

# 북한경제, 어디까지 왔나?

사회주의경제체제 전환국 경험을 중심으로



### 발 간 에 부 처

국민통일교육센터로서의 역할을 자임하고 있는 통일교육원에서는 북한·통일문제에 대한 국민적 관심을 환기시키고 문제의식을 공유해 나가기 위해 지난 2002년부터 통일교육에 관한 우리 사회의 다양한 주제를 담은 '통일교육총서'를 발간해 오고 있습니다.

이번에 열세 번째로 발간되는 이 책자에서는 '7·1경제관리개선조치' 발표이후 최근 변화조짐을 보이고 있는 북한의 경제실상을 사회주의경제체제 전환국들에서의 경험을 바탕으로 살펴보았습니다. 이 책자가 북한의 경제를 이해하는데 다소나마 도움이 되기를 바랍니다.

# 목차

## Contents

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <b>I. 서론</b> .....                 | 9   |
| <b>II. 체제전환국의 사례와 시사점</b> .....    | 17  |
| 1. 헝가리의 경제개혁 .....                 | 20  |
| 1.1. 초기여건                          |     |
| 1.2. 주요 경제개혁정책 및 성과                |     |
| 2. 러시아의 경제개혁 .....                 | 30  |
| 2.1. 초기여건                          |     |
| 2.2. 주요 경제개혁정책 및 성과                |     |
| 3. 루마니아의 경제개혁 .....                | 38  |
| 3.1. 초기여건                          |     |
| 3.2. 주요 경제개혁정책 및 성과                |     |
| 4. 중국의 경제개혁 .....                  | 47  |
| 4.1. 초기여건                          |     |
| 4.2. 주요 경제개혁정책 및 성과                |     |
| 5. 베트남의 경제개혁 .....                 | 60  |
| 5.1. 초기여건                          |     |
| 5.2. 주요 경제개혁정책 및 성과                |     |
| 6. 체제전환국의 시사점 .....                | 74  |
| 6.1. 동구권 경제개혁의 시사점                 |     |
| 6.2. 중국과 베트남의 시사점                  |     |
| <b>III. 북한 경제체제 및 경제관리체계</b> ..... | 83  |
| 1. 북한 경제체제의 특징 .....               | 85  |
| 1.1. 사회적 소유제도                      |     |
| 1.2. 중앙집권적 계획                      |     |
| 1.3. 경제관리의 원리                      |     |
| 1.4. 경제유인체계                        |     |
| 2. 북한의 경제관리체계 .....                | 102 |
| 2.1. 산업관리체계                        |     |
| 2.2. 기업관리체계                        |     |
| 2.3. 가격관리체계                        |     |
| 2.4. 재정관리체계                        |     |
| 2.5. 금융관리체계                        |     |
| <b>IV. 북한의 주요 경제개혁·개방정책</b> .....  | 115 |
| 1. ‘7·1 경제관리 개선조치’ .....           | 117 |
| 1.1. 배경                            |     |
| 1.2. 주요 조치                         |     |

|             |                                |            |
|-------------|--------------------------------|------------|
| 2.          | ‘7·1 경제관리 개선조치’ 이후의 조치         | 126        |
| 2.1.        | 종합시장 개설                        |            |
| 2.2.        | 인민공채의 발행                       |            |
| 2.3.        | 쌀 생산자에 인센티브 도입                 |            |
| 2.4.        | 건물 개인임대제 확산                    |            |
| 2.5.        | 개인경작제 전국 실시                    |            |
| 2.6.        | 개인투자 주택건설 허용                   |            |
| 2.7.        | 가족단위 경작제 도입                    |            |
| 3.          | ‘7·1조치’ 이후의 특구정책               | 135        |
| 3.1.        | 신의주 경제특구                       |            |
| 3.2.        | 개성공업단지                         |            |
| 3.3.        | 금강산관광지구                        |            |
| 3.4.        | 경제특구정책의 특징과 전망                 |            |
| 4.          | 북한의 대외경제교류                     | 151        |
| 4.1.        | 대외경제정책의 변화                     |            |
| 4.2.        | 주요국과의 경제교류 현황                  |            |
| 4.3.        | 남북 경제교류                        |            |
| <b>V.</b>   | <b>북한 경제개혁·개방정책의 성과와 최근 현황</b> | <b>185</b> |
| 1.          | 부문별 성과와 과제                     | 188        |
| 1.1.        | 기업부문의 성과와 과제                   |            |
| 1.2.        | 유통부문의 성과와 과제                   |            |
| 1.3.        | 농업부문의 성과와 과제                   |            |
| 1.4.        | 재정부문의 개혁방향                     |            |
| 2.          | 경제특구 성공의 과제                    | 203        |
| 2.1.        | 투자유치전략 차별화                     |            |
| 2.2.        | 물적·인적 인프라 확충                   |            |
| 2.3.        | 자유로운 기업활동 보장                   |            |
| 2.4.        | 주변국과의 협력체제 구축                  |            |
| 2.5.        | 안정적인 남북 및 대외관계 구축              |            |
| 3.          | 북한의 최근 경제현황                    | 208        |
| 3.1.        | 국민소득과 경제성장                     |            |
| 3.2.        | 산업구조                           |            |
| 3.3.        | 재정규모                           |            |
| 3.4.        | 대외교역                           |            |
| <b>VII.</b> | <b>결론</b>                      | <b>227</b> |
|             | <b>참고문헌</b>                    | <b>237</b> |

## 표 · 그 림 목 차

- 〈표 1〉 체제전환 초기 헝가리의 인플레이션을 추이
- 〈표 2〉 체제전환 초기 헝가리의 수입자유화 비율 추이
- 〈표 3〉 헝가리 체제전환 후 5년 동안의 가격 및 교역 관련 지표
- 〈표 4〉 헝가리의 체제전환 후 5년간의 주요 금리 추이
- 〈표 5〉 체제전환 후 10년간 헝가리 재정수지 추이
- 〈표 6〉 헝가리의 주요 경제지표(1989~2004)
- 〈표 7〉 러시아 주요 경제 지표
- 〈표 8〉 1980년대 후반 루마니아의 경제현황
- 〈표 9〉 루마니아의 경제성장률(1991~2004)
- 〈표 10〉 루마니아의 최근 주요 경제지표
- 〈표 11〉 중국의 최근 5년간 경제변화 추이
- 〈표 12〉 중국의 가격체계
- 〈표 13〉 중국 가격체계의 변화 추이
- 〈표 14〉 도이모이정책 전후 베트남의 거시경제지표
- 〈표 15〉 베트남의 주요 경제지표
- 〈표 16〉 비료 및 쌀의 정부가격과 시장가격
- 〈표 17〉 베트남 기업형태의 변화 추이
- 〈표 18〉 주요 상품가격 및 요금수준의 변화와 인상률
- 〈표 19〉 임금 인상률
- 〈표 20〉 ‘사회적 공짜’의 배경
- 〈표 21〉 농민시장의 개편 내용
- 〈표 22〉 인민생활공채의 주요 내용
- 〈표 23〉 2000년 이후 북한협동농장의 쌀 생산량 추이
- 〈표 24〉 북한협동농장 인센티브제도의 변천
- 〈표 25〉 ‘7·1 경제관리 개선조치’ 이후 북한의 농업개혁 조치
- 〈표 26〉 신의주 특별행정구 기본법의 주요 내용
- 〈표 27〉 「개성공업지구법」의 주요 내용
- 〈표 28〉 단계별 건설계획 및 사업규모
- 〈표 29〉 개성공단 시범단지 입주기업 개요
- 〈표 30〉 북한의 경제특구 비교
- 〈표 31〉 1990년대 이후 북한의 대중국 무역 현황

## 표 · 그림 목 차

- 〈표 32〉 북·중 변경무역 현황
- 〈표 33〉 1995년 7월 현재 조·조합영 현황
- 〈표 34〉 1990년대 이후 북·일간 무역 현황
- 〈표 35〉 북·미 무역 현황
- 〈표 36〉 미국기업의 대북 경제협력 동향
- 〈표 37〉 북한의 대러시아 교역 추이
- 〈표 38〉 북한의 대EU 교역 현황
- 〈표 39〉 북한의 대남 반출상품 구성
- 〈표 40〉 북한의 대남 반입상품 구성
- 〈표 41〉 거래성 교역과 비거래성 교역 추이
- 〈표 42〉 단순교역과 위탁가공교역 현황
- 〈표 43〉 단순교역에서의 반입과 반출
- 〈표 44〉 위탁가공교역에서의 반입과 반출
- 〈표 45〉 북한의 경제운영방식 개편 내용
- 〈표 46〉 '7·1경제개선조치'의 가격 인상을 비교(쌀가격 중심)
- 〈표 47〉 북한의 식량수급 추이
- 〈표 48〉 남한과 비교된 북한의 국민소득 추이
- 〈표 49〉 북한의 산업구조 추이
- 〈표 50〉 북한의 공업구조 추이
- 〈표 51〉 북한의 재정규모 추이
- 〈표 52〉 비목별 예산 지출항목 추정
- 〈표 53〉 북한의 연도별 대외무역 추이
- 〈표 54〉 2004년도 북한의 주요 무역상대국
- 〈표 55〉 북한의 품목별 수입실적
- 〈표 56〉 북한의 품목별 수출실적
- 〈표 57〉 2004년 남·북한의 주요 경제지표 비교

- 〈그림 1〉 개성공업지구 위치도
- 〈그림 2〉 개성공단 시범단지 위치도
- 〈그림 3〉 개성공단 시범단지 조감도



# 서론





또한 세계경제는 1990년대 중반 이후 세계화의 보완으로서 지역자유무역 협정이 우후죽순처럼 등장하였다. 즉 지역주의 움직임은 80년대에는 주춤하다가 90년대 들어선 이후 다시 심화되고 있는 추세이다. 유럽연합(EU) 및 북미자유무역협정(NAFTA)이라는 지역블록의 형성과 이에 배제된 국가들의 대응으로서 지역무역협정의 도미노 현상이 발생하였다.

그 결과 현재 WTO에 신고된 지역무역통합체는 250건이 넘으며 이중 1995년 WTO의 발족 이후 신고된 건수가 절반이 넘는다. 1990년대 후반 이후 세계통상질서는 다자주의와 지역주의로 혼재되었다.

이러한 세계경제의 질서변화는 각국의 외교통상 정책의 변화를 요구하였다. 개별국가들은 지역통합으로 무역창출, 외국인직접투자의 유입 등의 이득을 얻을 수 있어 지역통합의 필요성을 인식하게 되었다. 1950년대 경제통합을 시작한 유럽은 이미 공용화폐 유로화를 통용하면서 통화통합까지 이룩하였다. 유럽보다 뒤늦게 1980년대 후반부터 지역주의에 동참한 미국도 북미자유무역협정을 체결하였다. 1990년대에 다수의 개도국과 체제전환국이 지역무역협정을 체결하면서 주요선진국과 개도국의 대부분은 지역주의를 받아들였다.

이와 같이 세계 모든 국가들은 무한경쟁 속에서 자국의 경제적 이익을 추구하기 위하여 노력들을 하고 있으며, 자국의 경제적 이익을 위해서라면 어느 국가와도 교역과 경제협력을 하고 있다. 이렇듯 이미 오래전에 경제적 국경은 그 의미를 잃었다.

이러한 세계경제의 급격한 환경변화에도 불구하고, 아직도 북한의 경제체제는 기본적으로 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한 「중앙계획적 사회주의명령체계」(centrally planned socialist command system)를 유지하고 있다. 이는 남한의 경제체계인 「자유기업적 자본주의시장체계」(free-enterprise capitalist market system)와 완전히 대칭되는 특성을 갖고 있음을 뜻한다.

그러나 1990년대 초 동구 및 소련의 사회주의국가권이 붕괴된 이후 북한 경제체제는 어려운 상황에 직면하게 되었다. 그 상황은 한마디로 북한경제가 총체적인 공급부족현상에 처하게 되었다는 데에 있다. 북한경제에서 공

급부족현상은 곧바로 식량난, 에너지난, 생필품난, 원자재난, 외화난 등<sup>2)</sup>으로 표출되었다.

이런 경제난은 1990년대 내내 북한경제체제의 정상적인 작동을 제약하고, 나아가 북한경제의 회복을 제한하는 한계로 작용하였다. 그 결과 북한경제체제는 북한경제의 활성화를 위한 내부경제시스템의 개선과 개혁에 대한 조치가 필요해졌고, 경제체제의 운영 및 관리체계에 대한 변화도 취할 수밖에 없도록 만들었다.

그 개혁과 변화의 움직임은 이른바 2002년 「7·1경제관리개선조치」로 구체화·가시화되어 나타났다. 즉 이 조치는 임금·물가·현실화와 배급제 축소, 성과급·독립채산제 강화 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이른바 ‘실리사회주의’로 표현되는 이 조치는 “일한만큼 번만큼 분배를 받는다”는 원칙에 있다.

‘7·1경제관리개선조치’ 이후 북한의 경제정책은 여러 가지 후속조치들을 발표하는 등 커다란 변화를 보이고 있다. 예컨대 2002년 9월의 신의주행정특구와 11월의 개성공업특구 및 금강산관광특구 등을 지정하였고, 2003년에는 농민시장을 공산품까지 취급하는 종합시장으로 개편하는 후속조치가 나왔으며 남북합영기업의 상업광고판이 평양에 등장했다.

현재 북한경제는 ‘7·1경제관리개선조치’의 완성을 추구하는 동시에 각종 경제특구를 경제성장의 새 동력으로 삼으려는 변화의 움직임을 보이고 있다. 이러한 북한경제의 변화는 북한주민들에게 장사를 하여 돈을 벌어야 된다는 의식, 즉 개인의 이윤추구의식이 새롭게 형성되기 시작하였고, 동시에 상품의 가격과 품질에 대한 관심도 높아졌다는 의식변화를 싹틔우기 시작했다.

동시에 북한경제는 부분적이거나 자본주의 시장경제적 운영 및 관리방식을 도입함으로써 2004년 경제성장률(실질GDP 기준)이 2.2%로 플러스 성장을 기록하였다. 이는 1999년 6.2%의 기록 이후 6년 동안 연속 플러스 성장을

2) 『북한경제총람 2002』(서울: 국제정보연구원, 2002), pp.81-94.; 『2002 북한경제백서』(서울: 대외경제정책연구원, 2002), pp.60-66.

세를 이어간 것<sup>3)</sup>으로 추정·발표되고 있다. 그러나 여전히 북한경제는 곡물 및 수산물 생산량, 철광석·석탄 생산량, 시멘트·화학비료 생산량, 자동차·조강 생산량, 에너지·발전 생산량, SOC 확장량 등에서 턱없이 부족하기 때문에 공급부족현상이 아주 크게 나타나고 있는 현실이다.

이런 경제의 현실은 북한의 정부차원의 노력에도 불구하고 아직까지도 경제위기를 극복하지 못하고 있으며 세계에서 빈곤한 국가 중 하나로 남아있다는 사실을 말해주고 있다.

이와 같은 문제인식 하에서 본 연구는 최근 들어 경제분야에 있어서 개혁과 개방 등 많은 변화를 보이고 있는 북한이 앞으로 어떠한 방향으로 발전하고 있으며, 그 방향에서 어떠한 과제 등을 해결해야 하는가를 이해하고자 시도하였다.

이를 위해 먼저 북한경제체제와 북한경제의 현황을 통해 북한경제가 어떻게 발전해왔으며 어떠한 경제구조 등을 가지고 있는지에 대한 이해가 요구된다.

이와 관련하여 이미 사회주의경제체제에서 체제전환을 한 국가들의 경험들이 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 즉 체제전환국들이 경제개혁 및 개방과 관련하여 시도했던 각종 정책적 수단과 방법은 어떠한 것들이 있으며, 이는 경제개혁을 추구하고 있는 북한에 어떻게 적용될 수 있는지를 이론적으로 알아보고자 한다.

다음으로는 현재 지구상에서 전통적인 사회주의 경제체제를 가장 가깝게 고수하고 있는 북한경제의 문제점은 그들이 가지고 있는 경제체제와의 관계에서 무엇이 문제인가를 찾아보고자 함이다.

마지막으로 북한은 어떠한 경제개혁·개방정책을 통해 경제난을 극복하고자 했으며, 그 성과와 앞으로의 과제는 어떠한 것들이 있는가를 알아보고자 한다. 북한이 지난 90년대 초부터 겪고 있는 경제난을 슬기롭게 극복하는 것만이 북한주민뿐만 아니라 통일 한국을 위해서도 절대적으로 필요한 길일 것이다.

3) 한국은행, 『보도자료: 2004년 북한 경제성장을 추정 결과』, 2005.5.31(공보 2005-6-1호), P.5

이런 연구목적 하에 본 연구는 제II장에서 헝가리, 러시아, 루마니아, 중국, 베트남 등 체제전환국들의 사례에서 개혁과 개방의 시사점을 얻고, 제III장에서 북한경제체제의 특징과 관리체계를 고찰하고, 제IV장에서 북한경제의 개혁과 개방정책 현황을 분석하고, 제V장에서 북한경제의 개혁과 개방정책에 대한 성과와 과제 그리고 최근 경제현황을, 제VI장에서는 「결론」에 갈음하여 북한경제체제의 발전방향을 모색하였다.

## II

# II. 체제전환국의 사례와 시사점

1. 헝가리의 경제개혁
2. 러시아의 경제개혁
3. 루마니아의 경제개혁
4. 중국의 경제개혁
5. 베트남의 경제개혁
6. 체제전환국의 시사점

체제전환의 시기는 달라도 기본적으로 체제전환국들은 그동안 각 국민경제의 축을 이루었던 사회주의 계획경제체제에서 출발하여 자유 시장경제체제로 체제전환을 추구했다. 이를 위하여 대부분의 국가들이 실행한 체제전환정책의 내용과 방향은 기본적으로 유사한 것이었다.

그리하여 체제전환을 한 이들 모든 국가들은 경제체제에 근본적인 변화를 가져왔다. 사회주의 계획경제체제하에서 유지되었던 경제활동에 대한 국가의 직·간접적인 계획과 통제가 거의 사라졌으며, 생산수단에 대한 사적 소유의 원칙이 확립되었다.

또 광범위한 민간부문이 정착되었으며, 상업은행, 증권시장과 같은 자본주의 시장경제의 핵심적인 인프라가 뿌리를 내렸다. 또한 이들 체제전환국들은 대외적으로 경제를 개방함으로써 미국과 서방세계가 주도하고 있는 국제경제질서 속에 편입되었다.

하지만 헝가리, 러시아와 루마니아를 비롯한 동유럽지역의 구사회주의권 국가들과 중국, 베트남 등 체제전환국들의 경제체제전환 과정에서 나타난 성과와 문제점은 각기 달랐다. 체제전환 전 각 국가들의 경제개혁에 대한 경험과 이에 따른 초기여건, 그리고 그들 국가들이 실행한 경제개혁정책들도 각기 달랐으며 이와 함께 그 성과도 각기 다르게 나타났다.

따라서 여기서는 동유럽과 동아시아의 체제전환국가들 중에서 5개국의 사례를 살펴봄으로써 북한의 경제개혁에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

우선 동유럽의 체제전환국들 중에서 과거에 경제개혁의 경험이 없이 점진적으로 체제전환을 추진한 루마니아와 상대적으로 급진적이면서 경제개혁 측면에서 다른 국가들보다 체제전환 이전에 경험이 있는 헝가리, 그리고 체제전환 이전에 북한과 상대적으로 매우 밀접한 관계를 유지하였던 러시아의 체제전환 사례를 살펴보는 것이 북한의 경제개혁에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 판단되어진다.

또한 동아시아에서는 북한과 밀접한 관계를 유지하고 있는 중국과 가장 최근에 체제전환의 경험을 한 베트남의 사례를 살펴보는 것이 북한에 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

# 1. 헝가리의 경제개혁

## 1.1. 초기여건

헝가리는 체제전환 직후 구체제시절의 재야세력이 공산당으로부터 정권을 인수받았다. 1990년 3월 체제전환 이후 최초로 실시된 총선거를 통해 헝가리 민주포럼(MDF)이 의회내 제1당으로 부상하면서 중도우파 연립정부를 출범시켰다. 헝가리 민주포럼을 비롯하여 체제전환 이후 집권세력 내지는 다수의석을 차지한 주요 정당들은 대체로 구체제시절인 1980년대 중반부터 민주화를 주장하며 사실상의 정치활동을 벌이기 시작한 재야세력이 중심이 되었다.

경제체제의 전환에 있어 헝가리는 여타 동유럽의 체제전환국들과는 상이한 역사적 경험을 가지고 있었다. 즉, 헝가리는 구체제시절부터 경제개혁 측면에서 풍부한 경험을 가지고 있다.

이는 동유럽 국가들의 경제개혁이 본격적으로 추진되기 시작할 당시, 이미 헝가리는 시장경제 운영을 위한 상당한 제도적 준비가 되어 있어, 보다 유리한 상황에서 출발하였다는 것을 의미한다. 구체제시절 헝가리에서의 경제개혁 움직임은 1968년 신경제메커니즘의 도입 이후 더욱 고조되었으나, 어려웠던 경제사정으로 인해 제대로 기능하지 못하였던 것으로 평가되고 있다.

한편 헝가리는 구체제시절부터 상당한 규모의 외채를 안고 있었으며, 1980년대 말 체제전환 당시부터 헝가리는 동유럽국가 중 1인당 외채규모가 가장 높은 국가였다. 1990년 말 헝가리의 외채총액은 212억 7,000만달러로 외채규모에 있어서도 동유럽 국가 중 폴란드(484억 7,500만 달러)에 이어 두 번째를 기록하였으며, 1인당 외채총액은 2,054달러로 이 국가들 중 가장 높은 수준이었다. 헝가리의 외채는 2001년 기준 GDP 대비 63.6%로 여전히 그 비중이 매우 높은 편이다.<sup>4)</sup>

4) 유럽부흥개발은행(EBRD)(2002)에 따르면, 2001년 폴란드는 GDP 대비 외채비율이 39%이며, 체코는 38.2%이다.





은 수준이었다.<sup>5)</sup>

〈표 1〉 체제전환 초기 헝가리의 인플레이션율 추이 (단위: 연평균, %)

| 구 분       | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 소비자물가 상승률 | 17.0 | 28.9 | 35.0 | 23.0 | 22.5 |
| 생산자물가 상승률 | 15.4 | 22.0 | 32.6 | 11.5 | 10.8 |

자료: 유럽부흥개발은행(EBRD), 1995; 오스트리아 국제경제연구소(WIWI), 1999.

헝가리는 체제전환 이전부터 상당한 규모의 외채를 안고 있었던 점을 고려하여 국내가격을 먼저 자유화한 후 경상수지 상황을 보아가면서 대외무역을 자유화하는 방안을 채택하였다. 1990년 당시에는 수입자유화율이 37%에 불과하였다. 정부는 경상수지적자 폭이 적어 수입자유화를 빠르게 추진하는 동시에 91년말까지 수입자유화 비율을 90%까지 높인다는 계획을 수립하여 추진하였다.

〈표 2〉 체제전환 초기 헝가리의 수입자유화 비율 추이 (단위: %)

| 구 분            | 1985 | 1987 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| 수입자유화 비율       | 0    | 0    | 16   | 37   | 72   |
| 제조업 제품의 최고 관세율 | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   |
| 평균관세율(단순평균)    | 18   | 16   | 16   | 16   | 13   |
| 보조금의 대GDP 비율   | 15   | 16   | 13   | 9    | 7    |

자료: 유럽부흥개발은행(EBRD), 1995.

구체제시절부터 존재하였던 수출입허가제는 1991년 1월 1일부터 폐지되었다. 이에 따라 에너지, 석유, 비철금속 등 일부 예외적인 품목을 제외하고는

5) 이는 CIS(독립국가연합)국가들이 제외된 것이며, CIS국가들을 포함하더라도 아르메니아만이 1991년 당시 25%의 소비자물가 상승률을 기록하였을 뿐, 거의 모든 CIS국가 역시 100%가 넘는 물가상승률을 기록하였다.(EBRD, 1999) 1991년을 기준으로 동유럽 국가 중 50% 미만의 물가상승률을 기록한 국가는 헝가리뿐이었으며, 50~100% 정도의 소비자물가상승률을 기록한 국가 역시 폴란드(60.4%)와 구 체코슬로바키아연방(55%)뿐이었다.

별도의 허가 없이 수출입이 가능해졌다. 1992년에는 통신, 의약품, 그리고 대부분의 소비재 수입이 자유화되었고, 이러한 무역자유화에 힘입어 구사회주의권이 아닌 지역이나 국가에 대한 수출비중이 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 3〉 헝가리 체제전환 후 5년 동안의 가격 및 교역 관련 지표 (단위: %)

| 구 분              | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|
| 비체제전환국가에 대한 수출비중 | 12.2 | 78.7 | 81.8 | 78.2 | 79.1 | 77.7 |
| GDP 대비 교역비중      | n.a. | 27.4 | 27.0 | 50.4 | 45.4 | 62.8 |
| 수입액 대비 관세수입 비중   | n.a. | 9.1  | 11.8 | 12.3 | 12.7 | 13.0 |

자료: 유럽부흥개발은행(EBRD), 1999&2002.

헝가리에서 자국통화의 태환화는 중앙계획경제시스템이 폐기되고 시장경제화가 추진되면서 금융측면보다는 주로 실물경제측면에서 자국통화의 신뢰도를 회복시킬 목적으로 추진되었다. 체제전환 이전에 이미 환율을 일원화한데다, 체제전환 초기 대외무역의 자유화와 아울러 수출에 의해 취득한 외환 중 일부를 기업이 보유하거나 수입대금 결제를 위해 외환을 매입할 수 있도록 함으로써 경상거래에 대한 통화의 태환성 확보는 상당히 빠른 속도로 진전되었다.

체제전환 직후인 1991년 대부분의 동유럽 국가는 상업환율, 여행자환율, 그리고 공정환율 등 특정목적과 거래종류에 따라 상이한 환율을 적용하던 환율체계를 일원화하고, 일원화된 환율을 실제환율에 접근시키려고 노력하였다. 이에 반해 헝가리는 1989년 1월 이미 외국환관리를 자유화하여 상업은행의 외화예금을 허용하였으며, 1990년 3월에는 외환거래를 허용함으로써 일찍부터 외환시장을 창설하였다. 그리고 1989년 7월에는 은행의 외화대출이 가능해졌다.

또한 1990년 1월부터 기업의 외환보유 및 외환매입 허용 등 외환의 중앙집중의무가 없어지는 등 외환거래가 일부 자유화 되었으나, 자본거래를 위한 외환보유나 매매는 여전히 금지되어 있어 자본거래에 대한 태환성은 확

보되지 못한 상태였다. 즉, 헝가리는 체제전환 초기 내적 태환화만을 허용한 것은 아니었고, 오히려 외국인투자를 적극 유치해야 하는 입장에서 국내의 외국인 투자자에 대한 이윤송금 보장이 중요한 투자정책이었기 때문에 일부 외적 태환화도 동시에 추진하였다.

## 2) 거시경제적 안정화 정책

체제전환 이후 추진한 재정개혁은 초기에 심각한 경기침체를 수반할 뿐만 아니라 재정수지 적자를 유발하였다. 1990년에 정부의 재정수지는 거의 균형을 이루었으나, 1992년에는 조세수입 감소와 지출증가로 재정수지 적자가 GDP의 약 7%에 이르렀다. 부분적으로는 기업의 낮은 수익성뿐만 아니라 과세실패와 탈세 등의 이유로 특히 법인세 수입이 급감하였으며, 당시 극히 부진했던 민영화 역시 재정수지 적자의 한 요인이 되었다. 헝가리 정부는 과세의 기준을 법인세 중심에서 개인소득 및 소비지출 중심으로 이동시켰으며, 각종 보조금의 삭감, 공공투자의 축소 등 세출억제를 통해 재정건전화에 주력하였다.

그러나 물가상승과 실업증가 등 체제전환 초기의 경제적 후유증이 사회불안으로 이어질 것을 우려해 사회보장의 확대에도 관심을 갖게 되었다. 결국 체제전환 초기 헝가리 정부는 재정적자의 축소보다는 이의 확대를 억제하는데 주력하였다.<sup>6)</sup>

이와 같은 정부의 재정적자는 주로 중앙은행(NBH)에 의한 차입이나 국채 발행 등을 통해 보전되었으며, 재정적자 보전을 위해 1993년부터 1995년까지 중앙은행이 고금리정책을 견지하였다. 그러나 국채발행의 경우, 중앙은행이 발행된 국채를 전액 인수함으로써 실질적으로는 중앙은행의 발권력에 의해 적자가 보전되는 양상을 보였다. 이로 인한 고금리정책은 두 가지의 부정적인 결과를 낳았는데, 경기침체의 장기화와 정부의 외채상환비용 증가

6) GDP 대비 정부지출 비율은 1993년까지 지속적인 증가세를 보였으며, 1993년에는 동 비율이 54.6%에 이르렀다. 이에 따라 GDP 대비 재정적자 비율 역시 1993년에는 8.9%로 체제전환 이후 최고치를 기록하였다.



헝가리의 국영기업 민영화 전략에서 나타난 또 다른 특징은 모든 내국인 및 외국인 투자를 대상으로 국영기업을 매각함으로써, 여타 동유럽 국가에서 많이 사용된 국민들에 대한 무상분배를 통한 민영화 방법을 도입하지 않았다는 것이다. 즉, 헝가리 정부는 민영화 목표에 있어 국유재산의 분배과정에서 제기될 수 있는 형평성의 문제보다는 미시적 관점에서 기업운영의 효율성 제고에 더 치중하였다.

경쟁입찰방식에 의한 국영기업의 매각으로 외국인직접투자가 대량 유입되는 결과가 초래되기는 하였지만, 이 방식은 그 과정에 있어 투명성 문제나 매각가격에 대한 논란을 야기하였으며, 특히 국내자본의 부족으로 내국인의 민영화 참여가 부진하였다. 따라서 헝가리는 이와 같은 문제점을 보완하는 차원에서 E-CREDIT제도<sup>7)</sup>나 보상쿠폰제<sup>8)</sup>, 종업원지주 프로그램, 소액투자자 주식 매입 프로그램 등 내국인투자자에 대한 지원방안을 모색하였다. 그러나 이와 같은 보완제도가 전체 민영화에서 차지하는 비중은 미미한 수준에 불과하였다.

#### 4) 제도적 인프라 구축

헝가리는 사회주의 금융시스템을 탈피하기 위해 가장 기본적이고 필수적인 개혁과정이라고 할 수 있는 이원적 은행제도의 도입<sup>9)</sup>을 체제전환 직전인 1987년에 추진하였다. 이는 동구권 국가들 중 헝가리가 가장 빠르게 금융개혁에 착수하였으며, 여타 경제부문의 개혁보다 가장 먼저 추진되었다는 것을 의미한다. 이러한 금융개혁에 이어 헝가리는 제도적 인프라 구축을 위해 1980년대 말부터 재정개혁에 착수하였다.

여타 구사회주의 동유럽 국가들이 그랬듯이, 헝가리의 경우에도 공공부문이 경제부문 가운데 가장 생산적인 활동을 수행하였다. 헝가리 재정부문

7) 헝가리 내국인이 국가자산청으로부터 국유자산을 매입하고자 할 때, 상업은행들로부터 저리융자를 받을 수 있는 특별융자제도

8) 최고 500만 포인트 한도에서 국가자산청이 지정한 국영기업의 주식을 매입할 수 있는 권리를 부여하는 증서

9) 1987년 이미 헝가리는 중앙은행에서 상업은행 기능을 분리함과 동시에 중앙은행에 적절한 기능을 부여하였다.



을 대부분 금융·자본시장을 통해 보전하게 되었다. 이러한 이유로 헝가리의 금융·자본시장은 여전히 국공채가 지배하였다.

체제전환 초기인 1989년 헝가리의 사회보장 지출 총액은 3,171억 포린트로 GDP의 18.6%를 차지하였으며, 지출액 중 가장 높은 비중을 차지하고 있었던 부문은 연금부문이었다.

이러한 사회안전망의 확충은 정부의 재정지출 증가로 이어져 체제전환 초기의 재정수지에 악영향을 미쳤다. 당시 헝가리의 사회보장제도는 구체제의 제도를 그대로 답습하고 있어 비효율적이었을 뿐만 아니라 재정적으로도 지탱하기 어려운 상황이었다. 이처럼 점증하는 재정부담을 최소화하기 위해 헝가리 정부는 사회보장제도의 개혁에 착수하였다. 개혁방향은 과거 정부가 부담하던 사회보장비용을 기업에 이전하거나 기존의 사회보장프로그램을 보다 효율적으로 운영하는 데 초점을 맞추었다.

우선 단기적으로 사회보장비용이 정부예산보다는 연금기금, 보건기금, 고용기금 등으로 구성되는 예산 외 기금으로 충당하도록 하였다. 이를 위해서 헝가리 정부는 법인세 납세대상자들에게 직업훈련기금 조성세, 사회보장보험료, 급여보장기금조성세 등과 같은 추가적인 조세를 부담시켰다. 일례로 1989년 기준으로 고용주는 총급여의 53%를 사회보장보험료로 납부하였다.<sup>10)</sup>

헝가리는 체제전환 초기의 과도기적인 어려움과 1990년대 중반의 경제위기 상황을 긴축기조의 강화, 경제 각 부문의 적극적인 구조조정과 국영기업 민영화, 그리고 외국인직접투자의 유치 등을 통해 성공적으로 극복하였다. 헝가리는 경제체제전환에 따른 자유화 등 각종 개혁정책의 추진과 과도기적인 혼란으로 1990년부터 1993년까지 마이너스 성장을 지속하였다.

이와 같이 체제전환 초기에 마이너스 경제성장세를 시현한 요인은 첫째 경제개혁에 따른 과도기적 혼란, 둘째 IMF 경제안정화 계획에 부응한 긴축정책 등의 부작용(생산 및 투자 감소), 셋째 에너지 부족, 넷째 가격자유화에 따른 인플레이, 다섯째 구 코메콘체제 해체에 따른 수출시장의 상실, 그리고 마지막으로 과도한 외채부담 등이 주요 요인이었던 것으로 분석된다.

10) 이 중 43%는 고용주가, 10%는 종업원이 부담토록 하였으며, 세율은 점차 인하하였다.





## 2. 러시아의 경제개혁

### 2.1. 초기여건

20세기 초반에 구소련에서 사회주의 이념을 현실에 적용하기 위한 방법으로 처음 시도된 경제체제는 ‘중앙계획경제’, ‘명령경제’, ‘소비에트형 경제’, 또는 ‘사회주의 계획경제’ 등으로 불리웠으며, 이후 모든 구사회주의권 국가들에서 채택되었다. 이는 서구 선진국들을 모델로 한 “자본주의 시장경제”에 대응하는 개념이었다.

사회주의 계획경제체제의 가장 큰 특징은 자원의 배분과 생산, 분배에 이르는 국민경제의 전체 재생산과정이 국가의 계획과 지시에 의해 실현된다는 점과, 생산수단에 대한 소유권을 국가가 갖고 있다는 점이다. 국민경제의 소유와 운용을 국가에 일임하는 이러한 경제체제가 실현되기 위해서는, 무엇보다도 국가 및 정치이념이 핵심적인 역할을 하였다.

즉 국가를 이끄는 유일한 지도체로서 사회주의 단일당을 인정하고, 이에 따라 당에 의해 조직된 국가기구가 국민경제를 계획하고 관리해야 한다는 사회주의적 국가관이 경제체제 구성의 기초가 되었다. 또한 생산수단의 국유화(또는 사회화)는 국민경제의 모든 분야에서 국가가 경제활동의 궁극적인 주체가 되기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

이와 같은 정치적, 법적, 조직적인 토대에 기초하여, 구소련의 국가기구는 국민경제 전체의 거시적 재생산과정은 물론, 개별 생산단위들의 재생산과정까지를 계획하고 지시했다. 특히 “국가계획위원회”를 정점으로 하는 광범위한 국가계획기구는 개별 기업 차원에서부터 수집되는 생산정보와, 경제발전 계획에 따르는 목표치에 기초하여 거시적인 생산, 소비 및 투자 계획을 실무단위로 설정하였다. 이렇게 세워진 거시지표는 국가계획기구의 하부단위로



1992년 1월의 가격자유화를 시작으로 거시경제의 안정화와 경제구조개혁 등의 급진적 경제개혁을 시작하였다. 당시 옐친 정부는 러시아에서 시장경제체제를 도입·정착하기 위해서는 급진적인 자유화정책을 시행하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 따라서 가격자유화는 재정안정화정책과 함께 가이다르 경제개혁정책의 근간이 되었다.

그러나 1992년 초기 가이다르 경제팀의 자유화·안정화·사유화를 위한 급진적 개혁조치들은 당초 의도했던 결과들을 얻는데 성공하지 못했다. 또한 개혁효과가 가시화되지 못하고 국민생활에 어려움만 가중시키게 되자, 반대파들은 국민불만 증폭을 이유로 가이다르 총리체제를 퇴진시키고, 개혁에 대해 보다 온건한 입장을 가지고 있던 체르노미르딘 총리체제가 출범하게 되었다.<sup>11)</sup>

체르노미르딘 총리의 등장과 함께 기존의 개혁기조에서 후퇴하는 조치들이 잇따라 취해졌다. 산업부문에 대한 정부대출이 증가하고, 국민들의 불만을 무마하기 위한 임금인상과 같은 조치들이 그 예라 할 수 있다. 또한 러시아 정부는 대국민 선심용 공약들을 완수하기 위해서 화폐발행을 남발했는데, 이는 안정화정책의 주요수단으로 상정되었던 통화팽창 억제조치의 후퇴를 의미하는 것이었다.

1993년 7월에는 화폐개혁이 단행되었으며, 8월에는 ‘개혁의 발전과 러시아 경제의 안정화안’을<sup>12)</sup> 채택하여 개혁을 지속하기 위한 조치가 취해졌다. 그러나 1993년의 경제개혁프로그램이 재정안정화에 기여하지 못하자, 거시경제안정화를 위해서는 건축재정정책이 필요하다는 인식에서 러시아 정부는 1995년 3월에 새로운 3개년 경제개혁프로그램을<sup>13)</sup>확정했다.

그러나 1996년에 접어들어 러시아의 경제개혁은 다소간의 교착상태에 빠

11) 당시 옐친 정부는 체르노미르딘이 급진적으로 진행되어온 개혁의 완급을 조정하는 ‘관리형’에 적합한 인물로 판단했다. 또한 가스프롬의 대표를 총리에 임명함으로써 거대 국유산업 등의 민영화에 반대하는 보수세력들의 저항을 어느 정도 무마시키려 했던 의도도 포함되어 있었다.

12) 이 안은 경제개혁을 위한 방법으로 1)국영 및 지방자치체 소유 기업의 사유화, 2)방위산업 채권발행의 조건 변경, 3)자원의 국가분배체제, 예비금 적립, 국가주문 및 지정가격의 폐지, 4)시장구조 및 운영원리에 입각한 생산기자재 판매시장의 형성, 5)독점의 폐지와 자본주의 방식에 따른 상품의 자유판매, 6)엄격한 금융정책, 7)인플레이션에 영향 받지 않는 항구적인 세원확보, 8)대외경제활동의 자유화와 개방, 9)가격의 자유화 등을 제시했다.

13) 본 프로그램은 거시경제의 안정화와 투자촉진, 그리고 생산회복을 주요 내용으로 하고 있으며 러시아 정부의 중기 경제정책의 기본방향을 밝히는 것이었다.

졌다. 그 이유는 6월에 실시된 대통령선거가 개혁정책의 집행에 영향을 미쳤으며, 정부도 분열되어 있었기 때문이다. 따라서 개혁의 효율성보다는 재선을 위한 대국민 선심성 공약이 우선되었고, 일관성 있는 경제개혁이 추진되지 못하였다.

초기 급진개혁정책의 부작용과 개혁정책 추진과정의 혼선에도 불구하고 1995년 말부터 경제개혁의 성과들이 가시화되기 시작하였다. 1991년부터 1994년까지 매년 -12%에서 -19%까지 하락했던 GDP의 하락추세도 1996년에는 전년대비 -3%로 점차 안정추세로 돌아섰으며 최근 들어서는 높은 성장률을 보이고 있다. 체제전환을 경험했던 대부분의 국가들과 마찬가지로 러시아도 체제가 전환되면서 초 인플레이션을 나타냈으나 경제개혁정책이 추진되면서 안정세를 보이고 있다. 루블화와 경화와의 교환비율도 과거와 달리 안정적인 추세를 유지했다.

또한 1992년 개혁정책 실시 이후 지속적인 감소추세를 보여 왔던 러시아의 산업생산도 1997년 상반기에는 증가세로 반전되었다. 이와 같이 러시아는 정부가 추진한 경제개혁 정책의 결과 1999년 이후 러시아의 모든 경제지표는 최근 들어 바람직한 방향을 나타내고 있다.

< 표 7 > 러시아 주요 경제 지표

| 주요 지표            | 단위     | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004(Q1) |
|------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 실질 GDP 성장률       | %      | 5.4   | 9.0   | 5.0   | 4.3   | 7.3   | 8.0      |
| 공업생산증가율          | %      | 11.0  | 11.9  | 4.9   | 3.7   | 7.0   | 7.6      |
| 소비자물가 상승률        | %      | 92.6  | 21.0  | 21.6  | 15.1  | 12    | 10.3     |
| 연방정부재정수지(GDP 대비) | %      | -1.3  | 2.5   | 2.9   | 1.6   | 1.6   | 1.8      |
| 수출               | 10억 달러 | 75.7  | 105.6 | 103.0 | 108.2 | 134.4 | 35.8     |
| 수입               | 10억 달러 | 39.6  | 44.9  | 53.4  | 60.7  | 74.8  | 18.8     |
| 무역수지             | 10억 달러 | 36.1  | 60.7  | 47.7  | 47.5  | 59.6  | 17.0     |
| 경상수지             | 10억 달러 | 25.0  | 46.3  | 35.1  | 32.8  | 39.1  | 11.0     |
| 외환보유고            | 10억 달러 | 12.5  | 27.8  | 36.6  | 44.1  | 77.8  | 83.4     |
| 환율(기간평균)         | 루블/달러  | 24.84 | 28.15 | 29.17 | 31.78 | 30.69 | 28.5     |

자료: EU(2004, April), "country report". Global insight(2004, May), PlanEcon Review and Outlook: For the Former Soviet Republics. Goskomstst. 러시아중앙은행.

## 1) 가격자유화

가격자유화는 구소련체제하에서 오랫동안 유지되었던 국가의 고정가격제도를 폐지하고, 상품가격이 시장메커니즘에 의해 결정되도록 하고 동시에 기업들이 시장에서 가격경쟁을 통해 생산 효율성 제고에 주력하게 하는 것을 목적으로 실시되었다.

러시아 정부는 1992년 1월 일부 생필품과 에너지와 같은 몇 가지 중요 품목들을 제외한 거의 모든 품목에서 전면적으로 단행하였으며, 식료품, 운송요금(1992. 3), 휘발류(1992. 4), 빵 및 유제품(1992. 6), 천연가스 등으로 점차 확대하였다. 그 결과 1994년 초에 이르면 소비재가격의 90%와 생산재가격의 80% 정도가 자유화되었다. 1992년 3월 이후에는 비록 반독점위원회의 결정에 의해서 몇몇 부분에 대한 가격통제가 지속되었지만 나머지 대부분의 분야에서 가격통제가 해제되었다.

이로 인해 러시아에서는 급격한 물가상승이 초래되었는데, 가격자유화 시행 직후 인플레이션은 무려 245%에 달했다. 1992년 하반기 이후 1994년말까지 인플레이션은 월 평균 20%를 넘었다.<sup>14)</sup> 가격자유화 이후의 이러한 급격한 물가상승은 러시아경제의 과도기적 불안정성을 크게 증폭시켜 일반 국민들의 개혁정책에 대한 불만을 고조시키는 근본원인이 되었다.

그리하여 러시아의 급진개혁정책의 핵심인 가격자유화는 성공적이라는 평을 받기 어려웠다.

또한 기존의 독점적 산업구조가 개선되지 않은 채 시행된 가격자유화는 거대 독점기업의 가격조작과 독점적 이익확대를 강화한 반면, 실질적인 경쟁에 의한 공급증대 효과는 초기단계에서 미미하였다.

14) 이러한 초 인플레이션 현상은 1995년에 접어들어 물가상승률이 월 10% 이하로 떨어지면서 다소 진정되기 시작하였다.

## 2) 안정화정책

1992년 1월에는 상업활동의 자유화조치들도 발표되어 형식적으로는 모든 사람들이 상업활동의 자유를 가지게 되었다.<sup>15)</sup> 이러한 자유화조치들의 부작용을 최소화하기 위해 안정화정책이 발표되었다. 안정화정책의 주요 방법으로는 긴축적 재정 및 금융정책이었다. 이는 구체제 하에서 과도하게 발생한 통화량과 가격자유화로 인한 물가상승 요인을 제거하고, 국유기업들에 대한 보조금 및 금융지원관행을 근절하여 기업들이 스스로 체질을 개선토록 유도하는 데 그 목적이 있었다.

재정적자의 해소를 위해 국방비와 기업의 손실을 만회해 주기 위해 지급되었던 보조금을 삭감하는 긴축재정이 결정되었으며, 조세제도 개혁과 중앙은행의 금융정책도 엄격하게 운용토록 하였다. 그 결과 1992년 초 몇 달 동안 재정적자는 급격히 줄어들었는데, 1992년 하반기에 들어서 의회를 중심으로한 관료와 산업계 보수파들의 반대로 개혁정책이 일부 후퇴하면서 기업에 대한 금융지원이 재개되고 정부지출은 다시 증가하면서 재무구조 개선도 원활하게 추진되지 못하였다.

이는 국유기업들의 당면한 자금운용난을 해소하는 데 기여하였지만, 기업구조개선 및 물가안정에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 그러나 통화 및 금융의 긴축정책은 IMF가 러시아에 대한 차관을 재개키로 결정한 1995년 초부터 다시 추진되었으며, 1995년 이후 물가안정에 긍정적인 역할을 하였다.

## 3) 사유화 및 민영화

1992년 중반 열친 정부는 대규모의 사유화 정책을 실시하기 시작했다. 물론 이전에도 사유화의 조치들이 없던 것은 아니었으나, 전체적인 분야를 포

15) 대외무역의 자유화는 이보다 늦었다. 그 이유는 무역자유화가 국내 자원분배의 왜곡현상을 초래할 수 있다는 점을 감안했었던 것 때문이다.

팔하고 있다는 점에서 1992년의 사유화는 새로운 의미를 지니고 있었다. 특히 1992년 10월에는 전 국민을 대상으로 하는 ‘바우처 사유화’가 실시되었다. 이와 같은 대중적인 사유화는 상당히 짧은 시간에 이루어졌는데, 1994년 7월까지 모든 공업부문과 서비스산업의 70%가 사유화되었다. 그러나 러시아의 급속한 사유화는 의도했던 효과를 거두지 못했다. 사유화된 기업의 절반가량이 이윤을 내지 못했으며, 러시아 공업생산력의 50%가 감소했다. 또한 국가소유체제의 해체는 경제의 범죄화를 촉진시키는 주요한 배경으로 작용했다.

또한 구소련이 해체되기 전 러시아에서는 관료, 국영기업의 경영자 및 중업원들이 불법 또는 탈법적 수단으로 국영기업을 자신들의 소유로 만드는 특권층 민영화 사례가 빈발하였다.

이 같은 문제점을 해소하기 위하여 러시아 정부는 구소련방 붕괴 직전인 1991년 7월 ‘러시아연방의 국영 및 자치기업의 민영화에 관한 법(이하 민영화법)’을 제정하여 국가주도의 민영화를 추진하였다.

동법 제정과 함께 국영기업의 민영화업무를 담당할 국가기관인 국유재산관리위원회와 국유재산기금을 설립하였다. 국유재산관리위원회는 민영화계획을 입안하고 민영화를 총괄하는 기능을 수행하며, 국유재산기금은 민영화하기로 결정된 국영기업을 민영화가 완료될 때까지 한시적으로 소유하고 관리하는 업무를 담당하였다.

러시아의 민영화는 국영기업 종사자들의 막강한 영향력 등을 감안하여 주로 이들을 대상으로 한 내부자 매각방식으로 이루어졌다. 또한 러시아는 내부자 매각과 함께 체코의 예를 따라 바우처(voucher: 民營化證書) 방식을 중요한 민영화 방법으로 활용하였다.

우선 동 방식을 통해 민영화될 국영기업을 선정하고, 선정된 기업의 총주식 중 종업원 옵션에 의해 내부자에게 매각되는 지분을 제외한 나머지 주식 중에서 무상분배될 물량을 결정하였다.<sup>16)</sup>

16) 모든 러시아 국민들은 연령제한 없이 1인 1매에 한해 액면가 1만 루블의 voucher를 25루블(약 5센트)의 저렴한 가격으로 매입하고 이를 이용하여 민영화 결정된 국영기업의 주식을 취득할 수 있었다.





## 3. 루마니아의 경제개혁

### 3.1. 초기여건

1989년 12월의 혁명에 의해 공산당정권이 몰락할 때까지 루마니아에서는 사회주의 계획경제체제가 고수되었다. 루마니아는 1960년대 중반부터 서방과의 관계개선을 활발히 추진하는 등 구소련의 영향력 하에 있던 유럽의 사회주의권 내에서 뚜렷한 독자노선<sup>17)</sup>을 걸어왔으나, 내부적으로는 강력한 독재정권과 사회주의 계획경제체제를 유지하고 있었다.

구체제 기간 동안 루마니아의 경제구조에 근본적인 변화를 초래한 것은 1970년대에 추진된 공업화정책이었다. 1970년대에 국가의 주도하에 추진된 공업화 기간 동안 루마니아에서는 국내자원이 집중적으로 동원되었을 뿐 아니라, 서방으로부터 자본 및 기술도입이 대규모로 이루어졌다.

이와 같은 공업화정책은 1960년대 중반에 소련의 주도로 루마니아를 사회주의권 경제협력체(COMECON)의 분업체제 내에서 농업국가로<sup>18)</sup> 특화시키 고자하는 시도에 대한 루마니아 정부의 반발이 중요한 동인이 되었다.

이러한 공업화정책의 결과 루마니아는 소비재분야는 물론 기계, 화학, 군수물자, 정유산업에 이르는 다양한 중공업분야에 이르기까지 대규모 공장 및 공업단지를 조성하였으며 공업생산이 차지하는 비중이 60%까지 증가하여 한때는 일본에 이어 세계 2위의 고성장 국가로 기록되기도 했다.

그러나 1970년대에 이루어진 루마니아의 공업화는 주로 국가주도로 동원

17) 루마니아는 1960년대 중반 중·소 분쟁의 시기에 중국에 우호적이었으며, 사회주의권 국가들 중 가장 먼저 이스라엘과 외교관계를 수립했다. 또한 1968년에는 소련의 체코침공에 반대했고, 1970년대 초반에는 미국과의 관계개선에 주력함으로써 IMF에 가입(1972년)하기도 하는 등 소련의 영향력에서 탈피하여 독자적인 외교노선을 추구했다.

18) 전통적으로 농업국가였던 루마니아 정부는 산업의 특화 또는 국제분업 등을 통한 경제발전보다는 자급자족경제의 건설을 목표로 하였다.



루마니아 정부는 외채상환용 외환을 확보하기 위해 철저한 수출확대 및 수입억제 정책을 추진하였다. 수출물량을 늘이기 위해 국내소비가 엄격히 통제되었으며<sup>19)</sup> 외화유출을 최소화하기 위해 수입도 극히 제한되었다.<sup>20)</sup>

경제활동에 대한 이 같은 극도의 국가통제와 더불어 차우세스쿠 정권은 언론탄압과 정치사찰을 통해 정치적으로도 독재정권을 강화해나갔다. 1980년대 중반 이후 구사회주의권 국가들의 개혁 및 개방화와는 달리 루마니아에서는 국민들의 정치·경제적 욕구를 묵살한 채 오히려 차우세스쿠 정권의 독재와 전횡이 더욱 심해졌다. 이러한 차우세스쿠 정권의 장기간의 철권독재로 인하여, 당시까지 루마니아에서는 구체제에서 체제개혁을 주장하는 정치적 대체세력이 제대로 형성되지 못했다.

### 3.2. 주요 경제개혁정책 및 성과

1990년대 초반부터 루마니아 정부가 마련한 경제체제전환정책의 기초는 시장경제체제로의 전면적인 전환으로 요약될 수 있다. 루마니아 정부는 체제전환을 위한 다양한 개혁정책들을 단기간 내에 급격하게 도입해서 실시하기보다는, 변혁기에 발생하는 사회적 비용을 최소화하면서 단계적 방식으로 체제전환을 달성하고자 하였다.

이와 같은 정책기조는 체제전환 초기 루마니아의 정치·경제적인 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다. 루마니아 국민들은 우선 생활수준의 향상을 요구하고 있었다. 그러나 1990년 초반까지 루마니아에서는 경제체제의 전환이 가져올 사회적 고통을 감수해야 한다는 정치적인 합의를 이끌어내기가 매우 어려웠다.

루마니아 정부는 1990년 4월에 경제개혁을 위한 최초의 프로그램을 마련하였으며, 이후 이를 기초로 하여 1990년 후반까지 수차에 걸쳐 추가적인 개

19) 이러한 강력한 가격통제와 소비재 배분체제가 작동하여 1989년도 말까지 물가불안정이 크게 발생하지 않은 것은 체제 전환후 물가상승에 어려움을 겪은 다른 사회주의 국가들과 비교가 된다.

20) 이 결과 실제로 1980년대 말에는 루마니아의 외채가 2억 달러 미만으로 급감하였다.

혁프로그램을 발표하였다. 이 개혁프로그램들은 모두 시장경제로의 전환과 국민생활수준의 향상이라는 기본목표 하에 1992년 중반까지 사적소유제도를 확립하고, 자원배분에 대한 국가통제를 완화하며, 사회보장제도를 강화하는 것 등을 주요 내용으로 하였다.<sup>21)</sup>

그러나 체제전환 초기의 정책프로그램들은 모두 개별 정책의 나열에 그쳤을 뿐 경제체제전환의 구체적인 목표와 전략을 담고 있지는 못했다. 또한 체제전환을 완수하기 위해 치러야 할 사회·경제적 비용 및 정책효과에 관한 분석도 결여되어 있었다.

즉, 루마니아 정부의 초기 개혁프로그램은 경제자유화, 안정화 및 국유기업의 사유화가 가져올 경제적 불안정과 혼란 속에서 어떻게 사회적 안정을 유지할 수 있는가에 대한 구체적인 대안이 제시되어 있지 않았다. 체제전환 초기에 마련된 개혁 프로그램들은 모두 루마니아 국내의 전문가 및 관료그룹에 의해 작성된 것이었으며, 루마니아의 새로운 집권층은 체제전환정책은 물론 경제개혁의 경험도 없었다.

구체적인 정책프로그램과 전략의 부재로 인해 체제전환의 초기에 필요한 주요 정책들의 실행이 지연되었다.

개혁프로그램에 기초하여 1990년 중반부터 1991년 초반까지 루마니아 정부는 90여건에 이르는 광범위한 제도개혁 법안을 상정했으나, 이 중 의회를 통과한 것은 절반에 지나지 않았다. 의회를 통과한 법률의 경우도 구체적인 시행령 작성과정에서 관료주의, 집단이기주의 등으로 실행이 지연·왜곡된 경우가 많았다.

1991년 이후 루마니아정부는 점차 IMF 등 외국기관의 자문을 받아들여 정책프로그램을 수정해 갔으나, 1996년 말 정권교체기까지는 초기의 체제전환정책 기조가 지속되었다. 1996년 말 개혁성향의 우파정권이 들어서면서 1997년에야 루마니아의 개혁정책은 보다 철저하고 강도 높은 체제전환으로 선회하였다. 그러나 개혁정부의 정책 역시 최근에 이르기까지 정치적인 반대나 체제전환에 따른 사회적 비용에 대한 합의를 원만히 이끌어내지 못한

21) OECD, *Romania: An Economic Assessment*, 1993, p. 36.

채 당초의 계획대로 추진되지 못했다.

대부분의 다른 동유럽 체제전환국들과 마찬가지로 루마니아도 체제전환 초기에 극심한 생산위축과 경제적 불안정을 경험하였다. 체제전환이 시작된 1990년부터 1992년 사이 루마니아 경제는 경제성장률이 마이너스를 기록하였고, 산업생산 및 투자가 급격히 위축되면서 물가도 급등하여 성장과 안정 양 측면에서 모두 위기를 겪었다.

특히 체제전환의 첫 해인 1990년보다 다음 해인 1991년에 생산위축과 물가 불안정이 훨씬 심각하였다. 그 이유는 1991년부터 실행에 들어간 안정화 정책(재정 및 통화 긴축) 때문이었다. 1990년에는 정부가 구체제에서 억눌려 왔던 국민들의 소비욕구를 우선 충족시키려는 목적으로 안정화정책 없이 소비분야에 우선적으로 자원을 배분하여 산업생산이 큰 폭으로 감소하였음에도 불구하고, 수입액은 증가하였고, 투자는 대폭 축소한 반면 소매매출액은 증가하였다.

〈표 9〉 루마니아의 경제성장률(1991~2004)

|       | 91    | 92   | 93  | 94  | 95  | 96  | 97   | 98   | 99   | 00  | 01  | 02  | 03  | 04  |
|-------|-------|------|-----|-----|-----|-----|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 경제성장률 | -12.9 | -8.8 | 1.5 | 3.9 | 7.1 | 3.9 | -6.1 | -5.4 | -3.2 | 1.6 | 5.3 | 4.8 | 4.9 | 7.5 |

자료: KORTA

1993년도에 루마니아의 경제성장률 대EU 시장이 완전히 개방되기 시작하면서 크게 증가하기 시작한 수출에 의해 촉발되었다. 그리하여 1993년부터 루마니아의 경제성장률은 플러스로 반전되었으며, 1995년에는 7.1%의 고성장을 달성하였다.

그러나 수출의 증가보다 수입이 더욱 빠른 속도로 증가함으로써 수출이 촉발한 경제성장률은 곧 추진력을 잃게 되었다. 이는 에너지원료 및 중간재물 수입에 의존하면서도 구조조정의 미비로 인해 부가가치의 생산율이 극히 낮은 루마니아의 산업구조 및 비효율적인 생산구조에 원인이 있었다.<sup>22)</sup>

22) OECD, *Economic Survey: Romania*, 1998, p. 29 참고.



## 1) 가격자유화

1991년부터 1993년 사이에 단계적으로 진전되었던 루마니아의 가격자유화는 물가불안정이 지속되면서 1994년 이후 한동안 정체되었다. 1996년까지 소비재의 18%가 가격규제의 대상이었으나, 1997년에 새로운 정권이 출범하면서 주요 소비재를 비롯한 대부분의 상품가격을 자유화하여 이 비중은 7%까지 대폭 낮아졌으나<sup>25)</sup>, 높은 물가상승률의 압박은 지속되었다.

## 2) 대외교역

대외교역은 루마니아의 경제자유화 정책에 있어서 가장 빠른 성과를 보인 부문이다. 1990년 2월에 대외교역의 중앙집중제가 폐지된 이후, 1992년 5월에는 소수의 공중위생과 안전에 관한 상품의 수입에 대한 수입수량제한만을 제외하고 수출입에 있어서 수량제한은 물론 허가제가 대부분 폐지되었다.

1995년 WTO 가입을 앞두고 농산물을 제외한 대부분의 상품에 대한 수입 관세도 하향 조정되었다. 1995년 초부터 EU와準회원국 협정이 발효되어 자유무역을 달성하기 위하여 매년 단계적으로 쌍무간 수입관세율을 낮추어 나갔다. 1997년부터 중부유럽자유무역협정(CEFTA)의 회원국이 되면서 중부 유럽국가들과의 수입관세율도 인하되기 시작했다.

또한 1998년 3월에 루마니아 정부는 경상거래에 대한 레이貨의 완전한 태환화를 선언했다. 외국자본의 루마니아 유입에 대해서는 완전한 자유화가 이루어졌으며, 1998년에는 루마니아 내 국제시장 참여가 허용되었다. 그러나 외환시장의 자유로운 참여는 여전히 다양한 행정규제를 통해 통제되고 있다.

25) EBRD(1999), p. 256.

### 3) 민영화

1997년까지 루마니아의 GDP에서 민간부문의 기여도는 60%로서 국유기업의 민영화 부진으로 대부분의 여타 동유럽 체제전환국들과 비교할 때 낮은 수준이다.<sup>26)</sup> 왜냐하면 특히 1990년대 초반에 전략기업(Regies Autonomes, RA)으로 지정된 국유기업은 물론, ‘상업기업’으로 지정되어 있는 국유기업<sup>27)</sup>들도 대부분이 민영화가 제대로 추진되지 못하고 있기 때문이다.

이와는 달리 소규모 국유기업의 민영화는 거의 완성되었다고 볼 수 있다. 산업 분야 중 가장 민영화 비율이 높은 부문은 1990년대 초반에 일찍이 자작농에게 농지가 배분된 농업분야와 소규모기업이 주종을 이루는 서비스 및 상업분야이다.

그러나 공업분야의 국유기업들은 극히 부진한 민영화 실적을 보였다.

1996년 말에 집권한 우파연립정부는 1997년부터 의욕적으로 국유기업의 구조조정 및 민영화 정책을 추진하였다. 1997년 말 민영화부가 신설되었으며, SOF의 자율권이 대폭 확대되었고, 1999년에는 민영화법이 개정되었다. 개정된 민영화법에 의해 투자은행이 신설되었다. 동 은행은 민영화 기업의 판매업무를 직접 담당하며, 민영화대상 국유기업을 최소가격에 제한없이 시장가격에 근거하여 판매를 추진할 권한을 가졌다.

1998년 말부터는 대규모 국유기업에 대한 민영화에서 가시적인 성과가 나타나기 시작했다. 국유 전기 통신회사인 롬텔레콤사와 국유 상업은행인 루마니아 개발은행이 민영화되었으며, 1999년에 들어서는 국가저축은행, 체신은행, 자동차제조 대기업인 다치아사 등에 대한 지분매각 및 인수계약이 체결되었다.

1990년대 말까지 국유기업의 민영화 수준은 동유럽의 체제전환국가들 중에서 가장 낮은 편일 뿐 아니라, 민영화기업과 국유기업 모두 구조조정이 지

26) EBRD(1999), p. 256.

27) 국가소유권기금(SOF)이 관리하고 있는 국유기업을 지칭하며, 1997년도에 민영화대상 국유기업은 5,000개 이상 있다고 있다.



연되고 있다. 특히 대규모 전략기업들의 경우 여전히 국가재정과 결부되어 있으며, 대부분 부실의 정도가 매우 심해 국가재정에 큰 부담을 주고 있다.

결국, 초기에 마련된 개혁프로그램과는 달리 1990년대 상반기 동안에는 국유기업의 민영화와 시장인프라의 정비가 점진적으로 실행되지 못하고 그 실적이 매우 미미하여, 국민경제의 주요 부문에서 국가의 간섭과 통제가 상당한 정도로 유지되었다.

이를 통해 루마니아의 국민경제는 중공업 및 주요 기간산업 부문과 개인 농업, 소규모기업과 같이 민간부문이 1990년대 초기에 급속도로 확장된 부문 사이에 이원화가 심각해졌다. 체제전환 과정에서 국가간섭체제를 유지하려는 기득권 계층과 좀 더 빠른 개혁을 요구하는 세력 사이에 정치적 반목과 갈등이 심화되어 루마니아의 정치적 불안정이 지속되는 원인이 되었다.

이러한 정치적인 불안정은 최근까지 루마니아에서 근로자들의 지속적인 파업과 시위를 발생하게 하는 근본적인 원인의 하나로 지적되고 있다.

루마니아의 경제체제 전환의 성과가 부진했던 원인은 기본적으로 초기 조건이 매우 열악했던 데서도 찾을 수 있다. 루마니아는 유럽의 다른 사회주의 국가들과는 달리 1980년대에 경제개혁의 경험이 없어, 경제활동의 자율성, 책임의식 등에 대한 일반적인 인식이 결여되어 있었다.

또한 차우세스쿠 정부의 압제와 언론통제로 인해 조직화된 체제비판세력은 거의 존재할 수가 없었다. 이로 인해 1989년의 혁명에 이어 들어선 새로운 집권층은 전면적인 체제전환정책을 입안하고 추진할 능력이 부족했으며, 루마니아의 국민들도 체제전환의 의미를 제대로 인식하지 못하였고, 체제전환에 수반되는 비용과 고통을 기꺼이 부담하려는 의식이 부족한 상태였다.

1990년에 최초의 자유선거에 의해 탄생한 정권(민족 구국전선 정부)은 구 사회주의 시절의 정치엘리트로 구성되어 있어 체제개혁에 대한 지식과 의지가 약했으며, 체제전환 과정에서 정책의 일관성도 유지하지 못했다.



는 경제성장과 공업화에 있어 상당한 성과를 거둔 것처럼 보인다.

그러나 중국의 경제성장은 아주 작은 기준치로부터 시작하였다는 점을 고려해야 한다. 중국 국내총생산액은 1952년에 679억원, 1인당 GDP도 119원으로 매우 낮은 수치였으며, 이로 인하여 중국경제는 비교적 높은 증가율을 나타낼 수 있었다. 그러나 시간이 갈수록 경제체제의 비효율성으로 인해 성장률이 둔화되었다.

중국 경제구조의 또 다른 특징은 농업중심의 산업구조였다. 물론 1980년도 국내총생산의 산업부문별 비중은 1차산업이 30.1%이고 2차산업과 3차산업이 48.5%와 21.4%를 각각 나타내 공업형 국가의 산업구조를 보였다.

그러나 산업별 취업인구는 농업을 중심으로 한 1차산업에 전체의 68.7%가 종사하고 있어 전형적인 농업형 국가의 형태를 띠고 있다. 이는 농촌지역의 빈곤과 광범위하게 존재하는 농촌실업인구를 의미하는 것으로 중국의 개혁정책이 농업부문에서부터 시작하게 되는 중요한 요인으로 작용하게 된다.

중국경제의 또 다른 특징은 장기간의 높은 자본축적률에 따른 국민생활수준의 낙후와 낮은 대외의존도이다. 정부의 계획을 통해 자원을 배분하는 경제체제에서는 국민소비를 줄이고 자본축적률을 높일 수 있다. 정부통제에 의한 높은 자본축적률은 빠른 경제성장 실현에 유리한 조건을 제공하였다.

그러나 산업구조가 생산재의 생산에 편중되어 소비재나 생필품의 부족을 초래하는 등 국민소득의 분배와 사용구조의 왜곡은 국민소득과 생활수준이 장기간에 걸쳐 낙후한 상태를 면치 못하는 결과를 초래했다. 중국경제는 개혁·개방 이전에 매우 낮은 대외의존도를 유지하여, 1980년도 총교역 규모는 381.4억 달러로 당시 중국 GDP의 12.6%에 불과하였다.

## 4.2. 주요 경제개혁정책 및 성과

중국은 1978년 제11기 3중전회를 통해 농업·공업·과학기술·국방의 4개 현대화와 개혁·개방을<sup>31)</sup> 통한 경제발전을 당면과제로 제기하였다. 이는

31) 체제개혁의 핵심은 크게 두 가지로, 하나는 중앙집권형 계획경제체제를 지방분권형 시장경제체제로 전환하는 것이며, 다른 하나는 중앙통제의 행정수단에 기초한 경제운영에서 탈피하여 거시경제 수단을 중시하는 방향으로 경제운영의 기본 틀을 변화시키는 것이었다.



사실은 경이적이라 하지 않을 수 없을 것이다. 제2차 세계대전 후 서독과 일본의 고속성장, 1970~80년대 ANIEs의 고속성장을 능가하는 급속한 경제 발전이 중국에서 일어나고 있는 것이다. 경제성장과 더불어 국민의 생활수준도 빠르게 향상되었다.

1인당 GDP가 연평균 8%이상 증가하여 그동안 약 2억 명이 절대빈곤수준(하루 1달러 이하로 생활하는 수준)에서 벗어났다. 현재 중국의 평균 기대수명은 70세를 넘고 있으며 유아사망률은 1천명당 30명 정도로 개발도상국치고는 매우 양호한 수준이다.

<표 11> 중국의 최근 5년간 경제변화 추이

|          | 단 위    | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
|----------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 실질GDP증가율 | %      | 8.0   | 7.5   | 8.3   | 9.3   | 9.5   |
| 소비자물가상승률 | %      | 0.4   | 0.7   | -0.8  | 1.2   | 3.9   |
| 수출       | 억 달러   | 2,492 | 2,667 | 3,256 | 4,385 | 5,936 |
| 수입       | 억 달러   | 2,251 | 2,436 | 2,953 | 4,129 | 5,608 |
| 무역수지     | 억 달러   | 205   | 174   | 354   | 459   | -     |
| 평균환율     | (원/\$) | 8.28  | 8.28  | 8.28  | 8.28  | 8.28  |

자료: 재정경제부, 주요경제지표(2005. 3.)

중국이 이와 같은 고도성장을 이룬 것은 결국 성공적인 개혁·개방정책을 통해 생산요소의 투입이 증대되고 생산성이 향상되었기 때문이었다.

우선 정부정책의 측면에서 경제의 점진적인 시장화·자유화를 바탕으로 제조업 중심의 연해개발전략과 단계적 대외개방을 추구한 중국식 개혁·개방 정책의 성공이라고 평가할 수 있다.<sup>33)</sup> 둘째, 공급 측면에서 생산요소 노동과 자본의 투입이 빠르게 증대됨으로써 성장이 촉진되었다.<sup>34)</sup> 셋째, 경제의 공

33) 이 점은 동유럽 및 구소련 국가들의 급진적인 개혁·개방 방식과 뚜렷이 대비되는 것이다. 이 같은 정부정책하에서 중국인들이 지닌 상업주의적이고 실사구시적인 문화전통과 근면성, 저축성은 각 경제주체의 적극적인 경제활동 참여를 낳았다.

34) 12억의 인구나 농촌의 충분한 잉여노동력으로 노동력 투입의 증대가 용이했고, 높은 저축률(현재 GDP의 40% 수준)과 외자의 대규모 유입으로 투자율도 높았다.



· 제품별로 가격조정과 가격자유화가 다르게 적용되었다. 일반적으로 시장 수급 상황의 불균형이 심각한 상품이나 전국적으로 필요한 기초상품들은 가격조정 위주의 정책을 펼치고, 시장수급이 안정되어 있거나 시장수요에 민감하고 경쟁성이 큰 상품들은 가격자유화를 위주로 하는 정책을 취하였다.<sup>38)</sup>

중국의 가격체제에 대한 개혁은 각 상품간의 가격비 조정, 가격관리 방식의 다양화(국가결정가격체제로부터 국가지도가격이나 시장조절가격체제로의 이행), 가격결정권한의 분권화(기업단위로의 가격결정권 이행) 등의 측면에서 추진되었으며 대략 3단계로 추진되었다.<sup>39)</sup>

〈표 12〉 중국의 가격체제

| 가격관리방식 | 가격결정권    |     | 가격변동여부 | 계획화 · 시장화 정도 |                |
|--------|----------|-----|--------|--------------|----------------|
| 정부결정가격 | 관할 정부 부서 |     | 고정가격   | 계획<br>가격     | 행정명령           |
| 정부지도가격 | 경영<br>단위 | 통제내 | 변동가격   |              | 협의<br>가격       |
| 시장조절가격 |          | 통제외 | 자유가격   | 계획외<br>가격    | 업자간 협정<br>경쟁가격 |

자료: 대외경제정책연구원, 『중국편람』, 1994, p. 261.

가격개혁의 제1단계는 1979년부터 1983년의 시기로 이 단계에서는 주로 가격조정 작업이 추진되었다.<sup>40)</sup> 제2단계는 1984년부터 1992년 사이에 계획 외 가격이 적용되는 상품의 수를 대폭 확대하는 한편 일부 품목의 가격을 상향조정하였다.

1984년 정부계획의 범주에 포함되지 않는 각종 생산 원자재의 가격을 20% 인상하였으며, 계획외 부문에 대하여 정부지도 혹은 기업간 협상에 의해 가격이 결정되는 협상가격제를 도입하였다. 1984년 5월 10일 국무원은

38) 가격개혁을 통해 중국의 가격체제는 가격관리 방식에 따라 정부결정가격, 정부지도가격, 시장조절가격으로, 가격의 변동여부에 따라 고정가격, 변동가격, 자유가격으로 구분되었다. 고정식, "가격자유화 과정과 성과," 유희문 외, 『현대중국경제』, 교보문고, 2000, p. 226.

39) 위의 책, pp. 227~249.

40) 1979년 여름에는 18개 주요 농산품의 수매가를 25%, 1979년 말에는 8종의 주요 부식품 가격을 30%, 1979년과 1980년에는 석탄, 선철, 에너지 및 각종 원자재의 가격을 약 30%, 1983년에는 방직품의 가격 조정(TC 31%, 순면포 19% 각각 인상), 철도요금을 20% 인상하였으며, 각종 공업소비재의 공장출고가를 상향 조정하였다.





체제로 이행하면서, 국가는 독과점적인 상품과 사회안정 및 장기적 경제발전에 필요한 소수의 상품과 노동력에 대해서만 관리하고, 대부분의 상품이 격은 시장에 의해서 결정되도록 자유화하였다. 이는 기존의 조정과 개방이라는 가격개혁의 방침이 개방이 중심이 된 자유화로 완전히 전환되었음을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

## 2) 환율조정

1980년 7월 국가진출구관리위원회가 제출한 ‘무역외환의 내부결재가격 시행세칙’을 국무원이 비준함으로써, 1981년부터 1984년까지 중국은 공정 환율과 내부결제환율<sup>41)</sup>이라는 이중환율제도를 유지하였다.<sup>42)</sup> 이와 같은 이중환율제는 지나치게 높게 평가된 인민폐 공식환율하에서 생산기업이 수출을 꺼리는 현상이 나타나자 수출품 구매시에 공식환율보다 높은 환율을 적용함으로써 생산기업의 수출의욕을 촉진시키기 위해 시행된 제도였다.

1985년 1월에 환율 단일화에 대한 필요성이 대두되면서 인민폐의 공식환율을 내부결산가에 맞추어 평가절하하고 내부결산가제도는 폐지되었다.<sup>43)</sup> 그러나 이중적인 인민폐의 환율구조는 1986년 外換調節中心(외환거래센터)가 설립되면서 다시 나타나게 되었다. 외환거래센터에서 결정되는 환율은 정부가 수출촉진을 위해 인위적으로 책정하던 내부결제환율과는 달리 외환시장의 외환수급 상황에 따라 결정되는 시장환율적인 성격을 가지게 되었다.

따라서 중국 인민폐의 공식환율은 무역과 국가의 연간 외환사용계획에 포함된 대외거래시에 적용되었으며, 일반적으로 공식환율보다 높은 수준에서 결정되는 외환거래센터의 환율은 기업간의 외환 또는 외환사용권 거래시에 사용되었다. 이로 인해 공식환율은 계속된 평가절하에도 불구하고<sup>44)</sup> 외환거

41) 내부결제환율은 대외무역공사와 수출품을 공급하는 기업간의 결제시에 적용되었다.

42) 박상수, 「중국의 대외무역관리제도」, 대외경제정책연구원, 조사보고 94-03, p. 134.

43) 그 결과 인민폐의 공식환율이 1984년 1달러에 2.32원(연평균환율)에서 1985년에는 2.93원으로 26% 정도 평가절하되었다; 中國統計出版社, 中國統計年鑑, 1996, p. 580.

44) 중국은 미국과의 통상마찰과 GATT 가입을 앞두고 1991년 4월 19일 공식적인 발표 없이 관리변동환율제를 도입 하였으며, 이후 중국의 공식환율은 계속 평가절하 되었다.



그러나 일부 생산대가 농가에 농장경영의 책임(즉 토지, 기타 생산요소, 생산과제 등)을 도급하는 제도를 실험하기 시작하였다. 생산대는 가구규모, 가구별 노동력, 인구-노동력 비율 등에 따라 집단소유의 토지를 개별 농가에 분배하였으며, 일부 토지는 생산대가 직접 경작하기 위해 남겨 놓았다.

이후 생산대는 개별농가에 토지의 사용권을 넘겨주고 대신 생산량 중 일부를 국가에 대한 농업세와 생산대의 유보분으로 확보하는 계약을 체결하였으며, 이러한 방식의 생산책임제는 1980~81년 사이에 전국으로 확산되어 1982년 4월에는 당국으로부터 정식 인정을 받게 되었다.

이러한 생산책임제는 중국 전역으로 급속히 확산되었으며, 1981년 6월까지의 정액포공과 연산도조가 주류를 이루었지만, 이후 포간도호가 점차 주요한 형태로 자리를 잡았다. 1984년 말에는 포간도호가 99%의 생산대에서 실시되어 사실상 농촌지역에서 토지의 소유권과 사용권은 완전히 분리되었으며, 이는 중국 농업경제체제의 중대한 변혁을 가져왔다.

즉 개별농가가 생산의 기본단위로 이루어졌으며, 농민은 기본적인 책임할당량 또는 세금을 납부하면 생산의 자주권 및 경영의 융통성을 갖게 되었다. 또한 농업세 납부 또는 책임할당량 완수를 통해 농민들은 초과농산물에 대한 최종처분권을 보유하게 되었으며, 이로 인해 종래의 평균주의 분배방식에서 탈피하게 되었고 농가수입도 늘어나게 되었다.

그 결과 농촌경제의 주요기반이었던 집체경제가 신속히 해체되어 갔는데, 이에 고무된 농민들은 토지임차기간의 연장을 요구하게 되었고 이에 중국 정부는 1984년 1호 문건을 하달하여 농지의 경우 1~3년에서 15년 이상으로, 전문경영농가의 경우 15년에서 최장 50년까지 임차기간을 연장해줌으로써 사실상 토지는 농가에 개인소유화되었다고 볼 수 있다.

이러한 농업생산활동의 변화에 따른 농촌지역의 수익증가는 농촌지역에서의 비국유부문, 즉 향진기업 발전의 유인으로 작용하였다.<sup>50)</sup> 1979~84년 동안 농산물 수매가격의 인상과 농업생산량의 증대에 힘입어 농업 총생산액은 연평균 14.9%의 빠른 증가율을 기록하였다. 이에 따라 농가소득 및 지출

50) 향진기업이란 농촌지역에 존재하고 농민들에 의해 설립된 다양한 형태의 비국유기업을 총칭한다. 이는 鄉辦企業과 村辦企業 이외에 聯戶企業(협동조합기업)과 個體·私營企業 등을 포함하고 있다.



이미 1978년 10월 四川省에서 당시 성 당서기였던 조자양의 주도하에 실시되기 시작한 기업의 자주권 확대실험은 1978년 12월 중공 제11기 3중전회에서 개혁·개방노선이 채택된 이후 전국적으로 확대되었다.<sup>52)</sup> 개혁은 기업 활동에 대한 정부의 통제를 완화하여 기업의 경영자주권을 확대하고, 기업의 이윤 및 고정자산의 감가상각액의 일부를 기업에 유보하도록 함으로써 기업 자체의 이익도모를 허용하는 것에 초점을 맞추고 있었다. 또한 유보이윤의 일부를 종업원에 대한 보너스 지급에 사용하는 것도 허용하였다.<sup>53)</sup>

기업의 경영자주권 확대에 있어서는 먼저 기업에 할당하는 계획지표의 수를 축소하였다. 계획에 의해 할당된 목표치의 달성을 전제로 계획의 생산과 자가판매를 허용하였으며, 기업내의 새로운 기구 설치권과 중간관리자급 이하에 대한 인사권을 허용하였다. 이로 인해 제한적이지만 기업이 시장의 반응에 의해 생산을 계획하고 원자재를 구입하여 제품을 판매할 수 있는 조건을 갖추게 되었다.

한편 기업에 대한 물질적 유인제공의 측면에서는 기업이 이윤의 일부를 유보하여 자체적으로 사용하도록 하였고, 고정자산 감가상각률의 인상과 감가상각액의 기업유보비율 인상, 수출을 통해 획득된 외환의 일부 유보 등의 새로운 제도가 시행되기 시작하였다.

이밖에도 기업 유동자금의 전액 은행유자제도의 실시와 비공식적으로 기업에 요구되는 각종 준조세적 부담의 경감 조치 등도 실시되었다.

이러한 여러 개혁조치 중에서도 가장 핵심적인 것이 ‘이윤유보제’라고 할 수 있다. 이 제도는 과거에 주관부문을 통해 국가재정에 흡수되던 각 기업의 이윤의 일부를 자체 보유케 하고, 이를 해당 기업내에서 생산발전기금, 종업원 복지기금, 보너스기금 등으로 사용할 수 있게 한 것이다.

또한 이윤유보제의 단점을 보완하기 위해 1980년 초에 산동성이 제일 처음으로 이윤유보제를 ‘이윤청부제’로 바꾸었다. 이윤청부제에 의하면 기업

52) 김시중, 『중국 국영기업 개혁의 전개와 전망』, 대외경제정책연구원 정책연구 93-03, 1993, p. 48.

53) 이 시기에는 구체제하에서의 문제를 경제관리의 권한이 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 것과 개별기업 및 종업원 개인에 대한 물질 유인(Material Incentive)이 없었다는 것으로 보고, 지방정부 및 개별기업에게 권한을 이양하고 이윤유보 및 보너스 지급 등을 통하여 개별기업 및 종업원의 적극성을 제고시킴으로써 기업의 활성화를 도모하고자 하였다.



## 5. 베트남의 경제개혁

### 5.1. 초기여건

베트남경제는 도이모이정책이 도입되기 전까지 가족농에 기초한 집단농장과 사회주의적 소유에 기초한 국유기업을 주요 생산활동 단위로 하는 중앙집권적 계획경제체제를 운용해 왔다. 베트남은 1979년 9월에 개최된 공산당 중앙위원회 총회에서 제2차 경제개발계획의 실패를 인정하고, 제한적이거나 자유화정책을 도입하는 '신경제정책'을 채택하였다.<sup>55)</sup>

신경제정책이 추진되면서 베트남경제는 다소 호전되는 양상을 보여, 1980년대에 들어와서 쌀 생산이 증가하고 공업생산성도 향상되는 등 경제자유화의 효과가 나타났다.

그러나 이러한 초기성과에도 불구하고 시간이 지나면서 베트남경제는 다시 침체의 국면으로 빠져들었다. 이는 오랜 전쟁으로 인한 산업기반의 낙후, 경제하부구조의 미비, 미국을 비롯한 서방국가의 경제제재 조치 및 외환부족 등이 주요인으로 작용하였다.

또한 신경제정책의 실시에 따른 정부통제의 완화는 인플레이를 초래하였고 계층간 소득격차를 심화시켰으며, 매점매석, 부패 등 자본주의의 부정적인 요소들이 만연되게 함으로써 베트남경제를 혼란에 빠뜨렸다.

55) 신경제정책의 주요 내용은, 농업부문에서는 농가의 생산성을 높이기 위해 농산물 계약제, 공업부문에서는 기업경영에 관한 새로운 제도가 도입되었다. 국유기업은 원료구입과 판매에 있어 어느 정도 자율권이, 소규모 상업 및 서비스 분야에서 사기업의 역할이 부분적으로 인정되었다. 지방소재 국가은행에게는 자유로운 대출을 허용하여 지방기업의 자금조달이 원활하도록 하였으며, 노동자에게는 성과에 따라 임금이 지급되도록 하였다.





④국가행정조직의 재구축 ⑤대외경제관계의 다변화 등이다.

이러한 기본방향에서 추진된 베트남 개혁·개방정책의 특징으로는 경제정책의 우선순위를 중공업 육성에서 농업 및 경공업 육성으로 바꾸었다는 점, 수출산업의 중점적인 육성을 통해 제조업의 ‘규모의 경제’를 달성하고 공업화에 필요한 외자조달 전략, 경제운용체계를 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하고 정부개입을 축소한다는 것, 공산당 일당체제를 고수하면서 경제부문만을 개혁하는 체제전환이라는 것과 실험적·점진적 체제전환이라는 점 등이다.

경제개혁을 추진한 베트남은 최근 가격자유화를 통한 경제개혁 기반이 안정적으로 조성되고 있다. 철강, 시멘트, 전력, 수도, 교통, 통신 등 주요 원자재와 공공요금을 제외한 일반가격의 자유화가 광범위하게 시행되고 있다.

또한 재정·금융정책을 통한 거시부문의 안정화정책도 성과를 거두고 있다. 재정적자 축소를 통한 통화증가율 감소로 물가상승율은 개혁초기(1987~88년) 연간 400% 이상에서 1991년 67.3%, 1992년 17.5%, 1996년 4.5%로 안정되었다. 환율도 달러당 12,960동(dong)까지 평가절하된 바 있으나, 1992년 이후 동화 가치가 지속적으로 안정세를 유지하고 있다.

농업부문에서도 개혁 초기부터 토지상속권 인정, 생산량 및 가격의 자유화 등의 개혁이 진전되어 곡물생산량이 급증하였다. 특히 1980년대 말까지만 해도 쌀 수입국이었던 베트남은 1992년 이후 미국, 태국에 이어 세계 3위의 쌀 수출국으로 부상하였고, 1997년 이후부터는 미국을 제치고 2위로 부상하였다.

경제개혁정책의 가장 큰 성과는 대외개방의 진전이다. 구소련 및 동구의 원조중단 및 교역축소로 난관에 직면했던 베트남은 서방국가와의 교역 및 투자증진으로 경제가 크게 활성화되고 있다. 베트남의 경제협력 대상국은 과거 사회주의국가 중심에서 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르, 태국 등 아시아 국가들과 프랑스, 호주, 영국 등 서방선진국으로 빠르게 전환되었다.

이러한 움직임은 사회주의권 경제상호원조회의(CMEA; Council for Mutual Economic Assistance) 해체로 구소련·동구권 국가와의 경제관계가 소원해짐에 따라, 과거 베트남경제에서 중요한 역할을 해온 이들 국가로



제공하였으며, 국영기업의 생산활동에 있어서 자율권이 보다 확대될 수 있는 기반을 제공하였다.<sup>56)</sup>

베트남의 가격개혁은 농업생산물의 가격자유화로부터 환율의 실세화에 이르기까지 포괄적인 것이었으며, 특히 농업부문에서는 계획경제체제 하에서 낮은 농산물 가격유지를 위한 농산물 관리가격체제가 점차 사라지게 되었다.

1987년부터 1989년까지 기존의 최종생산물 계약제에서 농가계약제로 전환됨에 따라 그동안 정부가 책정해 왔던 관리가격체제는 협의가격체제로 전환되어 사실상 농산물가격결정에 시장가격이 적용되었다. 공업부문에서도 일부 품목을 제외하고는 1988년 5월 이후 협의가격체제로 전환하였으며, 소비재 가격결정권이 개별기업에 부여되었다.

대외거래에 있어서는 수입에 의존하던 생산재가격도 여러 차례에 걸쳐 관리가격을 조정하였고, 1989년 1/4분기까지 베트남 동화의 달러화에 대한 환율을 시장가격에 근접시킴으로써 수입품을 국제가격수준으로 인상시켰다. 따라서 제유, 요소비료, 철강 등 구소련에 대부분을 의존하던 생산재가격도 1989년 구소련과의 교역이 경화거래로 전환되면서 대폭 축소됨에 따라 1990~91년 기간 동안 국제가격수준에 근접하게 되었다.

이와 같이 종래 계획경제하에서의 물자배분 시스템이 점차 축소·폐지되고, 경제분권화정책 하에 재화시장 및 요소시장의 형성을 위한 제반조치가 확대됨에 따라 각 산업의 생산요소 구입과 생산물 판매가격은 일부 기간산업 품목을 제외하고는 대부분 시장가격화되었다. 이러한 조치로 인하여 재정에서 지출되던 가격보조금이 1988년 3,945억동에서 1990년에는 740억동으로 급감하게 되었는데, 이러한 재정보조금의 축소는 거시경제 안정화에 직접적으로 기여하였다.

56) 권 율, "베트남 경제개혁의 특징에 관한 연구"(서강대학교 박사학위논문, 1998), p.52.



### 3) 농업관리체계의 변화

베트남경제는 전통적으로 벼농사 중심의 농업경제였으며, 농업은 국민총생산이나 고용구조 면에서 가장 중요한 역할을 담당해 왔다. 1980년대 중반까지 전체 고용인구에서 농업이 차지하는 비중이 70% 이상이고 농업부문의 부가가치가 GDP의 30%를 상회하였으며, 전체 인구의 80%가 농촌지역에서 거주하는 등 농업이 베트남경제에서 차지하는 비중은 거의 절대적이었다. 따라서 농업부문의 생산증대를 통해 식량문제를 해결하고, 공업화를 위한 기반을 조성하는 것은 베트남경제에 있어 매우 중요한 과제였다.<sup>58)</sup>

1980년대 초반까지 베트남의 농업은 자급자족을 원칙으로 합작사 또는 국영농장 형태로 운영되었는데, 이 중 합작사가 대표적인 생산형태였다. 합작사는 몇 개의 생산대로 구성되고 합작사 관리위원회가 각 생산대에 생산량·생산비·노동투입량 등 3개 지표를 부여하여 일정기간(보통 1년) 동안 생산을 맡기는 것이다. 국영농장은 주로 인프라가 부족한 국경지대 또는 산악지대에 설립되었으며, 농산물 등의 생산에 필요한 농업기계, 비료 등도 자체적으로 조달하였다.

이 기간 동안 농업경영체제는 ‘집중화된 계획’으로, 생산품목·생산량·소비 및 농업생산에 따른 소득분배 등에 관한 사항이 모두 정부의 지도에 의해 결정되었다. 이와 같은 체제 하에서는 생산증대의 인센티브가 부족하였고 효율성도 낮아 농산물 생산이 정체될 수밖에 없었으며, 불합리하게 낮은 책정된 정부의 농산물 수매가격은 농민들의 생산의욕을 더욱 감소시키는 요인으로 작용하였다.<sup>59)</sup>

이러한 문제를 해결하기 위해서 베트남 당국은 1981년 1월에 개최된 공산당 중앙위원회에서 기존의 농업경영 방식의 기본 틀을 유지하면서 개별농가에 인센티브를 제공하는 형태로 일부 지방에서 시험적으로 시행해 온 ‘최종생산물계약제도’를 정식으로 승인하고 이를 전국적으로 확대 실시하였다.

최종생산물계약제도는 농민에게 토지를 주고 연간 계약생산량을 초과한

58) 오인식, 『베트남의 투자환경 분석과 기업진출』, 경제연구총서 97-85(서울: 대한상공회의소, 1997), pp. 20~21.

59) 권성태·박원근, 『베트남의 경제개혁 추이와 시사점』, (서울: 한국은행, 1999), pp. 21~22.



한편 공산물 가격은 이 기간중 5~10배 상승한 반면, 농산물가격은 정체상태에 있어 상대적으로 교역조건이 악화되었으며, 수매가의 지급도 3개월씩이나 연기되어 영농에 대한 인센티브가 거의 없어짐으로써 농업생산은 다시 정체에 빠지게 되었다.

이와 같은 정체현상을 타개하기 위해 베트남 정부는 1987년에 '신토지법'을 제정하여 토지의 소유권과 이용권을 명확히 하였다. 신토지법은 토지가 전인민의 소유이고 토지관리는 국가 경영하에 있으며, 개인은 단지 토지이용권만을 가질 수 있다는 원칙을 재확인하고 토지사용자의 권리와 의무를 명기하였다. 즉 이 법은 토지에 대한 국가소유를 확증하는 동시에, 경제조직이나 개별 농민들의 토지사용권을 장기적이고 안정적으로 보장해주는 것이다.

이는 소작농의 토지에 대한 권리에 있어 진일보한 것으로 평가되었으며, 농업생산에도 긍정적인 영향을 미쳤는데, 이 법이 시행되면서 농민들은 농업생산과 농지개량 및 지력보호 등을 위한 투자에 관심을 갖게 되었으며 이후 농업생산도 빠르게 증가하기 시작하였다. 한편 1988년 4월부터 보다 철저한 농업개혁을 실시하기 시작했다. 이러한 개혁조치는 농촌경제조직, 특히 농장활동과 관련하여 새로운 구조변화를 가져왔다. 1988년 4월 공산당 정치국이 발표한 농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 제10호 결의에 의거하여 농업개혁이 본격 추진되면서 농업생산성이 크게 향상되는 계기를 마련하였다. 농지의 일부를 가족수에 비례하여 분배하고 나머지는 입찰에 의하여 배분하는 입찰방식 생산계약제를 도입하였다.

또한 영농경험 및 자금력이 있는 농민이 토지를 대량 소유함으로써 토지와 자본의 집약도가 높아지고 농기계 사용 및 규모의 경제달성이 가능해졌다. 토지사용 계약기간을 종전의 5년에서 20년으로 장기화함으로써 토지개량 투자가 가능하게 되었고, 농민은 수확량의 40~50%를 분배받음으로써 농민소득이 종전보다 2배 이상 증가하였다. 또한 농산물의 유통을 자유화하고 식량부족을 이유로 금지하고 있던 농산물의 수출도 허용하였는데, 다만 쌀 수출업무는 재정수입감소와 무분별한 수출로 인한 식량부족을 우려하여 정부가 독점하였다.





기업개혁과 관련하여 제일 먼저 기업경영 자주권의 확대조치가 이루어졌다. 종래의 계획경제체제 하에서 국가의 직접적 통제는 기업운영체제의 경직성으로 나타났고, 중앙계획당국에 의해 수립된 생산지표와 지침을 통해 미시적으로 기업경영에 행정적 간섭을 해왔다.

그러나 이러한 관료적 개입은 경제개혁 이후 시장경제 메커니즘 도입으로 폐지되고, 기존국유기업에 대한 정부의 통제방식이었던 물동형 메커니즘은 시장형성에 의해 대체되었다.

특히 1987년 11월 각의결정 제217호 및 이를 개정한 1989년 12월 각의결정 제195호에 의해 국유기업에 대한 경영자주권이 대폭 확대되고 이윤 유보 및 투자에 관한 의사결정 권한이 기업에 부여되었다. 또한 기업의 자기자금 부분을 확대하여 기업의 설비경신에 관계된 고정자산의 감가상각비 부분을 100% 기업에 유보키로 하였다.

〈표 17〉 베트남 기업형태의 변화 추이 (단위: 개)

|              | 1990    | 1991  | 1992      | 1993  | 1994      | 1995      |
|--------------|---------|-------|-----------|-------|-----------|-----------|
| <b>국유기업</b>  | 12,084  | 9,832 | 9,300     | 5,704 | 5,835     | 6,310     |
| 중앙           | 1,695   | 2,331 | ..        | 1,678 | 1,678     | 1,847     |
| 지방           | 10,389  | 7,501 | ..        | 4,029 | 4,157     | 4,463     |
| <b>비국유기업</b> |         |       |           |       |           |           |
| 합자회사         | ..      | 3     | 65        | 106   | 126       | 165       |
| 유한회사         | ..      | 43    | 1,170     | 3,390 | 5,258     | 7,346     |
| 협동회사         | ..      | ..    | 3,231     | ..    | 2,275     | 1,867     |
| 개인회사         | ..      | 76    | 3,126     | 8,684 | 14,052    | 18,243    |
| 가족경영         | 840,000 | ..    | 1,498,611 | ..    | 1,533,141 | 2,050,259 |
| 외국인투자        | 218     | 373   | 575       | 789   | 1,053     | 1,396     |
| 기타           | -       | -     | -         | 214   | 285       | 337       |

이와 같이 도이모이 노선을 채택한 이후 베트남은 국유기업에 보다 많은 자주권을 부여하고, 이 부문을 특징지었던 비효율성을 줄이기 위한 제반 정책을 추진해 왔다. 가격개혁을 통해 정부통제가격이 없어짐에 따라 국유기업 출고가격은 더 이상 정부에 의해 결정되지 않았고, 직접적인 국가보조금

은 폐지되었다.

수입되는 중간재들은 국제시장가격에 의해 공급되었으며, 국가재정에서의 보조금 지원중단에 따라 금융기관으로부터의 자금조달이 의무화되었다. 국가보조금에 의한 연성예산제약이 철폐된 것은 기업경영구조를 획기적으로 전환시켰는데, 이는 계획경제의 종적 기업지배체제가 자유로운 시장경쟁에 의해 수평적 관계로 전환되었음을 의미하는 것이다.

또한 베트남은 기업개혁의 일환으로 부실기업정리를 위한 ‘재등록제를 실시하여 상당한 성과를 거두었다. 1991년 6월의 제7차 공산당 전당대회에서 채택된 재등록제는 국유기업의 자산을 재평가하고 경영상태 파악을 통해 일정기준에 합격한 기업만을 정부사업체로서 재등록하는 것을 골자로 하였다.

이러한 재등록제에 의해 1만 2천개 기업 중 1만 1천개의 기업이 재등록되었으며, 나머지 1천개는 1994년 이후 재등록되거나 제외되었다. 재등록된 기업중 2천개 국유기업은 적자기업으로 분류되고 3천개사는 재편되었으며, 나머지 국유기업 중 1,861개는 중앙정부 관할로 등록 되고, 4,190개사는 지방정부 관할로 등록되었다. 이 제도의 시행으로 인해 1990년 1만 2천개였던 국유기업이 1994년에는 5,835개로 줄어들었다.

한편 베트남 정부는 이러한 부실기업 정리 및 국유기업에 대한 우대조치를 줄이는 동시에, 국유기업 소유형태의 다양화와 종업원 및 투자자에 대한 주식매각을 통해 주식회사로의 전환을 추진하였다. 1990년 5월 각의결정으로 일부 국유기업을 대상으로 이사회제도를 시험적으로 도입하였고, 1992년 6월 총리결정에 의해 국유기업을 주식회사로 전환하기 위한 시험적 사업이 추진되었다.

베트남 정부가 국유기업의 주식회사화를 추진한 것은 우선 새로운 금융자산의 발행과 유통에 의해 유휴자산을 흡수·동원하여 자본형성을 촉진하기 위한 것이었다. 또 다른 이유는 국유기업의 소유와 경영을 분리하기 위한 것으로, 주식화를 통해 국유기업자산의 독립성이 강화됨에 따라 재무부 자산관리국을 통한 집중적인 관리가 가능해져 종래의 행정 주관부서들은 본연의 행정관리업무에 전념하게 되고 기업경영의 책임은 경영자에게 일임할 수 있게 되었다.

## 5) 대외개방정책

도이모이 이후 베트남의 대외개방정책은 이념이나 사상보다는 경제적 실리와 중국, ASEAN, 미국 등 주변국 및 이해 당사국들과의 관계안정에 초점이 맞추어졌다. 이에 따라 1980년대부터 중국, ASEAN 등 주변국들과의 관계개선을 이루었으며, 1990년대에 들어서는 대미 관계개선을 목적으로 캄보디아 주둔군의 철수, 실종미군/전쟁포로 유해송환에 대한 협력 등을 추진하였다.

베트남의 대외통상정책은 기본적으로 수출확대와 수입억제에 있다. 수출의 경우 쌀을 비롯한 농산물과 수산가공물, 석유와 석탄 및 광물 등 천연자원, 그리고 섬유, 의복, 가죽 등 노동집약적 경공업 등 전략 상품의 해외시장 수출확대에 주력하고 있다. 수입의 경우 컬러텔레비전, 냉장고, 자동차 등 내구소비재와 화장품, 양주, 담배 등 사치성 소비재의 수입억제를 위한 고관세 정책과 밀수방지를 위한 캠페인 등이 병행되고 있다.

또 수입관리는 주로 무역기업에 대한 외환통제, 수량할당, 관세율 조정수단을 통하여 실시하고 있다. 최근에는 ASEAN 가입 후 ASEAN자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Area)의 관세인하 추진일정에 따라 역내관세율을 조정하고 있다.

베트남은 1988년 외국인투자법을 공포한 이후 외자도입을 통한 경제발전을 위하여 대외개방 정책을 활발히 추진하고 있다. 외국인투자법은 이후 3차에 걸친 개정을 통하여 다양한 우대조치를 도입하고 있다. 또한 베트남은 특유의 정치적 안정을 바탕으로 각종 경제개혁과 수출가공구 (EPZ: Export Processing Zone)의 건설 등 외국인투자환경을 개선해 왔다.

그러나 최근에는 베트남은 외국인투자유치를 촉진하기 위하여 기존의 EPZ 육성에서 공단단지(IZ: Industrial Zone) 육성으로 전환하였다. 베트남은 투자진출에 적극적인 국가들과 이미 각종 경제협력협정을 체결하였거나 또는 추진 중이며, 미국도 베트남과의 각종 경제협력협정을 체결할 것으로 보인다.

이에 따라 베트남은 1997년 상반기까지 28개국과 이중과세방지협정, 26

개국과 투자협력협정을 체결하였으며, 여러 나라들과 이중과세방지협정 체결을 위해 협의를 계속하고 있다. 베트남은 경제개발을 위해 외국인투자를 더욱 촉진시켜야 하는 실정이기 때문에 외국인투자정책의 급격한 변화는 없을 것으로 보이나, 외국기업의 노무관리, 임금수준 등에 대한 관리감독은 점차 강화될 것으로 전망된다.

## 6. 체제전환국의 시사점

### 6.1 동구권 경제개혁의 시사점

헝가리, 러시아와 루마니아를 비롯한 동유럽지역 구사회주의권 국가들의 경제체제전환 과정에서 나타난 성과와 문제점은 북한에게 많은 시사점을 주고 있다. 무엇보다도 1990년대 초에 러시아 및 동유럽 국가들은 기본적으로 유사한 조건, 즉 사회주의 계획경제체제에서 출발하여 거의 같은 시기동안 동일한 목표 즉, 자유시장경제체제를 추구했으며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 대부분의 국가들이 행한 체제전환정책의 내용과 방향은 기본적으로 유사한 것이었다.

지난 15여년 간 진행된 체제전환 과정은 러시아 및 루마니아 경제체제에 근본적인 변화를 가져왔다. 사회주의 계획경제체제하에서 유지되었던 경제 활동에 대한 국가의 직·간접적인 계획과 통제가 거의 사라졌으며, 생산수단에 대한 사적 소유의 원칙이 확립되었다. 또 광범위한 민간부문이 정착되었으며, 상업은행, 증권시장과 같은 자본주의 시장경제의 핵심적인 인프라가 뿌리를 내렸다. 또한 대외적으로 경제를 개방함으로써 미국과 서방이 주도하고 있는 국제경제질서 속에 편입되었다.

이와 같은 변화는 헝가리, 러시아 그리고 루마니아 등 체제전환국들의 국민들에게 구체제에서와는 완전히 다른 환경에서 경제활동을 영위토록 요구하였다. 즉 개별경제주체들은 이제 사유재산을 소유하고, 이를 기초로 스스로의 책임하에 자신의 경제적인 영리를 추구할 수 있게 되었으며, 이 과정에서 구사회주의 계획경제체제하에서는 경험할 수 없었던 시장경쟁을 극복해야 하는 새로운 환경에 직면하게 되었다.

이러한 경제체제의 전환은 단순히 경제제도나 경제환경의 변화를 넘어 궁

극적으로 경제주체들의 행태 또는 관행의 근본적 변화를 통해 완성될 수 있다. 체제전환 이후 헝가리, 러시아와 루마니아에서 경제활동의 자유화와 국유기업의 사유화, 그리고 시장인프라의 도입을 통해 이룩한 제도적·환경적인 체제전환의 성과는 각국들 간에 차이는 있지만 아직까지는 완전히 이에 상응하는 경제주체들의 행태의 변화를 동반하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

경제주체들의 행태의 변화는 제도와 환경의 변화뿐 아니라 이 과정에서 학습과정을 통한 인식의 전환을 통해서 비로소 실현되는 장기적인 과정이다. 이러한 헝가리, 러시아와 루마니아의 체제전환과 이를 통한 경제발전 과정에서 드러난 몇 가지 경험들은 북한에게도 중요한 시사점을 제공하고 있다.

## 1) 초기여건의 중요성

체제전환 이후 헝가리, 러시아 그리고 루마니아에서 실행된 경제체제전환의 경험이 보여주는 중요한 교훈은 경제자유화, 안정화, 사유화 및 시장인프라의 구축과 같은 각각의 체제전환 정책들이 경제체제전환의 과정에서 서로 긴밀하게 영향을 미친다는 사실이다.

이 때문에 가장 이상적인 경제체제전환의 형태는 초기에서부터 자유화, 안정화와 사유화 및 시장인프라의 모든 분야를 동시에 진행하는 ‘총체적인 전환’이라고 말할 수 있다. 그러나 어떤 특정 국가를 대상으로 효율적인 경제체제전환 정책을 입안할 경우에는 그 국가의 특수성, 즉 체제전환의 초기 여건이 고려되어야 할 것이다.

즉 현실적으로 가장 이상적인 경제체제전환 정책은 종합적인 전환을 추구하면서도 구체적인 정책수단, 범위 및 강도를 결정하는 데 있어 해당 국가들이 가지고 있는 특수한 초기 여건이 고려되어야 한다는 점이다.

경제체제를 전환하는데 있어서 초기 여건은 경제적인 여건과 정치적인 여건의 두 가지로 구분할 수 있다. 체제전환정책에서 고려되어야 할 가장 기본

적인 경제적 제약조건은 한 국가가 가지고 있는 경제구조상의 왜곡의 정도이다. 헝가리, 러시아, 루마니아나 북한과 같이 사회주의 계획경제체제를 장기간 유지해온 국가들에서는 산업구조 및 무역구조가 왜곡되어 있는 것이 일반적이며, 특히 이들 국가들이 추진해온 중공업 위주의 경제발전전략으로 인한 과공업화와 사회주의 국가들 사이에서의 무역특화와 특혜무역에서 비롯된 무역구조의 왜곡이 그 대표적인 현상이다.

이 밖에도 경제발전의 수준과 상관없이 서비스산업의 비중이 낮고, 특히 민간서비스 부문의 비중이 현저하게 작다는 것이 사회주의 계획경제 국가들의 공통적인 특징이었다. 이러한 산업구조의 왜곡은 결국 산업간 가격구조의 왜곡으로 나타나게 되며, 가격구조의 왜곡 정도가 심각할수록 가격자유화, 금융긴축 및 사유화와 같은 체제전환 정책들은 경제전반에 심각한 충격을 야기하게 될 것이다.

따라서 경제구조의 왜곡이 심한 북한의 경우 경제자유화와 안정화 정책의 강도를 낮추고, 대신 산업 및 기업구조조정이 선행되어야 하며, 경우에 따라서는 이종가격제도나 정부의 재정·금융지원이 상당기간 지속되는 것이 더 효과적일 수도 있을 것이다.

한편, 한 국가의 정치적 여건은 경제체제전환의 전반적인 전략과 구체적인 정책을 결정하고 실행하는 과정에 중요한 영향을 미친다. 러시아 및 루마니아에서의 경험은 경제체제전환을 비롯한 체제전환 전반에 대한 일반 국민들의 지지 여부와 정치지도층의 리더십의 존재, 또는 정치적 분열의 양상이 체제전환 정책의 성과에 결정적인 영향을 미치게 됨을 보여준다. 국민의 지지와 정치적 합의가 존재할 경우, 이는 급진적이고 전면적인 체제전환 정책을 가능하게 하는 기본적인 여건이 형성된 것으로 볼 수 있다.

이와 더불어 고려되어야 할 중요한 여건은 과거에 시장경제체제를 경험했는지의 여부이다. 동유럽 국가들 중에서 영리활동의 자유화, 자율적 기업경영과 같은 시장경제의 요소가 이미 1980년대에 상당 부분 도입되었던 헝가리에서는 경제주체들이 본격적인 체제전환 정책에 따르는 환경변화에 상대적으로 빠르게 적응함으로써 체제전환 정책의 성과가 조기에 나타남을 보여주고 있다.

이 같은 시장제도의 경험은 즉 “사적 영리추구에 대한 개별 경제주체들의 자발성”에 대한 경험이다. 또한 이 같은 자발성은 경제체제의 전환과 더불어 생성되어야 할 가장 중요한 행태적 변화이다. 사회주의 계획경제체제하에서는 국가가 정한 법, 규정, 표준 등에 의해 경제활동이 통제되는 것이 당연시 되었으므로, 이러한 체제만을 경험한 러시아나 루마니아 및 북한 주민들의 경우에는 법규 개정이나 정책수단의 적용을 통해 단기간 동안에 행태의 변화를 기대할 수는 없을 것이다.

이러한 여건에서 급진적인 성격의 체제전환 정책이 시행될 경우, 경제주체들이 새로운 환경에 신속하게 적응하지 못하고, 따라서 체제전환 정책은 목적인 만큼의 성과를 보이지 못할 뿐 아니라 경제 전반에 불안정과 혼란 확대가 불가피하였다.

## 2) 개혁정책의 일관성

경제체제전환 정책의 내용 못지않게 경제체제전환의 성과에 영향을 주는 요인은 체제전환 정책의 일관성이다. 경제체제의 전면적인 전환이라는 불안정한 환경에 처해 있는 개별 경제주체들에게 정책의 일관성을 통해 최소한 합리적인 미래예측을 가능케 하는 것은 체제전환과정 전반의 효율성을 크게 제고시킬 수 있기 때문이다.

체제전환기의 경제에는 일반적으로 안정적인 경제체제가 유지되는 상태에서 보다도 거래비용이 상승한다. 체제전환기는 경기변동, 물가불안정과 같은 전반적인 거시경제 상황의 급변뿐 아니라, 구체제에서 존재하지 않던 금융·보험시장과 같은 새로운 시장이 등장하고, 새로운 분쟁해결절차, 사법제도 및 경제활동의 인프라가 대거 도입되는 반면에, 이와 같은 새로운 환경이나 제도들은 아직 어떠한 것도 완전히 정착되지 않은 시기이므로, 이러한 때 거래비용이 급등하는 것은 당연하다 할 것이다.

이러한 상황에서 정부정책의 잦은 변화는 경제주체들의 미래에 대한 예측을 더욱 곤란하게 함으로써 경제적 거래비용을 더욱 상승시키고, 결국 국민



경제 전반의 비효율성을 증폭시키게 될 것이다.

특히, 루마니아의 경우 개별적인 체제전환 정책 및 프로그램은 물론, 전반적인 체제전환 전략의 기초 전체가 시간의 경과에 따라 급진과 점진적인 성격으로 자주 변경됨으로써, 정부 정책에 대한 신뢰가 체제전환의 초기에서부터 손상되었다. 이로 인해 루마니아에서는 제도와 실제의 괴리 현상이 고착되었으며, 이는 1990년대 후반기까지 또 다른 경제구조적인 문제점으로 작용하였다.

이와 같은 정부정책의 잦은 변경은 정치적인 불안정이 근본적인 원인이기도 하지만, 정권담당자들의 정책입안 및 수행능력의 부족에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 현재 북한체제하에서 새로운 개혁세력 또는 대체세력이 거의 존재하지 않고 있는 점을 감안할 때, 김정일체제의 급격한 붕괴시 정치적 리더십이나 정책수행 능력을 갖춘 세력의 등장을 기대하는 것은 어려울 것으로 예상된다.

### 3) 지속적인 경제개혁정책

동구권의 모든 체제전환국들에서 1990년대에 진행된 경제체제전환의 경험은 경제체제전환의 과정이 초기에 예상했던 것보다 훨씬 오랜 기간을 필요로 한다는 사실을 보여준다. 이는 루마니아나 불가리아와 같이 상대적으로 경제체제의 전환에서 뒤처진 것으로 인정되는 국가들뿐 아니라, 헝가리나 폴란드, 체코와 같은 경제체제전환의 선발국가들도 마찬가지였다.

따라서 체제전환기의 경제정책에 있어서 가장 중요한 것이 장기적인 체제전환 기간 동안에 사회적인 안정이 유지될 수 있도록 하는 것이다. 따라서 사회보장제도의 개혁이 체제전환 정책의 중요한 부분이 되어야 한다. 루마니아의 경우 경제안정화 정책에 따른 긴축재정정책을 통해 사회복지예산이 삭감된 채 시장원리에 따르는 연금, 실업 및 의료보험제도의 개혁이 지연됨으로써 개혁초기 사회적인 불만이 확산되었다.

특히 경제체제의 전환과정에 따르기 마련인 기업구조조정을 통해 실업률



책의 성공요인으로는 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있다

## 1) 정치지도자의 개혁의지

중국의 경우 모택동 사후 어느 한 정치 세력이 권력을 독점하기 어려운 상황에 놓여 있었으며, 성향을 달리하는 정파와 정치원로 각 그룹이 일정한 영향력을 행사하는 집단지도체제의 성격을 가지고 있었다.

따라서 성향을 달리하는 정파들이 안정된 정치권력을 행사하기 위해서는 상호간의 정치적 연합이 필요했다.

그러나 당시 중국은 문화혁명기에 박해를 받았던 혁명원로와 기술관료 및 지식인은 물론, 지속적인 정치운동으로 인해 생활수준의 정체를 겪어야 했던 농민을 포함한 일반대중들 사이에도 사상 및 정치를 강조하는 것에 대한 거부감이 광범위하게 형성되어 있었다.

이러한 사회분위기는 실용주의적 노선을 표방해 왔던 등소평의 복권과 정치적 영향력 확대에 결정적인 요인으로 작용하였으며, 등소평은 정치원로를 포함한 광범위한 대중적 지지를 바탕으로 과감한 개혁·개방정책을 추진할 수 있었다.

베트남의 도이모이 정책도 공산당과 정부에서 실용주의적 개혁파가 부상함으로써 추진이 가능하게 되었다. 1985년 통화개혁의 실패는 당과 정부의 대폭적인 인사개편을 초래하였고, 이는 실용주의적 개혁파의 입지를 강화하는 데 유리하게 작용하였다. 1986년 7월에 당서기장 레 두안의 사망 후 개혁파인 트롱 친이 승계했으며, 도이모이 정책이 채택된 6차 당 대회에서는 지금까지 베트남 권력의 핵심이라 할 수 있는 혁명 1세대 3인방인 트롱 친 당서기장, 판 반 동 수상, 레 득 토 정치국원 등이 모두 일선에서 물러났다.

그 대신에 개혁파의 대표인 구옌 반 린이 당서기장 및 국가주석에 취임함으로써 베트남의 개혁정책은 더욱 탄력을 받게 되었고, 개혁적 인물들이 당과 정부의 요직에 대거 발탁되었다. 이후 개혁정책의 추진과 성과는 이러한

실용주의적 개혁파의 정치적 입지와 대중적 지지를 더욱 강화시키는 데 긍정적인 영향을 미쳤다.

## 2) 적극적인 대외개방

중국의 경우 개혁의 부작용 및 정치적 반감을 최소화하기 위하여 1978년 이후 실용적이며 실험적인 접근방법을 채택하였다. 특히 개혁 초기의 농업 부문과 대외경제부문의 과감한 개혁조치로 인한 경제적 성과는 도시지역과 공업부문의 개혁을 촉구하는 압력으로 작용하였다. 비록 중국의 경제개혁이 사전에 마련된 이론적 틀이나 장기적 청사진에 의해 추진된 것은 아니었지만, 등소평의 실용주의적 정치노선이 지배하는 분위기하에서 지방정부는 중앙정부의 공식적인 인준 없이도 농가책임생산제 등 과감한 개혁조치를 실험할 수 있었다.

특히 대외개방에 있어서는 심천, 산둥, 하문, 주해 등 경제특구에서의 성공적인 외자유치 및 시장메카니즘의 시범도입 등을 통해 여타 연안지방의 대외개방을 앞당기는 결과를 가져왔다. 중국에 있어서 실험적 개혁정책의 성공적 결과는 정책수용에 대한 정치적 부담을 덜어줄 수 있었으며, 새로운 개혁정책의 타당성에 대한 이론적 근거로서 활용되었다. 또한 개혁정책의 성과가 실증적으로 입증됨에 따라, 점차 계획기구와 시장기구의 역할 및 관계가 이론적으로 재정립되었다. 결국 중국은 실험을 통한 실용적인 접근방법을 통해 심각한 정치적 반발없이 개혁정책을 심화·확산시킬 수 있었다.

베트남의 도이모이 정책 역시 개혁·개방이 밀접한 상호관계하에서 추진되었으며 매우 점진적으로 진행되었다. 베트남이 기본적으로 소련 및 CMEA 원조체제하에서 1986년부터 시도한 도이모이는 주로 대내 경제구조의 개혁을 통해 비효율적 요소를 제거하고 생산성을 높이기 위한 것이었다.

따라서 당시의 개혁정책은 소련 및 동구권의 원조를 거부하지 않으면서, 그리고 사회주의권과의 국제적 분업을 강조하는 가운데 추진되었다. 물론 베트남이 1987년 외국인투자법 제정을 통해 서방권으로부터 자본수입을 동

시에 겨냥하기는 했지만, 당시만 해도 이것에 대한 실질적인 효과를 기대했다고 보기는 힘들다. 따라서 초기의 개혁정책은 소련을 중심으로 한 사회주의블럭의 범주 안에서 거의 일방적 원조에 의존한 반면 엄밀한 의미에서 개방이라고 말하기 힘든 정책이었다.

그러나 사회주의 대변혁 이후 1990년대 개혁정책은 대외경제개방이 없이는 불가능한 상황으로 급변하였다. 즉 대내 개혁정책의 추진은 개방을 전제로 해서 가능할 수 있게 되었다. 사회주의권의 대 베트남 원조는 중단되었고, 이에 따라 미국과의 관계개선을 통한 국제금융기구와 서방의 지원을 강구하지 않을 수 없었다. 이 중에서 가장 중요한 부분이 FDI, 국제금융기구의 지원, ODA 등에 따른 자본수입으로 인해 베트남 경제체제의 전환이 불가피하게 되었다는 점이다.

이와 같이 중국과 베트남의 개혁정책은 실험적 정신에 입각한 실용적 접근방법, 거시경제 상황 변화에 따른 정책조율, 보수적 세력과 진보적 세력간의 이론적 토론에 의한 합의 도출 등과 같은 유연한 정책환경을 바탕으로 고도의 경제성장을 달성할 수 있었다.

일반적으로 사회주의 경제체제의 개혁은 ①기존체제 틀 속에서의 계획 기제의 개선, ②부분적인 시장기구 도입 및 활용, ③경제체제의 시장화 및 적극적인 대외개방 등으로 나누어 볼 수 있으나, 중국과 베트남에서의 경제개혁은 경제체제의 시장화와 적극적인 대외개방이 유력한 대안으로 작용하였다.

이러한 중국·베트남과는 달리 북한은 경쟁적 정파의 부재, 경제개혁 경험의 결여, 남북한간의 정치적·군사적 긴장관계 등과 같이 개혁·개방정책 추진을 제약하는 요인들이 상존해 있다. 또한 그 동안 유지되어 온 극단적인 폐쇄체제로 인해 북한의 정책 실무자들은 시장과 계획의 결합을 위한 정책 기술 및 지식을 결여하고 있다. 따라서 시장기구의 긍정적 역할에 대한 학문적 인식이 현실정책에 반영되기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.



## 북한 경제체제 및 경제관리체계

1. 북한 경제체제의 특징
2. 북한의 경제관리체계

# 1. 북한 경제체제의 특징

한 국민경제의 기본 틀을 나타내고 있는 경제체제는 크게 자유기업 자본주의 시장체제와 중앙계획형 사회주의 명령체제로 구분된다. 북한경제체제의 기본유형인 중앙계획형 사회주의 명령체제는 자본주의 시장체제와는 기본제도에 있어서 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 소유제도에 있어서 집단 및 공적소유만 인정된다. 여기에서 소유대상은 생산적 자산으로서 사회적 소유, 즉 국가 또는 공동체에만 생산수단의 소유가 인정되며 개인에게는 허용되지 않는다.

둘째, 중앙당국의 계획이 국가자원배분의 의사결정기구 역할을 한다. 따라서 중앙계획당국이 생산, 유통 및 분배수립의 모든 경제적 의사결정을 하고, 기업은 중앙당국이 계획한 바를 수행하는 기능을 한다.

셋째, 중앙의 지도 및 명령에 따라 경제적 조정기구, 즉 각 경제단위간에 역할이 배분되고 이해가 조정된다. 사회의 각 생산요소에 경제적 동기를 부여하고, 이를 고용하고, 생산된 결과를 분배함에 있어 시장의 역할은 배제된다.

이러한 경제체제와 관련된 요소는 과거 스탈린적 사회주의 정권이 공통적으로 가졌던 특성이다. 그러나 이러한 경제체제의 종주국이었던 소련, 동구권의 사회주의국가들과 중국은 1980년대 이래 차례로 시장경제체제로 체제변화를 가져왔다. 현재는 세계에서 오로지 북한만이 이러한 명령사회주의의 이념과 제도를 순수하게 고수하는 중요국가로 남아 있다.

그러나 최근 북한에서도 특별경제지구와 암시장 등 시장경제체제의 요소인 사적소유 및 경제활동영역이 확대되고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 지난 90년대 10여 년간의 식량위기에서 비롯된 경제난 이후에 북한당국은 매우 중대한 개혁정책을 시행하였다. 2002년 7월에는 국가의 배급가격과 임

금을 수백 배까지 인상하고, 환율과 배급제 운영에 대해서 많은 수정을 하였으며 기존의 체제질서에 획기적 변화를 기대할 정책과 제도개혁을 도입했다. 이러한 변화와 노력은 북한의 경제체제도 현재 변화의 길목에 있고 체제의 본질에 영향을 주는 변화가 있다는 것을 보여준다고 할 수 있을 것이다.

그러나 아직까지도 북한의 경제체제에 근본적인 변화를 주는 개혁의 증거는 없다. 따라서 북한은 현재 “세계에서 유일하게 스탈린형 사회주의 명령체제를 고수하는 나라”라고 할 수 있을 것이다.

## 1.1. 사회적 소유제도

한 국민경제의 소유구조는 국가의 경제체제와 관련된 이념과 조직 그리고 운영방향을 결정하는 기초가 된다. 왜냐하면 생산적 자산의 소유형태는 그 사용목적, 의사결정방법, 경제주체간의 기능 및 이해조정기구, 분배형태 등을 그리고 경제활동의 동기와 방향을 결정한다. 사유재산이 허용되는 경제체제에서는 소비, 투자, 고용, 생산 등을 결정하는 의사결정주체는 사회에 존재한다. 이들은 각기의 이기적 동기에 의해 그 활동방향을 결정하고 각 독립적 경제단위의 활동이 조정될 수 있는 시장을 필요로 한다.

이와는 반대로 자본의 공적소유만이 허용되는 사회에서는 중앙당국이 생산적 자산을 집중 소유 및 관리하게 된다. 사회의 기초경제단위에는 경제적 의사결정의 권한과 동기가 존재하지 않기 때문에 수요자와 공급자가 만나는 시장이 필요하지 않다. 이들의 활동은 중앙당국의 계획과 명령에 의해 지시되고 조정되어지며, 중앙당국이 결정하는 사회적 수익률과 생산에의 기여도에 따라 사회적 생산자원이 고용되고 그 생산물의 분배가 이루어진다.

따라서 북한의 소유구조 파악은 북한 경제체제의 운영방향을 이해하는 열쇠가 된다. 북한은 그 사회적 소유개념을 헌법에 규정하고 구조와 방향을 구체적으로 명시하고 있다. “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유”(제20조)하며 이는 국가소유(제21조)와 사회협동단체소유(제22조)로 구분되는 것이다.





이는 1998년의 수정헌법 23조에서도 명시되고 있다.<sup>63)</sup> 즉 개방압력에 대응하여 수정된 새 헌법에서도 북한은 모든 협동단체소유를 전 인민적 소유로 전환시키는 것이 변함없는 궁극적 목표이고, 앞으로도 보다 완전한 공산주의 단계로 이행하겠다는 의지를 뚜렷이 강조하고 있다.

북한의 소유제도는 완전한 형태의 사회적 소유제도이다. 우선 북한은 농업부문에서 남북분단 후 북조선 임시인민위원회가 조직되어 1946년 3월 5일 ‘토지개혁에 관한 법령’을 공포하였으며, 무상몰수 무상분배의 원칙에 따라 토지개혁을 단행함으로써 사회적 소유의 기초를 이루었다.

건국 후 농업 및 목축의 생산기반 국영화와 협동화를 꾸준히 실시하여 1958년까지 100% 사회화를 이루었다. 상공업은 임시위원회가 1946년 8월 ‘산업, 교통, 운수, 통신, 은행 등의 국유화에 관한 법령’을 공포하여 일본인 소유였던 공장, 광산, 철도, 체신, 은행 등의 주요 산업을 모두 국유화하였다. 또한 개인 상공업도 1958년 8월까지 협동화를 추진하여 역시 사회화를 이루었다.

북한은 1998년의 개정헌법을 통하여 소유구조에 약간의 수정을 가하였다. 더욱이 최근 들어 농민시장 및 자유무역지대에서 시장경제 요소인 사적소유 및 생산형태가 부분적으로 작용하고 있는 것으로 알려지고 있다.

그러나 이러한 것들이 경제체제의 본질에는 큰 영향을 주지 못하고 있어서 경제체제의 변화로 보기에는 무리가 있을 것이다. 따라서 오늘날 세계에서 북한만이 거의 완벽한 사회적 소유구조를 유지하는 유일한 국가로 남아 있는 것이다.

북한에서 허용되는 개인소유는 헌법 제24조에 규정된다. “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유로서… 사회주의 분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 뒷밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.

63) “국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적 소유에 대한 전 인민적 소유의 지도적 역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적 협동경리제도를 공고히 발전시키며 협동단체에 들어있는 전체 성원의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전 인민적 소유로 전환시킨다.”



서, 시장의 자율적 활동 대신 명령으로서 지휘한다.

따라서 가격 대신 중앙의 계획이 경제의 모든 구성단위에 노동과 생산을 배정, 할당한다면, 이것을 강제하는 기구가 반드시 있어야 전후방으로 연관되는 경제시스템이 균형을 유지하며 가동될 수 있을 것이다. 그리하여 북한과 같은 경제는 절대적 계획과 명령이 반드시 양립하는 중앙계획 명령경제 체제가 되어야 한다.

북한의 계획기구가 실제로 어떻게 조직 및 운영되고 어느 범위까지 포함하는지를 파악하기는 어렵다. 그 이유는 북한당국이 그 이념적 지향성을 제외하고는 계획에 관련된 자료나 통계를 발표하지 않기 때문이다. 따라서 알려진 북한의 정부 및 생산조직과 소련을 위시한 사회주의체제의 경험사례를 근거로 유추하는 것이 우리가 현실적으로 취할 수 있는 최선의 방법인 것이다.

우선 구소련에서 자원배분기구로 동원된 중앙계획은 ‘물적 균형계획’이었다. 명령경제체제하에서 중앙계획은 반드시 이행되어질 것을 전제로 하기 때문에 원칙적으로 기업에 주어지는 양적 목표와 각 기업간 교환관계를 설정하는 실물적 배분으로 구분되어 계획되어진다.

따라서 계획에서 가격은 전혀 역할을 하지 못하며, 회계적 가격은 오로지 물적단위를 표준단위로 환산해야할 필요가 있기 때문에 도입된다. 실제로 현재와 같은 산업사회에서 한 재화의 생산함수와 연관산업에의 투입계수를 설정하여 인위적으로 그 수요량과 공급량의 균형을 유지하고, 전후방의 연관기업에 차질 없이 배분하려는 계획은 불가능에 가까운 어려운 작업이 될 것이다. 그리하여 구소련의 경우에도 중앙계획당국은 중요 생산물에 한하여 약 5만개의 물적 계획을 세우고, 기타의 물자에 대해서는 보다 낮은 단계의 위계질서기관에 계획수립의 의사결정권을 위임하였다.

북한에서는 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회가 담당하며 도·시·군 및 공장 기업소 등 하부조직은 국가계획위원회의 명령을 절대적으로 복종하여 일원화된 체계로 이루어져야 한다는 점을 수시로 강조하여 왔다. 북한의 유명한 ‘주체적 경제 건설이론’은 모든 경제단위가 일체적으로 ‘당과 수령’의 이념에 따라 행동할 것을 요구한다. 그리고 국가계획위원회는



성(省)을 거쳐 통합, 국가계획위원회에 제출된다.

제2단계에서는 당중앙위원회가 별도로 제시한 정책목표 및 방향을 기초로 하여 보고된 예비수치를 통제수치로 전환시킨다. 이 통제수치는 계획시기의 경제발전 방향과 규모 및 균형을 규정한 정부의 지령이며 계획작성의 기준으로서 당의비준을 받은 명령이 되어 법적 강제력을 가지게 된다. 이 단계에서 공업 총생산액과 주요공업제품의 생산규모, 농업생산규모, 수송규모, 상품유통액, 각종 소비재 생산관련지표, 기본건설 투자규모 등이 모두 명시된다.

제3단계에서는 이렇게 비준된 통제수치를 국가계획위원회를 통해 다시 하부 단위기관으로 시달하고, 이에 근거하여 해당 계획부서에서는 계획초안을 만들어 상향 보고한다. 국가계획위원회는 이를 토대로 종합적인 계획초안을 작성하는데, 이때 각 하부단위기관은 하달된 통제수치에 의거하여 이를 실천하기 위한 세부대책을 세운다.

제4단계는 국가계획위원회가 제출한 계획 초안을 내각 전원회의와 당중앙위원회에서 종합·검토하고 최고인민위원회회의의 의결을 통해 최종적으로 확정하는 과정이다. 이런 과정은 구소련의 계획과정을 그대로 도입한 것이다. 계획시스템도 하나의 자원배분 및 이해조정기구인 이상 그 이념이 추구하는 기능을 하려면 완벽한 제도와 과정을 갖추어야 한다. 이것은 북한이 표방하는 구호나 선언만으로는 알 수 없으며, 북한에서도 효율적 계획이 요구하는 고도의 기술적 데이터와 계획참여자간의 협상 및 조정과정이 과연 존재하는지의 여부 또한 알 수 없다.

소련의 경우, 국가계획위원회는 그들의 정치적 지도자의 선호를 반영하는 정치적 목표를 각 연방성을 통해 하부생산단위에게 보낼 수 천 개의 통제수치로 전환시킨다. 이 통제수치는 여러 위계질서의 단계를 통해 구체적 생산 목표로 전환되어 궁극적으로 소련에 존재했던 약 5만개의 생산기업에 전달된다. 생산기업은 그들에게 부과된 생산목표와 함께 그 생산에 소요될 투입요소를 규정한 '생산 노름(production norm)'을 전달받는다.

따라서 계획의 요소 중 가장 중요한 것이 생산 노름의 결정이다. 이것은 한 단위의 특정생산물을 생산함에 있어서 필요한 생산요소와 투입자재의 양을



의 수립과 이행을 담당하는 주기관인데 대하여, 막대한 경제자원이 할애되는 군수산업부문의 계획은 따로 '제2경제위원회'라는 독자적인 계획기구에 의해 이루어진다. 이 위원회는 북한의 최고 권력기관인 국방위원회에 직접 소속되어 내각에 소속된 국가계획위원회 보다 자원배정에 있어 오히려 우선적 위치에 있다는 것을 유추할 수 있다.

따라서 북한은 제도 보다는 인위적 조작에 더욱 의존하여 체제를 운영하는 측면이 크다고 할 수 있다. 이것은 북한경제가 아직 계획/명령체제의 요건도 완비하지 못하고 전통적 기구, 곧 전근대적, 봉건적 요소에 그 운영을 크게 의존하고 있음을 의미한다. 따라서 북한의 경제관리시스템에는 지도자와 관료들에 의한 자의성이 클 것이기 때문에, 그 만큼 안정성과 예측가능성이 결여되어 질 것으로 생각된다.

지난 10여 년간 북한은 극심한 경제난을 겪었고, 이에 따라 계획경제부문의 공급능력은 크게 마비되었을 것이다. 그리하여 북한에서 일어나는 소위 '제2경제', 곧 비계획 경제부문의 확대에 관하여 오늘날 많은 관심을 갖게 되지만, 현재의 자료 여건상, 북한의 암시장규모에 대한 추정은 모든 것이 추측의 한계를 넘지 못한다.

최근 한국은행은 북한의 연간 사경제부문 가계소비지출 총액이 6.1억 달러 규모로서, 북한의 추정 GDP의 3.6%밖에 안 되는 것으로 추정하였다.<sup>66)</sup> 최근의 여러 정황으로 보아 이 자료에 의문이 제기될 소지는 있지만, 북한경제체제에서 시장화가 그 중요성을 가진다는 증거를 찾기도 어렵다. 비록 최근 북한의 사경제부문 활성화가 중요한 의미를 가진다고 하더라도, 북한의 명령경제체제로서의 성격은 과거의 어느 사회주의체제보다 큰 것으로 보인다.

## 2) 계획 운영

계획체제의 기본문제는 첫째, 인간의 계획이 '얼마나' 시장가격을 대신할

66) 박석삼(2002). 여기에서는 남한 원으로 추정된 북한 GDP(18조 9,779억 원)를 남한 환율(1달러=1,130.61원)로 나누어 2000년도 북한 GDP를 167.9억 달러로 산출하였다.



수 있는냐는 것이다. 계획의 핵심은 ‘생산 노움’을 결정하는 것인데 이것은 계획기간의 생산합수와 기술수준에 대한 가정이 있어야 설정할 수 있다. 그러나 기술은 동적으로 변하는 것이고 생산과정 전부를 수치로 전환한다는 것은 비현실적이고 불합리한 일이다.

과거 소련의 경험에 의하면, 실제로 물적 균형계획을 수립하면서 계획담당자가 가장 골치를 앓는 부분은 수만 개 기업의 생산물자와 수요간에 균형을 이루게 하는 작업이다. 따라서 계획의 전체적 균형을 위해 일부 생산기업의 생산합수와 기술수준은 계획자가 임의로 조정하고, 또한 계획의 수행과정에서도 항상 대소의 차질이 발생하게 된다. 이 경우 군사, 중공업 등 높은 국가적 우선순위를 부여받은 부문으로부터 공급을 보장받게 되므로 계획의 모든 불비를 흡수해 줄 완충부문이 불가피하게 존재하여야 한다.

이 역할을 담당할 부문은 소비재뿐이므로 북한과 같은 계획체제에서 소비재산업은, 그 구호를 아무리 강조하여도 열악해질 수밖에 없다. 임의적 조정과 정치적 협상을 가미하여 이루어진 계획은 기업에 지령되는데, 이것은 타의에 의해 결정된 바를 타인의 행위에 의존해 달성해야 하는 경제활동을 요구하는 것이다. 기업활동의 명령자와 책임자가 다르다는 사실은 명령의 의도와는 다른 경제활동을 가져올 수 있게 한다. 계획자와 생산자 사이에 이해의 차이가 발생하므로 생산책임자는 지령이 미치지 못하는 틈을 찾아내어 계획과 다른 결과를 생산해 낼 수 있다.

둘째, 계획에 의존하는 자원배분기구의 신축성, 즉 교란교정의 기능이 심각하게 결여되는 점이다. 계획은 수립과정 자체가 불안전하고 계획대로 100% 이행될 수 없기 때문에 계획체제에서도 시장경제처럼 수급불균형상태는 항상 존재하게 된다. 그런데 계획은 1년 단위로 교정되기 때문에 이 교란은 계획수정이 없는 한 1년 동안 교정될 수 없다. 이 체제에서는 전 산업이 계획에 의존하므로, 한 부문에서의 교란으로 모든 부문이 물자수급에 차질을 보게 된다. 소련경제에서 목격하였듯이 어디서나 물자가 용도를 못 찾는 반면 어디서나 필요한 것을 얻지 못하는 현상은 이러한 이유 때문이다.

보이지 않는 손이 상시 수정하는 시장경제의 교란조정 메커니즘과 달리 명령체제에서의 계획수정은 엄격한 중앙집중적 의사결정과정을 거쳐야 한

다. 하나의 목표조정은 이에 연관된 모든 수급계획을 변경해야 하며, 복잡하고 어려운 정치적 조정과정도 다시 거쳐야 한다.

따라서 계획의 조정은 제약될 수밖에 없는 환경이지만, 중앙당국의 입장에서 일부 계획의 수정은 불가피하기 때문에 생산기업 일부에는 수정된 목표와 지령이 하달되게 된다. 이것은 계획에 따르던 기업의 정상적 생산활동의 흐름을 교란함으로써 조악한 생산을 유인한다. 어렵게 목표달성에 매달리던 생산기업에는 불평과 방만한 생산활동의 구실이 제공되는 것이다.

셋째, 목표생산체제가 가져오는 공급자시장과 만성적 부족의 문제이다. 북한과 같은 목표생산체제에서는 모든 공급자는 생산물을 처리함에 있어서 어려움이 없는 반면에 필요한 물자를 얻는데는 어려움을 발견하게 된다. 전 경제를 소위 공급자시장이 지배하게 됨에 따라 소비재는 조악해지고 소비자의 불평과 불만은 증대된다. 생산재의 경우, 조악한 품질의 효과가 그 생산의 연쇄단계를 통해 파급됨으로써 그 비능률을 전 경제에 파급한다.

이러한 명령사회주의체제의 문제는 이른바 '부족의 경제(economics of shortage)'로 잘 알려져 있다. 물자부족현상은 장사진, 강제저축, 구매연기, 다른 재화로 의 강제대체 등의 형태로 모든 부문에서 나타난다. 소비자의 경우, 수요는 충족되지 않고, 공급 가능한 다른 재화로 강제 소비이전을 해야 하고 공급자의 푸대접과 모욕을 감수해야 한다. 생산기업에는 무조건 판매자가 주는 것을 받아야 하므로 품질향상이나 생산혁신이 일어날 수 없다. 투입자재의 부족이 생산을 지연시키고, 불규칙한 투입자재공급이 임시방편으로 요소배합을 하여 생산하기 때문에 제품이 조악해지고 기업능률이 손상된다. 원료중간재가 언제 인도될지 모르므로 항상 예비저장을 해야 하고, 따라서 부족증상이 또 다른 부족증상을 낳는다.

한편 이 체제의 기업은 자재부족현상으로 그들의 위치가 높아지고, 수요자를 걱정할 필요가 없어 품질, 기술, 생산성 향상에 무관심해진다. 명령체제의 중앙당국은 이러한 부족현상을 조정해야 하지만 계획의 경직성 때문에 적시에 조절할 수가 없다. 오히려 부족현상 때문에 배급, 간섭, 계획 등이 정당화되고, 당과 관료의 역할이 중요해져 체제가 합리화된다.



경쟁운동이 바로 이 원칙에서 비롯되는 것이다.

둘째, 집체적 지도와 유일적 지휘의 배합원칙이다. 이것은 당위원회의 집체적 지도활동과 행정지휘관의 유일적 지휘를 배합하는 원칙을 말한다. 당위원회는 각 경제단위의 최고 지도기관으로서 해당 조직의 경제사업의 방향과 방도를 집체적으로 토의 및 결정하고 그 집행과정을 지도·통제하는 역할을 한다. 또한 당조직사업과 사상교양사업에 따라 모든 근로자들은 경제관리운영과 생산과제를 수행함에 있어서도 당위원회는 집체적 지도의 역할을 한다.

한편 행정지휘관은 유일적 지휘를 하고 그 결과에 대하여 직접 책임을 진다. 유일적 지휘란 당위원회에서 그 방향과 방도가 토의 및 결정된 사업에 대하여 ‘행정지휘관이 통일적으로 장악하고 유일적으로 지휘하는 것’을 말한다.

따라서 집체적 지도와 유일적 지휘를 잘 배합하는 원칙은 기업의 의사결정조직과 그 수행조직 사이의 의견 차이를 없애자는 것이다. 북한은 이를 위해 ‘균중로선’을 철저히 관철하여야 한다고 강조한다. 북한의 구호는 명확하지 못한 면이 있는데, 이것은 당위원회의 지도 밑에 균중의 의사를 확일적으로 형성하고, 그에 따라 행정지휘에 균중의 이견여지를 없애어 유일적 지휘가 강화되도록 하자는 것으로 보인다. 요컨대 지도 담당의 당과 지휘 담당의 행정 의사를 일치시키고 이것을 균중의사에 부합시킴으로써 생산자 대중이 결정된 계획과 지령에 따라 한결같이 움직이게 한다는 것이다.

셋째, 계획의 일원화 및 세부화 원칙이다. 계획의 일원화는 중앙집중적 계획과정을, 계획의 세부화는 경제단위간의 일관성 유지를 위한 원칙이다. 북한당국은 계획의 일원화 및 세부화만이 인민경제의 균형적 발전을 보장하는 원칙이므로 이를 반드시 지켜야 한다고 역설한다. 또한 계획의 일원화 및 세부화 원칙이 제대로 지켜지면, 경제관리의 중앙집권적 기능을 강화하여야 한다고 강조하고 있다. 이것은 ‘기관본위주의’, ‘지방본위주의’에 의한 방만한 계획을 없애야 하기 때문이라는 것이다.

넷째, 독립채산제 실시의 원칙이다. 북한에서 실시되고 있는 소위 사회주의 독립채산제는 공장 및 기업소가 국가로부터 필요한 물자와 자금을 받아



분산되어 있다.

그러나 북한과 같이 생산적 자산이 국가에 집중된 사회에서는 정부가 보상적 권력을 독점하기 때문에 정부가 모든 국민들에게 경제활동에 대한 동기를 부여해야 할 책임이 있게 된다. 북한과 같은 극단적 공산주의체제에서는 물질적 자극과 같이 공산주의 이념에 배치하는 이기적 유인은 가급적이면 사용하지 않고 이를 대체할 다른 동기유발요인을 찾는다.

명령사회주의체제에서는 국가가 규범적 권력을 창출하여 대중의 무성의한 참여를 보완하고자 한다. 곧 캠페인, 의식교육, 메달포상 등을 통하여 도덕적 사회규범을 세우고, 대중이 자발적으로 ‘공통의 선’ 또는 ‘숭고한 목적’을 위해 유발되기를 바란다.

북한은 이러한 수단을 가장 잘 활용한 국가 중의 하나이다. 각종 구호와 상징의 창조, 경제선동집회와 사회주의 노력경쟁운동은 북한경제 운용에 있어서 중요한 역할을 하여 왔으며, 이는 사상과 규범적 측면을 강조해 온 북한 체제의 속성에 부합하기도 한다.

사회주의 노력경쟁운동은 북한 노동자의 노동생산성을 높이기 위한 주요 수단이 되어 왔다고 할 수 있다. 노력경쟁은 주어진 생산과업을 초과달성하지는 목표를 세우고 개인별, 작업분조별, 작업반별, 직장별, 공장·기업소 또는 협동농장별로 진행된다. 1946년 12월 ‘건국사상총동원운동’이라는 경쟁운동을 시작으로 사회주의 노력경쟁운동은 오늘날까지<sup>69)</sup> 강력한 추진력을 과시하여왔다.

최근에는 원재료의 조달, 상품의 생산, 대외무역에 이르기까지 지방이 스스로 해결해야 한다는 군(郡)의 자립성을 강조하면서 ‘정춘실운동’을 부족한 원재료, 생필품 등의 자체 해결을 도모하는 주 수단으로 활용하고 있다.

1990년대 식량대란 이후에 중앙당국의 국민 장악능력이 크게 떨어지면서 조직화된 노력경쟁운동도 잠잠해지는 듯하다. 실제로 1990년대 후반에 들어 중장기 경제계획 자체를 발표하지 않고 있는 북한당국은 중앙의 통제기능이

69) 대표적인 것으로 1950년대 전쟁기간중의 ‘중산돌격대운동’, ‘3.1절 중산운동’, ‘5.1절 중산운동’, ‘상시중산돌격대’, 전후의 ‘북구돌격대운동’, ‘민청순회우승기생취운동’과 ‘천리마 운동’(1956년), ‘천리마작업반운동’(1959년), ‘3대혁명 붉은기 쟁취운동’(1975년), 80년대의 ‘속도창조운동’, ‘8.3인민소비품생산운동’, 90년대의 ‘정춘실운동’ 등을 들 수 있다.



## 2. 북한의 경제관리체계

### 2.1. 산업관리체계

#### 1) 농업관리체계

북한의 농업문제는 식량문제와 관련하여 매우 중요한 위치에 있다. 집단 체제하에서 관리 운영되고 있는 북한 농업의 집산화는 1953년에 시작하여 1968년에 완성되어 오늘에 이르고 있다.

북한의 농업관리는 주체농법을 원칙으로 하여 행하여지고 있다. 주체농법은 기후 풍토와 농작물의 생물 화학적 특성에 맞게 농사를 과학적으로 짓는 농법이며, 과학기술에 기초하여 농업생산을 집약하는 집약농업을 말한다. 이러한 주체농법에 기초한 농업관리는 중앙집권적 일원화체제의 원칙하에서 그리고 당위원회의 집체적 지도하에서 행하여지며, 그것은 군단위로 기업적 방법에 의하여 운영된다.

농업 지도관리체계는 김일성에 의하여 제시된 청산리방식<sup>70)</sup>에 의해 새로운 전기를 마련하였다. 청산리방법은 북한 모든 경제조직의 기본원칙이며 관리자의 행동지침으로 흔히 알려지고 있다.

북한은 이를 주체사상과 혁명적 균중로선에 기초하여 과학적으로 체계화한 공산주의적인 대중지도사상이며 방법이라고 주장한다. 또한 이것은 '대안의 사업체계' 등 북한 공업관리방법의 준칙이 되고 있다. 청산리방법에 의하여 북한은 종전의 리단위 농업협동조합 조직을 군단위 체제로 개편하여

70) 청산리정신, 청산리방법은 1960년 2월 김일성이 평안남도 강서군 청산리에 대한 현지지도를 실시한데서 비롯되었다. 청산리방법의 주요내용은 ① 상급기관이 하급기관을, 뒷사람이 아랫사람을 도와서 당의 노선과 정책을 관철하고, ② 늘 현지에 내려가 현지실정을 감안하여 문제해결을 모색하며, ③ 모든 활동에서 정치활동을 선행함으로써 노동자 각자의 열의와 창의를 발휘하며, ④ '일반적 지도'와 '개별적 지도'를 결부해 문제해결의 방향을 찾아내며, ⑤ 사업의 중심고리에 역량을 집중하여 모든 문제를 해결하며, ⑥ 모든 사업은 계획화하여 힘 있게 추진한다는 것이다; 위의 책, pp. 498-499 참조.





채택하였다. 초기단계를 지나 경제가 발전하면서 생산부문 및 기업간에 상호연관성이 중요시되고, 이에 따라 관료주의, 기관본위주의, 지휘자의 독단과 같은 문제가 새로 대두되자 사회주의체제의 본성을 강화하고 근로자 대중의 광범위한 참가와 집단적 지혜와 창의성을 발휘할 수 있는 새로운 공업관리체계가<sup>71)</sup> 요구되어 탄생한 것이 ‘대안의 사업체계’<sup>72)</sup>이다.

1961년 제1차 7개년계획을 시작하며 김일성이 제시한 대안의 사업체계가 북한 공업의 관리와 운영에 새로운 전기를 마련하였으며, 대안의 사업체계를 제시한 이후 북한의 공업관리체제는 중앙의 지도적 역할을 높이고 집단적 지도체제를 강화하여 근로대중을 생산과 경제활동에 적극적으로 유인하기 위한 조직체제를 갖추게 되었다. 그 후 사회경제적 변화에 따라서 공업관리체제는 탄력적으로 많은 변화를 거듭하면서 오늘에 이르고 있다.

1971년 이후에는 대안의 사업체계의 기본골격은 유지하며 생산조직을 개편한 ‘연합기업소제도’가 부분적으로 시행되어 오다가 1985년 7월 이후부터는 전 기업이 도입하여 현재에 이르고 있다.

연합기업소는 중앙계획기관의 지도하에 직접 계획을 세우고 생산하는 계획·생산·집행의 단위로서 제품을 생산하는 모기업이 산하에 원자재, 부품 등 하청업소를 거느리는 수직적 기업통합조직형태이다. 여기에는 과거 정무원의 위원회가 수행하던 일부의 지도기능을 직접 인수하여 수행하고 자재상사를 장악하며 하부의 공장 및 기업소에 대한 물질적, 기술적 보장을 책임진다.

따라서 이 조직은 북한경제와 같은 피라미드 구조의 생산체제에서 불가피한 조직으로, 단지 계획 및 관리운영단위를 기업 수준으로 이양한 것이다. 북한은 연합기업소의 조직형태가 대안의 사업체계를 구현할 수 있는 특징과 장점을 가지고 있는 것으로 보고 있다.<sup>73)</sup>

71) 북한은 대안의 사업체계를 청산리정신과 청산리방법을 구현한 새로운 공업관리형태라고 강조하고 있다; 위의 책, p. 821.

72) 대안의 사업체제는 1961년 12월 김일성이 남포시 대안전기공장 현지지도에서 제시한 바에 의해 붙여진 이름이다. 대안의 사업체제는 기본적으로 각 조직의 장에게 적절한 권한과 책임을 부여하는 것이다. 주요내용은; 첫째, 공장당위원회의 집체적 지도와 책임 아래 생산활동을 관리하는 집단지도체계이다. 둘째, 집중적인 생산지도체계하에서 계획작성, 생산 및 기술지도사업은 기사장의 지도하에 집중적으로 수행된다. 셋째, 중앙집권적인 자재공급체계와 총합적 후방공급체계이다; 위의 책, pp. 533-536.

73) 그 이유는 첫째, 공업에 대한 당(黨)적 지도를 더욱 강화할 수 있고, 둘째, 공업관리에서 민주주의 중앙집권제를 강화할 수 있으며, 셋째, 사회주의적 협동생산을 원만히 실현할 수 있을 것이라고 보기 때문이다; 위의 책, p. 475.

연합기업소조직의 특징은 생산과 기술이 밀접한 기업간의 연합은 물론이고 부분별하게 전문화되어 있는 공장과 기업을 연합하는 것이다. 이러한 연합기업은 다양한 형태로 추진되고 있으며, 연합기업은 모두 국가 계획기관의 지도하에서 스스로 계획을 세우고 생산과 경영활동을 영위할 수 있는 독자성을 지니고 있다.

그러나 3급 이상의 중앙공장소 기업소에 대한 지도와 통제는 중앙당 및 정무원의 경제관련 부서가 직접 담당하고 있다. 지방의 공장 또는 기업소는 각 시군 당위원회와 도 경제지도위원회에서 관장하고 있다. 그리고 각 작업장은 생산공정과 생산품목별로 조직관리되고 있으며 각 직장은 작업반으로, 그 작업반은 다시 분조로 나누어져 있다.

그리고 공장소 기업소의 관리운영은 공장 당위원회를 중심으로 행하여지고 있으나 그와 별도로 실무를 담당하는 지배인이 있다. 노동자의 임금은 노동의 양과 질을 감안한 임금 계산규정에 따라서 지급되고 있으며 책임분량의 달성도를 고려하여 상여금을 지급하는 경우도 있다.

북한의 연합기업소는 규모와 조직에 따라 연합기업소, 회사, 연합회사, 총회사, 관리국, 총국 등으로 다양하게 불리워지고 있다. 명칭과 형태와는 관계없이 모든 연합기업소 조직은 계획, 생산, 집행의 의사결정수준을 국가에서 기업으로 이양하려는 의도에서 조직된 것이다.

그러나 최근에 북한은 연합기업소를 다시 해체하는 쪽으로 방향을 잡은 것 같다. 2000년 1월까지 연합기업소 종합공장, 기업소, 연합총국 등 44개의 공장기업소를 해체하였다. 또한 기업집단의 이름에서 연합, 종합, 총국 등은 삭제하고, 과거의 공장, 관리국 등의 이름으로 환원하였다.<sup>74)</sup>

이것은 연합기업소 조직이 당초 기대한 바의 성과를 얻지 못했거나 예기치 않은 다른 부작용을 야기한 것으로 북한당국이 평가한 때문일 것이다. 이것은 어느 체제에서나 가능한 것으로서, 연합기업소와 같은 수직적 기업연합은 흔히 배타적으로 운영되어 여타 생산조직과의 연계관계를 오히려 단절시킬 가능성이 크다. 또한 북한과 같이 자원공급이 가뜩이나 부족한 국

74) 현대경제연구원(2000), p. 27.

가에서 전국적인 물자의 배분체계에 불균형과 왜곡을 초래할 위험을 증대시킨다.

### 3) 상업유통의 관리체계

북한의 상업유통은 국가통제하에서 중앙집권적으로 관리되고 있다. 북한에서의 상업은 상품공급을 위한 유통수단으로 기능하고 있다. 상업유통과 관련한 정부차원의 계획은 국가계획위원회에서 수립된다. 국가계획위원회에서 결정된 계획은 인민봉사위원회 사업부에 하달되며 여기에서는 도매관리국 및 지방상업지도국을 통하여 주민들의 소비품 수급상황을 파악한 다음, 상품유통의 양에 관한 사항을 관리 및 통제한다.

특수한 도매소로는 식물 도매소, 신발 도매소, 유류 도매소, 수산물 도매소, 농산물 도매소 등의 전문화된 도매소가 있다. 한편 소매소와 관련된 기업소는 북한 주민들의 일상생활에 필요한 물품들을 구입 및 판매한다. 따라서 이 기관은 주민들에게 상품을 직접 공급하고 봉사하는 사업의 기본단위라 할 수 있다.

북한의 상업유통체계를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소유형태 면에서는 국영상업망이 지배적인 형태를 취하고 있으며, 다음으로는 협동단체의 상업망과 농민시장이 보조역할을 담당하고 있다. 둘째, 상업유통의 시설 면을 중심으로 유통체계를 고찰하여 보면 백화점, 종합상점, 직매점, 리상점, 협동농장상점 등이 있으며, 이러한 곳에서는 곡물을 제외한 잡화, 의류, 식료품 등 생활 물자를 판매하고 있다. 셋째, 운영 면에서 보면 대부분의 경우 구매할당제를 실시하고 있으며, 이것은 상품의 공급부족과 관련이 있다. 외화상점의 경우 외화소지자에 한하여 상품을 매매토록 하고 있으며 일반 주민들의 상품거래는 통제되고 있다.

## 2.2. 기업 관리체계

경제관리원칙에 따라 북한당국은 기업관리를 위한 제도 및 조직체계를 세우고 있다. 북한은 의사결정권력의 분산화와 집중화를 반복하며 기업의 성과를 증대시키려 노력을 하고 있다. 기업지도, 통제 및 감시를 위해 중앙당국이 도입한 기업관리방식의 일환으로 도입된 것이 독립채산제이다.<sup>75)</sup>

오늘날 북한의 공장 및 기업소는 명목상 모두 독립채산제를 실시하고 있는 것으로 알려지고 있다. 1970년대 초부터 중앙의 국영기업소와 지방공장을 모두 포함하고, 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 이를 확대 실시하기 시작하였다. 북한의 독립채산제는 대상기관과 실시 정도에 따라 완전독립채산제, 반독립채산제, 이중독립채산제로 구분되어 있다.

먼저 독립채산제에서는 각 국영기업이 은행 신용의 이용과 독자적인 대차대조표를 보유하며, 물자 구입과 판매에 어느 정도 융통성을 부여한다. 사업의 평가에 있어 양적 지표가 아닌 화폐지표를 활용하며 이익금에 있어서는 기업소유자로서 국가가 ‘국가기업 이익금’을 먼저 공제한 다음, 나머지 이익을 기업소의 운영상태 개선과 종업원들의 물질생활 제고에 활용한다는 것이다. 따라서 단위기업에 자율권과 물질적 인센티브를 주어 기업활동의 동기를 높이자는 의도인 것이다.

반(半)독립채산제는 비생산부문의 기관 및 기업소들 가운데 독립채산제로 운영할 수 없는 단위들에 적용하는 부분적인 독립채산제 형태이다. 이중독립채산제는 연합기업소나 총국, 관리국 등의 산하에 있는 단위 기업소들이 단위기업 자체로도 독립채산제를 실시하고 상위 생산조직에서도 다시 독립채산제를 실시하는 것이다. 북한은 독립채산제 실시에 대해 특별한 의의를 두고 있다.

1998년의 개정 헌법 제33조에는 “국가는 경제관리에서 대안의 사업체계 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가·가격·수익성 같은 경제적 공간을 넓게 이용하도록 한다”는 조문을 명기하였다.

75) 여기에는 ‘대안의 사업체계’와 ‘연합기업제도’ 등이 포함되지만 앞에서 다루었기 때문에 생략함.

한편 동년도 경제개혁을 목표로 제정된 ‘인민경제계획법’에서는 “경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않으며, 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것”<sup>76)</sup>이라고 강조하였다. 이것은 상기 헌법조항에서 허용한 기업소의 자율권 확대와는 배치되는 것이다.

따라서 북한의 독립채산제를 액면 그대로 의사결정권 분산의 취지를 가진 제도로 이해할 수만은 없을 것이다. 독립채산제를 통해 오히려 중앙당국의 기업통제수단은 더욱 구체화, 명확화되었다고 볼 수 있다. 해당 기업소의 노임·자금·상금·기업소 기금의 적립 규모 등 모든 경제관리는 정확히 규정화 되고 고정재산의 관리 및 이용을 제도화하여, 재정 의무 수행에 대한 감독과 통제를 더욱 엄격히 실시할 것을 요구한다.

또한 국가계획의 수행을 월별, 분기별, 지표별로 보다 엄격히 감독, 통제 하는 한편, 기업소의 운영실적이나 근로자의 노동에 대해서도 모든 항목과 지표별로 매달 매분기마다 물질적, 정치적 평가를 실시하게 하는 것이다.

북한당국은 독립채산제 실시에 있어서 노동당 정책과 국가계획의 무조건적 실행, 기업운영에서 생산대중의 참여와 정치사업 등의 선행을 전제하고, 여기에 중앙의 계획 관리, 기업소 운용에서의 융통성, 상품과 화폐관계에 있어서의 적절한 배합 등이 이루어짐으로써 정치 및 도덕적 자극과 물질적 자극이 옹계 결합되어야 한다는 것을 강조하고 있다.

북한의 독립채산제 운용은 기존에 기업감시체제가 불완전했던 점을 보완하여 중앙계획체제를 더욱 완벽히 하자는 데 주목적이 있는 것으로 보인다.

### 2.3. 가격관리체계

북한에서의 가격은 상품생산에 들어간 사회적 필요노동의 크기가 그 상품의 가치로 되며 이러한 상품의 가치를 일반적 등가물인 화폐로 표현한 것으

76) 『로동신문』, 1999. 4. 9.



국가의 전문가가격제정기관은 가격결정의 원칙과 절차, 범위와 방법 등을 규정하고 이에 따라 가격이 결정되도록 지도·감독한다. 가격통제는 위의 가격결정기관 이외에도 경제계획 및 통계기관, 은행들에 의해서도 행하여지고 있다. 계획기관과 통계기관은 경제계획의 작성과 계획지표들의 수행실적평가를 위해 적용된 가격을 통제하고 있으며, 은행기관은 기업소들의 재정계획과정에서 계산수단으로 이용된 가격을 비롯하여 국가자금공급과 대부업무와 관련된 통제를 실시하고 있다.

2002년 7·1조치 이후 시행되고 있는 북한의 가격체제는 이상의 가격결정 원칙을 바탕으로 하되 그 기준은 시장가격을 고려하여 정하되, 식량가격을 기준으로 전반적인 가격을 정하고 있다. 이러한 가격결정방식은 식량문제의 해결이 생산의 정상화와 인민생활 향상에서 관건으로 된다는 이유에서 가격제정의 출발점으로 정한 것이다.

## 2.4. 재정 관리체계

북한에서는 재정의 개념을 기업소와 각 기관 및 국가적 범위의 생산력 발전과 인민의 물질생활 및 문화생활의 향상, 기타 국력의 향상을 위한 화폐자금의 형성, 분배, 이용의 과정에서 나타나는 경제적 재관계라고 정의하고 있다.

북한은 생산수단이 사회적 소유하에 있기 때문에 국가의 예산과 더불어 각 기업소와 협동농장의 재정까지도 모두 국가가 총괄하고 있다. 따라서 북한의 재정은 국가의 모든 분야에서의 경제활동이 종합적으로 반영되고 있다. 특히 과도적인 사회주의 사회로서의 북한에는, 상품 또는 화폐관계가 존재하고 있으며 생산물의 유통이 화폐활동의 형태로 이루어지고 있다.

따라서 국가 또는 기업활동에 필요한 화폐자금의 형성과 분배 이용을 총괄하는 재정이 필요하다. 김일성은 북한 사회주의 재정의 본질을 “인민의 노동으로 만든 자금을 인민을 위해 사용하는 것으로서 국가활동의 기준이다”라고 논술했다. 원래 사회주의사회에서 재정의 기능은 국민소득을 빠르게 분배하고 저축과 소비의 균형을 보장하며, 사회주의 경제의 발전법칙을 구



현하고 사회주의 분배원칙을 정확히 관찰하는 데 있다.

그리고 북한의 재정은 분배적 기능과 통제적 기능을 가지고 있다. 분배적 기능은 국민총생산물 또는 국민소득을 기업소와 기업소간 또는 사회성원간에 분배하는 것이며, 그것은 사회적 총생산물을 축적과 소비에 합리적으로 배분하는 것이다. 통제적 기능은 사회총생산물과 국민소득을 동원하는 과정에서 기관이나 기업소들의 경영활동을 통제하는 것을 말한다.

북한의 재정은 크게 나누어 기업소재정과 국가재정으로 구분된다. 기업소재정은 사회주의사회의 과도적 성격 때문이라 할 수 있다. 즉 국가 소유 하에 있는 각 기업소가 생산한 물자는 상호간에 거래를 하게 되고 그것은 상품 형태를 취하게 된다. 각 기업소는 등가보상의 원칙에 따라 국가가 정한 가격으로 생산수단을 구입하고 자기의 생산물을 판매한다.

그리고 기업소의 지출은 화폐형태로 계산하며 생산물의 판매대금으로써 지출을 보충하고 임금을 지불한다. 또한 국가재정은 중앙예산과 지방예산으로 구성되어 있으며 국가예산은 국가의 기본재정계획에 의한 것으로, 이는 국가활동 전반을 규정하는 국가의 법이다.

즉 국가예산은 중앙기관들의 기능수행에 필요한 화폐자금을 전국적인 규모에서 형성·이용하는 예산으로서 중앙예산이 있으며, 이러한 중앙예산이 국가예산의 기본을 이루고 있다. 지방예산은 일정한 행정단위의 범위 내에서 지방살림에 필요한 화폐자금을 계획적으로 형성 이용하는 예산으로서, 지방행정 기관이 자체적으로 편성 집행하고 있다.

북한의 모든 경제주체들은 재정의 운영과정에서 재정계획을 수립한다. 그 계획은 중앙계획당국의 지도에 따라서 수입과 지출 계획을 세우고 집행한다. 북한의 재정계획은 기본재정계획과 기관, 기업소의 재정계획으로 나눌 수 있다. 기본재정계획은 국가예산으로서 재정계획의 가장 중요한 구성요소인 각종 자급에 대한 수요와 그 규모를 담고 있다. 인민경제부문 및 기관, 기업소의 재정계획은 기본재정계획에 의거하여 작성되는 개별적 계획을 집행하기 위한 업무계획이다.

북한의 재정계획은 당의 유일사상체제를 기초로 하고 있으며 그것은 재정의 유일관리원칙의 기준이 되고 있다. 그 계획은 최고인민회의와 지방인민

회의 그리고 내각의 감독을 받는다. 뿐만 아니라 국가는 경제분야에서의 국가축적을 증대시키고 생산관계의 기반을 강화하기 위하여 재정통제를 강화하고 있다. 재정통제는 행정적 집행기관에 의한 통제, 은행기관에 의한 통제, 기관·기업소의 내부통제 그리고 기타 사회적 통제로 구분되며, 이는 사전통제, 정상통제, 사후통제로 나누어지고 있다.

이상과 같이 북한에서의 재정관리는 엄격한 통제하에서 행하여지고 있으며, 이는 계획경제운영의 수단이며 나아가서는 중앙집권적인 사회주의체제를 유지·관리하기 위한 수단이기도 한 것이다. 북한에서의 재정은 국가경제 전체를 포괄하는 것으로 국가의 기능을 수행하는 데 필요한 화폐자금을 형성하고 분배하는 역할을 담당하고 있다.

## 2.5. 금융 관리체계

북한에서 금융은 국가은행을 중심으로 화폐자금을 계획적으로 유통하는 과정에서 이루어지는 경제관계라고 정의하고 있다. 북한은 국가은행을 중심으로 이루어지는 자금의 유통만을 금융의 범주에 포함시키고 있다.

따라서 기관·기업소 또는 개인들간의 직접적인 자금 거래는 제도적으로 금지하고 있다. 그리고 국가에 의한 계획적인 자금의 유통만을 금융이라고 정의하고 있다.

북한에서의 금융은 독자적인 경제활동이 아니고 국가의 경제계획을 수행하는 데 필요한 자금의 조달과 분배를 담당하고 있는 것이다. 이러한 금융은 국내금융과 국제금융으로 구분되어 있다. 국내금융은 자금의 공급, 신용, 화폐유통 등으로 나누어져 있고, 그 중 자금의 공급은 기관·기업소의 경제활동에 필요한 고정자산의 구입 또는 기타 자금을 국가예산에서 지원하는 과정이다. 신용은 유휴화폐자금을 동원하여 기관·기업소에 자금을 빌려주는 것으로써 기관·기업소의 재정계획 등을 기초로 하여 은행을 통해서 이루어진다.

화폐유통은 사회적 생산부문의 거래를 매개로 한 화폐의 흐름을 뜻하는



대외담당금융기관에는 대외금융업무를 전담하는 조선무역은행과 무역결제업무를 분담하고 있는 외화전문은행이 있는데 조선무역은행은 국제금융을 담당하는 금융기관으로서 대외결제, 환율결제 등의 외환관리와 돈표(외화와 바꾼 증서)의 발행, 외화예금 및 대부 등 다양한 업무를 수행한다.

외화전문은행에는 조선대성은행, 조선금강은행, 조선창광신용은행, 조선금성은행, 조선통일발전은행, 고려은행 등 기타 몇 개의 은행이 있으며, 이들은 대부분 무역결제업무를 전담하고 있다.

합영금융기관은 1994년 합영법 제정 이후 외국인투자기업들의 기업활동을 돕기 위하여 설립된 금융기관으로서 합영회사의 체제를 갖추고 있다. 금융기관은 각 합영회사, 무역상사, 기타 외국기업에 대한 투자·융자 및 대외송금 업무 등을 담당하고 있다.

조선합영은행, 고려상업은행, 화려은행 등이 이에 해당한다. 투자기관은 일종의 종합금융회사로서 합영합작사업, 무역회사 등에 대한 투자·융자 업무 등을 담당하는 금융기관으로 조선낙원금융합영회사, 고려금융합영회사, 조선제일신탁금융합영회사 등이 설립되었으나 현재는 조선제일신탁금융합영회사만 남아 있다. 그리고 기타 금융기관으로는 협동농장신용부와 조선국제보험회사, 조선중앙은행보험취급단위 등이 있다.

## IV

# 북한의 주요 경제개혁 · 개방정책

1. '7·1 경제관리 개선조치'
2. '7·1 경제관리 개선조치' 이후의 조치
3. '7·1조치' 이후의 특구정책
4. 북한의 대외경제교류



거래활동을 하기 때문에 사경제에서 이루어지는 생산과 거래활동은 법률에 위배된다.

그러나 이미 1990년대 북한은 배급체계가 마비되고 인플레이션으로 인해 공식임금의 가치가 무의미해졌기 때문에 사경제는 급속하게 확대되었다. 사경제의 활동은 주로 장마당(농민시장)에서 이루어지고 있으며, 이러한 북한의 불법적 경제활동 규모는 GNP의 25~30% 정도로 추정된다.<sup>77)</sup>

따라서 외부세계의 지원으로 국가공급량이 증가하고 국가배급체계가 정비되어 감에 따라 국영상점 등의 유통기능을 정상화하기 위해 사경제를 정비할 필요성이 대두되었다. 또한 북한의 경제위기가 장기간 지속되면서 북한 사회체제에 대한 부정적 인식과 전반적인 사회통제의 이완현상이 촉발되고 있다. 생필품에 대한 주민공급체계가 정상적으로 작동하지 못하면서 주민들의 빈곤이 일상화되고 식량을 구하기 위해 주민들의 이동이 증가하고 있다.

이러한 인구이동의 증가 때문에 일상적인 조직생활이 느슨해지는 현상이 발생하고 있다. 또한 공급부족현상이 장기적으로 지속됨으로써 노동자들에게는 월급의 의미가 상실되면서 공적 부문에서의 노동의욕이 급격히 감퇴하고, 사회주의적 노동윤리의 붕괴현상과 집단주의 정신의 약화가 나타나고 있다. 따라서 북한당국은 사회주의경제를 지속하기 위해 생산의욕 제고 및 생산성 향상을 위한 획기적인 정책 변화가 필요하였다.

## 1.2. 주요 조치

### 1) 가격제정체계의 개혁

북한은 가격을 '상품생산에 들어간 사회적 필요노동의 크기가 그 상품의 가치로 되며 이러한 상품의 가치를 일반적 등가물인 화폐로 표현한 것'으로

77) 국정원은 1997년 10월 북한의 지하경제규모를 GNP의 30%로 추정하였다( 매일경제신문, 1997. 10. 16). 그리고 남성욱·문성민은 비공식경제부문에서 자가소비를 제외하고 농민시장과 암시장을 통해 유통된 규모를 명목 GNI의 27.1%로 추정하였다(남성욱 외, "북한의 시장경제추정에 관한 연구," 『현대북한연구』, 제3권, 1호, 2000.





를 단행하면서 모든 가격을 평균 25배 정도 인상하였으며,<sup>83)</sup> 주요 상품가격 및 요금수준의 변화와 인상률은 다음과 같다.

〈표 18〉 주요 상품가격 및 요금수준의 변화와 인상률

| 항 목            |      | 이전의 가격(원) | 개정된 가격(원) | 인상률(배) |
|----------------|------|-----------|-----------|--------|
| 쌀(kg)          | 수매가격 | 0.82      | 40        | 48.78  |
|                | 판매가격 | 0.08      | 44        | 550.0  |
| 옥수수(kg)        | 수매가격 | 0.49      | 20        | 40.82  |
|                | 판매가격 |           | 24        |        |
| 콩(kg)          | 수매가격 |           | 40        |        |
|                | 판매가격 |           |           |        |
| 세수비누(개)        |      | 3.00      | 20        | 6.67   |
| 남자운동화(컬레)      |      | 18.00     | 180       | 10.0   |
| 석탄(톤)          |      | 34.00     | 1,500     | 44.0   |
| 전력(천 kW)       |      | 35.00     | 2,100     | 60.0   |
| 휘발유/옥탄가 95(톤)  |      | 922.86    | 64,600    | 70.0   |
| (공업제품가격평균인상률)  |      |           |           | 25.0   |
| 월간잡지 <조선문학>    |      | 1.20      | 35        | 29.17  |
| 지하철요금(전구간)     |      | 0.1       | 2         | 20.0   |
| 일 택아소 간식비(월 액) |      |           | 300       |        |
| 송도원 해수욕장 입장료   |      | 3.0       | 50        | 16.67  |

자료: 강일천, “최근 우리 나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1)”, 「KDI 북한경제리뷰」, 2002년 10월호에서 재인용.

83) 조선일보, 북한내부문건(2002), p. 3.

## 2) 사회주의 분배원칙의 적용

사회주의 분배원칙은 ‘로동의 량과 질에 따라 분배하는 것인데 일한 것만 큼, 번 것만큼 분배’ 하는 것이다.<sup>84)</sup> 그리고 ‘로동의 량과 질에 따르는 분배가 사회주의 사회의 과도적 성격과 관련한 분배형태라면 국가와 사회의 추가적 혜택은 사회주의 사회의 공산주의적 성격과 관련한 분배형태’로 ‘국가와 사회의 추가적 혜택은 공산주의 분배의 싹’이며, ‘사회주의 분배로부터 공산주의 분배에로 발전된다’고 북한은 설명하고 있다.<sup>85)</sup>

북한은 ‘7·1조치’를 통해 노동의 양과 질의 차이를 감안하지 않고 사회생산물을 분배해 오던 종전의 관행을 불식하고, 평균주의와 무상공급을 배격하는 사회주의분배원칙을 엄격히 적용하겠다는 의지를 표명하였다. 이를 위해 근로자의 임금은 노동강도의 차이에 따라 차등지급하고 국가에서 생산원가를 고려하지 않고 지급하던 각종 가격보조제도를 폐지하였다.

북한은 ‘7·1조치’로 상품가격이 인상됨에 따라 근로자들의 평균임금을 평균 18배 인상하고 1인당 임금수준은 월 2,000원 정도로 책정하였다.<sup>86)</sup> 이때 1인당 임금수준은 ‘가족 4명으로 구성되는 평균적인 세대가 새로운 가격체제 하에서 생계를 꾸려나가는 데 필요한 수입을 월 4,000원 정도로 예상하고 가족 중 2명이 노동에 종사한다고 가정할 때 1인당 임금수준은 월 2,000원 정도가 되어야 한다는 것’을 기준으로 결정하였다.<sup>87)</sup>

‘7·1조치’에서 노동강도에 근거한 임금 인상률의 차이는 생산자 우대의 원칙과 산업건설의 우선순위에 대한 국가의 전략적 의도를 반영한 조치이며,<sup>88)</sup> 임금 인상률은 다음과 같다.

84) 반면 공산주의 분배는 수요에 의한 분배로 ‘일을 얼마만큼 했는가에는 관계없이 모든 사회성원들의 자주적 요구를 완전히 충족시킬 수 있게 그들의 요구대로 생활자료를 누구에게나 충분히 보장하는 것’을 의미한다.

85) 사회과학원 편, 『경제사전』 제2권(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 111.

86) 조선일보, 북한내부문건(2002), p. 7.

87) 강일천, 앞의 글, pp. 36~37.

88) 강일천, 위의 글, p. 37.

〈표 19〉 임금 인상률

| 종 사 직 종                           | 평 균 인 상 률          |
|-----------------------------------|--------------------|
| 탄광, 광산 종사자                        | 20 ~ 25배           |
| 생산현장에서 일하는 노동자<br>(과학자, 기술자, 교육자) | 19배                |
| 비생산부문에서 일하는 노동자<br>(사무원, 지도·관리일꾼) | 17배                |
| 군 인                               | 18배                |
| 농 민                               | 1인당 월 임금기준: 2,300원 |

자료: 조선일보(2002), 북한 내부문건에서 요약

직종별 임금인상률을 차등 적용한 것은 많은 일을 하고 많이 번 사람에게 많이 분배하고 적게 일하고 적게 번 사람에게는 적게 분배하는 ‘도급지불제’<sup>89)</sup> 확대·적용하는 것이다. 도급지불제는 근로자들이 ‘생산의욕과 창의 창발성을 높이도록 하는 데 중요한 역할’을 하도록 조치하였다.

그러나 분배에서 평균주의를 배격한다는 방침에 따라 인상된 임금수준은 단지 기준임금의 성격을 가질 뿐이며 반드시 보장되는 임금수준은 아니다.

따라서 ‘도급임금제’는 당연히 정액임금과의 배합을 전제<sup>90)</sup>로 하기 때문에 그 효과는 반감될 수밖에 없다. 분배에서 ‘사회적 공짜’를 없앤다는 방침에 따라 국가부담에 의한 가격보조의 폐지, 비생산적 지출의 척결, 생산성을 초과하여 지불되는 임금 및 각종수당의 폐지, 여행경비의 현실화, 무상이던 농촌지원사업을 유상으로 변경, 가급금(=수당)과 간식비 및 관람비 등의 현실화 조치 등을 시행하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

89) ‘도급지불제’는 근로자들에게 노동정량을 주고 그 수행정도에 따라 생활비(=임금)를 계산 지불하는 형태로, 도급지불제는 노동의 질을 평가하는 방법에 따라 단일도급지불제, 누진도급지불제, 질도급지불제, 기술지표도급지불제, 간접도급지불제로 구별된다. 이것을 다시 노동정량의 적용대상에 따라서 개인도급지불제, 반도급지불제로 나눈다(사회과학원 「경제사건」, 제1권(1985), pp. 430~431)

90) 강일천, 앞의 글, p. 38.



표 수행율을 현물지표<sup>92)</sup>로 경영성적을 평가하였다.

그러나 북한은 '7·1조치'를 통해 중앙집권적 계획체계의 변화와 함께 기업경영관리에 평균주의와 사회적 공짜를 없애기 위한 평가지표로 '변 수입 지표'를 도입하였다.

우선 북한의 '7·1조치'로 계획체계가 다음과 같이 변화하였다.

첫째, 국가적 차원에서 전략적 의미가 있는 주요지표를 제외하고 그밖의 지표들은 하급단위(기관, 공장·기업소)들에 분담하기로 하였다. 둘째, 세부 지표, 규격별 및 재질별 지표들은 해당 기관과 기업소에서 계획화하고 지역적 의미를 가지는 지표들은 부문과 소속에 관계없이 매개 지방에서 계획화하기로 하였다.<sup>93)</sup> 이러한 조치는 북한이 계획의 일원화를 다소 완화하여 하부기관에 계획기능을 위임한 것이며, 계획의 세부화를 기업과 지역 특성에 따라 다소 신축성 있게 조정된 것으로 판단된다.

그리고 '7·1조치' 이후 국영독립채산제 기업에만 적용되어 오던 '변 수입 지표'가 모든 기업의 경영평가지표로 도입되었다. '변 수입'이란 기업소의 총판매수입에서 생활비(=임금)를 제외한 판매실적원가를 공제한 것으로 새로 창조된 소득(=부가가치)부분을 의미한다. 결국 '변 수입'은 총 수입에서 임금을 제외한 총비용을 공제한 값으로 임금과 이윤을 합한 값과 같고 산출 방법은 아래와 같다.<sup>94)</sup>

$$\text{변 수입} = \text{총판매수입} - (\text{생산비} - \text{노동보수})$$

북한이 기업경영관리에 '변 수입지표'를 도입한 배경<sup>95)</sup>은 첫째, 생산되기만 하면 판매가 안되어도 계획달성으로 평가될 여지가 있는 현물지표에 비하여 새로운 지표는 판매실적의 크기가 지표달성에 작용하기 때문이다. 둘

92) 현물지표는 '경제현상의 양적 측면을 현물적인 측정단위로 표시하는 지표'로 화폐표시 지표에 대응하는 개념이다. 현물 지표는 톤, 미터, 마리, 대수 등 현물단위로 표시되며, 생산물인 경우에는 사용가치량을 보여준다. 현물지표는 경제현상의 양적 측면을 현물소재적으로 파악하는데 장점이 있지만 서로 다른 현물소재의 양적 규모를 총괄하지 못하는 단점이 있다. 이러한 단점을 금액표시지표 또는 노동표시 지표에 의해서만 보완하고 있다. (사회과학원, 『경제사전』 제2권, 앞의 책, p. 577)

93) 강일천, 앞의 글, pp. 39~40

94) 사회과학원 편, 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p. 538.

95) 강일천, 앞의 글, pp. 38~39.



## 2. ‘7·1 경제관리 개선조치’ 이후의 조치

북한은 ‘7·1조치’ 이후 경제정책에 커다란 변화를 보이고 있다. ‘7·1조치’는 위에서 살펴본 것처럼 가격과 임금을 수십 배 인상하였고, 정보보조금을 대폭 축소하여 재정의 건전화를 도모하는 한편, ‘변 수입에 의한 평가’를 통해서 성과에 따른 분배방식을 강조하고 있다.

그러나 북한의 ‘7·1조치’는 인플레이션의 유발 등 의도하지 않은 문제점을 드러냈다. 이에 북한은 유통구조를 개선하고 인플레이션을 억제하기 위하여 종합시장 개설과 인민공채 발행 등의 대책을 강구하였다.

### 2.1. 종합시장 개설

먼저 종래의 농민시장을 공산품의 거래도 허용되는 종합시장으로 확대·개편하여 유통체계의 변화를 도모하였는데, 확대·개편한 내용은 다음과 같다.<sup>97)</sup>

〈표 21〉 농민시장의 개편 내용

| 구분   | 주요 내용   |
|------|---|
| 목적   | 시장에 대한 관점을 전환, 수요충족에 가능하도록 적극적으로 관리             |
| 시장명칭 | 농민시장 ⇒ ‘시장’, ‘종합시장’                             |
| 도입시기 | 3월말부터 평양에서 시작하여 각 지역으로 확대                       |
| 변화내용 | 종래의 농·토산물뿐만 아니라 공업제품의 매매도 허용하여 종합적인 소비품 시장으로 확대 |
| 기타   | 시장운영이 처음이므로 전문가 양성, 경험도입 등 외국의 협조를 구할 계획        |

97) 통일부 편, 주간북한동향 647호, www.unikorea.go.kr(2003. 6).

이와 같이 농민시장을 종합시장으로 확대·개편한 조치를 두고 북한은 ‘공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 취한 조치라고 볼 수도 있지만 경제개혁의 연장선에서 시장의 기능에 대한 관점의 전환이 이루어졌다’ 는 점을 강조하고 있다.<sup>98)</sup>

북한의 농민시장은 1958년 8월 재래식 시장을 폐지한 뒤, 그동안 공식화한 시장으로 주로 농민들이 텃밭 등에서 부업으로 생산한 농축산물 등을 매매하는 장소의 역할을 담당하였다. 그러나 1990년대 중반 대규모 식량난 이후 공식 배급체계가 붕괴됨에 따라 주민들의 생존차원에서 불가피하게 암거래 형태로 변화되면서 확대되어 왔다.

이처럼 북한이 농민시장의 운영에 변화를 도모하고 있는 것은 우선 ‘7·1 조치’의 성공을 위해 물자공급·유통의 확대가 필수적이라는 인식과 농민시장을 국가가 관리하여 사회적·집체적 수요를 충족시키는 수단으로서 종합시장을 활용하려는 의도로 보인다.

## 2.2. 인민공채의 발행

북한은 2003년 3월 내각공보를 통해 인민생활공채 발행계획을 발표하였다. 북한은 채권을 “정부, 기관, 개인들로부터 돈을 꾸어들이기 위하여 발행한 유가증권”으로 정의하고 있다. 그리고 “자본주의하에서 채권발행은 근로자들에 대한 착취를 강화하고 로사간의 모순을 첨예화시키는 것”으로 규정하면서, “사회주의국가에서는 사회주의 건설의 촉진, 인민생활의 향상 등의 목적으로 국채를 발행하는 때”<sup>99)</sup>가 있지만, “사회주의사회에서는 정상적 시기에 공채를 발행하는 현상이 있을 수 없다”<sup>100)</sup>고 강조한 점을 미루어 볼 때 매우 이례적인 일이다.

98) 조선신보, “농민시장을 종합적인 소비품 시장으로”, (2003. 6. 16).

99) 사회과학원 편, 『경제사전』, 제2권, 앞의 책, p. 111.

100) 사회과학원 편, 『재정금융사전』, 앞의 책, p. 359.



2003년에 발행된 인민생활공채의 특징은 첫째, 공채에 복권 성격을 가미하여 사행심을 조장함으로써 주민들의 불평불만을 최소화하고 구매욕을 자극하고 있다. 둘째, 고액권 발행과 '5년 거치 5년 분할상환' 방식을 채택함으로써 장기간 무이자로 주민보유의 대규모 자금을 회수하려는 점이다. 셋째, 모든 도·시·군과 리·동·읍까지 총망라하여 운영조직을 설치, 전 주민의 참여를 유도하고 있다는 점이다.

〈표 22〉 인민생활공채의 주요 내용

| 구 분  | 내 용  |
|------|--|
| 발행목적 | “나라의 부강발전과 인민들의 복리 증진”   |
| 종 류  | 500원권, 1,000원권, 5,000원권  |
| 유효기간 | 2003. 5. 1.~2013. 4월 말(10년간)   |
| 상환방식 | 추첨에 의한 당첨금과 원금을 상환하는 방식  |
| 추 첨  | 원칙: 공개성과 객관성<br>2003~04년: 6개월마다 1회씩<br>2005~08년: 연 1회씩<br>※ 추첨에 의해 당첨되지 않은 공채원금은 2008년 12월부터 해마다 국가예산에 반영하여 일정한 금액씩 유효기간 말까지 전부 상환 |
| 조 직  | 중앙과 도·시·군에 비상설인민생활공채위원회 및 인민생활공채사무를 설치, 모든 기관·기업소 및 리·읍·구·동사무소들에 공채협조사무를 조직  |
| 기 타  | 인민생활공채를 많이 구매한 사람들에 대하여 정치적·물질적 인센티브 부여  |

자료: 통일부, 「주간북한동향」, 637호, 2003. 4. 7.

### 2.3. 쌀 생산자에 인센티브 도입

북한은 2002년 7월 1일 경제관리 개선조치를 시작하면서 노동자의 임금과 쌀 등을 비롯한 물가를 대폭 인상했다. 동시에 국가가 공짜에 가까운 가격으로 식량을 공급해 주었던 배급제를 ‘50% 배급제’로 바꿨다.

이에 따라 국가 유공자 노약자 등 사회적 약자에 대해서는 배급제를 유지했으나, 일반 주민들은 필요한 식량의 50%는 정부가 지급한 양권(糧券)을 갖고 정부배급소에서 구입하는 형식으로 배급받고 나머지 식량은 농민시장에서 조달해 왔다.

북한은 이 조치를 통해 일한 만큼 벌고, 벌어들인 돈으로 지출하는 사회주의 분배원칙을 확립하려고 시도했다. 그러나 공식 가격이 kg당 44원인 쌀이 농민시장에선 100원을 웃도는 가격에 거래되는 바람에 식량의 이중가격과 인플레이션 문제가 대두됐다.

북한 당국은 2004년 3월에는 주민들의 의식주에 필요한 물건을 조달할 수 있도록 기존 농민시장과 장마당에 대한 규제를 풀고 종합시장에 대한 현대식 시장을 평양을 비롯한 전국에 설치토록 했다. 북한 당국은 3월 1일부터 토지를 개인이 임대할 수 있도록 함으로써 시장경제적 요소를 도입하고 있다. 또한, 배급제 중단을 통하여 북한이 시장의 역할을 강조하고 있어 ‘7·1 조치’의 핵심인 ‘생산자에게 인센티브를 준다’는 방향으로 경제운용 방침이 선회하고 있다.

그러나 북한의 협동농장에서 쌀을 생산 판매하고, 수익을 분배하는 시스템이 근본적으로 바뀌지 않고, 쌀의 공급량이 충분하지 않다면 실효성을 거두기는 어려울 것으로 보인다.<sup>101)</sup>

## 2.4. 건물 개인임대제 확산

‘7·1조치’ 이후 북한에서도 건물과 토지 등에 대한 개인임대제가 확산되고 있다. 북한 주민이 국가소유의 건물을 임대해 운영하는 음식점, 당구장, 가라오케 등 개인업소가 평양 시내에 급속히 늘어나고 있다.

개인이 북한 원화로 국가건물을 임대, 운영하는 이들 업소는 소득에 따라 ‘국가납부금’(소득세)을 북한 당국에 내고 이익금을 챙기고 있다. 가격 또한

101) 『중앙일보』, 2004.4.9.

국정가격이 아니라 시장가격에 따라 투자한 개인이 직접 매기고 있어 식당의 경우 ‘합의제 식당’으로 불리고 있다.

‘90년’ 대 들어 북한의 식량난이 악화되면서 개인집에서 음식을 만들어 파는 경우는 있었으나 국가건물 임대예 의한 음식점 등 개인업소 운영은 ‘7·1 조치’ 이후에 취해진 것이다. 특히 개인 음식점은 가격이 비싼 편이나 음식 맛이나 서비스가 국가기관에서 외화로 운영하는 식당보다 훨씬 좋다는 평가를 받고 있다. 북한 당국은 일정 임대료를 받고 주민에게 국가건물을 임대해 주도록 장려하는 방식으로 건물 개인임대제를 사실상 묵인하고 있어 자금만 있으면 개인업소를 차리는데 큰 어려움이 없는 것으로 보인다.

북한은 협동농장 토지에 대한 개인임대를 실시한다는 계획을 세워놓고 있지만 농민이 비료나 농기계를 개별 구입하는데 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 현재 북한사회의 변화로 볼 때 이 같은 중국식 개혁은 유지될 것이다.<sup>102)</sup>

## 2.5. 개인경작제 전국 실시

2004년에는 협동농장 개인경작제도를 전국적으로 실시함으로써 1978년 중국이 경제개혁·개방 조치와 함께 단행한 농업개혁의 핵심적인 내용을 그대로 담고 있다. 농업개혁은 사회주의 경제개혁의 가장 중요한 과제 가운데 하나다. 개혁방향은 집단경작 방식을 버리고 개인경작 제도를 도입하는 것이다.

중국의 경우 1978년 제11기 3중전회에서 농업 부문에 개인경영 방식을 도입하는 대대적인 개혁 조치를 단행했다. 그 가운데 하나인 ‘포산도호(包產到戶)’ 방식은 농민이 인민공사의 땅을 배분받아 생산한 뒤 계획목표를 초과한 생산량을 소유하는 것이 골자다. 더 열심히 일하는 농민이 남보다 더 잘살 수 있도록 인센티브 제도를 도입함으로써 전체 농업생산을 늘리는 것이 궁극적인 목표다.

102) 『중앙일보』, 2004.4.11.

<표 23> 2000년 이후 북한협동농장의 쌀 생산량 추이 (단위: 만 t)

| 년 도  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------|------|------|------|------|------|
| 쌀생산량 | 358  | 354  | 387  | 416  | 425  |

자료: 국제식량농업기구(FAO)

<표 24> 북한협동농장 인센티브제도의 변천

| 시행연도 | 제 도     | 내 용  |
|------|---------|--|
| 1960 | 작업반 우대제 | - 일정한 기준을 넘게 생산한 작업반에는 초과 생산된 농작물을 분배<br>- 생산량이 기준량에 미달되는 작업반은 기본 분배량의 5~15%를 삭감 |
| 1966 | 분조관리제   | - 10~25명이 한 분조를 이뤄 생산한 뒤 각 분조가 생산실적에 따라 분배받는 제도<br>- 국가는 땅과 농기계 등 생산수단을 제공       |
| 1996 | 신분조관리제  | - 분조원을 8~17명으로 축소<br>- 과거 3년 동안의 평균수확을 기준으로 생산계획 결정<br>- 계획초과분은 분조가 자유롭게 처리      |
| 2004 | 개인경작제   | - 분조원 개인에게 분조 땅 200~400평 배분<br>- 근로일수의 3분의 1은 개인경작 허용<br>- 개인경작 농산물의 시장판매 등 자유처분 |

자료: 『중앙일보』, 2004.12.5일자 신문 재구성.

북한은 그동안 ‘작업반우대제’ (1960년) ‘분조관리제’ (1966년) ‘신(新)분조관리제’ (1996년) 등과 같은 인센티브 제도를 도입했으나 별다른 성과를 거두지 못했다. 이에 따라 ‘7·1조치’를 단행하면서 함경도 무산과 회령 등지에서 개인의 인센티브를 대폭 강화한 개인경작 제도를 시범 실시했다. 개인영농제도의 실시에 따라 북한에서는 기업과 협동농장 모두가 시장에서 상품을 판매할 수 있게 돼 시장 메커니즘이 한층 강화됐다.

북한은 2003년 3월부터 종합시장과 농민시장 등 시장의 기능을 공식적으로 인정했다. 기업은 지난해부터 ‘계획외’로 생산한 물건을 시장에서 판매해왔다. 올해부터는 협동농장의 농장원들도 국가의 땅에서 생산한 농작물을

시장에 내다 팔아 생활비를 벌어서 쓰게 된 것이다.<sup>103)</sup>

## 2.6. 개인투자 주택건설 허용

북한은 ‘7·1조치’ 직후 개인이 보유한 외화를 끌어내기 위해 주택건설 투자자 투자자에게 우선적으로 집을 배정해주고 일부는 외화를 가진 사람에게 유상 분양하는 시책을 실시했다. 이 같은 조치는 주민들 사이에서 상당한 호응을 얻어 평양을 중심으로 주택거래시장을 활성화시키는 등 경제개혁에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다.

그러나 최근 이로 인한 부작용이 발생하면서 주택거래를 일시 중단시켰다. 북한에서는 주택이 국가소유로 돼 있어 국가가 무상으로 장기 임대해주는 방식으로 공급돼 왔으나 1990년대 들어 지방을 중심으로 임대권에 대한 암거래가 급증하기 시작해 이제는 당국의 통제에도 불구하고 임대권 거래 형식의 주택거래가 일반화됐다.

## 2.7. 가족 단위 경작제 도입

‘7·1조치’ 이후 북한의 과감한 농업개혁 조치는 심도가 깊고 속도도 빨랐다. 중국이 1978년 본격적인 개혁 개방을 추진하면서 단행한 농업개혁의 첫 단계를 넘어서고 있다. 북한 당국은 개혁이 사회주의 기본원칙인 집단주의를 훼손할까 우려하고 있다.

그러나 농업개혁을 통한 생산력 향상으로 사회주의 경제개혁에 성공한 중국과 베트남의 경험을 뒤따라지 않을 수 없는 것으로 보인다. 이러한 북한의 농업개혁 조치의 이면에는 두 가지의 원칙이 있다. 첫째는 농업 생산량을 늘릴 수 있다면 어떤 일이라도 하겠다는 것이고, 두 번째는 모든 경제 활동은

103) 『중앙일보』, 2004.12.5.

개인이 아닌 집단을 위한 것이라는 사회주의의 원칙이다.

〈표 25〉 ‘7·1경제관리 개선조치’ 이후 북한의 농업개혁 조치

| 조 치                      | 시 기           | 주 요 내 용   |
|--------------------------|---------------|---|
| 분조 단위의 경쟁 체제 도입 및 비용 현실화 | 2002년 7월 이후   | -10~20명이 분조를 이루고 분조의 성과에 따라 협동농장이 벌어들인 돈 분배<br>-토지이용료, 전기세 부과 등 비용 현실화                              |
| 개인토지(찌기밭) 공식 허용          | 2002년 7월 이후   | -개인들이 개간한 토지의 사용권을 인정<br>-평당 11~14원의 사용료 부과   |
| 공장 기업소와 협동농장과의 연계 강화     | 2003년         | -공장 기업소들에 협동농장 땅을 일정 면적 배정<br>-생산물의 일부를 토지세 및 비료값의 명목으로 농장에 바치게 함                                   |
| 개인경작 제도 실시               | 2003년         | -분조가 공동 관리하는 땅 이외에 농장원 개인별로 300평 내외의 협동농장 땅을 나눠 주고 경작케 함<br>-개인 영농에 필요한 노동 시간 허용                    |
| 북한 김용술 무역상 농업 관련 발언      | 2003년 12월 11일 | “포전담당제를 시범적으로 도입하고 있다. (협동농장에) 분조를 더 작은 단위로 나눌 수 있는 권한이 주어졌고 그런 속에서 더 적은 인원으로 포전을 담당하는 포전담당제가 나왔다.” |
| 2005년 공동사설               | 2005년 1월 1일   | -올해 사회주의경제건설의 주공전선은 농업전선<br>-농사를 잘 짓는 데 모든 역량을 총집중 총동원해야  |
| 신(新) 분조관리제 개혁            | 2005년(예정)     | -2, 3가구로 분조를 구성해 경작하게 함<br>-친지로 분조 구성하면 사실상의 가족영농 가능  |

2~3가구가 분조를 이루면 분조 구성원은 4~12명으로 북한이 1996년 도입한 신(新)분조관리제하의 8~17명보다 크게 줄어들었다. 생산 및 분배의 단위가 줄어들수록 개인의 이기심이 발동돼 생산이 늘어난다.

그러나 명목상 2~3가구를 생산 단위로 묶어 ‘집단을 위한 생산’이라는 두 번째 원칙을 지키겠다는 것으로 풀이할 수 있다. 노동 능력과 영농 기구재 보유 상태가 고르지 않은 2~3가구를 결합해 시너지 효과를 높일 수 있다는 계산도 작용한 것으로 보인다. 이론상 아버지 가구, 결혼한 아들과 딸 가구 등 3가구가 한 분조원이 될 수도 있다. 이 경우 명목상으로는 집단적인 생산

을 위한 분조이지만 사실상은 개인적인 가족영농제가 가능하다. 또 한 분조에 속한 2~3가구가 공동 경작을 하지 않고 땅을 2~3등분한 뒤 개인 경작을 할 수도 있다.<sup>104)</sup>

---

104) 『중앙일보』, 2005.1.3.





나이며, 기계·금속공업과 더불어 섬유를 중심으로 한 경공업이 상당히 발달해 있다. 또한 북한 제1의 변경 무역도시로서 철도, 도로, 항만이 잘 연결되어 있어 교역이 활발하게 이루어질 수 있다는 것이다.

〈표 26〉 신의주 특별행정구 기본법의 주요 내용

|               | 주요 내용  |
|---------------|--|
| 정치<br>(1장)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특별행정구의 법적 지위 및 자율성에 대한 규정을 통해 독자적인 입법, 행정, 사법 권한 행사를 명시(2조)</li> <li>· 외교와 국방을 제외한 특구의 행정활동에 대한 중앙정부의 간섭 배제(6조, 7조)</li> <li>· 정치활동은 금지(10조)</li> <li>· 행정구 명의로 대외사업과 영사업무 가능</li> </ul>  |
| 경제<br>(2장)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지의 개발·이용·관리권 부여하고 개인의 상속권을 보장(12조, 24조, 17조)</li> <li>· 토지 임대기간을 50년간 보장하고 만기후 기간 연장 가능</li> <li>· 독자적인 화폐금융정책 및 외화 반출입(23조), 투자기업에 대한 조세상의 우대제도(24조), 특허관세제도(25조)를 규정하여 특구의 자율성 강화</li> <li>· 독자적인 예산 편성 및 집행(27조)</li> <li>· 투자 및 기업설비에 대한 규정(29~31조),</li> <li>· 주 48시간 노동시간(19조), 휴가 및 사회보장제도 규정(25조)</li> </ul> |
| 문화<br>(3장)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 11년 무료의무교육제(33조), 의료 보험제 실시(38조)</li> <li>· 특구내 문화활동에 대한 규제를 최소화하는 방향에서 제정</li> <li>· 신문·잡지 등 정기간행물 발행과 채신·방송의 자체 운영</li> </ul>   |
| 주민기본권<br>(4장) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특구주민들의 기본적 권리와 의무를 명시</li> <li>· 성별, 국적, 민족, 인종, 언어 등에 따라 차별하지 않는다는 규정을 포함</li> <li>· 외국인에게 동일한 권리와 의무를 부여</li> <li>· 거주이전과 여행의 자유를 특구에 위임(49조)</li> </ul>  |
| 기구<br>(5장)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 입법회의의 구성과 권한, 장관의 권한과 임무, 행정부의 권한 등을 규정하여 중앙정부로부터의 자율성 명시</li> <li>· 입법회의 의원은 주민권을 가진 외국인도 포함</li> </ul>  |
| 구장·구기<br>(6장) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특구는 북한의 구장 구기와는 별도의 독자적인 구장, 구기 사용</li> <li>· 특구에는 국가안전에 관한 법규 외의 다른 법규정을 적용하지 않음</li> <li>· 하늘색 바탕에 흰색 목란꽃이 중앙에 위치한 구기 사용</li> </ul>   |

북한당국이 경제특구 기본법을 어느 정도 실천할 수 있는지에 대한 의문은 제기되나, 신의주 경제특구는 북한이 1990년대 추진하였던 라진·선봉경제특구와는 비교할 수 없을 정도의 높은 자율성과 외국인 투자자유치를 위해 법적·제도적 기반을 마련한 점에서 큰 의미가 있다. 비록 어우야(歐亞)그룹 양빈(楊斌)회장이 개인비리로 역할을 수행하지는 못하였으나, 북한당국은 초대 행정장관을 외국인으로 임명하고 또한 특별행정구 장관에게 특구의 행



<그림 1> 개성공업지구 위치도



자료: 통일부

특히 개성공단이 남한기업의 투자유도를 목표로 함으로써 남한 투자자와 기업관계자의 특구 출입 및 체류, 투자가 신변보호, 자유로운 경제활동에 관한 내용이 포함되어 있다.

비록 경제특구에 독자적인 입법, 행정, 사법 권한을 부여하며 자율성을 강조한 「신의주특별행정구 기본법」보다는 획기적인 면에서는 다소 강도가 약하나, 개발업자가 공단의 토지를 임대하여 인프라 건설과 투자유치를 하는 개발방식, 행정기관의 간섭 배제명시, 투자자의 상속권 보장, 공단관리기관의 구성원을 개발업자 추천으로 구성하도록 하는 등 긍정적인 내용을 다수 포함하고 있다.

이밖에도 우편 통신의 자유로운 이용(29조)을 명시하고, 남한과 개성공업지구 사이에는 관리기관 발행 출입증명서를 소지하고 사증 없이 지정된 경로로 출입을 가능(28조)하게 하였다. 이는 개성공단 활성화의 전제조건으로 지적되던 남한 투자자의 출입과 물자의 통관절차를 간소화하기 위한 노력으로 평가되고 있다.



<표 27> 「개성공업지구법」의 주요 내용

|                                  | 주요 내용   |
|----------------------------------|---|
| 제1장<br>기본사항<br>(1조~9조)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제적 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 개발을 목표(1조)</li> <li>· 개발업자가 토지를 임대하여 부지정리와 인프라 건설, 투자를 유치(2조)</li> <li>· 남한 및 해외동포, 외국의 개인법인의 투자 가능(3조)</li> <li>· 기업창설에 대한 자유로운 경제활동 보장(3조)</li> <li>· 인프라 구축 및 경공업, 첨단과학기술 부분의 투자 장려(4조)</li> <li>· 지방행정기관, 기업소, 단체의 경영 간섭을 금지하고, 관여시는 중앙기관과의 협의가 필요함(6조)</li> <li>· 상속권 보장, 투자자의 재산 국유화 금지, 재산 수용시 투자기업과의 사전협의 필요(7조)</li> </ul> |
| 제2장 개발<br>(10조~20조)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지의 개발·이용·관리권을 개발업자에게 부여(11조~14조)</li> <li>· 토지 임대기간을 50년간 보장(12조)</li> <li>· 주민 이주 및 기존 건물 철거는 북한 중앙기관의 책임이나, 비용은 개발업자가 부담(15조)</li> <li>· 개발업자가 투자기업의 배치 담당(18조)</li> </ul>  |
| 제3장 관리<br>(21조~34조)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리운영기관 및 관리기관 구성, 운영자금에 대한 규정(21~27조)</li> <li>· 남한과 개성공업지구 사이에는 관리기관 발행 출입증명서를 소지하고 사증 없이 지정된 통로로 출입 가능(28조)</li> <li>· 야외 광고물을 제외하고는 장소, 종류, 내용, 방법, 기간의 제한없이 광고 가능(31조)</li> </ul>  |
| 제4장<br>기업창설<br>및 운영<br>(35조~45조) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업창설과 관련하여 신청서 제출후 10일 이내 승인 결정(35조)</li> <li>· 노동력, 기업의 경영범위, 가격 결정, 유통화폐, 은행, 외화 반출입 및 이윤 송금, 지사 설립에 대한 규정을 포함</li> <li>· 기업소득세율은 일반적으로 14%, 인프라 건설 및 경공업, 첨단과학기술 부문은 10%(43조)</li> </ul>  |
| 제5장<br>분쟁 해결<br>(46조)            | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공업지구 개발과 관리운영, 기업 활동과 관련된 분쟁은 당사자 간의 협의방식으로 해결</li> <li>· 협의가 어려울 경우, 남북 상사분쟁해결 절차 또는 중재, 재판으로 해결</li> </ul>   |
| 부칙<br>(1조~3조)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 채택한 날부터 실시</li> <li>· 공업지구와 관련된 남북간 합의서의 내용은 기본법과 동일한 효력을 가짐</li> <li>· 최고인민회의 상임위원회가 해석권한을 가짐</li> </ul>  |

참고: 법무부, 「북한 개성공업지구법 분석」, 2003, pp. 49~57.



1단계 100만평 부지 내 2만 8천평은 2004년 6월 14일 15개 기업이 입주 계약 체결을 하였으며, 2004년 9월 8일에는 1차로 7개, 9월 17일에는 2차로 4개, 10월 19일에는 3차로 2개의 기업에 대해 협력사업 기 승인을 하였다.

2005년 1월 26일에는 2개(재영솔루텍, 제씨콤) 기업에 대한 사업승인을 함으로써 시범단지 협력사업 승인을 마무리하였다. 현재 개성공단에 입주한 SJ테크·신원·삼덕통상 등은 북측 근로자 300여명에게 기술연수를 실시하고 있으며, 리빙아트는 2005년 2월 3일 현재 북측 근로자 270여명을 고용해 매일 평균 1,200세트의 냄비를 생산 중에 있다.

승인된 나머지 기업들은 금년도 상반기 입주 및 생산을 목적으로 공장 건축 및 구조물 공사(상하수도, 도로공사 등)를 진행 중이며, 공장설계·설비조달 및 생산·판매계획 수립, 공장가동에 필요한 북한인력 확보는 관리위원회를 통해 북측과 협의 하에 이루어지고 있다.<sup>111)</sup>

개성공단에서의 북측 근로자 채용에 대해서는 입주기업이 북측 인력알선 기업에 필요한 노력을 신청하고, 인력알선기업이 인력을 추천하면 기업과 추천된 개별 근로자 간에 채용계약을 맺는 형식으로 이루어진다.<sup>112)</sup>

2005년 1월말 기준 개성공단에 고용된 북측 인력은 개발사업자인 현대아산(주)(하청업체 포함)이 부지정리와 건설 등에 1,073명을 고용하고, 한국토지공사 14명을 고용하였으며 (주)리빙아트 및 (주)SJ테크가 각각 269명, 48명을, 2005년 2월 입주를 목표로 핵심기술자를 교육중인 (주)신원 및 삼덕통상(주)이 각각 266명, 12명을, 관리위원회 및 편의시설에서 28명을 고용하여 전체 1,710명이 고용되어 있다.

개성공단사업이 성공적으로 발전하기 위해서는 이들 북측 근로자들에게 남측의 기계·설비에 맞는 기술을 습득시키고, 근면 성실과 고객중심의 서비스 정신을 이해시키고 체득하게 하는 일이 매우 중요하다.

이를 위해 공업지구관리기관과 입주기업 주관 하에 기초적인 직무안내와 각 기업별로 요구되는 기술연수를 실시하게 된다. 아울러 이들 채용된 근로

111) 통일부, 『개성공단 추진 현황』, 2005.

112) 다만, 2005년 1월말 현재 북측 인력알선기업이 정해지지 않은 상태로, 입주업체는 공업지구관리기관과 현대아산을 통해 북측으로부터 필요한 인력을 공급받고 있다. 공업지구관리기관은 공업지구 내 기업의 인력채용과 관리사업에 대한 감독통제권을 갖고 있다.





〈표 29〉 개성공단 시범단지 입주기업 개요

| 구분             | 회사명    | 업종(소분류기준)   | 주요 생산제품                     | 투자금액(억원) | 분양면적(평) |
|----------------|--------|-------------|-----------------------------|----------|---------|
| 1차<br>승인<br>기업 | 삼덕통상   | 신발제조        | 신발                          | 49.6     | 2,438   |
|                | 문창기업   | 봉제의복        | 항공기 근무복                     | 38       | 1,626   |
|                | 부천공업   | 전기공급, 제어장치  | Wire Harness<br>(전기배선부품)    | 45       | 2,438   |
|                | 매직마이크로 | 전자부품, 영상장비  | Lamp assembly<br>(LCD 모니터용) | 30       | 1,220   |
|                | 용인전자   | 전자부품        | 트랜스 포머, 소자코일                | 40       | 2,438   |
|                | 대화연료펌프 | 자동차부품       | 자동차 연료펌프                    | 50.8     | 1,220   |
|                | 태성산업   | 플라스틱제품제조    | 화장품 용기                      | 60       | 2,438   |
| 2차<br>승인<br>기업 | SJ테크   | 플라스틱제품      | 반도체부품용기                     | 40       | 1,626   |
|                | 호산에이스  | 일반기계제조      | 팬코일<br>(공기청정기 부품)           | 26       | 1,000   |
|                | 신원     | 봉제의복        | 의류                          | 37.9     | 2,438   |
|                | 리빙아트   | 기타금속제조      | 주방기기                        | 45       | 1,000   |
| 3차<br>승인<br>기업 | 로만손    | 시계 및 부품제조   | 손목시계, 주얼리                   | 155.8    | 2,620   |
|                | TS 정밀  | 반도체, 전자부품제조 | 반도체 금형부품                    | 28       | 1,626   |
| 4차<br>승인<br>기업 | 제씨콤    | 통신, 방송장비 제조 | 광통신 부품, 소재                  | 43       | 1,778   |
|                | 재영솔루텍  | 기타 기계제조     | 자동차 전자부품 금형                 | 50       | 2,438   |

자료: 통일부, 「개성공단 추진 현황」, 2005.2

### 3.3. 금강산관광지구

1998년 11월 18일 「금강호」가 출항하면서 시작된 금강산관광은 사업자의 자금난, 육로관광·특구지정 등 관광활성화 조치의 이행이 지연되면서 2002년 초에는 관광객이 월 1천명까지 감소하는 등 중단위기에 직면하였다.

우리 정부는 금강산관광을 계속 추진하는 것이 남북관계의 안정적 발전을 위해 반드시 필요하다고 보고, 2001년 6월에는 금강산관광사업에 참여한 한국관광공사에 남북협력기금을 대출하기로 결정하였으며, 2002년 1월에는 금강산관광사업 지원방침을 발표하고 같은 해 4월부터 학생, 교사, 이산가족, 국가유공자, 장애인, 통일교육강사 등의 금강산 관광경비 일부를 남북협



그 결과, 남북경제협력추진위원회 제5차 회의에서 남북한 당국이 육로관광 재개에 합의하고 양측 사업자가 구체적인 재개일정을 확정함으로써, 2003년 9월 1일부터 육로관광이 재개되었다.

육로관광이 정례적으로 실시됨에 따라 당일관광, 1박2일관광 등 다양한 관광상품을 개발하는 등 설악-금강권 연계관광도 활성화되도록 노력하였다. 이에 따라 2004년도에는 관광객이 월평균 2만명을 넘어 연간 총26만명에 이르는 등 금강산 관광이 정상화의 추세에 들어서게 되었다. 육로관광이 정례화되고 관광객이 증가함에 따라 사업자는 부족한 숙박시설과 위락·편의 시설을 확충하는 등 안정적인 성장기반을 마련하기 위해 노력하였다.

이에 따라 금강산 호텔을 개관(2004.7.2)하고 가족호텔 건립도 추진하였다. 또한 국제적 수준의 골프장(18홀)을 건설하기 위해 국내 투자를 유치하고 금강산 6주년 기념행사에 맞춰 착공식을 개최(2004.11.19)하였다.

한편 정부도 관광객들의 안전과 편의를 위해 남북협력기금을 지원하여 온정각~구룡연 구간 등의 도로를 포장(13.4km)하고 온정각-금강산호텔에 이르는 노후된 구간들의 도로를 보수(7.5km)하였다. 아울러 청소년들이 통일에 대해 관심을 가지고 북한의 변화를 올바르게 이해할 수 있도록 겨울방학 기간(2004.12~2005.2) 동안에 금강산 체험학습을 실시하였다.

이에 따라 중·고등학생 총 2만 여명(인솔교사 포함)을 선발하여 금강산 체험학습을 시작하였다. 우리 학생들은 비무장지대를 지나 북한지역을 통과(약 11km)하면서 남북간 연결된 철도·도로 등을 눈으로 확인하는 등 생생한 남북관계 발전상황을 직접 보고, 금강산 현지에서 북한 관광안내원들과의 만남을 통해 북한을 더 잘 이해하게 되었다.

2004년 금강산 관광객을 대상으로 실시한 설문조사에서도 금강산 관광을 통해 북한에 대한 부정적인 인식과 통일문제에 대한 무관심이 긍정적으로 변했다는 응답자가 약78%에 이르는 등 금강산 관광이 통일교육에 효과적인 것으로 나타났다. 특히 2004년 7월 이후 경색된 남북관계 하에서도 금강산 관광은 중단 없이 진행되고 있어 금강산 관광이 한반도 긴장완화와 신뢰구축에 크게 기여하고 있는 평화산업임을 보여주고 있다.<sup>114)</sup>

114) 위의 책.



금강산관광 활성화를 위해서는 금강산관광객이 접근이 용이하도록 육로 관광을 정착하고 주변 관광명소와의 연계관광의 개발, 다양한 관광상품의 개발<sup>116)</sup> 등이 필요하다.

### 3.4. 경제 특구정책의 특징과 전망

북한이 최근까지 발표한 4개 경제특구의 개별적 특징을 비교하면 라진·선봉경제특구는 러시아, 신의주특구는 중국의 국경지역에 위치하고 있으며, 개성 및 금강산특구는 남한의 인접지역에 위치하고 있다. 즉 모든 경제특구가 지정학적으로 국경지대에 위치하고 있으며, 동해안과 서해안에 안배된 특징을 가지고 있다.

그리고 경제특구를 동서로 안배한 것은 북한의 산업입지정책에 따라 공업 단지를 배치한 현실을 반영한 것이다. 이와 같은 산업입지정책에 따라 서해안은 신의주와 개성특구를 개방하여 생산거점으로 활용하고, 동해안은 라진·선봉특구를 개방하여 생산거점으로 육성한다는 것이다.

생산거점의 동서지역안배는 국토의 균형발전이라는 긍정적 효과를 얻을 수 있지만, 대외채무불이행 상태인 북한으로서는 투자유치가 제한적일 수밖에 없는 현실적 측면을 무시하고 있다. 따라서 소국경제인 북한이 현실적으로는 특정지역의 특구를 집중 육성하는 것이 효과적 정책방안이 될 수도 있다.

북한이 국경지역에 특구를 지정한 것은 주변국과의 경제적 연계성과 교통여건, 경제특구의 배후지역의 경제적 잠재력 등의 경제적 요소를 고려한 측면도 있지만, 특구지역 개방으로 야기될 수 있는 체제위협 내지 이완을 사전에 차단하여 체제안정을 도모하려는 정치적 측면도 무시할 수 없다.

즉 특구지역이 외자유치에 성공하기 위해서는 시장경제체제로 운영되는

116) 예를 들면 카지노와 면세점의 설치, 다양한 먹거리 상품, 자연휴양림, 통나무집, 텐트촌 건설, 청소년 극기훈련장 등이 있다.



〈표 30〉 북한의 경제특구 비교

| 기준 \ 특구 | 개 성                    | 신 의 주                             | 금 강 산               | 라 진 · 선 봉                |      |
|---------|------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------|------|
| 위치      | 황남(동남부)                | 평북(북동부)                           | 강원(동남부)             | 함북(북동부)                  |      |
| 면적      | 66km <sup>2</sup>      | 132km <sup>2</sup>                | 약100km <sup>2</sup> | 746km <sup>2</sup>       |      |
| 특구지정일   | 2002. 11               | 2002. 9                           | 2002. 11            | 1991. 12                 |      |
| 특구설립 목적 | 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발 | 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구 개발 | 국제관광지               | 무역 및 중계수송, 수출가공, 금융, 서비스 |      |
| 자 치 권   | 범위                     | 독자적 지도 및 관리                       | 입법, 행정, 사법          | 독자적 지도 및 관리              | 행정   |
|         | 입법                     | -                                 | 입법의회                | -                        | -    |
|         | 사법                     | 구재판소                              | 지구재판소               | -                        | -    |
|         | 행정                     | 지도 및 관리기관                         | 행정부(장관)             | 지도 및 관리기관                | 지대당국 |
| 토 지     | 소유주체                   | 국가                                | 국가                  | 국가                       | 국가   |
|         | 개발주체                   | 개발업자                              | 행정구                 | 개발업자                     | 지대당국 |
|         | 입차기간                   | 50년                               | 50년                 | -                        | -    |
| 사용화폐    | 외화                     | 외화                                | 외화                  | 북한원                      |      |
| 기업소득세   | 14%<br>(장려분야10%)*      | 미정<br>(혜택 부여 예정)                  | 면세                  | 14%                      |      |
| 비자유부    | 무비자,<br>출입증명서 필요       | 비자발급                              | 무비자,<br>출입증명서 필요    | 무비자,<br>초정장 필요           |      |

주: \*) 장려분야는 인프라 건설, 경공업, 첨단과학기술 등의 분야를 말함

출처: 정진상 · 김수민, “신의주 특별행정구의 현황과 해결과제,” 한 · 몽경제학회, 「한 · 몽 · 중 · 러 4개국 제17차 국제학술심포지엄 자료집: 몽골 관광 · 투자전략과 동북아 경제협력」 (2003.5.22), p.60.





주의를 지키자면 수출물자를 우선적으로 생산·보장해야 한다고 역설하였다. 아울러 무역에서 다양화와 다각화를 적극 추진하고 국내 수출자원을 총동원할 것을 역설했다.

1980년 10월에는 우호적 자본주의 국가와의 경제협력을 증진시킬 것을 재천명하고 서방으로부터 자본재를 적극 도입하기도 하였으나 과도한 수입증대로 1981년 다시 외채문제에 봉착되면서 무역규모의 감소를 경험하였다.

그러나 1985년 김일성의 소련 및 동구 사회주의 국가 방문으로 이 나라들과의 관계가 급격히 회복되면서 여러 가지 경제협력협정이 체결되고 원조가 증가하면서 북한의 무역규모는 다시 증가추세를 맞이하게 되었다. 특히 구소련은 1980년대 말까지 북한 수출입의 50% 이상을 차지하는 최대 교역상대국으로 부상하였다.

1980년대에는 북한이 여러 가지로 대외경제관계의 확대와 무역확대를 위한 노력이 경주된 시기였다. 1984년 1월 최고인민회의에서 중계무역, 가공무역 추진을 결정하였으며 개발도상국들과의 남-남협력을 강조하였다.

또한 1984년 9월에는 최초로 합영법을 제정 공포하여 외국자본의 투자를 허용하는 획기적인 조치를 취하였다. 조총련을 비롯한 해외 상공인들에게 대북투자를 해줄 것을 촉구한 것도 바로 이때부터였다.

1980년대 대외경제정책의 특징은 첫째, 1970년대에 시작된 대서방 교역 확대에서 다시 사회주의권 교역 확대로 회귀한 점이다. 둘째, 서방과의 경제관계에서 발생한 외채를 상환할 수 없게 되자 해외자본유치를 통해 이를 대체해 보려는 최초의 시도를 하였다는 점이다. 셋째, 이러한 정책들이 중국의 시장지향적 개혁·개방정책의 직접적인 영향하에서 독자적 정책을 모색하려는 의도에서 행해진 것이라는 점이다.

그러나 북한의 일정한 정책변화에도 불구하고 1980년대 북한 대외경제정책을 열악한 투자환경, 실효성 있는 정책 부재, 통신·금융제도의 미비, 법규 미비 등의 요인에 의해 큰 성과를 거두지 못했다.

1990년대 초반에 발생한 구소련 및 동구 사회주의권의 붕괴는 북한의 대외경제정책을 변화시키는 결정적 계기가 되었다. 구소련과 동구 사회주의권이 붕괴됨으로써 북한은 이 국가들과 맺었던 쌍무적 경제관계가 거의 단절

되었으며, 이는 북한경제 전반에 상당한 타격을 주었다. 사회주의 국가들과의 교역이 북한 전체 교역의 72% 이상을 차지하고 있던 당시의 상황으로 볼 때 북한이 입은 경제적 손실은 막대하였다.

사회주의권 붕괴 및 체제전환을 계기로 사회주의권의 경제관계는 급격히 감소하였으며, 이는 북한의 대외교역에 있어서 교역형태 및 결제방식에 급격한 변화를 강요하였다.

1991년부터 동구권은 북한과의 청산결제방식을 폐지하고 경화결제방식으로 이행하였으며, 구소련은 1991년 1월부터 부분적 경화결제를 시작하다가 1992년부터는 전면적인 경화결제로 넘어갔다. 중국도 북·중무역을 1992년부터 종래의 구상무역에서 경화결제방식으로 전환하여 시행하고 있으며,<sup>117)</sup> 변경무역 경우만 물물교환에 의한 교역형태를 인정하고 있다.<sup>118)</sup> 경화결제능력이 없고 구상무역 중심의 무역관행으로 일관되던 북한의 교역패턴은 심각한 도전에 직면하게 되었으며 새로운 사고, 새로운 방식으로 대외경제관계를 재정립하지 않으면 안되는 상황에 놓이게 되었다.

이러한 대외경제 전반의 위기감 속에서 북한은 정책전환 및 변화를 시도하였는데, 1990년대에 나타난 북한 대외경제정책의 특징은 다음과 같다.

첫째, 경제특구 설치를 통한 외자유치정책이다. 1990년대 초반에는 구소련을 비롯한 사회주의 국가들과의 무역붕괴로 인해 북한의 경제상황은 더욱 악화되기 시작했다. 더욱이 1980년대 중반부터 외국인투자유치를 위해서 추진했던 합영사업의 성과도 미미하여 북한으로서는 대외무역에 있어서 새로운 대책을 강구해야만 했다.

북한이 무역활성화 및 외자유치 확대를 위해 새로이 취한 정책이 1992년에 나진·선봉지대를 경제특구로 지정하고, 그 이듬해인 1993년 12월에 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 무역제일주의를 주창한 것이다.

117) 중국의 경우는 1995년 이후 식량 및 에너지 등과 같은 전략물자에 한해서 부분적으로 사회주의 우호가격을 부활하였다. 이는 1990년대 중반 북한이 극심한 경제난으로 체제붕괴에 대한 위기감이 고조되자 중국 당국이 이를 예방하기 위해 취해진 것으로 분석된다.

118) 1990년 11월에 북한과 舊소련간에 조·소 무역 결산체계 변경에 관한 협정과 1992년 1월에 중국과 북한간에 조·중 무역협정이 체결되면서 북한의 이 국가들과의 결제방식은 청산결제에서 국제시장가격에 의한 경화결제방식으로 전환되어야 했다. 이때부터 북한은 대외무역에 있어서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 구소련과 중국으로부터 원자재를 비롯한 각종 재화를 수입하는 데 어려움을 겪기 시작했고, 생산된 재화 역시 이들 시장으로의 진로가 막힘에 따라 무역 전반이 붕괴되기 시작하였다.

북한은 경제특구의 활성화를 위해서 1992년부터 최근까지 외국인투자법, 자유경제무역지대법 등 50여개 이상의 외자유치 관련법규를 제정하거나 개정하였다. 또한 ‘무역제일주의’라는 슬로건과 함께 1990년대 중반에는 UNDP의 도움으로 외자유치를 위한 노력도 병행하였다.

그러나 경제특구를 통한 북한의 외자유치 노력은 1998년의 아시아외환 위기를 계기로 북한이 외자유치로 인한 외국자본에 대한 종속과 개방경제에 대한 경계를 강화하고 있어 활성화되지 못하고 있다. 특히 미국의 대북 경제제재조치와 개선기미가 없는 북·미관계도 투자유치의 장애요인이 되고 있다.

이때부터 북한은 대외무역에 있어서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 구소련과 중국으로부터 원자재를 비롯한 각종 재화를 수입하는 데 어려움을 겪기 시작했고, 생산된 재화 역시 이들 시장으로 진로가 막힘에 따라 무역 전반이 붕괴되기 시작하였다.

둘째, 과거 사회주의권 시장 일변도에서 탈피하여 시장 다변화정책을 추진하였다. 북한은 1990년대에 들어와 구소련을 비롯한 동유럽 사회주의 국가들과의 무역이 붕괴되자 이에 대처하기 위해서 대외무역정책을 자본주의 국가와의 무역을 장려하는 방향으로 전환하였다.<sup>119)</sup>

특히 무역정책을 다시 정비하면서 인도, 파키스탄, 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도네시아 등을 비롯한 제3세계 국가들과의 무역 확대에 주력하고 있다. 북한이 이들 국가를 택하게 된 이유는 김일성이 붕괴된 사회주의 국가들을 대체할 수 있는 세력으로 동남아시아의 제3세계 국가들과 함께 하나의 블록을 형성하여 이들 국가와의 단결과 협조를 강화하고자 하였기 때문이다.<sup>120)</sup>

북한은 이들 국가 외에도 남한을 비롯하여 일본, 독일, 홍콩, 싱가포르 등 자본주의 국가들과의 가공무역에도 적극 나서고 있다. 이처럼 북한이 그동

119) 이는 김일성이 “우리가 지난 시기에는 사회주의시장을 기본으로 하여 무역을 발전시켜왔는데 이제는 사회주의시장이 없어진 것이나 다름없게 되었습니다. 소련이 붕괴되고 거기에 자본주의가 복귀되었으며 동구라파 사회주의 나라들도 붕괴되어 자본주의 길로 나가고 있습니다. 우리는 사회주의시장을 기본대상으로 하면 무역정책을 자본주의시장을 대상으로 하는 무역정책으로 전환시켜야 합니다”고 언급한 것에서도 나타난다(조선로동당 출판사, “대외경제발전관계”, 『김일성저작집』, 제44권을 참조).

120) 김일성은 이러한 남남협력의 중요성과 이 지역 블록수뇌간의 단결과 협조를 위한 국제회의를 강조한 바 있다. “대외무역과 외화부족문제”, 『김일성저작집』, 43권, 조선로동당출판사, 1996).

안 사회주의 국가들에만 국한해왔던 대외경제관계를 남한을 비롯한 서방국가와 제3세계권으로 확대하고 있는 것은 지난 10여 년 동안 변화된 국제환경에 적응하기 위한 북한 대외경제정책의 변화라 할 수 있다.

셋째, 대외경제관계에서 정치적 비중을 줄이면서 시장경제원리 및 효율성에 주력하고 있다는 점이다. 1990년대 이전까지 북한의 대외무역은 대상국들이 상호 필요에 의해서 계약에 따라서 이루어지고, 완전한 평등과 호혜의 원칙에 의해 이루어지는 것으로 간주하였다.

따라서 이 시기의 대외무역은 경제원리보다 정치·외교적 원리가 강하게 작용하였다. 그러나 1990년대에 접어들면서 북한의 대외무역은 이러한 정치·외교적 무역형태에서 탈피하여, 시장 위주의 대외무역으로 변화하게 되었다.

특히 북한이 1998년에 자본주의식 거래방법을 반영한 「무역법」을 제정한 것은 이러한 정책의 변화를 대변하는 것이라 할 수 있다.<sup>121)</sup> 북한은 이 법의 제정을 통해서 무역의 다각화와 다양화뿐만 아니라, 재산성을 강조하고 있으며, 경영활동상의 책임을 부과함으로써 기존의 구상무역방식의 한계에서 탈피하여 자본주의적인 신용거래에 적응하고자 하는 노력을 보이고 있다.

이러한 조치들은 자본주의 국가들과의 물자교류 및 외화벌이라는 경제적 의미를 중요시한 것으로 기존의 정경연계에 따른 대외무역정책을 상당부분 수정한 것이라 할 수 있다.

넷째, 북한은 무역형태를 다양화하고 있다. 이를 위해 경제 각 부문별 그리고 각 단위별로 외국과 무역거래를 다양한 형식과 방법으로 실행할 것을 촉구하고 있다. 이를 위해 무역방식에 있어서 직접무역과 중개무역 외에 가공무역의 확대를 통해서 달러벌이에 매진하는 정책을 취하고 있다.<sup>122)</sup> 되거리무역(재수출무역)이나, 외국기업과의 합영, 합작, 경제특구 조성을 통한 수출품 생산기지의 조성 등의 정책도 강화하고 있다.<sup>123)</sup>

다섯째, 북한은 무역활성화를 위해서 그동안 독점적으로 운영해온 무역에

121) 무역법은 총 5장 58조로 구성되어있으며 대외무역체제와 질서 그리고 무역회사의 설립절차에 대하여 규정하고 있다.

122) 북한은 이미 1997년 10월에는 남포와 원산을 보세가공무역지대로 설정하였다. 또한 가공무역의 활성화를 위해서 2001년 4월에 열린 최고인민회의에서 기존의 「가공무역법」을 개정 공포하였다.

123) 한수길, "대외무역의 발전은 경제건설에 있어 절실한 금일의 요구", 「근로자」, 1991.4.

서 탈피하고자 1990년대 초반부터 기구개편을 통한 무역 분권화를 시도하였다. 무역의 분권화와 관련하여 가장 특이할 만한 변화는 1998년에 있었던 무역기구의 개편이다. 북한은 당시 정무원(현 내각) 산하의 대외경제위원회를 무역성으로 개칭하였다.<sup>124)</sup>

뿐만 아니라 중북되는 업무를 가진 기구를 통폐합했으며, 무역정책에 대한 연구를 강화하기 위하여 무역성 산하에 무역경제연구소를 조직하였다.<sup>125)</sup> 무역구조의 개편을 통해서 무역성의 권한과 지위를 강화하였고, 상품의 수출선이 없는 회사를 통폐합하였으며, 경영구조의 단일화와 전문화를 통해서 무역회사에 대한 대대적인 구조조정을 실시하였다. 이는 무역기구를 하나의 계통으로 정리함으로써 무역에 있어서의 효율성과 통제를 강화하겠다는 북한당국의 의지를 반영한 것이라 볼 수 있다.

## 4.2. 주요 국과의 경제 교류 현황

### 1) 북·중 경제교류

북한과 중국간의 경제협력은 무역, 투자, 중국의 대북지원 등을 중심으로 이루어지고 있는데, 이 중에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 것이 무역이다. 특히 1990년대 들어 소련 및 동유럽 사회주의권의 붕괴로 인하여 북한의 대외무역에서 차지하는 이 국가들의 비중이 급격히 줄어들면서 중국이 차지하는 비중은 상대적으로 크게 늘어나게 되었다.

1990년에 러시아가 북한의 대외교역에서 차지하는 비중은 무려 53.3%에 달했으나 1991년에는 그 비중이 13.4%로 급감하였다.<sup>126)</sup> 반면 중국의 비중은

124) 무역성 산하에 경제협조관리국, 대외건설관리국, 지방무역지도국, 법규국, 계획국, 무역대표부 등의 기구가 조직되었다 (권경복 '북한의 무역조직 개편과 시사점', 『통일경제』, 1997. 7, p.79).

125) 김일성은 1990년대 초반에 "우리는 자본주의시장에 대담하게 진출하여 무역을 발전시켜야 합니다. 그러자면 자본주의 나라들과 능란하게 무역을 할 수 있는 준비된 무역일군이 많아야 합니다"고 언급하며 전문 무역인력의 양성의 필요성을 여러 번 언급한 바 있다. (조선로동당출판사 '대외경제관계발전', 『김일성저작집』, 44권, 1996. ).

126) 북한과 러시아간의 교역은 1991년 1월 1일부터 양국간 무역결제가 경화결제로 일부 전환되기 시작하면서 급격히 감소하기 시작하였다. 이후 양국간 교역은 구소련의 경제혼란, 우호가격제 폐지 및 경화결제의 확대 그리고 루블화의 대미 달러 환율 평가절하 등으로 계속 감소하였다.



이처럼 양국간 교역액이 크게 늘어난 것은 북한의 대중수입이 주도하였으며, 양국간 무역역조현상이 더욱 심화되었다. 북한의 주요 대중국 수입품목 들로는 원유, 옥수수, 쌀 등이며, 주요 품목의 경우 일반무역이라 하더라도 국제시장가보다 유리한 우호가격으로 수입함으로써 사실상 지원성 교역의 성격을 띠고 있다.

1997년을 기점으로 2000년도까지 북한의 대중국 수출은 지속적인 감소세를 보이고 있는데, 그 원인으로 북한제품의 중국내 경쟁력 상실, 농수산물 등 주요 북한 수출품의 수출선이 중국에서 남한으로 변경, 원정리 자유시장 폐쇄 및 통제 강화 등으로 인한 변경무역 위축 등을 들 수 있다.

한편 북·중 교역에 있어 매우 중요한 부분이 바로 변경무역이며, 이는 '중국정부가 지정한 특정 국경지역에서 변경무역을 할 수 있는 회사 및 개인(중국 국적)에 의해 이루어지는 무역' 을 의미한다.<sup>127)</sup>

중국정부는 1984년에 '변경무역관리법(邊境少額貿易暫行管理辦法)' 을 제정하였으며, 동 법규에 따르면 변경무역은 변경소액무역(邊境少額貿易)과 변민호시무역(邊民互市貿易)으로 구분된다.

변경소액무역은 인접국과 육지로 변경선을 맞대고 있는 변경지역에서 변경소액무역권을 갖고 있는 기업이 세관을 통해 인접국의 기업 또는 무역상사와 거래하는 것이다. 제3국의 생산품은 해당되지 않으며 인접국의 원산지 증명을 필요로 하는데, 북·중간의 변경무역은 대부분 변경소액무역 형태로 이루어지고 있다.

변경호시무역은 변경선 20km 이내에 중국정부의 허가를 받아 개설된 개방지역 또는 시장에서 1일 1인당 3000원이하의 물품에 대해서만 수입관세와 증치세를 면세하는 것이다.

한편 변경무역에서 세계감면혜택 제외품목으로는 텔레비전, 촬영기, 비디오, 에어컨, 냉장고, 세탁기, 카메라, 복사기, 공제시스템교환기, 마이크로 컴퓨터 및 주변기기, 전화기, 무선호출시스템기, 팩스기, 전자계산기, 타자기 및 문자처리기, 가구, 주방용구, 음향설비, 자동차 및 자동차부품 등이다.

127) 이는 중국정부에서 자국의 필요를 위해 제시한 제도인데, 경제가 낙후된 자국의 변경지역들이 인접국들과의 원활한 경제교류를 통해 경제발전을 도모할 수 있도록 수입관세 및 증치세의 50%를 감면해 주고 있음.

최근 북한의 대중국 수출규모는 계속 줄어들고 있지만 변경무역에 대한 대중 수출의존도는 점점 높아지는 추세를 보이고 있는데, 이는 수출경쟁력을 갖춘 품목이 별로 없는 북한의 현실과 일반무역에 비해 세제우대가 되는 변경무역을 선호하는 북한의 입장이 반영된 것이다.

현재 북·중 변경무역 가운데 70% 이상이 보따리무역이다. 1997년 봄 북한에서 중국 단둥지역으로 많은 양의 폐철이 반출되었으며, 이 역시 대부분 보따리무역으로 이루어진 것이다. 특히 북한의 대중국 수출은 거의 대부분이 변경무역으로 이루어지고 있다.

변경무역이 이루어지는 지역으로는 8개의 변방국가통상구와 3개의 변경지방통상구가 있다. 이 가운데 중국을 제외한 제3국이 북한으로 직접 들어갈 수 있는 지역은 권하-원정, 도문-남양, 집안-만포, 단동-신의주 등 네 곳이다.

현재 변경무역이 가장 활발하게 이루어지고 있는 곳은 단동이다. 단동에는 지방정부 및 개인 무역회사가 800여 개 정도 있으며, 단동은 북·중 변경무역의 80%를 차지하고 있다.

<표 32> 북·중 변경무역 현황 (단위: 천 달러)

| 구 분  | 대 중 수 출 |      | 대 중 수 입 |      | 변경무역총액  |
|------|---------|------|---------|------|---------|
|      | 금 액     | 비 중  | 금 액     | 비 중  | 금 액     |
| 1997 | 58,423  | 48.0 | 159,688 | 29.9 | 218,111 |
| 1998 | 37,659  | 65.7 | 92,921  | 26.1 | 130,580 |
| 1999 | 32,092  | 76.9 | 75,252  | 22.9 | 107,344 |
| 2000 | 29,521  | 79.3 | 106,929 | 23.7 | 136,450 |
| 2001 | 40,025  | 24.0 | 116,686 | 20.4 | 156,721 |
| 2002 | 54,960  | 20.3 | 99,333  | 21.3 | 154,392 |
| 2003 | 31,660  | 29.4 | 51,225  | 19.0 | 82,885  |
| 2004 | 70,458  | 41.0 | 53,622  | 15.5 | 124,080 |

주: 비중은 북중 변경무역의 수출입이 양국간 전체 수출입에서 차지하는 비중임.

자료: KOTRA.



한편 1984년 북한이 ‘합영법’을 제정한 이래 등장하기 시작한 북·중 상호간의 투자활동과 두만강지역 개발계획의 추진 등이 양국간의 주요 투자협력사업이라고 할 수 있다. 북한의 「합영법」제정 이래 1990년까지 중국의 대북한 투자건수는 10여 건에 달했으며, 북한 역시 북경(北京), 연길(延吉), 단둥시(丹東市) 등에 수십여 건의 투자를 한 것으로 알려지고 있다.

북한이 합영법을 채택한 1984년부터 1993년까지 북한의 외자유치실적은 총 111건으로 이 가운데 중국은 3건에 불과했다. 1995년 말까지 중국의 대북투자 기업은 21개로서 약 4,000만달러였다.

북한의 발표에 따르면, 평양, 남포, 신의주 등 나진·선봉 이외 지역에 1996년 5월 말까지 북한이 유치한 해외자본은 총 130여건에 1억 3,000만달러로서, 이 가운데 40여건이 중국이라고 한다.

나진·선봉지역의 경우 북한의 발표에 따르면 1996년 6월까지 북한의 외자유치현황은 49건, 3억 5,000만달러의 투자가 계약되어 그 가운데 22건 3,400만달러가 실행되었다고 한다. 3,400만달러의 실제 투자 실행규모를 분야별로 살펴보면, 인프라 관련 투자가 1,350만달러로 전체의 40.4%를 차지해 가장 많았고 이어 상업, 수송, 서비스가 1,121만달러(33.0%), 금융업 760만 달러(22.3%), 관광업 100만 달러(2.9%), 제조업 53만달러(1.6%) 등의 순이다.

그런데 1996년 9월 유엔공업개발기구(UNIDO) 및 유엔개발계획(UNDP)과 북한이 공동으로 개최한 나진·선봉투자포럼(9. 13~15) 이후 UNIDO가 밝힌 자료에 따르면, 포럼기간에 이루어진 북한의 외자유치실적은 계약서 체결 4건에 2억 6,500만달러이며, 합의서 체결 12건에 5억 6,275만달러라고 한다.

다시 말해 1996년 하반기부터 북한의 외자유치가 크게 증대되고 있는데 그 대부분은 중국 및 홍콩계 기업이다. 알려진 바에 따르면 중국정부도 1990년대 후반부터 홍콩을 비롯한 해외 화교기업들에게 북한의 나진·선봉지역에 대한 투자를 장려하고 있다고 한다.

KOTRA에 따르면 1997년 6월 현재 나진·선봉지역에서 가동 중인 외자기업은 총 56개 기업이며, 이 가운데 70% 이상이 중국과 홍콩계 기업이다. 북

한 전체로 볼 때 건수로는 아직 일본의 조총련계 기업의 투자가 많을지 모르나 금액으로는 중국 및 홍콩계 기업이 가장 많으며 건수로도 앞으로는 중국 및 홍콩계 기업이 일본의 조총련기업을 앞지를 것으로 예상된다.

중국 및 홍콩계 기업의 주요 투자분야를 살펴보면 나진·선봉의 경우 식당, 상점, 호텔 등 관광 관련 서비스업이 주종을 이루고 있지만, 도로, 항만, 해운, 항공, 금융 등 사회간접자본시설에 대한 투자도 적지 않게 이루어지고 있다.

예컨대 중국 연변현통집단의 나진·청진항 컨테이너 설비 및 항만 확장 공사 와 나진-일본 니카타 정기항로 운항, 중국의 연변항운공사의 나진·부산 간 정기 컨테이너선 운항, 홍콩, 신동아북사의 나진헬리포트 부속 건물 공사 및 연결-나진, 나진-평양간 헬기 운항, 홍콩 타이슨사의 나진-월정간 도로 확장 및 포장공사, 홍콩의 폴아이티씨사의 선봉비행장 건설, 홍콩 허치슨그룹의 나진항 건설, 홍콩 엠페리그룹의 호텔 및 카지노 건설 등이 그예이다.

또 중계수송과 같은 물류부문에 대한 투자도 이루어지고 있으며, 제조업 투자는 아직 그리 많지 않은 편이다.

그러나 무역에 비해 북·중간의 투자분야 협력은 아직 그 규모나 내용에 있어서 미미한 수준이며, 실험단계에 있다고 볼 수 있다. 상호투자활동이 무역에 비해 저조한 가장 중요한 원인은 북한경제체제와 중국경제체제의 상이성으로 인해 중국측 투자자들이 적극적으로 이윤동기의 합작을 시도하기 어렵기 때문이다.

한편 나진·선봉을 포함한 두만강유역개발계획을 둘러싼 북·중·러 3국의 첨예한 이해관계의 대립도 무역 이외의 경제협력 경로의 활성화를 어렵게 하는 또 다른 한 원인이 되고 있다.

중국은 북한의 경공업 및 유통업 분야를 중심으로 소규모 투자를 해왔다. 1999년 말 중국 대외무역경제합작부에서 공식적으로 비준한 중국의 대북한 투자기업은 식당, 상점, 광천수, 수산양식업 등 6개사(북한측 주장은 60여 개사)이고, 투자액(누계)은 188만달러에 불과하다.

반면 동 기관의 발표자료에 의하면 1993년 이후 북한의 대중국 직접투자(실행액 기준, 누계)는 6,700만 달러로 나타났으며, 중국정부가 비준한 협의 기준으로는 총 260건에 1억 7천만 달러에 달하고 있다.

## 2) 북·일 경제교류

북·일간의 경제협력은 1984년 9월에 북한이 ‘합영법’을 제정하면서 일본 기업들의 참여를 희망했으나, 일본기업들은 이미 몇 차례에 걸쳐 채무상환 약속을 어긴 북한에 대해 냉담한 반응을 보였다.

그 결과 북한은 재일조선인 기업을 표적으로 1986년부터 본격적인 작업에 착수하였는데, 같은 해 2월 28일 평양을 방문한 재일본조선인 상공연합회 결성 40주년 기념단에 김일성은 “재일상공인이 돈을 많이 벌어 일본에서의 기반을 강고히 하기 위해서는 조국과의 합영을 실현시켜야 합니다. 총련동포 상공인들은 힘이 있는 사람은 힘을 내고, 돈이 있는 사람은 돈을 내고, 지식이 있는 사람은 지식을 내어, 조국 인민과의 합영, 합작을 더욱 힘차게 펼쳐, 사회주의조국의 경제발전과 인민생활의 향상에 적극적으로 기여하여야 합니다. 총련동포 상공인이 조국의 경제발전과 인민생활 향상을 위해 좋은 일을 많이 하는 것은 숭고한 애국심의 발현입니다”고 호소하였다.<sup>128)</sup>

이것이 조조합영사업의 ‘강령’이 된 ‘2·28교시’이며, 이를 계기로 조조합영사업은 본격화되기 시작하였다.

같은 해 6월 합영사업을 본격적으로 추진할 재일조선인 조직으로 합영사업연구회가 오사카에서 발족되었고, 8월에는 이 연구회와 북한의 합영사업준비위원회 사이에 합영사업을 총괄적으로 담당할 조직으로 조선국제합영총회사 창립 조인식이 거행되어, 11월부터 업무가 개시되었다.

1987년 6월에는 합영사업연구회가 합영사업추진위원회로 개칭되고 사무국이 강화되었다. 이 같은 일련의 작업을 통해 조조합영사업은 본격적인 궤도에 오르게 되었다. 돈도 벌고 애국도 할 수 있다는 희망에서 1987년부터 약 3년간 재일조선인사회에서는 합영사업 붐이 일어났다.

이와 같이 북·일간의 경제관계는 미결제 채무문제로 인해 일본기업들이 소극적인 자세로 돌아선 반면, 이를 대신하여 재일조선인 기업들이 북한과의 합영사업에 적극 나섬으로써 명맥과 규모를 이어나갈 수 있게 되었다.

128) 『조선상공신문』, 1986. 2. 28일자



한편 북·일 경제관계는 1980년 말부터 시작된 세계적 차원의 냉전체제 해체로 인해 상당한 변화를 겪게 되었다. 1990년 9월 자민당의 실력자 가네마루 신(金丸信)의 방북은 그 결정적 전기가 되었는데, 가네마루는 김일성과의 회담에서 조속한 시일내의 국교정상화와 이의 실현을 위해 이른 시일내 양국간 수교교섭 개최에 합의하였다. 그 후 1991년 초 사상 최초의 양국간 국교정상화를 위한 교섭이 성사된 후 후속회담이 이어졌다.

〈표 33〉 1995년 7월 현재 조·조 합영 현황

| 업종     | 가동 회사수 | 구성비   | 합영 | 합작 | 임가공 |
|--------|--------|-------|----|----|-----|
| 경공업관계  | 38개    | 37.6% | 16 | 11 | 11  |
| 중공업,약전 | 24개    | 23.8% | 12 | 10 | 2   |
| 농수산관계  | 19개    | 18.8% | 5  | 14 | 0   |
| 서비스관계  | 20개    | 19.8% | 15 | 5  | 0   |
| 합계     | 101개   | 100%  | 48 | 40 | 13  |

자료 : 조총련 합영사업추진위원회의 내부자료

이처럼 양국간 수교교섭의 개시를 계기로 경제분야에도 새로운 움직임이 나타나기 시작하였다. 양국 관계 진전에 적극적이었던 일본의 일부 정치가는 정치 외교관계의 개선과 아울러 경제, 무역관계도 개선할 필요가 있다고 판단, 우선 북한 수출산업의 강화에 협력하여 외화획득에 도움이 될 수 있는 프로젝트의 추진을 검토하기로 결정하였다.

이에 호응하여 동아시아무역연구회와 일조무역회 양 단체가 추진주체가 되어 1991년 봄 조사단이 방북하였고, 1992년 5월에는 조선국제무역촉진위원회 대표단이 10년 만에 일본을 방문하였다. 국제무역촉진위원회 대표단은 경·련, 일본무역회, 일본상공회의소, 철강연맹 등 경제단체 및 통산성과 회담, 국교정상화 이전이라도 양국간의 무역, 경제교류를 활성화하고 싶다는 희망을 피력하였다.

그 후 7월에는 대기업의 임원을 포함 50여 명으로 구성된 일본경제교류대표단이 방북하였다. 그러나 시찰 결과 투자를 개시하기에는 북한의 사회간접자본 미비 등 아직 환경이 정비되어 있지 않으며, 설령 정비되어 있다 할



그러나 1998년 8월 31일의 북한의 대포동 발사실험은 일본측을 경악시켰으며, 일본 국민의 대북한 여론은 극도로 악화되었다. 일본정부는 곧바로 제재조치를 발동하였는데 그 중에는 식량지원 중단과 평양-나고야간을 운항 하던 비정기 화물비행기의 운항 중단이 포함되었다. 이로써 양국 무역은 더욱 타격을 받게 되었는데, 특히 비행기를 통해 운반하던 북한산 송이버섯의 수출이 가장 큰 피해를 입었다.

〈표 34〉 1990년대 이후 북·일간 무역 현황 (단위 : 백만 달러)

|      | 수출  | 수입  | 수출입계 |
|------|-----|-----|------|
| 1990 | 301 | 176 | 477  |
| 1991 | 284 | 224 | 508  |
| 1992 | 257 | 223 | 480  |
| 1993 | 252 | 220 | 472  |
| 1994 | 323 | 171 | 494  |
| 1995 | 340 | 255 | 595  |
| 1996 | 291 | 227 | 518  |
| 1997 | 310 | 179 | 489  |
| 1998 | 219 | 175 | 394  |
| 1999 | 203 | 148 | 351  |
| 2000 | 257 | 207 | 464  |
| 2001 | 226 | 249 | 475  |
| 2002 | 234 | 135 | 369  |
| 2003 | 174 | 92  | 266  |
| 2004 | 163 | 89  | 252  |

자료: KOTRA, 통일부, '04년도 북한의 대중·일 교역동향'

이상에서 알 수 있듯이, 북한측의 수교전 경험 확대라는 적극적인 자세에도 불구하고 미결제 채무문제 및 핵미사일문제에 의한 군사적 긴장, 그리고 일본인 납치의혹으로 인한 국민감정 악화 때문에 양국간 경제협력은 답보상태를 벗어나지 못하였다.

이처럼 조조합영사업의 실패와 군사적 긴장으로 인한 정치적 냉각으로 1990년대 중반부터 양국 무역액은 감소하기 시작하였다. 1995년에 무역액

이 상당 폭으로 증가한 것은 일본의 대북 쌀 지원으로 수출이 전년 대비 49.3% 증가하였기 때문이었다. 1998년 미사일 발사실험으로 양국 관계가 악화되면서 1998년과 1999년 2년간 양국 교역이 4억달러를 밑돌았으나, 2000년 그리고 2001년에는 예년 수준을 회복하였으나 핵문제 등의 정치적 문제로 인하여 2003년 이후 북·일간 교역은 계속 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

### 3) 북·미 경제교류

북한은 미국과의 관계개선을 통하여 심각한 식량난 및 경제난을 해소하고 이를 통해 국가적 생존 및 체제를 존속시키겠다는 전략을 구사하고 있다. 즉 당면한 경제난을 타개하기 위해서 북한은 외국자본과 첨단기술의 도입 및 국제경제기구 등 외부로부터의 경제지원이 필수적이다.

따라서 북한은 미국기업의 대북 투자진출을 꾀하고 있으며, 이를 위하여 미국의 법적 제도적 장애 등 대북한 경제제재의 철폐를 위한 대미정책을 다방면으로 모색 중이다. 미국의 경제제재는 단지 미국기업의 대북 투자를 금지해 왔을 뿐만 아니라 북한을 원산지로 하는 상품의 미국시장으로의 수출을 불허함으로써 다른 외국기업의 대북 투자를 크게 제약하고 있다.

한편 북한은 ADB, IMF, World Bank 등 국제금융기구로부터 장기저리의 경제개발을 위한 자금을 지원받고자 노력하고 있다.<sup>130)</sup> 그러나 이 또한 미국의 도움이 없으면 불가능하다. 미 국내법은 테러국가에 대한 국제금융기구의 금융지원에 대하여 반대표를 행사하도록 규정하고 있다.

미국은 IMF, World Bank 등 국제금융기구에서 25% 상당의 투표권을 행사할 수 있으며, 이와 함께 막강한 영향력을 가지고 있기 때문에 이들로부터 금융지원을 받으려고 할 때 미국의 도움은 절대적이라 할 수 있다. 이러한 상황에서 북한이 제기한 핵문제는 궁극적으로는 대미관계를 체제유지에 연결하려는 전략적 선택이었다고 볼 수 있다.

130) 국제금융기구의 개도국에 대한 금융지원 기준 및 대북 금융지원 가능규모에 대해서는 홍성국, "대북 금융 거래와 국제 금융 기구의 지원", 현대경제연구원, 『통일경제』, 2000. 3, pp. 33-39 참조.



한편 미국은 한국전 이후 북한을 적대세력으로 인식해 왔으며 북한에 대한 뿌리 깊은 불신은 지난 50여 년간의 테러행위, 대남 도발행위 등으로 심화되었다. 미국은 냉전시대에 공산주의권에 대한 봉쇄정책의 일환으로 북한의 실체를 인정하지 않았으며, 한국전 발발 이후 지속적으로 포괄적이고 엄격한 대북한 제재조치를 단행하고 있다.

미국의 대북한 경제제재조치의 내용은 ① 상업 및 금융거래의 실질적 완전금지, ② 미국 내 북한의 자산 동결, ③ 북한에 대한 경제적 지원 및 원조 제한, ④ 미국의 북한에 대한 최혜국대우 부정, ⑤ 북한과의 무기거래 및 군수산업 관련 수출입 금지 등으로 대별된다.

미국의 대북한 경제제재조치의 구체적 내용은 미국이 북한을 ① 적성국가 ② 공산주의국가 ③ 국제 테러리스트국가 ④ IAEA 안전협정을 위반한 핵무기 비보유국가 ⑤ 인권침해국가 ⑥ 미사일기술 확산 활동국가로 규정함에 따라 각각 시행되고 있다.

이와 같이 북·미간의 교역은 포괄적 대북 경제제재 조치로 인하여 금액 및 수량 면에서 매우 미미한 실정이다. 지난 1988년 시작된 북한과 미국의 교역 특징은 ① 무역규모의 미미함 ② 극도로 제한된 교역품목 ③ 거래의 연속성이 없는 일회성 교역 ④ 대미 수입 위주의 교역 등으로 나타나고 있다.

미국과 북한과의 무역은 1988년 6만 5천달러, 1989년 59만 2천달러, 1990년 3만 2천달러, 1991년 11만 1천달러, 1992년 47만 5천달러로 총 교역규모가 100만 달러도 안되는 극히 미미한 수준을 유지해 오다가 1993년 들어 약 200만달러 규모로 늘어났으나 1994년에는 다시 18만달러로 떨어졌다.

‘북·미 기본합의서’를 체결한 다음해인 1995년에는 양국간 교역이 500만 달러를 상회하는 급증추세를 보였으나, 1996년에는 다시 급격히 감소하였다. 1997년부터 북한과 미국간의 교역규모는 240만 9천달러, 445만 4천 달러(1998년), 1,128만 9천달러(1999년)로 계속 급속한 증가추세를 보였으나 2000년 및 2001년에는 감소하였다. 그러나 2002년 이후 증가세를 보이고 있다.

북·미간 경제교류는 미국의 대북 수출 위주의 교역형태를 보이고 있다. 1994년까지 미국의 대북 수출품목으로는 광산용 기계 및 부품, 제재목, 아크릴 중합체 등이 주요한 비중을 차지하고 있었으며, 이 가운데 광산용 기계



턴그룹 관계자는 정유합작공장이 가동되고 있으며, 향후 약 10억달러를 투자하여 정유공장을 2~3배 확장할 계획이라고 밝힌 바 있다.<sup>131)</sup>

이외에도 미국의 AT&T는 1995년 4월 일본의 국제전신전화회사를 중계지로 해서 미·일·북한 3각의 상용전화를 개설하여 운영하고 있으며, MCI, 칼텍스, GM 등이 북한을 방문, 구체적인 사업계획을 수립하기 위한 사전조사에 착수하고 있는 것으로 알려지고 있다.

그러나 스탠턴그룹 이외에는 전반적으로 미국기업의 대북투자는 아직 사전조사 협의단계에 머물러 있으며, 실제 사업추진에는 많은 제약요인이 남아 있다.

〈표 36〉 미국기업의 대북 경제협력 동향

| 분 야  | 기 업             | 내 용                     |
|------|-----------------|-------------------------|
| 에너지  | 스탠턴그룹           | 화력발전소 구매, 나진·선봉 정유시설 건설 |
|      | 모빌              | 유전탐사, 개발 검토             |
| 광 물  | 코메탈             | 마그네사이트 수입계획             |
|      | 미네랄테크놀로지        | 마그네사이트 수입계약 체결          |
| 공 업  | GM              | 자동차부품 공장 건설계획           |
| 목재가공 | AT&T통신          | 미·북간 직통전화 개통            |
|      | AT&T네트워크 그룹     | 디지털 통신장비 판매             |
|      | MCI             | 위성통신, 전화, FAX서비스 시설 건설  |
|      | CNN             | 지국설치 계획                 |
| 금 융  | Murphy Overseas | 웅상지구 목재종합공장             |
| 정보통신 | 비자, 마스터, 아멕스    | 사무소 개설, 신용카드사업 착수 준비    |

자료 : 『조선신보』, 1995년 9월 28일자; 『중앙일보』, 1995년 12월 1일자.

한편 2000년 6월의 대북 경제제재 완화조치는 미국기업들이 대북한 진출에 관심을 갖게 하였으며, 주한 미국상공회의소를 중심으로 미국기업들이 북한외의 투자환경을 꾸준히 검토하고 있다. 그러나 미국기업들이 본격적으로 진

131) 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레터』 2000. 4, pp. 2-3. 스탠턴그룹은 1994년 11월에 20만kw급의 선봉중유화력 발전소 가동 능력을 40만kw로 증강하고 승리화학연합기업소의 정유능력(연간 200만 톤)을 확장하여 원유가공품을 생산하기로 합의한 바 있으며, 발전소 합작건설계약을 이미 체결하였다고 한다. 東アジア貿易研究會, 『東アジア經濟情報』, 1995. 12. 스탠턴그룹의 대표단은 1995년 10월 나진, 선봉 자유경제무역지대를 네 번째로 방문, 현지 시찰을 하였다.

출하기 위해서는 북한의 경제운용이 보다 투명해져야 할 것이기 때문에 현 단계에서 미국기업들이 북한에 대규모 투자를 할 것으로 기대하기는 어렵다.

이와 관련해 미국기업들의 관심사는 남북 경제교류·협력 확대에 따른 경제적 기회를 이용하고자 하는 측면과, 북한 경제의 개혁·개방을 염두에 둔 조기진출을 통한 시장 선점효과를 기대하는 측면으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 미국과 북한간 경제관계의 확대는 양국간 무역확대의 환경이 조성되어 경제교류가 꾸준히 계속되는 상황이 도래되어야 본격적으로 진행될 것으로 여겨진다.

#### 4) 북·러 경제교류

러시아는 1991년 말 구소련의 사회주의 이념을 공식적으로 폐기하고 자본주의와 시장경제를 지향하는 체제전환에 돌입하면서, 기존의 정치적·이념적인 동맹관계에 기초한 구소련 시대의 대외경제관계도 폐기하였다. 이러한 변화를 나타내는 대표적인 조치가 1991년에 취해진 대외무역에서 시장가격 및 경화결제의 적용이었다.

이처럼 러시아의 대외경제정책의 기초가 변화함에 따라 정치적·이념적인 동맹관계에 기초했던 과거의 북·러·구소련간 경제관계는 북한과 러시아 사이에서는 더이상 유지될 수 없게 되었다.

러시아 대외경제관계의 탈정치화는 모든 과거 사회주의 국가들과의 양자간 경제관계를 위축시켰는데, 특히 북한의 경우는 한·소수교(1990. 9) 이후 1990년대 상반기에 러시아 정부가 친한정책을 추구함으로써 북·러 관계가 전반적으로 악화됨에 따라 다른 어떤 국가보다 러시아와의 경제관계가 급격히 위축되었다.

러시아는 1992년부터 북한에 대해 시혜적 성격의 경제원조를 전면적으로 중단했으며, 동시에 북한에 대해 누적된 채무를 상환할 것을 촉구하기 시작했다. 30억 루블을 상환하는 러시아에 대한 북한의 채무 상환에 관한 문제는 이때부터 최근에 이르기까지 북·러간 경제관계에 있어서 가장 큰 현안의 하

나가 되었다.

이로 인해 북·러간의 무역액은 1990년대에 접어들면서 급격히 감소했다. 1990년의 경우 북한의 대소련 교역액은 약 22.2억달러에 달했는데, 이것은 같은 해 북한의 총교역량에서 53%를 차지하여 두 번째 교역국인 중국과의 교역규모(약 5억달러, 13%)를 훨씬 상회하는 수준이었다.

러시아측의 자료에 의하면 이러한 교역규모는 구소련이 와해되던 해인 1991년까지 그대로 유지되었다. 그러나 1992년부터 북·러간 교역량은 3억 달러 이하로 대폭 감소되었으며, 1994년에 1억달러 이하로 축소되었다. 이후 1990년대 내내 북한과 러시아 사이의 교역규모는 연간 1억달러를 전후한 수준에 머물렀다.

1990년대 동안 북한의 전체 교역규모가 1980년대와 비교해 거의 1/3수준까지 감소되기는 했으나, 북·러간의 교역은 1/20수준까지 감소하였다. 러시아의 경우도 구소련 해체와 더불어 1990년 상반기에 교역량이 전반적으로 위축되었으나, 다른 어떤 나라와의 교역도 북한과의 경우처럼 빠르게 감소된 경우는 없었다.

러시아와의 총교역량은 1990년대 초반에 크게 감소된 이후 러시아 경제가 안정되어가는 2001년부터 증가하고 있다.

이와 같은 북한·러시아간 무역의 급격한 감소는 수출과 수입 양면에서 동시에 발생한 것이다. 전술한 것처럼 러시아가 1991~92년 구소련 시기의 우호가격 및 청산계정 설정에 기초한 무역방식을 일방적으로 폐지하는 대신 양국간 무역에 국제시장가격에 기초한 경화결제제를 요구함으로써, 당시 외환이 절대적으로 부족한 북한은 러시아 상품에 대한 수입을 더 이상 지속할 수 없게 되었다.

이와 동시에 청산계정의 폐지에 따라 러시아는 더 이상 북한산 물품을 도입할 의무가 사라졌으며, 경쟁력이 떨어지는 북한산 상품이 러시아 시장에서 판매처를 발견하는 것도 어려워졌다. 더구나 러시아시장이 서구 국가들에 대해 전면적으로 개방된 상황에서 북한산 상품은 더욱 경쟁력을 갖기가 어려워졌다. 이에 따라 북한의 러시아에 대한 수출과 수입은 모두 급격히 감소하게 된 것이다.

1990년대에 들어 발생한 대러시아 교역의 급격한 위축은 단지 북한의 국제수지뿐 아니라 산업구조 및 경제발전에 광범위한 타격을 안겨주었다. 특히 러시아로부터 기계, 설비 및 연료자원의 수입이 급감한 것은 1990년대에 북한경제가 침체의 나락으로 빠지는 데 핵심적인 원인의 하나가 되었음이 분명하다.

북한의 주요 생산시설은 상당 부분이 1950년대부터 구소련의 지원을 통해 건설된 것이므로, 러시아로부터 기계 및 설비부품 도입의 급감은 북한경제에 큰 타격일 수밖에 없었을 것이다.

〈표 37〉 북한의 대러시아 교역 추이 (단위: 백만달러)

| 구분   | 수출  | 수입    | 수출입계  |
|------|-----|-------|-------|
| 1990 | 908 | 1,315 | 2,223 |
| 1991 | 171 | 194   | 365   |
| 1992 | 65  | 277   | 342   |
| 1993 | 39  | 188   | 227   |
| 1994 | 40  | 100   | 140   |
| 1995 | 16  | 68    | 84    |
| 1996 | 30  | 36    | 66    |
| 1997 | 17  | 67    | 84    |
| 1998 | 8   | 57    | 65    |
| 1999 | 2   | 49    | 51    |
| 2000 | 3   | 43    | 46    |
| 2001 | 5   | 64    | 69    |
| 2002 | 4   | 77    | 81    |
| 2003 | 3   | 116   | 119   |
| 2004 | 7   | 206   | 213   |

자료: KOTRA, 통일부, 「주간북한동향」(2005.4.8~4.14)

또한 북한은 1991년까지도 구소련으로부터 매년 100만 톤 정도의 원유 및 석유제품을 수입해왔는데, 이는 북한의 주요 산업시설을 가동하는 데 매우 중요한 역할을 해왔다.

따라서 1992년부터 러시아로부터의 연료자원 수입이 1/10 이하로 급감한 사실은 북한경제가 1990년대 동안 전반적으로 에너지난에 봉착하게 된 원인이 되었을 것이다. 이미 여러 문헌에서 지적된 것처럼 1990년대 동안 북한 산업시설의 가동률이 격감한 것은<sup>132)</sup> 이처럼 러시아와의 교역이 대폭 위축된 것이 중요한 원인이 되었다.

1990년대에 발생한 북·러시아간 교역의 급격한 위축과 교역상품 구조의 변화는 근본적으로 양국 사이의 정치·외교적 동맹관계의 붕괴와 궤를 같이 하고 있다. 즉 1990년대 초부터 발생한 북한과 러시아간 경제관계의 침체는 근본적으로 양국간의 정치적 동맹관계의 와해에서 비롯되었으며, 특히 한·소 수교 이후 러시아의 친한정책이 이러한 북·러 관계의 악화에 중요한 역할을 했다.

1990년대 중반을 지나면서 북한과 러시아 사이에는 악화된 양국간의 정치적인 관계를 다시 복원하려는 시도가 시작된다. 러시아내에서는 우선 친한국 일변도의 외교정책이 오히려 한반도에서 러시아의 외교적 영향력을 약화시켰다는 반성이 있었고, 북한에는 무엇보다도 러시아와의 관계악화가 커다란 경제적인 손실을 초래했기 때문이다.

그러나 북한과 러시아 사이의 정치·외교적인 관계가 다시 정상화되기까지는 상당한 기간이 경과해야 했다. 1990년대 중반부터 북한과 러시아 사이에 여러 차례의 고위급 인사의 방문이 이루어진 이후에, 양측은 2000년 2월에야 ‘북·러 우호협력조약’을 체결했다.

‘북·러 우호협력조약’은 과거 ‘조·소 동맹조약’이 1990년대 초반에 폐기된 이후 공백상태에 빠진 북한과 러시아 관계를 새롭게 정립하기위한 기본 조약으로서, 과거와 같이 쌍방에 대한 전시 자동개입조항을 포함하는 동맹 조약은 아니었지만, 이 조약을 체결함으로써 1990년대 내내 표류하던 북한과 러시아간 관계는 비로소 정상화되는 전기가 마련되었다.

이어 2000년 7월에 이루어진 푸틴 러시아 대통령의 방북과 2001년 김정

132) 예를 들어 한국은행에 따르면, 1990년부터 본격화된 북한에서의 공업분야 가동률의 저하는 1996년에 이르러 철강산업이 20%, 자동차산업 25%, 시멘트산업 31%, 화학비료 27%, 직물제조 22%의 가동률을 보일 정도로 극심해졌다(한국은행, 『1999년 북한 GDP 추정결과』, (보도자료)를 참조).





체 총 교역액의 13.3%), 2004년에는 2억 6천 1백만 달러로 북한 전체교역액의 9.13%의 비중을 차지한 것으로 나타났다.

주요 교역대상국은 독일, 네덜란드, 프랑스, 스웨덴, 이탈리아, 스페인, 영국, 벨기에 등으로 북한은 EU국에 섬유제품 및 광물성 생산품, 비금속 등을 수출하고 기계류, 식량, 자원, 플라스틱 제품, 광물성 생산품을 수입하고 있다.

특히 독일은 유럽국가 중 북한의 최대 수출국으로 북한의 유럽시장 진출의 교두보 역할을 하고 있다. 또한 독일은 2001, 2002, 2004년 EU국 가운데 교역액이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 이는 독일의 대북 쇠고기 원조가 큰 비중을 차지했기 때문이다. 2001년 독일의 대북 쇠고기 원조는 2천9백만 달러로, 대북 수출액 8천2백만달러의 35%를 차지했다. 2002년 원조액은 5천1백만달러로 대북 수출액 (1억4천백만달러)의 36%에 달했다. 2003년에는 독일의 대북 쇠고기 무상 지원이 완료되었으며, 기계류 수출입이 감소함에 따라 전체적인 교역 규모가 다소 감소한 9천6백만달러와 2004년에는 9천 1백만 달러를 기록했다.

북·독간 교역에 있어서, 북한의 주요 수입상품은 기계류, 섬유류, 차량 등이고, 주요 수출 상품은 섬유제품, 기계류, 화공제품 등이다.

2004년 EU국 가운데 대북 교역규모가 가장 큰 국가는 독일로 이는 북한이 독일에서 다량의 기계류 제품을 수입하였기 때문이다.

프랑스는 2004년 북·EU 간 교역에서 13%를 점유하며 제2대 교역국으로 부상했다. 북한은 2003년 북·EU간 교역의 3위를 차지했던 이탈리아로부터 자동차 관련 부품과 전자제품을 다량 수입하고 있다. 이탈리아 피아트사는 한국의 북한진출 기업 평화자동차와 합작하여 2002년부터 자동차 공장을 건립 씨에나, 도블로를 모델로 한 휘파람 뼈꾸기를 생산하고 있다. 동사는 이탈리아에서 부분 조립된 부품을 들여와 현지에서 조립하는 방식을 취하고 있는 것으로 알려졌다.



### 4.3. 남북 경제 교류

남북교역은 물품의 대북한 반입과 반출로 구성되는 직·간접 교역을 통칭하며, 크게 거래성교역과 비거래성교역으로 구분된다. 남북교역은 1988년 '7·7선언' 과 그 후속조치인 '대북한경제개방조치' 에 따라 시작되어 점차 증가해오다가, 남한의 대북정책의 기조가 평화정착으로 전환하게 되는 1998년 이후 급증하는 추세를 보이고 있다. 현재 남한은 중국에 이어 북한의 두 번째 교역국이자 최대의 무역흑자국이며 동시에 대북지원국으로 북한의 경제 회복에 크게 기여하고 있다.

#### 1) 교역추이

남북교역 초기에는 2천만 달러에도 못 미치던 교역규모가 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」의 제정 등으로 교역량이 1억달러를 넘어서기 시작했다. 이후 1993년 북한의 핵문제, 1996년 북한잠수정침투 등으로 인해 남북교역은 부침을 보였고, 1998년에는 외환위기로 위축되기도 하였다.

그러나 국내경기의 회복과 햇볕정책으로의 전환에 따라 1999년부터 교역량이 다시 급증하여 3억달러를 넘어섰다. 2001년에는 국내경기침체, 남북간 운송여건 등으로 교역량이 소폭 감소하였으나 2003년 거래성교역의 지속적인 증가와 대북식량차관, 철도·도로연결공사 관련 자재, 장비 지원 등 비거래성교역의 증가에 따라 남북교역 사상 처음으로 7억달러를 넘어섰으며 2004년도에도 약 7억달러에 달했다.

한편 남북교역의 무역수지를 보면, 북한으로의 반입이 반출보다 커 적자라고 할 수 있으나, 남북교역의 상당부분이 지원성교역임을 감안해 볼 때, 실질적으로 흑자라 할 수 있다.

실제로 순수 외화소득과 관련 있는 거래성교역에서는 북한이 매년 흑자를 기록해왔으며 북한은 1990~2003년 기간 동안 남북교역에서 약 16억달러의 흑자



유제품, 철강, 금속제품 등 1차산품과 위탁가공산품으로 구성되어 있다. 농림수산물은 2004년 39.5%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그중에서도 수산물의 비중이 크다. 섬유제품은 1992년부터 시작된 위탁가공교역의 확대로 그 비중이 높아지기 시작하여 2004년에는 37.2%를 차지하고 있다. 철강, 금속제품은 교역 초기에 금괴 등 광산물과 아연괴, 선철 등이 주류를 이루었으나 최근에는 반출량이 계속 감소하다가 2004년에는 증가하여 20.1%를 차지하였다.

〈표 40〉 북한의 대남 반입상품 구성

(단위: 백만달러, %)

|        | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 반출총액   | 5.5   | 10.6  | 8.4   | 18.2  | 64.4  | 69.6  | 115.3 | 129.7 | 211.8 | 272.8 | 226.8 | 370.2 | 435.0 | 439.0 |
| 농림수산물  | 29.0  | 0.6   | 0.8   | 18.1  | 14.4  | 9.6   | 14.7  | 15.1  | 8.0   | 9.6   | 14.3  | 29.8  | 28.9  | 15.2  |
| 화학공업제품 | 32.8  | 50.6  | 10.9  | 8.7   | 2.3   | 4.9   | 3.5   | 4.9   | 24.3  | 36.8  | 30.8  | 24.2  | 21.0  | 31.0  |
| 섬유류    | 1.2   | 7.0   | 69.9  | 64.9  | 54.3  | 54.1  | 0.4   | 22.9  | 17.9  | 15.9  | 23.2  | 18.2  | 20.5  | 20.4  |
| 광산물    | 25.1  | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 19.0  | 18.4  | 25.4  | 15.8  | 20.1  | 5.9   | 2.5   | 1.4   | 1.4   | 6.6   |
| 기계류    | 0.0   | 0.2   | 0.0   | 0.4   | 2.4   | 1.3   | 11.3  | 22.3  | 12.6  | 11.8  | 11.7  | 10.2  | 6.5   | 9.8   |
| 기타     | 12.0  | 41.6  | 18.4  | 8.0   | 7.5   | 11.7  | 14.7  | 19.0  | 17.0  | 20.0  | 17.4  | 16.2  | 21.8  | 23.0  |
| 합계     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: KOTRA

### 3) 거래형태별 교역현황

남북교역은 거래성교역과 지원적 성격을 띠는 비거래성교역으로 구분된다. 증가추세를 보이던 거래성교역은 1995년 이후 감소하다가 1998년 이후 다시 증가추세를 보이는 반면, 비거래성교역은 1995년부터 시작되어 꾸준히 증가하여 2004년도에는 거래성교역을 넘어섰다.



〈표 43〉 단순교역에서의 반입과 반출

(단위: 백만달러)

|      | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998 | 1999 | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 북한반출 | 5.5   | 10.4  | 4.4   | 6.9   | 28.7  | 17.2  | 23.8  | 21.9 | 21.7 | 31.9  | 10.5  | 4.4   | 46.2  | 21.2  |
| 북한반입 | 105.7 | 162.2 | 175.2 | 162   | 201.7 | 146.2 | 147.4 | 50.8 | 67.7 | 78.5  | 100.9 | 167.4 | 177.4 | 150.1 |
| 합계   | 111.2 | 172.6 | 179.6 | 168.9 | 230.4 | 163.4 | 171.2 | 72.7 | 89.4 | 110.4 | 111.4 | 171.8 | 223.6 | 171.3 |

자료: KORTA

위탁가공교역은 남한의 입장에서도 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 투자의 리스크가 적어 가장 선호되는 교역형태이며, 북한도 별도의 자본을 투자하거나 외환거래를 수반하지 않고도 외화획득이 가능한 교역형태로서 1990년대 북한이 가장 주력해온 수출분야이기도 하다. 주요 품목은 섬유와 전기전자 제품이다.

〈표 44〉 위탁가공교역에서의 반입과 반출

(단위: 백만달러)

|      | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 북한반출 | 0.2  | 4.0  | 11   | 25   | 38   | 36   | 30   | 46   | 57   | 52   | 68   | 73   | 68   |
| 북한반입 | 0.6  | 3.0  | 14   | 21   | 36   | 42   | 41   | 54   | 72   | 73   | 103  | 112  | 108  |

자료: 통일부, 통일백서 각 년도

## (2) 비거래성 교역

비거래성교역은 경수로사업, 금강산 관광사업, 기타 협력사업 등의 협력 사업용 물자교역과 인도적 지원, 식량차관제공, 남북철도·도로 연결공사 자재·장비 차관제공 등의 대북지원으로 구성되어 있다. 2004년 비거래성 교역은 3억5천만 달러로 전체 교역액의 50.1%를 차지하고 있으며, 1990년대 후반 이후 대북반출액의 약 70%를 차지하고 있다.

비거래성교역에서는 대북지원이 2억7천만달러로 비거래성교역의 대부분을 차지하고 있으며, 이중 비료지원 등 순수 인도적 지원이 1억6천만달러, 식량차관제공이 1억달러 등이다.





# V

## 북한 경제개혁 · 개방정책의 성과와 최근 현황

1. 부문별 성과와 과제
2. 경제특구 성공의 과제
3. 북한의 최근 경제현황



# 1. 부문별 성과와 과제

## 1.1 기업부문의 성과와 과제

### 1) ‘번 수입 지표’ 도입

‘번 수입’이란 새로 창조된 소득부분으로 기업소의 총판매수입에서 생활비를 제외한 판매실적 원가를 의미한다. ‘번 수입’은 ‘7·1조치’ 이후 실리위주 원칙을 반영한 지표로 강조되고 있으며, ‘번 수입’ 도입에 따라 판매실적이 지표달성에서 중요해졌으며 이와 함께 기업의 행태도 변화하였다.

첫째, 생산자 주도시장에서 소비자 주도시장으로 전환하였다. 과거 계획경제에서 상품 유통은 소비자가 아니라 생산자가 주도하였다. 따라서 ‘번 수입’에 의한 지표가 도입되면서 소비자의 기호를 반영하지 않을 수 없게 되었기 때문이다. 이제는 과거처럼 실질적인 원가가 아무리 많이 들어가도 목표만 달성하거나 팔리지 않는 상품을 만들지 않을 것이다. 생산과정에서의 원가를 고려해야 되고, 상품의 질과 디자인 등에 신경을 써야하는 상황이 된 것이다. 이와 같이 생산효율, 수익성과 같은 경영의 질적인 개선도 기업들의 과제가 되었다.<sup>134)</sup>

둘째, ‘번 수입’ 지표는 자재와 노동력에 대한 비축 현상 해소 등을 통해 기업의 잠재생산능력 최대화에 기여할 것이다. 과거에 기업들은 계획수치의 톱니바퀴 효과(ratchet effect)<sup>135)</sup>로 인해 원자재와 노동력을 비축하는 경향

134) 종업원은 1,800여 명의 평양 기초식품 공장의 경우, 2002년 ‘7월 조치’ 이후 수익성을 최대화하기 위해 우선적으로 직장, 직위의 통합합을 실시해 공장 차원의 구조개편을 이루었다. 『조선신보』, ‘더 높이 더 빨리 경제부흥의 현장에서 : 평양기초식품공장’, 2002년 7월 19일자.

135) 톱니바퀴 효과는 계획목표는 해를 거듭할수록 증가해야 하기 때문에, 기업들은 대부분 자신의 공급능력을 최소로 보고 하고, 계획목표 수준도 다음해의 목표 수준을 고려하여 줄이는 현상을 일컫는다. 계획체계의 일반적 문제점에 대해서는 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, 2001, 참고.



윤계산은 불가능했으며 엄격한 독립채산제를 적용하기도 어려웠다. 공장단위에서의 인센티브 정책 역시 마찬가지다.

북한 당국은 노동자들의 생산의욕을 증대시키기 위하여 다양한 인센티브 정책을 일찍부터 시도해 왔다. 노동에 따른 분배가 임금지급의 기본원칙으로 강조되고, 도급제<sup>137)</sup>가 가장 중요한 보수지급 형태로 강조되었다.

그러나 1980년대 후반 이후 공장내부에서의 다양한 유인책은 효력을 상실해 왔다. 노동자들이 받는 월급이 의미가 없기 때문이었다. 상품공급이 제대로 이루어지지 않는 상태에서 국정가격으로 살 수 있는 상품이 거의 없기 때문에 노동자들은 필요한 물품을 국정가격보다 비싼 암시장에서 구입해야 했다. 따라서 월급으로 암시장에서 물건을 구입할 수 없기 때문에 공장내부의 노동에는 무관심해지고 개인적인 경제활동에 모든 힘을 쏟았다.

‘7·1조치’는 화폐임금제도가 정착될 수 있는 제도적 환경, 즉 소비재 공급 제도를 판매제도로 변화시켰고, 임금수준을 현실화했다. 북한에서 가장 강조되는 것은 바로 차등 임금제도의 핵심인 누진도급제다.

특히 석탄생산과 같이 우선 육성 분야의 누진도급기준은 다른 분야와 차이가 있다. 탄부들의 월평균 생활비(임금)는 ‘7·1조치’ 이전의 370원에서 3만원으로 81배, 북한당국이 책정한 기본임금 6천원보다는 5배 대폭 상승하였다. 이는 누진도급제의 누진을 변화 때문이다.

### 3) 비국영부문의 육성

사회주의국가들이 추진했던 경제개혁 중에서 국영기업의 개혁은 성공한 사례가 매우 드물다. 사회주의에서의 경제개혁은 조정체계의 변화, 즉 관료적 조정에서 시장조정으로의 전환을 의미하여 쉽지 않기 때문이다.

중국의 초기개혁이 연성예산제약 현상을 극복할 수 있었던 것은 바로 국영부문의 개혁이 아니라, 비국영 부문의 경쟁을 유도하는 정책을 추진했기

137) 도급제란 “어떤 작업을 할 때, 일정한 기능수준을 가진 노동자가 일정한 시간내에 노동한 결과를 가지고 매단위당 평균금액에 의하여 보수를 받는 것”을 일컫는다. 북한은 1947년부터 도급제를 실시했다.



북한에는 가동률 하락으로 광범위한 잠재 실업자 층이 존재하고 있어 국영기업의 비생산적 인력의 처리문제는 독립채산제를 강화하고자 하는 상황에서 매우 시급한 당면과제가 아닐 수 없다. 비생산 부문 인력이 기업의 독립채산을 어렵게 할 것이기 때문이다.

북한의 비국영부문 성장 가능성은 그리 높지 않다. 그 이유는 농촌에서 잉여생산물의 처분권이 인정되지 않고 여전히 강력한 중앙집권적인 통제장치가 지속되고 있으며, '점유' 개념을 포함한 소유권의 변화가 인정되지 않고 있기 때문이다.

그러나 향후 경제개혁이 추진되면서 자연스럽게 비국영부문을 인정하게 될 것이며, 중국에서와 같이 북한의 경제개혁에서 이들의 역할이 높을 것으로 생각된다. '7·1조치'를 통해 대부분의 기업채무는 해소하였지만, 일정한 시간이 지나면 경쟁력 있는 기업과 경쟁력 없는 기업이 구분될 것이다. 재정 악화와 독립채산제의 적용 등으로 과거처럼 생산계획을 달성하지 못한 기업에게 보조금을 지급하는 것도 한계가 있다.

국영기업 내의 잠재실업자나 구조조정과정에서 발생하는 실업자들을 생산에 참여시키기 위한 방안으로 개인 상공업을 허용해야 한다. 특히 '사회주의 물자교류시장'이라는 생산재 시장 허용으로 과거의 중앙 집중적 자재공급체계와는 다른 생산재 유통체계가 필요하다. 1950년대까지 지속했던 개인 수공업이 부활할 수 있는 여건이 조성되고 있다. 개인상공업은 생산-유통-소비 영역에서 시장체계를 확산시키는 가장 중요한 제도적 변수이며, 가격과 임금정책의 변화를 가져올 수 있는 핵심영역이다.

## 1.2. 유통부문의 성과와 과제

북한의 상업유통부문에서의 개선조치는 전사회적 규모에서 커다란 파장을 불러오고 있다.

첫째, 공급제의 급속한 축소로 인해 국가에 대한 의존심이 약화되고 경제생활을 자체로 영위해 나가야 한다는 의식이 확산되고 있는 것이다. 이는 주

민들의 일상생활이 국가가 책임지던 경제부분을 보상하기 위하여 집단주의적 정치생활중심에서 경제생활중심으로 전환되어 가고 있음을 의미한다.

둘째, 자유시장이 제한대상이라는 인식이 점차 바뀌고 있고 거부감 없이 이용되고 있다는 점이다. 북한은 1990년대의 경제파탄으로 배급제와 국영상점 등 기존의 유통체계가 마비되고 장마당을 중심으로 비공식부문이 급속히 확대되자 장마당에서의 불법적인 상품거래를 묵인하여 왔다.

그런데 ‘7·1조치’를 계기로 이러한 묵인정책을 폐기하고 장마당에 대한 통제를 강화하여 국영유통부분을 정상화시키고자 한 것인데, 이러한 시도는 실패하고 말았다. 북한당국은 2002년 9월경부터 장마당에서의 쌀 판매를 허용하였고, 12월경부터는 공산품의 판매도 전면적으로 허용하였다.

셋째, 주민들의 유통망 이용편의는 좋아졌지만, 실질구매력은 오히려 떨어졌다는 점이다. ‘7·1조치’로 물가는 평균 25배 오른 데 비해 임금은 평균 18배 인상되었기 때문이다.

넷째, 국가보조금, 공급가격제 등 무상제도가 없어지면서 국가에 납부해야 할 각종 요금부담이 증가하였다는 점이다. 북한은 세금이 없다고 하지만 ‘7·1조치’ 이후 사실상 세금을 징수하는 것이나 다름없다. 인민반장이 각 가정에서 보유하고 있는 각종 전기제품에 대한 목록을 세대별로 작성하여 제품별로 부과된 사용료를<sup>141)</sup> 징수하고 있다.

협동농장의 경우 소출의 일정량을 국가에 내던 수매제도를 폐지하고, 대신 토지 비옥도에 따라 경작지를 1등급에서 3등급까지 구분하여 1평당 1등급은 40원, 2등급은 32원, 3등급은 24원을 토지세 명목으로 추수후 국가에 내도록 하였다. 개인들이 불법적으로 개간한 ‘빼기밭’에 대해서도 평당 12원의 세금을 부과하고 미납 할 경우 고리의 이자를 물도록 하고 있다.

또한 공장, 기업소에서 개간하여 경작하던 부업지에도 세금을 부과하였다. 더욱이 무상교육, 무상의료 정책에도 불구하고 고등중학생의 경우 한 학기에 각종 명목으로 1,000~1,500원을 학교에 납부하였으며, 병원에서의 진찰과 입원은 무료인데 약은 약국에서 개인이 구매하도록 바뀌었다고 한다.

141) 예를 들어 북한은 텔레비전은 40원, 다리미는 5~10원의 사용료를, 가옥은 해당 평수에 따른 토지세를, 주택임대료 및 수도세 등도 징수하고 있다.



다섯째, 북한의 기업들은 새로운 유통시스템하에서 자극을 받고 있으며 기존에 비해 생산능률과 책임성을 높이고 있다는 점이다.<sup>142)</sup>

여섯째, 상업유통부문에서 새로운 기법들이 이용되고 있다는 점이다. 북한은 최근 상업광고에 본격적으로 눈을 돌리고 있다.<sup>143)</sup>

이러한 상업광고 등장은 제품을 더 팔아 이익을 남기려는 실리주의 경영 전략에 따른 것으로 보인다. 노동당 기관지 노동신문도 조만간 기존 6면에서 12면으로 지면을 늘리는 한편, 자본주의 사회의 신문처럼 5단 광고 게재를 검토하고 있는 것으로 알려져 자본주의 요소들이 점진적으로 확산될 조짐을 나타내고 있다.

북한과 같이 만성적인 공급부족 상황의 원활한 유통체계를 위해 절대적으로 요구되는 공급량의 확보는 안정적인 유통체계에 필요한 최종재에만 해당되는 것은 아니라 원활한 생산체계에 필요한 원자재의 충분한 공급이 필수적이다. 왜냐하면 각 생산단위인 공장·기업소에 생산에 필요한 원자재의 공급이 원활하지 않으면 노동자들의 생산참여는 불가능해지기 때문이다.

임금이 인상되고 ‘일한만큼 벌 수 있는’ 원칙이 적용되는 인센티브 제도가 도입되었어도, 원자재의 공급이 부족해서 공장·기업소가 제대로 가동되지 못하고 생산을 할 수 없다면 경제개선조치의 결과는 기대하기 어렵다.

따라서 ‘7·1조치’의 핵심이라 할 수 있는 가격 및 임금 조정, 인센티브 제도의 도입은 최종재 및 원자재 공급이 원활하여 유통 및 생산체계의 정상적 가동이 필수적 전제로 된다.

그러나 북한 농업 및 경공업의 낙후된 실태, 대내적으로 동원할 수 있는 자본의 한계, 독자적 기술향상 능력의 부족을 감안할 때, ‘7·1조치’만 가지고 충분한 공급량을 확보하기는 어려워 보이며 분명히 추가적인 조치가 따라야 한다. 특히 가격이 자유롭게 시장에서 결정되지 않는 상태에서는 앞서 말한 시장기능이 원만하게 이루어질 수 없고 경쟁관계가 성립될 수 없으므로 가격자유화는 시장경제에로의 이행의 핵심조건이 된다.

142) 실 예로 2003년 8월 전국의 지방산업 공장들은 1차 생필품 생산 목표를 초과 달성하였으며, 이는 새로운 유통시스템 하에서 인센티브 구조가 바뀌고 있어 이윤자극이 컸기 때문인 것으로 보여진다.

143) 북한은 평양시내 주요도로에 평화자동차종합공장이 생산하는 승용차 ‘휘파람’을 홍보하는 대형 광고판 5개를 설치할 계획이며 북한의 대표적인 일간지 노동신문도 광고게재를 검토 중인 것으로 알려져 있다.



할 것이며 농산물이나 농자재의 상대가격이 변함에 따라 자원을 효율적으로 이용하기 위한 방안도 적극적으로 강구할 것이다.

‘7·1조치’에서 협동농장의 작업반우대제를 폐지하고 분조관리제를 그대로 유지하는 것은 평균주의를 완화하고 인센티브를 강화한다는 것을 의미한다. 북한은 이미 1996년에 소그룹의 동기유발을 강화하는 내용의 ‘새로운 분조관리제’를 도입한 바 있으며, 2002년 초부터는 한 걸음 더 나가 ‘가족영농제’<sup>145)</sup> 부분적으로 도입하여 시범 실시하고 있는 것으로 알려져 있다.

## 2) 농산물 유통부문

‘7·1조치’에 따라 공정 식량가격은 단순한 인상에 그치지 않고 크게는 수백배까지 높은 장마당 가격수준에 맞추어 가격단일화를 추구했다. 이는 점차 암시장에 의존해 가는 식량 유통을 공식유통망으로 되돌려 정상화시키려는 의도가 담겨져 있는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 ‘7·1조치’가 발표된 후 얼마 지나지 않아 장마당의 농산물가격은 크게 오르기 시작했다.<sup>146)</sup> ‘7·1조치’는 북한이 식량 배급제의 완화 내지는 점차적인 폐지를 염두에 두었던 것이다. 그러나 식량배급제를 완전 판매제로 전환하기 위해서는 식량이 충분히 공급되어 국정 양곡판매소와 장마당 간에 가격차이가 없어져야 한다.

‘7·1조치’를 통해 인위적으로 가격차이를 없앴으나, 암시장인 장마당 가격이 곧 폭등했다는 사실은 공급물량이 절대적으로 부족하다는 사실을 의미한다. 이러한 상황에서는 양곡의 배급제를 없앨 수 없다.

또한 ‘7·1조치’가 농업생산성 향상이라는 성과를 거두기 위해서는 시장에서 농장이나 농가에 확실한 인센티브를 제공할 수 있어야 한다. 즉 농장이나 농가가 생산 차원에서 초과생산물을 생산하여 유통 차원에서 그것을 처분할

145) 북한은 2002년 초부터 신의주와 온성에서 3~4가구를 한 분조로 묶어 농사를 짓게 하고 목표 생산량을 초과 달성한 부분에 대해서는 자체 분배토록 하고 있다.

146) 7·1조치 이전 장마당의 쌀 가격은 kg당 40~60원 수준으로 새로 정한 공정수매가 40원과 비슷한 수준이었으나, 7·1조치 발표 2개월 후 장마당의 쌀 가격은 95~155원으로 폭등하였다; 『조선일보』, 2002. 9. 11.



생산요소투입은 증가하지 않을 것이며 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없는 한 생산은 증대되기 어렵다.

〈표 46〉 '7·1경제개선조치'의 가격 인상을 비교(쌀가격 중심)

| 구분             | 단위    | 조정전(A) | 조정후(B) | 인상률(B/A) |
|----------------|-------|--------|--------|----------|
| 쌀 수매가격         | 원/kg  | 0.8    | 40     | 50배      |
| 임금(생산직)        |       | 110    | 2,000  | 18배      |
| 생필품 및 각종<br>요금 |       | ..     | ..     | 10~40배   |
| 원자재가격          | 원/월   |        |        |          |
| - 경유           | 원/kl  | 1      | 38     | 38배      |
| - 전력           | 원/kWh | 0.035  | 2.1    | 60배      |

주: 쌀 수매가격은 「조선신보」, 2002. 7. 19. 기사 참고.

'7·1조치'가 시행된 이후 아직 시간이 얼마 지나지 않아 농업생산에 대한 그 효과를 정확히 단정할 수는 없다. 국제식량농업기구(FAO)의 추정에 의하면 2001년(2001~02 곡물연도)에 비해 2003년(2003~04 곡물연도)의 곡물 생산량이 약 13.6% 증가한 것으로 나타나고 있다. 적어도 수치상으로는 그 효과가 나타난 것으로 볼 수 있다.

그러나 농업기반시설의 피폐로 자연의 영향을 크게 받는 북한 농업생산의 특성상 기후가 온화한 연도의 농업생산은 크게 증가한다. 남한지역과는 달리 2003년 북한의 기후는 온화했으며 그 영향으로 인해 농업생산이 증가할 수 있는 측면이 많았다.

이러한 사실을 고려할 때 북한의 식량생산이 '7·1조치'의 직접적인 영향을 받아 증대되었다거나, 혹은 장기적으로 증대되는 추세에 있다고 말하기는 어렵다. 그 판단을 위해서는 수년간의 생산량 추이를 더 살펴볼 필요가 있다.



경사지 개간과 임산연료 채취가 만연하고 있다. 이러한 악순환을 끊기 위해서는 농업생산기반 건설을 위한 국제사회의 지원과 투자를 대규모로 유치해야 한다.

셋째, 단기적으로는 충분한 식량을 국제사회로부터 지원받을 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이는 기본식량을 충분히 공급한다는 인도적인 차원에서 요구될 뿐만 아니라 식량의 유통질서를 회복하려는 '7·1조치'의 목적을 달성하기 위해서도 필요하다. 식량부족은 공식가격의 수십 배에 달하는 암시장가격을 다시 형성하게 될 것이기 때문이다.

이 세 과제는 현 상황에서 북한 스스로 해결하기 어렵다. 결국 남한이 포함된 국제사회의 체계적인 지원이 요구된다. 이러한 지원을 유치하기 위해서 요구되는 국제사회의 대북 신뢰도를 북한은 더욱 높여야 할 것이다. 북·미, 북·일, 남·북관계 개선을 통해 국제사회의 책임 있는 일원이 되는 정치적 신뢰관계 구축뿐만 아니라 경제적 신뢰관계 구축도 매우 중요하다. 경제개혁·개방 조치를 일관성 있게 추진함으로써 국제경제에 능동적으로 참여하고자 하는 의지를 보여줄 필요가 있는 것이다.

이를 위해서는 내부 개혁조치의 꾸준한 이행과 실행 가능성 있는 개발계획의 수립과 실행이 무엇보다 중요하다. 우선 내부 개혁조치에서 가장 중요한 것은 개인의 동기유발을 확대시키는 방향으로 꾸준히 제도개선을 추진하는 것이다. 즉 농민들이 생산활동에 적극성을 가질 수 있도록 그들에게 적절한 유인을 제공해야 한다.

또한 농업개발계획의 실현 가능성을 높이기 위해서는 북한 실정에 맞는 적합한 모델 개발도 요구된다. 예를 들면 경제특구 주변부에서 특구의 농산물 수요 충족을 겨냥한 개발계획을 수립하여 추진하는 방안이다. 이 농업개발방식은 특구 주변의 농업개발을 우선적으로 추진하여 성공시킨 후 점차 북한의 내륙지역으로 확산시키는 것이다. 이 접근방식은 대내외적 목표를 동시에 달성할 수 있는 방안도 될 수 있다.

내부적으로 특구 주변이라는 제한된 지역에서 시작하므로 자본부족과 기술부족문제를 해결할 수 있으며, 대외적으로는 농업부문에서의 개혁의지를 보여줄 수 있는 방안이기 때문이다. 결국은 북한의 농업문제를 해결하기 위





확대실시와 기업의 이익금 보유비율 증가로 국가에 지불하는 금액에 대한 이론적 근거가 불분명해진 측면이 있다. 정식으로 세금을 부과하고 기업설비에 대한 소유권에 대해서도 점차 민간에 이전하는 방안을 마련해야 할 것이다.

결국은 개혁의 확대를 통해 예산의 수입과 지출부문의 전반적인 재구성과 이를 뒷받침할 수 있는 금융부문의 개혁이 수반되어야 재정부족문제가 근본적으로 해결의 실마리를 얻게 될 것이다.



정해 그에 따른 적절한 전략을 수립하고 외국 기업 및 투자자의 대북진출을 적극적으로 유도하여야 한다. 현재 신의주와 개성에 투자 가능성이 높은 국가는 남한과 중국 정도이다.

따라서 남한과 중국기업의 대북 진출에 대한 우대조치가 마련되어야 할 것이며, 또한 제시된 투자 인센티브가 법적·제도적으로 최대한 보장되도록 노력하여야 한다.

## 2.2. 물적·인적 인프라 확충

체제전환국의 경우 대부분 개방초기에 사회간접시설이나 기존 산업설비가 매우 열악하다. 북한 또한 교통, 통신, 전력, 용수 등의 사회간접자본과 산업시설이 경제난으로 인한 투자부족과 관리체계의 후진성으로 매우 낙후되어 있다. 경제특구로 지정된 신의주 및 개성 지역의 경우도 현재의 열악한 물적 기반이 단기간에 개선되기는 어려울 것이다.

그러나 모든 물적 인프라가 급격히 개선되기는 어렵더라도, 외국투자거나 남한기업이 투자를 결정하고 현지 생산 활동을 시작하는 과정에서 북한당국이 투자기업의 원활한 가동을 위해 각종 인프라시설의 현대화 및 확충에 나름대로 노력을 보이는 것은 반드시 필요하다.

또한 화물의 운송, 공업용수 및 전력의 공급, 통신시설의 구축 등을 포함한 종합적이고 세부적인 경제특구 인프라 구축계획을 마련하여 주변국이나 국제금융기구로부터 양허성 자금을 지원받기 위한 노력도 필요하다. 인프라 건설에 참여한 외국인 투자자에게는 장기 소유권 및 사업권과 같은 인센티브를 제공함으로써 국제민간자본의 유입도 고려해 볼 수 있다.

대규모 자본유입이 요구되는 물적 인프라의 확충은 중장기적인 차원에서 추진할 수밖에 없지만, 투자관련 행정절차를 최대한 간소화 하거나 경제특구 내에서의 외환거래 및 송금에 대한 규제를 최소화하는 것과 같은 소프트웨어적인 인프라의 확충은 북한의 변화 및 특구개발에 대한 의지가 확고하다면 단기간에 개선될 수도 있을 것이다.



결 요건뿐 아니라 대외경제 협력의 측면에서 주변국과의 관계에서 해결되어야 하는 과제들도 있다. 신의주 경제특구의 경우 북한당국은 최대장점인 지리적 조건을 활용하기 위해 중국의 적극적인 지원 확보와 중국기업 및 화교 자본의 직접투자 실현을 위해 노력하여야 할 것이다.

중국정부의 적극적인 참여를 유도하는 방안의 하나로 신의주-단동 통합 경제권의 상호 보완성과 낙후된 동북3성 발전에 미치는 긍정적 효과를 포함하는 신의주경제특구 활성화를 위한 장기개발계획을 마련하여 중국정부를 설득할 필요가 있다.<sup>150)</sup>

남한기업을 주요입주 대상으로 하고 있는 개성지역이 산업단지 및 물류중계지로서 성장하기 위해서는 경의선의 조속한 연결이 반드시 전제되어야 하며 남북간의 안정적인 교통망 구축에 노력하여야 한다.

경의선 연결을 통해 중국과 남한사이의 육상운송이 가능해지는 가시적인 성과가 도출될 경우, 투자지역으로서의 신의주 및 개성의 입지적 가치는 상승할 것이며 이는 남한기업의 투자를 촉진할 뿐만 아니라 일본, 중국, 대만과 같은 주변국들의 보다 적극적인 투자 또한 가능해질 것이다.

## 2.5. 안정적인 남북 및 대외관계 구축

남북경협 활성화와 경제특구지역으로의 외국인 직접투자를 유도하기 위해서는 상호신뢰 구축을 통한 안정적인 남북관계와 대외관계의 형성이 중요하다. 1990년대 하반기 이후 최근까지 추진되었던 대부분의 남북 경협사업은 남북간 및 한반도를 둘러싼 정치·군사적 상황에 큰 영향을 받아 왔다.

경제특구내에 기업을 설립하거나 인프라 개발에 참여할 경우는 사업초기에 상당한 규모의 투자가 요구되므로 불안정한 남북한 관계와 예측하기

150) 원자바오 중국총리는 2003년 8월 3일 지린(吉林)성 창춘(長春)에서 개최된 경제정책회의를 주재하면서 동북지역 경제부흥을 현재 추진중인 '서부 대개발' 과 동등한 지위를 갖는 국가정책으로 언급하였다(『조선일보』 9월 2일자). 중국 정부가 국가정책으로 '동북3성 경제부흥계획'을 공식 채택함으로써 북한은 신의주경제특구와 나선지역 등의 북한 배후 접경지역과의 경제협력에 미칠 효과와 이에 대한 중국과의 협력방안을 마련할 필요가 있다. 그리고 북한당국은 중국과 남한과의 협의를 통해 신의주지역 및 개성공단에서 생산된 제품에 대하여 관세를 면제하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 중국과 남한시장을 목표로 한 남한, 중국, 일본기업의 직접투자를 촉진할 수 있을 것이다.



## 3. 북한의 최근 경제현황

### 3.1. 국민소득과 경제성장

북한은 자본주의 국가에서 사용하고 있는 ‘국민총생산’이란 경제지표를 쓰지 않고 대신 경제총량지표로서 ‘사회총생산물(GSP: Gross Social Product)’과 ‘국민소득(NMP: Net Material Product)’이란 개념을 사용하고 있다.<sup>151)</sup> 북한에서도 국민생활수준을 평가하기 위해 ‘국민소득’이라는 개념을 쓰고 있지만, 그것은 우리가 생각하는 것과는 많은 차이가 있다.

북한에서는 다음과 같은 두 가지 문제를 어떻게 보는가에 따라 국민소득에 대한 견해가 근본적으로 달라진다고 보고 있다.

첫째로, 국민소득을 사회적 재생산의 개념으로 보는가 아니면, 총소득 또는 개별적인 소득들의 산수적인 합계로 보는가에 따라 그 정의가 달라진다는 것이다. 둘째로, 국민소득을 ‘물질적인 생산적 노동’의 결과로 보는가 아니면, ‘경제활동 일반’의 결과로 보는가에 따라 정의가 달라진다는 것이다. 첫 번째 문제는 사회총생산물과 국민소득과의 관계문제이며, 두 번째 문제는 생산적 노동과 비생산적 노동과의 관계문제이다.

과거에 국민소득개념과 관련하여 사회주의 경제학자들과 자본주의 경제학자들 사이에서 끊임없는 논쟁들이 있어 왔다. 사회주의 경제학자들은 자본주의 경제학자들이 국민소득에 대한 개념을 규정함에 있어서 국민소득범주를 사회적 재생산과정으로부터 완전히 분리시켜 단순한 통계적인 수치로

151) 북한에 따르면 ‘사회총생산물’이란 “일정한 기간 사회의 모든 생산부문에서 창조된 물질적 부를 전 사회적 범위에서 개괄한 총량”을 말한다. 그리고 ‘국민소득’은 ‘사회총생산 중에서 소비된 생산수단을 보충하고 그 나머지 부문, 즉 그 해에 새로이 창조된 가치’라고 정의하고 있다. (사회과학원 『경제사전』, 제1권, 평양: 사회과학출판사, 1995, p. 754.) 그러므로 북한의 국민소득개념에는 자본주의 국가와는 달리 비생산적 서비스부문이 포함되지 않는 것으로 보아야 한다.





북한학자들은 국민소득이 사회의 개별적인 소득이 아니라 사회 전체의 소득을 특징짓는 개념이라고 보고 있다. 그들이 말하는 개별적인 소득이라고 하는 것은 개별적 주민의 소득을 의미할 수도 있고 개별적인 기업소 또는 인민경제부문의 소득을 의미할 수도 있다.

또한 북한이 국민소득을 사회적 재생산의 개념으로 보고 있는 이유는 국민소득이 사회총생산물과 불가분적으로 연관되어 있는 사회적 재생산의 범주로 보고 있기 때문이다. 그들은 사회적 재생산의 범주로서의 국민소득의 개념은 사회적 재생산의 기본원리들에 의거한다고 설명하고 있다.

그들이 말하는 사회적 재생산의 기본원리는 첫째로, 사회적 재생산을 두 가지 형태, 즉 단순재생산과 확대재생산으로 구분하는 것이며, 둘째로, 사회적 소비를 두 가지 형태, 즉 생산적 소비와 비생산적 소비로 구분하고 사회생산물도 생산수단과 소비재로 나누며, 사회적 생산을 생산수단을 생산하는 I 부류와 소비재를 생산하는 II 부류로 구분하는 것이며, 셋째로, 사회생산물의 가치를 세 부분, 즉  $c$ ,  $v$ ,  $m$ 으로 분할된다는 것이다( $c$ : 생산수단가치,  $v$ : 노동력의 가치,  $m$ : 이윤).

국민소득은 재생산의 이러한 일반적인 원리에 의거하여 사회총생산물의 일부로, 새로 창조된 가치가 체현되어 있는 생산물부분으로, 축적과 소비에 쓰이는 생산물부분으로 규정된다고 보고 있다.

한편 북한에서 경제지표의 하나로 활용하고 있는 사회총생산물은 전 사회적 범위에서 일정한 기간에 생산한 생산물의 총체로서 개별적 생산단위에서 생산된 노동생산물을 전부 포함한다.

여기에는 소비재뿐 아니라 각종 생산수단도 포함하고 있으며, 사회의 최종생산물뿐 아니라 중간생산물도 포함되어 있다. 따라서 북한에서는 사회총생산물은 중복계산요소들을 피할 수 없으며 이러한 원인에 의하여 그 크기가 달리 규정될 수 있다고 보여진다.

사회총생산물은 또한 일정한 기간에 생산된 사용가치들의 총량으로서 가치적으로 보면 그것은 해당 시기에 새로 창조된 것만 아니라 그 이전 시기에 창조된 것들도 포함하고 있다.

북한에서 보는 국민소득과 사회총생산물개념은 모두 사회적재생산의 결



년대 초부터는 사회주의국가들의 시장경제체제 전환에 따른 급속한 대외경제관계 단절로 1990-1998년도까지 연평균 -4.3%의 성장률을 나타냄으로써 경제규모가 1989년 대비 40% 가까이 줄어들었다.

그러나 최근 수년 동안에는 남북경협 및 대북지원활성화와 국제사회의 대북지원확대 등에 힘입어 1999년부터는 지속적인 성장추세를 보이고 있다. 북한은 1999년도에 전년 대비 6.2% 성장을 보인 이후로 2004년 2.2%에 이르기까지 계속 플러스성장을 보이고 있어 일부에서는 북한경제가 빈곤함정에서 탈피하고 있다고 평가하기도 한다.

2000년에도 경제성장률이 1.3%로서, 곡물수확량이 1999년에 비해 15%나 큰 폭으로 감소한 것을 제외하면 광업, 건설업, 제조업, 서비스업 등의 산업생산은 계속 증가추세에 있으며 이러한 플러스성장 추세는 2001년에도 지속되었다. 북한은 2001년 최대 경제건설과제로 ‘현존 경제 토대의 정비’와 ‘국가경제력 강화’를 강조하고 경제회복에 총력을 기울인 결과 전년 대비 3.7%의 성장을 이룩했다. 2001년에 북한은 농업생산이 여타 부문에 비해 상대적으로 호조를 보이는 가운데, ‘기술개선사업’과 공장·기업소의 보수 및 정비에 주력한 광공업 및 건설업부문에서도 소폭의 플러스성장을 하였다.<sup>152)</sup>

실제로 1999년 이후 6년 연속 플러스 성장을 지속한 북한경제는 2004년도 2.2%의 경제성장을 통해 그 성장폭이 2003년도 1.8%보다 다소 확대되고 있다고 평가할 수 있다. 이는 2002년 ‘7·1경제관리개선조치’ 이후 농업, 광공업, 상업부문의 활성화와 전력, 석탄, 금속 등 기간산업 현대화를 통해 북한당국이 경제회생에 주력하고 있음을 알 수 있다.

최근 북한의 이러한 경제회복추세는 김정일 정권의 정식 출범에 따른 체제안정화와 더불어 경제정상화를 위한 재정지출의 확대, 1998년도 이후 대규모로 지원되고 있는 외부로부터의 무상원조, 금강산관광사업에 따른 외화의 유입 등이 일부 공장가동의 정상화를 초래했기 때문인 것으로 판단되고 있다.

152) 통일부, 「금년도 북한 경제 종합평가와 전망」, 보도자료.2001. 12. 21.

〈표 48〉 남한과 비교된 북한의 국민소득 추이 (단위: 억 달러, 달러, %)

| 구분      | 91    | 92    | 93    | 94    | 95     | 96     | 97     | 98    | 99    | 2000  | 2001  | 2002   | 2003   | 2004   |
|---------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 명목 GNI  |       |       |       |       |        |        |        |       |       |       |       |        |        |        |
| 북한(A)   | 229   | 211   | 205   | 212   | 223    | 214    | 177    | 126   | 158   | 168   | 157   | 170    | 184    | 208    |
| 남한(B)   | 2,949 | 3,143 | 3,452 | 4,017 | 4,881  | 5,183  | 4,740  | 3,168 | 4,021 | 4,552 | 4,221 | 5,475  | 6,061  | 6,810  |
| (B)/(A) | 12.9  | 14.9  | 16.8  | 18.9  | 21.9   | 24.2   | 26.8   | 25.1  | 25.5  | 27.1  | 26.8  | 32.1   | 32.9   | 32.8   |
| 1인당 GNI |       |       |       |       |        |        |        |       |       |       |       |        |        |        |
| 북한(A)   | 1,115 | 1,013 | 969   | 992   | 1,034  | 989    | 811    | 573   | 714   | 757   | 706   | 762    | 818    | 914    |
| 남한(B)   | 6,810 | 7,183 | 7,811 | 8,998 | 10,823 | 11,380 | 10,307 | 6,742 | 8,581 | 9,628 | 8,900 | 11,493 | 12,646 | 14,162 |
| (B)/(A) | 6.1   | 7.1   | 8.1   | 9.1   | 10.5   | 11.5   | 12.7   | 11.9  | 12.0  | 12.7  | 12.6  | 15.1   | 15.5   | 15.5   |
| 경제성장률   |       |       |       |       |        |        |        |       |       |       |       |        |        |        |
| 북한      | -3.5  | -6.0  | -4.2  | -2.1  | -4.1   | -3.6   | -6.3   | -1.1  | 6.2   | 1.3   | 3.7   | 1.2    | 1.8    | 2.2    |
| 남한      | 9.2   | 5.4   | 5.5   | 8.3   | 8.9    | 6.8    | 5.0    | -6.7  | 10.7  | 8.8   | 3.0   | 7.0    | 3.1    | 4.6    |

자료: 한국은행, 「남북한의 주요경제지표 비교」; 한국은행, 「2004 북한경제성장률 추정결과」, 2005.5.31.

그러나 북한의 이러한 경제성장 추세는 본격적으로 플러스성장과정의 선순환과정으로 전환되고 있는 것으로 판단하기 어렵다는 주장도 제기되고 있다. 그 이유는 북한 산업생산 회복의 최대 관건인 중화학공업부문 성장추세가 1999년도를 제외하고는 여전히 마이너스성장에 머무르고 있기 때문이다.

특히 2004년도 북한의 플러스경제성장률 추이에도 불구하고, 북한경제는 기본적으로 각종 기계설비의 노후, 에너지·원자재·외화난의 가중, 북한핵문제의 위기 증폭 등으로 인해 외국의 기술과 자본의 유치 부진 등이 이어지고 있기 때문에 저성장 경제구조에서 완전히 벗어나지 못하고 있는 실정에 처해 있다.

### 3.2 산업구조

북한은 전후부터 지금까지 자립적 민족경제건설의 목표하에 ‘중공업을 우

선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전' 시키는 경제전략을 시종일관 견지해 왔다. 이러한 경제전략과 정책에 의해 북한의 산업에서 중공업이 차지하는 비중은 상대적으로 높게 나타나며, 중공업 내부에서도 생산수단생산재 부문이 높은 비중을 차지하고 있다.

그러나 이러한 정책은 산업 전반에 심각한 불균형을 초래하게 된 주원인이 되었다. 북한의 경우 자립경제노선과 중공업 우선주의에 의해 공업화는 빠르게 진행되었지만, 그 과정에 경공업과 농업의 낙후성이 초래되었고 이는 현재 국민생활품난의 근본적인 원인으로 되고 있다.

북한의 산업구조는 중공업 우선주의에 기초한 불균형 성장전략과 군사·경제 병진 노선에 의해 공업내부구조에서도 중화학공업부문이 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 1960년대 이후 1980년대까지 GNP(또는 GDP)에 대한 광공업이 차지하고 있는 비중은 1960년대 평균 약 46%에서 1970년대 약 60%대로 급속하게 높아졌으며, 1980년대 후반(1987년)까지 약 60%대를 유지하여 농림수산업과 사회간접자본 및 서비스업에 비해 상당히 높게 나타나고 있다.

이와 같이 북한이 농림수산업과 사회간접자본 및 서비스업보다 광공업을, 소비재부문보다 생산재부문을 더 중점산업으로 발전시켜왔음을 알 수 있다. 제조업의 중공업과 경공업의 비중을 살펴보면 중공업이 1960년대 평균 약 53%대, 1970년대 평균 약 62%대, 1980년대 후반 평균 약 67%대, 1990년대 중반까지 72%대를 나타내고 있다.

이와같이 북한경제는 경공업보다 중공업에 우선해 왔는데, 중공업은 1980년대 후반의 약 67%대에서 1990년대 중반에 약 72%대로 거의 5% 증가하였으며, 경공업은 1980년대 후반 약 33%대에서 1990년대 중반에 약 28%대로 거의 6% 감소하였다.

그러나 1990년대 후반부터 중공업이 약 66%대로, 그리고 2000년대 초반에는 다시 약 62%대로 감소하였다. 경공업은 1990년대 후반에 34%대, 2000년대 초반에 38%대로 완만하게 증가하고 있는 추세이다.

이처럼 2000년대 초반에도 여전히 중공업 부문이 경공업부문에 비해 약 6:4정도로 높게 나타나고 있다는 것은 북한경제에서 소비재 생산이 침체에



그 비중이 별로 높지 않았다.

그러나 최근 서비스부문의 비중이 높게 나타나고 있는 것은 실물경제를 뒷받침하는 상업, 유통, 금융, 보험, 서비스 부문 등의 생산활동이 활발해졌기 때문이 아니라 대형 수력발전소, 고속도로, 주택 등 건설부문에서의 실적이 상대적으로 높아졌기 때문인 것으로 보인다.

한편 2000년대 북한의 산업구조에서 남한에 비해 농림어업, 광업의 비중이 높게 나타나고 있는데, 이는 1990년대 초부터 북한의 지방당국이 중앙당국의 지침에 따라 자체로 축산단지, 양어장, 닭공장, 중소형 발전소, 주택, 탄광확장, 식료원료기지 및 식료공장 등을 대대적으로 건설함으로써 지방차원의 자급자족을 이루기 위해 노력해 온 결과이다.

이것은 기업내 폐자재 및 내부절약자재를 활용하여 생필품을 생산하는 '8·3인민소비품 생산'이 확대되고 있기 때문이며, 특히 '지방경제 자립화 방침'에 따라 지방경제당국이 자활에 비교적 적극적으로 움직이고 있기 때문으로 보인다.<sup>154)</sup>

그러나 2000년대 북한의 산업구조에서 2000-2002년까지 중공업의 비중이 낮아지면서 경공업부문의 비중이 회복증가세를 보이다가 다시 2003-2004년에는 중공업의 비중이 높아지고 경공업의 비중이 낮아지고 있는 현상을 보이고 있다.

이는 2002년부터 북한핵문제의 발생으로 인해 북한당국이 중공업의 비중을 높이려는 측면도 있지만, 다른 한편으로 북한핵문제의 발생때문에 그만큼 상대적으로 경공업의 발전이 어려운 환경에 처해 있음을 추론할 수 있다.

〈표 50〉 북한의 공업구조 추이

(단위: %) 부문

| 구 분 | 1956 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 중공업 | 52.4 | 51.2 | 63.7 | 64.8 | 74.1 | 69.8 | 66.7 | 63.5 | 63.0 | 61.5 | 63.5 | 66.2 |
| 경공업 | 47.6 | 48.8 | 36.3 | 35.2 | 25.9 | 30.2 | 33.3 | 36.7 | 37.0 | 38.5 | 36.5 | 33.8 |

자료: 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 2004; 한국은행, 「2004 북한경제성장률 추정결과」, 2005.5.31.

154) 2000년도부터 북한은 눈에 띄게 지방의 축산단지 및 양어장, 닭공장 조성, 중소형 발전소 및 주택건설, 탄광 확장, 각 도마다 '기초 식료기지 조성' 등에 주력하고 있다.

### 3.3. 재정규모

북한 재정의 중요한 기능은 계획경제 운영에 대한 자원배분기능, 경제주체들의 생산실적에 대한 통제기능, 소득재분배기능으로 요약할 수 있다. 북한의 재정은 자본주의 국가들보다 총 GNI에서 차지하는 비중이 월등히 높다. 왜냐하면 북한의 경우 국가가 개별기업의 자본형성 및 투자 외에 운영자금까지 부담하고 의료, 교육, 주택 등 '사회적 소비'<sup>155)</sup>를 전적으로 책임지고 있기 때문이다.

북한은 매해 개최되는 최고인민회의에서 '정부재정보고'라는 형식으로 내각의 재정상(장관)이 전년도 및 당해연도 국가예산규모를 발표해 왔으나, 경제난이 심각해지면서 1994년 제9기 최고인민회의 제7차 회의에서 1994년도 예산규모를 발표한 이래 5년간 재정상황을 발표하지 않았다.

그 후 1999년 4월 8일 제10기 최고인민회의 제2차 회의에서 다시 재정규모를 공개하였다.

발표에 따르면 1998년 북한의 재정규모는 91억달러이고 1999년도에는 92억2천만달러로서 재정규모가 191억9천만달러였던 1994년도 이래 1997년도까지 연평균 21.9%씩 감소된 것으로 되어 있다. 특히 1998년도 재정규모는 1994년도에 비해 무려 52.6%나 감소한 것으로 나타나고 있어 북한의 재정난이 얼마나 심각한지를 잘 보여주고 있다.

북한재정규모의 급속한 위축은 곧바로 자본투자위축으로 연결되면서 지난 9년간 마이너스성장을 초래한 주요 원인으로 꼽히고 있다. 2001년도 북한의 재정예산은 97억6천만달러로서 전년도 결산규모보다 약 2.0% 높게 편성되었다.

북한의 이러한 재정규모는 남한의 약 1/8 규모이지만 남북한 대비 GNI비율 1/27에 비해 보면 상당히 높은 수준이다. 남한의 경우 2000년도에 그 비율은 17.2%이었지만, 북한의 경우는 57.1%로 나타나고 있다.<sup>156)</sup> 최근 북한

155) 북한은 이를 자신들의 예산지출항목에서 '사회적 시책비'로 부르고 있다.

156) 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 2001.12. p. 65. 남북한의 GNI 대비 재정규모비율을 비교함에 있어서 통계상 약간 어긋나는 문제가 있다. 즉 북한통계의 경우 GNI통계는 우리 한국은행이 추계한 수치인 반면, 재정규모는 북한이 발표한 것으로 서로 상치된다. 그러나 남북한 비교의 의미를 얻고자 함에 있어서 크게 무리가 없을 것으로 보인다.



재정을 살펴보면, 과거에 균형재정을 운영해 왔던 것과는 달리 1999년도부터 연속해서 적자재정을 운용하고 있다.

그리고 재정배분에 있어서도 경제회복을 위한 주요 5대 부문인, 즉 전력, 농업, 석탄, 금속, 철도, 운송 부문과 과학기술부문 등에 최우선적으로 자금을 공급하는 추세에 있다.

<표 51> 북한의 재정규모 추이

| 연도   | 달러 표시(억 달러)            | 원화 표시(억 원) | 대미환율(원)                |
|------|------------------------|------------|------------------------|
| 1988 | 144                    | 317        | 2.20                   |
| 1990 | 164                    | 356        | 2.17                   |
| 1992 | 185                    | 394        | 2.13                   |
| 1993 | 187                    | 402        | 2.15                   |
| 1994 | 192                    | 415        | 2.16                   |
| 1995 | 118                    | 242        | 2.05                   |
| 1996 | 96                     | 206        | 2.14                   |
| 1997 | 91                     | 197        | 2.16                   |
| 1998 | 91                     | 196        | 2.15                   |
| 1999 | 92                     | 200        | 2.17                   |
| 2000 | 96                     | 210        | 2.19                   |
| 2001 | 98                     | 217        | 2.21                   |
| 2002 | 100(1~6)<br>1.44(7~12) | 221        | 2.21(1~6)<br>153(7~12) |
| 2003 | 1.72                   | 249        | 145                    |
| 2004 | 1.93                   | 270        | 140                    |

주: 1) 1995, 1996년 수치는 1994년 이후 연평균 감소율 -21.9%에 의거한 추정치이고 1997년 통계는 한국은행 추정 결과.

2) 모든 연도 결산규모이나 2004년도는 예산규모임. 2002~2004년도 달러표시는 추정치임.

북한은 1994년 이후 처음으로 국가예산 비목별 지출구성비를 발표하기 시작하였다. 이에 따르면 2001년부터 북한의 예산지출비목구성에서는 새로운 결산방법을 사용하고 있는 것으로 보인다. 과거 '인민경제비'에 포함하던 '추가적 시책비'를 '인민적 시책비'로 변경계상하고 있고 세부비목변경에

따라 전체예산에서 각 항목이 차지하는 비중도 많이 달라졌다.

2001년 기준으로 볼 때, 종래 ‘인민경제비’는 60% 이상에서 40.1%로 감소한 반면, ‘인민적 시책비’는 19% 수준에서 38.2%로 2배 이상 증가하였고, ‘국가 관리비’도 종래 1~2% 수준에서 7.4%로 대폭 증가하였다.

최근에 ‘인민적 시책비’가 크게 증가한 것은 북한당국이 채택한 ‘인민생활 향상’의 획기적 개선 공약에 따른 것으로 보이며, 국가관리비의 증가는 경상적 관리비 지출증가보다는 내각 등 중앙기관 및 비생산부문기관들의 실리추구정책관련 사업비 지출증가에 의한 것으로 보인다.

〈표 52〉 비목별 예산 지출항목 추정 (단위: 억 원, %)

|        | 2000  |       | 2001  |       | 2002  |       | 2003  |       | 2004 |       |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
|        | 금액    | 구성비   | 금액    | 구성비   | 금액    | 구성비   | 금액    | 구성비   | 금액   | 구성비   |
| 세출총액   | 209.6 | 100.0 | 215.7 | 100.0 | 221.3 | 100.0 | 253.1 | 100.0 | 270  | 100.0 |
| 인민경제비  | 84.0  | 40.1  | 86.3  | 40.0  | -     | -     | -     | -     | -    | -     |
| 인민적시책비 | 80.1  | 38.2  | 82.1  | 38.1  | -     | -     | -     | -     | -    | -     |
| 군사비    | 30.0  | 14.3  | 31.3  | 14.5  | 32.4  | 14.9  | 39.0  | 15.4  | 41.9 | 15.5  |
| 관리비    | 15.5  | 7.4   | 16.0  | 7.4   | -     | -     | -     | -     | -    | -     |

주: 2001년도에 북한은 ‘인민경제비’를 전년비 2.7% 증가, ‘인민적시책비’를 전년비 2.5% 증가한 것으로 발표. 1994년도에는 ‘인민적시책비’ 대신 ‘사회문화시책비’ 비목으로 지출.

자료: 통일부; 한국은행, 『북한경제 뉴스레터』, 2003년도 북한예산의 주요 내용 및 특징, 2003. 4. 8, KDI, 『북한의 재정위기와 재정안정화를 위한 과제』, 2004.12.

최근 북한 재정체계의 가장 큰 변화는 중앙기관들의 기능수행에 사용되는 예산수납체계를 종래 기업소 중심의 ‘지역별 수납체계’에서 중앙의 성·관리국 중심의 ‘부문별 수납체계’로 변경한 것이다.

최근 실시되고 있는 부문별 수납체계의 특징은 첫째, 중앙정부의 경제담당지도기관인 성·관리국을 수납체계의 기본단위로 하고 있다는 점이다. 과거에는 하부단위 기업소들이 성·관리국으로부터 예산수납계획을 받아 개별적으로 예산을 납부하였으나 새 수납체계에서는 예산수납이 성·관리국을 단위로 하여 직접 수납되며 성·관리국은 자기부문에서의 예산수입과 집행에 대해서 책임지게 되었다.

둘째, 중앙기관인 성·관리국이 자체의 자금원천을 조성하고 사용할 수 있게 된 점이다. 과거에는 기업소들이 성·관리국을 거치지 않고 해당 지역의 재정금융기관을 통해 예산을 납부하였으나 새로운 수납체계에서는 성·관리국의 구좌로 직접 예산이 납부되고 성·관리국은 이것을 가지고 수입과 지출을 맞출 수 있게 되었다.

셋째, 성·관리국이 산하 기업소들로부터 수입금을 현금뿐만 아니라 현물로도 수납하게 된 점이다. 과거에는 성·관리국이 산하 기업들로부터 수입금을 통계상으로만 종합하는 역할을 하였다.

북한에서 채택된 새로운 예산수납체계에 의해 예산수입 면에서는 내각 재정성이 성·관리국을 통하여 경제의 각 부문에서 실제로 이루어진 예산수입 원천에 맞게 자금을 정확히 조성할 수 있게 되었으며, 예산지출 면에서는 재정성에서 직접 지출해야 할 자금 몫과 각 부문 성·관리국에서 책임지고 지출할 자금 몫을 구분하여 상호 책임성을 높일 수 있게 되었다.

### 3.4. 대외교역

북한의 무역규모는 1960년 3억1천만달러에서 1988년 52억4천만달러로 30년 가까이 비교적 꾸준한 증가추세를 보여 왔다. 그러나 1990년대 들어와 구조편을 비롯한 사회주의권과의 교역이 중단되거나 급락하면서 1998년 14억4천만달러까지 감소하였다.

그러나 1999년부터 회복조짐을 보이면서 2000년 19억7천만달러, 2001년 22억7천만달러, 2002년 22억6천만달러, 2003년 23억9천만달러, 2004년 28억6천만달러 등으로 증가세를 나타내고 있다.<sup>157)</sup> 물론 1990년대말에서 2000년대초반에 북한의 대외무역증가를 주도한 것은 수출증가가 아니라 수입증가에 의한 것이었다.

157) KOTRA에 따르면 2001년도에 상업베이스만으로 볼 때, 북한의 대외교역은 수출이 6억5천만달러 수준, 수입은 16억2천달러 수준으로 적자 폭이 9억7천달러로 크게 증가된 것으로 나타나고 있다.  
(<http://www.kotra.or.kr/main/info/nk/trade> 참조).



<표 53> 북한의 연도별 대외무역 추이

(단위: 백만 달러, %)

|      | 수출    |       | 수입    |       | 합계    |       |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|      | 금액    | 증감률   | 금액    | 증감률   | 금액    | 증감률   |
| 1990 | 1,333 | -     | 2,437 | -     | 4,170 | -     |
| 1991 | 1,010 | -24.2 | 1,710 | -29.8 | 2,720 | -34.8 |
| 1992 | 1,020 | 1.0   | 1,640 | -4.1  | 2,660 | -2.2  |
| 1993 | 1,021 | 0.1   | 1,656 | -1.2  | 2,108 | -0.7  |
| 1994 | 839   | -17.8 | 1,269 | -21.7 | 2,108 | -20.2 |
| 1995 | 736   | -12.3 | 1,316 | 3.7   | 2,052 | -2.7  |
| 1996 | 726   | -1.3  | 1,250 | -5.0  | 1,976 | -3.7  |
| 1997 | 904   | 24.5  | 1,272 | 1.8   | 2,177 | 10.1  |
| 1998 | 559   | -38.2 | 883   | -30.6 | 1,442 | -33.7 |
| 1999 | 515   | 7.9   | 965   | 9.3   | 1,480 | 2.6   |
| 2000 | 566   | 8.0   | 1,413 | 46.4  | 1,969 | 33.0  |
| 2001 | 650   | 14.9  | 1,620 | 15.2  | 2,270 | 2.6   |
| 2002 | 736   | 13.1  | 1,524 | -5.9  | 2,260 | -0.4  |
| 2003 | 777   | 5.5   | 1,614 | 5.9   | 2,391 | 5.8   |
| 2004 | 1,020 | 30.8  | 1,840 | 14.3  | 2,860 | 19.7  |

자료: KOTRA 해외무역관 보고; 한국은행, 「2004 북한경제성장률 추정결과」(2005.5.31)

한편, 북한의 주요 무역상대국을 통해 보면 1990년대 들어와 북한의 대외 무역 감소를 처음 주도한 것은 구소련과의 교역감소에서부터 찾을 수 있다. 1990년 25억7천만달러로 전체 북한 교역의 절반 이상을 차지하고 있던 구소련과의 교역은 양국간 교역이 경화결제로 전환되고 무역협정이 폐기된 1991년도에 전년 대비 약 1/5 수준에 불과한 4억6천만달러로 줄어들었으며, 이후 계속 감소추세를 보여 2000년 4천6백만달러, 2001년 6천8백만달러 수준까지 떨어졌다.

1990년대말부터 북한의 대외무역추세를 살펴보면 무역상대국의 비중 변화 조짐이 나타나고 있음을 알 수 있다. 1990년대 들어와 북한의 대외무역은 과거 구소련, 중국에 편중되어 있었던 것과 달리 2000년대초에는 중국, 일본에 2/3 가까이 집중되어 있다. 이처럼 북한의 수출이 증가한 요인은 기본



<표 54> 2004년도 북한의 주요 무역상대국

(단위: 천 달러, %)

| 순<br>위  | 국 가  | 북한의 수출  |           | 북한의 수입    |           | 수출입계      |           | 점유율   |       |
|---------|------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|
|         |      | 2003    | 2004      | 2003      | 2004      | 2003      | 2004      | 2003  | 2004  |
| 1       | 중국   | 395,344 | 585,703   | 627,583   | 799,503   | 1,022,927 | 1,385,206 | 42.8  | 48.5  |
| 2       | 태국   | 50,706  | 90,803    | 203,611   | 239,088   | 254,317   | 329,891   | 10.6  | 11.5  |
| 3       | 일본   | 173,818 | 163,372   | 91,500    | 89,262    | 265,318   | 252,634   | 11.1  | 8.8   |
| 4       | 러시아  | 2,792   | 7,177     | 115,575   | 206,240   | 118,367   | 213,417   | 4.9   | 7.5   |
| 5       | 인도   | 1,613   | 1,108     | 157,878   | 133,906   | 159,491   | 135,014   | 6.7   | 4.7   |
| 6       | 독일   | 24,467  | 22,630    | 70,999    | 68,563    | 95,466    | 91,193    | 4.0   | 3.2   |
| 7       | 싱가포르 | 1,148   | 1,604     | 60,067    | 54,773    | 61,215    | 56,377    | 2.6   | 2.0   |
| 8       | 프랑스  | 7,976   | 27,090    | 4,128     | 6,620     | 12,104    | 33,710    | 0.5   | 1.2   |
| 9       | 스웨덴  | 397     | 244       | 6,133     | 28,384    | 6,530     | 28,628    | 0.3   | 1.0   |
| 10      | 미국   | 59      | 1,495     | 7,977     | 23,751    | 8,036     | 25,246    | 0.3   | 0.9   |
| 10대국 합계 |      | 658,320 | 901,226   | 1,345,451 | 1,650,090 | 2,003,771 | 2,551,316 | 83.8  | 89.3  |
| 전체 금액   |      | 776,992 | 1,020,200 | 1,614,382 | 1,836,911 | 2,391,374 | 2,857,111 | 100.0 | 100.0 |

자료: KOTRA 해외무역관 보고.

이와 관련하여 남북경협은 민족 내부거래이기 때문에 일반적으로 북한의 대외무역에 편입하여 계산하지 않지만, 만일 합산할 경우 2001년도에 3위의 비중에서 2003년부터 중국 다음의 북한 무역대상국 2위를 한국이 차지한 것으로 나타나고 있다.

즉 2004년도 반출액이 4억3천9백만달러, 반입액이 2억5천8백만달러로서 총 교역액이 6억9천7백만달러였다. 그에 비해 2003년 북한의 대외무역규모에서 수출액이 1억7천4백만달러이고, 수입이 9천2백만달러로서 총 무역액이 2억6천5백만달러에 불과하였다. 이로써 2003년도부터 북한의 최대 무역수지 1위의 흑자국이 일본으로부터 남한으로 전환하는 현상도 나타나고 있는 실정이다.





# VI

## 결론

북한경제체제의 기본유형인 중앙계획적 사회주의 명령체제는 소유제도, 국가자원배분의 의사결정기구, 경제적 조정기구 등에 있어서 자본주의 시장 체제와 다르다. 이러한 경제체제와 관련된 요소는 과거 스탈린적 사회주의 정권이 공통적으로 가졌던 특성이다.

이러한 경제체제의 종주국이었던 소련, 동구권의 사회주의국가들과 중국 등은 1980년대 이래 차례로 시장경제체제로 경제체제의 전환을 추진했다. 그럼에도 현재까지 북한은 이러한 명령사회주의의 이념과 제도를 순수하게 고수하는 국가로 남아 있다.

이렇게 북한이 시장경제체제로 전환하지 않고 사회주의 명령체제를 유지하고 있는 것은 부분적으로 동양과 서양의 차이도 있겠지만, 그 보다는 50년이 넘는 동안 독재정권유지를 위해 구축해온 폐쇄된 사회구조 때문일 것이다.

과거 사회주의국가들의 시장경제체제로의 전환은 각 국가들의 경제개혁 정책을 통해 아직도 지속되고 있으며, 각 국가들이 처해있던 정치·경제·사회적 여건, 개혁의 속도, 수단 및 방법 등에 의해 각기 다른 성과를 나타내고 있다.

구소련과 루마니아는 급진적인 개혁을, 중국 및 베트남은 점진적 개혁을 추진하였다. 이러한 국가들의 체제전환에 대한 경험은 현재도 서서히 진행되고 있지만 앞으로 더욱 빠르게 진행 될 것으로 보이는 북한의 경제개혁정책에 많은 시사점을 주고 있다.

체제전환을 했던 모든 국가들의 여건은 각기 다르기 때문에 그들이 시행했던 개혁의 수단과 방법이 다를 수밖에 없을 것이다. 하지만 이들 국가들이 체제전환을 위해 추진하면서 겪었던 시행착오는 이들의 경험을 통해 배울 수 있을 것이며, 북한의 개혁정책수립에 반영되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

80년대 말부터 시작된 소련을 포함한 동구권의 붕괴는 그동안 이들 국가와 아주 밀접한 경제교류를 해왔던 북한에 정치, 경제분야에서 매우 큰 충격을 주었다. 그간 북한 전체교역의 절반 이상을 차지하고 있던 구소련과의 교역은 양국간 교역이 경화결제로 전환되고 무역협정이 폐기되었으며, 폐기

첫해인 1991년도에 교역량이 전년 대비 약 1/5 수준에 불과한 4억6천만달러로 줄어들고, 이후 계속 감소추세를 보여 2000년 4천6백만달러, 2001년 6천8백만달러 수준까지 떨어졌다. 1990년대 들어와 북한의 대외무역 감소를 처음 주도한 것은 구소련과의 교역감소였다.

이러한 국제적 고립 속에서 북한은 90년대에 식량위기와 경제체제 등에 의해 그동안 누적되어온 내부적 요인들에 의해 10여 년 동안 경제난을 겪게 되었다. 경제난은 경제분야 뿐만 아니라 사회 전 분야에 커다란 영향을 주었다. 그리하여 경제난 이후에 북한당국은 매우 중대한 개혁정책을 시행하였다. 2002년 7월에는 국가의 배급가격과 임금을 수백 배까지 인상하고, 환율과 배급제 운영에 대해서 많은 수정을 하였으며 기존의 체제질서에 획기적 변화를 기대할 정책과 제도개혁을 도입했다.

‘7·1조치’는 1990년대의 경제위기와 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면 1990년대 북한경제 부진간 위기의 악순환 메커니즘, 사경제 및 체제이완현상이 확대되었기 때문이다.

이러한 북한경제 위기는 계획경제체제의 비효율성과 경제발전정책의 부조화로 인한 대내적 원인과 1990년대 초반 동구권과 구소련의 사회주의경제체제의 붕괴와 중국의 시장경제체제로의 전환 등으로 이들 국가와의 우호무역체제가 붕괴하여 나타난 대외적 요인 때문에 발생한 구조적이고 총체적 현상이며, 장기간에 걸쳐 누적된 복합적 현상이다.

북한경제 위기의 악순환 메커니즘은 외화난으로 원자재, 식량, 원유 등의 적기 도입을 어렵게 하여 원자재난, 식량난, 에너지난을 가져왔다. 원자재난과 에너지난은 공장가동률을 낮춤으로써 다시 외화난을 일으키고 외화난은 다시 원자재난, 식량난, 에너지난을 유발하는 악순환구조를 계속하고 있다.

또한 북한은 ‘7·1조치’ 이후에도 에너지부문에서의 ‘에너지수급 3개년계획’(2003-05년), 농업부문에서의 ‘800만t 식량증산 5개년계획’(2003-07년), 과학기술부문에서의 ‘과학기술발전 5개년계획’(2003-07년) 등 경제부문별 중장기 경제계획도 추진하고 있으며, 종합시장 개설, 인민공채 발행 및 특구정책 시행 등 경제개혁·개방정책의 후속조치를 시행하였다.

‘7·1조치’ 및 후속조치 등을 통한 북한의 경제개혁·개방정책은 나름대로



즉 향후 북한체제의 변화 유형은 소련을 비롯한 동구권 공산체제들처럼 정치체제와 경제체제를 동시에 추구하여 정치체제에 대한 인민대중들의 압력을 증가시키는 개혁과 개방을 절대 추구하지 않는 형태가 될 것이다.

다만 현재 북한체제는 공산주의체제를 유지하면서도 사회주의적 계획경제체제에서 이탈해 경제의 시장화와 개방화를 통하여 고질적인 사회주의적 경제난에서 벗어나고 있는 중국의 모델을 취할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

즉 북한체제는 제1단계로 완전한 김정일 1인지배체제가 고착되어 확고하게 정권유지가 가능하다고 판단할 때 제2단계로 중국식 개혁과 개방의 모델을 선택하는 실험에 들어갈 것이다. 이 점에서 1997년과 1998년말에 비로소 김정일이 당총비서와 국방위원장으로 공식 취임함으로써 완전한 김정일 1인지배체제의 고착과 확고한 그 정권생존이 가능한 제1단계를 완성했다고 본다.

그 후 2000년 남북정상회담의 개최에 이어 2002년 '7·1경제관리개선조치'로 인해 현재 북한체제는 제2단계의 과징인 중국식 개혁과 개방의 모델을 선택하는 실험이 진행 중에 있다고 하겠다.

특히 2002년에 북한은 '7·1경제관리개선조치', 신의주행정특구·금강산관광특구·개성공업특구 등의 지정을 통해 부분적이고 점진적인 대내경제개혁과 대외경제개방의 제도화를 완결지었다.

이는 향후 북한체제가 중국과 같은 장기간에 걸친 체제내적 적응에 의한 개혁과 개방의 가능성을 높여준다고 하겠다. 그러나 그 변화의 속도는 느릴 수밖에 없다고 본다.<sup>161)</sup>

문제는 향후 북한경제체제가 실질적인 중국과 베트남과 같은 개혁과 개방의 경제시스템을 어느 정도로 모방하여 추진해 나갈 것인가에 달려 있다. 현재의 중국과 베트남처럼 전면적인 경제체제의 변화, 즉 개혁과 개방의 내용·깊이·폭 등에서 비교하기 힘들 정도로 미약한 수준이지만, 2004년 현재 분명한 사실은 북한경제가 개혁·개방으로 확실하게 방향을 전환하고 있다는 점이다.

그러나 북한경제에서의 개혁과 개방은 항상 경제적 논리보다도 정치적(정

161) 윤환, "북한체제의 변화 유형과 전망-5개국 공산체제의 생존기간을 중심으로", 한국세계지역학회, 『세계지역연구논총』, 제19집, 2002. pp.26-28.



에 제공한 지원액은 1위가 한국의 9천42만달러이고, 이어 일본이 4천659만 달러, EU인도지원사무국이 2천687만달러에 이르고 있다. 2004년도 한국의 대북 인도적 지원액은 사상최대인 2억5천620만달러를 기록하였으며, 이는 정부와 민간의 지원은 각각 1억1천512만달러와 1억4천108만달러였다.

한국정부가 북한의 식량 증산을 도우려고 1999년 시작한 비료지원 사업의 금액이 2005년 봄 비료 제공으로 모두 5천500억원<sup>162)</sup>을 넘게 됐다.

한국은 김영삼 정부 때인 1995년 국내산 쌀 2억3천225만달러어치를 북한에 지원한 이후 2002년과 2003년 각각 40만톤의 쌀을 북한에 지원했고, 2004년 7월-2005년 2월 사이에 40만톤의 대북 쌀지원을 해주었다.

이러한 예들은 한마디로 현재 북한주민들이 한국경제가 북한경제보다 월등히 앞서 있으며, 한국이 북한보다 아주 잘 살고 있다는 사실을 알 수 있도록 만들고 있다. 한국의 상품들이 북한의 장마당에도 퍼져 있으며, 심지어 한국의 쌀과 비료포대들을 북한주민들이 활용하고 있다는 것은 남·북한의 경제적 격차가 아주 커지고 있음을 반증해주고 있다.

이러한 남북한 주민들의 생활수준 차이, 남북한의 경제격차가 삶의 질과 생활수준으로 큰 차이를 보이는 것은 무엇보다 남북한의 경제력의 격차 때문이다. 다음의 <표 57>을 통해 알 수 있듯이 현재 남·북한의 경제 격차는 거시경제지표, 산업활동지표, 인구·사회지표 상 아주 큰 것으로 나타나고 있다.

예컨대 2004년 현재 남한의 명목 GNI가 6천810억달러이고 1인당 GNI국민총소득이 1만4천162달러인데 비해 북한의 명목 GNI가 208억달러이고 1인당 국민총소득은 914달러로서 각각 32.8배와 15.5배나 차이가 난다.

무역규모에서도 남한이 4천783억달러인데 비해 북한이 28억6천달러로서 무려 167.2배나 격차가 나고 있는데, 무역수지는 남한이 약 293억8천만달러 흑자를 낸 반면 북한은 8억2천만달러의 적자를 기록했다.

이는 북한경제가 한국경제에 비해 비교할 수 없을 정도의 경제력이라고 볼 수 있는 근거이기도 하지만, 북한경제가 군수산업 및 중공업부문에 치중된 불균형적 구조이며, 평양시와 지방간에 격차가 큰 특정지역중심경제권,

162) 연도별 한국의 대북비료 지원액을 보면 1999년 339억원(11만5000t), 2000년 944억원(30만t), 2001년 638억원(20만t), 2002년 832억원(30만t), 2003년 836억원(30만t), 2004년 1028억원(30만t), 2005년 5월말 현재 900억원(20만t) 등임.

계층과 계급에 따른 차별이 심한 차별적 구조에 함몰되어 있다는 문제점을 지적해 볼 수 있다.

이와 같은 사실을 놓고 볼 때, 북한경제체제는 남한의 적극적인 지원과 협력이 필요한 실정이고, 남한도 북한경제체제가 변화, 즉 개혁과 개방으로 나아가는 방향을 견인하고, 더 나아가 남북경협을 확대를 유도한다는 큰 틀에서 대북 경제지원과 협력을 적극적으로 시도해야 할 것이다. 이럴 때만이 남북한의 경제격차가 줄어들 수 있고, 그 격차의 해소는 곧 평화적인 통일의 토대가 될 것이다.

즉 남북한의 경제력에 대한 정확한 인식을 바탕으로 통일논의가 이루어져야 하고, 남북한의 경제력 격차를 점진적·단계적·부문적으로 줄여나가는 경제교류협력단계를 거쳐가는 것이 곧 현실에 기초한 남북한의 통합 내지 통일을 향한 방향성을 가진 대북·통일정책의 근간이라고 본다. 이는 우리가 독일 통일의 교훈, 즉 동방정책의 추진에서 배웠던 사례이기도 하다.

결국 통일의 문제도 근본적으로 북한경제체제가 국제사회 및 한국사회에서 인정할 수 있는 수준, 즉 적어도 중국과 베트남 정도의 전면적이고 대대적인 개혁과 개방을 위한 경제조치들을 일관되게 추진하는 시발점에서부터 접근해야 한다.

북한의 경제체제가 경제난을 극복하고 가장 효과적인 경제의 회생으로 나아가기 위해서는 우선 대내경제개혁과 대외경제개방으로의 변화가 필수적이며, 그 변화의 모델은 중국과 베트남과 같은 개혁·개방의 길로 변화하는 것만이 그나마 김정일정권, 북한체제의 생존을 담보하는 첩경이라고 본다.

체제생존의 전략 차원에서도 이젠 더 이상 북한경제체제의 변화, 즉 시장경제로의 개혁과 개방은 돌이킬 수 없는 일이다.



<표 57> 2004년 남·북한의 주요 경제지표 비교

| 기준(단위)          |              | 남·북한 |      | 북한(A)   |         | 남한(B)    |       | B/A(배) |  |
|-----------------|--------------|------|------|---------|---------|----------|-------|--------|--|
| 1. 인구(천명)       |              |      |      | 22,709  |         | 48,082   |       | 2.1    |  |
| 2. 경제성장률(%)     |              |      |      | 2.2     |         | 4.6      |       | -      |  |
| 3. 명목GNI(억달러)   |              |      |      | 208     |         | 6,810    |       | 32.8   |  |
| 1인당 GNI(달러)     |              |      |      | 911     |         | 14,162   |       | 15.5   |  |
| 무역총액(억달러)       | 수출(억달러)      | 28.6 | 10.2 | 4,783.0 | 2,538.4 | 167.2    | 248.9 |        |  |
|                 | 수입(억달러)      |      | 18.4 |         | 2,244.6 |          | 122.0 |        |  |
| 대미환율(원·북·남한/달러) |              |      |      | 139     |         | 1,144.67 |       | -      |  |
| 예산규모1)(억달러)     |              |      |      | 25.1    |         | 1,034.0  |       | -      |  |
| 에너지 산업          | 석탄생산량(만ton)  |      |      | 2,280   |         | 319      |       | 0.14   |  |
|                 | 발전용량(만kW)    |      |      | 777     |         | 5,996    |       | 7.7    |  |
|                 | 발전량(억kWh)    |      |      | 206     |         | 3,421    |       | 16.6   |  |
|                 | 원유도입량(만bbl)  |      |      | 390.0   |         | 82,579   |       | 211.7  |  |
| 농수산물생산량         | 곡물(만ton)     |      |      | 431.2   |         | 566.9    |       | 1.3    |  |
|                 | 쌀(만ton)      |      |      | 180.0   |         | 500.0    |       | 2.8    |  |
|                 | 수산물(만ton)    |      |      | 116.9   |         | 251.9    |       | 2.2    |  |
| 광산물생산량          | 철광석(만ton)    |      |      | 457.9   |         | 22.6     |       | 0.05   |  |
|                 | 비철금속(만ton)   |      |      | 9.8     |         | 150.9    |       | 15.4   |  |
| 주요 공산품<br>생산량   | 자동차(만대)      |      |      | 0.45    |         | 346.9    |       | 770.9  |  |
|                 | 조강(만ton)     |      |      | 106.8   |         | 4,752.0  |       | 44.5   |  |
|                 | 시멘트(만ton)    |      |      | 563.2   |         | 5,433.0  |       | 9.6    |  |
|                 | 비료(만ton)     |      |      | 43.4    |         | 361.4    |       | 8.3    |  |
|                 | 화섬(만ton)     |      |      | 2.50    |         | 197.8    |       | 79.1   |  |
| 사회간접자본          | 철도총연장(km)    |      |      | 5,235   |         | 3,380    |       | 0.6    |  |
|                 | 도로총연장(km)    |      |      | 25,185  |         | 100,278  |       | 4.0    |  |
|                 | 항만하역능력(만ton) |      |      | 3,690   |         | 53,278   |       | 14.4   |  |
|                 | 선박보유(만ton)   |      |      | 89.5    |         | 884.4    |       | 9.9    |  |

주 1) 북한은 북한예산(북한원)을 북한환율로, 남한은 남한예산(남한원)을 남한환율로 나누어 환산한 것으로 직접비교는 불가능함.

자료: 한국은행, 「2004 북한경제성장률 추정결과」, (2005.5.31)



조동호, 북한경제정책의 변화전망과 남북경협역의 역할, KDI, 2003  
 조명철·홍익표, 중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁  
 향, 정책연구 00-12, 2000  
 조명철 외, 북한경제 개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할, 정책  
 연구 03-14, 2003.  
 조명철, 북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제, 2002.  
 조명철 외, '7·1 경제관리 개선조치' 현황과 과제: 북한경제개혁의 전망,  
 대외경제정책연구원, 정책연구 03-13, 2003  
 주성환·조영기, 북한의 경제제도와 관리, 무역경영사, 2003  
 중앙일보  
 한겨레신문  
 한국은행, 권성태·박완근, 베트남의 경제개혁 추이와 시사점, 1999  
 한국은행, 1999년 북한 GDP 추정결과.(보도자료)  
 현대경제연구원, 권경복, 북한의 무역조직 개편과 시사점, 통일경제,  
 1997. 7  
 현대경제연구원, 홍성국, 대북 금융 거래와 국제 금융 기구의 지원, 통일  
 경제, 2000.  
 홍익표, 북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향, 2001  
 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 2001.12  
 대한무역투자진흥공사, 『1990~2001 북한의 대외무역동향』, 2001  
 대한무역투자진흥공사, 2001년 북한의 대외무역 현황과 특징,  
 뉴스레터』, 2001. 11.  
 대한무역투자진흥공사, 1990~2000년도 북한의 대외 무역동향,  
 2001  
 대한무역투자진흥공사, 북한뉴스레터, 각호.  
 통일부, 「금년도 북한 경제 종합평가와 전망」, 보도자료. 2001. 12. 21.  
 통일부, 대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화, 2002.  
 통일부, 주간북한동향 각호.