

연구총서 01-31

•

# 중국경제의 개혁·개방과

## 경제구조:

북한경제 변화에 대한 함의

오 승 렬

통 일 연 구 원

## 요 약

본 연구는 1970년대 말이래 추진된 중국경제 개혁·개방 모델의 북한에 대한 적용 가능성을 모색하기 위한 시도이다. 이 글에서는 우선 중국경제의 개혁·개방을 가능하게 했던 초기 여건을 분석하고, 구체적 개혁 내용과 중국경제의 구조적 변화 양상을 살펴본 다음, 북한 경제체제 변화와 관련된 함의를 도출하였다.

## I. 서 론

본 연구는 1970년대 말이래 추진된 중국경제 개혁·개방 모델의 북한에 대한 적용 가능성을 모색하기 위한 시도이다. 이 글에서는 우선 중국경제의 개혁·개방을 가능하게 했던 초기 여건을 분석하고, 구체적 개혁 내용과 중국경제의 구조적 변화 양상을 살펴본 다음, 북한 경제체제 변화와 관련된 함의를 도출하였다. 개혁 착수시점의 중국과 현재의 북한은 국토 및 경제 규모, 정치적 환경, 부존자원, 역사적 경험 등에 있어서 서로 상이하지만, 경제난을 탈피함으로써 새로운 정권의 정통성을 확보해야 한다는 공통점도 가지고 있다. 따라서 중국의 개혁경험은 북한경제 개혁방향을 제시하는데 있어서 적절한 준거가 될 수 있는 것이다.

## II. 중국 경제개혁·개방 노선에 대한 영향 요인

중국의 경제개혁·개방 과정을 분석해 보면 중국의 경제개혁은 단순히 시장과 계획, 폐쇄와 개방, 개혁의 속도와 범위 등과 같은 일반적 체제전환론에서 다루는 변수들의 상대적 효율성으로 정형

화하기 어려운 측면을 발견하게 된다. 사회주의 경제체제의 전환 과정에서 정책적 선택의 기준을 좀더 포괄적인 정치경제학적 비용과 편익의 패러다임에 맞춘다면, 중국의 경제개혁·개방 과정은 좀더 사실적으로 평가될 수 있다. 지역국가로서 ‘중국’의 역사적 배경과 정책 경험 및 지경학적 입지 등 환경적 여건은 개혁을 주도했던 중국지도부의 실용적 접근방식과 조화를 이루어 개혁과정의 결정 변수로 작용해 왔다.

첫째, 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·개방 정책을 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 현실 타파 및 개혁촉진적 성향은 문화혁명 기간 동안 중국지식인이 겪었던 고통과 수모에 기인한 바 크다고 할 수 있다.

둘째, 스탈린식 계획경제 모델의 변용 과정에서 중국은 과도한 중앙계획의 결함은 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.

셋째, 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 시장기구

의 역할 및 관계가 이론적으로 재정립되었다. 즉 계획기구에 대해 종속적인 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.

넷째, 중국의 경제특구에서 성공적으로 실험된 개혁정책은 전국적으로 확대 채택되었으며, 경제특구의 완충지대적 역할은 특히 홍콩 및 대만 경제인의 투자심리를 자극함으로써 성공적으로 자본과 기술을 유치할 수 있었다. 특히 홍콩 및 대만으로부터의 직·간접투자는 개혁초기에 중국이 필요로 했던 수출상품의 제조기술은 물론 시장경쟁을 위한 기업관리 기술유입의 주요 통로로 작용하였다.

### Ⅲ. 중국경제의 개혁·개방 과정과 내용

단계적 경제개혁의 대표적인 사례로 거론되고 있는 중국의 경우 1970년대 말 이래 경제의 효율성을 제고하기 위해 명령식 계획경제의 범위를 축소하려는 노력을 계속해 왔으며, 자원배치체계에 있어서 정부의 간여도는 지속적으로 감소되어 왔다.

중국의 가격체제개혁은 선별적 가격조정으로부터 시작하여 점차 가격에 대한 정부통제를 완화하는 방향으로 진행되었다. 가격체제 개혁 조치들은 가격의 유연성을 증가시킴으로써 시장 상황 변화에 대한 중국경제의 적응능력을 제고시킬 수 있었다.

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 어느 정도 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 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. 비국유 부문은 집체소유와 사적 소유, 그리고 사적 소유의 일부 형태로 외국자본에 의한 소유로 나누어 볼 수 있다.

또한 중국은 개혁초기에 적극적인 경제특구 건설과 연안지역의 개방확대 등을 통해 외자와 선진기술 도입에 성공했으며, 대외무역의 분권화를 통해 국내경제와 국제경제의 연계성확보에 주력하였다. 이는 국내자원의 효율적 사용과 함께 중국경제의 성공적인 개혁·개방을 가능하게 했던 정책적 축이었다.

#### IV. 개혁기 중국경제의 구조적 특징 및 문제점

체제전환기의 중국경제에 있어서 시장화를 통한 경제구조 전환과 농촌경제의 공업화, 저임금 노동력의 지속적 공급, 연안경제의 팽창 및 외자유입 등 외형적 여건의 변화는 성장의 원동력이 되었다. 그러나 중국의 시장지향적 개혁과정에서 중국 경제구조의 특

성을 반영하는 구조적 문제점도 나타나고 있다.

경제구조 전환의 과도기에 금융제도 및 국유기업 관리체제의 개혁은 상대적으로 지연되었으며, 시장의 지역 분할 현상과 지방정부에 의한 지역경제 보호주의 경향은 통합된 전국적 시장의 형성을 저해했고, 지방정부의 행정적 경제관리 경향과 생산재 및 소비재 시장 성격의 비대칭성 등 비효율적인 특징이 나타났다. 또한 인구 및 실업 압력을 해소하는데 큰 공헌을 하였던 향진기업의 기능이 둔화되는 가운데 지역 및 계층간의 소득격차가 확대되어 왔으며, 산업구조의 개선은 지연되고 있다.

중국경제의 통합된 구매자시장 형성과정에서의 장애요인으로는 지방정부와 지방기업, 그리고 지방시장의 성격의 특징이외에 사회주의 계획경제의 관성으로 인한 산업구조 조정의 어려움을 들 수 있다. 우선 자본이동의 한계성을 주요 장애요인으로 들 수 있는데, 개혁 착수이래 중국산업에 있어서 자본의 형성 및 이동과 관련하여 유연성이 지속적으로 확대되어 왔으나, 산업부문간의 폐쇄성은 자본의 원활한 수평이동을 가로막거나 자본흐름상의 병목현상을 야기하고 있다.

이와 같은 개혁기 중국경제의 구조적 특징은 중국경제 개혁 개방 과정에서 중국이 직면한 독특한 문제로서 중국의 체제전환 경험에 근거하여 북한의 변화 가능성 판단과 방향성 예측을 위해 반드시 고려되어야 할 측면이라고 할 수 있다.

## V. 북한 체제변화에 대한 합의

중국의 경험과 북한의 현실을 비교·분석해 보면, 개혁·개방의 초기적 여건에 있어서 북한과 중국은 판이한 양상을 보이고 있음

을 알 수 있다. 우선 북한의 김정일 정권은 김일성으로부터 출발한 세습정권이며, 1970년대 말 처해 있었던 문화대혁명 이후의 정치적 과도기에 처해 있었던 중국지도부와는 전혀 다른 상황이라고 할 수 있다. 즉 새로운 개혁노선과 정책의 분권화 및 시장기구의 도입을 통해 정권을 공고화시킬 수 있었던 개혁 초기의 등소평을 위시한 중국지도부의 정치적 입장과 현재 북한 지도부의 정치적 상황은 그 궤(軌)를 달리하고 있는 것이다.

둘째, 1970년대 말 중국경제의 구조 및 정책적 과제와 북한의 경제구조 및 과제간에는 많은 차이가 존재한다. 중국은 1970년대 말 기본적으로 농촌경제가 지배적인 위치를 점하는 상황하에 있었으며, 특히 전체 인구의 80% 정도를 차지했던 농촌인구의 소득 증가와, 도시 유입인구 및 잠재적 실업 해소가 절대적으로 중요한 정책적 과제였다. 그러나 북한의 경우, 1998년 기준으로 농민은 인구의 25% 수준에 불과하며, 기업노동자가 50% 수준에 달하는 공업위주의 경제구조를 가지고 있다. 또한 제조업 가동률이 정상화될 경우, 북한에서의 잠재 실업의 압력은 중국에 비해 매우 낮을 것으로 추정되며, 오히려 노동력 부족 현상이 나타날 가능성도 있는 것으로 평가된다. 따라서 북한의 경제개혁 노선은 공업 및 도시경제 위주로 이루어질 수밖에 없으며, 그 정책 목표 역시 고용기회 창출보다는 산업구조의 고도화와 기술 현대화 등 자본집약적 특징을 가지게 될 것이다.

셋째, 대약진운동과 문화대혁명 기간의 분권적 경제정책을 통해 중국은 개혁 착수시기에 이미 지방단위의 자급적 경제구조를 가지고 있었으며, 상대적으로 느슨했던 중앙과 지방경제의 관계, 지역별 경제력 격차 등의 요인으로 인해 시장기구의 도입 과정에서 발생할 수 있는 거래비용이 상대적으로 낮았다는 특징을 가지고 있

다. 그러나 북한은 지역별 분업 형태의 산업 배치 구조와 과도하게 중앙에 집중되어 있는 경제정책 의사결정권 등으로 인해 자연 발생적이며, 실험적인 시장기구의 도입이 어렵다는 구조적 제약요인을 가지고 있다.

넷째, 개혁기 중국 경제구조의 특징에서 살펴본 바와 같이 중국의 시장지향적 개혁·개방 노선은 지역간 계층간의 소득격차 및 지역별 경제력 격차의 확대를 초래하였다. 한편 중국경제의 특성상 중공업위주의 산업구조는 큰 변화 없이도 향진기업 및 지방 자급적 경제구조를 활용함으로써 개혁기의 소비재 수요를 충족시켜왔다. 최근에는 오히려 내수시장 침체 및 소비재 과잉 생산이 중국 거시경제가 풀어야할 과제로 나타나고 있다. 그러나 북한의 경우, 정치적으로 시장지향적 개혁으로 인한 소득격차 확대 등의 파급효과를 감내하기 어려우며, 북한 산업구조의 특성상 중공업부문의 획기적 구조조정 및 중앙경제와 지방경제의 관계 변화 없이는 소비재의 공급 확대가 불가능한 상황에 처해 있는 것이다.

다섯째, 중국은 실질 경제규모에서 대외경제가 차지하는 비중이 통계상 나타나는 것보다 작으며, 홍콩과 대만 경제의 존재와 동원 가능한 내부자원이 상대적으로 크다는 점 등을 감안해 볼 때, 외부경제로부터의 예기치 않은 충격에 대한 적응력이 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 북한의 경우, 최근 경제침체로 인해 대외무역 규모가 GDP에서 차지하는 비중이 낮게 나타나고 있으나, 경제구조와 내부 축적자원 결핍, 시장규모의 협소함 등으로 인해 대외의존도가 높을 수밖에 없는 경제구조를 가지고 있다. 따라서 대내경제의 개혁과 대외경제 개방의 상호 연계성이 중국보다도 더욱 큰 상황이다. 그러나 중국은 개혁초기부터 적극적인 경제특구 건설정책과 대외무역 분권화 등의 조치를 취했음에 비해 북한은 정치·사

회적 특성상 대외경제와 국내경제의 유기적 연계성 확대를 통한 경제체제 개선에 나서기 어려운 상황에 있다.

여섯째, 중국의 경우 농촌의 인구압력과 지역간 경제력 격차, 그리고 자급적 지방경제구조 등으로 인해 개혁기 동안 인구의 이동을 제약하면서 동시에 시장지향적 개혁정책을 순조롭게 추진할 수 있었다. 그러나 북한은 지역경제의 분업구조와 공업위주의 산업구조, 그리고 상대적으로 노동력의 부족현상이 나타날 수 있다는 점 등을 감안해 볼 때, 경제개혁·개방은 상대적으로 큰 폭의 인구 이동을 수반할 수밖에 없다. 또한 지역별 분업화되어 있는 산업구조의 현대화와 사회간접자본 건설 등에 필요한 투자재원 규모가 상대적으로 크며, 생산요소 이동의 필요성이 중국에 비해 높을 것임을 알 수 있다. 이는 곧 개혁·개방으로 인해 발생하는 적응 비용이 중국에 비해 상대적으로 클 것임을 암시하고 있는 것이다.

이와 같은 중국과 북한의 차이점으로 인해 향후 북한이 추구할 경제개혁·개방 모델은 비용과 편익에 따른 정책선택이라는 합리적 정책결정 가설을 받아들일 경우, 중국과는 판이한 양상을 보일 것으로 분석된다. 앞에서의 분석을 종합해 볼 때, 향후 북한의 경제개혁은 자급적 지방경제를 출발점으로 하여 농업개혁과 향진기업의 발전, 가격자유화, 소유제도의 다양화, 경제의 대외개방 등으로 요약되는 중국의 경험과는 다른 북한식 개혁·개방 모델을 수용할 가능성이 크다.

## VI. 결론: 북한식 경제개혁·개방 모델의 모색

본 연구에서는 중국의 경제개혁·개방 노선에 영향을 미친 요인들에 대한 분석과 중국의 경제체제 전환 과정 및 그 내용, 그리고

개혁기 중국경제의 구조적 특징과 문제점을 살펴보았다. 또한 북한경제와 관련하여 최근 북한의 경제정책 변화 동향과 발전전략, 중앙과 지방경제의 역할, 농업과 공업부문의 관계, 그리고 인센티브체계의 변화 및 의미 등에 대해 분석하였다.

1990년대에 악화된 북한경제의 부족현상은 단순히 외부환경의 변화에 의한 것이 아니며, 사회주의 계획경제체제하의 중공업위주의 불균형 성장전략을 추구했던 북한경제가 체제결함으로 인해 필연적으로 직면하게된 결핍현상에 의한 것이다. 공업부문의 확대재생산을 통한 축적 전략의 지속성은 자원배분에 있어서 경제운영기제의 효율성을 전제로 하므로 체제적 결함으로 인한 '흡입형 경제'인 북한경제의 침체는 당연한 귀결이었다고 볼 수 있다. 북한은 1990년대에 경제난을 계기로 새로운 축적 전략을 모색해 왔으며, 중요한 축적 수단으로서 체제 효율성 향상과 대외경제부문의 활용을 선택하였다.

그러나 이와 같은 제한적인 변화 조차도 북한정권의 개혁지향적 이니셔티브 하에 이루어지고 있다기보다는 북한경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 '피동적인 변화'로 볼 수 있을 것이다. 앞에서 분석한 바와 같이 북한이 중점적으로 추진해 온 국제사회로부터의 지원은 단지 북한의 경제난을 어느 정도 완화하는 기능은 할 수 있을 것이나, 이를 통한 경제회생은 본질적으로 한계성을 가지고 있으며 북한의 근본적인 내부경제 개혁이 수반되지 않는 한 중국·일본·미국과의 경제관계의 확대 역시 어려울 것으로 보인다.

북한의 체제내에서의 변화추구는 본질적인 한계성으로 인해 소기의 성과를 거두기 어려울 것이며, 1990년대 경제난을 계기로 형성된 비공식부문 경제의 확산은 주민 인센티브구조의 획기적 변

화를 통해 북한체제의 본격적 개혁을 앞당길 수 있는 모티브를 제공할 것으로 판단된다. 그러나 북한이 과거에 비해 전향적인 체제 개혁 정책을 추진한다고 해도 북한경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한경제의 호전으로 연결되기는 어려운 것이다.

중국과 비교하여 북한경제의 구조적 특성과 제약요인을 감안할 때, 향후 북한이 시장지향적 개혁을 통한 효율적 축적 전략을 채택할 경우, 중국과 같은 지역경제를 거점으로 한 시장화전략은 성공하기 어려울 것이며, 공업과 도시부문의 전면적 개혁과 남한을 위시한 외부로부터의 지원, 그리고 해외시장 확보와 우호적 국제 환경의 조성이 전제되어야 할 것이다.

# - 목 차 -

I. 서론 .....	1
II. 중국 경제개혁·개방 노선에 대한 영향 요인 .....	6
1. 개혁지도자들의 정치적 입지 강화 .....	7
2. 지도부의 경제정책 변화 경험 축적 .....	9
3. 실험적 접근 방식에 의한 경제개혁·개방 .....	10
4. 홍콩·대만 경제의 역할과 경제특구의 건설 .....	12
III. 중국경제의 개혁·개방 과정과 내용 .....	16
1. 계획경제 영역의 축소 .....	16
2. 가격기구의 개혁 .....	19
3. 시장성격의 변화 .....	23
4. 소유제도의 다양화 .....	26
5. 대외경제부문의 개혁 .....	28
IV. 개혁기 중국경제의 구조적 특징 및 문제점 .....	1
.....	36
1. 소득 및 소비 구조 .....	37
2. 산업 및 투자 구조 .....	40
3. 대외경제의 구조 .....	44

4. 중국 지방경제의 시장성격 .....	49
5. 생산요소 이동의 제약요인 .....	51
<b>V. 북한 체제변화에 대한 합의 .....</b>	<b>56</b>
1. 북한 경제정책의 변화와 체제전환 .....	56
2. 북한의 경제발전 전략 .....	58
3. 중앙과 지방 경제의 관계 .....	62
4. 농업부문과 공업부문의 관계 .....	64
5. 인센티브구조의 변화 .....	67
6. 중국 경제개혁 모델의 북한에 대한 합의 .....	73
<b>VI. 결론: 북한식 경제개혁·개방 모델의 모색 .....</b>	<b>77</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>84</b>

## - 표 목 차 -

<표-1> 중국과 대만간의 무역 및 투자 관계 .....	13
<표-2> 중국의 주요물자 총생산중 국가계약에 의한 공급 비율 .....	17
<표-3> 1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율 ...	18
<표-4> 사회총소매액중 각종 가격 형식의 비중 .....	20
<표-5> 각종 소매상품 판매가격의 비교 .....	22
<표-6> 생산품재고량에 대한 원자재 재고량의 비율 .....	25
<표-7> 중국의 소유 형태별 기업수 변화추이 .....	27
<표-8> 중국시장의 성격 변화: 상품 수급 상황 .....	37
<표-9> 주요 지표 변화 추이: 1981~99 기간별 연평균 증가율 .....	38
<표-10> 중국의 산업구조 변화추이(%) .....	41
<표-11> 공업생산액중 경공업과 중공업의 비중 추이(%)	42
<표-12> 북한의 국가예산중 중앙 및 지방예산의 비중 변화 추이 .....	64
<표-13> 북한의 산업구조 및 인구구조 변화 추이 .....	66

## I. 서 론

일반적으로 중국 경제개혁의 시발점으로 인식되고 있는 1978년의 중국공산당 제11기 3차 중앙위원회 전체회의 결의는 지속적인 경제성장과 인민 생활수준의 향상을 위해 ① 중국경제를 개방하여 외국 자본과 기술을 도입하고, ② 지방정부와 기업의 생산과 투자의사결정권한을 확대(분권화)하며, ③ 기업과 개인차원에서 화폐 및 물질적 인센티브를 도입하는 것을 골자로 하는 경제정책 방향을 제시하였다. 과거 사회주의 계획경제체제하에서 중공업위주의 불균형 성장을 추구해 온 중국에 있어서 경제성장과 인민 생활수준 향상을 동시에 추구하기란 쉬운 과제가 아니었다.

1970년대 말 문화대혁명을 막 끝냈던 중국은 더 이상 과거의 자원동원식 방식으로 균형성장을 위한 자본축적은 불가능했으며, 지역단위의 자급적 경제구조로 인해 효율적인 중앙계획의 집행도 불가능한 상황에 직면했다. 따라서 등소평(鄧小平)을 위시한 중국의 개혁지도자들에게 있어서 자원배분 효율성 향상을 위한 중국경제의 시장화(marketization)는 달리 선택의 대안이 없는 필연적인 정책변화였다. 중국경제 시장화의 현실적 필요성을 뒷받침하기 위한 이론 발전 과정에서 ‘공유제에 기초한 상품경제’, ‘사회주의 초급단계론’, ‘중국적 특색의 사회주의’ 등의 개념이 등장했으며, 1992년에 개정된 중국헌법은 중국의 경제체제를 ‘사회주의 시장경제’로 규정함으로써 시장사회주의(market socialism)가 과도기적인 성격의 체제가 아니라 중국이 궁극적으로 지향하는 ‘목표’임을 분명히 하였다.

중국 경제개혁 과정에서 발견할 수 있는 특징 중의 하나는 초기 조건으로서의 경제구조에 대한 중국지도부의 경험적 이해에 입각

## 2 중국 경제의 개혁·개방과 경제 구조

한 현실적 정책을 개발·채택했다는 점이다. 개혁 착수시점인 1978년을 전후하여 중국은 아직 농촌인구가 80%를 차지하는 낙후된 산업인구구조를 가지고 있었으며, 지역간의 경제력 격차는 물론 이전 시기의 지역경제 자급적 정책에 의한 경제분할 현상이 심각한 상황하에 놓여있었다. 한편 문화대혁명 시기에 농촌지역으로 하방(下放)되었던 도시 청년인구가 다시 도시지역으로 돌아옴으로써 야기되었던 고용창출 문제 역시 심각한 사회적 과제였다. 더욱이 개혁·개방에 필요한 축적자본의 부재와 생활향상에 대한 인민들의 간절한 욕구, 그리고 문화대혁명의 좌파적 파괴행위에 대한 지도부 및 인민의 공통된 혐오감으로 인해 과거의 정책노선에 대한 비판적 평가와 새로운 정책노선의 필요성에 대한 공감대가 형성될 수 있었다. 중국경제의 개혁·개방은 이와 같이 기존 경제구조에 대한 광범위한 공감대의 확산을 기본적 여건으로 하여 등소평(鄧小平) 실용주의와 실험적 방법이 결합함으로써 나타난 현실적 결과인 것이다.

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 동유럽 체제전환 과정 및 중국

의 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, 제반 여건이 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. 그러나 이와 같은 논의는 마치 과거 냉전구조 하에서 비교경제체제론적 논의가 자본주의와 사회주의의 장단점을 비교하는 이분법적 사고에 지배당했던 것과 마찬가지로 ‘급진적 방법’과 ‘점진적 방법’이라는 이분화된 틀에 모든 국가의 다양한 경험을 포괄하려는 인식의 한계를 보여주고 있다.

실질적으로 1980년대 초기에 이루어졌던 중국의 농업과 공업 그리고 대외경제부분 개혁은 동시다발적이며 포괄적으로 추진되었다는 점에서 ‘빅 뱅(big bang)’적 범주에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 또한 가격자유화 등 중요한 시장지향적 개혁 조치들이 중국 정부의 공식적 결정 이전에 이미 전국적 범위로 확산되었으며, 1980년대 중반 이전 시장기구의 작동 영역이 매우 광범위했다는 점에서 중국의 개혁정책이 알려진 것처럼 ‘점진적’이었던 것만은 아니다. 사회주의 국가 체제전환의 경험과 구체적 내용들은 양분법적 사고로 이해하기에는 매우 복잡한 측면이 있으며, 해당 국가의 경제구조와 환경적 요인들이 복합적으로 작용하여 독특한 진행 경로를 보여주고 있다. 따라서 중국의 경제개혁·개방 모델을 보다

#### 4 중국 경제의 개혁·개방과 경제 구조

적확하게 이해하기 위해서는 개혁 초기 중국의 경제구조와 개혁정책간의 ‘필연적 연계성’을 분석하는 일이 무엇보다도 우선되어야 할 것이다. 본 연구에서는 이와 같은 인식으로부터 출발하여 ‘필연적 연계성’에 대한 초보적 결론과 중국경제의 구조적 변화에 대한 분석을 바탕으로 북한의 체제전환 과정에 대한 함의를 도출해 보고자 한다.

북한이 근래에 시도하고 있는 체제내에서의 정책변화는 북한경제의 구조적 문제점을 간과하고 있으므로 소기의 성과를 거기 어려울 것이며, 경제난이 장기적으로 지속되는 경우 북한의 정치적 안정성이나 기득권층의 사회적 지위 역시 보장받기 어렵게 될 것이다. 따라서 북한은 시행착오 과정을 거쳐 결국은 체제유지를 위해서라도 시장지향적 개혁의 길로 들어서지 않을 수 없을 것이다. 북한은 다른 대부분의 사회주의 국가에 비해 스탈린식 사회주의 계획경제체제의 변용 및 개혁 경험이 빈약한 까닭에 시장지향적 경제개혁에 대한 정책 결정권자들의 거부감이나 우려가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 그 동안 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 산업 불균형 및 물자부족 현상, 인센티브 체계의 결함, 비효율적 대외 관계, 경제객체의 시장적응능력 부족 등 구조적 문제점을 가지게 되었으며, 이는 곧 자원배분의 비효율성으로 귀결되었다. 따라서 북한경제의 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 정책 제안을 위한 중요한 판단 기준이다.

본 연구는 1970년대 말 이래 추진된 중국경제 개혁·개방 모델의 북한에 대한 적용 가능성을 모색하기 위한 시도이다. 이 글에서는 우선 중국경제의 개혁·개방을 가능하게 했던 초기 여건을 분석하고, 구체적 개혁 내용과 중국경제의 구조적 변화 양상을 살펴본 다음, 북한 경제체제 변화와 관련된 함의를 도출하였다. 개혁 착수시점의 중국과 현재의 북한은 국토 및 경제 규모, 정치적 환경, 부존자원, 역사적 경험 등에 있어서 서로 상이하지만, 경제난을 탈피함으로써 새로운 정권의 정통성을 확보해야 한다는 공통점도 가지고 있다. 따라서 중국의 개혁경험은 북한경제 개혁방향을 제시하는데 있어서 적절한 준거가 될 수 있는 것이다.

## II. 중국 경제개혁·개방 노선에 대한 영향 요인

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 동유럽 국가들에 비해 급진적인 양상을 보여주었다는 점에서 ‘big bang’에 가까운 것으로 보인다.

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 보여주고 있다. 사회주의 경제체제의 전환 과정에서 정책적 선택의 기준을 좀더 포괄적인 정치경제학적 비용과 편익의 패러다임에 맞춘다면, 중국의 경제개혁·개방 과정은 좀더 사실적으로 평가될 수 있다. 지역국가로서 ‘중국’의 역사적 배경과 정책 경험 및 지경학적 입지 등 환경적 여건은 개혁을 주도했던 중국지도부의 실용적 접근방식과 조화를 이루어 개혁과정의 결정 변수로 작용해 왔다.

## 1. 개혁지도자들의 정치적 입지 강화

크게 보아 1970년대 모택동 사후의 중국은 어느 한 정치세력이 권력을 독점하기 어려운 상황하에 놓여있었으며, 공식적으로 통치권을 위임받은 화국봉(華國鋒)의 경우에도 예외는 아니었다. 바꾸어 말하면 실질적으로 중국은 성향을 달리하는 정파와 정치원로 각 그룹이 일정한 영향력을 행사하는 집단지도체제의 성격을 가지고 있었다.<sup>1)</sup> 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 모택동(毛澤東)의 동원방식에 의한 정치적 운동은 초기의 유토피아적 이타주의와 균등주의의 이념에도 불구하고 추진과정에서의 폭력성과 강압성, 그리고 비논리적 즉흥성이 가져온 정치적·경제적 부작용으로 인해 피해계층을 양산하였다.<sup>2)</sup> 특히 대약진(大躍進)운동 직후의 극심

1) 하딩(H. Harding)이 묘사했듯이 1976 모택동 사후 중국의 정치구조는 지속적 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).

2) 예를 들면 일부 학자들은 1959~61년의 3년 동안의 공식 사망률과 정상 시기의 사망률을 비교하여 동 기간 동안 최소 1,400만명 최고 2,600만명이 아사했다는 결론을 내리기도 했다. 또한 1968~75년 동안 약 1,200만

## 8 중국 경제의 개혁·개방과 경제 구조

했던 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 사망이후에는 문화혁명기에 박해를 받았던 혁명원로와 기술관료 및 지식인은 물론 지속적인 정치운동의 와중에서 생활수준 정체를 겪어야 했던 농민을 포함한 대중사이에도 반정치 운동 분위기가 확산되었다.

이와 같은 사회적 분위기는 곧 1976년 주은래(周恩來)의 사망에 따른 천안문(天安門) 소요사태와 대자보(大字報) 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 기반위에서 과감한 시장지향적 개혁·개방 정책을 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 중국지식

---

명의 중등학교 졸업생 및 대학생이 농촌지역으로 보내진 것으로 보여지며, 수많은 기술관료 및 간부 역시 정치적 비판을 받고 하방되었다. 이와 같은 저간의 사정은 정치 정상화를 위한 모택동의 결정으로 제8기 중앙위원회 69%가 9기 중앙 위원회에 선출되지 못했으며, 29개성중 25개성의 제1당서기가 교체되었다는 점을 보아도 알 수 있다. C. Riskin, *China's Political Economy* (New York: Oxford University Press, 1988).

인이 겪었던 고통과 규모에 기인한 바 크다고 할 수 있다.

## 2. 지도부의 경제정책 변화 경험 축적

중국은 1차5개년 계획 기간(1953~57) 동안 주로 소련의 스탈린식 계획경제 모델에 입각한 중앙집권적 물자 배분체계를 운용했으나, 농업인구가 절대다수를 차지하고 농업생산의 비율이 높으며, 지역간 경제환경의 격차가 큰 반면 사회간접자본이 미비하였던 중국의 실정으로 인해 소련 모델의 비효율성이 점차 명백히 드러나게 되었다. 따라서 중국은 제1차5개년 계획 완료 이후 경제개혁에 착수하기 이전까지 지속적으로 소련 경제모델의 변용을 시도해 왔다. 중국의 스탈린 모델 변용은 주로 주기적인 물자배분 및 기업관리 체계의 지방분권화를 통해 이루어져 왔다.<sup>3)</sup>

3) 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 기업관리체계는 다시 분권화의 길을 걷게된다. 1971~78 동안 중앙정부 관리하의 물자는 210~30종을 유지하였으며, 지방정부 관할 기업수의 증가와 함께, 중국의 물자배분체계에 있어서 지방정부 및 기업의 비중이 높아지게 되었다.

특히 주목할 점은 문화혁명 기간 동안 강철, 시멘트, 화학비료, 석탄, 농기계의 '5소(小)산업' 건설정책에 따라 지방정부 관리하의 중소기업들이 다수 건설되었다는 점이다. 한 보고에 의하면, 1970~78년 동안 주로 '5소 산업'으로 이루어진 중소기업의 기업 수는 195,000개소에서 348,000개소로 증가 하였다.<sup>4)</sup> 특히 지역간 경제력 및 기술력 격차가 심각했던 중국은 이와 같은 중소기업 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 결함은 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.

### 3. 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

---

4) C. Wong, "Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform," in E. J. Perry and C. Wong (eds.), *The Political Economy of Reform in Post-Mao China* (Cambridge, MA.: Havard University Press, 1985), pp. 253~278.

작용하였다. 비록 중국의 경제개혁이 사전에 마련된 이론적 틀이나 장기적 청사진에 의해 추진된 것은 아니지만 등소평의 실용주의적 정치노선이 지배하는 분위기하에서 지방정부는 중앙정부의 공식적인 인준 없이도 농가책임생산제 등 과감한 개혁조치를 실험할 수 있었다.<sup>5)</sup>

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(夏門), 주해(珠海)에서의 성공적인 외자유치 및 시장지향적 개혁 조치의 결과는 연안지방의 대외개방을 앞당기는 결과를 가져왔으며, 중국경제의 대외개방과정에서 정책적 부작용을 감소시키는데 크게 기여했다.

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 중속적

5) 1979년에 공표된 중국의 법령은 가족단위의 영농과 생산량 할당제를 금하고 있으며, 국가농업위원회에 의해 공식적으로 인가된 것은 1981년 후반기이다. 中國農業年鑑出版社, 『中國農業年鑑 1980』(北京: 農業年鑑出版社, 1981), p. 58; Du Runsheng, "Agricultural responsibility systems and the reform of the structure of the rural economy", *Hongqi* (Beijing, 1981).

인 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.

#### 4. 홍콩·대만 경제의 역할과 경제특구의 건설

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

또한 양안간 경제교류는 쌍방의 이해관계가 일치하는 부분으로 양안관계 축진의 요인이며 관계발전의 지표로 작용해 왔다. 중국과 대만간의 무역은 홍콩을 경유하는 중개(仲介) 및 중계(中繼)무역, 그리고 대만해협에서의 밀수를 통해 이루어지며, 국가와 국가

간의 거래 관행이 지켜지고 있다. 대만기업의 대륙투자와 관련, 중국은 대만기업 전용공단 조성, 투자편의 및 특혜를 부여해 왔다. 1998년 중·대만간의 무역규모는 210억달러 수준이며, 대만의 대중국 투자누적액은 200억 달러를 상회하고 있다.

<표-1> 중국과 대만간의 무역 및 투자 관계

(단위: US\$ 100만)

연도\구분	중국의 수출	중국의 수입	수출입총액	대만의 대중국 직접투자
1992	655,948	586,597	655,948	105,335
1993	146,178	1,293,314	1,439,492	313,913
1995	309,811	1,478,391	1,788,202	316,516
1998	386,890	1,663,105	2,049,995	291,521
1999	394,986	1,952,682	2,347,668	259,870

자료: 中國國家統計局, 『中國統計年鑑』(北京: 中國統計出版社, 각년도)

한편 당시 중국의 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제체제에 더해 사회간접자본 미비와 시장 분할 현상 및 지역 보호주의는 선진 제조기술 및 관리기술의 효율적 전파를 저해하는 요인이었다. 따라서 시장기구가 작동하는 경제특구와 각 지역의 연결을 통한 기술 전파는 중국적 상황에서 기술 흡수 비용과 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 중국

은 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 극소화 하기 위한 완충지대로서의 역할을 경제특구에 부여하였다.

이와 같은 취지에서 중국 국무원은 1979년 7월 광둥성(廣東省)의 심천과 주해 두곳에 경제특구를 설치하기로 결정했으며, 1980년 5월 다시 광둥성의 산둥와 복건성(福建省)의 하문에도 경제특구를 건설하기로 하였다. 또한 경제특구 운영을 위해 ‘중화인민공화국 광둥성 경제특구조례’가 제정되었다. 1987년 9월 중국정부는 다시 해남도(海南島)를 해남성으로 승격시켜 경제특구로 지정하였다. 특히 중국은 홍콩 및 대만경제인과 해외화교 자본의 대중국투자를 유도하기 위해 ‘대만동포투자촉진을 위한 국무원규정’, ‘화교 투자우대를 위한 국무원규정’, ‘대만동포의 경제특구 투자 특별우대 방안에 관한 국무원 규정’ 등 법률적 장치를 갖추었다.

중국의 경제특구에서 성공적으로 실험된 개혁정책은 전국적으로 확대 채택되었으며, 경제특구의 완충지대적 역할은 특히 홍콩 및 대만 경제인의 투자심리를 자극함으로써 성공적으로 자본과 기술을 유치할 수 있었다. 특히 홍콩 및 대만으로부터의 직·간접투자는 개혁초기에 중국이 필요로 했던 수출상품의 제조기술은 물론 시장경쟁을 위한 기업관리 기술유입의 주요 통로로 작용하였다. 1993년과 1994년 홍콩 및 대만으로부터의 투자가 중국 전체 외자유치액에서 차지한 비중은 각각 74.1%와 68.4%에 달했으며, 최근 아시아금융위기 이후 홍콩과 대만의 비중은 감소하였음에도 불구하고 1998년과 1999년에는 각각 47.1%와 47.0%를 기록하였다.<sup>6)</sup> 결국 중국정부가 1979년에 시도한 경제특구 건설 정책

은 홍콩·대만 및 해외화교자본과 기술의 유입을 유도할 수 있었으며, 이는 곧 중국의 시장지향적 개혁·개방을 뒷받침하는 원동력이 되었던 것이다.

---

6) 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 각년도.

### Ⅲ. 중국경제의 개혁·개방 과정과 내용

#### 1. 계획경제 영역의 축소

단계적 경제개혁의 대표적인 사례로 거론되고 있는 중국의 경우 1970년대 말 이래 경제의 효율성을 제고하기 위해 명령식 계획경제의 범위를 축소하려는 노력을 계속해 왔으며, 자원배치체계에 있어서 정부의 간여도는 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-2>는 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 정부의 관련 부서가 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 소매상업기구 전체 구입액의 80% 정도를 차지했다. 또한 상업부에 의해 통일적으로

배분되던 소비재 품목수는 1980년의 188품목에서 1986년의 22 품목으로 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-2> 중국의 주요물자 총생산중 국가계약에 의한 공급 비율

(단위: %)

구분\연도	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. 502~503.

이와 같이 중국의 자원배치기체에 있어서 정부의 역할은 경제개혁조치를 통해 지속적으로 감소해 왔다. <표-3>은 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, 1984년부터는 다양한 종류의 ‘물자교역센터’가 설립

되었다. 예를 들어 이미 1988년에 성(省) 및 시(市)급 물자교역 센터가 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.<sup>7)</sup>

<표-3> 1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율

(총판매액의 %)

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 資料」(北京: 中國國務院, 요약판, 1988), pp. 122~127.

소비재의 경우에도 원활한 상품교역을 위해 1986년 말에는 이미 상업부 관할하에 전국적으로 1,588개소의 '교역센터'가 설립되었다. 또한 소비재 소매의 대부분을 차지하던 작은 규모의 국영 상업기구들을 ① 스스로의 손익에 대해 책임지도록 개조하거나 ②

7) 中國物價出版社, 「中國物價年鑑 1989」(北京, 1990), pp. 80~96.

집체소유로 전환하거나 ③ 개인경영자에게 임대함으로써 효율적 경영이 가능하도록 하였다.<sup>8)</sup>

중국의 시장지향적 개혁 경험 중에서 특기할 사실은 공업부문의 포괄적인 개혁 프로그램이 공표된 1984년 말에는 이미 평균적으로 생산원자재를 포함한 총유통물자의 50%이상이 시장기구 혹은 이와 유사한 메커니즘에 의해 배치되는 등, 시장기구의 확산이 광범위하면서도 매우 신속하게 이루어졌다는 점이다. 따라서 적어도 중국 가격체계에 있어서의 국가계획 영역의 축소는 점진적 개혁이라는 어휘로만 설명하기 어려운 측면이 있다.

중국은 자원배치체계에 있어서 계획경제 영역을 축소하고 시장기구를 확대하기 위해 이후에도 지속적으로 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 등의 정책을 추진했다.

## 2. 가격기구의 개혁

중국의 가격체제개혁은 선별적 가격조정으로부터 시작하여 점차 가격에 대한 정부통제를 완화하는 방향으로 진행되었다. 개혁 초기에는 생산단위의 이윤율과 해당 생산품의 수요를 고려하여 상대가격을 조정하는데 정책 주안점을 두었다. 이에 따라 중국정부는 1979년 이래 지나치게 낮게 책정되어왔던 에너지 및 일부 생산원자재와 수송부문 가격을 상향조정했으며, 이어 소비재중 그다지

8) 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, 1988), pp. 429~441.

중요하지 않은 품목들의 가격을 자유화했다. 더욱이 1986년 10 월에는 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·협약(協議) 가격·시장가격 등 여러형태의 가격결정형식이 공존하게 되었다. 또한 품질에 따른 가격차이를 상품가격의 5~20% 범위내에서 인정함으로써 생산품의 품질향상을 도모하였다.

<표-4> 사회총소매액중 각종 가격 형식의 비중

(단위: %)

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

자 료: 中國物價出版社, 「中國物價年鑑」(北京, 각년도).

<표-4>는 1985~1995년 동안 사회전체 소매상품 판매액중 국가고정가격, 국가지도가격, 자유시장가격 비중의 변화 추이를 보여주고 있다. 여기에서 보는 바와 같이 1995년의 경우 국가지도 가격과 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 지표로서

는 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 2중 가격제도로서 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 가격체계 개혁 조치들은 가격의 유연성을 증가시킴으로써 시장 상황 변화에 대한 중국경제의 적응능력을 제고시킬 수 있었다. 그러나 시장기구가 정착하기에는 불완전했던 인센티브 체계와 지방정부 및 생산단위의 사회주의적 타성으로 인해 가격체계의 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 시장 균형가격간의 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 유동폭이 큰 시장가격체계를 가지게 되었다고 볼 수 있는데, 가격변동 및 여러 종류의 가격사이에 존재하는 가격차를 통해 이러한 관점은 검증될 수 있다.

<표-5> 각종 소매상품 판매가격의 비교

(단위: 인민폐 元)

품 목	단위	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	2,255.00	1,878.77	2,283.67
칼라텔레비전	대	2,162.73	2,259.00	3,098.33

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

주: 가격은 1988년말 전국평균치

<표-5>는 소매상품의 국가고정가격과 국가지도가격 및 시장가격 간에 상당한 가격차가 존재함을 보여주고 있다. 즉 국가지도가격 및 시장가격이 대체로 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 610元인 No.6.5 강철선재의 시장가격은 1985년에는 톤당 1,500~2,000원(元)에 이르렀으며, 국가계획 내의 석탄이 톤당 27원(元)에 공급된데 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 가격조정 에 의한 물자 수급조절 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.

### 3. 시장성격의 변화: 판매자시장에서 구매자시장으로

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 어느 정도 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 이운동기에 의한 투자

역시 급증하였다. 이로 인해 비국유부문이 지속적으로 확대되었으므로 소비재 부문의 공급능력이 신속히 향상되었다.

한편 생산재부문에 있어서 중간재인 기계류와 전자제품의 경우 소비재시장의 성격변화와 비슷한 경로를 거침으로써 공급능력확대에 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 다른 부분에 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.<sup>9)</sup> 주목할 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 Kornai는 생산을 위해 투입될 원자재와 최종생산품의 재고량 비율을 제안하였다.<sup>10)</sup>

9) 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 아직 높은 편이다. 따라서 투입재부문의 적응능력은 타부문에 비해 낙후되어 있으며 판매자 시장이 지배적이다.

10) 재고량 비율을 지표로 제안한 논리는 다음과 같다. 구매자 시장에서

&lt;표-6&gt; 생산품재고량에 대한 원자재 재고량의 비율

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

자료: 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-6>은 중국과 여타 사회주의 국가 및 시장경제국가간의 Kornai지수를 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 Kornai지수가 상당히 낮게 나타나고 있다. 이것으로 미루어 볼 때, 중국이 다른 선진 시

---

구매자는 다양한 선택권을 가지며 판매자는 상호경쟁하게 되므로 기업의 입장에서 볼 때, 구매는 수월하고 판매는 어렵게 된다. 이 경우 일반적으로 기업은 많은 양의 생산품 재고와 상대적으로 적은 원자재 재고량을 가지게 되는 것이며, 판매자 시장의 경우 같은 논리로 적은 양의 생산품 재고와 상대적으로 많은 양의 원자재 재고를 가지게 되는 것이다. J. Kornai, *Anti-equilibrium* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1971), p. 226 참조.

장경제에 비해서는 아직 판매자의 위상이 강한 ‘흡입형 경제’에 속한다고 볼 수 있으나, 1980년대 시장기구의 확대과정에서 구매자의 위상이 강화됨으로써 ‘압력형 경제’로의 중요한 진전을 이루고 있음을 알 수 있다.

#### 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.<sup>11)</sup> 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.<sup>12)</sup>

중국은 개혁초기 심각한 잉여 노동력 흡수 문제가 대두되었으

---

11) 물론 동독과 같은 동구의 사회주의체제 전환 경험에서 보는 것과 같은 전면적인 사유화도 고려해 볼 수 있으나, 북한의 정치적 제약요인을 감안하면, 전면적인 국유부문의 사유화는 북한이 수용하기 불가능한 대안이라고 할 수 있다.

12) 협동농장 등 현재 북한이 규정하고 있는 집체소유제도는 시장기구가 부재한 가운데 실질적으로는 국가의 명령성 계획에 의해 운영되고 있으므로, 본 연구에서 논의하고 있는 집체소유제와는 성격을 달리하는 것이다.

며, 계획기구 축소에 따른 자원배분 체계의 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.

### <표-7> 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

자 료: 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.

중국의 소유형태별 기업수 변화추이는 <표-7>에서 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 공급과잉 현상이 나타나게 되었다.

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, 경제 전반의 효율제고는 기대할 수 없을 뿐더러 자원배치상의 비효율성이 오히려 악화될 수도 있다.

## 5. 대외경제부문의 개혁

### 가. 대외무역 부문의 개혁

#### 1) 무역계약제도의 시행

중국은 1980년대에 중국경제의 개혁이 심화됨에 따라 무역체제 개혁도 가속화하게 된다. 1988년도에 시행된 중국 대외무역체제 개혁의 주안점은 무역계약제이다. 무역계약제 하에서 전국의 각 성(省)정부와 국유 대외무역공사는 중앙정부의 대외무역 관리부서와 분기별 ① 총 외환수입, ② 중앙정부에 대해 지불해야 할 외환 규모, ③ 해당기업의 수출입 손실 보전을 위한 중앙정부의 보조금(인민폐로 계산) 지급 규모 등 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 무역 보조금 규모에 대한 통제의 필요성을 동시에 만족시키기 위한 과도기적 무역관리

제도라고 할 수 있다. 1991년부터 매 분기별로 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.

## 2) 재정보조금 제도의 개선

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

동시에 중국 중앙정부는 수입과 관련된 손실을 보전하기 위한 재정 보조금의 부담을 경감하려는 노력을 기울였는데, 이는 주로 전통적으로 낮게 책정되었던 국내가격의 인상을 통해 추진되었다. 1989년에 중국 정부는 철강 및 비철금속과 그 밖의 주요 수입 물자의 국내 판매가격을 국제시장 가격에 근접한 수준으로 상향조정하였으며, 수입품의 국내 판매가격 결정 방식도 바꾸었다. 1989년부터는 과거 국가 고정가격으로 판매되던 명령계획 수입 물자의 국내 판매가격을 다른 일반 수입품의 가격결정 방식과 같이 공식 환율을 이용하여 국제시장 가격을 인민폐 가격으로 전환한 이후

수입관세와 대외무역공사의 관련 비용을 더하여 결정하게 되었다. 따라서 수입 물자의 국내가격은 국제시장 가격 또는 환율의 변동에 따라 변화하게 되었으며, 이는 곧 중국 국내시장 가격과 국제시장 가격의 연계성이 형성되었음을 의미하는 것이다. 그러나 수출 손실 보조금이 1991년 폐지된 것에 비해 수입 손실 보조금은 인민폐의 평가절하로 인한 수입비용 증가와 곡물 등 주요 물자의 국내가격 상향조정 폭이 일정 범위내로 제한될 수밖에 없는 상황에서 계속해서 중국 정부의 재정부담으로 작용해 왔다.

### 3) 수출입계획 제도의 개선

1988년 중국의 대외무역제도 개혁 조치중 또 하나의 주목할 만한 것은 대외무역계획의 축소이다. 명령계획에 따른 수출 품목중 1급 품목에 속한 품목 수는 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. 수입계획의 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 총 수입에서 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.

#### 4) 외환 관리제도의 변화

개혁 이전시기에 있어서 중국 인민폐의 환율은 전통적인 사회주의 계획경제에서 보듯이 단지 국가 수출입계획 수행을 위한 회계상의 기능을 하였을 뿐이다. 개혁 착수이래 과도기였던 1981년부터 1984년까지 중국은 이중 환율제도를 유지하였다. 공식환율은 점진적으로 평가절하되었으나, 내부결산가(內部結算價)라는 이름으로 불리던 또 다른 환율은 대외무역공사와 수출품을 공급하는 기업간의 결제시에 적용되었다. 이중환율제는 지나치게 높이 평가된 인민폐 공식환율로 인해 생산기업이 수출을 꺼리는 현상이 나타나게 되므로 생산기업으로부터 수출품 구매시에 공식환율보다 높은 환율을 적용함으로써 생산기업의 수출의욕을 촉진하기 위해 시행된 제도였다. 1985년 1월 경제개혁이 본격적으로 추진됨에 따라 환율 단일화의 필요성이 대두되었으므로 인민폐의 공식환율을 내부결산가에 맞추어 평가절하하고 내부결산가 제도는 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 내부결산가와 달리 외환시장의 외환수급 상황에 따라 결정되는 시장환율의 성격을 가

지게 되었다. 현재까지 중국 인민폐의 공식환율은 무역과 국가의 연간 외환 사용계획에 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 국가계획 위원회에 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 외화의 사용권을 가질 수 없었으며, 수입 역시 반드시 국가계획위원회의 외환사용계획에 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 의

해 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.

#### 5) 외자유치 부문의 개혁

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

##### □ 국내시장 통합을 위한 중개(仲介)지역 건설

개혁초기 중국의 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제체제에 더해 사회간접자본미비와 시장분할 현상 및 지역 보호주의는 선진제조기술 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(窗口)로서의 경제특구가 필요했던 것이다.

□ 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.<sup>13)</sup> 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 산업기반 발전시켜야 했던 것이다. 한편 1국 2체제 정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 대만의 경제인들에게 안정감을 제공하여 투자심리를 제고하고, 개혁이 진행되는 동안 판이한 체제의 집착에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 최소화하기 위해서는 중간지대를 설정할 필요가 있었다. 이 또한 경제특구의 위치설정에 중요한 고려사항이 되었다.

□ 개혁·개방 정책 실험기지 확보

중국의 개혁·개방 정책은 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 개혁 과정에서 경제특구는 지방재

---

13) 이와 같은 방침은 1992.1.18~2.21에 걸쳐 등소평이 심천 등 중국 남부 지방을 순시하면서 발표한 주요 담화내용에 잘 나타나 있다. 담화내용의 요약은 張書義 編, 『中國改革開放大辭典』(夏門: 夏門大學出版社, 1994), pp. 131~137 참조.

정과 기업경영에 관한 의사결정권의 분권화, 시장가격에 의한 상품 및 생산요소의 공급과 수요결정, 외환 및 대외경제관계의 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 파급효과 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.<sup>14)</sup>

#### IV. 개혁기 중국경제의 구조적 특징 및 문제점

- 14) 1993년 외자유치 실적(직접투자 실현금액, 차관제외)을 보면, 심천 14.3억 달러, 산둥 5.2억 달러, 주해 5.6억 달러, 하문 10.4억 달러, 해남성 7.3억 달러로서 이는 중국 전체 외자유치 실적 277.7억 달러의 15.4%에 불과하다. 이는 곧 외자유치만이 경제특구 운영의 주된 목표는 아님을 보여주고 있다. 외자유치 실적은 中國統計出版社, 『中國統計年鑑 1993』, p. 528. 中國經濟年鑑編輯委員會, 『中國經濟年鑑 1994』(北京: 中國經濟年鑑社, 1995), pp. 463, 482~487, 492. 참조.

체제전환기의 중국경제에 있어서 시장화를 통한 경제구조 전환과 농촌경제의 공업화, 저임금 노동력의 지속적 공급, 연안경제의 팽창 및 외자유입 등 외형적 여건의 변화는 성장의 원동력이 되었다. 그러나 이는 자원 배분의 효율성 향상을 통한 내연적(內延的) 경제성장과는 구분되는 개념으로서 체제전환 과정에 놓여있는 중국경제의 과도기적 성격을 보여준다고 하겠다. 한편 경제구조 전환의 과도기에 금융제도 및 국유기업 관리체제의 개혁은 상대적으로 지연되었으며, 시장의 지역분할 현상과 지방정부에 의한 지역 경제 보호주의 경향은 통합된 전국적 시장의 형성을 저해했고, 지방정부의 행정적 경제관리 경향과 생산재 및 소비재 시장 성격의 비대칭성 등 비효율적인 특징이 나타났다. 이와 같은 개혁기 중국경제의 구조적 특징은 중국경제 개혁·개방 과정에서 중국이 직면한 독특한 문제로서 중국의 체제전환 경험에 근거하여 북한의 변화 가능성 판단과 방향성 예측을 위해 반드시 고려되어야 할 측면이라고 할 수 있다.

중국경제는 개혁·개방의 가속화와 투자의 급격한 증가에 따른 공업생산의 확대 등에 의해 생산재 시장에 있어서는 ‘판매자시장’(sellers’ market)이 지배적이던 중국경제는 기본적으로 ‘구매자시장’(buyers’ market)으로 전환되었으며, 특히 중국 주민 소득구조 등의 문제점으로 인해 내구성 소비재 시장이 조기에 포화상태에 도달함으로써 구매자시장으로의 전환은 더욱 가속화되었다. 1995년 중국 국무원이 실시한 제3차 공업센서스 결과에 따르면 공산품 중 생산설비용량을 비교적 충분히 활용하고 있으며 판로개척에 큰 문제가 없는 품목은 이미 전체 조사대상 품목중 6.3%에 불과했으며, 생산설비용량 활용 정도가 심각히 낮은(가동

를 50% 이하) 품목이 56%를 차지했다. 이는 중국경제 공급초과에 의한 구매자시장화 과정에 있음을 단적으로 보여주고 있다.<sup>15)</sup>

<표-8> 중국시장의 성격 변화: 상품 수급 상황

(단위: 총생산액의 %)

	수요초과비율	수급균형비율	공급초과비율
1995년 상반기	14.4	67.3	18.3
1995년 하반기	13.3	72.3	14.6
1996년 상반기	10.5	74.5	15.0
1996년 하반기	6.2	84.7	9.1
1997년 상반기	5.3	89.4	5.3
1997년 하반기	1.6	66.6	31.8
1998년 상반기	0	74.2	25.8
2000년 상반기	2	18.0	80.0

자료: 馬洪·陸百甫 主編, 『中國宏觀經濟政策報告 2000』(北京: 中國財政經濟出版社, 2000), p. 8. 劉樹成, 『“九五”重大變化與“十五”發展思路』, 劉國光 等編, 『2001年中國:經濟形勢分析與豫測』(北京: 社會科學文獻出版社, 2001), pp. 82-83.

## 1. 소득 및 소비 구조

중국의 소득 및 소비구조와 관련, 가장 심각한 문제는 소득구조의 불균형 확대와 소비의 침체현상이다. <표-9>에서 보는 바와 같이 1981~99년 동안 연평균 저축률은 빠른 속도로 증가한 반면 GDP에서 소비가 차지하는 비중은 급격히 낮아졌다.

15) 國務院全國工業普查領導小組辦公室, 『中華人民共和國1995年工業普查資料』(北京: 中國統計出版社, 1998).

<표-9> 주요 지표 변화 추이: 1981~99 기간별 연평균 증가율  
(단위: %)

구분\연도	1981-85	1986-90	1991-95	1996-99
GDP 성장률	10.8	7.9	11.6	8.3
투자율	34.3	36.3	39.3	38.1
저축율	34.2	38.9	41.3	40.9
최종소비/GDP	65.8	61.1	58.7	59.1
주민소비/GDP	50.6	46.4	43.7	40.6
1인당소비증가율	9.4	4.0	8.9	4.8
농촌주민 소득증가율	14.1	3.0	4.3	5.9
도시주민 소득증가율	4.8	4.3	7.9	4.6
주민소득증가율	11.6	3.7	6.3	5.2
주민소득/GDP	62.2	56.5	47.9	42.3

자료: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』(北京: 각년도)

주: 1980년 불변가격 기준

특히 최종소비 중에서 주민소비의 비중은 1981~85년 동안의 연평균 50.6%에서 1996~98년의 40.6%로 10%포인트 이상 하락하였으며, 1998년에는 39.0%를 기록하였다. 1인당 소비증가율 역시 같은 기간 동안 연평균 9.4%로부터 4.8%로 감소하였다. 한편 도시 및 공업부문의 개혁이 본격화된 1986~90년 동안 도시주민의 연평균 소득증가율은 농촌주민 보다 1.3%포인트가 높았으나, 주민 전체의 소득증가율은 GDP 평균 증가율보다 4% 포인트나 낮았다. 따라서 주민소득 부분이 GDP에서 차지하는 비중은 1981~85년 동안의 평균 62.2%에서 1996~99년 동안의

42.3%로 무려 20%포인트나 떨어졌다. 비록 1997년 이후 중국 정부의 적극적인 재정정책에 따라 투자율이 다소 상승했으나, 높은 저축율과 주민소비 비중의 감소로 인해 전반적인 수요부족 현상은 가속화되었다.

향진(鄉鎮)기업은 1980년대 1990년대 초반까지만 하더라도 판매자시장이 일반적이던 상황 하에서 소비재의 원활한 공급과 농촌 유희노동력의 흡수라는 기능을 통해 농촌 주민소득 증가에 크게 기여하였으나, 중복된 투자와 낮은 기술수준 및 생산품의 낮은 품질 등으로 인해 일부 경쟁력을 갖춘 기업 이외에는 점차 시장경쟁에서 도태될 수밖에 없는 상황에 이르렀으며, 1990년대 중반이후 구매자시장으로의 전환과정에서 치명적인 타격을 입었던 것이다. 결국 경영효율 및 기술수준 개선에 의한 향진기업의 경쟁력 확보야말로 향후 중국농촌의 발전을 위해 필수적인 요건이 되었다.

국유기업의 비효율성으로 인한 관련 종사자 소득 증가율의 상대적 정체와 국유기업 개혁과정에서 발생하는 실업인구 증가 역시 중국의 소비 둔화를 가속화시켰다. 중국의 공업총생산액에서 국유기업이 차지하는 비중은 1980년 76%에서 1999년 28.2%로 감소하였다. 1997년 현재 국유기업은 여전히 전체기업(獨立核算工業企業) 총고용의 65%를 차지하고 있는 반면, 이윤 규모는 전체기업의 25.1% 수준에 불과하다. 국유기업은 고용인 수에 비해 창출이윤의 비중이 낮은 반면, 부가가치 생산액 중 납세율은 27%로서 집체기업의 14%수준에 비해 매우 높으므로 그만큼 종사자들의 평균 분배소득 수준이 낮을 수밖에 없다. 국유기업의 급여 평준화 경향과 개혁과정에서의 실업인구 증가로 인해 국유기업 부문 종사자들의 소비수준 둔화 현상은 더욱 두드러지고 있다.<sup>16)</sup>

16) 中國統計出版社, 『中國統計年鑑 1998』, p. 444 참조.

기형적인 중국의 주민 소득분포 역시 소비구조의 획일성을 강화하고 소비의 폭발적 증가와 급격한 냉각 등 기복이 심한 양상을 초래하여 산업의 지속적 발전을 저해하고 있다. 중국경제의 시장화 과정에서 부유층이 양산되었다고는 하나, 인구비율로 보아 아직 중국의 소비구조에 대한 영향력은 미미하다고 할 수 있으며, 이들 역시 중국 소비재의 낮은 품질 등 환경적 요인에 의해 소비활동상의 제약을 받음으로써 높은 저축율을 보이고 있다.<sup>17)</sup> 반면 대부분의 임금소득자 및 농민의 임금 및 소득구조는 평준화된 경향을 보이고 있으므로 내구성 소비재 등에 대해 비슷한 소비주기를 형성, 소비재 시장의 부침 폭을 확대시켰다. 최근 중국정부가 기업의 임금상승을 유도하고 있으나, 중국의 기업문화가 직급 및 능력별 임금 격차 확대보다는 각종 수당의 신설 등 일률적 급여 증대 형태를 선호하는 까닭에 소비구조의 획일화는 개선되지 않고 있는 상황이다.

## 2. 산업 및 투자 구조

중국의 경제 개혁기에 지속적인 고성장의 원동력은 높은 투자 증가율이라고 할 수 있는데, 특히 공업부문의 빠른 성장으로 인해 1차 산업의 비중은 축소되었으며, 2·3차 산업의 비중은 증가하였다. 1990년 이전 시기에는 경제개혁으로 인한 농업을 포함한 1차

---

17) 중국 國家統計局農村調查總隊의 조사결과에 따르면, 연평균 1인당 소득이 1,000위안(元) 이하 소득군에 속한 중국 농민의 한계소비성향은 0.58, 3,000위안 이상의 소득군에 속한 농민의 한계소비성향은 0.49로 나타났다. 張曉山·李成貴, “農民收入和農村市場分析與豫測”, 『中國經濟前景分析: 1999年春季報告』(北京: 中國社會科學文獻出版社, 1999), p. 77.

산업과 서비스 부문인 3차 산업 생산액의 증가에 힘입어 농업부문의 상대적으로 낮은 생산성에도 불구하고 1차 산업의 비중은 27~28% 수준을 유지했으며, 3차 산업의 신속한 성장으로 인해 그 비중이 23~24% 수준에서 30%를 상회하는 수준으로 증가하였다. 그러나 1990년대에는 제조업부문 투자의 급격한 증가와 농업을 포함한 1차 산업의 투자 감소 및 생산성 정체 등의 요인으로 인해 2차 산업의 비중이 다시금 높아지게 되었다.

<표-10> 중국의 산업구조 변화추이(%)

연도	구분	1차산업	2차산업	3차산업
1978	GDP 비중	28.1	48.2	23.7
	취업인구 비중	70.5	17.3	12.2
1985	GDP 비중	28.4	43.1	28.5
	취업인구 비중	62.4	20.8	16.8
1990	GDP 비중	27.1	41.6	31.3
	취업인구 비중	60.1	21.4	18.5
1999	GDP 비중	17.7	49.3	33.0
	취업인구 비중	50.1	23.0	26.9

자료: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』(北京: 각년도)

여기에서 주목할 만한 현상은 개혁·개방의 진척에 따라 1990년까지는 경공업의 비중이 확대되었으나, 1990년대에 중공업의 비중이 다시 증가하기 시작했다는 사실이다. 특히 이와 같은 현상은 중국경제가 전반적으로 구매자시장 성격을 띄기 시작한 1995년 이후 뚜렷이 나타나고 있는데, 이는 경공업 부문의 공급초과 현상과 더불어 중국정부의 적극적 경기부양 정책에 따라 국가예산내 투자가 증가했으며, 정부주도의 투자는 주로 기본건설 및 중공업

부문에 투입되었기 때문으로 해석된다<표-11>. 중공업 부문의 비중 증가 추세는 2001년도에도 계속되어 2001년 상반기 중공업부문의 생산액 증가율은 경공업부문에 비해 3.5% 높게 나타났다.<sup>18)</sup>

<표-11>공업생산액중 경공업과 중공업의 비중 추이(%)

	1978	1982	1985	1990	1995	1998
경공업	43.1	50.2	46.7	49.2	47.3	44.2
중공업	56.9	49.8	53.3	50.6	52.7	55.8

자료: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』(北京: 각년도)

한편 중국의 취업인구 구성을 살펴보면 농업을 포함한 1차 산업 영역의 인구비중은 지속적으로 감소하여 1999년 50.1%를 차지하고 있다. 이는 중국과 비교적 근접한 1인당 소득 수준이라고 할 수 있는 1인당 GDP 1,000달러 정도 국가의 평균 GDP 구조인 1차:2차:3차=18.6: 31.4: 50.2와 인구구조인 28.6:30.7: 40.7과 비교해 보면, 향후 중국산업 구조가 고도화됨에 따라 3차 산업의 GDP비중이 빠른 속도로 증가해야 하며, 2차 산업의 비중은 감소해야 함을 암시하고 있다.<sup>19)</sup>

그러나 1999년 중국의 2차 산업이 GDP의 49.3%나 차지하고 있으며, 1990년대에 오히려 그 비중이 증가했다는 점은 중국의 투자구조가 아직도 제조업위주로 편향되어 있다는 것을 의미하는

18) 國家統計局, 「上半年國民經濟運行態勢總體良好」, (北京: 2001. 7. 17), <http://www.stats.gov.cn/xwkJ/jjcx/200107160008.htm>.

19) 소득수준과 산업구조의 연관성에 관한 통계수치는 李長明: 「產業結構與宏觀調控」, 『數量經濟技術經濟研究』, (北京: 1994) 第12期 참조.

데, 이는 사회주의 계획경제 하에서 중공업위주의 성장전략 하에 형성된 산업구조 및 정책적 특징이 아직도 유지되고 있기 때문으로 볼 수 있다. 중국의 제조업이 대부분 구매자시장 형성에 의한 경쟁압력 및 수요부족 현상에 직면하고 있다는 사실은 2차 산업의 GDP비중 감소에 따른 심각한 경제침체의 가능성이 존재함을 의미한다. 한편 인구구성에 있어서는 국제적 기준에 맞추어 판단할 때, 향후 농촌인구가 상대적으로 생산성이 높은 2차 산업 및 3차 산업 영역으로 이동해야 함을 보여주고 있다. 이는 중국경제가 아직 저임금 노동력의 2차 및 3차 산업 유입에 따른 외연적 경제성장 잠재력을 갖추고 있다는 것을 의미하고 있으나, 다른 한편 2·3차 산업의 노동력 흡수 능력이 전제되지 않는 한 심각한 실업압력이 발생할 수 있음을 보여주고 있다.

중국의 2·3차 산업의 고용창출 능력 확대는 투자효율의 증가를 통해 이루어질 수 있는데, 실질적으로 경제개혁 이래 중국경제 전반의 투자효율성 변화 추이를 GDP 성장률과 연관지어 분석해 보면, 효율성이 점차 하락하는 추이를 보여주고 있다. 이와 같은 상황은 앞의 <표-9>에서 나타나고 있는데, 1981~85년 동안과 1996~99년의 기간을 비교해 보면, 투자율은 연평균 34.3%에서 38.1%로 3.8%포인트 증가했으나, GDP성장률은 오히려 연평균 10.8%로부터 8.3%로 2.5%포인트 하락하였다. 이는 개혁초기에는 구조적 전환에 따른 경제효율성 증가로 투자효율성이 높게 나타났으나, 개혁이 진척됨에 따라 구조전환에 따른 경제성장효과는 감소하였으며, 점차 산업구조가 자본집약화됨에 따라 단위 GDP 성장에 필요한 자본량은 증가하였기 때문으로 볼 수 있다. 특히 1996년 이후 중국경제의 유효수요 부족 현상에 따라 설비투자가 이루어진 후 설비가동률이 낮게 나타나고 있으므로 투자효율성이

낮게 나타날 수 있는 것이다.

### 3. 대외경제의 구조

중국의 대외경제는 크게 재화 및 용역의 수출입과 외자 활용 부분으로 나누어 볼 수 있는데, 중국경제에서 차지하는 비중으로 보아 상품 수출입과 외자 직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)가 중요한 고려대상이라고 할 수 있다. 개혁이래 최근 내수침체로 인한 경기하강 이전 시기까지 대외경제의 역할과 기능에 대한 중국 정부의 시각은 전통적인 사회주의 계획경제로부터의 관념적 잔재를 완전히 탈피하지 못하였다. 특히 대외무역은 국제노동분업에 의한 자원배분의 효율성 증대나 거시경제 조절 수단으로서 보다는 주로 외환획득 수단 및 선진기술을 내재한 상품의 수입을 통한 기술이전 등 산업정책적 효과의 측면에서 그 중요성이 강조되어 왔다.

한편 중국경제의 투자증가로 인한 경기과열과 조정기가 되풀이되는 동안에는 주로 과열기(期)의 국내 공급부족 현상에 대한 대외무역의 보완적 기능이 부각되었다. 예를 들면, 1885년과 1993년의 경우 투자의 급격한 증가와 물가의 급격한 상승으로 물자 수급 불균형이 심화되자 각각 149억 달러와 122억 달러의 무역적자를 통해 국내 공급부족 현상을 완화시킬 수 있었던 것이다. 그러나 적어도 1995년 무렵까지 과도기의 중국경제에 있어서 유효수요 부족 현상은 문제가 되지 않았으며, 경제성장률의 둔화는 주로 과열된 경제를 안정시키려는 중국정부의 의도적 노력에 의해 나타난 현상이었으므로 수출을 통한 수요창출 효과는 정책적 고려사항이 되지 못하였다.

이러한 과거 상황과는 달리 최근 소비 및 투자 수요 부진으로 인한 중국경제의 성장둔화와 통화(通貨)수축 현상이 나타나게 됨에 따라 유효수요 창출 방안으로서 수출의 기능이 부각되고 있으며, 실질적으로 경제성장 둔화 추세가 뚜렷해진 1997년의 경우 무역수지 흑자폭이 급격히 확대되면서 순수출(수출-수입) 증가분의 GDP 성장에 대한 기여도가 34.7%에 이르는 것으로 평가하고 있는 연구결과도 있다.<sup>20)</sup> 즉 8.8%의 경제성장률 중 3.1%는 수출에 의한 성장이라는 것이다.<sup>21)</sup> 유효수요 창출 수단으로서 수출의 중요성이 인식되었음에도 불구하고, 1998년의 경우에는 아시아금융위기의 여파로 수출 증가율이 미미했으며, 1999년과 2000년에는 수입증가율이 수출증가율을 초과함으로써 수출의 경제성장 기여도는 축소되었다.

1990년대 중반 중국 경제구조가 구매자 시장위주의 압력형 경제로 전환하면서 수출 수요 창출을 통한 경제성장 모멘텀 유지가 중요한 거시경제 정책적 고려사항으로 인식되고 있으나, 중국경제 규모와 구조적 특성을 감안할 때, 대외경제는 외형적인 통계숫자를 통해서 보는 것만큼 직접적인 경로를 통해 국내 거시경제 변수에 큰 영향을 미치는 것은 아니다. 특히 국내수요 위축으로 인한 경제침체에 대외경제정책의 조율을 통한 경제성장 정책은 정책 효과에 있어서 한계성을 가질 수밖에 없다. 아시아금융위기의 여파로 인한 중국 위안(元)화의 안정성에 관한 논의 과정에서 중국

20) 裴長洪·攀明太, 「對外貿易發展的若干分析與展望」, 劉國光 等編, 『中國經濟前景分析: 1999年春季報告』(北京: 社會科學文獻出版社, 1999), pp. 130-132.

21) 수출의 경제성장 기여도가 갑자기 높아졌던 경우로는 1997년 이외에 1990년을 들 수 있으나, 당시에는 천안문사태로 인한 정치적 영향 하에 중국경제가 특수한 상황에 처했기 때문에 나타난 현상이므로 경제구조 변화에 따른 무역의 기능 변화로 보기는 어렵다.

경제의 수요확대를 위한 수출촉진 방안으로서 중국 환율의 상향조정 가능성이 제시되었으나 중국 정부는 단기간내의 위안(元)화 평가절하 가능성을 일축하였다. 이는 단순히 국제 정치경제적인 고려에 의한 정책 선택이라기 보다는 나름대로 중국경제 현실에 입각한 논리적 근거를 가지고 있다.

첫째, 중국경제 성장의 주요 원동력은 국내수요의 증가이며, 대외수출의 영향력은 상대적으로 미약하다. 얼핏 이와 같은 논리는 2000년 수출입총액 4,743억 달러로 세계 제7위의 무역규모를 갖춘 중국에 걸맞지 않는 것 같으나, 두 가지 측면에서 설득력을 갖는다. 우선 공식환율 적용시 2000년 현재 GDP의 44%수준인 수출입 규모는 중국 위안화의 실질 구매력 기준으로 환산할 경우 그 비중이 적어도 절반 이하로 줄어든다. 다음으로 중국 수출입에서 원자재를 제공받거나 수입하여 가공·조립 후 재수출하는 형식의 가공무역이 차지하는 비중은 1998년 총수출입액의 53.4%를 차지하였다. 비록 근래에 가공무역 대상 산업으로서 섬유·의류산업이 축소되고 전기·기계산업이 부각되면서 부가가치 창출율이 높아지고 있다고는 하나, 국내수요 창출에 미치는 영향은 여전히 제한적이라고 밖에 할 수 없다. 실질적으로 중국정부는 수출증가로 인한 국민소득 증대 효과보다는 무역수지의 안정적 관리를 통한 외환수급 균형의 기능을 더욱 중시해 왔다.

둘째, 중국의 무역액 중 가공무역의 비중이 50%를 상회하는 상황 하에서 위안(元)화의 평가절하는 수입원자재의 가격 상승을 의미하며, 이는 다시 수출가격의 상승으로 이어지므로 초기의 수출 증대 효과가 단기간에 상쇄될 수 있을 뿐만 아니라 심지어 수출품의 국제경쟁력 상실을 초래할 수도 있다. 특히 최근의 가공무역 대상 산업이 점차 높은 기술수준의 부품을 필요로 하는 전기전자

및 기계 부문으로 이전되는 상황 하에서 수입가격 상승의 부담은 더욱 커질 수밖에 없는 것이다. 1999년 중국의 수출 증가율이 6%에 그친 반면 수입은 18%의 증가율을 보였으며, 2000년도에도 수출증가율은 27.8%, 수입증가율은 35.8%로 나타난 것도 이와 같은 가공무역 구조의 변화와 무관하지 않은 것으로 보인다.

한편 중국은 대외무역제도의 지속적인 분권화 조치를 취함으로써 국내경제와 국제경제의 유기적인 연계성을 확보할 수 있었으나, 여전히 외환제도를 통한 수출입 총량 및 무역수지 관리 정책을 유지하고 있다. 중국은 2001년 9월말 현재 2,000억 달러 이상의 외환보유고를 가지고 있으나, 1,500억 달러 이상의 대외채 무국이며, 외자유입 속도 역시 둔화되는 추세에 있고, 선진기술 상품에 대한 국내경제의 강한 수입수요가 존재한다는 점을 감안할 때, 자유로운 외환거래를 통한 위안(元)화의 태환(兌換)화폐화는 상당한 시일을 필요로 하는 사안이다. 따라서 당분간 중국정부가 외환수급상의 문제로 인해 평가절하를 단행할 가능성은 낮다.

그러나 장기적으로 볼 때, 중국 위안화의 환율은 단순히 외환보유고나 외환 수급상황에 의해서만 결정될 수 있는 사안은 아니다. 본질적으로 중국의 경제 개혁·개방이 중국화폐의 태환화를 지향한다고 볼 때, 향후 추진될 제도개혁의 성격과 방향은 위안(元)화 환율과 불가분의 관계를 가지고 있다. 예를 들면 국유기업 개혁 및 국내수요 진작을 위한 주민소득 증대는 환율의 결정에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 아직까지 위안(元)화는 체제전환 과도기에 놓여있는 중국경제의 제도적 특징상 실질구매력과 공식환율 사이에 상당한 차이를 가지고 있다.

특히 공식환율 대비 위안화의 구매력이 높은 것은 중국의 임금 체계와 이를 보전하는 사회복지제도에 기인하는 바가 크다고 볼

수 있다. 향후 국유기업 개혁은 필연적으로 기업으로부터 사회복지기능의 분리를 의미하며, 재정상의 제약으로 인해 사회복지영역의 상당부분은 주민의 개인적 부담으로 전환될 것이다. 개혁의 진척에 따른 가격 보조금 폐지와 기업의 사회복지기능 약화는 임금 및 물가의 상승을 의미하며, 점차 위안화의 공식환율과 구매력간의 격차는 줄어들게 될 것이며 심지어는 양자간의 관계가 역전되는 양상이 나타나게 될 수도 있다. 이 경우 임금 및 물가 상승속도에 비례하여 중국경제의 생산성이 향상되지 않는 한 위안화의 평가절하는 불가피하게 될 것이다. 최근 소비 진작을 위한 중국정부의 임금 인상정책과 사회복지제도의 변화로 인한 지출 증가 등으로 인해 인민폐(人民幣)의 구매력은 떨어지고 있으며,<sup>22)</sup> 무역수지 흑자 폭이 급격히 감소하고 있다는 점에서 위안(元)화의 평가절하 또는 변동폭 확대를 통한 수출촉진 정책을 채택할 가능성은 상존한다고 하겠다. 그러나 이 경우에도 앞에서 설명한 바와 같은 중국경제의 특징으로 인해 화폐 평가절하를 통한 경제성장률 제고 효과는 제한적일 수밖에 없는 것이다. 오히려 평가절하시에는 경제성장에 대한 긍정적 효과보다는 수입물가의 상승효과로 인한 통화팽창 현상이 나타날 수 있다.

---

22) 1999년 중국 중앙정부는 국가행정기관 공무원의 급여를 평균 40%이상 인상하기로 결정했으며, 동시에 기업들이 경영상황을 고려하여 스스로 직공 임금을 결정할 수 있도록 하였다. 2000년 초에도 국가기관 종사자 급여를 평균 30%인상하였으며, 2000년도 전국 인건비 상승률은 평균 10% 이상인 것으로 평가되고 있다. 張志超·李平·周豪, 『加強豫算管理與積極財政政策』(北京: 經濟科學出版社, 2000), p. 161; 中國信息報, 2001. 4. 4.

#### 4. 중국 지방경제의 시장성격

중국경제는 전체적으로 본다면 연안지역 경제의 압도적 우위에 의해 통계적 착시현상을 불러일으킬 수 있다. 즉 전국적인 평균 개념의 통계자료는 주로 연안지역의 우월한 경제력에 의해 가중치가 결정되는 상황에 놓이게 되는데, 이에 의존하는 경우 중부 또는 내륙지역의 현실적 경제상황에 대한 왜곡된 인식을 가질 수 있다. 北京과 上海 및 남부 경제특구지역을 포함한 연안지역의 발전된 경제권역의 시장화 정도 및 시장성격과 중부 및 내륙지역의 시장화 정도나 시장성격은 판이하다.

시장화의 속도가 빠르고, 압력형경제로의 전환에 필요한 경쟁적 여건이 일찍 조성된 연안지역에서는 비생산적 편익추구 행위를 허용할 수 있는 공간이 제한되어 있다. 그러나 중국시장의 분할현상과 지역보호주의를 감안할 때, 전통적으로 자급적·비경쟁적 산업체제를 구축하고 있는 내륙경제의 경우, 지방정부의 경제적 의사결정 참여도는 매우 높으며, 지방단위의 자의적인 산업정책 및 기업규제 조치를 채택할 가능성 역시 매우 높다. 또한 중국의 지방경제는 지역사회의 특징상 경제주체간의 혈연 및 지연적 연계성이 상대적으로 강하다고 볼 수 있으므로 지방정부의 경제적 간여도가 높을수록 비생산적 편익추구 행위의 동기가 발생하게 된다.

시장지향적 개혁을 위한 중국 중앙정부의 노력에도 불구하고, 중국시장의 분할현상과 지역보호주의 및 경제주체들의 행동양식에 남아있는 개혁 이전시기의 관성 등은 아직도 지방정부로 하여금 각종 비공식적 수단을 통해 지방기업을 통제·관리할 수 있는 공간을 제공하고 있다. 예를 들면 지방정부는 중앙정부가 가격자유화를 결정한 품목들에 대해서도 가격 통제를 지속하는 경우가 빈번

한데 이는 주로 지나친 가격 변동으로 인한 지역경제의 혼란과 지방정부 세수(稅收)감소에 대한 우려 때문이다. 또한 개혁이전 시기의 자급적 지방경제체제로 인해 지방기업은 대체로 독점적 위치를 가지고 있으며, 독점적 지위의 유지는 지방정부의 정책과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 독점적 기업의 생산품 가격은 시장경쟁에 의해 결정되기보다는 지방정부의 정책적 판단에 의해 결정되는 경우가 많으므로 기업이나 지방정부는 다같이 시장상황의 변동에 따른 급격한 가격 변화를 원하지 않으며, 지방정부의 경제적 간여는 정당한 것으로 받아들여진다.<sup>23)</sup>

한편 지방정부가 추진하는 투자사업을 위한 원자재 가격 및 지방정부 관할 하에 있는 기업의 원부자재 가격은 가능하면 낮게 유지하려는 동기가 존재하는데, 이는 기업의 생산원가를 낮춤으로써 이윤율을 높이고 나아가서 지방정부 세원(稅源)을 확대할 수 있기 때문이다. 또한 어떤 경우에는 지방정부가 필요로 하는 물자를 시장가격보다 낮은 가격에 판매하는 대신 지방정부는 해당기업에 대해 부족한 물자의 공급을 보장하는 일종의 교환관계가 성립하기도 한다.

이와 같은 중국 지방정부의 경제간여 동기는 기본적으로 중국시장의 분할현상과 자급적 지방경제체계에 기초한 지역보호주의로 인해 발생하는데 이는 곧 중앙정부차원의 시장지향적 개혁정책의 걸림돌로 작용하고 있으며, 중국경제의 지역별 격차 확대를 초래하고 있다. 지역별 경제력 격차는 산업기술력이나 인적 자원의 수준 등에 있어서 지역간 불균형을 악화시키고 이는 다시 지방정부

23) 이와 같은 주장을 뒷받침하는 증거로 가격결정구조를 들 수 있다. 국가고정가격 또는 국가지도가격 결정체계에 있어서 省級 또는 市級정부는 중앙정부가 결정한 항목에 추가로 지방경제의 필요성에 따른 관리 가격 체계를 갖추게 되는 것이다.

의 보호주의 정책을 강화시키는 일종의 악순환 현상을 초래하게 되는데 이 부분이 바로 지방정부와 지방기업간에 담합을 통한 비생산적 편익추구 행위가 존재할 수 있는 공간과 동기를 제공하는 것이다. 또한 지방정부의 적극적인 간여 하에 독점적 지방기업의 존재로 인해 중국 지방경제에서의 시장성격은 개혁기 이후 연안지역에서 일반적으로 관측되는 압력형 경제와는 다소 거리가 있는 흡입형 경제와 압력형 경제의 혼합적 양상을 보이게 되는 것이다. 이 경우 지방경제에 있어서 가격과 품질 및 기술수준 등의 공평한 경쟁체제는 갖추어지기 어려우며, 폐쇄적 담합 등에 의한 의사결정 구조가 유지될 수 있는 것이다.

## 5. 생산요소 이동의 제약요인

중국경제의 통합된 구매자시장 형성과정에서의 장애요인으로는 앞에서 살펴본 지방정부와 지방기업, 그리고 지방시장의 특징적 성격이외에 사회주의 계획경제의 관성으로 인한 산업구조 조정의 어려움을 들 수 있다. 우선 자본이동의 한계성을 주요 장애요인으로 들 수 있는데, 개혁 착수이래 중국산업에 있어서 자본의 형성 및 이동과 관련하여 유연성이 지속적으로 확대되어 왔으나, 산업 부문간의 폐쇄성은 자본의 원활한 수평이동을 가로막거나 자본흐름상의 병목현상을 야기하고 있다. 물론 이와 같은 자본이동의 장애요인을 극복하기 위해 중국정부는 여러 보완적 정책을 시행해 왔으나, 아직 이와 같은 보완적 정책의 효과는 중국산업의 방대한 규모에 비해 미약한 수준에 머물고 있다.<sup>24)</sup>

24) 보완적 정책에는 지역기업간의 협력 및 합작 사업을 위한 금융지원 및 신용대출 확대, 중국 기업간의 합영사업 추진, 주식시장의 확대, 기업 소유제도의 전환 및 지방기업간의 보상무역 확대 지원 등이 포함된다.

중국기업이 개혁 이전시기의 잔재인 ‘小而全,大而全(작은기업이나 큰기업이나 다같이 각종 생산라인을 모두 갖추고 있는 현상을 지칭)’식의 비특화(非特化)의 특징을 가지는 상황에서 기술적으로 진보된 새로운 생산라인 등에 투자를 희망하는 경우, 새로운 영역의 개척을 위한 투자재원의 조달은 어려우며, 기업이 보유할 수 있는 금융자산의 종류 역시 제한되어 있으므로 자본의 조달과 투자 방식은 여전히 상당한 수준의 제약하에 놓여있다. 특히 지방기업의 경우, 기업의 투자 및 자원조달 형식 등은 지방정부의 경제권에 직접적인 영향을 미치므로 지방정부차원의 간여는 원만한 자본흐름을 저해하는 또 다른 요소로 작용하고 있다. 중국의 은행체계 역시 아직은 각급 정부의 행정적 통제하에 놓여 있다고 볼 수 있으며, 진정한 시장수요 및 경제타당성에 의한 금융자본 매개체로서의 기능은 제한적이다. 중국의 금융체계는 시장경제의 본연적 기능을 발휘하기에는 아직 초보적인 단계에 놓여있으며, 금융자본의 조달은 여전히 각급 정부와의 관계 속에서 이루어진다. 물론 최근 중국 국내경제의 침체 여파로 중국정부는 금융기관의 기업대출을 장려하고, 이를 위해 이율 역시 지속적으로 낮추었으나,<sup>25)</sup> 이는 단지 기존의 틀 속에서의 대출을 확대함으로써 경기회복을 추진하기 위한 것이며, 산업간의 자본이동을 통한 산업구조 조정을 가속화하기 위한 것은 아니라는 점에서 한계성을 가지고 있다. 이와 같이 산업간 산업구조 조정을 위해 필수적인 자본시장의 미발달과 아직 낮은 수준에 머물고 있는 설비 감가상각률 등으로 인해 중국기업은 기본적으로 시장상황의 변화에 따라 시장진출입을 결정한다기보다는 기존 생산라인의 확장과 축소 등과 같

25) 중국정부는 경기회복을 위해 1997년 8%대이던 대출이율을 2000년 2-3% 수준으로 낮추었다.

은 산업내에서의 적응에 익숙한 상황인 것이다.

제도적 측면에서 본다면, 비록 1980년대 중반 중국의 「기업과 산법」이 제정·발효되었으나, 지방정부의 보호와 자급자족적 지방 경제체계 및 자본시장의 미발달 등 요인으로 인해 비효율적 기업이 파산하여 기업을 폐쇄하는 경우는 일반적인 상황이라고 보기 어렵다. 따라서 이들 비효율적 기업들은 각급 정부의 보조금 지출 및 우대적 금융대출 등의 방식을 통해 여전히 생존할 수 있으며, 수익성이 기대되는 타 산업부문으로의 전환이 어려운 상황에 놓여 있다.

또한 실업문제와 인플레이션을 포함한 거시경제적 불안에 대한 중국정부의 우려는 자본이동성 및 산업간 가격구조의 획기적 변화를 통한 구조조정을 더욱 어렵게 하고 있다. 산업부문간 가격구조 합리화의 어려움 역시 중국 가격기구의 유연성을 제약하고 있으며, 개혁이래 산업내 가격변화의 유연성이 상대적으로 큰 상황하에서 경제적 타산성에 의한 기업의 산업간 이동은 어려움을 겪고 있다. 즉 기업 또는 산업의 구조조정은 주로 동종(同種) 산업내에서 이루어지고 있으며, 이 경우 자본시장의 미발달과 함께 각 산업부문을 관장하는 중앙정부 또는 지방정부와 기업간의 정치경제적 연계성의 고리를 끊기는 힘들어지는 것이다. 또한 실업문제와 인플레이션을 포함한 거시경제적 불안에 대한 중국정부의 우려는 자본이동성 및 산업간 가격구조의 획기적 변화를 통한 구조조정을 더욱 어렵게 하고 있다. 이와 같은 상황하에서 여전히 정부의 각 산업 관장 부서는 각각의 산업부문에 속한 기업들과 보호자와 피보호자의 관계를 유지하게 되며, 이는 곧 정부와 기업 또는 기업과 기업간의 인적 네트워크인 ‘관계(關係)’를 활용한 비생산적 편익추구 행위의 동기를 유발할 수 있다.

중국의 산업간 구조조정과 연관된 문제점으로 노동력이동의 제약요인을 들 수 있다. 노동력 이동의 제약성과 노동시장의 미발달은 중국경제의 특징적 요소 중의 하나이다. 비록 개혁착수 이래 중국경제에 있어서 노동력 이동의 제약요인이 상당부분 제거되었으며, 노동력의 이동 정도가 지속적으로 증가해 온 것은 사실이나, 상품시장의 시장화 속도와 비교한다면 노동시장의 성숙도는 상당히 낙후되어 있다고 평가할 수 있다. 특히 아직 어느 정도 유지되고 있는 노동력 배치 및 사회복지기능과 관련된 지방정부의 통제기능과 식량 보조금 문제 등은 여전히 중국의 노동력 이동성을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 법률적으로는 가능하나, 아직 중국사회에 있어서 노동자의 해고는 일반적인 관행으로 받아들여지지 않고 있으며, 기업의 입장에서도 노동력의 추가고용과 해고는 난이도에 있어서 불균형한 상황이다. 즉 추가고용이 해고보다 용이한 비대칭적 상황에 놓여있다. 또한 산업간 구조조정이 어려운 중국경제의 현재 상황하에서 기업의 합병 또는 계약에 의한 협력체계 구축시에도 대부분의 노동력 이동은 동종(同種) 산업내에서 이루어지게 된다. 따라서 중국의 노동시장 역시 산업간의 이동이 어려운 상황하에서 정부의 해당 산업 소관 부서 또는 지방정부의 관리하에 있다고 보는 것이 옳을 것이며, 시장경제적 의미에서의 노동시장 형성까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 판단된다. 따라서 노동시장에 대한 행정규제나 정부의 관리정책 역시 중국 기업의 정부 또는 다른 기업에 대한 비생산적 편익추구 행위의 동기를 부여하게 되는 것이다.

마지막으로 중요한 생산요소의 하나인 토지시장의 미발달 역시 중국 산업간 시장논리에 의한 구조조정을 저해함으로써 비생산적 편익추구 행위를 조장할 수 있다. 개혁기에 기업의 인수 또는 합

병 등과 같은 방식을 통해 사업확장을 피하는 기업은 토지를 확보할 수는 있으나, 중국에서 이와 같은 인수 합병 등은 제도적 제약요인으로 인해 여전히 동종 산업내에서 수직적 또는 수평적 구조로 이루어지고 있다. 더욱이 과거 사회주의 계획경제체제하에서의 비효율적 토지사용 관행은 중국경제의 발전에 따른 공업용지 부족현상을 더욱 악화시키고 있으며, 토지시장의 미발달은 토지의 획득을 위한 정부와 기업, 기업과 기업간의 비생산적 편익추구 행위에 동기를 부여하고 있는 것이다.<sup>26)</sup>

---

26) 개혁이전 시기에 행정적 수단을 통해 토지를 할당받았던 중국의 국유기업 또는 농촌 집체소유기업의 경우, 비록 사용하고 있는 토지에 대해 적정수준의 지대(地代)를 지불하지는 않고 있으나, 이들의 토지사용권은 법률에 의해 보장받고 있으므로 현재 사용자의 동의없이 기존 사용자의 토지를 새로운 목적을 위해 환수하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 새로운 기업 또는 기존 사업의 확장을 목표로하는 기업이 용도에 적합한 용지를 획득하기란 매우 어려우며, 이를 위해서는 높은 보상비용을 지불하거나 ‘關係’를 활용한 비생산적 편익추구 행위에 의존하는 경우가 발생한다.

## V. 북한 체제변화에 대한 합의

### 1. 북한 경제정책의 변화와 체제전환

북한은 1990년대의 경제난을 극복하는 과정에서 정책노선과 경제운영체제, 그리고 대외경제관계에 있어서 정책적 유연성을 제고할 수 있었으나, 북한의 정책적 변화는 상황적 변화에 따라 생존을 위해 불가피하게 선택하게 되었다는 점에서 ‘피동적 성격’을 띠고 있다. 북한은 표면상의 ‘강경’과 이면의 ‘유연’이라는 꾀리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있는 것이다.

북한 경제의 정상적 발전을 위한 핵심적 요소는 북한 스스로의 경제운영 방식이라는 점에 대해서는 이견이 있을 수 없다. 1990년대에 북한은 극심한 경제난을 극복하기 위해 나름대로 새로운 경제정책을 시도해 왔으며, 생존을 위해 불가피했던 현상적 변화를 제도적으로 수용하는 양상도 보여주었다. 그러나 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방노선을 공표하지는 않고 있으며, 오히려 사회주의 국가의 시장지향적 개혁·개방에 대해서는 부정적 시각을 노정해 왔다. 또한 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 가지는 정책변화상의 제약요인과 정책변화 경험의 한계 등은 북한의 변화가 아직은 ‘체제의 틀’ 속에서 이루어지고 있는 근본 원인이라고 볼 수 있을 것이다.

북한의 ‘변화’에 대해서는 다양한 평가가 이루어져 왔으며, ‘변화’에 비중을 두는 견해와 ‘지속’적 특성을 더욱 중시하는 관점이 혼재해 왔다. 그러나 변화와 지속을 판단할 수 있는 기준과 준거에 대한 논의는 상대적으로 미미했다고 볼 수 있으며, 대부분의 판단

은 시사(時事)적이며 주관적인 양상을 보여왔다.

일반적으로 스탈린식 경제발전 모델을 원형으로 하는 사회주의 경제체제의 결함은 명령형 계획기제의 비효율성, 중공업위주의 불균형한 발전전략, 인센티브 체계의 미비, 연성예산제도에 기인한 결핍현상의 악순환 등으로 지적되어 왔다. 이와 같은 사회주의 계획경제의 결함은 주로 자본주의 시장경제와 달리 국가가 주축이 되어 생산과 분배, 소비와 축적을 결정하는 과정에서 발생하게 된다. 그 중에서도 축적 전략은 중심 고리로서의 중요성을 가지는데, 이는 자본주의 시장경제적 생산 및 축적 양식을 부정하고 자본가를 대신할 국가의 기본적 기능을 축적을 통한 경제성장으로 파악했기 때문이다.

그러나 각 사회주의체제가 처해 있었던 상이한 경제발전 단계 및 경제구조, 세계 경제체제와의 관계, 지배엘리트의 이념적 성향 및 채택해 온 정책노선에 따라 각국이 겪어 온 경제체제 변화의 경로 역시 상이하게 나타난다. 일반적으로 사회주의 계획경제의 초기 발전단계에서는 스탈린식 축적 모델에 충실하나, 시간이 경과함에 따라 해당 경제체제의 특징에 적합하고, 지도부의 정치적 이념을 반영한 변형적 축적 모델을 채택하게 된다. 즉 사회주의체제는 경직된 운영체제를 상이한 정치문화 및 경제적 조건에 맞게 적응시키려는 노력을 계속해 옴으로써, 1980년대의 극적인 변혁을 경험하기 이전에도 이미 사회주의 국가간 상당한 정도의 다양성이 표출되었다.

1990년대의 경제위기 극복과정에서 북한경제 역시 적지 않은 변화를 겪어왔다. 비록 외자유치 실적에 있어서 소기의 성과를 거두는데는 미흡했으나, 나진-선봉지역 개발계획 추진과정에서 대외 개방을 위한 법률제정과 환경조성 등의 경험을 축적할 수 있었으

며, 극심한 식량난 및 생필품 부족현상을 극복하기 위한 생존수단으로서 비공식부문 경제의 확산과 주민 이동 현상의 확대를 묵인해 왔다. 또한 대외관계 개선노력을 통한 외부지원 획득과 남북한 교역관계 확대 과정에서 북한경제의 대외의존도 역시 높아졌다.

그러나 경제적 어려움으로 인해 ‘불가피’했던 북한의 적응 과정에서 나타난 현상에 근거하여 북한체제의 근본적 변화 여부를 평가하기란 쉬운 일이 아니다. 향후 북한 경제체제의 변화를 가늠해보기 위해서는 여러 가지 기준을 설정해 볼 수 있을 것이나, 북한과 같이 경제체제 ‘개혁’의 필요성을 공식적으로 인정하지 않고 있는 사회주의 국가에서 정책노선이나 제도의 변화를 당국의 공식발표나 공식 문건에 의존하여 확인하기는 어려운 것이다. 따라서 향후 북한 경제체제의 변화 방향을 판단하기 위한 방법으로는 중국의 경제개혁 경험을 비교기준으로 하여 북한의 경제발전 전략 변화의 ‘불가피’성과 방향성, 그리고 중국모델의 북한 적용 가능성을 분석·평가해 보는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

## 2. 북한의 경제발전 전략

전통적인 중앙계획하의 사회주의 경제에서는 정부의 재화와 용역에 대한 생산, 배분, 소비의 계획에 의거하여 물질자원과 금융자원이 행정기관의 명령과 조직을 따라 생산자나 소비자에게 배분된다. 그 과정에서 시장기구를 통한 가격의 형성은 철저히 배제되며 정부가 경제개발전략을 위해 결정한 가격은 단지 회계상의 역할을 담당할 뿐이다. 따라서 정부의 재정은 모든 시장경제체제의 가격기구를 대신하여 물질자원과 금융자원의 효과적인 배치를 총괄하게 되어, 생산 및 소비에 있어서 경제 각 부문의 상대적인 비

중을 결정하는 것이다.

정권초기에 생산수단 소유제도의 사회주의 개조를 완료한 북한은 스탈린식의 강력한 중앙집권적 개발계획을 채택했는데, 짧은 시간내에 자립적 북한 경제의 건설과 공업화를 이룩하기 위해 중공업부문의 투자에 치중했으며, 국방과 경제건설을 병행한다는 기치하에 거대한 군산 복합체를 구성하게 되었다. 따라서 농업과 경공업 및 운송 에너지 등 사회간접시설 부문은 상대적으로 그 재정지출 우선순위에서 멀어지게 되었다.

북한은 균형재정의 유지에 큰 비중을 두고 있고 또 정부의 재정이 국가경제 전반에 걸친 운영상태를 반영하고 있기 때문에 북한경제가 처한 상황이나 국가정책이 변함에 따라 재정지출을 구성하고 있는 각 항목의 비율도 상대적으로 민감하게 변해 왔다. 특히 1950년대 말부터 60년대 초에 걸쳐 북한과 소련의 정치적 관계가 소원해짐에 따라 소련으로부터의 군사 및 경제원조가 격감하고, 또 중국에서의 문화대혁명의 진행으로 중국으로부터의 지원도 어려워지게 되자 북한 자체의 한정된 재원으로 북한경제의 급속한 공업화와 국방력증가를 동시에 추구해야 하는 어려움에 빠지게 되었다.

북한의 제1차 7개년 계획은 이러한 북한이 처한 상황의 변화에서 이해할 수 있는데, 자립적 경제체제를 구축하기 위해 집중적이고 강도 높은 중공업분야의 건설에 착수함과 동시에 그를 위한 물질적 자원을 확보하기 위해 농업분야의 '청산리' 방식과 공업분야의 '대안' 체제라는 자원 동원을 위한 경영방식을 착안하게 된 것도 이 무렵이었다. 그러나 중공업 분야의 건설을 우선적 목표로 한 무리한 자립경제의 추구는 필연적으로 북한경제로 하여금 내연적 성장보다는 외연적 성장의 방향으로 나아가게 만들어 80년대

와 90년대에 겪게 되는 어려움의 근원을 제공하게 된 것이다.

1960년대 초반부터 중반에 걸치는 동안 북한의 재정지출 중에서 인민경제비의 비율이 현저히 높은 것은 바로 이러한 북한의 정책방향을 반영한다 하겠다. 더구나 북한경제는 60년대 중반부터 70년대 초에 걸친 과도한 국방비의 지출로 인해 본래부터 무리하게 추진되던 경제건설에 큰 차질을 빚게되었다. 1967~71 동안에 인민경제비는 평균 재정지출의 47.5%를 차지해서 1960~66 동안의 평균 70.7%와는 현격한 차이를 보였다. 대신 국방비는 1960~66 동안의 평균 4.8%에서 1967~71 동안의 평균 31.2%로 크게 늘어났다. 같은 시기에 사회문화비와 관리비도 다소 감소해서 당시 북한이 군비증강에 모든 국력을 집중시켰음을 알 수 있다.

북한경제의 경제적 기반이나 기술적 조건에 대한 고려 없이 조급하게 추진된 자원동원식의 중공업화 정책과 지나친 국방비의 지출로 인해 1차 7개년 계획이 차질을 빚고 경제 부문간의 불균형이 심화되자 6개년 계획기간 동안 북한은 다시 재정지출의 구조를 조정함으로써 그동안 노정된 문제점을 해결하려 했다. 인민경제비와 사회문화비가 큰 폭으로 증가하고 국방비는 거의 반 수준으로 줄어들었으나 중공업위주의 투자정책이나 외연적 성장정책을 변경한 것은 아니었다.

따라서 1970년대에 북한경제는 한편 적극적인 해외로부터의 자본재 수입과 경제적 측면을 중시한 정책의 채택 등으로 인해 외형적으로는 지속적인 성장세를 보였으나, 객관적 조건을 무시한 무리한 경제정책으로 말미암아 구조적 문제점들은 더욱 심화되어 간 시기라고 할 수 있을 것이다. 자본재 수입이 증가한 반면 국내경제와 국제경제의 단절을 위한 중앙계획적 사회주의 경제체제의 각종 제도적 장치와 자급적 경제의 추구로 인한 외화 획득 능력의

결여는 북한경제의 외채를 누적시켰고, 외채상환 능력의 부족으로 인해 북한경제의 현대화와 효율성 제고를 위해서는 절대적으로 필요한 서구 선진기술과 자본재의 도입을 어렵게 만들었다. 따라서 1970년대 초반의 적극적인 경제개발 전략은 한계를 가질 수밖에 없었으며, 자금적 중공업 건설을 위한 동원식 경제정책의 문제점과 자본재와 원자재 수입능력의 결여는 70년대 후반부터의 북한경제의 침체를 가져왔던 것이다.

1980-93년 동안 북한은 인민경제비로 평균 64.7%, 국방비로 평균 13.4%, 사회문화비로 평균 20.0, 관리비로는 평균 1.9%를 지출했는데, 70년대에 비해 경제비는 증가했고 다른 부문은 감소했음을 보여준다. 특히 경제비는 60년대 초반 이래 높은 비중을 차지했으며, 또한 계속 증가 추세에 있는데, 이는 북한경제가 처한 곤경을 말해준다고 할 수 있겠다. 1980년대 이래의 경제비의 지속적 증가는 그 성격에 있어서 그 이전과 구별된다. 1960년대와 70년대의 경제비의 증가가 북한경제의 중공업부문의 확장을 목적으로 했다면 80년대 이후에는 북한경제의 구조적 문제점의 시정, 즉 중간재, 에너지, 운송 등의 부문에 존재하는 병목현상을 타개하거나 생산 및 소비 부문을 위한 보조금을 증액하기 위한 것이 그 특징이다. 따라서 생산부문의 확장이나 새로운 생산영역에 대한 투자는 상대적으로 위축되고 있는 것으로 판단된다.

한편 북한은 순수 국방비 지출이 아니더라도 과거에 지나치게 비대해진 중공업 분야의 군산복합체부문의 투자기아(investment hunger)적인 자금수요가 존재하므로, 경공업 등 북한경제의 취약 부문에 대한 자원 배분의 어려움에 직면하고 있다. 북한은 우선 경제적인 어려움을 타개함으로써 사회문화비라든가 관리비 등의 감소분을 차후에 보상할 수 있다고 보고 있으나, 누적되어 온 주

민들의 생활수준 향상욕구나 경제적 효율을 위한 관리기구의 확대 등도 시급한 문제들이므로 북한재정에 있어서 재원의 분배는 가일층 어려움에 직면하고 있는 것이다.

### 3. 중앙과 지방 경제의 관계

북한의 지방경제는 중앙경제기관들에 소속되어 관리·운영되는 중앙경제에 대응하는 개념으로 지방의 국가경제기관에 의해 관리·운영된다. 주로 지방자체의 소비적 수요를 충족시키기 위한 지방공업과 농촌경리, 수산업, 지방건설과 상업 등의 영역을 포함한다. 계획경제의 구조적 문제점 및 경제정책의 편향성으로 인한 부족현상이 보편적 특징이라 할 수 있는 북한경제에서 지방경제는 지방의 유희자원을 최대한 동원함으로써 지방주민을 위한 소비재 공급능력을 극대화시키려는 목적을 가지고 있다. 즉 자원배분 및 경제관리의 효율성을 증대시키기 위해 중앙경제와 지방경제의 기능과 영역이 분화되어 있다기보다는 북한의 지방경제는 중앙경제 및 중공업 위주의 자원배분으로 인한 지방주민들의 일상 생활용품 부족현상을 개선하기 위해 지방의 유희자원이나 대규모 중앙공업의 부산물 등의 활용을 통한 자원동원의 종속적 기능을 부여받고 있는 것이다.

북한의 예산체제는 중앙예산과 지방예산으로 구성되며, 중앙예산과 지방예산이 합쳐진 전체예산을 국가예산이라 한다. 특히 북한에서는 ‘지방예산제’를 독창적인 제도로 강조하고 있는데, 자체적 정의에 따르면 지방예산제는 “국가의 중앙집권적지도밑에 지방정권기관들이 자체로 벌어서 자기 지방의 살림살이를 제힘으로 꾸려나가는 새로운 지방살림살이운영방법”으로 규정하고 있다.<sup>27)</sup>

북한의 지방예산은 도(직할시)와 시·군(구역)예산으로 이루어지며 지방경제부문에서 창출된 사회총생산물과 국민소득을 화폐형태로 조성하고 경제계획을 수행하기 위해 재정적으로 통제하여 재분배하는 기능을 수행한다. 지방예산의 수입원은 지방경제에서의 거래수입금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중앙과 도 예산소속 기관 및 기업소가 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타 수입 등으로 이루어진다. 한편 지방예산의 지출대상은 지방산업 및 농촌경리, 지방상업, 지방의 도시경영, 교육, 문화, 보건 부문이며, 지출항목은 ‘지방적 의의를 가지는 인민경제에 대한 지출’, 사회문화시책에 대한 지출, 지방기관들의 유지비 지출 등으로 구성된다. 한편 지방예산에서의 수입초과분은 상급단위의 예산에 단계별로 반영된다. 즉 군예산 초과수입분은 도종합예산에, 도종합예산 초과수입분은 중앙예산에 반영되는 것이다.

특히 1975년 4월 최고인민회의 제5기 제5차회의에서 김일성이 “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여”라는 문헌을 발표한 이후 북한의 지방예산제도는 중앙으로부터의 국가보조금 축소에서 한걸음 더 나아가 지방의 수입초과분을 중앙예산에 편입시킬 것을 강조하고, 중앙예산에 대한 기여도에 따라 물질적 인센티브를 제 공함으로써 지방자원의 동원에 더욱 박차를 가하게 되었다. 결과적으로 이와 같은 지방예산제도의 강화는 지방경제에 대한 국가의 부담을 덜고, 중앙계획에 의해 결정된 중공업 등 주요 부문의 축적을 가속화하려는 북한의 경제정책 노선을 반영한 것이었다. 따라서 초기에는 ‘지방유지금’이라 하여 중앙 및 도의 중앙계획 관리하의 기업소들이 결산이윤의 일정비율을 시·군 등 지방예산에 분배함으로써 지방예산을 보조하였으나, 점차 지방예산제도가 지방

27) 사회과학출판사, 『경제사전』 제2권(평양:사회과학출판사, 1985), p. 443.

자원 동원의 기능을 수행함에 따라 오히려 지방기업소의 이윤이 중앙예산의 일부로 편입되게 되었다.

### <표-12> 북한의 국가예산중 중앙 및 지방예산의 비중 변화 추이

(단위: %)

구분\년도	1960	1964	1973	1975	1980	1983	1987	1990	1991
중앙	65.5	54.5	83.3	79.9	85.6	84.5	84.5	85.9	87.2
지방	35.5	45.5	16.7	20.1	14.4	15.5	15.5	14.1	12.8

자료: 국토통일원, 『북한경제통계집』, 1986, pp. 163~65; 박완신, 『신북한 행정론』(서울: 지구문화사, 1995), p. 291.

북한의 경우 1960년대에 지방재정의 비중이 최고수준에 이른 이래 점차 축소되었으며, 북한경제가 침체에 빠지기 시작한 70년대 말기 이후 중앙재정의 상대적 비중이 더욱 커졌음을 알 수 있다. 이것은 북한경제가 침체됨에 따라 중앙정부의 수입을 확보하려는 노력의 일환으로 볼 수도 있으나, 또 다른 한편 북한이 채택해 온 경제정책 방향과도 밀접한 연관이 있다. 북한은 지금까지 에너지와 수송, 금속 및 기계 등 중공업 분야의 병목현상 해소를 위한 중앙정부의 투자증대에 경제정책의 초점을 맞추어 왔으며, 경제 각 부문의 성장 비율의 인위적 조정 등을 통한 경제난 극복을 시도해 왔던 것이다.

#### 4. 농업부문과 공업부문의 관계

한편 북한 사회주의 계획경제의 구조적 특징과 관련하여 우리의 관심을 끄는 문제는 공업화 과정에서 농업부문의 역할이다. 농산물과 공산품(특히 소비재)의 가격차 확대(scissors' gap)에 의한

정부 재정수입의 확대와 소비 억제 등 ‘강제저축(forced saving)’ 방식의 축적 전략은 구소련과 중국 등 사회주의 계획경제 건설 과정에서 일반적으로 관측되었던 현상이다. 즉 중공업부문의 성장을 위한 자본 축적 방식의 일환으로 농산물의 가격을 생산원가 또는 그 이하 수준으로 낮게 책정하여 국가가 구매하고, 공업 소비재 가격에는 높은 비중의 거래수입금을 포함시킴으로써 ① 농업부문의 잉여를 중공업부문에 투입하는 효과, ② 낮은 식량가격에 의한 공업부문 노동자의 낮은 임금 유지, ③ 높은 간접세 성격의 재정수입 확보 효과를 동시에 거두게 되는 것이다. 또한 국가경제적 차원에서 본다면 높은 공업소비재 가격은 소비억제 효과를 가져오게 되므로 가용자원이 중공업 건설을 위해 집중투입 될 수 있도록 ‘강제저축’이 이루어질 수 있는 것이다.

그러나 북한의 경우를 분석해 보면, ‘표준형’ 농·공 가격격차 확대에 의한 축적 방식을 채택하지는 않았다. 여기에서 ‘표준형’이라는 어휘는 낮은 농산물 구매가격에 의한 농업 ‘착취’를 의미하는데 북한의 경우, 기본적으로 토지 및 기타 생산수단의 공유화(公有化)가 완성되었던 1958년 이후 정부에 의한 농산물 구매가격과 공업소비재 가격의 격차가 지속적으로 확대되었다는 근거를 찾기 어렵다.<sup>28)</sup> 더욱이 농업집단화에 따른 농민들의 사기저하를 막고

28) 이영훈, 『북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956-64)』 (서울: 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문, 2000)에서는 1956년부터 1964년까지 북한의 곡물가격이 지속적으로 감소한 것으로 추정하고 있으나, 생산수단의 사회주의적 소유제도가 완성된 1958년 이후의 곡물 가격 감소추세는 추정 오차 등을 감안할 때, 단정적으로 판단하기 어렵다. 북한의 공식자료에 의하면, 1960년 이후에는 전반적으로 곡물을 포함한 농산물 구매가격의 인상이 이루어진 것으로 나타나고 있다. (『조선중앙년감 61』, p. 180, 『조선중앙년감 66~67』, p. 227 등; 이영훈, 위의 글, p. 69.)

도·농간 지나친 소득격차 확대를 완화시키기 위해 북한은 1960대 이후 곡물을 포함한 농산물 수매가격을 대체로 상향조정하였으며, 특히 1966년에는 농업현물세를 폐지하였다. 예를 들면, 북한은 쌀 수매가격은 1kg당 60전으로 책정하고, 국영상점을 통한 소매 판매 가격은 1kg당 8전으로 정하고 있는데,<sup>29)</sup> 이는 북한이 곡물 수매가격을 낮게 책정함으로써 농업부문의 잉여를 착취하고 있다 기 보다는 도시 노동자에 대해 식량 보조금을 지불함으로써 낮은 임금을 유지하고 있는 상황을 보여주고 있다.

### <표-13> 북한의 산업구조 및 인구구조 변화 추이

(단위: %)

구분		1960	1963	1965	1987
생산액	농림수산업	28.9	-	24.4	20.0
	광공업	41.3	-	51.5	60.0
인구	농민	44.4	42.8	-	25.3
	기업노동자	41.6	42.0	-	57.9

자료: 통일원, 『남북한국력추세비교』 (서울: 1979); 통일원, 『남북한경제현황비교』, (서울: 1990); 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1964』 (평양: 조선중앙통신사, 1964); Eberstadt, N. and Banister, J., *North Korea: Population Trends and Prospects* (Berkeley CA: University of California, 1992)

북한은 적어도 1958년 이후에는 농업부문 잉여의 착취를 통한 공업발전 전략을 채택했다고 볼 수는 없으나, 농촌부문 노동력의 공업부문 투입을 통한 공업화 전략을 추구한 것은 사실이다. 북한의 산업구조 변화와 직업별 인구구조 변화 추이를 살펴보면 생산수단의 사회주의적 소유제도화가 완성된 이후 1960년대부터 1980년대 중반까지 빠른 속도의 공업화가 이루어지는데, 이는 주로 중

29) 사회과학출판사, 『경제사전』 제1권, p.148.

공업부문의 확대재생산과 농업인구의 공업부문 투입을 통해 지지되었다. 심지어 북한은 급격한 농업인구의 감소로 인한 농업부문의 노동력 부족현상에 직면하게 되었으며, 이는 간헐적인 공업노동자, 군인, 사무직 종사자들의 농촌 투입으로 보완하게 된다.

이와 같은 북한의 축적 전략은 1960년대 이후 북한의 산업구조에서 공업부문이 농업부문보다 압도적인 우위를 점하게 됨에 따라 중공업부문의 확대 재생산을 위해서는 공업부문에서의 자체적 축적 기제가 필요했음을 의미한다. 지방경제(공업부문)에 대한 중앙정부의 과도한 통제나 중앙-지방재정간의 불균형은 이와 같이 농업잉여 창출 및 '착취'가 불가능했던 북한경제의 여건상, 공업부문의 확대 재생산을 위한 북한식 축적 전략이었다고 볼 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 사회주의 계획경제가 가지고 있었던 본질적 결함으로 인한 부족현상은 공업부문의 원활한 확대 재생산을 저해했으며, 자급적 경제체제 건설이라는 목표에도 불구하고 북한 경제여건상 필수적이었던 대외경제부문의 기복은 북한경제의 성장을 결정하는 중요한 변수로서 자리잡게 되었다.

## 5. 인센티브구조의 변화<sup>30)</sup>

최근 북한경제의 현상적 변화 중에서 혁명적인 변화를 겪고 있는 부문은 비공식부문 경제의 보편화에 따른 정보흐름(information flow)의 변화이며,<sup>31)</sup> 이는 곧 북한주민의 경제적 인센

30) 북한경제의 인센티브구조에 관한 상세한 논의는 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

31) 정보흐름이란 일반적으로 포괄적인 의미로 해석되지만 북한의 정치·사회적 통제 기제를 감안할 때 이념 및 체제 등과 관련된 정치·사회적 정보의 흐름에는 여전히 엄격한 제약요인이 존재할 것이라는 가정

티브구조에 획기적인 변혁을 초래하고 있다.

그 동안 총체적인 물자부족으로 묘사되는 북한경제체제의 구조적 문제점과 관련하여 ‘정치도덕적 자극’의 강조와 수직적 계획경제가 가지고 있는 본질적인 결함이 그 주된 원인으로 지적되어 왔다.<sup>32)</sup> 북한은 그 동안 인센티브구조의 결함을 보완하기 위해 “주체사상은 정치도덕적 자극을 앞세우면서 물질적 자극을 잘 안받침할 것을 요구한다”<sup>33)</sup>라는 방침아래 각종 경제효율성 형량(衡量)지표를 개발하고, 농업과 공업부문에서 다같이 독립채산제를 강조하는 등의 정책수단을 강구해 왔다.

북한경제의 기본틀이 유지되었던 1980년대 말까지 북한의 경제적 인센티브구조를 흔들 만한 계기는 마련되지 않았다. 그러나 1990년대 북한은 사회주의권의 대변혁과 극심한 경제난을 겪으면서 체제 생존수단으로서 경제현상의 변화를 부분적이거나 제도적으로 수용하기 시작했으며, 이는 경제체제의 핵심적 부분이라고 볼 수 있는 인센티브구조의 변화를 초래하고 있는 것이다.

일반적으로 사회주의 계획경제의 가장 심각한 구조적 문제점중의 하나로 인센티브구조의 결함을 거론한다. 본질적으로 한 경제체제에 있어서 인센티브구조의 문제는 정보(information)의 문제로 파악할 수 있다.<sup>34)</sup> 만약 중앙계획당국이 항상 개별 행위자가

---

하에 여기에서는 경제영역에서의 가격과 기회비용에 관한 정보를 가리킨다.

- 32) 북한경제의 물자부족 현상에 관한 이론적 논의는 Seung-Yul Oh, “Shortage in the North Korean Economy: Characteristics, Sources, and Prospects,” *The Korean Journal of National Unification* (Seoul: KINU, 1995), vol. 4, pp. 105-131 참조.
- 33) 과학·백과사전출판사, 「위대한수령 김일성동지께서 밝히신 사회주의적 농업로동보수제에 관한 리론」 (평양: 1986), p. 61.
- 34) Stiglitz, J. E., *Whither Socialism?* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996), ch. 11.

무엇을 어떻게 하고 있는지에 대한 정확한 정보를 가지고 있고, 개별행위자가 사회전체의 생산을 극대화하기 위해 무엇을 해야 하는지에 대한 정확한 판단의 기준을 가지고 있다면 경제적 인센티브문제는 존재하지 않는다.

인센티브문제가 야기되는 기본적 원인은 ① 행위자의 노력(투입)을 관찰할 수 없고, ② 행위자의 노력의 정도와 결과적으로 나타나는 성과(산출)간의 정확한 관계에 대해 평가하기 어려우며, ③ 개별 행위자의 행위결과에 대한 충분한 보상이 이루어지기 어렵기 때문(필요한 보상수준에 대한 완전한 정보의 결여)이다.<sup>35)</sup>

북한은 전통적으로 사회주의 체제에서 강조되어 온 도덕적 인센티브와 법적·제도적 통제 메커니즘을 동시적으로 적용함으로써 경제정책 목표를 달성하려는 노력을 기울이는 한편, 부분적으로 '물질적 자극'을 도입함으로써 정책 효율성의 제고를 시도했다. 북한은 사회주의적 생산방식의 인센티브구조 문제를 개선하기 위해 농업과 공업부문에 있어서 생산과 보수의 관계를 규정짓는 지표들을 개발해 왔으며, 끊임없이 이념적 헌신을 강조함으로써 주민들에게 '정치도덕적 자극'을 부여해 왔다.

북한경제체제의 인센티브구조 및 그 문제점과 관련하여, 지금까지 행해진 북한경제 관련 연구들의 기본적인 접근 방식은 전통적인 사회주의 계획경제의 인센티브문제와 북한의 인센티브문제를 동일시해 왔다. 이와 같은 접근방식은 북한정권 수립이래 1980년대 말까지 북한의 경제체제가 다른 어느 사회주의체제에 비해서도 변화의 폭이 작았기 때문에 그 타당성을 인정할 수 있다.

그러나 1990년대의 북한은 식량난을 포함한 경제적 위기를 극

35) 효과적 인센티브체제가 갖추어야 할 조건에 대해서는 Montias, J. M., *The Structure of Economic Systems* (New Heaven: Yale University Press, 1976) 참조.

북하는 과정에서 많은 변화를 겪어왔다. 최근만 하더라도 북한은 김정일체제의 공식출범에 따른 체제정비와 경제난 극복 차원에서 경제정책 및 관련 제도 변화를 시도해 왔다. 가시적 변화로는 헌법개정, 분조관리제도 변화, 인민경제계획법 채택, 외화유통체계 변화, 독립채산제도의 강조 등이 있으며, 실질적으로 북한주민의 경제적 인센티브구조에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로서 비공식부문 경제의 창궐 등으로 인한 정보의 흐름의 변화를 들 수 있다.

북한의 경우 1990년대 비공식부문 경제의 확산은 정보의 흐름과 거래비용 변화를 통해 기존 인센티브구조의 기능을 와해시키는 결과를 낳았다. 북한경제는 다음과 같은 상황에 직면하게 되었다. 첫째, 북한경제의 극심한 생산원자재 및 에너지 부족현상과 이로 인한 비공식 부문 경제의 확산과 계획부문 경제의 위축은 행위자의 노력 여하와는 상관없이 부진한 생산실적을 초래함으로써 인센티브구조는 존재이유를 상실하게 되었다. 둘째, 중앙계획당국을 포함한 관리자는 피지시자가 목표를 달성하기 위해 투입한 노력 등 행위양태를 점검할 수 있어야 하지만, 극심한 경제난으로 인한 생산여건의 불확실성과 비공식부문 경제의 확산에 따른 주민 이동 등에 관한 정보 획득의 한계성으로 인해 그 기능이 상실되었다. 셋째, 비공식부문 경제의 확산으로 북한주민은 개인부업 및 합법·불법적 상거래 행위 종사 등 다양한 선택의 기회를 가지게 되었으며, 이로 인해 노동의 상대적 기회비용이 상승하였고, 공식부문 경제에서 노력의 대가로 지불하는 보상수준은 인센티브로서의 기능을 상실하게 되었다.

한편 부족현상의 악화와 비공식부문 경제의 확산으로 인해 중간관리자에 대한 인센티브구조 역시 그 기능을 상실하게 되었으며, 중간관리자와 지역주민 또는 조직의 일반구성원의 이해관계가 일치하

게 됨으로써 상호 담합하게 되는 주인-대리인 문제의 도덕적 해이 현상이 보편적 현상으로 나타나게 되었다. 결국 1990년대에 북한 경제가 직면했던 극심한 부족현상과 비공식부문 경제의 확산은 경제운영기제의 불확실성을 증폭시킴으로써 기존의 인센티브구조를 와해시켰으며, 이는 정치적·경제적 체제유지 비용의 급격한 상승을 가져왔고, 북한이 경제정책 및 제도의 측면에서 현상적 변화를 수용하지 않을 수 없는 상황을 초래한 것이다.

한편 기능적인 측면에서 비공식 부문 경제는 단기적으로는 식량 및 생활용품을 포함한 물자부족 현상의 완화에 긍정적인 역할을 할 것으로 분석되며, 바로 이와 같은 기능으로 인해 북한당국은 체제유지 비용의 상승에도 불구하고 비공식부문 경제의 확산을 묵인해 온 것으로 판단된다. 그러나 계획경제 부문의 시장지향적 개혁 없이 비공식부문 경제의 확산이 장기적으로 지속되는 경우 투자 및 물자배분 구조의 왜곡, 소득격차 확대, 통화팽창 등 심각한 거시경제상의 부정적 파급효과가 예견된다.

비공식 부문 경제의 확산이 북한 북한경제 체제 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가와 관련, 시장지향적 개혁으로 연계될 가능성과 경제난으로 인한 일시적인 현상으로 그칠 가능성을 동시에 고려해 볼 수 있다. 보기에는 상반되는 이와 같은 논리들이 각각 어느 정도의 설득력을 가지고 있다고 볼 때, 결국 북한의 비공식 부문 경제는 이와 같이 다양한 제도적 측면과 기능적 요인의 복합적 작용을 통해 북한 경제체제의 진행방향을 결정할 것으로 판단된다. 또한 정책이나 제도 변화가 가져올 결과에 대한 북한 지도부의 비용-편익적 판단이 북한체제 변화의 향방을 가름할 결정적인 요소가 될 것임은 의심의 여지가 없다.

경제적 인센티브구조의 변화 기제와 관련, 관리자가 행위자의 행

위를 규율하기 위한 수단을 시행하기 위한 거래비용이 상대적으로 저렴한 경우,<sup>36)</sup> 기존의 인센티브구조가 유지될 것이며 경제여건의 변화에 따라 거래비용의 급격한 상승이 수반되는 경우, 새로운 인센티브구조의 수용이 불가피하게 되는 것이다. 반대로 기존의 인센티브구조를 유지하기 위한 비용이 새로운 인센티브구조를 수용함으로써 발생하는 편익에 비해 더욱 클 경우, 새로운 제도가 수용되는 것이다.

여기에서 편익과 비용의 상대적 크기는 구조적 요인과 새로운 인센티브구조에 대한 북한주민의 행위패턴의 적응 능력에 따라 결정된다. 북한의 경우 비공식부분 경제의 확산으로 인해 정보획득을 위한 비용이 감소하고, 계획경제부문에 대한 의존도가 감소하는 과정에 있어서 주민들은 새로운 자원분배 기제의 편의성에 대해 학습하게 되고 경험이 축적되므로 점차 과거체제로의 회귀를 위한 비용이 상승하게 되며, 일정수준에 도달하면 인센티브구조의 비가역성(非可逆性)이 생성되게 된다. 현상적 변화를 제도적으로 수용하지 못하는 경우에는 점차 현상과 제도의 괴리는 커지게 되며, 인센티브구조의 기능상실이 가속화되는 것이다.

물론 시장경제적 요소가 가미된 새로운 인센티브구조를 채택하는 경우에도 비용이 발생하게 되는데, 사회주의국가의 관점에서 본다면 소득불균형과 부패, 이념적 오염과 경제주권 상실 등 자본주의적 폐단이 바로 그 것이다. 이에 더하여 시장기구적 인센티브

---

36) 여기에서 거래비용(transaction cost)이란 경제적 교환 또는 변화에 수반되는 제반 비용, 즉 관련 정보의 획득과 권리보호, 정책수행과 제도의 변화 및 정착에 소요되는 유무형의 비용을 총괄하는 개념으로 사용한다. 거래비용과 제도변화의 상관관계에 대한 이론적 고찰은 North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) 참조.

구조를 채택할 경우 정치적 비용으로서는 의사결정 구조의 분권화에 따른 정치적 위험과 기득권의 상실이 있다. 이와 같은 새로운 인센티브구조 결정 기제에 있어서 관련 비용은 해당 경제체제의 경제상황 변화에 따라 가변적이며, 일반적으로 행위자(주민)의 행위형태는 학습적·경험적인 양태를 가지게 되므로 급격한 정보흐름의 변화가 일단 인센티브구조에 영향을 미치기 시작하는 경우, 기존 체계의 유지비용은 급격히 상승하게 되는 것이다.

## 6. 중국 경제개혁 모델의 북한에 대한 함의

본 연구에서는 중국의 경제개혁·개방 노선에 영향을 미친 요인들에 대한 분석과 중국의 경제체제 전환 과정 및 그 내용, 그리고 개혁기 중국경제의 구조적 특징과 문제점을 살펴보았다. 또한 북한경제와 관련하여 최근 북한의 경제정책 변화 동향과 발전전략, 중앙과 지방경제의 역할, 농업과 공업부문의 관계, 그리고 인센티브체제의 변화 및 의미 등에 대해 분석하였다.

중국의 경험과 북한의 현실을 비교·분석해 보면, 개혁·개방의 초기적 여건에 있어서 북한과 중국은 판이한 양상을 보이고 있음을 알 수 있다. 우선 북한의 김정일 정권은 김일성으로부터 출발한 세습정권이며, 1970년대 말 처해 있었던 문화대혁명 이후의 정치적 과도기에 처해 있었던 중국지도부와는 전혀 다른 상황이라고 할 수 있다. 즉 새로운 개혁노선과 정책의 분권화 및 시장기구의 도입을 통해 정권을 공고화시킬 수 있었던 개혁 초기의 등소평을 위시한 중국지도부의 정치적 입장과 현재 북한 지도부의 정치적 상황은 그 궤(軌)를 달리하고 있는 것이다.

둘째, 1970년대 말 중국경제의 구조 및 정책적 과제와 북한의

경제구조 및 과제간에는 많은 차이가 존재한다. 중국은 1970년대 말 기본적으로 농촌경제가 지배적인 위치를 점하는 상황하에 있었으며, 특히 전체 인구의 80% 정도를 차지했던 농촌인구의 소득 증가와, 도시 유입인구 및 잠재적 실업 해소가 절대적으로 중요한 정책적 과제였다. 그러나 북한의 경우, 1998년 기준으로 농민은 인구의 25% 수준에 불과하며, 기업노동자가 50% 수준에 달하는 공업위주의 경제구조를 가지고 있다. 또한 제조업 가동률이 정상화될 경우, 북한에서의 잠재 실업의 압력은 중국에 비해 매우 낮을 것으로 추정되며, 오히려 노동력 부족 현상이 나타날 가능성도 있는 것으로 평가된다. 따라서 북한의 경제개혁 노선은 공업 및 도시경제 위주로 이루어질 수밖에 없으며, 그 정책 목표 역시 고용기회 창출보다는 산업구조의 고도화와 기술 현대화 등 자본집약적 특징을 가지게 될 것이다.

셋째, 대약진운동과 문화대혁명 기간의 분권적 경제정책을 통해 중국은 개혁 착수시기에 이미 지방단위의 자급적 경제구조를 가지고 있었으며, 상대적으로 느슨했던 중앙과 지방경제의 관계, 지역별 경제력 격차 등의 요인으로 인해 시장기구의 도입 과정에서 발생할 수 있는 거래비용이 상대적으로 낮았다는 특징을 가지고 있다. 그러나 북한은 지역별 분업 형태의 산업 배치 구조와 과도하게 중앙에 집중되어 있는 경제정책 의사결정권 등으로 인해 자연 발생적이며, 실험적인 시장기구의 도입이 어렵다는 구조적 제약요인을 가지고 있다.

넷째, 개혁기 중국 경제구조의 특징에서 살펴본 바와 같이 중국의 시장지향적 개혁·개방 노선은 지역간 계층간의 소득격차 및 지역별 경제력 격차의 확대를 초래하였다. 한편 중국경제의 특성상 중공업위주의 산업구조는 큰 변화 없이도 향진기업 및 지방 자급

적 경제구조를 활용함으로써 개혁기의 소비재 수요를 충족시켜왔다. 최근에는 오히려 내수시장 침체 및 소비재 과잉 생산이 중국 거시경제가 풀어야할 과제로 나타나고 있다. 그러나 북한의 경우, 정치적으로 시장지향적 개혁으로 인한 소득격차 확대 등의 파급효과를 감내하기 어려우며, 북한 산업구조의 특성상 중공업부문의 획기적 구조조정 및 중앙경제와 지방경제의 관계 변화 없이는 소비재의 공급 확대가 불가능한 상황에 처해 있는 것이다.

다섯째, 중국은 실질 경제규모에서 대외경제가 차지하는 비중이 통계상 나타나는 것보다 작으며, 홍콩과 대만 경제의 존재와 동원 가능한 내부자원이 상대적으로 크다는 점 등을 감안해 볼 때, 외부경제로부터의 예기치 않은 충격에 대한 적응력이 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 북한의 경우, 최근 경제침체로 인해 대외무역 규모가 GDP에서 차지하는 비중이 낮게 나타나고 있으나, 경제구조와 내부 축적자원 결핍, 시장규모의 협소함 등으로 인해 대외의 의존도가 높을 수밖에 없는 경제구조를 가지고 있다. 따라서 대내경제의 개혁과 대외경제 개방의 상호 연계성이 중국보다도 더욱 큰 상황이다. 그러나 중국은 개혁초기부터 적극적인 경제특구 건설정책과 대외무역 분권화 등의 조치를 취했음에 비해 북한은 정치·사회적 특성상 대외경제와 국내경제의 유기적 연계성 확대를 통한 경제체제 개선에 나서기 어려운 상황에 있다.

여섯째, 중국의 경우, 농촌의 인구압력과 지역간 경제력 격차, 그리고 자급적 지방경제구조 등으로 인해 개혁기 동안 인구의 이동을 제약하면서 동시에 시장지향적 개혁정책을 순조롭게 추진할 수 있었다. 그러나 북한은 지역경제의 분업구조와 공업위주의 산업구조, 그리고 상대적으로 노동력의 부족현상이 나타날 수 있다는 점 등을 감안해 볼 때, 경제개혁·개방은 상대적으로 큰 폭의 인구

이동을 수반할 수밖에 없다. 또한 지역별 분업화되어 있는 산업구조의 현대화와 사회간접자본 건설 등에 필요한 투자재원 규모가 상대적으로 크며, 생산요소 이동의 필요성이 중국에 비해 높을 것임을 알 수 있다. 이는 곧 개혁·개방으로 인해 발생하는 적응 비용이 중국에 비해 상대적으로 클 것임을 암시하고 있는 것이다.

이와 같은 중국과 북한의 차이점으로 인해 향후 북한이 추구할 경제개혁·개방 모델은 비용과 편익에 따른 정책선택이라는 합리적 정책결정 가설을 받아들일 경우, 중국과는 판이한 양상을 보일 것으로 분석된다. 앞에서의 분석을 종합해 볼 때, 향후 북한의 경제개혁은 자급적 지방경제를 출발점으로 하여 농업개혁과 향진기업의 발전, 가격자유화, 소유제도의 다양화, 경제의 대외개방 등으로 요약되는 중국의 경험과는 다른 북한식 개혁·개방 모델을 수용할 가능성이 크다.

## VI. 결론: 북한식 경제개혁·개방 모델의 모색

1990년대에 악화된 북한경제의 부족현상은 단순히 외부환경의 변화에 의한 것이 아니며, 사회주의 계획경제체제하의 중공업위주의 불균형 성장전략을 추구했던 북한경제가 체제결함으로 인해 필연적으로 직면하게된 결핍현상에 의한 것이다. 한편 북한의 재정 운용 방식과 관련하여 보더라도 중공업 위주의 성장전략과 과도한 군사비의 지출은 북한경제의 성장잠재력 확대를 제약하는 주요한 요인이었다. 중국의 경험과 비교해 볼 때, 재정문제와 관련하여 북한의 중요한 특징으로 지적 할 수 있는 것은 중앙재정과 지방재정의 관계 및 농업부문과 공업부문간의 교역조건 변화이다.

한편 사회주의체제의 스탈린 모델 개선노력 과정에서 일반적으로 관찰되는 현상은 지방재정의 비중 및 역할을 확대함으로써 체제의 유연성 제고를 통한 자원배분 효율성을 개선하는 일종의 분권화 현상이나, 북한의 경우 줄곧 중앙재정을 강화해 왔으며, 지방경제는 유희자원의 활용을 통한 소비재 증산으로 그 기능이 제한되어 왔다. 또한 스탈린식 계획경제 모델에서 중요한 축적방식으로 거론되는 농·공 제품간 가격격차 확대를 통한 강제저축 역시 북한에서는 다른 양상을 보였다. 즉 가격격차 확대를 통한 농업 잉여의 공업 투입은 이루어지지 않았으며, 단지 농업부문 인구의 공업부문 투입과 기업 거래수익금과 국가기업이익금 등 공업부문 자체 조성 투자 자원의 축적을 통해 불균형 성장전략을 추구해 왔다.

이와 같은 공업부문의 확대 재생산을 통한 축적 전략의 지속성은 자원배분에 있어서 경제운영 기제의 효율성을 전제로 하므로 체제적 결함으로 인한 ‘흡입형 경제’인 북한경제의 침체는 당연한 귀결이었다고 볼 수 있다. 북한은 1990년대에 경제난을 계기로

새로운 축적 전략을 모색해 왔으며, 중요한 축적 수단으로서 체제 효율성 향상과 대외경제부문의 활용을 선택하였다. 북한의 경제정책 노선과 운영체계 및 대외경제관계 변화 양상에 관한 앞에서의 분석을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 경제정책 기조와 관련하여 북한은 표면적으로 현 체제의 틀을 유지하기 위한 이념적·상징적 강경기조를 유지하고 있으나, 경제정책의 실질적 성과를 거두기 위한 실리위주의 접근 및 정책의 신축성을 강조하는 등 이중적 양상을 보이고 있다. 이는 아시아 사회주의국가인 중국과 베트남이 경제개혁·개방을 공식노선으로 채택하고 표리(表裏)가 일치하는 경제정책 기조를 유지했던 것과는 다른 것으로서 현 북한 정권의 태생(胎生)적 한계와 사회주의권 대변혁의 경험에 근거한 경각심에 기인한 것으로 판단된다.

둘째, 북한은 경제운영기제에 있어서 계획경제의 기본틀은 유지하고 있으나, 1990년대 사회주의권 변혁에 따른 국제적 경제환경 변화와 경제위기 극복과정에서 체제생존을 위해 불가피했던 과도기적 경제운영기제를 제도적으로 수용하고 있다. 북한은 근자에 무역권한의 분산 및 지방경제 자원의 동원, 농업부문의 물질적 인센티브 확대, 비공식부문 경제의 확산에 대한 묵인 등을 통해 극심한 물자부족현상의 완화를 강구해 왔다. 결과적으로 이와 같은 북한경제의 현상적 변화는 북한 헌법을 포함한 관련법규에 부분적으로 수용되어 점진적이며 소폭이나마 경제운영기제의 변화를 초래하고 있다.

셋째, 북한은 나진-선봉 지역 건설을 통한 외자유치와 중국과 일본, 미국과의 경제관계 확대를 위한 외교적 노력을 기울여 왔으나, 무역 및 외자유치 규모의 측면에서 소기의 성과를 거두지 못했으며, 경제체제 개혁의 뒷받침 없이 추진해 온 대외경제의 활성화는 한계상황에 직면한 것으로 분석된다. 부진했던 대외경제부문

의 문제점을 인식하기 시작한 북한은 관광 및 물류중계 등 체제에 대한 파급효과가 비교적 가벼운 분야에서의 대외협력사업을 확대하고 있는 것으로 보인다. 특히 1990년대 중반이래 북·미관계의 진전과 국제사회의 대북 지원과정에서 북한의 대서방국 의존도가 식량 및 에너지 부문에서 매우 높아졌다. 또한 사회주의권으로부터의 지속적인 대규모 경제지원이 불가능한 상황하에서 북한은 국제경제기구와의 연계를 강화하려는 의도도 보여주고 있다.

그러나 이와 같은 제한적인 변화 조차도 북한정권의 개혁지향적 이니셔티브 하에 이루어지고 있다기보다는 북한경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 '피동적인 변화'로 볼 수 있을 것이다. 앞에서 분석한 바와 같이 북한이 중점적으로 추진해 온 국제사회로부터의 지원은 단지 북한의 경제난을 어느 정도 완화하는 기능은 할 수 있을 것이나, 이를 통한 경제회생은 본질적으로 한계성을 가지고 있으며 북한의 근본적인 내부 경제 개혁이 수반되지 않는 한 중국·일본·미국과의 경제관계의 확대 역시 어려울 것으로 보인다.

따라서 향후 북한 경제체제의 변화 방향을 전망하기 위해서는 북한경제의 현상적 변화가 새로운 비용과 편익관계를 형성함으로써 정책 결정과정에 영향을 미치게 되는 변화의 파급효과에 대한 분석이 필요한 것이다. 이에 대한 개략적 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 근래에 북한은 근로자와 농민, 그리고 개별 경제단위의 적극성을 제고하기 위해 제한적인 범위 내에서의 인센티브체계 개선을 시도하고 있으나, 심각한 소비재 공급부족, 국정가격과 암시장가격의 편차, 사상적 경직성에 따른 한계성 등의 요인으로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 경제의 지속적 침체는 개인의 근로의욕은 물론 경제단위의 적극성을 감퇴시키고 있다. 특히 부족현상의 심화에 따라 경제계획이 집행되기 어려운 상황에

서 지역 및 부서간의 이기적 경향이 가중되는 경향도 보이고 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 북한의 물자 부족현상은 체제결합에 기인하는 바, 이의 근본적 개선을 추진하지 않는 제한적인 인센티브체계 개선의 효과는 지극히 제한적일 수밖에 없을 것이다.

둘째, 시장지향적 개혁을 통한 북한 내부경제와 외부경제의 유기적 연계성확보가 이루어지지 않은 상태에서 부분적인 무역분권화 등 수출인센티브 제공 정책은 기대와는 달리 노동공급 의욕을 저하시키고, 총 산출을 감소시킬 수 있다. 이는 북한의 수출상품 공급능력이 지극히 낮으며 만성적 부족현상에 시달리고 있는 상황에서, 북한의 산업이 필요로 하는 철강, 시멘트 등 원자재를 수출해야 하므로, 주민들의 실질소비 가능 물자를 흡수함으로써 노동의욕을 저하시키고 결과적으로 총 산출을 감소시키는 결과를 가져오는 것이다. 또한 계획당국은 원유 및 원자재 등 중간재 수입 증가를 통해 총 산출을 증가시키고, 상품초과수요의 정도를 약화시킬 수 있으나, 북한의 외화부족현상을 고려해 볼 때, 당분간 이는 시행 불가능한 대안이라고 할 수 있다.

셋째, 자원의 희소성을 반영하지 못하고 있는 국정가격과 과도하게 평가된 환율로 인해 북한경제는 비교우위를 실현할 수 없으며, 무역이 무역상사 주도로 이루어지기 때문에 상품개발 혹은 국제시장 수요반영에 있어서 생산단위의 적극성을 유도하지 못하고 있다. 오히려 내부경제가 부족현상의 만연에 의한 판매자시장을 형성하고 있기 때문에 무역상사와 내부수요자 사이에는 물자확보를 위한 경쟁관계가 존재한다. 이는 원료공급 및 외화보유 등 측면에서 가시적인 편익이 보장되지 않는 한 생산단위는 생산원자재를 교환할 수 있는 내부수요자 혹은 암시장에 공급하는 것이 유리하기 때문이다.

생산단위에 대한 대외무역의 경제적 인센티브가 제도화되지 못

하고 있는 상황에서 무역부문에 대한 공적·사적 정치권력의 개입은 무역경로 및 구조를 왜곡하고 있으며, 부정행위를 조장하는 결과를 가져왔다. 즉 수출상품 공급능력이 절대적으로 부족한 데 비해 수입수요는 매우 강하며, 고 평가된 환율과 암시장의 창궐로 인해 수출입권한에 따른 편익이 매우 크기 때문에 종종 수출입이 무역상사의 결정과 계약대로 수행되지 않고 급작스러운 당 혹은 권력기관의 간여에 의해 변경되는 경우가 발생하고 있다. 결과적으로 체제개혁이 따르지 않은 북한의 무역촉진정책은 자원낭비 및 배분구조를 악화시키는 결과를 초래하고 있으며, 내부경제의 부족 현상 해소에 도움이 되지 못하고 있다.

넷째, 심각한 구조적 부족현상에 시달리고 있는 북한경제에 있어서 정치적 목적 하에 결정된 대형 중점사업 위주의 투자정책은 또 다른 부담을 안겨줄 것으로 예상된다. 북한이 제한된 투자재원을 자본 회임기간이 길고, 기대 수익률이 낮은 대형사업 또는 상징적 사업에 투입하는 경우 소비부문의 물자에 대한 구축효과(crowding out effect)에 의해 총 산출은 감소하고 상품 초과수요 정도가 악화되어 거시경제 불균형이 더욱 두드러지게 되는 것이다.

다섯째, 실물경제의 회복이 지연되는 상황하에서 명목화폐 공급의 증가는 매우 심각한 부작용을 수반할 수 있다. 북한당국이 화폐공급 증가를 통한 경제활성화를 꾀하는 경우 현재의 비효율적인 인센티브체계와 절대적인 소비재 공급부족 상황에서 이는 곧 암시장으로의 유입자금 증대를 의미하며, 오히려 노동의욕을 감소시킴으로써 총 산출 감소와 상품초과수요 증가 및 은닉성 인플레이션의 악화라는 부작용을 낳게 된다.

이와 같은 체제 효율성 증가를 통한 새로운 축적 전략 추구는 체제내에서의 변화라는 한계성으로 인해 소기의 성과를 거두기 어

려울 것이며, 1990년대 경제난을 계기로 형성된 비공식부문 경제의 확산은 주민 인센티브구조의 획기적 변화를 통해 북한체제의 본격적 개혁을 앞당길 수 있는 모티브를 제공할 것으로 판단된다. 비공식부문 경제의 확산은 북한주민들에게 시장거래의 학습기회를 제공하고 있다는 점에서 경제개혁 추진시 발생할 적응비용을 줄일 수 있으며, 생존을 위한 자구책으로서 시장기구와 유사한 비공식 경제의 기능을 인식시켰다는 긍정적인 측면이 있다.

또한 북한 지도부는 비공식부문의 부족현상 완화 기능과 정치체제에 대한 제한적 파급효과를 확인함으로써 시장지향적 개혁의 정치적 비용이 예상보다 작을 수 있다는 판단을 할 수도 있다. 또한 비공식부문 경제의 확산은 북한경제의 정보유통체제를 획기적으로 변화시킴으로써 전통적인 도덕적 자극이나 이념적 충직성 등에 근거한 인센티브체계에 혁명적인 변화를 초래하고 있는 것으로 평가되므로 결국 북한은 경제적 효율성 확보를 위해서라도 이와 같은 변화를 경제제도나 정책의 변화를 통해 수용하지 않을 수 없을 것이다.

그러나 북한이 과거에 비해 전향적인 체제개혁 정책 추진한다고 해도 북한경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 경제운용상의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한경제는 경제상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업구조 조정 및 물자 유통체제의 조정 과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 현상 포함) 현상이 예상된다.<sup>37)</sup>

37) 북한경제의 공급탄력성이 낮은 이유로는 군수산업의 이상 비대화, 생산요소의 비이동성, 연합기업소 등에 의한 독점구조, 산업간 불균형에 따른 병목현상 등을 들 수 있다.

둘째, 북한의 수출능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채 등을 고려할 때, 외환제도 개선을 통해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한 내부경제의 자원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자재원을 재정구조의 변화나 국내저축 확대를 통해 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책목표 달성을 위해 투자재원을 집중시킬 경우, 경제 구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이 될 수 있다. 이와 관련하여 외자의 활용은 유일한 대안이라고 볼 수 있으나, 북한과 중국·미국·일본 등 주변국과의 경제관계가 더욱 발전하기에는 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한 경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내 축적 기제를 대체하여 북한경제 성장의 계기를 조성하기 어렵다.

중국과 비교하여 북한경제의 구조적 특성과 제약요인을 감안할 때, 향후 북한이 시장지향적 개혁을 통한 효율적 축적 전략을 채택할 경우, 중국과 같은 지역경제를 거점으로 한 시장화전략은 성공하기 어려울 것이며, 공업과 도시부문의 전면적 개혁과 남한을 위시한 외부로부터의 지원, 그리고 해외시장 확보와 우호적 국제환경의 조성이 전제되어야 할 것이다.

## <참고문헌>

- 고정식. 『가격자유화과정과 성과』. 중국시장연구회편, 『현대중국 경제』. 서울: 교보문고, 2000.
- 김익수. 『중국투자론』. 서울: 박영사, 2000.
- 박완신. 『신북한행정론』. 서울: 지구문화사, 1995.
- 오승렬. 『中國 經濟改革과 市場機構의 役割』. 성균관대학교 현대 중국연구소, 『現代中國研究』. 서울: 1994 제2집.
- \_\_\_\_\_. 『북한경제의 변화와 인센티브구조』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 이영훈. 『북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956-64)』. 서울: 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문, 2000.
- 지해명. 『북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조』. 서울: 한국개발연구원, 1993.
- 과학·백과사전출판사, 『위대한수령 김일성동지께서 밝히신 사회주의적농업로동보수제에 관한 이론』. 평양: 1986.
- 통일원. 『북한경제통계집』, 서울: 통일원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 『남북한국력추세비교』. 서울: 1979.
- \_\_\_\_\_. 『남북한경제현황비교』. 서울: 1990.
- 국토통일원. 『북한경제통계집』. 1986.
- 한국은행. 『북한 GNP(GDP) 추정결과』. 서울: 한국은행, 각년도.
- 북한 사회과학출판사. 『경제사전』 제1, 2권. 평양: 사회과학출판사.
- 『조선중앙년감』.
- 『로동신문』.
- 『조선중앙방송』.
- 劉樹成. 『“九五”重大變化與“十五”發展思路』, 劉國光 等編, 『2001年中

- 國:經濟形勢分析與豫測』. 北京: 社會科學文獻出版社, 2001.
- 張守一. 「農民收入與消費分析」, 劉國光 等編, 『2001年中國:經濟形勢分析與豫測』. 北京: 社會科學文獻出版社, 2001.
- 唐力行. 『商人與中國近世社會』. 臺北: 臺灣商務印書館, 1997.
- 「中共中央關於經濟體制改革的決定」. 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·改革出版社, 1988.
- 中國國家統計局編. 『中國物價年鑑』. 北京: 中國統計出版社, 各년판.
- 中國統計出版社. 『中國統計年鑑』. 北京: 2001.
- 國務院全國工業普查領導小組辦公室. 「中華人民共和國1995年工業普查資料」. 北京: 中國統計出版社, 1998.
- 中國統計出版社. 「中國統計年鑑」. 各년도.
- 中國人民銀行. 「中國人民銀行統計季報」, 1998년 각호.
- 沈驥如. “中國與東亞經濟一體化合作的構想”, 『華人經濟年鑑』. 北京: 中國社會科學出版社, 1994.
- 張曉山·李成貴. “農民收入和農村市場分析與豫測”, 『中國經濟前景分析: 1999年春季報告』. 北京: 中國社會科學文獻出版社, 1999.
- 中國海關總署. 「中國海關統計」.
- 中國國家統計局. 「2000年全國固定資產投資價格」. 北京: 2001.  
[http://cedb.cei.gov.cn/q\\_data/data/tz1.htm](http://cedb.cei.gov.cn/q_data/data/tz1.htm)
- \_\_\_\_\_. 「上半年國民經濟運行態勢總體良好」. 北京:2001.7.17.  
<http://www.stats.gov.cn/xwkj/jjcx/200107160008.htm>
- Bhagwati. J., “Directly-unproductive Profit-seeking (DUP) Activities,” *Journal of Political Economy* 90 (1982).
- Bian. Y., “*Guanxi* and the Allocation of Urban Jobs in

- China,” *The China Quarterly*, No. 140 (December 1985).
- Bon-Hak Koo. *Political Economy of Self-reliance*. Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1992.
- Brody. A., “About investment cycles and their attenuation”, *Acta Oeconomica* (vol. 31, 1983).
- Eberstadt. N. and Banister, J., *North Korea: Population Trends and Prospects*. Berkeley CA.: University of California, 1992.
- Greenway. D. and Milner, C., *The Economics of Intra-Industry Trade*. Oxford; Basil Blackwell Ltd., 1989.
- Guthrie. D., “The Declining Significance of *Guanxi* in China’s Economic Transition,” *The China Quarterly*, No. 154 (June 1998).
- Jeffries. I., *Socialist Economies and the Transition to the Market: A Guide*. London: Loutledge Publishing, 1993.
- Kornai. J., *Anti-equilibrium*. Amsterdam; North-Holland Publishing Co., 1971.
- , *Economics of Shortage*. Amsterdam; North-Holland Publishing Co.
- Krueger. A. O., “The Political Economy of the Rent-seeking Society,” *American Economic Review* 69, no. 3 (1974).

- Lancaster, K., "Protection and Product Differentiation," in Kierzkowski, H.(ed.) *Monopolistic Competition and International Trade*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1984.
- Lewis, W. A., *Theory of Economic Growth* (London: George Allen and Unwin, 1955).
- Montias, J. M., *The Structure of Economic Systems* (New Heaven: Yale University Press, 1976).
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Seung-Yul Oh, "Shortage in the North Korean Economy: Characteristics, Sources, and Prospects," *The Korean Journal of National Unification* (Seoul: KINU, 1995), vol. 4, pp. 105-131.
- Stiglitz, J. E., *Whither Socialism?* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996), ch. 11.
- Yang, G., Lin, B., Wang, H., and Wu, Q., "Enterprise Cadres and Reform," in Reynolds, B. L. (ed.), *Reform in China* (New York: Academy Press, 1987), pp. 82-83.
- Yang, M., *Gifts, Favors, and Banquets: The Art of Social Relationship in China* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994)
- Yan, Y., *The Flow of Gifts: Reciprocity and Social Networks in a Chinese Village* (Palo Alto, CA:

Stanford University Press, 1996)

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*(New York: Academy Press, 1987)

Winiiecki, J., *The Distorted World of Soviet-Type Economies* (Pittsburgh Pa: University of Pittsburgh Press, 1988), pp. 73-78.

World Bank, *China 2020: Development Challenges in the New Century* (Washington D. C.: World Bank, 1997), ch. 7.