

[연구보고서 소개] 북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태 (심완섭·이석기·이승엽·빙현지·김창모, 2015, 산업연구원)

이승엽 | 산업연구원 연구원 | homerun@kiet.re.kr

1. 보고서의 소개

1. 문제의식과 연구 목적

본 보고서는 향후 통일에 대비한 정책을 수립하기 위해서는 북한 실상에 대한 정확한 이해, 더 나아가서 북한 경제와 산업 실상을 보다 정확하게 이해할 필요가 있다는 문제의식에서 출발한다.

향후 남북 간 경제교류가 실질적으로 이뤄진다고 가정했을 때, 이를 뒷받침하기 위해서는 북한 실상에 대한 정확한 이해가 더욱 절실하게 필요함에도 불구하고, 북한경제의 기층을 구성하는 북한 기업 관련 데이터는 매우 부족하며, 그마저도 체계적으로 정리되어 있지 않다.

북한의 경제, 산업분야 통계의 확보가 사실상 불가능함에 따라 거시경제 지표를 계산해내기 위해 필요한 산업구조와 분야별 비중, 분야별 업체 수, 생산능력 및 가동률 등 핵심항목조차 공식 통계자료가 아닌 추정에 의지할 수밖에 없는 것이 현실이다.

본 연구는 북한경제를 구성하는 기초단위인 기업에 대한 자료를 정리, 분석하여 북한관련 기업 및 산업 통계자료의 한계를 극복할 수 있는 대안으로 제시하고자 한다. 또한 이를 위해 북한 공식매체의 기업 관련 최근 자료들을 총망라하여 전산화하고 통계자료로 활용할 수 있도록 방법론을 개발하여 이를 통해 북한의 산업정책 및 기업 투자 생산 활동양상의 변화와 성과를 평가하고, 최근 북한의 산업정책 방향을 진단하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 방법과 구성

2.1 연구 방법

이번 연구의 연구방법은 북한 보도매체에서 확인된 산업 및 기업별 현황을 기본 자료로 활용하여, 선별된 주요기업들의 투자·생산 측면에서 어떤 변화가 있는 지를 분석하고 북한의 산업정책과의 연관성을 검토하였다. 이를 위해 북한이 매년 1월 발표하는 신년사, 한국은행 GDP 통계 등을 자료로 활용하였다.

북한 보도매체에서 확인한 산업 및 기업별 동향은 2000년부터 2015년 9월까지의 『노동신문』, 『민주조선』, 『Foreign Trade』 등에 보도내용이 확인되는 기업(전력, 광업, 제조업)을 추출해 정리한 내용을 활용하였다.

추출된 기업별로 북한매체에 언급되는 기사내용을 기업을 중심으로 정리하였다. 크게 기업의 현황 부분과 활동 부분을 분리하여 정리하였는데, 기업의 현황부분에는 기업명, 조직, 소속, 생산품, 소재지, 설비, 산업부문 등이 포함되었으며, 활동 부분에는 기업의 투자활동(설립 포함), 생산활동, 비(非)생산적 활동, 정치적 활동, 사고·보수 등에 관한 정보를 담고 있다.

북한의 산업정책과의 연관성 검토를 함에 있어 제기되는 한 가지 문제는 북한의 산업정책이라는 것이 1990년대 중반 이전에는 경제계획 기간을 선정하고 여기서 달성해야할 목표를 제시함으로써 파악이 가능하였으나 1990년대 중반 이후 북한경제 기반이 무너지면서, 이렇다 할 목표나 계획을 제시하지 못하고 있다는 점이다. 그래서 4대 선행부문, 중공업 우선 정책 등 과거 제시된 전략의 연장선상에서 고려할 수밖에 없다.

따라서 이를 보완하기 위한 방법으로 북한이 매년 1월 발표하는 신년사 내용을 분석하여 경제나 산업분야 운영 전략의 대강을 파악하여 활용하였다. 또한 한국은행 GDP 통계와 북한 보도매체에 드러난 동향 등을 이와 함께 비교 분석하였다.

자료의 측면에서 2014년 보고서와 달리 조직, 생산품 및 당시 지배인 등의 자료를 보강하여 정리하였다. 다만 축적된 양이 적어서 본 보고서에 담지는 못한 아쉬움이 있다. 이 부분과 관련하여 자료 정리기간의 확장을 통해 데이터가 좀 더 축적되면, 좀 더 엄밀하고 자세하게 기업을 분석할 수 있을 것이며, 좀 더 유용한 기업 관련 자료로 활용이 가능할 것이다.

2.2 연구의 구성

본 연구는 서론을 포함하여 총 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장인 서론에서는 연구의 필요성과 목적 그리고 연구방법을 설명하고 있으며, 제2장에서는 북한이 산업생산 회복을 위한 투자가 본격화된 2000년 이후 북한의 산업정책 우선순위와 주요 정책방향에 대한 분석결과를 서술하였다. 특히, 2010년 이후 신년사 내용을 바탕으로 연도별 주요 산업정책 방향을 추려내고, 2010년부터 2014년까지 북한의 신년사 내용을 비교 분석하여, 김정일과 김정은 정권 간의 차이점을 도출해 보았다.

제3장에서는 개별기업들의 투자동향을 중심으로 2000년 이후 제조업 및 전력분야 업종별 변화실태와 이들이 공개매체에 어떻게 투영되었는지를 평가하였다. 제4장에서는 2000년부터 2015년 9월까지 확인된 기업현황과 업종별 비중을 추산하고 ‘고난의 행군’ 직후인 1995년에 파악된 기업현황과의 차이를 통해 기업들의 변화 실태를 도출하였다.

제5장에서는 기업단위 투자 및 생산 동향의 변화실태와 연도별 보도빈도 상위기업의 변화를 통해 시기별 산업정책의 특징을 추정해 보았다. 제6장에서는 분석내용을 종합하여 결론을 도출하고, 그 결과를 토대로 통일 대비 산업 통합과 산업분야 남북경협에 대한 시사점 제시와 이번 연구의 성과와 한계를 밝혔다.

2.3 주요 내용

앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 총 6개의 장으로 구성되어 있으며, 제2장에서는 2000년 이후 북한이 추진해온 산업생산 정상화를 위한 투자과정을 정치적 특성과 투자성격에 따라 시기를 3단계(2000~05년, 2006~11년, 2012년 이후)로 나누어 주요 산업동향 및 업종별 보도빈도에 따른 비중을 분석하고, 한국은행의 북한 GDP 추계관련 통계자료 및 북한의 신년사 내용과 대비시켜 기간별 산업정책 방향을 분석하였다.

1단계인 2000~05년 기간의 산업정책의 특징은 기업에 대한 구조조정과 전력·광업의 생산회복에 우선순위를 두는 가운데 인민생활 향상과 직결된 경공업 분야에 대한 일정수준의 투자가 이루어진 것으로 요약할 수 있다.

2단계인 2006~11년 기간에는 광업부문의 생산을 유지하는 가운데 2009년을 기점으로 전반부에는 1차금속과 화학공업 등 대규모 장치산업인 중화학공업의 생산회복에 산업정책의 우선순위를 둔 것으로 보이며, 후반부에는 중화학공업에 대한 투자를 마무리 단계에서 진행하

는 가운데 인민생활 향상과 관련된 경공업 분야의 생산회복에 주안점을 둔 것으로 보인다.

3단계(2012년 이후)는 김정은 집권 이후로 집권 이전과 이후 산업정책의 차이를 도출해보기 위해 북한의 산업부문에 대한 보도패턴과 북한 신년사(2010~14년)에 제시된 내용을 비교 분석하여 김정일과 김정은 정권간의 차이점을 도출하고자 하였다.

우선 김정일 집권 말기인 2010~11년, 그리고 김정은 집권 초기인 2013~14년 기간 기업별 보도빈도에 따른 업종의 비중의 변화를 분석하였는데, 광업이 21.8%에서 28.5%로 증가하였고, 전력분야도 11.7%에서 15.4%로 증가하였다. 하지만 나머지 분야는 대부분 감소하였다. 이로 볼 때 북한이 1990년대 말 이후 산업생산 복구를 추진하는 과정에서 두 부문의 생산력 회복에 최우선 순위를 두었던 것처럼, 김정은 역시 권력을 공식승계 받으면서 유사한 선택을 했을 가능성이 높음을 보여주었다. 이는 김정은이 전력난 문제 해결에 보다 적극적이었다는 신년사 평가와 부합되는 것이었다.

제3장에서는 제조업과 전력분야를 포함한 중분류 8개 업종(금속공업, 기계공업, 수송기계공업, 화학공업, 건재공업, 전력공업, 음식료품 가공업, 섬유·의류 제조업)에 대한 세부적인 분석을 진행하였다. 각 분야 기업들의 투자 및 생산의 변화를 분석하고 이 같은 변화가 북한 보도매체에는 어떻게 나타나 있는지 평가를 하였다.

이를 통해 도출한 결론은 다음과 같다. 첫째, 장기간의 업종별 투자와 생산 실태는 그 기간 동안의 해당분야관련 보도 누적건수의 패턴을 통해 유추가 가능성이 입증되었다. 연도별 보도 건수의 패턴으로 실제 투자동향과 이에 따른 생산의 시기별 특징을 설명할 수 있기 때문이다.

둘째, 산업분야 중 전력공업은 1990년대 후반 이후 수력발전소 건설 등 지속적인 투자가 이루어져 여타 산업분야와 달리 누적 보도빈도가 최근까지 상승하는 추세를 보였다. 이는 북한이 전력난 해소를 산업정책의 최우선 순위에 두고 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 중화학공업에 속해 있는 금속, 기계, 화학공업 분야의 보도패턴이 누적건수의 차이는 있지만 일정 시점을 기준으로 본격 상승하여 2011년을 기준으로 감소하는 동일한 양상을 보여주었다.

이는 같은 대분류 하의 업종이라는 점과 최종 소비재가 아닌 자본재 또는 중간재를 생산하는 분야라는 점에서, 북한 정권이 산업정책을 수립할 때, 그 연관성을 고려하고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

넷째, 음식료품 가공업(담배 포함)의 보도패턴이 2009년을 저점으로 금속, 기계, 화학공업 분야와 유사한 양상을 보여주었다.

제4장에서는 2000년에서 2015년 9월까지 확인된 광공업 및 전력 분야 기업의 현황 및 비중을 평가하고, 1995년 시점에 파악된 기업 현황 사이에 차이를 비교 분석하였다. 이를 통해 두 시점간의 상당한 변화가 확인되었는데, 1995년 확인된 기업 수는 2,555개였으며, 2015년 기준으로는 2,971개였다.

1995년까지 확인되던 2,555개 기업 중 1,364개가 2015년 현재 확인되지 않고 있으며, 1,780개 업체가 새로 등장하였다. 이 수치는 군수공장이나 명칭이 변경된 공장 등이 포함되어 있다는 점을 감안하더라도 기업의 설립이나 투자를 통한 기업의 재가동 등 실질적으로 변화가 상당히 컸음을 보여준다.

또한 음식료품 가공업 기업 수가 1995년에는 350개에서 2015년에는 538개로 대폭 증가한 것을 확인할 수 있었다.

제5장에서는 업종별 분석이 아니라 기업단위로 범위를 축소하여 북한 보도매체에 보도된 내용의 특성 및 보도 누적빈도를 분석하였다. 이를 통해 2000년 이후 2015년 9월까지 투자 및 생산 등 기업 활동이 활발한 기업들을 추출하고, 그 기업들이 속한 업종들을 파악하여 북한이 산업정책의 최우선 순위를 어디에 두었는지 개별 기업 중에 어떤 기업의 투자와 생산에 집중하였는지를 도출하고자 하였다.

개별기업에 관한 전체 기사를 기준으로 보도빈도에 따른 순위를 도출한 결과, 확인된 광공업 기업 총 2,971개 중 천리마제강련합기업소가 가장 많은 건수를 기록하였으며, 그 다음이 김책제철련합기업소, 홍남비료련합기업소의 순이었다. 상위 20개 업체는 김정숙평양 방직공장을 제외하면 중화학공업, 광업 관련 기업과 발전소였다.

II. 연구의 성과와 한계

향후 통일에 대비한 정책을 수립하기 위해서는 북한 실상에 대한 정확한 이해 더 나아가서 북한 경제와 산업 실상을 보다 정확하게 이해할 필요가 있다는 문제의식에서 출발한 본 연구는 북한 산업의 내부를 들여다 볼 수 있는 연구의 틀을 마련하였다는 점에서 큰 의미가 있다.

북한의 기업 및 산업 분야에 대해서 발표되는 공식적인 정보가 전무할 뿐만 아니라, 남한 등 북한 외부에서 생산되는 정보 역시 매우 빈약한 현실을 감안해야하기 때문이다.

이번 연구를 통해서, 현 시점에서 북한에 존재하는 것으로 간주 가능한 기업, 이들 기업 중 실제로 기업활동을 하고 있을 가능성이 있는 기업을 선별할 수 있었다. 또한 기업의 투자나 생산 관련 기사의 분석을 통하여 2000년대 북한의 전반적인 산업동향을 확인해 볼 수 있었다.

다음으로 이번 보고서가 2014년 보고서와 차별점을 가지는 부분은 다음과 같다. 첫째, 북한 보도매체에 드러난 동향만이 아닌 신년사, 한국은행 GDP 통계와 비교 분석을 통한 북한의 주요 산업정책 방향에 대한 분석을 하였다. 2000년 이후 북한의 산업정책 우선순위와 주요 정책방향에 대한 분석결과를 정리하고, 특히 2010년 이후 신년사 내용을 바탕으로 연도별 주요 산업정책 방향을 추려내었다. 또한 김정일과 김정은 정권 간 차이점을 도출해 보았다. 이러한 분석을 위해 2010년부터 2014년까지 북한의 신년사 내용, 한국은행 GDP 통계와 북한 보도매체에 드러난 동향 등을 비교 분석하였다.

둘째, 기간을 3단계(2000~05년, 2006~11년, 2012년 이후)로 나누어 분석을 시도해 보았다. 기간의 구분은 2000년대 상반기, 2000년대 후반 그리고 김정일 사후 김정은이 본격적으로 권력승계가 이뤄진 시점을 기준으로 하고 있다.

셋째, 지난 2014년 보고서 제4장에서 설립, 투자, 생산 등 범주별 기사의 비중 변화를 통해서 해당 시기의 산업동향을 파악하고자 하는 시도를 해본 바 있다. 이는 특정 산업에서 설립 및 투자 동향 관련 기사의 비중이 늘어날 경우 해당 산업에서 투자활동이 증가하고 있을 가능성이 있다는 가정 하에 시기별로 이들 기사 범주의 비중 변화를 추적함으로써 해당 산업의 동향을 간접적으로 확인하고자 하는 시도였다.

이를 이번 연구에서는 산업이나 업종 단위의 기사분석을 좀 더 층위가 낮은 다양한 업종으로 확대하여 시도해 보았다. 그 대상이 되는 업종은 금속공업, 기계공업, 수송기계공업, 화학공업, 건재공업, 전력공업, 음식료품 가공업, 섬유·의류 제조업 총 8개이며, 이를 대상으로 여러 각도에서 보도추이를 분석해보았다. 즉, 설립, 투자, 생산 등 범주의 폭을 좀 더 다양하게 조합하여 적용해 보았다.

넷째, 5장에서 투자 및 생산동향을 업종 단위가 아니라 기업 단위로 축소하여 투자 및 생산 동향 변화실태를 분석해보았다. 이를 통해 2000~15년간 전체 기사, 기업활동 기사(투자+생산, 투자, 생산 등) 등의 누적빈도에 따른 상위 기업 등을 도출해 보았다. 이는 다양한 업종에 대한 투자 및 생산 동향 변화실태에 대한 분석과 마찬가지로 북한 산업의 내부를 좀 더 깊게 들여다 볼 수 있는 가능성을 제시해 주었다.

그리고 비록 공신력 있는 통계자료 수준에는 미치지 못하지만, 현재 북한의 산업별, 업종별

기업 및 이들의 지역별 분포와 그 활동 내역이 구체적으로 어떠한 지 등을 보여주어, 향후 남북경협 정책이나 통일 이후 북한기업 사유화나 구조조정 계획 수립 시 기초자료로 활용이 가능할 것이다.

예를 들면, 본 연구에서는 북한 내 음식료품 가공업(담배 포함) 기업수가 지속적으로 늘어나고 있음을 확인하였다. 특히 2000년 이후 평양지역을 중심으로 추가로 확인된 기업들의 상당 부분이 음식료품과 섬유·의류 가공분야 업체였다. 이러한 자료는 향후 남북경협 정책을 수립함에 있어, 사업의 성사 가능성 등을 검토하는 데 기초자료로 활용이 가능할 것이다.

그리고 장기간에 걸쳐 보도에서 제외된 기업은 사실상 가동중단 상태이거나 폐쇄된 기업일 가능성이 대단히 높다. 그래서 본 보고서의 근간이 되는 데이터를 체계적으로 자료화하여, 데이터베이스(DB)를 만들어 분석한다면, 기업의 존재여부에 대한 판단자료로 활용 역시 가능하다.

특히 제5장에서 제시한 기업 관련 기사의 성격이나 보도의 빈도 분석 등을 통해 추출된 기업을 다양한 층위로 범주화할 경우 정책 수립 시 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

그러나 본 연구가 선전매체나 다름이 없는 북한 공식매체의 기업 관련 기사를 기본적인 데이터로 활용하고 있어 정확한 북한기업 실상을 반영하는 데는 한계를 가지고 있을 수밖에 없으며, 여전히 신뢰성 있는 통계자료로 인정받기에는 파악하지 못한 미흡한 점들이 있음을 인정한다. 이를 검증하고, 보완해나가야 하는 것이 향후 과제이다.

또한 농림어업, 서비스, 건설업 분야와 제2경제 소속 기업은 제외하고 있다는 한계가 있다. 2014년 보고서와 마찬가지로 설립, 투자 및 생산 활동 등 기사 분류를 통한 기업활동에 대한 판단 기준을 적용함에 있어 자의성이라는 큰 문제점 역시 지니고 있다.

위 문제에 대한 보완이 필요한 데, 농림어업, 서비스, 건설업 분야의 경우 시간과 인력의 투입으로 해결할 수 있으나, 군수경제 및 암시장 등과 같이 북한 보도매체의 추적을 통해서 파악이 불가능한 부분의 경우 어떻게 파악하고, 분석해낼 것인지 여전히 과제로 남는다.

목 차

제1장. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법과 구성

제2장. 2000년 이후 북한의 주요 산업정책 방향

1. 개론
2. 1단계(2000~05년간) 기간
3. 2단계(2006~11년) 기간
4. 3단계(2012년 이후) 기간
5. 최근 북한의 산업정책 방향

제3장. 2000년 이후 제조업 및 전력 분야 업종별 투자변화 실태

1. 개론
2. 금속공업
3. 기계공업
4. 수송기계공업
5. 화학공업
6. 건재 공업
7. 전력공업
8. 음식료품가공업(담배 포함)
9. 섬유·의류(신발·가방·모자 등 포함) 제조업
10. 소결론

제4장. 2015년 기업(광공업 및 전력분야) 현황 및 변화 실태

1. 기업현황 및 산업 업종별 변화 분석
2. 기업별 보도 빈도에 의한 업종별 산업비중 분석

제5장. 기업단위 투자 및 생산 동향 변화실태

1. 2000~15년간 기업활동 보도 빈도 상위기업 현황
2. 보도내용 분류기준에 따른 업종별 기사 비중(주요기업 대상)
3. 최근 연도별(2010~15년) 기업들의 보도 비중(상위 30개 기업 대상)

제6장. 결론

1. 결론
 2. 시사점
 3. 성과와 한계
-