

통일법정책 연구제안서

■ 연구과제명

통일 이후 북한 기업의 사유화 방안에 관한 연구 - 국내의 사유화 정책에 관한
비교법적 고찰을 중심으로

■ 연구내용

1. 연구주제

통일 이후 북한 지역 국영 기업의 처리 방향에 대한 법제 연구가 필요합니다. 북한 기업의 조직 전환과 사유화 방안은 향후 통일 한국 경제 체제의 미래에 중차대한 영향을 미치며, 통일 이후 남북한 주민들 간의 균등한 생활 수준 보장과도 직결되는 문제이기 때문입니다.

따라서 본 연구는 먼저 ‘일제로부터의 해방 이후 대한민국 정부의 귀속재산 사유화 과정’과 ‘독일 통일 이후 독일 정부의 동독 국영 기업 사유화 과정’에 대한 역사적 고찰을 토대로, 2가지 남북한 통합 시나리오에 따른 북한 국영 기업의 사유화 방안을 제시하고자 합니다.

2. 연구의 목적

한국은행의 자료에 따르면 북한의 명목 국민총소득(GNI)은 36.7조원으로, 한국의 약 1.7% 수준이며, 해당 지표의 격차는 통계 작성 이래 지속적으로 확대되고 있습니다. 거시경제지표 뿐만 아니라, 철도, 도로, 항만 등 사회간접자본 영역에서도 남북한의 격차는 명확하게 확인됩니다. 이러한 남북한의 경제력 격차는 천문학적인 통일 비용을 발생시켜 남한 사회의 통일에 대한 회의적 인식을 확산시키는 주된 원인으로서는 통일을 가로막는 장애물로 작용합니다. 나아가 통일 이후에도 남북한 지역의 임금 격차 등으로 이어져 잠재적인 사회적 갈등 요소로 작용하고, 통일의 암묵적 비용을 크게 증가시켜 남북한 통합을 저해할 것입니다.

따라서 통일 이후 진정으로 하나 되는 한반도 공동체를 위해서는 이러한 남북의 경제적 격차 해소가 필수적입니다. 이를 위해서는 근본적으로 북한 지역의 생산성을 증가시키기 위한 노력이 선행되어야 하며, 이는 북한 지역 생산 수단의 효율적 분배에서 시작될 것입니다. 북한 지역의 경제적 자원이 효율적으로 분배, 활용되고 새로운 부가가치와 양질의 일자리가 창출된다면 북한 지역 주민의 생활 수준 향상은 필연적으로 뒤따라 올 것입니다. 그리고 이러한 북한 지역의 생산성 제고는 지역 갈등, 북한 지역 공동화 현상 등 통일에 의해 심화될 수 있는 사회적 불확실성을 제어하는 데에 기여할 것입니다.

그런데 현재 북한 사회주의헌법 제20조에 따르면 ‘조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다’고 규정하고 있고, 북한의 기업들은 사회주의 계획경제 시스템 하에서 작동하고 있습니다. 하지만 통일 한국의 경제 체제는 자본주의 시장경제를 기초로 성립될 가능성이 높기 때문에, 향후 북한 내 국유 재산의 사유화 방안에 대한 논의와 철저한 대비가 필요합니다. 결국 통일 이후 북한 국영 기업의 사유화 방안에 관한 연구는 통일 한국 경제 시스템의 큰 그림을 그리는 중차대한 문제라고 할 수 있고, 우리의 헌법적 가치를 기초로 구체적인 실행 계획과 이를 뒷받침할 수 있는 법리 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것입니다.

현재까지 체제 전환에 따른 기업 사유화 방안에 대한 다양한 연구가 진행되었는데, 일제로부터의 해방 이후 우리나라의 귀속기업체 처리에 대한 연구는 미군정 시기와 한국 정부 수립 이후 진행된 한국 기업의 사유화 과정을 검토하였고, 독일 통일 과정에서 동독 국영 기업의 민영화 과정에 대한 연구도 다각도에서 진행되었습니다. 본 연구는 이러한 다양한 국내외 사례들에 대한 역사적 고찰을 통해 북한 기업 사유화 방안을 제시하기 위한 참고자료로서 활용하여, 궁극적으로 남북 통일 상황에서의 북한 지역 소재 기업들에 대한 사유화 정책을 제시하고자 합니다. 또한 통일의 방식이 ‘급진적인 독일식 흡수 통일’인지 ‘점진적 개혁 후의 통일’인지에 따라 논의의 방향이나 법률 관계가 달라질 것이기에 상이한 2가지 남북한 통합 시나리오에 따른 북한 기업 개편에 대한 기본적 방향성을 정립하는 데 연구의 목적과 그 필요성이 있습니다.

3. 연구내용 및 연구방법

가. 연구 내용

1. 국내외 비교 사례에 대한 역사적 고찰

1.1. 일제로부터의 해방 이후 대한민국 정부의 귀속재산 사유화 과정

1.1.1. 귀속재산과 귀속재산 불하정책

일제가 조선을 침탈한 주요한 동기 가운데 하나는 경제적 이유입니다. 즉 조선에 대한 일제의 수탈은 일본 경제에 존재하는 불균형을 해소하고 장기적인 경제성장을 이 후기 위함에 그 목적이 있다는 것입니다. 그렇기 때문에 일본 정부는 값싼 식량과 원자재 등을 공급받기 위해서 철도, 항만 등 사회간접자본에 대한 투자가 필수적이었습니다. 그리고 일본 정부는 일본 기업가가 조선지역에서 독점적으로 활동할 수 있도록 조선인 기업가를 차별하는 정책을 펼침으로써 조선 경제에서 창출되는 부가가치가 온전히 일본 기업에 귀속될 수 있도록 했습니다. 이에 일본인 기업가에게 있어서는 조선지역에 생산 설비를 확충하여 많은 부가가치를 생산해내는 것이 중요했습니다.

이러한 역사적 맥락 가운데, 조선 경제 가운데 일제의 영향력 하에 있는 사회간접자본 혹은 생산수단이 차지하는 비중이 상당한 수준까지 올라오게 되었습니다. 그런데 일제가 세계 제2차 대전에서 패하고 항복하면서 조선 지역에 있는 자산에 대해서 통제력을 사실상 상실하게 되는데, 이처럼 재산을 적산재산이라고 합니다. 그리고 승전국이자 남한 지역에서 영향력을 행사하던 미군정은 이러한 적산을 미군정의 소유로 귀속시키게 되는데, 이처럼 미군정이 자신의 소유로 귀속시킨 적산을 귀속재산이라고 합니다. 또한 귀속재산을 계속해서 국가가 소유하게 되면 재산을 효율적으로 활용하기 어려울 뿐더러, 귀속재산을 매각하면 상당한 정부 수입을 만들어낼 수 있기 때문에 미군정과 대한민국 정부는 민간에 귀속재산을 매각하게 되는데, 이를 불하정책이라고 합니다.

1.1.2. 해방 이후 귀속기업의 경제적 규모

해방 직후의 시기적 상황을 고려했을 때, 해방 이후 귀속기업의 규모에 관하여 정확한 통계수치를 알아내기는 쉽지 않지만, 여러 연구를 종합해봤을 때 조선 경제에서 귀속재산이 어느 정도의 규모를 차지하고 있었는지 대략적으로 추정해볼 수 있습니다. 귀속재산 규모에 대한 연구에서 공통적으로 확인되는 점은, 첫째, 귀속기업이 조선 경제에서 차지하는 비중은 적어도 과반 이상, 최대 90%에 이르며, 둘째, 귀속기업은 조선인이 운영하는 기업에 비해서 대규모인 경우가 많았다는 것입니다.

1.1.3. 미군정 시기 귀속기업 관련 정책

미군정은 우선 일제의 항복으로 인해 일본 정부 혹은 일본인의 통제력이 상실된 재산을 국유화하여 귀속재산으로 삼습니다. 미군정은 군정법령 제33호를 시행하여 1945년 8월부터 12월까지 유예기간을 두어 한시적으로 일본 기업을 처분할 수 있게 하고, 유예기간에 처분하지 못한 재산은 모두 미군정에 귀속되게 했습니다. 그리고 미군정은 대한민국 정부가 수립된다면 귀속재산을 대한민국 정부에 인계하겠다고 성명했습니다.

군정법령 제33조를 통해 적산재산을 국가소유로 전환한 미군정은 귀속재산을 관리하기 위한 행정부처를 조직합니다. 미군정은 미국 재무부 산하에 재산관리처를 신설하고 재산관리처의 책임자로 재산관리관을 임명합니다. 재산관리처는 귀속재산의 경제적 가치를 유지 및 활용에 관한 전반적인 사항을 관리했습니다.

또한 미군정은 귀속재산의 효율적인 활용을 위해 관리인제도를 도입합니다. 관리인 제도란 귀속기업의 자산이 효율적으로 활용될 수 있도록 개별 귀속기업에 미군정이 임명한 관리인을 파견하는 제도입니다. 미군정은 관리인 희망자가 신청서를 제출하면 해당 귀속기업의 관리인으로서 적절한지 심사하고, 심사에 통과한 관리인은 마치 해당 기업의 지배인과 같은 지위에서 생산수단을 관리 및 운영했습니다. 하지만 관리인 제도는 운영 초기에 상당한 비판을 받았습니다. 이는 관리인 선발 과정에서 경영 능력에 대한 평가는 결여된 채, 영어 능력 등이 관리인 선발에 있어서 중요한 평가 기준으로 작용했고, 그렇게 임명된 관리인의 도덕적 해이 문제가 귀속기업 곳곳에서 드러났기 때문입니다. 이에 미군정은 1945년 10월부터는 관리인으로 임명된 자에게 보증금을 납부하게 하는 등 관리인에 대한 책임과 의무를 부과하는 방식으로 관리인 제도의 문제점을 해결하고자 했습니다.

그리고 1947년 3월부터는 본격적으로 국가소유인 귀속재산을 민간소유로 전환하는 불하(拂下)정책 혹은 사유화 정책이 시행됩니다. 불하정책은 해방 이후 사회적 안정을 도모하기 위해 일시적으로 적산재산을 귀속재산으로 국유화했으나, 귀속재산을 다시 민간소유로 전환하여 경제적 효율성을 제고하고 한국의 경제 발전을 도모한다는 취지 하에 시행된 정책입니다. 미군정 시기에는 우선 소규모 기업에 대한 불하정책이 시행되었는데, 이때 소규모 기업이란 장부금액 100만원 이하의 기업을 의미합니다. 귀속기업 불하 과정을 살펴보면, 첫째, 장부금액을 기반으로 기업의 가치를 평가하고, 둘째, 일반경매 혹은 비공개입찰 방식으로 최고입찰가격을 정하고, 셋째, 관리인제도에 의해 임명된 관리인에게 최고입찰가격으로 귀속기업을 매수할 권리(우선매수권)를 인정하고, 넷째, 관리인이 귀속기업을 매입하지 않을 경우 최고가격 입찰자에게 매입하도록 하는 것입니다.

1.1.4. 대한민국 정부 수립 이후 귀속기업 불하정책

미군정 시기 소규모 귀속기업의 불하가 이루어졌다면, 대한민국 정부 수립 이후에는 귀속재산처리법이 제정되어 상대적으로 규모가 큰 귀속기업에 대한 불하가 진행되었습니다. 정부 수립 이후에도 귀속기업 불하과정은 미군정 시기와 크게 달라지지 않았습니다. 일반경매 혹은 비공개입찰 방식으로 최고입찰가격을 정하고, 우선매수권을 가진 자가 최고가격입찰자에 우선하여 귀속기업을 매수할 수 있는 구조가 유지된 것입니다. 하지만 귀속재산처리법이 제정되는 과정에서 상당한 진통을 거듭했던 이유는 누구에게 우선매수권을 인정할 것인지에 관해 정부와 국회의 의견이 대립했기 때문입니다. 정부는 미군정 시기와 동일하게 관리인에게 우선매수권을 인정하자는 입장이었고, 의회는 토지개혁으로 타격을 입은 지주에게 우선매수권을 인정하자는 입장이었는데, 정부는 귀속재산 배분의 효율성에 초점을 맞춘 것이었고, 의회는 형평성에 초점을 맞춘 것이라 볼 수 있습니다. 결국 귀속재산처리법에서는 정부안대로 관리인에게 우선매수권을 인정했고, 실제로 75% 가량의 귀속기업이 1순위 우선매수권을 가진 관리인에게 분배되었습니다.

1.2. 독일 통일 이후 독일 정부의 동독 국영 기업 사유화 과정

1.2.1. 독일 신탁청의 구조 및 기본 정책

1990년 독일 통일 이후 독일 정부는 동독과 서독의 경제를 통합하는 과정에서 동독 경제를 빠른 시일 내에 시장경제체제로 전환해야 할 강한 필요성을 인지했습니다. 동독의 사회주의 계획경제 시스템을 자본주의 시장경제로 전환하기 위해서는 새로운 경영 기술의 도입, 새로운 자본 유치, 기업의 구조 조정, 기업 소유 구조의 사유화 등의 작업이 선결되어야 했고, 이러한 작업들을 효과적으로 수행하기 위해 독일 당국은 ‘신탁청’을 설치하여 사유화와 구조 조정을 주도적으로 담당하도록 하였습니다. 신탁청은 1990년 동독 정부가 ‘사유 기업의 설립 및 영업과 기업 참여에 관한 법률’에 의해 동독 경제의 점진적인 개혁을 주도할 목적으로 설립되었고, 이후 동독의 급속한 경제체제 전환의 필요성이 가시화되자 ‘인민 소유 재산의 사유화 및 재편성에 관한 법률’을 제정하여 신탁청으로 하여금 경제체제 전환의 전반에 걸쳐 국유 재산의 관리 처분과 동독 국영 기업인 콤비나트의 사유화 작업을 포괄적으로 담당하게 되었습니다. 독일 정부는 신탁청을 통해 사유화에는 직접 관여하면서도, 기업의 구조 조정에 대한 의사결정은 소유주들에게 맡겨 줌으로써, 시장 정보에 대한 한계에서 기인하는 경영의 비효율성을 제거함과 동시에 신속하고도 효과적인 구조 조정을 실시할 수 있었습니다.

신탁청의 동독 국영 기업 처리 방안은 크게 사유화, 경영 정상화, 폐업의 3가지 방식으로 진행되었습니다. 사유화 방법에는 합병과 다각화, MBO (management buy-out), MBI (management buy-in), 원소유주로의 반환, 청산 등이 있었습니다. 하지만 사유화 과정에서 대량 실업 문제가 발생했고, 상당 부분의 기업이 외국 자본에게 매각되는 등 여러 가지 문제점이 지적되었습니다. 경영 정상화는 단지 인원 감축, 특정 생산품 생산 정지, 기술 개발비 축소 등의 원가 절감을 목적으로 하는 소극적 경영 정상화 방안들이었고, 이에 따라 신탁청 산하의 기업들의 경영 상태는 더욱 악화되고 사유화는 지체되고 폐업하는 기업의 수가 증가하는 악순환이 반복되었습니다.

1.2.2. 신탁청에 의한 동독 국영 기업 사유화 추진 방안

첫 번째 사유화 추진 방법은 원소유주로의 반환입니다. 독일 통일 이후 동독 지역에서 거대 기업군인 콤비나트의 분해 정책이 시도되어 316개의 콤비나트가 1만 2000개의 기업으로 분해되었고, 이러한 분해를 통하여 국영 기업의 사유화가 가능해졌습니다. 1993년 9월까지 신탁청에 소속되거나 전환, 분리, 해체에 의하여 생성된 1만 2000여 개의 기업 가운데 7000여 개의 기업들은 기존 소유주에게 반환되거나 새 소유자에게 양도되었고, 그 중 1400여 건의 재사유화가 있었습니다. 재사유화란 원래의 법률상 소유주에게 기업을 반환하는 것으로서, 재사유화된 기업들은 오랫동안 정부의 규제 하에 있었기에 경영 방법과 생산 전략 측면에서 새로운 변화가 요구되었습니다. 하지만 원소유주들이 반환된 기업의 부채와 환경 오염에 대한 책임을 떠맡아야 하는 문제점이 지적되었습니다. 또한 독일 분단 이전의 원소유주에게 부동산에 대한 소유권을 부여하였기 때문에 부동산의 법적 소유관계가 불분명해짐에 따라서 일반 투자자들이 국영 기업들의 인수를 꺼리게 되었을 뿐만 아니라, 원소유주는 해당 재산을 경제 활성화로 사용하기 보다는 단순히 재산 증식을 위하여 계속적으로 소유권을 보유하려 하는 경향이 있어서 동독 지역의 경제는 침체되고 실업자는 계속적으로 증가하여 사회적 긴장을 조장시키기도 하였습니다.

두 번째 사유화 추진 방법은 매각입니다. 약 2400여 개의 기업이 경영권 매각방식으로 사유화되었는데 MBO와 MBI의 2가지 방식이 존재했습니다. MBO 방식, 즉 경영자 매입 방식은 기업의 경영자나 피고용자들이 자신들의 회사 소유권과 경영 책임을 인수하는 방식이며, MBI 방식, 즉 경영자 매각 방식은 해당 기업의 외부 인사, 다른 기업의 경영자나 소유자가 기업을 인수하는 방식입니다. 이 2가지 매각 방식은 동독에서 독립적 중소기업의 발전을 촉진시키는 역할을 하였고, 제조업 부문에서는 거의 일어나지 않고 서비스 부문에서만 집중적으로 일어났습니다. 하지만 이러한 비공개 매각 방식은 신탁청 운영상의 자의적 선택에 의한 일반 국민들의 의혹을 증폭시켰고, 차후 매입자들에게도 중요한 정보가 제공되지 않는다는 문제점이 지적되었습니다.

2. 남북한 통합 시나리오에 따른 북한 국영 기업의 사유화 방안

2.1. 북한 기업 현황

북한은 생산 수단에 대한 사회적 소유에 기초한 사회주의 계획경제 시스템을 유지하고 있습니다. 북한은 기업을 기업소라고 명명하는데, 북한 기업소의 주인은 모두 국가이며 재산의 개인 소유가 인정되지 않고, 국가가 기업소의 모든 의사결정을 통제합니다.

생산수단의 사회화 정도에 따라 국영기업소, 협동단체기업소, 민영기업소로 나뉘고, 관리 소속에 따라 중앙기업소와 지방기업소로 나뉘고, 경영 방법에 따라 독립채산제기업소와 예산제기업소로 분류됩니다. 또한 규모와 노동자 수, 고정 재산과 생산 능력의 크기에 따라 특급, 1급, 2급, 3급, 3급으로 나뉘고, 북한의 대규모 기업소는 연합기업소와 종합기업소, 연합회사로 이루어져 있습니다.

북한에는 3가지 소유권이 존재합니다. 국가의 소유권, 협동단체의 소유권, 개인의 소유권이 그것입니다. 기업의 소유권은 국가가 갖고 있으며, 기업이 가지고 있는 권리는 경영상 관리권으로서 국가 소유권에 종속되는 권리입니다. 따라서 남한의 북한 흡수 통합 시 북한 기업의 소유권은 남한 정부가 지니게 되며, 남한 정부의 정책 결정에 의하여 사유화시킬 수 있는 법적 근거가 됩니다.

2.2. 급진적인 통일 상황에서의 북한 기업 사유화 방안

해방 이후 귀속기업 불하정책과 동독 기업의 사유화 정책은 급진적인 사회 변화 가운데 생산수단을 효율적으로 분배 혹은 활용하기 위해 시행되었습니다. 만약 남북한이 급진적인 통합을 거치게 된다면, 한국과 동독의 사례에서 드러난 문제점을 짚어보고 그에 대한 해결방안을 검토하면서 통일 이후 상황에 효과적으로 대비할 수 있을 것입니다.

우선, 한국과 동독의 사례에서는 기업 사유화 과정에서 기업의 매각에만 집중했지만, 이는 바람직하지 않습니다. 동독 사례를 살펴보았을 때, 신탁청은 독일 정부가 동독 기업의 경영정상화를 위해 나서는 것보다 서독 기업이 동독 기업을 일단 인수한 뒤에 서독 기업이 주체적으로 경영정상화에 나서는 것이 더욱 효과적일 것이라고 판단했습니다. 하지만 그 결과 실업자가 크게 늘어 사회보장비 지출이 크게 늘었고, 결과적으로 상당한 수준의 정부 지출이 불가피했습니다. 이처럼 북한 기업 사유화 과정에서는 무조건적으로 북한 기업을 남한 기업에 매각하기보다는 경영정상화를 통해 성장할 수 있는 기업을 선별하여 정부가 나서서 지원해야 할 것입니다.

다음으로, 귀속재산 불하정책의 경우를 살펴보았을 때, 법적, 정치적 정당성은 외면한 채 경제적 효율성만을 추구하는 경향이 두드러졌지만, 북한 기업 사유화 과정에서는 경제적 효율성 뿐만 아니라 법적, 정치적 정당성에 대한 고려 또한 이루어져야 합니다. 귀속재산 불하정책은 미군정에 의해 임명된 관리인에게 귀속재산의 1순위 우선매수권을 인정했는데, 관리인 가운데에는 일제시기부터 귀속기업의 사무직 이상 직원으로 일했던 자, 일제시기 귀속기업의 주주였던 자 등이 다수 포함되어 있어 논란이 되었습니다. 이처럼 북한 기업 사유화 과정에서도 마땅히 책임을 져야 하는 자가 기업을 분배받을 수 없도록 공정한 기준을 마련하는 것이 중요할 것입니다.

마지막으로, 귀속기업 불하정책의 경우, 기업 분배 과정에서 여러 불공정한 처사가 드러난 바 있습니다. 우선 귀속기업의 가치를 측정할 때에는 실제 귀속기업의 가치보다 훨씬 과소평가되는 경우가 많았고, 정관계와 유착관계에 있는 인물이 대규모 귀속 기업을 공개입찰을 거치지 않고 수의계약하는 경우도 드러났습니다. 북한 기업을 사유화하는 과정에서는 절차적 공정성이 실현될 수 있도록 정부의 세심한 노력이 필요해 보입니다. 또한 대한민국 법원 경매 과정을 살펴봐도, 위압적 분위기를 형성하여 경매 물건의 유찰을 유도하는 등 자원의 효율적 분배 과정을 왜곡하려는 시도가 드러나기도 하는데, 이러한 문제점 또한 북한 기업 사유화 과정에서 미연에 방지할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

2.3. 점진적인 통일 상황에서의 북한 기업 사유화 방안

2012년 김정은 체제 등장 이후 북한은 내부 경제 개혁과 대외 개방 정책을 동시에 추진했습니다. 새로운 기업관리체계와 농업관리체계를 완성시키고 2014년 5월 30일 <현실 발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여>, 이른바 ‘5.30 담화’를 발표함으로써 북한의 ‘우리식 경제관리방법’이 정식화되었으며, 북한의 일련의 경제개혁조치는 기업 분야, 농업 분야, 재정 및 금융 분야, 대외 무역 분야까지 북한 경제 전체를 포괄합니다. 또한 ‘우리식 경제관리방법’의 법제화를 통해 경제개혁정책들에 법적 구속력과 안정성을 부여하였습니다.

김정은 정권은 기업의 경영 자율성을 크게 제고하는 방향으로 기업관리제도를 개편하고 새로운 기업관리제도를 ‘사회주의기업책임관리제’로 명명하였습니다. 국영 기업 경영에서 국가의 역할을 제한하고 기업의 자율성을 크게 강화한 것인데, 사회주의기업책임관리제의 경영상 상대적 독자성을 위해 계획작성권, 생산조직권, 가격제정권, 제품개발권, 제품판매권, 인재관리권 등의 제도화가 구체화되었습니다. 사회주의기업책임관리제를 통한 기업 자율성의 확대는 국영 기업의 시장 경제 활동을 공식적으로 승인하고, 국영 기업이 시장을 적극 활용해 생산과 투자를 확대하고 효율성을 높여 경제 성장 및 재정 수입 확충을 도모하는 개혁이라 할 수 있습니다.

북한은 구체적으로 5가지의 기업개혁조치를 진행했는데, 첫 번째는 계획화 체제의 개편을 통한 기업의 자율성 강화와 국영 기업의 생산을 통한 시장 활동의 공식적 허용입니다. 인민경제계획법(2015.6.25 개정)과 기업소법(2014.11.5, 2015.5.21 개정) 등 기업 관리 관련법을 개정해 국가가 기업에 하달하는 중앙 지표의 수를 줄이고 기업소 지표를 도입해 기업이 자체적으로 개발한 지표를 계획에 반영할 수 있도록 함으로써 시장을 대상으로 한 기업 경영 활동을 계획에 공식적으로 반영할 수 있게 하였습니다. 계획 수행과 그 평가에 있어서도 계획 수행을 위한 중앙으로부터의 물자 공급 여부 및 그 정도와 연계시킴으로써 국가 계획의 수행과 관련한 국가와 기업 간의 갈등 요소를 완화하였습니다. 두 번째로 기업에 가격제정권과 판매권을 부여하는 조치를 취했습니다. 국가가 원료 및 자재를 공급해 주지 못해 기업이 이를 자체적으로 조달해 생산한 모든 제품에 대해서 기업이 가격을 결정하도록 하였고, 이를 통해 시장 가격이 공식적으로 승인되는 효과가 발생하였습니다. 세 번째로 기업 소득의 배분 및 자금 운영 측면에서 국가와 기업 간 갈등 요소를 제거하고 기업의 자율성을 제고하였습니다. 재정법(2015.4.18 개정)을 개정해 기업에 실질적인 재정관리권을 부여하고 판매 수입 총액에서 국가납부금을 제외한 소득을 기업체가 자체적으로 노동자 임금과 자체 기업소 기금으로 사용할 수 있도록 개편하였습니다. 국영 기업의 현금 사용에 대한 통제도 크게 완화하였고 현금계좌제도를 도입해 시장 경제 활동에 수반되는 현금의 흐름을 합법화하였습니다. 또한 ‘주민유휴화폐 동원, 이용에 관한 시행 세칙’ 등을 통해 기업이 돈을 비롯한 주민으로부터 자금을 조달해 사용할 수 있도록 하였는데, 그동안 불법이었던 국영 기업의 주민 자금조달을 합법화 한 것입니다. 네 번째로 기업소법(2014.11.5, 2015.5.21 개정)의 개정을 통한 기업의 조직 및 고용 구조 조정 가능성 부여입니다. 기업은 실정에 맞게 관리 기구를 조직하거나 통합, 정리하며 직제와 정원을 조절할 수 있게 되었고, 기업에 노력조절권도 부여하였습니다. 따라서 개별적인 노력이 불필요하거나 남을 경우 기업 상호 간에 합의해 노력을 내보내거나 받아들이는 조절사업이 가능해졌습니다. 다섯 번째로 설비투자자와 설비의 처분에 대한 기업의 자율성 강화입니다. 기업 자체 자금에 의한 설비투자를 공식화하고, 기업이 설비투자에 기여한 설비 등 고정 자산에 대해서 기업에 일정한 처분권을 부여하였습니다.

이러한 일련의 경제개혁조치들을 통해 북한의 점진적인 시장 경제로의 전환 이후 남북한의 점진적 통합이 이루어질 가능성이 존재합니다. 북한의 급격한 붕괴에 따른 남한의 흡수통합이 아니라 상당한 시간을 둔 점진적 통합의 방향으로 나아갈 경우 북한 기업의 사유화는 독일 사례가 아니라 동구권의 폴란드와 헝가리 사례와 유사할 가능성이 높으며, 북한에 시장 기구를 바탕으로 한 시장경제체제가 점진적으로 도입된다면 북한은 구조 전환 정책의 일환으로 국유 재산의 사유화를 추진하게 될 것입니다.

점진적 통일 이후 북한 기업을 처리하는 방법으로 사유화, 경영 정상화, 폐업의 3가지 방안이 있습니다. 먼저 북한의 국영 기업을 사유화하는 방법으로는 매각, 원소유주로의 반환, 현재의 경영자에게 불하, 일반 주민 대상으로의 분배 등이 있으며, 각각의 방법이 장단점을 보유하고 있습니다. 두 번째로 사유화를 시키기 이전에 먼저 경영 정상화를 유도하는 방안으로 적극적 경영정상화와 소극적 경영정상화가 있습니다. 적극적 경영정상화는 새로운 재정 투자, 신기술 개발, 직원들에 대한 새로운 교육, 생산 라인의 증대 등 자본주의 체제에 적용할 수 있도록 기업의 생산성과 효율성을 높이는 것이며, 소극적 경영정상화는 인원 감축, 생산 라인의 축소, 복리후생비의 감소 등의 방법으로 기업을 정상화하는 것입니다. 점진적 통일이 이루어질 경우 적극적 경영정상화 방법을 통하여 생산성과 효율성을 높이는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다. 마지막으로 경쟁력이 없는 기업에 대하여 폐업 조치를 하는 방법입니다. 남북의 점진적 통합시 필요성이 없는 북한 산업의 경우에 해당되지만, 이 경우 실업자에 대한 처리 문제가 발생할 것입니다.

나. 연구방법

문헌연구법을 중심으로 연구를 진행합니다. “귀속재산처리법” 혹은 불하정책, 동독 기업 사유화 정책, 북한 기업 형태 등을 연구한 논문 등을 참고하여 북한 기업 사유화 방안에 대해 고찰합니다.

4. 기존 연구와의 중복여부

가. 기존 연구와의 중복 (예)

나. 기존 연구와의 차별성

기존의 해외 사례에 대한 연구들은 독일, 러시아, 폴란드, 헝가리 등 각국의 체제 전환에 따른 기업 사유화 방안에 대한 미시적 사례 분석을 통해 통일 이후 북한 지역 국영 기업 처리 방향에 대한 역사적 교훈을 얻고 이를 통일 한국에 적용하기 위해 노력했지만, 북한의 급격한 체제 붕괴 상황만을 가정하여 동독의 신탁청 제도를 그대로 한반도에 적용하려고 하는 등 그 한계가 존재했습니다.

해방 이후 귀속재산 불하정책에 관한 연구는 한국 정부의 귀속재산 사유화 방안을 통해 얻을 수 있는 역사적 함의를 중심으로 통일 이후 북한 기업 사유화 정책을 수립하는 기준을 제시했지만, 해방 직후 상황과 남북 통일 상황 간의 공통점과 차이점에 대한 면밀한 검토가 부족하여 역사적 함의를 남북 통일 상황에 직접 적용하는 데에 그 한계가 있었습니다. 나아가 귀속재산 불하정책을 바탕으로 통일 후 북한 기업 사유화를 상사법적으로 검토한 연구는 북한 기업 사유화의 구체적 방안까지는 제시하지 못했다는 점에서 한계가 있었습니다.

본 연구는 해방 이후 귀속재산 사유화 과정과 동독 기업 사유화 과정에 대한 역사적 고찰을 그대로 한반도 상황에 적용하는 것이 아니라, 우선 2가지 남북한 통합 시나리오를 가정하고, 그에 따라 적절한 북한 기업 개편 방향성을 제시함으로써 향후 전개될 다방면의 남북 관계에 대비할 수 있다는 데 그 차별성이 있습니다.

따라서 본 연구는 해방 직후 상황과 남북 통일 상황 간의 공통점과 차이점을 검토하여 귀속재산 불하정책에서 얻을 수 있는 역사적 함의 가운데 남북 통일 상황에도 공통적으로 적용될 수 있는 것은 어떤 것인지 밝히고자 합니다. 또한 귀속재산처리법을 중심으로 해방 이후 귀속재산이 분배된 구체적인 방식을 파악하여, 북한 기업 사유화의 구체적 방법으로 경매 방식을 제안합니다. 해방 이후 귀속재산 경매 과정 혹은 최근 법원 경매 등에서 드러나는 문제점을 발견하고, 북한 기업 사유화 정책에서 경매가 효율적이고 투명하게 운영될 수 있는 해결방안까지 제안하고자 합니다.

5. 연구 기대효과 및 활용방안

가. 기대효과

통일을 맞이했을 때 모든 영역에서 혼란이 생길 수밖에 없는데, 이러한 혼란을 최소화시켜줄 수 있는 도구가 바로 법제 통합입니다. 북한 국영 기업의 사유화 방안에 대한 법제 대비는 통일 이후 북한 지역의 경제 붕괴를 막고 북한 기업들의 지속적인 성장을 가능케 하고 나아가 남북한 경제력 격차 해소에 기여할 것으로 기대됩니다. 또한 해방 이후 귀속재산의 처리 과정과 동독 기업의 사유화 과정에 대한 역사적 고찰은 통일 한국이 같은 우를 범하지 않게 하는 중요한 반면교사로 기능하여, 통일 이후 북한 지역 기업 재편과 사유화가 궁극적으로 진정한 한반도 경제공동체로의 성장을 가능케 하는 방향으로 진행될 수 있도록 도움줄 것입니다. 마지막으로 상이한 남북한 통합 시나리오에 따라 다양한 법적 방안들을 마련함으로써 어떤 형태로 통일이 이루어지는지와 관계 없이 안정적인 대응이 가능할 것이라고 예상됩니다.

나. 활용방안

본 연구는 통일 이후 북한 지역의 생산수단을 효율적으로 분배 및 활용할 수 있는 방안에 대해 논의하면서 남북한 지역 간의 경제적 격차를 완화하는 정책을 수립하는 과정에서 하나의 기준을 마련할 수 있습니다. 또한 북한지역의 경제적 희소가치의 분배 기준을 마련함으로써 통일이후 남북 지역 간 임금격차 등에 의해 심화될 수 있는 사회적 불안정성을 해소하는 데에 기여할 것입니다.

■ 참고문헌

- 김병호(Byoung Ho Kim). “북한 기업 및 통일 이후 북한 기업의 사유화 방안 연구 : 동구권 국가 경우를 참조로 하여.” 국제통상연구 5.2 (2000): 197-238.
- 나정원. “해방 후 한국기업의 사유화에 관한 연구: 남북통일 상황에서의 북한기업 사유화에 주는 함의.” Journal of North Korea Studies 1.2 (2015): 67-117.
- 박석희,조강주,장익현,and 전인석. “한반도 통일 이후 북한 국영기업의 개혁 전략.” 한국사회와 행정연구 28.4 (2018): 201-235.
- 송강(Song Kang). “통일 후 북한 기업 사유화에 관한 상사법적 검토.” 법과기업연구 6.2 (2016): 41-91.
- 이한구(Lee Han Koo). “귀속기업불하가 재벌형성에 미친 영향.” 經營史學 43.- (2007): 187-218.