시를 벗어나서 사업 활동을 한다든가, 남북한 양쪽하고 거래하는 중국 대방을 만난다든가, 또는 외국에 내보낼 수 없는 제한지표를 수출한다든가 한 경우에 그 이유를 따지고 들면서 공갈하는 식이다(C1). 사이가 벌어지면 보위원은 무역일꾼이 자기에게 보고하지 않고 단독으로 일정을 소화한 행적을 자료로 묶어 보고하기도 한다.

50) 평양과 지방도시를 방문한 중국인 투자자들의 사례를 보여주는 데일리NK, “북, 외국인 방문자에 대한 감시 대폭 강화,” 2019년 10월 14일도 참조. 국가보위성은 국내에서 운영 중인 합영·합작업체에 대한 감시사업도 소홀히 하지 않는다. 한 지방도시 합영·합작업체들의 검열 사례로 자유아시아방송, “북, 해외합작업체 일제 조사,” 2018년 6월 24일 참조.

지배인 입장에서는 외국 대방과 사업 토의 중에 ‘역적질’이 아니어도 ‘법의 원칙이나 규정에서 벗어나야 하는 경우도 있(어)서, 융통성을 가지고 대외사업을 해야 하지만 보위원이 참가하면 모든 게 지장을 받기 때문이다. 그렇지만 이들은 ‘보위원이 참석하는 걸 달가와하지 않지만... 훗날 좋지 않은 평가를 받는 게 싫어서 보위원이 얘기하는 걸 들어 보고 싶다면 말리지 못한다’(F2).⁵¹⁾ 이처럼 기업소 무역활동에 많은 지장을 초래하고 있지만 김정은 정권이 보위원의 대외경제일꾼 감시활동을 지속하는 목적은 국가제도(체제)에 대한 불만 표출 같은 ‘히트 발언’을 단속하고,⁵²⁾ 적선 연계나 ‘국내비밀 누출’ 같은 ‘간첩 활동’을 잡아내는 데 있다(A4).⁵³⁾ 이는 기업소의 무역 및 합영·합작권 행사가 수령보위체제에 배태되어 있는 정치적 요인에 의해 크게 제약되고 있다는 것을 보여준다.

이와 관련해서 한 가지 더 주목할 점이 있다. ‘영웅이 될 정도로 돈이 많이 번 사업을 파보면 검은 돈이 연결된 것들이 많아서’ 보위부에 끌려간 사람들이 나온다는 것을 무역일꾼들은 의식하고 있다. 따라서 이들은 ‘본인 목숨하고 관련된 문제이기 때문에’ ‘사업을 적극적으로 전개하지 못하고 많이 켤다’(A5).⁵⁴⁾ 이는 국가보위성의 감시사업을 의

51) 당·행정기관의 “상급간부들도 지배인의 대방 면담에 보위원이 동석하는 것이 사업성과를 끌어내는 데 장애가 된다는 것을 알고 있다고 하더라도 절대로 보위원이 동석하지 말라고 하는 사람은 없다. 나중에 검열 붙으면 자기가 죽기 때문이다”(G).

52) 외국에 나가서 사업면담 자리에서 국내 전기 사정이 좋지 않다는 식으로 불평한 것이 ‘조국의 체도’를 헐뜯는 정치적 사건으로 변질 일도 있다(A3).

53) 역설적이지만 대외사업에서 ‘간첩 활동’ 가능성에 대한 감시는 해외 출장자가 귀국 뒤에 당과 국가보위성에서 집중적인 검토사업을 받을 때 자신의 정치적 안전을 담보하는 장치로도 작용한다. 해외 출장자의 대방 면담 등에 대한 보증을 보위원이 서 줘야 하기 때문이다(G).

식해야 하는 무역일꾼들의 ‘자기검열 기제’에 의해 기업소의 무역활동이 제약되는 것을 보여준다. 감시사업과 자기검열 기제의 결합적 작용은 기업소 무역활동이나 합영·합작사업의 활성화를 강하게 억누르는 제약 효과를 산출한다고 볼 수 있다.

전체적으로 볼 때 국가는 기업소들의 무역회사 설립을 허용하고, 무역 기회를 확대해 주고, 외화벌이를 독려한다고 하지만 대외경제사업 활성화를 일차적으로 제약하는 것은 유일영도체제를 떠받치는 절대화된 수령보위사업이라고 할 수 있다.

4. 기업소의 비공식적 외화자금과 ‘방침 집행 검열사업’

이상의 검토에서 알 수 있듯이 기업관리제의 생산 활성화 및 경영 효율성 제고 효과는 수령보위체제에 배태되어 있는 정치적 요인들에 의해 크게 제약되는 면이 있다. 문제는 기업소 대외경제사업의 정치적 배태성으로 인해 수령보위체제의 유지·강화를 위해 실시한 기업관리제가 성과를 내기가 어려울 수도 있다는 점이다. 따라서 국가는 이를 완화하기 위한 방안을 강구하게 된다.⁵⁴⁾

54) 어떤 무역일꾼은 ‘어떤 계기가 있어서 보위부가 자기 성과를 위해 중국 사업을 오래 한 본인을 엮을 수 있기 때문에’ 자칫하면 죽을 수 있다고 두려워하기도 했다(D2).

55) 이는 수령보위체제에 기인하는, 기업관리제의 성과를 조건 지우는 정치적 배태성이 일방적이고 결정론적으로 구속효과를 산출하는 게 아니라 외삽적인 배태성의 구속력에 대응하여 기업소 경영을 위해 자체 이익을 확보하려고 하는 기업소 행위자들과 상호작용에 의해 그 효과가 규정된다는 것을 뜻한다.

1) 수령보위와 기업소의 비공식적 외화자금의 양면성

국가는 이런 딜레마 상황을 벗어나기 위해 기업소의 외화별이나 합영·합작사업과 연계된 무역 분권화나 국가부문 시장화가 초래할 수 있는 수령보위체제 유지에 대한 잠재적 위협을 최소화하면서, 기업소의 생산 활성화를 유도할 수 있는 ‘절충적인’ 수준에서 기업소를 통제하는 방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 국가는 일차적으로 기업소의 비공식적 외화자금을 장악·통제하는 데 중점을 둔다. 절충적인 수준의 통제와 관련해서 두 가지 점을 고려하기 때문이다. 한 가지는 기업소들이 법기관들의 검열을 피해 이중장부를 작성해서 외화수입 일부를 빼돌려서 사회적 과제 등을 수행하면서 생산활동을 유지하는 데 비공식적으로 사용한다는 점이다(A1, D1).⁵⁶⁾ 이는 수령보위체제 유지에 기여할 수 있다. 다른 한 가지는, 그럼에도 국가 통제를 벗어난 기업소의 비공식적 외화자금은 수령보위체제에 잠재적인 정치적 위협이 될 수도 있다는 점이다. 이는 수령보위체제의 안전을 위한 선제적 예방 조치로 기업소 외화자금에 대한 사법보안기관들의 감시와 검열 활동을 필요로 한다.

이렇듯이 기업소의 비공식적인 외화자금 보유는 수령보위체제 유지에 기여하거나, 이를 침식할 수 있는 양면성을 지니고 있다. 따라서 국가 입장에서 효과적인 기업소 통제 방식은 부정적 효과를 산출할

56) 기업소의 확대된 경영권을 보장해 준 기업관리제가 실시된 뒤에도 외화별이 기업소뿐만 아니라 내수 기업소에서도 이중장부 작성은 기업 경영의 ‘생명줄’이다(E2). 그렇지만 ‘이중장부도 돈 벌 수 있을 때 만드는 것’이라는 지적(B3)에서 알 수 있듯이 이중장부 작성의 중요성은 생산이 활성화된 일부 기업소들에 한정된다는 사실에 유의해야 한다.

가능성이 더 큰 외화별이 기업소, 즉 생산이 활성화되어 비공식적 외화자금이 많을 것으로 여겨지는 기업소를 선별적으로 검열해서 잠재적 위험을 제거하는 것이다. 이렇게 함으로써 국가는 기업관리제의 정치적 배태성에서 산생되는 기업개혁의 자기 제약적 효과를 완화할 여지를 만들 수 있다.

2) '방침 집행 검열사업'과 기업소 시장화의 관리

'방침 집행 검열사업'이라고 하는 기업소의 재정 관리 상태 검열사업은 실효성을 고려하여 국가가 동원하는 절충적인 기업소 통제 방식에 해당한다. 이 검열사업의 주목적은 기업소의 비공식적 외화자금 실태를 장악하여 위에서 언급한 부정적 효과를 억제하는 데 있다.

검열은 김정은의 방침 지시(법기관 등의 제의서와 관련된 대책안 수립 지시를 포함)를 받아 조직된다. 실례로 시중 외화유통과 관련해서 김정은이 '기업소들이 망탕 외화를 낭비하고, 개인들이 탐오낭비한다고 하니 해당 단위는 대책을 세우시오'라는 식으로 방침을 하달하면 중앙검찰소 같은 법기관에서는 방침집행 계획을 세우고 이를 법적으로 뒷받침해서 도·시·군적으로 모든 검찰소에 지시를 떨어준다(D1). 이때 방침 관철 대책안에는 검열에서 기업소의 비공식적 자금을 '어느 정도까지만 허용하고, 그 외에는 비사투쟁을 강력하게 벌이겠다고 항목을 박는다'(A1). 그러니까 검열 사전 준비단계에서 법적·재정적으로 타격을 가할 대상 기업소들을 대체로 정해 놓은 것이나 마찬가지이다. 그리고 나서 이 대책안에 입각해서 지역 검찰소에서 임의의 시간에 검열 대상으로 선정한 기업소에 나와서 '위대한 김정은 동지의 몇 월 며칠 방침에 의하여 기업소의 자금관리 상태를 요해하려고 합니다'라는 식의

문건을 읽어준 뒤에 기업소 재정 검열에 들어간다(D1).⁵⁷⁾ 검열이 끝난 뒤 유관 법조항에 근거해서 처벌이 내려지는데, 기업소 책임자는 본보기(‘시범계업’)로 엄중한 처벌을 받을 수 있다. 적발된 비공식 외화자금 은 국가가 회수(몰수)하기 때문에 기업소는 재정적으로도 큰 손실을 입게 된다. 이와 다르게 김정은이 ‘기업소 관리자들이 어떤 구속이나 압력을 받지 않고, 의욕과 신심을 갖고 열성적으로 일하게끔 보장해 주시오’라고 방침을 내리면 법기관들은 검열 근거가 되는 법조항을 고치지 않고서도 검열 시행세칙을 조정하여 기업소 지배인의 법적 처벌 수위를 재량적으로 조절하기도 한다(C3).⁵⁸⁾ 이런 부류의 ‘방침 집행 검열사업’은 간접적으로 기업소의 생산 활성화를 유도하는 효과를 산출한다.

불규칙하게 반복되는 이런 검열 사업에서 국가는 ‘현행 당 정책 관철에 몰두해서’ 법을 재량적으로 집행하면서 ‘돌아가는 걸 봐가면서’ 기업소의 자율적 경영활동을 ‘들어막거나 조금씩 풀기도 하면서 조절을 한다’고 볼 수 있다(B1, I2). 그리고 이런 이중적인 ‘방침 집행 검열 사업’에 의해 국가는 정치적 배태성에 기인하는 기업관리제의 기능부전을 완화하면서 기업소 경영활동의 시장화를 관리하려고 한다고 볼 수 있다. 2010년대 후반 이후 기업소법이나 무역법 개정에서 드러나는 중앙집권적 통제의 부분적 강화는 유관법들의 체계적 정비에 기초

57) 당연하게도 ‘검열기관들도 뒤져서 먹을 알 있는 곳에 나오지 거지 된 기업소는 검열을 안 나(오는데)’ 규모가 크지 않은 중소 외화벌이 기업소의 경우에도 회계장부가 수기로 처리되어 있으면 검열하는 데 한 달 정도 걸린다(D1).

58) 기업관리제가 처음 실시되었을 때 ‘검열기관이 기업소 가서 기타 수입을 까면 위축된다고 해서 한동안은 ... 좀 풀어놓았(지만) ... 사회적으로 문제가 제기되어 편향을 바로잡지 않으면 안된다고 판단하는 사건에 한해서는 검찰소에서 조사(하는) 것(I1)과 그 맥락이 동일하다.

한 법적 규제에 의거해서 기업소의 시장화를 관리하려는 국가의 정책적 의도를 반영하고 있다. ‘방침 집행 검열사업’은 이런 법적 규제에 근거하면서도 재량적 사법권의 행사에 의해 기업소의 시장화를 국가의 관리체계 안으로 인입해 내면서 수령의 권위를 강화하려는 통제기제라고 할 수 있다.⁵⁹⁾

5. 요약 및 시사점

이 연구는 김정은 정권 기업개혁의 제한성 문제가 근원적으로 수령보위체제라는 북한 정치체제의 배태성에 크게 기인한다는 점을 밝히기 위해 기업소법과 무역법을 분석하고, 이 법들의 실제 적용을 제약하는 제도화된 요인들을 파악하고자 했다. 이와 관련해서 다음과 같은 점들을 규명했다.

기업개혁을 위한 기업관리제 실시에서 핵심적인 법에 해당하는 기업소법과 무역법의 2010년대 후반 이후의 개정 내용과 방향성을 보면, 중앙국가의 외화 재정수입 증대와 기업소의 자체적인 확대재생산을 유도하기 위한 기업소 무역활동과 관련해서 강화된 중앙집권적(통일적) 지도·관리와 기업소 경영 자율성의 결합을 꾀하고 있는 것을 알

59) 김정일 정권의 기업개혁 조치(‘경제관리개선조치’)와 비교할 때 이와 같은 기업소 시장화 관리체제의 구축 ‘실험’이 김정은 후계정권의 기업개혁이 가져온 잠정적 ‘성과’라고 볼 수 있다. 이 성과는 선대 정권과 달리 후계 정권에서 기업소의 시장 지향적 경영권의 자율성을 법적으로 뒷받침해 줌으로써 정치적 배태성에 의해 조건 지워진 상태에서 기업소 경영활동에 시장요소들을 ‘내적으로’ 통합하는 정도와 방식 등을 다각적으로 검토할 기회를 준 데에서 찾을 수 있을 것 같다.

수 있다. 기업소의 경영권 보장에 따른 자유주의적 사업방식이나 기관 본위주의의 산생에도 불구하고 기업소의 생산 활성화를 위해 국가가 취할 수 있는 다른 선택지가 거의 없기 때문에 국가가 법 개정을 통해 '중앙-지방-기업소'의 관계를 재조정하려고 하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 기업소법과 무역법에 의해 부여된 기업소의 무역 및 영업·합작권에서 예상되는 외화벌이 성과를 근원적으로 제약하는 요인 들로는 다음 몇 가지를 확인할 수 있다. 우선 기업소의 무역 관련 외 화수입 현금에 대한 중앙집권적인 통제정책을 들 수 있다. 여기에는 국가 통제를 벗어난 대량의 외화 유통과 축적은 수령보위체제에 잠재 적 위협이 될 수 있다는 북한 당국의 인식이 반영되어 있다. 그다음으 로 사회적 과제와 정책과제 수행을 위한 세외부담을 들 수 있다. 이것 은 김정은의 온정주의적 통치 이미지 형상화를 위한 '선물정치'용 자 금 보장과 관계가 있다.

이런 요인들과 다르게 외부 세계와 접촉해야 하는 대외경제사업의 특성상 체제안보에 좀 더 직접적으로 관련된 요인들로 두 가지를 확 인할 수 있다. 하나는 수령보위에 최적화되어 있는 기존의 대외사업 승인조건 및 내적 절차의 유지 문제이다. 이와 관련해서 대외경제사업 권의 부여 대상을 정치적 충성분자로 한정하는 정치적 자격심사를 들 수 있다. 또 대외경제사업을 착수부터 종결까지 최고권력자의 비준과 방침에 의해서만 진행되도록 한 제도적 절차도 들 수 있다. 다른 하나 는 적선 연계를 차단하거나 색출하기 위한 국가보위성의 대외경제사 업 감시활동이라고 볼 수 있다.

그리고 이런 제도화된 요인들에 의해 기업소 대외경제사업이 선차 적으로 제약되고, 그런 제약이 수령보위체제에 배태되어 있는 상황 에 서 수령보위체제의 유지·강화를 위해 실시한 기업관리제의 성과가 침

식될 수 있다는 점도 확인할 수 있다. 국가가 이 상황을 타개하기 위해 비공식적 외화자금의 추정상 규모가 수렁보위체제에 잠재적 위협이 된다고 판단하는 기업소들을 선별하여 주기적으로 ‘방침 집행(재정)검열사업’을 전개하는 걸 알 수 있다. 기업소의 경영 관련 법제 정비 및 법적 규제 강화나 이런 방식의 재량적인 방침 집행사업에서 국가가 기업관리제를 매개로 한 기업소의 시장화를 수렁보위체제와 양립할 수 있는 방식으로 관리하려는 정책적 지향을 갖고 있다는 점도 알 수 있다. 기업관리제의 정치적 배태성을 고려할 때 양립 가능한 방식에서 분권적이고 자율적인 시장화의 가능성은 당연히 기각되지만 정치적 수단으로서 시장화(시장의 발전)가 어떤 식으로 제도화될 수 있는지는 향후 검토가 필요한 사안이다.

이상의 검토를 통해 김정은 정권의 기업개혁 조치인 기업관리제의 성과나 전망적 평가와 관련해서 수렁보위체제에 배태되어 있는 정치적 제한성을 충분히 고려할 필요가 있다는 점을 지적할 수 있다. 기업소법이나 무역법 등에서 허용하는 기업소의 경영활동과 그 성과가 제도화된 정치적 요인들에 의해 선차적으로 제한되고 있는 현실을 고려하지 않는 기업개혁 분석은 평면적일 수밖에 없기 때문이다. 그리고 이 검토 작업은 생산이 어느 정도 활성화된 일부 기업소들에만 한정될 수 있다는 점에도 재차 유의할 필요가 있다.

■ 접수: 7월 1일 / 수정: 8월 7일 / 채택: 8월 11일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 논문

고금혁, “현시기 은행기관들을 상업은행화하는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보』, 제62권 4호(2016), 130~132쪽.

김명일, “국가적인 위기관리체계를 강화하는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보』, 제67호(2021), 35~42쪽.

김홍일, “대외경제관계를 다각적으로 발전시키는데서 나서는 중요문제,” 『김일성종합대학학보』, 제61권 4호(2015), 71~74쪽.

안철주, “대외경제관계를 발전시키는데서 사회주의원칙을 견지하기 위한 방도,” 『김일성종합대학학보』, 제56권 2호(2010), 102~105쪽.

최광권, “법집행사업을 일심단결을 더욱 굳게 다지는 방향에서 진행되는 것은 사법검찰기관들이 견지하여야 할 근본원칙,” 『법률연구』, 제61호(2018), 10~11쪽.

최용남, “현시기 자재공급사업을 개선하는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보』, 제62권 3호(2016), 103~106쪽.

한정민, “경제사업에 대한 국가의 전략적관리에서 나서는 중요문제,” 『김일성종합대학학보』, 제64권 3호(2018), 82~87쪽.

홍영의, “화폐류통의 공고화에 관한 독창적인 사상리론,” 『김일성종합대학학보』, 제63권 2호(2017), 49~52쪽.

2) 신문

『로동신문』, 2021년 8월 9일; 2022년 1월 30일; 2022년 2월 8일; 2023년 3월 15일; 2023년 5월 14일.

2. 국내 자료

1) 단행본

박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』(서울: 통일연구원, 2016).

이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』(세종: 산업연구원, 2018).

임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2017).

조동호 외, 『북한 사금융 실태와 북한 금융제도의 변화』(서울: 한국금융연구원, 2022).

2) 논문

박형중, “수령독재하 북한의 경제구조와 경제개혁, 그리고 김정은 정권의 국가전략,” 『북한경제리뷰』, 8월호(2019), 3~29쪽.

전경주, “기업 재정관리 관점에서 본 북한의 ‘사회주의 기업책임 관리제’ 연구”(북한 대학원대학교 석사논문, 2022).

최봉대, “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징: 신가산제적 사인독재정권의 ‘혁명자 금 관리제도’와 대외경제협력의 제약,” 『현대북한연구』, 제14권 1호(2011), 188~248쪽.

_____, “북한 체제전환의 내적 동력 형성과 경제적 관여와 제재의 연계,” 『글로벌 거버넌스와 북한의 정치 경제 체제전환 전망』, 윤대규 엮음(파주: 한울애플러스, 2016), 91~133쪽.

3) 기타

데일리NK, 2019년 10월 14일; 2020년 11월 5일; 2021년 12월 1일; 2021년 9월 2일; 2022년 11월 4일; 2022년 4월 13일; 2022년 4월 1일; 2022년 8월 10일; 2022년 9월 29일; 2023년 4월 7일; 2023년 5월 2일; 2023년 7월 24일; 2023년 7월 28일.

자유아시아방송, 2018년 6월 24일; 2021년 3월 15일; 2023년 4월 20일; 2023년 6월 23일.

3. 국외 자료

1) 단행본

Andrew, Christopher M. and Oleg Gordievsky(eds.), *Comrade Kryuchkov's Instructions: Top secret files of KGB foreign operations, 1975~1985*(Stanford: Stanford University Press, 1993).

Angelov, Nikolay, *Economic Sanctions Vs. Soft Power: Lessons from North Korea, Myanmar, and the Middle East* (NY: Palgrave Macmillan, 2015)

Gieseke, Jens, *The History of the Stasi: East Germany's Secret Police, 1945~1990* (New York: Berghahn Books, 2014).

Khlevniuk, Oleg V., *Master of the House: Stalin and His Inner Circle*, translated by Nora S. Favorov(New Haven and London: Yale University Press, 2009).

Shlapentokh, Vladimir, *A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed*(Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001).

Truitt, Allison, *Dreaming of Money in Ho Chi Minh City*(Seattle: University of Washington Press, 2013).

2) 논문

Abuza, Zachary, "Debating the Future: Vietnamese Politics and the U.S. Trade Deal," *Problems of Post-Communism*, Vol.48, Issue 1(2001), pp.3~15.

Easter, Gerald M., "The Russian State in the Time of Putin," *Post-Soviet Affairs*, Vol.24, No.3(2008), pp.199~230.

Garthoff, Raymond L, "The KGB reports to Gorbachev," *Intelligence & National Security*, Vol.11, Issue 2(1996), pp.224~244.

Gray, Kevin and Jong-Woon Lee, "Following in China's footsteps? The political economy of North Korean reform," *The Pacific Review*, Vol.30, No.1(2017), pp.51~73.

Greitens, Sheena C. and Benjamin K. Silberstein, "Toward Market Leninism in

- North Korea: Assessing Kim Jong Un's First Decade," *Asian Survey*, Vol.62, No.2(2022), pp.211~239.
- Gueullette, Agota, "Soviet Concepts of Foreign Trade 1917-1945," *Soviet and Eastern European Foreign Trade*, Vol.27, No.3(1991), pp.3~23.
- Kong, Tat Yan, "The Advance of Marketization in North Korea: Between political rigidity and economic flexibility," *Modern Asian Studies* (2019), DOI: <https://doi.org/10.1017/S0026749X18000550>, pp.1~38.
- Krippner, Greta R. and Anthony S. Alvarez, "Embeddedness and the Intellectual Projects of Economic Sociology," *Annual Review of Sociology*, Vol.33 (2007), pp.219~240.
- Lee, Inyeop, "Can North Korea Follow China's Path? A Comparative Study of the Nexus Between National Security and Economic Reforms," *Pacific Focus*, Vol.34, No.1(2019), pp.102~126.
- McCormick, Barrett L., "Political change in China and Vietnam: coping with the consequences of economic reform," *The China Journal*, No.40(1998), pp.121~143.
- Park, Yong-Soo, "The political economy of economic reform in North Korea," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.63, Issue 4(2009), pp.529~549.
- Zatlin, Jonathan R., "Unifying without Integrating: The East German Collapse and German Unity," *Central European History*, Vol.43, No.3(2010), pp.484~507.
- Zukin, Sharon and Paul DiMaggio, "Introduction," S. Zukin and P. DiMaggio(eds.), *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*(Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.1~36.

3) 신문

『조선신보』, 2015년 1월 26일.

The Political Embeddedness of Enterprise Reform under the Kim Jong Un Regime

Choi, Bong Dae (Independent Researcher)

This study examines the foreign economic business of North Korean enterprises based on an analysis of the ‘Socialist Enterprise Responsibility Management System’ (SERMS, or corporate management system) in order to reveal limitations of corporate reform due to its political embeddedness in the ‘system of protection of the leader [Suryong]’ (SPL). The political embeddedness of SERMS can be identified explicitly in the foreign economic business of state-owned enterprises (SOEs). Although according to the ‘Trade Act’ SOEs have the relatively autonomous authority to conduct trade with foreign partners and can open foreign currency (FC) accounts to manage their own FC earnings, in reality their authority is severely limited by the prohibition of holding foreign currency and the enforced transfer of FC earnings to the state. Cadres authorized to conduct foreign economic business are screened according to their political loyalty. The foreign

economic business of enterprises is completely controlled by ramifications of the SPL. Agents of the State Security Department also surveil cadres' economic business consultations with foreign partners. All these measures are taken in the name of protecting the Suryong and originate in the political characteristics of the SPL. This study investigates the operating mechanisms of these politicized factors.

Keywords: Socialist Enterprise Responsibility Management System, Enterprise Business Act, Trade Act, system of protection of the leader [Suryong], foreign currency management, foreign economic business