

연구총서 01-29

•

# 북한의 개혁·개방정책 추진 전망

- 대북 경제협력정책에 대한 시사점 -

임 강 택

통 일 연 구 원

요 약

사회주의 국가들의 체제전환이 세계사적 조류를 형성하고 있는 작금의 상황에서, 분단 극복의 과제를 안고 나아가고 있는 우리의 우선적인 관심은 북한의 변화 가능성이라고 할 수 있다. 향후 북한이 당면한 경제문제를 해결하기 위하여 어떠한 방법을 선택하든 간에 경제체제의 성격 변화는 불가피할 것으로 보이는 바, 변화 자체는 선택의 문제가 아닌 것으로 판단된다. 정도(범위와 속도)의 문제만 남아 있다고 할 수 있다. 북한의 개혁·개방정책을 통한 변화 방향을 예측하는 작업이 중요한 이유는, 북한의 변화 양상이 남북관계의 개선 및 화해와 협력체제 구축, 그리고 점진적인 평화 통일이라는 우리의 국가적 목표 달성에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 이러한 필요성에 기초하여 추진되는 본 연구의 주요 목적은 북한의 개혁·개방정책 추진 가능성과 그 형태를 분석하는 것이다.

## 1. 체제전환에 대한 이론적 접근

코르나이(J. Kornai)는 개혁, 변혁, 체제전환의 개념을 구체적으로 규정하고 있다. 어떤 사회주의 체제 내에서 ‘개혁(reform)’이 추진되고 있다고 말하려면 다음과 같은 세 가지 영역이 지니는 기본적인 특성들 중 최소한 한 가지 이상에서 비교적 급진적인 변화가 일어나야 하나, 체제의 기본적인 속성은 유지해야 한다고 주장한다. ① 마르크스·레닌주의당의 독점적인 권력이 공고하고 공식적인 이념이 절대적인 영향력을 유지하고 있는가, ② 국유제나 집단소유제의 비중이 절대적인가, ③ 관료주의적 조정이 우선적으로 이루어지는가 등이 그것이다. 코르나이는 공산당의 독점적 권력이 붕괴되는 것과 같은 급진적인 전환은 체제의 다른 영역의 변화를 유발하게 될 것이라고 주장

하면서 이 같은 형태의 전환을 ‘사회주의 체제전환(post-socialist transition)’이라고 규정하고 있다. 이 경우 내부적으로는 사회주의적 특성이 많이 남아 있는 상태에서 자본주의 시장경제로 이행되어 가는 것이다. ‘변혁(revolution)’이라는 용어는 전혀 다른 체제로 전환하는 것을 의미하는 것으로, 기존 사회체제의 가장 근본적인 특성에서 지속적이고 급진적인 변화가 이루어진 경우를 변혁이라고 보는 것이다. 어떤 나라에서는 변혁이 개혁작업을 통하여 진행되기도 하였는데 헝가리와 폴란드가 그 예라고 할 수 있다. 또 어떤 국가에서는 개혁작업 없이 변혁이 이루어지기도 했는데 동독이 그 경우에 해당한다.

반면에 라빈(M. Lavigne)은 개혁의 성격을 사회주의 경제체제의 특성인 공산당의 엄격한 통제, 단일한 국가소유제, 중앙에 집중된 단일계획체제의 일부를 부분적으로 교정하는 작업으로 정의하고 있으며, 이 과정에서 계획경제의 기본 틀은 유지하는 것으로 인식하고 있다. 라빈은 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁작업은 ① 공산당의 통제력 완화를 통한 의사결정의 분권화, ② 국가소유의 독점 완화를 통한 소유제도의 다양화, ③ 시장적 요소의 도입을 통한 정부의 계획과 시장의 조화라는 3가지 형태로 추진된다고 설명하고 있다.

결국 대부분의 학자들은 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁이 갖는 의미를 경제체제의 전환과 구분하는 것이 문제에 대한 접근을 보다 분명하게 한다고 믿고 있는 것으로 보인다. 그러나 개혁이라는 용어가 전 세계적으로 모든 국가들에게 광범위하게 적용되고 있다는 점을 고려할 때는, 이를 ‘한 국가가 경제의 효율성과 경쟁력 증대라는 목표를 성취하기 위해 추진하는’ 보다 포괄적인 개념으로 이해할 수도 있다. 이처럼 포괄적인 개념에 기초할 경우, 우리는 사회주의 국가들에서 추진되는 경제개혁을 체제전환이 갖는 중요성을 기초로 체제전환적 개혁과 체제전환 이전의 개혁정책으로 구분할 수 있다. 체제전환적 개혁정책은 사회주의 계획경제의 기본 틀 자체를 변경시키는 것

으로 시장경제로의 전환을 지향점으로 추진되며, 체제전환 이전에 추진되는 개혁정책의 특징은 사회주의 계획경제의 기본 원칙이나 조직의 틀을 유지하면서 합리적인 요소의 도입을 통하여 효율 향상을 도모하는 것이라고 할 수 있다.

본격적인 개혁작업을 착수하지 않고 있으며, 체제전환의 가능성은 당분간 기대하기조차 힘들다고 보여지는 북한의 현재 상황을 고려할 때, 경제난 극복과 경제발전을 모색하는 과정에서 북한이 변화의 움직임을 보인다고 하더라도 체제전환 이전의 개혁정책이 우선적으로 추진될 것으로 판단된다.

## 2. 북한의 개혁·개방정책 추진 여건

사회주의권의 붕괴 이후 북한의 공식문헌을 통해서 확인할 수 있는 개혁·개방에 대한 태도 및 입장을 살펴보면, ‘우리식 사회주의’ 고수를 강조하고 있는 북한이 급진적인 개혁·개방정책을 추진하여 단시일 내에 체제전환단계로 접어들 가능성은 희박해 보인다. 현 단계에서 북한은 체제유지를 전제로 개선을 추구하는 ‘변화(change)’ 수준의 ‘개혁(reform)’정책을 점진적으로 확대해 나갈 것이며, 그 성과와 국내외 여건에 따라 그 범위와 속도를 증대시킬 것으로 보인다. 다만 개방정책의 경우에는 보다 적극적으로 추진할 것으로 판단된다.

또한 북한이 추진해 온 개혁·개방 실태를 살펴보면, 사회주의 국가들의 개혁에 대한 코르나이의 정의를 적용할 경우, 북한에서 제대로 된 경제개혁이 추진되었다고 이야기하기는 어려울 것으로 보인다. 노동당의 독점적인 권력이 절대성을 유지하고 있으며, 국가적 소유와 집단적 소유의 비중이 절대적이고, 경제관리의 측면에서도 중앙정부가 주도하는 관료적인 조정이 우선적으로 이루어지고 있다는 점에서 그렇다. 반면에 대외개방의 측면에서는 상대적으로 진전된 조치들이

나타나고 있다. 물론 대외개방을 개혁의 한 부문으로 규정하여 엄격하게 적용할 경우, 북한이 본격적인 대외개방정책을 추진해 왔는가에 의문을 제기할 수도 있다. 그러나, 사회주의 국가 경제의 대외개방을 비사회주의 국가들에 대한 문호 개방이자 경제관계의 확대라고 보다 광범위하게 정의한다면, 경제개혁과 대외개방은 별도의 체계와 추진 양식 하에서 움직인다고 할 수 있다. 이 경우 개혁과 대외개방을 분리해서 접근할 수 있을 것이다. 개혁과 개방의 추진 동인을 구분하여 접근할 경우, 그 동안 북한이 경제개혁에서는 별다른 움직임을 보이지 않아 왔지만, 대외개방의 관점에서는 1970년대 초반부터 나름대로의 진전된 정책을 추진해 왔다고 할 수 있다.

북한이 당면한 경제적 여건은 개혁·개방에 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있다. 긍정적인 측면은 최근 경제상황이 중국과 국제사회의 지원에 힘입어 회복세를 보이고 있으며 대외무역량도 호전되고 있어 경제활동의 정상화에 대한 자신감을 어느 정도 회복한 점을 들 수 있다. 경제실적의 회복 조짐과 함께, 김정일 위원장의 경제부문에 대한 현지지도가 급증하고 있으며, 실용주의적 경제정책을 중시하는 경향이 강화되고 있는 점도 긍정적인 요인으로 평가된다. 그러나 주민들에 대한 선전선동 활동 등을 통해서 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 것 등은 변화의 폭과 속도를 제한하는 요인이라고 할 수 있다. 여기에 변화의 실질적인 실천을 담당할 북한관리들의 경직된 사고가 단기간에 개선되기 힘들 것이라는 점도 극복해야 할 장애물이다. 북한이 2001년 들어 연초부터 각종 언론매체를 통하여 관리들에게 ‘새로운 사고’를 요구한 것도 이 같은 문제점을 인식하고 있는 지도부의 고민이 반영된 것이라고 할 수 있다.

정치적 여건 역시 복합적인 요소들이 공존하고 있다. 사회주의권 붕괴 이후 북한정권이 채택하고 있는 생존전략은 첫째로, ‘강성대국’을 주체적으로 건설하자는 ‘우리식 사회주의경제 건설론’의 제시를 통해서 주민들의 신념체계의 동요를 막는 것이다. 둘째는 ‘선군정치’라는 군사력 강화 우선 정책에 근거하여 핵무기와 미사일의 개발을 추진하면서 이를 대미협상의 지렛대로 삼아 체제보장과 경제난 해결에 주력하는 것이다. 그리고 셋째는 자본주의 세계경제로부터의 경제적 지원을 통한 생존을 모색하는 것이다. 이 세 가지 생존전략은 현재까지 유지되고 있으며 상황에 따라 강조점이 달라지고 있다. 1990년대 중반 김일성 주석 사후 과도적인 혼란기를 거친 북한정권은 1990년대 후반에 들어와 상당부분 안정적인 상태에 도달한 것으로 평가된다. 다만 미국과의 관계 개선작업이 부시 행정부의 등장 이후 담보상태를 면치 못하고 있으며, 남북관계도 정체상태를 보이고 있는 점이 부담으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 김정일 체제가 상당히 안정된 것으로 평가받고 있지만 미국과의 불화가 장기화될 경우에는 김정일 체제의 최대 위협 요소로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 유화적인 것으로 평가하면서 북한에 대해 회의적인 시각을 가지고 보다 엄격한 상호주의 적용의 필요성을 강조하였다. 이러한 미국의 태도변화에 대해 북한은 강력히 반발하기 시작함으로써 북·미관계는 급속히 냉각되었다. 이 과정에서 남북관계도 다소 정체되는 모습을 보이고 있다. 미국의 부시 행정부 출범이후 북한은 2001년 3월, 5차 남북장관급회담을 연기시켰으며, 장소문제로 논란이 됐던 제6차 장관급회담에서는 우리측의 테러관련 경계태세에 관한 북한의 인식과 제5차 회담 합의사항 일정 조정에 대한 쌍방의 입장차이를 극복하지 못하고 회담이 결렬되었다. 북한이 장기적으로 개혁·개방정책을 추진하기 위해서는 무엇보다도 정치체제의 안정이 담보되어야 할 것이다. 그런 점에서 현재의 북한 체제를 볼 때

일부에서 제기한 승계체제에 대한 조직적 저항이나 이익집단 간의 내부적 권력암투, 민중의 광범위한 저항 등 김정일 체제를 위협할 만한 수준의 사회적 혼란이 뚜렷하게 표출되지 않고 있어 김정일 정권은 정치적으로 안정되어 있는 것으로 평가된다. 또한 경제적 어려움이 누적됨에 따라 주민들의 생활상은 열악해져 있지만 경제상황이 조금씩이나마 개선되고 있으며, 지도부의 체제 장악력에도 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 다만 미국과의 관계를 어떻게 풀어 나가느냐 하는 것이 북한정권의 안정성과 함께 개혁·개방의 추진 여건을 결정할 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다.

### 3. 북한의 개혁·개방정책 추진 전망

북한에서 개혁·개방 관련 정책과 그것의 구체적인 시행범위 및 순서를 결정하는 데 있어서 가장 기본적인 요소는 ‘국가목표’가 될 것이다. 국내외 정치·경제 상황과 관련한 장기적인 전망에 기초하여 국가적으로 달성하고자 하는 ‘국가목표’가 결정되면 이를 위한 추진 원칙으로 ‘전략’이 마련될 것이다. 이 ‘전략’은 장기적으로 개혁·개방정책의 추진 기조를 결정하게 될 것이다. ‘전략적 기조’ 하에서 국내외적으로 당면한 상황들을 고려하여 전략적 목표를 달성하는 데 필요한 ‘전술’이 구사될 것이며, 이는 상대적으로 단기적인 차원에서 앞으로 개혁·개방을 어떤 방식으로 추진할 것인가를 결정하게 될 것이다. 구체적으로 가시화되는 개혁·개방 조치들은 사전에 결정된 ‘전술적 방향’에 입각하여 마련될 것이다.

이러한 개혁·개방 결정 체계에 입각하여 경제 분야별 추진 가능성을 전망하면, 먼저 북한이 개혁작업에 착수한다고 하더라도 국가의 중앙 통제력을 약화시킬 수 있는 정책결정의 실질적인 이양 작업에는 거부감을 느낄 것으로 보인다. 다만 관리체제를 개선하고 책임을 분산시

킨다는 측면에서 부분적인 변화를 모색할 수는 있을 것으로 예상되며, 이 경우 변화의 주요 내용은 지방정부의 예산집행에서의 자율성을 확대하고 기업 책임자에게 경영상의 책임을 확대하는 등의 조치가 될 것으로 전망된다.

소유제도의 다양화 측면에서는 최근에 와서도 사유제에 대한 거부감을 표시하고 있어 북한이 향후 소유제와 관련한 개혁을 추진하는 것이 쉬운 작업이 아닐 것으로 예상된다. 다만 북한이 이 부문에서 개혁적인 조치를 취한다면, 협동소유를 중심으로 소유구조를 다양화해 나갈 것으로 판단되나, 이 경우에도 당분간은 국유기업의 보조적인 역할에 국한시키고자 할 것이다. 또한 앞으로 상당기간 동안 개인소유의 비중이 확대되는 것을 최대한 억제할 것으로 보인다. 따라서 비계획부문에서의 개인적인 경제활동은 공식적으로 인정하지 않은 채, 상황에 따라서는 묵인하는 애매한 태도를 보일 것으로 예상된다.

시장요소의 도입을 위한 조치 역시 일반적으로 예상한 것보다 힘든 작업이 될 것으로 판단된다. 다만, 경제난의 와중에서 확산된 장마당을 북한 당국이 사실상 묵인하고 있다는 점에서 시장기능에 의해서 운영되고 있는 비공식경제를 통해서 북한경제에 시장요소가 자연스럽게 침투되고 있다고 할 수 있다. 물론 식량난이 어느 정도 해소되면서 공식경제의 정상화에 매진하고 있는 당국으로서는 지나치게 커져버린 비공식경제부문의 비중을 축소시킴으로써 주민들에 대한 통제도 강화하고 공식경제도 활성화시키고자 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한의 비공식경제를 통한 시장요소의 확산현상은 지속될 것으로 예상되는 상황에서 시장요소의 도입과 관련된 개혁조치는 매우 조심스럽게 추진될 것으로 전망된다. 또한 이 경우에도 계획기능의 축소라는 거시적인 차원에서보다는 공장·기업소들의 이윤 및 효율성 증대라는 미시적인 차원에 제한되어 추진될 가능성이 크다고 할 수 있다.

북한의 개혁·개방정책 추진에서 상대적으로 진전을 보이고 있는 부

분은 대외개방이라고 할 수 있다. 사회주의 시장이라는 언덕을 상실한 북한으로서는 경제적 개방만이 당면한 경제난을 극복하고 경제발전을 도모할 수 있는 유일한 출구라는 사실을 인식하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 최근까지도 ‘우리식’ 경제건설을 주장하고 있는 점은 체제안정에 위협이 되지 않는 범위 내에서 제한적으로 대외개방을 추진할 것임을 시사한 것이라고 할 수 있다. 따라서 당분간 북한이 대외개방의 속도를 획기적으로 가속화할 것으로 보기는 힘들다고 하겠다. 다만 추가적인 경제특구의 개설과 외국인들의 투자여건 개선 등의 조치를 취할 가능성은 크다고 하겠다.

#### 4. 개혁·개방정책의 추진 시나리오

북한의 개혁·개방정책은 추진과정에서 중점부분이 단계적으로 변화할 것이며, ① 제한적 대외개방 확대, ② 시장요소의 부분적인 도입, ③ 소유제도의 다양화 실험, ④ 정책결정권의 제한적인 분권화, ⑤ 시장요소 도입 작업 확대, ⑥ 소유제도의 다양화 확대, ⑦ 전면적 대외개방 추진, ⑧ 정책결정권의 분권화 가속, ⑨ 체제전환 진입 등의 순서로 중점부분이 바뀔 것으로 예상된다. 이러한 경로의 특징은 제한적 대외개방과 실험적 개혁 ⇒ 개혁의 확산 ⇒ 대외개방의 확대 ⇒ 개혁의 심화라는, 대외개방이 앞서고 개혁이 뒤따르는 방식을 취할 것이라는 점이다.

여기에서 ‘정책결정권의 제한적인 분권화’라는 4번째 단계까지는 본격적인 개혁·개방이라기보다는 ‘정책적 실험’의 수준으로 평가할 수 있으며, 이 기간 동안 북한은 본격적인 개혁·개방에 대비하여 이를 실험해 본다는 차원에서 주로 특정지역과 제한된 부문을 중심으로 개혁·개방 조치를 도입할 것으로 예상된다. 이 실험 결과를 통해서 북한은 개혁·개방의 가능성과 한계를 평가하고 추가적인 단계로의 진입 여부

와 성격을 결정하고자 할 것으로 보인다. 본격적인 개혁정책의 추진이라고 할 수 있는 ‘시장요소 도입 작업 확대’의 5번째 단계로의 진입은 북한의 경제성장정책에 있어서 심각한 전술적인 변화를 의미한다고 할 수 있다. 이 단계에 진입하게 되면, 북한의 경제관리운영체제에서 본격적인 변화가 나타나게 될 것이며, 이를 뒷받침하기 위한 새로운 경제이론 정립과 그것의 범국가적인 교육·홍보작업이 사전적으로 이루어져야 할 것으로 보인다. 따라서 이 단계에서의 개혁·개방정책은 보다 전면적·공개적으로 추진될 것으로 예상되나 북한체제의 속성상 다소 점진적으로 이루어질 것으로 예상된다.

‘전면적 대외개방 추진’이라는 7번째 단계부터는 최소한 북한의 기존전략이 수정되어야 가능할 것으로 판단되며, 이를 위해서는 주체사상에 대한 기존의 해석을 전면적으로 수정하거나 새로운 사상을 제시해야 할 것이다. 이러한 작업을 추진하기 위해서는 정권안보에 대한 믿음과 경제개혁의 필요성에 대한 공감대가 광범위하게 형성되어야 할 것이다. 따라서 그 동안 추진된 개혁·개방정책의 성과가 어느 정도는 가시화된 이후에야 가능할 것으로 보인다. ‘체제전환 진입’의 9번째 단계부터는 국가목표의 변화가 동반되어야 할 것으로 보인다. 또한 이 단계로의 진입은 정치적 변화를 수반할 수밖에 없을 것이기 때문에 체제 내의 저항이 적지 않을 것으로 판단되며, 기존의 정치세력이 이를 추진하게 될 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있다. 즉, 이 단계로의 진입은 다른 성격의 정치세력이 등장한다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

일반적으로 예상한다면 특히 개혁·개방 초기단계에서 다음 단계로 넘어가는 데 상대적으로 많은 기간이 필요할 것으로 보인다. 체제 내부의 개혁에 대한 적응력과 면역력을 기를 필요가 있기 때문이다. 따라서 지도부의 개혁 의지가 확고할 경우 점차 가속도가 생길 것으로 예상되나, 다만 ‘전면적 대외개방 추진의 단계’로 전환할 때와 ‘본격적

인 체제전환의 단계'로 진입할 때는 상대적으로 준비기간이 많이 소요될 것으로 보인다.

## 5. 결론: 대북 경제협력정책에 대한 시사점

우리의 대북경제정책은 북한의 개혁·개방에 대한 거부감이 아직 강하게 남아 있는 현실과 그 거부감의 주요 원천 중의 하나가 남한이라는 사실을 고려하여 보다 전략적으로 추진되어야 할 것이다. 북한의 개혁·개방작업을 직·간접적으로 지원하되, 초기에는 간접적인 방식을 중심으로 하여 북한을 불필요하게 자극하지 않도록 배려할 필요가 있으며, 북한의 개혁·개방작업이 보다 구체적으로 추진되고 어느 정도 성숙단계에 접어들었을 때 직접적인 지원 방안을 강구하는 것이 바람직할 것이다.

남북경협을 통해서 이룩하고자 하는 우리의 최종 목표는 결국 경제분야에서의 통합이 될 것이며, 이러한 목표의 실현은 북한의 개혁·개방의 진척 여부에 가장 많은 영향을 받게 될 것이다. 따라서 남북경협을 통해서 추구해야 할 당면 목표는 북한의 개혁·개방(변화)의 확대를 위한 환경 조성을 통하여 개혁·개방수준을 한 단계 진척시키는 것이 되어야 한다. 이를 위해서 정부의 대북 경제정책의 목표를 보다 구체화할 필요가 있다.

북한이 현상유지적 태도를 고수할 경우, 중요한 것은 북한의 변화를 유도하고 남북간에 신뢰를 구축하기 위한 방편으로 부정적인(단호한) 수단의 사용도 적절하게 강구할 필요가 있다는 것이다. 또한, 북한이 경제특구 지정 등을 통하여 제한적인 대외개방을 시도할 경우, 경협을 수익성 제고를 위한 제도적 지원 체제를 구축하는 데 주력하여야 할 것이다. 그리고 북한이 개혁·개방 작업에 보다 적극적으로 나

설 경우, 가장 중요한 과제는 북한과의 경협 확대에 필요한 남한 내 법적·제도적 제약조건을 제거하여 실질적인 경제공동체 건설을 위한 환경을 조성하는 작업이 될 것이다.

그러나 이상에서 제기된 정책 목표와 정책 방향 및 정책 수단을 적절하게 연계시키는 문제는 그리 간단하지 않다. 먼저 정책의 방향 설정 및 수단의 선택이 남북한의 국내외 정치적·경제적인 상황에 영향을 받을 수밖에 없다는 점과, 북한이 특정 정책을 추진하는 경우에도 다음 단계로의 전환에 대비하거나 이를 유도하기 위한 고려도 필요하기 때문이다. 또한 북한의 정책 성격을 규정하거나 변화 움직임을 평가하는 데 있어서 판단 기준의 문제와 그것의 적합성 문제 등도 고민해야 할 부분이다. 또 다른 문제는 경협에 참여하는 기업의 목표가 기본적으로 정부와는 다를 수밖에 없다는 점이다. 따라서 정부의 정책이 실효성을 거두기 위해서는 기업 및 전문가들과의 협의를 거쳐서 장기적인 종합계획을 수립하여, 기업에게 분명한 방향성을 제시해 줌으로써 자신들의 역할을 스스로 찾아가도록 유도할 필요가 있다. 이 밖에 미국과의 관계를 중심으로 우방국 및 중국과 러시아와의 협력체계를 강화하는 작업도 매우 중요하다. 특히 미국과의 관계를 협조적인 상태로 유지시켜 나가는 일은 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

## - 목 차 -

I. 서론 .....	1
1. 문제 제기 .....	1
2. 연구 목적과 주요 내용 .....	3
II. 사회주의 국가들의 개혁·개방 사례 .....	5
1. 체제전환에 대한 이론적 접근 .....	5
가. 체제전환의 불가피성에 대한 시각 .....	5
나. 체제전환과 개혁·개방 .....	15
2. 소련 .....	18
가. 개혁·개방 정책의 추진배경 .....	18
나. 개혁·개방정책 추진과정 .....	25
3. 중국 .....	40
가. 개혁·개방 정책의 추진배경 .....	40
나. 개혁·개방정책 추진과정 .....	45
4. 북한에 대한 시사점 .....	62
가. 개혁추진 세력 .....	62
나. 개혁추진 방식 .....	64
III. 북한의 개혁·개방정책 추진 여건 .....	68
1. 개혁·개방에 대한 입장 변화: 문헌분석 .....	68
2. 개혁·개방정책의 추진 실태 .....	76
가. 대외개방정책의 추진 .....	77
나. 개혁정책의 추진 .....	85

3. 당면한 정치·경제적 여건 .....	95
가. 경제적 여건 .....	95
나. 정치적 여건 .....	104
<b>IV. 북한의 개혁·개방정책 추진 전망 .....</b>	<b>113</b>
1. 개혁·개방정책의 결정 변수 .....	113
가. 개혁·개방 추진체계 .....	113
나. 주요 결정 변수에 대한 평가 .....	118
2. 경제 분야별 추진 전망 .....	129
가. 정책결정의 분권화 .....	130
나. 소유제도의 다양화 .....	134
다. 시장요소 도입 .....	139
라. 대외개방 확대 .....	148
3. 개혁·개방정책의 추진 시나리오 .....	156
가. 개혁·개방 예상 경로와 특징 .....	156
나. 단계별 시나리오 .....	158
<b>V. 결론: 대북 경제협력정책에 대한 시사점 .....</b>	<b>166</b>
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>174</b>

## - 표·그림 목차 -

<표 2-1> 소련경제의 연평균 성장률 추이 .....	19
<표 2-2> 소련의 생산요소 생산성의 평균 증가율 추이 .....	22
<표 2-3> 소련의 개혁·개방정책 추진 과정 .....	39
<표 2-4> 개혁 이전 중국경제의 연평균 성장률 추이 .....	41
<표 2-5> 중국경제의 부문별 연평균 성장률 추이 비교 .....	53
<표 2-6> 중국의 개혁·개방정책 추진과정 .....	61
<표 3-1> OECD국가로부터의 차관도입 실적 .....	79
<표 3-2> 북한경제의 산업별 성장률 .....	97
<표 3-3> 북한의 산업구조 변화 추이 .....	98
<표 3-4> 최근 북한의 대외무역 추이 .....	99
<표 4-1> 북한의 개혁·개방 추진 방향 .....	130
<표 4-2> 북한의 단계별 개혁·개방 추진 시나리오 .....	165
<그림 4-1> 북한의 개혁·개방 결정 체계도 .....	114

## I. 서 론

### 1. 문제 제기

소련을 비롯한 중·동구권 국가들이 사회주의 경제체제라는 외투를 벗어버리고 시장경제라는 자본주의 경제체제로 전환하면서, 일부에서는 사회주의가 체제경쟁에서 실패하였으며 머지않아 지구상에서 고전적 사회주의 경제체제는 완전히 사라질 수밖에 없을 것이라고 주장하고 있다. 이 같은 분위기 속에서 과거 사회주의 체제를 연구하던 학자들의 관심은 체제전환의 문제로 전환되었다. 사회주의체제의 붕괴의 원인은 무엇인가, 사회주의체제가 시장경제로 전환하는 최적 전략은 무엇인가, 또한 특정국가에서 체제전환 전략을 결정하는 변수는 무엇이며, 체제전환 과정에서 나타나는 문제점들과 해결방안은 무엇인가 등에 관하여 많은 연구가 추진되었던 것이다. 이러한 연구는 1980년대 말 이후 구 소련과 중·동구권 국가 및 중국과 베트남의 체제전환 경험이 어느 정도 축적되면서 체제전환에 대한 이론화작업으로 연결되어 왔다.

그러나 이론화작업은 국가마다 역사적 경험과 주어진 여건 및 당면한 과제가 다르며, 그 성과도 일정하지 않다는 등의 이유로 인하여 이들의 경험을 일반화시키는 데는 성공하지 못하였다. 나아가 가장 기초적인 문제라고 할 수 있는 체제전환 전략에 대해서도 명확한 결론에 도달하지 못하고 있는 실정이다. 이 같은 한계로 인하여 기존의 연구결과는 체제전환국의 정책결정에 별다른 도움을 주지 못하고 있으며, 미래에 대한 청사진도 제시하지 못하고 있다. 이러한 현상은 그동안의 연구가 정치적인 측면을 지나치게 강조하여 왔다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 물론 체제전환과정에서 정치적인 결정

## 2 북한의 개혁·개방정책 추진 전망

이 가장 핵심적인 요소로 작용했던 것은 사실이며, 경제적인 측면은 정치적 결정의 주요 변수 정도로 인식되어 왔다는 점도 부정할 수 없다. 그러나 체제전환 작업의 핵심이 시장경제의 성공적인 도입이라는 점에서 체제전환국들이 당면한 경제문제 해결에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 체제전환 이론이 요구되고 있다.

사회주의 국가들의 체제전환이 세계사적 조류를 형성하고 있는 자금의 상황에서, 분단 극복의 과제를 안고 살아가고 있는 우리의 우선적인 관심은 북한의 변화 가능성이라고 할 수 있다. 심각한 경제난에 처해 있는 북한이 당면한 경제난을 극복하고 장기적으로 경제력을 강화해 나가기 위해서는 적극적인 변화를 통해서 기존의 체제가 안고 있는 한계를 뛰어 넘어야 한다는 사실에 대해서는 북한의 지도부를 포함하여 모두가 공감하고 있는 부분이다. 이와 관련하여 최근 북한의 대외관계 개선 노력을 살펴보면, 북한은 경제난 해결을 위해서 우선적으로 국제사회와의 협력 확대를 시도하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한이 필요로 하는 국제사회와의 경제협력은 미국을 중심으로 한 외교적 관계개선과 국내경제의 효율성을 제고하는 체질개선 작업이 동시에 추진되어야 성과를 기대할 수 있다. 문제는 김정일 체제의 유지를 최우선적인 국가목표로 간주하고 있는 것으로 평가되고 있는 북한이 변화를 두려워하고 있다는 사실이며, 이는 대외적 관계개선과 국내경제의 체질개선 작업에 최대의 제약요소로 작용할 것으로 판단된다.

향후 북한이 당면한 경제문제를 해결하기 위하여 어떠한 방법을 선택하든 간에 경제체제의 성격 변화는 불가피할 것으로 보이는 바, 변화 자체는 선택의 문제가 아닌 것으로 판단된다. 정도(범위와 속도)의 문제만 남아 있다고 할 수 있다. 북한이 선택할 구체적인 변화 방식에 있어서는 기본적으로 지도부의 국내외 정치·경제·사회적 여건에

대한 평가와 전망, 개혁·개방의 필요성에 대한 인식에 따라서 결정될 것이나 아직까지 분명한 입장을 밝히지 않고 있어 북한의 변화 방향을 현 단계에서 분명하게 예측하기는 어렵다. 다만, 정보의 제한에도 불구하고 현재의 상황에 기초하여 판단할 때, 북한은 향후 전체적으로는 부분별로 점진적인 개혁·개방정책을 추진할 것으로 보이나, 특정 분야에 있어서는 보다 급속한 형태를 띌 수도 있을 것으로 전망된다. 특히 외국의 기술과 자금을 받아들이기 위한 대외개방의 폭은 상대적으로 보다 확대해 나가겠지만, 정치적 안정성을 해칠 수도 있는 개혁 정책에는 매우 조심스러운 행보를 보일 가능성이 큰 것으로 판단된다.

## 2. 연구 목적과 주요 내용

북한의 개혁·개방정책을 통한 변화 방향을 예측하는 작업이 중요한 이유는, 북한의 변화 양상이 남북관계의 개선 및 화해와 협력체제 구축, 그리고 점진적인 평화통일이라는 우리의 국가적 목표 달성에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 우리의 국가목표를 효과적으로 성취하기 위해서는 무엇보다도 우리가 당면한 상황에 대한 정확한 분석과 설득력 있는 전망에 기초한 실효성 있는 대북정책의 수립이 필요하며, 이 중에서도 북한의 변화에 대한 깊이 있는 연구가 요구된다. 특히 북한의 개혁·개방정책의 추진은 어떤 형태이든지 내부적인 부작용을 불가피하게 노출할 것으로 보여, 추진과정에서 개혁·개방에 대한 내부의 논란이 격화될 가능성이 크며, 그 결과에 따라서는 개혁·개방이 후퇴할 수도 있으므로 북한이 개혁·개방정책을 지속적으로 추진할 수 있도록 지원·협력하는 방안을 사전에 강구하는 것은 매우 중요하다.

이러한 필요성에 기초하여 추진되는 본 연구의 주요 목적은 북한의

#### 4 북한의 개혁·개방정책 추진 전망

개혁·개방정책 추진 가능성과 그 형태를 분석하는 것이다. 이를 위해서 첫째, 구 사회주의 국가들의 체제변환 경험을 비교 분석함으로써 북한에 대한 시사점을 찾아보고, 둘째, 북한의 개혁·개방정책의 속도와 폭을 결정하는 변수에 대한 분석을 기초로 가능한 시나리오를 설정하며, 마지막으로, 추정된 시나리오 하에서 예상되는 개혁·개방정책의 특징과 문제점을 살펴보고자 한다. 본 연구가 지향하는 두번째 목표는 북한의 개혁·개방 가능성을 확대하기 위한 대북 경제협력정책 방안을 모색하는 것이다. 우리의 대북 경제협력정책은 기본적으로 남북 경제의 상호의존도를 제고하고, 북한경제의 긍정적인 변화를 가속화시킬 수 있는 여건을 마련해 주는 방향으로 추진되어야 할 것인 바, 이를 위하여 북한의 개혁·개방 추진 전망에 기초한 전략적인 접근 방안을 모색하고자 한다.

## II. 사회주의 국가들의 개혁·개방 사례

### 1. 체제전환에 대한 이론적 접근

#### 가. 체제전환의 불가피성에 대한 시각

사회주의 국가들의 체제전환에 대한 이론적 접근은 체제전환이 불가피할 수밖에 없는 원인 분석에서 출발해야 할 것이다. 체제붕괴와 체제전환의 불가피성에 대한 전문가들의 시각은 매우 다양하다. 이들은 공통적으로 사회주의 체제는 본질적으로 붕괴할 수밖에 없는 체제적 한계와 문제점을 지니고 있다고 주장한다. 먼저 사회주의 체제가 심각한 위기상황에 봉착하기 훨씬 전에 이 체제의 붕괴는 불가피하다고 주장한 미지스(L. Von Mises)의 논지를 살펴보자.<sup>1)</sup> 미지스는 사회주의 체제 하에서는 생산수단이 정책결정권을 가지고 있는 집단에 소속되어 있으며, 화폐와 가격은 존재하지 않고, 소득을 취함에 따라 사용할 수 있는 자유가 주어지지 않는 것으로 인식하고 있다. 또한 각 주민들은 정해진 기간동안 특정상품을 구입할 수 있는 배급표를 받게된다. 이러한 시스템은 안에서는 효율적인 자원 배분에 필요한 재산권이 없기 때문에 효율적으로 작동할 수 없다는 것이다. 미지스가 사회주의 체제의 가장 큰 장애물로 인식하였던 것은 생산재에 대한 가격이 존재하지 않는다는 점이었다. 생산재 가격이 존재하지 않는 상태에서는 생산재에 합리적인 가격을 매길 수 없으며 이에 따라 합리적인 경제적 계산(economic calculation)이 불가능하게 된

1) L. Von Mises, "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth," in F. A. Hayek (ed.), *Collectivist Economic Planning*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1963). 이 저서는 1920년에 발표된 독일어 원문을 영어로 번역한 것이다.

다는 것이다. 생산수단의 가치를 적절하게 매기는 작업은 필요도(needs)를 가장 효과적으로 만족시키는 데 있어서 기본이 된다. 왜냐하면 필요도를 만족시키는 방법은 여러 가지가 있으며 생산수단도 복합적인 목적을 위해서 사용될 수 있는 것이기 때문이다. 이를 해결할 수 있는 방법은 생산수단에 대한 합리적인 가격과 교환수단(화폐)을 마련하는 것이며, 이러한 조건은 오직 시장경제를 통해서 만족될 수 있다는 점에서 사회주의 경제체제의 한계가 있다고 주장하는 것이다. 특히 사회주의자들이 주장하고 있는 노동가치이론에 입각한 가격은 효율적인 자원배분에 적합하지 않으며 생산수단의 사적 소유에 기초했을 때 비로소 생산수단에 대한 합리적인 가격설정이 가능해 진다고 주장하고 있다. 결국 생산수단의 공유라는 사회주의 경제체제의 기본원칙을 교정하지 않고서는 자원의 합리적인 배분이 불가능하며, 경제침체는 불가피하다고 판단한 것이다.

하이에크(F. A. Hayek)는 역사발전이라는 관점에서 접근함으로써 시장경제와 다른 체제는 성공적으로 작동될 수 없기 때문에 결국에는 실패하고 말 것이라는 점을 보이고자 하였다. 특히 사회주의 하에서의 경제 계산은 이론적으로는 가능하지만 실질적으로는 불가능하다는 점을 강조하였으며,<sup>2)</sup> 철학적인 관점에서 시장경제의 생명력과 사회주의체제 실패의 필연성을 증명하고자 하였다.<sup>3)</sup> 시장경제의 우월성은 시스템이 보다 효율적으로 작동한다는 데 있으며, 그 이유는 시장경제가 수천 년의 역사를 통해서 발전되어 온 도덕적인 전통(moral traditions)에 충실하기 때문이라는 것이다. 따라서 사회주의 고유의 방식인 ‘이성에 의해서 강요된 도덕성’을 쫓는 것은 현 인류의 대다수를 파괴하거나 곤궁하게 할 것이라고 주장하고 있다. 하이에크는 사

2) Ibid.

3) F. A. Hayek, *The Fatal Conceit, the Errors of Socialism*, Collected works, Vol. 1 (Chicago: University Press, 1989).

회주의가 인간의 이성에 의존한 ‘맹목적인 합리성 이론(an uncritical theory of rationality)’이라는 잘못된 전제에 근거하고 있다고 인식하고 있으며, 이러한 시도는 아무리 좋은 의도에 의해서 발의되고 가장 능력있는 지도자에 의해서 추진된다고 하더라도 대다수 국민들의 생활을 위협에 빠뜨리게 된다는 것이다.

하이에크가 이러한 결론에 도달하게 된 근본적인 이유는 그가 현존하는 사회질서를 인간이 본능과 이성 사이에서 갈등하며 발전시켜온 결과물이라고 믿고 있기 때문이다. 동시에 본능과 이성이 인간의 진화과정에서 중요한 역할을 수행해 온 것은 사실이지만 아주 결정적인 역할을 한 것은 아니라고 인식하고 있다. 현존하는 사회질서를 결정하는 데 있어서 핵심적인 요소는 점진적으로 발전되어 온 인간들의 행위를 규정하는 규칙들(the rules of human conduct)이라는 것이다. 사적 재산권, 경쟁 및 이득 획득과 관련한 규칙들이 도덕성을 형성해 온 것이며, 이 같은 도덕성이 전통, 교육, 모방 등의 방식을 통하여 전수되어 왔기 때문에 인간 사회가 발전할 수 있었다고 인식하였던 것이다. 따라서 하이에크는 사적 재산권이야말로 문명화를 진전시키는 도덕성의 핵심 요소이며 국가가 사적 재산권을 보호하는 것을 주요한 목표로 인식하지 않는다면 국민들의 문명화는 지속될 수 없을 것이라고 주장하고 있다. 이러한 점에서 하이에크는 사전에 숙고된 이상에 따라서 사회를 재배치하고, 이를 통해서 이성이 질서변화와 새로운 규율 수립의 과정에서 결정적인 역할을 수행하도록 하기를 원하는 합리주의자들을 비판하는 것이다. 여기에 더하여 계획수립자는 정확한 명령을 내리는 데 필요한 정보를 충분하게 얻을 수 없으며, 합리적인 가격이 존재하지 않는 상태에서 자본의 효율적인 배분은 불가능하다는 점을 강조하였다. 결국, 하이에크는 인간의 이성은 제한적이기 때문에 수천 년에 걸쳐 형성된 전통과 진화의 결과물인 경제·사

회적 제도를 이성애 입각하여 임의적으로 새롭게 재구성하는 작업을 시도한 사회주의 체제는 처음부터 성공할 수 없었다고 주장하는 것이다.

브레진스키(Z. Brzezinski)는 공산주의 스스로가 체제의 특징과 사상의 침몰이라는 일반적인 위기에 빠져 있음을 인식하게 되었다고 강조하고 있다.<sup>4)</sup> 이 위기라는 것은 소련체제가 더 이상 매력적인 모델이 되지 못하며 더 이상 획일적인 공산주의 운동이 존재하지 않는다는 데 있다. 나아가 공산주의 체제는 해결할 수 없는 딜레마에 직면해 있음을 강조하고 있다. 공산주의 체제가 직면한 딜레마라는 것은 경제적 성취를 위해서는 정치적 안정성의 훼손이라는 비용을 지불해야 하고, 반면에 정치적 안정성은 경제적 실패라는 비용이 지불되어야 한다는 사실에서 비롯된 것이다. 브레진스키가 인식하고 있는 공산주의의 실패 이유는, 사회적 재능의 소모적인 파괴, 창조적인 정치생활에 대한 억압, 경제적 이익을 위한 인적 자원의 과다한 사용, 과다한 중앙집중으로 인한 생산성의 하락 등이 있다.

아담(Jan Adam)은 사회주의 체제 붕괴에 대한 기존의 분석과 견해들을 종합적으로 정리하고 있다.<sup>5)</sup> 그는 사회주의 체제의 붕괴와 관련한 학자들의 견해와 이론을 세 그룹으로 분류하여 설명하고 있다. 첫째 그룹은, 사회작동체계(social engineering)의 관점에서 사회주의 체제의 몰락 이유를 설명하고 있는데, 대표적인 인물로 페트라코프(N. Petrakov)와 머렐(P. Murrell)을 들 수 있다. 페트라코프는 시장경제와 사회주의경제를 나란히 놓고 비교하고 있는데, 시장경제

---

4) Z. Brzezinski, *The Grand Failure, The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Charles Scribner's Sons, 1989).

5) Jan Adam, *Why did the Socialist System Collapse in Central and Eastern European Countries?* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 10~15.

는 발전해 나가고 있는 경제조직으로써 오랜 기간에 걸친 상호작용을 통해서 선택된 결과물인데 반해, 사회주의경제는 처음부터 순전히 사색의 산물이라는 것이다.<sup>6)</sup> 그가 마르크스와 엥겔스의 논리를 비판하는 것은 그들이 새로운 사회로의 전환에 대한 분명한 개념을 제시하지 않은 채 자본주의 체제는 멸망할 것이라고 주장한 데 있다. 스탈린식 시스템이 갖는 최대의 단점은 동기 부여의 결여와 비경제적인 강제수단의 동원이라고 판단하고 있다. 체제 개혁이 체제를 붕괴시키게 된 이유도 국가 통제의 전통이 분권화를 불가능하게 하기 때문이라고 인식하고 있다. 머렐은 사회주의 체제의 시장경제로의 체제전환을 진화론적인 시각에서 접근하고 있으며, 사회주의 체제가 붕괴한 주요 원인 중의 하나가 사회작동체계에 있다고 인식하고 있다. 그는 자신의 진화론적인 접근방식을 폴란드와 러시아에 적용되었던 충격요법적인 방식과 비교·설명하면서, 두 방식간의 차이가 경제적 영역뿐만 아니라 인간사회가 어떻게 작동하는가에 대한 인식에도 있다고 주장한다.<sup>7)</sup> 그는 충격요법(shock therapy)을 ‘유토피아적인 사회작동체계(utopian social engineering)’라고 규정하면서 폴란드와 러시아의 예를 들어 충격요법은 장기적으로 성공할 수 없을 것이라고 주장하였다.

두번째 그룹은 체제 고유의 원인(indigenous reasons)에 초점을 맞추고 있는데, 이 그룹의 대표적인 학자로 쉐렌위(I. Szelenyi)와 스타니쯔키스(J. Staniszkis) 등을 들고 있다. 헝가리의 사회학자인 쉐렌위의 견해에 따르면, 사회주의 국가들에서 나타난 1970~80년대

---

6) N. Petrakov, "The Socialist Idea and the Economic Failure of Real Socialism," *Problems of Economic Transition*, June 1993. 러시아 원문을 번역한 서적이다.

7) P. Murrell, "What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?" *Post Soviet Affairs*, Vol. 9, No. 2, 1993.

의 경제위기는 외연적(extensive) 경제성장에 기초한 경제가 내연적(intensive) 경제성장에 의지하는 경제로 전환하는 과정에서 발생한 문제들을 제대로 해결하지 못하였기 때문이라는 것이다.<sup>8)</sup> 문제는 잉여 노동력이 소진된 상태에서 어떤 방법으로 경제성장을 이끌어 낼 수 있는냐는 것이었다. 그는 이 기간을 ‘전환의 위기(the crisis of transition)’라고 명명하였다. 이 기간 동안 사회주의는 거의 붕괴에 직면하였다. 그러나 그는 “내연적 경제성장이 사적 소유권이 보장된 상태에서 추진되었어야 했으며 그렇지 않았기 때문에 사회주의가 붕괴되고 있다”라는 류의 주장에는 동감하지 않는다. 오히려 그는 사회주의가 사회주의 혼합경제(a socialist mixed economy)<sup>9)</sup>를 지향했어야 했다고 믿고 있다. 쟈렌위는 헝가리의 경제체제 개혁 초기에 제2경제(second economy)가 부상한 것을 높게 평가하고 있다. 이러한 현상이 가능했던 것은 관료집단이 자신들의 통제력 일부를 포기하면서라도 정치적 안정성을 얻고자 했기 때문이었다는 것이다. 농업 부문에서 시작된 제2경제는 점차 서비스부문으로 확산되었으며 나중에는 일부 산업부문까지 그 영역이 확대되었다. 그는 헝가리에서 나타난 제2경제의 확산은 중산계급화(embourgeoisement) 과정의 출발점이었으며 이러한 중산계급화 과정이 사회주의 체제를 붕괴시켰다고 주장한다.

폴란드 출신의 사회학자인 스타니쯔키스는 정치, 경제 그리고 국제관계에서의 모순이 사회주의 체제의 존속에 위협을 주는 심각한 조건을 만들었다고 주장한다.<sup>10)</sup> 특히 몇 가지 ‘우연한 사건들(chance

8) I. Szelényi, *Új osztály, állam, politika* (Budapest: Európa Könyvkiadó, 1990).

9) 여기에서 이야기하는 사회주의 혼합경제는 시장사회주의(market socialism), 또는 사회주의 시장경제(socialism market economy)로 이해할 수 있다.

10) J. Staniszkis, *The Dynamics of breakthrough in Eastern Europe*,

events)<sup>11)</sup>이 체제 모순을 심화시켰으며 사회주의 체제를 파괴하였다는 것이다. 정치적 영역에서의 모순은 공산당이 역사의 객관적 법칙의 집행자가 되고자 했던 것에서 비롯되었다. 이러한 시도가 결국은 주관주의를 확산시키고 무정부 상태를 초래하게 된 것이다. 또한 민주주의와 시민사회의 부재는 위기의 기간동안 국민들이 자신들의 이익을 지키기 위해서 집단적으로 행동하게 만들었다. 이런 방식으로 사람들간의 결속력이 생겨난 것이다. 경제적 영역에서의 모순은 국유제 원칙과 정부의 경제관리 능력 상실 사이에서 비롯되었다. 국유화된 경제의 작동 여부는 효율적인 통제 메커니즘에 의해서 결정되는데 체제의 성격 때문에 시장이 존재하지 않으며 그 결과, 신뢰할 수 있는 정보가 부족하다는 사실이 경제 활동을 통제하기 힘들게 만든 것이다. 국제관계에서의 모순은 사회주의 국가가 이중적인 의존도(double dependency)를 가지고 있다는 점에서 발생한다. 사회주의 블록 전체가 자본주의 국가들에 의존하고 있으며 동시에 「상호 경제 협력 위원회」(Council for Mutual Economic Assistance : CMEA)와 같은 사회주의 집단체에 의존한다. 그러나 CMEA에 대한 의존은 자본주의 국가에 대한 의존을 경감시키는 데는 성공하였지만 동시에 새로운 형태의 의존을 강화하게 되었다. 즉, 사회주의 국가들로 하여금 소련을 중심으로 결집하여 자본주의와의 대결에 참여하도록 유도한 것이다. 사회주의 국가들은 자본주의 국가와의 관계를 통해서 서구의 앞선 기술을 습득하려 하지만 중요한 기술의 수입은 봉쇄되어 있었으며, 종종 서구의 경기 변동에 영향을 받게 됨으로써 어

---

*The Polish Experience* (Berkeley: University of California Press, 1991).

- 11) 스타니쯔키스는 사회주의 국가들의 모순을 심화시킨 '우연한 사건' 중의 하나로 소련의 엘리트 구성이 변화한 것과 고르바초프가 개혁을 기치로 내걸고 권력의 전면에 등장한 것을 들고 있다.

려움을 겪기도 하였다. 사회주의 국가들을 더욱 어렵게 만든 것은 1980년대의 위기에 직면했을 때 과거(1970년대)에 사용했던 방법이 효과가 없었다는 것이다. 외연적 발전에 필요한 재료는 바닥이 났으며 에너지와 원자재에 대한 수요는 지속적으로 증가했던 것이다.

세번째 그룹은 앞에서 언급한 그룹들과 다른 인식을 가지고 있는 다양한 견해를 포괄하고 있다. 대표적인 학자가 터본(G. Therborn)이다. 터본이 사회주의 붕괴에 대해서 가지고 있는 견해는 좌파적 견해에 가까운 것으로 평가되고 있다. 그는 사회주의 체제를 문화와 제도적 구조의 조합으로 인식하였으며, 체제 붕괴는 1980년대의 정치·경제적 위기와 세 가지 획기적인 변화에서 비롯된 것으로 판단하였다.<sup>12)</sup> 이 변화들 중의 하나는 식민주의의 종말로, 고전적 사회주의의 생존력에 결정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 사실 사회주의자들은 식민정책과의 투쟁에 중요한 역할을 수행한 것으로 평가되고 있다. 두 번째 변화는 후기 산업사회에서 서비스분야로 경제의 중심이 전환된 것이다. 이를 통해서 전통산업의 역할이 축소되었으며 동시에 산업노동자들이 차지하는 비중도 감소하였다. 또한 기업가와 시장의 관계에서도 변화가 나타나게 되었다. 소규모 시설에 집중된 서비스부문은 보다 다양화된 시장을 필요로 하고 있었던 것이다. 세번째 변화는 진보와 발전이라는 개념으로 만들어진 모더니즘에서 미래에 대한 예측 가능성에 의문을 제기하는 포스트모더니즘으로 전환된 것이다.

터본이 사회주의를 실패한 것으로 간주한 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째는, 마르크스·엔겔스가 가정했던 것처럼 선진자본주의 국가에서 사회주의 체제가 적용되지 않았다는 점이다. 둘째는 사회주의 국가가 정치·경제적으로 가장 발전한 자본주의 국가들을 따라 잡지 못했

---

12) G. Therborn, "The Life and Times of Socialism," *New Left Review*, No. 194, 1992, pp. 17~28.

다는 점이다. 그럼에도 불구하고 터본은 사회주의 체제를 실패한 것으로 단정짓는 것은 잘못된 것이라고 믿고 있다. 터본의 생각은 사회주의 체제는 개혁이 가능하며 소련 체제의 종말은 체제적인 것이라기 보다는 상황의 문제라는 것이다. 중국의 개혁과 급속한 경제성장이 가장 좋은 증거라고 하겠다. 소련에서 개혁이 지체된 것이 정권에 가장 치명적이었다고 인식한 것이다.

어떤 부류의 사람들은 고전적인 사회주의 체제가 실패한 이유를 인간의 속성에 반하는 특징을 지니고 있기 때문이라고 믿고 있다. 이들이 인식하고 있는 인간의 속성은 이기심, 시기심, 탐욕, 그리고 재산과 부에 대한 욕망 등으로, 인간들은 사회주의 체제의 철학적 기초인 집단주의적인 태도보다는 개인주의적인 속성을 지니고 있다는 것이다. 사회주의 체제의 설계자들은 인간들이 적절하게 계몽된다면 새로운 사회·경제·사상적 환경에 적합하게 인간성을 재형성할 수 있을 것이라고 믿고 있었다. 이들이 인간의 속성을 충분히 고려하지 않았다는 증거는 오랜 기간동안 금전적 유인이 아닌 도덕적 유인에 매달려 왔다는 데 있다는 것이다. 또한 사람들이 혁명의 시기에 보여 주었던 희생정신을 평화적인 시기에 기대할 수는 없다는 사실을 애써 외면하려 한 것이다. 또 다른 증거는 그들이 인텔리계층을 다루었던 방법에서 발견된다. 사회주의 체제의 성공과 안정을 위해서는 인텔리계층의 도움이 필요했으나 그들은 적절한 조치를 취하지 않았던 것이다.

코르나이(János Kornai)는 사회주의 체제에서 나타나는 부정적인 현상에 초점을 맞추어 체제변화의 불가피성을 설명하고 있다. 그는 사회주의 체제의 변화를 유발하는 주요 동인으로 4가지를 꼽고 있다.<sup>13)</sup> 첫째가 경제적 어려움의 누적이다. 초기의 고도성장 시기가 끝

13) János Kornai, *The Socialist System: the political economy of communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 383~386.

나면서 그 동안 상대적으로 무시되었던 산업부문의 낙후성으로 인하여 경제는 더욱 더 정상적으로 기능하기 어렵게 되었던 것이다. 또한 기술발전의 정체 및 생산의 비효율성과 병목현상 등의 문제가 군사력 유지를 위한 추가 부담과 맞물리면서 경제적 어려움이 가중되었다. 두번째는 대중의 불만 증대를 들 수 있다. 사회의 각 분야에서 낮은 생활수준과 물품부족에서 야기된 답답함, 상실감, 무방비성 등에 대한 불평들이 빈번하게 제기되었다. 특히 상품의 품질이 낮을 뿐만 아니라 선택의 여지도 제한된 점, 자연환경의 파괴 그리고 생활환경의 취약성 등이 대중의 불만을 확산시키는 요인이 되었다. 여기에 관리의 횡포와 관료주의적 전횡 등이 주민들을 더욱 고달프게 만든 것이다. 모든 사람들은 정치적으로 사적 자유를 철저히 제한을 받고, 표현의 자유를 상실하였으며, 정부의 선전선동과 함께 각종 억압에 시달리게 됨으로써 질식할 것 같은 상황에 노출되어 있었다. 세번째로는 권력층의 자신감 상실을 꼽을 수 있다. 핵심세력 사이에서 권력의 정당성, 사회주의 체제의 우월성, 사회를 변혁하는 데 필요한 사상의 공고성과 사명감, 그리고 군사력의 불패성에 대한 믿음이 흔들리게 되면 변화는 어쩔 수 없는 흐름이 되는 것이다. 그리고 자신감에 대한 흔들림이 강하면 강할수록 체제의 붕괴 가능성은 커진다. 마지막 동인은 외부적인 환경이다. 즉, 다른 사회주의 국가에서 발생하는 사건들에 의해서 영향을 받게 되는 것이다. 구 소련과 중·동구에서 나타난 정치적 변화가 1989년 중국의 천안문사태에 직접적인 동인으로 작용하였다고 할 수 있다. 또한 1989년 동독과 체코슬로바키아에서 발생한 사건들은 서로에게 영향을 미쳤던 것으로 평가되고 있다. 정부가 외부의 소식 유입을 철저히 통제한 루마니아나 알바니아의 경우에도, 국경이 없는 통신탕에 정부의 그러한 노력이 성공하지 못하였던 것이다. 그러나 보다 결정적인 역할을 한 것은 구 소련이 중·동부

유럽에 대한 ‘통치’를 포기한 데 있었다고 할 수 있다.

#### 나. 체제전환과 개혁·개방

사회주의 국가들에서 진행되고 있는 시장경제로의 이행과정은 여러 가지 형태로 나타나고 있는데 우리는 이러한 현상을 사회주의 국가에서의 변화, 개혁 또는 체제전환이라는 몇 가지 용어를 혼용하여 설명하고 있다. 그러나 이들간에는 개념적인 차이가 존재하는 바, 이들을 구분하여 사용할 필요성이 제기되고 있다.<sup>14)</sup> ‘변화’라는 용어는 특정한 목표를 달성하기 위하여 이전과는 다른 성격의 정책이나 수단도 도입되어 실질적으로 적용되는 경우에 사용된다. 이 ‘변화’는 일반적으로 범위나 깊이, 강도, 그리고 진행기간 등의 측면에서 제한적이라고 할 수 있으며, 제기된 문제를 관리하는 방법을 개선시키는 데 주목적을 두게 된다. 즉, 구조적인 변화를 포함하지 않는 경향이 있고, 포함한다고 하더라도 그 영향을 최소화할 수 있는 범위 내에서 추진되는 특징이 있다.

‘개혁’이라는 용어는 체제를 작동시켜온 기존의 양식(mode of operation)에서 다른 양식으로 전환되어 가는 과정을 의미한다. 개혁은 실질적인 변화를 유발하는 다양한 요소들로 구성되어 있으며 이전과는 다른 결과를 이끌어 내기 위해서 채택된 정책과 실천수단들을 포함하고 있다. 개혁이 변화와 구별되는 것은 실질적으로 구조적인 변화가 적용되어 새로운 관리양태가 나타나게 된다는 사실이다. 개혁의 과정에서 나타나는 구조적 변화는 범위와 강도가 충분히 커서 그 결과에서 실질적이고 지속적인 차이를 보이며 쉽게 반전되기 힘들다

14) Kim, Ilpyong J. and Jane Shapiro Zacek, *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives* (New York: A Washington Institute Press Book, 1991), pp. 1~2.

는 특징이 있다. 그러나 개혁과정에서는 개혁 이전의 구조적 특징이 공존하게 된다.

‘체제전환(transformation)’은<sup>15)</sup> 보다 폭넓고 전격적인 움직임의 의미하는데 그 결과 새로운 환경에서는 이전의 특징을 발견하기 힘들게 된다. 체제전환은 여러 가지 측면에서 개혁보다 강력하게 추진된다는 속성 때문에 지속적으로 추진하기가 어려우며 그것을 관찰하는데도 오랜 시간이 필요하게 된다. 체제전환은 전통사회주의 체제의 기본 명제(tenet), 예를 들면 당의 역할 중의 일부가 뒤집히는 경우도 내포하고 있다. 체제전환 과정에서 나타나는 특징은 그 결과를 예측하기 어려우며 종종 의도되지 않은 결과가 나타난다는 것이다. 따라서 지속적인 정부의 정책적 개입이 불가피하다고 할 수 있다.

코르나이는 개혁, 변혁, 체제전환의 개념을 보다 구체적으로 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 어떤 사회주의 체제 내에서 ‘개혁(reform)’이 추진되고 있다고 말하려면 다음과 같은 세 가지 영역이 지나는 기본적인 특성들 중 최소한 한가지 이상에서 비교적 급진적인 변화가 일어나야 하나, 체제의 기본적인 속성은 유지되어야 한다고 주장한다. ① 마르크스·레닌주의 특성으로서 마르크스·레닌주의당의 독점적인 권력이 공고하고 공식적인 이념이 절대적인 영향을 유지하고 있는가, ② 소유제로서 국유제나 집단소유제의 비중이 절대적인가, ③ 관료주의로서 관료주의적 조정이 우선적으로 이루어지는가 등이 그것이다. 코르나이는 공산당의 독점적 권력이 붕괴되는 것과 같은 급진적인 전환은 체

15) 경제학에서는 전환(transformation)이라는 용어를 대체적으로 경제체제 또는 경제질서의 전환이라는 의미로 사용한다. 기존의 체제가 완전히 제거되고 성격이 전혀 다른 새로운 체제로 대체되는 것이다. 경제체제의 전환을 의미하는 단어로 경제적 이행(economic transition)을 사용하기도 한다.

16) Kornai, *The Socialist System: the political economy of communism*, pp. 387~392.

제의 다른 영역의 변화를 유발하게 될 것이라고 주장하면서 이 같은 형태의 전환을 ‘사회주의 체제전환(post-socialist transition)’이라고 규정하고 있다. 이 경우 내부적으로는 사회주의적 특성이 많이 남아 있는 상태에서 자본주의 시장경제로 이행되어 가는 것이다. ‘변혁(revolution)’이라는 용어는 전혀 다른 체제로 전환하는 것을 의미하는 것으로, 기존 사회체제의 가장 근본적인 특성에서 지속적이고 급진적인 변화가 이루어진 경우를 변혁이라고 보는 것이다. 어떤 나라에서는 변혁이 개혁작업을 통하여 진행되기도 하였는데 헝가리와 폴란드가 그 예라고 할 수 있다. 또 어떤 국가에서는 개혁작업 없이 변혁이 이루어지기도 했는데 동독이 그 경우에 해당한다.

라빈(M. Lavigne)은 개혁의 성격을 사회주의 경제체제의 특성인 공산당의 엄격한 통제(one-party), 단일한 국가소유제(one-property), 중앙에 집중된 단일계획(one-plan) 체계의 일부를 부분적으로 교정하는 작업으로 정의하고 있으며, 이 과정에서 계획경제의 기본 틀을 유지하는 것으로 인식하고 있다.<sup>17)</sup> 라빈은 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁작업이 ① 공산당의 통제력 완화를 통한 의사결정의 분권화, ② 국가소유의 독점 완화를 통한 소유제도의 다양화, ③ 시장적 요소의 도입을 통한 정부의 계획과 시장의 조화라는 3가지 형태로 추진된다고 설명하고 있다.

결국 대부분의 학자들은 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁이 갖는 의미를 경제체제의 전환과 구분하는 것이 문제에 대한 접근을 보다 분명하게 한다고 믿고 있는 것으로 보인다. 그러나 개혁이라는 용어가 전 세계적으로 모든 국가들에게 광범위하게 적용되고 있다는 점을 고려할 때는, 이를 ‘한 국가가 경제의 효율성과 경쟁력 증대라는

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

목표를 성취하기 위해 추진하는' 보다 포괄적인 개념으로 이해할 수도 있다. 이처럼 포괄적인 개념에 기초할 경우, 우리는 사회주의 국가들에서 추진되는 경제개혁을 체제전환이 갖는 중요성을 기초로 체제전환적 개혁과 체제전환 이전의 개혁정책으로 구분할 수 있다. 체제전환적 개혁정책은 사회주의 계획경제의 기본 틀 자체를 변경시키는 것으로 시장경제로의 전환을 지향점으로 추진되며, 체제전환 이전에 추진되는 개혁정책의 특징은 사회주의 계획경제의 기본 원칙이나 조직의 틀을 유지하면서 합리적인 요소의 도입을 통하여 효율 향상을 도모하는 것이라고 할 수 있다.

본격적인 개혁작업을 착수하지 않고 있으며, 체제전환의 가능성은 당분간 기대하기조차 힘들다고 보여지는 북한의 상황을 고려할 때, 경제난 극복과 경제발전을 모색하는 과정에서 북한이 변화의 움직임을 보인다고 하더라도 체제전환 이전의 개혁정책이 우선적으로 추진될 것으로 판단된다. 따라서 북한의 개혁정책에 시사점을 찾고자 사회주의 국가들의 개혁·개방정책을 살펴보는 데 있어서 체제전환 단계 이전에 추진된 개혁·개방정책에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 또한 분석 대상 국가로는 소련과 중국을 선정하였다.<sup>18)</sup>

## 2. 소련

### 가. 개혁·개방 정책의 추진배경

소련에서 본격적인 개혁·개방정책을 추진한 시기는 일반적으로 고르바초프가 집권한 1986년 이후 '페레스트로이카'가 추진된 기간이라고

---

18) 여기에 베트남과 동유럽국가들 및 최근에 주목을 받고 있는 쿠바를 포함시킬 수도 있겠으나, 자료의 제한과 작업량의 방대함으로 본 연구에서는 제외하였다.

할 수 있다. 물론 고르바초프 이전의 집권자였던 흐루시초프와 브레즈네프의 시기에도 경제개혁이 추진되었으나 강도와 범위 면에서 고르바초프의 개혁·개방정책과는 차이가 있었다. 이처럼 소련에서의 경제개혁이 긴 역사를 가지게 된 것은 경제침체를 극복하려는 정부의 시도가 종종 적극적인 경제개혁의 형태로 나타났기 때문이다. 소련의 사회주의 체제가 위기를 맞게 된 1980년대 후반에 ‘페레스트로이카’가 시도된 것도 1970년대에 들어서면서부터 둔화되기 시작한 경제성장이 1980년대에 더욱 심화되어 획기적인 경제개혁을 모색하지 않을 수 없는 상황이었기 때문이라고 할 수 있다.

<표 2-1> 소련경제의 연평균 성장률 추이

(단위: %)

기 간	1955~65	1966~70	1970~75	1976~80	1981~83	1984~87
총국내소득	5.4	5.2	3.7	2.7	2.3	1.6
공 업	7.5	6.3	5.9	3.4	1.5	2.1
농 업	3.5	3.5	-2.3	0.3	4.2	0.8
서 비 스	4.0	4.2	3.4	2.8	2.1	
소 비	4.7	5.3	3.6	2.6	1.7	2.4
투 자	9.1	6.0	5.4	4.3	4.2	3.0

출처: Gregory and Stuart, *Soviet Economic Structure and Performance*, (New York: Harper Collins publishers, Inc., 1990).

1980년대 중반 이후, 소련의 경제상황은 경제성장률 저하와 더불어 소비재 부족현상의 심화, 격심한 인플레이션, 재정적자 폭의 확대 및 외채 증가 현상이 나타나는 등 혼란에 빠지게 된다. 민생과 관련된 소비재부문은 이미 브레즈네프의 집권말기인 1980년대 초반부터 나타나기 시작한 경제성장률의 둔화로 압박을 받기 시작하여 고르바

초프가 집권한 이후에는 생필품의 품귀현상으로 발전하였던 것이다. 특히 기초식료품의 경우 1983년에는 수요의 90% 정도가 충족될 정도로 생필품의 공급이 심각하게 부족하지는 않았으나, 1988년에는 여러 지역에서 고기, 버터 및 우유제품이 부족하여 배급제가 도입되었으며 오랜 기간동안 치약 및 비누세제를 구하기 힘들었고 면도칼, 비누, 전구 등 부족한 생필품의 수가 천여 종에 이를 정도로 심각한 생필품 부족 현상을 겪게 되었다.<sup>19)</sup>

이 같은 생필품의 부족현상이 고르바초프의 경제개혁으로 촉발된 임금상승과 그에 따른 가계소득의 증가로 인하여 극심한 물가상승과 재정적자의 증가로 연결되었던 것이다. 미국측의 자료에 따르면, 고르바초프가 집권한 이후 1988년까지 집단농장에서 생산되는 육류, 과일, 채소 등의 가격이 약 20% 정도 상승하였으며, 정부의 재정적자의 규모도 국민소득과의 비율로 계산할 때 1981~84년 2%를 약간 상회하던 것이 1985년에는 4%를 육박한 데 이어 1986~88년 매년 2% 정도씩 추가 증가하는 급상승세를 보인 것으로 나타나고 있다.<sup>20)</sup>

외채 급증 현상도 심각한 것으로 나타나고 있다. 소련의 대서방권 국가에 대한 순외채 규모를 추정한 결과에 의하면<sup>21)</sup> 1975년 87억 달러에서 1980년 105억 달러, 1985년 157억 달러, 1986년 211억

19) 이창재, “대소경제협력에 관한 기본전략 모색,” 대외경제정책연구원 편, 『소련·중국 및 동구의 변화와 대응』 (서울: 대외경제정책연구원, 1990), pp. 19~20.

20) CIA and Defence Intelligence Agency, *The Soviet Economy in 1988: Gorbachev Changes Course*, Paper presented to the National Security Economic Subcommittee of the Joint Economic Committee, Congress of the United State, April 14, 1989.

21) 여기에서 순외채 금액은 총 외채에서 서방은행의 보유자산의 가치를 제외한 금액이다.

달러, 1987년 264억 달러, 1988년 273억 달러를 기록하여 1980년대 후반에 들어와 빠른 속도로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 증가현상은 1984년부터 계속되어 온 국제석유가격의 하락에서 주된 이유를 찾을 수 있다. 소련은 외채를 줄이기 위하여 수입억제 및 수출증대 정책을 추진하였으나 계속되는 외화부족문제를 해결하기 위해서 자금을 해외에서 차입하지 않을 수가 없었던 것이다. 1980~84년 150억 달러를 밀돌았던 상업차관의 도입액이 1985년 259억 달러, 1987년 301억 달러, 1988년 308억 달러에 달하였다. 그 결과 정부의 상환원금 및 이자상환부담이 더불어 급증함에 따라서 재정 적자에 시달리고 있던 정부의 부담을 가중시켰다.

소련의 경제적 어려움이 1980년대 중반 이후 심화된 것은 사실이나 이는 1960년대부터 누적된 결과라고 할 수 있다. 또한 1970년 이후에 두드러지게 나타나는 경제성장률 감소추세는 생산성 저하가 가장 주요한 원인으로 지목되고 있다. 1970년부터 1987년까지의 기간 중에서 생산성이 실질적으로 증가한 경우는 매우 드물었으며, 전 기간을 평균하여 계산할 경우 자본과 노동 단위당 산출물은 매년 1% 이상 감소한 것으로 추정되고 있다.

&lt;표 2-2&gt; 소련의 생산요소 생산성의 평균 증가율 추이

(단위: %)

		1961~65	1966~70	1971~75	1976~80	1981~85	1986	1987
경제 전 체	요소생산성	0.3	0.8	-1.2	-1.3	-1.1	1.4	-1.9
	노동생산성	3.2	3.0	1.3	1.0	1.1	3.5	0.1
	자본생산성	-3.7	-2.2	-4.6	-4.4	-4.1	-1.4	-4.6
공 업 부 문	요소생산성	-1.0	0.1	-0.1	-2.1	-2.3	-0.8	-1.4
	노동생산성	3.5	3.1	3.9	1.3	1.2	2.3	1.7
	자본생산성	-4.4	-2.3	-3.1	-4.7	-4.9	-3.1	-3.7

출처: Directorate of Intelligence, *Handbook of Economic Statistics* (Washington D.C.; Central Intelligence Agency, 1988). Gregory and Stuart(1990)에서 재인용.

소련경제에서 생산요소의 생산성 추이가 보여주고 있는 것은 경제 전체보다는 공업부문에서 생산성 저하 현상이 두드러지게 나타나고 있으며, 노동보다는 자본의 생산성 저하가 심각하다는 점이다. 특히 자본의 생산성 경우에는 1960년대 이후 지속적으로 생산성이 하락하고 있는 것으로 추정되고 있다. 소련의 생산성의 저하 원인에 대한 학자들의 견해는 다양하게 제기되어 왔으나 아직까지 일치된 결론에 도달하지는 못했다. 대표적인 학자로 와이츠만(M. Weitzman)을 꼽을 수 있는데, 그는 자본의 생산성 저하 현상은 소련이 자본투자를 확대해 나가면서 자본과 노동을 적절하게 대체해 나갈 생산기술을 발전시키지 못한 데 있다고 주장하고 있다.<sup>22)</sup> 반면에 1976년 이후의 경제성장률 하락 현상에 초점을 맞추어 분석한 쉬뢰더(G.

22) M. Weitzman, "Soviet Postwar Growth and Capital-Labor Substitution," *American Economic Review*, Vol. 60, No. 4, Sep. 1970, pp. 676~92.

Schroeder)는 생산성 하락 요인으로 세 가지 요소를 지적하고 있다. 첫째, 기업의 책임자들에 대한 압박을 줄여줌으로써 그들이 생산요소를 보다 효율적으로 사용하도록 유도하고자 하는 정부당국이 1976년 이후 성장률 목표치를 하향 조정하였기 때문이고, 둘째, 소련경제가 1976년부터 철강과 석탄과 같은 주요 원자재의 심각한 부족 사태에 직면하였을 뿐만 아니라 운송과 에너지분야에서 병목현상이 나타났기 때문이었으며, 셋째, 브레즈네프 정권 말기에 노동자의 도덕성과 규율이 해이되는 현상에서 비롯된 것이라고 평가하였던 것이다.

경제성장률과 생산성의 저하 원인에 대해서 소련 지도부가 어떤 평가를 내렸는지는 분명하지 않으나 그로 인해서 파생된 문제의 심각성과 함께 새로운 전기를 마련할 필요성에 대한 인식을 공유하였을 것으로 추정된다. 이에 따라서 소련은 여러 번에 걸친 경제개혁을 추진하게 되었다. 신경제정책, 흐루시초프의 행정·경제개혁, 코시킨의 리베르만식 경제개혁, 브레즈네프의 개혁으로 이어져 왔던 것이다. 그러나 이 개혁들이 갖은 공통된 특징은 자본주의 시장과 사회주의 계획을 조화시켜 보다 발전된 형태의 사회주의를 건설하겠다는 정치적인 의도에서 추진된 점이다. 다시 말해 경제정책에서 경제를 정치와 분리시키지 않았으며, 경제는 정치의 한 도구로서 인식되었던 것이다. 결국 고르바초프의 등장 이전까지는 생산수단의 국유화·사회화, 시장의 소멸 또는 제한, 계획경제 유지, 중공업·군수산업 우선정책, 자금자족을 지향하는 폐쇄경제 등이 공산당의 우선 목표로 유지되었으며 경제주체의 자율권은 극도로 제한되었던 것이다. 물론 상황에 따라서 약간의 변화를 보이기는 했으나 이는 대부분 현상타개를 위한 임시방편적 성격을 띠고 있었다고 할 수 있다. 사회주의 체제의 기본틀을 유지하겠다는 방침에는 변화가 없었던 것이다.

그러나 문제는 이러한 제한적인 변화를 통한 문제 해결의 시도가

성공하지 못하고 또다시 비슷한 문제에 봉착하게 되었다는 데 있다. 이러한 상황에서 근본적인 개혁을 추진하지 않고서는 경제위기를 해결하지 못할 뿐만 아니라 서방과의 격차가 더욱 심화될 것이며, 그에 따라 체제 자체의 존립이 위협받게 될 것이라는 위기의식이 소련의 지도부들 사이에서 나타나기 시작한 시기가 1980년대 초반인 것으로 평가된다. 이러한 지도부의 인식을 반영하여 보다 적극적인 개혁정책을 시도한 인물은 브레즈네프를 이은 안드로포프였으며 이를 넘겨받아 개혁정책을 과감하게 실행에 옮긴 인물이 고르바초프인 것이다.

소련이 고르바초프시기에 이르러 페레스트로이카라는 획기적인 개혁정책을 추진하게 된 이유를 살펴보기 위해서는 국내의 정치·경제·사회적인 요소들에 더하여 대외적인 요소도 고려되어야 할 것이다. 대외적인 요소로 지적할 수 있는 것은 자본주의 국가들의 경제·기술의 발전 성과와 추세에 비추어 소련과의 경제·기술에서의 격차가 점점 확대될 지 모른다는 우려감과 1970년대 말 이후 계속되어온 국제정치상의 지위 하락 등을 꼽을 수 있다.<sup>23)</sup> 사회주의 국가들이 전통적으로 자본주의 국가들과의 체제경쟁을 의식하면서 보여준 특징이 경제 발전에서 앞서야 한다는 강박감이라고 할 수 있다. 이러한 태도는 이데올로기적인 필연성에서 비롯된 것으로서 사회주의 체제의 우월성을 과시할 필요성과 함께 안보 및 대외정책의 추진 과정과 그 성과에도 영향을 미치기 때문이다. 그러나 소련경제는 계속해서 침체되어 가는데 반하여 서방의 자본주의 국가들은 기술의 획기적인 발전과 더불어 폭발적인 경제성장을 이룩해 나가고 있었던 것이다. 이러한 상황 전개로 인하여 증폭되어 가는 지도부의 경제·기술적 격차를 줄여야 한다는 절박감은 이러한 현상이 장기적으로 군사력 저하 문제로 연결될

23) 이승희, “소련의 개혁정치와 대외정책,” 김달중 외, 『소련의 개혁정치』, (서울: 법문사, 1991), pp. 82~85.

수 있다는 가능성 때문에 더욱 고조된 측면이 있다. 고르바초프가 페레스트로이카를 추진한 배경에는 소련 지도부의 심리적 위기의식이 자리잡고 있었다고 할 수 있는 것이다.

또한 국제정치체제 내에서의 위상 저하도 대외적인 동인으로 지적할 수 있는데, 1960년대 말부터 1970년대 중반까지 소련이 미국과 함께 공유했던 초강대국으로서의 지위가 1970년대 말을 지나면서 약화되기 시작한 것이다. 가장 큰 요인은 1980년대 들어 시작된 미국과의 군비경쟁에 뛰어들면서 서방국가들이 미국을 중심으로 결속한 반면에 소련은 빈번한 지도자 교체로 인하여 주변국가들에 대한 통제력의 약화를 초래하게 된 점을 지적할 수 있다. 이런 과정에서 지도부는 안보 및 대외정책의 전략적 방향을 재평가해야 할 필요성을 인식하게 되었으나 이데올로기적 경직성과 전통적인 전략개념에 고정되어 있어 고르바초프 이전에는 공개적으로 제기하지 못하였다. 고르바초프가 등장하고 나서야 소련의 국내개혁을 원활하게 추진하기 위해서는 대외정책을 보다 유연하고 유화적으로 변화시키는 것은 불가피하다고 인정하게 된 것이다.

## 나. 개혁·개방정책 추진과정

### (1) 신경제정책(NEP)

1918~21년에 걸친 전시공산주의체제 하에서 추진된 경제정책으로 산출량이 감소하고 경제·사회의 모든 분야에서 불만이 팽배해졌으며, 군대마저 강력하게 반발하게 되자 소련 지도부는 1921년부터 1928년까지 사적 소유권 보장 및 시장 기능의 회복 등을 골자로 하는 신경제정책(NEP)을 추진하게 되었다. 신경제정책의 특징은 시장

과 사회주의의 결합을 시도하려는 것이었으며, 소련 지도부는 이를 통하여 농민의 경제적·정치적 지지를 회복하고자 하였다. 신경제정책의 기초는 전시공산주의의 징발제도를 대신하기 위해 1921년 3월에 도입한 ‘비례적 농업세(prodnaog)’라고 할 수 있다. 국가는 농민들의 생산량에서 일정비율을 세금으로 징수하도록 함으로써 물질적 인센티브를 제공한 것이다. 동시에 국가는 농민들에게 자유롭게 잉여농산물을 팔 수 있도록 허용하였으며, 이를 위한 사적인 상업조직을 허용하는 조치를 취하였다. 그 결과 1922년 말에는 소매거래의 90%가 사적 유통망을 통하여 이루어지게 되었다. 공업부문에서도 대부분의 기업들로 하여금 원료의 구입과 공급, 생산품의 판매를 자율적인 계약에 의해서 이루어지도록 하였으며, 20인 이하의 소기업은 사유화할 수 있도록 하였다. 국영기업의 경우에도 연료, 야금, 수산업, 수송, 은행 및 대외무역 등과 같은 일부 부문을 제외하고는 국가예산에서 독립시켜 회계 및 거래에 있어서 자율성을 보장받게 되었다.

신경제정책의 또 다른 특징은 경제지도를 단순화시키기 위하여 생산기업의 합병을 추진했다는 점이다. 이를 위해 기존의 트러스트를 합병하여 신디케이트를 조직하였다. 트러스트나 신디케이트는 상업적인 측면에서 상당한 자율성을 보장받았으며, 특히 신디케이트의 경우에는 대외무역권한을 위임받았다. 그 결과 NEP 추진 말기에는 국영공업의 생산량 대부분이 신디케이트에 의해서 생산·판매되었다. 이 정책의 추진으로 소련의 경제는 전쟁 전 수준을 회복한 것으로 평가되고 있다.

이처럼 눈부신 성과를 가져온 정책이 지속되지 못한 이유는 무엇일까? 첫째, 지도부는 NEP를 타도되어야 할 계급과의 잠정적이고 불쾌한 타협으로 인식하고 있었고, 둘째, 시장경제의 활성화로 인한 정부의 통제력 약화를 우려했으며, 셋째, 중공업 우선정책을 통한 급속

한 공업화를 제대로 추진하기 어렵다고 판단하였던 것이다.

## (2) 흐루시초프(Khrushchev)의 개혁

스탈린의 뒤를 이어 집권한 흐루시초프가 제일 먼저 시작한 작업은 탈스탈린화였다. 그는 1956년 제20차 소련공산당 대회에서 행한 비밀연설에서 스탈린의 개인숭배를 강도 높게 비판하였다. 정치와 경제 두 부문에서의 동시적인 변화를 모색한 것이다. 특히 경제부문에서는 기존의 스탈린식 계획경제체제에 대한 개혁작업을 착수하였다. 경제부문의 개혁은 농업부문에 대한 개혁과 기존의 성(省) 중심체제에서 지역(地域) 중심체제로의 공업관리 체계의 개편으로 구분할 수 있다.

당시 농업생산성의 정체 현상이 심각한 상태에 이르렀다는 판단에 따라 농업부문에 대한 개혁을 추진한 흐루시초프는 한편으로 집단농장의 합병을 통해 생산단위의 거대화를 계속 추구하면서도 다른 한편으로는 집단농장의 국영농장으로의 전환을 추진하여 농업을 사회주의 화하고 현대화를 촉진하고자 하였다. 이러한 정책의 상징적인 조치라고 할 수 있는 것은, 집단농장에 농업기계 및 장비를 제공하고 집단농장의 경영에 영향력을 행사하던 기계·트랙터 스테이션(MTS)을 폐지함으로써 집단농장의 기능과 독립성을 강화시킨 것이다. 동시에 농산물의 가격인상 및 현실화를 주요 내용으로 하는 농업가격의 개혁이 추진되면서 농민들의 소득이 증가하게 되었다. 그 결과 1953년부터 1967년 사이에 농장의 노동자 수는 10% 감소하였으나 농가의 소득은 2배 이상 증가하였다.

공업부문의 개혁으로는 소브나르호즈(Sovnarkhoz) 제도의 도입을 들 수 있다. 1957년 5월 10일 소연방 최고회의는 「공업 및 건설관리기구의 개선에 대하여」라는 법률을 채택, 공업관리조직의 근간을

이루어왔던 성(省) 중심체제를 지역(地域) 중심체제로 바꾸는 획기적인 조치를 취하였다. 그 결과 40여 개에 달하던 성(省)들이 약 100개의 지역별 국민경제회의(Sovnarkhoz)로 대체되었다. 흐루시초프의 이러한 개혁조치는 중앙의 권한을 축소하고 공화국 및 지방 각급 기관의 권한을 확대하여 분권화를 이룬다는 취지에서 시작되었지만 구체적인 실시단계에서 너무 졸속으로 처리됨으로써 지역 이기주의 등의 새로운 문제점을 야기한 것으로 평가되고 있다.<sup>24)</sup>

흐루시초프의 개혁이 실효를 거두지 못하고 있는 상황에서 1962년 9월 9일 하르코프대학의 경제학자인 리베르만(E. Liberman)은 “계획, 이윤, 보상금”이라는 제목의 논문을 『프라우다』에 게재하여 경제 계획 및 관리에 대한 개혁을 제안하였다. 이 글은 이후 소련에서 추진된 경제개혁을 촉진하는 계기를 제공한 것으로 평가되고 있다. 리베르만의 경제개혁안은 첫째, 중앙으로부터의 지령계획은 생산물 판매고나 생산품목 계획 등에 한정하고, 나머지 계획은 완전히 기업 자신에 의하여 작성될 수 있도록 할 것. 둘째, 기업의 물적 관심을 자극하기 위한 보상기금은 수익률(이윤/생산기금의 비율)에 대응하여 설정할 것. 셋째, 동일한 자연적·기술적 조건하에 있는 부문 및 기업군에 대해 수익률에 따른 상여금의 등급표를 중앙에서 확정하여 이를 부분별, 기업군별의 장기표준지표로 할 것 등으로 당시로서는 획기적인 제안이었다.<sup>25)</sup>

흐루시초프의 개혁은 주민들의 생활수준을 향상시켰다는 점에서 평

24) 소브나르호즈 상호간의 협의가 원활하지 않아 다른 경제지구 간의 원료·자재 조달이 곤란해지고, 이에 따라 각 경제지구에서 생산비를 무시하고 원료·자재를 자급자족하는 폐해가 생겨, 결국 국민경제 전체에서 자원의 낭비와 비효율적인 생산을 누증하는 결과를 가져왔다. 서재진 외, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 91.

25) 위의 책, pp. 91~93.

가를 받을 수 있겠으나, 방향을 결여한 개혁의 추진과 그로 인해서 많은 시행착오를 거칠 수밖에 없었다는 점 등으로 비난을 받았다. 특히 당을 공업부문과 농업부문으로 분리시키는 등의 개혁작업이 기득권세력의 강한 저항에 부딪히면서 결국은 권좌에서 물러나게 되었다.

### (3) 브레즈네프(Brezhnev)의 개혁

#### (가) 코시킨 개혁

1965년 9월 흐루시초프가 축출되면서 공산당 서기장에 취임한 브레즈네프는 당시 수상이었던 코시킨의 이름을 딴 ‘코시킨(Kosygin) 개혁’을 추진하였다. 코시킨 경제개혁의 기본방침은 우선 기업계획지표를 대폭 삭감하는 것이었으며, 특히 총생산량 대신 ‘실현된 생산량’ 또는 ‘판매량’으로 기업의 성과측정지표를 바꾸었다. 그 결과 기업의 활동을 규제해온 계획지표가 기존의 20~30여 개에서 8개로 축소되었으며 주요 평가 기준이 바뀐에 따라 일반적으로 기업은 그 제품의 수량, 품종, 품질의 결정에 있어서 전보다는 더 자율성을 갖게 되었다.<sup>26)</sup> 또한 기업들이 자신들의 이윤에서 자체적으로 사용할 수 있는 몫이 증가되었다. 기업들은 취득한 이윤 가운데 기업적립부문을 확대하여 물질적 보상기금, 사회복지·주택시설기금, 생산개발기금 등 3가지 기금을 조성하도록 하였다.

다음으로 중요한 조치는 금융과 가격부문에 대한 개혁이었다. 금융부문에서는 무상편드제를 폐지하고 유상편드제를 채택하였다. 이로써 기업에 대한 추가 투자는 장단기 은행융자를 통하여 이루어지도록 했

---

26) 그러나 그 자율성의 정도는 임금기금의 중앙통제, 원료와 설비의 배급제 등에 의하여 계속 제약을 받았다.

던 것이다. 동시에 무이자·무상환의 재정기금을 폐지하였으며, 기업은 보유하고 있는 고정·유동펀드에 비례하여 펀드사용료를 국고에 납부하도록 하였다. 가격체계에 대한 개혁으로 추진된 조치는 중공업 및 기계제작공업부문에 신가격을 도입한 것이다. 신가격의 원칙은 개별 생산부문의 계획상 손실을 없애고, 정상적으로 조업중인 기업에 대해서 완전한 독립채산제가 적용될 수 있도록 필요한 이윤율을 보장하려는 것이었다.<sup>27)</sup>

이러한 개혁안에 힘입어 1966~67년에는 경제가 호전되는 조짐을 보였으나, 1968년부터 다시 성장이 둔화되기 시작하였다. 코시킨 경제개혁이 한계에 봉착하게 된 주된 원인은 흐루시초프의 개혁과 마찬가지로 스탈린 모델의 기본골격을 유지한 상태에서 계획경제의 효율성을 높이는 것에만 목적을 두었기 때문이다. 결국 시장원리의 대폭적인 도입이 없이 개혁이 추진됨에 따라서 판매액, 이윤 등 새로운 지표들이 제대로 작용할 수 없었으며, 중앙당국이 대부분의 가격·계약에 대해 통제권을 여전히 유지하고 있었기 때문이었다. 또한 부분적 분권화가 오히려 경제체제의 교란 요인으로 작용한 측면도 있었다.

#### (나) 1973년 개혁

1973년 소련 공산당 중앙위 및 각료회의는 「공업관리의 일층의 개선에 관한 몇 가지 조치에 관하여」를 발표함으로써 공업관리의 재편성을 내용으로 하는 ‘기업관리의 개선’ 작업을 추진하였다. 이 개혁을 통해 ‘합동(association)’이라는 새로운 관리 및 생산조직단위가 등장했는데 이에 따라 생산합동, 공업합동, 과학생산합동 등이 등장하였다. 이는 다수의 기업을 수직 또는 수평적으로 결합하여 단일관리

27) 위의 책, pp. 102~103.

하에 두는 초대형기업으로 개편함으로써 기업의 대형화와 협동화를 통해 효율을 증대시키고 과학기술과 생산의 결합을 통해 생산의 전문화를 도모하려는 데 목적이 있었다. 1973년 개혁의 특징을 요약하면 첫째, 종전까지 국가예산에 의해 운영되어 온 과학·기술분야를 생산활동과 경제계산제에 기초하여 상호 결합되어 운영되는 소위 ‘과학적 작업과 생산·경제 활동의 통합체제’로 구축한 것이며, 둘째, 1965년 개혁의 분권화 방향과는 달리 기업의 대형화 및 협동화 등 공업부문의 집단화와 집중화를 추구함으로써 규모의 경제에 의한 관리 및 생산의 효율 증진을 꾀했다는 점이다.

#### (다) 1979년 개혁

1979년 7월에 「계획의 개선 및 생산효율과 노동의 질적 향상에 대응하는 경제메커니즘의 강화에 대하여」라는 결정이 채택되었다. 일반적으로 PIEM(Program to Improve the Economic Mechanism)이라고 불리는 이 개혁안의 주요 내용은 계획수립 및 집행과정을 개선함으로써 생산성을 증진시키며, 노동과 자원의 절약 및 그것의 효율적인 사용을 통하여 전에 없던 심각한 자원제약문제에 대처하자는 것이었다. 계획체계의 효율성을 제고하기 위한 목적에서 도입된 주요 조치로는,<sup>28)</sup> 기업의 능력에 관한 정보를 보다 잘 수집할 수 있는 시스템이 구축되었으며, 직접적인 계획지표 대신에 보다 과학적인 기준(norms)이 제시되었고, 기업들로 하여금 보다 달성하기 어려운 과제를 택하도록 독려하는 시스템(counterplans)<sup>29)</sup>이 도

28) Gregory, Paul R. and Robert C. Stuart, *Soviet Economic Structure and Performance* (New York: Harper Collins Publishers, Inc., 1990), p. 150.

29) 이 제도는 기업과 노동자가 기업에 할당된 당초 계획 목표를 초과하는

입되었다. 또한 보다 장기적인 계획에 초점을 맞추어 추진하였으며,<sup>30)</sup> 자재공급체계가 기업간의 계약을 통하여 개선되도록 유도하였다. 결국 PIEM 개혁안의 목적은 생산량 증가, 비용 삭감, 그리고 특히 원재료와 연료 절약, 신상품의 도입을 통한 품질 향상, 생산 시간과 비용의 삭감이라고 할 수 있으며, 이런 목표들은 계획, 평가지표, 인센티브, 그리고 금융정책 등을 통해 추구되었다.

### (3) 고르바초프(Gorbachev)의 경제개혁

1985년 3월 소련 공산당 서기장에 취임한 고르바초프가 소위 근본적인 개혁을 선언했을 때 그가 염두에 둔 것은 경제개혁뿐이었을 것이다. 1986년 2월 제27차 공산당 전당대회에서 고르바초프는 소련이 당면한 최대과제는 경제침체를 막고 발전을 가속화시키는 일이라고 강조했다며, 1987년 6월에 공산당 중앙위원회 전원회의에서는 경제개혁이 ‘페레스트로이카’의 핵심이라고 역설하였다. 동 회의에서는 경제를 3년 내에 개혁한다는 아주 역사적인 결정을 채택하였다. 그러나 ‘페레스트로이카’ 운동은 경제분야뿐만 아니라 정치세력간의 권력투쟁 및 민족간의 갈등과 같은 정치·사회 분야의 개혁에서 오는 혼란을 수습하는 데 실패함으로써 총체적으로 좌절하고 말았다. 다만 기존체제의 권위와 이념을 뿌리째 흔들어 놓음으로써 체제전환으로 가는 문을 여는 전기를 마련한 것으로 평가된다. 다음에서는 고르바초프의 개혁정책을 분야별로 살펴보기로 하자.

---

계획을 자발적으로 채택하면 그에 상응한 보상을 주는 제도이다.

30) 이는 여러 부문에 걸쳐 중요성을 가지는 분야에 자원을 집중시키는 것을 목적으로 한 것으로, 5개년 계획 및 장기계획을 극히 현실적이고 종합적인 장기 과학기술 예측에 기초하여 수립하려는 의도에서 비롯된 것으로 평가된다.

## (가) 신경영방식 도입과 사적 기업활동의 활성화 조치

1985년 7월에 도입된 ‘신경영방식’은 완전한 독립채산제와 자기금융조달방식으로의 이행을 의미하는 것으로 품질개선이나 기술개발을 한층 강화하고 기업기금의 사용방식 개선을 도모하고 있다. 신경영방식의 도입을 통해서 완전한 독립채산제로 이행되자 기업에 대한 위로부터의 직접적 규제는 감소되었으며 이윤부분 중 기업유보분의 비율도 상당히 높아지는 등 기업의 자유재량권이 확대되었다. 그러나 한편으로는 ‘노르마(Normativ; 기준)’의 설정이 생산성 향상과 생산물 인도계약 의무와 연결됨으로써 기업의 책임이 그만큼 강화된 측면도 있다고 평가할 수 있다.

소련에서 사적인 영리활동이 최초로 합법화된 것은 1986년 9월에 공포된 「개인적 영업활동에 관한 법」을 통해서였다. 그러나 영리활동의 대상이 타인의 노동력을 고용하지 않는 개인적인 활동에만 국한되어 있었을 뿐 아니라, 허용되는 영업의 종류를 제한하였으며, 지방관청의 까다로운 허가절차를 거치도록 함으로써 실제로 개인적인 영업활동이 크게 증대되지는 못하였다. 따라서 소유와 경영에 있어서 국가로부터의 독립이 보장된 실질적인 사기업의 탄생은 1988년의 ‘협동조합기업’의 도입을 계기로 나타나게 된 것으로 평가된다. 협동조합기업은 3인 이상의 조합원이 자산과 정관을 마련하고 등록을 하면 설립할 수 있으며, 노동력의 고용은 물론 법에 의해 명백히 금지된 경우를 제외하고는 모든 분야에서의 생산활동이 허용되었다. 또한 1990년 8월에는 노동자를 고용, 해고하는 권리를 포함하는 개인기업 활동을 공식적으로 허용하는 조치를 취하였다. 동년 6월에는 「주식회사 및 유한회사에 관한 규정」과 「유가증권에 관한 규정」을 제정함으로써 기업자산 전액에 상응하는 주식발행을 통한 본격적인 주식

회사의 설립이 가능하게 되었다.<sup>31)</sup>

#### (나) 관리기구와 공급구조 및 유통기구 개혁

1985년부터 1989년까지 성(省)들의 실권을 제한하여 기업들의 자립성을 강화해야 한다는 목표아래 성들의 수는 지속적으로 축소되었다. 우선 유사한 부문의 성들을 통합시키고 또 성들의 충돌과 간섭이 없이 기업활동을 조절할 수 있도록 관리체계를 조정하였다. 전형적인 예로, 1986년 각료회의 산하에 5개의 농업관련성과 1개의 국가위원회를 통합한 소련 국가농공위원회가 새로 설립된 것을 꼽을 수 있다.<sup>32)</sup> 1989년 중엽에 고르바초프는 기업들이 자율적 운영과 분업화를 이루기 위해 해당 성들에 대한 보다 엄격한 조치를 취할 필요성이 있다고 강조하였다. 성들의 규모와 수를 감소시키는 것으로만은 부족했던 것이다.

또한 1986년 3월 공산당 중앙위 정치국은 기존의 공급·유통조직을 도매상업방식에 의한 공급방식으로 전환시키는 문제를 심의, 1987년

- 
- 31) 또한 소연방 국유기업법에 의한 국유기업 경영의 자율화 조치가 별다른 효과를 거두지 못하자, 정부는 국유기업을 노동자에게 임대하여 경영권을 일임하는 조치를 취하게 되었다. 국유기업의 임대와 관한 규정에 따르면 임대된 기업은 기본적인 소유관계에 있어서는 국가소유가 유지되나 경영권은 임차인에게 일임되고, 임대기업에서 생기는 소득은 임대계약에 따르는 임대료와 조세 등 의무적 납부금을 제한 후에는 잔액이 임차인의 소득으로 귀속되어 임대기업의 노동자들에게 배분되며, 임대기업은 임대계약에 체결된 국가주문생산을 제외하면 생산과 판매 활동을 직접적인 국가통제에서 벗어나 자율적으로 행하였다.
- 32) 박제훈, 『소련 경제개혁의 현황과 전망』 (서울: 산업연구원, 1986), p. 17. 그러나 의도한 성과를 가져오지 못했다. 그것은 그 활동이 콜호즈와 스투호즈의 일상 사업에 대한 간섭으로만 국한되어 있었기 때문이다. 그 결과 1989년 봄에 농공업위원회는 해체되고 말았다.

부터 자재 및 기계 등 생산재의 기업간 직접거래를 허용하는 조치를 실시하기로 결정하였다. 이로써 기업은 복잡한 설비를 제외한 모든 물품의 공급문제를 자재·기계국가위원회의 지역관리국과 교섭하며, 기업간 직거래도 가능하게 되었다. 동시에 자재·기계공급위원회의 도매 상업기구화가 추진되었다.

상품유통의 경우에는 1987년 「소연방 국유기업법」의 제정으로 생산지표의 하달체제가 국가주문체제로 바뀌고 국가주문의 양이 점차 축소되기 시작하면서 기업이 자율적으로 생산·판매할 수 있는 상품의 양이 증가하게 되었다. 소매유통의 경우에는 이미 1988년부터 협동 조합기업의 설립과 국유상점의 대여를 통하여 일찍부터 이 분야에 대한 국가통제력의 약화가 진척되고 있었으며, 소비재의 도매유통 부문에 있어서는 각 지방에 거점을 둔, 기존의 공공조직이던 1,800여 개의 도매유통조직들이 국가의 직접적인 통제로부터 벗어나게 되었다. 또한 1990년 5월 모스크바에 처음으로 조직화된 상설 상품거래소가 설립된 후, 상품거래소는 빠르게 확산되어 갔다.

#### (다) 농업, 조세 및 금융제도의 개혁

1988년 「토지임대법」이 채택됨에 따라 농민들은 50년의 기한 내에서 토지와 농기계를 임대할 수 있게 되었다. 토지이용권은 상속할 수 있었으며, 농민들은 수확물을 자기 임의대로 처리할 수 있게 되어 농산물을 시장에서 팔거나 합의된 가격으로 국가에 판매할 수 있게 되었다. 또한 1989년에는 행정기구 개편으로 술호즈와 콜호즈의 관리를 담당하고 있던 농공업위원회가 폐지되었다. 그러나 1989년 중반에 일부 성들을 개편할 때 농공업 분야를 담당할 새 기구가 구성되지 않아서 과도기적으로 식료품 정책과 식료품 공급문제는 지

방 정부들에게 넘어갔으며, 쌀생산 우선정책도 폐지되었다.

구 소련의 조세제도에 있어서 획기적인 전환은 1990년 6월의 「기업조세법」 개정을 통해서 발생하였다. 이 법의 핵심적인 내용은 모든 기업소유형태를 막론하고 단일한 세율(45%)로서 일괄 적용하기로 한 ‘이윤세’의 도입이었다. 개정된 기업세법에서는 또한 ‘자본소득세’를 신설하였다. 그리고 1991년 초에는 ‘판매세’가 도입됨에 따라 재화와 용역의 판매에 대한 판매총액에 5%의 단일세율이 부과되기 시작하였다. 그러나 이 때 도입된 판매세는 기존의 거래세를 유지한 상태에서 거래세 수입에 대한 보조적인 재정수입원의 역할을 하도록 하였다.

페레스트로이카 이후 경제개혁의 진행과 더불어 기업의 투자결정권이 강화됨에 따라서 중앙에서 배분되는 투자액의 비중이 크게 감소하였다. 그 결과 은행제도 개혁의 필요성이 대두되어 1988년 은행제도의 개혁을 추진하게 되었다. 은행제도의 개혁은 기존의 은행체계를 5개의 특수국립은행으로 전문화한 것으로 나타났다. 공업건설은행, 농공은행, 대외경제관계은행, 주택·사회투자은행, 저축은행 등이 그것이다. 동시에 협동조합 및 기업들도 자발적으로 은행을 조직할 수 있도록 허용함으로써 1990년 말 현재 250개의 상업은행 및 협동조합은행이 설립되었다. 또한 1990년 12월 연방최고회의를 통과한 「신국가은행법」에서는 기본적으로 서방에서와 같은 이원적 은행체제 및 미국과 같은 연방준비제도를 도입함으로써 은행 및 금융활동의 분권화와 연방과 공화국 간의 금융정책의 조화를 추구하고 있었다.

#### (라) 대외무역제도 개혁

개혁의 초기단계에는 중앙집권형 계획 관리의 유지에 기초한 대외무역의 효율성 증대에 주목적을 두었다. 이 시기에는 개방형 시장경

제로의 이행이라는 문제는 검토되지 않았기 때문에 경제전반의 개혁이 오히려 대외경제분야의 개혁을 지체시켰다. 다만 대외경제관계의 분권화와 민주화를 촉진시키는 방안이 도입되기 시작하여 대외경제활동 계획의 입안에 있어서 기업의 자주성은 다소 확대되었음에도 불구하고 이 분야에서는 여전히 중앙집권적·행정적 수단이 지배적이었다.

전면적인 무역분권화는 1989년과 1990년 사이에 이루어졌다. 대외무역의 권한이 기타 산업부처, 기업, 지방자치제, 협동조합에까지 대폭 확대되었으며 1989년 4월에는 적어도 이론적으로는 모든 기업과 조직이 대외무역활동을 할 수 있게 되었다. 그 결과 무역중개기관의 수가 급증하였으며 그들의 수출입 업무 권한과 함께 취급품목 및 활동범위도 확대되었다. 그러나 이러한 대외무역 권한의 전면적 확대에도 불구하고 1989년 3월과 12월에 도입된 중요 수출입품목에 대한 허가제와 쿼터제 때문에 실제 기업의 무역활동의 자율성에는 여전히 많은 제약이 부과되었다고 할 수 있다.

전면적인 대외개방이 추진된 시기는 1991년이라고 할 수 있다. 1990년 10월 외국투자에 관한 대통령 포고령에 의해 100% 외국인 직접투자 및 투자과실의 송금이 전면 허용되었던 것이다. 동시에 관광사업 및 인프라부문 등에서의 외국 자본의 투자가 강조되었다. 그 결과 비록 이 때까지도 대외무역의 상당부분이 중앙의 통제하에서 이루어지고 있었으나 종전과는 달리 직접적 명령방식의 비중이 줄어들고 간접적 통제방식을 포함한 통제방식의 다양화가 확대되어 가고 있었다.<sup>33)</sup>

33) 따라서 주요 물자에 있어서 직·간접 통제무역과 기업에 의한 독자적인 분권화 무역이 병존하는 혼합무역 양식을 과도기적으로 보이게 되었다.

(마) 국유기업 개혁

1987년에 제정된 「소연방 국유기업법」은 페레스트로이카 시기에 기업의 역할과 위상 그리고 기본적인 운용 시스템에 관한 기본규정이었다. 이 법은 사회주의 이념에 입각한 국가통제라는 틀을 완전히 벗어나지 못하는 한계를 가지고 있었으나, 기업의 생산활동이 국가계획 뿐만 아니라 계약에 의거하여 행해진다고 규정함으로써 국유기업들의 자율적 생산에로의 전환 가능성을 열어 놓았다는 점에서 의미가 큰 것으로 평가되고 있다. 국유기업들에게 주어진 경영상의 자율권은 기존의 생산지표제도를 ‘국가주문제도(Goszakaz)’로 대체하고, 개별 기업들의 소득 중에서 세금 및 기타 의무적인 납부금을 제외한 금액을 사내유보금으로 인정함으로써 크게 향상되었다. 뿐만 아니라 기업들은 과거에는 엄격히 통제되어 왔던 임금수준을 기업이 성취한 소득과 연계하여 자율적으로 결정할 수 있는 권한도 부여받게 되었다. 그러나 국가에게 여전히 기업의 생산활동에 간섭할 수 있는 직접통제수단을 허용하고 있었을 뿐 아니라, 생산품의 가격결정과 같은 문제에서는 기업의 자율권이 여전히 인정되고 있지 않았다는 점에서 한계를 가지고 있었다.

<표 2-3> 소련의 개혁·개방정책 추진 과정

부문	지표	내용 및 수준
정책결정의 분권화	경제부서의 역할 확대	· 1965. 성시스템의 부활 · 1973. 생산합동과 공업합동 창설 · 1983. 성들의 실권을 제한하면서 행정과 기업들의 자립성 강화 · 1985~89. 관리기구의 개혁
	지방정부의 권한 확대	· 1957. 소브나르호르제도 도입(성 중심체제를 지역 중심체제로 전환)
	경영책임자 자율성증대	· 1985. '신경영방식' 도입을 통한 완전한 독립채산체로의 이행 · 1987. 「소연방 국유기업법」 도입을 통한 개별기업들의 자율권 확대
소유 제도의 다양 화	농업의 책임생산제	· 1983. 농업집단청부제 도입 · 1989. 농공업위원회 폐지
	사적경제 활동 허용	· 1986. 「개인적 영업활동에 관한 법」 제정
	사회·협동 단체의 영리활동	· 1988. 「협동조합기업법」 도입 · 1990. 「주식회사 및 유한회사에 관한 규정」과 「유가증권에 관한 규정」 제정
시장 요소의 도입	가격체제 개혁	· 1965. 공업도매가격의 재조정, 가격형성 원칙의 수정 및 생산체에 대한 시장제도의 도입 추진 · 1988. 상품유통시장 개혁
	계획경제의 의무지표 축소	· 1962. 리베르만 경제개혁안 · 1965. 기업에 하달되는 계획지표의 삭감 · 1987. 「소연방 국유기업법」 도입으로 생산지표의 하달제도가 폐지되고 '국가주문제도'로 대체
	투자결정의 효율성제고	· 1962. 리베르만 경제개혁안 · 1965. 기업에 대한 평가지표로서 총생산고 대신 판매고, 이윤을 도입하여 수요와 비용을 중시 · 1979. 「계획의 개선 및 생산효율과 노동의 질적 향상에 대응하는 경제 메커니즘의 강화에 대하여」 채택(비용 대신 부가가치 개념 도입)
	금융기능의 확대	· 1965. 자본사용료 도입을 통한 자본의 유상화 · 1983. 「은행사용에 관한 기본규정」 제정 · 1988. 은행제도 개혁(중앙은행과 5개의 특수국립은행으로 개편)
대외 경제 관계 의 개선	외국인 투자여건 조성	· 1990. 외국인 투자에 대한 대통령 포고령 발표(100% 외국인 직접투자 및 투자과실의 송금도 전면 허용)
	무역의 자유화 ·분권화	· 1985. 수출유인제도 실시 · 1986. 무역제도 개편 단행

### 3. 중국

#### 가. 개혁·개방 정책의 추진배경

중국에서 경제개혁이 본격적으로 추진되기 이전, 시기에 따라 어느 정도 차이가 있기는 하지만, 중국의 경제체제는 기본적으로 중앙계획 경제체제와 광범위한 행정적 분권화가 공존하는 특성을 지니고 있었던 것으로 평가되고 있다. 중국이 1949년 중화인민공화국을 수립한 이후 사회주의 경제체제를 건설하기 위해서 추진한 작업은 국영경제로의 전환과 국가재정의 전국적인 통일이었으며, 상공업의 전민소유제로의 전환과 농촌의 집단화를 통한 농·공·상에서의 사회주의 개조, 그리고 계획체제를 중심으로 한 사회주의 경제관리체제의 구축이었다. 그 결과 중국에는 강력한 명령경제체제가 구축되었으나 지역마다 여건의 차이가 크고 교통·통신의 미발달, 중앙계획 추진에 필요한 통계 및 행정체계의 미비 등의 이유로 인하여 행정적 분권화가 자연스럽게 허용되었다.

이와 함께 자력갱생이라는 구호 아래 지방차원의 자원분배체제가 강화되는 경향이 나타난 점도 지방의 자율성을 강화시키는 방향으로 작용하였다. 특히, 중국은 대약진 기간(1958~60년)동안 경제관리에 관한 권한을 대폭적으로 지방단위에 이양하는 조치를 취하였다. 지방에 독자적인 공업체제를 수립한다는 목표로 추진된 지방정부로의 분권화 작업을 통하여 성·시·자치구는 몇 가지 중요한 권한을 부여받게 되었다. 그것은 중앙 부처 소속 기업에 대한 관리, 주요 상품의 계획·관리, 기본 건설 프로젝트의 심사 및 인준, 노동관리, 상업기관 및 은행에 대한 관리, 재정과 세무 등에 대한 권한들이었다.<sup>34)</sup> 그 결과 지

34) 보다 자세한 내용은 김춘송, 『중국식 경제개혁』 (서울: 민지사, 1992),

방의 자주권이 확대되고 지방의 행정·관리 능력이 증대되는 효과가 있었으나 지방간의 비교우위가 무시되고, 지방마다 규모의 경제를 갖지 못한 소규모 중복투자가 남발되는 부작용도 함께 나타나게 되었다. 여기에 더하여 국제적인 고립에 대비한 군사전략적 정책의 일환으로 추진된 ‘내륙공업화정책’은 일반적인 공업입지 조건들을 무시함에 따라 투자의 효율성을 크게 저하시켰다.

이러한 문제에도 불구하고 개혁 이전 중국의 경제는 지속적인 경제 성장과 공업화를 달성하였다. 1952년부터 1978년까지 연평균 7%가 넘는 경제성장률을 보였으며, 특히 공업생산 부문은 13%에 달하는 증가율을 기록하여 국민소득에서 차지하는 비중이 1952년 20%에 불과했던 것이 1978년에는 50%를 육박하는 수준까지 증가한 것이다. 공업화부문에서 보여준 이러한 성과는 중국정부의 중공업 우선정책에서 비롯되었다. 이 기간 중 농·공업 총생산에서 중공업이 차지한 비중은 1952년 15.3%에서 1978년 41.3%로 증가하였으며, 공업생산에서 중공업이 차지하는 비중도 35.5%에서 56.3%로 증가한 점이 이를 뒷받침하고 있다.<sup>35)</sup>

<표 2-4> 개혁 이전 중국경제의 연평균 성장률 추이

(단위: %)

연도	사회총생산	농·공업 총생산	국민소득
1952~59년	16.7	14.7	12.2
1960~69년	3.6	3.9	2.9
1970~78년	9.5	10.9	7.6

출처: 『中國統計年鑒 1987』, pp. 36~38, 43~45, 50~52, 윤원호 역, 『중국 공업화의 경제전략』 (도서출판 해남, 1998), p. 77에서 재인용.

pp. 27~29 참조.

35) 『中國統計年鑒 1987』, p. 55, p. 57, 윤원호 역, 『중국 공업화의 경제전략』 (도서출판 해남, 1998), p. 89에서 재인용.

그러나 1978년 노동인구의 구성에 있어서 85.5%가 농업부문에 종사하고 있는 데 반하여 생산에 있어서 농업부문이 차지하고 있는 비중은 29.7%에 불과한 점에서 알 수 있는 바와 같이, 중공업부문에 대한 집중투자는 공업부문의 발전에 비해 농업부문이 낙후성을 면치 못하는 이중적인 경제구조를 초래하게 되었다.<sup>36)</sup> 다만 농촌부문에 도입농장체제 하에서 대규모 인력동원 등을 통한 기반시설 확충 노력이 상당한 성과를 거두었으며, 각 지방의 자력갱생 차원에서 추진해 온 농촌공업 육성 작업으로 농촌의 공업화를 위한 기초를 마련한 점은 평가를 받고 있다. 이러한 점들이 뒷받침되었기 때문에 이후 농촌부문의 개혁작업을 통한 경제성장의 기반 구축 작업이 성공한 것이라고 할 수 있다.

또한 경제개혁 이전 중국은 대약진운동(1958~60년)과 문화대혁명(1965~75년)이라는 두 번의 인재(人災)로 생산시설이 파괴되었으며 계획경제체제 자체가 지닌 구조적 문제로 인해 경제발전은 한계를 보이게 되었다. 특히 거시경제의 관리와 기업의 경영에 있어서의 효율성 결여, 노동생산성의 낙후, 생산기술발전의 저하 등은 중국 경제발전의 최대 걸림돌이었다. 그리고 노동력의 중앙관리에서 비롯된 3철현상(三鐵現象)<sup>37)</sup>은 노동생산성을 떨어뜨리는 주범으로 지적되었

36) 또한 경공업을 경시한 결과로 경공업 상품시장이 매우 위축됨에 따라서 국민들의 일상생활의 기본수요조차 만족시키기 어려운 상황에 처하게 되었던 것이다. 이와 함께 에너지와 교통운수부문의 생산활동이 지속적으로 축소됨에 따라서 1970년대 후반 들어 공장의 가동률은 심각하게 저하되었고 수송수요의 상당부분을 충족시키지 못한 상태에 있었다.

37) 3철현상은 鐵飯碗(철밥그릇), 鐵椅子(철의자), 鐵工資(철임금)를 말한다. 鐵飯碗은 평생직장을 보장하는 종신고용제도를 의미하며, 鐵椅子는 공산당 실력자의 인맥으로 구성된 간부채용제도를 의미한다. 그리고 鐵工資는 노동의 양이나 능력에 관계없이 지급하는 고정임금제를 의미한다. 그 결과 중국 노동자의 근로 의욕이 감퇴되어 생산성은 아주 낮았

다. 결국 중국의 지도부는 이러한 계획경제체제가 내포하고 있는 문제를 해결하지 않고서는 지속적인 경제발전을 이룰 수 없다고 판단하게 된 것이다. 이 과정에서 강력한 대안으로 대두된 것이 농촌을 중심으로 한 경제개혁과 경제특구를 통한 대외개방정책이었다.

중국의 개혁·개방정책 도입은 총체적 위기상황 속에서 밑으로부터의 개혁 요구로 비롯된 중·동유럽국가들이나 구 소련의 그것과는 구별된다고 할 수 있다. 경제성장을 저하, 높은 인플레이션, 정부부채와 외채의 급증 등과 같이 경제가 위기상황에 이른 것도 아니었고 공산당의 권위가 심각하게 도전을 받는 상황도 아니었다. 다만 경제적 여건의 악화가 모택동 사망 이후 문화대혁명을 주도한 사인방이 축출되고 등소평을 중심으로 하는 실용주의적 지도층이 등장하게 되는 정치적 변화와 결합하여 위로부터의 체제개혁이 추진된 것이라고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 즉 실사구시 사상에 바탕을 둔 통치철학을 가지고 있었던 등소평이 공산당의 지도노선인 계획경제체제를 부정하고 자본주의 요소를 도입할 수 있을 정도로 막강한 권력과 강력한 리더십을 구비하고 있었기 때문에 개혁개방 정책이 추진될 수 있었던 것이다. 특히 등소평은 당 지도부로 하여금 모택동의 지도노선과 계획경제체제에 따른 폐해와 낙후된 중국의 실상을 정확히 인식하고 개혁에 동참하도록 설득하는데 전력을 기울인 것으로 평가되고 있다.

또한 1970년대 후반에는 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 아시아 신흥공업국들이 급속한 경제성장을 이루고 있었고, 동구권은 이미 개혁을 추진하고 있었으며, '제3의 물결'인 정보산업이 발달하기 시작하는 등 국제상황이 급변하고 있었다. 이처럼 급하게 흐르고 있는 세계 조류에 익사하지 않기 위해서는 시장경제와의 접촉이 불가피하다는

던 것이다.

38) 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』 (서울: 박영사, 1997), pp. 574~575.

점도 중국의 개혁·개방을 재촉한 요인이라고 할 수 있다.

중국은 개혁개방 정책 도입에 따른 일반국민들의 사상과 관념 상의 혼란을 줄이기 위해 먼저 개혁이론을 정립하는 데 주력하였다. 등소평은 복권을 공식적으로 결정한 1977년 7월의 중국공산당 제10기 3중전회가 열리기 전인 4월에 당중앙에 보내는 서한을 통하여 모택동 사상에 대한 완전하고 정확한 해석이 필요하다고 지적함으로써 모택동 사상의 재해석을 요구하였다. 이어 1978년 12월에 개최된 공산당 제11기 3중전회에서는 ① 인민들의 ‘사상해방’을 제창하였고, ② “생산력의 발전에 적합하지 않는 모든 관리방식, 활동방식, 사상방식을 개혁”해야 한다고 주장했으며, ③ 사회적 민주주의를 실현하고 법규를 강화해 민주주의를 확대해야 한다고 역설하였다. 그리고 ④ 중국의 문호개방을 선언하면서, 자본주의 국가들과의 교류와 협력을 확대하여 중국의 현대화와 경제발전을 이룩하자고 결의한 것으로 알려지고 있다.<sup>39)</sup> 그러나 개혁파들의 급진적인 체제개혁운동이 확산되면서 내부의 보수파 반발이 고조되자 등소평은 1979년 3월에 개최된 당의 이론사업 원칙연구회에서 행한 “4개 기본원칙을 견지하자”는 연설을 통해서 개혁·개방과 사회주의의 견지라는 원칙을 동시에 표방하게 된다. ‘4개 원칙’은 ① 사회주의 견지, ② 무산계급 독재 견지, ③ 공산당의 영도 견지, ④ 마르크스·레닌주의와 모택동 사상 견지 등이다. 이 때부터 등소평의 ‘중국적 사회주의’는 ‘1개 중심(경제발전과 현대화)’과 ‘2개 기본점(개혁·개방과 4개 원칙의 견지)’으로 정의되기 시작하였다.<sup>40)</sup>

결국 ‘중국적 사회주의’로 표현되는 등소평의 정책은 경제발전 우선 중시라는 대 전제하에서 이를 위하여 적극적인 개혁·개방정책을 추구

39) 서재진 외, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』, pp. 368~71.

40) 위의 책, pp. 372~79.

하면서 동시에 기존의 사회주의 정치체제를 고수한다는 양면성 있는 노선을 밟게 된 것이다. 이처럼 일견 모순되어 보이는 정책노선을 채택하게 된 것은 체제개혁과 관련하여 이견과 갈등을 보이고 있는 진보세력과 보수세력 간의 알력을 추스르면서 단계적·점진적으로 경제개혁과 대외개방을 추진해 가려는 등소평의 실용주의적인 전략적 선택의 결과라고 할 수 있다.

### 나. 개혁·개방정책 추진과정

중국의 개혁·개방정책은 세 번에 걸친 도약단계를 거쳐 점진적으로 확대·발전되어 왔다. 개혁·개방정책 추진에 있어서 첫번째 전환점은 1978년 12월에 개최된 중국공산당 제11기 3중전회에서 국가의 목표를 경제발전 중심으로 전환하고, 경제주체들의 자율성과 하부기관의 분권화 및 대외개방의 확대를 결정한 사실이다. 따라서 이 회의는 개혁·개방정책의 시작을 공포한 계기가 된 것으로 평가되고 있다. 두번째 사건은 1984년 10월 공산당 제12기 3중전회에서 채택한 「경제체제 개혁에 대한 결정」을 통해서 도시를 중심으로 하는 전반적인 개혁 방향을 제시한 데서 찾을 수 있다. 세번째로는 높은 인플레이션과 천안문사태로 인하여 조정기(1989~91년)를 거친 중국이 1992년 초 등소평의 남순강화(南巡講話)를 계기로 같은 해 10월 제14차 전국공산당대회에서 경제체제 개혁을 목표로 '사회주의 시장경제'를 표방한 것을 들 수 있다. 중국은 이를 계기로 본격적인 시장경제로의 전환작업에 착수하게 되었다.

본 연구에서는 중국이 '사회주의 시장경제'를 표방한 이후의 시기를 경제체제의 본격적인 전환단계로 보고 1992년 이전의 개혁·개방정책에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 다만 높은 인플레이션으로 인한

국민들의 불만이 고조되고 천안문사태로 인하여 개혁에 대한 보수적인 견해가 부각되는 1989년 이후부터 1991년까지는 개혁·개방의 조정기(또는 후퇴기)로 평가되고 있으며, 개혁·개방정책에서 별다른 진전을 보이지 않았기 때문에 본 연구에서는 제외하기로 한다.

### (1) 제1기: 기반조성단계(1978~83년)

중국의 개혁정책은 농촌을 중심으로 시작되었으며, 이 기간 동안 도시부문에 대한 개혁과 대외개방정책은 실험적인 성격이 강하였다. 중국의 지도부가 농촌경제의 회생을 우선적인 과제로 인식하게 된 것은 중공업 중심으로 추진되어온 경제발전전략으로 인하여 노동력의 85.5%를 차지하고 있는 농촌부문에 국가경제의 총생산액에서 차지하는 비중이 30%에도 미치지 못할 정도로 농촌경제가 낙후되어 있어 공업부문의 성장을 저해하는 상황이었기 때문인 것으로 판단된다.

#### (가) 농촌개혁

1978년의 제11기 3중전회는 농업부문의 생산력 증대를 우선적인 과제로 설정하였으며, 그와 함께 경제구조 전체에 대한 개혁작업이 추진되었다. 이 회의에서는 특별히 「농업발전의 가속화 문제에 관한 결정」을 통과시켜, 건국 이래 경제건설의 경험을 반성하고 농업을 우선적으로 발전시키기 위하여 농업부문에 집중하기로 결의하였다. 이에 따라 농촌경제의 발전을 저해하는 기존의 농촌 관련 경제정책을 수정하여 농촌경제를 활성화시키기 위한 개혁정책을 추진하였다. 인민공사와 같은 대규모 경제단위보다는 개별적인 농가나 사대(社隊)기업과 같은 작업단위에게 경제적 자율권을 확대 허용하였으며, 각종

형식의 연합생산을 허락하고, 자류지(自留地)와 가정부업을 허용함으로써 농민들의 사적 경제활동영역을 확대해 주었다. 또한 농산물 구매가격을 대폭 인상하여 농·공산품의 교환가격에서의 차이를 축소시켰으며 농업용 공업제품의 가격을 하락시켜 농업의 수익성을 제고함으로써 농촌부문에서의 생산증대를 유도하였다.

이 때부터 개별농민이 농업경영의 실질적 책임을 지는 다양한 형태의 생산책임제(承包制)가 도입되었다. 책임생산제가 도입된 초기에는 개별 농가에 대한 토지 및 생산요소의 분할이 금지되었으나, 1980~81년 사이에 전국으로 확산되어, 마침내 1982년 4월에는 당국으로부터 정식 인정을 받았다. 그 결과 다수의 인민공사가 작업조나 개인에게 토지의 경작권을 불하하는 청부계약을 체결하게 되었으며, 이러한 현상의 확산으로 기존의 집단영농제가 붕괴되기에 이르렀다. 결국 중국에서 농업개혁의 핵심 축은 바로 생산책임제라고 할 수 있다.

개혁 이후 도입된 생산책임제는 다양한 형태가 존재했는데, 초기에는 20~30호 정도의 농가를 단위로 하는 생산대(生產隊)의 집단경영 방식인 정액포공(定額包工)과 10명 정도의 농민이 작업조를 구성하여 생산대로부터 청부를 받고 생산량에 따른 성과를 분배받는 연산도조(聯產到組)가 대부분이었다. 그러나 1981년 이후 개별 농가에서 나온 수입을 국가세금과 집단유보분을 제외한 후 나머지 잉여를 전부 개별농가에 귀속시키는 포간도호(包幹到戶) 방식이 확대되어 1984년 말에는 대부분(99%)의 생산대에서 적용되었다. 그 결과 농촌지역에서 토지의 소유권과 사용권이 실질적으로는 완전히 분리되었으며, 농민들은 기본적인 책임 할당량 또는 세금을 납부하는 의무를 지는 대신에 생산·판매에 따른 자율적인 결정권을 부여받게 되었다.

또한 다양한 전업호(專業戶)나 중점호(重點戶)와 같은 ‘개체경제’가 등장했다.<sup>41)</sup> 이로써 농가에서도 생산이 증대되고 자본축적이 가능해

졌다. 이러한 상황은 농촌의 경제활동을 통제해 왔던 인민공사체도의 기능 약화를 초래하였다. 물론 개혁 초기에는 중국정부도 ‘집체경제’의 골격을 유지하고자 하였으나, 농업의 생산책임제와 개체경제의 확산으로 인민공사의 권한은 유명무실해진 것이다. 그 결과 1981년 8월 중앙정부는 「인민공사 존폐 문제를 요구하는 의견에 대한 통지」를 지방정부에 하달했고 1982년 12월 신 헌법에서 인민공사의 ‘정사분리(政社分離)’의 가능성을 열어 놓았으며, 생산책임제가 광범위하게 확산된 1983년 1월에는 인민공사의 정경분리를 핵심으로 하는 인민공사체제의 개혁을 본격적으로 추진하였다.<sup>42)</sup>

농촌부문에 대한 개혁은 국가의 자본을 농촌의 공업, 건축업, 운수업 등 제2차, 제3차 산업의 발전을 위한 투자에 우선적으로 집중시킴으로써 농촌의 상공업 발전을 유도하는 방향으로도 추진되었다. 그 결과 농촌에서 향진기업(鄉鎮企業)이 발전하게 되었다.<sup>43)</sup> 1978~83년의 기간동안 향진기업은 인민공사체제 하에서 운영되던 ‘사대기업(私隊企業)’을 기초로 발전하였다. 1979년 7월 국무원이 발표한 「사대기업을 발전시키기 위한 약간의 문제에 관한 규정」에서는 사대기업을 발전시키기 위한 방안으로 ① 농촌에서 가공하기에 적합한 농·부산품의 가공이나 도시 공장에서 생산하던 일부 제품과 부품을 사대기업으로 하여금 생산케 하고, ② 도시의 공장이 설비지원 및 기술지도를 해주며, ③ 생산을 국가계획과 연결시켜 원료공급과 제품판매 루트를 보장해 주고, ④ 각종 감세 및 면세 조치 등의 혜택을 주는 것 등을

41) 전업호는 농산물 생산에서 단일 업종으로 전문화된 농가를 지칭하며, 중점호는 자가소비용 생산 이외에 상당 규모로 가정부업 활동을 하는 농가를 의미한다.

42) 이는 사실상 인민공사의 해체를 선언한 것이라고 할 수 있다.

43) 향진기업이란 농촌지역에 존재하고 농민들에 의해 설립된 다양한 형태의 비국유기업을 총칭한다.

결정했다. 그러나 향진기업이 본격적으로 발전하게 된 것은 1984년 3월 「사대기업의 신국면을 개척하는 것에 관한 보고」가 계기가 되었다. 이 문건에서는 사대기업을 향진기업으로 개칭하고, 향진기업의 범위를 사대기업과 연호(聯戶; 협동조합)기업 및 개체기업까지 확대하며, 향진기업의 경영범위에 대한 제한 철폐 및 국유기업과 동등하게 취급할 것 등을 규정하였다.<sup>44)</sup> 그 결과 1984년 한 해 동안 향진기업의 수가 51만 8,000여 개가 증가하는 등 향진기업의 생산활동은 급속하게 확대되어, 향진기업의 생산액이 전체 사회생산액과 농촌 사회생산액에서 차지하는 비중은 1979년의 7.2%와 22.3%에서 1985년에는 16.5%와 43%로 배가되었다.

#### (나) 도시부문에 대한 개혁

이 기간 중 도시부문에 대한 개혁조치도 몇 가지 도입되었으나 대부분 실험적이거나 초기단계에 머무는 수준에 불과하였다.<sup>45)</sup> 또한 농촌경제를 개혁하는 과정에서 나타나게 된 '개체경제'의 활동영역을 확대하는 조치가 도시부문의 '개체상공호'라고 불리는 소규모 개인기업을 허용하는 조치로 확대됨에 따라서 상업과 서비스업을 중심으로 소규모 사적기업의 활동이 확대되는 효과가 있었다. 이와 함께 중국은 국영기업의 경영상 자율권을 부분적으로 확대하는 조치를 취하였다. 1979년 「국영기업 자주권 확대에 관한 규정」과 「국영기업

44) 조명철·홍익표, 『중구·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 53~54. 또한 1985년 1월 「농촌 경제에 활기를 줄 10개항의 정책」을 비준함으로써 향진기업에 대한 신용대출과 세금우대책을 시행하여 채광 및 기타 개발사업을 발전시킬 것을 결정하였다.

45) 도시부문에 대한 개혁은 1984년 이후에 본격적으로 추진되었다.

의 이윤유보 실행에 관한 규정」을 공포한 것이다. 이에 따라 생산기업의 판매 권한을 확대하고 일부 계획배분물자에 대해 할당수매제를 실시하였다. 즉 생산기업이 국가계획이나 물자공급 계약을 이행한 후에는, 생산품·원재료를 자체 조달하여 생산한 상품과 시험적으로 제작한 신제품, 그리고 물자관리부문이 수매하지 않는 계획 외 상품을 자체적으로 판매할 수 있도록 한 것이다.

또한 ‘이윤유보제’를 통하여 과거 국가재정에 흡수되었던 초과이윤을 각 기업이 자체적으로 보유할 수 있도록 허용하였다. 이윤유보제의 시행은 1979년 말에 약 2,000개 기업에 대해 적용되었고, 이후 계속 증가하여 1980년 6월 말까지는 전국 6,600여 기업에서 실시되었다. 그러나 이윤유보제의 실시로 노동자의 생산의욕이 향상하기는 하였으나 이 제도가 기업들의 ‘이익상납 의무’ 이행을 저절로 보장하지는 못하는 한계를 드러내게 되었다. 이에 따라 1980년 초 산둥성(山東省)에서는 이윤유보제를 ‘이윤청부제’로 전환하는 조치를 취하였다. 이윤청부제는 기업이 국가와의 협상을 통해 생산계획의 달성과 일정한 이윤상납의 의무를 결정하며, 초과달성분에 대해서는 일정비율을 유보할 수 있으나, 다시 기업 내부에도 개별 노동자에 이르기까지 각 급마다 협상에 의하여 생산목표량을 부과하고 성과에 따라 유보된 이윤을 분배하도록 하는 제도를 의미한다. 기존의 이윤유보제에 비해 기업과 노동자의 책임을 더 강조한 것이다.<sup>46)</sup>

금융부문에 대한 개혁도 추진되었다. 경제개혁 이전에는 사실상 중국인민은행만이 유일한 금융기관이라고 할 수 있었는데, 이 기간동안의 금융개혁은 다양한 금융기관을 설립하여 금융체제를 구축하는 것에 초점을 맞추어 추진되었다. 1979년 2월 중국농업은행을 재설립하였으며, 동년 3월에는 중국은행을 중국인민은행으로부터 분리시켰고,

---

46) 위의 책, pp. 89~91.

1980년과 1983년에 각각 중국투자은행과 중국공상은행을 설립하였다. 이외에도 1979년 10월에는 국무원의 감독 하에 중국국제신탁투자(CITIC)가 설립됨으로써 중국에서도 비은행 금융기관이 설립되기 시작하였다. 새로운 금융체제가 어느 정도 구축되자, 중국 정무원은 1983년 9월 「중국인민은행의 중앙은행 기능수행에 관한 결정」을 발표하여 중국인민은행이 화폐발행과 금융감독 및 화폐금융정책만을 담당하도록 결정함으로써 중앙은행으로서의 기능에 집중하도록 하는 조치를 취하였다.

#### (다) 대외부문에 대한 개혁·개방정책

대외부문에 대한 개혁·개방 조치로는 대외무역에 관한 제도개혁과 외국인의 투자를 유인하기 위한 경제특구의 지정을 들 수 있다. 1978년 제11기 3중전회 이후 중국은 수출의 확대, 외화수입 증대, 무역부문의 효율성 제고 등을 목적으로 대외무역부문에 대한 개혁을 추진하였다. 1979년 7월 제5기 전인대 상무위원회 10차회의에서 외국투자관리위원회와 진출구관리위원회(振出口管理委員會; 수출입관리위원회)를 설립하였으며, 진출구관리위원회를 통하여 대외무역활동에 대한 지도·관리를 강화하였다. 또한 1979년 8월과 9월에 걸쳐 대외무역의 발전과 무역체계 개혁을 위한 일련의 중요한 조치를 취하였는 바, 이후 1984년 상반기까지 이루어진 무역체계에 대한 주요 개혁내용은 대외무역 권한의 하부기관으로의 이전, 대외무역권을 갖는 공사의 형태 및 경영형태의 다양화, 무역방식의 다양화 등이다.<sup>47)</sup> 특히 무역활동에 대한 관리·감독기관의 중복에 따른 혼란을 줄이기 위하여

47) 박정동, 『북한의 경제개발전략에 대한 일고찰』 (서울: 한국개발연구원, 2000), pp. 97~99.

1982년 3월에는 진출구관리위원회, 대외무역부, 대외경제연락부, 국가외자관리위원회를 ‘대외경제무역부’로 흡수·통합하였다.

중국이 개혁을 추진하면서 표방한 4대 정책 방향 중의 하나가 대외 개방이다. 외국인에 대한 문호를 개방함으로써 외국의 자본과 선진기술을 적극적으로 도입하고, 수출산업을 발전시키겠다는 전략을 세운 것이다. 이에 1979년 6월에는 「중외합자경영기업법」을 제정하여 외국인 직접투자를 허용하였으며,<sup>48)</sup> 동년 7월에는 관동성과 복건성에 대외무역자주권을 부여함과 동시에 深圳, 珠海, 汕頭, 廈門 등 4개시의 일부를 경제특구로 지정하였다. 이 지역에서는 외국 기업에게 수입관세, 소득세율, 토지임대, 출입국수속, 물자공급 등에서 우대하는 조치를 취하였다.

## (2) 제2기: 개혁·개방 확대·심화단계(1984~88년)

농촌을 중심으로 한 개혁작업이 눈부신 성과를 거두면서, 1984년 이후 중국의 개혁작업은 보다 체계화되는 동시에 개혁의 중심이 농촌에서 도시 상공업부문으로 이전되는 새로운 국면에 접어들었다. 즉, 농촌에서의 상품생산이 증대됨에 따라서 농업 및 향진기업의 생산물 유통이 급증하게 되자 유통 전반의 개혁 필요성이 제기되었으며, 농촌개혁 성공에 고무된 지도부에서는 개혁·개방의 본격적인 확대를 위한 준비작업을 추진하면서 이를 위한 이론적 틀을 마련할 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 사태의 진전에 따라서 1984년 10월 공산당 제12기 3중전회에서 「경제체제 개혁에 대한 결정」을 채택하고, 도시를 중심으로 하는 전반적인 개혁방향을 제시하기에 이른다. 이른바

48) 중국은 1983년 9월, 「합자기업법 실시세칙」을 제정함과 동시에 소득세법을 개정하여 이윤이 발생한 후 2년간은 세금을 면제해 주고, 그 후 3년간 세금의 50%를 감면해 주는 조치를 취하였다.

‘사회주의 상품경제론’이 제시된 것이다. ‘사회주의 상품경제론’은 「중국의 경제체제개혁에 관한 결정」에서 “계획경제의 실행과 가치법칙의 운용, 상품경제의 발전은 상호 배격하는 것이 아니라 상호 통일적인 것”이라고 발표함으로써 공식화되었다.<sup>49)</sup> 이 결정의 주요 내용은 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 사회주의와 ‘상품경제’를 동시에 발전시켜 나간다. 둘째, 농산품·부업·일용품 및 서비스 중 일부품목에 대해서는 시장기구에 맡겨 가격이 결정되도록 한다. 셋째, 계획을 구성하는 지령적 계획과 지도적 계획 중에서 지령적 계획의 범위를 점차 축소시키고 지도적 계획의 범위를 점차 확대시켜 나간다.

<표 2-5> 중국경제의 부문별 연평균 성장률 추이 비교

(단위: %)

	순물질생산	공업	농업	건설	운송·통신
1971~78년	5.33	8.01	1.83	2.94	5.71
1978~84년	8.31	8.50	7.37	10.7	7.69

출처: 『中國統計年鑒』, 이근·한동훈, 『중국의 기업과 경제』 (21세기북스, 2000), p. 63 에서 재인용

(가) 사적 기업활동의 확대 및 국영기업의 자율성 확대

1978년 이후 중국은 소유형태를 다양화시키고 경영의 자율성을 확

49) ‘사회주의 상품경제론’은 상품경제가 자본주의 사회에서 가장 발달한 것은 사실이지만 사회주의 내에서도 각 기업들 사이와 노동자의 연합체인 기업과 개별노동자 사이에 경제적 이해관계의 불일치가 존재하기 때문에 이를 효과적으로 조정하기 위해서는 등가교환의 원칙을 따르는 상품경제가 이루어지게 된다는 것이다. 따라서 상품경제는 자본주의만이 가지고 있는 특성이 아니라, 사회주의 사회에서도 존재하고 있다는 것이다.

대하였다. 그 결과 집체소유, 각종 연합체 소유, 개인소유 등의 형태를 띠는 '사영기업'이 출현하게 되었다. 사영기업이란 기업의 자산이 개인소유에 속하고 8명 이상의 노동자를 고용하여 영리활동에 종사하는 기업 혹은 경제조직을 말하는데, 대약진운동과 문화혁명을 거치면서 거의 사라졌으나 1978년 이후부터 일부가 자금을 축적하고 임금 노동자를 고용하면서 다시 나타나게 된 것이다. 당시 이들의 허용문제를 두고 중국 지도부에서는 논쟁이 벌어지기도 했는데, 등소평에 의해서 조정된 방침에 따라 이들의 존재를 묵시적으로 허용함으로써 사영기업이 확대되기 시작하였다. 1984년에 이르러 사영기업의 발전에 보다 유리한 환경을 조성하는 정책들이 채택되었다. 1984년 1월 당중앙의 '1호문건'에서는 8명 이상을 고용하고 있는 사영기업이라도 세금 납부 후에 발생하는 이윤에서 일정부분 공공축적에 기여하고 출자배당과 경영자 수입의 한도를 정하는 등 몇 가지 제도를 실행하면 자본주의적 '고공(雇工)경영'으로 취급하지 않는다는 결정을 내렸던 것이다. 또한 당시 경영실적이 부진한 국유기업을 개인에게 임대 혹은 매각하는 조치가 취해짐에 따라서 사영기업은 더욱 발전할 수 있었다.<sup>50)</sup>

도시에서의 경제개혁은 기업자주권의 확대와 경영책임제 도입이라는 두 가지 형태로 추진되었으며, 1979년 7월 국무원이 공포한 「국영공업기업 경영관리자 주권의 확대에 관한 약간의 규정」과 「국영기업의 이윤유보 실행에 관한 규정」이 기초가 되었다. 그러나 1979년 말 이윤유보제가 도입된 이후 몇 가지 문제가 나타나게 되자, 1983년 중국정부는 이를 이개세(利改稅)로 대체하는 조치를 취하였다. 국영기업에 대한 구체적인 개혁으로는 1984년의 '주식제'와

50) 조명철·홍익표, 「중구·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향」, pp. 64~65.

1987년 국영기업들에 대해 ‘청부경영책임제’가 도입된 것을 들 수 있다. 1984년에 도입된 주식제도를 통하여 기업들은 주식을 발행하여 자금을 조달할 수 있게 되었다. 중국에서는 주식제를 상품경제사회의 고급 기업조직형태로 인식하고 있었다. 즉 종업원에게 자기 회사의 주식을 구입하도록 하여 책임감을 높이고 유희자금을 소비자금으로 전환할 수 있도록 하는 긍정적 기능이 있는 것으로 평가한 것이다. 그러나 정부는 경영성과가 좋은 기업들만이 주식을 발행할 수 있도록 제한적으로 허가를 내주었다. 기업에 대한 ‘청부경영책임제’는 생산수단의 공유제를 유지한 상태에서 소유와 경영의 분리를 시도하는 조치이다. 즉 기업과 정부의 주관부문 간의 협상을 통해 계약내용을 결정하게 되는데, 각 기업이 직면한 상황에 따라 여러 가지 형태의 청부 방식이 존재하였다. 상납이윤이 계약의 중심내용이 되기도 하고, 기술 개발 투자나 임금총액 및 자산가치의 증식 등이 계약에 포함되기도 하였다. 계약기간은 2~5년이며 이윤상납 의무를 완수한 이후에 발생한 이윤은 사내유보금으로 보유할 수 있었으며, 목표를 달성하지 못했을 경우에는 해당 기업이 책임지도록 하였다.

#### (나) 가격 및 유통개혁

사회주의 경제에서 가격체계의 개혁은 모든 경제체제 개혁의 관건이라고 할 수 있다. 중국은 “조정과 개방을 결합시킨다(放調結合)”는 방침 아래 초기에는 가격조정을 위주로 개혁을 하고, 점진적으로 가격개방(자유화)의 폭을 확대하였다. 중국의 가격개혁작업은 크게 세 가지 방향에서 추진되었다. 첫째, 생산비용 계산방식의 수정을 통하여 생산요소의 사용분을 정확하게 반영하도록 함으로써 자원 이용의 효율성 제고를 도모하였다. 둘째, 가격관리방식을 계획당국이 전적으로

결정하는 계획가격 중심에서 시장에서 결정되는 시장가격 형식을 보완하는 방향으로 개선하여 가격형태를 다양화시켰다. 셋째, 기존의 농·공산품 가격을 재조정하였다. 농산물 가격의 개혁작업으로 1979년부터 일부 농산물가격을 인상시켰으나 이는 극히 일부분에 불과했으며, 본격적인 농산물의 가격에 대한 개혁작업은 1985년 유통체계에 대한 개혁과 함께 추진되었다. 1985년 식량, 면화 등에 대해서는 정부의 매입 전에 국가와 농민이 수매계약을 맺는 ‘예약매입제’가 도입되었고, 육류, 야채, 과일 등에 대해서는 농가에 대한 할당매입 자체를 철폐하고 가격도 자유화하기 시작했다. 또한 대·중도시와 광공업지역에서 돼지, 수산물, 채소는 점진적으로 할당구매를 취소하고 자유롭게 시장에 출하하여 거래할 수 있도록 하였으며, 그 외 부식품의 가격도 점차로 개방하였다. 그 결과 농민들의 수입은 향상되었지만 도시 주민에게는 물가상승에 따른 정부보조금을 지급해야 했다.

1984년에는 기존에 가치가 낮게 책정되었던 원탄, 주철, 시멘트 등의 가격을 인상하였으며, 기업이 계획을 초과 달성한 생산품에 대해서는 시장물가에 따라 판매할 수 있도록 허용하였다. 그 결과 이중가격이 나타나게 되었다. 이러한 이중가격의 차이는 때로는 지나치게 확대되어 부정적 영향을 가져오게 하기도 했지만 기업의 경제활동을 활성화시키는 효과를 가져왔던 것으로 평가된다. 그러나 주요 공산품 가격조정은 1986년부터 시작되었다. 정부는 이를 통하여 기업들이 당면하게 되는 상대가격을 일치시키고자 하였다. 공산품 가격개혁을 단행한 또 다른 목적은 국내시장 판매가격과 국제시장 거래가격의 차이를 줄이기 위해 수출입 품목에 대한 국내가격을 조정하는 것이었다.

가격체제 개혁과 함께 실시된 것이 유통체계에 대한 개혁이다. 유통체계에 대한 개혁은 유통망의 다양화, 새로운 경영방식의 도입, 기업의 자주권 존중, 부분적 개방형의 도입 등을 목표로 추진되었다. 먼

저 사적 기업활동이 허용되면서 상업이 활성화되었으며, 동시에 다양한 상업형태가 등장하게 되었다. 특히, ‘개체상업’과 ‘집단상업’이 빠른 속도로 증가하였으며 집단소유제 상업도 확대되었다. 1983년부터 공급판매 합작사는 전인민소유제에서 집단소유제로 변화되었고, 1986년까지 도시의 정기시장은 전국적으로 6만여 개가 개설된 것으로 파악되었다. 또한 국가가 가격을 관리하는 상품이 대폭 축소되면서 시장의 역할이 증대되었으며, 이에 따라 대규모의 교역센터, 도매시장, 농산물 거래시장 등이 잇달아 건설되어 상업, 서비스업, 수리업 등이 급속하게 확대되었다.

#### (다) 금융과 재정부문의 개혁

개혁 초기 중국의 금융개혁은 다양한 금융기관 설립을 통하여 금융 인프라를 구축하는 것이었다. 그 결과 1980년대 중반까지 다양한 형태의 금융기관이 설립되어 최소한 외형상으로는 금융체계의 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 이와 함께 중국은 1980년대 들어 9차례에 걸쳐 이자율을 상향조정하였으며, 1988년 9월에는 만기가 3년 이상인 예금에 대한 이자율을 인플레이션율과 연동시키는 제도를 도입하였다. 또한 1988년 외환조절시장을 개설하기로 결정하고, 『유보외환의 조절에 관한 몇 가지 결정』을 통해서 관리변동환율제를 도입하였다.

재정부문의 개혁은 지방정부와 국유기업의 자율권을 대폭 확대해 해당 지방과 기업의 여건에 맞게 경제를 운용할 수 있도록 하는 방향으로 추진되었다. 가장 대표적인 조치가 1983년 6월에 도입된 ‘이개세(利改稅)’였다. 중국정부가 납세후 이익을 기업소유로 인정하는 이개세를 도입한 목적은 통일적인 조세체계 수립을 통하여 기업의 재무상 독립을 확대하고, 이윤유보제의 문제점을 개선하며, 분권화 과정에

서 나타난 중앙정부의 재정수입 감소에 대응하여 조세체계의 정비를 통해서 재정수입을 늘릴 수 있는 근거를 마련하고자 한 것이다. 마지막으로 인플레이션에 대한 우려 등으로 전면적인 가격개혁이 어려운 상황에서 유통세를 도입함으로써 간접적으로 가격개혁을 대신하고자 하였다.<sup>51)</sup> 이개세는 구체적으로는 대·중형 기업에 대해 55%의 기업 소득세를 부과하고 소형기업에 대해서는 단계별 누진 구조의 소득세를 부과하는 것이다. 초기에는 납세후 이윤에 대해서 국가상납액과 기업유보분으로 분배했으나, 1984년 10월에 이윤을 완전히 세금으로만 납부하는 제도가 도입되었다. 여기에는 조절세라는 명목으로 상품세, 부가가치세, 염세 및 영업세가 신설되었으며, 자원세, 도시건축세, 부동산세, 토지세, 차량 및 선박사용세 등이 추가되었다.

#### (라) 무역체제와 대외개방 부문의 개혁

대외무역체제에 대한 개혁은 대외경제무역부가 1984년 8월 「대외무역체제개혁에 관한 의견보고」를 국무원에 제출하면서 본격적으로 추진되었다. 이 보고서에 따르면, 대외무역체제에 대한 개혁방향은 첫째, 행정·기업의 분리와 무역에 대한 행정관리 강화, 둘째, 공무(工貿) 결합, 기무(技貿)결합의 추진, 셋째, 무역업무의 대행제도의 실시와 경영관리의 개선, 넷째, 무역계획체제의 개혁과 계획내용의 간소화, 다섯째, 무역재무제도의 개혁과 환율·관세·세금 등 경제조절수단의 강화 등이다. 이를 위하여 대외무역부 및 지방의 대외경제무역청은 대외무역의 행정관리를 전문적으로 담당하고 경영에는 간섭하지 않도록 하여 무역기업에 경영상의 책임과 권한을 부여하였다. 이로써 대외무역기업은 소속된 행정부문에서 독립하여 경영자주권을 확보하게 되었

51) 위의 책, pp. 148~49.

으며, 자유롭게 생산기업이나 과학기술기관을 선택하여 협력관계를 구축할 수 있도록 하였다. 또한 1985년 1월부터는 무역업무대행제를 실시하여 대외무역기업이 위탁을 받아 수출입업무를 대행하고 수수료를 받도록 하였다.

1980년대 후반에 도입된 대외무역체제에 대한 개혁 조치로는 ‘대외 무역청부제’가 있다. 1987년 1년간 실험적으로 시행한 뒤, 1988년부터 본격적으로 추진된 이 제도의 주요 내용은, ① 지방정부는 중앙정부로부터 수출을 통한 외화획득액과 상납액, 그리고 수익지표를 청부를 받아 소속 무역회사에 할당한다. ② 대외무역회사는 손익에 대해서 스스로 책임을 진다. ③ 대외무역 계획체계를 개혁하여 몇몇 예외적인 경우를 제외하고 지방이 중앙으로부터 계획의 작성과 집행을 이양받는다. ④ 대외무역에 대한 회계제도를 개혁하여 각 지방의 대외무역회사의 회계는 지방재정에 통합시키고 중앙재정에서 분리한다. ⑤ 대외무역의 분업의 범위를 명확히 한다. ⑥ 지방의 외환유보비율을 증대시키고, 외환사용지표를 없앴으며 외환시장을 개방하여 무역회사와 생산기업이 자유롭게 거래할 수 있게 한다는 것 등이다.

1979년 심천, 주해, 산둥, 하문 4개 도시를 ‘경제특구’로 지정한 이후, 1983년 7월에는 해남도를 특별개발구로 지정하였으며, 기존의 개방지구에서 이룩한 경제적 성과를 바탕으로 1984년 4월 14개 연해지역<sup>52)</sup>을 ‘연해개발도시’로 선정하고 ‘경제기술개발구’라는 공업단지를 만들어 화교 및 외국인 자본을 유치하여 신기술 및 신제품에 주력했다. 이후 1985년에는 장강(長江)과 주강(珠江)의 삼각주와 산둥과 요동의 2개 반도를 개방하였다. 여기에 1988년 해남도를 성으로 승격시켜 경제특구로 지정하였다. 중국에서 경제특구전략을 추진한 목

52) 천진, 상해, 대련, 진황도, 연대, 청도, 연운항, 남통, 영파, 온주, 복주, 광주, 심강 및 북해 등을 말한다.

적으로는 선진기술 도입, 선진관리경험의 도입, 외국의 자금 유입 등을 들 수 있다. 이를 위하여 중국 정부는 외국자본 직접투자를 장려하기 위한 관련 법규들을 지속적으로 제정하였다.<sup>53)</sup>

외국인의 직접투자와 관련된 제도의 정비는 1980년대 후반에 접어들면서 본격적으로 전개되었다. 국무원은 1986년 1월에 「합자경영기업의 외환수지균형 문제에 관한 규정」을 제정, 선진기술 도입 제품과 수입대체 제품의 국내판매를 인정함으로써 엄격히 규제해왔던 국내시장을 부분적으로 개방하였다. 또한 동년 10월에는 선진기술 기업과 제품수출 기업에 대해 기업소득세를 감면, 토지사용료 경감, 자금의 우선적 공급 등에 관한 일련의 조치를 포함하는 22개 조의 「외국인 투자 장려규정」을 발표함으로써 직접투자 유치를 위한 노력을 더욱 확대하였다. 그리고 1986년 4월에는 「외자기업법」을 제정하여 외국인 독자(獨資)기업의 설립을 법적으로 보장했다. 외국인의 투자를 유치하기 위한 중국측의 노력은 외국인 투자 업종에 대한 제한 철폐를 통해서도 나타났다. 중국은 「합자기업법 실시세칙」을 통해서 처음으로 자원개발, 제조업, 농림, 수산업, 관광, 서비스업 등 6개 분야 21개 업종에 대한 외국인 투자를 허가하는 조치를 취하였다. 그리고 1989년에 「당면한 산업정책 요점에 대한 국무원의 결정」을 확정함으로써 외국인 직접투자에 대한 제한품목, 금지품목, 장려품목 등의 리스트를 작성해서 외자도입에 대한 가이드라인으로 삼았다.

이 밖에 1986년 1월에는 국무원을 통하여 「합자경영기업의 외환수지 균형문제에 관한 규정」을 발표함으로써 선진기술 도입 제품과 수입대체 제품에 대한 국내판매를 인정함으로써 국내시장의 개방을 확대하는 조치를 취하였다.

53) 구체적으로는 「중외합자경영기업법」(1979), 「동법 실시조례」(1983), 「중외합자경영기업 소득세법」(1980), 「외자기업법」(1986), 「외국인투자 장려에 관한 규정」(1986), 「중외합작경영기업법」(1988) 등이 있다.

<표 2-6> 중국의 개혁·개방정책 추진과정

부문	지표	내용 및 수준
정책 결정의 분권화	경제부서의 역할 증대	·1979. 인민공사 개혁(1983. 인민공사의 해체) ·1979. 수출입관리위원회와 외환관리위원회 설립 ·1982. 대외경제무역부로 통합
	지방정부의 권한 확대	·1984. 무역경영권 부여 ·1985. 선별책임제
	경영책임자 자율성 증대	·1978. 『국영기업 자주권 확대에 관한 규정』 ·1984. 노동계약제 도입 ·1992. 국영기업에 근로자 경영권 확대
소유 제도의 다양화	농업의 책임생산제	·1978~79. 정액포공(20~30호 단위)/연산도조(10명 단위) ·1980년대 포간도호(개별농가 단위) ·1982. 위의 방식 공식 인정 ·1984. 농지의 임차기간 확대
	사적경제활동 허용	·1978~80. 농업의 ‘전업호,’ ‘중점호’ 도입 ·1979. 사대기업 발전(1984. 향진기업으로 개칭) ·1984. 사영기업 공식 인정
	사회·협동단체의 영리활동	·1978. 집체소유제 및 경제연합체 소유 형태 용인 ·1984. 주식제 도입
시장 요소의 도입	가격체제개혁	·1979. 농산물 가격 조정 ·1984. 생산재 가격 조정 ·1985. 농산물 수매제 부분 시행 ·1986. 공산품 가격 개방
	투자결정의 효율성 제고	·1979. 이윤유보제 도입 ·1980년대 초. 이윤청부제 도입 ·1983. 이개세계 도입
	금융기능의 확대	·1979~83. 4개 민간은행 설립(초보적 자금시장 운용) ·1983. 중앙은행 기능 수행에 관한 결정 ·1990. 주식거래소 설치(심천, 상해)
대외 경제 관계 개선	외국인 투자여건 조성	·1979. 중외합자경영기업법(직접투자 허용) ·1980. 4대 경제특구 지정 ·1984. 14개 연해지역 개방 ·1985. 4개 연해지역 개방 확대 ·1992. 주식투자 허용
	국제경제기구 참여	·1980. IMF 및 세계은행 대표권 획득 ·1986. ADB 가입
	무역의 자유화·분권화	·1979. 심천 주해에 수출특구 ·1980. 지방정부 및 대형기업에 무역권 부여 ·1984. 무역전문기업 인정 ·1992. 수입관세율 인하

#### 4. 북한에 대한 시사점

##### 가. 개혁추진 세력

사회주의 국가들에서 추진된 체제전환 작업은 중국이나 베트남의 경우처럼 권력층 내부에서 개혁주도세력이 나타나 국가가 능동적이고 적극적으로 추진하여 정치체제의 기본속성을 유지하면서 경제발전의 성과를 거둔 경우가 있는 반면에, 구 소련이나 대다수 중·동부 유럽국가들에서 나타난 것처럼 국내 및 국제정치환경의 소용돌이 속에서 증폭된 시민적 요구를 거부하지 못하여 정치체제로서의 사회주의 자체가 붕괴하고 그 과정에서 심각한 경제적 혼란을 경험한 사례도 있다. 다만 중·동유럽국가들의 체제전환은 소련의 페레스트로이카의 영향을 받아 밑으로부터의 대중운동이 폭발하면서 전격적으로 진행된 데 비해, 중·동부 유럽국가들의 변혁에 직접적인 계기를 제공한 소련의 개혁과정은 고르바초프의 등장 이래 당내 투쟁을 거치면서 위로부터의 개혁에서 시작하여 점차 여러 정치세력과 사회내부의 요구에 의해 촉진되는 등 여러 국면을 거치면서 점진적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

북한에는 아직까지 개혁 주도세력이 존재하지 않은 것으로 분석되고 있다. 그러나 개혁의 필요성에 대한 인식의 측면을 강조할 경우, 북한이 당면한 현실적인 문제를 누구보다도 잘 파악하고 있을 김정일을 중심으로 하는 핵심지도부를 ‘잠재적인’ 개혁·개방세력이라고 분류할 수 있을 것이다. 이들은 북한을 둘러싸고 있는 대외환경이 개선되어 정치·안보적인 위협이 획기적으로 완화되었다고 판단할 경우, 경제난 극복과 경제발전에 필요한 개혁·개방정책을 보다 적극적으로 추진할 가능성이 있다. 그러나 북한지도부가 개혁·개방에 대해서 가지고 있는 인식이 매우 부정적인 것으로 파악되고 있어 개혁·개방을 추진하

게 되더라도 그것은 생존전략의 차원에서 현실적인 불가피성에 따른 소극적인 대응의 성격을 띠게 될 가능성이 높다.

반면에 아래로부터의 압력을 통하여 개혁이 추진되는 상황이 발생할 가능성은 매우 적을 것으로 평가된다. 무엇보다도 김정일 체제의 북한 정치가 안정되어 있는 것으로 평가되고 있기 때문이다.<sup>54)</sup> 이러한 평가는 북한경제가 회복세에 있다는 점과 북한당국이 경제난 외증에서 확산되어온 농민시장에 대한 통제를 강화하고 있다는 점에 의해서 뒷받침되고 있다.<sup>55)</sup> 물론 경제회복세가 단기간 내에 한계에 봉착하게 되어 식량문제를 포함하여 생필품의 공급이 장기적으로 개선되지 않을 경우, 비공식 경제활동은 다시 확산될 것이며, 일반주민들이 계속되는 경제난에 대한 불만을 보다 직접적으로 표출하게 될 가능성이 있다. 그러나 이러한 불만이 조직화할 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 견해가 일반적이다.

결국 현 상황에 기초하여 판단할 때, 북한의 개혁은 당분간 지도부의 주도하에서만 추진이 가능할 것으로 평가된다. 그러나 대북 강경노선을 견지하고 있는 부시 행정부 하에서는 북·미관계가 획기적으로

54) 「한겨레신문」(2001. 11. 20)의 보도에 따르면, 중국당국은 “북한의 정치체제가 어느 때보다 강하다”고 평가하고 있다.

55) 탈북자의 진언에 따르면(『Keys』, 19호, 2001. 11), 북한은 최근 장마당에 대한 통제를 강화하고 노동자의 출근을 강요함으로써 식량난 외증에서 이완된 사회통제의 끈을 강력하게 죄이고 있다고 한다. 구체적인 사례로 지적되고 있는 조치들은 다음과 같다. ① 장마당을 옛날 농민시장으로 되돌리고 일체 피복 신발 등을 비롯한 많은 소비품들을 가지고 장사를 못하게 하고, ② 개인들이 산을 일구어 만든 땀겨미에서 생산된 곡물들을 국가가 공급한 식량에 포함시키고 있으며 2002년부터는 이마저 인정하지 않을 것임을 공표하였으며, ③ 공장에는 무조건 출근하도록 강요하여 공장에 하루만 출근하지 않아도 ‘로동단련대’에 보내고 있다는 것이다. 그 결과 비공식경제를 통한 물자의 유통이 거의 정지되다시피하였다고 한다.

개선될 가능성이 희박하다고 볼 때, 당분간 북한의 지도부가 진전된 개혁정책을 추진할 가능성은 적은 것으로 분석된다.

## 나. 개혁추진 방식

### (1) 경제개혁 우선

러시아와 중국의 경제개혁정책은 시장경제체제로의 전환을 추구하였으며, 이 과정에서 국유화된 산업을 사유화하여 시장경제체제로 편입시키는 작업이 가장 중요한 문제로 대두되었다는 공통점을 지니고 있다. 그러나 양국은 개혁·개방의 방식에 있어서 각기 다른 길을 선택하였다. 이는 기본적으로 사회주의 정치체제와 시장경제체제의 공존 가능성에 대한 지도부의 인식 차이에서 비롯되었다. 러시아는 시장과 공산당의 병존 가능성을 부정하였던 데 반하여 중국의 지도부는 두 가지의 공존 가능성을 인정하였던 것이다. 이에 러시아에서는 기존의 정치체제를 경제개혁의 장애물로 인식하고 정치개혁을 우선적으로 추진하였다. 정치개혁의 성공이 경제개혁의 성공으로 이어질 것이라고 기대했던 것이다. 중국은 경제개혁이 기존의 정치체제 하에서 성공할 수 있을 것으로 판단하였다. 경제개혁의 조치들을 시행할 강력한 지도력과 기구들이 필요하다는 이유 때문이었다. 중국 역시 정치개혁의 필요성을 부인하지는 않았으나 경제개혁과 연계해서 제한적으로 추진되어야 한다고 강조하였다.

중국과 러시아가 당면한 상황이 다르기는 했지만, 나타난 개혁의 결과에 근거해서 판단할 경우 중국의 판단이 보다 적합한 것으로 평가된다. 북한의 경우는 러시아·중국과는 또 다른 상황에 직면해 있어 단정적으로 말하기는 힘들지만 북한 지도부의 입장에서 볼 때는 중국

이 채택한 경제개혁 우선 추진 및 정치개혁 유보의 방식이 보다 합리적일 것으로 판단된다. 특히 정치적 안정성 확보를 최우선 과제로 인식하고 있는 점과 정치적 개혁에 대한 요구가 분출되지 않고 있으며, 개혁의 필요성에 대한 관리들과 일반주민들의 인식이 제대로 형성되어 있지 않은 점들을 고려할 때, 국가의 개혁 의지와 강력한 지도력을 바탕으로 경제개혁의 조치들을 추진하는 것이 불가피할 것으로 보이기 때문이다. 또한 안정적인 정치체계가 뒷받침되지 않는 상태에서 경제부문에서 급격한 개혁작업을 추진할 경우, 오히려 극심한 혼란을 초래하게 될 가능성이 클 것으로 보인다.

## (2) 도시와 공업부문에서의 경제개혁 우선

경제개혁을 추진하는 데 필요한 국민적 지지를 끌어내는 방법에 있어서도 양국은 차이를 보여주고 있다. 고르바초프와 같은 러시아의 지도자들은 민주주의라는 정치이념에 의존했던 반면, 중국은 경제발전과 삶의 질의 개선을 약속하였던 것이다.<sup>56)</sup> 이와 같은 인식의 차이는 경제개혁을 추진하는 방식의 차이로 나타나게 되었다. 러시아는 경제 전반에 걸쳐 개혁을 동시에 추진하는 충격요법식 경제개혁을 선택한 데 반하여 중국은 점진적인 개혁방법을 택한 것이다. 또한 경제개혁의 출발점도 달랐다. 러시아는 가격자유화를 경제개혁의 출발점으로 사용하여 1992년 2월까지 소비재 가격의 90%와 자본재 가격의 80%를 자유화시켰으며, 그 결과 높은 인플레이션이 발생하게 되었다. 반면에 중국은 인구의 대다수를 차지하고 있으나 생산성과 소득이 낮은 농업부문의 개혁을 돌파구로 삼았던 것이다.<sup>57)</sup> 중국의 농

56) 조한범, 「중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 45~46.

57) 위의 책, p. 47.

업부문에 대한 개혁정책은 상당한 성과를 거두어 향후 개혁정책을 확대 추진할 수 있는 기반이 되었다. 대외개방에 있어서도 러시아는 급속하고도 전면적인 개방정책을 추진하였으나 중국은 점진적인 개방 확대정책을 택하였다. 소유권제도의 변화에 있어서 러시아는 국내생산의 대부분을 차지하고 있는 국유부문의 사유화에 역점을 두었으나 중국은 비국유산업의 발전을 추구하면서 국유산업의 사유화 작업은 점진적으로 추진하였다.

물론 러시아와 중국에서 발견되는 이 같은 차이는 양국간에 정치·경제구조적 여건이 상이하였기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 개혁정책의 성공사례로 지적되는 중국의 경우를 일반화시켜 북한에 적용하는 것은 경계해야 할 것이다. 경제분야의 개혁이 우선되어야 한다거나, 그 중에서도 농업부문의 개혁을 우선적으로 추진해야 하며 경제개혁은 점진적으로 추진되어야 한다는 주장들이 그것이다. 그러나 중국의 경우에는 개혁정책을 추진하기 전부터 비국유부문이나 사적 영역이 어느 정도 발전되어 있었으며 상당수준의 지방분권화가 이루어져 있었던 데 반하여 북한은 비국유부문이나 사적 영역의 발전이 국가에 의해서 강력하게 통제되어 왔으며 중앙의 계획당국에게 모든 권한이 집중되어 있다. 또한 중국의 경우 경제개혁을 시작한 1978년 당시 인구의 85.5%가 농업부문에 종사하였으나 생산에 대한 기여도는 29.7%에 불과하여 농업부문의 생산성 증대가 무엇보다도 우선적인 과제로 대두되었던 것이다.

그러나 북한은 1999년 현재 농가인구의 비중이 36.7%이며, 농업·어업부문의 생산 비중은 31.4%에 달하고 있어, 오히려 경제난의 영향을 가장 많이 받은 도시와 공업부문에서의 경제개혁이 절실한 상황이라고 할 수 있다. 따라서 북한이 시장경제체제로의 전환을 목적으로 하는 경제개혁을 성공적으로 추진하기 위한 방법은 북한이 당면하

고 있는 정치·경제적 여건에 기초하여 도시와 공업부문에서의 경제개혁이 우선적으로 고려되어야 할 것으로 보인다. 특히 중국처럼 농촌 경제의 활성화를 통한 자본축적이 어려운 북한의 경우에는 개혁에 수반되는 자금을 전적으로 외부에서 구할 수밖에 없다는 점은 선택의 폭을 축소하는 요소로 작용할 것으로 판단된다. 이는 경제부문의 대외개방이 다른 부문의 개혁보다 시급하다는 사실을 의미하는 것이라고 하겠다.

### Ⅲ. 북한의 개혁·개방정책 추진 여건

#### 1. 개혁·개방에 대한 입장 변화: 문헌분석

사회주의권의 붕괴 이후 북한의 공식문헌을 통해서 개혁·개방에 대한 태도 및 입장을 살펴보는 것은 향후 북한의 개혁·개방정책이 어떻게 추진될 것인지 전망하는 데 가장 기초적인 자료를 제공할 것으로 보인다. 베를린장벽이 붕괴한 뒤, 김일성은 경제학자들과 나는 담화에서 기업관리체계에 자본주의적 요소를 도입하는 문제를 거론하면서 시장경제에 대한 거부감을 표시한 바 있다.<sup>58)</sup> 자본주의적 요소를 도입한다는 것은 시장경제를 받아들인다는 것을 의미하며, 시장경제와 계획경제는 양립할 수 없기 때문에 시장경제를 받아들이게 되면 결국 사회주의체제가 붕괴된다는 것이다.

경제사업이 잘 안된다고 하여 경제관리체계에 무슨 결합이 있는 것처럼 생각하면서 그것을 뜯어고칠 생각을 하여서는 안됩니다. ... 지금 다른 나라들에서는 ... 경제사업이 잘되지 않는다고 하여 경제관리체계를 뜯어고치는 《개혁》, 《개편》 놀음을 하고있습니다. 그러나 우리에게서는 개혁할 것도 없고 개편할 것도 없습니다.

최근에 일부 나라들에서 기업관리에 자본주의적방법을 받아들인다고 하는데 그렇게 하면 결국 시장경제를 받아들이는 길로 나가게 됩니다. 시장경제와 계획경제, 자본주의경제관리방법과 사회주의경제관리방법은 양립될 수 없습니다. 전인민적 소유에 기초하고있는 국영기업소들에 자본주의적기업관리방법을 받아들이면 시장경쟁을

---

58) 김일성, “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여(1990. 4. 4),” 『김일성저작집 42』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 283~84.

통해서 흥하는 기업소는 더 흥하게 되고 그렇지 못한 기업소는 파산당하게 될 것입니다. 그러므로 자본주의적기업관리방법은 사회주의계획경제의 본성에 맞지 않는 경제관리방법입니다. ... 적지 않은 사회주의나라들에서 시장경제를 받아들이고있는데 시장경제를 받아들이면 사회주의건설을 말아먹게 됩니다. 우리는 시장경제를 절대로 받아들이지 말아야 합니다.

우리는 다른 나라들이 경제관리에서 어떤 방법을 받아들이건 상관하지 말고 우리가 창조한 연합기업소들을 우리 식으로 잘 관리하여 그것이 빨리 은을 내도록 하여야 하며 연합기업소들에서의 독립채산제와 사회주의적 노동보수제를 우리 식으로 더욱 완성해나가도록 하여야 합니다.

소련과 동유럽의 사회주의권 시장이 붕괴한 이후 김일성은 스웨덴 공산주의자로동당 위원장과외 담화에서 동유럽 사회주의국가들이 멸망한 원인을 지도자들의 사대주의와 관료주의로 지적하였다.<sup>59)</sup> 김일성은 동유럽의 사회주의국가들이 망하게 된 것은 지도자들의 잘못된 사고와 행동 때문이지 사회주의 제도 자체가 문제가 있는 것은 아니라고 강변하였던 것이다. 그리고 북한은 ‘우리식’으로 살아갈 것이라고 강조하면서 동유럽의 전철을 밟지 않을 것임을 역설하였다.

동구라과사회주의나라들이 망한 원인은 두가지라고 볼 수 있습니다. 그것은 첫째로, 그 나라 지도자들이 사대주의, 대국숭배주의를 한테 있습니다. ... 동구라과사회주의나라들이 쏘련을 숭배하면서 모든 것을 쏘련식으로 하다보니 결국 망하고 말았습니다. 쏘련에서 《개편》을 하면 하였지 무엇때문에 자기들도 맹목적으로 《개편》

59) 김일성, “스웨리에 공산주의자로동당 위원장과 한 담화(1992. 6. 29),” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 380~82.

놀음을 벌리겠습니까. … 결국 사대주의를 하면서 쉼브에 든 동구라 파사회주의나라들은 다 망하였지만 자주성을 견지하면서 쉼브에 들지 않은 우리는 여전히 건전하게 살아있습니다.

동구라파사회주의나라들이 망한 원인은 둘째로, 그 나라지도자들이 관료주의를 흑심하게 부린데 있습니다. … 지난날 동구라파사회주의나라 지도자들은 군중속에 잘 들어가지 않았고 사무실 천장이나 모스크바를 쳐다보면서 정치를 하였습니다. 그들은 인민대중의 의사와 현실에 맞지 않는 자기의 주관적 의사를 사람들이 잘 받아들이지 않으면 관료주의적으로 내리먹이군 하였습니다. 그러다보니 인민들과 리탈되게 되었으며 나중에는 사회주의를 망쳐먹는 엄중한 결과를 가져오게 되었습니다.

이전 동구라파사회주의나라 지도자들의 이와 같은 사대주의적, 관료주의적 오류로 하여 그 나라들에서 사회주의가 망한 것이지 결코 사회주의제도자체에 문제가 있어서 그렇게 된 것은 아닙니다. 사회주의제도자체는 나쁘지 않습니다. 지금 사회주의가 무너지고 자본주의가 복귀된 나라들에서 수많은 근로자들이 일자리를 잃고 실업자가 되었으며 이밖에도 사회경제적으로 심각한 문제들이 수없이 제기되고있습니다. 동구라파나라 사람들은 자기 나라가 사회주의를 버리고 구라파공동체나 나토에 들면 잘살 수 있으리라고 생각하였는데 그런 꿈은 다 깨지고 말았습니다. … 우리가 국제공산주의운동의 재건과 발전을 위하여 커다란 노력을 기울이고있다고 하면서 높이 평가하였는데 우리는 모든 것을 우리 식으로 할뿐이지 다른 것은 없습니다.

그러나 김일성은 자본주의국가들과의 관계 개선의 중요성을 무시하지는 않았다. ‘사회주의 시장’이 훼손되었기 때문에 ‘자본주의 시장’을 기본대상으로 하는 무역정책을 추진해야 한다면서 자본주의 국가들과 무역도 확대하고 경제합작과 합영사업을 벌여나가야 한다고 강조하였

던 것이다. 다만 경제분야에서 자본주의적인 방식을 도입하는 것은 배제되어야 한다고 경계하였다.<sup>60)</sup>

대외경제관계를 발전시키는데 힘을 넣어야 하겠습니까. 나라의 경제를 발전시키려면 다른 나라들과 무역도 하고 경제 합작과 합영도 하여야 합니다. 그렇다고 하여 우리 일꾼들이 경제를 자본주의적방법으로 운영할 생각을 하여서는 안됩니다. 경제분야에서 자본주의적방법을 받아들이는 것은 결국 망하는 길입니다. 우리가 다른 나라들과 합영과 합작을 하려고 하는 기본목적은 다른 나라의 기술과 자금을 리용하려는데 있습니다. 그러므로 다른 나라와의 합영, 합작은 다른 나라에서 기술과 자금을 대게 하고 기업관리는 우리가 하는 방향에서 하여야 하며 될수록 많은 리윤을 얻도록 하는 원칙에서 하여야 합니다.

대외경제관계를 발전시키려면 신용을 잘 지켜야 합니다. 우리가 신용을 잃으면 다른 나라와 무역도 할 수 없고 합영, 합작도 할 수 없습니다.

현시기 대외무역을 발전시키는데서 중요한 문제는 변화된 환경에 맞게 자본주의시장을 대상하여 무역을 할 수 있는 능력있는 무역일꾼들을 많이 늘이는 것입니다. 우리가 지난 시기에는 사회주의시장을 기본으로 하여 무역을 발전시켜왔는데 이제는 사회주의시장이 없어진 것이나 다름없게 되었습니다. 쏘련이 붕괴되고 거기에 자본주의가 복귀되었으며 동구라파사회주의나라들도 붕괴되어 자본주의길로 나가고있습니다. 우리는 사회주의시장을 기본대상으로 하던 무역정책을 자본주의시장을 대상으로 하는 무역정책으로 전환시켜야 합니다. 우리는 자본주의시장에 대담하게 진출하여 무역을 발전시켜야 합니다. 그러자면 자본주의나라들과 능란하게 무역을 할 수 있는 준

60) 김일성, “현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992. 12. 14),” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 15~16.

비된 무역일군이 많아야 합니다.

대외경제관계를 발전시키려면 일군들이 적극적으로 활동하여야 합니다. 가만히 앉아서 합병, 합작 대상이 찾아오기를 기다리거나 사회주의시장이 없어졌다고 걱정이나 하여서는 언제가도 대외경제관계를 발전시킬 수 없습니다. 일군들이 적극적으로 활동하면 여러가지 제품을 생산하여 다른 나라에 팔 수 있습니다.

김일성 사후 북한의 움직임에 국제사회가 촉각을 곤두세우고 있을 때, 「로동신문」을 통해서 전해진 김정일의 발언은 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라”는 것이다.<sup>61)</sup> 이 신문은 또한 “세계 여러 나라들에서 사회주의붕괴, 그것은 사회주의 리념의 붕괴가 아니라 가짜 사회주의의 붕괴, 기회주의와 너절한 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,<sup>62)</sup> 자본주의 자유화 바람이 들어오는 것을 막기 위한 사상사업을 강조하는 문헌을 발표하였던 것이다.<sup>63)</sup>

61) 「로동신문」 정론, “우리는 승리한다,” 1996. 6. 3., “나에게서 그 어떤 변화도 바라지 말라. 5천년래의 대국상을 당하고 조선이 장차 어느 길로 나갈 것인가고 세계가 이목을 집중하던 때, 우리의 원수들이 이 땅에서 마치 그 무슨 《변화》가 있을듯이 온갖 억측과 랑설을 내돌리던 때에 세계를 향하여 퇴성처럼 울리신 우리 장군님의 이 위대한 신념...”

62) 「로동신문」, “자본주의착취제도를 되살리는 사유화(1995. 6. 2),” “부르조아북귀주자들의 자본주의시장경제로입책동(1995. 6. 13),” “알바니아사태는 무엇을 보여주는가(1997. 4. 10).”

63) “부르조아사상과 부르조아생활양식은 사람들을 정신적 불구자로 만드는 사상적 독소이다. ... 오늘 제국주의자들과 반동들은 우리 내부에 부

그러나 김정일 체제의 공식 출범과 함께 채택된 새 헌법(1998. 9)에서는 그 동안 국가가 독점해 왔던 대외무역을 국가 외에 ‘사회협동단체’도 주체적으로 추진할 수 있도록 허용하고(제36조), 외자유치를 위해서 설치한 특수경제지대에서 “여러 가지 기업 창설 운영을 장려한다(제37조)”는 조문을 추가하는 등 제한적이거나 지속적으로 대외개방을 확대하는 방향으로 대외경제정책을 추진했다. 또한 소유주체로서의 사회단체를 인정하였으며(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.

그러나 심각한 경제난의 와중에서 묵인되었던 사적 경제활동의 증가와 국제사회의 식량지원 사업 등으로 인하여 국가의 통제력이 약화되고 자본주의적 요소가 확산되는 등 체제안정을 위협하기에 이르자 북한은 대외개방에 신경질적인 반응을 보이기 시작하였다. 새 헌법 발표 후 외부세계에서 북한의 개혁·개방 확대를 예상하는 전망이 주류를 이루게 되자 이를 비웃거나 하듯이 「로동신문」·「근로자」 공동논설<sup>64)</sup>을 통하여 개혁·개방을 거부하고 나섰다. 개혁·개방은 “사탕발림 독약과 같은 것”이라고 하면서 경제개혁에 있어서는 “우리는 이미 주체사상의 원리에 기초하여 경제관리 체계와 방법을 우리식대로 끊임없이 개선”해 왔으며, 대외개방에 대해서는 “우리의 대외경제관계도 평등과 자주성의 원칙에서 열어놓을 것은 다 열어놓았다”고 강조하면

---

르조아자유화바람을 불어넣으려고 집요하게 책동하고있다. 우리는 밖으로부터 부르조아사상을 비롯한 온갖 반동적인 사상들과 부르조아생 활양식이 우리 내부에 침습해 들어오지 못하도록 하여야 한다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다”(1995. 6. 19 발표), 「로동신문」에 전문 게재(1995. 6. 21).

64) 「로동신문」·「근로자」 공동논설, “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 1998. 9. 17.

서 “이제 와서 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 개방할 것도 없다”고 개혁·개방에 대한 거부감을 분명히 하였던 것이다.

또한 공동사설의 형태로 발표된 1999년의 신년사<sup>65)</sup>에서 김정일은 “사회주의사회에서는 자본주의 황색바람도 사소한 비계급적인 요소도 허용될 수 없다”고 하면서 “제국주의자들의 사상문화적 침투에 모기장을 든든히 치고 적들의 내부 와해책동에 최대한의 경각성을 높여야 한다”고 자본주의적 요소의 유입에 대해서 극도의 경계심을 내비쳤다. 같은 해 6월에도 북한은 「로동신문」·「근로자」 공동논설<sup>66)</sup>을 통하여 “자본주의 황색바람의 사소한 요소”도 허용될 수 없다면서 “사회생활의 모든 분야에서 모기장을 든든히 칠 것”을 강조하고 있다. 또한 모기장을 치는 데는 예외가 없다고 주장하면서 “경제분야에서는 돈으로 사람을 움직이는 자본주의적 기업관리 방법과 제국주의의 문을 열어주는 개혁 개방에 추호도 환상을 가지는 일이 없어야 한다”고 역설하였다. “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 뿌리 뽑아야 한다”는 등 자본주의적 요소의 확산을 경계하고 대외개방을 거부하겠다는 북한 지도부의 의지가 확고함을 거듭 강조하고 있는 것이다.

이후에도 ‘우리식 사회주의’를 강조해 온<sup>67)</sup> 북한은 남북정상간 역

65) 당보·군보·청년보 신년 공동사설, “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 1999. 1. 1.

66) 「로동신문」·「근로자」, 공동논설, “제국주의의 사상 문화적인 침투를 배격하자,” 1999. 6. 3.

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

사적인 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 노력을 계속하고 있다.<sup>68)</sup> 또한 2001년 신년 공동사설에서는 “그 어떤 힘도 우리식 사회주의의 힘찬 전진을 가로 막을 수 없다는 것을 확증해 주고 있다”고 강조하였다.<sup>69)</sup> 그러나 같은 사설에서 “우리의 자주권을 존중하는 나라들이라면 그 어떤 나라든지 대외관계를 개선해 나갈 것”이라고 대외개방 확대 가능성을 시사하였으며 “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리앞에 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 우리 식의 경제관리체계를 더욱 개선해야 한다”고 강조하여 제한적이거나 개혁정책의 추진 가능성을 점치게 하였다. 다만 외부세계에서 기대하는 ‘개혁’이 아닌 ‘개선’에 초

68) 『로동신문』은 “《서방식》은 망국이며 자기 식만이 살 길이다(2000. 6. 29),”라는 제목의 논설을 통해서 “《서방식》의 반동적 본질과 위험성, 해독성을 바로 보지 못하고 현란한 광고선전에 속아넘어가 《서방식》을 허용하는 것은 곧 망국의 길, 죽음의 길이다.”라고 역설하였다. 조선중앙방송(2001. 1. 4)은 ‘대량해고,’ ‘빈부격차,’ ‘마약과 알코올중독’ 등 자본주의 사회의 각종 병폐를 집중적으로 부각시키며 있다. 또한 『민주조선』(2001. 2. 4)은 자본주의 사회는 “중병에 걸려 무덤길을 재촉하는 썩은 사회”라고 비난하면서 곁으로 나타나는 자유롭고 호사스러운 모습은 “반동성과 부패성을 가리려는 비단보자기에 불과”하다고 주장하였다. 『청년전위』(2001. 2. 22)는 제국주의자들이 북한을 내부로부터 와해시킬 목적으로 자본주의 문화와 퇴폐적인 생활방식을 유포시키려고 한다면서 “그 어느 때보다도 모기장을 든든히 쳐야 한다”고 강조하였다.

69) 『로동신문』·『조선인민군』·『청년전위』 공동논설, “《고난의 행군》에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어 나가자,” 2001. 1. 1.

점을 더 맞춘 것으로 평가된다.<sup>70)</sup>

북한의 변화 가능성과 관련하여 발견된 재미있는 현상은, 자력갱생의 개념을 재해석하려는 노력이 나타나고 있는 점이다.<sup>71)</sup> 자력갱생에 대한 올바른 인식을 강조하면서 “오늘날의 자력갱생은 현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생이다,” “자력갱생도 실리를 철저히 보장하는 원칙에서 하는 것이 또한 중요하다”라고 주장한 것이다. 이는 최근 들어 북한이 과학기술의 중요성, 특히 정보산업 기술을 포함한 첨단기술 개발의 중요성을 강조하는 것과 연관되어 있어 북한이 새로운 변화를 모색하고 있을 가능성을 엿보게 하고 있다.

그러나 결론부터 말하자면, ‘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 성과 및 국내외 여건에 따라 그 범위와 속도를 증대시킬 것으로 보인다. 다만 개방정책의 경우에는 보다 적극적으로 추진할 것으로 판단된다.

## 2. 개혁·개방정책의 추진 실태

사회주의 국가들의 개혁에 대한 코르나이의 정의를 적용할 경우,<sup>72)</sup> 북한에서 제대로 된 경제개혁이 추진되었다고 이야기하기는 어려울

70) 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 추진 방향을 제시하고 있는 데서 잘 나타나고 있다.

71) 「로동신문」, “자력갱생에서 나서는 중요한 문제,” 2001. 2. 28.

72) Kornai, *The Socialist System: the political economy of communism*, pp. 387~392.

것으로 보인다. 아직까지 노동당의 독점적인 권력이 절대성을 유지하고 있으며, 국가소유와 집단적 소유의 비중이 절대적이고, 경제관리의 측면에서도 중앙정부가 주도하는 관료적인 조정이 우선적으로 이루어지고 있다는 점에서 그렇다. 반면에 대외개방의 측면에서는 가시적인 조치들이 발견되고 있다. 물론 대외개방을 개혁의 한 부문으로 규정하여 엄격하게 적용할 경우, 북한이 본격적인 대외개방정책을 추진해 왔는가에 의문을 제기할 수도 있다. 그러나, 사회주의 국가 경제의 대외개방을 비사회주의국가들에 대한 문호 개방이자 경제관계의 확대라고 보다 광범위하게 정의한다면, 경제개혁과 대외개방은 별도의 체계와 추진 양식 하에서 움직인다고 할 수 있다. 이 경우 개혁과 대외개방을 분리해서 접근할 수 있을 것이다. 개혁과 개방의 추진 동인을 구분하여 접근할 경우, 그 동안 북한이 경제개혁에서는 별다른 움직임을 보이지 않아 왔지만, 대외개방의 관점에서는 1970년대 초반부터 나뉠대로의 진전된 정책을 추진해 왔다고 할 수 있다.

### 가. 대외개방정책의 추진

해방 이후 북한은 경제개발을 추진하면서 소련과 중국을 비롯한 사회주의 국가들이 제공한 경제원조에 크게 의지하였다. 따라서 이 시기에 북한은 소련을 비롯한 주요 사회주의 국가들에게 일방적으로 의존하는 대외경제관계를 맺고 있었다. 소련이 주도한 사회주의권의 대북 경제지원은, 1960년대 말까지 북한이 이룩한 경제성장의 원동력이 되었던 것은 사실이지만 동시에 부정적인 측면도 내포하고 있었다. 먼저 대외경제관계를 사회주의 국가들에 주로 의존함에 따라 세계시장의 더 큰 부분을 차지하고 있으며 더 빠른 발전을 이룩한 자본주의 시장으로부터 스스로를 격리시키는 결과를 초래했다는 사실을 들 수

있다. 다음으로는 스탈린식 중앙집권적 계획경제체제를 북한경제에 적용함에 따라 비능률과 비효율이라는 경제체제의 구조적인 한계를 안게 된 것이다.

그러나 1960년대에 들어서면서 무상원조는 완전히 중단되었으며 중·소간의 이념분쟁과 중국의 문화혁명의 여파로 이들 국가로부터의 유상원조 역시 상당부분 감소하였다. 이들 국가들의 경제원조가 기대에 미치지 못함에 따라서 북한은 제1차 7개년계획(1961~67년)을 계획대로 달성하지 못하게 되었고, 북한 지도부는 점차 사회주의 국가에 치중하면서 추진해 온 대내지향적 공업화정책의 한계를 인식하게 되었다. 이에 북한은 둔화되기 시작한 경제성장을 촉진시키기 위해서 해외시장 개척을 통한 무역 상대국의 다각화와 서방국가로부터의 기술 및 자본의 도입 등을 비롯한 무역방법의 다양화를 모색하기 시작하였다. 동시에 선진 자본주의 국가와의 관계 개선을 포함한 대외경제정책 전반에서 변화를 모색하게 되었다.

### (1) 초기단계의 대외개방정책 추진

1970년대에 들어 북한은 제1차 6개년계획(1971~76년)에 착수하면서 자본재와 기계·설비 및 기술들을 일본을 위시한 선진 자본주의 국가로부터 수입하기 위해 필요한 자금을 선진 서방국가들로부터의 대규모 차관도입을 통해서 조달하였다.<sup>73)</sup> 이러한 사실은 북한이 국내경제의 문제점을 해결하기 위하여 대외경제활동을 강화하기 시작하였으며, 기존의 폐쇄적인 대외경제정책노선을 부분적으로 수정하여

73) 1970~76년의 기간동안에 북한이 외국으로부터 도입한 차관은 21억 4,900만 달러로 이중 12억4,200만 달러(57.8%)가 선진 자본주의 국가로부터 제공되었으며, 같은 기간동안에 소련은 9억600만 달러(42.2%) 그리고 중국은 160만 달러를 제공하였다.

자본주의 국가들과의 무역확대 및 자본도입을 위한 초기단계의 대외 개방정책을 추진하기 시작했음을 의미한다.

<표 3-1> OECD국가로부터의 차관도입 실적(1970~75년)

(단위: 만달러)

연도	1970	1971	1972	1973	1974	1975	합계
금액	300	1,700	20,400	37,500	40,000	24,300	124,200

출처: 국토통일원, 『북한경제통계집』, 1986.

또한 북한의 대외경제정책에서의 변화는 1970년대 초기에 조성되기 시작한 국제정치의 해빙과 맞물려 더욱 촉진되었다고 할 수 있다. 그러나 북한은 세계적인 경기침체를 가져온 유가폭등으로 인하여 주력 수출품인 비철금속의 국제가격이 하락함에 따라 외채의 지불능력에 문제가 발생하게 되었다. 이에 따라 1970년대 중반부터는 외채문제가 대두되어 서방국가로부터의 차관도입이 중단되었다. 1975년 북한의 외채는 약 20억 달러에 달했는데 서방 국가로부터 13억 달러, 사회주의 국가로부터 7억 달러의 외채를 안고 있었다. 1975년 북한의 총무역량이 20억 달러에 달하였다는 사실과 북한이 발표한 GNP가 76억 달러였다는 점을 고려한다면<sup>74)</sup> 이 액수가 북한에게 얼마나 무거운 짐이었을지 쉽게 짐작할 수 있다. 북한은 이러한 상태에서도 무리하게 경제계획을 추진하였고, 그 결과 외화문제가 더욱 악화되었다. 채무불이행 문제로 인하여 북한의 대외무역에서 선진 자본주의 국가들과의 교역이 차지하는 비중은 1970년대 후반이후 감소하게 되었다.

1970년대 말부터 북한은 수출증대를 통한 외화수입 확대를 위하여

74) 『북한경제지표집』, (서울: 한국개발연구원, 1996.6).

대외무역정책에서 약간의 변화를 모색하게 된다. 대외무역 다변화 조치와 무역관련 제도의 보완정책이 그것이다. 즉 선진 자본주의 국가로부터의 외채문제가 대외무역을 전반적으로 위축시키는 현상을 극복하기 위하여 북한보다 기술수준이 낮은 개발도상국에 대한 수출을 확대하는 정책을 통하여 상당한 무역흑자를 실현하였으며, 대외무역 전담회사와 대외거래 지원을 위한 전문은행을 설립하는 등 대외무역 활성화를 위한 정책들을 추진하기 시작한 것이다. 또한 1970년대 말부터 북한당국은 대외무역의 중요성을 특별히 강조하기 시작하였다. 이에 따라 1970년대 후반부터 북한의 대외무역정책의 초점은 무역확대를 통한 무역량의 증가와 무역거래선의 다변화, 신용 개선, 수출품의 다양화와 품질 향상 등을 통한 수출증대에 두어졌다.

## (2) 합영법 도입과 수출 증대 노력

1970년대 말부터 교역의 다각화와 다양화를 통한 수출증대를 적극적으로 강조해 온 북한은, 1980년대에 들어와 수출증대를 통한 외화 획득이라는 기조는 유지하면서 외채문제를 극복하기 위한 몇 가지 정책 변화를 시도하였다. 1980년대 중반 대외무역 확대의 중요성을 강조하는 가운데 나타난 북한 대외경제정책에서의 변화는, 채무불이행 문제로 인하여 국제적으로 고립되자 경제협력이 상대적으로 용이한 사회주의 국가와의 경제관계를 강조하면서 동시에 자본주의 국가와의 경제관계를 개선하는 양면정책을 시도한 것이다.

사회주의 국가와의 경제교류 확대에 집착하고 있는 북한의 입장은 1984년 1월에 개최된 제7기 제3차 최고인민회의에서 “남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬데 대하여”라는 제목으로 김일성 주석이 발표한 연설문에서 향후 5~6년 내에 사회주의

국가들과의 무역액을 10배로 증가시키겠다고 결의한 데서 잘 나타나 있다. 사회주의 국가와의 경제협력 확대를 위한 북한의 노력은, 김일성이 경제개발을 위한 과학기술협력을 논의하기 위해 소련과 동유럽 국가를 방문(1984. 5~6)한 것과 강성산 총리가 대표단을 이끌고 소련을 방문(1985. 12)하여 무역 및 경제협력발전에 관한 협정서(1986~90년의 기간)를 체결한 것, 그리고 중국과 장기무역협정(1987~91년의 기간)을 체결(1986. 9)하여 무역량을 25% 증가시키기로 한 사례들에서도 쉽게 발견된다.

자본주의 국가와의 경제관계 발전을 통하여 대외무역, 특히 수출을 확대하고자 하는 북한의 대외경제정책은 외국과의 새로운 형태의 경제협력을 모색하였으며, 그 결과 산업협력, 자연자원의 개발을 위한 공동개발 및 합영기업 등을 도입하게 되었다. 북한은 우호적인 자본주의 국가들로부터의 자본과 기술도입을 확대하고 채무상환의 부담이 없는 합작투자를 유치하기 위하여 1984년에 합영법을 제정하였다. 1984년 9월 8일 합영법을 제정·공포한 이후 북한은 「외국인소득세법」(1985. 3. 7), 「합영회사소득세법」(1985. 3. 17), 「합영법 시행세칙」(1985. 3. 20), 「외국인소득세법세칙」(1985. 5. 17)을 마련하여 외국인 투자유치를 위한 법적 여건을 조성하였다.

그러나 외국과의 합영·합작이라는 제한적이지만 새로운 개방정책을 채택함으로써 외자도입을 통한 경제발전을 모색한 북한의 시도는 별 다른 성과를 거두지 못하였다. 합영법 제정 이후 1993년 말까지 성사된 합영사업은 총 144건으로 금액으로 환산할 경우 총투자액은 1억5,000만 달러에 불과하였다.<sup>75)</sup> 북한이 합영·합작에 실패한 이유는 낮은 국제신용도, 사회간접자본의 미비 및 폐쇄적인 정치·사회 환경

75) 김상겸, 『북한의 교역현황과 대외경제정책』 (서울: 대외경제정책연구원, 1994), p. 69.

등과 같은 열악한 투자환경에서 찾을 수 있다. 이 시기의 국제적 환경도 북한에 유리하게 움직여 주지 않았다. 1980년대 말부터 동구 및 소련에서 진행되었던 정치·경제부문의 개혁의 여파로 사회주의 국가들이 붕괴하게 되자 국제적인 고립이 더욱 심화된 것이다.

대외무역을 확대하기 위한 북한의 노력은 제3차 7개년계획(1987~93년)에서 무역량을 3.2배 증가시킬 것을 목표로 설정한 사실에서도 잘 나타나고 있다. 그러나 북한 당국의 이러한 노력에도 불구하고 북한의 외채는 계속해서 증가하였다. 이같은 현상은 북한 지도부로 하여금 무역(수출)확대의 필요성을 더욱 강조하도록 만들었으며, 외국의 자금을 도입하기 위한 새로운 방법을 모색하도록 만들었다.

### (3) 경제특구 설치와 새로운 무역방법

외환 부족문제를 해결하기 위한 보다 효율적인 방법을 모색하던 북한은, 1990년대 초부터 대외경제환경의 급격한 변화에 대응하고 필요한 외환을 조달하기 위하여 무역의 활성화를 포함한 보다 적극적인 대외경제정책을 추진하기 시작하였다. 무역을 확대하기 위한 새로운 정책을 채택하고 나진·선봉지역에 자유경제무역지대로 설치한 것이다. 1991년 북한은 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하고 장기적인 개발계획을 발표하면서 외국기업의 투자를 요청하였으나 나진·선봉지역에 대한 투자는 부진을 면치 못하게 되었다. 나진·선봉 경제특구의 개발이 부진을 면치 못하게 된 이유는 여러 가지가 거론되고 있으나, 투자 위험도가 높고, 산업인프라가 열악하며, 시장에 대한 접근성이 떨어지는 등의 문제점들이 지적되었다.

대외무역을 확대하기 위한 노력의 일환으로 채택된 정책으로는 ‘무역제일주의’와 ‘새로운 무역체계’의 도입을 들 수 있다. 1993년 12월

노동당 중앙위원회 제6기 21차회의에서 북한 지도부는 처음으로 경제계획(제3차 7개년계획)의 실패를 자인하고 향후 3년간을 완충기로 설정한 뒤 새로운 경제발전전략의 일환으로 ‘무역제일주의원칙’을 천명하면서 “대외무역부문에 대한 국가투자를 늘리며 이 부문에 필요한 자재와 설비들을 무조건 우선적으로 보장함으로써 대외무역에서 혁명적 전환을 이룩”하자고 촉구하였다.<sup>76)</sup> 1992년 초에 도입된 ‘새로운 무역체계’에서는 국가가 독점적으로 추진한 대외무역을 모든 생산단위들로 하여금 독자적인 무역기구를 갖추고 직접 세계시장에서 무역활동을 할 수 있도록 하였다. 북한이 ‘새로운 무역체계’의 특징으로 강조하고 있는 것은, 생산자들이 대외무역에 직접 참여하는 무역방법이라는 것으로, 국가의 무역독점권을 부분적으로 기업에 이양하는 조치를 취한 것이다.

이와 함께 사회주의권 시장의 상실이라는 변화된 국제환경에 맞추어 자본주의 시장을 주 대상으로 무역을 발전시키며 자본주의 시장에 적합하게 무역방법을 개선시키기 위한 조치들이 강조되었다. 구체적인 조치로는, 자본주의 국가들과의 무역에 능숙한 ‘무역일군’을 많이 확보하여 자본주의 시장을 공략하고자 한 것과, 1998년 3월에 발표된 대외무역을 규제하는 법규인 「무역법」을 들 수 있다. 북한이 「무역법」을 채택한 목적은 경제난의 와중에서 이완된 무역질서를 체계화함으로써 무질서와 낭비요소를 제거하여 대외무역으로부터 파생되는 경제적 이익을 극대화하겠다는 것이며, 동시에 자본주의 시장에서 통용될 수 있는 방법과 형식에 의거하여 무역을 추진하겠다는 의지를 표현한 것으로 볼 수 있다.

76) 조강일, “무역제일주의방침은 사회주의경제건설에서 일대양양을 일으키게 하는 혁명적 방침,” 「경제연구」 2호, (평양: 과학백과사전종합출판사, 1994), pp. 11~13.

#### (4) 대외경제관계 개선

새 천년을 전후한 경향은 서방국가들과의 외교적 관계를 개선하고, 이를 기반으로 경제관계를 확대하려는 모습으로 나타나고 있다. 북한은 2000년 이탈리아, 필리핀, 호주, 영국과의 외교관계를 개선한 데 이어 2001년 상반기에만 네덜란드, 벨기에, 캐나다, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스, 브라질, 뉴질랜드, 바레인, 유럽연합과의 외교관계를 수립하는 등 유럽연합 국가들을 중심으로 하는 외교관계 수립에 상당한 성과를 거두었다.<sup>77)</sup> 이를 바탕으로 북한은 대외경제 협력을 위한 정부 차원의 대표단 교류를 활발히 추진해 나가고 있는 것이다.

북한의 대외경제관계 확대 노력은 자본주의 국가들에 대한 학습을 위한 해외연수 증가를 통해서도 나타나고 있다. 1998년 이후 2001년 상반기까지 400명이 넘는 경제관료들을 중국·호주·헝가리 등에 파견하여 연수교육 실시한 것으로 알려지고 있으며,<sup>78)</sup> 2001년 들어서는 미국과 유럽연합 국가들을 중심으로 한 다양한 지역을 대상으로 경제관리, 무역일꾼, 학생들의 해외연수 및 시찰이 급증하고 있는 것이다. 이는 자본주의 국가들과의 거래가 불가피해진 상황에서 자본주의 시장에 대한 지식습득을 통해서 이들 국가들과의 대외무역 및 경제 협력에 나설 전문가들을 양성 및 재교육시킬 필요성이 증대되었기 때문으로 보인다. 그러나 이러한 북한의 시장경제에 대한 학습 및 연구 활동 확대 현상은 대외개방을 본격적으로 추진하기 위한 준비 작업의

77) 2001년 10월 현재 EU 15개 국가 중에서 아일랜드와 프랑스만이 북한과 수교하지 않고 있는데, 아일랜드는 지난 EU 외무장관회의에서 북한과의 수교 의사를 밝힌 바 있어 북한과의 수교를 미루고 있는 국가는 프랑스뿐이라고 할 수 있다. 그러나 2001년 9월 4일 프랑스의 여러 정당 출신 국회의원대표단이 평양을 방문한 바 있어 프랑스 역시 북한과의 수교를 계속 미루기는 힘들 것으로 보인다.

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

일환이라기보다는 ‘우리식 사회주의 건설’이라는 기초를 유지한 상태에서 변화한 국제환경에 적응하려는 노력으로 평가된다.<sup>79)</sup>

이처럼 북한은 국내경제의 문제를 해결하는 수단으로 외국의 기술 및 자본을 도입하려는 정책을 지속적으로 추진해 왔으며, 그 과정에서 차관을 통한 기계·설비 도입에서 시작하여 자금과 선진기술 도입을 위하여 문호를 제한적이거나 확대 개방하는 모습을 보여왔다. 특히 최근에는 생존권 확보의 차원에서 대외경제관계를 적극적으로 확대해 나가려 하고 있다. 그러나 외국과의 경제협력을 확대하려는 노력에도 불구하고 개혁·개방에 대한 부정적인 인식과 경제체제의 근본적인 개혁을 외면하는 태도로 인하여 북한의 제한적인 개방 노력은 아직까지 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 향후 북한은 당면한 경제난을 극복하기 위해서 외국과의 경제협력을 확대하기 위한 노력을 강화해 나갈 것이고 이 과정에서 대외개방의 폭을 보다 확대할 것으로 전망되지만 적절한 경제개혁을 통한 경제의 체질개선이 뒷받침되지 않는 한 대외개방의 성과를 기대하기는 힘들 것으로 예상된다.

#### 나. 개혁정책의 추진

북한의 경제개혁 실태를 살펴보기 위해서는 먼저 사회주의 경제관리체제의 특성을 파악할 필요가 있다. 왜냐하면, 북한에서 노동당의 절대성이 유지되고 국가와 집단소유의 비중이 절대적인 반면에, 경제관리체제의 개선을 위한 조치들을 중심으로 나름대로 기존의 경제체제가 가지고 있는 한계를 극복하고 개선시키려는 노력을 발견할 수 있기 때문이다.

79) 임강택, “북한의 대외 경제 협력 특성과 전망,” 『통일경제』 11·12월호, (2001).

경제개혁의 관점에서 살펴본 고전적(스탈린주의적) 사회주의 경제체제의 특성과 개혁추진 방향은 다음과 같다.<sup>80)</sup> 첫째, 하부기업의 관리방식에 있어서 중앙계획기관이 국가 내의 거의 모든 단위에 대해서 구체적이고 직접적으로 관리·감독을 수행한다. 이 부문에서의 개혁작업은 일차적으로는 중간관리기구를 설치하여 상당한 권한을 이양, 간접적으로 관리·감독을 하는 것이며, 종국적으로는 기업소에 대한 직접적인 관리·감독을 포기하는 것이 될 것이다. 둘째, 계획작성과 수행체계에 있어서 중앙계획기관은 국가경제의 모든 물자에 대해서 현물단위로 세분화된 물자균형표(material balance)를 작성하고 직접 배분한다. 초기 개혁단계에서는 중앙계획기관이 중요 물자의 계획과 분배에만 관여하고, 마지막 단계에서는 물자 생산을 위한 계획과 분배역할이 시장에 위임된다. 셋째, 기업 및 노동자에 대한 유인(incentive)체계에 있어서는 계획지표의 완수 여부에 따라서 도덕적 보상과 물질적 보상을 동시에 사용하는 데 반해서 점차 물질적 보상을 중심으로 이전하게 된다. 넷째, 발전전략에 있어서 고전적 체제 하에서는 투입물 증대를 중심으로 하는 외연적(extensive) 성장전략에 치중하나, 개혁작업이 추진되면서 효율성 증대를 추구하는 내포적(intensive) 성장전략을 추구하게 된다. 또한 자본의 축적과 중공업 발전 및 고도 성장을 우선적으로 추구하던 것에서 균형 성장과 소비 증대에 관심을 두게 된다. 마지막으로 대외무역과 2차 경제에 대한 정책에 있어서 고전적 체제에서는 대외무역을 자력갱생을 위한 보조적인 수단으로 인식하여 수입에 초점을 맞추며, 2차 경제를 철저히 통제하게 된다. 이 부문에서의 개혁은 수출의 중요성이 강조되며 점차 국가의 무역독점을 완화하는 조치를 취하게 된다. 또한 2차 경제

80) 박형중, “북한 경제체제의 변화와 개혁,” 『통일연구논총』, 제7권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 247~48.

활동이 확산되면서 점차적으로 합법화된다.

### (1) 사회주의 경제체제 구축

북한은 해방 이후 사회주의 체제로의 전환을 위해 토지개혁, 주요 산업 국유화, 지하자원 및 산림의 국유화와 같은 개혁을 단행하여 사회주의 경제체제 확립의 기초를 구축하기 시작하였으며 1958년에 농업협동화와 함께 수공업 및 개인상공업의 협동화를 끝냄으로써 생산 관계의 사회주의화를 완료한 것으로 알려지고 있다. 해방 후 북한이 「북조선 임시인민위원회」라는 중앙기구를 설치한 뒤 가장 처음 실시한 정책은 토지개혁이었다. 1946년 3월 5일 「토지개혁법령」을 공포하고 ‘무상몰수 무상분배’에 의한 토지개혁을 실시하였던 것이다. 토지개혁을 통해서 북한의 농업부문은 소규모 개인농업구조로 전환되었으나, 소규모 농업경영으로는 농촌경제를 계획적으로 발전시키고 인민경제의 사회주의적 개조를 완료하는 것이 불가능하다고 판단한 지도부는 농업의 집단화를 진행하였다. 농업의 집단화를 위한 농업협동조합 결성 작업은 1953년부터 추진되기 시작하였으며, 1958년 8월 농업의 집단화를 완료하였다.

토지개혁과 함께 제기된 과제는 주요 산업 국유화 조치였다. 이에 북한은 1946년 8월 10일 북조선 임시인민위원회의 명의로 「산업, 교통운수, 체신, 은행 등의 국유화에 대한 법령」을 공포하고 민족반역자 및 일본인 소유의 공장, 기업소, 광산, 발전소, 운수, 체신, 은행, 상업 및 문화기관 등을 모두 무상몰수하여 국유화하였다. 동시에 1953년 후반부터 개인 수공업부문의 협동화작업을 추진하여 1957년에 마무리하였으며, 상공업부문의 협동화작업은 1956년 말부터 시작하여 1958년에 완성하였다. 그 결과 산업부문의 사회주의적 개조작

업은 농업부문에서의 사회주의적 개조가 완료되는 1958년, 동시에 완성되었다.

북한이 경제부문의 사회주의적 개조를 완료한 이후 ‘자립적 민족경제의 건설,’ ‘중공업 위주의 경제성장,’ ‘군사·경제건설 병진’으로 대표되는 경제건설 전략을 추진하면서 1960년대 중반 ‘북한식’ 경제관리체계 구축작업을 마무리하였는데, 이는 1961년 12월부터 공업부문 관리체제로 도입된 ‘대안의 사업체계’와 1962년 초에 수립된 ‘농업지도체계’<sup>81)</sup> 및 1965년 9월 국가계획위원회 당총회에서 공식화된 ‘계획의 일원화와 세부화’ 체계 등으로 구성된다.

## (2) 경제관리체계의 부분적인 개혁

1965년 사회주의적 경제관리체계를 구축한 이후, 북한은 경제상황의 변화에 따른 요구에 부응하여 경제전반에 걸친 효율성을 제고하고 생산력을 증대시킨다는 목적하에서 관리체계를 부분적으로 개혁해 왔다. 1966년에는 농업부문에서 분조관리제를 전면적으로 도입하였으며,<sup>82)</sup> 1970년대 초에는 독립채산제의 적용 기업을 기존의 중앙 국영기업에서 지방산업공장을 포함한 공업·농업부문, 그리고 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 확대하였다.<sup>83)</sup> 또한 1974년에 연합

81) 농업지도체계는 “농촌경리를 기업적 방법으로 지도하기 위하여 조직된 전문적인 국가농업지도기관체계”로 정의되고 있으며, 군협동농장경영위원회를 기본단위로 하고, 도내 농촌경리의 발전을 전반적으로 지도하는 도농촌경리위원회와 농촌경리를 전반적으로 지도하면서 주로 농업기술의 발전방향과 장기발전에 관한 문제를 연구하는 중앙농업위원회로 구성되어 있다.

82) 『조선중앙연감 1966~67』, (평양: 조선중앙통신사, 1967), p. 208.

83) 북한은 1984년 6월에 다시 사무기관을 제외한 비생산부문의 기관이나 기업소를 대상으로 독립채산제의 실시범위를 확대했다.

기업소를 금속·화학·광업부문에 처음으로 도입한 데 이어 1978년경부터 건설분야로, 1979년 이후부터 기계공업부문에 확대 적용하였다.<sup>84)</sup> 그러나 실험적 성격이 강한 데다 정무원과 각 부·위원회 등의 책임회피 및 제도적 조정실패로 인해 제대로 운영되지 못한 것으로 평가되고 있다.

1981년에는 기존의 공업지도체계를 개편, 각 도마다 ‘도경제지도위원회’를 설치하여 중앙의 지도 하에서 도내의 공업전반을 책임지고 관리·운영하도록 하였으며, 국가경제지도기관의 기능과 역할을 강화하였다.<sup>85)</sup> 또한 1985년에는 경제지도관리체계에 대한 전면적인 개편작업을 추진하여, 연합기업소들을 합리적으로 조직하고 그에 맞게 계획화체계와 자재공급체계를 구축하였으며, 수송조직을 강화하는 조치를 취하였다.<sup>86)</sup> 북한이 연합기업소체제를 도입한 배경은 원료 및 반제품의 생산과 수송과 관련해 기업간 연계를 재조정하여 산업생산의 부진을 타파하기 위한 것이었다. 연합기업소체제하에서는 연합기업소가 하부 기업소들에 국가계획 과제를 분할해 주고 필요에 따라 그것을 조절하며, 국가계획에 기초하여 다른 기관이나 기업소와 경제거래를 할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 이처럼 독자적인 계획단위이자 경영단위며 재산단위인 연합기업소를 중심으로 하는 기업관리체계가 도입됨으로써 국가계획위원회가 직접적으로 관리해야 하는 단위의 숫자가 현저하게 감소하게 되었다.

이 외에도 1980년대 중반 들어 북한은 독립채산제를 철저히 실시할 것을 강조하고, 주민들의 생활 수준 향상을 위한 경공업 혁명을 역설하는가 하면 ‘8:3인민소비품 증대운동’을 추진하였다. 또한 무역의

84) 북한은 1994년 숙천협동농장을 숙천농업연합기업소로 변경해 연합기업소 개념을 농업에까지 도입하였다.

85) 『조선중앙연감 1983』, (평양: 조선중앙통신사, 1983), p. 315.

86) 『조선중앙연감 1986』, (평양: 조선중앙통신사, 1986), p. 199.

중요성을 강조하면서 무역의 다각화와 다양화 및 수출의 확대를 촉구하였으며, 외국인의 투자 유치를 위한 합영법을 제정하는 등의 조치를 취하였다.

### (3) 경제난으로 개혁작업의 정체

부분적인 개혁 노력에도 불구하고 경제상황이 1980년대 내내 호전되지 못하자 북한은 1990년대 초반 나진·선봉자유무역지대를 설치하여 보다 적극적인 외자유치에 나섰다. 이러한 조치들은 북한이 부분적이거나 내부지향적인 발전전략을 수정한 것이라고 평가할 수 있다. 또한 북한은 1993년 12월 제3차 7개년계획의 실패를 공식적으로 인정하면서 이후 완충기의 경제정책 방향으로 농업·경공업·무역 등 ‘3대제일주의’를 채택하기에 이른다. ‘3대제일주의’의 등장은 북한이 중공업 우선 정책을 포기한 것으로 해석할 수도 있겠으나 당시 ‘3대제일주의’의 적용대상으로 언급된 세 가지 경제분야에서 심각한 어려움을 겪고 있었다는 사실을 고려할 때, 이들 분야에서 제기되는 문제 해결을 강조한 측면이 강하다고 할 수 있다.

‘3대제일주의’ 하에서 북한은 분조관리제를 개선하여 식량 증산을 유도하였다. 새로운 분조관리제하에서는 ① 분조의 규모를 7~8명으로 축소하고, ② 분조에 부과되는 생산계획을 현실화해 계획량을 지난 3년간의 평균수확고와 1993년 이전 10년간의 평균수확고를 합해 나눈 평균으로 설정하며, ③ 계획을 초과한 생산물에 대한 처분권을 분조에 넘겨준다는 것을 골자로 하고 있다. 또한 경공업품의 공급 부족을 해결하기 위해서 북한은 ‘8.3인민소비품’의 생산 증가를 독려하였다.

그러나 식량난으로 대표되는 극심한 경제난의 와중에서 공급·배급체

계가 와해됨에 따라서 일반주민들이 농민시장을 통하여 식량과 생필품을 조달하게 되자 농민시장을 중심으로 한 비공식경제가 활성화되었다. 이 과정에서 공식부문이 위축되고 자본주의 시장요소들이 사회 전반에 걸쳐 급속하게 확산되면서 체제이완 현상이 확대되었다. 이러한 사태의 전개를 체제유지에 대한 심각한 위협요소로 인식한 북한 지도부는 「인민경제계획법」의 제정(1999.4.8)을 통해 공식경제의 정상화를 최우선과제로 설정하고 이를 위해서 내부통제력 강화를 통한 계획경제체계의 복구를 강력하게 추진하기에 이르렀다. 이와 동시에 제시된 정책방향이 ‘중공업 우선정책’과 ‘자립적 민족경제건설 노선의 고수’로써, 중공업·군수산업에 대한 우선적인 투자와 폐쇄적 경제성장 전략의 고수 방침을 천명한 것이다.<sup>87)</sup> 또한 경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않을 것이며 국가의 중앙집권적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것임을 강조하였다.<sup>88)</sup>

반면에 최근 북한은 경제관련 제도를 법제화하면서 그동안 변화한 현실을 일부 수용하여 제도적으로 보완하는 작업을 추진하고 있으며, 실용주의적인 경제관과 무역의 중요성을 강조하는 등 변화의 가능성은 열어 놓고 있다. 특히, 1995년 이후 2001년 말까지 17건에 달하는 경제관련법을 제정<sup>89)</sup>하여 변화한 현실의 일부를 수용함과 동시에

87) 「로동신문」·「근로자」 공동논설, “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 1998. 9. 17.

88) 최고인민회의 상임위 부위원장 양영섭의 최고인민회의 제10기 제2차 회의의 보고문, 중앙방송(1999. 4. 8)

89) 1995년 이후 북한이 제정한 것으로 알려진 국내경제 관련법은 「가공무역법」과 「갑문법」 및 「저작권법」(2001. 4. 5), 「인민경제계획법」(1999. 4. 8), 「양어법」(1999. 3. 10), 「농업법」(1999. 1. 29), 「공중위생법」(1998. 11), 「발명법」(1998. 6. 11), 「에네르기관리법」(1998. 5), 「무역법」(1998. 3), 「의료법」(1998. 1), 「도로법」(1997. 11), 「물자원법」(1997. 7), 「가격법」(1997. 2), 「전력법」(1996. 1), 「재정법」(1995. 11), 「수산법」(1995. 2) 등이 있다.

제도적 보완을 통한 생산활동의 정상화를 모색하고 있다. 특히 제10기 1차 최고인민회의(1998. 9)에서 개정된 헌법에는 몇 가지 중요한 변화가 나타나고 있다.<sup>90)</sup> 새 헌법에서는 “경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가 가격 수익성과 같은 경제적 공간을 옹호하게 이용하도록 한다”고 명시하고 있으며, 국가예산 집행결산 및 예산안 심의를 위한 보고에서 “인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 원가를 따지고 경제적 타산을 바로 하며 경영활동에서 실리를 보장하는 것을 재정관리, 경제관리의 중요한 임무”<sup>91)</sup>라고 강조하고 있다. 또한 생산활동의 계획을 수립하고 이를 집행하는 데 있어서 현실적·객관적 조건을 제대로 반영하여 실리를 얻을 수 있어야 한다고 강조하고 있다. 「인민경제계획법」에서는 경제계획을 수립할 때 “객관적 조건의 타산과 실리보장의 원칙”에서 계획을 작성할 것을 강조하는가 하면, 현실적 조건 및 경제적 실리를 중시할 것과 과학성 및 체계성을 강조하고 있다.<sup>92)</sup>

#### (4) 보수적인 변화 모색

1998년 이후 북한의 경제가 회복의 국면에 접어들었다고 평가되고 있는 상황에서 북한당국도 경제회복에 어느 정도 자신감을 회복하고

---

90) 주요 내용으로는 소유의 주체 및 개인소유의 범위를 확대하고(제20조, 제22조, 제24조), 거주 여행의 자유를 허용하는 조항(제75조)을 신설한 것과, 또한 대외무역의 주체로 사회협동단체를 공식적으로 인정하는 것 등을 들 수 있다.

91) 재정상 임경숙의 최고인민회의 제10기 제2차 회의 보고문, 중앙방송(1999. 4. 7)

92) “현실적 조건을 정확히 계산하여 과학성, 현실성, 동원성이 보장된 인민경제계획을 세우고…경제사업에서 실리를 내도록 한다(제6조)”고 명시하고 있다.

경제정상화를 위한 노력을 강화하고 있다. 이 과정에서 경제의 효율성을 제고하고 생산력을 증대시키기 위한 조치들이 모색되고 있다. 특히 북한의 변화 움직임은 경제부처의 책임자를 젊은 실무자 중심으로 개편하고 공장·기업소의 체계를 정비한 것 등에서 발견되고 있다. 서방의 대북투자자와 무역 확대를 진두지휘하는 무역상에 대서방 무역 실무에 밝은 리광근(당시 46세) 전 종합설비수출입회 사장을 임명했으며(2000. 12. 28), 무역에 중요한 역할을 하는 중앙은행 총재에 김완수 전 재정상 부상을, 재정상에 문일봉 전 러시아 주재 북한 대사관 무역대표를 각각 임명하였다(2000. 10. 2). ‘북한식 기업 구조 조정’ 작업도 진행되었다. 북한은 2000년 1월 연합기업소, 종합기업소, 연합총국 등 통합형태의 생산조직을 일반 공장·기업소·관리국 체제로 개편하였다. 그러나 같은 해 9월부터는 금속·기계·화학 등 중공업 부문의 김책제철소, 대안중기계공장, 남흥청년화학공장 등 20여 개의 대규모 산업시설을 연합기업소로 다시 환원시킨 것으로 알려지고 있다.

이 과정에서 내각의 역할이 강화되고 있는 것도 새로운 움직임이라고 할 수 있다. 전형적인 예가 ‘국가예산 수납체계’의 변화와 내각 산하에 연합기업소를 설치한 사실 등이다. 새로운 중앙예산 수납체계에 따르면 개별기업소가 중심이 됐던 지역별 예산수납체계가 내각의 상·관리국이 직접 자기부문의 예산수납을 주도하는 부문별 수납체제로 개편되었다. 이 체계 하에서는 내각의 기관들이 예산을 거둬들여 일부는 국가에 납부하고 나머지는 자체적으로 사용할 수 있도록 되어 있어 내각의 경제부처가 자체의 자금을 가지고 경제계획의 수행과정에 개입할 수 있게 되었다. 경제활동에 대한 내각 경제부처의 역할이 확대된 것이다. 또한 지난 1999년 말부터 기업소의 체계가 개편되는 과정에서 공장을 가지고 있는 내각의 상·위원회 산하에 연합회사를 설

치하여 공장·기업소의 운영을 총체적으로 지휘할 수 있도록 한 사실도 내각의 경제부처들이 실질적인 역할을 수행하도록 책임과 권한을 강화하는 조치라고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 변화 양상을 북한이 본격적인 개혁을 추진하기 위하여 준비하는 것으로 해석하는 것은 경계해야 할 것으로 판단된다. 특히 국제사회의 지원에 힘입어 경제상황이 개선되자 북한당국이 경제난 외중에서 확산되어 온 농민시장에 대한 통제를 강화하고 있다는 점<sup>93)</sup>과 개혁에 대한 거부감을 강조하고 있는 점에 비추어 볼 때, 북한의 변화 움직임은 경제정상화와 효율성 제고를 위한 경제체제의 '개선'에 해당한다고 판단되기 때문이다.

「경제연구」에 기고된 논문에 따르면, 경제사업에 대한 국가의 중앙집권적 통일적인 지도와,<sup>94)</sup> 지방경제에 대한 당적 지도를 강화해야 한다고 강조하고 있으며,<sup>95)</sup> 사적소유에 대한 '환상'을 경계하고 있다.<sup>96)</sup> 특히 사적소유제에 대한 거부감을 표시하면서 생산수단에 대한 개인소유, 세대소유뿐만 아니라 소집단 소유와 주식제도 모두 사적소유형태라고 주장하였으며, "현대사회민주주의자들이 주장하는 《소유의 다양화》는 무엇보다도 자본주의에 대한 환상, 사적소유제도에 대한 환상의 산물이다"고 강조하였다. 또한 생산수단의 사유화는 사회주의 계획경제를 자본주의 시장경제로 후퇴시키고, 사회주의 사상 및 동

93) 「Keys」 19호 (2001. 11).

94) 최영옥, "경제사업에 대한 국가의 중앙집권적통일적지도를 강화하는 것은 강성대국건설의 중요한 요구," 「경제연구」, 4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2000), pp. 5~7.

95) 김순재, "지방경제에 대한 당적지도를 강화하는 것은 경제를 발전시켜 사회주의강성대국을 건설하기 위한 필수적요구," 「경제연구」, 4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2000), pp. 8~10.

96) 박금옥, "소유 《다양화》와 반인민적자본주의 시장경제의 복귀," 「경제연구」, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2001), pp. 54~56.

지적 단결과 협조관계의 경제적·물질적 기초를 허물며, 국가의 경제조직자적 기능을 마비시킨다고 주장하고 있다. 따라서 생산수단의 사유화는 사회적 생산의 감퇴와 물가폭등, 대량 실업 및 빈부의 격차를 유발하여 인민들의 생활을 더욱 어렵게 만든다고 역설하고 있다.

### 3. 당면한 정치·경제적 여건

#### 가. 경제적 여건

경제부문의 사회주의적 개조를 완료한 이후 북한이 선택한 경제건설 전략은 자립적 민족경제의 건설, 중공업 위주의 경제성장, 군사·경제건설 병진 전략이라고 할 수 있다. 특히 북한이 사회주의 경제건설의 최우선적인 경제전략으로 선택한 자립적 민족경제의 건설 전략이 의미하는 것은 자기완결적인 경제구조를 갖추는 것을 말한다. 다시 말해 원자재 조달, 기술축적에서부터 생산과 소비에 이르기까지의 전 과정을 국가경제 안에서 보장되도록 하는 경제체제를 구축하겠다는 것이다. 이러한 전략의 다른 표현이 대내지향적, 수입대체적, 내수시장의존적 경제발전전략이라고 할 수 있다. 그러나 자립적 민족경제의 건설 전략은 북한경제의 경쟁력과 국제경제환경의 변동에 동태적으로 대응할 수 있는 적응력을 키울 수 있는 기회를 스스로 포기하도록 만들었다.

또한 자립경제 건설이라는 목적 하에서 추진된 중공업 우선 전략은<sup>97)</sup> 경공업부문의 낙후를 초래하여 주민들의 소비수준을 열악하게

97) 북한은 “사회주의 공업화의 중심은 중공업의 선차적 발전에 있다. 기계제작 공업을 핵심으로 하는 강력한 중공업을 창설하여야 자립적 공업체계를 확립하며 인민경제의 전면적 기술재건도 실현할 수 있다”라고 주장하였다. 즉, 생산수단 혹은 생산재를 생산하는 중공업 부문을

만들었을 뿐만 아니라 수출산업의 육성에도 실패하게 만들었다. 그 결과 북한은 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 중공업의 비중이 매우 높은 경제구조로 전환되었다. 이러한 북한의 중공업 우선 경제성장 전략은 군수산업의 육성과 결합하여 추진되어 왔다. 중공업과 군수산업을 상호 연결시킨 군산복합형으로 산업을 발전시켜 왔던 것이다. 북한은 경제난 와중에서도 중공업 분야와 군사분야의 상호연계성에 입각하여 이 부문에 대한 투자를 우선하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 북한의 과도한 중공업 위주의 경제성장전략과 군수산업의 연계는 소비재 산업의 발전을 제약하는 근본 요인으로 작용하며 북한의 자원분배의 비효율성을 증가시키고 소비수준을 극도로 악화시키는 결과를 초래한 것으로 평가되고 있다.

경제발전 전략이 가지고 있는 근본적인 한계에도 불구하고 경제발전 초기, 북한은 사회주의권의 지원과 공업 중심의 발전전략을 통하여 비교적 빠른 성장을 보였다. 그러나 구조적인 문제점들이 노출되기 시작한 1970년대 중반을 고비로 경제성장률이 둔화되기 시작한 뒤, 계속해서 경제성장이 정체되어 오다가 1989년 이후 사회주의권의 붕괴로 인한 시장 상실과 구 소련 및 중국의 경제체제 개혁의 과정에서 경제적 지원 및 혜택 격감으로 치명적인 타격을 입게 되었다. 북한경제가 악화된 원인은 앞에서 언급한 것처럼 기본적으로 자원의 배분이 국가의 정치적 목적 달성을 위하여 일방적으로 이루어졌기 때문이다. 그 결과, 동기유발체계가 미흡하여 생산성이 감소하게 되었으며, 감시체계의 비대화와 관료화로 불필요한 비용이 증가하였고, 생산체계가 비효율적으로 운영되었던 것이다. 북한의 경제난은 물자부족과 재원부족으로 특징지어지는데, 생산요소·생필품·식량·외환부족으로

---

발전시킴으로써 생산력을 제고시키고 동시에 농업과 경공업의 발전도 보장시킬 수 있다고 인식하였던 것이다.

대표된다. 이는 북한당국이 자력갱생이라는 구호아래 대외개방에 소극적이었으며 효율성 증대를 위한 체질 개선을 적절하게 수행하지 못했기 때문이다. 다시 말해 개혁·개방에 대한 거부감에 기초한 폐쇄적인 경제발전 전략을 고집함에 따른 것이다.

북한경제는 1990년 이후 9년 연속 마이너스 성장을 지속하였으나 1999년을 기점으로 점차 회복세에 접어든 것으로 평가되고 있다. 한국은행이 발표한 자료에 따르면, 1999년에는 식량생산 증가와 남한을 비롯한 국제사회의 지원 확대 등에 힘입어 전년에 비해 6.2% 증가하였으며, 2000년에는 곡물수확량이 큰 폭 감소(-15%)하였음에도 불구하고 건설업과 광업이 높은 성장세를 지속한 데 힘입어 1.3% 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-2> 북한경제의 산업별 성장률

(단위: %, 1995년도 가격 기준)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
G D P 성장률	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3
농 립 어 업	-7.6	2.7	-10.4	0.5	-3.8	4.1	9.2	-1.9
광 업	-7.2	-5.5	-1.2	-11.9	-13.9	-6.1	14.1	5.8
제 조 업	-1.9	-3.7	-5.2	-8.9	-16.8	-3.1	8.5	0.9
건 설 업	-9.7	-26.9	-3.2	-11.8	-9.9	-11.4	24.3	13.6
서 비 스 업	1.2	2.4	1.7	1.1	1.3	-0.5	-1.9	1.2
( 정 부 )	(2.3)	(3.3)	(2.8)	(1.8)	(2.2)	(-0.3)	(-4.5)	(0.5)

출처: 한국은행, 「북한GDP 추정 결과」, 각년도.

1990년대 북한의 지속적인 경제침체 과정에서 나타나는 두드러진 특징은 제조업의 비중이 지속적으로 감소한 것이다. 특히 중공업의

비중 감소가 더 큰 것으로 나타나고 있어 경제난의 충격이 북한의 중공업에 가장 큰 타격을 주었음을 알 수 있다. 따라서 중공업을 중시하는 북한으로서는 경제난을 극복하고 경제를 정상화시키는 데 있어서 중공업을 복구하는 작업이 우선적인 과제로 대두되었을 것으로 예측된다. 이러한 경제상황은 북한당국의 중공업에 대한 투자 강조로 나타나고 있다. 반면에 서비스부문의 비중은 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 경제난의 와중에서도 국가부문의 활동은 상대적으로 영향을 덜 받았음을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

<표 3-3> 북한의 산업구조 변화 추이

(단위: %, 당해연도 가격 기준)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
농 립 어 업	27.9	29.5	27.6	29.0	28.9	29.6	31.4	30.4
광 공 업	32.9	31.4	30.5	28.0	25.5	25.6	25.6	25.4
광 업	8.2	7.8	8.0	7.1	6.7	6.6	7.3	7.7
제 조 업	24.7	23.6	22.5	20.9	18.8	19.0	18.3	17.7
(경 공 업)	(6.8)	(7.0)	(6.8)	(6.9)	(6.5)	(6.4)	(6.1)	(6.5)
(중화학공업)	(17.9)	(16.6)	(15.7)	(14.0)	(12.3)	(12.6)	(12.2)	(11.2)
전 기·가 스·수도업	4.8	4.8	4.8	4.3	4.3	4.2	4.5	4.8
건 설 업	8.5	6.3	6.7	6.4	6.3	5.1	6.1	6.9
서 비 스 업	25.9	27.9	30.3	32.3	35.0	35.6	32.4	32.5
(정 부)	(16.8)	(18.6)	(20.7)	(22.5)	(25.1)	(25.3)	(22.8)	(22.6)
(기 타)	(9.0)	( 9.3)	(9.6)	(9.7)	( 9.9)	(10.3)	( 9.6)	(9.8)
국 내 총 생 산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 한국은행, 『북한GDP 추정 결과』, 각년도.

북한경제의 회복 조짐을 엿볼 수 있는 또 다른 지표는 대외무역량의 증가라고 할 수 있다. 1999년도 북한의 대외무역규모는 수출이

7.1% 감소하였으나 수입이 증가(9.1%)하여 전년에 비해 2.8% 증가하였으며, 2000년도에는 수출 및 수입이 각각 7.7% 및 46.9% 증가함으로써 전년에 비해 33.1% 증가하였다.

<표 3-4> 최근 북한의 대외무역 추이

(단위: 백만달러)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
총교역	4,170	2,584	2,555	2,646	2,100	2,052	1,977	2,177	1,442	1,480	1,969
수출	1,733	945	933	990	858	736	727	905	559	515	556
수입	2,437	1,639	1,622	1,656	1,242	1,316	1,250	1,272	883	965	1,413
무역수지	△704	△694	△689	△666	△384	△580	△523	△367	△324	△450	△857

출처: 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 『1990~2000년 북한의 대외무역동향』, 2001.

특히 2000년도의 경우, 발전설비, 트럭, 굴착기 등 자본재를 중심으로 수입이 큰 폭으로 증가함으로써 북한의 경제활동 정상화에 기여한 것으로 판단된다. 그러나 대외무역의 실적 증가가 주로 수입 증대에 의해서 이루어졌다는 사실과 수출은 분명한 회복세를 보이지 않고 있으며 중국 및 일본의 비중이 절반 정도를 차지하고 있다는 점 등에서 미루어볼 때, 내용 면에 있어서는 그렇게 긍정적이지만은 않다고 하겠다.<sup>98)</sup> 다만 북한의 주요 수출상품에서 전기·전자 및 화학제품 등의 수출 신장률이 급증하고 있다는 점에서 가능성을 엿볼 수 있다. 북한이 수출구조를 점차 고부가가치산업을 중심으로 재편하려는 노력을 기울이고 있는 것으로 분석되기 때문이다.<sup>99)</sup> 또 다른 특징은 급

98) 만약, 한국과의 교역량을 포함시킬 경우에는 특정 국가(중국, 일본, 한국)에 대한 대외무역의존도는 60%를 상회하게 된다.

99) 그러나 이러한 변화에도 불구하고 농수산물과 광물제품 등 1차 상품의 비중이 32%에 달하고 있는 점은 북한의 수출구조가 후진성을 면치 못하고 있음을 반증한다.

증한 수입물량 중에서 기계류와 전기·전자제품의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 점이다. 북한이 수입하는 기계류에는 전력문제 해결에 필요한 발전기를 비롯하여 공장시설의 개·보수작업에 필요한 설비들이 포함되어 있으며,<sup>100)</sup> 수송문제 해결에 절실한 차량수입이 증가세를 보이고 있어 산업생산의 정상화를 위한 북한의 투자활동이 확대되고 있는 것으로 분석된다.

경제실적의 회복 조짐과 함께, 김정일 위원장의 경제부문에 대한 현지도가 급증하고 있으며, 실용주의적 경제정책을 중시하는 경향이 강화되고 있다. 2000년 김정일 위원장의 현지도는 총 73회로 그 중에서 경제부문은 25회를 차지, 군사부문의 21회를 능가한 것으로 나타났다.<sup>101)</sup> 이는 정치적으로 안정된 것으로 평가되는 상황에서 김위원장이 경제문제 해결이 시급하다는 인식을 바탕으로 경제문제 해결에 보다 적극적으로 나서고 있음을 보여 주는 것이라고 할 수 있다. 또한 실용주의적 경제정책을 중시하는 경향이 강화되고 있는데 경제부처의 책임자를 대외무역 실무자 중심으로 개편하고 공장·기업소의 체계를 정비한 것과 정보통신(IT)을 중심으로 한 과학기술의 역할을 강조하고 있는 점 등이 대표적인 사례라고 하겠다.

2000년 신년 공동사설에서는 과학기술을 강성대국 건설의 3대 기둥 중의 하나로 강조하였으며, 7월에는 노동신문·근로자 공동논설 형식으로 “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자”라는 글을 발표, 과학기술의 발전만이 경제강국 건설을 가능하게 한다고 역설하였다. 특히 이 공동논설에서는 “과학중시사상은 기성관례나 기존 공식에 구애됨이 없이 과학기술발전에서 비약할 것을 요구하고 있다”면서 혁

100) 특히 2001년 상반기의 수입실적에서도 일본으로부터 건설장비 및 산업설비부품 등 기계류 수입이 지난해 같은 기간에 비해 76%나 증가하는 것으로 나타나고 있다.

101) 1999년에는 경제부문에 대한 현지도가 22회에 달했었다.

신적인 발상을 요구하고 있다. 2001년 신년 공동사설에서는 “인민경제의 기술적 개건은 현 시기 경제사업의 중심고리이며 더는 미룰 수 없는 절박한 과제”라며 “온 사회가 과학기술을 중시하는 기풍을 세우며 기술혁신의 불길이 세차게 타오르게 하여야 한다”고 주장하였다. 특히 정보산업의 중요성을 다양한 방법을 통해서 지속적으로 강조하고 있다. 인민경제 모든 부문의 과학화·정보화 없이는 강성대국 건설이 불가능하다면서, IT산업 육성을 경제회복을 위한 ‘중심고리’로 집중 강조하고 있으며, 이를 위해서 각종 과학기술 전시회, 정보화 연구토론회, 언론선전 등을 활용하고 있는 것이다.<sup>102)</sup>

이 과정에서 내각의 역할 강화되고 있는 것도 새로운 움직임이라고 할 수 있다. 전형적인 예가 ‘국가예산 수납체계’의 변화와 내각 산하에 연합회사를 설치한 사실 등이다. 지난 1998년에 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의에서 중앙기관의 기능을 강화시키기 위해 ‘새로운 중앙예산 수납체계’를 수립되었는데,<sup>103)</sup> 이 체계 하에서는 생산부문의 성·관리국이 산하 기업소에서 거둬들인 수입금 중에서 일정부분을 자체 지출분으로 충당한 뒤에 나머지를 재정성에 납부하게 된다는 것이다. 이는 과거에 내각은 예산수납계획만을 작성·하달하면, 기업소가 재정성에 예산을 직접 납부하던 것에서 내각의 기관들이 예산을 거둬들여 일부는 자체적으로 사용하고 나머지만 국가에 납부하도록 바뀐 것으로, 자체의 자금을 가지고 경제계획의 수행과정에 개입할 수 있도록 하여 내각의 집행·관리 기능을 강화시킨 것이다. 지난 1999년

102) 「로동신문」 사설, “경제강국건설을 위한 총 진군을 다그치자,” 2001. 1. 16; 「조선중앙방송」, “과학기술 중시의 현명한 영도,” 2001. 3. 3; 「조선중앙방송」 정론, “과학의 세기,” 2001. 4. 22; 「조선중앙방송」 정론, “21세기는 정보산업의 시대,” 2001. 5. 19.

103) 박성호, “새로운 국가예산 수납체계의 특징과 우월성,” 「경제연구」, 4호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 2000).

말부터 기업소의 체계가 개편되는 과정에서 공장을 가지고 있는 내각의 성·위원회 산하에 연합회사를 설치하여 공장·기업소의 운영을 총체적으로 지휘할 수 있도록 한 사실도 예산수납체계의 변화와 관련되어 있다고 할 수 있다.<sup>104)</sup>

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 2000년 주민들의 식(食)·의(衣) 부문에 대한 현지도도를 강화한 바 있으며, 2001년 초 중국방문을 마치고 귀국한 길에 신의주 경공업공장들을 3일 동안(1. 21~23) 현지도도하였다. 북한은 조선중앙방송을 통하여 김정일 위원장이 지난 1964년 당중앙위원회 조직지도부 지도원으로 활동한 이래 경공업부문 공장과 기업소를 현지도도한 횟수가 140여 차례가 된다고 새삼스럽게 경공업부문에 대한 김위원장의 관심을 강조하였다.<sup>105)</sup> 또한 리연수 경공업상을 해임하고 이 자리에 리주오 경공업성 부상을 임명한 것으로 알려지고 있는데, 이러한 조치들은 경공업부문의 분위기 쇄신을 통하여 생산을 증대시키고자 하는 지도부의 의지가 반영된 것으로 판단된다.

북한의 경제정책에서 변화 가능성을 엿볼 수 있는 부분은, 2001년 신년 공동사설에서 “(특히 지도일군들이) 낡은 관념에서 벗어나 참신하게 사고하고 더 높이 비약해야”하며 “새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리식의 경제관리체계를 더욱 개선해야 한다”고 새로운 사고를

104) 임강택, “베를린선언 이후 남북경협 성과와 과제,” 「베를린선언과 남북관계」(통일연구원, 제39회 국내학술회의(2001.3.7) 발표논문집, 2001. 4), pp. 72~73.

105) 「조선중앙방송」, 2001. 6. 18.

촉구한 이래 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어 나가자”며 “사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서” 근본적인 혁신과 자세 전환을 촉구하였을 뿐만 아니라,<sup>106)</sup> ‘자력갱생’의 개념을 재해석하고 있다는 점이다. 과거에는 “자력갱생의 원칙에서 자기 인민의 힘과 자기 나라의 자원을 동원하고 자체의 자금과 기술에 의거해야 경제를 주동적으로, 높은 속도로 발전시킬 수 있으며 온갖 난관을 이겨내고 자립적 민족경제를 건설할 수 있다”고 강조하였으나,<sup>107)</sup> 최근에는 과학기술에 기초하고 실리보장의 원칙하에서 추진되어야 한다면서 과학기술과 실리보장의 중요성을 특히 강조하고 있다.<sup>108)</sup> 또한 자력갱생에 대한 올바른 인식이 필요하다면서 “오늘날의 자력갱생은 현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생이다. … 오늘날의 자력갱생은 결코 뒤떨어진 것을 창고의 고안하는 식의 자력갱생이 아니다”는 것을 강조하고 있다. 동시에 “실리를 철저히 보장하는 것은 현 시기 우리의 자립적 경제토대의 위력을 최대한으로 발양시키기 위한 근본요구의 하나”라고 주장하면서 ‘경제적 타산,’ ‘효과성,’ ‘절약의 원칙’ 등을 구체적인 내용으로 제시하고 있다. 북한은 공장과 기업소에서 현대적 기술로 개건하는 사업을 강조하고 있으며, IT산업의 육성을 핵심과제로 추진하고 있는 것도 ‘현대적 기술에 기초한 자력갱생’이라는 새로운 원칙하에서 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

이 같은 움직임을 종합해 볼 때, 북한이 새로운 환경에 적응하여 살아남기 위해서는 변화가 불가피하다는 점을 인식하고 본격적인 변화에 대비하여 나름대로의 준비작업을 추진하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 최근 들어 주민들에 대한 선전선동 활동 등을 통해서 통제를 강화하고 있는 점이라든지, 경제난의 와중에서 나타난 사

106) 「로동신문」 사설, 2001. 1. 9.

107) 「경제사건」 2권 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 206.

108) 「로동신문」 “자력갱생에서 나서는 중요한 문제,” 2001. 2. 28.

적 경제활동의 증대로 주민들의 개인주의적 성향이 확대되면서 체제에 대한 불만이 확산되고 있는 점, 그리고 당·군간에 알력이 존재할 가능성이 있는 것<sup>109)</sup> 등은 변화의 폭과 속도를 제한하는 요인이라고 할 수 있다. 여기에 변화의 실질적인 실천을 담당할 북한관리들의 경직된 사고가 단기간에 개선되기 힘들 것이라는 점도 극복해야 할 장애물이다. 북한이 2001년 초 각종 언론매체를 통하여 관리들에게 ‘새로운 사고’를 요구한 것도 이 같은 문제점을 인식하고 있는 지도부의 고민이 반영된 것이라고 할 수 있다.

## 나. 정치적 여건

사회주의권 붕괴 이후 북한정권이 채택하고 있는 생존전략은 첫째로, 강성대국을 주체적으로 건설하자는 ‘우리식 사회주의경제 건설론’의 제시를 통해서 주민들의 신념체계의 동요를 막는 것이고, 둘째는 ‘선군정치’라는 군사력 강화 우선 정책에 근거하여 핵무기와 미사일의 개발을 추진하면서 이를 대미협상의 지렛대로 삼아 체제보장과 경제난 해결에 주력하는 것이다. 그리고 셋째는 자본주의 세계경제로부터 경제적 지원을 확보함으로써 생존을 모색하는 것이다. 이 세 가지 생존전략은 현재까지 유지되고 있으며 다만 상황에 따라 그 강조점이 달라지고 있다.<sup>110)</sup>

김일성 주석 사후 3년이 지난 1997년 10월, 김정일이 당총비서로

109) 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』, 2001. 2. 16. 참조.

110) 고유환, “북한의 선군정치(先軍政治)와 중국의 선부론(先富論),” <http://www.dapis.go.kr/journal/200109/j39.html> 참조.

추대되면서 김정일 체제가 공식화된 뒤에도 북한은 새로운 지도 이념이나 정책 프로그램을 제시하지 못하고, ‘선대 수령’의 권위에 의존하여 ‘김일성식대로’ 사회주의 혁명과 건설을 추진한다는 ‘유훈정치’에 의지해 오고 있다. 북한은 1998년 9월 제10기 제1차 최고인민회의를 계기로 헌법을 개정하여 김일성의 유훈을 법제화하고 김일성을 ‘영원한 주석’으로 추대했다. 또한 수정 헌법을 통해 주석제와 중앙인민위원회를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화하였으며,<sup>111)</sup> 정부원을 내각으로 교체하였다. 또한 행정경제위원회를 인민위원회에 흡수하고, 최고인민회의 상임위원회 위원장을 국가 대표직으로 신설하였으며, 지방정책 수립 및 집행에서 인민위원회와 행정경제위원회로 이원화되어 있던 것을 통합하였다.

헌법 수정에 앞서 북한은 1990년 4월 이후 8년여만에 제10기 최고인민회의 대의원선거(7. 26)를 실시하였고, 687명의 대의원 중 443명(64%)을 교체하였다. 아울러 김정일의 공식 승계에 즈음하여, 북한은 「로동신문」 정론을 통해 ‘강성대국 건설’을 김정일 시대의 국가 슬로건으로 제시하였다.<sup>112)</sup>

‘강성대국 건설론’의 주요 특징은 주체의 사회주의나라 건설, 수령 중심의 강성대국 건설, 사상강국 건설, 선군정치, 일심단결, 자력갱생 등 기존의 ‘주체노선’을 유지·고수하자는 것이다. 북한 당국이 강조하고 있는 강성대국이란 ‘사상과 군사강국의 위력으로 경제 건설’을 한다는 의미로서, 정치적으로는 이의 실현을 위해서 인민군대를 핵심으로 혁명대오를 튼튼히 꾸미고 혁명적 군인정신을 무기로 사회주의 건

111) 개정된 북한 헌법 100조는 국방위원회를 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리 기관”으로 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝히고 있다.

112) 「로동신문」 정론, “강성대국,” 1998. 8. 22.

설을 밀고 나가자는 군 중시의 선군정치를 표방하고 있다. 또한 경제적으로는 개혁과 개방에 대한 거부감을 분명히 하면서 ‘자력생성의 부강조국 건설’을 강조하고 있다. 그리고 대외적으로는 어떤 지배와 예속도 허용하지 않는 자주성의 구현을 역설하는 등 국가재건을 위해 고난의 강행군을 계속할 것을 독려하고 있다. 김정일의 강성대국 건설 방식은 ‘선(先) 사상·군사건설, 후(後) 경제건설’ 방식이라고 할 수 있다. 사상의 강국을 만드는 것부터 시작해서 혁명의 기둥으로서의 군대를 튼튼히 세우고, 이를 바탕으로 경제력 발전을 도모하자는 것이다. 이처럼 1998년은 1994년 이후 정착되지 못했던 정치적 리더십을 확립하고 국가적 비전을 제시하는 주요한 해였다.

‘강성대국 건설’이라는 새로운 국가목표를 제시한 이후 북한이 착수한 작업은 새로운 국가목표를 달성할 구체적인 정책방향으로 ‘선군정치’를 제시한 것이라고 할 수 있다. 1998년 헌법 개정을 통해서 국방위원회 위원장을 국가수반으로 하는 국가기구체계의 개편을 마무리하였으며, 1999년 6월 「로동신문」·「근로자」 공동논설을 통해서 선군정치를 김정일의 기본 정치방식으로 공식화하였다.<sup>113)</sup> 공동논설에서 밝힌 김정일의 선군정치 방식은 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업전반을 밀고나가는 영도방식”이라는 것이다. 또한 선군정치는 “군대이자 당이고 인민이며 국가라는 혁명철학에 기초하고 있다”고 강조하였다. 같은 해 9월에는 조선중앙방송을 통해서 “우리가 군대를 틀어쥐고 선군혁명을 했기 때문에 오늘과 같은 어려운 시기에 사회주의를 계속할 수 있는 것”이라고 강조하면서 “다른 나라들의 경우를 보아도 군대를 틀어쥐지 못한 당은 다 무너지고 만다. 그래서 나

113) 「로동신문」·「근로자」 공동논설, “우리 당의 선군정치는 필승불패이다,” 1999. 6. 16.

는 군대부터 틀어쥐고 나라의 전반을 이끌어 나가는 선군정치를 하고 있다”고 밝힌 김정일 위원장의 발언을 강조하고 있다. 김정일은 이어 “선군정치를 해야 사상중시도 확고히 견지할 수 있고 경제강국도 건설할 수 있으며 우리 인민에게 자주적이고 창조적이며 행복한 생활도 마련해 줄 수 있다. 사탕 없이는 살 수 있어도 총알이 없이는 살 수 없다”고 역설하고 있다.

북한의 ‘선군정치’는 사회주의권의 붕괴와 지속된 경제난으로 인한 경제·사회적 혼란과 국가안보적 위협을 강력한 군사력과 군부의 지지를 바탕으로 극복하려는 의도로 분석된다. 즉, 김일성 주석 사망 이후 정치적 기반 약화를 우려한 김정일 국방위원장이 군심(軍心)을 잡기 위한 방안의 일환으로 선군정치를 강조하고 있는 것으로 판단되는 것이다. 이를 위해 김정일 위원장은 군을 체제유지의 주도세력으로 키우고자 군에 대한 각종 우대책을 시행하였다. 군부대의 방문을 강화하고, 군 원로들에 대한 예우를 강화하였으며, 군 간부들에 대한 대대적인 승진인사를 단행했던 것이다. 이와 함께 경제난 와중에서 마비된 공식경제를 정상화시키는 작업에 많은 군 인력을 투입하기도 하였다. 김정일 총비서가 선군정치를 통한 경제강국 건설을 강조한 것은 안변청년발전소(금강산발전소)를 비롯한 북한의 주요 경제시설, 건축물 대부분이 군대에 의해 건설된 것을 염두에 둔 것으로 보인다. 이처럼 김정일 위원장이 ‘선군정치’를 강조하는 것은 개혁·개방 등 변화를 통해서 체제위기의 근원적 해결을 시도하기보다는 정권을 지키는데 최우선순위를 두고 있음을 의미하는 것이라고도 할 수 있다.

북한은 2000년 신년 공동사설을 통해서 “위대한 김정일 동지의 혁명영도는 곧 선군정치이다”라고 강조하는가 하면, 강성대국 건설의 3대 기둥의 하나로 ‘총대중시노선’을 제시하면서 ‘총대중시’를 “국사중의 제일국사”라고 강조하고 “한손에는 총을 다른 한손에는 마치와 낫

을 들고 생산과 건설을 다그쳐 나가야 한다”고 역설하였다. 또한 2001년 신년공동사설에서도 “선군혁명로선은 우리 시대 혁명의 영원한 전략적 로선이며 사회주의건설의 만능의 보검”이라고 주장하고 있다. 또한 “인민군대가 창조한 사상정신과 투쟁기풍, 생활기풍을 적극 따라 배우며 군민이 혼연일체가 되어 그 어떤 난관도 뚫고 사회주의 위업을 전진시켜나가야 한다”고 강조하면서, “선군혁명의 새 시대의 요구에 맞는 강력한 국가경제력을 다져 나가야 한다”고 경제력을 강화하기 위한 노력을 촉구하고 있다. 북한은 선군정치를 통해서 체제 수호와 경제력 강화라는 두 가지 목표를 한꺼번에 달성하려고 하고 있는 것이다.

선군정치를 기반으로 하는 ‘강성대국 건설’을 추구하면서 북한은 점차 국가의 기능을 정상화해 가고 있는 것으로 평가된다. 특히 최고인민회의를 비롯한 국가기구도 정상적인 활동을 수행하고 있다. 김일성 주석 사후 3년 동안 개최되지 않았던 최고인민회의가 1998년 9월 최고인민회의 제10기 1차회의 이후 매년 개최되고 있다. 여기에서 국가예산의 집행 결산과 차기년도 예산안을 심의하며 정부의 기구 개편과 법령제정을 심의, 의결하고 있다. 제2차회의(1999. 4. 7~9)에서는 「인민경제계획법」이 채택되었고, 제3차회의(2000. 4. 4~6)에서는 ‘사회안전성’이 ‘인민보안성’으로 개칭되었으며, 제4차회의(2001. 4. 5)에서는 「가공무역법」, 「감문법」, 「저작권법」 등이 통과되었다.

이와 함께 외교적 고립에서 벗어나고 경제적 협력을 확대하기 위한 북한지도부의 대외활동도 활발하게 전개되고 있다. 2000년 들어 김정일 위원장이 중국을 비공식적으로 방문(5. 29~31)한데 이어 평양에서 역사적인 남북정상회담을 개최(6. 13~15)하였으며, 러시아의 푸틴 대통령의 방문을 받았다. 또한 조명록 특사가 클린턴 미국 대통

령과 회담을 하는가 하면, 올브라이트 미 국무장관이 북한을 방문(10. 23~25)하여 양국간의 이견 해소라는 성과를 거두기도 하였다. 특히 남북정상회담은 김정일 위원장이 국제무대에 화려하게 데뷔하는 계기가 되었으며, 북한 내부적으로는 김정일의 민족지도자로서의 이미지를 구축하는데 최대한 활용함으로써 내부통제력을 강화하는 데 유용했을 것으로 평가된다.<sup>114)</sup>

북한 지도부의 대외활동은 2001년에도 지속되고 있어, 김정일 위원장의 중국방문(1. 15~20), EU의장 페르손 스웨덴 총리의 방북(5. 2~3), 김영남 최고인민위원회 상임위원장의 동남아 3개국 순방(7. 11~20),<sup>115)</sup> 김정일 위원장의 러시아방문(7. 26~8. 18) 그리고 중국의 국가주석인 강택민의 방북(9. 3~5) 등을 통하여 활발한 정상급외교를 진행해 오고 있다. 이 중에서 김정일의 러시아 방문과 강택민의 평양방문은 2001년도 북한외교의 하이라이트라고 할 수 있을 것이다. 장기간에 걸친 기차여행으로 국제사회의 주목을 받았던 김정일의 러시아 방문은 2000년 7월 러시아의 푸틴 대통령의 방북에 대한 답방 성격을 띠고 있는데, 이를 통하여 북한은 국제사회에서의 협력을 포함하여 양국간의 협력관계를 복원하기로 러시아와 합의하였다. 또한 2001년 초 김정일의 중국방문에 이은 강택민 주석의 방북을 통하여 양국은 과거 동맹수준에 버금가는 우호관계를 복원한

114) 2000년도 북한은 남북정상회담을 김정일에 대한 이상화 작업에 최대한 활용하고 있다. 김정일을 '21세기의 수령', '통일대통령' 등으로 호칭하면서 김정일의 위상을 강화시키려는 노력을 지속적으로 보여 주고 있는 것이다.

115) 김영남 위원장은 동남아 3개국(베트남, 라오스, 캄보디아) 순방을 통하여 이들 국가와 경제분야를 포함하여 각 부문에서의 협력관계를 확대시켜 나가기로 합의하였으며, 특히 라오스와는 「소득과 재산에 대한 이중과세방지협정」 및 「보건분야 협조 협정」을 체결하는 등의 성과를 거둔 것으로 알려지고 있다.

것으로 평가되고 있다.<sup>116)</sup> 이로써 북한은 러시아 및 중국과의 관계 복원을 통하여 정치·군사·경제부문에서 이른바 ‘신북방삼각체제’를 구축하는 성과를 거둔 것으로 분석되고 있어 김정일 체제의 정치적 안정성을 강화하는 데 상당한 기여를 한 것으로 평가된다.

결국, 김일성 주석 사후 과도적인 혼란기를 거친 북한정권은 최근에 들어와 상당부분 안정적인 상태에 도달한 것으로 평가된다. 다만 미국과의 관계 개선작업이 부시 행정부의 등장 이후 담보상태를 면치 못하고 있으며, 남북관계도 정체상태를 보이고 있는 점이 부담으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 현재의 김정일 체제가 상당히 안정된 것으로 평가받고 있지만 미국과의 불화가 장기화될 경우에는 김정일 체제의 최대 위협 요소로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 유화적인 것으로 평가하면서 북한에 대해 회의적인 시각을 가지고 보다 엄격한 상호주의 적용의 필요성을 강조하였다. 이러한 미국의 태도변화에 대해 북한은 강력히 반발함으로써 북·미관계는 급속히 냉각되었다.

부시 행정부의 대북인식 및 정책은 2001년 3월에 개최된 한·미 정상회담에서 가시화되기 시작하였다. 이 회담에서 부시 대통령은 김정일 위원장에 대해 개인적인 의구심을 가지고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였으며, 북한의 각종 무기수출에 대하여 우려를 표명하였다. 특히 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요함을 역설하였다. 한국의 대북포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 기존의 대북정책과 차별화할 것임을 시사한 것이다. 이어 부시 대통령은 2001년 6

---

116) 강택민은 방북 선물로 북한에 식량 20만 톤과 디젤유 3만 톤을 지원하기로 한 것으로 보도되었다.

월 6일 마침내 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하였으나, ① 핵관련 제네바합의 이행 개선, ② 북한 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, ③ 재래식 군비태세 등을 의제로 북한과의 대화를 재개하고, 북한이 긍정적으로 응해 적절한 조치를 취한다면 북한 주민에 대한 지원 확대, 제재완화, 기타 정치적 조치를 취할 것임을 발표하였다.

이에 북한은 한·미 정상회담에서 부시 대통령이 북한에 대한 의구심을 표명한 것 등과 관련, 미국을 맹비난하기 시작하였으며, 나아가 미국의 재래식 무기 감축 관련 발언에 대하여 민감하게 비난하면서, 주한미군철수 주장으로 대응하였다. 동시에, 내부적으로 대대적인 반미 의식을 고취하는 한편, 대미 대화의 필요성을 강조하는 수준에서 원칙적 입장을 거듭 표명하는 태도를 보이고 있다. 이 과정에서 남북관계도 정체되는 모습을 보이고 있다. 미국의 부시 행정부 출범이후 북한은 3월 5차 남북장관급회담을 연기시켰으며, 미국에서 테러가 발생하여 국제정세가 불안정한 가운데서 열린 제5차 남북장관급회담(9. 15~18, 서울)으로 남북관계가 그 동안의 소강상태를 극복하고 새롭게 발전될 수 있다는 기대감을 가지게 하였으나, 장소문제로 논란이 됐던 제6차 장관급회담(11. 9~13, 금강산)은 우리 측의 테러관련 경계태세에 관한 북한의 인식과 제5차 회담 합의사항 일정 조정에 대한 쌍방의 입장차이를 극복하지 못하고 결렬되었다.

북한이 장기적으로 개혁·개방정책을 추진하기 위해서는 무엇보다도 정치체제의 안정이 담보되어야 할 것이다. 그런 점에서 김정일 정권의 정치적 안정성에 대해서 적절하게 평가하는 작업은 향후 북한의 개혁·개방정책의 향방을 전망하는 데 있어서 매우 중요하다고 하겠다. 현재의 북한 체제를 볼 때 일부에서 제기한 승계체제에 대한 조직적 저항이나 이익집단 간의 내부적 권력암투, 민중의 광범위한 저항 등

김정일 체제를 위협할 만한 수준의 사회적 혼란이 뚜렷하게 표출되지 않고 있어 김정일 정권은 정치적으로 안정되어 있는 것으로 평가된다. 물론 경제적 어려움이 누적됨에 따라 주민들의 생활상은 열악해져 있지만 경제상황이 조금씩이나마 개선되고 있으며, 지도부의 체제 장악력에도 큰 문제가 없는 것으로 보인다.

향후 김정일 정권의 안정성 정도를 평가할 때 우선적으로 고려되어야 할 변수는 김정일 정권의 정통성 유지와 그에 근거한 간부와 대중의 지지 및 지원 여부, 김정일의 지도자로서 위기관리 능력, 그리고 핵심간부들의 협력 유도 등을 들 수 있다. 이 중에서도 김정일의 위기관리 능력이 가장 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다. 현재까지는 김정일의 위기관리 능력이 최악의 상태는 아닌 것으로 판단된다. 김일성 사후 승계체제를 성공적으로 구축한 점, 동구권 및 구 소련의 붕괴나 중국의 개혁정책 추구에 따른 외풍을 이겨낸 점, 체제경쟁에서의 패배에도 불구하고 공세적인 대남·미 전략을 지속할 수 있었던 점 등은 세계정세에 대한 정확한 인식에 기초하여 효과적인 전략을 선택한 결과로 인식된다. 따라서 현재의 김정일 정권의 정치적 안정성을 평가할 때, 정권의 안정적 기반이 단기간에 파국 국면에 이르지 않는 것으로 분석된다. 특히 경제적인 어려움을 극복해야 한다는 난제를 앞두고는 있지만, 대외외교관계의 개선에서 가시적 성과를 거두고 있어 대외경제협력도 보다 확대될 것으로 예상되기 때문이다.<sup>117)</sup>

---

117) 고성윤, “최근 북한 정세와 우리 군의 안보태세,” <http://www.army.go.kr/jikum/ji-3/232/41.htm> 참조.

## IV. 북한의 개혁·개방정책 추진 전망

### 1. 개혁·개방정책의 결정 변수

#### 가. 개혁·개방 추진체계

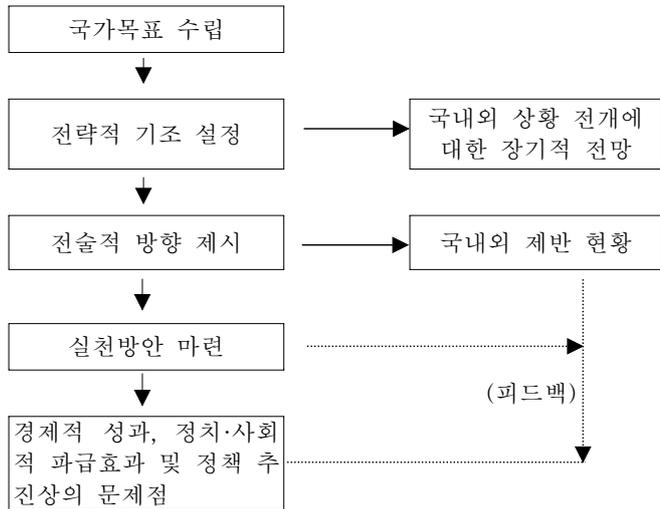
##### (1) 개혁·개방 결정 구조

사회주의 국가들에서 개혁·개방 관련 정책과 그것의 구체적인 시행 범위 및 순서를 결정하는 데 있어서 가장 기본적으로 고려되는 요소는 ‘국가목표’가 될 것이다. 국내외 정치·경제 상황과 관련한 장기적인 전망에 기초하여 국가적으로 달성하고자 하는 국가목표가 결정되면 이를 위한 추진 원칙으로 ‘전략’이 마련될 것이다. 이 ‘전략’은 장기적으로 개혁·개방정책의 추진 기초를 결정하게 될 것이다. ‘전략적 기초’ 하에서 국내외적으로 당면한 상황들을 고려하여 전략적 목표를 달성하는 데 필요한 ‘전술’이 구사될 것이며, 이는 상대적으로 단기적인 차원에서 앞으로 개혁·개방을 어떤 방식으로 추진할 것인가를 결정하게 될 것이다. 구체적으로 가시화되는 개혁·개방 조치들은 사전에 결정된 ‘전술적 방향’에 입각하여 마련될 것이다.

이처럼 국가목표 ⇒ 전략 ⇒ 전술 ⇒ 실행방안으로 이어지는 결정 구조는 단계별 피드백을 통하여 상위체계에 영향을 주게 될 것이다. 먼저 구체적인 조치를 추진함으로써 나타난 경제적 효과와 정치·사회적 파급효과 및 한계점 등이 국내상황을 변화시키게 될 것이며, 국내상황의 변화 폭이 클 경우에는 ‘전술적 방향’에 영향을 미치게 될 것이다. 또한 변화된 국내 상황이 누적되거나 국제환경에서 결정적인

변화가 발생하여 정치·경제상황에 대한 장기적인 전망에 심각하게 영향을 초래하는 사태가 발생할 경우 전략적 기조가 재고되는 상황이 발생하게 될 것이다. 이를 도식화한 것이 <그림 4-1>이다.

<그림 4-1> 북한의 개혁·개방 결정 체계도



물론 이 체계도는 개혁·개방의 결정메커니즘을 실천방안에 초점을 맞추어 살펴보기 위한 것으로, 그 과정을 최대한 단순화시킨 것이다. 따라서 개혁·개방의 추진 및 평가 그리고 조정의 과정이 완전하게 설명될 수는 없을 것으로 보인다. 그러므로 북한의 개혁·개방에 대한 분석의 초점을 어디에 두느냐에 따라서 여기에 특정한 변수를 첨가할 수도 있을 것이고, 특정부문에 대해서는 보다 세분화할 수도 있을 것이다.

예를 들어 특정 개혁·개방정책이 시행되고, 그 결과가 피드백되는 과정에서 북한내부의 제도적인 특성이 어떠한 영향을 미치는지에 분

석의 초점을 두는 경우, 중앙집권적 관료체계가 갖는 '제도적 특성'이라는 변수를 실천방안이 마련되는 과정과 시행되는 과정, 그리고 그 결과 및 효과가 상부체계로 전달되는 과정에 포함시킬 수 있다.

## (2) 북한의 개혁·개방정책 결정 단계별 평가

### (가) 국가목표

현재 북한이 공식적으로 거론하고 있는 국가적 목표는 '강성대국 건설'이며, 이는 북한을 '군사강국,' '사상강국,' '경제강국'으로 건설하는 것이라고 주장하고 있다. 결국 정권(체제)안보 강화와 경제성장(부흥)이 현재 북한이 추구하고 있는 국가목표라고 할 수 있다. 이 중에서도 정권안보의 강화가 북한의 최우선 목표일 것이라고 대부분의 전문가들은 판단하고 있다.

### (나) 전략적 기초

북한이 강성대국 건설이라는 기치아래 실행전략으로 강조하고 있는 부분은 '사상,' '총대,' '과학기술'이다. 이 중에서 '과학기술중시노선'이 일정부분 북한의 개혁·개방정책과 관련이 있을 것으로 보인다. 특히 2000년 이후 정보산업에 대한 북한의 관심이 증폭되면서 이 분야에서 외국기업과의 교류·협력이 확대되고 있는 점에 비추어 보더라도 '과학기술의 발전을 통한 경제발전'이라는 새로운 경제발전전략을 추진하는 과정에서 대외개방과 내부개혁은 어느 정도 불가피하게 될 것으로 판단된다.

그러나 북한이 개혁·개방과 관련하여 장기적인 전략을 수립하였을

것이라는 징후를 발견하기 힘든 상황이다. 일부에서는 2000년까지만 해도 미국과의 관계개선을 전제로 보다 적극적인 대외개방과 체제내부의 변화를 모색하였으나, 미국에 보수적인 부시 행정부가 출범하면서 대북강경책을 구사하게 되자 전면적인 재검토에 들어갔다는 주장을 하고 있다. 그러나 북한의 각종 문헌들을 토대로 살펴보면 ‘우리식 사회주의’ 고수라는 보수적인 입장을 강조하고 있을 뿐, 개혁·개방을 위한 구체적인 마스터플랜을 수립하지는 못하고 있는 것으로 평가된다.

#### (다) 전술적 방향

북한이 체제개혁과 대외개방과 관련하여 구체적인 전략을 마련하지 못하고 있는 것으로 판단되는 현 상황에서, 개혁·개방을 위한 전술적 추진방향을 설정하지는 못했을 것으로 추정된다. 다만, 사회주의 체제의 틀을 훼손할 수 있는 개혁은 최소화하고 자본과 기술을 끌어들이는 데 필요한 대외개방은 보다 적극적으로 추진한다는 정도에서 내부적인 합의가 이루어졌을 가능성이 크다. 이는 당면한 경제난·식량난 해소와 생산활동의 정상화, 경제성장의 기반 구축 등의 당면한 경제적 과제를 달성하기 위하여 불가피한 대외개방은 특정 지역을 중심으로 적극적으로 추진하되 효율성 증대를 위해 필요한 체제개혁은 시간을 두고 점진적으로 추진함으로써 체제안보에 대한 위협요소를 최대한 억제하겠다는 의도로 분석된다. 이 경우 개혁정책은 체제내 제도개선을 중심으로 추진될 것으로 보인다.

## (라) 구체적 실천방안

개혁·개방을 추진하는 과정에서 채택될 구체적인 정책방안들은 체제 전환 이전의 단계만을 대상으로 상정하더라도 매우 광범위하다. 따라서 앞으로 북한이 선택하게 될 구체적인 실천방안을 추정하기 위해서는 일차적으로 우선 순위와 범위가 결정되어야 할 것이다. 북한이 대외개방의 확대작업은 어느 방향으로 추진될 것인지, 체제내 개혁작업을 추진하는 데 있어서 우선 순위를 어느 지역·산업에 둘 것인지가 분석되어야 하는 것이다. 물론 개혁작업이 특정 지역·산업에서만 이루어 지지는 않을 것이다. 다만 북한의 인적·물적 동원 역량을 고려할 때, 국가적 핵심 역량을 특정부문에 우선적으로 집중할 수 없을 것이라는 가정 하에서 이를 추정하고자 하는 것이다.

북한의 산업가동률이 심각할 정도로 낮다는 사실과 자력으로는 가동률을 획기적으로 끌어올리는 것이 거의 불가능하다는 점, 주민들의 생필품 공급 확대가 절실하다는 점, 그리고 사회주의화의 진척이 늦은 농촌지역이 개혁의 파급효과가 상대적으로 적을 것으로 예상된다는 점들을 고려하면, 일차적인 개혁대상 지역과 산업분야는 도시와 지방의 경공업과 농촌지역의 농업이 될 것으로 판단된다. 그러나 기본적으로는 대외개방의 추진을 중심 축으로 개혁·개방을 점진적으로 확대해 나갈 것으로 예상된다. 투자재원이 고갈되고 기술수준이 뒤떨어진 북한으로서는 일단 대외개방을 통해서 고장난 자동차(경제)를 움직일 동력(자금과 기술)을 마련하고, 고장난 부품(시설)을 개선해야 하기 때문이다.

북한이 개혁·개방과 관련하여 장기적이고 구체적인 실행계획을 수립하지 못한 것으로 보이기 때문에 추가적인 개혁·개방정책은 국내외 환경과 개혁·개방정책 추진 성과에 대한 평가에 의해서 결정될 것으로

판단된다.

## 나. 주요 결정 변수에 대한 평가

북한의 개혁·개방정책은 기본적으로 국가목표 달성을 위해서 수립된 전략과 전술에 의해서 결정될 것이다. 또한 이들이 결정되는 과정에서 가장 중요한 요소는 지도부의 인식이 될 것이며, 이는 장기적인 관점과 단기적인 관점에서 차이가 있을 것으로 판단된다. 먼저, 상대적으로 중·단기적인 관점에서 수립되는 ‘전술’ 및 구체적인 추진방안은 체제(정권)유지에 대한 자신감과 개혁·개방의 필요성에 대한 지도부의 인식에 의해서 영향을 받게 될 것이며, 보다 장기적인 관점에서 수립되는 ‘전략’은 개혁·개방정책의 추진 성과 및 부작용에 대한 평가와 국내외 정세에 대한 전망에 기초하여 결정될 것이다.

다음으로 고려되어야 할 부분은 이러한 지도부의 인식 및 평가에 영향을 미치는 변수가 될 것이다. 이들 전략·전술 및 영향을 미치게 될 요인은 크게 대내적인 요소와 대외적인 요소로 구별할 수 있다. 대내적인 요소로는 식량난을 중심으로 한 경제난의 회복 및 경제정상화 상황과 경제발전전략 등 경제적 변수, 그리고 체제안정 등의 정치적 변수들을 들 수 있다. 대외적인 요소로는 미국·일본과의 관계 개선을 중심으로 한 주변 강대국과의 정치·경제적 관계와 세계정치·경제의 정세변화, 그리고 남북한 관계 및 남한의 정치·경제적인 상황 변화 등을 들 수 있다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 지도부의 인식 및 정세평가에 영향을 미침으로써 북한의 장·단기 개혁·개방정책을 결정하게 될 것이다.

## (1) 국내 경제적 요인

특정 국가의 경제적 요인은 체제전환을 추진할 것인지를 결정하는데 영향을 미치지만 개혁·개방의 순서, 범주, 속도 등을 포함한 체제전환 과정의 결정 과정에도 영향을 미치게 된다. 이러한 경제적 변수로는 당면한 경제문제를 해결하는 데 필요한 정책적 과제, 그 동안 추진된 경제개혁의 경험 및 성과, 부존자원 및 산업구조의 특성 등을 지적할 수 있다. 이 변수들을 중심으로 개혁·개방의 경제적 요인들을 살펴보기로 한다.

북한은 사회주의권 시장이 붕괴한 1990년 이후 10여 년에 걸친 경제침체를 거치면서 경제의 효율성을 제고하기 위한 변화(개혁·개방)의 필요성을 충분히 인식하게 된 것으로 판단된다. 특히, 황폐화한 경제를 복구하기 위해서는 국제사회의 도움이 절대적으로 필요하다는 것을 인식한 것으로 보인다. 북한의 국제사회에 대한 지원 요청은 일차적으로 식량난의 해결에 초점을 맞추어 추진되었다. 1990년대 들어 사회주의권의 붕괴로 인한 국제정세의 변화와 북한의 경제사정 악화로 곡물수입이 어려워진 데다, 1993년의 냉해, 1994년의 우박피해, 1995년의 수해를 겪으면서 식량 사정이 최악의 상태로 악화되었던 것이다. 북한은 1995년 9월, 사상 처음으로 국제사회의 원조를 공식 요청했던 것이다. 국제사회의 지원으로 식량난이 완화된 1990년대 후반부터 북한은 경제협력을 확대하기 위한 대외관계의 개선과 '경제외교'에 주력하게 된다. 북한이 미국과의 관계 개선작업에 매달리고, 유럽연합국가들과의 수교 및 러시아·중국과의 관계개선 작업에 박차를 가하고 있는 이유도 이들 국가로부터 경제적인 지원과 협력을 받아서 곤두박질친 경제를 회생시켜 보고자 하는 것이라고 하겠다.

결국 북한당국이 개혁·개방의 필요성은 인식하고 있는 것으로 평가

할 수 있는 것이다. 그러나 경제개혁의 경험 및 성과, 부존자원 및 산업구조의 특성 등에 있어서 기존의 체제전환국들과 차이점이 크기 때문에 개혁·개방을 구체적으로 추진하는 방식에 있어서는 다른 체제전환 국가들과 상이한 모습을 보일 것으로 전망된다. 특히 북한의 경우에는 고전적 사회주의 경제체제를 고수하면서 부분적인 제도개선을 통한 효율성 제고를 모색하고 있으며, 중국처럼 경제개혁에 대한 긍정적인 경험을 축적하지 못하였고, 지도부에서는 정치적 불안감을 크게 인식하고 있는 상황이어서 단기간에 본격적인 개혁·개방정책을 추진할 것으로 보이지는 않는다.

또한 경제분야에 대한 개혁이 추진될 경우 우선 순위가 고려될 것인데 이는 북한경제 구조가 안고 있는 문제점을 해결하기 위한 출발점이라는 측면에서 접근해야 할 것이다. 개혁에 성공한 사례로 꼽히고 있는 중국과 베트남의 경우, 개혁 초기에 농업부문에 종사하는 인구의 비중은 70%를 상회한 데 반하여 이 부문의 소득이 차지하는 비중은 30% 내외에 불과하였다.<sup>118)</sup> 따라서 이들 정부로서는 농업부문에 대한 개혁을 통한 식량문제의 해결과 생산성 증대가 우선적인 과제로 대두되었던 것이다.<sup>119)</sup> 그러나 북한의 경우 농업인구가 1999년 현재 전체의 36.7%를 차지하고 있으며, 국내총생산액의 31.4%를 생산한 것으로 파악되고 있다.<sup>120)</sup> 이는 북한경제가 상대적으로 공업중심의 산업구조로 개편되었음을 시사하는 것이며, 따라서 북한

118) 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.

119) 농촌부문에 우선한 개혁정책을 추진한 결과로 농촌부문의 소득이 획기적으로 증가하였으며, 이는 개혁에 대한 국민들의 지지를 이끌어내는데 한 몫을 차지했었을 뿐만 아니라 도시와 공업부문으로 개혁작업을 확대할 수 있는 재정자금의 조달을 어느 정도 가능하게 하였다.

120) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (2000. 12).

이 중국과 베트남처럼 농업부문을 개혁의 출발점으로 삼는 것은 바람직하지 않음을 의미한다고 하겠다.

북한에서 상대적으로 진전의 폭이 큰 것으로 평가되고 있는 대외개방은 대외무역의 추이 및 외국자금의 도입 노력과 밀접하게 연계되어 있다. 북한의 대외무역은 1998년을 기점으로 점차 상승세를 보이고 있는 것으로 분석되고 있으며, 2001년 상반기의 대외무역 실적도 2000년 대비 81.9%의 증가를 보이고 있어 2001년 북한의 대외무역 실적은 2000년에 비해서 큰 폭으로 증가할 것으로 예상되고 있다.<sup>121)</sup> 1999년 이후 나타나고 있는 북한의 대외무역 증가 현상이 중국이나 국제사회의 지원에 힘입은 바가 크기는 하지만 수출과 수입의 내용에서 무역구조를 개선하고 경제를 정상화시키고자 하는 북한 당국의 노력을 엿볼 수 있다.<sup>122)</sup>

또한 북한의 외국의 첨단 기계·설비와 기술 및 자금을 도입하기 위한 대외개방 노력은 1970년대의 차관도입을 통한 기계·설비 수입 이후 거듭된 실패에도 불구하고, 1980년대 중반의 합영법 제정을 통한 기술 및 자금의 도입, 1990년대 초반의 나진·선봉경제특구 설치 등으로 그 내용면에서 확대 발전되어 왔다. 최근 북한의 대외개방 노력은 유럽국가들을 중심으로 하는 자본주의 국가들과의 경제협력사업 확대의 형태로 나타나고 있는데, 다른 대안이 없는 북한으로서는 제한적으로나마 대외개방을 확대해 나갈 수밖에 없을 것으로 판단된다.

121) 2001년 상반기 북한의 대외무역 실적은 수출 2.9억 달러, 수입 12.2억 달러로 총 15.1억 달러에 달해 지난해 같은 기간 동안에 기록한 수출 2.8억 달러, 수입 5.5억 달러, 무역총액 8.3억 달러를 81.9%나 상회하고 있는 것으로 추정되고 있다. 통일부, 『금년도(2001) 상반기 북한의 무역실적 추정』, 2001. 7. 27.

122) 임강택, “북한의 대외 경제 협력 특성과 전망,” pp. 58~70.

## (2) 국내 정치적 요인

구사회주의권 국가들이 체제전환을 추진하는 과정에서 가장 결정적으로 영향을 미치는 요소는 ‘개혁 주체세력이 존재하는가?’ ‘집단적인 권력구조를 형성하고 있는가?’ ‘정치지도자의 리더십이 제대로 발휘되고 있는가?’ ‘정권안보에 대한 외부 위협이 존재하는가?’ 등을 중심으로 하는 국내 정치적 변수라고 할 수 있다.<sup>123)</sup>

‘개혁 주체세력이 존재하는가?’라는 부문과 관련하여, 북한 경제체제의 문제점을 지적하고 개혁의 필요성을 주창할 수 있는 유일한 세력은 김정일과 소수의 측근에 불과하다고 할 수 있다. 북한 내에서 개혁·개방의 필요성을 제기한 사람은 모두 기존체제에 대한 도전행위로 간주되어 숙청을 면하지 못했기 때문이다. 따라서 북한에서는 체제전환을 추진하고 있는 (구)사회주의권 국가들에서처럼 개혁 주체세력이 형성되어 있지 않다고 볼 수 있다. 이는 김일성과 김정일을 이어지는 통치체제를 구축하면서 체제에 순응하지 않는 인사들을 철저히 배제하였기 때문으로 분석된다. 따라서 동유럽국가들과 중국에서는 일찍이 일인집권체제에서 집단집권체제로의 전환함으로써 특정 세력이 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 상황이어서 대안으로서의 개혁정책이 제시될 수 없었던 것이다.

김정일 개인으로서도 정책의 실패가 리더십의 훼손으로 이어질 가능성이 크다고 판단하고 있기 때문에 개혁에 대한 과감한 시도가 어려운 실정이다. 또한 설혹 새로운 정책을 추진하였다고 하더라도 이

123) 김성철 외, 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 175~177 참조.

것이 실패로 끝날 경우 이에 대한 책임을 전적으로 정책 추진자에게 덮어씌움으로써 지도자의 비오류성을 유지해 온 역사적인 경험은 개혁적인 정책의 입안뿐만 아니라 이러한 사업의 추진마저도 기피하는 현상으로 나타나게 되었다.

권력이 새로운 세력에게 넘어가는 경험을 하지 못한 점도 북한의 개혁 추진에 제약요인으로 평가된다. 북한이 본격적으로 체제전환작업을 추진하기 위해서는 기존의 이데올로기인 주체사상에 대한 재해석이 불가피한데, 이 경우는 김일성 체제의 권위를 물려받은 김정일 체제 자체를 부정하게 되는 결과를 초래하기 때문이다. 특히 김정일이 김일성의 후광을 국가통치(유훈통치)에 활용하고 있다는 사실에 미루어 볼 때, 김정일이 정치체제의 개혁을 포함한 본격적인 체제전환작업을 추진할 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 다만 지도자의 절대적인 권위의 적용 범위에 한계를 설정하기 힘들다는 점을 고려할 때, 적절한 재해석 작업을 통해서 새로운 변화를 모색할 가능성을 전혀 배제할 수는 없다. 따라서 김정일 스스로의 변화에 기초하여 강력한 국가 행정력을 통한 위로부터의 점진적 개혁이 추진될 가능성은 남아 있다고 할 수 있다.

김정일 위원장 체제 하에서 위로부터의 개혁을 추진할 경우 가장 중요한 변수는 개혁에 보수적인 입장을 견지하고 있는 것으로 평가되고 있는 군부의 지지를 어떻게 끌어내느냐가 될 것으로 보인다. 북한 내에 군부의 영향력이 크다는 것은 대부분의 전문가들이 공감하고 있는 사실이기 때문이다. 그러나 북한 체제의 속성상 군부가 김정일의 뜻을 거스를 수는 없을 것이라는 견해가 지배적이다. 따라서 북한 군부의 개혁·개방에 대한 입장이 다소 보수적이기는 하지만, 정책결정과정에 있어서 김정일이 군부의 목소리를 존중해 주고 있다는 정도로 이해하는 것이 가장 합리적일 것으로 판단된다. 결국 가장 중요한 것은 절

대 권력을 지니고 있는 김정일 위원장의 결심이 될 것이며, 개혁·개방 작업이 군부의 기득권을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서는 군부의 지지를 받을 수 있을 것으로 평가된다.

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 대외관계 개선을 통한 투자 재원 및 기술의 도입에 노력하면서도 자본주의 사상의 오염을 경계하고 있는 가장 큰 이유도 남한의 실상이 여과 없이 북한 주민들에게 전달되어 체제 존립 기반이 흔들릴 것을 걱정하고 있기 때문이라고 하겠다. 북한이 남한과의 관계작업에 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.

### (3) 국제적 요인

북한의 개혁·개방정책의 추진에 영향을 미칠 것으로 예상되는 국제 변수들로는 세계의 정치·경제 질서의 변화 양상과 미국을 중심으로 하는 서방선진국가들의 대북정책 등을 우선적으로 꼽을 수 있을 것이다.<sup>124)</sup>

중·동부 유럽지역에서 체제전환작업이 확산된 것은 국내의 정치·경

---

124) 위의 책, pp. 180~182 참조.

제적인 변수 외에 세계경제의 상호의존성이 확대되면서 나타나게 된 민주화, 다원주의, 자본주의화 물결 때문이라고 할 수 있다. 이 과정에서 소련을 중심으로 한 기존의 대외협력체계가 붕괴하면서 북한경제는 막대한 타격을 입게 되었으며, 이에 대한 대안을 마련하지 못한 상태에서 북한경제는 지속적인 퇴락을 경험하게 된 것이다. 북한경제의 어려움은 김일성의 사망으로 인한 지도력의 공백과 연이은 자연재해로 인하여 더욱 가중되었다. 이러한 상태에서 북한은 일단 내부체제의 결속과 김정일 체제의 정착에 주력함으로써 정치적인 안정을 회복하는 데 성공하였다. 김정일 체제의 구축작업을 마무리한 뒤, 북한이 관심을 돌린 부분은 단연 피폐해진 경제의 회복이었다. 그러나 모든 재원이 고갈 상태에 처한 북한으로서는 자체의 능력만으로 경제를 정상화시킨다는 것은 불가능에 가까운 과제였다.

이 같은 상황에서 북한이 눈을 돌린 것은 미국을 중심으로 하는 서방국가들과의 관계 개선이었다. 국제사회와의 경제협력 강화를 통한 자금과 기술의 도입이 불가피하다고 판단한 것이다. 그러나 2000년 급속도로 진전되었던 미국과의 관계 개선작업이 2001년 초 보수적인 부시 행정부의 등장으로 진전을 보지 못하게 되었으며, 미국정책에 추종적인 일본과의 수교교섭도 담보상태를 면치 못하게 되었다. 이처럼 미국이 대북 강경정책을 구사하면서 북한과의 협상에 소극적인 자세를 보이자, 북한은 한편으로는 유럽연합국가와의 관계 개선작업에 더욱 매진하면서 다른 한편으로는 중국 및 러시아와의 관계 강화 작업에 나섬으로써 대미 협상력을 강화함과 동시에 정치·경제적 지원을 확보하려는 노력을 강화하고 있다.

북한의 개혁·개방 작업에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 변수는 국제사회의 경제지원 및 협력이라고 할 수 있다. 그러나 자본주의 국가들의 북한에 대한 경제적 지원과 협력은 일차적으로 북한의 대외경제관

계 개선에 달려 있다. 북한은 2000년부터 2001년에 이르기까지 대외관계 개선에 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있으며, 이를 바탕으로 대외경제협력을 위한 정부 차원의 노력을 강화해 나가고 있다.<sup>125)</sup> 또한 자본주의국가들을 대상으로 하는 해외연수 증가 현상도 두드러지게 나타나고 있다. 2001년 들어 급증하고 있는 북한의 자본주의 학습은 그 동안 주로 국제기구의 지원을 통하여 이루어졌으며, 정치적 상황에 따라 일시적으로 중단되기도 하였다. 그러나 1998년에 100여명의 경제전문가들이 싱가포르, 태국, 헝가리 등에서 국제통화기금(IMF)과 유엔개발계획(UNDP)이 제공한 교육프로그램에 참여하는 등, 1997년 이후 북한의 시장경제에 대한 현지 교육 및 시찰 활동은 증가하는 추세에 있다. 그 결과 김정일 위원장 체제가 확립된 1998년부터 국제기구 등의 협력을 통하여 해외 연수 및 시찰을 다녀온 북한의 경제관리, 무역실무자, 학생들의 숫자는 모두 500명이 넘는 것으로 추정되고 있다.<sup>126)</sup> 북한의 해외연수 활동이 증가하면서 나타난 특징은, 최근 들어서 미국, 유럽연합 국가, 호주 등 서방 자본주의 국가들을 대상으로 하는 ‘자본주의 시장경제 학습’의 사례가 증가하고 있는 점이다. 이를 통하여 북한은 국가들과의 대외무역 및 경제협력에 나설 전문가들을 양성 및 재교육시킨다는 목적과 함께 경제 지원 및 투자 유치, 국제경제기구 가입 및 미국의 대북 경제제재 해제 등을 위한 분위기 조성이라는 또 다른 목적을 추구하고 있는 것으로 판단된다.

북한의 대외경제협력 확대를 위한 노력은 앞으로도 지속될 것으로 보이나 그 성과가 가시화되기 위해서는 개혁·개방정책의 추진을 통하여 외국의 기업들이 투자할 수 있는 여건을 마련하는 작업이 보다 구

125) 통일부의 자료에 따르면, 2001년 3/4분기까지 북한의 경제대표단 교환 횟수는 2000년 동기대비 30%이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

126) 「한겨레신문」, “시장경제 배우자’ 북 해외연수 바람,” 2001. 7. 2.

체적으로 추진될 필요가 있다. 외국의 선진 기술을 도입하고 투자를 유치하기 위해서는 구체적인 개혁·개방 추진 계획을 제시하고 이를 성실하게 실천하는 모습을 보여 주어야 할 것이기 때문이다. 그러나 북한이 미국과의 관계 개선작업에 있어서 별다른 진전을 이루지 못한 현 상황에서 본격적인 개혁·개방 작업을 추진할 가능성은 그리 크지 않다고 할 수 있다. 체제안보에 대한 불안감이 큰 북한으로서는 미국과의 관계 개선 등을 통한 주변여건의 개선 작업이 어느 정도 마무리된 이후에야 개혁·개방작업을 본격적으로 추진할 수 있을 것이기 때문이다. 물론 북한이 미국 등과의 관계 개선이 가시화되기 이전에도 유럽국가들의 투자를 유치하고, 미국에게 변화하고 있음을 ‘보여주는’ 차원에서 제한적인 개혁·개방정책을 추진할 가능성은 충분히 있다. 그러나 이는 말 그대로 ‘제한적인’ 수준에서 벗어나지 못할 것이다.

결국 북한은 앞으로 개혁·개방정책을 제한적으로 확대해 나갈 가능성은 크지만, 미국과의 관계 개선을 통해서 확실한 정권안보와 충분한 경제적 지원을 보장받지 않는 한 급격한 개혁·개방정책을 추진하지는 않을 것으로 예상된다.

#### (4) 남한과의 관계

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·개방정책의 추진은 국제사회의 자금을 움직일 수 있을지 불확실하다는 점에서 그 성과가 제한될 수밖에 없을 것으로 보인다.

또한 선진 자본주의 국가들과의 경제협력사업을 추진하기 위해서는 한반도의 긴장완화가 긴요하며, 이를 위해서는 남한과의 관계가 어느 정도 개선되는 모습을 보일 필요가 있다는 점에서 남한과의 경제협력을 전적으로 무시하지는 못할 것으로 보인다. 또한 북한에 대한 투자 부담이 큰 현재로서는 남한기업의 대북 진출이 선도적인 역할을 할 수 있다는 점도 고려하지 않을 수 없을 것이다. 결국 북한으로서는 개혁·개방의 확대가 남한으로의 흡수통일로 이어질 수 있으며, 남한의 실체가 북한주민에 여과 없이 전달됨에 따라서 정권의 정통성이 훼손될 수 있다는 우려감으로 인하여 개혁·개방을 추진하는 데 있어서 남한의 존재가 부담으로 작용할 것이나 그렇다고 전적으로 배제할 수도 없는 딜레마에 빠져 있다고 하겠다.

그러나 경제난 해결을 위한 경제적 지원이 절실한 상황에서 당장 남한으로부터의 경제적 지원과 협력을 받아 내는 일에 관심을 갖지 않을 수는 없을 것이다. 따라서 남한과의 경제적 관계를 유지하는 일에는 다소 적극성을 보일 것이나, 체제의 부담이 되는 남한과의 정치적 관계의 개선은 점진적으로 진행시켜나가기를 원할 것으로 판단된다. 2000년 6월에 북한이 남한과의 정상회담에 응한 것도 경제문제 해결이 시급한 상황에서 남한으로부터 경제적 지원을 얻어내겠다는 목적과 국제사회에서의 이미지를 개선함으로써 대외경제관계를 확대하려는 목적이 동시에 작용했을 것으로 추정된다.

결국 북한으로서는 당분간 남한을 경제난 극복이라는 측면에서 최대한 활용하면서 정치적 관계는 일정한 거리를 유지하고자 할 것으로 예상된다. 따라서 남한이라는 변수는 다른 서방국가와의 관계와 일정 부분 대체관계에 있다고 할 수 있다. 예를 들어 서방국가와의 협력이 확대되면 남한과의 관계 개선의 필요성이 상대적으로 감소할 것이며, 서방국가들과의 경제협력이 미진한 경우에는 남한과의 경제협력의 중

요성이 증대될 것이다. 이러한 패턴은 북한이 개혁·개방작업을 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 있어, 북한에게 있어서 남한이라는 변수는 개혁·개방을 촉진하기보다는 억제하는 쪽으로 더 작용할 것으로 평가된다.<sup>127)</sup>

## 2. 경제 분야별 추진 전망

체제전환과 관련하여 특별한 움직임이 보이지 않고 있는 북한의 상황은 체제전환기에는 해당되지 않으며, 체제전환 이전의 개혁·개방정책에 있어서도 과거 다른 사회주의 국가와 비교할 때 매우 초보적인 수준에 불과한 것으로 평가된다.<sup>128)</sup> 따라서 현 단계에서 북한의 개혁·개방정책을 평가·예측하기 위해서는 체제전환기 이전의 체제유지적 개혁·개방정책에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것으로 보인다.

북한의 향후 개혁·개방정책은 사회주의 경제체제의 기본적인 특성을 유지하는 범위 내에서 제한적으로 추진될 것으로 판단되며, 이는 결정권의 분권화, 소유제도의 다양화, 시장요소의 도입, 대외개방 등 크게 4가지 방향에서 추진될 것으로 예상된다.<sup>129)</sup>

127) 김성철 외, 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』, pp. 182~83 참조.

128) 체제전환기에 접어들었다고 정의할 수 있는 국가들은 공식적으로 시장경제를 지향한다는 정부의 발표와 그것을 뒷받침할 수 있는 이론적 근거를 제시하게 된다. 또한 최근 북한의 움직임을 볼 때 당분간 급진적인 체제전환을 고려하지 않을 것으로 판단된다.

129) Marie Lavigne, *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy*, pp. 29~43 참조.

<표 4-1> 북한의 개혁·개방 추진 방향

부문	주요 내용	비고
정책결정의 분권화	내각내 경제부서의 역할 확대	선군정치 강조, 당적지도의 우 위성 유지
	지방정부의 책임·권한 증대	
	공장·기업소 경영책임자의 자율성 증대	
소유제도의 다양화	농업부문에 책임생산제 도입	사적·협동적소 유의 범주 확대
	소규모 사적 생산·영리활동 추가 허용	
	사회·협동단체의 경제활동 확대	
시장요소의 도입	개인적 물적 인센티브제도 확대	비계획 부문의 경제활동 영역 확대
	농민시장 활성화	
	투자결정에 효율성 기준 적용	
	금융기능의 확대	
	가격체계의 개혁	
계획경제의 의무지표 축소		
대외경제관 계 개선	외국인 투자여건 조성	미국과의 관계 개선 여부 중요
	무역의 분권화	
	환율의 현실화	
	국제경제기구 참여	

### 가. 정책결정의 분권화

국가의 주요 정책을 결정하는 과정에서 절대적인 권위를 행사하고 있는 ‘조선로동당’은 북한정권의 모든 권력의 원천이며 중핵으로서 사회주의 혁명과 건설을 영도하는 역할을 수행하고 있다.<sup>130)</sup> 다만 김

130) 노동당은 최고인민회의, 국방위원회, 내각, 중앙검찰소, 중앙재판소 등의 인사권을 장악함으로써 이 국가기관들을 통제하고 있다. 헌법적으로는 최고인민회의가 국방위원장과 내각 총리를 선출하고 국가 예산의 승인 및 중앙재판소장의 선출과 소환을 할 수 있다고 명시되어 있어서 최고인민회의의 권한이 커 보이지만 실제로는 대의원들의 대부

일성 주석의 사후에 나타난 지도력의 공백과 경제난의 와중에서 국가의 기능이 상당부분 와해되면서 그 무게중심이 다소 군부로 옮겨간 것으로 보인다. 1990년대 들어 군부가 김정일의 핵심적 권력 기반으로 부상한 것이다. 이는 1990년대 중반 이후 당과 행정기구가 거의 붕괴된 상태에 처함에 따라, 유일하게 정상적으로 기능하고 있는 조직인 군대를 활용할 수밖에 없었던 측면이 있다. 이 과정에서 조선인민군이 당과 행정기구의 역할을 일부 대신하기도 하였다. 군대가 일부 주요 공장·기업소·협동농장을 직접 운영하였으며, 치안 유지에 동원되기도 한 것이다.

그러나 공식적으로는 노동당이 최고의 위상을 견지하고 있다. 북한에서 김정일에 대한 공식적인 호칭 배열 순서는 노동당 총비서, 국방위원회 위원장, 조선인민군 최고사령관이다. 노동당이 최우선시되고 그 다음으로 국방 분야가 중시되는 북한의 정치체제를 상징적으로 보여주고 있는 것이다. 특히 어느 정도 경제난이 완화되면서 국가운영체계가 점차 정상화되고 있는 사실에 비추어 정책결정에서 당의 우위성 원칙은 보다 강화될 것으로 보인다. 또한 최근 거듭해서 사회주의 체제를 고수해야 한다고 주장하고 있는 점을 고려할 때, 북한이 개혁작업에 착수한다고 하더라도 국가의 중앙 통제력을 약화시킬 수 있는 정책결정의 실질적인 이양 작업에는 거부감을 느낄 것으로 보인다. 다만 관리체제를 개선하고 책임을 분산시킨다는 측면에서 부분적인 변화를 모색할 수는 있을 것으로 예상되며, 이 경우 변화의 주요 내용은 지방정부의 예산집행에서의 자율성을 확대하고 기업 책임자에게 경영상의 책임을 확대하는 등의 조치가 될 것으로 전망된다.

---

분이 노동당원이며, 최고인민회의 세 분과위원회 위원장은 당비서가 겸임하고 있어 노동당에 의해서 국가권력이 장악되어 있는 것이다.

### (1) 내각내 경제부서의 역할 확대

북한은 국가예산체제를 조정하고 내각 산하에 연합기업소를 설치하는 등 내각내 경제부서의 역할과 책임을 증대시키는 조치를 취한 바 있다. 이처럼 내각의 기능 확대되는 경향은 점차 강화될 것으로 보인다. 특히 북한의 개혁정책이 보다 가시화되는 경우, 내각의 경제 관련 부처에게 독자적인 사업활동 영역을 인정해주어 책임감을 가지고 산하 기관을 관리할 수 있도록 하는 방향으로 변화를 추진할 가능성이 있다. 이를 위하여 개별 경제부서에게 독자적인 예산집행권을 부여함으로써 자체적인 판단에 근거하여 나름대로 사업을 추진할 수 있는 여지를 허용하고, 이 과정에서 책임자급 관료들을 해당분야의 경제전문가를 중심으로 대체하는 정책을 추진할 것으로 보인다.

### (2) 지방정부의 책임·권한 증대

과거 북한이 추진한 대표적인 지방분권화 조치로는 1981년에 각도마다 ‘도경제지도위원회’를 설치하여 중앙의 지도 하에서 도내의 공업전반을 책임지고 관리·운용하도록 함으로써, 국가경제지도기관의 기능과 역할을 강화한 것을 들 수 있다. 당시 북한은 중앙의 각 부·위원회 통합을 통하여 기구를 축소하였으며 그 과정에서 중앙의 간부들을 도경제지도위원회에 파견하였고 중앙에 소속되어 있던 기업들을 이관시키는 조치를 취한 바 있다. 그러나 이 제도는 중앙집권적 계획경제라는 사회주의 경제체제의 기본 틀을 변경하지 않은 채 관리방식만을 변경한 것에 불과하여 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 그 이후 북한당국은 지방의 자력갱생을 특별히 강조했을 뿐, 새로운 지방분권화 조치를 도입하지 않은 것으로 분석되고 있다.

북한 내각은 지방예산 확보와 관련해 지방 인민위원회의 기능을 강화하는 「지방예산제 규정」을 채택한 것으로 알려지고 있다.<sup>131)</sup> 이 규정은 지방예산제 실시와 관련한 기본 요구와 원칙, 지방 인민위원회 임무 강화 및 지방 내부예비(유휴자재 등)의 최대 동원 등의 내용을 담고 있는 것으로 보도되었으나 구체적인 내용은 확인되지 않고 있는 실정이다. 이 규정의 주요 특징은 ‘지방 인민위원회’로 하여금 지방의 경제·문화 건설과 주민생활 보장에 대한 권한과 의무를 강화한 것으로, 지방예산에는 중소 규모의 지방예산 대상기관 및 기업소의 수입금, 협동단체 이익금, 중앙예산의 보조금 등이 포함되어 있다. 북한은 이를 통하여 일정 규모의 지방 행정단위에서 지방살림에 필요한 자금을 계획적으로 형성·이용하도록 자율성을 확대해준 것으로 평가되고 있다.

아직까지 지방예산제의 구체적인 내용과 그 성과가 밝혀지지는 않았지만, 이를 통해서 북한의 지방분권화 확대 방향을 어느 정도 예상할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 북한이 지방분권화를 추진하고자 할 경우, 우선적으로 지방정부의 재정부문의 자율성을 확대하는 방향으로 개혁이 추진될 가능성이 큰 것으로 보인다. 이를 위한 조치로 예상되는 것은, 지방공업을 중심으로 한 지방경제의 운영 문제에 관하여 지방정부의 역할을 강화함과 동시에 주어진 예산의 범위내에서 독자적으로 사업을 추진할 수 있는 권한을 부여하고 이를 점차 확대해 나가는 것이 될 것이다.

### (3) 공장·기업소의 자율성 증대

기업관리제도와 관련하여 도입된 제도는 1974년 금속·화학·광업부

131) 대한무역진흥공사, 「북한뉴스레터」(2000. 9), p. 24 참조.

문에 처음으로 적용된 연합기업소 체제이다. 그러나 연합기업소가 북한의 경제관리체계에서 중심적인 위치를 차지하게 된 것은 1985년에 이르러 경제지도관리체계에 대한 전면적인 개편작업을 추진하여, 연합기업소를 전국적인 범위에서 확대 조직하면서부터라고 할 수 있다. 북한은 연합기업소체제를 도입함으로써 경제관리의 중간단위를 두어 계획 및 관리·감독의 효율성을 제고하고자 한 것이다. 여기에는 특히 갈수록 악화되어 가는 자재 공급문제를 해결하고자 하는 의도가 내포되어 있었다.

북한이 기업관리와 관련하여 구체적인 개혁조치를 취할 경우, 가장 핵심적인 부문은 기존의 연성예산제약을 점진적으로 경성예산제약으로 대체하는 노력이 될 것이다. 북한은 기업의 자율성과 책임성을 강화하기 위한 조치의 일환으로 국유기업들의 국가예산 사용에 따른 책임과 권한을 분명하게 규정할 것이며, 이 과정에서 예산제약을 기존의 연성에서 경성으로 변화시키는 작업을 점진적으로 추진하게 될 것이다.

## 나. 소유제도의 다양화

협동화가 완성된 1950년대 말 이후, 북한에서는 국가소유가 중심적인 역할을 하는 가운데 협동소유가 일정한 비중을 차지하였을 뿐 개인소유는 소비재에 국한하여 제한적으로만 허용되고 있다. 또한 1994년 김일성이 협동농장을 전인민적 소유형태인 ‘농업연합기업소’(또는 국영농장)로 전환시켜 농업의 공업화를 실현하도록 지시한 이후,<sup>132)</sup> 평양에 ‘만경대구역 국영농장’과 평남 속천군에 ‘속천군농업연

132) 김일성, “사회주의농촌체제의 기치높이 농촌문제의 중국적 해결을 위하여(전국농업대회에 보낸 서한, 1994. 2. 24),” 『김일성저작집 44』, (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 322~326.

합기업소'를 출범시켰으며, 계속해서 협동농장들의 국영농장화를 추진하고 있다. 여기에 더하여 최근에 와서 사유제에 대한 강한 거부감을 표시하고 있어 북한이 향후 소유제와 관련한 개혁을 추진하는 것이 쉬운 작업이 아닐 것이라는 예상이 가능하다.<sup>133)</sup> 그렇다고 하더라도 북한이 이 부문에서 개혁적인 조치를 취한다면, 협동소유를 중심으로 소유구조를 다양화해 나갈 것으로 판단되며, 이 경우에도 당분간은 국유기업의 보조적인 역할에 국한시키고자 할 것이다. 또한 앞으로 상당기간 동안 개인소유의 비중이 확대되는 것은 최대한 억제하고자 할 것으로 보인다. 따라서 비계획부문에서의 개인적인 경제활동은 공식적으로 인정하지 않은 채, 가능한 통제 하에 두려고 할 것이며, 상황에 따라서는 묵인하는 이중적인 태도를 견지할 것으로 예상된다.

#### (1) 농업부문에 책임생산제 도입

북한은 1962년, 새로운 '농업지도체계' 확립을 전후하여 농업부문에 '작업반우대제'와 '분조관리제'를 도입하였다. 1960년에 도입된 작업반우대제는 협동농장의 작업반별로 부과된 생산계획의 일정부분을 우대기준으로 정하여 기준을 초과할 경우 초과량을 작업반원들에게 분배하는 제도이다. 1966년에 전면적으로 도입된 분조관리제는 협동농장 작업반의 하층 작업단위인 분조에게 일정한 규모의 토지와 노동력 및 생산수단을 배정하고 목표 생산량을 정해준 다음, 생산량을 '노

133) 북한은 생산수단에 대한 개인소유, 가족소유뿐만 아니라 소집단 소유와 주식제도 모두 사적 소유의 한 형태라고 주장하면서 "현대사회민주주의자들이 주장하는 《소유의 다양화》는 무엇보다도 자본주의에 대한 환상, 사적소유제도에 대한 환상의 산물이다"고 강조하고 있다. 박금옥, "소유 《다양화》와 반인민적자본주의 시장경제의 복귀," 『경제연구』 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2001), pp. 54~56 참조.

력일수'에 따라 분배하는 제도이다. 책임단위를 축소시킴으로써 책임 소재를 보다 분명하게 하려는 의도에서 도입된 것이다.

1990년대 중반 북한은 보다 개선된 형태의 '새로운 분조관리제'를 도입하여 분조에 참여하는 인원의 수를 축소하고 목표 생산량을 보다 현실화하는 등의 조치를 취한 것으로 알려지고 있으나 자연재해와 농기자재의 부족으로 인한 거둬들인 수확량의 감소로 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 분석되고 있다. 따라서 북한이 기존의 분조관리제를 보다 개혁적으로 변화시킬 경우, 중국이 개혁 초기에 채택한 정도의 책임생산제와 유사한 형태를 도입할 수 있을 것으로 보인다. 이 경우 가족을 중심으로 구성된 분조가 협동농장과 계약에 의해 농작물을 자율적으로 경작하게 될 것이며, 의무수매량을 축소시켜 자의적으로 처분할 수 있는 여지를 확대해 줄 것으로 보인다. 그러나 중국에서처럼 개인에게 토지의 장기 사용권을 인정해주는 조치는 당분간 고려하지 않을 것으로 보인다.

## (2) 소규모 사적 생산 및 영리활동 추가 허용

소규모 사적 생산과 관련한 조치는 1984년에 도입된 '8·3인민소비품창조운동'을 들 수 있다. 북한에서 주민들의 생필품부족 현상을 타개하기 위해 추진되고 있는 생산 증대운동인 '8·3인민소비품창조운동'은 1984년 8월 3일 김정일이 평양에서 열린 '전국경공업제품전시장'을 시찰하면서 각지의 공장·기업소 및 가정내에 생필품직장, 생필품작업반, 가내작업반, 부업반 등을 조직하여, 생산과정에서 발생하는 부산물과 폐산물을 이용하여 생활필수품을 생산하고, 이를 각 지역의 '직매점'을 통해 주민들에게 직접 공급토록 지시한 데서 비롯됐다.<sup>134)</sup>

134) '8·3인민소비품'이란 각 공장·기업소·협동농장에 조직된 가내작업반에

이 '8·3인민소비품'의 거래가격은 국가가 간섭하지 않아 국정가격보다는 조금 높은 수준에서 자유롭게 결정되는 것으로 알려지고 있다. 북한은 이 운동의 활성화를 위해 1989년에 「8·3인민소비품 생산처리에 관한 규정」을 채택하는 한편, 「가내작업반 관리운영 규정」도 제정한 것으로 알려지고 있다.<sup>135)</sup>

가내작업반은 전업주부나 연로자, 지체장애인 등 유희노동력을 대상으로 조직되며 이들이 출자한 자금을 의해 독립채산제로 운영된다. 또한 총매출액에서 노동의 질과 양, 출자 몫에 따라 각자의 분배 몫을 결정하며, 판매이윤의 5~10%는 일종의 거래세 형태로 당국에 납부한다. 한 개 작업반 인원은 평균 8~10명 정도이며, 작업은 생산기 자재가 설치돼 있는 한 가정에 모여서 하거나, 각자 집에서 작업한 부분품을 모아 완제품으로 만들기도 한다.<sup>136)</sup> 원자재와 작업기자재는 원래 공장·기업소에서 공급해주었으나 경제난이 악화되면서부터는 작업반별로 알아서 해결하는 경우가 많다고 한다. 가내작업반에서 생산된 제품은 공정검사를 거쳐 시(구역)·군 단위 직매점이나 지정상점에서 판매되는데 최근에는 일부 제품들이 장마당에도 흘러나오고 있는 것으로 전해진다.

이 밖에 장마당이 활성화된 1990년대 중반 이후 개인이 국가기관

---

서 부산물·폐산물을 이용해 생산한 모든 생활필수품을 일컬으며, 이의 생산을 늘리려는 노력경쟁운동을 일명 '가내작업반창조운동'이라고 부른다.

135) 한편 1997년 2월에는 「97년 경공업부문 중심목표를 철저히 수행할 데 대한 정무원 결정」을 채택, 인민소비품 증대를 위한 가내작업반과 부업반의 증설을 촉구하기도 하였다.

136) 가내작업반에서 생산되는 제품은 크게 일용잡화와 음식물로 나누어지는데, 일용품은 싸리바구니, 등잔, 모종삽, 가방, 모자, 옷, 구두, 운동화, 장갑, 참빗, 도마, 비누, 부채, 파리채, 방석, 돛자리, 가구류, 완구류, 액세서리류 등 일반 가정에서 필요로 하는 대부분이 여기에 포함된다고 한다.

에 소속된 선박이나 차량을 임대하여 돈벌이를 하는 ‘개인사업’이 묵인되고 있는 것으로 알려지고 있으며, 이들 중에는 상당한 정도의 자본을 축적한 경우도 있다고 한다. 북한이 조속한 시일 내에 경제개혁을 추진할 경우에는 이들을 중심으로 사적경제활동이 활성화되고, 시장 자본가로 변신할 가능성도 배제할 수는 없으나, 아직까지는 북한 당국이 국가의 경제상황이 어려워 단순히 이를 묵인하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 북한경제가 정상화될 경우 북한당국은 이들 개인사업가들의 사적 경제활동을 제한하게 될 것으로 보인다. 사적인 생산 및 영리활동을 가능한 한 통제하에 두기를 원할 것이기 때문이다.

따라서 향후 북한의 사적 생산 및 영리활동을 확대하는 추가적인 조치를 취할 경우 가내작업반을 중심으로 하는 부업활동의 범위를 확대해 주는 방향으로 추진하면서 점차적으로 사적경제부문의 발전을 허용할 것으로 보인다. 먼저 특정지역을 중심으로 가내부업 성격의 생산·영리활동을 확대 허용할 것이다. 또한 경제특구를 중심으로 소규모 가게, 식당, 숙박업과 같은 서비스업 등 개인들의 생산·영리활동을 확대 허용해 나갈 것으로 보이며, 이 과정에서 비계획부문의 비중이 증가할 것으로 판단된다. 다음으로는 개인부업부문에서 생산할 수 있는 품목을 확대할 것으로 예상된다. 특히 ‘개인부업경리’에서 생산하여 농민시장 등지에서 자유롭게 판매할 수 있는 품목을 확대시켜주고 이의 생산을 장려하는 방향으로 부족한 생필품의 증산을 유도할 가능성이 있다. 동시에 소규모 개인 상공업을 허용하는 조치를 취할 수 있다. 비계획부분에서의 사적경제활동의 확대는 점차 도시지역을 중심으로 개인 상공업을 부활시키는 효과가 있을 것이며 정부는 사후적으로 이를 인정하는 형식으로 허용하는 조치를 취할 가능성이 높다.

### (3) 사회·협동단체의 생산·영리활동 확대

가내작업반의 활동 영역이 확대될 경우 점차적으로 소규모 집단적 소유형태의 경제활동이 가시화될 가능성이 클 것으로 보인다. 이 경우 북한당국은 처음에는 이를 묵인하되 활동범위에 일정한 제약을 가할 것으로 보인다. 그러다가 점차 이를 공식적으로 인정하고 활동범위를 확대시키는 조치를 취할 것으로 예상된다. 이 과정에서 사회·협동단체의 생산·상업 활동 범위를 확대하여 사회·협동단체들로 하여금 도시지역과 특별관리지역을 중심으로 소규모 생산·판매활동을 허용하고 이들의 영업영역을 확대시키는 조치를 취할 가능성이 있다.

또한 소규모 합작기업소의 설립을 허용할 것으로 보인다. 초기에는 농촌과 도시에 생필품 생산과 유통을 전문으로 하거나 서비스업과 관련된 소규모 합작기업(협동경리형태)을 허용하는 형식으로 추진할 가능성이 큰 것으로 판단된다. 합작기업소 형태가 자리를 잡는 성숙기에 접어들면, 주변의 국영기업소와 계약 하에 특정상품을 생산, 납품하거나 판매하는 형식으로 협력관계를 구축하려는 시도가 나타날 가능성이 있다.

### 다. 시장요소 도입

북한에서 공산주의 정권이 수립된 이후 자본주의적 요소를 없애기 위해 사용한 방법은 자본주의적 상공업자들과 중소기업의 농지를 소유하고 있던 농민들을 협동조합으로 편입시키는 것이었다. 1958년 국가의 협동화를 완료한 이후 북한은 1990년대에 와서는 본격적으로 이의 국영화를 추진해 오고 있는 상황에 있다. 특히 최근에는 협동농장을 부분적으로 국영농장으로 개편하는 작업을 추진하고 있는 것으

로 알려지고 있다. 우리에게 인식되어 온 사회주의 국가들의 개혁방향과 정반대의 길을 걷고 있는 것이다. 이런 점에서 북한의 자본주의 시장경제적 요소의 도입이라는 개혁작업은 일반적으로 예상한 것보다 힘든 작업이 될 가능성이 큰 것으로 판단된다. 다만, 경제난의 와중에서 확산된 장마당을 북한 당국이 사실상 묵인하고 있다는 점에서 시장기능에 의해서 운영되고 있는 비공식경제를 통해서 북한경제에 시장요소가 자연스럽게 침투되고 있다고 할 수 있다. 물론 식량난이 어느 정도 해소되면서 공식경제의 정상화에 매진하고 있는 당국으로서는 지나치게 커져버린 비공식경제부문의 비중을 축소시킴으로써 주민들에 대한 통제도 강화하고 공식경제도 활성화시키고자 할 것이다.

그럼에도 불구하고 북한의 비공식경제를 통한 시장요소의 확산현상은 지속될 것으로 예상되는 상황에서 시장요소의 도입과 관련된 개혁조치는 매우 조심스럽게 추진될 것으로 전망되며, 추진할 경우에도 계획기능의 축소라는 거시적인 차원에서보다는 공장·기업소들의 이윤 및 효율성 증대라는 미시적인 차원에서의 개혁에서 제한적으로 추진될 가능성이 크다고 할 수 있다.

### (1) 개인적·물질적 인센티브제도 확대

공업부문에 대한 물질적 인센티브 제공과 관련하여 북한은 1949년 기업지배인을 비롯한 간부와 기술자들의 적극성을 유도하기 위하여 「간부 및 기술자 상금제에 관한 규정」을 도입하였으며, 1952년에는 국영기업을 대상으로 독립채산제와 지배인상금제를 도입하였다. 1973년에는 국영기업 관리체계에서 물질적 인센티브를 강화하는 조치가 채택되었으며, 1986년에는 성과급임금제를 도입하였다.<sup>137)</sup>

137) 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른

농업부문에서는 1949년 국영농장의 노동자에 대해 국영기업과 같이 도급제와 상금제를 채택하였으며, 1952년에는 국영농장에 대해서 국영기업과 마찬가지로 독립채산제와 지배인상금제를 도입하였다. 1960년에는 작업반 우대제, 1965년에는 분조관리제를 도입하였으며, 1990년대 중반에 와서 분조관리제를 개선하는 조치를 취하였다. 이렇듯 북한은 정권 초기부터 물질적 인센티브를 적절하게 구사할 필요성을 인식하고 나름대로의 방식으로 운용해 왔으나, 어디까지나 ‘정치도덕적 자극’을 우선적으로 강조한 상태에서 단순히 보조적인 수단으로 제한적으로만 활용해 왔다. 더욱이 국가의 중공업 위주의 투자정책과 양적 지표를 기준으로 하는 계획체제로 인하여 정상적인 생산활동이 불가능하게 되고, 일상적인 소비재의 부족현상이 심화됨에 따라서 인센티브구조는 그 동안 제 기능을 수행할 수 없었던 것으로 평가된다.

따라서 향후 북한은 균형적인 산업의 발전을 추구하면서 계획체제를 질적 지표로 개편하는 작업을 추진해야 할 것으로 판단되며, 이를 기초로 보다 실질적인 물질적 인센티브체제를 도입해야 할 것이다. 이러한 차원에서 북한은 공업부문 경영의 자율성 강화, 농업부문의 책임생산제 도입 등을 중심으로 개인적인 차원에서의 물질적인 보상의 비중을 실질적으로 확대하는 방향으로 개혁을 추진해야 될 것으로 보인다.

## (2) 농민시장(장마당)의 활성화와 시장의 확대

북한은 그 동안 농민시장에 대한 통제 강화와 완화를 반복해 왔다. 그 결과 공식적 계획경제부문이 제 기능을 다할 때는 농민시장이 위

축되었고 그렇지 않을 경우에는 확대되는 경향을 보여왔다. 1950년대 초반까지는 북한에서도 일상 생활용품 중심의 대부분의 생산물 가격이 시장에 의존하고 있었으나, 1953년 ‘개인경리의 사회주의적 개조운동’이 전개되면서 국가당국이 가격결정에 전면적으로 참여하기 시작하였다. 사회주의적 개조작업이 완료된 1958년 북한은 「내각결정 140호」에 따라 ‘농촌시장’을 폐지하고 대신 ‘농민시장’을 개설하였다.<sup>138)</sup> 농민시장은 1950년대 말부터 1970년대까지는 급속한 경제성장과 저가의 배급 정책의 영향으로 크게 위축되었다. 그러다가 1980년대에 들어서면서 “농민시장을 활성화시킬 데 대한 김일성의 지시”로 상설 농민시장 개장이 봄을 이루는 등 다시 활성화되었다. 그러나 1980년대 후반에 접어들면서 농민시장이 비사회주의적 현상을 확대시키는 등 폐해가 확산되자 1987년과 1992년에 농민시장을 축소시키기 위하여 매일장을 10일장으로 환원시키려는 조치가 취해졌다. 그렇지만 주민들과 중국상인들의 반발에 부딪혀 1989년과 1993년에 각각 이를 취소하고 매일장을 다시 허용하게 되었다. 이후 북한의 식량난이 악화되자 북한당국은 1999년 7월부터 쌀, 조, 수수 등 곡물과 담배, 채소류 등 일부 농산물에 대해서는 판매를 허용한 것으로 알려지고 있다.

최근 북한당국의 장마당에 대한 통제가 강화되고 있다는 소식이 전해지고 있으나, 북한주민들의 생필품을 국가가 해결해주지 못하고 있는 상황이 바뀌지 않는 한 장마당의 역할은 다소의 위축에도 불구하고 계속 유지될 것으로 보인다. 따라서 북한이 개혁작업을 추진할 경우 농민시장에 대한 주민들의 수요가 지속되는 한 농민시장의 참여범위와 거래품목 등을 확대 허용하고, 농민시장의 개설 장소도 증설

138) 1969년 김일성은 「전국 상업일군 열성자회의」를 통해서 농민시장을 1개 군에 1개 소만 개설토록 하고 그 동안 일일장이었던 농민시장을 10일장으로 바꾸도록 지시하였다.

할 가능성이 크다. 특히 북한에서 ‘개인부업경리’의 활동을 활성화시키는 방식으로 소규모 사적인 생산·판매 활동이 확대 허용될 경우, 농민시장의 기능과 영역이 획기적으로 증대될 가능성이 있다.

또한 자본재 거래시장의 형성을 양성화시키는 방향으로 개혁을 추진할 수 있을 것이다. 경제난의 와중에서 음성적·배타적으로만 이루어져왔던 공장·기업소 간의 원자재를 포함한 자본재의 거래를 양성화하고, 이를 위한 시장을 설립하되 초기에는 생산물의 일정부분(계획량 초과부분)만을 거래하도록 제한할 가능성이 있으나, 장기적으로는 농민시장과 통합되어 대규모 시장을 형성하게 될 것으로 예상된다.

### (3) 투자결정에 효율성 기준 적용

지금까지 북한에서는 투자의 목적을 “사회주의의 물질기술적 토대를 강화하고 생산을 끊임없이 확대하여 인민생활을 향상시키는데서 중요한 의의를 가진다”고 설명하고 있다.<sup>139)</sup> 또한 투자를 주요 부문에 집중적·중점적으로 추진하여 효과성을 높여야 한다고 강조하고 있다. 북한이 강조하는 투자의 효과성은 “가장 적은 지출로 고정재산을 많이 늘이는 것”이다.<sup>140)</sup> 국가의 정책목표에 근거하여 국가의 ‘고정재산의 조성’과 ‘개건 확장’에 자금을 투입하는 것으로, 정치적인 목적이 우선적으로 고려된다고 할 수 있다. 그 동안 북한의 경제침체가 장기화된 것도 자원배분에 있어서 효율성에 대한 고려가 부족하였기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 북한의 개혁은 투자의 기준을 개선하는 작업에서 출발해야 할 것으로 판단되며, 이 경우 투자결정의 기준으로 경제적 효율성의

139) 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), pp. 1166~1167 참조.

140) 위의 책, pp. 273~274 참조.

비중을 확대해 나가야 할 것이다. 북한이 투자기준에 대한 개혁작업을 추진한다면, 투자결정 방식은 개혁의 심화에 따른 기업들의 자율성 확대 조치와 함께 전체적으로 점차 정치적 고려의 비중을 축소시키는 방향으로 개선될 것으로 보이며, 기업을 중심으로 경제적 효율성이라는 판단기준의 역할을 확대시켜 나갈 것으로 전망된다. 즉, 국가투자자와 기업차원의 투자를 분리하고 기업들로 하여금 스스로 투자에 필요한 자금을 축적하도록 유도하며, 기업의 투자에 있어서는 철저하게 경제적 효율성 극대화라는 기준에 의거하여 투자가 이루어지도록 할 것이다.

#### (4) 금융기관의 기능 확대

북한은 「조선중앙은행」이 중앙은행의 업무와 상업은행의 업무를 모두 수행하는 단일은행제도를 채택하고 있으며, 이를 보완하기 위하여 대외 금융업무를 담당하는 전문은행을 두고 있다. 북한은 은행체계를 수립하던 초기에는 경제부문별 전문화원칙을 도입하여 조선중앙은행, 농민은행, 건설자금은행 등을 설립하였으나 현재는 기능별 전문화 원칙을 채택하여 조선중앙은행과 함께 대외 금융업무를 전문으로 담당하는 「조선무역은행」과 몇 개의 외환전문은행만을 두고 있는 상황이다.<sup>141)</sup> 그러나 1984년 합영법 제정 이후 합영금융기관이 설립되면서 국내금융에 있어서의 단일은행제도와 대외금융의 전문화원칙이 다소 완화되는 추세를 보이고 있다. 북한에서의 합영금융기관은 외국인 투자기업들의 원활한 기업활동을 지원할 목적으로 설립된 일

141) 1970년대 후반부터 설립되기 시작한 부문별 외환전문은행으로는, 조선대성은행, 조선금강은행, 조선창광신용은행, 조선금성은행, 조선통일발전은행, 고려은행 등 6개 은행과 잘 알려지지 않은 몇 개의 은행이 있다.

반합영은행과 합영·합작사업, 교포운영회사 등에 대한 투융자업무를 주로 담당하는 종합금융회사인 투자기관으로 구분된다. 일반합영은행으로는 「조선합영은행」, 「고려상업은행」, 「화려은행」 등이 있으며 투자기관으로는 「조선제일신탁금융합영회사」가 있다. 이외에 기타 금융기관으로는 협동농장신용부와 보험기관이 있으며 나진·선봉지대의 금융업무를 전담하는 「황금의 삼각주은행」이 있다.

금융기관에 대한 개혁작업을 추진할 경우 북한은 우선적으로 기존의 은행이 가지고 있는 상업은행의 기능을 확대해 나갈 것이다. 기관 및 기업에 대한 자금대출과 일반인들의 저축업무와 관련된 상업은행 기능을 확대·개선하여, 저축의 입출금이 보다 자유스러워지고, 기업에 대한 대출 및 신용제공 업무가 보다 체계적으로 이루지는 방향으로 개혁작업이 추진될 가능성이 있다. 이 과정에서 조선중앙은행의 상업은행 업무가 확대되고, 무역은행과 같이 대외무역업무를 전문적으로 지원하는 은행에서도 계획된 수출입사업에 직접적으로 필요한 자금을 융통해주는 단순한 ‘무역금융’업무에서 보다 서비스영역을 다양화하는 방향으로 업무영역을 확대할 것으로 보인다. 또한 상업은행의 설립을 추진할 것이다. 상업은행의 기능을 확대하는 작업이 순탄하게 추진될 경우, 북한은 점차 조선중앙은행에서 상업은행기능을 분리시켜 별도의 상업은행을 설립하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이 과정에서 금융서비스의 다양화와 함께 이자율이 최소한의 기능을 갖는 초보적인 단계의 금융시장이 형성될 수 있는 기반이 마련될 것으로 판단된다.

#### (5) 가격체계의 개혁

북한에서 가격은 상품의 가치 또는 생산수단의 가치형태의 화폐적 표현이라고 정의되고 있으며, 대상에 따라 생산물의 가격과 봉사활동

의 가격으로 구분하며, 이용목적에 따라 생산수단 가격과 소비재 가격으로 나누어지고, 경제거래의 성격에 따라 도매가격, 소매가격, 구매가격으로 구분되어 있다. 또한 대부분의 가격은 국가가 결정하게 되는데 농민시장가격은 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되고 있다. 북한에서 가격을 결정하는 기관은 국가가격제정위원회다. 원래는 국가가격제정총국이었으나 1981년에 위원회 형태로 전환되었고 현재는 내각의 국가계획위원회 산하 기구로 되어 있다. 모든 물품은 매년 한 번 이 위원회에 의해서 정해진 가격으로 거래된다. 국가가격제정위원회는 전국 시·도·군 지방인민위원회 가격제정국 및 기업·공장의 판매과 등과 상의해서 가격을 결정하게 된다.<sup>142)</sup> 이런 과정을 거쳐서 결정된 가격은 개별 기관이나 기업소들이 임의적으로 변경시키지 못하도록 엄격하게 통제되고 있다.

그 결과 현재 북한의 가격체계는 심하게 왜곡되어 있다. 노동자의 한 달 임금은 100원 정도인 데 반해서 장마당 가격을 적용할 때 4인 가족 기준 한 달에 4,000원 정도가 필요한 상황이라는 것이다. 이처럼 수요와 공급을 제대로 반영하지 못하는 가격체계를 개선하지 않고서는 어떠한 개혁 조치도 성공하지 못할 것으로 판단된다. 가격의 현실화와 자유화를 위한 적절한 조치를 취하지 않는 한 생산력을 향상시킬 수 없을 것이기 때문이다.

따라서 가격체계에 대한 개혁작업을 추진하게 될 경우 북한은 가격의 현실화와 함께 가격자유화 조치를 점진적으로 추진할 것이다. 농산물을 포함하여 ‘협동경리’의 생산물을 우선적으로 현실화하고, 점차 지방공업생산물, 중앙기업소가 생산하는 소비재 중심의 경공업제품, 중공업제품 순으로 현실화 작업을 확대할 수 있을 것이다. 이후에 이

142) 국가가격제정위원회에서는 수출입 가격도 결정하는데 이는 국제시장 가격 이상으로 수입되는 것과 국제시장 가격 이하로 수출되는 것을 막기 위한 것이다.

들에 대한 자유화 작업을 추진할 것이다. 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.

#### (6) 계획경제의 의무지표 축소

북한은 지난 1965년부터 계획체제의 중앙집권화를 강화하기 위해 중앙 공장·기업소 계획부서를 국가계획위원회의 직속으로 개편했으며, 개편작업이 완료된 1969년에는 계획의 일원화와 세부화 요구에 맞추어 계획작성을 ‘예비수자,’ ‘통제수자,’ ‘계획수자’ 세 단계에 걸쳐 진행하도록 하는 ‘새로운 계획화 방법론’이 제시되었다.<sup>143)</sup> 북한이 계획의 원칙으로 강조하고 있는 계획의 일원화는 계획의 작성, 집행 및 감독이 국가계획위원회를 중심으로 도·시·군 및 공장·기업소에 이르기까지 일관된 체계로 이루어진 것을 의미하며, 계획의 세부화는 산업부문간, 단위기업소 간의 계획이 상호 맞물려 경영활동이 빈틈없이 이루어지도록 세밀한 부분까지 작성하는 것을 의미한다. 따라서 계획작성으로부터 집행에 이르기까지 모든 사업이 법적 요구에 맞게 조직·진행되도록 강력히 통제하게 된다.

북한의 중앙집중적인 계획경제체제가 안고 있는 문제점은 정보의 불완전성에도 불구하고 모든 경제단위의 생산 및 분배활동을 세세한 부분까지 결정해야 한다는 것이다. 이 과정에서 생산자 측에서는 정보를 왜곡시킴으로써 목표 할당량은 최소화하고 자재 공급은 최대한으로 받아내려는 노력이 일반화될 뿐만 아니라, 생산하기 편한 물품

143) 김일성, “일원화계획화체계를 더욱 심화발전시키기 위하여(계획부문일군협의회에서 한 연설, 1969. 7. 2),” 『김일성저작집 24』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 110~131.

에 중점을 두어 계획량을 달성하려는 경향으로 인하여 오히려 필요한 물자는 부족한 데도 불필요한 물품의 재고는 쌓여 가는 비효율적인 현상이 발생하게 되는 것이다.

1990년 이후 심화된 경제난으로 인하여 국가의 계획체계가 붕괴상태에 처하게 되자 북한은, 1998년 「인민경제계획법」을 제정하여 계획부문의 통제를 강화하려는 조치를 내렸다.<sup>144)</sup> 황폐된 경제를 정상화하기 위해서는 극도로 이완된 경제계획부문의 규율 및 질서를 확립하는 일이 급선무라고 판단하였기 때문이다. 그러나 이 법의 제정은 그 동안의 계획 관련 규정들을 법제화하였다는 데서 의의를 찾을 수 있다.

북한이 계획부문의 한계를 인식하고 향후 계획부문과 관련한 개혁 조치를 취할 경우, 우선적으로 계획수행평가를 위한 주요 지표를 개선하고, 의무(계획)지표의 수를 축소하는 작업을 추진할 것이다. 특히 기업의 실적평가방식을 개선하려는 의도에서 주요 평가지표를 보다 현실적인 지표로 변경시키고 이의 철저한 집행을 강조하는 조치를 취할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 북한이 최근까지 사회주의 체제 고수를 강조하고 있다는 점에서 볼 때, ‘의무지표’를 축소하는 작업은 다른 분야에서의 개혁작업이 어느 정도 진전된 이후에 가서야 본격적으로 시도할 것으로 보인다.

## 라. 대외개방 확대

북한의 개혁·개방정책 추진에서 상대적으로 진전을 보이고 있는 부

---

144) 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 법안 상정 보고를 통해서 “계획에 대한 온갖 무책임하고 비효율적인 현상들을 반대”하는 투쟁을 벌일 것을 역설하면서, “기관, 기업소, 단체들에서는 모든 일군들과 근로자들이 … 인민경제계획을 무조건 어김없이 집행하는” 강한 규율을 수립할 것을 촉구하였다.

분은 대외개방이라고 할 수 있다. 1970년대 초 서방국가와의 경제관계를 큰 폭으로 확대한 이후, 외채문제로 어려움을 겪기는 하였으나 1984년의 합영법, 1991년의 나진·선봉지대의 경제특구 지정 등을 통하여 북한은 대외개방부분에서는 적극성을 보여주고 있다. 특히 소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가들이 사회주의 외투를 벗어버린 1990년 이후 김일성은 대외적으로 북한이 대외개방을 하고 있다는 점을 강조하고 있다.<sup>145)</sup> 사회주의 시장이라는 언덕을 상실한 북한으로서 경제개방만이 당면한 경제난을 극복하고 경제발전을 도모할 수 있는 유일한 출구라는 사실을 인식하고 있는 것이다. 다만 ‘우리식’을 주장하고 있는 점은 체제안정에 위협이 되지 않는 범위 내에서 제한적으로 대외개방을 추진할 것임을 시사한 것이라고 할 수 있다. 김정일 역시 최근 자본주의국가들과의 경제적 관계 개선 의지를 거듭 천명하고는 있으나, ‘우리식 사회주의’를 고수하겠다는 주장을 거두지 않고 있어 당분간 북한이 대외개방의 속도를 획기적으로 가속화할 것이라고 전망하기는 힘들다고 하겠다.

---

145) “당신들이 우리가 경제를 발전시키기 위하여 다른 나라들처럼 개방할 의향을 가지고 있는가고 하는데 우리는 지금도 개방을 하고있습니다. 개방을 한다고 떠들어야 개방이 되는 것이 아닙니다. 우리는 경제분야에서 다른 나라들과의 합영, 합작도 장려하고있으며 다른 나라 사람들의 투자도 허용하고 자유경제무역지대도 만들고있습니다. 개방이라는 것이 별것이 아닙니다. 다른 나라 사람들이 마음대로 우리 나라에 들어와 경제활동을 하게 하면 그것이 개방입니다. 나는 우리가 하는 개방이 제일 훌륭한 개방이라고 생각합니다. 우리는 개방을 하여도 우리 식대로 하고있습니다.” 김일성, “우리 나라 사회주의는 주체의 사회주의이다(세계 여러 나라 전직 국가 및 정부 수반, 정치인들의 평양방문단 성원들과 한 담화, 1994. 4. 16),” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 359.

## (1) 외국인 투자여건 조성

북한이 외자 유치를 위한 정책적인 조치를 취한 것은 1980년대 중반부터라고 할 수 있다. 1984년 1월 최고인민회의 제7기 3차회의에서 '대외경제사업 및 무역확대 발전 방침'을 채택하고 9월에는 합영법을 제정하는 등 제도정비에 나서기 시작하였던 것이다. 이후 북한은 「외국인소득세법」, 「합영회사소득세법」, 「합영법시행세칙」, 「외국인소득세법세칙」 등을 마련하여 외국인 투자유치를 위한 법적 여건을 조성하기 위해 노력하였다. 그러나 합영법의 도입이 북한체제의 경직성 등의 이유로 별다른 성과를 거두지 못하자, 1991년 12월에 나진·선봉자유경제무역지대를 설치, 제한적이거나 대외개방을 표방하는 정책을 택하면서 보다 적극적인 외자유치에 나섰다. 그 후속조치로 북한은 1992년 10월 외국인투자법과 합작법을 공포한 후 「외국인기업법」(1992. 10), 「자유경제무역지대법」(1993. 1) 등 1998년까지 50여 개가 넘는 외자유치관련 법규와 제도들을 제정하거나 개정하여 외국의 자본유치에 필요한 법적인 환경을 마련하기 위해 노력해 왔다.

또한 1998년 3월에는 「무역법」을 발표하여 무역질서를 확립하고자 하였으며, 동년 9월에는 헌법을 개정하면서 “국기는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 합영, 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다(제37조)”고 규정하여 외국기업들의 활동범위를 확대해주는 조치를 취하였다. 1999년 8월에는 「대외경제중재법」을 도입하여 대외경제분쟁 해결체계를 개선하였으며, 2001년 4월에는 「가공무역법」과 「감문법」 및 「저작권법」을 도입하였다. 대외경제관계 확대를 위한 제도적인 개선 노력을 지속적으로 추진하고 있는 것이다.

사회주의 시장의 붕괴와 경제적 어려움을 고려할 때, 북한의 대외

경제관계 확대의 중요성은 증가할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 북한은 대외개방의 확대를 지속적으로 추진할 것으로 예상되며 이 과정에서 시장경제에 대한 교육 확대, 경제특구 추가 지정, 추가적인 법규 제정 등의 조치들이 가시화될 것으로 보인다. 먼저 북한으로서는 자본주의 시장경제에 대한 교육 및 연구·조사 확대를 통해서 전문적인 지식을 갖춘 전문인력 양성이 무엇보다 절실할 것이므로 경제관료나 경제학자들에 대한 외국연수와 외국학자의 초빙교육 프로그램을 지속적으로 확대해 나갈 것으로 보인다.

동시에 경제특구를 추가적으로 설치함으로써 외국인의 투자를 유치하고자 할 것이다. 북한은 실패한 것으로 평가받고 있는 나진·선봉지역 외에 추가로 신의주, 개성, 금강산, 남포, 원산 등지를 경제특구로 지정할 가능성이 높다. 이 중에서도 중국과 연계된 신의주와 남북협력의 추진중인 개성 및 금강산의 경제(관광)특구 지정 및 이를 통한 투자유치에 가장 적극적일 것으로 보인다. 여타 지역의 경우에는 신의주와 개성 지역의 사업추진성과에 따라 추후에 추가 지정하는 형식으로 확대할 것으로 예상된다.

또한 외국인 투자를 유치하는 데 필요한 법규를 보충·개선해 나갈 것으로 보인다. 북한이 우선적으로 추진할 것으로 예상되는 법규는 추가적인 특구 지정과 관련된 것들이 될 것이다. 특정지역을 ‘특별경제지대,’ ‘보세가공지대,’ ‘자유관광지대’ 등으로 지정하게 되면, 이들 지역에 적용될 법규제정이 불가피할 것이기 때문이다. 이 과정에서 가장 관심이 집중될 부분은 노동력 고용과 관련된 법규가 될 것이다. 임금수준 결정을 포함하여 고용 및 해고권한을 외국(투자)기업에게 어느 정도나 부여하는가의 문제는 북한의 개혁·개방 의지를 가늠할 중요한 척도가 될 것이기 때문이다.

## (2) 무역의 분권화

북한의 무역은 ‘국가유일무역제도’로 특징지어져 왔다. 북한이 설명하고 있는 이 제도의 주요 내용은 ① 국가가 전문적인 무역기관을 창설하고 무역의 일원화체계를 수립하며, ② 국가가 대외시장과의 연계를 직접 맺으면서 무역기관들이 취급할 상품과 활동지역을 배정하고, ③ 무역기관들이 무역계획에 의거하여 무역활동을 진행하도록 하며, ④ 국가가 무역전반을 통일적으로 조절·통제한다는 것이다.<sup>146)</sup> 이는 북한이 1980년대 후반까지 과거 사회주의국가들에서처럼 국가의 무역독점체계를 유지해 왔음을 시사하는 것이다.

무역체계에서 변화 조짐이 나타난 것은 1990년대 초반부터이다. 1992년 북한은 ‘새로운 무역체계’를 도입하여 지금까지 국가무역기구가 전담하던 대외무역을 모든 생산단위들로 하여금 독자적인 무역기구를 갖추고 직접 세계시장에서 무역을 수행하도록 한 것이다. 북한이 ‘새로운 무역체계’의 특징으로 강조하고 있는 것은, 생산자들이 대외무역에 직접 참여하는 무역방법이라는 것으로, 이 체계를 통해서 북한은 “대외무역의 발전을 통하여 생산을 정상화하고 경제를 발전”<sup>147)</sup>시키고자 한 것이다. ‘새로운 무역체계’의 도입 이후 대외경제 관련 부서들의 기능을 조정하는 작업이 진행되었으며, 대외무역 추진의 다원화 내지는 무역권한의 분산화 현상이 나타나게 되었다. 즉 대외무역 업무의 권한을 정무원의 각 위원회·부·도 행정단위에 부여하여 수출품 생산자가 자체계획을 세워 직접 수출입 업무를 할 수 있도록 허용한 것이다. 이 결과 생산을 담당하는 지방단위 기관도 무역회사를 설립하여 국가의 계획적인 지도 아래서 독자적인 대외무역업무를

146) 『경제사건』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 214 참조.

147) 리신희, “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성,” 『경제연구』, (평양: 과학백과사전종합출판사, 1992), pp. 30~32 참조.

수행할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 조치는 부분적인 권한의 하부 이양이라고 할 수 있으나 분권화 조치라기보다는 무역업무의 분산화 조치에 가깝다고 하겠다.

또한 김정일 체제의 공식 출범과 함께 단행된 헌법 개정작업에서 북한은 대외무역관련 조직과 기능을 대폭적으로 강화하는 조치를 취하였다. 이 중에서도 무역성의 기능을 강화하고 경제부처의 책임자를 대외무역 실무자 중심으로 개편한 점이 두드러지게 나타나고 있다. 과거 무역관련 기구들을 대거 무역성 조직으로 흡수하였으며, 무역정책 전반에 관한 연구를 전담하는 부서인 참사실을 신설하였다. 또한 기존에 대외경제무역위원회에 소속되었던 13개 회사를 무역성 소속으로 이관함과 동시에 독자적인 수출先이 없는 무역회사를 통폐합하였으며, 경영 구조의 단일화·전문화 원칙에 의거하여 무역회사에 대한 대대적인 구조개혁을 단행하였다.<sup>148)</sup>

향후 북한이 대외무역부문에서 개혁작업을 추진할 경우 무역 품목과 지역의 전문화조치를 우선적으로 추진할 것으로 예상되며, 이를 기초로 점진적으로 분권화 작업을 추진할 것으로 전망된다. 북한이 대외무역에서 분권화작업을 추진할 방향은 기본적으로 대외무역에서 국가독점적 성격을 완화시키는 것이 될 것이다. 이를 위해서 우선적으로는 지방행정·경제단체들의 직접적인 대외무역활동을 장려하고, 협동적 소유기업들의 설립 허용과 함께 그 기업들의 대외무역활동 허용

148) 이에 따라 내각 산하의 각 省을 포함한 정부기구가 운영해 왔던 무역 회사를 반드시 필요한 소수의 무역회사를 제외하고는 무역성 산하로 관리권을 이관토록 했으며, 지방 정부단체의 경우에는 각 도나 직할 시에 단 한 개의 무역회사만을 운영할 수 있도록 제한하여 대외무역 활동과 관련하여 무역성의 통일적인 지도·감독을 받도록 하였다. 그 결과 1997년에 300여 개에 달했던 무역회사의 수가 1999년에는 130여 개로 축소된 것으로 파악되고 있다. 권영복, “북한의 무역조직 개편과 시사점,” 『통일경제』 (1999. 7), p. 80 참조.

을 고려할 수 있을 것이다.

### (3) 환율의 현실화

사회주의 국가들은 전통적으로 쌍무협정에 의하여 환율을 정하는 '고정환율제도'를 채택하고 있다. 사회주의 국가들이 환율을 결정하는 방법은 각국의 화폐가 대표하는 금(金)의 양을 비교하여 결정하거나, 또는 각국의 상품가격 수준을 비교하여 결정하는 방식을 사용한 것으로 파악되고 있다. 북한의 고정환율은 조선무역은행이 매년 한 번씩 결정하여 발표하고 있는데, 과거에는 공식환율, 무역환율, 비무역환율(여행자환율) 등 세 가지 환율을 사용하는 복수환율제를 채택하였으나 최근에는 단일환율제로 전환된 것으로 알려지고 있다.

최근 북한이 공식적으로 발표하고 있는 환율의 수준은 1달러당 2.2북한원으로 1990년(1달러: 2.15북한원)과 비교할 때 거의 변동이 없는 것으로 나타나고 있어 그 동안 북한의 지속적인 경제침체를 고려할 때 상당히 고평가된 것으로 판단된다. 북한원의 고평가 현상은 암시장에서 1달러가 150~200원 수준에서 거래되고 있는 점에서 여실히 드러나고 있다. 이에 북한은 1997년 6월에 나진·선봉지대 내에서 환율을 200:1로 대폭 평가절하하여 현실화하는 파격적인 조치를 취한 바 있다.

북한이 개혁작업을 통해서 국내경제의 생산력을 확대하고 수출경쟁력을 강화하기 위해서는 국내가격과 국제가격의 격차를 축소하고, 북한원의 환율을 현실화하는 작업이 추진되어야 할 것이다. 특히 국내의 왜곡된 가격체계를 바로잡는 가격의 현실화 조치가 병행되어 추진되어야 할 것이다. 그러나 북한이 급진적인 환율 현실화 작업을 추진하지는 않을 것으로 보인다. 따라서 환율의 점진적인 평가절상과 경

제특구 내에서의 환율 현실화를 우선적으로 추진할 것으로 보인다. 북한원을 평가절하하는 작업은 가격개혁을 중심으로 시장경제 요소를 도입하는 과정에서 북한원의 가치를 점진적으로 현실화시키려는 노력의 일환으로 추진될 것으로 예상된다. 동시에 경제특구 내에서는 외환(달러)의 자유로운 사용을 허용하고, 보다 현실적인 수준의 환율을 적용할 것으로 보인다. 장기적으로 북한은 지속적으로 북한원의 가치를 평가절하하여 국정환율을 시장가격 수준까지 인상시킬 것으로 보인다.

#### (4) 국제경제기구 참여

북한의 국제경제기구에 가입하려는 노력은 1990년부터 활발하게 추진되어 왔다. 북한은 이들 기구를 통하여 경제발전에 필요한 자금을 저리로 지원받으려 한 것이다. 이를 위해 1994년부터 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD) 등의 국제금융기구 가입을 조심스럽게 타진해 왔으며, 1997년에는 아시아개발은행(ADB)에 가입의향서를 제출하는 등 국제금융기구 가입에 적극적인 태도를 보여 주었다. 2000년에는 ADB 가입의사를 재표명하는 한편, ADB 사절단의 평양방문을 요청하기도 하였다.

이처럼 북한은 미국, 일본 및 유럽연합국들과의 관계개선 노력을 확대하면서 국제금융기구의 가입을 추진하고 있는 것이다. 그러나 미국과의 관계 개선 작업이 진척을 보이고 있지 못하는 현 상황을 타개하지 않고서는 미국이 대주주로 있는 국제금융기구에 가입하고자 하는 북한의 노력이 성과를 거두기는 힘들 것으로 판단된다. 따라서 북한의 국제금융기구 가입은 미국과의 관계 개선이라는 전제 조건이 충족되어야 가능할 것으로 보인다.

북·미관계가 개선되어 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제할 경우, 북한은 국제경제기구로부터 금융지원을 받을 수 있을 것으로 예상되며, 우선적으로 ADB 가입을 시도할 것으로 보인다. 왜냐하면, IMF나 세계은행의 경우에는 절차가 까다로운 뿐만 아니라 금융지원을 위한 조건으로 강력한 구조조정이나 제도개혁을 요구하기 때문이다. 반면에 ADB는 상대적으로 절차가 쉽고 까다로운 조건이 적다.<sup>149)</sup> 그러나 장기적으로 북한이 경제발전에 필요한 대규모 금융지원을 받기 위해서는 IMF와 세계은행에 가입해야 할 것으로 보인다. 이 과정에서 이들 기구가 북한의 가입 조건 또는 북한에 대한 금융지원 조건으로 어떤 개혁조치를 요구할 것인가 하는 것과, 북한이 과연 이를 받아들일 것인가가 주요 문제로 제기될 것이다.

### 3. 개혁·개방정책의 추진 시나리오

#### 가. 개혁·개방 예상 경로와 특징

북한이 추진하게 될 개혁·개방정책 추진과정에서 중점을 두게 될 부분을 단계적으로 변화할 것이며, ① 제한적 대외개방 확대, ② 시장요소의 부분적인 도입, ③ 소유제도의 다양화 실험, ④ 정책결정권의 제한적인 분권화, ⑤ 시장요소 도입 작업 확대, ⑥ 소유제도의 다양화 확대, ⑦ 전면적 대외개방 추진, ⑧ 정책결정권의 분권화 가속, ⑨ 체제전환 진입 등의 순서로 추진될 것으로 예상된다. 이러한 경로의 특징은 제한적 대외개방과 실험적 개혁 ⇒ 개혁의 확산 ⇒ 대외개방의 확대 ⇒ 개혁의 심화라는, 대외개방이 앞서고 개혁이 뒤따르는 방식

149) 김성철 외, 「국제기구를 통한 남북협력 증진 방안」 (통일연구원 정책건의서 2001-28, 2001).

을 취할 것이라는 점이다.

여기에서 ‘정책결정권의 제한적인 분권화’라는 4번째 단계까지는 본격적인 개혁·개방이라기보다는 ‘정책적 실험’의 수준으로 평가할 수 있으며, 이 기간 동안 북한은 본격적인 개혁·개방을 대비하여 이를 실험해 본다는 차원에서 주로 특정지역과 제한된 부문을 중심으로 개혁·개방 조치를 도입할 것으로 예상된다. 이 실험 결과를 통해서 북한은 개혁·개방의 가능성과 한계를 평가하고 추가적인 단계의 진입 여부와 성격을 결정하고자 할 것으로 보인다.

본격적인 개혁정책의 추진이라고 할 수 있는 ‘시장요소 도입 작업 확대’의 5번째 단계로의 진입은 북한의 경제성장정책에 있어서 심각한 전술적인 변화를 의미한다고 할 수 있다. 이 단계에 진입하게 되면, 북한의 경제관리운영체제에서 본격적인 변화가 나타나게 될 것이며, 이를 뒷받침하기 위한 새로운 경제이론 정립과 그것의 범국가적인 교육·홍보작업이 사전적으로 이루어져야 할 것으로 보인다. 따라서 이 단계에서의 개혁·개방정책은 보다 전면적·공개적으로 추진될 것으로 예상되나 북한체제의 속성상 다소 점진적으로 이루어질 것으로 예상된다.

‘전면적 대외개방 추진’이라는 7번째 단계부터는 최소한 북한의 기존전략이 수정되어야 가능할 것으로 판단되며, 이를 위해서는 주체사상에 대한 기존의 해석을 전면적으로 수정하거나 새로운 사상을 제시해야 할 것이다. 이러한 작업을 추진하기 위해서는 정권안보에 대한 믿음과 경제개혁의 필요성에 대한 공감대가 광범위하게 형성되어야 할 것이다. 따라서 그 동안 추진된 개혁·개방정책의 성과가 어느 정도는 가시화된 이후에야 가능할 것으로 보인다.

‘체제전환 진입’의 9번째 단계부터는 국가목표의 변화가 동반되어야 할 것으로 보인다. 또한 이 단계로의 진입은 정치적 변화를 수반할

수밖에 없을 것이기 때문에 체제 내의 저항이 적지 않을 것으로 판단되며, 기존의 정치세력이 이를 추진하게 될 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있다. 즉, 이 단계로의 진입은 지금과는 다른 성격의 정치세력의 등장을 의미한다고 할 수 있다.

일반적으로 예상한다면 특히 개혁·개방 초기에 다음 단계로 넘어가는데 상대적으로 많은 기간이 소요될 것으로 보인다. 체제 내부의 개혁에 대한 적응력과 면역력을 기를 필요가 있기 때문이다. 따라서 지도부의 개혁 의지가 확고할 경우 점차 가속도가 생길 것으로 예상된다. 그러나 ‘전면적 대외개방 추진의 단계’로 전환할 때와 ‘본격적인 체제전환의 단계’로 진입할 때는 상대적으로 준비기간이 많이 소요될 것으로 보인다.

## 나. 단계별 시나리오

### (1) 1단계: 대외개방 확대와 실험적 개혁 실시

1단계에서 북한은 경제성장과 국민생활의 향상을 일차적인 정책목표로 제시한 새로운 ‘완충기’를 설정해 놓고, 대외개방을 확대하고 실험적으로 개혁을 추진하는 조치를 취하게 될 것이다. 이 단계에서의 개혁·개방정책은 외부자금과 기술의 도입을 목표로 하는 대외개방의 확대에 초점을 맞추어 진행되는 특징을 보일 것이다. 동시에 내부적으로는 내부체제의 개혁을 최소화할 수 있는 경제발전전략으로 자력갱생형 과학기술 개발에 역점을 두며, 국민들의 생활과 직결된 농업과 경공업생산 증대에 관심을 확대할 것으로 보인다. 이 과정에서 예상되는 개혁조치로는 생필품의 증산을 유도하기 위하여 가내수공업을 소규모 기업의 수준까지 활성화하고, 사회단체 소유의 기업들을 통하

여 상업부문과 서비스부문의 비중을 확대하는 것 등이 있다.

그러나 전체적으로는 그 결과에 대한 확신이 없기 때문에 장기적인 계획이나 청사진을 마련한 상태에서 개혁작업을 추진하지는 않을 것이다. 따라서 이 단계에서는 추진과정에서 내부적인 혼란이 야기될 가능성이 크며, 정부가 이를 어떻게 관리해 나가느냐가 개혁작업의 성과에 지대한 영향을 미치게 될 것이다. 결국 북한정부가 개혁·개방 과정에서 새롭게 부각될 문제들을 해결할 능력을 갖추고 있는가에 따라 개혁·개방의 성과뿐만 아니라 개혁·개방의 확대 여부가 결정될 것으로 보인다.

이 단계에서 북한이 도입할 것으로 예상되는 개혁·개방조치는 다음과 같다.

○ 제한적 대외개방의 확대:

- 개방지역을 추가적으로 확대하고 이 지역에서 보다 급진적인 경제부문의 개혁조치를 실험한다.
- 이를 통해서 경제개혁 추진을 위한 경험을 축적함과 동시에 대외개방 확대와 경제개혁 확산 작업에 필요한 인력을 양성한다.

○ 시장요소의 부분적인 도입:

- 우선적으로 지방의 경공업과 농촌부문, 그리고 서비스부문에 시장요소를 도입한다.
- 농산물 수매가격을 인상하며, 농민시장의 상설화와 거래품목의 확대 등을 비롯한 활성화 조치를 단행한다.
- 농산물, 가내수공업 제품과 서비스요금을 포함한 일반 소비재 가격의 현실화를 추진한다.
- 또한 관리 및 학자들에게 시장경제에 관한 교육을 확대함과 동시에 대학의 교육과정에 시장경제 관련 과목을 확대한다.

○ 소유제도의 다양화:

- 지방에 가내수공업을 중심으로 소규모 사기업의 설립을 허용한다.
- 수매량 축소 및 자유처분권 확대 등을 통한 분조관리제의 개선을 추진한다.
- 협동단체들의 경제활동 영역을 상업·서비스부문으로 확대시키는 등 전체적으로는 과도기적 형태인 협동적 소유의 비중을 확대하는 정책을 추진한다.

○ 정책결정권의 분권화:

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

(2) 2단계: 개혁조치 확대(북한식 ‘사회주의 시장경제론’ 도입)

2단계로의 진전 여부는 기본적으로 1단계에서 설정한 ‘경제성장과 국민생활의 향상’이라는 목표가 얼마나 충족되었는가와 정치·사회적 부작용의 심각성 정도가 될 것으로 보인다. 경제성장과 주민생활의 개선이라는 측면에서 가시적인 성과가 나타나고, 정부의 통제력이 유지되고 있다고 판단될 경우, 북한은 1단계에서 추진한 실험의 성과를 바탕으로 이를 확대하는 데 필요한 새로운 논리의 제시 및 정당화 작업을 착수하게 될 것으로 예상된다. 이와 함께 보다 진전된 개혁작업을 추진하기 시작할 것이다.

○ 시장요소 도입 작업 확대:

- 시장가격의 도입과 함께 시장가격의 적용범위를 점차 확대한다.

- 제한된 지역에 농민시장(장마당)을 확대한 ‘자유시장’을 개설하고, 시장에서 거래할 수 있는 품목의 수를 점차 확대한다.
  - 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리시켜 별도의 상업은행을 설립하며, 기업에 대한 자금대출업무를 활성화시킨다.
- 소유제도의 다양화:
- 농촌에 전면적으로 가족청부제를 도입한다.
  - 일정한 규모의 생산수단을 포함하여 개인적 소유의 범위를 확대 허용한다.
  - 지방을 중심으로 협동경리 기업의 설립을 적극적으로 유도한다.
- 정책결정권의 분권화 확대:
- 기업에 대한 계획지표의 수를 축소하여 효율성을 평가할 수 있는 질적 지표를 중심으로 계획지표를 개선한다.
  - 생산·판매에 대한 국영기업의 자율성을 최대한 보장하며, 관리책임자 중심의 경영방식으로 전환한다.
  - 기업의 계획량을 초과한 생산량에 대해서는 시장에서의 거래를 허용한다.

경제분야의 전면적인 개혁작업을 통한 시장기구의 도입이 점진적으로 추진된다고 하더라도 북한경제에 주는 충격과 혼란은 적지 않을 것인 바, 정부가 이를 성공적으로 관리한다는 것은 매우 중요하면서 동시에 어려운 과제가 될 것이다. 새로운 환경에 적응한다는 것은 일상적이고 수동적인 업무에 익숙해져 있던 정부관리들과 기업관리자들에게 사고와 업무방식에 있어서 엄청난 변신을 요구하는 것이기 때문이다. 이들의 관리와 적응능력이 뒷받침되지 않을 경우, 개혁작업은 실패할 수밖에 없어 정보안보에 대한 믿음과 추가적인 개혁·개방정책

의 필요성에 대한 공감대가 형성되지 않을 것이며, 결국 다음 단계로의 전환작업을 추진할 수 있는 환경을 조성할 수 없게 될 것이다. 따라서 다음 단계로의 진전은 기본적으로 이들의 관리능력과 적응능력에 좌우될 것이다.

(3) 3단계: 전면적 대외개방과 체제전환 준비(‘북한식 사회주의 시장경제’ 도입)

경제개혁의 성과가 가시화되면서 북한체제의 유연성이 확대되고, 체제를 지탱하고 있는 기본전략이 변화할 수 있는 환경이 조성되는 경우, 북한은 주체사상의 재해석과 새로운 노선 제시를 통하여 전면적 대외개방과 개혁의 가속화를 위한 준비작업을 본격적으로 추진하게 될 것이다. 그러나 현 체제 하에서 이 단계로의 진입 가능성은 매우 낮다.

○ 전면적 대외개방 추진:

- 외국기업 설립과 관련하여 지역적 제한 조치를 철폐하고, 생산·판매에 대한 제한은 최소화하며 노무관리를 포함한 경영활동에 대하여 자율성을 최대한 보장한다.
- 생산기업의 자유로운 대외무역활동을 허용한다.
- 환율의 현실화를 추진하며, 일정한도 내에서 기업의 외환보유를 허용한다.

○ 시장경제 도입:

- 전략물자를 제외한 생산재의 시장거래를 전면적으로 허용한다.
- 농민들에게 토지의 장기 경작권을 불허한다.
- 시장가격의 비중을 확대함으로써 계획가격의 비중을 최소화한다.

- 전문 금융기관의 확대 및 서비스의 다양화를 통하여 화폐·금융부문의 인프라를 구축한다.
- 정책결정권의 분권화 가속:
  - 국영기업의 소유권과 경영권을 분리한다.
  - 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 범위 내에서 노동자에 대한 해고권한을 부여한다.

대외개방을 전면적으로 확대하고 경제개혁을 가속화할 경우 경제적 자유가 확대될 것이며, 이는 점차 정치적·사회적 자유에 대한 요구로 전환될 것이다. 그러나 정치적 자유의 허용은 현 체제의 한계를 넘어선 것이라고 할 수 있기 때문에 정부와 주민들 간의 알력이 확산될 것이며, 이러한 현상이 지속되면 새로운 정치세력의 등장 가능성을 배제할 수 없게 된다. 다시 말해 이 단계는 현 체제의 한계를 상당부분 넘어선 것이라고 할 수 있다.

#### (4) 4단계: 체제전환(시장경제체제 구축)

체제전환작업은 새로운 정치세력의 등장을 의미한다고 할 수 있으며, 새 정권은 주민들의 요구로 보다 급진적인 개혁·개방정책을 추진하게 될 것으로 보인다. 이들의 시도는 주변국가의 지원을 어느 정도나 받아낼 수 있느냐에 우선적으로 그 성과가 결정될 것이나, 정치적인 대체세력으로 자리를 잡고 개혁·개방정책을 성공적으로 추진할 가능성은 그리 크지 않다고 할 수 있다. 주변국에 대한 의존도가 큰 데

다가 주민들의 요구가 폭발하게 됨으로써 새로운 정치세력이 이를 충족시키기가 쉽지 않을 것이기 때문이다.

따라서 이 경우 체제의 붕괴 가능성이 높다고 할 수 있다. 결국 북한의 실질적인 체제전환 작업은 남한의 몫으로 넘겨질 가능성이 크다고 할 수 있는 것이다.

<표 4-2> 북한의 단계별 개혁·개방 추진 시나리오

단계별	특징	기본 추진 방향	주요 변수
1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외개방 확대와 실험적 개혁 실시</li> <li>○ 장기적 청사진 없이 정책수단 변화 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외개방 확대를 통한 외부 자금·기술 도입에 중점</li> <li>○ 체제내부의 개혁 최소화</li> <li>○ 식량과 생활품 증산에 대한 투자 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국과의 관계 개선</li> <li>○ 개방의 부작용 및 성과에 대한 내부 평가</li> </ul>
↓			
2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개혁조치의 확대 (북한식 '사회주의 시장경제론' 도입)</li> <li>○ 개혁확대에 필요한 새로운 논리 제시 (전술의 변화시도)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전면적인 시장요소 도입을 위한 기초 작업 추진</li> <li>○ 소유제도의 다양화</li> <li>○ 정책결정권의 분권화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국·일본과의 국교 수립 및 일본으로부터 배상금 확보</li> <li>○ 개혁의 단기적 성과와 운영상의 문제점 해결 능력</li> </ul>
↓			
3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전면적 대외개방과 개혁작업 추진 (체제전환 준비)</li> <li>○ 주체사상의 재해석과 새로운 노선 제시 (전략의 변화시도)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외개방의 전면확대</li> <li>○ 계획기능을 시장기능으로 대체</li> <li>○ 국영기업의 비중 축소 및 개혁 작업 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개혁·개방정책 노선에 대한 지도부의 합의 도출</li> <li>○ 정치적 자유 확대에 대한 국민들의 요구 증폭</li> </ul>
↓			
4단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 체제전환 추진</li> <li>○ 시장경제체제로의 이행 선언 (국가목표의 수정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치분야의 개혁작업 추진</li> <li>○ 현 체제의 적응·소화 능력 초과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 정치 세력 대두 가능성</li> </ul>

## V. 결론: 대북 경제협력정책에 대한 시사점

우리가 북한과의 경제협력을 확대하기 위한 정책을 추진할 경우, 북한의 개혁·개방에 대한 거부감이 아직 강하게 표출되고 있는 현실과 그 거부감의 주요 원천이 남한이라는 사실을 고려하여야 할 것이다. 따라서 바람직한 대북 경제협력정책은 북한의 개혁·개방작업을 직·간접적으로 지원하되, 초기에는 간접적인 방식을 중심으로 하여 북한을 불필요하게 자극하지 않도록 배려할 필요가 있으며, 북한의 개혁·개방작업이 보다 구체적으로 추진되고 어느 정도 성숙단계에 접어들었을 때 직접적인 지원 방안을 강구해야 할 것이다.

### 1. 국민의 정부 대북 경제협력정책에 대한 평가

현 정부가 제시하고 있는 남북경협의 목표는 남북경제공동체의 건설이라고 할 수 있다. 이를 통하여 남북간 경제적 격차를 줄이면서 북한의 경제회복과 주민들의 삶의 질 향상을 도와주고, 궁극적으로는 통일국가를 이룩할 수 있는 실질적 기반을 구축하자는 것이다. 또한 추진방향으로 설정하고 있는 것은, 남북관계 상황변화에 연계하지 않고 남북간 경제교류협력을 지속적으로 추진한다는 정경분리원칙 하에서 다양한 남북경제교류협력사업의 폭과 심도를 지속적으로 확대해 나가겠다는 것이라고 할 수 있다. 이를 통해서 북한경제의 남한경제에 대한 의존성을 제고함과 동시에 시장경제체제로의 변화를 유도하겠다는 것이다. 구체적인 내용을 살펴보면, ① 남북간 상품교역 확대, ② 다양한 분야에서의 경제협력사업 활성화, ③ 기반시설의 연결 및 확충, ④ 제도적 기반 구축 등이 있다.

국민의 정부가 추진한 대북 경제협력정책의 목표와 추진방향에 대

해서도 이론의 여지가 있지만, 가장 큰 문제는 정책수단의 단순성과 제한성이라고 할 수 있다. 북한과의 경협 확대를 통하여 실질적인 협력관계로 발전해 나가기 위해서는 먼저 북측이 원하는 것을 줄 수 있는 정치·경제적 능력이 준비되어 있어야 하며, 이를 효율적으로 관리할 수 있어야 하는데, 현실은 여러 측면에서 충분하지 못했던 것이다. 국내정치의 한계를 뛰어 넘지 못했을 뿐만 아니라 미국의 입김에서 자유스럽지 못했고, 정부 내에서도 체계적인 의견 수렴 및 대안 마련 작업에 성공하지 못한 실정이다.

따라서 달라진 국내외 정치상황과, 이에 따른 북한의 정책 수정 가능성에 대한 검토 작업이 필요하고, 이를 기초로 효율적인 남북경협 방향 및 정책 수단은 무엇일지에 대한 고민이 요구된다. 북한의 정책 방향과는 상관없이 우리는 기존의 방식을 고수하겠다는 식의 ‘마이웨이’만을 고집하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 따라서 주어진 여건 하에서 우리의 대북 경제정책 수단을 다양화할 수 있는 방법과, 이를 북한의 정책방향과 연계시켜 나가는 방안이 강구되어야 할 것이다. 다시 말해, 남북경제공동체 건설이라는 우리의 대북 경제정책 목표를 달성하기 위한 다양하고 효과적인 정책수단을 모색하되, 북한의 대내외 정치·경제정책 추진방향에 따라서 전술적 조정작업이 가능하도록 신축성을 확보할 필요가 있다.

## 2. 대북 경제협력정책의 목표

남북경협을 통해서 이룩하고자 하는 우리의 최종 목표는 결국 경제분야에서의 통합이 될 것이며, 이러한 목표의 실현은 북한의 개혁·개방의 진척 여부에 가장 많은 영향을 받게 될 것이다. 따라서 남북경협을 통해서 추구해야 할 당면 목표는 북한의 개혁·개방(변화)의 확대

를 위한 환경 조성을 통하여 개혁·개방수준을 한 단계 진척시키는 것이 되어야 한다. 이를 위해서 정부의 대북 경제정책의 목표를 보다 구체적으로 세분화할 필요가 있다.

북한이 현상유지적 태도를 고수하는 경우, 북한은 남한과의 경험에서 자신이 필요로 하는 분야에 관하여 선별적으로 응하고 경제적 실리 획득에 주된 관심을 보일 것으로 예상된다. 이 경우, 우리가 경제지원과 경험을 통해서 지향해야 할 당면 목표는 북한 지도부의 변화에 대한 우려감을 완화시키면서, 그들에게 변화를 준비시키는 것이어야 할 것이다.

북한이 경제특구 지정 등을 통하여 제한적인 대외개방을 시도할 경우, 경제특구는 북한의 개혁·개방의 실험장이자 학습장이 될 것이다. 이 때에는 북한에게 단기적으로 가시적인 성과를 보장해 주는 적극적인 정책을 추진함으로써 정권의 정통성 유지에 대한 부담감을 극복할 수 있도록 배려해야 할 것이다. 즉, 우리의 경험 목표는 북한의 실험이 성공할 수 있도록 최대한 지원을 하되, 이 과정에서 북한의 관리와 주민들이 개혁·개방의 필요성을 자연스럽게 체득할 수 있도록 하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

북한이 개혁·개방 작업에 보다 적극적으로 나설 경우, 우리의 주된 관심사는 북한의 기간산업 복구, 산업구조 개편 등 경제력 회복 작업과 체제전환 작업의 성공적인 추진이 될 것이다. 따라서 남북경협을 통한 우리의 목표는 북한의 이러한 노력을 어떻게 촉진시키고 효과적으로 지원할 것인가가 되어야 할 것이다.

### 3. 정책의 추진 방향

북한이 현상유지적 태도를 고수하여, 북한 지도부의 변화에 대한

우려감을 완화시키면서, 그들에게 변화를 준비시키는 것이 우리의 당면 목표가 될 경우, 우리의 경험은 남북간의 접촉면 확대에 일차적인 의의를 둘 필요가 있으며, 북한의 경제난 해결에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 최대한 노력함으로써 남북한간에 신뢰를 구축하는 데 주력해야 한다. 다만, 이 과정에서 북측이 약속한 사항은 반드시 지키도록 하고 이를 위반했을 경우 분명한 대가를 치르도록 함으로써 북한에게 최소한의 규칙을 지키도록 강요할 필요가 있다. 이 경우 대북 사업은 북한의 인적 자원을 활용하는 소규모 사업에 치중하도록 유도하고, 정부의 기업에 대한 직접적인 지원은 자제할 필요가 있다. 또한 정부 차원의 대규모 협력사업은 장기적인 관점에서 추진은 하되 서두를 필요가 없으며, 정부는 제도적 장치 마련에 주력하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 경제적 지원도 가능한 한 민간단체를 적극적으로 배려·활용하여 그들의 활동 반경을 확대하도록 지원하는 것이 요구된다. 다만 식량지원에서도 민간단체와 공동으로 '대북지원운동'을 전개하는 방안도 강구할 필요가 있다.

북한이 경제특구 지정 등을 통하여 제한적인 대외개방을 시도할 경우, 남북경협은 북한측에게 실질적인 수익을 보장해 주고 이를 통해서 북한이 대외개방을 확대해 나갈 수 있도록 유도할 필요가 있다. 정부는 가능한 많은 기업들이 참여할 수 있도록 재정적·제도적 지원을 확대하고, 정부가 사회기반시설 건설 작업에 참여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위한 선결과제로 정부는 경제특구가 명실상부한 개혁·개방의 실험장이자 교육장이 될 수 있도록 북측에 법적·제도적 여건 마련을 강력하게 요구해야 할 것이다. 이 경우, 개성공단과 금강산관광특구의 설치가 예상되는데 무엇보다도 투자 관련 협정과 육로연결 및 자유 통행 보장, 그리고 통신과 관련한 협정이 이루어져야 할 것이다.

북한이 개혁·개방 작업에 보다 적극적으로 나설 경우, 남북경협을 통하여 북한의 개혁작업을 가속화하고 그 과정에서 나타날 것으로 예상되는 문제점들을 최소화시키기 위한 노력이 필요하다. 합영·합작사업에 대대적으로 진출할 수 있도록 기업들에 대한 지원을 확대하고 북한기업의 민영화작업을 촉진시키며, 특히 북한주민들의 생필품을 생산하는 경공업분야와 금융·보험·유통 등 각종 서비스분야에 대한 진출을 독려하는 것이 바람직할 것이다. 또한 정부는 북한지역의 인프라를 확충·개선하는 사업을 민간기업과 공동으로 추진하고, 북한지역의 개발에 필요한 재원을 국제금융기구를 통하여 조달하는 일에 관심을 가져야 할 것이다.

#### 4. 정책 추진 방안

북한이 현상유지적 태도를 고수할 경우, 중요한 것은 북한의 변화를 유도하고 남북간에 신뢰를 구축하기 위한 방편으로 부정적인(단호한) 수단의 사용도 적절하게 강구할 필요가 있다는 것이다. 경제적 지원은 신축적 상호주의 원칙에 입각하여 추진하되 제도적 장치 마련 및 이산가족 상봉과 연계시키는 것이 필요하며, 북한의 약속 불이행 시에는 대북 사업에 대한 투자 및 경제적 지원을 연기시키는 방법과 함께 이에 따른 손실을 보험 등을 통하여 보전하는 방안을 강구할 필요가 있다.

이와 함께 북한에서 사업을 하는 데 필요한 정보를 제공하고 자문을 해주는 서비스기관을 설치하여 대북 사업에서의 시행착오를 최소화시켜야 할 것이다. 또한 경제지원에 있어서도 민간단체의 역할을 강화함으로써 접촉면을 늘리는 노력을 기울이되, 가능하면 다양한 성격의 단체가 참여할 수 있도록 매칭펀드(matching fund) 형식 등을

통한 지원을 확대할 필요가 있다. 학술·문화교류의 활성화를 위한 지원 방안도 마련되어야 할 것인 바, 특히 학술회의의 경우 중국이나 베트남 등지를 회의 장소로 활용함으로써 북측인사들의 현장학습을 통한 인식전환을 유도하는 것도 중요할 것이다.

북한이 경제특구 지정 등을 통하여 제한적인 대외개방을 시도할 경우, 경험의 수익성 제고를 위한 제도적 지원 체제를 구축하는 데 주력하여야 할 것이다. 특히, 세제·금융상의 혜택을 부여하고, 정부내 이들 사업에 대한 지원을 전담하는 창구를 개설하여 체계적·종합적으로 관리할 필요가 있다. 이를 통하여 특구내 기업 활동의 여건 개선과 관련한 문제를 북한측과 협의하는 문제를 총괄할 수도 있을 것이다. 또한 정부는 북한측과 경험의 활성화와 북한의 지속적인 개혁·개방에 필요하다고 판단되는 제도적 장치 마련을 위한 작업에 주력하면서, 이 부문의 실적과 연계하여 대규모 개발자금의 지원 및 사업 참여를 추진할 필요가 있다. 이 외에 북한인사들에 대한 시장경제 학습 및 기술 관련 교육을 강화시켜야 할 것인 바, 직·간접적인 방법을 다양하게 구사하는 것이 중요할 것이다.

북한이 개혁·개방 작업에 보다 적극적으로 나설 경우, 가장 중요한 과제는 북한과의 경험 확대에 필요한 남한 내 법적·제도적 제약조건을 제거하여 실질적인 경제공동체 건설을 위한 환경을 조성하는 작업이 될 것이다. 동시에 북한 개발사업을 위해 필요한 막대한 자금을 국제사회를 통해서 조달하기 위한 외교적 노력을 확대해야 하며, 이 과정에서 기업가·전문가 집단을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

## 5. 정책적 고려 사항

그러나 이상에서 제기된 정책 목표와 정책 방향 및 정책 수단을 적

절하게 연계시키는 문제는 그리 간단하지 않다. 먼저 정책의 방향 설정 및 수단의 선택이 남북한의 국내외 정치·경제적인 상황에 영향을 받을 수밖에 없다는 점과 북한이 특정 정책을 추진하는 경우에도 다음 단계로의 전환에 대비하거나 이를 유도하기 위한 고려도 필요하다는 점 때문이다. 또한 정책의 성격을 규정하거나 변화 움직임을 평가하는 데 있어서 판단 기준의 문제와 그것의 적합성 문제 등도 고민해야 할 부분이다.

또 다른 문제는 경험에 참여하는 기업의 목표가 기본적으로 정부와는 다를 수밖에 없다는 점이다. 따라서 정부의 정책이 실효성을 거두기 위해서는 기업 및 전문가들과의 협의를 거쳐서 장기적인 종합계획을 수립하여, 기업에게 분명한 방향성을 제시해 줌으로써 자신들의 역할을 스스로 찾아가도록 유도할 필요가 있다. 이 과정에서 정부는 기업이 수익성 추구라는 기본 속성에 충실할 수 있도록 최대한 자율성을 보장해 줌과 동시에 결과에 따른 책임을 스스로 질 수 있도록 해야 한다. 즉, 종합적인 계획 하에서 대북경협 가이드라인을 제시할 필요가 있다는 것이다.

남북경협의 효율적인 추진을 위해 중요한 것은 남북한 경제공동체 건설을 위한 단계별 종합계획을 수립하고, 변화한 상황에 맞추어 이를 주기적으로 보강·재조정하는 노력이 필요하다는 점이다. 이를 위한 연구자·학자·기업인·정부측 관계자 등을 포괄한 범정부적 협의기구를 구성, 운영할 필요가 있다. 2000년 초, 대통령의 경제공동체 건설 구상이 발표되면서 구성되었던 연구기관협의회를 확대 개편하여 활용하는 것도 가능할 것으로 판단된다.

이 밖에 미국과의 관계를 중심으로 우방국 및 중국과 러시아와의 협력체계를 강화하는 작업도 매우 중요하다. 물론 민족적 주체성을 확보하는 일도 과소평가되어서는 안 되겠으나 우리가 추구하는 목표

는 냉혹한 현실을 극복해야 달성할 수 있기 때문이다. 특히 미국과의 관계를 협조적인 상태로 유지시켜 나가는 일은 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 현재 세계경제와 정치부문에 있어서 초강력 파워를 과시하고 있는 미국의 협력을 얻어 내지 못한다면 우리의 노력은 한계에 부딪힐 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 북한의 전향적인 변화 노력을 촉구하고자 한다. 북한이 당면한 어려움은 임기응변으로 해결될 수 있는 것은 아니고, 주변국들은 자신들의 이해관계에 따라 도와주고 있을 뿐이며 언제까지 도와주지는 않을 것이라는 점을 북한당국은 분명하게 인식해야 한다. 따라서 스스로 변화하지 않을 경우 세계사의 급류에 익사할 수도 있음을 깨닫고 환골탈태하는 모습을 보여주어야 할 것이다. 북한당국이 희망하고, 노력하고 있는 외국기업들의 투자 유치도 투자여건이 개선되지 않는다면 공염불에 지나지 않을 것이다. 특히 비효율적인 행정·관리체제의 경직성을 개선하는 작업이 이루어지지 않은 상태에서 외국투자의 확대는 기대하기 힘들 것이기 때문에 국내적으로는 과감한 개혁프로그램을 실시하여 체제의 비효율을 제거하는 작업에 우선적으로 노력해야 할 것이다. 동시에 열악한 산업인프라의 개선을 위한 투자가 증대되어야 할 것인 바, 이를 위한 외국의 자금 도입 및 투자를 확보하기 위해서는 구체적인 개혁과 대외개방 추진 계획을 제시하고 이를 성실하게 실천하는 모습을 보여 주어야 한다. 또한 현재로서는 북·미관계와 남북관계의 개선을 통하여 한반도의 긴장을 제거하는 것만큼 중요한 것은 없다는 사실을 깨닫고, 보다 적극적으로 미국 및 남한과의 대화에 임해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김상겸. 『북한의 교역현황과 대외경제정책』. 서울: 대외경제정책연구원, 1994.
- 김성철 외. 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『국제기구를 통한 남북협력 증진 방안』. 서울: 통일연구원, 정책건의서 2001-28, 2001.
- 김춘송. 『중국식 경제개혁』. 서울: 민지사, 1992.
- 박정동. 『북한의 경제개발전략에 대한 일고찰』. 서울: 한국개발연구원, 2000.
- 박제훈. 『소련 경제개혁의 현황과 전망』. 서울: 산업연구원, 1986.
- 서재진 외. 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 신지호. 『북한의 ‘개혁·개방’: 과거·현황·전망』. 서울: 한울아카데미, 2000.
- 안병준. 『중국현대화의 정치경제학』. 서울: 박영사, 1992.
- 양운철 편. 『사회주의 경제체제의 전환: 러시아, 동유럽, 북한』. 경기도: 세종연구소, 1999.
- 오승렬. 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』. 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 윤원호 역. 『중국 공업화의 경제전략』. 서울: 도서출판 해남, 1998.

- 임강택. 『북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 정여천. 『동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 정형근. 『체제전환의 경제학』. 서울: 청암미디어, 2001.
- 조명철. 『북한 가격정책의 현황과 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 1996.
- 조명철·홍익표. 『중구·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조한범. 『중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 최수영. 『북한의 제2경제』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 한국비교경제학회 편. 『비교경제체제론』. 서울: 박영사, 1997.
- Adam, Jan. *Why did the Socialist System Collapse in Central and Eastern European Countries?* New York: St. Martin's Press, Inc., 1996.
- Brzezinski, Z. *The Grand Failure, The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century.* New York: Carles Scribner's Sons, 1989.
- Gregory, Paul R. and Stuart, Robert C. *Soviet Economic Structure and Performance.* New York: Harper Collins Publishers, Inc. 1990.
- Hayek, F. A. *The Fatal Conceit, the Errors of Socialism* (Collected Works). Vol. 1. Chicago: University Press, 1989.

- Kim, Ilpyong J. and Zacek, Jane Shapiro. *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives*. New York: A Washington Institute Press Book, 1991.
- Kornai, János. *The Socialist System: the Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Lavigne, Marie. *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy*. New York: St. Martin's Press, Inc. 1999.
- Mises, L. Von. "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth." in Hayek, F. A. *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge & Kegan Paul, 1963.
- Murrell, P. "What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?," *Post Soviet Affairs*. Vol. 9, No. 2 (1993).
- Petrakov, N. "The Socialist Idea and the Economic Failure of Real Socialism," *Problems of Economic Transition*. June 1993.
- Staniszki, J. *The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe, The Polish Experience*. Berkeley: University of California Press, 1991.
- Szelényi, I. *Új osztály, állam, politika*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1990.
- Therborn, G. "The Life and Times of Socialism." *New Left*

*Review*. No. 194 (1992).

Weitzman, M. "Soviet Postwar Growth and Capital-Labor Substitution." *American Economic Review*. Vol. 60, No. 4 (Sep. 1970).

## 2. 논 문

고성윤. "최근 북한 정세와 우리 군의 안보태세."

[army.go.kr/jikum/ji-3/232/41.htm](http://army.go.kr/jikum/ji-3/232/41.htm).

고유환. "북한의 선군(先軍)정치와 중국의 선부론(先富論)."

[dapis.go.kr/journal/200109/j39.html](http://dapis.go.kr/journal/200109/j39.html).

권영복. "북한의 무역조직 개편과 시사점." 『통일경제』. 1999년 7월 호.

김순재. "지방경제에 대한 당적지도를 강화하는 것은 경제를 발전시켜 사회주의강성대국을 건설하기 위한 필수적요구." 『경제연구』. 2000년 4호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 2000.

김일성. "일원화계획화체계를 더욱 심화발전시키기 위하여(계획부문일군협의회에서 한 연설, 1969.7.2)." 『김일성저작집』 24권. 평양: 조선로동당출판사, 1983.

\_\_\_\_\_. "사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여 (1990.4.4)." 『김일성저작집』 42권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.

\_\_\_\_\_. "스웨리에 공산주의자로동당 위원장과 한 담화 (1992.6.29)." 『김일성저작집』 43권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

\_\_\_\_\_. "현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여

- (1992.12.14).” 『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_. “사회주의농촌체제의 기치높이 농촌문제의 중국적 해결을 위하여(전국농업대회에 보낸 서한, 1994.2.24).” 『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_. “우리 나라 사회주의는 주체의 사회주의이다(세계 여러 나라 전직 국가 및 정부 수반, 정치인들의 평양방문단 성원들과 한 담화, 1994.4.16).” 『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 리신희. “새로운 무역체제의 본질적특징과 그 우월성.” 『경제연구』. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1992.
- 박금옥. “소유 《다양화》와 반인민적자본주의 시장경제의 복귀.” 『경제연구』. 2001년 3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2001.
- 박성호. “새로운 국가예산 수납체제의 특징과 우월성.” 『경제연구』. 2000년 4호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 박형중. “북한 경제체제의 변화와 개혁.” 『통일연구논총』. 제7권 2호, 1998.
- 이승희. “소련의 개혁정치와 대외정책.” 김달중 외. 『소련의 개혁정치』. 서울: 법문사, 1991.
- 이창재. “대소경제협력에 관한 기본전략 모색.” 대외경제정책연구원 편. 『소련·중국 및 동구의 변화와 대응』. 서울: 대외경제정책연구원, 1990.
- 임강택. “북한의 대외 경제 협력 특성과 전망.” 『통일경제』. 2001년 11·12호.
- \_\_\_\_\_. “베를린선언 이후 남북경협 의 성과와 과제.” 『베를린선언과 남북관계』. 통일연구원. 제39회 국내학술회의 발표논문집.

2001.

조강일. “무역제일주의방침은 사회주의경제건설에서 일대양양을 일으키게 하는 혁명적방침.” 『경제연구』. 2000년 2호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1994.

최영옥. “경제사업에 대한 국가의 중앙집권적통일적지도를 강화하는 것은 강성대국건설의 중요한 요구.” 『경제연구』. 2000년 4호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 2000.

통일부. 『남북 정상회담 이후 북한의 변화』. 2001.6.1.

### 3. 기 타

국내 주요 일간지.

『로동신문』.

대한무역진흥공사. 『북한뉴스레터』. 각월호.

한국개발연구원. 『북한경제지표집』. 1996.

통계청. 『남북한 경제사회상 비교』. 2000. 12.

한국개발연구원. 『KDI북한경제리뷰』. 각월호.

『경제사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.

『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사, 1995.

『조선중앙연감』. 평양: 조선중앙통신사, 각년호.

CIA and Defence Intelligence Agency. *The Soviet Economy in 1988: Gorbachev Changes Course*. Paper presented to the National Security Economic Subcommittee of the Joint Economic Committee, Congress of the United State, April 14, 1989.