

〈새로운 경제관리체계의 도입〉은 〈판도라의 상자가 열린 것〉

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-33

북한이 〈새로운 경제관리체계〉를 도입한다고 한다. 이 〈체계〉가 도입되어 정착되면서, 경제적으로 긍정적 성과로 이어지기 위해서는 수많은 정치적 갈등과 조직 재편, 그리고 경제적 난관이 극복되어야 한다. 고도의 정치력과 전략적 시야가 요구된다. 이 조치는 성공할 수도 실패할 수도 있다. 그 어느 쪽이든 이 〈체계〉는 북한의 새로운 현실이 될 것이며, 이에 따라 북한 내부의 정치적 경제적 동태성 면에서 새로운 단계가 시작될 것이다.

새로운 경제관리체계의 특징과 획기적 의미

그러면 〈새로운 경제관리체계〉라고 하는 것은 무엇인가? 자유아시아방송의 보도에 따르면 그 핵심은 “국가가 따로 생산품목이나 계획을 정해주지 않고 공장기업소들이 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법도 자체로 정해서 하는 것”¹⁾ 이라고 한다. 농업부문에서도 ‘국가 생산계획과는 관계없이 전체 수확량에서 70%는 당국이, 나머지 30%는 농민이 가진다’고 한다.

이와 같은 경제관리체계는 사회주의 경제관리체계 개혁 단계에서 나타나는 한 가지 유형이다. 이는 중국의 경우 1984-1992년간, 베트남의 경우 1986-1993년간에 시행되었다. 소련의 경우 1987-1991년간, 헝가리

1) 문성휘, “북, 사회주의 계획경제 포기 선언,” 자유아시아방송, 2012.8.8

에서는 1968-1987년간, 폴란드는 1982-1989년간 시행되었다. 또한 북한에서도 1997년 6월 나진선봉 지역에 도입된 바 있었다. 2004년 박봉주가 마련한 추가 경제개혁의 기본 개념도 <새로운 경제관리체계>와 상통한다. 이번 <새로운 경제관리체계>가 짧은 기간에 준비될 수 있었던 데는 2004년의 준비과정이 있었기 때문인 것으로 보인다. 그런데 이 추가 개혁안은 박봉주가 2005년부터 비판받고 무력화되는 사유의 하나이기도 했다.

사회주의 경제체제는 단순화하면 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 유형은 <공산당 지배 + 집권적 계획 + 생산수단의 국가소유>, 둘째 유형은 <공산당 지배+ 분권적 계획 + 생산수단의 국가소유>, 셋째 유형은 <공산당 지배 + 계획과 시장의 공존 + 생산수단의 국가소유>, 넷째 유형은 <공산당 지배 + 시장경제 + 생산수단의 민영화>이다. 북한의 경우 첫째 유형은 1980년대 말까지 경제관리체계, 둘째 유형은 7.1 조치의 경제관리체계가 해당한다. 셋째 유형은 2012년에 도입되는 <새로운 경제관리체계>가 해당한다.

둘째 유형에서 셋째 유형으로의 변화는 매우 중대한 변화이다. 그 핵심은 국가가 계획을 통해 기업 경영을 통제하는 것을 포기한다는 것이다. 둘째 단계에서는 국가와 기업이 경영상 일체이며, 그러한 점에서 기업은 국영기업이다. 셋째 단계에서는 국가와 기업이 경영상 분리되며, 국가는 기업을 소유(생산수단의 국가소유)하지만, 계획이 폐지되어 기업은 독자적 상업적으로 운영된다. 국유기업으로 구성된 시장경제라고 할 수 있겠다. 따라서 셋째 단계에서는 시장이 팽창하고 시장이 자원배분의 핵심기구로 작동하게 된다. 물론 계획이 단번에 전면적으로 폐지되는 것은 아니고 기간산업에 대한 국가의 직접 경영(국가계획에 의한 경영)은 상당 기간 존속한다.

심대한 구조조정의 필요성

둘째 유형에서 셋째 유형으로의 이행은 심대한 구조조정을 수반해야 한다. 첫째, 국가의 계획관리체계가 전면 축소되어야 하고 그 기능이 바뀌어야 한다. 경제는 포괄적 계획과 지령적 간섭이 아니라 주로 거시경제적 간접수단에 의해 통제되어야 한다. 이는 내각 관료기구 및 중앙당 경제기구, 그리고 관련한 지방정부와 지방당 부처의 전면 축소와 개편을 요구한다.

둘째, 국유기업의 지배인은 국가가 임명하지만, 지배인이 독자적 상업적 경영을 통해 스스로 성과에 책임질 수 있는 조건을 마련해야 한다. 이를 위해서는 가격의 단일화, 기업 자산의 처분, 잉여노동력 처분, 기업 내 정치기구 축소에 대한 자율권이 주어져야 한다. 예를 들어 기업 경영에 대한 국방위원회 전권 대표의 간섭, 당 조직 주도하 기업에 대한 각종 세외부담 부과 등이 철폐되어야 한다.

셋째, 시장기구가 지배적 환경이 되자면 각종 특수기관의 독과점권 및 기타 특권이 폐지되어야 한다. 예를 들어, 군부가 협동농장으로부터 군량미를 강제 공출한다면, 국가가 농민에게 약속한 생산물의 7:3 배분은 지켜질 수 없다. 제2경제, 당경제 소속의 기업이 자의적으로 국유기업의 자산과 노동력을

활용할 수 없어야 하며, 휴지조각인 행표 대신에 공정한 가격에 기초한 현금을 주고 다른 국유 기업으로부터 구매해야 한다. 국영상업망은 민간시장과 동등한 조건에서 경쟁해야 한다.

넷째, 시장의 급격한 팽창을 정치적으로 허용할 수 있는 조건을 마련해야 한다. 정치도덕적 자극이 아니라 물질적 자극이 판치는 세상, 권력이 아니라 장사능력이 빈부격차를 만들어 내는 세상이 정치적으로 허용될 수 있어야 한다. 특히 당 조직을 포함 각종 공안기구들이 시장 팽창의 부수 현상에 대해 '비사회주의'로 걸고넘어지며 간섭하면서 경제효율을 저하시키고 뇌물 수입을 올리는 행태가 방지되어야 한다. 또한 당·군·정의 크고 작은 권력자들이 각종 명목으로 시장경제활동에 간섭하고 기생하면서 치부하는 현상이 완화되어야 한다.

다섯째, 국가는 경제주체들의 재산권을 보호하고, 이들과 맺은 계약을 준수해야 한다. 국가계획의 폐기와 시장의 전면 도입은 기업, 노동자, 농민이 더욱 노력하고 투자할 수 있는 인센티브를 제공하는 것에 틀림없다. <새로운 경제관리체계>는 국가가 이들이 추가 노력과 투자로 벌어들인 재부에 대해 합리적 조세율을 넘어서는 수준 이상으로 회수하지 않겠다는 약속을 한 것으로 보아야 한다. 북한 정권과 권력자들은 각종 주체들이 시장을 통해 재부를 늘려가는 것에 대해 경제적으로는 탐욕스럽게, 정치적으로는 우려스럽게 보면서 끊임없이 고민하게 될 것이다. 실제로 북한의 국가는 과거에 대내외의 각종 경제주체, 그리고 일반주민의 재산권을 일방적으로 침해하고 계약을 일방적으로 파기한 수많은 전과를 가지고 있다. 이러한 상황에서는 특히 유희 내자동원의 수단이 되어야 하는 상업적 금융업이 발전할 수가 없다.

여섯째, 현실적으로 국가가 이러한 정책을 시행하는 핵심 목적은 국가재정확충일 것이다. 그런데 새로운 체계의 도입은 그렇지 않아도 취약한 국가재정수입을 위기에 빠뜨릴 수 있다. 새로운 체계가 생산성을 발휘하고 그 잉여를 국가가 조세로 수취할 수 있는 체계가 제대로 돌아가기까지 시간이 걸리기 때문이다. 이 기간 동안 국가는 끊임없이 주민 재부를 약탈하고 싶은 유혹을 받게 될 것이다.

일곱째, 당·국가의 각종 비생산적 지출이 축소되고, 경제 부문 간 구조조정이 있어야 하며, 생산적 투자가 증가하여야 한다. 여기에는 각종 정치지출(우상화 시설, 과도한 정치행사, 특권층 사치용 지출 등) 감소, 군비 축소 및 군수공업 지출 삭감, 비효율적 국영 대기기업의 구조조정과 투자 축소 등이 이루어져야 한다.

여덟째, <새로운 경제관리체계>의 도입이 초래할 수 있는 불가피한 중단기적 거시경제 혼란을 관리해야 한다. 국가의 재정체계, 각 하위 기관의 재정체계, 경제 부문별 상호 연계, 물가 및 임금이 새로운 경제관리체계에 적응해나가자면 불가피하게 급격한 인플레이 등 거시경제 혼란이 발생할 것이다.

아홉째, 주변국가와 긴장완화를 도모하고 자본과 기술 도입에 적극 나서야 한다. 앞서 언급한 심대한 개혁이 초래하는 과도적 갈등과 경제혼란은 외부로부터의 지원이 있다면 성공적으로 처리하는 것이 훨씬 용이해진다. 아울러 북한경제의 생산성을 올리자면 내부 비효율적 구조의 개혁과 함께 외부로부

터 자본과 기술의 도입이 절실하다.

결론: 판도라의 상자가 열린 것

한마디로 <새로운 경제관리체계>의 도입은 이제까지 북한의 정치와 경제에 잠복해 있던 수많은 갈등이 수면 밖으로 드러나게 하는 효과가 있을 것이다. 현실적으로 <새로운 경제관리체계>는 북한 내의 기득 기관과 기득권층에 대한 대대적 공격에 다름없다. 이러한 기득권층은 2005년 이후 시장억압의 보수적 국면에서 비호받고 강화되어 왔다. 또한 최근까지의 북한의 경제관리체계와 방침과 비교하면, <새 체계>의 도입은 상당히 급격한 변화를 의미한다. 다시 말해 정치적 경제적 준비가 제대로 갖추어진 다음에 취해진 조치인가에 대해 의심이 갈 수 밖에 없다.

<새로운 경제관리조치>와 유사한 개혁시안을 2004년에 작성하여 김정일에게 제시했던 박봉주가 2005년부터 본격적인 저항에 직면했던 것에는 이유가 있었을 것이다. 따라서 <새 체계>는 일시에 전면적으로 도입되지는 못할 것이며, 도입되는 중에도 끊임없이 '왔다 갔다'하는 현상이 발생할 수도 있다. 또한 <새 체계>가 초래하는 이해관계 충돌의 노골화, 시장의 전면적 팽창에 따른 여러 변화도 북한 내부의 정치적 경제적 동태성을 심대하게 변화시키는 효과가 있을 것이다. 또한 여러 여건으로 보아 <새 체계>가 단기적으로 가시적 성과를 내기보다는 경제적 혼란을 급격히 증가시킬 가능성이 농후하다.

결국 한마디로 요약하면, <새로운 경제관리체계>의 도입은 <판도라의 상자를 여는 것>과 다름없다. 그리스 신화에 등장하는 여인 판도라는 제우스로부터 절대 열어보지 말라는 경고와 함께 탄생 선물로 상자를 받았다. 어느 날 판도라는 호기심에서 그 상자를 열어보았더니, 그 속에서 온갖 욕심, 질투, 시기와 재앙이 빠져나와 세상에 퍼지고, 상자 속에는 오직 희망만이 남았다고 했다. <새 체계>는 북한이 원하든 그렇지 않든 받아들일 수밖에 없는 현실이었다. <새 체계>의 도입 이전에 북한의 밑바닥 현실은 이미 저만치 앞서 나가고 있었기 때문이다. 물론 <새 체계>가 공식적으로 도입되면, 이로 인해 북한의 정치적 경제적 동태성은 과거와는 상당히 달라질 것이다. 단기적으로 혼란과 갈등이 커질 것이지만, <새 체계>는 변화를 바라는 주체들에게 위험과 함께 기회도 제공할 것이다.