



통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점

임강택 · 김태환 · 박영자 · 송영훈 · 조한범 · 홍민

시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점

인쇄 2013년 12월 발행 2013년 12월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 기획·디자인 인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 4-19로 123(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-737-6 93340

가격 12,500원

©통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: •매장: 734-6818 •사무실: 394-0337

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,

당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

시장화 및 빈곤감소형
경제질서 수립:
북한 변화와 통일을 위한 시사점

임강택 외

『통일대계 연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

통일연구원은 4년(2010~2013)에 걸쳐 연구과제 『통일대계 연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』을 수행하고 있다. 본 연구는 4차년도 연구과제이다.

『통일대계 연구』의 목표는 남북 합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것이다.

본 연구는 연구사업과 비전확산사업의 두 가지로 진행되었다. 연구사업은 출판물로 간행되었으며, 비전확산사업은 국제회의, 국내 강연, 통일홍보자료 발간 등으로 진행되었다. 4차년도에는 국내강연과 통일홍보자료 발간은 없다.

연구 1차년도 2010년의 대주제는 ‘합의통일 환경 조성’이었다. 1차년도 연구사업은 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의체제 전환 이후 발전상 등을 규명하였다. 비전 확산사업으로 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC/포스터/메시지 공모전을 시행하였다.

연구 2차년도 2011년의 대주제는 ‘합의통일 추진전략’이었다. 2차년도 연구사업으로 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 규명했다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁·개방이 본격화된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다. 통일비전 확산사업으로 국내포럼과 국제포럼이 진행되었다.

연구 3차년도 2012년도의 대주제는 ‘통일추진을 위한 대북정책과 대외정책의 과제’이다. 3차년도 연구사업으로 통일을 위한 대북정책을 추진하는 데 있어서 앞으로 5년 동안 어떤 도전과 환경

이 제기되는지와 어떻게 대응해야 하는지를 규명했다. 그리고 통일
일이 미국, 중국, 일본과 러시아라는 주요 국가에 어떠한 편익을
제공하는지를 분석했다. 또한 통일비전 확산을 위한 국내포럼과
국제포럼도 계속 진행되었다.

연구 4차년도인 2013년도 연구과제의 대주제는 ‘북한의 민주화
와 시장화’이다. 이 연구는 중장기적 관점에서 북한에 민주주의
와 시장경제를 건설하는 데 어떠한 문제가 존재하고 어떻게 풀어
가야 하는지를 분석했다. 통일외교포럼은 박근혜정부의 신뢰정
책과 통일에 관련한 주변국 전문가의 견해를 수집했다.

2010년 이후 연구사업의 결과로 발간된 출판물은 다음과 같다.

1차년도 사업 (2010)
01 통일환경 평가 (박종철 외)
02 통일비전 개발 (조민 외)
03 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상 (황병덕 외)
04 사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일 (황병덕 외)
05 전환기의 북한과 통일담론 (배정호 외)
06 한반도 통일과 주변 4국 (최진욱 편저)
07 Korean Unification and the Neighboring Powers (최진욱 편저)

1차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼
결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다.

2차년도 사업 (2011)
01-1 통일대비를 위한 북한변화 전략 (박형중 외)
01-2 북한변화를 위한 한·중 협력방안 (임강택 외)
02 남북 친화력 확대 방안 (조민 외)
03 통일대비를 위한 국내과제 (박종철 외)
04 통일외교 과제와 전략 (최진욱 외)
05 US-China Relations and Korean Unification (최진욱 편저)
06 통통통일 (통일연구원)

2차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다.

3차년도 사업 (2012)

- 01 통일대비를 위한 대북통일정책 모색 (박형중 외)
- 02 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (박종철 외)
- 03 Korean Unification and a New East Asia Order (최진욱 외)

3차년도 사업에서 01, 02는 연구과제이다. 03은 통일외교포럼의 결과이다.

4차년도 사업 (2013)

- 01 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (박형중 외)
- 02 시장화 및 반곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (임강택 외)
- 03 통일외교포럼 2014 The Trust-Building Process and Korean Unification (최진욱 외)
- 04 통일대계 연구: 4년 연구 종합 논의 (박형중 외)

4차년도 사업에서 01, 02는 연구과제, 03은 통일외교포럼의 결과, 04는 4년 연구를 종합했다.

목차

요약	xiii
〈서론〉	1
〈제1부〉 비공식 경제와 정치적 자본주의	11
I. 저개발국가의 비공식 경제	13
1. 비공식 경제부문에 대한 정의	15
2. 비공식 경제부문의 발생 요인	18
3. 비공식 경제의 주요 특징	26
4. 비공식부문 경제에 대한 다양한 시각	36
5. 비공식 경제에 대한 새로운 접근	40
II. 정치적 자본주의론	45
1. 베버의 정치적 자본주의와 합리적 자본주의	47
2. 사회주의 체제와 정치적 자본주의	52
3. 북한체제 함의	65
〈제2부〉 시장화와 탈사회주의 시장경제	71
III. 시장화와 사회주의체제 국가 행위성	73
1. 시각과 목적	75
2. 국가와 시장의 관계에 대한 기존 논의	80
3. 시장의 사회적 배태와 사회-기술적 장치	90
4. 시장화의 다양한 경로와 정책적 시사점	98

IV. 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형	113
1. 시각과 목적	115
2. 탈사회주의 시장경제: 국내외 논점	116
3. 세 가지 경로의 자본주의 유형	132
4. 대북한 적용과 정책함의	148
〈제3부〉 빈곤감소와 후발 산업화 및 개발원조	161
V. 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소	163
1. 시각과 목적	165
2. 빈곤감소형 경제성장과 산업화	168
3. 후발 시장화, 후발 산업화의 역사적 시점	173
4. 산업화의 역사적 유형	180
5. 21세기 '신산업혁명'하에서의 후발 산업화	194
6. 북한 산업화에 대한 함의	205
7. 결론	216
VI. 독재국가에 대한 개발원조	219
1. 시각과 목적	221
2. 개발원조와 독재국가의 부패	223
3. 독재국가의 개발원조 의존성과 국제사회의 대응	238
4. 독재국가 개발원조의 교훈: 대북정책 함의	245

목차

VII. 결론: 대북통일 정책과 남북통합에 시사점	249
1. 저개발국가의 비공식 경제	251
2. 정치적 자본주의론	253
3. 시장화와 사회주의체제 국가 행위성	254
4. 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형	255
5. 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소	257
6. 독재국가에 대한 개발원조	259
참고문헌	261
최근 발간자료 안내	281

표목차

〈표 Ⅰ-1〉 저개발국 연구에서 비공식부문에 대한 정의 규정 때 사용 기준	17
〈표 Ⅰ-2〉 각 국가별 비공식부문의 비율	22
〈표 Ⅰ-3〉 1972년 ILO의 '케냐 보고서'에 의한 공식과 비공식부문의 특성	27
〈표 Ⅰ-4〉 비공식 경제에 대한 주요 학파들의 견해	31
〈표 Ⅰ-5〉 비공식부문의 장점과 단점의 비교	38
〈표 Ⅰ-6〉 비공식 경제에 대한 오래된 시각과 새로운 시각의 차이점 비교	43
〈표 Ⅳ-1〉 체제전환의 두 가지 방식	123
〈표 Ⅳ-2〉 사회주의 개혁단계 유형화	124
〈표 Ⅳ-3〉 탈사회주의 사회의 정치와 경제 관계 유형	127
〈표 Ⅳ-4〉 사회주의 전후 지배유형과 체제성격	129
〈표 Ⅳ-5〉 국가유형별 체제 전환방식과 그 특징	131
〈표 Ⅳ-6〉 탈사회주의 세계의 3가지 자본주의 유형	140
〈표 Ⅴ-1〉 역사적 시장화	174
〈표 Ⅴ-2〉 산업화의 역사적 유형	178
〈표 Ⅴ-3〉 기술혁신과 산업화	179
〈표 Ⅴ-4〉 후발 시장화와 후발 산업화 과정의 주요 이슈	180
〈표 Ⅴ-5〉 선별적 산업정책의 예	186
〈표 Ⅴ-6〉 일본을 포함하는 동아시아 '발전국가'의 특징	188
〈표 Ⅴ-7〉 국가와 사자본과의 관계	189
〈표 Ⅴ-8〉 중국 산업정책의 특징	190
〈표 Ⅴ-9〉 18세기 후반 이래 산업화의 진전과 후발 산업화의 유형	191
〈표 Ⅴ-10〉 21세기 신산업혁명의 특징	195
〈표 Ⅴ-11〉 북한 산업화의 네 가지 경로	209

그림목차

〈그림 Ⅰ-1〉 비공식 경제의 분할	29
〈그림 V-1〉 탈사회주의 국가들의 경제개혁의 진전과 경제성과	175
〈그림 V-2〉 북한의 산업구조	206
〈그림 VI-1〉 빈곤의 악순환	225
〈그림 VI-2〉 아프리카 빈곤의 덫	226

요약

본 연구는 북한의 20년 이상 시장화 과정에서 드러난 비공식 경제, 정치적 자본주의, 가산제 자본주의, 독재의 정치경제, 지대추구, 부패시스템 등으로부터 출발한다. 이 특성에 기반하여 남북합의통일 마스터플랜이란 장기적 시각에서 민주적 시장경제와 빈곤감소형 경제질서 수립을 위한 다양한 주제를 다룬다. 근대 국민국가 건설 이후부터 2013년 현재까지의 자본주의와 사회주의, 그리고 탈사회주의 체제에 존재했거나 모색되고 있는 경제질서에 대한 학술 및 정책적 분석이다.

본문은 서론과 결론 외 총 3부 6개 주제로 구성된다. 비공식 경제와 정치적 자본주의를 키워드로 한 제1부에서는 2~3부의 바탕이 되며 이론적으로 관통할 수 있는 저개발국가의 비공식 경제와 정치적 자본주의론을 설명한다. 시장화와 탈사회주의 시장경제를 키워드로 한 제2부에서는 시장화와 사회주의체제 국가행위성 및 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형을 비교·분석한다. 빈곤감소와 후발 산업화 및 개발원조를 키워드로 한 제3부에서는 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소 및 독재국가에 대한 개발원조를 살펴본다.

논의를 종합해볼 때 각 주제별 대북통일 정책과 남북통합에 대한 핵심적 시사점은 다음과 같다.

제 I 장 저개발국가의 비공식 경제

이 주제에서 밝힌 대북통일 정책과 남북통합에 대한 주요 시사점은 비공식부문 경제부문 관련 다양한 시각과 새로운 접근이다. 남북

합의통일로 나아가는 신뢰 프로세스 과정에서 북한 시장화 진전에 중요한 부문을 차지하는 비공식 경제부문을 일거에 소거해야 할 부정적 경제질서로만 인식하지 말아야 한다는 최근 국제 경제학계의 독창적 교훈 및 시사이다.

무엇보다 북한의 시장화와 탈사회주의가 비공식 경제부문으로부터 진화했다는 점과 북한지역에서 정치권력과 일정한 거리감이 있는 시장행위자들이 일정 부분 경제성장을 담보해야만, 남북합의통일이 효과적으로 이루어질 수 있다는 점을 고려할 때 이는 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의를 제공한다.

제II장 정치적 자본주의론

비공식 경제부문의 확대로부터 생겨나는 잉여를 정권과 권력엘리트들이 수탈하는 과정에서 나타나는, 정치적 자본주의의 특징은 이윤 추구의 핵심적 실현 수단이 정치엘리트들이 주도하는 정치적 제도라는 점이다. 정치적 자본주의 이론에 따르면 정치권력에 의존하는 이윤 추구는 결과적으로 국민경제 수준에서 경제성장을 담보할 수 있는 시장의 합리성을 저해한다.

이는 1989년을 기점으로 다양한 탈사회주의 체제전환 과정의 시장화와 새로운 자본주의 경제질서 형성과정에서 드러났으며 2013년 현재까지도 진행형에 있다. 정치적 자본주의 특징을 드러내는 북한 역시 사회적으로 혁명적인 변화를 수반하지 않는 시장화 과정이 진전될 경우 유사한 상황을 예측할 수 있다. 그러므로 정치적 자본주의의 특성을 이해하고 중장기적 시각에서 북한지역에 민주주의와 시민사회를 구축해야 한다. 이는 남북합의통일을 위한 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의를 제공한다.

제Ⅲ장 시장화와 사회주의체제 국가 행위성

이 주제에서 밝힌 중요한 함의는 제도의 중요성과 제도변화를 감당할 수 있는 정치적 능력의 문제이다. 시장화는 작은 제도 변화에 발 맞춰 기술적이고 물질적인 조건이 충분히 조응할 수 있는 속도 속에서 진행될 때 사회적 충격을 최소화하면서 진행될 수 있기 때문이라는 시사점이다.

한편 북한의 경우에 시장 또는 자본가는 검열을 통해 정치적 부담이 될 여지가 있을 경우 언제든지 정리될 수 있다. 사회에 대한 정치적 지배에 치명적이지 않은 수준에서 시장 또는 자본가를 관리하는 전략이다. 이에 기반하여 제도를 인격화된 정치권력이 대체하고 있는 북한의 현재 수준에서 시장을 얼마나 탈인격적인 제도로 전환시키느냐가 향후 북한의 시장화 진전에 중요하다.

제Ⅳ장 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형

이 주제에서는 국제수준의 경제시스템 비교분석에 따라 북한시장화 과정에서 창발하는 경제질서의 변종성과 정치제도의 중요성을 시사한다. 그리고 북한의 탈사회주의 시장화가 빈곤감소형 경제질서로 진화하기 위해서는 정치경제적 기회 구조를 창출할 수 있는 행위주체와 계급동맹을 촉진하기 위한 ‘선순환 고리’를 찾는 것임을 강조한다. 중장기적 계획으로 북한의 지배연합에 대당할 수 있는 기술관료·지역사업가·상인·지식인 형성과 그들의 임파워먼트 강화전략을, 중단기적으로 변화 및 기회를 모색하는 국경·도시 지역·중층·40대 이하 주민들 및 하층 간부들과의 네트워크 구축전략을 제시한다.

정책실행의 기본원칙으로, 첫째, 북한의 정치제도 변화가 경제제도 발전의 결정적 요인이라는 인식 공유, 둘째, 북한 시장화의 ‘무질

서 속의 질서' 원리를 이해하고 열린 접근질서로의 열쇠를 찾는 것, 즉, 북한 엘리트들은 언제 그들의 당면 기득권을 포기하고 중장기 이익을 추구하는가를 규명하는 것, 셋째, 빈곤과 불평등은 끝이 좋지 않음을 여러 네트워크와 경로를 통해 알리는 것을 핵심 시사점으로 제시한다.

제V장 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소

이 주제에 핵심 시사점은 지난 200여 년 산업화의 유형과 21세기 신산업혁명의 특징인 산업화의 역사적 시점과 기술혁신, 그리고 국가와 기업가의 역할이라는 세 가지 차원에서 빈곤감소형 경제성장을 위한 북한의 21세기 후발 산업화를 모색하며 구체적 정책 방안 등을 제시한 것이다.

또한 21세기 북한이 당면하고 있는 최대 경제 문제 중 하나가 '가산제라는 정치적 지배연합하에서 과연 지속적인 경제성장과 빈곤감소가 가능할 것인가', '발전적 가산제가 과연 가능할 것인가'라는 점을 제기한 것이다. 이는 빈곤감소형 경제성장을 위한 남북합의통일 마스터플랜에 창발적인 정치해법의 중요성을 시사한다.

제VI장 독재국가에 대한 개발원조

이 주제에 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대북개발원조 정책은 정부의 국민들에 대한 책임성과 북한주민들에 대한 책임성이 동시에 강조되는 상황에서 이뤄져야 한다. 둘째, 대북개발지원은 단기·중기적 프로젝트들을 중심으로 진행하되 끊이지 않고 유지할 필요가 있다. 셋째, 아프리카지역의 개발원조 경험에 기초할 때 북한주민들도 자유민주적 시장질서에서의 활동방식에 익숙하지 않기 때문에 개

발원조에 대하여 조건을 부과한다면 그 절차와 내용을 아주 단순하게 하는 노력을 기울일 필요가 있다.

넷째, 개발원조의 행위주체는 반드시 정부기구이어야 할 필요는 없다. 그러나 민간부문이 대북개발지원을 전적으로 책임지기에는 시민단체의 정치적 역량에 따라 북한정권의 권력엘리트들의 이익을 도와주는 개발지원이 이뤄질 수도 있다. 따라서 민간부문을 통한 개발 지원을 수행한다면, 이들이 정부 및 국민들에 대하여 활동에 대해 공개하고 심사를 받는 절차가 확립될 필요가 있다. 다섯째, 대북 비정부 기구에 대한 정부의 지원을 늘리는 경우 비정부기구의 책임성을 어떻게 물을 것인가에 대한 정책이 마련되어야 한다는 국제적 교훈과 시사점이다.

주제어: 시장화, 빈곤감소, 탈사회주의, 경제질서, 통일정책, 대북정책

Abstract

Marketization and Building Economic Order for Poverty Reduction: Lessons for Promoting Changes in North Korea and Korean Unification

Lim, Kang-Taeg et al.

This research tries to build a long-term outline for democratic economic order as a master plan for the unification of the peninsular with two agendas: a) marketization and b) building economic order for poverty reduction. In particular, the attempt is based on the reality and characteristics shown in the process of North Korea's marketization over the last 20 years. These are its informal economy, political capitalism, political economy of dictatorship, patrimonial capitalism, rent-seeking, and systematic corruption.

The key lessons and suggestions for unification policy and integration between South-North Korea are the following. First, marketization and market economy in the post socialist world are various, complex and hybrid. Second, political institutions and reforms are very important to marketization toward economic development and building economic order for poverty reduction in the North. Third, unification policy has to contribute to the

emergence of 'a political chance structure' for reform to occur. Fourth, a key policy should outline various empowerment of market agents and actors in North Korea. Finally, the policy should contribute to economic democratization of the Korean Peninsular.

Keywords: Marketization, Economic Order for Poverty Reduction, Post Socialist, Unification Policy, North Korean Policy, Integration of the Two Koreas



서론



통일 한반도에 경제민주화와 빈곤감소형 경제성장을 성공적으로 완수하는 것은 그리 쉽지 않다. 남북합의통일은 수많은 갈등을 극복하고 통합된 질서를 갖추는 지난한 ‘신뢰 프로세스’를 거쳐 이루어질 수 있을 것이다. 이 과정에서 서구 선진국가 수준의 민주화와 함께 이루어져야 할 중요한 과제는 정치사회적 신뢰와 합의에 기반한 ‘민주적 경제질서’를 구축하는 것이다.

그 근거는 크게 세 가지이다. 첫째, 최소한 법제도적으로 남북이 합의할 수 있는 통일언어가 ‘민주’이기 때문이다. 둘째, 우리 정부차원에서 ‘경제민주화’는 당면의 과제이기 때문이다. 셋째, 더욱이 신뢰에 기반한 과정으로서의 남북 통일과 이후 질적 통합을 사고할 때 ‘민주적 경제질서’ 형성은 핵심적 과제이다. 이로부터 남북합의통일의 마스터플랜 즉, 통일대계 실현의 장기적 윤곽(a long-term outline)이 그려질 수 있다.

특히 우리가 지향하는 통일대계의 미래상은 남한과 비교할 때 경제적 격차가 큰 북한지역 주민들의 빈곤을 감소시키면서도 경제성장을 담보할 수 있는 자유민주적 시장경제이다. 그러나 아직 우리에게 북한지역에 빈곤감소형 경제성장을 이룰 수 있는 시장경제의 설계도가 존재하지 않는다. 자유민주적 시장경제라는 지향점은 있으나 통일 미래상에 걸맞는 총적 디자인이 완성되지 못하고 있다. 즉, 남북합의통일 사회건설 전후 과정에서 형성해야 할 새로운 경제질서의 기본이 되는 계획이자 장기적 마스터플랜이 미(未)수립된 것이다.

최소한 북한통일 연구 분야의 남북합의통일 마스터플랜 수립 시각에서, 근대 국민국가 건설 이후부터 탈사회주의 체제에 존재했거나 나타나고 있는, 총체적 시장경제 질서와 경로를 학술적 측면과 정책적 측면 모두에서 체계적으로 접근하지 못하고 있다. 그 학술적 원인을 크게 두 방향에서 짚어볼 수 있다.

하나는 학문적 칸막이 현상이다. 이는 근대의 분과학문 전통에서 아직 벗어나지 못함으로 인한 것이다. 정치·경제·사회 등 영역별 범주화에 따라 통일과 통합의 학문분과별 계획이 연구되고 설계되다 보니, 정작 각 영역의 상위에서 전체를 아우르는 통일의 기본이 되는 계획, 즉, 마스터플랜을 제대로 설계하는 데는 한계가 있었다.

또 다른 하나는 국가체제 수준 및 국제수준의 비교분석과 교차분석이 제대로 수행되지 못함으로 인한 것이다. 21세기 시대사적 조류에 조용하며 남북한의 합의 통일을 상대적으로 원활히 이루기 위한, 국제수준의 시장경제와 경제성장에 대한 상당한 경험 및 교훈이 다양한 이론과 사례분석과 맞물려 국제학계에서 논의됨에도 불구하고, 이에 대해 천착하며 북한통일 연구분야에 적용하려는 시도가 미진하였다.

이는 남북합의통일 마스터플랜 연구가 지난 20여 년간 난항을 겪은 이유이기도 하다. 그간 통일과 통합 논의 및 연구의 상당수는 서구 선진국 모델의 이식계획을 포함하여 추상 수위가 높은 미래의 이상형을 상상하여 서술하거나, 남한의 정치·경제·사회 등등 여러 구획된 제도와 정책을 모델로 한 분야별 제도 이식형 세부 시나리오를 나열하는 식으로 다루어졌다.

즉, 한편으로는 그 총적 형상을 파악하기 힘든 제도 및 체제 통합류의 추상적 초벌 스케치가 주를 이루고, 또 다른 한편으로는 어디를 대상으로 무엇을 수립하겠다는 것인지가 불분명한 가치통합 류의 숲이 보이지 않는 나무 스케치가 주를 이루었다.

이러한 문제의식에 기초한 본 연구는 1990년대 이후 지난 20년 이상 전개된 북한의 시장화와 빈곤이란 현실 진단으로부터 출발하여, 역사적 맥락과 국제적 수준에서의 자본주의·사회주의·탈사회주의를 비교하며 교차체계 분석을 수행하려 한다. 또한 북한·통일·통합 연구

의 학술·정책적 분석력을 높이기 위해서, 경제학·정치학 등 개별 분과학문의 개념과 이론적 성과뿐만 아니라, 경제사회학·정치사회학·정치경제학 등 다양한 융합학문의 이론·분석틀·방법론들을 적용해 보려 한다.

시장화(Marketization)는 다양한 층위의 개념과 영역을 포괄하고 있다. 시장(Market)과 시장경제(Market economy), 그리고 시장시스템(Market system) 등이 동의어가 아니기 때문이다. 보편적으로 수요와 공급이 만나는 모든 거래의 장소를 시장(Marketplace)이라고 정의하는 것에 반해, 시장에서 가격이 형성되는 경제를 시장경제라 한다. 한편 시장시스템은 중앙집권적 명령에 의해서가 아니라 행위자의 필요에 따른 거래로, 시장경제의 여러 기관과 주체들이 상호작용을 통해 사회 전체적으로 인간 활동을 조율하는 경제체제를 의미한다.¹

따라서 주체와 영역에 따라 시장화는 다양한 의미로 개념 정의할 수 있다. 그러나 학계에서 보편적으로 동의하는 공통의 의미는 있다. 즉, 일반적으로 시장화는 시장질서 또는 시장 메커니즘의 도입과 확대, 그리고 시장의 발생과 확산을 포괄한다. 즉, 시스템으로서 시장과 거래 장소로서 시장 개념 둘 다를 포괄하며 전체로서 수요와 공급을 기반으로 한 가격 결정구조의 확산을 의미한다.

1990년대 이후 현재까지 북한은 아래로부터의 자생적 시장화를 넘어서, 시장 행위자의 자기조직화와 경제 질서의 진화를 경유하며 탈사회주의 시장화 사회로 진입하였다. 90년대 말까지의 자생적 시장

¹ 따라서 그 유형도 노동시장, 농산물 시장, 산업이 소비자에게 제공하는 재화와 서비스 시장, 다른 생산자를 위해 생산된 재화와 서비스를 취급하는 중간재시장(예를 들어 컴퓨터 조립 업체에 판매되는 컴퓨터 부품 같은 중간 재화를 다루는 시장) 및 자본시장(대부시장과 증권시장 및 여러 유형의 투자시장, 대개 자본주의에서 중간재시장과 자본시장의 주요 참여자는 일반인이 아니라 기업가와 기업체 및 금융기관 등) 등으로 다양하다. Charles E. Lindblom, 한성석 역, 『시장체제: 시장체제란 무엇이고, 어떻게 움직이며, 무엇을 할 수 있는가』 (서울: 후마니타스, 2009), pp. 15~17.

화가, 2000년을 기점으로 김정일 정권의 2002년 <7·1경제관리개선 조치>와 2003년 <종합시장제>로 대표되는 시장경제 질서의 부분적 허용으로 발전하였다. 즉, 사회주의 경제시스템을 부분 개혁하여 계획과 시장이 공존하는 체제로서 시장화가 작동하였고 시장시스템이 자리 잡았다.²

그리고 2005년을 기점으로 정권이 ‘아래로부터의 시장화’를 본격적으로 규율하며, 통치와 체제유지 비용을 마련하기 위해 ‘위로부터’ 시장질서를 조율하여, 정치권력이 시장시스템을 조절하는 ‘가산제 자본주의(Patrimonial Capitalism)’로 시장화의 방향을 통제하였다. 즉, 국가권력이 관장하는 교역권과 각종 인허가권 등 지대를 매개로 수령경제와 군수경제가 시장시스템을 조절 및 주도하는 탈사회주의 시장경제 양상으로 진화한 것이다.³

이 시장화 과정에서 북한은 전체적으로 정치적 자본에 의한 지대 추구(Rent-seeking) 사회 양상이 뚜렷이 드러났다. 또한 김정일에서 김정은으로 이어지는 독재정권의 권력유지와 세습의 필요로, 독재정치와 권력엘리트 중심의 한 지배연합이 ‘후견-피후견의 이익 공생’ 구조를 제도화하였다. 정치관료들을 중심으로 한 위계적 관계망과 부패가 체계화되어, 최소한 230여 만 평양주민 수준 지지집단을 유지하며 정권유지에 긍정효과를 발휘하는 가산제 독재정치의 정치경제(Political Economy of Patrimonial Dictatorship)가 일상적으로 작동하게 되었다.⁴

2 박영자, “북한 경제시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제19집 제3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2010), pp. 135~168.

3 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열,” 『한국정치학회보』, 제46집 제5호 (한국정치학회, 2012), pp. 169~205.

4 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” 『국방연구』, 제56권 제2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp. 71~96.

이러한 양상의 탈사회주의 시장화를 통한 분배와 재분배 과정에 서 계층화 현상이 심화되었다. 사회적 불평등과 빈부격차가 심화되었고, 중앙부터 지역단위까지 모든 경제활동 공간에서 자유·민주적 시장경제 제도가 아닌, 정치권력의 수위에 따라 안면관계와 연줄관계 등 각종 후견-피후견 관계망이 일상적으로 작동하는 체계적 부패(Systematic Corruption)가 하나의 시장경제 제도로서 자리 잡히게 되었다. 이와 함께 비사회주의의 검열 강화와 탈북자 증대 상황에서 외 부정보 유입 및 비공식 제도가 주민들의 생존양식과 맞물려 뇌물을 매개로 활발히 작동하고 있다.⁵

이와 같은 북한의 시장화 현실을 전제로 하여, 중장기적으로 북한 지역에 민주적 시장경제 수립에 시사점을 제공할 수 있는 시장화 및 자본주의의 다양한 경로와 빈곤감소를 위한 국가 및 국제 차원의 경험과 처방을 살펴본다. 그리고 이에 기초하여 세부 주제별로 대북통일정책과 남북통합에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 시장화 및 탈사회주의 경제질서의 다양한 유형과 경로에 대한 교차비교 분석과 진단에 기초할 때, 예측력과 적합도가 높은 남북합의통일 마스터플랜이 수립될 수 있기 때문이다.

이를 위해 비공식 경제부문의 활성화와 정치적 자본주의라는 키워드로 해석할 수 있는 북한의 시장화와 탈사회주의 20년 이상의 전개 양상과 성격을 염두에 두고, 이에 대한 풍부하고 다양한 국제적·역사적·비교사회주의적 이론과 경험 사례를 살펴본 후, 북한 지역에 빈곤감소형 민주적 시장경제 수립에 기여할 수 있는 대북통일정책과 남북통합에 시사점을 도출하려 한다.

본 연구는 서론과 결론 외 총 3부 6개 주제로 구성되어 있다. 비공

⁵ 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열,” pp. 169~205.

식 경제와 정치적 자본주의를 키워드로 한 제1부에서는 2부와 3부의 바탕이 되며 이론적으로 관통할 수 있는 북한의 시장화 현실과 특성을 대표하는 두 주제를 다룬다. 즉, 저개발국가의 비공식 경제와 정치적 자본주의론이다. 시장화와 탈사회주의 시장경제를 키워드로 한 제2부에서는 시장화와 사회주의체제 국가 행위성 및 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형을 비교·분석한다. 빈곤감소와 후발 산업화 및 개발원조를 키워드로 한 제3부에서는 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소 및 독재국가에 대한 개발원조를 살펴본다. 각 장에서 다루는 주요 내용은 다음과 같다.

I 장 <저개발국가의 비공식 경제>는 북한의 시장화 현실을 이해하는 핵심 주제이다. 일반적으로 비공식부문의 발생요인은 공식부문 기업으로 출발하는 비용의 과다, 공식부문 노동시장으로 진입 어려움, 비효율적 조세제도, 부패와 공식부문 기업들의 등록비용 과다, 그리고 기업가들이 자신의 기업을 공식화하도록 유도하는 인센티브의 부족 등이 지적되고 있다. 이와 같은 국제적 양상이 현재 북한에서도 나타나고 있음을 주목한 본 장에서는 비공식 경제부문의 정의로부터 시작하여 주요 특징 및 비공식부문 경제에 대한 다양한 시각을 최근 국제적 연구성과들까지를 소개하며 다루고 있다.

II 장 <정치적 자본주의론>은 2013년 현재 북한의 시장화 특성을 이해할 수 있게 하는 베버의 고전적 이론으로부터 출발한다. 베버의 정치적 자본주의와 합리적 자본주의 및 사회주의 체제와 정치적 자본주의의 성격과 관계를 다루면서, 러시아-동유럽을 중심으로 정치적 자본주의가 탈사회주의 체제전환 과정과 긴밀한 상관성이 있음을 분석하고 있다. 탈사회주의 시장화 과정은 결코 자연발생적이지 않으며, 러시아와 동유럽은 자율적인 진화를 경험한 서유럽과 다른 경로를 보여주었고, 중국과 북한에서도 정치적 자본주의가 나타나나 이는

동일하지 않음을 밝히고 있다.

Ⅲ장 <시장화와 사회주의체제 국가 행위성>은 기존 북한 시장화 논의의 한계와 문제점으로부터 출발하여 첫째, 기존 북한 경제 및 시장 관련 논의들을 비판적으로 검토하는 한편 경제에 대한 사회학적 이해라는 측면에서 경제사회학에서의 국가와 시장에 대한 주요 논의를 검토한다. 둘째, 경제사회학의 ‘사회적 배태’ 개념을 기술적이고 물질적인 것들을 포함시키는 사회-기술적 네트워크와 장치 개념으로 확장시켜 시장의 동학을 다룬다. 셋째, 국가와 시장이 어떻게 연계되고 결합되어 있는가를 러시아와 중국의 시장화 경험, 그리고 현재 진행 중인 북한의 시장화를 비교하여 살펴본다.

Ⅳ장 <탈사회주의 시장경제의 경로와 유형>은 북한의 시장화가 확장되면 자연스럽게 자유민주적 자본주의 체제로 귀결될 것이라는 주류 경제학적 해석에 반대하며, ‘위로부터의 가산제 자본주의’·‘아래로부터의 변종 자본주의’·‘외부로부터의 자유 자본주의’라는 탈사회주의 시장경제 경로와 유형을 중심으로, 첫째, ‘탈사회주의 시장경제’에 대한 국내외 핵심 논점을 검토한다. 둘째, 최근 국제사회에서 논의되고 주목받으며 북한연구에도 적용 가능한 타당성 높은 연구성과들을 중심으로 앞선 탈사회주의 세계에서 자본주의 형성의 경로와 유형을 분석한다. 셋째, 이 논점과 경로 유형을 북한에 적용하여 분석한 후, 넷째, 향후 전망과 북한지역에 빈곤감소형 경제질서를 수립할 수 있는 학술적이고 정책적인 설계를 시도한다.

Ⅴ장 <탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소>는 세계적 빈곤감소의 성과와 북한의 예외성으로부터 출발하여, 지난 20년 세계적 차원의 빈곤감소는 어떻게 가능했으며, 왜 북한은 예외가 되었는가? 빈곤감소의 성공 사례가 북한에 시사하는 바는 무엇인가? 북한의 빈곤감소를 위한 경제성장의 해법은 무엇인가?를 다룬다. 특히 자원의존형

경제구조에 제조업 비중과 생산성을 높이는 구조 변혁적 산업화에 주목하여 18세기 이래 200여 년간 추진되었던 역사적 산업화 사례와 유형 및 이에 대한 이론적 논의를 소개하고, 이러한 사례와 논의들이 21세기 ‘신산업혁명’의 와중에서 북한의 산업화에 갖는 함의를 도출한다.

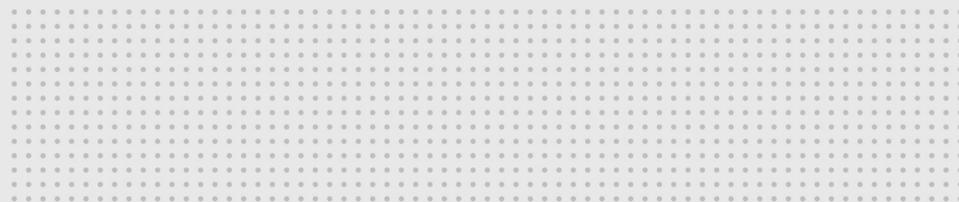
VI장 <독재국가에 대한 개발원조>는 국제사회의 개발원조가 수여국의 빈곤감소와 경제성장의 문제를 어떻게 해결할 것인가에 초점을 두고, 아프리카의 독재국가에 대한 개발원조의 효과성을 결정하는 두 요인, 즉 독재국가의 부패와 개발원조 의존성에 대한 경험적 이론적 연구들을 검토한다. 개발원조가 왜 독재국가의 ‘빈곤의 악순환’을 해결하지 못하였는가, 독재국가의 부패가 경제성장의 저해요인가 혹은 개발원조가 독재국가 부패의 촉매요인인가의 문제를 다룬다. 또한 독재국가의 ‘개발원조 의존성’의 문제점과 이를 극복하기 위한 보완적 대응, 그리고 아프리카 독재국가에 대한 개발원조의 교훈을 통하여 대북 인도적 지원 혹은 개발원조를 제공할 때 고려해야 할 정책적 시사점들을 제시하고 있다.

마지막으로 VII장 <결론: 대북통일정책과 남북통합에 시사점>에서는 각 장에서 다룬 주제별 북한에 대한 시사점을 총괄하여, 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립을 위한 대북통일정책과 남북통합에 시사점을 제시한다.



제 1 부

비공식 경제와 정치적 자본주의





I

저개발국가의 비공식 경제



1. 비공식 경제부문에 대한 정의

비공식부문은 공식부문⁶과 대비되는 개념으로 거의 조직화되어 있지 않기 때문에 국가로부터 제도적·법적으로 보호받지 못하는 부문이다. 비공식부문이라는 개념은 사회인류학자인 케이스 하트(Keith Hart)가 1971년부터 처음으로 사용한 것으로 알려지고 있으며,⁷ 이후 국제노동기구(International Labour Organization: ILO)의 ‘케냐보고서’에도 인용되면서 제3세계의 경제현상을 연구하고 발전을 모색하는 작업에 중요한 개념으로 활용되고 있다.

전통적으로 비공식 경제부문을 다양한 영역을 포함하기 때문에 이를 지칭하는 용어 역시 다수가 존재하고 있다. 예를 들면, 그림자경제(shadow economy), 암시장(black economy), 지하경제(underground economy), 또는 통계적으로 관측되지 않는 경제(non-observed economy) 등이 특정 현상을 설명하는 용어로 각기 사용되고 있다. 그만큼 비공식 경제는 다양한 사회·경제적 현상을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다고 할 수 있다.

또한 비공식 경제부문을 관찰의 대상과 목적 등에 따라 다르게 정의되고 있다. 누를 아민(Nurul Amin)은 비공식부문에 대한 정의를 하는데 있어서 기업과 노동 상태 중 어디에 초점을 두는지에 따라 비공식부문에 대한 접근법을 2가지로 구분할 수 있다고 강조한다.⁸ 먼

⁶ 공식부문은 제도적으로 인정을 받고 있는 경제활동 부문을 말한다. 이주희·이수장·조진상·유노렬, 『도시비공식부문에 관한 연구』 (서울: 한국지방행정연구, 1986), p. 6.

⁷ 정부의 보호를 받지 못하는 제3세계 도시에서의 노동활동을 ‘비공식부문’이라는 개념을 도입하여 설명한 것이다. 이 개념을 사용한 Hart의 첫 번째 발간물은 1973년에 발행된 논문 (Keith Hart, “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, No. 1 (March, 1973), pp. 61~89.)이라고 할 수 있으나, Hart는 1971년부터 사용한 것으로 알려지고 있다.

⁸ A.T.M. Nurul Amin, *The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective*

저, 기업적 접근은 비공식부문과 공식부문을 기업체의 크기 및 국가의 보호 여부 등에 따라 나눌 수 있다고 주장한다. 또한 노동 상태에 따른 접근은 노동의 직업적 상태(work status)에 초점을 맞춘다.⁹ 이 접근법의 문제점은 기업적 접근법에서는 모든 임금노동자를 포함하는 반면에, 노동 상태 접근법에서는 무임금 노동자가 포함되지 않는다는 것이다. 따라서 노동 상태의 접근법은 비공식부문의 크기를 평가 절하하는 경향이 발생하게 되는 것이다.¹⁰

케르하니(Klarita Gërkhani)는 비공식부문에 대한 연구들을 종합하여 정치·경제·사회 3가지 측면에서 비공식부문을 규정하는 기준들을 제시하고 있다.¹¹ 첫째, 정치적 측면에서의 기준으로 ①정부 규제: 정부의 규제를 받는가? ②불법 행위: 합법적이지 않는, 불법적인 경제행위로 구성되었는가? ③국가통계(GNP): 국민소득 추계에 포함되는가? 등을 제시하면서 이중에서 정부 규제의 대상 여부가 가장 빈번하게 강조되었다고 언급하고 있다.

둘째, 경제적 기준으로는 다음의 6가지로 구성된다. ①노동시장이나 노동신분: 신고되지 않은 노동, 사회적 혜택이 없고 열악한 근로조건 등, ②보고되지 않은 수입이나 탈세, ③활동의 규모: 소규모 기업 활동, ④직업의 상태: 자영업, 고용주, 가족 종사자, 견습생, 임금 고용인 등, ⑤정부의 규제나 활동의 등록 여부: 정부의 규제를 받지 않거나 무등록 기업, ⑥국가통계나 GNP 계정(accounts): 국가통계나

(Geneva: ILO, 2002).

⁹ 노동의 직업적 지위는 “자가 경영(self-employed),” “자영 노동자(own-account workers),” “가족들의 도움을 받는 자영업,” “가족 노동자(family workers)” 등으로 구분되며, 마지막 2개를 ‘가족경영’으로 묶을 경우 대략 세 그룹들이 비공식부문을 구성하게 된다.

¹⁰ A. T. M. Nurul Amin, *The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective*, p. 9.

¹¹ Klarita Gërkhani, “The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey,” *Public Choice*, Vol. 120, No. 3/4 (September 2004), pp. 267~300.

GNP 추계에 포함되지 않는 활동이다. 셋째, 사회적 측면의 제도적 기준으로는, ①사회적 네트워크의 중요성이나 진입의 용이성, ②자율성과 탄력성의 상대적 크기, ③생존 가능성 등이 거론되고 있다.

〈표 1-1〉 저개발국 연구에서 비공식부문에 대한 정의 규정 때 사용 기준

기준/ 저자	정치적(법적) 측면			경제적 측면						사회적 측면		
	정부 규제	불법 활동	국가 통계 (GNP)	노동 시장 또는 노동 상태	조세 회피 또는 비신고 소득	활동 규모 (소규모)	직업 상태 (자영업 등)	활동 규제 또는 등록 여부	국가 통계 (GNP)	사회적 네트워크	자율성과 탄력성	생존
Hart(71,73)				+			+	+				
ILO(72)*	+			+		+	+	+		+		
Grossman(82)	+	+				+		+		+		+
Banerjee(82)				+	+					+	+	+
Beneria(89)	+			+	+	+		+		+	+	
Renooy(90)*	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+
Swaminathan (91)*	+			+	+	+	+	+			+	+
Kaufmann& Kalberda(96)	+	+	+	+	+	+		+				+
Commander& Tolstopiatenko (97)	+	+		+	+	+		+				
Anderson, J. (98)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

(+) refers to the inclusion of the criterion in defining the informal sector.

(*) refers to the exclusion of the criterion in defining the informal sector.

출처: Klarita Gërçhani, "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey," *Tinbergen Institute Discussion Papers*, No. 99-083/2 (November 1999).

2. 비공식 경제부문의 발생 요인

비공식부문의 발생요인으로는, 일반적으로 공식부문 기업으로 출발하는 비용의 과다(large start up costs), 공식부문 노동시장으로 진입의 어려움(rigid labor registration), 비효율적인 조세제도, 부패와 공식부문 기업들의 등록비용 과다(high registration fees) 등이 강조되고 있다.¹² 그리고 보다 본질적인 원인으로 기업가들이 자신의 기업을 공식화하도록 유도하는 제도적 유인체계가 부족하기 때문이라는 점도 지적되고 있다.¹³

가. 제도화의 미비

비공식부문에 대한 기존의 관점들을 종합해보면 비공식 경제의 발생요인은 국가의 공식적인 역할과 밀접한 관련을 지닌다는 주장이 제기되고 있다. 국가의 공식적 활동이 비공식 경제가 활동할 수 있는 환경을 조성한다는 것이다.¹⁴ 전통적으로 비공식 경제는 국가의 규제

¹² 이와 관련, 높은 강도의 법적·행정적 규제, 높은 조세 및 사회보장 부담, 공적제도에 대한 신뢰 결여(부정부패), 공적재산제도에 대한 접근성 부족, 시민적 덕목(조세윤리 등)의 감소, 불법적 행위의 용인 등 6가지의 요인들이 제시되는 논문도 있다. OECD Investment Compact for the Ministry of Economy of Albania, *The Informal Economy in Albania: Analysis and Policy Recommendations* (London: OECD, 2004), p. 26.

¹³ Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May 1998), pp. 387~392; Norman V. Loayza, "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 45, No. 1 (December, 1996), pp. 129~162; Peter J. Montiel, Pierre-Richer Agenor, and Nadeem ul Haque, "Informal Financial Markets in Developing Countries," Homa Motamen-Scobie (ed.), *Advances in Theoretical and Applied Economics* (Oxford: Blackwell, 1992).

¹⁴ "비공식 경제 참여에 대한 동기들에서 매우 중요한 요소는 국가의 역할로 보인다. 경제적 고려를 뛰어 넘어, 국가와 관련된 변수들이 비공식부문의 확장을 위한 적절한 환경을 만

에 대한 불법적인 행위의 결과로 발생한다고 주장한다. 이러한 이유로 비공식 경제가 ‘불법경제’, ‘지하경제’로 불리기도 한다. 하지만 일부에서는 국가의 지나친 규제가 사람들을 비공식 경제에 참여하도록 내모는 것이라고 반박하기도 한다.

또한 비공식 영역의 경제활동이 발생하는 이유로 규제를 준수하는 비용이 지나치게 높거나 정부의 규칙과 규제에 순응하기 어려운 경우, 또는 시장제도에 경영자들이 접근하기 힘든 상황을 강조하는 견해도 제기되고 있다.¹⁵ 이 견해는 사업 규칙과 절차를 단순화하여 거래비용을 줄이거나 재산권의 개선 등에 정부가 관심을 가져야 한다는 주장으로 연결되어 있다.

여기에 더하여 비공식 경제는 국가의 무능력으로 인해 발생한다는 견해도 있다.¹⁶ 국가의 능력과 역할이 제대로 작동하지 않는다고 느껴지는 불황기와 같은 상황 속에서 세금 회피 등 비공식적인 경제 현상이 나타나는 것이다. 또한 국가의 역할이 신뢰를 잃어버리거나 신뢰를 획득하지 못하는 상황이 발생하면 비공식부문이 심화된다는 것이다.

이처럼 국가의 공식적인 역할로 인하여 발생하는 비공식 경제는 국가의 제도적 역할이 미약한 저개발 국가뿐만 아니라, 국가의 역할이

들어 내는데 결정적이다.” Klarita Gërçhani, “Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey,” *Tinbergen Institute Discussion Papers*, No. 99-083/2 (November 1999), p. 21.

¹⁵ ILO, *Decent Work and the Informal Economy* (Geneva: ILO, 2002), pp. 27~29.

¹⁶ “주요한 분석들은 광범위한 맥락에서 모든 국가들에서 겪는 불황이 비공식 경제의 발전과 지속의 주요한 원인들 가운데 하나라는 것에 동의한다. 이러한 잠재적 침체의 결과, 실업, 자본의 가치하락 등 많은 불쾌한 경제적 현상들이 출현한다. 이것이 비공식 활동에 영향을 주는 것이다. 지하경제에 참여했던 초기의 주요한 원인들에 관한 연구들에서는 다음과 같이 언급한다. (1) 세금 회피, (2) 정부 이득의 손실 회피, (3) 허가 요구와 규정 회피, (4) 노동조합에 대한 회사와 개인 노동자들의 반응, (5) 국제적 경제의 충격.” *Ibid.*, pp. 21~22.

강한 선진국에도 존재한다. 국가의 역할이 비대한 사회주의 국가,¹⁷ 그리고 국가의 역할이 많이 약화된 사회주의 체제전환국에서도 비공식 경제가 발생한다. 특히, 사회주의 체제전환국에서는 시장경제보다 비공식 경제가 빠르게 성장한다.¹⁸

이를 종합하면 비공식부문은 국가의 공식적 제도화와 연관되어 발생한다고 할 수 있다.¹⁹ 또한 국가의 공식제도에 대한 신뢰성보다 비공식 경제제도에 더욱 신뢰를 주는 현상이 발견되기도 한다.²⁰ 국

17 “비공식 경제는 심지어 계획경제에서도 출현하였다. 명백하게 이론들은 특별한 형태를 띠고 있을 것을 예상한 이러한 경제들에서 비공식 활동을 묘사하였다. …(중략)… 중앙계획 경제하의 비공식부문에 관한 연구는 비공식화의 기본적인 동기에 대해 인지하고 있다. 즉, a) 일반적으로 사회주의적 재산이 존재하고, 이는 누구나 차지할 수 있는 것으로 광범위하게 간주되는 것이며, b) 많은 물품의 만성적인 부족, c) 사실상의 포편적 가격통제, d) 소비재와 서비스에 대한 폭넓은 금지, e) 공식적인 제품의 생산과 배급 체계의 비효율성과 지체, f) 다양한 수준의 부패 당국에 의한 불법 행위의 장려 및 지원과 보호 등이다.” *Ibid.*, pp. 22~26.

18 “Kaufman과 Kaliberda는 체제전환 국가에서 빠르게 성장하는 비공식 경제에 대한 가설의 결정요인을 낮은 수준의 초기 (재산이나 재화에 대한)공유, 관료의 높은 재량권, 부패, 내전, 미성숙한 시장제도와 강요된 메커니즘, 낮은 수준의 경제적 자유화, 높은 관세 장벽, 정부에 대한 신뢰부족, 그리고 거시경제지표의 불안정성으로 구체화시킨다.” *Ibid.*, p. 26.

19 “Helmke & Levitsky(2004)는 공식제도와 비공식제도의 결과가 수렴하는지 여부와 공식제도의 효과성 등 두 가지 기준에 의하여 공식제도와 비공식제도의 관계를 유형화하고 있다. 비공식제도를 따를 때의 결과와 정책을 엄격하게 준수하였을 때의 결과가 실질적으로 다르지 않다면 두 제도는 수렴적인 것이며, 물론 상당히 다른 결과가 나올 수도 있다 (divergent). 서류상에 존재하는 규칙이나 과정이 실제로 집행되고 순응되어 실제 개인의 행동 선택을 제약한다면 공식제도는 효과적이라 할 수 있을 것이다. 이를 기준으로 공식제도와 비공식제도 간의 관계를 분류하면 네 가지의 관계 유형으로 나눌 수 있다. 우선 보완적(complementary)인 관계에 있을 경우는 비공식제도가 정책과 공식제도의 기초를 제공할 수 있으며, 단지 서류상에만 머물렀을 수도 있는 공식제도에 순응할 동기를 형성하고 강화할 수 있다. 예를 들면 미국의 헌법이 유효한 것은 시민들이 공유하고 있는 기대와 신념이 이를 보완하기 때문이며, 사회규범이 내생적으로 지켜질 때 법이 가장 잘 지켜지는 것은 비공식제도의 보완작용 때문이다. 비공식제도는 공식제도의 비효성을 기대하기 어려운 경우 이를 대신하며 행동규칙을 제공하는 역할도 수행할 수 있다. 정책이나 공식제도가 설계되었으나 목적을 달성하지 못하고 실패한 것을 비공식제도가 대신한다는 것이다. 예를 들면, 공식제도가 개발되기 이전이나 무력할 때 질서를 유지하던 것은 비공식제도들이었다. 또한 규범이 법을 보완하기도 하지만, 규범에 의하여 개인의 행동이 충분히 뒷받침될 경우 법에 의하여 거래관계를 보완할 필요가 없을 수도 있다.” 사공영호, “기업지배구조와 비공식제도,” 『규제연구』, 제16권 1호 (한국경제연구원, 2007), pp. 156~157.

가에 의한 제도화과정은 진행되는 근대국가 설립 초기에는 새롭게 신설된 국가의 공식제도보다 지방의 비공식제도가 더 많은 신뢰를 주었다고 할 수 있다. 비슷한 맥락에서 기존의 관행에 대항하여 사회주의 제도를 건설하려는 국가에서는 이러한 현상이 더 크게 나타날 수도 있다. 따라서 특정한 시기에 사람들은 공식적인 국가의 제도보다 비공식적인 사회적 관계에 의지하려는 경향이 나타나게 되는 것이다.²¹

나. 경제적 상황의 변화

비공식 경제의 발생요인은 경제상황의 변화, 즉 경기변동이나 산업화 등과 크게 연관된 것으로 평가되기도 한다. 개발도상국에서는 경제발전 초기단계에 낮은 산업화 수준으로 인하여 비공식 경제부문

20 “더글라스 노스(D. C. North)는 비공식적 규칙이 공식적 규칙의 확장, 정교화, 그리고 변형이었으며 연속적 형성이었다고 인식하였다. 개인들은 다양한 기원(국가, 동족, 기타 등등)으로부터 얻어진 여러 제도들과 그에 대한 상황 평가에 따른 신뢰성과 타당성을 바탕으로 영구적인 거래 인식을 만들었다. 개인들은 그들의 제한된 정보에서 주어지는 지적인 과정에서 인지비용을 최소화한다는 측면에서 합리적이었다. 개인에게 규칙이 성문화되거나 국가로부터 부여된(또는 그렇지 않은) ‘공식’이라는 사실은 특별한 상황에서 그들의 신뢰성을 결정하지 않는다. 그리고 이는 특히 규칙의 신뢰성과 그에 대한 준수의 비용 또는 이익 등 개인들이 지향하는 거래에 따르는 준수사항 등 다른 많은 원인들보다 더 적절하지 않을 수 있다. 국가의 규칙과 제도는 특정 개발도상국에서 지방 제도(사회적 보험 등등)보다 더 신뢰할 수 없다. 개인이 경쟁적인 제도(현대, 그리고 전통)에 노출되었을 때 거래는 역사적이며 인지경로의존성에 따른 제도의 신뢰성과 타당성에 의해 더욱 결정된다. 신뢰성은 계약이 공식 또는 비공식적임에도 약속능력을 필요로 하는 계약의 개념처럼 계약의 주요 속성이다.” Alice Sindzingre, “The Relevance of the Concepts of Formality and Informality: A Theoretical Appraisal,” Basudeb Guha-Khasnobis, Ravi Kanbur, and Elinor Ostrom (eds.), *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 5-12~5-13.

21 “구사회주의권의 경험을 볼 때, 이차경제는 부족사회를 다소 안정시키는 역할을 수행하면서, 사회주의경제에서 생산의 병목현상을 극복하는데 도움이 되는 것으로 나타난다. 어느 정도는 계획 메커니즘의 실패가 교정되고 심지어는 인플레이 압력이 완화될 수도 있다. 이차경제가 갖는 일차적인 중요성은 재화와 서비스의 유통을 촉진시키며 개인에게 부수입을 제공함으로써 소비자들의 생활을 다소 개선시키게 된다는 점이다.” 정세진, 『“계획’에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』 (서울: 한울아카데미, 2000), p. 194.

이 GNP에서 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 평가되고 있다. 물론, 선진국에서도 경제적으로 불황기에는 비공식적인 경제관계가 확대되는 현상이 발견된다. 이에 따라서 비공식 경제는 노동집약적이며 낮은 기술, 그리고 낮은 수준의 기술노동 등과 같은 개도국 경제의 오래된 특징을 지니고 있다.²²

〈표 1-2〉 각 국가별 비공식부문의 비율

국가/대륙		GNP의 비중(%)
선진국	OECD Countries	12
전환기 국가	Former Soviet Union	25
	Middle and Eastern Europe	20
개발도상국	Africa	44
	Latin America	39
	Asia	35

출처: 조준모·조동훈·권태희·홍광표, 『공식부문과 비공식부문의 여성인적자원 활용 국제비교』 (서울: 한국직업능력개발원, 2008), p. 15.

산업화가 진행되면서 근대적 생산양식을 중심으로 공식부문이 형성되었고, 전통적인 생산양식은 비공식 경제부문으로 남게 되었다. 과거 소규모 자영업자들은 대규모로 독점화되어가는 산업자본에게 밀려나지만 완전히 없어지지 않고 ‘한계 부르주아지(marginalized bourgeoisie)’로 끈질기게 생존하고 있다. 이들은 대기업 부문과 경쟁하기 보다는 다른 생산 및 서비스 영역에서 활동하는 것을 선

²² “우선, 낮은 산업화와 생산성, 그리고 초과 노동이 존재하는 것은 제3세계의 이러한 도시들에서 왜 이중적인 시스템이 생겨나는지에 대한 근본적인 원인으로 지목되었다. 추가적으로 이것은 오래된 경제메커니즘(노동집약적인 낮은 기술, 약간의 기술노동)으로 인해 수용되었고, 이러한 국가들에서 비공식활동이 출현하고 굉장히 급속도로 성장하였다.” Klarita Gërzhani, “Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey,” p. 25.

호한다. 또한 농업부문에서 이탈한 농민들은 기업 등 독점자본에 고용되기보다는 일시적 노동을 선택하는 ‘한계 프롤레타리아 (marginalized proletariat)’를 형성한다. 이들은 산업예비군의 역할을 하기도 한다.²³

종합하면, 산업화 속도가 낮을 경우 농촌에서 도시로 인입되는 대량의 인구를 고용하지 못하여 도시의 빈민층이 형성되고, 이들은 비공식 경제의 주류를 형성하게 된다. 산업화 과정에서 소외된 사람들의 생존 욕구에서 비공식 경제의 발생과 생존의 동력을 발견할 수 있는 것이다.²⁴ 이와 함께 저개발국기들에서는 조세 등 기업활동과 관련된 제도의 미흡이나 비현실성 등으로 인하여 비공식부문이 활성화 되는 현상이 나타나기도 한다. 이처럼 비공식부문은 초기 근대화과정에서 나타나는 대규모 실업과 제도화의 미비 등으로 인하여 발생하고 존속되며 때로는 확산되기도 한다.

23 “비공식-공식의 이중성은 개발도상국 노동시장의 이중성이라는 경제적 이중성의 핵심 모델과 연관되어 있다. 비공식부문은 앞으로 보호되지 않는 비공식 분야로 노동자를 밀어 넣거나 균형 수준에서 임금을 압박하는 왜곡의 잔여이다. 이 두 부문의 모델(공업 대 농업, 자본가 대 농장주)은 농업에서 공업, 도시노동으로의 잉여노동 이동(산업화 상태에 따라 지방노동자의 무제한적 공급)에 대한 아서 루이스의 분석에 의해 설명되었다. 비공식부문은 비농업과 수요에 대해 초과공급하는 비숙련의 낮은 생산성 부문에 적용되었다.” Alice Sindzingre, “The Relevance of the Concepts of Formality and Informality: A Theoretical Appraisal,” pp. 5-3~5-4.

24 “발전도상국에서의 비공식 경제에 대한 초기의 연구들은 ‘산업예비군(reserve army of labour)’의 최저 생계를 위한 비공식적 활동에 대한 참여를 고민한 것이었다. 예를 들어 Swaminathan은 개발도상국에 대한 비공식부문 연구 시작의 주요한 원인은 선진국에서는 늘 있는 일이 아닌, 대규모 빈곤과 실업의 문제와 관련이 있음을 인지하고 있었다. 게다가 3.1.2에서 언급한 작은 규모의 기업 지하화의 일반적인 이유와 더불어, 그는 빈곤과 생존욕구와 같은 역사적 환경은 비공식부문의 등장을 설명하는데 역시 중요한 것이라 논쟁하였다.” Klarita Gërxhani, “Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey,” p. 22.

다. 경제적 구조조정(Economic Restructuring)

비공식 경제부문의 확산을 설명할 수 있는 또 다른 요인으로는 경제위기와 관련된 경제적 구조조정과 관계가 있다. 구사회주의 국가들의 체제전환과정에서 경제침체가 심화되고 이를 극복하는 과정에서 국제금융기구들의 지원프로그램은 해당 국가들의 구조조정과 연계해서 추진되었다. 따라서 체제전환국들의 경제·금융적 위기가 심화될 조짐이 나타나게 되면 이는 보다 빠른 체제전환과 구조정정을 위한 압력을 합리화하는 계기로 활용되었다. 소위 ‘충격요법(Shock Therapy)’이 위기에서 살아남는 유일한 길이라고 주장했던 것이다.²⁵ 가장 영향을 많이 받은 부분은 전문기술 집약적 분야였고, 반면에 노동집약적 산업은 서방시장의 하청생산으로 어느 정도 살아남을 수 있었다.²⁶

그러나 실업의 급증 현상은 체제전환 과정에서 출현하고 빠르게 확산된 사적경제를 통해서도 완전하게 해소되지 못하였다. 이러한 상황에서 비공식 경제는 생존을 위한 단 하나의 탈출구가 된 것이다. 따라서 앞에서 언급한 국제금융기구의 ‘충격 요법’은 노점상이나 가족농과 같이 “전통적인” 소규모의 비공식 경제부문의 일거리와 대부분업이나 마피아 활동과 같은 불법활동을 촉진시켰다.²⁷

²⁵ Bettina Musiolek, *Decent Work in the Informal Sector: CEE/CIS Region* (Geneva: ILO, 2002), p. 2.

²⁶ Kurt Hübner, “Direct Investment in the CEECs,” ETUI (ed.), *The Composition of the Labour Force in CEECs and Labour Relations* (Brussels: ETUI, 1996); Bettina Musiolek, *Decent Work in the Informal Sector: CEE/CIS Region*, p. 2에서 재인용.

²⁷ Klarita Gërzhani, “Politico-economic institutions and the informal sector: A spontaneous free-market in Albania,” discussion paper, Tinbergen Institute and University of Amsterdam, 2000; Hannes Hofbauer, “Osteropa: Die sozialen Folgen der Transformation (Eastern Europe: The Social Impact of transformation)” in Andrea Komlosy et.al. (eds.), *Ungeregelt und Unterbezahlt: der informelle*

1990년대 후반부에 많은 아시아 경제에서 발생했던 금융위기 또한 비공식 경제부문의 확산에 기여한 중요한 요인으로 지적되고 있다.²⁸ 비공식 경제는 금융위기의 영향 아래에서 확장해 갔으며, 이러한 현상은 “부차적인 경제 활동들의 성장과 더 낮은 평균의 생산력과 수입의 노동자들의 양적 증가”를 반영한다.²⁹

라. 기타 요인

국제노동기구가 개최한 회의에서 발표된 보고서에 따르면,³⁰ 앞에서 언급한 법·제도적 요인과 경제성장 과정에서 나타나는 변화에서 초래된 요인 외에도 인구학적인 요소와 세계화의 추세 등이 비공식 경제활동의 발생요인으로 설명되고 있다. 인구학적인 요인이라는 관점에서 볼 때, 특히 개발도상국의 경우에 비공식 경제부문의 성장은 잉여 노동력 문제와 연결되어 있다. 따라서 노동력의 성장과 크기, 노동 시장에 진입하는 노동력들의 교육과 기술 수준, 지방-도시 사이의 인구이동과 도시화 비율 등이 비공식 경제부문의 성장속도를 결정하게 되는 것이다.³¹

세계화는 비공식 경제의 확산의 중요한 원인으로 지목되고 있다. 먼저, 세계화의 긍정적인 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 통해서³² 개도국들에 새로운 일자리에 대한 기회를 주었고 자영업

Sektor in der Weltwirtschaft (Unregulated and underpaid: the informal sector in the world economy) (Frankfurt: a.M./Wien, 1997), pp. 183~201; Bettina Musiolek, *Decent Work in the Informal Sector: CEE/CIS Region*, p. 2에서 재인용.

²⁸ ILO, *Decent Work and the Informal Economy*, p. 30.

²⁹ A. T. M. Nurul Amin, *The informal sector in Asia from the decent work perspective*, p. 78.

³⁰ ILO, *Decent Work and the Informal Economy*.

³¹ *Ibid.*, p. 32.

을 위한 새로운 시장을 열어준 측면이 있기 때문이다. 세계화가 비공식 경제활동의 확산과 연결되어 있는 부분은 대부분의 개도국들이 세계경제의 통합 흐름에서 배제되었기 때문이다. 이에 따라 이 국가들은 무역, 투자, 기술의 발전과 확산으로 인한 이득을 공유하지 못하게 되는 것이다. 다시 말해서 세계화는 새로운 기술에 쉽게 접근할 수 있고, 새로운 시장을 빠르고 쉽게 장악할 수 있는 큰 회사들에게만 이익을 가져다주는 반면에 저숙련 노동자들에게 불이익을 더 많이 주는 경향이 있다는 것이다.³³

3. 비공식 경제의 주요 특징

가. 경제활동의 특징

비공식부문이라는 용어를 소개하면서 전문가들의 관심을 집중시킨 1972년 ILO의 “케냐 보고서(Kenya Mission Report)”는 비공식 부문의 특징으로 7가지를 제시하였다.³⁴ ①시장진입이 용이, ②토속

32 무역과 재화-용역 거래의 확장, 해외직접투자(FDI)와 국제자본 흐름의 증가, 기술의 빠른 속도의 확산 등에 따른 일자리 창출 효과.

33 “사실상 세계화가 좋은 일자리를 만들어내느냐의 문제는 정부의 정책에 많은 부분 달려 있다. 예를 들어, 많은 정부들은 해외 투자자들을 이끌어오기 위해 인센티브를 제공하지만 재정정책과 금융정책이 협조가 되지 않는다면 자본집약적인 투자는 새로운 일자리를 만들어내지 못하고 고용 없는 성장이라는 결과를 만들어 낼 것이며, 사업의 축소나 후퇴로 이어질 수도 있다. 투자자들은 숙련되고 생산적인 노동력보다 싼 노동력을 선호하기 때문에 결국 비공식 경제 부문이 조성되게 된다. 국제 시장에서 경쟁력 증가를 위한 정부의 공급 측면의 지원은 보통 크기가 큰 산업에 편향되기 때문에 작은 기업들이 그들의 잠재력을 발전시키거나 국제 시장에 접근할 수 있는 권리를 얻지 못하도록 방해하여 그 자리를 비공식적 운영자와 노동자가 대체하게 만든다.” ILO, *Decent Work and the Informal Economy*, p. 35.

34 Paul E. Bangasser, *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History* (Geneva: ILO, 2000), pp. 8~10에서 재인용.

자원에 의지(reliance on indigenous resources), ③가족경영, ④소규모 운영, ⑤노동집약적이거나 낙후된 기술을 이용, ⑥공식 교육체계 밖에서 기술을 습득(skilled acquired outside the formal school system), ⑦규제받지 않고 경쟁이 치열한 시장(unregulated and competitive markets) 등이다.

〈표 1-3〉 1972년 ILO의 ‘케냐 보고서’에 의한 공식과 비공식부문의 특성

구분	비공식부문	공식부문
취업	용이함	어려움
부존자원	국내자원	해외자본
소득주체	가족소유	기업소유
운영규모	소규모	대규모
기술습득	비공식적 교육과정	공식적 교육과정
기술	노동집약적, 응용기술	자본집약적, 흔히 수입기술
시장형태	비규제적 경쟁시장 (흔히 정부에 의해 무시되거나 규제가 가해짐)	보호시장 (관세, 쿼터, 무역허가 등)

출처: 조준모·조동훈·권태희·홍광표, 『공식부문과 비공식부문의 여성인적자원 활용 국제비교』 (서울: 한국직업능력개발원, 2008), pp. 15~16에서 재인용.

1993년 제15회 국제노동통계인총회(International Conference of Labour Statisticians: ICLS)에서 발표된 보고서에 정리된 비공식부문의 특징은 대체로 6가지로 요약된다.³⁵ 첫째, 참여한 개인들에게 일자리와 소득을 제공하는 것을 일차적인 목적으로 한다.³⁶ 둘째,

³⁵ International Labour Office, “Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector, Adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians,” ICLS/15/D.6(Rev.1), January 1993.

³⁶ Units engaged in the production of goods and services with the primary objective of generating employment and incomes to the persons concerned.

조직의 수준이 낮으며, 소규모로 운영되고 생산요소인 자본과 노동에 대한 구별이 거의 이루어지지 않는다.³⁷ 셋째, 노동관계는 공식적인 계약관계 보다는 즉흥적으로 형성되며 친척이나 가까운 이웃 등 개인적·사회적 관계를 기초로 형성된다.³⁸

넷째, 생산단위로서 가족경영이 주를 이룬다. 다섯째, 생산단위는 다른 단위와 거래하거나 계약을 체결하지 못하며 채무를 얻지도 못한다.³⁹ 여섯째, 생산에 투입되는 비용은 가사에 들어가는 경비와 거의 구분되지 않으며, 건물 및 차량과 같은 자본재는 사업용과 가정용이 구분되지 않는다.

2002년 OECD가 발행한 “Measuring the Non-Observed Economy”에서는 ‘관찰되지 않는 경제’라는 관점에서 비공식부문을 접근하고 이를 구성하는 활동을 5가지 그룹으로 분류하고 있다. ①지하 생산(Underground production): 생산적이고 합법적인 활동이지만 세금을 회피하고 규제를 받지 않기 위해 의도적으로 국가 기관으로부터 숨어서 진행되는 생산활동, ②불법적인 생산(Illegal production): 법으로 금지된 상품과 서비스를 창출하거나 허가되지 않는 과정을 통해서 진행된 생산활동, ③비공식부문의 생산(Informal sector production): 등록되지 않은 가구단위의 생산활동으로써, 고용규모가 상대적으로 작고 생산된 물품의 시장이 존재, ④자가 소비용 생산(Production of households for own-final use): 생산한 가

³⁷ Typically operate at a low level of organisation; with little or no division between labour and capital as factors of production and on a small scale.

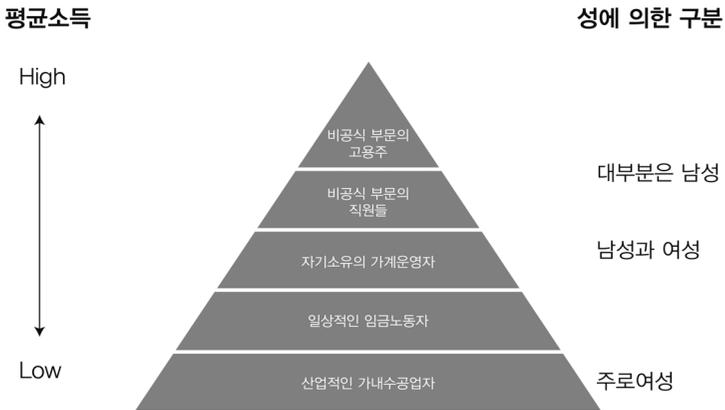
³⁸ Labour relations –when they exist– are based mostly on casual employment, kinship or personal/social relations rather than contractual arrangements with formal guarantees.

³⁹ The units as such cannot engage in transactions or enter into contracts with other units, nor incur liabilities, on their own behalf.

구에 의해 생산품이 소비되거나 자본화되는 생산활동, ⑤통계적 지하 활동(Statistical underground): 기초통계 수집프로그램에는 포함되어 있지만 통계체계의 결함으로 제외된 생산활동.⁴⁰

나아가 비공식부문의 특징으로 이질성(heterogeneity)이 지적되는 경우도 발견된다.⁴¹ 이질성으로 인해서 소득 이외에도 성, 인종, 종족, 계급, 지방 등에 의해서 비공식부문의 위계체계가 형성된다는 것이다. 하나의 사례로 비공식부문의 하층 대부분을 여성이 차지하게 된다.

〈그림 1-1〉 비공식 경제의 분할



출처: Martha Alter Chen, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment," *DESA Working Paper*, No. 46 (July 2007), p. 3.

⁴⁰ 비공식부문의 주요 특징 중의 하나가 통계에 반영되지 않는다는 점이다. 합법적인 비공식 경제활동에서 발생한 소득이 공식적으로 집계되지 않는 것이다. 이로 인해 비공식부문은 정부의 재정수입에 부정적 영향을 주게 된다.

⁴¹ Martha Alter Chen, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment," *DESA Working Paper*, No. 46 (July 2007), p. 3.

나. 비공식성의 특징에 대한 주요 학파별 차이

비공식 경제의 특징을 4가지 학파가 지니는 사고의 차이에 입각하여 접근할 수 있다. 이원론자(dualist), 구성주의자(structuralist), 법치주의자(legalist), 무법주의자(illegalist) 등으로 구분해볼 수 있다. 이원주의 학파는 사회가 이원화되어 있다고 보는 입장으로, 공식부문과 비공식무문을 명확하게 구분하는 이분법적인 틀을 가지고 비공식 경제의 특징을 파악한다. 이원주의 학파는 1970년대 ILO에 의해서 많이 인용되었는데, 비공식 경제는 위기의 상황에서 가난한 사람들에게 소득과 안전망을 제공한다는 점이 강조된다. 이 견해에 따르면, 비공식부문이 유지되는 것은 근대화된 일자리가 잉여 노동력을 흡수할 정도로 충분하지 않으며, 인구증가율에 비해 경제성장률이 높지 않기 때문이라는 것이다.⁴² 1970년대 후반과 1980년대에 확산된 구성주의 학파는 비공식부문을 부차적인 경제단위로 인식하며, 생산투입과 노동비용을 감소시켜서 대규모 기업의 경쟁력 제고에 기여한다고 주장한다.⁴³ 법치주의 학파는 1980~1990년대에 활발하게 활동하였는데, 비공식부문을 공식부문에 부과된 비용, 시간, 노력을 회피하기 위해서 비공식적으로 운영할 것을 선택한 ‘용감한’ 소규모 자영업자들로 구성되었다고 인식한다. 법치주의 학파에 따르면 비합리적인 정부의 규제가 비공식부문의 확산을 촉발시킨다는 것이다.⁴⁴ 무법주의 학파는 신고전학파와 신자유주의 경제학자들에 의해서 확산된 이론으로, 비공식부문의 기업가들은 의식적으로 정부의 규제와 세금을 회피하기 위해 노력한다고 인식한다. 정부의 규제가 합리적인가

42 <http://previous.wiego.org/about_le/definitions.AndTheories.php> (검색일: 2013.9.21).

43 <http://previous.wiego.org/about_le/definitions.AndTheories.php> (검색일: 2013.9.21).

44 <http://previous.wiego.org/about_le/definitions.AndTheories.php> (검색일: 2013.9.21).

하는 것과는 상관이 없다고 보는 것이다.⁴⁵

페라치, 메를리, 파레데스(Perazzi, Merli, and Paredes, 2010)는 이러한 내용을 요약해서 정리한 표를 만들어 제시하고 있다.

<표 1-4> 비공식 경제에 대한 주요 학파들의 견해

학파 구분	주요 특징	주요 저자와 참고문헌
이원론자 (dualist)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비공식 경제는 미미한 활동으로 구성된다. 공식 부문과 관련이 없고 가난한 사람들에게 수입과 경제 위기 시 사회안전망을 제공한다. ○ 비공식 경제가 지속되는 것은 잉여 노동력을 흡수할 만큼 충분하지 않게 현대적 일자리 기회가 부족하고 빠른 인구 증가에 비해 경제성장이 느리기 때문이다. 	ILO, 1972 Sethuraman, 1976 Tokman, 1978
구성주의자 (structuralist)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비공식 경제는 노동 비용을 줄이고 대규모 자본주의 회사의 경쟁력을 키워주는 역할을 수행한다. ○ 비공식부문과 공식부문은 다른 생산방식을 사용하는데 그것들은 서로 연결되어 있고 상호의존적이다. ○ 자본주의 발전의 속성이 비공식 생산 관계의 성장과 지속을 설명한다. 	Moser, C., 1978 Castell and Portes, 1989
법치주의자 (legalist)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비공식 경제는 공식적인 등록에 필요한 비용, 시간, 노력을 피하기 위해 비공식적으로 운영하고자 하는 중소기업들로 구성되어있다. ○ 정부의 절차와 규제가 비싼 비용을 유발하고 번거롭다면 비공식적 생산을 계속할 것이다. 	De Soto, H., 1989, 2000
무법주의자 (illegalist)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비공식 경제는 지하경제 혹은 암시장이다. ○ 비공식 기업가는 세금, 규제 등 여타 공식적인 경영 비용을 피하기 위해 불법적으로 운영하는 것이다. 어떤 경우에는 불법적인 재화와 서비스를 취급하기도 한다. 	Maloney 2004

출처: a) Martha Alter Chen, Joann Vanek and Marilyn Carr, *Mainstreaming Employment and Gender in Poverty Reduction: A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders* (London: Commonwealth Secretariat, 2004). b) International Labour Office, "Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector Adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians," ICLS/15/D.6(Rev.1), January 1993; Josefa Ramoni Perazzi, Giampaolo Orlandoni Merli, and Laura Castillo Paredes, "The Size of the Informal Economy in Venezuela," *El Norte-Finnish Journal of Latin American Studies*, No. 5 (December 2010), p. 3에서 재인용

⁴⁵ <http://previous.wiego.org/about_le/definitionsAndTheories.php> (검색일: 2013.9.21).

다. 비공식 경제부문에 대한 실증적 접근

첸(Chen, 2007)은 비공식 경제의 구성요소라는 관점에서 접근하여 비공식 경제가 자영업⁴⁶ 및 비공식 임금 노동⁴⁷으로 구성된다고 주장하고 있다.⁴⁸ 개발도상국에서 자영업은 임금 노동에 비해 비공식 고용⁴⁹에서 더 많은 부분을 차지한다. 물론 개발도상국에서는 비공식 임금 노동이 전체적으로 높은 비중을 차지한다는 사실을 인식해야 한다. 첸에 따르면, 비공식 경제의 규모는 개발도상국의 경우, 비농업 고용부문의 1/2부터 3/4을 차지한다. 보다 구체적으로는 북아프리카에서는 48%, 라틴아메리카는 51%, 아시아에서는 65%, 사하라 이남 아프리카는 72%를 차지하였다. 남아프리카를 제외할 경우 사하라 이남 아프리카에서 비공식 경제의 규모는 비농업 고용의 78%까지 증가한다. 인도를 포함한 아시아 국가들의 통계가 충분하다면 그 규모는 이보다 더 높을 가능성이 크다.⁵⁰ 또한 일반적으로 개발도상국에서는 비공식 경제가 남성보다는 여성들에게 더 큰 고용의 원천을 제공한다고 주장한다. 43%를 차지하는 북아프리카를 제외한 개도국의 여성 비농업 근로자의 60% 또는 그 이상이 비공식 경제에 속한다. 사하라 이남 아프리카에서는 84%(남성 비중은 63%), 라틴아메리카에서는 58%(남성의 비중은 48%), 아시아에서 남녀 모두 65%를 차

46 소규모 또는 미등록 기업이라는 특징을 가지고 있다.

47 불안정한 계약을 특징으로 하며, 복지혜택 및 사회보장에서 제외된다.

48 Martha Alter Chen, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment," p. 6.

49 여기에서 비공식 고용은 농업을 제외한다.

50 Martha Alter Chen, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment," pp. 5~6. 만약, 이 추정치에 농업부분의 비공식 경제를 포함할 경우에는 비공식 고용규모를 크게 증가시키는 결과를 가져 올 것으로 예상된다.

지하는 것으로 나타나고 있다.

그란스트롬(Granström, 2009)은 세네갈에서 비공식 경제와 공식 경제를 구체적인 통계를 통해서 비교하고 있다.⁵¹ 공식부문의 생산성이 비공식부문보다 높다는 일반적인 주장은 세계은행의 통계자료를 통한 분석에서도 확인되었다. 통계에 따르면 공식부문에서 임금이 더 높게 나타날 뿐만 아니라, 보다 동질적인 성격을 보인다. 노동력의 구성을 보면, 평균연령에서는 큰 차이가 나타나지 않고 있지만, 좀 더 어린 나이에서 비공식부문에 진입하는 경향이 있는 것으로 나타난다. 또한 성별 구성에서는 비공식부문(41%)에 공식부문(17%)보다 더 많은 여성이 참여하는 것으로 나타나고 있다. 교육수준은 비공식부문이 낮게 나타난다. 사업의 규모와 관련해서, 비공식부문의 기업에서는 평균 1.5명을 고용한데 반해서 공식부문 기업은 122.4명을 고용하는 것으로 나타나고 있다.⁵² 또한 1인당 자본비율에서도 공식부문이 47배나 높은 것으로 나타나며 노동생산성에서도 공식부문이 7배 높은 것으로 나타나고 있다. 노동자에 대한 보수에 있어서는 비공식부문에서 격차가 크게 나타나고 있다.

그로스먼(Grossman, 1982)의 사회주의 국가에 대한 비공식부문의 실증적 연구에서는 비공식부문이 불법성을 지니지만 정치적 불만족을 해소하는 안전판 역할을 한다고 파악하였다. 그는 사회주의 계획경제에서 나타나는 평균적인 부족으로 인해 비공식 소득과 비공식 재화에 대한 요구가 예상한대로 강제되었으며, 소비측면에서의 개입

⁵¹ Sigrid Colnerud Granström, "the Informal sector and Formal competitiveness in Senegal," *Minor Field Study*, Series No. 194 (Department of Economics at the University of Lund, August 2009), pp. 23~26.

⁵² 1990~1995년 동안 라틴아메리카에서 진행된 국제노동기구(ILO)의 비공식부문 조사는 자영자(own-account workers)와 무급가족종사자, 그리고 5~10명보다 작은 곳에서 일하는 노동자들로 구성되었다.

은 소득보다 훨씬 더 확장되었고, 재화나 서비스에 대한 접근은 자신의 선호에 의해 이루어지는 것이 비공식 경제의 특징이었다고 밝혔다. 따라서 사적인 영리행위는 사회주의의 공식적 국가 재산을 활용하였고, 이는 국가나 단체로부터 도둑질한 것이었다. 돈이나 자연재화 등으로 공무원에게 뇌물을 주기도 하였다.⁵³ 이 속에서 그는 국가가 낮은 임금을 지불하여 도둑맞은 것으로 인한 손실을 보상받으려 하고, 이는 다시 국가로부터 훔친 것을 정당화하는 악순환의 형태를 발견하기도 하였다. 그러나 이러한 비공식부문이 정치적 불만족에 대한 안전판 역할을 했다고 파악하였다.

슈나이더(Schneider, 1997)의 체제전환국가에 대한 비공식부문 연구에서는 체제전환 직전의 시기에 비공식부문의 활동은 평균적인 시장경제보다 좀 더 확산되었다고 파악하였다. 이는 선진국과 비교해서 체제전환국가가 상대적으로 작은 비공식부문을 가지고 있었다는 상식적 관점을 반박하는 것이다.⁵⁴ 비공식부문이 지니는 진입의 용이성(easy of entry)을 반영한 것이라고 할 수 있다.

토레로, 로블레스, 에르난데스, 로카, 베버, 토마스(Torero, Robles, Hernández, Roca, Webber, and Thomas, 2006)의 자메이카의 비공식부문 연구는 자메이카의 영세소상공인의 특징을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 공식적인 경제활동들과 차이점을 보여주고 있다.⁵⁵

⁵³Gregory Grossman, "The 'Second Economy' of the USSR," in Tanzi (ed.), *The Underground Economy in the United States and Abroad* (Lexington, Mass., D.C.: Heath and Company, 1982); Klarita Gërkhani, "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey," p. 23에서 재인용(논문에서는 Grossman의 논문을 1989년으로 표기하고 있으나 1982년의 오기로 보인다).

⁵⁴Friedrich Schneider, "Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries over Time," *Johannes Kepler University of Linz*, Vol. 9710, 1997; Klarita Gërkhani, "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey," p. 23에서 재인용.

⁵⁵Máximo Torero, Luis Miguel Robles, Manuel Hernández, Jorge de la Roca,

첫째, 비공식 경제의 기업가들은 낮은 생산성, 노동집약적 활동에 집중한다. 비공식 경제에서 일하는 자메이카인의 거의 60%에 달하는 숫자가 도소매 무역이나 농업에서 일한다. 둘째, 대부분의 노동자(70%)들은 공식 계약을 하지 않으며, 상근(full-time) 보다는 시간제(part-time) 형식이 주를 이룬다. 셋째, 여성의 비율은 57%로, 공식 경제 영역(50%)과 비교해서 상대적으로 큰 부분을 차지한다. 넷째, 비공식부문의 기업가들은 공식경제부문의 노동자들에 비해 평균적으로 나이가 들고 더 잘 교육되었다. 다섯째, 비공식부문에서 기업가가 되는 가장 큰 동기는 자립에 대한 열망이다. 더 높은 수입에 대한 욕망은 그 뒤를 잇는다. 여섯째, 영세소상공인은 현대적 운영 기술을 거의 사용하지 않는다. 또한 비공식부문 회사들의 23%만이 회계장부를 관리하고 21%만이 사업 계획을 가지고 있다. 일곱째, 영세소상공인들은 자본을 직접 소유하고 있다. 다만, 재산소유권(property title)을 가지고 있는 65% 비율의 영세소상공인 중 61%만이 등록했다고 한다. 일곱째, 영세소상공인들은 회계와 세금 서비스를 제외한 사업발전서비스(Business Development Service: BDS)의 이용을 제한받는다.

페라치, 메를리, 파레데스(Perazzi, Merli, and Paredes, 2010)는 베네수엘라에서 비공식부문이 확장되는 원인을 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 시장의 경직성과 정부의 규제 그리고 경제위기가 지목되었다.⁵⁶ 시장의 경직성과 관련해서는 시장의 경직성에 따른 높은 실업률이 비공식부문의 고용을 증대시켰다는 것이다. 그런데 베네수

Maureen Webber, and Desmond Thomas, "The Informal Sector in Jamaica," *Economic and Sector Study Series*, RE3-06-010 (Inter-American Development Bank, December 2006), p. 2.

⁵⁶ Josefa Ramoni Perazzi, Giampaolo Orlandoni Merli, and Laura Castillo Paredes, "The Size of the Informal Economy in Venezuela," *El Norte - Finnish Journal of Latin American Studies*, No. 5 (December 2010), p 5.

엘라에서 실업률이 증가한 것은 70년대 후반의 오일 충격과 80년대 초반의 평가절하에 따른 경제위기의 결과였다는 사실이며, 이후 베네수엘라는 몇십 년 동안 불황과 경제적 불안정 상태에서 벗어나지 못하였다. 정부의 규제와 관련해서는 규제가 부족하거나 지나칠 경우에 비공식부문이 확대된다는 것이다. 예를 들면 규제가 심할수록 그것을 피하기 위한 유인이 커지게 되기 때문이다. 세계은행의 2006년 통계에 따르면, 베네수엘라에서 새로운 회사를 등록하기 위해서 평균적으로 13개의 단계를 거쳐야 하는데 이를 위해서는 평균 116일이 소요된다고 한다.⁵⁷ 또한 등록하지 않을 경우 세금을 회피할 수 있다는 점이 유인으로 작용하는 것으로 보이며, 노동시장에 대한 국가의 과도한 개입⁵⁸도 영향을 미치는 것으로 파악된다.

4. 비공식부문 경제에 대한 다양한 시각

가. 비공식 경제의 파급효과에 대한 견해

비공식부문의 경제에 대한 다양한 시각은 일차적으로 비공식부문의 역할과 기능에 대한 평가에서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 비공식부문의 장단점에 대해서 견해들을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 남아프리카에서 발견되는 비공식부문의 장단점에 대한 설명을 살펴보면,⁵⁹ 장점으로 경제에 대한 기여, 실업과 빈곤의 감소, 진입의 용

⁵⁷ OECD 국가 평균은 6단계와 25일이 소요된다고 한다.

⁵⁸ 비용이 높고 지속가능하지 않은 혜택을 노동자들에 부여하도록 법으로 규정하고 있다고 한다.

⁵⁹ <<http://www.mindset.co.za/resources/0000022163/0000029281/0000029221/default.htm>>.

이함, 향후 공식부문에 진입할 경우 필요한 경영기술 습득 등이 지적 되었으며, 단점으로는 조세 회피와 정부의 수입 감소, 통제 불가능(불법적이고 안전하지 않은 활동 유발), 공식적인 경영부문의 혼란을 야기하는 등의 문제가 강조되고 있다.

게르하니(Gërkhani, 1999)는 기존의 논의들을 정리하여 비공식 부문의 장단점을 경제, 사회, 정치 3가지 분야로 구분하여 체계적으로 소개하고 있다.⁶⁰ 다음의 표에 이를 정리하였는데, 분야별 장단점들의 주요 특징이 비교되어 있다. 먼저 경제부문에서 눈에 띄는 내용은, 긍정적인 효과를 강조하는 쪽에서는 비공식부문이 적절하게 지원되거나 독려될 경우 경제성장을 유발할 수 있다는⁶¹ 입장인 반면에, 부정적인 효과를 강조하는 측에서는 비공식부문이 경제개발전략과 경제성장에 기여하지 못한다고 주장하는 견해로 충돌하고 있다.⁶² 사회분야에서는 기아와 같은 최악의 상태에서 벗어날 수 있는 대안을 제공한다는 점이 장점으로 지적된 반면에 공식부문에 비해 불공평한 대우를 받는다는 점이 문제로 제기된다. 정치분야에서는 정치적 후원 그룹(patronage)이 강화되는 효과와 함께 부패 가능성이 증가한다는 부정적인 결과가 지적되고 있다.

⁶⁰ Klarita Gërkhani, "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey," pp. 13~15.

⁶¹ Philip Harding and Richard Jenkins, *The Myth of the Hidden Economy: Towards a New Understanding of Informal Economic Activity* (Philadelphia: Open University Press, 1989).

⁶² Alejandro Portes, Manuel Castells, and Lauren A. Benton (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989).

〈표 1-5〉 비공식부문의 장점과 단점의 비교

분야	장점(긍정적인 측면)	단점(부정적인 측면)
경제분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산의 경쟁력과 탄력성을 유지하는데 도움을 주며, 적절하게 지원하거나 독려할 경우 경제성장을 유발 ○ 공식 노동시장의 임금에 하향 압력 ○ 재화·서비스의 가격 하락을 가져오며, 상당한 규모의 사적인 수입을 발생 ○ 낮은 인건비를 통해서 자본 생산성의 향상에 기여 ○ 체제전환 초기에 나타나는 GDP의 대폭적 감소는 비공식부문의 급성장을 통해 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발 전략과 성장에 기여하지 못함 ○ 실업률, 물가상승률, 성장률과 같은 주요 경제지표 왜곡 야기 ○ 국가의 재정적인 손실과 예산부족을 야기 ○ 국가와 국제적 공식부문을 포함하는 불공정한 경쟁을 유발 ○ 산업화된 국가와의 기술적인 차이 확대 ○ 하락하는 국가 수익 때문에 공공재 공급에 부정적 효과⁶³
사회분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일자리 제공을 통해서 기본적인 수요를 충족시킬 수 있도록 도와주며, 생산수준을 향상 ○ 도전과 창조를 위한 자유와 기회를 제공하며 기아와 같은 최악의 상태에서 벗어날 수 있는 대안을 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 복지와 안전망으로부터 배제되어 작업조건이 열악 ○ 부정확한 GNP 추계치로 잘못된 정보 유포 ○ 공식부문의 참가자들과 비교하여 불공평한 대우
정치분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비공식부문의 존재가 일반 대중의 불만족과 사회적 긴장을 완화시키는 안전판으로 작용 ○ 정치적 후원세력을 강화시키는 수단으로 권장되거나 용인됨 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비공식부문 활동이 자주 GNP에 포함되지 않기 때문에, 사용가능한 통계가 경제정책입안자들의 결정을 호도할 가능성 ○ 부패와 정치로비 등의 부정적인 결과 증대

출처: Klarita Gërxhani, "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey," *Public Choice*, Vol. 120, No. 3/4 (September 2004), pp. 13~15.

나. 경제발전에 대한 역할

라 포르타와 슬라이퍼(La Porta & Shleifer)는 비공식부문의 기업이 경제발전에서 보여주는 역할에 대한 다음과 같은 3가지 견해를

⁶³Bruno Frey, "How Large (or Small) should the Underground Economy," Edgar L. Feige (ed.), *The Underground Economy: Tax Evasion and Information Distortion* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989) pp. 111~126.

제시했다.⁶⁴ 낭만적인 견해(Romantic view)와 기생적 영역이라는 전통적 시각(Parasite view) 그리고 이중적인 시각(Dual view) 등이 그것이다.

비공식부문을 긍정적으로 바라보는 낭만적인 견해(Romantic view)는, 비공식부문의 기업이 생산적인 기업이 될 충분한 잠재력을 가지고 있다는 시각이다. 비공식부문의 기업들은 재정 부족, 행정적인 절차의 복잡함, 정부의 규제, 높은 세금 등 여러 가지 제약으로 인해서 비자발적으로 비공식적인 영역에서 활동하는 것이다. 결국 낭만적인 견해는 대부분의 비공식기업이 공식기업과 같은 역량을 구비하고 있다는 믿음에서 출발하고 있다. 따라서 정부의 정책과 규제 완화 등을 통해서 도움을 준다면 비공식부문의 기업들도 조만간 공식기업들과 같은 특성⁶⁵을 보유하게 될 것이라고 주장한다. 대표적인 정부의 전환지원 정책으로는 마이크로 크레딧과 정부의 지원금 및 세금 절감 등을 들 수 있다.

비공식부문이 기생적 영역이라는 전통적 시각(Parasite view)에 서는, 비공식성이 불법이라는 사고에 기초하고 있다. 이에 따라 비공식부문은 정부당국의 눈에 띄지 않도록 소규모를 유지함에 따라서 규모의 경제를 실현할 수 없어서 상대적으로 생산성이 낮다는 사실을 강조한다. 그러나 비공식부문의 기업들은 낮은 생산성의 문제를 조세와 규제 회피를 통해서 비용을 절약함으로써 이를 상쇄한다는 것이다. 비공식부문의 기업이 기생적이라는 시각은 이 기업들이 낮은 생산성과 공식부문의 기업들로부터 시장 점유율 가로채기, 그리고 조세

⁶⁴ Rafael La Porta and Andrei Shleifer, "The Unofficial Economy and Economic Development," *NBER working Paper* No. 14520 (December 2008); Sigrid Colnerud Granström, "the Informal sector and Formal competitiveness in Senegal," pp. 10~11.에서 재인용.

⁶⁵ 인적자본에 대한 보수 및 노동 조건 등을 말한다.

와 규제 회피 등을 통해서 경제성장을 저해한다는 인식에서 비롯되었다고 할 수 있다. 또한 비공식기업들은 공식부문의 상품과 유사한 상품을 보다 낮은 가격으로 공급함으로써 창조적인 경쟁과정을 왜곡시킨다는 것이다.

비공식부문에 대한 이중적인 시각(Dual view)은 ‘빅 푸쉬(Big Push)’ 이론과 비공식부문의 생산을 공식부문의 생산으로 전환시키는 제도적인 유인체계의 중요성에 대한 가정에서 출발한다.⁶⁶ 여기에서는 비공식성을 비생산적인 부문으로 인식한다. 다만, 기생적 관계라는 시각과는 달리, 공식부문의 기업과 비공식부문의 기업들 사이에 경쟁관계가 존재한다고 인식하지는 않는다. 공식부문의 기업은 비공식부문에 비해 규모가 크고, 보다 생산적이어서 판매량도 크다고 가정한다. 따라서 정부의 규제에 따른 비용이나 세금에 많은 영향을 받지 않는다는 것이다. 또한 비공식기업에 대한 정부의 지원을 통해서 공식부문으로 전환될 것이라는 낭만적인 견해와도 달라서, 공식-비공식부문의 구성 비율을 변화시킬 수 있는 유일한 방법은 비공식기업이 자동적으로 소멸하고 공식부문에서 새로운 기업으로 탄생하는 경제적 발전(전환)과정을 촉진시키는 것이라고 주장한다.

5. 비공식 경제에 대한 새로운 접근

최근 학계에서는 비공식 경제가 새롭게 재조명되고 있는 것으로 보이는데, 크게 2가지 이유를 들 수 있다.⁶⁷ 첫 번째는 비공식 경제가

⁶⁶ Debraj Ray, *Development Economics* (New Jersey: Princeton University Press, 1998), p. 116.

⁶⁷ Martha Alter Chen, “Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal

궁극적으로 사라질 것이라는 전망에도 불구하고 비공식 경제는 여러 국가들에서 확대되고 있을 뿐 아니라, 새로운 모습으로 예기치 않은 장소에서 부상하고 있다는 점이다. 두 번째는 비공식 경제의 특징을 정의하는 것에 대한 논쟁이 지속되고 있음에도 불구하고, 비공식 기업에 대한 지원과 비공식 일자리에 대한 개선은 성장 촉진 및 빈곤 감소를 위한 핵심적인 정책수단으로 인식되고 있기 때문이다.

그란스트롬⁶⁸은 비공식 경제의 특징으로 비공식성의 긍정적 측면을 제시하고 있다. 비공식성의 긍정적인 측면(Informality-not all evil)은 비공식부문이 경제발전을 저해하는 경우가 발견되기는 하지만, 부정적인 측면만 있는 것은 아니라는 사실을 강조하는 것이다. 무엇보다 실업자들에게 일자리를 제공하며, 많은 사람들에게 유일한 생계수단을 제공한다. 또한 불법적인 활동을 통해서이긴 하지만 국가 경제의 총생산에 힘을 보탠다. 결국, 비공식기업의 존재가 바람직한가의 여부를 분명하게 판단하기는 어렵지만, 광의적인 시각에서 보면, 비공식부문은 절대적인 빈곤으로부터 주민들을 보호해주는 역할을 수행한다고 할 수 있다.

이와 함께, 비공식부문은 여성이 소득을 올릴 수 있는 일자리를 제공하는데 중요한 역할을 수행한다는 사실이 여러 나라들에서 확인되었다. 경제발전분야에 대한 심층 연구에서 발견된 점으로, 비공식부문은 여성들이 협상력(bargaining power)의 증진과 취업 기회 확대 등을 통해서, 보다 나은 사회적 지위를 차지하도록 기회를 제공하였으며, 이러한 현상이 국가경제의 실적 향상으로 연결된다는 사실을 보여주고 있다.⁶⁹

Economy and the Formal Regulatory Environment,” p. 1.

⁶⁸ Sigrid Colnerud Granström, “the Informal sector and Formal competitiveness in Senegal,” pp. 12~15 참조. 이후의 설명은 이 논문의 내용을 중심으로 기술한 것이다.

따라서 비공식부문의 활동이 공식부문에 막대한 부담으로만 작용한다고 볼 수는 없을 것이다. 이런 점에서는 기업들이 비공식부문에서 활동하는 것을 도와주는 것이 나쁘지만은 않을 것이다. 이와 함께 비공식부문은 경제적 불안정성이 심화된 상황에서 완충지역으로서의 역할을 수행한다는 점도 고려되어야 할 것이다.⁷⁰

첸은 이러한 점들을 바탕으로 비공식 부분을 지나치게 불법경제로만 규정하는 것에 대해 이의를 제기한다. 지금까지 학계에서는 비공식부문을 등록 및 그에 따른 조세부담을 피하기 위해 등록하지 않은 기업들로 구성되었다고 가정한 경향이 있었다. 이처럼 법적 규제의 관계 속에서 비공식 노동을 이해하는 것도 중요하지만, 이것이 비공식부문의 전체를 설명해 주지는 않는다는 한계가 있다. 따라서 다음의 4가지 추가적인 상황에 대한 이해가 요구되는 것이다.⁷¹

첫째, 불법적 절차나 협정(process or arrangement)과 불법적 상품 및 서비스(goods and services) 간 차이가 존재한다는 점이다. 비공식 경제에서의 생산과 고용 협정이 흔히 반(半)합법적이거나 불법적이지만, 대부분의 비공식부문의 종사자들과 회사들은 합법적인 상

⁶⁹Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, *Economic Development* (9th ed.), (New York, Pearson, 2006).

⁷⁰ 최근의 재정위기를 예로 고려해 보자. 비공식부문은 재정시장에 대한 접근이 어렵기 때문에 세계적인 재정위기에도 불구하고 직접적인 영향은 제한적이라고 할 수 있다. 반면에 공식부문은 재정(금융)손실과 부채상환 문제, 그리고 생산비용의 증가와 수요 감소에 따른 재고 확대 등으로 타격을 입게 되었다. 비공식부문의 완충효과는 명확하다고 하겠다. 비공식부문의 상대적인 강점은 부정적인 외부충격에도 불구하고 확대된다는 점이다. 물론 비공식부문의 성장이 국가경제의 성장에 우호적인지 역진적인지에 대해서는 증명되지 않았다. Damien Échevin and Fabrice Murtin, "What Determines Productivity in Senegal? Sectoral Disparities and the Dual Labour Market," *The Journal of Development Studies*, Vol. 45, No. 10 (2009), pp. 1707~1730. 그러나 집고 넘어가야 할 것은, 비공식부문이 공식부문에 중간재를 제공하는 경우도 발견되며, 이 경우 비공식부문은 공식부문이 침체를 겪을 때 타격을 받게 된다는 것이다.

⁷¹Martha Alter Chen, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment," pp. 4~5.

품과 서비스를 생산 및 제공한다. 물론 비공식 경제의 한 형태인 범죄 경제(criminal economy)는 불법적으로 운영되고 불법 제품을 판매한다. 그러나 이러한 형태는 매우 적은 부분에 불과하다.⁷² 둘째, 많은 비공식 회사의 소유·운영자들은 규제환경이 워낙 처벌적이고, 복잡하거나 존재하지 않는 경우도 있기 때문에 반(半)합법적 또는 불법적으로 활동한다. 셋째, 대부분의 자영업자들은 공식성(등록된 업체들이 향유)의 혜택을 받는다면 등록비와 세금 등을 지불할 의향이 있을 것이다. 넷째, 비공식 임금 노동의 경우, 노동자가 아닌 고용주들이, 공식 또는 비공식 회사를 막론하고, 등록 및 세금부과를 회피하려 한다는 사실에 주목할 필요가 있다.⁷³

〈표 1-6〉 비공식 경제에 대한 오래된 시각과 새로운 시각의 차이점 비교

오래된 시각	새로운 시각
비공식부문은 전통적인 경제로서 현대적 산업 성장과 함께 사라질 것이다.	비공식 경제는 '우리 일상의 일부'이고, 현대적 산업 성장과 함께 확장될 것이다.
비공식부문은 제한적으로만 생산적이다.	저소득 계층을 위한 고용, 상품과 서비스를 제공하는 주요 부문이다. 국내총생산(GDP)의 중요한 몫을 담당한다.
공식 경제와 별도(독립적)로 존재한다.	공식 경제와 연계돼 있다—공식 경제를 위해 생산하고, 교역하며, 분배 및 서비스 제공을 담당한다.
잉여 노동력의 저장소를 대표한다.	최근 비공식 고용 증가의 많은 부분은 공식 고용의 감소 혹은 과거 공식부문 고용관계의 비공식화에서 비롯된다.
대부분 노점 상인과 아주 소규모의 생산자들로 구성된다.	넓은 범위의 비공식적인 직업으로 구성된다. 여기에는 건설 혹은 농업 현장의 임시 일용노동과 같은 '오랜 형태'들과 임시직과 시간제 노동, 그리고 최첨단 산업부문의 재택근무와 같이 '새롭게 떠오르는 새로운 형태'가 포함된다.

⁷² *Ibid.*, p. 4.

⁷³ *Ibid.*, p. 4.

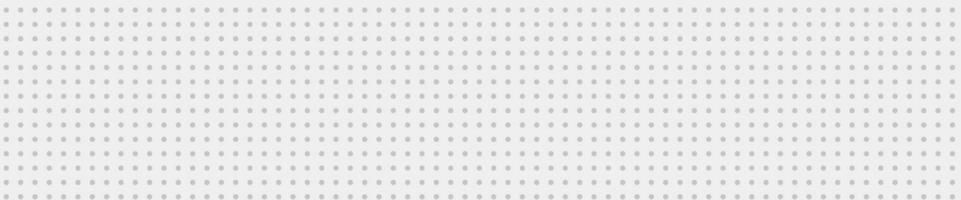
오래된 시각	새로운 시각
비공식부문에 종사하는 대부분은 규제와 세금 등을 피하기 위해 불법 및 미등록된 기업체를 운영하는 기업가들이다.	상품과 서비스를 생산하는 비표준적인 임금근로자들과 합법적인(다만, 불규칙적 혹은 규제 되지 않은 수단을 사용) 기업가와 자영업자들로 구성된다. 대부분의 기업가들과 자영업자들은 등록에 따른 어려움을 줄이고 등록 관련 거래비용을 축소하며, 등록으로 인한 혜택을 증가시키기 위한 정부의 노력에 순응하고 환영할 것이다. 대부분 비공식 임금근로자들은 보다 안정적인 일자리와 권리 강화를 반길 것이다.
비공식 경제 내에서의 활동은 대부분 생존을 위한 활동으로 이루어져 있어 경제정책의 대상이 아니다.	비공식 기업들은 생존활동을 추구하는 기업뿐만 아니라, 안정적인 기업과 역동적으로 성장하는 사업이 포함되어 있다. 또한 비공식 고용은 자영업뿐만 아니라, 임금노동도 포함한다. 모든 형식의 비공식 고용은 대부분(전부는 아니더라도)의 경제정책에 영향을 받는다.

출처: Martha Alter Chen, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment," *DESA working Paper* No. 46 (July 2007), p. 5.



Ⅱ

정치적 자본주의론



1. 베버의 정치적 자본주의와 합리적 자본주의

베버의 프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신에 관한 논의는 근대 서구 자본주의 형성에 대한 하나의 설명력을 제공한다. 베버에 있어서 이윤추구를 위한 모험가적 자본주의는 시대와 장소를 막론하고 인류사에서 발견되는 현상으로 설명된다. 중요한 것은 근대 서유럽에서 역사적으로 특유한 합리적(근대산업) 자본주의가 출현했다는 것이다. 이기적인 탐욕은 인류사에서 보편적으로 나타나는 것이며, 자본주의 이전의 사회에서 특징적으로 나타난다. 예를 들어, 군사적 정복 또는 해적행위를 통해 이윤을 추구하는 모험가적 자본주의는 어느 시기에나 존재했다.

그러나 베버에 있어서 이 같은 이윤추구는 근대자본주의와는 본질적으로 다르게 해석되며, 이는 근대자본주의가 도덕과 무관한 개인적 이득추구에 기초하는 것이 아니라 의무로서의 일에 대한 엄격한 책임에 기초를 둔 것이기 때문이라는 것이다. 베버에 따르면 부를 획득하려는 노력과 이로 인해 얻어지는 소득을 개인적 향락에 소비하지 않으려는 태도와 의 조화는 근대자본주의 정신의 독특한 특징이라는 것이다.⁷⁴

베버는 자본주의를 크게 정치적 자본주의(political capitalism)와 근대산업 자본주의(modern industrial capitalism) 또는 부르주아 자본주의(bourgeoise capitalism)로 크게 두 가지 형태로 구분하며, 이와 별도로 천민자본주의(parish capitalism)라는 개념을 제시한다. 역사적으로 이윤추구행위는 다양한 형태로 존재했으며, 수천 년의 역사를 지니고 있다. 그러나 베버에 의하면 두 가지 특징적인 합리적

⁷⁴ 앤서니 기딘스, 임영일·박노영 역, 『자본주의와 현대사회이론』 (서울: 한길사, 1981), p. 196.

이윤추구행위가 근대 서구에서만 특징적으로 나타났으며, 이들이 합리적 자본주의를 형성했다. 그중 하나는 자유시장에서의 거래와 자본의 원리에 따라 이루어지는 생산행위이며, 나머지 하나는 표준화된 상품과 유가증권, 그리고 여러 금융형태에 대한 투기를 포함한다. 정치적 자본주의 또는 좀 더 정확히 말해 정치적 지향성을 지닌 자본주의는 오랫동안 존속해왔으며, 이윤이 시장보다는 다양한 방식으로 정치체제에 의해 추구된다는 점으로 특징지어진다.⁷⁵

정치적 자본주의는 제국주의적 자본주의(imperialist capitalism), 식민지적 자본주의(colonial capitalism), 모험자본주의(adventure or booty capitalism), 그리고 재정적 자본주의(fiscal capitalism) 등으로 구분된다.⁷⁶ 정치적 자본주의에서 이윤의 획득은 전쟁이나 정복, 특권적 권력 등을 매개로 이루어진다는 특징을 보인다. 이 같은 정치적 자본주의는 정치권력이 이윤창출의 결정적 기제라는 점에서 경제적 비합리성을 내포한 것으로 해석된다.

제국주의적 자본주의에 있어서 이윤은 정치적인 팽창이나 페이스 메이커의 역할로부터 얻어진다. 이 같은 형태의 대표적인 경우는 로마제국이나 대영제국, 그리고 근대의 경쟁적인 제국주의 시대라고 할 수 있다. 식민지적 자본주의는 제국주의적 자본주의와 관계가 있으며, 식민지에 대한 식민 모국의 정치적 특권을 활용하여 다양한 형태의 이윤을 창출하는 경우를 말한다. 식민지에서 정치적으로 보장된 특권적 상업활동, 운송에 있어서의 특권적 지위, 강제노동, 식민지 토지의 특권적 활용 모두 식민지적 자본주의가 이윤을 창출하는 방식과

⁷⁵ Richard Swedberg, "Max Weber's Central Text in Economic Sociology," Mark Granovetter and Richard Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, 3rd ed. (New York: Westview, 2011), p. 71.

⁷⁶ H. H. Gerth and C. Mills, *From Max Weber* (London: Routledge & Kegan Paul, 1977), p. 66.

관련이 있다. 제국주의세력은 식민지 주민들에게 생산품을 수탈하는 한편 세금의 강제징수와 노역을 부과했다. 영국이 인도경영에 활용했던 동인도회사, 남미스페인령에 존재했던 엔코미엔다가 대표적이라 할 수 있다.

모험적 자본주의는 재화의 약탈을 목적으로 하는 침략행위와 관련이 있다. 카리스마적 지도력을 바탕으로 하는 일단의 세력이 보물 및 재화를 약탈하기 위해 외국을 침략하는 행위가 대표적이라 할 수 있다. 이 경우 약탈대상은 묘지, 사원, 광산 또는 피정복민의 소유물 등이었다. 고대 도시국가의 해외경영, 한자동맹, 스페인의 서반구 점령 등이 이에 해당한다. 수메르 문명 등 고대의 경우 전쟁의 목적은 점령지의 획득이나 경영이 아니라 약탈이 목적인 경우가 대부분이었으며, 따라서 점령지는 수탈과 파괴의 대상이 되었으며, 패자들은 포로로 끌려가 노예로 활용되었다.

재정적 자본주의는 정치적 권력을 이용하여 이윤 획득의 기회를 만들어 내는 것을 의미한다. 고대 로마와 앙시앵레짐체제의 프랑스에서 세금징수를 사기업에 위임하는 경우, 교황청이 채무관계가 있는 이태리 상인들에게 면죄부 판매를 위임하는 경우, 또는 화폐의 주조를 국가가 개인에게 위임하는 경우 등이 해당한다.

베버가 별도로 구분하고 있는 천민자본주의는 상인자본주의와 유사한 개념으로 상업, 고리대금업, 환차익 등을 통해 이익을 취하는 형태를 지칭한다. 베버는 천민자본주의의 대표적 주체로서 유태인들을 지목, 이들을 조세청부 등 비합리적 방식의 자본주의를 경영하는 것으로 인식한다.⁷⁷ 베버가 비합리적 자본주의로 구분하는 또 하나의 개념인 천민자본주의는 첫째, 상업적 행위를 통한 이윤의 추구, 둘째,

⁷⁷ 막스 베버, 조기준 역, 『사회경제사』 (서울: 삼성출판사, 1993), pp. 355~357.

정치적·종교적 제도화를 통한 독점구조의 강화, 셋째, 독점적 사회계층의 구성이라는 세 가지 특징을 지니고 있다.

근대 산업자본주의는 합리적 경제활동과 관련이 있다. 베버는 특수한 산업시설과 제도가 전 자본주의적 산업 체제를 대체할 때 근대 산업자본주의가 탄생하는 것으로 파악한다. 전 자본주의적 산업 체제를 대체하는 새로운 산업체제는 경제적, 정치적, 그리고 법적인 특수한 형태를 띤 것이다. 근대 산업자본주의는 자유로운 노동조직과 고정적인 생산시설을 전제로 한다. 생산시설의 소유자는 소비자를 대상으로 경쟁시장에 생산물을 공급하며, 이윤을 창출하기 위해 생산비와 수입 간의 관계를 합리적으로 계산하고 통제하려 시도한다.

이 과정에서 대차대조표와 기타 다양한 합리적 경영방식이 도입되며, 이 합리성이 근대 산업자본주의의 대표적 특징이라는 것이다. 이 같은 합리성은 법률체제, 노동조직, 생산기술, 경영, 직업윤리 모두에 적용되는 것으로, 근대 산업자본주의를 규정하는 기본적 원리라고 말할 수 있다는 것이다. 따라서 베버에 있어서 근대 자본주의는 경제활동 및 관련된 제반 환경을 규정하는 합리성이 역사상 가장 고도로 발달한 단계로 해석된다.

이 같은 베버의 구분은 자본주의가 역사적으로 나타나는 특정한 제도이며, 합리성의 발현여부가 이 같은 분류의 중요한 기준임을 시사한다. 따라서 베버에 있어서 자본주의는 특정한 시기에 국한된 현상이 아니라 시간과 공간에 따라서 다양한 형태를 지니는 것으로 해석된다. 금융 자본주의와 근대 산업자본주의는 근대 시기에 목격되는 발달된 자본주의에 해당하며, 정치적 자본주의는 합리성이 발달되지 않은 자본주의에 해당한다.

베버는 합리성을 기준으로 자본주의를 비합리적 자본주의와 합리적 자본주의로 나누어 구분한다. 베버에게 있어서 다양한 방식의 영

리활동과 자본주의의 여러 형태는 역사적으로 관찰되는 반면 합리적 자본주의가 근대에 나타나는 특징적 현상으로 이해된다. 따라서 비합리적 자본주의는 인류 역사의 각 시기에 다양한 형태로 발견된다.

“어느 곳 어느 시대에 있어서도 각양각색의 비합리적인 자본주의(nichttraditionalen Kapitalismus)를 볼 수 있다. 예를 들어, 조세청부를 위한 자본주의적 기업(서양 및 중국·근동아시아에 있어서)과 전비용통을 목적으로 이루어지는 자본주의적 기업(통일국가 시대에 있어서의 중국과 인도에서)이 그러했다. 또 상인적·투기적 자본주의가 그러하며, 상인은 어느 역사시대에 있어서도 존재하지 않은 일이 없었던 것이다. 다음은 타국인의 공핍을 기회삼아 고리대금에 의하여 착취를 하는 고리대 자본주의가 그러하다. 이러한 모든 자본주의의 형태는 전리품·조세·정부 수수료·정부 고리대를 유발하며, 이것은 공납이라든가 현실적인 공핍 상태를 대상으로 실시되는 것이다. 이러한 모든 것은 경제적으로 비합리적 성격을 가진 상태이며, 이로부터 노동의 합리적인 조직이 탄생했다고 말할 수는 없는 것이다.”⁷⁸

반면 벼벼에 있어서 합리적인 자본주의는 시장기회(market chance)를 목표로 이루어지는 근대에 나타나는 것으로 이전 시대의 비합리적 자본주의와는 구별되는 특징적 형태라는 것이다.

“그러나 고대를 통하여 유일한 자본가 계급으로서의 로마의 기사계급만이 있었음에 지나지 않으며, 그것도 이 합리주의라는 것은 도저히 근대 자본주의의 합리주의와는 비교될 수 없는 것이었다.”⁷⁹

78 위의 책, p. 334.

79 위의 책, p. 334.

2. 사회주의 체제와 정치적 자본주의

가. 자본주의와 사회주의 경제체제의 특성 및 합리성

합리적 정치체제는 합리적인 경제 행위를 가능하게 한다는 점에서 근대 자본주의의 탄생과 정치체제 간에는 상당한 연관성이 있다. 베버에 있어서 서구의 합리적 자본주의 등장에서 근대국가와 합리적 법 체제는 중요한 의미를 지닌다. 베버에 의하면 근대자본주의 기업에 있어서 이윤과 손실을 화폐관계에 의해 합리적으로 계산할 수 있는 가능성이 매우 중요하다. 근대 자본주의에 있어서 핵심적 의미를 지니는 자본계정의 필수적인 조건들은 다음을 포함한다.⁸⁰

첫째, 커다란 임금노동자 집단의 존재이다. 이들은 법적으로 자유롭게 자신의 노동을 공개시장에서 매매할 수 있어야 하며, 생계유지를 위해 이 같은 행위를 하도록 압박을 받아야 한다. 둘째, 시장에서 경제적 교환에 대한 제약조건들의 제거이다. 특히 생산과 소비에 대한 신분적 독점의 제거이다. 셋째, 합리적 원칙에 의거하여 구성되고 조직화된 테크놀로지의 사용이다. 기계화를 예로 들 수 있다. 넷째, 가계와 생산기업의 분리이다. 가정과 작업장의 분리는 다른 지역에서도 발견되지만 그 발전된 형태는 서구에서 나타났다.

중요한 것은 근대 자본주의에 필수적인 자본계정의 전제에 해당하는 경제적 요소들의 발전에 있어서 근대국가의 합리적이고 합법적인 행정이 핵심적 중요성을 지닌다는 것이다. 전통적 군주제 국가와 달리 근대국가는 전문 관료층의 형성과 합리적 행정의 발달이라는 특징을 지닌다. 관료제적 근대국가의 성장은 정치적 민주화와 관련이

⁸⁰ 앤서니 기딘스, 임영일·박노영 역, 『자본주의와 현대사회이론』 (서울: 한길사, 1981), pp. 267~268.

있으며, 이는 행정적·법적 규칙에 따라 전통적 국가에서 나타났던 관료들의 특권적 전횡이 방지되기 때문이다. 이 같은 과정은 결과적으로 자본주의적 합리성의 발현에 순기능적 역할을 하게 된다.⁸¹

사회주의 역시 관료제화를 촉진시킨다는 공통점을 지니고 있다. 사회주의의 경우 자본주의 체제에 비해 보다 광범하면서도 전 영역에 걸쳐 중요한 행정적 임무들을 국가에 귀속시키기 때문이다. 중요한 것은 이 같은 사회주의 체제의 관료제화 경향은 산업과 국가의 관료제화를 촉진시키는 방향으로 나타난다는 점이다. 그리고 이 같은 경향은 자유시장에서의 합리적 이윤추구를 가능케 하는 제도적 보장의 기능을 수행하는 것이 아니라 행위주체의 자율성을 심각하게 위축시키는 방향으로 진행된다는 점이다.

따라서 사회주의체제의 발전은 자본주의와는 다른 경향을 만들어 낸다. 사회주의체제 경제주체들은 자본주의체제와 달리 ‘국가의존형’ 특성을 지닌다. 이는 사회주의체제에서 나타나는 노동기피 윤리와 행태, 그리고 자주성의 결여 및 위험의 회피 경향과 관련이 있다. 국가의존형 노동자들은 위험에 대한 도전과 성취보다는 안전을 우선시한다. 또한 국가주도형 경제의 생산과 분배, 그리고 보상체제는 노동자들의 사회적 행태에 영향을 미친다. 사회주의의 국가는 직업의 안정성을 보장해주는 동시에 선택된 사회집단들에게 이익과 특권을 제공한다는 점에서 노동자의 보호자로 인식된다.⁸² 반면, 사회주의체제의 경제주체들은 위험에 대한 도전과 사회적 성취, 그리고 새로운 시도에 대해서 무감각해지거나 회피하는 경향을 보이게 된다.

⁸¹ 위의 책, pp. 271~272.

⁸² Victor Zaslavsky, “Contemporary Russian society and its Soviet legacy,” Bruno Grancelli (ed.), *Social change and modernization* (Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1995), pp. 45~46.

이 같은 점은 합리적 자본주의가 진전된 서구의 정치와 관료제와 다른 사회주의적 특성을 형성한다. 사회주의체제는 생산수단에 대한 개인의 사적 소유를 원칙적으로 금지함과 아울러 경제전반에 대한 국가의 계획과 아울러 행정-명령경제체제의 특성을 지닌다. 행정-명령 경제체제는 정치와 경제의 분리를 기본으로 하는 합리적 자본주의와 달리 정치관계와 경제관계의 혼합을 의미한다. 사회주의 기업에 할당 되는 생산목표의 자원의 분배, 그리고 생산물의 처분권은 사회주의 관료들의 행정과 정치적 명령에 의해 가능하기 때문이다.

경제전반에 대한 계획의 수립과 집행을 위해 사회주의 체제는 복잡한 중앙집중적 관료제를 발전시켰으며, 관료체제의 각 단계마다 계획의 수립과 명령의 집행을 책임지는 수많은 관료들을 만들어 냈다. 사회주의 관료들은 생산과 소비에 관련된 경제적 자원에 대한 통제권과 처분권을 행사할 수 있었다는 점에서 자본주의의 기업가와 유사한 측면이 있다. 사회주의 관료들은 공식적으로 국가의 명령을 수행하는 대리인이었지만 실질적으로는 유사소유자로서의 특성을 지니고 있었다.

사회주의체제의 복잡한 관료체제를 감독하는 국가기구 역시 관료제적 특성을 지녔다. 관료들이 지닌 경제에 대한 통제권은 공익을 위한 경제적 합리성의 증대보다는 자신들의 지대(rent)를 극대화시키는 방향으로 작동하는 경향을 보였다. 사회주의적 독재체제에서 지배 엘리트들은 정치적 행위를 통해 경제적 이익과 특권에 접근할 수 있었다.⁸³

사회주의체제의 관료제 발달은 서구의 합리적 자본주의 발달과정에서 발견되는 관료제적 특성과 다른 결과를 수반한다. 중앙집중적

⁸³ J. Winiecki, *Resistance to change in the Soviet economic system* (London, New York: Routledge, 1991), p. 3.

계획경제와 행정-명령경제적 특성들은 사회주의형 관료제 발달의 원인이라고 할 수 있다. 이와 달리 자본주의체제 형성과정에서 관찰되는 관료제는 합리화 과정과 밀접한 관련이 있다. 베버는 합리적 자본주의의 전개에 있어 전문관료제의 발달에 대해 주목했다.

“이러한 경향과는 대조되는 것이 근대 관료층의 발전입니다. 근대 관료층은 장기간의 예비교육을 통해 전문적 훈련을 받은 고급 정신노동자로 발전했으며 청렴성의 확립을 위해 신분적 명예심을 고도로 개발했습니다. 이러한 명예심이 없었더라면 필연적으로 엄청난 부패와 저속한 속물근성이 만연했을 것이며, 이것은 또한 국가기구의 단순한 기술적 작동조차도 위협했을 것입니다. 그런데 이것은, 국가기구가 경제에 대해 지니는 중요성이, 특히 국유화의 진척과 함께 지속적으로 증대했고 또 앞으로도 계속 증대할 것임을 고려하면 심각한 상황이 아닐 수 없었을 것입니다. 미국만 해도 과거에는 대통령 선거결과에 따라, 심지어는 우편배달부에 이르기까지 수십만의 관리들을 갈아 치우는 약탈정치가들의 아마추어 행정이 지배했고 종신직 직업공무원이라는 것을 알지도 못했지만, 그러나 이런 아마추어 행정은 공무원 제도개혁에 의해 이미 오래 전에 큰 변화를 겪었습니다. 그리고 이것은 행정이 가진 순전히 기술적 불가피성에 따라 나타난 결과입니다.”⁸⁴

근대자본주의에 있어서 관료제의 확산은 법과 정치, 그리고 산업 합리화의 원인이자 결과라고 할 수 있다. 관료제화는 미술과 음악, 건축 등 서구문화 전 분야에 침투되어 온 행위의 합리화 현상을 구체적이고 행정적으로 대변해 주는 현상이라는 것이다.⁸⁵

그러나 사회주의에서의 관료제는 서구의 합리적 자본주의와는 다른 특성을 만들어 낸다. 사회주의의 계획경제와 통제체제의 유지를

84 막스 베버, 전성우 역, 『직업으로서의 정치』 (서울: 나남출판, 2007), p. 45.

85 앤서니 기던스, 임영일·박노영 역, 『자본주의와 현대사회이론』, p. 272.

위해 복잡하면서도 비대하게 성장한 관료체제에서 정치엘리트들은 정점을 차지한다. 사회주의체제에서 노동자와 농민들은 집단적 소유제에 따라 원칙적으로는 생산수단과 생산물의 주인에 해당한다. 그렇다고 해서 이들이 생산수단이나 생산물에 대한 소유권을 직접적으로 행사하는 것은 아니었으며, 실질적인 소유권은 국가에 있었다. 국가의 소유권은 복잡한 사회주의적 관료제를 통해 행사되었으며, 국가의 강제력이 이를 가능하게 만드는 원동력이었다.⁸⁶

사회주의 노동자와 농민은 사실상 국가의 피고용인이었으며, 관료들은 국가 소유권의 대리자 역할을 수행했다. 경제주체들의 자율적 판단과 합리적 행위가 가능한 자본주의와 달리 사회주의 체제에서 중요한 것은 경제의 정치화와 경제에 대한 행정-명령관계였다. 행정-명령경제체제의 작동을 위해 사회주의 국가는 복잡하면서도 비대한 국가 관료층을 만들 필요가 있었다. 사회주의 체제에서 계급관계는 사적소유가 아니라 행정-명령경제체제 내에서의 위치에 따라 규정되었다. 사회주의의 중앙집중적 계획경제와 행정-명령경제적 특성은 계급 간의 경제적 갈등을 정치영역으로 전이시킨다. 그리고 경제에 대한 정치의 지배적 특성은 사회주의에 고유한 특권과 불평등의 기반으로 작용했다.⁸⁷

‘새로운 계급(New Class)’⁸⁸과 ‘노멘클라투라(Nomenklatura)’⁸⁹

⁸⁶ H. 데이비스, R. 스케이스, 한상진 역, 『체제비교 사회학』 (서울: 느티나무, 1985), pp. 132~133.

⁸⁷ 위의 책, pp. 132~133.

⁸⁸ M. Джилас, Лицо тоталитаризма (Москва: Новости, 1992).

⁸⁹ 노멘클라투라의 사전적 의미는 첫째, 과학이나 기술 등의 분야에서 사용되는 명칭이나 용어의 체계, 둘째, 상징의 추상적이고, 제한된 체계로서 대상의 의미를 지칭하기 위한 것이다. 그러나 실제로 소련사회 전반에 적용된 이 용어는 “가장 중요한 직위를 구성하는 사람들의 명단”으로서 소련사회의 특권계급을 지칭했다. M. Восленский, Номенклатура (Москва: Советская Россия и Октябрь, 1991), pp. 12~14.

는 사회주의 관료제의 정점을 이루고 있는 정치엘리트들을 지칭하는 용어에 해당한다. 정치엘리트들을 포함한 사회주의 체제의 주요 관료들의 정치적 행위가 직접적으로 경제적 활동에 영향을 미쳤으며, 이는 경제적 합리성의 증대보다는 지대추구(rent-seeking)⁹⁰의 경향을 만들어 냈다. 문제는 이 같은 사회주의 체제의 특성이 탈사회주의 체제전환과정에도 영향을 미칠 가능성이 높다는 점이다.

나. 탈사회주의 체제전환과 정치적 자본주의

정치적 자본주의에 대한 또 다른 형태의 개념규정은 사회주의 체제 붕괴 이후 동유럽에서 진행되고 있는 체제전환과정과 관계가 있다. 탈사회주의 체제전환과정에서 진행되는 시장화 과정은 자연발생적인 것이 아니라 일정한 의도에 의해 계획된 인위적 방식에 의한 것이라는 점에서 서구에서 자연발생적으로 진행된 시장화 과정과 차이가 있다.

오페(C. Offe)는 사회주의체제 붕괴 이후 동유럽에서 시도되고 있는 시장경제를 정치적 자본주의로 규정한다. 그에 따르면 동유럽의 시장경제는 개혁 엘리트들에 의해서 고안 조직된 자본주의라는 것이다. 정치적 자본주의의 추동력은 서구와 같은 개인주의적 사유재산권이 아니라 ‘효율적 시장이 모든 사람들에게 이익이 될 것이라는 희망’이라는 점에서 정치성을 띤다. 정치적 자본주의는 ‘기획된 자본주의(capitalism by design)’라고 할 수 있으며, 이를 작동시키기 위

⁹⁰ 지대추구는 시장경제의 경쟁관계에서 발생하는 이윤추구(profit-seeking)와 대비되는 개념으로 독점적 지위 또는 정부보조를 통해 이득을 추구하는 행위로 설명된다. 지대추구행위는 시장의 질서 확립된 경우보다는 정치적 영향이 중요한 요소로 작용할수록 증가한다. J. M. Buchanan, et. al., 『Toward a theory of the Rent-seeking society』 (Texas: A&M University Press, 1980), p. 4.

해서는 많은 정당화의 과정이 필요하다. 이 과정은 자율적인 진화를 경험한 서유럽과 다른 경로를 요구한다. 이 같은 정치적 자본주의가 정착되기 위해서는 새롭게 형성되는 시장의 정당성과 경제발전과정에서 겪게 될 고통에 대한 동의를 확보하는 것이 중요하다. 그러나 시장의 정당성과 시민의 도덕성에 기반한 일상정치가 불가능하게 될 경우 지배계급은 전환의 욕구를 민족주의, 종교 또는 분쟁 등에 의존해서 다른 방향으로 돌릴 가능성이 있으며, 이 경우 민주화의 좌절과 아울러 새로운 권위주의가 도래할 수 있다.⁹¹

오페가 제기한 동유럽 정치적 자본주의는 새로운 권위주의 정치의 등장과 아울러 정치체제에 의한 이윤추구를 가능하게 한다는 문제를 지닌다. 탈사회주의 체제전환기 국가의 통제력이 약화되고 지배집단에 의한 정치적, 비제도적 간섭이 증가할 경우 지대추구가 일반적 사회현상으로 나타날 수 있기 때문이다.

자본주의 체제에서 부르주아는 사유재산의 사적 소유가 가능하며 이윤추구행위를 통해 부의 축적이 가능하다. 경제에 대한 정치의 직접적 지배가 가능한 사회주의의 경우 정치권력이 지배엘리트를 비롯한 관료들의 수중에 놓이게 되며, 이들을 유사소유자로서 행위할 수 있게 해준다. 사회주의 지배엘리트와 관료들에 집중된 정치권력은 소수의 특권과 새로운 불평등을 의미하는 것이었다.⁹²

문제는 이 같은 특성이 탈사회주의 체제전환기에도 나타날 수 있으며, 급진적 체제전환의 경우 특징적으로 나타난다는 점이다. 탈사회주의 체제전환은 사회주의체제의 정치, 경제, 사회 구조를 해체하고 단기간에 시장화와 민주화를 위한 조치들을 시행하는 것이라고 할 수 있다. 이 과정에서 경제 분야에서의 개혁조치는 핵심적 의미를 지

91 이상환·김응진 외, 『동유럽의 민주화』 (서울: 한국외국어 대학교 출판부, 2004), pp. 268~269.

92 R. Sakwa, *Soviet politics: An introduction* (London: Routledge, 1989), p. 226.

니다. 이는 자연발생적 경로를 거친 서유럽과 달리 미리 준비된 설계도에 의해 인위적인 방식으로 진행된다는 특징을 지니고 있다. 이 같은 점은 급진적 체제전환을 시도한 국가들에서 특징적으로 발견된다. 사회주의 저발전 국가들의 경우 부분적이고 완만한 조치들을 통해서 시장화를 의도하는 반면, 급진적 체제전환 국가들은 발달된 사회주의 산업 체제를 전환시켜야 하는 필요성에 직면한다. 이 과정에서 국가의 공정한 역할을 통해 체제전환 전반이 관리·감독될 필요가 있다.

그러나 사회주의 해체과정은 국가권력의 총체적인 약화를 수반했으며, 사회주의 체제에서부터 내재해 있던 지배엘리트 및 관료들의 유사소유자로서의 특성이 현재화되는 경향을 보였다. 대부분의 탈사회주의 체제전환은 폭력적 혁명이나 권력체계의 근본적 변동을 수반하기보다는 비교적 평온한 형태로 진행되었다. 이는 체제전환이 구사회주의 체제에서 형성된 지배집단의 급격한 교체 또는 관료제 전반의 변화를 수반하기보다는 기존의 구조 위에서 추진된다는 것을 의미했다. 반면 사회주의 체제 및 제도의 무력화 과정은 국가통제의 약화를 초래했다. 지배집단의 영향력 잔존과 국가통제력의 약화라는 탈사회주의 체제전환과정의 모순적 상황은 지배집단의 비제도적 간섭의 증가를 가능케 하는 토양으로 작용했다.

반면 대표성을 지닌 의회민주주의의 발전과 합리적 시장질서의 발달, 그리고 민주주의·시장체제와 연계된 도덕적 시민의식의 형성은 더디게 이루어진다. 이 같은 상황은 결과적으로 탈사회주의 체제전환기에 있어 지대추구 행위가 일반화되는 원인으로 작용한다. 따라서 탈사회주의 체제전환기 특히 급진적 체제전환의 경우 오페가 지적한 정치적 자본주의의 부정적 가능성이 나타날 수 있다. 공산당의 배타적인 정치권력 독점이 유지되고 있는 중국에서도 정치적 자본주의의 부정적 영향을 배제할 수 없다. 심각한 것으로 알려지고 있는 중국의

권력형 부정부패 문제는 이를 증명하는 것으로, 점진적 시장화 과정에서 지배엘리트 및 고위관료들의 지대추구행위가 주요한 원인이라고 할 수 있다.

기존 국유재산의 전면적 사유화와 급속한 시장화를 진행한 러시아의 경우 정치적 자본주의의 부정적 영향이 보다 특징적으로 나타난다. 지배엘리트에 의한 시장화의 지배과정은 구사회주의 국유재산의 비합법적 사유화로 나타나며, 이는 클렙토클라투라 경제로 개념화될 수 있다. 사회주의 체제의 경우 계획경제의 분배와 생산에 관여하는 주요 관료 및 지배엘리트들이 국유재산에 대한 유사소유자로서의 역할을 통해 이익을 추구했다는 점에서 노멘클라투라 경제라고 개념화될 수 있을 것이다. 그러나 지배구조의 근본적 변화가 수반되지 않는 체제전환과정에서 지배엘리트들은 자신들에게 유리하게 시장화 과정을 진행하는 한편 국유재산의 사유화에 있어서 비합법적 방식을 통해 자신들의 소유권을 관철시킨다는 것이다. 급진적 시장체제로의 전환과정은 사회주의 유사소유자인 노멘클라투라들은 비합법적 방식을 통해 실질적인 소유자로 전환함으로써 클렙토클라투라(kleptoklatura)가 된다는 것이다.⁹³

⁹³ 구소련이 고도로 발달한 사회주의 공업국가였다는 점에서 러시아의 체제전환에 있어 국유부문 개혁은 핵심이었으며, 그 방법은 민영화 및 사유화였다. 이를 통해 시장환경에 적응하는 새로운 기업구조를 빠른 속도로 형성하는 것이 러시아 체제개혁의 과제였다. 그러나 일반주민들이 사유화과정에서 배제된 반면, 노멘클라투라들은 체제전환기 국가의 통제력과 공적 권위가 약화된 상황적 요인을 이용, 다양한 지대추구 행위를 통해 새로운 유산자로 전환하는 특성을 보였다. 사회주의체제는 지배엘리트들에게 권력과 자원의 통제력을 집중시켜 놓았으며, 체제전환기적 특성은 이들의 새로운 지대추구를 가능하게 하는 토양이 된다. 노멘클라투라가 탈사회주의 체제전환기에 새로운 경제적 지배자로 변모할 수 있는 주요한 이유는 사유화 과정에서 정치적 영향력 바탕으로 국유자산을 자신들의 소유권으로 이전할 수 있는 능력을 지녔기 때문이다. 탈사회주의 체제전환기 노멘클라투라들은 국유재산에 대한 비합법적 점유를 통해 클렙토클라투라로 변화할 수 있었다. 서재진·조한범 외, 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』(서울: 미래인력연구센터, 1999), pp. 53~54

사유화과정에서 구소련체제의 고위관료, 당의 수뇌부, 국영기업체의 지배인들은 새롭게 형성된 사적 기업의 경영자로 변모했으며, 자신들의 이해관계에 따라 사유화과정에 영향력을 행사했다. 노멘클라투라들이 정부재산에 대한 통제권을 사적 소유권으로 이전하는 과정을 재빠르게 실현한 것이다. 이 과정은 일반 대중들의 참여기회를 배제한 비합법적 방식이라는 점에서 문제가 있으며, 결과적으로 공정하고도 합리적인 시장의 형성에 부정적 영향을 미쳤다.

경제의 ‘마피아(Mafiya) 현상’⁹⁴은 러시아 정치적 자본주의의 부정적 영향의 또 다른 특징이라고 할 수 있으며, 이는 경제의 지하화 및 범죄화적 측면을 의미한다. 러시아 탈사회주의 체제전환의 특징 중의 하나는 지하경제적 특성이며, 클랩토클라투라 경제의 형성과도 밀접한 관련이 있다. 탈사회주의 체제전환과정에서 노멘클라투라들이 신흥 유산자층으로의 전환은 지하경제의 확산과 병행되어 진행되기 때문이다.

러시아 지하경제는 사회주의에서 비롯되는 긴 역사를 지니고 있다. 지하경제는 구 소련사회뿐만 아니라 사회주의 체제 전방에 걸쳐 나타나는 일반적이고도 일상적 현상이었으며, 이는 계획경제의 불완전성이라는 구조적 요인에 기인한 것이었다. 계획경제는 수요와 공급 간의 항상적인 불균형을 초래함으로써 사회주의는 결핍경제(shortage economy)가 일반적으로 나타났으며, 이는 공식경제와 아울러 사회주의의 지하경제가 상시적으로 작동하는 조건이었다. 사회주의 체제

94 마피아(Mafia)의 러시아적 발음인 ‘마피야(Mafiya)’는 이태리에 기원을 둔 서구적 의미와는 다른 특성을 지닌다. 마피아와 마피야는 불법적이라는 특성을 공유하나 탄생 및 배경 다르다. 러시아적 의미에서 마피야는 시장체제로의 전환기의 불법적 경제활동과 관련이 있다. Handelman은 러시아식 발음을 통해 서구 마피아와 다른 러시아적 특성을 설명했다. S. Handelman, “The Russian ‘Mafiya,’” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (March/April 1994), pp. 83~96.

의 지하경제는 형태가 다양하며, 발현 양상은 사회주의적 발전의 정도와도 관련이 있었다.

사회주의 체제 지하경제의 범위와 형태에 대한 일반적인 정의 및 개념화에 대한 합의를 찾기는 어려우며, 제2경제(second economy), 저항-경제(counter-economy), 비공식 경제(unofficial economy), 평행시장(parallel market), 사기업(private enterprise), 그림자경제(shadow economy), 지하경제(underground economy), 회색경제(gray economy), 제4부문(fourth sector)등 다양한 방식으로 명명되었다. 자본주의 체제의 지하경제는 주로 탈세와 밀수 등 시장경쟁체제와 제도의 회피 및 위반을 통한 이득의 추구라는 성격을 가진다. 반면 사회주의 체제의 지하경제는 행정-명령형 계획경제의 특성과 깊은 관련이 있으며, 특히 결핍경제에 대한 적응형태로 나타났다는 특징을 지닌다.⁹⁵

역사적으로 마피아의 기원과 발전에는 세 요소가 작용했다. 첫째, 국가의 통제력과 합법적 공권력의 약화, 둘째, 관료의 과도한 영향력 확대, 셋째, 불법 경제부문의 재정적 잠재력이다. 사회주의체제인 구소련 지하경제의 경우 특히 두 번째 및 세 번째 요소가 관련이 있다.⁹⁶ 중앙집권화된 계획경제와 행정-명령경제 체제는 정치와 경제에 대한 지배엘리트 및 관료의 절대적 영향력 행사를 가능케 했

⁹⁵ G. Grossman, "The Second Economy of the USSR," *Problems of communism*, Vol 26, No 5 (1977); S. Glinkina, "The shadow economy in contemporary Russia," *Russian politics and law*, Vol. 34, No. 2 (March/April 1996); Т. Корягина, Теневая эконоика: Анализ оценка прогнозы, *Вопросы экономики*, No. 3 (Москва, 1990); Б. Н. Казанцев, "Частник" в сфере бытового обслуживания, *СОЦИС*, No. 11 (Москва, 1993); А. В. Крылова, Лабиринтах теневой экономики, *Предприниматель*, No. 12 (Москва: 1992).

⁹⁶ Annelise Anderson, "The Red Mafia," Edward P. Lazear (ed.), *Economic Transition in Eastern Europe and Russia 2* (Stanford: Hoover Institution Press, 1995), p. 347

으며, 결핍경제의 특성은 지하경제가 상시적으로 작용하는 환경이었기 때문이다.

러시아 탈사회주의 체제전환기는 사회주의 체제에서 기원한 지하경제가 새로운 형태로 변화하는 계기로 작용했다. 마피아 경제적 특성은 이를 지칭하는 것으로 특히 체제전환이 진행되는 초기의 경우 상당수의 기업이 범죄적 구조에 의해서 통제되거나 설립되었으며, 부패관료에 대한 상납관계를 지니고 있었다. 조사에 따르면 페레스트로이카 이전 상업경력을 지닌 기업가들 중 15%만 합법적인 자격을 갖추고 있었으며, 이는 나머지 대부분이 지하경제활동이었다는 것을 의미한다. 특히 이들 중 약 40%가 공산당 출신이었다는 점에서 지하경제와 공산당 지배구조와의 연계성을 말해주고 있다.⁹⁷

소련사회의 해체는 국가의 공적 권위와 통제체제의 약화를 의미했으며, 이는 민주화의 진전보다는 적정수준의 통제메카니즘의 상실이라는 부정적 결과를 초래했다. 따라서 체제전환 초기 러시아 경제의 한 특징이었던 마피아 현상은 구소련 체제와 체제전환기의 구조적 산물이라는 점이다. 1991년 공산당의 쿠데타가 실패로 돌아간 이후 국가권력은 더욱 취약해졌으며, 이는 관료들의 부패에 대한 상급기관의 감독과 통제의 약화를 의미했다. 이에 따라 관료들의 경제에 대한 영향력 행사는 확대되었으며, 범죄 요소와의 관련성도 높아졌다.⁹⁸

경제에 대한 관료적 통제가 절대적이었던 사회주의 시기의 경우 관료들은 자신들의 지위를 임의적이거나 불법적으로 활용할 수 있었다. 시장화 과정에서도 각종 제도의 탄력적인 적용 자체가 막대한 이윤의 원천이 될 수 있다는 점에서 관료들의 영향력은 지속될 수

⁹⁷ Ж.М., Грищенко, и др, Социальный портрет предпринимателя, СОЦИС, No. 10 (Москва 1992), p. 54.

⁹⁸ Annelis Anderson, "The Red Mafia," pp. 353~355.

있었다. 체제전환 초기 러시아에는 중요 경제자원의 분배와 인허가에 영향을 미칠 수 있는 관료가 100만 명에 달했다. 이들은 사유화와 민영화에 주요한 영향력을 행사할 수 있었으며, 경제정책 결정과정에 핵심적 역할을 담당했다. 특정 기업에 유리한 결정은 뇌물 및 부패의 사슬로 연결되는 경향을 보였다. 따라서 뇌물의 제공과 수수는 일반적인 현상이었다. 당시 러시아 기업 행위는 합리적 시장행위보다는 연줄관계였으며, 이는 소련체제의 주요한 특성 중 하나였다. 체제전환기 러시아 상황에서 기업의 안전은 자본보다는 인간관계와 연줄에 더 의존하는 경향을 보였다. 은행 대출의 경우 정상적 기업 대출은 시간이 열악한 조건과 장기간의 시간이 소요되었지만 은행의 주요인물과 관계가 있을 경우 유리한 조건으로 즉각적인 대출이 가능했다.⁹⁹

탈사회주의 체제전환기의 경제적 혼란과 제도의 미비는 사회주의 시기에서부터 기원을 가지고 있는 지하경제의 확산과 경제의 범죄화를 촉진시키는 경향을 보였다. 체제전환 초기 러시아에서 경제범죄에 대한 효과적인 대응은 어려운 일이었으며, 이는 경제행위의 효율성을 확보해 줄 수 있는 법률체제가 미비하고 정당성에 대한 사회적 합의가 없다는 점에 기인했다.¹⁰⁰ 그러나 보다 직접적으로는 체제전환과정에서 관료엘리트들의 불법적 지대추구와 지위 및 권한의 불법적 행사와 관련이 있었다. 중립적 국가권력의 해체와 사회정의의 훼손을 대가로 관료엘리트들은 자신들의 이익을 극대화시켰다. 지하경제의 확산과 범죄화 경향은 경제의 효율성 제고 및 산업기반의 창출이 아

⁹⁹ Cristiano Codagnone, "New entrepreneurs: Continuity or discontinuity in Russian economy and society?" Bruno Grancelli (ed.), *Social change and modernization* (New York: Walter de Gruyter, 1995), pp. 74~75.

¹⁰⁰ Annelis Anderson, "The Red Mafia," pp. 355~356.

닌 투기 및 탈세, 자본의 해외 유출 등 국가경제에 타격을 주었으며, 러시아 금융위기의 한 원인으로 작용했다.¹⁰¹

‘기획된 자본주의(capitalism by design)’는 기획을 공정하고 합리적으로 추진하고 관리할 수 있는 국가의 통제력과 공적인 권위를 필요로 한다. 이를 통한 시장화는 사회의 구성원들로부터 형성되고 있는 시장체제에 대한 믿음과 공공성에 대한 확신을 가능케 하며, 이는 효율적인 체제전환의 중요한 기반이 될 수 있다. 그러나 구사회주의 체제의 급속한 약화과정은 사회주의 체제에서부터 내재해 있던 공적 권위의 약화과정과 연계되어 부정적 영향을 초래했으며, 사적인 이해관계의 관철을 우선시하는 다양한 이익집단들이 체제전환기에 중요한 경제 주체로 등장했다. 이는 결과적으로 체제전환의 효율성 및 시장체제의 합리성을 저해함은 물론 신흥 유산계급의 정당성 문제를 야기했다.

3. 북한체제 합의

탈사회주의 체제전환과 시장화 과정은 사회전반에 걸쳐 포괄적인 변화를 야기한다. 민주화와 시장화, 그리고 다원주의 문화의 형성 등은 탈사회주의 체제전환의 주요 목표에 해당한다. 그러나 새로운 체제의 주역이 될 새로운 경제주체를 형성함과 동시에 시장의 합리성을 확보하는 문제는 보다 근본적인 과제에 해당한다. 시장화의 성공을 위해서는 사적영리활동에 기초한 새로운 기업가층의 형성과 노동시장의 유연성에 적응할 수 있는 노동자층의 형성이 필요하다.

¹⁰¹ 서재진·조한범 외, 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』 (서울: 미래인력연구센터, 1999), pp. 53~54.

정치적 자본주의의 특징은 이윤추구의 핵심적 실현 수단이 정치 체제라는 점에 있다. 정치권력에 의존하는 이윤의 추구는 결과적으로 시장의 합리성을 저해하고, 합리적 자본가 계급의 형성을 지체시킨다는 문제가 있다. 그러나 탈사회주의 체제전환과 같이 단기간에 의도적으로 시장체제를 도입해야 하는 경우 정치권력은 경제에 핵심적 영향을 미치는 요인으로 작용하게 된다. 국가권력의 공정한 집행과 권위 있는 통제체제는 의도적으로 기획된 시장체제의 형성을 가능하게 한다는 점에서 중요하다. 그러나 탈사회주의 체제전환이 실제적으로 진행되는 과정은 이 같은 긍정적 기대와는 다소 다른 양상을 보여 주었다.

특히 러시아와 같은 발달된 사회주의 공업국가의 경우 정치가 경제의 효율성을 보장하는 공정한 통제체제로서의 역할에 일정한 한계를 나타냈다. 사회주의체제가 남긴 구조적 유산들이 체제전환의 효율성을 저해할 정도로 큰 영향을 미쳤으며, 특히 노멘클라투라들은 사유화 및 시장화 과정에 적극적으로 개입할 수 있는 능력을 보유했으며, 전환기에 과도기적으로 나타나는 제도적 혼란을 자신들에게 유리하게 활용할 수 있었다. 체제전환과정은 구사회주의체제의 엘리트들을 새로운 합리적 자본가로 대체하는 데 한계를 보였다. 점진적 체제전환의 특성을 보인 중국의 경우에도 시장화 정책을 입안하고 제도를 운용하는 주요 세력이 관료 및 공산당 권력이라는 점에서 유사한 측면이 있다. 지배엘리트 및 이들과 결탁한 세력들은 언제든지 정치권력 및 영향력에 의해 이윤을 추구할 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 심각한 것으로 알려지고 있는 중국의 권력형 부패가 이를 증명하는 것이라 할 수 있다.

북한사회 역시 혁명적인 변화를 수반하지 않는 시장화 과정 및 체제전환이 이루어질 경우 유사한 상황을 예측할 수 있다. 북한의

정치, 경제, 사회적 자원을 독점하고 있는 지배엘리트들은 점진적 또는 급진적 시장화 과정에서 지대추구 및 불법적 경제행위를 통해 정치적 특권을 경제적 이익으로 전환할 능력을 지니고 있다. 체제전환 및 시장화 과정이 진전될 경우 북한의 중앙집권적인 명령경제체제 및 국가의 경제에 대한 간섭의 대폭적 축소는 필연적이다. 그러나 경제의 탈중앙화가 국가권력 및 공적 권위의 약화 및 통제능력의 상실로 이어질 경우, 이익집단들이 비합법적으로 경제권력을 행사할 수 있다는 문제가 발생한다. 탈사회주의 체제전환기의 특성상 과도기적 혼란상태가 발생할 가능성이 있으며, 이 경우 지하경제화 현상이 심화될 수 있다. 경제체제의 혼란 상태와 지하경제의 확산은 관료엘리트들의 정치적, 비제도적 간섭을 증가시키게 될 것이다. 이와 같은 점들은 정치적 자본주의의 부정적 가능성을 의미한다. 민주주의와 성숙된 시민사회가 정착된 사회에서는 지대추구에 익숙한 기업과 부패한 관료, 정치권력은 생존할 수 없고, 결과적으로 이에 기반한 지배엘리트층 역시 존재하기 어렵다.¹⁰² 그러나 탈사회주의 체제전환기의 국가들에서 민주주의와 시민사회의 형성은 장기간의 시간을 필요로 하며, 따라서 정치적 자본주의의 부정적 측면을 억제하는 데 한계를 보이게 된다.

북한 사회주의경제체제의 구조적 위기와 이에 따르는 변화과정들은 시장의 형성과 새로운 형태의 경제활동을 가능하게 하는 환경이다. 가장 특징적 변화는 과거에는 제한적이거나 금지되었던 개인 경제활동의 증가라고 할 수 있다. 계획경제와 배급체제의 정상적 가동이 어려운 상황에서 각 개인들의 생존경제차원에서 시장을 활용하는 경향들이 커지고 있다. 7·1조치로 말미암아 북한의 시장은 반합법

¹⁰² 위의 책, p. 66.

적 상태로 빠른 속도로 확산되었으며, 2009년 화폐개혁에도 불구하고 북한 경제의 중요한 영향요인으로 작용하고 있다. 이 같은 변화는 북한 내 소상공 생산관계의 확대라는 긍정적 측면과 아울러 부작용을 수반하고 있다. 특히, 정경유착형 신흥 부유층의 등장을 눈여겨 볼 필요가 있다. 권력과의 유착관계는 이들에게 막대한 부를 가능하게 해주며, 이들이 축적한 부의 상당부분은 뇌물과 부패구조와 연계되어 권력층에 전달된다. 이 같은 경향은 북한의 평등주의적 계급·계층 질서를 와해시키는 동시에 합리적 시장질서의 형성을 저해한다는 점에서 문제가 있다. 경제위기의 심화와 배급경제체제의 와해에 따라 북한의 계급·계층 구조상에는 과거와 다른 변화들이 나타나고 있으며, 불평등의 확대와 아울러 구조화 경향들도 나타나고 있다.

북한에서 나타나고 있는 시장화 및 사적경제영역의 확대 현상은 합리적 자본주의 관점에서 볼 때 일정한 제약을 지니고 있다. 시장화는 생산과 유통, 그리고 노동시장의 유기적 결합을 수반하는 것이 아니며, 계획경제와 배급체제의 한계를 보완하는 유통분야에 집중되고 있다. 또한 반합법적 시장의 제도적 불완전성이 권력관계와의 유착을 통해 해결하고 있다. 사적영역의 확대와 자본축적, 그리고 새로운 계층의 형성과정은 시장의 합리성 확대에 기여하지 못하고 있으며, 시장이 계획경제 모순의 해결보다는 기생형태로 작동하는 것으로 볼 소지가 있다. 공급능력에 현저한 제약이 있는 배급품목들을 지하경제나 암시장으로 빼돌리는 행위는 사회주의체제에서 전형적으로 나타나는 현상이었으며, 이 과정에서 관료와 '시장' 간의 유착관계가 형성되었다.

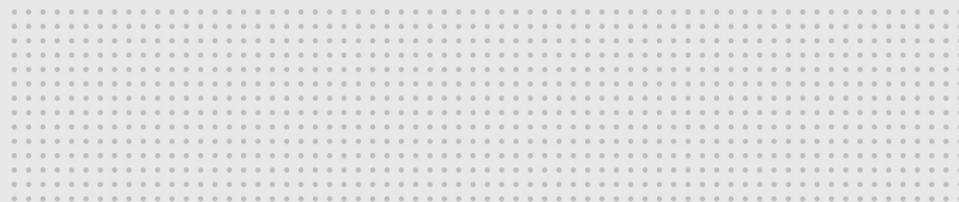
관료와 엘리트들은 체제전환과정의 과도기적 특성을 활용하여 지대추구행위와 불법적 경제행위를 확대할 가능성을 지니고 있다. 시장화에 수반되는 구사회주의 경제체제의 탈중앙집권화 과정은 국가의

통제능력의 상실로 이어질 수 있으며, 결과적으로 관료엘리트들의 비제도적 간섭이 증가할 가능성이 있다. 관료와 엘리트들은 혁명적인 변화를 수반하지 않는 탈사회주의 체제전환과정에서 신속하게 정치 권력을 경제권력으로 전환시키는 반면, 새로운 질서와 규범의 형성은 시간을 요한다.



제 2 부

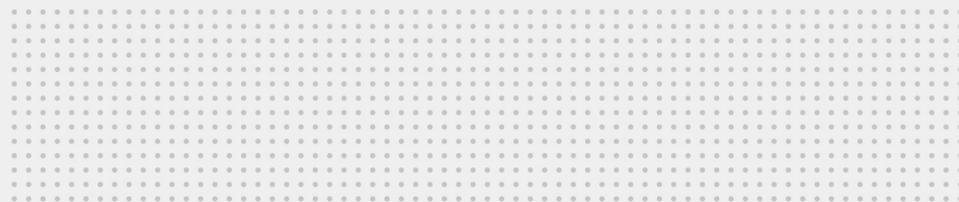
시장화와 탈사회주의 시장경제





Ⅲ

시장화와 사회주의체제 국가 행위성



1. 시각과 목적

1990년대 심각한 경제난 이후 지금까지 북한 경제가 깊은 침체 속에 있다는 것은 주지의 사실이다. 이런 침체의 가운데서 북한의 시장은 기능부전에 빠진 기존 계획경제를 보완·대체하는 또 다른 하나의 경제활동 영역으로 북한을 연구하는 연구자들에게 주목을 받아 왔다. 또한 2000년대 초반에 이루어진 ‘7·1경제관리개선조치’와 종합 시장 개설 등의 조치를 두고 확대된 시장 영역을 국가가 제도적으로 수용한 결과로 보고 시장이 만들어내는 변화에 주목해 온 바 있다. 2000년대 초중반 북한의 시장과 관련한 논의들은 크게 세 가지 측면에서 정리해볼 수 있다.

첫째, 시장이 주민들의 자발적 행위를 통해 활성화되고 있다고 보고 시장의 ‘자생적’ 성격에 주목하는 논의다. 이런 논의들은 시장화를 주도하는 주요 행위자로 주민들을 지목하고 그 과정이 일정하게 불가역적 성격을 갖는다고 보는 경우이다. 둘째, 북한 경제에서 계획과 시장이 각각 자치하는 비중의 문제를 다루는 논의다. 이런 논의들은 계획과 시장을 상호 이질적인 영역이자 조정기제로 보고 ‘계획개선’이나 ‘시장개혁’이라는 이분법을 통해 경제개혁의 가능성을 타진하는 접근이 다수를 이룬다.¹⁰³ 셋째, 시장이 기존의 국가질서를 침식하거나 다양한 사회적 변화를 가져오고 있다는 보는 논의들이다. 이런 논의들은 시장이 국가와 대립하며 국가질서를 침식하면서 사회적 변화를 추동하는 힘을 가진 것으로 보는 경향이 있다.

그러나 2000년대 중반 북한의 개혁적 조치들이 갑작스럽게 중단되고, 2008년에는 소위 ‘6·18담화’를 통해 시장 통제정책이 실시되

¹⁰³ 2002년 ‘7·1조치’ 직후의 북한 경제에 대한 이런 논의들로는, 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁연구』 (서울: 후마니타스, 2002) 참조.

었다. 급기야 2009년 11월 북한이 화폐교환 조치를 단행하면서 시장에 대한 국가의 통제가 극단적인 형태로 표출되는 것을 북한 연구자들은 목도하게 되었다.¹⁰⁴ 이후 북한 경제에 대한 논의는 주로 국가가 어떻게 시장을 통제하는가 하는 측면, 다시 말해 시장을 약탈적으로 통제하는 국가의 행태에 대한 논의에 집중되는 경향이 있었다. 특히 ‘특권경제론’이나 ‘경제권역론’, ‘잉여점유론’ 등을 통해 시장에 대한 국가의 약탈적 행태를 설명하는 방식이었다.¹⁰⁵ 이들 논의들은 공통적으로 북한 경제가 당경제, 군사경제, 인민경제, 시장경제 등등의 다양한 권역으로 분리돼 작동하고 있으며, 이런 권역들을 통해 국가가 경제잉여를 독점하고 있다고 진단한 바 있다.¹⁰⁶ 이처럼 많은 연구자들이 1990년대 이후 북한에서 시장이 갖는 위상을 설명하는 것을 통해 북한체제의 변화를 가늠하는 학술적 관점을 일반화해 왔다.

그러나 북한에서 시장이 갖는 위상에 대한 지금까지의 국내 학술적 논의는 매우 제한적인 인식과 관점에서 이루어져 온 측면이 있다. 대체로 북한의 경제 관련 조치들이 나오면 기존의 계획과 시장의 이분법 또는 개혁과 반개혁 구도에 대입하여 어느 쪽에 가까운 조치인가를 판단하는 데 급급한 경우가 많았다. 사실상 조치 내용과 진척 정도에 따라 일희일비하거나 분석이 오락가락하는 설명이 많았다. 이런 현상은 북한 경제에 대한 이해가 아직까지 계획 대 시장, 반개혁 대 개혁 구도라는 매우 제한된 관점에만 머무르고 있는 데에도 그 이

¹⁰⁴ 북한의 경제개혁조치 변화 과정에 대해서는, 한기범, “북한 정세결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-09),” (경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009) 참조.

¹⁰⁵ 이들 논의에 대한 비판적 검토로는, 홍민, “북한의 국가와 시장 관계: 위상학적 이해의 가능성,” 『북한연구학회보』, 제16권 제2호 (2012), pp. 75~101 참조.

¹⁰⁶ 이런 논의들을 정리한 논문으로는, 박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제-잉여점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009) 참조.

유가 있다고 할 수 있다.

이런 문제의식 아래 기존 북한의 시장에 대한 논의들이 갖는 몇 가지 경향성을 추려보면 다음과 같다. 첫째, ‘시장’과 관련한 용어 사용의 문제이다. 지금까지 북한 경제를 다루는 연구들은 용어들에 대한 충분한 개념적 검토가 미약한 측면이 있다. 다양한 전공분야—경제학, 경제사회학, 경제인류학 등—에서 매우 다양하게 논의되어 온 시장 관련 개념들의 검토와 사용에 소홀한 부분이다. 그렇다 보니 단순한 장터(market place)의 거래 활동부터 사회적 조정체제로서 시장경제(market system)까지 다양한 개념들의 엄밀한 적용이 제대로 이루어지지 않아 설명에서 혼돈을 가져 온 측면이 있다.¹⁰⁷ 이와 더불어 북한 경제 현실에 적합한 개념화가 매우 미약한 측면도 있다.

둘째, 시장을 국가 또는 계획경제와 대립하는 이분법적이고 이질적인 실체로 파악하고, 이 둘을 경합의 관점에서 파악하는 경향이다. 사실 국가의 실체만 놓고도 매우 다양하고 논쟁적인 개념적 정의들이 존재한다. 기존 연구들에서 국가는 지도자나 엘리트와 같은 인물들로 대표되기도 하고, 어느 경우에는 기구·조직, 제도 차원 등으로 보는 등 분석수준이 불분명한 경우가 많았다. 시장 역시 마찬가지로이다. 국가와 시장은 정의하기에 따라 추상 수준이 매우 다른 실체들이기도 하지만 불가분의 관계로 상호구성적인 측면을 갖는다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 대체로 주류 경제학의 신자유주의 패러다임에 입각해 시장을 국가 계획경제 외부의 이질적인 교환 활동 영역으로 보거나 국가를 시장화의 장애물로 보는 시각에 입각해

¹⁰⁷ 북한 경제 또는 시장에 대한 기존 논의에서 시장, 장터, 시장경제, 시장 메커니즘, 시장질서, 시장경제, 자본주의 등등 수많은 시장 관련 용어들이 개념적인 정의나 설정 없이 무분별하게 사용되어 온 측면이 있다. 사실 시장경제란 용어 하나만 놓고도 해외 학계에서는 오랜 시간 다양한 논의들이 진행되어 온 바 있다.

있는 경우가 많다.

셋째, 시장을 경제영역으로만 국한해 정치와 분리한 채 설명하려는 경향이 강하다. 물론 대부분의 연구자들이 정치가 갖는 중요성과 경제의 정치 종속성을 인정하고 있으나 실제 분석에서 이런 상호 구성적인 측면을 고려하여 시장을 보는 경우는 드물다. 이런 접근 자세는 경제 또는 시장의 독특한 작동 메커니즘이 따로 존재한다는 믿음에 근거하고 있거나 시장을 정치 외적인 영역으로 보기 때문이기도 하다. 그러나 어느 사회이든 시장은 정치 외부에 있다기보다는 정치라는 사회적 맥락 속에서 작동하기 마련이다. 시장 활동 자체가 정치 속에 배태(embedded)된 경우를 우리는 어느 체제에서든 쉽게 발견할 수 있다.

넷째, 특정 국면의 경제 관련 조치들이 나온 맥락과 실제 효과를 혼동하는 경향이다. 가령 어떤 조치가 발표되면 ‘계획의 복원’이나 ‘개혁의 후퇴’, ‘시장의 허용’이나 ‘통제’ 등으로 설명하는 방식이다. 그러나 조치의 내용과 실제 현실화의 효과는 여러 면에서 분명 다른 차원에 있다. 다시 말해 조치의 내용이 담고 있는 의도와 맥락을 보는 것과 실제 그것이 현실화되어 다양한 사회경제적 결과로 나오는 것은 분명 다른 것이다. 1990년대 이후 20여 년 넘게 진행된 북한의 시장화를 어떤 조치에 의한 굴절이나 전환의 양상을 통해 이해하는 것도 필요하지만, 장기 지속적 과정을 통해 형성되어 온 시장의 사회-기술적 네트워크들이 갖는 견고한 지속성에 대한 이해도 필요하다.

이런 문제의식 아래 본 연구는 다음과 같은 것을 검토하는 데 목적이 있다. 첫째, 기존 북한 경제 및 시장에 대한 논의들을 비판적으로 검토하는 한편, 경제에 대한 사회학적 이해라는 독특한 위상을 정립해 온 경제사회학에서의 국가와 시장에 대한 주요 논의를 검토하고자 한다. 특히 시장에 대한 ‘사회적 배태(social embeddedness)’의

개념을 검토하고자 한다. 시장의 사회적 배태는 시장이 그 자체로 독자적으로 작동하는 것이 아니라, 항상 사회적 맥락 속에 묻혀 작동한다고 보는 것이다. 본 연구에서는 시장의 사회적 배태가 북한의 국가와 시장 관계를 이해하는 데 어떠한 의미가 있는지를 검토해보고자 한다.

둘째, 경제사회학에서의 논의를 발전시켜 시장에 대한 새로운 접근을 모색하고 있는 ‘행위자-네트워크 이론(Actor-network Theory: ANT)’의 주요 개념을 검토하여 사회주의체제의 시장화 연구에 대한 적용 가능성을 모색해 보고자 한다.¹⁰⁸ 특히 인간들의 사회적 관계망을 고려한 ‘사회적 배태’ 개념에서 기술적이고 물질적인 것들을 포함시키는 사회-기술적(socio-technical) 네트워크와 장치 개념으로 확장시켜 시장의 동학(dynamics)을 논하고 있는 ANT의 논의들을 검토하고자 한다. 사회-기술적 네트워크와 장치(dispositif; device; apparatus)¹⁰⁹는 시장이 인간, 정치, 법, 제도, 규칙, 표준, 관습, 정보, 화폐 등과 같은 사회적인 것과 거래에 동원되는 각종 사물, 인공물, 통신, 수송, 과학적 지식 등과 같은 기술적인 것들의 결합을 통해 구성된다는 것을 의미한다. 단순한 상거래부터 거대한 시장 교환체계까지 인간뿐만 아니라 공식·비공식적인 법, 제도, 관행, 기술, 물질적인 것의 매개를 통해 작동한다고 보는 것이다.

셋째, 사회-기술적 네트워크와 장치, 즉 제도가 국가와 시장에 어떻게 연계되고 결합되어 있는가를 러시아와 중국의 시장화 경험을 비

¹⁰⁸ 행위자-네트워크 이론에 대해서는, 홍민, “행위자-네트워크 이론과 북한연구: 방법론적 성찰과 가능성,” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 106~170.

¹⁰⁹ 이진적 행위자들의 배치, 배열, 조립으로서 사회-기술적 연결망과 ‘장치’의 개념은, Fabian Muniesa, Yuval Millo and Michel Callon, “An Introduction to Market Devices,” Michel Callon, Yuval Millo and Fabian Muniesa (eds.), *Market Devices* (Oxford: Blackwell, 2007), pp. 1~12.

교하여 살펴보고자 한다. 특히 시장화가 국가의 ‘행위성(agency)’을 어떻게 변화시키는가를 설명하고자 한다. 시장화에 따른 국가 행위성의 변화란 정책결정 집단이 주요 정책을 결정하는 데 시장화가 미치는 영향 수준을 의미한다. 이를 바탕으로 북한체제의 시장화 과정을 간략하게 검토하고 시장화가 북한의 행위성 변화에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가를 살펴보고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 국가와 시장의 관계에 대한 기존 논의

가. 북한의 국가와 시장 관계에 대한 국내 연구 경향

북한의 국가와 시장 관계에 대한 기존 논의들은 주로 계획경제와 시장의 관계를 논하는 것을 통해 이루어졌다. 대부분의 논의들은 계획과 시장을 상호 대립하는 영역 또는 경제 공간으로 전제하는 데서 공통적이다. 여기서 계획경제는 대체로 국가의 영역으로 간주된다. 반면 시장은 주민들이 자생적으로 만들어낸 영역이나 사적이고 비공식적인 공간으로 국가 외부의 공간으로 간주되는 경향이 있다. 이런 구도 속에서 계획과 시장이 각각 북한 경제에서 차지하는 비중을 초점을 맞춰 논의를 전개해 왔다.

이런 논의들은 크게 세 가지 경향성을 갖는다. 우선 계획과 시장의 관계를 대립·갈등·공존, 이중경제의 차원에서 보는 연구들이다. 이들 연구들은 1990년대 이후 북한의 경제가 계획과 시장의 대립, 갈등, 공존해 왔으며 이중적인 경제구조를 형성하고 있다고 본다. 두 번째, 시장에 대한 국가의 태도를 방임, 억압, 활용 등의 차원에서 보는 연구들이다. 이들 논의들은 국가의 시장에 대한 정책이나 조치들이 어

똥게 가시화되는가를 이들의 관계를 설명하고 있다. 마지막으로, 정치사회적인 차원에서 시장이 기존의 국가 규범이나 사회질서에 미치는 영향에 대한 논의들이다. 이들 논의들은 시장 활동이 체제를 침식하고 있다는 적극적인 해석부터 점진적 사회 변화를 강조하는 소극적 해석까지 다양하다. 이들 논의들은 시장이 체제 변화나 민주화 등에 미치는 영향을 일반적으로 클 것으로 전제하기도 한다.

그러나 다양한 논의에도 불구하고 기존 연구들은 계획과 시장, 국가와 시장을 매우 상호 이질적이거나 상호 대립하는 영역으로 전제하는 경우가 대부분이다. 그러나 계획과 시장은 결코 식별 가능한 분리된 영역으로만 존재하지 않는다. 사회주의체제이든 자본주의시장경제이든 계획과 시장은 항상 섞여 있기 마련이다. 결코 어느 하나만 존재한 경우는 거의 없다. 연속선상에서 국가와 시장을 상호 대립적인 실체로 보는 경향 역시 문제가 있다. 이런 관점은 신고전파 경제학 패러다임 이후 서구에서 강하게 자리 잡은 신자유주의 패러다임에 입각한 시각에 가깝다. 이들 관점에서 시장은 효율적으로 자원을 배분하는 기능을 갖고 있으며, 반면 국가는 비효율적인 관료 집단으로 취급된다. 따라서 시장이 불완전한 것은 국가의 개입 결과라고 보거나 국가의 시장에 대한 ‘과소결정’을 가장 효율적인 체계로 보는 시각을 전제한다. 북한 경제 관련 기존 연구들은 이런 자유주의 패러다임에 근거한 시장 관점에 기초하여 국가와 시장을 상호 대립적으로 보는 견해가 많은 것으로 보인다.

그러나 이런 시각은 실제 시장의 작동에서 국가가 갖는 중요성을 애써 간과하고 있을 뿐만 아니라, 이런 시각 자체가 국가의 시장에 대한 규제 최소화를 이상적 상황으로 간주하는 친기업적인 신자유주의 패러다임에 입각한 것이다. 따라서 경제의 경험적 실체를 파악하기 힘들고 경제 현실을 보는 관점으로는 매우 부적절하다는 것이 꾸

준히 다양한 학자들을 통해 광범위하게 지적돼 왔다.¹¹⁰ 그럼에도 불구하고 기존 북한 경제나 시장 연구에서 대부분의 연구자들은 시장을 국가 또는 계획경제를 침식하는 위협적인 존재나 영역으로만 간주하는 경향이 강하다.

이런 경향으로 인해 북한에서 국가는 시장 외부에서 시장을 통제하거나 억압하는 데 사활적 이해를 가진 실체로 보는 경우가 많다. 그러나 인류 역사에서 어떤 체제이든 시장의 발달은 국가와 떼려야 뗄 수 없는 불가분의 관계 속에서 진행되어 왔다. 국가는 시장 성립의 조건이기도 하고 시장은 국가 성립의 조건이기도 했다. 사회주의체제에서 자본주의체제로 체제전환을 한 국가들에서도 마찬가지였다. 따라서 시장과 국가가 대립하고 있다고 보는 관점이나 국가의 시장 억압 가설을 통해 1990년대 이후 약 20년 가까운 시간 동안 진행된 북한의 시장화를 해석하는 방식을 성찰적으로 재고해볼 필요가 있다.

물론 대부분의 연구자들은 북한의 독특한 정치체제가 시장과 친화적이지 못하기 때문에 현재의 정치체제와 시장은 일정 정도 수준 이상에서는 서로 양립하기 힘든 부분이 있다고 보는 시각이 많다. 소위 수령제로 통칭되는 최고지도자를 정점으로 한 당-국가체계, 항일 무장투쟁 역사와 반제국주의에 기초한 체제 정통성, 3대에 걸친 권력 세습, 관료적으로 위계화된 사회체제, 강력한 물리력을 동원한 내부 통제, 주민들에 대한 철저한 성분분류체계 등이 시장과 양립하기 힘든 질서라고 보는 것이다. 시장의 자율적인 교환세계가 기존의 질서를 이완시키고 위협할 것이라고 보는 것이다.

그러나 계획경제를 통해 더 이상 체제 지속의 물질적 기반을 재생산하기 힘든 구조에서 최고지도자를 비롯한 체제의 존속에 이해관계

¹¹⁰ Richard Swedberg, "Major Traditions of Economic Sociology," *Annual Review of Sociology*, Vol. 17 (1991), p. 256.

를 가진 대부분의 관료들에게 ‘체제유지’는 사활적인 측면을 갖는다. 그것은 기득권을 유지하느냐 그렇지 못하느냐의 문제이다. 특히 북한 처럼 주요 정치적·사회적 기득권층의 세습이 일반화된 사회에서는 더욱 기득권 유지 및 체제유지라는 이해관계에서 권력집단의 상호 결속력이 높다고 볼 수 있다.¹¹¹ 따라서 기득권의 유지 차원에서 본다면 시장을 오히려 적대적 영역이 아니라 물질적 재생산과 기득권 유지라는 차원에서 활용 가능한 영역으로 바라볼 수 있다.

특정적 지위로서 정치자본(political capital)¹¹²의 영향력이 강력하게 작동하는 북한체제에서 시장을 통한 경제자본(economic capital)의 획득은 결코 정치자본과 분리된 채 이루어지기 힘든 측면이 있다. 즉 물질적 부의 획득 자체가 정치자본에 의존적이고 정치자본과 공생하는 구조를 갖고 있다. 그 사례로 중국의 시장화는 경제자본의 정치자본 의존 구조 속에서 진행돼 왔다. 다시 말해 자본가들은 정치권력의 보호라는 의존을 통해 자본을 축적해 왔다. 중국에서 다양한 부패가 꽃을 피우는 이유는 시장의 정치자본(정치권력) 의존도가 그만큼 높은 데서 기인한다. 물론 저발전 국가나 발전도상국가에서도 시장의 정치권력 의존도가 높은 것은 일반적으로 발견되는 사실이다. 한국의

¹¹¹ 사회주의체제의 시장화나 체제전환 과정에서의 관료들의 지대추구 행위에는 각국별로 차이가 있다. 가령 한병진은 경우 러시아의 경우 국가 내외부의 엘리트가 국가조직의 일부분을 사적으로 전유하는 지대추구 형태로 ‘국가포섭형’으로 보고 있으며, 중국의 경우 국가와 시장 사이에서 지대를 추구하는 ‘국가의존형’에 해당하며, 북한의 경우 극빈의 상황으로 인해 기회주의적 지대추구의 기회정도와 그 효용성이 상당히 낮다는 점에서 당-국가 유지를 위한 집단행동을 하는 것이 자신의 기득권과 지위를 유지할 수 있는 전략을 취한다는 점에서 ‘국가귀속형’이라고 정의한다. 한병진, “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의 사례,” 『국제·지역연구』, 15권 4호 (2006), pp. 3~4.

¹¹² 정치자본은 사회주의체제 일반에서 두드러지게 나타났던 현상으로 관료적 지위나 특권을 통해 공적 자산과 서비스를 전유·활용할 수 있는 특수한 권리를 가능하게 하는 힘을 뜻한다. 사회주의체제 관료들은 전반적으로 정치자본을 통해 경제자본을 획득하고 축적하며 세습도 한 바 있다. Pierre Bourdieu, *Practical Reason: On the Theory of Action* (California: Stanford University Press, 1998), p. 16.

경제발전 과정도 예외는 아니다.

북한에서 정치자본의 배분체계는 기본적으로 강력한 성분분류체계, 폐쇄적인 기득권 세습체계, 폭력적인 치안체계, 그리고 수령(최고지도자)이라는 초법적 존재 등이 결합하여 작동한다. 정치자본을 가진 사람들은 그 권한을 통해 다양한 방식으로 시장에 개입하거나 시장 활동을 통제할 수 있다. 따라서 시장은 정치자본에 의존적일 수밖에 없다. 중국에서 시장에 대한 통제를 일정하게 유지하면서도 점진적인 시장화를 모색할 수 있었던 데에는 이런 정치자본의 경제자본에 대한 우위를 유지하였기 때문이기도 하다. 이런 측면에서 시장은 결코 정치자본과 분리돼 독자적인 경제자본 획득을 수행하기 힘들다는 점이다. 이것은 시장이 탄생한 이래로 시장이 정치와 무관하게 작동한 적이 없다는 여러 경제인류학적 연구를 통해서 증명된다.

한편 시장은 여러 지위와 계층 속에 다양한 이해관계를 만들어 낸다. 여러 계층 속에 정치자본과 경제자본의 견고한 연계를 창출하면서 시장과 권력이 결합한 시장화 모델을 만들어낸 사례는 중국을 비롯해 여러 발전도상국가에서 발견할 수 있다. 시장화의 모델은 인류의 역사만큼 다양하다. 근대 이후 정치와 시장의 결합 수준에 따라 다양한 모델들이 존재해 왔다. 이들 모델들에서 발견되는 공통점은 시장은 항상 국가의 제도적 규제 속에서 생존해 왔다는 점이다. 그런 측면에서 신고전파 경제학과 신자유주의 패러다임에서 주장하는 시장의 독자적 완결성이란 이념형에 가깝다.

또한 북한처럼 내부 생산에 기초한 경제운용이 어려운 경제체제의 경우 시장 활동 자체가 정치적 과정과 분리되는 것 자체가 어렵다고 할 수 있다. 중국을 비롯한 외부 자본 의존적인 경제체제의 경우 그런 외부 자본에 관여하는 정치적 과정이 중요하기 때문이다. 대내외를 연결하는 자본과 물자 이동에 다양한 정치권력이 개입하게 되고

이해관계가 성립하기 때문이다.¹¹³ 이런 자본과 물자 이동은 더 많은 정치자본을 가진 기관이나 개인들의 지대추구 창구가 되고 이들이 국내 시장에 미치는 영향은 매우 크다. 따라서 시장이 정치권력에 위협적이라고 단정하기보다는 시장이 정치와 어떻게 결합하고 섞이며 이해관계를 만들어내느냐가 중요한 분석 대상이 되어야 한다고 볼 수 있다.

마지막으로 북한 경제나 시장에 관한 국내의 기존 논의들은 계획과 시장, 국가와 시장의 관계를 이론적·경험적 검토를 통해 이 둘 사이의 동화(dynamics)을 분석하기보다는 특정 시기에 들이 갖는 위상을 매우 정태적인 차원에서 비교하는 데 그치는 경우가 많다는 점이다. 계획과 시장, 국가와 시장이 정치와 제도를 매개로 섞이고 혼합되는 과정은 매우 동적인 과정이다.¹¹⁴ 1990년대 이후 지난 20여 년만 놓고 보아도 북한에서 계획과 시장, 국가와 시장은 1990년대 이전과 비교한다면 비약적으로 다양한 시장 네트워크와 장치를 통해 상호 연계를 구축해 왔다. 이런 결합태(figuration)를 분석하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 거시적인 위상 변화의 차원에서 본다면, 북한에서 계획과 시장, 국가와 시장은 더 이상 식별 가능한 어떤 영역으로 분리하기 힘든 구조로 함께 엮여 있다고 할 수 있다. 따라서 중요한 것은 이러한 시장의 사회-기술적 네트워크와 장치, 결합태와 구조의 거시적인 변화 과정을 조망하는 한편 미시적으로 이것들을 추적하여 새로운 개념화를 시도하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

113 이런 현상을 ‘외래지대 의존 국가(rentier state)’로 개념화한 연구로는, 박형중, “북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: ‘외래지대 의존 국가(rentier state)’론적 분석,” (통일연구원 Online Series Co 11-19, pp. 1~6, 2011.6.22), 참조.

114 계획과 시장의 다양한 공존 형태에 대해서는, 양문수, 『북한의 계획경제와 시장화 현상』 (서울: 통일교육원, 2013), pp. 89~94.

나. 시장체제와 국가-시장관계에 대한 이론적 검토

시장은 보통 ‘보이지 않는 손’이 작용하는 곳, 즉 수요와 공급이 만나 가격기능을 통해서 자동적으로 균형을 이루게 되는 곳으로 설명된다. 즉, 자기 조절적이고 경제 전체를 지배하며 합리화시키는 시장, 이것이 시장에 대한 인식의 역사에서 가장 두드러지는 주장이다. 이런 주장은 시장이 어느 사회를 막론하고 동질적인 내생적(endogène) 현상을 보인다는 전제를 깔고 있다.¹¹⁵

시장이라는 말은 대단히 모호하며 아주 넓은 의미로 쓰인다.¹¹⁶ 자급자족을 벗어난 모든 형태의 교환에 대해서, 또 초보적인 것이든 수준 높은 것이든 모든 교환·유통기구에 대해서, 상업이 이뤄지는 공간에 대해서(지역시장, 전국시장 등), 또는 어느 한 상품에 대해서(생산재시장, 소비재시장 등) ‘시장’이라는 말을 쓴다. 그러나 다른 한편, 시장이라는 말은 흔히 상당히 규모가 큰 교환형태, 가격기구로서 이른바 시장경제, 또는 생산을 포괄하는 하나의 ‘체제(system)’를 가리키기도 한다.¹¹⁷

그러나 시장체제(market system)와 시장(market)은 구분할 필요가 있다. 인류 역사에서 실재했고 실재하고 있는 모든 사회는 시장을 이용하여 왔다. 중국과 구소련에서도 거래 행위는 공공연하게 이루어졌고 시장은 지대한 역할을 했다.¹¹⁸ 북한도 정권이 수립된 이후

115 홍민, “북한 시장 일상의 연구: 접근방법과 과제,” 『현대북한연구』, 11권 3호 (2008), p. 104.

116 조지프 E. 스티글리츠, 강신욱 옮김, 『시장으로 가는 길』 (서울: 한울아카데미, 2004), p. 141.

117 페르낭 브로델, 주경철 옮김, 『물질문명과 자본주의 II-1: 교환의 세계 上』 (서울: 까치, 1996), p. 313.

118 존 케네스 갤브레이스, 이해준 역, 『경제의 진실』 (서울: 지식의 날개, 2007), p. 26.

현재까지 항상 시장이 존재해 왔다. 하지만 이들 사회를 시장체제라고 하지는 않는다. 시장체제는 단순히 거래가 이루어지는 것 자체를 의미하는 것이 아니라 한 사회의 구성원들과 제도들이 서로 관련을 맺으며 상호 의존적인 사회적 관계와 시스템을 갖는 것을 의미한다.

다시 말해 단순히 경제활동 이상으로 다양한 인간 활동의 대부분이 구체적으로 시장을 통해 조직되거나 조율될 때 시장체제라고 볼 수 있다. 그것은 단지 물건을 사고파는 것만으로는 충분하지 않고 사람들 사이에서 사고파는 행위가 사회를 조율할 수 있어야 한다. 즉 거래의 형태로 이루어지는 상호작용을 통해 인간 활동을 사회 전체적으로 조율하는 체제를 말한다.¹¹⁹ 이것은 조율을 위한 법과 제도를 비롯해 거래를 매개하는 기술적인 것을 포함하는 사회-기술적인 네트워크와 장치, 즉 제도가 구축된다는 것을 의미한다. 이런 매개를 통해 거래와 용역의 연쇄고리가 만들어지고, 상호의존적인 체제가 만들어지는 것을 의미한다.

물론 이런 시장체제는 어떤 고정된 완성형이 따로 있는 것이 아니라 시간적으로 공간적으로 다양한 형태를 갖는다. 그 어떤 사회에서도 시장체제는 결코 동일하지 않다. 과거 50년 전의 시장체제는 현재와 다르고 향후 전개될 시장체제도 지금과는 다를 것이다. 한편 시장은 거래 대상에 따라 노동시장, 농산물시장, 재화와 서비스 시장, 중간재 시장, 자본 시장 등으로 구분할 수 있다. 이들 시장들은 동시적으로 발전하는 것이 아니라 불균등 또는 비동시적으로 발전하기도 하고 시장체제적 조율 역시 불균등하게 발전한다.

국가와 시장 관계에서 중요한 것은 시장체제가 계획경제를 완전히 대체할 수 있고 둘이 다른 것이라고 보는 관점이다. 계획경제는

¹¹⁹ 찰스 린드블롬, 한상석 역, 『시장체제』 (서울: 후마니타스, 2009), pp. 14~15.

국가에 의해 통제되고 시장경제는 자율적으로 움직인다는 통념은 보통 이 둘이 상호 이질적이고 서로 공존하기 힘들다는 상식을 낳는다. 그러나 시장체제는 애덤 스미스(Adam Smith)식의 자유방임주의, 즉 최소 국가와 하나의 짝을 이루는 경제체제가 아니다. 보통 시장체제는 정부에 의해 통제되는 시장체제이며, 고전적 자유시장론자들이 비난하는 ‘정부 개입’으로 점철되어 있는 것이 보통이다. 그런 측면에서 경험적으로 본다면 오히려 시장체제란 정부개입과 계획경제적 요소를 기본적으로 내장하고 있는 체제라고도 볼 수 있다.

또한 국가는 시장체제에서 최대 구매자이기도 하다. 보통 국가는 군대, 고속도로, 그리고 경찰과 공무원을 통해 일일이 나열하기도 어려울 만큼 많은 시장 구매를 한다. 한편으로 국가는 거대한 시장 공급자이기도 하다. 국가는 수요·공급의 함수로 형성된 가격을 따르지 않고 직접 가격을 결정하기도 한다.¹²⁰ 국가의 세금도 단순히 세입을 늘리기 위한 목적뿐만 아니라 특정 산업을 억제하거나 장려하기 위한 수단으로 사용된다. 또한 국가는 다양한 방식으로 산업 발전을 지원하기도 한다. 국가는 거액의 돈을 빌리는 채무자인 동시에 대부 업자이기도 하다. 자국의 기업이 해외시장을 확장하도록 돕는 해외 판촉 일도 ‘경제외교’ 또는 ‘시장외교’의 차원에서 수행한다. 또 사회복지 정책을 위해 많은 기금을 조성하기도 한다. 또한 국가는 금융통제와 재정 정책을 통해서 통화와 신용의 공급을 관리하고 책임지는 강력한 관리자이다.¹²¹

¹²⁰ 농민을 도우려고 농산물 가격을 높게 책정하거나 도시 빈민의 어려움을 덜어 주려고 농산물 가격을 낮게 유지하기도 한다. 어떤 경우는 국가가 판매를 금지하기도 한다. 국가 세금을 부과할 때, 단순히 세입을 늘리기 위한 목적이 아닌 경우도 있다. 담배처럼 특정 산업을 억제하려고 높은 세금을 부과하는 것이 대표적이다. 택시요금이나 버스요금을 정부가 제한하는 것도 해당된다.

¹²¹ 찰스 린드블롬, 『시장체제』, pp. 19~20.

정부의 경제관리 제도와 시장제도, 제재와 규칙이 없다면 시장체제는 불가능하다. 국가는 시장을 규제하는 역할도 하지만 시장을 창출해 내는 역할도 한다. 소박한 사고파는 일은 인류의 오랜 활동이긴 했지만 시장체제는 국민국가의 형성과 발전, 사회적이고 기술적이고 정치적인 제도와 장치들의 발명과 결합을 통해 하나의 시스템으로 진화해 온 결과이다. 결국 분명한 것은 국가를 빼고 시장체제의 작동을 상상하기 힘들다는 점이다. 그런 측면에서 국가가 제도적 변화에서 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 시장에서 정치를 제거하기는 힘들다.¹²²

어느 사회에서나 계획과 시장, 국가와 시장의 다양한 조합의 사례는 많다. 첫째, 국가 소유의 형태로 시장에서 활동하는 기업을 상상해 보자. 국영기업이 국가 소유지만 시장 기업일 수 있는 이유는 생산과 투자의 결정을 정부의 명령뿐만 아니라 시장의 수요에 따라 내리기도 하기 때문이다. 국가의 계획이 있다고 해도 그 계획은 시장의 수요와 상황에 민감하게 반응한 결과일 수밖에 없다. 둘째, 기업은 국가 소유이지만 운영에 필요한 자본을 시장을 통해 조달할 경우를 상상해 보자. 국가는 자본을 공급하는 시장의 이해를 무시할 수 없을 뿐만 아니라, 국가는 소유의 권한과 수입의 일부를 받는 것 이외에 전적으로 시장에 의존할 수밖에 없다. 셋째, 다양한 요소시장이 국가 계획과 시장으로 섞여 있을 경우를 상상해 보자. 노동시장, 농산물시장, 재화와 서비스 시장, 중간재 시장, 자본 시장 등이 각기 국가 계획과 시장에 따로 통제를 받는 경우이다.

사실 위의 모든 사례는 지금 북한에서도 전형적으로 나타나고 있는 현상이란 점에 주목할 필요가 있다. 북한에 있는 대부분의 중앙

122 장하준, 이종태 외 역, 『국가의 역할』 (서울: 부키, 2006), p. 18.

공장·기업소와 지방공장들은 이런 조합과 혼합의 형태로 운영되고 있다. 국영기업의 생산과 투자 결정, 자본의 조달, 각종 요소시장의 작동 메커니즘 등에서 계획과 시장의 구분은 모호한 경우가 많다. 그나마 계획과 시장을 구분할 수 있는 것은 국가의 기업 ‘소유권’이란 측면과 전략적인 중요 공장·기업소 단위에 대한 거시적 계획이 부분적으로 작동한다는 데 있을 것이다. 이런 사례는 체제전환국이나 시장사회주의를 추구하는 여타 국가에서도 쉽게 발견할 수 있는 내용이다. 가령 중국과 러시아의 시장경제의 진화 과정 역시 이런 조합과 혼합 속에 있어 왔다. 다만 시장에 대한 규제와 통제의 방법과 정도가 얼마나 공식적인 제도화를 통해 이루어지는가에서 차이가 날 뿐이다.

3. 시장의 사회적 배태와 사회-기술적 장치

가. 신경제사회학 패러다임과 시장의 사회적 배태

북한에서 중앙 및 지방의 국가기관이 행하는 다양한 경제적 행위, 공장·기업소의 운영, 각종 무역회사들의 경제활동, 도시시장의 운영, 지역과 일반 주민들의 경제행위 등과 관련한 다양한 현상과 사례들은 국가와 시장의 관계가 사회-기술적 연계와 결합을 통해 구성되고 있음을 보여준다. 따라서 북한의 국가와 시장 관계를 이분법적으로 대립하는 상호 경합적이고 단절적 실체들로 보는 기존 방식은 국가와 시장의 상호 구성성, 연속성, 시장화의 동학이 형성되어 온 과정과 현실, 사례들을 설명하지 못하는 한계를 지닌다. 이런 측면에서 국가와 시장의 관계를 신경제사회학의 이론적 논의를 통해 새롭게 재조명해 볼 필요가 있다.

앞서 얘기했듯이 1940년대 이후 미국에서는 신고전학파가 경제학의 주류 패러다임으로 자리 잡아 왔다. 이들의 시각은 경제를 합리적·계산적 이성의 지배를 받는 효용주의적인 개인에 기초하여 바라보았다. 또한 경제를 사회나 국가와는 다른 독자적 메커니즘을 갖는 영역으로 보는 한편 실제로 경제가 그렇게 작동해야함을 ‘도그마’적으로 제시하면서 이론적·정책적으로 합리화하려고 노력해 왔다. 이런 이유로 인해 경제학에서 경제의 사회적 맥락이나 역사적 차원은 간과되거나 부차적인 배경 수준으로 다루어지게 된다.¹²³

한편 이런 연속선상에서 행태주의, 다원주의, 체계이론, 합리적 선택이론 등 1950년대 이래 지배적인 위치를 차지해 온 사회이론들도 시장이나 제도에 대한 이해에서 많은 문제점을 갖고 있다. 다원주의에서 국가란 그 자체의 이해나 정책선호를 지니지 않은 채, 단지 이익 집단 간의 상호작용을 중재하는 역할만을 담당하는 중립적 중재자에 불과하다. 다원주의에서 집합적인 정치적·경제적 행위는 개인적 선택의 집합적 결과에 불과하다. 개인이나 집단의 특성, 태도, 행위에 초점을 두고 있다는 점에서 방법론적으로 행태주의(behavioralism)에 기반하고 있으며, 시장의 논리에 의해 정치현상을 설명하고자 한다는 점에서 합리적 선택이론(rational choice theory)과도 긴밀하게 연계되어 있다고 볼 수 있다.¹²⁴

이들 신고전학과 패러다임과 다원주의적 관점은 사회구조와 사회적 관계의 영향력을 무시하고 원자화된 개인, 과소사회화된(undersocialized) 개인을 상정한다는 점¹²⁵에서 사회적 맥락과 제도가 개인의 선택과 행

123 신고전학과 경제학에 대한 비판적 검토로는, 유홍준, “경제제도의 사회적 구성: 신경제사 회학의 관점,” 『사회과학』, 제36권 제1호 (1997), p. 25.

124 정용덕 외, 『신제도주의 연구』 (서울: 대용문화사, 1999), pp. 10~11.

125 Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness,” *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 3 (1985), p. 483.

위에 미치는 제약, 문화적·사회경제적·정치적 구조에 깊숙이 침윤되어 있다는 것을 간과한다.¹²⁶ 결국 이들 논의들은 시장이 어떻게 사회적 맥락, 정치구조와 상호 구성적으로 관계하고 있는가를 설명하기 힘든 측면이 있다.

이런 접근과 달리 칼 폴라니(Karl Polanyi) 이후 경제사회학은 경제과정을 사회적 관계의 차원과 역사적 차원에서 접근하여 경제와 사회의 상호작용을 통해 시장, 제도, 국가 등을 이해하려고 해 왔다. 특히 1980년대 이후 ‘사회적 배태’라는 개념을 통해 미시적 수준과 거시적 수준에서 시장과 국가의 관계를 규명하고자 노력해 왔다.¹²⁷ 시장의 사회적 배태는 시장이 인간들의 합리적인 공간을 통해 계산적인 경제활동으로 작동하는 것이 아니라, 다양한 사회적 관계의 그물망과 영향 아래에서 구성된다고 보는 것을 의미한다.¹²⁸ 시장이 곧 사회적 관계와 맥락 속에서 묻혀 있으며 국가도 일종의 이런 사회적 관계라고 본다면, 시장의 진화는 사회적 관계와 국가로부터 자유로운 독자적인 영역이 아니라 사회적 관계 속에서 구성되는 것이 되는 것이다.¹²⁹

시장의 사회적 배태는 크게 거시적 수준과 미시적 수준에서 접근할 수 있다. 첫째, 시장이 정치 및 사회 등과 어떻게 상호작용하면서 진화·

¹²⁶ Ira Katznelson, “Structure and Configuration in Comparative Politics,” in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 93.

¹²⁷ 사회적 배태성에 대해서는, Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness,” pp. 481~510.

¹²⁸ Mark Granovetter, “The Old and the New Economic Sociology: A History and an Agenda,” in Roger Friedland and A. E. Robertson (eds.), *Beyond The Market Place* (New York: Aldine de Gruyter, 1990), p. 98.

¹²⁹ Wayne Baker, “The Social Structures of a National Securities Market,” *American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 4 (1984), pp. 775~811. Roger Friedland and A. E. Robertson, “Beyond The Market Place,” in Roger Friedland and A. E. Robertson (eds.), *Beyond The Market Place* (New York: Aldine de Gruyter, 1990), pp. 7~8.

발전하는가를 거시적으로 보는 연구이다. 거시적 수준에서의 배태성은 시장이 어떤 사회적 조건(정치, 제도, 문화 등)에서 발전하거나 퇴행하는가를 보여주는 것임과 동시에 국가가 시장의 진화와 어떻게 연계되는가를 보여주는 것이다. 둘째, 미시적 수준에서 경제활동 주체 사이의 사회적 관계가 시장 거래에 미치는 영향을 분석하는 경우이다. 각 경제 행위자들은 자신의 사회적 위치와 경제적 역량에 따라 사회적 관계의 범위와 수준이 다르고 이것은 시장 거래에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 또한 거래되는 상품과 서비스의 유형에 따라 사회적 배태의 정도가 다르다고 할 수 있다. 공업적 상품과 농업적 상품의 거래는 각각 사회적 연결망과 사회에 미치는 영향에서 차이가 난다.

나. 국가와 시장 관계에 대한 경제사회학적 이해

위와 같은 시장의 사회적 배태에 대한 거시적·미시적 수준의 연구들은 사회주의체제 및 북한의 시장이 국가와 정치, 또는 사회 등과 갖는 상관관계에 대한 분석적 이해를 돕는데 유용하다고 할 수 있다. 이런 논의를 토대로 기존과는 다른 차원에서 국가와 시장의 관계를 고민해 볼 수 있다.

첫째, 국가의 행위성이 대내외적으로 다양한 사회적 관계의 속에 배태되어 있으며 그 결과로부터 나온다는 점이다. 국가를 지도자와 권력 엘리트로 보건 기구나 제도와 같은 구조로 보건 국가가 시장이나 경제와 분리된 실체가 아니라, 이들과 다양한 수준에서 연계되어 있는 사회적 관계 속에 배태되어 있다는 점이다.¹³⁰ 시장 역시 바로 이런 사회적 관계 속에서 구성되며 국가와 다양한 사회적 관계로 결

¹³⁰ 김명수, “국가의 경제적 역할: 경제학의 한계와 경제사회학의 가능성,” 『사회와 이론』, 제2호 (한국이론사회학회, 2006), p. 144.

합되어 있다는 점이다.

둘째, 국가와 시장은 상호배타적인 어떤 실체가 아니라 사회적 관계의 차원에서 본다면 여러 행위자들이 맺는 여러 층위의 네트워크로 연결되어 있다는 점이다.¹³¹ 다만 국가와 시장의 다양한 조합은 사회적 맥락에 따라 다양할 수 있다. 가령 정치체제나 정치자본이 사회에서 갖는 강도와 위상, 사회구조와 발전 수준에 따라 다를 수 있다. 따라서 국가와 시장의 관계는 사회적 맥락 아래에서 상호 중첩되거나 교차되는 행위의 영역으로 보아야 한다.¹³² 또한 국가와 시장은 공식, 비공식, 유기적(가족, 결혼, 지연) 관계 등으로 연결되어 있기도 하다.¹³³

셋째, 시장은 고도의 정치적 과정을 함축한다는 점이다. 정부가 정책을 수립하고 시행하며, 결과를 산출하는 과정은 국가기구와 국내적·국제적 세력 간의 상호작용을 의미하는 고도로 ‘정치적’인 것이다. 또한 정책이 시행되는 과정에서 늘 굴절과 변형이 가능성은 상존하며, 의도하지 않은 결과가 산출된다. 따라서 국가의 행위성 맥락에서 본다면 시장은 이런 고도의 정치적·사회적 과정 속에서 작동하는 것이라고 볼 수 있다.

결국 경제사회학적 관점에서 본다면, 국가와 시장은 사회적 관계로부터 유리되어 있는 것이 아니라 그 속에 묻혀(embedded) 있는 것이라고 볼 수 있다. 국가와 시장의 관계를 대립적인 영역이나 실체로 보는 것이 아니라, 이 둘이 사회적 관계를 통해 상호 구성되는 사회적

¹³¹ Harrison C. White, *Markets from Networks: Socioeconomic Model of Production* (Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2002), p. 200.

¹³² Michel Callon, *The Laws of the Markets* (New Jersey: Blackwell Pub, 1998); Michel Callon, *Market Devices* (New Jersey: Blackwell Pub, 2007) 참조.

¹³³ 김윤태, “사회계급과 네트워크: 국가와 기업엘리트의 사회적 관계,” 『경제와 사회』, 통권 제41호 봄호 (비판사회학회, 1999), p. 157.

관계의 총체라는 시각에서 기존의 연구들을 재검토할 필요가 있는 것이다. 그것은 기존에 북한 시장과 관련한 논의에서 국가와 시장을 이분화시키고 대립하는 실체로 보고 상호 우위를 논하는 방식에 대한 성찰을 요구한다.

그런 측면에서 북한의 시장화 과정이 국가와 어떻게 연동되어 왔는가를 살펴 볼 필요가 있다. 시장경제의 형성과 확산 과정은 재산권, 지배구조, 통제에 관한 개념, 그리고 교환규칙 문제에 대한 공식·비공식적인 사회적 관행을 형성하는 과정이기도 하다. 그런데 이런 과정에서 북한의 지배세력은 여러 행위자의 이름—국가, 당, 내각, 군, 공장·기업소, 인민보안부, 국가안전보위부 등등—으로 개입하고 연루되고 상호 구성적인 동학을 만들어 왔다. 물론 개입의 과정에서 권력과 이해관계를 가진 행위자들의 ‘정치적 경쟁’ 역시 중요한 요소였다.

그런데 여기서 지배세력의 개입은 시장에 대한 ‘통제’라는 측면만 있는 것이 아니고 시장을 통한 권력의 유지 또는 지대배분에 대한 조정의 의미를 보다 많이 가지고 있다. 따라서 ‘정치적 경쟁’은 시장에 대한 지배권, 시장을 통한 지대추구, 시장을 통한 기관이익 확대 등을 의미한다. 바로 이 경쟁을 둘러싼 사회적 관계가 국가라는 이름 안에서 이루어진다고 볼 수 있다. 따라서 국가 또는 국가 내부의 여러 정치적 행위자들은 시장에 ‘중대한’ 영향력을 행사하는 실질적인 주도 세력으로서 역할을 하게 되는 것이다. 따라서 우리는 국가와 시장의 위상학적 관계를 이분법적으로 배타적으로 구분할 수 없는, 즉 상호 중첩되거나 상호 구성하는 관계 차원에서 볼 필요가 있는 것이다.

다. 시장화의 사회-기술적 장치와 전략적 배태성

우리가 주목해야 하는 부분은 시장의 사회적 배태성이 발생하는 원인이 무엇인가이다. 국가나 체제의 제도적 성격, 시장 유형, 상품 유형, 개인의 사회적 자원 등에 따라 사회적 배태 수준의 다양성을 경험적으로 파악할 필요가 있다. 또한 시장의 사회적 배태를 사회적 관계라는 인간과 인간 사이의 관계 수준에서만 볼 것이 아니라 제도적, 물질적, 기술적인 차원에서도 볼 필요가 있다. 시장은 그만큼 다양한 인간관계뿐만 아니라 이것을 매개하는 물질적이고 기술적인 것들에 의해 구성되기 때문이다.

사실 어느 사회에서나 시장의 사회적 배태성은 정치적인 것, 사회적인 것, 문화적인 것, 기술적인 것, 제도적인 것, 물질적인 것 등 사이의 다양한 네트워크와 장치구축을 통해 구성된다. 지금까지 경제사회학에서의 주요 논의들은 사회적 배태성을 인간과 인간 사이의 사회적 관계만을 주로 염두에 두었다. 그러나 인간과 인간 사이의 사회적 관계는 다양한 제도와 기술, 물질적인 것의 매개를 통해 이루어진다. 따라서 ‘사회’라는 것은 인간들로만 구성된 것이 아니라 이런 다양한 제도, 기술, 사물, 물질 등의 접착과 매개를 통해 구축되고 움직이는 것이라고 할 수 있다. 시장 역시 이런 다양한 사회-기술적 네트워크와 장치를 통해 작동한다. 하나의 거래가 이루어지기 위해 동원되는 제도, 기술, 사물 등은 실로 엄청나다. 이들이 없다면 시장 자체가 돌아가기 불가능하다. 이것이 시장의 사회-기술적 장치라고 할 수 있다.

시장의 사회-기술적 네트워크와 장치는 제도화를 포함하는 사회적 관계의 그물망이고 물질화된 형태로 구현된다. 한 마디로 시장은 결코 순수한 어떤 경제적 행위나 개인으로 환원돼 설명될 수 있는 것

이 아니다. 시장은 사회적 관계와 문화적 관습, 기술적인 도구, 물질화된 것들을 통해 상호 연결되고 접합되었을 때 시장으로 수행되는 것이다. 시장을 사회-기술적인 것으로 표현한다는 것은 그것이 온전히 경제적인 어떤 것으로만 구성되는 것이 아니라 사회적이고 기술적인 것의 결합을 통해 가능하다는 것을 의미한다. 그러나 지금까지 주류 경제학은 시장을 마치 원자화된 개인의 합리적 의사결정과 시장의 자율적 기능을 통해 작동하는 것으로 보아 왔다.

한편 전략적 배태성에 대한 이해 역시 필요하다. 전략적 배태성은 시장의 사회적 맥락 속에서 전략적인 차원에서 발휘되는 배태성도 있다는 의미이다. 다시 말해 국가, 관료, 주민, 상인 등 경제 주체의 위치에 따라 시장에 대한 배태성을 이용하는 방식에서 차이가 난다는 점이다. 국가는 시장의 통제를 위해 배태성을 전략적으로 이용하는 주체이기도 하다. 예를 들어 다양한 제도적, 물리적 장치를 통해 시장을 전략적으로 제어하고자 하는 경우이다. 이런 전략적 제어는 시장에 대한 적대적 정책이 아니라 시장을 정치적 지배구조의 안정화나 경제적 재정 확보 차원에서 활용하는 것에 가깝다고 할 수 있다. 이런 측면에서 시장에 대한 사회적 배태성은 국가의 전략적 배태성의 차원에서도 검토가 필요하다.

마찬가지로 관료들 역시 자신이 속한 계층과 지위에 따라 배태성을 이용하는 방식에서 차이가 있다. 이들은 시장을 통해 다양한 방식으로 자신이 속한 기관과 조직의 이익, 개인적 이익을 최대화하려 한다는 점에서 시장의 배태성은 관료들의 전략적 배태성과도 연계되어 있다. 어떤 면에서 그들은 배태성을 이용하여 자신의 시장에서의 이익을 최대화하려는 욕구를 가지는 측면이 있다. 반면 주민들은 시장을 통해 생활을 영위한다는 점에서 국가와 관료들의 전략적 배태성에 의해 영향을 가장 많이 받는 경제적 주체들이라고 할 수 있다. 또한

시장의 제도적 불확실성, 공급의 불확실성, 그리고 정치자본이나 정치적 통제 등이 강할수록 주민들은 보다 많이 국가와 관료들에 의한 배태성에 종속되고 한편으로 이것을 이용하는 비공식적인 전략을 개발할 수밖에 없다.

결론적으로 현재의 북한 시장화를 단순히 물자가 거래되고 옮겨가는 수준에서 바라보는 것을 넘어 보다 입체적인 조명이 필요하다. 시장화가 다양한 유형의 사회적 관계와 협력을 창출하는 측면에 주목할 필요가 있다. 이런 협력은 시장이 사회적이고 기술적인 네트워크들 속에서 작동하고 있음을 뜻한다. 설사 그것이 국가 관료가 시장을 전유(appropriation)하며 약탈을 하는 것이라고 해도 어떤 면에서 제도적 장치가 불확실한 북한에서 그런 관료적 약탈체제나 자체가 시장을 구성하는 하나의 장치라고 볼 필요가 있다. 국가와 시장 관계의 실재(realities)를 구성하는 사회-기술적 네트워크와 장치에 대한 파악과 이해를 통해 시장화에 대한 새로운 인식을 모색할 필요가 있는 것이다. 결국 시장화는 국가와 시장 사이의 사회-기술적 네트워크와 장치의 형성 과정으로 볼 수 있다.

4. 시장화의 다양한 경로와 정책적 시사점

가. 중국과 러시아 시장화 과정에서의 정책적 시사점

우리는 구소련의 붕괴와 체제전환, 그리고 중국의 개혁·개방 사례를 통해 국가와 시장 관계의 다양한 경로를 살펴볼 수 있다. 이들 경로는 국가와 시장을 매개하는 시장의 사회-기술적 네트워크와 장치를 구축하는 과정이기도 했다. 그 과정은 계획과 시장, 국가와 시장을

매개하는 과정이기도 했다. 다시 말해 사회주의 대 자본주의, 계획 경제 대 시장경제의 대립이라는 이분법적 시각에 대한 재조정이 필요하다. 러시아와 중국의 경험은 국가와 시장 관계에서 다음과 같은 정책적 시사점을 준다.

첫째, 시장과 계획은 반드시 대립 개념인 것이 아니고 병존 가능한 개념들이란 점이다. 덩샤오핑은 1992년 ‘남순강화(南巡講話)’를 통해 “계획경제에도 시장이 있고 시장경제에도 계획이 있다”라고 주장한 바 있다. 시장은 자원 배분의 가장 중요한 수단이지만 그것이 전부는 아니다. 수많은 사회의 많은 거래가 시장거래 바깥에서 행해지고 있다. 따라서 시장이나 계획이나 양자택일이 아니라 양자가 어떻게 조합을 추구하고 있느냐가 중요한 것이다.¹³⁴

둘째, 시장이 현재까지는 가장 중요한 조정 수단이라는 본질에는 변함이 없다 하더라도 시장경제에는 다양한 변이(variation)가 존재한다는 것이다. 비교제도분석의 관점에서 보면 시장경제는 국가의 관여 수준, 정치와 시장의 결합 수준, 비가격적 조정의 범위와 수준 등에 따라 다양한 유형이 현재 존재한다. 중요한 것은 여러 가지 제도가 서로 보완하면서 시장의 유형을 형성한다는 점이다. 시장과 계획이 대립 개념이 아니며 외래 시스템으로서 시장경제를 받아들인 나라는 그 나라 기층 사회에 적합하도록 시장경제를 개조해왔다는 것이 중요하며 경제 시스템으로서의 시장경제는 다양한 양식이 있을 수 있다는 것이다.¹³⁵

이런 큰 기초의 정책적 시사점을 기초로 러시아와 중국의 시장화를 ‘이중의 이행과정’으로 이해할 필요가 있다. 그것은 사회주의체제

134 가토 히로유키·구보 도우루, 백계문 역, 『진화하는 중국의 자본주의』(서울: 한울아카데미, 2012), pp. 30~31.

135 위의 책, p. 35.

이면서 동시에 발전도상국이라는 양면성을 지닌 채 시장화가 이루어졌다는 점이다. 러시아와 중국의 시장화 차이점을 요약하면 다음과 같다. 1992년 었친의 지도하에 러시아에서는 ‘충격요법’이 실시되었다. 1992년 1월 2일 도매가격의 80%와 소매가격의 90%가 일거에 자유화되었다. 가격 자유화에 의한 하이퍼인플레이션이 발생하는 가운데 1992년 6월에 18개월 내 국유기업들을 사유화하는 법안이 의회에서 통과되었다. 그리고 1994년까지 거의 모든 국유기업이 기존 경영자들 또는 상급 정부 요인들의 소유로 이전되었다.¹³⁶ 하부구조 권력이 약한 러시아의 시장화는 국가의 자율성과 능력이 상당히 취약했으며 지대추구자들에 강력하게 포섭되었다는 특징이 있다. 이후 일련의 경제개혁 조치들을 통해 국가의 자원 통제, 추출, 배분의 물리적 능력과 공권력을 회복하는 데 상당한 시간을 소요했다.¹³⁷

한편 중국의 시장 이행은 다음 두 단계를 거쳐 실시되었다. 제1단계는 1978년 개혁·개방이 개시된 때부터 1992년 ‘사회주의 시장경제 시스템’이 제기된 때까지다. 이 시기는 사회주의 체제를 유지한 채 시장 메커니즘을 이용하려고 한 부분적인 개혁 시도였다. 개혁은 농촌부(農村部)에서 시작되었다.¹³⁸ 인민공사가 해체되었고 개별 농가들

¹³⁶ 러시아에서 급격한 사유화 정책은 엘리트의 재산권 이동을 통한 국가약화 전략을 강화시켜 국가 하부구조권력의 약화로 귀결된다. 이와 관련해서는, 한병진, “사유화와 러시아(1991~1999) 국가 하부구조권력의 쇠퇴: 중국(1984~1992)과의 대비,” 『국제·지역연구』, 15권 1호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2006), pp. 67~93.

¹³⁷ 한병진, “국가 권력의 역동성과 러시아의 시장개혁,” 『한국정치학회보』, 제39집 2호 (한국정치학회, 2005), pp. 105~106.

¹³⁸ 한편 농촌으로부터 시작된 시장화에 대해서 국가보다는 농민들의 주도성을 강조하는 해석도 있다. 개혁·개방정책이 등소평을 비롯한 정책 지도부에 의해 시작되었지만 가족농을 중심으로 하는 농촌 내부의 개혁은 농민이 주도했다는 것이다. 농가경영체부제의 도입, 토지 사용권의 사유화 조치, 생산물의 자유시장 판매 조치 등은 농민들의 비공식적인 활동에 의하여 시작되었고 국가는 이를 묵인하고 이후 정책화를 모색하였다는 것이다. Daniel Kelliher, *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979~1989* (New Haven: Yale University Press, 1992), p. 233; 서재진, “북한의 성분차별 정책이

에게 농지를 배분하여 생산을 청부하는 농가경영청부제(農家經營請負制)가 도입되었다. 이런 제도 개혁은 농민들의 인센티브를 비약적으로 높여주고 식량 생산의 획기적 증대와 향진기업(鄉鎮企業)의 발전을 가져왔다. 1984년부터 개혁은 도시로 이동했다. 계획 관리로부터 시장을 통한 간접적인 거시 관리로의 이행이 진척되었고 1980년에 선전(深圳) 등 4곳에 ‘경제특구’를 설치하여 외자의 적극적인 도입과 수출 진흥에 의한 외화 획득을 위한 대외개방에 착수하여 고도성장으로 나아갔다. 제2단계는 1992년부터 2001년까지이다. 1993에 개최된 중국공산당 제14기 3중전회(中全會)에서, ‘사회주의 시장경제 시스템’이 중국이 지향해야 할 목표로 제시되었다. 이를 통해 ‘주식회사 제도를 중심으로 한 현대 기업제도의 확립’, ‘간접적인 거시 경제 관리의 확립’, ‘통일된 국가시장의 형성’을 꾀하였다. 나아가 1990년대 중엽부터 국유기업의 민영화가 본격화되었다. 이런 일련의 개혁들에 한 매듭을 지은 것이 2001년 WTO 가입이었다. WTO 가입은 협의의 시장 이행의 종료를 의미했다.¹³⁹

중국의 시장화는 러시아와는 분명한 차이점을 갖는다. 첫째, 개혁이 청사진 없이 조금씩 점진적으로 진행되었다는 점이다. 1980년대 개혁은 어디까지나 계획경제의 틀 안에서의 개혁이었고, 시장경제라는 표현조차 금기시했다. 1990년대에 들어와서야 비로소 목표 모형으로서 ‘사회주의 시장경제 시스템’이 제시되었고, 시장 이행이 명확한 모형을 갖게 되었다는 점이다.¹⁴⁰

둘째로, 개혁을 시행하는 방법에서의 점진성이다. 계획 생산과 시

시장요소 확산에 미친 영향,” 『통일문제연구』, 제17권 제2호 통권 44호 (평화문제연구소, 2005), p. 96에서 재인용.

139 가토 히로유키·구보 도우루, 백계문 역, 『진화하는 중국의 자본주의』, p. 46~48.

140 위의 책, p. 48.

장 생산을 병존시키는 ‘쌍궤제(雙軌制)’는 계획경제의 바깥에 시장경제를 만들고, 기득권에 손을 대지 않은 채 모든 국민에게 개혁의 이익을 공여하는 것이었다. 또한 ‘경제특구’로 상징되듯이 특정 지역이나 산업에서 개혁을 시도해보고 성공을 거두었을 때, 전국에 보급시키는 ‘시험·보급’의 방법이 점진적인 개혁 수단으로서 의식적으로 사용되었다.¹⁴¹

이상에서 간략히 살펴본 것을 토대로 국가와 시장의 관계와 관련하여 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 우선 시장의 사회-기술적 장치로서 제도의 중요성이다. 대부분의 사회에서 제도는 사회 전반의 특정 사회적 관계가 관행화되고 여기에 맞춰 기술적·물질적인 조건이 어느 정도 변화되었을 때 사후적으로 이런 관계를 보호하거나 규제하기 위한 조치로 취해진다. 따라서 제도는 선제적인 것도 있지만 대체로 사후적이거나 과정인 성격을 가진다. 러시아의 시장화는 제도적 차원에서 본다면, 시장화에서 제기되거나 그때그때의 국면마다 필요한 다양한 제도적 과정이 생략된 채 일거에 정치적 결정에 의해 시장체제로의 ‘전환’이 이루어짐으로써 사회가 이것을 감당할 여지를 갖지 못한 측면이 있다. 반면 중국은 일거에 충격파가 큰 제도를 도입하는 모험보다는 가능한 수준에서 점진적으로 하나하나 제도를 실험하며 장기간에 걸쳐 확산시키는 과정을 가졌다. 이 과정은 중장기적으로 ‘간부기업가’나 ‘사기업가’라는 과도기적 존재양태를 거쳐 사적 자본가계급이 형성되는 과정이기도 했다.¹⁴² 이런 점진성은 시장에 대한 사회적 적응과 기술적·물질적 기반이 충족되는 시간을 충분히 허용함으로써 시장의 사회-기술적 장치들이 무리 없이 차곡차

141 위의 책, p. 49.

142 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 비공식 경제 활성화의 이행론적 함의,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』 (파주: 한울아카데미, 2008), pp. 158~159.

곡 결합되어 상승효과를 가져오게 했다는 점이다. 또한 제도의 오류나 시행착오를 수정할 시간을 어느 정도 가졌다는 점이다.

둘째, 제도의 변화를 감당할 수 있는 정치적 능력의 측면에서의 차이점이다. 여기서 말하는 정치적 능력이란 사회에 대한 강압적 통제나 수완을 의미하기보다는 사회적 지지를 획득하는 능력을 의미한다. 이런 사회적 지지의 획득 과정은 제도가 사회 속에 침윤되면서 그것이 주민들의 생활로 자연스럽게 수용될 때 나타난다. 물론 천안문사태와 같은 굴곡을 경험하기도 했지만 중국의 경우 가능한 수준에서부터 제도를 시행하여 사회 속으로 제도가 침윤되는 과정을 거쳐 다음 단계의 제도 수준으로 이행하는 전략을 취했다는 점이다. 특히 대다수 인구가 포함된 농촌으로부터 개혁을 시작하여 이들의 지지 획득을 발판으로 삼아, 개혁의 수준을 도시로 점진적으로 높여 갔다는 점이다. 이것은 시장화에 대한 사회적 지지 획득을 통해 정치적 수완과 능력을 발휘할 수 있는 공간을 충분히 확보해 나갔다는 것을 의미한다.

이와 같이 시장화는 정치적으로, 사회적으로 감당할 수 있는 수준에서 제도의 실험과 시행착오를 통해 진화할 때 안정적으로 진행될 수 있음을 시사한다. 또한 시장화의 사회-기술적 장치는 작은 제도 변화에 발맞춰 기술적이고 물질적인 조건이 충분히 조율할 수 있는 속도로 진행될 때 사회적 충격을 최소화하면서 진행될 수 있다는 점이다. 물론 중국이라는 체제와 산업구조의 특성을 간과한 채 단순히 중국의 경험을 최선이라고 평가할 수는 없다. 그러나 시장화의 사회-기술적 장치들은 점진적 과정 속에서 이 장치들에 다양한 주민들의 이해관계를 묶고 이들의 시장에 이해관계를 창출하는 과정을 의미한다는 점이다.¹⁴³

¹⁴³ 중국의 경우 시장경제에서 성공한 사람들, 즉 부자가 된 사람들은 현재 중국 대중담론 속에서 추앙되고 있으며 국가는 사후에 이런 모델들에게 표창을 수여함으로써 새로 등

북한의 경우 1990년대 시장화가 본격화된 이후 시장에 대한 공식적·비공식적 제도화가 이루어져 왔다. 이 제도화 수준과 속도는 보는 관점에 따라 다르겠지만, 지금까지 심화되어온 시장화의 성숙도를 고려해 보았을 때 상당한 수준까지 진행되었다고 평가할 수 있다.¹⁴⁴ 첫째, 계획경제 영역이었던 생산부문 및 유통부문에 시장요소가 도입되었고, 둘째, 무역이 중앙급 기관을 중심으로 지방 및 각급 기관까지 확대되어 활성화되었으며, 셋째, 가격의 현실화 및 화폐를 중심으로 돌아가는 화폐경제와 상품경제 및 소상공생산업이 도입되었으며, 넷째, 실리사회주의라는 이름으로 이윤과 경쟁이 도입되었으며, 다섯째, 공식·비공식적인 임금노동이 일반화되었고 물질적 인센티브에 의해 경제가 돌아가게 되었으며, 마지막으로 국가의 기능 역시 공급기능에서 시장활동에 대한 징세기능으로 변화하였다.¹⁴⁵

이런 제도화는 공식적인 법적 근거로 명문화되고 있고 비공식적인 형태로 시장 활동의 사회-기술적 네트워크로 현재도 작동하고 있다. 물론 시장 활동을 국가 차원에서 통제하는 조치들이 있어 왔지만 이런 공식적·비공식적 제도화나 주민들의 시장 이해관계를 대체하는 새로운 경제영역을 창출해 내지는 못하고 있다. 오히려 시장화

장하는 모델들을 국가권력 안으로 수용하고 있다. 한편으로 국가의 정치적 지배에 부담이 되는 경우 언제든지 부자들의 시장활동에 개입해 왔다. 이런 정치적 과정은 다양한 시장에 대한 주민들의 이해관계를 국가 차원에서 관리하는 전략의 일환으로 볼 수 있다. 이와 관련해서는, 양한순, “모범노동자가 된 부자들: 시장권력의 성장과 현대 중국사회 모델의 변천,” 『국제지역연구』, 제16권 3호 가을호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2007), pp. 125~167 참조.

144 이석, 『북한의 시장: 규모 추정과 구조 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2009), pp. 136~139. 물론 이석은 시장이 전체 식량 분배 및 유통에서 차지하는 비율을 18~35% 정도로 보았지만, 생산과 임금노동을 통한 소득분배, 국가산업부문에서 시장 거래가 차지하는 비중, 국가 건설조립액에서 민간자본이 차지하는 비중, 대내외 공식·비공식 무역 거래에서 발생하는 시장거래 이윤 등을 고려하면 시장의 규모는 상당히 클 것으로 보인다.

145 이와 관련해서는, 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의와 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 43~96.

를 공식적 제도 영역으로 끌어들여 최대한 관리 가능한 수준에서 활용하는 전략을 취하고 있다고 보는 것이 적절하다. 오히려 추후 제도적 과정을 통해 시장화를 관리 가능한 영역으로 끌어 들임으로써 정치적 지지를 확보하는 전략이, 보다 현실적인 전략으로서 수립 가능하다. 그것은 중국의 쌍궈제와 같은 이원적 경제개혁정책의 추진이나 국내 자본가계급을 대신하여 국가가 ‘탈사회주의적’ 본원적 축적과정에서 주도적 역할을 수행하는 방법으로 전개될 수도 있다.¹⁴⁶

북한이 정책적으로 선택할 수 있는 가능한 수단으로는, 우선 국가 전략산업 부문에 대해서는 기존의 국가의 계획적 관리를 유지하면서 외국의 자본과 설비의 투자를 통해 운용하고, 비전략 부문이나 지방에 대해서는 일정한 제도적 장치를 통해 시장경제를 통해 자생하도록 관리하는 전략이다.¹⁴⁷ 이 경우 소유제에 대한 근본적 변화보다는 소유제를 대체하는 다양한 이용권, 점유권, 사용권의 분화를 통해 이루어질 수 있다. 실제로 현재 북한에서는 기존 사회주의 소유제를 사실상 대체하는 이용권, 점유권, 사용권 등이 상품화되어 있고 시장 거래에서 상당한 비중을 차지하고 있다.¹⁴⁸ 물론 정치적 지배체제가 시장

146 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 비공식 경제 활성화의 이행론적 함의,” p. 193.

147 전략산업부문은 대외무역과도 밀접하게 연계되어 있다고 볼 수 있다. 대외무역과 관련된 북한 당국의 관심은 공식적인 간행물의 무역 관련 논문의 비중 증가를 통해서도 확인할 수 있다. 가령 1990년 이후 『경제연구』, 『김일성종합대학학보』, 『사회과학원보』, 『로동신문』 등에서 무역 관련 내용의 비중이 꾸준히 증가해 왔고, 내용적인 측면에서도 자본주의에 대한 비판 논문의 비중이 감소하고 있는 측면에 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여서는, 김은영, “사회주의권 붕괴 이후 북한의 대외경제 관련 담화 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제14권 제12호 (한국개발연구원, 2012), pp. 49~54 참조. 이런 대외무역 관련 관심은 국내 전략산업부문의 대외 시장과의 전략적 연계에 대한 관심으로 볼 수 있는 측면이 있다.

148 가령 아파트나 주택과 같은 부동산은 형식상 국가 소유이지만 개인들 사이에 거래되고 있으며, 주택건설 과정에서의 국가와 민간자본의 결합, 주택 건설을 통한 민간자본의 축적, 주택건설을 둘러싼 시멘트, 강재, 목재, 노동력 등의 시장이 형성돼 있다. 따라서 ‘소유권’ 변화를 경직된 관점에서 보기보다는 현실적인 차원에서 그것을 다양한 방법으로 대체하거나 전유하는 방식에 주목할 필요가 있다.

과 맞물려 있는 부분 - 소유의 문제와 지대 배분의 문제 - 을 어떻게 조정하느냐가 관건이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 북한의 시장화가 구축해 온 공식적·비공식적인 다양한 사회-기술적 네트워크들은 준제도적 형태로 이후 국가의 시장 제도화 방향을 일정하게 유도하는 경로로서 작용할 가능성이 높다.

나. 제도적 진화의 비동시성에 대한 정책적 시사점

이런 맥락에서 우리는 중국이 시장화의 지표를 어떻게 바라보고 있는지를 참고할 필요가 있다. 여기서 말하는 시장화의 지표는 사실상 시장화의 사회-기술적 네트워크와 장치가 마련되는 과정을 의미하기도 한다. 판강·왕샤오루·주형핑(樊綱·王小魯·朱恒鵬)은 5개의 영역에서 시장화의 진전을 지수화하여 그 특징을 분석한 바 있다. 5개 영역의 내역 및 각 영역에서의 시장화를 나타내는 지표는 다음과 같다.

첫째, 정부와 시장의 관계로 시장을 통해 배분되는 자원의 비율, 정부 부문의 규모 축소, 기업에 대한 정부의 간섭 정도, 농민이나 기업에 대한 조세 이외의 비용 부담 규모 등이 포함된다. 둘째, 비국유 부문의 발전으로 비국유 부문이 공업판매액에서 차지하는 비율, 고정 자산투자에서 차지하는 비율, 종업원 수에서 차지하는 비율 등이 포함된다. 셋째, 제품시장의 발달 정도로 가격이 시장에서 결정되는 정도 및 상품 시장에서의 지역보호주의의 정도로 구성된다. 넷째, 요소시장의 발달 정도로 금융업의 발전, 외자 도입, 노동력의 유동성(당해 지역 취업자에서 외지인이 차지하는 비율), 기술시장의 발달 정도 등이 포함된다. 다섯째, 시장 중개 조직의 발달과 법제 환경으로 변호사, 회계사가 총인구에서 차지하는 비율, 특허의 출원 건수, 소비자-

생산자의 권익 보호 등이 포함된다.¹⁴⁹

각 지표의 영역들은 대체로 다음과 같은 순서로 진화한다. 우선 제품시장의 발달, 둘째, 정부와 시장의 관계의 변화, 셋째, 비국유 섹터(sector)의 발전, 넷째, 시장중개조직의 발달과 법제 환경의 변화, 마지막으로 요소시장의 발달 정도의 순서가 된다.¹⁵⁰ 이와 같이 시장의 제도적 변화의 과정은 동시적으로 이루어지지 않고 지표 영역별 특성에 따라 비동시적으로 발달한다고 할 수 있다. 이런 비동시성은 비정상적인 것이 아니라 시장의 사회-기술적 장치들이 상호 구성적으로 포개지고 맞물리면서 서로를 지지하고 강화하는 일련의 연쇄적 과정으로 볼 수 있다. 따라서 시장화는 그 자체로 일련의 제도적 보완 과정이고, 이런 제도에 적응하고 제도를 통하여 이해관계를 안정화시키는 과정이기도 하다.

이런 시장화 지표상의 각 영역의 비동시성은 합법과 불법의 경계가 변화하는 과정이기도 하다. 가령 중국에서 개인이 부를 축적하는 과정은 합법과 불법의 경계선을 넘나드는 과정이기도 했다. 자본가들은 때로는 제도적 공백을 이용하고, 때로는 경제적 자원의 분배권을 가진 각급 정부 관리들과 비공식적인 관계를 이용해 독점적 이윤을 얻는 경우가 많았다. 시장화의 진전과 제도적 장치 마련 사이의 속도에서의 비동시성으로 인해 나타나는 제도적 공백을 통해 부를 획득하는 사람들이 있었다.¹⁵¹ 제도적 장치의 보완과 진전은 시장을 보다 안

149 가토 히로유키·구보 도우루, 백계문 역, 『진화하는 중국의 자본주의』, pp. 52~53.

150 위의 책, p. 53.

151 중국의 경우 1980년대 중반 이후 기존의 경직된 중앙집중적 경제관리와 유동적 시장 사이의 불일치로 인한 경제 왜곡 현상이 발생하였고 그 결과 과잉투자, 통화팽창, 그리고 관료들의 부정부패가 심화된 바 있다. 서상민, “시장경제 시기 중국의 국가역할: 1990년대 국가발전계획위원회의 선도기 역할 분석,” 『아태연구』, 제18권 제1호 (경희대학교 아태지역연구원, 2011), p. 26.

정적 제도 내부로 수용하는 과정이기도 하다. 기본적으로 중국정부가 이행과정에서 사전에 시장경제체제의 정상적 운영을 뒷받침할 제도적 틀을 처음부터 완벽하게 갖출 수는 없었기 때문인 것이다. 이러한 제도적 불완전성으로 인해 자본가들은 때때로 불법과 합법을 구분할 기준이 없는 상황에서 시장 활동을 해야 했다. 중국정부도 어느 정도의 경제적 회색지대는 용인할 수밖에 없었다.¹⁵²

이처럼 중국의 개혁개방 경험으로 보아도 시장화에서 제도의 중요성을 쉽게 알 수 있다. 다시 말해 시장화의 속도와 제도화 창출 및 정비의 속도가 어느 정도의 간격을 갖는지가 시장화에서 중요하다고 할 수 있다. 중국의 시장화는 경제사회적 제도가 완비된 상황에서 시작된 것이 아니라 제도화와 동시에 진행돼왔다. 오히려 시장화의 속도에 비해 제도 창출과 정비의 속도가 뒤졌다는 표현이 적절하다. 이러한 시장화와 제도건설 사이의 지체(time-lag)현상은 국가의 통제 바깥에서 엄청난 비공식 경제부문이 성장할 수 있도록 자양분을 제공한 측면이 있다.¹⁵³

이런 경험이 북한의 현 시기 시장화에 주는 정책적 시사점 역시 크다. 1990년대 이후 북한에서는 시장화의 속도를 기존 제도를 통한 억제와 간헐적으로 최소 부분만 허용하는 방식으로 제어해 왔다. 시장화의 제도적 진전도 느리지만 그만큼 비공식 영역-제도로 수용되지 못한 영역-이 많고 경제활동에서 불확실성 또한 크다는 점이다. 시장화가 아직 제도의 창출이나 정비의 차원이 아니라, 국가가 최소 공간 내에서 시장을 기능적으로 활용하는 차원에 가깝다고 할 수 있다. 부분적 허용이나 억제·통제 중심의 제도가 사후적으로 생기는

152 배연해, 『중국의 자본가들』 (서울: 한울아카데미, 2004), pp. 160~161.

153 위의 책, p. 31

방식이 반복되어 온 측면이 있다. 그런 만큼 관료들이 제도적 공백 영역에서 활동할 수 있는 공간이 크고 관료들의 정치자본이 제도적 공백을 대체하면서 사실상 시장의 제도적 불확실성을 대체하는 양상을 보여 왔다. 이것은 북한의 시장이 국가 외부가 아닌 국가와 관료들이 가진 정치자본에 의존하는 형태 또는 정치자본에 의해 수행되고 있다는 것을 의미한다. 이런 상황은 시장의 제도적 공백을 정치자본이 일정 부분 대체하는 한편, 시장의 팽창 압력을 또한 정치자본이 억누르는 이중의 모습으로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이렇게 정치자본을 가진 국가 관료들과 시장(자본)이 제휴한 시장화는 1990년대 이후 나뉘어 그 형태에서 진화하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이들 국가 관료들과 시장(자본)이 결합하여 만들어내는 시장 활동 영역이 보다 확대되고, 그 활동 자체도 공식·비공식의 다양한 형태로 여러 부문으로 분화되고 일정하게 안정화된 패턴을 가지고 되었다는 점이다. 그만큼 국가 관료와 시장(자본) 사이의 경제적 이해관계와 자본의 창출이 경제에서 차지하는 위상이 커졌다는 것이다. 이들의 제휴에 대한 국가의 법적·제도적 관리 수준을 높인다면 여기에서 창출되는 자본은 국가재정을 확보하고 시장화로 나아가는 원시적인 자본 축적이 될 수 있다. 축적 방식 역시 직접적·폭력적·탈법적 형태에서 간접적·제도적·합법적 형태로 진화할 가능성을 배제할 수 없다. 이 과정에서 발생하는 부패, 특혜, 포탈, 투기 등은 제도의 부재를 완충하는 사회-기술적 네트워크로 기능할 수 있다는 점이다.¹⁵⁴ 물론 이 과정에서 국가 전략산업 부문과 비전략 산업 부문 사이의 구분과 관리 전략이 필요하다고 할 수 있다.

154 '비합리적' 외생변수로서 부패, 특혜, 포탈, 투기 등이 원시적 자본 축적에서 갖는 의미에 대해서는, 신윤환, "현대적 형태의 원시축적" -인도네시아의 재벌형성과정에 관한 일 연구-, 『한국정치학회보』, 제27집 2호 (한국정치학회, 1994), pp. 251~274 참조.

다. 정치권력과 시장화의 관계에 대한 정책적 시사점

오늘날 중국의 자본가를 만든 힘 중 핵심적인 것은 정치였다. 중국의 자본가는 중앙정부 및 지방정부의 각급 정치엘리트와 맺고 있는 비공식적 관계가 긴밀하면 할수록 더 빨리 부를 축적했다. 계획경제에서 시장경제로의 체제 이행과정에서 국가가 시장으로 이양한 국유 재산을 재빨리 이용하고 가로챈 사람들이 먼저 부자가 되고, 나아가 자본가로 부상했다. 여기서 정치엘리트와의 결탁은 자본가가 성장하는 데 필수적인 덕목이었다.¹⁵⁵ 하지만 주목할 점은 자본가는 결코 정치권력 자체를 가질 수는 없다는 점이다. 이것은 사회주의 정치체제의 특성이 반영된 결과이다. 사회주의체제에서 시장화를 활성화하거나 통제하는 가장 근간이 되는 제도는 정치권력의 독점적이고 폐쇄적인 체계이다. 시장을 통한 부의 축적이 곧 정치적 권력으로 바로 전환되기 힘들다는 점이다.

이런 경향은 특히 현재 북한에서 강하다. 우리가 북한의 시장화를 이해하는 데서 주목해야 하는 점은 시장에 대한 정치적 통제가 어떻게 이루어지는가에 있다. 정치권력이 시장을 통해 부를 축적한 사람을 제어할 수 있는 정치적 지배력을 가지고 있는 한, 시장화가 국가를 침식하는 것은 쉽지 않고 단기간에 이루어지기 힘들다는 점이다. 부를 축적한 사람들이 활동할 수 있는 공간이 정치적 지배구조에 묻혀 있는 한, 자본가나 시장화는 우려할 만한 대상이 아닐 수 있다. 시장 활동 자체가 정치적 과정 안에서 관료적 승인을 받아야만 가능하고, 그것은 곧 시장이 정치자본에 종속되어 있다는 것을 의미한다.

결국 중국의 시장화는 정치(국가)와 시장이 함께 가는 형태였다

¹⁵⁵ 배연해, 『중국의 자본가들』, p. 7.

는 점이다. 시장이 정치를 압도하는 방식과는 다르다고 할 수 있다. 북한의 경우에도 시장 또는 자본가는 언제든 국가보위부, 사회안전부 등의 이름으로 행해지는 ‘비사회주의그루빠’ 검열을 통해 정치적 부담이 될 여지가 있을 경우 언제든 정리될 수 있다. 북한이 수시로 시장에 대한 검열을 통해 본보기 처단을 행하거나 각 단위의 무역회사들에 대한 구조조정과 통폐합을 단행하는 것은 시장에 대한 정치자본의 통제력을 보여주는 부분이다. 이것은 사회에 대한 정치적 지배에 치명적이지 않은 수준에서 시장 또는 자본가를 관리하는 전략인데, 이것은 일정한 정도의 시장영역의 확장은 가능하지만 그 이상에 대해서는 용납되기 힘들다는 것을 의미한다. 물론 현재 상황에서 역설 역시 존재한다. 과도한 시장 억압이나 시장에 대한 적대적 정책이 오히려 국가 경제 자체에 위협적으로 작용하고 권력기반을 약화시킬 가능성 역시 있다는 점이다.¹⁵⁶

공정한 게임의 규칙(rule)을 의미하는 제도는 경제행위자들의 예측 가능성을 높여줌으로써 사회적 거래비용을 최소화하는 기능을 한다. 제도는 이와 함께 권력과 경제의 유착이나 부패를 막아 통치비용을 줄이는 역할도 한다. 그런 측면에서 인물화된 정치권력이 제도를 대체하고 있는 현재의 수준에서 얼마나 탈인격적인 제도로 전환시키느냐가 향후 북한의 시장화의 진전 수준을 가늠하는 것이 될 것이다. 물론 시장화가 훨씬 더 진전되어 있는 체제 전환국에서도 과거의 인격적인 사회적 관계가 시장화의 불확실성을 낮추는 역할을 한다.¹⁵⁷ 그런 점에서 시장 제도가 미비한 북한에서 인격적 사회적

156 오경섭, 『북한 시장의 형성과 발전: 시장화 특성과 정치적 결과를 중심으로』 (성남: 세종연구소, 2013), p. 45.

157 오늘날 러시아에서의 경제적 활동과 과정들은 특히 소련시기부터 존재해온 블라트(blat)와 같은 비공식 네트워크를 포함한 사회적 네트워크를 통하여 이해할 수 있으며, 이러한 사회적 네트워크는 불확실성과 거래비용을 낮추어 주고 있는 측면이 있다. 이와 관련해

관계가 갖는 상당 기간 동안 시장화의 불확실성을 해소시키는 역할을 할 것으로 보인다. 또한 경제에 대한 국가 소유제를 폐기하지 않는다면 준재산권적 형태—사용권, 이용권, 점유권 등등—의 다양한 권리를 어떻게 정치적 제어 수준 내에서 제도화하는가를 주목해 볼 필요가 있다.

한편 지금 현재 북한에서도 나타나고 있는 현상이지만 시장화가 지속되면서 나타날 정치경제적, 사회경제적 문제에 대한 정치적 대응 역시 주목해 볼 필요가 있다. 가령 재정수지 적자 및 대외부채 증가, 중국의 영향력 확대와 경제적 의존성으로 인한 국내 생산능력 저하 가능성, 자원의존 경제의 심화, 사회적 불평등 및 지역 불균등 발전의 심화 문제가 향후 더욱 가속화될 가능성이 높다.¹⁵⁸ 시장화 속에서 이런 문제들을 정치적으로 어떻게 제어하느냐가 중요한 과제라고 할 수 있다. 사실상 현재 북한에서 이들 문제는 북한의 정치체제가 갖는 특성으로 인해 나타나는 현상들이기도 하며 국가와 시장의 결합 속에서 나타나고 있기 때문이다.

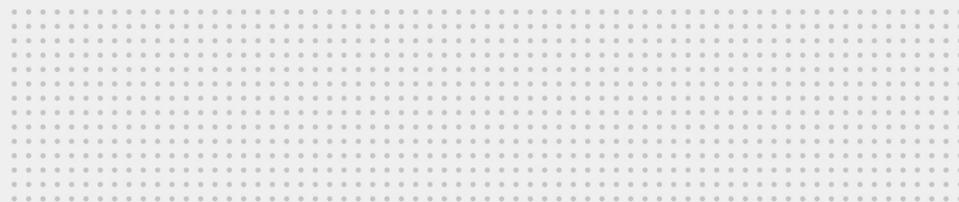
서는, 배정환·이상준, “러시아 기업가와 사회적 네트워크에 관한 탐색적 고찰: 상태페테르부르크와 노보시비르스크 현지조사를 바탕으로,” 『국제·지역연구』, 제16권 2호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2007), pp. 61~100.

¹⁵⁸ 이와 유사한 예로 라오스의 사례를 들 수 있다. 이와 관련해서는, 백두주, “체제전환국 경제개혁·개방정책의 특성과 효과: 라오스(Lao PDR) 사례를 중심으로,” 『민주주의와 인권』, 제11권 3호(2011), pp. 249~298.



IV

탈사회주의 시장경제의 경로와 유형



1. 시각과 목적

1990년대~2013년 현재까지 북한은 아래로부터의 시장화와 위로부터의 통제·조율·개입·적응을 경유하며, 시장경제가 정권(regime) 내부로 인입되어 하나의 체계(system)로 작동되고 있다. 이 과정에서 국가-시장-사회를 대표하는 행위자들이, 공간으로서 시장과 메카니즘으로서 시장질서, 그리고 상업 자본을 축으로 각기 자신의 필요(needs)를 실현하려는 시장 주체로 성장하였다. 그리고 이들 각각의 시장행위자들이 북한의 시장화 과정에서 점점 더 진화하며 자기조직화 과정을 경험하고 있다.¹⁵⁹

특히 정권이 지대(rents)와 각종 공공자원을 틀어쥐고, 2005년 이후 시장시스템에 더욱 깊숙이 개입하여, 정권 지속에 이로운 재분배 활동을 주도하고 있다.¹⁶⁰ 이로 인해 지난 20년 이상 그리고 김정은 정권 1년 이상을 평가하면서도, “북한체제를 진단하는 주류 해석은 ‘경제구조 측면에서는 불안정한데, 정치구조 측면에서는 상대적으로 안정적’이라는 것이다. 어떻게 하나의 국가-사회에서 긴밀히 연계되어 상호작용하는 하부구조와 상부구조가 이렇게 구분되어 이질적으로 평가될 수 있는가?”¹⁶¹ 그 원인 중 하나는 북한의 정치, 경제, 사회를 총괄하는 체계적 융합연구의 부족이다.

이러한 문제의식에 기초한 본 연구는, 1990년대 이래 북한체제를 80년대까지와는 질적으로 다르나 그 확정적 경로가 아직 드러나지

159 박영자, “북한 경제시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제19집 제3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2010), pp. 135~168.

160 박형중·전현준·박영자·윤철기, 『북한 부패 실태와 반부패 전략』 (서울: 통일연구원, 2012).

161 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열,” 『한국정치학회보』, 제46집 제5호 (한국정치학회, 2012), p. 170.

않은 채 다양한 변화를 경유하는 체제변동기로서 ‘탈사회주의’이며, 변종의 복합양상을 드러내나 전체로서 그 체제가 유지 및 작동하게 하는 경제시스템의 주된 방향은 ‘시장경제’라고 인식한다. 북한의 시장화를 20세기형(形) 사회주의와 자본주의 체제 유형론으로 단순 적용하여 해석하기 어렵다고 판단하며, 북한의 시장화와 시장질서가 확장되면 자연스럽게 자유민주적 자본주의 체제로 귀결될 것이라는 주류 경제학적 해석에 반대한다.

이러한 인식에 기초한 본 연구의 목적은 탈사회주의 시장경제의 복잡한 현실을 학술 논리적으로 접근한 후 북한에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 탈사회주의와 시장경제를 키워드로, 1990년대 이후 2013년 현재까지 북한의 시장화 성격, 탈사회주의 시장경제 특성과 유형, 향후 전망 및 빈곤감소형 경제성장을 위한 정책을 설계하기 위해, 첫째, ‘탈사회주의 시장경제’에 대한 다양한 국내외 견해를 주요 선행연구 분석으로부터 도출된 핵심 논점을 중심으로 검토하고, 둘째, 최근 국제사회에서 논의되고 주목받으며 북한연구에도 적용 가능하고 타당성 높은 연구 성과들을 중심으로 그 경로와 유형을 다룬 후, 마지막으로 대북한 적용과 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. 탈사회주의 시장경제: 국내외 논점

가. 국제학계의 논점

사회주의 경제시스템(the socialist economic system)은 전체주의 국가소유와 함께, 계획에 따른 생산-유통-소비의 “합리적 재분배 (rational redistribution)”라는 소비에트 모델에서 기인한 사회와 경

제 구조이며, 계획을 주도하는 공산당 관료들이 자본과 노동 등 자원을 독점하는 체제이다.¹⁶² 그리고 이 시스템 작동은 ‘부족의 경제 (shortage economy)’라는 특징과 ‘특권 계급(the privileged class of intellectuals)’을 형성하게 하였다.¹⁶³ 이 특권 계급은 정치관료, 기술관료, 그리고 이데올로기를 재생산하는 지식인으로 구성되어 있고, 국가 재분배 과정에서 노동자 및 농민 등과 비교할 때 상대적으로 독점적 특혜를 누렸다.¹⁶⁴

한편 사회주의 붕괴 이전 자본주의 경제시스템은 전체적으로 동아시아형(型) 국가주도(state-led) 자본주의, 앵글로색슨형 시장 주도(market-led) 자본주의, 북유럽 형 조절·협상·합의(coordinated, negotiated, or consensual) 자본주의로 구분되었다. 그러나 냉전 해체 이후 탈사회주의 세계(post-socialist world)에 나타난 새로운 시장시스템과, 동아시아에서 보이는 개혁 사회주의 시스템(reform socialist systems)은, 코르나이의 사회주의 시스템이 아니며 냉전 이전의 자본주의 유형으로도 분류할 수 없는 양상을 보이고 있다. 이들은 모두 사유재산과 시장통합의 영역 및 자본시장과 노동시장의 영역을 넓혀가면서, 자본주의적 경제와 사회 구조를 지속적으로 발전시키고 있다. 또한 경제의 변화 과정이 엘리트 구조를 포함한 사회 구조의 조절 능력을 압도하는 양상으로 드러나고 있다.¹⁶⁵

¹⁶² János Kornai, *The Socialist Economic System* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

¹⁶³ János Kornai, *The Economics of Shortage* (Amsterdam: North Holland, 1980).

¹⁶⁴ George Konrád and Iván Szelényi, Trans. Andrew Arato and Richard E. Allen, *Intellectuals on the Road to Class Power* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979).

¹⁶⁵ Lawrence P. King and Iván Szelényi, “Post-communist economic systems,” Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (Princeton: Princeton University Press, 2005), pp. 205~207.

이로 인해 탈사회주의에 대한 다양한 학자들의 견해가 제출되고 논쟁 되었다. 그 핵심 논점을 중심으로 북한의 현실과 미래에 중요한 함의를 제공하는 주요 주제를 분류한 후 주요 학자들의 논지를 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 시장화의 불가역성

대표적으로 자본주의는 일원적 체계(unitary system)이며, 체제 전환 시 구(舊)제도로부터의 경로의존(path dependancy)이 실재할 수 있으나, 비교적 덜 중요하고 자본주의 공고화를 통해 사라진다는 것이 마이클 부라보이(Michael Burawoy, 2001)의 주장이다. 그는 시장시스템은 그 체계가 작동되기 시작하면 과거로 되돌아갈 수 없는 불가역성을 가진다고 주장한다.¹⁶⁶

이와 연동되어 시장화와 시장경제 질서의 불가역성 맥락에서, 자본주의 사회경제 조직의 다양한 형태를 연구한 학자들은 상당히 많은데, 대표적 학자는 데이빗 스타크(David Stark)¹⁶⁷ 및 로렌스 킹(Lawrence King)¹⁶⁸이다. 이들은 비교사회학(comparative macrosociology)의

¹⁶⁶ Michael Burawoy, "Neoclassical Sociology: From the End of Communism to the End of Classes," *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 4 (January 2001), pp. 1099~1120.

¹⁶⁷ David Stark, "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe," *East European Politics and Society*, Vol. 6, No. 1 (December 1991), pp. 17~54; David Stark and László Bruszt, "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism." *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 4 (January 2001), pp. 1129~1137.

¹⁶⁸ Lawrence P. King, "Foreign Direct Investment and Transition," *European Journal of Sociology*, Vol. 41, No. 2 (November 2000), pp. 189~224; Lawrence P. King, *The Basic Features of Post-Communist Capitalism: Firms in Hungary, the Czech Republic, and Slovakia* (Westport, Conn.: Praeger Press, 2001a); Lawrence P. King, "Making Markets: A Comparative Study of Postcommunist Managerial Strategies in Central Europe," *Theory and Society*, Vol. 30, No. 4 (August 2001b),

전통적 관심 주제인, 자본주의와 사회주의 체계 교차비교(cross-systemic comparison)의 핵심을 비교 자본주의(comparative capitalism) 중심으로 진행해야 한다고 제안한다.¹⁶⁹

(2) 변종성과 부의 분배·재분배

탈사회주의 경제시스템의 변종성(hybridity)을 주목한 대표적 학자인 David Stark은 이행(transition)이라는 용어의 부정확성을 지적하며, 탈사회주의 현실은 사회주의의 붕괴에 기반하여 자본주의가 형성되고 있는 것이 아니라, '사회주의 붕괴와 자본주의 형성이 동시적인 동반적 현상'으로 나타나 두 체제의 성격이 결합해 있다고 주장한다.¹⁷⁰

구체적으로 사회주의 진영 내에서 상대적으로 발달한 중유럽에서도, 개인의 사유재산 제도는 제대로 형성되지 않고 있고, 사유재산도 국가소유도 아니며 시장질서와는 반대되는 후견-피후견 제도 같은 새로운 연결망(networks)들이 형성되며, 이 새로운 네트워크와 관계

pp. 494~538; Lawrence P. King, "Postcommunist Divergence: A comparative Analysis of the Transition to Capitalism in Poland and Russia," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No. 3 (2002), pp. 3~35; Lawrence P. King, "Shock Privatization: the Effects of Rapid Large Scale Privatization on Enterprise Restructuring," *Politics and Society*, Vol. 31, No. 1 (March 2003a), pp. 3~34; Lawrence P. King, "Explaining Postcommunist Economic Performance," *William Davidson Working Paper*, No. 559 (William Davidson Institute at the University of Michigan Business School, 2003b).

¹⁶⁹ David Stark, "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism," pp. 1129~1137; Lawrence P. King, *The Basic Features of Post-Communist Capitalism: Firms in Hungary, the Czech Republic, and Slovakia*; Lawrence P. King, "Making Markets: A Comparative Study of Postcommunist Managerial Strategies in Central Europe," pp. 494~538.

¹⁷⁰ David Stark, "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe," pp. 17~54.

들이 부(property)를 만들어내는 변종(hybrid) 시스템을 창출했다는 것이다.¹⁷¹

한편 탈사회주의 계층화를 중심으로 시장경제의 불평등과 빈곤 등 ‘부의 분배와 재분배’ 문제에 천착한 대표적 학자로 북한연구에 많은 함의를 주는 연구자는 앤드루 월더(Andrew Walder)이다.¹⁷² 그는 빅터 니(Victor Nee, 1989)의 시장이행론¹⁷³을 비판하며 중국에서 근대적 자본주의 시장시스템은 현실로 나타나지 않았고, 시장경제 질서를 계획이 시장으로 대체되었다고 보기보다는 계층화와 불평등 문제로 드러나는 분배와 재분배에 초점을 맞추어 접근해야 한다고 주장한다. 특히 부의 분배와 시장이행 문제를 지역적 차원에서 접근할 필요성을 강조하였다.

세계의 거대한 공장이자 시장인 중국을 소재로 한 이 논쟁 과정에서 승자는 월더였다. 그리고 이 논쟁 결과, 니의 시장이행론보다는 사회주의 경제시스템 특성의 지속성 이론이 강력하게 부각되었다. 또 다른 한편으로 그 논쟁 과정에서 비록 니가 중국은 완전한 자본주의 방향으로 가고 있다고 인식했지만, 중국 경제의 변종적 성격을 부각하면서 자신의 시장이행론을 제도의 경로의존성에 초점 맞추어 신제도주의 경제학의 성과를 발전시켰다.¹⁷⁴

¹⁷¹ David Stark, “One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism,” pp. 1129~1137.

¹⁷² Andrew G. Walder, “Career Mobility and the Communist Political Order,” *American Sociological Review*, Vol. 60, No. 3 (January 1995), pp. 309~328; Andrew G. Walder, “Markets and Income Inequality in Rural China: Political Advantage in an Expanding Economy,” *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 2 (April 2002), pp. 231~253.

¹⁷³ Victor Nee, “A Theory of Market transition: From Redistribution to Markets in State Socialism,” *American Sociological Review*, Vol. 54, No. 5 (October 1989), pp. 663~681.

¹⁷⁴ Victor Nee and Yang Cao, “Path Dependent Societal Transformation: Stratification

(3) 혼합경제

혼합경제를 주장한 대표적 학자 헨리, 킹, 토스(Hanley, King, and Toth)는 탈사회주의 경제시스템의 계획과 시장경제의 혼합성을 주목하며, 이 상황에서 합리주의에 기반한 근대적 자유-민주주의 제도에 기초한 자본주의가 되기까지는 한계가 있다는 점을 제기하였다.¹⁷⁵ 러시아 사회주의와 탈사회주의 연구자들 또한 주된 연구 지역과 국가가 다름에도 불구하고 동일한 주장을 하였다. 즉, 경제교환 영역에 만연되어 있는 후견-피후견 제도와 물질적 거래 제도의 역할 및 현실을 주목해 볼 때, 러시아에서 발달한 시장제도가 얼마나 열악한지를 논증한 것이다.¹⁷⁶

에알, 셸레니, 타운슬리(Eyal, Szelényi, Townsley) 또한 탈사회주의 체계의 어떠한 유형도 근대의 합리적 자본주의(modern rational capitalism) 유형과 유사하지 않다고 주장한다. 예를 들어 중유럽의 경우에도 개인의 사유재산이 제대로 형성되지 못하고 있는 상황에서, 러시아와 그 외 저발전 사회주의 국가들에서 시장제도는 중유럽보다 훨씬 더 발전되기 어렵다고 전망하였다. 때문에 이들은 이 상황을 “자본주의 없는 자본가들(capitalists without capitalism)”이라고 개념화하였다. 그리고 중국처럼 정치적으로 공산당의 일당독

in Hybrid Mixed Economies,” *Theory and Society*, Vol. 28, No. 6 (1999), pp. 799~834; Victor Nee. “North’s Theory of Institutional Change and State Capitalism in China.” Paper Presented at the conference “Economic Sociology of Capitalism,” (Center for the Study of Economy and Society, Cornell University, 2001).

¹⁷⁵ Eric Hanley, Lawrence King, and Istvan Janos Toth, “The State, International Agencies, and Property Transformation in Post-Communist Hungary,” *American Journal of Sociology*, Vol. 108, No. 1 (July 2002), pp. 129~167.

¹⁷⁶ Victoria Bonnell and George Breslauer, *Russia in the New Century* (Boulder, Colo.: Westview Press, 2000).

재가 지속되고 국영기업을 관료들이 사유화하며 산업을 집단적으로 소유하는 특징을 보이는 나라에 대해, 기존 자본주의 유형으로 분석한다는 것 자체가 문제의 소지가 있을 수 있으며, 중국은 자본주의가 주로 아래로부터 형성되는 사회주의 혼합경제(socialist mixed economy) 수준이라고 진단하였다.¹⁷⁷

이와 같은 다양한 현실과 논쟁을 정리해 볼 때, 탈사회주의 세계에서 시장경제가 존재하지만, 이는 냉전시대까지 드러난 자본주의 경제시스템 유형으로 범주화할 수 있는 체계가 아니라, 변종의 양상을 보이는 새로운 질서라는 것으로 수렴되고 있다.

나. 국내학계의 논점

(1) 속도와 방식

국내에서도 사회주의와 북한의 체제전환과 관련한 선행연구가 진행되었다. 일반적으로 북한 경제학자들 주도로 논의된 것은 체제전환의 속도와 방식에 따른 국가별 유형이었다. 대개 체제전환의 두 가지 모델로 점진주의·진화적 방식과 급진주의·빅뱅(쇼크효과) 방식으로 구분되었고, 체제전환의 성과·조건·전환정책, 그리고 이 세 요소의 관계를 기준으로 러시아형·중국형·쿠바형 등으로 구분하였다.¹⁷⁸ 대표적 유형화는 다음 <표 IV-1>과 같다.

¹⁷⁷ Gil Eyal, Evan Szelenyi, and Eleanor Townsley, *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe* (London: Verso, 2001).

¹⁷⁸ 양문수, “체제전환기의 경제정책과 성과,” 윤대규 외, 『사회주의 체제전환에 대한 비교 연구』 (서울: 한울, 2008).

〈표 IV-1〉 체제전환의 두 가지 방식

	점진주의 방식	급진적 방식
비전	현재 필요에 대한 실용주의적 평가	궁극적 상태의 실현
구시스템	점차적 대체	파괴
정책	후퇴 가능한 정책	최종상태에의 관여
속도	천천히	빨리
실험	소규모	대규모
신뢰	경험	설계
초점	시장프로세스	시장상품
체제	이중경제	단일시장구조

출처: 나가가네 카츠지 저, 이일영·양문수 옮김, 『중국경제발전론』 (서울: 나남, 2001).

다음으로는 본 연구주제와 관련 깊은 선행연구를 중심으로 살펴본다.

(2) 변화 단계와 유형

역사가 논증하듯 사회주의 국가들은 선형적이며 단계적인 탈사회주의 경제개혁과 시장시스템을 경험하지 않았으며, 한 국가 내부에서도 개혁의 전진과 후퇴가 공존하였다. 그럼에도 불구하고 보편적 패턴을 확인하고, 북한의 현재와 미래를 예측하기 위해서는 변화 단계별 유형화 작업이 중요한 의미를 가진다.

국내에서 비교연구를 통해 사회주의 변화의 단계와 유형에 대해 체계적으로 연구한 박형중(2004)¹⁷⁹의 사회주의 체제변화 단계별 유

¹⁷⁹ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』 (서울: 해남, 2004).

형은, 스탈린적 고전체제 → 부분개혁체제 → 사회주의 상품경제(시장사회주의) → 사회주의 시장경제이다. 그 단계별 유형의 주요 특징은 아래 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 사회주의 개혁단계 유형화

유형	스탈린 고전체제	부분개혁체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
계획과 시장	지시형 계획경제		계획과 시장의 혼합경제	시장주도경제
	초집중, 물량중시	분권화, 재산성 중시	계획체계의 폐지와 시장제도의 성장	시장제도의 성숙, 거시경제정책 능력 향상
정부와 기업의 관계	지령성 계획을 통한 직접통제		경제적 수단을 통한 간접통제	거시경제정책
	정부와 기업의 경영일체화	기업경영의 상대적 자율성	정부와 기업의 경영분리	정부와 기업의 소유권 분리
기업 경영 목표	물량계획 달성	판매수입계획, 이윤계획 달성	상업적 이윤증대와 국가 요구 이행	시장수요 충족 및 이윤극대화
국가·기업·노동자 간 수익배분	실적과 보수 연계 미미	기업보유이윤 증가, 이윤량 중심 분배	소유주 국가에 상업적 이윤을 상당 부분 할애했 후 기업-노동자 간 분배	시장경제적 조세 및 임금체계성립
중소 사경제	불허	소비재·봉사업 부문 중소 상공업 허용	합법화 및 장려	사경제는 성장의 엔진
대외개방	폐쇄경제	대외무역 확대 또는 특구설치	투자개방 또는 특구확대	세계경제 통합
농업	집단농장	집단농장(부분) 해체	집단농장 해체, 장기 토지사용권 인정	시장경제적 농업
소련		1965~1970 1979~	1987~1991	
헝가리			1968~1987	1987~1989

유형	스탈린 고전체제	부분개혁체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
폴란드		1973~	1982~1989	
동독		1963~1970 1979~1989		
체코슬로바키아		1979~1989	1966~1969	
중국		1979~1984	1984~1992	1992~현재
북한		1984~1985 2002.7~현재	1997.6~ ¹⁸⁰	

출처: 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』 (서울: 해남, 2004), p. 71. [표 2.1.2]

위 <표 IV-2>에서 보여주는 각 개혁단계의 주요 특징은 다음과 같다.¹⁸¹ ‘스탈린적 고전체제’는 고도로 중앙집권화된 경제, 세부적 계획명령체제, 경제는 수직적 위계에 기초하여 부문별 관리, 국가는 지방정부와 기업의 잉여를 중앙에 집중한 후 재분배하는 특징을 가진다. 대표 사례로 1950년대 모든 사회주의 국가와 북한, 불가리아, 루마니아 등에서는 오랜 시기 이 체제를 유지했다.

‘부분개혁체제’는 첫째, 기본방향으로 집권적 계획체제 구조 내에서 국영기업의 경영상 자율성을 확대함으로써 효율성을 증대한다. 둘째, 연합기업소 설치이다. 중앙정부와 말단기업 간에 중간관리 단위로써 업종별·지역단위로, 대규모 종합적 기업인 연합기업소를 만들고 의사결정과 재정상 권위 및 자율권을 부여한다. 셋째, 계획경제를 전제로 한 효율성 및 재산성 중시이다. 계획 명령체제를 단순화하고 재산성 중시 방향에서 수정한다. 국영기업의 경영 과정에서 상대적 자율성이 상승한다. 판매량 및 이윤을 강조하며 이윤 일부를 기업과

¹⁸⁰ 나진·선봉 경제무역지대.

¹⁸¹ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, pp. 69~70.

노동자에게 보너스로 지불하고, 기업에 대한 재정 통제를 강화함으로써 화폐 및 금융 역할이 강화된다.

‘사회주의 상품경제’, 즉 시장사회주의의 주요 특징은 첫째, 국가의 기업에 대한 명령형 계획의 폐기이다. 국가는 경제적 간접수단을 통해 국영기업의 경영방향에 영향을 준다. 국영기업 중심 시장경제라고도 할 수도 있다. 둘째, 국가와 기업의 경영상 분리를 추진한다. 기업재정이 국가재정으로부터 분리되고 기업은 독립채산단위로 완전히 변화한다. 셋째, 극적인 사경제 팽창이다. 국영기업이 근간을 이루나, 비국영기업과 사기업 등이 발전하며 국영과 경쟁한다. 넷째, 시장제도의 초기 발전 단계이다. 소유권과 계약에 대한 법률 시스템 및 자본 시장과 상업금융 시스템이 발생하나 그 작동은 미숙하다. 정부와 기업 등의 행위 및 기능은 시장경제와 유사하나, 정부의 거시경제 운영 능력과 기업-노동자의 시장경제 적응력이 성숙되지 않았다.

‘사회주의 시장경제’의 기본원칙은 국영기업을 민영화시킴으로써 국가와 기업을 완전히 분리한 시장제도의 성숙단계이다. 주식시장, 상업은행, 소유권 법적 규정 및 보호의 제도화 등 시장경제 제도가 성숙한 단계로, 이에 기초하여 국가의 거시적 경제정책이 수행된다.

한편 사회주의 경제의 비효율성을 없애기 위해 경제개혁을 실시하는 것이라고 일반적으로 인식되어 있으나, 박형중은 개혁의 실행여부와 경제적 성공 여부는 반드시 연계되어 있지 않다고 주장한다.¹⁸² 또한 그는 국가별 특징을 중심으로 탈사회주의 사회에서 정치와 경제 관계를 다음의 <표 IV-3>과 같이 유형화하였다.

182 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, p. 72.

〈표 IV-3〉 탈사회주의 사회의 정치와 경제 관계 유형

	범죄적 자본주의	정치적 자본주의	민주적 자본주의
해당 국가	알바니아, 루마니아, 불가리아, 세르비아, 러시아	폴란드, 헝가리, 중국	동독, 체코
경제	탈취, 재분배, '보호금', 폭력을 통해 조직되고 통제되는 마피아적 '시장들'	탈취와 생산, 비용의 외부화, 지대추구(rent-seeking), 시장들의 독점	생산, 생산성 향상, 이윤추구, 시장들의 경쟁
국가	폭력독점 해체, 무정부-주먹에 의한 법(소유권부재, 계약준수 부재)	분절화-틈새 많은 폭력독점, 취약한 법치국가, 취약한 소유권, 계약준수 관행의 취약성	폭력독점, 법치국가, 확고한 소유권 계약의 준수
정치	국가의 범죄집단화, 강단정치	과두제	민주적 제도
사회	원자화, 사회적 공백, 대중 공평화(90%)	과두적 당기구의 후견정책, 공적 여론의 취약성, 정치투명성 부족, 대중공평화(60%)	분화된 시민사회 존재, 정당과 단체들의 정치적 매개기능, 탄탄한 공적 여론, 정치는 투명, 비교적 광범한 중산층, 대중공평화(30%)
도덕적 자원	아노미, 비도덕적 가족주의(후견-피후견제), 규범을 대상에 따라 차별적용(기회주의)	파당적으로 분절화된 도덕률, 인적 관계를 중심으로 한 사회관계, 모호한 도덕자산, 기회주의	시민공동체, 신뢰의 일반화, 추상적 공동체, 강력한 도덕자산, 규범적응에서 기회주의 축소

출처: 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』, p. 90. [표 2.1.9]

위의 표에서 드러난 국가별 유형은 사회주의 이전 사회의 근대화 수준 차이와 사회주의 체제하에서 통치의 특성, 그리고 개혁 과정의 특징을 중심으로 다음과 같이 분류할 수 있다.¹⁸³ 먼저 사회주의 이전(以前) 사회의 근대화 수준을 중심으로 볼 때, 유럽 사회주의는 가장 발전되고 서유럽적 역사배경을 갖춘 동독과 체코, 중간 발전수준으로 동·중유럽에 속한 폴란드와 헝가리, 저발전 국가로 동유럽 지역에 속하는 러시아·불가리아·루마니아·알바니아 등으로 분류 가능하다.¹⁸⁴

¹⁸³ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, pp. 77~91.

다음으로 사회주의 체제하에서 통치의 특성, 그리고 개혁 과정의 특징을 중심으로 볼 때, 개인과 사회집단의 자율 및 자율성이 가장 발전된 동독과 체코에서 공산당 체제에 대한 강력한 저항이 존재했다. 폴란드와 헝가리의 경우 공산당 집권 이전 시기를 보면 공산당은 취약했던 반면 자산가 정당과 농민정당이 강력했다. 저발전의 러시아·불가리아·루마니아·알바니아 지역에서는 역사적으로 국가-사회 간 분화과정, 공동체적 관념의 해체와 개인주의 발전 등이 취약했다. 때문에 공산당이 집권 후 개인과 사회집단의 자율성을 강력히 억압했지만, 사회구성원의 관념과는 큰 갈등이 없었다.

동독 및 체코슬로바키아의 공산당 지배에서 체제의 전문화와 관료화가 발전되었으며 공산당의 조직규율과 노동계급에 대한 장악을 토대로 한 지배였다. 그러나 가장 발전된 동독과 체코에서 공산당은 잠재적으로 강력한 시민사회와 대면해 있었기에 강력하고 비타협적인 통치방식을 행사하였다. 공산당의 응집성과 노동자 계급으로부터 지지 등 때문에 개혁이 지체되었고 급작스럽게 붕괴하는 탈사회주의가 이루어졌다. 소련·루마니아·불가리아 등에서는 근대화가 공산당에 의해서 이루어졌기 때문에 공산당 이외의 대안세력이 존재하지 않았다. 대안세력이 취약한 상황에서 국제적 대세에 밀려 탈사회주의가 진행되었다.

전체적으로 발전된 국가일수록 근대국가의 특징인 국가의 폭력독점, 법치의 원칙이 준수되었지만, 저발전 국가로 갈수록 국가의 폭력독점은 사회 내 여러 집단에 의해서 도전받고 법의 일반적 구속력도

184 동독과 체코의 경우 사회주의 성립 이전에 가장 서유럽적인 역사적 발전 경로를 지니고 있었다. 서유럽 발전의 특징은 국가-사회, 종교-정치, 신학-과학 등의 점차적 분리이다. 러시아 포함 유럽의 가장 동쪽 저발전 지역에서는 국가-사회의 분리, 정치-종교의 분리라는 역사적 발전이 일어나지 않았다. 중-동유럽 지역은 서방보다는 광범위하지 못했지만 도시화가 진척되고 개인주의 관념과 자율성에 대한 욕망 및 요구가 존재했다.

났다. 중진국가의 경우 규범이 파당관계나 안면관계에 따라 차별적으로 적용되는 기회주의가 만연하였다. 후진국가의 경우 규범적용에서 단지 가족과 그 외(外)만을 구분하는 비도덕적인 가족주의가 만연하였다.

다음은 <표 IV-4>로 정리할 수 있는 사회주의 전후 지배유형과 체제성격을 중심으로 한 주요 국가별 변화 경로와 유형이다.

<표 IV-4> 사회주의 전후 지배유형과 체제성격

유형	해당국가	선공산주의 체제	스탈린체제	'(비)개혁'의 특징 ¹⁸⁵	사회주의 이탈경로	사회주의 이후 체제
관료 권위주의 유형	체코, 동독	산업자본주의	스탈린주의	부분개혁 체제	내부파열	민주적 자본주의
		경쟁적 대의제 민주주의		동결된 탈전체주의	급진적 경제체제 전환	
민족적 타협적 유형	헝가리, 폴란드	부분공업화 시장경제	스탈린주의	사회주의 상품경제	협상	정치적 자본주의
		준권위주의 통치, 관리된 정당경쟁		성숙한 탈전체주의	급진적 (폴란드) 점진적 (헝가리)	
가산 관료제 유형	소련 (러시아 연방)	공업화 진입단계	스탈린주의	부분개혁체제→ 사회주의 상품경제	구엘리트에 의한 예방적 개혁	범죄적 자본주의
		국가주의적 절대주의 통치		동결된→성숙한 탈전체주의	급진적	

¹⁸⁵ 전체주의와 탈전체주의, 동결된 탈전체주의와 성숙한 탈전체주의 등 탈사회주의의 민주주의와 권위주의 체제 유형에 대해서는, Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 44~45.

유형	해당국가	선공산주의 체제	스탈린체제	'(비)개혁'의 특징	사회주의 이탈경로	사회주의 이후 체제
가산 관료제 유형	불가리아, 루마니아, 알바니아 외	농업적 선자본주의, 산업화 맹아	스탈린주의	보수적 부분개혁체제+ 스탈린적 경제정책	구엘리트에 의한 예방적 개혁	범죄적 자본주의
		권위주의 통치체제		동결된 탈전체주의 또는 전체주의	상표와 인물을 바꾼 구체제	
	중국, 베트남	농업적 선자본주의	불완전한 스탈린주의 또는 모택동주의	시장사회주의	점진적 시장경제화 및 정치사회적 다원성의 성장	정치적 자본주의
		봉건왕조 붕괴 후 반식민지화		탈전체주의		

출처: 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』, p. 92. [표 2.1.11]

앞의 내용과 위의 표에서 확인할 수 있듯이, 국제학계의 논점과 유사하게 박형중 역시 비교사회주의 변화를 추적하며 북한을 포함한 사회주의 변화 능력과 방향에 대해, 당-국가의 정치권력 독점의 이완 및 해체과정, 경제적 소유권과 결정권 독점의 이완 및 해체과정, 개인과 사회의 분화까지 어느 한 분야의 변화만 독립적으로 발생하지 않는다는 점을 주목했다.

(3) 지배엘리트와 환경

다음으로 사회주의 지배엘리트 중심으로 한 체제전환 방식과 유형, 그리고 관계를 주목한 선행연구이다. 대표적으로 최완규와 최봉대(2008)는 지배엘리트의 정치적 타협, 전략적 선택, 내적 통일성을 기준으로 각각 이행학, 경로의존적 체제전환론, 당국가주도형 체제전환

논쟁들을 점검하고, 체제전환방식의 유형적 비교분석을 시도하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.¹⁸⁶

〈표 IV-5〉 국가유형별 체제 전환방식과 그 특징

유형(사례)	체제전환 방식	(과도기) 정치·경제 체제 특성
러시아형 [러시아]	지배엘리트의 분열(개혁파와 보수파)과 대립→급진파 엘리트와 금융과두제 연합 형성(보수파 몰락)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가주의 • 가산제 자본주의(족벌자본주의)
동부유럽형 [루마니아]	지배엘리트의 잠재적 분열(개혁파 엘리트 미형성)→[국지적 대중봉기, 권력투쟁 내연]→지배엘리트의 인적 연속성 유지 (특정 분파 제거)	<ul style="list-style-type: none"> • 권위주의체제(+포플리즘) • 약탈적 자본주의(국가포획)
중부(중동부) 유럽형 [폴란드·헝가리]	지배엘리트 개혁파와 반체제엘리트의 정치적 타협(보수파 고립)→정치엘리트 일부 교체, 경제엘리트(기술관료, 경영엘리트)의 인적 연속성 유지	<ul style="list-style-type: none"> • 형식적 민주주의 체제(+포플리즘) • 초국적화된 자본주의
중국형 [중국·베트남]	지배엘리트(개혁파와 보수파) 내부의 정치적 타협→점진적 경제개혁 추진(정치적 강경노선 유지)→지배엘리트의 내적 통합과 정치체제 지속성 유지	<ul style="list-style-type: none"> • 일당독재체제(+조합주의) • 관료주도형 [국가]자본주의 (관료 자본주의)
쿠바형 [쿠바]	지배엘리트(개혁파와 보수파) 내부의 잠재적 갈등→[최고권력자의 반개혁적 성향]→제한적 경제개혁 추진→지배엘리트의 내적 통합과 정치체제 지속성 유지	<ul style="list-style-type: none"> • 일당독재체제(술탄주의→후기전체주의 이행) • 국가(군부) 해외자본 연합형 국가 자본주의

출처: 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 윤대규 외, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』 (서울: 한울, 2008).

최완규와 최봉대(2008)는 체제전환방식은 지배엘리트와 사회(대중)·경제(시장화)·대외관계 사이의 상호작용에 의해 규정되고, 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 역학관계는 이런 상호작용의 체제전환

¹⁸⁶ 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 윤대규 외, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』 (서울: 한울, 2008).

촉진효과를 특정한 체제전환방식으로 구체화시키는 매개역할을 한다고 주장한다.

그리고 북한 체제전환 방식에 주는 시사점으로 체제엘리트 내부에 개혁파가 형성되지 않을 경우 중국·베트남과 같은 당·국가 주도형 체제전환의 가능성은 낮고, 체제전환에 관한 국내의 요구가 약할 경우 지배엘리트의 체제전환 선택은 대외관계에 의해 일차적으로 제약된다고 전망한다.

한편 최근 박형중(2011)은 사회주의체제 붕괴 후 상당수 체제전환론자들에 따르면, 탈사회주의 국가들이 ‘민주주의와 시장경제’라는 단일한 방향으로 갈 것을 예측하였는데, 20여 년의 경험을 경유한 후 현실을 보니 나라마다 매우 다른 양상으로 나타났음을 주목하였다. 이 현실에 기초해 신고전파 경제학의 시각에 따라 이루어진 ‘충격 요법’의 처방전이나, 합리적 선택 이론가들의 진단과 처방이 실패하였음을 최근 국제적 논의 및 논쟁들을 소개하며 진단하였다. 즉, 체제전환 예측의 실패와 제도의 문제를 제기하였다.¹⁸⁷

3. 세 가지 경로의 자본주의 유형

가. 시장화 경로와 주요인

사회주의에서 시장화가 진전되면서 나타난 자본주의로 향한 사회에 대한, 다양한 경로 연구의 초점은 크게 두 가지이다. 먼저, 사회주

187 박형중, “통일 한국의 정치체제와 이념,” 허태희 외, 『통일시대 국가이념 및 비전연구』 (서울: 사회통합위원회 경제인문사회연구회, 2011), pp. 25~28. 3장 2절 ‘체제전환’론에서 본 민주주의와 시장경제 건설.

의에서 자본주의로 전환의 특성이다. 이와 관련된 연구의 주요 문제 의식은 ‘시장경제로의 전환이 어떠한 방법으로, 무슨 영역까지 이루어지며, 전(前) 사회 질서의 역사적 사례와 어떠한 차이가 있을까?’이다.

또 다른 한편으로, 시장화와 탈사회주의에 대한 다양한 형태의 비교 정치경제와 정치사회 연구를 발전시키려는 시도이다. 이로부터 시장화 방향에 따라 사회주의에서 자본주의가 출현하게 되는 경로와 요인 등이 주요 연구 문제가 된다.

후자와 관련하여 King and Szelenyi(2005)의 연구에 따르면, 공산주의에서 자본주의가 출현하게 되는 세 가지 이념형적 경로가 있다. 그 주된 방향에 따라 외부로부터의 자본주의, 위로부터의 자본주의, 아래로부터의 자본주의로 나누어 볼 수 있고, 시장화의 경로와 그 주요인을 중심으로 탈사회주의 세계에서 나타난 자본주의 각 유형의 특징을 살펴보면 다음과 같다.¹⁸⁸

(1) 시장화 방향과 유형 특성

아래로부터(capitalism from below)의 자본주의는 변종 자본주의(Hybrid Capitalism)이다. 이 시스템은 구(舊) 사회주의의 계획-재분배 경제의 그늘 속에서 시장통합적인 사적영역 또는 변종영역이 새롭게 아래로부터 창출되며 출현한다. 대표적 예가 중국이다. 이 체계는 시장통합적인 질서를 창출하지만 대규모 국영·공영 기업 영역과 공존하는 중소 영역 및 규모의 변종적인 국내 자본-기업가에 의존한다.

그럼에도 전체로서 국가와 체제의 시장 의존성은 증가하기 때문

¹⁸⁸ Lawrence P. King and Ivan Szelenyi, “Post-communist economic systems,” pp. 209~210.

에 국가 자본주의(state capitalist) 특성이 발전한다. 따라서 근대적 자본가가 아니라 시장에 의해 통합된 비자본가, 즉 당·정치관료 및 그들과 깊게 결탁된 중소 자본가가 중요한 역할을 하고 그들의 자산 형태로 변종자본과 국가자본 등이 존재한다.

위로부터의 자본주의(capitalism from above)는 국가엘리트가 구(舊)사회주의 재분배 경제를, 신자유주의 경제학자들의 청사진을 보면서 시장자본주의 체계로 변형시키는 시도 속에서 출현한다. 공산당 특권 계급이 거대 부르주아로 성장할 수 있도록 하기에 신(新)자본가 계급은 위로부터 나타난다. 대표적 예가 러시아이다. 위로부터 자본주의는 대개 가산제 자본주의(Patrimonial Capitalism)를 놓고, 경영·노동·국가·기업 간 모든 영역에서 후견-피후견 관계(Patron-Client Relationships)가 시장경제에 만연하게 한다.

가산제 시스템에서는 상호 공생과 후견-피후견 네트워크가 경제 시스템에 깊숙이 내재되어, 시장질서의 경제 활동을 대체하면서 재분배 제도를 파괴한다. 상호 이익의 극대화를 추구하기 때문에 각 사업 영역에서 서로의 부채를 면제해 주고, 관계에 의한 물질적 교환 및 거래가 제도화되어 부의 편중성과 각 영역별 불평등성이 만연하게 된다.

외부로부터 자본주의(capitalism from without)는 자유 자본주의(Liberal Capitalism)이다. 대표적 예가 폴란드와 헝가리이다. 위로부터의 자본주의처럼 엘리트 역시 신자유주의 청사진을 따르고자 시도하나, 공산당 특권계급으로 하여금 거대 국영기업을 사유화하도록 하기보다는, 해외 자본과 소유주, 그리고 다국적 기업과의 협력에 의존한다. 탈사회주의의 다른 시스템에 비해 공식적 규칙과 제도에 의한 시장질서와 생산력이 발전하는 경제를 창출했다. 따라서 이 경제 체계는 세계 경제 질서와 상대적으로 잘 통합된 편이다.

(2) 경로 형성의 주요인

탈사회주의에서 각기 다른 형태의 자본주의 국가가 발생하게 된 경로 형성의 주요인으로 다음과 같은 주제가 쟁점이 되었다. 첫째, 다양한 세력과 집단의 관계 및 상호작용에 의한 역학이다. 계급 간 또는 계급 내 투쟁으로 설명되는데, 계급투쟁 결과로 새로운 계급이 형성되고 새로운 갈등이 발생하는 등 새로운 정치적 환경과 기회 구조가 생성되기 때문이다. 둘째, 경제적 발전 수준과 요인으로 특히 핵심 자본주의 경제체제와의 지리적 근접성이 중요하다. 셋째, 공산주의 이전(以前) 체제와의 연계성이다. 핵심적으로 산업화 시기와 민족주의 양상 및 발전 수준에서의 차이이다. 넷째, 정치·경제·사회 구조뿐 아니라 역사적이고 문화적인 유산이다.

가장 중요한 점은 위의 4가지 요소들이 결합하여, 그 결과로 탈사회주의의 자본주의 경로를 규정짓는 주요인인 계급 연합이나 동맹이 구축된다는 점이다. 또 다른 한편 사회주의 붕괴 이후의 경로가 자본주의 발달에 미친 영향을 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 각기 다른 경로는 새로 등장하는 가산제 시스템, 자유주의적 시스템, 변종 시스템 등으로 구별되며, 그 속성을 규정할 뿐 아니라 경제 성장의 흐름을 결정하기 때문이다. 이와 관련된 주요한 논거는 다음과 같다.¹⁸⁹

아래로부터의 자본주의에서는 기술주의가 패권을 가지지만 정치적 관료주의를 전복하지는 않고 공산당은 권력을 유지했다. 당은 사적 자본가들의 투자에 구조적으로 의존적이었다. 예를 들어 중국에서 공산당 관료들이 자본가들에게 자신들의 사회경제적 지위를 인정받는 것과 같은 양상이다.

¹⁸⁹ Lawrence P. King, *The Basic Features of Post-Communist Capitalism*; Lawrence P. King, "Making Markets," pp. 494~538; Lawrence P. King, "Postcommunist Divergence," pp. 3~35.

위로부터의 자본주의에서, 사회주의 이후 자본주의 초기는 일종의 ‘대체 부르주아’에 의해 작동했으며, 전체적으로 이전 공산당 간부들이 이 대체 부르주아였다. 탈사회주의 세계에서 권력엘리트 집단은 기술관료 또는 기업가와 협력하고, 자신의 정치적 지위를 이용하여 공공의 국유 재산을 사유화하였다.

외부로부터의 자본주의에서, 정치적 자본주의로의 흐름은 약했으며 시민사회가 상대적으로 강했다. 기술주의 동맹과 반체제 지식인들은 공산당원들이 경제 관리권과 결정권을 지속하려는 흐름을 막았고, 시장경제 운영에서 국내 수출업자들에 의존했던 외국 투자자들의 지배적인 역할을 받아들였다.

나. 세 방향의 자본주의 유형

앞선 탈사회주의 시장경제 형성의 쟁점에서 살펴보았던 시장화 또는 시장경제의 형성 방향에 따라, 사회주의 침식과 함께 동시에 드러난 탈사회주의 시장경제의 경로 유형은 아래로부터의 자본주의, 위로부터의 자본주의, 그리고 외부로부터의 자본주의라는 3가지 이념형으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 현실에서 대부분의 탈사회주의 국가들은 이 세 가지 유형의 요소들이 결합되어 있고, 새롭게 등장하는 자본주의 역시 이 세 가지 타입의 요소들을 동시에 지니고 있다.

그럼에도 북한 시장화의 학술 정책적 함의를 규명하는 데, 이 유형화는 중요한 의미를 지닌다. 따라서 King and Szelenyi의 형성 방향에 의한 세 가지 유형론¹⁹⁰을 중심으로 이와 관련된 실증적 논의와 쟁점을 살펴본다.

¹⁹⁰ Lawrence P. King and Ivan Szelenyi, “Post-communist economic systems,” pp. 210~213.

(1) 아래로부터 자본주의

대표적으로 중국과 베트남, 그리고 1970년대~80년대 중반의 헝가리, 폴란드, 에스토니아이다. 이 유형의 경로와 특징은 다음과 같다. 첫째, 권력과 사회주의 이념의 힘이 강력하게 작용하는, 공산당이 독점적 정치적 지배를 유지할 수 있었던 국가들에서 발생하였다. 둘째, 대부분 농업부문에서 자연적으로 발생하였다. 공동 농장은 중국에서 처럼 해체되거나, 헝가리의 후기 수정사회주의 시기처럼 개인 소작농이 겸업 또는 전업으로 개인농업을 활발히 하는 것을 허가할 만큼 체제가 충분히 완화되었을 때이다.¹⁹¹

셋째, 외국자본의 유입이다. 공적 부문이 방어되고 있으므로 거대 다국적 기업에 문을 열지는 않았고, 중국의 경우처럼 소규모 투자자들을 끌어들이거나 헝가리나 폴란드에서처럼 부채의 빚을 만들어 자본주의로의 전환이 유도된 과정이다. 넷째, 주요 논쟁 지점으론 아래로부터의 자본주의와 정치적 자본주의와의 일치 여부이다. 앞선 2장 1절에서 자세히 살펴보았듯이, 대표적으로 Walder(1995)는 사회주의 관료들이 자본주의 이행의 수혜자라고 주장하고, Victor Nee(1989)는 아래로부터의 자본주의는 직접 생산자에게 이익을 주고 정치적 재분배를 약화시킨다고 주장하였다.

다섯째, 아래로부터의 자본주의는 과거 식민지 지역 자본주의의 고전적 경로와 유사했다. 유산 부르주아는 점진적으로 만들어졌고 시장기구도 점진적으로 수립되었다. 여섯째, 변종 자본주의 발생이다. 중소 사기업이 공기업과 공존하고 공기업 역시 자본주의 회사와 함께 작동한다. 공기업은 국가 자본주의의 양상을 보여주기 때문에, 이것

¹⁹¹ Iván Szelényi, *Socialist Entrepreneurs* (Madison: University of Wisconsin Press, 1988).

이 사회주의적 혼합 경제에만 나타나는 것은 아니며, 이들은 점점 시
장에 의해 통합되고 더욱 더 이윤을 추구한다.¹⁹²

(2) 위로부터 자본주의

1988~1991년 유럽의 사회주의 체제가 무너져 내리면서, 예상
치 못하게 시작된 이 유형의 주요한 특징은 다음과 같다.¹⁹³ 첫째,
1980년대 후반에 시작된 ‘충격 요법’ 또는 ‘대량 민영화’로 그 주요 처
방은 구사회주의의 관료주의 요소를 기술주의 요소와 결합한 것이다.
둘째, 새로운 엘리트가 정치권력을 잡거나 구 엘리트들이 순식간에
그 이념적 색채를 바꾸는 일이 벌어졌다. 사회주의 체제가 수립되었던
것과 같은 방식으로, 신고전파 경제학에 근거한 근대화 전략에 따라
엘리트에 의해 위로부터 자본주의를 만들고자 하는 시도가 일어났다.

셋째, 그럼에도 불구하고 세습적인 특징이 뚜렷하게 나타났다. 정
치권력이 최상위에서 지배권을 행사하였다. 즉, 공산당원들은 경영권
인수 등의 방법으로 그들의 정치적 자본을 사유재산으로 전환하려고
했다. 넷째, 특히 국제적 계약 경험이 없고 구조 조정을 위한 자본도
없는 대기업 소유 집단이 생기면서, 수요와 핵심투자 투입을 급격하게
떨어뜨리는데 큰 영향을 미쳤고 이로 인해 경기 침체가 유발되었다.

¹⁹² 이와 관련된 계획 없는 성장에 대해서, Theodore Groves, Yongmiao Hong, John Mcmillan, and Barry Naughton, “Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 1 (February 1994), pp. 183~209.

¹⁹³ 당시 경제학자들은 ‘우리는 생선으로 생선 수프 만드는 방법, 즉 어떻게 사유재산을 국유화하는지에 대해서는 알고 있지만, 생선 수프로 어떻게 생선을 만드는지, 즉 사회주의 체제를 자유 시장경제로 전환시키는 방법에 대해서는 모르겠다.’는 호소를 하였다. Lawrence P. King, “Postcommunist Divergence,” pp. 3~35; 대량 민영화와 기업 실패와 관련한 주장은 Lawrence P. King, “Shock Privatization: the Effects of Rapid Large Scale Privatization on Enterprise Restructuring,” pp. 3~34.

(3) 외부로부터 자본주의

체코와 1990년대 이후 헝가리 및 폴란드가 대표적으로 이 유형에 해당하고 그 주요 특징은 다음과 같다.¹⁹⁴ 첫째, 기술관료와 인본주의적 지식인들이 당 관료들에 반대하는 동맹을 형성한 체제이다. 둘째, 서구 다국적 기업에 의존하는 자유주의적 자본주의 체제를 형성한다. 셋째, 합법적 권위에 의해 지배된다는 점에서 자유주의적이고 합리적으로 투명한 과정을 거친 민영화를 이룬다.

넷째, 초기 이행 단계에서 대기업 민영화로 일정량의 준(準)사유 재산 혹은 재조합된 사유재산이 형성되고, 정부는 은행이 민영화되지 않았거나 사기업에 대량 주식을 보유하고 있는 경우에 은행 시스템을 통해 상당한 간접 지배를 행사하였다. 헝가리 사례가 대표적이다.

다섯째, 1990년대 후반까지 상대적으로 짧은 기간에 소유권이 외국인 투자자들에게 넘어갔으며, 초반에 시장 제도와 조직들이 형성되었다. 그 특징은 가격 규제 철폐, 통화 교환 가능, 은행 시스템의 근대화, 대부분의 민영화 및 자본 수입에 대한 규제 철폐 등이다. 여섯째, 기업경영진들은 구조조정을 위한 자본과 수출 시장에 대한 접근을 확보하기 위해 여전히 외국인 투자자들을 끌어들이었다.

다음의 <표 IV-6>은 탈사회주의 체제에서 나타난 자본주의의 세 가지 유형과 그 특성을 정리한 것이다.

¹⁹⁴ David Stark, "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism," pp. 1129~1137.

〈표 IV-6〉 탈사회주의 세계의 3가지 자본주의 유형

	외부로부터 자본주의	위로부터 자본주의	아래로부터 자본주의
이행의 정치전략(엘리트 갈등과 계급연합)	기술관료 주도 정치관료 타도, 반체제 인사들의 해계모니 투쟁	정치관료 권력 유지-사유 자산 획득위해 지위이용, 기술관료와 동맹/연합	기술관료 주도 국내 부르주아와 동맹, 그러나 정치관료 권력 유지
자본주의 형태 (대표 국가)	자유주의 시스템들 (폴란드, 헝가리, 체코)	가산제 시스템들(러시아, 우크라이나, 루마니아, 밀로세비치(Milosevic) 체제 세르비아)	변종 시스템들 (중국, 베트남)
주도 계급	다국적 기업, 일부 국내 자본가들	후견-피후견 네트워크들, 기생적 금융-산업 그룹들	국내 자산계급, 시장화 된 변종자본 형태
계급형성 정도	진행 중, 그러나 후견-피후견 관계와 함께 이중 구조	우세한 자산권 구조, 대개 후견-피후견 관계들	일부 계급 형성, 그러나 대부분 후견-피후견 관계들
해외 자본	지배적	매우 제한적	보충적, 소규모 투자자들
정치적 자본주의	적음	많음, 지배적	일부
국내(중소) 자본가	일부	적음	많음
시장통합 수준 (Firm integration)	낮은 수준 '비시장 질서' ¹⁹⁵ 의 시장들	높은 수준 비시장 질서를 가진 시장들	시장과 중앙계획, 그리고 계획과 연계된 교역
경제적 역동성	일부	적거나 없음	아주 많음
선도 분야	제조 수출업	원자재 수출	제조 수출업
축적(성장) 동력	외국인 직접투자(FDI), 자본수입, 수출주도; 일부기술상승, 재정적 취약성(fragility)	정치적 축적, 자본도파; 기술수준 하향	국가주도 공기업 발전, 민간부문 성장; 기술향상.
국가 규모	중	대	대
국가능력/관료제	중간정도/강함	약함/거의 없음	매우 강함/강함
국가-경제 상호작용	국가가 적절한 공공재제공(예: 인적자본); 일부 개별적 법 강제; 국가의 산업정책 시행; 중간정도 비공식부문	국가가 적절한 공공재 제공 못함(예: 인적자본); 피후견인 이익 위한 후견인의 광범위 개별적 법 집행; 거대한 비공식부문	국가가 공공재 제공 (예: 사회기반시설); 국가 산업정책 실행; 소규모 비공식부문
정치 제도	자유 민주주의	다당제 권위주의 (공정·자유롭지 못한 선거)	전체주의 정권의 선별·부분적 자유화 과정

출처: Lawrence P. King and Iván Szelényi, "Post-communist economic systems," Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (Princeton: Princeton University Press, 2005), p. 213.

¹⁹⁵ 비시장적 교역, 채무교환, 부실채권 등을 지칭한다.

위의 <표 IV-6>에서는 앞선 내용뿐 아니라 자본주의로의 세 가지 경로에 대한 계급 연합 관련 특성을 주목해야 한다. 러시아, 중국, 중유럽 국가 사례를 중심으로 세 방향의 자본주의 유형이 나타난 외생적 요인과 내생적 요인을 분류해 볼 수 있는 데, 특히 계급구조에 기반한 내생적 요인들과 서로 다른 엘리트 그룹 간 갈등의 역학이 중요하다. 주요 외생적 요인과 내생적 요인은 다음과 같다.¹⁹⁶

먼저 외생적 요인은 첫째, 사회주의 이전에 형성된 경제발전의 정도, 핵심부 국가들의 시장에 대한 접근성이다. 구체적 예로 중유럽이 서구시장과 가까웠다는 요소가 시장경제를 상대적으로 수월하게 작동하게 한 점이다. 둘째, 계급 간 갈등의 패턴과 계급 내 연합 및 동맹이 자본주의 경로를 결정한다. 계급 내 연합의 경우, 서구 유럽에 근접하고 문화적으로 비슷한 요인은 기술주의와 다국적 기업의 결합을 훨씬 더 쉽게 하였다.¹⁹⁷

계급 갈등의 패턴으로, 사회주의 이전 산업화되었던 국가에서는 기술관료와 지식인들 등 중산층이, 공산주의의 열정을 약화시켜주는 ‘Nation’에 대한 내재화된 신화를 가지고 있었다.¹⁹⁸ 이러한 외생적 요인은 계급 내 혹은 계급 간 갈등과 연합 패턴에 영향을 미치기 때문에 중요하다.

¹⁹⁶ Lawrence P. King, *The Basic Features of Post-Communist Capitalism: Firms in Hungary, the Czech Republic, and Slovakia*; Lawrence P. King, “Making Markets: A Comparative Study of Postcommunist Managerial Strategies in Central Europe.”

¹⁹⁷ 구체적으로 헝가리에서처럼 사회주의 경영자와 해외 자본주의 경영자를 이어주는 네트워크가 형성될 가능성이 높았다. 또한 구사회주의 시대 관료와 독일과 오스트리아 등 서유럽 핵심부 국가의 중소기업가들이 참여한 소규모 합작 벤처로부터 외국인 직접투자(FDI)가 이루어졌다. Lawrence P. King, *The Basic Features of Post-Communist Capitalism: Firms in Hungary, the Czech Republic, and Slovakia*.

¹⁹⁸ 이와 관련해서 구 소비에트 민족주의에 대해선, Lawrence P. King, “Making Markets: A Comparative Study of Postcommunist Managerial Strategies in Central Europe.”

주요 내생적 요인은 종교적인 관점에서 사회문화적으로 재구성된 종교와 근대화 유형 사이의 연관성이다. 이를 이념형적으로 분류해 보면, 자유주의 체제는 서구 기독교의 문화권에서 나타났다. 둘째, 가산제는 그리스 정교회 혹은 이슬람 문화권에서 나타났다. 셋째, 혼합 자본주의는 유교나 도교 지역에서 발생하였다.

다. 세 경로의 결과 유형

자본주의로 향하는 서로 다른 경로에 따른 그 결과 유형은 어떠한가? 이 역시 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 변종 자본주의를 야기한 아래로부터의 자본주의, 둘째, 가산제 자본주의를 야기한 위로부터의 자본주의, 셋째, 자유 자본주의를 야기한 외부로부터의 자본주의이다. 앞선 다양한 학자들의 실증 논거 및 현실과 함께, King and Szelenyi의 각 유형 대표 국가의 역사를 중심으로¹⁹⁹ 그 결과 유형을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 아래로부터의 변종 자본주의

변종 자본주의를 야기한 아래로부터의 자본주의의 전형적 사례국은 중국이다. 역사적으로 중국 사회주의는 정치관료와 기술관료 사이에 정치 및 정책 갈등이 심하였다. 특히 기술관료와 지식인들은 마오쩌둥의 대약진과 문화대혁명 시기, 정치적 이데올로기 주도 정책에 반(反)하는 세력이었다. 그러나 1978년 중국의 정치관료들은 기술관료 및 지식인들과 동맹하여, 덩샤오핑 정권하에서 이들 기술

¹⁹⁹ Lawrence P. King and Ivan Szelenyi, "Post-communist economic systems," pp. 215~222.

관료와 지식인 엘리트층의 리더십을 수용하였다. 정치관료 주도 이들 엘리트 세력의 동맹이 아래로부터의 변종 자본주의를 야기한 주요인이다.

1980년대 말 이후 중국의 시장화에 대한 중국출신 연구자들의 연구가 활성화되며, 중국에 변종 자본주의가 작동하게 된 주요 원인에 대해 다양한 연구가 발표되었다. 중국의 혼합경제가 보이는 변종 자본주의에 영향을 미친 주요인으로, Chen(1989)은 덩샤오핑이 지방 기업(향진 기업)들의 예상치 못한 성공에 기반해 개혁드라이브를 전개했기 때문임을 중시하였다.²⁰⁰ Yang(1996)은 대약진 정책의 후과와 이로부터 지속적인 사회주의 개혁이 이루어졌기 때문이라고 주장한다.²⁰¹ Zhou(1996)는 중앙 정부의 승인 없는 지역 농민에 의한 농업혁명을 중시하였다.²⁰²

전체적으로 중국은 정치관료와 기술관료 및 지식인들이 서로 견제하거나 연대하면서 변종의 시장경제를 발전시켰고, 중국에서 공산당 주도 경제시스템 전환이 가능했던 것은 대규모 국내 시장의 개방과 함께, 국영기업이 주력하지 않는 소비재 생산품에 대한 중소기업 장려 정책의 효과로 볼 수 있다. 즉, 정치와 기술관료, 그리고 국영과 사영 기업의 적절한 균형을 통한 시장경제 시스템 운영이다.

²⁰⁰ Yaobang Chen, "Tongyi Sixiang, Jiji Tiaozheng, Cujin Xiangzhen Qiye Chi xu Xietiao Jiankang Fazhan," *Chinese Township-Village Enterprises (Zhongguo Xiangzhen Qiye)* 9 (September 1989), pp. 1~8.

²⁰¹ Dali L. Yang, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1996).

²⁰² Kate Xiao Zhou, *How Farmers Changed China: Power of the People* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996).

(2) 위로부터의 가산제 자본주의

가산제 자본주의를 야기한 위로부터의 자본주의의 대표적 전형 사례국은 러시아이다. 소비에트 체제 전환기 핵심 행위자는 정치관료였으며, 변화의 동력은 공산당 주도 사회주의 체제가 서구 자본주의와 경제 및 군사적으로 경쟁해서 이길 수 없다는 인식이었다.

변화의 주동 인물인 고르바초프는 강경노선을 유지했던 브레즈네프 시대에, 그 노선에 반대되는 정보 등을 지식인들에게 공개한 기술관료적 개혁가였다. 그가 주도한 페레스트로이카는 개인과 기업의 합법적 영리 활동으로, 체제관리와 통치 세력인 엘리트들에게 사유재산을 축적할 수 있는 중요한 기회를 제공했다. 이에 따라 관료들의 주된 관심이 중앙에서 벗어나 소비에트 연합의 해체를 유도하였고, 관료들은 지역 차원에서 기득권을 유지하며 살아남을 수 있다는 것을 인식하게 되었다.²⁰³

이러한 인식이 러시아에서는 1988년 공산당 최상위 계급에서부터의 행동과 맞물려 본격화되었으며 시민사회가 출현하였다. 1988년을 전후로 공산당은 민주파와 공산파라는 두 개의 파벌로 분리되어 대립하였다. 그러다 사회주의 내부 개혁을 추진하려 한 고르바초프가 당 내 보수파에 대항하여 제한적 선거를 실시하려고 시도하였을 때, 그의 전략이 역효과를 초래하였다. 엘친이 모스크바 유권자 연합에 대한 지배력에 기초하여 유명인사로 떠올랐고, 대중에 기반한 민주파의 리더십을 발휘했기 때문이다.²⁰⁴ 즉, 공산당 내 당파 대립에서 균형을

²⁰³ Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*.

²⁰⁴ 엘친은 1961년 공산당에 입당하여 1976년 스페르들로프스크 주 당서기를 지냈고 1986~1988년까지 소련 공산당 정치국 후보국원을 역임했으나, 미하일 고르바초프의 절충 개혁 정책을 비난하여 직위 해제되었다. 그러나 대중적 인기를 기반으로 1990년 러시아 소비에트연방 최고의회장이 되었으나 7월 12일 공산당에서 탈당했다.

유지하며 당내 민주화를 추진했던 고르바초프 세력이 옐친 세력에 의해 역풍을 맞은 것이다.

주목할 점으로, 폴란드에서는 비공산당 엘리트가 개혁을 주도했던 것에 반해, 러시아에서는 공산당 내의 권력투쟁 양상으로 개혁이 진행된 것이다. 민주파 의원의 86%가 공산당 당원이었고, 옐친 자신도 공산당 중앙위원회 위원이었다. 옐친의 권력투쟁 승리에 따라, 러시아 연방이 구소련으로부터 ‘독립’을 선언하였고, 구소련 연방의 최고 소비에트에 이중(dual) 권력구조가 생겨났다. 그리고 1991년 보수파의 쿠데타 실패 이후, 옐친은 러시아 전 영역에 지배권을 획득하였다. 러시아가 오랜 시기 하향식(Top-down) 관료주의적 위계체제를 유지했던 것에 반해, 옐친은 기업가들과 협력하여 ‘위로부터의 충격 요법’을 실행하였다. 이때 옐친이 구성한 소위 개혁세력 74%가 기존의 특권 계급이었다.²⁰⁵

1992년 서구 경제학자 제프리 삭스(Jeffrey Sachs)의 주도로 급진적인 경제 자유화와 사유화가 이루어졌다. 그러나 6개월 후 극심한 인플레이션과 국민생활 수준의 하락으로, 옐친의 대중적 인기는 급격히 쇠락했다. 이에 따라 옐친은 러시아 천연가스 독점회사인 가즈프롬(Gazprom) 사장인 체르노미르딘(Chernomyrdin)을 러시아의 초대 총리로 지명했다. 역사상 가장 거대하고 급진적 소유권 전환이 이루어지던 시기, 체르노미르딘은 1992년부터 사유화를 본격화하였다.²⁰⁶

그리고 1994년 15,052개의 중간 규모 및 대규모 기업이 80%의 산업 인력을 자체로 채용하는 등 급진적 체제전환이 이루어졌다. 한편

²⁰⁵ Marc Garcelon, “The Estate of Change: The Specialist Rebellion and the Democratic Movement in Moscow, 1989-1991,” *Theory and Society*, Vol. 26, No. 1 (February 1997), pp. 39~64

²⁰⁶ EBRD, *Transition Report 1996* (London: EBRD, 1996), p. 169.

강력한 충격 요법에 대한 국민들의 반발로 체르노미르딘이 축출되고, 총리가 가이더(Gaidar)로 교체되기도 하였다. 그러나 그 과정에서 러시아는 공산당 내 권력엘리트들이 대기업을 운영하는 기술관료와 협력하며 관료주의 계급을 재창조하고, 위로부터의 충격 요법을 통해 자본주의를 촉발시켰다.²⁰⁷

(3) 외부로부터의 자유 자본주의

자유 자본주의를 야기한 외부로부터의 자본주의의 대표적 사례 국가는 폴란드와 헝가리이다. 계급 내 균열이 심한 사회주의 사회에서 ‘기술관료와 지식인 동맹’의 출현으로, 폴란드와 헝가리로 대표되는 중유럽 사회주의에서 독점적인 정치권력이 도전을 받았다. 이 동맹은 정치적으로 관료주의 시스템으로부터 자유를, 경제적으로는 노동력을 시장에 판매하며 전문가가 됨으로써 자본주의 체제 구현을 추구하였다. 이는 다국적 기업의 출현으로 가능하였다. 특히 폴란드에서 노동자 계급 세력이 강하게 대두하여, 1980년 자르젤스키(Jaruzelski) 군사독재에 의한 사회주의 정치원리가 무너졌고, 1981년 급격한 물가상승으로 전 국가 차원에서 파업이 발생하였다. 1981년 8월 그단스크(Gdansk)와 슈체친(Szczecin)에서의 파업이 전 국가적으로 퍼지고, 중앙 정부는 독립적인 연합체를 구성해야 한다는 것을 인지하였다.²⁰⁸

그 시작은 1976년 폴란드 노동계급이 반체제 지식인들과 동맹을 맺고, 공산당 주도 체제운영에 불만을 지닌 기술관료와 전문인들의

²⁰⁷ EBRD, *Transition Report 1996*, p. 169.

²⁰⁸ Mark Kramer, “Polish Workers and the Post-Communist Transition, 1989–93,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 4 (1995), p. 673.

협력을 얻어, 천만 명 규모의 강력한 동맹을 형성한 것이었다. 이는 당시 폴란드 공산당 당원의 약 4배에 해당하는 규모였다. 이로부터 공산당에 반대하는 신흥 엘리트 계층이 출현하여, 기존 특권계급 제도가 폐지되고 정치관료 계층의 대중 통제권이 박탈되었다. 1981년 연대(동맹) 책임대표가 경제개혁의 제도화를 시도했으나, 정부가 이를 수락하지 않았고 이로 인해 파업이 발생하였다. 이에 대해 당시 군사독재 수장인 자르젤스키(Jaruzelski)가 계엄령을 내렸다. 지식인과 노동자 간 연대를 금하고 그 지도자를 체포하는 한편, 교회를 인정하였으며 사회주의 기업가 계급을 생성하기 시작하였다.²⁰⁹

동맹이 약화되자 폴란드는 지속적인 경제 공황을 겪었고, 국제적 채무가 쌓이기 시작하였으며, 국민의 생활수준이 급격히 하락하였다. 이로 인해 1988년 4월 그단스키와 크란코브(Krankow)에서 다시 파업이 시작되었다. 그 결과, 준(準)자유(semi free) 선거가 실시되어 공산당 정권이 패배하였고 사회주의 체제가 붕괴되었다. 공산당 기구에 대한 동맹 운동은 매우 강력하게 작용했고, 이로 인해 암시장이라 논해지는 제2경제, 즉 시장경제가 노동자와 농민들에게 열리게 되었다. 시장화가 진전되며 부르주아 계급이 생성되어, 공산당 관료계급의 이데올로기적 헤게모니를 몰락시키고, 관료주의 철폐를 위한 기술관료와 지식인 동맹 형성에 핵심적 역할을 하였다.²¹⁰

헝가리와 폴란드에서 1989년 정치적 자본주의는 소멸하고 기술관료와 지식인 엘리트에 의한 자유주의가 형성되었다. 그러나 그 동맹 또는 연합이 오래 지속되진 못하였다. 지식인 계층의 기술관료에 대한 반란이 뒤를 이었기 때문이다. 1990년 헝가리와 폴란드는 새롭게

²⁰⁹ David Ost, *The Politics of Anti-Politics* (Philadelphia: Temple University Press, 1990), pp. 113~155.

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 113~155.

사회주의 정당을 형성하였다. 지식인 계층은 자유당과 애국주의 기독교 세력이란 두 분파로 구성되었고, 기술관료 중심 엘리트 계층은 노동자 계급의 지원으로 공산당 주도 사회주의 관료체제를 해산하고 신자유주의를 지향하였다.²¹¹

헝가리의 경우, 경매를 통한 급진적 사유화가 진행되었고, 해외 직접투자 법인이 이를 주도하였다. 체코의 경우, 급진적인 대규모 사유화 프로그램이 진행되었다. 체코의 국영기업 대규모 사유화는 세습적인 가산제 체제에서 벗어나는 결과를 가져오기도 하였다. 슬로바키아와 폴란드의 경우, 대규모 국영기업의 사유화를 뒤로 미루고 경쟁적인 경매를 통한 사유화로 시장경제 제도의 기반을 다졌다.²¹²

4. 대북한 적용과 정책함의

앞서 탈사회주의 시장경제의 국내외 논점과 세 가지 경로의 시장 시스템 형성과 유형에 대한 역사적·국제적·비교사회주의적 경험과 쟁점을 살펴보았다. 따라서 이 성과와 함께 북한의 1990~2013년 현재까지 시장화와 함께 전개된 정치·경제·사회의 변화 성격에 기초하여, 탈사회주의 시장경제의 주요 논점과 3가지 경로의 자본주의 유형을 북한에 적용해 본다. 특히 20년 이상의 시장화 결과로 북한에는 어떠한 유형의 탈사회주의 자본주의가 드러나고 있는지? 그 형성 경로와 핵심 성격에 기초한 유형화를 시도한다. 마지막으로 향후 전망과 정책적 함의를 밝힌다.

²¹¹ Lawrence P. King and Ivan Szelenyi, "Post-communist economic systems," p. 219.

²¹² *Ibid.*, p. 219.

가. 북한의 탈사회주의 시장화 유형

탈사회주의 경제체제 전환이 20여 년의 역사를 경유하면서, 국가별로 대표적 유형의 시장경제 시스템으로써 자본주의 유형을 발전시켰다. 앞서 자세히 살펴보았듯이 탈사회주의 세계에서 시장경제 형성 방향과 상이한 경로에 따른 자본주의의 형성과 세 가지 유형이다. 즉, ‘변종 자본주의를 야기한 아래로부터의 자본주의’와 ‘가산제 자본주의를 낳은 위로부터의 자본주의’, 그리고 ‘자유 자본주의를 야기한 외부로부터의 자본주의’이다.

3.에서 자세히 다룬 이 ‘탈사회주의 시장경제의 세 가지 경로와 유형’을 북한의 2013년 현재까지의 시장화 전개에 적용해 볼 때, 북한의 시장화와 그 결과 유형은 러시아로 대표되는 ‘위로부터의 자본주의’와 ‘가산제 자본주의’에 근접해 있다. 그러나 중국으로 대표되는 ‘아래로부터의 자본주의’와 ‘변종 자본주의’ 특성도 지니고 있다. 그 핵심적 성격과 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

앞선 3의 <표 IV-6> ‘탈사회주의 세계의 3가지 자본주의 유형’에서 정리된 척도에 따른 유형별 특성²¹³으로 지난 20년 이상 북한의 시장화 결과를 다룰 수 있다. 그 척도의 대북한 적용 결과로 탈사회주의 자본주의 경로 중, 2013년 현재까지 북한 경제시스템에서 가장 두드러지게 나타나는 특성은 ‘위로부터의 자본주의’ 유형에서 다음과 같이 확인할 수 있다.

첫째, 조선노동당 주도 정치관료가 여전히 강한 권력을 행사하며, 직위를 이용하여 국가재산을 사유화하는 경향이 강하다. 둘째, 경제 행위는 후견-피후견 연계에 의해 좌우되고, 기생적 금융 및 산업 부

²¹³ *Ibid.*, p. 213.

문이 발생한다. 셋째, 경제활동이 시장거래 뿐 아니라 정치권력을 매개로 한 비시장적 거래에 의해 이루어진다. 즉, 뇌물과 안면 관계 등 인적·도구적 네트워크들로 대표되는 다양한 비시장적 거래와 교환이 팽배하다. 따라서 경제는 성장하지 않고 정체하는 경향이 나타난다.

넷째, 제조업이 아니라 원자재 수출을 중심으로 시장경제가 유지되며, 이 또한 정치권력을 매개로 하기에 정치적 자본 축적 경향이 두드러진다. 다섯째, 국가는 경제성장을 위한 사회기반시설이나 인적 자본 등의 공공재와 자원을 적절히 제공하지 못하며, 여섯째, 공식적 법률과 계약에 의한 법치 대신, 후견-피후견 관계와 다양한 인적 관계망을 통한 법률 집행과 계약 이행 방식이 강하게 작동한다.

주요 척도에 따라 세부적으로 유사한 특성을 살펴보면, 첫째, 이행의 정치권력 즉 엘리트 갈등과 계급동맹 측면에서, 정치관료가 지배연합을 구성하며 직위를 이용하여 사유재산을 축적한다. 둘째, 탈 사회주의 시장경제 시스템으로서 자본주의의 형태 측면에선, 러시아·우크라이나·루마니아, 밀로세비치(Milosevic) 체제의 세르비아에서 나타난 가산제 시스템이다. 셋째, 유형별 자본주의 주도계급 측면에서 정치관료가 주도하는 후견-피후견 네트워크들이다.

넷째, 유형별 자본주의의 계급형성 정도 측면에서, 소수의 정치관료 주도 지배연합이 물질적 부와 실질적 자산권을 가지고 있다. 다섯째, 해외 자본 측면에서 해외 자본투자가 매우 제한적이다. 여섯째, 정치적 자본주의 측면에서 정치적 자본주의 경향이 지배적이며 정치적 자본가들이 많다. 일곱 번째, 국내 중소 자본가 측면에서 매우 적은 규모를 차지한다. 여덟 번째, 시장질서로의 통합 수준 측면에서 높은 수준의 비시장 질서를 가진 시장활동이 지배적이다. 아홉 번째, 경제적 역동성 측면에서 매우 낮거나 거의 드러나지 않는다.

열 번째, 유형별 자본주의 선도 분야 측면에서 광물 등 원자재 수

출이 주를 이룬다. 열한 번째, 자본축적의 동력 측면에서 정치적 축적이 주를 이루고 자본의 은폐와 도피가 이루어진다. 열두 번째, 국가능력과 관료제 측면에서 자본주의적 국가능력이 약한 것은 동일하나 북한의 공공 관료제는 강하고 발달해 있다. 열세 번째 ‘국가-경제’의 상호작용 측면에서, 국가가 인적자본이나 사회기반시설 등 적절한 공공재를 경제와 산업에 제공하지 못하고, 법률 집행이 후견-피후견의 이익관계 또는 부-권력의 공생관계에 따라 이루어진다. 또한 수령경제를 중심으로 한 비공식부문과 뇌물이나 부패 등 비공식 제도가 ‘국가-경제’ 관계의 상호작용에 핵심 역할을 한다.

한편, 중국과 베트남의 ‘위로부터의 자본주의’ 유형에서, 2013년 현재까지 북한 경제시스템에서 나타나는 유사한 특성을 주요 척도에 따라 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이행의 정치전략 측면에서 공산당 정치관료들의 정치권력 유지이다. 둘째, 탈사회주의 시장경제 시스템으로서 자본주의의 형태 측면에서, 혼합경제적 특성을 지닌 변종 시스템이다. 셋째, 유형별 자본주의 주도 계급 측면에서, 북한의 돈주와 외화벌이 사장 등으로 대표되는 시장화된 변종 자산가 형태들이다.

넷째, 유형별 자본주의 계급 형성의 정도 측면에서 여전히 우세한 후견-피후견의 이익 공생 상층 계급이다. 다섯째, 해외 자본 측면에서 소규모의 해외 지원 및 투자자들의 존재이다. 여섯 번째, 시장질서로의 통합 수준 측면에서 시장과 중앙계획, 그리고 계획과 연관된 교역의 공존이다. 일곱 번째, 국가능력과 관료제 측면에서, 북한이 자본주의적 국가능력은 약하나, 관료제는 강한 측면에서 유사한 특성을 보인다. 국가 크기 측면에서는 베트남과 가장 유사하다.

학술뿐 아니라 정책적 측면에서 이 같은 자본주의 유형론 적용은, 북한에서 현재 전개되고 있는 국가와 시장의 상황 및 성격, 그리고 관계를 보다 객관적으로 드러나게 한다. 더욱이 경제활동 주체들과

시장화 실태, 그리고 북한의 거시경제 및 산업 특성을 이해하는 데 중요한 통찰을 제공한다.

나. 북한의 시장화 특성과 시사점

현재까지 북한의 경제시스템은 위로부터의 계획경제와 아래로부터의 시장경제, 중앙의 통제나 규율 및 지역의 조율이 직간접적으로 영향을 미치고 있다. 시장시스템의 제도화 수준이 상당히 낮으며 구체적 정보 및 데이터가 부족한 실정이다. 그럼에도 불구하고, 앞선 2.에서 다룬 ‘탈사회주의 시장경제: 국내외 논점’을 북한에 적용해 볼 때, 시장화의 불가역성·변종성·부의 분배·재분배 문제·혼합경제라는 탈사회주의 시장경제 특성이, 지난 20년간 ‘북한 시장화의 실증적 전개 과정’²¹⁴에서 드러난다. 그 핵심적 성격과 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 시장화의 불가역성이다. 20년 이상 진행된 북한 시장화의 자기조직화와 진화 과정에 기초할 때, 북한에서도 시장메커니즘이 작동되기 시작하면 그 이전으로 되돌아갈 수 없는 불가역성을 드러내었다. 따라서 앞서 다룬 주요 선행학자들이 주장하듯, 북한의 탈사회주의 시장화 전망과 정책적 처방을 위해선 정치경제와 사회경제의 다양한 형태를 주목해야 한다.

둘째, 변종성과 분배 및 재분배 문제이다. 북한의 시장화와 그에 따른 다양한 변화들, 즉 탈사회주의 현실 또한 사회주의 계획경제가 무너진 후 자본주의 시장경제가 형성되는 순차적 혹은 단계적 과정이

²¹⁴ 박영자, “북한 경제시스템의 복잡계 현상,” 『한국정치연구』, 제19집 제3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2010); 조정아·김영운·박영자, 『북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션』 (서울: 통일연구원, 2010); 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009).

아니다. 계획경제 침체와 시장경제 형성이 나타나나, 이는 상이한 두 경제시스템이 동시적이고 동반적인 양상으로 드러났다. 따라서 북한의 시장화는 민주적 시장질서와 상치되는 정치경제적 후견-피후견 제도 같은 네트워크들이 중심적 역할을 하는 변종 시스템을 낳았다.

셋째, 혼합경제이다. 북한 시장화와 경제시스템은 사회주의와 자본주의의 성격이 결합해 있다. 탈사회주의 질서임에도 계획과 시장 경제가 혼합되어 작동되는 것이다. 따라서 각종 비공식 제도와 정치 권력의 통제제도가 시장화 과정에서 동시에 발전하였다. 그러므로 현재까지 북한의 시장화는 공적 규칙을 존중하는 자유와 민주주의 제도에 기초한 자본주의로 진화하지 못하고 있다.

다음으로 북한의 개혁과 체제변화를 전망하기 위해, 탈사회주의의 다양한 정치경제를 변화단계와 유형에 초점 맞추어 진단한 주요 논점²¹⁵을, 2013년 현재 북한의 시장화 성격에 적용해 보면 다음과 같다.

먼저 단계별 유형으로, 2000년 이후 북한의 탈사회주의 시장화는 부분개혁 단계에서, 2012년 김정은 정권이 들어선 후 2013년 현재까지 시도하고 있는 6·28방침이 상징하듯, 사회주의 상품경제 단계로 나아가려는 중간 경로에서 순환하고 있다. 그러나 아직 사회주의 상품경제 단계로 완전히 진입하지는 못하고 있다. 사회주의 상품경제의 특징 중 계획과 시장의 혼합경제, 시장제도의 성장, 경제적 수단을 통한 국가의 기업에 대한 간접 통제, 상업적 이윤증대와 국가의 요구 이행, 집단농장 해체 등 양상이 나타나고 있다.

북한당국이 2012년 6·28방침을 제도화하려는 조치를 제시하고 있으나 2013년 현재까지 제대로 실현되지는 못하고 있다. 정책의 우선

215 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), pp. 71, 90, 92.

순위에서 밀리고 그 개혁 내용도 애초 방침보다는 다소 뒤쳐진 양상으로 조정되고 있다. 핵무기와 국방 중심 독재체제의 안정화 세력이 지배연합의 주류를 차지하고, 김정은 정권의 통치 중심성이 아직 확고하지 못하며, 시장경제에 대한 권력엘리트 집단 내부에 정책 갈등이 지속되고, 내부 생산성 향상과 외부 경제지원 확대 역시 이루어지지 못하고 있기 때문이다.²¹⁶

11월 현재 6·28방침에서 밝힌 개혁조치의 성격인 ‘사회주의 상품경제 단계로 진입’하려는 김정은 정권의 의지는 산발적으로 드러나고 있다. 그러나 핵국가를 법령화하고 전통적인 군사안보 아젠다 우선순위를 고수하고 있다. 북한의 경제개혁 과정은 대내외 정치군사적 환경 변화 과정과 상호 긴밀히 연관되어 있다. 이로 인해 아직까지 북한 경제시스템은 부분개혁 단계를 넘어서지 못하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 경제개혁에 대한 김정은 정권의 의지가 확인되고 부분적으로 시도되고 있는 점을 고려할 때 개혁의 단계별 진화를 주목할 필요가 있다. 향후 6·28방침의 핵심 내용들이 현재화될 때 어떤 행위자와 제도 갈등을 경유하며 실현되었느냐는, 북한의 탈사회주의 시장경제 경로와 유형을 추론하고 정책적 함의를 도출하는 중요한 시사점이 될 것이다.

다음으로 탈사회주의 사회의 ‘정치와 경제 관계’ 유형에 기초할 때, 북한에 ‘범죄적 자본주의’와 ‘정치적 자본주의’ 특성이 혼합되어 나타나고 있다. 지난 20년 이상 시장화 과정 전체를 볼 때, 범죄적 자본주의로부터 정치적 자본주의로 진화하는 양상은 보이고 있다. 그러나 체계화된 부패와 뇌물 실태가 보여주듯, 여전히 시장시스템에 기반한 인민경제의 잉여를 국가권력이 통치에 활용하고 불평등한 재분

²¹⁶ 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” 『국방연구』, 제56권 제2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2013).

배를 주도하고 있다.

마지막으로 사회주의 전후 지배유형과 체제성격에 기초할 때, 북한이 ‘가산 관료제 유형’인 것은 분명한 데, 선(先) 공산주의 체제와 개혁의 특징, 그리고 사회주의 이탈경로를 기준으로 상이한 특징을 보이는 대표국인 러시아·루마니아·중국과 비교해 볼 때, 각 국가에서 나타나는 특징들이 횡단하며 부분적으로 동일하고 부분적으로 차이가 있는 특성을 보이고 있다. 따라서 북한의 시장화가 진화되며 나타나는 정치 및 사회와의 공진화는 중국식·러시아식·중동유럽식 탈사회주의 시장화 유형과는 또 다른 경로를 창출할 수 있다. 그러므로 북한 경제시스템 내부에서 창발하는 변종성을 주목해야 한다.²¹⁷

이 같은 역사적·국제적·비교사회주의적 현실과 논점을 정리해 볼 때, 북한의 탈사회주의 시장화는 ‘다양성’·‘복잡성’·‘변종성’이란 특징을 보이며 비선형적으로 전개되고 있다. 앞선 평가했듯 탈사회주의 시장경제의 어떠한 유형도 근대 합리적 자본주의 유형과 유사하지 않다. 북한이 탈사회주의 체제로 들어섰으나 시장화 양상은 이전의 어떠한 시장경제 유형과 동일하지 않다. 탈사회주의 국가들에서 시장화가 진전되고 시장경제가 시스템으로 작동하지만, 이는 냉전체제까지 자본주의 시장경제 시스템으로 유형화할 수 없는 변종의 새로운 질서이다.

따라서 시장화의 자기조직화와 진화 과정에서 드러나는 북한적 창발 현상을 주목해야 한다. 그 접근 방법과 관련하여 앞서 시장화의 불가역성을 주장한 선행 학자들의 시각, 즉 자본주의와 사회주의 시

²¹⁷ 이와 관련하여 최근 박형중은 냉전체제 이후 탈사회주의 국가들이 ‘민주주의’와 ‘시장경제’로 단일하게 이행될 것이라고 주장한 상당수 체제 전환론자들의 예측이 실패하였음을 논증하였다. 탈사회주의 20여 년 역사를 보니 그 변화와 결과가 각 국가마다 상이한 양상으로 나타났기 때문이다. 이는 정치가 경제제도 발전의 결정요인이라는 신제도학과 경제학자들의 논지에 주목한 것이다. 박형중, “통일 한국의 정치체제와 이념,” pp. 25~28.

장경제 시스템을 횡단하는 교차체계 비교로서 비교 자본주의 연구를 주목해야 한다. 이는 북한의 탈사회주의 시장화와 빈곤감소형 경제질서 수립을 위한 중장기적 정책설계와 정책적 처방력을 높이는 데 중요한 함의를 제공할 것이다.

다. 향후 전망과 정책 설계

앞서 논증하였듯 지난 20년 이상 북한 경제시스템에서 나타난 복잡한 현상과 특성들은, 서로 공존하며 질서와 무질서의 동시적 양상으로 혼재되기도 하고, 부정과 긍정 피드백 측면 모두에서 서로에게 작용과 반작용을 하는 등 긴밀히 상호 작용하며 자기조직화와 진화의 과정을 보여주었다. 따라서 향후 북한의 탈사회주의 시장경제 유형은 선형적 단계나 시간적 순서에 따른 경로가 아니라, 다양한 경로와 유형이 동시성과 중첩성을 드러내며 공존하거나 갈등하면서, 새로운 자본주의 시스템의 창발 과정에서 드러날 것이다. 그럼에도 불구하고, 중장기적으로 다수 인간의 필요(needs)에 의한 북한의 시장질서는 다시 이전의 계획질서로는 회귀하지 못할 것이다.

시장은 개별 인간들이 가지는 본질인 개성의 기초이자 전제조건이고, 자유와 자립이라는 핵심적 가치를 가진다. 시장의 확대는 부정적 의미에서 여러 재화와 서비스 뿐 아니라 인간관계 또한 물질적인 교환 및 거래 관계 안으로 인입시키지만, 그와 함께 물질적 부를 가지면 상대적으로 다른 누군가에게 종속되지 않고 자립적으로 살아갈 수 있는 긍정적 의미를 지닌다. 다시 말해, “타인으로부터의 강요를 거부”하는 자유에는 생활의 자립(自立)이라는 현실적 조건이 필요 불가결하다.²¹⁸ 그리고 그 조건을 갖추게 했다는 측면에서 시장화는 중요한 정치사회적 가치와 의의를 갖는다.

이런 의미에서 20년 이상 진행된 북한 시장의 자기조직화와 진화를 볼 때, 북한 경제시스템은 20여 년 전의 계획시스템으로 되돌아갈 수 없는 상황이다. 한편 공식화된 시장경제 시스템으로의 전환이 드러난 것도 아닌 채, 계획과 시장의 혼합경제 패턴을 보이고 있다. 그러나 그동안 우선순위를 유지하던 공식적 계획경제 부문에 비공식적 경제영역과 시장질서가 침투하고 확산되면서 경제시스템의 불안정성이 증대하고 있다.

그 주요한 특징을 중심으로 향후 북한의 탈사회주의 시장경제 시스템을 전망하면, 시스템의 질서(order)와 무질서(disorder)가 확산되고 시스템이 요동치지만 새로운 질서는 아직 시스템화되지 않은 채 혼돈 상황이 진전되는 것이다. 현재 북한의 경제시스템은 평형에서만 상태이며 자기조직화와 진화의 새로운 국면이 조성되고 있다. 이 시기 새로운 질서의 창발이 중요하다.²¹⁹

연구 결과, 향후 전망과 연계된 정책적 함의 및 설계와 관련하여 특히 주목할 점은 정치 제도 측면이다. 앞선 위로부터와 아래로부터의 자본주의 유형론을 북한에 적용할 때, 대부분의 척도들을 가지고 현재 북한의 탈사회주의 시장화 유형이 위로부터의 자본주의 유형에 가장 근접해 있고, 이와 동시에 아래로부터의 자본주의 유형과도 유사한 성격을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 정치제도들 측면에서만 북한적 특성을 두 유형 모두에서 확인할 수 없었다.

위로부터의 자본주의에서 정치제도들은 공정하거나 자유롭지 못한 권위주의에 기초하지만, 공산당 내 분파로부터 시작된 다당제 등으로 서로 다른 당파가 형성되어 있고, 자유 및 비밀 투표 등 선거의

218 오니시 히로시, 조용래 역, 『자본주의 이전의 사회주의와 자본주의 이후의 사회주의』 (서울: 한양대학교 출판부, 1999), pp. 121~122.

219 박영자, “북한 경제시스템의 복잡계 현상,” pp. 163~164.

기본 원칙이 정치적 정당성을 가지고 있다. 아래로부터의 자본주의에서 정치제도들은 일당독재나 권위주의 정권에 기초하더라도 선별적이고 부분적인 자유화 과정을 진전시키고 있다. 그러나 북한의 정치제도에서 조선노동당 내 분파는 드러나지 않으며 사회 대중의 정치활동뿐 아니라 선별적이고 부분적인 자유화도 허용되거나 외현화되지 못하고 있다.

따라서 북한의 탈사회주의 시장화 발전과 빈곤감소형 경제성장을 위해서는 무엇보다 북한의 정치제도 변화를 초래할 수 있는 요인과 동력에 주목해야 한다. 이와 관련하여 앞선 논의와 비교체제 정치변동론에 기초할 때 중요한 지점은 두 가지이다. 한편으론, 기술관료·지식인·신흥상인·노동자 계급 등 정치적 기회 구조를 창출할 수 있는 행위주체의 임파워먼트(empowerment)이다. 또 다른 지점은 그들간의 동맹을 촉진하기 위한 선순환의 고리를 찾는 것이다.

앞선 수많은 탈사회주의 비교사례 연구결과, 기술관료와 지식인 동맹은 공산당 정치관료들의 권력 지속이나 정치적 자본주의의 발전을 막아 냈다. 한편, 기술관료와 지식인 동맹, 그리고 노동자 계급이 유약한 국가에서는 공산당 이념과 국수주의적 민족주의를 활용한 정치적 자본주의가 성행하였다. 그리고 정치관료와 기술관료가 권력의 균형을 이루고 아래로부터의 자본주의를 형성한 국가에서는, 기술관료가 정치적 자본주의를 주도하는 정치관료의 사업을 견제하는 한편 정치관료들은 기술관료의 자유 개혁 의지를 제한하였다.

이로부터 두 가지 방향의 정책적 함의와 과제를 도출할 수 있다. 하나는 중장기적 시각에서 북한의 막강한 정치관료에 대항할 수 있는 기술관료와 자립적 지역사업가, 상인, 지식인 형성과 그들의 임파워먼트(empowerment) 전략을 설계하는 것이다. 또 다른 하나는 중단 기적으로 현재 북한에서 시장 활동을 통해 새로운 변화와 기회를 모

색하는 국경-도시 지역·중류층·40대 이하 주민들과 하층 간부들을 주목하며 그들과의 네트워크를 구축하는 것이다.

이에 대한 정책적 실행을 설계할 때 중요한 원칙 및 대응기조는 세 가지이다. 첫째, 북한의 정치제도 변화가 경제제도 발전의 결정적 요인이라는 것을 인식해야 한다. 둘째, 북한 시장화의 복잡성과 ‘무질서 속의 질서’의 원리를 이해하고 열린 접근질서로의 열쇠를 찾아야 한다. 즉, 북한 엘리트들은 언제 그들의 현재적 기득권을 포기하고 중장기적 이익을 추구하는가를 규명하는 것이다. 셋째, 빈곤과 불평등은 끝이 좋지 않음을 여러 네트워크와 경로를 통해 알리는 것이다.



제 3 부

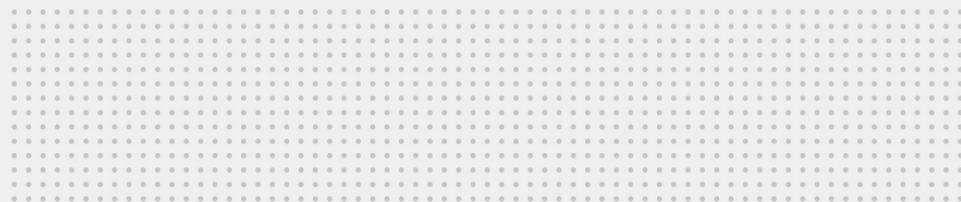
빈곤감소와 후발 산업화 및
개발원조





V

탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소



1. 시각과 목적

1990년 이래 지난 20여 년간 세계적 차원에서 빈곤 감소의 성과는 괄목할 만하다. 이 기간 동안에 7억 명에 이르는 사람들이 하루 평균 1.25달러 이하로 생활하는 ‘극단의 빈곤(extreme poverty)’에서 탈피했으며 이는 세계은행(World Bank)이 “새천년발전계획(Millennium Development Goals: MDGs)” 하에 이룩하고자 했던 전 세계적 차원에서의 빈곤 감소 목표를 5년이나 앞당긴 것이다. 여기에는 중국과 인도와 같은 신흥시장국가들의 경제성장이 지대한 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

그러나 빈곤감소의 세계적인 성과에도 불구하고 북한은 예외이다. 북한은 여전히 가나, 케냐 등 아프리카 국가들과 함께 ‘저소득 국가’로 분류되고 있으며, 1990년대 중반 “고난의 행군”으로부터 10여 년이 지난 2000년대 중반에도 전체 주민의 약 1/3이 영양실조에 시달리고 있는 것으로 알려지고 있다. 이 같은 수치는 고난의 행군 직전보다 오히려 늘어난 것이며, 특히 어린이들의 영양 상태가 국제 기준에 크게 못 미치는 것으로 나타나고 있다.²²⁰ 북한의 경우 하루에 미화 1.25달러 미만으로 생활하는 극빈층의 비율은 집계되지 않고 있지만 아동들의 영양실조, 5세 이하의 사망률, 영아 사망률 등 빈곤의 척도로 사용되는 각종 수치에서 아프리카, 동남아 등지 극빈국의 수준에

²²⁰ 세계은행의 보고서에 따르면 2000년부터 2008년 기간 중 영양 실조로 발육부진을 보인 5살 이하 북한 어린이의 비율은 전체의 44.7%로, 저소득 국가의 평균인 43.6%를 웃돌았다. 또한 같은 기간 중 영양 실조로 저체중인 5살 이하 북한 어린이는 전체의 17.8%에 달했다. 이는 세계 평균 22.4%보다는 다소 낮지만 동아시아 지역 평균 11.9%보다는 크게 높은 수치이며, 아프리카 및 동남아 지역 극빈국가에 견줄 수 있는 수치이다. World Bank, *World Development Indicators 2010* (Washington, D.C.: World Bank, 2010); World Bank, *World Development Indicators 2013* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).

머물고 있다. 과연 어떻게 이와 같은 북한에서의 빈곤을 감소시킬 수 있을 것인가? 지난 20년 동안 괄목할 만한 성공을 보였던 세계적 차원의 빈곤 감소는 어떻게 가능했으며, 왜 북한은 예외가 되었는가? 빈곤 감소의 성공 사례가 북한에 시사하는 바는 무엇인가? 북한의 빈곤 감소를 위한 경제성장의 해법은 무엇인가?

북한이 경제성장을 추구하고 달성하는 것은 대내외적으로 세 가지의 의미를 가진다. 첫째는 북한 대내적으로 인민들의 빈곤을 감소하고 생활수준을 향상시킬 뿐만 아니라 군사력을 기반으로 하는 동원체제적 거버넌스를 완화시킬 수 있고, 둘째는 남북한 경제협력을 통해서 한반도 신뢰 및 평화를 구축하는데 기여할 수 있으며, 마지막으로 핵과 미사일을 주축으로 하는 북한의 호전적 대외행태를 완화시킬 수 있다는 것이다.

그러나 이와 같은 효과를 초래할 수 있는 경제성장은 북한 경제의 개혁과 개방이 전제되어야 하며, 북한의 개혁개방은 다시 두 가지 차원에서의 변혁을 내포해야 한다. 사회주의 통제경제에 시장적 요소를 도입하여 그 효율성을 향상시키는 시장개혁(market reform) 또는 시장화(marketization)가 첫 번째 차원의 변혁이며, 현재의 자원의존형 경제구조에 제조업(manufacturing)의 비중과 생산성을 높이는 구조변혁을 도입하는 산업화(industrialization)가 그 두 번째 차원이다.

이 글은 특히 후자의 변혁에 주목하여 18세기 이래 200여 년간 추진되었던 역사적 산업화 사례와 유형 및 이에 대한 이론적 논의를 소개하고, 이러한 사례와 논의들이 21세기 '신산업혁명'의 와중에서 북한의 산업화에 갖는 함의를 찾아보고자 한다. 이 글에서는 특히 다음과 같은 측면에 초점을 맞추어서 지난 200여 년간 일어났던 산업화의 역사적 경로를 분석하고자 한다.

첫째, 산업화의 역사적 시점과 세계경제 환경(historical world time)－특정 국가가 산업화를 추진하는 시점에서 그 국가의 경제적 후진성의 정도(degree of economic backwardness)는 산업화에 어떠한 영향을 미치는가? 또한 산업화의 시점에서 글로벌 시장 여건과 시장에서의 비교우위나 경쟁우위 등의 요인은 어떠한 의미를 갖는가?

둘째, 산업화의 핵심 동인으로서의 기술혁신－자국의 독자적인 혁신기술을 보유하고 산업화를 추진하는가 아니면 독자 기술 없이 산업화를 추진하는가? 후자의 경우 산업화에 필요한 기술을 어떻게 습득하는가?

셋째, 국가와 기업가(entrepreneur)의 역할－산업화 과정에서 국가와 기업가의 역할은 무엇이며 이러한 역할은 특정 국가의 경제발전 단계에 따라 어떻게 달라지는가?

넷째, 21세기 신산업혁명과 산업화－21세기 신산업혁명은 어떠한 양상으로 전개되고 있으며, 이것이 21세기에 산업화를 추진하는 국가들에게 의미하는 것은 무엇인가?

이러한 분석적 초점하에 다음 절에서는 빈곤 감소와 경제성장, 그리고 산업화의 관계를 살펴보고, 3절에서는 21세기 산업화의 역사적 시점 및 세계경제 여건하에서의 후발 시장화, 후발 산업화의 현상과 의미를 살펴본 후, 4~5절에서는 18세기 후반 이래 오늘날에 이르기까지의 산업화를 유형화하고자 한다. 6절에서는 이와 같은 역사적 산업화와 21세기의 신산업혁명이 북한의 산업화에 갖는 의미를 도출하고자 한다.

2. 빈곤감소형 경제성장과 산업화

빈곤감소와 경제성장은 어떠한 상관관계에 있는가? 또한 산업화는 어떻게 빈곤감소에 영향을 미칠 수 있는가? 여기에서는 산업화, 경제성장, 그리고 빈곤감소의 상관관계를 역사적 경험에 비추어 밝히고자 한다.

가. 빈곤 감소를 위한 “포괄적 경제성장(inclusive growth)”

세계은행 통계에 의하면 1990~2010년간 7억 명이 극빈계층에서 벗어난 것으로 집계되고 있다.²²¹ 지난 20년간 전 세계 극빈층은 개발도상국 전체 인구의 43%에서 21%로 감소하였으며, 여기에는 급속한 경제성장에 따른 중국의 빈곤인구 감소가 큰 몫을 차지한다. 1980년 초 개혁 이래 중국은 6억 8천만 인구를 극빈계층에서 끌어 올림으로써 당시 중국 전체 인구의 84%에 달하던 극빈층을 2010년에는 10%로 대폭 감소시켰다. 인도 역시 2005년 전체 인구의 41%을 웃돌던 극빈계층을 2010년 32.7%로 감소시키면서 5천만 명을 극도의 빈곤에서 구제하였다. 중국과 인도의 경우가 예시하듯 지난 20여 년간 전 세계 빈곤감소의 2/3는 개발도상국들의 경제성장에 기인하며, 나머지 1/3은 평등지향적 분배에 기인하는 것으로 평가되고 있다.²²² 이는 곧 빈곤감소를 위해서는 경제성장이 핵심이지만 성장 그 자체만으로는 불충분하며, 이와 더불어 사회적 약자를 고려하는 소득분배 정책을 수반하는 “포괄적 성장(inclusive growth)”²²³이 중요하다는 것

221 세계은행의 빈곤과 평등 데이터 참조. <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>>.

222 “Towards the End of Poverty,” *Economist* (June 1, 2013).

223 Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, *Why Growth Matters: How Economic*

을 의미한다.

자그디쉬 바과티와 알빈드 파나가리아(Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya)는 빈곤감소를 위해서는 먼저 시장화 개혁정책을 통해서 성장을 이룩하고 성장을 통해 증대된 재원이 분배정책으로 투입되는 성장과 분배의 선순환과정(sequencing)이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이들은 20세기 후반 개발도상국 경제성장의 성공과 실패 사례에 근거하여 첫째, 높은 저축률과 이로부터 기인하는 투자의 증대 둘째, 투자로부터 유래하는 생산성의 증대, 그리고 셋째, 무역과 외자유치를 통한 세계경제와의 통합이라는 세 가지 요소를 경제성장의 핵심 요인으로 지목하고 있다. 이러한 세 가지 요소의 관점에서 20세기 경제성장의 성공과 실패는 명확히 구분된다. 아시아의 “신흥산업국(Newly Industrializing Countries: NICs)”으로 불렸던 한국, 홍콩, 대만 및 싱가포르는 이와 같은 세 가지 요건을 충족시키면서 20세기 후반에 괄목할 경제성장을 이룩한 대표적인 사례이며, 중국 역시 1980년대 초반 이래 시장화 개혁 및 2001년 WTO(World Trade Organization) 가입으로 비약적 성장을 지속해왔다. 인도 역시 1990년대 시장개혁과 더불어 정체되었던 경제를 성장으로 이끌어 오고 있다.

그러나 높은 저축률과 투자에도 불구하고 이것이 생산성의 증대로 이어지지 못하는 경우, 경제는 성장 대신 정체의 늪에 빠지게 된다. 과거 소련이나 개혁 이전의 중국과 인도가 대표적 사례이다. 사회주의 동원체제는 생산요소의 양적 투입을 증가시키는 데에는 효과적일 수 있으나, 인센티브 제도의 부재로 인해 투자가 생산성 증대로 이어

Growth in India Reduced Poverty and the Lessons for Other Developing Countries (New York: Public Affairs, 2013).

지지 못함으로써 경제는 정체에 빠지게 되는 것이다. 그러나 동아시아 경제처럼 높은 저축 및 투자가 적절한 인센티브 제도를 통해서 높은 생산성으로 이어질 뿐만 아니라, 이와 더불어 무역과 투자를 고리로 세계경제와 긴밀하게 연결될 때, 저축 및 투자→생산성 증대→소득증대, 무역을 통한 수출·수입 증대 및 외자유치 →외국으로부터의 선진기술 습득→생산성 증대라는 성장의 선순환이 이루어지는 것이다. 이러한 성장의 선순환 고리에서 특히 ‘수출지향형 산업화(export-oriented industrialization)’의 중요성이 부각된다.

경제성장은 빈곤감소에 이종의 효과를 가진다. 첫째, 성장은 더 많은 고용을 창출하고 이에 따라 국민들에게 소득을 높일 수 있는 계기를 제공함으로써 빈곤 계층이 가난으로부터 벗어날 수 있는 직접적인 기회를 제공할 뿐만 아니라, 2차적으로는 국민들의 소득 증대로 인해서 정부가 더 많은 세수를 확보함으로써 의료보험, 교육 등 빈곤 계층을 위한 사회보장 제도를 강화시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있는 것이다. 그러나 과거 소련이나 개혁 이전의 중국이나 인도, 그리고 오늘날의 북한의 사례에서 명백히 보여지듯, 성장과 분배의 선순환은 자연스럽게 이루어지는 것이 아니라 지속적인 성공적인 개혁을 통해서만 달성될 수 있는 것이다. 무엇보다도 경제인구의 인센티브를 높임으로써 생산성 증대를 가져올 수 있는 제도 정비가 필수적이다. 과거 소련과 같은 사회주의 통제경제는 노동자들의 일에 대한 의욕을 감소시키고 기업가들의 창의적이고 역동적인 혁신을 묶어 놓는 결과를 초래하였음은 이미 잘 알려진 사실이다. 또한 경제성장을 통해서 증대된 재원이 의료보험, 교육, 고용보장 등의 사회보장 개혁을 통해서 적절하게 사용될 때 성장의 빈곤 감소 효과가 배가되며, 특히 이를 촉진하기 위한 정치적 기제로서는 민주주의가 권위주의 정권보다 유효할

수 있다. 한국의 경우 과거 독재정권 하에서 급속한 경제성장을 이룩했지만 빈곤계층을 위한 사회보장 개혁이 1987년 이래 정치적 민주화와 더불어 본격화되었던 것은 사회보장 개혁과 민주주의 정권의 상관성을 잘 보여주는 사례이다.

나. 산업화와 경제성장

그렇다면 산업화는 경제성장과 어떠한 상관관계에 있는가? ‘산업화(industrialization)’란 제조업(manufacturing)을 중심으로 하는 2차 산업(secondary sector)²²⁴부문의 급속한 팽창과 더불어 서비스 부문(tertiary sector)도 확대됨으로써 농업을 비롯한 1차 산업(primary sector)이 지배적인 경제구조로부터 근대적인 산업 경제로 변화되는 경제의 구조적 재편 과정을 지칭한다. 이에 비해 ‘현대화(modernization)’는 도시화, 중산계층의 확대, 교육 수준의 제고 등 산업화에 수반되는 포괄적 사회변화를 총칭한다.

산업화의 핵심인 제조업 부문의 확대가 경제성장의 엔진이라는 점은 이미 역사적으로 입증된 사실이며, 이론적으로도 많은 논의가 진행되어왔다. 예컨대, 제조업 부문은 농업 부문보다 높은 생산성을 가지며 따라서 노동 및 자본 등 농업으로부터 제조업으로의 자원의 이전은 생산성 및 부가가치의 증대를 초래함으로써 경제성장에 기여한다는 이론적 논의가 대표적이다. 또한 농업이나 서비스 부문에 비해서 제조업이 상대적으로 높은 자본 집약도를 가지며 자본축적과 투자는 성장의 근원이 되므로 제조업 부문의 확대가 경제성장에 유리하다는 논의가 있다. 그 밖에도 제조업이 규모의 경제(scale

²²⁴ 2차 산업은 경공업 위주의 제조업과 광업 및 건설업을 포함하는 경제부문을 지칭한다.

economies), 전후방 연계 효과(forward and backward linkage) 및 스피ล 오버 효과(spill-over effect) 등의 측면에서 여타 부문에 대해 갖는 상대적 우월성을 강조하는 논의들이 있다.²²⁵

역사적으로 18세기 이래 영국, 미국 등 선진 경제국의 부상은 일련의 기술혁신에 이은 제조업의 급속한 팽창에 기인하는 것이었으며, 19세기 중반 이래 독일, 일본 등 대표적인 추월경제의 부상 역시 유사한 과정을 거쳤다. 또한 2차 세계대전 이후 성공적인 개발도상국가들의 경우에도 제조업의 확대가 성장의 핵심 동인이 되었다. 1950~2005년 기간 동안 아시아 국가들의 GDP에서 제조업이 차지하는 비중이 두 배로 증가한 반면, 중남미 및 사하라 이남 아프리카 지역 국가들에서는 정체하였다.²²⁶ 2005년 현재 개발도상국가들에서 제조업은 GDP의 15.2%를, 선진 경제국에서는 16.1%를 차지하고 있으나, 20세기 후반 상대적으로 급속한 성장세를 이어 온 아시아 국가들에서의 제조업 비중은 22%로서 여타 지역을 상당히 상회하고 있다. 특히 1990~2010년 기간 동안 중국의 제조업이 세계 제조업 총생산에서 차지하는 비중은 3%에서 19.4%로 급등하였으며, 이에 따라 중국은 미국을 추월하여 세계 제1위의 제조업 국가로 급부상하였다. 같은 기간 세계 제조업 총생산에서 한국의 비중은 1.5%에서 2.6%로, 인도는 1.1%에서 2.5%로, 인도네시아는 0.7%에서 1.8%로 확대되었다.²²⁷ 장기적으로 제조업의 비중이 선진경제에서는 감소하는 반면 개발도

²²⁵ 제조업과 경제성장의 상관관계에 대한 이론적 논의는 Adam Szirmai, "Manufacturing and Economic Development," in Adam Szirmai, Wim Naude, and Ludovico Alcorta (eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 53~75 참조.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production* (New Haven, CT: Yale University Press, 2012), pp. 224~236.

상국가에서는 증대하는 추세를 보여왔으나, 2008년 금융위기 이래 미국과 서유럽 선진경제에서도 제조업의 부흥이 경제회복에 중요한 역할을 하고 있는 것이 사실이다.

3. 후발 시장화, 후발 산업화의 역사적 시점

북한의 개혁과 개방을 통한 경제성장은 21세기 ‘후발 시장화’와 ‘후발 산업화’라는 역사적 맥락에서 이루어진다는 전제하에 여기에서는 이 두 개념을 소개하고 이들과 경제성장 간의 관계에 대해서 살피고자 한다.

가. 후발 시장화

‘후발 시장화(late marketization)’는 16세기 이래 경제체제로서 자본주의의 점진적인 전 세계적 파급이라는 거시 역사적 맥락에서, 특히 20세기 후반기에 소련의 붕괴로 가속화된 ‘탈사회주의 시장화(post-socialist marketization)’를 지칭한다.²²⁸ 이러한 의미에서 후발 시장화를 겪고 있는 국가들은 좁은 의미에서는 과거 소련권(Soviet

²²⁸ 후발 시장화에 대비되는 ‘선발 시장화’는 물론 16세기 이래 자본주의를 경제체제로서 착근시켜온 영국을 비롯한 서구 국가들의 시장화를 의미한다. 선발 시장화는 중세 서유럽의 정치와 경제가 혼합된 ‘봉건체제(feudal system)’로부터 정치적으로는 근대 ‘민족국가(nation-state)’ 형성과 경제적으로는 근대자본주의의 형성 중 특히 후자를 지칭하는 것이다. 봉건체제로부터 근대 정치경제체제로의 변혁에 대해서는 Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (New York: Verso, 1985); Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States: AD 990-1992* (New York: Wiley-Blackwell, 1992); Immanuel Wallerstein, *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century* (Berkeley, CA: University of California Press, 2011) 참조.

bloc)에 속하던 러시아를 비롯한 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)과 발틱 국가들 및 과거 동유럽 국가들을 지칭하지만, 보다 넓게는 1980년대 이래 광범한 경제개혁을 통해서 기존의 사회주의 통제경제(command economy)의 시장화 개혁을 추진해온 중국과 베트남 같은 현재의 사회주의 국가들도 포함된다. 북한은 물론 아직 본격적인 시장개혁을 도입하고 있지 않지만, 이미 1990년대 중반 이래 사실상 아래로부터의 자생적인 시장화가 상당히 진전되어왔다는 점과 경제성장과 빈곤감소를 위한 위로부터의 시장 개혁의 당위성이나 필연성을 감안할 때, 역시 21세기의 ‘잠재적인’ 탈 사회주의 후발 시장화 국가로 분류할 수 있다.

〈표 V-1〉 역사적 시장화

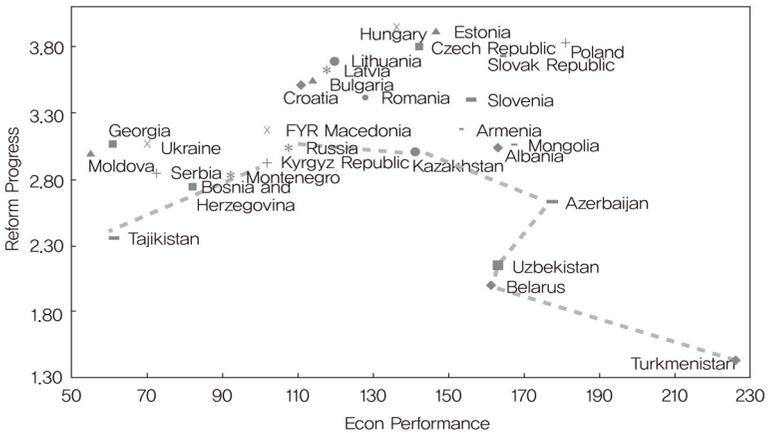
	현 상	핵심 요소
거시 역사적 시장화	16세기 이래 자본주의의 전 세계적 파급에 따른 시장경제 체제의 확산	• 전통적 비자본주의 농업경제로부터 근대 산업 자본주의 경제, 금융 자본주의 경제로의 변혁
탈사회주의 후발 시장화	20세기 후반 사회주의권의 붕괴로부터 시작된 시장화	• 경제자유화(liberalization) • 안정화(stabilization) • 사유화(privatization)

후발 시장화의 역사적 맥락은 무엇보다도 1990년대 사회주의 체제의 붕괴 또는 쇠퇴로 인하여 초래된 약한 국가, 약한 사부문 경제(private sector), 탈산업화(deindustrialization), 열악한 사회 간접 자본, 시장 인프라의 부재 등과 같은 제도적, 구조적 특징과 더불어 구체제 기득권 세력의 개혁에 대한 저항이라는 정치적 요소들을 내포한다. 특히 과거 소련권 국가들의 탈사회주의 변혁은 ‘삼중의 변혁(triple transformation)’을 의미한다. 이는 첫째, 과거 공산당의 일당

독재 정권으로부터 민주주의 또는 다른 유형의 정권변화(political regime change) 둘째, 경제개혁을 통한 사회주의 통제경제로부터 시장경제로의 변화(marketization) 셋째, 새로운 국가건설(modern nation-state building)이라는 세 가지 차원에서의 변화가 동시에 진행되는 것을 의미한다.

〈그림 V-1〉 탈사회주의 국가들의 경제개혁의 진전과 경제성과

(가로축: 2008년 예측 실질 GDP(1989년 GDP=100), 세로축: 2008년도 EBRD 이행지수)



출처: 유럽경제개발부흥은행(EBRD)의 연례 Transition Report의 이행지수 (transition indicator)에 근거하여 저자 산출

정권변화의 차원에서는, 프리덤 하우스(Freedom House)는 2000년 대 말 현재 29개국의 구소련권 탈사회주의 국가 중에서 15개 국가를 공고화된 또는 준공고화된 민주주의 체제로, 11개 국가를 공고화된 또는 준공고화된 권위주의로, 나머지 3개국은 이행 또는 혼합형 정권으로 분류하고 있다.²²⁹ 이 중 폴란드, 헝가리, 루마니아, 불가리아, 알

²²⁹ 공고화 또는 준공고화 민주주의: 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 체크, 폴란드, 헝가리, 리투아니아, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아, 크로아티아, 세르비아, 몬테네그로, 알바니아, 마케도니아. 공고화 또는 준공고화 권위주의: 러시아, 키르기스스탄, 타지키스탄.

바니아 5개국만이 영토 및 주권의 차원에서 과거 사회주의 당시의 국가 형태를 유지하고 있으며, 나머지는 사회주의 체제 이전 또는 전혀 새로운 국가의 형태를 띠고 있다. 또한 경제체제의 측면에서도 시장화 개혁의 정도와 경제적인 성과의 측면에서 <그림 V-1>에서 보듯 상당한 다양성을 보이고 있다.

탈사회주의 국가들의 이와 같은 과거 20여 년간 정치경제적 변혁의 경로로부터 다음과 같은 몇 가지 특징을 도출해 낼 수 있다.²³⁰

첫째, 시장화의 정도에서 가장 앞서 있는 중부 유럽 및 발틱 국가들이 정치적 민주화의 측면에서도 상대적으로 앞서고 있다. 물론 이와 같은 시장화와 민주화 간의 상관관계에는 이들 국가들의 서유럽에 대한 지리적, 문화적, 역사적 친화성이라는 요소 이외에도 ‘EU 가입’이라는 요소가 정치경제 개혁의 상당한 인센티브가 되었던 것으로 보인다. 다른 한편 러시아를 비롯한 대부분의 CIS 국가들의 탈사회주의 변혁에서도 시장화와 민주주의 간 긍정적인 상관관계가 대체적으로 입증되고 있다. 시장화 개혁의 진전에 있어서 중간그룹(EBRD 이행지수 2.3~3.3)에 속하는 이들 국가들은 정치체제의 측면에서도 ‘공고화된 민주주의’와 ‘공고화된 권위주의’에 걸쳐서 분포되어 있는 것이다.

둘째, <그림 V-1>의 붉은 선은 프리덤 하우스가 ‘공고화된 권위주의’로 분류한 8개 국가를 연결한 ‘권위주의 전선(authoritarian front)’을 나타내고 있으며, 이들 국가들은 시장화의 정도에서는 모두

아제르바이잔, 카자흐스탄, 벨라루스, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 몰도바, 코소보, 아르메니아. 이행 또는 혼합정권: 보스니아, 우크라이나, 조지아. Freedom House, *Nations in Transit 2009* (Washington, D.C.: Freedom House, 2009).

²³⁰ <그림 V-1>과 이 부분은 다음에서 요약 재인용하였다. 김태환, “독재정권의 개혁저항: 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 북한에서의 정치경제적 지대와 지배연합,” 『중아시아: 정치, 사회, 역사, 문화: 전략지역 심층연구 09-04, 논문집 I』 (서울: 대외경제정책연구원, 2009), pp. 117~120.

중간 또는 낮은 수준에 머물고 있으나, 경제적 성과의 측면에서는 전 영역에 분포되어 있다. 흥미로운 사실은 ‘권위주의 전선’ 아래 쪽에는 그 어느 비권위주의 국가도 분포하고 있지 않음으로써 적어도 탈사회주의 후발 시장화의 낙후성과 권위주의 정치체제 간의 상관관계를 적시하고 있다는 점이다.

셋째, 그러나 시장화의 진전, 정치체제의 유형 및 경제적 성과 삼자 간의 상관관계에 있어서는 뚜렷한 결론을 도출하기 쉽지 않다. 프리덤 하우스가 ‘공고화된 권위주의’로 분류하고 있는 8개 국가 중 타지키스탄은 비교적 낮은 정도의 시장화와 낮은 경제성고를 보여주는 반면, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄은 중간 정도의 시장화와 성과를, 그리고 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 벨라루스는 상대적으로 낮은 정도의 시장화 개혁이 높은 경제성과와 결합된 양상을 보여주고 있는 것이다. 한편 시장화에서 가장 앞서 있는 중부 유럽 및 발틱 국가들은 경제회복에 있어서 중간 또는 높은 정도의 성과를 보여주고 있다.

나. 후발 산업화

산업화는 18세기 영국에서의 산업혁명 이래 제조업 분야의 생산양식과 기술이 전 세계적으로 확산해온 범세계적, 역사적 과정으로 볼 수 있다. 이러한 역사적 과정에서 ‘선발 산업화(forerunning industrialization)’는 18세기 영국, 19세기의 미국과 같이 일련의 독자적인 기술혁신(proprietary technologies)을 통해서 선도적으로 수행하는 산업화를 의미하며, ‘후발 산업화(late industrialization)’는 선발 산업화보다 시간적으로 뒤늦은 산업화를 통해서 선발국을 추월(catch-up)하고자 하는 산업화를 의미한다. 18세기 이래 산업생산

양식의 변화와 발달은 무엇보다도 혁신적인 기술발전을 통해서 촉발되었으며, 기술혁신의 선도적 역할을 한 국가가 선발자로서 세계경제의 주도권을 장악하고 전 세계적으로 산업생산 양식을 확산시켜왔던 것이다. 19세기 중반 이래 독일과 미국은 영국에 비해 뒤늦은 후발 산업화를 시작하였으나, 독자적인 기술혁신을 바탕으로 19세기 말~20세기 초에는 더 이상 후발 추월경제가 아니라 혁신경제로 발돋움할 수 있었다.

이와는 달리 20세기에 들어서 2차 대전 이후에야 산업화를 시작한 국가들 대부분은 오늘날 후발 산업화를 통한 ‘추월경제(catch-up economy)’와 ‘혁신경제(innovation economy)’의 분기점에 서 있으며, 이러한 분기점에서 결정적인 역할을 하는 요인 역시 독자적인 기술혁신이다. 즉 산업화의 ‘선발’과 ‘후발’은 첫째, 역사적 시간에 근거한 상대적인 개념이며(<표 V-2>) 둘째, 제조업 분야에서 일련의 혁신을 통한 독자적인 기술을 보유하는지의 여부에 따라서 다시 ‘혁신경제’와 ‘추월경제’의 범주로 구분할 수 있다(<표 V-3>).

<표 V-2> 산업화의 역사적 유형

	시 기	대표 사례	특 징
선발 산업화	18세기	영국	• 산업혁명 • 생산의 기계화
후발 산업화 I	19세기	미국, 독일, 러시아, 일본	• 운송, 통신, 전기 기술 혁명
후발 산업화 II	20세기	동아시아 NICs, 소련, 중국	• 컴퓨터 기술 혁명
후발 산업화 III	21세기	중국, 인도, 북한?	• 디지털 기술 혁명

〈표 V-3〉 기술혁신과 산업화

		역사적 시점	
		19세기	20세기
기술혁신	독자기술	<ul style="list-style-type: none"> • 선발 산업화 • 선발 혁신경제 (영국) 	<ul style="list-style-type: none"> • 후발 혁신경제(미국, 일본) • 추월에서 혁신으로의 전환
	차용기술	<ul style="list-style-type: none"> • 후발 산업화 I • 후발 추월경제 (미국, 독일, 러시아, 일본) 	<ul style="list-style-type: none"> • 후발 산업화 II • 후발 추월경제(동아시아 NICs, 중국, 소련, 인도)

후발 시장화와 후발 산업화가 개념적으로나 역사적으로 직접적인 연관이 있는 것은 아니지만, 20세기 후반 이래 탈사회주의 변혁은 후발 시장화와 더불어 후발 산업화라는 두 가지 변혁이 동시에 일어난다는 점에 특징이 있다. 대부분의 이들 국가들에게 탈사회주의 변혁은 제조업의 확장이나 재건을 핵심으로 하는 경제구조 변혁과 더불어 통제경제로부터 시장경제로의 변혁을 의미한다.

구소련권 사회주의 국가들은 사회주의 체제하에서 상당한 정도의 산업화가 이미 이루어져 있는 상태이며, 러시아와 같은 경우는 첨단 군사 및 우주항공 산업 분야 등에서 독자적인 기술을 보유하고 있다. 그러나 이들 국가들에서의 제조업은 사회주의 체제하에서 경제성장 동력으로서의 모멘텀을 잃고 정체되거나 심지어 퇴화되었던 것이 사실이다. 따라서 이들 탈사회주의 국가들에게 있어서의 ‘후발’이란 기술이나 산업적 낙후성과 더불어 상업화(commercialization)의 낙후성과 세계경제와의 통합에서의 낙후성을 의미한다. 따라서 탈사회주의 후발 시장화에서는 산업화 또는 재산업화(reindustrialization)의 문제, 세계 경제와의 통합의 문제, 그리고 구체제 기득권 계층의 저항을 극복하는 개혁의 문제가 중요한 과제로 부각되는 것이다(〈표 V-4〉 참조). 이러한 측면에서 중국은 성공적인 개혁의 도입과 실행

을 통해서 후발 시장화와 후발 산업화라는 두 가지 역사적 변화를 동시에 성공적으로 추진해오면서 빈곤감소에도 괄목할 만한 성과를 이룩해왔다는 점에서 북한에 대한 시사점이 큰 사례이다.

〈표 V-4〉 후발 시장화와 후발 산업화 과정의 주요 이슈

산업화 또는 재산업화의 역사적 시점	후발 및 후진성의 정도와 세계 경제 여건 및 세계 경제에의 통합
기술혁신	기술혁신의 수준과 독자적인 기술의 보유 여부
국가의 역할	산업화에 있어서 국가와 기업가(entrepreneurship)의 역할
개혁	개혁 저항 세력의 극복

4. 산업화의 역사적 유형

이 장에서는 18세기 이래 지난 200여 년간에 걸친 산업화의 경로를 세 가지 역사적 유형으로 구분하여 살펴보고자 한다.

가. 18세기 선발 산업화

18세기 후반 영국에서 비롯된 산업혁명(the Industrial Revolution)은 석탄을 에너지원으로 하는 스팀 파워와 스팀 엔진의 상용화와 더불어 섬유산업 및 금속산업에서의 새로운 기술혁신으로 인한 생산의 기계화로 특징지어진다. 기술혁신과 기계화는 노동 생산성의 급격한 증대를 가져왔고 이는 노동자소비자의 소득 및 소비의 증대, 그리고 산업 생산품에 대한 수요 증대를 초래함으로써 제조업에 대한 투자 인센티브를 제공하였다. 이와 같은 기술혁신→생산→소비→투자의

선순환은 농촌경제를 산업경제로 전환시키는 핵심 기제가 되었던 것이다.

영국의 경우 산업화의 재원으로서 금융자본이 이용되기보다는 오랜 기간에 걸쳐 축적된 상업자본의 산업자본으로의 전환, 그리고 산업화 자체의 장기적이고 점진적인 과정을 통해서 이루어졌다. 무역과 농업생산의 근대화, 그리고 제조업 자체에서 축적된 자본으로 산업화에 필요한 주 재원을 조달했던 것이다. 이러한 특성으로 인해서 영국에서는 산업화를 위한 대규모 장기 금융자본을 투입해야 할 제도적 장치를 마련해야 할 필요가 크지 않았다. 따라서 영국의 선발 산업화는 여러 요소 중에서도 특히 기술혁신과 기업가 역량(entrepreneurship), 그리고 축적된 자본의 삼자가 결합된 결과로 볼 수 있다. 기업가 역량은 기술혁신이나 새로운 아이디어를 경제적 상품으로 제품화하기 위해서 필요한 재정을 확보할 뿐만 아니라 생산 조직과 관리에 새로운 혁신을 도입하고 실현시키는 역량을 지칭한다.²³¹ 1800년 영국은 세계 제조업 총생산의 30% 이상을 차지하는 중국, 25%를 차지하는 인도, 그리고 러시아에 이어 세계 제조업의 4%만을 생산하는 4위 국가였으나, 18세기 말~19세기 초 선발 산업화의 결과로 19세기 중반 경에는 중국을 추월하면서 세계 제조업의 20% 이상을 차지하는 1위 국가로 자리매김하게 되었다.²³²

²³¹ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Whitefish, MT: Kessinger Publishing, 2010).

²³² Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*, pp. 4~5.

나. 후발 산업화 I

18세기 후반 영국에서 시작된 산업혁명과 산업화는 19세기 들어서 벨기에, 프랑스, 독일 등 유럽대륙과 북미로 확산되었다. 19세기 중반 이후의 후발 산업화(후발 산업화 I)는 18세기 후반~19세기 초 선발 산업화를 통해서 부상한 ‘선발 혁신경제’를 추월코자 하는 후발 추월경제들의 산업화를 지칭한다. 유럽대륙 국가들과 북미, 그리고 아시아에서는 유일하게 일본을 포함하는 후발 산업화 국가들은 영국에서 비롯된 산업혁명의 혁신기술을 생산에 적용하여 상업화시키는 동시에, 특히 미국은 수송 및 통신기술의 혁신으로 집약되는 이른바 “2차 산업혁명”²³³을 주도하였다.

이 시기의 대표적 기술혁신으로는 증기 기선, 철강의 대량생산과 철도, 전기, 내연 엔진, 합금, 화학기술, 석유산업, 공작기계의 대량 생산, 어셈블리 라인의 도입으로 인한 자동차의 대량 생산 등과 더불어 석탄 대신 석유가 산업의 주 에너지원으로 사용되기 시작하였다는 점을 들 수 있다. 이러한 기술혁신과 새로운 에너지원의 등장으로 미국에서 급속한 생산성 증대가 이루어졌으며, 그 결과 이미 19세기 말경 미국은 제조업 분야에서 영국을 추월하고 이후 기술분야 리더십을 지속적으로 유지해왔다. 미국은 독일이나 일본과 같이 19세기 후반 추월경제로 시작하여 이미 19세기 말~20세기 초에는 ‘후발 혁신경제’의 지위를 구축할 수 있었다.

²³³ 18세기 영국의 산업혁명 이후 일련의 집약적 기술혁신을 첫 번째 산업혁명에 비견하여 2차, 3차 등으로 지칭하는 논의가 있다. Alfred D. Chandler, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1990); Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World* (New York: Palgrave MacMillan, 2011); Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*.

후발 산업화 국가들은 상대적인 기술의 후진성이나 세계시장에서의 진입장벽 등의 이유로 선발 산업국들에 비해 불리한 여건에 있지만, 다른 한편으로는 국제적인 기술의 스피로버 효과로 혜택을 누릴 수 있는 이점이 있다. 거셴크론(Alexander Gerschenkron)에 의하면 후발 산업화 국가들은 경제발전의 속도뿐만 아니라 산업의 생산구조나 조직구조에 있어서 선진 산업화 국가들과는 상이하며, 이는 후발 국가에 특유한 제도적 장치(institutional instruments), 발전 이데올로기, 그리고 후진성의 정도와 산업 잠재력에 의해서 결정된다고 주장하고 있다.²³⁴

특히 그는 후진국이 새로운 기술 개발에 연루된 위험과 비용을 감수하지 않고도 선진국이 이미 개발한 혁신기술을 습득할 수 있는 이른바 “후진성의 이점(advantage of backwardness)”을 강조하고 있다. 후진국은 선진국으로부터 수입한 완제품으로부터 역으로 기술을 추출해내거나(reverse engineering), 과학기술 분야의 교류를 통한 지식확산(knowledge spillovers)을 통해서 선진국의 혁신기술을 모방하고 습득할 수 있으며, 이러한 기술의 차용은 경제발전을 가속화시켜 줄 수 있다는 것이다.

19세기 유럽대륙 국가들은 산업화 과정에서 영국과는 상이한 상황, 특히 기술수준은 물론 자본과 시장의 차원에서도 뚜렷한 열세에 있었다. 영국에서 비롯된 혁신기술을 상업화하면서 19세기 중반부터 본격적인 산업화를 시작한 독일은 특히 화학과 기계 제조와 같은 자본집약적 제조업 분야에서 독자적인 기술을 개발하였고, 이 분야 기업들이 ‘규모와 범위의 경제(economies of scale and scope)’를 실현코자 기술적으로 연관된 분야로 확장해나가면서 산업화를 심화시

²³⁴ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962).

켰다.²³⁵

이 과정에서 특히 산업화를 위한 국가의 재원 조달이나 대규모 금융자본의 집적은 집약적 산업화의 재원으로서 중요성을 지니게 된다. 19세기 독일의 경우, 금융시장의 독과점을 방지하기 위해서 은행업과 증권업을 분리하고 있는 영미의 상업은행(commercial banking) 시스템과는 달리, 후발 산업화를 재정적으로 지원하기 위해 양자 겸업을 허가하는 이른바 ‘유니버설 बैं킹(universal banking)’ 시스템을 발전시켰으며, 이러한 제도적 장치를 통해서 은행과 산업 기업들 간에 긴밀한 밀착관계가 형성되었다.

19세기 후반기 독일에서 발생한 은행의 대형화와 산업 기업의 카르텔화, 그리고 기업의 집단화(konzern 또는 interessengemeinschaften)는 바로 이러한 제도적 장치로부터 비롯된 것이다. 영국과 미국에서와는 달리 독일 정부는 금융자본과 산업자본의 결합을 유도함으로써 산업화에 필요한 장기 재원을 조달하는 한편, 기업을 대형화함으로써 선발 산업국 기업들에 대한 경쟁력을 높이고자 하였다. 국가는 관세 정책과 카르텔 정책에 기반한 강력한 보호주의를 채택하면서 후발 산업화의 전향적인 촉진자(proactive promoter)로서의 역할을 하였던 것이다.

일본은 1868년 메이지 유신 이래 아시아에서는 유일하게 19세기 후반 후발 추월경제로 산업화를 시작하여 20세기 들어 후발 혁신경제로 부상한 사례이다. 250여 년에 걸친 도쿠가와 막부 시대(1603~1868)에 봉건 영주와 대형 상인들 간의 암묵적인 연합으로 축적된 상업자본의 상당 부분은 메이지 유신 이후 산업자본으로 전환되었으며, 따라서 일본은 19세기 후반 이미 산업화에 필요한 상당한 자본을 보

²³⁵ Alfred D. Chandler, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*.

유하고 있었다. 독자 기술을 보유하지 않고 있던 당시 일본의 기업들은 메이지 정부와의 협력관계하에 해외 무역 부문을 장악하고 철강, 운송, 조선, 섬유 등 주요 산업 분야로 문어발식 확장을 함으로써 일본 특유의 기업집단인 ‘재벌(財閥, zaibatsu)’로 등장하면서 일본의 후발 산업화를 주도하였다.²³⁶ 일본의 재벌들은 특히 1880년대 국가 자산을 사유화할 때 주 수혜자가 되었으며, 20세기 초 군국주의 정권이 집약적 산업화에 박차를 가할 때 국가의 충실한 에이전트 역할을 수행했던 것이다.

1880년대 이래 제정 러시아에서도 국가가 철도건설을 핵심으로 하는 산업화의 적극적인 촉진자로서의 역할을 하였다. 그러나 러시아의 은행들이 산업화에 필요한 대규모 자본을 조달하지 못함에 따라, 제정 러시아 정부가 백성들에 대한 중과세 정책을 통해서 산업화 재원을 조달코자 하였다. 결국 러시아의 후발 산업화는 제1차 세계 대전과 볼셰비키 혁명으로 단절되었고, 이후 소련의 스탈린(Joseph Stalin) 치하에서 1930년대에 추진되는 운명을 맞게 되었다.

다. 후발 산업화 II

미국과 독일을 비롯한 영국의 추월자들은 새로운 기술혁신과 더불어 19세기 후반 산업화를 추진하였으나, 2차 세계대전 후 20세기 후반에 산업화를 시작한 후발 산업화 국가들은 역사상 처음으로 독자적인 기술혁신(proprietary technologies) 없이 산업화를 추진하였다(후발 산업화 II). 따라서 이들 국가들의 산업화는 독자 기술 없이 기존의 기술을 모방하는 ‘순수한 습득’(pure learning, learning by

²³⁶ Hidemasa Morikawa, *Zaibatsu: The Rise and Fall of Family Enterprise Groups in Japan* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1992).

doing, learning by borrowing)의 과정이었고, 차용한 기술을 점진적으로 개선하면서 ‘후진성의 이점’을 누릴 수 있었다.

그러나 혁신기술의 부재하에서는 노동집약적 부문의 저임금조차도 비용상의 이점을 제공하기 어려웠고, 이로 인한 글로벌 시장에서의 경쟁력 부재로 국가 차원의 특단의 조치가 더욱 필요하게 되었다. 따라서 이들 후발 산업화 국가들은 가격경쟁력 고양을 위한 저임금 정책뿐만 아니라, 역사상 처음으로 산업화를 위한 정책 수단으로서 ‘산업정책(industrial policy)’을 사용하였다. 산업정책의 요체는 특정 경제 부문이나 심지어는 특정 기업들에 대해서 값싼 자본, 세제 혜택을 포함하는 다양한 이권을 제공하는 한편 이에 대한 대가로 기업으로부터 수출 증대와 같은 엄격한 성과를 요구하는 상호성의 기제(reciprocal control and disciplining mechanism)였다.²³⁷

〈표 V-5〉 선별적 산업정책의 예

일시적 재정지원	비경쟁적인 경제활동 또는 기업들의 구조조정을 위한 재정지원
일시적 수입관세	경쟁력이 없는 유치산업 보호를 위한 수입 관세, 차등적 보호 관세 정책
정부 조달정책	정부 계약에서의 우선권 부여
수출보조금	수출 촉진을 위한 차등적 보조금 지원
신용 대출 (directed credits)	차등적 신용 대출
이윤세 유보 (profit tax holidays)	외자유치를 위한 세금, 융자 등의 혜택

²³⁷ Alice H. Amsden, *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (New York: Oxford University Press, 2001).

산업정책은 “타 부문에 비해서 특히 제조업에 유리하게 자원배분을 하도록 고안된 국가의 정책 개입”을 지칭하며, 산업 부문 내에서도 특정 하위 부문이나 특정 기업들에게 유리한 자원 배분 정책을 의미한다. 따라서 산업정책은 경제 분야 전반에 적용되는 ‘기능적 정책(functional policies)’이라기보다는 경제의 특정 부문이나 기업에 혜택을 제공하는 ‘선별적(selective)’ 성격을 띤다. <표 V-5>는 대표적인 선별적 산업정책을 예시하고 있다.

산업정책은 기본적으로 여러 가지 경제외적 장벽, 독점, 정보 부재 등으로 시장이 제대로 작동하지 못하는 ‘시장실패(market failure)’ 상황에서 보완책으로 사용되는 것이나, 그 선별성으로 인해서 오용의 가능성에 노출되어 있으며, 이 경우 ‘정부실패(government failure)’로 귀결된다. 따라서 국가의 선별 대상이 될 수밖에 없는 기업과 국가 간의 관계는 산업정책의 성패, 산업화의 성과에 지극히 중요하며, 바로 이러한 맥락에서 20세기 후반 성공적인 산업화를 수행한 역사적 사례에 근거하여 “발전국가(developmental state)” 개념이 등장하였다.²³⁸ <표 V-6>은 발전국가의 주요 특성을 요약하고 있다.

²³⁸ 발전국가 개념은 2차 대전 후 일본의 사례를 근거로 찰머스 존슨(Charlmers Johnson)에 의해서 처음 만들어졌으며, 존슨 자신이 말하듯 이론적 개념으로 고안된 것은 아니다. 그러나 이후 성공적인 동아시아 국가들의 사례를 바탕으로 일련의 학자들에 의해서 개념화 되었다. Meredith Woo-Cumings는 이러한 발전국가를 네 가지 특징으로 정리하고 있다. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); Meredith Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999); Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995); Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989).

<표 V-6> 일본을 포함하는 동아시아 ‘발전국가’의 특징

<p>엘리트 국가관료의 산업정책</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 가치의 권위적인 재배분 • 엄격한 메리트(merit) 시스템에 의해서 충원되는 관료들의 핵심 의무와 역할은 집중적으로 개발할 산업 부문을 발굴하고(산업구조 정책), 이들을 발전시킬 구체적인 수단을 선택(산업합리화 정책)하며, 경제적 효율성을 제고하기 위해서 이들 전략 부문 내부의 경쟁을 감독 • 국가의 개입은 원칙적으로 시장에 순응하는(market-conforming) 방법으로 이루어지나, 경우에 따라서는 시장원칙에 어긋나거나 (“getting the prices wrong”) 기업들의 성과규율을 강화시키는 방향으로 이루어짐.
<p>정치체제</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 관료들이 효과적으로 주도권을 취할 수 있도록 충분한 재량권을 줄 수 있는 정치체제
<p>행정지도 체제 (administrative guidance)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 경제 목표를 설정하고 가이드라인을 제시하는 계획 수립 (indicative planning) • 정부부처 간 또한 정부와 사기업 간의 의견 교환, 정책 수정, 피드백의 청취, 갈등 조정 등을 위한 다양한 회의체 운영 • 정부기능 일부를 사적, 준사적 연합체에 위임 • 고 위험 분야에서는 공기업을 운영 • 일반 정부 예산과는 별도로 투자를 위한 특별 예산 운영 • 국내 경쟁보다는 국제시장에서의 경쟁과 발전 목표를 위한 정책 수립 • 정부가 직접 수행하는, 또는 정부가 후원하는 R&D • 발전 목표 달성을 위해 정부의 라이선스, 허가제도 운영
<p>선도적 정부 기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 기금의 간접적 통제, 정책연구소의 기능, 산업정책 수행을 위한 정부 조직의 존재(예: 일본의 무역산업성(MITI), 한국의 경제기획원 (EPB))

발전국가하에서는 발전 목표 달성을 위해서 국가와 사자본 (private capital) 양자가 서로를 호혜적인 방식으로 활용함으로써 상호의존적 관계를 가지지만, 상호성에 입각한 양자 관계의 균형을 유지하기가 쉬운 것은 아니다. 피터 에반스(Peter Evans)는 이러한 양자간의 균형을 국가 관료들의 사회구조로부터의 “격리(bureaucratic insulation)”와 사회구조에 대한 “집약적 몰입(intense immersion)”이라는 모순적인 두 가지 요소를 결합하는 개념(“embedded autonomy”)으로 규정하였다.²³⁹ 발전국가란 아래 <표 V-7>에서 보듯 국가와

사자본 간 관계의 여러 가지 가능한 유형 중 국가의 능력과 사자본의 능력이 균형을 이루는 특수한 경우에 해당되며, 바로 이러한 점이 20세기 후반 국가 주도하에 성공적인 산업화와 경제성장을 이룩한 사례가 보편적이기보다는 오히려 예외적인 경우에 속한다는 사실을 설명해주는 것이다.

〈표 V-7〉 국가와 사자본과의 관계

		사자본의 능력 (국가에 대한 협상력)	
		약	강
국가의 경제개입 능력	강	절대주의 국가 (absolutist state)	발전국가 (developmental state)
	약	약탈국가 (predatory state)	국가포획 (state capture)

1980년 이래 중국의 후발 산업화 역시 이와 같은 동아시아 발전 국가의 특성을 상당 부분 내포하고 있다. 개혁 이래 중국 공산당 정부가 ‘반시장 근본주의’로부터 벗어나서 농촌지역으로부터 친시장 개혁정책을 도입하고 해외 무역과 외국 직접투자를 적극적으로 장려한 것은 제조업 부문의 생산성 증대와 성공적인 산업화의 중요한 요소였다. 중국의 산업정책의 특징은 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다.²⁴⁰

²³⁹ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

²⁴⁰ World Bank and Development Research Center of the State Council of the People's Republic of China, *China 2030: Building A Modern, Harmonious, and Creative Society* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).

〈표 V-8〉 중국 산업정책의 특징

대기업의 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 산업 분야를 대표하는 대기업(national champions)의 육성에 초점을 맞추었으며,²⁴¹ 이를 위해서 기업들의 합병과 집중을 권장
전략 산업 분야의 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업 분야를 확장하던 개혁 초기부터 섬유, 자동차, 가전제품 등 과잉 생산능력이 있는 분야에 대해서는 관리와 통제를 강화 • 2000년대 중반에 들어서는 전략 산업 분야를 철강, 알루미늄, 유리, 시멘트, 조선, 화학, 태양 및 풍력 에너지 분야로 확대
기술 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 기술 증진 역시 중소기업보다는 대기업 편향적인 정책을 채택
직접 개입 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 산업정책은 시장접근에 대한 규제, 프로젝트 승인, 토지 사용 승인, 차관 승인 등의 행정수단을 이용하여 선호 분야로 자원을 할당하는 직접 개입 정책 구사
중앙 및 지방 정부의 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 산업정책의 수립과 집행은 중앙 및 지방정부 각 부처 간의 합동 조치로 시행

동아시아 신흥 산업화 국가들과 중국 등 20세기 후반의 성공적인 후발 산업화에서 국가의 개입은 시장순응적인 측면도 있었으나 시장을 초월하는 조치도 포함하는 것이었으며,²⁴² 따라서 국가의 역할은 단순한 조정자나 규제자의 차원을 넘어서서 기업가의 역할까지 수행하는 ‘국가 기업가(entrepreneurial state)’²⁴³의 면모를 갖는 것이었다. 기업들 역시 불리한 세계시장 여건에서 경쟁력을 강화하는 한편, 특정 산업부문에서의 위험을 분산하기 위해서 기술적으로 연관

²⁴¹ 텔레콤 장비회사인 화웨이(Huawei)와 ZTE, 석유화학 부문의 Sinopec과 China National Bluestar Chemicals Group, 건설장비 분야의 Sany, 항공 분야의 Aviation Industry Corporation of China 등이 대표적인 예이다.

²⁴² 암스덴은 이러한 정책을 “시장의 가격 메카니즘을 거스르는 정책(getting the prices wrong)”으로 표현하고 있다. Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea's Late Industrialization*.

²⁴³ Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths* (New York: Anthem Press, 2013).

되지 않은 분야로 다변화하는 전략을 채택하였다. 이와 같은 상호성에 기반한 산업정책이 동아시아 국가들에서는 성장의 견인차 역할을 하였으나, 여타 지역에서는 정경유착으로 인한 부정과 부패의 근원이 되기도 하는 것이었다.

라. 후발 산업화의 유형

지금까지 살펴 본 18세기 후반 이래 지난 200여 년간에 걸친 산업화는 기술혁신과 생산과정, 국가의 역할과 같은 몇 가지 비교의 차원에서 다음 <표 V-9>와 같이 유형화할 수 있다.

<표 V-9> 18세기 후반 이래 산업화의 진전과 후발 산업화의 유형

산업화의 시기	선발 산업화	후발 산업화 I [19세기 후반]		후발 산업화 II	후발 산업화 III
	1780~1830	1830~1870	1870~1945	1945~2000	2000~
기술혁신	[공장 시스템 혁신, 생산의 기계화] 섬유기계, 금속, 스팀 파워, 스팀 엔진	[수송 및 통신기술 혁신] 증기기관차, 기선, 텔레그래프	[과학기술 혁신] 전기기술, 화학공학, 고온처리기술, 포디즘 (Fordism)	[컴퓨터 기술 혁신] 전자, 컴퓨터, 반도체, 데이터 네트워크	[인터넷, 정보통신기술, 디지털 혁명] 부가 제조업 (additive manufacturing), 제조업의 디지털화, 신소재 개발, 나노 기술, 바이오 기술
대표적인 생산품	의류, 수동 기계, 총포	철도, 자전거, 종이	자동차, 세탁기, 비행기	TV, 침단 제약품, 광폭 비행기	맞춤화된 임플란트, 지능 장난감,
생산양식	중간 볼륨 표준화	중간 볼륨 표준화	대량생산 표준화	대량 맞춤 생산	개인 맞춤화 대량 생산
산업 에너지	석탄, 스팀 파워	석탄, 스팀 파워	석유, 전기에너지	석유, 핵연료, 전기에너지	신재생에너지

산업화의 시기	선발 산업화	후발 산업화 I [19세기 후반]		후발 산업화 II	후발 산업화 III
	1780~1830	1830~1870	1870~1945	1945~2000	2000~
기술혁신과 기업가	기술혁신과 기업가 분리	분리	분리	분리	기술혁신과 기업가 융합
국가의 역할	비간섭	전향적 개입 (Proactive)	전향적 개입 (Proactive)	국가 기업가 (state entrepreneur), 산업정책	국가-기업가 역할 분화, 산업정책
주도 국가	영국 [선발 혁신경제]	영국의 주도 미국과 서유럽 (독일)의 후발 산업화 [후발 추월경제]	미국의 주도 [후발 혁신경제] 서유럽과 일본의 후발 산업화 [후발 추월경제]	미국의 주도 비서구 지역의 후발 산업화 [후발 추월경제]	미국, 서유럽, 중국… [후발 혁신경제?] 비서구 지역(북한?)의 후발 산업화 [후발 추월경제]

출처: Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production* (New Haven, CT: Yale University Press, 2012); Peter Marsh, Caroline Nevitt, Katie Carmie and Martin Stabe, "The Seven Ages of Industry," *Financial Times*, June 10, 2012; Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World* (New York: Palgrave MacMillan, 2011); Chris Anderson, *Makers: The New Industrial Revolution* (New York: Crown Business, 2012); *Economist*, April 21, 2012.에 근거하여 저자 종합.

지난 200여 년에 걸쳐서 뚜렷하게 드러나는 사실은 일련의 기술 혁신이 특정 산업화 시대를 가름하고 산업화와 경제성장을 추동하는 핵심 동력이 되었으며, 기술혁신을 주도한 국가가 세계 경제대국으로 부상하였다는 점이다. 19세기의 영국과 20세기의 미국이 이러한 기술혁신의 주도국이었으며, 독일과 일본과 같은 성공적인 19세기 후발 산업화 국가들은 영국에서 개발된 기술을 적용하고 상용화하는 한편, 나름대로 독자 기술을 개발하여 이후 후발 혁신경제로 발돋움할 수 있었다. 그러나 영국과 미국에 대한 독일과 일본의 추월과 도전은 불행하게도 두 차례에 걸친 세계대전으로 귀결되었다. 19세기 말 제정 러시아의 후발 산업화 시도 역시 1차 세계대전과 볼셰비키 혁명으로

단절되었으며, 같은 시기 청조 중국 정부에 의한 후발 산업화 시도는 외세의 간섭과 무력 침략으로 결실을 보지 못하였다.

또한 지역적인 차원에서, 19세기 후발 산업화는 서유럽과 북미지역에 국한되는 것이었고 대부분의 비서구 지역 국가들은 독자적인 산업화를 추진하기보다는 이들 국가들의 식민지로서 산업화를 위한 값싼 식량, 원료 및 원자재, 노동력의 공급자이자 완제품 시장으로서 종속적인 경로를 걸었다.²⁴⁴ 이에 따라 일본을 제외한 비서구 국가들의 후발 산업화는 이들 국가들이 식민지로부터 벗어난 20세기 후반에서야 가능했으며, 그나마 독자적인 기술혁신보다는 혁신경제 국가들의 기술을 모방하고 습득하는 경로를 걸었다.

산업 에너지의 차원에서는, 19세기 중후반까지는 석탄을 원료로 하는 스팀 파워가 산업의 주 에너지원이었으나, 19세기 후반부터는 석유를 원료로 하는 전기, 그리고 20세기 후반에 들어서는 핵연료에 기반한 전기가 주 산업에너지로 등장하였고 그 결과 20세기 후반에는 기후변화를 비롯한 환경문제가 세계경제의 주 이슈로 부각하게 되었다.

산업혁명과 더불어 생산의 양식은 산업혁명 이전의 소량 맞춤 생산(low-volume customization)으로부터 19세기 중후반까지 중간량 표준화 생산(medium-volume standardization)을 거쳐서 20세기에는 대량 표준화 생산(mass standardization)과 대량 맞춤형 생산(mass customization)으로 변화되었다. 또한 19세기~20세기 산업화 전반에 걸쳐서 기술혁신과 기업가의 역할이 분리되는 것이 보편적이었다. 즉 혁신은 과학자나 전문 엔지니어들에 의해서 이루어지고 기업가는 이러한 기술적 혁신을 제품으로 상용화하고 판매하는 과정

²⁴⁴ Immanuel Wallerstein, *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*.

을 전담하는 역할 분담이 지배적이었다.

200년의 산업화 과정에서 두드러지는 또 다른 특징은 산업화의 시점이 늦어질수록, 즉 19세기보다는 20세기의 후발 산업화의 경우에 국가의 역할과 비중이 증대되어 왔다는 점이다. 독일의 경우에서 드러나듯 19세기 후발 산업화에서 국가는 산업화의 조력자로서 선도국을 추월하기 위한 제도적, 재정적 여건을 마련해주는 전향적 중재자 역할을 수행했으나, 20세기 후발 산업화의 경우에는 중국을 포함한 동아시아의 사례에서 보듯 전향적 역할에서 훨씬 나아가서 산업정책을 통한 적극적인 개입 정책을 통해서 산업화를 추진했던 것이다. 이들 국가들에서는 독자적인 혁신기술이 없는 상황에서, 또한 아직 국내 기업가 역량이 성숙하지 않았던 상황에서 이미 세계시장을 선점하고 있는 선도국 기업들과 경쟁하고 이들을 추월하기 위해서 국가가 사실상의 기업가 역할을 수행했던 것이다.

5. 21세기 ‘신산업혁명’하에서의 후발 산업화

이 절에서는 21세기에 전개되고 있는 새로운 산업혁명의 특징을 살펴보고 이러한 신산업혁명이 후발 산업화에 갖는 의미를 기증하고자 한다.

가. 21세기 신산업혁명의 특징

21세기에 전개되고 있는 새로운 산업혁명의 가장 큰 특징은, 과거와는 달리 아이디어와 연구개발을 비롯해서 산업 생산의 양식과 방법, 생산 과정과 제품의 유통에 이르기까지 전 과정에 걸쳐서 혁신이

동시다발적으로 일어나고 있다는 점이다. 물론 이러한 총괄적인 혁신의 근저에는 인터넷과 정보통신 기술을 핵심으로 하는 디지털 혁명이 자리 잡고 있다.

21세기의 산업화가 정보통신 분야 외에도 신소재, 에너지, 그리고 제조업 분야에서의 기술혁명 와중에서 진행됨에 따라 과거와는 구분되는 새로운 산업생산 양식이 도래할 것으로 예견되고 있다. 과거 일련의 산업혁명의 경험으로 보아 작금의 기술혁명은 향후 한 세기를 지속할 수도 있는 새로운 산업 패러다임을 창출할 수도 있으며, 따라서 21세기 산업화는 개도국이나 신흥 시장국가들뿐만 아니라 이미 근대적 산업화를 성공적으로 달성한 선진국들에게도 중요한 과제로 대두되고 있다. 21세기 신산업혁명의 주요 특징은 다음 <표 V-10>과 같이 정리될 수 있다.²⁴⁵

<표 V-10> 21세기 신산업혁명의 특징

외해성 기술혁신	기존 기술의 점진적 개선이 아니라 기존 기술을 대체하는 새로운 기술의 등장
융합지식 집약적 생산	여러 분야의 기술을 결합한 생산
제조업의 네트워크화	연구와 생산의 세계화에 따른 글로벌 제조업 네트워크의 발달
제조업의 디지털화	제조업에서 컴퓨터 소프트웨어와 생산 기계 하드웨어의 결합
개인화된 맞춤형 대량생산	소프트웨어 조작을 통한 제품 디자인 변화의 수월성으로 소수 소비자의 선호에 맞춤형된 대량 생산
산업 민주화	소프트웨어와 하드웨어의 발달로 일반 소비자들이 직접 생산에 참여
제조업의 친환경화	환경친화적 에너지원 및 소재 개발에 따른 친환경적 생산

²⁴⁵ Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*; Peter Marsh, "Industry: Future Factories," *Financial Times*, June 10, 2012; "Special Report on New Industrial Revolution," *Economist*, April 21, 2012.

첫째, 기존 기술의 점진적인 개량이 아니라 기존의 기술을 대체하는 전혀 새로운 이른바 “와해성 기술(disruptive technologies)” 또는 “와해성 혁신”의 등장이다.²⁴⁶ 와해성 기술의 대표적인 예는 3D 프린팅이며, 이는 기존처럼 원자재를 절삭하여 제품을 만드는 방식(subtractive manufacturing)이 아니라 액체 또는 파우더화된 원자재를 층층이 첨가함으로써 제품을 생산하는 ‘부가 방식’(additive manufacturing)을 사용하고 있다. 제품의 디자인은 디지털 데이터의 형태로 3D 프린터로 불리는 생산기계로 직접 전송된다. 아직까지 3D 프린팅은 제품 프로토타입의 생산에 주로 사용되고 있으나 향후 장난감으로부터 보청기 등의 의료장비, 임플란트, 인공관절, 보석, 값비싼 항공부품에 이르기까지 고도의 맞춤 생산을 요하는 다양한 제품을 생산하는데 사용될 수 있으며, 심지어는 건축에도 3D 프린팅 원리를 이용한 프로세스(contour crafting)가 사용되고 있다. 이미 일반 소비자들이 사용할 수 있는 저렴한 3D 프린터들이 보급되고 있으며, 소비자들의 아이디어와 디자인을 3D 프린터로 제작해주는 서비스도 등장하고 있다. 또한 혁신적인 아이디어를 상품화하기 위한 자본 조달(cloud funding)은 물론, 기업 경영과 마케팅까지 이어주는 새로운 서비스 사업(incubators, accelerators)도 등장하고 있다. 이러한 신종 사업은 미국 실리콘 밸리뿐만 아니라 중국 전자산업의 메카인 쉐젠과 같은 혁신 도시들과도 긴밀한 연계를 맺고 있다.²⁴⁷

신산업혁명의 두 번째 특징은 융합 지식 집약적(interdisciplinary knowledge-intensive) 생산양식의 등장이다. 21세기의 제조업은 전자, 컴퓨터, 레이저 기술, 화학, 신소재 등 다양한 분야의 신기술들

²⁴⁶ Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail* (Boston, MA: Harvard Business Review Press, 1997).

²⁴⁷ Tim Bradshaw, “Help for the Makers to Make It,” *Financial Times*, July 31, 2013.

이 결합된 제품을 개발하고 생산하는 데 눈을 돌리고 있다. 바이오테크놀로지의 경우에서처럼 새로운 산업 제품은 개별적 아이디어의 실현이 아니라 여러 분야에서의 다양한 지식이 결합된 집약적 기술체제를 거쳐서 생성된다. 예컨대 의료장비 분야에서는 소프트웨어, 바이오테크놀로지, 전기공학을 결합하는 상품을 개발하고 있는 것이다.²⁴⁸

세 번째는 제조업의 네트워크화(networked manufacturing, interconnected manufacturing) 현상이다. 이는 전 세계에 걸쳐 분산되어 있는 가치 사슬의 부분들이 전 세계적 차원의 네트워크로 상호 연결되는 것을 지칭한다. 기업들은 전 세계적으로 분산된 지역에 생산 공정을 배치하고 이를 인터넷과 같은 정보통신 기술을 이용하여 네트워크로 운영할 수 있게 되었다. 20세기 후반기에는 해외 직접투자와 다국적기업의 활성화로 신흥시장 국가들을 포함하는 저비용 국가에 생산 유닛을 이동시키는 외주 제작(outsourcing, offshoring)이 융성하였으나, 21세기에 들어서는 제조업의 네트워크화로 기술개발과 디자인과 같은 지적 생산 유닛은 고비용 국가에 배치하는 한편 단순 노동을 필요로 하는 제품의 생산은 저비용 국가에서 하는 이른바 “혼합형 제조업(hybrid or hybridized manufacturing)”이 등장하였다.²⁴⁹ 이러한 방식은 디자인 및 연구개발과 실제 생산 및 마케팅 간의 시간을 대폭 감소시켜줄 뿐만 아니라, 고비용 국가 시장의 근접성이 비용차원의 불리한 점을 상쇄시켜줌으로써 고비용 국가의 고용을 확대하는 효과도 있다.

21세기 신산업혁명의 네 번째 특징적 현상은 제조업의 디지털화(digitization of manufacturing)이다. 3D 프린팅과 같은 새로운 하

²⁴⁸ Izabella Kaminsk, “Prefab Dreams and the Meaning of Life,” *Financial Times*, March 8, 2013.

²⁴⁹ Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*, Chapter 4.

드웨어뿐만 아니라, 구제조업 분야에서도 컴퓨터와 소프트웨어를 사용하는 디자인과 제어장치의 중요성이 가중되고 있다. 1990년대 인터넷을 통한 디지털 혁명, 소프트웨어 혁명이 21세기에 들어서 하드웨어 혁명, 아날로그 혁명으로 확산되어 가고 있는 것이다. 이제는 제조업 분야에서 부가가치를 높이는 핵심 역할을 하드웨어뿐만 아니라 소프트웨어가 하고 있다. 예컨대 오늘날 고급 자동차 기능 차별화의 90% 이상이 전기·전자 장치에 의해서 이루어지고 있으며, 이들 장치는 소프트웨어에 의해서 제어되고 있다. 한 시장조사에 의하면 하드웨어와 소프트웨어를 결합하는 시스템 개발 비용에서 소프트웨어가 차지하는 비중이 통신기기에서는 64.3%, 전투기에서는 51.4%, 의료기기에서는 40.9%에 이르는 것으로 추산되고 있다.²⁵⁰

다섯째, 개인화된 맞춤형 대량생산(mass personalization, personalized manufacturing)이 가능하게 되었다는 점이다. 컴퓨터를 사용한 디자인과 3D 프린팅과 같은 소프트웨어와 하드웨어 기술의 결합은 제조업의 오랜 갈등, 즉 표준화·효율성과 맞춤형·유연성 간의 딜레마를 해결해나가고 있다. 20세기의 제조업에서는 ‘포디즘(Fordism)’으로 대변되는 대량생산 표준화(high-volume standardization)가 실현되었고 1980년대에는 이른바 ‘토요타 생산 시스템’을 통해서 맞춤형 대량 생산(high-volume customization, flexible mass production, lean production, mass customization)이 가능케 되었으나, 21세기에는 여기에서 한 걸음 더 나아가 ‘개인화된 맞춤형 대량생산’이 가능하게 된 것이다.²⁵¹

²⁵⁰ 이인열, “미 제조업체 GE, 불 중장비사(슈나이더)도 살길은 SW혁명뿐,” 『조선일보』, 2013년 8월 1일.

²⁵¹ Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*, Chapter 3.

여섯 번째 특징은 산업민주화(industrial democracy), 제조업의 민주화(democratization of manufacturing) 현상이다. 기존의 제조업은 생산 설비를 갖춘 기업들만이 생산을 할 수 있음으로써 생산의 모태가 된 아이디어와 생산이 분리되었으나, 오늘날 3D 프린팅과 같은 기술은 창의적인 일반인들이 그들의 아이디어를 직접 생산품으로 제조할 수 있는 가능성을 열어주고 있다. 디지털 혁명이 아날로그 제조업 분야로 확산됨에 따라 무엇보다도 혁신과 제조, 디자인과 제품 생산의 경계가 허물어지고 일반 소비자들도 자신들의 아이디어를 디지털 데이터화하여 직접 제품을 생산할 수 있게 된 것이다. 최근 확산되고 있는 “메이커 운동(Maker Movement)”은 제조업에 대한 이른바 DIY(Do It Yourself) 접근의 대표적인 예이다.²⁵² 이는 곧 혁신과 제조, 혁신가와 기업가가 분리되었던 과거의 방식으로부터 양자가 결합되는 새로운 양태의 제조업 출현을 의미한다.

마지막으로 21세기 산업혁명에서는 환경친화적 제조업의 중요성이 증대되고 있다. 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 화석연료에 기반하는 산업화 시대가 종언을 고하고 21세기의 새로운 산업화는 인터넷 기술과 신재생에너지가 결합되어 새로운 산업혁명의 기반이 조성되고 있다고 주장한다.²⁵³ 그는 새로운 산업혁명을 위한 다섯 가지 축으로서 신재생에너지로의 이동, 가정과 직장 등지에서의 클린 에너지 생산 및 소비, 가정 및 경제 전반에 걸친 에너지 저장, 개인들이 전력을 생산하고 배포할 수 있는 인터넷과 같은 스마트 에너지 그리드, 그리고 운송에 있어서 화석연료로부터 전기 및 수소연료 셀로의 이동을 들고 있다.

²⁵² Chris Anderson, *Makers: The New Industrial Revolution*.

²⁵³ Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*.

나. 21세기 후발 산업화

그렇다면 이와 같은 특징을 갖고 있는 21세기 신산업혁명의 와중에서 산업화를 수행하는 21세기 후발 산업화는 어떠한 경로를 취해야 할 것인가? 여기에서는 산업화의 주 동인이 되는 기술혁신, 산업화의 시점(역사적 맥락), 그리고 국가-기업가의 역할이라는 세 가지 차원에서 신산업혁명이 후발 산업화에 갖는 의미를 도출하고자 한다.

(1) 기술혁신

융합적 첨단 과학기술의 개발은 축적된 지식자산과 더불어 지대한 연구개발 비용과 시간을 필요로 한다. 21세기 산업화를 추진해야 하는 신흥시장국가들 중에서도 중국이나 러시아와 같은 선두 그룹 국가들은 당연히 기술혁신에 대한 투자를 통해서 더 이상 후발 추월경제가 아니라 후발 혁신경제로 발돋움하는 기회를 모색할 수 있을 것이다. 그러나 이와는 달리 대부분의 저소득 개발도상국가나 신흥시장 국가들은 여전히 후발 추월경제로서 신기술의 개발보다는 외국의 신기술을 차용하여 생산에 적용하는 과정을 거쳐야 할 것이다.

다른 한편, 노동 집약적 생산으로부터 기술 집약적 생산으로, 그리고 이제는 지식 집약적 생산(knowledge-intensive production)으로의 이동은 막대한 인프라를 요구하는 구 제조업과는 달리, 초기 산업발전 단계에 있는 아프리카와 같은 국가들이 전통적인 제조업의 단계를 뛰어 넘어서 지식의 전수와 공유를 통해서 고부가가치 글로벌 제조업에 참여할 수 있는 가능성을 열어주고 있다. 또한 이들 국가들은 혁신경제로부터 차용한 기술을 습득하고 숙련하는 과정에서 제한된 분야에서나마 독자적인 기술을 개발하고 상용화시킬 수 있을 것

이다. 이들 국가들이 궁극적으로 자기 스스로의 기술혁신을 통해서 지속적인 생산성 증대를 일궈내지 못한다면, 이른바 ‘중소득 국가의 함정(middle-income trap)’을 벗어나기 어려워질 것이다.

(2) 역사적 시간

20세기 후반기 후발 산업화 국가들이 무역과 투자정책을 통해서 적극적으로 세계경제로 편입한 것이 이들 국가들의 경제성장의 핵심 요인 중 하나가 되었음은 이미 전술한 바와 같으며, 이는 21세기에도 예외가 아니다. 그러나 21세기 후발 산업화 국가들은 이미 형성되어 있는 ‘글로벌 생산, 공급 및 가치 사슬(global production, supply, and value chains)’에서 자국이 특화해야 할 제품이나 생산 과정상의 역할을 전략적으로 결정해야 한다. 기술혁신의 선도국이나 20세기의 후발 추월국가들이 이미 글로벌 생산 네트워크와 상품 시장에서 자리를 잡고 있기 때문에 시장에서뿐만 아니라 생산 과정에서도 뚜렷한 진입장벽(entry barrier)이 존재하기 때문이다.

이러한 맥락에서 특히 고려해야 할 점은 중국의 부상으로 초래되고 있는 세계시장 및 글로벌 가치 사슬에서의 판도 변화이다. 오늘날 중국은 세계 1위의 제조업 국가로서 2010년 현재 세계 제조업 생산의 20%를 차지하고 있으며, 철강, 자동차, 시멘트, 컴퓨터, 핸드폰, 섬유 및 알루미늄 등의 분야에서 세계 최대 생산국의 입지를 굳히고 있다. 최근 들어서 중국은 바이오테크놀로지, 신소재, 신재생에너지, 자동차, 첨단 산업장비, 환경산업 및 새로운 정보기술 분야에서도 전략적 지위 구축을 모색하면서, 20세기의 ‘모방 제조업(copy-cat manufacturing)’으로부터 고부가가치혁신 상품으로 자기 위상의 업그레이드를 추구하고 있는 것이다.

따라서 21세기 후발 산업화 국가들은 선도 혁신경제는 물론 중국과 같이 급부상하는 신흥시장국가들이 이미 발판을 마련하고 있는 분야를 피하면서, 틈새 시장(niche market)과 틈새 산업 분야(niche sector)를 개발하고 공략할 필요가 있다. 인터넷, 소셜미디어, 3D 프린팅과 같은 새로운 생산기술의 조합으로 구 제조업과는 달리 규모의 경제의 중요성이 감소하고 개별 소비자들의 취향과 선호에 맞추는 맞춤형 생산이 더욱 중요시되는 상황에서는, 대규모 시장보다는 규모는 작지만 전 세계적인 수요에 부응할 수 있는 분야를 찾는 것이 중요하기 때문이다. 또한 중국이 임금 상승으로 노동 집약적인 경공업 분야에서 점차 경쟁력을 상실해가고 있는 상황에서는, 중국이 새롭게 전략적으로 지목한 분야를 피하면서 노동집약적 분야에서 중국을 대체하는 전략을 모색해야 할 것이다.

21세기의 세계화된 생산 시스템에서 고립적인 수입대체형 산업화는 더 이상 옵션이 될 수 없으므로, 이제 후발 산업화 국가들이 풀어야 할 과제는 중국과 같은 후발 산업화 선두 주지들과의 경쟁을 피하면서 글로벌 가치 사슬에서 자국의 입지를 확고히 하는 것이다.

(3) 국가와 기업가의 역할

20세기 성공적인 후발 산업화의 경우에는 국가의 직접 개입이 효과적이었으나 지식 집약적인 창의적 아이디어가 주도해가는 21세기 신산업혁명의 맥락에서는 국가의 역할에 대한 재조망이 필요하다.

이러한 관점에서 국가 경제에 있어서 국가와 기업가의 역할 분담이 해당 국가의 경제발전의 단계에 따라 상이해진다는 논의에 주목할 필요가 있다. 포터, 삭스 및 맥아더(M. Porter, J. Sachs, and J. MacArthur)는 경제성장의 단계를 생산요소의 양적 투입이 성장의

동력이 되는 단계(비숙련 노동에 의한 제조업과 천연자원의 집약적인 생산), 생산의 효율성이 성장을 주도하는 단계(기술발전, 기술경계(technology frontier) 내부에서의 상향 이동), 그리고 마지막으로 혁신이 성장을 이끌어가는 단계(지식이 경제성장의 핵심 자원이 되는 단계)의 세 단계로 구분하고 있다.²⁵⁴ 특히 마지막 단계에서는 첨단 산업 제품의 생산은 물론, 기술혁신을 통해서 기존의 기술경계 자체를 업그레이드시키고 동시에 서비스 부문을 확대하게 된다. 이 단계에서는 생산의 전문화와 더불어 고부가가치 제조업이 지배적인 생산 양식으로 부상하고, 기술은 물론 기업가 역량의 중요성이 가중된다. 졸탄과 노드(J. Acs Zoltan and Wim Naude)는 이러한 경제성장 단계에서 기업가 역량과 경제발전은 S 형태의 관계에 있다고 주장한다. 즉 생산요소의 양적 증대를 통한 성장 단계에서는 기업가 역량의 필요성이 그리 크지 않지만, 효율성 단계와 혁신 단계에서는 그 필요성이 증가하고, 경제가 완전히 성숙하게 되면 다시 감소한다는 것이다.²⁵⁵

이러한 논의에 따르면 21세기 산업화에서 국가와 기업가의 역할은 특정 국가가 처해 있는 성장 단계에 의거하여 정해져야 한다. 생산요소의 양적 확대를 주 동인으로 하는 경제성장 단계에서는 기업가적 역량보다는 생산 요소를 동원하는 국가의 비시장적 역할이 효율적일 수 있으나, 생산성 제고를 통해서 성장을 이룩하는 단계에서는 노동

²⁵⁴ M. Porter, J. Sachs, and J. McArthur, "Executive Summary: Competitiveness and Stages of Economic Development," in Porter, Sachs, P. K. Cornelius, MacArthur, and K. Schwab (eds.), *The Global Competitiveness Report 2001-2002* (New York: Oxford University Press, 2002).

²⁵⁵ J. Acs Zoltan and Wim Naude, "Entrepreneurship, Stages of Development, and Industrialization," in Adam Szirmai *et al.* (eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 373~392.

이나 자본의 투자에 대한 보상을 극대화하는 인센티브 제도의 도입과 같은 기업가적 역량의 강화가 필요하게 된다. 사적 부문에서 이와 같은 기업가적 역량이 희소할 경우, 국가는 20세기 후반 산업화의 경우에서처럼 기업가의 역할을 대신할 수도 있을 것이다. 그러나 혁신이 성장의 주 동인이 되는 단계에서는 국가는 ‘사회적 공공재 또는 사회간접자본으로서의 혁신’의 기반을 조성하는데 집중하는 한편, 창조적인 아이디어와 인벤션을 제품으로 구체화하는 역할은 기업가들이 주도해야 할 것이다. 관료집단의 문화와 역량은 스마트한 행정지도에는 적합할 수 있지만, 창조적인 아이디어와 이의 실현에는 한계가 있기 때문이다.

흔히 경제학의 일반 통념은 혁신은 사기업가(private entrepreneurs)로부터 유래하는 것이라고 하지만, 정작 인터넷 혁명, 디지털 혁명을 초래한 최근의 기술혁신에서 가장 대담한 투자와 시도로 위험을 감수한 주체는 사기업이 아니라 국가였다는 사실을 상기해야 할 필요가 있다. 미국의 국립건강연구원(National Institute of Health), 영국의 의학연구위원회(Medical Research Council)와 같은 국영 및 공영 연구기관이 오늘날 각광을 받고 있는 바이오테크놀로지의 초석을 마련했다는 것, 또한 미국 정부가 군사적인 목적하에 인터넷과 GPS의 기술 개발 및 인프라 구축의 초석이 되었음은 이미 잘 알려진 사실이지만, 미국의 국립과학재단(National Science Foundation)이 구글 검색엔진의 알고리즘 개발을 지원했고 미국 정부의 소기업 혁신 연구 프로그램(Small Business Innovation Research Program)이 애플사 초기에 재정을 지원한 것은 비교적 잘 알려져 있지 않은 사실이다. 즉 혁신 성장의 단계에서 국가는 일반 사기업이 감당하기 어려운 혁신에 필요한 고투자비용과 고위험을 감내하는 기업가 역할을 수행해야 하는 것이다.²⁵⁶

6. 북한 산업화에 대한 합의

앞서 살펴보았듯이 빈곤감소를 위해서는 경제성장이 1차적 관건이며, 성장을 위해서는 제조업의 발전, 산업화가 핵심적이다. 그러나 북한의 제조업은 성장의 엔진 역할을 하기도 전에 탈산업화의 상황에 처해있으며, 따라서 경제성장을 위한 재산업화가 21세기에 북한이 당면하고 있는 중요한 과제가 아닐 수 없다. 그렇다면 지난 200여 년에 걸친 산업화의 유형과 21세기 신산업혁명의 특징은 북한의 재산업화에 어떠한 함의를 갖는가? 여기에서는 다시 산업화의 역사적 시점과 기술혁신, 그리고 국가와 기업가의 역할이라는 세 가지 차원에 초점을 맞추어 북한의 후발 산업화의 방향성을 가늠해보고자 한다.

가. 북한의 산업구조와 재산업화

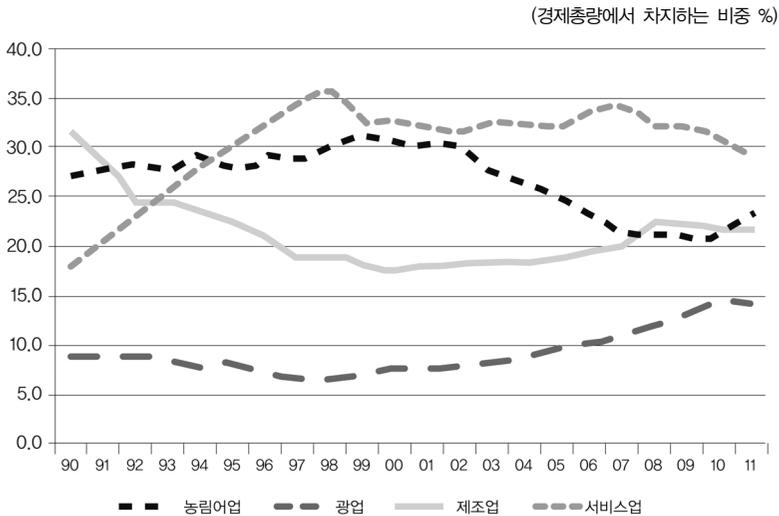
한국은행 자료에 의하면 2011년 현재 북한의 경제총량에서 농림어업이 차지하는 비중은 23.1%, 서비스업은 29.4%, 광공업은 36.5%를 차지하고 있다. 광공업이 차지하는 비중에서 제조업은 21.9%를 차지하고 있으나, 제조업의 비중은 1990년대 이래 축소되고 있는 추세이다. 1990년~2000년의 기간 동안 북한의 제조업 비중은 14.1% 감소하였고 2000년~2007년 기간에는 제조업의 비중이 1.3% 증가하였으나, 이는 구조적인 요인이라기보다는 과거의 급격한 퇴조로부터의 부분적인 회복의 성격이 크다.²⁵⁷ 북한 경제는 농림어업과 광

²⁵⁶ Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*.

²⁵⁷ Fiona Tregenna, "Deindustrialization and Reindustrialization," in Adam Szirmai et al. (eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 93~94.

업이 국내총생산의 약 40%에 육박하는 명백한 후진 경제구조를 갖고 있으며, 서비스업 역시 1998년 35.6%로 정점을 찍은 이래 하향세를 보이고 있다. 반면 광업은 2000년대 들어서 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 이처럼 북한의 제조업은 경제가 성숙 단계에 들어서면서 나타나는 탈산업화가 아닌 ‘시기상조의 탈산업화(premature deindustrialization)’의 전형을 보이고 있으며, 이에 따라 경제성장을 위한 재산업화가 중요한 과제로 대두하고 있다.

〈그림 V-2〉 북한의 산업구조



출처: 한국통계청 국가통계포털의 북한통계, <<http://kosis.kr/bukhan/>>.

나. 21세기 역사적 시점

21세기라는 역사적 시점은 특히 북한의 후발 산업화에 다음과 같은 의미를 갖는다.

첫째, 21세기 북한의 재산업화는 후발 시장화와 후발 산업화를 동시에 진행해야 한다는 것을 의미하며, 이는 곧 ‘시장화 개혁을 수반하는 산업화’라는 이중의 과제, 이중의 부담을 풀어나가야 한다는 것을 의미한다. 시장 요소와 시장 인프라의 도입, 농업과 제조업 분야에 인센티브 시스템 도입, 자생적인 아래로부터의 시장화로 형성된 제2경제의 양성화 및 사부문의 활성화와 강화, 국가자산의 사유화, 가격의 자유화, 거시경제 환경의 안정화, 그리고 무엇보다도 무역 자유화를 포함하는 포괄적인 시장개혁을 도입하면서, 동시에 희소자원을 제조업으로 배분하는 정책이 필요하다. 생산 요소의 양적 증가를 통한 경제성장 성장모델에서 효율성이 주도하는 성장모델로의 전환을 위해서는 생산성 증대가 필연적이며, 이를 위해서는 적절한 투자와 인센티브 제도의 도입이 필요하기 때문이다. 또한 이차적으로는 사회보장 개혁을 도입함으로써 빈곤감소를 도모하는 정책도 필요하다.

그러나 광범한 시장개혁은 장기적으로는 경제적 효율성을 높이고 성장에 기여함으로써 사회구성원들 일반에게 혜택을 주지만, 단기적으로 국내 총소비를 저하시킴으로써 사회적 고통을 수반하고 정치적인 위협을 수반한다. 따라서 경제개혁의 정치는 패러독스로부터 시작한다. 즉 단기적 고통과 장기적 혜택의 사이에서 국민들의 지지를 얻기 위해서 정부는 고통스러운 ‘이행의 계곡(valley of transition)’을 넘어서서 효율적인 시장이 자리잡을 수 있을 때까지 개혁을 지속적으로 추진함은 물론, 개혁의 단기적 패자들에게 그들이 장기적으로는 개혁의 혜택을 누리게 될 것이라는 점을 설득해야 한다.²⁵⁸ 그러나 북

²⁵⁸ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991); World Bank, *Transition: The First Ten Years, 2002* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), pp. 91 ~ 116.

한과 같이 ‘가산제 지배연합(patrimonial ruling coalition)’이 정권을 장악하고 있는 경우, 국민들에 대한 믿을 수 있는 약속(credible commitment) 못지 않게 중요한 것은 개혁으로 인한 기득권 세력들의 저항을 극복하는 것이다.²⁵⁹

둘째, 산업화를 추구함에 있어서 개혁과 더불어 글로벌 공급 및 가치 사슬에서 비교우위 또는 경쟁우위를 가질 수 있는 산업 부문의 선정 및 전략적 육성이 필요하다. 이러한 관점에서 중국에 이은 동남아 국가들의 부상, 그리고 지난 10여 년 동안 아프리카의 부상은 잠재적인 경쟁상대와 분야로서 고려의 대상이 되어야 한다. 또한 최근 중국의 성장 둔화와 더불어 북한의 대중국 광물자원의 수출은 현저히 감소할 수 있는 반면, 중국이 국내 소비 중심의 성장모델로 전환함에 따라 중국 중산층의 수요를 충족시키는 소비재의 수요는 증대할 것이고 이렇듯 새롭게 형성되는 시장을 타깃으로 할 필요가 있는 것이다.

다. 기술혁신

기술혁신과 관련된 북한 산업화의 향후 방향에 대하여, 다음과 같은 네 가지 경로를 상정할 수 있다.

자원중속 경제는 별도의 구조적 개혁 없이 현재의 저성장을 유지하는 경로이다. 이러한 경로는 외화 획득의 수단으로서 광물자원의 수출에 의존하게 되지만, 세계시장에서 가변적인 원자재 값의 등락에 취약함은 물론, 북한 광물자원 수출의 대부분이 중국에 편향되어 있다는 점에서 중국 경제의 성장 둔화 및 국내 소비에 초점을 맞추는 새로운 성장 모델의 부상과 더불어 뚜렷한 한계를 갖는 것이다.

²⁵⁹ 북한 정권의 ‘가산제 지배연합’으로의 개념 규정에 대해서는 김태환, “독재정권의 개혁 저항,” 참조.

〈표 V-11〉 북한 산업화의 네 가지 경로

발전경로	특 징
자원종속 경제 [현상유지]	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 자원종속 경제 유지 • 군수산업을 제외한 여타 제조업 분야의 탈산업화
3차 산업 경제	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업이 아닌 서비스 산업을 중심으로 하는 성장 경로
혁신경제	<ul style="list-style-type: none"> • 신제조업 분야를 핵심으로 하는 재산업화
추월경제	<ul style="list-style-type: none"> • 구제조업 분야를 핵심으로 하는 재산업화

북한의 무연탄, 철광석 등 광물 수출은 지난 10년간 33배 증가하였다. 2001년 광물자원 수출은 5천만 달러로 북한의 전체 수출에서 차지하는 비중은 7.8%에 불과하였으나 2005년에는 2억 4,300만 달러로 북한 제1의 수출품으로 부상하였고, 2011년에는 최소 18억 달러로 총수출에서 광물자원이 차지하는 비중이 60%를 넘게 되었다.²⁶⁰ 2011년 광물자원 수출 중 대중국 수출은 최소 17억 5천만 달러(2010년에는 최소 8억 6천만 달러)로서 이는 북한의 중국에 대한 총 수출액의 약 70%를 차지하는 것이었다.²⁶¹ 북한의 대중국 무역의존도는 2000년 20%에서 2011년 70%로 세 배 이상 급증하였으나 같은 기간 남북교역 비중은 17.8%에서 21.3%로 증가하는데 그쳤다.²⁶²

자원종속 경제하에서는 제조업 분야의 탈산업화를 극복할 수 없으며, 그나마 군수산업만이 명맥을 유지하게 될 가능성이 크다. 그러나 이러한 경로는 북한 세습정권의 군부의존을 심화시키고 호전적인 대외행태의 근원이 될 가능성이 크며, 따라서 경제성장과 인민들의

260 *Voice of America*, October 3, 2012, <<http://www.voakorea.com/content/article/1519401.html>>.

261 『자유아시아방송』, 2012년 3월 29일, <http://www.rfa.org/korean/in_focus/minetrade-03292012165007.html>.

262 한국통계청 국가통계포털의 북한통계, <<http://kosis.kr/bukhan/>>.

빈곤감소와는 거리가 먼 발전 경로가 아닐 수 없다. 러시아가 오늘날 세계 2위의 무기 수출국으로서 군수산업을 비롯한 분야에서 첨단 기술을 보유하고 있음에도 불구하고 자원중속형 경제구조를 탈피하지 못하고 있고 이것이 국가적, 정치적 과제로 대두되고 있다는 점은 북한에 시사하는 바가 크다.

한편, 3차 산업 위주의 경제는 제조업 중심의 산업화보다는 서비스 부문의 확대를 통해서 성장을 모색하는 경로로서 이미 산업화 과정을 거쳐서 성숙의 단계에 있는 선진 경제 국가들에게는 적실성이 있으나, 북한과 같이 시기상조의 탈산업화를 겪고 있는 후진 경제에는 적절한 모델이 되기 어렵다. 개발도상국들 중에는 서비스 산업이 상당한 비중을 차지하고 있는 인도의 경우가 유의미하지만, 인도 역시 제조업이 성장의 근간을 이루고 있다는 점, 또한 경제 개방 정책을 통해서 서비스 산업의 글로벌 가치 사슬에 적절하게 자국을 위치시킬 수 있었다는 점, 그리고 여기에는 영어를 구사할 수 있는 저렴한 서비스 노동력뿐만 아니라 소프트웨어 산업의 고급 인력이라는 장점이 있었던 것이다.

혁신경제의 경로는 21세기에 새롭게 부상하고 있는 새로운 제조업 분야의 첨단 기술 개발을 재산업화의 근간으로 삼는 것이나, 북한의 현 경제발전 단계나 기술 수준에서 국제적인 경쟁력을 갖는 혁신적인 제조업 기술을 기대하기는 어렵다. 다만 틈새 분야에서의 기술 개발로 글로벌 시장을 겨냥할 수는 있을 것이다.

추월 경제의 경로는 20세기 후발 산업화의 경우에서처럼 혁신보다는 기술의 모방과 습득으로 후진성의 이점을 최대한 활용함으로써 재산업화를 수행하고 경제성장을 추구하는 경로이다. 북한에게는 이 경우에도 산업화의 재원으로서 광물자원을 통한 외화와 더불어 외국 자본의 유치가 필수적이며, 경제의 완전개방 이전까지는 경제특구

를 투자 유치 및 기술 습득의 주 원천으로 삼는 것이 유용할 것이다.

특히 주문자 부차 생산(OEM) 방식은 기업들이 초기부터 자신의 상품과 브랜드로 경쟁하는 위험을 피하면서 기술을 습득할 수 있다는 점에서 북한과 같은 경제에 의미가 있다. 기업들은 세계시장의 진입 장벽을 점진적으로 극복하면서 저비용 혁신을 도모할 수 있으며, 동시에 외국 소비자와 기술 공급자를 통해서 세계시장과 선진 기술을 체득할 수 있기 때문이다. 한국의 경우 1990년대 초까지 OEM 생산이 한국 전체 전자제품 수출의 70~80%를 차지했었다.²⁶³ OEM 생산은 외국으로부터의 기술 이전과 기술 습득의 창구였던 동시에 규모의 경제를 통한 대규모 수출과 외화소득의 주요 기제였던 것이다. 서구의 혁신경제 모델에서는 연구개발로부터 시작해서 제품 창조, 궁극적으로 생산과 제품 성숙의 수순을 거치지만, 한국과 같은 아시아의 추월경제 경로는 이와는 역순으로, 즉 완성품의 조립에서 제조, 디자인, 그리고 궁극적으로 연구개발로 거꾸로 거슬러 올라가는 양식으로 기술을 개발했던 것이다. 북한의 현 경제성장 단계에서는 이와 같은 추월경제의 경로가 가장 현실적일 것이다.

라. 국가-기업가의 역할과 산업정책

경제발전 단계에 따른 국가-기업가 간 관계의 관점에서 볼 때, 생산 요소 특히 투자 자본의 확충과 더불어 생산성의 제고가 성장을 견인해야 하는 단계에 있는 북한의 경우 20세기 후반 산업화의 경우에

²⁶³ Mike Hobday, "Learning from Asia's Success: Beyond Simplistic Lesson-Making," in Adam Szirmai *et al.* (eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* (New York: Oxford University Press, 2013), p. 134.

서처럼 국가가 산업화를 주도해야 할 여지가 크다. 더욱이 사부문의 미발달로 기업가 역량이 희소한 북한에게는 국가가 기업가로서의 역할을 감당해야 할 필요성이 가중된다. 북한에서 산업정책의 핵심은 현재의 자원중속 경제, 1차 산업에 편중된 경제구조를 바꾸는 동시에, 비교우위 또는 경쟁우위 산업부문을 개발하고 육성하는 것이다.

2011년 현재 북한의 제조업 총생산에서 경공업은 30%만을 차지하고 있고 나머지는 중화학공업이 담당하고 있으나, 북한의 중화학공업 부문 생산이 글로벌 가치 사슬에서 경쟁력을 갖기는 어려운 것이 현실이다. 오히려 국내 소비 중심의 성장전략으로 방향을 선회하고 있는 중국을 감안할 때, 중국의 소비자들을 대상으로 하는 경공업 제품의 생산이 북한에 유망할 수 있다. 노동집약적 경공업 상품 특히 의류, 섬유제품의 대중국 수출액이 2010년 1억 9천만 달러에서 2012년에는 4억 5천만 달러 이상으로 두 배 이상 증가했고, 2012년 의류 수출이 북한 총 수출액의 18%를 차지하고 있다는 점은 이와 같은 노동집약적 경공업 상품의 가능성을 시사하는 것이다.

또한 북한의 산업화를 위해서는 농업 부문의 개선과 개혁을 통한 생산성 증대가 중요하다. 북한의 농업인구 비율은 2008년 현재 860여만 명으로 전체 인구의 37%를 차지하고 있으나, 여전히 식량문제를 해결하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 농업 부문의 생산성 증대로 식량 문제를 해결할 뿐만 아니라 농가 소득을 증대시키는 것은 성장과 더불어 빈곤감소에 직접적인 파급효과를 줄 수 있다. 농가소득의 향상은 비농업생산품에 대한 수요와 소비의 증대를 가져오고 이는 다시 제조업 부문의 성장을 촉진하는 선순환 과정을 촉발할 수 있기 때문이다. 이는 또한 농업인구의 제조업 부문으로의 이동을 촉진하게 될 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 농산품의 가공을 포함하는 농공업(agro-industry) 분야의 육성을 통한 ‘농업 선도 산업화’는 북

한에게는 국내적 빈곤감소뿐만 아니라 글로벌 가치 사슬로의 진입에도 유리한 이중의 전략적 이점을 갖는다. 최근 10여 년간 연평균 경제성장률 8% 이상을 기록하면서 세계 10대 성장국의 하나가 된 에티오피아는 농산품, 특히 커피와 참깨의 수출을 통해서 국가 주도의 성장을 이룩한 사례로서²⁶⁴ 북한의 농업 선도 산업화에 시사하는 바가 크다.

북한이 김정은 집권 후 2012년에 도입한 이른바 “6·28 조치”(“새로운 경제관리 체계” 또는 “우리식 경제 관리 방법”)의 핵심은 농업과 공업 분야에서 성과에 따라 생산물 분배를 강화하는 것이다. 협동농장에서는 분조 규모를 20~30명에서 4~5명으로 줄여 사실상 가족농이 가능하도록 했고, 국가와 농민 간 생산물의 분배 비율을 6:4 또는 7:3으로 한 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 최근 일부 지역의 농업생산이 10% 증가한 것으로 보도되고 있다.²⁶⁵ 이러한 개혁 조치가 지속적인 생산성 증대로 이어질 수 있을 것인지는 더 두고 보아야 할 것이지만, 농업 부문의 생산성 증대는 출발점에 불과할 뿐이며 이것이 궁극적으로 재산업화와 경제성장, 그리고 빈곤감소로 이어지기 위해서는 무엇보다도 한국을 비롯한 외국 자본의 유치와 무역을 통한 대외 경제 개방정책이 뒤따라야 할 것이다. 북한의 대외 개방의 첫 단계는 물론 수출 가공을 위한 경제특구를 활성화시키는 조치가 되어야 할 것이다.

현 단계에서 북한의 재산업화 과정에 국가가 주도적 역할을 해야 한다는 것은 자명하지만 국가의 기업가로서의 역할에는 한계가 있으며, 국가와는 분명하게 구분되는 기업가 역량을 강화하기 위해서는

264 “Doing It My Way,” *Economist*, March 2, 2013.

265 황대진·안준호, “평양엔 까르띠에 등 명품관까지 등장…휴대전화 가입자도 200만 명,” 『조선일보』, 2013년 8월 5일.

초기에는 국가 주도 산업정책의 에이전트로서, 그리고 나아가서는 상대적으로 자율성을 갖는 경제 주체로서 기업을 육성할 필요가 있다. 초기 단계의 기업은 소련 붕괴 후 러시아를 비롯한 구소련권 국가들에서 나타난 이른바 독과점적 ‘과두귀족(oligarchs)’의²⁶⁶ 형태를 띠게 될 가능성이 크다. 러시아의 경우 이들 과두귀족들은 탈사회주의 개혁 초기 정권과의 유착하에 금융 및 천연자원과 대외 무역에 관련된 이권을 취득함으로써, 사유화 과정을 거쳐서 특정 산업 부문을 대표하는 대규모 기업집단으로 성장하였다. 정경유착을 통한 이들 독과점 과두귀족들의 지대추구 행위(rent-seeking)가 국가 경제에 부정적인 영향을 끼친다는 데에는 이론의 여지가 없지만, 다른 한편 후발 시장화 초기에 희소자원 중의 하나인 기업가를 육성하는 동시에 세계시장에서의 경쟁력 강화를 위한 규모의 경제 실현이라는 점에서는 의미가 전혀 없는 것은 아니다. 물론 지속적인 시장개혁의 추구를 통해서 새로운 기업들이 태동하고 경쟁할 수 있는 여건을 마련함으로써 이들 과두귀족의 독과점 지대가 점진적으로 사라지게 해야 하는 것이 중요함은 재언의 여지가 없다.

북한에 이미 부의 집중에 따른 초보적 독과점 현상이 나타나고, 특히 당 간부들과 인연이 있는 일부 정경유착형 거부가 등장하고 있다고 전해지고 있다. 조선부강회사가 대표적인 사례이며, 이 회사는 오토바이 수입과 생산, 제약, 전자, 유리, 생수 등 문어발식 계열사를 거느린 기업집단으로서 베이징, 모스크바 등 해외 지사도 15곳을 거느리고 있는 것으로 알려지고 있다.²⁶⁷ 조선부강회사는 노동당 제2경

266 러시아의 과두귀족 형성에 관해서는 김태환, “영토적·경제적 거버넌스로서의 신봉건주의: 탈사회주의 러시아의 경험,” 『한국정치학회보』, 36집 1호 봄호 (2002), pp. 287~307 참조.

267 황대진·안준호, “평양에 계열사 8개 집단(노동당 지도 받는 조선부강회사), 정권 결탁한 거부 등장…지방은 끼니 걱정,” 『조선일보』, 2013년 8월 6일.

제위원회의 지도를 받지만, 전명수 전 중국 주재 북한 대사의 아들인 전승훈 전 김일성대학교 교수가 사실상 독자 경영하는 것으로 파악되고 있다. 이와 같이 위로부터 형성된 ‘관제 기업가’와는 달리, 1990년대 중반 이래 ‘아래로부터의 시장화’²⁶⁸가 진전되면서 생겨난 ‘자생적 기업가’들의 역할 역시 주목을 요한다. 물론 이들이 북한의 재산업화 과정 초기에 국가의 에이전트나 파트너로서의 역할을 할 가능성은 크지 않지만, 조선부강회사와 같은 관제 기업들의 잠재적 경쟁 기업으로서, 또한 궁극적으로는 북한 기업가 역량의 원천으로서 국가가 전담할 수 없는 경제성장의 핵심 주체가 될 가능성이 크기 때문이다. 장기적인 경제발전의 관점에서 이들 자생적 기업가들은 생산성 제고와 혁신을 주도할 자산으로 인식되어야 한다.

21세기에 후발 시장화와 후발 산업화를 동시에 추구해야 하는 북한과 같은 국가들이 당면하고 있는 딜레마는 후진성의 이점을 극대화하는 동시에 후진성의 불리한 점을 최소화하기 위해서 국가의 적극적 개입이 필요하지만, 다른 한편으로 이와 같은 국가 개입은 정치적 포획의 기회를 증대시킨다는 점이다. 즉 ‘시장실패’를 바로 잡기 위한 국가의 경제 개입이 ‘정부실패’로 귀결될 수 있는 것이다. 산업정책, 특히 선별적 산업정책은 단기적 승자와 패자를 만들어내고 지대를 생성함으로써 지대 수혜자에게 정치적 포획의 기회를 제공하기 때문이다. 따라서 산업화를 위한 도전 중 하나는 공공의 복지를 극대화하고 정치적 포획을 최소화하는 양식으로 지대 생성을 관리하는 것이 아닐 수 없다.

²⁶⁸ 북한의 아래로부터의 자생적 시장화에 대해서는 김태환, “독재정권의 개혁저항,” 참조.

7. 결론

21세기의 산업화는 전근대적인 농업경제를 현대적인 산업경제로 재편하는 구조개편을 의미하지만, 넓게는 이미 이러한 의미에서의 산업화를 이룩한 국가들에게도 해당된다. 북한과 같이 시기상조 탈산업화를 겪고 있는 국가들의 재산업화, 또한 탈산업화를 겪고 있지는 않지만 기존 산업 분야의 지속적인 성장을 위해서 체질 개선을 해야 하는 국가들, 그리고 첨단 기술혁신을 통해서 혁신경제로 발돋움하거나 혁신경제의 위상을 유지해야 하는 국가들에게도 21세기 산업화는 적용될 수 있다. 즉 21세기의 산업화는 상이한 경제성장 단계에 있는 국가들에게 지대한 의미를 가지며, 다만 상이한 경제성장 단계에 있는 국가들에게는 자국의 성장 단계에 조응하는 적절한 산업화 전략을 고안하고 실행하는 것이 관건이다.

산업화의 후발 주자가 이미 산업화를 성공적으로 이룩한 국가들의 경로를 그대로 답습하기는 어렵다. 선발 산업화 국가들이 후발 추월경제가 당면하게 될 시장이나 기술 환경을 이미 바꾸어 놓았기 때문이며, 또한 후발 산업화 국가들의 환경, 자원 및 후진성의 정도가 모두 상이하기 때문이다. 거웬크론은 로스토우(W. W. Rostow)의 5단계 발전경로론²⁶⁹과 같은 보편적인 경제성장, 발전의 경로가 있는 것이 아니라 후발 국가의 산업화 시점에서의 초기 조건, 제도적 상황, 후진성의 정도 등에 따라 독자적인 발전모델이 필요하다는 점을 강조한 바 있다. 이러한 맥락에서 모세스 아브라모비치(Moses Abramovitz)는 특히 후발 산업화 국가의 경제자원의 이동성과 지식의 확산을 가름하는 제도 및 교육 수준을 중요한 요소로 지목하고

²⁶⁹ W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (New York: Cambridge University Press, 1960).

있다.²⁷⁰ 북한의 경우 역시 21세기 새로운 산업혁명의 여건에서 과거 200여 년에 걸친 산업화의 경로로부터 교훈을 도출하고 습득해야 할 것이지만, 동아시아 모델이나 중국 모델과 같이 특정 산업화 경로를 그대로 모방하는 것은 바람직하지도, 현실적이지 않다. 무엇보다도 산업화의 국제적 여건이 변화했고 국내적 조건 역시 과거 산업화를 수행한 국가들과는 상이하기 때문이다.

북한의 경우 물론 중동 산유국과 같은 풍부한 천연자원이 존재하는 것은 아니지만, 광물자원을 비롯한 부존 경제자원에 대한 독점, 그리고 정치적 자원에 대한 독점을 통해서 적어도 국내적으로는 이들 정치적, 경제적 자원들이 정상적으로 산출할 수 있는 이윤을 넘어서는 경제지대, 정치지대를 생성하고 있을 뿐만 아니라, 이러한 지대가 가산제 지배연합 내에서 배분됨으로써 전형적인 지대국가의 특성을 보유하고 있다.²⁷¹ 따라서 북한의 21세기 후발 산업화는 곧 지대의 최대 향유자이며 수혜자인 현 지배연합이 지대의 발전적 소비, 또는 스펀터의 표현을 빌리자면 지대의 ‘창조적 파괴(creative destruction)’를 위해서 어떠한 역할을 하게 될 것인지, 자원지대의 발전적 전용과 지배연합의 저항을 최소화하기 위한 정치적, 제도적 조건이나 장치가 무엇인지, 최고 정치지도자의 개혁 지향성을 높이기 위한 제도적 장치는 무엇인지, 보다 궁극적으로는 지배연합 자체에 어떠한 변화가 초래될 것인지와 같은 구체적인 문제들과 직결되어 있다. 즉 21세기 북한이 당면하고 있는 최대 경제 문제 중의 하나는 가산제라는 정치적 지배연합하에서 과연 지속적인 경제성장과 빈곤감소가 가능할 것

270 Moses Abramovitz, "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind," *The Journal of Economic History*, Vol. 46, No. 2 (June 1986), pp. 385~406.

271 저자는 다른 글에서 북한을 "의사 지대국가"로, 북한의 지배연합을 '가산제'로 개념화한 바 있다. 이에 대해서는 김태환, "독재정권의 개혁 저항" 참조.

인가, ‘발전적 가산제(developmental patrimonialism)’가 과연 가능할 것인가라는 문제가 아닐 수 없다.

이러한 관점에서 1990년대 이래 아프리카의 에티오피아나 튀니지의 경제성장 사례는 북한에게 시사하는 바가 크다. 양 국가에서 공히 가산제적 정치권력은 사부문과의 성장연합을 형성하고 지난 20여 년간 상당한 경제성장을 일궈내고 빈곤을 감소시킬 수 있었다. 이와 같은 성공에는 이들 국가의 권위주의 정치 지도자의 경제발전에 대한 장기적 시간 지평 및 성장에 대한 인식과 정향성이 중요한 역할을 한 것으로 평가되고 있다.²⁷² 장기 집권이 민주주의의 선거 사이클에 얽매이지 않고 장기적인 프로젝트로 경제성장을 추구하는 일관성 있는 정책 수립과 실행에 오히려 유리한 점이 있을 수 있다는 것이다. 권위주의하에서 이루어진 한국의 경제발전이나 중국의 급격한 부상도 이러한 논리를 뒷받침해주는 사례이다. 그러나 이와 같은 ‘권위주의하의 발전’은 특정 경제발전 단계에 국한되는 것이며 지속적일 수 없다는 점에 주목해야 한다. 혁신이 성장의 주 동력이 되는 단계에서는 국가가 수행할 수 없는 기업가적 역량이 민간 차원에서 생성되어야 하며, 빈곤의 감소를 위한 사회보장 개혁에는 국민들의 목소리가 더욱 중요하기 때문이다. 2011년 아랍의 봄이 튀니지에서 촉발된 것은 결코 우연이 아닌 것이다.

²⁷² Tilman Altenburg, “Can Industrial Policy Work under Neopatrimonial Rule,” in Adam Szirmai *et al.* (eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 345~372; “Special Report on Emerging Africa,” *Economist*, March 2, 2013.



VI

독재국가에 대한 개발원조



1. 시각과 목적

국제사회에서 개발원조(development assistance)는 수여국의 경제성장을 어떻게 촉진할 것인가라는 질문과 빈곤의 문제를 어떻게 극복할 것인가라는 질문을 해결하기 위한 방편으로 이뤄져 왔다. 초기의 개발원조는 경제학의 이론을 차용하여 어느 정도 자본과 자원을 투입하면 기대하는 성과로서 경제적 발전 혹은 빈곤극복을 이룰 수 있을 것이라는 가정에서 시작되었다. 그런데 개발원조는 점차 개발도상국의 경제성장 문제만이 아니라 개발도상국의 민주화, 저개발국가의 빈곤 및 취약계층의 지원, 지구적 환경보존 등의 문제를 해결하기 위해 제공되고 있다. 국제사회가 원조를 제공하는 동기와 방법이 다양해짐에 따라 원조의 효과성을 평가하는 방식에도 변화가 필요하며, 이론적 설명을 위해 고려해야 할 요소들도 다양해졌다.

저개발국가가 경제성장을 이룩하고 빈곤문제를 해결하기 위해서는 일정 수준 이상의 개발이 이뤄져야 하는데, 이를 위해서 국가는 적절한 재정의 확보가 필요하다. 그런데 스스로 재정을 확보하기 어려운 경우 저개발국가들은 선진개발국가들의 대외원조에 의존할 수밖에 없다. 동서 냉전 시기의 대외원조 혹은 개발원조는 체제경쟁의 우월성을 입증하는 수단으로 수원국의 정치적 상황을 고려하기보다는 미국과 소련을 중심으로 공여국의 이해관계에 따라 이뤄졌다. 그런데 탈냉전기에 개발원조가 지니는 체제 경쟁적 의미가 쇠퇴하면서 공여국들은 수여국의 민주화와 인권개선을 위한 개발원조의 영향에 관심을 갖게 되었다.

특히 냉전의 종식과 더불어 국제사회에서 원조의 중요성을 옹호하는 사람들은 개발을 위해 가장 필요한 전제조건으로 빈곤을 극복하

는 것이라고 규정하고 국제사회는 지금보다 더 많은 개발지원을 해야 한다는 빅 푸쉬(big push)의 신화를 설파하였다. 한국을 비롯한 일부 개발도상국가에 대한 국제사회의 개발원조가 수여국의 거시경제 지표를 개선시켰고, 이러한 국가들이 이제는 국제개발원조 사업의 한 부분을 담당하고 있다는 점에서 빅 푸쉬 신화는 실현가능한 것처럼 보인다. 그런데 2012년 부산에서 개최된 ‘제4차 원조효과성에 관한 고위급 포럼’은 국제개발원조가 아직까지 MDGs의 목표를 달성하지 못하였고, 지금보다 더 많은 투자와 노력을 기울여야 할 것을 강조하였다. 이는 현재까지의 개발원조가 빅 푸쉬 신화를 실현시키기 위해서는 부족함이 많았음을 시사한다.

개발원조가 항상 공여국이 의도한 결과만을 가져오지는 않는다. 2001년 9월에 발생한 미국에 대한 테러리스트들의 공격은 저소득 빈곤국가에 대한 개발원조가 서방세계의 안보를 위협할 수 있는 자원으로 활용될 수 있다는 인식을 확산시키고 개발원조의 안보화(securitization) 현상을 초래하기도 하였다. 개발원조는 경제발전에만 활용되는 것이 아니라, 독재 혹은 부패 정권의 유지를 위해 독재자와 정권엘리트들이 전횡하기 쉬운 사적 소유물로 전락하기도 한다. 경제발전을 위하여 무역과 이주의 활성화, 기술이전, 민간금융의 직접투자 등이 중요한 수단으로 활용되고 있음에도 불구하고, 개발도상국의 발전을 위한 국제사회의 핵심전략은 여전히 재정적 원조를 제공하는 것이기 때문에 개발원조의 효과가 의도한 바대로 나타나지 않을 수도 있다.

이 글의 목적은 아프리카의 독재국가에 대한 개발원조의 효과성을 높이는 데 기여하는 두 요인, 즉 독재국가의 부패와 개발원조 의존성에 대한 경험적, 이론적 연구들을 검토하고, 독재국가에 대한 개발

원조의 효과를 높이기 위한 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 다음 절은 개발원조가 왜 독재국가의 ‘빈곤의 악순환(vicious cycle of poverty)’을 해결하지 못하였는가, 독재국가의 부패가 경제성장의 저해요인인가 혹은 개발원조가 독재국가 부패의 촉매요인인가 등의 문제를 다루고 있다. 이와 관련하여 왜 공여국들은 부패하고 실패한 국가에 개발원조를 제공하는지도 살펴보고 있다. 세 번째 절은 독재국가의 ‘개발원조 의존성(aid dependence)’의 문제점과 이를 극복하기 위한 보완적 대응들을 소개하고 있다. 네 번째 절은 독재국가에 대한 개발원조의 교훈을 설명하고 북한에 대한 인도적 지원 혹은 개발원조를 제공할 때 고려해야 할 정책적 시사점들을 제시하고 있다.

2. 개발원조와 독재국가의 부패

가. 빈곤의 덫, 원조의 악순환

가난한 나라가 왜 가난을 극복하기 어려운가에 대한 연구는 저축과 투자, 산업시설, 농업기술, 교육, 보건, 정책제도, 무력 분쟁, 쿠데타, 자원의존성, 실패국가 등의 국민소득에 미치는 영향에 초점을 맞춰져왔다.²⁷³ 대부분의 이러한 연구들은 가난한 나라들은 경제의 초기 조건이 빈약한 상황에서 그들의 경제활동을 시작했기 때문에 ‘빈곤의 덫’에 걸려 있다고 주장한다. 그에 대한 처방으로 전문가들은

²⁷³ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press, 2007); Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economics Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Press, 2005).

가난한 나라들에 대한 대대적인 개발지원과 원조를 통하여 초기 조건에 변화를 준다면, 가난한 나라의 소득 수준은 높아질 것이며, 높아진 소득 수준은 다시 경제성장에 긍정적인 영향을 주어 가난한 나라들이 빈곤의 덫을 벗어날 수 있다고 한다.

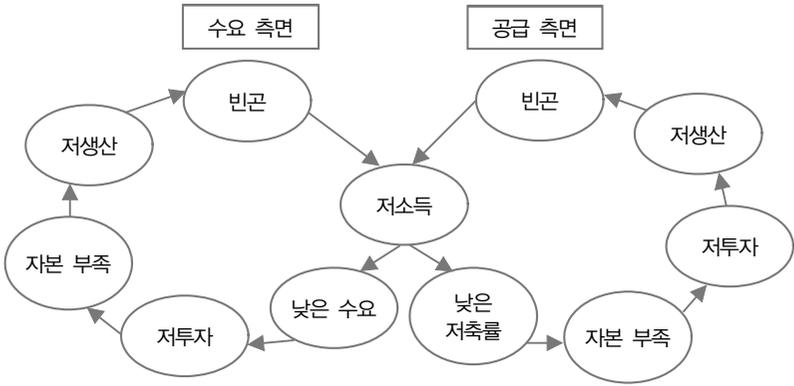
빈곤의 덫은 경제가 지속적인 빈곤 혹은 저개발로 인하여 빈곤을 극복하지 못하게 되는 조건을 의미한다. 제프리 삭스(Jeffrey Sachs)는 빈곤의 덫을 다음과 같이 설명하고 있다.²⁷⁴

“사람들이 …… 완전히 극심한 빈곤에 처해 있을 때, 그들은 그저 생존하기 위해서 소득액의 전부 또는 그 이상이 필요하다. 미래를 위해 투자할 수 있는, 생존을 위한 수준 이상의 소득은 남아 있지 않다. 이로 인하여 낮은 또는 마이너스 경제성장이 지속될 경우 최극빈층은 그 누구보다 심한 경제적 어려움에 처할 수밖에 없게 된다. 그들은 매우 가난해서 미래를 위해 저축할 수 없으며, 현재의 절망적 상황에서 그들을 벗어나게 해줄 수 있는 자본을 축적할 수 없다.”

다시 말하면, <그림 VI-1>에 나타나듯이 빈곤이 지속되어 수입이 낮은 경우 사람들은 저축 혹은 투자를 할 수 없게 된다. 낮은 저축률로 인해 발생하는 자본의 부족은 상품에 대한 수요의 저하와 생산의 저하로 이어진다. 이는 수요와 공급 모든 측면에서 저생산으로 이어져, 결국 가난한 나라들이 빈곤을 극복하기 어렵게 되는 빈곤의 악순환에 처하게 된다.

²⁷⁴ Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economics Possibilities for Our Time*, pp. 56~57.

<그림 VI-1> 빈곤의 악순환

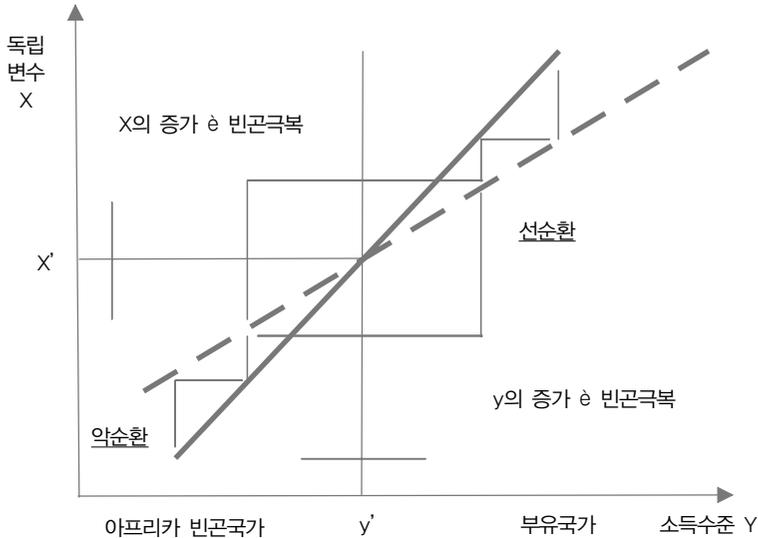


빈곤의 덫은 순전히 초기 조건들의 영향을 받는다고 가정을 한다. 따라서 초기 조건이 개선이 된다면 빈곤의 덫에서 벗어날 수 있게 된다.²⁷⁵ 예를 들면, <그림 VI-2>가 보여주듯이, 가난한 국가에서는 소득이 낮아 $Y < y'$ 이다. 이 구간에서는 자본의 부족과 낮은 수준의 임금은 상호 부정적인 영향을 주어 왼쪽 아래의 방향으로 악순환을 하게 된다. 그런데 자본의 부족과 낮은 수준의 소득이 상호 영향을 주는 것만으로는 빈곤의 덫을 완전히 설명하지 못한다. <그림 VI-2>의 두 그래프의 기울기의 곱이 1보다 커야 한다.²⁷⁶ 이 경우는 소득의 평균 탄력성이 1보다 크고, 자본의 평균 탄력성보다 크다. 즉, 두 변수는 상호 민감하게 반응하고 있는데, 두 변수 중 소득이 더욱 탄력적으로 반응함을 보여 준다.

²⁷⁵ Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe," *Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211 (June-September, 1943), pp. 202~211; Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (New York: Cambridge University Press, 1960).

²⁷⁶ William Easterly, "Can the West Save Africa?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 2 (June, 2009), pp. 373~447.

〈그림 VI-2〉 아프리카 빈곤의 덫



출처: William Easterly, "Can the West Save Africa?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 2 (June, 2009), p. 385.

이와 같은 빈곤의 덫 모델이 개발과 원조를 강조하는 이들에게는 매력적인 이유가 있다. 초기 조건을 바꾸기 위하여 자본을 증가시키거나 소득 수준을 증가시킨다면 두 요인은 선순환 구조에 이를 수 있고 국가는 빈곤으로부터 벗어날 수 있다는 것이다.²⁷⁷ 예를 들어, 투자자본은 소득의 증가에 반응하여 증가할 것이고, 소득 또한 투자자본과 함께 증가할 것이기 때문에 둘 중 하나만 증가시키면 된다. 단 한번 초기 조건의 변화만 이뤄질 수 있다면 악순환 구조를 선순환 구조로 바꿀 수 있다는 이 모델에 의하면, 개발원조가 대규모로 한시적

²⁷⁷ Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe"; Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*.

으로 제공된다면 경제성장은 자생적으로 이뤄질 수 있다고 주장할 수 있다. 그렇기 때문에 제프리 삭스를 비롯하여 빅 푸쉬와 서구사회의 의무를 강조하는 개발원조 전문가와 활동가들이 빈곤의 덫 모델을 적극적으로 활용하였다.

그런데 만약 소득 수준의 증가가 제도들의 발전을 가져오더라도 개발원조 수여가 제도의 발전을 촉진하지 않는다면, 개발원조의 수여는 빈곤의 덫을 극복하는 데 도움이 되지 않는다. 많은 연구들이 높은 수준의 소득은 제도의 개선 및 발전으로 이어질 것이라고 기대하지만, 원조에 의한 소득수준의 증가는 제도의 악화를 가져오기도 한다. 예를 들어, 원조의 증가가 부패의 보상(payoff)을 증가시켜 제도의 발전을 저해할 수 있다. 달리 말하면, 한시적 개발원조에 의해서 소득과 경제성장의 선순환 구조를 확립할 수 있다는 주장은 개발원조를 받는 사람들이 직면하게 되는 다양한 인센티브들의 영향을 간과하고 있다.

개발원조가 성장을 이끌 수 있다고 주장하는 학자들은 심지어 폐쇄형 경제체제에서도 원조를 통하여 낮은 저축률에 따른 투자자본 부족과 인구성장률과 화폐구매력 저하분을 보충할 수 있다면 경제성장을 유도할 수 있다고 본다. 1950년대와 1960년대에 해외원조를 통한 국내 투자자본의 부족을 충당할 수 있다는 모델들은 현실의 재정 상태와 성장을 위해 필요한 재정과의 차이를 보전하기 위해 투자의 필요경비를 계산하고자 하였다.²⁷⁸ 이러한 견해는 2000년대 아프리카에 대한 개발원조정책을 지지하는 전문가들 사이에서 적극적으로 수용되었다. 즉 아프리카의 경제성장을 위해 요구되는 개발원조의 규모를

²⁷⁸ Holis B. Chenery and Alan M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review*, Vol. 56, No. 4 (September 1966), pp. 679~733.

계산할 수 있다는 것이다.

그런데 필요한 투자금액과 원조규모를 계산할 수 있다는 주장은 독재국가의 폐쇄형 경제체제에서 국내 투자금액은 국내의 저축률에 의해서 결정되는 것이 아니라, 투자에 따른 수익률에 따라 결정되기도 한다는 점을 충분히 고려하지 않고 있다. 그 외에도 국내 투자자들은 자본의 국내 투자만을 고려하기보다 해외 투자도 적극적으로 고려할 수 있음을 간과하고 있다.²⁷⁹ 그리고 앞서 논의하였듯이, 원조를 받는 사람들이 부패의 기제를 통하여 사적으로 유용하는 것도 원조에 대한 국내 행위자들의 인센티브 구조를 변화시킨다. 즉 공여자가 계산한 필요 투자액 혹은 필요 원조는 수요자의 수요와 인센티브를 충분히 반영한 것들이라고 보기 어렵다.

빈곤의 탈을 극복하기 위한 개발원조가 국내의 인센티브 구조에 대한 충분한 고려가 없이 제공된다면, 그 결과는 오히려 초기 상황을 개선하기보다는 악화시킬 수 있다. 이러한 경우 개발원조는 수원국의 부패한 정부가 권력 유지를 위하여 쉽게 유용할 수 있는 현금을 제공하는 것과 같아 오히려 부패를 낳는 원조의 악순환을 유발한다.²⁸⁰ 개발원조가 부패한 정부의 정책결정과정의 불투명성을 높이고 국내외의 투자 구매력을 떨어뜨린다. 이로 인하여 경제성장은 감소하고 소득도 함께 감소하여 빈곤은 증가하게 된다. 빈곤의 악순환을 멈추기 위하여 제공된 국제사회의 개발원조가 가난한 국가가 스스로 성장의 기회를 찾을 수 있는 기회를 박탈하는 원조의 악순환을 초래할 수 있다.

²⁷⁹ William Easterly, "The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions," *Journal of Development Economics*, Vol. 60, No. 2 (December 1999), pp. 423~438.

²⁸⁰ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2009).

빈곤의 악순환과 원조의 악순환은 국내의 인센티브 구조에 대한 충분한 고려가 없다면 여러 형태의 해외원조들은 빅 푸쉬의 신화를 실현하기 어렵다는 점을 보여 준다. 이러한 현상은 초기 조건이 빈약한 가난했던 사하라 이남 아프리카 국가들의 경제성장과 국민소득은 국가별로 다르게 나타난 것을 보아도 알 수 있다. 윌리엄 이스털리(William Easterly)는 해외원조가 평균 이하인 최빈국가들의 경제성장률 및 국민소득의 증가가 해외원조를 많이 받은 나라와 동일함을 보여주며, 최빈국들 중에서 스스로 성장하고 발전할 수 있다고 주장한다.²⁸¹ 다시 말하면, 개발원조가 경제성장과 국민소득의 증가에 기여를 하지만 동시에 개발원조의 정치적 동기 그리고 국내 정치적 조건을 충분히 고려할 때만 개발원조가 계획한 결과를 얻을 수 있음을 보여 주고 있다.

나. 부패, 개발원조 성장의 저해요인

개발원조가 최빈국의 경제성장을 촉진하지 못하는 이유로 정치과정의 불투명성과 부패를 들 수 있다.²⁸² 번사이드(Burnside)와 달러(Dollar)는 원조와 경제성장 사이에는 직접적인 관계가 없고, 수원국의 정책 혹은 제도에 따라 그 효과가 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있다고 주장한다.²⁸³ 그들은 특정 정책의 효과를 평가하는 대신 원조의 효과성을 높일 수 있는 제도적 환경 혹은 굿거버넌스가 조성되어야 개발원조가 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 한다.

281 William Easterly, 황규덕 역, 『세계의 절반 구하기 : 왜 서구의 원조와 군사 개입은 실패할 수밖에 없는가』 (서울: 미지북스, 2011).

282 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 56~84.

283 Craig Burnside and Daivid Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4 (2000), pp. 847~868.

이들의 연구는 공여국들의 정책개발에 상당한 영향을 미쳤다. 개발원조를 굿거버넌스가 조성된 국가에 지원하도록 하여야 하며, 나쁜 거버넌스 환경이 지배하는 국가에 대한 개발원조는 계획한 결과를 얻지 못할 가능성이 더 높기 때문에 지원을 줄여야 한다는 것이다.

굿거버넌스의 조성이 가장 필요한 이유는 개발원조가 정책결정자의 정권을 유지하기 위하여 이용되고 실제 개발원조가 필요한 개인들에게는 개발원조가 제공되지 않기 때문이다. 특히 자유시장 경제체제를 옹호하는 입장에서는 부패하고 나쁜 정부가 국민들을 부당하게 대우하고 착취하는 데 개발원조가 사용된다고 주장한다.²⁸⁴ 경험적 사례들에 의하면, 장 끌로드 듀발리에(Jean-Claude Duvallier), 페르디난드 마르코스(Ferdinand E. E. Marcos), 모부투 시세 세코(Mobutu Sese Seko) 등은 각각 매해 국민소득의 6.5%, 1.2%, 3.2%에 해당하는 원조를 받았지만 권좌에 15년 이상 머무른 독재자들이다. 반면, 시에라리온의 발렌틴 스트라서(Valentine Strasser)는 대부분의 독재자들보다 많은 국민소득의 26%에 해당하는 개발원조를 해마다 받았지만 권좌에는 불과 4년밖에 머무를 수 없었다. 이론적 측면에서 보면, 독재국가의 지도자들만이 아니라 민주국가의 지도자들도 권좌에 머무르기 위해 자원이 필요하다. 따라서 민주국가의 지도자들에게 미치는 부정적인 정치적 영향력은 상대적으로 적을지는 모르지만 개발원조가 모두에게 필요한 것이다.

부패와 나쁜 거버넌스가 가져오는 정치적 결과 이외에 그것들은 개발원조가 의도한 경제성장을 유도하는 데 직접적으로 부정적인 역

²⁸⁴ Peter T. Bauer, *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972); Alan Carter, "The Nation-State and Underdevelopment," *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 4 (December 1995), pp. 595~618; Milton Friedman, "Foreign Economic Aid: Means and Objectives," *Yale Review*, Vol. 47, No. 4 (1958), pp. 500~516.

할을 한다. 즉 수원국의 부패는 빈곤을 악화시킨다. 개발도상국가의 가난한 사람들에 대한 연구들은 개발원조가 그들의 삶에 아주 중요하고 부정적인 영향을 미친다고 한다. 예를 들어, 가난한 사람들이 경찰관 등에 상납해야 하는 뇌물은 그들의 기초생활을 위한 생필품을 구입하거나 아이들의 학교 교육을 위한 등록금의 부족을 초래한다. 또한 그와 같은 뇌물들은 가족의 소규모 사업을 위한 재투자 기반을 훼손할 수도 있다.

부패와 나쁜 거버넌스는 개발원조를 실제 필요한 부문과 개인들에게 전달하는 과정을 왜곡시켜 빈곤 극복 프로그램의 효과를 감소시키는 역할을 한다. 부패는 직접적으로 의도된 목적 달성을 위한 노력을 왜곡시키고 수혜자로부터 상당한 규모의 개발원조를 박탈하기도 하며, 간접적으로 부패는 개발원조가 적절한 곳에 적절한 용도로 활용되는 것을 막기도 한다. 특히 개발원조를 받는 국가의 행정기관에 의한 부패는 개발원조와 경제성장의 관계에 치명적인 역효과를 유발한다.²⁸⁵

부패가 만연하고 경제적 생존과 기회가 뇌물을 주고받는 체계에 의해 결정되는 상황이라면 개발원조의 효과는 발생할 수 없다. 이러한 관행으로 인하여 개인들은 지식과 기술을 습득하고 발전시키려는 노력을 기울이지 않게 된다. 그리고 주어진 상황에서 시민들의 능력 함양을 위한 노력과 가난한 사람들의 생활을 개선하기 위한 노력들은 활발하게 이뤄지지 못하고, 정권 유지를 위해 개발원조를 사용함으로써 경제성장은 더디게 이뤄지거나 아예 이뤄지지 않는다. 즉 가난한 사람들 중 일부의 요구를 일시적으로 달래주기 위하여 개발원조를 사용함으로써, 부패한 독재정부는 체제의 전환과 같은 국민들의 민주적

²⁸⁵ Transparency International, "Poverty, Aid, and Corruption," Policy Paper (June 2007).

요구를 사전에 방지하는 데에 더 많은 관심을 기울인다.²⁸⁶

최근의 경험적 연구 결과에 의하면, 개발원조가 독재자만이 아니라 민주정부의 지도자에게도 상당한 영향을 미치는 것으로 나타나지만, 개발원조의 지원기간에 따라 그 영향력이 달라질 수 있음을 보여 준다.²⁸⁷ 개발원조가 장기적인 프로그램에 의해 지속적으로 지원된다면 독재자들은 개발원조를 자신의 정치적 자산으로 활용할 수 있어 많은 혜택을 누릴 수 있다. 반면, 민주주의 국가에서는 지도자들이 개발원조를 시민들에게 공공재를 제공하는데 활용하기 위해 사용하기 때문에 즉각적이고 단기적인 혜택을 받는다.

이와 같은 결과는 다음과 같은 정책적 시사점을 지닌다. 첫째, 개발원조는 독재국가이든 민주주의 국가이든 체제와 상관없이 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 그러기 위해서 공여국은 수원국의 독재정부가 개발원조를 장기적으로 부적절하게 사용하지 않도록 하고, 단기적으로 긴급상황에 활용할 수 있도록 조건부 개발지원을 하는 것이 수원국의 경제성장을 유도할 수 있다.²⁸⁸ 둘째, 독재자들에게는 장기적인 개발지원이 더 많은 혜택이 있기 때문에 조건부 단기적 개발지원이 성공적이라면 공여국들은 독재자에게 개발지원이 장기적으로도 이뤄질 것이라는 확신을 주어야 한다. 하지만 지속적으로 이뤄지는 조건부 단기 개발지원은 그 한계효용을 감소시킴으로써 독재자에 대한 영향력 또한 감소하게 되는 악순환을 초래할 수 있는 문제점을 안고 있다.

²⁸⁶ Kevin M. Morrison, "Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability," *International Organizations*, Vol. 63 (2009), pp. 107~138.

²⁸⁷ Daniel Yichi Kono and Gabriella R. Montinola, "Does Foreign Aid Support Autocrats, Democrats, or Both?" *Journal of Politics*, Vol. 71, No. 2 (April 2009), pp. 704~718.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 705.

다. 개발원조, 부패의 촉매요인

개발원조의 효과성에 대한 부패의 영향을 평가할 때 중요하게 다루어지는 질문 중 하나는 개발원조가 부패를 조장하는가이다. 다양한 이유로 개발원조가 부패를 유발할 수 있다. 개발원조가 부패한 체제 혹은 부패한 정치지도자 특히 권위주의적 독재자에게 제공되는 경우, 그것은 이들의 권력을 남용하는 데 기여를 한다. 개발원조는 지도자들이 조세절차에 의해 조성한 국가재정이 아니기 때문에 국민들에 대한 민주적 책임성의 문제로부터 자유로울 수 있다.²⁸⁹ 따라서 개발원조는 시민사회의 감시를 덜 받게 되어 오히려 부패를 더욱 부채질하게 되고, 부패한 독재정권의 장기집권을 위한 수단으로 이용되기도 한다.

공여국 정부 및 지원 단체들은 저개발국가의 빈곤을 퇴치하기 위하여 시민사회로부터 많은 규모의 재정적 지원을 받는다. 따라서 수원국 정부의 부패의 문제 혹은 독재정부의 통치행태의 개선이 선행되어야 한다는 사실을 알면서도, 공여국 정부와 지원 단체들은 개발지원을 서두를 수밖에 없는 상황에 처하기도 한다. 특히 전 세계적으로 개발지원의 규모가 확대되고, 공여국들의 개발지원을 둘러싼 경쟁이 발생하면서 개발지원의 효과성을 높이기 위한 협력과 조정의 필요성이 높아지고 있다. 그렇지만 공여국들 사이에서 개발지원의 시급성의 문제와 개발지원 목적의 차이 등으로 인하여 부패한 독재정권은 개발지원을 전용할 가능성이 높아진다.

²⁸⁹ Deborah A. Braütigam and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, No. 2 (January 2004), pp. 255~285; Simeson Djankove, Jose G. Montalvo, and Marta Reynal-Querol, "The Curse of Aid," *Journal of Economic Growth*, Vol. 13, No. 3 (September 2008), pp. 169~194.

개발지원에 대한 투명성이 담보되지 못하고 감시체계가 확립되지 못한 상황에서 정부재정 지원으로 이뤄지는 개발원조는 독재정부 부패의 촉매제로서의 기능을 할 수 있다.²⁹⁰ 개발원조에 대한 감시체계가 원활하게 작동하기 어려운 경우는 수원국에서 무력분쟁이 발생하거나 대규모 인도적 위기를 가져온 자연재해가 발생할 때 나타난다. 긴급한 인도적 상황에 직면하여 공여국이 대리인의 안전을 담보하지 못한 상황에서는 감시체계를 원하는 바대로 작동시키기에 많은 어려움이 존재한다. 또한 분쟁 후 재건과정에서도 개발지원의 효율성을 감시하는 것은 힘들다. 예를 들어, 2004년 이후 이라크의 재건과정에 미국은 막대한 개발지원 자금을 투입하지만, 정부가 직접적으로 주도하기보다 미국의 사적기업을 대리인으로 계약하여 진행하면서, 개발지원에 대한 책임성이 없는 민간부문 계약자들에 의한 이집트의 부패는 더욱 악화되었다.

개발지원 주체의 다양화도 수원국의 부패를 조장하는 중요한 원인이 되고 있다. 개발지원 주체의 다양화는 그들 간의 조정과 협력이 요구되지만, 많은 사적 기업과 민간계약자들은 정부와 계약을 맺는다 하더라도 독자적으로 활동을 하면서 뇌물을 제공하거나 뇌물을 수수하는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 이들이 자신들의 단체의 이익을 위하여 개발지원의 효과성보다는 실행 그 자체에 초점을 두기 때문에 발생한다.²⁹¹ OECD 국가들이 반뇌물협약(The OECD Anti-Bribery Convention)을 맺는 등 다양한 수준에서 뇌물 제공 및 수수 행위를 불법으로 간주하고 통제하려는 노력을 기울이고 있다. 세계

²⁹⁰ Joseph Wright, "To Invest or Insure? How Authoritarian Time Horizons Impact Foreign Aid Effectiveness," *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 7 (July 2008), pp. 971~1000.

²⁹¹ Jakob Svensson, "Aid, Growth, and Democracy," *Economics & Politics*, Vol. 11, No. 3 (November 1999), pp. 275~297.

은행(World Bank)과 유럽위원회(European Commission)도 뇌물 수수와 관련된 정부 관료가 국제금융기구나 국제개발협력기구의 주요 관리가 되는 것을 금하고 있다. 그렇지만 실제로 반뇌물협약 등에 참가하는 국가들은 이와 같은 노력에 적극적으로 협력하지 않는다.

국내 경제의 침체와 재정위기에 의해 주로 행해져 왔던 구조조정은 정부와 공공부분의 다운사이징과 민영화를 주요 내용으로 삼는다. 그런데 공공부분의 효율성을 개선하기 위한 노력이 미비한 상태에서 개발원조에 의존하는 정부개혁은 국가재정의 투명성을 악화시키고 정부가 부패할 가능성을 높여 준다. 국내 시민사회의 감시로부터 자유로울 수 있는 공간이 형성됨으로써 부패를 조장할 수 있다. 사회적 합의에 의한 민영화가 이뤄진 것이 아니라면 기업들 간에 시장에서의 적절한 경쟁이 이뤄지기 어렵다. 특히 구조조정으로 인하여 어떤 기업이 특정 민간부문에서 독과점의 지위를 누릴 수 있게 되었다면, 공적 자원을 사적 자원인 것처럼 활용할 가능성이 높아지기 때문에 부패가 증가할 가능성 또한 높아지는 것이다.

라. 부패와 실패국가, 개발원조의 비결정요인

부패국가 혹은 실패국가에 대한 개발원조가 그 효과성을 담보할 수 없다는 것은 국제사회에서 널리 알려진 사실이다. 따라서 앞서 논의되었듯이 이상적인 개발지원은 굿거버넌스가 실현되어 정부정책의 투명성과 책임성이 담보될 수 있는 국가에 제공되어야 한다. 그렇지만 이러한 정책은 두 가지 측면에서 논리적 결함이 있다. 첫째, 굿거버넌스가 조성된 국가에만 개발지원을 한다면 나쁜 거버넌스 혹은 독재정부 아래서 빈곤의 덫에 걸려 있는 많은 이들에 대하여 국제사회

는 책임이 없는가라는 질문에 대한 적절한 대답을 제시하기 어렵다. 빈곤한 사람들에게 선택적으로 개발지원을 하는 것이 타당한가에 대한 논란이 있을 수 있다. 둘째, 이론적으로는 타당한 정책적 제안이지만, 현실적으로는 왜 나쁜 거버넌스가 유지되는 국가에 국제사회가 개발원조를 지속적으로 제공하고 있는가에 대한 충분한 설명을 제공하기 어렵다.

부패국가, 실패국가에 대해 지속적으로 대규모 개발원조를 지원한 사례들은 많다. 래리 다이아몬드(Larry Diamond)는 국제개발기구들이 아프리카의 독재적이고 부패한 정부-카메룬, 앙골라, 에리트리아, 기니, 모리타니-에 대해 아프리카 평균 혹은 그 이상의 원조금을 제공하고 있다고 주장한다.²⁹² 수원국의 부패가 없어야 한다는 점을 국제개발협력단체가 강조하고 있음에도 불구하고, 아프리카의 부패한 독재자들은 개발지원을 받았다. 1970년대 후반 당시 자이레 공화국 중앙은행은 공화국의 부패로 인하여 자이레의 채권자들이 돈을 돌려받지 못할 것이라고 공개적인 비판을 하였어도, IMF는 모부투 대통령의 자이레 공화국에 대규모 차관을 제공하였다. 그리고 1991년부터 2002년까지 대통령에 의해 8,000만 달러의 횡령과 절도가 발생했던 잠비아는 같은 기간 동안 세계은행으로부터 150억 달러 이상의 개발지원을 받았다.

유럽연합도 대다수의 유럽인들이 기대하는 바와는 달리 수원국의 거버넌스가 개발지원 정책을 수립하고 집행하는 과정에 큰 영향을 미치지 못하고 있다. 2000년대 이후 유럽연합의 개발원조와 수원국의 국가실패지수는 상관성이 높지 않은 것으로 나타났다.²⁹³ 수원국의

²⁹² Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999).

²⁹³ 송영훈, “유럽연합의 아프리카 공적개발원조: 유럽인들의 인식과 실제,” (한-EU 수교

인구 압력과 난민발생의 규모와 유럽연합의 개발원조는 높은 상관관계를 보이는 반면, 빈곤의 정도와는 서로 상관관계가 없다. 거버넌스의 위기를 지니는 국가에서 EU의 개발지원 특히 인도적 지원이 증가하는데 이는 이러한 국가에서 부패 혹은 폭력사용, 인권억압 등의 사례가 자주 발생하기 때문이라고 볼 수 있다. 유럽인들이 취약국가에 대한 지원을 적극 확대해야 한다고 하지만, EU의 활동은 실패국가까지의 세부지표에 따라 유럽인들의 기대에 부합한다고 볼 수도 있고, 그들의 기대에 미치지 못한다고 평가할 수도 있다.

왜 이러한 현상들이 발생하는 것일까? 여기에 대해서는 두 가지 현실적인 요인이 있을 수 있다. 첫째, 개발지원 기구들도 관료조직을 가지고 있기 때문에 조직에 속해 있는 구성원들의 역할과 기능의 정당성을 확보해야 한다. 개발지원을 하지 않는다면 자신의 역할을 찾을 수 없는 개인들이 세계은행과 IMF 등과 같은 기구에 많이 있으며, 그들을 위해서라도 이 기구들은 개발지원이 중단됨이 없이 이어져야 하는 것이다.²⁹⁴ 또한 수원국이 독재정부 혹은 부패정부의 지배하에 있더라도 그곳에서 빈곤에 처한 사람들을 도와야 한다는 사명감이 작동해서 개발지원이 이뤄지기도 할 것이다. 각자의 필요성에 따라 개발지원을 하고 있는 것이다. 둘째, 부패와 실패에 대한 서로 다른 인식이 존재하기 때문에 개발지원이 꾸준히 이뤄질 수 있다. 예를 들어, 100만 톤의 쌀을 지원하는 과정에서 10만 톤이 뇌물로 사용된다고 하더라도 90만 톤의 쌀이 빈곤층에게 지원될 수 있다면 개발지원을 해야 한다는 주장 때문에 부패국가, 독재국가에게 지속적인 개발지원이 이뤄질 수 있다.

50주년 기념 제7회 한국유럽학연합학술대회 발표문, 2013년 5월 31일~6월 1일).

²⁹⁴ Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity* (1995), pp. 1~118.

이와 같은 논의들은 부패와 국가의 실패가 개발지원을 결정하고 집행하는데 결정요인으로 작용하지 않는다는 입장이다. 개발지원의 효과성이 낮은 것은 수원국의 국내 정치적 조건이 부패와 정책 과정의 불투명성으로 인하여 부정적인 환경에 의한 것만이 아니라, 공여자의 현장의 상황에 대한 무관심 혹은 공여자의 필요성에 따라 개발 지원이 이뤄지는 것에서도 그 이유를 찾을 수 있다.

3. 독재국가의 개발원조 의존성과 국제사회의 대응

가. 독재정권의 개발원조 의존성과 저개발의 악순환

개발원조에 대한 최빈국 혹은 독재국가의 의존성은 국제사회의 기대와는 달리 개발원조의 부정적인 단면이다. 개발원조에 대한 수원국의 의존성이 높아지는 경우 수원국 정부의 도덕적 해이 문제가 중요한 이슈가 된다. 만일 수원국 정부가 공여국이 장기적으로 개발지원을 제공할 것임을 확신한다면, 수원국 정부가 개발원조를 경제를 성장시키기 위한 최적의 정책을 개발하고 실행하는데 활용할 인센티브가 적어진다.²⁹⁵ 공여국 혹은 개발지원기구가 정한 수원국의 기준에 맞게 국가 경제의 발전 상태를 유지하는 정책을 선택함으로써 부패국가, 독재국가의 지도자들은 지속적으로 개발원조를 받게 되는 것이다. 이에 대하여 이스털리는 가난한 사람들이 부패한 독재자들이 국제사회로부터 개발지원을 받기 위한 정책의 희생양이 되고 있다고 비판을 한다.²⁹⁶

²⁹⁵ Jakob Svensson, "Foreign Aid and Rent-Seeking," *Journal of International Economics*, Vol. 51, No. 2 (August 2000), pp. 437~461.

수원국들의 개발의존성은 IMF의 원조의 확대와 함께 증가해 온 것으로 나타난다. 이스털리의 경험연구는 1980년부터 1998년까지 IMF의 조정자금을 많이 받은 상위 20개 국가들이 개발원조 규모에 따른 기대만큼의 경제성장을 이루지 못하였다고 주장한다. 잠비아와 코트디부와르는 각기 18회와 26회의 조정자금을 받았으나 마이너스 성장, 금융재정적자, 환율의 과대평가 등 부정적인 결과를 낳았다. 이외는 달리 아프리카 국가들 중 우간다와 가나만이 개발원조에 대응하여 플러스 경제성장을 보였다.²⁹⁷ 이러한 현상은 비단 아프리카 지역에서만 발견되는 것이 아니라 전 세계의 부패국가, 독재국가에서 일반적으로 발견되는 개발지원 의존전략이라고 할 수 있다.

부패국가, 독재국가가 개발지원에 의존적일 때 어떠한 문제점들이 발생할 수 있을까? 첫 번째 문제는 개발지원이 정부 재정의 부족분을 충당해주기 때문에 수원국 정부는 장기적 경제발전을 위해 필요한 자금을 동원할 인센티브를 가질 수 없다는 것이다.²⁹⁸ 자국의 경제발전을 위해 필요한 재정은 외국자본의 투자유치 혹은 차관을 통해 충당하는 것이 일반적이지만, 개발지원에 대한 의존성이 높아지면 이러한 노력을 할 필요가 없어진다. 따라서 개발의존성은 정부의 장기적 경쟁력을 저하시키고 지속적으로 저개발의 상태에 남아있게 만드는 가장 중요한 원인 중의 하나가 된다.

두 번째 문제는 정부의 국가재정의 활용방법에 대한 감시활동을 통한 견제와 균형의 원리를 실현하기 힘들다는 것이다. 조세에 의하지 않은 국가재정은 독재정권이 시민들의 민주화에 대한 요구를 완화

296 William Easterly, "The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in spite of Policy Reform 1980-1998," *Journal of Economic Growth*, Vol. 6, No. 2 (June 2001), pp. 135~157.

297 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』, pp. 68~69.

298 Jakob Svensson, "Foreign Aid and Rent-Seeking," pp. 437~461.

시키는데 쉽게 활용할 수 있다. 비과세 국가재정은 정부의 시민에 대한 민주적 책임성을 면제해줄 수 있기 때문에 정부는 경제성장에 개발지원을 활용하기보다는 가난한 사람들에게 일시적인 지원금을 제공하여 정부에 대한 불만을 잠재울 수 있다.²⁹⁹ 이로 인하여 독재자는 개발지원을 통하여 사회복지를 위한 지출을 증가하는 데 이용하지만, 개발원조가 감소 혹은 중단되는 경우 시민들은 사회복지 서비스를 제한적으로 받을 수밖에 없는 상황에 처하게 된다.

세 번째 문제는 독재국가가 개발원조를 정부의 비생산적인 공공부문을 지원하기 위하여 사용할 수 있다는 것이다. 개발원조가 경제성장에 영향을 주기보다는 정부의 재정지출을 늘리는 효과를 가져오며, 특히 정부가 다루기 힘든 공공부문 사업에 지속적으로 투입하여 경제성장을 위한 자본투입이 어려워진다.³⁰⁰ 개발의존성이 이와 같은 현상으로 나타나면, 수원국의 시민들은 자신들의 공공부문의 대부분을 외부 공여자들에 의해 영향을 받게 된다. 즉 외부 공여자의 의지에 따라 그들의 공공부문 정책은 확대될 수도 있고 축소될 수도 있어, 예측 가능한 정책을 수립하는 것이 불가능해진다.

이와 같이 개발원조 의존성의 심화는 장단기적 관점에서 모두 심각한 문제들을 드러낸다. 단기적으로 독재자의 부적절한 활용으로 인하여 개발원조가 필요한 사람들에게 적절히 전달되지 못하는 결과를 가져온다. 한편으로 정부에 대한 견제와 균형을 원칙이 무너져 부패한 독재자의 권력이 더 오래 유지되는 경향이 있다. 무엇보다도 독재자와 일부 권력 엘리트들을 제외하고 대부분의 시민들의 삶의 방식이

²⁹⁹ Kevin M. Morrison, "Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability."

³⁰⁰ Peter Boone, "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid," *European Economic Review*, Vol. 40, No. 2 (February 1996), pp. 289~329.

자국의 국가와 시민사회에 의해서가 아니라 공여국의 정치적 이해관계에 따라 달리 결정될 수 있다. 원조의존성의 문제들은 결국 수원국들이 저개발의 상태에 지속적으로 머무르게 되는 저개발의 악순환의 원인이 된다.

나. 개발원조에서 직접투자로의 전환

수원국 정부가 개발원조에 의존성이 심화되는 경우 수원국의 자생적 경쟁력이 강화되기 어렵다. 따라서 개발원조는 일시적 특정 이슈에 대한 지원에만 머무를 것이 아니라 수원국에 대한 직접투자의 확대를 통하여 장기적 국가능력의 함양을 꾀해야 한다. 물론 국제개발협력 사회는 인도적 지원을 명분으로 공여국이 자국의 민간기업을 수원국에 진출시키려는 정치적 의도를 차단하기 위하여 많은 노력을 하여왔다. 그렇지만 개발원조가 지나치게 재정적인 것이고 일시적인 것이라면 장기적 성공을 보장할 수 없다.³⁰¹ 따라서 개발원조는 보다 적극적인 해외투자를 수원국에 유치할 수 있도록 하는 역할을 하여야 한다.

아프리카의 많은 독재국가들은 임금이 낮아 외국인 직접투자가 적극적으로 이뤄질 수 있는 조건이 형성되어 있다. 그렇지만 이러한 국가들은 도로, 통신, 전력 등과 같은 사회간접시설이 충분하게 구축되지 못한 점, 그에 따라 생산품의 이동에 드는 많은 비용 등이 외국인 직접투자를 유치하기 위해 극복되어야 할 문제점들이다. 아프리카와 유럽이 지리적으로 가까움에도 불구하고 두 지역 국가들의 교역량이 아시아와 유럽의 교역량만큼 크지 못한 점도 이와 같은 사회적 인

³⁰¹ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*.

프라 시설의 미흡에 따른 운송비용의 증가 때문이다.

아프리카 독재국가의 물리적 제한조건 이외에도 사회적 인적 환경의 개선이 있어야 직접투자 유치에 도움이 될 수 있을 것이다. 세계은행의 연간보고서에 의하면 사하라 이남 아프리카 국가들에서 외국이 새롭게 사업을 시작하려면 사업허가를 받는데 평균 350일이 넘는 것으로 나타난다. 시간이 길 뿐만 아니라 사업허가 승인 과정마다 뇌물 수수가 관행으로 되어 있으며, 각 단계별 담당기관의 책임소재가 분명하지 않아 직접투자 유치에 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 투자유치를 위한 규제를 개선한 우간다가 1993년부터 2002년 사이에 평균 7%의 경제성장을 기록한 점은 아프리카의 부패, 독재국가도 투자환경의 개선이 이뤄진다면 외국인의 직접투자가 불가능하지 않음을 반증하는 사례이다.³⁰²

2000년대에 들어서 중국만큼 아프리카 지역에 직접투자를 확대해 온 나라는 드물다. 중국은 에티오피아에는 도로를, 수단에는 송유관을, 나이지리아에는 철도를, 가나에는 발전소를 건설하는 등 대규모 건설 프로젝트들을 아프리카 국가들로부터 환영을 받았다. 중국정부는 아프리카에 병원과 학교 건립을 주도하고 있으며, 아프리카 국가의 우수 인력을 중국으로 초청하여 교육기회를 제공하고 있다. 2000년대 이후 중국의 대 아프리카 직접투자 규모는 1500억 달러를 넘고 있으며, 많은 광산과 섬유공장, 철도 등의 소유권을 가지고 있다.

중국의 적극적인 직접투자는 아프리카 독재국가들로부터 긍정적인 평가를 받기도 하였지만, 부정적인 평가도 동시에 늘었다. 중국의 직접투자도 각 국가의 경제규모가 확대되고 있는 것에 대하여 대부분의 지도자들이 인정을 하지만, 동시에 중국인들을 중심으로 투자 사

³⁰² William Easterly, 황규득 역, 『세계의 절반 구하기: 왜 서구의 원조와 군사 개입은 실패할 수밖에 없는가』.

업을 운영함으로써 수원국의 일자리 창출효과가 기대만큼 크지 않았던 것이다.³⁰³ 한편, 서방세계로부터는 중국의 공세적 직접투자 정책은 부패국가, 독재국가의 지도자들이 권좌를 유지하기 위한 자본을 확충하는데 기여를 했다는 비판을 받았다. 무조건적인 투자가 가져올 수 있는 개발원조의 악순환을 강조하며 체제전환을 위한 국제협력을 서방세계가 강조하고 있지만, 상호 정치적 이익의 차이가 있어 쉽게 협력관계를 구축하지 못하고 있다.

다. 비교우위 대외무역, 해외송금, 시장의 활성화

일반적으로 경제성장을 이루기 위해서 국가들은 비교우위 상품을 서로 교역함으로써 경제적 이득을 얻는다. 그렇다면 개발원조가 아프리카의 부패국가 독재국가의 무역 경쟁력을 강화시켰는가라는 의문을 제기할 수 있다. 무역의 발생이 필연적으로 경제성장으로 이어지는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 비교우위를 지닌 상품이 많아지면 국내 투자가 활발해지고 일자리 창출의 효과가 발생하여 경제성장의 동력으로 작동할 수 있다.

그런데 아프리카 국가들에 대한 개발지원의 증가는 반드시 교역량의 증가로 이어지고 있지는 않다. 아프리카 국가들의 주요 산업은 농업이며, 농업 중에서도 면과 설탕 부문에서 상대적 비교우위를 보이고 있다. 그런데 미국, 영국과 대부분의 OECD 국가들이 자국 농업 부문에 대한 보조금 지급의 규모를 아프리카에 대한 개발원조 금액의 3배에서 7배 가까이 자국 내 농민들에게 지급함으로써 아프리카 국가들의 비교우위 상품으로부터 자국의 농업을 보호하기 위하여 많은

303 이숙중, “EU와 중국의 대아프리카 ODA 문화: 갈등과 협력 논쟁을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제21권 제1호 봄호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2012), pp. 57~90.

노력을 기울이고 있다. 무역시장의 왜곡은 중국, 터키, 브라질, 멕시코, 이집트, 인도 등의 국가들이 자국의 면 산업에 대한 보조금을 확대하면서 점차 심해지고 있다.³⁰⁴

개발지원 이외에도 많은 실패국가, 독재국가들은 해외근로자들의 본국 송금에 의존한다. 예를 들면, 2011년 소말리아의 경제의 약 67%가 해외송금액에 의존하는 것으로 나타나고 있다. 군벌들의 할거와 20년 가까운 기간 동안의 내전으로 인해 국내에 자립적 경제기반이 형성되기 어려운 경우 해외에서 송금되는 금액은 경제의 중요한 자산이 되는 것이다.³⁰⁵ 그렇지만 해외에서 송금되는 금액에 대해서는 정확한 통계를 확보하기 어렵다. 왜냐하면 대부분의 송금이 비공식적인 경로를 통해 이뤄지며, 대부분의 나라에서 금융제도가 정착되지 못하였기 때문에 전체 규모가 저평가될 수 있기 때문이다.

국가 수준에서의 해외송금액은 무역에 따른 수입대금을 지급하거나 해외부채를 상환함으로써 국가의 재정균형을 맞추는데 활용된다.³⁰⁶ 특히 해외송금액은 정기적이고 안정적으로 입금되는 것이기에 은행들이 국제 자본시장으로부터 차관을 유치하기 위해 활용하기도 한다. 개인 수준의 해외송금액은 주택구입, 교육, 소규모 가족사업 운영 등을 위한 자금으로 활용된다. 가계 수입에서 해외송금액의 증가는 은행의 가계대출을 높이는 효과를 가져 오며, 이를 통하여 가계지출이

³⁰⁴ K. Deininger, H. Selod, and A. Burns, *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).

³⁰⁵ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*.

³⁰⁶ Ilene Gabel, "The Political Economy of Remittances: What Do We Know? What Do We Need to Know?," *Working Paper Series*, No. 184 (Amherst, MA: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, October 2008).

늘어나 시장이 활성화된다.

하지만 해외송금액의 증가는 반드시 경제성장에 긍정적인 영향만 미치는 것은 아니다.³⁰⁷ 해외에서의 송금의 증가는 세대 구성원들이 적극적으로 경제활동을 하거나 지속할 동기부여를 약화시켜 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그리고 송금받은 돈을 투자에 이용하기도 하겠지만, 많은 경우 소비에 이용함으로써 경제성장을 저해할 수 있다. 또 해외송금액이 증가한다는 것은 우수인력의 해외이주를 의미하는 것이기 때문에 경제의 자생적 경쟁력을 강화하는데 어려움을 겪을 수 있다.

4. 독재국가 개발원조의 교훈: 대북정책 함의

남북한의 개발원조와 인도적 지원은 한반도를 둘러싼 국제정치 그리고 남북관계의 특수성에 의해 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 2013년 3월과 4월 북한의 핵개발을 둘러싸고 벌어진 한반도의 긴장 위기가 고조되는 경우 북한에 대한 어떠한 지원도 용인되지 않았다. 그런데 남북관계는 교류와 갈등을 반복하여 왔기 때문에 개발원조와 인도적 지원이 정치적 상황에 의해 최소한의 영향만 받을 수 있도록 국제적 수준에 맞는 정책의 개발과 실행이 필요하다. 여기서 국제적 수준이라고 함은 대북개발원조도 다른 지역의 수원국에게 적용되는 것과 마찬가지로 최빈국으로서 지원받기 위한 절차에 의해 지원 방식

³⁰⁷ Juthathip Jongwanich, "Worker's Remittances, Economic Growth, and Poverty in Developing Asia and the Pacific Countries," *UNESAP Working Papers* (January 2007); Faisal Z. Ahmed, "The Perils of Uneamed Foreign Income: Aid, Remittances, and Government Survival," *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1 (February 2012), pp. 146~165.

및 규모가 정해져야 하며, 그에 따라 모니터링 절차 및 평가를 위한 방안을 모색되어야 한다는 것을 의미한다.

대북개발원조 정책은 정부의 국민들에 대한 책임성과 북한주민들에 대한 책임성이 동시에 강조되는 상황에서 이뤄져야 한다. 개발원조는 기본적으로 국민의 세금으로 진행되기 때문에 국민적 합의를 구하는 과정이 필요하다. 지원규모와 방식에 대하여 시민사회의 감시를 받으면서 국내적으로 견제와 균형의 원칙이 실현되어야 하며, 동시에 개발원조는 북한주민들의 빈곤을 극복하고 삶을 증진시키기 위한 범위에서 진행되어야 정부의 책임을 다하는 것이라고 할 수 있다. 한국과 북한의 주민들에 대한 동시적 책임성이 있음을 받아들이면, 개발원조는 정치적 변화에 상관없이 꾸준히 지속될 필요가 있다. 그렇지만 대북개발지원의 규모와 진행 속도는 정치적 상황에 따라 조절될 수는 있다.

다른 지역에서 이뤄지는 개발원조가 외교적 정책의 이해관계에 따라 진행되듯이 대북 개발원조도 남북관계의 이해관계를 완전히 벗어나서 이뤄질 수 없을 것이다. 즉, 개발원조는 외교적 수단이면서도 미래 통일을 위한 파트너 사회의 발전을 위한 원조로서 이해되어야 한다. 따라서 한시적 개발원조에만 치중하는 경우 많은 지원이 장기적 경제성장을 유도하는 데 기여할 수 없게 된다. 장기적인 개발원조 프로젝트들이 독재자에 의해서 오용되는 사례들이 많았던 점을 고려할 때, 대북개발지원은 단기 혹은 중기적 프로젝트들을 중심으로 진행하되 끊이지 않고 유지할 필요가 있다.

아프리카 지역의 개발원조가 원조의 조건들이 단순할수록 효과적이었던 점을 고려하면, 대북개발원조에 너무 많은 조건을 부여하는 것은 적절하지 못한 것으로 볼 수 있다. 원조의 조건들이 단순하다는 것은 수원국의 대상들이 서구의 자유시장 질서에 대한 이해가 부족하

여 복잡한 조건들에 대한 이해력이 떨어지기 때문에 발생하는 부작용을 최소화할 수 있는 장점이 된다. 북한주민들도 마찬가지로 시장경제 질서에서의 활동방식에 익숙하지 않기 때문에 개발원조에 대하여 조건을 부과한다면 그 절차와 내용을 아주 단순하게 하는 노력을 기울일 필요가 있다.

개발원조의 행위주체는 반드시 정부기구이어야 할 필요는 없다. 직접적인 정부의 개입이 어렵거나 부담스러운 경우 미국을 비롯한 유럽의 국가들은 민간부문의 기업들과의 계약을 맺고 지원 사업을 진행하였다. 정부 간 국제기구 혹은 국제비정부기구들도 정부의 개발지원의 대리인으로 활용할 수도 있다. 그렇지만 민간부문이 대북개발지원을 전적으로 책임지기에는 시민단체의 정치적 역량에 따라 북한정권의 권력엘리트들의 이익을 도와주는 개발지원이 이뤄질 수도 있다. 따라서 민간부문을 통한 개발지원을 수행한다면, 이들이 정부 및 국민들에 대하여 활동에 대해 공개하고 심사를 받는 절차가 확립될 필요가 있다.

대북 비정부기구에 대한 정부의 지원을 늘리는 경우 비정부기구의 책임성을 어떻게 물을 것인가에 대하여 정책마련이 필요할 것이다. 이슈별 옹호 그룹(advocacy group)은 자신들의 기구의 존속과 존재감을 대외적으로 알리기 위하여 개발지원의 당위성을 최우선적으로 강조하는 경향이 있다. 대북비정부기구들이 정부의 재정적 지원에 더욱 의존적으로 변하게 됨에 따라 더 많은 재정적 지원을 확보하기 위한 로비에 집중하는 등, 개발지원의 정치화 현상이 발생한다면 개발지원을 통한 북한 경제의 성장에는 큰 영향을 미치지 못할 수도 있다. 그뿐만 아니라 개발지원의 정치화는 한국 사회에서도 다양한 계층 간 차이를 유발할 수 있기 때문에 부정적인 결과를 초래할 수 있다.

요약하면, 원조의 효과를 극대화하기 위해서는 일회성 원조보다는 원조를 통하여 수원국의 사회가 사회적 재생산을 할 수 있도록 사회적 역량을 키울 수 있는 개발원조 프로젝트를 지원하는 것이 중요하다. 따라서 북한에 대한 물적 지원의 규모를 증대하는 것만으로는 부족하며, 사회적 역량을 강화하기 위한 교육과 보건 분야의 지원을 확대해 나갈 필요가 있다. 이를 통하여 기능적 확산의 가능성이 낮은 일차산업 위주의 개성공단보다 디지털 산업의 육성 등 중대형 개발원조 프로그램을 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 특히 북한과의 교역을 북한주민의 값싼 노동력을 활용하는 것에만 초점을 두기보다 북한의 비교우위 상품을 개발하고 국제무역질서에 적극적으로 참가할 수 있도록 유도하기 위한 프로그램을 개발하고 지원할 필요가 있다.



VII

결론: 대북통일 정책과 남북통합에 시사점



본 연구는 남북합의통일 마스터플랜이란 장기적이며 거시적인 시각에서 ‘기본이 되는 계획’으로서 시장화와 빈곤감소형 경제질서 수립을 다양한 주제를 통해 모색하였다. 근대 국민국가 건설 이후부터 2013년 현재까지의 사회주의와 자본주의, 그리고 탈사회주의 체제에 존재했거나 나타나고 있는 경제질서를 학술 및 정책적 측면 모두에서 접근하였다.

특히 경제사회학·정치사회학·정치경제학 등 다양한 융합학문의 관련 이론들을 소개하고 북한에 적용해 보았다. 북한통일 연구에 불과 학문적 칸막이 현상 극복과 국제수준의 비교 및 교차분석을 학제간 연구를 통해 시도한 것이다. 이는 북한·통일·통합 연구의 학술 및 정책적 분석력을 높이어 적합성 높은 대북통일 정책과 남북통합에의 시사점을 도출하기 위해서였다.

이러한 문제의식에 따라 수행된 각 논의를 종합해 볼 때, 향후 대북통일 정책과 남북통합에 대한 시사점이 각 주제별로 다음과 같이 도출되었다.

1. 저개발국가의 비공식 경제

이 장에서 대북통일 정책과 남북통합에 대한 주요 시사점은 비공식부문 경제에 대한 다양한 시각과 새로운 접근을 통해 찾을 수 있다. 남북합의통일로 나아가는 신뢰 프로세스 과정에서 북한 시장화 진전에 중요한 부문을 차지하는 비공식 경제부문을 일거에 소거해야 할 부정적 경제질서로만 인식하지 말아야 한다는 최근 국제 경제학계의 독창적 교훈 및 시사이다.

비공식부문의 경제에 대한 다양한 시각은 일차적으로 비공식부문

의 역할과 기능에 대한 평가에서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 비공식부문의 장단점에 대해서 견해들을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 남아프리카에서 발견되는 비공식부문의 장단점에 대한 설명을 살펴보면, 장점으로 경제에 대한 일정한 기여, 실업과 빈곤의 감소, 진입의 용이함, 향후 공식부문에 진입할 경우 필요한 경영기술 습득 등이 지적되었으며, 단점으로는 조세 회피와 정부의 수입 감소, 통제 불가능(불법적이고 안전하지 않은 활동 유발), 공식적인 경영부문의 혼란을 야기하는 등의 문제가 강조되고 있다.

특히 최근 학계에서는 비공식 경제가 새롭게 재조명되고 있는데, 이에 대해선 크게 2가지 이유를 들 수 있다. 첫 번째는 비공식 경제가 궁극적으로 사라질 것이라는 전망에도 불구하고 비공식 경제는 여러 국가들에서 확대되고 있을 뿐 아니라 새로운 모습으로, 예기치 않은 장소에서 부상하고 있다는 점이다. 두 번째는 비공식 경제의 특징을 정의하는 것에 대한 논쟁이 지속되고 있음에도 불구하고, 비공식 기업에 대한 지원과 비공식 일자리에 대한 개선은 성장 촉진 및 빈곤 감소를 위한 핵심적인 정책수단으로 인식되고 있기 때문이다.

무엇보다 북한의 시장화와 탈사회주의가 비공식 경제부문으로부터 진화했다는 점과 북한지역에서 정치권력과 일정한 거리감이 있는 시장행위자들이 일정한 경제성장을 담보해야만, 남북합의통일이 효과적으로 이루어질 수 있다는 점을 고려할 때 이는 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의를 제공한다. 비공식부문에 대한 이중적인 시각은 'Big Push' 이론과 비공식부문의 생산을 공식부문의 생산으로 전환시키는 제도적인 유인체계의 중요성에 대한 가정에서 출발하기 때문이다.

2. 정치적 자본주의론

비공식 경제부문의 확대로부터 생겨나는 잉여를 정권과 권력엘리트들이 수탈하는 과정에서 나타나는, 정치적 자본주의의 특징은 이윤 추구의 핵심적 실현 수단이 정치엘리트들이 주도하는 정치적 제도라는 점이다. 정치적 자본주의 이론에 따르면 정치권력에 의존하는 이윤 추구는 결과적으로 국민경제 수준에서 경제성장을 담보할 수 있는 시장의 합리성을 저해한다.

그 주요 이유는 첫째, 공식적으로 제도화된 자유민주적 시장시스템 수립보다는 비공식적 시장화로 기형적인 경제시스템을 형성하게 하기 때문이다. 둘째, 경제성장을 주도할 수 있는 합리적 자본가 계급과 생산성에 따른 노동 대가를 기대하는 합리적 노동자 계급의 형성을 지체시키기 때문이다. 셋째, 그 결과 국가의 경제성장이 담보되지 않는 시장화와 상당수 국민의 빈곤이 심화되는 경제질서를 초래하기 때문이다.

이는 1989년을 기점으로 다양한 탈사회주의 체제전환 과정의 시장화와 새로운 자본주의 경제질서 형성과정에서 드러났으며 2013년 현재까지도 진행형에 있다. 그러므로 정치적 자본주의 특징을 드러내는 북한 역시 사회적으로 혁명적인 변화를 수반하지 않는 시장화 과정이 진전될 경우 유사한 상황을 예측할 수 있다.

북한의 정치, 경제, 사회적 자원을 독점하고 있는 지배엘리트들은 점진적 또는 급진적 시장화 과정에서 지대추구 및 불법적 경제행위를 통해 정치적 특권을 경제적 이익으로 전환할 능력을 지니고 있다. 시장화 과정이 진전될 경우 북한의 중앙집권적인 명령경제체제 및 국가의 경제에 대한 간섭의 대폭적 축소는 필연적이다.

그러나 경제의 탈중앙화가 국가권력 및 공적 권위의 약화 및 통제

능력의 상실로 이어질 경우 이익집단들이 비합법적으로 경제권력을 행사할 수 있다는 문제가 발생한다. 탈사회주의 시장화 특성상 과도 기적 혼란상태가 발생할 가능성이 높으며 범죄적 지하경제화 현상도 심화될 수 있다. 경제체제의 혼란상태와 지하경제의 확산은 관료엘리트들의 정치적, 비제도적 간섭을 증가시키게 될 것이다.

그러므로 정치적 자본주의의 특성을 이해하고 중장기적 시각에서 북한지역에 민주주의와 시민사회를 구축해야 한다. 이는 남북합의통일을 위한 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의를 제공한다.

3. 시장화와 사회주의체제 국가 행위성

이 주제에서 밝힌 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의는 제도의 중요성과 함께 제도의 변화를 감당할 수 있는 정치적 능력의 문제이다. 시장화는 작은 제도 변화에 발 맞춰 기술적이고 물질적인 조건이 충분히 조응할 수 있는 속도 속에서 진행될 때 사회적 충격을 최소화하면서 진행될 수 있기 때문이라는 시사점이다.

시장화는 그 진화 지표상 첫째, 제품시장의 발달, 둘째, 정부와 시장의 관계의 변화, 셋째, 비국유 섹터의 발전, 넷째, 시장중개조직의 발달과 법제 환경의 변화, 마지막으로 요소시장의 발달 정도의 순서가 된다. 시장의 제도적 변화의 과정은 동시적으로 이루어지지 않고 지표 영역별 특성에 따라 비동시적으로 발달한다. 시장화는 각 지표 영역이 상호 구성적으로 포개지고 맞물리면서 서로를 지지하고 강화하는 일련의 연쇄적 과정이다. 따라서 시장화는 일련의 제도적 보완 과정이고 제도를 통한 이해관계의 안정화 과정이기도 하다.

시장화 지표상 각 영역의 비동시성은 합법과 불법의 경계가 변화

하는 과정이기도 하다. 자본가들은 제도적 공백을 이용하고 경제적 자원의 분배권을 가진 각급 정부 관리들과 비공식적인 관계를 이용해 독점적 이윤을 얻는 경우가 많다. 시장화와 제도 사이 속도의 비동시성으로 인해 나타나는 제도적 공백은 부의 획득 공간이다. 시장화의 속도와 제도화 정비 속도가 시장화에서 중요하다고 할 수 있다.

한편 북한의 경우에 시장 또는 자본가는 언제든지 검열을 통해 정치적 부담이 될 여지가 있을 경우 언제든지 정리될 수 있다. 사회에 대한 정치적 지배에 치명적이지 않은 수준에서 시장 또는 자본가를 관리하는 전략이다. 이에 기반하여 제도를 인격화된 정치권력이 대체하고 있는 북한의 현재 수준에서 시장을 얼마나 탈인격적인 제도로 전환시키느냐가 향후 북한의 시장화 진전에 중요하다.

그럼에도 불구하고 시장 제도가 미비한 북한에서 인격적 사회적 관계가 상당 기간 동안 북한 시장화의 불확실성을 해소시키는 역할을 할 것으로 보인다. 또한 경제에 대한 국가 소유제를 폐기하지 않는다면 사용권, 이용권, 점유권 등등 준재산권적 형태의 다양한 권리를 어떻게 정치적 제어 수준 내에서 제도화하는가를 주목해야 한다.

4. 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형

탈사회주의에서 각기 다른 형태의 경제질서가 발생하게 된 주요인은 첫째, 다양한 세력과 집단의 관계 및 상호작용에 의한 역학, 둘째, 경제발전 수준과 선발 자본주의 경제체제와의 지리적 근접성, 셋째, 공산주의 이전(以前) 체제와의 연계성이다. 특히 산업구조뿐 아니라 역사문화적 유산이다. 넷째, 가장 중요한 점으로 이 요소들의 결합 결과로, 가산제·변종·자유 경제시스템 등 탈사회주의 시장경제

의 유형을 규정짓는 계급 연합·동맹의 구축이다.

이를 북한의 탈사회주의 시장화에 적용해 볼 때, 러시아로 대표되는 ‘위로부터의 가산제 자본주의’에 가장 근접해 있으나, 중국으로 대표되는 ‘아래로부터의 변종 자본주의’ 특성도 지니고 있다. 즉, 북한의 시장화가 진화되며 나타나는 정치 및 사회와의 공진화는 중국식·러시아식·중·동 유럽식 탈사회주의 시장경제와는 또 다른 경로를 창출할 수 있다. 따라서 북한 경제시스템 내부에서 창발하는 변종성을 주목해야 한다.

정책적 시사점 및 설계와 관련하여 특히 중요한 점은 정치 제도 측면이다. 앞선 위로부터와 아래로부터의 자본주의 유형론을 북한에 적용할 때, 대부분의 척도들을 가지고 현재 북한의 탈사회주의 시장화가 위로부터의 가산제 유형에 가장 근접해 있고, 아래로부터의 변종 자본주의 유형과도 유사한 특성을 공유한다는 점을 확인했다. 그러나 정치제도들 측면에서만 북한적 특성을 두 유형 모두에서 확인할 수 없었다.

대북통일 정책과 남북통합을 고려할 때 이 같은 경험과 이론의 적용은 현재 북한에서 전개되고 있는 국가와 시장 및 다양한 시장행위자들의 상황·성격·관계를 보다 객관적으로 드러나게 한다. 특히 경제활동 주체들과 시장화 실태, 그리고 북한의 거시경제 및 산업 특성을 이해하는 데 중요한 통찰을 제공한다. 또한 빈곤감소형 경제질서 수립을 고려할 때 북한지역에 자유민주적 주체형성과 계급동맹은 중요한 시사점을 제공한다.

북한의 탈사회주의 시장화가 빈곤감소형 경제질서로 진화하기 위해서는 정치제도 변화를 초래할 수 있는 요인과 동력에 주목해야 한다. 관련하여 중요한 지점은 기술관료·지식인·신흥상인·노동자 계급 등 정치적 기회 구조를 창출할 수 있는 행위주체의 형성 및 강

화와 그들 간의 계급동맹을 촉진하기 위한 ‘선순환 고리’를 찾는 것이다.

중장기적 기본 계획은 북한의 지배연합에 대당할 수 있는 기술관료와 자립적 지역사업가, 상인, 지식인 형성과 그들의 임파워먼트 강화 전략을 설계하는 것이다. 중단기적으론 북한의 시장화 과정에서 새로운 변화 및 기회를 모색하는 국경-도시 지역·중류층·40대 이하 주민들과 하층 간부들을 주목하며 그들과의 네트워크를 구축하는 것이다.

정책실행을 계획할 때 기본 원칙은 첫째, 북한의 정치제도 변화가 경제제도 발전의 결정적 요인이라는 것에 대한 인식 및 공유, 둘째, 북한 시장화의 복잡한 ‘무질서 속의 질서’의 원리를 이해하고 열린 접근질서로의 열쇠를 찾는 것, 즉, 북한 엘리트들은 언제 그들의 현재적 기득권을 포기하고 중장기적 이익을 추구하는가를 규명하는 것이다. 셋째, 빈곤과 불평등은 끝이 좋지 않음을 여러 네트워크와 경로를 통해 알리는 것이다.

5. 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소

이 주제의 대북통일 정책과 남북통합의 시사점은 지난 200여 년 산업화의 유형과 21세기 신산업혁명의 특징인 산업화의 역사적 시점과 기술혁신, 그리고 국가와 기업가의 역할이라는 세 가지 차원에서 빈곤감소형 경제성장을 위한 북한의 21세기 후발 산업화를 모색한 것이다. 그 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 21세기라는 역사적 시점은 북한이 후발 시장화와 후발 산업화를 동시에 진행시켜야 한다는 것을 의미하며, 이는 곧 ‘시장화 개혁

을 수반하는 산업화'라는 이중의 과제, 이중의 부담을 풀어나가야 한다는 것을 의미한다. 즉 북한에 포괄적인 시장개혁을 시도하는 동시에 희소자원을 제조업으로 배분하는 정책이 필요하다.

둘째, 기술혁신과 관련 북한 산업화의 향후 방향을 20세기 후발 산업화의 경우에서처럼 혁신보다는 기술의 모방과 습득으로 후진성의 이점을 최대한 활용하면서 재산업화를 수행하고 성장을 추구하는 경로이다. 이 경우 북한에게는 산업화의 재원으로서 광물자원을 통한 외화와 더불어 외국 자본의 유치가 필수적이며, 경제의 완전개방 이전까지는 경제특구를 투자 유치 및 기술 습득의 주 원천으로 삼는 것이 유용할 것이다.

셋째, 경제발전 단계에 따라 국가-기업가 간 역할이 변화되어야 한다는 관점에서 볼 때, 북한은 20세기 후발 산업화의 경우에서처럼 국가가 산업화를 주도해야 할 여지가 크다. 더욱이 사부문의 미발달로 기업가 역량이 희소한 북한에서는 국가가 기업가로서의 역할을 해야 할 필요성이 가중된다. 북한에서 산업정책의 핵심은 현재의 자원중속 경제, 1차 산업에 편중된 경제구조를 바꾸는 동시에, 비교우위 또는 경쟁우위 산업부문을 개발하고 육성하는 문제이다. 특히 중국 소비자들을 대상으로 하는 경공업 제품의 생산이 북한에 유망할 수 있다.

그러나 21세기 북한이 당면하고 있는 최대 경제 문제 중 하나는 '가산제라는 정치적 지배연합하에서 과연 지속적인 경제성장과 빈곤 감소가 가능할 것인가', '발전적 가산제가 과연 가능할 것인가'라는 문제이다. 이는 빈곤감소형 경제성장을 위한 남북합의통일 마스터플랜에 창발적인 정치해법의 중요성을 시사한다.

6. 독재국가에 대한 개발원조

부패가 만연하고 경제적 생존과 기회가 뇌물을 주고받는 체계에 의해 결정되는 독재국가에서 개발원조의 빈곤감소 효과는 발생할 수 없다. 이로부터 다음과 같은 정책적 시사점이 도출된다. 첫째, 개발원조가 긍정 효과를 발생하게 하기 위해서 긴급상황에 활용할 수 있도록 조건부 개발지원을 하는 것이 긍정적 경제성장을 이끌 수 있다. 둘째, 첫째가 성공적이기 위해선 독재자에게 개발지원이 장기적으로 이뤄질 것이라는 확신을 주어야 한다. 그러나 지속적인 조건부 단기 개발지원은 그 한계효용을 감소시킴으로써 독재자에 대한 영향력을 감소시키는 악순환을 초래할 수 있다는 점을 명심해야 한다.

한편 남북한의 개발원조와 인도적 지원은 국제정치 상황과 남북관계 특수성에 영향을 받을 수밖에 없다. 2013년 3~4월 북한의 핵개발을 둘러싸고 벌어진 한반도의 긴장 고조 시 어떤 대북지원도 용인되지 않았다. 그럼에도 남북관계는 교류와 갈등을 반복했기 때문에 개발원조와 인도적 지원이 정치적 상황에 의해 최소한의 영향만 받을 수 있도록 국제적 수준에 맞는 정책의 개발과 실행이 필요하다.

이 같은 논의에 따른 대북통일 정책과 남북통합의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 대북개발원조 정책은 정부의 국민들에 대한 책임성과 북한주민들에 대한 책임성이 동시에 강조되는 상황에서 이뤄져야 한다. 개발원조는 기본적으로 국민의 세금으로 진행되기 때문에 국민적 합의를 구하는 과정이 필요하다. 둘째, 한시적 개발원조에만 치중하는 경우 많은 지원이 장기적 경제성장을 유도하는 데 기여할 수 없었고 장기적인 개발원조 프로젝트들이 독재자에 의해서 오용되는 사례들이 많았던 점을 고려할 때, 대북개발지원은 단기·중기적 프로젝트들을 중심으로 진행하되 끊이지 않고 유지할 필요가 있다.

셋째, 아프리카지역의 개발원조 경험에 기초할 때 원조의 조건들이 단순할수록 효과적이었던 점을 고려하면, 대북개발원조에 너무 많은 조건을 부여하는 것은 적절하지 못한 것으로 볼 수 있다. 북한주민들도 자유민주적 시장질서에서의 활동방식에 익숙하지 않기 때문에 개발원조에 대하여 조건을 부과한다면 그 절차와 내용을 아주 단순하게 하는 노력을 기울일 필요가 있다.

넷째, 개발원조의 행위주체는 반드시 정부기구이어야 할 필요는 없다. 그러나 민간부문이 대북개발지원을 전적으로 책임지기에는 시민단체의 정치적 역량에 따라 북한정권의 권력엘리트들의 이익을 도와주는 개발지원이 이뤄질 수도 있다. 따라서 민간부문을 통한 개발지원을 수행한다면, 이들이 정부 및 국민들에 대하여 활동에 대해 공개하고 심사를 받는 절차가 확립될 필요가 있다. 다섯째, 대북비정부기구에 대한 정부의 지원을 늘리는 경우 비정부기구의 책임성을 어떻게 물을 것인가에 대하여 정책마련이 필요할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 가토 히로유키·구보 도우루, 백계문 역. 『진화하는 중국의 자본주의』. 서울: 한울 아카데미, 2012.
- 김연철·박순성 편. 『북한 경제개혁연구』. 서울: 후마니타스, 2002.
- 나카가네 카츠지, 이일영·양문수 역. 『중국경제발전론』. 서울: 나남, 2001.
- 데이비스 H. 스케이스 R., 한상진 역. 『체제비교 사회학』. 서울: 느티나무, 1985.
- 막스 베버, 전성우 역. 『직업으로서의 정치』. 서울: 나남출판, 2007.
- 막스 베버, 조기준 역. 『사회경제사』. 서울: 삼성출판사, 1993.
- 박형중·임강택·조한범·황병덕·김태환·송영훈·장용석. 『독재정권의 성격과 정치 변동』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박형중·전현준·박영자·윤철기. 『북한 부패 실태와 반부패 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』. 서울: 해남, 2004.
- 배연해. 『중국의 자본가들』. 서울: 한울아카데미, 2004.
- 서재진. 『7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의와 개혁』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 서재진·조한범 외. 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』. 서울: 미래인력연구소, 1999.
- 스티글리츠 조지프 E., 강신욱 역. 『시장으로 가는 길』. 서울: 한울아카데미, 2004.
- 앤서니 기딘스, 임영일·박노영 역. 『자본주의와 현대사회이론』. 서울: 한길사, 1981.
- 양문수. 『북한의 계획경제와 시장화 현상』. 서울: 통일교육원, 2013.
- 오경섭. 『북한 시장의 형성과 발전: 시장화 특성과 정치적 결과를 중심으로』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 오니시 히로시, 조용래 역. 『자본주의 이전의 사회주의와 자본주의 이후의 사회주의』. 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 이상환·김용진 외. 『동유럽의 민주화』. 서울: 한국외국어 대학교 출판부, 2004.
- 이석. 『북한의 시장: 규모 추정과 구조 분석』. 서울: 한국개발연구원, 2009.
- 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일

- 연구원, 2009.
- 이주희·이수장·조진상·유노렬. 『도시비공식부문에 관한 연구』. 서울: 한국지방행정연구원, 1986.
- 장하준, 이종태 외 역. 『국가의 역할』. 서울: 부키, 2006.
- 정세진. 『‘계획’에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』. 서울: 한올아카데미, 2000.
- 정용덕 외. 『신제도주의 연구』. 서울: 대용문화사, 1999.
- 조정아·김영운·박영자. 『북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 조준모·조동훈·권태희·홍광표, 『공식부문과 비공식부문의 여성인적자원 활용 국제비교』. 서울: 한국직업능력개발원, 2008.
- 존 케네스 갤브레이스, 이해준 역. 『경제의 진실』. 서울: 지식의 날개, 2007.
- 찰스 린드블롬, 한상석 역. 『시장체제』. 서울: 후마니타스, 2009.
- 페르낭 브로델, 주경철 역. 『물질문명과 자본주의 II-1: 교환의 세계 上』. 서울: 까치, 1996.
- Easterly, William, 황규덕 역. 『세계의 절반 구하기: 왜 서구의 원조와 군사 개입은 실패할 수밖에 없는가』. 서울: 미지북스, 2011.
- Lindblom, Charles E., 한성석 역. 『시장체제: 시장체제란 무엇이고, 어떻게 움직이며, 무엇을 할 수 있는가』. 서울: 후마니타스, 2009.
- Acemoglu, Daron, and James Robinson. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business, 2012.
- Amin, A.T.M. Nurul. *The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective*. Geneva: ILO, 2002.
- Amsden, Alice H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- _____. *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Anderson, Chris. *Makers: The New Industrial Revolution*. New York: Crown Business, 2012.
- Anderson, Perry. *Linages of the Absolutist State*. New York: Verso, 1985.
- Bangasser, Paul E.. *The ILO and the Informal Sector: An Institutional*

- History*. Geneva: ILO, 2000.
- Bauer, Peter T.. *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.
- Baumol, William J., Robert E. Litan and Carl J. Schramm. *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven, CT: Yale University Press, 2007.
- Bhagwati, Jagdish, and Arvind Panagariya. *Why Growth Matters: How Economic Growth in India Reduced Poverty and the Lessons for Other Developing Countries*. New York: Public Affairs, 2013.
- Bonnell, Victoria, and George Breslauer. *Russia in the New Century*. Boulder, Colo.: Westview Press, 2000.
- Bourdieu, Pierre. *Practical Reason: On the Theory of Action*. California: Stanford University Press, 1998.
- Buchanan, James M. et. al.. *Toward a theory of the Rent-seeking society*. Texas: A&M University Press, 1980.
- Callon, Michel. *Market Devices*. New Jersey: Blackwell Pub., 2007.
- _____. *The Laws of the Markets*. New Jersey: Blackwell Pub., 1998.
- Chandler, Alfred D.. *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1990.
- Chen, Martha Alter, Joann Vanek and Marilyn Carr. *Mainstreaming Employment and Gender in Poverty Reduction: A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders*. London: Commonwealth Secretariat, 2004.
- Christensen, Clayton M.. *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Boston, MA: Harvard Business Review Press, 1997.
- Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Das, Gurcharan. *India Grows at Night: A Liberal Case for a Strong State*. New York: Penguin Books, 2012.

- Deiningering, Klaus, Harris Selod, and Anthony Burns. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.
- Diamond, Larry and Marc F. Plattner (eds.). *Democratization in Africa*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- EBRD. *Transition Report 1996*. London: EBRD, 1996.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Eyal, Gil, Evan Szelenyi, and Eleanor Townsley. *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. London: Verso, 2001.
- Freedom House. *Nations in Transit 2009*. Washington, D.C.: Freedom House, 2009.
- Gereffi, Gary and Donald L. Wyman (eds.). *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Gerschenkron, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- Gerth, Hans Heinrich and Charles Wright Mills. *From Max Weber*. London: Routledge & Kegan Paul, 1977.
- Haggard, Stephan. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.
- Harding, Philip and Richard Jenkins. *The Myth of the Hidden Economy: Towards a New Understanding of Informal Economic Activity*. Philadelphia: Open University Press, 1989.
- ILO. *Decent Work and the Informal Economy*. Geneva: ILO, 2002.
- Janeway, William H.. *Doing Capitalism in the Innovation Economy*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

- Kelliher, Daniel. *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979~1989*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- King, Lawrence P.. *The Basic Features of Post-Communist Capitalism: Firms in Hungary, the Czech Republic, and Slovakia*. Westport, Conn.: Praeger Press, 2001.
- Konrád, George, and Iván Szelényi. Trans. Andrew Arato and Richard E. Allen. *Intellectuals on the Road to Class Power*. New York: Harcourt Brace and Jovanovich, 1979.
- Kornai, János. *The Economics of Shortage*. Amsterdam: North Holland, 1980.
- _____. *The Socialist Economic System*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Marsh, Peter. *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.
- Mazzucato, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. New York: Anthem Press, 2013.
- Morikawa, Hidemasa. *Zaibatsu: The Rise and Fall of Family Enterprise Groups in Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1992.
- Moyo, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2009.
- Musiulek, Bettina. *Decent Work in the Informal Sector: CEE/CIS Region*. Geneva: ILO, 2002.
- North, Douglas C., John Joseph Wallis and Barry R. Weingast. *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- OECD Investment Compact for the Ministry of Economy of Albania. *The*

- Informal Economy in Albania: Analysis and Policy Recommendations*. London: OECD, 2004.
- Ost, David. *The Politics of Anti-Politics*. Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- Portes, Alejandro, Manuel Castells, and Lauren A. Benton (eds.). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Ray, Debraj. *Development Economics*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- Rifkin, Jeremy. *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*. New York: Palgrave MacMillan, 2011.
- Rostow, Walt W.. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. New York: Cambridge University Press, 1960.
- Sachs, Jeffrey D.. *The End of Poverty: Economics Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press, 2005.
- Sakwa, Richard. *Soviet politics: An introduction*. London: Routledge, 1989.
- Schuman, Michael. *The Miracle: The Epic Story of Asia' Quest for Wealth*. New York: Harper Paperbacks, 2010.
- Schumpeter, Joseph A.. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Whitefish, MT: Kessinger Publishing, 2010.
- Sharma, Ruchir. *Breakout Nations: In Pursuit of the Next Economic Miracles*. New York: W. W. Norton and Company, 2012.
- Storper, Michael, and Allen J. Scott (eds.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. New York: Routledge, 1992.
- Szelényi, Iván. *Socialist Entrepreneurs*. Madison: University of Wisconsin Press, 1988.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States: AD 990 ~1992*. New York: Wiley-Blackwell, 1992.

- Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith. *Economic Development*, 9th ed. New York: Pearson, 2006.
- Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Wallerstein, Immanuel. *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. Berkeley, CA: University of California Press, 2011.
- White, Harrison C.. *Markets from Networks: Socioeconomic Model of Production*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2002.
- Winiecki, Jan. *Resistance to Change in the Soviet Economic System*. London, New York: Routledge, 1991.
- Woo-Cumings, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.
- World Bank. *The East Asian Miracle: Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993.
- _____. *Transition: The First Ten Years, 2002*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.
- _____. *World Development Indicators 2010*. Washington, D.C.: World Bank, 2010.
- _____. *World Development Indicators 2013*. Washington, D.C.: World Bank, 2013.
- _____ and Development Research Center of the State Council of the People's Republic of China. *China 2030: Building A Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: World Bank, 2013.
- Yang, Dali L.. *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1996.
- Zhou, Kate Xiao. *How Farmers Changed China: Power of the People*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1996.

Восленски, М. Номенклатура. Москва: Советская Россия и Октябрь, 1991.

Джилас, М. Лицо тоталитаризма. Москва: Новости, 1992.

2. 논문

김명수. “국가의 경제적 역할: 경제학의 한계와 경제사회학의 가능성.” 『사회와 이론』. 제2호 (한국이론사회학회), 2006.

김윤태. “사회계급과 네트워크: 국가와 기업엘리트의 사회적 관계.” 『경제와 사회』. 통권 제41호 봄호 (비판사회학회), 1999.

김은영. “사회주의권 붕괴 이후 북한의 대외경제 관련 담화 분석.” 『KDI 북한경제 리뷰』. 제14권 제12호 (한국개발연구원), 2012.

김태환. “독재정권의 개혁 저항: 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 북한에서의 정치 경제적 지대와 지배연합.” 『중아시아: 정치, 사회, 역사, 문화, 대외경제 정책연구원 전략지역심층연구 09-04, 논문집 I』. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.

_____. “영토적·경제적 거버넌스로서의 신봉건주의: 탈사회주의 러시아의 경험.” 『한국정치학회보』. 36집 1호 봄호, 2002.

박영자. “김정은 체제의 통치행위와 지배연합.” 『국방연구』. 제56권 제2호 (국방대학교 안보문제연구소), 2013.

_____. “북한 경제시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로.” 『한국정치연구』. 제19집 제3호 (서울대학교 한국정치연구소), 2010.

_____. “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열.” 『한국정치학회보』. 제46집 5호 (한국정치학회), 2012.

박형중. “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제 - 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조.” 『북한연구학회보』. 제13권 제1호, 2009.

_____. “통일 한국의 정치체제와 이념.” 허태회 외. 『통일시대 국가이념 및 비전 연구』. 서울: 사회통합위원회 경제인문사회연구회, 2011.

배정환·이상준. “러시아 기업가와 사회적 네트워크에 관한 탐색적 고찰: 상태페테르부르크와 노보시비르스크 현지조사를 바탕으로.” 『국제·지역연구』. 제16권 2호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소), 2007.

백두주. “체제전환국 경제개혁·개방정책의 특성과 효과: 라오스(Lao PDR) 사례를

- 중심으로.” 『민주주의와 인권』. 제11권 3호, 2011.
- 사공영호. “기업지배구조와 비공식제도.” 『규제연구』. 제16권 1호 (한국경제연구원), 2007.
- 서상민. “시장경제 시기 중국의 국가역할: 1990년대 국가발전계획위원회의 선도기 역할 분석.” 『아태연구』. 제18권 제1호 (경희대학교 아태지역연구원), 2011.
- 서재진. “북한의 성분차별 정책이 시장요소 확산에 미친 영향.” 『통일문제연구』. 제17권 제2호 통권 44호 (평화문제연구소), 2005.
- 신윤환. “현대적 형태의 원시축적’-인도네시아의 재벌형성과정에 관한 일 연구-.” 『한국정치학회보』. 제27집 2호 (한국정치학회), 1994.
- 양문수. “체제전환기의 경제정책과 성과.” 윤대규 외. 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』. 서울: 한울, 2008.
- 양한순. “모범노동자가 된 부자들: 시장권력의 성장과 현대 중국사회 모델의 변천.” 『국제·지역연구』. 제16권 3호 가을호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소), 2007.
- 유홍준. “경제제도의 사회적 구성: 신경제사회학의 관점.” 『사회과학』. 제36권 제1호, 1997.
- 이숙중. “EU와 중국의 대아프리카 ODA 문화: 갈등과 협력 논쟁을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제21권 제1호 봄호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소), 2012.
- 최봉대. “1990년대 말 이후 북한 비공식 경제 활성화의 이행론적 함의.” 윤대규 엮음. 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』. 파주: 한울아카데미, 2008.
- 최완규·최봉대. “사회주의 체제전환방식의 비교연구.” 윤대규 외. 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』. 서울: 한울, 2008.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-09).” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- 한병진. “국가 권력의 역동성과 러시아의 시장개혁.” 『한국정치학회보』. 제39집 2호 (한국정치학회), 2005.
- _____. “사유화와 러시아(1991~1999) 국가 하부구조권력의 쇠퇴: 중국(1984~1992)과의 대비.” 『국제·지역연구』. 15권 1호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소), 2006.

- _____. “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의 사례.” 『국제·지역연구』. 15권 4호, 2006.
- 홍 민. “북한 시장 일상의 연구: 접근방법과 과제.” 『현대북한연구』. 제11권 3호, 2008.
- _____. “북한의 국가와 시장 관계: 위상학적 이해의 가능성.” 『북한연구학회보』. 제16권 제2호, 2012.
- _____. “행위자-네트워크 이론과 북한연구: 방법론적 성찰과 가능성.” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.
- Abramovitz, Moses. “Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind.” *The Journal of Economic History*. Vol. 46, No. 2, June 1986.
- Ahmed, Faisal Z.. “The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittances, and Government Survival.” *American Political Science Review*. Vol. 106, No. 1, February 2012.
- Altenburg, Tilman. “Can Industrial Policy Work under Neopatrimonial Rule.” in Adam Szirmai *et al.* (eds.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. New York: Oxford University Press, 2013.
- Anderson, Annelis. “The Red Mafia.” Edward P. Lazear (ed.). *Economic Transition in Eastern Europe and Russia 2*. Stanford: Hoover Institution Press, 1995.
- Baker, Wayne. “The Social Structures of a National Securities Market.” *American Journal of Sociology*. Vol. 89, No. 4, 1984.
- Boone, Peter. “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid.” *European Economic Review*. Vol. 40, No. 2, February 1996.
- Braütigam, Deborah A. and Stephen Knack. “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa.” *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52, No. 2, January 2004.
- Burawoy, Michael. “Neoclassical Sociology: From the End of Communism to the End of Classes.” *American Journal of Sociology*. Vol. 106, No. 4, January 2001.
- Burnside, Craig and David Dollar. “Aid, Policies, and Growth.” *American*

- Economic Review*. Vol. 90, No. 4, 2000.
- Carter, Alan. "The Nation-State and Underdevelopment." *Third World Quarterly*. Vol. 16, No. 4, December 1995.
- Chen, Martha Alter. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment." *DESA Working Paper*. No. 46, July 2007.
- Chen, Yaobang. "Tongyi Sixiang, Jiji Tiaozheng, Cujin Xiangzhen Qiye Chixu Xietiao Jiankang Fazhan." *Chinese Township-Village Enterprises (Zhongguo Xiangzhen Qiye)*. 9, September 1989.
- Chenery, Holis B. and Alan M. Strout. "Foreign Assistance and Economic Development." *American Economic Review*. Vol. 56, No. 4, September 1966.
- Codagnone, Cristiano. "New entrepreneurs: Continuity or discontinuity in Russian economy and society?" Bruno Grancelli (ed.). *Social change and modernization*. New York: Walter de Gruyter, 1995.
- Djankove, Simeson, Jose G. Montalvo, and Marta Reynal-Querol. "The Curse of Aid." *Journal of Economic Growth*. Vol 13, No. 3, September 2008.
- Easterly, William. "Can the West Save Africa?" *Journal of Economic Literature*. Vol. 47, No. 2, June 2009.
- _____. "The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions." *Journal of Development Economics*. Vol. 60, No. 2, December 1999.
- _____. "The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in spite of Policy Reform 1980~1998." *Journal of Economic Growth*. Vol. 16, No. 2, June 2001.
- Échevin, Damien and Fabrice Murtin. "What Determines Productivity in Senegal? Sectoral Disparities and the Dual Labour Market." *The Journal of Development Studies*. Vol. 45, No. 10, 2009.
- Frey, Bruno. "How Large (or Small) should the Underground Economy be?" Edgar L. Feige (ed.). *The Underground Economy: Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge: Cambridge University Press,

1989.

- Friedland, Roger and A. E. Robertson. "Beyond the Market Place." in Roger Friedland and A. E. Robertson (eds.). *Beyond the Market Place*. New York: Aldine de Gruyter, 1990.
- Friedman, Milton. "Foreign Economic Aid: Means and Objectives." *Yale Review*. Vol. 47, No. 4, 1958.
- Garcelon, Marc. "The Estate of Change: The Specialist Rebellion and the Democratic Movement in Moscow, 1989-1991." *Theory and Society*. Vol. 26, No. 1, February 1997.
- Gërxxhani, Klarita. "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey." *Tinbergen Institute Discussion Papers*. No. 99-083/2, November 1999.
- _____. "Politico-economic institutions and the informal sector: A spontaneous free-market in Albania." discussion paper. Tinbergen Institute and University of Amsterdam, 2000.
- _____. "The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey." *Public Choice*. Vol. 120, No. 3/4, September 2004.
- Glinkina, Svetlana. "The Shadow Economy in Contemporary Russia." *Russian politics and law*. Vol. 34, No. 2, March/April 1996.
- Gabel, Ilene. "The Political Economy of Remittances: What Do We Know? What Do We Need to Know?" *Working Paper Series*. No. 184 (Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst), October 2008.
- Granovetter, Mark. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*. Vol. 99, No. 3, 1985.
- _____. "The Old and the New Economic Sociology: A History and an Agenda." in Roger Friedland and A. E. Robertson (eds.). *Beyond the Market Place*. New York: Aldine de Gruyter, 1990.
- Granström, Sigrid Colnerud. "The Informal sector and Formal competitiveness in Senegal." *Minor Field Study*. Series No. 194, Department of Economics at the University of Lund, August 2009.

- Grossman, Gregory. "The Second Economy of the USSR." *Problems of Communism*. Vol. 26, No. 5, 1977.
- _____. "The 'Second Economy' of the USSR." in Tanzi (ed.). *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington, Mass., D.C.: Heath and Company, 1982.
- Groves, Theodore, Yongmiao Hong, John Mcmillan, and Barry Naughton. "Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 109, No. 1, February 1994.
- Handelman, Stephen. "The Russian 'Mafiya'." *Foreign Affairs*. Vol. 73. No. 2, March/April 1994.
- Hanley, Eric, Lawrence King, and Istvan Janos Toth. "The State, International Agencies, and Property Transformation in Post-Communist Hungary." *American Journal of Sociology*. Vol. 108, No. 1, July 2002.
- Hart, Keith. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana." *Journal of Modern African Studies*. Vol. 11, No. 1, March 1973.
- Hobday, Mike. "Learning from Asia's Success: Beyond Simplistic Lesson-Making." in Adam Szirmai et al. (eds.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. New York: Oxford University Press, 2013
- Hofbauer, Hannes. "Osteropa: Die sozialen Folgen der Transformation (Eastern Europe: The Social Impact of transformation)." in Andrea Komlosy et. al. (ed.). *Ungeregelt und Unterbezahlt: der informelle Sektor in der Weltwirtschaft (Unregulated and underpaid: the informal sector in the world economy)*. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, Wien: Sudwind, 1997.
- Hübner, Kurt. "Direct Investment in the CEECs." ETUI (ed.). *The Composition of the Labour Force in CEECs and Labour Relations*. Brussels: ETUI, 1996.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Pablo Zoido-Lobaton. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy." *American Economic Review*.

Vol. 88, No. 2, May 1998.

- Jongwanich, Juthathip. "Worker's Remittances, Economic Growth, and Poverty in Developing Asia and the Pacific Countries." *UNESAP Working Papers*. January 2007.
- Katznelson, Ira. "Structure and Configuration in Comparative Politics." in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- King, Lawrence P. "Explaining Postcommunist Economic Performance." *William Davidson Working Paper*. No. 559 (William Davidson Institute at the University of Michigan Business School), 2003.
- _____. "Foreign Direct Investment and Transition." *European Journal of Sociology*. Vol. 41, No. 2, November 2000.
- _____. "Making Markets: A Comparative Study of Postcommunist Managerial Strategies in Central Europe." *Theory and Society*. Vol. 30, No. 4, August 2001.
- _____. "Postcommunist Divergence: A comparative Analysis of the Transition to Capitalism in Poland and Russia." *Studies in Comparative International Development*. Vol. 37, No. 3, 2002.
- _____. "Shock Privatization: the Effects of Rapid Large Scale Privatization on Enterprise Restructuring." *Politics and Society*. Vol. 31, No. 1, March 2003.
- _____ and Ivan Szelenyi. "Post-communist economic systems." Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Kono, Daniel Yichi and Gabriella R. Montinola. "Does Foreign Aid Support Autocrats, Democrats, or Both?" *Journal of Politics*. Vol. 71, No. 2, April 2009.
- Kramer, Mark. "Polish Workers and the Post-Communist Transition, 1989~93." *Europe-Asia Studies*. Vol. 47, No. 4, 1995.
- La Porta, Rafael and Andrei Shleifer. "The Unofficial Economy and Economic Development." *NBER working Paper*. No. 14520, December

2008.

- Loayza, Norman V.. “The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America.” *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Vol. 45, No. 1, December 1996.
- Montiel, Peter J., Pierre-Richer Agenor, and Nadeem ul Haque. “Informal Financial Markets in Developing Countries.” Homa Motamen-Scobie (ed.). *Advances in Theoretical and Applied Economics*. Oxford: Blackwell, 1992.
- Morrison, Kevin M. “Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability.” *International Organizations*. Vol. 63, 2009.
- Muniesa, Fabian, Yuval Millo and Michel Callon. “An Introduction to Market Devices.” Michel Callon, Yuval Millo and Fabian Muniesa (eds.). *Market Devices*. Oxford: Blackwell, 2007.
- Nee, Victor. “A Theory of Market transition: From Redistribution to Markets in State Socialism.” *American Sociological Review*. Vol. 54, No. 5, October 1989.
- . “North’s Theory of Institutional Change and State Capitalism in China.” Paper Presented at the conference “Economic Sociology of Capitalism.” (Center for the Study of Economy and Society, Cornell University), 2001.
- and Yang Cao. “Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies.” *Theory and Society*. Vol. 28, No. 6, 1999.
- Perazzi, Josefa Ramoni, Giampaolo Orlandoni Merli, and Laura Castillo Paredes. “The Size of the Informal Economy in Venezuela.” *El Norte-Finnish Journal of Latin American Studies*. No. 5, December 2010.
- Porter, Michael E., Jeffrey D. Sachs, and John W. McArthur. “Executive Summary: Competitiveness and Stages of Economic Development.” in Michael E. Porter *et al.* (eds.). *The Global Competitiveness*

- Report 2001-2002*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Ravallion, Martin. "How Long Will It Take to Lift One Billion People Out of Poverty?" *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 6325, 2013.
- Rosenstein-Rodan Paul N. "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe." *Economic Journal*. Vol. 53, No. 210/211, June-September 1943.
- Sachs, Jeffrey D. and Andrew M. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity*. 1995.
- Schneider, Friedrich. "Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries over Time." *Johannes Kepler University of Linz*. Vol. 9710, 1997.
- Sindzingre, Alice. "The Relevance of the Concepts of Formality and Informality: A Theoretical Appraisal." Basudeb Guha-Khasnobis, Ravi Kanbur, and Elinor Ostrom (eds.). *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Stark, David. "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe." *East European Politics and Society*. Vol. 6, No. 1, December 1991.
- _____ and László Bruszt. "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism." *American Journal of Sociology*. Vol. 106, No. 4, January 2001.
- Svensson, Jakob. "Aid, Growth, and Democracy." *Economics & Politics*. Vol. 11, No. 3, November 1999.
- _____. "Foreign Aid and Rent-Seeking." *Journal of International Economics*. Vol. 51, No. 2, August 2000.
- Swedberg, Richard. "Max Weber's Central Text in Economic Sociology." Mark Gronovetter and Richard Swedberg (eds.). *The Sociology of Economic Life*. 3rd ed. New York: Westview, 2011.
- _____. "Major Traditions of Economic Sociology." *Annual Review of Sociology*. Vol. 17, 1991.

- Szirmai, Adam. "Manufacturing and Economic Development." in Adam Szirmai *et al.* (eds.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. New York: Oxford University Press, 2013.
- Torero, Máximo, Luis Miguel Robles, Manuel Hernández, Jorge de la Roca, Maureen Webber, and Desmond Thomas. "The Informal Sector in Jamaica." *Economic and Sector Study Series*. RE3-06-010, Inter-American Development Bank, December 2006.
- Tregenna, Fiona. "Deindustrialization and Reindustrialization." in Adam Szirmai *et al.* (eds.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. New York: Oxford University Press, 2013.
- Walder, Andrew G.. "Career Mobility and the Communist Political Order." *American Sociological Review*. Vol. 60, No. 3, January 1995.
- _____. "Markets and Income Inequality in Rural China: Political Advantage in an Expanding Economy." *American Sociological Review*. Vol. 67, No. 2, April 2002.
- Wright, Joseph. "To Invest or Insure? How Authoritarian Time Horizons Impact Foreign Aid Effectiveness." *Comparative Political Studies*. Vol. 41, No. 7, July 2008.
- Zaslavsky, Victor. "Contemporary Russian society and its Soviet legacy." Bruno Grancelli (ed.). *Social change and modernization*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1995.
- Zoltan, J. Acs and Wim Naude. "Entrepreneurship, Stages of Development, and Industrialization." in Adam Szirmai *et al.* (eds.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. New York: Oxford University Press, 2013.
- Грищенко, Ж.М., и др. Социальный портрет предпринимателя // СОЦИС. No 10. Москва, 1992.
- Казанцев, Б. Н. "Частник" в сфере бытового обслуживания, СОЦИС. No 11. Москва, 1993.

Корягина, Т. Теневая эконномика: Анализ оценка прогнозы. Вопросы экономики. No 3. Москва, 1990.

Крылова, А. В. Лабирантах теневой экономики. Предприниматель. No 12. Москва: 1992.

3. 기타자료

박형중. “북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: ‘외래지대 의존 국가(rentier state)’론적 분석.” 통일연구원 Online Series Co 11-19, 2011. 6. 22.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

Economist.

Voice of America.

송영훈. “유럽연합의 아프리카 공적개발원조: 유럽인들의 인식과 실제.” 한-EU 수교 50주년 기념 제7회 한국유럽학연합학술대회 발표문, 2013.5.31. ~ 2013.6.1.

이인열. “미 제조업체 GE, 불 중장비사(슈나이더)도 살길은 SW혁명뿐.” 『조선일보』. 2013년 8월 1일.

황대진·안준호. “평양에 계열사 8개 집단(노동당 지도 받는 조선부강회사), 정권 결탁한 거부 등장…지방은 끼니 걱정.” 『조선일보』. 2013년 8월 6일.

_____. “평양엔 까르피에 등 명품관까지 등장…휴대전화 가입자도 200만 명.” 『조선일보』. 2013년 8월 5일.

Bradshaw, Tim. “Help for the Makers to Make It.” *Financial Times*. July 31, 2013.

European Trade Union Institute. “The composition of the labour force in CEECs and labour relations: Workshop, Lake Balaton, 6~7 September 1995.” Issue 57 of Report, 1996.

International Labour Office. “Resolution Concerning Statistics of employment in the Informal Sector, Adopted by the 15th International Conference

of Labour Statisticians.” ICLS/15/D.6(Rev. 1), January 1993.

Kaminsk, Izabella. “Prefab Dreams and the Meaning of Life.” *Financial Times*. March 8, 2013.

Marsh, Peter. “Industry: Future Factories.” *Financial Times*. June 10, 2012.

_____. Caroline Nevitt, Katie Carnie and Martin Stabe. “The Seven Ages of Industry.” *Financial Times*. June 10, 2012.

Transparency International. “Poverty, Aid, and Corruption.” Policy Paper. June 2007.

한국통계청 국가통계포털의 북한통계. <<http://kosis.kr/bukhan/>>.

Mindset. <<http://www.mindset.co.za>>.

WIEGO. <<http://previous.wiego.org/>>.

World Bank. <<http://www.worldbank.org>>

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원리와 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원

2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 대한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원

2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논문

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011 통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011 체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011 통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구(통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011 2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원

2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박중철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략배정호, 구재희 편		22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박중철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 통일외교 콘텐츠 생산(1)	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자

KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식

2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규훈, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

Studies Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

본 연구는 서론과 결론 외 총 3부 6개 주제로 구성되어 있다. 비공식 경제와 정치적 자본주의를 키워드로 한 제1부에서는 북한의 시장화 현실과 특성을 대표하는 두 주제를 다룬다. 시장화와 탈사회주의 시장경제를 키워드로 한 제2부에서는 시장화와 사회주의체제 국가 행위성 및 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형을 비교·분석한다. 빈곤감소와 후발 산업화 및 개발원조를 키워드로 한 제3부에서는 탈사회주의 후발 산업화와 빈곤감소 및 독재국가에 대한 개발원조를 살펴본다.