

북한경제의 개혁: 동구권과 중국 경제 개혁의 교훈

金 俊 基*1)

< 목 次 >	
I. 서 론	IV. 북한 개혁에 있어 급진적 방식과 점진적 방식
II. 북한 경제의 체제적 모순	V. 결 론
III. 북한의 사회주의적 경제 개혁	

<요 약>

북한에서 1990년 이후 6년간 계속된 마이너스 성장은 일시적인 정책 실패에 기인하기보다는 구조적 모순에 그 문제점이 있다. 이는 고도의 중앙집권적 계획 경제 구조와 경제의 폐쇄성 그리고 중공업 우선주의로 인한 북한경제의 경직성이 심화되었기 때문이다. 따라서 본고의 목적은, 우선 북한경제의 구조적 문제와 과거 북한식 사회주의적 시장개혁의 결과를 분석하고 중국과 구소련을 비롯한 동유럽 국가들의 경제개혁의 경험을 살펴봄으로써 북한에서 요구되는 근본적인 경제개혁의 틀을 작성하는 데 두어졌다. 이는 최근 구 사회주의 국가의 경제 체제개혁에 있어서 적정 변화속도(speed)와 범위(scope)에 대한 토의이며, 나아가 북한경제의 경직성, 산업구조, 계획체제 등 경제적 특성을 감안한 개혁정책을 제시하는 데 있다.

I. 서 론

구 소련과 동구권 국가 등을 포함한 사회주의 통제경제(Command Economy)가 붕괴한 후, 이들 국가의 경제 개혁은 시장경제체제 도입을 향해 급진전되고 있다 (Fischer(1990), Kornai(1992), Lipton 과 Sachs(1991), McKinnon(1993)). 구 소련의 체제위기에서 비롯된 이들 국가의 경제체제 붕괴는 일시적인 정책 실패에 기인하

*서울대학교 행정대학원 전임강사

1) 이 글은 이주섭 조교의 도움으로 작성되었다.

기보다는 구조적 모순에 기인한 것이며, 이에 따라 거시경제의 안정과 국영기업의 민영화, 사회보장제도의 개혁을 포함한 정부역할의 재정립 등 어려운 사회경제적 문제를 다루고 있다. 이러한 변혁기에 대부분의 구 사회주의 국가는 실업을 증가, 국가 재정의 마비, 심각한 인플레이션의 문제로 많은 어려움을 겪고 있다. 이는 중앙집권적 통제경제체제를 시장경제로 전환하는 제도적 변화와 구조적 전환에 따른 현상이며 경제주체(Economic Actor)간의 상호작용이 근본적으로 변화하였기 때문이다. 이와 더불어 정책의 일관성 결여와 전략적 집행(strategic implementation)의 실패, 이를 위한 강력한 정치적 지지의 부재가 변혁을 더 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다(Gelb 와 Gray(1991), Leiberman 과 Nellis(1995)).

쿠바와 함께 유일하게 사회주의 이데올로기를 고수하고 있는 북한은 최근 수년간 심각한 경제체제내의 모순을 경험하고 있다. 북한에서 1990년 이후 6년간 계속된 마이너스 성장은 식량, 에너지, 외환뿐만 아니라 생필품의 부족 현상을 초래하였으며, 생산활동은 물론 주민의 일상생활에도 큰 위협이 되고 있다. 이는 고도의 중앙집권적 계획경제 구조(Jeong(1992))와 경제의 폐쇄성 그리고 중공업 우선주의로 인한 북한경제의 경직성에 기인하고 있다. 따라서 본고의 목적은, 우선 북한경제의 구조적 문제와 과거 북한식 사회주의적 시장개혁(social market reform)의 결과를 분석하고 중국과 구소련을 비롯한 동유럽 국가들의 경제개혁의 경험을 살펴봄으로써 북한에서 요구되는 근본적인 경제개혁의 틀을 작성하는데 두어졌다. 이는 최근 구 사회주의국가의 경제체제개혁에 있어서 적정 변화속도(speed)와 범위(scope)에 대한 토의이며, 나아가 북한경제의 경직성, 산업구조, 계획체계 등 경제적 특성을 감안한 개혁정책을 제시하는 데 있다.

중국과 베트남을 포함한 동아시아권 사회주의국가들이 시도한 점진적 경제개혁은 구소련과 동유럽 국가들의 급진적 경제체제전환 경험과 접근방법상 큰 차이를 두고 있어 북한경제체제 개혁의 방향을 설정하는 데 있어 많은 시사점을 준다. 특히 Sachs 와 Woo(1995)는 중국과 동구권국가들이 채택한 개혁정책을 살펴볼 때, "양자의 상이한 경제적 성과는 중국의 점진적 개혁정책의 우월성을 반영한다. 기 보다는 개혁 이전의 상이한 경제구조를 반영하는 것이다"라고 주장한다. 중국은 기본적으로 농업중심의 경제구조를 가지고 있었으며 상대적으로 역할이 큰 농업부문을 자유화함으로써 경제성장을 유도할 수 있었다는 것이다. 아울러 연안지역의 비정부섹터의 폭발적 성장은 막대한 잉여노동력을 흡수하고 중국이 경제성장과정상 더욱 고전적 시장경제 체제에 충실한 형태로 나아갈 수 있게 하는 원동력이 되었다. 한편, 상당한 정도로 산업화 및 도시화되어 있었고, 국가의 통제가

경제전반에 걸쳐 강하게 존재하였던 동구권 경제체제는 중국보다는 더 급진적인 경제구조 조정과정을 필요로 하였다. 이는 이들 국가들이 국영기업부문의 누적된 적자와 과다한 사회보장비용 그리고 이에 따른 정부재정의 악화, 하이퍼인플레이션 현상 등 개혁 초기의 거시경제 불안으로 말미암아 포괄적인 체제개혁을 실시하지 않으면 안되었기 때문이다. 이 조정과정에는 거시경제 안정화, 가격기구와 시장 중심의 개혁, 민간부문의 발전, 공기업 등 정부부문의 민영화, 기업 구조의 개편(리스트럭처링) 및 국가 역할의 재정립 등이 포함되었다(Gelb 와 Gray(1991)).

결론적으로 민간부문의 성장을 용인함과 동시에 정부의 거시경제 통제 및 국영기업에 대한 상당한 보조를 지속시키는 중국식의 이중적 접근(dual-track approach)은 북한에 적용되기 어렵다.²⁾ 이는 국영기업의 역할이 상대적으로 큰 북한의 왜곡된 산업구조에 의해 증명되고, 최근의 점진적 경제개혁 시도 실패에 의해 더욱 명백히 드러난다. 북한 제조업 부문의 생산은 국민총생산(GNP) 대비 58%에 달하며, 이는 구 사회주의 통제경제 국가들 가운데서도 가장 높은 산업화 비율이다. 또한 북한의 GNP 대비 정부지출비율은 1990년에 71.9%에 달함으로써 중국의 개혁 이전(1979년) 수치인 34%와 비교해 볼 때 역시 상당히 높은 수준으로 나타난다. 따라서 북한에서 정부부문을 포함한 거시경제 전반의 개혁이 더욱 절실하게 요구되고 있음을 보여주는 것이다. 나아가 1979년 이래 사적 소유와 생산이 장려되어왔던 중국의 경우와는 달리, 북한의 모든 생산수단은 실질적으로 국가의 소유하에 있어 민간부문의 활성화에 따른 생산성 증대 및 점진적인 경제구조변화를 기대하기가 어려운 것으로 판단된다. 또한 북한의 1980년대에 추진된 근로자의 유인구조 변화와 국영기업부문의 부분적, 점진적 개혁 노력의 실패는 경제정책의 경직성과 중앙집권적 계획경제체제에 내재된 구조적인 문제에 기인하기 때문에 보다 근본적인 개혁이 필요하다고 하겠다.

중국의 경제 개혁이 성공적인 것으로 간주되고 있는 현시점에서 북한의 개혁정책을 고찰하는 것은 상당히 중요하다. 북한의 개혁정책 결정에 있어서 중요한 역할을 하게 될 한국정부는 현재 부분적이고 점진적인 접근방법을 선호하고 있는 것으로 보인다(Cho 와 Kim(1995)). 이는 한국이 다양한 산업정책과 각종 자원의 배분 및 금융부문의 국가 개입을 선호하여 경제성장을 이룩한 과거를 고려해 볼

2) 이코노미스트誌 1996년 3월 2일자에 따르면, 중국은 1998년까지 58개의 국영기업을 민영화하려는 계획이 있으나 이를 성취하기는 어려울 것이라는 의견이 대두되고 있다.

때 더욱 명백해 진다(Perkins 와 Roemer(1991), Stern 외(1995)). 또한 북한의 경제 개혁정책에 중요한 역할을 수행하게 될 정부산하 연구기관의 입장에서도 점진적인 접근방법을 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 한국개발연구원(KDI)은 충격요법에 따른 변혁은 구 통제경제가 효율적으로 적응하며 소화해 내기 어려울 정도로 급격히 일어났다고 주장하고 있다. 더불어 KDI는 동아시아 국가들의 경제전환 성과를 동유럽국가들과 비교해 볼 때 이들 두 접근방법의 성과에 있어서의 격차는 더 명백하게 드러난다고 주장하고 있다(KDI(1996): pp.17).³⁾ 이는 충격요법을 시도함으로써 어느정도의 조정기간을 거친후 거시경제안정(Macroeconomic stabilization)과 중·장기적 경제 성장체도에 진입한 동구권국가들의 성공사례와는 상반되는 주장이다. 특히 Aslund(1996)의 연구에 따르면 초기 개혁정책이 충격요법을 추구할수록 거시경제의 회복속도가 빠르다는 것이다. 그리고 KDI 연구는 점진주의 개혁을 채택할 경우 계속적으로 하락하는 생산성과 국영기업의 비효율성에 따른 국가 재정적자의 증가와 이에 따른 지속적인 인플레이션 등의 문제에 대한 언급이 없다(Balcerowicz 와 Gelb(1994)). 따라서 KDI의 시각은 중국과 북한 사이의 기초적인 경제 조건과 구조상의 상당한 차이를 고려하지 않고 있다.

이 글에서는 제 2 장을 통해서 중공업과 사회복지 정책에 주안점을 두고 있는 북한 경제의 특성과 상황에 대해 언급하고 있다. 북한 경제의 세가지 고유한 측면, 즉 경제정책 형성과정 및 목표, 경제 운용 체제, 그리고 산업구조를 검토하는 것이다. 제 3 장에서는 국영기업부문에 만연되어 있는 연성예산계약(soft budget constraints)⁴⁾의 수준과 사회주의적 시장경제를 향한 과거의 시도들을 분석할 것이다. 제 4 장에서는 점진적 접근방법과 급진적 접근방법의 채택과 관련된 현재의 논란을 정리하여 북한의 현상황에 적합한 정책적 시사점 제고를 목표로 하고 있다. 결론에서는 국영기업과 중공업에 대한 의존도가 높고 사회보장제도의 광범위한 실시에 따른 노동시장 및 거시경제의 경직성이 존재하는 북한의 경제구조를

3) 이 연구가 빅뱅방식의 역효과외에 점진주의를 선호하는 다른 적절한 경제적 근거를 갖고 있는지 여부에 대해서는 명확하지 않다.

4) Kornai(1979)에 따르면 사회주의체제하의 국영기업은 정부와 긴밀한 관계 유지 그리고 정부의 개입 등으로 말미암아 엄격한 예산통제를 받지 않고 방만한 예산 운용으로 적자 발생시 부도처리되는 것이 아니라 지속적인 정부의 보조를 받고 있다고 한다. 연성예산계약은 그에 따른 경영진의 유인동기 결여와 방만한 경영을 지칭하는 현상이다.

살펴볼 때 중국식 개혁모델은 적합하지 않을 것이라는 주장을 할 것이다. 그리고, 동구권 국가와 중국에서의 접근방법들에 기초한 북한경제의 개혁 방안들을 제시하고 있다.

북한의 경제개혁을 논의하는 데는 많은 어려움이 존재한다. 특히 북한은 경제 관련 자료를 대외적으로 발표하지 않고 있고 현존하는 자료는 대부분 신뢰도가 낮아 경제적 분석과 예측을 거의 불가능하게 한다.⁵⁾ 또한 북한정권이 발표한 많은 경제지표는 정치적 목적으로 교묘히 조정되어 있어 잘못 인용되는 경우가 많다(Jeong(1992)).⁶⁾ 따라서 본 연구에서는 북한 경제자료들의 신뢰성을 검증하기 위해서 국내·외 다수의 자료를 여러 각도에서 분석하여 이용하였다.

II. 북한 경제의 체제적 모순

주체사상은 1960년대 성립된 이후 북한의 정치, 경제를 지배해 온 이데올로기이다(Kim(1996), Koo(1992)). 북한노동당(사회과학연구소(1992))은 “주체사상이 재화에 대한 국내수요를 만족시키는 필요한 산업생산수단과 기술수단을 공급하기 위해 노력하는 것”임을 언명하였다. 주체사상이 타국에 대한 정치적 종속이나 경제적 지배에 반대하는 이데올로기적 색채를 띤 것 이외, 실제로는 국제무역과 외국기술의 이전을 저해하는 요소로 작용하였다(Kim(1971)). 그 결과, 자연자원과 국내자본의 부족에도 불구하고, 국제무역을 지배하는 기본원리인 비교우위 개념을 무시한 채 제조업분야, 특히 중공업분야의 생산에 집중하게 되었다. 북한의 폐쇄고립정책은 1992년 현재 12.6%에 불과한 GNP대비 무역비율에 의해 단적으로 설명되며 이는 같은 해 한국의 53.6%와 큰 차이를 보이고 있다.⁷⁾

더구나 북한은 정치적 통제체도로 주민을 구속하고 있으며 폐쇄된 경제체제는 외국문물 유입을 원천적으로 봉쇄하고 있었던 바, 주체사상은 이러한 배경속에서 이데올로기적으로 더욱 공고히 유지될 수 있었다. 자급자족의 독자노선에 따른 정책은 북한이 1970년대 도입한 해외 차관의 원리금 상환의 어려움 때문에 부득이하게 채택된 측면도 있다. 서방은행들은 북한과 일련의 교섭끝에 97억달러 즉,

5) 예를 들어 북한은 전년도에 비해 몇%정도 생산증가가 있었다고 발표하는 경우에도 기준이 되는 절대치를 언급하지 않고 있다.

6) 비슷한 이유로 해서 한국 관계당국이 추정한 과거 자료들 역시 신뢰도가 떨어진다. 자료의 정확성은 북한경제 전문가가 부족한 데에도 이유가 있다.

7) 북한의 수치는 붕괴이전의 공산 불가리아와 비슷한 수치이다.

1992년 북한의 GNP의 46퍼센트에 이르는 국제차관 상황이 불가능하다는 채무불이행(default)을 선언하였다. 따라서 신용도가 지극히 나쁜 국가로 지명받으면서 국제자본과 기술은 북한을 외면하게 되었고 북한은 국내 자본과 기술에 의존한 경제발전이라는 경로를 택하게 되었다. 주체사상은 많은 남미국가들이 1980년대까지 막대한 경제적 비용을 감수하면서 추구하였던 수입대체정책(Import-substitution policy)의 한 극단적 형태라 할 수 있으며, 이들 국가들은 산업정책의 실패와 국내산업의 경쟁력 상실로 인하여 1980년대 들어오면서 이 정책을 포기하게 되었다.

주체사상은 폐쇄된 경제체제에서 국내자원을 효과적으로 동원해야 하는 필요성을 동반하게 되었으며 북한의 경제계획, 관리체제에 상당히 중요한 영향을 미쳤다. 이는 중앙의 기구에 의해 엄격하게 통제된 자원배분 및 가격결정이 이루어지며, 고도로 관료화된 계획구조의 구축으로 이어지게 된다(Desai(1986)).⁸⁾ 북한의 경제 계획 및 행정 구조는 구 소련식의 중앙 기획을 답습하여 노동당의 관리감독 하에 국가계획위원회(The State Planning Commission)가 국영기업 부문의 구체적 계획을 만들어낸다(Koo 와 Jo(1995)). 이러한 하향식(top-down) 체제는 국가계획위원회, 지구계획위원회(province), 도행정경제위원회(local) 및 국영기업 위원회(The Enterprise Commissions)를 망라하는 다양한 중앙 및 지방 기관들사이의 조정을 필요로 한다(Chong(1990)). 국가계획위원회는 모든 자원배분과 가격결정을 책임지는 최고 기구로서 효과적인 국내 자원 동원을 목표로 하고 있다(Jeong(1992)). 지구계획위원회는 해당지구의 원자재와 자본재를 안정적으로 공급하는 책임을 맡고 있으며 도행정경제위원회는 그 지방의 국영기업들에게 공급하는 충분한 재화를 얻기 위해 지구계획위원회와 교섭한다. 국영기업위원회들은 과거 구 소련체제에서 채택되었던 것과는 달리 해당 국영기업의 성과에 대하여 도 행정경제위원회에 책임을 지고 충분한 원자재의 공급을 위해 협상하는 임무를 맡고 있다. 그러나 북한은 경제난이 가중되자 중앙기획과 통제 메카니즘을 다시 강화하였고 이에 따라 체제의 경직성과 정보의 비대칭성은 더욱 심화되었다.

또한 생산량, 가격, 투자에 대한 정부 통제 때문에 생산물 시장의 왜곡은 만연되었고, 재화의 배분을 결정하는 시장의 역할은 전무하다. 자본재에 매겨지는 가

8) 중앙집중식 통제체제의 정도를 알아보기 위한 척도로서 Qian 과 Xu는 소련의 경제계획의 경우 2천 5백만개의 상품이 다루어진 데 반해, 중국은 1,200여개의 상품만이 다루어졌다는 사실을 지적하였다. 북한의 경우 약 10만여개의 상품이 중앙 통제하에 있다(Lee(1990)).

격은 국가에 의해 결정되는 도매가격인데, 이들 가격 결정에 자원의 실제비용은 철저하게 무시된다. 특히 중공업과 에너지 산업 부문에 있어 왜곡현상은 심각하여, 소비재와 서비스부문의 회생을 수반하는 자본재 소비 장려 정책이 공공연하게 수행되었다. 가격보조는 자본재의 과다소비를 초래하였고 이는 Averch와 Johnson형의 자본소비 편향과 이에 따른 국가재정의 악화를 가져왔다. 아울러, 경영진과 노동자들에 대한 유인구조가 주로 물리적인 수량만을 충족시키는 데 맞추어져 있다. 이에 따라 임금구조는 노동자의 성과와 무관할 수밖에 없었고, 물질적 보상에 기초한 유인구조가 결여되어 노동자들의 생산성 증대를 저해했다.

주체사상과 모든 생산 시설의 국유화.⁹⁾ 그리고 1960년대와 1970년대 모택동 집권기의 중국과 유사한 중앙집중적이고 관료적인 기획기구는 북한경제 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 1970년대까지의 높은 GNP성장에도 불구하고, 북한의 경제는 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로, 1980년대 초반 이후 정체상태에 들어가기 시작하여 1990년대에 들어서는 최악의 침체를 경험하고 있다.¹⁰⁾ 연하청의 1990년 연구에 따르면, 통일원과 한국은행의 자료와는 상이하게 1981년과 1987년 사이의 기간동안 북한경제는 연 1.2% 성장하는 데 그쳤다고 주장한다.

1980년대 들어 동구권국가들과의 무역이 단절됨으로써 북한경제의 위축은 더욱 가속화하였다. 중국과 러시아는 보조금을 줄이기 시작하였고, 1940년대말부터 존재하여 왔던 우호가격의 시행을 중지함과 동시에 경화결제체제를 시행하였다.¹¹⁾ 그 결과, 러시아와의 무역량은 1990년의 25억 7천만 달러에서 1991년 4억 7천만 달러로 급격하게 줄어들었다. 또한 1990년 440,000톤에 이르던 러시아로부터의 원유 원조량이 1991년에는 40,000톤으로 급감한 것은 에너지위기를 더욱 악화시켜 결국 국영기업부문의 가동률을 30%에서 50%까지 감소시켰다. 이에 따라 북한은 1990년 이래 6년 연속 마이너스 성장을 기록하게 되었다. 1995년 이후에는 홍수 등 천재지변으로 농작물피해가 극심하였으며, 이에 따라 사상 최악의 마이

9) 1946년 국유화 정책이 시작되었을 당시 정부부문은 전체 생산의 3.5%정도만을 통제하였다. 그러나, 1959년까지 국가는 모든 사적 생산시설과 배분경로들을 국가 조정하에 두었다.

10) 경제성장의 둔화는 소련에서와 마찬가지로 자본수익률의 감소와 낮은 기술변화율에 기인한 것이다. 이에 대해서는 좀더 자세한 고찰이 필요할 것이다.

11) 이는 본질적으로 외부와의 관계를 단절할 수밖에 없는 주체사상의 자족적 경제모형은 실패하였고, 더이상 효과적으로 작동하지 않고 있음을 나타내는 것이다.

〈표 1〉 북한의 연간 GNP 성장을 추이(1960년-1985년)

	1960-69	1970-79	1980-85	1986-90*	1991-93	1994	1995
경제성장률	8.4	15.3	3.4	8.9	-3.8	-6.5	-8.9

출처: 통일원(1996), 한국은행(1996)

*이기간 동안 북한은 1989년과 1990년 사이 상당히 괄목할 만한 성장을 보였으나, 불황도 함께 시작되었다. 이 두 해를 제외하고 동기간 동안의 나머지 기간동안에는 4.2%의 성장률을 기록하였다.

너스 성장을 기록하였다.

1. 중화학 공업 중심의 경제구조

동구권국가들이 자원을 중공업분야에 집중하였던 것과 마찬가지로 북한도 “중공업은 국가경제발전의 기초이다”라는 김일성의 주장을 충실히 이행하였다. 이러한 정책은 본래 농업 중심이었던 경제구조를 중공업 중심의 산업화된 경제로 전환시켰다(Kim(1971)). 1953년에 북한 노동력의 87% 이상이 농업부문에 종사하였던 것과는 대조적으로, 1987년 농업부문 종사자는 25%정도에 그치고 있다(Eberstadt 와 Banister(1992a)).¹²⁾ 또한, 1945년에서 1965년 사이에 GNP에서 농업부문이 차지하는 비중이 59%에서 19%로 감소한 반면 2차산업 생산이 차지하는 비중은 23%에서 62%로 증가하였다(Jeong(1992)). 이러한 북한의 국가주도형 산업화는 국내자원의 결합과 자본 투자의 지출을 중화학공업에 집중함으로써 이루어졌으며, 한때 북한의 제조업부문 투자는 총투자의 83%에 이르기도 하였다. 그러나, 주체사상에 충실하다는 것은 모든 형태의 자본재 생산이 내부적으로 조달되는 정도까지 자급자족적 산업화 과정을 추진하여야 한다는 것을 의미하였다.

〈표 2〉에서 보여주는 바와 같이 북한경제는 1990년 현재 총 제조업생산의 3분의 2 이상이 중공업 분야에 의존할 정도로 불균형상태를 이루고 있다. 이는 1960년 이래 20%이상 증가한 것이다. 반면, 한국은 1970년대 말과 1980년대 초 철강과 조선 및 석유화학 산업 등 중화학공업 부문에 대한 막대한 투자를 하였음에도 불구하고 여전히 중공업생산의 총 제조업생산에 대한 비중이 있어서는 북한보다 14%정도 낮은 위치에 있다(Stern 외(1995)). 여타 구 사회주의 경제들과의 비교

12) Koo의 1992년 연구에 따르면, 이러한 구조전환은 상대적으로 단기간 동안에 성취되었다. 총생산량의 관점에서 1946년부터 1960년 사이에 72%에서 29%로 농업부문의 비중이 급격히 감소하였다.

〈표 2〉 남북한의 중공업과 경공업 생산(1965-1990)

	한 국		북 한	
	중공업	경공업	중공업	경공업
1965	31.4	61.9	51.2	48.8
1970	38.1	61.9	62.0	38.0
1975	45.9	54.1	63.7	36.1
1980	51.2	48.8	64.7	36.1
1990	59.3	40.7	74.1	25.9

출처: 한국개발연구원(1991). 단위는 총 GNP에서 차지하는 퍼센트.

에 있어서도 북한은 서비스 분야의 비중은 중국에 이어 두 번째로 낮은 국가이면서, 공업화율은 가장 높은 상태에 있다(표 3). 따라서 북한경제구조는 1992년까지도 기본적으로 농업국가였던 중국보다는 산업화가 진전된 동구권 국가들에 더 가까운 경제구조를 가지고 있었다.

중공업화 과정은 군수산업 발전위주의 정책에 의해 더욱 촉진되었다. 주체사상은 자주 국방력의 확보와 자주적 군수산업의 발전을 요구하였다. 국방지출은 1960년대 총 정부지출의 8%에 불과하던 것이 1970년대에는 30%를 상회할 정도로 급격하게 증가하였다. 이러한 군수 산업에 대한 지출과 과도한 국방비지출은 북한의 경제성장을 계속해서 가로막고 있다.

또다른 북한경제의 특성으로 지적될 수 있는 것은 상당한 정도의 독과점적 성격을 갖는 시장구조(Kornai(1992))하의 거대 기업군들의 존재이다(Heitger와

〈표 3〉 고용비율에 따른 산업 구조(1992)

	인구 (단위: 백만명)	일인당 GNP (US\$, 1989)	산업 구조		
			농업부문	공업부문	서비스업
북한	21.4	1123	25.3	56.3	16.8
한국	42.2	4400	14.2	33.5	52.3
러시아	286.2	4739	20	46	34
헝가리	10.6	2590	15	31	54
폴란드	37.9	1790	27	37	36
불가리아	9.0	2320	17	38	45
중국	1113.9	350	73	14	13

출처: World Bank(1993) 와 Jeong(1992).

북한의 수치는 1978년기준이며, 한국의 수치는 1994년 수치이다.

〈표 4〉 북한의 예산 지출 내역(1965-1993)

	경제	사회, 문화	국 방	행 정
1965	68.0	19.7	8.0	4.3
1970	47.0	19.9	31.3	1.8
1975	57.2	24.3	16.4	2.1
1980	60.5	22.2	14.6	2.7
1984	64.4	19.9	14.6	2.0
1990	67.6	18.8	12.0	1.6
1993	67.8	19.0	11.6	1.6

출처: 통일원(1996)

Waverman(1993)). 연합기업이라 불리우는 이들은 구 동독에서의 콤비나아트(Kombinate)와 유사하다. 이는 중앙에 있는 계획위원회의 통제를 용이하게 하고 국가계획위원회가 직면하게 되는 정보의 비대칭성 문제를 줄이기 위한 시도에서 비롯되었다. 수직적, 수평적으로 통합된 연합기업의 문제는 3장에서 자세하게 다루기로 한다.

2. 사회보장 및 문화 부문에 대한 지출

북한은 〈표 4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 모든 국민을 대상으로 하는 사회보장 제도를 시행하고 있는 바, 이에 따라 의료, 교육, 주거 및 사회보장에 대한 정부 예산의 지출은 상당히 큰 편이다. 다른 사회주의국가들과 마찬가지로 북한에서도 소득유지와 건강유지 시스템(income and health maintenance)을 기조로 하는 국가 주도 사회보장시스템이 일반적이다. 북한이 실시하고 있는 이들 제도들에 대한 구체적인 내용은 잘 알려져 있지 않으나, 북한 정부는 한국에 비해 실질적으로 더 많은 비율의 정부지출을 사회보장제도 유지에 쓰고 있다. 이에 따라 북한은 인구 1인당 병원 및 의사수의 비율에 있어서 한국을 능가하고 있었으며 1972년 정부예산 대비 25.4%에 이르던 사회 및 문화부문 지출 역시 근년에는 약 19% 정도로 감소하고 있지만, 북한의 부족한 재원을 고려할 때 상당히 높은 비율이다. 현재의 경제적 침체에도 북한정권은 정부예산에 더욱 의존적인 사회보장 프로그램을 통해 국민들의 생활수준을 증진하려 하고 있다.

동구권 국가의 경우, Sachs 와 Woo에 따르면, 일인당 국민소득의 평균은 OECD국가의 4분의 1에 불과함에도 불구하고, 사회보장 지출의 재정적 부담은 거의 OECD 국가의 평균수준인 GDP의 약 25% 정도였다. 북한은 약 14%로서

평균 3.4%에 불과한 동아시아 국가보다는 높고 동구권 국가들보다는 낮은 수준을 보이고 있다.¹³⁾ 한국과의 이데올로기적 경쟁 역시 북한으로 하여금 그들의 능력을 초과하는 사회보장제도를 유지하도록 강요하였다. 사회보장체제에 대한 과도한 지출은 한정된 자원의 재정적 낭비로 이어질 뿐만 아니라 노동시장과 자본시장의 비효율도 아울러 초래하게 됨을 의미한다. 이는 민간부문의 발전이 국영기업부문에 제공되는 보조금의 크기에 의해 심각하게 왜곡될 것이기 때문이며 민간부문이 국영기업 노동자가 받는 정부보조금과 사회보장제도에 따른 임금외적 요소와 경쟁하기 어렵게 된다. 이는 구조조정 시점에서 국영기업의 개혁을 더 어렵게 만들뿐더러 노동력의 국영기업부문에서 민간섹터로의 이전을 어렵게 만든다.

Ⅲ. 북한의 사회주의적 경제 개혁

북한의 경제 침체는 1981년 GNP 성장률이 2%정도에 머무르면서 시작되었다 (Yeon(1990)). 경제를 회생시키기 위하여 북한은 1979년부터 시작된 중국의 개혁 정책을 답습하려는 시도를 하였으나, 그 범위는 매우 한정된 것이었다. 북한 정책당국은 외국의 투자를 유치하기 위한 다양한 프로그램을 도입하였고, 국영기업 부문에 있어서도 관리자와 노동자에게 새로운 인센티브 시스템을 적용하여 개혁을 시도하였다. 이러한 노력중에는 국영기업부문의 경영에 있어서 중앙의 기획에 의존하기보다는 경영위원회(management committee)에 더 많은 자율성을 부여하는 방안도 포함되어 있었다. 이 장에서는 1980년대 초반부터 시행되었던 북한의 다양한 부분적 시장사회주의개혁 노력에 대하여 살펴볼 것이다.

1. 해외 자본과 기술의 유치

1981년의 합영법(Joint Venture Act)은 주체사상과는 상반되는 실용주의적 입장에 바탕을 두고 북한에 절실히 요구되었던 외국의 자본과 기술을 유치하는 데 목적을 두고 제정되었다. 이 법은 초기에 80억 달러에 이르는 연안지역 투자를 이끌어 내었던 중국의 법령들에 바탕을 두고 있다. 합영법 제정 후 1984년과 1992

13) 이들 자료들은 엄밀히 활용되기 어려우나, 이는 국가 예산의 비중이 GNP의 70%이상을 차지하고 있는데 기인한다. 북한의 사회·문화 부문 지출 수준은 19%(KDI추정)에서 14% 사이이며(한국은행), 북한의 GNP 대비 사회보장지출 수준은 보수적으로 평가하였다.

년 사이 북한은 116건에 이르는 합작투자를 유치한 것으로 알려지고 있는데 이들 중 101건은 일본에 거주하는 조총련계 조선인들에 의한 투자였다(대한무역투자진흥공사(1993)). 1992년 현재 이들 합작투자들 중 관광과 경공업 분야에서 20여건만이 진행되고 있다. 이러한 합작투자노력의 실패는 사회적 경제적 인프라 기반구조의 부족과 국내수요의 미비에 기인한 것으로 보인다(Oh(1990)). 그러나 더욱 중요한 실패요인은 주로 중앙집권화된 관료기구와 집중식 기획과정이 민간부문의 독창성과 발전을 저해하고 있는 데 있다.

새로운 해외투자를 유치하는 방안에 대한 접근방법의 중요한 차이점은 비개입적인 중국의 접근방법과, 지속적인 투자를 저해하는 북한의 통제위주의 접근방법 사이의 차이점을 통해 알 수 있다. 다시 말해서, 중국의 접근방법은 특정부문에 있어서 시장의 힘이 발휘될 수 있도록 광범위한 거시경제적 자유화 정책의 테두리 안에서 이루어졌다. 이는 민간섹터의 발전을 촉진시키는 새로운 정책들이 뒤따르면서 지속되었다. 그러나 북한은 일반적으로 경제적 민족주의와 중앙집권주의를 바탕으로 한 경직적인 경제구조와 일관성 없는 정책으로 지속적인 외국자본의 유치에 실패하였다. 이는 또한 합작투자기업들에게 노동과 원자재를 안정적으로 공급하는 법령과 정책들의 수행과 같은 초기의 성공에 뒤이어 필수적인 후속조치가 이루어지지 못한 데 기인한다. 경제정책과 자유화 정책의 일관성 부족, 북한 통화의 비교환성, 노동과 원자재의 지역적 공급부족, 사회경제적 기초시설의 결핍 그리고 금융부문의 부재 등은 합작투자 노력 실패의 주요한 다른 원인들이다.

북한은 또한 중국의 무역자유지역의 성공을 모방하여 1991년 청진과 나진, 선봉 지구를 자유무역지역으로 지정하고, 세제혜택과 사회간접자본상의 지원을 약속하였다. 그러나 이 계획은 한국 재벌기업과 기타 다국적 기업들의 지속적인 투자를 이끌어 내지 못하였다. 특히 1992년 야기된 핵사찰문제로 국제 사회에서 북한의 정치불안에 대한 우려가 증폭된 이후 한국의 재벌기업들의 투자가 중단되어 있다. 높은 정치적 불안정성과 이에 따른 높은 위험 프리미엄(risk premium), 그리고 경제 인프라 구조의 취약성이 외국투자를 저해하는 주요요인으로 작용하였던 것이다. 또한 동아시아권의 무역을 증진시키기 위해 북한과 중국 그리고 러시아의 접경지대에 국제적인 산업단지를 만든다는 “두만강 개발계획”과 같은 국제적 컨소시엄이 제안되었다. 외국자본과 기술을 유치하기 위하여 UNDP의 주도로 남북한과 일본, 중국, 러시아, 몽고, 미국은 이 지역에 새로운 태평양 자유무역지대를 개발할 계획을 수립하였다. 그러나 이 프로젝트는 여전

히 기획 단계에서 정채되어 있고 최근에는 기금의 고갈과 민간 투자자들의 외면으로 어려움에 봉착해 있다. 외국 투자자들은 북한정부가 경제의 자유화와 개혁에 대한 확실한 의지를 보여줄 때까지는 북한과 일정한 거리를 유지하려 할 것으로 보인다.

2. 국영기업 부문 개혁

북한 국영기업부문의 개혁은 1980년대 이래 다음 세가지 영역에 집중되었다. 첫째, 독립회계제도의 도입을 통하여 국가로부터 주요 국영기업의 재정적 독립성을 확대·강화하는 내용과, 둘째, 경영성과계약제도를¹⁴⁾ 통해 경영성과와 노동자의 금전적 보수를 연계시키는 방향으로 유인체제를 변화시키는 노력, 셋째, 연합기업소의 활용을 확대하는 것이다. 독립회계제도는 1980년대 초반부터 더욱 광범위하게 실시되었던 제도로서 국영기업의 연성예산제약(soft budget constraint)을 예방하는 세가지 주요 측면을 가지고 있다. 첫째, 목표수준에 미달할 경우 관리자들을 징계할 수 있도록 함으로써 국영기업들의 재정적 독립성을 새롭게 강화하였다. 둘째, 국가에서 기획한 목표를 해당 국영기업들이 달성하기 위하여 이윤 예치제도를 용인하고 있다. 셋째, 가격결정, 생산량 결정을 포함한 주요 경영분야에서 더 많은 자율성을 용인할 것임을 내비쳤다.

이러한 분권화 경향은 자원 배분 영역에 있어서 지역 기획기구의 권한이 늘어남과 동시에 1985년 중앙 부처의 수가 34개에서 24개로 감소한 것을 통해서도 확인될 수 있다. 이러한 국가의 국영기업개혁 노력에도 불구하고(Merill(1991)), 국영기업의 보조금은 지속적으로 늘어 가고 있으며 노동력의 생산성 증가는 가시적으로 나타나고 있지 않다.

또한 1986년 현재 북한에는 120여개의 연합 기업소들이 있으며, 이중 61개는 중앙의 관리기구의 통제하에 그리고 나머지 59개는 도기구의 관리하에 있다(Lee(1990)). 이들 연합기업소들은 전후방 연관효과를 갖는 수직적 통합과 유사한 상품을 생산하는 국영기업들의 수평적 통합의 두가지 형태로 분류될 수 있다. 이는 북한의 국영기업이 전형적으로 직면하고 있는 국가와 기업간의 정보의 비대칭성 문제와 투입물의 정채 현상을 해결하기 위한 노력의 일환으로 행하여 졌다. 또한 연합기업소 활용의 증가는 중앙의 계획기구가 가지고 있던 중앙집권적 기획의 범위를 축소하고 기업들의 경영자율성을 증가시키는 것을 목표로 하고 있다.

14) 이 용어는 한국의 경영성과평가제도에서 유추한 것이다. 보다 상세한 설명과 공기업에 미치는 영향은 김준기(1996)의 연구를 참조할 것.

또한 하나의 거대기업군을 통한 단일관리체계는 비대해진 기획체제와 국영기업의 관리를 규모의 경제를 통해 기술 연구와 생산의 시너지효과를 이용하기 위한 조치였다. 그러나 연합기업소의 활용은 시장과 특정 산업의 경쟁력(독점) 집중과 경제의 경직화, 그리고 자본과 원자재의 독점으로 이어져 이들 국영기업의 부실화에 일조하게 된다. 북한의 이러한 수직적, 수평적 국영기업의 통합은 국영기업 운영방식의 기본적인 개혁보다는 중앙의 기획능력을 보다 증진시키려는 의도로 시도되었던 동독의 *Kombinate*와 유사하다(Heitger 와 Waverman (1993)). 덧붙여 말하자면, 고도로 집중된 산업구조는 시장상황 변동에 유동적으로 대응하는 데 상당한 한계를 보여왔으며, 독점적 시장구조의 변화가 선행되지 않은 상태에서의 국영기업 개혁은 큰 의미가 없을 것이다.

북한은 또한 계획 목표와 노동자들의 생산성 증가율을 연계시키기 위하여 원시적인 상여금 제도를 도입하였다. 이 제도는 국영기업들로 하여금 노동자에 대한 상여금 분배를 위해서 이들 국영기업이 달성한 추가 목표치에서 발생하는 이윤의 50% 유보를 요구하고 있다. 그러나 개인 노동자의 성과금이 아닌 "평등주의적 상여금제도"의 시행은 무임승차자의 문제로 노동자들의 임금과 생산성을 효과적으로 연계시키지 못하고 있다. 따라서 일련의 상여금 제도개혁은 노동자와 관리자의 생산성을 올리는 역할을 하기보다는 일반보수에 대한 보조금 인상으로서의 의미가 있다고 하겠다.

따라서 국영기업을 비롯한 여타 경제주체들의 활동 변화를 유도하기 위해 점진적이고 제한된 접근방법에 기초를 두고 추진하였던 지난 10여년 간의 북한 경제 개혁은 오히려 체제의 구조적 모순을 증가시키고 있다. 수십년간에 걸친 중앙기획기구의 통제는 제한된 자율성만을 국영기업에 부여하여 충분한 효과를 거두기 어렵다. 연성예산제약을 제외한 정부보조금의 삭감이나 엄격한 파산법을 국영기업들에게 적용시키는 신뢰성있는 정책들을 추진하지 않는 한 경영자들과 노동자들의 인센티브는 크게 변화하지 않을 것이다. 아울러 효과적인 시장의 통제가 없이 관리자가 경영권을 쥐게 될 경우 "자발적 민영화(Spontaneous privatization)" 위험을 초래할 수 있기 때문이다. 이러한 현상은 Lipton 과 Sachs가 구 사회주의 국가의 국영기업 개혁의 사례에서 증명하였는 바, 인플레이션과 줄어드는 소득을 보상하기 위한 국영기업 자산의 처분이 경영진 임의로 불법적으로 자행되어온 형태로 나타나며, 이는 결국 국가의 예산적자에 더욱더 부정적인 영향을 미치고 있다.

IV. 북한 개혁에 있어 급진적 방식과 점진적 방식

대부분의 경제체제 전환국가들에 있어서 대두되고 있는 논쟁은 경제 구조의 개혁에 있어서 단기적이고 급진적인 "빅뱅"식 충격요법을 사용할 것인가, 아니면 점진적인 방식을 택할 것인가에 논의의 초점이 맞추어져 있다(Frydman 와 Rapaczynski(1991), Lipton 과 Sachs(1991), Blanchard 외(1990)).¹⁵⁾ 이 개념들은 모호하게 사용된 측면이 없지 않으나, 빅뱅식 접근방법은 장기적 거시경제적 안정, 규제완화와 자유화를 통한 민간부문 성장, 정부의 대규모 예산삭감 등 여러 구조조정 동시적 실행과 국영기업분야의 전면적인 민영화 등을 고려한 개념이다. 한편, "점진적" 접근방법은 국민들의 경제적 부담을 극소화하기 위하여 국영기업의 점진적 민영화, 기업구조(corporate governance)의 리스트럭처링, 사회보장제도의 순차적 개혁 등 계획 경제구조의 점진적 변화 방식을 의미한다.¹⁶⁾

더 구체적으로 말하면, 충격요법은 중복되는 면이 없지 않으나 거시경제의 안정화, 가격기구 및 시장 개혁, 민간부문의 개발 및 민영화와 기업 구조개편(restructuring), 사회보장제도의 개혁 등을 통한 정부의 역할 재정립 등으로 나누어 진다(Gelb 와 Gray(1991)). 경제 구조 조정 국내·외적 불균형에 기인하는 거시경제적 불안정과 국영기업분야의 심각한 연성예산제약의(Kornai(1979))¹⁷⁾ 지속 등으로 인하여 불가피하게 요구되었다(표 5). 그러나, 동구권 국가에서 채택되었던 구조조정 과정과 1979년 이래 중국에서 채택된 부분적이고 절충적인 방식은 상당한 차이점을 가지고 있다. 앞에서 언급되었듯이 중국의 개혁 과정은 연안지방의 민간 중소기업의 성장과 특히 농업 및 서비스 산업과 같은 비국영기업 부문¹⁸⁾의 발전을 용인하면서도 국영기업 소유권과 그에 대한 통제권은 국가가 그대로 유지

15) Kornai는 이 논의는 개혁 속도에 대한 문제가 아닌 가치, 국가의 역할 그리고 소유 구조의 선택의 문제임을 지적하고 있다. 하지만 일련의 개혁조치들의 속도와 전반적인 강도는 이분법적 입장에서 편의상 구별될 수 있을 것이다.

16) 따라서 이와 관련된 논의는 그 장기적인 충격과는 반대로, 국민들에게 경제적인 어려움을 초래할 것인가, 아니면 보다 완만한 개혁을 추진할 것인가의 선택 문제로 귀결되곤 하였다.

17) 보다 넓게는 공공 부문에 종종 시행되었던 과도한 사회보장 프로그램 역시 이에 포함된다.

18) "비 국영기업 부문"은 여기서 사기업들과 소규모 향진기업(township and village enterprises)의 활동과 관련된 용어로 사용되었다.

토록 하였다(Perkins(1988)). 여타 국가의 개혁에 있어서 시장경제의 순차적 제반 제도 구축과 국영기업들의 구조조정 필요성, 그리고 빅뱅 접근방식이 초래하는 높은 실업률과 생산 기반 위축 등의 심각한 충격을 반감시킬 수 있다는 측면에서 좀더 완만한 개혁방식이 선호되었다.

1. 중국과 동구권국가의 개혁

“점진적” 경제개혁 방식에 반대하는 주류 경제학자들의 예견에도 불구하고 (Blanchard 외(1990), Fischer(1990), Kornai(1992), Lipton 과 Sachs(1991)) 중국은 점진적 경제정책을 채택하여 경제성장정도에 있어서 괄목할 만한 성과를 보였다 <표 5>. 1986년과 1994년 사이에 중국의 1인당 GNP는 연평균 9.4% 증가하여 왔다. 같은 기간동안 물가상승률도 연간 5%에서 15%사이였으며 통화정책을 통한 관리가 가능한 범위 내에서 유지되었다. 또한 국내·외 수지균형도 안정적인 모습을 보여 전반적인 거시경제적 안정성도 유지될 수 있었다(Perkins(1988)).¹⁹⁾

중국의 경제개혁은 대략 3단계의 국면을 거쳤다고 분석되고 있다. 첫번째 단계는 농산물 판매 자유화 조치이다. 이러한 개혁 조치는 농촌의 공동경작체제를 붕괴시켰다. 농산물 시장의 점진적 개방을 비롯한 농촌 개혁과 협동농장의 해체는 자유화 과정을 더 용이하게 하였다. 또한 정부는 연안지방성장의 견인차 역할을 한 향진기업(town and village enterprises)의 설립을 용인하여 비정부부문의 발전을 유도하였다. 둘째, 중국은 수출주도형 성장정책과 국제무역과 자본에 대한 부분

<표 5> 전환과정의 경제성장률(연평균 성장률: %)

	1986-89	1990	1991	1992
북한	8.7	0.9	-1.0	-7.9
중국	8.7	4.1	7.7	12.8
러시아	2.4	-2.0	-9.0	-19.0
불가리아	5.2	-11.6	-22.7	-7.9
체코슬로바키아	1.6	-3.0	-15.5	-5.0
헝가리	1.4	-4.0	-10.5	-4.6
폴란드	2.7	-11.4	-7.7	1.5
루마니아	-0.9	-7.1	-13.4	-10.2

출처: Sachs 와 Woo (1995), 통일원 (1996)

19) 예외적으로 1994년에는 25%의 높은 소비자 물가상승률을 나타내었다.

적 개방정책을 시행하였다. 외환 제도의 개혁과 해외 수출 증대를 위한 무역특구 설치 등의 정책도 시행하여 외국인 투자를 확대토록 하였다. 셋째, 1980년대 중반부터는 대규모 국영기업들에게 더 많은 자율을 보장하는 보다 광범위한 개혁이 시작되었다. 이러한 일련의 개혁과정은 그 내용과 속도에 있어서 점진적인 것이었다. 이를 정리하면, 중국식 개혁모형의 특성은 양면적 접근 방식에 있다. 중국은 농업부문 등에 시장의 자유화를 시도한 동시에 국영기업의 보조금지급과 1,200여개 공산품 가격관리 등 특정분야에 있어서는 시장경제에 걸맞지 않는 계획경제체제를 유지 하였다.

중국경제의 성공은 Perkins가 제시한 다섯가지 기준을 통해서도 더 구체적으로 확인될 수 있다. 그의 다섯가지 기준으로는 거시적 안정성, 투입율과 산출물의 시장 형성, 상대적 희소성을 반영하는 가격자유화, 전국적·지역적·산업별 시장에서의 진입장벽 제거, 그리고 시장제도의 도입에 의한 경제의 유연성 증가 등이다. 성과가 미미한 국영기업부문의 개혁과 같이 중국 경제에도 문제점은 존재한다. 그럼에도 불구하고, 동구권에서 나타난 외채나 심각한 인플레이션 압력이 존재하지 않은 상태에서 중국경제는 개혁을 시작하였고, 이에 따라 거시경제적 안정화조치가 필요 없었다는 점이 특이할 사항이다.

한가지 유의할 사실은 중국의 국영기업개혁 시도는 다른 개혁분야의 성공과는 달리 실망스러운 것이었다는 점이다. Economist誌(1996년 2월 10일자)에 따르면 1995년 한해만 해도 정부부문은 500억 위안(약 56억달러)에 달하는 손실을 보았다고 한다. 그동안 정부부문의 고용은 1978년 7,450만명에서 1991년에는 1억 7백만명으로 증가하였고 그 이후 같은 수준에서 동결되어 있다. 국영기업부문의 실적과 민간기업 특히 향진기업(TVEs)의 실적은 큰 차이를 보이고 있으며(Lardy(1989)), 이는 중국 국영기업들의 비효율성을 의미한다. 아울러 중국의 국영기업 섹터의 비효율은 근본적으로 정부의 개입에 따르는 경영진의 유인동기 결여와 방만한 운영에 기인한다는 사실 역시 일반적으로 받아들여 지고 있다.

동구권 국가들이 점진적인 개혁 시도 실패와 광범위한 거시경제 구조조정의 이론적 근거는 여러 논문(Kornai(1992), Lipton 과 Sachs(1991), Fischer(1990))에 상세하게 설명되어 있으므로 더 이상의 논의는 하지 않을 것이다. 이들 국가중 점진주의를 채택한 경우 동구권국가에 만연되어 있는 기본적인 경제적 문제점들을 증폭시켰을 것이라는 견해를 뒷받침하는 증거들은 많다. 1968년 부터 추진된 헝가리의 개혁사례는 국영기업 부문과 그 경영자들에 대한 부분적이고 불완전한 시장 논리에 바탕을 둔 유인구조 설정 정책이 기획당국과 국영기업간의 연계관계를 기

본적으로 청산하지 못함으로써 실패하였음을 보여주고 있다(Kornai (1979), (1992)). 구 소련에서 1980년대 중반에 추진된 고르바초프의 개혁도 국영기업이 시장가격으로 외부시장에 상품을 판매하기 위해서는 국가가 정해진 수량을 우선적으로 충족시켜야 했다는 점에서 살펴볼 수 있듯이 “양면적” 접근방법이었다는 맥락에서 이해되어야 할 것이다(Campbell(1992)). 그러나, 고르바초프의 개혁은 결국 거시적인 경제위기에 봉착하였고, 국영기업의 부문적 개혁은 실패로 돌아갔다.

그러나, 동구권국가들의 점진적 접근방법이 실패로 돌아갔음에도 불구하고(Fischer(1990), Kornai(1992), Lipton 과 Sachs(1991)), 광범위한 빅뱅식 구조조정 과정이 초래하는 경제적 위축상태의 심각성으로 말미암아 중국식 점진주의는 상당한 지지를 받고 있다(Singh(1992)). <표 5>는 구조조정 과정의 어려움을 단적으로 보여주고 있다 하겠다. 이는 중국의 “부분적이며 점진적”이라 할 개혁 전략의 단기적 성과가 국영기업의 민영화를 비롯한 일련의 체제개혁과 거시경제 안정화 조치를 필요로 하며(Singh(1992)) 보다 종합적인 구조조정과정을 거쳐야만 했던 체제전환국가들보다 더 우월했기 때문이다. 그러나 Sachs 와 Woo가 주장하고 있는 바와 같이 앞서의 논자들이 범하고 있는 오류는 동구권국가들이 동아시아국가들과는 달리 상당한 정도의 사회보장 정책들을 수행하고 있었다는 사실과 이러한 사회보장 제도가 초래한 재정적자를 줄이기 위해 겪어야 했던 어려움들을 간과하였다는 데 있다.

2. 북한경제 개혁에 주는 시사점

북한경제 개혁의 맥락에서, 한국과 일본에서 선별적 산업정책 채택이 성공하였음을 언급하면서 체제전환기간 동안 국영기업의 점진적 민영화와 리스트럭처링을 관리함에 있어 정부가 많은 역할을 할 수 있음을 주장하기도 한다(Cho 와 Lee(1995)). 아울러 사실상 예견하기 어려운 빅뱅식 체제전환 정책의 비용과 국가 관리적이고 통제가 가미된 형태의 점진적 경제개혁방식의 비용을 비교할 때, 북한에 있어서는 점진적 방식이 더 관리하기 용이하고 비용이 덜 들 것이라는 주장이 있다. 독일의 통일과정과 구 동독의 개혁과정에서 과생된 막대한 비용, 그리고 북한에서 남한으로의 대규모 난민 이동에 대한 우려 등으로 정책당국자들은 개혁정책을 점진적인 방식위주로 준비하는 듯하다.²⁰⁾ 그리고 이러한 접근은 Perkins 와 Roemer가 언급한 바와 같이 한국의 경제발전 과정에서의 국가의 역할

에 대한 경험과 일맥상통하는 바가 있다.

그러나 문제는 북한의 경제성장과정에서 국가가 보다 광범위한 역할을 수행하였던 동구권 국가들의 상황과 유사하다는 데 있다. 이는 중국과 북한이 전혀 상이한 경제구조를 가지고 있음을 나타내는 것이다. 중국은 전체 노동력의 70% 이상이 농업활동에 종사하는 전형적인 농업국가인 반면, 북한은 1차산업 종사자 비율이 겨우 4분의 1정도밖에 차지하고 있지 않다(Eberstadt 와 Bannister(1992b)). 북한은 오늘날 중국보다도 더 공업화되어 있고, 도시화되어 있다. 북한은 구 사회주의 국가들의 경제상태와 비교해 볼 때도 가장 산업화가 진전된 국가들 중 하나이다. 북한의 공업부문 종사자 비율은 중국의 14%와 러시아의 46%보다도 높은 56%에 이르고 있다(표 3). 그리고, 이들 산업부문 종사자들은 모두 국영기업분야에 종사하고 있다. 아울러, 이들 산업은 연합기업의 형태로 고도로 집중화되어 있다.

중국의 경우에는 정부부문의 크기가 상대적으로 작고, 비정부부문의 발전이 국영기업 분야의 개혁없이도 엄청난 규모의 잉여노동력을 농업부문에서 이끌어 낼 수 있었기 때문에 점진적이고, 절충적인 방식이 성공할 수 있었다고 볼 수 있다. 그러나 우리가 동구권 국가들의 예에서 살펴볼 수 있었던 바와 같이 북한은 국영기업 부문을 그대로 두고서는 개혁이 불가능하다. 왜냐하면 국영기업부문의 비효율성은 심각한 상태이고, 국영기업들이 초래하는 예산의 낭비도 심각하기 때문이다. 북한의 국영기업과 국영농장에게 제공되는 보조금의 수치는 정확하게 알려져 있지 않지만, 중국의 1991년 수치인 8%보다는 훨씬 높은 러시아의 1992년도 수치인 GDP의 20%에 더 가까울 것으로 보인다.

북한에서도 역시 다른 구 사회주의 국가들처럼 3,700개에 이르는 협동농장과 220개에 이르는 국영농장들이 운영되고 있다. 그리고 이들은 각각 지역의 농업경제 위원회와 중앙의 농업위원회의 엄격한 통제를 받고 있다. 특히 국영농장의 경우 공업부문의 국영기업들과 유사한 연성예산제도가 존재하며, 그 대부분의 지출은 자본투자와 임금 그리고 원자재에 대해 이루어지고 있다(Moon(1995)). 더구나 협동농장들은 보다 많은 자율권을 갖는 형태로 고안되었으나 최근의 개혁시도들은 실적부진을 다루기 위해 통제체제와 정보체제를 중앙집권화시키는 방향으로 진행되어 왔다. 결국 북한에는 사실상 민간이 소유한 기업이나 기구가 존재하지

20) 아울러, 부분적 접근방법은 한국의 관료들과 정치인들에게 불가피한 구조조정 과정과 준시대 문제를 발생시킬 단편적인 민영화 과정에서 보다 많은 권력을 부여할 것으로 보인다.

않으며, 거의 100%에 이르는 노동인력이 국가에 고용되어 있고, 연성예산제도에 의존하고 있음을 보여준다. 결론적으로 북한의 산업구조의 문제와 중앙집권적 계획경제체제는 동구권 국가들과 유사하다.

사회보장제도에 따른 지출부담 또한 Ⅱ장에서 볼 수 있듯이 북한 GNP의 14~20%정도에 육박하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 감소하고 있는 북한의 예산규모에 상당히 큰 재정적 압박일 뿐만 아니라 노동 및 자본시장의 비효율성을 심화시키는 역할을 하기도 하였다. Kornai(1992)가 언급한 바와 같이 민영화라 함은 “궁극적으로 민간부문이 해당경제에 있어서 우월한 지위를 점하게 될 때까지 민간 부문의 비율을 성장시키는 것”을 의미한다. 만약 민간부문이 성장하고 경쟁력이 유지된다면 정부부문은 변화의 물결에 편승하게 된다. 그러나, 정부부문의 사회보장 분야에 대한 과도한 지출과 보조금으로 운영되는 국영기업, 그리고 이에 따른 노동시장의 경직성이 존재하는 한 검진적 개혁 프로그램의 수행은 불가능 할 것이다.

또한 중국과 달리 북한에는 도시와 농촌사이의 임금 불균형이 크게 존재하지 않는다. 사회보장제도의 전면적 실시와 대부분의 주민이 정부부문에 종사하기 때문에 도시노동자와 농촌의 노동자의 봉급 격차는 극히 미미하다. 농업부문 역시 북한에서는 보조받고 있기 때문에 민간부문이 형성되더라도 이같은 새로운 분야의 생산성에 기초를 둔 이익이 정부부문의 금전적, 비금전적 보수보다 더 크지 않는 한 농촌인구가 이동할 가능성은 희박하다.²¹⁾ 그 결과 노동의 이동은 제한될 것이고 중국식의 농업개혁정책만으로는 노동력과 자본이 보다 효율적인 부문으로 유입되도록 변화시키는 데는 한계가 있다.

민간부문의 생성을 극도로 저해하는 사적 소유와 생산에 대한 강경한 과거 이데올로기적 경향을 고려해 볼 때 북한경제에 있어서 충격요법의 필요성은 더 커진다.²²⁾ 노동자들에게 물질적인 인센티브를 용인하였던 여타 통제경제와는 달리 북한은, Jeong(1992)에 의해 기술된 바와 같이, 기본적으로 비금전적 유인구조에 의존하였다. 북한은 관료적 문화 가운데서도 매우 중앙집권적인 사회이며 따라서 헝가리나 체코 모델과 같은 자발적인 개혁 및 전환과정이 일어날 가능성은 거의

21) 구 소련의 도시 근로자와 농촌근로자의 평균임금의 차이 15%에 비하면 북한의 사회보장제도는 덜 광범위한 것이라 할 수 있다. 그러나 북한도 이 수치가 20% 정도밖에 되지 않으며 이는 중국보다는 훨씬 낮은 수준이다.

22) 혹자는 북한 체제하에서 경제적 인센티브는 존재하지 않았으며, 대부분의 구 사회주의 국가들 가운데서도 가장 열악한 형태라고 한다.

없다.²³⁾ 따라서 북한은 중국에서 활용하였던 고전주의 경제학상의 경제발전 도구가 아닌 경제구조 조정에서 요구되는 경제전환의 수단을 필요로하고 있다.

북한체제는 그 자체의 정치적 구조와 왜곡된 산업구조상의 한계로 말미암아 중국보다도 더 포괄적이고 국영기업의 민영화를 포함한 거시경제 전반적인 개혁 수단을 사용할 수밖에 없다. 더우기 중국에서는 연안지방을 중심으로 지방정부가 경제개혁을 촉진하는 데 상당히 역동적인 역할을 담당하였던 것과는 대조적으로, 북한에서는 중앙정부와의 통제로부터 자유로울 수 있는 충분한 정치력이 지방정부에게 전혀 주어지지 않는다. 따라서, 북한의 중앙집권적 관료주의적 정치경제 구조는 자발적 경제개혁 진행을 사실상 불가능하게 할 것이다.

V. 결 론

이 글을 통하여 우리는 북한이 시도한 사회주의적 시장제도개혁의 결과를 개괄하고 중국과 동구권 국가들의 경험을 교훈삼아 관련 전략을 도출하려는 시도를 하였다. 북한과 한국은 부분적이고 점진적 개혁을 통해 최악의 상태에 처한 북한 경제를 개혁하려는 입장을 가지고 있다. 북한의 입장에서는 급진적인 경제개혁이 시도되면 주체사상에 의해 교조화된 북한 주민들에 대한 엄격한 통제력을 상실할 것이라는 우려에서 비롯된다. 그러나 북한의 점진적 경제개혁 시도는 중앙집권적 계획경제체제의 강화라는 현상으로 나타났고, 정보흐름과 자원의 배분을 왜곡시켜 더 심각한 정보비대칭성의 문제를 야기하였다. 신뢰할만한 정부의 국영기업정책이 없는 상태에서 국영기업의 점진적 개혁은 물적, 인적 자원의 낭비만을 초래하였다.²⁴⁾

부분적이고 점진적인 경제개혁을 추진했음에도 불구하고 지속적으로 침체해온 북한 경제의 유일한 치유책은 따라서 충격요법밖에 없다는 결론에 도달하게 된다. 중국식 개혁정책은 과거 북한에서의 점진적 개혁 정책의 실패, 북한의 경제구조와 사회보장정책 등에서의 뚜렷한 차이를 통해 증명되고 있는 바 북한에서는

23) 이들 경제들에서도 외부 충격은 경제활성화의 기폭제로 작용하였다.

24) 비평가들은 공기업 부문의 비효율성과 정부부문에 의해 초래된 자원의 낭비 때문에 중국의 여타 부문의 경제적 성과를 평가절하하여서는 안된다고 주장하고 있다. 그러나 만일 북한에서 중국식 개혁정책이 채택된다면, 정부부문은 사실상이 글에서 언급하고 있는 바와 같이 민간부문의 발전을 저해하는 요소로 작용할 것이다.

체대로 효과를 발휘하지 못하고 있다. 더우기 중국의 개혁방식은 점진적인 것으로 기술되고 있음에도 불구하고 보다 나은 성과를 내고 있는 분야들은 사실상 급진적 충격요법을 채용한 부문들이다. 예를 들면 농업부문의 소유구조 개혁방식은 사실 급진적으로 이루어 졌고 좋은 성과를 거두었다. Perkins는 부분적 점진적 개혁방식을 지지하면서도 “가장 빨리 시장경제로 이행한 국가들만이 가장 많은 이득을 거두어들일 것이다.”라고 말하고 있다. 또한 Sachs 와 Woo는 중국 경제개혁의 성공에 영향을 미친 분야들을 분석함으로써, 주요한 성장의 원동력은 비정부 부문의 발전이었음을 지적하였는 바, 농촌부문의 향진기업과 도시지역의 민간 기업과 합작투자기업의 역할을 주목하였다. 만일 중국의 개혁과정으로부터 북한이 교훈을 얻고 모방하려 한다면, 당연히 가장 성과가 크고 효율적이었던 이들 부문들을 배우기 위해 노력해야 할 것이다. 이러한 점에서 본 논고와 같은 개혁의 경로에 관한 논의와 그 수단에 대한 준비는 중요한 의의를 가진다고 하겠다.

참 고 문 헌

- Aslund, Anders, and Boone, Peter, and Johnson, Simon(1996), “How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries.” *Forthcoming in Brookings Papers on Economic Activity*.
- Averch, H. and Johnson, L.(1962), “Behavior of the Firm under Regulatory constraint,” *American Economic Review*, 52.
- Balcerowicz, Leszek and Gelb J.(1994), “Polish Economic Reform, 1981-1988: An Overview, mimeo, United Nations.
- Bank of Korea(1996), “The estimation of North Korean GNP,” Seoul, Korea.
- Bank of Korea(1996), Annual Statistics, Seoul, Korea.
- Blanchard, Oliver and Richard Layard(1990), “How to Privatize.” In H. Siebert(ed.), *The Transformation of Socialist Economies: Symposium 1991*. Tubingen: J.C.B. Mohr.
- Campbell, Robert W.(1992), *The Soviet-Type Economies: Performance and Evolution*, Boston: Houghton Mifflin.
- Chang, H.J. and Singh, A.(1993), “Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency,” *UNCTAD Review*, No. 3.
- Cho, Lee-Jay and Kim, Yoon-Hyung(1995), *Economic Systems in South and North Korea: The Agenda for Economic integration*, Korea Development Institute.

- Chong, B. H.(1990), "*Economic Concentration and Anti-Monopoly Policies.*," Mimeograph, Honolulu, East-West Center.
- Desai, Padma(1986), *The Soviet Economy: Efficiency, Technical Change and Growth Retardation*, Oxford: Basil Blackwell.
- Eberstadt, N.,and J. Banister(1992a), *The Population of North Korea*, Berkeley: *Institute of East Asian Studies*, University of California.
- Eberstadt, Nicholas and Banister Judith, (1992b), "Divided Korea: Demographic and Socioeconomic Issues for Reunification." *Population and Development Review*, vol. 18, no.3.
- Fischer, Stanley(1990), "Economic Reform in the USSR and the Role of Aid," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp.289-301, Washington D.C.: Brookings Institute.
- Frydman, Roman and Rapaczynski, Andrzej(1991), "Markets and Institutions in Large Scale Privatizations: *An Approach to Economic and Social Transformations in Eastern Europe.*," New York University.
- Gelb, Alan H. and Gary, Cheryl W.(1991), "The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress, and Prospects," Washington, D.C.: The World Bank-IMF Working Paper.
- Heitger, B. and Waverman, L.(1993), *German Unification and the International Economy*, University of Toronto.
- Jeong, Kap-Young(1992), "The North Korean Economy." *Korea and World Affairs*, Spring.
- KDI(1991), *A Basic Idea for Improving the Economic Relationship between North and South Korea*, Seoul.
- KDI(1996), *North Korean Economy*, Seoul.
- Kim, Il Sung(1971), *Selected Works*, Pyongyang: Foreign Languages Publishing House.
- Kim, Junki(1996), "Korean SOE sector Reform and Privatization: Changing Managerial Incentive and the Transfer of Control Rights," vol. 11, pp. 47-71, *Korean Journal of Policy Studies*, Seoul, Korea.
- Koo, B.H. and Jo, O.(1995), "Comparative Analysis of the North and South Korean Economies," in Lee-Jay Cho and Yoon-Hyung Kim(ed.), *Economic systems in South and North Korea*, KDI, Seoul.
- Koo, Bon-Hak(1992), *Political Economy of Self Reliance*, Seoul.
- Korea Trade Promotion Corporation(1993), *North Korea Investment Manual*, Seoul.

- Kornai, J.(1979), *Economics of Shortage*, Amsterdam, North-Holland.
- Kornai, J.(1992), *The Road to Freedom*, New York, Norton.
- Lardy, Nicholas(1986), "Overview: *Agricultural Reform and the Rural Economy*," mimeo, U.S. Congress.
- Lee, H.(1990), "The August Third Program of North Korea: A Partial Rollback of Central Planning," *Korean Observer Vol. 24(4)*, Seoul.
- Lieberman, Ira and John Nellis(1995), *Creating Private Enterprises and Efficient Markets*, World Bank.
- Lipton, David and Sachs, Jeffrey(1991), "A Program for Economic Sovereignty and Restructuring of Slovenia: A Proposed Policy Framework."
- Lipton, David and Sachs, Jeffrey(1990), "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland," *Brookings Papers on Economic Activity (1)*, pp. 75-113.
- McKinnon, Ronald(1993), *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Merill, John(1991), "North Korea's Halting Efforts at Economic Reform." In Chong-sik Lee and Se-Hee Yoo(eds.), *North Korea in Transition, Korea Research Monograph 16*, Center for Korean Studies, University of California at Berkeley.
- Moon, P.Y.(1995), "*The Agricultural Economy of North Korea: Parallel Study of the North Korean and Chinese Socialist Economies*." Unpublished mimeograph. East-West Center, Honolulu.
- Moon. P. Y., and B. S. Kang(1989), *Trade Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in the Republic of Korea*.
- Oh, Kwan-Chi(1990), "The Development Process and Performance of Economic Planning," in Tae-Wook Lee(ed.), *The North Korean Economy*, Seoul.
- Perkins, Dwight(1988), "Reforming China's Economic System," *Journal of Economic Literature*, June, 26(2), pp.601-45.
- Perkins, Dwight, and Michael Roemer(1991), *Reforming Economic Systems in Developing Nations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sachs, Jeffrey D.(1995), "Reforms in Eastern Europe and the Former Soviet Union in Light of the East Asian Experiences." Prepared for the NBER-TCER-CEPR Trilateral Conference on Transition from Socialist Economies, January 6-7, 1995, Tokyo.

- Sachs, Jeffrey D. and Wing Thye Woo(1995), "Structural factors in the Economic Transition of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union," *Economic Policy* vol. 18, April.
- Singh, A.(1992), "Close vs Strategic Integration with the World Economy," mimeo, University of Cambridge.
- Stern, J.J., Kim, J., Perkins, Dwight H. and Yoo, J.(1995), *Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, HIID.
- Yeon, Ha-cheong(1990), "Economic Management and Policy Determination in North Korea," in Tae-Wook Lee(ed.), *The North Korean Economy*, Seoul: Eul-Yoo Moonhwa.
- 사회과학 연구소(1985). 경제사전 제 2 권. 평양.
- 통일원(1996). 남북한 경제사회상 비교. 서울.