

인문사회연구회

협동연구총서 2001-06



북한의 경제전환 모형:
사회주의국가의 경험이 주는 함의

김성철(통일연구원)

김영운(")

오승렬(")

임강택(")

조한범(")

통일연구원

본 보고서는 『인문사회연구회 2001년 협동연구사업』의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요

약

요 약

최근 남북 당국간 회담이 정체되어 있기는 하지만, 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남북한 관계가 냉전시대와는 다른 새로운 국면에 접어든 것이 사실이다. 이것은 북한의 변화 가능성과 밀접한 연관을 가진 사안이다. 북한의 김정일은 2001년 중국과 러시아를 방문하는 등 기존의 관계 복원과 함께 외부 세계의 변화에 관심을 표명하였고, 특히 중국 방문 과정에서 경제정책 변화의 가능성을 시사하는 발언을 하기도 했다. 북한 내부의 정치적 안정 및 특수한 이념체제 때문에 급속한 정책 변화에는 한계가 있을 것으로 보이지만, 북한 경제의 변화는 대내외적으로 구조적인 요구를 받고 있으며 이제 시간 문제로 남아 있다고 할 수 있다.

본 연구는 북한 경제 변화에 대한 다양한 관심과 연구 배경을 바탕으로, 타 사회주의국가의 경제체제 전환과정과 모형에 대해 분석하며 이를 기초로 북한의 전환과정과 전략을 전망하고 모형을 설정하는데 목적이 있다. 구체적으로는 체제전환의 이론을 검토한 후, 러시아, 동구, 중국, 베트남의 경제적 전환 사례의 경험을 분석하며 이것의 시사점에 기초하여 북한이 추진하게 될 전환과정을 예측하고 최적모형을 상정하고자 한다.

1. 체제전환의 이론적 논의

사회주의경제에서 시장경제로의 전환 경로에 대해서는 많은 논란이 있다. 체제전환은 추진 속도에 따라 흔히 충격요법과 점진주의로 구분된다. 그러나 경험적인 측면에서는 속도만을 기초로 이같이 구분하기에는 무리가 있기 때문에, 체제전환에 관한 몇 가지의 범주를 설정하고 이것을 통해 분석하는 것이 보다 적절할 것이다.

체제전환 과정은 결정권의 분권화, 소유제도의 다양화, 시장요소의 도입, 대외개방 등 크게 4가지 방향으로 설명할 수 있다. 이를 세분화하자면, 정책결정의 분권화는 내각내 경제 부서의 역할 확대, 지방정부의 책임·권한 증대, 공장·기업소 경영책임자의 자율성 증대 등이 주요 과제라고

할 수 있다. 소유제도의 다양화를 위한 주요 과제는 농업부문에서 책임생산제 도입, 소규모 사적 생산·영리활동 추가 허용, 사회·협동단체의 경제활동 확대, 시장요소의 도입 등을 들 수 있다. 개인적 물적 인센티브제도 확대를 위해서는 농민시장 활성화, 투자결정에 효율성 기준 적용, 금융기능의 확대, 가격체제의 개혁, 계획경제의 의무지표 축소 등이 주요 과제로 대두될 것으로 보인다. 마지막으로 대외 개방을 확대하기 위해서는 외국인 투자여건 조성, 무역의 분권화, 환율의 현실화, 국제경제기구 참여 등이 주요 과제로 제시될 것으로 판단된다.

2. 러시아의 체제전환과 시사점

다소간의 논란의 여지에도 불구하고 러시아의 체제전환은 초기의 경우 급진적인 방식으로 진행되었다. 가격자유화와 사유화 및 시장체제로의 개혁조치들은 급진적 조치들에 의해 시행되었으며, 러시아는 이로 인한 체제전환의 충격으로 오랫동안 경제적인 침체와 정치·사회적인 문제들로 어려움을 겪었다. 그러나 초기의 급진적 개혁조치 이후, 러시아에 있어 경제체제의 근본적 전환을 야기하는 정책의 구사보다는 갈지자형의 조치들이 반복적으로 시행되어 점진적 변화를 보인 경향이 컸다.

러시아 체제전환에서 나타나는 가장 중요한 특성은 구체제의 유산과 특성이 지속적으로 영향을 미친다는 점이다. 자유화와 사유화과정은 상당부분 과거의 유산에 의해서 제한되었으며, 새로운 경제주체의 형성도 영향을 받았다. 2000년 푸틴 대통령 체제의 등장으로 러시아는 과거에 비해 정치·경제적 안정성이 보다 강화되는 추세를 보이고 있다. 따라서 푸틴 체제하 러시아는 초기의 급진적 개혁의 충격이 어느 정도 흡수된 상태로 평가될 수 있으나, 러시아가 가지고 있는 잠재적 문제들이 완전히 해소된 것이 아니라는 점에서 아직 최종적 평가는 유보적이라고 할 수 있을 것이다.

체제전환기 러시아가 겪었던 경험들이 북한에 직접적으로 적용되기는 어렵다. 그것은 러시아와 북한이 서로 다른 정치, 경제, 사회적인 조건들에 처해 있기 때문이며, 따라서 체제개혁의 과정과 경로도 다르게 나타날

것이기 때문이다. 하지만 북한 역시 사회주의체제의 일반성을 상당부분 공유하고 있다는 점에서 러시아의 체제전환기에 나타나는 경험은 일면의미를 지닐 수 있다. 특히 북한 사회주의의 구조적 특성 및 사회주의적 공업화의 수준, 발전정도는 북한의 체제전환 전략의 선택 및 이행과정에서 중요한 제약요인으로 작용할 것이다.

3. 동구의 체제전환과 시사점

동구 체제전환국의 유형과 특성은 각국의 역사적 배경, 경제 개혁의 경험, 체제전환 과정에서의 야당의 역할, 국가사회주의체제의 침투성 등에 따라 다양한 결과를 낳았다. 특히 주목할 것은 체제전환 과정에서 정치와 경제의 상호 작용의 패턴이다. 즉 개혁을 주도할 수 있는 정치세력이 존재하는가의 여부, 그 세력이 국민의 지지를 이끌어낼 수 있는 조건이 무엇인지, 정치 엘리트의 선택과 폭과 방향을 결정하는 경제 구조와 상황이 무엇인지 등이다.

동구 각국의 경제체제전환 성과에 영향을 준 요인으로 크게 “정책적 차이”와 “초기여건의 차이”를 구분하고 있는 바, 개별 국가의 경제체제전환 정책에는 각국 나름의 특수한 초기여건이 반영되어 있었다는 점을 감안할 때, 결국 초기여건이 각국의 경제체제전환의 성과에 영향을 미치는 보다 근본적인 요인이었던 것으로 보인다. 체제전환국들의 경제자유화 정책은 초기여건과 높은 상관관계를 가지고 있음을 시사하거나, 경제정책보다는 오히려 왜곡된 경제구조, 초기의 물가수준, 법치주의의 가능성과 같은 여건들이 체제전환기 국가들의 경제성장에 결정적인 영향을 미쳤다는 결론에 도달하고 있음에 주목할 필요가 있다.

체제전환 과정에서 정치적 민주주의와 시민사회의 활성화를 이룬 나라들이 경제 개혁도 앞서가는 것을 알 수 있다. 체코·헝가리·폴란드 3국은 역사적으로 서유럽의 역사와 문화에 근접해있었으며, 공산화 이전부터 시민사회도 발전되어 있었다. 이러한 배경은 공산주의 지배하에서도 개혁과 저항 운동을 일으키는 원동력이 되었다. 특히 폴란드, 헝가리, 체코, 불가리아, 루마니아 등은 정치체제의 변동과정에서 야당과 소수 민족의 정치

적 역할이 서로 달랐다는 점도 개혁과정에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 불가리아, 루마니아는 공산주의에 대한 강력한 반대세력이 부재하였으며 구공산주의 엘리트가 체제전환 이후에도 여전히 정치세력으로서 정당성을 향유하여 개혁에 소극적이었던 반면, 폴란드, 헝가리, 체코 등은 강력한 야당이 체제전환기에 집권하여 민주적 정당성을 배경으로 보다 급진적인 개혁을 밀어붙일 수 있었던 것이다.

동구는 문화적으로나 정치체제에 있어서 북한과 상이한 면이 훨씬 많다. 동구에서는 정치변동과 경제체제 전환이 동시에 일어났다는 점에서 더욱 그러하다. 특히 폴란드, 체코, 헝가리의 경우 이미 시민사회의 발달로 인해 개혁의 원동력이 존재하였다는 점은 북한과 첨예하게 대치되는 부분이다.

4. 중국의 개혁·개방과 시사점

1978년 중국공산당 제11기 3중전회의를 계기로 추진된 중국의 개혁·개방은 농촌개혁을 필두로 도시 및 공업부문의 시장지향적 개혁과 외자에 대한 중국경제의 개방, 대외무역제도 개혁 등을 통해 이루어졌으며, 개혁과정에서 시장화 및 소유제도 다양화 정책을 수용하였다. 중국의 개혁·개방 정책은 실험적 정신에 입각한 실용적 접근방법, 거시경제 상황 변화에 따른 정책조율, 보수적 세력과 진보적 세력간의 이론적 토론에 의한 합의 도출 등 유연한 정책환경을 바탕으로 고도의 경제성장을 달성할 수 있었다.

북한체제의 항방과 관련하여 특히 모택동 사후 화국붕의 권력승계와 등소평의 부상 및 개혁·개방과정은 중요한 함의를 가지고 있다. ‘범시론’을 주장한 화국붕은 정책대안 제시의 실패로 인해 도태되었으며, 당시 중국 정치·경제의 현실적 고려를 바탕으로 개혁·개방의 편익을 객관적으로 평가하고 적극적 정책을 채택했던 등소평 노선의 성공은 김정일 체제의 개혁·개방이 정치적 안정 및 체제유지를 위해서도 필수 불가결한 것임을 시사하고 있다.

북한이 근래에 시도하고 있는 체제 내에서의 정책변화는 북한경제의 구

조적 문제점을 간과하고 있으므로 소기의 성과를 거기 어려울 것이며, 경제난이 장기적으로 지속되는 경우 북한의 정치적 안정성이나 기득권층의 사회적 지위 역시 보장받기 어렵게 될 것이다. 북한은 경제규모, 중앙집중적 제도, 독점적 산업구조 등 중국과는 다른 환경적 요인으로 인해, 중국의 개혁정책 보다 광범위하고 통시적인 계획에 의한 경제개혁을 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

구체적 개혁추진 방안으로서 북한은 우선 당면한 경제위기를 완화하기 위해 농업생산량 증대와 대외무역 확대를 통해 산업간의 균형을 회복해야 하며, 이에 이어 의사결정권 분권화와 시장기구 확대를 통해 경제활성화를 추진하고, 궁극적으로는 소유제도의 다양화 및 국제비교우위의 개발에 의해 경제적 효율성을 보장할 수 있는 제도를 확립해야 할 것으로 판단된다. 한편 중국의 개혁 정책이 성공할 수 있었던 중요한 요인중의 하나는 홍콩과 대만의 자본과 기술이 중국경제의 대외개방을 원활하게 했다는 점이다. 유추해 보면, 향후 북한의 성공적 경제개혁을 위해 남북한간 경제협력의 확대와 심화는 필요조건이라고 할 수 있는 것이다.

5. 베트남의 개혁·개방과 시사점

베트남 개혁·개방의 원형은 제3차 경제개발 5개년계획(1981-85) 기간 동안에 취해진 이른바 신경제정책이라고 하겠다. 지도부는 농업부문에서 생산물계약제를 도입하여 농업 생산량이 증가하게 되었다. 하지만 이 정책은 유통통제의 완화로 인한 시장 팽창으로 인플레이션이 심해지고 사회주의적 소유개념에 혼란이 일어나며 농민들 사이의 계층분화가 발생하는 등 문제점이 낳았다. 이에 지도부는 다시 통제정책으로 회귀하는 조치를 취하게 되었다.

1986년 8월 베트남 지도부 내에서는 경제정책의 오류에 대한 자기 비판이 있었던 바, 특히 중공업 중심체제와 비효율적 국가보조금제에 비판이 모아졌다. 이를 계기로 동년 12월 제6차 당대회에서는 개혁주의자인 구옌 반 린을 당총비서로 선출하고 혁명1세대 지도자들은 정치일선에서 퇴장하였다. 이로써 도이 모이라는 베트남식 개혁·개방은 막이 올랐다. 주

목할 것은 워낙 대외의존성이 높았던 베트남은 도이 모이 정책의 출범으로 모든 문제를 해결할 수 없었다. 토지이용권을 허용하는 「신토지법」과 농업개혁으로 곡물생산량이 증가하였으나, 미국의 경제제재로 인해 「외국인투자법」 채택이 자본주의권의 투자를 이끌지는 못했으며 구소련의 원조 감소와 사회주의권의 붕괴로 개혁을 위한 재원난에 허덕이게 되었다.

베트남으로서 다행스러웠던 것은 1980년대 말부터 쌀 잉여생산분을 수출하게 되었고 기존 소련 지원하에 개발한 유전에서 원유를 생산하게 됨에 따라 사회주의 대변혁 기간동안 적절하게 대응할 수 있었다는 점이다. 또한 1991년 캄보디아 평화협정을 계기로 1992년과 1993년 두 차례에 걸쳐 미국의 경제제재가 해제되자, IMF와 세계은행 등 국제금융기구의 금융지원이 재개되었고 외국인직접투자가 급증하게 되었다.

베트남은 개혁·개방 모형의 특징으로는 대외의존적인 불리한 경제상황을 대미관계 개선과 투자유인 제공을 통해 적절히 타개한 점, 지도부가 실용주의적 사고를 가지고 개혁을 주도했다는 점, 다양한 방식의 외자도입을 추진하여 개혁과 성장의 재원을 마련했다는 점 등을 들 수 있다.

이같은 점들에 비추어 볼 때, 북한은 베트남과 유사점 및 상이점을 동시에 지니고 있다. 북한은 경제회생을 위해서 대미관계 개선을 통한 경제제재 해제를 우선 목표로 삼아야 한다는 점에서 베트남의 상황과 유사하다. 경제제재 해제의 내용 중에서 특히 주목할 것은 국제금융기구의 지원인 바, 이는 베트남 경우처럼 미국의 비토권 행사가 중단되어야 하기 때문이다. 그러나 북·미관계에는 베트남 경우보다도 훨씬 복잡한 핵과 미사일 개발 현안이 놓여있다는 점이 다르다. 또한 현 북한 지도부가 개혁을 위한 실용주의적 개혁을 갖고 있는지는 미지수라고 하겠다.

6. 북한 체제전환의 최적모형

가. 체제전환 관련 변수

북한이 체제전환 작업을 추진하기 위해서는 먼저 개혁·개방의 필요성에 대한 인식을 바탕으로 구체적인 추진 방안에 대한 고민이 선행되어야 할

것이며, 이와 함께 추진시기와 속도와 관련해서는 국내외적으로 개혁·개방을 추진할 수 있는 여건에 대한 자체적인 평가에 근거하여 결정될 것이다.

북한의 개혁·개방에 대한 필요성 인식은 일차적으로 북한 내의 경제상황에 민감하게 영향을 받을 것으로 보인다. 현재 북한경제는 경제난, 외채문제, 산업구조 왜곡, 산업가동률 하락, 계획경제부문 마비, 비공식부문 확대 등으로 특징지어 진다. 특히 심각한 노후화로 제대로 가동되지 않고 있는 산업설비들을 바꾸고, 산업구조를 개선하기 위해서는 개혁·개방의 과감한 추진을 통한 외국과의 경제협력이 불가피한 실정이다. 따라서 북한 지도부의 개혁·개방의 필요성에 대한 인식은 상당수준 절실할 것으로 판단된다. 또한 북한이 당면한 식량난을 해소하기 위해서는 국제사회와 남한의 지원이 필요하다는 점도 북한의 개혁·개방에 대한 인식을 제고시킬 것으로 보인다.

구체적인 개혁·개방 추진계획과 관련해서는 주로 국내외 정치적 요인에 의해서 영향을 받을 것이다. 북한의 국내정치상황은 다소 복잡한 양상을 보여 준다. 김정일 위원장 체제가 비교적 안정적이라고는 하지만 체제유지와 국가안보 보장이라는 측면에서 불안감이 적지 않은 것으로 보이며, 그에 따라 '선군정치'의 중요성을 지속적으로 강조하고 있으며 사회통제력을 강화하고 있다. 따라서 북한이 위험부담이 큰 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하는데 있어서 일정 부분 한계를 느낄 것은 분명하다. 그러나 북한당국이 당면한 경제난을 해결하지 못하면 정권의 정당성이 취약해질 것이라는 사실은 변화의 필요성을 증대시키는 요소로 작용할 것이다.

북한의 주변상황에서도 두 가지 상반된 힘이 작용하고 있다. 사회주의권 붕괴로 인한 외교적 고립현상의 심화는 북한의 체제안정과 국가안보를 위협하는 요소로 작용함으로써 정치적으로는 보수적인 태도가 강화될 것이나 동시에 자본주의국가와의 경제협력의 필요성을 증대시킴으로써 경제적으로는 개방적인 정책을 확대하는 방향으로 작용하였다. 최근 북한이 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는 EU 국가들과의 관계개선이 그 실례라고 할 수 있다. 물론 북한의 대외관계에서 가장 중요한 변수는 미국과의 관계일 것이다. 북한은 대미관계개선을 통해서 정권의 안보를

보장받음과 동시에 경제적 지원을 확보하려는 의도를 가지고 있다. 그러나 현재로서는 미국과의 관계개선여부가 불투명하다는 점이 북한 변화의 폭과 속도를 예측하는데 있어 가장 큰 불확실성을 초래하는 변수라고 하겠다.

나. 단계별 추진 경로

북한이 체제전환작업을 추진할 경우 가장 바람직한 추진 전략은 대외부문을 앞세우면서 대내개혁으로 뒷받침해 나가는 형태가 될 것이다. 또한 개혁의 모든 부문을 동시에 추진하는 것을 원칙으로 하되 우선 순위에 입각하여 단계적으로 진전시킬 필요가 있을 것이다. 북한이 현 상황에서 체제전환 작업에 착수한다고 가정하고, 바람직한 경로를 4단계로 구분하자면 다음과 같다.

1단계: 대외개방 확대와 실험적 내부개혁 추진

- ① 제한적 대외개방의 확대: 개방지역을 추가적으로 지정하고 이 지역에서 보다 급진적으로 경제부분의 개혁조치를 실험한다. 실험적인 개혁조치로는 경영권 보장 및 환율의 자유화, 기업설립의 자유보장 등이 될 것이다.
- ② 소유제도의 다양화: 지방에 가내수공업을 중심으로 소규모 사기업의 설립을 허용하며, 수매량 축소 및 자유처분권 확대 등을 통한 분조관리제의 개선을 추진한다. 또한 협동단체들의 경제활동영역을 상업·서비스부분으로 확대시키는 등 전체적으로는 과도기적 형태인 협동적 소유의 비중을 확대하는 정책을 추진한다.
- ③ 시장요소의 실험적인 도입: 농민시장의 역할을 확대하여 자생적인 시장요소의 확산을 모색한다. 이를 위하여 농산물 가격과 생필품 가격을 점진적으로 인상한다. 특히 농산물 수매가격을 인상하며, 농민시장의 상설화와 거래품목의 확대 등을 비롯한 활성화 조치를 단행한다.

- ④ 정책결정권의 분권화: 국영기업소의 자율성을 확대하며, 기업의 평가에서 이윤(수익성)의 비중을 높여 나간다. 또한 당의 기업경영에 대한 간섭을 점진적으로 축소하고 해당 경제부처의 관리·감독권한을 확대한다.

2단계: 개혁조치 확대

- ① 소유제도의 다양화: 농촌에 전면적으로 가족청부제를 도입한다. 또한 일정한 규모의 생산수단을 포함하여 개인적 소유의 범위를 확대 허용하며 지방을 중심으로 협동경리기업의 설립을 적극적으로 유도한다.
- ② 시장요소 도입 작업 확대: 지방의 경공업과 농촌부문, 그리고 서비스부문에 시장요소를 도입한다. 농산물, 가내수공업제품과 서비스요금을 포함한 일반소비재가격의 현실화를 추진하며, 점차 시장가격의 적용범위를 확대한다. 또한 제한된 지역에 '자유시장'을 개설하며 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리시킨다.
- ③ 정책결정권의 분권화 확대: 생산·판매에 대한 국영기업의 자율성을 최대한 보장하며, 관리책임자 중심의 경영방식으로 전환한다. 기업의 계획량을 초과한 생산량에 대해서는 시장에서의 거래를 허용한다.

3단계: 전면적 대외개방과 체제전환 준비

- ① 전면적 대외개방 추진: 외국기업 설립과 관련하여 지역적 제한조치를 철폐하고, 생산·판매에 대한 제한은 최소화하며 노무관리를 포함한 경영활동에 대하여 자율성을 최대한 보장한다. 생산기업의 자유로운 대외무역활동을 허용한다.
- ② 시장요소 도입: 전략물자를 제외한 생산재의 시장거래를 전면적으로 허용하고, 농민들에게 토지의 장기경작권을 불하한다. 또한 시장가격의 비중을 확대함으로써 계획가격의 비중을 최소화하며, 전

문금융기관의 확대 및 서비스의 다양화를 통하여 화폐·금융부문의 인프라를 구축한다.

- ③ 정책결정권의 분권화 확대: 국영기업의 소유권과 경영권을 분리하며, 국영기업에 대하여 연성예산제약제도를 도입하여 기업의 책임 경영을 강화하고, 세금제도와 은행대출과 같은 재정·금융정책수단을 통한 관리·감독을 제도화한다. 생산·판매에 대한 기업의 완전한 자율성을 인정한다.

4단계: 체제전환

체제전환을 마무리한다는 것은 경제체제의 자본주의시장경제로의 완전한 전환을 의미한다. 이 단계에서는 가격의 완전 자유화, 국영기업의 사유화, 생산수단의 실질적인 소유보장 등을 위한 조치가 추진되어야 할 것이다.

목 차

I. 서 론	1
II. 체제전환의 이론적 논의	3
1. 체제전환의 방식	3
2. 체제전환을 위한 과제	5
III. 러시아의 개혁·개방 과정과 체제전환	14
1. 고르바초프의 경제개혁	15
2. 러시아 연방의 경제개혁	19
가. 가이다르 총리체제의 급진적 개혁	19
나. 체르노메르딘 총리체제 이후 급진적 개혁의 완화	24
IV. 동유럽국가의 개혁·개방 과정과 체제전환	30
1. 체제전환 이전 동유럽국가의 일반적 상황	30
가. 소련지배하의 동유럽	30
나. 동유럽국가의 상황적 특성	31
다. 사회주의 경제구조의 형성	32
2. 체제전환 이전의 개혁과 개방	34
가. 개혁·개방의 배경과 요인	34
나. 개혁의 시도와 정치·경제적 파급효과	36
다. 국가별 개혁·개방 개요	39
3. 동유럽국가의 개혁과 체제전환	47
가. 1980년대 후반 동유럽 정치·경제질서의 변화	47
나. 체제전환의 배경	49

다. 체제전환의 목표	56
라. 체제전환의 대상 및 내용	63
4. 동유럽국가 체제전환 모형의 특징과 시사점	78
가. 체제전환 모형의 특징	78
나. 동유럽 체제 개혁의 함의	82
V. 중국의 개혁·개방 과정	87
1. 중국의 개혁·개방 배경	87
2. 개혁·개방과 정치적 노선	89
3. 개혁·개방 내용 및 특징	91
가. 기본방향	91
나. 중국 개혁·개방의 내용	92
다. 중국 개혁·개방 모형의 특징과 시사점	108
VI. 베트남의 개혁·개방 과정	117
1. 베트남 개혁·개방의 배경	117
가. 통일후 발전전략과 그 한계	117
나. 경제체제의 대외의존성	120
2. 개혁·개방의 기원: 신경제정책	128
3. 개혁·개방의 전개 과정	131
가. 도이 모이 정책	131
나. 미국의 경제제재 해제와 점진적 체제 전환	138
4. 베트남 개혁·개방 모형의 특징과 시사점	144
가. 개혁·개방의 특징	144
나. 북한에 주는 시사점	149

VII. 북한 체제전환관련 변수 분석	156
1. 북한의 대내외적 상황	156
가. 대내 상황	156
나. 대외 상황	159
다. 남한과의 관계	164
2. 북한의 체제전환 결정 변수에 대한 평가	166
가. 개혁·개방에 대한 기본 인식	166
나. 경제발전전략의 특징	169
다. 대내 정치·경제적 변수	175
라. 국제적 변수와 남북관계	180
마. 종합평가	184
VIII. 북한 체제전환의 최적모형	186
1. 개혁·개방 추진 방향	186
가. 정책결정의 분권화	187
나. 소유제도의 다양화	187
다. 시장요소 도입	188
라. 대외개방 확대	189
2. 체제전환의 최적모형 모색	190
가. 기본 구도	190
나. 단계별 추진 경로	193
IX. 결 론	197
참 고 문 헌	199

표 차례

<표 3-1> 동구권 주요 국가들의 가격자유화 추이*	64
<표 3-2> 소비자 물가상승률(연평균 %)	65
<표 3-3> 주요국별 환율변동 추이	67
<표 3-4> 동유럽 주요 국가들의 사유화 방식	73
<표 5-1> 중국의 주요물자 총생산중 국가계약에 의한 공급 비율	93
<표 5-2> 1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율	94
<표 5-3> 사회총소매액중 각종 가격형식의 비중	96
<표 5-4> 각종 소매상품 판매가격의 비교	98
<표 5-5> 생산품 재고량에 대한 원자재 재고량의 비율	100
<표 5-6> 중국의 소유 형태별 기업수 변화추이	102
<표 6-1> 국내세입과 해외원조의 비율	121
<표 6-2> 통일후 무역적자 증가 추이	126
<표 6-3> 통일후 대소련 무역 현황	127
<표 6-4> 아시아 신흥국가의 투자 현황	140
<표 7-1> 북한의 경제성장률 추이	157
<표 8-1> 북한의 개혁·개방 추진 방향	186

I. 서 론

북한의 김정일은 2001년 초 중국을 방문하여 중국의 지도자들과 회담을 갖는 동시에 개혁·개방의 중심지인 상하이와 푸둥 지역을 돌아보았다. 그의 행보 중에서 관심을 끄는 것은 주식시장을 두 차례나 방문하였다는 점이다. 주식시장은 개혁·개방의 가장 진전된 지표로서 시장경제 작동의 원천이라고 할 수 있는 까닭에, 그의 주식시장 방문은 우리 국내에서 북한식 사회주의의 개혁 가능성과 방향에 관한 논의를 불러일으켰다.

실제로 북한의 개혁·개방 가능성과 향방에 대한 우리의 관심은 특별한 바, 그 이유로 다음과 같은 세 가지 점을 들 수 있을 것이다.

첫째로 우리의 대북정책은 기본적으로 북한의 변화를 지향하고 있다는 점을 들 수 있다. 2000년 6월 남북정상회담과 공동선언의 발표를 계기로 한 남북한 관계의 발전은 북한 사회주의체제의 향방과도 밀접한 관련이 있을 것이다. 특히 햇볕정책이라 불리는 대북포용정책이 북한을 개혁·개방으로 이끌며 국제사회의 일원으로 참여시킨다는 목표를 가지고 있는 만큼, 대북포용정책의 진전이 북한의 장래에 대해 일정한 영향력을 가질 것임에 틀림없을 것이다.

둘째로 북한은 변화하지 않으면 안되는 구조적 상황이라는 점이다. 북한 경제는 현 상태를 타개하지 않고서는 체제 자체의 존속이 위협받게 될 것이며, 인도주의적 차원의 국제적 지원만으로는 이를 극복하기 힘들 것이다. 2001년 6월 17-20일 경기도 용인에서 개최된 제3차 대북 인도적 지원 국제 비정부기구 회의(International Non-Governmental Organization Conference on Humanitarian Assistance to North Korea)에서 지적된 바와 같이, 북한의 식량부족은 아직도 심각한 문제이며 어린이와 여자들의 영양실조 문제는 장기간에 걸쳐 중요한 사회적 문제로 남을 것이다. 북한은 주민들의 기본적인 의식주 문제를 해결하지 못한 상태인 바, 인도적 차원의 지원으로 이같은 문제를 해소하기란 불가능할 것이다. 즉 북한은 개혁·개방정책 없이는 경제회생이 어려울 뿐만 아니라 정상인으로서의 기능을 상실한 '잃어버린 세대'를 만들어 낼 것이다.

셋째로 북한이 일종의 변화를 추구한다는 것이 감지되고 있다는 점이다. 북한은 IT산업에 특별한 관심을 가지고 지원하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 이것이 거의 빈사 상태인 노후화된 제조업 분야의 생산설비를 수리·보완해 재가동시키는 것보다 경제적이라고 판단한 것으로 보인다. 물론 그것의 성공여부는 차치하고라도 북한은 변화의 시행착오 과정에 접어들었다고 할 수 있다. 또한 북한은 국제기구들을 통해 경제 관료들의 해외 교육훈련을 시행하는 동시에 아시아개발은행(ADB) 가입을 시도하고 있는 바, 북한이 세계 시장경제에 대한 선택적 접근을 시도하고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이상과 같이 북한의 변화, 특히 북한 경제체제의 변화는 우리의 대북정책의 지향 목표로서, 북한의 구조적 상황으로서, 그리고 북한의 의지적 요구로서 우리의 중요한 연구대상이 되는 셈이다. 이는 북한의 변화를 보는 시각이 객관적이어야 하는 동시에 정책적 함의를 지녀야 함을 의미한다.

본 연구는 북한 경제의 변화에 관한 다양한 관심과 연구배경을 바탕으로, 타 사회주의국가의 시장경제체제로의 전환 과정과 모형에 대해 분석하며 이를 기초로 해 북한의 전환 과정과 전략을 전망하고 모형을 설정하고자 한다. 본 연구가 비교분석 방법을 택한 것은 북한 경제체제 변화를 보다 보편적이고 일반화된 관점에서 검증하고 전망하고자 하기 때문이다. 구체적으로는 체제전환의 이론적 논의를 검토한 후, 러시아, 동구, 중국, 베트남의 경제적 전환 사례의 교훈과 경험을 분석하며, 이것의 시사점에 기초하여 북한이 추진하게 될 전환 과정을 예측하고 방향을 상정해보고자 한다. 특히 러시아, 동구, 중국, 베트남 개혁·개방의 배경, 추진방식, 개혁·개방간의 상관관계, 그리고 특징 및 성과 등을 분석하여 이들 선행 사례의 분석을 바탕으로 북한 경제체제와 대내외적 상황을 고려하여 경제적 전환의 단계별 추진 전망과 최적모형을 도출해내고자 한다.

II. 체제전환의 이론적 논의

1. 체제전환의 방식

학계에서는 적절한 시장경제로의 전환 경로에 대해서 많은 논란이 있다. 체제전환 작업을 추진하는 방법은 그 추진 속도와 추진 대상에 따라 충격요법적인 방법과 점진적인 방법으로 구분된다. 어떤 사람들은 “빅뱅(big bang),” 또는 “충격요법(shock therapy)”이 올바른 접근법이라고 주장하는데, 이를 통해서만이 경제를 일거에 자유화하며, 강력한 금융정책을 도입할 수 있다는 것이다. 또한 체제전환에 필요한 정책들을 동시에 추진함으로써 체제전환에 따른 저항 요소들을 최소화하고 단기간에 경제적 성과를 거둘 수 있다는 것이다. 그 근거로 제시되고 있는 것은, 한 나라의 경제가 제대로 기능하기 위해서는 그 경제를 구성하고 있는 요소와 부문들이 동질적이어야 한다는 점이다. 만약 체제전환과정에서 상이한 체제에서 비롯된 요소가 서로 병존하는 경우 경제체제 고유한 기능들이 제대로 작동하지 않게 되어 경제가 불안정하게 될 것이다. 따라서 체제전환은 충격요법적인 전환을 통해 전 분야에 걸쳐 동시에 추진되어야 하며 그 중에서도 가격 자유화, 사유재산제도 도입이 동시에 이루어져야 한다. 또한 점진적으로 체제전환을 추진할 경우 기득권자들의 반발을 비롯하여 체제전환에 대한 저항세력이나 기피세력이 형성될 수도 있다는 점도 충격요법적인 체제전환의 장점으로 지적되고 있다.

반면에 느리고 좀더 신중한 방법을 강조하는 사람들도 있다. 이 방법 하에서는 시장경제체제를 점진적으로 도입하며 국가가 통제하는 부문과 시장부문이 공존하는 형태를 띠게 될 것이다. 점진적 체제전환방식의 근거로 제시되고 있는 것은, 체제전환에 필요한 조치들이 단시일 내에 이루어 질 수 있는 것이 아니며 체제전환 대상 지역에 거주하는 경제주체가 자유로운 경쟁에 적응하기 위해서는 많은 시간이 필요하다는 사실이다. 특히 갑작스러운 가격자유화는 대부분 물가상승으로 이어지는데 이는 다시 실질소득의 감소와 임금상승을 유발할 뿐만 아니라, 기업의 경쟁력 감

소와 이윤저하에 따른 투자욕 상실로 대규모 실업을 초래할 수 있다는 점에서 점진적인 체제전환의 유용성이 제시되고 있다.

그러나 체제전환 과정을 분명하게 규정한다는 것이 쉽지 않다. 많은 사람들이 러시아를 급진적인 시장화 정책의 실패 케이스로 분류하고, 중국은 점진적인 전환의 성공적인 사례로 지적하고 있는데 이러한 설명이 어떤 측면에서는 맞지만 또 다른 측면에서는 틀리다. 먼저 전환 속도에 대한 정의가 필요하며, 이를 위해서는 시장경제를 구성하는데 필요한 요소들에 대한 분석이 요구된다. 예를 들면, 라지어(Edward P. Lazear)는 급진변화라는 접근법을 따르는 국가라면 다음 몇 가지 조건들의 대부분을 만족시켜야 할 것이라고 주장하고 있다.¹⁾ ① 가격이 급속하고 광범위하게 자유화되었는가, ② 생산의 중심이 국영부문에서 사적부문으로 급속하게 이동되었는가, ③ 금융의 안정성과 재정부문의 신뢰도를 구축함으로써 낮은 물가상승률을 유지하였는가, ④ 효율적인 조세체제가 비효율적이고 왜곡되어 있는 간접적 조세체제를 대체하였는가, ⑤ 제대로 기능하는 자본시장이 조성되었는가, ⑥ 농업이 집단체제에서 개인영농체제로 전환되었는가, ⑦ 적극적인 경쟁이 재화와 서비스에 대한 독점적 공급체제를 대체하였는가, ⑧ 영리활동 관련 규칙을 제정·준수하며 사적 재산을 보호함으로써 투자활동이 고무되고 있는가, ⑨ 화폐의 완전한 태환성이 보장되었는가, ⑩ 국영기업의 관리자와 노동자에게 적절한 유인을 제공함으로써 보다 합리적으로 운영되게 하였는가, ⑪ 합리적인 규칙과 조건을 가진 사회적 안전망이 구축되어 최소한의 생활을 보장할 수 있는가 등이 그것이다. 라지어(Edward P. Lazear)는 이 조건 중에서 최소한 처음 세 가지가 만족되었을 때 급진적인 체제전환 방식이라고 할 수 있다고 주장한다.

1) Edward P. Lazear, "Economic Reform: Appropriate Steps and Actual Policies" in Edward P. Lazear(ed.), *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform* (Stanford: Hoover Institution Press, 1995), p. 16.

2. 체제전환을 위한 과제

체제전환 방식을 결정하는 문제와 함께 고려해야 할 부문은 체제전환 작업을 통해서 달성하고자 하는 과제를 분명하게 설정하는 것이라고 하겠다. 여기에서는 이에 대한 학자들의 주장을 통하여 북한의 체제전환과 관련하여 시사점을 찾고자 한다.

마르에르(P. Marer)는 시장경제의 형태를 크게 세 가지로 분류한 뒤, 시장경제가 제대로 기능하기 위해서 필요한 몇 가지 공통적인 전제조건이 발견된다고 주장하였다. 경제체제의 전환을 시도하는 국가들이 자신들의 경제체제를 성공적으로 시장경제로 전환시키기 위해서는 다음과 같은 시장경제의 몇 가지 특징과 기본 정책을 반드시 도입해야 된다고 강조하고 있다.²⁾ ① 기본적인 헌법상의 권리와 시장지향적인 제도적 장치 마련, ② 사적소유권 보장, ③ 경쟁제도 도입, ④ 건전한 화폐의 기능, ⑤ 사적 유인 체제와 재정부문의 효율적 중재기능을 해치지 않을 정도의 적당히 높은 저축률과 적절한 조세 제도, ⑥ 제대로 기능하는 하부구조(well-functioning infrastructure), ⑦ 다원주의와 개인적 자유에 기초한 안정적인 정치 체제 등이 지적되었다.

아렌(J. Ahrens)은 체제전환 과정에서 제기되는 주요 이슈를 4개 범주로 나누어 접근하고 있다.³⁾ 거시경제적 안정성(macroeconomic stability), 미시경제적 자유화(microeconomic liberalization), 경제조직의 개조와 사

2) 세가지 형태는 유럽국가들의 사회적 시장경제(social market economies), 미국의 경우에 해당되는 소비자 중심의 시장경제(consumer-directed market economies), 강력한 행정지도하에서 운영되는 극동지역의 관리형 시장경제(government-guided market economies)가 그것이다. P. Marer, "Models of Successful Market Economies" in P. Marer and S. Zecchini (eds.), *The Transition to a Market Economy*, Vol. 1, The Broad Issues, (Paris: OECD, 1991).

3) Joachim Ahrens, "The Transition to a Market Economy: Are There Useful Lessons from History?" in Alfred Schipke and Alan M. Taylor(eds.), *The Economics of Transformation: Theory and Practice in the New Market Economies* (New York: Springer-verlag, 1994).

유화(restructuring and privatizing) 그리고 경제부문에서의 정부의 역할(role of the state in economic affairs) 등이 그것이다. 거시경제적 안정성이 의미하는 것은 심각한 불균형을 제거하고 국내의 수요 및 생산량의 균형을 유지하는 것이다. 거시경제적 안정성이 보장되지 않는 상태에서는 시장경제의 핵심 요소라고 할 수 있는 가격들의 상대적인 희소성과 선호도 반영이 매우 어렵게 된다. 미시경제적 자유화는 대내적인 것과 대외적인 것으로 나누어지는데, 대내적인 자유화는 국내가격의 자유화와 국내시장의 개방을 의미한다. 대외적인 자유화에는 대외무역의 분권화, 무역장벽의 감소, 화폐의 태환성 확보 등이 포함된다. 경제조직의 개조와 사유화는 시장경제로의 전환을 보다 실질적으로 진전시키는 작업이 된다. 경제조직의 개조작업은 기존의 중공업 편향의 산업구조에서 탈피하여 경공업과 서비스부문에 중심을 둔 새로운 산업체제를 구축한다는 것을 의미한다. 사적 소유권은 개인들이 일을 더 열심히 하도록 유인을 제공하고, 효율성을 증대시키며, 외국인의 직접 투자를 유치할 뿐만 아니라 경제의 독점적 구조를 제거하도록 하는데 필요한 전제조건이 된다. 마지막으로 정부의 역할이 새롭게 규명되어야 한다. 정부는 제도적 개혁, 정보체제 수립, 간접적인 경제관리를 위한 도구와 기구⁴⁾ 마련 등의 문제에 집중해야 한다. 정부는 더 이상 기업들에게 보조금을 지급하지 말아야 할 것이며, 모든 경제단위들에게 경성예산제약(hard budget-constraints)을 적용해야 한다고 주장하고 있다. 여기에 사회안전망(safety net) 구축이라는 과제는 조정과정에서 나타날 수 있는 문제들을 완화시킨다는 측면에서 중요하다. 따라서 이를 위한 적절한 소득정책이 마련되어야 한다.

아래는 또한 앞에서 언급한 문제 이외에, 역사적 경험을 통해서 볼 때 체제전환 전략을 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 중요하게 고려해야 할 몇 가지 사항이 더 있다고 강조한다. 그것은 체제변화를 추진하기 위한 전략의 적절성을 결정하는 비경제적 요소가 있다는 사실과 경제개혁의 구성요소와 기본개념과 관련된 측면들이 포함되어 있다. 전자의 경우는 새로운 정치체제 구상, 통찰력 있는 정책결정, 정부의 명성과 권위 확보

4) 간접적인 경제관리 수단으로는 단순하면서도 효율적인 조세제도, 예산통제, 신축적인 금융·재정 정책들이 있다.

등의 문제와 관련된다. 후자의 경우는 경제개혁의 추진계획 수립, 제도적 장치 마련, 기대와 임금정책의 역할, 경제성장의 결정요소, 그리고 대외적 자유화 등의 문제가 포함된다.⁵⁾

크레그(Christopher Clague)가 제시하고 있는 체제전환을 위한 과제는 규칙제정, 경제관리, 사유화 등 크게 세 부문으로 나누어져 있다.⁶⁾ 첫째 체제전환을 위한 새로운 규칙제정 활동과 관련해서 5가지 과제가 제기된다. ① 사적부문을 위한 법적 하부구조 마련, ② 새로운 사적부문에 대한 조세체제 구축, ③ 새로운 재정부문을 위한 규칙 제정, ④ 기존의 부동산에 대한 소유권 결정, ⑤ 외환 거래에 대한 규칙 제정 등이 그것이다.

두 번째 그룹의 과제는 경제관리와 관련된 것으로, ① 가격의 자유화(사유화된 기업들이 자유롭게 자신의 가격을 책정할 수 있도록 보장), ② 사회안전망 마련(실업자에 대한 긴급구호 성격의 보상체제 구축), ③ 거시경제의 안정화(지나친 재정적자가 발생하지 않도록 정부예산을 관리) 등이 제시되고 있다. 세번째 그룹은 사유화와 관련한 과제들로 구성되어 있다. ① 소규모 사유화(사적부문에 트럭, 버스, 소매상, 식당, 수리점, 창고, 그리고 경제활동에 이용되는 건물공간 등을 불하하고 철도 및 항구, 그리고 공공부문의 기업들에서 제공되는 서비스를 사적으로 구입할 수 있는 권리를 보장), ② 대규모 사유화(중·대규모의 기업을 사적부문으로 전환), ③ 재정부문의 재조직(국유은행이 보유하고 있는 악성채권(uncollectable debts)의 탕감과 이들 은행에 대한 재자본구성(recapitalization))⁷⁾ 등을 포함하고 있다.

크레그는 이에 더하여 정부는 지난 수 십년 동안 중앙계획체제하에서 심각하게 왜곡되어온 자원배분체제를 정리해야 하는데 가장 큰 문제는 이들 국가들이 경제구조 재구성 작업을 추진하는 과정에서 나타나게 될 문제들을 점진적으로 적용해 나갈 수 있는 여유가 없다는 것이다. 따라서

5) 앞의 책, pp. 25~26.

6) Christopher Clague, *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe* (Oxford: Blackwell, 1992).

7) 새로운 사업자에 대한 대출을 처리하는 문제를 포함함.

체제전환을 추진하는 국가들에게 있어서 가장 시급한 과제는 초기단계에 경제·사회의 올바른 변화 방향을 설정하는 것임을 강조하고 있다.

라지어(Edward P. Lazear)는 시장경제체제로의 성공적인 전환을 위해서 필요한 조치로 11가지를 들고 있다.⁸⁾ 가격자유화, 사적자본 형성, 개인영농 허용, 경쟁 도입과 독점체제 제거, 명확한 사유권 보장, 효율적인 조세체제 구축, 화폐의 태환성과 금융의 안정성 확보, 상업적인 은행체제의 발전, 국영기업의 효율적 관리, 사회안전망 구축 등이 그것이다. 이들이 과제로 제시된 이유와 과제의 중요성에 대해서 어떻게 설명하고 있는지 살펴보자.

① 가격의 자유화는 상품과 서비스의 가격이 수요·공급에 신속적으로 적용할 수 있도록 하는 것으로 시장경제가 지닌 가장 중요한 특성 중의 하나이다. 가격자유화가 중요한 이유는 가격통제가 자원배분을 심각하게 왜곡시키기 때문이며, 부패를 조장하기 때문이다. 그러나 가격자유화에 따른 부작용도 고려되어야 한다. 가격자유화는 소비재의 가격인상을 초래할 가능성이 크기 때문에 저소득층에게는 심각한 곤란을 초래하게 될 것이며, 높은 인플레이션을 유발함으로써 거시경제적 안정성이 훼손될 가능성이 큰 것이다. 따라서 가격자유화 조치는 이에 따른 문제점을 최소화할 수 있도록 하는 정책들을 통해서 보완되어야 한다. 저소득층의 어려움을 해결하기 위한 방법으로 대부분의 국가들에서는 일률적인 임금인상정책을 시도했는데 이는 생산비용의 상승과 높은 인플레이션을 초래하게 된다. 따라서 저소득층만을 대상으로 하는 보조금지급이 보다 효과적일 것이다.

② 사적자본의 형성이 중요한 과제로 대두된 이유는 체제전환작업에서의 핵심이 대부분의 산업을 사적소유에 기초하여 사적으로 경영하도록 하는데 있기 때문이다. 국유제에서 사유제로 전환하는 방법은 두 가지가 있는데, 첫째가 국영기업의 사유화이며, 두 번째 방법은 국영기업과 경쟁할 수 있는 다수의 사기업들을 설립함으로써 사적 경제를 활성화시키는 것이다. 기존의 국영기업들을 사유화하는 작업이 갖는 중요도는 국가마다 차이가 있다. 어떤 국가에서는 국영기업의 생산성과 효율성이 낮으며 설비가

8) Lazear, "Economic Reform: Appropriate Steps and Actual Policies," pp. 4~15.

노후화되어 있다. 이 경우에는 사유화가 경제성장을 촉진시키지 못할 수도 있다. 국영기업을 사유화시켜야하는 이유는 적절한 유인제공 문제와 연계되어 있다. 국영기업체제하에서는 사기업에서처럼 근로자와 관리자에게 충분한 유인을 제공하지 못한다는 것인데, 이러한 주장은 부분적으로만 옳다고 할 수 있다. 왜냐하면, 사기업이 시장을 통해서 기업활동을 효율적으로 수행하는 것은 사실이지만 모든 사기업이 관리자에게 충분한 유인을 제공하는 것은 아니기 때문이다. 결국 관리자에 대한 유인을 제공하는 문제는 사기업이 존재하는 시장 안에서 자동적으로 해결될 것이다. 문제의 핵심은 사유화가 이루어지지 않은 국영기업을 어떻게 처리하느냐에 있다. 이 문제를 해결할 수 있는 방법은 경쟁을 허용하는 것이다. 경쟁과 사유화가 동시에 추진되면 전환기의 경제성장률은 더욱 제고될 것이기 때문이다.

③ 개인영농을 허용하는 방식은 국가들마다 차이가 있다. 폴란드의 경우는 상당부분의 농업이 개인영농의 형태로 이루어지고 있었으며, 우크라이나는 공식적으로는 개인영농이 허용되지 않고 있었으나 개인들이 자신의 텃밭을 가꾸고 있었다. 러시아는 그 중간의 상황에 있었다. 사적 영농화 작업을 제한하는 요인은 생산에 필요한 각종 물자가 부족한데 있다. 이는 시장경제체로의 전환 초기에 개인이나 소규모 집단이 값비싼 농기계를 구입할 여력을 갖지 못하였기 때문이다. 또한 사적 영농화 사업이 농장관리인이나 관료들의 권력을 침식해 나갔기 때문에 이들의 반대가 컸다.

④ 경쟁체제의 도입과 독점체제의 제거가 필요한 이유는 독점은 생산량 감소와 높은 가격을 초래하기 때문이다. 따라서 경제가 효율적으로 작동하기 위해서는 독점기업이 사라지고 경쟁체제가 일반화됨으로써 가격을 낮추고 생산량을 끌어 올려야 한다. 경쟁체제의 도입은 부분적으로 사유화 과정의 결과로 나타나게 된다. 새로운 기업이 설립되고 대규모 기업이 분할되는 작업을 통해서 경쟁체제가 자연스럽게 형성되는 것이다. 경쟁체제의 도입은 정부의 의지에 영향을 받게 된다. 기업의 설립에 대한 조건이 지나치게 까다로울 경우 경쟁적인 분위기를 조성하는데 걸림돌이 될 것이다.

⑤ 모든 소유권이 국가에 있는 계획경제에서 개인이 자신들의 소유권을 행사하는 시장경제로 전환하기 위해서는 소유권에 대한 전적으로 새로운 규칙이 마련되어야 한다. 자본주의시장에서는 개인이 자신의 경제활동 결과에 책임을 지며 이윤을 챙길 수 있는 권한을 가지게 된다. 따라서 사적 자본이 형성되면 개인들은 엄청난 부를 얻을 수도 있고 처참하게 몰락할 수도 있다. 물론 개인적인 결정의 결과로 심각한 피해를 입은 경우에 국가 차원에서 이를 구제하는 경우는 자본주의 사회에서도 발견된다. 자연 재해로 인한 피해 같은 것이 그 예이다. 그러나 국영기업의 손실을 국가가 보전해 주는 사회주의체제에서 그러한 경향이 보다 폭넓게 나타난다고 할 수 있다. 동시에 사회주의체제에서는 개인적인 성공을 좀처럼 인정하려 하지 않는다. 그러나 사적인 투자가 핵심이 되는 시장경제에서는 개인들의 투자가 존중되고 보장받을 수 있어야 한다. 사회가 개인적인 성공과 실패를 용인할 수 있어야 하며 이를 위해서는 사적 재산권이 존중되어야 한다.

⑥ 비효율적인 조세체제는 경제구조를 왜곡시키게 된다는 점에서 효율적인 조세체제 구축의 중요성이 강조된다. 어떤 상품에 고율의 세금이 부과되는 경우, 개인들은 그것에 대한 소비를 줄이고 대체재를 찾게 되는데 일반적으로 비효율적인 결과를 초래하게 된다. 예를 들어 소득세를 지나치게 높게 책정하게 되면 비공식적인 노동(non-market labor)이 공식적인 노동(market labor)을 대체하게 된다. 공식적인 노동시장이 위축되게 되는 것이다. 사회주의체제하에서 세금은 간접적인 방식으로 징수된다. 국가와 판매와 임금지급 전과정을 관리하면서 얻는 수익이 조세로 징수되는 것이다. 그 결과 세율은 매우 다양하게 나타난다. 특정상품의 가격이 충분히 높게 책정되거나 생산노동자에 대한 임금이 충분히 낮게 지급되면 그 상품에 대한 세금은 막대한 금액이 될 것이다. 시장경제에서 이같이 차별화된 조세율을 적용하게 되면 엄청난 왜곡현상이 나타나게 될 것이다. 따라서 조세가 징수되어야 하는 것은 분명하지만 효율적인 조세체제 안에서 이루어지지 않는다면 금융시장의 안정과 낮은 물가인상율을 유지할 수 없게 된다.

⑦ 화폐의 태환성이 보장되어야 한다. 구사회주의체제 하에서는 국가간

의 경화(hard currencies) 교환이 가능하지 않았다. 환율은 과대 평가되어 있어 공식환율에서는 외환에 대한 초과수요가 존재한다. 따라서 대부분의 사회주의 국가들에서는 외환이 거래되는 암시장이 형성된다. 화폐의 태환성이 완전하게 보장되지 못하면 무역패턴이 왜곡되고 외국인 투자도 감소하게 된다. 화폐의 태환성이 보장되어야 하는 또 다른 이유는 외환에 대한 자유로운 접근성이 높은 인플레이션 하에서도 금융체제가 온전하게 작동할 수 있게 한다는 사실이다. 높은 인플레이션 상태에 있는 경제에서 합리적이고 예측 가능한 이자율을 통하여 저축률을 높이고 충분한 대출 여력을 확보할 수 있는 가장 실용적인 방법은 외환표시 대출(denominated loan in foreign currency)이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방법이 효과를 보이기 위해서는 외환시장이 높은 유동성을 갖추고 제 기능을 발휘할 수 있어야 한다. 결국 화폐의 태환성은 대외무역 활성화와 해외투자 유치에 위해서 뿐만 아니라 금융·신용시장이 높은 인플레이션 하에서도 제대로 작동할 수 있도록 하기 위해서도 필요한 것이다.

⑧ 금융의 안정성이 확보되어야 한다고 주장하는 이유는 높은 인플레이션 기간 동안에는 고성장이 매우 힘들다는 것 때문이다. 따라서 경제개혁의 기본원칙이 금융체제가 책임을 지고 낮은 물가상승률을 유지시킬 수 있도록 구축되어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 원칙은 오해의 소지가 있다. 낮은 물가상승률에 대한 금융부문의 책임은 정부의 재정지출과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 정부의 재정지출이 적정수준에서 관리되는 것이 무엇보다 중요한 것이다. 그렇지 못할 경우에는 재정수입이 확대되어야 하는데 이것 역시 간단하지가 않다. 재정수입을 확대하는 방법 중의 하나가 통화량을 증대시키는 것인데 통화 증발은 인플레이션을 유발하게 되는 문제가 있다. 따라서 체제전환기에 금융부문을 안정화시키는 작업은 재정지출의 감소와 연계된 재정관리 문제로 직결되는데 사업의 재구성 작업이 진행되고 있다는 사실을 고려하면 결코 쉽지 않은 과제라는데 고민이 있다.

⑨ 상업적인 은행체제의 발전이 중요한 이유는 신규투자에 대한 자금공급이 원활하게 이루어져야 한다는 데 있다. 체제전환과정에 있는 계획경제가 당면한 주요 과제 중의 하나는 새로운 투자부문으로의 자금 흐름이

미약하다는 것인데 그 이유 중의 하나가 영리를 추구하는 은행체제가 존재하지 않는 데 있다. 사회주의체제하에서는 상업은행(commercial bank)의 기능과 중앙은행의 기능이 혼재되어 있다. 그 결과 사적인 상업은행체제가 발전하지 못했던 것이다. 상업적인 은행이 발전하지 않음으로써 자본시장이 형성되지 못하였으며, 자본시장이 미성숙은 금융의 안정성에도 영향을 미치게 된다. 상업은행을 발전시키는 방법으로 외국계 은행의 진출을 유도하는 것을 고려할 수 있다. 외국계 은행은 자본거래를 중재하는 일에 전문가가 있어서 국내은행의 발전에 필요한 인력양성에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

⑩ 국영기업을 효율적으로 관리하여 실적을 개선시킬 수 있는 방법으로는 관리자에 대한 보상과 유인체제를 사기업 수준으로 개편하는 것을 들 수 있다. 보상은 경영이익과 직접적으로 연계시키며, 관리자와 근로자에 대한 직업의 안정성은 주로 시장가격하에서 수익을 낼 수 있는 기업능력에 의해 결정되어야 한다. 이러한 제도를 도입하기 위해서는 정치적 결단이 요구된다. 특히, 기업들의 각종 청탁이나 압력에 굴하지 않는 정부의 의지를 보여주는 것은 장·단기에 걸쳐 경제의 생산성을 향상시키게 될 것이다.

⑪ 사회안전망 구축이 중요한 이유는 체제전환 과정에서 나타나게 될 높은 실업률과 그 결과로 파생할 사회적 불안심리가 경제개혁을 위협하는 요소로 작용할 것이기 때문이다. 나아가 적정수준의 실업연금이 제공되지 않은 상태에서 국영기업으로 하여금 근로자들을 해고시키라고 종용하기는 힘든 것이다. 반면에 실업에 대한 보상이 지나치게 후한 경우에는 실업자들이 새로운 직업을 찾도록 하는 유인이 그만큼 작아지게 된다. 해결방안으로 고려할 수 있는 방법은 퇴직금(severance payment)을 일괄적으로 지급하는 것이다. 이 경우 해당자들은 목돈을 받게 되어 새로운 사업을 시작할 수 있게 되며, 실직자로 남으려는 유인도 없어지게 되는 것이다. 그러나 동유럽국가들에 있어서는 연금액의 실질적인 가치가 하락하면서 연금생활자에게 극심한 고통을 겪게 했다. 연금이 최소한의 생활을 보장할 수 있도록 책정될 필요가 있다.

이를 종합하면, 한 국가의 체제전환 과정을 결정권의 분권화, 소유제도

의 다양화, 시장요소의 도입, 대외개방 등 크게 4가지 방향으로 설명할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 다시 세분화하면, 정책결정의 분권화의 경우는 내각내 경제 부서의 역할 확대, 지방정부의 책임·권한 증대, 공장·기업소 경영책임자의 자율성 증대 등이 주요 과제라고 할 수 있다. 소유제도의 다양화를 위한 주요 과제는 농업부문에 책임생산제 도입, 소규모 사적 생산·영리활동 추가 허용, 사회·협동단체의 경제활동 확대, 시장요소의 도입 등을 들 수 있다. 개인적 물적 인센티브제도 확대를 위해서는 농민시장 활성화, 투자결정에 효율성 기준 적용, 금융기능의 확대, 가격체제의 개혁, 계획경제의 의무지표 축소 등이 주요 과제로 대두될 것으로 보인다. 마지막으로 대외 개방을 확대하기 위해서는 외국인 투자여건 조성, 무역의 분권화, 환율의 현실화, 국제경제기구 참여 등이 주요 과제로 제시될 것으로 판단된다.

III. 러시아의 개혁·개방 과정과 체제전환

러시아의 경제개혁은 사회주의 시기의 부분적 개혁, 고르바초프에 의한 페레스트로이카, 그리고 1991년 말 이후 러시아 연방체제의 전반적이고 급진적 시장체제로의 이행기로 대별되어질 수 있다. 사실상 고르바초프가 전면에 나서기 시작한 1985년 이전에도 소련경제는 보다 본질적인 구조전환을 요구받고 있었다. 소련의 붕괴는 다양한 요소들의 결합으로 발생한 것이지만⁹⁾ 경제의 구조적인 침체는 매우 중요한 의미를 지니고 있었다. 사회주의 초기의 강압적인 공업화 과정에서 나타난 급속한 경제성장은 점차 둔화되어 1960년대는 6%로, 1980년대는 2%대로 저하되고, 마침내 1990년에는 마이너스 성장을 기록했다. 이와 같은 소련경제의 하향화는 계획과 행정-명령 경제체제가 지닌 구조적인 결함의 산물이었다. 베셀코프는 소련경제의 와해를 초래한 구조적 결함을 다음과 같이 지적했다.¹⁰⁾ 첫째, 기업들은 보다 적은 계획생산량을 할당받으려 노력했고, 반대로 보다 많은 장려금을 받으려 노력했다. 둘째, 노동자들은 가능한 노르마(작업정량)를 줄이려 노력했다. 셋째, 과학-기술적인 진보에 대해서 기업들이 무감각했다. 넷째, 생산원료가 부족했음에도 불구하고 경제메커니즘은 낭비적이었다. 다섯째, 기업들이 생산품의 품질을 향상시키는 능력을 가지고 있지 못했다. 여섯째, 발전과정에서 외연적 경제체제를 내연적 경제체제로 전환시키지 못했다. 그리고 마지막으로 생산의 효율성에 대해서 거의 전적으로 무관심했다. 이와 같은 요인들은 소련경제가 지닌 구조적 결함들이었으며, 이 문제들의 해소가 경제개혁의 주요 목표였다.

9) Dallin은 소련의 붕괴가 통제의 이완, 부패의 만연, 이데올로기의 와해, 사회적 변화, 국제환경의 변화, 경제적인 침체, 그리고 고르바초프 시기의 개혁의 영향 등 다양한 요소들의 상호작용의 결과로 설명하고 있다. Alexander Dallin, "Causes of the Collapse of the USSR," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 8, No. 4 (1992), pp. 279~302.

10) Ф. С. Весельков, "Нужная рыночная экономика," *Введение в рыночную экономику* (СПб: Издательство СПбГУ, 1991), pp. 19~21.

1. 고르바초프의 경제개혁

경제개혁은 고르바초프 이전의 시기에도 꾸준히 제기되어 온 문제였다. 페레스트로이카 이전에도 경제의 불합리성을 개선하려는 몇 차례의 시도가 이루어졌다.¹¹⁾ 그러나 그것은 소련사회에 대한 구조적인 인식을 결여한 피상적인 것에 불과했으며, 본질적인 처방과는 거리가 먼 것이었다. 따라서 고르바초프 등장 이전까지 행정-명령 경제체제에 의해서 유지되는 사회주의 계획경제는 거의 온전한 상태로 남아 있었다.

1985년 당서기장에 취임한 이후 고르바초프는 소련체제전반에 걸친 재구조화와 개혁을 의미하는 페레스트로이카를 추진하기 시작했다. 그러나 사회주의적 발전의 ‘가속화와 심화’가 강조되던 초기의 추세는 이후 경제개혁과 경제개혁의 보다 안정적인 추진을 보장해 주는 조건들의 마련으로 변화해 갔다. 이와 관련하여 개방과 민주화도 중요한 개혁목표로 등장했다. 고르바초프는 집권초기 구체적인 개혁프로그램을 제시하기보다는 소련 사회주의체제의 문제점들을 지적했다. 그러나 고르바초프의 시도와 결부되어 변화에 대한 대중적 지지는 확산되었고, 고르바초프의 권력도 초기에 비해서 안정화추세에 접어들자 고르바초프는 보수파의 저항이 비교적 작은 부분부터 개혁조치들을 취하기 시작했다.

고르바초프 경제개혁의 목표는 과도한 중앙집중화를 완화하고 생산과 노동자, 소비자들에 대한 자극체제로서 화폐와 가격이 작동할 수 있는 시장을 형성하는 것, 그리고 계획의 효율성을 유지하는 것이었다. 고르바초프의 개혁은 시장거래의 합법화와 성장, 사적 혹은 협동조합을 통한 거래의 증가, 생산단위에 대한 권위 부여, 그리고 기업운영에 있어서 기업의 자율성을 확대시키는 것 등으로 요약될 수 있다.¹²⁾ 그러나 기본적으로

11) 사회주의 시기중의 경제개혁에 대해 보다 자세한 논의는 Н. В. Воротилов, *Экономическая самостоятельность предприятий в рыночном хозяйстве* (СПб, 1993), pp. 16~27. С. Н. Максимов, *Перестройка и проблемы хозяйственной реформ* (СПб: Издательство СПбГУ, 1992) 참조.

12) David Lane, *Soviet Society under Perestroika* (Boston: Unwin Hyman, 1990), p. 38. 고르바초프의 개혁프로그램에 대한 보다 자세한 내용은 С. Н. Максимов, *Перестройка и проблемы хозяйственных реформ* (СПб: Издательство СПбГУ, 1992) 참조.

고르바초프의 개혁은 계획경제의 기본적인 틀 내에서 효율성을 증가시키는 것이었기 때문에 국가의 계획기구와 각 부의 기능을 축소하면서도 중앙집중적인 계획경제의 중요부분들이 그대로 유지되었다. 시장이 투자의 방향과 비율을 결정할 수 없었을 뿐만 아니라 가격결정도 대부분 행정-명령 경제체제에 의해서 유지되었다. 또한 기업의 파산과 노동자의 해고는 노동조합과 위원회의 동의 없이는 이루어질 수 없었다. 이와 같은 요인들은 구체제의 유산들을 제거하려는 고르바초프의 개혁에 부정적으로 작용했다.

고르바초프 정부는 집권 이후 2년동안 몇 가지 점진적 경제개혁조치들을 취했다.¹³⁾ 첫째는 경제에 대한 중앙집중적인 행정체제를 재조직하는 일이었다. 이에 따라서 각 부서들은 통합되거나 실질적인 효율성을 높이도록 재구성되었다. 예를 들어 다섯개의 농업관련 부서들이 하나로 통합되었으며, 유사한 조치들이 국가의 경제관리조직들에 대해서 행해졌다. 두 번째 조치들은 기업과 지역에 주도권을 부여하는 것과 관계가 있었다. 기업재무관리의 자율성과 책임성을 높이는 조치들이 취해졌다. 또한 적어도 이론적으로는 농민들이 계약체제에 따라서 일정부분을 국가에 공급한 다음 나머지를 시장에 팔 수 있게 되었다. 25개 기업과 부서들이 시장의 원리에 기초해서 해외무역에 참여할 수 있는 권리들을 얻었다. 세 번째 조치들은 소유권을 보다 다양한 형태로 바꾸는 일이었다. 사적인 개인기업과 협동조합들이 허용되었고, 외국자본과 합작기업의 설립도 가능해졌다. 그러나 이와 같은 조치들은 완전하지 못한 부분적인 것이었으며 경제체제를 의미있는 수준까지 변화시키지는 못했다. 고르바초프도 이를 잘

дательство СПИГУ, 1992), pp. 141~182, A. Aslund, *Gorbachev's Struggle for Economic Reform* (Ithaca, 1991). David A. Dyker, *Restructuring the Soviet Economy* (Routledge, 1991), pp. 79~102, Martin McCauley (eds.), *Gorbachev and Perestroika* (New York: St. Martin's Press, 1989). 폴 그레고리 & 로버트 스튜어트, 한종만 외역, 「러시아 소련 독립국가연합 경제의 구조와 전망」 (서울: 열린책들, 1992), pp. 576~600.

13) Tatsuo Kaneda, "Gorbachev's Economic Reform," in Peter Juviler and Hiroshi Kimura (eds.), *Gorbachev's Reform* (Aldine De Gruyter, 1988), p. 84.

알고 있었고, 따라서 보다 적극적인 경제개혁의 필요성을 느꼈다.

1987년 이전까지는 고르바초프는 개혁에 대해서 다양한 발표를 했음에도 불구하고 아직 구체적인 개혁프로그램을 가지고 있지는 않았다.¹⁴⁾ 이와 같은 초기의 개혁조치들의 수준을 넘어 경제개혁이 보다 본격적으로 추진된 것은 1987년 당중앙위원회 전체회의를 전후해서였으며, 여기에서 고르바초프는 구체적인 계획들을 발표했다.¹⁵⁾ 1987년 당중앙위원회 전체회의에서 제시된 고르바초프의 경제개혁의 주요내용은 독립채산제를 포함하는 기업의 자율성 확대, 경제운영에 있어서 중앙집권적 통제체제의 전면적인 개혁, 가격·금융제도 개혁, 새로운 조직구조 형성, 그리고 민주적 관리체제 형성 등이었다.¹⁶⁾ 이를 위해서 기업이 국가에 대해서 의무적으로 제공해야하는 계획할당량을 줄여 기업지배인들의 자율성의 여지를 확대시켜 주는 한편 적자기업의 도산을 인정하는 ‘국영기업법’을 발효시켜 기업경영의 책임성을 제고시켰다. 또한 ‘협동조합법’과 ‘개인영업법’을 통해서 소유권의 다양화를 법제화했으며¹⁷⁾, ‘합영기업법’은 외국기업과의

-
- 14) 폴 그레고리/로버트 슈투어트, 한종만 외 역, 『러시아 소련 독립국가연합 경제의 구조와 전망』 (서울: 열린책들, 1992), pp. 578~579.
- 15) 1987년 6월 25일과 26일에 열린 당중앙위원회 전체회의는 당시 경제상황에 대한 고르바초프의 비판을 받아들였다. 전체회의는 그 동안의 경제개혁의 결과가 ‘부분적이고 미미’했으며, 따라서 경제체제는 아직도 비효율적일 뿐만 아니라 진부한 계획과 행정체제에 의해서 지도되고 있다고 비판했다. 따라서 전체회의는 ‘경제관리의 보다 효율적이고 유연성있는 체제’의 형성을 위한 ‘급진적 개혁’을 요구했으며, 이를 위한 조치들을 채택했다. Tatsuo Kaneda, “Gorvachev’s Economic Reform” in Peter Juviler and Hiroshi Kimura (eds.), *Gorvachev’s Reform* (Aldine De Gruyter, 1988), p. 85.
- 16) A. Aslund, *Gorbachev’s Struggle for Economic Reform* (Ithaca, 1991), pp. 34~35.
- 17) 고르바초프의 개혁은 산업에 대한 정부의 각 부서들의 힘을 약화시키는 것인 동시에 시장관계를 증진시키고 소유권관계의 다양화를 수반하는 것이었다. 따라서 사적거래에 대한 권리들이 개인들과 ‘협동조합’에 허용되었다. 그러나 이와 같은 권리가 허용되는 부문들은 세밀하게 규정되었으며, 고용노동이 금지되었기 때문에 개혁에 의해서 자극되는 새로운 경제활동은 가족단위의 형태로 이루어지는 경향을 보였다. 협동적 형태의 소유권은 1988년까지 19,539개이었으며 245,700명이 종사하고 있었다. 협동조합장려정책이 시행된 이후인 1989년 4월의 경우 협동조합부분은 99,330개로 늘어났으며 1백 9십만명

합작을 허용하는 내용을 담고 있었다. 그러나 고르바초프의 구체적인 개혁안에도 불구하고 경제상태는 개선되지 못했다. 새로운 조치들에 익숙하지 못한 소련경제는 상당한 혼란을 겪었고, 물자부족상태는 개선되지 않았으며 오히려 인플레이션의 조짐들이 나타났다.

이와 같은 상황에서 고르바초프는 1990년 7월의 28차 당대회 이후 전면적인 경제개혁내용을 포함하는 개혁안을 만들도록 지시했다. ‘샤탈린개혁안’¹⁸⁾으로 불리는 이 개혁안은 시장경제체제로 이행하는 구체적인 내용들을 담고 있었으며, 이전에 비해서 매우 급진적인 성격을 지니고 있었다. 그러나 샤탈린안을 대폭 수용한 고르바초프의 개혁안은 최고인민회의에서 채택되지 못했으며, 최고회의는 대통령안, 샤탈린안, 르이지코프 총리체제가 만든 정부안을 고려하여 타협안을 만들도록 했다. 그 결과 야간 베기안을 의장으로 하는 ‘시장경제 이행대책 평가위원회’가 만들어졌고, 동위원회가 작성한 안을 고르바초프가 받아들여 최종적으로 최고회의에서 채택되었다.¹⁹⁾ 그러나 최종안은 실질적으로 정부의 반대를 고려했기 때문에 개혁요소가 샤탈린안에 비해서 상당히 약화된 것이었고, 따라서 1년

가량이 종사했으며, 이수치는 1989년 여름 약 3백만명에 이르렀다. David Lane, *Soviet Society under Perestroika*, pp. 38~39.

- 18) 500일 계획이 직접적으로 채택되지는 않았으나, 이 계획은 개혁주의자들의 개혁에 대한 급진적인 사고를 나타내고 있다. 샤탈린, 야블린스키, 삐뜨라코프 등 개혁파 경제학자들이 공동 작성한 500일 계획안은 4단계로 나누어져 있었다. 1단계는 특별조치프로그램(1990. 10. 1~1991년 초의 100일간), 2단계는 가격자유화와 엄격한 예산계약, 3단계는 시장안정화, 4단계는 약진의 시작으로 구성되어 있었는데 500일간의 조치들을 통해서 급속한 시장경제로의 전환의 기초를 완성한다는 것이었다. G. Yablinsky and B. Fedorov, 한중만 역, *500 Days Program*, 『소련의 시장경제로의 이행』 (서울: 열린책들, 1991) 참조.
- 19) 최종안은 약 2년의 기간과 4단계를 거쳐 시장경제체제를 형성한다는 계획을 담고 있었다. 1단계의 주요목표는 재정적자 축소, 토지개혁, 대외경제 안정화 등의 추진이었다. 2단계는 긴축재정과 중소기업의 민영화를 실시하며, 1/3은 국가의 가격통제를 유지하면서 단계적으로 가격을 자유화하는 조치들을 포함했다. 3단계에서는 시장형성을 목표로 자유로운 기업활동을 촉진하며, 마지막으로 4단계에서는 경제독점금지, 루블화의 태환성 부여, 외국자본우대조치 등을 시행하는 것으로 구성되어 있었다. 서재진 외, 『사회주의 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 148~154.

후 권력을 상실하게 될 고르바초프로서는 전면적이고, 급진적인 경제개혁을 단행할 마지막 기회를 놓치는 것을 의미했다.

이와 같은 개혁안들의 작성과 시행에도 불구하고 소련경제는 개선의 기미를 보이지 않았다. 따라서 고르바초프가 경제개혁을 구체화한 1987년 이후부터 실질적으로 고르바초프가 권력을 상실한 1991년 말까지의 경제 지표들은 악화추세를 나타내고 있었다. GDP는 1988년 5.5%에서 1991년 -13%로 하락했으며, 자본축적율도 1988년 0.9%에서 1991년 -23%로 급락했다. 반면 인플레이션은 1988년 11%에서 1991년 128%로 증가하여²⁰⁾ 이후의 초인플레이션 시대를 예고하고 있었다.²¹⁾ 또한 이와 같은 추세속에서 고르바초프는 샤탈린안이 거부된 1990년 10월 이후 권력을 상실한 1991년말까지 보수파들의 저항으로부터도 자유롭지 못했다. 고르바초프의 경제개혁은 70여년을 경과한 소련체제의 급진적인 변화를 위한 토양을 마련했고, 이후의 시장경제체제로의 이행을 위한 전 단계를 마련했다는 점에서 의미있는 평가를 받을 수 있다. 그러나 결국 고르바초프의 경제개혁은 국민들로부터 인정받을 만큼의 가시적인 성과를 만들지 못한 채 1991년 8월의 쿠데타를 계기로 끝나고 말았다. 보다 적극적인 개혁을 요구했던 엘친의 급부상과 소연방의 해체는 소련체제의 공식적인 종말을 의미했다. 소연방이 해체된 1991년 12월 고르바초프는 사임했고, 이제 개혁은 공식적으로는 독립된 각 공화국들의 책임하에 놓여졌다.

2. 러시아 연방의 경제개혁

가. 가이다르 총리체제의 급진적 개혁

엘친은 1991년 12월 28일 모스크바에서 열린 러시아 연방 인민대표

20) 인플레이션은 1990년까지 비교적 효과적으로 억제되어 왔으나 1991년 4월의 부분적인 가격개혁 이후 급속히 악화되었다.

21) Грасильщикова, В.А., и др., *Модернизация. Зарубежный опыт и Россия* (Москва: Агенство Информат, 1994), pp. 81~83.

회의에서 행한 연설에서 이전의 페레스트로이카와는 다른 급진적 경제개혁의 의도를 나타냈다.²²⁾ 또한 1991년중에 이후 경제개혁을 주도하게 될 가이다르²³⁾ 경제팀에 의해서 경제개혁 정책의 골격이 준비되고 있었다. 이를 바탕으로 1992년 초에 시작된 러시아의 개혁은 90%에 이르는 품목들의 가격통제 해제, 화폐의 평가절하, 그리고 GDP의 31%인 국가재정적자를 1992년 1/4분기중 1.5%수준으로 끌어내리는 것을 포함하고 있었다. 러시아는 1992년 1월의 가격자유화를 시작으로 거시경제의 안정화와 경제구조개혁 등의 급진적 경제개혁을 시작하게 된다.²⁴⁾

엘친의 경제개혁진영은 러시아에 시장경제체제를 도입하기 위한 급진적인 개혁정책을 제시했다. 이들의 판단은 급진적인 자유화정책의 시행만이 시장형성의 지름길이라는 것이었다. 따라서 가격자유화는 재정안정화정책과 함께 가이다르 경제개혁정책의 근간이었다.²⁵⁾ 가격자유화는 우유와 빵 등의 필수식품, 그리고 에너지와 같은 몇 가지 중요 품목들을 제외한 분야에서 전면적으로 그리고 갑자기 단행되었다. 1992년 3월 이후에는

-
- 22) 엘친은 이 연설에서 다소 불분명한 형태이지만 향후 추진하게 될 급진적 경제개혁의 기본구도를 언급했다. "...우리는 이제 경제의 자유를 회복해야 합니다. 기업가와 기업의 자유를 저해하는 모든 장애물들을 제거하고, 사람들에게 일할 수 있는 기회를 제공하고 자신들이 얻은 결과들을 향유하게 해야 하며, 관료주의의 통제로부터 자유롭게 해야 합니다.....개혁은 몇 가지 방향으로 역동적으로 동시에 진행될 것이며, 복합적인 것이 될 것입니다. 첫번째는 경제안정화입니다. 이를 위해서 긴축적인 통화와 재정, 신용정책이 실시될 것이며, 세금제도의 개혁과 루블화를 강화시킬 것입니다. 가장 고통스러운 처방은 가격을 자유화하는 것입니다. 가격자유화 없는 시장은 쓸모 없는 것에 불과합니다. 두번째는 사유화로서 이는 강한 사유부문을 지닌 건강한 혼합경제를 의미합니다....." *FBIS, Soviet Union*, 29. 10. 1991, pp. 46~48.
- 23) 시장경제에 대해서 강한 신념을 가진 가이다르는 엘친의 집권과 함께 총리가 되어 초기에 실시된 급진적 개혁정책의 실시를 주도했다.
- 24) 페레스트로이카 이후의 지속적인 경제의 침체는 러시아인들에게 보다 적극적인 개혁의 필요성을 느끼게 하고 있었으며, 1991년의 쿠데타로 인한 강경보수파들의 몰락은 엘친의 개혁진영에 대한 정치적 저항세력의 일시적인 소멸을 의미했다. 이와 같은 조건을 바탕으로 1992년초 엘친 진영은 별다른 어려움 없이 급진적 경제개혁정책을 실시할 수 있었다.
- 25) 가이다르의 자유화정책에 대해서는 Yegor Gaidar and Karl Otto Pohl, *Russian Reform/ International Money* (Cambridge: The MIT Press, 1995), 2장 "Liberalization" 참조.

비록 반독점위원회의 결정에 의해서 몇몇 부분에 대한 가격통제가 지속되었지만 나머지 대부분의 분야에서의 가격통제가 해제되었다. 이는 러시아인들이 이전의 체제에서는 경험해보지 못한 전혀 새로운 경제상황의 전개였으며, 급격한 물가상승국면이 이어졌다. 가격자유화 시행 직후 인플레이션은 245%에 달했다. 1992년 여름 이후 1994년의 겨울까지 인플레이션은 월 평균 20%를 넘었다. 따라서 1995년 인플레이션이 월 10% 이하를 나타내기 시작하여, 이후 진정국면에 접어들 때까지 러시아인들은 초인플레이션 상황에 놓여졌다.²⁶⁾ 또한 1992년 1월부터 상업활동의 자유화조치들이 발표되어 적어도 형식적으로는 모든 사람들이 상업활동의 자유를 가지게 되었다. 그러나 대외무역의 자유화 속도는 이보다 늦어졌다. 그것은 아직 부분적인 가격통제(특히 에너지)가 유지되고 있었기 때문에 완전한 무역의 자유화는 국내 자원분배의 왜곡을 초래할 수 있기 때문이었다.

자유화조치들은 안정화정책에 의해서 균형을 잡도록 되어 있었다. 안정화정책의 주요 방법으로는 재정과 금융정책을 긴축적으로 시행하는 것이었다. 재정적자의 해소를 위해 국방비와 기업의 손실을 만회해 주기 위한 보조금을 삭감하는 긴축재정책이 중요하게 이용되었으며, 조세제도를 개혁하고 중앙은행의 금융정책도 엄격하게 운용했다.²⁷⁾ 따라서 1992년 러시아개혁의 초기 몇 달간의 재정적자는 급격히 줄어들었다.²⁸⁾ 그러나 이

26) J. H. Cochrane and B. A. Ickes, "Macroeconomics in Russia, E. D. Lazear," *Economic Transition in Eastern Europe and Russia* (Hoover Institute Press, 1995), pp. 69~70.

27) 가이다르는 재정적자 축소를 위해서 두 가지 방법을 택했다. 첫째는 군사부문의 지출을 급격히 줄이는 것이었다. 이를 위해 가이다르는 군사부문의 발주를 70% 감축시키기로 결정했다. 둘째는 보조금을 삭감하는 일이었다. 가이다르는 1991년말 GDP의 15%에 달했던 소비자 가격의 안정을 위한 보조금을 절반으로 줄일 계획을 가지고 있었다. 사회주의 경제체제의 구조적인 산물이었던 보조금의 삭감은 타성에 젖어 있던 기업들에게 심각한 타격으로 작용할 수 있었으나 가이다르는 이를 유일한 선택이라고 판단했다. 또한 가이다르는 세수증대를 위해서 1992년 6월 2일 28%라는 높은 세율의 부가세를 도입했다. 또한 기업에 대한 저리의 용자를 제공하고 있던 중앙은행을 보다 긴축적으로 운영함으로써 통화량의 팽창을 막으려 시도했다. Yegor Gaidar and Karl Otto Pohl, *Russian Reform/ International Money*, pp. 29~35.

와 같은 상태는 오래 지속되지 않았다. 그 주요 이유는 구체제의 저항 때문이었다.²⁹⁾ 가이다르는 1992년 5월 자신의 충격요법에서 후퇴했다. 1992년 후반부에 들어서 정부지출은 다시 증가하기 시작했고, 재정상태의 개선속도도 둔화되었다.³⁰⁾ 결과적으로 발생한 초 인플레이션은 저축을 휴지조각으로 만들어 버렸고, 국민들의 개혁에 대한 태도에 부정적인 영향을 미쳤다. 또한 국내외로부터의 투자를 약화시켰으며, 신용체제에도 부정적인 영향을 미쳤다.³¹⁾

1992년 여름 옐친의 개혁진영은 대규모의 사유화 정책을 실시하기 시작했다. 물론 이전에도 사유화의 조치들이 없던 것은 아니었으나, 전체적인 분야를 포괄하고 있다는 점에서 1992년의 사유화는 새로운 의미를 지니고 있었다.³²⁾ 특히 1992년 10월에는 전국민을 대상으로 하는 ‘바우처

28) 가이다르는 이를 다소 과장된 형태로 표현하고 있다. “재정상태의 개선은 매우 인상적이었다. 1992년 첫 번째 몇 달 동안의 재정적자 규모는 GDP의 20%에서 거의 0에 가까운 정도로 축소되었다.” *Ibid.*, p. 32.

29) 이미 1992년 5월과 6월에 가이다르는 개혁을 초기의 형태로 장기간 지속하기 어렵다는 사실을 감지하기 시작했다. 개혁에 부정적인 영향을 미치는 요소들은 순수한 경제적 요소들이라기보다는 정치적 성격이 강한 것들이었다. 경제개혁은 다양한 문제들을 발생시켰다. 군수품 조달물량을 삭감함으로써 발생하는 군산복합체들의 저항, 보조금 삭감에 대한 농업부문의 로비, 긴축통화 정책과 세금인상에 대한 공업부문의 저항, 투자축소 문제, 예산지출의 지연으로 인한 예산상의 문제 등이 복합적으로 발생했다. 구체제의 저항에 있어서 공산주의세력이 지배적이었던 당시의 의회는 국유기업들의 주요 로비경로로 이용되었다. *Ibid.*, pp. 36~37.

30) 1992년 2/4분기중 재정적자는 GDP의 11%로, 3/4분기중에는 15%로 늘어났으며, 통화관리의 균형도 잠식당했다. 1992년 6월까지 중앙은행의 화폐공급은 700억 루블이었으나 10월에는 4조 루블에 이르렀다. 인플레이션은 2000%에 이르렀고 따라서 가격통제 해제의 진행과정을 왜곡하고 약화시켰다. 거시경제의 안정화가 수반되지 않은 미시경제의 자유화는 효과를 나타내기 어려웠다. Wing Thye Woo, “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia,” pp. 277~278 참조.

31) T. Colton, et al., “Five Years after the Collapse of the USSR,” *Post-Soviet Affairs*, No. 13 (1997), p. 16.

32) 예를 들어 1990년 7월의 ‘소유권에 관한 법률’은 소유권을 사적 소유, 협동적 소유, 국가 소유로 구분하고 있었다. 또한 90년 6월의 ‘기업에 관한 법률’은 국가나 협동기업 뿐만 아니라 개인과 가족기업에 관한 의무와 권리를 명시하

사유화(mass voucher program)'가 실시되었다.³³⁾ 이와 같은 대중적인 사유화는 상당히 짧은 시간에 이루어졌다. 1994년 7월까지 모든 공업부문과 서비스산업의 70%가 사유화되었다. 그러나 러시아의 급속한 사유화는 의도했던 효과를 가져오지 못했다.³⁴⁾ 양적인 사유화의 성공은 질적인 측면에서 볼 때 상당한 문제점을 드러냈다. 사유화된 기업의 절반 가량이 이윤을 내지 못했으며, 러시아 공업생산력의 50%가 감소했다. 또한 국가소유체제의 해체는 경제의 범죄화를 촉진시키는 주요한 배경으로 작용했다.³⁵⁾

따라서 1992년 초기 가이다르 경제팀의 자유화·안정화·사유화를 위한 급진적 개혁조치들은 의도했던 결과들을 얻지 못했다. 개혁효과가 가시화되지 않자 국민불만의 증폭을 배경으로 반대파들의 저항이 커지게 되었고, 결국 가이다르 총리체제는 개혁에 대해서 보다 온건한 입장을 가지고

고 있었다. 1991년 6월의 '기업의 사유화와 탈 국유화의 기본원칙에 관한 법률'은 임대기업, 집체기업, 합작기업 등으로 전환하는 규정들을 담고 있었다. Morris Bornstein, "Russia's Mass Privatisation Programme," *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 6, No. 4 (1994), pp. 421~422.

- 33) 바우처 사유화는 전 사회구성원들에게 일정정도의 금액(1인당 만루블)에 해당하는 바우처를 무상 발행하고 이를 이용해서 해당금액 만큼의 기업과 국유재산의 주식이나 소유권을 획득할 수 있도록 허용하는 대중적 방식의 사유화이다.
- 34) 대중적인 사유화의 경제적 목적은 기업의 효율성 제고, 경쟁체제 구축, 외부투자의 유인, 경제재구조화 촉진, 예산절감과 사유화 수입을 통한 재정안정화, 그리고 이러한 효과들을 통한 인플레이션의 안정이었다. 또한 정치적 목표는 사유화를 통해서 전통적인 소비에트형 경제체제의 요소들을 제거하는 것이었다. 사유화를 통해 시장지향적이고 개혁을 지지하는 소유권자들을 형성하고, 기업에 대한 관료적 통제를 제한함으로써 각 경제에 대한 정부 부서들의 영향력을 축소시키는 것이 목적이었다. *Ibid.*, p. 423.
- 35) 러시아 거대자본의 상당수가 지하경제와 투기 뇌물, 국가재산의 절취를 통해서 형성되었다. 러시아 내무부는 1993년 중반 4만개의 기업이 범죄적 구조에 의해서 통제되거나 설립되었다는 사실을 밝히고 있다. 또한 사기업의 경우 70~80%가 범죄집단과 부패관료에게 상납을 하고 있는 것으로 나타났다. Svetlana Glinkina, "The Shadow Economy in Contemporary Russia," *Russian Politics and Law*, Vol. 34, No. 2 (1996), pp. 56~61.

있던 체르노메르딘³⁶⁾체제로 교체되었다. 당시 옐친 정부는 체르노메르딘을 급진적으로 진행되어온 개혁의 완급을 조정하는 ‘관리형’에 적합한 인물로 판단했던 것으로 보인다. 또한 ‘가즈프롬’의 대표를 총리에 임명함으로써 거대 국유산업 등의 민영화에 반대하는 보수세력들의 저항을 어느 정도 무마시키려 했던 의도도 포함하고 있었다.³⁷⁾ 이후 현재까지 체르노메르딘 체제는 전반적으로는 시장경제를 지향하면서도 개혁정책의 집행은 완만하게 시행하고 있다.

나. 체르노메르딘 총리체제 이후 급진적 개혁의 완화

체르노메르딘 총리의 등장에 따라서 가이다르식의 급진적 개혁은 사실상 끝나게 되고, 오히려 일부영역에서는 긴축기조를 완화시키는 조치들이 취해졌다. 산업부문에 대한 정부대출이 증가하고, 국민들의 불만을 무마하기 위해서 임금인상과 같은 조치들이 취해졌다. 또한 러시아 정부는 대국민 선심용 공약들을 완수하기 위해서 화폐발행을 남발했다. 이는 안정화정책의 주요수단으로 상정되었던 통화팽창 억제조치의 후퇴를 의미하

36) 총리로서 1995년부터 「우리집 러시아」당을 이끌고 있는 체르노메르딘은 경제관료의 길을 충실히 걸어 왔으며, 따라서 개혁에 대해서 점진적인 입장을 취하고 있다. 체르노메르딘은 1986~1990년 사이에 공산당 중앙위원회에 참여했으며 니콜라이 루지코프 정부에서 석유-가스산업장관을 역임했다. 또한 야블린스키의 급진적인 시장경제체제 도입계획인 ‘500일 계획’에 반대했다. *Moscow News*, No. 35 (September 8~14, 1995). 체르노메르딘은 1989년 이후부터 러시아 최대의 규모를 갖추고 있는 국영 에너지 회사인 ‘가즈프롬’에 지배적인 영향력을 행사하고 있다.

37) 조한범, “체제전환기 러시아의 정치구도,” 「동북아」 제5집, (1997), p. 201. 1992년말 구사회주의체제의 기업지배인들에 의해서 지배된 의회는 개혁추진세력인 가이다르 총리를 관료출신인 초르나메르딘으로 교체했다. 따라서 초르나메르딘 총리에게 중요한 것은 미래 러시아시장경제의 주역이 될 소규모 자생적인 기업들보다는 구체제가 잉태한 자신들의 존재기반인 거대국유기업들이었다. 그가 취한 첫번째 조치는 자신의 이끌고 있는 석유와 가스공업 부문에 200억불의 저리융자를 제공한 일이었다. 이와 같은 조치는 국가의 재정적자로 직결되는 일이었다. Wing Thye Woo, “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia,” pp. 288~290.

는 것이었다.³⁸⁾ 1993년 7월에는 화폐개혁이 단행되었으며, 8월에는 ‘개혁의 발전과 러시아 경제의 안정화안’을 채택하여 개혁을 지속하기 위한 조치가 취해졌다. 이 안은 경제개혁을 위한 방법으로 1) 국영 및 지방자치체소유 기업의 사유화, 2) 방위산업 채권발행의 조건 변경, 3) 자원의 국가분배체제, 예비금 적립, 국가주문 및 지정가격의 폐지, 4) 시장구조 및 운영원리에 입각한 생산기자재 판매시장의 형성, 5) 독점의 폐지와 자본주의 방식에 따른 상품의 자유판매, 6) 엄격한 금융정책, 7) 인플레이션에 영향받지 않는 항구적인 세원확보, 8) 대외경제활동의 자유화와 개방, 9) 가격의 자유화 등을 제시했다.³⁹⁾ 1994년 7월에는 제2차 사유화 프로그램을 실시하여 내부자 사유화(insider privatization)의 문제점들을 해소하려 했다. 그럼에도 불구하고 러시아 경제의 전반적인 상태는 개선되지 못했다.⁴⁰⁾

-
- 38) “1992~1993년간 정부는 중앙은행의 가장 큰 채무자로 전락했다. 정부가 발행한 단기국가채권은 예산적자의 2%만을 충당했고, 나머지는 중앙은행의 특별대출에 의존했다. 또한 1992년 1.5조 루블이던 신규통화발행이 1993년에 10.1조 루블로 증가했으며, 총통화량에 대한 비율도 24%에서 37%로 늘어났다. 재정체제의 붕괴, 중앙과 지방의 예산전쟁, 지불위기, 부당한 화폐발행이 모든 화폐유통은 국가의 통제에서 벗어났다는 것을 보여주고 있다.” 러시아 과학아카데미 경제부, “러시아의 사회-경제개혁: 현상상황과 새로운 접근법,” 『중소연구』 (1994 여름호), p. 256.
- 39) “1991~1993년도 러시아 경제개혁의 기본방향과 결과,” 『러시아연구』 No. 2 (서울: 대륙연구소, 1994), pp. 181~182. 이와 같은 체르노메르딘의 경제정책안은 3단계로 이루어져 있었다. 1단계는 1994년 상반기까지로 가격통제의 범위를 GDP의 3~5%로 축소, 국가구매는 20%선으로 감소시키는 것을 목표로 했다. 또한 재정적자도 GDP의 8~10%로, 인플레이션은 월 5~7% 수준으로 억제하는 것을 목표로 하고 있었다. 안정기인 2단계는 1994년 하반기부터 1995년까지이며 국민의 생활수준향상과 대규모사유화의 주요목표 달성, 효율적인 금융제도의 도입 등이 목표로 상정되었다. 그리고 1996년부터 시작되는 3단계는 성장기로 잡혀있었다. 이창제, “러시아 경제체제전환 시도에 대한 평가,” 『러시아 새질서의 모색』 (서울: 열린책들, 1994), p. 121.
- 40) 1994년 러시아 과학아카데미 경제부의 공동보고서는 1991~1993년간의 개혁이 실패로 귀결되었음을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 거시경제 안정화정책은 실패했다. 상정된 개혁의 목적과 정부의 예측 중 어느 하나도 이루지 못했다. 둘째, 경제붕괴로 연결되는 경향이 생겨나 강화되어 가고 있다. 셋째, 안정화정책이 실패했음에도 불구하고 정부는 경제개혁의 선택노선 및 그 우선순위를 바꾸지 않고 있으며, 여전히 가격자유화와 재정안정정책을 중

러시아 정부는 1995년 3월 새로운 3개년 경제개혁프로그램을 확정했는데 거시경제의 안정화와 투자촉진, 그리고 생산회복을 주요 내용으로 하고 있었다. 이것은 러시아 정부의 중기 경제정책의 기본방향을 밝히는 것으로서, 1992년 가이다르 총리내각의 급진적인 경제개혁프로그램, 1993년 말 긴축완화 프로그램 이후의 세 번째 개혁프로그램이었다. 이는 1993년의 경제개혁프로그램이 재정안정화에 기여하지 못했고, 결국 거시경제안정화를 위해서는 긴축재정정책이 필요하다는 인식에 기초한 것이었다.⁴¹⁾

1996년 러시아의 경제개혁은 다소간의 교착상태에 빠졌다. 그 이유는 6월에 실시된 대통령선거가 개혁정책의 집행에 영향을 미쳤으며, 정부도 분열되어 있었기 때문이었다. 산업분야의 이익집단들은 보호주의무역과 국가보조금지급을 원한 반면, 금융분야의 이익집단들은 보다 적극적인 자유화를 원했다. 따라서 개혁의 효율성보다는 재선을 위한 대국민 선심성 공약이 우선되었고, 산업분야의 이익집단들과 금융분야의 이익집단들의 긴장관계는 일관성있는 경제개혁을 저해하는 요인으로 작용했다.⁴²⁾

경제개혁조치들로 인해 1995년의 경우 러시아 GDP의 3/5 이상⁴³⁾ 혹은 55%⁴⁴⁾가 비국유부문으로부터 산출되었다. 또한 1995년 말과 1996년 초에 걸쳐서 러시아가 체제전환기에 발생하는 경기하강국면의 마지막 단계에 근접했으며, 이후 상승곡선을 그릴 것이라는 예측을 가능케 하는 징후들이 나타났다. 빈곤선 이하의 생활수준에 있는 사람들이 33%에서 25%이하로 감소했다. 1991년부터 1994년까지 매년 -12%에서

시하고 있다. 넷째, 러시아의 사회-경제개혁을 지속하기 위한 새로운 접근법이 필요하다. 러시아 과학아카데미 경제부, “러시아의 사회-경제개혁: 현상항과 새로운 접근법,” pp. 253~254.

- 41) 이 프로그램은 IMF로 부터의 차관도입(차관은 인플레이션의 유발없이 러시아의 재정적자를 해소할 수 있는 방안이었기 때문에 안정화정책에 매우 중요한 방법이었다), 민간투자촉진, 투기성 자금의 산업자본화, 세금제도의 간소화방안 등을 담고 있었다. 이철원, “러시아의 최근 경제현황,” 『지역경제』 (1995. 5), pp. 87~88.
- 42) Peter Rutland, “Another Lost Year for the Economy,” *Transition*, No. 7 (February, 1997), pp. 78~81. 참조.
- 43) 러시아측의 통계.
- 44) European Bank for Reconstruction and Development의 통계.

-19%까지 하락했던 GDP의 하락추세도 1996년에는 전년대비 -3%로 추산되는 등 점차 안정추세를 나타냈으며, 초인플레이션도 안정되었다. 또한 루블화와 경화와의 교환비율이 과거와 달리 안정적인 추세를 유지했다. 1996년 1월에서 8월까지 러시아인들이 실제로 소비할 수 있는 수입은 12%가 증가했으나 실제 소비는 이보다 작았으며, 이는 러시아에서 저축이 증가하고 있음을 의미했다. 1995년과 1996년 러시아 중앙은행의 통화정책은 매우 긴축적이었으며, 인플레이션은 매월 1%이하로 유지되었다. 이는 IMF의 요구를 충족시키고 있는 수치였다.⁴⁵⁾ 따라서 92년 연 2,510%를 기록하였던 물가상승율은 96년에는 21.8% 그리고 97년 상반기에는 8.6%로 크게 안정되었다. 루블화 가치는 95년 7월 관리변동환율제와 96년 7월부터 현재 시행중인 Crawling Peg로 안정세를 유지했다. 또한 92년 개혁정책 실시 이후 지속적인 감소추세를 보여왔던 러시아의 산업생산도 97년 상반기에는 증가세로 반전되었다.

그러나 이와 같은 러시아 경제개혁의 긍정적인 측면들은 다음과 같은 몇 가지 요인들로 인해서 그 의미가 제한되어진다.⁴⁶⁾ 러시아가 가지고 있는 비경제적인 문제들은 정치적 불안과 범죄, 그리고 부패 등을 들 수 있으며, 법제도가 제대로 운영되지 못하고 있다는 점은 러시아경제의 국제적인 신용을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 이는 결과적으로 해외로부터의 투자를 제한하는 결과를 가져온다. 따라서 1995년의 경우 해외로부터의 투자는 총투자의 2.8%에 그쳤다. 경제적인 문제들은 보다 다양한 양상을 나타낸다. 첫째로 러시아의 GDP는 1989년에서 1996년 중반까지 약 48%가 하락했다. 둘째, 인플레이션이 아직도 높다는 점이다. 1996년 중반기의 소비자 가격지수는 1995년 중반에 비해서 50% 정도 높았다. 셋째, 대규모 사유화(large-scale privatization)가 너무 빠른

45) T. Colton, et al., "Five Years after the Collaps of the USSR," pp. 14~17.

46) 러시아의 체제전환은 동유럽국가들이나 슬로베니아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아보다 성공적이지 못했다. 그러나 불가리아, 우크라이나, 백러시아, 아제르바이잔, 그루지아, 기타 아시아의 CIS권 국가들에 비해서 러시아의 경제체제개혁은 성공적인 편이었다. P. Hanson, "What Sort of Capitalism in Russia," *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 9, No. 1 (1997), pp. 27~29.

속도로 진행되었다. 따라서 1994년말까지 러시아의 공업부문 노동자의 83%가 정부가 일부의 소유권만을 가지고 있거나 전혀 소유권을 가지고 있지 않은 기업에 속하게 되었다. 그러나 이와 같은 사유화가 의도했던 결과를 가져오지 않았다는 점에서 문제가 있는 것이었다.⁴⁷⁾ 넷째, 산업 부문간의 구성이 급격하게 변화했다. 따라서 생산부문인 농업과 공업이 GDP에서 차지하는 비율이 10%이상 감소한 반면, 운송과 커뮤니케이션, 국내거래, 기타 서비스부문의 비율은 급증했다.⁴⁸⁾ 다섯째, 생산의 감소에도 불구하고 구조적인 변화와 실업률은 비교적 낮게 나타났다. 이는 실질임금의 하향화와 관계가 있다. 마지막으로, 범죄율이 증가하고 있다는 점이다. 특히 경제범죄가 급증하는 양상을 보이고 있으며, 관료들의 부패는 만성화되어 있다. 이와 같은 문제점들은 1998년의 금융·외환위기로 연결되었다.

전반적으로 초기의 급진적 개혁조치 이후 러시아에 있어 경제체제의 근본적 전환을 야기하는 정책의 구사보다는 갈지자형의 조치들이 반복적으

47) 사유화 실시 이후 대다수의 기업들은 해당기업의 노동자와 지배인들에게 주식의 51%를 소유하게 허용하는 안을 선택했다. 이는 기업사유화의 지배적인 형태가 내부자 사유화였음을 의미한다. 그러나 노동자들은 명목상 많은 주식을 소유하게 되었음에도 불구하고 경제적인 의사결정과정에서 영향력을 행사하지 못했으며, 통제력은 이전과 마찬가지로 지배인들에 의해서 행사되었다. 이와 같은 내부자사유화는 사유화의 중요한 목표인 경제구조재편과 외국자본의 유치에 부정적으로 작용했다. 새롭게 형성된 시장압력하에서 상당수 기업의 경영진들이 신기술과 자본의 도입을 위해서 외부로 눈을 돌렸으며, 노동자와 기업지배인들의 공동소유형태 비율도 작아지는 추세를 나타냈다. 그러나 1996년 초까지도 러시아의 대다수 기업들은 내부자사유화로 인한 부정적 결과들에 의해서 영향을 받고 있다. T. Colton, et al., "Five Years after the Collapse of the USSR," p. 17.

48) 이와 같은 점들은 러시아에 형성되고 있는 시장이 상당 정도 기형성을 띠고 있다는 점에서도 증명되고 있다. 러시아의 경우 개혁초기부터 매점 매석과 중개차익을 노리는 경제행위가 현저하게 나타났으며, 결과적으로 생산부문의 잠재력을 잠식했다. 예를 들어서 1992년 6월에서 1993년 4월간의 은행대출 실적에 따르면 생산부문에 대한 투자는 감소하고 있는 반면, 중간거래를 위한 대출은 45%에서 75%까지 급증하는 추세를 나타냈다. Vladimir Kollantai, "Social Aspects of Economic Reform in Russia," *Eastern Europe in Crisis and Way Out* (London: Macmillian, 1995), p. 389.

로 시행되어, 점진적 변화를 보인 경향이 컸다. 2000년 푸틴 대통령체제의 등장으로 러시아는 과거에 비해 정치적 안정성이 보다 강화되었다. 푸틴 대통령은 국민적 지지를 바탕으로 러시아 정국의 주도권을 확보했으며, 의회내에서도 상당한 지지세력을 확보하고 있다. 경제적인 측면에서 러시아는 1998년 금융·외환위기에서 예상보다 빠른 추세로 회복하는 모습을 보여주었으며, 1999년에 3.2%의 경제성장을 달성한 이래 2000년 상반기에도 7%를 상회하는 경제성장률을 나타냈다. 1999년 이후 일정기간 지속된 고유가 상황은 러시아의 경상수지를 개선시켰으며, 러시아의 외채위기 가능성은 상당부분 감소했다. 따라서 푸틴 체제하 러시아는 초기의 급진적 개혁의 충격이 어느정도 흡수된 상태로 평가될 수 있으나, 러시아가 가지고 있는 잠재적 문제들이 완전히 해소된 것이 아니라는 점에서 아직 최종적 평가는 유보적이라고 할 수 있을 것이다.

IV. 동유럽국가의 개혁·개방 과정과 체제전환

1. 체제전환 이전 동유럽국가의 일반적 상황

가. 소련지배하의 동유럽

동유럽의 사회주의 국가들은 소련에 의해 공산화가 이루어지기 전만 하더라도 유럽의 문화권 내에서 서유럽과 유사한 정치·경제·종교적 전통을 보유한 채 민족국가로서 기능하기 위한 노력을 꾸준히 경주해 왔다. 그러나 이들 나라들은 제2차 세계대전 이후 반파시스트 노선에 가담하여 연합군의 일원으로서 영향력을 행사하기 시작한 소련에 의해 마르크스·레닌주의를 강요받음으로써 그들의 다양한 전통문화와 민족주의 이념은 말살되고 공산주의라는 획일적 이념으로 대치되는 「탈민족적 소련화」의 길을 걷게 되었다.

동유럽 지역의 공산화는 토착 공산주의자들의 민주 해방운동과 소련군의 군사점령 정도에 따라 상이하게 진행되었으나, 가장 중요한 것은 이들 지역들이 이미 소련의 세력권내로 편입되었다는 점이었다.⁴⁹⁾ 소련은 정치·군사·경제 및 외교의 단일 지배체제를 구축하고 이들의 자율적인 행동의 자유를 제한하는 한편, 자신의 제도와 경험을 모델로 하는 사회주의 혁명을 통해 완전한 소련식 체제로 이행시키려는 데에 역점을 두었다. 또한 전후 그들이 점령하고 있는 동유럽지역에서 공산주의자가 주도하지 않는 어떠한 권력장악도 용인하지 않으려는 태도를 명확히 하였다. 동유럽 국가 가운데 어느 나라도 사회주의 진영에 불이익을 가져올 결정적인 반소운동을 전개할 때에 소련은 군대를 동원하여 무자비한 진압을 감행할

49) 예를 들어 소련의 영향이 침투되기 전부터 공산주의자들이 활발하게 민족 해방운동을 전개해 오던 유고슬라비아나 알바니아의 경우에는 소련의 지원이 없이도 자력으로 공산화가 이루어진 반면, 공산주의자들의 세력기반이 취약했던 동독·루마니아 및 폴란드와 같은 국가들의 경우에는 소련의 힘이 결정적인 기여를 하였다. 한편, 체코슬로바키아의 경우에는 소련군이 체코의 공산주의자들의 활동기반을 증대하는데 크게 기여하여 장차 공산주의자들의 권력장악을 용이하게 하는 토대를 제공하였다.

수 있는 권리를 유보하고 있었던 것이었다. 이를 통해 소련은 제2차 세계 대전 이후 10여년 동안 동유럽 제국을 정치·경제·문화·군사적으로 완전히 지배하는 스탈린의 단일 지배체제하에 올려놓을 수 있었다.

그러나 단일한 사회주의 이념과 제도를 통해 동유럽권 국가들의 결속력을 도모하려 했던 소련의 의도에 대한 반발이 없었던 것은 아니었다. 동유럽권 국가들의 다양한 민족적 특성을 무시하고 힘의 우위에 입각하여 초민족적인 계급노선만을 관철시키려는 소련의 교조적인 획일화 정책에 대한 반발은 이미 동유럽권이 형성된 직후부터 나타나기 시작했던 것도 사실이다. 예를 들어 공산화 이전부터 독일과의 민족 해방운동을 통해 자력으로 공산주의 체제를 수립했던 유고는 소련의 제국주의적 간섭정책에 반발하여 사회주의 사회의 다양성을 주장하면서 독자적인 사회주의 노선을 추구하여 적극적인 탈소화 경향을 선도하기도 했다. 이에 따라 유고는 1948년 동유럽의 공산당간의 단결강화를 위해 만든 코민포름(Cominform: Communist Information Bureau)에서 축출되고 소련과 인접 동유럽 제국으로부터 정치·군사·경제 및 외교적인 단절사태를 맞기도 했다. 이에 유고는 「티토」 주도하에 생산수단의 사유화를 통한 노동자들의 자주관리제도를 도입하는 등의 독특한 사회주의 모델을 채택하기도 했다.

나. 동유럽국가의 상황적 특성

동유럽 제국은 소련이 주도하는 사회주의 진영에 편입되어 있는 정치적 공통성을 내포하고 있었지만 내부적으로는 각기 다른 정치문화의 전통, 경제발전 정도, 사회문화적 배경을 갖고 있었으며, 소련으로부터의 자율성 정도도 각기 달랐다. 이와 같은 지리적, 민족적, 종교적, 문화적 다양성은 동유럽으로 하여금 하나의 단일 문화권으로 통합되기에는 많은 어려움을 가져다주었다. 내부적으로도 민족 문제 등으로 인한 분열과 갈등이 오랫동안 지속되는 공통적인 측면도 가졌으며, 항상 강대국들의 끊임없는 침략과 지배의 대상이 되기도 했다. 이에 따라 동유럽국가들은 자체의 전통적인 사회 구조를 유지하기 위한 요인보다 그 구조를 위협하거나 변화

시키려는 요인들을 내외로부터 끊임없이 받아온 긴장상태 속에서 체제가 유지되는 역사적 특성을 가졌었다.

동유럽 여러 나라의 전통적 권위주의 내지는 독재화 경향은 체제 밖의 위협적 세력에 대한 대응방안으로 강화되었으며, 이는 필연적으로 사회성원들의 통제와 강제, 억압에 의한 복종을 심화시켰다. 사회적 다양성·다원성·개별성·개방성보다는 획일성·일원성·집단성에 기초한 독자적인 문화권이 형성되어 국민들의 사회적 행위 및 가치에 대한 합의를 도출하는데 많은 어려움을 자아냈다. 이와 함께 동유럽국가들은 지리적으로나 문화적으로 서구와 인접해 있음으로써 사회 심리적으로 상대적 박탈감을 포함한 욕구불만의 증대와 빈곤의식의 증대가 개혁 의지를 가속화시킬 수 있는 환경에 놓이게 하였으며, 통제와 폐쇄적인 사회주의 체제 속에서의 욕구불만과 이에 따른 개혁의지는 개방사회에서의 긴장관계를 처리하는 방식과는 달리 폭발적인 양상으로 전개될 수 있는 소지를 잉태하고 있었다.

이상과 같은 동유럽 지역에 영향을 미친 요인들은 동유럽 지역을 정태적으로 유지시키기보다는 항상 끊임없이 변화할 수 있는 기본적인 토대를 제공하였다고 볼 수 있다.

다. 사회주의 경제구조의 형성

오늘날 동유럽 사회주의 진영을 구성하는 대부분의 국가들은 제1차 세계대전을 기점으로 독립국가의 형태로 국제무대에 등장했다. 제2차 세계대전이 발발하기 직전까지 이들 국가들은 공업화가 상당히 진척된 체코를 제외하고는 절대 다수의 인구가 농민들로 구성된 농업국가의 형태를 띠었으며, 다양한 민족으로 구성되었다. 이들 동유럽국가들은 독립초기 의회민주주의 정치제도를 도입하였음에도 불구하고 이것을 제대로 발전시키지 못하고 정치적 위기 속에 제2차 세계대전을 맞이함으로써 급기야는 독일을 중심으로 하는 파시스트세력에 의해 강점 당하는 불운을 맛보게 된다.

당시 동유럽 제국들이 당면했던 가장 커다란 정치적 위기의 요인은 대다수의 농민들로 구성되어 있는 봉건제적 토지제도와 급속하게 추진되었던 자본주의적 공업화와 관련된 농민문제에서 비롯된 것이었다. 반봉건·반

자본주의적인 경제구조 속에서 농민들에 의한 사회적 혼란이 가중됨에 따라 동유럽국가들은 각기 토지개혁을 실시하였으나 농민들의 빈곤상태는 조금도 개선되지 못했다. 토지개혁은 실패로 끝났으며, 동유럽국가들은 급속한 공업화를 추진하기 위한 재원을 확보하기 위해 높은 조세정책을 실시함으로써 대다수의 인구를 구성하고 있는 농민들에게 큰 부담을 안겨 주었다. 이와 같은 상황은 동유럽국가에서의 급진적 사회주의자들에게 주요 활동무대를 제공하였으며, 이들의 급진적인 사회개혁에 농민들의 참여가 촉진되는 요인으로 작용하였다.

제2차 세계대전 종료된 이후 동유럽 제국에서는 사회주의 이념과 제도를 추종하는 세력들이 일정하게 자리잡을 수 있었다. 이들 세력들은 소련의 지원을 얻어 비교적 손쉽게 정권장악에 성공할 수 있었다. 이들이 채택한 경제체제는 스탈린에 의해 틀이 잡힌 소비에트식 중앙집권적 통제경제였다. 스탈린 방식에 의한 고전적 사회주의 경제성장정책은 노동인력을 최대한으로 동원하고 수공업적 인간노동을 독려하여 기계와 공업 등 재래식 생산수단을 활용하는데 바탕을 두고 있는 것이었다.

소련은 동유럽에 대한 경제적인 지배를 확보하고 서방국가의 경제교류를 단절시키기 위해 이른 바 「몰로토프 계획(Molotov Plan)」에 가담케 하여 동유럽의 자율적인 발전의 기회를 박탈한다.⁵⁰⁾ 이에 따라 동유럽국가들은 서유럽에 대한 접근이 금지되었으며, 소련과 동유럽 국가 내에서만 제한된 범위 내에서 통상거래를 할 수 있었다.

소련은 자신과 동유럽국가를 포함한 단일 경제공동체를 구성하기 위해 「몰로토프」안을 보다 구체적으로 발전시킨 공산권 경제상호원조 회의체인 「코메콘(COMECON: Council for Mutual Economic Assistance)」을 1949년 1월에 설립하여 자본주의 진영과의 대립했다. 코메콘의 표면적 목적은 동유럽 각국의 경제적 경험의 교환, 과학기술의 상호원조, 원료, 식량, 기계, 시설 등을 원조하는 데 있었으나 실제로는 소련 중심의 상호 원조방식을 통해 동유럽국가에 대한 경제적 지배를 도모하는데 있었다.

50) 이 계획은 ① 동유럽 위성국들에 의해 소련의 경제건설을 도우며, ② 동유럽 제국을 산업화시키고, ③ 소련을 중심으로 하는 위성국간의 경제적 단일화를 취하고 ④ 소련과 동유럽제국간에 무역거래의 증진 등을 목표로 하였다.

2. 체제전환 이전의 개혁과 개방

가. 개혁·개방의 배경과 요인

자율적으로 기능하는 정치체제하에서 정치적 불안정은 체제의 정통성 위기로 나타나게 된다. 체제에 대한 정통성 위기는 정치이상과 정치현실 간의 부조화에 기인된다고 볼 수 있다. 동유럽에서의 대규모 시위사태를 유발하는 정치적 부조화 현상은 다름 아닌 소련형의 이념과 체제 속에서 위로부터 주어진 통제적인 정치경제의 현실에 대한 개혁 때문이었다.

동유럽권 국가들은 사회주의 체제를 선택하고 그것을 유지·발전시키는 일련의 과정이 전적으로 그들 내부세력의 독자적인 변증법적 결과에 의해 탄력적으로 운영되어 온 것이 아니라, 처음부터 소련의 국가이념과 마르크스-레닌주의의 스탈린적 해석에 의해 일률적으로 공산당에 의한 일당 통치제도와 중공업 위주의 강력한 통제 경제체제를 발판으로 체제 자체를 유지해 왔다. 따라서 그들의 체제는 내부적인 문제를 해결하기 위한 방편으로보다는 냉전시대에 적합한 경쟁체제로서 기능했기 때문에 많은 모순이 내포되어 있었다. 이들 체제는 국제환경과 소련의 대 동유럽정책에 의해 계속해서 억제되어 왔으며, 민족주의는 계급운동을 저해하는 일종의 문화현상으로 취급되었을 뿐이었다.

대중들의 의사를 수렴하지 않는 위로부터의 강력한 통제정책은 자연적으로 경제적 효율성의 저하와 관료주의적 병폐를 낳았다. 그러나 이를 해결하기 위해 마련한 조치는 근본적인 구조개혁을 동반하지 않은 부분적인 개혁조치였기 때문에 오히려 심각한 외채문제와 엄청난 인플레이션을 유발하고 경제위기를 심화시킬 뿐이었다. 강력한 중앙집권 체제와 생산수단의 국유화 내지는 집단화, 서방국가들과의 경제, 기술협력의 단절이 이루어지고 소련경제에 대한 의존도가 심화되는 가운데 동구제국의 경제가 심각하게 침체되는 국면을 맞이하였던 것이다.

이상과 같은 동유럽국가들의 내재적 모순이 직접 바깥으로 표출되기 시작한 것은 1953년 스탈린의 사망과 그 후 흐루시초프가 등장하면서 새롭게 전개되기 시작한 국제정세 덕분이었다. 1953년에 동독에서 자유화운

동이 일어났으며, 1956년에는 폴란드에서 임금인상을 요구하는 『포즈난』 시위사태를 비롯한 자유화 운동이 야기되었으며, 헝가리에서도 이와 유사한 탈소화·민주화 운동이 일어났다.

스탈린 사망 이후 동구에 대한 소련의 통제권 및 지배력이 현저히 완화되었고, 특히 소련의 새로운 지도자로 등장한 후르시초프가 1956년 2월 소련공산당 제20차 전당대회에서 스탈린의 실정에 대해 공격하고 서방진영과의 평화공존을 도모하는 한편, 사회주의에로의 다양한 길을 주장함으로써 동유럽국가들이 소련의 영향력에서 벗어난 독자적인 사회주의 체제를 구축할 수 있는 길을 열어 놓았던 것이다.⁵¹⁾ 또한 1950년대 중반 이후 미·소 관계의 접근이 모색되어 동서간의 냉전상태가 부분적으로 완화되는 한편 각자의 진영 내에서는 결속력이 약화되는 추세가 나타났던 것도 한 몫을 했다.

그러나 동유럽국가에서 나타난 변화는 불행히도 소련의 간섭정책에 의해 무력 진압되기 일쑤였다. 소련은 이와 같은 변화의 움직임을 무력으로 진압하고 동유럽국가에 친소정부를 구성했다. 폴란드에는 고물카, 헝가리에는 카다르를 공산당 서기장으로 선출하여 그들의 조정하에 두었으며, 체코에서는 1968년 ‘프라하의 봄’ 사태에 대처, 바르샤바 동맹국들과 공동으로 무력 개입하여 ‘인간의 얼굴을 한 사회주의’를 표방하며 독자적 개혁을 추진하려던 두브체크를 실각시키고 후임으로 후사크를 당서기장으로 임명함으로써 소련은 동유럽 최대의 공업국가인 체코를 소련블록에 묶어둘 수 있었다.

소련이 동유럽국가들을 이처럼 지배적 구속관계에 두려고 했던 이유는 이들 국가들에 대한 소련의 지정학적인 이해관계가 컸기 때문이었다. 전통적으로 폴란드, 체코, 헝가리 등 동유럽국가들은 소련의 입장에서 볼 때 서유럽의 강대국들이 소련을 침공하거나 군사적으로 위협당할 때 일정

51) 이는 동유럽에 지대한 관심과 이해관계를 갖고 있는 소련 내부의 동향과도 밀접한 관계가 있었다. 즉 후르시초프 정권이 붕괴된 소련은 정치·군사·안보 면에서 동유럽에 대한 영향력을 보존하는 것이 최대의 관심사였다. 이를 위해 소련은 동유럽 각국이 사정에 따라 경제부문에서 자율권을 행사하는 것을 용인하는 정책을 수행하였다.

기간 안전을 확보할 수 있는 공간으로서 역할이 가능했다. 또한 이들 국가들이 서유럽의 자유민주주의나 인권사상 등 소련 사회주의체제를 근본적으로 위협하거나 변화시킬 수 있는 방과제로서의 역할도 수행할 수 있었다.⁵²⁾

소련이 동유럽국가들을 사회주의 체제로 묶어두고자 했던 또 다른 이유는 이들이 각국간의 차이에도 불구하고 소련식 사회주의 경제체제를 수용하고 있다는 그 자체가 소련식 사회주의의 정통성을 확보하는 수단으로 작용했기 때문이었다. 폴란드, 헝가리, 체코, 동독은 지역적으로 소련과 서방세계를 연결하는 중간적 위치에서 이들 양지역의 교류와 교역을 중개해 왔으며, 경제적으로 소련과 동등하거나 우월한 입장에서 사회주의 경제권을 지탱했기 때문에 소련에게는 매우 중요한 국가들이었다. 따라서 소련으로서는 적지 않는 희생과 대가를 치르더라도 동유럽국가들과의 특수관계를 계속 존속시켜 나갈 것을 희망했던 것이다. 물론 그 결과로서 정치이데올로기 측면에서 단일 지배체제와 공산당의 독점권력 향유와 같은 체제경직성이 나타났던 것도 사실이었다.

나. 개혁의 시도와 정치·경제적 파급효과

1960년대 들어와서 소련을 비롯한 동유럽국가들이 탈스탈린화를 시도하고 자본주의적 경제원리를 부분적으로 도입하려는 경향을 나타내는 개혁을 시도함으로써 사회주의 경제체제의 모순을 타개하는 데에 역점을 두었다. 전통적 경제체제의 개혁은 기본적으로 생산수단의 사회적 소유라는 사회주의 대원칙을 수정하지 않고 계획당국에 의해서 실시되어 왔던 자원배분의 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 가격기구를 도입하는 방향으로 이루어졌다.

52) 동유럽 각국들은 전통적으로 민족간, 인종간, 종교간 각종 갈등 및 분규 요인을 안고 있었다. 특히 불가리아, 루마니아, 체코슬로바키아, 헝가리, 유고 등은 이러한 제 갈등으로 인해 각종 분쟁이 끊이지 않았고 때로는 그 여파가 소련에 직·간접적으로 미치곤 했다. 소련으로서는 동유럽을 자신의 확실한 통제하에 둠으로써 이 지역의 전통적 갈등 요인을 사전에 제거하고 안정을 유지할 수 있었다.

가격기구 도입은 수요자와 공급자간의 필요에 의한 수평적 교환을 원활하게 하고 기업경영의 자율권을 확대하여 의사결정의 분권화를 이룩하고 ‘인센티브’체제를 보완하는 형태로 실시되어 생산과 소비의 각 단계에서 효율성을 증대시키는 방향으로 추진되었다. 그러나 경제개혁의 정도와 구체적인 정책은 각 국가별로 상이하여 계획기구의 기능을 보완하는 소극적 개혁에서부터 계획기구의 기능을 대부분 가격기구와 대체하는 적극적 개혁에 이르기까지 다양한 형태로 전개되었다.

소극적 개혁은 기본적으로 종래의 전통적 체제내의 개혁(reforms within the traditional model)으로서 체제 자체가 변화하는 급진적 개혁과 구별된다. 보수적 개혁은 계획기능을 개선시키기 위하여 노동자와 경영자에게 ‘보너스’ 지급체도를 확립하고, 가격설정과 기업수준의 목표설정에서 신축적인 지표와 수량의 개념을 도입하며, 무역과 투자에 관한 규제를 완화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이밖에 각 부처간의 조정과 연계기능을 강화하고, 계획과정을 전산화하는 등 전통적인 계획기구와 과정을 보완하는 데 주력하는 소극적인 개혁이었다.

이와 같은 보수적 경제개혁은 1960년대 초 동유럽국가들과 소련에서 공통적으로 전개되었던 것으로서 경제적 관점에서는 노동자와 경영자에 대한 보너스 지급체제의 정립이 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 근본적으로는 각 생산주체의 목표변수가 ‘총생산량’에서 판매 또는 ‘이윤’으로 전환된 것이 가장 중요한 변화로 지적될 수 있다. 종래 행정기구에 의해 설정된 ‘총생산량’ 목표는 실제 기업경영자와 노동자들에게는 설득력있고 합리적인 변수가 되지 못했으나, 판매와 이윤의 목표가 도입되면서부터 생산주체에 속한 종업원이 비용과 수입의 개념에 유의하고 이윤극대화를 위해 합리적으로 행동하게 하는 전기를 마련해 주었다.

가격개혁은 사회주의체제에서 지속적으로 논의되어 온 과제였으나, 보수적 개혁에서는 본격적인 가격기구의 도입이 아닌 부분적인 가격결정원리의 변경을 실시하였을 뿐이다. 고정가격은 계획을 위한 목적에서는 편리한 개념이지만 시장의 수급상태를 반영하지 못하므로 비효율성을 증가시키게 된다. 효율적 가격결정의 원리로 시장경제에서 제시되는 한계비용에 의한 가격의 개념은 사회주의 모형에서는 평균비용에 일정한 가액

(mark-up)을 합한 방식으로 활용되어 왔다. 전통적으로 비용은 노동과 자본의 투입량과 관련되어 마르크스의 논리에 의해 결정되어지는 것으로 동유럽의 학자들은 평가하지만, 실제 가격은 실용적 관점에서 일정한 비율로 결정되어지는 것으로 알려져 왔다. 보수적 경제개혁 단계에서도 이러한 대원칙은 변경되지 않고 중앙계획당국이 가격결정공식을 일부 변경하거나, 특정한 항목을 조정하는 형태를 유지하여 왔다. 따라서 계획경제의 근간을 유지하면서 부분적인 보완을 시도하였던 보수적 또는 소극적인 개혁은 대부분 실패로 귀결된 것으로 평가받고 있다.

그 후 전면적 명령경제체제의 수정을 시도한 적진적 개혁은 슬로바키아와 헝가리, 유고슬라비아 등에서 추진되었지만, 체코슬로바키아의 개혁은 1968년 소련의 직접개입으로 중단되었고, 헝가리와 유고슬라비아에서만 독자적 경제개혁이 진행되었다. 그러나 경제개혁에 앞서 개혁되어야 할 정치적인 틀에 관해서는 아무런 변화가 없었기 때문에 실효를 거둘 수 없었다. 개혁은 단편적인 하부 정책이나 관리 개선에 머무를 수밖에 없었으며, 그나마 시간이 지나면서 대내개혁세력은 제거되고 소련에 추종하는 집단들이 권력을 재장악하게 되었고 소련식 중앙집권적 계획경제체제가 강화될 뿐이었다. 결과적으로 동유럽 사회주의 국가에서는 경제적 모순이 심화되고 생산성은 하락하였다.

그 후 20~30년에 걸친 사회주의체제의 실험에서도 동유럽국가들은 사회주의체제의 문제점과 한계를 인식함으로써 체제의 개혁 필요성을 인정하였다. 특히 경제부문에서의 개혁의 필요성이 이들 국가로 하여금 정도의 차이는 있으나 모두 새로운 제도와 방법의 도입을 시도하게 만들었다. 그러나 대부분 부분적인 개혁·개방에 그치거나 경제개혁 자체가 실패함으로써 동유럽 사회주의 국가들의 개혁시도는 실질적인 성과를 이룩하지 못했다.⁵³⁾ 개혁의 내용이 체제의 구조적 모순을 해결하는 데도 미흡하기도

53) 동유럽의 유고, 헝가리, 폴란드, 불가리아, 루마니아 등 국가들은 1980년 초까지 소련으로부터 석유와 자원을, 서방 선진국으로부터는 기술과 자본을 도입하여 악화되는 경제사정을 회복해 보려는 독자적인 경제안정정책들을 구상하고 추진하였으나 헝가리의 「신경제기구」에 의한 경제개혁 시도 이외에는 모두 실패하고 말았다. Włodzimierz Brus and Kazimierz Laski, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System*

했지만, 개혁의 시도가 정치적으로 연계되어 있어서 효율적 성과를 달성치 못한 경우도 많았다. 일당 독재라는 정치구조 속에서 의사결정권의 분산화와 정보유통의 수평화가 시도되는 경제개혁은 근본적인 제약을 받을 수밖에 없었던 것이다. 이에 따라 이들 국가들의 경제사정은 1980년대 들어 더욱 악화될 수밖에 없었다.⁵⁴⁾

적극적 경제개혁은 1980년대 후반 동유럽 경제의 종주국 역할을 해 온 소련에서부터 시작되었다. 1986년 이후 고르바초프의 페레스트로이카 운동은 전통적인 정치·경제체제의 혁신적 개혁과 개방정책을 주도하기 시작하였으며, 이는 자연히 동유럽권에 큰 영향을 미쳐 헝가리와 폴란드를 중심으로 제2의 개혁의 물결을 맞이하게 되었다.

다. 국가별 개혁·개방 개요

(1) 폴란드

폴란드에서의 개혁은 농업부문의 집단화, 교회의 자율성 회복, 지식인의 비판적 역할 인정 등의 형태로 나타났다. 그러나 폴란드의 체제 자체가 소련에 의해 위로부터 모든 것이 결정되는 상황이었기 때문에 경제부문에서의 개혁조치가 국민들의 불만과 경제위기를 수습하기에는 역부족이었다.⁵⁵⁾ 지속적으로 전개되어 오던 사회불만에 대한 진보적 운동은

(Oxford: Clarendon Press, 1989), p. 62.

54) 1970년대 2차에 걸친 국제원유파동은 동유럽국가들의 경제난을 가중시키는 결과를 가져왔다. 소련으로부터 도입하는 원유량이 감소하고 대서방 채무 불이행에 따른 외자도입이 격감하여 외채는 증가하고 무역적자는 가중되는 이중, 삼중의 위기에 봉착하였다. 동유럽 사회주의 국가들은 대부분 기술진보가 더디고 국제경쟁력이 약하여 치열한 국제경쟁시장에서 밀려나는 동시에 농업 등 1차 산업이 정체되고 낙후됨으로써 인플레이션, 실업증가, 성장률하락 등 문제점은 누적되기만 했다.

55) 폴란드의 교정작업은 1958년 오스카 랑에(Oscar Lange)가 개혁의 이론적 토대를 제공하였음에도 불구하고 보수파들의 반발로 인하여 무위에 그치고 말았다. 한때 허용하기로 하였던 노동자들의 단체조직권은 무효화되었고 카톨릭 교회와의 분쟁도 다시 재개되었다. 폴란드의 집권자들은 노동자들의 소비 욕구를 무시하는 강경한 공업화 정책을 재추진하였고 결과적으로 소비생활을 포

1970년 12월 임금인상 없이 식량가격을 30% 인상한다는 정부발표에 항의하여 그다니스크의 조선공장 노동자들의 파업과 함께 폭동사태가 발발하여 60여명의 노동자들이 사망하였다. 이 사건으로 인해 1956년 사태 이후 친소 강경노선을 취해왔던 고물카가 물러나고 기에레크(Edward Gierek)가 당 제1서기로 등장했다.

그는 노동자들의 불만을 무마하기 위하여 일련의 유희정책을 추진하였다. 헝가리의 신경제기구와 비슷하게 폴란드의 개혁정책도 경제기구의 권력분산화를 유도하고 소비재산업을 육성하여 소비재의 공급을 증대하는 것을 주요 내용으로 하였다. 대외개방과 관련하여 서구기술을 대폭 도입하고 외화 도입정책을 적극적으로 실시함으로써 고도의 경제성장을 이룩한다는 계획을 발표하였다. 그러나 폴란드의 개혁정책도 점증하는 무역수지 적자와 소비재 부족의 심화 등으로 성과를 거두지 못하였다. 중공업 부문에 대한 과도한 투자는 외채증가와 식량부족 현상을 심화시켰고 인플레이션만 악화될 뿐이었다.

1976년에는 식량난과 생활고로 인한 시위사태가 발생했으며 1979년에는 국민소득이 전후 처음으로 감소하였다. 이듬해인 1980년 7월 육료품 가격인상을 계기로 전국 각지에서 노동자 파업이 발생하는 등 국민들의 불만이 고조되었다. 1980년에는 고물가와 저임금에 항의하여 노동자들의 전국적인 파업을 감행하면서 정치·사회·경제 등의 과감한 개혁 등을 요구했다. 동시에 그다니스크 레닌조선소의 레흐 바웬사를 중심으로 하는 자유노조가 결성되어 이후부터는 이 단체를 중심으로 조직적인 민주화 개혁운동이 전개되었다. 1980년 9월 기에레크가 해임되고 11월 바웬사가 주도하는 자유노조가 등장하여 급격히 세력을 확장함으로써 정치 및 경제 분야의 개혁이 시도되면서 레닌식 1당 유일체제에 의한 억압정치는 붕괴의 위기를 맞게 되었다. 소련의 또다른 개입이 우려되는 가운데 1981년

함한 국민들의 실생활 수준은 하락하고 경제건설은 큰 성과를 거두지 못했다. Paul G. Lewis, "Institutionalization and Political Change in Poland," in Neil Harding (ed.), *The State in Socialist Society* (Albany, N.Y.: State University of New York Press), pp. 217~218.

10월 군총사령관인 야루젤스키는 12월 계엄령을 선포하고 자유노조를 불법화하였다. 그는 반체제 인사들을 구금하는 한편, 국민들의 불만을 무마시키기 위해 개인영업의 장려, 기업의 자주성 존중 등 미온적인 경제개혁 조치를 단행했다. 이는 사실상 개혁정책을 포기하고 종전의 중앙집권적 경제체제로의 복귀를 단행한 것이었다.

(2) 헝가리

1960년 초까지 전통적 사회주의의 계획경제체제를 유지하면서 보수적인 경제개혁을 부분적으로 실시해온 헝가리는 1968년 신경제메커니즘(NEM)을 도입했다. 이는 헝가리의 제1차 적극적인 개혁으로서 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 명령에 의존하는 국가주도의 직접적인 계획경제체제를 완전히 폐지하였다.⁵⁶⁾ 즉 중앙집권적 계획경제체제에서 탈피하는 것을 목표로 기업에 대해 지나치게 세분화된 물량계획을 작성하거나 이에 의거하여 생산 목표의 하달 및 물자를 공급하던 체제를 철폐하고 대신 조세, 이자율, 임금, 환율 및 가격정책 등 경제적 규제수단에 의해 경제계획을 달성할 것을 목표하였다.

둘째, 생산수단과 투입요소 등 필요한 물자를 중앙계획당국이 배분하는 체제를 폐지하고, 각 기업간의 교환과 거래를 허용하였다. 이에 따라 가격제도를 개혁하여 국가에 의해 일방적으로 통제되던 가격을 자유가격, 제한가격, 최고가격, 고정가격으로 구분하여 고정가격만 국가가 통제, 결정하고(소비재의 75%, 생산재의 30%) 자유가격은 시장에서 결정함으로써 물가안정과 수급관계를 조절하고자 했다.

셋째, 사회주의국가에서 일반적으로 인정되지 않았던 혼합경제적 성격

56) 여기에는 ① 생산부문에서 이윤의 기준적용, 자유로운 가격구조 도입, 기업의 자율성 증대 등의 경제개혁의 원칙 제시, ② 중공업 위주에서 경공업과 기초산업으로의 발전전략 전환, ③ 농업부문에서 개인소유의 허용, ④ 새로운 정치구조의 전망제시 등이 주내용을 이루었다. 이는 계획경제체제를 근본으로 하면서 시장경제의 원리를 대폭적으로 도입하는 헝가리형 혼합체제를 통해 경제개혁을 본격적으로 추진하는 것이었다.

의 경제를 운용하였다. 즉 개혁초기에는 사유부문이 극히 제한적으로만 인정되었고, 집단농장 등의 협동부문(cooperative sector)은 완전히 용인되었다. 협동형태는 농업부문에서 공업부문으로 점차 확산되었고, 물질적 유인을 강화함에 따라 기업성과도 높았을 뿐만 아니라 국영기업보다 독립적이었으며, 사경제부문이 점차 확산되는 데 큰 영향을 미쳤다.⁵⁷⁾ 기업의 자율권을 확대하는 차원에서 기업이 이윤을 획득하기 위하여 수요·공급 등에 따라 가격에 반응하면서 독자적으로 생산자 가격을 결정하도록 하였다. 기업의 투자결정도 부분적으로 분권화하였는 바, 기업은 감가상각금, 노동자 소득향상을 위해 이윤을 유보할 수 있는 투자계획을 자율적으로 결정할 수 있게 하였다.

넷째, 국내시장과 세계시장간의 직접적인 연계를 강화하는 개혁을 단행하였다. 단일환율제를 도입함으로써 대외경제관계에서 파생되는 경제적 왜곡현상을 감소할 수 있도록 하였다. 이 부분의 개혁성과는 여타 부문에 비해 성공적이지 못했지만 다음과 같은 중요한 조치들이 실시되었다. 즉 단일환율을 도입하고 수출입 면허를 각 기업에게 직접 부여함으로써 무역권을 분권화했으며, 세계시장가격이 국내시장에도 영향을 미치게 하는 등 시장지향적인 개혁이 이루어졌다.

이와 같은 헝가리의 1차 개혁과정은 경제개혁을 뒷받침할 수 있는 기구(특히 정치제도)의 개혁이 이루어지지 않았고, 조세와 보조금, 임금, 가격통제 등 정부규제가 강력하였으며, 대부분의 투자가 정부에 의해서 주도되는 등 여러 부작용과 제도의 미비로 개혁초기에는 많은 문제를 제기하였으나, 결과적으로 1968년 이후 제1차 석유파동이 발생할 때까지 소득수준의 향상과 소비재 부족의 해소, 사회간접자본의 확충, 국제수지의 균형 등 획기적인 성과를 거두기도 했다. 또한 기업에서는 이윤을 중시하고 비용절감의 인식이 확산되었으며, ‘목표량’만을 중시하던 종래의 관념에서 탈피하여 경제적 합리성을 존중하는 변화를 초래하게 되었다. 그럼에도 불구하고 기대한 만큼의 성과는 이루지 못했다. 소유관계에 근본적인 변화가 없었고 국가에 의한 임금의 배분방식에서도 관료적 개입행

57) 예를 들어 농업부문의 경우 1975년에 협동농장과 사유농장이 각각 50.5%와 19.0%를 차지하여 국유농장(18.0%)보다 높은 비중을 차지했다.

태가 지속됨으로써 목표로 제시했던 사회주의적 시장경제 창출에는 실패하였다.⁵⁸⁾ 더구나 1970년대 두 차례에 걸친 국제석유위기에 따라 무역적자가 증대하고 외채도입이 증가함에 따라 헝가리 경제는 다시금 위기를 맞게 되었다.

1970년 초 보수파가 정치권을 지배하게 됨에 따라 1979년까지 헝가리는 다시 종래의 전통적 모형으로 회귀하는 전환기를 맞게 되었다. 기업의 투자결정에 정부의 간섭이 강화되고 49개 대기업에 대한 경영통제가 재개되었으며, 경제전반에 걸쳐 분권화가 다시 중앙집권화로 변화하는 추세를 보였다. 이와 같은 보수정책으로의 회귀는 결국 1976~79년 기간 중에 경제침체와 물가상승 및 국제수지 악화와 대외채무의 급증 등을 가져와 결국 실패로 끝났고, 1980년 초부터 다시 제2차 적극적 개혁을 시도하게 되었다.

제2차 개혁에서는 다시 생산량 중심의 기업목표가 철폐되고, 국내시장에서의 경쟁가격의 결정을 유도하며, 국제경쟁력을 강화시키는 가격정책을 실시하여 국제수지의 개선을 도모하고, 비효율적인 대기업을 중소기업에 분할하여 효율성을 제고시키고, 기업에 대한 정부의 직접보조금지급을 대폭 축소하는 내용의 정책을 추진하였다. 이밖에도 국제통화기금(IMF)에 가입하여 차관 등의 해외신용의 수혜를 증가시키며, 제도의 개혁으로 경제전반의 효율성을 높이는 정책을 추구하였다.

1985년부터는 동유럽국가에서 가장 먼저 외국과의 합작투자를 실시하고, 중앙은행기능을 도입하였으며, 자본시장의 효율성을 제고시키고 개인합자회사의 설립을 허가하는 등 대폭적인 개혁정책을 실시했다. 이어 1988년부터는 동유럽국가의 체제전환의 분위기에 편승, 자본시장과 외국자본의 투자촉진에 이르기까지 개혁의 폭을 급진적으로 확대하는 경향을 보였다.⁵⁹⁾

58) Tsuyoshi Hasegawa, "Connection Between Political and Economic Reform," in Gilbert Rozman et. al. (eds.), *Dismantling Communism: Common Causes and Regional Variations* (Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1992), pp. 73~74.

59) 여기에는 1985년 선거 때부터 복수후보제가 시험적으로 채택되었고, 1988년

(3) 유고슬라비아

동유럽국가들 중에서 가장 먼저 소련의 영향권으로부터 벗어나 독자적인 개혁의 길을 모색하던 유고는 흐루시초프의 실각을 전후하여 1965년 경제개혁을 단행하여 본격적인 시장사회주의체제로 전환하였다. 이 제도는 기본적으로 시장사회주의를 표방하는 것으로서 자본의 사회적 소유와 시장기능에 의한 자원배분 및 노동자에 의한 기업의 자주관리라는 특징을 가졌다.⁶⁰⁾ 이 제도의 중요한 특징은 첫째, 1950년대 초부터 모든 정부소유의 기업이 공식적으로 노동자평의회에 귀속되었으며, 생산과 판매 등의 의사결정이 각 기업에서 자율적으로 이루어졌다는 점이다. 둘째, 헝가리보다도 더욱 폭넓게 정부의 계획과 통제가 완화되었으며 시장기구에 의한 가격결정이 확대되었다. 셋째, 임금은 기본적으로 기업의 총수입에서 원료비를 공제한 총소득을 종업원에게 배분하는 방식으로 기업 자체(노동자평의회 등)에서 결정되므로 여타 동유럽국가보다 물질적 유인이 크게 확대되었다.

이와 함께 정치적으로는 중앙정부의 권한을 지방정부와 지역공동자치기구에 대폭 이양하는 등 지방분권화가 추진되었다. 그러나 1960년대 중반 이후 지방분권화가 더욱 강화된 나머지 각 지역간 시장의 분화와 단절현상이 유고슬라비아 전체의 경제발전에도 부작용을 유발하기도 했다.

유고슬라비아의 독자적인 시장사회주의의 도입은 1960년대 후반까지 높은 성장과 투자효율 등 좋은 성과를 거두었다. 그러나 1970년대에는 석유파동으로 인한 국제경제환경의 악화, 자주관리기업의 특성상 나타나는 기업수입의 과다한 임금분배 등으로 높은 물가상승과 경기침체를 가져왔다. 이로써 소득불균형의 심화, 국제수지의 악화, 인플레이션 등으로 인해 경제성장률은 저하되기만 했다.⁶¹⁾

5월 개혁에 부정적인 입장을 취했던 카다르 서기장이 물러나고 개혁파인 그로스가 서기장이 되는 등 변화의 가능성을 정치권 내부에서 스스로 모색하려는 의지가 크게 작용했다.

60) 전통적 동유럽 경제모형의 경험이 극히 짧은 가운데 시행된 유고슬라비아의 경제개혁은 당시 이론적 모형도 확립되지 않았고 여타 국가의 실증적 경험도 축적되지 않은 세계 유일의 경제체제라 할 수 있었다.

1980년대에도 유고의 경제는 침체를 벗어나지 못한 채, 투자 감소, 높은 인플레이션(1988년 200%)이 지속되는 실정을 보였다.

(4) 루마니아

루마니아에는 1965년 권력을 독점했던 게오르그 데이(Gheorghiu Dej)가 사망하고 니콜라이 차우세스쿠가 권력을 장악하여 루마니아 사회주의 공화국으로 국명을 개칭하면서 변화가 초래되었다. 1967년 대통령에 취임한 차우세스쿠 공산당 서기장은 루마니아 민족주의 색채가 짙은 대소 독립노선을 표방하면서 대내적 개혁에 착수하였다. 전후 동유럽 사회주의 블록경제가 형성될 당시 루마니아는 블록내 산업협력체제 구축이라는 명분하에 농업국으로 분류되어 농업과 석유화학공업에 국한된 경제개발계획을 실시하는데 차우세스쿠는 이에 대해 정면으로 반발하면서 강력한 공업정책을 추진하였다.

소련 및 코메콘에 반발하면서 차우세스쿠는 1967년부터 국민경제조직을 개편하고 개별 기업에게 보다 많은 활동상의 자율성과 인센티브를 부여하는 경제개혁을 실시하였다. 첫째, 거시적 개혁으로서 생산재와 소비재 생산부문의 발전 격차를 해소하는 것을 목표로 삼았다. 둘째, 미시적 개혁의 일환으로서 관계법을 개정하여 각 개별기업이 목표 달성을 위한 차선의 방법을 자율적으로 선택할 수 있게 함과 동시에 이윤이 기업경영의 우열을 가리는 주요기준의 하나가 되도록 하였다. 셋째, 중앙계획부서와 각 기업들 사이에 중간적 기구인 「산업단(IC: Industrial Central s)」을 설치하여 의사결정의 분권화를 시도하였다.

그러나 루마니아의 개혁조치는 본격적인 개혁이라기보다는 「국민경제의 관리 및 계획상의 개선」이며 이는 명령식 계획화의 기본적인 특징은 유지

61) Aleksander Bajt, "The Scope of Economic Reforms in Socialist Countries," in Janos Matyas Kovacs and Marton Tardos (eds.), *Reform and Transformation in Eastern Europe: Soviet-type Economics on the Threshold of Change* (London: Routledge, 1992), p. 223.

하면서 가격, 조세, 이자, 신용 및 기타 경제적 수단을 활용함으로써 기술합리적으로 체제의 모순과 문제점을 수정하는 정도에 그쳤다. 또한 기업의 의사결정에서 재량권을 부여하려던 계획도 중앙계획부서의 권한이 상당부분 유지됨으로써 이윤, 가격, 임금 등의 경제적 수단이 인센티브로 작용할 수 없는 제한적인 개혁에 머물렀다. 1975년부터 차츰 분권화를 포기하고 중앙집권제로 복귀하는 조짐을 보이면서 1978년 신경제기구를 신설하기는 했으나 경제개혁에서 실질적인 성과를 보이지 못했다.

루마니아는 1970년대 중반까지 충분한 에너지 자원을 바탕으로 동유럽 국가들 중에서 가장 급속한 경제성장을 기록하였으나 1970년대 후반부터 세계경제의 전반적인 침체와 국내 경제상황의 악화로 점차 성장이 둔화되었다. 차우세스쿠의 무리한 공업화정책은 만성적인 무역적자와 외채난을 가중시켰으나 이에 대한 해결책으로서 강력한 수입억제정책과 에너지자원의 최대한 억제라는 방침만을 고수할 뿐 새로운 경제개혁을 실시하지 않았다. 결과적으로 국민들의 극심한 내핍생활만을 강요하게 되어 국민들이 생활은 극도로 어려워지기만 했다.

(5) 체코슬로바키아

1960년대 초 심각한 경제위기가 발생한 체코에서는 시장경제체제로 조속히 이행할 것을 요구하고 동시에 광범위한 정치적 자유를 획득하기 위한 범사회적 운동이 전개되었다. 이러한 사회적 분위기 속에서 집권 공산당 내에서는 지배엘리트간의 노선투쟁이 벌어졌으며 그 결과 당내 개혁주의자들의 지지를 받는 두브체크(Alexander Dubcek)가 1968년 1월 당 제1서기로 선출되었다. 두브체크는 소련의 반대에도 불구하고 소위 ‘인간의 얼굴을 한 사회주의’의 가치를 내걸고 체제민주화 작업과 경제개혁정책에 착수하였다.

그러나 1968년 8월 21일 브레즈네프는 제한주권론을 빌미로 바르샤바 조약기구의 동맹군을 동원하여 체코를 무력으로 침공한 후 두브체크를 실각시킨 후 구스타프 후사크를 내세워 친소정부를 수립함으로써 체코의 ‘프라하의 봄’은 사실상 막을 내렸다. 후사크의 체코정부는 보수적인 탄압

정치를 감행하여 사회안정화를 이룩하였다. 경제부문에서도 중앙계획위원회회를 신설하고 기업연합회의 집행권한을 강화함으로써 개별기업의 의사결정권을 신설하고 중앙통제기능을 강화하여 투자, 임금 및 가격형성 등을 포괄적으로 통제하게 되었다.

강력한 중앙계획체제로 복귀한 체코는 1970년대 중반까지는 완만하지만 경제성장을 지속하기는 하였으나 1970년대 후반에 들어서면서 상황은 급격히 악화되기 시작하였다. 국제원유가 및 원자재 가격이 앙등하는 등 교역조건이 악화됨으로써 무역 적자가 차츰 누적되기도 했다.

3. 동유럽국가의 개혁과 체제전환

가. 1980년대 후반 동유럽 정치·경제질서의 변화

1980년 후반 동유럽의 정치질서에 보다 중요하고 근본적인 변화를 가져온 요인은 소련의 최고지도자로서 고르바초프 당서기장의 등장이었다. 동유럽에 대해 막강한 영향력을 행사해온 소련에서 고르바초프가 등장함으로써 야기한 변화의 물결은 곧 동유럽 각국에 대한 전반적인 변화를 초래할 요인으로 충분했다.

1986년 2월 소련 공산당 제27차 당대회에서 행한 연설에서 고르바초프는 경제뿐만 아니라 정치부문에 있어서도 근본적이고 획기적인 개혁을 추진할 것을 제안함으로써 소련의 영향권하에 있던 동유럽 각국에 지대한 영향을 주기 시작했다. 더구나 고르바초프가 10월 혁명 70주년이 되는 기념식에서 행한 연설은 이제까지 공산권에서 평등 및 주권 대사회주의 대단결간에 존재하던 갈등과 대립에 대해 보다 명확히 각국의 주권의 우월성을 지지함으로써 브레즈네프 독트린으로부터 한발 물러섬과 동시에 앞으로 동유럽 각국의 공산당은 각자 자신의 국내사정에 대해 일차적 책임을 수행해야 한다고 선언하였다.⁶²⁾

62) Judy Batt et. al., "Foreign Policy Ideology," in Gerald Segal, (ed.), *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1992), p.

이와 같은 고르바초프의 개혁 정책은 시간이 지남에 따라 동유럽의 급진적인 경제개혁과 사회·정치적 개혁에 긍정적인 토대를 마련했다. 폴란드의 자유노조의 결성으로 시작된 1980년대 동유럽의 변화는 급기야 고르바초프의 개혁으로 새로운 전환점을 맞이하였다. 소련의 강력한 통제와 사회주의권의 결속, 단결을 강조하여 각국의 개혁 노력이 억압되던 시대가 종말을 고하고 동유럽 각국은 각자의 책임 아래 자신의 정치적, 경제적, 사회적 문제들을 해결해 나가야 하는 시대에 접어들게 되었다.

개혁은 헝가리와 폴란드를 선두로 시작되어 여타의 국가들로 확산되었다. 그러나 개혁의 진행 범위와 수준은 각국의 정치, 경제, 사회, 문화, 종교 및 기타 제반 범위와 수준은 각국의 정치, 경제, 사회, 문화, 종교 및 기타 제반 특성에 따라 달랐다. 따라서 각국의 개혁, 개방 사례는 각국마다 동일하지 않다. 특히 동유럽 사회주의체제의 핵인 소련의 변화는 이 지역의 변화 방향을 결정짓는 중요한 요인이었으나 이 역시 각국의 사정에 따라 그 영향에는 차이가 있었다. 그러나 1980년대 후반기 시장사회주의를 대부분 도입·실시한 동유럽국가들은 멈출 수 없는 개혁의 요구에 직면하게 되고 이는 경제적 측면에서만이 아니라 동시에 정치적, 사회적 개혁을 수반하는 전면적이고 근본적인 개혁으로 이어지지 않을 수 없었다.

이런 점에서 1980년대 후반부터 시작된 동유럽의 개혁은 근본적인 성격이 종전과는 구별된다. 가장 중요한 특징은 종래와 달리 개혁자체가 사회주의의 종주국인 소련에서부터 주도되었고, 정치와 경제제도가 동시에 개혁되는 특징을 갖고 있었다. 또한 부분적인 개혁이 아니라 체제의 구조적 요소가 거의 모두 대체되는 혁명적 변화가 일어났던 것이다. 이것은 동유럽이 정치제도면에서 서구식 민주주의를 도입하였기 때문에 가능했을 뿐만 아니라, 종래와는 달리 종주국의 위성국가에 대한 개혁저지가 없었기 때문에 성공적으로 이루어질 수 있었다.

동유럽의 체제개혁은 전통적인 명령형 계획경제에 대한 반발과 실패에서 연유된 것이므로 당연히 계획경제와 대치관계에 있었던 시장경제 요소

를 도입하는 방향으로 이루어졌다. 물론 개혁의 진전과 성과는 각국마다 차이가 있지만 동유럽이 지향한 개혁의 핵심적 요소는 가격의 자율화와 경제의 안정화, 기업의 자율적 의사결정권과 실질적인 사유재산권의 부여, 현대의 금융제도와 태환성 통화에 의한 무역거래제의 도입 등이라고 할 수 있다.

나. 체제전환의 배경

(1) 정치·사회적 측면

(가) 대외적 정치상황의 변화

1985년 3월 소련 공산당 서기장에 취임한 고르바초프는 공산주의체제가 지닌 한계성을 인정하고 소모적인 미국과의 군비경쟁을 포기하는 대신, 피폐해진 소련경제의 재건 등 국내문제 해결을 최우선 과제로 설정함으로써 기존의 정책노선을 대폭 수정하였다. 고르바초프는 페레스트로이카와 글라스노스트를 통한 「인간적 사회주의」의 달성을 목적으로 대내적인 정치·경제개혁을 추진하는 한편 경제재건에 군사비를 전용하기 위하여 미국과의 군비감축협상을 주도하고 아프가니스탄에 주둔하고 있던 소련군을 철수시키는 등 군사강국으로서의 소련의 역할을 축소시켰다. 그 결과 동서화해 분위기가 고조되면서 1989년 12월의 몰타회담을 계기로 동서냉전은 미·소 양국 정상에 의해 공식적으로 종식되기에 이르렀다.

국내문제 해결에 최우선을 두는 고르바초프의 정책기조는 대외적으로 동유럽국가에 대한 불간섭정책으로 나타났으며, 이는 1987년 11월의 브레즈네프 독트린 폐지 등에 의해 동유럽의 민주화를 용인하는 방향으로 구체화되었다. 1987년 11월 러시아혁명 제70주년 기념식을 통해 고르바초프 서기장은 전체적인 사회주의체제의 안전과 이익이 개별 사회주의국가의 안전과 이익에 우선한다는 브레즈네프 독트린의 포기를 처음으로 표명했다.

고르바초프에 의한 동서냉전 종식은 동유럽국가의 민주화가 추진될 수

있는 대외적인 여건을 제공했는 바, 이러한 여건변화를 바탕으로 동유럽 국가의 국민들은 공산당 일당독재를 배격하는 민주화운동을 전개하였다. 공산당 일당독재체제하에서의 일인 장기집권⁶³⁾에 따른 정치적 부패와 인권유린, 사회주의 계획경제체제 내부의 비효율성으로 인한 생산부진과 생활수준의 저하 등으로 누적된 국민의 불만은 1989년 11월 베를린장벽 붕괴를 계기로 최고조에 달하였으며, 국민들의 민주화욕구가 확산되면서 동유럽국가들은 공산당 일당독재체제를 종식시키고 사회주의 이데올로기를 포기하게 되었다.

이와 같은 체제개혁의 움직임은 폴란드가 공산권 국가중에서는 처음으로 자유노조의 경제개혁 요구를 수용하여 1989년 6월 자유총선을 통한 자유노조중심의 비공산연정을 출범시킴으로써 막이 올랐다. 이와 비슷한 시기 헝가리는 1989년 2월 다당제를 도입하고 동년 6월 대오스트리아 국경의 개방을 통해 동독인의 서독 이주를 허용함으로써 동년 11월에 발생한 베를린 장벽 붕괴의 원인을 제공하였다. 또한 체코슬로바키아와 루마니아 및 불가리아에서는 1989년말부터 1990년까지 공산당 일당 독재체제가 붕괴되고 새로운 정권이 들어서면서 정치·경제체제의 변혁이 시작되었다.

(나) 사회주의 정통성의 상실

소련의 영향하에 계획경제체제와 공산당 1당 지배체제를 유지하던 동유럽국가들은 1970년대 중반부터 시작된 경제침체, 소련 영향력의 감소 그리고 동유럽 사회주의 국가들이 갖고 있던 정통성의 근간과 실제와의 엄청난 괴리에 대한 국민의 실망 등 심각한 체제위기에 직면했다.

1980년대 말 동유럽국가들의 경제사정은 무역수지가 악화되고 외채가 누적되었는가 하면 사회주의 경제권의 퇴조로 인해 각국의 경제는 계속 악화되고 있었다. 경제개방 및 개혁이 본격적으로 추진될수록 관료제, 중

63) 정치격변으로 실각하기 전까지 동독의 호네커 정권과 체코슬로바키아의 후사크 정권은 20년, 루마니아의 차우세스쿠 정권은 26년, 불가리아의 지코프 정권과 헝가리의 카다르 정권은 30년 이상 장기집권을 지속했다.

양계획의 불합리성, 규제가격제도의 모순 및 문제점들이 도출되었기 때문에 정치적, 이념적 개혁이 수반되지 않고는 더이상의 경제개혁 자체가 불가능해졌다. 이런 점에서 경제개혁시도의 실패가 1989년 구체제의 급격한 몰락을 촉발시켰다고 할 수 있다. 즉 체제 자체가 합리적 경영을 할 수 없음이 드러남으로써 집권당, 집권세력에 대한 인민과 엘리트 모두로부터의 신뢰가 실추되고 이러한 불만이 확산됨으로써 정치개혁에 나설 수밖에 없었던 것이다.

1989년 중반 이후 동독, 체코, 불가리아, 루마니아 등으로 이어지는 일련의 급속한 체제 개혁 과정은 이러한 인민들의 사적 욕구, 주로 체제에 대한 반감이 주변의 상황 변화와 상승작용을 함으로써 이제까지 억제되었던 체제변혁의 요구가 공개화, 조직화됨으로써 시작되었다고 할 수 있다. 이는 인민들로부터 체제변화 요구가 제기되자 단시간 내에 사회 전체로 확산이 되었을 뿐만 아니라 이제까지 강력한 통제를 실시하던 공산당 정권이 허약하게 붕괴하는 과정에서 확인될 수 있었다.

또한 동유럽국가들이 혁명적인 과정을 통한 체제전환을 겪지 않으면 안되었던 또 다른 이유는 지배엘리트들이 체제에 대해 정통성을 상실했기 때문이었다. 1970년대 말부터 침체된 경제상황과 1985년 고르바초프의 등장으로 소련의 신사고 외교가 진행되면서 이들 동유럽 공산당 정권의 지배엘리트들이 스스로 정통성의 근거를 상실하게 되었다. 오로지 사회주의 동맹결속이라는 명목만으로써는 더 이상 체제 유지의 정당성을 주장할 수 없게 된 것이다. 체제개혁의 요구가 점증하자 이에 대처하는 물리적 수단 이외에는 아무런 대처방안이 없던 이들 각국의 지배엘리트들은 소련의 지원없는 물리적 수단이 제한적일 수밖에 없었으므로 루마니아와 같이 내전으로 발전하지 않았던 국가들은 스스로 체제 개혁의 길을 선택하게 되었던 것이다.

(다) 시민세력의 형성

동유럽국가들의 체제전환에는 체제위기가 심화되는 과정에서 각국별로 체제에 대한 대항세력의 꾸준한 성장이 중요한 역할을 했다. 동유럽 공산

주의체제의 정통성에 대한 의문이 제기되고 체제의 효율성이 저하되면서 체제에 도전하는 세력이 등장하면서부터 시민사회가 성장하기 시작했다.⁶⁴⁾ 동유럽에서 시민사회의 성장은 첫째 당·국가에 대항하여 사적 단체나 세력이 자율권을 확보하는 단계, 둘째 이러한 단체나 세력이 공적 영역에서 제한된 목표를 추구하는 단계, 셋째 기존의 당·국가의 정통성에 도전하여 정치화되기 시작한 사회에 대한 통치권자로의 가능성을 제시하는 단계, 넷째 사회세력들의 자율권을 입법화하고 궁극적으로는 자유선거를 통해 시민사회와 국가가 일종의 계약을 체결하는 단계 등 4단계로 구분할 수 있다.

시민사회가 점차적으로 그 영향력을 키워가는 과정에서 일당체제를 고수하는 국가는 그 위치가 날로 위협을 당하면서 체제변혁이 불가피한 것으로 대두되었다.

동유럽에서 가장 먼저 조직적으로 그리고 정치적 의미를 지닌 시민사회는 폴란드의 ‘자유노조’ 운동에서 찾을 수 있다. 1980년부터 조직화되기 시작한 폴란드의 자유노조는 8백만명 이상이 가입한 엄청난 규모의 노동조합으로 세력을 확장하였다. 초기에는 폴란드 정부에 대하여 경제적 측면에서의 개혁을 집중적으로 요구했으나 점차 출판, 집회 및 결사의 자유 등 기본적인 정치적 자유의 확대를 요구하였다.⁶⁵⁾

한편, 헝가리의 시민사회는 폴란드의 자유노조와 같은 강력한 시민사회 단체가 되지 못했기 때문에 상대적으로 미약한 상태에 있었다. 따라서 초기 그들은 정부에 대해 법률을 준수하고 사회자치단체의 자율성을 제고시켜줄 것을 요청하는 정도에 그쳤다. 그러나 1988년 말 경에는 무려 50여개의 시민단체들이 형성되어 그들의 집약된 의사를 보다 조직적으로 표

64) 동유럽에서의 독립적인 시민사회의 형성 및 발전은 1970년대부터 본격화되었으며 이 과정에서 시민사회의 세력은 국가의 정통성 및 권위는 인정하되 그 국가의 지배 이데올로기에 대항하는 입장을 정립하는 노력을 기울이면서 활성화되었다.

65) 자유노조측이 공산당 정부에 대해 제기한 요구사항이나 요구절차 등을 살펴보면 공산당 집권체제 자체에 대한 부정보다는 공산당의 정치, 경제적 위상 및 현존 사회주의체제는 인정하면서 그 테두리 내에서 시민의 권리 그리고 집단적 의미로서의 자유노조가 활동을 용인받으려는 타협적 자세를 견지하였다.

출하기 시작했다. 많은 수의 시민단체들은 그들을 총괄할 수 있는 하나의 모집단으로서 ‘반체제원탁회의(EKA: Opposition Round Table)를 결성, 1989년 6월부터 집권당과의 협상에 적극적으로 임하였다.

체코슬로바키아에서는 1987년 최초의 정치적 목적을 띤 ‘민주화 추진회(DI: Democratic Initiative)’가 결성되어 정치적 자유화 및 개혁을 위한 대화를 정부에 대하여 요구함으로써 반체제 인사들이 조직적인 활동을 활발히 하기 시작했다. 체코의 시민사회가 본격적으로 대항세력화한 것은 프라하에서 대규모 학생 시민들의 집회 및 시위가 벌어지기 시작한 1989년 11월 중순부터였다. 11월 19일 프라하에서 반체제 작가인 하벨을 포함한 지식인들이 ‘시민포럼(DF: Civic Forum)’을 결성하였고 거의 비슷한 시기에 작가와 예술가들이 중심이 되어 반폭력 민중(PAV: Public Against Violence)을 조직하여 함께 시민들의 반정부 쫓겨기를 선도하였다. 이러한 시민사회의 성장과 시민단체들의 활동이 점차 정치화되자 각국 정부는 이들의 독립적인 활동을 제약하는 각종 입법 및 규제활동을 전개하거나 주요 활동가를 체포·구금함으로써 구체제를 유지하려고 하였다.

체제변혁과정에서 두드러진 특징은 지배세력 내부의 균열이었다. 폴란드의 경우 당관료의 대거 이탈과 공산당 내부에서 강경파들과의 노선갈등 결과 진보개혁파들의 결속이 강화되었다. 결과적으로 폴란드에서는 자유노조, 헝가리의 경우 수개의 개혁집단, 그리고 체코에서는 다수 군중이 참여하는 대중 시위가 정권기관에 도전세력으로 등장하면서 정권의 붕괴를 촉진시켰던 것이다. 결국 동유럽 3국에 있어 시민사회 단체들이 밑으로부터 형성되어 공산당이 독점하던 국가기구에 대해 도전하는 형상을 취했다. 이들 단체들은 소련의 개혁과 불간섭 원칙이 실질적으로 받아들여지게 됨에 따라 공산정권을 붕괴시키기 위한 시민운동을 크게 강화해 나갈 수 있었다. 이들 시민사회의 세력 확장의 이면에는 민족주의에 대한 열망이 자리잡고 있었다.

국가지도자 및 기존 간부들은 초기 시민사회의 정책참여 요구에 대해 가능한 한 부정적인 태도를 취했으나 체제위기가 심화됨에 따라 점차 이들 시민사회의 개혁요구를 수용하지 않을 수 없었으며 이들의 요구에 굴

복하는 양상을 보였다. 종래에는 지배정당의 권위를 부정하는 요구가 표출되면서 시민사회의 정치권 진입이 표면화되고 정권에의 참여가 공식화하게 되었다. 결국 이들 활성화된 시민사회 단체들의 노력이 공산정권을 붕괴시켰다고 할 수 있다.

(2) 경제적 측면

(가) 경제성장의 한계

동유럽국가들은 사회주의 경제시스템이 도입된 이후 초기에는 과잉노동력 흡수를 위한 노동집약적 공업화로부터 어느 정도 성공을 거둘 수 있었으나, 점차 노동집약적 공업화의 한계가 나타나고 설비 및 기술개발투자의 부진으로 인한 시설의 노후화 및 기술수준의 저하 등이 심화되면서 성장이 지속적으로 둔화되었다.

1965년~1980년중 동유럽국가의 연평균 경제성장률은 5.3%로 개도국의 평균 성장률에 육박하는 수준이었으나 1980년대 들어 체제내의 모순이 심화되면서부터는 연평균 경제성장률은 1.4%로 크게 둔화되었으며 1인당 실질 GDP 성장률도 0.8% 증가에 그쳤다. 반면, 시장경제체제하의 서방국가들은 1980년대에도 이전의 성장세인 2.5% 수준을 대체로 유지할 수 있었다.⁶⁶⁾

(나) 노동생산성 저하

동유럽국가들에는 계획당국에 의한 자원배분의 결과 자원의 낭비가 심화되고 생산의욕을 부추길 이윤동기가 인정되지 않음으로써 노동생산성도 이전보다 저하되었다. 투자재원의 부족으로 고정투자율이 하락한 데다 투자효율성마저 떨어져 한계고정자본계수가 대폭 상승하였다.

구동독과 유고를 포함한 폴란드, 체코, 헝가리, 루마니아, 불가리아 등

66) IBRD, *World Development Report*, 1990.

전체 6개국의 고정투자율은 1970년대 33.8%를 기록하였으나 1980년대에는 26.8%로 낮아졌으며, 경제성장률 또한 1980년대에는 2.3%로 1970년대 6.1%의 40%로 하락했다. 국내생산을 한 단위 증가시키기 위해 소요되는 고정투자인 한계고정자본계수도 위 6개국의 평균치는 1970년대 5.5를 기록했으나 1980년대에는 11.6으로 1/2 수준으로 낮아졌으며, 노동생산성증가율도 1970년대의 5.5%에서 1980년대에는 2.2%로 현격히 낮아졌다.⁶⁷⁾

(다) 물자부족의 심화

중공업 위주의 성장전략으로 생필품 등의 소비재 생산이 적은 데가 소비자들이 원하는 제품의 생산보다는 계획당국이 필요하다고 인정하는 제품을 생산함으로써 지속적인 수급불균형이 유발되어 물자부족 현상이 심화되었다. 물자의 부족에도 불구하고 가격통제로 인플레이는 심하지 않았으나 재화의 가격이 수급에 의한 실세를 반영하지 못함으로써 여유자금은 많았으나 물품을 구할 수 없는 현상이 심화되고 물품구입을 위한 줄서기와 암거래가 일상화되었다.

(라) 국제경쟁력의 약화와 대외채무의 누적

폐쇄경제체제의 유지로 국제수준의 전문화가 이루어지지 않은 데다 서방국가와의 기술격차도 크게 확대되어 국제경쟁력이 약화되었다. 동유럽 국가들은 상호경제협력을 강화함으로써 생산증대를 도모하기 위하여 소련을 포함한 사회주의 국가간 역내무역시스템을 창설하였으나 사회주의국가들이 모두 동일한 문제점을 안고 있어 동 시스템의 유지도 문제해결에 큰 도움을 주지 못했다. 또한 대서방 수출 부진으로 외환부족으로 역내무역에 의해 확보할 수 없는 자본재 및 원자재의 수입을 외자에 의존함에 따라 대외채무가 누적되었다.

67) The Institute of International Finance, 1990.

폴란드의 경우 1971년 11억달러였던 대서방국 채무는 1989년 400억 달러로 증가하였으며, 체코 또한 1971년 5억달러에서 1989년 79억달러로 증가했다. 헝가리도 11억달러(1971)에서 1989년 213억달러로 증가했다.⁶⁸⁾

다. 체제전환의 목표

경제체제 전환의 목적은 중앙계획경제체제에서 비롯된 비효율을 제거하고 시장경제체제로 이행함으로써 자원의 효율적 이용과 생산증대를 통해 낙후된 경제를 재건하는데 있다. 동유럽국가들의 체제전환과 관련, 그 목표로서 전략적 차원에서 가장 많이 논의되었던 부문은 일시에 모든 개혁을 추진하느냐(big bang), 아니면 점진적으로 개혁을 추진하느냐(piece mill) 하는 점과 경제후생을 덜 감소시키기 위해서는 어떠한 순서로 경제개혁을 추진해 나가는 것이 바람직한가 하는 개혁순서(sequencing)에 관한 문제였다. 동유럽국가들이 체제전환을 위한 정책 추진의 목표와 방향들을 정리하면 다음과 같다.

(1) 경제안정화와 자유화의 동시 추진

체제전환에 있어 가격의 자유화와 동시에 거시경제적 안정화를 상호 보완적 정책수단으로서 채택하려고 했다. 그러나 자유화 정책과 안정화정책은 사실상 상호 충돌되는 개념의 정책적 적용이기 때문에 이를 동시에 추진한다는 것은 이론적으로 불가능하다. 따라서 그 방법을 둘러싸고 상당한 논란이 야기되었다.

경제체제 전환에 있어 안정화 우선론자들은 초과수요를 억제하지 못한 상태에서 자유화 조치를 실시하게 되면 경제왜곡이 더욱 심화되며 자유화의 부작용이 자유화조치 자체를 위태롭게 하기 때문에 경제의 안정화가

68) Joint Economic Committee, *East European Economies: Slow Growth in the 1980's*, U.S. Government Printing Office, 1986 EIU, Country Report.

자유화보다 선행되는 것이 바람직하다고 주장하였다. 다시 말해 안정화와 자유화 조치를 병행할 경우 고인플레이가 발생하고 고인플레이는 가격이 지닌 정보력을 감소시킴으로써 자원의 배분을 어렵게 하며 국내의 초과수요로 초래되는 경상수지 적자와 급격한 환율변동 등의 대외적 결과가 자유화조치의 신뢰성을 감소시키므로 안정화정책을 먼저 실시해야 한다는 주장이다.

그러나 안정화와 자유화 동시추진론자들의 주장에 의하면 동유럽국가의 경우에는 장기간 중앙계획경제체제를 유지하고 있었기 때문에 경제의 왜곡이 상호 구조적으로 얽혀 있어 어느 한 부문의 개혁도 여타 부문의 개혁없이 성공할 수 없다는 것이다. 그리고 사회주의 경제체제에서 가격기능이 작동하는 시장경제체제로 전환하기 위해서는 가격자유화가 불가피하므로 안정화와 자유화를 동시에 추구해야 한다고 주장하였다.⁶⁹⁾ 즉 안정화 우선 시책은 개혁을 무제한 연기시키기 위한 변명으로 받아들여질 수 있어 기득권을 유지하고자 하는 세력에 의해 보조금을 삭감하더라도 가격구조의 합리화를 도모하지 않고서는 자원의 낭비가 시정될 수 없으므로 가격개혁을 수반하지 않는 안정화조치는 실패하기 쉽다는 것이다.

(2) 가격개혁과 무역자유화의 실현

가격기능을 통한 자원의 효율적 배분을 도모하기 위해서는 대내적으로 올바른 가격체제를 형성함과 아울러 국내가격수준을 국제가격 수준에 근접시켜야 한다. 이를 실현하기 위해 국내가격을 자유화함과 동시에 대외 무역을 자유화해야 한다.

대외교역의 신속한 자유화를 반대하는 측은 국제가격수준을 급격히 채

69) R. Lipsey와 K. Lancaster는 「경제의 효율적인 자원배분을 위해 k개의 조건이 동시에 충족되어야 하나 외부적 제약으로 인해 1개의 효율성 조건이 충족될 수 없는 상황이 발생했을 때 (k-1)개의 효율성 조건이 모두 만족되는 것이 결코 차선이 될 수 없다」는 “차선의 이론(theory of the second best)”을 증명했다. 동이론에 의하면 경제개혁을 추진할 때 경제의 왜곡을 점진적으로 제거한다고 해서 경제후생이 나아질 수는 없으므로 점진적 개혁은 실패한다는 것이다.

택할 경우 대외경쟁력이 없는 일부 산업의 생산력이 약화되어 이와 같은 산업에 속한 기업이 모두 문을 닫아야 하기 때문에 조정비용이 상당히 크며 원가상승으로 인한 인플레이가 유발되므로 국내가격을 우선 자유화한 후 점진적으로 무역자유화를 추진하여야 한다고 주장한다.

반면, 국내가격과 무역자유화를 동시에 실현해야 한다는 입장은 먼저 국내시장 수급에만 맞추고 그 후에 국제시장가격에 맞추게 되면 총조정비용은 더욱 증가하기 쉬우며 이중적 환율제도를 유지하게 됨으로써 수입원자재의 가격을 인위적으로 낮추어 수입인플레이를 억제하기 되면 가격의 왜곡이 초래되므로 국내가격의 자유화와 대외무역의 자유화를 동시에 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

(3) 국영기업의 민영화 문제

국영기업의 민영화와 관련해서는 민영화의 속도, 매각방법, 기업간 부채의 정리 등과 관련하여 다음과 같은 점들이 문제로 등장했다.

첫째, 민영화의 속도와 관련, 급진적 옹호론자들은 국영기업을 정부소유로 그대로 두고 그 중에서 경쟁력이 없는 기업만을 도태시키면서 민간기업 부문이 성장할 수 있도록 하는 점진적 방안은 신뢰성의 결여란 문제에 직면하게 될 것으로 보았다. 즉 경쟁력이 없는 국영기업을 언제까지 소멸시킬 것인가를 알 수 없을 때 위험을 무릅쓰고 민간기업을 창설하여 국영기업과 경쟁하리란 것을 기대할 수 없으며 또한 민간기업이 동일한 조건하에 국영기업과 경쟁할 수 있으리라고 믿을 수는 없다는 것이다. 그러므로 새로운 민영기업의 설립과 함께 기존의 국영기업을 일시에 민영화시키는 급진적 방법이 바람직할 것으로 보았다. 삭스(J. Sachs)와 같은 급진적 개혁론자들은 사유화가 일시에 획기적으로 추진되지 않으면 사유재산을 보유한 민간부문의 성장이 침체되기 때문에 체제자재의 성공적인 개혁이 제약을 받는다고 보았다.⁷⁰⁾ 반면, 코르나이(Kornai)와 같이 보

70) J. Sachs, "Reform in Eastern Europe and the Former Soviet Union in the Light of the East Asian Experience," *Journal of the Japanese and International Economies* (December 1995).

수적 개혁론자들은 사유재산의 보유에 따른 인센티브가 점진적으로 형성되는 것이 미시경제적 이익을 극대화시킬 수 있다고 보았다.⁷¹⁾

둘째, 국영기업을 민영화할 때 유상매각을 할 것인가 아니면 무상공여를 할 것인가는 소득배분효과와 안정화 노력과의 연계 및 기업에 대한 효율적 통제란 면을 고려하여 선택해야 할 것으로 보았다. 유상매각은 과잉통화를 흡수할 수 있고 재정의 건전화를 도모할 수 있다는 점에서 안정화시책을 뒷받침하여 주는 장점이 있으나 국내저축의 부족과 자본시장의 미발달 및 소요기간의 장기화로 매각이 지연되는 단점이 있는 것으로 보았다. 반면, 무상공여는 소득배분효과가 있고 신속한 민영화를 달성할 수 있다는 점에서 안정화시책을 뒷받침하여 주는 장점이 있으나 국내저축의 부족과 자본시장의 미발달 및 소요기간의 장기화로 매각이 지연되는 단점이 있을 것으로 보았다. 그 외 무상공여는 소득배분효과가 있고 신속한 민영화를 달성할 수 있다는 장점이 있으나 재정건전화에의 기여가 없으며 소유권의 지나친 분산으로 경영에 대한 감독권이 약화되고 실질적인 기업인수가 어렵게 되는 단점이 있다고 보았다.

셋째, 기업간 부채의 정리와 관련해서는 국영기업을 민영화하기 전에 과도한 기업간 신용을 정리하여 민영화 이후 기업의 도덕적 해이 가능성을 배제해야 할 것으로 주장했다. 다시 말해 계획경제하에서는 특정제품이 시장수급에 관계없이 생산목표에 따라 생산되므로 최종재의 판매가 부진하게 되면 동제품의 생산에 연계된 개별기업간의 자금결제가 연쇄적으로 지연되는 경우가 발생하게 되는데 이러한 자금결제상의 지체는 기업간 신용으로 예상된다. 경제체제구조상 발생한 기업간 부채가 정리되지 않는 상태로 민영화될 경우 민영화 이전의 부실채권에 대한 책임소재가 모호해질뿐만 아니라 새로 발생할 수 있는 기업간 신용에 대한 책임도 회피되기 쉬우므로 이를 막기 위해서는 구체체하에서 발생한 신용을 정리하여 책임소재를 명확히 할 필요가 있다는 것이다.

71) J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Oxford, 1992).

(4) 정부재정의 건전화 문제

정부재정의 건전화는 경제의 안정화를 위한 필수적인 요인인 바, 경제 개혁이 진행됨에 따라 재정지출이 오히려 확대될 요인이 많으므로 엄격한 재정운용이 불가피한 것으로 보았다. 즉 정부지출은 가격보조금의 폐지, 손실기업에 대한 보전 삭감, 군사비 삭감 등의 감소 요인이 있으나 국영기업의 구조조정, 사회보장제도 확립, 사회간접자본 확충, 환경정화, 정부채무에 대한 이자지급 등의 확대요인이 있어 전체적으로는 정부지출이 증대되기 쉽다. 반면, 조세수입은 생산저하, 세금공제의 확충, 경제의 민영화 진전에 따른 세수확보의 어려움 등으로 줄어들 가능성이 높다는 것이다. 또한 유상매각에 의한 국영기업의 민영화는 일시적인 정부수입을 유발하나 장기적으로는 소득유발자금이 민간부문에 매각됨으로써 미래획득가능수입이 감소되므로 미래획득가능수입의 감소를 보전하기 위해 정부는 세제를 합리적으로 정비해야 할 것으로 보았다.

(5) 과잉통화의 흡수

화폐발행에 의한 재정적자 보전과 보조금지급 및 과도한 임금 인상⁷²⁾ 등에 의한 과잉유동성(monetary overhang)을 흡수하기 위해서는 금융긴축이 불가피하며 과잉통화를 축소시키기 위해서는 다음의 세가지 방법을 제시하고 있다.

첫째, 금리를 인상하는 것이다. 금리를 인상함으로써 기업에 대한 과도한 신용을 억제하는 것이다. 그러나 동유럽국가에서는 은행이 대부분 정

72) 생산성 저하를 방지하기 위해 동유럽국가들은 기업의 경영권을 기업관리자들에게 일부 이양한 바 있으나, 기업자산의 정부소유 및 정부보조금에 의한 적자보전제도는 그대로 존속되고 있어 기업관리자와 노동자들이 생산성 향상을 통한 기업이윤 증대 노력보다는 임금을 인상하여 자신들의 몫을 증대시키는데 주력함으로써 임금지급이 일반화했다.

부소유로 되어 있어 예금리의 인상은 정부재정에 압박을 준다. 이러한 관점에서 금융정책과 재정정책은 서로 연관이 있으며 금리인상에 의한 과잉통화의 흡수가 효과적으로 이루어지기 위해서는 새로운 조세수입을 유발시킬 수 있도록 조세제도를 개혁해야 할 것으로 평가했다.

둘째, 가격의 상승을 유도하는 것이다. 그러나 과잉통화를 흡수하기 위한 가격인상 조치는 인플레이의 유발로 국민의 생활수준을 악화시킬 위험이 있다. 따라서 동조치가 효과적으로 이루어지기 위해서는 가격상승과 통화증발의 악순환을 정부가 얼마나 잘 억제할 수 있는가에 달려 있음.

셋째, 직접적인 유동성을 축소하는 것이다. 직접적인 통화량의 감축방법은 화폐개혁 등을 통한 통화의 몰수나 정부재산의 공개매각을 통한 통화흡수 등에 의하는 것이다. 화폐개혁은 신속히 통화과잉을 없애는 가장 확실한 방법이나 이는 정치적인 지지가 필요하며, 정치적 지지를 획득하기 위한 사회보장제도가 마련되어야 할 것으로 보았다. 주택과 공기업 등 정부재산을 매각함으로써 초과유동성을 흡수할 수도 있으나 공정가격이 형성될 수 있는 공정한 시장의 형성 문제와 기업이 정신을 효과적으로 이용하기에 필요한 법적 제도의 마련, 파산법 제정, 중개역할을 담당할 금융시장의 발달 등이 마련되어야 하므로 장시간이 소요되어 즉각적인 유동성 축소를 기대하기는 어려울 것으로 보았다. 그러나 장기적으로는 국영기업의 매각에 따른 대금회수뿐 아니라 민영화로 시장경제의 규모가 증대되고 거래가 물물교환에서 화폐시장부문으로 이동함에 따라 유동성에 대한 수요가 증대되어 과잉유동성이 줄어드는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보았다.

(6) 금융부문의 정비

시장경제로의 전환과정에서 수익성이 있는 부문에 신용이 배분될 수 있도록 금융부문을 정비하는 문제다. 이를 위해 정부 또는 중앙은행에 예속되어 있는 상업은행을 분리·독립시켜 독자적인 경영이 가능하도록 은행경영의 자율성을 제고시키고 기업의 원활한 자본조달을 위해 자본시장을 창설하는 것이 필요하다. 그러나 은행감독체제가 확립되고 감독기능이 제

대로 이루어질 수 있는 인력과 정보체제가 확보될 때까지는 금융제도에 대한 정부통제가 불가피할 것으로 보고 있다. 또한 사회주의 국가에서는 정부부문과 금융부문이 명확히 구분되어 있지 않아 국영기업에 대한 손실보전 및 가격보조금 등이 정부재정뿐만 아니라 은행을 통해서도 지원되었기 때문에 은행의 대출채권 중 상당부분이 부실화되어 있어 기업간 신용의 정리와 더불어 은행이 보유하고 있는 국영기업에 대한 부실채권도 정리하여 은행 자산의 건전화를 도모해야 할 것으로 보았다.

(7) 정책의 신뢰성 확보

원칙에 입각한 정책을 채택하여 정책당국자의 자의적인 정책변경 소지를 배제함으로써 정책의 신뢰성을 제고하는 문제다. 경제정책 당국자는 경제계획의 신뢰성과 정책실행의 신뢰성을 확보함으로써 “정책의 비밀관성” 문제에 빠지지 않아야 하며, 개혁이 개인과 사회에 단기적으로 비용을 증대시키는 경우 최초의 개혁을 중단하거나 최대를 축소시키려는 유혹에 빠지기 쉬우나 최초의 결정을 바꾸는 데 상당한 비용이 소요되는 방향으로 개혁의 순서를 결정함으로써 개혁정책의 신뢰성을 제고해야 할 것으로 보았다.

정부 정책변경소지를 축소시켜 정책의 신뢰성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 4가지 대내외적 제약방법을 제시하고 있다.

첫째, 내적으로 정치적 제약(internal political constraints)을 가하는 일이다. 즉 경제개혁의 일정을 세움으로써 정책변경에 따른 정치적 부담을 크게 하는 것이다.

둘째, 내부의 법적 제약(internal legal constraints)을 가하는 것이다. 정책의 비밀관성 문제를 감시하기 위해 독립된 중앙은행을 설립하거나 균형예산 달성을 헌법에 명시함으로써 정부의 역할을 남용하고자 하는 욕구를 견제하는 장치를 마련토록 하는 것이다.

셋째, 외적인 법적 제약(external legal constraints)을 두는 것이다. 유럽통화제도(EMS) 내 환율조정메커니즘(ERM: Exchange Rate Mechanism)이나 GATT(General Agreement on Tariffs and

Trade: 관세 및 무역에 관한 일반협정) 등 국제협약에 가입함으로써 정책수행의 신뢰성을 제고시키는 것이다.

넷째, 외적으로 경제적 제약(external economic constraints)을 가하는 것이다. 예를 들어 IMF(International Monetary Fund: 국제통화기금), IBRD(International Bank for Restructuring and Development: 국제부흥개발은행) 등 국제금융기구의 지원을 받음으로써 정부의 임의적 정책추진에 제약을 가하는 것이다. 상기 4가지 방법은 상호배타적인 것은 아니나, 외적인 제약을 내적인 제약보다 정책추진에 있어 보다 유용한 수단으로 보았다.

라. 체제전환의 대상 및 내용

동유럽국가들은 IMF가 제시한 일반적 경제개혁 추진방향에 근간을 두어 개혁을 추진했으나, 추진양상은 각국의 정치·경제상황에 따라 각기 다르게 나타났다.

폴란드와 체코는 경제개혁 추진에 있어 전 부문에 걸친 급속한 개혁을 추진하였으며, 헝가리는 시장경제로의 전환을 가속화하기 위해 본격적인 경제개혁을 추진하기 이전부터 가격자유화와 대외개방이 상당부분 이루어져 있어 개혁에 따른 충격이 상대적으로 약했다. 루마니아와 불가리아는 구정치세력의 잔존으로 경제개혁 추진이 상당히 지체되었다.

(1) 경제적 자유화

경제적 자유화의 대상은 가격과 무역 및 외환자유화다.

첫째, 가격자유화와 관련, 헝가리를 제외하고는 대다수 국가가 공산당의 일당독재체제가 붕괴되기 시작한 1980년 이후 본격적으로 가격에 대한 통제를 철폐하고 가격보조금지급도 축소 또는 폐지했다. 가격자유화 조치는 체제전환의 상징성과 실행의 용이함 때문에 모든 동구권 국가가 체제전환 초기에 실시했는데, 그 방법에 있어서는 일시에 거의 모든 상품가격을 대상으로 실시하거나(폴란드, 체코), 몇 년에 걸쳐 단계적으로

실시하기도 했으며(루마니아, 불가리아), 실행 과정에서 나타난 물가불안 정으로 인해 실시와 후퇴를 반복한 경우도 있었다(불가리아, 러시아). 가격자유화 초기 생필품, 의약품, 기초원자재(전력, 가스, 석탄), 및 공공재들(교통, 통신요금, 집세)은 대부분의 국가에서 제외되었다.

가격자유화 결과 중앙계획경제하의 만성적인 초과수요와 통화의 과잉공급현상이 크게 완화되었다. 그러나 잠재적인 인플레이션 압력이 일시에 나타남에 따라 초인플레이현상이 초래되기도 했다. 계획경제체제하에서의 부분적인 개혁으로 물가상승률이 높았던 폴란드는 1990년 1월과 6월 2차례에 걸쳐 대부분의 가격이 자유화되면서 초인플레이현상을 보였다. 그러나 1991년 재정긴축 등 경제안정화정책에 힘입어 다소 진정되는 양상을 보였다.

<표 3-1> 동구권 주요 국가들의 가격자유화 추이*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
벨로루시	0	10.0	20.0	30.0	40.0	55.0	70.0	73.0	na
불가리아	30.0	76.0	84.0	74.0	57.0	54.0	48.0	95.6	84.2
체코공화국**	na	72.1	81.7	82.1	81.7	82.6	82.6	86.7	86.7
에스토니아	na	na	na	na	78.9	82.0	76.0	76.0	76.0
헝가리	84.0	89.0	89.1	89.2	88.2	87.1	87.2	84.1	na
라트비아	na	na	93.9	93.9	83.4	83.4	82.2	80.4	79.6
폴란드	89.0	89.0	89.0	89.4	88.0	88.0	88.4	89.4	89.4
루마니아	15.0	53.0	71.0	80.0	82.0	82.0	82.0	93.0	na

주: * 소비자가격지수(CPI)에서 자유화 가격이 차지하는 비중(%)을 말함.

** 1992년까지는 체코슬로바키아

출처: EBRD (1999), p.182.

체코는 1991년 1월과 11월의 가격자유화조치에도 불구하고 국영기업에 대한 보조금 삭감과 임금인상 억제 등으로 물가상승폭이 진정되어 가격자유화로 인한 충격이 작은 편이었다. 헝가리는 공산당정권이 붕괴되기 전인 1986년부터 점진적인 가격자유화가 실시됨에 따라 구정치체제가 붕괴된 이후에도 대폭적인 가격인상조치가 필요하지 않아 물가상승률은 다

른 국가들에 비해 완만하였다. 헝가리는 정부 보조금을 점진적으로 철폐하고 전반적인 가격안정 기조를 유지하기 위해서 에너지와 기초원료 가격을 점진적으로 자유화하는 과정을 밟았다. 급속한 물가상승을 막기 위해 공급부족이 해결되는 재화부터 자유화하는 정책을 취했던 것이다. 루마니아와 불가리아는 1991년 중 가격자유화를 본격적으로 추진하였으며, 그 결과 물가가 급등하자 국민들의 불만이 높아져 동년 하반기에는 일부 가격에 대한 통제를 재개하기도 했다.

<표 3-2> 소비자 물가상승률(연평균 %)

	1959	1990	1991	1992	1993	1994	1995
폴란드	251.1	585.8	60.0	44.3	37.6	29.4	21.6
헝가리	17.0	28.9	32.0	21.6	21.1	21.2	28.3
체코	2.3	10.8	52.0	12.7	18.2	9.7	7.9
슬로바키아	2.3	10.8	58.0	9.1	25.1	11.7	7.2
루마니아	1.1	5.1	223.0	199.2	295.5	61.7	27.8
불가리아	6.4	1.1	39.0	79.4	63.8	121.9	32.9

출처: EBRD, Transition Report, 각년호

둘째, 무역자유화에 있어 동유럽국가들은 가격왜곡을 시정하기 위해 국내가격의 자유화를 적극 추진하였으나 국제시장가격과의 차이를 줄이기 위한 무역자유화에 있어서는 국별로 상이하게 대처했다. 폴란드와 체코는 국내가격을 자유화함과 동시에 무역의 정부독점제를 폐지하여 민간기업의 수출입업무 취급을 허용하는 등 대외무역을 자유화하고 실질 환율을 도입했다. 반면, 헝가리는 체제전환 이전부터 상당한 규모의 외채를 안고 있었기 때문에 먼저 국내가격을 자유화한 후 대외무역을 점진적으로 자유화하는 방법을 채택했다. 즉 국내가격을 먼저 자유화한 후 경상수지 상황을 보아 가면서 수입자유화율을 확대하는 방법을 택했다. 한편, 루마니아와 불가리아는 환율을 일시에 실제화하고 대외무역을 자유화할 경우 원자재 가격이 급등함으로써 물가를 자극할 것을 우려하여 대외개방에는 소극적인 입장을 견지했다. 이는 환율을 일시에 현실화하고 무역을 자유화할 경

우, 원자재가격이 급등함으로써 물가를 자극할 것을 우려했기 때문이다.

체제전환기 동유럽국가들이 실시한 수입자유화 조치는 과거 보호받던 국내기업의 생산을 감소시켰으며, 정부의 관세 및 조세에 의한 재정수입을 감소시키는 효과를 초래했다. 그러나 수입가격 하락에 의해 소비자의 후생을 증대시키고, 장기적으로는 국내산업의 효율성 제고와 국제경쟁력에 기여했다고 할 수 있다. 하지만 루마니아와 불가리아와 같이 무역자유화에 소극적이었던 국가들에서는 구체제당시와 같은 암시장환율이 오히려 공정환율보다 시장환율에 가까웠으며, 이는 그만큼 외환 암시장이 활기를 띠었다는 것을 의미한다. 특히 루마니아의 경우, 무역자유화에 소극적이었던 보다 근본적인 이유는 체제전환 이후 상당기간 동안 구공산계가 집권하면서 집권 기득권층이 구체제 시절부터 자신들이 장악하고 있던 국유 독점기업들의 이권을 최대한 보장해 주기 위해서였다고 할 수 있다. 이러한 요인들은 이들 국가의 경제개혁을 상당부분 지연시키는 역할을 한 것으로 평가된다.

셋째, 외환자유화와 관련하여 동유럽국가들은 체제개혁의 일환으로 상업환율, 여행자 환율 및 공정환율 등 특정목적과 거래종류에 따라 상이한 환율을 적용하던 환율체제를 일원화하고, 일원화된 환율을 실세환율에 접근시켜 개방경제로의 이행을 도모했다. 일반적으로 구체제하에서는 공정환율이 낮게 책정되어 있어 외환에 대한 초과수요가 존재하고, 정부의 엄격한 외환공급 통제로 인해 외화가 배급되는 사례가 많았다. 이에 따라 일종의 지하경제라고 있는 암시장이 형성될 수밖에 없었다.

폴란드와 헝가리는 1980년대 초 이미 환율을 일원화하였으며 체코와 불가리아는 1991년 중 일원화했다.⁷³⁾ 헝가리의 경우에는 무역자유화와 기업의 경화접근을 통해 화폐의 태환성을 점진적으로 도입하였다. 당좌거래와 외국투자는 이미 태환할 수 있지만, 개인은 엄격히 제한함으로써 폴

73) 폴란드는 슬로티의 태환성을 회복하고 세계경제로의 통합을 위해 1991년 1월 1일부로 단일환율제를 실시하고 31.6% 평가절하하였으며, 1991년 5월에 16% 추가로 평가절하했다. 이러한 조치를 통해 수출은 증대하였으나 수입을 감소시켜 국민들의 내핍생활을 더욱 요구하는 원인이 되었다.

란드에서 만연하던 것과 같은 암시장 거래가 상당히 제한될 수 있었다.

또한 대외무역 자유화와 아울러 수출에 의해 취득한 외환중 일부를 기업이 보유하거나 수입대금결제에 의해 외환을 매입할 수 있도록 함으로써 경상거래에 있어서 자국통화의 교환성(current account convertibility)은 상당히 진전되었다. 기업의 외환보유 및 외환매입 허용 등 외환의 중앙집중 의무가 폐지되고 외환거래가 자유화되면서 폴란드는 1989년, 루마니아와 불가리아는 1991년에 외환시장을 창설하였으며 헝가리도 1992년 외환시장을 창설하였다. 그러나 자본거래를 위한 외환보유 또는 매매는 금지되어 있어 자본거래에 있어서의 교환성(capital account convertibility)은 실현되지 못했다.

루마니아의 경우에는 환율의 일원화가 이루어지지 못한 데다 외환보유에 대한 통제를, 불가리아는 수출과 수입에 대한 규제를 지속하고 있어 경상거래에 있어서의 자국통화의 교환성이 상당히 제약되었다. 루마니아는 1991년 11월 대외무역시 적용하던 상업환율을 폐지하는 한편, 기업들에 대해서는 외환시장에서 고시하는 은행간 거래환율을, 개인의 소액 외환거래에 대해서는 외환거래소 거래환율을 각각 적용하였다. 이에 따라 양 환율간의 괴리⁷⁴⁾가 상당히 컸었기 때문에 실질적인 환율의 일원화가 이루어지기까지에는 많은 시간을 필요로 했다.

<표 3-3> 주요국별 환율변동 추이

	1988	1989	1990	1991
폴란드(Zloty)	503	6,500	9,500	10,957
체코(Koruna)	14.3	14.3	28.0	27.8
헝가리(Forint)	52.5	62.5	61.5	75.6
루마니아(Lei)*	14.4	14.4	34.7	189.0
불가리아(Leva)	0.8	0.8	2.8	17.2

* 1988~1990년은 상업환율, 1991년은 은행간 거래환율 적용
출처: IMF, International Financial Statistics.

(2) 안정화 정책

74) 1992년 2월말 현재 은행간 거래환율은 1달러 당 198레이, 외환거래소 거래 환율은 1달러당 360레이였다.

안정화정책은 재정정책과 금융정책, 외환정책과 임금 및 고용정책을 수단으로 취해진다.

체제전환 초기 동유럽국가들은 세수증대보다는 세출억제에 의한 재정건전화를 도모했으나 당초 계획대로 재정수지 적자가 축소되지 못하는 양상을 나타냈다. 즉 대다수 국가들에 있어 조세행정과 조세제도의 미비, 민영화된 기업의 탈세 및 생산감소에 따른 기업이익의 감소 등으로 세수증대를 이루지 못했다. 또한 국영기업의 매각이 원만하게 이루어지지 못해 국영기업 매각에 의한 재정수입도 기대에 미치지 못했다. 따라서 정부는 각종 보조금의 삭감, 공공투자의 축소 등 재정지출의 억제를 통해 안정화정책을 추진하려 했다. 그러나 정부 보조금 축소에도 불구하고 가격급등과 실업 증가⁷⁵⁾에 따른 사회불안을 해소하기 위해 정부차원의 사회보장정책 확대가 불가피했으며, 시장경제로의 이행에 필요한 각종 지출도 증대되었기 때문에 전반적으로 재정적자 축소보다는 확대를 억제하는데 그쳤다.

GDP 대비 일반정부 재정수지가 차지하는 비중은 폴란드의 경우 1988년 0.0%에서 1989년에는 -7.4%이었다가 1990년 3.5%로 상승한 후 1991년에는 다시 -7.2%로 하락하였다. 이러한 재정적자는 초인플레이션을 반영하는 것이었다. 따라서 폴란드는 보조금 삭감과 같은 재정긴축정책을 통해 정부지출을 줄이고 면세혜택 축소와 같은 세제개혁을 통해 세수를 증대하고자 했다. 즉 식료품 및 에너지 보조금 등을 삭감하고 조세우대조치 등을 폐지했으며, 정부의 중앙은행 차입을 제한함으로써 다른 나라보다는 중앙은행의 의존도가 상대적으로 낮았다. 그러나 긴축적인 재정정책은 투자를 위축시켜 경제성장을 후퇴시키는 부작용도 수반했다.

재정적자 현상은 다른 동유럽국가에서도 마찬가지로 현상이었는데, 체코

75) 기업에 대한 보조금 삭감과 기업경영의 합리화 등을 위한 구조조정정책으로 생산이 급격히 감소하면서 과잉노동력의 해고가 급증하여 실업이 크게 증가하였다. 실업증가에 따른 사회불안을 줄이기 위해 실업수당지급이 크게 늘어나 실업증가는 재정지출의 확대요인으로 작용했다. 그리고 노동생산성이 계속 하락함에 따라 해고로 인한 생산감소분보다 산업생산이 더 큰 쪽으로 감소하여 기업의 이익이 감소하거나 손실이 확대되는 결과를 초래하기도 했다.

의 경우는 1989년 GDP의 -2.4%, 1991년에는 -2.2%를 기록했다. 헝가리는 1989년 -1.3%, 1990년 0.5%이었던 것이 1991년에는 -4.3%를 기록했다.

체코는 균형재정 달성을 위해 1992년 이후 재정지출규모를 조세수입 범위 내로 억제하는 한편 일반 공공행정비, 국방비 등은 가급적 동결 내지 축소하고 사회보장비, 복지비, 교육비 등의 지출은 확대하는 등 지출 부문을 조정하였다.

헝가리는 1991년의 경우 세수는 기대수준에 미치지 못했지만 지출은 계획된 한도내에서 유지되었다. 예산적자분은 헝가리국가은행으로부터의 신용으로 충당되었다. 한가지 특기할 만한 점은 헝가리가 1980년대 중반 이후 상당 정도의 가격개혁을 경험하면서 이중은행체제가 안정적으로 유지되어 왔으며, 대규모 재정수지 적자를 보전하기 위해 1993년부터 일정 기간 중앙은행이 고금리정책을 견지해왔다는 것이다.

동유럽국가에 있어서 재정적자는 대부분 중앙은행으로부터의 차입으로 보전되었다. 불가리아와 헝가리 등 일부 국가에서는 국채를 발행하여 재정적자의 일부를 보전하였으나 중앙은행이 발행된 국채를 전액 인수함으로써 실질적으로는 중앙은행의 발권력에 의해 적자가 보전되었다고 할 수 있다.

금융정책과 관련하여 체제전환 초기 동유럽국가들은 금리의 인상과 민간신용의 억제를 통해 통화량을 조절하였으나 재정적자 보전을 위한 정부신용이 큰 비중을 차지하고 있어 통화신용정책의 실효성이 크게 제약되었다. 그러나 전반적으로 통화증가율이 인플레이율보다 낮아 실질통화량은 감소현상을 보였다. 금융정책수단인 공개시장조작과 지급준비금제도가 부분적으로 시행되었으나 제도의 미비로 인해 효과를 기대하기 어려웠다. 금융당국은 지급준비율과 공개시장조작에 의한 통화정책보다는 신용을 할당하거나 선별금융을 실시하는 직접규제방식과 중앙은행의 일반은행에 대한 기준대출금리 또는 재할인율을 수시로 변경하는 금리정책에 주로 의존하여 통화정책을 운용하였다.

특히 폴란드의 경우에는 실질금리가 정의 값을 가지도록 명목금리를 인플레이율 이상으로 인상하여 통화수요의 축소를 유도했다. 그리고 중앙은행

으로부터 정부의 무이자 차입을 중지하고 정부와 은행에 대한 중앙은행의 신용한도를 설정·운영하였다. 또한 폴란드는 인플레이션을 억제하기 위해 신용 및 통화공급을 억제하고 저축을 증진시키기 위해 이자율을 대폭 인상하는 금융긴축정책을 도입하였다. 그러나 이와 같은 금융정책은 자금수요를 필요로 하는 신설 벤처기업과 같이 민간부문의 활성화를 위축시키는 결과를 초래하기도 했다.

체코는 금융정책의 목표를 코루나(Koruna)화의 내적 구매력 유지에 두고, 은행의 대민간 여신공여를 강력히 규제하는 등 긴축통화정책을 추진했다.

체제전환 직후 경제안정화를 위해 외환정책을 실시한 국가는 폴란드와 체코연방뿐이다. 폴란드는 1989년 9월부터 1990년 1월까지 자국통화를 1달러 당 1,450兹로티에서 9,500兹로티로 급격히 평가절하하면서 환율과 임금을 정책지표(nominal anchor)로 채택하고 IMF와 서방의 지원하에 10억달러의 환율안정기금을 마련함으로써 즐로티화의 안정을 도모했다. 체코연방 역시 환율을 정책지표로 삼기 위해 1990년 12월 환율을 일원화하면서 자국통화를 서방 주요국 통화와 연동시켰음은 물론 추가적인 평가절하를 막기 위해 대폭적인 평가절하를 실시하였다.

임금 및 고용정책 관련, 헝가리를 제외한 모든 동유럽국가들은 경제개혁을 추진하면서 임금-물가상승의 악순환을 피하기 위해 가격을 대폭 현실화하였다. 이에 따라 물가가 일시에 폭등하였으나 임금상승은 이에 미치지 못하여 경제개혁 초년도에는 실질임금이 대폭 감소하는 결과를 가져왔다.

1990년 가격을 자유화한 폴란드는 연중 실질임금이 크게 감소하였으나 1991년 들어 정부의 강력한 임금억제정책에 대한 반발이 심해짐에 따라 실질임금을 보장하는 방향으로 정책을 전환하였다. 폴란드는 국유기업의 임금을 물가상승률에 연동시키고⁷⁶⁾ 이를 위반할 경우, 200~500%에 달하는 초과임금제를 부과하는 단호한 조치를 병행하였다. 그러나 이 조치는 물가인상분에 미치지 못하는 임금지급을 가져와 임금노동자들의 내핍

76) 폴란드는 인플레이션의 원인인 임금인상을 억제하기 위한 차원에서 임금인상을 물가인상의 30% 이내에서만 허용하는 조치를 취했다.

을 강요하는 것이었다. 그러면서도 폴란드는 성과급 개념의 임금체제를 도입, 임금상승률이 여타 동유럽국가들에 비해 상대적으로 높아 인플레이션 상황이 오래 지속되었으며, 실업률도 상대적으로 높았던 것으로 분석된다.

1991년부터 경제개혁을 본격 추진한 체코, 루마니아 및 불가리아도 연중 실질임금이 크게 저하되었는 바, 물가상승률이 가장 높은 불가리아의 실질임금감소율이 가장 높게 나타났다. 체코의 경우 물가상승과 실질임금 하락으로 인한 국민들의 소득감소를 정부가 보상해 주지 못함으로써 루마니아보다 물가상승률은 낮았으나 실질임금 감소율은 상대적으로 더욱 높았다.

그러면서도 동유럽 각국은 임금과 물가상승의 악순환을 배제하기 위해 실질임금의 상승을 억제하는 데 주력하였다. 체코의 경우에는 25인 이상 사업장에 대해서는 노·사·정(노동자단체, 사용자단체, 정부) 3자간에 임금인상 원칙과 사회보장에 관한 가이드라인을 정한 ‘일반협정’의 체결을 유도하여 임금인상을 생계비지수 상승률에 연동시키고 임금의 초과상승에 대해서는 조세를 통해 규제하였다. 체코는 개혁초기의 급격한 물가상승에도 불구하고 정부가 적극 개입하여 단일임금체제를 유지하는 등 임금상승을 억제하는데 성공하였다. 헝가리 역시 임금인상에 따른 물가상승을 억제하기 위해 1991년 국유기업의 임금에 대한 조세규정을 개정하여 일정한 이상의 임금인상에 대하여 중과세⁷⁷⁾하는 제도를 마련했다.

(3) 사유화

동유럽국가에서 추진된 사유화의 속도와 방식은 국가별로 상당히 다양했다. 국유기업의 사유화를 추진함에 있어 자본주의국가에서 널리 이용되는 외적 사유화와 함께 내적 사유화(내부자매각), 대중사유화, 원소유주 반환 등 체제전환 각국 특유의 방식을 활용하였다.

폴란드는 체제전환 초기 주로 청산을 통한 사유화(privatization

77) 일정한 상한을 넘는 임금상승에 중과세하는 초과임금소득세는 1993년에 폐지하였다.

through liquidation), 즉 기업해체 후 종업원이나 경영진에 의한 자산 매입 또는 임대방식을 많이 사용하였다. 이는 노동자들의 영향력이 강하다는 사실은 반영하는 것인 바, 이 과정에는 주로 기업내부집단이 구매자로 참여하였다. 사실 폴란드는 체제전환 직후 심각한 재정적자 문제를 완화하기 위해 내외국인 투자자에 대한 매각을 우선시하였다. 그러나 기업 운영에 막강한 권한을 행사하던 노동자평의회나 노동조합의 반발로 이와 같은 외적 사유화(외부투자자에 대한 매각방식)가 순조롭게 진행되지 못했다. 이로 인해 사유화의 속도가 부진을 면치 못하게 되자, 폴란드는 대중사유화방식을 모색하게 되었다. 폴란드 사유화법이 규정하고 있는 2가지 사유화 방식 중 하나가 상업화를 통한 사유화(privatization through commercialization)인 바, 이는 중규모 이상의 국유기업을 국고 관리하의 회사(주식회사나 유한책임회사)로 전환한 후, 주식을 민간에게 이전시키는 방식이다. 대중사유화 방식은 또다시 2가지 방식으로 대별되는데, 이중 하나는 대중사유화방식이라고 할 수 있다. 대중사유화 방식은 상업화된 기업의 주식이 일단 국가투자기금(national investment fund)에 이전된 다음, 일정기간이 경과한 후 폴란드 국민들에게 무상 배분되거나 내·외국인 투자자에게 매각되는 방식이다. 이에 따라 폴란드는 1995년 이후 국가투자기금의 설립이 본격화되면서 대중사유화가 주요사유화 방법 가운데 하나로 자리잡게 되었다.

<표 3-4> 동유럽 주요 국가들의 사유화 방식

	폴란드	헝가리	체코	불가리아	루마니아	에스토니아	러시아
primary method	직접매각	직접매각	대중사유화 (Voucher)	직접매각	MEBOs*	직접매각	대중사유화 (Voucher)
secondary method	MEBOs*	MEBOs*	직접매각	대중사유화 (Voucher)	직접매각	대중사유화 (Voucher)	직접매각
사유화속도의 정책적 중요성	보통	90년대 중반 이후 중요	90년대 초반까지 최우선	90년대 중반 이후 중요	90년대 중반 이후 중요	1993년 이래로 최우선	90년대 초반까지 최우선
원소유자 반환	원칙적으로 인정하나 법규미비로 거의 적용 안됨	광범위하게 적용	소규모 사유화에서 일부 적용	토지 및 주택에 대해 일부 적용	토지 및 주택에 대해 일부 적용	거의 적용 안함	거의 적용 안함
외국인투자 도입정책 (실적,\$)**	중요 (389)	매우 중요 (1,627)	90년대 중반 이후 중요(967)	중요 (159)	중요시 (200)	매우 중요 (953)	제한적 (61)

주: * Manager-Employer-Buy-Out

(사유화 기업의 경영진과 종업원에게 특혜 매각)

** 1989-1998년간 국민1인당 외국인직접투자(foreign direct investment) 도입 실적

출처: Blaszczyk & Woodward(1996) p.20, EBRD (1999), p.181

폴란드와 마찬가지로 재정적자 문제가 심각했던 헝가리도 사유화 초기 단계부터 경쟁입찰에 입각한 외적 사유화를 선호하였으며, 이는 헝가리에 외국인직접투자가 대량 유입되는 결과를 가져왔다. 그러나 이같은 외적 사유화에 의존한 국유기업의 사유화는 그 과정에 있어 투명성 문제나 매각가격에 대한 논란을 야기했으며, 특히 국내축적자본의 부족으로 내국인의 사유화 참여가 부진하였다. 따라서 헝가리는 이와 같은 문제점을 보완하는 차원에서 E-Credit제도⁷⁸⁾나 보상쿠폰제,⁷⁹⁾ 종업원지주 프로그램, 소액투자자 주식매입프로그램 등 내국인투자자에 대한 지원방안을 모색하

78) E-Credit(Existence-Credit)는 헝가리 내국인이 국가자산청으로부터 국유자산을 매입하고자 할 때 상업은행들로부터 저리융자를 받을 수 있는 특별융자제도를 지칭한다.

79) 보상쿠폰이란 최고 500만 포린트 한도내에서 국가자산청이 지정한 국유기업의 주식을 매입할 수 있는 권리를 부여하는 증서를 말한다.

였다. 그러나 이와 같은 보완제도가 전체 사유화에서 차지하는 비중은 미미한 수준에 불과했다.

한편, 다소 급진적 사유화를 추진한 체코는 소위 바우처(voucher)라는 투자증서를 발행하여 거의 무상으로 일반에게 매각하는 대중사유화(mass privatization) 방식을 채택했다. 체코의 경우 헝가리나 폴란드와 같이 재정적자 및 경상수지 적자문제가 그리 크게 문제시되지 않았고, 기업내 부자 집단이 강하지 않았으며, 민간부문의 비중이 비교적 낮고 취약하다는 특징⁸⁰⁾을 가지고 있었기 때문에 종업원 우대조치를 강구하지 않는 대신, 바우처에 의한 무상분배 방식을 중심으로 사유화를 추진했던 것이다. 그 외에도 체코정부가 국민들로부터 체제전환에 대한 지지를 얻어내고자 하였던 의도를 갖고 있었으며, 이 방식이 가장 평등하다고 여겼기 때문이었다. 투자증서에 의한 민영화는 향후 민영화될 국영기업의 주식이나 투자기금의 지분과 교환될 수 있는 투자증서를 미리 발행하여 매입자격이 있는 내국인에게 동 증서를 유상으로 매각하는 방식으로서 국영기업의 민영화가 쉽게 달성될 수 있다는 장점이 있는 반면, 주식의 지나친 분산으로 책임경영제의 정착이 어렵다는 문제점이 발생했다. 체코정부는 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 주주를 대신하여 기업경영을 감독하는 금융중개기관의 육성을 계획한 바 있다.

루마니아는 체제전환 이후 소규모 기업, 소매상점 및 소규모 농장 등을 먼저 운영자에게 이양한 후 매각방식과 바우처 방식을 병행하는 등 사유화를 점진적으로 추진했다. 매각의 경우 주로 종업원이나 경영자가 대상 기업을 인수하였는데, 이들을 통해 기업성과와 효율이 제고되는 데는 역부족이었다. 그 이유는 체제전환 이후 구공산계가 장기간 집권화하면서 실질적인 경제개혁 조치들이 시행되지 못했기 때문이었다. 그나마 이루어진 사유화 역시 구공산계 기득권층이 권력을 이용하여 국유기업의 주식을 편법으로 매입하는 형식을 띠었었다.

한편, 동유럽국가들은 공산정권에 의한 몰수재산의 반환여부가 사유화

80) 국가경제의 전체 생산량을 기준으로 헝가리의 경우에는 민간부문의 비중이 약 35%(1984년), 폴란드는 약 20%(1985년)이었던데 반해, 구체코 연방은 3%(1985년) 수준에 불과했다.

의 장애요인이 될 수 있기 때문에 몰수재산의 원소유주 반환과 관련한 보완조치를 강구했다. 헝가리는 재산반환 대신 보상증권(compensation note)을 발행하여 교부하였으며, 체코와 불가리아는 현물반환을 원칙으로 하되, 불가능한 경우 현금 또는 채권을 통해 보상했다. 폴란드는 무보상을 원칙으로 하되, 공산정권의 국유화에 하자가 있는 경우에만 소송에 의해 반환토록 조치했다.

(4) 금융 및 조세 제도 구축

체제전환 초기부터 동유럽국가들은 중앙은행과 상업은행을 분리시킨 2원적 은행제도로 전환하는 한편, 중앙은행의 독립성을 보장하고 상업은행의 민영화 및 경영의 자율화를 도모하는 방향으로 개혁을 이루어나갔다. 이원적 은행제도란 중앙은행에서 상업은행 기능을 분리하여 중앙은행과 상업은행이 각각 고유한 업무를 수행케하는 시스템을 말한다. 이원적 은행제도를 도입하기 위해 각국은 중앙은행에서 상업은행 기능을 분리함과 동시에 중앙은행에 적절한 기능을 부여했다.⁸¹⁾ 이에 따라 대부분의 체제전환국 중앙은행은 통화가치 및 금융질서의 안정을 목표로 통화신용정책, 외환정책, 은행감독정책 등을 독자적으로 수립·시행하는 데 필요한 정책수단을 보유하는 등 독립성을 확보할 수 있게 되었다.

중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리한 방식은 국별로 다소 상이한 것으로 나타났다. 폴란드 등은 중앙은행의 지점을 그 지역의 중심적 상업은행으로 개편한 반면, 헝가리는 중앙은행에서 상업은행 기능을 분리하면서 Budapest Bank, Commercial and Credit Bank, Hungarian Credit Bank 등 3개 상업은행을 별도로 설립했다.

이와 같이 개혁초기 중앙은행의 독립성을 강화하는 방향으로 추진하였음에도 불구하고 실질적인 권한이 재무부나 계획당국이 지니고 있는 경우가 대부분이었으며 상업은행도 중앙은행으로부터 분리되긴 하였으나 대출

81) 동유럽 체제전환국 대부분은 은행법 및 중앙은행법 등 관련법률의 제·개정을 통해 이원적 은행제도의 법률적인 토대를 마련함은 물론, 1990년까지 중앙은행으로부터의 상업은행 분리 작업을 완료하였다.

취급시 부당한 간섭을 받는 등 자율성을 크게 제약받기도 했다. 또한 소수 은행의 시장점유율이 높아 은행간 경쟁이 제한적이고 특정 은행과 기업간의 밀착관계도 존속되고 있었으며 은행이 보유하고 있는 부실채권도 상당한 규모에 달하기도 했다.

이에 체코는 은행의 자산건전화가 금융부문의 발전과 국영기업 민영화를 촉진하기 위한 필수적인 요소라고 판단하고 은행의 과도한 부실채권을 정리하기 위해 청산은행(consolidation bank)을 설립하여 은행이 보유하고 있던 기존의 부실채권을 인수토록 한 바 있다. 헝가리 역시 은행의 부실채권 문제를 해결하기 위해 은행의 대출채권을 평균, 평균이하, 회수의문 및 불량 4등급으로 분류하고 평균이하, 회수의문 및 불량채권에 대해서는 각각 20%, 50%, 100%를 상각토록 했다.

한편, 기업이익의 국고환수제도를 폐지하고 도매가격과 소매가격간의 차액에 부과하던 거래세(Turn-Over-Tax)의 세율을 단순화하는 등 세제의 합리화를 도모하였으나 조세행정체제의 미비와 회계제도의 불완전 등으로 세수확보에 어려움을 겪었다. 헝가리를 제외한 여타 동유럽국가의 경우 초기 부가가치세제를 도입하지 못했으며, 폴란드와 체코의 경우에도 동 제도를 도입하기 위한 작업에 어려움을 겪었다.

(5) 대외개방: 금융 및 투자

동유럽국가들은 체제전환 초기 국내자본 부족을 충당하기 위해 적극적인 외자유치정책을 실시했다. 경쟁적인 금융시장 창출을 위한 조치로서 시장에 의해 금리와 대출, 저축 등이 결정되는 금융체제로 개편하여 국내 저축이 효율적으로 배분될 수 있도록 하는 조치를 취했다. 금융산업 구조 조정의 일환으로 추진되고 있는 국유은행의 사유화도 은행수 증가에 한 몫을 하였다.

시장진입의 자유화로 체제전환 초기에 많은 민간은행들이 신설되었으며, 특히 외국은행의 진출이 두드러졌다. 외국은행들은 이들 동유럽국가의 향후 발전가능성이 높는데다, 선진금융기법과 노하우를 바탕으로 이들 지역에서 높은 수익을 창출할 수 있을 것으로 내다보았다.

동유럽국가의 금융개혁의 특징 중 하나는 근대적 금융제도의 구축이 일반 경제개혁보다 시기적으로 앞서 추진되었다는 것이다. 헝가리는 사회주의체제하인 1987년에 이원적 은행제도를 도입함으로써 중앙은행으로부터 상업은행의 기능을 독립시켰을 뿐만 아니라, 폴란드와 구체코연방 등도 체제전환과 동시에 신은행법이나 신중앙은행법을 마련하였다. 이에 따라 상업은행을 근간으로 한 근대적 금융제도의 구축이 시장경제로의 이행에 큰 역할을 할 수 있었다. 그러나 상업은행의 설립이 사유화에 앞서 추진됨으로써 사유화 이후 부실기업의 양산과정에서 은행대출금의 부실화를 초래했고 나아가 금융위기로 연결되는 사례가 발생하기도 했다.

동유럽국가의 금융개혁에서 찾아볼 수 있는 또 다른 특징은 상업은행제도의 도입과 거의 비슷한 시기에 증권시장이 개장되었다는 점이다. 대부분의 중·동유럽국가들이 증권시장의 개장을 서둘렀던 이유는 증권시장을 개설하여 주식, 국채 등 각종 유가증권의 발행 및 유통업무의 원활화를 도모하고자 했기 때문이었다. 특히 체코의 경우에는 사유화과정에서 나타난 바우처의 거래를 활성화하기 위해 증권시장의 설립 필요성이 높았다.

그러나 기대만큼 자본유입이 이루어지지지는 못했다. 내국민 대우, 과실송금의 허용, 기업 설립절차의 간소화, 세제상의 우대 등 각종 혜택에도 불구하고 외자유치 실적이 저조한 것은 정치·경제적 불안정과 법적·제도적 장치의 미비점 등으로 동유럽국가의 투자환경이 아직 성숙하지 못했기 때문이었으며 대규모 투자보다는 소규모 합작투자가 주류를 이루고 있었기 때문이었던 것으로 판단된다.

외국인직접투자를 일찍부터 허용한 헝가리의 경우 1991년 6월말 합작기업수가 8,700여개에 이르렀으나 총투자금액은 15억달러에 불과해 한 기업체당 평균투자금액은 20만달러에도 미치지 못했다. 폴란드도 합작기업수가 1990년말 2,600여개에서 1991년 6월말에는 4,300여개로 크게 증가했으나 외국인투자규모는 1991년 6월말 6억달러에 불과했다.⁸²⁾

82) 한국은행, 「동구 경제개혁의 과제 및 추진현황」, 조사연구자료 92-12 (서울: 한국은행, 1992), p. 29.

4. 동유럽국가 체제전환 모형의 특징과 시사점

가. 체제전환 모형의 특징

한 국가의 경제체제 전환에는 수많은 어려움을 동반한다. 기존의 생산 및 분배양식, 가치체제와 제도의 기능은 무의미하게 되나, 새로운 질서를 건설하는 데에는 부담으로 작용한다. 불확실성과 혼란 속에 개인과 집단의 이익이 적나라하게 추구되는가 하면 서방의 이질적인 경제 개혁 프로그램의 도입으로 기존의 평등 지향적 질서가 붕괴되면서 구질서에 대한 향수가 자극되기도 한다.

동유럽국가들에 있어 체제전환은 정치체제와 경제체제의 변혁이라는 이중적 의미를 가진다. 정치적으로는 공산주의 일당독재가 붕괴하고 다원주의가 도입되어 사회의 다양한 민주체제의 도입을, 경제적으로는 중앙의 관료적 결정에 의지해온 계획경제가 각 경제주체가 독자적으로 이익과 효율을 추구하는 시장경제체제로의 전환을 의미한다. 이는 기존의 의식과 가치관, 행동 규칙의 전반적 전환, 즉 문명의 전환을 수반할 것을 요구한다.⁸³⁾

그러나 동유럽 각국은 그들에게 주어진 스탈린식 계획경제의 문제점을 인식하고 각국의 사정에 따라 이를 부분적으로 개혁하였다. 이들의 개혁 노력은 국제적 환경에서 소련의 정치적 이완 현상과 맞물려 각국의 지배 집단의 통치력에 균열과 세력약화 현상을 가져왔다고 볼 수 있다. 여기에는 동유럽의 정권기관으로서의 공산당이 군부에 의해 또는 군부와 맥을 같이 하는 정권이 아니었다는 점, 다시 말해 대부분의 동유럽국가들의 군대가 소련군을 중심으로 한 바르샤바조약구구에 속함으로써 그 일차적 임무는 서유럽 나토군에 대한 전략적으로 대치하는 것으로서 소련체제의 방파제로서의 역할이 중심을 이루었을 뿐 각국의 자체 정치문제, 이념문제에 무력으로 개입하는 것은 오히려 부차적인 역할을 했던 점이 체제전환

83) Piotr Sztompka, "Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29. No. 2 (1996).

개혁에 긍정적인 역할을 했음을 알 수 있다.

그 다음으로 폴란드, 헝가리, 체코 등 동유럽 3개국이 정치와 경제의 개혁에서 가장 앞선 것으로 평가되며, 여기에 걸맞은 이유가 내재하고 있다는 점이다. 이들 국가에서는 체제전환을 통해 자유롭고 공정한 선거를 실시, 민주적 리더십을 확립하였으며 정치 활동의 자유와 시민권의 보장이 이루어졌다. 민주 정치와 인권존중, 광범위한 언론의 자유, 법의 지배로 시민 사회가 활성화되었다. 동시에 경제 개혁도 부문마다 약간의 차이는 있으나 성공적으로 진행되었다. 시장 경제 개혁의 가장 대표적인 지표인 민영화의 성과를 GDP 가운데 민간 부문이 차지하는 비중은 헝가리·폴란드·체코가 개혁 초반 5년동안 60~70%의 성과를 보였다(1995년).

헝가리와 폴란드, 체코 체제개혁의 공통점은 공산주의 지배세력과 시민 사회의 시민운동세력이 체제 이행의 필요성에 공감하여 타협을 통해 체제 이행을 평화적으로 이루어낸 점이다. 헝가리는 1989년 10월 공산당의 개혁과 지도자들이 헝가리사회당으로 당을 개편하면서 스스로 공산주의 권력 독점의 종지부를 찍었다. 헝가리의 개혁은 공산당 내의 개혁파가 개혁의 불가피성을 인정하고 이를 선도해감으로써 평화적으로 이루어지게 되었다. 폴란드에서도 1988년 공산당, 카톨릭교회, 솔리다리티간간의 협상에 기초한 타협 및 편입 전략으로 체제 이행이 평화롭게 진행되었다. 시민사회의 역할과 서유럽과의 근접성이 과도적 개혁국가에서 보이는 시민사회의 대공산주의 엘리트 견제능력 부재, 보다 권위주의적인 정치 문화와 대비되는 특색이라고 할 수 있다. 또한 구소련의 고르바초프가 추진한 페레스트로이카 정책으로 동유럽국가가 각자의 개혁 노선을 추진할 수 있게 된 국제환경의 변화도 중요한 역할을 하였다.

체제전환국들의 유형적 특징은 무엇보다도 정치적 민주주의와 시민 사회의 활성화를 이룬 나라들이 경제 개혁도 앞서가는 것을 알 수 있다. 체코·헝가리·폴란드 3국은 역사적으로 서유럽의 역사와 문화에 근접해있었으며, 공산화 이전부터 시민 사회도 발전되어 있었다. 이러한 배경은 공산주의 지배하에서도 개혁과 저항 운동을 일으키는 원동력이 되었다. 특히 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아는 정치체제의 변동과정에서 야당과 소수 민족의 정치적 역할이 서로 달랐다는 점도 개혁

과정에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 공산주의에 대한 강력한 반대세력이 부재하였으며 구공산주의의 엘리트가 체제전환 이후에도 여전히 정치세력으로서 정당성을 향유하여 개혁에 소극적이었던 반면, 폴란드 등 유럽 국가에서는 강력한 야당이 체제전환기에 집권하여 민주적 정당성을 배경으로 보다 급진적인 개혁을 밀어붙일 수 있었던 것이다. 여기에서 중요한 역할을 수행한 것이 국내 소수민족주의의 고양에 대한 위협감을 배경으로 구정치 엘리트가 민족주의를 이용하여 신체제에서도 계속 정치적 정당성을 확보할 수 있었다는 점이었다. 원래 취약한 시민사회와 야당은 민족주의적 정서가 우위를 차지하는 정치구도에서 개혁을 주도할 수 있는 입지를 확보하지 못한 것이다. 그러나 폴란드나 헝가리에서는 야당과 타협을 통해 평화적 체제전환에 기여한 구공산주의 엘리트들은 서구적 좌파 정치 세력으로 자리매김에 성공하였다. 이들은 폴란드에서 1993년, 헝가리에서 1994년 집권에 성공, 개혁을 계속 추진하였던 것이다. 반면, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아에서는 민족주의적 공산주의자들이 집권하여 개혁이 지연되거나 미봉적으로 추진되었으며 경제의 회복도 지체되었음을 알 수 있다.

모든 체제전환 과정에서 초기 경제가 위축되고 1인당 소득이 크게 하락하며 인플레이가 크게 증가했음을 인식할 수 있다. 그러나 폴란드, 헝가리, 체코 등의 국가들은 경제적 위기를 신속히 타개해갈 수 있었다. 경제의 하락폭이나 인플레이 통제에 걸리는 시간이 다른 국가들보다 짧았다. 이러한 차이는 공산체제의 경직성의 차이로 설명될 수 있는 바, 즉 체코, 폴란드, 헝가리의 경우는 러시아나 벨러루스, 우크라이나보다 국가사회주의의 메커니즘이 덜 침투되어 있었다. 폴란드의 경우 공산주의의 체제하에서도 민간 부문의 경제 점유율이 높았다. 1956년의 정치적 소요 이후 농민은 국영농장을 떠나 개인농을 할 수 있도록 허용되었으며, 1980년대에 이미 농경지의 3/4이 민간인에 귀속된 상태였다. 공산주의 체제하에서 제한된 형태나마 시장경제의 경험이 있었던 헝가리와 폴란드는 루마니아, 불가리아 및 구소련 국가처럼 그러한 개혁을 경험하지 못한 국가들보다 경제의 하락폭이 훨씬 적었던 것이다.

이런 점에서 볼 때, 보다 '완전한 국가사회주의' 체제의 경우, 정책 결

정이 중앙에 집중되어 있어 관료의 조정이 필수적이며, 조직의 병목 현상으로 반응이 느리나 개혁·개방을 경험한 ‘불완전한 국가사회주의’의 경우 지역 및 부문의 자율성이 높고 상호 의존성이 낮아 정책 결정이 신속하고 투명성도 높아짐을 알 수 있다.

이와 동시에 모든 재산이 국가 소유로 단일화된 구소련이나 루마니아, 불가리아와는 달리 폴란드, 헝가리, 체코 등에서는 다양한 형태의 재산 소유 형태가 허용되어 있고, 특히 분권화로 지방 정부의 자율성이 크고 소유제도가 다양함으로써 지방정부와 다양한 생산주체가 경제적 이익을 극대화하려는 유인을 가지게 됨을 인식할 수 있다. 지방 정부가 독자적인 생산 증가 유인책을 통해 조세 기반 및 소득 증대에 유리한 여건을 마련함으로써 불완전한 국가사회주의 하에서만 민간 부문의 역할 증대를 용인하는 경향이 더 크게 나타날 수 있는 것이다. 반면, 중앙집중적 정책결정 기구와 단일한 소유 구조를 갖는 경직된 국가사회주의체제는 경제 이행기에 조직의 적응 능력이 떨어지고 경제성을 중시하는 유인 메커니즘이 결여되어 경제적 성과가 더욱 열악하게 나타나는 것으로 볼 수 있다.

체제전환국의 유형과 특성은 각국의 역사적 배경, 경제 개혁의 경험, 체제전환 과정에서의 야당과 민족주의의 역할, 국가사회주의체제의 침투성 등에 따라 다양한 결과를 산출한 것으로 볼 수 있다. 특히 주목할 것은 체제전환 과정에서의 정치와 경제의 상호 작용의 패턴이다. 즉 개혁을 주도할 수 있는 정치세력이 존재하는가의 여부, 그 세력이 국민의 지지를 이끌어낼 수 있는 조건이 무엇인지, 정치 엘리트의 선택과 폭과 방향을 결정하는 경제 구조와 상황이 무엇인지에 대한 보다 깊은 연구가 요구된다.

이와 같은 맥락에서 각국의 경제체제전환 성과에 영향을 준 요인으로 크게 “정책적 차이”와 “초기여건상의 차이”를 구분하고 있는 바, 개별 국가의 경제체제전환 정책에는 각국 나름의 특수한 초기여건이 반영되어 있었다는 점을 감안할 때, 결국 초기여건이 각국의 경제체제전환의 성과에 영향을 미치는 보다 근본적인 요인이었던 것으로 보인다. 체제전환국들의 경제자유화 정책은 초기여건과 높은 상관관계를 가지고 있음을 시사하거나,⁸⁴⁾ 경제정책보다는 오히려 왜곡된 경제구조, 초기의 물가수준, 법치

주의의 가능성과 같은 여건들이 체제전환기 국가들의 경제성장에 결정적인 영향을 미쳤다는 결론에 도달하고 있음⁸⁵⁾에 주목할 필요가 있다.

나. 동유럽 체제 개혁의 함의

(1) 적극적 체제개혁의 의지

대부분의 동유럽국가들이 체제전환을 개시한 지 3~4년이 경과한 시점을 전후하여 실질 GDP 증가율이 플러스로 반전되고 물가상승률이 낮아졌다는 점에서 볼 때, 이들 국가에서 진행된 경제체제 전환정책이 나름대로 성과가 있었던 것으로 평가할 수 있다. 특히 급진적이고 적극적인 개혁정책을 추진했던 폴란드 경제가 상대적으로 빠른 회복세를 보임에 따라 폴란드 등에 적용된 충격요법은 긍정적인 평가를 할 수 있다.⁸⁶⁾ 이런 점

84) Martha DeMelo, Cevdet Denizer, Alan Gelb and Stoyan Tenev, "Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," *World Bank Policy Research Working Papers 1997* (October 1997), p. 26.

85) Popov는 경제구조의 왜곡과 물가수준, 그리고 법치주의(rule of law)적 환경이라는 세 가지 요인이 경제성장률 변동의 80%를 설명한다는 결론을 내리고 있다. Vladimir Popov, "Shock Therapy Versus Gradualism: The End of the Debate (Explaining the Magnitude of Transformational Recession)," *Comparative Economic Studies* XLII, No. 1: 1-57, p. 42.

86) Sachs(1995)에 의하면 동유럽의 경우 개혁이 제조업중심의 생산체제하에서 산업의 비효율성을 제거하는 조정(adjustment)의 문제로서 부분적·점진적 개혁은 실효성이 낮다고 보았다. 중국과 베트남 등에서는 순수 국유부문의 비중이 비교적 낮아 GDP 및 인플레이에 미치는 영향이 크지 않기 때문에 국유기업의 개혁없이 민간부문의 자율화도 점진적 개혁이 가능하지만, 동유럽에서는 국유부문이 GDP에서 절대적 비중을 차지하고 있는 데다 국유기업의 적자를 보전하기 위한 통화증발이 인플레이를 지속적으로 야기하는 상황이었기 때문에 대대적인 개혁정책이 불가피하다는 것이다. 또한 중국과 베트남에서는 대부분의 국민이 기본적인 사회복지 혜택을 받지 못하며, 국유부문 노동자도 전체노동력의 20%에 불과하며 재정부담이 크지 않았으나, 동유럽의 경우에는 구사회주의 체제의 유산인 과도한 사회복지지출로 인해 재정부담이 과중하였을 뿐만 아니라 사회보장제도가 근로의욕을 저하시키는 근본적인 문제를 안고 있어

에서 경제체제 전환속도가 급진적 혹은 점진적이었는가 하는 사실보다는 체제전환국이 각종 개혁정책을 얼마나 적극적으로 추진했는가가 더 중요했던 것으로 판단된다. 다만 여타 체제전환경제에서 나타나고 있는 바와 같이 지나친 거시경제적 안정화정책은 수요기반을 약화시켜 생산위축기간이 예상보다 장기화되었으며 투자활동의 미진으로 제조업의 생산능력이 확충되지 못한 점을 들 수 있다.

이와 관련 노브(A. Nove)는 계획경제의 사회주의 모형이 최소한 실현 가능하거나 적용 가능성이 있고 타당성이 있는 사회주의의 경제모형이 되기 위해서는 다음 조건을 만족하여야 한다고 지적하고 있다.⁸⁷⁾ 첫째, 계획에 관련된 모든 정보가 수직적으로 원활하게 총합될 수 있는 기구가 확립되어야 하고 둘째, 하부의 생산단위가 독자적인 의사결정을 할 수 있도록 분권화되어야 하며 셋째, 물자수급의 조정방법이 단순화되어 관료적 통제하에서도 원활한 과정이 유지되어야 하며, 넷째, 기본적인 계획구조의 수직적 연계관계가 단순화되어 관료적 자원배분의 비효율이 극소화되어야 한다는 것이다.

이런 점에서 1994년 이후 성장세로 전환된 동유럽국가들이 이후 경제체질개선 및 구조개혁 노력이 미흡해 또다시 경기침체가 심화되거나 금융위기에 직면하는 경우들이 있었음은 체제전환과 관련한 경제개혁작업을 후퇴없이 지속적으로 추진하는 것만이 개혁의 부작용을 최소화하면서 전환작업을 완수하는 길임을 인식할 수 있다.

(2) 개혁 부작용에 대한 대비

동유럽 체제전환 국가들은 개혁초기 가격자유화와 대외무역의 자유화 및 자국통화의 교환성 진전 등으로 가격의 왜곡현상은 어느 정도 시정할 수 있었으나 제조업 기반의 취약과 생산성 저조로 공급확대가 수반되지 못함으로써 전반적으로 물자가 부족한 가운데 초인플레이션 현상이 초래

점진적 개혁은 실효성이 적다는 점을 들고 있다.

87) A. Nove, *The Economics of Feasible Socialism* (London: Allen & Unwin, 1983).

되었다.

국가별 안정화 정책은 각종 제도 및 정책수단상의 제약으로 대다수 국가가 가격개혁에 따른 물가양등을 수습하는데 효과적이지 못했다. 특히 금융제도와 통화관리수단이 미비되어 있어 유동성 조절에 한계가 있는 데다가 통화증발에 의해 재정적자를 보전했기 때문에 금융긴축에 의한 경제의 안정화를 기대할 수 없었다.

재정정책도 경제개혁에 필요한 재정수요가 대폭 증가하였으나 세수증대는 조세제도의 미정착, 국영기업의 매각지연 등으로 기대수준 이하에 머물렀기 때문에 재정측면에서의 긴축도 사실상 어려웠던 측면을 알 수 있다. 따라서 경제개혁에 필요한 재원확보, 기업에 대한 신용공급 확대, 금융재정정책의 유효성 증대 등을 위해서는 제도적 측면에서 계획경제체제 하에서의 금융메커니즘을 과감히 정비하는 한편 시장경제체제에 적합한 금융제도를 조속히 확립하는 것이 선결과제임을 인식시켜주고 있다.

그 다음으로 동유럽국가들의 체제전환 과정에서는 기업가의 환경변화에 대한 적응 미흡, 코메콘 무역체제의 붕괴 등으로 인한 생산감소와 안정화 정책에 따른 총수요의 감소로 성장률의 하락이 예상보다 크게 나타났다. 산업생산의 대부분을 차지하고 있던 국영기업이 보조금 삭감 및 신용공여 축소 등의 긴축정책에 적절히 대응하지 못함으로써 가격상승에도 불구하고 생산성 향상은 물론 생산증대를 도모하지 못했다. 그러므로 독점체제를 탈피하고 가격기능을 정상화하는 방법을 통해 생산증대를 도모할 수 있기 위해서는 대규모 국영기업의 조속한 민영화를 통한 이윤동기의 부여가 절실한 것으로 나타났다. 이를 위해서는 경제개혁의 기본전략이 너무 지나치게 안정화정책에 역점을 두는 것보다는 투자증대를 통해 생산능력을 확충할 수 있도록 하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 경제의 안정화는 경제성장을 위한 조건일 뿐, 궁극적인 목표는 투자증대를 통해 생산능력을 확충함으로써 지속적인 경제성장을 도모하는 데 있으므로 거시경제적 안정화 못지 않게 경제성장의 원동력인 투자가 위축되지 않도록 다양한 투자진흥책을 동시에 실시하여 경제의 안정화와 정치·사회적 안정화간의 조화를 달성해야 할 것으로 인식된다.

동유럽국가들에서 추진된 안정화 정책은 총수요억제정책으로 추진됨으

로써 생산위축, 금융기관의 부실, 실업증가로 사회불안을 야기한 바 있다. 이에 따라 이들 국가에서는 구공산제가 장기간 집권함으로써 개혁을 소홀히 하거나 기득권층인 노멘클라투라에게 체제전환의 과실을 공여하는 현상이 나타났다. 뿐만 아니라 개혁반대 세력이 등장함으로써 체제전환정책이 후퇴하거나 외국인의 투자기피로 경제회복이 지연되는 경우도 있었다.

이런 점에서 피셔(S. Fisher)는 거시경제적 정책이 첫째, 인플레이션을 예측 가능한 수준으로 안정시키고 둘째, 이자율의 적정수준을 유지하며 셋째, 재정적자를 지지 가능한 범위내로 축소하며 넷째, 국제경쟁력을 확보할 수 있는 수준으로의 환율안정과 환율의 예측 가능성을 제시할 수 있으며 다섯째, 대외거래의 균형유지 등에 중점을 두고 추진되어야 한다고 주장하고 있다.⁸⁸⁾

한편, 안정화정책과 경제성장의 상충을 완화하기 위해서는 소득정책을 통해 임금상승을 억제할 필요가 있다는 점을 제기할 수 있다. 즉 「가격현실화 → 생필품값 상승 → 임금인상요구 → 생산비용 증가」로 이어지는 악순환 속에서도 수요관리정책보다는 소득정책을 통해 노동비용을 경감하는 것이 중요하다는 것이다. 폴란드, 체코, 헝가리 등 소득정책을 통해 임금상승을 억제한 국가들은 비교적 빠른 속도의 성장세를 보였으며, 인플레이션도 완만한 것으로 나타났음을 알 수 있다.

대외무역의 자유화와 관련해서는 동유럽국가의 산업구조가 국제시장 및 국제분업체제와 단절된 상태에서 형성되었다는 점을 감안하여 대외무역을 일시에 자유화할 때 발생할 수 있는 부작용을 최소화하기 위해 경제가 어느 정도 국제경쟁력을 갖출 때까지 유치산업 보호차원에서 수입할당제 및 선별적 관세제도 등 산업보호정책을 실시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(3) 소결

동유럽권 국가들의 경제체제전환의 경험을 통해 우리는 사회주의 국가

88) S. Fisher, 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth," *Journal of Monetary Economics*, No. 32 (1993).

의 효율적인 경제체제전환에는 그 국가의 특수성, 즉 체제전환의 초기여건이 반드시 고려되어야 할 것임을 인식할 수 있다. 경제적 초기여건으로는 무엇보다 산업구조(“over-industrialization”) 및 무역구조(사회주의 국가간特惠무역)와 같은 경제구조상의 왜곡(distortion)정도가 중요하다.

경제구조의 왜곡은 가격구조의 왜곡으로 나타나는 바, 가격구조 왜곡의 정도가 심할수록 가격자유화, 금융긴축 및 사유화와 같은 체제전환 정책들이 경제전반에 더 큰 충격을 야기할 것이다. 따라서 체제전환의 초기에 경제구조의 왜곡이 심할수록 경제자유화와 안정화 정책의 강도를 낮추고, 산업 및 기업구조조정을 선행하거나, 경우에 따라서는 이중가격제도나 재정, 금융지원을 상당기간 지속시킬 필요가 있을 것으로 판단된다.

그 다음으로 과거의 시장경제 경험 여부 역시 경제체제전환의 성과에 영향을 미친 중요한 요인으로 생각된다. 이미 1980년대에 상거래활동의 자유화와 같은 시장경제의 요소가 상당 부분 도입되었던 국가들(헝가리, 폴란드)에서는, 경제주체들이 본격적인 체제전환정책의 실시에 따르는 환경변화에 상대적으로 빠르게 적응함으로써 체제전환정책의 성과가 조기에 나타났으며, 이러한 경험이 없을수록 체제전환정책으로 인한 경제적 침체와 불안정의 정도가 심했다(루마니아 및 구소련).

그 밖에도 대외적인 환경 역시 동유럽국가들의 경제체제전환에 매우 중요한 영향을 미쳤다. EU 가입의 추진이 동유럽국가들의 경제체제전환 속도에 미친 영향, 러시아와의 정치·경제적 연관성이 구소련 국가들의 체제전환에 미친 정도 및 구동독 경제의 체제전환에 미친 서독의 절대적인 영향력 등을 예로 들 수 있다.

V. 중국의 개혁·개방 과정

1. 중국의 개혁·개방 배경

1970년대 초 중국정치는 문화대혁명의 이념과 정책을 대변하는 문화대혁명 4인방 및 추종세력과 현실적인 관점에서 국정을 수행해 온 주은래(周恩來), 등소평(鄧小平) 등 실무관료계급이 노선대립의 축을 형성하고 있었다. 문혁 4인방은 계급투쟁과 계속혁명 등 좌파적 선동 및 공세에 주력한 반면, 실무관료세력은 정치적 안정과 단결, 경제발전 등을 강조함으로써 4인방 세력에 대항하는 국면이었으며, 한편 화국봉(華國鋒)과 엽검영(葉劍英)은 좌우파 모두와 연계를 가지면서 중도적인 입장을 견지하였다. 1976년 1월 주은래가 사망하자 병약했던 모택동은 스스로 발탁했던 화국봉을 국무원 총리에 임명함으로써 세력균형을 유지하려 시도하였다.

1976년 9월 모택동 사망 직후인 10월 6일 화국봉은 지명된 후계자로서 당원로들의 후원 하에 정치적 위협세력이었던 문화대혁명 4인방을 체포하여 정치무대에서 제거하였다. 이후 화국봉은 문화대혁명의 종료를 공식 선언하고 새로운 경제건설 정책을 표방하는 등 권력기반을 다졌으나, 모택동의 발탁에 의한 후계자인 만큼 ‘모택동의 결정과 지시는 항상 옳다’라는 ‘범시론(凡是論)’을 주장함으로써⁸⁹⁾ 문화대혁명의 혼란이후 피폐한 중국의 현실적 여건을 무시하는 노선상의 한계를 드러냈다. 등소평이 혁명 1세대로서 오랜 정치·행정 관리 경험을 통해 당·군·정의 인적 네트워크를 형성하고, 그들로부터 검증을 통한 능력과 노선상의 지지를 확보할 수 있는데 비해 화국봉은 모택동의 지명후계자로서 정치적 지지세력이 취약한 상황에 놓여있었던 것이다.

대약진운동의 실패와 문화대혁명 기간 동안의 지방 자력갱생 정책, 그리고 사회주의계획경제 비효율성의 장기적 축적으로 인해 1970년대 후반 중국경제는 중앙계획경제의 효율적 운용이 불가능한 가운데, 경제발전을 위한 기술·투자재원 부족은 물론 인민대중 생활수준의 심각한 저하 등 기

89) 『人民日報』, 『紅旗』, 『解放軍報』 공동사설, 1977년 2월 7일.

존의 경제정책으로 해결할 수 없는 난제들이 산적해 있었다. 대약진운동 및 문화대혁명 기간 동안의 정책경험은 경제체제의 근본적 개혁·개방을 요구하고 있었으며, 화국봉은 발전적 대안 제시에 실패하였다. 화국봉은 4인방 척결이후 4인방에 대한 비판운동과 더불어 등소평에 대한 비판운동도 전개함으로써 자신의 권력기반을 강화하려 했으나, 당 원로세력 및 일반 중국인의 지지를 무시할 수 없었으므로 1977년 4월 등소평의 복권을 수용하기로 결정할 수밖에 없었다.

등소평이 복권되면서 등소평을 중심으로 문화대혁명 기간 동안 박해를 받았던 광범위한 구관료·당간부·지식인들은 정서적 공감대를 바탕으로 반좌파연합을 형성하기 시작했으며, 등소평은 이에 힘입어 보다 철저한 좌파세력에 대한 비판과 구관료 및 간부들의 복권을 요구하였다. 등소평은 1977년 4월 당중앙에 보내는 서한에서 모택동 사상에 대한 단편적이고 교조적인 해석을 비난하고, 이후 지속적으로 모택동 사상과 정책노선을 맹목적으로 계승하려는 화국봉의 ‘범시론’을 공격하였다. 등소평은 1978년 5월 『광명일보』에 “실천만이 진리를 검증할 수 있는 유일한 기준이다”라는 논문 발표(胡耀邦 주도하에 작성)를 계기로 공개적이고 조직적으로 모택동 사상과 정책의 맹목적 추종을 비판하였다.

중국 공산당 내 좌파세력의 입지 축소와 문화대혁명 피해자였던 당내 원로세력의 지지에 힘입어 1978년 등소평은 당의 주도권을 장악했으며, 반좌파 연합세력이 당중앙위원회의 다수파를 장악한 가운데 1978년 12월 중국공산당 제11기 3차 중앙위원회 전체회의를 개최하고 ‘역사적 노선 전환’을 선언함으로써 개혁·개방 시기로 진입하였다. 중국공산당 11기 3중전회에서 등소평 지지세력은 “대규모적인 대중적 계급투쟁”의 종결을 선언하고 4개 현대화(농업, 공업, 과학기술, 국방의 현대화)와 경제발전을 당과 국가가 추구할 새로운 시기의 총체적 과업으로 규정하였다. 이후 중국의 현대화와 경제발전을 최대과제로 설정한 등소평 중심의 개혁과들은 이를 실현하기 위해 대담한 ‘사상해방’과 국가경제 균형 회복을 위한 정책 조정 필요성을 강조했으며, 시장기구의 도입을 핵심개념으로 하는 중국의 개혁·개방은 본궤도에 진입하게 되었다. 등소평과 지지세력들은 태생적 한계를 보였던 화국봉을 위시한 좌파세력의 잔재를 청산하고 당간부 및

일반 중국인의 광범위한 지지 속에 이념적 대중운동이 아닌 실용적 정책 노선을 지향함으로써 개혁·개방시기로 진입할 수 있었던 것이다.

2. 개혁·개방과 정치적 노선

등소평을 중심으로 한 반좌파연합세력은 대약진운동이나 문혁기간 동안 피해를 입었다는 공통점을 배경으로 좌파세력에 반대하고 1978년 제11기 3중전회에서 실용주의적 노선에 쉽게 합의할 수 있었으나, 개혁·개방 정책이 본격적으로 추진되면서 개혁의 방향, 범위와 속도 및 이론적 해석 등에 있어서 견해 차이를 보이게 되었다. 기존의 사회주의체제와 이념의 결합을 인정하고 대담하고도 근본적인 개혁과 변화를 모색하는 진보적 개혁파와 기존의 체제와 이념을 고수하는 범위 안에서 체제의 효율성 제고를 위한 정책의 유연성 확보를 주장하는 보수적 개혁파간의 이견이 노출되기도 하였다. 이 과정에서 중국경제의 내연적(內延的, intensive) 성장을 위한 경제개혁·개방의 속도와 범위 및 정책우선순위 등을 결정하기 위한 이론적 근거 및 이념적 정당성 확보의 필요성 대두되었다.

1979~80년 ‘북경의 봄’의 예에서 보듯이 좌파세력의 척결을 계기로 위경생(魏京生) 등 반체제 지식인들의 민주화운동이 활성화되면서, 개혁·개방을 뒷받침하기 위한 사상 및 체제이념을 새로이 정립할 필요성이 나타났다. 중국의 반체제 지식인들은 1978년 3중전회의의 개혁·개방노선에 의해 고무되고 공개적 의사표현이 가능해진 진보적 분위기의 자극하에 「4.5 論壇」, 「北京之春」, 「探索」 등 비판적 잡지를 출판하고 각종 매체를 동원하여 활발히 활동하였으며, 위경생과 같은 반체제인사들은 프롤레타리아 독재를 부정하고 서구식 민주주의 건설을 주장하기도 했다. 등소평은 반체제인사들의 활동이 활발해지고, 개혁연합세력 내부 보수파의 반발이 고조되자, ‘극단적 민주화’와 ‘무정부적 사상’을 경고하면서 반체제인사를 체포하고 「4개 기본원칙」(사회주의, 무산계급 독재, 공산당 영도, 마르크스·레닌주의 및 모택동 사상)을 견지할 것임을 천명하였다.

등소평은 ‘중국적 사회주의’를 1개의 중심(경제발전과 현대화)과 2개의 기본점(개혁·개방과 4개 원칙의 견지)으로 정의함으로써 개혁연합세력의

단결을 유지하면서 개혁·개방을 시도했다. 등소평 주도하의 개혁·개방은 이와 같은 타협적 노선으로부터 출발하였음에도 불구하고 농촌개혁을 필두로 도시 및 공업부문의 시장지향적 개혁과 외자에 대한 중국경제의 개방, 국내경제와 국제경제의 유기적 연관성 확보를 위한 대외무역제도 개혁 등에 있어서 신속한 시장화 및 소유제도 다양화 정책을 수용하였다.

개혁초기 정책실험적 분위기와 등소평과 호요방 등 진보적 개혁파의 지지 속에 신속히 추진된 ‘시장경제’ 성분의 도입은 진운(陣雲)을 위시한 보수적 개혁파의 비판에 직면하였으나, 이미 취해진 개혁정책의 실물 경제적 성과와 중국적 특색의 사회주의를 재해석하는 이론적 발전을 근거로 진보적 개혁파는 정책결정과정에서의 우위를 확보할 수 있었다. 중국 사회주의 경제체제에 대한 정의는 공유제를 기초로 하는 상품경제(가치법칙 인정)→중국적 특색의 사회주의(사회주의 초급단계론)→사회주의 시장경제(1992년 헌법)로 변화하였다.

초기에 실험적 방법을 통해 신속히 추진되었던 등소평·호요방·조자양 주도의 개혁·개방정책으로 인해 이미 1980년대 중반 중국의 가격구조에서 시장가격이 주도적인 기능을 하게 되었으며, 대외개방 분야에서도 초기의 경제특구중심에서 14개 연안 도시로, 다시 내륙지역으로 그 대상지역이 확대되었다. 일반적으로 중국경제의 개혁과정을 ‘점진적’으로 평가하나, 이는 정치체제와 경제체제의 동시적 전환을 경험한 동유럽 사회주의 체제의 전환과정에 대비한 상대적 개념이며, 시장화(marketization)에 국한시켜 논의한다면 중국의 개혁은 오히려 ‘급진적’으로 평가할 수 있다.

급격한 시장지향적 개혁·개방이 수반했던 물가상승·소득격차·부정부패 척결 및 민주화를 요구했던 천안문사태(1989.6)이후 진보적 개혁파의 기수였던 조자양이 실각하게 되자 보수적 개혁파로 분류할 수 있는 이봉(李鵬) 등의 주도로 ‘치리정돈(治理整頓)’의 기치하에 개혁·개방의 속도조절이 이루어졌으나, 1992년 초 등소평의 ‘南巡講話’ 이후 중국의 개혁·개방은 다시 가속화되었다. 중국의 경제개혁·개방의 속도 변화는 개혁세력내부의 진보적 세력과 보수적 세력의 권력투쟁의 결과라기보다는 현실경제의 상황 변화에 따른 정책조절의 결과로 파악할 수 있다.

1980년대 후반부터 추진된 정치원로들의 퇴진과 강택민(江澤民)을 중

심으로 한 집단지도체제의 형성, 개혁·개방의 심화·확대에 따라 최근 중국의 정책노선 변화는 다분히 거시경제조절 정책도구의 사용 방법과 경제구조 개선 등 세부적 정책사안을 중심으로 나타나고 있다. 더 이상 중국 경제체제에서 ‘노선투쟁’에 따른 과거 회귀현상은 존재하지 않으며, 중국의 WTO 가입으로 인해 중국경제체제는 점차 국제경제의 보편적 제도적 틀 속에서 변화할 것으로 전망된다. 1978년 이후 중국의 개혁·개방정책은 실험적 정신에 입각한 실용적 접근방법, 거시경제 상황 변화에 따른 정책조율, 보수적 세력과 진보적 세력간의 이론적 토론에 의한 합의 도출 등 유연한 정책환경을 바탕으로 20여년간 연평균 9%를 상회하는 고도의 경제성장을 달성할 수 있었다. 한편 시장경제에 입각한 거시경제 조절정책 경험 부족, 지역간·계층간 소득격차 확대, 국유기업 및 금융체제 개혁의 어려움 등으로 인한 개혁·개방의 부작용도 나타나고 있다.

중국의 경우, 모택동 주도하에 이루어진 대약진운동과 문화대혁명으로 인한 혼란의 경험과 등소평을 정점으로 한 개혁연합세력간의 정책대안 제시 능력, 그리고 현실에 입각한 실용적 개혁·개방정책노선의 지향이 체제전환의 성공 요인이 된 것으로 평가된다. 노선투쟁이 권력투쟁의 성격을 띠게되는 경우, 사회주의체제는 혼란을 겪게되며, 경제발전의 정지 및 후퇴와 발전기반의 파괴를 가져올 수 있는 것이다.

3. 개혁·개방 내용 및 특징

가. 기본방향

동구 사회주의 체제 대변혁과 중국 및 베트남의 개혁 경험 등 역사적 사실에 입각하여 다양한 사회주의 경제체제 전환이론이 제시되었으며, 이들 논의의 초점은 주로 개혁의 범위와 순서, 그리고 속도에 맞추어져 왔다. 개혁의 범위와 관련하여 ‘전면적 개혁’과 ‘단편적 개혁’ 또는 ‘점진적 개혁’의 상반된 주장이 등장했으며, 점진적 개혁의 경우 경제부문간 개혁의 순서에 관한 상이한 이론이 제시되었고, 부문내에서의 개혁정책 채택 속도와 관련하여 ‘충격요법’의 유용성과 그 부작용 등이 논의되었다.

신고전학파의 이론적 관점에서 본다면 계획경제의 전환은 전면적이며 순간적으로 추진되는 것이 부작용을 극소화하고 경제효율을 신속히 증가시킬 수 있는 최선의 방안이다. 그러나 동구유럽 체제전환 과정 및 중국의 체제개혁 경험은 보다 현실적인 경제개혁 방안의 존재 가능성을 보여주었다. 즉 전면적이며 순간적인 개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 거시경제의 균형과 시장기구의 작동에 적합한 경제객체의 행동양식이 전제조건이며, 제반여건이 이를 충족시키지 못할 경우에는 점진적인 개혁방안이 적합하다는 것이다. 급진적 개혁 노선을 채택했던 동유럽 폴란드의 경우, 개혁초기에 심각한 경제규모의 감소와 실업 및 인플레이션을 겪어야 했으나, 중국과 헝가리는 상대적으로 점진적 개혁노선을 선택함으로써 안정된 경제성장 추이를 기록할 수 있었다는 점은 개혁방안의 실용적 측면이 매우 중요함을 보여주고 있다.

일반적으로 중국의 경제개혁 과정을 점진적 개혁으로 평가하고 동유럽 사회주의체제의 정치·경제적 변혁과 구분하고 있다. 그러나 ‘점진적’이라는 중국 경제개혁 모델의 평가는 중국 경제개혁 과정의 특징을 설명하기 위한 어휘로는 매우 모호한 측면이 있다. 사회주의 정치제도를 유지하는 가운데 경제개혁을 실시했다는 측면과, 국유기업의 사유화보다는 사적 소유부문의 확대를 통해 소유제도의 다양화를 시도했던 점, 실험적 과정을 거쳤던 개혁 정책의 채택 방식 등을 감안하면 충격요법에 상대되는 개념으로서 점진적 방식을 거쳤다고 평가할 수 있으나, 개혁의 범위나 시장화 및 개방의 속도 등에 있어서는 오히려 동유럽국가들에 비해 급진적인 양상을 보여주었다는 점에서 ‘빅뱅(big bang)’에 가까운 것으로 보인다.

나. 중국 개혁·개방의 내용

(1) 계획경제 영역의 축소

단계적 경제개혁의 대표적인 사례로 거론되고 있는 중국의 경우 1970년대말 이래 경제의 효율성을 제고하기 위해 명령식 계획경제의 범위를 축소하려는 노력을 계속해 왔으며, 자원배치체제에 있어서 정부의 간여도

는 지속적으로 감소되어 왔다. 예를 들어 지방정부 및 지방관리하의 기업이 필요로 하는 산업원자재중 중앙정부의 명령적 배분계획에 의해 조달되는 부분의 비중이 1980년의 경우 70%에 달했으나 1987년에는 20% 수준으로 감소하였다. 한편 1980년의 경우 국가계획에 의해 생산·공급되던 공산품이 120항목에 달했으나 1987년에는 60항목으로 줄어들었으며, 정부에 의해 통합적으로 배분(統配)되던 생산원자재는 같은 기간 동안 256항목에서 27항목으로 줄었다.

<표 5-1> 중국의 주요물자 총생산중 국가계약에 의한 공급 비율

(단위: %)

	1983	1985	1987	1989	1991	1992
석탄	51.1	45.9	43.4	40.5	41.2	40.1
鋼材	58.1	50.9	43.2	34.1	28.9	21.1
시멘트	22.0	16.6	12.6	10.1	7.9	5.6
목재	67.1	29.7	25.7	24.7	19.4	13.5

자료: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑 1993』 (北京: 統計出版社, 1994), pp. 50 2~503.

<표 5-1>은 1983~1992년 동안 주요 생산원자재 생산단위의 총생산량 중 정부와의 각종 계약에 의거하여 생산·공급한 부분의 비중이 지속적으로 감소했음을 보여주고 있는데, 이는 곧 계획경제 영역이 축소되어 왔음을 의미한다.

한편 중국정부는 1981년부터 소비재 도매의 경우, 상품을 (1) 정부가 통일적으로 배분하는 품목 (2) 계획에 의해 정부가 구매하는 품목 (3) 생산단위와 정부관련부서가 자발적 계약에 의해 구매하는 품목 (4) 상업기구가 자발적으로 선별 구입하는 품목 등의 네 부류로 구분하였다. 이 중에서 (3), (4)항에 해당하는 품목의 거래는 시장거래 형태에 가까운 것으로 볼 수 있는데, 1987년에는 이미 (4)항에 해당하는 소비재가 대형 소매상업기구의 전체 구입액중 80% 정도를 차지했다. 또한 상업부에 의

해 통일적으로 배분되던 소비재 품목수는 1980년의 188품목에서 1986년의 22품목으로 줄어들었으며, 1986년 국가계획에 따라 거래된 소비재는 상업기관 전체 소비재 구매량의 30%에 불과했다. 한편 1987년에 이미 생산단위에 의해 직접 판매되는 소비재의 비중은 50%를 초과함으로써 소비재 부문에 있어서 시장기구의 역할은 급속도로 확대되었다.

<표 5-2> 1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율

(총판매액에 대한 %)

구 분	비 율
중대형기업	54.1 34.8
소유형태별 분류	
국영기업	44.5
집체소유기업	85.5
기타형태의 기업	45.6
경공업 및 중공업	
경공업	61.1
중공업	49.1

자료: 中國國務院, 『中華人民共和國 1985 工業普查(센서스) 資料』(北京: 中國國務院, 요약관, 1988), pp. 122~127.

이와 같이 중국의 자원배치기제에 있어서 정부의 역할은 경제개혁조치를 통해 지속적으로 감소해 왔다. <표 5-2>는 중국산업의 각종 생산단위가 총생산액중 직접 판매를 책임지는 부분의 비율로서 농촌개혁에 이어 도시 및 산업부문 개혁에 대한 포괄적 프로그램이 채택된 1984년경에는 이미 중국산업에 있어서 시장기구의 역할이 중차대했음을 보여주고 있다.

한편 생산재 영역에 있어서도 생산단위의 자체판매 비중이 증가함에 따라 이를 소화하기 위한 상업기구 또한 급속히 발전하였다. 생산재 및 기타 원자재 교역을 위한 '생산재 시장'이 1979년부터 등장했으며, 1984년

부터는 다양한 종류의 ‘물자교역센터’가 설립되었다. 예를 들어 이미 1988년에 성(省) 및 시(市)급 물자교역센터가 395개소, 현(縣)급이 1,000개소에 달했으며, 전국 151개 대도시에 182개소의 강철시장이 정부의 허가를 얻어 설립되었다. 특히 일부 연안지방에서는 생산재시장의 역할이 매우 커서 강소성(江蘇省)의 경우 1988년 강철생산총량의 91.6%가 생산재시장을 통해 거래되었다.⁹⁰⁾

소비재의 경우에도 원활한 상품교역을 위해 1986년말에는 이미 상업부 관할하에 전국적으로 1588개소의 ‘교역센터’가 설립되었다. 또한 소비재 소매의 대부분을 차지하던 작은 규모의 국영 상업기구들을 (1) 스스로의 손익에 대해 책임지도록 개조하거나 (2) 집체소유로 전환하거나 (3) 개인경영자에게 임대함으로써 효율적 경영이 가능하도록 하였다.⁹¹⁾

중국의 시장지향적 개혁 경험중 특기할 사실은 공업부문의 포괄적인 개혁 프로그램이 공표된 1984년말에는 평균적으로 보아 생산원자재를 포함한 총유통물자의 50%이상이 시장기구 혹은 이와 유사한 메커니즘에 의해 배치되는 등, 시장기구의 확산이 광범위하면서도 매우 신속하게 이루어졌다는 점이다.

중국은 자원배치체제에 있어서 계획경제 영역을 축소하고 시장기구를 확대하기 위해 ① 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중 축소, ② 생산단위의 생산액중 직접판매 비중의 증가, ③ 국정가격 적용 품목 및 비중의 감소, ④ 생산재 및 소비재의 시장거래를 촉진하기 위한 상업망의 확충 등을 위한 정책을 추진했다.

(2) 가격기구의 개혁

중국의 가격체제개혁은 선별적 가격조정으로부터 시작하여 점차 가격에 대한 정부통제를 완화하는 방향으로 진행되었다. 개혁초기에는 생산단위의 이윤율과 해당 상품의 수요를 고려하여 상대가격을 조정하는데 정책

90) 中國物價出版社, 『中國物價年鑑 1989』(北京, 1990), pp. 80~96.

91) 國家經濟體制改革委員會, 『中國經濟體制改革十年』(北京: 經濟管理出版社), pp.429~441.

주안점을 두었다. 이에 따라 중국정부는 1979년 이래 지나치게 낮게 책정되어왔던 에너지 및 일부 생산원자재와 수송부문 가격을 상향조정했으며, 이어 소비재중 그다지 중요하지 않은 품목들의 가격을 자유화했다. 더욱이 1986년 10월에는 자전거, 흑백 텔레비전, 선풍기, 세탁기 등 주요 내구성 소비재의 가격도 자유화했다.

점진적인 개혁에 따라 중국 가격체제는 가격조정의 폭과 유연성이 증가하게 되었으며, 국가고정가격·부동(浮動)가격·협약가격·시장가격 등 여러 형태의 가격결정형식이 공존하게 되었다. 또한 품질에 따른 가격차이를 상품가격의 5~20% 범위내에서 인정함으로써 상품의 품질향상을 도모하였다.

<표 5-3> 사회총소매액중 각종 가격형식의 비중

(총판매액중에 대한 %)

구 분	1985	1986	1987	1988	1990	1992	1995
(1) 국가고정가격	47.0	35.0	33.7	28.9	44.6	18.7	15.6
(2) 국가지도가격	19.0	25.0	28.0	21.8	19.0	7.5	6.5
(3) 자유시장가격	34.0	40.0	38.3	49.3	36.4	73.8	77.9
(2) + (3)	53.0	65.0	66.3	71.1	55.4	81.3	84.4

자료: 中國物價出版社, 『中國物價年鑑』(北京, 각년도).

<표 5-3>은 1985~1995년 동안 사회전체 소매상품 판매액중 국가고정가격, 국가지도가격, 자유시장가격 비중의 변화추이를 보여주고 있다. 여기에서 보는 바와 같이 1995년의 경우 국가지도가격과 자유시장가격을 합칠 경우 그 비중이 이미 84.4%에 달해, 전체 소매판매액의 4/5 이상은 시장을 통한 공급과 수요에 의해 가격이 결정되었음을 알 수 있다.

한편 생산재시장 및 물자교역센터의 발전과 더불어 중국의 생산재 배치에서 시장기구의 역할 확대를 보여주는 또 다른 지표로서는 가격결정 메커니즘의 변화를 들 수 있다. 국가고정가격의 비중이 감소한데 더해 가장 중요한 변화는 개혁초기의 ‘가격쌍궤(雙軌)제’ (two-track price

system)의 운용이다. ‘가격쌍궤제’는 일종의 2중가격체도로서 상하 20%로 되어있던 생산재 가격변화의 상한 및 하한을 1985년 2월에 철폐함으로써, 국가계획에 따른 생산분을 초과한 부분에 대해서는 시장가격을 적용할 수 있게 한 제도이다. 본래 ‘가격쌍궤제’는 상품의 생산 및 판매와 생산재의 배분 등이 국가계획에 포함되어 있는 생산단위를 대상으로 하였으나 실질적으로는 국가계획에 포함되지 않은 생산단위에 있어서도 광범위하게 적용되었다.

이와 같은 가격체제 개혁조치들은 가격의 유연성을 증가시킴으로써 시장 상황 변화에 대한 중국경제의 적응능력을 제고시킬 수 있었다. 그러나 한편 시장기구가 정착하기에는 불완전했던 인센티브체제와 지방정부 및 생산단위의 사회주의적 타성으로 인해 가격체제의 개혁이 불충분했거나 중앙정부의 의도와는 다른 방향으로 전개된 경우도 있었다. 특히 각급 지방정부는 물가의 급격한 변동에 따른 재정적 손실이나 투자재원의 고갈 등을 원치 않았고, 기업들은 정부가 공급하는 값싼 원자재를 필요로 했기 때문에 중앙정부 차원에서 가격 자유화된 품목의 경우에도 지방정부는 여전히 가격결정에 관여함으로써 시장가격의 형성을 저해하는 경우도 있었다.

그러나 이러한 지방정부 및 생산단위의 개별적 이익에 의해 시장가격의 형성이 저해되는 경우는 매우 제한적일 수밖에 없었다. 왜냐하면 지방정부의 간여에 의해 가격의 변동에 제한되어 실제가격과 시장균형가격간의 차이가 확대되는 경우, 생산단위 및 상업기구들이 이러한 정부의 간여를 피해 거래하려는 동기 역시 그만큼 커졌기 때문이다. 또한 중국경제에 있어서 시장기구가 신속히 확대됨에 따라 지방정부나 기업이 이윤동기에 의해 계획부문의 물자를 시장부문으로 전환하려는 동기가 지속적으로 확산되었기 때문에 지방정부의 간여도는 점차 감소할 수밖에 없었다.

결과적으로 중국경제는 1980년대 중반까지는 상당히 유통폭이 큰 시장 가격체제를 가지게 되었다고 볼 수 있는데, 가격변동 및 여러 종류의 가격사이에 존재하는 가격차를 통해 이러한 관점은 검증될 수 있다. <표 5-4>는 소매상품의 국가고정가격과 국가지도가격 및 시장가격간에 상당한 가격차가 존재함을 보여주고 있다. 즉 국가지도가격 및 시장가격이 대

체로 시장의 수급상태에 의해 결정된다고 볼 때, 국가고정가격과 상당한 차이가 있음은 곧 이들 가격이 시장기구의 작동을 반영하고 있다고 판단할 수 있는 것이다. 생산재의 경우 국가고정가격이 톤당 610원(元)인 No. 6.5 강철선재의 시장가격은 1985년에는 톤당 1,500~2,000원(元)에 이르렀으며, 국가계획내의 석탄이 톤당 27원(元)에 공급된 데 비해 시장가격은 100원(元)에 달했다.

또한 그 밖의 통계자료를 근거로 판단할 때, 중국에 있어서 생산재 및 소비재 가격은 지역과 시기별로 상당한 변동폭을 보여주고 있으며, 이는 곧 중국의 시장기구가 1980년대 중반에 이미 가격조정에 의한 물자 수급 조절 역할을 어느정도 수행할 수 있게 되었음을 의미한다. 결론적으로 중국의 단계적 가격기구 개혁과정은 ① 지나치게 낮게 책정된 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정, ② 소비재 가격의 부분적 자유화, ③ 유동가격 허용, ④ 이중가격제 채택, ⑤ 시장가격 적용범위의 확대 등으로 요약된다.

<표 5-4> 각종 소매상품 판매가격의 비교

(단위: 인민폐 元)

품 목	단 위	국가고정가격	국가지도가격	시장가격
수건	장	1.73	1.56	1.68
치약	개	0.71	0.72	1.11
비누	개	0.74	0.71	1.02
전구	개	0.51	0.54	0.52
자전거	대	236.75	256.77	262.48
세탁기	대	507.50	504.65	476.87
냉장고	대	2255.00	1878.77	2283.67
컬러텔레비전	대	2162.73	2259.00	3098.33

출처: 中國物價出版社, 『中國物價年鑑 1989』(北京, 1990), pp. 422~424

주: 가격은 1988년말 전국평균치임.

(3) 시장성격의 변화

중국의 개혁과정에서 비국유부문 확대가 주로 소비재 및 서비스 부문에서 이루어졌으므로, 소비재 공급 및 가격책정에 대한 정부의 직접적 통제는 대부분 사라지게 되었다. 이와 같은 상황전개에 따라 소비재 생산자들은 점차 가격 및 품질을 통한 시장경쟁에 익숙하게 되었으며, 경영방식 역시 어느정도 변화하게 되었다. 중국의 소비재 산업은 소비자의 요구변화에 민감하게 반응하기 시작한 것이다. 중국의 경우 소비재 부문은 생산수단 소유제도 개혁을 통해 구매자 시장으로의 전환이 급속히 이루어졌다고 할 수 있다. 중국은 1970년대 말 이후 주민생활수준의 제고라는 경제개혁목표를 달성하기 위해 소비재부문에 많은 자원을 투입했으며, 소비재 부문의 지속적인 가격자유화 정책에 따라 이윤동기에 의한 투자 역시 급증하였다. 이로 인해 비국유부문이 지속적으로 확대되었으므로 소비재 부문의 공급능력이 신속히 향상되었다.

한편 생산재부문에 있어서 중간재인 기계류와 전자제품의 경우 소비재 시장의 성격변화와 비슷한 경로를 거침으로써 공급능력 확대에 따라 생산자들이 가격 및 비가격(非價格) 경쟁에 노출되게 되었다. 그러나 1990년대 초반까지도 다양한 용도를 가진 주요 원자재와 중간재는 대부분 대규모 국유기업에서 생산되었으며, 가격 역시 정부에 의해 통제되었고, 국유기업의 기업경영체제 개혁 역시 타부분에 비해 지연되었기 때문에 경쟁력을 갖춘 제품 생산 역시 어렵게 되었다. 따라서 일정수준의 규격 및 품질을 갖춘 제품은 지속적인 부족현상을 보여왔다. 1990년대 초까지 중국시장의 특징중의 하나는 대부분의 생산기업들이 투입과 산출면에 있어서 상이한 시장상황에 봉착하고 있었다는 점이다. 즉 투입재인 원자재 및 일부 중간재는 여전히 사회주의 경제체제의 고질적인 부족현상을 보였으나, 최종상품은 이미 1980년대 중반부터 시장경쟁하에 놓이게 되었다.⁹²⁾ 주목

92) 1999년대 초반까지 중국산업에 있어서 투입재와 생산물의 시장상황이 틀렸던 이유는 대략 다음과 같다. 첫째, 기존 산업구조의 특성과 자본시장의 미발달 및 자본회임기간이 길어서 투입재의 공급탄력성이 낮다. 둘째, 투입재부문에 대한 개혁이 상대적으로 뒤떨어진 까닭에 이 부문에 대한 정부의 간여도는 아

할 만한 현상은 1990년대 중반을 기점으로 하여 중국경제가 내수 부진 현상에 직면하면서부터 생산재 부문 역시 구매자시장의 압력하에 놓이게 되었다는 점이다.

기업경쟁을 위한 환경을 조성할 수 있는 시장성격을 규명하기 위한 지표로서 코르나이(János Kornai)는 생산을 위해 투입될 원자재와 최종산품의 재고량 비율을 제안하였다.

<표 5-5> 생산품 재고량에 대한 원자재 재고량의 비율

국 가	기 간	비 율
오스트리아	1972~1977	1.5
스웨덴	1968~1972	0.70~0.74
미국	1960~1977	0.94~1.16
소련	1969~1977	9.2~12.3
폴란드	1975	10.3
헝가리	1971~1980	7.26~8.52
중국	1983	4.6
	1984	4.5
	1985	3.8

출처: Zhang Shojie and Zhang Amei, "The Present Management Environment in China's Industrial Enterprises", in B. L. Reynolds (ed.), *Reforms in China: Challenges and Choices*(1987), p. 51.

<표 5-5>는 중국과 여타 사회주의 국가 및 시장경제국가간의 코르나이 지수를 비교하고 있다.(Zhang and Zhang, 1987, p.51) 이에 의하면 중국경제는 1983~1985년 기간 동안 높은 성장률에 따른 거시경제적 불균형 상황에 놓여 있었음에도 불구하고 다른 사회주의권 국가들에 비해서는 코르나이 지수가 상당히 낮게 나타나고 있다. 이것으로 미루어 볼 때, 중국이 다른 선진 시장경제에 비해서는 아직 판매자의 위상이 강한 '흡입형 경제'에 속한다고 볼 수 있으나, 1980년대 시장기구의 확대과정에서

적 높은 편이다. 따라서 투입재부문의 적응능력은 타부문에 비해 낙후되어 있으며 판매자 시장이 지배적이다.

구매자의 위상이 강화됨으로써 ‘압력형 경제’로의 중요한 진전을 하고 있음을 알 수 있는 것이다.

(4) 소유제도의 다양화

중국은 시장지향적 개혁과정에서 기업간의 경쟁 도입을 통해 자원배분의 효율성을 제고하기 위해 소유제도 다양화를 통한 ‘구매자 시장’의 형성을 추진해 왔다. 또한 소유제도의 다양화는 크게 비국유부문의 확대와 국유부문의 개편을 통해 이루어졌다. 비국유부문은 집체소유와 사적 소유, 그리고 사적 소유의 일부 형태로 외국자본에 의한 소유로 나누어 볼 수 있다.

집체소유는 공적 소유의 한 형태이기는 하나, 해당 지역 혹은 조직 구성원들의 이해관계를 반영할 수 있다는 점에서 공적 소유와 사적 소유의 중간형태라고 볼 수 있다. 특히 사회주의체제 개혁의 과도기에서 아직 사적 소유제도의 급속한 신장이 정치·경제적 제약요인으로 인해 불가능할 경우, 집체소유의 적절한 운용은 전반적인 시장경쟁도를 제고하는데 크게 기여할 수 있었다.

중국은 개혁초기 심각한 잉여노동력 흡수 문제가 대두되었으며, 계획기구 축소에 따른 자원배분 체제의 공백을 보완해야 할 필요성이 있었다. 따라서 중국은 기존 기업의 의사결정권을 확대하는 동시에 집체적 소유 및 사적 소유의 경제단위 건립을 허용함으로써, 투자와 생산 측면에서 비국유부문의 역할이 단시일내에 증가할 수 있었다. 중국의 소유형태별 기업수 변화추이는 다음 표에서 보는 바와 같다. 새롭게 등장한 비국유부문의 기업들은 중국의 산업불균형에 따른 소비재 및 경공업제품 부족 현상 해소에 지대한 공헌을 했다. 즉 대부분의 소비재 시장에서 공급과 수요는 균형을 이루게 되었으며, 일부 소비재 시장에서는 공급과잉현상이 나타나게 되었다.

<표 5-6> 중국의 소유 형태별 기업수 변화추이

(단위: 개)

소유형태	1985	1990	1999
국유기업	93,000	104,000	61,000
집체소유기업	1,742,000	1,685,000	1,659,000
사적 소유 및 기타	3,350,000	6,182,000	619,8000

출처: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』(北京, 각년도)

주: 1999년도 국유기업수는 국가가 지배지분을 보유한 주식형 기업 포함.

사회주의 개혁과정에서 비국유부문의 확산은 계획축소의 공백을 단기간 동안 보완함으로써 물자부족현상을 완화할 수 있을 뿐만 아니라, 결과적으로 나타나는 '구매자 시장'은 경제전반의 효율을 제고하는 효과를 가져올 수 있다. 그러나 여기에서 중요한 점은 비국유부문의 효율적 기능을 극대화하기 위해서는 소유제도의 다양화와 동시에 기업경영에 관한 의사결정권이 분명하게 기업으로 이관되어야 한다는 것이다. 중앙정부의 계획이 축소되는 반면 지방정부 혹은 기타 관료조직의 경제적 간여가 확산되는 경우, 경제전반의 효율제고는 기대할 수 없을 뿐더러 자원배치상의 비효율성이 오히려 악화되는 수도 있다.

(5) 대외무역 부문의 개혁

(가) 무역계약제도의 시행

중국은 1980년대에 중국경제의 개혁이 심화됨에 따라 무역체제 개혁도 가속화하게 된다. 1988년도에 시행된 중국 대외무역체제 개혁의 주안점은 무역계약제이다. 무역계약제 하에서 전국의 각 성정부와 국유 대외무역공사는 중앙정부의 대외무역 관리부서와 분기별 ① 총외환수입, ② 중앙정부에 대해 지불해야 할 외환 규모, ③ 해당기업의 수출입 손실 보전을 위한 중앙정부의 보조금(인민폐로 계산) 지급 규모 등의 세 가지 지표에 대한 계약을 체결한다. 이들 지표는 대외무역경제합작부와 재정부 및

국가계획위원회가 협의하여 결정하게 되며, 계약체결 이전에 국무원의 동의를 얻어야 한다.

그러나 명령계획의 1급 품목 범주에 포함된 주요 물자의 수출에 대한 중앙정부와 국유 대외무역공사와의 무역계약은 여전히 양적 목표의 설정을 통해 이루어진다. 무역계약제는 중국의 시장지향적 경제개혁 추진과정에서 무역분권화와 정부의 무역보조금 규모 통제의 필요성을 동시에 만족시키기 위한 과도기적 무역관리제도라고 할 수 있다. 1991년부터 매분기별로 체결되던 무역계약이 1년을 단위로 한 계약으로 바뀌었으며, 계약체결 절차도 과거의 상명하달식에서 상향식으로 개선되었다. 각 계약지표는 기업과 지방정부가 전년도 실적을 감안하여, 달성 가능한 범위에서 설정하여 중앙정부의 관할 부서와 협의하여 설정하게 되었다.

(나) 재정보조금 제도의 개선

1988년도에 도입된 무역계약제도의 중요한 특징중의 하나는 수출로 인해 발생하는 대외무역공사의 손실 보전을 위한 정부 재정 보조금의 규모를 일정수준으로 제한할 수 있도록 고안되었다는 점이다. 국가 전체적으로 보아 수출손실보조금은 총 수출액의 4%로 제한되었으며, 보조금은 모든 대외수출 계약에 대해 배분되었고, 각 성정부에 대해서는 이와 같이 정해진 한도의 수출손실보조금이 할당되었다. 1991년에는 과도기적인 수출손실보조금 한도 설정조차도 폐지하였으며, 모든 국유 대외무역공사 및 성정부는 수출로 인한 손실과 이익에 대해 스스로 책임지도록 하였다.

동시에 중국 중앙정부는 수입과 관련된 손실을 보전하기 위한 재정보조금의 부담을 경감하려는 노력을 기울였는데, 이는 주로 전통적으로 낮게 책정되었던 국내가격의 인상을 통해 추진되었다. 1989년에 중국 정부는 철강 및 비철금속과 그 밖의 주요 수입물자의 국내판매가격을 국제시장 가격에 근접한 수준으로 상향조정하였으며, 수입품의 국내 판매가격 결정 방식도 바꾸었다. 1989년부터는 과거 국가고정가격으로 판매되던 명령계획 수입물자의 국내판매가격을 다른 일반 수입품의 가격결정방식과 같이 공식환율을 이용하여 국제시장 가격을 인민폐 가격으로 전환한 이후 수입

관세와 대외무역공사의 관련 비용을 더하여 결정하게 되었다. 따라서 수입물자의 국내가격은 국제시장가격 또는 환율의 변동에 따라 변화하게 되었으며, 이는 곧 중국 국내시장가격과 국제시장가격의 연계성이 형성되었음을 의미하는 것이다. 그러나 수출손실보조금이 1991년 폐지된 것에 비해 수입손실보조금은 인민폐의 평가절하로 인한 수입비용 증가와 곡물 등 주요 물자의 국내가격 상향조정폭이 일정 범위내로 제한될 수밖에 없는 상황하에서 계속해서 중국 정부의 재정부담으로 작용해 왔다.

(다) 수출입계획 제도의 개선

1988년 중국의 대외무역제도 개혁 조치중 또 하나의 주목할 만한 것은 대외무역계획의 축소이다. 명령계획에 따른 수출 품목중 1급 품목에 속한 품목수는 이전에 비해 거의 절반 수준인 21개로 줄었으며, 2급 품목에 속한 품목은 1986년의 120개에서 91개로 감소했으며, 1991년도에 이르러서는 명령계획에 의한 수출은 거의 사라졌다. 그러나 중국정부는 여전히 수출허가제도 및 할당제도 등 양적인 통제장치를 통해 대외 수출을 관리하고 있다. 아직도 과거에 명령계획에 의해 수출되었던 품목들은 국유 대외무역공사 등에 할당되는 형식을 통해 관리하고 있는 것이다. 수입 계획의 범위 역시 1988년도 개혁으로 인해 축소되었다.

1992년의 경우, 명령계획에 의해 수입되는 1급 품목의 범주에 속하는 품목은 이전에 비해 거의 절반 수준인 14개로 줄었으며, 단지 6개 품목만이 2급 품목의 범주에 포함되었을 뿐이다. 결과적으로 명령계획에 의한 수입이 총수입에서 차지하는 비중은 1986년의 40%수준에서 1992년의 18%수준으로 감소하였다. 수출입계획의 축소는 기본적으로 무역권한의 분권화와 대외무역권을 가지는 기업수의 증가를 통해 이루어졌다. 1994년에 이르러서는 수출에 종사하는 대외무역공사의 수가 9,400개, 수입을 위한 대외무역공사의 수는 8,700개 수준으로 증가하였다.

(라) 외환 관리제도의 변화

개혁 이전시기에 있어서 중국 인민폐의 환율은 전통적인 사회주의 계획 경제에서 보듯이 단지 국가 수출입계획 수행을 위한 회계상의 기능을 하였을 뿐이다. 개혁 착수이래 과도기였던 1981년부터 1984년까지 중국은 이중환율제도를 유지하였다. 공식환율은 점진적으로 평가절하 되었으나, 내부결산가(內部結算價)라는 이름으로 불리던 또 다른 환율은 대외무역공사와 수출품을 공급하는 기업간의 결제시에 적용되었다. 이중환율제는 지나치게 높이 평가된 인민폐 공식환율하에서 생산기업이 수출을 꺼리는 현상이 나타나게 되므로 생산기업로부터 수출품 구매시에 공식환율보다 높은 환율을 적용함으로써 생산기업의 수출의욕을 촉진하기 위해 시행된 제도였다. 1985년 1월 경제개혁이 본격적으로 추진됨에 따라 환율단일화의 필요성이 대두되었으므로 인민폐의 공식환율을 내부결산가에 맞추어 평가절하하고 내부결산가제도는 폐지되었다.

그러나 이중적인 인민폐의 환율구조는 1986년 외환조절중심(外匯調節中心)이라고 불리는 외환거래센터가 설립됨으로써 다시 나타나게 되었다. 이 경우 외환거래센터에서 결정되는 환율은 정부가 수출촉진을 위해서 인위적으로 책정하던 내부결산가와와는 달리 외환시장의 외환수급상황에 따라 결정되는 시장환율의 성격을 가지게 되었다. 현재까지 중국 인민폐의 공식환율은 무역과 국가의 연간 외환사용계획에 포함된 대외거래시에 적용되며, 일반적으로 공식환율보다 높은 수준에서 결정되는 외환거래센터의 환율은 기업간의 외환 또는 외환사용권 거래시에 사용된다. 공식환율은 외환거래센터 환율에 비해 1993년도에 45%정도나 고평가되었으나, 1994년 공식환율이 대폭 평가절하됨에 따라 공식환율과 외환거래소 환율간의 격차가 감소하여 약 10%이내의 격차를 보이고 있다.

국가차원에서의 외환 수입과 수출에 관한 연간 계획은 국가계획위원회에 의해 입안되어 국무원의 승인을 받게되어 있다. 중앙은행인 중국인민은행에 대해 책임을 지는 국가외환관리국(國家外匯管理局)은 외환사용계획의 이행 여부를 감독하는 기능을 가지고 있다. 중국은 과거 사회주의 계획경제의 일반적 특징인 화폐의 불태환성(inconvertibility)과 엄격한

외환관리제도를 유지해 왔으며, 수출로 벌어들인 외환은 반드시 중국인민은행을 통해 인민폐로 환전하도록 했다. 수출기업은 수출 결과 획득한 외환의 사용권을 가질 수 없었으며, 수입 역시 반드시 국가계획위원회의 외환 사용계획에 의존해야 했다. 1979년부터 중국 정부는 지방 행정단위 및 관련 부서와 기업들에 대해 수출로 벌어들인 외환을 중국인민은행에 일단 매각한 뒤 필요시 일부를 되살 수 있는 권한을 부여하였다. 1988년까지는 모든 외국인투자기업과 수출 외환유보제도에 의한 외환사용권을 가지는 국내기업은 외환거래센터에서 외환사용권을 거래할 수 있게 되었다.

1984~85년 동안 지방정부와 기업은 계획 수출액의 25%에 대한 외환사용권을 가졌으며 나머지 75%의 외환은 중앙정부로 넘겨졌으나, 시간이 경과함에 따라 중국정부의 수출 촉진 정책에 의해 지방정부 또는 기업의 외환유보율이 높아졌다. 1991년부터는 지역간의 불평등 현상을 개선하기 위해 전국에 걸쳐 동일한 외환유보비율을 부여하고, 일반적인 수출품에 대해서는 80%의 비율을 적용하였다. 그러나 실질적으로 중앙정부는 필요시 생산기업이나 대외무역공사가 가지고 있는 외환사용권중 다시 30%를 외환거래센터 환율로 매입할 수 있는 권리를 가지고 있으므로 실질적으로 중앙정부와 대외무역기업은 50 : 50으로 외환사용권을 나누어 가지고 있는 셈이다. 최근에는 대외무역기업에 대해 외환사용권 대신 직접적으로 외환을 자체 은행계좌에 보유할 수 있는 외환보유권을 부여하는 조치를 시험적으로 시행하고 있다.

(6) 외자유치 부문의 개혁

중국경제 개혁초기부터 중국의 개혁을 성공적으로 뒷받침해 온 경제특구 건설정책은 다음과 같은 목적하에 추진되었다.

(가) 국내시장 통합을 위한 중개지역 건설

개혁초기 중국의 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제체제에 더해 사회

간접자본 미비와 시장분할현상 및 지역보호주의는 선진 제조기술 및 관리기술의 효율적 전파를 저해하는 요인이었다. 따라서 시장기구가 작동하는 경제특구와 각 지역의 연결을 통한 기술 전파는 중국적 상황에서 전파 비용과 시간을 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 통합된 전국적 시장(市場)의 대안으로서 모색되었다. 즉 자유로운 경제체제를 갖추고 선진기술 및 관리기술을 흡수·소화하여 중국대륙의 여타지역으로 전파해 줄 수 있는 대외적·대내적 창구(窓口)로서의 경제특구가 필요했던 것이다.

(나) 지역발전 거점 및 체제완충지대 확보

경제개혁과정에서 중국은 방대한 국토와 인구, 현저한 지역간의 경제력 격차, 낙후된 산업기술 등 중국이 처한 경제적 환경을 고려하여, '일부지역이 먼저 부유해진 다음, 그 경제력을 이용하여 다른 지역을 발전시키는' 전략을 채택하지 않을 수 없었다. 즉, 동남해안지역의 경제발전에 우선적으로 주력하고, 이들 지역의 경제력을 바탕으로 중서부 내륙지방의 발전을 추구한다는 차원에서 이미 공업기반이 마련되어 있던 대련, 천진, 상해 지역에 이어, 개혁초기에 복건성과 광둥성의 산업기반을 발전시켜야 했던 것이다. 한편 1국 2체제 정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 대만의 경제인들에게 안정감을 제공하여 투자 심리를 제고하고, 개혁이 진행되는 동안 편이한 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 극소화하기 위해서는 중간지대를 설정할 필요가 있었다. 이 또한 경제특구의 위치설정에 중요한 고려사항이 되었다.

(다) 개혁·개방정책 실험기지 확보

중국의 개혁·개방정책은 일단 지역적 혹은 단계적 실험과정을 거쳐 그 결과에 따라 전국을 대상으로 채택되는 특징을 보여왔다. 이와 같은 실용적인 접근방법에 의해 중국의 개혁정책은 심각한 사회적 저항 없이 자연스러운 논리적 순서에 의해 진행될 수 있었던 것이다. 중국의 시장지향적 개혁과정에서 경제특구는 지방재정과 기업경영에 관한 의사결정권의 분권

화, 시장가격에 의한 상품 및 생산요소의 공급과 수요결정, 외환 및 대외 경제관계의 자율적 관리, 인센티브 기제의 확립, 주식제도를 포함한 소유권의 다양화 등 주요한 체제전환 정책의 실험기지적 역할을 담당해 왔다. 경제특구에서의 실험이 성공적이었다고 평가된 정책은 곧이어 전국적 범위의 정책으로 채택되었으며, 이와 같은 과정은 새로운 정책 채택에 의한 충격을 최소화하는데 크게 기여하였다. 이러한 개혁정책의 실험기지적 역할은 경제특구 건설의 주요 목적중의 하나였던 것이다.

종합적으로 평가하여 볼 때, 중국의 경제특구는 외자유치와 수출촉진을 위한 방안으로서의 역할 이외에 제조기술 및 관리기술의 흡수 및 전파, 개혁정책의 실험 및 개선, 중서부 지역에 대한 경제개발의 과급효과 등을 목적으로 한 종합적 ‘특별구역’이었다. 이는 일반적으로 외자유치를 위한 편의 제공이나, 세제(稅制) 간소화 및 기반시설 제공을 통한 수출촉진 등을 목적으로 하는 자유무역지대나 자유무역항 혹은 보세가공구역 등과는 그 역할과 목적에 있어서 큰 차이가 있는 것이다. 통계자료에 의하면 실질적으로 중국경제에 있어서 경제특구의 외자유치규모 및 수출입 비중은 그다지 크지 않으며, 이는 바로 위에 설명한 중국 경제특구의 종합적인 성격을 반영하고 있다고 하겠다.

다. 중국 개혁·개방 모형의 특징과 시사점

(1) 개혁·개방의 특징

중국의 경제개혁·개방 과정을 분석해 보면 중국의 경제개혁은 단순히 시장과 계획, 폐쇄와 개방, 개혁의 속도와 범위 등과 같은 일반적 체제전환론에서 다루는 변수들의 상대적 효율성으로 정형화하기 어려운 측면을 발견하게 된다. 사회주의 경제체제의 전환과정에서 정책적 선택의 기준을 좀더 포괄적인 정치경제학적 비용-편익의 패러다임에 맞춘다면, 중국의 경제개혁·개방 과정은 좀 더 사실적으로 평가될 수 있다. 체제전환을 겪었던 다른 사회주의체제에 비해 지역국가로서 ‘중국’의 역사적 배경과, 정책경험 및 지경학적 입지 등 환경적 요건은 개혁을 주도했던 중국지도부

의 실용적 접근방식과 조화를 이루어 결정적인 변수로 작용해 왔다. 중국의 개혁·개방정책이 성공할 수 있었던 주요 요인을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 개혁지도자들의 정치적 입지 강화

크게 보아 1970년대 모택동 사후의 중국은 어느 한 정치세력이 권력을 독점하기 어려운 상황하에 놓여있었으며, 공식적으로 통치권을 위임받은 화국봉의 경우에도 예외는 아니었다. 바꾸어 말하면 실질적으로 중국은 성향을 달리하는 정파와 정치원로 각 그룹이 일정한 영향력을 행사하는 집단지도체제의 성격을 가지고 있었다.⁹³⁾ 따라서 성향을 달리하는 정파들이 안정된 정치권력을 행사하기 위해서는 상호간의 정치적 연합(coalition)이 필요했으며, 중국의 역사적 환경과 시대적 요구는 정파연합의 성격을 규정하였다.

중국이 1956년까지 완료한 농업부문 집체화와 대약진운동(1958~59)에 이은 문화대혁명(1966~76) 등 모택동의 동원방식에 의한 정치적 운동은 초기의 유토피아적 이타주의와 균등주의의 이념에도 불구하고 추진과정에서의 폭력성과 강압성, 그리고 비논리적 즉흥성이 가져온 정치적·경제적 부작용으로 인해 피해계층을 양산하였다.⁹⁴⁾ 특히 대약진 직후의

93) 하딩(H. Harding)이 묘사했듯이 1976 모택동 사후 중국의 정치구조는 지속적인 문화혁명(1966~76)을 추진했던 4인방 중심의 '혁명적 모택동주의파'와 모택동 노선에 충실하되 문화혁명 이전 체제로의 복귀를 희망했던 화국봉 중심의 '복구파', 그리고 실용주의적 입장에서 개혁을 지향하는 등소평 중심의 '개혁파' 등 3가지 정책성향의 정치그룹으로 구성되어 있었다. 동시에 이들은 문화혁명의 주도그룹, 문화혁명기간중에 부상된 그룹, 문화혁명 기간 동안 박해를 받은 그룹이라는 정치적 입지상의 차이점을 가지고 있었다. H. Harding, *China's Second Revolution* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1987).

94) 예를 들면 일부 학자들은 1959~61년의 3년 동안의 공식 사망률과 정상시기의 사망률을 비교하여 동기간 동안 최소 1,400만명 최고 2,600만명이 아사했다는 결론을 내리기도 했다. 또한 1968~75년 동안 약 1,200만명의 중등학교 졸업생 및 대학생이 농촌지역으로 보내진 것으로 보여지며, 수많은 기술관료 및 간부 역시 정치적 비판을 받고 하방되었다. 이와 같은 저간의 사정은

극심했던 기아와 문화대혁명기의 정치적 폭력은 실용노선을 추종하였던 다수의 정치엘리트와 지식분자들이 정치운동에 대한 혐오감을 품게되는 계기가 되었다. 문화혁명기 동안 극단적인 모택동 노선 추종세력에 의해 기술관료 및 지식분자의 전문성은 철저히 무시되었으며, 이들의 정치·경제·사회적 발전기회는 박탈되었다. 따라서 1976년 모택동 사망 이후에는 문화혁명기에 박해를 받았던 혁명원로와 기술관료 및 지식인은 물론 지속적인 정치운동의 와중에서 생활수준 정체를 겪어야 했던 농민을 포함한 대중사이에서도 반정치운동 분위기가 확산되었다.

이와 같은 사회적 분위기는 곧 1976년 주은래의 사망에 따른 천안문 소요사태와 대자보 게재로 가시화되었다. 반정치 운동 분위기의 확산은 실용주의적 노선을 표방해 왔던 등소평의 복권과 정치적 영향력 확대에 결정적인 요인으로 작용하였다. 시대의 요구에 부응하는 사상적 기초와 현실적 대안을 제시했던 등소평은 정치원로를 포함한 광범위한 대중적 지지를 확보함으로써 권력투쟁에서 승리할 수 있었으며, 안정된 정치적 기반 위에서 과감한 시장지향적 개혁·개방정책을 추진할 수 있었다. 또한 1970년대 후반 모택동 사후 문화혁명 방식 및 그 결과에 대한 중국인민의 불만을 결집하고 이를 정치무대에 반영하는데 있어서 중국 지식인의 역할은 지대했다. 이와 같은 중국지식인의 현실타파 및 개혁촉진적 성향은 문화혁명 기간 동안 중국지식인이 겪었던 고통과 수모에서 기인한 바 크다고 할 수 있다.

(나) 경제정책 변화 경험의 축적

중국은 제1차 5개년계획 기간(1953~57) 동안 주로 소련의 스탈린식 계획경제 모델에 입각한 중앙집중적 물자 배분체제를 운용했으나, 농업인구가 절대다수를 차지하고 농업생산의 비율이 높으며, 지역간 경제환경의

정치 정상화를 위한 모택동의 결정으로 제8기 중앙위원중 69%가 9기 중앙위원회에 선출되지 못했으며, 29개성중 25개성의 제1당서기가 교체되었다는 점을 보아도 알 수 있다. C. Riskin, *China's Political Economy* (New York: Oxford University Press, 1988).

격차가 큰 반면 사회간접자본이 미비하였던 중국의 실정으로 인해 소련 모델의 비효율성이 점차 명백히 드러나게 되었다. 따라서 중국은 제1차 5개년계획 완료 이후 경제개혁에 착수하기 이전까지 지속적으로 소련 경제 모델의 변용을 시도해 왔다. 중국의 스탈린식 모델 변용은 주로 주기적인 물자배분 및 기업관리 체제의 지방분권화를 통해 이루어져 왔다.⁹⁵⁾

특히 주목할 점은 문화혁명 기간 동안 강철, 시멘트, 화학비료, 석탄, 농기계의 '5소(小) 산업' 건설정책에 따라 지방정부 관리하의 중소규모 기업들이 다수 건설되었다는 점이다. 한 보고에 의하면, 1970~78년 동안 주로 '5소 산업'으로 이루어진 중소규모의 기업수는 195,000개소에서 348,000개소로 증가하였다. 특히 지역간 경제력 및 기술력 격차가 심각했던 중국은 이와 같은 중소규모 지방기업의 급증으로 인해 획일적인 중앙계획기구의 운용이 불가능하게 되었으며, 계획기구를 대체할 시장기구가 부재한 가운데 산업간 불균형과 병목현상, 그리고 자원배분의 비효율성이 중국경제의 구조적인 문제점으로 드러나게 되었다.

스탈린식 계획경제 모델의 변용 과정에서 중국은 과도한 중앙계획의 결

95) 지방분권화와 중앙재집중화는 중앙계획 관리하에 배분되는 물자 및 기업의 비중을 통해 살펴볼 수 있다. 제1차5개년 계획기간 동안 중앙계획에 의해 관리되는 물자와 기업의 수는 점차 늘어나 1957년에는 각각 532종의 물자와 9,300개의 기업이 이에 해당되었으며, 국가에 의해 배분되는 물자가 전체의 70~90%를 차지했다.

대약진운동 기간 동안 국가관리하에 놓여있던 물자 및 기업이 지방정부 관리하에 놓이게 되었는데, 1958년의 경우 중앙정부가 관리하는 물자는 132종으로 줄었으며 중앙정부 관리기업의 87%가 성단위의 지방정부 관리하에 놓이게 되었다. 그러나 비현실적이었던 대약진운동 기간의 경제정책으로 인해 중국경제가 심각한 위기에 봉착하게 되자, 중국중앙정부는 다시 경제권의 중앙집중화를 시도했으며, 결과적으로 문혁 전야인 1964년의 경우 중앙정부 관리하의 물자는 592종에 달했고, 분권화 되었던 기업 역시 대부분 다시 중앙정부의 관리하에 놓이게 되었다.

문화혁명 기간 동안 중국의 물자배분 및 기업관리체제는 다시 분권화의 길을 걷게된다. 1971~78 동안 중앙정부 관리하의 물자는 210~30종을 유지하였으며, 지방정부 관할 기업수의 증가와 함께, 중국의 물자배분체제에 있어서 지방정부 및 기업의 비중이 높아지게 되었다. Seung-yul Oh, *China's Inter- and Intra-Industry Trade in Manufactures with Special Reference to the Market-Oriented Reform*, Ph. D. dissertation, (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 1992), ch. 2.

함은 물론 시장기구를 결여한 경제분권화의 비효율성을 체험하게 되었다. 이와 같은 경험으로 인해 중국의 개혁지도자들은 1970년대말 이후의 시장지향적 경제개혁을 논리적으로 뒷받침할 수 있었고, 개혁과정에서의 충격과 부작용을 비교적 쉽게 소화할 수 있는 적응력을 배양할 수 있었다.

(다) 실험적 접근 방식에 의한 경제개혁·개방

중국은 개혁의 부작용 및 정치적 반감을 최소화하기 위하여 1978년 이후 실용적이며 실험적인 접근방법을 채택하였다. 특히 개혁초기의 농업부문과 대외경제부문의 과감한 개혁조치로 인한 경제적 성과는 도시지역과 공업부문의 개혁을 촉구하는 압력으로 작용하였다. 비록 중국의 경제개혁이 사전에 마련된 이론적 틀이나 장기적 청사진에 의해 추진된 것은 아니지만 등소평의 실용주의적 정치노선이 지배하는 분위기 하에서 지방정부는 중앙정부의 공식적인 인준 없이도 농가책임생산제 등 과감한 개혁조치를 실험할 수 있었다.⁹⁶⁾

한편 농업부문은 공업부문에 비해 상호의존도 등의 측면에서 단순한 산업구조를 가지고 있었기 때문에 지방정부는 심각한 부작용에 대한 우려 없이 실험적 개혁조치를 취할 수 있었다. 개혁초기 중국의 실험적 농업정책은 성공적인 결과를 가져왔다. 예를 들어 농업총생산액의 경우, 1973~77년 동안 연평균 3.2%의 증가율에 그쳤으나 1979~83년 동안 연평균 15.8%의 성장률을 기록함으로써 도시 및 공업부문 개혁의 촉진제가 되었다. 대외개방의 측면에 있어서도 심천(深圳), 산두(汕頭), 하문(廈門), 주해(珠海)에서의 성공적인 외자유치 및 시장지향적 개혁 조치의 결과는 연안지방의 대외개방을 앞당기는 결과를 가져왔으며, 중국경제의 대외개방과정에서 정책적 부작용을 감소시키는데 크게 기여했다.

96) 1979년에 공표된 중국의 법령은 가족단위의 영농과 생산량 할당제를 금하고 있으며, 국가농업위원회에 의해 공식적으로 인가된 것은 1981년 후반기이다. 농업연감출판사, 「중국농업연감 1980」, (북경: 농업연감출판사, 1981), p. 58; Du Runsheng, "Agricultural Responsibility Systems and the Reform of the Structure of the Rural Economy," *Hongqi* (Beijing, 1981).

중국에 있어서 실험적 개혁정책의 성공적 결과는 정책수용에 대한 정치적 부담을 덜어 줄 수 있었으며, 새로운 개혁정책의 타당성에 대한 이론적 근거로서 활용될 수 있었다. 또한 개혁정책의 성과가 실증적으로 입증됨에 따라, 점차 계획과 시장기구의 역할 및 관계가 이론적으로 재정립되었다. 즉 계획기구에 대해 중속적인 것으로 파악되었던 시장기구의 역할이 점차 계획기구를 대체함으로써 계획경제의 결함을 보완해 줄 수 있는 대안으로 자리잡게 되었던 것이다. 즉 시장기구의 역할에 대한 이론적·이념적 개념 역시 개혁의 진척에 따라 변화하게 되었으며, 1980년대 중반기를 넘어서면서부터는 ‘효율적인 시장기구의 확립’은 중국경제 개혁의 주요한 목표중의 하나가 되었다. 결국 중국은 실험을 통한 실용적인 접근방법을 통해 심각한 정치적 반발 없이 개혁정책을 심화·확산시킬 수 있었다.

(라) 홍콩·대만 경제의 역할과 경제특구의 건설

중국의 경우 개혁 착수 당시 미비한 투자환경 및 체제의 불안정성 등 환경적 요인으로 인해 외자유치 전망은 불투명했으며, 선진제조 기술이나 관리기술을 곧바로 낙후된 중국산업에 적용하기란 불가능한 형편이었다. 더욱이 해외의 잠재적 투자자들은 대체로 홍콩, 대만 경제인과 해외 화교 자본가들이었으며, 이들은 중국의 낙후된 경제구조와 경직된 체제에 대해 회의적인 판단을 하고 있었다. 따라서 중국정부는 중국의 다른 지역보다 정비된 투자환경과 수출에 유리한 입지제공을 통해 이들의 자본을 유치하기 위해서는 경제특구의 건설이 필요하다는 판단을 내리게 되었다. 즉 중국은 개혁초기에 잠재적 투자자들이 필요로 하는 지역에 경제특구를 건설했던 것이다.

한편 당시 중국의 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제체제에 더해 사회간접자본 미비와 시장분할현상 및 지역보호주의는 선진 제조기술 및 관리기술의 효율적 전파를 저해하는 요인이었다. 따라서 시장기구가 작동하는 경제특구와 각 지역의 연결을 통한 기술 전파는 중국적 상황에서 기술 흡수비용과 시간을 절감할 수 있었을 뿐만 아니라, 통합된 전국적 시장이

형성될 때까지 이를 대체할 수 있는 방안으로서 모색되었다. 특히 자유로운 경제체제를 갖추고 선진기술 및 관리기술을 흡수·소화하여 중국대륙의 여타지역으로 전파해 줄 수 있는 대외적·대내적 창구로서의 경제특구가 필요했던 것이다. 더욱이 1국 2체제 정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 대만의 경제인들에게 중국과 홍콩 및 대만 중간지역에 시장경제와 유사한 체제를 설정함으로써 정치적 안정감을 제공하여 투자를 유도하고 판이한 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 극소화하기 위한 완충지대로서의 역할을 경제특구에 부여하였다.

이와 같은 취지에서 중국 국무원은 1979년 7월 광둥성의 심천과 주해 두곳에 경제특구를 설치하기로 결정했으며, 1980년 5월 다시 광둥성의 산둥와 복건성의 하문에도 경제특구를 건설하기로 하였다. 또한 경제특구 운영을 위해 ‘중화인민공화국 광둥성 경제특구조례’가 발효되었다. 1987년 9월 중국정부는 다시 해남도(海南島)를 해남성으로 승격시켜 경제특구로 지정하였다. 특히 중국은 홍콩 및 대만경제인과 해외외교자본의 대중국투자를 유도하기 위해 ‘대만동포투자촉진을 위한 국무원 규정’, ‘화교투자우대를 위한 국무원 규정’, ‘대만동포의 경제특구 투자 특별우대방안에 관한 국무원 규정’ 등 법률적 장치를 갖추었다.

중국의 경제특구에서 성공적으로 실험된 개혁정책은 전국적으로 확대 채택되었으며, 경제특구의 완충지대적 역할은 특히 홍콩 및 대만 경제인의 투자심리를 자극하여 중국은 성공적으로 이들의 자본과 기술을 유치할 수 있었다. 특히 홍콩 및 대만으로부터의 직·간접투자는 개혁초기에 중국이 필요로 하는 수출상품의 제조기술은 물론 시장경쟁을 위한 기업관리 기술유입의 주요 통로로 작용하였다. 1993년과 1994년 홍콩 및 대만으로부터의 투자가 중국 전체 외자유치액에서 차지하는 비중은 각각 74.1%와 68.4%에 달했으며, 최근 아시아금융위기 이후 홍콩과 대만의 비중은 감소하여 1998년과 1999년에는 각각 47.1%와 47.0%를 기록하였다.⁹⁷⁾ 결국 중국정부가 1979년에 시도한 경제특구 건설 정책은 홍콩·대만 및 해외외교자본과 기술의 유입을 유도할 수 있었으며, 이는 곧

97) 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 각년도.

중국의 시장지향적 개혁·개방을 뒷받침하는 원동력이 되었던 것이다.

(2) 북한에 주는 시사점

향후 북한체제의 향방과 관련하여 특히 모택동 사후 화국봉의 권력승계와 등소평의 부상 및 개혁·개방과정은 중요한 함의를 가지고 있다. ‘범시론’을 주장한 화국봉은 정책대안 제시의 실패로 인해 도태되었으며, 당시 중국정치·경제의 현실적 고려를 바탕으로 개혁·개방의 편익을 객관적으로 평가하고 적극적 정책을 채택했던 등소평 노선의 성공은 김정일 체제의 개혁·개방이 정치적 안정 및 체제유지를 위해서도 필수 불가결한 것임을 시사하고 있다.

김정일의 정치권력이 확고할 경우 체제 개혁·개방추진시 지도부 내부의 노선갈등이 권력투쟁을 통한 북한의 정치불안으로 비화하지는 않을 것으로 판단된다. 북한이 근래에 시도하고 있는 체제 내에서의 정책변화는 북한경제의 구조적 문제점을 간과하고 있으므로 소기의 성과를 거두기 어려울 것이며, 경제난이 장기적으로 지속되는 경우 북한의 정치적 안정성이나 기득권층의 사회적 지위 역시 보장받기 어렵게 될 것이다. 따라서 북한은 시행착오과정을 거쳐 결국은 체제유지를 위해서라도 시장지향적 개혁의 길로 들어서지 않을 수 없을 것으로 전망된다. 북한은 다른 대부분의 사회주의 국가에 비해 스탈린식 사회주의 계획경제체제의 변용 및 개혁 경험이 빈약한 까닭에 시장지향적 경제개혁에 대한 정책결정권자들의 거부감이나 우려가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 그동안 유지되어 온 극단적인 폐쇄체제로 인해 북한의 정책실무자들은 시장과 계획의 결합을 위한 정책기술 및 지식을 결여하고 있다. 따라서 시장기구의 긍정적 역할에 대한 학문적 인식이 현실 정책에 반영되기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

지난 50여년간 사회주의 계획경제체제의 결합이 누적되어 온 결과 북한경제는 심각한 산업불균형 및 물자부족현상, 인센티브 체제의 결합, 비효율적 대외 관계, 경제객체의 시장적응능력 부족 등 구조적 문제점을 가지게 되었으며, 이는 곧 자원배분의 비효율성으로 귀결되었다. 따라서 북

한경제의 병목현상 및 공급탄성 문제, 그리고 산업연관효과 등을 고려하지 않은 시장화(marketization)정책은 인플레이션과 실업은 물론 GNP 감소 등과 같은 심각한 거시경제적 후유증을 가져올 수 있다. 북한 당국이 감당하기 힘들 정도의 거시경제적 충격은 북한내 반개혁세력의 입지를 강화함으로써 개혁 움직임을 되돌려 놓을 수 있다는 점에서 개혁방향 및 정책의 중요한 판단 기준이다.

북한은 경제규모, 중앙집중적 제도, 독점적 산업구조 등 중국과는 다른 환경적 요인으로 인해, 중국의 개혁정책보다 광범위하고 통시적인 계획에 의한 경제개혁을 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 구체적 개혁추진 방안으로서 북한은 우선 당면한 경제위기를 완화하기 위해 농업생산량 증대와 대외무역 확대를 통해 산업간의 균형을 회복해야 하며, 이에 이어 의사결정권 분권화와 시장기구 확대를 통해 경제활성화를 추진하고, 궁극적으로는 소유제도의 다양화 및 국제비교우위의 개발에 의해 경제적 효율성을 보장할 수 있는 제도를 확립해야 할 것으로 판단된다.

북한은 정치경제제도의 경직성과 유일체제적 환경에 적응해 온 경제객체의 행위패턴 등 요인에 의해 그 개혁과정에서의 시행착오 가능성이 매우 크며, 개혁에 소요되는 시간도 여타 사회주의국가에 비해서 길 것으로 전망된다. 이에 더하여 북한이 직면하고 있는 경제난과 국제적 고립도 등을 고려해 볼 때, 북한이 개혁에 착수할 수 있는 환경조성과 순조로운 북한경제의 개혁을 위해서는 외부로부터의 지지가 필수적인 것임을 알 수 있다.

이와 같은 맥락에서 남북한간의 경제관계 확대는 북한의 경제개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다. 한편 구조조정기에 있는 남한경제의 어려움을 고려하면, 다자간 경제협력의 틀 속에서 '개방적 지역주의'에 입각한 동북아시아 지역경제의 활성화는 북한경제 회생과 경제개혁 유도에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이며, 남북한간 경제협력 확대를 위한 재원조달의 기회를 제공할 수 있을 것이다. 동북아시아 역내 국가들의 다양한 체제와 경제발전단계 등을 감안하면, 동북아 지역의 경제협력 강화를 위해서는 역내국가들이 정치적·군사적 입장을 떠나 경제논리에 의한 교류확대를 추진할 필요가 있을 것으로 판단된다.

VI. 베트남의 개혁·개방 과정

1. 베트남 개혁·개방의 배경

가. 통일후 발전전략과 그 한계

베트남 공산당은 1945년 일본이 연합국에 항복한 직후인 동년 9월 2일 하노이에서 베트남 민주공화국의 독립을 선언하였다. 그러나 일본군 무장해제를 위해서 베트남 북부지역에 진군한 중국 국민당 군대가 이듬해 중·불협정에 의해 물러나고 그 공백을 메우려는 과정에서 프랑스와 베트남은 전쟁으로 치닫게 되었다. 양국간 전쟁은 1953년까지 8년 동안 계속 되었으나, 베트남은 디엔 비엔 푸 전투에서의 승리를 계기로 본격적인 사회주의 이행의 경로를 밟게 되었다.

호치민은 대중적 지지에 기초한 정당성과 권력 기반을 바탕으로 먼저 토지개혁을 착수하고 이를 바탕으로 농업협동화를 추진하였다. 농촌지역에서 토지개혁은 1954년부터 1956년까지 2년 동안 진행되었으며, 협동화는 이에 기초해 1960년대 말까지 점진적으로 확대되어 나갔다. 베트남은 국가계획위원회를 중심으로 1961년부터 수차례의 5개년계획을 통해 사회주의 공업화를 시행하였는데, 다른 사회주의국가처럼 중공업에 역점을 둔 발전전략을 택하였다. 중공업 중심의 이같은 발전전략은 베트남전쟁 기간 동안은 물론이고 남북 베트남 통일 이후에도 경제의 비효율을 초래하는 요인이 되기도 하였다.⁹⁸⁾

북베트남은 1975년 베트남 전역을 공산화하는 데 성공하였으며, 전쟁에서의 승리를 기세를 바탕으로 남부지역에 북부 베트남의 사회주의 모델을 이식하는데 전력을 기울이게 되었다. 베트남 지도부는 남부지역에 사회주의 공업화 특히 중공업 중심의 발전전략을 적용하였으며, 농촌지역에서는 농업협동화 정책을 구체화시켜 나갔다. 중요한 것은 통일후 남부에

98) 박종철, “베트남, 캄보디아, 라오스의 경제개혁: 사회주의 발전전략으로부터 아시아 사회주의 시장경제로의 전환,” 고우성 외, 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』 (서울: 21세기한국연구재단, 1995), p. 252.

적용한 중공업 중심의 발전전략이 과거 높은 해외의존도와 낙후된 사회간접자본 때문에 초창기부터 어려움을 겪었고 농업협동화도 남부지역 농민들의 소극적인 참여로 당초 목표를 크게 밀돌았다는 짐이다.

베트남 지도부가 중공업 중심의 산업화 전략과 농업협동화 등 사회주의 발전전략을 남부 지역에 이식시키려 했던 이유는 무엇보다도 인도차이나 반도에서의 사회주의 승리라는 낙관주의적 견해 때문이라고 할 수 있다. 그 내면을 자세히 들여다보면, 이러한 낙관주의에는 남부 베트남 출신 간부들의 지지가 있기도 했지만 당시 베트남의 대외관계에서 소련과의 밀착이었다. 베트남전쟁 기간 중 소련으로부터의 국제적 차원의 지원은 물론이고 군수지원은 베트남 민족주의와 함께 전쟁을 승리로 이끌게 한 중요한 요소였다. 이 점에서 통일후 베트남 지도부의 소련에 대한 의존도, 특히 소련식 사회주의 모델에 대한 일체감은 자연스러운 것이었는지도 모른다.

그러나 통일후 사회주의 발전전략은 1976년부터 1980년 사이에 추진된 제2차 경제개발 5개년 계획에서 한계를 드러냈다. 무엇보다도 당시의 5개년계획은 과학·기술혁명, 생산관계혁명, 이념·문화혁명 등 3대혁명에 의해 사회주의 베트남을 건설하는데 기본 목표를 두었다. 그러나 대내외적인 상황은 사회주의 발전전략 수행에 장애물로 존재하고 있었다.

먼저 3대혁명 각각의 내용을 살펴보자면, 첫째, 과학·기술혁명은 후진 농업사회였던 베트남의 경제건설을 위해서는 과학·기술의 발전이 선행조건이라는 점을 강조하였다. 이에 따라 금속, 전기, 화학 등 기간산업 육성과 농업생산성 향상을 위한 영농설비 및 비료 생산확대, 기술자 양성 등을 실천목표로 내세웠다. 둘째, 생산관계혁명은 남부 베트남에서의 사회주의적 이행을 목표로 한 혁명으로서, 1977년 9월부터 시작된 농업협동화를 주요 실천목표로 삼았다. 셋째, 이념·문화혁명은 타 사회주의 국가들의 문화혁명과 마찬가지로 사회주의 인간과 문화 창조에 초점을 두었다. 이를 위해 천주교, 불교, 카오다이 등 종교 억압과 교육제도의 개편 등을 실천목표로 내세웠다.

3대혁명 중에서 가장 난해한 혁명은 생산관계혁명이었다고 할 수 있다. 과학·기술혁명이 베트남의 생산력을 증대시키는 것으로서 지도부의 의지

와 집중적 투자가 작동할 수 있었던 분야이며, 이념·문화혁명이 민족주의와 사회주의의 승리라는 전쟁 결과에 의해 정당화되어 추진될 수 있었던 분야였다. 반면 생산관계혁명은 기존 자본주의경제에 의해 작동하던 남부 베트남 지역에서의 생산관계를 사회주의적 생산관계로 전환시키려는 과정에서 유무형의 많은 저항에 직면하지 않을 수 없었다. 특히 풍요로운 농촌지역인 남북 지역에서의 농업협동화는 지지부진하여 1977년부터 시작된 협동화 정책이 1980년까지 9%만이 추진되었을 뿐이었다. 그리고 민간부문의 제조업과 상업이 점차 국영기업화 되어감에 따라 생산 및 이윤 추구 동기가 위축되어 나갔다.

결국 통일후 민족주의 및 사회주의의 이념적 승리와는 달리 3대혁명은 생산성 저하를 낳게 되었다. 구체적으로 제2차 경제개발 5개년계획의 목표와 성과 사이에는 큰 차이가 나타났다. 베트남 지도부는 국민총생산 연평균 성장률 14.5%~15.5%, 국민소득 13~14%, 농업총생산 8~10%, 공업총생산 16~18% 성장을 목표로 하고 있었다. 그러나 5개년계획을 마감한 1980년 연평균성장률이 1.5%에 불과하는 등 목표치에 훨씬 못 미치는 성과를 낳았다.

통일후 베트남 사회주의 발전전략의 성과 부재는 캄보디아 침공과 중·베트남전쟁에 따른 과도한 군사비 지출에도 그 원인이 있었다. 1978년 12월 베트남은 캄보디아를 침공하여 폴 포트 정권을 전복시켰으며, 이에 대해 중국은 1979년 2월 베트남 북부접경지역을 공략하였다. 두 전쟁을 치르면서 베트남의 군사비는 다시 급증하였으며 경제발전에 투자할 재원을 제약하였다. 실제로 제2차 경제개발 5개년계획 기간 동안 평균 34.4%가 군사비에 지출되었고, 1979년에는 47%까지 올라갔다. 더욱이 베트남의 대외관계가 긴장됨에 따라 중국으로부터 경제지원이 중단되었고 미국의 경제제재가 강화되었으며 ASEAN과의 관계가 경직되는 등 경제발전을 위해 필요한 외부재원의 확보가 어렵게 되었다.

요약하자면, 베트남은 민족주의와 사회주의의 승리를 쟁취했음에도 불구하고 통일후 사회주의 발전전략의 추진과정에서 성과를 거두는데는 한계를 지닐 수밖에 없었다. 남부지역에서의 사회주의적 이행과정, 특히 농업협동화 과정에서 농민들의 저항에 부딪혔으며, 캄보디아 침공과 중·베트

남 분쟁에 의한 과도한 군사비 지출은 국제적인 고립과 함께 경제발전을 위한 재원 투입의 극도로 제약하였다. 이런 가운데 베트남 지도부는 조정 정책으로서 1979년 9월 신경제정책을 시도하였는 바, 이는 개혁·개방을 위한 하나의 시험이었다고 할 수 있다.

나. 경제체제의 대외의존성

베트남 경제의 대외의존성 또한 개혁·개방정책 추진의 중요한 동인으로 작용하였다. 이미 언급한 바와 같이 소련을 비롯한 사회주의권과의 밀착 및 유·무상 원조 수혜 속에서 베트남 경제체제는 자립성을 가질 수 없었으며, 그런 만큼 1980년대 중반 소련에서 고르바초프가 집권하고 페레스트로이카를 취함에 따라 베트남도 본격적인 개혁·개방의 길을 걷게 될 수밖에 없었다. 여기서는 1986년 도이 모이 정책의 추진 배경으로서 1975년부터 1985년까지 약 10년 동안 베트남의 대소의존적 성향을 살펴보기로 한다.

소련을 비롯한 사회주의권에 대한 베트남의 경제적 의존성은 베트남전쟁기간 때부터 심각하였다. <표 6-1>에서 보는 바와 같이 베트남전쟁기간인 1965년~1975년 사이에는 국가예산의 절반 이상을 해외원조 특히 소련을 비롯한 사회주의권으로부터의 원조에 의존하였다. 통일후에는 해외원조 비율이 다소 낮아지기는 했지만 높은 비율의 국가예산이 외국원조에 의존할 수밖에 없는 특이한 경제체제였음이 드러난다.

<표 6-1> 국내세입과 해외원조의 비율

(단위: %)

연 도	국내세입	해외원조(유상, 무상)
1960	77.6	22.4
1961	76.9	23.1
1962	74.1	25.9
1963	73.5	26.5
1964	78.5	21.5
1965	57.7	42.3
1966	39.0	61.0
1967	33.4	66.6
1968	31.1	68.9
1969	31.5	68.5
1970	32.4	67.6
1971	36.0	64.0
1972	39.7	60.3
1973	40.1	59.9
1974	39.4	60.6
1975	45.1	54.9
1976	55.2	44.8
1977	65.5	34.5
1978	68.0	32.0
1979	59.2	40.8
1980	59.4	40.6

출처: Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy Since 1975* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), pp. 40, 101.

통일 직후 추진된 제2차 5개년경제계획(1976~1980) 기간동안 베트남 당국은 소련, 중국, 동구국가로부터의 경제원조는 물론이고, 서방국가와 세계은행, IMF, ADB로부터의 원조를 획득하기 위한 노력을 시도하

였다. 1978년 베트남은 과거 남부 베트남(월남)이 가지고 있었던 IMF와 세계은행의 회원국 자격을 계승하여 정식 회원국이 되었다. 하지만 대부분의 원조는 소련을 비롯한 사회주의권으로부터 이루어졌음은 두말할 나위도 없다. 이는 베트남전쟁 종결 직후 가뜩이나 패배의식에 잠긴 미국 및 서방국가들과 이들에 의해 주도되는 IMF와 세계은행이 베트남의 전후복구 원조에 대해 큰 관심을 보일 이유가 없었기 때문이다.

여기서 베트남의 대중국 및 대소련 외교관계가 상호 반비례했음을 엿볼 수 있다. 중국의 원조는 1975년부터 1978년 사이에 기복을 보였다. 1976년 이전까지 중국의 지원은 매년 유상 및 무상을 모두 포함하여 3억 달러에 이르렀다. 이는 베트남이 소련과 중국 양대 사회주의 국가에 대해 비교적 균형적인 입장을 취하고자 노력하였기 때문이다. 물론 베트남은 기본적으로 한족의 소비니스트적 민족주의를 못마땅 해오던 터인데다, 인도차이나 반도의 패권을 둘러싸고 중국과 경쟁 관계에 놓일 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 베트남은 통일후 소련중심의 경제블럭이라고 할 수 있는 CMEA(또는 COMECON)에 직접 가입하기보다는 하위기구인 국제투자은행(International Investment Bank)과 국제경제협력은행(International Bank for Economic Cooperation)에만 가입하였다.⁹⁹⁾ 하지만 1977년 베트남·중국 양국간 외교관계에는 균열이 생기기 시작하였고 베트남의 대소련 경도현상이 나타나게 되었다. 동년 11월 레 두안(Le Duan)이 중국을 방문하였을 때, 중국 정부는 더 이상 베트남에게 원조를 제공해줄 수 없다는 입장을 밝혔다. 그리고는 결국 1978년 5월 베트남에서 추진되던 22개의 프로젝트에 대한 원조를 철회하였고, 동년 7월 베트남에 대한 모든 원조를 중단하였다. 이에 대해 베트남은 중국의 태도를 맹렬히 비난함과 동시에 CMEA 회원국들과 관계를 급진전시켰다. 1978년 6월 베트남은 제33차 CMEA 회의에서 공식 회원국이 됨으로써, 1950년대이래 유지해온 경제협력관계를 한차원 높이는 계기를 마련하였는바, 팜 반 동(Pham Van Dong) 총리는 베트남의 CMEA 가입으로 경제적 난관을 극복하고 사회주의 건설을 가속화할 수 있게 되었

99) Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 200.

다고 밝혔다.¹⁰⁰⁾

이상을 바탕으로 베트남·소련 및 CMEA 관계는 1978년 말에 들어서자 급진전되었다. 동년 11월 베트남과 소련은 향후 25년간 유효한 상호우호협력조약을 맺었으며 이에 근거해 6개의 경제, 기술·과학 관련 협정을 도출하였다. 당시 베트남으로서는 ‘사회주의 건설’과 중국으로부터 ‘조국수호’라는 두가지 국가적 과제를 지니고 있었는데, 특히 상호우호협력조약을 통해 이들 과제를 수행할 수 있게 되었다. 그러나 여기서 우리는 상호우호협력조약을 통한 양국관계의 발전이 베트남에게 새로운 불행의 씨앗을 안겨주었다는 점에 주목하지 않을 수 없다. 즉 베트남은 1978년 12월 캄보디아를 침공하여 폴 포트(Pol Pot)정권을 전복시켰으며, 이에 대해 중국은 1979년 2월 베트남 북부접경지역을 공략하였다. 베트남은 소련과의 관계를 밀착시킨 대가로 중국으로부터 동남아시아 역내 세력균형과 관련하여 극심한 견제를 받는 동시에, 캄보디아 침공에 따른 경제적·군사적 부담과 함께 미국과의 경제협력관계를 발전시키기 어렵게 되었다.

제2차 5개년경제계획 기간동안 소련의 원조 규모가 막대했다. 먼저 소련은 이 기간동안 94개에 이르는 프로젝트를 추진하는데 경제 및 기술 지원을 했다. 1979년 기준으로 전체 전력의 25%, 석탄의 89%, 금속절단기계의 61%가 소련 지원하의 시설에서 생산되었을 정도이다. 또한 1980년 7월에는 베트남 남단 대륙붕에서의 석유·가스 시추 및 개발에 관해 소련과 합의하였다. 농업부문에서는 송 베(Song Be) 지역의 5만 헥타르에 달하는 자연고무 생산에 대한 소련의 지원이 시작되었으며, 농업기계화를 위한 트랙터 및 농업기기에 대한 소련의 지원이 뒤따랐다.

그리고 소련의 대베트남 경제지원은 무역에서도 나타났다. 1976~80년 동안 소련의 대베트남 수출액은 17억 1,330만 루블에 달한 반면 수입액은 6억 5,080만 루블에 불과하였다. 다시 말해, 이 기간동안 베트남은 소련에 대해 10억 6,250만 루블의 무역적자를 기록하였다. 베트남의 대외무역이 주로 CMEA 회원국들과 이루어졌으며 그 중에서 대소련 무역 비중이 대부분을 차지했다는 점을 감안한다면, 베트남 무역적자의 가

100) Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy since 1975* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), pp. 98~99.

장 큰 원천은 소련과의 교역이었다. 그럼에도 불구하고 소련 정부는 베트남의 무역적자를 신용으로 처리해 줌으로써, 전후 베트남 경제계획에 크게 이바지하였다.

베트남의 소련 및 CMEA 의존정책은 1980년대 들어서 더욱 강화되는 경향을 보였다. 우선 1980년대 초반 베트남 지도부는 소련과의 유대 강화를 강조하는 발언을 늘어놓았다. 레 두안(Le Duan)은 1982년 3월에 개최된 제5차 베트남 공산당대회에서 소련과의 연대와 협력이야말로 당과 국가의 외교정책의 초석이라고 말하였다. 이같은 발언은 그가 1963년 12월 베트남 공산당 제3기 9차 중앙위원회 전원회의에서 후르시초프 노선을 수정주의라고 맹렬히 비난했던 것과 정반대되는 논조였다.¹⁰¹⁾

이에 부응하여 1983년 10월 베트남과 소련 양국은 하노이에서 경제, 과학, 기술 협력을 위한 장기 프로그램에 합의하였다. 여기에는 (1) 농업, 에너지, 운수, 통신, 체신사업 등 베트남 경제의 주요 산업을 위한 협력, (2) 기계, 금속, 화학, 전자재 산업 협력, (3) 문화, 교육, 의료 분야의 베트남 간부 훈련, (4) 베트남 과학, 기술 증진을 위한 기본 조건 배양, (5) 소련 경제를 감안한 가운데 소련의 지원 하의 수출 제조업 발전 등이 포함되어 있었다. 또 제3차 5개년계획 기간 동안 소련으로부터 막대한 유상 및 무상원조가 이루어졌는데, 일부는 베트남-소련 간 무역적자를 보존해주기 위한 차관으로, 또 다른 일부는 무이자 차관으로, 그리고 중국이 지원을 중단한 프로젝트를 종결시키기 위한 무상원조로 제공되었던 것으로 알려지고 있다. 더욱이 150개의 건설 프로젝트를 베트남이 추진하는데 지원해 주었다.¹⁰²⁾

베트남에게는 소련에 의해 주도되는 CMEA 역시 경제원조의 중요한 원천이었다. 1984년 6월 모스크바에서 열린 CMEA 정상회담에서 각국 지도자들은 CMEA 회원국들 사이의 균등한 경제발전을 가속화하고 특히 베트남, 쿠바, 몽고의 경제발전 수준을 동구 수준으로 끌어올리는 노력을 기울이기로 합의하였다. 이에 따라 CMEA는 베트남에 대해 저리의 장기 발전 차관을 제공하였고, 과학 및 기술지원을 주로 무상으로 공여하였으

101) Le Duan, *On Some Present International Problems*, 2nd ed. (Hanoi: Foreign Languages Publishing House, 1964), pp. 179~81.

102) Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy*, pp. 153~154.

며, 장기 사회·경제발전 계획을 추진하는데 지원하였다. 특히 주목할 것은 베트남에 제공된 차관의 금리 수준이 1984년 당시 동구 국가들에 적용되었던 금리의 1/4 수준에 불과할 정도였다는 점이다. 또한 베트남은 이같은 맥락에서 제3차 5개년계획 기간(1981~85년) 동안에 CMEA로부터 과학·기술관련 프로젝트를 수행하기 위해 필요한 1,750만 루블의 무상원조와 820만 루블의 저리 차관을 받았다. 또한 베트남은 5,000명에 이르는 과학자와 기술자를 CMEA 국가들에 연수를 보냈으며, CMEA 국가들로부터 1,500명의 전문가를 받아들여 자국의 프로젝트 연구에 공동 참여시켰다.¹⁰³⁾

그러나 주목할 것은 베트남과 소련을 비롯한 CMEA 국가간의 경제 및 과학기술 협력 강화는 '사회주의 산업화'라는 기치아래 주로 중공업에 치우쳐 있었다는 점이다. CMEA 회원국들은 통일 베트남의 남부지역에서 수많은 전력 플랜트와 송전 및 변전 시설의 건설을 지원하였으며, 석유 및 가스 개발, 기계공업, 전자산업, 화학공업, 교통 통신 등에 각종 지원을 아끼지 않았다. 하지만 이러한 중공업 중심의 지원은 어떤 결정적인 결과를 산출해내지 못했다는 평가가 옳을 것이다. 이런 평가는 베트남 측에서는 물론이고 소련 측에서도 지배적이었다. 소련의 일부 전문가들은 CMEA 국가들로부터 베트남에 주어진 지원에 대해 비판적이었는바, 원조 제공국들은 프로젝트의 총량에만 관심을 가질 뿐 베트남이 매칭 펀드를 낼 수 없다거나 원료, 연료, 전기 등을 제공할 수 없다는 사실을 생각하지 않았다는 것이다. 또한 수출지향적 산업의 발전 가능성을 전혀 고려하지 않았다.¹⁰⁴⁾

다시 말해, 소련 및 CMEA 회원국들은 자신들의 발전 모델인 중공업 우선주의의 입장에서 베트남을 지원하였을 뿐, 베트남 경제의 특성을 고려하거나 수출 지향적 산업화를 통한 자립적 경제기반을 구축하는데는 무관심하였다. 그 결과 베트남의 통일후 10여년 동안 막대한 차관 또는 무상원조를 받았음에도 불구하고, 경제체제는 대외의존성 특히 대소의존성만 높아져갈 뿐 효율성을 발휘하지 못하게 되었다.

103) *Ibid.*, p. 151.

104) *Far Eastern Economic Review* (November 10, 1988), p. 23.

<표 6-2> 통일후 무역적자 증가 추이

(단위: 백만 달러)

연 도	수 출	수 입	무역적자
1976	313	917	604
1977	456	1,142	686
1978	482	1,159	677
1979	420	1,198	778
1980	391	944	553
1981	399	1,120	721
1982	475	1,185	710
1983	588	1,310	722
1984	665	1,560	895
1985	746	1,590	844
1986	785	2,155	1,370
1987	880	2,191	1,311

출처: IMF, *Socialist Republic of Vietnam: Recent Economic Developments* (December 19, 1980), p. 34; IMF, *Socialist Republic of Vietnam: Recent Economic Developments* (May 18, 1982), p. 26; IMF, *Vietnam: Recent Economic Developments* (May 15, 1987), p. 25; IMF, *Vietnam: Recent Economic Developments* (May 11, 1988), p. 32.

<표 6-3> 통일후 대소련 무역 현황

(단위: 백만 루블)

	1976년	1981년	1982년	1983년	1984년	1985년
수 출	63.6	167.2	206.5	234.9	257.9	280.8
수 입	232.5	724.6	804.2	904.1	1,004.0	1,165.3
무역적자	168.9	557.4	597.7	669.2	746.1	884.5

출처: Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy*, p. 156.

대외의존적 경제체제의 성격은 무역부문에서도 두드러졌다. <표 6-2>에서 보는 바와 같이 베트남은 통일후 수출이 점증하였으나 수입의 증가 추세를 따라잡지 못하고 지속적인 무역적자를 기록하였다. 더욱이 무역적자의 추세는 1980년대 들어서 오히려 증가하는 경향마저 보였다.

<표 6-3>에서 보는 바와 같이 특히 대외의존적 경향은 대소 무역적자 증가로 더욱 심해졌다. 제2차 및 제3차 5개년계획이 진행 중이던 1976년부터 1985년 사이에 베트남의 수입액과 수출액은 각각 5배와 4.4배 증가하였다. 내용면에서 보자면, 베트남은 소련으로부터 국내수요용 원료, 연료, 중요 기자재의 대부분을 들여왔으며, 이것들은 에너지, 엔지니어링, 화학, 건설, 교통, 통신 등 중요 산업분야의 생산능력을 창조해냈다.¹⁰⁵⁾

이상과 같은 대소의존성은 두가지 의미를 지녔다. 한편으로 소련에의 의존으로 인해 베트남은 이른바 미국을 중심으로 하는 '적대세력으로부터의 경제봉쇄'에도 버티나갈 수 있는 저력을 가질 수 있었다. 다른 한편으로 1980년대 중반 소련에서의 급진적 변화가 발생하면서 경제 지원이 감축·중단되자 베트남은 개혁·개방의 경로를 택하지 않을 수 없었다.

105) Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy*, p. 156.

2. 개혁·개방의 기원: 신경제정책

베트남 지도부는 1975년 공산화 통일 이후 남부 지역에 사회주의 발전 전략을 도입하였으나 그 성과가 실패로 그치자, 전략의 한계를 극복하려는 의미에서 1979년 9월 이른바 신경제정책을 채택하게 되었다. 이는 공산당 중앙위원회 제6차 총회에서 제2차 경제개발 5개년계획의 실패를 공식적으로 인정하는 가운데 구체적으로 제시되었다. 신경제정책은 제3차 경제개발 5개년계획(1981~1985)의 기본 모델이 되었으며, 1986년 도이 모이 정책의 원형(原型)이 되었다고 할 수 있다.

신경제정책은 제한적 범위 내에서의 경제자유화를 취하는 정책이었다. 남부 베트남 지역에서의 생산관계의 사회주의적 이행이 저조한 실적을 보이는 가운데, 지도부는 경제활동에서의 영리개념을 도입하고 생산, 유통, 분배 과정에서의 시장원리를 점진적으로 수용하였다. 첫째, 농업부문에서는 생산물계약제를 도입하여 이를 일부 지역에서 실험적으로 적용하였다. 각 생산대는 농민의 노동량에 따라 임금을 지급하는 한편, 협동농장 토지 및 자원을 사용하는 대신 생산물 일부를 협동농장에 기여하고 계약량의 초과 생산량을 자유롭게 처분하도록 하였다. 그러나 주목할 것은 토지 장기사용권을 당시로서는 아직 허용되지 않았다는 점에서 사회주의적 요소는 그대로 남아 있었다고 할 수 있다. 둘째, 공업부문에서는 사기업의 역할을 당분간 인정하고 국영기업에 대해서도 노무 및 재무관리의 자주권을 확대해주며, 임금의 평균주의를 지양하여 생산이나 경영실적에 따라 임금과 보너스를 지급하는 제도를 도입하였다. 또한 국영기업의 효율성 제고를 위해 행정부서의 개입을 축소하고 독립채산제를 도입하는 내용이 포함되었다. 그러나 국영기업의 생산 목표, 구입 및 판매 가격의 대부분은 여전히 정부의 통제대상으로 남아 있는 상태였다.

신경제정책은 특히 농업부문에서 진전을 보였다. 1981년 공산당 중앙위원회는 생산물계약제를 전국적으로 확대하여 실시하게 되었다. 농업생산의 단위가 가계단위로 분권화되어 각 농가가 직접적인 생산활동에 책임지고 참여하는 반면, 협동농장은 생산활동을 지원하는 역할을 수행하였다.

1982년 3월 제5차 공산당 대회에서는 인민생활 향상을 위한 ‘농업 및 경공업 우선발전’ 전략을 공개적으로 표명하였다. 이로써 베트남의 발전 전략은 베트남전쟁과 이후 캄보디아 침공 과정에서 치중할 수밖에 없었던 군수산업 중심의 중공업 우선주의의 발전전략으로부터 진일보한 일면을 보여주었다.

사회주의의 기본원리를 그대로 존속시키면서 농업 및 공업 생산성을 제고하려는 신경제정책은 많은 문제점을 낳았다. 즉, 완전한 사회주의도 아니고 그렇다고 시장경제도 아닌 초기적 개혁과정에서 드러나는 특이한 현상이 발생하였다. 신경제정책이 지향하는 유통 통제의 부분적 완화로 인해 시장이 팽창하였고 인플레이션이 야기되었다. 또한 생산활동을 자극하기 위해 취해진 동기부여 조치는 사회주의적 소유개념에 혼란을 불러일으켰다. 한편으로는 농업집단화의 완화와 생산물계약제의 확산으로 농촌경제가 상업화하는 경향을 보였으며 이에 따라 유희자본이 농업부문에 유입되는 현상마저 발생하였다. 이는 결국 농민들사이의 계층분화를 촉진하는 요소로 작용하였다. 다른 한편으로는 도시에서도 생산부문과 비생산부문에서 종사하는 노동자들사이의 경제적 불평등이 심화되는 현상이 드러나게 되었다. 이는 사회주의 경제원리를 포기하지 않은 베트남 지도부로서는 심각한 문제가 아닐 수 없었다.

이런 가운데 베트남 지도부는 1983년부터 1985년 초까지 재통제정책을 실시하기에 이르렀다. 구체적으로 다음 세가지 재통제정책을 통해 신경제정책의 문제점들을 해결하고자 하였다.¹⁰⁶⁾

첫째, 베트남 정부는 농민과 노동자의 분배과정에 개입하였다. 농민과 노동자의 초과수입한도액을 설정하여 국가재정으로의 편입 비율을 높여 시장적 요소의 도입에 따른 재정적자를 감축하고자 하였다. 그리고 생산성을 상회하는 임금이나 서비스에 대해 증세하고, 은행의 감독권을 강화하여 경제적 불평등 요소를 감소시키려 하였다. 또한 정부가 공급하는 생산요소를 효율적으로 이용하도록 하기 위해 자재감독제도를 도입하였다.

둘째, 베트남 정부는 유통부문의 재통제를 통해 사회주의 기간산업의

106) 서재진 외, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』, pp. 450-451.

자금조달을 위한 조치를 취했다. 신경제정책에서는 유통에 대한 통제를 완화함에 따라 국가 자원이 소비재 중심의 경공업으로 몰리는 반면 기간 산업에 필요한 재원이 부족한 경향이 발생하였다. 지도부는 비록 농업 및 경공업을 중시하는 전략을 내세우기는 했지만, 국가 통제의 영역에서 벗어나 지나치게 소비재 중심의 경공업 부문에 국가적 자원이 집중되는 것을 묵과할 수 없었다. 지도부는 기간산업 발전에 필요한 자원을 조달하고자 국영 상업부문의 질서를 재확립하고 국영 사업망을 확충하여 유통질서를 재확립해 각종 세금징수를 용이하게 하였다. 1983년 상공업 세법을 개정하여 사적 경제활동을 억제하였으며, 각종 서비스 부문에 대한 세율을 높이고 영업허가세를 부과하였다. 남부에서는 특히 정찰가격제를 실시하는 동시에 정찰가격의 상승을 억제함으로써 가격통제의 효과를 기대하였다.

셋째, 베트남 정부는 속도가 완화된 남부지역의 농업협동화를 강화하는 조치를 취하였다. 베트남 통일후 강력히 추진하려 했던 농업협동화는 농민들의 소극적 참여와 캄보디아 및 중국과의 전쟁으로 큰 성과를 거두지 못했다. 그러나 지도부는 1983년부터 농업협동화에 다시 박차를 가하였는 바, 이념적 목적에서 뿐만 아니라 남부 농업생산물의 많은 양이 국가의 통제에서 벗어난채 시장에 유입되어 인플레이션을 야기하는 것을 막기 위한 목적이었다. 남부 지역의 협동화는 1985년에 이르러 전체 농지 또는 농가의 85%이상을 차지하게 되었다.

재통제정책은 일부 성과를 거두기도 하였으나, 제2차 경제개발 5개년 계획 기간의 통제정책 하에서 나타났던 문제점을 재현시키는 부작용을 낳았다. 제도적으로 그리고 심리적으로 경제활동이 위축되어 베트남 경제가 다시 침체국면에 이르게 되었다. 반면에 이중경제가 형성되면서 투기, 암거래, 밀무역 등의 경제범죄가 급격히 늘어났다. 특히 당간부와 국가 관료의 특권행사와 부정부패가 만연하였다.

1985년 6월 공산당 중앙위원회는 재자유화 및 재조정정책을 본격화하기로 결정하였다. 이는 지난 2년동안 취했던 재통제정책으로 인한 경제침체에서 벗어나 베트남 경제의 새로운 활로를 모색하려는 의도에서 비롯되었다. 공산당 지도부는 당시 베트남 경제가 당면한 낙후된 기술과 자본,

관료적 통제 및 외채 증가 등의 문제를 해결하기 위한 근본적 개혁이 필요하다라는 사실을 인식하고 있었다. 국제적으로는 같은해 소련에서 고르바초프가 집권하고 페레스트로이카 정책을 취한 것과 맥을 같이 한다. 이미 언급한 바와 같이, 소련을 중심으로한 사회주의권에 대해 의존적이었던 베트남은 이같은 정책적 변화에 크게 영향받지 않을 수 없었다. 더욱이 1985년 6월 고르바초프는 베트남의 레 두안(Le Duan)에게 경제원조를 증가시킬 것이라고 약속하면서 개혁·개방을 권유한 것으로 알려지고 있다.

3. 개혁·개방의 전개 과정

가. 도이 모이 정책

1980년대 중반 들어 베트남 지도부내에서 경제체제의 대외의존성에 대한 자기비판이 심각하게 제기되었다. 즉, 베트남이 지나치게 소련 원조의 일방적 수혜국가가 되었을 뿐만 아니라, 경제 원조를 비효율적인 방식으로 운용하여 많은 낭비를 가져왔다고 자성하였다. 이런 자기비판적 견해는 아이러니하게도 베트남 사회주의경제의 설계사라고 불릴만한 트루옹 친(Truong Chinh)에 의해 표명되었다. 그는 관료적 집중제와 국가 보조금제로 표현되는 경영체제때문에 소련의 지원을 잘 활용하지 못했음을 후회하였다. 매년 수억 루블을 사회적 소비, 국가보조금, 국영기업 손실 보전에 낭비했으며, 또한 수억 루블을 너무나 많은 수의 건설 프로젝트에 분산 투자함으로써 집중적인 효과를 거두지 못했던 지도부의 실책을 인정했다.

1986년 8월에 개최된 베트남 공산당 정치국회의는 1950년대 중반 북부지역의 토지개혁 실시이래 30년간 채택해온 사회주의 경제체제에 대한 심각한 자기비판과 함께 경제발전의 전략적 전환을 결정짓는 분수령이 되었다. 이 회의에서 트루옹 친은 수십년 동안의 강경노선을 버리고 경제개혁의 주창자가 되었다. 그는 경제정책에서 수많은 오류가 있었음을 고백하고, 특히 베트남의 실정에 맞지 않은 대규모의 중공업에 치중했음을 지적하였다. 또한 외국 원조에 의존하면서 관료적 통제에 의거한 국가보조

금제를 오랜 기간동안 유지해온 것에 대해 자성하였다. 그는 또한 개혁이 필요함을 역설하면서 이것이야말로 사활이 걸린 문제라고 주장하였다.¹⁰⁷⁾

정치국회의가 열린지 불과 몇 개월 후인 1986년 12월 제6차 당대회에서는 정치국회의의 결정을 수용하여 경제발전의 전략적 전환을 선언함과 동시에, 당총비서 겸 대통령으로 개혁주의자인 구엔 반 린(Nguyen Van Linh)을 선출함으로써 개혁정책을 추진하기 위한 당지도부의 의지를 천명하였다. 이와 함께 남부 베트남 출신이거나 남부에서 활동경험이 있는 인사, 과학·기술 분야의 전문가, 경제학자, 지방정부 서기들이 권력층으로 부상하였다. 대신 이제까지 베트남 권력엘리트의 중추를 이루었던 3인의 혁명 1세대, 즉 트루옹 쉰 서기장, 판 반 동 수상, 레 독 토 정치국원이 퇴진하였다.¹⁰⁸⁾

제6차 당대회에서는 1980년대 초에 추진한 개혁적 조치의 당위성과 정당성을 확인하고 제4차 경제개발 5개년계획(1986~1990) 동안 도이 모이 정책을 추진할 것을 결의하였다. 도이 모이 정책은 제4차 경제개발 5개년계획 기간 동안 스탈린식 중공업 중심의 사회주의 공업화 모델을 버리고, 농업을 최우선시하며 경공업과 수공업을 발전시키는 것을 목표로 하였다. 이밖에도 도이 모이는 시장경제 원리의 도입을 통한 다원적 경제구조의 발전을 장려함으로써 일종의 혼합경제를 구축하고자 하였으며, 경제관리방식에서 의사결정의 분권화를 모색하였다. 또한 대외경제협력을 강화하여 해외로부터 자본과 기술을 도입하고 교역을 활성화하고자 하였다.

그러나 제6차 당대회에서 지도부는 제3차 경제개발 5개년계획이 초기에 경기과열에 따른 부작용을 낳았던 점을 고려하여 제4차 경제개발 5개년계획 하에서는 안정화를 이룩하는 가운데 인민의 물질적 및 정신적 삶

107) Nayan Chanda, "Back to Basics: Vietnam's Leaders Admit Their Policies Have Failed," *Far Eastern Economic Review* (November 13, 1986), pp. 108, 110.

108) 공산당 서기장이었던 레 두안은 1986년 7월 사망하고 그 자리를 트루옹 쉰이 계승하였다. 그러나 제6차 당대회에서 트루옹 쉰 자신은 개혁세대의 대표주자인 군엔 반 린에게 당서기장직을 넘기고 퇴장하였다.

의 개선이라는 목표를 제시하였다.

도이 모이 정책이 실질적으로 추진되기 시작한 1987년에는 이와 관련하여 여러 결정들이 이루어졌다. 첫째, 지도부는 12월 「신토지법」을 제정하였다. 이 법에 의해 토지 소유는 전인적 소유로 하고 관리는 국가가 하지만 이용권은 개인이 가질 수 있게 되었다. 여기에는 이용자의 권리 및 의무 규정이 들어있는데, 주목할 것은 토지의 이용기간을 15년까지로 명기함으로써 비교적 장기임대를 허용하였다는 점이다.

둘째, 지도부는 당면과제로서 주요 3대 프로그램을 설정하였다. 식량·식품, 소비재, 수출상품의 생산증대였다. ① 식량·식품의 생산목표는 쌀 2,200만 톤으로 정하고 5년간 연평균 생산량을 2,000~2,050만 톤으로 계획하였다. 또한 기타 식량작물도 효과적으로 이용해 식생활을 개선하기로 하였다. ② 소비재 부족을 해결하기 위해 5년간 연평균 소비물자 생산을 13~15% 증가시킨다는 목표를 설정하였다. ③ 제4차 경제개발 5개년계획 기간 동안 수출량을 70% 증가시키고, 대외경제협력은 물론 관광, 항공서비스 등을 통한 외화획득을 증대시키기로 하였다.

셋째, 베트남은 1987년 12월 「외국인투자법」을 국회에서 통과시켜 이듬해 1월부터 발효하도록 하였다. 이는 도이 모이를 성공적으로 이끌기 위해 외부자원이 필수적이었음을 의미한다. 당시만 하더라도 「외국인투자법」은 동남아 국가를 통틀어 가장 자유주의적인 대외경제관련 법규라고 할 수 있었다.¹⁰⁹⁾ 그러나 당시의 「외국인투자법」은 사회주의권과의 관계를 전제한 채 베트남의 사회주의적 잠재력을 보다 강화하려는 과도기적 개방관련 법안이었다고 볼 수 있다. 이같은 과도기적 의미는 「외국인투자법」 제정 당시 추구했던 다음과 같은 주요 목표를 살펴보면 드러나는 바, ① 외국 자본과 선진기술 유인을 위한 합영사업의 장려, ② 선진경영 습득과 경제관료 및 숙련노동자 훈련, ③ 국제분업의 틀, 특히 CMEA 안에서 베트남 경제의 잠재력과 역할 강화, ④ 천연자원의 효율적 개발, ⑤ 베트남내 가용 원자재 및 천연자원을 동원한 노동집약적 생산에 바탕한 고용 확대, ⑥ 수출과 외화획득 증대, ⑦ 사회주의적 산업화를 위한 자본

109) *The Economist* (December 12, 1987), p. 25.

축적 등이었다.

말하자면, 서방 및 동남아 국가의 베트남 투자가 곧바로 가시화될 수 없는 상황에서, 베트남은 사회주의 국가들과 서방권의 직접투자를 동시에 유인하는 『외국인투자법』을 마련했던 것이다. 『외국인투자법』이 비교적 전향적인 개방관련 법안임에도 불구하고 서방의 투자가 곧바로 뒤따르지 않은 이유는 캄보디아 문제의 미해결로 미국의 경제제재가 지속되고 있었고 이에 따라 ASEAN을 비롯한 아시아 국가들의 안보불안이 아직 해소되지 않은 상태였기 때문이다.

1988년에 접어들자 개혁·개방 조치들은 보다 과감하게 취해졌다. 첫째, 각의 결정에 의해 이원적 은행체제가 도입되었는 바, 중앙은행과 국영 상업은행의 기능을 분리하기 위한 조치가 그것이었다. 둘째, 4월 공산당 정치국에 의해 농업 부분의 본격적인 개혁 조치가 결정되었다. 『농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 결의 10호』에 의하면, 농지의 일부를 가족수에 비례해 분배·사용하도록 하고 나머지는 ‘입찰방식 생산계약제’를 적용하여 농업생산성을 높이고자 하였다. 농지를 부여받은 농민들은 생산비용, 조세, 복지기금 등 공제액을 제외한 생산물의 40~50% 정도를 시장가격에 따라 자유처분할 수 있도록 하였다. 셋째, 대외경제 부문에서도 괄목할 만한 조치들이 취해졌는 바, 외국인 투자활성화를 위한 전담기구로서 국가투자협력위원회를 구성하기로 하고 투자안내, 투자유치, 투자계획 등 업무를 전담하게 하였다. 또한 외환과 수출입 업무를 법제적인 측면에서 보강하기 위해 『외환관리법』과 『수출입관세법』을 제정하기도 했다.

이와 함께 가격체제에 변화가 발생하였다. 농업부문에서 정부가 관리해 왔던 관리가격제가 협의가격제로 전환되어 사실상 농산물가격결정에 시장가격이 적용되었다. 또한 공업부문에서도 일부 품목을 제외하고는 협의가격제로 전환되었다. 그리고 소비자 가격결정권이 개별기업에 부여되었다.

1989년에는 국유기업에 관한 부분적 개혁 조치가 취해졌다는 점이 주목할만하다. 12월 각의 결정에 의해 국유기업은 대대적으로 경영자주권을 확보할 수 있게 되었다. 당국은 이윤유보 및 투자 결정에 관한 권한을 국유기업에 부여하였고 이에 따라 국유기업도 자기자본을 확대해 나갈 수 있게 되었다.

이같은 국유기업 개혁은 1990년에도 계속되었다. 각의 결정에 의해 일부 국유기업은 이사회제도를 시험적으로 도입하였으며, 「사기업법」과 「회사법」의 제정으로 비국유부문의 기업활동이 본격화되는 계기가 마련되었다. 여기서 주목할 것은 국유기업의 개혁이 은행개혁과 동시에 이루어졌다는 점이다. 베트남 정부가 국유기업들의 경영자주권 확대와 이윤추구 행위를 허용한다는 것은 다른 한편으로 책임경영과 국가보조금의 중지 또는 감축을 의미하는 것이었다. 이는 곧 국유기업들이 국가 이외의 다른 곳에서 기업운동을 위한 재원을 마련해야 함을 의미하였다. 여기서 상업은행의 발족과 기능이 필요하게 된 것이다. 따라서 베트남 정부는 국유기업의 개혁에 맞추어 은행개혁을 추진한 것이다.

베트남은 1990년 5월 「국가은행 운영에 관한 법」과 「은행·신용협동조합 및 금융기관에 관한 법」을 제정하였다. 전자는 정부부처의 지위를 갖는 중앙은행의 조직과 기능을 명시한 법이고, 후자는 국영 및 민간 금융기관의 설립과 운영에 관한 기준을 설정한 법이다. 이 두가지 법으로 인해 국가은행은 인허가와 은행업무관련 규정 제정 등 은행제도 전반을 통할하는 감독기구의 권한을 갖게 되는 반면, 특수은행의 민영화와 민간 금융기관의 설립 근거를 마련해 주게 되었다. 같은해 10월에는 「신은행법」이 제정되어 중앙은행과 상업은행(국유상업은행)의 기능 분리를 명문화하였다. 국가은행은 신용정책 및 통화정책만 담당해 중앙은행의 기능을 담당하도록 하는 한편, 국가은행의 산업·상업대출부를 상공은행으로 전환하고 농업신용부를 농업개발은행으로 분리·출범해 상업은행의 기능을 맡도록 했다.

1986년 12월 도이 모이 정책의 추진이 결정되고 1987년부터 개혁적인 조치들이 취해졌음에도 불구하고, 1980년대 후반 베트남의 개혁·개방이 급진전되었다거나 또는 그 성과가 가시적으로 확연히 드러난 것은 아니었다. 물론 쌀 생산이 1985년 1,820만 톤에서 1990년 2,1489만 톤으로 증가하고, 동기간에 노동생산성이 1인당 생산량 968kg에서 983kg으로 향상되는 등 농업부문에서 괄목할만한 성과를 보였다. 그러나 이는 개방의 결과라기보다는 대부분 개혁의 소산으로 보아야 할 것이다. 소련이 위기에 직면하고 해체되기에 이르기까지 베트남은 도이 모이 과정에서

서방국가로부터 또는 소련으로부터 적절한 지원을 받을 수가 없었기 때문이다.

다시 말해, 1980년대 후반 베트남의 도이 모이는 개방 효과 특히 외부로부터의 지원이 크지 않았으며, 그런만큼 개혁 성과가 한계에 직면할 수밖에 없었다. 베트남 지도부는 소련의 지원이 삭감되는 가운데 위기의식 속에서 지내야 했던 것이 사실이며, 비사회주의권을 중심으로한 대외경제 정책 추진을 모색했던 것 또한 사실이었다. 1980년대 말에 이르러 지도부는 수입초과와 무역적자를 메울 새로운 방도를 모색하게 되었다. 즉, 수출규모를 확대할 뿐만 아니라 별도의 재원확보를 위한 방법을 강구하는 것이었다. 과거 소련을 비롯한 CMEA의 원조체제 하에서는 베트남의 대외 수출창구는 극소수의 국영무역회사에 의해 독점되었으나, 1989년 베트남 당국은 수출창구를 자유화하는 조치를 취해 국영회사들 사이에 경쟁 요소를 도입하였다. 다행히 그 결과는 긍정적이었으며, 경화결제를 통한 수출도 배가되었다. 물론 이같은 소득은 주로 원유와 쌀 수출에서 얻어졌다.¹¹⁰⁾

1991년 6월 베트남 공산당은 제7차 당대회를 통해 경제개발 5개년계획(1991~1995)과 7대 방침을 내세워 소련을 비롯한 사회주의권 붕괴 이후의 베트남의 생존전략이 개혁·개방 노선밖에 없을 명백히 밝혔다. 특히 7대 방침은 ① 물가상승 억제를 위한 통화관리정책 실시, ② 농업중심 경제발전 점진 추진, ③ 핵심산업에 대한 지속적 투자 증진, ④ 사회주의

110) 소련의 지원이 급감하는 상황에서, 베트남이 원유 생산량을 증가시킬 수 있었던 것은 과거 소련과의 합영에 의해 석유 탐사·개발을 이미 추진해 놓았기 때문이다. 물론 원유 수출에 따른 소득이 경제원조를 대체할 정도의 규모는 아니었지만, 사회주의 대변혁에 따른 일부의 충격을 완화시켜주는 역할을 했다. 당시 상황에서 베트남으로서는 참으로 다행이었으며, 석유 탐사·개발 프로젝트는 구소련이 베트남에게 남겨준 마지막 선물이 된 셈이다. 한편, 쌀 수출은 1988년에는 전혀 없었으나, 가격자유화와 소유권 보장 정책과 함께 40여 개의 무역회사들간 경쟁 덕분에 1989년에는 3억 달러의 수출을 기록하였다. David Dollar, "The Transformation of Vietnam's Economy: Sustaining Growth in the 21st Century," in Jennie I. Litvack and Dennis A. Rondinelli (eds.), *Market Reform in Vietnam: Building Institutions for Development* (Westport, Connecticut: Quorum Books, 1999), p. 34.

적 생활방식 전개에 따른 문제 해결, ⑤ 미시적 및 거시적 경제운용기구 개혁, ⑥ 부정·부패 척결, ⑦ 법질서 유지 등을 밝히면서 정치적 동요를 차단하는 가운데 공산당 주도하에 개혁적 조치를 지속적으로 취해 나갈 것임을 분명히 했다.

제7차 당대회에서는 동시에 “2000년대를 향한 사회경제 발전 전략”을 통해 향후 10년 동안 성취하고자하는 장기적인 개혁·개방의 비전을 다음과 같이 제시하였다.

- △ 2000년까지 국민소득 배가, 물가상승률 연 10% 억제, 수출 5배 증가, 서방국과 경제유대 강화
- △ 서방의 자본, 기술, 시장 이용 위한 개방경제체제 수립
- △ 가계저축 장려, 균형예산·조세행정 강화, 재정적자 감소
- △ 경공업 육성
- △ 경제주체의 다양화: 국영기업 정비, 독립채산제 확대실시, 자본재 산업 및 사회간접자본은 국영, 에너지·기계·금융업은 주식회사 또는 외국인 합작 형태 유도, 다부문 경제의 생산수단의 소유권(국가, 집단, 외국인 및 외국기업) 인정
- △ 토지사용권 장기임대, 상속가능

베트남 지도부는 또한 같은해 10월에는 「수출가공구 설립에 관한 규정」을 공포하였는 바, 여기서는 외국인기업이 수출가공구내 관리위원회의 통제만 받도록 하고 단독투자, 합작, 합영 등 다양한 형태로 투자하도록 하며 유리한 세제혜택과 각종 우대조치를 배려하는 등 외자유치의 제도적 기반을 마련하였다. 베트남은 이렇게 사회주의 대변혁 이후의 전환기에 과거의 사회주의권으로부터의 지원을 대체하고 아시아 및 서방으로부터의 외국인직접투자를 모색하는 노력을 경주하였다. 이는 도이 모이라는 이름으로 시작된 개혁·개방을 심화하기 위해 필수적인 부분이었다.

나. 미국의 경제제재 해제와 점진적 체제 전환

도이 모이 정책으로 시작된 베트남의 개혁·개방은 1990년대 중반에 점차 경제체제의 전환 단계로 접어드는 중요한 계기를 맞았다. 물론 이 시기에 개혁·개방과 경제체제의 전환을 구분할만큼 뚜렷한 격변이 있었던 것은 아니다. 베트남의 개혁·개방은 동구의 사례와는 달리 기본적으로 점진주의(gradualism)의 경로를 밟았기 때문에 더욱이 이같은 분기점을 찾기 힘들다. 하지만 1992년 헌법개정과 미국의 경제제재 1차 해제, 1993년 미국의 경제제재 2차 해제 및 국제금융기구의 금융지원 재개 허용 등 일련의 사건을 거치면서 베트남 경제는 과거와 다른 성격을 갖게 되었다. 즉, 외국인직접투자와 국제금융기구의 지원을 통해서 개혁을 위한 재원이 마련됨과 동시에 시장경제적 요소가 베트남 경제 전반에 확산 되기에 이르렀다. 특히 시장경제의 제도들이 점차 정착되는 상황에 놓이게 되었다.

먼저 이론적으로 보면 개혁·개방과 체제전환의 차이점은 사회주의 경제체제의 기본구조의 존속 여부에 대한 경험적 또는 실증적 차이에 달려 있다고 할 수 있다. 개혁·개방은 해당 국가의 경제체제가 대내외 환경 변화에 적응하는 과정에서 시장경제적 요소가 자생적으로 발생하여 사회주의 명령경제의 표피를 깨고 나오는 과정으로서, 이것이 혁신적 조치는 분명하지만 일부 시장적 요소의 도입만으로 체제전환이라고 칭할 수는 없을 것이다. 개혁·개방정책은 공산당의 엄격한 통제(one-party), 단일한 국가 소유제(one-property), 중앙의 단일계획(one-plan) 체제의 일부를 부분적으로 수정하는 노선이다. 이 점에서 개혁·개방은 기존 사회주의 경제의 기본원칙이나 틀을 유지하면서 비효율적 운용으로 인한 경제난 타개 목적을 지닌 정책적 변화로서, 당의 통제 완화, 국가소유 독점 완화, 계획경제 원칙 하에서의 시장요소 도입 등의 내용을 포함하게 된다. 예를 들어, 영리활동의 확대, 가격통제정책의 이완, 외국인직접투자 정책 등은 체제전환이라기보다는 개혁·개방정책에 해당한다고 하겠다.

반면 체제전환은 (1) 해당국가가 시장경제의 기본틀을 채택하고, (2) 세계 자본주의로 편입되는 과정을 의미하는 바, 구조적인 측면에서 광범

위한 지표상의 변화를 동반하게 된다. 특히 자본주의의 투입 및 산출 기능을 지닌 새로운 시장제도의 구축이 이루어지며, 이런 제도를 통해 대외 경제관계에 있어서 거래(transaction)가 급속히 확대된다. 이런 의미에서 체제전환은 해당 국가의 경제체제가 타 국가의 시장경제의 구조 및 기능과 유사하게 전환되는 유질동상(類質同像) 과정이라고 할 수 있다. 일반적으로 체제전환 국가들은 공식적으로 시장경제를 지향한다는 정부의 발표와 그것을 뒷받침할 수 있는 이론적 근거를 제시한다.

대외의존성이 워낙 높았던 베트남 경제는 미·베트남 관계의 개선과 경제제재 해제를 기점으로 외국인직접투자의 증가로 인한 시장 활성화로 개혁·개방정책에서 시장경제로의 점진적 편입 및 전환을 경험하기 시작하였다.

부시 행정부 말기인 1992년 미국은 경제제재 해제를 위한 예비적 단계로서 몇가지 조치들을 취했다. 미 행정부가 양국간 통신재개를 허용하자, 동년 4월 AT&T 회사가 가장 먼저 통신사업에 참여하였다. 또 인도적 차원의 잉여농산물 및 식품·의약품의 판매 및 비영리 비정부기구 활동을 허용함으로써 인도적 거래를 경제제재에서 제외하는 완화책을 발표하였다. 7월에는 베트남에 서적 수출이 허용되었고, 제약회사가 호치민 의약 대학과 합작 생산할 것이라고 발표하였다. 12월에는 베트남 경제제재 제1차 완화 조치가 취해졌는데, 미국 기업의 베트남 사무소 설치 및 현지인 고용, 사업 타당성 조사, 사업계약 체결을 허용하는 전향적 정책이었다.¹¹¹⁾ 이상과 같은 경제제재 완화 조치는 미·베트남의 현안 문제 중 미국의 인도차이나반도 전략과 관련된 캄보디아 문제가 해결됨으로써 가능하였다.

클린턴 행정부는 1993년 8월 국제금융기구의 베트남 금융지원 재개를 허용하였고, 동년 9월 국제금융기구가 지원하는 베트남내 프로젝트 입찰에 미국 기업을 참여하게 하는 경제제재 제2차 완화조치를 발표하였다. 이 조치는 캄보디아 문제의 해결로 미국의 세계 전략이 실현되고 있다는 판단과 함께 아시아 국가들의 베트남 시장의 선점에 대한 위기의식의 발

111) 박변순, “미국의 대베트남 경제제재 해제,” p. 17.

로였던 것으로 평가된다. 이어서 1994년 2월 미국은 이전까지 적성국으로서의 베트남에 대한 경제제재 조치를 전면 해제함으로써 미·베트남간 경제협력은 본격적인 궤도에 진입할 수 있게 되었다.

<표 6-4> 아시아 신흥국가의 투자 현황

(1994. 12. 24 기준)

국 가	프로젝트 수	자본금(백만 달러)
대 만	179	1,964
홍 콩	171	1,788
싱가포르	76	1,070
한 국	97	884

출처: *The Vietnam Business Journal*, 30: 1 (January/February, 1995), p. 9, William S. Turley, "Vietnamese Security in Domestic and Regional Focus: The Political-Economic Nexus," in Sheldon Simon and Richard Ellings, ed., *Southeast Asian Security in the New Millennium* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1996)에서 재인용.

미국의 경제제재 전면해제 조치는 아시아 신흥국가들의 베트남 투자를 자극함으로써 시장경제로의 편입을 더욱 고무하였다. 실제로 1994년 말 당시 대만, 홍콩, 싱가포르, 한국 등 아시아 신흥국가들의 베트남 투자는 증가하였다. 이들 국가의 기업은 지리적인 근접성, 국내 인건비 상승, 대만 등 화교인맥의 활약으로 활발한 투자를 시도하였다(표 6-4 참조).

오랜 기간 동안 미국과의 경제협력 및 관계정상화를 요구했던 베트남으로서도 미국 기업의 역할을 기대하고 있었다. 베트남은 경제제재 해제와 함께 미국기업의 진출이 곧 개시될 것으로 기대하고, 주요 프로젝트의 입찰에 미국기업의 지분을 일정부분 남겨 놓았다. 예를 들어, 베트남이 청룡유전 개발권을 외국의 석유회사에 넘길 때 미국의 모빌사(Mobile)의 지분을 유보한 사실이다. 이는 두가지의 의미를 지니고 있었다. 첫째는 해당 미국 기업이 행정부에 베트남 경제제재를 해제하도록 간접적으로 영향력을 행사하도록 만드는 것이었다. 둘째는 베트남의 대형 프로젝트와

관련하여 미국 기업에게 일정 지분을 배려함으로써 베트남 경제제재에 대한 클린턴 행정부의 선의적 관심을 불러일으키기 위한 것이었다.

또 실제로 여러 미국기업들은 행정부의 경제제재 해제를 기다리고 있었다. 모토롤라(Motorola), 마이크로소프트(Microsoft), 코카콜라(Coca Cola), 캐터필러(Caterpillar) 등 미국의 우수 기업들은 이미 사업을 위한 기초작업을 마친 상태에 있었다. 예컨대, 일리노이주에 본사를 둔 캐터필러는 도로, 하수도, 광산, 목재 관련 제품을 생산하는 기업으로서 베트남에 두개의 영업소를 개설하고 주문까지 받은 상태에 있었다. 즉, 캐터필러의 경우는 베트남 내에서 경영을 시작하였지만 교역은 성사되지 않은 기묘한 상태에 놓여 있었다. 당시 캐터필러는 일본 경쟁사인 고마츠(Komatsu)의 진출에 대해서 내심 불안해하고 있었다.¹¹²⁾ 따라서 미국의 베트남 경제제재 전면해제와 동시에 미국기업 또는 미국이 참여하는 다국적 기업들의 영업 개시가 이루어졌다.

미·베트남 사이의 경제관계는 1995년 10월 워싱턴에서 크리스토퍼(Warren Christopher) 미국 국무장관과 구엔 만 캄(Nguyen Manh Cam) 베트남 외무부장관간에 미·베트남 무역협정을 시작하기 위한 부처간 조직을 구성하고 이를 베트남에 파견하기로 동의함에 따라 새로운 국면으로 접어들었다.¹¹³⁾ 그러던 중 1998년 3월 클린턴 행정부는 비시장경제 국가에게 최혜국지위 부여를 거부해온 무역법의 잭슨·바닉(Jackson-Vanik)조항의 적용을 면제해주는 결정을 내림으로써, 양국간 무역에서의 큰 걸림돌을 제거해 주었다. 잭슨·바닉조항의 적용 면제는 미국 대통령의 결정에 의해 매년 갱신받아야 하지만, 이는 비시장경제 국가인 베트남에게 정상무역관계를 허용하는 무역협정 체결을 향한 큰 걸음을 내디딘 것이다. 미·베트남 사이의 무역협정은 지루한 협상을 거듭해 오던 중 1999년 7월에 이르러서야 원칙적 합의를 보았으며, 2000년 7월 13일 마침내 미국 무역대표부 살린 바셰프스키와 베트남 무역부장관 부 환 사이에서 체결되었다. 이로써 양국은 베트남전쟁이 끝난 지 꼭 25년만에 비로소 경제관계의 획기적 전환이 이루어지게 되었다.

112) *Sales & Marketing Management*, Vol. 147 (April 1994), p. 15.

113) *U.S. Department of State Dispatch*, 10/16/1995, Vol. 6, p. 740.

이처럼 미·베트남 경제관계의 개선으로 외국인직접투자의 확대와 함께 베트남 경제가 점진적으로 시장경제로 전환 및 편입되는 것과 동시에, 세계은행과 IMF의 금융지원에 수반하는 개혁적 프로그램이 진행되기에 이르렀다. 물론 국제금융기구의 금융지원이 경제체제의 전환을 강요한 것은 아니었다 할지라도, 베트남 지도부는 경제정책 결정과정에 있어서 금융지원에 따른 이행조건들과 개혁적 조치의 수행능력에 따른 차별적 지원조건들에 의해 직접적인 영향을 받지 않을 수 없었다. 국제금융기구의 요구들은 주로 경제의 제도적 측면에서의 개혁과 관련되는 것으로서, 이른바 재정개혁을 통한 시장인프라 구축과 국유기업 개혁을 통한 시장화의 가속화를 담고 있었다. 실제로 1990년대 전반부부터 시행된 주요한 베트남의 정책들은 시장경제적 성격을 강화시키는 것들이었다.

첫째, 1993년부터 은행의 금리정책이 주효해 금융기능이 심화되고 중개기능이 향상되었다. 1990년 은행개혁을 통해 상업은행의 기능적 분리가 이루어지기는 하였으나, 국유기업 지원을 위해 대출금리가 낮게 설정되어 금융의 중개기능, 즉 예금흡수와 대출의 연계가 매우 취약하였다. 그러나 1993년부터 국내신용총액이 중앙은행신용에서 차지하는 비중이 크게 증가하여 금융의 중개기능이 정상화되었던 것이다. 이는 곧 국유기업의 개혁과 밀접한 관련을 가지는 것인 바, 은행이 단순히 화폐를 발행하고 국유기업에 대한 보조금지급 기능에서 벗어나 예금을 흡수하고 생존능력이 있는 기업에 한해 대출을 결정하는 자유로운 기능을 발휘하게 됨을 의미하기 때문이다.

둘째, 리스트럭처링을 통해 만성적자인 국유기업을 정리하고 주식화작업을 강화해 국유기업개혁을 본격화하였다. 먼저 베트남 공산당은 1991년 6월 제7차 대회에서 국유기업 재정리를 실시하기로 결정해 자산 재평가 및 부실기업 정리를 서두른 후, 1992년부터는 중소기업을 대상으로 주식회사화 작업을 추진하였다. 이같은 개혁작업을 추진하기 위해 베트남 지도부는 1993년 3월 기업개혁위원회를 설치하였고, 1995년 4월에는 국회에서 「국유기업법」을 제정하였다.

한편 국유기업의 주식화 작업은 1996년 국가증권위원회를 설립하여 증권시장 개설을 준비하는 등 국유기업개혁을 한층 가속화해왔다. 우선 경

영자와 노동자에게 주식을 매각하고 민영화된 기업들에게 주식시장 공개를 추진해오고 있다. 물론 주식화 정책이 순조로운 것만은 아니다. 1994년 7월 1일 시행된 「파산법」 이후 파산한 기업은 많지 않으며 정부 산하에 비효율적 기업이 광범위하게 잔존하고 있는 실정이다.¹¹⁴⁾ 또한 1996년 국가증권위원회 설립에서 2000년 호치민 주식거래소가 설립되기까지만 4년이 걸린데서 보는 바와 같이 주식화 작업이 순탄치 않으며, 주로 중소기업을 대상으로 이루어져서 그 성과가 매우 미진하다고 하겠다. 따라서 정부는 국유기업 개혁위원회를 설치하는 한편 주식화 작업 촉진을 위한 수상결정 44호를 공포하여 여러 절차를 간소화하고 각종 우대조치를 마련하기도 하였다.

한편, 미국의 경제제재 해제의 결과로서 베트남 개혁·개방에 중요한 영향을 미친 것으로서 IMF 및 세계은행 등 국제금융기구의 금융지원재개를 빼놓을 수 없다. 1993년 11월 초등교육에 대해 이루어진 이른바 “교육융자(education financing)”를 시작으로 국제금융기구의 금융지원은 확대되어 왔다. 국제금융기구의 금융지원이 개혁·개방 과정에 미친 영향은 바로 가속도와 심화를 통한 시장경제로의 편입 및 전환이라고 할 수 있다.

특히 1990년대 후반이래 국제금융기구는 베트남 경제체제의 전환과정에 심대한 영향을 미치고 있다. 즉, 국제금융기구는 베트남 정부의 경제 정책에 대해서는 기본적으로 지지를 보내면서도 국유기업 민영화를 중심으로 한 변화의 속도를 요구해오고 있다. 예를 들어, 1997년 중반부터 세계은행과 IMF는 베트남 정부와 함께 정책기본서(Policy Framework Paper)를 작성하기로 하였으나 1년 이상 합의를 이끌어 내지 못하기도 했다. 이에 대해 세계은행측은 베트남 정부가 제시한 개혁과정의 속도가 느리기 때문이라고 지적한 바 있다. 베트남의 가속화된 개혁 내용이 제시되어 이것이 양측의 합의에 의해 정책기본서에 반영되는 경우, 세계은행은 경제·사회 리스트럭처링 크레딧(Economic and Social Restructuring Credit: SAC II)을 제공하며 IMF는 확대구조조정금융(Enhanced

114) 권율, “베트남 국영기업의 개혁과정에 관한 연구,” 『베트남연구』 (2000년 11월)

Structural Adjustment Facility: ESAF)을 제공하게 되어 있었다.

베트남 지원회의를 주도하는 세계은행은 개혁과정의 가속화를 제시한 1998년 8월 국가별지원전략보고서(Country Assistance Strategy)에서 1999~2002년 사이에 베트남에 대한 금융지원 및 투자 규모를 세 가지 시나리오에 따라 집행하기로 하였다. 세 가지 시나리오는 ‘높은 수준(high case)’, ‘기본 수준(base case)’, ‘낮은 수준(low case)’ 등이다. 중요한 것은 이들 시나리오 사이의 차이는 개혁 방향에 있어서의 차이가 아니라 속도와 동력이라는 점이다. ‘높은 수준’은 개혁의 실질적인 가속화를 함축하며, ‘기본 수준’은 향후 2~3년 동안 점진적이지만 확고한 개혁을 내포하고 있다. 또한 각 시나리오는 다음과 같은 기준에 의해 결정되는 바, ① 정책과 제도개혁 아젠다의 진척 정도, ② 프로젝트 집행과 수행능력, ③ 빈곤 추방에 대한 영향력 등이다.

세계은행이 베트남 경제의 변화 속도에 압박을 가하는 방법은 세가지 시나리오에 적용하는 지원규모에 큰 차이를 두는 것이다. 즉, ‘높은 수준’인 경우 연간 8억1천2백만 달러, ‘기본 수준’인 경우 5억8천1백만 달러, ‘낮은 수준’인 경우 2억8천3백만 달러 등으로 지원규모에 차이를 두었다.¹¹⁵⁾ 2000년 5월 세계은행이 발행된 국가별지원전략보고서의 진행보고서(CAS Progress Report)에서는 베트남이 ‘기본 수준’의 수행능력을 보이고 있는 것으로 평가하였다. 여기에서도 역시 국유기업의 민영화 속도가 세계은행의 높은 수준의 요구에 충족되지 않고 있음이 지적되었다.

4. 베트남 개혁·개방 모형의 특징과 시사점

가. 개혁·개방의 특징

(1) 공산당 지배와 실용주의적 적응

베트남은 1986년이래 정치적으로는 공산당의 지배를 유지한 채 경제

115) www.worldbank.org.vn/cas/bk1f.htm

체제의 실용주의적 전환을 피함으로써, 중국과 함께 이른바 ‘아시아 사회주의’의 모델을 이룬 사례로 손꼽힌다. 특히 베트남의 개방정책은 베트남 특유의 실용주의적 사고에 기반하고 있는 바, 이는 민족자결과 독립을 내세우면서도 적대적이지 않은 외국인과의 선린을 강조하는 ‘호치민주의’에서 비롯된 것이다.

베트남의 실용주의적 사고는 인물교체에서도 나타나는 바, 경제정책과 관련한 실정(失政)에 의해 퇴진하는 보수적 인사들이 명예롭게 퇴진하도록 만들어 정치적 갈등을 회피하는데서도 잘 드러난다. 다시 말해, 직책에서 물러나는 인사들이 숙청이나 체면 손상없이 보직만 정지시키는 관례를 지킴으로써, 인물교체에 따른 권력투쟁과 정치적 동요를 피하면서 정책전환을 가능하게 만들었다.

(2) 발전전략의 전환

베트남의 초기 개혁정책은 제4차 경제개발 5개년계획(1986~90)에서 구체적으로 드러나는 바, 주된 골자는 중공업 우선정책의 폐기와 농업·경공업의 우선적 발전 노선의 채택이었다. 당시 농업부문의 개혁은 최우선 분야로서, 협동농장의 자율성 증대, 자영농의 비율 확대, 초과생산분의 자유처분을 허용하는 ‘생산계약제’ 도입 등을 골자로 한 정책에 초점이 맞추어졌다. 생산계약제에 의해 농민들의 생산의욕이 높아졌고, 농산물 거래에도 자유시장가격을 적용하게 함으로써 시장 형성을 촉진시킨 효과를 낳았다. 주목할 것은 베트남 지도부는 생산계약제를 일시에 전국적으로 실시한 것이 아니라 시범지역을 설정하여 운영상의 문제점을 개선한 후 점차 확대·실시해 부작용을 최소화하는 방식을 택한 점에 있다고 하겠다.

산업부문의 개혁에서는 소유제도의 다원화, 시장기구의 확대, 결정권한의 분권화 등에 주목할 필요가 있다. 먼저 소유주체의 다양화, 즉 다부문 경제(multi-sectoral economy)를 허용하여 국영, 국영·민간합영, 집단경영, 가게 등 혼합경제를 추구하였다. 또한 시장기구의 역할을 활성화하기 위해서, 거시경제에 대한 권한을 국가계획위원회에 주면서도 생산, 분배, 상품 유통에서 시장가격을 기준으로 삼았다.

대외경제관계에서는 외국자본의 도입을 서두르기 위해 1987년 12월 「외국인투자법」을 통과시켰는데, 이는 사회주의권과의 관계를 바탕으로 하면서 서방의 자본유치를 피하는 과도기적 개방관련 법안이었다. 당시의 「외국인투자법」은 외국자본과 기술을 유인하기 위해 합영사업을 장려하는 한편, CMEA라는 국제분업의 틀 안에서 베트남 경제의 잠재력과 역할을 강화하는데 목표가 있다고 명시한 바 있다. 이후 「외국인투자법」은 1990년, 1992년, 1996년, 2000년 등 네 차례의 개정을 거치는 동안 외국인 기업의 권리와 세제상 혜택을 보다 강화하여 동남아 및 서방기업의 투자를 장려하였다. 물론 미국과 일본을 비롯한 서방의 본격적인 외국인직접 투자는 1992년 12월 미국의 대베트남 경제제재 1차 해제 이후 가속화되었음을 주지할 필요가 있다.

(3) 사회주의 대변혁기 적응방식

대외의존성이 높은 베트남은 1980년대 말 소련 및 동구 사회주의권이 쇠퇴하면서 원조감소로 인한 위기를 체험하였으나, 그 이전의 개혁정책과 수출정책에 힘입어 변화하는 환경에 신속하고 민첩하게 적응해 나갔다.

베트남은 1980년대 말 소련에 대한 과도한 무역적자를 메우기 위해 수출창구를 자유화하는 조치를 취해 수출량을 증대시킨 바 있다. 베트남 지도부는 1989년 수출창구 자유화 조치를 통해 국영회사간 경쟁요소를 도입하여 쌀과 원유 수출을 증대시켜 사회주의 대변혁에 따른 충격을 일부 완화시킬 수 있었다.

(4) 수출가공구 운용

아시아 국가들의 수출지향적 공업화정책과 중국의 경제특구 개발전략이 베트남 경제에 미친 영향중 대표적인 것으로 특구개발을 통한 대외개방의 확대를 들 수 있다. 베트남은 1986년 도이 모이 정책을 채택한 이래 수출가공구 개발을 개방정책의 중심으로 부각시켰다. 베트남 지도부는 1989년 12월 수출가공구 설립을 결정하였으며, 1991년 1월 호치민시의

탄투안(Tan Tuan) 수출가공구의 개발 승인을 시발로 전국적으로 확대해 나갔다.

베트남의 수출가공구는 공업형 자유무역구로서 수입원료 조립·가공을 통한 수출품 생산에 일차적 목적이 있으므로, 수송수단과 창고시설 이용이 편리하고 노동력 동원이 용이한 지역을 중심으로 개발되었다. 현재 완공되었거나 건설중인 수출가공구는 탄투안, 린쑹, 하이퐁, 칸토, 다낭, 누옥만 등으로서 대도시 주변에 위치하며 대부분 공항 및 양항(良港)을 끼고 있다.

그러나 주목할 것은 베트남이 수출가공구를 유일한 해외자본유치지역으로 삼지는 않았으며, 전국 지역을 외국인투자 유인의 대상지역으로 삼기 위해 다양한 세제 혜택을 부여했다는 점이다. 예를 들어, 2000년 개정 「외국인투자법」에 따르면 산악·오지의 인프라 건설에 참여하는 외국인기업에 대해 법인소득세 8년 면세혜택을 준 후 10%를 과세한 반면, 수출가공구내 제조업부문의 외국인기업에게는 법인소득세 4년 면세 혜택을 주며 이후 10%를 과세하도록 하였다.

(5) 외자도입 방식

베트남은 초기에는 대소의존에서 벗어날 수 없었기 때문에 지원의 효율적 운용에 초점을 맞추었으며, 본격적인 서구 자본의 유입은 대미 관계개선과 동시에 이루어졌다. 베트남 지도부는 사회주의권의 쇠퇴로 인해 자본주의권으로부터의 외자도입이 개혁의 성공을 보장할 수 있다고 보고, 이를 위해 1990년대 초 캄보디아문제를 비롯한 안보문제를 미국에 양보하는 등 최대의 노력을 경주하였다. 따라서 베트남의 개혁정책은 1986년부터 시작된 반면, 외자도입이 본격화된 1993년 이후부터 경제체제가 점진적으로 전환되는 계기를 맞게 되었던 것이다.

베트남의 외자도입에는 크게 외국인직접투자, 국제금융기구 지원, ODA(공적개발원조) 등 세가지 방식에 의존해왔다.

첫째, 외국인직접투자는 미국의 경제제재 해제 이후 본격화되었다. 베트남은 1980년대 후반에는 소련 및 CMEA의 자본에 상당부분 의존하면

서 동시에 동남아 민간기업에 의존하는 양면 전략을 폈다. 그러나 사회주의권 쇠퇴와 캄보디아문제 미해결로 인해 사회주의권과 자본주의권 어느 쪽으로부터의 외자도입도 용이하지 않았다. 본격적인 아시아 및 서구 자본의 유입은 1991년 캄보디아 평화협정 체결을 통한 미국-베트남간 주요 외교적 걸림돌의 제거를 계기로, 미국이 1992년 12월 대베트남 경제제재 전면 해제를 위한 예비적 단계조치(1차 해제)를 취함에 따라 이루어지기 시작하였다.

베트남은 2000년 3월 기준(누계)으로 2,961건의 외국인투자 프로젝트를 승인하였고 규모는 367억 2,000만 달러에 이르며, 이 중에서 157억 달러 규모의 프로젝트는 이미 실행중에 있다. 국가별로는 싱가포르, 대만, 홍콩, 일본, 한국 등이 우위를 달리고 있으며, 업종별로는 제조업, 호텔·관광, 공업단지 등의 순으로 나타나고 있다. 베트남 경제에서 외국인 직접투자의 비중과 역할을 지대한 것으로 나타났는 바, 1995년이래 총 투자자본의 무려 27%를 차지한다. 비중에 있어서 베트남과 유사한 경험을 가지고 있는 중국보다 높은 수준인 것으로 드러났다.

둘째, 국제금융기구의 지원은 베트남 경제가 개혁·개방 차원을 넘어서서 점진적이거나 경제체제의 전환을 경험하게 만들었다.

IMF와 세계은행의 대베트남 지원과정에서는 미국의 역할이 지대하였는 바, 미국은 캄보디아문제, 베트남전 실종자 및 유해송환문제를 둘러싸고 이들 국제금융기구의 베트남 지원에 대해 비토권을 행사하였기 때문이었다. 베트남은 공산화 통일후 과거 남베트남의 IMF 회원권을 승계받아 지원금을 차입한 적도 있으나, 1984년 12월 특별인출권 사용금지조치에 의해 국제금융기구의 대베트남 지원은 공식적으로 중단되었다. 그러나 1993년 8월 미국의 클린턴 행정부는 국제금융기구의 베트남 지원재개를 허용하고, 동년 9월 국제금융기구가 지원하는 베트남내 프로젝트 입찰에 미국기업의 참여를 허용하는 경제제재 2차 해제조치를 취하게 되었다. 이를 계기로 동년 11월 세계은행은 3억 2,450만 달러 규모의 용자를 결정하였다.

IMF와 세계은행의 지원은 개혁 프로그램을 요구하거나 특정한 프로젝트에 사용하도록 규정함으로써, 이른바 이행조건을 전제로 한 지원의 성

격을 지니고 있다. IMF는 주로 베트남의 재정, 금융, 외환정책의 정상화 또는 합리화를 요구하는 3~5년의 중장기 구조조정 프로그램을 운용하는데, 주목할 만한 것으로 재정·금융의 분리와 이에 따른 국유기업의 개혁을 들 수 있다.

IMF는 베트남의 중앙은행제도를 혁신하여 상업은행을 중심으로 한 금융체제를 구축함으로써, 금융을 재정으로부터 분리하여 시장원리에 의해 작동하도록 하는데 기여하였다. 즉, 금융이 예금흡수와 대출결정권한을 갖고 국영기업에 대한 자금투입을 결정함으로써, 과거 정부에 의한 국영기업 보조금제도를 대체해 나간 것이다. 한편, 세계은행의 금융지원은 주로 발전소, 도로, 항만, 농업관개시설, 상수도 등 인프라건설과 교육, 보건·의료, 금융제도 관련 프로젝트에 투입되었다.

셋째, ODA 또한 베트남의 경제체제 전환의 주요 자원으로 활용되고 있다. ODA는 흔히 국제기구와 OECD의 DAC(개발원조위원회) 소속 국가로부터 지원되고 있으며 최근 베트남에 대한 일본의 지원이 괄목할 만하다. 국가별로는 일본, 프랑스, 스웨덴 등이 주도하고 있으며, 국제기구별로는 IMF, 세계은행의 IDA, UNDP, UNICEF, ADB, UNHCR 등이 기여하고 있다. ODA는 인프라에 대한 프로젝트성 차관이 가장 많은 부분을 이루며, 관개 및 임업 프로젝트, 교육 및 보건, 항만 및 도로 건설·보수, 발전소 건설·증설 등에 주로 투입되어 왔다. ODA는 거시정책수립을 위한 기술지원, 경상수지 보전 등에도 충당되기도 하였다.

나. 북한에 주는 시사점

(1) 경제의 자립성 문제

베트남이 북한과 가장 큰 대조를 보이는 부분은 경제체제의 기본성격으로서, 북한은 특유의 자립형의 경제체제를 유지시켜왔다는 점일 것이다. 북한은 1950년대 말과 1960년대 초에 걸쳐 대내외 정책이 골간이 되는 자주성의 원칙을 제시하였으며, 특히 경제에서의 자립은 ‘경제에서의 자립’은 이후 북한 경제체제의 기본성격을 규정짓는 중요한 개념이 되었다.

북한이 자주성의 원칙, 특히 경제에서의 자립을 선언했다고 해서 사회주의 종주국인 소련의 경제 모델에서 완전히 벗어난 것은 아니었다. 북한이 비록 자립경제를 선언했지만, 스탈린식 발전전략을 채택하였던 것이 사실이다. 이는 ‘중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전’에서 잘 드러나는 바, 냉전기 동안에는 대부분의 경제적 수혜와 협력이 사회주의권으로부터 주어졌기 때문이다. 에너지 자원인 원유가 없는 북한은 이것을 사회주의 대변혁 이전까지 국제시장 가격보다 훨씬 유리한 가격으로 구소련으로부터 수입하여 사용하였다. 다시 말해, 베트남에 비해 북한의 사회주의권의 의존도는 훨씬 낮기는 했지만, 베트남과 북한 모두 경제체제의 기본 모델에 있어서는 소비에트식을 따랐던 것이다.

북한의 자립적이고 단절적인 경제체제는 1970년대와 1980년대 대외 경제개방을 위한 몇 가지의 시도에도 불구하고 기본성격은 그대로 유지되었다. 북한은 1970년대 초반 동서 데탕트 무드를 타고 서방권으로부터 자본과 기술을 도입하려 했으며 1980년대 초반 합영법을 채택하여 대외 개방을 시도했다. 하지만 북한의 시도는 남북분단으로 인한 남한과의 체제경쟁을 의식하는 상황 속에서 대내경제의 구조적 개혁을 위한 정치적 결정을 내릴 수 없었으며 결국 큰 성과를 거두지 못한 채 끝나고 말았다. 이는 적화통일 이후 정치체제 위기에 대한 불안감 없었던 베트남이 1980년대 중반 비효율성과 비효과성에 대한 자기성찰 속에서 과감히 도이 모이를 추진했던 것과 대조된다.

1980년대 베트남과 북한이 자신들 경제체제의 모순에 대한 인식과 대응이 달랐던 만큼, 사회주의 대변혁에 의한 충격은 베트남과 북한에 다른 방식으로 나타났다. 도이 모이를 통해 이미 구조적 개혁을 서두르고 있었던 베트남으로서는 소련 및 CMEA의 원조중단에 대한 일정한 준비가 마련되어 있었다. 베트남은 소련 원조로 개발한 유전과 농업우선 정책에 따른 쌀 증산과 수출로 원조중단의 충격을 흡수하는 완충장치를 가졌던 것이다. 그러나 북한은 에너지자원 수입에 필요한 외화를 비축하지 못한 상태에서 소련과 중국으로부터의 경화결제 요구를 감당해낼 수 없었다. 결국 1990년대의 북한 경제는 줄곧 마이너스 성장을 계속하였다.

베트남과 북한이 사회주의권에 대한 의존도가 달랐기 때문에 사회주의

대변혁에 따른 대응방식은 달랐다. 1987년 외국인투자법을 만들어 서방권 자본수입을 준비해온 베트남은 소련과 CMEA로부터의 원조가 중단되자 곧바로 자본수입의 원천을 서방권과 아시아로 방향을 선회하였다. 그러나 북한은 사회주의권 붕괴와 이에 따른 충격을 흡수하면서 대처할 아무런 준비가 되어 있지 않은채 경제위기를 이룬바 ‘고난의 행군’으로 헤쳐왔다. 최근에 이르러서야 북한은 남북정상회담과 전방위외교를 통해 남한과 서방의 자본도입을 추구하고 있다.

(2) 개혁과 개방의 상호 보완성

개혁과 개방이 상호작용함으로써 효과성과 안정성이 증진될 수 있기 때문에, 개혁과 개방을 두 수레바퀴에 비유하기도 한다. 실제로 대내 개혁 없이 개방만을 성공적으로 추진한 사례는 없다. 이는 사회주의 경제체제의 기본골격, 즉 중앙집중식 경제관리방식을 고수하면서 자본의 유입을 모색하려는 정책이 성공하기 힘들다는 것을 의미한다.

최근 북한의 대미, 대일, 대남 정책의 기저에는 이른바 ‘우리식 사회주의’를 지키면서 자본유입을 모색하는 소극적 의미의 개방 의도가 잠재해 있는 것으로 보인다. 이같은 북한의 접근방식은 이미 언급한 바 있는 경제체제의 기본성격 및 발전전략과 밀접하게 연관되어 있다. 북한은 오랫동안 자립적이고 단절적인 체제를 유지해온 데다가 김일성·김정일 부자간 권력승계에 대한 정당화에 정치력을 집중함에 따라 경제의 구조적 개혁에 대한 논의와 노력이 집중할 수 없었다. 분단상황으로 인한 남북한 경쟁의식, 부자간 권위구조에 대한 정당화, 미국의 경제제재에 대한 피해의식 등은 북한으로 하여금 북한식 사회주의를 고집하게 만드는 요인이 되었다. 따라서 북한이 남한, 미국, 일본, 그리고 기타 서방권과의 경제협력을 추구한다 하더라도 경제체제의 기본성격을 변화시킬 대상과 방식을 찾기는 쉽지 않다.

그러나 향후 북한의 대내경제의 구조적 개혁 가능성을 부정할 필요는 없다. 북한이 고유의 자립형 경제체제를 유지해 오기는 했지만, 경제발전을 위한 자체의 자본축적이 되어 있지 않기 때문에 남한과 해외로부터의

자본수입을 강구하지 않을 수 없을 것이다. 이 과정에서 지도부가 의도하지 않은, 즉 일부 개혁 프로그램을 요구하는 지원을 수용하지 않을 수 없을 것이다.

베트남 사례에서 우리는 개혁의 심화에 따른 경제체제 자체의 점진적 전환 과정을 목격하였다. 원조와 지원의 대상이 사회주의권에서 자본주의권으로 바뀔에 따라, 경제체제의 성격도 본질적으로 변화하는 것을 알 수 있다. 초기 도이 모이 정책을 추진할 당시 베트남은 소련 및 CMEA와의 국제적 분업에 기초하면서 동시에 서방권의 지원을 확보하려는 의도였는 바, 이는 곧 당시 추진중이던 소련 및 동구의 개혁 모델에 상응하는 조치였던 것이다. 그러나 사회주의 대변혁으로 금융지원의 원천을 국제금융기구, 서방 및 아시아 국가에서 찾게 됨에 따라, 베트남의 개혁은 심화되어 가고 경제체제의 성격도 보다 시장경제에 근접하게 되었다. 물론 베트남은 동구의 급진적 개혁과는 달리 점진주의 전략을 취함으로써 개혁의 속도를 나름대로 조정하려 하고 있다. 예를 들어, 국유기업을 바로 민영화했던 동구와는 달리, 국가의 재정부담을 줄이고 경영의 효율성을 제고하는 방식을 취하고 있다. 분명한 것은 이같은 속도조절에도 불구하고 현재 개혁의 심도는 초기의 의도와는 전혀 다르다는 사실이다.

따라서 북한도 대외경제개방을 본격적으로 시도하게 된다면, 프로그램화된 개혁, 특히 IMF와 세계은행의 이행조건을 일부 수용하는 과정에서 점진적이기는 하겠지만 개혁내용의 심화가 수반될 것으로 보인다.

(3) 다양한 개방 방식

베트남이 개방 과정에서 다양한 제도를 통한 자본수입과 경제협력 대상을 강구해온 것과 달리, 북한은 정치적인 타협에 따른 보상과 협력 대상을 모색하는 경향을 보이고 있다. 먼저 베트남은 외국인직접투자, 국제금융기구의 지원, ODA 등 제도적인 방식뿐만 아니라 ASEAN과의 무역증대를 통해서 경제성장을 이루어왔다. 또한 2000년 7월 미국과 무역협정을 체결함으로써 WTO 가입을 통한 세계경제로의 완전한 공식적 편입을 눈앞에 두고 있다. 베트남의 다양한 접근방식은 프로그램화된, 즉 지원국

가 또는 국제기구의 대내개혁 이행조건들을 수용한다는 지도부의 긍정적 인식 속에서 가능한 것이다. 반면 북한은 제도를 통한 개방보다는 남한과의 정치적 타결과 미국과의 협상을 통한 일방적 지원을 추구하고 있다. 또는 국제금융기구를 통한 지원보다는 우선적으로 미국 및 일본과 양자적 관계발전을 통한 접근을 시도하고 있다.

실제로 북한은 베트남처럼 다양한 자본수입 대상을 찾아 개방을 추진하기에는 아직 장애물들이 많은 실정이다.

첫째, 북한은 외국인직접투자를 유인하는 여건이 아직 미흡하다. 1991년 나진·선봉자유경제무역지대를 설정하고 1992년 「외국인투자법」을 제정하여 외국인직접투자를 모색했으나 그 성과는 미미한 수준에 그치고 있다. 투자유치 규모는 1998년 말까지 약 8,800만 달러에 그칠 뿐만 아니라 주체도 홍콩을 포함한 중국의 비중이 절대적인 것으로 나타났다. 이는 서방자본을 유치해 나진·선봉을 동북아 경제 및 무역 중심지로 건설하려던 북한의 의도와는 달리 중국의 훈춘·도문·연길 경제권의 배후지역으로 제한되고 있음을 보여준다.¹¹⁶⁾ 최근 개성공단 건설과 남한 및 외국인투자를 모색하는 것으로 보이지만, 그 추진과정이 매우 더딘 실정이다.

둘째, 북한은 국제금융기구의 지원을 유인하기에는 미흡한 여건이다. IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 금융지원에는 반드시 경제의 투명성과 같은 선행조건과 지원에 뒤따르는 이행조건이 포함되어 있다. 예를 들어, IMF는 동구권에 금융지원을 해주면서 빅뱅식의 강력한 구조조정을 요구하는 프로그램을 제시하여 왔다. 가격자유화, 재정과 금융의 분리, 국영기업의 민영화 등이 그같은 조건으로서, 북한이 이를 수용하면서 개혁을 수행하기에는 경제체제의 성격이 지나치게 폐쇄적이며 투명성이 부재하다고 판단된다. 이는 북·미관계의 담보와 함께 중요한 장애요인으로 작용하고 있다.

셋째, 북한이 일정부분의 ODA를 유인할 수는 있을 것이다. 하지만 이를 위해서는 북한이 미국, 일본 등 주변국들과 국교정상화를 맺어야 하며, ODA 진출에 따른 민간기업의 진출을 위한 여건을 마련해 주어야 한

116) 오승렬, 「북한 나진·선봉지대 현황 및 '지대'정책 전망」, (통일정세분석 99-05) (서울: 통일연구원, 1999), p. 15.

다. ODA를 제공하는 국가들은 흔히 자국의 민간기업이 각종 프로젝트에 참여할 수 있기를 기대하는 것이 일반적이다. 만일 일본이 북한과 수교한다면 ODA의 제공이 예상되기는 하지만, 일본이 개도국에 ODA를 제공하면서 자국 민간기업의 참여적 개발을 공공연하게 주장했던 전례를 북한에게도 적용할 것으로 보인다.

넷째, 남북한 경제협력의 규모와 질이 발전하고 북·일본 수교가 성공을 거둔다면, 동아시아 역내 무역 활성화를 기대해볼 수 있을 것이다. 남북한간 교역은 민족내부거래로서 여타 국제무역과 성격을 달리하기는 하지만, 한반도를 중심으로 유라시아 대륙과 태평양이 연결되는 새로운 경제공동체의 가능성을 엿볼 수 있기 때문이다.

(4) 대미관계의 중요성

국제정치적 환경과 관련하여, 베트남과 북한은 유사점을 지니고 있다. 베트남의 개혁·개방 과정에서 중요한 변수는 사회주의 대변혁 이후 대미 관계였는 바, 이는 북한의 경우에도 마찬가지일 것이다.

개혁·개방을 위한 선행조건으로서 대미관계의 중요성은 이미 미·베트남 관계에서 입증된 바 있다. 사회주의 대변혁으로 베트남의 대서방권에 대한 관심이 증대하는 가운데, 캄보디아 평화문제가 해결됨으로써 미국은 국제금융기구의 베트남 지원 허용과 경제제재 해제조치를 취하였다. 이는 곧 ASEAN이 베트남을 회원국으로 받아들이게 하고, 외국인직접투자를 활성화하는데도 직접적인 영향력을 미쳤다.

사회주의 대변혁을 계기로 북한은 과거 북방삼각관계의 외교적 틀에서 벗어나, 중국·소련과 함께 미국을 또 다른 외교중심체로 인식하게 되었다. 특히 북·미간에 핵 문제가 쟁점화되면서 양국간 직접 접촉이 이루어지게 되었으며, 1994년 10월 제네바 합의를 바탕으로 핵동결 대신에 경수로 건설을 약속받았다. 또한 최근에는 미사일문제를 둘러싸고 미국과의 직접 거래를 통해 대가를 추구하는 전술을 묘사하고 있다. 그러나 부시 행정부는 2001년 6월 6일 북한과의 대화재개를 선언하면서도 제네바 합의 이행개선, 미사일 규제, 재래식 군비태세 등을 주요 의제로 제시함으로써,

과거 클린턴 행정부보다도 훨씬 강경한 대북정책을 구사하고 있다. 또한 9월 11일 미국의 테러사건 이후 부시 행정부의 주요 안보외교 목표로서 반테러정책을 내세우고 있는 바, 테러지원국가의 명예를 벗지 못한 북한에게는 대미관계에 있어서 지금이 매우 어려운 고비라고 할 수 있다. 이들 의제는 모두 과거 미·베트남 사이의 안보적 또는 전략적 문제들 보다 복합적인 성격을 띤 것으로서, 북한 개혁·개방의 선행요건으로서의 대미관계개선이 만만치 않음을 보여준다.

VII. 북한 체제전환관련 변수 분석

1. 북한의 대내외적 상황

가. 대내 상황

(1) 정치부문

1998년 북한은 최고인민회의 10기 1차회의(9.5)에서 기존의 헌법을 수정하면서 주석제와 중앙인민위원회를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화하였으며, 정무원을 내각으로 교체하였다. 개정된 북한 헌법 100조는 국방위원회를 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝히고 있다. 김정일 국방위원장 체제 수립을 통하여 김정일 통치체제를 완성한 것이다.

김정일의 공식 승계에 즈음하여, 북한은 8월 22일자 「로동신문」 정론을 통해 「강성대국」을 김정일 시대의 국가 슬로건으로 제시하였다. 이것은 김일성 사후 4년 동안 과도기적 슬로건으로 내세워 온 ‘고난의 행군’을 대체하는 것으로서, 주요 내용은 사상강국, 군사강국, 경제강국을 달성하자는 것과 지금까지의 노력으로 ‘고난의 시기’를 거치면서 사상 및 군사강국은 달성하였으나 경제부문이 취약한 상태이니 향후 경제강국 건설에 매진하자는 내용이었다. 결국 1998년은 김일성 사망으로 인한 리더십의 공백을 메우고 새로운 국가목표를 내세움으로써 명실상부하게 김정일 위원장 체제의 구축 작업을 마무리한 시기라고 할 수 있다.

이와 함께 두드러지게 나타난 특징은 김정일을 새로운 영도자로 내세우면서 김정일의 우상화 작업이 강화된 점이다. 김정일을 김일성과 동일 선상에 놓고 김정일의 위대성과 김정일 중심의 단결이 강조되었다. 지난해(2000년)에 성사된 남북정상회담과 중국의 강택민 주석 및 러시아의 푸틴 대통령과의 교차정상회담 역시 김정일이 ‘세계적인 지도자’로서 인정받고 있다고 북한주민들에게 선전하기에는 더없이 좋은 소재가 되었다.

김정일 위원장 체제가 구축된 이후 그 동안 파행적으로 운영되어 왔던 국가의 제기능들이 점차 제자리를 찾아가고 있는 사실도 김정일 체제의 안정성을 반증한다고 할 수 있다. 김정일의 국방위원장 취임과 함께 새롭게 구성된 제10기 최고인민회의는 이후 매년 개최되면서 예산 결산 및 심의 작업, 국가기구 개편, 각종 법규 승인 등을 통해 국가기구의 활동이 정상화되었음을 과시하고 있다.

(2) 경제부문

경제부문에서도 김정일 위원장 체제 출범 이후 미약하나마 점진적으로 호전되고 있다. 사실 북한경제의 어려움은 사회주의권 시장의 상실에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 1980년대 후반부터 시작된 사회주의권 국가들의 체제전환작업이 가속화되면서 구소련을 중심으로 구축된 북한의 대외 경제협력체제는 막대한 타격을 입게 되었으며, 이에 대한 대안을 마련하지 못한 상태에서 북한경제는 지속적인 퇴락을 경험하게 되었던 것이다. 북한경제의 어려움은 김일성의 사망으로 인한 지도력의 공백과 연이은 자연재해로 인하여 더욱 가중되었다. 따라서 1998년 김정일 국방위원장 체제의 출범을 통하여 김정일 체제의 구축작업을 마무리한 북한이 관심을 돌린 부분은 단연 피폐해진 경제의 회복이었다. 국내경제가 10년 가까이 뒷걸음쳐온 과정에서 국가의 경제관리체제는 마비상태에 처해 있었으며, 주민들의 생활은 기아선상을 헤맬 정도로 악화되어 있어 더이상 방치하기 힘든 상황이었기 때문이다.

<표 7-1> 북한의 경제성장률 추이

(단위: %)

'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3
(9.0)	(9.2)	(5.4)	(5.5)	(8.3)	(8.9)	(6.8)	(5.0)	(-6.7)	(10.9)	(8.8)

출처: 한국은행, 「2000년 북한 GDP 추정 결과」, 2001.5.28

()내는 남한의 경제성장률

북한은 제10기 1차 최고인민회의에서 사회주의 헌법을 개정(1998. 9. 5)하면서 경제관련 조항들을 변화된 경제현실에 맞게 수정하였다. 주요 개정 내용은 생산수단의 소유주체 및 개인소유 확대, 경제관리에서의 독립채산제 명문화 및 수익성 적용, 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수경제지대 장려, 주민에 대한 거주·여행의 자유 부여 등이다. 경제관련 개정 조항들이 본격적인 개혁·개방을 확대하기 위한 법적 준비 및 정책방향 예시인지에 대해서는 논란이 제기되고 있으나, 향후 북한경제의 운용에 상당한 영향을 줄 것은 분명하다.

1999년 이후 북한의 경제는 국제사회의 지원 등에 힘입어 소폭의 플러스 성장을 기록하고 있다. 최근 북한의 주된 관심은 기간산업과 에너지부문의 회복을 통한 생산활동의 정상화와 과학기술의 발전이라고 할 수 있다. 특히, 전력문제의 해결에 주력하면서 기업소·공장의 복구 및 기술발전을 강조하고 있다. 1999년 말부터 강조하기 시작한 ‘과학기술의 발전’은 2000년에는 과학기술을 강성대국 건설의 3대 기둥 중의 하나로 제시하면서 향후 경제발전전략으로 정보통신 등 과학기술 분야에 집중할 것임을 시사하였으며, 2001년에도 과학기술 발전에 기초한 경제부흥을 역설하고 있다. 최근 북한의 경제정책에서 나타나고 있는 특징은 정부의 경제부처 개편과 공장·기업소의 체제를 정비하는 과정에서 실용주의적 성향이 강화된 점이다.

서방의 대북 투자와 무역 확대를 진두지휘하는 무역상에 대서방 무역실무에 밝은 리광근(46세) 전 종합설비수출입회 사장을 임명했으며(2000. 12. 28), 무역에 중요한 역할을 하는 중앙은행 총재에 김원수 전 재정상 부상을, 재정상에 문일봉 전 러시아주재 북한대사관 무역대표를 각각 임명하였다(2000. 10. 2). ‘북한식 기업구조조정’도 진행되었는데, 북한은 작년 1월 연합기업소, 종합기업소, 연합총국 등 통합형태의 생산조직을 일반 공장·기업소·관리국 체제로 개편한 뒤, 9월부터 금속·기계·화학 등 중공업부문의 김책제철소, 대안중기계공장, 남흥청년화학공장 등 20여개의 대규모 산업시설을 연합기업소로 다시 환원시킨 것으로 알려지고 있다.

이 과정에서 내각의 역할 강화되고 있는 것도 새로운 움직임이라고 할

수 있다. 전형적인 예가 ‘국가예산 수납체제’의 변화와 내각 산하에 연합 회사를 설치한 사실 등이다. 중앙기관의 기능을 강화시키기 위한 목적에서 개편된 ‘새로운 중앙예산 수납체제’에서는 개별기업소가 중심이 됐던 지역별 예산수납체제가 내각의 성·관리국이 직접 자기부문의 예산수납을 주도하는 부문별 수납체제로 개편되었다. 이 체제하에서는 생산부문의 성·관리국이 산하 기업소에서 거둬들인 수입금 중에서 일정부문을 자체 지출분으로 충당한 뒤에 나머지를 재정성에 납부하게 된다는 것으로, 이는 과거에 내각은 예산수납계획만을 작성·하달하면, 기업소가 재정성에 예산을 직접 납부하던 것에서 내각의 기관들이 예산을 거둬들여 일부는 자체적으로 사용하고 나머지만 국가에 납부하도록 바뀐 것이다. 이로써 내각의 경제부문이 자체의 자금을 가지고 경제계획의 수행과정에 개입할 수 있도록 되었다.

경공업부문에 대한 관심이 확대되고 있는 것도 눈에 띄는 변화이다. 경공업 생산 증대에 대한 지도부의 관심이 확대되고 있는 것은 체제를 강화하고 경제정상화 작업에 주민들을 동원하기 위해서는 열악한 생활 수준을 어느 정도 향상시켜야 한다는 사실이 반영된 것으로 보인다. 김정일 위원장은 지난해 주민들의 식(食)·의(衣) 부문에 대한 현지지도를 강화한 바 있으며, 올해 중국방문을 마치고 귀국한 길에 신의주 경공업공장들을 3일 동안(2001. 1. 21~23) 현지지도 하였으며, 이후에도 경공업부문에 대한 현지지도가 증가하였다. 또한 최근에는 경공업상을 새로운 인물로 개편하는 등 경공업부문의 역할 증대에 대한 지도부의 관심이 반영되고 있다.

나. 대외 상황

(1) 미국과의 관계

1998년 이후 북한은 대미관계개선을 통해 외교적 고립 및 경제난에서 벗어나기 위하여 체제의 안전보장 및 경제지원획득 전략을 추구하였다. 이에 따라 북한은 대북 경제제재조치 완화, 테러지원국 지정 해제, 북·

미 평화협정체결 등을 미국에게 요구하였다. 북미관계에 있어서 새로운 국면이 조성된 것은 북한이 김정일 국방위원장 체제의 출범을 축하하는 폭죽처럼 장거리로켓을 발사한 1998년 8월 31일 이후라고 할 수 있다. 대내적으로는 군사강국임을 과시하면서 대외적으로는 미국을 협상태이블로 끌어들이려는 북한의 의도는 적중하여, 10월 미 의회는 대북포용정책의 지속을 원하는 클린턴 행정부와 타협을 통해 대북 중유 공급을 허용하되, 3,500만 달러의 대북지원예산을 지출하기 위한 전제조건으로 북한의 핵합의 이행, 미사일 규제 등에서의 진전, 그리고 북한정책조정관의 임명 등을 요구하기에 이르렀다. 이후 양국은 고위급회담을 통하여 상당한 수준까지 관계를 개선하는데 합의하였다. 북한이 미국과의 관계개선에 적극적이었던 이유는 김정일 체제의 출범 이후 북한으로써는 세계 초강대국인 미국으로부터 안전보장을 약속 받아야 했으며, 이와 함께 당면한 과제인 경제난 극복을 위해서 절실한 국제사회로부터 대규모 자본 및 기술을 도입을 성사시키기 위해서는 미국의 테러지원국 리스트로부터 해제를 포함한 경제제재를 완화시킬 필요가 있었기 때문이다.

클린턴 정부도 북한의 지하 핵의혹 시설 및 로켓 발사에도 불구하고, 제네바합의의 기본틀을 유지함으로써 북한의 핵동결을 확보하는 것이 현실적인 대안이라는 판단하에 대화를 통해 문제를 해결하고자 하였으며, 이러한 정책 결정에는 대북포용정책을 지속적으로 추진코자 하는 한국정부의 입장도 반영되었다고 할 수 있다. 북미간의 대화가 계속되면서 조명록 총정치국장의 미국방문과 올브라이트 미 국무장관의 북한 방문이 성사되는 등 양국간의 관계개선이 급진전되었으며, 그 과정에서 양국 관계개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 있었던 것으로 보도되었다. 이에 따라 북미관계의 개선이 마무리 단계에 접어든 것으로 분석되었다.

그러나 이러한 분위기는 2001년 미국에 북한에 대한 부정적인 인식이 강한 부시 행정부가 등장하면서 반전되었다. 부시 행정부는 북한에 대한 '회의'를 분명히 하면서 향후 북한과의 관계를 진척시키는데 있어서 '엄격한 상호주의'와 '철저한 검증'을 기본 원칙으로 삼겠다고 강조하였다. 이러한 상황에서 양측은 비록 대화의 재개에 반대하고 있지는 않고 있으나 미

국이 테러와의 전쟁이라는 돌발적인 변수를 북·미관계에 부정적으로 작용시킬 가능성이 크다는 점과 북한으로서도 중국 및 러시아와 새로운 협력관계를 구축하는 등 미국과의 관계개선을 구걸하지 않겠다는 태도를 보이고 있는 점 등은 당분간 북미관계의 개선작업이 가속화될 가능성을 축소시키고 있다.

(2) 중국 및 러시아와의 관계

북·중관계는 1992년 8월 한중수교 이후 다소 소원한 상태에 있다가 1999년 6월 북한을 대외적으로 대표하는 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 한 대규모 북한사절단의 중국방문이 계기가 되어 과거의 우호관계를 회복하기 시작한 것으로 평가된다. 이후 양측의 고위급 인사들이 연이어 상호 방문하여 양국의 관계 회복을 반영하였다. 그러나 북·중의 우호관계가 결정적으로 개선된 것은 김정일 위원장의 두 차례에 걸친 중국의 방문에 이은 강택민 중국 주석의 평양 방문을 통한 정상들의 만남에서 비롯되었다고 할 수 있다. 특히 남북정상회담을 불과 2주일 앞두고 이루어진 김정일 위원장의 비공식 중국방문으로 한·중수교 이후 최초로 북·중간 정상회담이 개최되었는 바, 이를 계기로 북·중관계가 정상적 관계로 완전히 복원되었다고 평가할 수 있다.

북·러관계의 핵심은 ‘북·러 신조약’ 체결이라 할 수 있을 것이다. 2000년 2월, 이바노프 러시아 외무장관과 백남순 북한 외상간에 공식 조인된 신조약에서 1961년 동맹조약의 주요 내용이었던 이념적 연대 조항과 자동군사개입 조항은 배제되었으나 ‘안보위협 발생시 즉각 접촉’ 조항을 삽입함으로써 제한적 군사협력의 길을 열어 놓았다. 북·러관계의 개선이 결정적인 계기를 맞은 것은 2000년 7월 푸틴 대통령의 방북이라고 할 수 있다. 양측 정상은 두차례 회담을 통해서 전통적인 선린관계 유지, 안보위협 상황 발생시 지체없는 상호 접촉, 통일문제의 자주적 해결지지, 미사일 문제에 대한 공동입장 등 11개항의 『조·러 공동선언』을 채택하였다. 이어 2001년 7월에는 김정일 위원장이 답방 형식으로 러시아를 방문하여 양국은 교역과 경제협력의 확대를 위한 ‘무역·경협 의정서’ 체결을 포

함한 『모스크바 공동선언』을 발표함으로써 전략적 동반관계를 공고히 하였다.

이로써 북한은 러시아 및 중국과의 관계 복원을 통하여 정치·군사·경제 부문에서 이른바 「신북방삼각체제」를 구축하는 성과를 거둔 것으로 분석된다. 그러나 「신북방삼각체제」의 성격은 과거 냉전시기에 형성되었던 북방삼각체제와는 다른 것으로 평가된다. 과거 냉전시기에는 사회주의 이데올로기를 기초로 일방적인 경제지원을 중심으로 하는 군사적 동맹관계의 성격이 강했으나, 새롭게 구축된 북방삼각체제는 자국 이해관계의 실현이라는 실리추구에 기초한 경제협력 확대라는 측면이 강하다고 할 수 있기 때문이다. 러시아는 한반도 문제에 대한 개입 및 시베리아 개발이라는 점에서, 중국은 사회주의 경제대국 건설을 위해서 한반도가 안정될 필요성이 있다는 점에서, 북한은 경제난의 극복과정에서 이들 국가들의 경제지원이 절실하며 동시에 미국과의 관계개선 협상에서 든든한 후원자를 만들어 놓을 필요성이 작용한 것으로 분석된다.

(3) 일본 및 유럽연합 국가와의 관계

1998년 이후 북·일관계의 개선작업은 정체상태가 지속되고 있다. 1997년 8월 양국의 실무자급 접촉을 통하여 본회담의 조기개최에 합의한데 이어 11월에는 북송 일본인치의 고향방문단이 일본을 방문하였으며, 12월에는 계속해서 고향방문사업을 추진하기로 합의하는 등 양국관계의 개선이 가시화될 듯하였으나 1998년 8월 북한의 로켓시험발사로 북·일관계는 경색되고 말았다. 일본은 북·일 수교교섭 및 대북식량지원 유보, KEDO분담금 합의서 서명 보류, 미사일방어체제 구축 검토 등을 결정한데 이어 평양왕래 직항전세기 운항중지 및 참의원 대북 항의결의문 채택 등 강경한 대응조치를 취하였다. 그러나 1999년 12월 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 초당파 방북단이 평양을 방문하면서, 북·일관계는 국교정상화 교섭을 재개할 수 있게 되는 전환기를 맞이하였다.¹¹⁷⁾ 이에 따

117) 일본은 북한과 첫째, 국교정상화 교섭 재개 및 예비회담 연말 개최, 둘째, 식량지원 및 일본인 처 고향방문에 대해 북·일 적십자사 및 정부수준의 협

라 2000년 4월과 8월에 북한과 일본간 9차, 10차 수교교섭 본회담이 평양과 일본의 지바현 기사라즈에서 개최되었다. 2000년 10월말 중국 베이징에서 개최된 제11차 수교 본회담에서는 양측이 조기수교에 원칙적으로 합의하였으나 양국의 현격한 입장 차이로 인해 수교회담은 결실을 보지 못하였다.¹¹⁸⁾ 이후 양국의 관계개선작업은 중단상태에 있다. 북·일 관계는 기본적으로 북미관계의 개선 속도와 연결되어 있어 북·미관계의 개선 가능성에 부정적인 요소가 확대되고 있는 현 상태가 지속되는한 북·일관계의 개선 전망은 회의적일 수밖에 없다.

북한의 외교관계개선에 있어서 최근 가장 많은 결실을 거둔 부문이 유럽연합국가와의 외교관계수립이라고 할 수 있다. 북한은 지난해 이탈리아, 필리핀, 호주, 영국과의 외교관계를 개선한데 이어 올해 상반기에만 네덜란드, 벨기에, 캐나다, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스, 브라질, 뉴질랜드, 바레인, 유럽연합(EU)과의 외교관계를 수립하는 등 유럽연합 국가들을 중심으로 하는 외교관계수립에 상당한 성과를 거두었다. 2001년 10월 현재 EU 15개 국가 중에서 아일랜드와 프랑스만이 북한과 수교하지 않고 있는데, 아일랜드는 지난 EU 외무장관회의에서 북한과의 수교 의사를 밝힌바 있어 아직까지 북한과의 수교를 미루고 있는 국가는 프랑스뿐이라고 할 수 있다. 그러나 최근 프랑스의 여러 정당 출신 국회의 원내대표단이 평양을 방문한 바 있어 프랑스 역시 북한과의 수교를 계속 미루기는 힘들 것으로 보인다.

북한과 유럽연합국가들과의 외교관계수립은 한반도문제에 대한 유럽국가들의 관심이 증대하고 있음을 반증하는 것으로 한반도 문제에 대한 영향력 확대를 추구하고 있는 것으로 분석된다. 북한은 유럽국가들을 한반

의, 셋째, 북한 노동당 대표단의 2000년 일본 방문 등을 합의하였으며, 이에 따라 일본은 1998년 북한의 미사일 발사 이후 북한에 부과하였던 제재 조치를 해제하였다.

118) 북한은 먼저 과거사를 청산하고 기타 현안은 추후에 해결하자고 하였으나, 일본은 과거사 청산, 일본인 납치의혹 문제 및 미사일 개발문제를 동시에 다뤄야 한다는 입장을 보였다. 북한은 사죄와 보상을 통해 과거사를 청산해야 한다고 주장한 반면, 일본은 1995년 무라야마 도미이치 전 총리의 담화로 사죄문제는 해결되었다면서 재산청구권 문제해결을 강조하였다.

도에 끌어들이므로써 미국의 영향력을 약화시키겠다는 정치적인 의도와 선진자본주의국가들인 이들로부터 경제지원 및 협력을 확대함으로써 경제난 극복에 도움을 받겠다는 경제적 필요성이 맞물린 것으로 분석된다. 따라서 향후 북한과 유럽과의 협력관계는 경제분야를 중심으로 확대될 것으로 예상된다.

다. 남한과의 관계

1998년 남한의 김대중 정부가 출범하면서 제시한 대북포용정책에 대해 조심스러운 반응을 보여왔던 북한이 남측에서 제안한 정상회담을 수락한 것은 남북관계의 개선이라는 점에서 획기적인 전기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 그동안 북한은 당국간 대화재개는 회피하면서도 민간차원의 교류에는 적극적인 ‘북한식 정경분리원칙’을 고수해 왔다. 체제에 부담이 큰 정치적인 접촉은 최소화하면서 경제적 실리를 얻어내는데 관심을 보인 것이다. 특히, 1998년 6월 정주영 현대그룹 명예회장의 소떼 방북을 계기로 성사된 금강산관광사업은 향후 남북관계개선에 버팀목 역할을 톡톡히 하였다. 1999년의 서해안 충돌사건이 발생한 상황에서도 계속된 금강산관광사업은 남북이 최악의 사태에 직면하는 것을 방지할 수 있도록 하는데 있어서 결정적인 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 부족한 외환을 보충해주는 금강산관광사업을 포기하기에는 북한이 당면한 경제적 어려움이 컸다고 할 수 있다. 북한은 이후에도 남한으로부터 경제적 실리를 계속 확보하려는 자세를 보였다.

2000년 북한의 대남 전략은 크게 변화한 것으로 평가되고 있다. 북한은 1999년까지 남북 당국간 접촉은 최소화하면서 민간교류를 통해 실리를 추구해 온 기존의 전략에서 탈피하여, 남북정상회담과 부문별 후속 대화에 참여해왔다. 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 남북정상회담에서는 「6.15 남북공동선언」을 채택하였으며, 이후 북한은 공동선언 실천을 위한 후속조치에도 적극적 입장을 보였다. 북한은 정상회담 직후 대남 비방을 중단하였으며, 장관급회담, 국방장관회담, 특사회담, 적십자 회담, 남북경협 실무접촉 등 각종 회담을 수용하였다. 이 과정에

서 북측 대표들은 과거와 달리 대화지향적인 태도를 보이는 등, 정상회담으로 조성된 남북간 화해·협력 분위기를 이어 나가려고 노력한 것으로 평가되었다.

남북정상간의 만남은 3차례에 걸친 100명 규모의 이산가족 상봉과, 5차례에 걸친 장관급회담 및 국방장관회담이라는 결실을 가져왔다.¹¹⁹⁾ 또한 경의선 복원 및 문산 개성간 도로건설, 임진강 공동수해방지사업에도 합의하였으며, ‘투자보장’, ‘이중과세 방지’, ‘청산 결제’, ‘상사 분쟁 해결’ 등의 4개 경험합의서에 서명, 경험의 제도적 장치를 마련하는 등의 성과를 거두었다.

그러나 2001년 들어 남북관계를 억제하는 요인이 발생하였다. 미국에 부시 행정부가 출범하면서 클린턴 행정부의 대북정책을 전면 재검토, 대북관계를 새로운 방향으로 조정할 것을 시사하면서 ‘엄격한 상호주의’와 ‘철저한 검증’을 대북정책기조로 내세웠다. 동시에 김정일 위원장에 대한 불신감을 강하게 나타냈다. 이에 대해 북한은 대미 비난을 강화하면서 미국의 눈치(?)를 보는 남한정부를 ‘비자주적’ 행태로 몰아세움과 동시에 남한과의 관계개선 작업을 정체상태로 빠트리고 있다. 북한은 미국이 남한과의 관계개선을 방해하고 있다고 주장하는 등 한·미간을 이간시키는 발언을 서슴지 않고 있다. 동시에 전통적인 대남 통일전선전술 차원의 민간급 교류사업은 강화하고 있다. 노동자대회, 통일농민대회 등이 지속되고 대북지원을 위한 민간인의 북한방문은 허용되고 있다. 이에 따라서 금년 상반기에만 4000여명 이상의 민간인이 북한을 방문하였다.

향후 남·북관계는 기본적으로 북·미관계의 개선 정도에 영향을 받게 될 것으로 보인다. 북한으로서는 당분간 정치적인 진전은 최소화한 상태에서 경제교류와 사회단체의 교류를 확대함으로써 경제적 실리와 정치적인 선전활동은 강화할 것으로 판단된다. 지방선거와 대선을 앞에 두고 있는 남한의 정치상황과 맞물려 더욱 강화될 것으로 보이는 북한의 이러한 행태는 우리 국민들의 대북감정을 악화시킴으로써 정부의 행동반경을 제

119) 남북정상회담 이후 개최된 당국간 회담으로는 남북장관급회담(5회), 남북국방장관회담(1회), 군사실무회담(5회), 남북적십자회담(3회), 남북경제협력추진위원회(1회), 경험관련 실무접촉(5회) 등이 있다.

한할 것으로 예상된다. 결국 남북관계는 김정일 위원장을 핵심으로 하는 북한 지도부의 사태인식과 대처방식에서 커다란 변화가 나타나지 않는한 당분간 소강상태에서 벗어나기 힘들 것으로 보인다.

2. 북한의 체제전환 결정 변수에 대한 평가

가. 개혁·개방에 대한 기본 인식

베를린장벽이 붕괴한 뒤, 김일성은 경제학자들과의 담화에서 기업관리 체제에 자본주의적 요소를 도입하는 문제를 거론하면서 시장경제에 대한 거부감을 표시한바 있다.¹²⁰⁾ 자본주의적 요소를 도입한다는 것은 시장경제를 받아들인다는 것을 의미하며, 시장경제와 계획경제는 양립할 수 없기 때문에 시장경제를 받아들여지게 되면 결국 사회주의체제가 붕괴된다는 것이다.

그러나 김일성은 자본주의국가들과의 관계개선까지 배척하지는 않았다. ‘사회주의 시장’이 훼손된 상황에서 ‘자본주의시장’을 주요 대상으로 하는 무역을 추진할 수밖에 없는 현실을 외면할 수 없었던 것이다. 김일성은 자본주의국가들과 무역도 확대하고 경제합작과 합영사업을 벌여나가야 한다고 강조하였다. 다만 경제분야에서 자본주의적인 방식을 도입하는 것은 배제되어야 한다고 경계하였다.¹²¹⁾ 주요 사회주의국가들이 체제전환을 한 상황에서 제한적인 대외개방은 불가피하다는 사실을 인식하고 있는 것이다.

김일성 사후 북한의 움직임에 국제사회가 촉각을 곤두세우고 있을 때, 「로동신문」을 통해서 전해진 김정일의 발언은 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라”는 것이다.¹²²⁾ 신문은 또한 “세계 여러 나라들에서 사회

120) 김일성, “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여 (1990.4.4),” 「김일성저작집」 42, (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 283~284 참조.

121) 김일성, “현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992.12.14),” 「김일성저작집」 44, (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 15~16 참조.

122) 「로동신문」 정론, ‘우리는 승리한다,’ 1996년 6월 3일.

주의 붕괴, 그것은 사회주의 리념의 붕괴가 아니라 가짜사회주의의 붕괴, 기회주의와 너절할 배신자들의 파산이었다.”고 강변하였다. 이러한 북한의 개혁·개방에 대한 거부감은 앞서 발표된 김정일의 문헌과 「로동신문」을 통해서도 잘 나타나 있다. 북한은 「로동신문」을 통해서 사회주의국가들의 자본주의로의 전환을 비판하는 기사를 지속적으로 게재하여 시장경제에 대한 환상을 경계하였는가 하면,¹²³⁾ 자본주의 자유화 바람이 들어오는 것을 막기 위한 사상사업을 강조하는 문헌을 발표하였던 것이다.¹²⁴⁾

그러나 김정일 체제의 공식 출범과 함께 채택된 새헌법(1998. 9)에서는 그 동안 국가가 독점해 왔던 대외무역을 국가 외에 ‘사회협동단체’도 주체적으로 추진할 수 있도록 허용하고(제36조), 외자유치를 위해서 설치한 특수경제지대에서 “여러가지 기업 창설 운영을 장려한다(제37조)”는 조문을 추가하는 등 제한적이거나 지속적으로 대외개방을 확대하는 방향으로 대외경제정책을 추진했다. 또한 소유주체에 사회단체를 첨가하였으며(제20조), 개인소유의 주체와 범위를 확대하였고(제24조), 경제관리에서 “원가, 가격, 수익성 같은 경제적 공간을 옹기 이용하도록”하여(제33조) 시장경제적 요소의 활용을 강조하는 등의 개혁적인 조치를 취하였다.

새헌법 발표 후 북한은 「로동신문」·「근로자」 공동논설¹²⁵⁾을 통하여 개혁·개방을 거부하고 나섰다. 심각한 경제난의 와중에서 목인되었던 사적 경제활동의 증가와 국제사회의 식량지원 사업 등으로 인하여 국가의 통제력이 약화되고 자본주의적 요소가 확산되는 등 체제안정을 위협하기에 이르자 북한은 대외개방에 신경질적인 반응을 보이기 시작한 것이다. 공동논설에서 북한은 개혁·개방을 “사탕발림 독약과 같은 것”이라고 하면서 경제개혁에 있어서는 “우리는 이미 주체사상의 원리에 기초하여 경제관리 체제와 방법을 우리식대로 끊임없이 개선”해 왔으며, 대외개방에 대해서

123) 「로동신문」 ‘자본주의착취제도를 되살리는 사유화(1995년 6월 2일),’ ‘부르조아 북귀주의자들의 자본주의시장경제도입책동(1995년 6월 13일)’ 참조.

124) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995년 6월 19일 발표),” 「로동신문」에 전문 게재(1995년 6월 21일).

125) 「로동신문」·「근로자」 공동논설, “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 1998년 9월 17일.

는 “우리의 대외경제관계도 평등과 자주성의 원칙에서 열어놓을 것은 다 열어놓았다”고 강조하면서 “이제 와서 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 개방할 것도 없다”고 개혁·개방에 대한 거부감을 분명히 하였다.

1999년에도 자본주의적 요소의 유입을 경계하는 문헌이 발표되면서 개혁·개방에 대한 북한 지도부의 조심스러운 입장을 반영하고 있다. 신년사¹²⁶⁾에서 김정일은 “제국주의자들의 사상문화적 침투에 모기장을 든든히 치고 적들의 내부 와해책동에 최대한의 경각성을 높여야 한다”고 강조하였으며, 6월에는 「로동신문」·「근로자」 공동논설¹²⁷⁾을 통하여 “자본주의 황색바람의 사소한 요소”도 허용될 수 없다면서 “사회생활의 모든 분야에서 모기장을 든든히 칠 것”을 강조하고 있다. 특히 “자본주의 병균은 비사회주의적 요소를 매개물로 하여 자라나고 온사회에 퍼지게 된다”면서 “비록 사소한 것이라 하더라도 비사회주의적 현상, 자본주의적 요소는 절대로 허용하지 말고 그 싹부터 철저히 뿌리뽑아야 한다”는 등 자본주의적 요소의 확산을 경계하고 대외개방을 거부하겠다는 북한 지도부의 의지가 확고함을 거듭 강조하였다.

이후에도 ‘우리식 사회주의’를 강조해온¹²⁸⁾ 북한은 남북정상간 역사적인 합의를 도출한(2000. 6. 15) 뒤 개혁·개방에 대한 거부 의사를 직접적으로 표현하는 것은 자제하고 있으나 각종 보도매체를 통하여 자본주의의 병폐를 강조함으로써 내부의 사상적 동요를 막으려는 노력은 계속하고 있다.¹²⁹⁾ 또한 올해(2001) 신년 공동사설에서는 “그 어떤 힘도 우리식 사회주의의 힘찬 전진을 가로막을 수 없다는 것을 확증해 주고 있다”고 강조하였다.¹³⁰⁾ 그러나 같은 사설에서 “우리의 자주권을 존중하는 나라들

126) 「당보」·「군보」·「청년보」 신년 공동사설, “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 1999년 1월 1일.

127) 「로동신문」·「근로자」 공동논설, “제국주의의 사상 문화적인 침투를 배격하자,” 1999년 6월 3일.

128) 「로동신문」 “제국주의의 사상문화적 침투를 막기 위한 사상교양사업을 활발히(1999년 11월 11일),” “사회주의에로 나아가는 것은 막을 수 없는 역사발전의 법칙(1999년 12월 12일),” “우리식 사회주의는 시대의 영웅을 낳는 우월한 사회(1999년 12월 12일).”

129) 「로동신문」, “《서방식》은 망국이며 자기식만이 살길이다,” 2000년 6월 29일.

이라면 그 어떤 나라든지 대외관계를 개선해 나갈 것”이라고 대외개방 확대 가능성을 시사하였으며 “새세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리 앞에 나선 선차적인 과업”이라면서 “새 세기는 혁신적인 안목과 기발한 착상, 진취적인 사업기풍을 요구한다. ... 경제조직사업을 해도 실리가 나게 효율적으로 해나가야 한다. 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리식의 경제관리체제를 더욱 개선해야 한다”고 강조하여 제한적이거나 개혁정책의 추진 가능성을 점치게 하였다. 다만 외부세계에서 기대하는 ‘개혁’이 아닌 ‘개선’에 초점을 더 맞춘 것으로 평가된다.¹³⁰⁾

요약하면, ‘우리식 사회주의’ 고수를 강조하고 있는 북한이 급진적인 개혁·개방정책을 추진하여 단시일 내에 체제전환단계로 접어들 가능성은 당분간 희박해 보인다. 현 단계에서 북한은 체제유지를 전제로 개선을 추구하는 ‘변화(change)’ 수준의 ‘개혁(reform)’정책을 점진적으로 확대해 나갈 것이며, 그 성과와 국내외 여건에 따라 범위와 속도를 증대시킬 것으로 보인다. 다만 개방정책의 경우에는 보다 적극적으로 추진할 것으로 판단된다.

나. 경제발전전략의 특징

1958년 사회주의적 개조작업을 완료했다고 공언한 이래 북한은, 자력갱생의 원칙에 기초하여 민족경제를 건설한다는 ‘자립적 민족경제건설노선’을 경제정책의 기본노선으로 설정하였다. 북한은 이를 달성하기 위하여 경제발전 초기단계부터 ‘중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전’이라는 중공업 최우선정책을 추진하였다. 북한의 중공업 우선정책은 戰後의 산업 복구 과정에서 공업위주의 경제구조를 구축함으로써 발전 초기의 성과에 상

130) 「로동신문」·「조선인민군」·「청년전위」 공동논설, “《고난의 행군》에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어 나가자,” 2001년 1월 1일.

131) 이러한 평가는 북한이 2월 9일자 「로동신문」을 통해 “《<우리 식대로 살아 나가자!>, 이것이 우리가 새 세기에도 변함없이 높이 들고 나가야 할 전략적 구호입니다.》 김정일”의 제하에 정치·경제사업의 추진방향을 제시하고 있는데서 잘 나타나고 있다.

당한 기여를 한 것으로 평가된다. 그러나 그 결과로 북한은 산업간의 불균형이 심화되는 파행적인 경제구조를 초래하게 되었다. 또한 공업위주의 성장이 기술혁신이 아닌 생산요소의 투입증대 중심으로 이루어졌으며, 체제의 비효율성과 경직성으로 인하여 기존의 패턴에서 벗어나지 못함에 따라서 북한경제는 성장에 있어서 점차 한계점을 드러내게 되었다.

북한경제의 한계점은 내부지향적인 발전전략에서도 찾을 수 있다. 북한이 지향하고 있는 '자주적이고 자립적인 민족경제건설'은 가능한한 빠른 시일 내에 자력갱생의 기반을 구축한다는 것으로, 이를 위하여 외국의 선진기술을 들여와 '주체적'으로 국산화한다는 것이다. 이는 '북한식' 수입대체전략이라고 할 수 있다. 내부지향적 성장전략에 기초한 수입대체정책을 추진하기 위해서 북한은 1970년대 초반 서방국가들로부터의 대규모 차관 도입을 통해서 경제발전에 필요한 새로운 기술과 설비를 수입하는 등 대외경제활동을 강화하였다. 그러나 세계분업체제안에서 경쟁력있는 수출산업을 육성함으로써 경제발전을 도모하는 '수출지향적 발전전략'으로의 전환을 모색한 것은 아니었다. 단지 교역의 다각화와 다양화를 통한 수출증대를 강조하였을 뿐이다. 그러나 북한의 경제상황은 1980년대 내내 호전되지 못하였다.

이에 따라 북한은 침체일로를 걷고 있는 경제상황을 호전시키기 위해서 대외경제정책에서의 변화를 모색하게 된다. 1980년대 중반에는 합영법을 도입하여 외국인합작투자를 장려하였고 1990년대 초반에는 나진·선봉 자유무역지대를 설치하여 제한적이거나 대외개방을 표방하면서 보다 적극적인 외자유치에 나섰다. 경제발전에 필요한 자본과 기술을 서방세계에서도 도입하는 일이 다급했던 것이다. 이러한 조치들은 북한이 부분적이거나 내부지향적인 발전전략을 수정한 것이라고 평가할 수 있다.

또한 북한은 1993년 12월 제3차 7개년계획의 실패를 공식적으로 인정하면서 이후 완충기의 경제정책방향으로 농업·경공업·무역 등 '3대제일주의'를 채택하기에 이른다. '3대제일주의'의 등장은 북한이 중공업 우선정책을 포기한 것으로 해석할 수도 있겠으나 당시 '3대제일주의'의 적용대상으로 언급된 세가지 경제분야에서 심각한 어려움을 겪고 있었다는 사실을 고려할 때, 이들 분야에서 제기되는 문제해결을 강조한 측면이 강하다고

할 수 있다. 기본적으로 ‘3대제일주의’는 중공업 우선정책의 포기라기보다는 문제해결이 시급한 부문을 국가 차원의 역점사업으로 제기한 것이라고 판단되는 것이다.

‘3대제일주의’를 통한 경제난 극복 노력은 몇가지 이유들로 인하여 성공을 거두지 못하였다. 북한이 경제회생을 위해서 변화를 시도했음에도 불구하고 성공하지 못한 기본적인 이유는 ① 내부자원의 고갈로 인하여 투자여력이 부족하였고, ② 체제안보에 대한 불안감으로 군사부문을 중심으로 한 중공업 분야에 대한 재원의 우선배분원칙을 포기하지 않았으며, ③ 체제유지에 집착하여 경제회생에 필요한 개혁·개방정책을 적절하게 추진하지 않았을 뿐만 아니라, ④ 체제중심세력의 적극적인 협력을 도출하는데 실패했기 때문이라고 할 수 있다.

1990년대 들어 경제침체가 계속되면서 북한경제는 무기력증에 빠진 것으로 나타나고 있다. 근본적인 원인은 경직된 경제관리 운용체제의 개선작업 미비에 따른 저효율성의 심화, 가용자원의 고갈 및 폐쇄적인 대외경제관계로 인한 자원유입의 한계, 군사부문을 중심으로한 중공업 우선투자로 인한 자원배분의 왜곡 등을 들 수 있다. 이러한 문제점들이 누적되면서 북한경제는 축소재생산의 악순환 함정에 빠지게 되었다. 여기에 사회주의권의 붕괴와 구소련 및 중국으로부터의 경제적·군사적 지원 감소라는 외부 충격이 북한경제의 축소재생산 구조를 더욱 악화시킴에 따라서 경제침체가 가속화된 것이다.

이러한 상황에 위기의식을 느낀 북한은 경제난의 와중에서 확산된 자본주의적 요소의 침투를 막고 와해된 계획경제체제를 ‘선행부문’을 중심으로 복원하는 것이 무엇보다도 중요한 과제로 인식하게 되었다. 이에 따라 북한은 계획경제체제를 정상화하고 자본주의 요소의 유입을 막기 위해서는 일단 기존의 폐쇄적이고 내부지향적인 경제정책으로의 전환이 최선이라고 판단한 것으로 보인다. 이에 북한은 ‘인민경제계획법’의 제정(1999. 4. 8)을 시발점으로 하여 공식경제의 정상화를 최우선과제로 설정하고 이를 위해서 내부통제력 강화를 통한 계획경제체제의 복구를 강력하게 추진하게 되었다. 이와 동시에 제시된 정책방향이 ‘중공업 우선정책’과 ‘자립적 민족경제건설 노선의 고수’로써, 군사부문에 대한 우선적인 투자와 대외개

방에 대한 거부 방침을 천명한 것이다. 이는 과거의 폐쇄적인 경제정책으로의 후퇴를 의미한 것이라고 할 수도 있겠으나, 보다 근본적인 이유가 김정일 위원장 체제의 안정을 확보하면서 경제정상화 작업을 추진하겠다는 의지를 반영한 것이라는 점에서 ‘조건부 회귀’라고 해석할 수 있을 것이다.

‘선행부문’을 중심으로 한 경제정상화 작업을 한 축으로 삼은 북한이 경제발전전략으로 제시하고 있는 것은 과학기술의 발전이다. 과학기술발전을 다른 축으로 낙후한 경제를 일으켜 세우겠다는 것이다. 작년(2000년) 신년사에서 과학기술의 발전을 강조한 북한은,¹³²⁾ 동년 7월 4일에는 ‘과학중시사상을 틀어지고 강성대국을 건설하자’는 제하의 「로동신문」, 「근로자」 공동논설을 발표,¹³³⁾ 경제발전을 위한 ‘과학중시사상’을 거듭 강조하였다. 공동논설은 과학기술이 “민족의 부흥발전을 이룩하는 기본열쇠”라면서 “나라의 국력을 비상히 강화하고 모든 것이 흥하며 인민들이 세상에 부럼없이 잘 살게 하지는 것”이 과학기술을 발전시키는 이유임을 분명히 하였다. 또한 “우리가 건설하는 사회주의 강성대국은 곧 바로 과학기술의 강국”이라며, “과학기술이 없으면 우리의 강성대국 건설도 있을 수 없다”고 역설하였다. 과학기술의 발전을 통해서 경제발전을 시도하겠다는 의지를 밝힌 것이다.

그러면 과학기술발전을 통한 경제발전전략을 북한의 변화가능성과 연관시켜볼 때 시사하는 것은 무엇인가? 먼저 경제정상화를 위한 과학기술의 역할과 국가경쟁력 강화라는 측면에서의 역할을 구별할 필요가 있다. 경제정상화라는 점에서의 과학기술의 역할제고는 북한내에서 전문인력의 위상이 제고된다는 것을 의미하며, 이 과정에서 나타날 것으로 예상되는 인적 개편과 제도 개선 등의 조치를 통해 경제체제의 효율성을 증진시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 즉, 내부 시스템의 효율성을 증진시키는

132) 북한은 신년사(2000년 1월 1일)를 통하여 사상, 총대와 함께 과학기술을 ‘강성대국’ 건설의 3대기둥 중의 하나로 강조하면서 경제발전의 중심축으로 내세운바 있다.

133) 「로동신문」, 「근로자」 공동논설, “과학중시사상을 틀어지고 강성대국을 건설하자,” 2000년 7월 4일.

방향으로의 변화 움직임이 불가피할 것으로 보인다. 과학기술의 발전을 통한 경제발전전략이 대외개방에 미치는 영향은 더 클 것으로 보인다. 선진기술의 도입을 위해서는 외부와의 교류가 확대될 수밖에 없을 것이고, 이는 대외개방의 확대로 나타나게 될 것으로 보인다. 특히 최근 북한이 강조하고 있는 정보통신분야의 발전을 위해서는 급변하는 세계조류에 발 빠르게 적응해야 하는데 이는 외부세계와의 접촉을 확대하지 않고서는 불가능하기 때문이다. 물론 북한은 자본주의 사상의 침투를 경계하여 특정 그룹으로 정보 유입을 제한하려고 하겠지만, 대외개방의 확대라는 전반적인 추세를 거스르지는 못할 것으로 보인다.

최근 북한은 새로운 경제발전전략을 수립한 것으로 보인다. 새 경제발전전략의 핵심은 대외경제 협력 강화, 첨단·정보기술산업 집중 육성, 기술 혁신 등으로 추정된다. 북한은 올해 신년 공동사설에서 “자주성에 기초한 국제관계발전의 새 시기를 주동적으로 열어 가려는 것은 우리 당의 일관된 립장”이라고 주장하면서 ‘자주권의 확보’라는 전제하에서 그 어떤 나라와도 대외관계를 개선해 나갈 것이라고 강조한 바 있다. 또한 “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리 앞에 나선 선차적 과업”이라며 관료들의 변신을 요구하였으며, “인민경제의 기술적 개건은 현시기 경제사업의 중심고리이며 더는 미룰수 없는 절박한 과제”이므로 “온 사회가 과학기술을 중시하는 기풍을 세우며 기술혁신의 불길이 세차게 타오르게 하여야 한다”고 주장하였다.¹³⁴⁾

134) 북한이 최근에는 「주체의 과학정치」라는 신조어까지 만들면서 강조하고 있는 것이 과학기술의 발전이며 이중에서도 특히 정보산업의 중요성은 “21세기는 정보산업의 시대”라는 김정일 위원장의 발언을 통해서 거듭해서 강조하고 있다. 이에 따라 북한은 국가차원의 대대적인 정보통신 인프라구축 사업과 함께 IT분야의 인력양성에 박차를 가하고 있다. 특히, 지난 5월 17일자 「노동신문」 논설에서 북한은 경제강국을 건설하고 주민생활을 획기적으로 향상시키기 위해서는 ‘인민경제의 현대화와 정보화’를 적극 추진해야 한다고 강조한 바 있으며, 같은 달 19일에는 중앙방송을 통해서 “과학기술이 자 사회주의 강성대국이며 정보산업이자 민족의 부흥번영이다”라고 강조하면서 정보산업을 무시하고서는 강성대국도 경제적 부흥번영도 이룰 수 없다고 역설하고 있다.

올해 초부터 변화를 촉구하는 김정일의 발언이 북한의 언론에서 거듭 강조되자 북한전문가들의 눈길은 자연스럽게 지난 4월에 개최된 최고인민회의 제10기 4차회의에 집중되었다. 보다 구체적인 실천방안이 제시되지 않았는가 하는 기대감 때문이었다. 그러나 보도된 내용은 기대에 미치지 못하는 수준이었다. 다만 「가공무역법」을 채택한 것은 북한이 대외 경제 협력을 확대해 나가겠다는 의지를 과시한 것이라고 할 수 있다.¹³⁵⁾ 동 회의에서는 가공무역법 이외에도 갑문법과 저작권법 등 경제관련법이 승인됐다. 이는 북한이 1991년 12월에 나진·선봉 경제무역지대를 설치한 이후, 지속적으로 추진해온 외국투자유치를 위한 법적·제도적 보완 및 정비작업의 일환으로 해석할 수 있다.

이같은 최근의 움직임에 미루어 볼 때, 북한이 새로운 국제환경에 적응하여 살아남기 위해서는 변화가 불가피하다는 점을 인식하고 본격적인 변화에 대비하여 나름대로의 준비작업을 추진하고 있는 것으로 판단되며, 남북관계개선과 경제협력의 확대 가능성이 변화를 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 북한이 아직까지 대외개방과 관련하여 구체적인 계획을 발표하지 않고 있는 점과 최근 들어 주민들에 대한 선전·선동활동 등을 통해서 사상교양과 통제를 강화하고 있는 점이라든지, 경제난의 와중에서 나타난 사적경제활동의 증대로 주민들의 개인주의적 성향이 확대되면서 체제에 대한 불만이 확산되고 있는 점, 그리고 당·군간에 알력이 존재할 가능성이 있는 것¹³⁶⁾ 등은 변화를 제한하는 요인이라고 할 수 있다. 여기에 변화의 추진세력이라고 할 수 있는 북한관

135) 「가공무역법」은 1996년 2월에 발표된 「자유경제무역지대 가공무역 규정」을 수정·보완한 것이다. 북한은 이 법에서 가공무역의 대상을 사회협동단체의 무역회사로 까지 확대하고, 북한의 계약불이행시 위약금을 청구할 수 있도록 함으로써 외국기업의 위험부담을 경감시켰으며, 품질검사원의 상시체류를 보장하는 등 상당부분 진전된 것으로 평가되고 있다. 그러나 보다 이의 실효성 여부는 북한당국의 법 집행의지가 뒷받침되어야 한다는 점에서 북측의 향후 태도에 달려 있다고 하겠다.

136) 김정일 위원장의 방중결과를 분석한 중국측의 종합평가에서 중국측은 북한에서 김위원장이 권력을 확고하게 잡고 있으나 개혁·개방의 방법과 속도에 대해서는 군·당간에 알력이 존재하는 것으로 평가하고 있다. 「한국일보」, 2001년 2월 16일.

리들의 경직된 사고가 단기간에 개선되기 힘들 것이라는 점도 극복해야 할 장애물이다. 북한이 연초부터 각종 언론매체를 통하여 새로운 사고를 요구한 것도 문제점을 인식하고 있는 지도부의 고민이 반영된 것이라고 할 수 있다.

다. 대내 정치·경제적 변수

(1) 정치적 변수

구사회주의권 국가들이 체제전환을 추진하는 과정에서 가장 결정으로 작용한 변수는 국내 정치적 상황이라고 할 수 있다. 개혁 주체세력이 존재하는가? 집단적인 권력구조를 유지하고 있는가? 정치 지도자의 리더십이 제대로 발휘되고 있는가? 정권안보에 대한 외부위협이 존재하는가? 등이 정치적 변수라고 할 수 있을 것이다.

북한의 경우, 현체제의 문제점을 지적하고 개혁의 필요성을 주창할 수 있는 유일한 세력은 김정일뿐이라고 할 수 있다. 현상황에서 개혁·개방의 필요성을 제기하는 것은 김정일 체제에 대한 도전행위로 인식될 수 있기 때문이다. 따라서 북한에서는 체제전환을 추진 중에 있는 구사회주의 국가들에서처럼 개혁주체세력이 형성되어 있지 못하다고 볼 수 있다. 이는 북한의 특징인을 중심으로 한 유일지배체제의 성격과 연관되어 있다. 김일성과 김정일을 정점으로 하는 통치체제가 50년 가깝게 유지되어 오면서 구축된 확고한 일인집권체제는 개혁을 제약하는 요인으로 분석된다. 이는 동유럽국가들과 중국이 일찍이 일인집권체제에서 집단집권체제로의 전환함으로써 특정세력이 추진하던 정책이 실패하더라도 다른 대안을 내놓을 수 있는 보완적인 세력이 존재했으나, 북한의 경우는 김정일의 정책 실패는 보완될 수도 없을 뿐만 아니라 시정요구가 제시될 수도 없는 상황 이어서 대안으로서의 개혁정책이 제시될 수 없다. 또한 김정일 개인으로서도 정책의 실패가 리더십의 훼손으로 이어질 가능성이 크다고 판단하고 있기 때문에 개혁에 대한 과감한 시도가 어려운 실정이다.

권력이 새로운 세력에게 넘겨진 경험을 하지 못한 점도 북한의 개혁 추

진에 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 북한이 본격적으로 체제전환작업을 추진하기 위해서는 기존의 주체사상에 대한 재해석이 불가피한 것으로 판단되는데, 이경우는 김일성의 통치이데올로기를 부정하여야 하는바, 이는 김정일 스스로를 부정하는 결과를 초래하게 됨을 의미하기 때문에 어려울 것으로 판단된다. 특히 김정일이 아직까지 김일성의 후광을 국가통치(유훈통치)에 활용하고 있다는 사실에 미루어 볼 때, 김정일이 체제전환작업을 추진할 가능성은 매우 낮다고 하겠다. 물론 지도자의 절대성이 강조되고 있는 북한에서 김정일 개인의 결심만으로도 본격적인 개혁·개방작업에 나설 수 있다는 사실을 감안하면 적절한 재해석 작업을 통해서 새로운 변화를 모색할 가능성을 전혀 배제할 수는 없을 것이다. 따라서 김정일의 스스로의 변화에 기초하여 강력한 국가행정력을 통한 위로부터의 점진적 개혁이 추진될 가능성이 상존하고 있다.

이경우 김정일의 군부에 대한 장악력이 변수로 작용할 것이다. 북한내에 군부의 영향력이 크다는 것은 대부분의 전문가들이 공감하고 있는 사실이다. 하지만 김정일이 군부를 장악하고 있느냐, 그렇지 못하느냐에 대해서는 일치된 견해를 보이고 있지 못하다. 북한체제의 속성상 김정일의 뜻을 거스를 수 없다는 입장과 김정일도 군부를 완전하게 장악하지 못하고 있다는 입장이 맞서고 있는 것이다. 그러나 대부분이 공감하는 것은 북한 군부의 개혁·개방에 대한 입장이 다소 보수적이며, 정책결정과정에서 김정일이 군부의 목소리를 존중해 주고 있다는 정도가 될 것이다. 따라서 가장 중요한 것은 김정일의 결심이 될 것이며, 개혁·개방작업이 군부의 기득권을 훼손하지 않는 범위 내에서는 군부의 지지를 받을 수 있을 것으로 판단된다.

보다 본질적인 문제는 북한이 개혁·개방을 안보에 대한 위협요소로 인식하는 정도가 될 것이다. 대부분의 사회주의국가들이 체제전환작업을 추진하는 과정에서 국가안보에 대한 위협을 거의 받지 않았다는 사실은, 남한에게 흡수통일 당할 것을 심각하게 우려하고 있는 북한과 가장 크게 다른 점이라고 할 수 있다. 북한이 대외관계개선을 통한 투자재원 및 기술의 도입에 노력하면서도 자본주의 사상의 오염을 경계하고 있는 가장 큰 이유도 남한의 실상이 여과없이 북한 주민들에게 전달되어 체제존립기반

이 흔들릴 것을 걱정하고 있기 때문이라고 하겠다. 북한이 남한과의 관계 작업에 있어서 속도조절에 신경을 쓰고 있으며, 적당한 긴장관계를 유지하고자 노력하고 있는 것도 남한으로부터의 위협을 의식하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 또한 북한이 남한이 아닌 미국을 통하여 체제안보를 보장받고자 하는 것은 남한이 실질적으로 미국의 영향력 하에 있다고 판단하고 있기 때문이다.

(2) 경제적 변수

특정 국가의 경제적 요인은 체제전환 시행 자체에도 영향을 미치지만 개혁·개방의 순서, 범주, 속도 등 체제전환의 과정을 결정하게 된다. 이러한 경제적 변수로는 당면한 경제적 과제, 경제개혁의 경험 및 성과, 부존자원 및 산업구조의 특성 등을 지적할 수 있다. 구사회주의 국가들에서 경제체제 전환의 필요성이 제기된 이유는 경제침체가 지속된 상황을 극복하고 경제적 성장을 이룩하기 위해서는 기존의 경제체제가 지닌 한계에서 벗어나는 것이 중요하다고 판단했었기 때문이라고 할 수 있다. 북한 역시 10여년에 걸친 경제침체를 거치면서 개혁·개방의 필요성을 충분히 인식하고 있는 것으로 판단된다. 특히, 황폐화한 경제를 복구하기 위해서는 자금과 기술이 필요한데 북한 내부에서는 이에 필요한 재원을 조달할 수 없는 상황이다. 결국 북한으로서는 당면한 경제문제를 해결하기 위해서 국제사회의 도움이 불가피한 것이다. 북한이 최근 미국과의 관계개선작업에 매달리고, 유럽연합국가의 수교 및 러시아·중국과의 관계개선 작업에 박차를 가하고 있으며, 외국인투자 관련 법규를 지속적으로 제정·보완하고 있는 이유도 이들 국가로부터 경제적인 지원과 협력을 받아서 경제를 회생시켜 보고자하는 의도가 깔려 있다고 하겠다.

그러나 개혁·개방의 방식이라는 점에서는 기존의 체제전환 국가들과 상이한 모습을 보일 것으로 판단된다. 경제개혁의 경험 및 성과, 부존자원 및 산업구조의 특성 등에 있어서 이들과 판이하게 다르기 때문이다. 특히 북한의 경우에는 아직까지 고전적 사회주의를 고수하고 있으면서 부분적인 분권화를 통한 효율성 제고를 모색하고 있는 실정이어서 본격적인 개

혁·개방으로 진입하기까지 거쳐야 과정이 많이 남아있는 상황이라고 할 수 있다. 물론, 지도부의 결단으로 다른 체제전환국들에서 나타난 중간과정을 생략한 채 본격적인 시장경제체제로의 전환을 시도할 수도 있을 것이나 위험부담과 부작용이 클 것으로 예상되기 때문에 이러한 결단을 내리는 것은 쉽지 않을 것이다. 특히 북한이 제한적으로나마 시도했던 대외 개방정책 역시 체제개혁으로 뒷받침되지 않은 까닭에 별다른 성과를 거두지 못했던 경험도 북한의 추가적인 대외개방시도를 어렵게 하고 있다.

개혁에 성공한 사례로 인정되고 있는 중국과 베트남의 경우, 개혁초기에 농업부문에 종사하는 인구의 비중은 70%를 상회한데 반하여 이부문의 소득이 차지하는 비중은 30% 정도에 불과하였다.¹³⁷⁾ 따라서 정부로서는 농업부문에 대한 개혁을 통한 식량문제의 해결이 급선무였던 것이다. 그 결과로 농민들의 소득이 증대한 것은 개혁에 대한 국민들의 지지를 이끌어내는데 한 몫을 차지했었으며, 농업부문에 대한 개혁의 성공이 국가 전체의 개혁으로 이어질 수 있었다. 그러나 북한의 경우 농업인구가 1999년 현재 전체의 36.7%를 차지했으며, 국내총생산액의 31.4%를 생산한 것으로 발표되었다.¹³⁸⁾ 이는 북한경제가 상대적으로 공업중심의 산업구조를 가지고 있음을 의미하는 것이며, 개혁의 출발점으로 중국과 베트남처럼 농업부문을 우선하기에는 한계가 있음을 시사하는 것이라고 하겠다.

북한의 대외무역구조는 특히 대외개방과 연계되어 있다. 북한의 대외무역역은 1998년을 기점으로 점차 상승세를 보이고 있는 것으로 분석된다. 통일부 자료에 따르면, 올해 상반기의 대외무역 실적이 작년보다 81.9%의 증가를 보이고 있어 올해 북한의 대외무역 실적은 지난해에 비해서 큰 폭으로 증가할 것으로 예상되고 있다.¹³⁹⁾ 특히 작년(2000년)의 경우에

137) 고용기준으로, 중국에서 농업부문이 차지한 비중은 1978년 현재 71%이었으며, 베트남의 경우는 1986년 현재 73%에 달했다. 그러나 국내소득 기준으로는 중국에서 28%, 베트남에서 35%에 불과했다.

138) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 2000. 12.

139) 2001년 상반기 북한의 대외무역 실적은 수출 2.9억달러, 수입 12.2억달러로 총 15.1억달러에 달해 지난해 같은 기간 동안에 기록한 수출 2.8억달러, 수입 5.5억달러, 무역총액 8.3억달러를 81.9%나 상회하고 있는 것으로

도 전년도(1999년)에 비해 33%나 증가하는 실적을 기록한 바 있어 북한의 대외무역이 본격적인 회복세에 접어든 것이 아닌가 하는 평가가 대두되고 있다.¹⁴⁰⁾ 그러나 대외무역의 실적증가가 주로 수입증대에 의해서 이루어졌다는 사실과 수출은 아직까지 분명한 회복세를 보이지 않고 있으며 중국 및 일본의 비중이 절반 정도를 차지하고 있다는 점 등에서 미루어볼 때, 내용면에 있어서는 그렇게 긍정적이지만은 않다고 하겠다.¹⁴¹⁾ 다만 최근 북한의 주요수출상품에서 전기·전자 및 화학제품 등의 수출신장률은 급증하고 있다는 점에서 가능성을 엿볼 수 있다. 북한이 수출구조를 점차 고부가가치산업을 중심으로 재편하려는 노력을 기울이고 있는 것으로 분석되기 때문이다.¹⁴²⁾ 또다른 특징은 급증한 수입물량중에서 기계류와 전기·전자제품의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 점이다. 북한이 수입하는 기계류에는 전력문제해결에 필요한 발전기를 비롯하여 공장시설의 개·보수작업에 필요한 설비들이 포함되어 있으며,¹⁴³⁾ 수송문제 해결에 절실한 차량수입이 증가세를 보이고 있어 산업생산의 정상화를 위한 북한의 투자활동이 확대되고 있는 것으로 분석된다.

북한의 대외무역에서 나타나는 특징들은 외국과의 교역을 통해서 경제난을 극복하고 경제를 발전시키고자 한다는 것을 시사하고 있다. 따라서 대외무역 차원에서 판단할 경우 북한의 대외개방은 지속적으로 확대될 것으로 예상할 수 있다.

로 추정되고 있다. 통일부, 『금년도(2001) 상반기 북한의 무역실적 추정』, 2001. 7. 27.

- 140) 그러나 대외무역 분야에서의 회복세는 북한경제 전반의 회복세와 궤를 같이 하고 있다는 점에서, 북한경제의 지속적인 회복 가능성을 예측하기 힘든 상황을 고려할 때, 북한이 최근 보여주고 있는 대외무역의 급격한 증가세가 지속될 것으로 기대하기는 힘들다고 할 수 있다.
- 141) 만약, 한국과의 교역량을 포함시킬 경우에는 특정 국가(중국, 일본, 한국)에 대한 대외무역의존도는 60%를 상회하게 된다.
- 142) 그러나 이러한 변화에도 불구하고 농수산물과 광물제품 등 1차산품의 비중이 32%에 달하고 있는 점은 아직도 북한의 수출구조가 후진성을 면치 못하고 있음을 반증한다.
- 143) 특히 올 상반기의 수입실적에서도 일본으로부터 건설장비 및 산업설비부품 등 기계류 수입이 지난해 같은 기간에 비해 76%나 증가하는 것으로 나타나고 있다.

라. 국제적 변수와 남북관계

(1) 국제적 변수

북한의 변화에 영향을 미칠 것으로 예상되는 국제적인 요인들로는 국제 정치·경제질서의 변화 양상, 국제사회의 경제지원 및 협력, 미국의 대북정책 등을 우선적으로 꼽을 수 있을 것이다.

동구권에서 체제전환의 바람이 불게된 것은 국내의 정치·경제적인 변수 외에 세계경제의 상호의존성이 확대되면서 나타나게된 민주화, 다원주의, 자본주의화 물결이라고 할 수 있다. 이과정에서 미국을 중심으로 재편된 세계정치·경제질서는 미국의 영향력을 극대화시킴과 동시에 모든 국가들에게 새질서로의 편입을 강요하게 되었다. 북한의 경우 소련을 중심으로 한 기존의 대외협력체제가 붕괴하면서 북한경제는 막대한 타격을 입게 되었으며, 이에 대한 대안을 마련하지 못한 상태에서 북한경제는 지속적인 퇴락을 경험하게 되었다. 북한경제의 어려움은 김일성의 사망으로 인한 지도력의 공백과 연이은 자연재해로 인하여 더욱 가중되었다. 이러한 상태에서 북한은 1995년 ‘고난의 행군’ 시기를 선포하고 선군(군사중시)정책을 통해 내부체제의 결속과 김정일 체제의 정착에 주력함으로써 정치적인 안정을 회복하는데 성공하였다. 1998년 김정일 국방위원장 체제의 출범을 통하여 김정일 체제의 구축작업을 마무리한 북한이 관심을 돌린 부분은 단연 피폐해진 경제의 회복이었다. 그러나 모든 재원이 고갈 상태에 처한 북한으로서는 자체의 능력만으로 경제를 정상화시킨다는 것은 불가능한 과제였다.

이같은 상황에서 국제사회와의 경제협력강화를 통한 자금과 기술의 도입이 불가피하다고 판단한 북한이 눈을 돌린 것은 미국을 중심으로 하는 서방국가들과의 관계개선이었다. 그러나 지난해 급속도로 진전되었던 미국과의 관계개선작업이 보수적인 부시 행정부의 등장이라는 돌발변수 앞에서 정체상태를 면치 못하게 되었으며, 일본과의 수교교섭도 일본인 납치와 미사일발사 등의 문제가 걸림돌로 작용하면서 답보상태를 면치 못하게 되었다. 이처럼 미국이 대북 강경정책을 구사하면서 북한과의 협상에

소극적인 자세를 보이자, 북한은 한편으로는 유럽연합국가와의 관계개선 작업에 더욱 매진하면서 다른 한편으로는 중국 및 러시아와의 관계 강화 작업에 나섬으로써 대미 협상력을 강화함과 동시에 정치·경제적 지원을 확보하려는 양면전략을 구사하고 있다.

또다른 변수인 국제사회의 경제지원 및 협력은 북한의 대외경제관계개선에 달려 있으며 그 성과가 북한의 개혁·개방에 영향을 미칠 것이다. 북한은 지난해에 이어 올해까지 대외관계개선에 상당한 성과를 거둔 것을 바탕으로 대외경제협력을 위한 정부차원의 대표단 교류를 활발히 추진해 나가고 있다.¹⁴⁴⁾ 또한 자본주의국가들을 대상으로 하는 해외연수 증가 현상도 두드러지게 나타나고 있다. 1998년이후 올 상반기까지 400명이 넘는 경제관료들을 중국·호주·헝가리 등에 파견하여 연수교육 실시한 것으로 알려지고 있다.¹⁴⁵⁾ 특히 올해 들어서는 미국과 유럽연합 국가 등을 포함하여 다양한 지역을 대상으로 경제관리, 무역일꾼, 학생들의 해외연수 및 시찰이 급증한 것으로 나타나고 있다. 이는 자본주의국가들과의 거래가 불가피해진 상황에서 자본주의시장에 대한 지식 습득을 통해서 이들 국가들과의 대외무역 및 경제협력에 나설 전문가들을 양성 및 재교육시킬 필요성이 증대되었기 때문으로 보인다.

해외자본과 기술을 도입하는데 절대적으로 요구되는 대외경제협력 확대를 위한 북한의 노력은 앞으로도 지속될 것이며, 유럽국가들을 중심으로 한 외교관계의 수립과 중국 및 러시아와의 관계 강화라는 성과를 토대로 점차 그 성과가 가시화될 가능성이 클 것으로 예상된다. 그러나 이를 위해서는 북한당국이 개혁·개방정책의 추진을 통하여 외국의 기업들이 투자할 수 있는 여건을 마련해야 할 것이다.

국내적으로는 과감한 개혁프로그램을 실시하여 체제의 비효율을 제거하는 제도개선작업에 우선적으로 노력해야 할 것이다. 또한 열악한 산업인프라의 개선을 위한 투자도 중요하다. 이를 위한 외국의 자금도입 및 투자를 유치하기 위해서는 구체적인 개혁과 대외개방추진계획을 제시하고

144) 통일부의 자료에 따르면, 올 3/4분기까지 북한의 경제대표단 교환횟수는 지난해 동기대비 30%이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

145) 통일부, 「남북 정상회담 이후 북한의 변화」, 2001. 6. 1.

이를 성실하게 실천하는 모습을 보여 주어야 할 것이다.

외국기업들의 기업환경을 개선하는데 있어서 북·미관계와 남북관계의 개선을 통하여 한반도의 긴장을 제거하는 작업이 중요한데 이를 위해서는 북한 스스로 변화하는 모습을 보임으로써 미국 행정부의 부정적인 대북 인식을 바꾸어 놓아야 할 것이다. 결국 북한이 대외경제협력을 실질적으로 확대할 수 있는 방법은 구체적인 개혁·개방 프로그램을 제시하고 이를 성실하게 실천해 나가는 것이라고 하겠다. 그러나 북한이 미국과의 관계 개선작업에 있어서 별다른 진전을 이루지 못한 상태에서 개혁·개방 작업을 서둘러 추진할지에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다. 체제유지에 대한 확신을 가지지 못한 상태에서 북한으로서는 주변여건이 호의적이라고 확신하고, 개혁·개방의 성과에 대해 낙관적일 때 움직이기 시작할 것으로 판단되기 때문이다.

결국 북한은 앞으로도 미국과의 관계개선을 위한 노력을 계속할 것이나, 미국이 먼저 안보와 경제면에서 충분한 보장을 해주지 않는한 별다른 변화를 보여주지 못할 것으로 예상된다. 또한 미국 역시 현재의 대북정책 기조를 변경할 돌발변수가 나타나지 않는한 군사부면에서 북한의 양보를 받아내지 않는 상태에서 관계개선작업을 진척시키고, 경제제재를 해제하여 국제자금의 대북지원을 허용하겠다는 결정은 내리지 않을 것으로 판단된다. 따라서 당분간 북미관계의 전망은 그리 밝지 않다고 할 수 있어 북한의 개혁·개방정책 추진을 제한하는 요소로 작용할 것으로 보인다.

(2) 남한 변수

북한의 입장에서 볼 때, 남한의 존재는 개혁·개방정책의 추진을 망설이게 만드는 가장 큰 요인이라고 할 수 있다. 물론 과거 1970년대 초반 남한경제의 발전상에 자극을 받아 서방권 국가들로부터 차관을 도입하여 대규모 설비를 수입했던 것처럼 남한을 배제한 개혁·개방을 가속화시키는 요인으로 작용할 가능성도 없지는 않다. 그러나 남한을 배제한 개혁·개방이 국제사회의 자금을 움직일 수 있을 지는 미지수이며, 실질적으로 남한만을 배제한다는 것도 세계경제의 상호의존성이 심화되어 있는 현상에 비추어 매우 비현실적인 발상이라고 할 수 있다. 결국 북한으로서는 급속한

개혁·개방의 확대가 남한으로의 흡수통일로 이어질 수 있다는 우려감이 남아있는한 이를 망설일 수밖에 없을 것이다. 동독이 서독에 흡수통일 당하는 것을 지켜보면서 북한이 어떤 생각을 했을 것인지는 자명하다.

따라서 북한이 당장 남한으로부터 얻고자하는 것은 경제적 지원일 것이며, 체제의 부담이 되는 남한과의 정치적 관계의 개선은 점진적으로 진행시켜나가기를 원할 것으로 판단된다. 경제적 관계는 최대한 진척시킴으로써 경제적 실리를 획득하고, 정치적 관계는 저속을 유지함으로써 정치적 부담감은 최소화하겠다는 것이 북한의 의도일 것으로 보인다. 작년에 북한이 남한과의 정상회담에 응한 것도 경제문제해결이 시급한 상황에서 남한으로부터 경제적 지원을 얻어내겠다는 목적과 국제사회에서의 이미지를 개선함으로써 대외경제관계를 확대하려는 목적이 동시에 작용했을 것으로 추정된다.

결국 북한으로서는 남한을 두가지 측면에서 최대한 활용하고자 하며, 정치적 관계는 일정한 거리를 유지하고자 할 것으로 예상된다. 하나는 직접적으로 경제적 지원을 확보하는 것이며, 다른 하나는 남한과의 관계개선 작업을 미국을 비롯한 서방국가와의 관계개선 및 경제협력관계의 확대를 위한 지렛대로 이용하겠다는 것이다. 북한은 이를 기본으로 하여 남한과의 관계개선의 수위를 적절하게 조절해 나가고자 할 것이다. 따라서 남한이라는 변수는 다른 서방국가와의 관계와 일정 부분 대체관계에 있다고 할 수 있다. 예를 들어 서방국가와의 협력이 확대되면 남한과의 관계개선의 필요성이 상대적으로 감소할 것이다. 이러한 패턴은 북한이 개혁·개방 작업을 어느 정도 진척시켜서 가시적인 성과를 거두기 전까지 계속될 것으로 판단된다. 그러나 북한이 남한을 배제한 개방정책과 같이 소극적이고 제한적인 개혁·개방정책을 추진하여 성공할 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있다. 결론적으로, 북한에게 있어서 남한이라는 변수는 개혁·개방을 촉진하기보다는 억제하는 쪽으로 더 작용할 것으로 평가된다.

마. 종합평가

북한이 체제전환 작업을 추진하기 위해서는 먼저 개혁·개방의 필요성에 대한 인식을 바탕으로 구체적인 추진 방안에 대한 고민이 선행되어야 할 것이며, 이와 함께 추진시기와 속도와 관련해서는 국내외적으로 개혁·개방을 추진할 수 있는 여건에 대한 자체적인 평가에 근거하여 결정될 것이다.

북한의 개혁·개방에 대한 필요성 인식은 일차적으로 북한 내의 경제상황에 민감하게 영향을 받을 것으로 보인다. 현재 북한경제는 경제난, 외채문제, 산업구조 왜곡, 산업가동률 하락, 계획경제부문 마비, 비공식부문 확대 등으로 특징지어 진다. 북한이 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개혁·개방을 확대하여 외국의 지원 및 투자자본을 유치하는 일이 급선무가 될 것이다. 특히 심각한 노후화로 제대로 가동되지 않고 있는 산업설비들을 바꾸고, 산업구조를 개선하기 위해서는 개혁·개방의 과감한 추진을 통한 외국과의 경제협력이 불가피한 실정이다. 따라서 북한 지도부의 개혁·개방의 필요성에 대한 인식은 상당수준 절실할 것으로 판단된다. 또한 북한이 당면한 식량난을 해소하기 위해서는 국제사회와 남한의 지원이 필요하다는 점도 북한의 개혁·개방에 대한 인식을 제고시킬 것으로 보인다.

구체적인 개혁·개방 추진계획과 관련해서는 주로 국내외 정치적 요인에 의해서 영향을 받을 것이다. 북한의 국내정치상황은 다소 복잡한 양상을 보여 준다. 김정일 위원장 체제가 비교적 안정적이라고는 하지만 체제유지와 국가안보 보장이라는 측면에서 불안감이 적지 않은 것으로 보이며, 그에 따라 ‘선군정치’의 중요성을 지속적으로 강조하고 있으며 ‘우리식 사회주의’를 고수해야 한다면서 사회통제력을 강화하고 있다. 따라서 북한이 위험부담이 큰 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하는데 있어서 일정 부분 한계를 느낄 것은 분명하다. 그러나 북한당국이 당면한 경제난을 해결하지 못하면 정권의 정당성이 취약해질 것이라는 사실은 변화의 필요성을 증대시키는 요소로 작용할 것이다.

북한의 주변상황에서도 두가지 상반된 힘이 작용하고 있다. 사회주의권 붕괴로 인한 외교적 고립현상의 심화는 북한의 체제안정과 국가안보를 위

협하는 요소로 작용함으로써 정치적으로는 보수적인 태도가 강화될 것이나 동시에 자본주의국가와의 경제협력의 필요성을 증대시킴으로써 경제적으로는 개방적인 정책을 확대하는 방향으로 작용하였다. 최근 북한이 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는 유럽연합국가들과의 관계개선 노력이 그 실례라고 할 수 있다. 물론 북한의 대외관계에서 가장 중요한 변수는 미국과의 관계일 것이다. 북한은 대미관계개선을 통해서 정권의 안보를 보장받음과 동시에 경제적 지원을 확보하려는 의도를 가지고 있다. 그러나 현재로서는 미국과의 관계개선여부가 불투명하다는 점이 북한 변화의 폭과 속도를 예측하는데 있어 가장 큰 불확실성을 초래하는 변수라고 하겠다.

결국 북한의 변화라는 관점에서 볼 때, 국내경제의 어려움이 지속되고 있는 상황은 변화를 촉진하는 요인으로 작용할 것이나 미국과의 관계개선이 정체됨에 따라 체제안보에 대한 불안감이 지속되고 있는 정치적인 상황은 북한의 변화를 억제하는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

VIII. 북한 체제전환의 최적모형

1. 개혁·개방 추진 방향

아직까지 체제전환과 관련한 어떠한 움직임도 보이지 않고 있는 점을 고려할 때, 북한의 향후 개혁·개방정책은 사회주의경제체제의 기본적인 특성을 유지하는 범위내에서 제한적으로 추진될 것으로 판단되며, 이는 <표 8-1>에서 보는 바와 같이 결정권의 분권화, 소유제도의 다양화, 시장요소의 도입, 대외개방 등 크게 4가지 방향에서 추진될 것으로 예상된다.¹⁴⁶⁾

<표 8-1> 북한의 개혁·개방 추진 방향

부 문	주요 내용
정책결정의 분권화	내각내 경제부서의 역할 확대 지방정부의 책임·권한 증대 공장·기업소 경영책임자의 자율성 증대
소유제도의 다양화	농업부문에 책임생산제 도입 소규모 사적 생산·영리활동 추가 허용 사회·협동단체의 경제활동 확대
시장요소의 도입	개인적 물적 인센티브제도 확대 농민시장 활성화 투자결정에 효율성 기준 적용 금융기능의 확대 가격체제의 개혁 계획경제의 의무지표 축소
대외경제관계개선	외국인 투자여건 조성 무역의 분권화 환율의 현실화 국제경제기구 참여

146) Marie Lavigne, *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1999), pp. 29~43 참조.

가. 정책결정의 분권화

정책결정에서 조선로동당이 갖는 절대적 위상이 경제난의 와중에서 상당부분 훼손된 측면이 있으나, 아직까지 공식적으로는 당이 절대적인 권력을 가지고 있는 것으로 되어 있다. 특히 어느 정도 경제난이 완화되면서 국가운영체제가 점차 정상화되고 있는 상황에 비추어 볼 때, 정책결정에서 당의 우위성 원칙은 당분간 유지될 것으로 보인다. 이런 점에서 북한의 개혁조치중에서 정책결정의 분권화 작업이 가장 늦어질 것으로 판단된다. 다만 관리체제를 개선하고 책임을 분산시킨다는 측면에서 부분적인 변화를 모색할 수는 있을 것으로 예상되며, 이 경우 변화의 핵심은 기업 책임자에게 경영상의 책임을 확대한다는 측면에서 경영에서의 자율성을 확대하는 조치를 취할 것으로 예상할 수 있다.

구체적인 추진방안으로 고려할 수 있는 것은, 내각내 경제부서의 역할 확대, 지방정부의 책임·권한 증대, 공장·기업소의 자율성 증대 등을 꼽을 수 있다. 내각내 경제부서의 역할을 증대시키는 방향으로 추진될 분권화 작업은 개별 경제부서에게 담당분야에서의 사업을 추진하는데 있어서 책임과 권한을 확대하는 방향으로 추진될 것이다. 같은 맥락에서 지방정부의 자율성을 확대하는 방향에서의 분권화 작업도 추진될 것으로 보인다. 공장·기업소의 자율성을 증대시키는 분권화 조치는 공장·기업소 책임자의 권한을 확대하는 것과 함께 이들의 예산체제를 연성으로 변화시키는 작업이 주요과제로 대두될 것으로 예상된다.

나. 소유제도의 다양화

협동화가 완성된 1950년대 말 이후, 북한에서는 국유소유가 주류를 이루는 가운데 협동소유가 일정한 비중을 차지하였을 뿐 개인소유는 소비재에 국한하여 제한적으로만 허용되었다. 또한 최근에는 협동농장들의 국영농장화를 추진하고 있다. 따라서 북한이 향후 소유제와 관련한 개혁을 쉽게 추진하지는 못할 것으로 예상된다. 그러나 북한이 개혁조치를 추진한다면 소유구조에 대한 변화를 시도하지 않을 수는 없을 것으로 판단된다.

이 경우 북한은 협동소유를 중심으로 소유구조를 다양화해 나갈 것으로 보인다.

북한이 소유제도의 다양화를 추구하는 경우 예상되는 조치로는 농업부문에 책임생산제 도입, 소규모 사적 생산 및 영리활동 추가 허용, 사회·협동단체의 생산·영리활동 확대 등이 될 것이다. 북한이 농업부문에 책임생산제를 도입하는 경우, 이는 중국이 개혁초기에 채택한 것과 유사한 형태가 될 것으로 보인다. 즉, 농가의 의무수매량을 줄이고 자유처분권을 확대하며, 가족 중심으로 영농할 수 있도록 분조관리제를 개편할 것으로 예상된다. 다만, 개인에게 토지의 장기 사용권을 인정해주는 조치는 당분간 고려하지 않을 것으로 보인다. 소유제도의 다양화를 위해서는 개인들의 생산·영리활동을 확대 허용하는 조치가 불가피 할 것으로 예상된다. 보다 구체적으로는 개인부업 생산품목을 확대 허용하고 소규모 개인상공업을 허용하는 조치를 취할 가능성이 높다. 또한 국영기업의 사영화 전단계에서 사회·협동단체의 생산·영리활동을 확대하는 과도적인 조치를 취할 가능성도 높다. 이 경우 사회·협동단체의 생산·상업 활동 범위를 확대하고, 이들 단체에게 소규모 합작기업소를 설립하도록 유도할 가능성이 높다. 기존의 국영기업을 사영화하는 작업은 일차적으로 지방기업을 중심으로 이루어 질 것이며, 중앙단위 국영기업의 사영화 작업은 가장 마지막에 추진될 것으로 예상된다.

다. 시장요소 도입

북한은 아직까지 자본주의시장요소의 유입을 극도로 경계하는 입장을 유지하고 있어 시장요소를 경제에 도입하는 조치를 능동적으로 취할 것으로 예상되지는 않는다. 다만, 식량부족으로 대표되는 경제난의 와중에서 주민들에게 생계를 유지하는 유일한 수단으로 자리잡은 비공식경제의 역할을 북한 당국이 사실상 묵인하고 있다는 점에서 시장기능에 의해서 운영되고 있는 비공식경제를 통해서 북한경제에 시장요소가 자연스럽게 침투되고 있다고 할 수 있다. 북한이 현재의 경제난을 극복한 후에도 비공식경제의 역할을 인정하고 이를 계속 용인할 것인지에 대해서는 의문이

제기되지만, 공식경제부문을 정상화시키기 전까지는 비공식경제의 역할을 묵인하는 현재의 태도를 견지할 것으로 보인다. 이 과정에서 공식경제와 상충되는 부문에 대한 통제는 강화할 것으로 보인다. 결국 북한의 비공식 경제를 통한 시장요소의 확산현상은 지속될 것으로 예상된다.

이와는 별도로 북한이 시장요소도입이라는 개혁조치를 적극적으로 추진할 경우에는 개인적·물적 인센티브제도 확대, 농민시장의 활성화, 자본재 거래시장 허용, 금융기능의 확대, 가격체제의 개혁 및 계획경제의 의무지표 축소 등의 정책을 고려할 것으로 보인다. 또한 투자결정 방식을 기업을 중심으로 경제적 효율성이라는 판단기준의 역할을 확대시켜나갈 것으로 판단된다. 여기에서 중요한 조치가 금융기관의 기능 확대와 가격의 자유화 추진 및 의무지표의 축소가 될 것이다. 금융기관의 기능을 확대하는 것은 특히 상업은행 기능을 제고하고, 나아가 독자적인 상업은행을 설립하는 방향으로 추진될 것으로 예상된다. 기업소의 의무지표를 축소하는 작업은 기업의 실적평가방식을 개선하고 기업소에 하달되는 의무(계획)지표의 숫자를 간소화하는 방향으로 추진될 것으로 보인다.

가장 중요한 가격체제의 개혁은 농산물을 포함하여 '협동경리'의 생산물을 우선적으로 자유화하고, 점차 지방공업생산물, 중앙기업소가 생산하는 소비재 중심의 경공업제품, 중공업제품 순으로 자유화를 확대하는 방법을 택할 것으로 보인다. 그러나 가격자유화 조치는 기본적으로 자유스러운 경쟁이 보장되어야 할뿐만 아니라 시장의 형성이 전제되어야 한다는 점에서 관련조치가 동반되지 않는 경우에는 극심한 인플레이션과 경기침체를 유발할 가능성이 크다고 할 수 있다.

라. 대외개방 확대

북한에서 비교적 진전을 보이고 있는 부분이 대외개방이라고 할 수 있다. 1984년의 합영법, 1991년의 나진·선봉지대의 경제특구 지정 이후에 지속적으로 외국인 투자 관련 법규를 제정하고 있는 점과 대외관계를 개선하려는 노력을 기울여 왔던 사실은 북한이 경제난 극복에 필요한 해외 자본과 기술의 도입 창구라고 할 수 있는 대외개방부분에서는 상대적으로

적극적이라는 점을 보여주는 것이다. 그러나 북한이 자본주의국가들과의 경제적 관계개선 의지를 거듭 천명하면서도 ‘우리식 사회주의’를 고수하겠다는 주장을 거두지 않고 있어 당분간 북한이 대외개방의 속도를 가속화할 것으로 보기는 힘들다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 북한의 대외개방노력은 다른 어떤 부문보다 우선적으로 추진될 것으로 보여 외국기업의 대북투자환경을 개선하고 국제경제 기구에 참여하려는 노력은 계속할 것으로 판단된다. 그러나 북한이 대외개방정책을 한단계 높여서 추진할 경우 예상되는 조치로는 무역의 분권화, 환율의 현실화 등을 꼽을 수 있다. 여기에서 환율의 현실화 문제는 가격개혁과 연계되어 있어 장기적인 차원에서 점진적으로 추진될 것으로 보인다. 다만, 북한이 경제특구를 확대하고 이들 지역에 한정하여 외환(달러)의 자유로운 사용을 허용하고, 보다 현실적인 환율을 적용할 가능성은 크다고 할 수 있다.

2. 체제전환의 최적모형 모색

가. 기본 구도

북한의 체제전환 최적모형을 도출하기 위해서는 개혁·개방의 추진 속도와 우선순위 및 추진범위에 대한 기초적인 판단이 우선되어야 할 것이다. 그러나 이러한 기초적인 판단 작업은 기존에 북한이 보여준 태도에 근거하여 이루어질 수밖에 없다는 점에서 분명한 한계가 있다. 왜냐하면, 북한이 앞으로 당면할 국내외 상황과 남북관계의 변화 양상이 지금과는 다르게 나타날 수가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 분석의 단순화를 위해서 가장 가능성이 높다고 판단되는 상황에 근거하여 북한의 체제전환 추진속도와 우선순위 및 추진범위에 대한 기초적인 판단을 하고자 한다.

먼저 개혁·개방의 추진속도문제를 살펴보자. 최근에 들어와 학자들 사이에서 점진적인 체제전환이 보다 바람직하다는데 이론을 제기하는 사람은 거의 발견하기 힘들다. 이러한 현상은 동구권과 중국·베트남의 체제전환

과정과 성과를 기초로 얻어진 결론이라고 할 수 있다. 이와는 별도로 급진적인 정책과 점진적인 정책이 추구하는 점에서 근본적으로 어떤 차이가 있는지를 살펴보는 것이 필요할 것으로 보인다. 먼저 급진적인 체제전환을 주장하는 측에서는, 성숙한 시장경제의 특징을 급속하게 갖추어야 하며, 구제도는 어차피 마지막 단계에서는 폐기되어야 하는 불필요하고, 개혁 과정에서 나타날 거부세력의 발호 가능성을 최소화시킬 수 있다는 점과 가능한 빨리 새로운 사적영역의 성장을 촉진시켜야 한다는 것 등을 강조한다. 반면에 점진주의자들은 기존의 체제중에서 가장 시급하게 변화시켜야 하는 부문에 우선적으로 치중해야 하고, 체제의 연속성과 기존 정보의 유용성을 인정하고 있다. 따라서 기존의 체제 일부는 충분히 활용되어야함과 동시에 사적영역의 확장 가능성을 열어두는 이중적 과제를 추구하고 있다. 이를 위해서는 과도적으로 이중경제가 불가피하며 시장화로 가는 과정을 잘 관리해야 한다고 주장하고 있다.

그러나 체제전환 속도를 결정하는 것은 정치지도자들이라는 점에 비추어 볼 때, 북한에는 아직 경제개혁에 대한 합의에 도달하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 현재의 상황에서 급진적인 변화는 상상하기도 힘들다. 또한 개혁에 대한 합의에 도달한다고 가정하더라도 급진적인 변화를 추구하기에는 현재 북한경제의 체력이 너무 취약하다고 할 수 있다. 또한 라지어(Edward P. Lazear)가 급진적인 체제전환의 최소한 조건으로 제시한 가격의 급속하고 광범위한 자유화, 생산 중심의 사적부문으로의 급속한 이동, 금융의 안정성과 재정부문의 신뢰도를 구축과 낮은 물가상승률 유지 등을¹⁴⁷⁾ 지금 북한이 만족시키기는 어려울 것으로 판단된다.

결국, 북한이 현재 당면하고 있는 체제적인 속성과 공식경제의 황폐화 현상, 산업간의 불균형 심화 정도를 고려할 때 급진적인 체제전환작업은 현실성도 없을 뿐만 아니라 성공 가능성도 매우 희박하다고 할 수 있다. 따라서 북한의 경우에는 각 부문에서의 개혁을 구조적 특성과 당면한 문제를 고려하여 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만

147) Edward P. Lazear, *Ibid.*

이 과정에서 각 부문의 개혁을 유기적으로 연계시켜서 특정부문에서 개혁의 병목현상이 나타나지 않도록 배려해야 할 것이다.

다음 단계로 체제전환의 우선순위 및 추진범위에 대해서 논의해 보자. 체제전환을 성공적으로 추진하기 위해서는 국가의 정치·경제·사회·문화적 특성과 당면과제 등을 고려하여 추진순서 및 범위가 합리적으로 결정되어야 할 것이다. 이 과정에서 국가의 역할로 중요하게 고려되어야 할 사항은 개혁·개방의 방향과 목표를 분명하게 제시하고, 거시경제적 안정성을 확보하면서 지속적인 경제성장을 이룩할 수 있도록 적절한 정책을 펴는 것이 될 것이다.

체제전환의 우선순위는 크게 4가지 부문을 통해서 논의할 수 있다. 정부부문과 비정부부문, 대내부문 대 대외부문, 사유화 대 시장화, 농업부문 대 공업부문에서 우선적으로 개혁이 추진될 부문을 결정할 필요가 있다. 먼저 ‘정부부문과 비정부부문’에서는 북한의 정치·체제적인 특성에 비추어 비정부부문에서 정부의 주도에 의한 개혁작업이 우선적으로 추진될 것으로 판단된다. 그러나 체제의 비효율성의 많은 부분이 정부의 경직적이고 비합리적이며 정치 편향적인 관리 행태에서 비롯되고 있다는 점에서 정책결정의 분권화를 중심으로 한 정부부문의 개혁이 적절하게 병행되지 않고서는 개혁의 효과를 거두지 못할 것이다.

‘대내부문 대 대외부문’의 경우, 개혁조치의 충격이 적고 외국자본 획득을 통해서 경제정상화에 필요한 자원 마련이 시급하다는 점에서 대외부문의 개혁작업이 우선되어야 할 것으로 판단된다. 물론 대외부문의 개혁이 성과를 거두기 위해서는 대내개혁이 뒷받침되어야 한다는 점에서 대내적인 개혁 작업을 통해서 체제의 효율성을 제고하려는 노력을 게을리해서는 안될 것이다. 다시 말해서 우선적으로는 대외부문에 개혁작업의 중점을 두면서 이를 내부적으로 보완한다는 차원에서 점진적이고 지속적인 대내적 개혁을 추진해야 한다.

‘사유화 대 시장화’에서 우선적으로 추진되어야 할 부문은 사유화 작업이라고 할 수 있다. 사유화작업이 진행되면 자연스럽게 시장의 기능이 확대될 것이다. 그러나 사유화제도에 대한 개선작업이 없는 상태에서 먼저 시장화를 추진하는 것은 그 효과가 제한적일 수밖에 없을 것이다. 물론

사유화를 추진한다고 하더라도 전면적인 소유제도의 전환은 불가능할 것으로 보이며, 개혁의 최종 목표인 시장화를 완수하기 위해서 필요한 사적 소유 범위를 점차 확대해 나가야 할 것이다. 시장화작업에 있어서는 금융체제를 먼저 개혁하느냐 가격체제를 우선적으로 개혁하느냐의 문제가 대두된다. 금융체제개혁 우선을 주장하는 학자들은 체제전환과정에서 거시경제적 안정성을 보장하는 작업이 가장 중요하다고 판단하고 있다. 그러나 이러한 주장은 기업의 자생력이 취약하고 사적경제영역이 극도로 제한되어온 북한의 상황을 고려했을 때 다소 급진적인 사고라고 할 수 있다. 가격의 단계적인 자유화작업이 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

북한의 개혁작업의 우선순위를 논의하는데 있어서 가장 논란이 되고 있는 부문은 농업부문에 대한 개혁이 우선되어야 하느냐, 공업부문이 우선되어야 하느냐는 것이다. 중국과 베트남을 체제전환의 성공 사례라고 인식하고 있으며, 북한의 체제전환 목표와 개혁초기의 상황도 이들 국가와 유사하다고 판단하는 학자들은 농업부문 우선개혁을 주장하고 있다. 그러나 중국과 베트남의 경우, 개혁초기에 농업부문에 종사하는 인구의 비중은 70%를 상회했으며 이부문의 소득이 차지하는 비중은 30% 정도에 불과하였다. 반면에 북한의 경우 농업인구가 1999년 현재 전체의 36.7%를 차지했으며, 국내총생산액의 31.4%를 생산한 것으로 발표되었다. 이는 북한경제가 개혁초기의 중국 및 베트남과는 다르고 오히려 동구권국가들과 유사한 경제적 환경을 지니고 있음을 의미한다. 그러나 농업부문에서의 개혁이 충격도 적고 가장 기초적 수요인 식량증산에 필요하다는 점에서 중요성을 과소평가할 수도 없다고 하겠다. 결국 정치적인 문제를 우선적으로 고려하고 있는 북한으로서는 농업개혁과 공업부문의 개혁을 동시에 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 공업부문의 경우에는 역시 정치적인 부담이 적은 경공업부문에 우선적인 관심을 기울여야 할 것이다.

나. 단계별 추진 경로

북한이 체제전환작업을 추진할 경우 가장 바람직한 추진 전략은 대외부

문을 앞세우면서 대내개혁으로 뒷받침해 나가는 형태가 될 것이다. 또한 개혁의 모든 부문을 동시에 추진하는 것을 원칙으로 하되 우선 순위에 입각하여 단계적으로 진전시킬 필요가 있을 것이다. 북한이 현상황에서 바로 체제전환작업에 착수한다고 가정하고, 어떤 경로 개혁·개방을 추진하는 것이 바람직할 것인지 이를 4단계로 구분하여 살펴보자.

(1) 1단계: 대외개방 확대와 실험적 내부개혁 추진

1단계에서는 먼저 경제관리체제를 정상화하고 경제회생에 필요한 자금을 외부에서 끌어들이는데 필요한 최소한의 대외개방을 추진하며, 실험적인 개혁을 통하여 시장경제로의 이행가능성을 타진해 본다. 이 단계에서의 개혁·개방정책은 외부자금과 기술 도입을 목표로 하는 대외개방의 확대에 초점을 맞추어 진행함과 동시에 내부적으로는 내부체제의 개혁을 최소화할 수 있는 경제발전전략으로 자력갱생형 과학기술개발에 역점을 두며, 국민들의 생활과 직결된 농업과 경공업생산 증대에 관심을 확대하는데 주력한다. 이 단계에서 북한이 도입해야 하는 개혁·개방조치는 다음과 같다.

- ① 제한적 대외개방의 확대: 개방지역을 추가적으로 지정하고 이 지역에서 보다 급진적으로 경제부분의 개혁조치를 실험한다. 실험적인 개혁조치로는 경영권 보장 및 환율의 자유화, 기업설립의 자유보장 등이 될 것이다. 또한 이를 통해서 경제개혁 추진을 위한 경험을 축적함과 동시에 대외개방 확대와 경제개혁확산작업에 필요한 인력을 양성한다.
- ② 소유제도의 다양화: 지방에 가내수공업을 중심으로 소규모 사기업의 설립을 허용하며, 수매량 축소 및 자유처분권 확대 등을 통한 분조관리제의 개선을 추진한다. 또한 협동단체들의 경제활동영역을 상업·서비스부분으로 확대시키는 등 전체적으로는 과도기적 형태인 협동적 소유의 비중을 확대하는 정책을 추진한다.
- ③ 시장요소의 실험적인 도입: 농민시장의 역할을 확대하여 자생적인

시장요소의 확산을 모색한다. 이를 위하여 농산물 가격과 생필품 가격을 점진적으로 인상한다. 특히 농산물 구매가격을 인상하며, 농민시장의 상설화와 거래품목의 확대 등을 비롯한 활성화 조치를 단행한다. 또한 관리 및 학자들에게 시장경제에 대한 교육을 확대함과 동시에 대학의 교육과정에 시장경제관련 과목을 확대한다.

- ④ 정책결정권의 분권화: 국영기업소의 자율성을 확대하며, 기업의 평가에서 이윤(수익성)의 비중을 높여 나간다. 또한 당의 기업경영에 대한 간섭을 점진적으로 축소하고 해당 경제부처의 관리·감독권한을 확대한다.

(2) 2단계: 개혁조치 확대

2단계에서는 국내부문의 개혁에 보다 초점을 맞추어 진행한다. 특히, 개인적 소유의 범위를 확대하고 시장적 요소의 제도화를 추진한다. 이를 위해서 소규모 사적기업의 설립을 허용하고 농민시장을 확대하여 자유시장의 개설을 유도한다.

- ① 소유제도의 다양화: 농촌에 전면적으로 가족청부제를 도입한다. 또한 일정한 규모의 생산수단을 포함하여 개인적 소유의 범위를 확대 허용하며 지방을 중심으로 협동경리기업의 설립을 적극적으로 유도한다.
- ② 시장요소 도입 작업 확대: 지방의 경공업과 농촌부문, 그리고 서비스부문에 시장요소를 도입한다. 농산물, 가내수공업제품과 서비스요금을 포함한 일반소비재가격의 현실화를 추진하며, 점차 시장가격의 적용범위를 확대한다. 또한 제한된 지역에 '자유시장'을 개설하며 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리시켜 별도의 상업은행을 설립한다.
- ③ 정책결정권의 분권화 확대: 생산·판매에 대한 국영기업의 자율성을 최대한 보장하며, 관리책임자 중심의 경영방식으로 전환한다. 기업의 계획량을 초과한 생산량에 대해서는 시장에서의 거래를 허용한

다. 기업에 대한 계획지표의 수를 점차 축소 조정하고 효율성을 평가할 수 있는 질적 지표를 중심으로 계획지표를 개선한다.

(3) 3단계: 전면적 대외개방과 체제전환 준비

경제개혁의 성과를 바탕으로 전면적인 대외개방과 개혁의 가속화를 위한 준비작업을 추진한다.

- ① 전면적 대외개방 추진: 외국기업 설립과 관련하여 지역적 제한조치를 철폐하고, 생산·판매에 대한 제한은 최소화하며 노무관리를 포함한 경영활동에 대하여 자율성을 최대한 보장한다. 생산기업의 자유로운 대외무역활동을 허용한다. 환율의 현실화를 추진하며, 일정한 도내에서 기업의 외환보유를 허용한다.
- ② 시장요소 도입: 전략물자를 제외한 생산재의 시장거래를 전면적으로 허용하고, 농민들에게 토지의 장기경작권을 불하한다. 또한 시장가격의 비중을 확대함으로써 계획가격의 비중을 최소화하며, 전문금융기관의 확대 및 서비스의 다양화를 통하여 화폐·금융부문의 인프라를 구축한다.
- ③ 정책결정권의 분권화 확대: 국영기업의 소유권과 경영권을 분리하며, 국영기업에 대하여 연성예산제약제도를 도입하여 기업의 책임경영을 강화하고, 세금제도와 은행대출과 같은 재정·금융정책수단을 통한 관리·감독을 제도화한다. 생산·판매에 대한 기업의 완전한 자율성을 인정하며, 경영책임자에게 제한된 범위내에서 노동자에 대한 해고권한을 부여한다.

(4) 4단계: 체제전환

체제전환을 마무리한다는 것은 경제체제의 자본주의시장경제로의 완전한 전환을 의미한다. 이 단계에서는 가격의 완전 자유화, 국영기업의 사유화, 생산수단의 실질적인 소유보장 등을 위한 조치가 추진되어야 할 것이다.

IX. 결 론

본 연구에서 북한에 대한 시사점을 얻기 위해서 분석의 대상으로 삼았던 러시아, 동구 국가들, 중국, 베트남 등 개혁·개방 또는 체제전환을 경험한 국가들은 모두 시장경제로의 편입과정에 놓여있으며, 이를 통해서 세계경제는 시너지 효과를 얻고 있다. 이들이 과거에 다같은 사회주의권에 속했고 유사한 경제체제를 지녔다 하더라도 개혁·개방과 체제전환 과정에서는 국가마다의 상황과 정책에 따라 다른 경로를 밟았다. 하지만 각 사례가 북한의 경제전환 과정에 상당한 함의를 가지고 있는 것만은 사실이다.

정치변동 및 경제체제 전환이 동시에 발생한 러시아나 동구보다는 정치적 안정을 기하면서 점진적 경제체제 전환을 모색해온 중국과 베트남의 사례가 북한에게는 더욱 시사하는 바가 크다고 하겠다. 특히 폴란드, 헝가리, 체코처럼 개혁의 주체세력이 되는 시민사회가 사회주의체제 붕괴 이전부터 존재했던 경우와 북한은 본질적으로 큰 차이점을 지니고 있다.

체제전환의 요건으로서 국제환경과 관련하여, 중국과 베트남의 경험에서와 같이 북한의 경우에도 대미관계의 진전이 중요한 관건이 될 것이다. 중국의 경우 1978년 등소평 세력에 의해 개혁이 추진된 것은 사실이지만, 1979년 미국과의 국교정상화를 계기로 이듬해 국제금융기구의 회원국 자격획득과 금융지원을 받을 수 있게 되었고 이에 따라 자본주의권의 대중국 관심과 투자가 증폭되기에 이르렀다. 베트남의 경우 대미관계의 중요성은 중국보다 더 컸으며 따라서 베트남 당국이 관계개선에 더욱 열성적이었다. 베트남에 대한 미국의 경제제재는 국제금융기구의 금융지원에 대한 비토권으로 나타났는 바, 이는 1990년대 초반 캄보디아 평화문제 해결과 함께 해제되었다. 이를 계기로 동아시아권의 베트남 투자는 붐을 이루게 되었다.

미국의 경제제재가 북한경제를 압박하는 중요한 요소로 작용하고 있는데, 여기에는 북한의 핵 및 미사일 개발 등 미국의 안보전략적 관심 사항이 장애물로 놓여있기 때문이다. 더욱이 최근 9월 11일 미국내 테러사건

이후 테러지원국가에 대한 미국의 감시가 강화되고 있는 바, 미국은 경제 제재 해제와 관련하여 북한에 대해 더욱 엄밀한 절차를 요구할 것이다. 이같은 상황이 북한의 경제정책 변화의 폭과 속도를 예측하는데 가장 큰 불확실성을 초래하는 변수라고 하겠다.

한편, 북한 내부사정과 관련하여, 체제전환 작업을 추진하기 위해서는 먼저 개혁·개방의 필요성에 대한 인식을 바탕으로 구체적인 추진 방안에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다.

북한의 개혁·개방에 대한 필요성 인식은 일차적으로 북한 내의 경제상황에 민감하게 영향을 받을 것인 바, 현재 북한경제는 식량난, 경제난, 외채문제, 산업구조 왜곡, 산업가동률 하락, 계획경제부문 마비, 비공식부문 확대 등으로 특징지어 진다. 북한이 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개혁·개방을 확대하여 외국의 지원 및 투자자본을 유치하는 일이 급선무가 될 것이다. 특히 심각한 노후화로 제대로 가동되지 않고 있는 산업설비들을 바꾸고 산업구조를 개선하기 위해서는 개혁·개방의 과감한 추진을 통한 외국과의 경제협력이 불가피하다. 이 점은 북한 지도부도 인식하고 있음에 틀림없다. 그러나 김정일 중심의 권력 안정에 초점이 맞추어진 북한에서는 이같은 인식이 정책적 추진력으로 발전하지 못하고 있는 것이 문제이다.

대미관계 진전의 계기가 마련되고 북한 당국의 정책적 노력이 가시화될 때, 북한은 대외부문을 앞세우면서 대내개혁으로 뒷받침해 나가는 형태를 취할 것으로 보인다.

변화의 속도와 관련하여, 북한이 현재 당면하고 있는 체제적인 속성과 공식경제의 황폐화 현상, 산업간의 불균형 심화 정도를 고려할 때 급진적인 체제전환작업은 현실성도 없을 뿐만 아니라 성공 가능성도 매우 희박하다고 할 수 있다. 따라서 북한의 경우에는 각 부문에서의 개혁을 구조적 특성과 당면한 문제를 고려하여 점진적으로 추진하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다만 이 과정에서 각 부문의 개혁을 유기적으로 연계시켜서 특정부문에서 개혁의 병목현상이 나타나지 않도록 배려해야 할 것이다. 주목할 것은 이같은 과정에서 역시 남북한간 교류·협력은 중요한 부분을 차지할 것이라는 점이다.

참 고 문 헌

- 권 율. “베트남 국영기업의 개혁과정에 관한 연구,” 『베트남연구』, 2000년 11월.
- 그레고리, 폴·스튜어트, 로버트. 한종만 외 역. 『러시아 소련 독립국가 연합 경제의 구조와 전망』. 서울: 열린책들, 1992.
- 김일성. “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 질할데 대하여(1990.4.4),” 『김일성저작집』 42. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992.12.14),” 『김일성저작집』 44. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 러시아 과학아카데미 경제부. “러시아의 사회-경제개혁: 현상학과 새로운 접근법,” 『중소연구』, 1994 여름호.
- 박번순. “미국의 대베트남 경제제재 해제.”
- 박종철. “베트남, 캄보디아, 라오스의 경제개혁: 사회주의 발전전략으로부터 아시아 사회주의 시장경제로의 전환,” 고우성 외. 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』. 서울: 21세기한국연구재단, 1995.
- 서재진 외. 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.

야블린스키·페도로프, 『소련의 시장경제로의 이행』, 서울: 열린책들, 1991.

오승렬, 『북한 나진·선봉지대 현황 및 ‘지대’정책 전망』 (통일정세분석 99-05), 서울: 통일연구원, 1999.

이창제, “러시아 경제체제전환 시도에 대한 평가,” 『러시아 새질서의 모색』, 서울: 열린책들, 1994.

이철원, “러시아의 최근 경제현황,” 『지역경제』, 1995. 5.

조한범, “체제전환기 러시아의 정치구도,” 『동북아』 제5집, 1997.

통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 2000. 12.

통일부, 『금년도(2001) 상반기 북한의 무역실적 추정』, 2001. 7. 27.

통일부, 『남북 정상회담 이후 북한의 변화』, 2001. 6. 1.

한국은행, 『동구 경제개혁의 과제 및 추진현황』 조사연구자료 92-12, 서울: 한국은행, 1992.

Ahrens, Joachim. “The Transition to a Market Economy: Are There Useful Lessons from History?” in Alfred Schipke and Alan M. Taylor(eds.), *The Economics of Transformation: Theory and Practice in the New Market Economies*. New York: Springer-verlag, 1994.

Aslund, A. *Gorbachev's Struggle for Economic Reform*. Ithaca, 1991.

- Bajt, Aleksander. "The Scope of Economic Reforms in Socialist Countries," in Janos Matyas Kovacs and Marton Tardos (eds.), *Reform and Transformation in Eastern Europe: Soviet-type Economics on the Threshold of Change*. London: Routledge, 1992.
- Batt, Judy et. al. "Foreign Policy Ideology," in Gerald Segal, (ed.), *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States*. London: The Royal Institute of International Affairs, 1992.
- Bornstein, Morris. "Russia's Mass Privatisation Programme," *Communist Economies & Economic Transformation*. Vol. 6, No. 4 (1994).
- Brus, Wlodzimierz and Laski, Kazimierz. *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Chanda, Nayan. "Back to Basics: Vietnam's Leaders Admit Their Policies Have Failed," *Far Eastern Economic Review*. November 13, 1986.
- Clague, Christopher. *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Oxford: Blackwell, 1992.
- Cochrane, J. H. and Ickes, B. A. "Macroeconomics in Russia, E. D. Lazear," *Economic Transition in Eastern Europe and Russia*. Hoover Institute Press, 1995.

- Colton, T. et al. "Five Years after the Collapse of the USSR," *Post-Soviet Affairs*. No. 13 (1997).
- Dallin, Alexander. "Causes of the Collapse of the USSR," *Post-Soviet Affairs*. Vol. 8, No. 4 (1992).
- DeMelo, Martha · Denizer, Cevdet · Gelb, Alan and Tenev, Stoyan. "Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," *World Bank Policy Research Working Papers 1997*. October 1997.
- Dollar, David. "The Transformation of Vietnam's Economy: Sustaining Growth in the 21st Century," in Jennie I. Litvack and Dennis A. Rondinelli (eds.), *Market Reform in Vietnam: Building Institutions for Development*. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1999.
- Duan, Le. *On Some Present International Problems*, 2nd ed. Hanoi: Foreign Languages Publishing House, 1964.
- Dyker, David A. *Restructuring the Soviet Economy*. Routledge, 1991.
- Fisher, S. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth," *Journal of Monetary Economics*. No. 32 (1993).

- Gaidar, Yegor and Pohl, Karl Otto. *Russian Reform/International Money*. Cambridge: The MIT Press, 1995.
- Glinkina, Svetlana. "The Shadow Economy in Contemporary Russia," *Russian Politics and Law*. Vol. 34, No. 2 (1996).
- Hanson, P. "What Sort of Capitalism in Russia," *Communist Economies & Economic Transformation*. Vol. 9, No. 1 (1997).
- Harding, H. *China's Second Revolution*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1987.
- Hasegawa, Tsuyoshi. "Connection Between Political and Economic Reform," in Gilbert Rozman et. al. (eds.), *Dismantling Communism: Common Causes and Regional Variations*. Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1992.
- IBRD. *World Development Report*. 1990.
- Joint Economic Committee. *East European Economies: Slow Growth in the 1980's*. U.S. Government Printing Office, 1986 EIU, Country Report.
- Kaneda, Tatsuo. "Gorvachev's Economic Reform," in Peter Juviler and Hiroshi Kimura (eds.), *Gorvachev's Reform*. Aldine De Gruyter, 1988.

Kollantai, Vladimir. "Social Aspects of Economic Reform in Russia," *Eastern Europe in Crisis and Way Out*. London: Macmillan, 1995.

Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford, 1992.

Lane, David. *Soviet Society under Perestroika*. Boston: Unwin Hyman, 1990.

Lavigne, Marie. *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy*. New York: St. Martin's Press, Inc., 1999.

Lazear, Edward P. "Economic Reform: Appropriate Steps and Actual Policies" in Edward P. Lazear(ed.). *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform*. Stanford: Hoover Institution Press, 1995.

Lewis, Paul G. "Institutionalization and Political Change in Poland," in Neil Harding (ed.), *The State in Socialist Society*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.

Marer, P. "Models of Successful Market Economies" in P. Marer and S. Zecchini (eds.). *The Transition to a Market Economy* Vol. 1, The Broad Issues. Paris: OECD, 1991.

- Mccauley, Martin(eds.). *Gorbachev and Perestroika*. New York: St. Martin's Press, 1989.
- Nove, A. *The Economics of Feasible Socialism*. London: Allen & Unwin, 1983.
- Oh, Seung-yul. *China's Inter- and Intra-Industry Trade in Manufactures with Special Reference to the Market-Oriented Reform*. Ph. D. dissertation Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 1992.
- Popov, Vladimir. "Shock Therapy Versus Gradualism: The End of the Debate (Explaining the Magnitude of Transformational Recession)," *Comparative Economic Studies XLII*. No. 1: 1-57.
- Porter, Gareth. *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Riskin, C. *China's Political Economy*. New York: Oxford University Press, 1988.
- Runsheng, Du. "Agricultural Responsibility Systems and the Reform of the Structure of the Rural Economy," *Hongqi*. Beijing, 1981.
- Rutland, Peter. "Another Lost Year for the Economy," *Transition*. No. 7 (February, 1997).

Sachs, J. "Reform in Eastern Europe and the Former Soviet Union in the Light of the East Asian Experience," *Journal of the Japanese and international Economies*. December 1995.

Sztompka, Piotr. "Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break," *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 29. No. 2 (1996).

Tri, Vo Nhan, *Vietnam's Economic Policy since 1975*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990.

Woo, Wing Thy. "The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia."

國家經濟體制改革委員會. 「中國經濟體制改革十年」. 北京: 經濟管理出版社.

농업연감출판사. 「중국농업연감 1980」. 북경: 농업연감출판사, 1981.

中國物價出版社. 「中國物價年鑑 1989」. 北京, 1990.

中國統計出版社. 「中國統計年鑑」. 各년도.

Весельков, Ф. С. "Нужная рыночная экономика," *Введение в рыночную экономику*. СПб: Издательство СПбГУ, 1991.

Воротиллов, Н. В. *Экономическая самостоятельность предприятий в рыночном хозяйстве*. СПб, 1993.

Максимов, С. Н. *Перестройка и проблемы хозяйственных реформ* СПб: Издательство СПбГУ, 1992.

расилыщиков, В.А., и др. *Модернизация: Зарубежный опыт и Россия* Москва:Агенство Информат, 1994.

「군보」

「근로자」

「당보」

「로동신문」

「조선인민군」

「청년보」

「청년전위」

「한국일보」

「人民日報」

「解放軍報」

「紅旗」