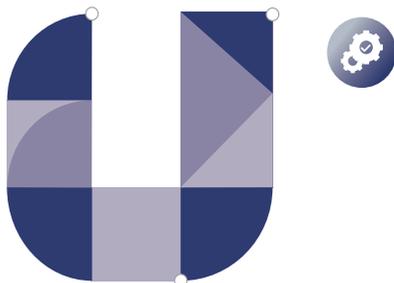


북한발전모델과 한반도 컨센서스



이재영 | 강채연 | 김 정 | 김신규
성동기 | 임해용 | 최명욱 | 최지은





북한발전모델과 한반도 컨센서스



연구책임자

이재영 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자

강채연 (성균관대학교 글로벌미래전략연구소 책임연구원)

김정 (북한대학원대학교 부교수)

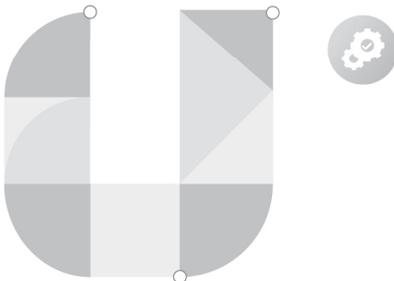
김신규 (한국외국어대학교 동유럽발칸연구소 전임연구원)

성동기 (인하대학교 조교수)

임해용 (제주평화연구원 부연구위원)

최명욱 (중국 산둥대학교 한반도연구센터 부주임)

최지은 (서울대학교 겸임교수)



북한발전모델과 한반도 컨센서스

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(3/5년차)

북한발전모델과 한반도 평화

KINU 연구총서 21-26

발행일	2021년 12월 30일
저자	이재영, 강재연, 김정, 김신규, 성동기, 임해용, 최명욱, 최지은
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
I S B N	979-11-6589-084-1 93340
가격	23,000원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



북한발전모델과 한반도 컨센서스



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	15
I. 서론 이재영	27
1. 연구목적 및 필요성	29
2. 연구의 분석 틀과 내용	34
3. 북한발전모델의 주체와 북한의 수용 가능성, 국제협력 전망	37
II. 북한 (저)발전의 정치경제: 이론적 고찰과 경험적 관측 김정	41
1. 서론	43
2. 이론적 고찰: 제도 변화 공진론과 합리적 선택 제도론	44
3. 경험적 관측: 탈사회주의 체제이행국 비교	53
4. 결론	80
III. 중국의 점진적 개혁과 국가-시장 공진 이재영·최명욱	83
1. 중국의 국가-시장 관계 변화와 경제성장	87
2. 중국의 국가-시장 공진 발전모델과 중국 경제발전의 정치적 요인	94

3. 시장형성단계 농업개혁과 소유권개혁	155
4. 시장확장단계 행정개혁과 산업정책: 국가 관료와 시장행위자들의 인센티브 구축	184
5. 시장보존단계 공급 측면 제도화: 국가 관료제의 전문화, 사적 소유권 확립, 사법제도 도입	241
6. 중국발전모델과 베이징 컨센서스의 교훈	248

IV. 동유럽과 중앙아시아의 급진적 개혁과 전환기 침체

| 김신규·성동기

1. 동유럽과 중앙아시아의 체제 전환과 농업소유권개혁	260
2. 동유럽과 중앙아시아의 국가 주도 거버넌스 구축	290
3. 동유럽과 중앙아시아의 공식제도와 비공식제도, 국가 관료제의 전문화, 사적소유권 확립, 사법제도 도입	315
4. 동유럽과 중앙아시아의 체제 전환과 워싱턴 컨센서스의 교훈	336

V. 지속가능한 북한발전모델과 새로운 북한개발

컨센서스 | 임해용·최지은

1. 기존 컨센서스의 북한 적용 한계와 새로운 제안의 모색	357
2. 한반도 컨센서스의 국제안보협력 프로그램: 평화유지와 남북한 통합비용축소를 위한 협력적 위협감소(CTR)	368

3. 한반도 컨센서스의 국제경제협력 참고 사례: 사이프러스의 통일협상	382
4. 소결	410

VI. 북한의 국가-시장 공진과 적정수준의 거버넌스

모색 강채연	415
1. 아래로부터의 시장화와 국영부문 개혁	421
2. 시장형성단계 북한의 악한 정치-행정 제도	430
3. 북한의 시장확장단계 행정개혁과 산업정책	452
4. 북한의 적정 수준의(Good Enough) 거버넌스 모색	473

VII. 결론 및 요약: 북한의 국가-시장 공진과 한반도

컨센서스 이재영	493
1. 국가-시장 공진이론과 북한의 장기적 저발전 원인	495
2. 중국의 국가-시장 공진이 북한발전에 주는 함의	497
3. 동유럽과 중앙아시아의 전환기 침체가 북한발전에 주는 함의 ...	499
4. 베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스의 한계와 새로운 컨센서스 ..	502
5. 한반도 컨센서스의 국제 안보·경제 협력: CTR과 사이프러스의 통일 협상 사례	504

6. 북한의 국가-시장 공진과 적정 수준 거버넌스 모색	508
참고문헌	511
최근 발간자료 안내	543

표 차례

〈표 II-1〉 탈사회주의 체제이행국 경제실적 관련 가설 검증 및 반증 사례	79
〈표 III-1〉 중국의 정부-기업 관계 네 가지 유형	139
〈표 III-2〉 덩샤오핑 시대의 이중 정치 구조	152
〈표 III-3〉 중국 개혁개방 이후 정부기구 개혁과정(4회)	190
〈표 IV-1〉 2021년 세계 경제자유지수(Economic Freedom) 순위	258
〈표 IV-2〉 계획 경제 시기 동유럽의 경제성장률(1960~1988)	263
〈표 IV-3〉 CMEA와 유고슬라비아의 대외부채(총부채)	263
〈표 IV-4〉 동유럽 주요 국가의 1인당 GDP	264
〈표 IV-5〉 중부유럽 국가의 개혁 조치	268
〈표 IV-6〉 카자흐스탄의 시장경제체제 이행과 관련된 3단계 프로그램 주요 내용	270
〈표 IV-7〉 키르기스스탄 2단계 사유화 프로그램 주요 내용	273
〈표 IV-8〉 키르기스스탄 국유재산기금의 7가지 사유화 방법	274
〈표 IV-9〉 1990년대 카자흐스탄의 주요 경제실적(1992~1997)	278
〈표 IV-10〉 1991년 전년 대비 수출규모 증감	280
〈표 IV-11〉 카자흐스탄의 1인당 GDP 성장률(1991~1995)	282
〈표 IV-12〉 카자흐스탄의 구매율 기준 실질 1인당 GDP(1991~1995)	282
〈표 IV-13〉 키르기스스탄의 1인당 GDP 성장률(1991~1995)	283
〈표 IV-14〉 키르기스스탄의 구매율 기준 실질 1인당 GDP(1991~1995)	283
〈표 IV-15〉 키르기스스탄 정부의 농지개혁과 사유화 조치	289

〈표 IV-16〉 동유럽 주요국가의 인플레이션	292
〈표 IV-17〉 동유럽 각국의 예산 균형	296
〈표 IV-18〉 동유럽의 사유화 방법	298
〈표 IV-19〉 동유럽 주요국의 실업률	302
〈표 IV-20〉 산업별 GDP 구성 비율(1990년)	306
〈표 IV-21〉 동유럽 주요 국가의 분야별 고용률 변화	307
〈표 IV-22〉 1997에 공포된 행정개혁과 관련된 대통령령	309
〈표 IV-23〉 「카자흐스탄 행정시스템 현대화 조치」의 주요 내용	309
〈표 IV-24〉 카자흐스탄의 전자정부 프로그램	326
〈표 IV-25〉 GDP와 고용에서 사적 영역 비율	330
〈표 IV-26〉 동유럽 주요국의 이행지수	337
〈표 IV-27〉 우즈베키스탄의 1인당 GDP 성장률(1991~1995)	343
〈표 IV-28〉 우즈베키스탄의 구매율 기준 실질 1인당 GDP(1991~1995) ..	344
〈표 IV-29〉 1994~1998년 GDP 대비 FDI 순유입	345
〈표 IV-30〉 우즈베키스탄의 주요 전략 광물	346
〈표 V-1〉 미국의 대북 경제제재 해제 프로세스	370
〈표 V-2〉 국제사회 핵 포기 사례와 북한의 환경 비교	372
〈표 V-3〉 우크라이나 CTR 프로그램에 포함된 안전보장과 경제성장 인센티브	373
〈표 V-4〉 북한과 우크라이나(구소련 3국) 차이점	375

〈표 V-5〉 한반도 컨센서스와 CTR 연계	379
〈표 V-6〉 2014년 통일 협상 당시 EU 대비 남, 북 사이프러스 경제 규모 비교	385
〈표 VI-1〉 1998~1999년 당-행정 기관 조정 관련 내용 및 특징	433
〈표 VI-2〉 기업의 경영자율화조치 내용	438
〈표 VI-3〉 금융개혁의 필요성과 분권화 내용	441
〈표 VI-4〉 점진적 조세제도 도입 관련 법률제정과 특징	444
〈표 VI-5〉 기업-관료의 지대추구행위에 따른 부패유형	451
〈표 VI-6〉 북한의 3단계 국가-시장 공진에 따른 개혁과 평가	474
〈표 VI-7〉 경제발전5개년계획의 중심사상	482
〈표 VI-8〉 북한 사회경제부문 대표단 방문 및 상호교류 국가	489

그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 연구의 분석 틀	35
〈그림 Ⅱ-1〉 발전 보편적 범용 해법과 발전 단계별 전용 해법	46
〈그림 Ⅱ-2〉 국가 제도와 시장 제도의 공진	49
〈그림 Ⅱ-3〉 국가 개혁과 시장 개혁의 공진의 방향성	50
〈그림 Ⅱ-4〉 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 변화, 1지역	57
〈그림 Ⅱ-5〉 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 변화, 2지역	58
〈그림 Ⅱ-6〉 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 변화, 3지역	58
〈그림 Ⅱ-7〉 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 변화, 1지역	63
〈그림 Ⅱ-8〉 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 변화, 2지역	64
〈그림 Ⅱ-9〉 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 변화, 3지역	64
〈그림 Ⅱ-10〉 탈사회주의 체제이행국 국가 개혁 장기 변화, 1지역	70
〈그림 Ⅱ-11〉 탈사회주의 체제이행국 시장 개혁 장기 변화, 1지역	70
〈그림 Ⅱ-12〉 탈사회주의 체제이행국 국가 개혁 장기 변화, 2지역	71
〈그림 Ⅱ-13〉 탈사회주의 체제이행국 시장 개혁 장기 변화, 2지역	71
〈그림 Ⅱ-14〉 탈사회주의 체제이행국 국가 개혁 장기 변화, 3지역	72
〈그림 Ⅱ-15〉 탈사회주의 체제이행국 시장 개혁 장기 변화, 3지역	72
〈그림 Ⅱ-16〉 탈사회주의 체제이행국 지도체제 권력분포 장기 변화, 1지역 ·	77
〈그림 Ⅱ-17〉 탈사회주의 체제이행국 지도체제 권력분포 장기 변화, 2지역 ·	77
〈그림 Ⅲ-1〉 중국의 관료 제도 합리화(1975~2020)	90
〈그림 Ⅲ-2〉 중국의 관료 제도 합리화 국제 비교(1975~2020)	91

〈그림 Ⅲ-3〉 중국의 경제 제도 시장화(1995~2021)	92
〈그림 Ⅲ-4〉 중국의 경제 제도 시장화 국제 비교(1995~2021)	93
〈그림 Ⅲ-5〉 중국의 국가-시장 공진 국제 비교(1995년/2020년)	94
〈그림 Ⅲ-6〉 중국 시장화 총지수 변화 추세(2008~2016)	95
〈그림 Ⅲ-7〉 정부와 시장의 관계: 항목별 지수 변화	97
〈그림 Ⅲ-8〉 전체 정부지출이 GRP에서 차지하는 비중(각 성 평균치)	99
〈그림 Ⅲ-9〉 공공관리 및 사회조직 취업 인원 수 변화 추세	100
〈그림 Ⅲ-10〉 비국유경제 발전: 항목별 지수변화(2008~2016)	102
〈그림 Ⅲ-11〉 국유 및 국유지배 공업기업 주영업 수입과 그 비중 (2008~2016)	104
〈그림 Ⅲ-12〉 국유경제 고정자산 투자 및 그 비중(2008~2016)	105
〈그림 Ⅲ-13〉 도시 국유단위 취업 인원 수와 그 비중(2008~2016)	106
〈그림 Ⅲ-14〉 요소시장의 발전 정도: 항목별 지수 변화 추세(2008~2016) ..	109
〈그림 Ⅲ-15〉 금융업의 시장화: 금융업의 경쟁과 대출 분배 시장화 지수의 변화 추세(2008~2016)	111
〈그림 Ⅲ-16〉 인력 자원 공급 조건(2008~2016)	113
〈그림 Ⅲ-17〉 기술시장 거래액/전문기술 인원 수	114
〈그림 Ⅲ-18〉 시장 중개조직의 발전과 법치 환경(2008~2016)	115
〈그림 Ⅲ-19〉 전문 기술 인원수 대비 특허 비준 수(2008~2016)	118

〈그림 Ⅲ-20〉 중국 전국 역대 친밀, 청렴 지수의 변화(정부와 기업 관계와 GDP 증가율(%)의 관계)	130
〈그림 Ⅲ-21〉 중국 각 성 정부와 기업 관계 측정 결과(2000~2014년)	131
〈그림 Ⅳ-1〉 동유럽의 전환기 침체와 GDP 성장률(1989~1998년)	281
〈그림 Ⅳ-2〉 프리덤 하우스 정부 효율성(2013~2021)	318
〈그림 Ⅳ-3〉 중동부유럽 국가의 법치 지수	320
〈그림 Ⅳ-4〉 동유럽 주요국의 FDI 유입	331
〈그림 Ⅴ-1〉 북측의 실질 1인당 GDP	388
〈그림 Ⅴ-2〉 남측 대비 북측 실질 1인당 GDP	388
〈그림 Ⅴ-3〉 한국 국민 여론 통일 선호 vs 평화공존 선호	399
〈그림 Ⅴ-4〉 한국 국민들이 가지고 있는 북한에 대한 이미지의 변화 (2014~2020)	400
〈그림 Ⅵ-1〉 시장형성으로 본 북한 시장화의 단계	417
〈그림 Ⅵ-2〉 북한 엘리트들의 지대수취구조와 행위자네트워크 관계	450
〈그림 Ⅵ-3〉 「인민경제계획법」 개정에 따른 중앙-지방-기업 간 상호관계 변화	456
〈그림 Ⅵ-4〉 북한 산업부문별 경제성장률과 행정-경제 개혁의 관계	476

북한발전모델에 관한 기존 연구는 북한의 시장화, 민영화, 자유화, 민주화와 같은 체제 전환 목표와 경로를 제시하고 있다. 그러한 북한발전모델은 북한 현실을 볼 때 당장은 실현 가능성이 낮다. 그동안 북한 경제발전모델을 연구할 때 간과되었던 점은 바로 경제발전의 정치적 요인 혹은 정치적 변수이다. 특히 승리연합의 규모가 공공재 공급에 대한 유인과 국가와 시장의 누진적 공진에 영향을 미친다.

북한의 시장화, 경제개혁, 경제 정책 및 노선에 대한 연구는 양적·질적 성과가 있었으나, 비교 정치경제 제도 차원에서 다양한 북한발전모델을 논의하고 대안적 북한발전모델을 제시하는 연구가 필요하다. 특히 중국, 중앙아시아, 동유럽 등 체제 전환국들의 사례분석을 통해 북한 발전에 주는 함의를 도출하는 종합적이고 체계적인 비교 연구는 북한발전모델 연구에서 아주 중요하다. 새로운 북한발전모델 탐색을 위해 북한을 타국 사례와 비교할 때도 그 기준은 북한과 같은 후발 국가의 저발전이 지속되는 요인과 저발전 상태에서 탈출했던 대안적인 발전경로를 제시하는 것이다.

본 연구에서 제시하는 국가-시장 공진이론은 북한의 장기적인 저발전의 원인을 찾을 근거를 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 북한 저발전의 원인을 반드시 핵 문제나 대북제재만이라고 볼 수는 없다. 이를 해명하지 못하면 핵 문제가 해결되고 대북제재가 해소되더라도 결국 북한은 저발전 상태를 벗어나지 못할 것이다. 국가-시장 공진이론은 후발국의 발전단계를 시장형성(market-building)과 시장보존(market-preserving)단계로 구분하고, 각 단계에서 필요한 정치-행정적 제도복합체가 상이하다는 점에 착안한 분석 틀이다.

후진국의 경제이륙(take-off) 이전 시장형성단계에서는 다양한 형태의 ‘적응적 임기응변(adaptive improvisation)’을 통해 시장수요를 창

출하는 역할에 주목할 필요가 있다. 이는 경제이륙을 위한 시장형성단계에서 선진국에서 관측되는 국가 관료제의 전문화, 사적 소유권의 확립, 사법제도의 도입 등 시장을 관리하는 공급 측면 제도가 후진국에서 매우 불충분하다는 점에 주목하는 것이다.

중국 사례분석을 통해 중국 경제발전에 영향을 미치는 정치적 요인을 당정관계의 변화, 정부와 기업 관계에서 상호의존성과 친밀과 청렴의 동학, 중국 집단지도체제의 제도화에서 찾았다. 결국 중국이 개혁개방을 통해 국가-시장의 누진적 공진을 추진할 수 있었던 배경에는 바로 당정관계·정부와 기업의 관계·집단지도체제에서 분권화와 제도화를 통해 소수연합의 크기가 커지고 권력 집중 수준이 낮아진 정치적인 요인이 있었기 때문이다.

동유럽의 사례연구를 통해 법과 제도 구축의 중요성, 사유화 과정에서 외부로부터 자본유입의 중요성, 공공-민간 파트너십 형태와 같은 국가개입의 필요성을 강조한다. 중앙아시아 사례에서는 가격 자유화와 사유화 과정에서 지대추구 현상과 정경유착을 어떻게 개혁할 것인지의 문제, 전환기 침체를 극복할 수 있는 북한발전모델 개발의 필요성, 워싱턴 컨센서스의 한계를 직시하여 개별 국가의 초기 조건과 국제 환경에 맞는 북한발전모델 개발이 중요하다는 교훈을 제시할 것이다.

베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스가 개혁 내용보다 개혁 속도에 초점을 맞춘 반면, 새로운 컨센서스는 개혁의 주체와 대상, 개혁 초기 조건, 개혁의 방향 및 단계에 중점을 둘 것이다. 즉 개혁의 주체와 대상은 국가-시장 공진이고, 개혁의 방향은 누진적·상반적·역진적 가운데 누진적 개혁과 상반적 공진이 경제발전을 추동한다는 것이다. 마지막으로 서로 다른 개혁의 초기 조건과 단계별 맞춤형 전략의 중요성을 강조할 것이다. 특히 시장형성, 시장확장, 시장보존 단계에서 요구되는 전략과

개혁의 내용이 다르다는 점을 명심할 필요가 있다. 무엇보다도 누진적 공진을 시작할 수 있을 정도로 승리연합의 크기를 충분히 키우는 정치 개혁이 선행되어야 한다는 사실이다.

따라서 본 연구는 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 대안으로써 한반도 컨센서스를 제안할 것이다. 한반도 컨센서스는 북한의 발전과 한반도 평화를 연계하는 평화경제를 기본으로 하고, 남북한 통합비용을 축소함으로써 장기적으로 남북한 '하나의 시장', 한반도 경제공동체 형성을 위한 국가전략 수립을 목표로 하며, 북한의 발전 수요와 국제사회의 관심이 연계될 수 있는 지속 가능한 북한발전모델이다. 구체적으로 본 연구는 북한의 정치경제 체제에서 국가-시장의 누진적 혹은 상반적 공진과 적정 수준의 거버넌스를 도입하기 위한 주변국과 국제기구 간 구체적인 안보·경제 협력 프로그램을 설계하는 것을 목표로 한다.

한반도 컨센서스의 골자는 북한의 특수한 상황을 고려하여 지배체제의 변화와 시장제도 및 관료제의 발전을 통해 국가와 시장의 누진적 공진을 이루어나가는 것이다. 비핵화 프로세스(CTR(Cooperative Threat Reduction, 협력적 위협감소))의 시작과 더불어 안보적 차원에서 신뢰 구축단계의 시작과 북한에서 진행되고 있는 시장형성 초기단계가 맞물린다. 그리고 북한은 강한 리더십하에 약한 제도를 활용하면서 시장화 개혁을 추구한다. 평화체제 조성이 시작되면 시장형성도 성숙단계로 진입하고, 핵물질 생산을 중단하고 핵시설 제거 준비 및 검증체계 구축을 통해 평화체제 조성이 진행된다면, 시장형성을 위한 제도 구비와 관료제 성장을 도모한다. 북한 내부의 권력 변화는 가장 어려운 부분이지만 1인 지도 체제하에서 집단지도체제로의 전환이 시작되어 최소승리연합의 크기가 증가함으로써 시장형성단계가 다시 사회주의적 통제경제로 역진하지 않는다.

그리고 한반도 컨센서스의 경제협력 프로그램은 사이프러스 사례를 통해 살펴본다. 통일 후 국가체제의 형태, 통일비용 및 자금 마련 방안, 토지 보상, 시장 개방 제도 개혁, 무역협정 및 무역을 위한 제도적 통합의 측면에서 북한의 국가-시장 공진에 주는 함의를 살펴볼 것이다. 사이프러스의 통합정책과 제도 개혁에서 남북한이 통일의 경제효과를 극대화하기 위한 하나의 시장형성의 컨센서스를 도출할 것이다.

마지막으로 북한 사례에서 김정은 정권 이전까지 국가와 시장의 개혁은 비교적 소극적인 정치-행정 개혁과 계획경제의 조정 등과 같은 역진적 공진을 드러냈다. 그러나 김정은 정권에서는 관료 개혁, 제도 개혁, 시장 개혁 등의 측면에서 미세하게나마 누적적 공진이 진행된다고 평가할 수 있다. 정치적으로는 관료 개혁과 책임 분권화를 통해 정치-경제의 분리, 전문성 위주의 관료 개혁, 부패와의 전쟁, 인사이동을 통한 조직 쇄신 등 일련의 정치 개혁들을 시도하고 있다. 경제적으로는 국가-시장의 공존 가능한 정책과 제도들을 모색하기 위해 분권화 경제개혁을 시행하고 있다. 따라서 북한 사례분석을 통해 북한식 국가-기업-시장의 공존에서 공진으로의 가능성을 탐색하고, 새로운 남북관계와 국제협력 컨센서스의 필요성을 강조할 것이다.

주제어: 북한발전모델, 국가-시장 공진, 워싱턴 컨센서스, 베이징 컨센서스, 한반도 컨센서스

North Korea's Developmental Model and Korean Peninsula Consensus

Lee, Jae Young et al.

Existing literature on North Korea's developmental models presents objectives and pathways for system change in North Korea—marketization, privatization, liberalization, and democratization—but, in light of the conditions facing the country, the proposed models are unlikely to be feasible in the immediate future. Past studies on this subject have largely overlooked the political factors or variables of economic development. Particularly, the size of a winning coalition can impact incentives to supply public goods and the progressive coevolution of the state and the market.

Though there has been some quantitative and qualitative growth in research on North Korea's marketization, economic reform, and economic policies and directions, study is needed on an alternative developmental model of a political, economic, and institutional dimension, based on comparison of various discussions on developmental models. A comprehensive and systematic comparative study is needed to look into the system changes that China and countries in Central Asia and Eastern

Europe have gone through, and to understand the implications they may have for a developmental model for North Korea. When exploring a new developmental model for North Korea by comparing it against other countries, the key is to understand what caused least developed countries like North Korea to remain underdeveloped for a long time and how the vicious circle of underdevelopment could be broken, and to present an alternative development pathway based on the findings.

The State–Market Coevolution Theory presented in this paper is significant in that it provides a framework for understanding the causes of North Korea’s underdevelopment. The country’s bad economic performance cannot be attributed to its nuclear program or UN sanctions alone. Without a clear understanding of what has caused its economy to underperform, the country will not be able to overcome its economic situation even if the nuclear issue was resolved and UN sanctions were lifted. The State–Market Coevolution Theory is an analysis framework that examines the development of least developed countries in two stages, which are the market–building stage and the market–preserving stage, with each stage requiring a different set of political, administrative, and institutional arrangements.

In the market–building stage that precedes economic take–off, the focus is on the role played by the state in making

adaptive improvisation to create market demand. This is because, in this stage, least developed economies lack supply-side institutions that are often observed in advanced economies—professionalized state bureaucracy, right to private property, and a judiciary system—and are necessary for markets to function properly.

A case study of China shows that the political factors driving China's economic development were changes in the party–government relationship, the dynamics of cohesion and integrity between the government and businesses, and an institutionalized system of collective leadership. In the end, what enabled China's progressive coevolution of the state and the market were such political factors as decentralization and institutionalization of party–government relations, government–business relations, and a collective leadership system, which led to a growing winning coalition and a lesser degree of power concentration.

The findings of case studies of Eastern European countries underline the importance of laws and institutions, capital inflows during privatization, and the need for state intervention in the form of public–private partnerships. The cases in Central Asia highlight the problems of rent seeking and business–government collusion that arise during the course of price liberalization and privatization, the need for a developmental

model that can address transitional contractions, and some lessons learned on the importance of designing a developmental model that, given the limitations of the Washington Consensus, takes into account the unique conditions facing individual states and the international environment.

While the Beijing Consensus and the Washington Consensus focus more on the pace of reform than on the substance of reform, the new proposed consensus places emphasis on the main agent and target of reform, the underlying conditions of reform, and the directions and phases of reform. Specifically, the state acts as the main agent to reform the market. Among the progressive coevolution, repulsive coevolution, and retrogressive coevolution, it is the progressive coevolution and repulsive coevolution that drive economic development. Lastly, the consensus emphasizes the importance of tailored strategies based on diverging underlying conditions and phases of reform. It should be noted that different strategies and reforms are needed for each market stage—market building, market expansion, and market preservation stages. Most importantly, political reform that supports a sufficiently growing winning coalition is a prerequisite for a progressive coevolution to kick off.

In light of these findings, this paper suggests the Korean Peninsula Consensus as an alternative to the Washington

Consensus and the Beijing Consensus. The Korean Peninsula Consensus proposes a peace economy in which development of North Korea would be tied with peace on the peninsula. In the long run, the goal is to develop a national strategy for a 'single market' and an economic community, at reduced costs of integrating the two Koreas. This is a sustainable developmental model linking North Korea's demand for development with the interest of the international community. Going forward, the paper seeks to establish a detailed security and economic cooperation program among surrounding nations and international organizations so that progressive or repulsive coevolution of the state and the market and good enough governance in the political-economic system can be introduced in North Korea.

The main idea of the Korean Peninsula Consensus is that, considering the extraordinary situations North Korea is facing, the state and the market would achieve progressive coevolution through changes in the governance system and progress in the market system and bureaucracy. In line with the start of the Cooperative Threat Reduction(CTR) program, the start of the trust-building process for enhanced security, and the beginning of a market-building stage, the strong leadership in North Korea would pursue market reforms based on weak institutions. As efforts begin to build a peace regime, the market would transition from a market-building phase to

a maturing phase. As more progress is made in suspending nuclear material production, dismantling nuclear facilities, and establishing a verification protocol, the state would make institutional improvements to build the market and improve its bureaucracy. Changing North Korea's internal power dynamics is the most challenging, but transition would begin from a one-person leadership system to one of collective leadership, with the size of the minimum winning coalition growing sufficiently enough to keep the market from retrogressing to a socialist controlled economy.

In addition, the economic cooperation program of the Korean Peninsula Consensus is based on the Cyprus example. The paper discusses Cyprus' state system after reunification, the cost of reunification and how money was raised, land compensation, institutional reform to open the market, trade agreements, and the integration of trade-related institutions, and what all this means for North Korea's coevolution of the state and the market. Based on Cyprus' integrated policies and institutional reform, the paper also draws a consensus on how a single Korean market can be created to maximize the economic effects of reunification.

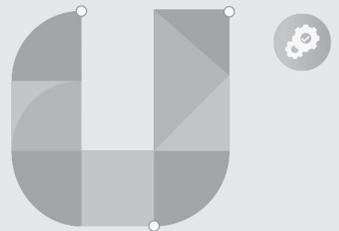
Lastly, the North Korean case reveals that, prior to the Kim Jong-un regime, state and market reforms have been largely retrogressive, with comparatively passive political and

administrative reforms and revision of the planned economy. Under the Kim Jong-un leadership, however, minor progressive coevolution has been observed in the form of bureaucratic reform, institutional reform, and market reform. In the political sphere, a series of political reform initiatives have been tested, including decoupling of the economy from politics through bureaucratic reform, decentralization of responsibilities, reform for a professional bureaucracy, war against corruption, and organizational reform through reshuffling of personnel. On the economic front, attempts were made at decentralizing economic reform as the country explored new policies and institutions in support of a coevolution of the state and the market. A case study of North Korea explores the possibility of the country transitioning from a system of coexistence among state, businesses, and market to a system of coevolution among them, and underlines the need for renewed inter-Korean relations and a consensus for international cooperation.

keywords: North Korea's developmental model, State-Market Coevolution, Washington Consensus, Beijing Consensus, Korean Peninsula Consensus

I. 서론

이재영 통일연구원



1. 연구목적 및 필요성

북한발전모델에 관한 기존 연구는 주로 북한의 체제 전환과 개혁 개방을 전제로 한다.¹⁾ 사회주의 체제 전환(급진적 혹은 점진적) 및 개혁·개방(중국식 혹은 베트남식) 사례에 초점을 맞추는 연구가 대부분이지만, 최근 이마저도 감소하는 경향이 있다. 특히 이러한 관점은 북한발전모델의 체제 전환 목표와 경로를 주로 북한의 시장화, 민영화, 자유화, 민주화 등으로 제시하고 있다. 그러한 북한발전모델은 북한 현실을 볼 때 당장은 실현 가능성이 낮은 것이 사실이다. 즉, 대외적 요인(대북제재, 북미 관계 악화)과 대내적 요인(코로나 19(Corona Virus Disease 19: COVID-19) 상황과 자연재해에 따른 경제상황 악화)으로 당장 체제 전환과 개혁개방을 추진하기는 어려운 것이다. 최근 북한은 시장화나 자유화가 아니라 오히려 국가통제를 강조하고 있다.

북한 경제발전모델 연구에서 간과되었던 점은 바로 경제발전의 정치적 요인 혹은 정치적 변수이다. 북한의 시장화, 경제개혁, 경제

1) 신상진, 『중국의 개혁·개방 현황과 전망: 북한의 중국식 개혁 개방 모델 수용 가능성과 관련』 (서울: 통일연구원, 1992); 남궁영, 『북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교』 (서울: 통일연구원, 1995); 오승렬, 『중국경제의 개혁·개방과 경제구조: 북한경제 변화에 대한 함의』 (서울: 통일연구원, 2001); 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001); 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기개혁개방과정과의 비교분석』 (서울: 통일연구원, 2005); 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008); 남궁영·양일국, 『중국·베트남의 개혁·개방과 북한』, 『한국동북아논총』, 제76호 (2015), pp. 111~134; 박형중, 『김정은 시대 북한 경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교』, (통일연구원 Online Series CO 15-09, 2015.4.29.), pp. 1~6, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/fe7dbd4c-e9f6-4580-b6b5-392b96331f66>> (검색일: 2021.9.15.); 양문수, 『김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점』, 『아세아연구』, 제59권 3호 (2016), pp. 111~134; 윤철기, 『북한경제의 저발전 극복을 위한 대안적 체제 전환 모델의 모색: 아래로부터의 체제전환 모델 구성과 북한체제에 적용 가능성 및 성공조건』, 『통일문제연구』, 제30권 1호 (2018), pp. 215~261.

정책, 경제노선 관련 연구는 양적·질적 성과가 있었다. 그러나 제도 주의적 비교정치경제의 관점에서 다양한 북한발전모델 논의에 접근 하거나 대안적 북한발전모델을 제시한 연구는 부족하다. 따라서 중국, 중앙아시아, 동유럽 등 체제 전환국 사례분석을 통해 북한발전에 주는 함의를 도출하는 종합적이고 체계적인 비교 연구는 현시점에서 매우 중요하다.²⁾

체제 전환 관점 외에 레짐(regimes)의 핵심 구성요소로 아시아 지역의 발전모델을 제시한 연구도 있다.³⁾ 레짐의 네 가지 핵심 구성요소는 국가 제도, 사회경제적 요인, 외부 세력, 경제정책 패러다임이다. 네 변수에 따라 발전모델(혹은 레짐 유형)을 크게 네 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 발전국가(developmental)와 재건된 발전국가(reconstructed developmental)로 일본, 한국, 대만이 여기에 속한다. 과거 발전국가 모델에서 국가 제도는 집권화, 업적주의, 유능한 관료제를 특징으로 한다. 사회경제적으로는 통합성과 응집력이 높은 성장 지향적인 사회경제 연합으로 구성되어 있다. 외부 세력으로는 미국의 적극적인 군사적, 경제적 지원을 포함하며, 경제정책은

2) 이에 대한 선행연구는 다음을 참고, 김병연, “사회주의 경제개혁과 체제 이행의 정치적 조건: 구소련, 동유럽, 중국의 경험과 북한의 이행 가능성,” 『비교경제연구』, 제12권 2호 (2005), pp. 215~251; 김병연, 『체제이행과 경제통합: 동유럽, 중국, 독일, 그리고 북한』 (서울: 대한발전전략연구원, 2009); 김병연, “북한의 체제이행과 남북경제통합·통일 모형,” 『경제논집』, 제48권 1호 (2009), pp. 1~20; 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2012); 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』 (파주: 한울, 2010); 이석 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행 전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012); 정형곤 외, 『체제전환국의 경제성장 요인 분석: 북한 경제개혁에 대한 함의』 (세종: 경제정책연구원, 2014); 정형곤·김병연·이석, “북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망,” (KIEP 정책연구 브리핑연구보고서 12-26, 2013.1.15.), p. 1~10, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102010000&bid=0002&act=view&list_no=2524> (검색일: 2021.10.5.).

3) 레짐의 핵심 구성요소와 유형 분류에 대한 설명은 다음을 참조, John T. Pempel, *A Region of Regimes: Prosperity & Plunder in the Asia-Pacific* (Ithaca: Cornell University Press, 2021), pp. 11~22.

‘내장된 중상주의(embedded mercantilism)’와 인적자본 훈련을 통한 급속도의 기술개발을 특징으로 한다. 재건된 발전국가의 국가 제도 중 정당정치는 분절되어 있고 관료제는 정당 목표에 귀속되어 있다. 사회경제적인 연합은 파편화, 전 세계로 진출한 기업, 대외적으로는 세계화에 대한 압력과 전 세계 시장 점유율의 하락 상황에 직면해 있다. 마지막으로 경제정책과 관련해서는 중상주의가 도전받고 혁신은 방해를 받고 있다.

둘째, 모조 발전모델(Ersatz) 유형으로 말레이시아, 태국, 인도네시아를 포함한다. 이 모델의 경우 국가 제도는 분절되어 있고 종족과 파벌 정치, 저속련 관료제의 특성이 있다. 사회경제적 변수로는 분절된 사회경제 연합, 외부 세력은 투자 지원, 경제정책은 의존적인 발전과 저속련 인적자본과 중등 소득 함정(middle income trap)을 특징으로 한다.

셋째, 약탈적인 발전모델(Rapacious)이다. 이는 마르코스 치하의 필리핀, 북한, 미얀마를 포함한다. 국가 제도는 권력 집중과 정치적으로 선출된 정치엘리트, 저속련 관료제의 특성을 보인다. 사회경제적 변수는 최소한으로 제한적인 상호의존의 정부-기업 관계이다. 외부 세력은 레짐별로 차이가 있고, 경제정책은 약탈적이고 최소한의 정책 도구를 사용하며 저속련 인적자본이 특징이다.

넷째, 중국모델이다. 중국의 정치제도는 권력 집중도가 높고 능력 있는 정치인과 업적주의가 혼합되어 있다. 사회경제적 변수는 당-국가의 통제하에 있고, 외부 세력은 성장과 무역에서 전 세계적 지원을 받으며 FDI(Foreign Direct Investment, 외국인직접투자)에 의존적이다. 경제정책은 선별적인 세계화와 급속도의 기술 발전과 정교하고 고속련인 인적자본을 특징으로 한다.

이러한 중국모델과 관련하여 중국과 베트남은 체제 전환기 구조

적 경기침체를 아직은 겪지 않았다. 기존 연구들은 그 이유를 경제 정책에서 찾았다. 예를 들어 급진적(big bang) 개혁 혹은 점진적(gradualism) 개혁, 초기 조건의 차이, 경제적 부존자원 등에 해당한다. 하지만 이러한 경제적 접근은 체제 전환국의 정치적 조건과 경로를 무시한다는 한계가 있다. 특히 공산당 붕괴와 같은 심각한 정치적 동요와 불안정은 경제침체를 초래하고 이후 몇 년 동안 제도발전에 부정적인 영향을 미쳤다. 성공적 개혁정책을 추진하는데 가장 중요한 것은 반드시 특정 국가가 일관성 있는 정치 구조를 갖춰야 한다는 점이다.⁴⁾

따라서 북한발전모델은 발전의 주체인 북한의 정치적 현실과 수용 가능성이 가장 중요한 조건이 되어야 한다. 북한발전모델 탐색을 위해 타국 사례와 비교할 때도 그 기준은 북한과 같은 후발 국가의 저발전이 지속하는 요인과 저발전 상태에서 탈출할 수 있었던 대안적인 발전경로를 제시하는 분석 틀이 되어야 한다.

본 연구에서 제시하는 국가-시장 공진이론은 북한의 장기적 저발전의 원인을 찾을 근거를 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 반드시 핵 문제나 대북제재만이 저발전 원인이라고 볼 수는 없으며, 원인을 해명하지 못하면 핵 문제가 해결되고 대북제재가 해소되더라도 북한은 결국 저발전 상태를 벗어나지 못할 것이다. 북한 체제와 제도에 대한 개별 분석에 치중하기보다는 일반적인 이론 틀로 현재 북한 상황을 관찰하면, 저발전 원인에 대한 불확실성을 낮춘 추론이 가능할 것이다.

구체적으로 국가-시장 공진이론은 후발국의 발전단계를 시장형성(market-building)단계와 시장보존(market-preserving)단계로 구

4) Andrew G. Walder, "China's National Trajectory," in *Fateful Decisions: Choices that will Shape China's Future*, eds. Thomas Fingar and Jean C. Oi (Redwood City: Stanford University Press, 2020), p. 338.

분하고, 시장형성단계에서 필요한 정치-행정적 제도복합체와 시장 보존단계에서 필요한 정치-행정적 제도복합체가 상이하다는 점에 착안한 분석 틀이다. 후진국의 경제이륙 이전 시장형성단계에서는 선진국의 최적 제도와는 거리가 먼 ‘약한(weak)’ 제도복합체(비민주적·비법치적)가 다양한 형태의 ‘적응적 임기응변’을 통해 시장수요를 창출하는 역할에 주목해야 한다. 이 단계에서 후발국은 가용한 모든 방법을 통해 투자를 유치하도록 하는 ‘벌집 작전(beehive campaign)’을 시행할 필요가 있다. 이는 경제이륙을 위한 시장형성 단계에서 선진국에서 관측되는 국가 관료제의 전문화, 사적 소유권의 확립, 사법제도 도입 등 시장을 관리하는 공급 측면의 제도가 후진국에 매우 불충분하다는 점에 착목하는 것이다.

따라서 본 연구는 발전모델이 북한의 민주화나 자유화, 시장화 등 급격한 체제 전환을 유도하기보다 북한의 국영 섹터와 국가통제 등 정치·경제적 특성을 최대한 활용하면서 북한이 원하는 발전방식이나 국가전략을 설계하도록 유도하는 것을 지향한다. 즉 북한의 국가-시장 공진체제 속에서 적정 수준의 거버넌스(행정효율성 개선과 시장제도 확립 등)와 제도화를 통한 발전모델 구축 방안을 도출하는 것이다.

주변국들과 국제기구와의 협력 과정에서도 기존 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)·베이징 컨센서스(Beijing Consensus) 같은 발전모델 대신 현 북한 체제에 최적화된 단계적인 개선 방향을 포함한 발전모델 프로그램을 적용하는 것이다. 따라서 이러한 발전모델을 적용할 수 있는 새로운 북한개발 컨센서스는 북한의 발전 수요 및 체제 특성과 개발 협력 사업을 연계하는 방식으로 발전모델을 설계하는 것이다.⁵⁾

5) 북한의 체제 특성 및 수요와 국제 개발 협력을 연계한 연구는 다음을 참조하라. 박지연

마지막으로 본 연구는 우리 정부의 국정과제인 ‘한반도 경제변영의 실현’을 위한 남북한 ‘하나의 시장’과 한반도 경제공동체 형성을 위한 국가전략 차원에서 북한발전모델에 대한 이해와 주변국 및 국제기구와의 적극적인 협력방안을 모색할 것이다.

2. 연구의 분석 틀과 내용

국가-시장 공진이론은 기본적으로 중국발전모델을 근거로 한 것이지만 이를 다른 체제 전환국에 적용할 수 있는지 검토가 필요하다. 본 연구에서 다루는 중앙아시아와 동유럽 국가들은 각각 다른 노선으로 체제 전환을 했고, 중국의 점진적 개혁과 국가-시장 공진과는 어떤 점이 다른 지를 검토함으로써 각 사례별로 급진적 개혁의 특성과 한계를 평가해 볼 수 있다. 일부 중앙아시아, 동유럽 국가들은 전환기 침체에 빠져 여전히 저발전 혹은 중진국 함정 상황을 완전히 벗어나지 못하고 있다. 사례분석을 통해 이들 국가가 전환기 침체에 빠진 원인을 규명하고 침체에서 벗어나 발전 가능한 조건을 도출할 필요가 있다. 결국 북한도 체제 전환 과정에서 전환기 침체 문제에 직면하게 될 것이고, 과거 다른 국가들의 경기침체 극복사례를 통해 교훈을 얻는다면 위기에 미리 대비할 수 있기 때문이다.

전환기 침체에서 나타나는 대표적인 현상은 시장형성 및 확대 과정에서 부패가 심화되고 기득권 세력이 이익을 유지하고자 함으로써 더 심화된 개혁 추진이 불가능한 교착상태가 지속하는 것이다. 따라서 공진(coevolution)은 국가와 시장 행위자들이 서로 영향을 주면서 진화하는 프로세스지만 특정한 방향성은 없으며, 그 자체로 긍정적인 의미(누진적 공진)를 지니지 않을 뿐 아니라, 부정적 결과

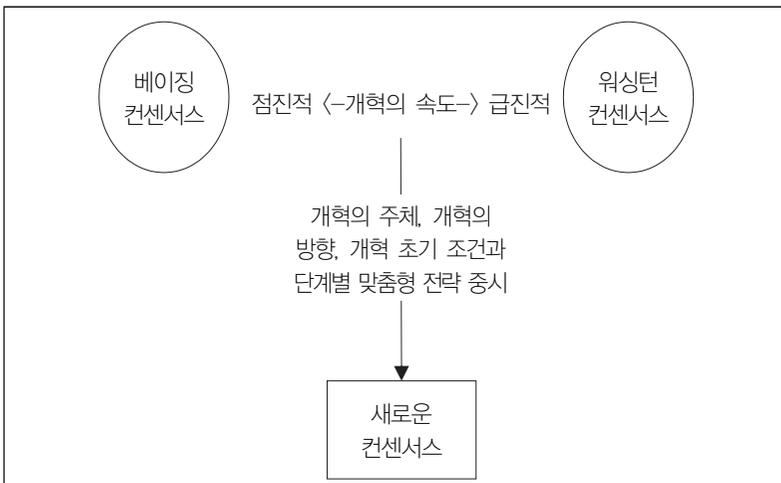
· 손혁상, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』 (서울: 오름, 2020); 윤대규 엮음, 『북한의 체제전환과 국제협력』 (서울: 한울아카데미, 2009).

(역진적 공진, 상반적 공진)를 낳을 수도 있다.

중국 사례를 통해 시장형성과 발전에는 국가 역할뿐만 아니라 시장 세력인 민간 자본가와 비국유 섹터의 비공식제도 혹은 약한 제도의 역할도 매우 중요하다는 사실을 알 수 있다. 중국은 국가가 선도적으로 역할을 해서 투자 유치 유인을 만들어내면서 시장형성에 주도적으로 나서는 유도된 임기응변(directed improvisation)을 발휘했다.

동유럽과 중앙아시아 사례연구를 통해 주로 워싱턴 컨센서스의 한계와 전환기 침체 현상을 지적하고, 중국 사례연구에서는 베이징 컨센서스를 비판적으로 고찰할 것이다. 즉 저개발국이 시장화, 민영화 등 급진적 개혁인 워싱턴 컨센서스를 도입했을 때 발생하는 부작용을 분석하고, 북한에 주는 함의를 도출할 것이다. 그리고 베이징 컨센서스인 권위주의 정치체제에 대한 급격한 변화 없는 점진적인 경제개혁과 시장화를 통한 발전을 비판적으로 고찰하고 북한에 대한 시사점도 도출할 것이다.

<그림 1-1> 연구의 분석 틀



출처: 저자 작성.

베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스가 개혁의 내용보다 개혁의 속도에 초점을 맞추었지만, 새로운 컨센서스는 개혁의 주체와 대상, 개혁 초기 조건, 개혁의 방향 및 단계에 중점을 둘 것이다. 즉 개혁의 주체와 대상은 국가-시장 공진이고, 개혁의 방향은 누진적·상반적·역진적 가운데 누진적 개혁과 상반적 공진이 경제발전에 도움이 된다는 사실이다. 마지막으로 서로 다른 개혁의 초기 조건과 단계별 맞춤형 전략의 중요성을 강조할 것이다. 특히 시장형성, 시장확장, 시장보존 단계에서 요구되는 전략과 개혁의 내용이 다르다는 점을 명심할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 대안으로 한반도 컨센서스를 제안할 것이다. 한반도 컨센서스는 북한의 발전과 한반도 평화를 연계하는 평화경제를 기본으로 하고, 남북한 통합비용을 축소함으로써 장기적으로 남북한 ‘하나의 시장’ 구축과 한반도 경제공동체 성립을 위한 국가전략을 수립하는 것을 목표로 하며, 북한의 발전 수요와 국제사회의 관심이 연계될 수 있는 지속 가능한 발전모델이다. 구체적으로 본 연구는 북한의 정치경제 체제에서 국가-시장의 누진적 혹은 상반적 공진과 적정 수준의 거버넌스를 도입하기 위한 주변국과 국제기구 사이의 구체적인 안보협력과 경제협력 프로그램을 설계할 것이다.

마지막으로 본 연구가 가장 중점을 두는 내용은 바로 국가-시장 공진이론의 북한 적용 가능성이다. ‘시장형성 → 약한 정치-행정 제도(비민주적이고 비법치적인 제도) 활용 → 시장확장 → 보다 질 높은 시장관리 제도 수요 확장 → 강한 정치-행정 제도 건설(민주적이고 법치가 확립된 제도) → 시장보존’ 등으로 이어지는 국가-시장의 공진이론이 북한에도 충분히 적용 가능한 분석 틀임을 증명할 것이다.

북한이 시장형성과 확장단계 초기에 진입해 있는 것으로 가정하면, 현시점에서 선진국의 최적 제도에 기반을 둔 ‘굿 거버넌스(good governance)’ 이식은 매우 비현실적인 제도설계방안으로 평가될 것이다. 결국은 국가-시장 공진이론을 북한 같은 후진국 발전에 적용함으로써 이 분석 틀이 단순히 탈사회주의 후발국에만 적용되는 특수한 것이 아니라 후발국이 빈곤에서 탈출하는 경로를 설명하는 일반적인 분석 틀이라는 점을 강조할 것이다.

3. 북한발전모델의 주체와 북한의 수용 가능성, 국제 협력 전망

북한발전모델의 주체는 북한이다. 하지만 북한발전이 한반도 평화와 연계될 때는 남북한이 북한발전의 주체이다. 따라서 북한발전 모델의 목표는 장기적으로 남북한이 하나의 시장을 형성하고, 남북한 통합비용이 축소되는 한반도 경제공동체를 형성하는 것이다. 북한발전과 한반도 평화가 연계될 때 반드시 해결해야 할 문제가 바로 한반도 비핵화이다.

본 연구는 한반도 평화 프로세스에서 한반도 비핵화(대북제재 해제)와 북미수교 가능성을 어느 정도 염두에 두고 북핵문제 해결과 북한발전모델의 연계 방안을 제시할 것이다. 즉 북한의 경우 핵 문제가 발전의 가장 큰 걸림돌인바 동유럽이나 중앙아시아 사례에서 CTR과 같은 협력 안보와 북한발전모델을 연계할 수 있는 정책적인 대안도 모색해 볼 것이다.

만약 북한발전모델과 새로운 컨센서스의 목표가 한반도 경제공동체 형성이라면 참고할 수 있는 사례가 바로 사이프러스의 통일 협상

이다. 사이프러스 통일 협상 내용이 새로운 한반도 컨센서스에 주는 시사점과 구체적인 정책 대안을 제안할 것이다. 즉 사이프러스 사례를 통해 통일 후 국가체제의 형태, 통일비용 및 자금 마련 방안, 토지 보상, 시장 개방 제도 개혁, 무역협정 및 무역을 위한 제도적 통합, 기타 통화, 연금제도, 표준 등의 통합 측면에서 북한의 국가-시장 공진에 근거한 통합 방안을 살펴볼 것이다. 그리고 남북한이 통일의 경제효과를 극대화하기 위해 사이프러스의 통합정책과 제도 개혁으로부터 어떤 컨센서스를 도출할 수 있을지를 제시할 것이다.

이를 토대로 북한발전과 남북협력을 위한 구체적인 국제협력 방안을 제안할 것이다. 즉 한반도가 하나의 시장으로 나아가고 남북한의 소득격차를 줄이는 목적으로 국제협력방안을 도출할 것이다. 장기적으로 북한발전모델 구축을 위한 국제협력 방안은 국제금융기구 활용을 통한 개발자금 조성(국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 세계은행(World Bank: WB), 아시아인프라투자은행 (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 가입을 위한 북한의 준비 요건)과 북한 시장 개방(WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 가입)을 위한 북한의 제도적 준비 요건), 지식 협력(Knowledge Sharing Program: KSP) 사업 및 한국 주도로 동북아개발은행(NorthEast Asian Development Bank: NEADB) 건설 등을 제안할 것이다.

북한의 현 상황과 발전모델의 수용 가능성을 고려할 때 북한의 급진적 체제 전환 없는 국가-시장 제도의 특성 반영 혹은 행정의 효율성 및 시장제도 확립을 포함하는 거버넌스 개선을 통한 발전방식이나 국가전략 설계가 고려될 필요가 있다. 그러한 점에서 북한 국영기업의 비효율성과 불완전한 시장제도 개선을 위해 북한이 적정 수준의 거버넌스와 제도를 어떻게 구축할 것인지에 본 연구는 초점을

맞출 것이다.

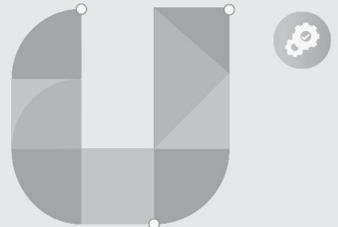
북한의 현재 상황은 국가-시장 공진 이전에 ‘공존’의 문제가 더 중요할 수 있다. 북한의 시장형성단계에서 경제성장에 도움이 되는 ‘약한 정치-행정 체제’의 판단기준에 대한 고민도 필요하다. 북한의 ‘아래로부터의 시장화’는 북한 시민들의 적응적 임기응변으로 출현한 것인데 중국과 차이점은 국가의 선도 역할이 부재한 개인 차원의 자발적 임기응변(spontaneous improvisation)이라는 것이다.

국가-시장 공진이론에 따르면, 북한은 가용한 모든 방법을 통해 시장형성단계를 성숙시켜 나가야 하는 과제에 직면해 있다. 그 과정에서 장애물은 시장형성과 공진해야 할 국가가 선도적 역할을 잘하지 못해 국가-시장 공진이 제대로 이루어지지 못하고 있는 현실이다.

특히 본 연구는 김정은 시기 북한의 국영기업-시장의 공존과 그 구조변화에 따른 권력관계, 그리고 국가의 역할 등을 분석하고 국가-행정-산업체계의 상호 네트워크와 인센티브 변화에 따른 경제적 효과 분석에 치중할 것이다. 김정은 시기 국가-시장 공존과 경제개혁의 여러 단계에 따른 행정체제와 산업정책 변화를 분석한 후, 북한식 국가-기업-시장의 공존에서 공진으로의 가능성을 탐색하고, 새로운 남북관계와 국제협력의 발전모델도 제안할 것이다.

II. 북한 (저)발전의 정치경제: 이론적 고찰과 경험적 관측

김정 북한대학원대학교



1. 서론

북한이 저소득 함정에서 벗어나지 못하는 이유는 무엇인가? 북한의 경제발전은 어떠한 단계와 경로를 거쳐 이루어질 수 있는가? 북한의 저발전 원인 설명 및 발전 경로 예측과 관련하여 적실성 있는 비교 사례를 어떻게 선정할 수 있는가? 이 연구는 이상의 질문과 관련한 해답을 제시하려는 하나의 시도이다.

이 연구는 다음과 같이 전개한다. 첫째, 경제발전과 관련한 범용(汎用) 해법에서 벗어나 나라마다 상이한 전용(專用) 해법에 의지한 이론적 접근이 필요하다고 주장한다. 둘째, 후발국의 발전단계를 시장 형성 단계와 시장 보존 단계로 구분하고, 시장 형성단계와 시장 보존 단계에서 필요한 국가 제도 복합체가 각기 상이하다는 점에 착안하는 제도 변화 공진론의 논리를 설명한다. 셋째, 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 방향이 공공재 정책 공급의 수준에 의존하고, 공공재 정책 공급의 수준은 승리연합의 규모에 의존한다는 합리적 선택 제도론의 논리를 소개한다. 넷째, 탈사회주의 체제이행국에 대한 다수 및 소수 사례 비교를 통하여 제도 변화 공진론 및 합리적 선택 제도론의 경험적 적실성을 검증한다. 이상의 과정을 통하여 이 연구는 첫째, 북한이 저소득 함정에서 벗어나지 못하는 원인을 관료 제도의 합리화 및 경제 제도의 시장화가 역진적 공진하고 있다는 사실에서 찾는다. 둘째, 국가와 시장의 역진적 공진은 북한의 정치체제가 높은 수준의 권력 집중을 그 속성으로 하는 소규모 승리연합에 기초하고 있고, 그 결과 공공재 정책 공급의 유인이 낮다는 사실에서 비롯한다는 점을 밝힌다.

2. 이론적 고찰: 제도 변화 공진론과 합리적 선택 제도론

가. 단계별 발전론의 논리

발전론 분야에서 지배적 지위를 점하는 ‘근대화론(modernization theory)’ 및 ‘굿거버넌스론(good governance theory)’은 일종의 경상(鏡像) 구도 속에 있다. 수요 측면 접근을 중시하는 근대화론은 해외 원조를 통한 대규모 자본 투입이 경제발전을 이끌고 그 결과 관료제의 전문화에 바탕을 둔 국가 능력의 질적 향상을 가져온다는 논리를 세운다. 공급 측면 접근을 중시하는 굿거버넌스론은 관료제의 전문화에 바탕을 둔 국가 능력의 질적 향상이 경제발전을 이끌고 그 결과 해외 원조를 통한 대규모 자본 투입을 가져온다는 논리를 세운다. 대규모 자본 투입 혹은 관료제의 전문화라는 경제 발화(發火)가 이루어지면 경제 도약(economic takeoff)이 가능하다는 단선(linear) 논리가 시공간의 제약을 받지 않고 발전 문제를 해결한다는 것이다. 근대화론 및 굿거버넌스론은 모두 발전 문제와 관련한 ‘범용(汎用) 해법(one-size-fits-all solution)’을 제시하는 공통점을 가진다.⁶⁾

‘합리적 선택 제도론(rational choice institutionalism)’과 ‘제도 변화 공진론(coevolution theory of institutional change)’은 이론적 배경이 상이함에도 불구하고 모두 발전 문제와 관련한 근대화론 및 굿거버넌스론의 범용 해법에 의문을 제기한다는 점에서 비판의

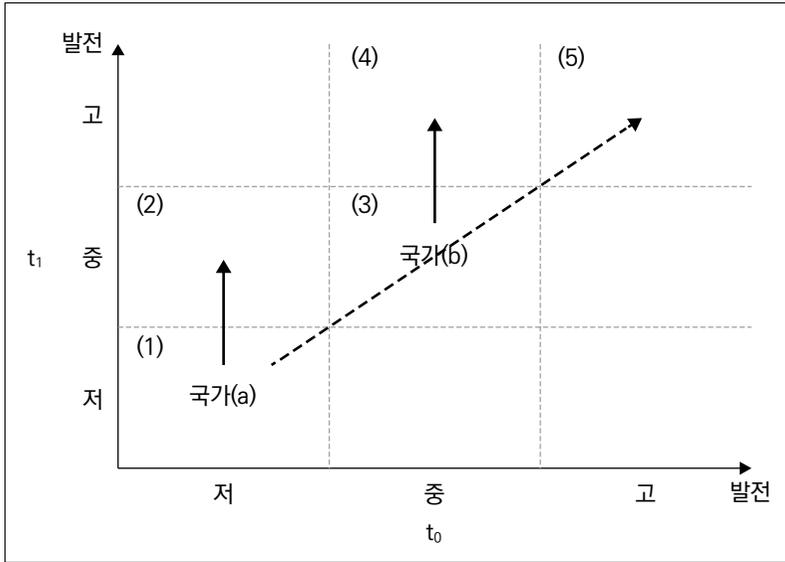
6) 근대화론 및 굿거버넌스론에 대한 상세한 논의는 Jos Antonio Cheibub and James Raymond Vreeland, “Modernization Theory: Does Economic Development Cause Democratization?” and Kevin M. Morrison, “The Washington Consensus and the New Political Economy of Economic Reform,” in *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, eds. Carol Lancaster and Nicolas van de Walle (New York: Oxford University Press, 2018), pp. 3~21, 73~87을 각각 참조할 수 있다.

논점을 공유한다. 합리적 선택 제도론은 한 나라가 ‘접근권 폐쇄 질서(closed access order)’에서 ‘접근권 중위 질서(intermediate access order)’로 이행할 때 해결해야 할 과제와 ‘접근권 중위 질서’에서 ‘접근권 개방 질서(open access order)’로 이행할 때 해결해야 할 과제가 상이하기 때문에 전자에 해당하는 경우 굿거버넌스 제도 형성이 아니라 ‘적정 수준의 거버넌스(good enough governance)’ 제도 구축이 적절하다고 지적한다.⁷⁾ 제도 변화 공진론은 한 나라가 ‘시장 형성’ 단계에서 해결해야 할 과제와 ‘시장 보존’ 단계에서 해결해야 할 과제가 상이하기 때문에 전자에 해당하는 경우 ‘최선 관행(best practice)’ 제도 이식이 아니라 ‘최적 관행(best-fit practice)’ 제도 생성이 적절하다고 지적한다.⁸⁾ 합리적 선택 제도론과 제도 변화 공진론은 모두 발전 문제와 관련한 범용 해법의 현실적합성을 의문시하면서 발전 단계마다 상이한 ‘전용(專用) 해법(customized solution)’을 제시한다는 공통점을 가진다.

7) 발전론 분야의 합리적 선택 제도론에 대한 상세한 논의는 Stephen D. Krasner, *How to Make Love to a Despot: An Alternative Foreign Policy for the Twenty-First Century* (New York: Liveright, 2020), pp. 1~114를 참조할 수 있다.

8) 발전론 분야에서 제도 변화 공진론에 대한 상세한 설명은 Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap* (Ithaca: Cornell University Press, 2016), pp. 1~72 및 Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption* (New York: Cambridge University Press, 2020), pp. 1~84를 참조할 수 있다.

〈그림 II-1〉 발전 보편적 범용 해법과 발전 단계별 전용 해법



출처: 저자 작성.

〈그림 II-1〉은 근대화론과 굿거버넌스론이 공유하는 발전 보편적 범용 해법의 구상과 합리적 선택 제도론과 제도 변화 공진론이 공유하는 발전 단계별 전용 해법의 구상을 도해(圖解)한 것이다. 시간 차원에서 t_0 시점에 저수준의 발전 단계에 놓여 있는 국가(a)의 발전 과제는 t_1 시점에 중수준의 발전 단계로 이행하는 것이다. 시간 차원에서 t_0 시점에 중수준의 발전 단계에 놓여 있는 국가(b)의 발전 과제가 t_1 시점에 고수준의 발전 단계로 이행하는 것이다. 발전 문제와 관련한 범용 해법의 논리는 (1) → (2) 이행 과제의 성격과 (3) → (4) 이행 과제의 성격이 다르지 않다는 주장이고, 그 결과 (1) → (3) → (5)를 관통하여 굿거버넌스 제도 혹은 최선 관행 제도를 보편적 해법으로 제시한다. 발전 문제와 관련한 전용 해법의 논리는 (1) → (2) 이행 과제의 성격과 (3) → (4) 이행 과제의 성격이 다르다

는 주장이고, 그 결과 후자의 경우 굿거버넌스 제도 혹은 최선 관행 제도를, 전자는 적정 수준 거버넌스 제도 혹은 최적 관행 제도를 단계 특화 해법으로 각각 제시한다.

발전과 관련한 역사적 경험은 단계별 전용 해법의 논리에 입각한 합리적 선택 제도론 및 제도 변화 공진론을 지지한다. 미국이 주도한 ‘외국 강제 체제 전환(foreign imposed regime change)’ 사례 중 제2차 세계대전 이후 미국이 주도하여 일본과 독일이 입헌민주국으로 체제 전환에 성공한 사례가 있다. 반면에 테러와의 전쟁 이후 이라크와 아프가니스탄이 입헌민주국으로 체제 전환에 실패했던 주요 이유 중 하나는 체제 전환 대상국의 발전 단계 차이에서 찾을 수 있다. 접근권 중위 질서를 접근권 개방 질서로 전환하는 과정에서 효과적이었던 굿거버넌스 제도 개혁이 접근권 폐쇄 질서를 접근권 중위 질서로 전환하는 과정에서는 크게 효과적이지 못했던 것이다.⁹⁾ 중국의 경제개혁 정책이 동부 해안 지역에서는 시장 보존적 성격을 띠는 반면, 중부 내륙 지역에서는 시장 형성적 성격을 띠는 중요한 이유 가운데 하나는 지역 발전 수준에 따라 시장 개혁 정책의 내용이 상이했기 때문이다. 발전 수준이 높아진 동부 해안 지역에서는 최선 관행 제도 개혁의 추진이 가능했지만, 발전 수준이 여전히 낮은 중부 내륙 지역에서는 최적 관행 제도 개혁이 필요했기 때문이다.¹⁰⁾ 미국 및 서유럽 선진산업민주국의 발전과 관련한 역사적 경험 또한 합리적 선택 제도론 및 제도 변화 공진론의 단계적 전용 해법의 논리를 지지한다.¹¹⁾

9) Stephen D. Krasner, *How to Make Love to a Despot: An Alternative Foreign Policy for the Twenty-First Century*, pp. 71~91, 189~236.

10) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, pp. 23~47.

11) Mariano-Florentino Cuéllar, Margaret Levi, and Barry R. Weingast, “Twentieth-Century America as a Developing Country: Conflict, Institutions, and the Evolution of Public Law,” *Harvard Journal on Legislation*, vol. 57, no. 1 (2020),

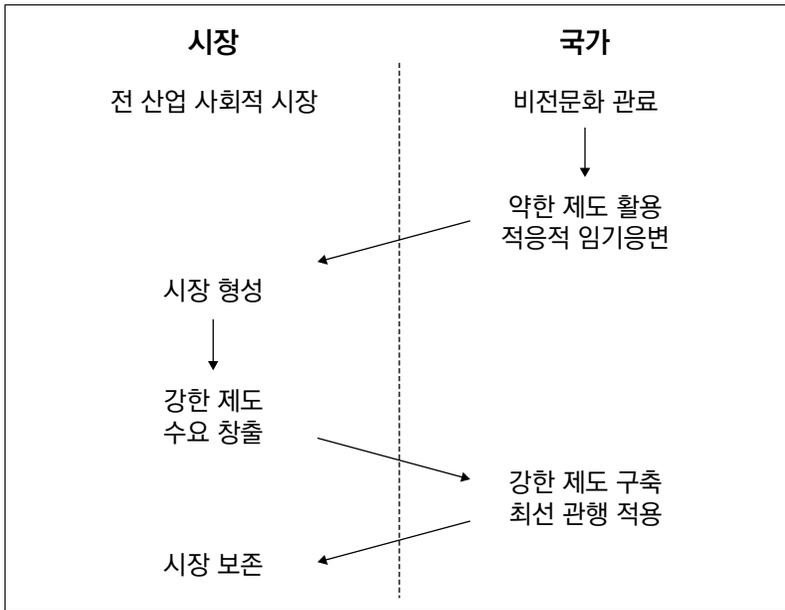
나. 제도 변화 공진론의 논리

근대화론의 한계는 후발국이 경제성장을 하지 못하면 국가 능력의 질적 향상을 위한 수요 측면의 조건이 확립되지 못하는데 애초에 경제성장을 어떻게 이루어낼 것인지가 이론적 공백으로 남아 있다는 점이다. 굿거버넌스론의 한계는 국가관료제의 전문화, 사적소유권의 확립, 사법제도의 독립성 등 선진국의 최선 관행 제도 복합체를 건설해야 한다고 말하지만 실제로 후진국의 사회경제적 조건에서 최선 관행 제도 복합체를 건설하는 방안이 이론적 공백으로 남아 있다.

제도 변화 공진론은 후발국의 발전단계를 시장 형성 단계와 시장 보존 단계로 구분하고 시장 형성 단계에서 필요한 국가 제도 복합체와 시장 보존 단계에서 필요한 국가 제도 복합체가 상이하다는 점에 착안한다. 경제 이륙 이전 단계인 시장 형성 단계에서는 선진국의 최선 관행 제도 복합체에서 거리가 먼 ‘약한’ 국가 제도 복합체가 다양한 형태의 ‘적응적 임기응변’을 통해 시장 수요를 창출하는 역할에 주목한다. 연줄 등 가용한 모든 방법을 통해 투자를 유치하도록 하는 ‘운동(campaign)’을 시행하여 경제 이륙을 위한 시장 형성을 개시한다. 이 단계에서 후발국은 선진국이 보유한 국가 관료제의 전문화, 사적 소유권의 확립, 사법제도의 독립성 등 시장을 관리하는 공급 측면의 제도가 매우 불충분하다. 공급 측면 제도는 매우 불충분하다.

pp. 25~65; Gary W. Cox, *Marketing Sovereign Promises: Monopoly Brokerage and the Growth of the English State* (New York: Cambridge University Press, 2016), pp. 19~132; Ben W. Ansell and Johannes Lindvall, *Inward Conquest: The Political Origins of Modern Public Services* (New York: Cambridge University Press, 2021), pp. 11~62.

〈그림 II-2〉 국가 제도와 시장 제도의 공진



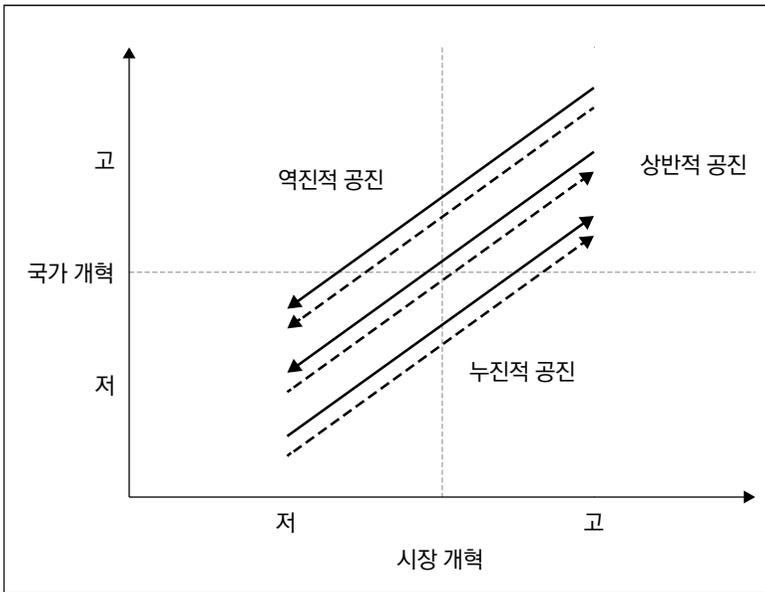
출처: 저자 작성.

〈그림 II-2〉가 보여주는 것처럼 후발국은 시장 형성 단계의 부분 개혁 이후 요구하는 시장 보존 단계로 진입하고 보다 진일보한 공급 측면의 제도화를 위한 전면 개혁을 통해 선진국 최선 관행 제도 복합체에 접근한다. 시장 형성 → 약한 국가 제도 복합체 활용 → 시장 확장 → 시장 행위자들의 보다 높은 수준의 국가 제도 복합체 수요 확장 → 강한 국가 제도 복합체 건설 → 시장 보존 등으로 이어지는 제도 변화의 공진으로 발전을 설명한다.

제도 변화 공진론은 후발국의 발전 역사에서 시장 형성 단계부터 완벽한 공급 측면의 국가 제도 복합체가 존재하여 빈곤에서 탈출한 경험은 사실상 부재하다고 평가한다. 후발국에 필요한 것은 급진적 체제 전환이 아니라 규모는 작더라도 범위는 포괄적인 점진적 국가

개혁과 시장 개혁의 공진이라고 주장한다. 국가와 시장의 상호작용 영역에 포괄적으로 걸친 소규모의 제도 변화를 점진적으로 축적할 때 장기적으로 시장 형성을 기대할 수 있다. 시장 형성 이후 보다 높은 수준의 국가 제도 복합체를 경제 행위자들이 요구할 때 시장 보존을 위한 국가 제도 복합체의 질적 개혁을 단계적으로 추진할 수 있다.

〈그림 II-3〉 국가 개혁과 시장 개혁의 공진의 방향성



출처: 저자 작성.

〈그림 II-3〉은 현실에서 가능한 국가 개혁과 시장 개혁의 공진의 방향성을 도해한 것이다. 첫째, ‘누진적 공진(progressive coevolution)’은 국가 개혁이 진전하여 관료 제도의 합리화 수준이 높아지는 동시에 시장 개혁이 진전하여 경제 제도의 시장화 수준이 높아지는 방향으로 공진이 이루어지는 과정이다. 시장 형성 단계에서의 발전에 긍정적인

결과를 예상할 수 있다. 둘째, ‘역진적 공진(retrogressive coevolution)’은 국가 개혁이 퇴행하여 관료 제도의 합리화 수준이 낮아지는 동시에 시장 개혁이 퇴행하여 경제 제도의 시장화 수준이 낮아지는 방향으로 공진이 이루어지는 것이다. 시장 형성 단계에서의 발전에 부정적인 결과를 예상할 수 있다. 셋째, ‘상반적 공진(repulsive coevolution)’은 국가 개혁은 진전하여 관료 제도의 합리화 수준은 높아지지만 시장 개혁이 퇴행하여 경제 제도의 시장화 수준은 낮아지는 방향으로 공진이 이루어지거나 그 반대의 조합으로 공진이 이루어지는 과정이다. 시장 형성 단계에서의 발전에 부정적인 결과를 예상할 수 있다.

다. 합리적 선택 제도론의 논리

후발국에서 관료 제도의 합리화 및 경제 제도의 시장화의 누진적 공진은 일종의 공공재(public goods) 정책 공급의 확대 결과이다.¹²⁾ 합리적 선택 제도론은 어떠한 정치적 조건에서 공공재 정책 공급의 확대가 이뤄질 수 있는지와 관련한 논거를 제공한다. 그 가운데 공공재 정책 공급의 규모가 ‘승리연합(winning coalition)’의 규모에 의존한다는 ‘선출집단(selectorate)’ 모델의 논리가 유용하다.¹³⁾

한 나라의 전체 인구(N)에서 선출집단(S)은 지도자 선발과정에 참

12) 정치적 권위주의를 유지하면서 경제적 발전주의를 촉진하려는 후발국에서는 교육 및 하부기반 시설에 대한 투자 등 경제적 차원의 공공재와 인권 및 민주주의 확립에 대한 보장 등 정치적 차원의 공공재 가운데 전자를 확대하고 후자를 억제하는 정책 공급을 뜻한다. 선별적 공공재 정책 공급이 경제 발전에 미치는 영향과 관련해서는 Marry Gallagher and Jonathan K. Hanson, "Authoritarian Survival, Resilience, and the Selectorate Theory," in *Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*, ed. Martin K. Dimitrov (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 185~204를 참조할 수 있다.

13) 이하의 논의는 Bruce Bueno de Mesquita et al., *The Logic of Political Survival* (Cambridge: MIT Press, 2005), pp. 37~126에서 차용했다.

여할 자격을 가진 N 의 하위 집합이고, 승리연합(W)은 지도자의 권력유지에 필수불가결한 S 의 하위 집합이다. 민주주의가 $W/S=1/2$ 을 뜻하고, 일인독재가 $W/S=0$ 을 뜻한다면, 권위주의는 $0 < W/S < 1/2$ 사이에 존재한다. 이때 W/S 는 승리연합 구성원이 될 확률을, $(1-W/S)$ 는 승리연합 구성원의 지도자에 대한 충성도(loyalty)를 각각 나타낸다. W 에 속할 확률이 높아지면, 지도자에 대한 충성도는 낮아지고, W 에 속할 확률이 낮아지면, 지도자에 대한 충성도는 높아진다. 승리연합 구성원의 지도자에 대한 충성도는 민주주의에서 가장 낮아지고, 일인독재에서 가장 높아진다.

지도자는 전체 인구의 경제 활동 결과에 세율을 설정하여 세입을 결정하고 공공재 정책 공급과 사사재(私事財, private goods) 정책 공급의 배합을 설정하여 세출을 결정한다. 사사재 정책 공급의 편익은 승리연합 구성원만이 향유할 수 있는 반면, 공공재 정책 공급의 편익은 전체 인구가 향유할 수 있다. 공공재 정책 공급의 비배제적 및 비경합적 속성은 승리연합 구성원의 특권을 박탈하고 그 결과 지도자에 대한 충성도를 낮춘다. 사사재 정책 공급의 배제적 및 경합적 속성은 승리연합 구성원에게 특권을 부여하고 그 결과, 지도자에 대한 충성도를 높인다.

공공재 정책 공급 비용은 소비하는 단위가 늘어도 변화가 없는 고정 비용의 성격을 띠기 때문에 승리연합의 규모에 영향을 받지 않는 반면, 사사재 정책 공급 비용은 소비하는 단위가 늘어나면 이에 상응하여 증가하는 변동 비용의 성격을 띠기 때문에 승리연합의 규모에 영향을 받는다. 승리연합의 규모가 커질수록 세출에서 사사재 정책 공급 비용이 늘어나기 때문에 지도자는 예산 제약의 강도가 커진다. 예산 제약의 강도가 높아질수록 지도자는 정책 배합에서 사사재 정책 공급의 비율을 줄이고 공공재 정책 공급의 비율을 늘릴 유인을

가진다. 승리연합의 규모가 커지면 사사재 정책 공급의 비율이 낮아지는 반면, 공공재 정책 공급의 비율이 높아진다. 승리연합의 규모가 작아지면 사사재 정책 공급의 비율이 높아지는 반면, 공공재 정책 공급의 비율이 낮아진다.

요컨대 승리연합의 규모가 크면 사사재 정책 공급을 기반으로 하는 지도자에 대한 충성심은 낮아지고 공공재 정책 공급을 늘려야 하는 유인이 생겨나 국가 개혁과 시장 개혁의 누적적 공진이 발생한다. 승리연합의 규모가 작으면 사사재 정책 공급을 기반으로 하는 지도자에 대한 충성심이 높아지고 공공재 정책 공급을 늘려야 하는 유인이 생겨나지 않으며, 그 결과 국가 개혁과 시장 개혁의 퇴행적 혹은 상반적 공진이 발생한다.¹⁴⁾

3. 경험적 관측: 탈사회주의 체제이행국 비교

가. 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 비교: 종속 변수의 설정

2018년 1,596달러를 기록한 북한의 1인당 국민소득(GDP per capita)은 표본 169개국 가운데 158위에 해당하는 수치이다.¹⁵⁾ 1인

14) Gary W. Cox, Douglass C. North, and Barry R. Weingast, "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problems of Development," *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 34, no. 1 (2019), pp. 3~19.

15) 이 연구에서 1인당 국민소득 자료는 '매디슨 프로젝트 데이터베이스 버전 2020(Maddison Project Database version 2020)'에서 추출했다. Gronigen Growth and Development Centre, "Maddison Project Database 2020," 2020.11.2., <<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020>> (검색일: 2021.6.6.). 세계은행에서 제공하는 1인당 국민소득(GNI per capita) 자료는 북한의 수치를 포함하고 있지 않고, 한국은행에서 제공하는 북한의 1인당 국민소득(GNI per capita) 자료는 국제비교가 가능하지 않기 때문에 두 자료를 병합하여 사용하는 것은 적절하지 않다. 매디슨 프로젝트 데이터베이스 버전 2020에 대한 상세한 설명은 Jutta Bolt and Jan Luiten van Zanden, "Maddison

당 국민소득으로 나타난 북한의 경제발전 수준은 1961년의 한국(1,606달러), 1975년의 중국(1,594달러), 1989년의 베트남(1,588달러), 1991년의 인도(2,062달러)의 경제발전 수준과 각각 비교할만하다. 선행 연구들이 시장 개혁을 개시한 1960년대 한국의 역사적 경험, 1970년대 중국의 역사적 경험, 1980년대 베트남의 역사적 경험, 1990년대 인도의 역사적 경험을 ‘벤치마킹(benchmarking)’하여 북한 경제발전의 청사진으로 제시하려는 중요한 이유 가운데 하나가 바로 ‘근사(近似) 조건’이다.¹⁶⁾

북한발전 연구와 관련하여 비교 사례 선정의 일반적 관행은 종속 변수 값을 기준으로 사례를 선택하는 이른바 ‘선정 편향(selection bias)’에서 자유롭지 못할 공산이 크다. 한국, 중국, 베트남, 인도 등 경제개발에 상대적으로 성공한 사례만을 선정한 비교 연구의 결과는, 경제개발에 상대적으로 성공하지 못한 사례까지 포함한 비교 연구 결과에 비해, 시장 개혁의 초기 조건과 시장 개혁의 실제 결과 사이의 관계를 왜곡할 개연성이 높기 때문이다.¹⁷⁾ 사례 선택에서 선정 편향의 수준을 낮추려면 북한발전 연구와 관련한 ‘근사 조건’을 재정의(再定義)할 필요가 있다.¹⁸⁾

Style Estimates of the Evolution of the World Economy. A New 2020 Update,” Working Paper, no. 15, *Maddison Project*, (2020), pp. 1~43을 참조할 수 있다.

16) 최근의 대표적인 연구로는 Krishna B. Kumar et al., “From Hermit Kingdom to Open for Business: Developing a Blueprint for North Korea’s Economic Development,” Rand Corporation, 2021.11.1., <<https://www.rand.org/pubs/researchreports/RR1128-1.html>> (검색일: 2021.6.6.), pp. 1~99를 참조할 수 있다. 해당 연구가 한국, 중국, 베트남, 인도 이외에 비교 대상으로 삼은 1989년의 러시아(12,766 달러) 및 1989년의 폴란드(9,060 달러)는 경제발전 수준이라는 ‘근사 조건’ 기준에 비추어 사례 선정의 타당성이 떨어진다는 점을 확인해두자.

17) 선정 편향과 관련한 상세한 설명은 Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), pp. 89~130를 참조할 수 있다.

18) 유사한 경제 발전의 수준을 비교의 준거로 삼는다면, 1951년의 베냉(1,597달러), 1965년의 예멘(1,588달러), 1999년의 캄보디아(1,586달러) 등 20세기에 경제 발전에 성공하

이 연구는 ‘근사 조건’ 개념의 내포와 외연 사이의 상충성(trade-off)을 고려하여 비교 분석의 대상을 ‘탈사회주의 체제이행국(post-socialist transition economies)’으로 설정한다.¹⁹⁾ 시간 차원에서 1989년 베를린 장벽 붕괴와 1991년 소련 해체를 전후로 한 시기를 탈사회주의 체제 이행의 시점(始點)으로 확정하고, 공간 차원에서 사회주의 당국가체제를 운영했던 나라들을 탈사회주의 체제 이행의 단위로 확정하면 총 41개의 탈사회주의 체제이행국을 확인할 수 있다.²⁰⁾ 1990년 전후의 시점을 시간적 ‘근사 조건’의 하나로 확정하여 경제 발전 수준이 비슷한 역사적 후진국 사례를 배제하고, 사회주의 당국가체제의 운영 경험을 공간적 ‘근사 조건’의 하나로 확정하여 경제발전 수준이 비슷한 비(非)사회주의 독재국을 배제한 결과이다.

〈그림 II-4〉, 〈그림 II-5〉, 〈그림 II-6〉은 41개 탈사회주의 체제이행국의 경제발전과 관련한 장기적 변화를 관측하기 위하여 1990년 및 2018년 미국의 소득을 기준으로 표본에 포함한 국가들의 상대적 소득 비율을 측정된 결과를 지역별로 나누어 나타낸 것이다.

지 못한 사례는 물론 1584년의 영국(1,597달러), 1705년의 프랑스(1,592달러), 1874년의 일본(1,607달러) 등 20세기 이전의 역사적 사례들 또한 포함해야 한다.

- 19) 개념의 내포와 외연 사이의 상충성과 관련한 논의는 Giovanni Sartori, “Concept Misformation in Comparative Politics,” in *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, eds. David Collier and John Gerring (New York: Routledge, 2009), pp. 13~43를 참조할 수 있다.
- 20) 이 연구에서는 사회주의 당국가체제를 존속하고 있는 중국, 쿠바, 라오스, 베트남, 북한 및 사회주의 당국가체제를 경험했던 아프가니스탄, 알바니아, 앙골라, 벨라루스, 베냉, 불가리아, 캄보디아, 콩고, 체코, 슬로바키아, 에티오피아, 헝가리, 몽골, 모잠비크, 폴란드, 루마니아, 러시아, 우크라이나, 예멘, 리투아니아, 조지아, 에스토니아, 라트비아, 몰도바, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 크로아티아, 슬로베니아, 북마케도니아, 보스니아-헤르체고비나, 세르비아를 탈사회주의 체제이행국 표본에 포함한다. 동독, 그레나다, 소말리아, 투바는 1인당 국민소득 자료가 불비(不備)한 관계로 제외한다. “List of Socialist States(사회주의 국가목록),” 위키백과, <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_socialist_states> (검색일: 2021.6.6.).

‘1지역’은 아프가니스탄(AFG), 앙골라(AGO), 베냉(BEN), 중국(CHN), 콩고(COG), 쿠바(CUB), 에티오피아(ETH), 캄보디아(KHM), 라오스(LAO), 몽골(MNG), 모잠비크(MOZ), 북한(PRK), 베트남(VNM), 예멘(YEM) 등 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 지역에 속한 14개국을 포함한다. ‘2지역’은 아르메니아(ARM), 아제르바이잔(AZE), 벨라루스(BLR), 에스토니아(EST), 조지아(GEO), 카자흐스탄(KAZ), 키르기스스탄(KGZ), 리투아니아(LTU), 라트비아(LVA), 몰도바(MDA), 러시아(RUS), 타지키스탄(TJK), 투르크메니스탄(TKM), 우크라이나(UKR), 우즈베키스탄(UZB) 등 구소련에 속했던 15개국을 포함한다. ‘3지역’은 알바니아(ALB), 불가리아(BGR), 보스니아-헤르체고비나(BIH), 체코(CZE), 크로아티아(HRV), 헝가리(HUN), 북마케도니아(MKD), 폴란드(POL), 루마니아(ROU), 세르비아(SRB), 슬로바키아(SVK), 슬로베니아(SVN) 등 동유럽 지역에 속한 12개국을 포함한다.

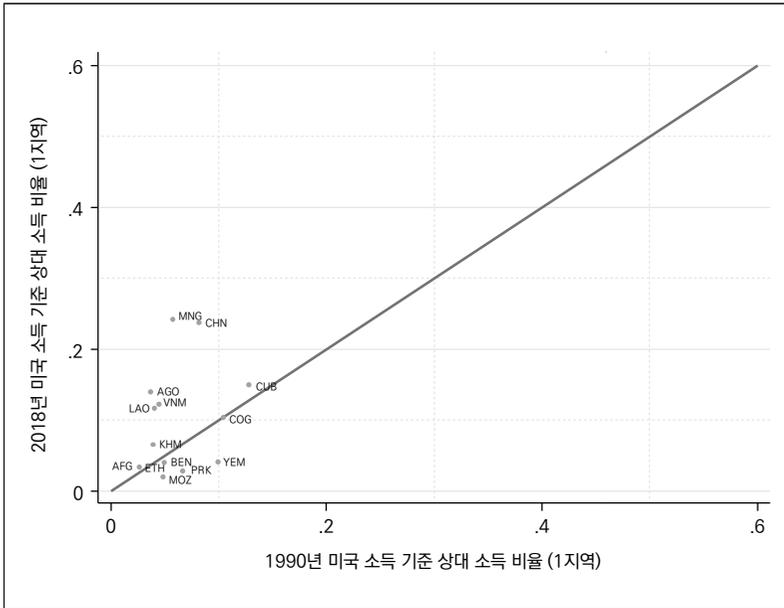
각 그림의 수평축은 1990년 탈사회주의 체제이행국의 경제발전 수준, 수직축은 2018년 탈사회주의 체제이행국의 경제발전 수준을 각각 나타낸다.²¹⁾ 미국의 소득 기준 상대 소득 비율이 10% 미만이면 ‘저소득국(low-income country)’, 10% 이상이면서 30% 미만이면 ‘하위 중소득국(lower-middle-income country)’, 30% 이상이면서 50% 미만이면 ‘상위 중소득국(upper-middle-income country)’, 50% 이상이면 ‘고소득국(high-income country)’으로 각각 분류한다.²²⁾ 45도선을 기준으로 좌측에 위치하면 1990년과 2018년 사이

21) 연방국가 해체의 결과 탄생한 신생국이 1990년에 존재하지 않았을 경우 독립을 선언한 연도의 수치를 대입했다.

22) 매디슨 프로젝트 데이터베이스 버전 2020에서 제공하는 1인당 국민소득 자료는 구매력 평가 기준으로 추정된 값이기 때문에 명목 평가에 기초한 세계은행의 소득수준별 국가분류 기준을 기계적으로 적용하기 어렵다. 이 연구에서 소득수준별 국가분류는 미국 소득 기준 상대적 소득 비율을 계산하여 활용한 David Bulman, Maya Eden,

소득 수준이 증가한 것, 우측에 위치하면 1990년과 2018년 사이 소득 수준이 감소한 것을 각각 나타낸다.

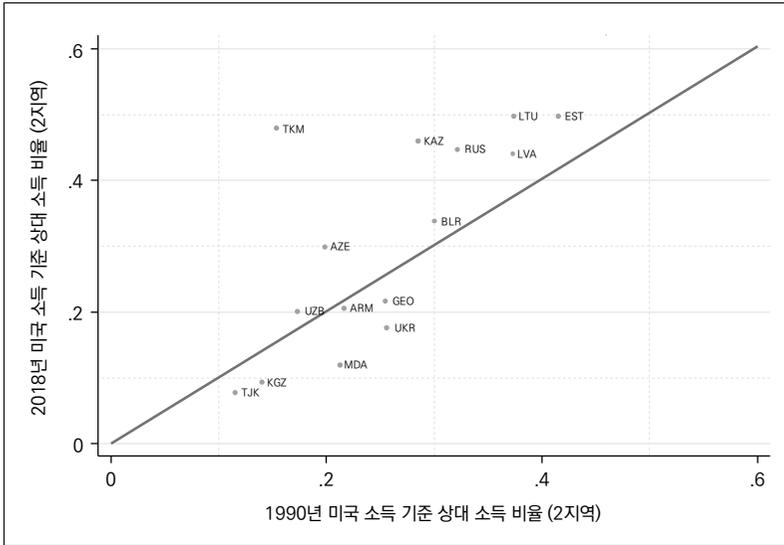
〈그림 II-4〉 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 변화, 1지역



출처: Groningen Growth and Development Centre, “Maddison Project Database 2020,” <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020> (검색일: 2021.6.6.).

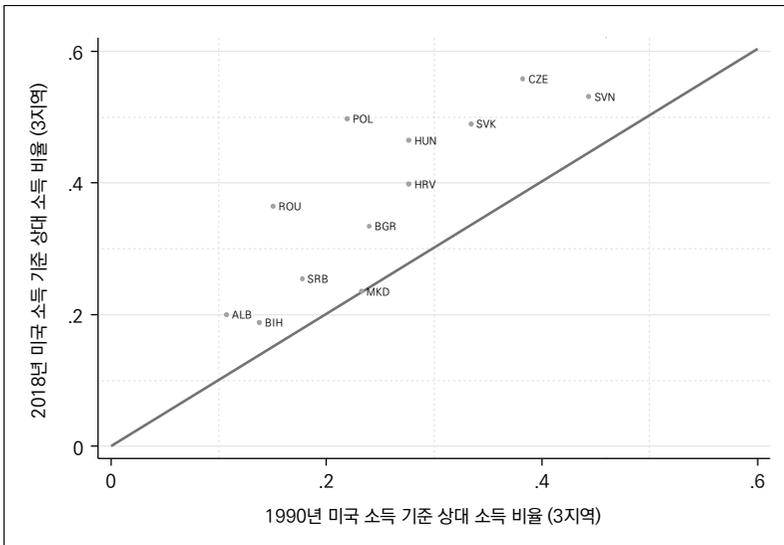
and Ha Nguyen, “Transitioning from Low-income Growth to High-income Growth: Is there a Middle-income Trap?” *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 22, no. 1 (2017), pp. 5~28의 방법을 따랐다. 매디슨 프로젝트 데이터베이스의 절대적 소득 값을 활용하여 소득수준별 국가분류 기준을 획정하는 보다 정치(精緻)한 논의와 관련해서는 Jesus Felipe, Arnelyn Abdon, and Utsav Kumar, “Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in, and Why?” *Levy Economics Institute*, Working Paper, no. 715 (2012), pp. 1~60를 참조할 수 있다.

〈그림 II-5〉 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 변화, 2지역



출처: 위의 자료.

〈그림 II-6〉 탈사회주의 체제이행국 경제발전 장기 변화, 3지역



출처: 위의 자료.

1990년 미국 소득 기준 상대 소득 비율과 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 0.060, 표준편차 0.031, 2지역 평균 0.254, 표준편차 0.091, 3지역 평균 0.249, 표준편차 0.101 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역 및 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 경제발전 수준이 4배 이상 낮고, 국가들 사이의 분산 수준 또한 약 3배 정도 작다. 북한을 포함한 1지역의 나라들은 탈사회주의 체제이행국 가운데 경제발전과 관련하여 가장 낮은 수준의 초기 조건에 집중적으로 분포한 상태에서 그 전환을 시작했다는 점을 알 수 있다.

2018년 미국 소득 기준 상대 소득 비율과 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 0.098, 표준편차 0.074, 2지역 평균 0.303, 표준편차 0.155, 3지역 평균 0.376, 표준편차 0.131 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역과 비교하여 경제발전 수준이 3배 이상, 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 경제발전 수준이 4배 가까이 낮고, 국가들 사이의 분산 수준 또한 약 2배 정도 작다. 탈사회주의 체제 이행이 30년 가까이 지난 시점에서 북한이 속한 1지역은 여전히 경제발전과 관련하여 가장 낮은 수준에 머물러 있고 그 분산 또한 다른 지역과 비교하여 상대적으로 작다는 점을 알 수 있다.

요컨대 1지역 국가들은 지난 30년 동안 미국 소득 기준 상대 소득 비율 10% 미만 범위에 머물러 있는 ‘저소득 함정(low-income trap)’과 싸우고 있었고,²³⁾ 2지역 국가들은 10% 이상 및 30% 미만 범위에 머물러 있는 ‘하위 중소득 함정(lower-middle-income trap)’과 싸우고 있었으며, 3지역 국가들은 ‘하위 중소득 함정’에서 빠져나와 30% 이상 및 50% 미만 범위에 머물러 있는 ‘상위 중소득

23) ‘저소득 함정’과 관련한 논의는 Maria A. Arias and Yi Wen, “Relative Income Trap,” *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, first quarter vol. 98, no. 1 (2016), pp. 41~60를 참조할 수 있다.

함정(upper-middle-income trap)'과 싸우고 있었다.²⁴⁾ 북한이 속한 1지역 국가들의 발전 과제가 구소련에 해당하는 2지역 국가들의 발전 과제와 상이하고, 2지역 국가들의 발전과제가 동유럽에 해당하는 3지역 국가들의 발전 과제와 상이하다는 점을 엿볼 수 있다.

1지역의 경제발전과 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째, 북한을 비롯한 모잠비크, 에티오피아, 아프가니스탄, 베냉, 예멘, 캄보디아는 '저소득 함정'에 빠진 정체국(non-escapee)에 해당한다. 특히, 북한, 모잠비크, 베냉, 예멘은 경제발전 수준이 상대적으로 감소했다.

둘째, 라오스, 베트남, 앙골라, 중국, 몽골은 '저소득 함정'에서 빠져나와 '하위 중소득국'의 지위를 획득한 탈주국(escapee)에 해당한다.

셋째, 콩고와 쿠바는 '하위 중소득 함정'에 빠진 정체국에 해당한다.

2지역의 경제발전과 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째, 타지키스탄과 키르기스스탄은 하위 중소득국 지위에서 저소득국 지위로 하강한 저소득 귀환국(returnee)에 해당한다.

둘째, 몰도바, 우크라이나, 우즈베키스탄, 아르메니아, 조지아는 '하위 중소득 함정'에 빠진 정체국에 해당한다. 특히, 우즈베키스탄을 제외한 모든 나라들은 경제발전 수준이 상대적으로 감소했다.

셋째, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄은 하위 중소득국 지위에서 상위 중소득국 지위로 상승한 '하위 중소득 함정' 탈주국에 해당한다.

넷째, 벨라루스, 라트비아, 러시아, 리투아니아, 에스토니아는 '상위 중소득 함정'에 빠진 정체국에 해당한다.

3지역의 경제발전과 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째,

24) '중소득 함정'과 관련한 논의는 Richard F. Doner and Ben Ross Schneider, "The Middle-income Trap: More Politics than Economics," *World Politics*, vol. 68, no. 4 (2016), pp. 608~644를 참조할 수 있다.

보스니아-헤르체고비나, 알바니아, 북마케도니아는 ‘하위 중소득 함정’에 빠진 정체국에 해당한다.

둘째, 불가리아, 루마니아, 크로아티아, 헝가리, 폴란드는 하위 중소득국 지위에서 상위 중소득국 지위로 상승한 ‘하위 중소득 함정’ 탈주국에 해당한다.

셋째, 슬로바키아는 ‘상위 중소득 함정’에 빠진 정체국에 해당한다.

넷째, 슬로베니아와 체코는 상위 중소득국 지위에서 고소득국 지위로 상승한 ‘상위 중소득 함정’ 탈주국에 해당한다.

요컨대 소득 지위가 한 단계 하강하는 귀환국 유형을 예외로 한다면, 지난 30년 동안 탈사회주의 체제이행국의 경제발전과 관련한 장기적 변화 양상은 동일한 소득 지위에 머무르는 정체국 유형 및 소득 지위가 한 단계 상승하는 탈주국 유형으로 나눌 수 있다. 탈주국 유형 가운데 소득 지위의 상승이 한 단계를 넘어섰던 사례가 없다는 것은 중요한 발견이다. 지난 30년 동안 저소득국이 하위 중소득국으로, 하위 중소득국이 상위 중소득국으로, 상위 중소득국이 고소득국으로, 각각 탈주에 성공한 사례를 관측할 수 있지만, 저소득국이 상위 중소득국으로 혹은 하위 중소득국이 고소득국으로 한 단계 이상의 소득 지위 상승에 성공한 사례는 관측할 수 없다.

경제발전이 ‘퀀텀 점프(quantum jump)’는 없다는 경험적 발견이 북한발전 연구에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 북한의 발전 경로 예측과 관련하여 경험적으로 적실성이 높은 비교 사례는 지난 30년 동안 저소득국 지위에서 하위 중소득국 지위로 상승한 ‘저소득 함정’ 탈주국에 해당하는 나라들이다. 둘째, 북한의 저발전 원인 설명과 관련하여 경험적으로 적실성이 높은 비교 사례는 지난 30년 동안 ‘저소득 함정’에서 벗어나지 못한 정체국에 해당하는 나라들이다. 셋째, 북한의 발전 경로 예측과 관련하여 ‘하위 중소득 함정’ 혹은 ‘상

위 중소득 함정'에서 벗어난 탈주국에 해당하는 나라들은 상대적으로 비교 연구의 적실성이 낮다. 넷째, 북한의 저발전 원인 설명과 관련하여 '하위 중소득 함정' 혹은 '상위 중소득 함정에서 벗어나지 못한 정체국에 해당하는 나라들은 상대적으로 비교 연구의 적실성이 낮다.

나. 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 비교: 정치 환경의 통제

본 절에서는 탈사회주의 체제이행국의 '정치 자유화(political liberalization)' 장기 변화에 대한 분석을 통해 북한의 발전 경로 예측 및 북한의 저발전 원인 설명에 비교 적실성을 갖는 사례를 추출한다.

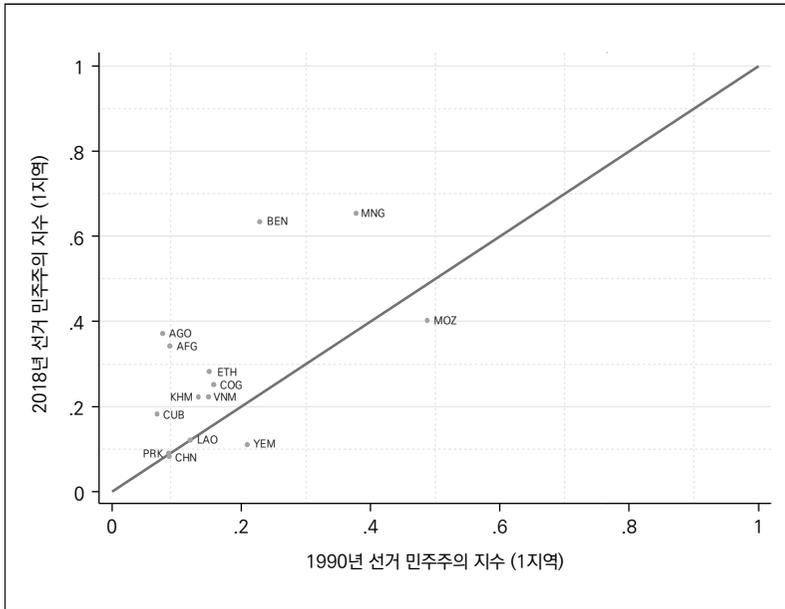
〈그림 II-7〉, 〈그림 II-8〉, 〈그림 II-9〉는 41개 탈사회주의 체제이행국의 정치 자유화와 관련한 장기적 변화를 관측하기 위하여 1990년 및 2018년 표본에 포함된 국가들의 선거 민주주의 지수를 측정한 결과를 지역별로 나누어 나타낸 것이다.²⁵⁾ 수평축은 1990년 탈사회주의 체제이행국의 정치 자유화 수준, 수직축은 2018년 탈사회주의 체제이행국의 정치 자유화 수준을, 각각 나타낸다.²⁶⁾ 선거 민주주의 지수가 0.25 미만이면 '저자유국(low-liberty country)',

25) 이 연구에서 선거 민주주의 지수는 '민주주의의 다양성 데이터셋 버전 11.1(Varieties of Democracies Dataset 11.1)'에서 추출했다. Michael Coppedge et al., "V-Dem Dataset - Version 1.1," 2011.3., <<https://doi.org/10.23696/vdemds21>> (검색일: 2021.6.6.). 0이 가장 낮은 수준의 정치 자유화를, 10이 가장 높은 수준의 정치 자유화를, 각각 나타낸다고 가정했다. 민주주의의 다양성(V-Dem) 데이터셋 버전 11.1에 대한 상세한 설명은 Michael Coppedge et al., "V-Dem Codebook v11.1," Varieties of Democracy Project, 2021.3., <https://www.v-dem.net/media/filerpublic/6b/53/6b5335f9-cb2b-4bc8-a05c-3790ce1b7af4/codebook_v11.1.pdf> (검색일: 2021.6.6.)을 참조할 수 있다.

26) 연방국가 해체의 결과 탄생한 신생국이 1990년에 존재하지 않았을 경우 독립을 선언한 연도의 수치를 대입했다.

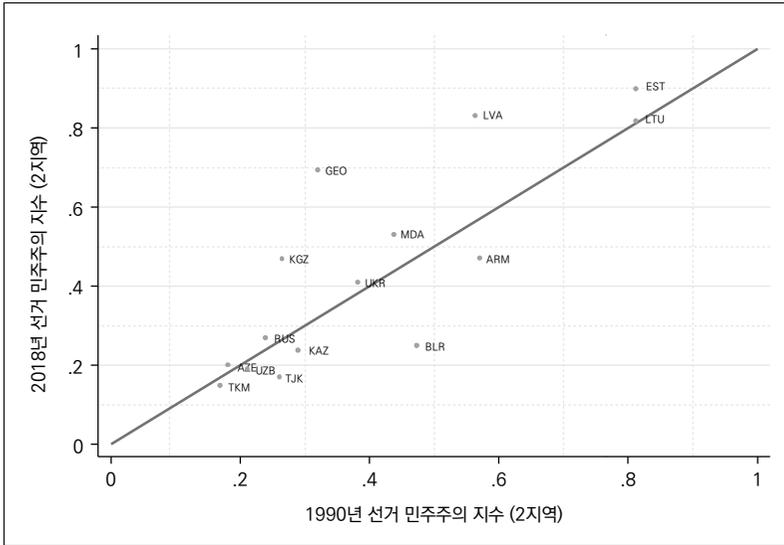
0.25 이상이면서 0.50 미만이면 ‘하위 중자유국(lower-middle-liberty country)’, 0.50 이상이면서 0.75 미만이면 ‘상위 중자유국(upper-middle-liberty country)’, 0.75 이상이면 ‘고자유국(high-liberty country)’으로 각각 분류한다. 각각 45도선을 기준으로 좌측에 위치하면 1990년과 2018년 사이 정치 자유화 수준이 증가한 것, 우측에 위치하면 1990년과 2018년 사이 정치 자유화 수준이 감소한 것을 나타낸다.

〈그림 II-7〉 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 변화, 1지역



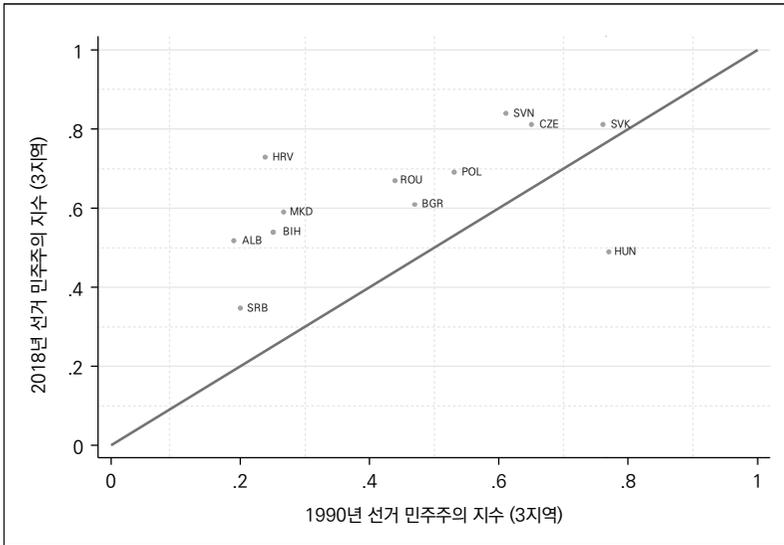
출처: V-Dem Institute, “V-Dem Dataset, Version 11.1,” 2011.3., <<https://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111/>> (검색일: 2021.6.6.)

〈그림 II-8〉 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 변화, 2지역



출처: 위의 자료.

〈그림 II-9〉 탈사회주의 체제이행국 정치 자유화 장기 변화, 3지역



출처: 위의 자료.

1990년 선거 민주주의 지표와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 0.175, 표준편차 0.122, 2지역 평균 0.398, 표준편차 0.210, 3지역 평균 0.448, 표준편차 0.217 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역 및 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 정치 자유화 수준이 약 2배에서 2.5배 가까이 낮고, 국가들 사이의 분산 수준 또한 2배 가까이 작다. 북한을 포함한 1지역 나라들은 탈 사회주의 체제이행국 가운데 정치 자유화와 관련하여 가장 낮은 수준의 초기 조건에 집중적으로 분포한 가운데 그 전환을 시작했다는 점을 알 수 있다.

2018년 선거 민주주의 지표와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 0.281, 표준편차 0.183, 2지역 평균 0.439, 표준편차 0.262, 3지역 평균 0.638, 표준편차 0.149 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역과 비교하여 정치 자유화 수준이 1.5배 이상, 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 정치 자유화 수준이 2배 이상 낮은 반면, 국가들 사이의 분산은 2지역과 비교하면 작지만 3지역과 비교하면 오히려 크다. 북한이 속한 1지역 국가 사이 정치 자유화와 관련한 이질성이 상대적으로 커졌다는 것을 의미한다.

요컨대 1지역 국가들은 지난 30년 동안 선거 민주주의 지표 0.25 미만 범위에 머물러 있는 ‘저자유 함정(low-liberty trap)’에서 빠져 나와 0.25 이상 및 0.50 미만인 하위 중자유국 지위에 올라서고 있었고, 2지역 국가들은 ‘하위 중자유 함정(lower-middle-liberty trap)’과 싸우고 있었으며, 3지역 국가들은 ‘하위 중자유 함정’에서 빠져나와 0.50 이상 및 0.75 미만인 상위 중자유국 지위로 올라서고 있었다. 북한이 속한 1지역 국가들의 정치적 환경이 구소련에 해당하는 2지역 국가들의 정치적 환경과 상이하고, 2지역 국가들의 정치적 환경이 동유럽에 해당하는 3지역 국가들의 정치적 환경과 상이하

다는 점을 엿볼 수 있다.

1지역의 정치 자유화와 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다.

첫째, 북한을 비롯한 중국, 예멘, 라오스, 쿠바, 캄보디아, 베트남은 ‘저자유 함정’에 빠진 정체국(non-escapee)에 해당한다. 특히, 중국과 예멘은 정치 자유화 수준이 상대적으로 감소했다.

둘째, 콩고, 에티오피아, 아프가니스탄, 앙골라는 ‘저자유 함정’에서 빠져나와 하위 중자유국 지위를 획득한 탈주국(escapee)에 해당한다.

셋째, 모잠비크는 ‘하위 중자유 함정’에 빠진 정체국에 해당한다.

넷째, 베냉은 저자유국 지위에서 단번에 상위 중자유국의 지위를 획득한 ‘도약(leaping) 탈주국’에 해당한다.

다섯째, 몽골은 ‘하위 중자유 함정’에서 빠져나와 상위 중자유국의 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

2지역의 정치 자유화와 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다.

첫째, 타지키스탄과 카자흐스탄은 하위 중자유국 지위에서 저자유국 지위로 하강한 귀환국에 해당한다.

둘째, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔은 ‘저자유 함정’에 빠진 정체국에 해당한다. 특히, 투르크메니스탄과 우즈베키스탄은 정치 자유화 수준이 상대적으로 감소했다.

셋째, 아르메니아는 상위 중자유국 지위에서 하위 중자유국 지위로 하강한 귀환국에 해당한다.

넷째, 러시아는 ‘저자유 함정’에서 빠져 나와 하위 중자유국 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

다섯째, 벨라루스, 우크라이나, 키르기스스탄은 ‘하위 중자유 함정’에 빠진 정체국에 해당한다.

여섯째, 몰도바와 조지아는 하위 중자유국 지위에서 벗어나 상위 중자유국 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

일곱째, 라트비아는 상위 중자유국 지위에서 벗어나 고자유국 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

여덟째, 리투아니아와 에스토니아는 안정적으로 고자유국 지위를 유지하고 있는 선진민주국에 해당한다.

3지역의 정치 자유화와 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다.

첫째, 헝가리는 고자유국 지위에서 하위 중자유국 지위로 하강한 도약 귀환국에 해당한다.

둘째, 세르비아는 ‘저자유 함정’에서 빠져 나와 하위 중자유국 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

셋째, 알바니아와 크로아티아는 저자유국 지위에서 상위 중자유국 지위로 상승한 도약 탈주국에 해당한다.

넷째, 보스니아-헤르체고비나, 북마케도니아, 불가리아, 루마니아는 하위 중자유국 지위에서 벗어나 상위 중자유국 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

다섯째, 폴란드는 ‘상위 중자유 함정’에 빠진 정체국에 해당한다.

여섯째, 체코와 슬로베니아는 상위 중자유국 지위에서 벗어나 고자유국 지위를 획득한 탈주국에 해당한다.

일곱째, 슬로바키아는 안정적으로 고자유국 지위를 유지하고 있는 선진민주국에 해당한다.

지난 30년 동안 탈사회주의 체제이행국의 정치 자유화와 관련한 장기적 변화의 양상이 북한발전 연구 비교 사례 선정에 미치는 함의는 다음과 같다. 첫째, 북한발전 경로 예측과 관련한 비교 사례 가운데 저자유국에서 중자유국 지위로 상승한 나라들은 북한이 저자유국 지위에 장기 정체하고 있다는 사실에 비추어, 시장 개혁의 정치 환경과 관련한 경험적 적실성이 낮다. 둘째, 북한 저발전 원인 설명과 관련한 비교 사례 가운데 저자유국에서 중자유국 지위로 상승한 나라들 또한, 북한이 저자유국 지위에 장기 정체하고 있다는 사실에 비추어, 시장 (비)개혁의 정치 환경과 관련한 경험적 적실성이 낮다.

요컨대 탈사회주의 체제이행국의 경제발전 및 정치 자유화의 장기적 변화를 관측하여 얻은 북한발전 경로 예측과 관련한 비교 적실성이 높은 사례에는 저자유 함정에 빠져 있으면서 저소득 함정에서 벗어난 나라들이, 저발전 원인 설명과 관련한 비교 적실성이 높은 사례에는 저자유 함정에 빠져 있으면서 저소득 함정에서 벗어나지 못한 나라들이 각각 해당할 것이다.

다. 탈사회주의 체제이행국 제도 개혁 장기 비교: 국가-시장 공진이론 검증

탈사회주의 체제이행국의 제도 개혁 장기 변화에 대한 분석을 통해 북한의 발전 경로 예측 및 북한의 저발전 원인 설명과 관련하여 국가-시장 공진이론이 갖는 적실성을 검증한다.

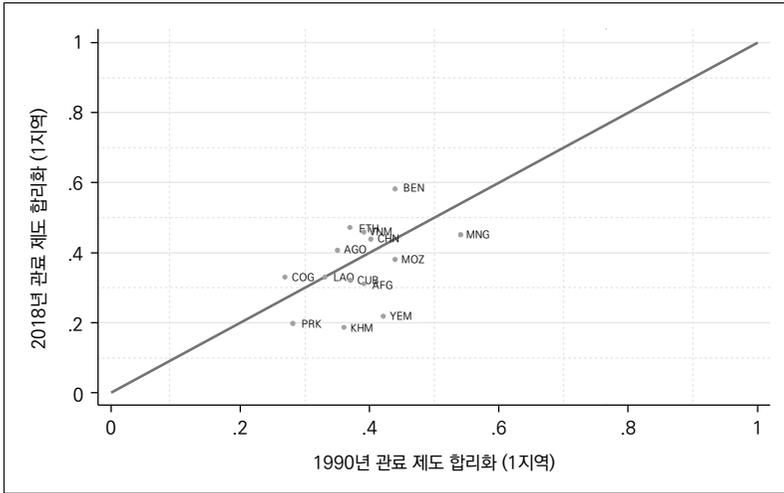
〈그림 II-10〉, 〈그림 II-11〉, 〈그림 II-12〉, 〈그림 II-13〉, 〈그림 II-14〉, 〈그림 II-15〉는 38개 탈사회주의 체제이행국의 제도 개혁과 관련한 장기적 변화를 관측하기 위하여 각각 1990년 및 2018년 표본에 포함한 국가들의 ‘관료 제도 합리화(rationalization of

bureaucracy)’ 및 ‘경제 제도 시장화(marketization of economy)’를 측정하는 결과이다.²⁷⁾ 수평축은 탈사회주의 체제이행국 경제 제도 시장화 수준, 수직축은 탈사회주의 체제이행국 관료 제도 합리화 수준을 나타낸다.²⁸⁾ 경제 자유 지수가 50 이상이면 높은 수준의 경제 제도 시장화 단계에 진입한 것으로, 공정 행정 점수가 0.5 이상이면 높은 수준의 관료 제도 합리화 단계에 진입한 것으로, 각각 해석한다. 45도선을 기준으로 좌측에 위치하면 1990년과 2018년 사이 국가 혹은 시장 개혁 수준이 증가한 것, 우측에 위치하면 1990년과 2018년 사이 국가 혹은 시장 개혁 수준이 감소한 것을 나타낸다.

27) 이 연구에서 관료 제도 합리화는 ‘국제 아이디어(International IDEA) 민주주의 국제 현황 지수(Global State of Democracy Indices) 2020 버전의 ‘공정 행정(impartial administration)’ 점수를 차용했다. International IDEA, “Data Set and Resources,” <<https://www.idea.int/g sod -indices /dataset -resources>> (검색일: 2021.6.6.). ‘부패의 부재(absence of corruption)’ 및 ‘예측가능한 집행(predictable enforcement)’을 구성요소로 하는 공정 행정 점수는 0이 가장 낮은 수준의 관료 제도 합리화를, 1이 가장 높은 수준의 관료 제도 합리화를, 각각 나타낸다고 가정했다. 민주주의 국제 현황 지수 2020 버전에 대한 상세한 설명은 Svend-Erik Skaaning, *The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework, Version 4* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020), pp. 1~86을 참조할 수 있다. 경제 제도 시장화는 ‘헤리티지 재단(Heritage Foundation) 경제 자유 지수(Index of Economic Freedom)’를 차용했다. Heritage Foundation, “2021 Index of Economic Freedom,” 2021.1.13., <<https://www.heritage.org/index/ download#>> (검색일: 2021.6.6.). ‘법의 지배(rule of law)’, ‘정부의 규모(government size)’, ‘규제 효율(regulatory efficiency)’, ‘개방 시장(open markets)’을 구성 요소로 하는 경제 자유 지수는 0이 가장 낮은 수준의 경제 제도 시장화를, 100이 가장 높은 수준의 경제 제도 시장화를, 각각 나타낸다고 가정했다. 경제 자유 지수에 대한 상세한 설명은 Terry Miller, Anthony B. Kim, and Jamae M. Roberts, *2021 Index of Economic Freedom* (Washington, D.C.: Heritage Foundation, 2021), pp. 453~468을 참조할 수 있다. 아프가니스탄, 세르비아, 북마케도니아의 경우 경제 제도 시장화 지표 관련 가용자료의 부재로 관료 제도 합리화 지표를 나타낼 때에 그 위치만을 표시하고 실제 분석에서는 제외한다.

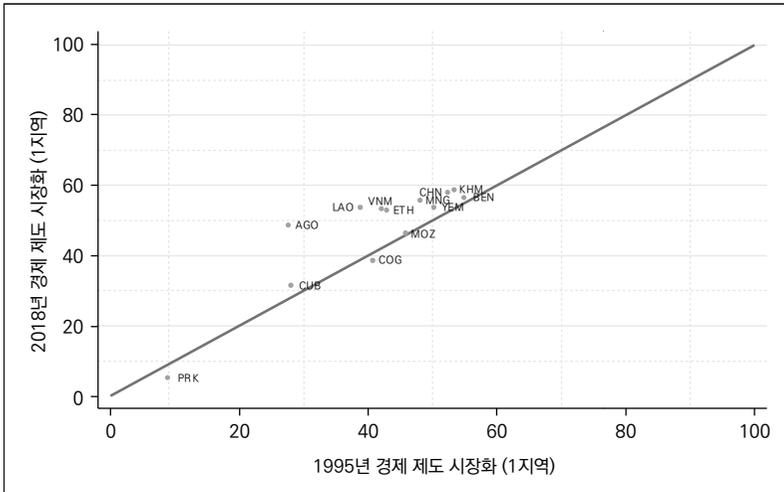
28) 경제 제도 시장화는 경제 자유 지수 최초 측정 연도인 1995년의 수치를 대입했다.

〈그림 II-10〉 탈사회주의 체제이행국 국가 개혁 장기 변화, 1지역



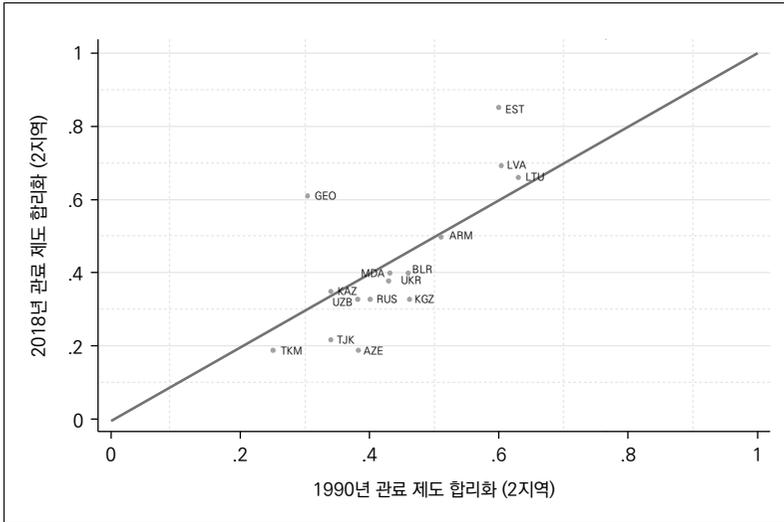
출처: Impartial Administration Score, International IDEA “International IDEA Global State of Democracy Indices 2020 version,” (<https://www.idea.int/gsod-indices/dataset-resources>) (검색일: 2021.6.6.); Heritage Foundation, “Index of Economic Freedom,” (<https://www.heritage.org/index/download#>) (검색일: 2021.6.6.).

〈그림 II-11〉 탈사회주의 체제이행국 시장 개혁 장기 변화, 1지역



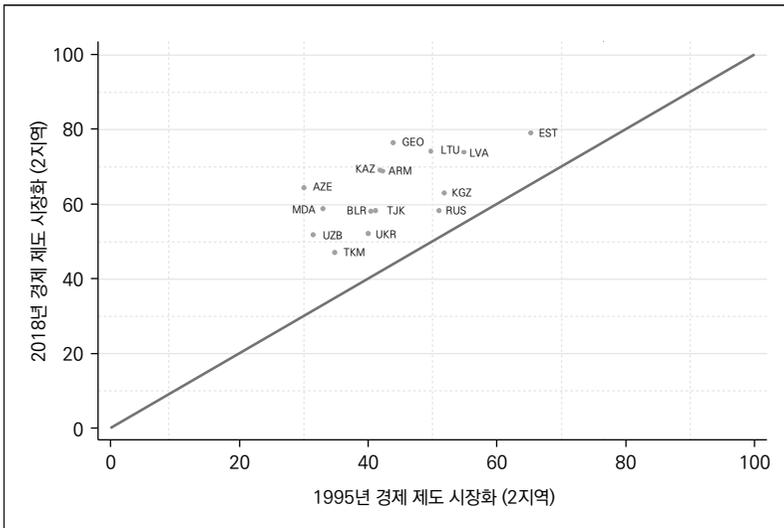
출처: 위의 자료.

〈그림 II-12〉 탈사회주의 체제이행국 국가 개혁 장기 변화, 2지역



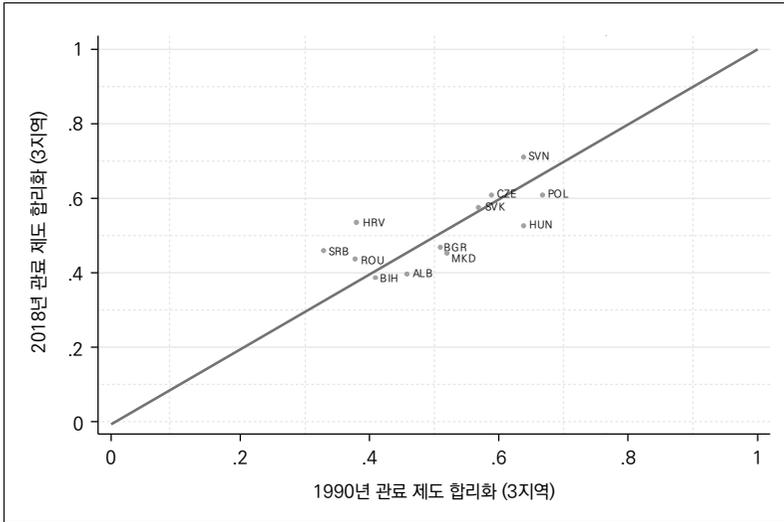
출처: 위의 자료.

〈그림 II-13〉 탈사회주의 체제이행국 시장 개혁 장기 변화, 2지역



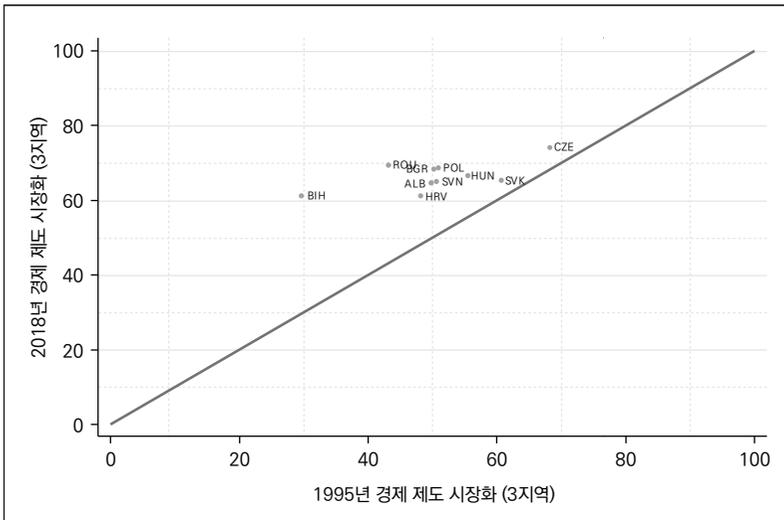
출처: 위의 자료.

<그림 II-14> 탈사회주의 체제이행국 국가 개혁 장기 변화, 3지역



출처: 위의 자료.

<그림 II-15> 탈사회주의 체제이행국 시장 개혁 장기 변화, 3지역



출처: 위의 자료.

1990년 관료 제도 합리화와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 0.383, 표준편차 0.068, 2지역 평균 0.434, 표준편차 0.112, 3지역 평균 0.508, 표준편차 0.115 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역 및 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 관료 제도 합리화 수준이 낮고, 국가들 사이의 분산 수준 또한 작다. 북한을 포함한 1지역 나라들은 탈사회주의 체제이행국 가운데 국가 개혁과 관련하여 가장 낮은 수준의 초기 조건에 집중적으로 분포한 가운데 그 전환을 시작했다는 점을 알 수 있다.

2018년 관료 제도 합리화와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 0.364, 표준편차 0.113, 2지역 평균 0.429, 표준편차 0.195, 3지역 평균 0.517, 표준편차 0.097 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역 및 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 관료 제도 합리화 수준의 격차가 더 벌어졌고, 국가들 사이의 분산 또한 두 지역과 비교하여 더 커졌다. 북한이 속한 1지역 나라들의 국가 개혁과 관련한 수준이 떨어지고 그 내부의 이질성이 상대적으로 커졌다는 것을 의미한다.

1995년 경제 제도 시장화와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 40.7, 표준편차 12.9, 2지역 평균 43.4, 표준편차 9.7, 3지역 평균 50.5, 표준편차 10.2 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역 및 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 경제 제도 시장화 수준이 낮고, 국가들 사이의 분산 수준은 크다. 북한을 포함한 1지역 나라들은 탈사회주의 체제이행국 가운데 시장 개혁과 관련하여 가장 낮은 수준의 초기 조건에 분산적으로 분포한 가운데 그 전환을 시작했다는 점을 알 수 있다.

2018년 경제 제도 시장화와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 47.2, 표준편차 14.7, 2지역 평균 63.4, 표준편차 9.7, 3지역 평

군 66.4, 표준편차 3.9 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역 및 동유럽에 해당하는 3지역과 비교하여 경제 제도 시장화 수준의 격차가 더 벌어졌고, 국가들 사이의 분산 또한 두 지역과 비교하여 더 커졌다. 북한이 속한 1지역 나라들의 시장 개혁과 관련한 수준이 떨어지고 그 내부의 이질성이 상대적으로 커졌다는 것을 의미한다.

요컨대 1지역 국가들은 지난 30년 동안 관료 제도 합리화 및 경제 제도 시장화 모두 낮은 수준에 머물러 있었고, 2지역 국가들은 관료 제도 합리화는 낮은 수준이지만 경제 제도 시장화는 높은 수준으로 상반하고 있었으며, 3지역 국가들은 관료 제도 합리화 및 경제 제도 시장화 모두 높은 수준으로 이행하고 있었다. 북한이 속한 1지역 국가들의 국가-시장 개혁 공진의 방향성이 구소련에 해당하는 2지역 국가들 및 동유럽에 해당하는 3지역 국가들과 상이하다는 점을 엿볼 수 있다.

1지역의 국가 및 시장 개혁 공진과 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째, 북한의 제도 개혁은 관료 제도 합리화 및 경제 제도 시장화 두 수준 모두 감소한 역진적 공진에 해당한다. 특히, 38개 탈사회주의 체제이행국 가운데 북한만이 유일하게 제도 개혁이 역진적 공진의 방향성을 보여주었다는 점은 특기할만하다.

둘째, 예멘, 캄보디아, 몽골, 아프가니스탄, 모잠비크, 쿠바의 제도 개혁은 관료 제도 합리화 수준은 낮아졌지만 경제 제도 시장화 수준은 높아진 상반적 공진에 해당한다.

셋째, 콩고의 제도 개혁은 관료 제도 합리화 수준은 높아졌지만 경제 제도 시장화 수준은 낮아진 상반적 공진에 해당한다.

넷째, 라오스, 중국, 앙골라, 베트남, 에티오피아, 베냉의 제도 개혁은 관료 제도 합리화 및 경제 제도 시장화 두 수준 모두 증가한 누진적 공진에 해당한다.

2지역의 국가 및 시장 개혁 공진과 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째, 아제르바이잔, 키르기스스탄, 타지키스탄, 러시아, 벨라루스, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 우크라이나, 몰도바, 아르메니아의 제도 개혁은 관료 제도 합리화의 수준은 낮아졌지만 경제 제도 시장화 수준은 높아진 상반적 공진에 해당한다.

둘째, 카자흐스탄, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 조지아의 제도 개혁은 관료 제도 합리화 및 경제 제도 시장화 두 수준 모두 증가한 누적적 공진에 해당한다.

3지역 국가 및 시장 개혁 공진과 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째, 알바니아, 폴란드, 불가리아, 보스니아-헤르체고비나의 제도 개혁은 관료 제도 합리화의 수준은 낮아졌지만 경제 제도 시장화 수준은 높아진 상반적 공진에 해당한다.

둘째, 슬로바키아, 체코, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아의 제도 개혁은 관료 제도 합리화 및 경제 제도 시장화 두 수준 모두 증가한 누적적 공진에 해당한다.

탈사회주의 체제이행국 제도 개혁의 장기 변화에 대한 분석 결과를 탈사회주의 체제이행국 경제발전의 장기 변화에 대한 분석 결과와 대조하면 다음과 같은 경험적 상관성을 발견할 수 있다. 첫째, 지난 30년 동안 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진을 보여준 북한과 국가 개혁의 퇴행과 시장 개혁의 진전이 맞물린 상반적 공진을 보여준 다수의 국가들은 모두 '저소득 함정' 혹은 '중소득 함정'에 빠진 정체국 지위에 머물러 있다. 둘째, 지난 30년 동안 국가 개혁과 시장 개혁의 누적적 공진을 보여준 다수의 국가들은 '저소득 함정' 혹은 '중소득 함정'에서 벗어나 탈주국 지위로 상승했다. 요컨대 지난 30년 동안 이루어진 탈사회주의 체제이행국의 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 양상과 경제발전 결과 사이에는 상당한 수준의 상관성을 관측할 수 있다.

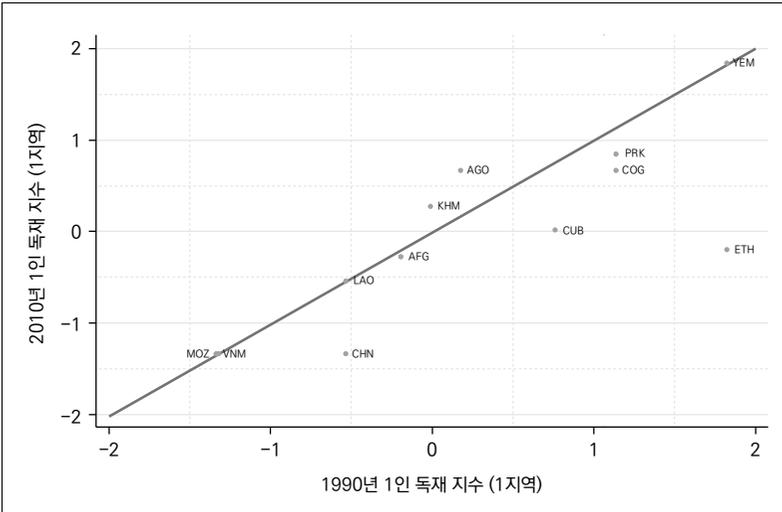
라. 탈사회주의 체제이행국 지도체제 권력분포 장기 비교

탈사회주의 체제이행국의 지도체제 권력분포 변화에 대한 분석을 통해 북한의 발전 경로 예측 및 북한의 저발전 원인 설명과 관련하여 국가-시장 공진 양상이 지도체제의 권력 집중 정도에 의존한다는 가설의 적실성을 검증한다.

〈그림 II-16〉과 〈그림 II-17〉은 21개 탈사회주의 체제이행국의 지도체제 권력분포와 관련한 장기적 변화를 관측하기 위하여 1990년 및 2010년 표본에 포함된 국가들의 ‘1인 독재(personalism)’ 점수를 측정된 결과이다.²⁹⁾ 수평축은 1990년 1인 독재 지수를, 수직축은 2010년 1인 독재 지수를 나타낸다. 1인 독재 지수가 0 이상이면 최고 지도자에게 높은 수준의 권력 집중이 이루어져 있는 것으로, 0 미만이면 최고 지도자에게 낮은 수준의 권력 집중이 이루어져 있는 것으로 해석한다. 45도선을 기준으로 좌측에 위치하면 1990년과 2010년 1인 독재 수준이 증가한 것, 우측에 위치하면 1990년과 2010년 사이 1인 독재 수준이 감소한 것을 나타낸다.

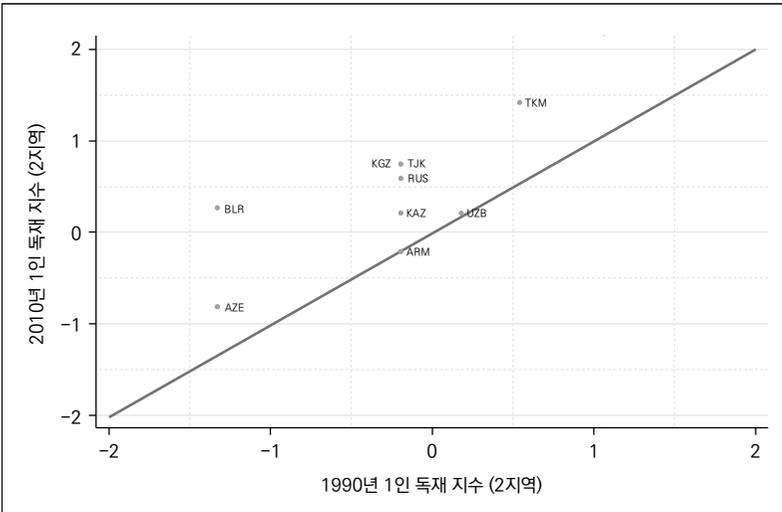
29) 이 연구에서 지도체제 권력 집중 정도는 ‘독재 체제 데이터(Autocratic Regime Data)’의 ‘1인 독재(personalism)’ 지수가 1990년 및 2010년 모두 존재하는 탈사회주의 체제이행국의 자료를 차용했다. Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz, “Autocratic Regime Data,” The Pennsylvania State University, <<https://sites.psu.edu/dictators/>> (검색일: 2021.6.6.). 아제르바이잔, 키르기스스탄, 타지키스탄, 벨라루스, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄은 1992년, 러시아는 1994년, 아르메니아는 1995년 점수를 대입했다. 치안기구 통제, 준군사조직 창출, 당 집행위원회 통제, 당 집행위원회 고무인장 기능, 인사권 통제, 체제 존속 용 정당 창당, 군사 승진 통제, 관료 숙청 등을 구성 요소로 하는 1인 독재 점수는 -2가 가장 낮은 수준의 1인 권력 집중을, 2가 가장 높은 수준의 1인 권력 집중을, 각각 나타낸다고 가정했다. 독재 체제 데이터에 대한 상세한 설명은 Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz, *How Dictatorships Work* (New York: Cambridge University Press, 2018), pp. 61~94을 참조할 수 있다.

〈그림 II-16〉 탈사회주의 체제이행국 지도체제 권력분포 장기 변화, 1지역



출처: Personalism Score from Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz, "Autocratic Regime Data," The Pennsylvania State University, <<https://sites.psu.edu/dictators/>> (검색일: 2021.6.6).

〈그림 II-17〉 탈사회주의 체제이행국 지도체제 권력분포 장기 변화, 2지역



출처: 위의 자료.

1990년 1인 독재와 관련한 지역 비교 결과는 1지역 평균 0.250, 표준편차 1.097 및 2지역 평균 -0.324, 표준편차 0.619 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역과 비교하여 1인 독재 수준이 높고, 국가들 사이의 분산 수준 또한 크다. 북한을 포함한 1지역 나라들은 탈사회주의 체제이행국 가운데 지도체제 권력 집중이 높은 수준의 초기 조건에 분산적으로 분포한 가운데 그 제도 개혁을 시작했다는 점을 알 수 있다.

2010년 1인 독재와 관련한 지역 비교의 결과는 1지역 평균 -0.056, 표준편차 0.981 및 2지역 평균 0.364, 표준편차 0.632 등과 같다. 북한이 속한 1지역은 구소련에 해당하는 2지역과 비교하여 1인 독재 수준이 낮아졌고, 국가들 사이의 분산 또한 줄었다. 이는 북한이 속한 1지역 나라들의 지도체제 권력 집중 수준이 떨어지고 그 내부의 이질성이 상대적으로 작아졌다는 것을 의미한다.

요컨대 1지역 국가들은 지난 30년 동안 1인 독재의 수준을 상대적으로 낮춰온 반면, 2지역 국가들은 1인 독재의 수준을 상대적으로 높여왔다. 북한이 속한 1지역 국가들의 지도체제 권력 집중의 방향성은 구소련에 해당하는 2지역 국가들과는 상반적이라는 점을 엿볼 수 있다.

1지역의 1인 독재와 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫째, 북한을 비롯한 예멘, 콩고, 앙골라, 캄보디아, 쿠바의 지도체제 권력 집중 수준은 1인 독재에 가까운 수준에 머물러 있었다.

둘째, 에티오피아의 지도체제 권력 집중 수준은 1인 독재에 가까운 수준에서 비(非)1인 독재에 가까운 수준으로 변화했다.

셋째, 아프가니스탄, 라오스, 중국, 모잠비크, 베트남의 지도체제 권력 집중 수준은 비1인 독재에 가까운 수준에 머물러 있었다.

2지역의 1인 독재와 관련한 장기 변화의 결과는 다음과 같다. 첫

째, 투르크메니스탄과 우즈베키스탄의 지도체제 권력 집중 수준은 1인 독재에 가까운 수준에 머물러 있었다.

둘째, 키르기스스탄, 타지키스탄, 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄의 지도체제 권력 집중 수준은 비1인 독재에 가까운 수준에서 1인 독재에 가까운 수준으로 변화했다.

셋째, 아르메니아와 아제르바이잔의 지도체제 권력 집중 수준은 비1인 독재에 가까운 수준에 머물러 있었다.

탈사회주의 체제이행국 지도체제 권력분포의 장기 변화에 대한 분석 결과를 탈사회주의 체제이행국 제도 개혁의 장기 변화에 대한 분석 결과와 대조하면 <표 II-1>과 같은 경험적 상관성을 발견할 수 있다. 첫째, 지난 30년 동안 1인 독재에 가까운 지도체제를 유지했던 다수의 국가들은 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진 혹은 상반적 공진을 경험했다. 둘째, 지난 30년 동안 비1인 독재에 가까운 지도체제를 유지했던 다수의 국가들은 국가 개혁과 시장 개혁의 누진적 공진을 경험했다. 요컨대 지난 30년 동안 이루어진 탈사회주의 체제이행국의 지도체제 권력분포와 국가 개혁 및 시장 개혁 공진 양상 사이에는 상당한 수준의 상관성을 관측할 수 있다.

<표 II-1> 탈사회주의 체제이행국 경제실적 관련 가설 검증 및 반증 사례

		1지역	2지역	3지역
(1) 개혁공진 -경제실적 가설	확증 사례	(9개국) 북한, 예멘, 콩고, 앙골라, 캄보디아, 쿠바, 라오스, 중국, 베트남	(9개국) 키르기스스탄, 타지키스탄, 러시아, 벨라루스, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 아르메니아, 우크라이나, 몰도바	(6개국) 알바니아, 보스니아-헤르체 코비나, 체코, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아

		1지역	2지역	3지역
	반증 사례	(3개국) 에티오피아, 모잠비크, 베냉	(6개국) 투르크메니스탄, 아제르바이잔, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 조지아	(4개국) 헝가리, 폴란드, 불가리아, 슬로바키아
(2) 권력분포 -개혁공진 -경제실적 가설	확증 사례	(8개국) 북한, 예멘, 콩고, 캄보디아, 쿠바, 라오스, 중국, 베트남	(5개국) 키르기스스탄, 타지키스탄, 러시아, 벨라루스, 우즈베키스탄	-
	반증 사례	(3개국) 앙골라, 에티오피아, 모잠비크	(4개국) 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 아르메니아, 아제르바이잔	-

출처: 저자 작성.

4. 결론

탈사회주의 체제이행국의 상이한 경제발전 결과는 (1) 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 양상의 차이로 설명할 수 있고, (2) 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 양상의 차이는 지도체제 권력분포의 차이로 설명할 수 있다.

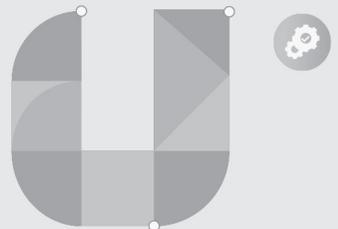
북한의 저발전 원인은 (1) 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진에서 찾을 수 있고, (2) 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진은 최고 지도자에게 권력을 집중시킨 1인 독재에 가까운 지도체제의 존속으로 설명할 수 있다.

북한의 발전 경로 예측과 관련하여 탈사회주의 체제 이행 경험이 주는 정책적 함의는 (1) 1인 독재에 가까운 북한 지도체제의 권력분

포를 집단 지도체제에 가까운 형태로 변화시키는 정치 개혁이 최우선적으로 필요하고, (2) 집단 지도체제의 정치적 조건이 충족된 후 관료 제도 합리화와 경제 제도 시장화를 누진적 공진의 방향으로 전환시킬 수 있는 정책혁신이 가능할 것이라는 점이다.

III. 중국의 점진적 개혁과 국가-시장 공진

이재영 통일연구원
최명욱 중국 산둥대학교



중국의 미래와 발전경로를 단순히 체제 붕괴 아니면 민주화로 보는 것은 우리의 시야를 좁히고 논리적인 사고를 막는다. 중국이 걸어온 지금까지의 경로에서 가장 중요한 동력은 역동적인 경제발전을 토대로 한 상대적으로 높은 수준의 대중지지, 정치엘리트의 통일성과 합의, 체제 안정성, 부상하는 국력과 국제적인 영향력이었다.³⁰⁾

중국을 포함한 모든 체제 전환국들은 세 가지 특징을 공유하고 있다. 첫째, 체제 전환국들은 관료적인 계획에서 시장 배분으로 전환했다. 둘째, 그들은 거의 완전한 국가 소유에서 민간 소유로 전환했다. 사적 소유권은 지배적인 역할은 아니지만 주요한 역할로 전환했다. 셋째, 경제적인 자급자족을 버리고 세계시장과의 통합을 선택했다는 것이다.³¹⁾

따라서 중국은 국가-시장 공진 측면에서 보면 주로 1970년대 말부터 1990년대까지 시장형성단계의 농업개혁과 소유권개혁, 1990년대 본격화하여 지금까지 진행되고 있는 시장확장단계의 행정개혁과 산업정책, 시진핑(习近平) 집권 시기 들어 강조되고 있는 시장보존단계의 전면심화 개혁으로 시기와 단계를 구분할 수 있다.

시장형성단계에서 중요한 국가의 역할은 덩샤오핑(邓小平)과 같은 개혁 리더십이 사상해방을 통해 시장 개혁을 정당화하고 지방과 농촌에서 시작된 농가책임생산제와 다양한 비공유 소유권 실험을 허용한 것을 넘어 이를 적극적으로 장려함으로써 지방정부와 농민들의 이윤 추구 동기를 활성화시킨 것이다.

중국은 시장확장단계 시기 농촌에서 진행된 시장 개혁이 도시로 급격히 확산되는 과정에서 시장경제 건설을 위한 행정개혁을 적극

30) Andrew G. Walder, "China's National Trajectory," pp. 335~357.

31) 위의 글, p. 336.

단행했다. 계획경제를 축소하고 시장경제를 점진적으로 확대하기 위해 정부의 경제 간섭을 줄이고, 지방과 기업에 권한을 대폭 이양하는 분권화 개혁에 초점을 맞췄다. 따라서 이 단계에서는 정부의 기능 전환과 시장제도 강화라는 누진적 공진이 일어났다.

시장보존단계에서 2002년 장쩌민(江泽民) 시기 삼개대표론은 자본가 계급의 공산당 입당을 허용함으로써 정당성을 확보하는 사상 해방을 추동했고, 2007년 후진타오(胡锦涛) 시기 물권법 시행은 사적 소유권에 대한 합법적 인정을 추인한 것이었다. 하지만 장쩌민과 후진타오 시기 전반에 나타난 국가 개혁 효과의 약화와 부패 만연 현상은 역진적 공진으로 평가할 수 있다.

이후 시진핑 집권 시기의 전면심화 개혁은 특히 첨단산업과 경제 정책에서 국가 관료제의 전문화, 혼합소유제와 현대 기업제도 확립을 통한 국유기업의 효율성 제고, 의법치국과 의법행정을 통한 사법제도 강화라는 측면에서 추진되었다. 하지만 시진핑 집권 시기에 국진민퇴(国进民退), 시진핑의 사상통제와 반부패 운동, 알리바바(Alibaba)를 비롯한 플랫폼 민영기업에 대한 중국 정부의 규제 강화 등으로 시장 개혁은 다소 위축되고 국가통제가 지나치게 강화되는 상반적 공진이 일어난다고 볼 수 있다.

요약하면 중국의 개혁개방 과정에서 국가-시장 공진은 역진적 공진과 상반적 공진이 일시적으로 나타나기는 했으나, 전반적인 추세는 누진적 공진으로 평가할 수 있다. 따라서 이러한 추세적인 국가-시장 공진의 성격 때문에 중국은 전환기 침체에 빠지지 않고 2000년대 이후 지속해서 높은 경제성장률을 달성할 수 있었다.

1. 중국의 국가-시장 관계 변화와 경제성장

가. 중국발전모델에 관한 기존 연구

앤드류 네이션(Andrew Nathan)은 권위주의 회복탄력성(authoritarian resilience)으로 중국발전모델을 설명했다. 이는 규범에 기반한 권력 승계 정치, 정치엘리트 승진 과정에서 능력주의 중시, 체제 내 제도의 차별화와 기능적 분화, 공산당 정당성 기반을 강화하는 제도화된 정치참여와 같은 요소를 포함한다.³²⁾ 하지만 이러한 발전모델은 체제 전환(민주화) 없는 제도화의 한계, 시진핑의 장기 집권과 집단지도체제의 약화 가능성 등을 설명하기 어렵다는 한계가 있다.

다니엘 벨(Daniel A. Bell)은 현능주의(vertical democratic meritocracy) 혹은 정치적 능력주의를 통해 중국발전모델을 설명하지만,³³⁾ 중국적 맥락에서 인민주권 위임의 합법성 문제와 제도와 체제의 구별 문제, 집권 정치의 한계라는 점에서 비판을 받는다.

민신펬이(Minxin Pei)의 중국정실자본주의(crony capitalism)와 황야성(Huang Yasheng)의 중국 특색자본주의는 당-국가 체제의 경제 개입과 통제의 부정적 영향을 강조하면서 중국의 시장화 및 자유화 개혁의 심화를 대안으로 제시한다.³⁴⁾

중국발전모델에 대한 국가자본주의의 설명은 권위주의와 경제성장의 상호 강화 작용 측면을 부각시키고 있다.³⁵⁾ 하지만 권위주의와

32) Andrew Nathan, "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 1 (2003), pp. 6~17.

33) Daniel A. Bell, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, (Princeton: Princeton University Press, 2015).

34) Minxin Pei, *China's Crony Capitalism* (Cambridge: Harvard University Press, 2017); Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (New York: Cambridge University Press, 2008).

35) Joshua Kurlantzick, *State Capitalism: How the Return of Statism is*

경제성장 간의 인과(상관) 작용을 증명하는 것은 어렵고, 권위주의에 따른 부패와 국유 섹터의 경제적 비효율성은 어떻게 해명할 것인지의 과제가 남는다.

그 밖에도 위커핑(Yu Keping)의 국가 거버넌스 현대화 논의에서는 중국이 근본적인 체제 변화는 없지만, 거버넌스 현대화 성과와 중국 제도 자신감을 통해 경제성장을 달성했다고 강조한다.³⁶⁾ 그러한 차원에서 달리양(Dali L. Yang)은 중앙정부의 재정 및 제도적 역량 강화 논의를 전개하는데 1980년대 후반 이래 경제개혁과 행정개혁을 통한 능력 있는 관료 제도 구축이 중국의 경제발전을 견인했다는 것이다.³⁷⁾

하지만 이러한 거버넌스의 논의는 2003년 사스(Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS, 급성호흡기증후군) 위기와 2020년 코로나19 위기, 그리고 기후변화와 환경문제에 대한 공산당의 위기 관리 능력에 대한 의구심을 설명하지 못한다는 한계가 있다.

따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 중국의 국가와 시장 관계를 중심으로 국가-시장 공진의 측면에서 중국발전모델을 제시할 것이다.³⁸⁾ 제도 변화 공진론은 한 나라가 ‘시장형성’ 단계에서 해결해야 할 과제와 ‘시장보존’ 단계에서 해결해야 할 과제가 상이하기 때문에, 전자에 해당하는 경우 ‘최선 관행(best practice)’ 제도 이식이 아니

Transforming the World (New York: Oxford University Press, 2016); Mark R. Thompson, *Authoritarian Modernism in East Asia* (New York: Palgrave Macmillan, 2019).

36) Yu Keping, "Good Governance and Legitimacy," in *China's Search for Good Governance*, eds. Deng Zhenglai and Sujian Guo (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 15~21.

37) Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Redwood City: Stanford University Press, 2004).

38) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*; Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*,

라 ‘최적 관행(best-fit practice)’ 제도 생성이 적절하다고 지적하는 것이다. 그리고 발전 문제와 관련한 범용 해법의 현실 적합성을 의문시하면서 발전단계마다 상이한 ‘전용(專用) 해법(customized solution)’을 제시한다.

중국의 경제개혁 정책이 동부 해안 지역에서는 시장 보존적 성격을 띠지만 중부 내륙 지역에서는 시장 형성적 성격을 띠는 중요한 이유 가운데 하나는 지역의 발전 수준에 따라 시장 개혁 정책의 내용이 상이하기 때문이다. 발전 수준이 높아진 동부 해안 지역에서는 최선 관행 제도 개혁의 추진이 가능했지만, 발전 수준이 여전히 낮은 중부 내륙 지역에서는 최적 관행 제도 개혁이 필요하다.

경제이륙 이전단계인 시장형성단계에서는 선진국의 최선 관행 제도복합체에서 거리가 먼 비민주적이고 비법치적인 ‘약한’ 국가 제도복합체가 다양한 형태의 ‘적응적 임기응변’을 통해 시장수요를 창출하는 역할에 주목한다.

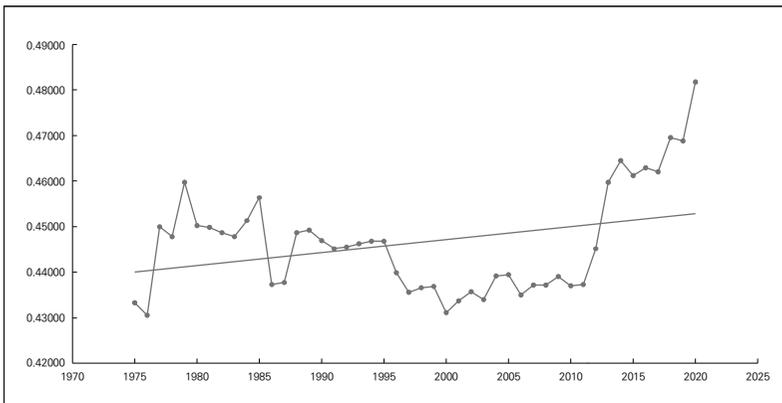
국가-시장 공진에서는 부패와 연줄 등 가용한 모든 방법을 통해 투자를 유치하도록 하는 ‘운동’을 시행하여 경제이륙을 위한 시장형성을 일단 개시한다. 이 단계에서 후발국은 선진국이 보유한 국가관료제의 전문화, 사적 소유권의 확립, 사법제도의 독립성 등 시장을 관리하는 공급 측면 제도가 매우 불충분하다는 점에 착안한다.

마지막으로 국가-시장 공진은 항상 누진적 공진만 있는 것이 아니라 국가 개혁과 시장 개혁이 반대로 가는 상반적 공진과 국가와 시장 개혁이 모두 퇴보하는 역진적 공진을 모두 설명할 수 있다는 점에서 기존 발전모델에 대한 설명과 차별화된다.

나. 중국의 관료 제도 합리화와 경제 제도 시장화를 통한 경제발전

중국의 국가-시장 공진 모델을 설명하기 위해서는 중국의 국가 개혁과 시장 개혁을 지표로 나타내고 시기별 변화를 추적할 수 있어야 한다. 이에 대한 대표적인 지표는 앞 장에서 살펴보았던 관료 제도 합리화와 경제 제도 시장화이다.³⁹⁾

〈그림Ⅲ-1〉 중국의 관료 제도 합리화(1975~2020)



출처: Impartial Administration score, International IDEA, "International IDEA Global State of Democracy Indices 2020 version."

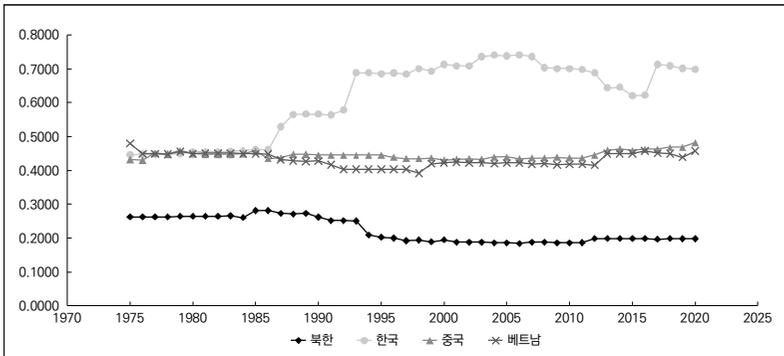
우선 중국의 관료 제도 합리화 측면에서 보면 중국 부패의 부재와 예측 가능한 집행으로 구성된 공정 행정 점수는 덩샤오핑 시대(1978~1992년) 초기에는 급증하다가 1989년 천안문 사건을 전후로 감소했다. 장쩌민 시기(1992~2002년) 초기 소강상태에서 하락하다가,

39) 관료 제도 합리화는 '국제 아이디어(International IDEA) 민주주의 국제 현황 지수(Global State of Democracy Indices) 2020 버전'의 '공정 행정(impartial administration)' 점수를 차용했고, 경제 제도 시장화는 '헤리티지 재단(Heritage Foundation) 경제 자유 지수(Index of Economic Freedom)'를 차용, 지표에 대한 자세한 설명은 앞 장의 27번 각주를 참고.

후진타오 시기(2002~2012년) 하락과 점진적 상승 동반과 시진핑 시기(2012년부터 현재) 급증했다. 특히 시진핑 시기인 2020년 0.48 이상의 최고점을 기록한 것을 알 수 있다. 이는 시진핑 주석의 반부패 전쟁과 전면 심화 개혁과 무관하지 않다. 1978년 중국의 개혁개방 이래 관료 제도 합리화는 지그재그로 움직이지만, 그 추세를 보면 점진적으로 우상향(약 0.43에서 0.48까지)한다는 것을 알 수 있다(〈그림Ⅲ-1〉참고).

중국의 관료 제도 합리화 지표를 국제 비교하면, 우선 중국과 같이 점진주의적인 시장 개혁을 시행하면서 공산당 일당독재의 정치 체제를 유지한 베트남의 경로가 중국과 유사함을 알 수 있다. 중국과 베트남은 아주 점진적이지만 약 0.4에서 0.5로 우상향함을 알 수 있다. 한국은 경제적 자유화와 민주화를 동시에 추진한 국가로 1980년대와 1990년대 급격한 민주화와 IMF 이후 신자유주의 개혁을 겪으면서 관료 제도 합리화가 약 0.4에서 0.7로 급증했다. 반면 북한은 1980년대 중반 약 0.3에 근접했다가 1990년대 이후 0.2로 하락했다(〈그림Ⅲ-2〉참고).

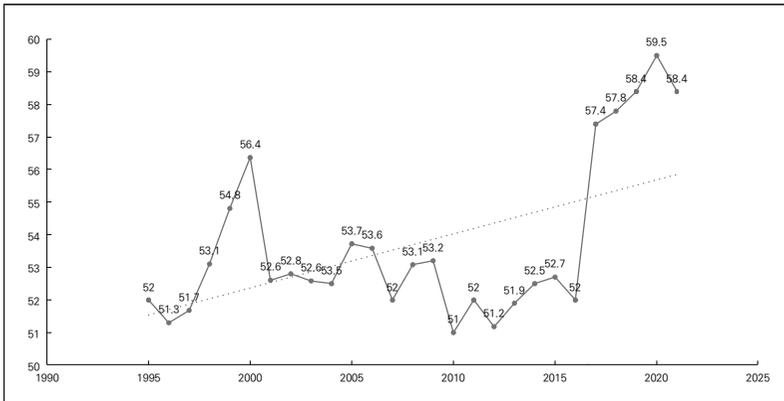
〈그림Ⅲ-2〉 중국의 관료 제도 합리화 국제 비교(1975~2020)



출처: Impartial Administration score, International IDEA, "International IDEA Global State of Democracy Indices 2020 version."

다음으로 중국의 경제 제도 시장화를 살펴보자. 법의 지배, 정부의 규모, 규제 효율, 개방 시장을 구성요소로 하는 시장화 지표에서 중국의 시장화는 장쩌민 시기 1995년 52에서 2000년 약 56으로 상승했다가 후진타오 시기(2002~2012년)와 시진핑 시기 2016년까지 지그재그로 하향 추세 속에서 움직였으며, 그 이후 시진핑 시기 들어 52에서 정점인 약 59까지 급증했다. 이는 중국 시진핑 시기의 국가와 시장의 심화개혁의 성과가 어느 정도는 나타나는 것으로 평가할 수 있다. 특히 중국은 1995년부터 2021년까지 한 번도 50 이하로 내려간 적이 없어 높은 수준의 경제 제도 시장화를 유지했다. 결과적으로 1995년부터 2020년까지 중국의 경제 제도 시장화는 우상향한다는 사실을 알 수 있다(〈그림 Ⅲ-3〉 참고).

〈그림 Ⅲ-3〉 중국의 경제 제도 시장화(1995~2021)

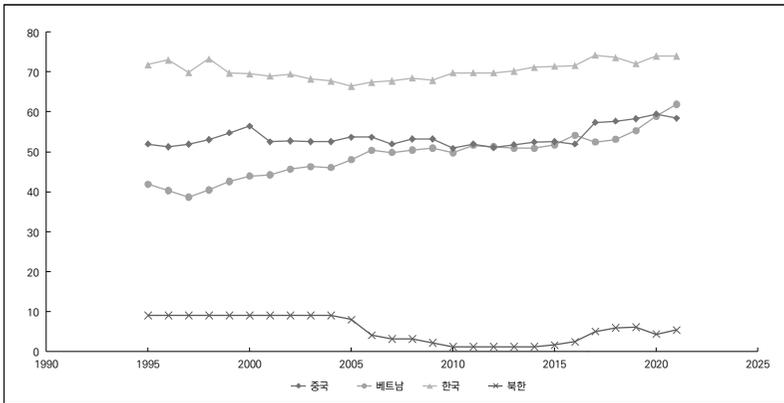


출처: Heritage Foundation, "Index of Economic Freedom."

중국의 경제 제도 시장화 지표를 다른 나라와 비교해 보면, 역시 급진적 개혁 대신 점진주의적 개혁을 추진했던 중국과 베트남의 경로가 비슷함을 알 수 있다. 중국은 개혁개방을 베트남보다 일찍 했기 때문에 1990년대 이래 50에서 60 사이에서 우상향하면서 경제

제도 시장화에 큰 변화는 없는 반면, 베트남은 약 40에서 60을 초과하여 중국보다 좀 더 가파르게 우상향했다. 한국은 70대에 머물러 있었고, 반면 북한은 10 이하로 경제 제도 시장화 정도에 있어 다른 세 국가들과 큰 격차가 있었다(<그림 III-4>참고).

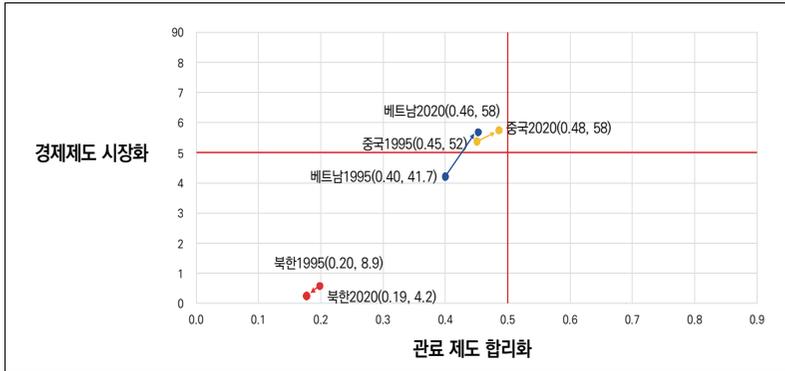
<그림 III-4> 중국의 경제 제도 시장화 국제 비교(1995~2021)



출처: Heritage Foundation, "Index of Economic Freedom."

마지막으로 앞에서 제시했던 지표를 종합하여 중국의 국가-시장 공진을 비교해 보면, 중국과 베트남이 비슷한 패턴으로 국가-시장 공진이 누적적으로 진행되었다는 사실을 알 수 있다. 1995년과 2020년 두 시점을 기준으로 중국의 시장화는 52에서 58로, 베트남의 시장화는 약 41에서 58로 증가했고, 중국의 관료 제도 합리화는 0.45에서 0.48로, 베트남은 0.4에서 0.46으로 증가했다. 반면 북한은 시장화가 8.9에서 4.2로 관료 제도 합리화는 0.2에서 0.19로 하락하는 역진적 공진을 경험했다(<그림 III-5> 참고).

〈그림 Ⅲ-5〉 중국의 국가-시장 공진 국제 비교(1995년/2020년)



출처: 저자 작성.

종합하면 다른 모든 조건이 같다면, 1990년대 이래 중국과 베트남과 같은 점진주의적 개혁을 추진했던 국가들의 경제발전은 경제 제도 시장화와 관료 제도 합리화의 누진적 국가-시장 공진을 통해 어느 정도 설명할 수 있다. 이러한 설명이 북한발전모델에 주는 시사점은 북한 역시 국가와 시장의 역진적 공진이 아닌 누진적 공진을 통해서 경제발전을 달성할 수 있다는 사실이다.

2. 중국의 국가-시장 공진 발전모델과 중국 경제발전의 정치적 요인⁴⁰⁾

앞 절에서 살펴본 경제 제도 시장화와 관료 제도 합리화 지표는 대체적으로 우상향하는 누진적 공진을 잘 보여주고 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 세부적으로 보면 시기별로 중국 현실과 어느 정도 동떨어진 측면도 있다. 예를 들면 중국이 WTO에 가입했던 2001년에 경제 제도 시장화 수치가 2000년 56에서 52로 하락하는

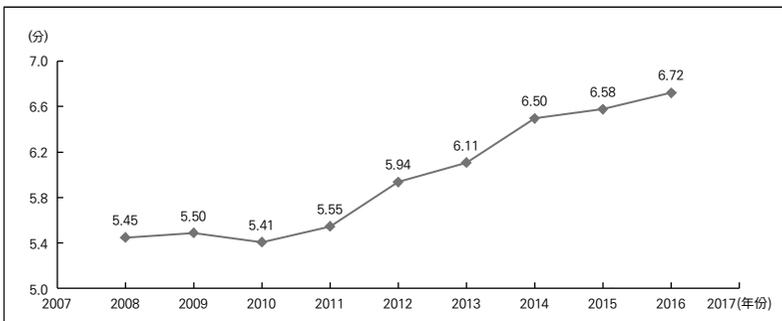
40) 그래프에 대한 설명과 해석은 아래의 자료를 참고하여 정리하였으며, 국가-시장 공진 분석들의 측면에서 바라본 함의는 저자가 직접 작성하였음. 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』(北京: 社会科学文献出版社, 2019).

것에 관해 설명하기가 어렵다. 그리고 후진타오 시기(2002~2012년)에 경제 제도 시장화와 관료 제도 합리화가 모두 하락하는 뚜렷한 원인을 찾기 힘들다. 장쩌민 시기(1992~2002년)에도 1994년 분세제(分稅制) 개혁과 1998년 주룽지(朱鎔基) 총리가 중국 역사상 가장 강력한 행정개혁을 추진한 점을 고려할 때 국가 관료 제도화가 하락한 것에 대한 마땅한 설명을 찾기 어렵다. 따라서 아래에는 중국 국내 연구자들이 제시하는 지표를 살펴봄으로써 국제적인 지표를 보충 설명할 것이다.

가. 중국의 국가-시장 공진의 특징과 지표

중국의 국가-시장 공진을 나타낼 수 있는 지표 가운데 중국의 시장화 지수가 있다. 이 지수는 총 다섯 가지 구성요소가 있는데, 정부-시장의 관계, 비공유경제 발전, 생산품 시장의 발전 정도, 요소시장의 발전 정도, 시장 중개조직의 발전과 법치 환경이 포함된다. 아래 그림을 보면 중국의 시장화 총지수는 2008년 5.45에서 2016년 6.72로 증가했음을 알 수 있다(<그림 III-6> 참고). 다음은 지표의 구성요소별로 설명을 제시할 것이다.

<그림 III-6> 중국 시장화 총지수 변화 추세(2008~2016)



출처: 王小魯·樊綱·胡李鵬, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』(北京: 社会科学文献出版社, 2019), p. 2.

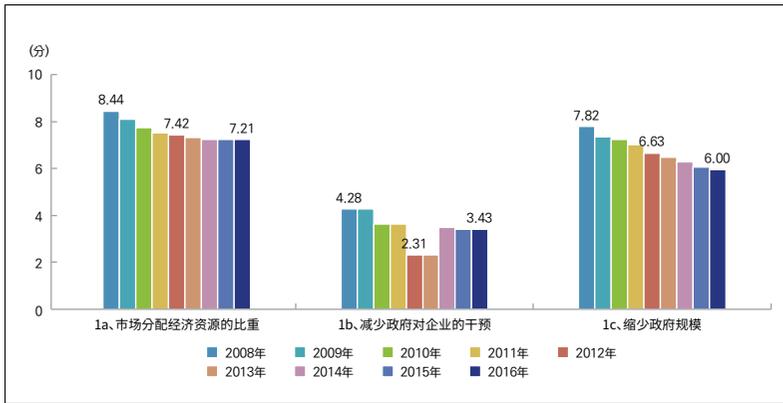
(1) 중국 정부-시장 관계의 변화

‘정부와 시장의 관계’ 면에서 전국 평균 지수는 2008~2013년 기간에 6.85에서 5.36으로 떨어졌고, 2016년 5.55로 반등했지만 2008년에 비해 여전히 1.30 하락한 모습을 보인다. 이 항목의 시장화 정도가 낮아진 것을 나타낸다. 2008~2016년 기간 다섯 가지 항목의 지수 중 유일하게 역행했다고 할 수 있다. 이 방면의 지수는 ‘시장의 경제자원 분배의 비중(1a)’, ‘기업에 대한 정부의 개입 축소(1b)’, ‘정부 규모 축소(1c)’ 등 3개 항목으로 구성됐으며, 이 3개 항목 지수 모두 하락했다. 그중에서 ‘시장의 경제자원 분배의 비중’은 2008년 8.44에서 2016년 7.21로 1.23 하락했다. ‘기업에 대한 정부의 개입 축소’ 평점은 2008~2016년 4.28에서 3.43으로 0.85 하락했다. ‘정부 규모 축소’ 평점은 2008년 7.82에서 2016년 6.00으로 1.82 하락했다. 수치를 통해 알 수 있는 바는, 정부 참여로 인한 자원배치의 증가와 정부 규모의 확대가 정부-시장의 관계에서 시장화 하락의 주요 원인이라는 것이다. 그중에서 2008~2016년 정부의 기업들에 대한 개입이 전반적으로 강화되는 추세여서 평점이 떨어졌다고 설명할 수 있다.⁴¹⁾

이는 국가-시장 공진의 측면에서 보면 국가 개혁과 시장 개혁이 역행하는 상반적 공진을 보여준다. 시장의 경제자원 분배 비중은 2012년 이후인 시진핑 시기보다 후진타오 시기에 평점이 더 급격히 하락했고, 정부의 기업에 대한 개입 축소 영역은 시진핑 시기인 2012년과 2013년 가장 낮은 평점을 기록했음을 보여준다. 정부 규모 축소는 후진타오 시기에서 시진핑 시기까지 점진적으로 낮아지고 있다.

41) 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』(北京: 社会科学文献出版社, 2019), pp. 9~10.

〈그림 III-7〉 정부와 시장의 관계: 항목별 지수 변화



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 10.

성 단위로 보면 2016년 ‘정부와 시장의 관계’ 면에서 시장화 정도가 높은 상위 5개 성은 텐진(天津), 상하이(上海), 광둥(广东), 장쑤(江苏), 저장(浙江)이며, 최하위 5개는 모두 서부지역의 성이었다. 그 뿐만 아니라 동·서부 지역의 성들은 정부와 시장의 관계 면에서 상당한 차이를 보였다. 전반적으로 동부지역 성 정부의 자원배치, 기업에 대한 개입, 정부 규모가 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 2016년과 2008년을 비교하면 텐진, 상하이, 허베이(河北)만 ‘정부와 시장의 관계’ 면에서 소폭 상승했고, 이는 기업에 대한 정부의 개입을 줄인 덕분이다. 이 외에 19개 성에서 평점이 1.0 이상 떨어졌다. 하락 폭이 2.0 이상인 성들로는 서부지역의 시장(西藏), 칭하이(青海), 신장(新疆), 중부 지역의 안후이(安徽), 동부지역의 푸젠(福建), 베이징(北京)이며 동북지역은 지린(吉林), 랴오닝(辽宁)이 있다.⁴²⁾

이처럼 중국 전체로 보기보다 지역별로 살펴보면 정부-시장 관계의 편차가 큰 것을 알 수 있고, 시장 개혁이 잘 추진된 텐진, 상하이,

42) 위의 책, p. 10.

허베이는 시장보존단계에서 필요한 공급자 측 개혁이 필요한 반면, 시장, 칭하이, 신장, 안후이 등은 시장형성단계에서 필요한 다양한 임기응변을 통한 시장수요 창출이 필요하다. 즉 지역별로 국가-시장의 단계와 맞춤형 전략이 다르다는 사실이다. 다음은 항목별 지수의 변화를 분석한 것이다.

(가) 시장의 경제자원 배분의 비중

지역총생산(Gross Regional Product: GRP) 중 정부가 통제(支配)하는 경제자원 이외의 부분은 시장의 자원분배 비중을 보여준다. 정부가 통제하는 경제자원은 지방정부의 일반 공공예산 지출과 정부성기금(政府性基金)의 지출(그중 토지양도소득에 따른 지출을 포함)의 합으로 표시된다. 2010년과 이전 정부성(政府性)기금의 통계치는 없고 지방정부의 일반 공공예산 지출, 예산 외 지출, 토지 매각 수입에 따른 세 가지 지출을 합한 것이다.⁴³⁾

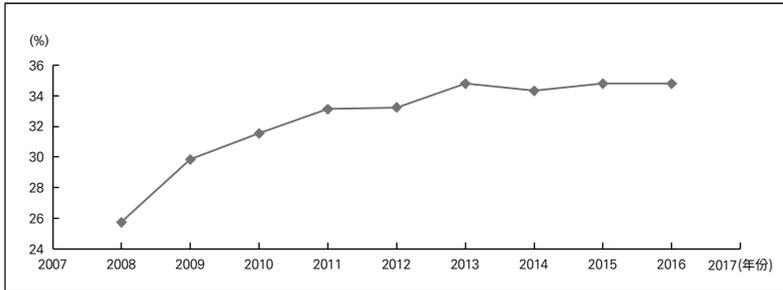
이 항목별 지수의 하락은 통계를 활용해 좀 더 직관적으로 관측할 수 있다. 정부지출이 지역총생산에서 차지하는 비중은 통화정책과 재정정책의 이중 확장정책을 통한 경기 부양(双宽松刺激政策)이 시행된 2008년부터 2010년 사이에 급격히 증가했다. 각 성의 평균 자료에 따르면, 지역총생산에서 지방정부 지출의 평균 비중은 2008년 25.7%에서 2010년 31.5%로 증가하였다. 그리고 2016년까지 지역총생산에서 성 정부의 지출이 차지하는 평균 비중은 34.8%로 계속 상승했다. 그중 공공예산 지출과 정부성기금의 지출이 눈에 띄게 상승했다(〈그림 III-8〉 참고).⁴⁴⁾

43) 위의 책, p. 12.

44) 위의 책, p. 12.

〈그림 III-8〉 전체 정부지출이 GRP에서 차지하는 비중(각 성 평균치)

(단위: %)



출처:王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 12.

2008~2016년에는 거의 모든 성에서 시장의 자원배분 정도가 하락했다. 2.0 이상 하락한 곳은 시장, 칭하이, 신장, 간쑤(甘肃)이다. 하락 폭이 적은 성은 저장(浙江), 장쑤(江蘇), 푸젠(福建), 후난(湖南), 톈진, 산시(陝西) 등으로 0.5 내외 혹은 그보다 적게 나타났다. 랴오닝은 2015~2016년 시장의 자원배분 정도가 2008년 이후 지속적으로 하락하는 추세로 나타났다. 2016년 이 항목 지수의 상위권은 주로 동부지역의 성으로 산둥(山东), 푸젠, 장쑤, 광둥, 랴오닝, 저장 등이며 하위권은 시베이(西北), 시난(西南) 등이다.⁴⁵⁾

(나) 정부의 기업에 대한 개입 축소

이 항목의 지수는 2008~2016년 0.85 하락했다. 그중 2008~2013년에는 1.97 하락했다. 2012년 이후 반등했지만 2008년의 평균보다 여전히 낮다. 지수의 원(原) 데이터는 전국 2,000개 이상의 기업을 대상으로 한 설문조사에서 기업 대표가 정부의 ‘행정 승인, 산업 접근 및 기타 정부 개입이 과도한지의 여부’에 대한 평가를 토대로 산출됐다. 2008~2016년 16개 성 지수가 하락했고 15개 성 지수는 상

45) 위의 책, pp. 12~13.

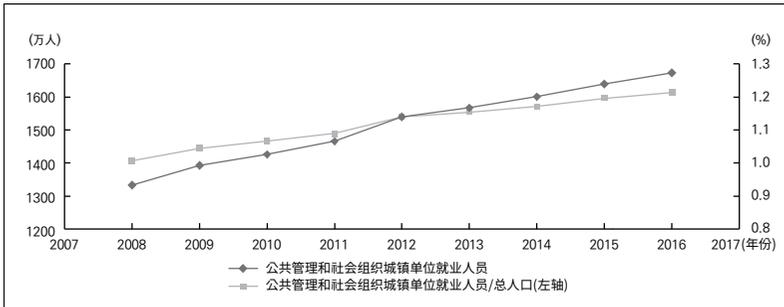
승했다. 그 중 푸젠(福建), 랴오닝, 안후이(安徽), 지린(吉林), 장쑤 등은 하락 폭이 컸다. 상승 폭이 큰 곳은 산시(山西), 허베이(河北), 충칭(重庆), 시장(西藏) 등이다. 2016년 상위 5개 성은 톈진, 상하이, 광둥, 저장, 허난(河南) 순이었고 하위 5개 성은 네이멍구(内蒙古), 푸젠, 닝샤(宁夏), 칭하이, 랴오닝이다.⁴⁶⁾

(다) 정부 규모 축소

이 항목의 지수는 2008~2016년 1.82 하락했고, 정부의 상대적 규모가 조사 기간 지속해서 확대되는 추세를 보였다. 이 지수는 성인구에서 각 성의 공공관리 및 사회조직 취업자의 비율을 기준으로 계산한다(이 통계에 포함된 취업자 수는 기본적으로 당·정 기관 및 공공단체의 재정부양인구와 동일하기 때문에, 정부 규모를 대표할 수 있다). 전국적으로는 2008년 1335만 명에서 2016년 1673만 명으로 25.3%(338만 명) 증가했고, 전체 인구에서 차지하는 비중도 2008년 1.01%에서 2016년 1.21%(<그림 III-9> 참고)로 상승했다.⁴⁷⁾

<그림 III-9> 공공관리 및 사회조직 취업 인원 수 변화 추세

(단위: 좌측-만 명/우측-%)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 14.

46) 위의 책, p. 13.

47) 위의 책, p. 13.

각 성의 데이터에 따르면, 이 지수가 차지하는 평균 비중은 이 기간 1.07%에서 1.38%로 증가했다. 현지 총인구에서 상하이 정부 규모가 차지하는 비중이 감소한 것 외에 다른 30개 성에서는 모두 증가했다. 그만큼 정부 규모가 커지고 있다는 뜻이다. 그중에서 정부 규모 상승 폭이 비교적 큰 성은 시장, 신장, 구이저우(貴州), 하이난, 네이멍구 등이다.⁴⁸⁾

2016년 정부 규모가 축소된 상위 5개 성은 안후이, 상하이, 장쑤, 광둥, 광시이다. 하위 5개 성은 시장, 신장, 네이멍구, 칭하이, 간쑤였다.⁴⁹⁾

(2) 비국유경제의 발전

‘비국유경제의 발전’ 지수의 전국 평균 점수는 2008~2016년 지속적으로 상승하는 추세였다. 2008년 5.40에서 2016년 7.83으로 2.43 올랐다. 이 항목 지수는 ‘비국유경제가 공업기업의 주요 수입에서 차지하는 비율(원래는 ‘비국유경제가 일정 규모 이상 공업기업의 상품 판매수입에서 차지하는 비율’, 2a)’, ‘비국유경제가 전체 사회 고정자산 투자에서 차지하는 비율(2b)’과 ‘도시 비국유경제 취업자 수 대비 도시 총 취업자수 비율(2c)’ 세 가지 항목으로 구성된다.⁵⁰⁾

이 기간에 세 항목 모두 상승 폭이 컸다. 이는 비국유경제 부분의 소득·투자·고용 비중이 높아지고 있음을 반영하는 것이다. 시장이 지향하는 비국유경제 부분의 발전 속도가 불완전한 시장이 지향하는 국유경제의 부분보다 빠르다는 점을 드러낸다. 한편으로는 시장화 정도의 상승을 반영하기도 한다.⁵¹⁾

그중에서 ‘비국유경제가 공업기업의 주요 수입에서 차지하는 비율’과 ‘비국유경제 취업자 수 대비 도시 총 취업자수 비율’은 매년

48) 위의 책, p. 13.

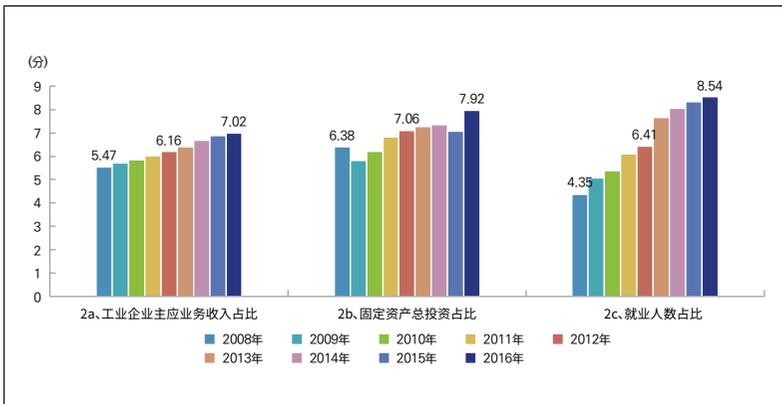
49) 위의 책, p. 13.

50) 위의 책, p. 14.

51) 위의 책, p. 14

상승세를 보였고, ‘비국유경제가 전체 사회 고정자산 투자에서 차지하는 비율’은 2009년과 2015년 각각 하락했다. 세 항목의 지수 중 비교적 뚜렷한 사항은 비국유경제 취업자 수 비율이 2008~2016년 평균 4.35에서 8.54로 지수 개선에 58%나 기여했다는 것이다. 이는 ‘비국유경제의 발전’ 상승의 주요 원인이다(〈그림 III-10〉 참고).⁵²⁾

〈그림 III-10〉 비국유경제 발전: 항목별 지수변화(2008~2016)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 15.

성별로 보면 ‘비국유경제의 발전’ 면에서 2016년 시장화 정도가 앞선 5개 성은 장쑤, 광둥, 저장, 푸젠, 허난 순이다. 허난 외에는 모두 동부지역의 성이 차지했고, 하위 5개 성은 여전히 서부지역의 성이다. 전반적으로 동부지역은 비국유경제 발전 면에서 서부지역 보다 훨씬 양호하지만 최근 몇 년 사이 중부지역과 서부지역 일부 성들의 발전이 빨라졌다. 더욱이 동부지역의 발전이 모두 만족스러운 것은 아니며, 특히 베이징 발전은 상대적으로 낙후되어 있다.⁵³⁾

2008~2016년에는 31개 성 모두 ‘비국유경제의 발전’ 면에서 점수

52) 위의 책, pp. 14~15.

53) 위의 책, p. 15.

가 상승했다. 동부지역은 여전히 다른 지역(2016년 동부지역 평균 9.60)보다 월등히 높은 점수를 받았다. 하지만 중부지역의 ‘비국유 경제 발전’ 상승 폭이 더욱 컸고, 2016년 평균 8.65로 동부지역과의 격차가 눈에 띄게 줄었다. 동북, 서부지역도 동부지역보다 상승폭이 빨라서 2016년 평균 각각 7.32와 6.07을 나타냈다.⁵⁴⁾

국가-시장 공진 측면에서 비공유경제의 발전 지표는 특히 경제 제도 시장화 개혁에 긍정적인 영향을 미친다. 비공유경제가 발전할수록 시장화가 더욱 심화되기 때문이다. 동부지역보다 서부지역과 동북지역의 상승폭이 더 빠른 것은 이 두 지역은 시장형성과 시장화 장단계에서 더 급속한 시장화가 필요한 반면, 동부지역은 이미 비공유경제의 급속한 발전단계를 지나 시장보존단계에서 공급측 제도 개혁에 더 중점을 두기 때문이다.

(가) 비국유경제가 공업기업의 영업수익에서 차지하는 비율

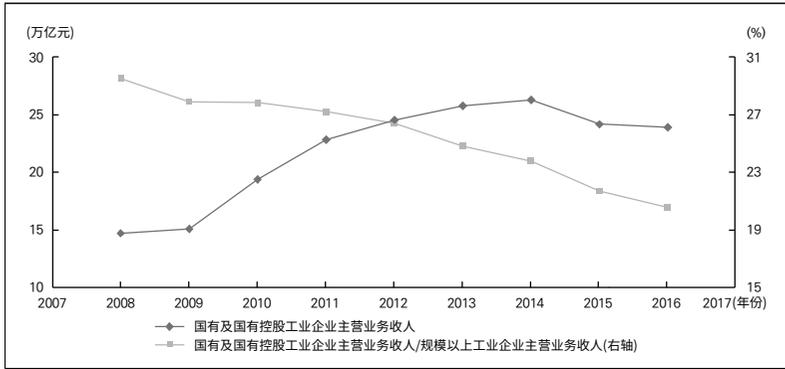
이 항목 지수는 2008년 5.47에서 2016년 7.02로 1.55 상승했다. 2008년 29.5%였던 국유 및 국유지배 공업기업의 주요 소득 비율은 매년 감소해 2016년 20.6%(그림 III-11 참고)까지 하락했다. 이 기간 비국유 공업기업의 주요 소득 비율은 70.5%에서 79.4%로 상승했다. 대부분 성의 비국유경제 비율은 상승했지만, 베이징, 랴오닝, 상하이, 산시, 시장, 하이난, 저장은 하락했다. 하지만 저장은 2016년에도 여전히 6위를 차지해 비국유경제의 비율이 86%에 달했다. 푸젠, 장쑤, 허난, 광둥, 산둥은 각각 상위권에 자리했고 비국유 비율은 87~90%에 달한다. 베이징은 44%로 30위를 기록했다. 가장 낮은 순위는 간쑤로서 24%에도 도달하지 못했다.⁵⁵⁾

54) 위의 책, p. 15.

55) 위의 책, p. 17.

〈그림 III-11〉 국유 및 국유지배 공업기업 주영업 수입과 그 비중(2008~2016)

(단위: 좌축-조 위안(元)/우축-%)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 17.

(나) 비국유경제가 전체 사회의 고정자산 총투자에서 차지하는 비중

2009년과 2010년에는 이 항목 지수가 2008년에 비해 하락세를 나타냈다. 2008년 국유경제 고정자산투자는 4조 5500억 위안(元)에서 2016년 12조 3700억 위안으로 연평균 13.3% 증가했다. 그리고 국유경제 투자는 2008년에 비해 2009년 40.6%까지 증가했고, 전체 사회의 고정자산 투자비율이 3%(국유지배기업의 투자는 제외) 가까이 증가했다.⁵⁶⁾

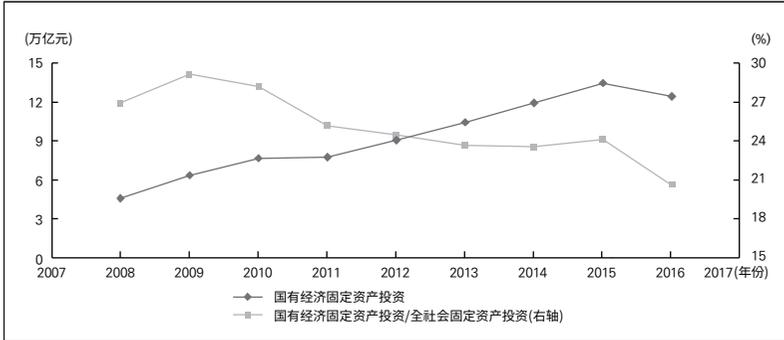
이는 당시 금융위기에 대응하기 위해서 대규모 확장정책을 펼쳤고, 정부와 국유기업의 투자 진작을 통해 경제성장을 이끌었기 때문이다. 이후 국유경제의 투자비율은 완만하게 하락했고, 2016년 전체 사회의 고정자산 투자비율은 20.6%까지 하락했다(〈그림 III-12〉참고). 그러나 주의할 점은, 본 자료는 국유지배 주식회사와 유한책임회사에 대한 투자는 포함하지 않는다. 따라서 국유경제의 투자비율은 실제로는 낮으며, 이로 인해 이 항목의 시장화 정도가 높게 나

56) 위의 책, p. 18.

타날 수 있다. 그림 속의 수치는 참고용이다.⁵⁷⁾

〈그림 III-12〉 국유경제 고정자산 투자 및 그 비중(2008~2016)

(단위: 좌측-조 위안(元)/우측-%)



출처:王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 18.

(다) 비국유경제가 도시 취업자 수에서 차지하는 비중

이 지수는 2008~2016년 매년 상승하여, 2016년 8.54로 2008년보다 4.19 증가했고 세 가지 항목 중 가장 많이 올랐다. 다만 주의할 것은 이 지수에 국유지배 주식회사와 유한책임회사가 포함되지 않았고, 이 두 기업이 국유기업에 속함으로써 비국유경제 취업비율이 높은 것으로 나타났다. 따라서 이 수치에 반영되는 변화는 참고용이다.⁵⁸⁾

전국적으로는 도시 국유단위(单位, 국유지배기업 미포함) 취업자가 2008~2012년 6447만 명에서 6839만 명으로 증가했지만, 2012~2016년 6170만 명(〈그림 III-13〉)으로 하락했다. 분명한 것은 2008~2012년 국유단위 취업자 수 증가도 국유경제가 주도하는 대규모 확장정책과 관련이 있다. 이후 확장정책 감소에 따라 국유단위 취업자 수는 하락하기 시작했고, 비국유경제 취업자 비율은 눈에 띄

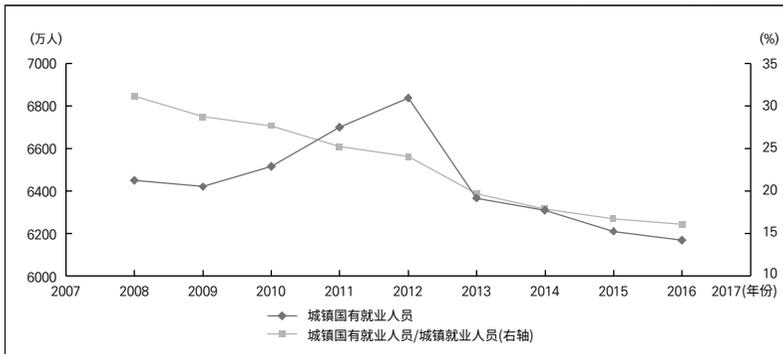
57) 위의 책, p. 18.

58) 위의 책, pp. 18~19.

게 상승했다(일부 국유기업의 주식제(股份制) 개편과 상장 등이 영향을 미쳤음이 분명하다. 하지만 설명이 필요한 부분은 일부 기업의 개편 후에도 여전히 국유자본이 지배적 지위를 유지하고 이러한 상황이 수치에 반영되지 않았다는 것이다). 도시 국유단위 취업자 수는 도시 취업자 수 대비 2008년 31.1%에서 2016년 16.0%로 하락했다. 2008~2016년 모든 성에서 비국유경제 취업자 수가 크게 상승한 가운데, 중부지역의 6개 성과 서부지역의 소수 성(산시)은 20% 이상 상승해 동부지역의 성들과 격차가 줄어들고 있다.⁵⁹⁾

〈그림 III-13〉 도시 국유단위 취업 인원 수와 그 비중(2008~2016)

(단위: 좌측-만 명/우측-%)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 19.

(3) 상품시장의 성장 정도

‘상품시장의 성장 정도’는 2008년 7.59에서 2016년 7.78로 큰 변화가 없었다. 이 항목 지수는 가격 결정에서 시장과 정부 각각의 역할과 상품시장의 지방 보호 상황을 반영한다.⁶⁰⁾

2016년 ‘상품시장의 발달 정도’ 면에서 상위 5개 성은 푸젠, 광둥,

59) 위의 책, p. 19.

60) 위의 책, p. 20.

산둥, 광시(广西), 장시이다. 하위 5개 지역은 칭하이, 베이징, 저장, 허베이, 윈난(云南)이다. 항목별 지수인 ‘상품시장에서의 보호 축소’는 2008년 7.90에서 2016년 8.28로 소폭 상승했다. 이 기간 1.0 이상 오른 곳은 티베트, 구이저우이다. 0.5 이상 하락한 곳은 베이징, 허베이, 칭하이, 네이멍구이다. 가격 개입과 지방 보호 면에서 시장화 정도의 고저(高低)와 지역 분포의 상관관계는 높지 않다. 그리고 중서부지역의 어떤 성들은 이 방면에서 비교적 양호하며 동부지역 성들은 오히려 개선이 필요한 것으로 보인다.⁶¹⁾

이 항목 지수는 ‘가격이 시장에 의해 결정되는 정도’와 ‘상품시장에서의 지방 보호 축소’로 구성된다. ‘가격이 시장에 의해 결정되는 정도’의 지수는 『중국물가연감(中国物价年鉴)』에서 제공하는 각 성의 농업부 상품판매 총액, 생산자재 판매 총액, 소비자재 판매 총액 중 시장가격의 일부 비율(정부 가격과 정부 주도가격을 뺀 비율)에 근거하여 계산했다. 그리고 상술한 세 가지 총액이 사회 총생산품에서 차지하는 비중을 비슷하게 추정하고 ‘시장가격결정 비중’을 합성한 것으로, 각 지역의 가격이 시장에서 결정되는 정도를 반영했다. 2008년 이후 관련 기관의 발표가 계속되지 않아 그 이후로는 변화가 없다. 2008년 전국 성의 평균 시장가격 결정 비중이 평균 93.5%에 달한 것을 감안하면 이후 지역별 변화가 크지 않을 것이다. 이런 점에서 2008년의 자료는 여전히 대표성을 갖고 있지만 새로운 변화의 흐름은 반영하지 못하고 있다. 향후 관련 기관에서 발표될 것이며 수치도 업데이트될 예정이다.⁶²⁾

이 항목의 다른 지수인 ‘상품시장에서의 지방 보호 축소’에 대해서는 기업조사에서 기업들이 각 성에서 제품을 판매할 때 지방의 보호

61) 위의 책, p. 20.

62) 위의 책, p. 20.

무역 조치에 직면하는 상황을 측정한다(기존에는 해당 수치가 나오지 않는 경우, 기업조사에서 ‘기업의 시장접근 제한이 너무 많은 경우’의 항목으로 대체했다). 이 지수는 기업이 각 성에서 제품을 판매하거나 다른 영업활동을 할 때 겪게 되는 지방 보호나 행정적 제한조치 수가 전체에서 차지하는 비율로, 각 성의 지방 보호 실태를 측정한다. 지역별로 각기 다른 경제 규모가 미치는 영향을 없애기 위해 각 성별로 비교 가능한 상대적 경제규모(지역 GDP 대비 GRP 비율로 표시함)를 조정했다. 이 비율이 낮을수록 지방 보호가 덜하다는 의미이며 지수가 높게 나타난다. 2008년 ‘상품시장에서의 지방 보호 축소’ 지수는 평균 7.90으로 2016년 8.28까지 상승했고 이 기간에 지방 보호가 감소했다고 설명할 수 있다. 이는 2010년과 2012년의 기업조사가 누락되어, 2008년 자료를 채택하였기 때문이다.⁶³⁾

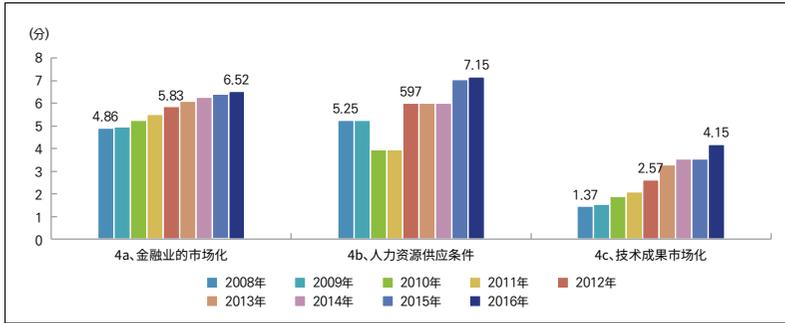
(4) 요소시장(要素市場)의 발전 정도

‘요소시장의 발전 정도’는 2008~2016년 기간 동안 비교적 뚜렷하게 상승해 2008년 3.83에서 2016년 5.94로 2.11 올랐다(그러나 2010년에는 3.68까지 떨어졌다). 이 지수는 ‘금융업의 시장화(4a)’, ‘인적자원 공급 여건(4b)’, ‘기술성과 시장화(4c)’ 세 가지 항목으로 구성된다. 그중에서 ‘금융업의 시장화’ 항목은 큰 폭으로 상승해 2008년 4.86에서 2016년 6.52로 1.66 올랐다. ‘인적자원 공급 여건’ 항목은 2008년 5.25에서 2016년 7.15로 1.90 올랐다(2008~2011년에 이 지수가 떨어진 것은 당시 대규모 정부 투자에 따른 노동력 공급의 일시적 긴장과 관련이 있을 수 있다). ‘기술성과 시장화’ 항목은 2008년 1.37에서 2016년 4.15로 2.78 높아져 세 가지 항목 중 낮은 점수이지만 그 상승 폭은 가장 컸다(〈그림 III-14〉 참고).⁶⁴⁾

63) 위의 책, pp. 20~22.

64) 위의 책, p. 22.

〈그림 III-14〉 요소시장의 발전 정도: 항목별 지수 변화 추세(2008~2016)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 23.

성별로는 2008~2016년 ‘요소시장의 발전 정도’가 크게 향상된 성은 푸젠, 후베이(湖北), 텐진, 베이징, 산시로 모두 3.0 이상 올랐다. 베이징은 ‘기술성과 시장화’ 발전에 힘입은 바 크다. 하지만 수도로서의 위상과 관련이 있기 때문에, 베이징에서 많은 과학기술 성과의 시장 거래가 이뤄진다고 해서 반드시 베이징의 과학기술 연구개발(R&D)에 의한 것만은 아니다. 요소시장의 발전이 퇴보한 성으로는 구이저우와 허난(河南)이 있다. 시장, 허베이, 광시에서 부(福)의 개선이 미미한 것은 시장에서 인적자본의 공급이 부족해서이다.⁶⁵⁾

2016년 기준 요소시장 발전의 상위권은 베이징, 상하이, 텐진, 푸젠, 후베이 등이다. 다수의 서부지역 성과 하이난은 순위가 낮았다. 이를 통해 각 성 내에서 요소시장의 발전 정도 차이가 상품시장의 발전 정도 차이보다 훨씬 큰 것을 알 수 있다.⁶⁶⁾

국가-시장 공진의 측면에서 요소시장의 발전 정도 차이가 상품시장의 발전 정도 차이보다 훨씬 크기 때문에 요소시장의 경제 제도 시장화에 필요한 개혁의 범위와 속도는 지역별로 더 큰 차이가 날 수 있을 것이다. 서부지역의 성에서는 시장형성단계에서 동부지역

65) 위의 책, pp. 22~23.

66) 위의 책, p. 23.

보다 훨씬 더 빠르고 광범위한 영역에서 요소시장의 발전을 추진할 필요가 있다.

(가) 금융업의 시장화: 금융업의 경쟁, 신용자금 분배의 시장화

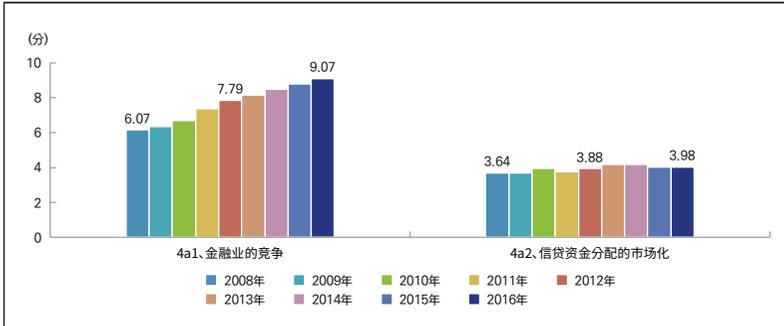
이 항목의 지수는 ‘금융업의 경쟁(4a1)’과 ‘신용자금 분배의 시장화(4a2)’라는 두 가지 항목으로 구성돼 있다. 그동안 대형 국유은행을 제외한 다른 금융기관(비국유금융기관이라 불리지만, 실제로는 비교적 작은 국유은행도 포함함)이 전체 금융기관 예금에서 차지하는 몫을 놓고 금융업 경쟁을 벌였다. 하지만 2014년 이후 데이터는 입수할 수 없어서 2008~2016년 자료는 전체 금융기관 자산에서 차지하는 몫으로 대체했다. 비국유 금융기관의 비율이 낮은 것은, 업종의 집중도나 독과점 정도가 높아 시장경쟁이 약화된다는 뜻이다. 그동안 후자(‘신용자금 분배의 시장화’)는 신용자금을 비국유기업에 빌려준 비율로 신용자금 분배의 시장화를 가늠했다. 이는 오랫동안 신용대출 자금을 국유기업에 분배하는 비율이 국유기업이 전체 사회에서 차지하는 비율보다 현저하게 높기 때문이다. 이는 전적으로 시장경쟁의 원칙이 아닌 국유기업에 치우친다는 뜻이다. 이 때문에 비국유기업의 대출비율이 높아진 것은 그만큼 시장경쟁 메커니즘이 개선된 것으로 설명할 수 있다. 하지만 2014년 이후 데이터는 입수할 수 없어서 2008~2016년 자료는 비국유기업 부채가 총부채에서 차지하는 비중으로 이전 지표를 대체했다.⁶⁷⁾

두 가지 항목 지수 모두 다른 폭으로 상승했다. 이 가운데 ‘금융업의 경쟁’은 2008년 6.07에서 2016년 9.07로 3.00, ‘신용자금 분배의 시장화’는 2008년 3.64에서 2016년 3.98로 0.34 상승했다. 두 가지 지수 중 ‘금융업 경쟁’의 진행이 더 빨라서 금융업의 시장화 점

67) 위의 책, pp. 23~25.

수 상승에 90% 기여했다(〈그림 Ⅲ-15〉 참고).⁶⁸⁾

〈그림 Ⅲ-15〉 금융업의 시장화: 금융업의 경쟁과 대출 분배 시장화 지수의 변화 추세(2008~2016)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 25.

2008~2016년 기간에 전체 금융기관의 자산 중 전국 비국유 금융기관의 비중은 33%에서 50%로 상승했고, 비국유기업의 부채 비율은 37%에서 39%로 증가했다. 전국 비국유경제 비중이 국유경제를 크게 앞서고 비국유기업이 부채의 50% 미만을 차지하는 점을 감안하면, 신용자금의 분배가 여전히 비국유기업에 불리하게 이뤄지고 있음을 보여준다. 그리고 아직 완전히 공정한 시장경쟁이 이뤄지지 않고 있음을 나타낸다. 2008~2016년 기간 동안 다수의 성에서 1.0~3.0 상승했고, 하이난에서만 소폭 하락했다. 저장과 상하이는 약간 개선되었지만, 두 지역 모두 금융시장화의 수준이 높기 때문에 전국 5위 안에 들었다. 2016년 저장의 비국유기업 부채 비율은 78%인 반면, 베이징은 29%, 시장은 8%에 불과하다. 금융업 시장화 지수에서 상위권은 푸젠, 저장, 장쑤, 광둥, 상하이이다. 최하위권은 시장, 칭하이, 신장, 산시, 간쑤이다.⁶⁹⁾

68) 위의 책, p. 25.

(나) 인적자원 공급 조건

이 지수는 ‘기술자 공급상황(4b1)’, ‘관리자 공급상황(4b2)’, ‘숙련 노동자 공급상황(4b3)’의 세 가지 항목으로 구성된다(‘노동력의 유동성’을 사용해 이 영역의 시장화 정도를 반영했으나 통계수치가 정확하지 않고 노동력의 흐름을 반영하지 못해 현재의 지표로 바꿨다). 2008~2016년 세 가지 항목의 변동 추이는 거의 비슷했다. 기업조사의 원(原) 수치를 보면 2016년 세 가지 항목에 대한 성별 평가는 2008년에 비해 크게 개선됐지만, 근본적으로 중성(中性) 평가보다 낮아 부정적이다. 이는 인적자원 공급이 여전히 경제발전을 가로막는 요인임을 보여준다.⁷⁰⁾

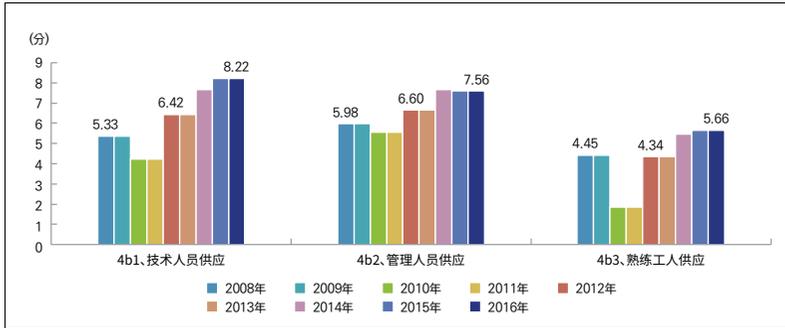
‘기술자 공급상황’은 2008년 5.33에서 2016년 8.22로 2.89 올라 세 항목 중 가장 개선됐다. ‘관리자 공급상황’은 2008년 5.98에서 2016년 7.56으로 1.58 상승했다. ‘숙련노동자 공급상황’은 2008년 4.45에서 2016년 5.66으로 1.21 상승했다. 2008년과 비교하면, 세 항목 모두 2010년에는 점수가 떨어졌다가 2012년 이후 다시 상승했다(〈그림 III-16〉 참고). 이 같은 상황은 대규모 경기부양책 시행으로 고정자산 투자규모가 늘고 투입품 생산이 확대되면서, 단기적으로 인적자원 공급의 부족을 초래한 것으로 분석할 수 있다.⁷¹⁾

69) 위의 책, pp. 25~26.

70) 위의 책, p. 26.

71) 위의 책, p. 26.

〈그림 III-16〉 인력 자원 공급 조건(2008~2016)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 27.

2016년 인적자원의 공급이 가장 잘 되는 성은 푸젠, 상하이, 충칭, 베이징, 후베이이다. 공급이 가장 열악한 성은 시장, 간쑤, 구이저우, 닝샤, 산시이다. 전반적으로 동·서부 지역 성에서 인적자원 공급 격차가 여전히 크게 나타나고 있다. 세 항목별 지수의 분포 상황은 대체로 일치한다. 기술자와 관리자의 공급은 근본적으로 몇 개 직할시에서 뛰어나게 나타나고, 서북지역 여러 성과 시장 지역이 가장 뒤떨어진다. 숙련노동자 공급은 푸젠, 후베이, 산시, 상하이에서 뛰어났고 베이징과 광둥은 각각 11위와 17위로 중간 지점에 머물렀다.⁷²⁾

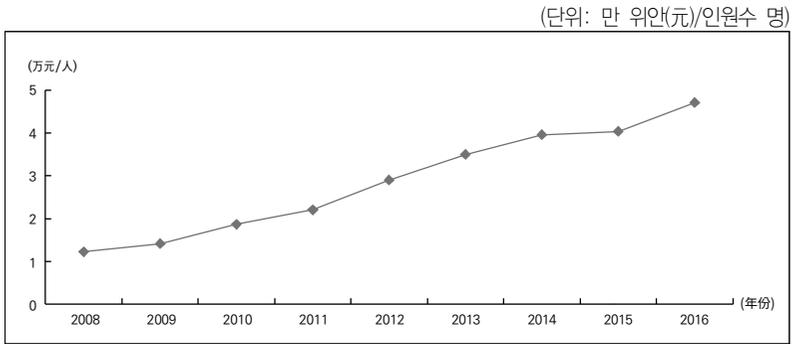
(다) 기술성과의 시장화

이 항목의 지수는 2008년 1.37에서 2016년 4.15로 2.78 상승했다. 원 데이터는 각 성의 국유기업 단위 전문기술자 1인당 평균으로 계산한 기술시장 거래액이다(비국유단위 데이터는 집계되지 않음). 전국 기술시장 거래액은 2008년 2523억 위안에서 2016년 1만 931억 위안으로 333% 상승했고, 전국 국유기업 전문기술 인적자원은 2008년 1984만 명에서 2016년 2327만 명으로 17.3% 증가했다. 기

72) 위의 책, p. 26~27.

술시장 거래액의 증폭은 국유기업 단위 전문기술 인원의 증가 폭보다 훨씬 높았다. 과학기술 인원의 1인당 기술시장 거래액은 2008년 1만 2700위안에서 2016년의 4만 7000위안으로 무려 269% 증가했다(〈그림 Ⅲ-17〉 참고).⁷³⁾

〈그림 Ⅲ-17〉 기술시장 거래액/전문기술 인원 수



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 28.

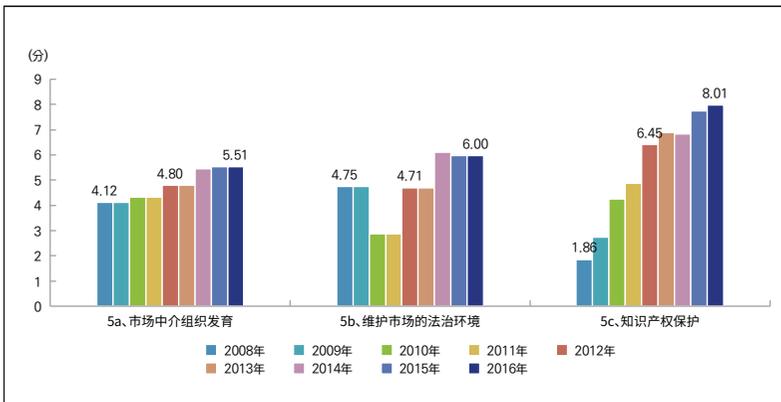
성별로 보면 각 성의 과학기술 시장화 진행 정도는 현격한 차이를 나타낸다. 1인당 과학기술 인원을 평균으로 계산하면, 다수의 성이 시장을 통해 이전된 과학기술 성과의 가치는 베이징, 텐진, 상하이와는 수백 배까지 차이가 나고 그 격차는 확대되고 있다. 이로써 베이징, 텐진, 상하이의 점수 상승 폭이 대부분 지역보다 훨씬 더 크다. 이 밖에 산시, 후베이, 장쑤, 충칭 등도 눈에 띄게 개선됐다. 2016년 베이징의 과학기술 인력 1인당 기술시장 거래액은 74만 위안이었지만 신장은 800위안으로 배(倍) 이상 차이가 난다. 하지만 베이징의 기술시장 거래액이 모두 베이징 과학기술자들이 완성한 것이 아니고, 다른 지역의 과학기술 성과도 포함될 수 있어 비교할 수 없는 측면도 있다. 현재로서는 이 요인을 정확히 제거할 수 없으므로 대략 조정할 수밖에 없다.⁷⁴⁾

73) 위의 책, p. 27.

(5) 시장 중개조직의 발달과 법률제도 환경

‘시장 중개조직의 발달과 법치 환경’지수는 ‘시장 중개조직의 발달(5a)’, ‘시장의 법치 환경 수호(5b)’, ‘지식재산권 보호(5c)’ 등 세 가지 항목으로 구성된다. 이 지수는 2008~2016년에 큰 폭으로 상승해 2008년 3.58에서 2016년 6.51로 2.93 올랐다. 이 지수의 세 가지 항목은 동일하게 상승했다. 하지만 ‘시장의 법치환경 수호’ 항목은 2010년 평점이 현저히 떨어졌다가 2012~2014년에 반등하고 2015~2016년에 소폭 하락했다. 나머지 지수들은 대체로 오름세를 보였고 ‘지식재산권 보호’ 항목의 상승 폭이 컸다(〈그림 III-18〉 참고).⁷⁵⁾

〈그림 III-18〉 시장 중개조직의 발전과 법치 환경(2008~2016)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 29.

2008~2016년 동안 몇몇 서부지역 성을 제외한 대부분 성에서 지수가 개선된 가운데 동부지역 성에서 개선 폭이 크게 나타났다. 2016년 상위 5개 성은 저장, 베이징, 광둥, 상하이, 장쑤이다. 하위

74) 위의 책, p. 28.

75) 위의 책, pp. 28~29.

5개 성은 시장, 윈난, 칭하이, 네이멍구, 구이저우이다. 이러한 측면에서 이 지표들이 반영하는 시장화 진행 상황의 지역적 차이가 더 크다는 것을 알 수 있다. 동부지역 일부 성만이 빠르게 발전한 반면, 중·서부 및 동북부지역과 일부 동부지역 성은 상대적으로 낙후된 것으로 나타났다. 시장 중개조직의 발달, 법치환경과 지식재산권 보호 등 항목별 지수도 마찬가지이다.⁷⁶⁾

이 지표에서 지역별 격차가 심한 이유는 바로 국가-시장 공진 단계가 다르기 때문이다. 시장 중개조직과 법률제도는 시장보존단계에서 공급되는 대표적인 제도이다. 동부지역 여러 성은 이미 시장형 성과 확장단계를 지나 보존단계로 들어갔기 때문에 이러한 개혁에 중점을 두고 있지만, 서부지역은 아직 시장형성단계에서 확장단계로 가는 과정이기 때문에 아직은 이러한 개혁이 필요하지 않다. 따라서 중국의 국가-시장 공진은 지역별로 다른 단계에 서로 다른 맞춤형 전략이 추진되고 있다고 평가할 수 있다.

(가) 시장 중개조직의 발전: 변호사, 회계사, 기술서비스 등 시장 중개조직의 서비스 조건과 산업협회가 기업에 제공하는 도움의 정도

이 항목의 평균 점수는 2008년 4.12에서 2016년 5.51로 1.39 상승했다. 2008~2016년 대다수 성의 평점이 개선됐다. 평점이 하락한 곳은 네이멍구, 구이저우, 윈난, 간쑤 등이다. 개선 폭이 큰 곳은 후난, 상하이, 지린, 저장, 푸젠이다. 2016년 상하이, 저장, 베이징, 광둥, 텐진이 5위 안에 들었고 시장, 구이저우, 네이멍구, 윈난, 하이난이 최하위를 차지했다.⁷⁷⁾

하위 두 가지 지수를 보면 ‘변호사, 회계사 등 시장 중개조직 서비

76) 위의 책, p. 29.

77) 위의 책, pp. 29~31.

스 조건' 항목이 2008년 3.35에서 2016년 3.72로 상승했다. '산업협회가 기업에 제공하는 도움의 정도'는 2008년 4.90에서 2016년 7.29로 상승했다. 이 두 지수의 원 데이터는 모두 기업조사에서 나왔다. '산업협회가 기업에 제공하는 도움의 정도' 지수가 비교적 높게 나타났지만, 이는 종전 지표의 최저점수에 비해 크게 올랐을 뿐이다. 실제로 기업의 산업협회 서비스에 대한 평가는 평균 아래이며, 기업 만족도는 시장 중개조직 서비스 만족도에 미치지 못한다. 산업협회 서비스는 더욱 개선되어야 한다.⁷⁸⁾

(나) 시장의 법치 환경 수호

이 항목의 지수는 2008년 4.75에서 2014년 6.11, 2016년에는 6.00으로 1.25 상승했다. 이 항목별 지수는 공안, 검찰 및 법 집행기관의 공정성과 효율성에 대한 기업 평가를 기반으로 한다. 이 평가가 '약간(略偏于) 부정적'에서 '약간 긍정적'으로 변화한 것은 공안, 검찰, 법 집행기관이 법 집행의 공정성과 효율성 측면에서 어느 정도 개선되었음을 반영한다. 2008~2016년까지 대부분 성의 평점이 하락한 후 다시 상승했지만, 윈난, 신장, 구이저우, 지린 등 8개 성은 여전히 2008년 수준을 밑돌았다. 2016년 평점 상위 다섯 지역은 상하이, 톈진, 저장, 간쑤, 광둥이다. 최하위 다섯 지역은 신장, 칭하이, 윈난, 하이난, 구이저우였다.⁷⁹⁾

(다) 지식재산권 보호

이 항목은 세 항목 중 가장 많이 상승했고, 평균 1.86~8.01로 6.15 올랐다. 이 항목의 원 데이터는 통계지표에서 가져왔다. 세 가

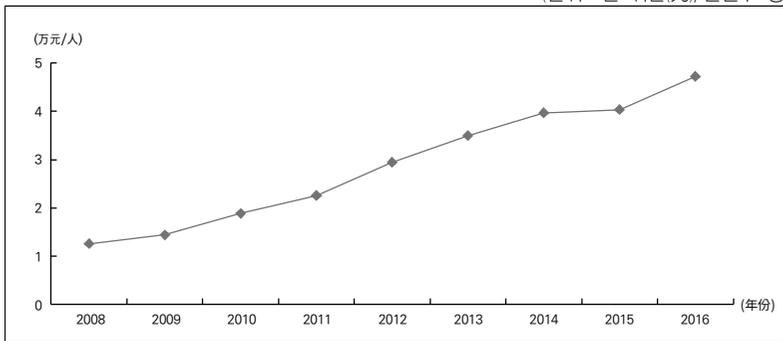
78) 위의 책, p. 31.

79) 위의 책, p. 31.

지 유형의 특허 승인 건수를 지역별 과학기술 인원수로 평균화했다. 이 평점이 크게 오른 이유는 ‘과학 기술 인원수 대비 특허 승인량’이 매우 증가했기 때문이다. 2008년 1인당 0.017건에서 2016년 0.069건으로 313%나 올랐다. 같은 기간 전국 특허 승인(license, 라이선스)은 2008년 33만 3,000건에서 2016년 161만 2,000건으로 늘었다. 실제로 이 지수는 이중적 의의가 있다. 한편으로는 지식재산권 보호의 발전 상황을 반영하고, 다른 한편으로는 연구개발 활동의 활성화 정도도 반영한다. 그러나 지수의 변화는 주로 이전 상황과 비교하여 상대적 변화를 반영한다. 2016년을 기준으로 평균 백 명당 과학기술 인원이 승인받은 특허 건수는 6.9개로 낙관하기에는 이른다(〈그림 III-19〉 참고).⁸⁰⁾

〈그림 III-19〉 전문 기술 인원수 대비 특허 비준 수(2008~2016)

(단위: 만 위안(元)/인원수 명)



출처: 王小鲁·樊纲·胡李鹏, 『中国分省份市场化指数报告(2018)』, p. 32.

이 지표는 각 성과의 차이가 두드러진다. 2016년 저장성의 과학기술 인원 평균 1인당 0.22건이고, 몇몇 서부지역 성은 0.01건에 불과할 정도로 성 간 격차가 크다. 성과가 두드러진 성은 저장, 장쑤, 광둥, 베이징, 텐진, 상하이이다.⁸¹⁾

80) 위의 책, pp. 31~32.

중국 개혁개방 30년은 중국 지식재산권 법제 건설의 30년이기도 하다. 대략적으로 재건, 발전, 개선의 세 단계를 거쳤다.⁸²⁾

1) 복구 및 재건 단계

1970년대 말 국가 개혁개방 정책을 시행한 이후 중국의 법제도 건설이 재개되었고, 지식재산권 입법 작업은 새로운 시기로 접어들었다. 1980년대 초부터 1990년대 초까지 「상표법(商標法, 1982)」, 「특허법(專利法, 1984)」, 「저작권법(著作權法, 1990)」, 「부정경쟁방지법(反不正當競爭法, 1993)」을 차례로 공포하고 지식재산권 법제도 체계를 구축했다. 이 시기의 지식재산권 입법이 주로 국가적 상황을 고려해 상대적으로 낮은 수준의 ‘과도기’에 놓여 있다고 평가할 수 있다. 주요 지식재산법은 제정되었으나 다른 지식재산법은 고려되지 않았고, 지식재산의 보호기준은 그다지 높지 않으나 현재 국가의 경제 및 기술 발전 상황에 부합한다. 국제문화교류가 정상적으로 이루어지지 않아, 국제저작권보호체계에 참여하지 못하고 있다.

2) 빠른 발전단계

1990년대 초부터 2000년대 초반까지 중국의 지식재산권 입법 작업은 ‘급행차선(快車道)’으로 진입했다. 중국은 WTO 가입에 앞서 「저작권법(著作權法, 2001년)」, 「특허법(專利法, 1992년, 2000년)」, 「상표법(商標法, 1993년, 2001년)」을 전면 개정하고 「신품종보호조례(植物新品種保護條例, 1997년)」, 「집적회로 설계보호조례(集成電路布圖設計保護條例, 2001년)」 등을 공포했다. 이를 통해 지식재산권 보호기준과 수준을 국제표준에 맞추도록 했다.

81) 위의 책, p. 32.

82) 吳漢東, “中國知識產權法制建設的評價與反思,” 『中國法學』, 제1기 (2009), pp. 51~68.

중국이 10년 이상의 시간 동안 낮은 수준에서 높은 수준으로의 전환을 실현하고, 중국 기준에서 국제표준으로의 전환을 이뤄낸 중요한 동인은 다음과 같다.

첫째, 국제사회의 압력 때문이다. 중국의 대외개방과 무역발전에 따라 양자 및 다자간 지식재산권 분쟁이 수시로 발생했다. 1992년 「중미 지식재산권 양해각서(中美知识产权谅解备忘录)」의 형성은 객관적으로 지식재산권 개정 과정을 가속화시켰다. 국제무역 지식화 체제하에 지식재산권 보호는 국제 경제무역 분야의 기본 규칙이 되었다. 중국은 지식재산권 국제화의 흐름에 호응할 수밖에 없었고, WTO가입과 함께 「지식재산권 협정(知识产权协定, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS)」에 가입했다. 둘째, 자기발전의 요구 때문이다. 중국은 신흥 산업화 국가로서 지식재산권 보호 강화는 경제발전과 과학기술 발전을 위해 내재한 요구사항이다. 제도 배치 측면에서 수동적에서 능동적으로 가는 것은 경제 성장형 국가의 필수 선택이다. 중국의 지식재산권 입법은 법 제도의 현대화를 통해 과학기술의 현대화를 추진하는 것이라고 할 수 있다.

3) 기본 완성 단계

WTO 가입과 전면적인 법 개정 이후 중국의 지식재산권 입법은 전략적 주동기(主动期)로 접어들었다. 중국은 지식재산권 보호 강도를 더욱 높이고 지식재산권 제도 건설을 촉진하기 위해 2004년과 2005년에 각각 ‘국가 지식재산권 보호 작업조(国家知识产权保护工作组)’와 ‘국가 지식재산권 전략수립사업 영도소조(国家知识产权战略制定工作领导小组)’를 설립했다.

2006년 1월 후진타오 총서기는 전국과학기술대회에서 혁신적인

국가 건설을 위한 전략적 목표를 제시했다. 같은 해 5월 중앙정치국 집단학습에서 다음과 같이 강조했다. “지식재산권 제도 건설을 강화하고 지식재산권의 창조, 운용, 보호, 관리 능력을 향상시키는 것은 자주적인 창의력을 증강하고 혁신적인 국가를 건설해야 하는 절박한 요구이다.”⁸³⁾

2008년 6월 국무원은 「국가지식재산권 전략개요(国家知识产权战略纲要)」를 발표했다.⁸⁴⁾ 개요에 명시된 전략적 목표를 원활하게 실현하기 위해 중국은 새로운 입법 및 법률 개정을 시작했고 주요 임무는 다음과 같다. 첫째, 현행법 개정 작업을 개시함으로써 향후 트립스 시대(TRIPS时代)의 지식재산권 제도 개혁 요구와 네트워크 기술, 유전자 기술하에서의 지식재산권 보호 요구에 부합하도록 한다. 「특허법」, 「상표법」, 「저작권법」의 개정 외에 「정보네트워크 전파권 보호조례(信息网络传播权保护条例)」, 「집적회로 배치설계 보호조례(集成电路布图设计保护条例)」, 「식물신품종보호조례(植物新品种保护条例)」 등을 먼저 개정한다.

둘째, 지식재산권 전문법률·법규를 정비하고 체계화, 시스템화, 합리화해야 한다. 현재 많은 법률 규범성 문서 중에 영업비밀, 상호 및 특수기호에 대한 규정을 통합하여 「영업비밀보호법(商业秘密保护法)」, 「상호법(商号法)」, 「특수기호보호법(特殊标志保护法)」을 제정해야 한다.

셋째, 민간문예, 전통지식, 유전자원의 보호를 위한 입법 작업을 가속화한다. 「생물다양성협약(生物多样性公约)」, 「문화다양성협약

83) “胡锦涛在中共中央政治局第三十一次集体学习时强调切实加强我国知识产权制度建设为建设创新型国家提供有力支撑,” 中国政府网, 2006.5.27., <http://www.gov.cn/lhdh/2006-05/27/content_293195.htm> (검색일: 2021.6.6.).

84) 国务院办公厅, “国务院关于印发国家知识产权战略纲要的通知,” 中央政府门户网站, 2018.6.10., <http://www.gov.cn/zwggk/2008-06/10/content_1012269.htm> (검색일: 2021.6.6.).

《文化多样性公约》의 중국 내 도입을 위한 전문법 제정에 착수한다. 이를 계기로 국제 지식재산권 제도의 발전 추세에 부합하고, 중국의 지식재산권 보호의 장점을 반영하는 새로운 제도 체계를 구축해야 한다.

당시 세계지식재산권기구(World Intellectual Property organization: WIPO) 사무총장이었던 아파드 보거스(Arpad Bogoch) 박사는 세계 지식재산권기구와 중국이 협력한 20년을 회상하며, 서방국가들이 100~200년 걸릴 지식재산권 입법 과정을 중국은 20년이 채 되지 않아 완성했다고 말했다. 아파드 보거스 박사는 “이는 전 세계가 주목할 만한 성과이다. 중국 지식재산권 법제 30년의 역사는 중국의 지식재산권 입법이 수동적인 이식 상황을 탈피하고 ‘조정적 적용’에서 ‘주동적 배치’ 단계로 접어들었음을 보여준다. 중국의 지식재산권 사업은 역사의 새로운 장을 열고 있다”고 말했다.⁸⁵⁾

중국의 지식재산권 보호는 이처럼 비약적인 발전을 했으나 여전히 미국을 비롯한 선진국들로부터 대표적인 지식재산권 침해 국가로 비판받고 있다. 그뿐만 아니라 한국과 일본을 비롯한 주변국들이 중국에 생산시설을 건설하고 중국 시장에 진출할 때 아직도 가장 우려하는 것은 기술이전 요구와 이에 따른 지재권 침해 및 분쟁 발생이다. 이는 중국이 전반적으로 지재권 보호 제도와 개혁을 강하게 추진했음에도 지역 편차가 있기 때문이다. 중서부와 동북과 같이 시장 형성과 확장단계에 있는 곳에서는 이러한 공급 측 제도가 제대로 마련되지 못해 아직도 외국인 투자자들은 열악한 지재권 보호 상황을 경험하고 있다.

85) 中国外交部, “中国知识产权保护状况,” 2002.7.5., <https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/wztt_675579/2296_675789/t10549.shtml> (검색일: 2021.6.6.).

나. 중국 경제발전에 영향을 미치는 정치적 요인

(1) 당정관계(党政关系): 분리, 합일, 분업, 내장으로의 진화

중국의 당정관계에서 중국공산당은 지도적 위치에 있고 정부는 당의 영도(领导)를 수용하고 공공업무 분야에서 당의 집행자가 된다. 정부의 핵심가치, 체제구성, 조직방식, 운영기제는 당의 제도적 배치에 달려 있다. 신중국 성립 이후 당정관계는 합일형(合一型)에서 내장형(嵌入型)으로 바뀌는 변화를 겪었다. 이 변천 과정은 국가 통치 차원에 투영되어 있다. 점진적으로는 중국이 반세기 이상 해온 국가건설과 국가성장의 궤도를 그려냈다. 이는 중국의 발전을 위한 강력한 정치적 보장과 합리적 지지를 제공했다.⁸⁶⁾

개혁개방 이후 중국 당정관계의 조정은 경제발전 수요에 부응하는 것을 초기 동력으로 삼았다. 핵심목표는 개혁개방을 위한 강력한 정치적 리더십과 제도적 보장을 제공하는 것이었다. 그러나 덩샤오핑의 합일형(合一型) 당정관계의 개혁이 단순히 ‘당정분리’를 위한 것이 아니라는 점을 강조해야 한다. 중국공산당 제13차 당대회(13大) 이후 정치체제 개혁에서 더 이상 ‘당정분리’ 문제를 거론하지 않기 때문이기도 하지만, 객관적으로는 ‘당정분리’가 폭넓은 논의 과정에서 소외되고, 당이 국가업무에서 철수해야 한다는 결론까지 도출됐다. 물론 이는 중국의 정치 현실에서는 용납될 수 없는 일이다.

덩샤오핑은 당과 국가체제의 근본적 결점을 ‘당정분리’의 부정(不)으로 돌리지 않았다. 덩샤오핑의 창끝은 당시 존재했던 ‘당정 불일치, 당이 정부를 대신한다(以党代政)’는 현상을 겨냥했다. 실제로 한 담화에서 덩샤오핑은 다음과 같이 강조했다.

86) 刘杰, “党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革,” 『社会科学』, 제12기 (2011), p. 4.

“당과 국가의 영도제도를 개혁하는 것은 당의 영도(领导)를 약화해 기강을 해이하게 하는 것이 아니라, 당의 영도를 강화하기 위한 것이다. 그래서 당의 규율을 견지하고 강화해야 한다. 중국과 같은 대국에서는 몇억 명의 사상과 역량을 하나로 모아 사회주의를 건설해야 하는데, 고도의 자각성(觉悟性), 규율, 자기희생 정신을 가진 당원으로 구성된 인민들을 대표하고 단결할 수 있는 당이 없다는 것은 상상할 수 없는 일이다. 당의 통일된 영도 없이는 사분오열(四分五裂)되어 무너지고 아무것도 이룰 수 없다.”⁸⁷⁾

이는 당의 영도를 보장한다는 전제하에 당 업무부서(党务部门)와 정부 업무부서(政务部门)가 기능적으로 적절하게 분리되는 것을 의미한다. 근본 목표는 국가 통치에서 정부 역할이 발휘되는 것이며 당정 간 경쟁적인 권력관계를 형성하지 않는 것이다. 또한 당이 더 이상 국가 통치에 개입하지 않는 것도 아니다.⁸⁸⁾

중국의 당정관계는 대등한 권력 주체들 간의 관계 문제가 아니라 국가 통치구조에서 정부 권력의 배치와 규범 방식의 문제이다. 이 관계에서 당은 절대적으로 지배적인 위치에 있다. 따라서 당정관계의 조정은 무엇보다 당의 통치이념과 영도방식의 조정에 있다. 개혁 개방 이후 중국공산당은 경제건설과 대외개방에 초점을 맞춰 국가 통치에 있어 기본 주체로서 ‘정부’의 지위를 강조하고 당의 역할을 새롭게 조정했다.

(가) 덩샤오핑의 당정분리

당정관계는 중국 정치의 주요한 문제이고 정치 체제개혁의 핵심

87) 中共中央文献编辑委员会 엮음, 『邓小平文选：第二卷』(北京：人民出版社，1994)，pp. 341~342.

88) 刘杰, “党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革,” p. 7.

적인 문제이다. “개혁의 내용은 먼저 당정분리가 되어야 하며, 당이 어떻게 잘 영도하는지를 해결하는 문제이다. 이것이 관건이며 제일 우선시되어야 한다.”⁸⁹⁾

덩샤오핑은 1980년 「당과 국가영도제도의 개혁(党和国家领导制度的改革)」 담화에서 당정관계 규범화의 의미와 사상을 정밀하게 분석했다. 그는 “당과 정부가 분리되지 않고, 당이 정부를 대신하는 문제 해결에 착수해야 한다”라면서 “이는 중앙의 통일된 영도 강화, 각급 정부의 하향식(自上而下) 업무 시스템의 구축, 정부 직권 범위의 관리에 도움이 될 것”이라고 말했다.⁹⁰⁾

1986년 덩샤오핑은 한발 더 나아가 당정관계 규제에 대해 다음과 같이 밝혔다. “당과 정부는 분리되어야 하며, 이는 정치체제 개혁으로 이어져야 한다. 당 위원회는 어떻게 영도할 것인가? 오직 큰일(大事)에만 관여하고, 작은 일(小事)에 관여해서는 안 된다. 당 위원회는 경제관리 부서를 설치하지 않으며, 그 부서의 업무는 정부가 관리해야 한다”, “개혁을 통해 법치와 인치의 관계, 당과 정부의 관계를 잘 관리해야 한다. 당의 리더십은 흔들려서는 안 되고 영도를 잘 해야 한다. 당과 정부는 분리되어야 하고 이 문제를 의제로 올려야 한다”라고 말했다.⁹¹⁾

‘당정분리’는 특정한 역사 시기에 형성되어 특정한 함의를 갖는 개념이다. 중국 정치발전의 힘(实力)의 관점에서 보면, ‘당정분리’라는 표현은 ‘당과 정부는 분리되지 않는다(党政不分)’는 현상에 대응하여 제안된 것으로 그 사상적 함의는 옳고 지켜야 한다. 그러나 이

89) 邓小平, “关于政治体制改革问题,” 中共中央文献编辑委员会 辑, 『邓小平文选: 第三卷』(北京: 人民出版社, 1993), p. 177.

90) 邓小平, “坚持党的路线, 改进工作方法,” 中共中央文献编辑委员会 辑, 『邓小平文选: 第二卷』(北京: 人民出版社, 1994), p. 280.

91) 邓小平, “关于政治体制改革问题,” p. 177.

개념의 함축과 확장으로 인한 모호함 역시 불 보듯 뻔하다(显而易见). ‘당’과 ‘정부’ 사이는 적절하게 분리되어야 하고 ‘당정분리’를 두루뭉술하게 말하는 것은 적절하지 않다. 당정관계의 기본 개념은 양자의 ‘분리(分)’만 반영할 수 있고 연결고리를 소홀히 하면 오도(誤導)하기 쉽다. ‘당’과 ‘정부’는 반드시 기능 면에서 합리적인 분업을 해야 한다. 당정은 재질상 분리되어야 하지만 당은 적절한 방식으로 정권을 영도하거나 참여하고, 정부를 조직하거나 감독하며 다양한 사회이익집단과 정부 사이에서 안정적인 ‘통로(通路)’의 역할을 해야 한다. 중국의 개혁 실천은 당정관계 건설이 당정 기능의 분리를 바탕으로 한 새로운 형태의 당정관계 구축이 아니라면, 당정분리만으로는 효과적인 제도적 보장이 불가능하다는 것을 증명한다. 그 결과 당정관계는 후퇴하거나 혼선이 빚어진다.⁹²⁾

(나) 당정관계 규범화

당정관계 규범화는 크게 세 가지 방향의 내용을 포함한다.⁹³⁾ 첫째, ‘당’과 ‘정부’ 사이의 연계를 규율하는 방식, 방법, 절차, 수단이다. 예를 들면 직접 영도 혹은 간접 영도, 인치 혹은 법치이다.

여기서 당의 ‘영도’와 당의 ‘집정’ 두 개념이 구분된다. 당의 영도는 법의 테두리 밖에 있는 권력 행사이고, 당의 집정은 법의 테두리 안에서 법의 보호를 받으면서 영향력을 행사하는 것이다.⁹⁴⁾

2004년 중국공산당이 혁명당에서 집정당으로 전환한 이후 ‘과학 집정, 민주집정, 의법집정’이라는 집정 방식을 제기했고, 2018년 ‘당

92) 林尚立, “党政关系建设的制度安排,” 『学习时报』, 제5기 (2002).

93) 朱光磊·周振超, “党政关系规范化研究,” 『政治学研究』, 제3기 (2004), pp. 51-57.

94) 이상숙, “북한의 당정관계 변화와 대외정책: 중국과의 비교를 중심으로,” (국립외교원 정책연구시리즈 2020-14, 2021.3.11.), p. 11, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?clCode=P03&pblctDtaSn=13744&koreanEngSe=KOR>> (검색일: 2021.6.6.).

중앙의 권위와 집중 통일 영도'를 강조했으며, 19차 당대회 이후 당 중앙의 권력 강화가 부각되고 있다.⁹⁵⁾

둘째, '당'과 '정부' 사이에 형성된 관계를 규율하는 것이다. 예를 들면 당과 인민대표대회(人大)의 관계, 당과 국가 행정기관의 관계, 당과 사법기관의 관계, 당과 인민정치협상회의(人民政协)의 관계, 당과 각 인민단체의 관계를 규율한다.

셋째, 당의 운영방식을 규율한다. 예를 들어 의견표현, 의견종합, 정책결정, 시정(施政), 감독, 정부 정보전달과 같은 정부 과정의 각 부분에서 어떻게 역할을 수행해야 하는지를 규율한다.

(다) 내장형 당정관계(党政关系)의 특징

통합형 당정관계가 내장형 당정관계로 전환되기 시작했다. 내장형 당정관계는 통합형 당정관계와 차별화되면서도 연결되는 당정관계의 새로운 모델이다. 이 관계의 핵심은 당이 정부의 행정적 책임을 직접 지지 않고, 주로 제도적·기능적·주체적·과정적 내장 혹은 침투(嵌入)를 통해 국가 통치과정에 개입한다는 점이다.⁹⁶⁾

'제도적 내장(制度性嵌入)'이란 국가 제도 차원 규범에서, 국가 건설방침을 결정하고 기본 사회제도를 주도하며 국가 발전전략과 같은 일련의 국가 통치 최고 권력을 당에 명시하는 것을 말한다. 개혁 개방 정책 수립에서 과학발전관에 이르기까지, 그리고 경제건설중심 설립에서 경제발전방식 전환에 이르기까지, 경제·사회 발전의 모든 주요한 의사결정은 먼저 당 문서 형식으로 이루어진다. 정부는 반드시 철저히 이를 시행해야 한다.⁹⁷⁾

95) 위의 글, pp. 12~13.

96) 刘杰, “党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革,” p. 7.

97) 위의 글, p. 7.

‘기능적 내장(功能性嵌入)’은 당이 정부 내정에 직접적으로 개입하지 않지만 중요한 정부 통치기능은 담당한다. 특히 정부 내 당 조직은 여전히 실질적인 정책 결정자이다. 정부 공무원 중에서 당원과 당 간부는 이중 신분으로서 경제관리, 사회업무의 구체적인 집행기능을 담당한다.⁹⁸⁾

‘주체적 내장(主体性嵌入)’은 정부기구, 국유기업, 사업단위를 포함한 모든 공공부서(部门)는 반드시 서로 다른 당조직을 설립해야 하는 것이다. 당조직이 행정업무에 직접적으로 간여하지는 않지만, 여전히 문지기(把守者), 감독관과 같은 주체적인 역할을 수행하고 있다.⁹⁹⁾

‘과정적 내장(过程性嵌入)’은 정부가 운영하는 전 과정이 당의 존재를 통해 진행되어서, 정부과정이 당에서 기대하는 방향을 벗어나는 것을 방지한다. 이렇게 다양한 형태의 내장을 통해 당은 행정과정에서 정부의 상대적인 자율권을 보장한다. 그뿐만 아니라 정부 권력이 당의 이념과 국가 통치 목표에서 벗어나는 것을 효과적으로 방지할 수 있다.¹⁰⁰⁾

최근 중국 경제·사회 발전은 새로운 전환기에 접어들었다. 경제건설은 조방형(粗放型) 발전모델에서 지속 가능한 발전모델로 전환됐다. 사회건설은 단일화된 사회구조에서 다원화된 사회구조로 전환됐다. 경제와 사회의 이중전환은 국가 통치에 투사됐고, 이에 따라 당정관계도 새로운 조정과 변혁이 요구된다. 통합형 당정관계 형성이 건국 초기 국가 독립과 국가통합을 위한 필요조건이라면, 내장형 당정관계는 개혁개방 이후 경제건설 중심의 단계적 요구에 해당

98) 위의 글, p. 7.

99) 위의 글, p. 7.

100) 위의 글, p. 7.

한다. 새로운 경제·사회 이중전환 과정에서 지난 30년간 형성된 내장형 당정관계는 부적합하다.

특히 사회건설이 국가 통치의 새로운 중심이 되는 상황에서, 내장형 당정관계와 국가 통치 사이에 새로운 구조적 긴장이 존재한다. 한편으로는 경제체제의 전환은 이미 끝났지만, 경제발전 방식 전환의 시급성이 부각됐다. 그래서 국가 통치가 적당히 높은 효율을 유지하는 것이 여전히 필요하다. 다른 한편으로는 사회공정과 정의에 대한 요구가 전례 없이 증가하여, 중국은 고효율 발전을 유지하는 동시에 사회안정과 사회 발전을 지켜야 한다. 효율성을 과도하게 강조하면 사회 가치와 사회구조의 파편화 경향이 나타난다. 또한 중국 경제력의 지속적인 성장에 따라 중국의 국제영향력 성장 역시 필연적인 결과가 됐다. 하지만 중국의 국가성장이 가져온 국제적 효과의 양면성 역시 매우 뚜렷하다. 이 모든 것은 중국의 당정관계 재조정과 변혁에 대한 요구이며, 국가 통치의 새로운 요구에 부응하는 것이다.

(2) 정부와 기업 관계(政商关系): 친밀(亲)과 청렴(清)의 동학

중국의 국가-시장 공진에서 국가 관료 제도 합리화와 경제 제도 시장화가 누진적으로 진행되기 위해서는 국가 관료 제도를 대표하는 정부와 경제 제도에서 가장 중요한 행위자인 기업 사이의 관계를 분석하고 그 관계가 국가-시장 공진의 방향성에 어떤 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다. 특히 시진핑 시대 정부와 기업의 관계 변화와 개혁이 비교적 체계화되기 시작했다.

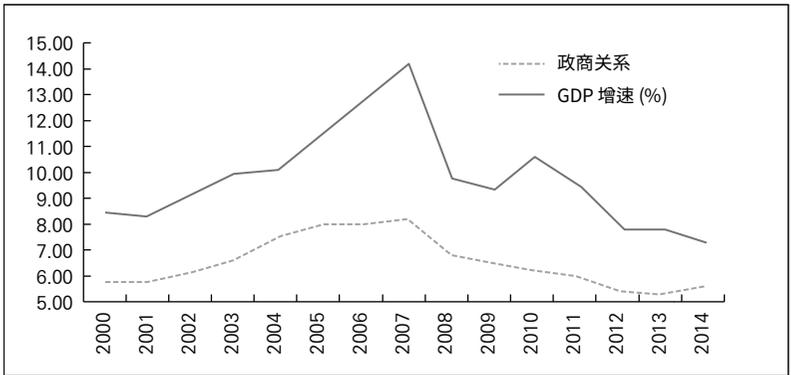
(가) 중국 정부와 기업 관계와 경제발전

시진핑 총서기가 제시한 ‘친밀(亲)’하고 ‘청렴(清)’한 새로운 형태의 정부와 기업 관계는 간결하고 허심탄회하면서도 깨끗하며, 정부

와 기업 관계의 경계, 벤치마킹(标杆), 마지노선(底线)을 분명히 한다. ‘친밀’과 ‘청렴’은 서로 대립하는 것이 아니라 상호협력한다.¹⁰¹⁾ 그중에서 ‘친밀’은 대인관계 관점에서 논한다면, ‘청렴’은 법과 규율의 관점에서 논한다. ‘친밀’은 ‘소원함(疏)’, ‘청렴’은 ‘혼탁함(浊)’과 관련이 있다.

중국의 전통적인 정부와 기업 관계는 ‘친밀’하고 ‘혼탁’한 오류를 겪었다. 이에 자본의 횡행(大行其道), 사권(私权)이 공권(公权)보다 더 큰 것, 인민의 이익 손상, 경제의 불균형·불충분한 발전, 비공유제 경제하의 불건전한 발전 등등이 나타났다. 이는 중국의 경제, 사회, 문화, 정치, 환경 등에 서로 다른 수준의 피해와 파괴를 가져왔다. 그리고 사회주의의 본질적인 목적을 심각하게 위반했다. 이러한 종류의 ‘친밀’은 ‘가짜 친밀(假亲)’로서 ‘진짜 친밀(真亲)’이 아니고, ‘혼탁’한 것은 법, 규율, 도덕적 사상 노선의 한계(红线)를 건드렸다.

〈그림 Ⅲ-20〉 중국 전국 역대 친밀, 청렴 지수의 변화(정부와 기업 관계와 GDP 증가율(%))의 관계



출처: 杨东亮·王浩然, “政商关系对中国区域经济增长影响的实证研究,” 『河北经贸大学学报』, 제3기 (2020), p. 66.

101) “习近平参加政协民建、工商联界联组会讲话全文,” 『新华网』, 2016.3.4., <<https://www.chinanews.com.cn/gn/2016/03-09/7789310.shtml>> (검색일: 2021.6.6.).

상술한 바와 같이 중국공산당 제18차 당대회(18大) 이후, 반부패 적 강압으로 정부와 기업 관계는 ‘소원하고(疏)’, ‘청렴한’ 오류를 겪었다. 일부 정부 관료, 당 간부, 관련 부처가 보인 ‘위관불위(为官不为)’, 일부 간부들이 제 역할을 다하지 않거나, 시비(是非) 앞에서 의견을 표명하지 않고, 갈등 상황에서 나서지 않고, 위험 앞에서 뛰어 들지 못하고, 실수를 책임지지 않고, 앞에서는 책임을 지지 않으며, 나쁜 풍조 앞에서 용감하게 투쟁하지 못하는 행위’로 형성된 ‘온화한 거절(软拒绝)’, ‘책임전가(踢皮球)’ 등의 현상과 마찬가지로 비공유경제의 건전한 발전을 저해하고 비공유제 기업의 막대한 손실을 초래했다.¹⁰²⁾

〈그림 Ⅲ-21〉 중국 각 성 정부와 기업 관계 측정 결과(2000~2014년)

(단위: 점수, 평균치, 표준편차, 최솟값, 최댓값)

	平均值	标准差	最小值	最大值		平均值	标准差	最小值	最大值
北京	7.67	1.11	6.18	9.32	湖北	7.17	1.30	4.88	9.11
天津	7.90	1.13	5.88	9.25	湖南	6.45	0.93	4.70	7.68
河北	7.04	1.13	5.28	8.70	广东	8.70	1.06	7.81	10.65
山西	5.38	0.96	4.31	7.00	广西	7.65	0.91	6.50	9.13
内蒙	5.13	1.18	3.28	7.01	海南	6.70	1.35	4.70	8.64
辽宁	6.86	1.11	5.42	8.67	重庆	7.38	0.95	5.82	8.95
吉林	6.53	1.03	4.63	8.31	四川	7.38	1.25	5.70	9.52
黑龙江	6.31	1.28	3.70	8.07	贵州	5.48	0.95	4.08	6.75
上海	8.66	0.91	7.31	10.27	云南	6.47	0.99	4.51	8.07
江苏	9.13	0.89	7.72	10.60	西藏	-1.92	2.42	-6.75	1.13
浙江	8.48	0.89	7.51	10.12	陕西	5.91	1.10	4.72	7.68
安徽	8.03	1.09	6.55	9.86	甘肃	5.42	1.15	3.45	7.12
福建	8.23	1.13	6.87	10.34	青海	3.94	1.14	2.21	5.82
江西	6.90	0.86	5.71	8.41	宁夏	5.13	1.03	3.66	7.03
山东	7.70	0.79	6.24	9.05	新疆	4.27	1.62	1.48	6.52
河南	6.95	1.08	5.23	8.57					

출처: 杨东亮·王皓然, “政商关系对中国区域经济增长影响的实证研究,” p. 67.

102) 李金河·高国, “构建‘亲’和‘清’的新型政商关系,” 『中国共产党新闻网』, 2016.11.28., <<http://theory.people.com.cn/n1/2016/1128/c143844-28902690.html>> (검색일: 2021.6.6.).

따라서 ‘친밀’하고 ‘청렴’한 것이 새로운 정부와 기업 관계의 올바른 방향이다. ‘친밀’하고 ‘청렴’한 새로운 정부와 기업 관계는 신(新)시대 정부와 기업 관계를 재고하고 자리매김하게 하는 것이다. 그리고 시장경제 개혁의 사회주의적 방향을 견지하는 것이기도 하다. 이 새로운 정부와 기업 관계는 정치와 경제의 건전한 발전이자 정부와 시장의 조화로운 발전을 말한다. 또한 정부와 기업 간의 친밀하지만 깨끗한 상호작용이며, 정부 관료·행정 간부·기업가 간의 건전하고 정상적인 교류이다. 새로운 형태의 정부와 기업 관계만이 권력과 자본의 경계를 명확히 하고, ‘인민을 중심으로(以人民为中心)’ 하는 공권이 사권 확장을 제약하며, 자본의 적극성을 발휘해 권력과 자본의 이화(異化)를 방지할 수 있다.

새로운 정부와 기업 관계를 구축하는 것은 깨끗(風清), 공정(氣正), 건전, 양호한 정치생태를 조성하는 데 도움이 된다. 투명하게 공개하고 법에 따라 관리하며 공사(公私)가 분명한 서비스형 정부를 만들 수 있다. 청렴하고 국민을 사랑하고, 민심을 마음에 두고(心系群众), 법을 준수하고, 스스로를 엄격하게 다스리는 좋은 관리와 간부를 양성할 수 있다. 건전, 공정, 공개, 투명한 시장환경을 조성하는 데 도움이 된다. 양호한 시장 질서를 확립하고 자원 배치과정에 시장의 결정적인 역할을 충분히 발휘하도록 하며, 비공유경제의 고품질 발전 서비스를 하도록 한다. 국제적 경쟁력을 갖춘 우수한 민영기업가와 실무자를 양성하는 데 도움이 된다. 이들이 기업가 정신을 충분히 발휘하고 비공유제 기업의 건전한 발전을 촉진한다.¹⁰³⁾ 또한 새로운 정부와 기업 관계의 구축은 부정부패를 척결하고, 사회의 나쁜 풍토를 바로잡으며, 인민이 편안하고 행복한 사회 분위기를 조성해 아름다운 삶에 대한 동경과 갈망을 충족시키는 데도 도움이 된다.

103) 郑善文, “构建亲清新型政商关系若干问题研究,” 『理论研究』, 제5기 (2018), pp. 59~66.

(나) 정부와 기업 관계의 주요 모델: 중국 시진핑 정부의 ‘친청(亲清)’ 모델

현재 정부와 기업 관계의 3가지 주요한 모델은 다음과 같다. 첫째, 대리(대행) 관계이다. 정부가 기업인의 대리인이며, 이는 미국을 대표로 하는 전형적인 모델이다. 둘째, 지도관계이다. 정부가 기업인의 지도역할을 하며, 일본을 대표로 하는 전형적인 정부와 기업 관계 모델이다. 셋째, 관리형 관계이다. 정부는 기업인의 관리자이며, 싱가포르를 대표로 하는 전형적인 정부와 기업 관계 모델이다. ‘친청(亲清, 친밀·청렴)’으로 상징되는 새로운 정부와 기업 관계는 위 모델과 다르다.¹⁰⁴⁾

즉 정부와 기업, 당정 지도간부(관료)와 기업인 간 관계가 이익을 기반으로 하는 호혜와 윈윈(win-win)의 협력이 아니라, 법치의 틀 안에서 진행되는 관계가 된다. 당정 지도간부와 비공유제 인사 간 관계는 당이 지도하는 통일 전선(공동 전선) 내에서의 친구 및 바른 말로 충고하는 벗의 관계가 된다. 이러한 정부와 기업 관계는 기업의 자주권(자율성)과 혁신성을 보장할 뿐만 아니라 정부의 거시적인 이상과 공익성을 발휘할 수 있게 한다. 공유제와 비공유제 경제의 ‘친’을 구현할 수 있고 정부와 시장메커니즘 사이의 ‘청’도 구현할 수 있다.

(다) 정부와 기업 관계에서 시장의 역할

시장경제는 상품 교환에서 기원한다. 상품 교환을 지배하는 기본 경제법칙은 가치 법칙이며 그 핵심은 상품을 가치에 따라 등가 교환하는 것이다. 따라서 자원 배치과정에서 시장의 결정적 역할은 가치 법칙이 자원 배치과정에서 지배적 역할을 하게 하는 것이다. 가치

104) 储建国, “政商关系:清晰界定才能更好构建,”『中国党政干部论坛』, 제6기 (2016), pp. 7~9.

법칙이 지배적 역할을 하는 매개체는 상품이며, 상품이 어디까지 확장되느냐에 따라 시장도 어디까지 가느냐가 결정된다. 그러므로 시장경제 발전도 상품화의 과정이라고 할 수 있다. 이 과정에서 공공권력을 상품화해서는 안 되며 그렇지 않으면 가치 법칙을 파괴하게 된다. 공공권력의 가치는 상품화의 과정을 공평 공정하게 진행하는 것에 있다.

현실의 어떠한 국가에서도 공공권력이 상품화되는 리스크가 존재하며, 이에 따라 부패가 발생하게 된다. 중국 개혁개방 과정에 발생한 부패는 중국 경제체제 전환 과정에 있었던 체제 메커니즘이 완비되지 않은 문제점 외에, 더욱 중요한 원인은 공공권력의 상품화에 있었다. 공공권력의 상품화는 시장이 자원 배치과정에서 결정적인 역할을 하지 못한다는 점이다. 그래서 인민과 기업인을 불문하고 모두 ‘시장(市場)을 찾아서는 안 되고’, ‘지방정부의 대표인 시장(市長)을 찾아야 한다’고 깊게 믿고 있었다. 그러므로 ‘친청’ 정부와 기업 관계를 확립하고 완비하려면 자원 배치과정에서 시장의 결정적인 역할을 보장해야 한다. 이렇게 해야만 경제발전의 2개 주제인 효율과 공평을 함께 이룰 수 있다.

(라) 관료와 기업인의 선순환 상호작용의 실현

어떠한 제도와 메커니즘, 어떠한 조직과 집단 모두 사람과 사람 간 관계를 조율하기 위한 것이다. 따라서 정부와 기업 관계에서 거시적 차원의 정부와 기업 관계, 미시적 차원의 당정 관료와 기업인의 관계를 불문하고, 사실상 모두 사람과 사람 간 관계이며, 궁극적으로 정부 관료와 기업의 소유자와 경영인, 당의 지도 간부와 비공유제 인사와 관련된다.

그러므로 규범화되고, 명확하며, 간결하고, 이행하기 쉬운 행위규

범이 가장 중요하다. ‘친청’ 정부와 기업 관계에서는 이에 대하여 다음과 같이 설명한다. 당정 지도간부에게 이른바 ‘친’은 허심탄회하게 민영기업과 소통하고, 특히 민영기업이 어려움과 문제에 봉착했을 때 적극적으로 나서 도와주는 것이다. 또한 비공유제 경제 인사들과 많이 소통하고 교류하며, 그들에게 많은 관심을 보이고 마음을 나누며 이끌어 주어 실질적인 어려움을 해결할 수 있도록 돕고, 성심성의껏 민영경제의 발전을 지원하는 것이다. 이른바 ‘청’은 민영기업인과의 관계가 청렴결백해야 하고 순수하며 사적인 욕심을 부리지 않고, 권력으로 사리사욕을 채우지 않으며, 금전 거래를 하지 않는 것이다.

민간 기업인에게 이른바 ‘친’은 각급 당위원회와 정부 부처와 적극적으로 잦은 소통을 진행하며, 진실과 실상을 말하고 충고를 아끼지 않으며 가득 찬 열정으로 지방 발전에 적극적으로 나서는 것이다. 이른바 ‘청’은 스스로 결백하고, 정도(正道)를 걸으며 법과 기율을 준수하여 기업을 세우고 공정하게 기업을 운영하며 법적 수단을 운용하여 자신의 합법적인 권리를 보호하는 것이다. 이렇게 하면 ‘떠날 수 없고(离不开)’, ‘믿을 수 없는(靠不住)’ 오류에서 벗어날 수 있으며, 정부와 기업 관계 또한 ‘끊으려야 끊을 수 없고 정리해도 여전히 어지러운 관계’가 되지 않을 것이다. 또한 이렇게 해야만 ‘친청’ 선순환의 정부와 기업 관계가 형성될 수 있고 중국 경제와 사회의 지속적이고 건강한 발전의 핵심적인 기초 인프라가 구축될 수 있다.

(마) 중국의 정부와 기업 관계 개혁과 유형화

정부와 기업 관계는 당대 중국 정치발전에서 지나쳐서는 안 되는 중요한 부분이자 중국 특색의 사회주의 건설과 국가 거버넌스(관리) 현대화 과정에서 매우 중요하다.¹⁰⁵⁾ 중국 전통 정치부터 현대 정치

105) 邱实·赵晖, “国家治理现代化进程中政商关系的演变和发展,” 『人民论坛』, 제5기 (2015),

발전까지의 과정을 볼 때, 거시적인 측면이나 미시적인 측면을 불문하고 정부와 기업 관계는 시종일관 중요한 부분을 차지했다. 이러한 관계는 정부와 시장, 정부와 기업, 권력과 자본, 관료와 기업인 등 여러 측면을 포함하고 있다. 한편으로 이러한 관계의 발전은 개혁의 가속화를 촉진했다. 다른 한편으로 중국의 정부와 기업 관계 발전이 궤도에서 이탈한 후, 개혁의 발전과 국가 거버넌스 현대화의 실현을 저해하기도 하였다. 따라서 건강한 정부와 기업 관계는 다음과 같이 설명할 수 있다. 즉, 정부와 시장, 관료와 기업인이 국가 거버넌스 현대화 발전과정에서 각자 권한의 한계를 인지하고, 각 행위자의 이익을 극대화하는 것으로 설명할 수 있다.

1978년 제11기 3중전회(중앙위원회 전체회의)부터 1984년 「국유기업의 자주권 추가 확대에 관한 잠정규정(关于进一步扩大国营企业自主权的暂行规定)」을 발표하기까지, 기업생산 운영계획 권한, 제품 판매권, 제품 가격권, 인사 노동권 등 10개 권리가 확대되었다. 이 시기에 경제개혁이 시범적 시행단계에서 전면적인 시행단계로 전환되었다고 할 수 있다. 이 조치에 힘입어 경직되고 기계적인 계획경제에서 벗어나게 되었으며 정부와 기업 관계에도 큰 변화가 발생했다. 이 시기 정부 관리방식과 기업 성격의 변화도 정부와 기업 관계 발전에 큰 영향을 미쳤다.¹⁰⁶⁾

첫째, 개혁 초기의 정부와 기업 관계 변화와 발전이다. 개혁개방의 초기단계에서 ‘하부 기관에 일부 권력을 이양하고 일정한 이익을 양도하는 것’이 중국 정부와 기업 관계를 조정하는 첫걸음이 되었다. 주요한 조치로는 기업에 대한 규제를 완화하고 생산과 경영 측면에서 기업의 자주권을 점진적으로 확대하고 공장장 책임제를 도입하

pp. 12~15.

106) 위의 글.

였다.

정부 측면에서 우선 중앙정부는 이에 앞서 나타난 각종 문제와 잘못에 대하여 반성하고 새로운 발전의 길을 적극적으로 모색하며, 경제를 활성화하고 정부와 기업 관계를 조정했다. 제일 뚜렷한 것은 중국공산당 제11기 3중전회에서 중국 경제관리체제에 대하여 비교적 큰 반성과 개혁을 단행했으며, 부족한 점을 다음과 같이 지적했다. 권력이 과도하게 집중되고 정부와 기업이 분리되지 않았으며, 행정 권력으로 기업의 경영관리 권한을 대체하는 등이다. 중앙정부의 개혁 로드맵과 방침에 따라 지방정부는 각 지역의 실제 상황에 근거하여 비교적 높은 수준의 개혁을 추진했다. 농촌에서 세대별 생산량 연동 도급 책임제를 도입했으며, 농민에게 더 많은 경제 자주권을 부여했다.

둘째, 정부와 기업 관계 심층 변화 발전이다. 1984년 중국공산당 12기 3중전회에서 「중국공산당 중앙위원회의 경제체제 개혁에 관한 결정(中共中央关于经济体制改革的决定)」을 통과시키고, “개인 경제는 사회주의 공유제와 상호 연계되고 사회주의 경제의 유익한 보충이다”¹⁰⁷⁾라고 명확히 설명했다. 이밖에 중국 기본 경제 제도 즉 “다양한 경제 형태와 경영 방식의 공동 발전을 견지하는 것은 중국의 장기적인 계획이고 사회주의 발전 수요에 부합한다”라고 명확히 설명했다.¹⁰⁸⁾ 개방 정책 측면에서 “외국 자본을 더 많이 이용하고 외국인 투자를 유치하여 중국에서 합자 경영기업, 합작 경영기업과 독자기업을 설립하는 것도 중국 사회주의경제의 필요하고 유익한 보충이다”라고 설명했다.¹⁰⁹⁾

107) 中共中央, “第7页 中共中央关于经济体制改革的决定,” 法律法规, 1984.10.20., <https://code.fabao365.com/law_92513_7.html> (검색일: 2021.6.6.).

108) 위의 글.

109) 위의 글.

중앙정부의 개혁정책에 힘입어 대규모의 비공유제(민영기업, 외 자기업과 합자기업 등)가 잇따라 나타났다. 이와 같은 조정은 중국 정부와 기업 관계에도 큰 변화를 가져왔다. 주요한 변화는 정부와 기업 관계가 정부와 정부가 통제하는 기업과의 관계에만 그치지 않았다는 것이다. 즉, 단일한 직선형 관계에서 다원화된 다차원의 관계가 형성되었다. 정부와 비공유제 경제의 각종 형태 기업 간 관계가 형성되었고, 관료와 기업인의 각종 관계도 발생했다.

위 관계 중에는 합리적이고 합법적인 관계도 있지만, 합법적이나 합리적이지 못한 관계도 있고, 또한 합리적이지도 않고 합법적이지도 않은 관계도 존재했다. 정부와 기업 관계가 변화 발전하기 시작한 것이다.

셋째, 정부와 기업 관계의 근본적 변화 발전이다. 1992년 덩샤오핑의 ‘남순강화(南方谈话, 남부지방 순시 및 담화)’는 개혁개방을 전국 범위에서 한 단계 더 업그레이드시켰다. 중국 경제성장에 가속도를 붙였고 경제 규모를 빠르게 확대하였다. 이와 함께 공유제 경제와 비공유제 경제를 포함한 다양한 기업들로 구성된 시장체계가 형성되었다. 현대 기업제도가 제정되었고, 국민경제의 지주 격인 국유기업과 비공유제 기업 모두 큰 역할을 발휘하기 시작했다. 중국은 이러한 새로운 경제발전 형세에 발맞추어 경제체계에 대한 조정을 단행했다.

지금까지 살펴본 중국 정부-기업 관계 변화와 개혁의 과정을 종합해서 일반화하면 두 가지 핵심 요인을 통해 중국 정부-기업 관계를 나타낼 수 있다. 첫째는 ‘경제에 대한 권위적인 거버넌스(authoritative governance)’이다. 이는 국가가 기업(섹터)과의 관계를 산업 목표 설정, 개입, 시장규제, 산업협회 제도에 대한 통제를 통해 구조화하는 것이다. 둘째, 사회경제적 활동에 대한 시장 조정이다. 이는 사회

경제적 생산자 그룹인 기업이 경제 활동을 조정하고 시장 거래를 구조화하는 것이다.¹¹⁰⁾

〈표 Ⅲ-1〉 중국의 정부-기업 관계 네 가지 유형

		경제에 대한 권위적인 거버넌스	
		강함	약함
사회경제적 활동에 대한 시장 조정	광범위함	I. 상호의존적	II. 네트워크화됨
	제한적임	III. 국가주의적	IV. 원자화됨

출처: Xiaoke Zhang and Tianbiao Zhu, "Understanding Business-Government Relations in China: Changes, Causes and Consequences," p. 11.

위의 표에 의하면 정부의 강한 권위적 거버넌스와 강력한 시장 조정이 만나면 정부와 시장은 상호의존적 관계를 형성한다. 정부는 풍부하고 정교한 정책 및 행정 자원으로 새로운 산업을 육성하고 기술 개발을 추동한다. 기업 역시 다양한 사회경제 이해를 조정하고 조직하는 거버넌스 구조를 만들기 위해 국가에 의존한다. 정부의 권위적인 거버넌스가 약하거나 제한적인 상황에서 기업의 시장 조정 역할이 중심적인 역할을 할 때 정부는 기업과 밀접한 관계 속에서 다양한 분야의 광범위한, 수평적인 네트워크 유대를 형성한다. 이러한 관계에서 산업협회가 집단행동을 조직하고 장기적인 관계 형성의 기반이 된다. 권위적인 거버넌스는 강하지만 시장 조정은 제한적일 경우, 정부 이익과 행동에 따라 시장제도와 혁신전략이 결정되고 기업과는 위계적인 관계를 맺는다. 마지막으로 정부 거버넌스도 약하고 시장 조정도 약한 경우, 정부-기업 관계는 원자화되고, 산업 개발, 제품 시장규제, 기술혁신 조직 등의 정부정책의 효과가 떨어지고,

110) Xiaoke Zhang and Tianbiao Zhu, "Understanding Business-Government Relations in China: Changes, Causes and Consequences," in *Business, Government and Economic Institutions in China*, eds. Xiaoke Zhang and Tianbiao Zhu (London: Palgrave Macmillan, 2018), pp. 3~45.

시장 조정 역시 분산되고 연계가 약하며 일관성이 떨어진다.¹¹¹⁾

국가-시장 공진 측면에서 중국의 정부-기업 관계를 평가하면, 우선 상호의존적인 관계는 국가 관료 제도화와 경제정책 시장화의 누진적 공진을 추동할 가능성이 크다. 역으로 관료 제도화 개혁은 정부의 산업 및 혁신 정책집행 능력과 효율성을 제고하고, 경제정책 시장화 정책 역시 시장 조정 거버넌스의 구조화를 촉진함으로써 상호의존적 관계를 강화시킨다. 네트워크화된 관계는 국가 개혁은 후퇴하고 시장 개혁이 강화되는 상반적 공진을 불러오고, 국가주의적 관계는 국가 개혁은 추진되지만 시장 개혁은 역행하는 상반적 공진에 영향을 미친다. 마지막으로 원자화된 관계는 역진적 공진을 불러온다. 정부의 거버넌스도 약하고 시장 조정도 제한적이기 때문에 개혁에 대한 동기와 추진력이 충분하지 않아 원자화된 관계가 유지된다.

(3) 중국의 집단지도체제

개혁개방 이후 덩샤오핑 등을 대표로 하는 중국공산당원은 지도 메커니즘을 계속하여 혁신하고 서로 긴밀하게 연결된 당 중앙 집단 지도 메커니즘 시스템을 구축했다. 즉 이는 중앙집단 권력교체(지도부 세대교체) 메커니즘, 중앙집단 지도조직 메커니즘, 중앙집단 학습 메커니즘, 중앙집단 조사연구와 자문 메커니즘, 중앙집단 의사결정 메커니즘, 중앙집단 감독 메커니즘 등이다. 위 6대 운영 메커니즘은 당 중앙 지도집단이 어떻게 형성되고, 중앙집단 지도체제가 운영될 수 있는 이유, 운영방식 그리고 의사결정 방식 등을 보여준다.

1956년 마오쩌둥(毛泽东)은 중앙집단 권력교체라는 구상을 하고 초보적인 안배를 한 바 있으나 실천 과정에서 이를 지켜내지 못했다. 개혁개방 초기 덩샤오핑, 후야오방(胡耀邦) 등이 특정 시기 지도

111) 위의 글, pp. 10~13.

자 개인이 후계자를 지정하는 방식의 폐기를 주장하고 집단 권력 교체(지도부 세대교체)를 도입했다.

1980년 덩샤오핑은 중국공산당 11기 5중전회에서 “중국은 집단지도를 강조하며 이번에 언급한 권력 교체도 집단 권력 교체를 말한다. 이는 매우 좋고 매우 중요한 것이다”¹¹²⁾라고 명확히 지적했다. 집단 권력 교체 메커니즘은 중앙정치국 상무위원 집단 권력 교체와 같은 차원에 국한할 수 없으며 중앙정치국 상무위원회, 중앙정치국 위원회와 중앙위원회 등 3개 차원의 집단 권력 교체도 포함해야 한다.

당 중앙집단 권력 교체는 당의 중앙 지도자가 정한 임기 또는 은퇴 연령에 달하여 퇴진하고, 광범위한 민주적인 협상, 민주적인 추천을 통하여 후보자를 선출한 후 당의 전국 대표대회, 중앙위원회 전체회의의 민주적인 선거 절차를 통하여 새로운 중앙 지도집단을 선출하는 것을 가리킨다.

(가) 중앙집단 권력 교체제도 운영의 4대 메커니즘¹¹³⁾

1) 집단 권력 교체 메커니즘

실제로 존재하던 간부 지도자 직무의 종신제 폐지, 은퇴 제도와 임기제 구축을 실현했다. 당 중앙은 고참 간부 이직·퇴직 연령 정년을 정했다. 성(省)과 국무원 산하 부처 장관급 간부의 퇴직 연령은 일반적으로 65세를 초과하지 않는다. 당의 16차 대표대회에서 중앙정치국 상무위원은 칠상팔하(七上八下, 68세는 퇴임하고 67세는 한번 더 취임할 수 있다는 것)의 연령 기준을 정했다. 당의 17차 당대

112) “中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议公报,” 中国机构编制网, 1978.12.22., <http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/ddh/ddh17_3992/ddh175/201811/t20181121_327459.html> (검색일: 2021.6.6.).

113) 王春玺·任婵, “改革开放以来党中央集体领导机制的创新及其特点,” 『行政论坛』, 제2기 (2016), pp. 21~26.

표대회에서 '68세'가 전임 중앙정치국 상무위원이 다시 당선되지 않는 은퇴연령이 되었다. 1982년 통과된 헌법에서 국가주석, 국무원 총리 등 국가 지도자의 임기를 "2회 연속 연임할 수 없다"라고 정했다. 당의 13기 4중전회 이후 당의 총서기 연임은 최장 2기를 초과하지 않는 것이 관례로 되었다. 이러한 '연령 제한'은 중국만의 독창적인 것이며 당과 국가 최고 지도층을 10년마다 "정기적으로 교체하는 것"은 서방의 임기제를 참조한 것이다.¹¹⁴⁾

하지만 시진핑 시기 국가주석 임기 제한을 폐지하는 헌법개정을 통해 시진핑 장기 집권을 향한 포문이 열렸다는 평가가 있다. 이것이 퇴직연령과 임기제의 전면적인 폐지에 대한 것은 아닐뿐더러 이로 인해 지금까지 제도화된 집단지도체제가 무너진 것은 결코 아니다.

2) 집단 양성 및 단련 메커니즘

당 중앙 지도자(중앙정치국 상무위원, 중앙정치국 위원, 중앙위원)는 적어도 수십 년의 양성과 수련 과정을 거쳐야 한다. 그중 1980년에 회복 및 설립된 중앙서기처가 한 집단을 권력 교체 후계자로 양성하는 과정에 커다란 역할을 해 왔다. 예젠잉(叶剑英)이 말한 바와 같이 "중앙서기처는 당의 고위급 간부를 교육하고 수련하는 장소이다", "향후 정치국과 중앙 상무위원으로 선임되는 동지(同志)는 우선 서기처에서 일정 기간 근무하면 숙달되어서 일 처리가 비교적 쉬울 수 있다".¹¹⁵⁾ 당의 제14차 대표대회와 제15차 대표대회 정치국 상무위원 중 대부분은 중앙 서기처에서 서기직을 맡은 바 있다.

114) 위의 글, p. 22.

115) 中共中央文献研究室 엮음, 『三中全会以来重要文献选编(上)』(北京:人民出版社, 1982), p. 390.

3) 집단 선발과 평가 메커니즘

중앙 두 위원회(중앙위원회, 중앙기율검사위원회) 인선 평가팀은 전국 범위에서 간부의 자질(자격)에 대하여 전면적이고, 깊이 있게 심사·평가하고 광범위한 민주적 추천을 바탕으로 ‘두개 위원회’ 예비 후보를 정한다. 당의 17차 대표대회 개최 전, 당 중앙은 일차적으로 당내에서 일정한 범위 내 민주적 추천 방식으로 중앙정치국 구성원 예비 후보자를 정했다. 2012년 5월, 민주적으로 추천된 예비 후보자 범위를 중앙정치국에서 정치국 상무위원으로 확대하고, 당내 일정한 범위에서 제18차 중앙정치국 상무위원 구성원으로 제청할 예비 인선(후보)에 대하여 민주적 추천 방식을 적용했다.

4) 정기적인 민주 선거 메커니즘

당의 전국 대표대회는 5년마다 1회 개최하며 그 직권 중 하나가 중앙위원회를 선출하는 것이다. 당 헌장에서는 “당의 중앙정치국, 중앙정치국 상무위원회와 중앙위원회 총서기는 중앙위원회 전체회의에서 선출한다”라고 규정하고 있다.¹¹⁶⁾ 개혁개방 전 비경쟁 선거(후보자 수와 당선자 수를 같게 하는 선거)가 중국공산당 당내 선거에서 장기적으로 주도적인 지위에 있었다. 「당내 정치활동에 관한 몇 가지 준칙(关于党内政治生活的若干准则)」에서 처음으로 차액선거(差额选举, 후보자가 당선자 정원보다 많은 선거 방법)를 제기한 후 13차 대표대회에서 통과된 당 헌장에서는 추가로 다음과 같은 내용을 규정했다. “당 각급 위원회의 선출은 후보자가 당선자 정원보다 많은 경쟁 선거 방법을 직접 적용하여 정식 선거를 할 수 있다. 또한, 우선 경쟁 선거 방법을 적용하여 예비 선거를 진행하여 후보자 명단을 선출한 후 정식 선거를 진행할 수도 있다.”¹¹⁷⁾ 즉 경쟁

116) 『中国共产党章程』(北京:人民出版社, 2012), p. 38.

선거에는 두 가지 방식이 있다. 정식 선거에서 경쟁 선거를 적용하는 방식과 예비 선거에서 경쟁 선거를 적용하는 방식 등이다. 당의 13차 중앙위원회 후보자와 중앙기율위원회 후보자는 예비 선거에서 경쟁 선거 방식을 적용했다.

(나) 중국 집단지도체제의 사상적 기반

마르크스주의 유물사관은 지도자와 정당의 관계를 과학적으로 설명하였다. 레닌(Vladimir Lenin)에 따르면, 정당은 가장 권위 있고, 영향력이 있으며 경험이 풍부한 사람들, 즉 가장 중요한 직위에 선출된 지도자로 구성된 안정적인 그룹에 의해 유지된다.¹¹⁸⁾ 1980년 2월 예젠잉은 당의 지도력은 집단 지도력이지만, 개인 지도력이 아니라고 강조했다. 왜냐하면 “공산당은 다른 정당과 달리, 항상 집단의 지혜와 경험에 의존해왔기 때문이고, 개인은 집단의 구성원으로 집단을 통해서만 개인의 역할이 올바르게 수행될 수 있기 때문이다.”¹¹⁹⁾ 그는 중국공산당 중앙서기처의 동지들이 집단지도체제 원칙을 유지하기를 바랐다.

그는 또한 “중요한 사안은 개인이나 소수가 아닌 중앙서기처라는 집단에 의해 결정되어야 한다. 개인의 역할이 과장되어서는 안 되며, 한 개인이 최종 결정권을 가져서도 안 된다. 아무리 우월한 자라 할지라도 개인이 부각되고 독단적으로 행동하면 반드시 오류가 발생하고, 당의 대의에 심각한 해를 끼칠 수 있음을 중국공산당과 집권 세력은 알아야 한다. 이와 관련하여 중국공산당은 쓰라린 경험을

117) 「中国共产党党章(중국공산당 당헌)」(시행 1982.9.20, 당헌, 2017.10.24. 일부개정), 제2장 11항, 中共中央党校党章研究课题组 편, 『中国共产党党章编介(从一大到十七大)』(北京:党建读物出版社, 2008), p. 275.

118) 弗拉基米尔 列宁, “共产主义运动中的‘左派’幼稚病,” 中共中央马恩列斯著作编译局 엮음, 『列宁选集: 第四卷』(北京:人民出版社, 1993), p. 151.

119) 王春玺·任婵, “改革开放以来党中央集体领导机制的创新及其特点,” p. 22.

한 바 있다”라고 말한 바 있다.¹²⁰⁾

예젠잉은 실제로 중앙정부가 집단지도체제를 유지해야 하는 두 가지 원인을 언급했다. 첫째, 집단지도체제를 통해 지혜와 역량을 모아 최대한 정확한 의사결정을 내릴 수 있다. 둘째, 개인의 리더십과 독단은 실수를 야기하기 쉬운데, 집단지도체제를 통해 업무상 실수를 줄일 수 있다. 이러한 분석은 당시 집단지도체제 구성원의 일치된 인식을 보여주었다.

덩샤오핑은 ‘지도자는 하나의 집단’이라는 레닌의 사상을 계승했다. 그는 중국 공산당 중앙위원회는 집단지도체제로 국가를 지도해야 한다고 믿었다. 특히 덩샤오핑이 집단지도체제와 주요 지도자의 변증법적 관계를 분명히 밝혔다는 점은 주목할 만하다. 그는 1980년 4월과 1983년 4월에 각각 “집단지도체제는 특정 지도자의 특별한 역할을 배제하는 것이 아니며, 마오쩌둥 주석이 바로 그 전형적인 모델”¹²¹⁾이라는 언급을 하였으나, “개인의 역할에는 근거가 있어야 하고, 그 근거는 많은 당원 간부, 인민의 요구를 반영해야 한다”¹²²⁾라고도 하였다.

(다) 중국 집단지도체제의 등장 배경: 장쩌민 시기 집단지도와 덩샤오핑 시대 원로지배의 비교

중국의 집단지도는 장쩌민 시기(1992~2002)에 본격적으로 등장했고 그 배경에는 네 가지 요인이 있다. 우선 1990년대 추진한 당 조직 및 운영의 제도화이다. 대표적인 사례는 당규 제정과 집행이 증가한 것이다. 둘째, 마오쩌둥이나 덩샤오핑 같은 카리스마적 지도

120) 中共中央文献研究室 엮음, 『三中全会以来重要文献选编(上)』, p. 392.

121) 中共中央文献研究室 엮음, 『邓小平年谱(1975-1997)(上)』 (北京: 中央文献出版社, 2004), p. 618.

122) 위의 책, p. 905.

자의 퇴진과 파벌 사이 타협의 산물이다. 셋째, 마오쩌둥 시대 파벌은 이념 및 노선을 둘러싼 것이고, 덩샤오핑 시대는 개혁파와 보수파와 같은 정책 차이이며, 장쩌민 시기는 학연, 지연, 혈연 등이 파벌 형성 요인이었다. 마지막으로 사회안정을 위한 정치적 단결과 통합에 대한 합의이다.¹²³⁾

집단지도체제가 등장하기 전 덩샤오핑 시대(1978~1992)는 ‘원로 지배’로 엘리트 정치의 성격을 규정할 수 있다. 원로지배는 마오쩌둥의 일인 지배에서 장쩌민의 집단지도로 넘어가는 과정에서 등장한 과도기 지배체제로 볼 수 있다. 이러한 원로지배는 이중 정치 구조 속에서 운영되는데, 혁명 원로 주도의 비공식 정치와 공식 지도자들에 의한 공식 정치의 이중구조이다.¹²⁴⁾

마오쩌둥 시대의 일인 지배는 권력이 집중된 정치체제로, 법과 규정을 무시하면서 자의적인 권한 행사가 가능했다. 하지만 덩샤오핑 시대의 원로지배는 다른 혁명 원로들과 권력을 공유함으로써 권력이 분산된 체제였다. 덩샤오핑 시대 이후의 집단지도는 정치국 상무위원, 정치국원의 권력 분점과 집단적 권한 행사가 권력 운영의 특징이다. 그리고 집단지도는 권력 승계에서 혁명 원로가 아닌 정치지도자들의 집단적 결정에 따라 권력이 승계되고, 파벌도 확대된다.¹²⁵⁾

따라서 중국 덩샤오핑 시대의 원로지배는 집단지도를 준비하는 과도기적 단계로 일인 지배에 비해 권력 집중이 다소 분산됨으로써 소수승리연합이 확대되는 효과를 불러왔다. 이는 공공재 공급 동기가 더 커지고 이를 실현하기 위한 개혁개방을 시작하는 결정적인 계

123) 조영남, “중국 집단지도 체제의 제도 분석: 권력기구의 운영과 구성을 중심으로,” 『국제·지역연구』, 제28권 3호 (2019), pp. 187~190.

124) 조영남, 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』 (서울: 민음사, 2019), pp. 32~34.

125) 위의 책, pp. 36~44.

기를 만들었다. 결론적으로 국가-시장 공진에서 개혁개방 초창기 시장이 형성되는 단계에서는 덩샤오핑 시대의 원로지배가 최선의 민주제도는 아니지만, 최적화된 임기응변이자 약한 정치 행정 복합체의 역할을 했다는 사실을 알 수 있다.

다. 중국의 정치 개혁이 북한발전에 주는 함의

(1) 북한의 당정관계에 주는 시사점

수십 년의 당정관계에서 중국은 많은 경험과 교훈을 얻었다. 이 경험과 교훈을 종합하면 집권(執政) 법칙을 탐구하는 데 도움이 될 것이다. 북한의 조선노동당이 정당관계를 다룰 때에도 당정관계 변혁의 문제를 함께 고려해야 한다. 그리고 국가의 실제 정치생태에 기초하여 중국과 외국 정치의 실제 경험을 광범위하게 활용해야 한다. 조선노동당 당정관계 모델과 서양 당정관계 모델을 초월하는 새로운 길을 개척해야 한다. ‘당의 일원화 영도’, ‘당에 맡겨 나라를 다스린다(寓党于政)’, ‘당정합일(党政合一)’ 등의 모델 외에 새로운 길을 모색하고 개척해야 한다.

북한은 김정은 시대 들어 내각 권한을 늘리고 내각책임제를 확대하면서도 당의 유일적 영도체계와 당의 정책적 지도를 강화하고 있다. 중국공산당과 조선노동당의 영도는 제도화, 사상 및 조직 영도와 정책 영도의 실현 방식 측면에서 공통점을 가지고 있다. 차이점은 중국공산당에 비해 조선노동당의 주민 일상생활에 대한 사상통제가 더 강력하고, 의법치국을 강조하는 중국과 다르게 북한은 당이 법을 초월하는 과도한 권력 행사가 가능하다는 것이다.¹²⁶⁾

북한의 당정관계는 ‘당정불분’에서 ‘당정분업’으로 전환하고 있다

126) 이상숙, “북한의 당정관계 변화와 대외정책: 중국과의 비교를 중심으로,” pp. 17~19.

고 평가할 수 있다. 즉 북한은 중국의 당정합의, 당정분리, 당정분업과 같은 단계에서 당정분리를 생략하고 당정분업으로 가고 있다. 북한과 중국의 이러한 차이는 당정분업 수준에 영향을 미쳐 중국이 북한에 비해 분업 수준이 높다.¹²⁷⁾

이러한 당정관계 비교가 북한발전에 주는 함의는 어떤 방식으로든 중국처럼 북한도 당정분리 단계를 거쳐야 한다는 점이다. 즉 북한은 정치적 위험을 최소화할 수 있는 당정분리를 추진할 필요가 있다. 중국의 당정분리가 천안문 사건과 구소련의 붕괴로 폐기되었지만, 덩샤오핑 초창기 개혁개방과 당정분리가 함께 추진됨으로써 중앙과 지방 관료들이 당의 간섭과 개입 없이도 경제정책을 주도적으로 추진할 수 있는 인센티브와 권한을 부여받았다. 만약 덩샤오핑의 당정분리가 없었더라면 개혁개방과 경제 분권화 개혁도 제대로 추진될 수 없었을 것이다.

북한이 당정분리를 해야 하는 이유는 당정합일에서 곧바로 당정분업으로 가게 되면 당이 어느 정도로 혹은 어떤 방식으로 정부에 개입하는 것이 경제발전에 도움이 되는지를 찾을 수 없기 때문이다. 당정분리단계를 거치지 않고는 북한 상황에서 경제발전에 최적화된 당 개입의 정도와 방식을 찾기가 어렵다. 즉 당정분리 추진에서 초래되는 부작용을 개선하는 과정에서만 북한 상황에 적합한 당정분업 수준을 찾을 수 있다. 지금처럼 당정분리가 되기 전 분업을 하게 되면 제도의 경로 의존과 권력의 자기 확장 본성에 따라 분업 과정에서 당이 과도하게 개입하려는 관성이 정책의 효율성을 떨어뜨릴 수 밖에 없다.

결론적으로 국가-시장 공진 측면에서 당정관계를 분석하면, 북한의 시장형성단계에서 더 많은 시장수요를 창출할 수 있는 약한 정치

127) 위의 글, pp. 35~36.

행정 복합체와 최적화된 전용 해법 혹은 임기응변은 정치적 위험을 최소화하는 당정분리이지 당정분업은 아니다. 중국 사례를 통해 배울 수 있는 점은 국가-시장의 공진 단계별로 당정관계도 변화해야 한다는 것이다. 시장형성과 확장단계에서는 당정합일(통합)에서 당정분리로 가야 하고, 확장단계에서 시장보존단계로 전환 시 당정분업과 당정내장이 적당히 융합되어야 한다는 것이다. 따라서 북한이 현재 처해 있는 시장형성 초기단계에서 가장 필요한 것은 북한이 지금 추진하고 있는 당정분업이 아니라 바로 당정분리이다.

(2) 북한의 정부와 기업 관계에 주는 시사점

중국의 경험을 통해, 북한은 정부와 기업 관계를 처리할 때 다음과 같은 몇 가지 문제점에 유의해야 한다. 중국 정부와 기업 관계는 다음과 같은 복잡함을 가지고 있다. 첫째, 중앙 및 지방 국유기업 대부분이 국유 독자 기업의 형태를 선택하고 있다. 이렇게 되면 더 많은 자원을 획득할 수 있지만, 일정한 수준의 산업 독과점이 형성된다. 또한, 정부 부처의 부대적인 개혁조치가 뒤따르지 못하고 여전히 계획경제 시기의 공유제 기업을 대리(대행) 관리하는 낙후된 방식으로 기업을 관리하게 된다. 이렇게 되면 기업의 시장 경쟁력이 저하되고 혁신 능력이 부족해진다.

따라서 초창기 중국의 개혁개방 시기와 같이 다양한 비공유경제와 유사 사영기업을 허용하고 그들의 적극성과 이윤 추구 동기를 경제발전에 활용해야 한다. 급진적인 사유화와 민영화보다는 반관반민(半官半民)의, 소유권 형태가 모호한 기업들이 출현하고 발전한다면, 이들의 경우 정부 통제 속에서도 국유기업처럼 완전히 비효율적이고 연성 예산 제약을 받지 않기 때문에 경쟁과 혁신이 어느 정도는 보장된다.

둘째, 지방의 비공유제 기업에서 국유자산 유실이 심각하다. 즉, 지방 국유기업, 집체 기업 및 지방정부와 비공유제 기업 사이에, 각자의 울타리(끼리끼리 어울리는 모임)와 진영이 형성되었고, 이 과정에서 공평과 공정 문제가 발생했다. 다른 한편으로 민영경제와 외국인투자기업이 빠른 속도로 성장하면서, 지방정부가 외국인 투자를 유치하는 과정에서, 정경유착이 일어났다. 즉, 정부 관료 특히 주관(주무)부처 관료와 민영기업, 외국인투자기업과 합자기업 경영자 개인과의 관계가 가까워졌다. 심지어 특수한 이익 때문에 (관리를 해야 할 영역에서) 경제를 주도하는 주연에서 투자 유치의 ‘무대’를 만드는 조연으로 바뀌는 경우도 많다. 반면 손을 떼야 할 부분에서는, 인허가와 감독 관리 권한을 틀어쥐고 이익을 얻기 위해 사용하거나 월권을 해 행정권을 행사했다. 이는 모두 개혁개방이 크게 진전된 후 나타난 정부와 기업 관계의 심각한 변화이다.¹²⁸⁾

따라서 북한에서도 이러한 정경유착과 이에 따른 부패와 지대추구 문제를 해결하기 위해서 경제 제도 시장화와 국가 관료 제도화가 필요하고, 이러한 누진적 공진을 통해 시장형성과 확장단계에서 국가가 시장의 질서와 규율을 바로잡을 필요가 있다. 구체적으로 시진핑 시기 추진되고 있는 친과 청의 균형에 주목할 필요가 있다. 즉 정부-기업 관계에서 기업의 경영환경을 개선하고 친기업적인 활동을 통해 경쟁과 혁신을 강화할 뿐만 아니라 불공정 경쟁과 과점 및 독점, 그리고 정경유착에 관해서는 법률과 규정에 따라 엄격하게 감독하고 규제하는 청렴한 관계가 유지되어야 할 것이다. 마지막으로 북한은 역진적 공진을 초래하는 원자화된 정부-기업 관계보다 네트워크 관계와 국가주의적 관계의 상반적 공진을 통해 상호의존적 관계의 누진적 공진단계로 진화해야 할 것이다.

128) 赵奇伟·张楠, “所有权结构, 隶属关系与国有企业生存分析,” 『经济评论』, 제1기 (2015), pp. 54~65.

(3) 북한 일인 절대 지도체제에 주는 시사점

주요 지도자의 역할은 민주주의를 바탕으로 발휘되어야 하며, 그렇지 않으면 개인 독재가 될 수 있다. 사실 특정 역사 시기에 당 중앙의 핵심지도자가 집단지도체제에서 특수한 역할을 발휘하기도 하였다. 예를 들어, 덩샤오핑, 천윈(陳雲) 등은 중앙 지도자 집단의 권력이양 과정에서 ‘방향키’ 역할을 하면서 개혁개방 정책의 연속성을 확보했다. 당시 중앙위원회 총서기였던 후야오방은 당 중앙위원회 12기 1중전회에서 노련한 원로혁명가들이 건재하여 우리에게 올바른 방향을 제시하고 있다고 말했다. 덩샤오핑은 공식적으로 당과 국가의 최고 지도자를 역임한 것은 아니지만 사실상 당중앙위원회 2세대 지도부의 핵심 인물이다.

덩샤오핑은 “중국이 집단지도체제를 강조하는 이유는 국제적 경험과 역사적 경험 때문인데, 집단지도체제였던 옌안(延安)에서의 경험은 매우 성공적이었다”¹²⁹⁾라고 지적했다. 그는 또한 소련에서 “레닌주의는 당의 모든 주요 사안은 개인이 아닌 집단지도체제에 의해 결정할 것을 요구했다”¹³⁰⁾라고 강조했다. 레닌 시대에는 소련 공산당 중앙위원회에서 집단지도의 원칙이 지켜져 세계 최초의 소비에트 연방 정권을 성공적으로 수립하고, 사회주의 건설에 착수할 수 있었다. 이념, 원칙 또는 체제로서의 집단지도체제는 이미 오래전부터 중국공산당 내에 존재해왔다.

그러므로 중국의 집단지도체제가 북한 김정은의 일인 절대 지도체제에 주는 의미는 바로 (비공식적)집단지도체제와 일인 지배는 서로 공존하고 보완할 수 있다는 사실이다. 이를 보여주는 대표적인

129) 위의 글, p. 618.

130) 邓小平, “关于修改党的章程的报告,” 中共中央文献编辑委员会 编, 『邓小平文选: 第一卷』(北京: 人民出版社, 1993), p. 229.

사례가 바로 덩샤오핑 시대의 이중 정치 구조이다.

사실 중국의 집단지도는 마오쩌둥이나 덩샤오핑과 같은 카리스마적 지도자의 퇴진 이후 공식 정치지도자들의 협의와 타협으로 주요 정책을 결정하는 새로운 엘리트 정치의 출현과 궤를 같이한다.¹³¹⁾

그렇다면 북한에서도 김정은 일인 지도에서 집단지도로 가기 위해 반드시 김정은과 같은 카리스마적 지도자의 퇴진이 필요한 것인가 핵심질문이다. 김정은은 절대 자신이 가진 권력을 포기하는 길을 선택하지 않을 것이기에 카리스마적 지도자가 퇴진하지 않고도 집단지도로 가는 방법을 찾아야 한다. 그 해답이 바로 덩샤오핑의 원로정치로 대변되는 이중 정치 구조이다. 물론 여기서 말하는 집단지도는 장쩌민 시기에 본격적으로 등장한 체제가 아니라 과도기적인 비공식적 집단지도를 말한다.

〈표 Ⅲ-2〉 덩샤오핑 시대의 이중 정치 구조

	원로정치	공식 정치
구성원	혁명 원로: 덩샤오핑, 천윈, 리셴넨, 예젠잉, 보이보, 양상쿤, 평전, 덩잉차오	공산당과 국가기구의 공식지도자: 후야오방, 자오쯔양, 원리, 후차오무 등
권력원	- 개인적인 명성과 권위(카리스마) - 개인적인 관계망	공산당과 국가기관의 공식 직위
역할	- 주요 정책 결정(혹은 비준) - 공식 정치의 구성원 결정	- 원로정치의 결정 사항 집행 - 당정군의 일상 업무 담당
문제점	비공식적이고 불분명한 권한과 절차	- 원로정치의 비공식 규범 지배 - 원로 간의 갈등에 따른 어려움
주요 직위	국가주석, 전국정협 주석, 중앙군위 주석, 중앙고문위 주석	공산당 총서기, 서기처 서기, 국무원 총리, 전국인대 위원장

출처: 조영남, 『개혁과 개방: 덩샤오핑 시대의 중국 I (1976-1982년)』 (서울: 민음사, 2016), p. 500.

131) 조영남, 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』, p. 34.

북한에서 집단지도로 가기 위한 과도기적인 이중 정치 구조를 형성하기 위해서는 우선 김정은이 노동당 총비서와 국가의 국무위원장, 군의 국방위원장과 같은 모든 공식 직위에서 물러나야 한다. 그리고 김정은은 덩샤오핑처럼 개인적인 명성과 권위의 카리스마와 개인적인 관계망을 활용하여 비공식 정치 구조를 만든다. 북한의 백두혈통을 비공식 정치 구조의 권력원으로 삼아도 무방하다. 이들이 주요 정책과 공식 정치 구성원의 인사 문제를 결정하고, 비공식 정치 구조에서 김정은은 가장 높은 권위와 실제 권력을 행사한다. 경제, 군사, 외교 등 국가의 주요 문제에 대해서 비공식 정치 구조의 다른 지도자와 상의해서 결정한다.

반면 이중 정치 구조의 또 다른 하나의 축인 공식 정치 구조는 총비서, 국무위원장, 국방위원장, 정치국원, 정치국 상무위원, 총리 등이다. 이러한 직위는 김정은을 포함하는 비공식 정치 구조에 속한 집단지도자들에게 주어지지 않고, 이들의 평가와 심사를 거친 검증된 인재가 이러한 직위에 선발되고 임명된다. 공식 정치의 직위를 맡은 사람들은 국가 법률과 조선노동당 규정에 따라 공식 권력을 행사할 수 있다. 그리고 비공식 정치 구조의 김정은을 비롯한 집단지도자들에게서 나온 개별 지시를 따라야 한다. 그뿐만 아니라 공식 정치는 비공식 정치에서 결정된 주요 정책을 조선노동당과 국가기관이 제대로 집행하는지 감독하고 지도한다. 비공식 정치의 김정은은 공식 정치와 비공식 정치의 다른 지도자들과 권력을 공유하지 않고, 다만 중요한 의사결정을 할 때 비공식 정치지도자와 상의하고 공식 지도자가 이러한 결정을 집행하고 감독한다. 따라서 이러한 이중 정치 구조는 김정은이 권력을 포기하지 않아도 되기 때문에 실현 가능성이 충분히 있다.

김정은 시대 비공식 정치와 공식 정치의 이중 정치 구조가 형성된

다면 정치 제도화를 추진하면서 집단지도로 가기 위한 준비를 해야 한다. 즉 김정은과 비공식 정치가 공식 정치의 제도화를 추동하고 비공식 정치의 집단지도를 공식 정치의 집단지도로 전환하는 정치 제도화를 추진하는 것이다. 구체적으로 공식 정치에서 연령제와 임기제를 도입하고, 집단지도의 원칙과 규범을 마련하며, 당내 민주주의를 확대한다. 마지막으로 공산당, 의회, 정부 간 분업과 고유 권한을 인정해야 한다.¹³²⁾ 이렇게 한다면 김정은은 비공식 정치를 통해 통치하고 권력을 포기하지 않아도 될 뿐만 아니라 공식 정치에서 집단지도로 가기 위한 정치 제도화를 추진하기 때문에 공식 정치에서 소수승리연합이 확대되고 공공재 공급의 동기도 강화된다.

일인 지배에서 이중 정치 구조의 비공식적 집단지도로, 다시 공식적 집단지도로 진화하는 것은 소수승리연합이 확대되는 과정으로 이해될 수 있다. 즉, 일인 지배의 권력은 한 사람에게 독점되어 있고, 이중 정치 구조에서는 여전히 일인의 카리스마적 권위를 인정하지만, 일부 권력을 비공식적 집단지도를 통해 분점함으로써 소수승리연합이 확대된다. 본격적인 집단지도는 공식 정치에서 정치 제도화를 통해 더 많은 사람에 의한 권력 분점이 이루어지고, 이로써 소수승리연합은 더 커진다. 이처럼 집단지도로 가면 갈수록 소수승리연합의 규모는 더 커지고, 공공재 공급에 대한 인센티브도 더욱 확대되어 진정한 의미의 개혁개방에 착수할 기회도 좀 더 많아진다.

다음 절에서는 지금까지 살펴본 중국의 국가-시장 공진 지표와 정치적 요인에 대한 좀 더 구체적인 사례분석을 통해, 덩샤오핑의 개혁개방 이래 중국의 국가-시장 공진을 시장형성단계, 시장확장단계, 시장보존단계로 구분하여 각 단계에서 중요한 국가 관료 제도화 개혁과 경제정책 시장화 개혁의 역사를 고찰할 것이다.

132) 집단지도를 위한 정치 제도화의 조건은 다음의 중국 사례를 참고. 조영남, 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』, pp. 252~253.

3. 시장형성단계 농업개혁과 소유권개혁

중국의 시장형성단계에서 국가-시장 누진적 공진 개혁정책이 시행될 수 있었던 배경에는 덩샤오핑의 개혁리더십과 사상해방이 있었다. 덩샤오핑은 직무 복귀 후 인민공사라는 성역을 깨부수는 제도 개혁을 강력하게 촉구했고, 안휘성의 농가 책임 생산제 실험에 대해 실사구시를 적용함으로써 이를 적극 지지했다.

신중국 건립 이전 19세기 중국 사회는 농촌 마을에서 중앙정부까지 소유권이나 토지 관련 재산보다 세대 간 연장자나 교육과 정치적 성과로부터 권력이 만들어지는 제도를 개발했다. 이는 ‘소유권을 지배하는 권력(power over property)’을 의미했다. 유럽의 경우 시장이 국가를 지배하게 되었고 그 결과 자본주의와 산업화가 발원했지만, 중국은 소유권을 지배하는 권력 속에서 국가와 국가에 대한 관계가 사회경제적인 조직을 지배하게 되었다. 중국공산당의 토지개혁에 대한 근원적인 신화는 소유권에 대한 평등한 재분배가 중국의 사회 정치적 평등이라는 문제를 해결한 것이라는 주장이다. 그러나 실제로는 이러한 토지개혁에 앞서 정치 권력의 재분배가 요구되었고, 그리고 나서 더 평등주의적이거나 공평한 농촌 소유권 분배가 이루어질 수 있었다.¹³³⁾

정치 권력의 지배는 덩샤오핑 시대에도 계속되어 국가의 철저한 감시와 1982년 중국 헌법에 삽입된 4항 기본원칙 속에서 개혁개방이 점진적으로 추진되었다.¹³⁴⁾ 중국공산당의 농촌 토지개혁과 소유권개혁이 국가 권력의 재분배와 같은 소유권을 지배하는 권력에 대한 변화와 개혁을 요구한 것처럼, 덩샤오핑의 농업개혁과 소유권개

133) Mattew Noellert, *Power over Property: The Political Economy of Communist Land Reform in China* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2020), pp. 1~4.

134) 위의 책, p. 204.

혁명도 결국은 이러한 개혁에 앞서 인민공사라는 소유권을 지배하는 권력의 변화를 불러 왔다. 그리고 안후이성 지역에서 중앙의 사전 허락 없이 시도되었던 실험을 중앙이 허용하고 장려하는 국가에 대한 관계와 정치 권력의 재분배가 있었는데, 이런 과정을 통해 관련 실험과 개혁이 전국으로 확산되었다.

한편 덩샤오핑은 시장과 민영경제 도입을 놓고 사회주의를 버리고 자본주의 노선을 채택한 것이 아니냐는 이데올로기 비판에 직면하여, 사회주의의 본질은 가난과 낙후된 생산성이 아니라 생산 능력의 해방과 발전을 통해 부유해지는 것이라는 사상해방을 제시했다. 이러한 사상해방 외에도 국영기업의 이윤 상납을 세금 납부로 바꾸는 개혁을 통해 기업들의 적극적인 이윤 추구 활동을 활성화하고, 재산권의 모호함을 이용한 다양한 집체기업이 등장함으로써 이들의 생산활동과 생산력이 폭발적으로 증가했다. 예를 들어 향진기업(鄉鎮企業)과 같은 ‘붉은 모자를 쓴 기업’의 활동을 보장하고 장려함으로써 생산력을 제고할 수 있었다. 이처럼 중국의 시장형성단계에서 누진적 공진이 일어날 수 있었던 요인은 개혁 리더십의 사상해방과 지방의 개혁 실험이 결합하였기 때문이다.

가. 중국의 농업개혁

중국의 체제 전환은 다른 국가들에 비해 더욱 점진적이고 제한적이었다. 특히 중국공산당은 개혁을 추진할 수 있는 권력을 가지고 있었고, 중국의 초기 경제 조건은 1979년 1인당 GDP(Gross Domestic Product, 국내총생산)가 구소련의 1920년대 후반 1인당 GDP에 해당할 정도로 열악했다. 중국은 이렇게 열악한 경제구조로 인해 공업개혁이 아닌 농업개혁부터 시작했다.¹³⁵⁾

135) Andrew G. Walder, "China's National Trajectory," pp. 336~337.

(1) 개혁 이전 인민공사제도의 문제점

중국의 농업은 국민경제 발전에 중요한 역할을 하였다. 중국은 농업대국으로서 농업에 종사하는 인구도 많고 대량의 잉여 노동력을 보유하고 있다. 중국의 경제체제 개혁은 농촌에서 시작했으며 괄목할 만한 성과를 거뒀다.¹³⁶⁾ 중화인민공화국 초기 독립적인 국민 경제체제를 신속하게 건설하기 위해 중공업 우선의 경제발전 전략을 펼쳤으며, 중공업 우선 발전전략은 저임금 체제를 기반으로 하였다. 노동자들이 저임금으로도 충분한 소비재를 살 수 있도록 국가가 농산물에 대해 일괄 매입 및 일괄 판매 제도를 시행했다.

이 단계에서 국가는 식량 공급을 보장하기 위해 인민공사제도를 도입했다. 인민공사에서는 농민들이 생산품목을 결정할 자유가 없었다. 1958년부터 호적제도를 재시행하여 농민의 이동에 대해 엄격한 규정을 적용했다. 이 때문에 매입 및 판매, 인민공사, 호적제도는 중공업 우선 발전전략의 효과적인 실행을 보장했지만, 농민의 인적 자본은 제 기능을 발휘하지 못했고 재산권 역시 상실했다. 상술한 바를 종합하면, ‘일대이공(一大二公, 규모가 클수록 공유제의 정도가 높을수록 좋다)’인 인민공사의 형식은 노동 생산력의 잠재적인 발전 가능성을 제한하였다.

구체적으로 1958년 10월 전국적으로 인민공사화되었고, ‘대대가 정산하는 것(大队核算)’에서 ‘공사가 정산하는 것(公社核算)’으로 격상되면서 이전까지의 제도적 기반이 무너졌다. 1962년 인민공사가 확립한 ‘3급 소유제(인민공사 생산수단의 소유 형태)’를 실시하되, ‘생산대를 기초로 한다(三级所有, 队为基础)’는 규정은 당시까지 이어져 온 농지재산권의 범위를 형성했다. 인민공사 시절의 농지재산권 제도는 농지 공유화의 심화에도 불구하고 기본적으로 ‘3급 소유

136) 刘铮, “改革开放30年中国农业贡献的经济学分析,” 『福建论坛』, 제2기 (2009), p. 37.

제를 실시하되, 생산대를 기초로 한다'는 방식을 유지하고 농민의 집단 농지소유권을 명확히 했기에, 농민이 인민공사 시절의 농지권을 안정적으로 유지하는 데 유리했다.

그러나 이 규정은 다음과 같은 제도적 결함을 내포하고 있다. 첫째, 미리 설정된 '농민집체성원권(农民集体成员权)'이 농지 집단소유권의 주체를 모호하게 한다. 둘째, 농지의 매매를 금지하고 농지 처분권과 분양권이 제한되어 농업생산성이 하락했다. 셋째, 농지집단재산권이 일방적으로 도시 내 국유지로 이전되어 전국적으로 농경지의 총량이 감소한다. 넷째, 국가가 공사와 대대를 통해 재배작물을 감독하고 생산대(生产队)가 결정할 여지가 적어 농지사용권이 제한된다. 다섯째, 농지에서 생산된 수익 분배 전에, 국가가 취득 및 배분 업무를 마무리해야 하는데, 비교적 낮은 가격으로 수익의 대부분을 가져감으로써 농민의 농지소득권이 제한된다. 즉, 농민의 농지 자원에 대한 사용권·수익권·분양권이 근본적으로 인정받지 못했다. 모든 농촌노동력이 공사 혹은 생산대에 의해 귀속·지휘·통합되었다. 농민 개개인의 노동력에 대한 재산권 역시 인정받지 못했다.

경제적 강압, 특정 규모의 이익, 이데올로기에서의 평등주의로, 인민공사제도는 중국의 '공업이 농업의 이익을 점유(工占农利)'하는 경제 전략을 실시하는 데 제도적 지원을 제공했으며, 일관성 있는 사회보장제도는 20여 년 동안 중국 농촌을 안정적으로 운영하게끔 했다. 중국 농업의 성장은 인구 증가보다 높게 나타났으며, 농업생산 조건의 개선은 같은 기간 다른 개발도상국과 비교해 봐도 현저한 모습을 나타낸다. 가계 부업 운영과 같은 인민공사의 제도적 조치는 새로운 시대 농촌경제체제 개혁에 풍부한 경험을 제공했다.

그러나 인민공사 단계에서 농지재산권 제도의 경제적 효율성이 낮았다는 것은 이미 명백한 사실이다. 농지재산권 제도의 효율성은

주로 농업생산·배분 효율성을 통해 영향을 받는다. 이러한 재산권의 규정은 효과적인 경쟁체제와 경쟁질서의 창출에 불리했다. 재산권제도의 보상·할당·보험기능은 제한되었고 농지는 낭비될 수밖에 없었다. 농촌 내 모든 재산권의 명확한 책임·권력·이익 주체의 부재로, 농업 생산력은 낮아졌다. 기회주의로써 도난·편승 현상이 만연한 가운데, 구성원 개개인에 대한 노력의 정도와 이에 대한 평가 비용이 높아져, 인민공사제도하에서 일한 만큼의 임금을 받지 못하는 분배적 평균주의가 나타나고, 이는 노동효율의 저하로 이어져 결국 농업생산의 정체로 이어진다.

첸젠보(陈剑波)는 인민공사 농지재산권제도의 실패 원인으로 다음 3가지를 제시했다.¹³⁷⁾ 첫째, 재산권의 약화(불완전한 재산권)로 잉여계약에서 발생하는 잉여소득(보상)이 부족하다. 둘째, 생산대 대리인이 정부로부터 권한을 위임받으면서, 지방(社区) 복지증대의 요구도 함께 책임져야 했다. 그렇기 때문에 정부-농민의 결속강도는 생산대 대리인에게 달려 있었다. 셋째, 재산권 결핍은 지나치게 높은 노동 감독비용과 지나치게 낮은 노동 보상(인센티브)으로 이어졌다.

이러한 제도하에, 인민공사·생산대대·생산소대가 국가통일규정에 따라 농민의 노동성과와 분배를 계산하는데, 이는 중국 농촌발전의 현실과 동떨어질 뿐만 아니라 농민의 요구와도 어긋난다. ‘진리표준(真理标准)’은 마오쩌둥의 방침을 시종일관 따라야 한다는 화궈평(华国锋)을 비판하면서 나온 표현으로, ‘实践是检验真理的唯一标准(실천은 진리를 검증하는 유일한 기준이다)’에서 유래한다.¹³⁸⁾ 11기 3중전회를 전후로 이 ‘진리표준(真理标准)’에 대한 논의를 거쳐

137) 陈剑波·刘伟建·吴安怀, “为什么乡镇企业能够创造竞争优势?” 『经济导刊』, 제5기(1996), pp. 33~37.

138) “实践是检验真理的唯一标准,” 『光明日报』, 1978.5.11.

사람들의 사상이 해방되었다.

이에 따라 정치적·이데올로기적 속박이 풀렸고, 인민공사제도 밖에 존재하는 막대한 외부 이익을 얻기 위해 빈곤지역의 일부 농민들은 제도적 혁신의 주체가 되어 자발적으로 책임 생산할 농지를 배급 받았다. 또한 정부 개념의 변화로 인해, 가계책임생산제는 정식으로 제도화될 때까지 부분적으로 합법적인 과정을 거치게 되었다.

(2) 농가책임생산제 개혁의 사상해방과 그 성과

중국 개혁은 ‘계획경제에서 시장경제로의 전환’으로부터 시작된다. 그 핵심은 기존 계획경제의 주도적 역할을 대신해 시장경쟁을 도입하여, 시장이 자원배분에 결정적인 역할을 하도록 하는 것이다. 계획경제, 침체된 경제발전, 국민들의 빈곤화로 야기된 구조적 모순에 따라, 중국공산당 11기 3중전회에서 개혁개방 정책이 결정됐다. 농촌에서 시작된 중국의 개혁은 가계 경영관리의 제도적 혁신에서 시작되었고, 샤오강촌(小岗村)에서 유래한 ‘농가책임생산제(大包干)’는 농가경영의 주요한 형태가 되었다.

이후 향진기업의 부상, 농민공 급증, 도시화, 공업화의 가속화는 ‘3농(三农, 농업·농촌·농민)’ 사업으로 공산당 업무의 중점을 이뤘다. 40년간 도농관계가 발전해온 과정을 돌이켜보면, 정책적 발전의 궤적이 뚜렷하게 나타난다.¹³⁹⁾ 농업 부문에서 농산물 구매가 인상, 인민공사제도 폐지와 농가책임생산제를 시행하는 동시에, 시장경제 체제를 도입하여 시장가격으로 전환되었다. 우선 인민공사제도 폐지와 가계책임생산제의 도입으로 농산품의 종류를 자유롭게 선택하고, 농업생산 의욕을 북돋아 농민들의 주도성을 발휘하게 하

139) 张晓山, “改革开放四十年与农业农村经济发展——从‘大包干’到城乡融合发展,” 『学习与探索』, 제12기 (2018), p. 1.

여, 농민들에 대한 집단감시가 불필요하게 되었다.

둘째, 국가가 곡물가를 대폭 인상했다. 이는 농민들의 생산 의욕을 증진시켜 소득을 늘리는 동시에 농업의 현대화를 촉진시켰다. 1985년 1월 1일 중앙 ‘1호문건(一号文件)’에서는 일괄구매판매제(统购统销制度)를 폐지하고, 계약구매제를 도입했다. 일종의 이중가격제(双轨制) 형태이며, 농민은 국가에서 주문한 곡물을 충분히 공급할 수 있고, 나머지 곡물은 스스로 판매할 수 있게 된다. 이는 국가가 일정량의 곡물 저장과 공급을 통제할 뿐만 아니라 시장형성에 효과적이다. 이후 중국 곡물시장은 시장화의 길로 들어섰고, 1985년부터 1992년까지 정부의 곡물가는 제한적으로 상승했다. 하지만 1990년에서 1992년 사이 가격반동이 나타나며 농민들의 생산 의욕이 사그라졌고, 이 기간 동안 곡물생산량은 부진했으며 특정 기간에는 생산량 감소가 나타나기도 했다.¹⁴⁰⁾

개혁개방 이후, 노동력 시장의 점진적인 개선, 급속한 경제발전에만 따른 산업구조의 고도화와 지역경제 발전의 불균형으로 방대한 양의 농업 잉여인력이 생겨났고, 도시와 비농업 분야로 몰렸다.¹⁴¹⁾ 1978년까지 안후이성(安徽省) 평양(凤阳)현 샤오강촌(小岗村)은 ‘1가구책임생산제’를 위한 농촌경제 체제개혁에 앞장섰다. ‘전면청부제(大包干, 자본주의 생산방식으로, 국가로부터 배급받은 원료로 만든 완성품을 국가가 사들이는 제도)’는 기본적인 농업 관리제도와 보상 체계에 대한 개혁이며, 사회주의 시장경제에서 계획경제로 보내는 첫 신호이다. 이는 “나라의 것을 주고, 단체의 것은 남기며, 남은 것은 모두 개인 소유”인 것이다.¹⁴²⁾ 즉, 농민이 직접 필요한 양의

140) 于晓华, “以市场促进农业发展:改革开放40年的经验和教训,” 『农业经济问题』, 제10기 (2018), p. 10.

141) 胡俊超, “改革开放以来我国农业剩余劳动力转移的特点和规律,” 『广西社会科学』, 제3기 (2006), p. 46.

공제를 받은 뒤 잔여청구권을 모두 누리는 방식이다. 실제로 가족책임생산제를 기반으로 한 ‘전면 청부제’는 단순한 경영관리 방식의 변화가 아니라 중국 농업의 기본적인 경영제도와 보상제도의 근본적인 개혁이다.

개혁개방 이후, 가계책임생산제는 1978년 5월부터 시작된 ‘양개범시(两个凡是)’라는 이념적 틀에서 벗어나 민족적인 사상 해방운동으로 이어졌다. 그중, 가계 단위의 소규모 농업생산조직 형태인 ‘공동생산청부제(联产承包制)’는 시장경제에 상응하는 경제적 주체가 되어 농촌의 실제 노동 생산성을 자극하고 잉여노동력을 창출하였다. 공동생산청부제의 정착은 점진적인 조정 방법으로서, 인민들의 요구와 역사적 발전방향에 부합할 뿐만 아니라, 인민의 적극성을 동원하고 이념의 장벽을 허물었다.¹⁴³⁾

1977년 7월 덩샤오핑은 세 번째 복귀 후, 중국의 농업발전상황하에 인민공사 문제를 심도 있게 생각하고 중국 농촌의 현재 체제를 이론과 실제 면에서 고려했다. 첫째, 덩샤오핑은 당원들에게 ‘성역(禁区)’을 깨부수라고 호소했다. 당시 농촌 인민공사체제는 여전히 성역이었다. 인민공사는 마오쩌둥의 지지와 발의하에 시작됐으며 그 자체로 사회주의의 중요한 상징이었다. 1978년 10월, 덩샤오핑은 중국공회 제5차 전국대표대회에서 각 전선에서 기술적·제도적으로 중대한 개혁이 필요하다고 제안했다. 제도적으로 중대한 개혁의 필요성에 대한 언급은 한 달 후, 중앙공작회의와 11기 3중전회에서 의견일치를 보았다. 덩샤오핑은 중앙공작회의에서 ‘위로부터 아래’의 생산대까지 모두 실시구시해야 한다고 주문했다. 그의 이러한 사상은 많은 농민으로 하여금, 인민공사제도의 오랜 벽을 뚫고 나아가

142) 张晓山 外, “改革开放40年与农业农村经济发展,” 『经济学动态』, 제12기 (2018), p. 5.

143) 위의 글, p. 5.

인민공사제도의 폐지에 이르기까지 중요한 작용을 했다.

둘째, 덩샤오핑은 노동에 따른 분배 원칙을 되풀이하고, 일부 사람들이 먼저 부자가 되도록(先富) 장려했다. 인민공사제도하에 분배상 평등주의에 대해, 덩샤오핑은 마르크스주의에 따른 분배 원칙을 반복해서 설명하며 ‘한술밥을 먹은(大锅饭)’ 과오를 비판했다. 1977년 9월, 덩샤오핑은 AP통신 이사회 대표단과의 미팅에서, 과거 ‘4인방’이 노동 분배 원칙에 반대했지만, 이제는 그 원칙을 복귀시켜야 한다고 주장했다. 1978년 8월 쓰촨성(四川省) 농촌 사정에 대해 “정책이란 것은 노동에 따른 것이며, 약간의 자유가 더해진다”¹⁴⁴⁾고 발언했다. 같은 해 12월, 11기 3중전회에서 채택된 「농업발전 촉진의 몇 가지 문제에 관한 결정(关于加快农业发展若干问题的决定)」에서 덩샤오핑의 의견을 채택했다. 그 내용은 다음과 같다. “노동에 따라 분배되며, 많은 노동을 하면 많은 이득을 얻는 것은 사회주의의 분배 원칙으로서, 자본주의 원칙으로 간주해 반대해서는 안 된다. 당의 모든 정책은 생산력 향상에 부합하는지, 노동자의 생산 적극성을 북돋우는지에 달려 있다.”¹⁴⁵⁾

셋째, 덩샤오핑은 ‘가계단위책임생산(包产到户)’을 지지했는데, 가구단위책임생산제는 ‘삼급소유제에 있어 생산대를 최소 단위(三级所有, 队为基础)’로 하는 인민공사 체제를 완전히 부정함을 의미했다. 그래서 일부 당원들은 여전히 인민공사 체제의 안정을 유지해야 한다고 주장했다. 1979년 4월 중앙공작회의에서 생산청부제에 대해 논의할 때, 소수의 성 서기들만이 지지의사를 밝혔다. 같은 해 6월, 제5차 인민대표대회 2차 회의에서 안후이성 당서기를 지낸 만리(万里)가 천윈(陈云)을 찾아가서 두 사람은 안휘성의 가족도급제

144) 刘金田, “邓小平对人民公社的历史思考,” 『党的文献』, 제3기 (1999), p. 32.

145) 위의 글, p. 32.

도입에 동의했다. 덩샤오핑은 만리의 보고를 받은 후 “이대로 하고, 실사구시적으로 실행하라”¹⁴⁶⁾라고 말하며 결정적인 순간에 지지를 표명했다.

넷째, 덩샤오핑은 인민공사가 성공의 표본이 아니라고 여겼다. 1983년 5월 22일 덩샤오핑은 모리셔스의 총리인 아네루드 주그노트(Anerood Jugnauth)와 만나 “중국의 농촌은 과거에 매우 가난했는데, 그 주요 원인 중 하나가 ‘식량 중심’이었고, 인민공사제도의 실험도 부실했다”¹⁴⁷⁾라고 발언했다. 같은 해 9월, 덩샤오핑은 에드워드 히스(Edward Heath) 전 영국총리를 만나 농촌정책을 언급하며 과거 중국의 실수는 너무 서둘렀기 때문이라고 재차 말했다. 10월, 중국공산당 중앙정부, 국무원은 농촌 경제체제의 개혁으로 현재 실행하고 있는 인민공사와 정부와의 통합체제가 부적합하다는 통지문을 발표했다. 즉, 현재 가장 중요한 일은 인민공사를 정부와 경제조직인 공사(公社)로 분리해서 향(乡) 정부를 세우는 것이다. 통지문에서는 이 일을 인민대표대회 대표 선출과 연계하여 1984년 말까지 완료해줄 것을 요구했다. 이로써 인민공사 체제는 1984년을 기점으로 종료되었다.¹⁴⁸⁾

알려진 바대로, 안후이성과 쓰촨성은 제일 먼저 농촌개혁을 실행한 곳이다. 1978년 안후이성 다한(大旱), 페이시현 산남공사(肥西县山南公社) 등에서 황무지를 벌린다는 명목으로 도급받아 성의 승인을 받고 실행했다. 안후이성 평양현 샤오강촌은 비밀리에 도급업자를 모집하였고, 쓰촨 등 다른 지역에서도 남몰래 도급하는 등 변화가 나타났다. 이에 영향을 받은 더 많은 지역이 뒤를 이었지만, 가구

146) 위의 글, p. 32.

147) 위의 글, p. 32.

148) 위의 글, pp. 30~35.

단위 도급생산의 길은 평탄치 않았다.¹⁴⁹⁾

1979년 3월 15일, 당시 농업 담당 국무원 부총리는 인민일보에 장 하오(张浩, 간쑤성(甘肃省) 기록보관서 간부)의 「삼급소유제에 있어 생산대를 최소단위 기반으로(‘三级所有制为基础’应当稳定)」라는 독자의 편지를 신도록 지시했다. 편지에서는 “농지를 생산조에 분배하는 행위(分田到组)는 군중으로부터 멀어지고 인심을 얻지 못하는 것이고, ‘삼급소유제에 있어 생산대를 최소단위’로 하는 체제를 어지럽히는 것과 같다. 간부와 군중의 사상을 혼란스럽게 하며 생산 의욕을 꺾어 농업기계화에도 매우 불리하다”라고 지적했다.¹⁵⁰⁾

인민일보는 이 편지에 ‘편집자 노트’를 추가했다. 편집자는 “이미 농지를 생산조에 분배하고 도급을 도맡아 하는 행태가 생겼으니 당의 정책을 제대로 집행하고 잘못을 바로잡아야 한다”라고 의견을 게시했다.¹⁵¹⁾ 이 편지는 가계단위 도급생산과 관련한 논쟁 분위기를 더욱 고조시키며 기름을 붓는 역할을 했다.

거듭된 논쟁 끝에, “깊은 산 속, 외딴 지역의 가계들에게 가구단위 생산책임제가 적용되어야 한다”¹⁵²⁾라고 회의록에 명시하였다. 이와 함께 이미 도급받은 가계에 대해서는 비판·투쟁·강요가 없어야 한다고 규정하였다. 이는 중국 농촌개혁을 추진하는 두 가지 돌파구가 된다.

중앙정부에서 도급생산에 대해 일말의 틈을 허용했지만, 농민들은 일을 중단하고 간부를 찾아 자신의 농지에서 지출한 농자재에 대해 상환 요청을 했다. 가계단위 책임생산제를 구현하려는 생산대대

149) 唐正芒, “三中全会后包产到户政策的逐步确立,” 『衡阳师范学院学报』, 제1기 (2011), pp. 25~32.

150) “三级所有制为基础’应当稳定,” 『人民日报』, 1979.3.15.

151) 위의 자료.

152) “小岗村偷偷实行‘大包干’‘单干’增收又增产,” 『凤凰卫视』, 2016.3.22., <http://phtv.ifeng.com/a/20160322/41566305_0.shtml> (검색일: 2021.6.6.).

의 생산 속도가 느려졌고, 상황을 주시하기 위해 기다려야 했다. 일부 지역에서는 가계단위 책임생산제에 대규모 변화가 있었다. 안후이성 위원회는 “각지에서 어떤 청부제를 실행하든지 간에 봄철 농사에는 지장이 없도록 해야 한다”¹⁵³⁾라고 전보를 보냈다. 특히 만리는 가계단위 책임생산제가 가장 빠르게 진행된 추현(滁县)지역을 방문해 간부들을 격려하고 우려를 불식시켰다.

안후이성의 책임생산제는 덩샤오핑의 지지를 받았다. 1979년 6월 제5차 전국인민대표대회 2차 회의가 열렸고, 만리(万里)는 안후이성의 책임생산제 추진 상황, 다양한 관점에 대한 논의를 덩샤오핑에게 보고했다. 이 같은 보고를 듣고 덩샤오핑은 “논쟁하지 말고 그대로 진행하라”¹⁵⁴⁾라고 지지를 보냈으며, 안후이성 위원회의 가계단위 책임생산제 추진의지는 확고해졌고 다양한 형태의 생산청부제가 다른 지역에 비해 빠르게 확산됐다.

가구단위 책임생산제는 농민의 생산 의지를 고취시키고 중국 농업이 1980년대 초 괄목할 만한 성장을 이룰 수 있게 하였다. 1978~1984년까지 농업생산 성장률은 7.4%에 이르렀고, 곡물생산량 역시 3억 톤에서 4억 톤으로 증가하여 33.6%의 증가율과 연평균 4.95%의 성장률을 보였으며, 농촌 빈곤 인구 역시 2/3가 감소했다.¹⁵⁵⁾ 1980~1984년까지 중국의 농업성장은 놀라우며, 1984년 중국 농업 총생산액은 2380억 1500만 위안으로 1952년과 비교했을 때 무려 291.7% 증가한 수치이다.¹⁵⁶⁾

그리고 공동생산책임제 시행으로 농촌 잉여노동력이 눈에 띄게 확대되었는데, 개혁초기에는 비농업 분야로의 노동력 이동이 절실

153) 唐正芒, “三中全会后包产到户政策的逐步确立,” pp. 25~32.

154) “决战决胜脱贫攻坚, 践行初心使命的时代号角,” 『人民日报』, 2020.6.23.

155) 唐正芒, “三中全会后包产到户政策的逐步确立,” pp. 25~32.

156) 吴玲, 『新中国农地产权制度变迁研究』(北京: 东北农业大学, 2005).

한 요구사항이었고, 개혁개방 후에는 그 잉여 노동력이 도시와 비농업 분야로 이동했다. 중국에서 농촌인구가 이동할 수 있는 현실적인 경로로서 “땅은 떠나지만 고향은 떠나지 않으면서(离土不离乡, 농업에 종사하지는 않지만 농촌을 떠나지 않고 현지 기업에서 일하는 것을 일컫는다)” 향진기업에 우선적으로 자리 잡고 있는 것이다.¹⁵⁷⁾

농촌개혁으로 인한 도농 경제체제의 변화는, 1980년대 초 인민공사 기업(社队企业, 인민공사에서 직접 운영하는 기업과 그 하위 단위인 생산 대대(‘촌’에 해당)에서 운영하는 기업을 의미한다)의 발전을 이끌었고, 농업 생산력 수준을 제고시켰다. 농촌개혁은 다음 두 가지 결과를 가져왔다.

첫째, 농업경제의 잉여 노동력 증대로 당시 인민공사 기업 발전에 필요한 자본의 축적을 가능하게 했다. 둘째, 농업 노동생산율이 제고되었다. 그러나 개혁 초기 도농의 이원적 경제체제는 농촌 잉여 노동력의 도시로의 이동을 억제했다. 1980년 중앙정부는 전국노동취업공작회의를 개최해 일정 범위 내에서 도시로의 이동을 점진적으로 허용하여 취업 문제를 해결하고 당시 청년들이 도시로 복귀하는 문제를 해결할 필요가 있다고 제안했다. 도시의 노동력은 일정한 범위에서 유동적이었지만 농촌의 노동력은 여전히 묶여있었고, 당시 인민공사 기업은 현지에서 재료를 채취하고, 현지에서 가공하며, 판매하도록 하는 ‘삼취지(三就地)’ 원칙을 고수했다. 이러한 조건하에, 향진기업은 발전했고 “땅은 떠나지만 고향은 떠나지 않고, 공장은 들어가지만 도시는 가지 않았다.” 그래서 농업 잉여 노동력의 농촌 내 산업전환은 필연적인 선택이 되었다. 1984년 ‘중양4호문건’에서는 공식적으로 인민공사 기업을 향진기업으로 개명했다.

이 단계에서 먼저 ‘주강 삼각주’와 ‘장강 삼각주’ 등지의 농촌에서

157) 刘铮, “改革开放30年中国农业贡献的经济学分析,” p. 39.

부터 향진기업들이 우후죽순으로 성장했다. 특히 농촌 잉여 노동력 1억 5000만 명을 흡수한 후 무(無)에서 유(有)를 만든 향진기업들은 급속도로 성장했다. 이를 통해 개혁개방 초기의 자본난, 잉여 노동력 대량화의 상황, 농촌 잉여 노동력의 이동, 산업구조 이전에 따른 외래자본의 결합, 자본과 노동의 유기적 결합, 생산력의 극대화, 계획경제에 다른 물질적 폐해를 한 번에 해결하고 생산요소의 효율적인 배치를 실현했다. 이 과정에서 향진기업은 급성장했고 중국 경제 건설의 주역이 되었다. 통계 결과로도 파악할 수 있는데, 1978년 중국 내 향진기업은 152만 4,000개, 직원 수는 2826만 6,000명이며, 2000년까지 향진기업은 2084만 7,000개에 달하며 직원 역시 1억 2819만 6,000명으로 집계됐다.¹⁵⁸⁾

(3) 도시와 농촌의 이원화와 농촌개혁의 한계

향진기업이 중국 농민들이 만든 위대한 결과물이라 한다면, 이는 사실상 도시와 농촌을 이원화하는 구조 속에서 필연적인 선택이었으며, 향진기업은 본래 체제 밖에서 성장한 새로운 부문으로서 당시 시장의 수요를 겨냥했다고 할 수 있다. 당시 중국이 실행한 이중가격제는 생산원료의 획득과 상품판매에서 시장 기제를 도용했고, 지방정부와 지방(社区)지도자들의 지지를 얻어 빠르게 발전할 수 있었다.¹⁵⁹⁾ 하지만 취약산업이었던 농업은 투자에 대한 보증을 받지 못한 채, 몇 차례 위기에 몰렸고 결국 ‘3농(三农)’ 문제가 나타났다.

개혁개방 이래 중국의 농업 잉여노동력 이동은 규모는 크지만 분포가 고르지 않고, 비농업화 비중은 컸지만 수준은 낮으며, 이동의

158) 中华人民共和国国家统计局, “中国统计年鉴 2007,” <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexch.htm>> (검색일: 2021.6.6.).

159) 张晓山 外, “改革开放40年与农业农村经济发展,” p. 6.

강도가 부족한 특징을 보인다.¹⁶⁰⁾ 발전과정에서 제도적 장벽에 부딪치지만 농업 잉여 노동력의 이동은 여전히 시장의 규제를 받아 1인당 비교수익의 변화와 일치하는 규칙성을 나타낸다. 개혁개방 후 중국 동남해안지역은 우선적으로 개방되었는데, 이 지역은 시장 개방정도가 비교적 높았고 많은 외국자본을 끌어들여 다수의 공장을 설립하였다. 그래서 대량의 노동력(특히, 농업 잉여노동력)이 동남해안지역으로 이동한 것이다.

다른 한편으로는, 농업 잉여노동력의 이동 정도와 개인당 평균 비교수익변화가 일치하는 모습을 보인다. 이 중 1인당 농업 잉여 노동력의 이동으로 인한 비교이익은 도농 간 소득격차로 대체 가능하다. 예를 들어, 1978~2002년 농가의 소득은 꾸준한 상승세를 보였지만 도시의 소득 증가율을 따라가지 못했다. 도농 간 소득격차가 크게 나타나 농업 잉여 노동력의 이동과 도농 간 소득격차의 변화 추세는 일치했고, 특히 1992~1994년까지 소득 격차가 크게 나타날 때에는 노동력 이동의 횟수 역시 컸다.¹⁶¹⁾

이 밖에 농업 잉여 노동력 이동의 부문별 분포, 산업별 분포 및 변화의 측면도 있다. 농업 잉여 노동력의 이동은 중국 산업구조의 발전, 중국 경제구조의 변화와도 일치한다.¹⁶²⁾ 그리고 중국 생산력 발전의 불균형, 경제발전 수준의 불일치, 낮은 도시화 수준으로 인해 농업 잉여 노동력 이동의 공간 분포가 불균형한 변화를 보이고 있다.

첫째, 지역경제발전 수준과 연계된 분포 집결지의 변화의 법칙이

160) 관련 내용은 다음 연구를 참고한다. 胡俊超, “改革开放以来我国农业剩余劳动力转移的特点和规律,” pp. 46~49.

161) 国家统计局农村社会经济调查总队社区处, “农村剩余劳动力定量研究,” 『调研世界』, 제3기 (2002).

162) 唐文静, “我国农村剩余劳动力转移特征及趋势,” 『经济纵横』, 제6기 (2003).

다. 개혁개방 후, 특히 1990년대 이래 일부 오래된 공업기지가 정체된 반면, 원래 비교적 경제가 낙후된 광둥(广东), 푸젠(福建) 등 변방지역에서는 지리적 이점을 앞세워 먼저 대외개방을 실시해 대량의 외국 자본을 유치하는 등 급속한 경제발전을 이뤘고, 중국 농업 잉여 노동력의 주요 집결지가 되었다.

둘째, 도시화 과정과 연계된 집결점 변화의 법칙이다. 중국은 개발도상국으로서 산업화·도시화 과정 중 도시로의 잉여 노동력 이동은 필연적으로 발생했다. 중국과학원의 『2001년 중국 지속가능한 발전전략 보고(2001年中国可持续发展战略报告)』에 따르면, 중국의 도시화율은 1인당 GNP(Gross National Product: 국민총생산)가 동등한 국가보다 10%, 산업화율은 12%, 비농업 취업률은 20%나 뒤처져 있다.¹⁶³⁾

지난 30년간 중국의 농업개혁과 농촌경제 변화는 정부와 국민이 이룬 결과이며, 정부 주도하에 효율적인 제도 변화를 이끌었다. 그 변화의 동기는 농민들이 이익을 위해 한 자발적인 선택에 있다. 그리고 그 과정은 정부와 국민 간의 게임 과정에 영향을 받는다. 또한 국가·집단·농민 간 경제적 재산권과 정치적 권력의 재분배가 그 핵심이다. 변화의 틀은 농촌경제 제도와 정치제도의 효율적인 선택과 점진적 변화에서 나타나며, 그 결과 농업생산과 경제·사회생활의 발전은 경제적 성과의 증가와 개선으로 나타난다. 동일한 제도적 변화에도 불구하고 제도적 변화의 주체(주로 정부와 국민이 해당됨) 간 게임 과정의 차이로 결과가 다르게 나타날 수 있다.¹⁶⁴⁾

163) 中国科学院可持续发展研究组, 『2001年中国可持续发展战略报告』(北京: 科学出版社, 2001).

164) 중국의 농촌 경제와 사회제도의 변화에 대한 정부와 국민 간 게임을 분석하기 위해 다음 자료를 참고한다. 孙圣民, “中国农业改革与农村经济社会变迁的制度经济学分析——一个新政治经济学的视角,” 『理论学刊』, 제5기 (2013), pp. 46~50. 이 논문은 새로운 정치경제학적 관점을 제시하였다. 먼저 농촌개혁과 그 사회적 변화에 관해서

나. 재산권 개혁: 토지 재산권과 국영기업 소유권개혁

(1) 토지 재산권 개혁

중국 토지의 사회주의 공유제는 전체 인민을 포함하는 국가소유제(国家所有制)와 농민집체소유제(农民集体所有制)가 있다. 농촌합작화 이후 집단토지소유체제의 몇 차례의 변화로 인해 각종 형식의 농민집체소유체제가 병존하고 있으며, 각각의 구분 역시 명확하지 않다. 개혁개방의 심화와 시장경제 체제의 점진적인 수립에 따라 자원·자산으로서 토지의 중요한 역할은 점점 더 두드러졌다.¹⁶⁵⁾

농촌 집단 토지 재산권의 불명확성, 재산권 제도 기능의 결여, 농촌 토지자원 배치의 비효율성으로 농민들의 권리가 크게 손상되었다.¹⁶⁶⁾ 게다가 집단토지소유권의 성격이 모호하고, 주체가 불분명했다.¹⁶⁷⁾

가구단위 책임생산제의 시행과 대외개방에 따른 새로운 상황에 대비하기 위해, 국가는 토지 관리에 관한 입법을 강화했다. 가구연계 책임생산제의 한계를 극복하기 위해, 중국 연해지역과 중소도시 외곽에 토지주식 합작 경영제를 도입했다. 기본적으로 농가가 토지를 주식으로 환산해서 합작기업에 투자하고 그 합작기업이 자율적으로 경영하며 농가는 주식에 따라 배당금을 지급받는 방식으로서, 가구연계 생산책임제의 한계를 보완하는 방식이다.

토지주식 합작경영제의 장점은 다음과 같다. 첫째, 토지 규모화

기존의 제도경제학 연구를 요약하고, 지난 30년의 개혁개방 과정에서 농업개혁과 농촌경제사회의 변화를 검토한 후 농촌경제와 사회체제개혁을 어떻게 추진할 것인지 방법을 제시하였다.

165) 肖方扬, “集体土地所有权的缺陷及完善对策,” 『中外法学』, 제4기 (1999), p. 86.

166) 曲福田·田光明, “城乡统筹与农村集体土地产权制度改革,” 『管理世界』, 제6기 (2011), p. 34.

167) 집단토지의 소유권 결합 중의 모호한 성격, 위선적인 주체, 불완전한 권력 등에 관해서 다음 논문을 참고한다. 肖方扬, “集体土地所有权的缺陷及完善对策,” pp. 86~90.

경영의 요구를 충족시킬 수 있다. 토지 계약자가 자발적으로 토지경작을 포기하는 대신 ‘계약권(承包权)’에 대해 주식화를 하여 토지경영권을 출자전환하고 합작기업에 집중시킴으로써, 이미 비농업 산업에 취직한 농가가 자발적으로 토지경영권을 포기하도록 하며 토지경작을 자원한 농가는 넓은 면적의 토지경영권을 획득할 수 있다.

둘째, 선진 농촌지역에 토지주식 합작경영제를 도입하여 농가의 생산 효율성을 제고시켰다. 우선 토지의 경영권을 주식화하여 토지 관리의 경험과 수익성이 좋은 농가에 경영권을 부여하고 경영 전문화를 촉진시켜 농업의 과학기술 비율을 높일 수 있는 길을 열었다. 그리고 자본이 있는 기업에 토지가 집중되면, 토지경영의 산업화 수준도 향상되고 인프라의 개선도 따라올 수밖에 없다. 뿐만 아니라 토지주식 합작경영제는 현대적인 기업관리 방식을 활용해서 토지경영자의 이익을 제한하며 토지 계약자의 생산효율을 향상시킬 수 있다.

셋째, 토지주식 합작경영제는 중국의 도시화 발전의 조건을 충족시켰다. 중국의 도시화 수준은 매우 낮고 중국 경제를 발전시키려면 반드시 이 도시화 발전에 박차를 가해야 했다.

물론 농촌 토지주식 합작제는 단점 또한 분명하다. 첫째, 체계적이고 과학적인 정책이 부족하다. 중국의 토지주식 합작제는 엄격한 이론적 논의로 탄생되거나 다른 나라의 성공사례를 가져온 것이 아니며 그저 농민의 현지 실정을 바탕으로 시도한 것이기 때문에 실상은 무분별할 수밖에 없다.

둘째, 재산권이 모호하고 현대 기업경영의 요구를 충족시킬 수 없다. 현대 기업은 ‘재산권 명확, 분명한 권리와 책임’을 요구하는데, 토지주식 합작경영제에서는 농민들로부터 합작기업으로 이전된 토지의 계약권(사용권), 토지 소유권만이 집단에 속하게 된다. 따라서 주식 합작기업들은 그 사용권의 주체인 농가와 관계를 맺어야 하는

한편 소유권의 주체인 집단과도 관계를 맺어야 한다. 이처럼 사용권과 소유권이 이원화되어 있어서 그 관계가 더욱 모호하고 혼란스럽고, 이는 이해관계의 불명확성으로 이어진다.¹⁶⁸⁾

(2) 현대 기업제도 기반 구축

개혁 심화 과정에서 도시의 기업들은 재산권 제도의 개혁이라는 도전에 직면하게 된다. 중국 도시 집단기업의 재산권 관계는 재산권의 주체가 분명하지 않고 재산을 소유하는 데 있어 마치 ‘한술밥을 먹는’ 방식의 폐쇄적인 한계를 갖는데, 이는 생산력 발전에 어떠한 도움도 되지 않았다.¹⁶⁹⁾

「사회주의 시장경제체제 수립에 관한 결정(关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定)」에서 “공유제를 주축으로 하는 현대 기업제도는 사회주의 시장경제의 기초”이고, “현대 기업제도의 수립은 대량생산과 시장경제의 필연적인 요구사항이며, 중국 국유기업 개혁의 방향”이라고 언급했다. “모든 기업은 이러한 방향으로 발전해야 한다”면서, 도시 집단기업은 공유제 경제의 중요한 구성 요소이며 현대 기업제도 설립은 개혁방향 자체라는 것에 의심의 여지가 없다고 하였다.¹⁷⁰⁾

그리고 현대 기업제도의 구축만이 모호한 재산권을 명확하게 전환시킬 수 있으며, 이는 소유자·경영자·노동자 사이의 관계를 과학적으로 구축하는 데 도움이 된다고 언급했다. 뿐만 아니라 소유자가

168) 李兴国·谭利华, “对深化农村土地制度改革的探讨,” 『湖南教育学院学报』, 제3기 (1999), p. 52.

169) 杨钢, “产权制度改革——城镇集体企业刻不容缓的选择,” 『经济体制改革』, 제3기 (1998), p. 74.

170) 中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会, “中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定,” 『人民日报』, 1993.11.4., <<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1080.html>> (검색일: 2021.6.6.).

정당한 권리를 갖고 이에 상응하는 경제적 책임을 수행하는 것은 물론 소유자에게도 도움이 된다. 이는 기업 재산권제도 개혁을 촉진하는 과정에서 기업 운영의 메커니즘을 개선시키고 ‘자기관리, 자급자족, 자기계발’과 같은 원칙을 구현하게끔 한다. 그리고 기업생산에 대한 정부의 직접적·행정적 개입을 막아야만 기업의 역할과 기업 책임의 (기존)사회적 기능을 분리할 수 있다.¹⁷¹⁾

계획경제에서 시장경제로 전환되고 국유기업 개혁이 심화되면서, 자원배치 통로로서 향진기업의 역할이 사라지고 있으며, 향촌집단기업의 지역성·폐쇄성·행정적 의존성·재산권의 불명확성이 두드러지고 있었다. 향진기업의 재산권 제도 개혁은 불가피하며, 1990년대 후반 향진기업이 주식합작제를 도입하겠다고 하자 굉장히 떠들썩해졌고 논쟁이 많아졌다.¹⁷²⁾

(가) 집체 기업의 재산권 개혁

중국의 도농집단지기업의 점포·형식은 다양하고 상황은 복잡했다. 이러한 복잡성과 다양성은 다음과 같은 현상을 나타낸다. 첫째, 생성방식을 살펴보면 1950년대 개인 수공업자가 조직한 2차 시스템의 ‘오래된 집체기업(老集体)’, 국유 대·중형급 기업이 가정과 자녀 취업을 위해 만든 ‘대집체 기업(大集体)’, ‘공장집체(厂办集体)’, 구·향·진 거리에서 취업 청년층을 위해 만든 ‘지방집체(地方集体)’, 기관이나 기업단위가 취업 청년층의 훈련과 임시취업을 위해 만든 다양한 유형의 노동봉사단체, 고학(苦學)을 위한 ‘학교집체(校办集体)’, 개혁개방 이후 취업준비생과 재취업자를 위해 기부금과 노동을 결합한 ‘민간집체(民办集体)’가 존재한다.¹⁷³⁾

171) 邢幼青, “推进城镇集体企业产权制度改革,” 『管理世界』, 제5기 (1994), pp. 137~138.

172) 张晓山 外, “改革开放40年与农业农村经济发展,” p. 7.

둘째, 생성배경과 동기를 살펴보면 1950년대 개인 수공업자의 사회주의 개조를 위한 경우, 1960년대 자연재해의 고비를 넘기기 위해 건설된 경우, 1970년대 마오쩌둥의 ‘57 지시’를 관철하기 위한 경우,¹⁷⁴⁾ 1980년대 취업준비생들을 유치하기 위해 생겨난 경우이거나, 개혁개방 이후 일부 단위나 개인들이 집단기업이라는 브랜드를 사용해 돈을 벌기 위해 창업하면서 생긴 경우도 있다.

셋째, 기업자산의 형성과정을 보면 주로 노동자가 공동으로 자산을 모으거나, 개인 혹은 기업이 단독으로 투자하거나, 국가 혹은 주관 집단이 투자하거나, 국가·주관 집단과 노동자가 공동으로 투자하는 경우이다. 국가·주관 집단·노동자가 어떠한 투자도 하지 않고 자수성가하여 부단한 노동을 한 결과 현재의 자산을 형성한 기업도 있다. 또는 노동자가 개인적으로 투자를 했거나 노동을 제공한 기업이라도, 상호 간 금액과 기간은 구분되며 심지어는 투자가 진행되지 않는 경우도 있다.

넷째, 기업과 그 공간적 특성을 살펴보면, 도시집단기업은 다양한 관점을 가지고 있을 뿐만 아니라 분포하는 부서·업종·지역 간에 큰 차이가 존재하며, 각각의 생산규모와 기술수준도 차이가 난다.

다섯째, 사회생산력 발전에 적응하는 관점에서 살펴보면, 일반적으로 기업이 채택한 집단소유제는 사회적 생산력과 시장경제 발전의 요구를 충족시키지 못한다. 서로 다른 부서·업종·지역별로 이런 부적응 상황은 비교적 큰 차이를 보이지만, 이런 상황은 기업의 역동

173) 杨钢, “产权制度改革——城镇集体企业刻不容缓的选择,” p. 74.

174) 1966년 5월 7일, 린바오(林彪)에게 보낸 마오쩌둥의 편지 한 통으로 이 편지를 5월 7일에 보냈다고 해서 ‘57지시(五七指示)’라고 부르는데, 그 내용은 전국 각 업계에 대학교 건설로 정치, 군사, 문화 학습과 부업으로 농업생산과 중소공장 운영을 지시한 것이다. 박정원, “1966년 5월 7일 57지시(五七指示),” 『중국 인문학』, 2019. 8. 10., <http://chinahumanitas.net/?bwl_kb=1966년-5월-7일-57지시五七指示> (검색일: 2021.10.31.).

성과 그 크기를 규정하며, 기업생산 및 경영 상태를 결정하기도 한다. 일부 기업이 이미 다양한 특혜정책을 누리고 있지만, 여전히 부적응의 상황에서 헤어나지 못하는 이유 역시 바로 여기에 있다.¹⁷⁵⁾

1990년대 후반 향촌집체기업의 재산권 개혁은 이론과 실천 면에서 많은 논쟁을 불러 일으켰지만, 다음 두 가지는 확실하다. 이 개혁은 향촌집체기업의 재산권을 명확히 하고 이들 기업이 현대 기업으로 전환할 수 있게 하며, 개혁의 본질은 경영자(기업가)의 열의를 해결하는 것이었다. 하나는 기업에서 가장 중요하고 감독하기 어려운 구성원에게 소유권을 부여하는 것이고, 다른 하나는 기업가가 인적자본을 소유하는 것이다. 이 인적자본은 다른 자본과 다르며 기업가와 분리될 수 없으며, 기업가와 인적 자원 자본은 자연스럽게 결합된다. 그러나 인적자본만으로는 충분하지 않고 언제든 떠날 수 있기 때문에, 당시 개혁에서 인적자본을 자본화하여 기업가가 열의를 가질 수 있도록 해야 한다고 강조했다. 다른 하나는 재산권 개혁의 출발점이 공평한가의 문제였다.

농촌집체가 소유한 부동산과 동산은 집단구성원의 공동 소유이지만, 문제는 집단구성원의 향촌집체기업 자산에 대한 소유권이 재산권 개혁에 반영되어 있는가에 있다. 재산권 개혁 과정에서 일부 기업의 구조조정은 구성원이 아닌, 향촌간부 및 집체지도자의 영향력과 지위에 따라 달라졌다. 협상과정에서 명목상 소유주인 농민집체 구성원은 소외되는 경우가 많다. 구조조정 후 제도개편으로 일부 자

175) 농촌집단기업 형식의 다양성과 상황의 복잡한 특징은, 재산권 제도의 개혁이 '모든 사람에게 맞거나' '일률적으로 할 수 없도록' 한다. 대신에 지역·시기·기업 상황에 맞게 조치를 해야 한다. 농촌집단기업의 재산권제도 개혁은 파산·변혁·합병·매각·노동자해산·증여·분립·주식제·주식합작제 등의 방법을 포함하고 있는데, 상당수의 집단소유제기업에 있어 어떤 한 가지 방법만을 채택하기는 어려우며, 두 가지 이상의 방법들을 종합적으로 고려해야 한다. 이와 관련해 다음의 연구를 참고한다. 杨钢, “产权制度改革——城镇集体企业刻不容缓的选择,” pp. 74~83.

산을 회수하고 영업 이익도 남게 되었다. 이들 자금과 자산은 집단 구성원이 소유하고 사용하게 하는데, 일부 지역에서는 소도시 건설, 행정비용 지원, 교육비 부족 해소 등의 주요 자금원이 되었다. 체제 개혁 이후 일부 선진지역에서는, 상대적으로 경제력 있는 지역조직이 재산권 개혁으로 잉여통제권을 갖지 못하게 되지만, 이들 지방지도자들은 그들의 후계자를 통해 자신의 가족이 통제권을 계속 유지할 수 있도록 하였다.

이처럼 중국에서 소유권개혁은 소유권에 대한 지배 권력의 변화로 수반되는 경우가 많으며, 향촌 간부 및 집체 지도자의 영향력과 지위와 같은 ‘소유권을 지배하는 권력’과 국가와의 관계, 즉 중앙-지방 관계 개혁에 따라 소유권개혁의 성과와 효과성이 달라진다.

(나) 국영기업의 재산권 개혁

이 밖에 국유기업 개혁도 전체 경제체제개혁의 중심축으로서, 개혁의 내용은 재산권과 회사경영 두 방면에 집중되었다. 경제난 해소를 위해 국유기업의 발전 의욕을 제고하는 것이 개혁의 핵심이다. 경영진의 해외 경험 교훈 및 사회 각계의 심도 있는 토론을 통해, 기업 관리체제의 문제와 기업이 시장 주체로서 그에 걸맞은 경영권과 이익권을 제대로 챙기지 못한 것을 지적하였다.¹⁷⁶⁾

중국 국유기업의 재산권 개혁은 1978년 개혁개방 초기부터 이미 진행되었으며, 첫 번째 단계는 1978~1992년으로 경영권 개혁을 핵심으로 기업의 자주권 확대, 계약제 등을 주요 내용으로 한다. 두 번째 단계는 1992년부터 현재까지로, 소유권개혁을 주제로 현대 기업제도의 수립, 주식제 개혁, 혼합소유제 개혁 등을 주요 내용으로

176) 1961년 쑨야팡(孙冶方)은 경제관리체제의 주요 문제로 독립채산단위인 기업의 권력·책임·국가와의 관계문제·기업의 경영관리권 문제를 들었다. 이와 관련해서 다음 연구를 참고한다. 孙冶方, 『孙冶方全集』(太原: 山西经济出版社, 1998).

한다.¹⁷⁷⁾

제도의 역동성 측면에서 회사제·주식제 개혁을 통해 현대 기업제도가 처음으로 도입됨으로써, 다수의 국유기업은 이미 자율경영과 참여경쟁의 시장 주체가 되어, 시장경제 체제하의 새로운 국유기업으로 거듭났다. 경영수준 면에서 경영체제의 개혁에 따라 국유기업은 나날이 사회주의 시장경제의 중요한 주체가 되어, 기업의 경영관리수준과 운영효율이 현저히 향상되었다. 경쟁력 면에서도 국유기업 중에서 이미 우수한 기업이 쏟아져 나왔고, 스스로 비약적인 발전을 통해 국제시장에서 일정한 지배력과 발언권을 보유하게 되었다.¹⁷⁸⁾

다. 중국 개혁개방에서 ‘비공유제’와 이개세 개혁: 국가와 시장의 누진 개혁

(1) 비공유제 기업에 대한 인센티브 부여

덩샤오핑은 ‘문화대혁명’이 경제사회 발전에 미치는 심각한 악영향과 중국과 선진국 간 경제·과학기술 격차에 주목하였다. 그는 이에 대해 사회주의의 본질은 생산 능력의 해방과 발전을 통해 모두가 함께 부유해지는 것이라고 말했다. 그는 계획과 시장은 단지 수단일 뿐 사회주의와 자본주의의 본질적인 차이는 아니라고 여겼다. 이러한 인식은 사회주의 시장경제의 수립으로 진행되었고, 더 나아가 민영경제정책 확립의 장려·지지·유도로 이어졌다.

개혁개방 초기 개인경제의 점진적인 발전과 국영기업 개혁의 심

177) 개혁실행의 정도에 따라 이 두 단계를 다시 4단계로 세분화할 수 있다. 관련 내용은 다음 연구를 참고한다: 程俊杰·章敏·黄速建, “改革开放四十年国有企业产权改革的演进与创新,” 『经济体制改革』, 제5기 (2018), pp. 85~92.

178) 黄群慧, “‘新国企’是怎样炼成的—中国国有企业改革 40 年回顾,” 『中国经济学人』, 제1기 (2018), pp. 58~83.

층적인 문제가 여전히 해결되지 않아서, 민영기업 발전의 조건을 조성하였을 뿐만 아니라 개혁의 필요성도 증가시켰다. 이데올로기 논란으로 민영기업은 아직 합법화되지 않았지만, 1987년까지 전국적인 범위에서 민영기업은 크게 성장할 수 있었다. 이러한 배경하에 체제 내에서는 민영기업 개혁의 범위를 확대하고, 계획경제 체제 밖에서 시장 기제를 허용하는 방식으로 개혁을 추진하는 것이 필요했다. 1987년 10월 중국공산당 제13차 당대회에서 사회주의 조건으로서의 사영경제는 공유제 경제에 필수적이고 유익한 보완 대상이기 때문에 공유제 경제와 연계될 수밖에 없다고 밝혔다.¹⁷⁹⁾

1988년 4월 제7기 전국인민대표대회 1차 회의에서 헌법개정을 통해 “국가는 법률이 정한 범위 내에서 사영경제의 존재와 발전을 허용한다. (중략) 국가는 사영 경제의 합법적인 권리와 이익을 보호하고 사영 경제를 감독 관리한다”¹⁸⁰⁾라고 명시했다.

이후 「중화인민공화국사영기업잠정시행조례(中华人民共和国私营企业暂行条例)」, 「중화인민공화국 사영기업 소득세잠정시행조례(中华人民共和国私营企业所得税暂行条例)」와 「국무원의 사영기업 투자자의 개인 소득세 징수에 관한 규정(国务院关于征收私营企业投资者个人收入调节税的规定)」이 연이어 공포되었다.

이러한 법규 제정과 시행은 사상해방뿐만 아니라 민영기업인들의 정책 불확실성에 대한 우려를 불식시키고, 투자 유치 기업의 적극성을 고취시켰다. 1990년 말까지 전국 자영업자 1328만 3,000명, 자본금 397억 4000만 위안, 사영기업 9만 8,141개, 자본금 95억 2000

179) 赵紫阳, “沿着有中国特色的社会主义道路前进(在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告),” 1987.10.25., <http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730445.htm> (검색일: 2021.6.6.).

180) 全国人民代表大会, “中华人民共和国宪法修正案(1988年),” 1988.4.12., <http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4498.htm> (검색일: 2021.6.6.).

만 위안으로¹⁸¹⁾ 민영경제는 점점 활력을 되찾았다.

이중가격제는 통화 인플레이션과 부정부패를 야기시켰고, 정치·사회 질서에 영향을 미쳤으며 소련 붕괴는 정치적 안보 문제를 초래했다. 이러한 불안 요인은 민영기업과 민영경제 개혁에 대한 우려와 반발을 불러일으켰다.

1992년 덩샤오핑은 남순강화에서 “계획이 많은 시장이 많은 간에, 그것은 사회주의와 자본주의의 본질적 차이가 아니다. (중략) 계획과 시장은 모두 경제적 수단이다. 사회주의의 본질은 생산력을 해방·발전시키고 착취를 없애며 양극화를 해소하고 궁극적으로는 공동번영을 달성하는 것이다”라고 강조했다.¹⁸²⁾ 덩샤오핑의 남순강화는 이런 우려와 반대를 타파하고 민영경제 개혁을 일궈냈다.

‘빨간모자 쓰기(戴红帽)’는 당대 중국 사영기업 재산권 관계의 모호함을 나타내는 가장 전형적인 표현 중 하나이다. 중국 사영기업의 재산권 관계가 모호한 것은 일부 사영기업이 ‘양털모자(戴洋帽)’와 ‘작은 모자(戴小帽)’를 쓰는 것에서 나타났다. 양털 모자를 쓰는 것은 사영기업이 ‘삼자기업(三资企业)’이라는 간판을 단다는 뜻이고, 작은 모자를 쓴다는 것은 사영기업이 개인인 것처럼 가짜로 행동하는 것을 말한다. 양털모자와 작은 모자는 빨간 모자처럼 광범위하고 보편적인 현상에는 훨씬 미치지 못했지만 여러 가지 면에서 일치하는 특성을 보이기 때문에 여기는 빨간 모자를 쓰는 행위에만 중점을 둔다.

붉은 모자를 쓴다는 것은 사영기업이 공유제 단위와 함께 실제로는 사(私)적인데 공(公)적인 행위를 하는 것처럼 보이는 것을 가리키며, 주로 공기업·집단기업·향진기업·국가기관·사업단위, 초·중·고등학교 등이 포함된다. 즉, 공유제의 다양한 분야와 단위에 사영

181) 黄孟复 编, 『中国民营经济史·大事记』(北京: 社会科学文献出版社, 2009), pp. 197~198.

182) 中共中央文献研究室 编, 『邓小平思想年谱(1975-1997)』(北京: 中央文献出版社, 1998), p. 460.

기업이 붙어있는 셈이다.

2000년 사영기업 조사에 따르면 ‘빨간 모자를 쓴’ 기업은 771개이고, 전체 기업의 1/4에 해당한다. 주로 1980년대에 나타났고 그 비율은 46.3%였다. 그리고 1989~1992년 사이 기간 비율은 23.5%였다. 1992년 이후 발생한 비율은 22.6%이며, 나머지 7.6%는 1979년 이전에 설립된 뒤 자산소유권이 이전됐음에도 기업소유제 등록이 늦어진 경우이다. 애초 국영모자(国营帽子)의 비율은 5.2%로 성진집체기업 31.3%, 농촌집체기업 18.0%, 연영기업(联营) 4.5%, 주식회사 7.9%, 삼자기업 1.0%, 자영업자(개체호, 个体户) 31.1%, 기타 0.9%로 나타났다.¹⁸³⁾

개혁개방 이후 가격체제 개혁 및 시장가격 개방, 특히 재정도급제의 실시 이후 사회적으로 많은 공유제 사업장에서 재정교부금이 줄거나, 시장물가가 오르거나, 기관이 확장하는 등 원인으로 자금이 부족해 사업장 내 근로자 복지가 열악해졌다. 이런 상황에서 일부 공유제 사업장은 사영기업을 적극 유치했다.

첫 번째는 가맹점에 일정 금액의 가맹비를 부과하는 것으로, 자금 부족 문제를 해결할 수 있다. 두 번째는 본 사업장의 ‘작은 금고’를 충실히 하여 일부 사업장의 ‘식음료 비용’ 및 ‘놀이 비용’을 해결할 수 있다. 세 번째는 교부비(挂靠费, 속한 기구나 조직이 상부 기구나 상부 조직에 교부하는 비용)를 많이 받으면서 직원들에게 ‘복리후생’을 많이 제공하는 것이다. 교부비는 이미 일부 공유제 사업장에서 ‘수입’을 창출하는 중요한 경로가 되었다. 반면 기업으로선 ‘빨간 모자’를 써서 정치적으로 ‘기댈 수 있는 산(山)’과 ‘피난처’를 찾은 셈이니, 경제적으로 일정한 수익을 올릴 수 있게 되는 것이다.

이러한 공유제 사업장과 사영기업 사이의 공생 관계가 자연스럽

183) 中国私营企业研究课题组, 『中国私营经济年鉴』(北京: 华文出版社, 2000).

게 형성될 수 있었던 배경에는 서로의 필요를 충족시킬 수 있다는 동기가 있었다. 공유제 사업장으로서의 부족한 자금을 여러 가지 명목으로 사영기업으로부터 얻어내고, 사영기업은 자본주의와 사유제를 아직은 금기시하던 정치 이데올로기적인 제약과 한계를 극복하기 위해 공유제 사업장의 정치 권력에 의존하였다. 이는 앞에서 강조했던 중국의 소유권개혁보다 ‘소유권을 지배하는 권력’의 변화와 개혁이 더 중시되고 우선시된다는 사실을 증명하는 것이다.

(2) 이윤 상납 대신 법인세 납부 제도 시행의 성과

한편 1980년부터 400여 개 기업에 대해 이전의 이윤상납제도가 아닌 법인세를 징수하는 제도(以稅代利)를 시행했다. 이 같은 시범사업의 효과는 비교적 좋았다. 시범사업에 참가한 기업들의 경우 매출액 증가율이 총생산액 증가율보다 현저하게 높고, 특히 이익과 납세의 증가가 총생산액과 판매수입을 증가보다 높게 나타났다. 기업 이익의 상당 부분을 세금 및 자본 보유 수수료 형태로 국가에 납부할 수 있도록 하였다.

그리고 1983년 4월 24일 국무원은 전국 이개세(利改稅) 공작회의와 「국영기업 이개세 실행방법(关于国营企业利改稅试行办法)」을 재무부에 전달했고,¹⁸⁴⁾ 1983년 이개세 개혁은 첫걸음을 내딛었다. 기업의 실현이익 중 일정 비율의 소득세와 지방세를 먼저 징수하고, 이후 세후 이윤에 대해 다양한 형태로 국가와 기업 간에 합리적으로 배분하여 1983년 6월 1일부터 국영기업의 소득세를 징수하기 시작했다.

중앙 17개 산업부문과 27개 성·시·자치구의 통계에 따르면, 1983년 말까지 세계개편을 시작한 국영기업은 총 2만 6,500개로 전체 흑자기업의 94.2%에 달한다. 1983년 전국적으로 이개세를 시행

184) 中国经济研究会委员会, 『中国经济年鉴(1984)』(北京: 中国经济年鉴社, 1984), pp. 83~86.

한 국영기업이 국가에 내는 몫은 약 70%, 기업소득은 약 30%를 차지하고, 이 중 근로자장려기금으로 쓰는 몫은 약 8%에 해당한다. 1984년까지 국영기업의 이익실현 비율이 개혁 전의 5%에서 25%까지 높아졌다.¹⁸⁵⁾

이개세 개혁을 실행하는 데에는 다음과 같은 조건이 선행된다. 첫째, 사상 논리적 측면에 실용성이 확대되었고, 객관적인 경제논리에 따라 다양한 개혁조치를 취할 수 있게 되었다. 중국공산당 11기 3중전회의 이론적 지도하에 1979년 학계에서는 경제체제 개혁이론에 대한 광범위한 논의가 이뤄졌다. 사람들은 사회주의 경제를 계획적이고 균형적으로 발전시키기 위해서는 조세를 최대한 활용해야 한다는 것을 알고 있었다.

따라서 과세를 폐지할 수 없을 뿐만 아니라 강화해야만 했다. 세수의 지렛대 역할을 충실히 활용해야 한다는 인식이 많아졌다. 이러한 조세작용에 대한 재인식은 이개세 개혁의 실행을 위한 사상적 기초가 되었다. 둘째, 경제조정과 기업개선은 조세개혁에 유리한 조건이 되었다. 1982년 여러 기업에 대한 전면적인 조정이 이뤄지면서 경영관리가 거의 정상 궤도에 진입하여 기업의 생산능력을 충분히 활용할 수 있게 됐다.

기업의 개편과 조정은 이개세 개혁을 실행하기 위해 필요한 경제적인 조건이었다. 마지막으로, 각지에서 시행된 시범경제체제개혁은 포괄적인 이개세 개혁실행에 대해 경험을 제공했다. 1979년부터 전국 각지에서 다양한 형태의 시범사업이 이뤄졌다. 기업이 생존하고 발전하려면 경영 마인드를 바꾸고 경영 스타일을 전환시켜야 하며, 경영관리방식을 적극적으로 개선해 경제적 이익을 제고시켜야 했다.

종합하면 1980년대 국영기업 개혁 전기에는 이윤유보제, 중기에

185) 中国经济研究会委员会, 『中国经济年鉴(1985)』(北京: 中国经济年鉴社, 1985), p. 39.

는 이개세, 후기에는 경영청부책임제를 시행하였다. 그러나 이윤유보제와 이개세는 기대했던 것만큼의 큰 성과를 거두지는 못했고, 오히려 후기 개혁인 경영청부책임제가 상당한 효과를 보게 되었다. 구체적으로 이러한 책임제는 정부와 기업 간 청부 계약 체결을 통해 기업의 목표 달성 시 직원들에게 2~4배의 보너스를 지급하는 반면, 목표 미달성 시 기존 급여를 대폭 삭감하는 인센티브 제도이다.¹⁸⁶⁾

경영청부책임제가 이윤유보제와 이개세에 비해 제도적으로는 후진적이었지만 더 큰 성과를 거둘 수 있었던 것은 바로 목표 미달성 시 기존 급여를 대폭 삭감하는 징벌적인 규정이 있었기 때문이다. 이처럼 중국의 시장형성 시기 국가-시장 공진은 누진적 방향으로 나아갔고, 소유권과 농촌개혁에서 중요한 ‘소유권을 지배하는 권력’의 변화를 통해 개혁의 추진력과 동력을 강화했다. 그리고 시장형성 시기 완전한 사영기업과 이개세 같은 최선의 제도보다는 집체향진기업과 같은 소유권이 모호한 빨간 모자를 쓴 기업과 징벌적인 규정을 포함한 경영청부책임제와 같은 제도적으로 후진적인 임기응변의 최적 관행 제도가 오히려 더 큰 역할을 했다는 사실이 중요하다. 다음은 중국의 시장확장단계 행정개혁과 산업정책의 역사를 살펴볼 것이다.

4. 시장확장단계 행정개혁과 산업정책: 국가 관료와 시장행위자들의 인센티브 구축

중국의 시장확장단계에서 1982년부터 1998년까지 총 네 차례 누진적 개혁이 진행되었다. 덩샤오핑의 사상해방은 행정개혁에서도

186) 구기보, “중국의 경제체제 전환이 북한의 경제개혁에 주는 시사점,” 2021.8.21., 통일연구원·현대중국학회 공동 주최 학술회의, 『중국과 베트남의 개혁개방이 북한발전과 한반도 평화에 주는 함의』, p. 41.

큰 역할을 했다. 즉, 덩샤오핑은 행정개혁에서 정부 부처 간소화는 혁명이라고 선포함으로써 행정개혁의 시급성과 중요성을 촉구했다. 중국은 매 단계 행정개혁마다 실패와 문제점이 발견되었지만, 개혁을 멈추지 않았다. 1단계(1982년) 경제건설을 목표로 한 정부 부처 간소화, 2단계(1988년) 계획경제 축소와 시장경제 확대를 위한 정부 기능 전환과 경제체제 개혁의 긴밀한 결합, 3단계(1993년) 사회주의 시장경제 체제 수립을 위한 정경분리, 4단계(1998년) 사회주의 시장경제 체제에 알맞은 중국 특색의 행정관리체제 수립이라는 쉬운 개혁에서 어려운 개혁의 순서로 진행되었다.

2단계가 1단계와 구별되는 지점은 당과 정부의 권력관계와 당의 지도방식 문제 등 정부 범위를 뛰어넘는 정치체제 개혁과 연계되었다는 점이고, 이러한 개혁의 논리는 이후 발전에 적용되지 못하고 미완성의 상황에서 세 번째 단계로 넘어갔다는 점이다. 이는 아주 어려운 문제인 정치체제 개혁에서 벗어나 주로 정부 내부 절차와 기술적 내용으로 개혁의 초점을 완전히 전환하여 지금까지 계속된 것이다.¹⁸⁷⁾

이러한 중국의 행정개혁에서 비록 정부 조직 개편이 부처 규모의 팽창-축소-재팽창-축소라는 악순환에 빠지기도 했지만, 중국 정부는 거의 매 5년마다 한 번씩은 행정개혁의 고삐를 늦추지 않았다. 중국 정부의 이러한 노력은 지금까지 계속되고 있다. 따라서 중국 정부의 행정개혁을 통한 국가-시장의 누적적 공진은 중국의 시장경제 확장과 경제발전에 큰 공헌을 했다고 평가할 수 있다.

그리고 중국은 시장확장단계에서 계획경제를 바로 폐지하지 않고 점진적으로 시장경제로 전환하는 과정에서 계획경제의 기득권 세력

187) 주첸웨이 “제5장 공공행정현대화의 도전-국가 거버넌스의 현대화와 기구개혁,” 주첸웨이 지음, 성균관대학교 성균중국연구소 옮김, 『중국의 행정개혁: 혁신과 현대화』 (서울: 성균관대학교 출판부, 2021), pp. 500~501.

이 개혁세력에 저항하지 못하도록 이중가격제와 ‘새장경제’라는 중국 특색의 안전장치를 마련했다. 즉, 계획경제의 기득권 세력들은 이중가격제에서 계획가격 상품을 시장가격으로, 혹은 시장가격 상품을 계획가격으로 판매함으로써 차익을 실현했다.

‘새장경제’ 역시 ‘새장 속에 새’처럼 국가계획이라는 경제 활동을 가둬둠으로써 전환기 침체시기에 나타나는 인플레이션과 경기과열, 경제 질서 혼란과 같은 시장경제의 부작용을 막고, 국가계획 제도를 통해 이득을 취하는 기득권 세력이 체제 전환 과정에서 그 기득권을 갑자기 빼앗김으로 인해 개혁에 저항하는 것을 차단했다. 이로써 덩샤오핑을 리더십으로 하는 개혁파는 개혁의 정당성과 지지를 확보할 수 있었다.

그 밖에도 중국의 시장확장단계에서 한국의 경제기획원과 일본의 통상산업성에 해당하는 국가발전개혁위원회라는 발전국가 모델의 경제기획기구 혹은 선도기구가 탄생하고 진화했다. 또한 중국의 시장화와 분권화로 약화되었던 중앙정부의 재정 능력과 통제 능력은 1994년 분세제라는 중앙정부 세수 확대 개혁을 통해 다시 강화되었다.

마지막으로 중국 정부는 단계별 산업정책을 통해 국가-시장 공진을 추진했다. 제1단계(1978~1989)는 농업, 경공업, 중공업 간 불균형한 산업정책을 해결하고, 제2단계(1989~20세기 말)는 산업구조 정책을 추진했다. 또한 인민은행(중앙은행)과 4대 국책은행을 분리하고 국영기업에 대한 재정지원을 은행 대출로 전환함으로써 국유 섹터의 비효율성과 연성예산 제약을 어느 정도 제거했다.

가. 중국의 행정개혁

중국의 개혁개방에서 주목해야 할 점은 시장 개혁의 과정 중 덩샤오핑이 국가의 행정 능력과 당-국가 조직의 국가능력 건설을 중요

한 과제로 제시했다는 점이다. 또한 덩샤오핑의 개혁에서 중요한 점은 개혁개방 이전 문화대혁명으로 인해 시장 개혁을 방해할 수 있는 동기와 능력이 있는 기존 관료 조직들과 같은 기득권 세력들이 없었다는 것이다. 즉, 덩샤오핑은 구소련의 고르바초프와는 다르게 시장 개혁과 함께 국가 능력 강화와 같은 정치 개혁을 함께 묶어서 시행할 수 있었다.¹⁸⁸⁾

(1) 행정개혁과 정부 관료조직의 합리화

(가) 중국 행정개혁이 경제발전에 미치는 영향

행정체제 개혁이 전체적인 중국 개혁에서 차지하는 위치에 대해 중국 내 학계에서는 여러 가지 논쟁이 존재한다. 행정체제 개혁은, 경제체제 개혁과 정치체제 개혁 사이에 있고 경제체제 개혁과 정치체제 개혁의 ‘결합(結合部)’이라는 의견이 지배적이다.¹⁸⁹⁾ 정부기능의 전환은 개혁개방 이래 진행된 정부기구개혁에서 핵심적인 지위를 차지했다.¹⁹⁰⁾ 1978년 중국공산당 11기 3중전회 이래 중국은 새로운 발전기에 접어들었는데, 이 시기를 두고 ‘경제의 정치(经济的政治)’ 시기라고 할 수 있다.¹⁹¹⁾

덩샤오핑이 여러 차례 연설에서 언급했듯이, 행정이론과 개혁이론의 요점은 다음과 같다. 행정개혁은 생산력 발전을 위해서 경제건설을 우선으로 해야 한다. 행정개혁은 대중의 적극성을 동원하여 민주적인 법제를 실행하는 데 주안점을 두어야 한다. 행정개혁은 관료

188) Andrew G. Walder, “China’s National Trajectory,” p. 341.

189) 胡伟·王世雄, “构建面向现代化的政府权力——中国行政体制改革理论研究,” 『政治学研究』, 제3기 (1999), p. 2.

190) 周望, “改革开放以来政府机构改革的回溯、反思与展望,” 『行政论坛』, 제5기 (2009), p. 254.

191) 乔耀章, 『中国社会主义特色纵横谈』 (苏州: 苏州大学出版社, 1996), p. 145.

주의를 극복하고 간결하고 효율적인 정부기구를 수립하는 데 도움이 되어야 한다. 행정개혁은 인재가 돋보일 수 있는 체제를 만들어 도덕성과 재능을 겸비한 행정 간부단을 구성해야 한다. 행정개혁은 청렴한 정부를 건설하기 위해 감독체제를 구축해야 한다. 행정개혁은 순서에 따라 점진적으로 추진되어야 한다.¹⁹²⁾

중국의 정치체제 개혁은 경제주도형 모델을 따르며 경제체제 개혁의 부산물이며, 정치체제 개혁은 경제발전에 비해 크게 뒤떨어져 있다.¹⁹³⁾ 개혁개방 이후 당과 국가는 전반적인 업무에 초점을 맞춰 경제·사회 발전에 영향을 미치는 문제를 파악하고 중앙 집중식의 행정관리체제 개혁을 지속해 왔다. 그리고 시의적절하게 체제·기제의 운영을 변경하고 조정하여, 행정관리체제가 신속·지속·건전하게 경제와 사회의 발전을 추진하게끔 했다.

행정관리체제 개혁은 정치체제 개혁의 중요한 내용으로 사회주의 시장경제 발전과 사회주의 민주정치 건설의 필연적 요구이다. 개혁개방 이후 시행된 몇 차례의 행정관리체제 개혁은 매번 내용과 중점은 다르지만, 개혁의 조직과 실행 면에서 항상 당 지도부의 의사결정을 견지하고 위에서부터 아래로 차근차근 내려오며 효과적인 개혁방법을 모색해, 기대했던 성과 달성을 보장하였다.¹⁹⁴⁾ 개혁개방 이후, 1990년대 말까지 중국은 4차례의 중요한 행정개혁을 진행했다.

(나) 1단계(1982년) 행정개혁

1978년 12월 개최된 11기 3중전회에서 당의 주요사업의 중심이

192) 관련 내용은 다음 연구를 참고. 郭济, “中国行政改革的现状和趋势,” 『中国行政管理』, 제9기 (2000), pp. 3~5.

193) 胡伟唐贤兴, 『论政治: 中国发展的政治学思考』 (南昌: 江西人民出版社, 1996), p. 330.

194) 王澜明, “改革开放以来我国六次集中的行政管理体制改革的回顾与思考,” 『中国行政管理』, 제10기 (2009), p. 10.

‘경제건설’로 이동했다. 이 시기에 정부기구와 업무의 중심이 일치하지 않는 문제가 두드러졌는데, 주로 기구와 인원이 너무 많고 지도 간부의 ‘4화(四化, 1980년대 간부(幹部)의 혁명화·청년화(青年化)·지식화·전문화를 의미한다)’ 정도가 높지 않으며, 부서의 직책이 불분명하고 운영도 제대로 되지 않고 업무 효율성도 떨어졌다. 1980년 8월 이런 상황을 두고 덩샤오핑은 “용납할 수 없는 지경에 다다랐다”라고 비판했다.¹⁹⁵⁾

1982년 덩샤오핑은 「기구의 간소화는 혁명이다(精简机构是一场革命)」라는 주제의 담화에서 정부기구의 지속 불가능한 상황이 참을 수 없는 수준에 도달했다고 언급했다.¹⁹⁶⁾ 1982년 1월 중앙정치국은 중앙기구 간소화를 논의하기 위한 회의를 개최했다. 이 자리에서 덩샤오핑은 기구 간소화는 혁명이며 또한 체제의 혁명이라고 발언했다.

뒤이어 개최된 제5기 전국인민대표대회 상무위원회 제22차 회의에서 「국무원 기구 개혁에 관한 결의(关于国务院机构改革的决议)」가 심의·의결됨으로써 개혁개방 후 첫 행정관리체제 개혁의 서막이 올랐다.¹⁹⁷⁾

이번 국무원 기구 개혁의 내용은 다음과 같다. 먼저 업무효율을 높이는 것이다. 우선 부총리 수를 줄이고 국무위원 직위를 두어 총리·부총리·국무위원·비서장으로 국무원 상무회의를 구성했다. 둘째, 조정기구를 간소화하고 98개 부(部)·위(委)·직속기구(直属机构)·사무기구(办事机构)를 52개로 통폐합하면서 임시적인 기구를 대거 없앴다. 개혁 중에 국가경제위원회를 재편했다. 국가계획위원

195) 邓小平, “党和国家领导制度的改革,” 中共中央文献编辑委员会 编, 『邓小平文选: 第二卷』(北京: 人民出版社, 1994), pp. 328~329.

196) 邓小平, “解放思想, 实事求是, 团结一致向前看,” 中共中央文献编辑委员会 编, 『邓小平文选: 第二卷』(北京: 人民出版社, 1994), p. 150.

197) 曹文光, “对政府机构改革若干问题的理解,” 『中国高等教育』, 제3기(1998), pp. 36~40.

회의 업무를 한층 강화했다. 국가경제체제개혁위원회를 설립하고, 경제체제개혁을 종합적으로 연구하고 설계했다.¹⁹⁸⁾

셋째, 지도부를 간소화하고 편제(编制, 인원의 구성)를 축소했다. 간부‘4화’방침에 따라 일부 직위를 줄이고 신·구간 교체를 추진했다. 국무원 각 부서의 근무 인원은 4만 9,000여 명에서 3만 2,000여 명으로 감축됐다. 넷째, 기존 간부직 종신제를 폐지하고 간부직 퇴직제를 시행했다.

국무원 부서 내 기구개혁이 완성된 후, 지방정부의 기구개혁을 진행했는데 주요 사항은 다음과 같다. 각급 지도자의 지도력을 확보하고 방대한 규모의 기구를 간소화한다. 우수한 중·청년 간부를 선발한다. 재직 간부를 교대로 교육한다. 관료주의를 극복하여 업무효율을 높인다. 이와 함께 ▲현(县)·시(市)의 통합으로 시 관할 현 체제 ▲농촌 인민공사 ‘정사합일(政社合一, 정치권력으로서의 역할인 ‘정(政)’과 집체소유제(集團所有制)에 근거한 경제조직으로서의 역할인 ‘사(社)’를 일체화(一體化)하는 것을 의미)’ 체제 변경 및 향 정부 설립 ▲노(老) 간부 퇴직제 도입 등을 적극 시행한다.¹⁹⁹⁾

〈표 III -3〉 중국 개혁개방 이후 정부기구 개혁과정(4회)

연도	개혁 내용	개혁 성과
1982	“전국 업무의 중심이 사회주의 현대화 건설로 이동한 후, 국무원의 1순위 임무는 경제건설을 지도하는 것이다. 지금 우리가 진행하는 기구개혁은 경제체제 개혁의 중요한 내용 중	국무원 기구는 100개에서 61개로, 인원 편성은 기존의 5만 1,000명에서 3만 명으로, 각 부서 정부직은 1정2부(一正二副) 또는 1정4부(一正四副)로, 부서 평균 연령은 64세에서 60세로, 전문대 이상의 문화수준

198) 任晓, “中国行政改革的动力与进程(1982-1988),” 『政治学研究』, 제6기 (1989), pp. 8~28.

199) 汪玉凯, “中国行政体制改革20年的回顾与思考,” 『中国行政管理』, 제12기 (1998), p. 8.

연도	개혁 내용	개혁 성과
	<p>하나이다.”</p> <p>– 제5기 전국인민대표대회 상무위원회 제22차 회의 「국무원 기구 개혁 문제에 관한 결의(关于国务院机构改革问题的决议, 1982년 3월 8일)」와 제23차 회의 「국무부 기구개혁의 진행상황과 3개 안건에 대한 설명(关于国务院机构改革进展情况和三项议案的说明, 1982.4.26.)」</p>	<p>은 37%에서 52%로, 국급(局級) 평균 연령은 58세에서 54세로 낮아졌다.</p> <p>성급 정부기관은 평균 50~60개에서 30~40개로, 인원 편성은 18만 명에서 12만여 명으로, 도시정부기구는 평균 50~60개에서 45개로, 행정사무기구는 40개에서 30개로, 현(縣) 정부기구는 평균 40여 개에서 25개 정도로, 시·현 기구는 약 20% 감축된다.</p>
1988	<p>“정부는 관리기능 전환이 관건이다.”</p> <p>– 제7기 전국인민대표대회 제1차 회의 「국무원 기구개혁안에 관한 결정(关于国务院机构改革方案的決定, 1988.4.9.)」</p>	<p>국무원 위원회는 45개에서 41개로, 직속기구는 22개에서 19개로, 비상설 기구는 75개에서 44개로, 부(部) 위원회 내 기구는 20%로, 인원은 9,700여 명으로 각각 감소했다.</p>
1993	<p>“이번 기구개혁 (중략) 사회주의 시장경제 발전 요구에 부합하는 개혁의 목표 (중략) 정부 기능 전환에 방점을 찍었다.”</p> <p>– 제8차 전국인민대표대회 1차 회의 「국무원 기구개혁안에 관한 결정(关于国务院机构改革方案的決定, 1993.3.22.)」</p>	<p>국무원 각 부서와 직속기구, 사무기구는 68개에서 59개로, 성·자치구 당정기구는 평균 76개에서 56개로, 직할시 당정기구는 평균 100개에서 75개로 각각 줄었다. 각급 기관의 인원은 약 200만 명 줄었으며 행정편제의 23%를 차지한다.</p>
1998	<p>“개혁의 원칙은 (중략) 사회주의 시장경제의 요구에 따라 정부 기능을 전환하는 것이다.”</p> <p>– 제9차 전국인민대표대회 제1차 회의 「국무원 기구개혁안(国务院机构改革方案, 1998.3.11.)」</p>	<p>국무원 청사를 제외한 국무원 부서는 40개에서 29개로 줄었고, 이 중 남지 않은 부서는 15개이고, 새로 신설된 부서는 4개이며, 부서 3개가 이름을 바꿨다. 개혁 후 국무원 판공실을 제외하고 국무원은 28개 부서로 구성된다.</p>

출처:周望, “改革开放以来政府机构改革的回溯、反思与展望,” p. 26.

(다) 2단계(1988년) 행정개혁

1982년의 개혁으로 형성된 새로운 행정관리체제가 5년 동안 운영된 후, 1987년 10월 개최된 13차당대회에서 정부기구 개혁의 새로운 임무가 제시되었다. 1988년 중앙정치국은 「당 중앙·국무원 기구개혁안에 관한 보고(关于党中央·国务院机构改革方案的报告)」를 채택했다. 같은 해 3월, 제7차 전국인민대표대회 1차 회의에서 「국무원 기구개혁안(国务院机构改革方案)」을 심의·의결하였다. 기구개혁안에서 임무를 다음과 같이 정의했다. 기구와 인원을 간소화하고, 행정효율을 높이며, 점진적으로 현대화 관리 요구에 부합하는 중국 특색의 기능을 갖추어야 한다.²⁰⁰⁾

기구개혁은 합리적인 구조를 만들고, 탄력적이고 효율적인 행정관리체제를 수립해야 한다.²⁰¹⁾ 이번 개혁은 기능전환을 핵심으로 경제체제 개혁과 긴밀하게 결합되어야 한다. 경제체제 개혁과 정경분리의 요구에 따라 전문관리부서와 종합부서 내 전문기구를 통폐합한다. 과학성·전체성에 기반한 의사결정 자문과 조정·감독·감사·정보 부서를 강화한다. 종합부서의 업무방식을 전환하여, 정부의 거시적 경제 활동에 대한 조정능력을 제고시킨다. 행정인력의 간소화·통일·효율성 원칙을 관철한다. 행정적 성향의 회사는 정리하고, 개인의 역할이 큰 기구를 폐지하고, 사람이 많은 부서의 인원을 감축한다. 기구개혁의 성과를 공고히 하고 행정관리를 법제화하기 위해, 기구의 설치와 인원 편제를 법제화할 것을 제시하였다.²⁰²⁾ 개혁

200) “1988年国务院机构改革,” 『中央政府门户网站』, 2009.1.16., <http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206984.htm> (검색일: 2021.6.6.).

201) 乔耀章, “政府行政改革与现代政府制度——1978年以来我国政府行政改革的回顾与展望,” 『管理世界』, 제2기 (2003), p. 52.

202) 潘小娟·吕芳, “改革开放以来中国行政体制改革发展趋势研究,” 『国家行政学院学报』, 제5기 (2011), p. 17.

과정에서 폐지·통폐합된 국무원 기구는 계획위원회, 경제위원회, 기계위원회, 전자부, 우주부, 항공부, 석유부, 석탄부, 수력발전부, 핵공업부, 도시건설부, 노동인사부 등 12개 부서에 해당한다.

개혁 후 국무원 부서는 41개이며 직속 기구는 19개가 되었다. 업무가 비교적 비슷한 일부 직속 기구들은 해당 부서에서 귀속하여 관리하고 있고, 부서와 위원회가 귀속 관리하는 국가국은 모두 15개를 설치했다. 사무기구 7개, 비상설기구 44개를 설치했다.²⁰³⁾ 1982년 국무원의 기구개혁으로 “구성원을 정하지 않고 편제를 정하는(定編不定員)” 정책을 시행하여 대량의 인원이 초과 편제되었는데, 이번 개혁은 주로 편제를 줄이는 것이 아니라 1982년 개혁 후 남은 기구의 정원 초과분을 분류하는 것이다.²⁰⁴⁾

기능 조정과 인력 이전을 통해 국무원 각 부서는 5만여 명에서 1만여 명을 감축했다. 개혁과정에서 제일 처음으로 기능·기구·편제를 정하는 ‘3정(三定)’ 작업이 시행된다. 이후 국무원의 승인을 거쳐 1989년 허베이(河北), 하얼빈(哈尔滨), 우한(武汉), 칭다오(青島), 선전(深圳) 등지에서 성과 계획도시 기구개혁 시범사업의 일환으로 쥐쯔(卓资), 장성(藏城), 위안핑(原平), 공라이(邛崃), 화시엔(滑县), 화룽(华容), 상량(上邳), 덩시(定西), 바오안(宝安) 9개의 현이 현금 기구개혁의 시범지역이 되었다. 이후 후베이(湖北), 산시(陕西), 네이멍구(內蒙古)에서 성(자치구)의 각급 지방정부 기구개혁의 시범지역으로 확정됐다.²⁰⁵⁾

1978~1992년은 중국 행정개혁의 시작 단계로서 1982년과 1988년

203) 苏尚尧·韩文伟 편저, 『中华人民共和国中央政府机构: 1949-1990』 (北京: 经济科学出版社, 1993), pp. 135~136.

204) 丁宇, “走向善治的中国政府管理创新研究,” 『武汉大学』, 제3기 (2011), p. 78.

205) 张国庆, “21世纪初中国行政改革的十大关系及政策选择,” 『中山大学学报』, 제6기 (2001), p. 110.

두 차례에 걸쳐 개혁이 진행됐다. 이 시기 개혁의 동력은 집권당의 추진, 정치지도자의 결심과 전통적 정치행정체제의 폐해 등이다. 1978년 11기 3중전회로 개혁개방의 물꼬가 트이면서 행정개혁은 정상 궤도에 진입했다. 문화대혁명 직후 1980년대 초에 중국공산당은 국무원과 그 부서·위원회 개혁에 대해 여러 차례 원칙적인 지시를 내렸고, 덩샤오핑 등 정치지도자들도 중요한 의견을 내놓았다. 1980년 8월 정치국 확대회의에서 덩샤오핑은 “기구가 비대하고, 사람이 너무 많고, 일을 미루고 비효율적이고, 책임을 지지 않고, 신용을 지키지 않고, 공문서가 분실되고, 서로 책임을 미루고, 관료적 색채가 진하다”면서 “용납할 수 없는 지경에 이르렀다”고 지적했다.²⁰⁶⁾ 건국 이후 중국은 “중국공산당 지도체제를 핵심으로 하고, 행정체제를 주체로 하며, 이데올로기 체제를 추진력으로 삼아, 비교적 안정적인 조직구조와 규범체제를 갖춘” 정부체제를 형성했다.²⁰⁷⁾ 이러한 체제는, 형성 초기에는 정치·경제·사회 발전 요구에 부응했지만, 시대의 발전 흐름에 따라 과도한 권력 집중, 당정의 불분명, 기구의 비대화, 관료주의, 효율저하, 가부장제 등의 약점이 나타났으며 이러한 약점들은 시장의 발전을 가로막는 장애물이 되었다.

(라) 3단계(1993년) 행정개혁

1992년 10월 개최한 14차 당대회에서 ‘사회주의 시장경제 체제 수립’이라는 목표를 명시하고, 사회주의 시장경제 요구에 부응하는 조직기구 설립을 제안했다.²⁰⁸⁾ 이러한 목표를 둘러싸고 1993년 3월 14기 2중전회에서 기구개혁안이 의결됐다. 기구개혁안이 중앙 전체

206) 中共中央文献编辑委员会 엮음, 『邓小平文选：第二卷』(人民出版社, 1994), p. 327.

207) 谢庆奎, 『当代中国政府』(沈阳: 辽宁人民出版社, 1993), p. 30.

208) 张志坚 편, 『中国行政管理体制和机构改革』(北京: 中国大百科全书出版社, 1994), p. 28.

회의에서 논의된 것은 이번이 처음이다. 이후 8기 인민대표대회 1차 회의에서 「국무원 기구개혁안(国务院机构改革方案)」을 심의·의결했다. 개혁안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기능전환과 정경분리(정치와 행정을 분리함)이다. 기업의 권한을 기업에 넘겨주고, 기업의 문제를 기업 스스로 해결하도록 하여 기업에 대한 구체적인 심사와 직접 관리를 줄이고, 거시적으로 관리하고 미시적으로 풀어주도록 한다. 국가계획위원회, 재정부, 인민은행 및 새로 조직된 국가경제무역위원회 등 종합경제 부문은 업무의 초점을 거시적 관리로 전환하고, 국민경제발전전략·발전계획과 경제총량의 균형을 맞추는 데 집중하며, 산업정책을 수립하고 시장을 육성·발전시켜 사회·경제 활동을 효과적으로 통제하도록 한다. 전문 경제부서의 기능을 명확히 하는 것은 기획·조정·서비스·감독 기능 전환을 중심으로 진행된다. 이를 통해 권한을 간소화하여 기업의 시장진출을 촉진한다.

둘째, 부서 간 관계를 바로잡는 것이다. 국무원 부서 간, 특히 종합 경제부서 사이, 종합 경제부서와 전문 경제부서 간 관계를 정리하고, 책임·권한을 합리적으로 분담하여 업무가 중복되는 일을 피해야 한다. 중앙정부와 지방정부의 관계도 정리하고, 책임·권한을 합리적으로 분담하여 교차중복을 피해야 한다. 중앙정부와 지방정부의 열의를 최대한 활용하여 중앙정부의 정책적 지도하에 지역경제와 각종 사회사업을 적절하게 발전시킬 수 있도록 해야 한다.

셋째, 기구 편제를 간소화하는 것이다. 전문 경제부서의 경우, 한 유형은 경제주체로 변경하여 더 이상 정부 행정관리의 기능을 맡지 않는 것이다. 다른 유형은 산업총회(行业总会)로 변경하여 국무원의 기구, 사무기구로 삼는다. 일부분은 부서·위원회를 국가국으로 합병하거나, 부서 내 기능국으로 변경한다. 개혁을 통해 국무원은 41

개의 부서(국무원 판공청 포함), 13개의 직속기관, 5개의 사무기구를 통틀어 총 39개의 업무부서, 26개의 비상임기구를 설치했다.

넷째, 기구의 분류를 규범화한다. 원래 부서·위원회의 관리하에 있던 15개 국가국은 국무원 직속기구가 아니라 국가국으로 분류해 국가국과 주관 부서·위원회의 관계를 규정한다. 1993년부터 지방정부 기구개혁이 전국적으로 시작됐다. 지방정부 기구개혁은 정부기능의 전환을 핵심으로 하여 거시적 관리기능을 보강하고 미시적 관리기능을 강화한다. 정경분리를 견지하고, 기업의 경영 자율권을 실현하게 하고, 기업 경영기제의 전환을 촉진한다. 기구와 인원을 대폭 간소화하며 특히 전문 경제관리 부서를 축소한다. 그리고 개혁과정에서 전국 지방정부의 기구 편제는 심사 후 결정했다.²⁰⁹⁾ 한편으로는 각 지역의 경제발전 수준·인구·면적 등에 따라 전국의 시·현·향을 분류하여 편제 수를 조정했다. 다른 한편으로는 지방 당·정 기구설립을 구체적으로 규정하여 필수적인 기구를 제한했다.

(마) 4단계(1998년) 행정개혁

개혁개방 이후 기구의 변동과 인원 감축이 가장 많고, 개혁 강도 역시 높았던 단계이다.²¹⁰⁾ 1997년 9월 15차 당대회에서 기구개혁 요구가 재차 제기됐다. 14기 2중전회에서 통과된 「국무원 기구개혁안」에서는 과거 많은 기구개혁이 이루어졌고 진전이 있었음에도, 역사적 제약과 거시적 환경 제약으로 많은 문제가 근본적으로 해결되지 못했다. 기구설립과 사회주의 시장경제 발전 사이에서의 모순은 점점 더 두드러졌으며, 이런 상황에서 개혁은 필수적이고 개혁

209) 张安庆·汪洋, “当代中国社会环境与行政管理体制改革,” 『武汉大学学报』, 제2기(1993), p. 40.

210) 乔耀章, “政府行政改革与现代政府制度——1978年以来我国政府行政改革的回顾与展望,” p. 56.

없이는 해결책이 없다고 명시했다.

제9차전국인민대표대회 1차회의에서 『국무원 기구개혁안』을 심의 비준하였는데, 이 방안에서 업무 처리의 고효율, 운영조절, 행위 규범의 행정관리체제를 수립하고, 국가 공무원제도를 보완하고, 자질이 뛰어나고 전문화된 행정관리조직을 만들어 사회주의 시장경제 체제에 걸맞은 중국 특색의 행정관리체제 수립을 제시했다.²¹¹⁾

국무원 기구개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기능의 전환이다. 정부가 거시적으로 부서를 조정하는 주요 기능은 경제 총량의 균형을 유지하고, 인플레이션을 억제하며, 경제구조를 최적화하여 경제의 지속적이고 건강한 발전을 실현하는 것이다. 전문 경제관리 부서의 주요 기능은 산업계획과 정책을 제정하고, 산업관리를 진행하며, 본 산업의 상품구조 조정을 유도하고, 산업 내 평등한 경쟁질서를 유지하는 것이다.

둘째, 부서의 분업을 조정한다. 권한과 책임이 일치한다는 원칙에 따라, 부서 간 100여 개의 기능이 바뀌었고, 동일하거나 비슷한 기능은 가능한 한 부서에서 맡고, 과거 오랫동안 해결되지 않았던 기능의 교차, 다중관리, 정치가 통일되지 않는 문제, 권력과 책임이 불명확한 문제는 많이 개선됐다.

셋째, 기구 편제를 간소화한다. 주로 경제부서를 간소화하고 석탄·금·철강 등 공업부서 9개를 국가경제무역위원회 관리의 국가국으로 바꿨고, 2000년 말에 전부 해체했다. 그리고 전자부(电子部)와 체신부(邮电部)를 정보산업부(信息产业部)로 합병했고, 방송영화TV부(广播电影电视部)는 방송영화TV총국(广播电影电视总局)으로 바뀌었으며, 국가체육위원회(国家体委)를 국가체육총국(国家体育总局)으로 개편해서 국무원 직속기구로 삼았다.

211) 吴锦良, 『政府改革与第三部门发展』(北京: 中国社会科学出版社, 2001), p. 342.

개혁을 통해 국무원 부서 29개, 직속기구 17개, 사무기구 5개, 국무원 판공청까지 합해 총 52개의 부서가 설치됐다. 이 외에, 부서와 위원회가 관리하는 국가국도 19개이다. 이와 함께, 각 부서의 내부 기구와 인원 편제를 대폭 조정하고 간소화했다. 1999년 이후, 성급 당위원회와 정부의 기구개혁이 각각 시작됐다. 2000년 말, 시·현·향 기구개혁이 시작됐다. 이 밖에 2003년에 시행된 5단계 행정개혁과 2008년 6단계 행정개혁도 있다.

몇 차례의 행정개혁을 통해 공통점을 발견할 수 있다. 첫째, 당과 국가 최고 지도층이 결정함에 따라, 정부는 모든 개혁 과정에서 ‘인솔자’의 역할을 한다.²¹²⁾ 개혁개방 이후 몇 차례 진행된 행정관리체제 개혁은 모두 당의 지도하에 이뤄졌으며, 개혁의 목표·임무·각종 조치는 모두 당 중앙과 국무원의 ‘경제사회 발전에 관한 중대한 결정과 전략적 배치’에 따라 정해졌고, 당과 정부는 개혁과정에 있어 주도적인 역할을 했다.

예를 들어, 1982년의 개혁안은 중앙정치국 회의와 제5차 전국인민대표대회 상무위원회의 심의를 거쳐 각각 통과됐다. 같은 해 12월, 당 중앙·국무원은 「성, 시, 자치구 당·정 기구개혁의 몇몇 문제에 관한 통지(关于省、市、自治区党政机构机构改革若干问题的通知)」에서 “경제체제의 개혁에 따라 경제관리부서는 반드시 대대적으로 간소화하고 감축해야 한다”라며 “경제종합조정부서, 통계감독부서, 입법집행부서는 대대적으로 강화·보완해야 한다”라고 주장하였다. 또 “점진적으로 정경분리하고, 특히 경제조직과 경제수단에 따라 경제를 관리해야 한다”라고 지적했다.²¹³⁾

둘째, 개혁은 기본적으로 위에서부터 아래로 추진된다. 헌법에서

212) 乔耀章, “政府行政改革与现代政府制度——1978年以来我政府行政改革的回顾与展望,” p. 50.

213) 위의 글, p. 54.

는 “중국 지방 각급 인민정부는 모두 국무원의 지도하에 국가행정기관이기 때문에, 행정관리체제 개혁은 중앙, 성, 시, 현, 향 등 각급 정부에서 모두 행해져야 하며, 반드시 총괄·통일된 지도하에 계획적이고 절차적으로 진행돼야 한다”라고 명시되어 있다. 행정개혁은 모두 당 중앙·국무원의 통일된 지도하에, 중앙정부 기구개혁이 완료되거나 완료될 즈음에 지방정부 기구개혁을 일괄적으로 실시하도록 했다.²¹⁴⁾

예를 들어, 1988년 국무원 기구개혁이 완료된 후 1989년 국무원에서는 먼저 1개의 성과 4개의 계획단열(单列)시의 기구개혁 시범지역을 승인하고, 다시 9개의 현을 현급 기구개혁의 시범지역으로 허가했다. 이후 3개의 성에서 지방정부 기구개혁 시범사업을 진행하여 개혁을 탐색하고 경험을 쌓았다. 1993년 국무원 기구개혁이 완료된 이후, 정부의 기능 전환과 기구·인원 감축을 골자로 한 지방정부 기구개혁이 전국적으로 전개됐다. 1998년 국무원 기구개혁이 완성된 후, 중앙은 1999년 「지방정부 기구개혁에 관한 의견(关于地方政府机构改革的意见)」을 공표하고, 성급 당위원회와 성급 정부에 기구개혁을 요구하였다. 그 주요 내용은 기능관계를 정리하고 업무기구 설립을 조정해서 부서 내 기구설립과 인원 편제를 간소화하는 것이다.²¹⁵⁾

셋째, 실정을 나누어 분류해서 지도한다. 중국 중앙과 지방 직권의 구분에 따르면, 계층별 권한범위와 관리제도는 다소 다르고, 상급기구의 설립 수는 비교적 많은 반면 하급기구는 점차 감소한다.²¹⁶⁾ 즉, 지역 간 상황 차이도 크고 발전 역시 불균형한 모습을

214) 위의 글, p. 56.

215) “关于地方政府机构改革的意见,” 『新华网』, 1999.1.15., <<http://www.reformdata.org/1999/0115/5247.shtml>> (검색일: 2021.6.6.).

216) 林尚立, 『国内政府间关系』(杭州: 浙江人民出版社, 1998), p. 313.

보인다. 이에 따라 개혁의 조직은 각지·각급 정부가 맡은 임무와 실제 상황에서 접근하여, 일률적이거나 상·하급이 다르지 않도록 해야 한다. 국무원은 중국 최고의 국가행정기관으로 국방·외교 등 부문의 설립된 기구는 중앙정부의 소유가 아니다. 성, 자치구, 직할시 정부의 관할지, 시·현·향은 비교적 전면적인 경제·사회 사무관리 기능을 갖추고 있으며, (거시적 관리를 위주로) 기구설립은 국무원 기구와 대략적으로 상응한다.

‘시 1급 정부’ 관리는 거시적이지만 시민과 기업을 대하기 위해, 도시 관리의 특성을 살렸다. ‘현 1급 정부’는 농촌과 기층을 직접 대면하고 기능이 비교적 완성된 1급 정치기구이다. 그렇기 때문에 농업과 농촌업무 지도에 유리하며, 기층에서 대중에게 봉사하는 데 유리하다. 향(진)은 중국 기층관리조직으로서, 기구설립은 가능한 한 종합적이어야 하며, 인원배치는 반드시 정밀해야 한다. 몇 차례의 개혁은 각 지역의 실제 상황으로부터 출발하여 각각 다르게 진행됐다. 각 지역의 개혁방향·개혁원칙·개혁방침이 총체적으로 일치한다는 전제하에, 지역에 따라 경로·방법을 알맞게 할 수 있도록 했다.

넷째, ‘삼정(三定)’은 개혁실행의 중심고리이다.²¹⁷⁾ 삼정은 부서의 주요 직책, 내부기구, 인원 편제 규정의 약칭이다. 부서의 「삼정 규정」은 법적 효력과 규범성을 갖는 문건으로서, 부서가 기능을 수행하는 데 중요한 근거가 된다. 부서의 ‘삼정’ 규정을 제정·완화하는 것은 조직 기구개혁안의 중요한 내용이자 중심고리이며, 개혁성과를 공고히 하기 위한 불가피한 작업이다.

부서의 ‘삼정’ 규정을 제정하는 일은 각 부서의 기능을 명확하게 하고, 기능의 실행을 감독·평가하여 점진적으로는 정부기능을 법정

217) 张文显, “改革开放新时期的中国法治建设,” 『社会科学战线』, 제9기 (2008), pp. 1~13.

화할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 중앙정부는 행정관리체제와 기구개혁 심화에 관한 원칙적 요구를 각 부서의 삼정 규정에 구체화해야 한다. 그리고 기구개혁안의 임무와 요구는 모두 부서 삼정 규정의 제정을 통해 세분화하여 실천해야 한다.

1982년의 개혁을 제외하면, 이후의 개혁은 모두 삼정 규정을 개혁의 중심고리로 삼고 있다. 1988년 기구개혁에서 처음으로 기능·기구·편제를 정하는 삼정 작업이 시행됐다. 3개월 동안 국무원 51개 부서·위원회, 직속기구, 사무기구와 19개 부서를 관리하는 국가국(国家局)의 삼정 방안이 심의·비준되었고, 국무원 판공청을 통해 전달되었다. 1998년 국무원 기구개혁으로 삼정 방안이 삼정 규정으로 바뀌면서 효력은 한층 더 강화됐다.

다섯째, 관련 정책을 제정한다. 행정관리 개혁은 전체적인 체제개혁이기 때문에 각 분야의 이익을 잘 조절하는 것이 중요하다. 그중에 특히 인적자원(인원)을 배치하는 것이 가장 어려운 문제이다. 중국은 이를 순조롭게 진행시키기 위해 6번의 개혁을 통해 관련 정책을 제시하였다.

1982년에는 지도자 간부의 직무종신제(领导干部职务终身制)를 없애고 간부퇴직제도(干部离退休制度)를 시행하여 각 기업, 사업단위, 사회단체에 알맞은 인재들을 배치하였다. 또한 청년 간부를 선발 및 파견하여 전문적인 훈련을 진행하였다.²¹⁸⁾ 예를 들어 1993년에는 간부인사제도(干部人事制度)와 임금제도 개혁을 함께 추진하여 공무원제도와 임금제도 개혁을 동시에 진행하였다. 이를 통해 행정기구 인원을 간소화하여 업무효율을 증진시키고 생산력 향상을 시도해, 많은 규모의 인재가 자신의 능력을 충분히 발휘할 수 있는 단위로 이동할 수 있었다.

218) 任晓, 『中国行政改革』(杭州: 浙江人民出版社, 1998), p. 15.

1998년에는 행정기관의 인원을 반으로 줄이고 직업별 분류, 직무 혼련, 기업 강화 등 방향으로 개혁이 진행되었다. 이어서 중앙의 재정은 100억 위안을 투입하여 시, 현, 향급 행정기구 개혁을 진행하고, 적재적소에 인재를 배치하는 데 사용하였다. 덩샤오핑 행정이론과 개혁이론의 핵심은 정부의 기능전환, 권력 분산, 정부와 기업의 분리(정경분리), 간결한 기구와 인원 등의 조치를 통해 행정관리 체제개혁을 진행하는 것이다. 이를 통해 최종적으로는 중국 사회주의 생산력에 걸맞은 새로운 행정체제를 만드는 것이 중요하다.²¹⁹⁾

이외, 여러 번 진행된 행정기구 개혁은 이전 개혁의 성과와 경험을 바탕으로 진행되었으며, 새로운 환경변화에 따라 점차 개선되었다. 여러 차례의 개혁을 통해 경제사회 발전의 요구에 알맞은 행정관리 체제가 마련되었고, 정부기구가 개선되고 최적화되었다. 공무원제도가 개선되었으며 과학적이고 민주적인 정책결정이 진행되고, 법치행정에도 성과를 보여 경제사회 발전을 위한 행정체제가 마련되었다. 전체적으로 볼 때, 첫째, 당과 행정기구 및 국가체제가 활기를 띠게 되었다. 둘째, 효율성 향상에 기여하였다. 셋째, 인민과 각 단위 기층의 적극성을 충분히 동원하게 되었다.²²⁰⁾

종합하면 중국 행정개혁의 성과를 대략적으로 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 사회주의 시장경제 시스템에 맞는 행정관리체제를 건설하였다. 둘째, 정부구조가 최적화되었다. 셋째, 정부 관리방식이 새로워졌다. 넷째, 법치정부 건설에 성과를 보였다. 종합하자면, 개혁개방 이후 중국은 “정부기구를 간소화하고 권한을 하부기관에 이양한다(简政放权)”는 원칙에 기반한 행정개혁, 정부기능 변화, 공

219) 中国行政管理学会 편, 『新中国行政管理简史(1949~2000)』(北京: 人民出版社, 2002), pp. 348~383.

220) 邓小平, “没有安定的政治环境什么事都干不成(1987),” 中共中央文献编辑委员会 엮음, 『邓小平文选: 第三卷』(北京: 人民出版社, 1993), pp. 240~241.

공서비스 강화, 행정심사제도를 중심으로 하는 행정개혁을 진행하였다.²²¹⁾ 여러 번의 행정개혁은 경제성장과 사회 안정이라는 두 가지 목표 실현에 긍정적인 작용을 하였다고 할 수 있다.

(2) 계획경제의 축소와 행정개혁: 정치와 경제의 분리

개혁개방 이후, 중국의 계획경제 규모는 지속적으로 축소되어 이전의 행정체제는 더 이상 국가경제와 사회 발전의 수요를 만족시키기 힘들어졌다. 이에 행정기구 개혁과 정부기구 변화는 피할 수 없는 과제가 된다. 정부기구 변화에 대해서 중국공산당은 사상과 이론을 마련해두었는데, 그중 계획경제 규모의 축소가 행정개혁에 가져올 영향을 고려해야 했다.

계획경제 체제 내에서는 정부가 시장 기제를 이끌고, 기업에 권한을 양도하고 일정 이윤을 양도하는 방식(放权让利, 방권양리) 및 이중가격제(价格双轨制)를 도입하였다. 계획경제체제 밖에서는 정부가 계획적으로 자원을 배치하는 동시에, 이에 상응하는 제도적 안배를 통해 비공유경제의 성장을 촉진하였다.

개혁은 다음 두 가지 시기로 나누어 진행되었다. 첫 번째 시기는 1978년 중국공산당 11기 3중전회 이후부터 1992년 14차 당 대회 이전까지이다. 이 시기에는 중국의 계획경제 규모가 축소되기 시작하고 중국은 과도기를 거치게 된다. 이 때문에 시장의 안정적인 발전을 위하여 중국의 행정개혁은 다음과 같은 특징을 보인다. 즉, 정부의 역할을 줄이고 정부 권한을 기업이나 하부에 일부 양도하는 방식으로 진행된다.

새로운 경제체제를 모색하는 개혁개방 초기에 정부기능 변화는

221) 周光辉, “构建人民满意的政府: 40年中国行政改革的方向,” 『社会科学战线』, 제276권 6호 (2018), p. 10.

‘放(권한을 이양한다)’ 한 글자로 표현될 수 있다. 농촌의 ‘가구 단위 책임생산제(包产到户)’가 자리를 잡으면서 정부는 최종적으로 가구 공동 책임생산제를 안착시켰다.

하지만, 도시개혁은 더디게 진행되어 여전히 정부가 간여하는 부분이 많았고, 많은 문제점이 발견되었다. 덩샤오핑은 이에 대해 “각급 지도자 기관은 관리하지 말아야 할 부분, 관리하기 힘든 부분을 관리하고 있다. 이러한 일은 일정한 규칙을 정해야 하는데, 그것은 하부에 권력을 이양하는 것이다. 기업, 사업, 사회단체에 권력을 이양하여 이들로 하여금 민주집중제도에 근거해 일을 처리하게 하면 편리하다. 하지만, 이를 당 지도부 기구가 전부 관리하려고 하면 힘들어진다”라고 말했다.²²²⁾

1984년 중국공산당 12기 3중전회 이후, 중국 경제체제 개혁의 중심은 도시로 이동하였다. 이에 발맞추어 정부의 관련 기능전환 속도 역시 빨라졌다. 이는 다음 두 가지 방면에서 나타난다.

첫째, ‘기업의 활력(活力) 제고’를 경제체제 개혁의 중심으로 하여 기업의 자주권을 신장시키며 그 형식은 도급제로 한다. 정부는 정경분리 원칙에 입각하여 ‘정부가 시장을 제어하고 시장이 기업을 이끈다’는 간접관리 방식으로 개혁을 진행한다.

둘째, ‘신중하게 일을 처리한다(摸着石头过河)’는 원칙에 따라 정부는 점진적으로 전면적인 통제에서 벗어나, 시장조절을 통해 부분 계획 관리를 대체하도록 한다. 가장 전형적인 방법으로는 ‘이중가격제’를 들 수 있다. 이중가격제가 비록 이후 많은 비난을 받게 되지만,²²³⁾ 개혁의 전체적인 과정에서 긍정적인 작용을 하였다는 사실

222) 中共中央文献编辑委员会 엮음, 『邓小平文选: 第二卷』(北京: 人民出版社, 1994), p. 328.

223) 이중가격제도에 대해 핀란드 경제학자 브워지미에시브루스(Wlodzimirz Brus)는 “유용한 발명품”이라고 평가하였고, 노벨경제학상 수상자인 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)는 “이중가격제도는 천재적인 해결방안”이라고 평가한 바 있다.

은 부인할 수 없다.

두 번째 시기는 공산당 14차 당 대회 이후인 사회주의 시장경제 체제의 개혁목표가 확립된 이후이다. 이 시기에 중국 계획경제의 규모는 지속적으로 감소하여 정부는 새로운 시장경제 체제에 부합하는 정부기능을 만들게 된다. 즉, 서비스형 정부를 만드는 개혁은 오늘날까지도 진행 중이다. 이 시기에 정부기능 전환의 주요 특징은 사회주의 시장경제 발전에 적합한 정부기능을 건설하는 것이라고 할 수 있다.

(3) 중국 이중가격제와 새장경제학(鸟笼经济學)

(가) 이중가격제

이중가격제(double-track price system, 双轨制)는 하나의 상품에 대해 내부에서는 국가가 가격을 제정하고, 외부에서는 시장이 가격을 조정하는 제도를 말한다. 다시 말해 계획과 시장 기제가 나란히 시행되는 제도이다. 이중가격제는 중국이 계획경제체제에서 시장경제 체제로 전환되는 과정에서 나타난 특수한 가격관리제도로서 중국 경제에 긍정적·부정적 영향을 모두 끼쳤다.²²⁴⁾

계획경제체제하에서는 분배체제가 행정 단위별로 결정되며 행정 명령에 의해 각 단계에서 상품의 신청 및 분배 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 조직적으로 상품을 주문하며, 가격은 국가가 통제한다. 결과적으로 기업이 관리할 수 있는 부분은 사라지고 상품은 “수년간 일관된 가격을 유지하며(多年一贯制)” 물자와 자금의 유통은 더더질 수밖에 없다.

이에 1981년부터 국가는 기업이 자체적으로 일부 상품을 판매하

224) 杨宏山, “双轨制政策试验:政策创新的中国经验,” 『中国行政管理』, 제6권 (2013), p. 12.

는 것을 허가하였고, 그 가격 역시 시장이 결정하게 하였다. 이렇게 해서 국가의 계획성 상품은 가격을 통일하고, 기업이 자율적으로 판매하는 상품의 가격은 시장이 결정하는 이중가격제가 만들어졌다.

이중가격제는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 지닌다. 이중가격제는 가격모델 전환을 시행한 과도기적 형식으로, 긴장된 경제 환경 속에서 생산원자재 가격개혁을 시도하였다. 이를 통해 시장 기제가 대규모 국영기업의 생산과 교환 과정에서 운영될 수 있었고 주요 공업생산원료의 생산량을 제고할 수 있었다. 반면 경기가 과열되고 수요와 공급이 불균형하거나 계획된 가격과 시장가격 간 차이가 클 경우, 불법이 횡행하고 공무원 간부가 직권을 이용해 뇌물을 받는 행위가 발생했다. 또한 ‘계획가격의 상품이 시장가격으로 판매되거나, 시장가격의 상품이 계획된 가격으로 판매되는(评转议, 议转平)’ 현상이 나타나 위법자들이 이를 악용하는 사례가 발생했다. 하지만 개혁심화에 따라 이제 이중가격제는 중국 경제에서 거의 사라졌다고 볼 수 있다.

(나) 새장경제(鸟笼经济)

이중가격제 시행과정에서 나타난 많은 문제를 해결하기 위해서 중국 지도자들은 경제발전 규칙을 고안하는데, 그중 천원(陈云)의 ‘새장경제’ 이론이 대표적이다.

천원은 중국 사회주의경제의 창시자로 사회주의 기본경제 제도와 운영체제를 확립하였다. 이를 위해 재정, 금융, 무역, 분배, 국가 기초설비(인프라) 건설 등 각종 경제정책을 제정하고, 생산력을 안정적으로 확보하여 인민의 생활수준을 크게 향상시키는 등 중국 개혁 개방 과정에서 큰 공헌을 하였다.²²⁵⁾

225) 袁宝华, “陈云同志是我国社会主义经济建设的开创者和奠基人之一,” 『当代中国史研究』,

중국공산당 12차 당 대회 전, 황커청(黄克诚)이 천윈에게 밀거래, 탈세 등 경제범죄와 무질서한 프로젝트, 물가상승 등 상황에 대해 보고하면서 새와 새장을 각각 경제 활동과 경제 질서에 비유하여 설명하였다.²²⁶⁾ 천윈은 이후 이 용어를 종종 사용하였고 특히 1982년 12월 2일 제1기 전국인민대표대회 제5차 회의 기간에 자신의 생각을 체계적으로 정리하여 설명하였다.

“만일 새를 경제 활동에 비유하면 새장은 국가계획에 해당한다. 당연히 새장의 크기는 적당해야 하며 경제 활동은 하나의 성, 지역을 넘을 수 있다. 경제 활동은 국가의 지도하에 성, 지역의 범위를 넘을 수 있고, 국제적으로도 확장될 수 있다. 이외, ‘새장’은 항상 조정 가능해야 하며, 예를 들어 5개년 계획 역시 수정할 수 있어야 한다. 하지만, 어쨌든 ‘새장’은 필요하다. 다시 말해 경제 활동과 시장조절은 계획이 허가하는 범위 내에서만 작용할 수 있고, 계획 지도를 벗어나서는 안 된다.”²²⁷⁾

이러한 새장경제 이론은 중국공산당 지도부의 사회주의 노선에 관한 견고한 신념, 시장규칙에 대한 존중의 의지, 정부의 시장에 관한 통제력 등으로 나타났다. 새장경제 이론은 비록 천윈이 말년에 설명하였지만 그가 국가재정경제 관리를 지도한 일생을 살펴볼 때, 그의 시장과 시장경제 관리 이론과 실천은 모두 ‘새장’ 속에서 진행되었다고 할 수 있다.

천윈이 제시한 새장경제 이론 가운데 새장은 4개의 기본원칙·시장규칙 그리고 ‘비례 계획(有计划, 按比例)’을 말한다.²²⁸⁾ 그리고 천

제3기 (2015), p. 4.

226) 华清君, “陈云“鸟·笼”经济治理思想新论,” 『江苏社会科学』 제6기 (2018), p. 123.

227) 陈云, “实现党的十二大制定的战略目标的若干问题,” 中共中央文献编辑委员会 엮음, 『陈云文选: 第三卷』 (北京:人民出版社, 1995), p. 320.

윈이 이 개념을 제시한 주요 원인과 목적은 사회주의 경제 제도의 기초를 유지하기 위한 것이다. 계획과 시장 간의 논쟁은 1980년대 중국이 해결해야 할 가장 중대한 과제였다. 새장경제 개념의 제시는 천윈의 마르크스레닌주의 사회주의 경제건설에 대한 해석에 기반한다. 즉, 사회주의경제는 계획적, 비례적 발전법칙의 이론을 말한다.

새와 새장의 비유는 특정한 시대적 배경을 지닌다. 개혁개방 초기 시장경제 기제가 국가경제건설에 도입되었을 때 중국의 경제는 낙후되어 경제적 기초가 약하고 생산력 수준이 낮은 개발도상국이었다. 이런 상황에서 맹목적으로 기존의 계획경제 시스템을 포기하는 것은 일종의 ‘쇼크요법’과 다르지 않았다.

당시 새장경제 이론은 12차 당 대회 정신 및 국가경제 개혁의 전체 방향과도 적합했다. 당시 중앙 지도자들이 사회주의 본질에 대해 명확하게 설명하지 못하는 상황에서, 오랜 시간 유지되어 온 계획경제체제는 이미 사람들에게 익숙해져 있었다. 이러한 이데올로기적인 문제를 해결하기 위해서라도 새장경제 이론은 온화한 방식으로 기존의 계획경제 시스템을 유지하게 해, 인플레이션이 사회주의 경제 기초를 무너뜨리지 못하게 작용했다.

다른 한편으로는 개혁개방으로 유입된 서방의 자유주의 사조가 유행하였고 이에 천윈은 또다시 새장경제를 통하여 개혁의 정확한 방향을 제시하고 사회주의 경제기초를 유지하고자 하였다.

새장이론은 중국 경제개혁 과정에서 점진적 발전 방식을 내포한다. 중국은 개혁개방 초기 생산력이 낮은 개발도상국으로 계획경제 시기에 해결하지 못한 많은 역사적 문제들을 지니고 있었다. 이런 문제들은 단시간에 해결되는 것이 아니었다. 이러한 상황에서 시장 경제 운영에 필요한 소프트웨어와 하드웨어 건설에는 일정한 시간

228) 华清君, “陈云“鸟·笼”经济治理思想新论,” 『江苏社会科学』 제127기 (2018), p. 6.

이 필요했다. 이런 요소들이 구성되지 않은 상황에서 계획경제 체제의 많은 부분을 포기한다면 경제 질서는 혼란해졌을 것이다.

하물며 시장경제 운용에 필수적인 법률체계, 시장체계, 금융체계, 자본운영 체계, 사회보장제도와 같은 소프트웨어 건설에는 경제 하드웨어 건설보다 더 많은 시간이 소요되기 때문에 개혁개방 초기에 계획경제 체제 규모를 대규모로 감축시켰다면 분명 경제 질서가 크게 훼손되었을 것이다.

그 밖에도 경제체제개혁 방법과 절차·속도 역시 중국의 실정에 맞게 시도되어야 한다. 인구대국인 중국이 개혁개방 초기부터 계획경제의 많은 부분을 포기하였다면 시장경쟁이 심화되어 양극화가 심해지고, 많은 사람이 빈곤층이 되었을 것이다. 특히 생산력이 높지 못하고 사회보장제도가 확립되지 않은 국가의 경우, 빈곤은 해결하기 힘든 문제 중 하나이다. 또한 빈곤문제는 향후 정치적인 위기로도 종종 변화한다.

이 때문에 새장경제 이론에서 천윈은 국가전체계획의 지도하에 계획적이고 점진적으로 개혁을 진행하고 계획과 시장을 결합하라는 것을 권고하였다. 이를 통해 ‘돌을 더듬으면서 신중하게 강을 건널 수 있다(摸着石头过河)’와 같이 국민경제가 균형적인 계획 발전을 통해 경제개혁이 순조롭게 진행될 수 있었다.

이와 동시에, 새장경제는 중국경제체제 개혁의 산물로 개혁개방 과정에서 나타난 많은 문제를 해결하는 데 지도적인 역할을 한다. 중국 경제체제 개혁은 이미 계획경제에서 시장경제로 넘어가는 과도기를 지났으며, 국가가 경제를 관리하는 역할도 많이 변화하였다.

하지만, 그렇다고 사회주의 시장경제에서 계획이 필요 없어졌다고 할 수는 없다. 비록 시장경제 운용에 필요한 기본 틀을 건설하였다고 하지만, 전체적으로 봤을 때 시장 기제가 완성된 것은 아니기

에 경제위기에 대응하는 능력이 부족한 상황이다.

그래서 여전히 새장을 이용하여 시장경제 시스템의 일부 결함을 보완하고 언제 발생할지 모를 경제위기에 대비해야 한다. 만일 개혁 개방 과정에서 경제 질서 혼란, 인플레이션, 중복 건설, 경기 과열 등의 문제가 발생하면, 국가는 경제구조를 조절하고 거시적인 조절 정책을 통해 이를 해결해야 한다.

여기에는 정치, 경제, 법률, 행정적 수단이 포함되며 이는 천원이 비유한 '새장'과 같다고 할 수 있다. 이외, 시장경제는 법치 경제로서 법률·법규·각종 규정이 필수적이다. 또한 각종 중개기구, 감독 기제가 있어야 시장 기제가 제대로 작동될 수 있다. 이러한 경제 소프트웨어(software)도 일종의 '새장'이라고 할 수 있다. 시장경제의 '새'는 반드시 각종 법률 법규를 의미하는 '새장' 안에서 활동해야 하며, 새장을 벗어날 경우, 경제 질서에는 이상 증상이 발생할 것이다. 예를 들어 탈세, 위조, 밀매, 사기, 뇌물, 국유자산의 유실과 같은 현상들은 '새'가 '새장'을 떠났을 때 나타나게 되는 결과이다.

그 밖에도, 시장경제에서 한 국가와 지역은 중요한 항목에 대해서 우선적인 고려를 해야 한다. 예를 들어, 경제발전의 병목현상을 적시에 해결해야 하고, 과학·교육·보건 등 사회공익 사업을 정책적으로 지원해야 하며, 농업 등 취약 산업을 보조하고 경제 과열 및 인플레이션을 통제해야 한다. 이러한 문제들은 모두 국가가 계획하고 거시적인 조절 정책을 통해 해결할 수 있다.

특히 세계경제 글로벌화로 해외 경제위기가 중국 경제에도 쉽게 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 1999년 아시아 금융위기와 2008년 글로벌 금융위기는 모두 중국의 금융질서와 경제발전엔 충격을 줄 수 있기 때문에, 새장이라는 계획을 통해 부정적 영향을 예방하고 국내 산업에 미칠 영향도 줄일 수 있다. 새장은 시장경제가 발달한

선진국에서도 거시조절정책으로 시행되고 있다.

반면, 천원의 새장경제 이론에도 한계점은 있다. 특정한 역사적 배경에서 고안된 새장경제 이론은 당시의 문화, 사상 관념 등의 영향을 받았다. 또한, 새장경제 이론은 과학적 사회주의 이론이 완전히 자리 잡지 않은 상황에서 고안되어 계획경제 사상의 색채가 많이 남아있다.

비록 천원은 시장경제 제도를 잘 파악하고 있었지만, 전통적인 계획경제 사상에서 완전히 벗어난 것이라고 보기는 힘들다. 그리고 새장경제 이론은 시장경제 제도에서 발생할 수 있는 일시적인 문제들에 대해 지나치게 우려한다. 새장경제 이론은 여전히 계획을 중시하며 국가 계획의 지도하의 시장 조절을 진행한다.

천원의 뜻을 잘 이해한다면 더할 나위 없이 좋겠지만, 만일 잘못 이해한다면 시장경제 발전을 제한하게 될 가능성이 존재한다. 그리고 새장을 핑계로 인위적으로 경제에 관여하는 현상이 발생하게 된다.

하지만, 전체적으로 볼 때, 새장경제 이론은 계획과 시장의 관계를 이해하는데 도움을 주었고, 중국 경제체제 개혁이 순조롭게 진행되도록 하는 데 큰 도움을 주었기에 그 역사적 작용을 낮게 평가할 수는 없다. 천원의 새장경제 이론은 사람들이 중국 개혁개방의 역사적 과정을 잘 이해할 수 있게 하였고, 현재 우리가 직면한 글로벌 금융위기 문제를 해결하는 데에도 참고할 만한 식견을 제공한다.

(4) 중국 거시경제 관리 조직 개편과 강화

(가) 국가발전개혁위원회(中国国家发展改革委员会): 경제발전 선도기구 역할

중국국가발전개혁위원회(中华人民共和国国家发展和改革委员会: 国家发改委, 이하 국가발개위)는 줄곧 중국 경제발전에서 거시적 경제관리 업무를 담당해왔다. 국가발개위의 전신은 1952년 성립된 ‘국

가계획위원회(国家计划委员会)'로, 중국 정부의 종합경제 관리기능을 담당해왔다. 중국의 경제가 계획경제체제에서 사회주의 시장경제 체제로 전환되면서 국가계획위원회의 기능도 변화했다.

1998년 주룽지 총리의 임기 기간에, 국가계획위원회는 '국가발전 계획위원회(国家发展计划委员会)'로 명칭을 변경하였고, 아울러, 주요 기능도 국민경제의 전체를 관리하는 것으로 발전전략을 제정하고 거시적 경제 관리에 집중하였다. 아울러 미시적 경제 활동에 대한 간섭을 줄이고 공평한 경쟁적 시장환경 조성을 위해 노력하고, 복잡한 행정적 심사수속을 간소화했다.

2003년 원자바오(温家宝) 총리 임기 기간에 또 한 번 기구개혁을 단행해 국가경제무역위원회(国家经贸委)의 일부 기능과 국무원경제 체제개혁관공실(国务院经济体制改革办公室)을 병합하고, 명칭을 '국가발전과 개혁위원회(国家发展和改革委员会)'로 바꾸었다.

'계획(计划)'이라는 두 글자가 이때부터 중국 정부의 각 부문에서 완전히 사라지게 되었다. 2008년 국가발개위 기능은 다시 조정됐다. 중앙은 공업업무 관리부문에서의 기능과 국가담배전매국(国家烟草专卖局)의 관리기능을 새로 조직된 국가공업과정보화부(国家工业和信息化部)에 나누어 편입하였다. 이와 동시에 새로 편성된 국가에너지국(国家能源局)은 국가발개위가 관리하게 된다. 2013년 기구개혁은 국가인구와계획생육위원회(国家人口和计划生育委员会)의 인구발전전략, 인구정책 설계기능을 국가발개위에 편입시킨다. 이후, 대규모의 기구개편은 없었다.

국무원에 조직된 부서의 서열 가운데, 국가발개위가 줄곧 독자적인 지위를 유지해왔다. 그 기구의 권한범위가 넓어서 '작은 국무원(小国务院)'이라는 명칭을 얻기도 하였다.²²⁹⁾ 국가발개위 내부에는

229) 李紫宸, "新一轮新起点: 机构改革这些年--国家发改委的历史沿革," 经济观察网,

공업, 교통, 에너지, 취업 등 국민경제의 모든 영역이 포함되고 직책 범위도 국민경제 계획, 산업 및 투자정책, 체제개혁, 가격 등이 포함되며, 재정과 화폐정책 제정에도 참여한다.

현재 국가발개위는 주로 국무원의 종합협력부서로, 교통운수부(交通运输部), 환경보호부(环保部), 위생부(卫生部) 등 많은 부서가 국가발개위와 대응하거나 협조한다. 국가발개위와 재정부(财政部), 중국인민은행(中国人民银行)은 함께 거시경제를 관리하지만, 주로 국가발개위가 재정, 신용대출, 물자 배분 등 영역에서 전체적인 균형을 잡는 역할을 하고 있다.

(나) 중앙은행과 국책은행의 분리와 재정부의 거시경제 조절 역할 강화

중국인민은행(中国人民银行)은 인민은행(人民銀行), 런항(人行), 중앙은행(央行)의 약칭으로 불린다. 중국인민은행은 중화인민공화국의 중앙은행이며, 국무원의 부서이기도 하다. 주요 직책은 금융업 개혁과 발전 전략계획을 세우고, 화폐정책과 환율정책을 제정·집행하는 업무를 담당한다.

중국인민은행은 세계에서 보유자산이 가장 큰 중앙은행으로 중국 거시적 경제관리의 핵심 주체라고 할 수 있다. 중국인민은행의 전신은 중국공산당이 1931년 세운 중화소비에트공화국국가은행(中华苏维埃共和国国家银行)이다. 1948년 12월 1일 중화인민공화국이 수립되기 전, 중국인민은행은 허베이성(河北省) 스좌장(石家庄)에서 화베이은행(华北银行)을 기반으로 베이하이은행(北海银行), 시베이농민은행(西北农民银行)이 합병되어 설립되었고, 인민폐를 발행했다.

1978년 이전 중국인민은행은 중앙은행과 상업은행의 기능을 모두 수행했다. 중국이 개혁개방을 결정하고, 1979년 이후 중국농업은행

(中国农业银行), 중국은행(中国银行) 등이 설립되었다. 1983년 9월 중국 국무원은 중국인민은행을 전문적으로 국가중앙은행의 기능만을 유지하게 하고, 따로 중국공상은행(中国工商银行)을 설립하여 공상신용대출 및 저축업무를 담당하게 했다.

1995년 3월 18일 중화인민공화국 제8기 전국인민대표대회 제3차 회의에서는 「중화인민공화국 중국인민은행법(中华人民共和国中国人民银行法)」을 통과시켜 법률 형식으로 중국인민은행의 중앙은행으로서의 지위를 확립하였다. 2005년 8월 10일, 중국인민은행은 상하이에 총본부를 설립한다.

재정부 역시 중국의 중요한 거시적 경제조절 부서로서, 중화인민공화국 재정부는 중화인민공화국 국무원에서 재정업무를 담당하는 부서이다. 중화인민공화국 재정부의 전신은 1949년 10월 1일 설립된 중앙인민정부재정부(中央人民政府财政部)이다.

1954년 9월 제1기 전국인민대표대회 제1차 회의가 베이징에서 개최되고, 회의에서는 「중화인민공화국헌법(中华人民共和国宪法)」과 「중화인민공화국국무원조직법(中华人民共和国国务院组织法)」이 통과되었다. 회의에서 통과된 「중앙과 지방정부기관 설립, 조정 관련 사항에 관한 통지(关于设立、调整中央和地方国家机关及有关事项的通知)」를 기반으로 중화인민공화국 국무원이 성립되면서 중앙인민정부 재정부는 사라졌다.

국무원은 「국무원조직법(国务院组织法)」 규정에 근거해, 기존의 ‘중앙인민정부재정부’는 ‘중화인민공화국재정부’로 개명하고, 관련 업무를 담당하게 하였다. 1994년 국무원판공청(国务院办公厅)은 통지를 발표해, 재정부의 각 성급 행정구, 단독 경제계획 시행도시에 재정 감찰 특별관리직 사무소 파견을 허가한다.

2018년 3월 17일 제13기 전국인민대표대회 제1차회의는 「제13기

전국인민대표대회 제1차회의의 국무원기구개편방안에 관한 결정(第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的決定)을 통과시키고, 「国务院机构改革方案(국무원기구개혁안)」을 승인한다.

이에 따라, “전국사회보장 기금이사회(全国社会保障基金理事会)’의 종속적 지위를 조정하게 된다. 전국사회보장기금이사회는 국무원에서 관리하던 것에서 재정부 관리로 바뀌고 기금투자운용기구로 그 행정등급을 명시한다.”²³⁰⁾

2019년 4월 23일, 중앙기구편제위원회사무실(中央机构编制委员会办公室)은 「재정부 파견기구설치 사항에 대한 중앙의 편제에 관한 통지(中央编办关于财政部派出机构设置有关事项的通知, 중앙기구편제위원회사무실(2019) 33호)」를 배포한다. 재정부는 이를 근거로 각 지역 재정감찰 특별관리직 사무소의 명칭을 재정부 각 지역 감찰국(财政部各地监管局)으로 변경한다.

2020년 8월 31일, 국가발전개혁위원회(国家发展改革委)는 「상업연합회와 행정기구 간 정경유착 개혁실시에 관한 의견(关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见, 국가발전개혁위원회(2019) 1063호)」, 「전국상인연합회와 행정기구 간 정경유착 개혁작업의 전면시행에 관한 통지(关于做好全面推开全国性行业协会商会与行政机关脱钩改革工作的通知(2019) 2호)」를 발표한다. 이를 근거로 원래 재정부가 주관하던 중국 국채협회(中国国债协会) 등 2개 협회(상인연합회)가 재정부와 분리되어 법적으로 직접 등록하고 독립적으로 운영하게 되었다.

230) “《国务院机构改革方案》全文,” 『中国环境报』, 2018.3.29., <https://www.cenews.com.cn/syyw/201803/t20180319_868499.html> (검색일: 2021.9.30.).

(5) 분세제 개혁과 중앙정부 능력의 강화

개혁개방 초기 지방정부의 적극성을 동원하기 위해 중국은 지방재정의 전면 청부제(財政大包干) 정책을 실시하여, 지방정부 재정은 대부분 지방건설에 사용되고 중앙정부로 상납하는 비용은 매우 적었다. 이러한 정책은 연해(沿海)지역의 급속한 경제발전으로 이어졌다. 하지만, 다음과 같은 부정적인 상황도 발생했다.

첫째, 재정수익의 대부분이 지방에서 사용되어 중앙의 재정적자가 심화되었고, 국가 차원의 경제 현대화 작업에 불리하게 작용하였다. 둘째, 이러한 정책은 지역 간 격차를 확대시켜 연해지역은 경제적으로 더 부유해지고, 서부지역은 빈곤한 상태에서 벗어나기가 어려워졌다. 중앙은 재정적자로 교부세 지출(transfer expenditure)을 충당하기 힘들어 지역 간 격차는 점점 더 커졌고, 이는 국가 전체 발전과 안정에도 불리하게 작용하였다.

1980년대 말부터 1990년대까지, 중국 중앙재정은 심각한 재정적자 위기에 직면하였다. 재정수익이 GDP에서 차지하는 비율과 중앙재정수익이 전체 재정수익에서 차지하는 비율도 급속히 낮아졌다. 중앙정부는 전에 없던 ‘약한(弱) 정부’의 상황에 놓이게 된다.

이러한 상황에 직면한 중국공산당 중앙과 국무원은 큰 결심을 하고 1994년 분세제 개혁을 단행하게 된다. 1994년 중국이 분세제 개혁을 실시한 이후, 시장경제 체제하에서 중앙과 지방의 재정분배 제도가 기본적으로 완성되었다. 분세제가 지난 10여 년간 지속되면서 여러 긍정적인 작용을 하였고, 특히 국가의 역량을 강화하는데 큰 영향을 주었다.

중국이 1994년 세제를 개혁한 것은 중국의 재정체계가 계획경제에서 시장경제로 변화하는 데 실질적으로 한 걸음 내디뎠다는 것을 의미한다.²³¹⁾

분세제 개혁은 지방의 재정과 세무청부제로 인한 문제점들을 줄였고 중앙의 재정수익이 빠르게 늘어나 1994년 중앙의 재정수익이 203.5% 증가하는 기록을 세웠다. 1993년부터 2012년까지 전국의 공공재정 수익이 4349억 위안에서 5조 6,175.23위안까지 늘어나 26.96배나 증가했다. 연평균으로 계산하면 19.02% 증가한 규모이다. 중국의 재정수익이 GNP에서 차지하는 비율은 1993년의 12.30%에서 2012년 22.58%까지 증가했다.²³²⁾

또한 정부의 재정수익 확대는 중앙정부가 늘어난 재정수익을 기반으로 거시경제관리 능력을 강화는 데에도 도움을 주었다.²³³⁾ 정부는 재정수익의 확보를 통해 사회기반(인프라) 시설 건설자금을 확보할 수 있게 되었고, 1998년부터는 그간 횡행하던 군대, 경찰, 당 정기관 내 사업을 금지하기로 한다.²³⁴⁾

1994년 시행된 분세제 개혁은 각 지방정부의 재정확보를 위한 경쟁으로 이어졌다. 동시에 분세제 개혁은 정치 주기가 지방정부의 재정지출에 미치는 확장적 영향도 약화시켰다.²³⁵⁾ 이외에도 분세제 개혁은 지방교부세제도(转移性支出, transfer expenditure)를 확립하여 지방 간 현저한 재정격차 문제를 해결하였다.²³⁶⁾ 또한 분세제 개혁은 내자기업의 세제를 통일하여 기업 간 공정한 경쟁 환경을 조성하였다.

231) 曹敏·刘恩华·牟进洲, “我国现行分税制的主要缺陷及其完善,” 『上海经济研究』, 제11기 (2006), pp. 33~37.

232) 彭健, “分税制财政体制改革20年: 回顾与思考,” 『财经问题研究』, 제5기 (2014), pp. 71~78.

233) 朱俊福, “分税制改革20年的成就、问题、未来取向,” 『税务研究』, 제10기 (2014), pp. 12~15.

234) 中共中央文献研究室, 『中国: 1978-2008』 (北京: 中央文献出版社, 2009).

235) 蒋伏心·林江, “晋升锦标赛, 财政周期性与经济波动——中国改革开放以来的经验,” 『财贸经济』, 제7기 (2010), pp. 44~50.

236) 彭健, “分税制财政体制改革20年: 回顾与思考,” pp. 71~78.

나. 중국의 산업정책

중국은 건국 초기부터 산업정책을 우선으로 하는 경제정책을 진행하였지만, 정식으로 실시된 것은 1989년 「현재 산업정책요점에 관한 제정(关于当前产业政策要点的歧定)」이 공포된 이후이다. 특히 1990년대 이후, 중국의 산업정책 실시가 확대되었다. 산업정책은 분명한 역사적 단계성이 있어서, 서로 다른 시기, 서로 다른 환경에서 산업정책의 내용, 범위 및 정부의 간여 방식이 모두 다르다.²³⁷⁾ 중국은 제도적 기반이 튼튼하지 않은 상황에서 발전하여 왔지만, 이제는 시장경제 규모가 확대되면서 보다 강력한 제도를 필요로 하게 되었다.

(1) 제1단계(1978~1989년): 농업, 경공업, 중공업 간 산업정책의 불균형 문제 해결

첫째, ‘제6차5개년 계획(六五)’ 시기의 산업정책은 다음과 같다. 건국 후 30년간 중공업 우선의 산업정책으로 중국은 비교적 완성된 공업체계를 갖추게 되었다. 하지만, 동시에 농업과 경공업, 중공업 간 불균형이 심화되었다. 개혁개방 전 중국 경제는 상품의 결핍, 특히 소비물품이 많이 부족하여 결핍경제의 특징을 보였다. 국민경제의 각 부문 간 비율균형이 맞지 않고, 산업구조 불균형도 심각했다. 첫째, 농업이 공업에 비해 많이 낙후하여 노동생산력이 낮고, 농산품이 국민경제발전의 요구를 만족시키기 못했다. 국민의 의식주가 해결되지 못하는 상황에까지 도달했다. 둘째, 경공업이 낙후되어 생산성이 떨어져 시장 공급이 원활하지 못해 국민 생활도 어려워졌다. 셋째, 에너지, 전력, 연료, 동력 및 교통운수업은 발전이 낙후되어

237) 马晓河·赵淑芳, “中国改革开放30年来产业结构转换, 政策演进及其评价,” 『改革』, 제6기 (2008), p. 10.

빠른 경제발전의 ‘병목’ 산업이 되었다.

1978년 국가가 「중공공산당 중앙의 공업발전의 몇 가지 문제에 관한 결정(中共中央关于加快工业发展若干问题的决定)」을 공포하였다. 주요 내용은 농업, 경공업, 중공업 간 불균형 문제를 해결하는 것이다. 국민경제의 전체적인 불균형 심화문제를 해결하기 위해 1979년부터 ‘조정, 개혁, 정돈, 향상(调整, 改革, 整顿, 提高)’이라는 8글자의 지도하에, 3년간 국민경제 조정과정을 거쳤다. 정책의 주요 내용은 농업과 경공업, 중공업 간 불균형을 해소하는 것이다. 에너지 교통 등 기초시설의 건설을 강화하고 에너지 공업과 기타 공업 간 비율을 조정한다. 8자 방침에 따라 이 시기의 농업, 경공업, 교통 운수업, 에너지 등 부문에 일련의 보조적인 정책을 시행하여 발전을 촉진하였다. 이 3년의 과정을 통해 국민경제의 전면적인 조정에 큰 성과를 보았다. 이러한 기초 위에 ‘6차5개년 계획’은 “조정, 개혁, 정돈, 향상의 방침을 지속적으로 관철한다(继续贯彻执行调整改革, 整顿, 提高的方针)”라고 발표하여 경제발전을 방해하던 각종 문제들을 해결하였다.²³⁸⁾

둘째, ‘7차5개년 계획(七五)’ 시기의 산업정책은 다음과 같다. ‘6차5개년 계획’ 시기의 조정과 정돈을 거쳐 중공산업 구조는 많이 개선되었지만, 가공공업과 농업 간 발전 불균형 문제, 가공공업과 기초산업, 기초시설 발전 간 불균형 문제가 발생하였다. 지역 산업구조의 동일구조화 등 새로운 문제들이 발생하였다. 기초시설, 원재료 공업이 가공공업의 발전 속도를 따라잡지 못해, 수요와 공급의 모순이 발생하기 시작했다. 게다가 농업부산물의 공급 역시 성, 향 주민의 구매력을 따라가지 못했고 통화 인플레이션도 심화되었다. 1984

238) 姚依林, “1980年政府工作报告,” 中华人民共和国外交部驻香港特别行政区特派员公署, 1980, 8, 30., <<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cohk/chn/topic/zggk/qgbg/t55719.htm>> (검색일: 2021.12.16.).

년 말, 대출금이 급증하고 전국공업발전 속도가 16.3%를 기록하고 고정자산투자는 28.2% 증가했다. 1985년까지 주민소비물 물가 지수가 1984년의 102.7%에서 109.3%까지 늘어나면서 중국은 새로운 조정단계에 진입하게 된다.²³⁹⁾

‘7차 5개년 계획’은 처음으로 산업구조를 합리적으로 조정하라고 제시하였고, 동시에 산업구조의 조정이 반드시 소비 수급의 구조와 변화의 방향에 따라 진행되어 한다고 제시했다.²⁴⁰⁾ ‘7차5개년 계획’ 기간에 ‘산업정책(产业政策)’이라는 단어가 처음 공식적으로 중국 정부의 문건에 제시되었다.

경공업정책의 출현을 제외하면, ‘7차5개년 계획’은 기본적으로 ‘6차 5개년 계획’의 정책방향을 지속하여, 농업, 교통 운수, 우편통신, 에너지 원자재 등 부문에 보조적인 정책을 취하였다.²⁴¹⁾ 1980년대 중후반부터 가전제품을 포함한 경공업과 방직업이 대규모로 중복 건설되면서, 경공업 정책에도 변화가 생겼다.

즉, 계획목표와 목록관리 방법을 취하였다. 이외, 국가는 첨단기술 산업의 발전을 장려하고 “지식집약형, 기술집약형 상품을 중점적으로 발전시킨다”, “계획적으로 신흥 산업의 형성과 발전을 촉진한다”, “첨단기술을 운용하여 전통산업을 개조한다”, 또한 3차 산업의 발전과 3차 산업이 국민총생산에서 차지하는 비율을 1985년 21.39%에서 1990년까지 25.5%로 늘린다는 목표를 제시하였다.²⁴²⁾ ‘7차5개년 계획’ 기간, 중국에서는 산업정책이 구체적으로 운용되고 실시되

239) 马晓河·赵淑芳, “中国改革开放30年来产业结构转换、政策演进及其评价,” p. 11.

240) 赵紫阳, “关于第七个五年计划的报告(1986年),” 1986.3.25., <http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_1763.htm> (검색일: 2021.6.6.).

241) 위의 글.

242) “中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(摘要),” 『中华人民共和国国务院公报』, 1986년 제11호, 1986.5.10., <<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1986/gwyb198611.pdf>>.

었다. 운용가격, 재정수익, 신용대출 등 경제 지렛대를 이용한 간여와 조정정책을 강조하여 경제에 대한 간접 통제 방식이 증가하고 직접적인 통제는 줄어들었다고 할 수 있다.

이 단계에서 중앙의 경공업에 대한 정책이 한쪽 방향으로 치우쳐, 공개적으로 경공업 발전을 격려하는 정책과 조치들이 나타났다. 아울러 무역과 외자정책을 통하여 경공업 발전을 지원하기도 하였다. 이러한 정책과 조치들은 과거 경공업 발전을 억압한 산업정책 조정으로 이어져 경공업 발전의 잠재력을 더욱 높였다.

그중에서 경공업과 방직업의 ‘6가지 우선(六优先)’ 보조 정책이 경공업 구조에 뚜렷한 영향을 주었다. 1978년부터 경공업 생산액이 전체 산업생산액에서 차지하는 비중이 계속 증가하여 1990년에는 50%에 근접하였고, 중공업과 거의 같은 규모를 차지했다.²⁴³⁾ 1990년대 초, 중국의 경공업 상품은 기본적으로 판매자 시장에서 구매자 시장으로 전환되었다고 할 수 있다. 경공업이 이렇게 빠르게 발전한 데에는 산업정책의 역할도 중요하였지만, 자원배분에 있어서 시장 기제를 운용한 것도 한몫했다고 할 수 있다.

1980년대 경공업 우선 발전전략은 산업구조를 전통적인 ‘중공업을 중시하고 경공업을 경시한다(重重·轻轻)’에서 ‘경량화(轻型化)’로 바꾸었다. 한편으로 경공업과 방직업의 초고속 성장으로 농산품과 부업생산품의 수급이 급속하게 늘어났다. 농업이 지나치게 커진 경공업 발전 규모를 따라가지 못했다. 기초산업, 기초시설 및 가공공업 간 비중도 불균형해져 가공업 가격이 지속적으로 상승했다.

가공공업의 초고속 성장은 기초공업이 감당할 수 있는 범위를 넘어서, 에너지, 교통, 기본원자재 공급부족의 모순이 생겨나게 된다. 통계에 따르면 전국에서 전기부족으로 사용되지 못하는 생산력이

243) 马晓河·赵淑芳, “中国改革开放30年来产业结构转换、政策演进及其评价,” p. 11.

25%에 달했고, 철도 수송량은 여객운수 수요의 60~70%밖에 만족시키지 못했다. 도로수운, 항공 등 운수능력 발전도 낙후되었으며, 우편통신설비 부족, 기술낙후로 생산과 건설의 수요를 만족시키기 어려웠다.²⁴⁴⁾

(2) 제2단계 (1989년~20세기 말): 산업구조정책의 제정과 운용의 명확한 탐색²⁴⁵⁾

10년여 년간의 발전을 거쳐 중국의 농업, 경공업은 빠른 발전을 이룩하였고, 기초산업의 경제성장에 대한 제약 역시 완화되었다. 하지만, 완전히 해결된 것은 아니었다. 1990년대 말 중국경제는 고속 성장의 시대에 접어들었다. 국내 판매자 시장이 구매자 시장으로 변화되었고, 시장 기제도 점차적으로 건설되었다. 경제체제 변화에 대응하여 중국산업구조의 낙후한 상황을 변화시키고, 자원의 우선적 배치를 실현하기 위해 중앙은 경제성장방식을 조방형에서 집약형으로 전환시키는 과정에서 산업구조 고도화 전략을 사용하였다.

1989년 국가는 처음으로 산업정책을 명확히 한 정책 문건을 공포하는데, 「국무원 당대 산업정책 요점에 관한 결정(国务院关于当前产业政策要点的决定)」은 국가 주요 산업발전방향과 목표에 대해 기본적인 요구사항을 명시하였다. 또한 1990년대 말 정부가 지원, 제한, 금지할 산업과 상품을 제시하였다. 정책의 실현을 위해 투자 우선 순서표와 차별적인 세율, 이율을 제정하였다. 실시 과정 중에는 종합부문을 포함하여, 전문부문, 그리고 성급 계획부문 산업정책 업무기구 간의 네트워크가 기본적으로 설립되었다.²⁴⁶⁾

244) 厦锦文, “中日两国不平衡发展的产业政策比较研究,” 『现代日本经济』, 제2기 (2007) p. 26.

245) 马晓河·赵淑芳, “中国改革开放30年来产业结构转换、政策演进及其评价,” p. 12.

246) “国务院关于当前产业政策要点的决定,” 『中华人民共和国国务院公报』, 1989년 제5호, 1989.4.10., pp. 163~187, <<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1989/gwyb198905>.

7차5개년 계획 기간에 장기간 형성되어왔던 불합리한 산업구조를 근본적으로 변화시킬 수는 없었기 때문에, 「8차5개년」 계획 강령(「八五」计划纲要)에서 산업구조 문제를 더욱 중시하여 1990년대 국민경제 및 사회 발전의 주요 임무를 제시하게 된다.²⁴⁷⁾ 즉, 국민경제 현대화의 요구와 주민소비구조 변화에 발맞추어 적극적으로 산업구조를 조정하여, 농업, 기초공업, 기초시설 강화에 힘쓰고, 전자공업을 중시하며, 건축업과 3차 산업을 적극적으로 발전시킨다. 이를 통해 산업구조를 합리화시키고 현대화시킨다. 그리고, 농업, 수리, 에너지 교통, 통신 및 중요원자재 건설에 대한 투자를 우선적으로 진행한다. 투자는 에너지 절약, 원자재, 상품품질 제고, 새로운 모델 확대, 수출외화, 수입 상품 대체 확대의 방향으로 진행되어야 한다.

1992년, 공산당 제14차 당대회보고는 기계전자, 석유화학, 자동차제조업, 건축업을 중국 경제발전의 기간산업이라고 제시하였다. 당의 14차 보고는 각 산업정책 제정과 1990년대 경제건설 및 산업구조조정에 중요한 영향을 주었다고 할 수 있다.

1994년, 국무원은 「90년대 국가산업정책 강요(90年代国家产业政策纲要)」를 공포해, 산업구조조정 정책의 총칙으로 삼았다. 여기에서 1990년대 중국경제의 중대한 과제는 산업구조조정이며, 농업, 기초시설, 기초산업 건설을 강조하였다.²⁴⁸⁾ 기계전자, 석유화학, 자동차 제조업, 건축업 등 산업을 국민경제의 기간산업으로 확정하고, 고부가가치 상품 및 국제경쟁력이 있는 상품수출을 장려하며, 첨단기술 산업과 신흥 산업의 발전을 지원하면서 3차 산업 발전을 장려한다.

pdf) (검색일: 2021.6.6.).

247) “关于十年规划和八五计划纲要及《纲要》报告决议,” 『人民日报』, 1991.4.10., <http://www.gov.cn/test/2008-04/14/content_944304.htm> (검색일: 2021.6.6.).

248) “国务院关于印发《90年代国家产业政策纲要》的通知,” 『国发』 1994년 33호, 1994.4.12., <http://gzsrnzfgb.guizhou.gov.cn/gzszfgb/199404/t19940412_1943499.html> (검색일: 2021.6.6.).

「90년대 국가산업정책 강요」는 기타 경제정책과 산업정책 전문 항목을 제정하는 데에도 중요한 근거가 된다. 제시된 원칙에 따라 중국은 연이어 「자동차공업 산업정책(汽车工业产业政策)」, 「수리 산업정책(水利产业政策)」, 「국무원의 소프트웨어산업 및 집적회로 산업발전 장려정책 발행에 관한 통지(国务院关于印发鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知)」 등을 발표하여, 구체적인 전문항목산업 정책의 지도로 삼았다.

1992년, 중국 정부는 ‘시장으로 기술을 바꾼다(以市场换技术)’는 전략을 제시하여 「중화인민공화국 합자기업법(中华人民共和国合资企业法)」을 수정한다. 이를 통해 외자 유입을 허가한다. 중국 시장 진입이 용이해지면서 해외 자본의 투자가 급격히 늘어나 1992년부터 1997년 중국의 실제 외자 투자 유치 금액은 3배 가까이 늘어나 해외투자를 도입하는 것이 중국 개방 정책의 중요한 부분이 된다.

1995년, 중국은 「외자 투자방향 지도에 관한 잠정시행 규정(指导外商投资方向暂行规定)」과 「해외상인 투자산업지도목록(外商投资产业指导目录)」을 발표해, 정식으로 외자 투자행위를 국가산업정책의 범위의 지도하에 포함시켰다. 이 시기 산업정책의 실현은 규범화 단계에 진입했다고 할 수 있다.²⁴⁹⁾

개혁개방의 추진과 산업정책의 지도하에 국민경제총량은 지속적으로 증가하여 산업구조에도 일련의 눈에 띄는 변화를 가져왔다. 첫째, 산업 간 비율 관계도 조정되었다. 둘째, 산업구조 업그레이드에도 진전을 보였다. 셋째, 국가의 적극적인 재정정책하에 기초시설, 통신설비가 눈에 띄게 개선되었다. 이 시기에 투자는 2차 산업에서 3차 산업으로 옮겨가게 되어 3차 산업이 빠르게 발전하게 된다. 하지만, 투자가 주로 ‘부동산 열풍’과 ‘주식시장 열풍’으로 촉진되었기

249) 郑佳, “《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》,” 中华人民共和国商务部, 1995.6.20., <www.mofcom.gov.cn/article/b/f/200207/20020700031063.shtml> (검색일: 2021.6.6.).

때문에, 같은 시기 국민경제와 공업발전에 비하면 3차 산업의 발전은 제한적이었다.

(3) 중국의 금융산업 정책 변화

1978년 11기3중전회는 중국 개혁개방의 서막을 열었고, 금융개혁도 당시에 시작되었다. 1984년 중국공산당 12기 3중전회 이후, 재정과 금융체제개혁은 빠르게 진행된다. 1987년 10월 중공 13차대회에서 ‘국가가 시장을 제어하고 시장은 기업을 이끈다(国家调控市场、市场引导企业)’는 운행 기제를 설립해 금융체제 시장화개혁의 방향을 명확히 하고, 은행업의 상업화 개혁을 진행한다.²⁵⁰⁾

1978년부터 중국인민은행은 지폐를 발행하고, 저축업무를 담당하는 금융 ‘대통일’ 국면을 유지하였다. 현재에 중앙은행과 상업은행이 공존하고, 은행업관리기구와 관리감독을 받는 대상의 분리, 대형상업은행, 중소 주주 은행, 농촌신용사, 외자은행 등 각종 금융기구가 경쟁하면서 중국은행업은 지속적으로 발전해왔다.

1978년, 재정부로부터 독립한 중국인민은행은 중앙은행으로서 지폐를 발행하고 기업과 기업의 저축업무를 담당하였다. 은행업의 명확한 변화는 4대 국유은행 개혁에서 시작한다. 1979년 1월, 농촌개혁 수요에 대응하기 위해 중국농업은행이 다시 설립되었다. 3월, 대외개방의 요구에 대응하기 위해 중국은행은 인민은행에서 분리하여 외환전문은행이 된다. 8월, 재정부에 속하면서 국가 대형 기초설비 건설을 위해 설립된 건설은행이 재정부에서 분리되어 1983년 5월 정식으로 전문은행이 된다. 1980년대 초부터 농업은행, 중앙은행, 건설은행, 공상은행 체제가 구성된다.

그중에서 공상은행은 도시 지역을 담당하고 농업은행은 농촌을

250) 赵紫阳, “沿着有中国特色的社会主义道路前进,” 中华人民共和国中央人民政府, 1987.10.25., <http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730445.htm> (검색일: 2021.12.29.).

책임진다. 중국은행은 대외무역과 외환업무를 담당하고, 건설은행은 장기대부 업무를 담당한다. 업무 영역은 서로 간섭받지 않는다. 전문은행이 은행업을 독점하는 것을 방지하기 위해 은행업 간 경쟁을 장려하였다. 1987년 교통은행 등 일부 주식제 상업은행이 설립되면서 점진적으로 4대 국유은행 체제가 약해진다. 1994년 3곳의 정책성 은행(국가개발은행, 국가수출입은행, 중국농업발전은행)이 설립되고 4대 전문은행이 시행하던 정책성 대출업무를 맡게 된다.

1995년, 「상업은행법」이 공포되어 4대 국유은행이 국유은행으로 자리 잡게 된다. 1997년 아시아금융위기의 배경하에 금융리스크 예방, 은행 체제 개선을 위해 1998년 처음으로 제1차 전국금융공작회의가 개최되었고, 그 후 일련의 조치들이 시행되었다. 1998년 2700억 위안 규모의 특별국채를 발행하여 국유상업은행 보충자금에 사용하고, 1999년 4개의 금융자산관리공사를 설립하여 1만 4000억 위안 규모의 불량채권을 정리하였다. 동시에 상업은행 내에서도 일련의 개혁을 진행하였다.

2001년 중국이 WTO에 가입하면서 중국 금융개방 유예기를 5년으로 두었기 때문에, 2006년 12월 이후에는 전면적으로 금융업이 개방되게 된다. 이러한 배경하에서 2002년 열린 제2차 전국금융공작회의에서 국유상업은행개혁을 결정하였다. 2003년 이후에 국유상업은행개혁은 전체 금융개혁의 핵심이 되었다.

중국건설은행, 중국은행, 중국공상은행과 대형 상업은행으로 분류되는 교통은행은 국내외 자본시장에 상장되었으며, 기업지배구조, 발전전략, 경영실적 등의 분야에서 세계 선진 은행과의 격차를 조금씩 줄여가고 있다. 중국농업은행의 주식 개편 및 상장도 본격화되고 있다. 국유상업은행은 몇 년 전 파산 위협이 있는 은행으로 간주되었지만 이제는 국제적으로 인지도가 있는 대형 상업은행으로

발전했다.

비록 공개된 자료에는 중국의 개혁개방과정에서 상업은행과 관련된 논쟁과 논의가 언급되지는 않지만, 개혁개방의 과정 중에 시종 사회주의의 방향과 자본주의의 길 사이에 투쟁이 있었다는 사실은 부인할 수 없다.

이처럼 중국 금융산업 개혁이 추진되면서 국유기업에 대한 재정 공급에서 금융 자금 공급으로 전환했다. 중요한 것은 인민은행이 계획경제 시기 중앙은행, 상업은행, 정책은행, 금융감독 기능의 모든 기능을 수행하다가 개혁개방 후 전문은행 설립과 함께 상업은행 기능을 이관하고, 정책은행의 설립으로 그러한 기능도 이관되었다는 점이다. 금융감독 기능도 증권감독, 보험감독, 은행감독의 각 위원회에 이관하면서 중앙은행 고유 업무에 집중할 수 있게 되었다.²⁵¹⁾ 이러한 기능적 분화는 중앙은행이 안정적인 통화정책을 펼칠 수 있는 토대가 되었다.

(4) 기업에 대한 정부의 재정지원에서 은행 대출로의 전환(撥改貸) 개혁: 연성예산 제약의 경성화 효과

‘발개대(撥改貸) 개혁’은 개혁개방 후 국가 인프라 건설 투자로 투입된 정부의 무상지원금을 은행대출로 바꾸는 것을 뜻하는 줄임말이다. 즉 중국의 인프라 투자는 정부의 재정지원에서 중국건설은행의 대출 공급체계로 변경된다.

1979년은 중국공산당 중앙위원회가 국민경제에 대해 ‘조정, 개혁, 시정, 개선’을 시행했던 첫해였다. 일련의 조정과 수정 조치를 통해 국가의 경제적 이익이 모든 측면에서 개선되기 시작하였다. 그러나 수년간 축적된 국민경제의 심각한 불균형이 일 년 안에 모두 개선되

251) 구기보, "중국의 경제체제 전환이 북한의 경제개혁에 주는 시사점," p. 43.

기는 불가능하였고, 그로 인해 경제생활상의 문제점과 어려움이 효과적으로 모두 해결되지는 않았다. 특히 인프라 건설의 규모가 매우 크고 방대하여, 공업 개혁이 원활하고 빠르게 진행되지 않았다. 인프라 건설의 방대함은 행정관리 등의 비용을 증가시켰고 국가재정 적자로 170억 위안을 발생시켰다.²⁵²⁾ 이러한 거시 경제적 배경하에서 정부는 발개대 정책을 시행하게 되었다.

전통체제하에서 국유기업은 정부로부터 보조금을 일률적으로 받고 지불하는 재무관리 제도를 시행한다. 즉, 남은 이윤은 납입하고 부족한 부분은 보조금을 받는다. 기업자금의 조달과 사용은 이러한 가지 방식으로만 가능하다. 기업의 고정자산투자는 전부 정부의 재정지원금으로 충당되는데, 정부는 기업의 운영자금을 정하고 그 범위 안에서 재정적으로 지원한다. 계절 및 임시 보충 자본의 일부만을 은행의 대출로 해결할 뿐이다.

다시 말하면, 전통체제하에서는 정부가 국유기업을 위해 고정자금과 유동성자금을 배분하고, 기업의 최종 계정을 검토하고 승인하며 고정 자본의 폐기 등의 경영 활동에도 참여해야 한다. 즉, 정부가 국유기업의 여러 재무적인 경영활동에 실질적으로 무한한 책임을 지고 있는 것이다.

1979년 8월 28일 국무원은 구 국가계획위원회, 구 국가건설위원회, 재무부에 『기본시설 건설 투자 시범은행 대출방법에 관한 보고(关于基本建设投资试行贷款办法的报告)』와 「기본시설 건설대출시범운영에 관한 조례(基本建设贷款试行条例)」를 전달했다.²⁵³⁾ 기본 시설 건설에 대한 정부지원금을 은행 대출로 바꾸고, 그 대출업무는

252) 丁建臣·张瑾敏, “认识中国财政赤字特征,” 『国际融资』, 제6기 (2011), p. 32.

253) “国务院批转国家计委、国家建委、财政部关于基本建设投资试行贷款办法报告的通知,” 『国发』 1979년 214호, 1979.8.28., <http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/14/content_5147754.htm> (검색일: 2021.6.6.).

중국인민건설은행(현 중국건설은행)이 맡기로 하였다. 이것이 바로 유명한 ‘발개대’의 시작이다.

1980년 11월 12일 구 국가경제위원회, 재무부, 중국인민건설은행은 1981년부터 국유기업 경영에 필요한 자금을 정부 지원금에서 은행대출로 바꾸는 결정을 하여 발표한다. 11월 18일 국무원은 구 국가계획위원회 및 부서의 「기본시설 건설투자 지원금을 대출로 바꾸는 것에 관한 보고(关于实行基本建设拨款改贷款的报告)」에서 1981년부터 독립회계를 실시하고, 상환능력이 있는 모든 기업의 경우, 기본시설 건설에 필요한 투자를 자기 자금을 사용하는 것 외에는 은행대출로 변경한다는 것을 결정한다.

즉, 이후의 국가건설 프로젝트는 국가에서 더 이상 출하지 않으며, 건설업체 혹은 경영자가 은행에서 대출받고 그 자금과 이자를 본인이 상환하는 것으로 한다. 1984년 12월 14일 전 국가 계획위원회, 재무부, 중국 인민 건설은행은 「국가예산 내 인프라 건설 투자 전부를 정부지원금에서 대출로 변환하는 것에 관한 잠정규정(关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定)」을 발표했다.²⁵⁴⁾

결정된 것은 1985년 2월 1일부터 모든 국가예산과 관련된 인프라 건설투자는 기업이든 기관이든 모두 은행대출로 바뀐다는 것이다. 지금까지 모든 국유단위의 인프라 건설 및 투자는 은행대출로 변경되었다. 두 번의 조치로 국유기업은 더 이상 국가로부터 자금을 얻을 수 없게 되었다.

1983년 4월 29일 재정부는 「국영기업에 대한 소득세징수에 관한

254) 『关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定(국가예산 내 인프라 건설 투자 전부를 정부지원금에서 대출로 변환하는 것에 관한 잠정규정)』 (시행: 1984, 12, 14.), <http://m.law-lib.com/law/law_view.asp?id=3035&page=1> (검색일: 2021, 6, 6.).

잠정규정(关于对国营企业征收所得税的暂行规定)」을 발표했다. 내용은 중대형 국영기업에 대해 이윤의 55%를 소득세로 징수하는데, 세전이윤을 대출원금과 이자를 상환하는 데 이용할 수 있도록 허용하는 것이다.²⁵⁵⁾

즉, 두 번의 ‘발개대’ 실시 이후 일정기간 동안은 국유기업의 원금과 이자를 상환하는 데 쓰인 자금원의 일부는 실질적으로 국가 재정이 담당하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 상황도 오래가지 않았다.

1988년 국가는 조세제도 개혁을 실시하여 “세금과 이윤의 분리, 세후대출상환, 세후계약” 정책을 분명히 했다. 이 규정은 기업의 부채를 세전상환에서 세후상환으로 바꾸고, 원래 재무 감세로 부채상환을 하던 것을 전부 기업의 이윤으로 전액 상환하는 것으로 고쳤다.

비록 국유자산에 국한된 재산권 제도는 확립되지 않았고, 국유기업에 대한 국가의 무한책임 역시 없어지지 않았으나, 실질적으로 국유기업은 국가를 대신하여 완전히 출자자의 경제적 책임을 맡게 되었고, 국가는 더 이상 출자와 투자 후의 경영성과에 대해 책임을 지는 출자자가 되는 것에서 벗어나게 되었다.

재정투자를 세출에서 대출로 바꾸는 것은 중국 경제체제 개혁의 요구에 부합하고, 중국의 사회간접자본 건설 체제에서 중요한 개혁이라고 볼 수 있고 큰 의미가 있다. 이러한 개혁은 재정투자자금의 관리를 더 강화했다.

재정지원금제도를 시행할 때에는 재정자금이 기본 인프라 건설 영역에 투입되고, 인프라가 건설되면 생산부문으로 이동되어 사용된 후, 심층적인 관리는 끝이 나게 된다. 생산부문은 국유자산의 사용을 담당하고, 기업은 생산경영 활동의 이윤을 정부에 상납함으로써

255) 『财政部关于对国营企业征收所得税的暂行规定 (국영기업에 대한 소득세징수에 관한 잠정규정)』 (시행: 1983.6.1. 财税字 제116호), <http://cqlx.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=1628&Db=chl> (검색일: 2021.6.6.).

써 정부는 투자를 회수한다. 기업이 정부에 상납하는 이익의 크기는 기업 자신의 수익에 의해 결정된다. 많으면 많이 상납하고 적으면 적게 상납하고, 없으면 상납하지 않는다.

기업이 국가에 상납하는 수익의 크기와 국가가 기업에 하달하는 자금 투입은 서로 필연적인 관계가 없다. 국가는 기업에 지령성 계획을 하달하는 방식으로 기업생산 경영을 운영하며, 기업은 국가자산을 사용하여 이익을 창출하려는 동기와 열정이 없다.

그러나 재정투자가 세출에서 대출로 변경된 뒤에는 기업은 국가 투자를 사용할 때 원리금을 상환해야 한다. 인프라 건설이 완료되고 생산에 들어가면, 기업은 원리금상환을 위해 경영관리를 강화하고 투자효율을 높이며, 투자자금을 회수할 수 있도록 노력한다.

국가의 투자자금에 대한 관리는 더 이상 프로젝트 완성 및 생산전의 각 단계에서만 국한되는 것이 아니라 모든 투자자금이 회수되고 또한 회수된 자금이 생산에 재투자될 때까지의 과정으로 확대된다. 기업의 입장에서는 국가투자를 사용하려면 원리금상환이 필요하고, 기업이 국가에 상납하는 이익의 크기는 국가의 기업투자과 직접적으로 연결된다.

이는 국가 투자사용에 대한 기업의 책임을 증가시킬 수 있고, 기업 경영을 강화하고 경제적 효율성을 향상시키는 효과를 불러온다. 동시에 재정투자 운용사의 입장에서는 자금이 대출의 형식으로 투입되기 때문에 자금의 보전과 감사를 하게 되어 의사결정 시 책임감을 느끼게 하고, 재정투자의 거시 관리를 강화한다.

한편, 발개대 개혁은 경제체제 개혁과정을 촉진시켰다. 사회주의 시장경제 체제하에서 기업은 더 이상 행정기관의 부속물이 아니라 사회주의 시장경제의 주체로서 독립적인 생산관리 자주권을 지닌다. 국가와 기업은 동일한 이익주체에서 서로 다른 이익주체로 변화

게 된 것이다.

이에 따라 국가는 기업에 대한 투자방식을 변경해야 하고, 재정지출에서 대출로 바뀌야 한다. 왜냐하면 만약 국가가 여전히 재정지출 방식으로 기업에 투자를 한다면, 국가는 기업이 이윤을 상납하는 방식으로만 투자금을 회수할 수 있기 때문이다.

기업의 이윤 상납을 보장하기 위해서 국가는 기업의 생산경영 활동을 직접적으로 통제하고 기업에 각종 경영지표를 하달해야 한다. 이러한 방식으로는 기업은 정부의 통제를 받게 되고, 시장의 주체가 되기 어려우며, 독립적인 경영이 어려워질 수밖에 없다.

따라서 기업의 생산 및 운영의 자율성을 보장하고, 기업을 시장의 주체로 만들기 위해서는 국가가 기업에 투자하는 방식을 바꾸고 세출이 아닌 대출의 방식으로 바꾸는 것이 필요하다. 대출을 통해 국가와 기업 간 자금 신용 관계가 설정되고 국가는 기업이 대출을 상환할 수 있도록 하여 투자를 회수해야 한다.

신용관계가 있기 때문에 국가는 기업의 생산 및 운영활동을 직접 통제할 필요가 없고, 단지 채권자라는 신분을 통해 기업이 국가투자를 상환하도록 한다. 이로 인해 기업의 경영이익이 증가될 수 있도록 촉진한다.

따라서 중국경제체제 개혁의 요구에 충족하기 위해서 기업투자방식을 변경해야 했고, 세출을 대출로 변경했다. 이 개혁을 통해 국가는 기업에 대한 통제를 완화했고, 기업의 생산경영 자주권을 확대시켰으며, 기업이 점차적으로 시장의 주체가 되도록 했다.

경영권이 확대됨에 따라 기업은 시장수요에 따라 제품을 생산할 수 있는 권한을 가지게 되었고, 기업에 일정한 투자 자율성을 부여할 수 있었다. 국민경제의 운영과정에서 상품 생산은 원래의 국가지도성 계획생산방식에서 점차 시장수요에 따른 기업생산방식으로 바

뀌게 되었다.

또한 투자 영역에서도 국가의 단일투자 주체와 단일 재정자금 채널에서 다원화된 주체와 다원화된 채널로 변화되었다. 기업의 지위 변화와 경제운영의 변화에 따라 국가는 세수, 금융, 물가, 유통, 노동임금 등의 방면에서 관련된 개혁을 했다. 재정투자방식의 변화는 중국경제체제 개혁의 돌파구로서 중국의 경제체제 개혁을 진전시키는 데 중요한 역할을 했다.

그러나 발개대 개혁은 여전히 한계점이 있다. 발개대 정책설계자의 원래 의도는 정확하지 않지만, 두 가지 기본 전제가 무시된다. 첫 번째로 투자와 대출 및 출자자와 채권자 간 차이를 혼동하고 있다. 자본금은 기업이 생존 발전하고 부채를 부담하고 채무자금을 얻기 위한 기본보증수단이고, 출자자가 기업의 재산권을 얻는 근거이다. 또한 기업부채에 대해 유한책임을 지는 기본 조건이다.

기업주가 자본금을 내놓지 않고 사업을 운영하기를 바라고, 경영자 스스로 은행대출을 받도록 한다. 기업이 만들어진 이후에는 기업주 소유가 되고, 기업에 손실이 났을 때는 책임지지 않으나, 기업에 이익이 있으면 기업주가 취하고 있다. 기업은 기업주에게 이윤을 납부해야 하고, 은행 대출의 원리금을 스스로 상환해야 한다. 이것은 합리적이지 않다.

두 번째로 기업의 유상사용자금만을 고려하고, 기업의 대출상환 자금원은 고려하지 않고 있다. 일부 기업은 투자 리스크로 이익을 내기 힘들고, 투자 수익이 좋은 기업도 55%의 소득세와 일정비율의 조정세까지 납부하게 되면, 이익이 얼마 되지 않는 상황이 온다. 과중한 과세로 기업은 이윤을 만들기 어렵고 대출상환도 어려워진다. 실제로 대부분의 기업은 이자조차 감당하기 어려운 상황에 있어 재대출을 통해 이자를 납부했다.

발개대 정책 시행 이후, 자본금 없는 국유기업이 많이 생겨나고, 국유기업은 부채가 쌓여갔다. 통계에 따르면 1997년 독립회계의 국유공업기업부채는 총 3조 8315억 위안이었다. 당해 대출금리 8.64%를 기준으로 계산하면, 국유기업이 1년에 은행에 상환해야 하는 이윤은 331억 위안이고, 이것은 같은 기간 총 기업이익의 7.7배이고 이윤과 세금의 합이 1.14배이다.²⁵⁶⁾

아시아 금융위기는 이러한 중국 경제에 경종을 울렸다. 1997년 이후 국유은행은 일련의 주요개혁조치를 통해 상업은행으로의 전환을 가속화했다. 국유상업은행의 신용에 대한 제약이 강화되었을 때, 정부는 국유기업에 자금을 투입하지 않았다. 국유기업은 자금을 보충할 새로운 자금조달 방법이 없었고, 이것은 축적된 여러 가지 문제들이 한꺼번에 나타나게 되는 계기가 되었다. 수많은 국유기업은 신용이 좋지 않았고, 새로운 자금조달 채널이 부족하여, 손실이 점차 늘어나게 되었다. 이후에 실시되는 출자전환은 실질적으로 발개대 정책의 부작용을 줄이고자 나온 구제책이다.

다. 중국의 시장확장단계 개혁이 북한에 주는 함의

(1) 중국의 행정개혁이 북한에 주는 시사점

중국의 행정개혁은 독특한 특성을 지니고 있지만, 사회주의 국가에서 진행된 개혁이기에 북한에는 시사하는 바가 있다. 첫째, 행정개혁 과정에서 집권당이 지도적인 지위를 유지해야 한다. 정부기구 개혁은 정치체제 개혁의 중요한 부분이기 때문에 당이 각 부분에 대한 정치적 우위를 지니고 있어야 한다. 개혁개방 이래, 중국이 진행한 수차례 정부기구 개혁은 모두 중국공산당이 정책을 결정하고, 강력한 지도력을 바탕으로 진행하였다.

256) 陈雨露 编, 『新中国财政金融制度变迁事件解读』(中国人民大学出版社, 2013), p. 162.

이와 동시에 2단계(1988년) 행정개혁에서 완수하지 못한 당정분리 개혁이 북한은 경우 더욱 절실하다. 2단계 개혁 이후 정부의 내부 절차와 기구개혁으로 전환하기 위해서는 반드시 당이 정부 역할을 대신하고, 지나치게 개입하는 문제를 어느 정도는 해결해야 하며, 북한 역시 마찬가지이다. 만약 당정분리 개혁 없는 정부 개혁이 지속된다면 행정개혁의 효과가 당정관계에 의해 반감되는 현상이 나타날 것이다.

둘째, 경제 사회 발전의 요구에 적합해야 한다. 정부기구 개혁은 경제사회 발전 요구에 부합해야 한다. 즉, 경제체제 개혁을 중심으로 하여 경제사회 발전 요구에 부합하는 방식으로 개혁을 조정해야 한다. 중국의 행정개혁은 단계적인 특징을 보이는데, 국가발전과 시장경제 발전이 함께 진행되었다고 할 수 있다. “그중, 제1단계에서는 경제변화에 발맞추어 정부 기능과 기구 변화를 추진하였다. 두 번째 단계에서는 사회주의 시장경제 체제 완성의 요구에 맞추어 정부조직 구조를 최적화하였다. 세 번째 단계에서는 새로운 시대적 요구에 맞게 적극적으로 현대적 정부조직 건설에 힘썼다. 시장이 행정개혁을 추진하고, 행정개혁을 통해 시장의 발전을 보장하면서 진행한 것이 중국 정부기구 개혁의 창의성이라고 할 수 있다.

따라서 북한은 행정개혁을 추진하기 전에 시장형성단계에서 시장 수요를 창출하기 위한 가용한 모든 방법을 동원하여 시장의 확장단계로 끌어올려야 하고, 그 과정에서 성장한 시장이 행정개혁을 추동하는 것이 행정개혁의 성과와 제도화를 담보하는 길이 될 것이다.

셋째, 정부의 기능변화가 핵심이라는 사실을 명심해야 한다. 정부기구 개혁은 단순히 감축과 병합이 아니라, 기능을 변화시키고 효율성을 높여 정부가 그 기능을 잘 발휘할 수 있도록 해야 한다. 1988년 처음으로 기구개혁이 시작된 이후, 수차례 정부기구 개혁은 모두 정부기능 변화를 중심으로 진행되었다. 기능변화 과정은 ‘간소화-팽창-재간소화’ 과정을 거쳤다. 예를 들어 20세기 기구개혁 과정에서

정경분리와 미시관리 축소라는 요구에 대응하여 전문경제 부분을 없앴다. 21세기 기구개혁이 심화되면서 정부의 경제조정, 시장 감독, 사회관리, 공공서비스 기능을 완성시키는 방향으로 전개되었다.

북한 역시 정부의 기능변화를 목표로 국가 관료 제도 합리화의 개혁을 추진해야 할 것이다. 북한의 시장형성 단계에서 정부의 필수 기능 가운데 우선하여 필요한 것은 경제조정과 시장 감독이다. 사회관리와 공공서비스 기능은 시장확장단계와 시장보존단계에서 필요한 개혁이기 때문에 북한 현실과 단계에 맞는 맞춤형 행정개혁을 시행할 필요가 있다.

넷째, 중앙과 지방이 모두 적극성을 발휘해야 한다. 중국은 영토가 광활하고 각 지역에 따른 상황이 모두 달라서 각급 수준 정부기구 개편에 공통점과 상이한 점이 모두 존재한다. 이 때문에 정부기구 개혁과정에서 중앙과 지방의 적극성이 모두 발현되도록 해야 한다. 중국공산당 당 중앙은 전면적인 계획을 세우고, 개혁의 원칙과 규정을 설정하는 일을 명확히 하여 각급 및 지역의 개혁이 진행되는 과정에서 상호 협조하여 전국적인 효과를 보장할 수 있었다. 다른 한편으로는 지역별 차이를 고려해 각 지역적 상황에 따른 개혁 방안을 존중하는 방식을 통해 전국적으로 개혁을 확대할 수 있었다.

(2) 중국의 산업정책이 북한발전에 주는 시사점

첫 번째로 자유로운 사상을 가지고, 실사구시적 태도로서 자신을 명확하게 알아야 한다. 이러한 인지적인 기초 위에 경제발전 전략을 수립해야 한다. 좋은 산업정책은 개발도상국의 경제발전을 촉진하는 데 특히 중요하다. 왜냐하면 개발도상국이 지속적인 경제발전을 하기 위해서는 필연적으로 기술혁신을 통한 산업고도화를 해야 하고, 산업고도화는 생산요소의 비교우위에 부합해야 한다. 이렇게 해야만 생산 비용이 세계적으로 낮은 수준이 되는 것이다.

그러나 개발도상국의 경우에는 인프라나 경영환경, 법률제도 등의 여건이 좋지 않고, 행정관리의 효율이 높지 않아, 기업경영에 드는 거래비용이 높다. 산업정책 등을 통해 거래비용을 낮춘다면 북한 등의 후진국 제품도 국내외 시장에서 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다. 좋은 산업정책은 자원과 역량을 집중시킬 수 있다. 비교우위에 근거한 산업적 수요에 따라 산업단지나 경제특구를 잘 운영한다면, 전반적으로 열악한 상황 속에서도 발전시키고자 하는 산업의 생산비와 거래비용을 낮출 수 있을 것이다.

그렇게 되면, 국내외 시장에서 빠르게 경쟁력을 갖출 수 있다. 점차 발전하면서 인프라 설비와 비즈니스 환경, 법률제도 등을 개선하고 행정효율을 높여가면, 성과가 쌓이게 될 것이다. 정부는 이러한 환경개선을 위해서 자원과 행정능력을 사용해야 하는데, 즉 산업정책과 정부의 업무는 함께 진화하며 나아가야 한다. 산업정책의 발전은 행정개혁과 분리될 수 없으며, 행정개혁 역시 시장 중심의 산업정책을 고려해야 한다.²⁵⁷⁾

두 번째로 정부는 산업정책을 제정하는 과정에서 대담한 실험을 시도하고 현지 여건에 맞는 정책을 만들기 위해 노력해야 한다. 중국 정부의 수십 년 경험 중에서 ‘정책실험’은 매우 귀중한 자산이다. 이러한 정책실험의 기본적인 논리는 정부가 전능하지 않음을 인정하고, 계획과 현실이 일치하지 않을 수 있다는 것을 인지하는 것이다.

정책을 시행하면서 문제를 발견하면 해결하고, 만약 성공한다면 점차 홍보를 한다. 성공하지 못한다면 교훈을 배우고 진행속도를 늦춘다. 이것이 바로 실사구시의 태도이다. 서로 다른 국가가 서로 다른 산업에서 서로 다른 시기에 마주하는 문제는 다 다를 수밖에 없다.

257) 林毅夫, “发展中国家能从中国学到什么?” 『新浪财经』, 2016.5.17., <<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-05-17/zl-ifxsenvn7241605.shtml>> (검색일: 2021.6.6.).

또한 사용 가능한 정책적 선택도 다 다르다. 성공적인 산업정책은 당시의 특정한 상황에 따라 달라지는 경우가 많다. 만약에 보편적인 산업정책 표준이 있어야 한다고 맹목적으로 믿고 이를 독단적으로 실행한다면 결과는 실망스러울 것이다.

세 번째로 시장이 어떤 상황인지 인식하고 정부가 지원해야 한다. 많은 신흥 산업에서 정부의 지원 전에 이미 시장에 존재하는, 발전 가능성이 높은 기업이 있다. 그러나 발전과정 중에 많은 위기를 맞게 되는데, 이때 정부는 스스로 이러한 기업의 문제를 해결해줄 수 있는 능력이 있는지 살펴봐야 한다. 만약 많은 역량을 쏟을 만한 필요가 없는 상황이라면, 자생능력을 갖춘 산업이기에 지원을 하지 않는다고 설명해야 하고, 그렇다면 장기적인 정부의 보호 없이도, 시장경쟁력을 형성할 수 있을 것이다.

네 번째로 수출과 외국인 직접투자를 충분히 이용한다. 중국의 개혁 논리는 먼저 상품시장을 개방하고 천천히 요소시장을 개방하는 것이다. 상대적으로 소득 및 소비 수준이 낮은 지역에서 만약 신흥 산업의 생산물을 다른 지역이나 다른 국가로 수출할 수 없다면 산업 규모를 빠르게 확장할 수 없다. 그렇게 되면 생산율을 끌어올릴 수 있는 '학습효과' 또한 발굴해 낼 수 없다.

마지막으로 외자 사용에 주의를 기울여야 한다. 중국은 외국인 직접투자가 가장 많은 개발도상국이다. 외국투자자는 이윤 극대화를 위해 자연히 국제적으로 경쟁력 있는 산업을 선택하도록 동기 부여된다. 이처럼 외국 투자자는 객관적으로 중국이 비교우위에 있는 혹은 잠재적 비교우위에 있는 산업을 선택하도록 도움을 준다. 그리고 자금, 기술, 관리 및 판매 노하우까지 제공한다. 이것은 전후방산업의 발전을 촉진하고 산업 내 경쟁도 발생시킨다.

한편 북한의 상황은 1980년대 초반의 이윤유보제와 유사하고, 조

세계도와 공장장 책임제는 아직 도입되지 못하고 있으며, 금융은 보조로 하고 주로 재정을 통해 국영기업에 자금을 공급하고 있다. 그리고 북한도 중앙은행과 상업은행을 이원화하였으나 중국의 국가개발은행 같은 정책은행이 아직 없어 국가개발은행 설립이 시급하다. 따라서 중국 개혁에서 이개세 제도보다 후진적인 경영정부책임제 성과가 있었던 점을 고려하여 북한 현실에 맞는 임기응변의 최적 회계제도 등의 도입이 필요하다. 또 전문은행의 일반 상업은행으로의 전환을 추진하여 다양한 소유제에 대한 원활한 자금 공급이 필요하다.²⁵⁸⁾

(3) 시장확장단계 개혁 리더십 추진력의 중요성

1991년 초부터 2003년까지 주룽지 부총리(이후 총리)의 임기 내 개혁 업적을 통해 개혁 리더십의 추진력이 누적적 공진 개혁에 핵심 요인임을 알 수 있다. 주룽지 총리의 업적은 중앙 재정수입 부족 문제 해결, 중앙집권화, 1997년 아시아 금융위기 극복, 인플레이션 억제, 국유기업개혁, WTO 가입으로 본격적인 개방정책 실시, 중국 시진핑 시대 전면심화 개혁의 토대 구축으로 요약할 수 있다.

1991년 주룽지는 부총리로서 첫 임무인 동북지역 삼각부채 문제를 26일 만에 해결했다. 1993년 경기과열에 따른 인플레이션 해소를 위해 주룽지 총리는 인민은행장을 겸임하면서 강력한 대출 회수 조치를 함으로써 3년 만에 경기연착륙을 실현했다.

주룽지 총리의 가장 큰 업적은 1994년 지방정부의 반대를 무릅쓰고 분세제 개혁을 단행함으로써 향후 중앙정부의 개혁 추진력에 토대가 되는 중앙의 재정력을 강화했다는 사실이다. 주룽지 총리는 지방의 10개 거점을 돌며 17개 성급 지방 당서기를 만나 개혁을 설득

258) 구기보, "중국의 경제체제 전환이 북한의 경제개혁에 주는 시사점," pp. 44~47.

했고, 기존 체제에서 가장 큰 기득권 지역이었던 광둥성 설득에 성공함으로써 돌파구를 마련했다. 분세제 개혁관철을 위해 토지사용권 판매대금을 지방에 유보했다.

분세제 개혁 이전에는 재정수입 구조가 중앙 30%, 지방 70%이고, 지출의 경우 중앙 70%, 지방 30%였지만, 개혁 이후 중앙의 재정수입을 70%까지 끌어올렸다. 하지만 개혁의 후유증으로 지방정부의 토지재정 확대, 부동산 투기 만연, 지방정부 그림자 금융 문제가 최근까지 급부상했다.

한편 1995년 국유기업 개혁이 한계에 부딪히자 주룽지 부총리는 조대방소(抓大放小) 전략을 수립하였고, 비효율적인 국유섹터 기업의 합병과 파산을 장려했다. 2003년 주룽지 총리가 퇴임하기까지 이러한 정책을 통해 에너지, 중화학공업 등 국가전략 산업을 집중 육성했다. 하지만 그에 대한 부작용으로 국유자산이 유실되는 문제가 발생하기도 했다.

1998년 총리 취임 이후 동아시아 금융위기와 장강 대홍수로 인한 경제위기에 직면하여 주룽지는 투자·수출·내수 삼두마차의 근간을 확립했다. 하지만 이러한 경제구조는 부동산 거품이라는 부작용을 초래하기도 했다.

마지막으로 1998년 주룽지 총리 주도 아래 가장 강력한 행정개혁 드라이브로 행정개혁의 토대를 구축했다. 그러한 개혁의 내용은 청렴효율 정부 추구, 지방 정치엘리트의 정치 업적(政绩)과 인민에 대한 서비스 강조였다.

정리하면, 시장확장단계에서는 무질서한 시장을 어느 정도 통제하고 올바른 방향으로 인도할 수 있는 강한 개혁 리더십이 중요하다. 여기서는 중국에서 최고 지도자인 장쩌민 공산당 총서기가 그러한 임무를 수행한 것이 아니라 바로 중국 정부 국무원의 수반인 주룽지

총리가 강한 추진력을 가지고 누진적 공진 개혁을 끝까지 완수했다는 사실이 중요하다. 북한 역시 국가 개혁과 시장 개혁의 누진적 공진을 추진하는 과정에서 김정은 한 사람에게 권력을 집중하여 개혁을 추진하는 것보다 충분한 리더십과 추진력을 가지고 있는 고위급 관료에게 개혁 완수 임무를 일임함으로써 개혁 실패로 인한 최고지도자의 업적 정당성 훼손이라는 정치적 위험을 분산시킬 필요가 있다.

5. 시장보존단계 공급 측면 제도화: 국가 관료제의 전문화, 사적 소유권 확립, 사법제도 도입

가. 중국 국가 관료제의 전문화: 시장경제 운영을 위한 전문 관료제 확립

1992~2002년은 중국 행정개혁이 심화된 시기이며, 개혁의 핵심 목표는 정부기능을 전환하는 것이었다. 이를 둘러싼 개혁은 1993년과 1998년의 정부개혁이 주를 이뤘다. 1993년 개혁의 주요한 임무는 기능전환과 정경분리였다. 1998년의 정부개혁은 거의 모든 공업 전문 경제부서를 없애고 기구와 인원을 대폭 축소하는 것이었다. 1단계 개혁을 통해, 전통적인 정치행정체제의 폐해가 시정되고 행정체제가 상시적으로 운영되고 있지만, 행정관리는 여전히 전통적인 계획경제체제에 머물러 있어서, 새로운 시기의 경제개혁발전의 요구에 부응하기 어려웠다. 시장경제 발전의 좋은 제도적 환경을 구축하기 위해, 정부의 기능·행위·통치이념을 시장경제와 연결시켜 적극적으로 변화시켜야 했다. 이 때문에 행정개혁에서 경제적 동기가 커졌고 경제 원동력이 행정개혁의 주요 동력이 됐다.

시장경제의 정신과 논리는 정부가 시장경제 법칙에 따라 관리하고, 시장질서를 수호하고, 질서를 지키는 경쟁을 유도하고, 양호한 관리·공공 서비스를 제공할 것을 요구한다. 그래서 이 시기 개혁목표와 임무는 사회주의 시장경제 체제에 적응하는 것이다. 바꿔 말하면, 시장경제의 발전이 행정개혁을 크게 자극하고 있었다.

2002~2008년은 중국의 WTO 가입이 큰 배경이 된 시기로, 이때의 행정개혁은 2003년과 2008년 두 차례에 걸쳐 이뤄졌다. 2003년 개혁의 주요 임무는 정부기능을 전환하고 기구설비를 완성하는 것이다. 2003년 개혁을 기반으로 한 2008년 개혁에서는 서비스정부, 책임정부, 법치정부, 청렴정부가 유기적으로 통합된 기능을 갖춘 대규모 부서체제를 모색했다. 이 시기의 행정개혁은 혁신과 변화를 추구하며, 개혁의 동력이 이전의 경제적 동력에서 다양하게 복합된 원동력(국제 원동력)으로 바뀌었다. 경제동력, 정치동력, 사회동력이 통합되어 행정개혁의 복합적인 동력이 되었고, 중국 행정개혁의 심도 있는 발전을 추진하였다. 또한 이 시기의 행정개혁은 WTO 가입 후 더욱 큰 국제시장을 직면한 중국이 시장경제 제도에 걸맞은 수준의 행정제도가 필요했다는 것을 의미한다.

나. 국유기업 개혁과 정부의 기능전환

1992년 14차 당 대회 이후 행정개혁의 주요 내용은 다음과 같은 방향으로 진행된다. 첫째, 국유기업 개혁이 행정개혁에 미치는 영향이 중요하다. 국유기업 개혁을 경제체제 개혁의 핵심으로 하여 ‘정경분리(政企分开)’ 개혁을 진행한다. 14차 당대회 이후, 특히 중국공산당 14기 3중전회 이후 정부가 주도한 국유기업 개혁은 도입제를 포함한 과도기적 단계에서 벗어나, 현대 기업제도 확립으로 이어졌다.

하지만, 거시경제 환경이 좋지 않아 국유기업 개혁과정이 더디게

진행되었다. 15차 당대회 전후로, 국유기업 개혁의 필요성이 증가하여 국유기업 개혁을 위한 본격적인 작업이 단행된다. 이에 따라 2000년 말까지 국유기업 개혁이 대대적으로 진행되어 정경분리 개혁에도 큰 진전이 있었다. 이후, 16차 당 대회에서 국유자산관리위원회(国资委)를 설립하고 정부의 공공관리기능과 국유자산출자기능을 분리하게 된다. 이 작업은 정경분리 개혁의 기초가 된다.

둘째, 사상 면에서 계획경제의 사유방식을 조절하여, 협조적인 발전이념을 수립하고 과학발전관의 지도하에 정부의 기능을 최적화한다. 개혁개방 이후, 중국 경제가 처한 발전단계의 객관적인 수요 및 ‘경제건설을 중심으로 하는’ 개혁으로 인해 중국 정부의 기능은 사실상 경제건설에 많이 편중되었다. 상대적으로 사회적 평등 및 공공서비스 부분을 소홀히 하여 “경제발전은 잘 진행되지만 사회 발전은 더디게 진행되는 상황(经济发展的一条腿长, 社会发展的一条腿短)”에 처하게 되었다.²⁵⁹⁾

21세기 들어 경제세계화가 빠르게 진행되면서 중국도 비약적인 경제발전을 이룩하였다. 이와 함께, 중국 내 ‘사스’ 발생, 환경오염, 각종 사회문제가 발생하면서 시장경제 기제를 반성하는 분위기가 조성되게 된다. 이때, 당 중앙이 과학발전관을 제시하여 정부기능 전환을 위한 사상적 뒷받침을 한다. 즉, 이때부터 정부기능 중 사회적 평등 및 공공서비스 영역을 확대하는 것이 중요해졌다.

정부기능 개혁은 중국 인민들의 생활수준, 소득수준, 사회보장 수준을 한 단계 높였고 중국의 사회구조에도 큰 변화가 생겨 도시화율이 50%를 넘어섰다.²⁶⁰⁾ 정부가 주도하는 빈곤퇴치 운동도 효과를 보였으며 성, 향 지역의 기본양로보험제도가 확립되어 전국적으로

259) 温家宝, “关于发展社会事业和改善民生的几个问题,” 『求是』, 제7기 (2010), p. 3.

260) 石建国, “我国全能型政府职能的历史成因与改革方向,” 『中国井冈山干部学院学报』, 제3기 (2015), p. 129.

인민들의 사회보장체제가 건설되었다. 다시 말해, 중국의 사회건설 작업이 원활히 진행되어 정부기능 개선을 위한 기반이 마련되었다.

셋째, 계획경제 규모 조절작업도 순탄히 진행되어 정부조직 구조가 최적화되고, 정부기능이 개선되면서 경제·사회 발전을 위한 환경이 조성되었다. 1998년 중앙정부는 정부기구의 ‘간소화, 통일화, 효율화(精简, 统一, 效能)’ 원칙에 기반하여 대대적인 개혁을 진행하였다. 2001년 중국이 WTO에 가입하면서 이 역시 정부기능 개혁을 위한 역사적인 전환점이 된다. WTO의 ‘무차별성, 투명성’ 원칙이 중국 정부기구 개혁과 정부기능 전환을 촉구하였다.

당과 정부는 공개·통일된 법률법칙에 의거하는 것이 되어야 한다고 여기게 된다. 즉, “관리하지 말아야 할 것은 놓아주고, 관리해야 할 것은 잘 관리해야 한다(不该管的要放开, 该管的一定要管住管好)”, “WTO의 규칙에 의거하여 시장경제 질서를 규범화하고, 정확한 사회주의 시장경제 발전을 꾀하며, 중국 경제의 국제경쟁력을 제고하는 것을 정부의 경제관리 및 조절의 주요 임무로 한다”는 원칙을 따르게 된다.²⁶¹⁾

2003년 정부기구 개혁은 중국의 WTO 가입을 배경으로 진행되었다. 중국공산당 17기 2중전회는 2020년부터 비교적 완전한 중국 특색의 사회주의 행정관리체제 개혁의 목표를 제시하였다. 이를 위해 2008년과 2013년 정부기구개혁은 모두 거시경제 관리부분의 기능을 강화하고, 사회관리 및 공공서비스 기능을 강화하는 방향으로 진행되었다. 18차 당대회 이후, 중국은 중국(상하이)자유무역지대에서 ‘네거티브리스트(负面清单)’ 관리모델을 시행하고 이는 이후 중국 정부기능 변화과정에서 중요한 참고사항이 되었다.

261) 江泽民, “在激烈的国际竞争中掌握主动,” 『江泽民文选: 第三卷』(北京: 人民出版社, 2006), pp. 453~454.

넷째, 법치정부, 법치행정을 마련하여 서비스형 정부를 건설하는 것을 정부기능 전환의 주요 개혁 방향으로 한다. 중국공산당 18차 당대회에서 “중국특색의 사회주의행정체제 건설 목표를 근거로 정경분리, 정치와 자원분리, 정치와 사업의 분리, 정치와 사회의 분리 작업을 진행하고 과학적인 기능, 최적화된 구조, 청렴결백, 인민이 만족하는 서비스형 정부를 만들어야 한다”, “정부기능은 긍정적인 사회환경을 창조하고, 우수한 공공질서를 유지하고, 사회평등정을 유지하는 방향으로 바뀌어야 한다”고 제시하였다.²⁶²⁾

서비스형 정부를 건설하기 위해 정부기능 전환의 방향을 명확히 해야 한다. 이를 위해 시진핑은 18기 2중전회 연설을 통해 다음과 같이 밝혔다. 정부기능 전환은 행정체제 개혁의 핵심이며 실제적으로 해결되어야 하는 것은 정부가 마땅히 무엇을 해야 하는지, 하지 말아야 하는지이다. 중요한 것은 정부·시장·사회의 관계이며 이 중 어떤 일은 시장·사회·정부가 각각 책임을 분담해야 하는지, 어떤 것은 3자가 공동으로 책임을 져야 하는지를 명확히 해야 한다.²⁶³⁾

다. 전면 개혁 심화와 의법치국

전면적인 개혁 심화를 위해서는 시장·사회·정부의 관계를 잘 처리해야 한다. 특히, 계획경제에서 시장경제로 전환하는 과정에서 각각의 규모와 관계는 계속 변화했다. 법치국가 건설의 전면적인 실현을 위해서도 3자의 관계를 잘 처리하는 것이 중요하다.

2014년 10월 중국공산당 18기 4중전회에서 통과된 「중국공산당

262) 中共中央文献研究室 편, 『十八大以来重要文献选编(上)』(北京: 中央文献出版社, 2014), p. 22.

263) 习近平, “坚持社会主义市场经济改革方向, 使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,” 中共中央文献研究室 편, 『习近平关于全面深化改革论述摘编』(北京: 中央文献出版社, 2014), p. 52.

중앙의 법치국가 전면 건설에 관한 몇 가지 중요한 문제에 관한 결정(中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定)에서, 행정기관은 “법률로 규정된 직책은 반드시 행해야 하고, 법이 부여하지 않은 권한은 행하지 않아야 한다”라고 명시하였다.²⁶⁴⁾

이 문건에 따르면 법치에 근거한 정부기능의 목표는 정부와 시장, 정부와 사회 간 관계를 명확히 규명하는 것이며, 이를 통해 시장이 자원배분 과정에서 결정적인 역할과 사회역량을 충분히 발휘하도록 해야 하는 것이다. 동시에 정부기능도 충분히 발휘되어 정부가 관리해야 할 일은 제대로 관리하고, 직책과 책임을 다하여 정부의 집행력과 신뢰도를 제고해야 한다.

라. 중국 전략적 신흥산업 정책과 혁신

전략적 신흥 산업은 중국의 미래 발전을 이끄는 중요한 결정적인 힘이고, 중국이 새로운 경쟁우위를 가지는 데 필수적인 역할을 한다. 「중국공산당 중앙위원회의 14차 5개년 계획과 2035년 장기적인 목표에 관한 건의(中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议, 이하 건의)」에서 전략적 신흥산업 발전을 제시하였다.²⁶⁵⁾

이것은 새로운 역사적 기점이며, 현대 산업체계 건설을 가속화하고, 양질의 경제발전을 도모하며, 전면적인 사회주의 현대화 국가의 새로운 여정을 시작하기 위한 중대한 전략적 배치다. 전략적 신흥산

264) “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定,” 『新华社』, 2014.10.28., <http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm> (검색일: 2021.6.6.).

265) 中华人民共和国中央人民政府, “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议,” 『新华社』, 2020.11.3., <http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm> (검색일: 2021.6.6.).

업은 중대기술혁신과 중대발전의 기초로 전반적인 경제 및 사회의 장기적인 발전에서 주도적인 역할을 수행한다. 지식기술집약적이고 자원소모가 적으며, 성장잠재력이 크고, 전반적으로 효율 수익이 좋은 산업이다. 전략적 신흥산업은 9개 영역인데, 신정보기술산업, 고급제조산업, 신소재산업, 바이오산업, 신에너지 자동차 산업, 신에너지 산업, 에너지 절약 및 환경보호 산업, 디지털 혁신산업, 관련 서비스 산업이다.

전략적 신흥산업의 발전은 급진적 혁신(radical innovation) 혹은 파괴적 혁신(disruptive innovation)에 의해 주도된다. 이러한 급진적이고 파괴적인 혁신은 종종 광범위한 기술영역을 포괄한다. 일부 전략적 신흥산업은 산업통합의 산물이며 복잡성이 특히 두드러지는데, 이는 구체적으로 기술의 복잡성과 산업화의 복잡성으로 나타나게 된다.²⁶⁶⁾

산업 핵심기술 혁신은 장기적이고 복잡한 과정이다. 또한 기타 다른 기술의 융합 역시 필요하다. 심지어 관련 지원기술에서 혁신적인 발전이 필요하기도 하다. 전략적 신흥산업의 복잡성은 산업화의 복잡성에도 반영된다. 분업화가 갈수록 정교해지고, 산업 간 융합, 교류가 심화되면서, 산업 간 경계 역시 많이 모호해졌다. 한 가지 산업의 생산활동에는 여러 가지 산업의 기술 투입 및 설비의 지원이 필요하다.²⁶⁷⁾

따라서 전략적 신흥산업의 육성은 중국의 혁신전략을 추진하는데 큰 역할을 한다. 전략적 신흥산업은 신흥기술과 신흥산업이 심층적으로 결합되어 새로운 산업혁명을 촉진하고, 마침내 전략적 기간

266) 李晓华·吕铁, “战略性新兴产业的特征与政策导向研究,” 『宏观经济研究』, 제9기 (2010), pp. 20~26.

267) 彭勃·雷家骥, “基于产业创新系统理论的中国大飞机产业发展分析,” 『中国软科学』, 제8기 (2011), pp. 41~47.

산업을 형성한다. 여기에 신홍기술, 신홍산업, 전략성이라는 세 가지 키워드가 관련된다.

산업 내용으로 볼 때, ‘7대산업’은 항상 중국 산업 발전의 중점목표였고 주요방향이었다. 또한 산업 구조조정에서 중요한 역할을 하였고, 그것은 상하이시의 고기술산업 전략과 밀접한 관계를 가지고 있다. 전략적으로 봤을 때, 국제적인 시야와 전략적 사고를 통한 선택 및 발전이 강조된다. 국제금융위기는 세계경제에 큰 영향을 미쳤다. 각국은 차세대 경제성장 동력을 모색하고 있고, 국가경제발전과 국가 안보에 중대한 영향을 미치는 전략적 신홍 산업 육성에 큰 관심을 기울이기 시작했다.

6. 중국발전모델과 베이징 컨센서스의 교훈

가. 중국발전모델이 북한발전에 주는 함의

중국발전모델에 대한 중국 지도부의 목적은 중국의 권위주의 모델을 해외로 수출하기보다 중국공산당의 통치를 정당화하려는 데 초점을 맞추고 있다. 중국은 과거 냉전 시기 권위주의 대 민주주의의 체제경쟁 혹은 마오쩌둥의 세계 공산주의 혁명을 지지하는 것이 아니다. 중국은 미국과 다른 민주주의 국가들의 중국에 대한 비판, 즉 시민들의 자유와 민주적 선거 부재에 대한 비판에 대항하여 중국의 거버넌스 모델도 잘 작동하고 있다는 사실을 알리려는 공공 외교 차원에서 중국발전모델을 강조하고 있다.²⁶⁸⁾

268) Thomas J. Christensen, "There Will Not Be a New Cold War," *Foreign Affairs*, 2021.3.24., <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>> (검색일: 2021.6.6.).

따라서 중국발전모델이 북한발전에 주는 함의도 집권당의 통치 정당화와 통치 강화가 경제발전에 미치는 영향을 통해 도출해야 한다. 중국공산당은 1978년 덩샤오핑의 개혁개방이 시작된 이래 당정 분리의 정치 개혁을 추진했지만, 1989년 천안문 사태 이후 당정분리를 취소했고, 장쩌민, 후진타오, 시진핑 집권 시기는 당정합일과 당정분업으로 나아가고 있다. 다른 모든 조건이 동일하다면 당정분리와 당정합일은 모두 중국공산당의 일당독재라는 공통점이 있었고, 이는 집권당이 사회통제를 통한 안정을 추구함으로써 중국 경제발전의 중요한 조건을 형성했다. 북한 역시 중국발전모델을 모방한다면 조선노동당의 집권 강화와 사회안정 유지를 통한 경제발전을 추구할 가능성이 높다.

다른 한편 중국모델과 동아시아 발전모델을 비교함으로써 북한에 시사점을 도출해 볼 수 있다. 이 두 모델의 공통점은 첫째, 개혁이 평등주의적인 농촌개혁에서 시작되었다는 점이다. 집단농장을 해체하고 농지소유권을 농민들에게 배분함으로써 상업 및 공업 발전의 기반을 조성했다. 둘째, 국가 산업 정책을 강조한 것이다. 셋째, 저부가가치 제품 수출부터 시작하여 차츰 기술력을 갖춘 산업 수출에 초점을 맞췄다. 마지막으로 장기간의 금융 억압으로 저축에 대한 낮은 이율, 자국 화폐 평가 절하를 통한 수출 촉진, 자금 유출입에 대한 통제를 시행했다. 반면 중국모델이 동아시아모델과 다른 점은 중국은 외국인 직접투자와 외국 기술 유입에 더 의존적이었던 사실이다. 또한 중국은 대형 국유기업과 국영은행, 그리고 토지와 천연 자원과 같은 생산요소의 국가 소유를 강조했다라는 점이 동아시아 모델과 다르다. 마지막으로 중국은 다른 동아시아 국가에 비해 정치적인 측면에서 덜 개방적이고 더 경직된 시스템을 가지고 있다는 점이 큰 차이이다.²⁶⁹⁾

중국모델과 동아시아 발전모델의 공통점에서 북한이 얻을 수 있는 교훈은 산업정책의 중요성이다. 하지만 수출경쟁력 확보와 외국인 투자에 대한 의존은 북한과 같이 제재 국면의 폐쇄적인 상황에서는 실현 가능성이 낮고, 정치적 자유화 없는 일당독재 시스템을 유지하면서도 과감한 개방 정책 없이는 현재 북한이 겪고 있는 저발전의 상태에서 벗어나는 것이 사실상 어렵다는 사실이다.

마지막으로 중국의 국가-시장 공진이 북한발전에 주는 시사점은 국가에 의해 유도된 적응적 임기응변이다. 선진국이 운용하는 최적화된 제도가 아니라 중국의 현실이나 북한의 현실에 맞는 자생적인 ‘메타-제도’를 통해 특정 문제에 대한 특정 해결방식이 아닌 모든 상황에 적용되는 문제 해결의 전체 절차와 방식을 유도할 수 있어야 한다. 구체적인 전략은 정책 실험과 유연성의 경계를 정하고, 연결된 영역에서 동시에 점진적인 변화를 활성화시키며, 처음부터 아주 구체적인 성공 목표를 정의하고, 모든 사람이 발전과정에서 사적 이해관계가 연루되도록 유도하는 것이다. 또한 선부론을 시행하되 낙수효과를 반드시 만들어야 하고, 비근대적·비공식적·비법치주의적·비민주적인 약한 제도를 활용하여 시장을 건설하는 것이다.²⁷⁰⁾

나. 베이징 컨센서스가 북한발전에 주는 함의

베이징 컨센서스는 중국의 부상과 함께 주목을 받았다. 이와 같은 경제발전의 범용 공식은 저발전국에 잘못된 교훈을 줄 가능성이 크다. 성공의 보편적인 모델은 특정한 시대에 특정한 맥락과 배경에서 발견된 특정한 구조와 전략으로 구성되는 것이 아니다. 만약 중국의 전체 시기를 관통하는 일관성 있는 구조적 특징에서 성공의 비결을

269) Andrew G. Walder, “China’s National Trajectory,” pp. 342~344.

270) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, pp. 239~247.

찾는다면 혹자는 중국의 일당독재 권위주의 시스템에서 그 해답을 찾지만, 그렇다면 동일한 시스템을 가지고 있는 북한 역시 저발전에서 벗어날 수 있어야 한다. 하지만 현실은 그렇지 않다.²⁷¹⁾

그렇다면 중국발전모델에서 우리가 주목해야 할 점은 어떤 특정 시스템이나 정치체제가 아니라 중국이 어떤 방식으로 어떤 절차를 통해 발전을 했느냐 하는 문제이다. 결론적으로 중국은 1978년 개혁 개방 이후 1989년 천안문 사건으로 인한 서방 세계의 제재와 사회 혼란, 그리고 개혁정책의 일시적인 후퇴와 같은 역진적 혹은 상반적 공진이 있었지만, 1992년 덩샤오핑의 남순강화와 같이 개혁을 완전히 후퇴시키지 않고 다시 전진하게 만드는 누진적 공진이 개혁 리더십 혹은 개혁파 세력에 의해 지속되었다는 사실이다.

장쩌민 집권 시기에도 1997년 아시아 금융위기와 분권화로 인한 중앙정부의 능력약화 및 지방 관료들의 부패 확산이라는 대내외적 문제에 직면했지만, 삼개대표론을 통한 자본가 계급의 역할을 이념적으로 정당화하고, 분세제를 통해 중앙정부의 세수 능력을 강화했으며, 자본시장의 통제와 환율 통제로 아시아 금융위기를 극복할 수 있었다. 즉 중국 지도부는 특정한 개혁프로그램을 고집한 것이 아니라 중국의 현실과 국제환경에 적합한 유도된 임기응변과 국가-시장의 공진을 통해 이러한 위기를 적응적으로 극복한 것이다.

후진타오 집권 시기에도 덩샤오핑의 선부론이 심화함으로써 빈부 격차와 삼농문제, 환경오염 등이 사회 불안정 요소가 되자, 후진타오는 과학발전관을 통해 균형 있고 지속 가능한 발전 사상을 국정 이념으로 제시했다. 후진타오 역시 장쩌민의 발전모델을 계승하면서, 그 시기와 국제환경에 적합한 지속가능한 발전모델의 유도된 임기응변을 추진했다. 후진타오 시기는 국가-시장의 누진적 공진과

271) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, p. 239.

함께 국가-사회의 공진을 강조했다. 즉 사회 불안정을 해소하기 위해 사회 거버넌스와 사회 관리와 관련된 다양한 개혁 프로그램을 시행했다.

시진핑의 집권 시기는 전면심화 개혁으로 특징지을 수 있다. 즉 시장보존단계에서 필요한 관료제의 전문화, 사유제와 그 밖의 다양한 소유제의 확립, 사법제도와 법치의 도입 등 시장을 보존하기 위한 전면적인 제도 개혁을 심화했다. 이러한 전면 심화 개혁은 무에서 유를 창조하는 것이 아니라 과거 덩샤오핑, 장쩌민, 후진타오 시기에 이미 진행되었던 다양한 분야의 개혁을 전면적으로 심화하는 것을 말한다. 시진핑 시기는 국가-시장 공진의 측면에서 보면 누진적인 개혁도 있었으나, 당-국가 체제를 강화하고 사회와 기업에 대한 공산당의 통제를 강조함으로써 국가-시장의 상반적 공진으로도 볼 수 있다.

결론적으로 베이징 컨센서스를 통해 북한이 배울 수 있는 사실은 단순히 범용의 성공 비결과 성공할 수 있는 체제 혹은 제도가 있는 것이 아니라, 국가가 분명한 목표와 목적의식을 가지고 북한의 현실과 국제환경이 반영된 유도된 임기응변과 약한 제도를 개발하고 활용함으로써 발전을 추구해야 한다는 일련의 절차와 방식이다.

IV. 동유럽과 중앙아시아의 급진적 개혁과 전환기 침체

김신규 한국외국어대학교
성동기 인하대학교



향후 발생할 북한의 경제체제 전환을 고려하여 이미 국내외적으로 이와 관련된 다양한 논의와 연구들이 진행되고 있다. 대부분은 북한보다 먼저 경제체제를 전환했던 국가들의 사례들에 중점을 두고 있지만, 대다수의 연구결과는 북한이 경제체제를 전환하고 추진할 때 발생한 위험을 최대한 감소시키는 데 집중하고 있다. 주지하는 바와 같이 경제체제를 성공적으로 전환시킨 중국과 베트남의 모델은 북한에 성공적으로 적용될 가능성이 높다고 연구되었으며, 이후 몽골과 중앙아시아의 북한이라고 평가받는 투르크메니스탄 등도 새로운 모델로 중점적으로 논의되고 있다. 그리고 특정 국가에만 한정시키는 분석을 넘어서 경제체제를 전환한 다양한 국가들의 성공적인 사례들만 선택하여 종합적으로 모델을 재구성하는 연구도 추진되었다.

위와 같은 기존 사례 분석 연구가 가지는 특징은 다음과 같다. 첫째, 진화론적·제도주의적 관점의 모델 연구이다. 위에서 언급한 국가들은 모두 경제체제를 전환시키는 방법에서 진화론적·제도주의적 관점을 선택하였다. 다시 말하면, 점진주의 방식의 경제체제 전환이 주로 이루어졌다는 것이다. 둘째, 시장보다는 국가 우선 연구이다. 기존의 연구 사례들은 시장의 변화에 우선성을 두고 정치와 외교를 맞추어 간 것이 아니라 국가를 중심으로 정치와 외교 상황에 의해서 경제체제의 전환 방식이 결정되고 새로운 시장이 나타난다고 보았다.

위와 같은 선행연구들이 주가 된 이유는 러시아의 사례를 중점적으로 연구하였기 때문이다. 러시아의 초대 대통령이었던 옐친은 진화론적·제도주의적 관점이 아닌 워싱턴 컨센서스의 방침에 따라 빅뱅식 충격요법으로 자국의 경제체제를 전환하였다. 그러나 러시아 정부는 1998년 8월 17일에 모라토리엄(moratorium, 지불유예)을

선언하고 독립 이후 7년 동안 실시한 빅뱅식 경제체제 전환이 실패했음을 알렸다. 이러한 러시아의 실패를 교훈삼아 구소련의 국가들은 진화론적·제도주의적 관점에 더 집중할 수밖에 없었다. 그러나 2000년 푸틴이 집권하고 고유가가 몇 년 동안 지속되면서 러시아의 경제는 단기간에 고도성장을 달성하였다. 이뿐만 아니라, 2014년 크림반도 강제 합병으로 국제사회의 경제제재를 받으면서도 러시아의 경제는 크게 흔들리지 않았다.

본 연구는 이와 같은 러시아의 변화를 통해서 경제체제 전환 방식의 중심에 있는 진화론적·제도주의적 관점과 워싱턴 컨센서스가 모두 전환기 침체를 겪었지만, 경제성장도 달성하게 한다는 공통점에 주목하고, 두 발전모델의 한계와 제약을 분석하고 이를 통해 얻을 수 있는 교훈을 북한에 적용시켜보고자 한다.

위와 같은 문제 제기를 바탕으로 본 장에서는 다음과 같은 기준과 범위에서 분석을 진행할 것이다. 첫째, 동유럽 사례를 통해서 워싱턴 컨센서스로 대표되는 충격요법을 선택한 사례와 베이징 컨센서스로 대표되는 점진주의를 선택한 사례를 분석함으로써 어느 쪽이 경제적으로 성공적인 결과를 가져왔는지를 확인한다. 동유럽에서는 충격요법을 선택했던 폴란드, 체코 등의 사례가 점진주의를 선택했던 다른 국가들보다 더 나은 성과를 보였다. 그러나 점진주의를 선택했던 헝가리와 슬로바키아의 경우에도 정치적 민주화와 함께 경제적 성공을 달성했다는 점에서 충격요법과 점진주의 중 어느 방법이 더 나은 결과를 보장해 준다고 단언할 수 없다.

동유럽 체제 전환에서 국가별로 상이한 방법을 사용했던 것은 개별 국가가 지니고 있던 역사적, 정치적, 경제적, 사회적 유산 이외에도, 체제 전환 직후의 전환기 침체를 벗어나기 위해 어떤 정책을 사용했는지와도 관련되어 있다. 또한, 이 과정에서 제도를 먼저 구축

할 것인지 아니면 제도 구축에 앞서 급진적인 자유화, 사유화를 통한 거시경제 안정화를 추진할 것인지에 대한 우선순위의 차이 때문이기도 했다.

따라서 동유럽의 사례를 통해서는 어떤 방법을 선택했는지와는 상관없이 정도의 차이는 있지만 지속적으로 개혁을 추진했던 국가들이 일정한 경제적 성과를 보이고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 동유럽 사례연구를 통해 도출한 위와 같은 이유를 통해 경제 전환의 성공을 위해서는 전환의 방법이 아닌 다른 요인에 초점을 맞추어야 한다고 강조한다. 여기에서는 주로 내부의 지속적 개혁과 더불어 체제 전환에서 패자로 전략한 국민을 구제하는 공공-민간 협력, 그리고 EU(European Union, 유럽연합)와 같은 외부의 지원을 중요한 요인으로 판단한다. 마지막으로 동유럽 사례연구에서는 체제 전환이 정확히 어느 시점에서 마무리되는지를 평가하기 어렵기 때문에, 연구의 시간적 범위를 전환이 시작되고 침체기를 거쳐, 일정 부분 경제적 성과를 보이고 정치적 안정화를 달성한 1998년을 전후한 시점까지로 설정한다.

둘째, 중앙아시아 국가들 중에서 카자흐스탄과 키르기스스탄을 연구 대상으로 한다. 중앙아시아 국가들 중 두 국가가 워싱턴 컨센서스에 적합한 정책을 수행했기 때문에 본 연구의 대상으로 적합하였다. 양국이 선택된 또 다른 근거는 ‘세계경제자유지수(Economic Freedom)’의 지표에서도 찾을 수 있었다. 2021년 통계에 따르면, 카자흐스탄과 키르기스스탄은 각각 세계 34위(71.1점)와 78위(63.7점)를 차지하여 다른 중앙아시아 국가보다 경제 체제 시장화에 있어 앞서 나갔다(〈표 IV-1〉 참고).

〈표 IV-1〉 2021년 세계 경제자유지수(Economic Freedom) 순위

	카자흐스탄	키르기스스탄	우즈베키스탄	타지키스탄	투르크메니스탄
세계 순위	34	78	108	134	167
2021년 점수	71.1	63.7	58.3	55.2	47.4
재산권	60.2	46.0	57.8	41.6	27.7
사법적 효과	62.8	23.3	50.8	48.8	20.0
정부청렴도	44.6	33.7	30.5	35.2	22.0
조세부담	93.6	94.8	92.4	91.9	92.6
정부지출	86.7	63.8	79.9	68.6	93.2
재정건전성	98.3	90.6	98.3	75.1	96.3
기업적 자유	76.2	72.6	73.5	62.3	30.0
노동자유	86.2	79.5	61.2	46.2	20.0
통화자유	70.0	77.5	60.3	68.5	72.8
무역자유	74.6	72.8	55.4	69.6	74.2
투자자유	50.0	60.0	20.0	25.0	10.0
금융자유	50.0	50.0	20.0	30.0	10.0

출처: Heritage Foundation, "Index of Economic Freedom."²⁷²⁾

셋째, 워싱턴 컨센서스 방침을 준수하며 경제체제를 전환한 카자흐스탄과 키르기스스탄의 현재를 통해서 워싱턴 컨센서스의 교훈을 분석할 것이다.

다섯째, 카자흐스탄과 키르기스스탄의 사례가 북한발전에 주는 함의를 제시할 것이다. 두 국가의 사례를 통해 북한이 워싱턴 컨센서스의 방침에 따라서 성공적인 경제체제 전환을 이루기 위해 무엇을 수용해야 할지 분석할 것이다.

구체적으로 제1절에서는 동유럽과 중앙아시아 카자흐스탄과 키르기스스탄의 체제 전환의 방법과 개혁 직후의 전환기 침체를 살펴보고, 동유럽과 중앙아시아 국가들의 구체적인 개혁으로 농업개혁과 소유권개혁을 살펴볼 것이다.

272) 참고로 남한은 24위(점수 74.0)이고 북한은 178위(점수 5.2)이다.

제2절에서는 거버넌스 구축에서 거시정책과 미시정책을 통해 사례 국가에서 새로운 시장이 어떻게 작동하고 성장했는지를 파악하고, 그 과정에서 시행되었던 행정개혁과 산업정책들을 다룬다.

제3절을 통해 공식 제도로서 시장경제의 유지와 발전 기반인 사적 소유권의 확립을 위한 법과 행정 등을 살펴보고, 이를 떠받드는 유럽으로의 통합, 윤리와 같은 비공식제도의 변화를 살펴본다. 그리고 중앙아시아 국가들의 국가관료제 전문화, 사적소유권 확립, 사법제도 도입 등의 개혁을 다룬다.

제4절인 맺음말 및 함의에서는 동유럽의 성공적인 체제 전환 요인을 파악하고 그것이 북한의 발전 혹은 전환에 어떤 함의를 지니고 있는지를 파악한다. 그리고 중앙아시아에서 나타난 워싱턴 컨센서스 사례를 연구한다.

중앙아시아 5개국 중에서 워싱턴 컨센서스를 추진한 대표적인 국가는 키르기스스탄과 카자흐스탄이다. 전자는 1998년 12월에 이미 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS) 회원국 중에서 가장 먼저 WTO에 가입하였다. 후자는 독립 초기부터 러시아와 마찬가지로 ‘충격요법’을 통해서 경제체제를 전환하였다. 마지막으로 중앙아시아에서 시행한 워싱턴 컨센서스 사례를 통해 북한 적용 가능성을 연구한다.

러시아의 사례처럼 워싱턴 컨센서스도 북한에 적용될 가능성이 있다. 키르기스스탄은 여전히 경제침체를 겪고 있지만, 카자흐스탄은 2000년 이후 급속도로 경제성장을 달성하여 현재까지 중앙아시아의 경제 강국으로 인정받고 있다. 따라서 중앙아시아에서 시행하였던 워싱턴 컨센서스 사례의 북한 적용 가능성에 대한 연구는 그 한계를 어느 정도 인정하면서도 북한발전모델 개발의 긍정적인 함의를 제공하는 자료로 사용할 수 있다.

1. 동유럽과 중앙아시아의 체제 전환과 농업소유권개혁

동유럽 체제 전환 과정에서 시장의 형성, 확장 그리고 보존단계는 엄격히 구분되지 않는다. 체제 전환 직후 새로이 들어선 정부의 개혁정책으로 중앙계획의 폐지와 경쟁 허용, 그리고 일부 가격 자유화를 도입하면서 시장이 형성되었다. 이후 본격적인 사유화가 시작되고 무역 자유화 그리고 외국자본의 유입을 통해 시장이 확장되는 과정을 거쳤으며, 공산체제에서 물려받은 제도적 유산을 파괴하고 새로운 제도를 내재화하면서 새로이 형성된 시장이 유지, 발전되는 단계에 접어들었다.

한편 키르기스스탄과 카자흐스탄은 독립 직후 자본주의 시장을 형성하는 단계에서 자국의 주요 산업이었던 농업 부문의 개혁이 필요하였다. 농업이 주요 산업이었음에도 불구하고 소비에트 체제하에서 소비에트 정부의 1국 1산업 정책으로 인하여 다양한 농작물보다는 특정 작물을 주로 재배하였다. 농업생산과 품종 독립을 위해서라도 농업 부문의 개혁이 우선순위가 될 수밖에 없었다. 그리고 모든 농토가 국가 소유였기 때문에 농업 분야의 개혁을 추진함과 동시에 워싱턴 컨센서스의 방식에 준거하여 토지 소유권개혁도 동반되어야 했다. 전 국토의 약 90%가 산악지형인 키르기스스탄의 경우에는 남부의 오쉬(Osh) 지방에서 농사가 가능하였으며, 카자흐스탄의 경우에는 위도가 높은 관계로 역시 남부 침켄트(Chimkent) 지방에 농토가 집중되어 있었다. 따라서 양국의 정부는 이 지역을 중심으로 농업생산과 품종 개혁 그리고 소유권개혁을 추진하였다.

가. 동유럽과 중앙아시아 국가들의 체제 전환

(1) 동유럽 국가들의 체제 전환 방법

일반적으로 동유럽 공산정권의 붕괴와 체제 전환의 원인은 사회주의 경제의 실패, 공산정권에 대한 불신, 정권 자체의 통치 정당성 상실 등으로 파악할 수 있다. 실제로 1980년대에 이르러 동유럽 각국의 경제는 사실상 붕괴되었고 소련에 의해서 이식된 체제가 더 이상 생존할 수 없다는 사실이 명백해졌다. 바로 이 시점에서 공산정권을 지탱하고 있던 소련의 지지가 사라졌고 이에 따라 그동안 억눌려왔던 내부의 반정권 목소리가 터져 나왔다. 한편 동유럽의 운명은 동유럽 스스로가 결정한다는 「시나트라 독트린(Sinatra Doctrine)」이 발표되면서 이미 정통성이 부식된 동유럽 공산정권은 더 이상 소련의 지지에 기댈 수도 없었다.²⁷³⁾

그러나 공산정권의 붕괴가 곧 민주주의와 시장경제로의 전환, 이행과 동일시되었던 것은 아니었다. 물론 대부분의 국가에서 새로운 엘리트 주도의 민주화와 시장경제로의 이행이 시작되었지만, 일부 국가에서는 여전히 공산정권 시기의 인적 유산과 제도가 유지되면서 개혁이 가로막혀 있었기 때문이었다. 전쟁과 내전을 거치면서 개혁을 추진할 수 없었던 국가도 있었고, 새로운 민주 세력의 힘이 약했거나 아니면 아예 등장하지 못해서 옛 공산 세력의 계승자들이 권력을 유지한 사례도 있었다.

동유럽 공산정권의 붕괴요인도 국가별로 상이했고, 전환의 과정도 위로부터, 아래로부터 그리고 위-아래로부터 동시에 시작한 경우도 있었다. 그러나 각국이 공통적으로 지니고 있었던 전환의 전제

273) William F. Buckley Jr., "The Sinatra Doctrine," *National Review*, 2004.5.26., <<https://www.nationalreview.com/2004/05/sinatra-doctrine-william-f-buckley-jr/>> (검색일: 2021.8.30.).

조건은 무엇보다도 경제침체, 새로운 그룹의 체제 내 동원, 지식인들의 이반, 정부의 비효율성과 부패, 정부에 대한 신뢰 상실, 당-국가의 파벌화 및 통치자신감 상실, 부적절한 무력의 사용, 변화에 대한 기대 등을 들 수 있다.²⁷⁴⁾ 명확히 어느 요인이 더 강한 역할을 했는지는 구분하기 어렵지만 대체로 각각의 요인이 특정 수준의 임계점을 넘어서는 순간 개별 요인이 다른 요인을 자극해 보다 강력한 시너지 효과를 냈을 것이라고 판단할 수 있다.

그러나 공산정권과 사회주의 체제를 위협하는 가장 심각한 문제는 바로 경제침체였다. 사회주의 경제는 1950~60년대 비교적 높은 성장기를 거쳤으나, 이미 1960년대 말부터 계획경제의 문제점이 하나둘씩 드러나기 시작했다. 각국은 위기를 극복하기 위한 근본적인 전략을 추진하기보다는 자원과 노동 투입을 통한 외연적 성장을 통해 당면한 위기를 뒤로 미루는 데 급급했다. 그러나 1970년대 두 번의 석유 위기를 거치면서 소련으로부터의 에너지 도입 비용이 증가하고 충분한 공급량을 확보하지 못하게 되며 자원의 무한정 투입이 불가능해졌고, 이와 함께 추가적으로 투입할 산업예비군도 부족한 상황에 직면했다. 따라서 빚을 얻어 국민의 생활 수준을 유지하는 것 이외의 계획 경제를 유지할 대안이 없었다. 이 때문에 각국의 대외부채는 급증하기 시작했다. 즉, 사회주의 경제의 성장과 생활 수준은 1950~70년대는 자원과 노동 투입을 통해 그리고 1980년대 들어서에는 대외부채를 통해 겨우 유지될 수 있었다.

274) Sabrina P. Ramet, *Social Currents in Eastern Europe: The Sources and Consequences of the Great Transformation* (Durham: Duke University Press, 1995), pp. 5~53.

〈표 IV-2〉 계획 경제 시기 동유럽의 경제성장률(1960~1988)

(단위: %)

	1960~1965	1965~1970	1971~1980	1981~1988
폴란드	4,5	4	3,6	0,8
체코슬로바키아	2,4	3,4	2,8	1,4
헝가리	3,9	3	2,6	1
동독	2,9	3,1	2,8	1,8
루마니아	5,4	4,9	5,3	-0,1
불가리아	6,4	5,1	2,8	1,2

출처: Lincoln Gordon et al., *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe* (Washington D.C: Brookings Institution, 1987), p. 331.

1980년대 들어 경제침체는 더욱 심해져 폴란드의 경우는 1981~1988년 동안 0.8% 성장에 그쳤고, 체코슬로바키아는 1.4%, 헝가리는 1.0% 그리고 루마니아는 -0.1% 성장을 기록했다.²⁷⁵⁾

〈표 IV-3〉 CMEA와 유고슬라비아의 대외부채(총부채)

(단위: 1억 달러)

	1971	1975	1980	1985	1990	1991
불가리아	-	-	48.7	41.2	106.0	113.8
체코슬로바키아	3.3	3.1	12.6	10.1	13.5	28.0
동독	14.1	51.9	139.0	132.3	-	-
헝가리	15.1	39.3	90.9	139.6	212.7	226.6
폴란드	9.9	83.9	241.3	293.0	485.0	484.0
루마니아	12.3	29.2	95.6	68.3	2.3	11.4
소련	18.0	105.8	235.1	251.8	561.9	701.0
유고슬라비아	28.8	58.9	164.7	184.1	165.4	156.0

출처: Sándor Richter, "Economic integration within COMECON and with the Western economies," in *The Economic History of Central, East and South-East Europe: 1800 to the Present*, ed. Matthias Morys (New York: Routledge, 2020), p. 346.

275) Lincoln Gordon et al., *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe*, p. 331.

사회주의 계획경제의 또 다른 특징 중 하나는 정치적 통제와 단일한 이데올로기에 의해 유지된다는 점이었다. 초기 사회주의 계획경제는 현재의 힘든 노동과 결핍을 견디면 미래의 언젠가 큰 보상을 받을 수 있다는 약속으로 단기적으로는 노동자들의 지지를 얻어내는 데 성공했다. 그러나 경제주체, 특히 기업이 효율성 증진과 혁신에 관심이 없었다는 점은 큰 문제였다. 기업들은 사실상 ‘투입 극대화-산출 최소화’를 지속했다. 더군다나 왜곡된 경제구조로 생산에 가치를 부여했기 때문에 대규모 고용이 가능한 중화학 분야에 집중해 정작 중요한 소비재, 생필품을 제공하지 못하는 문제가 있었다. 소비재의 수요는 있었지만 공급을 하지 못했고, 중화학 제품의 공급은 있었지만, 수요가 없는 상황이 지속되면서 결국 사회주의 경제는 위기를 맞이했다. 동시에 또 다른 주체인 노동자들도 인센티브가 없는 상황에서 언제까지나 이상적인 공산 사회를 건설하는 데 동원되기를 거부했다.

〈표 IV-4〉 동유럽 주요 국가의 1인당 GDP

(단위: 1990 International GK \$)

	불가리아	체코	헝가리	폴란드	루마니아	소련
1950	1,651	3,501	2,480	2,447	1,182	2,841
1955	2,148	3,922	3,070	2,794	1,578	3,313
1960	2,912	5,108	3,649	3,215	1,844	3,945
1965	3,850	5,533	4,410	3,787	2,386	4,634
1970	4,773	6,466	5,028	4,428	2,853	5,575
1975	5,831	7,399	5,805	5,808	3,761	6,135
1980	6,044	7,982	6,306	5,740	4,135	6,427
1985	6,226	8,367	6,557	5,660	4,159	6,708
1989	6,216	8,768	6,903	5,684	3,941	7,112
성장률						
1950~89	3.4	2.4	2.6	2.2	3.1	2.4
1950~79	4.6	2.8	3.2	3.1	4.3	2.8
1980~89	0	1.2	1	-0.4	-0.5	0.9

출처: Gronigen Growth and Development Centre, "Maddison Historical Statistics."

동유럽 각국은 경제위기를 극복하기 위해 이미 1960년대부터 사회주의 경제 자체를 유지하면서도 일부 시장 요소를 도입하기도 하였다. 여기에는 국내외 거래의 자유화, 경제적 결정 분산 등의 조치가 포함되었고, 이윤 극대화를 목표로 인센티브를 활용하는 등의 개혁도 추진했다. 1965년대 동독의 신경제시스템(New Economic System), 유고슬라비아의 ‘노동자자주관리제’, 1967년 체코슬로바키아의 ‘제3의 길,’ 1968년 이후 헝가리의 ‘신경제 메커니즘(New Economic Mechanism)’ 등의 소위 ‘시장 사회주의’와 같은 개혁이 추진되었다.

이처럼 일부 국가에서 계획경제를 유지하면서 중앙계획의 분권화, 의무적인 생산 목표제 완화, 노동자의 경영 참여, 이윤의 인센티브 활용 등의 일부 개혁 조치를 시행했지만, 이러한 시도는 사회주의 경제의 원칙을 준수하는 가운데 일부 시장 요소를 도입하는 미봉책에 불과했다. 주요한 결정은 여전히 중앙계획기구가 담당했고, 인센티브와 사적 소유권의 허용 범위는 극히 일부였으며, 선진 시장경제와의 교역도 일부만 허용되는 불완전한 개방이었다. 또한 여전히 연성예산제약(soft budget constraints)²⁷⁶⁾ 만연하여 혁신과 개혁을 추진할 유인도 없었다. 더군다나 이러한 개혁을 추진하면서 경제침체가 더 심해지거나 혹은 인센티브 도입으로 인한 소득격차, 실업의 등장으로 체제가 위기에 빠질 우려가 있어, 보다 강력한 개혁 조치를 도입할 수도 없었다.

이러한 상황 속에서 1970년대부터 1980년대 말까지 사회주의 경제의 성장률과 1인당 소득은 극적으로 하락했고, 오늘의 인내와 결핍이 내일의 여가와 풍요를 가져다줄 것이라는 약속이 공허한 표어에 불과하다는 사실이 명확해졌다. 이러한 상황에서 소련 공산당 서

276) János Kornai, Eric Maskin, and Géard Roland, “Understanding the Soft Budget Constraint,” *Journal of Economic Literature*, vol. 41, no. 4 (2003), pp. 1096~1097.

기장 고르바초프(Mikhail Gorbachev)는 ‘페레스트로이카(Perestroika)’와 ‘글라스노스트(Glasnost)’를 통해 시장 요소를 도입해 위기를 극복하려 했고, 동유럽 위성국에 대한 통제를 완화하는 동시에 중주국으로서의 책임도 회피했다. 이 과정을 통해 동유럽 국가들의 경제와 정치의 기반은 모두 사라졌다.

이 시기 동유럽 국가들이 선택할 수 있는 유일한 대안은 체제 전환이었다. 계획경제를 시장경제로 전환하고, 이를 통해 지속적인 성장을 도모하는 것만이 동유럽 국가들이 선택 가능한 유일한 방법이었다. 공산정권도 이런 현실을 잘 알고 있었다. 자신들이 가지고 있던 무력이나 소련의 지원 그리고 통치 정당성의 기반이었던 사회주의 이데올로기와 미래의 경제적 대가는 모두 사라졌다. 따라서 이들은 스스로가 체제 전환을 추진하든지, 최후의 저항을 하든지 아니면 정권을 내려놓고 사라지든지 선택해야 했다.

막상 체제 전환이 시작되자, 동유럽 각국의 새로운 엘리트들은 어떤 방법의 전환을 추진할지를 두고 망설였다. 크게 세 가지 전환 방안이 이들 앞에 놓여 있었다. 우선 첫 번째 전환방안인 ‘자유주의 시장경제’는 최소국가, 인플레이션 안정을 목표로 제시하면서 가치중립적이고, 순수한 시장경제로의 전환만이 최단 시일에 최고의 결과를 보장해 준다는 소위 ‘충격요법’을 내세웠다. 두 번째 방안인 ‘제3의 길’은 기존 체제를 완전히 새로운 체제로 이행하는 것이 아니라 부분적인 개선을 통해 당장의 위기를 진정시키려는 목적이었다. 사실 제3의 길은 이미 사회주의 경제 시기에 논의되었던 방안으로 계획경제를 기반으로 여기에 보조적으로 시장의 역할을 추가하고 기업 간 경쟁을 유도하여 독점구조를 폐지하며, 비효율적인 기업에는 보조를 줄여 이들을 시장에서 퇴출시키는 방안이었다. 마지막 세 번째 방안인 ‘사회적 시장경제’는 계획경제에서 시장경제로의 전환을

추진하되 국가가 경제에 개입하는 혼합경제를 지향하며, 완전고용을 경제 전환의 목표로 제시하는 방안이었다.²⁷⁷⁾

제3의 길과 사회적 시장경제는 내용과 목표에서 큰 차이가 없었으나, 제3의 길이 사회주의 경제를 포기하지 않는다는 특징을 지니고 있었다. 공산정권 붕괴 직후 각국의 여론이 여전히 사회주의 경제체제를 지지하고 있었기 때문에 제3의 길 방안 역시 신생 엘리트들이 염두에 두고 있던 방안 중 하나였다.²⁷⁸⁾

이와 동시에 전환의 우선순위와 속도에 대한 논쟁도 거세졌다. 가격과 무역 자유화, 민간기업 허용, 보조금 폐지, 자본시장과 금융시장 설립 등 단기적인 전환에 우선순위를 두는 측과 반대로 법·제도의 구축, 노동윤리, 기업가 정신 등의 공식, 비공식 시장제도를 먼저 구축해야 한다는 측의 대립도 있었다. 이는 경제개혁의 속도를 둘러싸고 대립했던 충격요법과 점진주의를 구분하는 가장 큰 차이점이기도 했다.²⁷⁹⁾

충격요법을 지지하는 측에서는 점진적 전환을 추진할 경우 그 과정에서 패자(loser)로 전락한 노조, 옛 관료, 기존 경영자들이 세력을 회복할 시간을 얻을 것이고, 결국 이들의 강력한 저항으로 인하여 경제개혁이 실패할 것이라고 강조했다. 이들은 충격요법을 통해서만이 경제개혁에 성공할 수 있을 것이라고 단언했다. 당시 폴란드

277) Václav Klaus, *Ekonomická teorie a realita transformačních procesů* (Prague: Management Press, 1995), pp. 15~18.

278) 예를 들어 1989년 11월~12월 사이에 실시된 체코슬로바키아 여론조사에서는 사회주의 노선을 지지하는 비율이 45%, 사회주의와 자본주의 혼합형을 지지하는 비율이 47%였고, 자본주의에 대한 지지는 고작 3%에 불과했다. 김신규, “체코슬로바키아 벨벳혁명의 경제, 사회적 요인 분석,” 『슬라브학보』, 제35권 1호 (2020), pp. 18~19.

279) Ilya Voskoboynikov, “Economic Growth and Sectoral Developments during the Transition Period, 1990–2008,” in *The Economic History of Central, Eastern and South-East Europe, 1800 to the Present*, ed. Matthias Morys (New York: Routledge, 2020), pp. 393~394.

의 재무장관이었던 발셀로비치(Leszek Balcerowicz)와 체코슬로바키아의 재무장관이었던 클라우스(Vaclav Klaus) 등은 온건 개혁을 추진할 경우 옛 체제의 세력들이 세를 규합해 개혁에 저항할 것이며, 초기에 개혁을 지지하던 시민들이 개혁으로 인한 단기적 피해, 즉 전환기 침체를 겪으면서 개혁에 반대할 가능성이 높다고 강조했다. 따라서 그들은 개혁 성공을 위해서는 시민이 개혁을 지지하는 동안, 즉 정치적 자산이 남아있는 동안에 이를 빠르게 추진해 성과를 내놓는 것이 최상의 시나리오라고 강조했다.²⁸⁰⁾

〈표 IV-5〉 중부유럽 국가의 개혁 조치

(단위: 연도)

개혁 조치	체코(슬로바키아)	헝가리	폴란드
의무 계획 폐지	1990	1968	1982
중앙계획 쿼터 폐지	1990	1968	1991
가격 자유화 첫 단계	1991	1968	1957,1975
통합 환율	1991	1981	1990
국제통화기금과 세계은행 가입	1990	1982	1986
사기업 허용	1991	1982	규제 없었음
파산법	1991/1992	1986	1983
2단계 은행제도(중앙-시중)	1990	1987	1988
새로운 소득세법	1993	1988	1992
부가가치세 도입	1991(93)	1988	1993
기업법	1991	1989	1990
무역 자유화	1991	1989	1990
실업혜택(실업급여)	1991	1989	1990

출처: János Kornai, "Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political-Economy Perspective," *Social Research: An International Quarterly*, vol. 63, no. 4 (1996), p. 982.

280) Charles Wyplosz, "Twenty-Five Years Later: Macroeconomic Aspects of Transition," in *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, eds. Anders Åslund and Simeon Djankov (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2014), pp. 228~230.

이러한 논쟁을 배경으로 폴란드와 체코는 충격요법을 선택했다. 그리고 1960년대 말부터 지속적으로 개혁을 추진해왔던 헝가리, 슬로바키아와 여전히 옛 제도와 인적 유산을 그대로 유지하고 있던 루마니아와 불가리아 등은 점진주의 전환을 선택했다. 동유럽 국가들의 체제 전환 시작으로부터 10년이 지난 1998~2000년을 살펴볼 때, 충격요법과 점진주의를 채택한 국가들이 비슷한 생활수준, 발전된 경제구조, 효율적 제도를 유지하고 있다는 점에서 전환의 속도와 순서가 중요하지 않다고 주장할 수도 있다. 그러나 점진주의 방안을 선택했던 서부 발칸의 국가들과 옛 소련의 경제 성과가 앞선 폴란드와 체코에 비해 낮은 수준에 머물러 있다는 측면에서는 적어도 단기적으로는 점진주의 방안보다는 충격요법이 더 효과적이라고도 볼 수 있다.

(2) 중앙아시아 카자흐스탄과 키르기스스탄의 체제 전환

(가) 카자흐스탄의 접근법

카자흐스탄은 독립 이후 자국의 경제체제를 중앙계획경제에서 자본주의로 전환시키는 과정에서 자유화와 사유화에 집중하였다. 그리고 이를 급속하게 추진하는 ‘충격요법’을 선택하였다.²⁸¹⁾

나자르바예프 정권은 독립 이후 시장경제 체제 전환을 담당할 기구로 ‘사유화위원회(State Committee on Privatization, Gos Kom Imevshestva: GKI)’를 설립하였다.²⁸²⁾ 그리고 시장경제 체제로의 이행과 관련된 프로그램을 아래의 표와 같이 3단계로 계획하였으며, 이를 실현할 수 있는 새로운 법들을 제정하였다.

281) 김영진, “카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적,” 『슬라브 연구』, 제25권 1호 (2009), p. 115.

282) J. Robert Brown, Jr., “Culture, Chaos and Capitalism: Privatization in Kazakhstan,” *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 19, no. 4 (1998), p. 940.

〈표 IV-6〉 카자흐스탄의 시장경제체제 이행과 관련된 3단계 프로그램 주요 내용

단계(기간)	주요 내용	관련 법규
1단계 (1991~1992)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 국유재산의 소유권 소재지, 소유자의 대리인, 소유권 위임을 위한 행정 틀 확립 • 소규모 상점 무역 및 서비스 시설, 중소 규모의 산업 및 농업 기업 50% 사유화 	• 재산법 • 파산법 • 노동법
2단계 (1993~1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 사유화 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업법 • 민법 • 독점금지법 • 증권법 • 외국인 투자법
3단계 (1997~2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 1, 2단계 프로그램 완료 	

출처: Władysław Jermakowicz, Piotr Kozarzewski, and Julian Pańków, "Privatization in the Republic of Kazakhstan," Center for Social and Economic Research, 1996.6., p. 6, <http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/4886193_085e.pdf> (검색일: 2021.9.15.)을 참고하여 저자 작성.

카자흐스탄 정부가 추진한 1단계와 2단계의 시장경제 체제 전환 프로그램 중에서 가격자유화와 사유화의 과정과 결과를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 중앙계획경제에서 자본주의로 체제를 전환시킨 모든 국가들이 그러했던 것처럼, 카자흐스탄 역시 가격의 자유화에 높은 비중을 두었다.²⁸³⁾ 소비에트체제하에서 수십 년간 구축된 중앙계획경제에서 가격의 결정은 사실상 자본주의식 수요공급의 법칙에 기반을 두는 것이 아니라, 매년 예측되는 생산량과 수요에 맞추어서 인위적으로 만들어졌다. 이미 낙후된 경제 상황 속에서 급속하게 자본주의 체제로 전환하며 가격자유화를 전면적으로 허용하자 국가적 혼란에 직면했다. 주지하는 바와 같이, 독립 전부터 농산물과 공산품의 생산량이 추락하였고, 수요는 증가하는 상황에서 정부는 가격 결정에 개입하여 시민들이 최대한 경제적 어려움을 겪지 않도록 하였다. 이

283) 카자흐스탄의 가격자유화와 관련된 보다 세부적인 내용은 다음의 문헌을 참조, 김영진, "카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적," pp. 115~117.

를 위해서 정부는 막대한 보조금을 생산자들에게 제공하였다. 이러한 상황에서 독립을 맞이한 카자흐스탄이 급속한 빅뱅식으로 가격 자유화를 추진하였기 때문에 경제적 혼란이 발생할 것은 자명하였다. 자유화는 외국과의 교역에도 적용되어야 했다. 소비에트체제하에서 해외무역은 국가의 통제와 감시를 받아야했기 때문에 특정한 국영기업이 아니면 무역활동이 사실상 불가능하였다. 따라서 독립 이후 무역의 자유가 허용되었지만 환율정책의 혼란과 경험부족으로 대부분의 기업들은 큰 어려움에 직면하였다.

둘째, 사유화는 다음과 같은 방식으로 진행되었다. 사유화는 국유 재산을 민간으로 이전하거나, 이전에 소유한 국영기업의 주식을 민간에게 분배하거나, 수익성이 없는 국영기업을 청산함으로써 달성될 수 있다.²⁸⁴⁾ 여기서 사유화의 가장 일반적인 형태는 정부가 국유 재산을 민간에 이전하는 것이다. 이러한 방식은 민간 개인 또는 회사가 국가와 투명한 계약을 체결함으로써 실현된다. 세계은행과 미국국제개발처(United States Agency for International Development: USAID)는 카자흐스탄 사유화위원회에 위와 같은 사유화 추진에 필요한 방식으로 바우처(voucher)와 경매(auction) 제도를 추천하였다.²⁸⁵⁾ 카자흐스탄의 경우에는 국영기업의 주식을 정부가 무료로 제공하는 바우처 형태의 쿠폰(coupon)을 민간 개인이 구입하는 방식으로 사유화가 진행되었다.²⁸⁶⁾ 이 쿠폰은 러시아와 달리 일종의 사유화를 실행하는 ‘투자 포인트(investment points)’에 가까웠다. 사유화위원회는 도시의 시민에게는 100 투자 포인트에 해당하는 쿠

284) Yuilya Mitrofanskaya, "Privatization as an International Phenomenon: Kazakhstan," *American University International Law Review*, vol. 14, no. 5 (2011), p. 1405.

285) Władysław Jermakowicz, Piotr Kozarzewski, and Julian Pańków, "Privatization in the Republic of Kazakhstan," p. 9.

286) 위의 글, p. 9.

폰을, 농촌 지역 시민에게는 120 투자 포인트에 해당하는 쿠폰을 제공하였다.²⁸⁷⁾ 이 쿠폰은 러시아의 바우처와 달리 민간 시장에서 거래될 수 없었다. 시민들은 자신이 받은 쿠폰을 원하는 국영기업의 지분을 구입하는 데 사용하였다. 그러나 이러한 방식을 통해서 1992년 1단계가 끝날 때까지 국가에서 민간으로 소유권이 변경된 사례는 6,200개 기업에 불과했다. 이는 전체 사업 단위의 약 1/3을 차지하며 원래 계획의 50%보다 낮은 수치였다.²⁸⁸⁾ 사유화위원회는 1단계(18개월) 동안 소규모 사유화에 주력했다. 사유화된 기업은 대부분 무역업, 서비스업, 요식업과 관련된 기업들이었다. 게다가 이러한 기업들의 77%는 중앙정부 소유가 아니라 지역정부 소유였다.²⁸⁹⁾

결과적으로 소규모 국영기업의 약 35.4%가 민간 소유로 이전되었지만, 대기업은 사유화되지 못했다. 시간이 지날수록 이러한 대기업의 기업 가치는 약화되어 갔다. 카자흐스탄 정부는 1993년 3월 5일부터 2단계 사유화 프로그램을 추진하였다. 이 프로그램의 주요 내용은 소규모 단위 기업의 사유화 지속, 대규모 단위 기업의 사유화 추진, 농업 관련 기업의 사유화 추진 등으로 나타났다. 이 단계에서는 소규모 단위는 고용된 직원 200명 미만, 대규모 단위는 5천 명 이상 등으로 기업의 규모를 구체화시켜서 사유화를 추진하였다.²⁹⁰⁾ 그러나 국영기업의 지분을 쿠폰으로 일부 인수하는 방식의 사유화가 카자흐스탄의 시민에게 큰 이익이 없었기 때문에 1, 2단계에서 실시한 사유화 프로그램은 사실상 실패에 가까웠다.

287) 위의 글, p. 10.

288) 위의 글, p. 7.

289) 위의 글, p. 7.

290) 위의 글, p. 5.

(나) 키르기스스탄의 접근법

키르기스스탄 정부는 카자흐스탄과 마찬가지로 자본주의로 경제 체제를 전환시켰지만, 이와 관련된 준비는 사실상 없었다.²⁹¹⁾ 그럼에도 불구하고 키르기스스탄은 러시아와 카자흐스탄의 영향을 받아서 충격식 빅뱅요법을 선택하여 급속한 가격자유화와 사유화를 추진하였다. 키르기스스탄 정부는 독립 이후 시장경제 체제 전환을 담당하는 기구로 1992년에 ‘국유재산기금(the State Property Fund, Gosimuschestvo)’을 설립하였다.²⁹²⁾ 그리고 시장경제체제로의 이행과 관련된 프로그램을 다음과 같이 2단계로 계획하였으며, 이를 실현할 수 있는 새로운 법들을 제정하였다.²⁹³⁾

〈표 IV-7〉 키르기스스탄 2단계 사유화 프로그램 주요 내용

단계(기간)	주요 내용
1단계 (1992~1993)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 경제 부문의 신속한 사유화 및 다양한 형태의 소유권 형성 • 2년 동안 국유자산 35% 사유화 달성
2단계 (1994~1995)	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 소유자 계층 형성 • 새로운 유형의 대규모 사유화 프로그램(mass privatization program) 도입 • 비효율적 기업 회복 지원 • 속도보다 질을 우선시하는 사유화 정책

출처: Władysław Jermakowicz and Julian Pańków, “Privatization in the Kyrgyz Republic,” p. 4, p. 9를 참고하여 저자 작성.

291) 키르기스스탄의 가격자유화와 관련된 보다 세부적인 내용은 다음의 문헌을 참조. 김영진, “키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험,” 『슬라브학보』, 제25권 4호 (2010), pp. 76~78.

292) Władysław Jermakowicz and Julian Pańków, “Privatization in the Kyrgyz Republic,” Center for Social and Economic Research, 1994,2,16., p. 3, <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1479528>> (검색일: 2021.9.15.).

293) 위의 글, p. 4, p. 9.

키르기스스탄 정부가 추진한 1단계와 2단계의 시장경제 체제 전환 프로그램 중에서 가격자유화와 사유화의 과정과 결과를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 가격자유화의 과정과 결과는 다음과 같다. 키르기스스탄 역시 카자흐스탄과 마찬가지로 이미 추락한 생산량을 수요가 따라가지 못하는 상황에서 모든 제품의 가격이 폭등할 것은 자명했다. 그러나 키르기스스탄 정부는 정부보조금을 통해 가격 결정을 일정 수준 통제할 수 있었다. 문제는 키르기스스탄 정부가 카자흐스탄에 비해서 정부보조금을 제공할 여력이 없었고, 가격자유화의 범위도 폭 넓었다는 데 있었다. 따라서 독립 이후 가격자유화로 인한 경제적 혼란은 카자흐스탄보다 더 극심하였다. 무역의 자유화 역시 카자흐스탄과 크게 다를 바 없이 다양한 문제들에 직면하였다.

둘째, 사유화이다. 키르기스스탄 국유재산기금은 다음과 같은 7가지 방법으로 사유화를 추진하였다.

〈표 IV-8〉 키르기스스탄 국유재산기금의 7가지 사유화 방법

- 공공 현금 경매(public cash auctions)
- 경쟁 입찰(competitive bids)
- 전득(轉得)임대(leasing with subsequent purchase)
- 주식의 25~75%를 경영진 및/또는 근로자 집단에 매각하여 주식회사로 전환
- 개인에 대한 직접 판매(direct sale to individuals)
- 직원이 100% 소유한 기업으로 정의되는 근로자 집단에 대한 직접 판매
- 무료 자산 이전

출처: Władysław Jermakowicz and Julian Pańków, "Privatization in the Kyrgyz Republic," p. 7를 참고하여 저자 작성.

키르기스스탄의 국유재산기금은 앞에서 제시했던 7가지 사유화 방식을 쿠폰 제공을 통해서 달성하고자 하였다. 쿠폰을 통해서 985개 국영기업 주식의 25%가 사유화되었다. 법률에 따르면, 키르기스

스탄의 모든 시민은 대규모 사유화 프로그램 과정에 참여할 수 있는 일정량의 쿠폰을 받을 자격이 있었다.²⁹⁴⁾ 인구의 76% 이상이 쿠폰을 통한 사유화에 참여했다. 쿠폰은 네 가지 방법으로 사용할 수 있었다.²⁹⁵⁾ 쿠폰 소지자가 자신의 쿠폰을 사유화에 투자하고 싶지 않다면 시장에서 판매할 수 있었다. 쿠폰 소지자는 특별 경매 기간 동안 쿠폰을 회사 주식으로 교환할 수도 있었다. 그러나 러시아와 마찬가지로 시간이 지날수록 쿠폰의 가치가 하락하면서 이를 통한 사유화는 사실상 어려워졌다. 그리고 카자흐스탄과 마찬가지로 국영 회사의 주식 일부를 구입하는 방식으로 쿠폰이 사용되었기 때문에 민간 개인에게 돌아오는 이익이 많지 않았다. 특히 키르기스스탄의 경우에는 대규모 사유화 프로그램에서 모든 시민에게 쿠폰이 균등하게 배부되지 않는 문제를 가지고 있었다. 실제로 직원의 급여와 근무 기간에 따라 쿠폰이 차등적으로 제공되어 부당한 차별이 발생하였다. 그리고 국영기업의 사유화 과정에서 정부 내부자들의 부정 부패가 심각하였다.

(다) 카자흐스탄과 키르기스스탄의 체제 전환 초기 조건 비교

카자흐스탄과 키르기스스탄의 경제체제 전환 과정을 분석하기 위해서는 먼저 독립 이전의 경제 상황을 이해해야만 한다. 소비에트체제의 경제시스템은 1920년대 후반부터 계획경제를 기반으로 산업화 및 농업 집단화 프로그램을 중심으로 구축되었다. 특히 제1차 5개년 계획(1928~1932)을 통해서 소비에트체제 경제시스템의 기본적인 큰 틀이 완성되었다.²⁹⁶⁾

294) Jarosław Kuźma, "Privatization," in *Kyrgyzstan - Economic Reforms in 1996*, ed. Małgorzata Markiewicz (Warsaw: CASE, 1997), p. 36.

295) 위의 자료, p. 36.

296) Philip Hanson, *The Rise and Fall of The Soviet Economy: An Economic*

첫째, 소련을 하나의 거대 기업으로 간주하고 중앙집권적으로 운영한다. 둘째, 생산할 물품 종류, 수량, 가격, 판매 등의 절차는 ‘top-down(하향식)’으로 진행된다. 셋째, 생산자는 정책결정자가 설정한 목표 달성에 일차적 의무가 있다. 넷째, 제품에 대한 소비자의 의견은 반영될 수 없다.

카자흐스탄과 키르기스스탄 역시 소비에트연방에 들어간 1936년부터 위와 같은 원칙의 영향을 받아서 경제시스템을 구축하였다. 카자흐스탄과 기타 소비에트연방공화국에서는 1980년대까지 생산성의 비효율이 지속적으로 증가했다.²⁹⁷⁾ 그리고 1980년대 후반에 미국과의 군비경쟁에 직면하고 세계 시장에서 석유를 비롯한 원자재 가격이 하락하면서 소련 경제는 상당한 타격을 받게 되었다. 결국 1991년 8월 공산당 보수파의 쿠데타가 실패한 후 카자흐스탄과 키르기스스탄은 독립을 선언하였다.

카자흐스탄과 키르기스스탄은 독립 이후 경제체제를 자본주의로 전환시켰지만 다음과 같은 문제에 직면하였다. 첫째, 소비에트 체제의 경제시스템이 고착화된 것이다. 소비에트정부는 원칙적으로 각 연방공화국의 경제시스템을 ‘1국 1산업’에 맞추었고 각 공화국들이 물물교환 방식으로 부족한 것을 보충하도록 하였다. 카자흐스탄에서는 주로 광물자원의 개발과 밀 재배가 집중되었다. 키르기스스탄은 남부 오쉬지방의 평야지대에서 농업, 전 국토의 대부분을 차지하는 산악지형에서는 축산업을 육성하였다. 이처럼 소비에트 체제를 겪으며 분업화되었던 산업구조에서 독립한 카자흐스탄과 키르기스스탄은 독립 이후 자국의 부족한 자원을 기존의 방식대로 보충할

History of the USSR From 1945 (New York: Routledge, 2003), p. 9.

297) Charles Becker et al., *Social Security Reform in Transition Economies: Lessons from Kazakhstan* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 87~88.

수 없었다. 예를 들면, 소비에트 체제하에서 에너지 자원이 없는 키르기스스탄은 카자흐스탄으로부터 석유를 공급받고 자국의 농산품이나 축산품 등을 교환했다. 그러나 독립 이후부터는 물물교환 방식이 아닌 현물거래가 주가 되었기 때문에 부족한 물자를 수입하는 데 어려움을 겪었다.

둘째, 러시아 의존적 경제구조이다. 앞에서 언급했듯이, 소비에트 체제의 분업화된 산업구조로 인해서 카자흐스탄과 키르기스스탄은 자국의 특화된 산업 외에 다른 물자와 제품들은 러시아에 의존할 수밖에 없었다. 그러나, 러시아 역시 독립 이후 자본주의로 경제체제를 전환하며 경제가 급속도로 악화되었기 때문에 양국의 러시아로부터 경제적 지원을 받을 가능성은 없었다.

카자흐스탄과 키르기스스탄은 위와 같은 문제를 가지고 자국의 경제체제를 성공적으로 전환시켜야 했다. 먼저 독립 당시에 카자흐스탄의 경제 상황을 살펴보면 다음과 같다.²⁹⁸⁾

앞에서 언급했듯이 소비에트 중앙정부는 각 공화국에게 ‘1국 1산업’ 정책을 추진하면서 카자흐 소비에트 사회주의 공화국에는 주로 밀 재배, 목축, 지하자원 개발을 배당하였다. 이와 같은 산업구조와 생산품으로 인해서 카자흐 소비에트 사회주의 공화국의 경제력과 경제 성장은 다른 공화국들보다 상대적으로 안정적이지 못했다. 이러한 경제 상황에서 독립을 맞이한 카자흐스탄의 경제는 빅뱅식 시장경제체제 전환과 맞물려 극심한 혼란에 빠질 수밖에 없었다.

298) 독립 초기 카자흐스탄의 구체적인 경제 상황은 다음의 보고서를 참고. 최병희, “카자흐스탄 편람,” (대외경제정책연구원 93-05, 1993.8.27.), <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101020000&bid=0001&list_no=1123&act=view&act=view&list_no=1123&cg_code=> (검색일: 2021.9.15.).

〈표 IV-9〉 1990년대 카자흐스탄의 주요 경제실적(1992~1997)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GDP성장률(%)	-5.3	-9.2	-12.6	-8.2	0.5	1.7
물가상승률(CPI), %	1,381.0	1,662.3	1,892.0	176.3	39.1	17.4
실업률(%)	0.4	0.5	8.0	10.1	7.6	6.5
재정수지(GDP대비 %)	-7.3	-4.1	-7.4	-3.4	-5.3	-7.0
경상수지(GDP대비 %)	-25.0	-7.8	-7.6	-1.3	-3.6	-3.6
대외부채(GDP대비 %)	0.6	23.5	28.6	28.6	27.6	35.0

출처: EBRD, "Transition Report 2002," 재인용: 김영진, "탈사회주의 시장경제 건설: 카자흐스탄과 우즈베키스탄 비교," 『세계정치』, 제13권 (2010), p. 254.

김영진은 독립 당시 키르기스스탄의 경제 상황을 다음과 같이 분석했다.²⁹⁹⁾ 소비에트체제하에서 키르기스스탄 경제는 15개 공화국들 중 가장 낙후되어 있었다. 그 이유는 키르기스스탄에 배당된 '1국 1산업'이 농업과 목축에 국한되어 있었기 때문이었다. 전 국토의 90%가 산악지대인 관계로 키르기스스탄 지역은 역사적으로 유목 기반의 목축이 발전했고 남부지방을 중심으로 농업이 가능하였다. 따라서 소비에트체제하에서 키르기스소비에트사회주의공화국은 농업과 목축 생산품 외에는 대부분의 지하자원과 공산품들을 다른 공화국들로부터 물물교환 방식으로 대체하거나 모스크바 중앙정부의 보조금에 의존했다. 키르기스스탄은 이와 같이 취약한 산업구조와 보조금에 의존적인 경제 환경을 그대로 가지고 독립을 맞이하였다. 게다가 다른 어떤 국가보다 더 급속하고 폭넓은 빅뱅식 시장경제체제 전환을 추진하였다. 결과적으로 독립 당시 키르기스스탄 경제의 추락은 예측 가능했다.

299) 김영진, "키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험," pp. 74~75.

나. 동유럽과 중앙아시아 국가들의 전환기 침체

전환의 시기·속도·방법을 둘러싼 논쟁에도 불구하고 일단 전환을 시작한 동유럽과 중앙아시아 국가들은 곧 전환기 침체에 빠졌다. 전환기 침체는 무엇보다도 공급 중심의 경제가 수요 중심으로 재편되고, 경제가 실질적인 구조조정을 거치는 과정의 일부이며, 수요 감소에 따른 공급 감소, 투자 감소, 수출 감소 등이 연쇄적으로 발생하는 총체적인 경제침체 기간을 의미한다.³⁰⁰⁾ 각국은 기존에 선택한 방법을 더욱 강하게 밀고 나가든지 아니면 새로운 방법을 적용해 전환기 침체를 벗어나고자 했다.

(1) 동유럽의 전환기 침체의 특징과 해결책 모색

동유럽 각국에서 체제 전환의 첫 단계로 가격 자유화를 도입하면서 실질임금이 줄어들고 총수요가 감소했으며, 총수요 감소는 다시 공급 감소로 이어졌다. 또한 체제 전환으로 시장 경쟁이 도입되고 국영기업의 생존을 보장해 주었던 연성예산제약이 사라진 이후에 국영기업은 투입 자원을 확보하지 못하여 생산을 줄이거나 혹은 여전히 많은 수의 노동자를 유지하기 위한 비용이 증가했고, 이에 따라 가격을 인상할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 민간기업의 시장 진입이 빨라지고 무역 자유화로 시장에서 가격경쟁이 일반화되면서 국영기업은 더 이상 생존이 어려워졌다.

이러한 과정에서 공급과 수요가 동시에 감소했으며, 이어서 국영기업이 시장에서 퇴출되며 대규모 실업이 발생했다. 더군다나 사회주의 경제의 해외시장 역할을 했던 경제원조상호회의(Council for

300) János Kornai, "Transformational Recession: The Main Causes," *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, no. 1 (1994), pp. 41~42.

Mutual Economic Assistance: CMEA) 시장이 무너지면서 무역수지가 크게 악화된 것도 전환기 침체의 원인으로 작동했다. 경제 상황은 더욱 어려워졌고, 이를 회복시킬 수 있는 방법은 수요 진작과 공급 확대뿐이었다.

전환기 침체는 성장 하락, 하이퍼 인플레이션(hyper inflation) 그리고 산업구조 변화에 따른 노동력 재배치와 실업이 동반되기 때문에 침체의 깊이가 깊다. 또한 그 기간이 길어지면 사회적 긴장이 뒤따르며 정치적 부담으로 작용하기 때문에 개혁을 추진하는 엘리트에 악영향을 끼칠 수 있다. 따라서 체제 전환을 추진하는 엘리트들은 전환기 침체의 깊이를 얕게 하고 기간을 줄이기 위하여 충격요법을 사용할 것인지 아니면 점진주의를 선택해 이 기간의 고통을 감소시킬지 선택을 해야 했다. 물론 이때의 선택은 전환 엘리트의 독단적 권한이 아니라 각국의 상이한 역사적, 정치적 배경과 경제적 환경에 따라 달라졌다. 둘 중 어떤 선택을 하더라도 동유럽은 전환기 침체를 피할 수 없었으며, 특정한 방법이 침체를 더 심하게 그리고 그 기간을 더 길게 만들었던 것은 아니었다.

〈표 IV-10〉 1991년 전년 대비 수출규모 증감

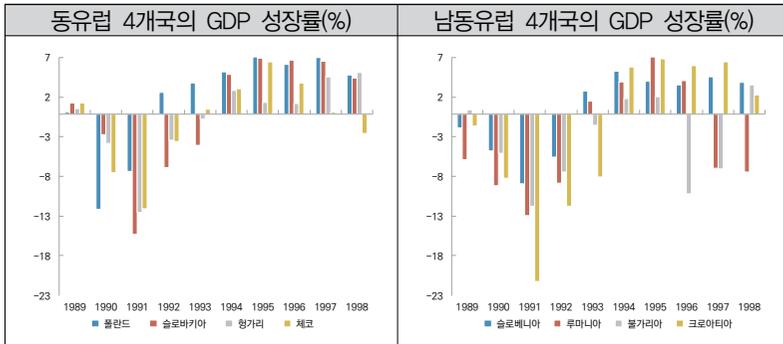
(단위: %)

	옛 CMEA	소련	시장경제 국가
체코슬로바키아	-68	-63	-11
불가리아	-64	-57	-30
헝가리	-67	-69	15
폴란드	-71	-74	-1
루마니아	-60	-60	-33

출처: Jiří Jonáš and Aleš Bulíř, eds. *Ekonomie reformy: vybrané stati o teoretických a praktických otázkách přechodu k tržní ekonomice* (Prague: Management Press, 1995), pp. 35~39.

〈그림 IV-1〉 동유럽의 전환기 침체와 GDP 성장률(1989~1998년)

(단위: %)



출처: Grzegorz W. Kolodko, "Globalization and Catching-Up: From Recession to Growth in Transition Economies," (IMF Working Paper, WP/00/100, 2000.6.), p. 10. (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00100.pdf>) (검색일: 2021.6.6.).

동유럽의 전환 엘리트들은 침체기 동안 국민에게 가장 민감한 인플레이션과 실업 문제를 해결해야만 그것이 '정치적 자산'으로 축적되어 지속적인 개혁에 대한 지지로 이어질 것이라는 사실을 잘 알고 있었다. 따라서 체제 전환의 지속과 개혁 그리고 정치적 안정을 위한 핵심은 실업과 인플레이션을 극복하는 것이었고, 이에 대한 해결책은 시장의 확장단계에서 거시정책과 미시정책으로 보다 구체화되었다.

(2) 카자흐스탄과 키르기스스탄의 개혁 직후 나타난 '전환기 침체'

(가) 카자흐스탄

앞에서 언급했듯이 카자흐스탄 경제는 독립 직후 격심한 혼란에 빠져있었다. 아래의 표를 보면 카자흐스탄의 경제상황을 충분히 이해할 수 있다.

〈표 IV-11〉 카자흐스탄의 1인당 GDP 성장률(1991~1995)

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995
카자흐스탄	-11,561	-5,227	-8,876	-11,328	-6,287

출처: The World Bank, "GDP per capita growth (annual %)-Kazakhstan," <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=KZ>> (검색일: 2021.9.15.).

〈표 IV-12〉 카자흐스탄의 구매율 기준 실질 1인당 GDP(1991~1995)

(단위: USD)

	1991	1992	1993	1994	1995
카자흐스탄	7,561	7,329	6,837	6,192	5,924

출처: The World Bank, "GDP per capita, PPP (current international \$)-Kazakhstan," <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=KZ>> (검색일: 2021.9.15.).

김영진은 1990년대에 발생한 카자흐스탄의 심각한 전환기 침체를 다음과 같이 분석하였다.³⁰¹⁾

“이러한 경기하락은 1996년과 1997년에 멈추었으나, 1998년에 다시 GDP의 추가적인 하락을 겪었다. 카자흐스탄이 보유한 초기의 높은 소득과 인적자본, 그리고 풍부한 천연자원은 여타 중앙아시아 국가들에 비해 훨씬 더 좋은 성과를 낼 것으로 기대되었지만, 현실은 그렇지 못했다. 외부적 충격과 하이퍼인플레이션, 그리고 숙련 기술자의 이민은 막대한 산출량의 축소를 가져왔다.”³⁰²⁾

위의 표에서도 확인할 수 있듯이 충분히 준비하지 못한 빅뱅식 자본주의체제로의 전환은 독립 후 5년 동안 경제 추락이라는 결과를 야기했다. 이러한 과정에서 자국 화폐의 가치하락, 매년 증가하는 인플레이션과 실업률로 카자흐스탄 국민들의 경제수준은 갈수록 악화되었다. 그러나 카자흐스탄 정부는 독립 이후 수립한 시장경제체

301) 김영진, “카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적,” pp. 118~119.

302) 위의 글, pp. 118~119.

제 전환 정책을 지속적으로 추진했다. 특히 가격자유화와 사유화를 통해 시장 환경이 개선되고 국민들의 소득이 향상될 것으로 기대하였다. 카스피해 석유개발을 위해 서방자본이 독립 초기부터 유입되었지만, 이것이 카자흐스탄의 국민들에게 실질적인 도움으로 나타나지 못했다. 이러한 상황에서 카자흐스탄 국내 금융시장도 불안정한 모습을 보이며 이중환율이 나타났다. 그러나 카자흐스탄의 경제는 2000년부터 본격화된 석유수출과 전 세계적으로 발생한 고유가 덕택에 점차적으로 안정을 찾을 수 있었다.

(나) 키르기스스탄

앞에서 강조했듯이, 독립 이후 키르기스스탄의 전환기 침체는 예측 가능했다. 문제는 카자흐스탄보다 훨씬 더 심각했다는 점이다. 아래의 표를 보면 키르기스스탄의 전환기 침체가 얼마나 극심했는지를 이해할 수 있다.

〈표 IV-13〉 키르기스스탄의 1인당 GDP 성장률(1991~1995)

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995
카자흐스탄	-9.437	-14.826	-15.484	-20.057	-6.363

출처: The World Bank, "GDP per capita growth (annual %)-Kyrgyz Republic," (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=KG>) (검색일: 2021.9.15.).

〈표 IV-14〉 키르기스스탄의 구매율 기준 실질 1인당 GDP(1991~1995)

(단위: USD)

	1991	1992	1993	1994	1995
카자흐스탄	2,384	2,076	1,796	1,467	1,402

출처: The World Bank, "GDP per capita, PPP (current international \$)-Kyrgyz Republic," (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=KG>) (검색일: 2021.9.15.).

김영진은 1990년대에 발생한 키르기스스탄의 전환기 침체를 다음과 같이 구체적인 통계로 제시하였다.³⁰³⁾

“키르기스스탄의 GDP는 1991년에 -7.9% 하락하였으며, 1992년에는 -13.9%, 1993년에는 -15.5%, 1994년에는 -20.1%, 1995년에는 -5.4%로 5년 연속 큰 폭으로 하락했다. 1996년에 키르기스스탄의 GDP는 1990년의 53.5%에 불과했다.”³⁰⁴⁾

위와 같이 독립 직전 자국의 경제상황을 제대로 고려하지 않고 빅뱅식으로 시장경제체제를 받아들인 카자흐스탄과 키르기스스탄의 경제는 매년 악화되어, 결국 장기간의 전환기 침체를 겪어야만 했다.

요약하면 워싱턴 컨센서스와 빅뱅식 개혁을 따른 동유럽과 중앙아시아 국가들은 여지없이 전환기 침체를 맞이했다. 여러 가지 요인이 있겠지만 특히 중요한 것은 이들이 채택한 체제 전환의 방식과 낙후된 초기 조건의 결합이 이러한 침체를 불러왔다는 사실이다. 이는 북한도 만약 초기 조건이 열악한 상황에서 급진적인 체제 전환을 한다면 전환기 침체에 직면할 가능성이 크다는 사실을 시사한다.

다. 동유럽과 중앙아시아 국가들의 농업개혁과 소유권개혁

(1) 동유럽의 농업개혁과 소유권개혁

체제 전환 이전까지 동유럽 대부분의 국가들은 크게 집단농장, 국영농장, 개인소유로 토지를 구분하였다. 집단농장은 개별 농민들이 소유하고 있던 농지, 가축, 농기구, 건물 등의 농업 자산을 이전시킨 것이었기 때문에 공산정권 시기에 실제 소유권은 개별 농민에게

303) 김영진, “키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험,” p. 85.

304) 위의 글, p. 85.

있었다. 다만, 개별 농민이 집단농장에 포함된 자신의 재산권을 자의적으로 행사할 수는 없었다. 예외적으로 농가에 붙어있는 소규모 텃밭의 경우는 독자적으로 관리, 생산할 수 있었다. 집단농장은 국가로부터 보조금을 받았으며, 개별 농장이 독자적으로 농산업의 상방통합이나 하방통합을 추진할 수 있었다. 즉, 집단농장 자체적으로 농업 관련 기업 활동을 할 수 있었고 전체 집단 농장 생산에서 큰 비중을 차지했다. 예를 들어 체코슬로바키아에서는 이런 활동이 전체 집단농장 생산의 20%, 이윤의 50%를 차지할 정도로 중요했다.³⁰⁵⁾

국영농장은 국가가 몰수한 토지, 기존에 경작되지 않았던 국경지대나 산간지대의 토지 그리고 국가로 귀속된 집단농장 등으로 구성되어 있었는데,³⁰⁶⁾ 체코슬로바키아 공산정권은 몇 번에 걸친 토지 개혁법을 통해 옛 귀족과 교회 소유의 토지, 이민족 소유의 토지, 반혁명 지주의 토지를 몰수해 국영농장으로 전환시켰다. 국영농장은 규모면에서는 가장 큰 부분을 차지하고 있었지만, 실제로 농경에 적합한 농지는 그리 많지 않았다.³⁰⁷⁾

체제 전환 직후에 진행된 토지의 사유화는 크게 재산반환과 집단농장의 협동농장 전환, 국영농장 사유화, 농장기업의 사유화로 구분되었다.³⁰⁸⁾ 재산반환은 공산화 이후 국가가 몰수한 농지와 사유 재산을 반환하는 것으로, 기록이 남아있는 경우에는 이전의 소유주에게 농지와 재산을 반환했지만, 이것이 불가능할 경우에는 이에 상당

305) OECD, *Review of Agricultural Policies, Czech Republic* (Paris: OECD, 1995), p. 35.

306) Antonín Kubačák, *Dějiny zemědělství v Českých zemích* (Prague: Credit, 1992), p. 45.

307) Tomáš Doucha, *Vývoj agrárního sektoru v období 1989–1997* (Prague: VUZE, 1998), pp. 30~31.

308) Jarka Chloupkova, "Czech Agricultural Sector: Organisational Structure and its Transformation," *Unit of Economics, Working Papers*, 2002/1 (2002), The Royal Veterinary and Agricultural University, p. 10.

하는 수준의 다른 토지와 자산으로 반환하는 방법이었다. 동유럽에서 토지반환이 가장 일반적인 방법이었지만 헝가리의 경우에는 재산반환기금을 통한 보상 채권으로, 그리고 알바니아의 경우는 농민들에게 토지 배분의 형태로 소유권 이전을 진행했다.³⁰⁹⁾

국영농장의 경우에는 주로 이전 소유권자에게 반환하기보다는 매각을 통해 사유화를 실시했다. 그러나 대부분의 경우에는 농지와 토지 그리고 농업 자산을 매입할 여력이 없던 농민들에게 해당 소유권을 임대하면서 장기적으로 이를 경작자에게 매각하는 방법을 선택했다. 예를 들어 동독의 경우에는 토지활용관리사(Bodenverwertungs- und-verwaltungs GmbH: BVVG)가 국유지를 관리하면서 법적으로 이전의 소유권을 입증하지는 못했지만 과거에 해당 토지를 소유했다고 주장하는 농민들에게 장기 임대하는 방법을 사용했다.³¹⁰⁾

(2) 카자흐스탄과 키르기스스탄의 농업개혁

(가) 카자흐스탄

카자흐스탄은 소비에트 체제하에서 소비에트 공화국 전체 농업 생산량의 26%를 차지하였고 인구의 23%가 농촌 지역에 거주하였으며 농업이 전체 GDP의 34%를 차지하였다. 특히 카자흐스탄의 주요 농산물인 밀은 소비에트체제연방에서 재배되는 전체 밀의 1/3을 차지하였으며, 독립 이후 카자흐스탄은 세계 10대 밀 수출국이 되었다.³¹¹⁾

309) Johan F. M. Swinnen, "The Choice of Privatization and Decollectivization Policies in Central and Eastern European Agriculture: Observation and Political Economy Hypotheses," in *Political Economy of Agrarian Reform in Central and Eastern Europe*, ed. Johan F. M. Swinnen (New York: Routledge, 2018), p. 382.

310) 위의 글, p. 364.

독립 이후 카자흐스탄은 대규모 국영농장을 자동적으로 물려받았다.³¹²⁾ 카자흐스탄의 농지는 1954년에 발효된 「토지개발법(Land Development Act)」에 의해 조성되었으며, 국영농장과 집단농장이 대부분의 농지를 차지하였다. 카자흐스탄 정부는 독립 이후 원칙적으로 토지를 사유화하는 정책을 전개하지 않았으며, 토지 임대 또는 토지 소유권 이전과 같은 농지 사유화도 프로그램에서 제외하였다. 이러한 정책을 추진한 이유는 시장경제로의 체제 이행에서 농산물의 가격을 정부가 통제하는 것과 관련이 있었다. 1991년 카자흐스탄 정부는 농산물과 식품 가격을 자유화하기 시작했지만, 실제로는 정부가 정한 가격에 따라 가축과 곡물 제품의 가격이 결정되었다. 주지하는 바와 같이 독립 이후 추진한 경제체제 이행에 따른 극심한 경제침체 상황에서 농산물 가격의 자유화로 가격이 폭등한다면 시민들의 고통은 가중될 수 있었다. 카자흐스탄 정부는 이러한 상황을 고려하여 농업 부문의 개혁을 제대로 추진하기 어려웠다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 카자흐스탄 정부는 1991년에 20%, 1993년에 80%, 1995년에 100%까지 농산물 가격을 자유화시켰다.³¹³⁾

이러한 과정에서 다음과 같은 문제가 발생하였다.³¹⁴⁾ 첫째, 카자흐스탄 정부는 농산물 가격을 자유화하면서 농업보조금을 줄여나갔다. 농민의 입장에서 보면 가격자유화로 이윤을 추구할 수 있을 것이라고 판단했지만, 실제로 농민은 농산물 가격을 자신이 원하는 만

311) Roberto J. Garcia, David A. Lins, and Dale H. Lattz, "The Process and Progress of Agricultural Sector Privatization in Kazakhstan," *Journal of Euromarketing*, vol. 5, no. 4 (1996), p. 83.

312) 위의 글, p. 84.

313) 위의 글, p. 84.

314) 조영관·이시영, 『중앙아시아 국가들의 농업 정책과 한·중앙아시아 농업 협력 확대 방안: 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 2010), pp. 26~27.

کم 올릴 수 없었다. 이러한 상황이 지속되면서 기존의 국영농장과 집단농장의 경영은 상당한 위기에 처하게 되었다.

둘째, 농지 사유화가 일정부분 나타나기 시작했다. 경영 위기에 직면한 국가 소유의 농장들이 사유화 시장에 나오면서 일부는 개인 농장으로 변모하였다. 결과적으로 독립 초기 카자흐스탄 정부는 농산물 가격 자유화를 점진적으로 추진하면서 동시에 농업보조금을 줄여나갔는데, 이것이 농촌경제의 위기로 연결되었다. 이후 소규모 수준의 국영농장과 집단농장이 사유화 시장에 나오면서 점차적으로 농지의 사유화가 진행될 수 있었다.

(나) 키르기스스탄³¹⁵⁾

키르기스스탄 전체 인구의 2/3는 농촌 지역에 거주하고 있다. 이것은 키르기스스탄 인구의 2/3가 농업에 종사함을 의미한다. 농업은 키르기스스탄 GDP의 거의 40%를 차지한다.³¹⁶⁾ 따라서 독립 이후 키르기스스탄의 농지 사유화와 이에 다른 농업개혁은 국가적으로 매우 중요한 과제가 되었다.

키르기스스탄 정부가 농지 사유화를 추진하는 데는 다음과 같은 문제들이 존재했다.³¹⁷⁾ 첫째, 토지의 부당한 분배다. 이것은 토지를 분배하는 과정에서 나타날 수 있는 부정부패를 의미하였다. 다시 말하면, 분배 과정에 개입하는 정부 관계자들이 권력을 악용하여 자신의 이득을 취할 수 있었다.

둘째, 부유한 도시 거주자들의 토지 구입 문제이다. 토지 분배 과

315) Reto Weyermann, "A Silk Road to Democracy?: Fast Country Risk Profile Kyrgyzstan," *Swisspeace Working Paper*, 2005.2, (2005), p. 19, (https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/WP2_2005.pdf) (검색일: 2021.6.6.).

316) 위의 글, p. 19.

317) 위의 글, pp. 20~22.

정에서 상대적으로 부유한 도시 거주자들이 재정적 어려움을 가지 는 농촌 주민들보다 더 많은 토지를 차지할 가능성이 높았다.

셋째, 민족적 차별이다. 키르기스스탄의 남부에 위치하는 외즈곤(Özgön)과 오쉬에는 우즈베크인이 다수 거주하고 있다. 실제로 독립 이후로 이 지역의 키르기스인과 우즈베크인이 토지와 수자원 배 분 문제로 유혈 충돌을 경험하였다. 유목민 출신인 키르기스인들은 주로 목축에 종사한 반면에 우즈베크인은 전통적으로 농업에 종사 하였다. 따라서 상대적으로 부유한 우즈베크인이 토지 분배에 있어 서 우위를 차지할 가능성이 높았다.

넷째, 외국인 토지 구입 문제이다. 주지하는 바와 같이 토지 사유 화가 완전 자유화가 될 경우 부유한 외국인이 키르기스스탄의 토지 를 구입할 가능성이 높았다. 실제로 독립 이후 키르기스인들은 이러 한 상황이 오면 자국의 토지를 모두 외국인이 구입할 것이라고 우려 하였다.

키르기스스탄 정부는 위와 같은 문제를 고려하여 1996년에 관련 법 률과 대통령령을 공포하였으며, 1999년에 토지 사유화 절차를 완료하 였다. 보다 구체적으로 1991년과 2003년 사이에 키르기스스탄 정부는 다음과 같이 2단계에 걸쳐서 농지 개혁과 사유화를 추진하였다.³¹⁸⁾

〈표 IV-15〉 키르기스스탄 정부의 농지개혁과 사유화 조치

기간	주요 내용
1991~1994	•농업 생산물에 대한 정부 보조금 제공과 가격 규제 완화 •국영농장과 집단농장의 소작농조합과 협동조합으로 개편
1995~2003	•국영농장과 집단농장의 사유화

출처: USAID, “Property Rights and Resource Governance: Kyrgyzstan, USAID Country Profile,” pp. 5~6. 참고하여 저자 작성.

318) USAID, “Property Rights and Resource Governance: Kyrgyzstan, USAID Country Profile,” 2011, pp. 5~6, <https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_Kyrgyzstan_Profile.pdf> (검색일: 2021.9.15.).

카자흐스탄과 달리 키르기스스탄 정부는 농지 사유화와 이에 따른 농업개혁을 적극적으로 추진하였다. 1994~1995년에 키르기스스탄 정부는 국영농장 262개와 집단농장 190개를 청산하고, 국유농장의 규모와 농민의 고용, 경험, 근접성을 기준으로 농경지의 75%(목초지 제외)를 개인에게 분배했다. 그리고 1998년에 헌법개정으로 사유지 소유가 허용되었고, 모든 토지이용증명서는 토지소유권으로 전환되었다. 이 기간동안 농지의 78%가 사유지로 이전되었다.³¹⁹⁾

키르기스스탄의 농지 사유화와 이에 따른 농업개혁은 외형적으로 보면 성공한 것처럼 보인다. 그러나 실제로 키르기스스탄 역시 시장경제 체제 이행 과정에 나타난 자국 경제의 침체와 관료들의 부정적인 개입으로 인해서 농업 부문에서도 고전을 면치 못하였다.

요약하면 동유럽과 중앙아시아 국가들의 농업개혁과 소유권개혁은 다양한 방식으로 추진되었고 특정 방식이 좋은 결과를 가지고 왔다는 식의 결론을 내리기 어렵다. 중요한 것은 이러한 개혁이 전반적인 전환기 침체와 결부되면서 개혁의 효과가 제대로 발휘되지 못했다는 사실이다. 이것이 북한에 주는 함의는 개혁을 시행하는 것 자체가 중요한 것이 아니라, 개혁과 연관된 정책 추진 환경과 개혁 주체의 동기가 개혁의 결과에 영향을 미친다는 사실이다.

2. 동유럽과 중앙아시아의 국가 주도 거버넌스 구축

계획경제를 경험했던 동유럽과 중앙아시아 각국은 전환의 과정에서 시장 자본주의를 추구하면서도, 동시에 ‘보이는 손’인 국가에 크게 의존할 수밖에 없었다. 옛 체제와의 단절을 통해 시장경제로 나

319) 위의 글, pp. 5~6.

아가기 위해서는 법체계, 구조, 정책 등 일련의 규칙으로 정의되는 완전히 새로운 제도를 구축해야 했기 때문에 이를 주도하는 국가의 역할이 필수적이었다. 물론 국가의 공식제도 이외에도 시장경제의 작동에 필요한 관습, 윤리, 지식과 정보 등의 비공식 제도의 구축도 필요했다. 우선 동유럽과 중앙아시아의 국가 주도 거버넌스 구축 과정을 자세히 살펴보자.

동유럽과 중앙아시아에서 주력 산업이었던 농업 분야가 안정되자 자본주의 체제로의 안정적인 전환을 달성하기 위한 다음 단계로 시장의 본격적인 확장이 필요하였다. 무엇보다 농업 분야에서 벗어나 산업의 다각화를 추진하는 것이 경제성장에 매우 중요한 과제였기 때문에 이를 달성하기 위해서 새로운 거버넌스의 구축이 우선적으로 필요하였다. 따라서 동유럽과 중앙아시아 국가들은 기존의 소비에트식 행정조직과 거버넌스로는 자본주의 체제 전환을 성공적으로 정착시키기 힘들다고 인식하고 선진 자본주의 국가들이 가지고 있는 거버넌스 도입을 위한 거시·미시경제정책, 산업정책과 행정개혁을 시도하였다. 그리고 이러한 새로운 거버넌스의 구축을 통해서 산업의 다각화를 추진할 수 있는 법적·제도적 기반도 만들어질 수 있었다. 키르기스스탄은 WTO에 가입하기 위해서 새로운 거버넌스를 빠르게 구축하였다. 그리고 카자흐스탄은 자국이 보유하고 있는 막대한 에너지 자원을 개발하기 위해서 서구의 자본이 필요했기 때문에 새로운 거버넌스를 구축하고 자본을 유치하였다.

가. 동유럽의 거시-미시 경제 정책

(1) 동유럽의 재정정책과 통화정책

동유럽 각국에서 체제 전환을 주도했던 초기 개혁가들이 가장 우

려했던 부분은 무엇보다도 인플레이션이었다. 인플레이션은 국민들이 체감하는 직접적인 경제지표였고, 만약 인플레이션이 높다면 국민들은 이를 체제 전환의 결과로 받아들여 전환 자체를 반대할 가능성이 있었다. 따라서 개혁가들은 무엇보다도 인플레이션을 억제함으로써 지속적인 개혁 추진을 위한 대중적 지지를 유지하고자 했다. 이를 위해 국가별로 상이한 방식을 적용해 통화량 조절, 선택적 가격 규제, 임금 규제, 환율정책을 채택했다. 예를 들어 체코는 1995년까지 임금 규제, 1997년까지 통화량 목표제와 고정환율을 유지했고, 2003년까지는 부분 가격 규제를 유지함으로써 동유럽 전환 국가 중에서 가장 낮은 수준의 인플레이션을 기록했다. 반면 폴란드는 이미 1980년대 말 가격 자유화와 확장적 재정정책, 과도한 임금인상으로 인플레이션이 발생했다. 폴란드는 폭등한 인플레이션을 억제하고자 서둘러서 임금인상에 대한 징벌적 과세, 기업에 대한 보조금 삭감, 고금리 정책 등으로 인플레이션에 대응했고, 1991년부터는 두 자릿수 인플레이션을 유지하면서 이를 서서히 낮추었다.

〈표 IV-16〉 동유럽 주요국가의 인플레이션

(단위: %)

	1989	1990	1991	1993	1994	1996	1997	1998
폴란드	244.6	567.9	76.8	37.0	33.0	19.8	14.9	11.6
체코	1.4	9.7	52.0	20.8	10.0	8.8	8.6	10.7
슬로바키아	2.3	10.8	61.2	23.3	13.4	5.8	6.1	6.7
헝가리	17.1	28.4	34.8	22.5	18.9	23.5	18.3	14.2
루마니아	1.1	5.1	230.6	255.2	136.8	38.8	154.8	59.1
불가리아	6.4	23.8	338.4	72.9	96.1	121.6	1,058.4	18.7

출처: The World Bank, "World Development Indicators," (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>) (검색일: 2021.8.3.)

일반적으로 동유럽 체제 전환 국가의 경제전환 요체는 거시경제

안정화와 통화, 재정 긴축, 가격과 시장 개혁, 기업개혁, 그리고 이 과정에서 국가가 일정 역할을 지속하는 복합적인 과정으로 요약된다.³²⁰⁾ 특히 충격요법을 선택한 체코나 폴란드와 같은 국가에서는 가격 자유화와 시장 자유화로 인한 인플레이션을 억제하기 위해서 긴축적인 통화정책과 재정정책을 실시하는 것을 가장 중요한 측면으로 인식하고 있었다. 따라서 정부는 임금 규제와 화폐개혁을 실시함으로써 전환기 침체에 가장 우려되었던 인플레이션을 억제하기 위한 모든 수단을 강구했다. 중앙은행도 금리인상을 통해 통화 과잉을 억제하고, 동시에 투자를 장려했다.

충격요법의 대표주자였던 체코는 중앙은행이 1992년까지 시중은행의 자산과 부채 구조를 규제하는 유동성 규제, 대출한도를 설정하고, 여신을 규제하는 여신한도 정책 그리고 지급준비율을 높이고, 중앙은행이 직접 시중은행에 행정 권고를 하는 등의 지시적, 행정적 조치 등 직접 도구를 사용하다가 1992년 이후에는 공개시장 조작, 자동안정화 장치, 지급준비제도 등 표준적 간접도구를 사용했다.³²¹⁾

인플레이션 억제를 위한 또 다른 방법은 환율정책이었다. 체제 전환 초기 무역 자유화로 유발될 수 있는 수입 급증, 수출 감소를 최소화하기 위해서라도 적정 환율을 유지할 필요가 있었다. 동유럽 국가들은 전환 초기에 시장을 개방할 경우 세계시장에서 경쟁력이 떨어지는 자국 상품의 수출이 줄어들고, 그 대신 수입이 증가하면서 경상수지 불균형이 악화되어 국제수지 불균형으로 이어지고, 이것이

320) Stanley Fischer and Alen Gelb, "The Process of Socialist Economic Transformation," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 4 (1991), pp. 99~101.

321) Karel Dyba and Jan Svejnar, "A Comparative View of Economic Developments in the Czech Republic," in *The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe*, ed. Jan Svejnar (New York: Academic Press, 1995), pp. 33~35.

평가절하 압력으로 이어질 것을 우려했었다. 평가절하가 이어진다 면 수입 가격이 상승할 것이고, 이에 따라 국내 가격도 상승하여 인플레이션 압력으로 작용할 수 있기 때문이었다. 또한 평가절하가 실질임금을 낮추는 효과가 있기 때문에 노동시장에서 명목임금 인상에 대한 압력이 강해지고, 명목임금 인상은 기업의 비용증가와 이윤 감소로 이어져 결국 기업들의 상품 가격 인상의 요인이 될 수도 있었다. 동시에 기업의 생산비용 증가가 평가절하 압력으로 작용할 수도 있었다.³²²⁾ 결국 이러한 인플레이션의 악순환을 막기 위해서는 일시적이거나 고정환율제가 필요했다. 따라서 체코를 비롯한 몇몇 국가들은 고정환율제를 전환의 닻(transformation anchor)으로 인식하여 무역 자유화의 충격을 막고 동시에 인플레이션을 억제하는 수단으로 활용했다.³²³⁾

그러나 충격요법을 활용한 국가에서 당초 우려했던 평가절하에 이은 인플레이션 그리고 인플레이션에 따른 평가절하의 악순환은 나타나지 않았다. 물론 전환 초기에는 수출보다는 수입이 증가하면서 경상수지 적자, 임금인상, 가격상승 압력이 증가했는데, 1995년 이후 체코, 헝가리, 폴란드가 그리고 2000년 이후 슬로바키아 등이 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구)에 가입한 이후에는 태환성이 보장되고 완전한 자본이동이 가능해지면서 외화의 유입이 크게 증가해 환율의 급격한 변동이 나타나지 않았다. 동시에 각국 중앙은행이 외환시장에 개입해 외화를 매입하고, 방출된 자국 통화를 회수하기 위해 채권을 매각하고 금리를 인상하는 불태화(sterilization) 조치를 시행하면

322) Libor Židek, *From Central Planning to the Market: The Transformation of the Czech Economy, 1989-2004* (Budapest: Central European University Press, 2017), pp. 60~61.

323) Václav Klaus, *Ekonomická teorie a realita transformačních procesů*, p. 20.

서 외환 보유량이 크게 증가했다. 그러나 1997~1998년 사이 발생한
신흥국 외환위기 당시 동유럽 각국 중앙은행의 평가절하를 예상한
투기 세력이 외화 매입에 집중하면서 각국은 고정환율제를 포기하
고 변동환율제를 도입했다.³²⁴⁾

한편 충격요법을 추진했던 폴란드와 체코는 체제 전환 초기 최소
국가를 표방하면서 긴축정책을 추진했다. 긴축의 목표는 무엇보다
도 정부의 예산균형이었다. 이 중에서 기업보조금의 삭감이 가장
중요했는데, 기업의 사유화 이전까지 국영기업 유지를 위한 보조금
을 완전히 폐지하지는 못했지만 서서히 그 비율을 줄여갔다. 예를
들어 체코는 국영기업 보조금을 1990년 GDP의 4%에서 1993년
1.83%로 그리고 1997년에는 1.46%로 줄였다.³²⁵⁾ 헝가리의 경우는
체코, 폴란드에 비해서는 상대적으로 점진주의적인 경제전환을 추
진했기 때문에 국영기업에 대한 정부의 보조금이 비교적 늦게까지
유지되었다. 이런 상황에서 정부의 예산 불균형이 심해지면서 헝가
리 역시 서서히 정부 보조금을 줄이는 방식의 긴축정책을 시행하기
시작했다.

기업 보조금을 포함한 긴축재정 여부는 충격요법을 적용한 국가
와 점진주의 방식을 선택했던 국가의 가장 큰 차이점이었는데, 1994
년 체코의 예산 균형이 -1.2%, 폴란드가 -2.0%였던 데 비해 헝가리
는 -8.3%에 이르렀다. 반면 점진주의를 선택했던 슬로바키아와 루
마니아가 각각 -1.3%, -1.9%를 유지하고 있던 사실에서 반드시 점
진주의가 확장적 재정정책을 의미한다고는 판단할 수 없다. 동시에

324) Martin Myant, *The Rise and Fall of Czech Capitalism: Economic Development in the Czech Republic since 1989* (Cheltenham: Edward Elgar, 2003), pp. 109~110.

325) Jiří Mihola, "Souhrnná produktivita faktorů: přímý výpočet," *Statistika*, no. 6 (2007), pp. 7~8.

어떤 전환의 방식을 선택했는지와는 상관없이, OECD, EU 등의 국제기구 가입과 국제통화기금이나 채권국으로부터의 구조조정과 개혁 요구에 따라 예산 균형을 달성하기 위한 긴축 도입으로 각국의 예산 불균형은 서서히 줄어들었다.³²⁶⁾

〈표 IV-17〉 동유럽 각국의 예산 균형

(단위: %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
폴란드	-7.5	-4.0	-2.0	-2.7	-2.5	-2.3
체코	-	-	-1.2	-1.8	-1.2	-2.1
슬로바키아	-11.9	-7.0	-1.3	0.2	-1.3	-5.1
헝가리	-6.9	-8.5	-8.3	-7.1	-3.1	-4.6
루마니아	-4.6	-0.4	-1.9	-2.6	-4.0	-3.5
불가리아	-5.2	-10.9	-5.8	-10.6	-12.6	-13.1

출처: Marek Dąbrowski, "Disinflation Strategies in Transition Economies and Their Effectiveness," p. 19.

(2) 기업과 노동정책

(가) 사유화와 기업정책

동유럽 사유화의 목적은 기본적으로는 시장경제 국가의 민영화와 유사했다. 무엇보다도 국가가 소유한 생산수단이 개인이 소유한 생산수단보다 더 나은 결과를 낳지 못했다는 인식을 토대로 생산수단의 사적 소유를 통한 성장에 주목했다. 사유화를 통해 소유권의 확대, 경쟁과 혁신을 통한 경제의 효율성 증진, 정부의 보조금 지출 축소, 세수 증대와 예산 균형, 금융시장의 발전 등을 기대했다. 반드시 국영기업이 민간기업보다 생산성과 효율성이 떨어진다고는 단정할 수는 없

326) Marek Dąbrowski, "Disinflation Strategies in Transition Economies and Their Effectiveness," Center for Social and Economic Research, 2002, pp. 18~21, <<https://ssl.nbp.pl/konferencje/oecd/mow/dabrowski.pdf>> (검색일: 2021.6.6.).

지만, 적어도 사회주의 경제의 국영기업은 시장경제의 민간기업에 비해서 비생산적이었고 비효율적이었다는 점은 분명했다.³²⁷⁾

사회주의 경제의 국영기업은 불명확하고 모순적인 기업 목표를 지니고 있었고, 정부 내부의 조율 문제, 부처 간 경쟁 관계로 인한 비효율적 감시와 과도한 규제 문제, 독점으로 새로운 경영기법과 혁신 도입 실패, 연성예산제약으로 요약되는 도덕적 해이 문제 등을 지니고 있었기 때문에 민간기업에 비해서 생산성과 효율성이 상당히 떨어졌다. 어떤 경우라도 파산하지 않는 국영기업이 생존을 위해 치열히 경쟁하는 민간기업보다 더 나은 성과를 낼 수는 없었다.³²⁸⁾

결과적으로 연성예산제약을 통해 경쟁시장에서 작동하는 기업의 생존-퇴출 사이클이 왜곡되었으며, 국영기업의 당초 목적인 공공의 이익 극대화보다는 정치적 커넥션을 유지하고 있던 일부 경영자의 개인적인 이윤 극대화가 기업의 목표가 되었다.

이러한 이유에서 각국 정부는 체제 전환 과정에서 다양한 형태의 사유화를 고려했고, 국가별 상이한 사유화 방법을 통해 국영기업을 사유화시켰다. 많은 사유화 방법 중에서 동유럽에서 사용되었던 방식은 직접 매각, 내부자 인수(Management and Employee Buyout: MEBO) 그리고 쿠폰 사유화(혹은 바우처 사유화) 등 세 가지였다. 일부 국가에서는 과거 공산정권 시기에 몰수한 재산을 반환하는 방식도 사유화의 방법으로 사용했지만, 대상자가 모호한 경우가 많아 일반적으로 직접 반환보다는 바우처나 증서를 통해 보상하는 방법

327) Padmakumar Ram, "Post Privatization Job Satisfaction among Employees," *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, vol. 2, no. 1 (2012), pp. 119~120.

328) 사회주의 경제의 '연성예산제약' 신드롬은 국영기업의 비생산성, 비효율성의 주요한 원인이었다. 이는 국영기업의 예산이 연성화(softening)된다는 것을 의미하는데, 국영기업이 적자를 내었다 해도 다른 기업이나 혹은 국가가 적자분을 메워주는 시스템을 일컫는다. János Kornai and Eric Maskin and Gérard Roland, "Understanding the Soft Budget Constraint," pp. 1096~1097.

을 선택하는 경우가 많았다.³²⁹⁾

기업의 지배구조 개선, 자본 유치와 신기술 개발, 해당 기업의 매각을 통한 정부의 세수 증대라는 측면에서 초기에는 매각 방식이 가장 자연스러운 사유화 모델로 인식되었다. 따라서 사유화 초기에는 매각을 통한 사유화를 추진했지만, 현실에서는 외부인 매각 방식이 많이 사용되지 않았다. 이는 결국 동유럽 내부에서는 해당 기업을 인수할 충분한 자금력을 갖춘 투자자가 없었다는 사실을 보여주는 것이었다. 더군다나 가격 자유화 조치 이후 인플레이션과 고금리 등으로 자금력이 있던 재력가들조차 국영기업 인수에 소극적이었다. 이런 이유에서 초기 사유화에 외국인 참여를 제한했던 많은 국가들이 내국인에게 국영기업을 매각한다는 것은 사실상 불가능에 가까웠다. 따라서 외부인 매각을 기본적인 사유화 방법으로 선택했던 불가리아, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등은 외국자본의 직간접적 참여를 허용할 수밖에 없었다.

〈표 IV-18〉 동유럽의 사유화 방법

(●: 주요 방식, ○: 보조 방식, △: 부차 방식)

	외부자 매각	바우처	MEBO	기타(반환 등)
폴란드	△	○	●	
체코	○	●		
슬로바키아		○	●	
헝가리	●			○
루마니아	○		●	
불가리아	●	○		
에스토니아	●		○	
라트비아	○	●		
리투아니아		●	○	

출처: Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, p. 179.

329) Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 175~184.

직접 매각을 사유화의 주된 방법으로 선택했던 헝가리는 이미 1980년대 자본이동을 허용하면서 사실상 사유화를 추진했던 경험이 있었기 때문에 외국자본 유입에 거부감이 없었다. 헝가리는 1989년에 와서는 1,876개의 국영기업의 소유권을 국영자산기금으로 이전시키면서 이 기업을 대상으로 사유화를 단행했는데, 5년 동안 전체 국영기업의 1/3을 외국인에게 매각했다. 나머지는 자산기금이 관리를 맡으면서 사유화를 추진하거나 아니면 기업 청산과 파산 절차를 진행했다.³³⁰⁾

그러나 전략적 서비스 영역에 해당되는 인프라 부문의 국영기업은 계속해서 국가가 소유권을 유지하면서 부분적 사유화를 단행하는 경우가 많았다. 이렇게 부분적으로 사유화된 공기업들은 소유권이나 경영권을 보장받으면서 일정부분 경영 혁신을 추진했지만, 사실상 국가의 보조와 지원을 통해 유지되는 경우가 많았다. 따라서 사유화를 추진했음에도 상당수의 국영기업이나 공기업이 그대로 유지되었던 헝가리는 향후 이것이 거시경제의 불안정, 특히 예산적자와 부채의 주요 원인으로 작용했다.³³¹⁾

폴란드는 내부자 인수 방식과 바우처 그리고 외부자 매각을 혼용해 사용했다. 내부자 인수를 통한 사유화의 장점은 기존 경영자나 종업원 등 내부자가 기업을 인수함으로써 ‘주인-대리인 문제’를 완화시킬 수 있다는 측면이었다. 또한 매각이 고용 안정성을 보장하지 못할 것이라는 우려 역시 내부자 인수를 통한 사유화를 선택한 요인이었다. 따라서 경영자의 경우는 자신의 경영권을 지킬 수 있었고, 노동자들은 적어도 직업 안정성을 보장받을 수 있다는 장점이 있었

330) Aleksandr V. Gevorkyan, *Transition Economies: Transformation, Development, and Society in Eastern Europe and the Former Soviet Union* (New York: Routledge, 2018), p. 139.

331) 위의 책 p. 140.

다. 그러나 내부자 인수를 통해 사유화된 기업 경영자들의 정책 결정은 완전히 사유화된 기업보다는 훨씬 보수적이었고, 국가로부터 보조금이나 기타 특권을 유지하려는 새로운 형태의 지대 추구 행위가 나타났다. 정부는 내부자 인수를 사용할 경우 해당 기업에 대한 적절한 매각 대금을 받을 수 없기 때문에 세수가 줄어든다는 측면을 감내해야 했다. 더군다나 해당 기업에 감세나 대금 납부 기간 연장 등의 특혜를 부여함으로써 완전 사유화와는 거리가 먼 경우가 많았다. 다만 매각 사유화와는 달리 대량실업을 막을 수 있다는 점이 큰 장점으로 작용했다.³³²⁾

폴란드는 이미 1990년에 헝가리와 함께 가장 먼저 사유화를 시작했지만, 5년이 지난 1995년에 와서도 대부분의 국영기업이 사유화되지 못한 상태로 남아있었다. 1995년까지 폴란드 정부가 매각한 국영기업은 250개가 채 되지 않았으며, 기업 매각을 통해 얻은 세수도 당초 예상했던 것 보다 훨씬 적었다. 이렇게 폴란드 사유화가 특별한 성과를 보이지 못했던 것은 다른 국가에 비해서 강력한 노조의 역할 때문일 수도 있다. 특히 외국인에게 해당 기업을 매각하려 할 때, 노동자들이 강력히 저항해서 실패한 사례가 많았다. 이로써 폴란드는 국가가 상당수 국영기업을 그대로 유지한 대표적 사례였다.³³³⁾

바우처를 통한 대중 사유화를 주된 사유화 방법으로 선택한 국가는 대부분 옛 소련 계승국들이었는데 중부유럽에서는 체코가 거의 유일하게 이를 주된 사유화 방법으로 선택했다. 바우처 사유화의 장점은 사유화 속도가 빠르고, 모든 시민에게 바우처를 분배하기 때문에 사유화가 공정하게 진행된다는 점이었다. 또한 체제 전환 직후

332) Libor Židek, *From Central Planning to the Market*, pp. 413~415.

333) 위의 책, p. 416.

국내에 없는 자금을 새로이 조성할 필요도 없었고, 외국의 공격적 투자도 우려할 필요가 없었다. 더군다나 체제 전환 초기 정치적 기반이 부족하고 정부의 불안정성이 상당히 높은 시점에서 국민 대부분에게 무상으로(혹은 명목상의 가격으로) 바우처를 나누어줌으로써 정치적인 지지를 얻을 수 있다는 점도 고려되었다. 그러나 바우처 사유화는 세수 감소, 사유화 이후 기업 지배구조의 과도한 분산 등의 문제를 지니고 있었다. 동시에 무상으로 분배하는 바우처로 인해 인플레이션이 우려되었으며, 정보가 부족한 개인들이 바우처를 적절히 이용할 수 없다는 문제도 있었다. 체코에서는 바우처가 투자 기금에 집중되면서 당초 우려했던 지배구조의 과도한 분산은 나타나지 않았지만, 바우처를 모집한 투자기금 대부분이 국영기업이었다는 측면에서 이를 진정한 의미의 사유화라고 판단할 수 있는지의 문제도 남아있었다.³³⁴⁾

(나) 노동과 사회정책

동유럽에서 이행에 성공한 국가들이 외연적으로는 신자유주의 경제정책을 내세우며 빠른 속도로 사유화, 자유화, 안정화를 추진했지만, 실제로는 많은 국가에서 여전히 국가가 적극적으로 나서 ‘공공-민간 파트너십’ 관계를 맺고 있었다. 오랜 기간 동안 사회주의를 경험한 동유럽에서 갑작스럽게 국가의 역할을 줄인다는 것은 현실적으로도 불가능했는데, 시장경제를 받아들이면서 나타나기 시작한 빈부격차의 심화와 복지수준의 악화 등의 문제를 처리하기 위해서라도 국가가 일정부분 역할을 담당할 필요가 있었다. 더군다나, 서유럽에 비해서 허약한 민주주의에 대한 지지와 정치문화 그리고 취약한 경제구조와 재정 현실을 고려할 때 일정부분 국가의 보호가 절

334) 위의 책, pp. 233~234.

실했던 것도 국가가 개입하게 된 요인이었다.

〈표 IV-19〉 동유럽 주요국의 실업률

(단위: %)

	1991	1993	1995	1999	2001	2002	2004
폴란드	13.66	14.39	13.7	12.29	18.37	19.9	19.07
체코	2.27	4.32	4.02	8.49	7.99	7.02	8.21
헝가리	9.95	12.1	10.17	6.93	5.67	5.61	5.83
불가리아	13.4	13.67	13.71	14.1	19.92	18.11	12.04
루마니아	8.18	8.26	8.01	6.24	6.56	8.11	7.72

출처: The World Bank, "World Development Indicators."

전환에 성공한 국가의 경우는 국가가 모든 경제 문제에 개입한 것은 아니었지만, 적어도 방향 설정과 속도 조절 면에서 적극적인 역할을 했던 것만은 분명했다. 이들은 전략적 서비스 영역을 국영기업으로 유지하거나 혹은 어떤 식으로든 영향력을 행사함으로써 일견 국가 자본주의 형태를 띠고 있는데, 이러한 신자유주의와 국가주의가 결합된 새로운 형태의 자본주의가 적어도 중부유럽의 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리 등을 비롯한 전환 성공 사례에서 나타나고 있다.³³⁵⁾ 주요 선진국에서도 국가가 전력, 교통, 통신 등의 인프라 분야와 전략적으로 민감한 분야에 개입하고 있다는 측면에서 이것이 완전히 새로운 형태의 자본주의는 아니지만 적어도 동유럽 체제 전환 국가들이 전환의 목표를 설정하면서 당초에 강조했던 신자유주의를 맹목적으로 따르지는 않았다는 점은 확실한 사실이다.

각국의 국영기업 혹은 공기업은 대부분 전략적 서비스 분야에 집중되어 있는데 폴란드, 체코, 리투아니아는 전기와 가스, 슬로베니

335) Besnik Pula, "Whither State Ownership? The Persistence of State-Owned Industry in Postsocialist Central and Eastern Europe," *Journal of East-West Business*, vol. 23, no. 4 (2017), pp. 312~315.

아, 리투아니아는 통신과 교통 분야를 국영기업으로 운영하고 있다. 그러나 폴란드와 헝가리에서는 제조업 분야도 국영기업으로 유지하는 경우가 많다. 아울러 이들 국가에서는 민간기업, 특히 외국인 기업에 비해서 국영기업이나 공기업이 훨씬 더 많은 인원을 고용하고 있다는 점과 공공단체와 준법인의 형태도 상당히 많다는 특징을 보이고 있다.³³⁶⁾

동유럽 체제 전환과 이행에서 나타났던 사실 중 하나는 이행 초기에 국민이 소득의 불평등 수준을 받아들일수록, 국가의 경제 개입을 반대할수록 그리고 직업안정정보다는 임금을 선호할수록, 경제발전과 민주화의 속도가 더 빠르게 진행되었다는 사실이다.³³⁷⁾ 그렇다고 해서 이들 국가가 신자유주의 정책을 일관되게 고수하고 있는 것은 아니었다. 불평등 수준이 더 확대되면서 이행에 대한 환상이 사라졌고, 점점 더 국가의 개입을 요구하는 목소리가 커졌기 때문이었다.³³⁸⁾

이행 기간이 길어지고 그 과정이 예상보다 훨씬 고통스럽다는 사실이 분명해지면서, 소득 불평등 용인이나 국가의 역할 축소를 찬성했던 충격요법 지지자들의 신자유주의에 대한 열광은 점차 식어갔다. 체제 전환에 성공한 국가에서도 소득 불평등에 대한 많은 불만이 터져 나왔으며, 상대적으로 전환이 느리게 진행되는 국가들의 경우에는 이러한 불만의 목소리가 더욱 컸다. 문제는 이러한 불만에 대한 국가의 대응 방식이었다. 비교적 민주적인 중부유럽에서는 국

336) OECD, "Dataset on the Size and Composition of National State-Owned Enterprise Sectors," 2014.9.8., <<https://www.oecd.org/daf/ca/oecd-dataset-size-composition-soe-sectors.htm>> (검색일: 2021.7.21.).

337) Richard Rose and Toni Makkai, "Consensus or Dissensus about Welfare in Post-Communist Societies?" *European Journal of Political Research*, vol. 28, no. 2 (1995), p. 208.

338) 위의 글, p. 208.

가가 적극적인 역할을 수행할 수 있는 방법을 모색했던 반면, 비민주적인 국가들은 공적 영역과 사적 영역의 커넥션이 더욱 공고해져 오히려 개혁 추진을 막아서는 올리가르히(oligarch)의 등장으로 이어지기도 했다.³³⁹⁾

나. 동유럽과 중앙아시아 국가들의 행정개혁과 산업정책

(1) 동유럽의 행정개혁과 산업정책

동유럽 각국이 체제 전환의 성공을 위해 역점을 두었던 또 다른 분야는 행정부문 개혁이었다. 행정개혁의 요체는 제도 개혁이라 할 수 있었는데, 우선 공식제도인 법, 규칙과 구조 등의 측면에서 옛 체제의 중앙집중식 구조와 조직, 규정, 법 등을 민주주의와 시장경제를 지탱할 수 있을 정도의 효율성과 투명성을 지닌 제도로 바꾸는 개혁이 절실했다. 그러나 새로운 규칙과 법을 만들고, 그것을 현실에 적용한다 해도, 그리고 새로이 조직을 구성해 해당 규칙과 법의 준수를 위한 공권력을 행사하려고 해도 그것이 현실에서 뿌리내리기까지는 많은 도전을 극복해 나가야 했다.³⁴⁰⁾

체제 전환 초기에는 옛 체제의 유산인 국가중심적인 성격이 여전히 강하게 자리하고 있었기 때문에 동유럽 각국에서는 비효율적이고 고압적인 관료주의의 특성이 그대로 유지되었다. 따라서 옛 체제에서 물려받은 국가중심적 제도와 관료제는 사실상 민주주의와 시장경제 정책 시행의 효율성을 떨어뜨릴 가능성이 높았다.

체제 전환으로 새로운 제도와 법, 규정을 자구대로 따르는 법률주의적 행정문화가 들어서긴 했지만, 옛 체제의 특성 중 하나인 관료

339) 위의 글, pp. 210~211.

340) Grzegorz W. Kolodko, "Globalization and Catching-Up: From Recession to Growth in Transition Economies," pp. 18~22.

주의와 부패가 유지되면서 관료 수준에서 법을 자의적으로 해석하는 행정문화도 남아있었다. 결국 체제 전환 초기에는 옛 관료주의와 새로운 관료제가 혼재되어 있어 법과 규정을 해석하는 두 가지의 방식이 존재했다. 충격요법을 통해 옛 체제로부터의 이탈과 단절을 추진하면서 가장 강력한 인적인 과거청산을 실시했던 중부유럽 국가에서도 여전히 후견인 제도가 유지되면서 법이나 규정보다는 사람에 대한 충성이 우선되는 경향이 한동안 이어졌다. 문제는 법치가 아닌 인치가 우선될 경우 정실주의, 부패가 만연하고 행정의 질적 저하로 인하여 지속적인 전환의 기반 역할을 할 수 없다는 점이었다.³⁴¹⁾

이런 상황에서 동유럽 각국의 행정개혁 목표는 우선은 법과 규칙의 제정과 이의 적용을 통해 이것이 관성처럼 사회 전체에 내재화되도록 하는 것이었다. 그러나 옛 체제의 유산과 새로운 체제의 제도가 공존하는 체제 전환 기간 중에는 법과 규칙의 제정도 힘든 과정이었고, 그것을 현실에 적용하기는 더욱 어려운 과정이었다. 이는 무엇보다도 해당 법과 규칙을 적용하는 관료들이 과거와의 연속선상에 있었기 때문에 새로운 환경에서의 행정 전문화를 이루기 어려웠기 때문이었다.³⁴²⁾

한편 체제 전환 초기 동유럽의 산업정책은 한마디로 옛 계획경제의 왜곡된 경제구조를 재편하는 것이었다. 계획경제에서는 제조업을 통한 생산에 가치를 부여하고 완전고용을 목표했기 때문에 대규모 고용이 가능한 중화학 분야를 집중적으로 육성했다. 예를 들어,

341) Liebert Saltanat, Stephen E. Condrey, and Goncharov Dmitry, "Conclusion: Public Administration in Former Soviet States—Two Decades of Different Ways," in *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, eds. Liebert Saltanat, Stephen E. Condrey, and Goncharov Dmitry (London: CRC Press, 2017), pp. 348~349.

342) 위의 책 p. 350.

체코슬로바키아의 경우 옛 사회주의 경제권에서 중공업과 건설이 GDP에서 차지하는 비중이 가장 컸고, 서비스 분야의 비중은 가장 적은 국가였다. 또한 사회주의 경제에서는 농업의 집산화를 통해 여전히 1차산업의 비중도 컸는데, 가장 발전된 산업국가였던 체코도 농업과 임업의 비중이 8.3%에 이르렀고 루마니아의 경우는 농·임업이 GDP의 23.7%를 차지하고 있었다.³⁴³⁾

〈표 IV-20〉 산업별 GDP 구성 비율(1990년)

(단위: %)

	농, 임업	산업	건설	서비스
폴란드	7.2	35.7	7	50.1
체코	8.3	44.6	9.2	37.9
슬로바키아	5.3	34.7	5.3	54.7
헝가리	6.8	27.3	5.5	60.4
루마니아	23.7	44.1	5.9	26.3
슬로베니아	5.6	37.5	4.8	52.1
크로아티아	10.9	29.3	6.1	53.7

출처: Petr Chvojka and Karel Zeman, "Tendence dosavadního vývoje zemí střední a východní Evropy," p. 781.

산업의 내부 구조 역시 문제가 많았다. 당시에는 부존자원이나 에너지 기반이 부족했지만 사회주의 이데올로기와 사회주의 분업체제 등의 이유로 개별 국가에 특정 산업 분야가 집중적으로 육성되어 해당 분야가 기형적으로 비대해지는 현상을 보였다. 또한 산업의 독점 역시 경제발전에 장애가 되었는데, 생산한 상품은 품질에 상관없이 판매되고 경제원조상호회의의 시장에 수출되었기 때문에 기업과 경영진들은 품질 향상에 관심이 없었다.³⁴⁴⁾ 생산과 고용을 독점하고 있

343) Petr Chvojka and Karel Zeman, "Tendence dosavadního vývoje zemí střední a východní Evropy," *Politická ekonomie*, vol. 48, no. 6 (2000), pp. 780~781.

던 국영기업 경영진의 목적은 투입 극대화-산출 최소화였기 때문에 투입을 위한 자원을 확보하기 위해 관료-기업 사이의 부패 고리가 맺어졌고, 산출 최소화를 보여줌으로써 더 많은 투입 자원을 확보하고 이 과정에서 부당한 이득을 취했다.

따라서 체제 전환에서 산업정책의 목표는 거시적으로는 산업구조 개선, 그리고 미시적으로는 개별 산업 분야의 효율성을 높이기 위한 구조조정이었다. 개별 국가별로 차이는 있었지만 전환기를 거치면서 서서히 1차 산업에서 2차, 3차 산업으로 그리고 2차 산업에서 3차 산업으로 이전되는 공통적인 현상을 보였다. 각 산업이 고용에서 차지하는 비중도 동반 변환되었는데, 예를 들어 헝가리는 1990년 1차 산업의 고용 비율이 전체의 18.2%에 이르렀다가 1995년에는 8% 그리고 2004년에는 5.3%로 줄어들었다. 반면 같은 기간 3차 산업의 고용 비율은 45%에서 59.3% 그리고 61.9%로 증가했다. 폴란드의 경우도 1990년 1차 산업 고용 비중이 25.2%에서 2004년 18%로 줄어들었고 반면 3차 산업의 고용 비중은 같은 기간 35.8%에서 53.2%로 크게 증가했다.³⁴⁵⁾

〈표 IV-21〉 동유럽 주요 국가의 분야별 고용률 변화

(단위: %)

	체코			헝가리			폴란드		
	1차	2차	3차	1차	2차	3차	1차	2차	3차
1990				18.2	36.8	45.0	25.2	37.0	35.8
1995	6.6	41.8	51.5	8.0	32.6	59.3	22.6	32.0	45.3
2000	5.1	39.5	55.3	6.5	33.7	59.7	18.8	30.8	50.4

출처: Libor Židek, *From Central Planning to the Market*, p. 423.

344) Jan Steiner and Jiří Krol, *Kapitoly z hospodářskch a sociálních dějin Československa 1918-1989* (Karviná: Slezská Univerzita, 1997), pp. 33~35.

345) Libor Židek, *From Central Planning to the Market*, p. 423.

(2) 중앙아시아의 행정개혁과 산업정책

시장확장단계에서 카자흐스탄과 키르기스스탄의 행정개혁은 다음과 같이 추진되었다.

(가) 카자흐스탄의 행정개혁과 산업정책

시장확장단계에서 카자흐스탄 정부는 행정의 분권화와 공무원 개혁을 중심으로 행정개혁을 추진하였다.³⁴⁶⁾ 주지하는 바와 같이 카자흐스탄은 세계에서 9번째로 큰 면적을 가지고 있기 때문에 중앙정부와 지방정부의 원활한 소통과 권력의 분권화가 국가 운영에 중요한 의미를 가진다. 카자흐스탄 행정개혁의 일반 원칙과 방향은 1995년 8월 30일에 채택된 헌법에 명시되어 있다. 그리고 지방정부의 구체적인 기능과 권한에 관한 내용은 1998년에 공포된 지방정부의 권한, 의무, 권리 및 책임과 관련된 법령에 나타났다. 카자흐스탄의 중요한 행정개혁 중 하나는 공무원 개혁이었다. 독립 이후 소비에트 체제의 관료제를 물려받았기 때문에 민주주의와 자본주의로 체제를 전환한 상황에 적합한 새로운 공무원제도가 필요하였다. 위와 같은 두 가지 과제를 실현하기 위해 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 전 대통령은 1997년에 행정개혁과 관련된 대통령령을 공포하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

346) 아래의 내용은 다음의 문헌을 정리한 것이다. Francis Amagoh and Shahjahan Bhuiyan, "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan," *Central Asia Business Journal*, vol. 3 (2010), pp. 14~20.

〈표 IV-22〉 1997에 공포된 행정개혁과 관련된 대통령령

- 장관의 역할을 높여 정부 업무 추진의 효율성을 향상시킨다.
- 행정에 정보기술 활용하여 관료제를 제거한다.
- 정부 기관의 구조는 효율성을 바탕으로 최적화시킨다.
- 경제부문에 국가의 개입을 제한한다.

출처: Francis Amagoh and Shahjahan Bhuiyan, "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan," p. 16를 참고하여 저자 작성.

카자흐스탄 정부는 1995년 「공무원법 시행령」과 별도로 1998년에 대통령령으로 ‘공무원사무국(Civil Service Affairs Agency)’을 설립하여 공무원 개혁을 한층 강화했다. 카자흐스탄의 공무원은 주변의 중앙아시아 국가들처럼 공무원의 부정부패가 심각하였다. 실제로 1998년에 제정된 「부패방지법」 역시 부패한 공무원을 대상으로 제정되었다. 카자흐스탄 정부는 공무원 개혁을 위해서 이들을 대상으로 하는 이론과 실무 교육에도 중점을 두었다. 2007년 1월에 카자흐스탄 행정개혁에 주목할 만한 대통령령이 공포되었는데 그것은 「카자흐스탄 행정시스템 현대화 조치」였다. 주요한 내용은 다음과 같다.

〈표 IV-23〉 「카자흐스탄 행정시스템 현대화 조치」의 주요 내용

- 공공 행정 절차 및 공공 서비스 제공의 품질을 개선한다.
- 정부 기구 행정의 전문성과 효율성을 향상시킨다.

출처: Francis Amagoh and Shahjahan Bhuiyan, "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan," p. 16를 참고하여 저자 작성.

위의 대통령령에 따라서 카자흐스탄 정부는 공공서비스 표준모델 개발, 정부 구조 개선, 보고 시스템 현대화, 지방정부에 대한 효율성 감사시스템, 성과등급 도입 등을 구현하였다. 위와 같은 행정개혁에도 불구하고, 카자흐스탄 행정 부문에는 다음과 같은 문제가 존재하

였다.

첫째, 중앙집권적 행정구조와 엘리트 의사결정 문제이다.³⁴⁷⁾ 카자흐스탄은 소수의 정부 엘리트 집단에 의해서 고도로 중앙집권화된 행정조직을 유지하였다. 이러한 시스템은 권위주의를 강화시켰고, 부정부패를 발생하게 하였다. 행정부는 카자흐스탄의 지배적인 의사결정조직이지만 대통령, 내각, 안전보장이사회가 실제로 국가의 중요한 안건을 결정하였다. 따라서 카자흐스탄 행정은 실제로 소비에트체제와 다를 바가 없다고 평가되었다.

둘째, 공무원 선발 제도개선 필요성이다. 카자흐스탄의 공무원 선발은 대학교 학부를 졸업한 자를 수시로 채용하는 시스템을 갖추고 있다. 특히 집안에 공무원 출신이 있으면 선발에 유리하다고 알려져 있다. 실제로 아버지가 공무원이면 그의 자녀도 공무원이 될 가능성이 상당히 높다. 이러한 공무원 선발 제도는 카자흐스탄뿐만 아니라 주변의 구소련 국가들도 동일하게 가지고 있다. 공무원을 선발하는데 공평한 기회와 공정한 평가가 바탕이 되어야 하는데 위와 같은 시스템으로 형성된 공무원 집단 때문에 무엇보다 부정부패가 지속적으로 나타날 수밖에 없었다.

카자흐스탄 경제는 2000년 이후부터 발생한 전 세계적인 고유가 덕택으로 단기간에 고도의 성장을 달성할 수 있었다. 김영진은 2000년 이후 시작된 카자흐스탄의 경제 변화상을 다음과 같이 통계로 제시하였다.³⁴⁸⁾

347) Colin Knox, "Kazakhstan: Modernizing Government in the Context of Political Inertia," *International Review of Administrative Sciences*, no. 74, vol. 3 (2008), pp. 492~494.

348) 2000년 이후 나타난 카자흐스탄의 경제성장에 관한 구체적인 내용은 다음의 논문을 참조. 김영진, "카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적," pp. 122~123.

“2000년 5월 정부는 경제의 체질강화와 금융적 강세를 보이는 신호로 IMF의 부채를 조기에 상환했다. 2000~2007년에 걸쳐 연평균 10% 수준의 높은 경제성장을 시현함으로써, 카자흐스탄은 중앙아시아의 최대 경제 대국으로 부상하였다. 카자흐스탄 경제의 성장 동력은 국제 고유가로 인한 석유 수출의 호조 및 이에 따른 산업 생산, 투자 및 소비의 건실한 증가이다.”³⁴⁹⁾

카자흐스탄이 전환기 침체를 극복하고 2000년 이후 단기간에 고도의 경제성장을 달성할 수 있었던 것은 고유가 덕분이었다. 독립 이후 지속적인 서방의 자본이 석유 개발에 유입되면서 카자흐스탄 경제는 도약할 가능성이 높아졌다. 만일 고유가가 없었다면 경제성장이 더 늦어질 수 있었다. 2000년 이후 카자흐스탄 경제는 모든 부문에서 급속도로 변화하였다. 오일머니를 통해 국가 인프라 구축과 건설이 본격화되면서 국민들의 소득수준이 증가하였으며, 이를 통해서 점차적으로 거시경제 상황이 안정되어 갔다. 카자흐스탄 정부는 2011년에 동계아시아게임을 성공적으로 개최하면서 중앙아시아 경제 강국으로 성장하였음을 공개적으로 보여주었다.

(나) 키르기스스탄의 행정개혁과 산업정책

시장확장단계에서 키르기스스탄 정부는 행정개혁을 다음과 같이 추진하였다.³⁵⁰⁾

첫째, 1991~1996년 1차 행정개혁이다. 키르기스스탄 역시 소비에트체제로부터 물려받은 행정체제와 관료제를 민주주의와 자본주의 체제 전환에 맞추어 새롭게 개혁할 필요성을 인식하였다. 키르기

349) 위의 글, pp. 122~123.

350) Mahabat Baimyrzaeva, “Analysis of Kyrgyzstan’s Administrative Reforms in Light of Its Recent Governance Challenges,” *International Public Management Review*, vol. 12, no. 1 (2011), pp. 23~26.

스스탄 정부는 카자흐스탄과 마찬가지로 중앙정부와 지방정부 관계 설정 및 공무원 개혁에 정책의 초점을 맞추었다. 특히 급진적인 사유화 정책을 추진하면서 중앙정부와 지방정부 그리고 공무원 집단에서 극심한 부정부패가 발생하였다. 따라서 1991년과 1996년 5년 동안 키르기스스탄 정부의 행정개혁은 이러한 문제를 해결하는 데 집중하였다.

둘째, 1996~2005년 2차 행정개혁이다. 이 기간에 행정개혁의 주요 추진력은 세계은행의 ‘국가빈곤감소전략(National Poverty Reduction Strategies: NPRS)’ 및 ‘포괄적 개발 프레임워크(Comprehensive Development Framework: CDF)’ 프로그램과 연관되어있다. 이 프로그램은 효과적인 정부 구조, 공정한 사회 구축, 지속 가능한 경제 성장을 구축하는 데 그 목적이 있었다. 이를 달성하기 위해서는 행정 부문에서 부패 방지, 민주적 제도 구축, 공공행정 현대화, 공공지출 관리 및 법률 시스템의 투명성과 전문성 향상 공무원 시스템 개혁, 정보통신기술 도입을 통한 정부기관 재구성, 권력의 분권화 등을 추진해야만 했다.

셋째, 공무원 개혁이다. 공무원 개혁은 공무원 제도의 구조와 규칙을 확립하려는 입법 조치에서 출발하였다. 1993년 헌법에서 처음으로 공무원의 정치적 중립 원칙이 확립되었다. 1996년 대통령령에서 중앙행정조직이 개편되어 기존의 21개 부처가 14개로 축소되었다. 정치와 경제의 체제 전환에 맞추어 공무원의 역량을 향상시키기 위해 1997년 대통령령에 따라 공무원을 교육시키는 기관인 ‘행정아카데미(Academy of Management)’를 설립했다. 그리고 1997년에는 대통령 직속으로 ‘국가행정공무원위원회’를 설치했다.

위와 같은 행정개혁에도 불구하고 다음과 같은 문제가 발생하였다.³⁵¹⁾ 첫째, 행정 기구의 기능 중복이다. 대통령 비서실과 총리 비

서실의 기능과 책임이 일부 중복되었다. 둘째, 정부 부처 기능 중복이다. 부처와 부처의 기능이 중복되어 부처 간 분쟁이 발생하였다. 셋째, 지방정부 지사(Akim)의 지위와 권한이 명확하게 규정되지 않았다. 넷째, 권력의 중앙집권화이다. 카자흐스탄과 마찬가지로 키르기스스탄 역시 행정부문에서 대통령과 일부 엘리트에게 권력이 집중되어 있었다.

키르기스스탄 역시 카자흐스탄과 마찬가지로 소비에트식 공무원 선발 제도가 남아있었다. 특히 만성적인 공무원들의 부정부패를 근절시키기 위해서도 새로운 선발 제도가 필요하였다.

시장확장단계에서 추진된 키르기스스탄의 산업정책은 다음과 같다.

첫째, 지하자원 개발을 시작하였다. 키르기스스탄은 2000년 이후 발생한 원자재 가격의 폭등을 경험하면서 자국의 금광을 개발하려고 시도하였다. 대표적인 것이 쿰토르(Kumtor) 금광개발이었다. 그러나 키르기스스탄은 카자흐스탄과 러시아처럼 막대한 양의 석유를 보유하지 못했기 때문에 소규모 금광 개발로는 지난 10년간 지속된 전환기 침체를 극복할 새로운 산업정책을 수립하기 힘들었다. 그러나 김영진은 다음과 같이 2000년 이후 일정 수준 경제성장을 달성한 키르기스스탄 경제 상황을 다음과 같이 통계로 제시하였다.³⁵²⁾

“또한 서비스부문이 성장하면서 경제의 농업 의존도가 점차 낮아졌다. 2000년대 들어 지속적인 플러스 경제성장률을 달성하였는데, 이에 따라 2009년 이전까지 8년 동안의 연평균성장률은 약 5%에 이르렀다. 이 기간 동안 1인당 GDP는 세 배 이상 증가하여

351) Askat Dukenbayev, “Administrative Reforms in Kyrgyzstan: Problems and Perspectives,” The Network of Institutes and Schools of Public Administration In Central and Eastern Europe, <<http://www.nispa.org/news/dukenbayev.rtf>> (검색일: 2021.9.15.).

352) 김영진, “키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험,” pp. 88~90.

2008년에 953달러에 이르렀다. 대체로 이러한 추세는 균형적인 재정·금융정책뿐만 아니라 대외시장의 유리한 상황에 의해 설명될 수 있다.”³⁵³⁾

둘째, 키르기스스탄은 중국과 국경을 접하고 있기 때문에 국경무역에 집중하였다. 중국 국경을 통해 비슈케크(Bishkek)로 들어온 저렴한 중국산 제품들을 우즈베키스탄으로 수출하였다. 우즈베키스탄의 입장에서도 국경을 맞대고 있는 키르기스스탄을 통해서 중국산 제품을 수입하는 방법이 가장 높은 이익을 취할 수 있었다. 그러나 공식적으로 관세를 지불하고 우즈베키스탄으로 중계무역을 하는 것이 아니라 불법적으로 물건들이 국경을 넘어가면서 우즈베키스탄 시장에 혼란이 발생하였다. 이와 같은 문제로 인해서 양국의 국경이 자주 폐쇄되었고, 궁극적으로 중국 제품의 중계무역이 키르기스스탄 경제에 큰 긍정적인 영향을 주지 못했다.

셋째, 키르기스스탄의 새로운 국가수입원은 해외로 이주노동을 떠난 자국민들이 본국으로 보내온 송금이였다.³⁵⁴⁾ 세계은행 통계에 의하면, 키르기스스탄 출신의 이주노동자들이 본국으로 송금한 순유입액은 2013년에 약 19억 달러였다. 이 금액은 키르기스스탄 GDP의 32%에 해당하는 수준으로 평가된다.³⁵⁵⁾

353) 위의 글, pp. 88~90.

354) 김영진, “키르기스스탄의 노동이주와 그 사회경제적 영향,” 『아시아연구』, 제18권 1호 (2015), pp. 78.

355) The World Bank, “World Development Indicators,” <<http://data.worldbank.org/indicator>> (검색일:2015.1.30.), 재인용: 위의 글, p. 78.

3. 동유럽과 중앙아시아의 공식제도와 비공식제도, 국가 관료제의 전문화, 사적소유권 확립, 사법제도 도입

키르기스스탄과 카자흐스탄은 농업개혁과 소유권개혁 그리고 시장을 확장시키는 데 필요한 새로운 거버넌스 구축을 통해서 산업의 다각화를 시도하였다. 이러한 과정을 통해서 양국은 궁극적으로 시장을 보존하는 단계에 안정적으로 들어가기 위해 공급측면의 제도화가 필요하였다. 예를 들면, 관료의 전문성 향상, 사적 소유권의 확립, 시대에 적합한 사법제도 도입 등을 통해 양국의 자본주의체제를 안정적으로 유지시킬 수 있었다. 키르기스스탄은 가장 모범적으로 워싱턴 컨센서스 방식을 추진하는 국가였기 때문에 위의 조건들을 준비했다. 키르기스스탄 정부는 자체적으로 조건을 갖추기 힘든 상황이 발생하면 외부 국가들의 지원을 받아서 이를 추진하였다. 카자흐스탄은 관료의 전문화를 위해서 대통령 장학생 제도인 ‘볼라샤(Bolashaq)’을 만들어서 선발된 학생들을 선진국의 우수 대학으로 유학을 보내기도 하였다.

동유럽 전환 국가들은 옛 명령경제, 계획위원회, 국가의 소유권 등과 같은 명확한 공식제도와 함께 사회주의식 노동윤리, 기업윤리 등과 같은 비공식제도를 모두 바꾸어야 하는 도전에 직면해있었다. 공식제도를 구축하고 도입하는 것과 그것을 실제로 운용하고 또 적용받는 행위자들의 태도나 행동양식, 관습, 윤리 등과 같은 비공식제도를 만들어 가는 것은 작동의 주체와 방식 그리고 그 시기에서 큰 차이를 보일 수밖에 없었다. 이런 측면에서 시장의 확장과 유지를 위해서 그리고 민주화의 계속된 진행을 위해서 이미 들어선 공식제도 이외에 비공식제도를 구축하고, 확대하고, 유지하는 과제는 전환의 성공에 중요한 측면이었다. 새로운 공식제도가 도입되었음에도 불구하고

하고 행동양식이나 노동윤리와 같은 비공식제도의 유산이 남아있으면 시장경제에서의 공식제도와 옛 계획경제에서의 비공식제도 사이의 충돌이 벌어져 발전을 가로막을 가능성이 있기 때문이었다.³⁵⁶⁾

가. 공식제도와 비공식제도

제도는 그 개념적 모호성과 경제성장과의 구체적인 인과성이 명확하지 않기 때문에 체제 전환 시 강조되지 않았던 주제였지만, 최근 자유화, 사유화, 안정화, 통화, 재정정책, 기업정책, 노동정책 등의 공식정책과 함께 다양한 형태의 법, 규정, 기구 등의 공식제도와 비공식제도의 내재화도 전환의 성공에 핵심적인 기반이라는 평가가 많아지고 있다.³⁵⁷⁾

일반적으로 제도는 일련의 규칙과 기구로 정의된다. 이를 공식제도와 비공식제도로 구분하면 공식제도는 정부의 공식기구를 통해 행위자들이 준수해야 하는 법적 강제성이 부과된 규칙으로, 비공식제도는 법적인 강제성은 부여되지 않지만 한 사회나 경제가 작동하는 데 있어 필수적인 관습 혹은 윤리라고 할 수 있다. 이런 측면에서 새로운 구조와 공식제도가 도입되었다고 해서 모든 전환이 완료되는 것이 아니라, 이전의 비공식제도를 대신한 새로운 비공식제도가 사회에 내재되고 공고화되어야 새로운 체제가 불가역적으로 안정된다고 평가된다.³⁵⁸⁾

문제는 공식제도에 비해 비공식제도가 내재화되는 데는 상당히 오랜 시간이 걸린다는 점이다. 이 때문에 “탈공산주의 사회가 서구

356) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 45.

357) Josef Tošovský, “Po deseti letech: některé lekce z transformace,” *Bankovníctv*, vol. 7, no. 11 (2000), pp. 11~13.

358) 위의 글, p. 14.

식의 사회로 전환되는 과정에서 행정적인 변화와 민주적 제도는 6개월 정도가 소요될 것이며, 경제가 안정되기까지는 6년 정도 걸릴 것이다. 반면 새로운 행동양식과 가치, 즉 비공식제도가 들어서기까지는 60년이 소요될 것이다”라는 주장도 있다.³⁵⁹⁾

비공식제도가 이행기 국가의 전환과 경제성장에 필수적 요인인 듯하지만, 그것이 특히 경제성장에 얼마나 큰 영향을 주는지는 명확하지 않다. 다만 공산체제를 경험한 전환 국가에서 옛 계획경제 구조와 제도 그리고 공산 시기에 뿌리내렸던 기업문화와 노동윤리가 유지되고 새로운 구조와 제도가 도입, 정착되지 않는다면, 시장경제의 발전에 큰 장애물로 작용할 가능성이 있다.

(1) 동유럽 국가들의 공식제도와 비공식제도의 관계

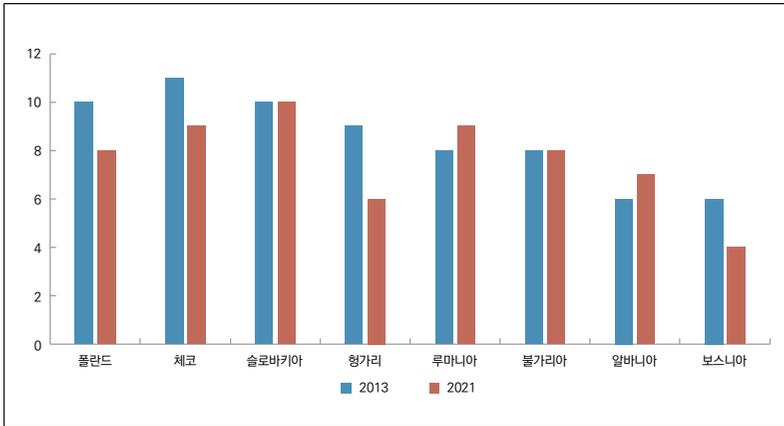
우선 공식제도의 측면에서 볼 때, 체제 전환에 성공한 국가들의 공통점 중 하나는 국가가 민주화와 시장경제 구축을 위해 필요한 법, 규정, 기구를 공고히 다지는 역할을 진행하는 한편 유일한 합법적 강제 기구로서 보다 적극적으로 행동했다는 점이다. 동시에 이들은 1992년부터 EU에 접근하면서 법, 규정, 기구 등의 공식제도뿐만 아니라 비공식제도도 EU 제도로의 수렴을 추진했기 때문에 옛 체제와의 단절 및 효율적이고 합리적인 법, 기구의 구축, 비공식제도의 내재화라는 측면에서 남부의 발칸반도나 동부의 옛 소련보다 앞서 있었다.

제도 구축이라는 측면에서 정부의 능력과 효율성 그리고 민주적 제도를 형성하고 이를 내재화시키는 법치가 체제 전환의 성공과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 정부가 법치를 통해 민주화와 경제자유화의 방향과 방법을 설정하고 국민의 목소리를 수렴해 이를 다시 법

359) Libor Židek, *From Central Planning to the Market*, p. 332.

치에 반영한다는 것은 일종의 민주적 정치과정과도 일치하기 때문에 이를 달성하는 것이 전환을 성공시키는 데 가장 중요한 요인 중 하나였다.³⁶⁰⁾

〈그림 IV-2〉 프리덤 하우스 정부 효율성(2013~2021)



출처: Freedom House, “Freedom in the World 2013,” <<https://freedomhouse.org/reports/publication-archives>> (검색일: 2021.6.20.); Freedom House, “Countries and Territories,” <<https://freedomhouse.org/country/nations-transit/scores>> (검색일: 2021.6.20.) 참고하여 저자 작성.

이와 관련해 프리덤 하우스는 정부의 효율성을 측정하기 위해 첫째, 선거를 통해 선출되는 행정부와 입법부가 정부정책을 결정하는지 여부, 둘째, 정부의 부패 여부 그리고 셋째, 정부가 임기 중에 유권자에 책임을 지고 개방성, 투명성을 담보하고 있는지의 여부 등으로 분류하여 이를 평가했다.³⁶¹⁾

전체 12점의 정부 효율성에서 체코, 슬로바키아 등 전환에 성공한 국가의 효율성이 높으며 반대로 알바니아, 보스니아 등 이행에 뒤처

360) 위의 책, pp. 46~47.

361) Freedom House, *Freedom in the World 2013: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013).

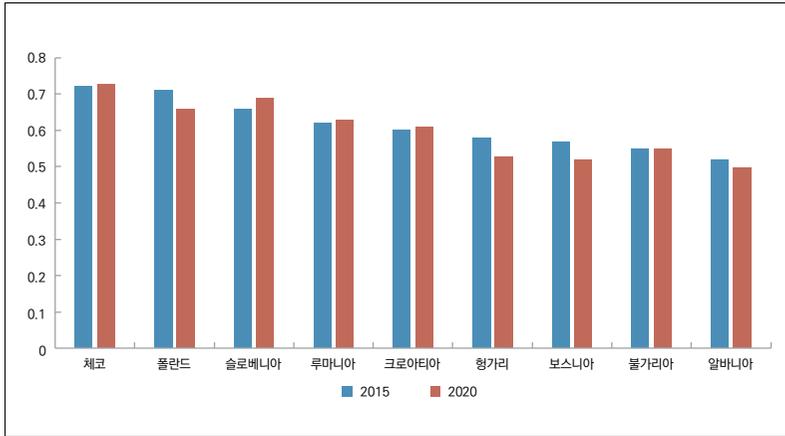
진 국가의 효율성은 상대적으로 낮다. 한편 최근 체코, 폴란드, 헝가리에서의 정부 효율성이 크게 떨어지고 있는 것은 민족주의를 기반으로 하는 선동정치가 만연하면서 의회를 우회하는 통치가 나타나고, 정부의 정책 결정과 실행의 투명성이 줄어들고 부패가 증가하고 있기 때문이다. 폴란드의 경우 2013년 10에서 2021년 8로, 체코는 같은 기간 11에서 9, 헝가리는 9에서 6으로 하락했다.

이와 관련해 ‘세계 사법정의 프로젝트(The World Justice Project)’가 99개국을 대상으로 조사한 법치지수(Rule of Law Index)는 정부의 권력 규제, 정부의 개방성, 질서와 안보, 규제적용을 측정해 각국의 법치 수준을 간접적으로 파악하는 데 사용된다.³⁶²⁾ 사법정의 프로젝트에서는 정부의 권력 규제를 입법, 행정, 사법, 독립 감사기구를 통한 효율적 권력 규제, 관료의 책임성, 권력의 평화적 이양 등으로 세분했고, 정부의 개방성은 법률 접근성, 안정성, 정부와 공공 분야 참여, 공적 정보의 공개 등으로 세분했다. 질서와 안보는 범죄예방 및 통제, 갈등처리 및 제한, 폭력 비의존성으로 세분했으며, 규제적용은 정부가 효율적으로 규제를 집행하는지 여부, 정부규제가 부당한 압력에 처하지 않는지 여부, 행정과정의 신속성, 법적 절차 존중, 정부가 법적 근거에 따라 정책 시행 여부 등으로 세분했다.³⁶³⁾

362) 8개의 항목은 다음과 같다. F1: 정부의 권력규제, F2: 부패, F3: 정부의 개방성, F4: 기본권, F5: 질서와 안보, F6: 규제 적용, F7: 사법정의, F8: 형법정의 등이다. 이에 더해 세계 사법정의 프로젝트는 F9: 비공식적 형사사법을 추가로 제시한다. The World Justice Project, “Rule of Law Index 2014,” <<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>> (검색일: 2021.8.20.).

363) The World Justice Project, “Rule of Law Index 2020,” 2020.3.11., <<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>> (검색일: 2021.6.6.).

〈그림 IV-3〉 중동부유럽 국가의 법치 지수



출처: The World Justice Project, "Rule of Law Index 2020."

이에 따르면 전환에 성공적이라 평가받는 체코, 폴란드, 슬로베니아 등의 법치 지수가 약 0.7을 기록하고 있으며, 반대로 전환이 상대적으로 느리게 진행되고 있는 보스니아, 알바니아 등의 수준은 0.6 이하를 기록하고 있다(〈그림 IV-3〉 참고). 또한 법치지수의 세부 항목 중에서 정부의 권력규제와 규제적용 등에서 전환의 성공국가와 여전히 진행인 국가 사이의 격차가 비교적 크게 나타나고 있다. 이러한 내용을 통해 볼 때, 정부의 기능과 효율성 그리고 법치 수준이 각국의 민주화, 경제 자유화, 사유화의 진행과 지속에 대한 기반 역할을 하고 있으며, 잘 작동하는 정부가 법치를 통해 정책을 결정하고 집행할 때에만 체제 전환의 성공 가능성이 높다고 판단할 수 있다.

(2) 카자흐스탄과 키르기스스탄의 공식제도와 비공식제도의 관계

카자흐스탄과 키르기스스탄에는 법적으로 명시된 공식제도 외에도 국가의 정치경제부문에 영향을 미치는 비공식제도가 있다. 양국

의 대표적인 비공식제도는 씨족을 기반으로 하는 지역 파벌이다. 다시 말하면, 독립 이후에 나타난 정치경제체제 전환과 이에 따른 정책들을 결정하고 추진하는 데 가장 중요한 영향을 미치는 변수는 씨족 중심의 지역 파벌 구도이다. 예를 들면, 대통령을 중심으로 하는 엘리트 집단들은 특정 지역 파벌 출신이기 때문에 이들을 중심으로 국가의 중요한 정책들이 입안되고 결정된다. 이러한 과정에서 다른 지역 파벌의 저항이 나타나면 국가가 불안정해지고 시장경제 체제 이행 과정에도 문제가 발생할 수 있다. 양국의 대표적인 비공식제도로 알려진 씨족 중심의 지역 파벌 구도는 다음과 같은 특징을 가진다.

(가) 카자흐스탄의 씨족 중심 지역 파벌

카자흐스탄의 씨족 중심 지역 파벌은 다음과 같은 역사적 과정을 통해서 형성되었다. 첫째, 18세기 초에 카자흐 초원은 3개 주즈(jüz)로 분리되었다. 1718년 카자흐칸국(Kazakh Khanate)의 타우케(Tauke)칸이 중가르(Zunghar Khanate)의 침략을 막아내지 못하고 난 후 주즈는 대주즈, 중주즈, 소주즈 3개로 분리되었다.³⁶⁴⁾

둘째, 제정러시아의 지배와 소비에트체제를 거치면서 3개의 주즈는 현재의 카자흐스탄 지역 파벌로 성장하였다.

스탈린 시기부터 3개 주즈는 점차적으로 대립과 경쟁 구도를 형성하였다. 러시아와 국경을 접하고 있는 카자흐스탄의 북부는 중주즈로 러시아인과 거주하면서 러시아의 영향을 많이 받았으며, 남부지방의 대주즈는 카자흐인 인구가 다수 거주하고 있다는 이유로 세력 형성에 우위를 점하였으며, 서부의 소주즈는 위의 주즈들보다 경제

364) 3개 주즈의 역사적 분리 과정에 관한 구체적인 내용은 다음의 논문을 참조. 김상철, “현대 카자흐스탄 엘리트 제도와 형성과정,” 『중소연구』, 제33권 4호 (2009), p. 205.

적으로 정치적으로 열악한 환경에 있었다.³⁶⁵⁾

위의 3개 주즈의 대립과 경쟁은 흐루시초프(Nikita Khrushchyov)와 브레즈네프(Leonid Brezhnev) 정권을 거치면서 변화되기 시작하였다.³⁶⁶⁾ 흐루시초프는 1954년부터 당시의 카자흐소비에트사회주의공화국 북부 초원지대를 개발하기 위해 30여만 명의 러시아인과 우크라이나인을 이곳으로 이주시켰다. 그는 대주즈 출신의 쿠나예프(Dinmukhamed Konayev)를 카자흐공산당 당서기로 임명하였으나 정치노선 차이로 몰아내고 후임으로 위구르 출신의 유수포프(Ismail Yusupov)를 앉혔다. 이후 브레즈네프가 집권하면서부터 3개 주즈의 대립과 경쟁은 본격적으로 나타났다. 그는 쿠나예프를 다시 당서기에 임명하여 24년 동안 그 자리를 유지하도록 방치하였다. 이러한 과정을 통해서 대주즈가 지역파벌 구도에서 강력한 우위를 점할 수 있었다. 이는 이후 카자흐스탄 초대대통령이었던 누르술탄 나자르바예프로 연결되었다.

나자르바예프는 대주즈의 지원을 받아서 다른 2개의 주즈를 강력히 견제하면서 1995년에 강력한 중앙집권적 통치구조를 구축할 수 있었다.³⁶⁷⁾ 그리고 지역파벌 간 갈등을 감소시키기 위해서 다른 주즈의 엘리트들을 중앙정부 관료로 등용하면서 어느 정도 국가적 이권을 공유하였다.

카자흐스탄의 이러한 씨족 중심의 지역파벌 구도는 현재까지도 대주즈 중심으로 유지되고 있다. 특히 카스피해 지역의 소주즈를 집권 파벌인 대주즈가 충돌 없이 통제했기 때문에 2000년 이후 나타난

365) Edward Schatz, "Reconceptualizing Clans: Kinship Networks and Statehood in Kazakhstan," *Nationalities Papers*, vol. 33, no.2 (2005), p. 241.

366) 카자흐 정치엘리트의 교체에 관한 구체적인 내용은 다음의 논문을 참조. 성동기, "카자흐스탄 정치엘리트의 정체성 연구: 민족국가 건설을 중심으로," 『외국학연구』, 제14권 1호 (2010), p. 555.

367) 성동기, "카자흐스탄 정치엘리트의 정체성 연구: 민족국가 건설을 중심으로," p. 560.

고유가 덕택으로 카자흐스탄이 경제성장을 달성할 수 있었다. 이처럼 씨족 중심의 지역파벌 구도는 카자흐스탄의 국가 운명과 연결되는 중요한 비공식제도인 것이다.

(나) 키르기스스탄의 씨족 중심 지역 파벌

키르기스스탄의 씨족 중심 지역파벌은 ‘옹(Ong)’, ‘솔(Sol)’, ‘이츠클릭(Ichkilik)’과 같이 3개의 날개로 나누어진다. 엄구호는 위의 3개 씨족을 다음과 같이 분류하여 정리하였다.³⁶⁸⁾

“오른쪽 날개 ‘옹(Ong)’, 왼쪽 날개 ‘솔(Sol)’, 그리고 남쪽 날개 ‘이츠클릭(Ichkilik)’ 등으로 나뉜다. 키르기스스탄의 북부와 서부를 기반으로 하고 있는 솔에는 7개 씨족이 포함되는데, ‘부구(Buguu)’ 씨족과 ‘사리바기쉬(Sarybagysh)’ 씨족이 대표적이다.”³⁶⁹⁾

위의 씨족들은 소비에트체제하에서 정치적 행보를 달리하였다. 예를 들면, 스탈린(Iosif Stalin)집권 이후 부구의 세력은 약화되고 사리바기쉬에서 지도자가 배출되었다. 특히 옹에 속하는 ‘아디기네(Adygine)’ 씨족은 남부지방을 대표하여 북서부 씨족들과 대립하였다. 이러한 세 개의 씨족은 이후 남북으로 나누어서 새롭게 세력을 형성하였다. 대표적인 사건이 1990년 10월 대선이었다. 키르기스스탄 남부의 아디기네 씨족을 기반으로 하는 마살리에프(Absamat Masaliyev)가 북부출신이지만 모스크바에서 사실상 거주했던 아카예프(Askar Akayev)에게 패하였다. 이 사건을 계기로 북부와 남부를 지역 기반으로 하는 두 지역 파벌이 정치적 세력으로 성장하였

368) 키르기스스탄의 씨족 정치와 관련된 구체적인 내용은 다음의 논문을 참조. 엄구호, “중앙아시아의 민주주의와 씨족 정치,” 『세계지역연구논총』, 제27권 3호 (2009), pp. 203~206.

369) 위의 글, pp. 203~206.

다. 주지하는 바와 같이 2005년 민주화 과정에서 남부 출신의 바키예프(Kurmanbek Bakiyev)가 아카예프를 하야시키고 이후 대통령에 당선되었으나, 2010년 민주화를 통해서 북부 출신의 저항으로 바키예프 역시 하야를 당했다.

이러한 씨족 중심의 남북 지역 파벌 구도는 키르기스스탄의 정치적 혼란과 나아가 경제성장에도 부정적인 영향을 미쳤다. 따라서 키르기스스탄이 시장경제체제 이행 과정을 성공적으로 달성하지 못한 원인에는 비공식제도인 씨족 중심의 지역 파벌 구도를 언급할 수 있다.

나. 동유럽과 중앙아시아 국가들의 국가 관료제의 전문화

(1) 동유럽의 국가 관료제 전문화

동유럽의 경우는 국가별로 상이한 과정을 통해 관료의 인적 교체는 물론 기존 관료의 전문화를 통해 보다 전문적인 관료제로 진입하기 시작했다. 예를 들어 불가리아는 2007년 「전자정부법」을 통해 행정과정의 전산화, 투명화를 추진하여 부패 관행의 기회를 줄이려 시도했다. 폴란드는 기존 관료의 퇴진과 젊은 관료의 충원, 그리고 공무원과 관료에 대한 충분한 보상을 통해 부패 유인을 줄이고 있으며, 동시에 공공부문의 윤리강령을 제정해 관료사회의 윤리 교육을 강화하고 있다. 또한 EU 가입을 신청한 국가들의 경우에는 서유럽과 EU의 선진적인 행정 시스템과 행정 서비스를 벤치마킹하여 각국에 맞는 새로운 행정 및 관료 전문화 프로그램을 마련하여 행정의 투명화, 간소화, 전문화를 추진하여 행정 서비스 향상은 물론 동유럽 체제 전환의 고질적인 문제점 중 하나였던 부패의 고리를 끊으려고 시도했다.³⁷⁰⁾

370) Liebert Saltanat, Stephen E. Condrey, and Goncharov Dmitry, "Conclusion:

행정의 질적 향상과 관료의 전문화 그리고 비공식 제도의 조합은 성공적인 체제 전환의 기반으로 작동하기 때문에, 사실상 전환의 성공을 좌우할 수 있는 기반 중 하나였다. 전환의 제도적 측면이 전환 성공국가와 실패국가 사이에 큰 차이를 보였기 때문에 체제 전환의 성공에 있어 관료의 전문화가 차지하는 역할이 결코 작지 않다고 평가할 수 있다.

예를 들어 폴란드, 체코, 헝가리 등의 중부유럽에서는 공식적인 규칙의 설정과 적용 그리고 이에 따른 비공식 규칙의 형성과 내재화 등이 체제 전환의 단계별로 뚜렷하게 개선되었다. 체제 전환 이전 단계에서는 일부 새로운 규칙이 마련되고 적용되긴 했지만 제대로 시행되고 내재화되지 못했다. 그러나 전환이 본격화되면서 새로운 법, 규정이 만들어지고 옛 기구를 대신하는 새로운 기구가 설립되었으며 그것을 현실에 적용하면서 서서히 새로운 제도가 일상에 내재화되어갔다. 이러한 규칙 제정과 적용의 단계는 비공식제도의 내재화와 함께 진행되었는데, 동시에 법적인 규칙 적용과 투명성 확보, 고위 관료와 하위 공무원의 충원 과정에서의 투명성과 효율적 서비스에 대한 보상 시스템, 행정능력 개발을 위한 재교육 등을 통해 공식 규칙이 내재화되고 그것이 비공식 제도의 형성과 공고화로 이어지는 순환의 과정을 거쳤다.³⁷¹⁾

반면 뒤늦게 체제를 전환한 국가들의 경우에는 법과 공식 규칙의 제정이 뒤늦어 옛 체제의 제도와 공존하는 기간이 상당히 길었고 새로운 법과 규칙의 적용을 자의적으로 해석하고 결정하는 경우가 많

Public Administration in Former Soviet States—Two Decades of Different Ways,” p. 350.

371) Bernard Chavance, “Formal and Informal Institutional Change: the Experience of Postsocialist Transformation,” *The European Journal of Comparative Economics*, vol. 5, no. 1 (2008), pp. 62~63.

아 이것이 곧 비공식 제도인 문화의 변화를 더욱 어렵게 하는 요인이 되었다. 결국 뒤늦은 제도상의 개혁과 개선으로 옛 유산이 관성처럼 이어졌고 그것이 체제 전환의 진전을 가로막는 장벽으로 남아있었다.³⁷²⁾

(2) 중앙아시아의 국가 관료제 전문화

(가) 카자흐스탄

카자흐스탄은 2030년까지 세계에서 가장 경쟁력 있는 50개국에 합류하는 것을 목표로 하고 있다.³⁷³⁾ 이 목표를 달성하고 세계에서 가장 경쟁력 있는 국가로 준비하는 데는 정보통신기술이 중요한 역할을 한다. 카자흐스탄 정부는 전자정부 육성과 함께 국가 관료제의 전문화를 추구하였다. 카자흐스탄 정부의 전자정부 프로그램은 2006년부터 시민들이 온라인으로 공공서비스에 신속하고 안정적으로 접근할 수 있도록 하는 데서 출발하였다. 전자정부와 관련해서 유엔이 발간하는 『2008 보고서』는 카자흐스탄을 중앙아시아의 선두주자로 인정했다.³⁷⁴⁾ 카자흐스탄의 전자정부 프로그램은 다음과 같은 3단계로 추진되었다.

<표 IV-24> 카자흐스탄의 전자정부 프로그램

- 1단계: 전자정부 인프라 기본 구성요소 구축
- 2단계: 전자정부 서비스 범위 확장 및 정보통신기술 기반 정부 행정 절차 구축
- 3단계: 정보통신기술 기반 정부 기관 운영 전환 및 구축 완료

출처: Francis Amagoh and Shahjahan Bhuiyan, "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan," pp. 17~19.

372) 위의 글, p. 63.

373) Francis Amagoh and Shahjahan Bhuiyan, "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan," pp. 17~19.

374) UN, *United Nations e-government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance* (New York: United Nations, 2008).

위와 같은 전자정부 구축을 위해서는 이를 운영하는 국가 관료제의 전문화가 필요한데 이는 공무원 교육과 연결된다. 공공서비스 역량 강화를 위해서 1,500명 이상의 공무원이 의무적으로 컴퓨터 사용 능력 향상 교육을 받아야만 했다.

카자흐스탄 정부는 국가 관료제의 전문화와 각 부처 공무원의 전문성을 향상시키기 위해서 해외연수를 추진하였다. 각 부처의 업무를 선진화하기 위해서 해당 분야에서 높은 수준을 갖춘 국가로 실무 담당자들을 해외연수 시켰다.

구체적으로 다음과 같은 사례들이 추진되었다. 한국토지주택공사(Korea Land&House Corporation: LH)는 2009년 11월 5일부터 20일까지 16일간 카자흐스탄의 토지자원관리국 부국장과 고위 공무원 15인을 대상으로 ‘도시 및 지역개발정책’ 과정의 교육을 실시하였다.³⁷⁵⁾

공정거래위원회는 2013년 5월 20일부터 다음달 4일까지 카자흐스탄의 경쟁당국 실무 공무원 11명을 초청하여 ‘경쟁법과 시장경제 발전’을 주제로 1차 연수과정을 운영했다.³⁷⁶⁾

산림청은 2014년 3월 15일부터 20일까지 세계은행의 지원으로 카자흐스탄 환경수자원부의 국장급 1명을 포함한 고위공무원 4명을 대상으로 ‘단기 선진산림행정 연수과정’을 운영했다.³⁷⁷⁾

375) “LH, 카자흐스탄 공무원 초청 연수 실시,” 『국토일보』, 2009.11.09., <<http://www.ikld.kr/news/articleView.html?idxno=8554>> (검색일: 2021.9.15.).

376) “공정위, 우즈베크·카자흐스탄 공무원 연수지원,” 『아시아투데이』, 2013.5.20., <<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=812963>> (검색일: 2021.9.15.).

377) “카자흐스탄 공무원, 산림청에서 선진산림행정 연수,” 『환경방송』, 2014.3.14., <<http://www.ecobs.co.kr/news/articleView.html?idxno=7007>> (검색일: 2021.9.15.).

(나) 키르기스스탄

키르기스스탄 역시 카자흐스탄처럼 국가 관료제의 전문화를 실현하기 위해서 전자정부 사업을 추진하였다.³⁷⁸⁾ 이 사업은 특히 관료의 부정부패가 극심한 키르기스스탄에서 매우 시급한 것으로 인식되었다. 1998년에 이미 키르기스스탄 정부는 대통령령으로 「정보화 개발개념(Concept of Information Development)」을 승인하여 전자정부의 기초를 준비하였다. 구체적인 내용으로는 정보통신기술 입법 기반 구축, 정부 부처와 기업 네트워크 구축, 국가 컴퓨터 네트워크 구축, 시민의 정보통신기술 접근 등이었다. 키르기스스탄 정부는 전자정부 개혁을 추진하는 데 필요한 정보시스템과 네트워크 개발, 교육, 장비 구입 등을 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP), 세계은행, 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)으로부터 지원을 받았다. 이후 정부 인터넷 포털(<http://www.gov.kg>)을 국가 컴퓨터 네트워크 내에 구축하였다.

키르기스스탄 역시 카자흐스탄처럼 전자정부 구축을 위해서는 이를 운영하는 국가 관료제의 전문화가 필요하였고, 이를 공무원 교육과 연결하였다. 공공서비스 역량 강화를 위해서 해당 부처 공무원들은 컴퓨터 사용 능력을 향상시키기 위한 의무교육을 받아야만 했다.

또한 키르기스스탄 정부는 국가 관료제의 전문화를 위해서 공무원의 해외연수도 추진하였다. 카자흐스탄처럼 각 부처의 업무를 선진화하기 위해서 해당 분야에서 높은 수준에 있는 국가로 실무 담당자들을 해외연수 보냈다.

이를 위해서 구체적으로 다음과 같은 사례들이 추진되었다.

행정안전부 지방자치인재개발원(자치인재원)은 키르기스스탄 고

378) Mahabat Baimyrzaeva, "Analysis of Kyrgyzstan's Administrative Reforms in Light of Its Recent Governance Challenges," p. 31.

위공무원을 대상으로 ‘공공부문 인적자원관리(Human Resources Management: HRM)’ 과정을 신설해 운영한다고 2018년 11월 19일 밝혔다. 이 교육과정은 11월 19일부터 12월 2일까지 진행되었다. 인사행정 담당 고위공무원 19명이 참여했다. 특히 키르기스스탄 국가 인사처장을 비롯한 차관급 인사 4명도 함께했다. 키르기스스탄 인사행정 제도개선을 지원하기 위한 인사제도 강의와 지방인사혁신 우수사례공유, 부패방지제도 소개 등으로 교육이 이뤄졌다.³⁷⁹⁾

행정안전부 지방자치인재개발원은 키르기스스탄 공무원들을 초청해 2019년 10월 5일까지 ‘공공분야 인적자원관리 과정’ 연수를 진행했다. 키르기스스탄 국가인사처장 직무대행 등 고위 공무원 15명을 상대로 한국의 공무원 채용과 성과관리·인센티브제도 등이 교육되었다.³⁸⁰⁾

다. 동유럽과 중앙아시아 국가들의 사적소유권과 사법제도 확립

(1) 동유럽의 사유화 확립

동유럽의 경우 체제 전환 과정에서의 사유화를 통해 국영기업이 개인이나 혹은 외국인 소유로 넘어갔고, 2002년에 와서는 민간 부문이 GDP에서 차지하는 비율이 체코의 경우에는 80%까지 급증했고, 폴란드는 75%, 헝가리는 80%로 높아졌다. 또한 민간 부문의 고용 비중도 체코가 70%, 폴란드가 72% 그리고 슬로바키아가 75%로 증가했다(<표 IV-25>참고).

379) “키르기스스탄에 행정한류 전파,” 『환경일보』, 2018.11.21., <<http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=491470>> (검색일: 2021.9.15.).

380) “[계시판] 지방자치인재개발원, 키르기스스탄 공무원 초청 연수,” 『연합뉴스』, 2019.9.23., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190923048400004>> (검색일: 2021.9.15.).

〈표 IV-25〉 GDP와 고용에서 사적 영역 비율

(단위: %)

국가	민간 부문의 비중 % GDP			민간 부문의 비중 % 고용		
	1991	1995	2002	1991	1995	2001
폴란드	45	60	75	51	61	72
체코	17	70	80	19	57	70
슬로바키아	-	60	80	13	60	75
헝가리	33	60	80	-	71	-
루마니아	24	45	65	34	51	75
불가리아	17	50	75	10	41	81

출처: EBRD, *Transition Report 1999: Ten Years of Transition* (London: EBRD, 1999); EBRD, *Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation* (London: EBRD, 2003).

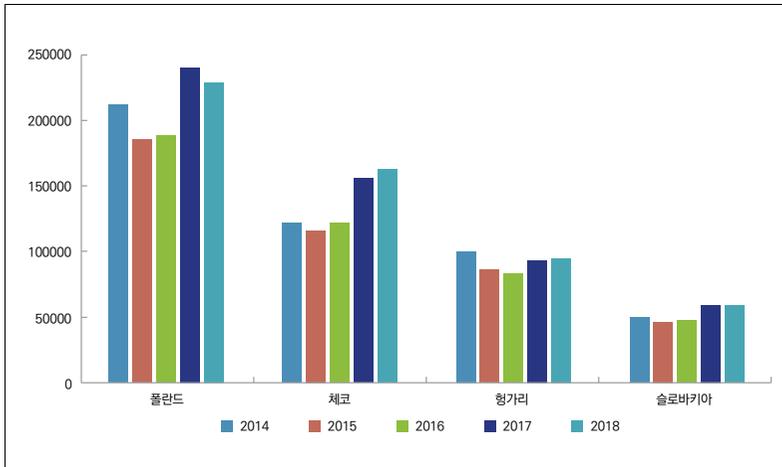
앞서 살펴본 바와 같이 동유럽 사유화에는 매각, 바우처 사유화, 내부자 인수 그리고 반환 등 다양한 방법이 사용되었지만, 어떤 방법이 결과를 결정하는 것이 아니라 시행 과정상의 통제 능력과 이를 주도하는 엘리트의 윤리와 같은 비공식제도가 결과에 큰 영향을 끼쳤다. 이미 1996년 세계은행은 어떤 사유화 방법이 탈공산주의 국가에 가장 적합한 방법인지는 알 수 없지만, 적어도 사유화를 시작했다면 사유화의 지체로 인해 발생할 수 있는 불투명한 이윤의 이동, 세금 횡령, 자산 약탈 문제 때문이라도 될 수 있으면 빠르게 사유화를 진행시켜야 한다고 권고했었다. 동시에 세계은행은 국가가 기업 경영진을 통제하기 어렵고, 국가 자산에 대한 구조조정 능력이 부족하다면 더욱더 빠른 사유화가 필요하다고 강조했다.³⁸¹⁾ 즉, 세계은행 등 서방 전문가들은 불충분하고 비효율적인 비공식제도를 극복할 수 있는 방법은 속도라고 강조했었다. 2000년을 기준으로 충격요법을 적용했던 폴란드와 체코의 사유화는 약 80%를 기록했고, 이

381) The World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 50~56.

는 점진주의를 선택했던 헝가리나 슬로바키아와 거의 비슷한 수준이었다. 반면 루마니아와 불가리아의 경우는 약 60% 내외의 사유화가 진행되었다.³⁸²⁾

〈그림 IV-4〉 동유럽 주요국의 FDI 유입

(단위: 100만 USD)



출처: OECD, “FDI IN FIGURES,” 2016.10., <<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-in-Figures-October-2016.pdf>> (검색일 2021.7.25.); OECD, “FDI IN FIGURES,” 2017.10., <<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-in-Figures-October-2017.pdf>> (검색일 2021.7.25.); OECD, “FDI IN FIGURES,” 2018.10., <<https://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-October-2018.pdf>> (검색일 2021.7.25.); OECD, “FDI IN FIGURES,” 2019.10., <<https://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-October-2019.pdf>> (검색일 2021.7.25.) 바탕으로 저자 작성.

동유럽 각국에서 진행된 사유화로 민간기업이 대거 등장했음에도 불구하고 체제 전환 초반에는 내국인 기업의 활동과 성과는 기대에 미치지 못했다. 다만 2차 사유화 이후에 외국인의 참여가 허용되면서 점차 외국기업의 동유럽 투자가 늘어갔고, 이에 따라 외국인 기업의 역할도 중요해졌다. 외국인 투자가 급증한 것은 전환 초기의

382) EBRD, *Transition Report 2001: Energy in Transition* (London: EBRD, 2001).

부족한 자본, 기술, 노하우 등을 확보하기 위해 각국이 투자촉진법을 제정해 외국인 투자에 대한 인센티브를 크게 증가시켰기 때문이며, 동시에 주요국의 EU 가입 전망이 높아진 것도 외국인 투자가 급격히 증가한 요인이었다.³⁸³⁾ 이렇게 해서 외국인 기업이 동유럽 각국의 생산, 고용, 수출 등에서 핵심적인 역할을 수행해 나갔다.

(2) 중앙아시아의 사유화 확립

시장보존단계에 추진된 카자흐스탄과 키르기스스탄의 사적소유권 확립은 다음과 같다.

(가) 카자흐스탄의 사적소유권 법률과 지적재산권 강화 노력

카자흐스탄의 사적소유권은 다음과 같이 발전하였다. 첫째, 관련 법률들을 살펴볼 필요가 있다. 헌법 제1조 총강(General Provisions) 6조 1~3항에는 카자흐스탄의 국유재산과 사유재산은 동등하게 인정되고 보호되며, 재산에 의무가 부과되며 그 사용은 동시에 사회에 이익이 되어야 하며, 소유권의 대상과 소유자의 권리 범위와 제한, 보호와 보장은 법률로 정해지며, 국가는 토지 및 지하자원, 수역, 동식물 및 기타 천연 자원을 소유하며, 토지는 법률에 의해 정해진 조건과 한도 내에서 사적으로 소유될 수 있다고 명시하고 있다.³⁸⁴⁾

그리고 지적재산권은 기업가 규정, 민법, 저작권 및 관련 권리, TV 및 라디오 방송에 관한 법, 대중매체에 관한 법, 문화에 관한 법 등으로 보호되고 있다. 이러한 법률은 보다 구체적으로 상표, 서비

383) 김면희 외, 『중부유럽 4개국의 경제산업구조 변화와 입지 경쟁력 분석』 (세종: 대외경제정책연구원, 2014), pp. 136~150.

384) "The Constitution (English)," Official Site of the President of the Republic of Kazakhstan, <https://www.akorda.kz/en/official_documents/constitution> (검색일: 2021.9.15.).

스 마크 및 원산지 명칭에 관한 법, 특허법, 집적 마이크로 회로의 레이아웃 설계에 대한 법적 보호에 관한 법, 관세 문제에 관한 코드, 산업 재산권 분야의 국가 서비스 표준 승인에 관한 카자흐스탄 법무부 장관 명령, 카자흐스탄에서 창안된 서비스 발명, 실용신안 및 산업디자인 승인 규정에 관한 카자흐스탄 내각 결의 등으로 관리되고 있다.³⁸⁵⁾

둘째, ‘지적재산권국립연구소(National Institute of Intellectual Property)’의 설립이다. 카자흐스탄 정부는 지적재산권 보호와 보장을 위해서 법무부 산하에 ‘지적재산권국립연구소’를 설립하여 산업 분야에서 발생하는 각종 지적재산권을 국가 차원에서 체계적으로 관리하고 있다.

(나) 키르기스스탄의 사적소유권 법률과 지적재산권 강화 노력

키르기스스탄의 사적소유권은 다음과 같이 발전하였다.³⁸⁶⁾ 첫째, 관련 법률들을 살펴보자. 헌법 제1장 ‘헌법질서 기본’의 12조 1~6항에는 키르기스스탄 정부가 사유재산, 국유재산, 공유재산 및 기타 형태의 재산을 인정하고 보호한다고 명시되어 있다.³⁸⁷⁾ 그리고 관련 법률은 「변리사법」, 「저작권법」, 「회사명칭법」, 「식물 신종종 법적 보호법」, 「소프트웨어 및 데이터베이스 법적 보호법」, 「상품 원산지의 상표법」, 「서비스마크 및 명칭법」, 「발명법」, 「실용신안 및

385) Craneip Law Firm, “Intellectual Property Laws of Kazakhstan and state bodies of intellectual property system,” (<https://craneip.com/intellectual-property-laws-of-kazakhstan-and-state-bodies-of-intellectual-property-system/>) (검색일: 2021.9.15.).

386) Bobur Nazarmuhamedov, “Protection of Property Rights in Kyrgyzstan,” (<https://www.slideshare.net/boburnazarmuhamedov/protection-of-property-rights-in-kyrgyzstan>) (검색일: 2021.9.15.).

387) “CONSTITUTION OF THE KYRGYZ REPUBLIC,” Refworld, (<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b5ae0.pdf>) (검색일: 2021.9.15.).

산업디자인법), 「특허법」 등이 있다.

둘째, ‘국가지적재산서비스(the State Intellectual Property Service)’의 설립에 주목할 필요가 있다. 키르기스스탄은 2010년 1월 15일 대통령령으로 ‘국가지적재산서비스’라는 정부 기구를 설립하여 발명, 산업디자인, 상표, 서비스마크, 원산지표시, 상호, 과학적 업적, 과학, 문학 및 예술작품, 공연, 음반, 방송 및 케이블 전송에 의한 방송, 식물 신품종 등을 국가 차원에서 관리하도록 하였다.

(3) 중앙아시아의 사법제도 개혁

시장 보존 단계에 추진된 카자흐스탄과 키르기스스탄의 사법제도 개혁은 다음과 같이 추진되었다.

(가) 카자흐스탄의 선진 사법제도 구축 시도

카자흐스탄 정부는 자국의 사법제도 현대화와 대중의 신뢰 증대를 위해 2012년부터 미국국제개발처가 지원하는 ‘미국변호사협회 법치주의 이니셔티브(American Bar Association, Rule of Law Initiative: ABA ROLI)’ 프로그램을 도입하였다.³⁸⁸⁾

카자흐스탄 정부는 선진 사법제도를 구축하기 위해서 국제사회에 모범이 되는 미국 및 유럽의 법률전문가를 자문으로 위촉하였다. 특히 ‘미국변호사협회 법치주의 이니셔티브’ 프로그램은 다양한 법률 분야에서 판사와 법률전문가의 사법 역량을 강화하는 데 도움이 되었다. 특히 카자흐스탄 사법프로그램(Kazakhstan Judicial Program)은 기존의 카자흐스탄 민법, 형법 및 투자법을 국제모범사례에 맞추

388) USAID, “KAZAKHSTAN JUDICIAL PROGRAM,” 2020.4.27., <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/04232020_Kazakhstan_Judicial_Program_Fact_Sheet.pdf> (검색일: 2021.9.15.).

어 개정하였다. 그리고 카자흐스탄 사법프로그램은 민사 및 형사 사건에 있어서 판사의 전문성을 향상시키는 데 주력하였다. ‘미국변호사협회 법치주의 이니셔티브’ 프로그램을 통해서 카자흐스탄의 다양한 법률 조항들이 시대의 흐름에 맞추어 개정되었으며, 사법제도의 객관성과 신뢰성도 향상되었다.

(나) 키르기스스탄의 사법부 독립 노력

키르기스스탄의 사법부는 정치적 분쟁의 중립적 중재자로서 또는 경제적 중재를 위한 공정한 통로로서의 역할을 하지 못했다. 따라서 대중의 신뢰를 얻고 정부의 독립적인 역할을 하기 위해서는 상당한 사법제도의 개혁이 필요했다.³⁸⁹⁾

2005년 키르기스스탄에서 발생한 시민혁명의 중심에는 정치화된 사법부가 존재하였다. 아카예프 전 대통령은 야당을 진압하고 정치적 도전자를 제거하기 위해 사법부를 악용했다. 판사들은 2005년 총선에서 선거법 위반을 제대로 판결하지 않았다. 결국 법원의 결정을 불신한 대중이 정부에 강력하게 저항하여 아카예프는 하야를 당했다. 이후 바키예프 전 대통령 역시 자신의 정치적 목적을 위해서 사법부를 이용했다. 사법부의 정치화는 부분적으로 소비에트체제의 유산으로 인식되었다. 소비에트체제에서 사법부는 검찰청과 행정부에 종속되었다. 따라서 독립 이후 사법부의 독립이 필요하였다. 또한 일반 시민들은 사법부의 부정부패에 불만을 강하게 표출하였다. 2014년부터 키르기스스탄 정부는 사법제도 개혁을 위해서 국제사회의 지원을 받기 시작했다. EU는 키르기스스탄의 법치주의 증진을

389) “Kyrgyzstan: The Challenge of Judicial Reform,” (International Crisis Group, Asia Report No. 150, 2008.4.10.), <<https://www.crisis.group.org/europe-central-asia/central-asia/kyrgyzstan/kyrgyzstan-challenge-judicial-reform>> (검색일: 2021.9.15.).

위한 대규모 프로젝트에 자금을 지원했는데, 2018년 4월 말까지의 1단계 프로젝트에 950만 유로, 2018년 5월부터 시작되는 2단계 프로젝트에 총 1220만 유로가 투입되었다.³⁹⁰⁾ EU는 1단계에 재정적인 지원 외에도 법률전문가들이 법원조직, 전자사법 및 입법 등과 같은 부분에 자문하도록 하였다. 2단계에서는 프로그램의 목표가 확장되었다. 법치주의에 입각한 사법제도와 법원제도의 강화, 입법 절차 분야의 지원은 물론, 특히 검찰청의 강화에도 주력했다.

4. 동유럽과 중앙아시아의 체제 전환과 워싱턴 컨센서스의 교훈

가. 워싱턴 컨센서스와 유럽통합

워싱턴 컨센서스는 1980년대 남미를 시작으로 동남아시아와 동유럽 그리고 옛 소련에 적용된 공통적인 경제발전 모델이었다. 이는 경제발전과 그 최종 목표인 완전한 시장경제를 달성하기 위한 전략이며, 재정규율, 공공지출, 세제개혁, 금융개방, 단일하고 경쟁력 있는 환율, 무역 자유화, FDI 유치, 사유화, 경쟁을 위한 규제 완화 그리고 사적 재산권에 대한 보호를 핵심 개념으로 두고 있다.³⁹¹⁾ 이러한 핵심 개념을 기준으로 전환에 성공한 동유럽 국가들의 공통적

390) Christoph Kopecky and Gergely Bánhegyi, "Kyrgyzstan: The Rule of Law Programme in the Kyrgyz Republic - 2nd phase (ROLPRO2)," IRZ, 2020.4.29., <<https://www.irz.de/index.php/en/projects/74-kirgisistan-eu-projekte/1771-kyrgyzstan-the-rule-of-law-programme-in-the-kyrgyz-republic>> (검색일: 2021.11.26.).

391) John Williamson, "Democracy and the Washington Consensus," *World Development*, vol. 21, no. 8 (1993), pp. 1329~1336.

인 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인플레이션과 경상수지 적자를 줄이기 위한 긴축 재정과 통화정책을 시행하면서 거시경제 안정화를 달성했다. 체코와 같은 경우는 급진적 화폐개혁, 극단적인 긴축을 시행하기도 했으며, 또 헝가리와 같은 경우는 이미 1980년대 초반부터 시작된 가격 자유화로 급진적인 정책 대신 온건한 정책을 통해 인플레이션과 적자의 폭을 줄여나갔다. 둘째, 가격과 무역 자유화를 통해 경쟁을 조장하면서도 이것이 중장기 인플레이션 압박으로 연결되지 않도록 유도했다. 자유화에는 자본시장의 자유화와 노동 시장의 자유화도 포함되어 기업, 자본, 노동 경쟁을 통해 각각 가격, 인플레이션, 임금의 급격한 상승을 억제하는 데 성공했다.

〈표 IV-26〉 동유럽 주요국의 이행지수

		1989	1995	2000	2004
폴란드	대규모 사유화	1.0	3.0	3.3	3.3
	소규모 사유화	2.0	4.0	4.3	4.3
	거버넌스와 기업 구조 조정	1.0	3.0	3.0	3.3
	가격 자유화	2.3	4.0	4.3	4.3
	무역과 외환거래	1.0	4.0	4.3	4.3
	경쟁 정책	1.0	2.7	2.7	3.0
체코	대규모 사유화	1.0	4.0	4.0	4.0
	소규모 사유화	1.0	4.0	4.3	4.3
	거버넌스와 기업 구조 조정	1.0	3.0	3.3	3.3
	가격 자유화	1.0	4.0	4.3	4.3
	무역과 외환거래	1.0	4.0	4.3	4.3
	경쟁 정책	1.0	2.7	2.7	3.0
슬로박	대규모 사유화	1.0	3.0	4.0	4.0
	소규모 사유화	1.0	4.0	4.3	4.3
	거버넌스와 기업 구조 조정	1.0	3.0	3.0	3.3
	가격 자유화	1.0	4.0	4.0	4.3

		1989	1995	2000	2004
	무역과 외환거래	1.0	4.0	4.3	4.3
	경쟁 정책	1.0	3.0	3.0	3.3
헝가리	대규모 사유화	1.0	4.0	4.0	4.0
	소규모 사유화	1.0	3.7	4.3	4.3
	거버넌스와 기업 구조 조정	1.0	3.0	3.3	3.3
	가격 자유화	2.7	4.3	4.3	4.3
	무역과 외환거래	2.0	4.3	4.3	4.3
	경쟁 정책	1.0	3.0	3.0	3.3
루마니아	대규모 사유화	1.0	2.0	3.0	3.7
	소규모 사유화	1.0	2.7	3.7	3.7
	거버넌스와 기업 구조 조정	1.0	2.0	2.0	2.0
	가격 자유화	1.0	4.0	4.3	4.3
	무역과 외환거래	1.0	4.0	4.3	4.3
	경쟁 정책	1.0	1.0	2.3	2.3
불가리아	대규모 사유화	1.0	2.0	3.7	4.0
	소규모 사유화	1.0	3.0	3.7	3.7
	거버넌스와 기업 구조 조정	1.0	2.0	2.3	2.7
	가격 자유화	1.0	2.7	4.0	4.3
	무역과 외환거래	1.0	4.0	4.3	4.3
	경쟁 정책	1.0	2.0	2.3	2.3

출처: EBRD, "Transition indicators (1989~2014)," (<https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395245467784&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>) (검색일: 2021.7.10.) 참고하여 저자 작성.

셋째, 국영기업에 대한 보조금을 줄이고 경영 합리화를 유도하는 기업정책과 전략 기반 산업을 제외한 많은 국영기업을 사유화시켜 사회주의 경제에 가장 큰 문제 중 하나였던 연성예산제약 문제를 해결했다. 넷째, 시장경제를 유지하는 데 있어서 국가도 중요한 역할을 했다. 국가는 보편적 세제, 사회 안전망 구축, 교육과 의료 그리고 사회적 인프라 구축을 주도하면서 경제성장을 위한 기반 역할을 했다.

체제 전환에 성공한 동유럽 국가들이 지니고 있었던 또 다른 공통 점은 체제 전환 기간 중에 이미 EU에 가입을 신청하고 EU와 개혁에 관해 협력하였으며 EU로부터 재정지원과 행정지원을 받았다는 점이었다. EU는 1990년대 초반부터 회원가입이라는 유인책을 통해 동유럽 주요 국가들은 물론 발칸반도와 옛 소련의 경제개혁과 정치적 민주화를 촉진시키는 외부의 개혁 촉진자 역할을 담당했었다. EU는 이미 1989년부터 ‘폴란드-헝가리 경제재건을 위한 원조 (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies: PHARE)’를 통해 양국의 경제재건과 사회간접자본 투자에 막대한 자금을 투자했고, 1993년부터는 이를 체코와 슬로바키아로 그리고 그 이후에는 알바니아, 보스니아 등의 발칸반도 국가까지 지원을 확대했다. 이와 동시에 EU는 ‘농업 및 농촌개발(the Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development: SAPRAD)’과 ‘환경과 교통 등의 인프라 프로젝트 (the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession: ISPA)’를 통해서도 동유럽 국가들이 EU로 수렴될 수 있는 기반을 마련해 줌으로써 당시 가입 후보국들의 경제성장과 사회적 안정을 유지하는데 크게 기여했다.³⁹²⁾

이와 함께 2004년과 2007년 그리고 2013년에 EU에 가입한 동유럽 국가들은 EU의 구조, 결속기금을 통해 제도적 수렴과 경제발전의 기반을 다져나갔다. 2014~2020년 EU 구조기금에서 폴란드가 가장 많은 금액인 775억 6700만 유로를 받았으며, 그 뒤를 루마니아(229억 9380만 유로)와 체코(219억 8290만 유로)가 따르고 있다. 앞선 2007~2013년에는 폴란드가 671억 8600만 유로를, 체코가

392) European Commission, “Phare Programme,” 2007.2.12., <http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm> (검색일: 2021.6.3.).

265억 2600만 유로로 가장 많은 기금을 수혜한 바 있었다.³⁹³⁾ 이런 측면에서 볼 때, 결국 체제 전환과 이행의 성공을 유도한 요인 중에 EU 가입 혹은 적어도 EU와의 협력 강화라는 외적 인센티브도 큰 역할을 했다고 판단할 수 있다.³⁹⁴⁾

나. 중앙아시아 국가들과 워싱턴 컨센서스

중앙아시아에서 키르기스스탄과 카자흐스탄이 워싱턴 컨센서스 방식을 선택하여 자국의 경제체제 전환을 추진하였다. 양국은 독립 이전과 직전 그리고 독립 이후에 자국의 경제 상황과 최고통치권자와 그를 지지하는 엘리트 집단의 의지를 반영하여 워싱턴 컨센서스 관점에서 경제 체제를 전환시켰다. 특히 시장 메커니즘을 도입하는 방법, 개혁의 우선순위, 초기조건에 중요성에 관한 인식, 체제 전환의 상황에서 정부의 역할, 공적소유의 문제와 전환 방법, 가격 자유화 등이 워싱턴 컨센서스 방식에 맞추어서 과제를 선택하고 추진하였다.

(1) 키르기스스탄과 워싱턴 컨센서스

키르기스스탄의 워싱턴 컨센서스 선택 과정을 김영진은 다음과 같이 분석하였다.³⁹⁵⁾

“체제 전환 초기에 키르기스스탄 정부는 경제적 변화의 방향, 방법 및 속도에 관해 명확한 청사진을 갖고 있지 않았다. 하지만 러시

393) European Commission, *Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU Budget 2014* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014).

394) 김신규, “탈공산주의 동유럽 국가의 경제개혁과 민주화 평가 및 발전 방향,” 『동유럽발칸연구』, 제34권 (2013), p. 240.

395) 김영진, “키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험,” p. 76.

아의 ‘충격요법’ 접근이 개혁속도를 끌어올리려는 키르기스스탄 정부의 결정에 중대한 영향을 미쳤다. 키르기스스탄은 또한 점진주의적인 방식을 취한 우즈베키스탄과 상대적으로 급진적인 방식을 취한 카자흐스탄을 주의 깊게 관찰했다.”³⁹⁶⁾

위와 같이 키르기스스탄에서는 보수적인 접근, 중도적인 접근, 급진적인 접근으로 명확히 노선이 나누어졌다. 위의 세 가지 접근은 다음과 같은 특징이 있었다. 첫째, 구공산당 세력은 당연히 보수적인 접근을 지지하였다. 이들은 수십 년간 중앙계획경제에 익숙했기 때문에 당연히 이 노선을 선택할 수밖에 없었다.

둘째, 정부 관료들과 다수의 경제 전문가들이 중도적인 접근을 선택하였다. 그들은 성공적인 경제체제 전환을 달성하기 위해서는 시장에 대한 정부의 지원과 개입이 절대적으로 필요하다고 주장하였다.

셋째, 대통령과 측근들은 급진적인 접근을 선호하였다. 특히 자본주의 경제학을 수학했다고 자부하는 젊은 경제학자들이 이를 지지했다. 그리고 러시아나 카자흐스탄이 이 노선을 선택한 것도 큰 영향을 주었다.

결국 지지하는 바와 같이 아카예프는 급진적 빅뱅식 충격요법을 선택하고 강력히 추진하였다. 특히 국제 자본주의 사회가 요구하는 표준화된 법적·제도적 장치의 구축을 우선시하였다.

(2) 카자흐스탄과 워싱턴 컨센서스

김영진은 카자흐스탄의 워싱턴 컨센서스 선택 과정에 참여했던 세력들을 다음과 같이 구체적으로 나누었다.³⁹⁷⁾ 첫째, 나자르바예

396) 위의 글, p. 76.

397) 김영진, “카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적,” p. 115.

프 가족이다. 3명의 딸만 있는 나자르바예프에게 정치적으로 가장 자신을 지지하는 세력은 사위들이었다.

둘째, 기존의 경제담당 관료이다. 잔도로프(Uraz Dzhandosov) 부총리와 같이 독립 초기부터 나자르바예프의 시장경제 체제 전환에 관여했던 경제 관료들이 그의 실무적인 지지자들이었다.

셋째, 비즈니스 그룹이다. 자키야노프(Galymzhan Zhakiianov)와 같이 나자르바예프의 측근에서 사업을 하였던 비즈니스 그룹이 정계에 입문하여 그의 시장경제 체제 전환 정책을 지지하였다.

넷째, 중주즈와 소주즈 출신 관료들이다. 나자르바예프가 호선한 중주즈와 소주즈 출신의 관료들이 그의 시장경제 체제 전환 정책을 지지하였다.

나자르바예프는 위의 엘리트들과 함께 급진적인 시장경제 체제 전환을 준비하고 추진하였다. 이를 수행하기 위해서는 무엇보다 자본주의 국가들이 가지고 있는 국제사회에 표준이 되는 법적·제도적 장치가 필요하였다. 카자흐스탄 정부는 자본주의 경제체제에 필요한 가격자유화, 외환관리, 상품거래, 조세, 은행제도, 외국인투자, 사유화와 관련된 법안들을 독립 직후 신속히 공포하였다. 이러한 일련의 과정 때문에 카자흐스탄의 경제체제 방식은 급진적이라고 평가된다.

(3) 우즈베키스탄의 점진주의적 개혁과의 비교와 발전모델에 대한 함의

카자흐스탄과 키르기스스탄이 워싱턴 컨센서스에 맞추어서 빅뱅식 시장경제체제 이행을 추진한 반면에 우즈베키스탄은 중앙아시아의 대표적인 진화론적·제도주의적 관점에서 이를 실행한 국가였다. 따라서 우즈베키스탄의 이러한 방식이 카자흐스탄과 키르기스스탄

과 어떤 차이점을 보이고 있는지 분석하는 것은 워싱턴 컨센서스 방식을 이해하는 데 큰 의미를 제공할 것으로 예상된다.

우즈베키스탄 역시 카자흐스탄과 키르기스스탄처럼 1988년 이후부터 경제성장률이 급격히 저하되었으며, 1991년에는 마이너스 성장으로 전환되었다. 1991년 이후의 급속한 생산감소 추세의 주요 원인은 기존 공화국들 사이의 협조체제 붕괴로 인한 공화국 간 교역의 급속한 감소였다.

독립 후 우즈베키스탄 정부는 자본주의 시장경제체제로 확실한 기반을 다지기 위해 경제개혁 프로그램을 내놓았다. 카리모프 전 대통령은 독립 초기부터 안정된 사회주의적 시장경제를 기반으로 점진적인 경제개혁을 추진하였다. 실제로 우즈베키스탄 경제는 소비에트연방 해체 이후 러시아와 카자흐스탄이 급진적 경제개혁을 추진하면서 급격한 경제적 혼란을 겪었던 것과 달리 안정적인 성장을 이루었다.

〈표 IV-27〉 우즈베키스탄의 1인당 GDP 성장률(1991~1995)

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995
우즈베키스탄	-2,591	-13,258	-4,495	-7,043	-2,675

출처: The World Bank, "GDP per capita growth (annual %)-Uzbekistan," (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=UZ>) (검색일: 2021.9.15.)을 바탕으로 저자 작성.

그러나 우즈베키스탄의 점진적인 경제체제 변화 전략은 단기간에는 효과를 보았지만 보수적인 정책으로 일관되면서 자본주의 시장경제와 맞지 않는 현상들이 나타나기 시작하였다. 앞에서 언급했듯이, 우즈베키스탄은 목화를 비롯한 농산물이 주요 산업이었기 때문에 독립 이후 우즈베키스탄의 경제성장은 큰 변화를 만들지 못했다.

우즈베키스탄의 농업은 1990년대에 GDP의 33%를 차지할 정도로 우즈베키스탄 경제에서 비중이 높았다.³⁹⁸⁾ 그런데 목화의 생산량이 날씨와 기타 변수들에 의해서 줄어들면서 국가의 재정 상태가 악화되었으며, 외환 보유하고 역시 매년 부족했다.

〈표 IV-28〉 우즈베키스탄의 구매율 기준 실질 1인당 GDP(1991~1995)

(단위: USD)

	1991	1992	1993	1994	1995
카자흐스탄	2,511	2,227	2,178	2,067	2,054

출처: The World Bank, “GDP per capita, PPP (current international \$)-Uzbekistan,” (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=UZ>) (검색일: 2021.9.15.) 을 바탕으로 저자 작성.

카리모프는 자국의 산업이 목화와 농업에 집중되어 있는 구조를 벗어나야만 경제성장이 가능하다고 판단했기 때문에 주변의 국가들과 달리 산업의 다각화에 강한 의지를 보였다.³⁹⁹⁾ 그는 2차 산업을 육성하여 공산품을 수출하는 전략을 세웠다. 그의 최대 결과물이 바로 1996년에 완공한 ‘우즈-대우오토(Uz-Daewoo Auto)’였다. 이후에도 주로 한국, 터키, 중국 등의 기업이 우즈베키스탄으로 진출하여 면방직공장과 가전 공장을 세워서 제품을 생산하였다.

그러나 목화 생산량의 부족으로 시작된 우즈베키스탄의 외환 부족 현상이 매년 심각해져갔다. 이러한 상황에서 우즈베키스탄 정부는 국제통화기금과 같은 국제기구들로부터 차관을 받아서 문제를 해결해야 했지만 실제로 그렇게 하지 않았다. 여기서 주목해야 하는

398) The World Bank, “country profile,” (https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=UZB) (검색일: 2021.12.29.).

399) 카자흐스탄은 석유, 투르크메니스탄은 가스개발을 통해서 고도의 경제성장이 가능할 수 있었다. 그러나 우즈베키스탄은 국내 수요만 충당할 수 있는 석유와 수출이 가능한 양을 가진 가스를 가지고 있었지만 주력 산업이 농업이라서 산업의 다각화를 고려해야만 고도의 경제성장을 기대할 수 있었다.

부분은 우즈베키스탄 정부가 해외차관을 거부한 이유이다. 카리모프는 서방 자본이 자국으로 들어온다면 자신의 정권을 유지하는 데 어려움이 있다는 것을 이유로 서방 자본을 거부하였다.

카리모프가 이와 같은 정책을 고수했기 때문에 우즈베키스탄은 만성적인 외환보유 부족을 스스로 만들었으며, 이로 인해서 이중환율이 발생하고 환전이 제대로 될 수 없었다. 결과적으로 왜곡된 시장 환경이 지속되면서 외국인 직접투자가 주위 중앙아시아 국가들 보다 현저히 감소하기 시작하였다. 이러한 상황에서 외국기업이 우즈베키스탄에 진출하는 것은 힘들었다. 그리고 기존에 진출한 기업들도 환전의 어려움 때문에 우즈베키스탄을 다수 떠났다.

〈표 IV-29〉 1994~1998년 GDP 대비 FDI 순유입

(단위: %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
카자흐스탄	3,104	4,732	5,405	5,961	5,202	9,407
우즈베키스탄	0.566	-0.18	0.645	1.131	0.931	0.71

출처: The World Bank, "Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)-Kazakhstan," (<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=KZ>) (검색일: 2021.9.15.); The World Bank, "Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)-Uzbekistan," (<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=UZ>) (검색일: 2021.9.15.) 자료를 바탕으로 저자 작성.

우즈베키스탄은 중앙아시아 국가들 중에서 가장 보수적이고 점진적인 개혁을 진행하였기 때문에 앞에서 언급했듯이, 이중환율과 환전의 어려움으로 시장 환경은 악화되었고 이에 따라 외국인 투자는 크게 증가하지 못했다. 결국 우즈베키스탄은 국가의 재정을 확충하고 경제위기를 극복하기 위해서 자국이 보유하고 있는 가스 및 전략 광물들을 수출하기로 하였다.

〈표 IV-30〉 우즈베키스탄의 주요 전략 광물⁴⁰⁰⁾

광종	단위	우즈베키스탄(A)	세계(B)	A/B(%)	세계순위
금	톤	5,300	49,800	10.6	5
몰리브덴	천톤	60	8,600	0.7	11
텅스텐	천톤	20	3,200	0.6	12
우라늄	천톤	65.62	2,619.31	2.5	10

출처: 주 우즈베키스탄 대한민국 대사관, “우즈베키스탄 경제동향.” 대한민국 외교부, 2008.12.25.

우즈베키스탄은 카자흐스탄과 마찬가지로 2000년부터 시작된 고유가와 원자재 가격의 인상으로 인해서 2000년 이후부터는 연평균 7%대 경제성장을 달성하였다. 그러나 이러한 성장에도 불구하고 여전히 만성적인 외환보유고의 부족으로 이중환율과 환전의 어려움은 지속되었다.

결과적으로 진화론적·제도주의적 관점에서 시장경제 체제 이행을 추진했던 우즈베키스탄은 워싱턴 컨센서스에 맞추어서 개혁을 전개했던 카자흐스탄과 키르기스스탄보다 초기에는 상대적으로 안정적인 경제성장을 이루었으나, 정권 안정을 위해 서구자본을 막고 왜곡된 경제체제를 고수하면서 장기간의 ‘전환기 침체’를 겪게 되었다.

중아시아에서 워싱턴 컨센서스를 따른 국가는 카자흐스탄과 키르기스스탄이다. 그러나 두 국가가 독립 초기부터 같은 방식으로 경제체제를 전환하였지만 현재까지 나타난 결과는 다르다. 카자흐스탄은 독립 초기에 극심한 경제침체를 겪었지만 2000년 이후 급속도로 경제성장을 달성하여 중아시아의 경제 강국으로 변모하였다.

400) 주 우즈베키스탄 대한민국 대사관, “우즈베키스탄 경제동향.” 대한민국 외교부, 2008.12.25., <https://overseas.mofa.go.kr/uz-ko/brd/m_8560/view.do?seq=665809&src_hFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=83> (검색일: 2021.9.15.).

반면에 키르기스스탄은 독립 이후부터 현재까지 여전히 전환기 침체를 겪고 있다.

위와 같이 워싱턴 컨센서스와 진화론적·제도주의적 관점 중에서 어느 방식이 체제 전환기에 적합한지를 선택하는 것은 의미가 없다. 문제는 전환기 침체를 신속히 벗어날 수 있게 하는 발전모델을 수립하는 것이다. 앞에서 언급했듯이 워싱턴 컨센서스 방식을 선택한 러시아와 카자흐스탄은 2000년 이후 시작된 고유가를 통해서 단기간에 막대한 자본을 축적할 수 있었고 이를 통해서 전환기 침체를 벗어나고, 국제사회의 표준적 자본주의 시스템을 구축할 수 있었다.

여기서 주목해야 하는 국가는 키르기스스탄이다. 왜 카자흐스탄처럼 독립 이후 워싱턴 컨센서스를 도입한 키르기스스탄은 현재까지도 전환기 침체를 벗어나지 못하고 있는 것일까? 키르기스스탄은 카자흐스탄처럼 2000년 이후부터 고유가를 통한 경제성장을 달성하지 못하였고, 그렇다고 우즈베키스탄처럼 독립 초기에 안정적인 성장도 이루지 못하였다. 왜 키르기스스탄에서 이러한 현상이 발생했을까? 이러한 결과는 기본적으로 소비에트체제의 경제 시스템으로부터 가장 경제적 혜택을 많이 받았던 국가들 중에 하나였던 키르기스스탄이 독립 이후 자국의 열악한 경제 환경을 고려하지 않고 급속하게 시장경제체제로의 전환을 추진했고, 2005년과 2010년 2차례에 걸쳐 발생한 대통령 하야로 정치적 상황이 매우 불안했기 때문이었다. 따라서 워싱턴 컨센서스에 적합한 시스템을 모범적으로 구축한 키르기스스탄은 전환기 침체를 극복하기 위한 발전모델을 새롭게 수립하지 않으면 전환기 침체를 벗어나기 어려울 것이다.

다. 소결

(1) 동유럽의 체제 전환과 북한발전에 주는 함의

동유럽에서 체제 전환이 시작된 지 30여 년이 지난 현시점에서 볼 때, 동유럽 국가들의 체제 전환 성과는 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리 등 비셰그라드 4개국과 슬로베니아 그리고 라트비아, 에스토니아, 리투아니아 등 발트 3국은 민주화와 경제 전환의 선두권을 구성하고 있으며, 그 뒤를 루마니아, 불가리아, 크로아티아가 따르고 있다. 반면 발칸반도와 옛소련 국가들의 경우는 상기한 두 그룹 국가들에 비해 민주화 수준과 경제적 성과에서 상대적으로 뒤처져 있다.

탈공산주의 국가들의 민주주의와 경제발전 수준으로 판단할 때, 전환의 성공을 위한 유일한 방법은 존재하지 않는다. 동유럽 선두 그룹 내에서도 국가별로 상이한 출발선상에 있었고 또 상이한 발전 과정을 거쳤으며, 전환에 뒤처진 국가들 역시 상이한 조건을 갖고 있고 이행의 과정 역시 다르게 전개되었다. 따라서 단순히 서유럽 식의 제도를 이식하고 지원을 받는다고 해서 경제발전과 정치발전을 달성할 수는 없으며, 시기별로 차별화된 발전전략을 통해 점진적으로 각 단계를 밟아 나갈 필요가 있다. 이런 측면에서 동유럽 체제 전환의 경험을 통해 얻을 수 있는 함의는 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 옛 체제에서 벗어나려는 체제 전환이라는 목표와 민주화와 경제발전을 동시에 추진해야 하는 이행의 성공을 위해서는 무엇보다도 법과 제도의 구축이 우선되어야 한다. 동유럽 체제 전환의 성공 사례에서 얻을 수 있었던 최대의 교훈은 전환의 속도나 구체적인 정책보다는 법치와 제도의 구축 그리고 그것이 행위자들에게 내재

되는 것이었다.

둘째, 자생적인 자본가가 없는 상황에서 시장경제를 작동시키기 위해서는 우선 사유화가 진행되어야 하고, 이때 바우처를 통한 대중 사유화, 직접 매각을 통한 사유화 아니면 내부자 인수 방식의 사유화 중 어느 하나의 방식이 주된 사유화 방식으로 사용될 것이다. 어느 방식이건 간에 중요한 측면은 사유화 초기에는 내국인의 참여가 저조할 수밖에 없고, 따라서 경제 전환을 위해서는 외부로부터의 재정, 행정, 정책 지원은 물론 FDI를 통한 투자가 중요하다.

셋째, 공공-민간 파트너십의 형태와 같이 국가가 적어도 단기적으로는 그 역할을 유지해야 한다. 오랜 기간 사회주의 체제를 경험한 국가에서 정부의 역할을 대폭 줄이는 신자유주의는 이행 과정에서 수많은 ‘이행의 패자’를 양산하게 될 것이고, 이행의 패자들은 체제 전환을 부정적으로 인식할 것이다. 진정한 체제 전환과 이행의 성공은 국민들 사이의 합의를 토대로 이들에게 새로운 체제가 이전 체제보다 더 나은 미래를 보장해 준다는 확신을 심어줄 때 달성될 수 있기 때문에 충격요법과 같은 급진적 방법보다는 시간과 단계를 조절하는 전략이 더 적합할 수 있다. 이미 동유럽 사례를 통해 확인된 바와 같이, ‘충격요법=전환의 성공’, ‘점진주의=실패’는 더 이상 적절한 공식이 아니다.

이런 측면에서 동유럽 탈공산주의 국가의 체제 전환 원인과 목표 그리고 그 성과는 향후 북한의 변화와 전환의 경로 그리고 그 방향성을 예측해볼 수 있는 역사적인 사례가 된다. 누구도 동유럽 공산정권의 붕괴를 예측하지 못했고, 국가별 상이한 체제 전환의 결과를 예측하지도 못했다. 그러나 분명 공산정권은 붕괴했고 또 체제 전환을 거친 일부 국가는 전환에 성공했다. 동유럽 사례에서 전환의 성공과 실패는 오래전 역사 속의 이야기가 아니라 현재에도 진행되고

있는 현실이며, 비슷한 체제를 경험한 국가에서 그러한 과정이 반복될 수도 있다. 배경과 원인이 유사하다면 어느 정도의 결과를 예측하는 것도 가능하기 때문에, 사안의 시급성과 중요성을 고려할 때, 다양한 사례를 통해 새로운 사례의 전개를 예측해보는 것도 필요하다. 일단 변화가 시작된다면 이에 대처할 시간이 부족할 것이다. 따라서 사전에 다양한 체제 전환 사례를 보다 심층적으로 분석하여 향후 북한의 변화와 전환에 대한 시나리오를 작성해 급격하게 전개될 변화에 적절히 대처할 방안을 마련해 두어야 할 것이다.

(2) 중앙아시아의 체제 전환과 북한발전에 주는 함의

북한 역시 경제체제를 자본주의로 전환한다면 워싱턴 컨센서스와 진화론적·제도주의적 방식 중에서 하나를 선택해야 할 것이다. 앞서도 강조했듯이 두 개의 방식 중에서 어떤 것을 선택하더라도 전환기 침체는 벗어날 수 없으며 이를 극복하는 발전모델을 구축해야 한다.

만약에 북한이 워싱턴 컨센서스 방식의 시장경제 체제 이행을 선택한다면 카자흐스탄과 키르기스스탄처럼 다음과 같은 문제에 직면할 것이다. 첫째, 가격자유화와 사유화 문제이다. 시장경제 체제 이행을 추진했던 모든 국가는 가격자유화와 사유화 과정에서 고전을 면치 못하였다. 특히 사유화 과정과 결과는 체제 전환 이후 북한 경제 환경과 시스템에 큰 영향을 줄 것이다. 카자흐스탄과 키르기스스탄의 사례에서도 나타난 것처럼 양국은 사유화를 추진하기 위한 방식으로 쿠폰을 무료로 국민에게 나누어주었다. 그러나 일반 국민들에게 이러한 방식은 실익을 가져다주지 못했다. 결국 사유화와 관련된 정부 부처의 내부자들과 관련자들이 막대한 부를 차지하였다. 그리고 이들을 중심으로 국가 경제가 운영되었다. 러시아와 카

카흐스탄에서 사유화 이후 나타난 신흥재벌 ‘올리가르히’가 대표적이다. 북한 역시 이러한 사례를 고려하여 사유화를 추진해야 할 것이다.

둘째, 전환기 침체의 문제이다. 워싱턴 컨센서스와 진화론적·제도주의적 방식에 상관없이 시장경제 체제 이행 과정에서 전환기 침체는 반드시 발생한다. 북한도 이 문제에서 자유로울 수 없다. 카자흐스탄은 막대한 석유를 보유하고 있었고 2000년 이후에 고유가 덕택으로 전환기 침체를 극복할 수 있었다. 다시 말하면 카자흐스탄은 에너지 자원 개발과 수출을 전환기 침체를 해결하는 발전모델로 개발하였다. 키르기스스탄은 사실상 자국이 보유한 자원도 많지 않고 다른 산업도 없었기 때문에 전환기 침체를 극복하는 데 여전히 어려움을 가지고 있다. 따라서 북한 역시 전환기 침체를 극복할 수 있는 발전모델을 개발해야 한다.

셋째, 농업개혁의 문제이다. 북한의 경우에는 농지 사유화와 관련된 농업개혁이 중요한 과제가 될 것이다. 카자흐스탄과 키르기스스탄의 사례처럼 가격 자유화 과정에서 농산물 가격은 정부의 통제를 받았기 때문에 농민이 농지 사유화에 참여하기는 힘들고, 농산물 가격이 자유화되어도 정부 보조금이 사라지기 때문에 농민이 농지를 구입하는 것은 힘들다. 그리고 키르기스스탄의 경우처럼 부유한 도시민이 농지를 구입할 수 있는데, 이럴 경우에는 충돌이 발생할 수 있다. 북한 역시 위와 같은 사례를 분석하여 농지 사유화와 농업개혁을 추진해야 할 것이다.

넷째, 행정개혁과 산업정책 추진이다. 시장경제 체제 이행이 추진되면 여기에 맞는 행정개혁과 산업정책에 변화가 발생해야 한다. 특히 기존의 정부 조직 개편과 공무원 교육이 반드시 이루어져야 한다. 그리고 전환기 침체를 극복할 수 있는 산업정책도 변화되

어야 한다. 북한의 경우에는 핵무기로 인해 국제사회로부터 경제 제재를 받고 있기 때문에 지하자원 개발에 필요한 자본도 없으며, 2차 산업도 발전하지 못하고 있다. 그리고 관광개발과 같은 3차 산업도 침체되어 있다. 따라서 핵무기를 제거하지 않는다면 키르기스스탄처럼 시장경제 체제 이행 과정에서 전환기 침체가 장기화될 수 있다.

다섯째, 비공식제도의 문제이다. 북한은 카자흐스탄과 키르기스스탄처럼 씨족 중심의 지역 파벌이 존재하지 않는다. 김정은 정권에 저항할 수 있는 정치세력은 사실상 없다. 그러나 키르기스스탄의 경우처럼 시장 경제체제 이행 과정에서 전환기 침체가 지속된다면 북한 주민의 저항에 직면할 가능성도 예상된다.

여섯째, 국가 관료제의 전문화 이슈이다. 북한은 카자흐스탄과 키르기스스탄처럼 전자정부 수준의 정보통신기술 육성에는 미치지 못하지만, 이 부분의 전문가를 양성하고 있다. 따라서 공공행정의 현대화와 공무원의 전문화 과제를 미리 준비할 필요가 있다.

일곱째, 사적소유권 확립 추진 문제이다. 북한 역시 사유화를 추진한 이후에 보다 구체적으로 사적소유권을 보호하고 보장해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 법적인 장치부터 준비해야 할 것이다.

여덟째, 사법제도 개혁이다. 북한도 시장경제 체제 이행에 적합한 다양한 법률을 일차적으로 제정해야 한다. 그리고 행정부에 종속된 사법부의 독립도 추진해야 한다. 키르기스스탄처럼 사법부가 독립되지 못하면 결국 국민에 의해서 정권이 붕괴하는 사례가 있기 때문에 북한은 이를 고려하여 사법부의 독립을 추진해야 할 것이다.

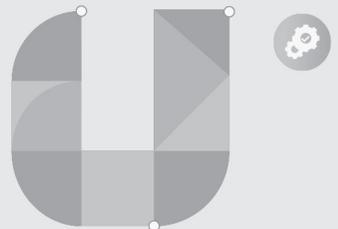
마지막으로 카자흐스탄과 키르기스스탄은 워싱턴 컨센서스를 기반으로 경제체제를 전환하였기 때문에 자칫 양국이 서구 중심의 대외관계를 추진하였다면 러시아와 충돌할 수도 있었다. 그러나 카자

호스탄의 나자르바예프와 키르기스스탄의 아카예프 전 대통령은 신속하게 러시아어의 공용어 사용 문제를 해결하고 자국의 러시아인을 배려하는 방향으로 정책을 변화시켜 자국의 평화를 유지해 나갔다.

결과적으로 워싱턴 컨센서스를 바탕으로 하는 카자흐스탄과 키르기스스탄의 사례가 그대로 북한에 적용될 수는 없다. 마찬가지로 진화론적·제도주의적 방식을 추진한 우즈베키스탄의 사례도 모두 배제되어서는 안 된다. 중요한 것은 북한의 실상을 제대로 파악하여 시장경제 체제 이행을 추진했던 국가들의 성공적인 사례들 중에서 북한에 적용될 가능성이 있는 부분들이 선택되어야 할 것이다. 그리고 한반도 문제에 개입된 미국·중국·일본·러시아와 같은 강대국 모두와 평화를 유지함으로써 발전을 위한 우호적인 대외환경을 조성해야 할 것이다.

V. 지속가능한 북한발전모델과 새로운 북한개발 컨센서스

임해용 제주평화연구원
최지은 서울대학교



1. 기존 컨센서스의 북한 적용 한계와 새로운 제안의 모색

가. 내생적 성장이론과 지식공유프로그램

한반도의 지속 가능한 평화와 번영을 위해서 북한경제발전은 핵심적인 요인이다. 현재의 대북제재하에서 북한발전에 대한 대안은 지속적으로 연구될 필요성이 있다. 이 장은 한반도 비핵화와 북미수교의 가능성이 낮은 현 상태에서 한반도 평화실현을 위한 북한발전모델의 설계·제시를 목표로 한다. 특별히 이런 모델의 도입과 실현을 위한 한국 및 국제사회의 과제를 제시하는 데 중점을 두고자 한다.

이런 연구목적을 위해 이전 장에서 다른 국가-시장 공진모델은 새로운 북한발전모델로서 주목되지만, 국제협력 부분에 대한 필요성도 제시된다. 앞에서 다루고 있는 다른 국가와 북한의 국가-시장 공진의 교훈이 북한 내부 개혁에는 도움이 되지만 비핵화와 북한의 개방을 유도하기에는 불충분하고 이를 위한 남북협력과 국제협력의 새로운 시각이 필요하다.

국가-시장 공진을 통해 지속적인 성장의 추진력을 유지하기 위해서는 중국적으로 내부적인 성장만으로는 부족할 것이다. 하지만 현재 북한이 처한 대외적인 안보환경과 대북제재를 고려해 볼 때, 현 상황에서 북한의 체제 전환을 어떻게 모색할 것인가 하는 고민도 필요하다. 그런 면에서 북한의 경제발전을 북한 내부의 경제 효율성을 최적화시키는 방법으로 생각해 볼 수 있다. 내생적 성장(endogenous growth) 이론에 따르면, 기술진보, 인적자본의 확충, 제도 개선, 사회적 역량의 확대를 바탕으로 산업을 발전시켜서 추격성장과 뛰어넘기를 달성할 수 있다.⁴⁰¹⁾ 이는 기본적으로는 국가가 가진 생산요

소와 기술을 바탕으로 한 경제성장에 대한 아이디어이다. 내생적 성장이론은 노벨 경제학 수상자인 로버트 솔로(Robert Merton Solow)가 제시한 경제성장이론으로, 경제성장을 위한 기술축적 및 혁신의 필요성, 교육 훈련을 통한 인적자본 확충, 성장 친화적 제도의 확충을 강조함으로써 북한 경제성장에 시사하는 바가 있다.

내생적 성장이론에서는 기술진보, 제도, 양질의 인적자본 축적, 제도·사회적 역량이 경제성장을 촉진하는 요인으로 제시되는데, 이는 대북제재하에서도 장기적 경제성장을 위해 북한이 내부적으로 추진할 수 있는 일이 있음을 보여준다. 특히 지식공유프로그램은 교육 훈련을 통한 인적자본을 증가시키므로 내생적 성장이론을 기반으로 정책적 합리성을 부여받을 수 있다.

경제발전 경험공유사업이라고도 해석되는 지식공유프로그램은 체제 전환국과 개도국에 대한 시장경제 및 경제발전 지식과 경험을 전수하는 사업으로 1980년대에는 동유럽과 사회주의 국가들을 대상으로 한 기술지원, 1990년대 중반 이후로는 지식공유와 기술협력의 명칭으로 일컬어진다.⁴⁰²⁾ 북한은 1970년대부터 자발적으로 자본주의에 대한 학습을 시작하였고 한국이 제시하는 지식공유프로그램에 2010년까지 참여해왔다. 또한, 지식공유프로그램은 기본적으로는 체제 내 변화를 위한 것이고 체제 전환을 의도하지는 않으며 장기적인 안목에서 제시되었다. 국가 개혁을 통해 관료 제도의 합리성을 높이고, 시장 개혁으로 경제체제의 시장화 수준을 높이는 누진적 공진을 실현하기 위해, 지식공유프로그램을 활용해 북한 정책 결정 엘리트를 교육하는 일은 향후 북한발전의 초석이 될 것이다.

401) 김수정, “북한의 산업발전에 대한 내생적 성장이론의 시사점,” *Research Brief*, 경제·인문사회연구회 한반도평화변영연구단, 2021년 4월.

402) 문경연, “북한 개발협력: 북한 국제경제 KSP와 삼각협력,” 『KDI북한경제리뷰』, 제 16권 11호 (2014), p. 38.

국제개발 협력에서 지식공유프로그램이 중요해진 이유는 냉전 구도하에서 정치적 목적으로 이루어졌던 1960·1970년대 개발경제학과 관련해, 원조와 개발 협력의 효과성에 의문을 갖게 되었기 때문이다. 자본과 물적 투입요소보다는 수원국의 제도와 정책에 대한 중요성이 강조되기 시작하였다. 하지만 1990년대까지도 여전히 신자유주의, 워싱턴 컨센서스에서 원조의 대가로 이행조건을 요구하였다. 긍정적인 효과도 있었지만, 선진국과 저개발국인 수원국 사이의 정책환경이 근본적으로 다르다는 것과 특정 제도가 진화하고 완성되기까지 내적인 제도발전 과정이 필요함을 간과하였다. 또한, 수용역량의 문제가 개발협력과 원조 효과에 결정적인 요인이면서도 주목받지 못하였다. 물적 투입과 제도의 이식도 원조 수혜국의 흡수역량이 부족할 경우 투입대비 산출 효과가 개선되기가 어렵다. 결국, 물적 자원, 제도와 정책, 수원국의 수용역량이 균형과 조화를 이루어야 할 것이 요청되고 있다.⁴⁰³⁾ 특별히 수원국의 수용역량은 외부적으로 주어질 수 없고 내부적으로 육성되어야 하는데, 지식공유프로그램은 본격적인 개혁·개방 시기를 준비할 수 있도록 도울 수 있는 가장 중요한 방법이 될 수 있고, 북한의 경우에는 더욱 그러하다.

북한 경제개발 역량의 발전을 위해서 북한의 자본주의 시장경제 편입의 연착륙 과정을 돕는 토대와 제도를 만들어 내도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 자본주의 체제의 구성요소에 대한 지식공유와 기술지원 형태로 교육훈련과정이 제공되어야 한다.⁴⁰⁴⁾ 북한의 경제개발 역량발전을 위한 기술협력과 지식공유가 대북지원의 정책적 기반으로 부상하는 이유는 북한이 국제금융기구에 정식 가입하기

403) 최창용, “북한 개발역량 강화를 위한 국제협력 과제,” 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』 (서울: 오름, 2014) p. 201.

404) 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” 『국가전략』, 제20권 4호 (2014), p. 7.

이전에도 이러한 교육훈련과정에 대한 기획과 집행이 가능하기 때문이다.⁴⁰⁵⁾

지식공유사업에 대한 남한과 국제사회의 공급 측면에서의 준비 외에도 북한의 수요도 분명하다. 2013~2019년 신년사와 핵심과제에 관한 연구는 북한 내부적으로 과학기술의 역할과 위상이 강화되고 정보기술(Information Technology: IT), 생명공학(Bio Technology: BT), 에너지, 경공업 부문 등의 연구개발 활동이 확대되고 있음을 보여준다.⁴⁰⁶⁾ 사실, 북한이 기존 체제 전환 국가들 및 한국, 국제기구와 국제협력을 통해 발전모델을 새롭게 구축한다면 북한의 수용도와 만족도가 가장 높을 수 있는 국제개발 프로그램 사례 혹은 아이디어는 과학기술 관련 분야 협력일 것이다.⁴⁰⁷⁾ 그 이유는 한반도 비핵화(및 대북제재 해제)와 북미수교 가능성이 현저히 낮은 현 상황을 전제한 상태에서 북한이 경제운영의 핵심 기초·방향으로 내세우고 있는 것이 자력갱생·자급자족이고, 현재 북한 여건에서 자력갱생·자급자족의 가장 유력한 수단은 과학기술이다. 하지만 북한 입장에서 대부분의 과학기술 분야는 외부협력을 바탕으로 선진과학기술을 수입해야 하지만, 대북제재로 외부와 협력의 길이 막혀 있는 상태이다. 대북제재가 지속되는 상황에서는 농업, 에너지 및 금융 분야가 북한이 상대적으로 관심을 많이 가질 부문이다. 농업과 에너지의 중요성은 북한 생존에서 필수적인 부분이고 금융 분야도 국내 민간 보유 자금의 동원이라는 차원에서 매우 중요하다. 따라서 현

405) 김태균 “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” p. 13

406) 이춘근, “북한의 과학기술분야 신년사 분석과 남북 협력에 대한 제언,” 『STEP1 Insight』, 제230호 (2019), pp 1~22.

407) 양문수, “남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상, 세부 3 북한발전모델과 한반도 평화: 북한의 국가-시장공진과 한반도 컨센서스” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2021.3.8.).

상황에서 북한의 점진적 국가-시장 공진을 위한 국제협력은 과학기술, 농업, 에너지, 금융 분야를 중심으로 이루어질 필요가 있다.

남북관계의 지속적 안정성이 보장되지 못하는 정치적 상황에서 지식공유프로그램의 효용성도 생각해 볼 필요가 있다. 남북관계가 경색되면, 대북지원 정당성에 대한 옹호가 어렵게 되고 북한에 대한 인도적 지원까지도 안보 문제로 돌변하여 정치적 통제에 들어가게 된다.⁴⁰⁸⁾ 하지만 지식공유프로그램은 대북제재하에서도 가능하며, 여론 측면에서도 정치적 민감성을 완화시킬 수 있다. 사실, 대북지원 피로감 문제를 해결하기 위한 북한의 변화가 촉구될 필요는 있다. 북한의 체제 전환과 경제발전에서 가장 큰 문제는 북한의 대외 개방을 둘러싼 안보환경의 변동과 이로 인한 북한의 태도 변화이다. 체제 전환과 경제개발을 위한 일관적이고 지속적인 북한의 태도가 남한을 비롯한 국제사회의 대북지원 피로감 문제 해결에 필수적인 부분이라고 할 것이다.

나. 글로벌 발전 거버넌스의 변화와 한반도 적용

북한의 새로운 발전모델을 논할 때 국제경제발전 거버넌스에 대한 논의는 중요하다. 경제발전을 필요로 하는 국가들은 경제발전 거버넌스를 제시하는 국제사회의 협력 없이 경제발전을 하기가 어렵기 때문이다. 이 절에서는 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 비판적 고찰과 새로운 제안으로서 한반도 컨센서스를 제시하고자 한다.

408) 김태균 “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성.” p. 6.

(1) 워싱턴 컨센서스에 대한 검토와 평가

미국의 글로벌 발전 거버넌스로서의 워싱턴 컨센서스의 등장은 1980년 초를 시대적 배경으로 한다. 미국의 레이건(Ronald Reagan) 대통령의 경제정책을 집약한 ‘레이저노믹스(Reagonomics)’, 영국의 대처 총리의 경제정책을 일컫는 ‘대처리즘(Thatcherism)’은 신자유주의적 세계화의 권력적 기반이었다. 신자유주의 세계화는 작은 정부, 탈규제, 무역과 금융의 자유화를 기치로 정부 역할을 강조하던 ‘케인스주의(Keynesian Economics)’에 대한 반격으로 등장하였던 프리드리히 하이에크(Friedrich Hayek)와 밀턴 프리드먼(Milton Friedman), 로버트 루카스(Robert Lucas)를 위시한 시카고학파(Chicago School)의 경제학을 토대로 하였다. 이 워싱턴 컨센서스는 미국의 신자유주의적 세계화 전략이 집약되어 있다. 레이건과 대처가 본격적으로 출발시켰던 신자유주의적 세계화는 워싱턴 컨센서스를 기반으로 영향력을 확대하기 시작하였다. 워싱턴 컨센서스의 10가지 포인트는⁴⁰⁹⁾ 다음과 같다. (1) 국가재정 규율로서 GDP에 비해 과도한 대규모 재정적자의 회피, (2) 공공 재정지출의 방향을 보조금에서 핵심 성장, 빈곤 문제 해결로 전환, (3) 세금기반 확대와 합리적 한계세율채택 등의 세제개혁, (4) 금리와 환율의 자율화, (5) 무역의 자율화, (6) 외국인 직접투자 자율화, (7) 국영기업의 민영화, (8) 안보, 환경과 소비자 보호, (9) 금융기관 감독 목적을 제외한 시장진입과 경쟁을 저해하는 규제를 철폐하는 탈규제 정책, (10) 마지막으로 재산권의 법적 보호이다. 요약하자면 작은 정부 추구, 규제철폐를 통한 시장 자율화가 그 골자라고 할 수 있다.

409) John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform," in *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* ed. John Williamson (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1990).

워싱턴 컨센서스는 케인스주의 이후로 거대해진 정부의 시장규제에 대한 대항에서 제시되어 미국의 단일 패권을 배경으로 특히 1990년대에 국제사회에 큰 영향력을 행사하기 시작하였다. 국제통화기금과 세계은행의 국제개발거버넌스가 워싱턴 컨센서스에 기반하였기 때문이다. 하지만 남미에서의 경제개발모델의 실패, 동아시아 외환위기, 시애틀(Seattle)에서 발생한 WTO 반대시위 등의 일련의 사건을 거치면서 워싱턴 컨센서스의 영향력은 약화되기 시작하였다. 특히 체제 전환국가들에서 나타났듯이, 급속한 시장화는 체제 전환 과정에서 여러 부작용을 낳았다. 결론적으로 일반적 경제개발 원칙으로 제시된 워싱턴 컨센서스는 개별 국가가 처한 역사적 시간과 공간을 무시하고, 획일화되고 일반화된 모델을 개별 국가에 적용할 때 발생하는 문제에 대한 고려가 미미했다고 볼 수 있다. 이는 합리적 행위자모델로만 설명하고 해결할 수 없는 역사적·사회적·문화적 요인에 대한 고려가 부족했기 때문이다.

세계화에 대한 불만이 축적되고 분출되기 시작하면서 신자유주의적 세계화 기조가 쇠퇴하기 시작함으로써 워싱턴 컨센서스의 영향력도 줄어들기 시작하였다. 특히 신자유주의적 세계화의 본진이었던 영국이 EU를 탈퇴하는 브렉시트(Brexit), 러스트벨트(rust belt)의 세계화에 대한 불만을 정치적인 배경으로 한 트럼프의 당선은 자국우선주의라는 명목으로 합리화되었다. 브렉시트와 트럼프의 등장은 신자유주의의 본거지에서 일어난 반동이었으며 자국이익을 우선한다는 명목하에 미국은 그동안 이어온 국제협력의 관행을 무시하며 국제기구에서 탈퇴하고 신자유주의하에서 정의되고 실행되어온 자국의 이익을 조정하고 있다.

바이든의 당선 이후 미국의 국제협력은 트럼프 이전으로 돌아가고 있지만 미국우선주의(America First) 기조에는 변화가 없다. 자

국우선주의 풍조와 국제적 지도국의 역할에 변화가 생기는 가운데, 코로나19 팬데믹 발생으로 국경이 봉쇄되면서 신자유주의적 세계화가 구축해 온 글로벌 밸류체인은 리쇼어링(reshoring)으로 인해 변화를 겪고 있다. 미국의 힘을 바탕으로 전파되고 또 때로는 강요되었던 워싱턴 컨센서스는 더 이상 과거의 지위를 누리지는 못할 것이고 국제개발 거버넌스로서의 기능도 더 약화될 것으로 보인다.

(2) 베이징 컨센서스에 대한 검토와 평가

미중 전략경쟁이 심화되는 현실을 고려할 때, 워싱턴 컨센서스에 대한 대항 거버넌스로 등장한 베이징 컨센서스에 대한 논의와 북한 적용에 대한 검토도 필요하다.⁴¹⁰⁾ 중국은 시장화의 속도와 방향을 조절함으로써 점진적 개혁에 성공하였고, 이것이 동유럽의 급속한 체제 전환과 뚜렷하게 구별되는 중국식 체제 전환의 가장 큰 특징 중 하나라고 말할 수 있다. 중국의 비약적인 경제성장을 배경으로 등장한 베이징 컨센서스의 주창자인 라모(Joshua Cooper Ramo)는 중국의 대외경제협력 및 지원정책을 이루는 세 가지 요소를 혁신에 의한 개발, 수치상 성장이 아니라, 지속성과 평등, 조화에 초점을 맞춘 개발정책, 내정간섭을 배제한 경제지원 정책이라고 보았다.⁴¹¹⁾

하지만 베이징 컨센서스는 워싱턴 컨센서스와 같은 위상에 이르지 못하고 있으며, 미중 간 전략갈등으로 지평을 확대하기가 점점 어려워지고 있다. 더욱이, 중국이 야심 차게 시도해온 일대일로 사업이 여기저기서 불협화음을 내며 중국의 자본, 기술, 인력을 수용해 온 국가들의 불만이 누적되고 있다. 이로 인해, 베이징 컨센서스

410) Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Centre, 2004), pp. 1~60.

411) 박후건, “북중관계에 대한 재고: 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제15권 2호 (2011), pp. 141~166.

는 워싱턴 컨센서스를 대체할 국제정치경제 패러다임으로서 지도력을 행사할 수 있는 위상에 이를 가능성이 현재로서는 담보하거나 줄어들고 있다고 판단된다. 다만 이는 미중 전략경쟁의 장기적 결과의 함수일 것이므로, 베이징 컨센서스나 차후 중국의 경제성장을 기반으로 한 모델이 국제적 신망을 얻고 확대·재생산될 가능성을 단순히 배제할 수는 없다.

따라서, 미국이 유일한 초강대국이었을 때 단극질서의 배경하에 전개된 워싱턴 컨센서스와 미국의 패권에 대한 도전으로 제시된 베이징 컨센서스에서 아직 체제 전환을 본격적으로 시작하지 못한 북한의 경제발전모델을 찾는 데에는 한계가 클 것이다. 오히려, 북한의 정치경제적 역사와 동북아시아에 위치한 지리적 공간의 특수성을 고려한 발전전략이 필요하다고 볼 수 있다. 이를 한반도 컨센서스로 명명할 수 있을 것이다.

(3) 새로운 컨센서스의 필요성 논의: 한반도 컨센서스 제안

지배적인 글로벌 컨센서스의 공백 상황은 북한발전과 한반도 평화를 위한 국제적 합의를 남북한의 더 나은 공동과 변영을 위해 조정할 기회가 될 수 있다. 워싱턴 컨센서스는 1990년대 남미에서의 실험이 실패로 끝나고 2000년대로 접어들면서 이미 비판의 목소리가 나오기 시작했다.

국력을 세계적인 차원에서 투사할 수 있는 국가가 국내적으로 축적된 역량을 대외적으로 발산하여 자국의 이익을 도모하는 것은 역사적으로 많은 선례가 있다. 산업혁명 이후 국내산업의 발달과 정치적 안정을 바탕으로 영국은 축적된 힘을 대외적으로 투사하였다. 국력의 대외적 투사에는 국가의 대외정책을 합리화하는 국내 이데올로기의 발전과 전파, 국가이익의 대외적 수단 확보, 그리고 대외정

책을 통해 이루고자 하는 목표가 존재하게 된다. 19세기 영국의 자유주의 발전과 전파, 자유무역을 통한 국익의 달성, 제국주의로의 전개가 이에 대한 좋은 예를 제공해 준다.

19세기 영국의 자유주의는 패권국의 지위를 가진 국가의 내부적 이데올로기가 대외적으로 투사된 형태라는 점에서 20세기 미국 신자유주의의 근대적 원형이다. 워싱턴 컨센서스를 배경으로 미국적인 자본주의를 보편적인 지렛대로 삼아 개발도상국의 경제개발을 이끌었던 신자유주의도 자유주의를 배경으로 제국주의로 발전하였던 영국의 경험과 유사하다. 지난 2세기 동안 영미의 정치와 경제체제가 보편적인 모델로 제시되고 강요되었던 이면에는 영국과 미국의 압도적인 국력에 기반하고 있음을 부정할 수가 없다. 국제적으로 투사할 수 있는 권력의 하락과 경쟁세력의 등장이라는 기존의 국제정치경제의 이념과 운용을 어떻게 변경시켜 나갈지 다시 글로벌 정치경제질서는 그 변곡점에 위치해 있다.

글로벌 발전 거버넌스로서 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 적용은 전면적일 수 없으며 선택과 취사를 병행해야 할 것이다. 이는 한반도, 북한이 처한 역사적 시간과 공간에 대한 고려가 없는 발전 거버넌스의 채택과 적용은 기대했던 효과를 산출하지 못할뿐더러 부작용을 길게 남기기 때문이다. 무엇보다 한반도 컨센서스는 지속 가능하고 평화유지 비용과 남북한 통합비용을 줄일 수 있는 모델이어야 한다. 이 연구에서 제시되는 국가-시장 공진이론에 맞추어 북한의 경제발전 속도와 방향을 조절할 수 있는 발전 거버넌스 계획이 한반도 컨센서스에 반영되어야 한다.

2장에서 다룬 제도변화 공진론은 후진국이 처한 사회경제적 조건에서 최선관행 제도 복합체를 구축할 수 있는지에 대해 시사점을 제시한다. 후발국의 경제성장 역사에 완벽한 국가 제도 복합체가 국가

를 빈곤에서 탈출시킨 사례는 전무하며, 북한도 예외가 될 수는 없다. 북한에 필요한 것도 워싱턴 컨센서스에서 제시하는 급진적 체제 전환이 아니라 점진적 국가 개혁과 시장 개혁의 공진으로 국가와 시장이 상호적으로 소규모의 제도적 변화를 축적시킬 때 장기적으로 안정적인 시장형성이 가능하다. 일단 시장이 형성되면 경제 행위자들의 요구에 따라 개혁을 통해 보다 수준 높은 국가 제도 복합체를 만들어 나갈 수 있다.

북한 저발전의 이유는 국가-시장 공진이론 측면에서 볼 때 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진과 그 배경으로 작동하는 1인 지도 체제의 존속이라고 볼 수 있다. 하지만 북한 정치체제의 변혁을 단기간에 도모하는 것은 한반도의 현시점에서의 안정과 균형을 급격하게 흔드는 일이 될 것이므로, 현 북한 지도체제방식을 인정하면서도 지도체제의 합리성을 높이는 방안을 고민해 보아야 한다. 개혁개방의 길을 본격적으로 걷게 될 때 강력한 리더십이 개혁개방의 지속적 추구에 긍정적으로 작동할 수 있다는 것을 고려한다면, 북한정치체제 개혁에 대한 부분이 어떻게 경제발전에 긍정적으로 동원될 수 있을지에 대한 논의가 필요할 것이다. 이 부분이 워싱턴 컨센서스나 베이징 컨센서스가 다룰 수 없는 한반도의 특수한 상황이자 정치적인 측면에서 한반도 컨센서스의 일부 내용을 구성할 것이다.

어떤 의미에서 보면 미국이 국내 우선주의를 공식적으로 표방하면서 더 이상 워싱턴 컨센서스를 중심으로 하는 신자유주의를 다른 국가에 강요하지 않고, 또한 미국이 빠진 정치경제적 공백을 중국이 바로 선점할 수 없는 이 상황은, 북한발전을 위한 국제적 합의를 한반도 경제공동체 관점에서 재조정하기에 좋은 시기로 활용될 수 있는 역사적 기회를 제공한다.

또한, 한반도 컨센서스의 적용에는 한반도에 양질의 평화(quality

peace)가 확보되는 방향으로의 안보 상황 변화가 필요하다. 양질의 평화란 “분쟁 이후 지금부터 예견 가능한 미래까지 한 사회의 구성원들에게 생명과 존엄의 보장조건들을 제공하는 길”이다.⁴¹²⁾ 즉, 양질의 평화는 안보(security), 존엄(dignity), 지속성(durability)으로 구성되는 발전된 평화의 한 양상으로, 양질의 평화가 확보되었다는 것은 전쟁으로 돌아갈 수 없는 비가역적인 평화 상황을 의미한다. 이에 한반도 컨센서스에 안보적 함의를 줄 수 있는 구체적인 사례로서 CTR 프로그램과 사이프러스의 통일협상 사례를 제시하고자 한다.

2. 한반도 컨센서스의 국제안보협력 프로그램: 평화유지와 남북한 통합비용축소를 위한 협력적 위협감소(CTR)

가. 대북제재 현황

지속 가능한 북한발전모델은 유엔, 미국과 다른 나라들의 대북경제제재 해제와 밀접하게 연결되어 있다. 북한의 핵문제 관련 유엔주도하에 진행된 다자제재는 북한의 핵 및 장거리미사일 시험 발사를 계기로 채택되었다. 유엔결의안은 이전 제재 결의를 재확인하면서 추가사항을 포함시키는 방식으로 점진적으로 그리고 지속적으로 강화되어 왔다.⁴¹³⁾

412) Peter Wallensteen, *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order* (New York: Oxford University Press, 2015), p. 141.

413) 도경옥, “대북 제재와 인도주의적 면제,” (통일연구원 Online Series CO 18-37, 2018.9.6.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/12f02975-4d28-405a-8117-30f0b1b67b05>> (검색일: 2021.6.6.); 도경옥, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” (통일연구원 Online Series CO 18-23, 2018.5.15.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/5015455a-f891-4507-8019-02d64ead4b4b>> (검색일: 2021.6.6.).

2006년 10월 9일 북한은 제1차 핵실험을 감행하였고 이를 기점으로 유엔 안보리는 10회에 걸쳐서 대북제재 결의안을 채택하였는데, 그중 6회는 북한 핵실험에 대한 조치이고 4회는 미사일 실험 관련 대응이었다. 특히 2016년 1월 6일 4차 핵실험으로 유엔 안보리 대북제재 결의안 2270호(2016.3.)는 맞춤형 제재에서 제재 대상국의 교역 제한을 통해 제재대상을 일반화하는 포괄적 제재로 전환되었다.

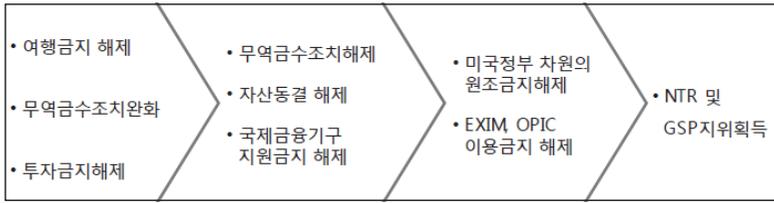
국제연합안전보장이사회(United Nations Security Council: UNSC)의 제재 완화 또는 제재 해제의 시기나 결정방법은 정치적인 영역이지만 북한 핵 프로그램의 완전 폐기 등을 포함한 북한 대량살상무기 문제가 해결되어야 가능할 것이다.⁴¹⁴⁾ 기존 안보리의 대북제재를 완화하거나 해제하기 위해서는 새로운 결의가 채택되어야 하고, 북한의 비핵화 과정이 먼저 완료되어야 새로운 안보리 결의 채택이 가능하다.

미국의 대북제재는 북핵 문제 이전부터 여러 가지 방식으로 존재해왔으며, 북핵 관련 제재가 해소된다고 하더라도 정상적인 경제관계, 외교관계를 구축하기 위해서 여전히 해소되어야 할 관련 제재가 많다. 미국은 안보에 대한 위협, 공산주의, 테러지원국, 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 확산 등 네 가지 이유로 1950년대부터 시작하여, 대북 금수 조치, 원조 및 금융지원 금지, 북한 관련 자산 동결, 무기수출입 금지, 관련자 입국 금지 등을 포함하여, 2차 제재(secondary boycott) 효과를 전제로 제재안을 고안하였다. 2000년대 후반부터는 대통령에 의해 공표되는 행정명령을 통해 대북제재가 주로 실행되어 왔다.⁴¹⁵⁾

414) 도경욱, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” pp. 3~4.

415) 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” 『북한연구학회보』, 제12권 2호 (2008), pp. 215~217.

〈표 V-1〉 미국의 대북 경제제재 해제 프로세스



출처: 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” p. 231.

미국은 2016년 2월 18일 북한을 타깃으로 하여 「2016년 북한 제재와 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」을 제정하고 또한 행정명령 제13722호 및 제13810호를 발동하여 상기 안보리 결의 2270호를 이행하고자 하였다. 「2016년 북한 제재와 정책강화법」은 북한에 대한 물자와 금융거래를 전면 금지하였고, 특히 북한과 거래하는 제3국의 개인이나 기업에 대해서도 제재를 가할 수 있는 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’을 적용할 수 있는 재량권을 부여하였다.⁴¹⁶⁾

미국의 대북제재 완화와 해소방법에 대해서는 먼저, 미국 대통령이 의회 의원들에게 미국화폐위조 중단, 자금세탁중단, 불법억류 해명 및 송환조치, 인도적 지원 관련 국제기준 인정, 정치범 수용소 환경 개선 등에 관한 6가지 조건에 대해 북한이 진전을 보였다는 점을 증명하는 경우 제재를 최대 1년까지 유예할 수 있다. 또한, 위 제재 완화의 조건을 충족하고 대량살상무기의 폐기, 정치범의 석방, 검열 중단, 개방적이고 투명한 사회 확립, 미국 시민 불법억류 해명 및 송환에 대한 5가지 조건과 관련하여 ‘중요한 진전(significant

416) 「North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016(2016년 북한 제재와 정책강화법)」 (시행: 2016.2.18, Public Law No. 114-122), Title I, Sec. 104, Sec. 202, <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757/text/pl>> (검색일: 2021.6.6.).

progress)’을 보였다고 의회 관련 위원회에 증명할 경우 제재 종료
가 가능하다.⁴¹⁷⁾ 대북제재의 신속한 해결을 위해서는 압축적 비핵
화와 제재 종료를 교환하는 방식으로 시간을 줄일 수 있을 것으로
생각된다.

베트남과 리비아 사례에 대한 검토는 대북제재와 관련하여 한반
도 평화프로세스에 긍정적 예를 제공해 준다.⁴¹⁸⁾ 적성국과의 관계
정상화 달성의 큰 흐름으로 보아 미국에는 공통적인 수순이 있다는
점을 확인할 수 있는바, 그 경로는 경제제재 완화 및 해제, 국교 수
립, 대외경제 등 관계 정상화의 순서이다. 먼저, 경제제재 해제의
경우 경제제재 완화, 직접적 제재 해제, 간접적 제재 해제라는 순서
를 따른다. 북한의 입장에서 핵심적인 사항을 추려서 더 구체적으로
는 보았을 때는, <표 V-1>에서 보는 바와 같이 첫 번째 단계는 북한
여행 금지 해제, 대북 교역금지 완화, 대북투자 금지 해제 등을 포함
한다. 두 번째 단계는 적성국 교역법 종료와 테러지원국 해제가 포
함될 것이다. 세 번째 단계에서는 미국정부 차원의 대북 원조금지
해제로서 북한이 미국 수출입은행(Export-Import Bank of
Washington: EXIM), 해외민간투자공사(Overseas Private Investment
Corporation: OPIC) 등의 이용 승인을 통해 대북 교역 투자 지원 및
촉진 제도를 다시 활성화시키는 것이다. 마지막으로 네 번째 단계는
정상교역관계(Normal Trade Relations: NTR) 및 일반특혜관세
(Generalized System of Preferences: GSP) 지위 획득으로 이로써
북미관계 정상화과정은 마무리된다.

대북제재의 해제과정에서 CTR 프로그램의 역할은 클 것으로 생
각된다. 북한이 CTR 프로그램에 적극적으로 참여할수록 경제적 유
인을 제공한다면 북한 비핵화 문제는 생각보다 신속하게 해결될 가

417) 도경옥, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” p. 4.

418) 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” pp. 230~231.

능성이 존재한다.

〈표 V-2〉 국제사회 핵 포기 사례와 북한의 환경 비교

국가	특징	북한에 대한 적용 가능성 평가	가능성 평가 근거
남아공	자체결정에 따른 포기	바람직한 모델 여부: 상(上) 현실적용 가능성: 하(下)	<ul style="list-style-type: none"> 남아공 <ul style="list-style-type: none"> : 인종차별로 주변국과 적대관계 : 정치, 경제, 외교적 고립 심화로 남아공 스스로 핵 포기 결정 북한 <ul style="list-style-type: none"> : 핵문제로 국제사회와 적대관계 : 국제사회 질서에 자발적 편입 요청(현실가능성 희박)
리비아	선(先) 핵포기 후(後) 경제보상 (제재해제)	바람직한 모델 여부: 중(中) 현실적용 가능성: 중(中)	<ul style="list-style-type: none"> 리비아 <ul style="list-style-type: none"> : 세계 산유국(6-7위), 미국 내 석유산업계 리비아 문제 해결 요청 : 핵보유 기술획득 실패 북한 <ul style="list-style-type: none"> : 비(非)산유국, 미국 이해관계 취약 : 핵보유 기술보유국
우크라이나	CTR 전략을 통한 안보협약 + 경제보상 전략 공동 추진	바람직한 모델 여부: 중(中) 현실적용 가능성: 상(上)	<ul style="list-style-type: none"> 우크라이나 <ul style="list-style-type: none"> : 평화적 방식으로 핵문제 해결 : 경제보상 실시 북한 <ul style="list-style-type: none"> : 북한판 CTR 시도 사례 존재(KEDO) : 경제보상 필요

출처: 조명철·김지연·홍익표, 『핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발지원 경험이 북한에 주는 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2010), p. 201.

나. 협력적 위협감소(CTR) 프로그램

〈표 V-2〉에서 보듯이 국제사회의 핵 포기 노력은 자체 포기, 선 핵포기, 후 경제보상, CTR 등 다양한 방식으로 나타난다. 이 중에 CTR 프로그램은 핵 비확산정책에 가장 효과적인 도구의 하나로 다른 국가들이 대량살상무기와 그 부속품들의 물리적 보호조치를 높이는 것을 도와주기 위해 고안되었다.⁴¹⁹⁾ 구체적으로 핵 관련 무기와 부품을 폐기하거나 제거하고 관련 과학자와 기술자들이 핵무기를 획득하고자 하는 다른 국가나 테러 집단과 결부되지 않도록 하는 것을 주요 골자로 한다.

CTR은 1990년 초 미국의 두 상원의원인 님(Nunn)과 루가(Richard Lugar)가 1991년 11월 「소련핵 위협 감소법(the Soviet Nuclear Reduction Act of 1991)」을 공동입안한 데서 출발한다. 2016년 현재 CTR 프로그램은 100억 달러 이상을 지출하여 수천의 핵탄두, 수십 대의 핵잠수함, 화학무기 3만 5000평방톤, 수천 대의 전략 미사일과 폭탄, 미사일 실로(silo) 등을 제거하였다.⁴²⁰⁾

〈표 V-3〉 우크라이나 CTR 프로그램에 포함된 안전보장과 경제성장 인센티브

	3자협상	경제지원 프로그램
목적	안전 보장	경제성장 보장
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵국가로 NPT 가입 • 미국과 러시아가 우크라이나의 영토보전 존중 • 우크라이나에 대한 군사력 사용이나 군사위협 및 경제적 압력 행사 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 핵무기 제거 지원 (1993~97년, 2억 4,470만 달러 지원) • 대량살상무기 제거 지원 • 수출 및 인프라 건설 지원

419) Rose Gottemoeller, "Cooperative Threat Reduction beyond Russia," *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 2 (2005), pp. 145~146.

420) Paul F. Walker, "Cooperative Threat Reduction in the Former Soviet States: Legislative History, Implementation, and Lessons Learned," *The Nonproliferation Review*, vol. 23, issue, 1-2 (2016), pp. 115~129.

	3자협상	경제지원 프로그램
	<p>하지 않을 것</p> <ul style="list-style-type: none"> •우크라이나를 핵으로 위협하지 않고, 우크라이나가 핵위협에 처해 있을 경우 즉각적인 UN 안보리 행동 취할 것 	<p>(1,326만 달러)</p> <ul style="list-style-type: none"> •미국·우크라이나 정부 간 연락망 구축(직접대화채널 구축에 100만 달러 지원) •산업 협력체계 구축에 5,500만 달러 지원 •민간협력원자로 및 핵전력공장 성능 강화 1,100만 달러 지원 •과학기술센터 설립 및 운영지원 1,850만 달러 •원료통제 및 물리적 보호 체계 구축 •방어 및 군사연락망 구축에 1,100만 달러 지원 •비핵화 과정에서 발생하는 응급대처장비 및 훈련프로그램 마련·실시(340만 달러)

출처: 조명철·김지연 홍익표, 『핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발지원 경험이 북한에 주는 시사점』, p. 216.

과거 우크라이나와 같은 중앙아시아 국가들의 체제 전환과 CTR을 연계시키면서 이 프로세스를 매끄럽게 진행하기 위한 국가-시장 공진제도와 거버넌스 구축에 초점을 두어야 한다. 즉, 한반도 CTR을 위해서는 북한 문제의 특수성을 고려한 남북협력과 국제협력에 적합한 국가-시장 공진과 거버넌스 구축 모델의 확립이 필요하다.

〈표 V-3〉을 보면 우크라이나의 CTR 프로그램은 안전보장과 경제성장의 보장으로 이루어졌다. 우크라이나는 안보 측면에서, 비핵국가로서 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)에 가입하고 미국과 러시아로부터 영토보존 약속을 받으며 군사적으로나 경제적으로 대외적인 간섭을 받지 않을 것을 국제적으로 약속받았다. 또한, 경제개발 측면에서도 핵무기와 대량살상무기 제거에 대한 지원과 수출과 사회간접자본 투자, 산업협력체제 구축, 과학기술센터 설립 등에 관한 경제적 지원이 약속되었다.

북한의 경우에도 북핵 문제의 평화로운 해결에는 이 두 가지 큰 틀, 즉 안보보장과 경제성장 보장은 함께 가게 될 것으로 보인다. 특별히 북한의 경제개발지원과 관련하여서는 국가-시장 공진에 대한 모델이 확립되어 북한경제개발이 체제 전환국이 겪는 일반적인 문제와 북한이 갖는 특수한 문제가 모두 고려되어 진행되어야 할 것이다.

〈표 V-4〉 북한과 우크라이나(구소련 3국) 차이점

	북한	우크라이나(구소련 3국)
핵개발 투자비용	매우 높음 (노력, 자본, 고립)	매우 낮음 (상속)
국제상황 안보위협	매우 높음 (미중 패권경쟁)	매우 낮음 (탈냉전 상황)
체제 전환 희망	불희망 (현재체제유지)	희망 (자유민주/시장경제 추구)
관계인접 강대국변수	높음	낮음
체제 경쟁 적대국	존재(한국)	없음

출처: 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” 『세계지역연구논총』, 제37집 4호 (2019), p. 85

무엇보다 핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 사례들은 북한과 관련하여 시사하는 바가 크다.⁴²¹⁾ 특히 우크라이나 사례는 자발적으로 비핵화를 천명한 경우로 국제사회는 기술, 지식, 자금 등을 지원하여 비핵화 과정을 추진하였다. 대북제재가 해소되는 방향으로 북핵 문제가 전환기에 들어서게 되면 CTR 프로그램이 큰 역할을 하게 될 것으로 생각된다. 하지만 구소련 3국에 적용되었던 CTR 프로그램이 북한에 그대로 적용되기에는 무리가 있다.

421) 조명철·김지연·홍익표, 『핵 포기국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원 경험이 북한에 주는 시사점』.

(1) CTR 북한 적용의 가능성과 한계

위의 표에서 보듯이, 북한과 구소련 3국의 상황은 차이가 난다. 북한의 경우에는 국제안보위협이 매우 높은 상황에서 핵 개발 투자 비용이 높았고, 체제 전환 의지와 능력이 낮다. 또한, 관련된 강대국 변수도 많고 체제경쟁 적대국을 이웃으로 두고 있다. 구소련의 해체로 핵무기를 소유하게 되고, 탈냉전으로 국제안보위협이 거의 없고, 체제 전환에 대한 의욕이 컸던 구소련 3국과는 CTR을 실행할 수 있는 정치·안보적 환경에 차이가 크다.⁴²²⁾

다른 관점에서 구소련 3국에 적용되었던 CTR이 북한에 그대로 적용될 수 없다고 보는 입장도 있다.⁴²³⁾ 즉, 북한과는 달리 구소련 국가들은 핵무기에 대한 독자적인 명령과 통제 메커니즘을 가지고 있지 않았고, 북한과의 협상시간표는 구소련 3국과는 달리 크게 늘어날 수 있으며, 구소련 3국은 미국의 CTR 프로그램 지원 전에 이미 핵무기 포기를 합의하였다는 것이다.

이러한 이유로 한반도형 CTR 프로그램이 모색될 필요성이 제기된다. 한반도에서 협력안보의 작동 가능성에 대해 군비통제와 경제적 관여정책 사용을 통해 가능하다고 보는 입장이 유력하다.⁴²⁴⁾ 김대중 정부의 햇볕정책 실시 이후로 노무현 정부의 대북포용정책에

422) 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” pp. 67~93. 구체적으로 김영준은 “첫째로 현재 북한의 핵무기 능력과 이를 위한 기회비용이 크고, 두 번째로 외부위협이 증대되고 있는 동북아시아 안보 상황, 세 번째로 구소련 3국이나 리비아처럼 국제 자유주의 시장경제체제로의 완전한 편입 혹은 의존 상황이 아니라는 점, 네 번째로 중국 변수 존재, 다섯 번째로 국경을 맞대고 있는 적대국의 존재 등이 북한의 핵 폐기 상황과 구소련 3국 및 리비아의 핵 폐기 상황과의 대표적인 차이점이라고 볼 수 있다”라고 논의한다. 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” pp. 85~86.

423) 김진아, 『협력적 위협감소와 한반도』 (서울: KIDA Press, 2020), pp. 45~46.

424) 홍민 외, 『한반도형 협력안보와 평화경제 연계구상』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2020).

서도 실행되었던 경제적 관여정책은 보수 정부의 등장 이후 그 정책적 효용성을 완전히 상실한 것은 아니었다. 북이 핵을 포기하고 개방과 협력의 길로 나선다면 국제사회와 힘을 모아 매년 630억 불을 지원하겠다고 발표한 박근혜 정부에서도 그 의지는 확인되었다.⁴²⁵⁾ 문재인 대통령도 베를린 선언을 통해 안보와 경제의 연결을 통해 북핵 문제 해결을 위한 제안을 한 바 있다.

또한, 한반도형 CTR에는 경제적 보상의 재원 논의, 기존 핵무기 개발 관련 고용 인력의 확보 및 재배치, 북한의 비핵화 과정에서 소외될 수 있는 북한 군부에 대한 관심을 증대하는 여러 프로그램이 필요하다.⁴²⁶⁾

(2) 협력적 위협감소(CTR)와 경제지원의 연계: 안보와 경제발전 계획

한반도의 협력안보는 CTR의 실행과 한반도 컨센서스의 연계를 통해 최대한 확보될 수 있다. CTR은 경제적 인센티브를 통해 핵무기 제거를 위한 프로그램으로 탄생한 것이지만 ‘대량확산무기와 물질의 확산에 대항하는 글로벌 파트너십(The Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction, 이하 글로벌 파트너십)’이라는 국제이니셔티브로 발전하기도 하였다.⁴²⁷⁾

러시아의 크림반도 합병과 미중 전략경쟁하에서 러시아와 중국의 관계가 강화되면서 이 글로벌 파트너십이 약화된 측면은 있지

425) “박 대통령 “북한 핵 포기시 매년 630억달러 지원,” 『연합뉴스』, 2015.11.16., <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20151116004600038>> (검색일: 2021.12.29.).

426) 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” p. 85.

427) 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 16: “Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction,” <<https://www.gpwmd.com/>> (검색일: 2021.10.19.).

만,⁴²⁸⁾ 이 글로벌 파트너십은 북핵 문제에 대한 다자적 고민이 가능하다는 사실을 보여준다. 북핵 문제를 위한 6자회담은 있었지만, 북한의 비핵화 이후로 북한의 경제를 어떤 식으로 발전시킬 것인가에 대한 국제적 논의는 부족했다. 북핵 문제 해결과 이후의 북한의 안정적 체제 전환을 위해서는 정세 변화에 취약한 북미 양자 관계에만 의존할 수는 없다. 북미 간 타협이 중요한 부분이 되겠지만, 국제사회가 모두 고민하여 북한의 체제 전환을 모색함으로써 진정한 의미에서 세계의 모든 지역에서 냉전의 종식이 이루어질 필요가 있다.

북한의 경우에는 국제협력하에 CTR 진행과 북한경제개발 프로그램을 병행할 수 있을 것이다. CTR의 하부개념으로 경제적 유인을 사용하는 것이 아니라 체제 전환 자체를 모색하는 경제개발프로그램을 CTR과 결부시키고 스냅백 전략을 사용함으로써 비핵화와 체제 전환을 동시에 모색하는 작업이라고 볼 수 있다. 또한, 이 경제개발프로그램은 기존의 워싱턴 컨센서스의 적용과는 달리, 국가-시장 공진이론을 바탕으로 체제 전환국의 특수성 및 특히 북한의 특수성을 고려하여 경제개발전략을 고안하고 실행할 수 있는 장점이 있다. CTR은 주로 미국의 예산으로 진행되었지만, 북핵 문제 해결의 안정성을 담보하기 위해 다른 국가의 역할도 증대되어야 한다. 북미 관계가 출렁거릴 때, CTR 자체가 크게 요동치면 안 되기 때문이다.

CTR과 경제개발전략을 연계함으로써, 핵으로 돌아가지 않아도 경제성장을 통해 체제를 유지할 수 있다는 국가 비전을 제공해 줄 수 있고 한반도 평화프로세스에 안정성을 추가적으로 부여할 수 있다. 전쟁으로 돌아가지 않는 비가역적인 평화는 국가가 무력적인 수단인 아니라 평화적인 수단인 경제를 통해 국가 비전을 가질 때 가능

428) Sharone Squassoni, "The Next Fifty Years of Nuclear Proliferation," (Institute for International Science & Technology Policy Occasional Papers, 2021.2.), <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.gwu.edu/dist/7/1053/files/2019/07/50_Years_Paper_Final.pdf> (검색일: 2021.6.6.).

하다. CTR이 기존 사례에서처럼 단순히 경제적 유인책으로써가 아니라 경제개발전략과 연계됨으로써, 장기적인 국가 비전을 제공해 줌으로써, 핵을 포기함으로써, 안보를 버리는 두려움이 경제를 선택함으로써, 평화로 실질적으로 나아가는 구체적인 방안이 될 수 있다. 1960년대 초반 미국이 한국에 경제개발전략을 제공해 줌으로써 경제를 국가발전의 최우선순위로 삼고 달려온 한국이 중국에는 민주주의국가로서도 성장한 경험을 통해, 북한의 경우에는 사회주의체제 전환국의 경제발전을 통해 장기적으로는 북한의 민주화에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

〈표 V-5〉는 CTR과 한반도 컨센서스가 어떤 방식으로 연계될 수 있는지에 대한 예시이다. 협력적 위협감소와 국가-시장 공진이론의 내용이 한반도 안보 상황과 CTR을 통한 비핵화의 순서에 따라 서로 연계될 수 있음을 보인다.

〈표 V-5〉 한반도 컨센서스와 CTR 연계

이행단계	CTR 프로세스	한반도 컨센서스(국가-시장 공진)
신뢰구축단계	<ul style="list-style-type: none"> - 핵폐기 선언 - 풍계리 핵실험장 전문가 방문 - 미사일 발사 일시 중단 선언 	시장형성 초기단계 <ul style="list-style-type: none"> - 약한 제도 활용, 적응적 임기응변 - 강한 리더십하에 시장경제로의 전환
평화체제 조성단계	<ul style="list-style-type: none"> - 핵물질 생산중단 - 핵시설 제거준비 - 검증체계구축 	시장형성 성숙단계 <ul style="list-style-type: none"> - 강한 제도 수요 창출 - 1인 지도체제하에서 집단지도체제로의 전환 시작(최소승리연합의 크기 증가) - 관료제의 성장 모색
평화체제 성숙단계	<ul style="list-style-type: none"> - 핵시설 신고 - 핵시설 폐쇄 - 사찰 및 검증 - 핵물질 이전 시작 - 경수로 제공합의 	시장확장 초기단계 <ul style="list-style-type: none"> - 강한 제도 구축 및 최선 관행 적용 - 집단지도체제의 성장과 관료제의 발전

이행단계	CTR 프로세스	한반도 컨센서스(국가-시장 공진)
평화체제 완성단계	<ul style="list-style-type: none"> - 핵무기 해체완료 - 원자로 폐기 및 전환 - 핵물질 이전 완료 - 핵기술 센터 설립 - 제염 장비 제공 - 오염환경 복원 - 경수로 완성 - NPT 복귀 - CTBT 가입 	<p>시장확장 성숙단계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 집단지도체제와 관료 제도의 성숙 - 누적적 공진의 효과 발생 시작

출처: 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』 참고하여 저자 작성.

한반도 컨센서스의 골자는 북한의 특수한 상황을 고려하여 지배체제의 변화와 시장제도 및 관료제의 발전을 통해 국가와 시장의 누적적 공진을 이루어나가는 것이다. CTR 프로세스의 시작과 더불어 안보적 차원에서 신뢰구축단계가 시작되면, 이는 현재 북한에서 진행되고 있는 시장형성 초기단계와 맞물려 현재의 약한 제도를 활용하면서 강한 리더십하에 시장경제로의 전환을 추구하는 단계가 될 것이다. 평화체제 조성이 시작되면서 시장형성도 성숙단계로 들어갈 수 있다. 핵물질 생산을 중단하고 핵시설 제거준비 및 검증 체계 구축을 통해 평화체제 조성이 진행된다면, 시장형성을 위한 제도 구비와 관료제 성장을 도모해야 한다. 북한 내부의 권력 변화는 가장 어려운 부분이지만 1인지도 체제하에서 집단지도체제로의 전환이 시작되어 최소승리연합의 크기가 증가하여야 시장형성 성숙단계가 다시 사회주의적 통제경제로 돌아가지 않는 비가역적 방식으로 이루어질 수 있을 것이다.

평화체제가 성숙단계에 이르면 강한 제도의 구축이 본격적으로 시작되고, 사회·경제적으로 최선의 관행들이 적용되는 시장확장단계가 시작된다. 이 시기에는 집단지도체제가 성장하고 관료제가 더욱 발전하게 된다. 마지막으로 평화체제의 완성단계는 시장확장 성

숙단계와 맞물리고 집단지도체제와 관료 제도의 발전이 성숙한 시기가 된다. 이때부터는 누적적 공진의 효과가 발생하기 시작한다.

CTR과 한반도 컨센서스의 연결은 2장에서 논의된 국가-시장 공진이론의 시장발전이론 과정에 한 단계를 더 추가하여 시장확장의 개념을 중간단계로 설정하였다. 이는 평화체제 성숙단계는 아직 시장의 성숙단계라기보다 외자 유치나 대외개방을 통해 시장이 확장되는 시기가 될 가능성이 크기 때문이다. 평화체제 성숙단계에서는 외자 유치와 대외개방을 통해 시장이 확장되고 행정 개혁과 산업정책으로 보완되는 시기와 연계될 가능성이 큰데, 국가-시장 공진이론에서 말하는 시장보존단계는 평화체제가 공고화된 이후에 가능할 수 있기 때문이다. 다만, 시장확장단계와 보존단계의 차이는 경제성장을 위한 제도 구축과 관료제 성장의 정도에 따라 달라질 뿐이고, 시장의 확장단계 이후에 체제 전환이 내부적으로 완료된다면 시장보존단계가 뒤따라오게 될 것이다.

북핵문제 해결을 위한 CTR과 북한경제개발을 위한 한반도 컨센서스를 통해 북한 내의 시장경제의 성장을 돕고 남북한 통합비용을 줄일 수 있을 것이다. 북한의 체제 전환을 위해 의도된 CTR과 한반도 컨센서스는 먼저 북한 내부의 경제체제 전환을 촉진시킬 것이다. 북한 내부에서 집단적 지도체제로의 정치적 변화와 관료제의 성장은 또한 북한의 사회기술시스템을 전환시킴으로써 체제개방과 개혁을 가속화시키게 될 것으로 기대된다.⁴²⁹⁾

북한 핵문제 해결과정에서 사용될 CTR과 한반도 컨센서스는 중국에 포괄적 협력안보와 지속 가능한 공동번영을 잇는 전략적 연계뿐만 아니라 한반도 평화프로세스의 중추로서 기능할 수 있다. 안보

429) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 273~373.

문제와 경제문제의 동시적 접근을 통해 한반도문제의 단기적이고도 장기적인 해결을 모색해 나갈 수 있을 것이다.

3. 한반도 컨센서스의 국제경제협력 참고 사례: 사이프러스의 통일협상

이 장에서는 지속 가능한 발전모델과 국제협력 사례로서 사이프러스 통일 협상을 논의한다. 저자는 사이프러스 통일 협상을 국제기구에서 지원한 경험을 바탕으로 통일 협상과 협상 준비 과정에서 한반도 통일 준비에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

구체적으로 통일 협상 지원 내용 중 통일의 경제효과 분석, 연방제 행정기관 설계, 부동산 소유권 배상 및 기간 사업 투자와 같은 세부 협상 분야를 돌아보고, 분야별 한반도 상황에 대한 시사점을 살펴보도록 한다.

사이프러스는 한반도와 유사하게 오늘날까지 분단 상황이 지속하고 있지만, 이미 두 차례 통일 협상을 진행하면서 통일에 대한 준비 정도는 한반도 대비 앞서 있다고 할 수 있다. 상대적으로 많이 알려진 동서독 통일 사례 외 다른 분단국 통일 시도를 돌아보는 것은 통일 협상이나 통일 준비 과정에서 나타나는 보편성과 특수성을 바탕으로 한반도 상황을 돌아보는 데 도움이 될 수 있다.

가. 사이프러스 통일 협상 배경

사이프러스는 지중해 동부에 있는 섬나라로 그리스의 동쪽, 터키의 남쪽에 위치한다. 면적은 9,251km²로 제주도의 약 5배 정도 되는

작은 섬나라이다. 남부는 그리스계가 다수인 사이프러스 공화국(이하 ‘남 사이프러스’), 북부는 터키계가 다수인 북 사이프러스 터키 공화국(이하 ‘북 사이프러스’)으로 분단되어 있다.

1960년 영국으로부터 독립 당시 만들어진 헌법에서는 지역별로 권력 분권을 규정하고 있는데 터키계가 부통령을 맡고 의회의 30% 의석을 가지는 것이다. 하지만 두 집단 간 잦은 분쟁이 일어나자 터키, 그리스, 영국이 보증국가(guarantors) 자격으로 개입하게 되었다. 이후 두 집단 간 무력 충돌이 더 잦아지자 이를 저지하기 위한 목적으로 1964년 유엔평화유지군(United Nations Peace-Keeping Forces: UNPKF)이 섬의 가운데를 지나는 그린라인(green line)이라고 불리는 군사 분계선을 따라 상주하게 되었다.

1974년 그리스계 사이프러스 군의 군사 쿠데타가 발생하여 그리스 군부 정권과 함께 사이프러스를 그리스와 병합하려는 시도를 하자 이에 맞서 터키가 개입하게 되었고 내전이 일어났다.

이후 기존의 그린라인이 한국의 휴전선과 같이 섬을 남북으로 나누게 되었고, 그린라인 주변으로 완충 지대(buffer zone)가 만들어지고, 유엔평화유지군이 주둔하게 되면서 한국의 공동경비 구역과 유사한 지역이 되었다. 당시 섬이 남북으로 나뉘는 과정에서 당시 인구 기준으로 인구의 1/3 정도가 이주하게 된다.

1975년 북 사이프러스가 설립되었으나, 터키를 제외한 다른 나라에서는 국가로 인정하지 않는다. 한편, 남 사이프러스는 대부분의 나라에서 국제적으로 국가로 인정받고 있으며 EU에 가입되어 있고 유로화를 사용한다. 한편 터키는 남 사이프러스를 그리스의 불법 정권으로 간주하여 국가로 인정하지 않는다.⁴³⁰⁾

430) Dodd Clement, *The History and Politics of the Cyprus Conflict* (New York: Palgrave Macmillan, 2010).

(1) 통일 협상과 결렬의 대내외 요인

2000년대 들어 남 사이프러스의 EU 가입이 논의되기 시작했다. 당시 코피 아난(Kofi Annan) 사무총장이 이끌던 UN은 남, 북 사이프러스가 연방 국가 방식으로 통일을 해서 양측이 모두 EU에 가입할 것을 제안했다. 소위 ‘아난 계획(the Annan Plan)’이라고 불리는 이 통일안은 2004년에 국민 투표에 부쳐졌다. 하지만, 북 사이프러스에서 찬성률이 65%를 기록한 반면 남 사이프러스에서는 아난 계획에 대한 반대 의견이 76%로 국민 투표에서 부결되었고 통일 협상 진행이 실패하였다.⁴³¹⁾

상대적으로 부유한 남 사이프러스 주민들이 통일을 반대하는 주요 이유는 남, 북 사이프러스의 경제 격차를 들 수 있다. 하지만 협상 결렬에도 불구하고 북, 남 양측 주민이 그린라인을 자유롭게 왕래할 수 있도록 하고, EU는 재통일 준비를 위한 금융 방안을 만들었다는 진전이 있었다.

2010년대에 들어 반기문 UN 사무총장이 양측을 중재하며 다시 통일에 대한 논의가 시작되었다. 2014년 2월에는 남-북 사이프러스 정상회담에 이어 발표된 공동선언문에서 통일 협상을 재개하기로 합의하였다. 2015년에는 북 사이프러스에서 통일을 지지하는 후보가 대통령으로 당선되면서 통일 실현의 기대가 고조되었다.

남북 사이프러스 간 경제 격차가 크게 줄어든 것도 통일 협상에 대한 기대를 높였다. 분단 직후에는 북 사이프러스가 섬 전체 총생산의 대다수를 차지할 정도로 경제력에서 우위였다. 하지만 남 사이프러스는 공식 국가로 인정받아 해외 투자를 유치하거나 국제 교역에 용이한 상황이었고, 그리스로부터 지원도 받아 북 사이프러스보다 부유하게 되었다.⁴³²⁾

431) Michális Stavrou Michael, *Resolving the Cyprus Conflict: Negotiating History* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).

하지만 1차 통일 협상 당시와 대비할 때 터키의 경제력이 커지면 서 터키와의 교역과 경제협력이 중점이던 북 사이프러스 소득 수준이 높아졌다. 반대로 남 사이프러스의 경우 그리스의 경제위기로 타격을 받은 상황이었다. 남 사이프러스 입장에서는 현재 불가능한 터키와의 교역이 새로운 성장 동력으로 작용할 수 있어 통일이 경제적으로 혜택이 될 수 있다고 판단, 통일에 대해 보다 우호적인 입장으로 전환했다. 또한 남, 북 사이프러스 간 경제 격차가 과거 통일 협상 당시보다 크게 줄어, 남 사이프러스 내부에서 경제 비용을 걱정하는 통일 반대 여론은 감소했다.

동시에, 인근 해안에서 천연 가스 매장이 발견되었는데 이를 채굴·이동·수출하는 과정에서 남, 북 사이프러스의 협력이 필요해진 점 등이 통일에 긍정적인 요인으로 작용했다.⁴³³⁾

〈표 V-6〉 2014년 통일 협상 당시 EU 대비 남, 북 사이프러스 경제 규모 비교

	EU	남 사이프러스	북 사이프러스
1인당 GNI, 구매력 환산(PPS) (€)	30,007 (2014)	21,765 (2014)	15,003 (2014)
노동자 당 GNI, 구매력 환산(PPS) (€)	-	42,078 (2014)	32,303 (2014)
인구(2016)	743 million	870,000	300,000
15세 이상 노동참여율(%)	72.1	63.7 (2014)	48.6 (2014)
15세 이상 실업률(%)	10	16.1 (2014)	8.3 (2014)

출처: Jieun Choi and Michael Ferrantino, "Modelling Cyprus Reunification," World Bank, Unpublished (2017); World Bank, "World Development Indicator,"를 바탕으로 저자 작성

432) "Cyprus: Why One of the World's Most Intractable Conflicts Continues," *The New York Times*, November 8, 2016, <<https://www.nytimes.com/2016/11/08/world/europe/cyprus-reunification-talks.html>> (Accessed December 1, 2021).

433) Keith Johnson, "Can Natural Gas Put Cyprus Back Together Again?" *Foreign Policy*, 2016, 7, 27., <<https://foreignpolicy.com/2016/07/27/can-natural-gas-put-cyprus-back-together-again/>> (검색일: 2021.10.26.).

하지만 대외적 요소는 통일에 우호적이지만은 않은 방향으로 바뀌고 있었다. 미국에서는 트럼프 대통령 당선으로 자국 우선주의가 강화되었고 미국에 특별히 영향이 크지 않은 사이프러스 통일을 지원하려는 의지도 줄었다. 동시에 터키도 민족주의 성향의 지도부가 들어오면서 사이프러스 통일에 대한 대외적 요소는 악화되었다. 또한, 젊은 세대는 과거와 달리 통일에 대한 관심이나 지지도 크게 줄었다.

2017년 6월 스위스 크란몬타나(Crans-Montana)에서 유엔 중재로 열린 평화회담에서 통일 협상이 결렬되었다. 결렬의 주요 이유로는 북 사이프러스에 주둔한 터키군의 철거 여부와 철거하게 되는 경우 그 방식, 또한 남북 간 권력을 나누는 방안에 대한 남북의 의견차가 주요 이유로 여겨지고 있다.

그러나 통일 협상이 성공하지 못했지만 긍정적 효과도 가져왔다. 과거 협상 대비 통일 준비가 한 단계 더 나아가는 계기가 되었기 때문이다. 구체적으로 남, 북 사이프러스는 당시 협상 과정을 통해 연방제라는 통일 후 국가구조에 대한 합의를 이루었고, 이주민들의 분단 전 토지 소유권에 대한 토지 배상, 북 사이프러스 영토 축소(북 사이프러스 측이 영토를 1/4이나 내주는 방식으로 행정 지역 변화)에 대해 양측의 입장 차를 줄였는데, 이는 과거 협상에 비해 통일을 향한 준비 과정에서 큰 진전이라고 할 수 있다.

(2) 통일 협상 주요 논점⁴³⁴⁾

2015년부터 2017년까지 남, 북 사이프러스가 통일 협상 및 통일 준

434) 통일 협상 주요 논점의 일부 내용은 세계은행의 비공개 자료 “사이프러스 재통일 협상의 시사점” 일부 내용을 발췌, 번역한 것이다. 필자는 세계은행에서 사이프러스 통일 협상 당시 경제, 산업, 통상 분야 팀장으로 협상을 지원한 경험을 바탕으로 “사이프러스 재통일 협상의 시사점”을 공동 저서하였다. 이 장에서 공유된 내용은 “사이프러스 재통일 협상의 시사점” 단행본 내용 중 세계은행에서 2017년에 외부 공유를 승인한 내용만 포함한다.

비를 할 당시, 세계은행을 포함한 국제기구들이 협상 준비를 지원했다.

세계은행의 경우, 통일의 경제효과를 예측하고, 관광, 농업, 비즈니스 서비스 등 주요 산업별 통일 단계에서 필요한 준비에 대한 정책을 제안했다. 또한, 이주민들의 분단 전 토지 소유권에 대한 토지 배상 방안 및 자원 마련을 위한 구체적인 제안도 했다.

연방제 방안으로 통일을 한 나라 중에서도 연방제에 성공하거나 실패한 사례가 있으므로 그러한 사례를 바탕으로 사이프러스가 효율적인 연방제를 운영하기 위한 방안도 제공했다. 그리고 세계은행은 지역 통합에 산업 통상 정책, 연금 개혁과 같은 사회 안전망 확충 방안과 복지 정책 준비를 자문했다.

사이프러스 통일 협상 당시 국제기구에서 지원한 경험은 통일 협상과 준비과정에 대한 시사점을 준다. 특히, 사이프러스 통일 협상에서 주로 다루어졌던 통일 경제효과, 연방제 행정기관 설계, 부동산 소유권 배상 및 기간 사업 투자에 대한 내용을 짚어보고, 한반도 통일 준비를 위한 시사점을 돌아본다.

(가) 통일의 경제효과

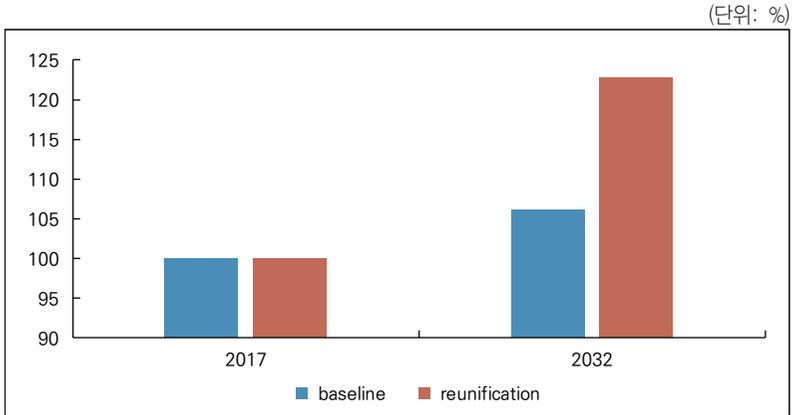
통일의 경제효과와 편익을 예측하는 것은 통일 이익을 극대화하고 비용을 줄일 수 있는 구체적인 방안을 준비하는 데 큰 도움이 된다. 구체적인 정책에서 이익과 손해를 보는 지역, 산업, 집단을 미리 예측하는 것은 통일 협상에 가장 중요한 부분인 동시에 통일을 준비하는 과정에도 큰 도움이 된다.

사이프러스 통일 협상이 진행될 당시, 북, 남 사이프러스는 국제기구에 사이프러스 통일의 경제효과 분석을 의뢰했다. 연구 결과에 따르면 통일은 남, 북 양측의 삶의 질을 높이는데, 특히 북측의 소득 수준이 높아지는 것으로 나타난다. 구체적으로는, 통일 15년 후 북

측의 1인당 실질 국내총생산은 통일을 하지 않는 경우와 대비해서 4배 정도 많이 성장하는 것으로 예측된다. 결과적으로, 북측의 1인당 실질 소득은 남측의 소득 수준의 77% 정도로 올라가서 통일은 남북 간 소득 격차를 줄어둘게 한다.

〈그림 V-1〉 북측의 실질 1인당 GDP

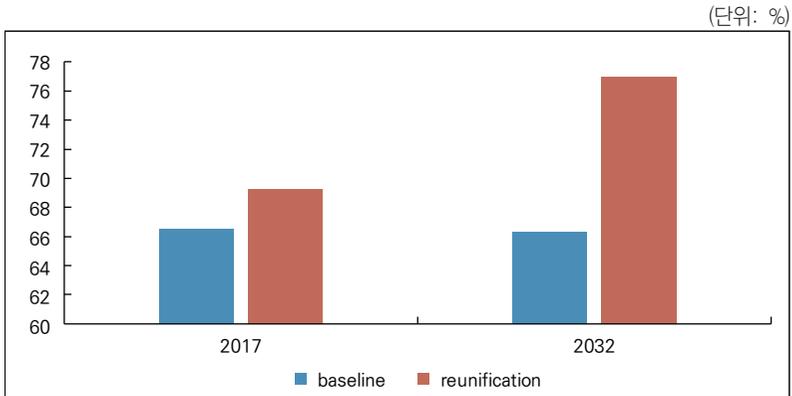
(2017년=100%)



출처: Jieun Choi and Michael Ferrantino, "Modelling Cyprus Reunification."

〈그림 V-2〉 남측 대비 북측 실질 1인당 GDP

(RoD=100)



출처: Jieun Choi and Michael Ferrantino, "Modelling Cyprus Reunification."

남, 북 사이프러스 모두 수출 산업 분야로 생산 자원을 재배치하는 것이 국가 전체 복지를 향상시킨다. 북측의 경우 관광과 일부 농산물 등이 비교우위가 있는데, 이런 산업과 상품 생산에 노동, 자본 등의 생산요소 이동으로 농경지 지대, 자본 이득, 임금 상승을 수반하게 된다.

하지만 통일의 경제효과가 어느 정도 되는지는 국제시장 수요와 같은 외부 환경뿐만 아니라 자원의 재배분을 가능하게 하는 산업환경, 정부정책, 소유권의 명확한 정의와 같은 국내 요인들에 따라 크게 바뀐다.

특히, 통일 이후 커진 시장의 혜택을 누리려면 무역정책, 상품 품질과 표준, 사업 환경, 주요 산업별 경쟁력 강화를 위한 여러 가지 개혁이 필요하다. 구체적으로는 그린라인을 통한 교역에 대한 이중 관세를 통일 이후 신속히 철폐하고 양측이 공동 관세를 적용해야 한다.

또한, 북측에서 생산하는 일부 농산물은 EU-터키 관세연합 논의에서 당분간 면제될 것을 제안하는 동시에 북측은 농업 수출 지원금을 없애기 위한 대비를 하고, 전기 지원금과 같은 보조금은 확대되어야 한다. 외국인 직접투자 제도 등 사업환경 개선을 위한 제도 개혁도 수반되어야 한다.⁴³⁵⁾

(나) 행정기관 설계 - 연방제

사이프러스의 경우 정치적으로 동등한 두 지역 연방제로 통일하는 것이 논의되었다. 하지만 새로운 행정구조가 잘 작동할까에 대한 의문이 있었다.

미국을 포함한 많은 나라가 연방제로 국가를 운영하고 있지만, 그 방식 및 책임과 권력을 배분하는 정도는 나라별로 상이하다. 분단 이후 연방제로 통일을 한 사례들을 보면, 독일의 경우 연방제가 효율적으로 잘 운영되고 있으나 보스니아와 헤르체고비나와 같은 경

435) Jieun Choi and Michael Ferrantino, "Modelling Cyprus Reunification."

우 연방제가 국가 운영에 비효율을 초래한다. 통일 협상 준비과정에서 해외사례를 바탕으로 연방제 행정구조는 효율적·효과적으로 운영되기 위한 몇 가지 원칙이 논의되었는데, 이는 한반도에도 시사점을 준다.

정부기관 구조를 설계할 때, 정부 지출은 각 기관의 기능을 따르도록 하고 재정수입은 지출을 따르도록 해야 한다. 역할에 대한 책임은 정부기관의 하급조직에 부여해야 효과적이고 효율적인 정부 운영이 가능하다. 행정기관 사이에 책임 중복은 피해야 한다. 인종-문화 차이를 반영한 요구는 각 연방기관에 해결 책임을 부여해야 한다.

행정기관 구조와 마찬가지로 헌법기관도 여러 형태를 가질 수 있지만, 근본적인 설계원칙이 있다.

첫째, 헌법에 유연성을 유지하는 것이다. 이는 세부 규정을 포함하지 않고 입법조항으로 남겨두는 방법으로 선출직과 행정기관이 독립성을 가지고 특정 상황에 맞게 규칙을 적용할 여지를 남겨둔다. 둘째, 헌법개정 조항이 시대와 사상의 변화를 반영할 수 있도록 포함되어야 한다. 셋째, 국민투표를 통한 의견조율이 필요하다. 즉 국민의 지지 없이 근본적 변화가 만들어지는 것을 방지하도록 한다. 마지막으로, 연방 투표를 위한 헌법 조항은 연방기관이 지역이나 인종 간 권력 균형을 결정하지 못하도록 설계되어야 한다.

(다) 부동산 소유권 보상⁴³⁶⁾

사이프러스의 경우 인구 1/3이 이주민이며 부동산 소유권 배상 방안이 통일 협상의 중요한 논의 사항이었다. 부동산으로 대표되는 개인의 소유권을 명확히 보장하는 것이 민간 경제 활동을 보장하는 근간으로 여겨졌다. 사이프러스에서 통일과정과 통일 이후 화합과정

436) 통일 협상 주요 논점의 일부 내용은 세계은행의 비공개 자료 “사이프러스 재통일 협상의 시사점” 일부 내용을 발췌, 번역한 것이다.

에서 성공은 부동산 소유권에 대한 배상을 잘 관리하는 것으로부터 시작한다고 여겨질 정도였다.

사이프러스의 경우 부동산 소유권 보상에 필요한 대략적인 비용이 추산되었고, 양측이 비용에 대한 정보를 공유했다. 부동산 소유권 보상 방안으로, 이주민들이 남기고 간 부동산에 대한 소유권을 다시 찾거나, 자신의 부동산을 다른 사람들의 부동산과 교환하거나, 잃어버린 부동산에 대한 보상을 받을 수도 있는 방안이 고려되었다.

소유권 보상에 필요한 재정은 EU에서 지원받는 것과 세계은행과 같은 국제기구에서 차관의 형식으로 지원받는 방안 등이 논의되었다. 소유권 보상에 양측이 모두 재정을 지출할 것인지와 보상 시점 및 규모 결정은 양측의 자산과 재정의 지속가능성에 따라 달려있었다.

한반도의 경우 통일이 된다면 소유권 보상을 할지에 대한 논의가 있을 수 있다. 하지만, 사이프러스와 비교하면 분단 이후 더 긴 시간이 지나 토지 소유권을 요청하는 경우가 상대적으로 적을 수 있다. 또한, 한반도의 경우 사이프러스와 비교하면 분단 전후 이주 인구가 전체 인구 대비 비교적 적었다. 따라서, 토지 보상은 통일 준비 단계에서 긴급한 논의 사항은 아닐 수 있다.

하지만 이런 논의가 진행되는 경우, 소유권을 어떻게 증명하고 그 가치를 어떻게 매기며, 소유권을 찾거나 교환하거나 배상받는 세부 안들과 자금조달 방법에 대해 사이프러스의 사례가 참고될 수 있다.

(라) 기간 사업 투자

양측을 경제적으로 통합하기 위해서는 양측에 주요 사회간접자본과 기간 사업을 비슷한 수준으로 건설하는 것이 필요하다.

기간 사업에 대한 투자는 양측의 교역과 산업을 발전시키고 일자리를 창출할 수 있다. 사이프러스의 경우 이런 기간 사업 투자에 필요한 대략적인 금액이 추산되었고, 이 정보에 대해 양측이 공유했다. 비용 마련 방안에 대해서는, 통일 직후 투자를 통해 대내외적 경제통합을 촉진하는 방안이 재정 여력에 따라 부담이 되는 경우를 고려하여 단계적으로 투자하는 방안도 고려가 되었다.

남 사이프러스가 금융위기에서 회복하는 과정이었고, 공공 부채가 총생산보다 많은 상황에, 북 사이프러스 측도 재정 여력이 악화되었다. 양측 모두 공공기관 근로자들의 임금, 연금 등에 재정의 대부분을 투입하고 있었다. 이런 재정 문제는 새로운 행정기관을 만들고 인력을 충원하는 것에도 걸림돌이 되었다.

단기적으로는 사이프러스는 양자 원조, 국제기구의 차관 등으로 기간 사업 투자 재원 마련을 고려하였다. 하지만 중기적으로는 국제기구의 참여가 민간과 합작 투자로 이어질 수 있게 하여야 하며, 보다 장기적으로는 국내, 국제 민간투자가 활발히 활용될 수 있도록 제도환경 조성 및 사이프러스의 국가 신용도, 기간 사업의 수익률 등이 향상되도록 해야 한다.

나. 사이프러스 통일 협상이 한반도에 주는 함의

사이프러스와 한반도의 분단 배경, 역사, 양측의 경제력 차이 등에서 많은 차이가 있다. 그럼에도, 사이프러스 통일 협상과정은 한반도에 일반적인 함의를 제공한다.

첫째, 통일 준비는 오랜 시간과 많은 준비가 필요하다는 점이다. 두 차례 협상을 통해 일부 이슈에 대한 양측의 입장 차가 줄어들었는데 이 과정에는 상당한 시간이 필요했다. 그럼에도 양측이 합의를 이루지 못한 부분들이 통일 협상을 결렬시켰다.

한반도 상황에도 마찬가지로 통일 준비는 한순간에 되는 것이 아니라 오랜 준비 기간이 필요하다는 것을 시사한다. 특히 한국의 경우 국내 정치 상황과 남북, 북미 관계와 같은 국제정치 상황에 따라 통일에 대한 입장 및 준비 정도가 크게 달라지는데, 정치적 상황과는 별도로 기술적이고 실무적인 연구와 같은 통일 준비는 지속적으로 꾸준히 진행되어야 한다.

둘째, 정치와 경제는 닭과 달걀과 같은 관계를 보인다. 통일을 할 것인가는 정치적으로 결정되는 것 같지만 통일에 필요한 비용 감소 방안이나, 통일의 경제효과 확대 및 통일로 인한 경제효과가 양측에 분배되는 정도는 정치적으로도 통일 준비를 진전하기에 더 쉬운 환경을 조성한다.

통일 준비에서 경제학에서 사용하는 모델이 유용하다. 이런 모델을 다양한 외생적 상황에 따라 다소 유연하게 운영할 필요가 있다. 특히, 시나리오에 따른 다양한 예측을 통해 드러나는 통일의 경제효과나 비용과 같은 수치는 양측의 통일 협상에서 중요한 참고가 되었다.

셋째, 다자기구가 통일 준비 및 협상 과정에서 긍정적 역할을 할 수 있다는 것이다. 향후 세계은행, 아시아개발은행과 같은 국제금융 기구의 가장 큰 역할은 통일 준비 및 통일 후 급격히 수요가 증가할 것으로 예측되는 기간산업 투자에 유무상으로 자금을 지원하는 것이다.

이러한 다자기구는 여러 나라에서 정책 자문을 한 경험을 축적하

고 있는데, 그러한 축적된 경험 전수는 통일 준비에 도움이 될 수 있다. 다른 분단국가의 통일 협상과 같은 드문 사례뿐만 아니라, 비교적 많은 나라에서 볼 수 있는 지역통합에 대한 준비와 협상, 이후 경쟁력 강화와 취약계층 보호까지 지역 통합 과정에서 정책 자문을 한 사례가 있다. 또한 구소련, 동유럽, 중앙아시아뿐만 아니라 중국, 베트남과 같은 체제 전환국에서 시장 개방 및 경제개발을 자문하고 차관 사업을 실행한 경험은 북한 개발에도 큰 도움이 될 수 있다.

넷째, 통일을 준비하는 과정에도 시민들과의 소통이 매우 중요하다. 남, 북 사이프러스도 젊은 세대는 통일에 무관심했고 비용을 부담하면서까지 통일을 하고자 하는 의사가 적었다. 한국의 경우에도 세대별로 통일에 대한 입장이 매우 다르다. 통일 준비과정과 통일의 경제효과 및 비용에 대해 시민들과 지속적으로 소통하고 세대별 다른 입장을 경청해야 한다.

마지막으로, 통일 준비는 인내심과 낙관적인 태도가 필요하다. 사이프러스의 경우에도 통일에 우호적인 여러 상황이 조성되었지만 주변 국가들의 정치 상황과 같이 사이프러스가 통제할 수 없는 외부 상황도 통일 결렬에 일부 영향을 주었다고 보인다. 그런 면에서 통일은 다양한 요인이 모두 맞아야 하는 엄청난 운이 따라야 하고, 통일을 위한 준비를 하는 것은 그 운을 만들어가는 과정이다.

사이프러스 통일 협상에서 주로 논의된 사항을 바탕으로 한반도에 주는 함의를 도출하면 다음과 같다.

(1) 통일의 경제효과

연산가능일반균형모형으로 통일 효과를 추산한 연구에 따르면, 남한은 통일 준비 시기에 북한에 막대한 재정적 지원 제공의 원인으로 실질 국내총생산이 소폭 감소하나, 북한의 소득은 크게 증가하여

한반도 전체로는 통일로 인한 편익이 커진다. 사이프러스 통일 효과에 대한 연구와 유사하게, 김규륜 외의 연구에도 통일 시점과 구체 내용을 몇 가지 시나리오로 가정했는데, 2028년까지를 통일 준비 시기로 가정했고, 통일 후 북한개발에 필요한 비용은 6자회담 참여국들과 국제기구에서 분담하는 것으로 가정했다. 또한 북한이 6자회담 참여국뿐만 아니라 경제규모가 큰 G20 국가들과도 무역 자유화를 추진하는 것을 전제하고 있다.⁴³⁷⁾

연산가능일반균형모형을 사용한 또 다른 연구에서는, 북측은 생산물시장 통합에 따른 복지 증진이 기근을 해결할 수 있을 만큼 크고, 병력 축소로 인한 추가 이득이 발생할 수 있다. 남측은 상품시장 통합에 따른 경제효과는 미미하나 생산요소 통합으로 나타나는 경제적 영향은 상당해서, 이는 생산품, 소득분배 및 성장률의 구성에 영향을 미친다. 남북 간 기술격차가 빠르게 줄어들고, 국경 간 이주의 예상 정도와 자본 수익률의 수렴 정도를 볼 때, 북측의 1인당 소득은 장기간 남쪽보다 훨씬 낮게 유지될 것으로 예측된다.⁴³⁸⁾ 이외에도 다른 연구에서도 한반도 통일 비용, 편익을 수치화하려는 노력이 있다.⁴³⁹⁾

437) 김규륜 외, 『한반도 통일의 효과』 (서울: 통일연구원, 2014).

438) Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Modeling Korean Unification," *Journal of Comparative Economics*, vol. 28, no. 2 (2000), pp. 400~421.

439) 조동호, "통일에 따른 경제적 편익," 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합 전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997), pp. 501~560; Gooheon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)," (Goldman Sachs Global Economics Paper No. 188, 2009.9.21.) <<http://nautilus.org/wp-content/uploads/2012/04/A-United-Korea-Reassessing-North-Korea-Risks-Part-I.pdf>>; 현대경제연구원, "남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점," 『경제주평』 제422호 (2010) p. 12; 대외경제정책연구원·산업연구원, "남북 경제공동체 추진 구상," (통일부 정책연구용역 보고서, 2011.11.) <http://www.unikorea.go.kr/board/file/bbs_0000000000000001/19719/FILE_000000000013020/19719_201405141956453700;jsessionid=QTHsQEXj3o05-GC49LQFjd6D,unikorea11> (검색일: 2021.6.6.); 한국정치학회, "통일편익 연구," (통일부 정책연

하지만 통일 편익의 추산치는 연구마다 편차가 큰데, 가정과 추정 방식 등이 연구별로 다르며 통일 편익을 계량화하기 어렵고 통일 시기나 방법 등 미래 상황 예측이 어렵다. 과학적인 연구 방법의 결여와 연구자별로 상이한 방법 사용도 원인이 된다. 또한, 통일 편익은 북한지역에 많이 발생할 것으로 판단되지만 북한 상황에 대한 자료가 부족한 점, 편익 발생 시점이 연구별로 상이하게 설정된 점 등이 원인이다.⁴⁴⁰⁾

따라서 이러한 통일 편익 분석은 수치로 나타난 비용과 효과가 정확히 얼마인 것이 초점이 되어서는 안 되며, 통일 전후에 어떠한 과정을 통해서 이익과 비용이 발생하는지에 대한 이해가 목적이 되어야 한다. 이를 바탕으로 통일 비용 최소화 방안과 사전준비를 위한 구체적 정책 과제와 수단을 제안할 필요가 있다.

(2) 통일 방안

한반도의 경우 2000년 평양에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 정상회담 당시 발표된 「6.15 공동선언문」에 ‘낮은 단계의 연방제’ 통일 방안에 대한 언급이 있다. 하지만 사이프러스 통일 협상에서 논의된 내용에 비교하면 권력 분배나 국가기관을 어떻게 설계할 것인지 등에 대한 구체적인 논의가 전무한 수준이다.

통일준비 논의는 통일 이후 국가권력 분배와 행정기관 구조설계에 대한 논의도 포함되는데, 이러한 논의에서 다른 나라의 성공과 실패 경험이 본보기가 될 수 있다.

앞에서 언급했듯이 세계 여러 나라에서 연방제를 실시하고 있는

구용역 보고서, 2013.12.) <https://unikorea.go.kr/board/file/bbs_00000000000000001/42364/FILE_000000000012906/42364_201502250818025960.jsessionid=-thxr9NRDMxqv7XMK+nyXnK-,unikorea21> (검색일: 2021.6.6.).

440) 김규륜 외, 『한반도 통일의 효과』.

데 그 방식과 권력 배분 정도는 나라별로 매우 상이하다. 분단 후 연방제로 통일을 한 사례들을 보면, 독일과 같이 연방제 방안으로 통일한 후 연방제 운영이 잘 되는 경우가 있는 반면, 연방제 통일이 극도의 비효율을 낳고 있다고 여겨지는 보스니아와 헤르체고비나의 사례도 있다. 해외사례를 바탕으로 연방제 행정구조가 효율적으로 운영되기 위해 필요한 원칙을 발견할 수 있고 이는 한반도 통일 준비 과정에도 시사점을 준다.

또 다른 통일 방안의 해외사례는, 알바니아와 코소보와 같이 한 민족이 두 나라로 평화롭게 왕래하면서 지역 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 체결을 통해 서로 자유롭게 교역하는, 통일을 하지 않고 두 개의 독립 국가로 지내는 사례이다.

동남부 유럽 발칸반도에 위치한 알바니아의 경우 1990년까지 유럽에서 가장 폐쇄적인 공산국가로 여겨졌지만, 이후 시장 개방을 했고 지금은 EU 가입을 희망하는 국가가 되었다.

알바니아인 인구가 대다수인 코소보의 경우, 1970년대에 알바니아인들의 자치가 허용된 지역이었으나 이후 세르비아 정부가 자치권을 박탈하면서 과거 유고슬라비아의 한 부분으로 편입되었다. 1990년대 코소보 전쟁이 발생하고, 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)가 개입하면서 코소보는 EU의 통치를 받는 자치지역이 되었다. 이후 2008년 세르비아로부터 독립을 선언하면서 독립국가가 되었다. 이후 알바니아와 코소보 두 나라는 동일 민족이자 동일 언어를 사용하고 있지만, 대통령을 각자 선출하고 정부를 각자 운영하는 두 개의 독립국가로서 평화롭고 자유롭게 왕래하고 있다.

동시에 양국이 모두 중부 유럽 무역 협정(Central European Trade Agreement)에 가입되어 있어 자유롭게 교역하고 있으며, 동

시에 EU에 가입하는 것을 목표로하고 있다. 두 나라가 모두 EU에 가입을 한다면 EU 공동체의 구성원으로, 통화, 금융, 통상, 외교 등의 여러 분야에서 정책도 공유하게 된다.

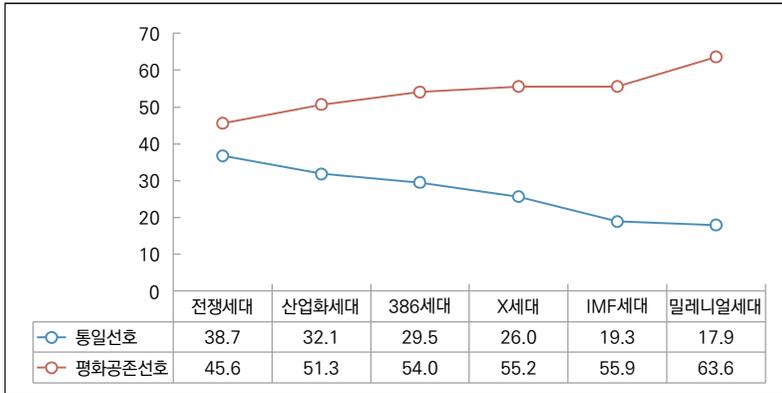
사이프러스 통일 협상 방안, 독일 통일, 보스니아와 헤르체고비나와 같은 연방제 통일, 두 나라로 자유로운 교역과 교류를 하는 알바니아와 코소보의 상황에서 볼 수 있듯이 분단된 나라가 통합하는 과정에도 여러 형태가 있을 수 있다.

대한민국 국민의 통일에 대한 입장도 크게 변하고 있다. 기존에는 통일은 남북이 하나의 국가체제로 통합되는 단일제 국가를 생각하는 경우가 많았으나 최근에는 많은 국민들이 다양한 통일 방안에 열린 입장을 가지고 있는 것으로 나타난다.

통일연구원이 2020년에 실시한 여론조사 결과를 보면 통일을 선호하는 한국 국민의 비중은 크게 줄고 있는 반면 평화 공존을 선호하는 국민의 비중은 늘고 있다. 특히, 젊은 세대일수록 평화공존에 대한 선호가 높았는데 밀레니얼 세대의 경우 평화공존을 선호하는 것이 통일 선호보다 세 배 이상 많았다. 또한, 전쟁을 겪은 세대에서도 평화공존을 선호하는 비중이 통일 선호보다 높다는 점은 주목할 필요가 있다(〈그림 V-3〉 참고).

〈그림 V-3〉 한국 국민 여론 통일 선호 vs 평화공존 선호

(단위: %)



출처: 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』 (서울: 통일연구원 2020), p. 47.

(3) 통일에 대한 새로운 접근 - 개발협력

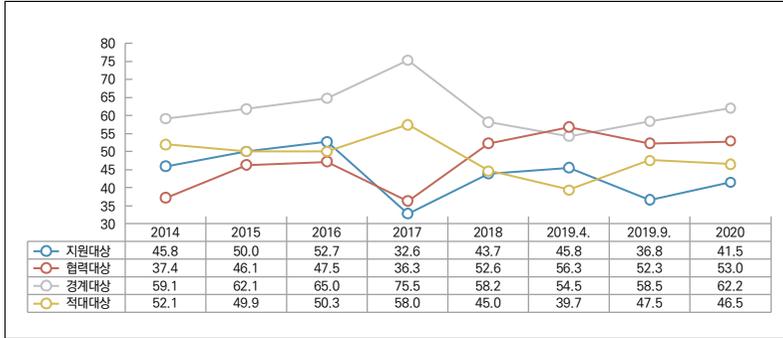
북한의 경제개발을 지원하는 것이나 남북 경제협력에 대해서는 진보, 보수와 같은 정치적 성향과 무관하게 대한민국 대다수가 찬성한다. 통일연구원이 실시한 한국 국민 여론조사 2020에 따르면 북한을 협력 대상으로 인식하는 한국 국민의 비율은 2017년 이후 늘어나고 있는데, 동 기간 북한을 지원대상이나 적대 대상으로 인식하는 한국 국민의 비율은 감소하였다(〈그림 V-4〉 참고).

장기적으로 한반도가 ‘하나의 시장’이 되어야 한다는 연구도 늘어나고 있다. 예를 들면, 남북을 포함한 동북아 국가들이 동일 시장권으로 형성되게 하는 것으로, 남북경제가 자율적으로 교역하는 하나의 상생공동체가 되는 일이 장기적인 목표이며, 이를 위해 상품과 생산요소의 이동의 자유, 그리고 지속 가능한 경제교류와 협력을 보장하는 것이 필요하다는 주장이 있다.⁴⁴¹⁾

441) 임강택 외, 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』 (서울: 통일연구원, 2018).

〈그림 V-4〉 한국 국민들이 가지고 있는 북한에 대한 이미지의 변화 (2014~2020)

(단위: %)



출처: 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』, p. 64.

통일 준비는 북한개발을 통해 남북한의 소득격차가 줄어들에따라 통일 비용을 줄이고, 한반도가 하나의 시장으로 나가는 것을 포함하는 과정이 되어야 하며, 그런 의미에서 통일은 북한경제의 발전을 지원하는 북한개발 협력으로 여겨질 수 있다.

발전과정에 대해서는 북한의 개발 시점과 상황에 따라, 다른 공산 국가들의 경제개발 과정에서 보았던 보편성뿐만 아니라 북한이 처한 상황이 반영된 특수성을 고려한 방안이 고려되어야 한다.

해외 원조와 같은 대규모 자본 투입으로 경제발전을 이끄는 근대화론이나 전문화된 관료들이 국가 능력의 질적 향상을 가져와서 경제발전을 이끄는 굿거버넌스론뿐만 아니라,⁴⁴²⁾ 각국이 처한 상황에 따라 ‘전용’ 해법을 강조하는 ‘합리적 선택 제도론’과 ‘제도 변화 공진론’이 고려될 수 있다. 이런 개발 모델들은 한 나라의 폐쇄경제가 개방되는 정도에 따라 해결해야 할 과제가 상이하기 때문에 적정 수준

442) José Antonio Cheibub and James Raymod Vreeland, “Modernization Theory: Does Economic Development Cause Democratization?” 와 Kevin M. Morrison, “The Washington Consensus and the New Political Economy of Economic Reform,” 참고.

의 거버넌스 구축이 바람직하고,⁴⁴³⁾ 시장형성단계와 시장보존단계에서 해결해야 할 과제가 상이하기 때문에 가장 좋은 제도의 이식이 아니라 ‘최적 관행(best-fit practice)’이 더 적합하다고 전제한다.⁴⁴⁴⁾

북한 내에서도 지역 특성에 맞게 다른 정책을 적용할 수 있다. 예를 들면, 중국의 경제 개혁 시기를 돌아보면, 비교적 경제발전 수준이 높은 동부 해안지역에는 최선(best practice)이라고 할 수 있는 개혁적 경제정책을, 경제발전 수준이 낮은 중부 내륙 지역에서는 최적(best-fit practice)이라고 할 수 있는 시장 보호적 정책을 혼용하였다.⁴⁴⁵⁾

북한의 낮은 소득수준은 관료 제도의 합리화 및 시장화가 역진적으로 공진하는 이유로 초래되며, 이러한 국가와 시장의 역진적 공진은 권력 집중도가 높은 북한의 정치체제에 공공재 정책 공급 유인이 낮기 때문이다. 또한, 탈사회주의 체제 전환 국가들의 경제발전 정도가 상이한데, 국가별 발전 정도의 차이는 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 양산 차이와 유관하며, 이는 다시 지도체제의 권력분포 상황과도 연결된다. 따라서 통일 준비는 북한의 경제 개혁뿐만 아니라 북한 내 정치 개혁도 수반되어야 한다.

(4) 북한개발 자원 조성방안

한반도의 경우도 사이프러스와 유사하게 통일은 기간사업 투자수요를 증폭시킬 것으로 예상된다. 남북과 아시아 대륙을 잇는 철도, 다리, 항만 등 남북을 잇는 기간사업뿐만 아니라 북한발전을 위한

443) Stephen D. Krasner, *How to Make Love to a Despot: An Alternative Foreign Policy for the Twenty-First Century*, pp. 1~114.

444) Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*, pp. 1~84.

445) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, pp. 23~47.

북한 내 공항, 항만, 도로, 산업시설 등을 한국 수준으로 끌어올리기 위한 다양한 기간 시설 투자가 예측된다.

이런 기간 사업 개발에 대한 논의는 통일 논의와는 별개로 국제사회의 대북제재 완화와 북한의 개혁개방 의지를 전제로, 북한 경제개발 측면에서도 논의될 수 있다. 기간사업 투자에 대한 수요와 규모에 대해서는 북한이 추진하는 개혁개방의 시기와 범위에 따라 달라질 것이다. 기간사업 투자를 포함한 북한개발에 필요한 재정 마련 방안도 기존 연구에서 논의되었는데, 그 내용은 크게 세 가지 방안으로 요약될 수 있다. 한국을 포함한 주변국의 양자 원조, 국제기구를 통한 다자 원조 및 차관, 민간의 참여이다.⁴⁴⁶⁾

이러한 재원 마련 방안이 논의되는 이유는 국제사회에서 대북제재 완화가 전제되는 경우라도, 현재 북한 금융시스템으로는 기간사업 투자에 필요한 재원 동원이 거의 불가능한 것으로 보이기 때문이다. 중앙은행 중심인 북한 금융시장에서 상업은행이 부재하여 민간자금을 기간사업 투자에 사용하기 힘들다.

단기적으로, 기간사업 투자 등 북한개발에 필요한 재원은 한국을 포함한 주변국의 지원과 원조를 받을 수 있다. 한국의 경우 「남북협력기금법」에 따라 국회 의결에 근거하여 남북협력기금을 경제협력재원으로 사용할 수 있다. 또한 향후 통일 준비 과정에서 한국이 개발도상국을 대상으로 지원하는 유무상 공적개발원조 자금을 남북경제협력과 연계하는 방안도 검토될 수 있다. 한국의 개발도상국에 대한 유상 공적개발원조 규모는 2019년 기준 약 1조 1612억 원, 무상원조 규모는 약 1조 4723억 원 수준이다.⁴⁴⁷⁾

또 다른 방안은 국제금융기구 중심의 다자 협력을 통한 재원 마련

446) 진익 외, “북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안,” 국회예산정책처, 경제현안분석, 제95호, 2018.

447) 위의 글, pp. 36~39.

이다. 세계은행 내부 기구인 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 국제개발협회(International Development Association: IDA) 및 아시아개발은행 등의 국제금융기구는 기간사업 건설을 포함해서 개도국 발전을 위한 유무상 재원을 지원하고 있다. 세계은행의 중국 개혁개방 당시 지원사례를 보면, 22년(1981~2002년) 동안 101개 사업에 대해 280억 달러의 차관을 지원했다.⁴⁴⁸⁾ 하지만 이는 북한이 국제금융체제 참여를 위해 필요한 통계 작성, 공개 및 정책 개혁을 추진하는 것을 전제로 한다. 국제기구 가입에 필요한 내용은 다음 장에서 더 살펴보기로 한다.

장기적이고 근본적으로는, 북한 개발에 민간자본이 참여할 수 있도록 유인해서 민간자본을 활용하는 방안이다. 주변국과 국제기구에서 지원할 수 있는 재원은 북한 개발에 필요한 재원에 비하면 제한적이다. 북한 개발이 진행될수록 필요한 재원은 민간이 이윤 목적으로 북한에 직접 투자해서 조성될 수밖에 없다.

민간자본 유치의 가장 좋은 방법은 국제금융기구와 민간이 참여하는 민관협력금융(Public Private Partnership: PPP)이 될 수 있다. 국제금융기구가 기간사업 투자에 일부 참여하는 경우, 사업에 대한 신뢰도 상승, 사업성 향상 등으로 민간자본이 저개발국 기간사업에 투자하는 촉매제가 될 수 있다. 또한, 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA)와 같은 국제금융기구 가입은 북한에서 사업하는 경우 발생할 수 있는 정치적 리스크를 줄여 민간투자를 촉진할 수도 있다. 진익 외의 연구에 따르면 국제금융기구가 중국, 베트남의 개혁개방 시기에 지원한 사례를 참조할 때, 연간 약 5조 원 수준으로 국제기구 주도 민관협력사업

448) 위의 글, p. xii.

추진이 가능할 수 있다고 추산했다.⁴⁴⁹⁾

해외에서도 북한을 투자처로 보는 시각이 있다. “전 재산을 북한에 투자하고 싶다”⁴⁵⁰⁾라고 말한 짐 로저스(Jim Rogers), 로저스 홀딩스(Rogers Holdings) 대표와 같이 북한의 개혁개방을 투자 기회로 여기는 투자자들도 있어 북한의 개혁개방 설계에 따라 방대한 민간 자본이 들어올 수 있다. 외국인 투자가 지속 가능하고 북한 개발에 이로운 방향으로 진행되는 동시에 투자자들에게도 투자 인센티브가 갈 수 있는 방향으로 투자제도를 미리 설계하는 것도 필요하다.

장기적으로는, 북한 내 민간자본 투자 활성화를 위한 환경이 조성되어야 한다. 한반도의 영구적 평화와 정치적 리스크를 없애는 동시에, 투자하기 쉬운 제도환경을 조성하는 것이 북한발전에 필요한 기관사업과 같은 곳에 민간자본이 투자되는 전제조건이 된다. 또한, 북한의 금융시장을 정상화하고 국가 신용도를 회복하는 동시에, 실질적인 상업은행을 설치해서 북한 내에서 민간 금융거래가 가능하도록 하여, 북한 내 개인과 기업이 생산적인 활동에 투자할 수 있도록 하는 것이 필요하다.⁴⁵¹⁾

(5) 국제기구 가입 지원

북한은 유엔의 지속 가능한 발전목표 사업 참여를 경제발전을 위한 국제협력 창구로 선택했다고 평가하기도 한다. 북한은 2018년 비핵화 국면에서 국제개발 협력 수단으로 지속 가능한 발전목표 사업

449) 진익 외, “북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안,” p. 116.

450) “북한에 전 재산 투자” 짐 로저스 내달 방북, 『한겨레』, 2019.2.12., <<https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201902120600015#c2b>> (검색일: 2021.11.27.)

451) 장용훈, “북한을 움직이는 ‘시장의 힘’: 날로 강해지는 북한의 ‘시장 메커니즘,’” 『마이더스』, 제2016권 1호 (2016), pp. 16~19.

에 동참하기 시작했고, 국가적 태스크포스(National Task Force for Sustainable Development: TF)를 발족하고 2019년에는 이 태스크포스 산하에 6개(사회인구, 과학·교육, 공중보건·식수위생, 경제·에너지, 환경·생태계, 재난위기관리) 기술위원회를 조성했다. 동시에 통계역량을 강화하고 데이터 확충 노력을 전국적으로 확장했다. 또한 2021년 유엔에 제출한 북한의 자발적 국가리뷰 보고서에도 비교적 자세하고 투명하게 북한의 지속 가능한 발전목표 사업 달성 현황을 공개하고 있다. 이는 유엔기관 및 일부 NGO의 경우 대북 제재하에서도 북한과 협력할 수 있는 것을 고려한 현실적인 선택이었다고 보인다.

동시에, 북한은 대규모 개발자금을 지원할 수 있는 국제금융기구 가입을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 사실, 북한은 1990년대 초 다른 사회주의 국가들이 체제 전환을 시도하고 국제금융기구의 도움을 받는 당시부터 국제금융기구 가입에 대한 관심이 있었던 것으로 보인다. 북한은 1997년과 2006년에 아시아개발은행에 정식 회원국 가입신청을 했다. 아시아개발은행은 세계은행이나 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)과 달리 회원국 자격을 국제통화기금 회원국으로 한정하지 않고 UN 아시아태평양 경제사회위원회, UN, 또는 UN 전문기구가 맹국으로 하고 있기에 이론적으로는 북한의 가입이 가능하다.⁴⁵²⁾

2000년 1차 남북정상회담 이후 북한은 국제통화기금과 세계은행에 가입하는 것에 관심을 표시했다. 당시 세계은행은 북핵 문제 해결을 전제로, 북한이 회원국으로 가입하지 않더라도 사전에 지원할 수 있는 대북개발지원 비공식 국가팀을 구성한 바 있다.

452) 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체제 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008).

2004년 북한은 긴급구호성 인도적 지원은 더 이상 받지 않고 개발 지원을 받겠다는 입장을 UN에 전격적으로 통보했다. 하지만 북한의 개발협력에 대한 이해 및 개발협력 진행을 위한 준비는 미흡했다고 볼 수 있다.⁴⁵³⁾

김정은 정권은 국제금융기구 가입에 관심을 보이고 있다. 2021년 발표된 북한의 국가경제발전 5개년계획의 중심사상 중 국제협력 분야와 관련해서 ‘투명성과 책임성을 전제로 하는 개발협력과 투자(양자 및 다자 협력), 이를 위한 통계개발협력 우선’이라는 내용이 명시되어 있다. 이는 북한이 국제금융기구 가입을 염두에 두고 있다고 보인다.

북한이 UN의 지속 가능한 발전목표 사업에 적극적으로 참여하고 사업 목표 달성을 지원하는 동시에, 한국을 포함한 주변국과 국제사회는 북한이 세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행과 같은 국제금융기구 회원이 될 수 있도록 지원할 수 있다. 또한 중국 주도로 설립한 아시아인프라투자은행 가입 절차 검토와 이를 통해 북한 지원에 대한 방안도 염두에 둘 수 있다. 북한경제의 진정한 발전을 위해서는 북한이 국제사회로 편입하는 것은 피할 수 없다.

북한이 국제통화기금을 포함한 국제금융기구 가입에 필요한 통계 역량 강화를 지원하는 동시에, 북한이 가입국이 되기 전에도 국제금융기구를 통해 대북제재하에서 가능한 지식전수와 같은 개발협력 사업을 할 수 있다. 국제금융기구와 협력을 통해 국제기구 가입의 필요성 및 활용방안을 체득해 나가도록 할 수 있다. 세계은행 한국 사무소의 경우 취약 국가(fragile state)를 포함한 특수한 상황에 있는 국가들을 대상으로 개별 국가의 특징에 맞추어 탄력적인 개발전략을

453) 박지연 외, “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로,” 『아태연구』, 제23권 2호 (2016), pp. 249~275.

적용하고, 기술지원을 통해 수혜국 역량 강화에 초점을 맞추도록 설립되었다. 이러한 역량은 향후 북한 개발에 활용될 수 있다. 북한도 지식전수와 같은 기술지원(협력)에 우호적인 것으로 알려져 있다.

하지만, 중요한 것은 북한이 개발에 필요한 정책 개혁 의지를 보이는 것이다. 대북제재가 완화된다는 것을 전제하더라도, 북한이 사회기반시설 개발을 추진할 수 있는 사전준비를 병행하여야 한다.

세계은행의 베트남 개혁개방 당시 지원 사례를 보면, 초기에 교통, 에너지 등에서 시작하여 지원 분야를 산업, 금융 등으로 점차 다각화했다. 세계은행의 여러 기관이 동시에 금융지원을 했는데 국제개발협회(International Development Association: IDA)를 통해 8개년(1994~2001년) 동안 30개 사업에 대해 32억 달러(전체 해외 지원액의 17%)를 지원했다. 동시에, 국제투자보증기구는 7개년(1995~2001년) 동안 0.61억 달러의 보증을 지원하고, 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)는 중소기업 활성화를 위해 자금을 지원했다. 1993년에 결성된 세계은행 주관 자문그룹이 다른 국제기구 및 공여국들과 베트남 정부 간 창구역할을 했다. 베트남 정부는, 세계은행 지원 전 1986년에 도이머이(doi moi)를 채택하면서, 가격 자유화, 외국인 투자법 제정, 금융시스템 개혁, 거시경제통계 작성 등 경제개혁을 진행하였다. 동시에 국제금융기구에 가입하기 전에도 국제금융기구가 운영하는 특별 신탁기금을 통해 교육훈련 등을 제공받았다.⁴⁵⁴⁾

454) 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, pp. 87~89.

(6) 북한개발을 위한 국제협력 방안 제안

세계은행과 같은 국제금융기구에 대한 북한의 가입을 지원하고 국제금융기구의 지식 전수를 활용하는 동시에, 대북제재 완화 시 국제금융기구로부터 개발원조 자금을 지원받을 수 있도록 하는 것이 중요하다.

국제금융기구가 다양한 국가를 동시에 지원하고 있고, 세계은행의 총재는 주로 미국 국적 인사, 아시아개발은행의 총재는 주로 일본 국적 인사가 차지하는 현 거버넌스하에는 국제금융기구에서 북한개발을 진행하기 위한 유연성이 떨어질 수 있다. 따라서, 북한개발에 초점을 맞추는 다자기구를 출범시키거나 기금을 조성하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이에 대한 대안으로 기존에 있는 광역두만개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)을 활성화하는 것을 고려할 수 있다. 1991년 유엔개발계획 주최로 두만강개발계획이 설립되어 북한의 나진에서 중국의 훈춘을 지나 러시아도 통과하는 1,000km²에 달하는 대규모 경제특구 계획이 설립되었다. 이는 2005년 사업지역 확대 및 공동기금 설립 현재 두만강개발계획으로 발전되었고, 한국 기획재정부, 중국 상무부, 러시아 경제개발부, 몽골 재무부 등 4개국 정부 경제부처가 참여하게 되었다. 하지만, 두만강개발계획이 구체적인 성과를 내지 못하고 있는 상황이 지속되는 가운데 2009년 유엔 안보리의 제재가 시작되자 북한은 두만강개발계획에서 탈퇴했다. 지금 필요한 것은 두만강개발계획이 구체적인 성과를 낼 수 있도록 전환하는 한편 북한의 가입을 통해, 두만강개발계획이 북한을 지원하는 다자협력의 또 다른 지원 기구로 전환되는 것이다.

또 다른 제안은 한국 주도 국제금융기구(가칭 북한개발은행) 및 기금(가칭 북한개발다자기금)을 설립하는 것이다. 이러한 국제금융

기구 설립은 한국이나 주변국의 양자 원조가 아닌 다자협력으로 북한에 개발 원조를 지원할 수 있고, 동시에 기존의 다자기구 가입에 필요한 여러 절차와 역량을 북한이 갖추는 데 소요되는 기간을 고려한 것으로, 북한에 개발 원조를 지원하는 또 다른 채널이 될 수 있다.

이러한 국제금융기구(가칭 북한개발은행) 및 기금은 기존 대북경협 및 개도국 공적개발 지원을 담당하는 수출입은행에서 주도할 수 있다. 한국을 제외한 가입국은 어느 나라든 환영하나, 스위스, 스웨덴과 같은 중립국 가입을 우선적으로 염두에 두어 국제정치 상황에 따라 이러한 기구와 기금의 출범이 지연되는 것을 피할 수 있다.

국제금융기구(가칭 북한개발은행) 및 기금은 단기적으로는 대북 제재하에서 가능한 연구, 지식 교류 등에 초점을 맞추되, 북한이 개발 원조를 이해하고 이를 받고 실행할 수 있는 역량을 강화하는데 활용될 수 있다. 대북제재가 완화된다는 전제하에, 남북 철도 등 북한개발과 남북 경제통합에 필요한 기간사업 개발 등에 필요한 재원을 지원하는 것으로 활용될 수 있다.

과거 이명박 정부 때 한국 정부는 녹색 성장 분야의 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute: GGGI) 및 기후 환경을 위한 지구환경기금(Global Environment Facility: GEF)을 설립한 사례가 있어 국제기구 설립과 기금 모집에 대한 참고가 될 수 있다.

북한의 기존 국제금융기구 가입과 마찬가지로, 이러한 새로운 기구와 기금을 조성하는 것은 우선적으로 북한의 개혁 의지가 가장 중요하며 이런 기구와 기금이 개발 원조에 활용될 수 있도록 대북제재가 완화되는 것이 중요하다.

4. 소결

제5장은 국가-시장 공진이론에 기초한 북한개발모델을 국제적인 차원에서 연계시키고자 하는 시도이다. 5장의 전반부는 포괄적 협력안보와 지속 가능한 번영을 위한 기존 논의를 바탕으로 대북제재 하의 현 상황에서 안보문제를 경제문제로 연계시키고 치환시켜 나갈 것으로써 한반도 비핵화와 평화를 이루어 나가하고자 하는 논의를 제시하고 있다.

5장의 전반부는 내생적 성장이론의 북한 적용 가능성을 타진하면서 북한이 필요로 하는 지식공유프로그램에 대한 논의를 통해 현재 상황에서 북한경제개발모델과 북한의 개발수요에 대해 타진해보고 있다. 무엇보다 5장의 전반부는 한반도 컨센서스를 제시한다. 1980년대 이후 국제개발 거버넌스로 군림했던 워싱턴 컨센서스는 영미식 자본주의를 개발도상국에 이식시키기 위한 시도였지만 역사적 발전맥락을 고려하지 않은 결과로 폐해가 컸다. 영미의 개별적이고 특수한 상황에서 역사적으로 발전하였던 신자유주의를 다른 국가의 경제발전에 무리하게 적용하였기 때문에 성공적인 사례는 거의 없다고 볼 수 있다. 이로써 개발프로그램은 국가-시장 공진이론을 통해 국가의 개별성과 특수성을 고려해야 하는 교훈을 얻게 되었다. 베이징 컨센서스도 마찬가지로 타국에 그대로 적용될 수 없을 것이다. 미국이 중국에 경제적으로 관여하기 시작한 1970년대 이후 중국이 서방세계로부터 받은 호혜적 조건과 세계시장에서 중국이 풍부한 노동력과 낮은 임금을 통해 비약적인 경제발전을 실현했던 사례가 다른 국가들에 그대로 적용되기 어려울 것이다. 그러므로 북한경제개발을 위한 한반도 컨센서스는 세계경제의 흐름을 파악하는 가운데, 북한의 개별성과 특수성, 한반도의 안보적, 정치적, 경제적

상황을 고려한 복합적인 고민이 담겨야 한다.

이 장의 전반부는 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화프로세스에서 안보와 경제문제 해결책의 하나로 CTR 프로그램과 한반도 컨센서스를 연계시킬 것을 주장하고 있다. 기존의 CTR이 비핵화를 목적으로 한 경제적 유인책 제공에 중점을 두었다면, 북한의 경우에는 다시는 핵무장으로 돌아갈 필요가 없게 만드는 경제발전계획의 제공을 통해 체제 전환과 CTR을 연계시킬 것을 주장한다. 북한 내부적으로 시장형성, 시장확대 과정에서 관료제의 발전과 집단지도체제의 안착을 통해 경제변화와 정치적인 변화가 맞물려서 일어날 것을 기대한다. 북한경제개발은 정치적인 변화가 선행되지 않고는 체제 전환 과정이 더 길고 고통스러운 수밖에 없다. CTR을 진행하는 과정에서 안보적인 위협과 불확실성을 줄여나가면서 경제개발프로그램을 통해 경제적 불확실성을 축소시키고 더 나아가 집단지도체제와 관료제의 성장을 통해 북한의 정치적인 변화는 시장형성과 확대 더 나아가 시장보존으로 이어지는 경제적인 변화를 이끌어가는 정치적 추동력이 될 수 있을 것이다.

지속가능한 발전모델과 국제협력 사례로서의 사이프러스 통일협상을 다룬 5장의 후반부는 사이프러스 사례를 통해 통일의 경제효과, 연방제 행정기관의 설계, 소유권과 사회간접자본투자 등 한반도 경제통합에 대한 시사점에 대해 논의하였다.

사이프러스의 경우 통일의 경제효과 분석의 결과 남북의 1인당 실질 GDP가 모두 상승, 15년 후 북의 1인당 실질 국내총생산은 4배 정도 많이 성장하며 남북 모두 수출산업 분야로의 생산자원 재배치를 통해 국민 전체 복지를 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

통일의 경제적 효과는 대외요인으로서의 국제시장과 대내적으로는 자원재분배와 관련 있는 산업환경, 경제적 소유권의 명확한 정의

등의 국내요인들도 중요하다. 특히, 무역정책, 상품 품질과 표준, 사업환경, 주요 산업별 경쟁력 강화를 위한 개혁을 통해 국내 경제체질을 강화시킬 필요가 있다는 사실은 북한체제 개방과 개혁에 관련 하여서도 시사점을 제공한다.

통일에 있어 연방제 행정기관 설계가 중요한데, 정부지출은 기관의 기능을 따르고 재정수입은 지출을 따라야 한다. 헌법기관 구성의 설계원칙 세부 규정을 입법조항으로 남겨두는 유연성도 필요하다. 정치체제가 역사적 흐름에 부합할 수 있도록 헌법개정 조항의 유연성 확보가 중요하며, 국민의 지지 없는 헌법 변화 방지를 위해 국민 투표 등의 장치도 필요하다. 부동산 소유권 배상 및 사회간접자본을 위시로 한 기간 사업 투자는 체제 전환에 있어서 경제정책의 근간이 될 것이다. 개인의 소유권 보장은 경제 활동의 기초로서 소유권의 확립은 투자 증가로 경제성장과 일자리 창출로 이어지고, 또한 금융비용을 낮춤으로써 경제 활동을 활성화시킬 것이다. 사회간접자본 투자를 위해 기간 사업투자가 이루어져야 하는데, 이는 교역과 산업 발전, 일자리 창출과 직결된다. 특히, 통일 후 투자유치를 통해 기간 산업활성화와 발전을 촉진시킬 필요가 있다.

이러한 사이프러스 사례는 한반도 상황에도 일정한 시사점을 제공한다. 첫째로는 통일에 충분한 시간과 준비가 필요하다는 점, 둘째로는 통일에 이르는 정치와 경제는 상호보완적이어서 통일의 경제적 효과에 대한 긍정적 전망과 그 실현이 통일 논의를 촉진시킨다는 점, 셋째로는 다자적 국제기구와 세계은행, 아시아개발은행과 같은 국제금융기관이 기간산업투자에 유무상 금융지원을 통해 북한경제개발에 있어서 긍정적 역할을 할 것이라는 점 등이다. 또한 통일 과정에서 국민적 소통의 중요성이 간과되어서는 안 되고 특히 통일에 대한 젊은 세대의 무관심에 대해 더 큰 사회적 고민이 필요하다.

연산가능 일반균형모델을 통해 보았을 때, 통일의 경제적 효과는 북한에 절대적이고 상대적인 이득을 가져다줄 것으로 예상되지만, 생산요소의 이동을 통해 남한이 얻는 이득도 무시되어서는 안 된다. 또한, 통일편익의 계량화 작업이 쉽지 않고 통일 시기나 방법 등 통일과 관련한 미래 상황 예측이 어렵기 때문에, 통일 편익에 대한 분석은 통일 전후과정과 맥락에 따라 발생하는 이익과 비용의 추산에 초점을 두어야 하며 편익분석의 수치에만 매달려서는 안 된다. 통일 방안에 대해서는 여러 가지 아이디어들이 제시될 수 있지만 최근 통일 선호보다는 평화공존에 대한 선호가 특히 젊은 층을 중심으로 증가하고 있는 현실은 한반도 통합방안에 대한 새로운 고민을 요청하는 것으로 이해될 필요가 있다.

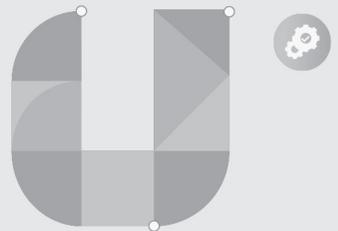
북한개발은 남한만의 단독 자본과 국가역량으로는 충분하지 않으며 북한개발을 위한 자원 조성방안이 요청된다. 특히 사회간접자본 발전을 위한 자원이 요청되는데, 북한의 현재 금융시스템으로는 사회간접자본 형성과 발전을 위한 자원 조달이 어렵다. 이에 한국의 남북협력기금 이용, 공적개발원조 연계, 세계은행과 아시아개발은행을 통한 유무상의 지원이 필요하다. 민간자본유치도 가능한 방법으로 민관협력금융 제안으로써 민간과 정부, 국제기구의 참여를 통해 북한경제개발을 위한 기관을 설립할 필요가 있다. 특히, 국제금융기구의 기간산업투자 참여는 사업의 신뢰도 증가를 통해 국내외 민간자본 참여를 제고시킬 수 있을 것이다. 이를 위해서는 안보적·정치적 불확실성을 줄여 나감으로써 민간자본투자 활성화를 위한 환경 조성에 노력해야 한다. 북한의 국제기구 가입 노력은 지속되어야 하고 북한이 올해 UN 지속 가능한 발전목표 사업에 다시 참여하려고 노력하는 점은 의미가 있다. 더불어, 2009년 안보리 유엔제재로 북한이 탈퇴했던 광역두만개발계획 활성화를 통해 경제개발포트

폴리오는 확장시킬 필요가 있고 여건이 허락한다면, 북한개발을 위한 특수한 은행인 북한개발은행의 설립도 고려해볼 만하다.

이 장은 지속 가능한 북한발전모델과 이를 위한 새로운 국제 컨센스를 제시하고자 하였다. 북한발전 문제는 남북대치상황, 북핵문제, 북미관계의 변동에 영향을 받게 되므로 그 해법이 단선적일 수 없다. 북한발전문제는 북한만의 문제일 수 없고 한반도의 지속 가능한 공동번영이라는 목표 아래 포괄적 협력안보와 연계되지 않을 수 없다. 북핵문제 또한 북한이 핵을 포기하였을 때 체제 전환을 통한 국가경제건설의 가능성과 그에 대한 국제적 지원 없이는 해결되기 어렵다. 그러므로 지속 가능한 북한발전모델에 대한 논의와 이를 위한 새로운 국제적 컨센스를 모색하는 것은 한반도의 현재와 미래를 위해 중차대한 의미를 지니게 된다. 북핵문제를 둘러싼 안보적 대치 상황의 해결 과정에서 북한에 대한 경제적 관여는 그 여부가 아니라 그 방식의 문제가 될 것이다. 그러므로 북한의 경제발전을 이루어 내는 방법을 끊임없이 모색하며 비가역적인 체제 전환의 길로 들어서게 하는 것은 선택의 문제가 아니라 노력을 얼마나 경주할 것이냐의 문제가 된다. 지속 가능한 경제발전의 길로 북한을 들어서게 하여 한반도에 분쟁으로 돌아서지 않을 비가역적인 평화가 내재화될 수 있도록 지속적으로 노력해야 한다.

VI. 북한의 국가-시장 공진과 적정수준의 거버넌스 모색

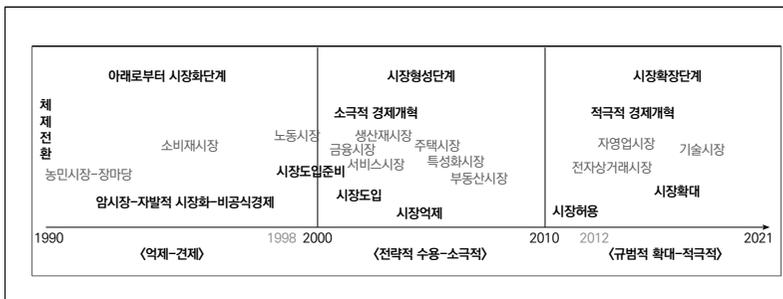
강채연 성균관대학교



본 장에서는 북한의 국가-시장 공진에 따른 정치-행정-경제 개혁의 특징과 적정수준의 거버넌스 대안을 모색한다. 북한의 국가-시장 공진은 위 연구들에서 논의되는 세 가지 단계(시장형성-시장확장-시장보존)로 구분하여 고찰할 수 없다. 아직 북한의 시장화가 현재형이고, 시장화의 수준을 구분하는 데도 여러 논쟁이 진행 중이기 때문이다. 하지만, 동구권 붕괴와 지난 30년간 북한의 시장화는 정치-행정-경제 체제에 대한 일련의 개혁 조치들을 단행하는 데 일정 정도 동조한 의미가 있다. 계획과 시장이 공존하면서 국가 차원에서의 개혁조치가 불가피했기 때문이다. 변화의 불가피성이 초기 상대적 억제에서 일종의 계획경제 조정과 정치-행정 조정, 단계적 경제조치들을 이끌었고, 이는 이른바 경제개혁으로 의미 부여할 수 있는 정도의 상당한 변화를 초래했다. 이런 의미에서 본 연구는 북한의 시장화를 아래로부터의 시장화단계, 시장형성단계, 시장확장단계로 구분하고 국가-시장의 공진과정을 분석한다.

우선 북한 시장화를 구분하는 시기적 기준은 1990년대와 2000년대에 있다. 북한에서 자발적 시장의 여러 유형이 생산되는 과정은 중심으로 시기별·단계별로 특징을 시각화하면 다음과 같다.

〈그림 VI-1〉 시장형성으로 본 북한 시장화의 단계



출처: 저자 작성.

1990년대의 특징은 아래로부터의 시장화, 혹은 자발적 시장화, 암시장, 비공식 시장 등으로 ‘불법 또는 비합법적’이라는 견해가 보편적이다. 2000년대는 새로운 경제조치(2002), 공식 시장의 출현(2003)과 함께 합법적 시장 공간의 구축으로 시장 확대 혹은 시장 활성화로 보는 견해가 많다. 그러나 이 시기는 합법적 시장 공간과 비합법적 시장 공간이 공존하는 동시에 국가 차원의 산업정책·기업정책·시장정책 등에 대한 일련의 개혁, 수정, 억제정책들이 반복적으로 충돌하면서 ‘새로운 질서’에 대한 부작용이 엇갈린 시기로 볼 수 있다. 구체적으로 시장 차원에서는 소비재시장, 노동시장, 생산물시장으로 형성·발전하는 과정이다.⁴⁵⁵⁾ 따라서 2000년대는 시장 확대가 아닌 시장이 형성되는 단계로 볼 수 있다. 2010년 이후로는 김정은 후계승계와 함께 북한경제에 시장적 요소들을 더욱 확대·도입하게 되고, 민간 차원에서는 부동산시장, 개인의 기업투자, 사영업 증가 등 다양한 형태의 공식·비공식 민간 기업들이 대폭 증가하면서 시장이 확장하는 단계다. 따라서 국가와 시장이 공존하는 관계에서 북한의 시장화는 1990년대, 2000년대, 2010년대를 기점으로 아래로부터의 시장화(marketization from below), 시장형성단계(stages of market formation), 시장확장단계(stages of market expansion)로 볼 수 있다.

아래로부터의 시장화단계에서 북한당국의 조치는 시장 확산에 따른 억제와 견제, 계획경제의 복원정책들로 농업, 재정, 관료 정책을 일부 수정하는 데 불과했다. 시장형성단계에서는 전략산업과 비전략산업 사이에서 행정-경제 부문의 일부 개혁을 시도하였다. 전략적 수용과 소극적 개혁을 추진하면서도 억제와 실패의 반복이라는

455) 양문수, “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로,” 『비교경제연구』, 제12권 2호 (2005), pp. 1~53.

시행착오들을 시장에 내놓게 된다. 이것이 시장확장단계에서는 ‘세계화’와 ‘지식경제’라는 선진국 지향 국가발전전략들을 추구하면서 적극적으로 경제체질개선과 개혁에 임하는 모양새를 나타낸다. 특히 전략적으로 국가-시장의 공존을 위한 적극적 개혁과 함께 질서 있는, 혹은 규범적인 성장과 확대를 추구하는 것으로 보인다.

지금까지 김정일 정권에서 북한의 낮은 수준의 정치-행정 개혁과 산업개혁, 농업개혁, 금융정책, 재정정책들을 지켜보면서 동유럽, 중국, 베트남과 같은 모델들이 자주 비교분석대상에 올랐으나, 그 형태나 미래를 예측하기에는 역부족이었다. 그러나 김정은 정권에서의 개혁정책들이 보다 촘촘히 국가와 시장의 공존을 모색하면서 1980년대 중국의 시장 개혁모델에 가까운 모습을 점차 드러내고 있다. 이는 북한의 경제개혁이 추후 베이징 컨센서스로 향할 가능성을 열어놓는다. 하지만, 여전히 개혁에서 북한은 민족주의와 사회주의, 세계화가 결합된 ‘새로운 북한’을 설계하고 있다. 그리고 아주 조심스럽게 국제협력에 한발 더 다가서고 있는 것으로 보인다.

앞서 체제 전환국들의 경험적 관측에서 보여준 것처럼 △경제발전, △정치자유화, △제도 개혁, △독재 권력구조 등 4가지 차원에서 보이는 거시지표들은 북한 저발전의 원인을 설명하기에 충분하다. 그러나 이러한 지표들이 추구하는 속성은 내적으로는 자유민주주의와 정치경제개혁, 외적으로는 대외관계개선과 개방을 목표로 한다. 그런 점에서 이 거시지표들은 선진국 기준의 비교모델이고 평가지표이다. 이 때문에 거시지표에서 나타나는 북한 저발전의 원인은 당연히 1인 지도체제에 의한 국가-시장 개혁의 역진적 공진이다. 그리고 최소한 정치적 자유, 경제자유화, 집단지도체제, 관료 제도의 합리화 등이 부재한 상태에서 북한의 국가-시장 개혁을 진단하려는 시도 자체에 더더욱 한계가 있을 수 있다.

하지만, 당연하게 인식되는 북한의 특수성, 그 속에서 김정일 정권과 김정은 정권에서의 국가-시장 공진에 따른 변화는 분명한 차별성을 드러낸다. 적어도 김정은 정권 이전까지 국가-시장 개혁은 비교적 소극적인 정치-행정 개혁과 계획경제의 조정 등과 같은 일련의 시스템 변화 속에서 역진적 공진을 나타냈다. 그러나 김정은 정권에서는 관료 개혁, 제도 개혁, 시장 개혁 등의 측면에서 미세하게나마 누적적 공진으로 전환되고 있다고 평가할 수 있다. 정치적으로는 관료 개혁과 책임분권화를 통해 정치-경제의 분리, 전문성 위주의 관료 개혁, 부패와의 전쟁, 잦은 인사이동을 통한 조직 쇄신 등을 통해 일련의 정치 개혁들을 시도하고 있다. 경제적으로는 국가-시장의 공존 가능한 정책과 제도를 모색하기 위해 이전 정권에 비해 보다 촘촘한 분권화의 경제개혁, 제도 개혁들을 시행하고 있다. 적어도 2020년 이후의 북한 국가-시장 공진의 변화는 그러한 방식으로 설명할 수 있다.

가장 근본적인 개혁개방이나 대외관계 차원에서 어떠한 변화들이 점진적으로 추진될 수 있는지는 아직 미지수다. 그리고 시장확장단계에서 반드시 이행되어야 하는 개혁임에도 북핵 문제를 둘러싼 정치·군사적이고 대외관계적인 제약으로 그러한 개혁 추진이 어려운 것이 현실이다. 하지만 내적으로 보이는 미세한 변화들은 북한의 국가-시장 공진, 혹은 북한의 발전모델을 예측하거나 대안을 모색하는 데 일련의 실마리를 제공한다. 이러한 미시적 구조에서의 크고 작은 개혁과 변화들은 중국이나 베트남에 비해 아주 미세하게 혹은 부분적으로, 느리게 진행되면서도 그들 나름 국가-시장 관계에서의 질적·양적 변화와 시스템 개혁을 추동하는 과도기적 모형이 될 수 있다.

1. 아래로부터의 시장화와 국영부문 개혁

가. 아래로부터의 시장화: 피라미드의 균열

구소련을 중심으로 수십 년간 지배했던 사회주의가 붕괴되고 체제 전환 시대가 도래했다. 중앙집권적 계획경제가 쌓아 올렸던 사회주의 공업화와 평등분배의 균열은 북한에도 찾아왔다. 동구권 사회주의 붕괴와 경제난, 자연재해의 3대 악재 속에서 공급부족의 심화로 계획경제의 균열과 ‘필연적 자생화’의 시대를 연 것이다. 전통적 사회주의의 ‘부족 경제’가 공급부족에 따른 초과수요로⁴⁵⁶⁾ 계획의 무정부성과 암시장의 출현을 불가피하게 했다. 에너지난, 자재난, 식량난 등으로 국영기업들은 추락하는 가동률 속에서 필수노동력마저 시장을 방황하게 했다.

아래로부터 시장화의 배경은 전통적 배급체제의 붕괴가 대표적이다. 이미 배급제국가에서 대표적인 주민공급체계는 ‘절약미시대(혹은 애국미시대)’인 1980년대부터 축소되기 시작했다. 사회주의 무역시장의 붕괴와 배급량의 점진적 감소는 최소한의 농산물들만 거래되던 장마당 부족을 가속화했다. 그리고 부족한 식량과 생필품을 충당할 수 없었던 주민들이 도심과 농촌을 오가며 물물교환을 하게 되면서 암시장이 형성됐다. 이것이 체제 전환과 경제난으로 이어지면서 비공식화의 공식화(formulation of informalization)를 이끌어냈다. 김일성 사망, 고난의 행군을 거치며 장마당은 북한경제 전반을 아우르는 필수품목들이 거래되는 종합세트장으로 변모했다. 그리고 군수품, 수입품, 구호품, 문화재 등 특수성이나 보편성의 우열

456) János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 91~109; 이형운, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개,” 『통일문제연구』, 제44권 2호 (2005), p. 26 참고.

을 가릴 새 없이 빠르게 팽창되어 갔다. 전통적인 농민시장의 탈을 벗고 자체적인 수요와 공급에 의한 시장경제의 싹들이 움트는 속에서 주민들의 경제 활동 거점은 점차 직장에서 시장으로 옮겨가기 시작했다.⁴⁵⁷⁾ 그리고 북한지도부는 복원(reconstruction), 통제(control), 구조조정(restructuring) 등 여러 고민 속에서 자력갱생과 선군정치로의 이행을 선택하게 된다.

1990~1998년 사이 북한경제는 급속한 마이너스 성장을 기록했고, 국내외 경제 전 분야에 걸쳐 지속적인 하락이 가속화됐다. 1998년 북한이 국방위원회 체제로 전환하게 된 결정적인 동기이기도 하다. 자력갱생이 확대되는 가운데 기업들은 자체로 종업원들의 식량 문제를 해결해야 했고, 주요 생산 설비들의 부품, 생산물들을 시장으로 옮겨가기 시작했다. 지방산업공장들은 이미 속수무책으로 외화벌이 기관들에 흡수되거나, 공장 간부들이 출신수범으로 설비들을 팔아치우거나 맞교환 수단으로 이용했다. 공장 가동률은 20~30%로 떨어지고, 최대한의 절약을 강조하면서 시작된 ‘8.3 인민소비품’ 생산은 계획을 빙자한 기업의 외화벌이 수단이 됐다. 그리고 개인 자영업의 뿌리가 됐다. 기업의 생산·경영활동은 필연적으로 시장에 흡수되고, 통계기관의 엄격한 통제와 억제 속에서도 계획과 명령의 결과는 조작되어야 했다. 결국 국가의 물질적 분배와 인민의 노동 보답이라는 재분배의 사회주의적 지배논리가 붕괴되고 집단주의적 도덕 담론(collectivist moral discourse)에서 벗어나 기업과 관료, 주민은 경제자본, 경제행위의 ‘자기 보존적 생계윤리(self-preserving livelihood ethics)’에 더 충실해야 했다.⁴⁵⁸⁾

457) 강채연, “북한 선군정치와 시장경제의 모순적 융합: ‘관료적 시장경제’ 메커니즘을 중심으로,” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2018, p. 108.

458) 홍민, “북한의 시장교환질서와 비도덕적 가족주의화,” 『통일정책연구』, 제15권 2호 (2006), p. 127.

북한에서 아래로부터의 시장화가 갖는 특징은 도시를 중심으로 도시와 농촌이 연결된 암시장을 광범하게 형성, 확대시켰다는 것이다. 이는 내부자원이 고갈된 상태에서 절대적인 공급부족에 의해 시장이 확대되고, 이러한 시장이 생계유지의 핵심 수단으로 자리매김했기 때문이다. 도시에서 농촌으로의 시장 확산은 비교적 뒤떨어진 농촌이 도시를 따라잡아야 한다는 부담감으로 이어지게 했고, 이는 중국과의 가장 큰 차이점이다. 즉 도시와 농촌이 분리된 시장이 농업개혁의 성과에 기반하여 농촌에서 도시로 확대 발전하고, 비국유 부문을 창출하면서 생산적 시장을 형성했던 중국의 사례와 반대되는 경향을 보인 것이다.⁴⁵⁹⁾ 이는 북한 도시에서의 시장화 경험과 사례들이 오히려 농촌으로 전수되는 정반대의 결과로 나타나고, 그렇게 북한의 시장화는 전개된다.

나. 국영부문의 구조조정과 분권화 시도

(1) 국영기업의 일탈과 자력갱생

1990년대에 들어 대안의 사업체계에 의존하던 기존의 기업관리체계는 시장화와 함께 아래로부터의 변화압력을 받게 되고, 이에 따라 부분적인 수정을 추진한다. 자력갱생의 원칙이 강조되는 속에서 기업들이 행동양식에 변화를 꾀하게 된 것이다. 기업이 시장과 연계되면서 계획의 일원화·세부화 체계로부터 이탈하게 되고, 계획수립에서 실행, 생산물의 처분, 평가, 감독에 이르는 계획화 체계가 조정될 수밖에 없기 때문이다.⁴⁶⁰⁾ 계획수립과정에서 당국이 중앙의 일방적

459) 박희진, “북한과 중국 ‘시장(Market)’의 비교: 형성발전과정과 그 특징,” 『통일정책 연구』, 제16권 2호 (2007), pp. 199~232.

460) 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』 (서울: 산업연구원, 2003), pp. 115~137.

인 명령체계보다는 각 기업이 자체 능력과 자재 상황을 고려해서 올린 계획 작성을 수용하게 됨으로써 기업이 중앙의 지시를 일방적으로 수용하지 않는 사례들이 발생했다. 실행과정에서도 1980년대 중반 이후에 현실화됐던 형식상의 액상계획이 현물계획을 대체하는 수순에 이르면서 일부 전략부문들에서만 최소한의 계획의 일원화·세부화 통제가 유지됐다. 자금조달과 생산물 처분에서도 공식·비공식 조달 및 유통방식의 물물거래가 일반화됐다. 결과적으로 계획의 형식화, 수시 변경, 평가의 형식화 등은 중앙의 경제 감독 부실로 이어졌다. 그리고 기업 통제권은 점차 중앙집권적 통제로부터 분리되어 비공식 시장의 지배에 놓이게 되는 것이다. 특히 지방행정경제기관들에서 지방산업공장들에 대한 통제력은 크게 약화되고 직접 통제에서 묵인과 불법적 담합이 일상화됐다. 지속적으로 계획을 수행하지 못하고 중앙당국의 지원도 부재한 상태에서 특히 중소기업들이나 지방산업공장들에 미치는 타격은 더 큰 것이다. 특히 지방기업의 경우 관리체계상 중앙-도-시-군 단위로 이어지는 당-행정적 지도와 통제의 이중구조는 속수무책으로 기업들을 도산위기에 빠지게 했다.

국가 차원의 부실기업들이 늘어남에 따라 재정압박을 최소화하기 위한 대안이 먼저 추진됐다. 기존 재정계획화체계를 신용계획화체제로 바꾸고, 기업소들이 자체로 경영활동에 필요한 자금을 충당하고, 모자라는 자금은 은행에서 대출받도록 했다. 이는 1985년에 도입된 연합기업소체제와 독립채산제, 2중독립채산제, 반독립채산제를 더욱 강화하는 한편, 상대적 독자성을 강조하는 속에서 나온 재정정책의 불가피한 수정이다.⁴⁶¹⁾ 또한 국가의 재정책보와 기업 통

461) 김정일, “경제관리운영방법,” 『김일성선집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 348.

제권 차원에서 소비재 생산기업에만 부과하던 ‘거래수입금’을 생산재 생산기업들로 확대·변경하고 이에 따라 연합기업소 중심의 부문별 수납체계를 지역별 수납체계로 변경하였다.⁴⁶²⁾ 그 결과, 1990년대 중반 이후로 기업의 모든 자금지출행위(투자, 기업 간 물자거래, 종업원 생활비 등)는 기업예산 내에서 이뤄지도록 함으로써 기업의 생산 및 경영활동에 대한 적자 누적은 종업원들의 임금 지급에 결정적 영향을 미치게 되었다.⁴⁶³⁾

한편, 농업부문에서는 식량생산 하락으로 단기 식량증산을 위한 대책마련이 시급했다. 이에 따라 1996년 기존의 분조관리제를 강화하면서 중국의 사례와 같이 다중경영방침을 도입하게 된다. ‘새로운 분조관리제’를 도입하고 △분조규모 축소(10~25명에서 7~8명으로), △다중 작물선택권 부여, △분조단위 인센티브 강화(초과생산물 현물분배)를 통해 식량생산증대를 꾀했다.⁴⁶⁴⁾ 북한이 ‘새로운 분조관리제’를 도입하고 식량생산증대를 꾀함에 따라 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO, 1995)는 농업기술분야(이모작, 시비효율화, 환경 친화적 농업 기술교육, 농업통계 구축), 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD, 1996)은 농업복구분야(잠업개발, 작물 및 축산복구)에 대한 지원을 했다. 1998년에는 유엔개발계획(United Nations Development Program: UNDP)이 농업 및 환경능력 강화 차원에서 2차에 걸친 회의를 통해 농업복구 및 환경보호 계획(Agricultural Recovery and Environmental Protection:

462) 박희진, “북한과 중국의 경제개혁 비교연구,” 이화여자대학교 대학원 북한학협동과정 박사학위논문, 2007, p. 80.

463) 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, pp. 117~118.

464) 김영훈 외, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2013), p. 10.

AREP)을 수립 및 추진하였다. 지원내용으로는 △농촌에너지 개발 사업, △지속농업을 위한 우량종자 사업, △식량 및 농업정보체계 강화, △수확 후 농작물 손실 감소사업, △교육훈련 및 연구 등이 다.⁴⁶⁵⁾ 그러나 ‘새로운 분조관리제’는 △농장 분조에 부과된 높은 계획량, △농업생산기반과 물적 토대의 취약성이라는 내적요인과, △농산물, 또는 농업생산요소들을 자유롭게 거래할 수 있는 시장의 부재라는 간접적 요인에 더하여 뚜렷한 성과를 보지 못한 것으로 평가된다.⁴⁶⁶⁾

1998년에 들어 김정일 정권은 통치구조와 권력구조, 경제지도체계와 지도방법의 수정을 통해 국가경제기관들과 국영기업들의 구조조정을 진행했으며, 경제제건을 위한 사업들에 본격 착수하게 된다.

(2) 국방위원회체제 전환과 국영부문의 구조조정

북한 경제성장이 -6.5%로⁴⁶⁷⁾ 역대 최저의 마이너스를 기록했던 1997년은 이듬해 북한이 통치기구와 경제관리체계의 구조적 변화를 피하게 된 결정적인 계기가 된다. 1998년 국방위원회체제로 전환하면서 경제체제의 정비와 경제정상화를 위한 법제도적 정비에 나섰다. 선군정치를 통해 군을 경제건설의 주력군으로 직접 투입시키고 농민시장 규제 및 노동자들의 공장복귀조치(1998), 「국방위원회헌법」 제정(1998), 내각책임제·내각중심제(1998), 「인민경제계획법」 제정(1999) 등 계획경제의 복원에 나섰다. 개정헌법에서는 △대의 무역의 다양한 주체인정(사회·협동단체 추가), △독립재산제 강조

465) UNCT DPRK, “Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012,” 2012.5.29., <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/overview-needs-and-assistance-dprk-2012>> (검색일: 2021.6.6.); 위의 책, p. 60 참고.

466) 김영훈 외, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』, pp. 37~38.

467) 한국은행 경제통계시스템, <<https://ecos.bok.or.kr/>> (검색일: 2021년 7월 20일).

(수익성·가격·이윤 등 고려), △기업의 소유범위 확대(털발 및 기타 합법적인 경리활동 등) 등을 추가하였다. 「인민경제계획법」에서는 현실적 조건에 맞는 경제적 실리추구를 강조하면서도 ‘이윤본위의 기업관리방법’을 지양하고 있다. 국방위원회 헌법개정과 「인민경제계획법」 제정은 계획규율 강화와 함께 부분적으로 객관적 현실을 수용하는 실리의 측면이 어느 정도 반영된 것이다.

경제관리와 지도체계에서 △정무원체계의 내각책임제·내각중심제 전환, △국가재정체계의 강화, △연합기업소체제 구조조정 등을 추진했다. 우선 당시의 내각책임제는 경제강국 건설을 목표로 △당-행정 분리의 중앙집권적이고 통일적인 경제관리, △기업의 구조조정 및 전략산업의 복원, △경제관리의 정규화·규범화의 내용들을 담고 있다.⁴⁶⁸⁾ 내각은 ‘경제사령부’로 등장했고, 경제운용에서 총지휘권을 행사하면서도 주로 성·중앙기관 중심의 개별경제조직(단위)들을 통해 지방경제단위들을 지휘하도록 했다. 이는 계획의 수립과 집행, 지도의 직접적인 경제단위인 성·중앙기관의 권한을 확대한 것으로도 볼 수 있다.

연합기업소체제의 구조조정과정을 살펴보면, 당시 새로운 경제조직과 경제복원을 시도하는 과정에서 북한 경제당국의 고민을 읽을 수 있다. 첫째, 내각의 경제지도와 기능강화 차원에서 1993년에 도입했던 지역별 재정수납체계를 다시 중앙으로 이관하고 자재공급체계와 잉여인력 수급책 마련 등 연합기업소 구조조정을 위한 사전준비에 착수했다. 이를 바탕으로 1999년 4월부터 석탄부문을 시작으로 2001년 1월까지 연합기업소 형태인 연합기업소, 종합기업소, 중

468) 경제관리의 정규화는 경제관리조직들에서 경제지도일군들과 생산자들이 새로운 경제관리규범과 규정에 따른 방침과 방도, 규범과 규정에 따라 높은 조직성과 규율성을 보장하는 것이다. 함진수, “경제관리의 정규화는 사회주의사회의 본성과 대규모 사회주의경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리운영방식,” 『경제연구』, 4호 (평양: 과학백과사, 1999), p. 9.

합공장, 연합총국 등을 해체하여 단위 공장기업소로 개편하면서 농업부문을 제외한 총 44개 기업에 대한 구조조정을 추진했다.⁴⁶⁹⁾ 둘째, 구조조정에서는 전략부문(김책제철연합기업소, 천리마제강연합기업소, 황해제철연합기업소 등)을 제외하고 경공업과 기타 중공업 부문 연합기업소는 폐지·축소했다. 농업·임업의 경우 종합적으로 국가가 관리할 수 있는 ‘관리국’체계로 전환하였다.⁴⁷⁰⁾ 셋째, 연합기업소의 구조조정은 실리원칙에서 생산성이 떨어지는 기업들을 분리함으로써 최소한의 경영정상화를 꾀한 것으로 판단된다. 넷째, 특히 주목할 것은 중앙집권적 계획시스템의 부문별 독립성(independence)으로부터 발생하는 부작용(행정·경영의 자율성 부재)을 최소화하기 위한 실험이 시도된 것이다. 2000년 5월에 설립된 ‘조선마그네슘링크총회사’가 그 사례다. 동 회사는 마그네시아 클링커(magnesia clinker)를 생산·수출(함경남도 단천시)하는 연합기업체로 총 회사 산하에 3개의 광산·3개의 가구공장·철도·항구·무역회사가 망라되어 통일적인 생산·경영·판매관리와 그에 따른 자율성이 부여된 것으로 알려진다.⁴⁷¹⁾ 이는 부문별 관리체계의 비효율성과 분산효과 등을 최소화하고 기업의 자율성을 높이는 데 효과적일 수는 있으나, 기관본위주의와 같은 자본주의적 요소를 배제할 수 없다. 그러나 당시 2000년 9월부터 연합기업체들을 다시 재조직하는 등 다소 혼란

469) 북한에서 연합기업소체계는 대안의 사업체계가 도입된 이후 공업부문에서 부문 간·지역 간·기업 간 생산연계의 다양성과 복잡성으로부터 1985년 8월부터 구소련의 연합기업소체계를 모방하여 도입된 체제다. 금속, 기계, 화학, 건설 등 주요 산업분야들을 중심으로 연합기업소를 조직하고 전국적 규모에서 동일부문이나 상이한 부문을 망라하여 연합회사, 총회사, 관리국, 총국 등으로 그 형태도 다양했다. 조영기, “전환기 북한 산업구조재편에 관한 연구,” 『사회과학논총』, 제10집 (2000), pp. 274~275.

470) 위의 글, pp. 275~278.

471) 그 이전에는 생산·수송·판매 등에 대한 관리 및 통제권이 각각 광업성, 철도성, 무역성 등으로 분리되어 있어 분산된 효과가 생산 및 경영 하락으로 이어지는 시스템이었다. 엄현숙, “시장화 이후 북한의 행정개혁에 대하여,” (성균관대학교 자문회의 발표자료, 2021.6.29.).

스러운 기업개편이 있었던 배경에도⁴⁷²⁾ 기업단위 통합관리, 경영자 율성에 대한 기대가 있었던 것으로 추측할 수 있다. 다섯째, 이어 2001년 최고인민회의 제10기 4차 전원회의를 계기로 성·관리국들이 산하기관들의 수입예산계획에 직접 관여하도록 결정했다. 즉 직접관리·감독하는 책임과 권한을 위임하게 되는데, 이러한 배경도 앞선 연합기업체들의 구조조정과 무관하지 않다.

농업부문에서도 헌법개정과 함께 소극적인 개혁 조치들이 일부 반영된다. 수정헌법에서는 △개인소유의 주체와 허용 범위 확대, △공업부문 근로자들의 텃밭경작 허용, △부림 짐승, 건물 등에 대한 농민들의 소유가능성을 제시하고 있다. 최고인민회의 제10기 제1차 전원회의에서는 △농장원들의 농장관리 참여 확대, △농장 관리일군들을 농장원들의 선거로 선출하는 방안들이 논의되었다. 1999년 2월 농업법제정 35주년을 맞으며 농민들이 자체 의사와 실정에 맞는 농사를 강조하는 등⁴⁷³⁾ 비교적 소극적 범위 내에서 농민들의 자율권과 참여권을 확대하는 방침들을 제시한다. 이러한 정책들은 이미 팽창된 시장의 기능 속에서 농업생산의 증대와 농민들의 참여 욕구 간 효율성의 측면에서 어느 정도 자율권을 부과한 것은 사실이다. 그러나 여전히 계획과 시장의 공존이 현실화한 시점에서 이 또한 내각사업의 한계로 나타날 수밖에 없다. 따라서 2002년 7월 1일 새 경제관리조치에서는 다시 분조관리제를 자율성 측면에서 더욱 강화하기 위한 대책들을 모색하게 된다.

472) 이에 따른 연합기업소들의 재정비는 전력, 금속, 석탄부문 등 전략부문들과 인민생활분야에서 중요한 경공업부문의 일부 관리운영기업들을 대상으로 이루어졌다. 경공업부문에서는 2000년 제1차 남북정상회담과 북미관계개선, 기존 사회주의 국가들과의 대외경제분야 연대가 복원됨에 따라 방직, 신발, 비단 등의 수출품생산을 대상으로 하는 기업들의 경영일체화와 공급일체화를 위해 추진된 ‘연합회사’형태였다. 박희진, “북한과 중국의 경제개혁 비교연구,” pp. 82~85.

473) 위의 글, pp. 90~91.

2. 시장형성단계 북한의 약한 정치-행정 제도

가. 약한 정치-행정 제도와 경제관료의 전문성 대두

(1) 북한의 약한 정치-행정 제도

북한의 행정기관은 행정으로서 전문성을 지니면서도 실제로는 당의 방침과 결정을 집행하는 곳이며, 북한 행정의 기본 임무는 당이 제시한 목표를 달성하는 것이다.⁴⁷⁴⁾ 즉 당은 행정경제기관들의 정치적 지도와 방침관철을 직접 지도한다.⁴⁷⁵⁾ ‘민주주의중앙집권제’ 원칙에 따라 중앙행정기관은 조선노동당의 하위구조로, 지방행정기관은 조선노동당과 중앙행정기관의 이중통제와 관리하에 놓여 있다. 이 때문에 중앙행정기관이나 지방행정기관 모두 행정주체로서의 자율성과 절대적인 권한이 부재한 상태였다.

1990년 당시 지방행정기관의 경우 주권기관으로서 인민회의와 인민위원회, 집행기관으로서의 행정경제위원회체제로 분리되어 지역 단위 기업관리 및 행정사업의 효율성 제고, 지도강화 등에 초점을 두고 있었다.⁴⁷⁶⁾ 그러나 각 도·시·군당 책임비서들이 인민위원장을 겸하고 있는 겸직체제는 주권기관에 의한 집행기관의 간섭과 통제가 행정의 비효율성을 지배하는 근본 문제임을 확인해 준다. 이는 중앙행정이 중앙집권적 통제를 강화하고, 지역단위당 책임비서들에게 행정지도를 맡긴 것에 불과하다. 이러한 수직적, 이중적 행정·통제 체계는 지방행정 및 경제 관리에서 때때로 혼선을 빚거나 관료

474) 송용선, “북한 행정의 정치적 성격 연구,” 『국민윤리연구』, 제52호 (2003), p. 91.

475) 김근식, “김정일시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제36권 2호 (2002), pp. 349~366.

476) 정영철, “행정을 말하다 포커스 02: 북한의 지방행정체계,” 『지방행정』, 제64권 737호 (2015), p. 18.

주의·지방행정의 무질서를 양산하는 결과로도 나타난다. 또한 수직적 위계관계의 행정질서는 정치적 지도가 행정대행으로, 정책적 지도가 기술 실무적 지도로 이어지는 이른바 당 관료제의 편중된 결과로 나타난다.

김일성 사후인 1994년 10월 김정일은 ‘당중앙위원회 책임일군들과의 담화’에서 정무원 책임 중심제를 제기하고, 경제사업에 대한 국가의 통일적인 지도와 당 일군들의 행정대행을 비판하기 시작했다. 1990년대 후반에는 이러한 당·정 분리 및 지방 분권화 요구가 더 높아지고, 일부 자율성과 합리성을 강화하려는 조치들이 나타나게 된다. 특히 국영기업정책에서 ‘신무역체제(물물교환)’의 도입은 지방행정에서 자율권과 분권화의 진전으로 간주된다. 지방기관·기업이 자체적으로 무역활동을 할 수 있도록 허용해주는 동시에 자체 실정에 맞는 경제 활동을 계획하고 추진할 수 있도록 권한을 확대해 준 것이다. 그러나 여전히 당에 의한 행정기관 통제, 중앙에 의한 지방의 통제는 유지된 채 지극히 정치-행정의 분리라는 제한적인 조치로 해석된다. 다만 이러한 지방행정기관들의 분권화정책은 김정은 정권 들어 특구정책에도 반영되면서 여러 산업정책들에서 지방분권화가 확대되는 경향을 보인다. 그리고 김정일 정권에 비해 김정은 정권에서 이러한 분권화의 조치는 진행형으로 그 규모는 점차 확대되는 경향을 보이는 것이 사실이다. 이 부분에 대해서는 시장확장단계에서 더 논의하기로 한다.

(2) 정치-행정의 분리 및 경제관료의 전문성 부각

중국은 개혁개방 초기 통치구조의 변화에 따라 국가의 발전전략이 수정되고 이 과정에서 수립된 개혁전략에 따라 계획체제가 해체되어가는 부문별 개혁정책을 실시했다. 이와 반대로 북한에서는 통

치구조의 큰 변화 없이 계획체제 유지를 위해 국가 권력체계가 작동했다. 여기에 중공업우선전략에 따라 지방의 자립성을 강조하면서 행정구역상 일정한 공업지대와 농업지대가 포함된 지역을 경계로 하고 있다. 이에 따라 지역별로 경공업, 소비재생산, 기초생활품을 지방 산업이 담당하고 있어 시·군 내 농업과 공업의 분리가 쉽지 않다.⁴⁷⁷⁾ 또한 지역들에 분포된 중앙경제 및 특수경제들에 대한 행정 지도 역시 중앙과 지방의 분리 차원에서 쉽지 않은 구조를 동반한다. 이 때문에 지방행정기관과 중앙행정기관 사이에서, 그리고 중앙기관과 지방기관, 중앙산업과 지방산업 간 행정 및 경제관리에서 중복 혹은 비생산적 관계가 발생하는 것은 보편적이다. 이러한 관계는 특별히 중앙기관이나 기구의 수가 일반국가에 비해 특별히 많게 되는 원인 중 하나이기도 하다.

1990년대 북한의 중앙행정기관 수는 평균 32개로 일반국가에 비해 훨씬 많은 편이다. 북한의 중앙행정기관 부처 수는 1948년 첫 헌법제정 이후 1972년 헌법 개정 이전까지는 크게 증가한다. 이것이 1972년 사회주의헌법 개정과 함께 축소하였다가 1998년 국방위원회 헌법과 함께 다시 대폭 축소된다.⁴⁷⁸⁾ 동시에 주식제와 중앙인민위원회도 폐지하면서 정무원에서 내각으로 이전했다.

477) 박재영, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 도시와 농촌의 경제적 련계에 관한 주체의 경제리론의 독창성,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사, 1997), p. 15.

478) 민진, “북한 중앙은행행정조직의 변천의 분석,” 『한국사회와 행정연구』, 제11권 1호 (2000), p. 261.

〈표 VI-1〉 1998~1999년 당-행정 기관 조정 관련 내용 및 특징

특징	내용
독립성	<ul style="list-style-type: none"> - 정무원 → 내각이전: 정책수립/법제정/검열통제 포함 경제관리 컨트론타워로 격상 - 내각총리 독립성: 〈내각총리는 내각사업을 지도하고 정부를 대표한다〉 - 당 산하 행정경제전문부서 해체 → 내각 집중
전문성	<ul style="list-style-type: none"> - 경제 전문기구 조정(통합, 분리, 신설, 개편) - 전문 경제관료 내각 대거 입성

출처: 저자 작성.

1998년부터 당-행정 기관 조정과 관련된 특징은 독립성과 전문성 (professionality)을 통한 경제성을 꾀한 것이다. 우선 독립성 측면에서 △정무원의 내각 이전, △내각총리의 역할 격상, △당 산하 행정·경제분야 전문부서들의 해체 등이다. 전문성 측면에서는 △내각 산하 경제전문기구들의 조정, △전문 경제 관료들의 대거 내각 입성 등으로 통일성과 전문성에 경제성을 추가하였다.

내각은 정무원에 부여되지 않았던 3가지 권한, 즉 △국가의 정책 집행을 위한 대책수립(중앙인민위원회로부터 이양), △국가경제관리와 관련된 규정을 제정·수정·보충, △국가 경제관리·질서를 위한 검열·통제사업 기능도 부여받았다.⁴⁷⁹⁾ 통일적·집약적 지도관리 차원에서 과거 9명의 내각부총리를 2명으로 대폭 축소하고, 11위원회·22부·1원·2은행·2국으로 37개였던 전문기구를 1위원회·26성·1원·1은행·2국의 31개 기구로 축소한다. 특히 경제분야의 32개 부서를 23개로 통폐합했다. 1999년에는 다시 세 차례에 걸친 통합·분리·신설·개편 등을 통해 변화된 환경 속에서의 효율적인 수용책을 고심했던 흔적을 엿볼 수 있다.⁴⁸⁰⁾ 또한 제10기 제1차 회의

479) 이계만·오수열, “북한 1998년 헌법상의 국가기구변화와 그 통합구조상의 의미,” 『한국북방학회논집』, 제7권 0호 (2000), pp. 212~213.

480) 1999년 3월 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 1998년 통합됐던 도시경영성과

(1998.9.5.)에서는 내각 전문기구들 중 당 고위직을 겸직한 인물이 과거 6명에서 2명(홍성남, 백학림)으로 축소됐다. 여기에 총리·부총리·경제상의 70% 이상이 새로운 인물로 교체되고 전문성과 실무능력을 갖춘 인물들이 대거 포진됐다.⁴⁸¹⁾ 이는 분명 대내외적 새로운 경제구조와 환경의 변화에 따른 정치-행정 체계의 분권화와 구조조정 관계에서 해석될 수 있다. 또한 경제당국이 앞으로 추진하게 될 새로운 경제조치, 그에 부흥하는 국가 차원의 '흥'과 '진'의 개혁적 시도로 평가될 수 있다. 즉 북한이 시장을 용인하는 차원에서 당 관료의 행정권한을 축소하는 대신 내각의 행정권한을 강화하려는 초기 단계의 개혁적 신호인 것이다.⁴⁸²⁾

이러한 변화는 대의원선거과정에서도 나타난다. 제10기 대의원 선거(1998.7.26.)에서는 대학 졸업 및 지식인, 전문가 비율이 평균 69.8%로 9기(약 54.8%)에 비해 12.7% 늘어나면서도 여전히 노장층의 비율에서는 큰 차이가 없었다.⁴⁸³⁾ 2002년 7.1 경제관리조치 이후 2003년에 치러진 제11기 최고인민회의 대의원 선거에서는 명예칭호 소유자들이 이전 63.8%에서 48%로 크게 줄어드는 대신, 학위·학식 소유자들이 64.5%에서 무려 89.5%로 증가하였다.⁴⁸⁴⁾ 이는 관료의 전문성에 대한 요구가 크게 증가하기 시작한 것으로 해석된다.

국토환경보호성 다시 원래대로 분리, 11월 체육성을 체육지도위원회로 개칭, 11월 24일에는 전자공업성을 신설했다. 관련 자료는 이계만·오수열, "북한 1998년 헌법상의 국가기구변화와 그 통치구조상의 의미," pp. 211~213 참고.

481) 내외통신사 편, 『내외통신』 종합판 제69호 (1998), p. 20; 이계만·오수열, "북한 1998년 헌법상의 국가기구변화와 그 통치구조상의 의미," p. 213 참고.

482) 김근세·정용덕, "북한 국가관료제의 특성: 북한 국가행정기구의 변화와 지속성," 『한국정책학회보』, 제11권 2호 (2002), p. 195.

483) 김용현, "김정일, 김정은 집권 초기 북한 권력체계 비교: 최고인민회의 제10기, 제13기 제1차 회의를 중심으로," 『한국동북아논총』, 제74호 (2015), p. 159.

484) 김중수, "북한 제13기 최고인민회의의 출범과 남북 국회회담 전망," 『북한학연구』, 제10권 1호 (2014), p. 117.

앞서 내각의 행정자율성과 권한을 강화하고 당 관료제를 축소하려는 경향은 이미 1990년대에 시동이 걸렸다고 볼 수 있다. 실제로 1992년 4월 헌법개정을 통해 북한은 국방위원회 위상을 강화하고 독립된 국가기구로 전환하면서 중앙인민위원회의 권한을 약화시킨 바 있다. 이어 지방행정위원회를 폐지하고 지방인민위원회 지위를 강화시켰고, 인민위원회가 지방의 주권적 기능과 행정적 집행기능을 통합적으로 수행하도록 했다. 1993년에는 당 전문부서가 기존 31개에서 26개로 축소되고, 2000년에는 21개로 지속적으로 감소시켰다. 특히 경제행정분야(건설운수부, 화학부, 중공업부, 경공업부)와 사회행정분야(문화예술부, 청소년부, 보건부)에서 당관료제가 폐지되었다. 이는 결정적으로 당의 행정 간섭을 차단하고 내각의 중심성을 강화한 핵심조치임에 틀림없다.

나. 행정-경제 제도와 약한 시장체제 도입

당-행정 체계의 분리와 정권기관들의 분리조치, 내각책임제·중심제 강화에 따른 기업 구조조정, 법·제도적 정비가 일부 진척되면서 경제개혁을 위한 일련의 조치가 시동을 걸게 된다. 비록 소극적이지만 계획경제 개혁의 핵심주제인 조정체계(coordination mechanism)의 시동이 북한에도 필수적인 과제로 제기됐기 때문이다. 코르나이(János Kornai)에 따르면, 조정체계 변화는 의사결정과정, 자원배분체계, 소유관계 변화에 따라 수직적 행정-명령 관계에서 수평적 시장관계로 변화하는 것을 의미한다.⁴⁸⁵⁾ 이는 곧 계획경제의 시장경제 전환을 의미하는 것이다. 그러나 2002년 7월 1일 북한이 단행

485) János Kornai, "The Hungarian Reform Process: Vision, Hopes, and Reality," in *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, eds. Victor Nee and David Stark (Redwood City: Stanford University Press, 1989), p. 35.

한 새로운 경제관리조치는 이른바 수직적 관계가 그대로 유지된 상태에서 조절체계로 봐야 할 것이다.

새로운 경제조치는 가격개혁인 동시에 계획과 시장이 공존하는 국가경제의 이중구조화체계로 전략부문을 제외한 비전략부문에 시장체계를 도입하는 것이다. 이른바 중국의 쌍궤제(雙軌制)와 비슷하면서도 매우 소극적인 범위 내에서 이른바 ‘계획화의 시장체계(market system of planning)’를 고수한 것이다. 따라서 시장형성기에서 행정-경제 제도의 부분개혁은 약한 시장체계의 도입을 의미한다. 경제개혁의 내용은 △가격개혁과 ‘계획적 시장체계’의 도입, △금융시스템의 분권화와 통화조절정책 등이다.

(1) 가격개혁과 ‘계획적 시장체계’ 도입

2002년 7월 1일에 단행된 새로운 경제조치는 ‘국정가격이 농민시장 가격보다 낮은 데로부터 장사행위가 성행했다고 규정’하고,⁴⁸⁶⁾ 모든 가격을 종전보다 평균 25배에서 40배까지 올리는 조치를 단행했다. 7.1 경제 관리조치의 내용은 △국영기업·협동농장 등 각 경제기관·단위들의 경영분권 부분허용, △변 수입 기준 경영지표변경, △시장가격 수준의 국정가격 현실화, △협동농장 분조축소(1996년 시행 연장), △‘계획적 시장제도(planned market system)’ 도입 등이다. 여기서 ‘계획적 시장제도’란 국영기업-개인-무역 부문 사이에서 자율적인 시장 질서를 교란하거나 통제하기 위한 목적으로 각각의 독립적인 시장공간을 규제하는 제도를 말한다. 분명 가격개혁과 함께 시장제도의 도입에서 북한당국의 고민은 이 세 가지 상호보완적인 경제주체들의 효율적인 관리방안을 마련하는 것이었다. 이

486) 군부대 강연자료, “가격과 생활비를 전반적으로 다시 제정한 국가적 조치에 대한 이해를 바로 가질데 대하여,” (평양: 조선인민군출판사, 2002).

에 따라 종합시장, 사회주의물자교류시장, 수입물자거래시장 등 서로 분리되면서 각각의 독립적인 기능을 수행할 수 있는 계획적 시장 제도를 도입하게 된 것이다.

사회주의물자교류시장은 기업의 원자재거래시장, 수입물자거래시장은 무역상품시장, 종합시장은 주민 상거래시장으로 각각의 거래원칙과 규모가 정해져 있다. 특히 2002년에 먼저 사회주의물자교류시장과 수입물자교류시장을 개설하고, 그 뒤로 종합시장을 허용(2003)한 것은 국영기업 및 회사들을 먼저 제도 내에 편입시키려는 의도가 있었던 것으로 보인다. 그리고 나중에 종합시장을 허용함으로써 이 세 객체 간 교란 혹은 제도권 내 통제 가능한 시장을 구축하려 했던 것으로 해석될 여지가 있다.

여기에 사회주의물자교류시장에서 기업과 기업 간 자율적인 물물교환이 가능한 것은 아니다. 일단 물자교류신청서를 작성하고 해당부 또는 위원회의 승인을 받아 계획과에 제출하면, 다시 국가계획위원회로 비준절차를 밟아야 한다. 제품, 자재, 원자재 교환이 모두 가능하면서도 현금수수료가 없는 물물교환이지만, 가격으로서의 교환비율은 국가에 의해 정해져 있기 때문에 가격통제가 가능하다. 이 때문에 실제 기업들의 물물교환은 복잡한 절차와 사회주의물자교류시장을 거치지 않고 기업-기업 간, 기업-회사 간, 기업-개인 간 이루어지는 것이 일반적이다. 국가의 가격체계에 따라 기업의 물자교환이 이루어지지 않고 국정가격과 시장의 환율, 시장가격에 따른 물물교환이 중앙기업이나 지방기업들의 일반적인 교환방식이 되는 것이다.

기업정책에서 기업의 평가체계를 변수입지표로 변화한 것은 기업의 독립채산제정책을 확대한 것으로 평가된다. 또한 에너지난, 자재난 등으로 대부분의 공장기업소에서 생산실적이 저조한 상태는 사

회주의물자교류시장에서의 물자교류가 용이하지 않은 결과를 양산했다. 여전히 공급부족으로 기업들은 시장과 교류할 수밖에 없기 때문이다. 오히려 7.1조치는 금속, 기계, 전력, 석탄, 군수공업 등 전략부문에 대한 계획화의 정상화 및 재생산체계를 강화하는 한편, 지방기업들은 철저히 고립되는 구조적 간극을 조성하였다. 또한 7.1조치 이후에도 기업의 경영자율화(생산, 재정, 노무관리) 측면에서 일부 수정과정을 반복하게 된다.

〈표 VI-2〉 기업의 경영자율화조치 내용

구분	2002.7.1. 조치	2004.1.21. 방침
생산 관리	- 전략지표 외 세부계획 수립권 지방기업에 이관 - 계획 초과생산품 시장판매 허용	- 전략지표 현물계획, 그 외 액상계획 - 물자교류시장을 통한 기업 간 자재/현금거래 허용
재정 관리	- 국가에 납부하던 감가상각금·초과이윤 기업유보, 재투자	- 기업수익납부방식 변경 - 기업 경영자금 은행대출 또는 시장조달
노무 관리	- 임금을 국가가 정한 상하한선 내에서 기업자율 결정	- 임금상한선 폐지 - 기업 내 남은 노동력 파견 자체 결정

출처: 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000~2009),” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2010, p. 171; 이해정·조동호, “북한의 사유화 진전 현황 연구: 중국·베트남과의 비교를 중심으로,” 『북한연구학회보』 제16권 1호 (2012), p. 181 참고.

종합시장허용과 함께 상업부문에서는 무역회사가 국영상점들을 합법적으로 인수하거나 부분 임대하여 수입 상품들을 판매하도록 허용하면서도 가격 제한을 두었다. 이에 따라 무역성, 상업성을 중심으로 각 도·시 인민위원회는 운영이 중단된 국영상점들을 무역회사들에 넘겨주도록 했다. 평양시에서도 상업성 지시 제48호 제3조 1항에 따라 인민위원회 상업국이 시내 백화점들과 상점망에 무역회사들을 맞세워주거나 임대를 추진했다. 시장통제와 관리는 각 도·

시·군 단위 상업부서(과, 처)에서 담당하고 종합시장에 보안서도 설치했다. 2004년에는 상업성지시를 수정하여 △시장 내 무역회사들의 매대설치 금지, △외화유통금지, △시장판매 금지품목들을 세분화하여 발표했다.⁴⁸⁷⁾ 지방의 국영상점들은 수매상점으로 전환하거나 기업명의를 빌린 개인이 국영상점을 인수받아 수익금은 국가 납부금으로, 나머지는 종업원생활비와 개인이윤으로 전환했다.

7.1경제조치는 개인적 차원이 아닌 집단적 차원의 이윤 창출을 목표로 하고, 계획화의 4대 요소(노동력, 설비, 자재, 자금)들을 합리적으로 배분하고 이용해야 한다는 원칙을 담고 있다. 그리고 분명 가격개혁을 통한 시장안정화조치임에 틀림없다. 그것은 국가가 조절 제도인 한도 가격 설정과 통화량 조절, 재정검열강화 등 사이에서 적절한 통제를 통해 물가상승압력을 억제하고 국내시장, 국제시장, 기업과 개인 사이에서 계획과 시장의 안정된 공존을 목표로 했기 때문이다.⁴⁸⁸⁾ 그러나 이미 기업-시장 간 투자·생산·판매·유통의 자발적 경영체계가 구축된 상황에서 제도권 내 편입정책은 오히려 가격상승을 이끌었다. 또한 경제 전반에서의 공급부족과 시장가격보다 낮게 책정된 한도가격, 임금 상하한액 등의 조치들이 시장의 물가상승을 억제하지 못하는 부작용을 발생시켰다.

한편, 농업부문에서는 농민들의 임금을 노동자 평균임금보다 높게 책정하고, 대신 각종 사용료(토지사용료, 농업기술 저작권 사용료 등)를 지불하는 형태로 조세만 부과했을 뿐, 자율성의 확대는 이뤄지지 못했다. 여기에 작물선택권과 생산량책임제를 내세운 분조관리제는 높은 계획량과 개인전 농업을 허용하지 않는 상태에서 오

487) 강채연·곽인옥, “북한 경제체제 전환을 위한 제도적 조건과 문제점에 관한 연구,” 『국제지역연구』, 제22권 2호 (2018), p. 176.

488) 김일환, “북한의 시장가격 결정 요인 분석,” 『북한연구학회보』, 제15권 2호 (2011), pp. 103~104, pp. 75~107.

히려 농민의 부담을 가중시키는 결과를 초래한다. 이와 함께 2002년부터 신의주시와 온성군에서 3~4가구를 한 분조로 묶어 시범적으로 운영되던 포전담당제의 시범규모를 2004년에 이르러 전국단위로 확대하였다. 포전담당제는 목표생산량의 초과달성분에 자율처분권을 허용하는 제도다. 2004년부터 황해북도 수안, 함경북도 회령 등 30여 개 농장에서 분조를 가족단위로 재편하고 포전담당제를 실시한 것으로 알려진다. 그러나 7.1조치가 실패로 끝나면서 북한당국은 2005년부터 다시 시장억제정책을 통해 반시장조치에 나섰다. △식량전매제(배급제 재도입), △개인 경작지 및 상행위 단속, △종합시장 폐쇄조치 등이다.

(2) 금융시스템의 분권화와 통화조절정책

시장형성기에서 북한의 금융개혁은 비교적 조심스러운 규모에서 진행되었다. 외환거래 다원화와 금융시스템 구조조정, 자본확충을 위한 일련의 시도를 바탕으로 일원적 은행제도에서 이원적 은행제도로의 이행을 추진한 것이다. 대표적인 개혁정책들은 금융시스템 분권화, 금융 관련 법제도 정비, 통화조절정책으로서의 화폐개혁, 외채 구조조정 및 국제금융기구 가입 시도 등으로 정리될 수 있다.

(가) 금융시스템의 분권화와 법 제도의 정비

전통적으로 북한 금융시스템은 조선중앙은행의 일원적 은행시스템과 조선무역은행의 유일적 외화관리시스템을 근간으로 한 원에 의한 통제다.⁴⁸⁹⁾ 그러나 2000년대 초 북한금융은 이미 정부, 기업, 시장 차원에서 금융개혁의 필요성이 시급해짐에 따라 금융시스템에 대한 소극적 규모의 개혁을 시작하게 된다.

489) 박해식·이병윤, 『북한 금융의 주요 과제와 베트남 금융개혁의 시사점』(서울: 한국금융연구원, 2019), pp. 1~2.

〈표 VI-3〉 금융개혁의 필요성과 분권화 내용

필요성		개혁내용	특징
정부 차원	기업-시장 차원		
- 가격개혁 부작용 - 만성인플레이션 - 원에 의한 통제마비 - 투자자본 반환 불가	- 7.1조치 상호결 탁/이익 - 자금용 증가 - 기업 간 격차 - 국정-시장가격 격차 - 이중 환율구조	- 회계법(2003.3.) - 화폐유통(2003.6.) - 재정법(2004.4.) - 중앙은행(2004.9.) - 보험법(2005.9.) - 상업은행(2006.1.) - 자금세탁방지법 (2006.10.)	- 재정과 금융 분리 - 이원적 은행제도 - 통화관리의 간접조절 - 회계제도 법률적용 - 금융의 효율적 감독 - 불법 자금세탁방지

출처: 윤덕룡, “북한 금융시스템 구축을 위한 단계적 접근방안,” (한국금융연구원 KIF working paper 2013권 12호) 2013.10., <https://www.kif.re.kr/kif3/publication/pub_detail?mid=21&nid=846&sid=846&vid=3476&cno=149279> (검색일: 2021.11.23.), pp. 10~24; 문성민, “북한 금융의 최근 변화와 개혁과제,” (한국은행 금융경제연구원, working paper 제236호, 금융경제연구 2005.11.) pp. 70~71, <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002240/view.do?nttid=71860&menuNo=200092>> (검색일: 2021.11.23.) 을 바탕으로 저자 작성.

무엇보다 중요한 것은 중앙은행과 상업은행 분리정책의 시도다. 이로써 사실상 중앙은행이 담당하고 있던 기업의 금융업무를 상업은행이 총괄하도록 했다. 2004년 중앙은행법이 제정될 당시 중앙은행의 업무목표는 화폐유통 안정에서 화폐가치의 환율안정으로 정하고 현금과 무현금 구분을 폐지한 것이다.⁴⁹⁰⁾ 또한 기업의 유희자금을 상업은행이 흡수하여 기업의 대출재원으로 활용하고자 했던 것이 금융시스템 분권화의 목적이었으나,⁴⁹¹⁾ 2000년대 중반 이후로는 현금 무현금 구분이 강화되는 등 사실상 중앙은행과 상업은행의 분리정책이 크게 효과를 나타내지 못했다.

대외금융부분에서도 중앙 컨트롤타워 격인 조선무역은행을 다원

490) 문성민, “북한의 재정 및 금융정책,” (KPEI 북한농업동향 제15권 3호, 2013.10.), p. 34, <<https://www.krei.re.kr/krei/downloadBbsFile.do?atchmfnlNo=40560>> (검색일: 2021.6.6.).

491) 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점,” p. 141.

화하여 정부, 당, 군 중심의 부문별, 지역별, 특수단위별 각종 은행을 설립하고 조선무역은행에 형식적인 등록만 하면 외화계좌 개설이 가능하도록 했다. 이를 위해 먼저 1999년의 무역법을 대폭 개정(2004)하여 기존의 중앙집권적 무역독점체제를 완화하고 무역분권화의 법적 제도를 구축했다. 그러나 무역부문 분권화조치는 오히려 비공식 부문의 정당화, 사금융시장의 확산을 유인하는 결과를 가져왔다.⁴⁹²⁾ 외화거래 은행이 증가하면서 권력기관 무역회사들과 무역은행들의 비공식 외화거래, 비공식 환율조정이 평양시를 중심으로 전국단위로 일반화됐다.

기업과 시장에서 고리대금업이 성행함에 따라 2007년 3월 20일에는 최고인민회의 상임위원회 정령으로 민법을 수정하고 ‘꾸기계약’에 대한 거래조건 및 통제조항을 명시했다. 민법 제221조에 따르면, △주민들 사이에 돈이나 물건을 꾸는 행위는 ‘꾸기계약’에 따라 할 수 있으며, △이자형태의 물건을 주고받거나 대출계약은 금지된다. 또한 개인 간 금융거래에서는 이자를 허용하지 않으나, 기관기업소 단체는 이자를 허용하고 있다.⁴⁹³⁾ 그리고 2007년 10월 16일에 수정된 북한형법에서는 「고리대죄」가 신설되었다.

이와 함께 금융개혁을 위한 또 하나의 시도는 국제금융기구 가입을 시도한 것이다. 북한에서는 1990년대 초 사회주의체제 전환과 김일성의 사망, 경제난에 따라 빈곤국에 대한 양허성 자금을 제공하는 국제금융기구에 관심을 갖고 가입이 시도된 바 있다. 그 이후로 1997년 2월에 이어 2006년 6월에 아시아개발은행에 정식 회원국 가

492) 최필수·김준영, “80년대 중국의 개혁과 위기- 북한 경제개혁에 대한 시사점,” 『동북아경제연구』, 제28권 2호 (2016), pp. 343~334.

493) 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』 (서울: 북한법연구회, 2011), p. 307; 임을출, “북한 사금융의 형성과 발전: 양태, 함의 및 과제,” 『통일문제연구』, 제27권 1호 (2015), p. 210.

입신청을 했다. 아시아개발은행은 세계은행이나 유럽부흥개발은행과 달리 회원국 자격을 국제통화기금 회원국으로 한정하지 않고 UN 아시아태평양 경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UN ESCAP), UN, 또는 UN전문기구 가맹국으로 하고 있다. 또한 북한은 국제통화기금이나 세계은행 가입에도 관심을 표시하고, 2000년 9월에는 국제통화기금·세계은행 합동 연차총회에 특별게스트(special guest)로 초청받았으나 참가하지 않았다.⁴⁹⁴⁾ 다만, 2000년 6월 1차 남북정상회담 이후 세계개발은행은 북핵문제가 타결될 경우 북한이 회원국으로 가입하지 않더라도 사전에 지원할 수 있는 대북개발지원 비공식국가팀을 구성한 바 있다.

(나) 통화조절정책: 화폐개혁과 점진적 조세제도의 도입

2009년 화폐개혁에 앞서 북한은 △일반주민의 여유자금을 끌어내고, △통화과잉에 의한 인플레이션을 방지할 목적으로 인민생활공채(2003)를 발행한 바 있다.⁴⁹⁵⁾ 그러나 여전히 국가재정 악화는 공급량을 확보하지 못한 상태에서의 교환한도설정에 따른 강제저축과 화폐개혁(2009)으로 이어졌다. 북한에서 화폐개혁을 하게 된 일반적 논거로는 △화폐의 구매력과 원활한 화폐유통을 보장하기 위한 통화조절목표, △통화량 조절을 통한 상품가격의 안정화, △국가재원확보, △사적 시장을 억제하고 계획경제를 강화하기 위한 수단, △신용자본가의 생산억제, △화폐중심주의 및 숭배주의 제거 등이 거론되기도 한다.⁴⁹⁶⁾ 결론적으로 화폐개혁의 핵심은 금융통제의 한

494) 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, p. 21.

495) 김영훈 외, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』, pp. 49~50.

496) 조봉현, “북한의 5차 화폐개혁: 진단과 전망,” 『국방연구』, 제53권 2호 (2010), pp. 141~145.

수단이다. 화폐개혁 이후 식량가격은 1달도 못 되는 사이에 44배로 뛰어오르면서 가격상승을 이끌었고, 북한의 달러화현상을 촉진시켰다. 결국 화폐개혁과 원화가치의 폭락, 외화 선호도의 급증 등은 사금융시장의 비공식제도화를 가져왔다.

부분적 시장체계의 도입과 소극적인 경제개혁들이 단행되면서 북한은 1974년에 폐기했던 조세제도의 점진적 도입을 시도한다. 이를 위해 조세를 통한 재정확보정책이 합리화될 수 있도록 각종 법률제정에 들어갔다. 대표적으로 △지적재산권 보호제도, △개인소유권의 부분적 확대, △부동산법 제정 등의 차원에서 세부적으로 기업 및 개인, 시장요소들에 사용자, 즉 조세를 부과하는 정책들을 추진하게 된다.

〈표 VI-4〉 점진적 조세제도 도입 관련 법률제정과 특징

No	분류	법률	특징
1	지적 재산권 보호	- 발명법(1999) - 상표법(2005) - 저작권법(2001)	- 협의의 사적재산권 인정 (시장 친화적)
2	사적 소유권 부분 확대	- 민법상 상속법 신설(2002.3.) - 민법상 상업법 5차례 개정 (2004~2010)	- 개인소유권 범위 확대 (시장경제 활동) - 시장기능에 의한 공급활동 추가
3	기업 조세범위 확대	- 국가예산수입법(2005.7.) 거래수입금, 봉사료수입금, 국가기업이득금, 협동단체 이득금, 부동산사용료	- 거래/봉사료수입금 → 부가가 치세 - 국가기업/협동단체이득금 → 법인세/소득세 - 부동산사용료 → 재산세
4	개인-기업 공동 조세	- 부동산관리법(2009)	- 부동산 등록/유상사용 규정 마련 → 재정확충 - 개인-기업 차원 부동산 사용 료 징수확대

출처: 윤대규·김근식, “북한의 시장경제 체도로의 이행에 따른 경제관련 법제의 변화,” 『공법연구』, 제36권 3호 (2008), pp. 171~182; 한상국, “북한의 조세법제 구축에 대한 소고,” 『동북아 법연구』, 제14권 3호 (2021), pp. 7~8를 참고로 저자 작성.

점진적 조세제도의 도입과 관련된 중요한 특징은 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 우선 지적재산권의 보호와 관련한 법률개혁은 협의의 측면에서 사적재산권을 법적으로 인정함과 동시에 과학기술적 발명과 개발의 중요성을 강조하는 측면이 있다. 이는 새로운 경제조직들과 함께 대외적으로 인도적 지원보다 경제개발협력에 대한 북한의 관심이 증가한 시기와도 거의 맞먹는다. 2003년에는 베른저작권협약에 가입하고, 내각 산하에 저작권 관련 전담기구로 저작권사무국(2004)을 설립했다.⁴⁹⁷⁾

둘째, 민법상의 상업법을 개정하고 상속법을 제정한 배경에도 ‘시장’이라는 자본주의적 요소를 계획경제의 틀 속에 어떠한 방식으로 녹아내야 하는지에 대한 고민이 담겨 있다. 시장을 매개로 소유권의 범위를 점진적으로 확대하는 것은 정부 차원에서 유리한 재정확충의 기회이기도 하다. 사회주의상업 활동에서도 계획에 의한 공급 및 주민들의 주문수요뿐만 아니라 수요 조절과 평균 분배의 시장기능으로 수행되는 공급활동을 포함시킨 것도⁴⁹⁸⁾ 마찬가지로 의미로 해석된다. 상속법에서는 기존 텃밭 및 개인부업 생산물과 직접 샀거나 상속, 증여받은 재산 외에 ‘시장성 효과(marketability effect)’들을 비교적 폭넓게 반영하고 있다. 즉 △살림집과 가정용품·문화용품, △그 밖의 생활용품과 승용차와 같은 운전기재, △사적 경제 활동(물물교환, 거래) 이득도 개인소유로 인정함으로써 ‘시장’에 의한 모든 활동이 조세의 징수대상이 될 수 있는 것이다.⁴⁹⁹⁾

셋째, 기업 차원에서도 국가예산수입법 제정은 법률적 토대를 근

497) 신현욱, “북한의 저작권 전담 행정기구 설립에 따른 남북 저작권 교류의 환경 변화 연구,” 『현대북한연구』, 제12권 3호 (2009), p. 122.

498) 이준섭, “북한의 시장화와 상거래법적 분석,” 『아주법학』, 제13권 2호 (2019), p. 145.

499) 윤대규·김근식, “북한의 시장경제 제도로의 이행에 따른 경제관련 법제의 변화,” pp. 181~182.

거로 하는 각종 유형의 조세제도 부활을 의미하는 것이다. 계획과 시장 사이에서 이득금, 수입금, 사용료들을 세부화하고 부가가치세, 법인세, 소득세, 재산세 등을 징수하기 위한 법적 토대를 구축함으로써 보다 촘촘히 기업단위 조세징수를 위한 제도를 마련한 것이라고 볼 수 있다. 넷째, 부동산관리법 제정은 기업-개인 차원의 주택 건설과 건물임대 등 부동산사용량이 증가함에 따라 역시 ‘시장적 요소’를 반영한 조치라고 볼 수 있다. 국가의 예산수입항목에도 부동산사용료 항목이 등장하고 2006년 최고인민회의 제11기 4차 전원회의 이후로 부동산사용료는 지속적인 증가추이를 보이고 있다.⁵⁰⁰⁾

약한 시장체계의 도입과정에서 북한당국이 빠르게 추진했던 여러 법제도의 구축은 한편으로 시장법치주의의 근간을 마련하기 위한 노력으로 풀이될 수 있다. 다른 한편으로는 다양한 시장질서 형성과정에서 발생하는 경제 현상들의 다양성을 제도권 내에 편입시켜야 하는 법제도적 통제 필요성을 인식한 것으로도 해석된다.

다. 국가 관료의 지대추구

(1) 권력과 부패, 지대(rent)의 관계

시장이 공식 계획경제에 포섭되면서 관료의 지대추구행위는 보다 공식적이고 폭넓은 관계에서 발전하게 된다. 자인(Jain Arvind)에 따르면, 부패는 권력이 개인의 이득을 호용하는 행위로, 부패가 존재하려면 다음의 세 가지 조건이 공존해야 한다고 주장한다. △권력 재량권, △경제적 지대, △법률·사법제도의 취약성 등이다.⁵⁰¹⁾ 권

500) 최천운, “김정은 시대 북한 부동산시장의 정책변화 연구,” 『부동산법학』, 제24권 4호 (2020), pp. 6~7.

501) Arvind K. Jain, “Corruption: A Review,” *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, issue 1 (2001), p. 78.

력재량권은 정치엘리트를 중심으로 행정 및 입법관료들의 권한에 따라 부여되는 상호 간 개입 능력을 의미하는 것이다. 경제적 지대는 권한과 관련된 주요 부패의 결정요소로 지대가 높을수록 인센티브가 높아진다는 데로부터 부패원인이 되는 것이다.

중국의 경제개혁과정에서 나타난 국가관료-기업-개인 간 부패의 유형은 일방적인 절취와 상호작용의 교환방식을 통해 이뤄지는 방식이다.⁵⁰²⁾ 고위관료들이 국가로부터 부여받은 권력과 권한을 남용하여 국가의 재산을 절취하는 행위는 대체적으로 △불법적으로 공금을 빼돌리거나, △가족 구성원들을 위한 유명급여조성, △불법적으로 정부 보조금을 보유하는 행위, △부실기업 관료들과의 결탁 등이다. 기업들은 △거래에 따른 막대한 뇌물지불, △정치인의 가족비용지불, △간접적인 뇌물수수를 위한 목록작성, △우호적인 규제를 위한 로비 등을 통해 지대추구를 위한 조건과 환경을 조성한다. 일반 관료들의 경우에는 △개인으로부터 불법 수수료를 챙기거나, △노점상들을 갈취하고, △회사들에 공공연한 비용지불을 강요, △공자금으로 단체휴가를 가는 등의 행위들이다.

베트남의 경우 고위관료들의 부패에 따른 구조적 요인으로 △혈연중심(교우, 직장, 동료, 동향 출신 등)의 가족주의로 일당독재에 기인한 권력의 집중과 남용, △공직의 대물림과 낮은 보수 등이 지적된다.⁵⁰³⁾ 이 중에서도 낮은 보수는 북한을 포함하여 기존 사회주의국가들에서 관료엘리트들의 지대추구행위나 부패의 가장 근본적인 원인으로 지목된다. 결국 부패로서의 이익, 또는 지대추구행위는 특정 지위나 권력을 이용하여 개인의 이익을 추구하는 규범적 이탈

502) Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*, p. 28.

503) 김현재, “베트남의 부패, 그 특징과 원인에 대한 고찰,” 『한국부패학회보』, 제13권 2호 (2008), pp. 1~33.

로 ‘사적인 이익추구를 위해 공권력을 남용’하는 행위로 된다.⁵⁰⁴⁾ 그럼에도 지대가 창출되고 분배되고 추구되는 전 과정과 변동의 메커니즘은 제도나 정책, 정치나 사회적 변동의 메커니즘으로도 해석될 수 있다.⁵⁰⁵⁾ 따라서 단순한 이윤의 문제에서 정치경제적 변동의 포괄적인 변수로도 이해할 수 있다.

관료의 지대추구행위는 정치적 지대 및 경제적 지대의 두 공간에서 이뤄진다. 정치적 지대는 권력이나 권한에 의해 발생하는 ‘초과소득’으로서의 정치적 소득이고, 경제적 지대는 자원독점이나 불법행위로 발생하는 ‘불로소득’으로서의 경제적 소득이다. 렌트추구를 위해 동원되는 인적 네트워크는 정부단위(중앙정부와 지방정부), 조직단위, 학연·친족·친구단위, 지역단위 등 비교적 광범위한 범위들에서 이루어진다. 이 과정에서 정부 관료들은 국가로부터 부여받은 공적 수단이나 정보, 제도를 이용하여 인적 네트워크의 질적 연계를 추구하는 것이 일반적이다. 조직단위로는 특성화된 조직이나 기관 속성과 연계된 상호 교환적인 렌트추구 행위가 발생할 수 있다. 이는 전문화된 서비스의 교환이나 조직 관료 간 담합이나 연계를 통해 발생하는 상호 보완적인 렌트추구 행위의 결과다.

504) Mushtaq H. Khan, “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries,” in *Liberalization and New Corruption*, eds. Barabara Harris-White and Gordon White, IDS Bulletin, vol. 27, no. 2 (1996); Joseph S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis,” *The American Political Science Review*, vol. 61, no. 2 (1967), p. 419.

505) Julie L. Holcomb, “Striking at the Root of Corruption: American Quakers and the Boycott in the Early National Period,” in *Moral Commerce: Quakers and the Transatlantic Boycott of the Slave Labor Economy* (New York: Cornell University Press, 2016), pp. 63~88; Pius Fischer, *Rent-Seeking, Institutions and Reforms In Africa* (Boston: Springer US, 2006).

(2) 북한관료들의 지대추구

북한에서 당-국가의 절대적 위계구조는 이미 최고지도자-정치엘리트 간, 정치엘리트-경제엘리트 간 수직적 지대추구행위의 구조적 요인을 제공하는 근본요인이다. 위계적 정치관계, 즉 최고지도자-엘리트-주민 간 구축된 위계질서와 차별적 공급체계, 차별적 기회 제공⁵⁰⁶⁾ 등이 전 사회적 부패를 조장하면서도 개혁이나 개방이 어려운 이유이기도 하다. 여기에 시장의 형성은 관료-관료 간, 관료-기업(주민) 간 지대형성 및 지대추구행위의 광범위한 네트워크를 형성하는 데 막대한 영향을 미쳤다. 비공식 시장의 성장과정에서 단계적 통제규범들과 원칙들은 다양한 계층·규모·형식의 지대추구행위의 발판을 닦는 계기가 됐다.

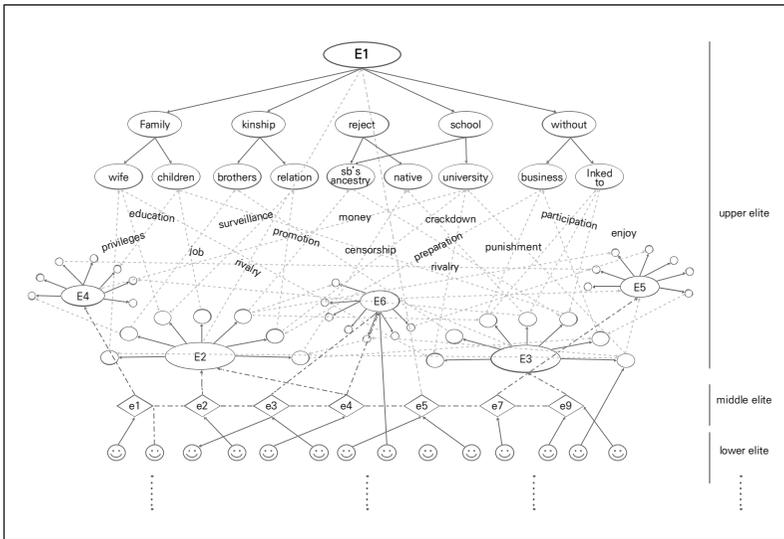
공식 시장이 등장하면서 각종 법률제정·경제행위의 증가, 사영업의 증가, 행정-기업의 구조조정·자율성 증가, 통제의 강온게임 등으로 계층별·계급별·부문별·지역별 관료의 지대추구행위는 점차 제도화되고 다양한 부패공간으로 작동하기 시작했다. 여기에 당, 행정, 경제, 사법, 검찰 등 수많은 전문조직들이 상호 독립적이면서도 상호보완적인, 혹은 상호 감시적인 지대추구행위를 한다. 특히 유무형의 지대추구행위에는 정책집행이나 감시 및 통제기능을 수행하는 관료들의 담합이나 충돌까지도 포함하는 광범위한 인적 교류, 물적 교류, 권력 교류 등이 동원된다. 즉 관료의 지대추구행위는 시장화로 발생하는 주변부의 변화가 지대추구행위나 관계네트워크의 질적·양적 변화를 초래한 것이라고 볼 수 있다.

결국 정치권력과 경제권력, 행정권력, 사법권력과 같이 권력구조의 위계적 시스템 사이에는 상호보완적인 정치경제적 지대추구 구

506) 박형중, “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 37~69.

범이나 관계가 존재한다. 따라서 관료들 간에는 ‘결탁형 부패’, 관료-주민들 간에는 ‘뇌물형 부패’와 ‘보호형 부패’, 최고지도자-엘리트 간에는 ‘형식적 관계’ 혹은 ‘이중적 관계’가 대표적일 수 있다. 실제로 북한에서 권력엘리트 중심의 주변부에서 벌어지는 지대의 수취 구조와 관계네트워크를 관찰하면 다음과 같다.

〈그림 VI-2〉 북한 엘리트들의 지대수취구조와 행위자네트워크 관계



주: E-Elite, e-elite.
출처: 저자 작성.

그림에서 보면, E1의 주변부로는 가족, 혈연, 지연, 학연, 무연고 행위자들이 배회하고 있다. 이를 다시 세분화하면 배우자와 자녀, 형제, 친인척, 연관(권력)기관 관료, 동종(同宗)출신 관료, 학연, 비즈니스 관련자, 혹은 그와 관련된 자들이 상시적으로 연결되어 있다. 이들은 각자의 이해관계에 따라 E1과 직접적으로 연계되어 있으면서도 필요에 따라 E2, E3, E4, E5...의 또 다른 관료들과의 중복

공유를 통해 지대 추구의 기회를 얻고자 한다. 이러한 엘리트들 간 연결네트워크의 주변부를 포위하고 있는 핵심변수들은 교육, 직업, 관여, 단속, 처벌, 감시, 요청, 금전, 승진, 질투, 경쟁, (문화)향유, (처벌)대비와 같은 유무형의 목적변수들이다.

또한 정일용·김한배의 연구를 참고할 때, 기업-관료-주민들 사이에서 일반적으로 발생하는 개인적 차원, 구조적 차원, 환경적 차원의 부패행위는 다음과 같다.⁵⁰⁷⁾

〈표 VI-5〉 기업-관료의 지대추구행위에 따른 부패유형

개인적	구조적	환경적
관료의 비윤리성 부패	주택사용권 암거래	기업후원자(통제대비) 영입
생산목표와 책임회피	외화 횡령	비공식집단 형성
공공자원 횡령	허위 보고	주민/인사 관련 뇌물
골동품/귀금속 거래	자재조달목적 뇌물공여	불법 사기업 운영

출처: 정일용·김한배, “북한 관료부패에 관한 연구,” pp. 205~215를 참고로 저자 작성.

북한관료들의 지대추구행위가 더 노골화하고 발전하는 것은 수시로 대체 가능한 엘리트의 운명 때문이기도 하다. 이는 최고지도자가 권력을 보호하거나 유지하기 위해 동원하는 수단으로 부단히 엘리트의 지위를 교체, 박탈, 보완하면서 자신의 권력을 둘러싼 환경적 변화를 통해 이른바 ‘변화’라는 신호를 전파하기 때문이다. 이러한 신호를 감안하여 관료의 지대추구행위는 장기이익추구보다는 단기 이익추구를 더 선호하는 것이 특징적이다. 관료의 단기이익추구형은 국가 경제구조 및 법치주의의 취약성과 반시장화정책, 자원부족(공급부족), 사회경제적 인센티브 부재 등으로부터 오는 ‘지대추구의 집단화(collectivization of rent-seeking)’ 발상이며 비정상적

507) 정일용·김한배, “북한 관료부패에 관한 연구,” 『인문사회과학연구』, 제15집(2006), pp. 205~215.

인 국가의 취약성으로 대표된다.

“북한 당국은 광물자원을 중국과의 무역을 통해 화폐로 전환시켜 통치자금을 마련하는 데 주력한다. 밑으로부터 광물자원 채취, 화폐로 전환돼 위로 올라가는 과정에서 연루된 간부, 관료, 돈주, 민초(생산자)들 모두 수단과 방법, 능력에 따라 이윤을 챙기게 된다. 그 과정을 냉소적으로 표현한다면 국가와 개인 간의 자원 쟁탈전이라고 할 수 있다. 권력에서 소외된 민초들의 경우 끼니거리 마련, 중간 관리들은 생활비 마련, 위로 올라갈수록 꼭대기 간부들과 외화벌이꾼들은 국가무역의 외피를 쓰고 지갑에 달러를 채워 넣기 위해, 같은 목적이지만 다른 차원의 네트워크를 형성하고...”⁵⁰⁸⁾

자유화, 사유화가 진척되지 않는 조건에서 관료의 지대추구행위는 더 광범위하게 진행될 수밖에 없다. 특히 각각의 법률과 규정들이 준수해야 하는 통제권은 관료권력의 재량권에 따른 느슨한 통제 혹은 강한 결탁으로 이어지기 때문에 북한이 규제하고 있는 법률과 통제, 인센티브 간에 존재하는 법적 한계로 나타날 수밖에 없는 것이다.

3. 북한의 시장확장단계 행정개혁과 산업정책

북한에서 시장확장단계는 김정은 후계승계와 함께 이전단계에서 억제되었던 시장기능을 다시 부활시키게 되는 시점으로 2010년과 맥을 같이 한다. 그리고 이전 정권에 비해 비교적 광범위한 범위 내에서 행정개혁과 시장 친화적 산업정책들을 모색하는 것으로 나타난다. 대표적으로 몇 단계에 걸친 국가행정기구 및 경제기구 개혁들

508) 김윤애, “[북한 시장과 풀뿌리 자본주의 ③] 서비스의 발전과 판매전략,” 『북한』, 제2018권 11호 (2018), p. 164.

이 있었고, 이를 통해 비교적 약한 수준의 당-행정 역할 분리, 중앙-지방의 분권화과정에서 경제관료들의 전문성을 극대화하기 위한 여러 단계의 조치들이 발견된다. 산업정책에서는 ‘우리식경제관리법’의 일환으로 사회주의기업책임관리제와 분조관리제 안에서의 포전담당제를 기축으로 금융정책, 조세정책을 강화하면서 비교적 시장친화적 계획경제와 경제책임제를 강화하려는 정책을 내놓고 있다.

가. 행정개혁: 경제관료 전문성 확대 및 중앙-지방의 분권화

(1) 경제관료의 전문성 확대

김정은 정권 초기에는 당·군 간부들에 대한 잦은 숙청, 인사교체가 특징적이었다면, 2016년 국무위원회체제로 이전하면서부터 행정 및 경제관료들에 대한 교체가 비교적 잦은 편이다. 우선 국무위원회체제로의 이행은 당 중심의 국가행정기구체제로의 전환을 의미하며 일종의 정상국가로 복귀하려는 욕구의 반영이다. 또한 2012년 이후 북한 행정기구 및 관료들의 역할변화는 일부 행정기관 권력엘리트의 탈정치화로 평가되는 부분도 있다.⁵⁰⁹⁾ 특히 행정 관료들에 대한 변화는 2014년부터 집중적으로 이루어졌고, 2016년부터 강화되기 시작한다.

우선 김정은 정권에서 내각은 초기 30성·9위원회에 10명의 부총리를 유지하다가 2014년부터 6명으로 축소된 바 있다. 이것이 2016년 7차 당 대회와 국가경제발전5개년전략수행을 위한 내각 구조조정 일환으로 부총리를 9명까지 늘렸다. 2019년 12월 29~31일 당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의를 계기로 임명됐던 7명의 경제부총

509) 고창준, “북한 권력엘리트 변화양상과 경향분석,” 경기대학교 정치전문대학원 박사 학위논문, 2016, p. 156.

리들을 2021년 8차 당 대회와 최고인민회의를 계기로 전부 교체하는 파격조치를 단행했다. 이뿐만 아니라 내각을 다시 정무원으로 개칭하는 한편, 정무원 총리·부총리를 포함하는 성·위원회·국의 55명 경제관료 중 33명을 새로 임명했다. 이는 2019년, 2020년으로 가면서 국가경제발전5개년전략의 실패와 내각 경제지도사업에 대한 실패를 인정하는 과정에서 경제 관료들의 전문성에 대한 요구가 더 높아진 것으로 볼 수 있다. 특히 새로 임명된 경제 관료들은 대부분 중년급으로 연령층도 낮은 한편, 주요 경제현장들에서 경험과 지식을 갖춘 관료들이다.

앞서 2009년에 치러진 제12기 최고인민회의 대의원 선거에서는 제11기에 비해 명예칭호 수여자들이 42.4%로 줄어들고 학위학직 소유자들이 90.4%로⁵¹⁰⁾ 증가하였다. 이후 현재까지도 명예칭호 수여자들은 지속적으로 감소하는 추세를 보인다. 대신 전문성을 가진 관료들이 당 및 경제조직, 기관기업소와 단위들에 대거 투입되고 있는 것으로 보인다. 2020년 제14기 대의원 선거에서 김정은 위원장 및 주요 간부들이 과학, 교육, 경제부문 대의원후보들에게 집중 투표한 사실도 이러한 변화를 반영한다.⁵¹¹⁾

경제관료들의 전문성을 요구하는 뒤편에서는 여전히 당-행정의 분리가 아니라 강화의 목소리가 높다. 국가 차원에서는 당 일꾼들의 행정대행을 비판하는 것처럼 보이지만, 실제 구조적으로나 이론적으로 당-행정의 분리는 북한정치체제의 변화를 의미하는 것이기 때문에 쉽지 않다. 대신 경제전문가들을 정치 관료로 끌어들이는 것은

510) 김종수, “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국교회담 전망,” p. 117.

511) “북한 간부들 투표소에 김정은의 정책 방향 담겼다?” 『중앙일보』, 2019.3.11., <<https://news.joins.com/article/23407220>> (검색일: 2021.7.13.); “北김정은, 김책공대서 대의원 투표…귀국 후 첫 공개행보,” 『연합뉴스』, 2019.3.10., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190310039200504>> (검색일: 2021.8.16.).

김정은 정권에서 경제정책의 중요성을 나타내는 중요한 변화다. 그리고 당-행정 분리, 또는 당-행정 관료들의 분리 및 역할 측면에서 예전과는 확실히 다른 당-행정의 역할을 주문하고 있다. 예컨대 ‘행정경제사업의 정치화’라는 새로운 개념을 통해서다. 이는 당이 행정경제사업을 지도하는 것이 아닌, △행정적 수단과 질서에 따라 기관, 기업소, 협동농장들과 그에 망라된 구성원들을 움직이는 행정조직사업, △객관적인 경제법칙과 생산적 요구를 실현하는 경제기술사업으로 정의하고 있다.⁵¹²⁾ 한마디로 행정경제사업 전반이 ‘근로자들의 생산의욕을 발동하고 경제조직과 지휘를 잘 짜고 들어 생산을 적극적으로 늘리기 위한 데 있다’는 의미다.

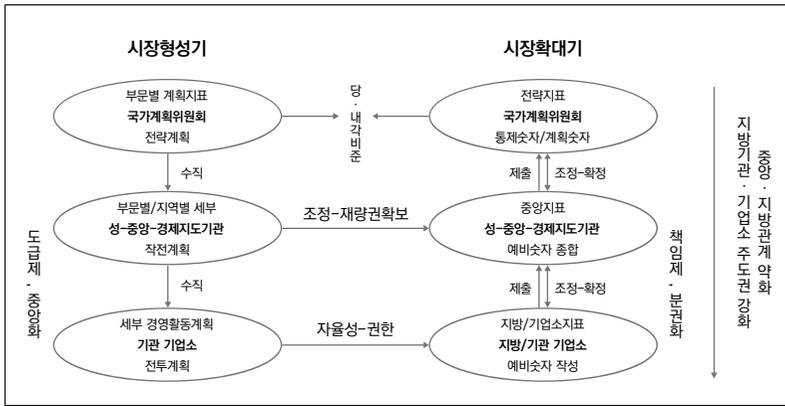
(2) 중앙-지방 행정의 자립성, 그리고 분권화

행정사업에서 중앙-지방의 분리는 2012년부터 크게 가시화되었다. 특히 이는 북한이 기업 및 농업정책들과 중앙-지방의 자율성과 경제관리의 통일성과 관련된 법률들을 제·개정하거나 재편하는 시도를 통해 우리식경제관리방법(2015.5.30.)을 착안하게 되는 과정이기도 하다. 그리고 중앙-지방-기업 사이에는 자율성과 관련된 제반 조건과 제도들이 강조되면서 중앙-지방의 관계가 약화되고 지방 기관이나 기업소의 주도권이 강화되는 형태로 나타난다.⁵¹³⁾ 실제로 2010년과 2015년에 수정된 「인민경제계획법」에서는 국가계획기관이 기관, 기업소, 단체에 지표별 계획 작성권한을 부여하고 있다(「인민경제계획법」 제2장 13조).

512) 장학순, “행정경제사업의 정치화는 경제강국건설의 위대한 추동력,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2014), pp. 10~11.

513) 박세훈·송지은, “북한의 시장화와 도시계획행정의 변화,” 『국토계획』, 제52권 7호 (2017), p. 64.

〈그림 VI-3〉 「인민경제계획법」 개정에 따른 중앙-지방-기업 간 상호관계변화



출처: 서성철 『인민경제계획화방법론』 (평양: 고등교육도서출판사, 2014), p. 15; 홍남균·한철·박은정 『인민경제계획화』 (평양: 고등교육도서출판사, 2009), pp. 63~65 등을 토대로 저자 작성.

인민경제계획법의 수정으로 중앙, 지방, 기관, 기업소, 단체의 계획지표 수립에 대한 권한과 자율성이 부과되었다. 이러한 조치는 분권화와 전문성, 책임성을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 일련의 시장 및 경제개혁정책에 이어 경제개발지대정책이 추구하는 중앙-지방의 책임 혹은 분권화 의도와도 무관하지 않다. 여기서의 책임은 보수적 의미에서 계획 작성과 수행에 대한 자율성과 권한을 부여하되, 지역·기업단위 개발권을 부여한다는 의미에서도 혁신적인 변화임에 틀림없다. 이는 또한 소극적 의미에서의 분권화시도라고도 볼 수 있다.

특히 경제개발구(특구)정책은 중앙과 지방의 분리가 확실히 두드러지게 나타나고 있는 부문이다. 2013년부터 발표되기 시작한 경제개발구정책은 개발분야, 개발지역에 따른 중앙과 지방의 개발 및 지도관리가 분명하게 구분되어 있다. 특히 농업, 공업, 수산업, 접경지역, 항구 등 지역단위 특성에 맞는 경제개발구들을 기획한 데 따른

지방행정의 자율성과 권한이 부여되어 있다. 다만 △중국과 달리 협의의 경제개발구, △중앙의 간섭하에 부여된 소극적 규모의 지방행정 자율성, △대외개방이 불허된 분권화라는 독특한 단점이 있다. 특히 관광산업에서의 분권화는 경제개발지대정책과 다른 광범위한 규모에서의 실질적인 분권화로 사료된다. 2014년 이후 대규모의 대북제재하에서 김정은 정권은 제재에 비교적 자유로운 관광사업을 관광산업으로 확장하면서 중앙-지방 시도기관의 분권화를 통해 효율성을 추구했던 것으로 나타난다. 이에 따라 국가관광총국 산하 조선국제여행사는 국내에는 지역단위 여행사들(백두산, 만포, 묘향산, 나선, 칠보산, 원산)을 내오고, 해외에는 사무소를 설치하여 관광지 및 관광객 유치 및 관리를 추진하도록 했다. 일정한 자율성과 권한을 부여함으로써 2019년까지만 해도 유럽, 북미, 아시아 등에서 약 130여 개의 파트너여행사, 일반여행사들과의 직간접적인 협력을 이끌어낸 것으로 나타난다.⁵¹⁴⁾

지방행정의 개혁 및 분권화 문제는 2018년부터 두드러지게 나타난다. 지방경제복원에 대한 김정은의 의지가 반영되면서부터다. 특히 사회주의상업체계의 복원을 지방경제복원으로 보고 각 도·시·군 단위들에서 5대 에너지생산체계(수력발전, 석탄가스화, 생물질, 태양열, 풍력) 구축, 3대 핵심 기초생활인프라(식품, 보건, 복지) 구축, 증산절약과 재자원화정책 등이 강조되면서 지방기관 및 기업의 자립체계를 중요시하고 있다.⁵¹⁵⁾ 2020년 코로나19 이후로 현재까지 지방경제발전에 대한 전략적·정책적 메시지는 주로 지방경제자립에 필요한 기술역량, 행정역량, 교육역량 등을 개혁하거나 새롭게 구축해야 한다는 메시지로 등장하고 있다. 이는 곧 지방의 자립성과

514) 강재연, “김정은 시대 관광산업의 국제화전략과 협력의 선택적 이중구조,” 『한국동북아논총』, 제25집 2호 (2020), pp. 101~125.

515) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템으로의 전환』, pp. 206~217.

독립성 강화의 측면에서 지방경제 자립과 지방 분권화 토대를 구축해야 한다는 신호로 읽힌다. 이에 따라 금융관리, 재정관리에 있어서도 중앙-지방의 분권화체계를 단계적으로 변화시키고 있다.

나. 산업정책: 시장 메커니즘 확대 및 <새로운 길>

(1) 기업정책

기업정책의 변화는 2014년 11월과 2015년 5월 두 차례에 걸친 기업소법 개정을 통해 가시화된다. 경영권, 계획권, 생산조직권, 노동력⁵¹⁶⁾조절권, 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권, 무역과 합영·합작권, 재정관리권, 가격제정권과 판매권 등 12개의 권한을 기업에 부여한 것이다.⁵¹⁷⁾ 여기서 법률적 판단으로 경영권을 제외한 다른 권리들은 경영권의 세부내용으로 해석되는 부분도 있다.⁵¹⁸⁾ 또한 기업소법의 수정에 앞서 먼저 공장기업소 지배인의 책임경영제도(2012.12.1.)로 ‘12.1조치’를 시행한 바 있다.⁵¹⁹⁾

기업소법이 순차적으로 개정되면서 2015년 12월에 들어 북한은 ‘사회주의기업책임관리제(Socialist Corporate Responsibility Management System)’를 처음으로 언급하게 된다. 2015년 12월 13일 제3차 ‘전국재정은행일군대회’ 참가자들에게 보낸 김정은의 서한을 통해서 단 1회로 언급된 것이다.⁵²⁰⁾ 그리고 2016년 7차 당 대회

516) ‘노동력’의 북한식 표기. 이후 원문 표기를 따라 ‘노력’으로 표기함.

517) 임을출, “김정은 시대의 기업관리방식과 역할 변화에 관한 연구,” 『세계지역연구논총』, 37집 1호 (2019), p. 124.

518) 박서화, “북한 기업소법상 경영권의 법적 성격,” 『북한법연구』, 제24권 (2020), p. 134.

519) 김치관, “북, 기업소독립채산제 ‘12.1조치’ 전면 실시,” 『통일뉴스』, 2012.12.28., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101015>> (검색일: 2021.6.2.).

520) “제3차 전국재정은행일군대회 진행,” 『노동신문』, 2015.12.13.

에서 ‘우리식경제관리방법’의 내용으로 정식화되면서도 2016년 「노동신문」에서는 사회주의기업책임관리제에 대한 언급이 총 15회에 그친다. 이것이 경제담당책임제(2018), 근로담당제(2019), 책임관리제(2019) 등과 같이 기업정책에서 담당·책임·관리제 등의 정책이 강조되면서 2019년에 34회로 증가하는 데 그친다.

당시의 기업책임관리제가 요구하는 원칙은 기본적으로 두 가지였다. 첫째, 사회주의경제관리의 기본방법인 정치적, 경제기술적, 행정조직적 방법을 모두 포괄하고 경영활동에서 독립채산제를 구현하는 합리적인 기업관리방법이라는 것이다. 둘째, 자본주의시장을 대상으로 모든 대외경제무역이 이루어지는 현실에서 기업체들이 기업활동을 주동적으로, 창발적으로 할 수 있게 하는 혁신적이며 현실적인 기업관리방법으로 설명됐다. 그러면서도 경영상의 독자성은 국가의 중앙집권적인 통일적 지도 밑에 실현되는 기업의 창발성이라고 주장한다. 이는 ‘객관적 조건에 관계없이 현존 생산 기술적 자원과 노동력, 인재, 재정자원, 과학기술적 예비를 최대한 동원하고 효과적 이용하여 국가 앞에 지닌 재정적 의무를 원만히 수행해야 한다’는 주장으로 이어진다.

외견상으로 기업책임관리제에 따른 기업소 경영활동 원칙은 분명 ‘자율성(autonomy)’이다. 즉 일정한 노동력, 설비, 자재, 자금을 가지고 자율적인 생산 활동을 통한 수입과 지출의 보장이다. 이는 분명 수요와 공급에 의한 생산활동의 자율성, 그 결과로 나타나는 자본주의의 시장적 요소임에 틀림없다. 그러나 북한의 설명을 자세히 들여다보면, 당-행정 분리에 의한 자율성보다는 당의 방침관철을 위한 자율성, 그리고 내각(혹은 정무원)에 귀속된 자율성이다. 실제로 북한이 설명하는 사회주의기업책임관리제의 개념적 정의는 다음과 같다.⁵²¹⁾ 첫째, 모든 기업(공장, 기업소, 협동단체)들은 생산수단

의 사회주의적 소유에 기초한 경영권을 갖는다. 둘째, 창발적인 기업 활동으로 당과 국가 앞에 지닌 임무를 철저히 수행해야 한다. 셋째, 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다해야 한다. 이러한 단점에도 사실상의 기업책임관리제로 기업활동이 다양해지고, 기업-민간 투자결합이 시장의 확장성과 일부 경제성장의 기회로 다가선 것만은 사실이다. 무역부문에서는 국가기관 및 협동단체 명의의 개인투자도 소극적으로나마 합법화했다.

2018년부터 국가 및 경제기관, 그리고 기업들에서 등장한 ‘경제담당책임제’는 책임과 역할을 보다 강화한 조치다. 이는 내각 책임제·중심제를 바탕으로 경제지도 기관·기업체·노동자 각각의 경제 과업 수행 의무와 권한을 강화하고, 그 결과에 따른 정치적·행정적·법적 책임을 강화하는 행정적 관리 방법이라고 북한은 설명했다.⁵²²⁾ 결국 계획화의 강화, 개별경제(지도) 주체들의 분산도급제 강화 등을 통해 경제통제와 관리체계를 더욱 강화하겠다는 의도로 해석된다.

그동안 거의 실험적으로 적용되어 오던 기업책임관리제는 2019년 헌법 수정을 통해 정식 법적 효력을 지니게 된다. ‘청산리정신과 청산리방법(제13조)’, ‘대안의 사업체계’와 ‘독립채산제(제32조)’를 삭제하고 ‘사회주의기업책임관리제(제33조)’를 명시했기 때문이다. 그리고 당 제7기 5차 전원회의(2019.12)에서 내각책임제·내각중심제의 강화는 1998년에 비해 기업에 대한 관리감독 권한과 요구가 더 강화된 것으로 볼 수 있다. ① 경제사령부로서의 내각의 역할과 통일적 지휘, ② 과학적인 숫자에 기초한 집행담보가 확실하고 구속력

521) “조선이 쇠퇴가 아닌 상승의 길을 걷는 리유,” 『조선신보』, 2018.1.5.

522) 최송렬, “경제관리에서 담당책임제의 본질과 특징,” 『경제연구』, 제4호 (루계제181호) (평양: 과학백과사, 2018), pp. 16~17; 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템으로의 전환』, p. 175.

있는 계획의 작성과 집행, ③ 확실한 조직기구체계를 통해 기업체들의 경영활동을 보장/감독해야 한다. 이에 따라 국가경제기관들과 기업체들은 ① 내각의 통일적 지휘에 복종하고, ② 내각에서 준 과업을 제때에 수행하고 집행정형을 보고하며, ③ 국가적으로 제기되는 긴급한 사업들에 자기 단위의 경제기술적 잠재력을 적극 보장하고, ④ 각급 당조직들에서는 내각과 위원회, 성의 결정, 지시를 무조건 철저히 집행해야 한다.

내각의 계획적 통제가 강화되는 속에서 새로운 기업정책의 자율성과 기업이윤 처분권의 확대는 비교적 수출경쟁력이 있는 기업들(무산광산, 김책제철연합기업소, 성진제강소, 보통강 피복공장 및 관련 기업들)에서만 상대적 성과(노동자임금이 거의 100배 이상 인상 등)로 보고된다. 그 외 대부분의 공장들에서는 한 공장 내에서도 직업, 능력에 따라 엄청난 임금격차가 발생한다든가 공장가동이 아예 중지되는 사태들도 발생한 것으로 알려진다.⁵²³⁾

(2) 농업정책

농업분야에서도 2012~2015년 사이 「농장법」을 4차례 개정(2012.11./2013.7./2014.12./2015.6.)하면서⁵²⁴⁾ ‘분조관리제 안에서 포전담당제’ 실시를 위한 제도적·법률적·시범적 이행과정을 거쳤다. 황해북도 미곡협동농장, 황해남도 삼지강협동농장, 평안남도 운흥협동농장, 평안북도 신암협동농장 등 주요 현지도도 사적이 깃든 농장들을 대상으로 먼저 시범 운영한 것으로 보인다. 이어 2013년 1월부터 3월 중순까지 각 시·군 단위 분조장 강습을 각각

523) 양문수, “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012~2014년,” 『북한연구학회보』, 제18권 2호 (2014), pp. 73~74.

524) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), p. 81.

5일간씩 진행하면서 분조관리제 안에서의 포전담당제에 대한 방법론을 전수했다.⁵²⁵⁾ 여러 제도적 정비 및 시험도입과정을 거쳐 분조관리제 안에서의 포전담당제도 2016년 ‘우리식경제관리방법’의 한 축으로 정식화된다.

분조관리제 내의 포전담당제는 △분조에 일정한 면적의 포전과 노력, 부림소와 생산 도구들을 고착시키고, △여러 가지 계획과제를 정확히 주는 것이다. 여기서 북한이 말하는 ‘여러 가지 계획과제’로는 △생산 및 수입계획, △국가 의무수매계획, △생산비 지출계획, △토지사용료납부계획, △공동기금조성계획, △농장 공동조성 몫 계획, △노력일 투하계획(외부노동력), △포전별 영농기술공정계획, △현물 및 현금분배 몫 계획 등이다.⁵²⁶⁾ 또한 분조단위를 전문화에 맞춰 조직하고 다종생산보다 단일품목들에 집중할 것으로 요구하고 있다. 이는 기층 생산 단위인 분조들에서 여러 가지 생산물을 동시에 생산하면, 다양하고 복잡한 영농기술공정들을 제때에 소화할 수 없다는 데로부터 출발한다. 즉, 분조 전문화 형태의 조직이 2018년 이후의 핵심 포인트다. 또한 제한적이지만 협동농장도 자체 계획권, 탄력적 소득분배권, 자금조달권, 잉여농산물 판매권, 가격제정권, 농장조직의 조정권, 설비투자권, 농산물 무역권 등을 가지고 있어⁵²⁷⁾ 시장형성기에 비해 훨씬 폭넓은 경영권 조정이 이루어진 것으로 평가할 수 있겠다.

그러나 분조관리제안의 포전담당제에 대한 현지 주민들의 반응은 그리 뜨겁지 않은 것 같다. 실제 협동농장들에서는 계획 대비 생산

525) 양문수, “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012~2014년,” pp. 65~66.

526) 농업출판사, 『현실적 요구와 분조관리제운영개선』 (평양: 농업출판사, 2018), pp. 12~36.

527) 권태진, “북한의 농업부문 시장화 실태와 전망,” 『시선집중 GS&J』, 제249호 (2018), p. 1.

미달로 분배 몫이 사라지고, 일부 농장원들의 경우에는 자비나 소토지에서 생산된 생산물을 국가에 대리 반납해야 하는 부작용들이 속출하고 있다.⁵²⁸⁾ 또한 해당 농장원들이 계획을 미달하면, 농장책임자(담당관료)가 대신 1개월 내지 6개월간 노동단련을 받도록 하는 대리처벌제도가 내부적으로 시행되는 것으로 알려진다.

(3) 금융 및 조세정책

이미 일부 금융전문가들이 북한의 개혁개방정책과 관련하여 제안한 것처럼 △제도권 내에 시중자금을 흡수하는 방안, △새로운 세원 개발을 통한 세수 증진-내각재정 확충, △돈주의 제도편입, △실리적 특구운영 등⁵²⁹⁾은 김정은 정권에서 부분적으로 추진하고 있는 주요 산업정책, 금융정책, 개발정책, 행정개혁의 일환이다.

특히 김정은 정권 들어 그동안 지지부진했던 상업은행을 활성화하려는 조짐들이 곳곳에서 나타나고 있다. 우선 2015년 내각 산하에 금융조정위원회를 신설하고 금융개혁방안을 찾기 위해 중국을 비롯한 여러 국가들에 자문요청, 재정은행일군대회를 통해 금융기능의 정상화도 주문했다. 금융조정위원회의 역할은 △북한 금융, 보험에 대한 감독, △금융연구 및 실무자교육·양성, △북중 간 대외결제 공식 통화로 위안화 합의 및 운영계획 수립 등으로 알려진다.⁵³⁰⁾ 재정일군대회는 1990년을 마지막으로 15년 만에 소집된 것으로 상업은행의 본격시행을 앞두고 열린 대회다.

동시에 본격적으로 금융기관 독립채산제 도입, 금융업무의 전산

528) 북한이탈주민 K 인터뷰 (2020.7.28., 통일연구원).

529) 임호열 외, 『중국의 금융제도』 (서울: 한국은행, 2012); 이동욱, 『북한의 시장경제 모델 찾기: 중국과 북한의 금융개혁』 (서울: 삼성경제연구소, 2006).

530) 이수룡·이정희·조봉현, “북한 금융의 현황 및 주민이용실태 분석,” 『북한』, 제43권 1호 (2019), p. 129.

화, 현금인출기 도입, 전자상거래 도입 등을 추진했다.⁵³¹⁾ 2016년에는 상업은행법을 개정하고 새로 은행카드 업무를 추가했다. 이로써 상업은행 업무는 △예금, △대부, △계좌개설과 관리, △국내결제, △대외결제(증권인수 및 할인, 환자조작 포함), △외화교환, △고객의 신용확인 및 보증, △금융 채권발행 및 사고팔기, △귀금속거래, △화폐의 사고팔기, △은행카드, △이 밖에 승인받은 업무 등으로 규제하고 있다.⁵³²⁾

앞서 2012년에 제정된 「지방예산법」에서는 지방인민위원회가 시장이나 개인이 운영하는 편의봉사시설(2012년부터 상점, 식당, 이발소 등 개인이 운영하는 경우 수입금의 10%를 지방정부에 납입하도록 허용)에서 발생하는 세금을 지방정부가 운영하도록 하고 있다.⁵³³⁾ 지방예산수입은 거래수입금, 국가기업이득금, 지방유지금, 협동단체이득금, 고정재산감가상각금, 부동산사용료수입금, 사회보험료수입금으로 구성된다.⁵³⁴⁾ 이를 지방의 상업은행에 집중하고, 해당 지방 상업은행이 이 자금을 대출 재원으로 활용할 수 있게 허용한 것이다. 또한 외화정기예금, 외화카드, 외화상점의 이용 확대, 전자상거래 도입 등을 통해 사금융에 포진된 외화를 제도권 내에 흡수하기 위한 조치들을 취하고 있으나 실효성이 떨어진다. 그 이유로는 △은행에 대한 주민들의 신뢰 부족, △부정부패에 연루된 사람들의 은행거래 기피행위, △공식금융과 사금융의 이자율 차이, △외화정

531) 임을출, “김정은 정권의 국내금융 활성화정책: 실태, 특징과 시사점,” 『통일문제연구』, 제30권 2호 (2018), p. 189.

532) 법률출판사 편, 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』 (평양: 법률출판사, 2016), p. 444.

533) 황수민·양문수, “김정은시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구,” 『국가전략』, 제26권 1호 (2020), p. 182.

534) 박유성, “현시기 국가예산자금의 분류기준과 주요내용,” 『김일성 종합 대학 학보: 철학, 경제학』, 58권 3호 (2012), p. 76.

기예금이나 전자상거래 등에서 익명성이 보장되지 않는 문제 등이 손꼽힌다.⁵³⁵⁾

북한에서 사금융은 화폐개혁 이후 민간 돈주를 넘어 당관료, 기업 관료, 통제관료들까지 동참하는 포괄적 주체들의 사금융시장으로 확대되었다. 사금융은 예금, 송금, 대금결제, 대출사업은 물론 정부 사업으로까지 투자⁵³⁶⁾손이 뻗어있어 그 규모를 추정하기는 상당히 어렵다. 이에 따라 북한은 이미 2013년에 민간인을 대상으로 하는 외화계좌 개설을 허용한 바 있다. 현재 주민들이 사금융을 거래하는 규모순위는 신용거래, 금전대여, 계의 순으로, 이는 중국의 고도성장 직전 시기인 2001년이나 베트남의 1990년대 후반을 밀도는 것으로 보는 견해도 있다.⁵³⁷⁾

각종 조세제도의 확대를 통해 국가재정건전성을 복원하고 재원을 확보하는 정책도 추진되었다. 시장형성기에 도입된 조세정책에서 한발 더 나아가 특구(지대) 내 외국인 조세정책, 기업의 개인투자허용에 따른 서비스 시장의 조세확대정책 등이 대표적이다. 먼저 2010년 10월 북중 양국 간에 「나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제개발 및 공동관리에 관한 협정」이 체결되면서 북한은 「나진경제무역지대법」을 수정하고 조세 관련 규정을 추가했다. 2011년 「나금강산국제관광특구법」을 제정하면서도 하위법령으로 「나금강산국제관광특구 세금규정」을 신설했다. 2011년부터 편의봉사기관들과 유희, 오락, 식당, 수영장, 이미용실, 당구장, 가라오케 등 다양한 민간, 기업들과 서비스 시장들을 대상으로 봉사료수입금을 확대하고 있

535) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 2호 (2015), p. 95.

536) 정주봉, “북한의 지급결제 현황 및 발전방향 고찰,” 『지급결제학회지』, 제10권 1호 (2018), p. 59.

537) 이주영·문성민, “북한주민들의 비공식금융 이용에 관한 연구,” 『경제발전연구』, 제26권 4호 (2020), p. 45.

다.⁵³⁸⁾

각종 조세정책이 확대되면서 김정은 정권에서 예산수입률은 2014년에 가장 높은 것으로 나타난다. 그중에서도 부동산사용료는 9.5%로 역대 가장 높은 비율로 나타났다. 그러나 2015년 이후로는 크게 줄어들었고, 전체적으로 부동산사용료나 협동단체 이득금, 사회보험료 등에서 크게 감소하고 있다. 이는 기업이나 시중, 주민들로부터 세수 확보가 여의치 않다는 추정을 가능하게 한다. 이러한 추정이 가능한 것은 현재 북한에서 기업 및 단체, 혹은 돈주와 개인 차원에서 주택 건설이나 부동산시장이 확대되는 현상과는 대조적이기 때문이다. 또 다른 추정으로는 2014년 부동산 수입의 높은 증가가 △중전 국유토지에 새로운 기업들이나 대규모 아파트들이 건설되면서 생긴 수입원, △당국의 부동산실태조사로 부과 대상이 증가, △부동산 사용료가 기존보다 높게 책정됐을 수도 있기 때문이라는 것 등이 있다.⁵³⁹⁾ 그러나 분명한 점으로 주택건설과 부동산 이용률이 시장의 확산으로 증가했다는 것, 기업-개인 간 자율성이 어느 정도 부여되면서 국유 부동산 이용률이 높은 환경이 마련된 것은 사실이다. 다만 부동산사용료를 지불해야 하는 주체들과 관료들, 혹은 기업 간 모종의 ‘거래’가 국가 수입원을 약화시키는 사실도 부정할 수 없다.

결과적으로 김정은 정권에서 산업정책의 변화는 시장화로 확장된 사회경제적 환경 및 구조들을 경제발전, 경제관리의 차원에서 어떻게 수용하고 변형시킬 것인가에 대한 고민과 시행착오들을 반영한다. 그리고 전 정권에 비해 비교적 시장 친화적·점진적 변화와 개혁·변형의 과정들을 동반한다고 볼 수 있다.

538) 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점,” p. 137.

539) 최천운, “김정은 시대 북한 부동산 시장의 정책변화 연구,” p. 8.

다. 국가 관료와 시장 행위자들의 인센티브 구축

(1) 상호보완적인 인센티브 구축

시장이 확산된다는 것은 국가-기업-개인 간 자원배분 메커니즘, 즉 수요와 공급의 자기 생산적 메커니즘이 일정한 시장 규칙과 규범에 따라 경쟁적으로 작동한다는 것을 의미한다. 이러한 시스템이 구축되는 과정에는 상호보완적인 인센티브 구축을 사이에 두고 합의, 이행, 파기, 담합, 배제, 충돌과 같은 이해관계의 여러 요소들이 복합적으로 얽혀있다. 북한에서 국가 관료와 주민들 사이의 인센티브 구축은 경제적 이익과 함께 ‘통제’라는 강제적 수단의 투입으로부터 발생하는 ‘보호와 이익’의 관계에서 작동한다.

여타 사회주의 국가들과 북한 시장화의 독특한 차이점은 시기별로 투입되는 다중 물리적 통제가 시장형성과 확산을 억제하면서도, 오히려 그 반대쪽에서 시장의 확산을 가증시켰다는 사실이다. 상호복합적이고 경쟁적인 통제기구들이 기업, 시장, 지역단위로 투입되는 전 과정은 시장세력과 통제세력 사이의 밀고 당기기 게임이다. 특히 국가의 위임을 받은 통제 관료들의 물리적 통제 수단은 다양한 공간에서 특별한 인센티브를 제공받을 수 있는 최적의 수단이다. 1990년대 북한경제의 하락이 이들 당, 군, 경찰, 사법검찰기관 관료들에게도 ‘자력갱생’을 요구했기 때문이다. 국가기관들은 물론 특수기관들에 대한 공급체계도 마비되면서 1990년대 중반 이후로는 특수기관들도 ‘사실상의 독립채산제’로 이전됐기 때문이다.

턱없이 낮은 보수에 피복, 식량, 연료, 가족 생활비 등 생활난과 각종 국가과제·사회과제에 따른 해결책은 기업과 시장에 있었다. 초기 통제 수단은 부족한 공간을 채워나가는 방식에서 점차 경제적 이행 관계의 폭과 안목을 넓히는 데 사용되었고, 다양한 통제기구들

의 치열한 통제경쟁은 자원경쟁으로까지 이어진다. 이 속에서 시장 세력들은 보호를 명목으로 통제세력과 결탁할 수밖에 없다. 이 과정에서 발생하는 대표적인 상호 보호와 이익의 관계는 충돌(collision), 담합(collusion), 배제(exclusion)의 과정을 동반한다.⁵⁴⁰⁾ 이는 권력기관-기업-시장 사이에서 관료-주민 간 상호보완적인 인센티브를 두고 벌어지는 일종의 게임과 같은 것이다. 충돌은 관료-주민들 사이의 저항과 대립의 결과이고, 담합은 두 행위자들이 이익과 정보의 교환과정에서 이루어지는 개별 행위자 간, 그리고 이익연합집단 간 상호작용결과로 볼 수 있다. 배제는 권력-자원 간의 이익경쟁으로 처벌 또는 숙청의 결과로 나타나는 결탁세력 간 제로섬 게임의 결과다. 특징적으로 관료들과 일반 주민 사이에서 안전-자원-보복성 게임의 결과로 나타나기도 한다. 충돌에서 담합에 이르는 동안 관료-주민들 사이의 관계는 수직적 위계질서에서 수평적 소통관계로 이전하게 되는 것이다. 아래로부터의 시장화단계에서 이러한 보호와 이익의 대표적 수단이 물질적 관계에서 이루어졌다면, 시장형성단계에서는 물질적 수단과 금전관계에서 인센티브의 상호교환이 이뤄진다. 시장확장단계에서는 보다 광범위한 수단으로 부동산, 자원 등 국가자산들이 자발적 인센티브의 규모와 공간을 확장시키고, 자산형성의 기준이 되는 소유관계에서의 변화를 동반하게 된다.

국가는 관여하지 않았어도 수많은 시행착오를 겪으며 북한 시장화는 관료-관료, 관료-주민, 주민-주민 사이에서 직종별, 분야별, 지역별, 품목별, 업종별, 시간당 임금체계 등 비공식적이면서도 공식적인 인센티브제도를 체계적으로 구축해왔다. 기관, 단체, 기업 차원에서 가격자유화는 임금자유화를 지향하고 있지만, 시장수준에

540) 강재연, “북한 선군정치와 시장경제의 모순적 융합: ‘관료적 시장경제’ 메커니즘을 중심으로,” pp. 7~8.

는 미치지 못한다. 또한 국가 차원에서 시장의 흐름을 반영한 최저 임금협상제도 자체가 운영되고 있지 않기 때문에 기관, 기업소 단위로 수익성 여부를 판단하여 자체적인 인센티브를 제공해야 하는 실정이다. 따라서 기관, 기업소 단위별로 적용되는 임금 격차에 대한 통계조차 부재하다.

현재 북한은 기업소 노동자들의 집단노동 회피를 방지하기 위해 지속적으로 기업경영의 자율성과 경영관리, 경영전략에서 노동력관리문제를 심각하게 인식하고 있다. 특히 2018년 이후로 노동자 인센티브 문제는 기업경영평가에서 중요한 키워드로 등장하고 있다. 내각총리들과 경제 관료들의 현지요해에서 노동자들의 생활보장 및 후방사업문제를 지속적으로 강조하고 있는 것으로 나타난다. 경제발전에서 국산화나 현대화, 과학기술에 못지않게 노동자들의 생활조건 보장이나 후방사업 개선 문제가 기업전략의 한 축으로 중요하게 강조되는 것이다.⁵⁴¹⁾ 그러나 여전히 시장성을 반영하지 못하는 국영 노동자들의 낮은 인센티브는 그들에게 직장 외 부수입을 위한 시장경제 활동을 필수적으로 요구하고 있다.

김정은 정권에서 2014년 사회주의기업책임관리제가 시행되고 나서 주민들의 직장수입은 지속적으로 감소하는 추세인 동시에, 직장 외 수입과 금액도 크게 상승하고 있는 것으로 나타난다. 이는 주민들 대부분이 직장보다는 시장을 필요한 인센티브의 공간으로 활용하고 있다는 의미다. 자발적 인센티브의 공간들이 고착될수록 나타나는 가장 큰 변화는 소유관계에서의 변화, 즉 재산권과 사유화의 규모가 보다 확산되는 것이다. 재산권이나 사유화의 확산은 시장화산단계에서 발생하는 자영업의 확산을 넘어 생산수단의 소유관계 변화, 노동시장의 형성 및 발전 등을 동반하는 체제변화의 결정적

541) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템으로의 전환』, p. 176.

요인이다. 따라서 이러한 소유관계 변화가 어느 시점에서 어떠한 규모로 작동하고 있는지에 대한 평가가 필요하다.

(2) 소극적 사유화의 흔적들: <사실상의 사유화>

이미 시장형성단계에서 재산권이나 소유관계의 법률적 수정은 기업과 개인 차원에서 일부 수정된 내용들을 살펴봤다. 북한에서 사유화의 흔적들을 나름대로 찾아 나선 여러 학자들의 법률적, 사회경제적 분석 결과를 종합하면, 대체적으로 공유되는 시각은 ‘사실상의 사유화’다. 사실상의 사유화는 국가가 허용하지 않는 규모에서의 광범위한 비공식적 사유화를 뜻한다. 물론 소극적 범위 내에서 김정은 정권이 허용하고 있는 재산권 보장 및 자영업의 허용, 개인 투자 등의 관계에서도 사유화의 묵인과 같은 현상들이 내재되어 있는 것은 사실이다.

최봉대는 국가-기업-개인 간에 형성된 사실상의 사유화와 재산권 간의 특징을 5가지로 지적한다. ① 사실상의 사유화는 국가부문 외피를 빌린 소규모 개인 사업형태의 소극적인 방식, ② 개인사업자 재산권은 업종에 따라 양도권이 제약되기도 하지만 사용권과 수익 처분권은 비공식적으로 상당 정도 보장되고 있다는 점, ③ 그럼에도 자영업의 성장은 일차적으로 지배체제의 정치적 영향을 받는다는 점, ④ 모호한 재산권은 국가-자영업자들 간의 상호의존적인 이해관계와 타협의 비공식적인 산물이라는 점, ⑤ 국가는 사실상의 사유화를 인정하면서도 이를 활용하고 있다는 점 등이다.⁵⁴²⁾ 현재 북한에서 진행 중인 사실상의 사유화는 국가가 공식경제에 대한 개인의 참여를 일부 묵인하거나 수용하면서 사실상 기관, 기업소를 내세워

542) 최봉대, “2000년대 말 이후 북한의 시장화와 재산권 레짐의 변화: 재산권의 ‘모호성’과 체제이행의 동학,” 『통일과 평화』, 제11집 1호 (2019), p. 193.

활용하는 과정에서 발생한다. 이에 국가-기업 관료들은 공인의 외피를 쓴 기업의 사유화를 은밀하게 주도하면서 사실상의 민영화를 주도하게 되는 것이다. 이는 중국이나 베트남의 경제개혁과정에서 나타났던 ‘붉은 모자’, ‘올타리부수기’와 같이 안전을 보장받기 위한 협력관계를 구축하는 사례다.⁵⁴³⁾ 국가관료는 명의를 빌려주거나 불법행위를 묵인하는 대신 얻을 수 있는 인센티브의 크기와 지속성을 판단해야 하고, 이증장부나 비자금 장부를 통해 국가에 이중적인 태도를 보여야만 한다.

윤인주는 생산수단의 사유화 유형으로 3가지를 제시한다. ① 개인수공업, 개인영농, 개인상업 등을 수행하는 경우, ② 국가기업의 명의를 쓰고 개인 투자를 거쳐 종업원을 고용하고 일체의 경영활동을 하는 경우, ③ 사적 자본이 국영기업에 대부투자를 하고 나중에 투자 뒤편에 따른 수익금을 회수하는 경우다.⁵⁴⁴⁾ 북한이탈주민들 조사에서 이러한 사유화의 진전 정도는 수공업, 식당, 서비스·운수업 등에서 약 80% 이상으로 높게 나타나고, 상점 70%, 농업 65%, 수산업 60%, 광공업 30% 순이다.⁵⁴⁵⁾

이해정·조동호는 공업 및 농업 부문에서 중국·베트남의 사유화 진전 현황을 북한과 비교하면서 2012년 당시로 북한의 사유화가 초기단계인 도입기에 머무르고 있다고 진단한다.⁵⁴⁶⁾ 중국과 베트남은 농업부문에서 책임생산제와 농산물 가격자유화를 통해 인센티브를

543) 위의 글, p. 196.

544) 윤인주, “북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상 연구,” 통일부 정세분석총괄과, “(2012) 신진연구 논문집: 2012 북한 및 통일관련,” 2012.1.1., pp. 506~507, <https://www.kinu.or.kr/com/file/filedown?ci=2239&_ck=679466b1ea284076b6b8eb3ff59487ba> (검색일: 2021.6.6.).

545) 윤인주, “북한의 사유화 현상 연구: 실태와 함의를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제18권 1호 (2014), p. 55.

546) 이해정·조동호, “북한의 사유화 진전 현황 연구-중국·베트남과의 비교를 중심으로,” p. 163.

제공했지만, 북한에서의 포전담당제는 아직 책임생산제 도입의 초기단계에 있다는 것이다. 그러나 북한의 분조관리제 내에서의 포전담당제가 계획량에 포위되어 있는 불확실성의 인센티브제도로 인해 온전한 의미의 책임생산제라고 볼 수 있을까? 기업의 자율성과 경제담당책임제 사이에서 인센티브를 규정하는 핵심요인은 무엇일까?

북한에서 사유화와 관련된 논의가 빠르게 진척되는 이유는 소극적 범위에서 개인투자의 국가적 허용과 사적 소유권에 대한 범위가 확장된 데 따른 작은 변화다. 그러나 여전히 기업의 자율성과 자영업의 증가는 계획화에 내재된 절제된 사유화의 목인 정도로만 가능하다.

지금까지 북한의 시장체제도입과 관련하여 주목해야 할 점은 통제 가능한 기업 및 시장정책들이 추진되면서 오히려 당국의 정책이 빈번히 실패하게 되고, 시장의 동향을 계획 당국이 사후적으로 인정해야 하는, 그리고 활용해야 하는 악순환의 연속이라는 것이다. 이는 오히려 시장세력들이 각종 법률체계와 구조 속에서 관료-주민의 체계 밖 공존 관계를 확대하는 결과로 이어지게 했다. 따라서 사실상의 사유화 흔적들은 거시적인 구조 속에서의 보편적인 행태이고, 실제로 잉태하고 있는 사유화의 범위를 국가-기업-시장의 공존 관계에서 유형화할 때 훨씬 더 복잡하고 유기적인 관계로 발전했을 가능성이 더 크다.

일례로, 연합기업소의 경우 사회주의기업책임관리제의 시행은 경영에서 생산, 유통, 판매에 이르기까지 수많은 중소기업들과 시장, 개인을 포함하는 다양한 행위주체들의 관여와 공식·비공식적 거래의 자산·권력·자원·인맥 등의 참여기회를 가증시킨다. 이 때문에 형식적 계획화의 실질적 자율경영이 현실화될 수밖에 없고, 실제 두 쟁을 열었을 때의 기업경영은 수많은 민간 및 개인 기업들이 참여하

는 시장질서 속 경제 활동의 전부다. 이는 전적으로 당-행정 관료, 전문가, 군인, 경찰 등 다양한 직업군에 따른 기여도와 노동의 대가 성과 그에 따른 합리적인 배분, 인센티브제도가 구축되지 못한 데서 비롯된다. 이런 속에서 비공식적 민간 기업의 수는 경제 전 분야에서 폭발적으로 증가할 수밖에 없다. 국가 차원에서 이러한 부작용을 최소화하거나 극복하는 방향은 온전한 시장경제 도입에 따른 기업의 자율성과 민간기업의 대폭 허용이다. 이는 추후 북한의 기업-시장 정책이 보다 혁신적인 시장경제체제로 이전할 가능성을 열어놓는다. 따라서 북한 차원에서도 당-국가 중심의 강력한 국가체제를 유지하면서 국가 차원의 현실적인 시장 개혁정책들을 확대하여 경제발전을 위한 적정수준의 거버넌스체계를 구축할 필요가 있다.

4. 북한의 적정 수준의(Good Enough) 거버넌스 모색

가. 경제체제 전환국과 북한의 개혁정책에서 시사점

(1) 북한의 3단계 국가-시장 공진에 대한 평가

지금까지 북한의 3단계 시장화, 즉 아래로부터의 시장화와 시장형성기, 시장확대기에서 국가-시장의 공진에 따른 변화와 특징을 종합하면 <표 VI-7>과 같다. 구체적으로 정치, 행정, 기업, 농업, 금융, 소유권, 조세, 재정 측면에서 일련의 개혁 조치들이 가지는 의미를 종합적으로 평가한 것이다.

〈표 VI-6〉 북한의 3단계 국가-시장 공진에 따른 개혁과 평가

구분	대상	아래로부터의 시장화	시장형성단계	시장확장단계
1	정치	중앙인민위원회체제	국방위원회체제	국무위원회체제
2	행정	당 행정대행 경제관료의 정치화	당-경제기구 분리 경제관료의 성과제	중앙-지방 (부분)분권화 당/경제관료의 전문화
3	기업	구조조정	소극적 자율성	적극적 자율성
4	농업	분조단위 생산제	분조규모 책임제	가족규모 책임제
5	금융	일원화	형식적 이원화	적극적 이원화
6	소유권	부재	기업/개인 재산권범위 부분 확장	기업-개인-시장 간 소유권범위 확장
7	조세	부재	점진적 조세정책	적극적 조세정책
8	재정	신용계획화	가격개혁/화폐개혁	투자/환수 자율성
9	관료	관료지대추구 비공식화 물물교환	관료지대추구 공식화 물물-현금교환	관료-주민 상호보완적 인센티브 제도화

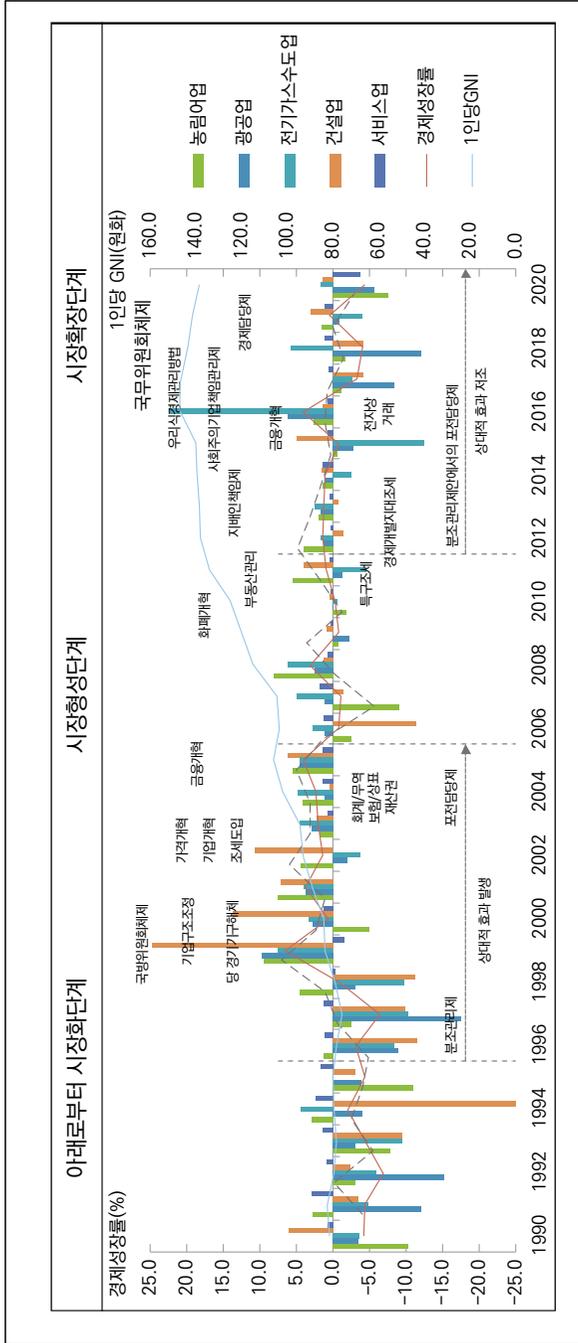
출처: 저자 작성.

3단계 이행과정에서 북한의 정치-행정-경제개혁들을 비교할 때, 현재 김정은 정권에서 북한의 개혁정책들은 1980년대 중국의 개혁 단계나 수순에 이르고 있음을 확인할 수 있다. 정치적으로는 경제중심의 국가체제가 중앙-지방의 부분적 분권화와 당-행정 경제관료들의 경제전문화를 추구하고 있다. 시장형성단계에서 기업의 소극적 자율성은 현재 김정은 정권에서 계획, 생산, 경영, 판매에 이르는 비교적 적극적인 자율성과 책임성으로 변화하였다. 농업부문에서 ‘분조관리제 내에서의 포전담당제’는 1984년 중국의 농가생산책임제와 비슷한 규모 혹은 제도로 평가될 수 있다. 금융개혁에서도 상업은행의 활성화로 적극적 금융개혁을 추구하고면서 중앙-지방의 독립성과 자율성을 강조하고 있는 것으로 보인다. 기업-개인-시장 사이에서 시장경제 활동의 결과와 과정들을 조세, 소유권, 재정정책들

에 적극적으로 반영함으로써 재원확보에 안간힘을 쓰고 있다.

한편, 그동안 1990년대 이후 북한의 산업부문별 경제성장률을 위의 3단계 국가-시장 공존관계에서 비교분석하면 또 다른 특징을 확인할 수 있다. 즉 3단계에서의 전체 경제성장률을 산업부문별 경제성장률로 세분화할 때 행정-경제 개혁 간의 현저한 차이가 발견된다(〈그림 VI-4〉 참고). 먼저 일차적으로 국방위원회체제에 돌입하면서 정치-행정-경제 개혁이 이뤄진 초반에 경제성장률에서는 상대적으로 뚜렷한 상승효과를 보여주고 있다. 특히 분조관리제가 시행되는 시기부터 포전담당제가 시범적으로 시행되던 기간에 농림어업부문 성장률에서는 비교적 좋은 성적표를 보여준다. 뿐만 아니라 화력·수력 발전소 건설 확장과 함께 건설, 광공업, 전력 부문에서도 상대적으로 성과를 나타내고 있다. 그러나 화폐개혁 이후로 농림어업분야의 성장률도 줄어들고 김정은 정권에서의 경제개혁들은 전력이나 건설업을 제외하고 뚜렷한 상대적 효과가 나타나지 않고 있는 것으로 보인다.

〈그림 VI-4〉 북한 산업부문별 경제성장률과 행정-경제 개혁의 관계



출처: 한국은행 경제통계시스템, <<https://ecos.bok.or.kr>> (검색일: 2021.9.15.) 자료를 바탕으로 저자 작성

반대로, 시장화에 따른 일부 경제개혁의 효과는 GNI(Gross National Income, 국민총소득) 상승에 어느 정도 기여한 것으로 평가할 수 있다. 1998년 1차 기업조정 이후로 여러 단계의 개혁을 거치면서 1인당 국민총소득은 상대적으로 2.5배 이상 증가한 것이다. 김정은 정권의 초기 경제개혁단계들에서도 여전히 GNI는 상승세를 보여주고 있으나, 사회주의기업책임관리제나 분조관리제 안에서의 포전담당제에 대한 효과는 상대적으로 저조한 것으로 분석된다.

위의 분석 결과들은 몇 가지 추정을 가능하게 한다. 첫째, 많은 부분 ‘자율성’이나 자율경영과 같은 실리정책 사이에서 국영기업이나 공공부문에서의 측정(통계 혹은 관리) 가능한 분야들이 침식됐을 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 국영기업이나 공공부문의 상당 부분이 시장이나 비공식제도에 침식되어 있음을 배제할 수 없다. 이는 곧 사경제나 시장경제의 공식경제 침식이다. 이런 측면에서 북한경제에서 통계와 관리의 중요성이 더 높아질 수밖에 없을 것이다. 1996년 이후로 중앙통계국 국장이 18년 만(2014년)에 교체되고, 다시 2021년 1월에 교체된 것도 그 배경의 하나로 풀이된다. 또한 북한당국 차원에서도 이러한 문제들을 어느 정도 인식하고 있는 것으로 보인다. 관리, 통계, 복원, 정비와 같은 키워드들이 2018년 이후로 북한경제정책의 핵심 키워드로 등장하는 배경도 이를 추가적으로 방증하는 것이다.

두 번째, 대외관계개선의 불확실성이다. 대표적으로 대북제재나 대외경제의 불투명성, 2018년 이후 연속적인 자연재해, 코로나19와 같은 대외적 여건과 환경들에 의한 변화 등이 대표적인 이유가 될 수 있겠다. 그러나 보다 근본적인 요인은 사경제나 시장경제의 공식경제 침식이다.

세 번째, 위에서 논의된 평가들에 더하여 여전히 북한 정치-행정

개혁에서의 문제점은 관료 개혁이다. 실제로 가장 핵심적인 관료 개혁이 우선하지 못함으로써 관료집단의 비대, 관료의 시장개입(혹은 기업개입) 등에 따른 문제들이 관료의 지대추구나 상호보완적 인센티브 제도를 구축하는 등의 부작용에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 부작용들은 역시 관료집단의 개혁과 인센티브제도, 사회복지제도의 개혁이 부재한 근본문제에서 출발한다. 즉 국가 혹은 국가 관료에 의한 기업-시장 개입 정도나 과도한 규제가 개혁의 실리나 경제적 효과를 적극적으로 발휘하지 못하는 한계로 여전히 남아있는 것이다.

(2) 경제체제 전환국과 북한의 차이점

지금까지 북한의 국가-시장 공진관계를 체제 전환국들과 비교했을 때 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 북한은 당-행정 및 기업의 구조조정, 국영기업정책, 시장정책, 금융정책 등 일련의 부분개혁정책 시행에서 중국에 비해 훨씬 조심스럽게 접근했다고 볼 수 있다. 특히 실험적(experimental), 지역적(regional), 점진적(gradual) 추진을 통해 개혁이나 개방에 대한 거부감을 줄이면서도, 갑작스런 억제나 인정이 가져올 수 있는 부작용을 최소화하고자 했을 것이다. 그리고 모든 개혁정책의 선두에는 ‘계획화, 혹은 계획화의 강화’라는 이미지가 있는 것이 사실이다. 그러나 김정일 정권과 김정은 정권에서의 ‘계획화’의 강조 부분을 미세하게 들여다보면, 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 김정일 정권에서 당-행정 및 기업 구조조정이 이뤄지던 시기에는 중앙집권적 시스템의 균열로 인한 계획화체계의 재정비, 또는 계획화의 복원에 큰 의미를 두는 것이 타당하다. 김정은 정권에서의 계획화 강조는 ‘반부패와의 전쟁’에서 추진되는 ‘규범적 계획화’ 또는 ‘책

임적 계획화'의 의미가 강하다.

둘째, 계획적 시장체계, 혹은 계획화와 시장화의 공존모순과 딜레마다. 이는 우선 구소련의 페레스트로이카정책(1985~1991)이 실패하게 된 원인과 비교할 때 해답을 찾을 수 있다. 1987년 1차 개혁으로 추진했던 국영기업(단체) 정책은 북한의 사회주의기업책임관리제와 비슷하게 중앙의 관리하에 국영기업의 자율경영권과 판매권을 부여하는 부분적인 시장 개혁정책이다. 그러나 생산자의 수익성을 보장한다는 명목하에 제품의 고정가격제를 도입한 것과 같이 생산제품의 가격결정권은 중앙정부에 있었다.⁵⁴⁷⁾ 이것은 결국 △고정가격 대 시장가격의 차이로 인한 암거래시장의 활성화, △중앙의 계획지표 무시 및 상호이익추구의 재화생산 및 판매, △정부의 감시회피, △당-행정 관료들의 기업규모에서의 불법이익추구 및 담합행위 등을 폭발적으로 양산함으로써, 이는 1992년 본격적인 국가주도의 시장경제개혁으로 이어지는 계기가 된다. 이러한 현상들은 북한에서도 2002년 7.1조치를 시작으로 기업 간 물물거래, 시장거래가 공식화하면서 경제영역 간에 폭발적으로 발생한 현상이다. 군 및 특수 경제 영역에서, 연합기업소를 중심으로 중소기업 간, 기업-단체 간, 기업-개인 간 생산제품의 국가표준가격체제로 인한 국가가격-시장가격 간 불법 수익거래의 활성화는 시장형성단계에서 최초의 신흥 자본가들을 육성하는 데 크게 기여했다고 볼 수 있다.

셋째, 환경 인식적, 또는 시장 친화적 새로운 경제 질서와 관리, 법제도적 개혁조치(개선조치)들의 이행속도와 관련된 문제다. 러시아나 중국 사례와 비교할 때 북한과의 차이점은 이러한 개혁초기의 부작용이 지속되는 시간과 충격요법의 적용방식, 관련 행위자들의

547) Serguey Braguinsky and Grigory Yavlinsky, *Incentives and Institutions: The Transition to a Market Economy in Russia* (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 180.

적응 능력 등이다. 점진적 시장 개혁정책들의 도입은 시장세력들이 수많은 시행착오와 경험들을 축적하면서 더 안전하고 불법적이면서도 더 확실한 이윤을 폭넓게 추구하고 소화할 수 있는 제도적 기반을 체계적으로 구축하는 데 시간을 벌어준 셈이다. 즉, 법제도적 절차들의 도입과 실패가 반복적으로, 그리고 오랫동안 지속되면서 오히려 관료행위자들을 주축으로 시장행위자들이 정부의 정책에 대응할 수 있는 기회와 시간을 벌어준 셈이다. 단계적으로 충돌, 적응의 시간들을 거치면서 자원배분과 활용법, 자본주의적 시장네트워크의 구축, 불법적 인센티브제도, 부패네트워크, 이익과 보호의 집단적 네트워크 등을 구축할 수 있는 풍부한 경험과 노하우들을 학습할 수 있었다. 그리고 시장의 반응에 민감한 경제구조로의 점진적 이행이 가능할 수 있도록 시간과 환경을 제공함으로써 경제기반을 계획성에서 멀어지게 한 원인이기도 하다. 이는 계획경제의 불확실성을 키우고 형식적인 계획경제의 만연화로 이어질 수 있는 딜레마를 내포한다.

전후 과정들은 위의 동유럽 국가 사례연구에서 반영된 바와 같이 세계은행이나 서방 전문가들이 비공식제도를 극복하는 데서 ‘속도’를 중요시한 까닭을 반증하기도 한다. 즉 북한의 점진적인 개혁과정에서 발생한 부작용들이 개혁정책에 있어서 국가 차원의 속도와 질적인 문제가 얼마나 중요한 것인가에 대한 의미를 함의하는 것이다. 1990년대 이후 현재까지 북한의 개혁정책들이 그 어떤 경제체제 전환국가들에 비해 가장 느린 개혁과정들을 거치고 있기 때문이다.

나. 북한의 적정수준 거버넌스 구축 대안

(1) 2021년 김정은 정권의 경제발전전략과 핵심포인트

그동안 김정은 정권에서 경제정책의 핵심포인트는 경제전반의 체질을 바꾸는 노력이었다. 경제당국 및 기업 차원에서는 △공업과 농업의 기계화·디지털화, △생산체통의 무인화, △식품가공생산의 공업화, △생산·경영·관리의 디지털화 등을 통해 사회경제전반의 디지털화를 달성하는 것이다. 개인 차원에서는 규범적 시장경제 활동의 안착과 제도권 내 편입을 위한 디지털화가 진행 중이다. 한마디로 북한당국도 자립경제의 기술적 토대를 4차 산업혁명의 흐름 속에서 바꿔야 한다는 절박감에 쌓여있다. 경제개혁정책의 전반에는 이러한 지적경제의 중요성, 지식경제시대의 전략들이 내포되어 있다. 그러나 추진범위와 개발·변화속도에서 침체·형식 등과 같은 부작용이 누적되면서 2020년 8월에는 경제전략의 실패를 공식적으로 인정하기에 이른다.⁵⁴⁸⁾ 그리고 2021년 국가경제발전 5개년계획에서는 ‘복원과 정비’가 핵심정책으로 제기된 것이라고 볼 수 있다.

북한이 제시한 경제발전5개년계획의 중심사상을 기본방향, 경제전략, 정책기조, 우선순위, 지도원칙, 전략적노선, 국제협력 등의 7가지 차원에서 종합하면 <표 IV-8>과 같다. 이는 북한의 「노동신문」과 2021년 6월 유엔에 제출된 북한의 자발적 국가리뷰(Voluntary National Review: VNR)를 비교한 결과다.

548) “김정은 ‘北경제전략 실패’ 공식인정,” 『문화일보』, 2020.8.20., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020082001030130129001>> (검색일: 2021.8.10.).

〈표 VI-7〉 경제발전5개년계획의 중심사상

No	구분	중심사상
1	기본 방향	자력갱생+자급자족
2	경제 전략	정비전략+보강전략+인재전략 = 2021년 〈과학의 해〉
3	정책 기초	국가적 자력갱생+계획적 자력갱생+과학적 자력 = 국산화+재 자원화+IT화
4	우선 순위	농업, 금속, 화학, 지방경제자립성
5	지도 원칙	인민대중제일주의 = 인민 중시, 심부름꾼당, 관료의 경제 전문화
6	전략적 노선	사회경제적 모델개발(도시, 공장기업소, 사회복지시스템, 자립 기술 등)
7	국제협력	투명성과 책임성을 전제로 하는 개발협력과 투자(양자 및 다자 협력) → 이를 위해 통계개발협력 우선

출처: 『노동신문』 2021.1.1.~2021.9.30. 기사들과 북한의 자발적 국가리뷰 보고서를 토대로 저자
작성.

북한의 자발적 국가리뷰 보고서에 내재된 중요문제는 세 가지다. 우선 경제관리에서 전국 통일적 경제통계체계를 수립하고 강화해야 한다는 것이다. 둘째는 경제발전에서 금속공업과 화학공업에 대한 국가적 투자를 집중하고, 원료 및 농업과학기술기반 구축, 경공업 부문에 충분한 원료와 재료 공급, 소비재생산을 증가시켜야 한다는 것이다. 셋째는 국제협력에서 통계의 위치와 역할을 인정하고 통계개발의 중요성을 우선으로 경제개발에서 양자 및 다자협력기반을 마련한다는 사상이다. 이로써 북한은 유엔이나 유엔기구, NGO (Non-Governmental Organization, 비정부기구)와 같은 비정부기구들을 통한 국제개발협력을 국가발전전략의 양대 축으로 간주하고 있다. 이는 대북제재에 대처할 수 있는 국제협력의 유일한 공간으로, 북한의 이러한 의지는 2018년 이후로 가속화된 것으로 보인다. 이는 2018년 비핵화국면에서 UN 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals: GDG) 사업에 국가적 차원의 관심과 참여를 확대한 사실에서 확인할 수 있다.

실제로 북한은 2018년 이전까지만 해도 UN의 새천년개발목표

(Millennium Development Goals: MDGs)에서 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)로 이행하는 과정에 적극적 참여의지를 나타냈다면, 2018년 비핵화국면에서 대외개발협력의 정상화를 위한 수단으로 SDG사업에 적극적으로 동참하기 시작한다. 관심(interest)에서 적극적 참여(active participation)로 전환한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 근거로는 네 가지를 들 수 있다. ① 2018년 8월에 발족된 국가 차원의 지속가능발전 태스크포스(National Task Force for Sustainable Development: NTF, 이하 NTF), ② 2019년 2월 NTF 산하 6개(사회인구, 과학·교육, 공중보건·식수위생, 경제·에너지, 환경·생태계, 재난위기관리)의 기술위원회(Technical Committee: TC)가 조직된 데 이어 전국 네트워크(통계, 데이터 확충, 조정, 평가, 모니터링) 구축, ③ SDGs 핵심 컨트롤타워를 외무성에서 내각으로 이전, ④ 또한 자발적 국가리뷰 보고서에서 각 목표에 따른 분야별 성과부진+기술부족 등을 국제표준과 비교하여 솔직하고 투명하게 반영한 사실 등이다.⁵⁴⁹⁾ 이는 비핵화회담 실패, 자연재해, 코로나19와 같은 악재 속에서 경제발전을 위한 국제협력의 유일한 창구로 SDGs사업을 중요하게 인식하고 있다는 의미로도 해석된다.

(2) 적정수준의 거버넌스와 국제협력의 핵심과제

현재로 국가-시장의 거버넌스는 국가의 적극적인 개입을 필수로 하는 관리-통제의 문제에서 출발한다. 즉 중앙집권적 계획경제에서 시장경제의 필수개입을 인정한 차원에서 계획경제의 조정이 현재

549) DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development," 2021.7.6., <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (검색일: 2021.7.30.).

국가-시장의 공존에 따른 ‘북한식 경제개혁’을 이끌어 온 것이다. 그러나 여전히 ‘중앙집권적’이라는 위계질서의 개념이 ‘통일적’이라는 위계관리의 개념으로 대체되는 것은 국가·정부의 강력한 기업·시장개입을 의미하는 것이다.

경제개혁과정에서 국가의 적극적인 개입은 국가-기업-시장의 효율적 거버넌스를 구축하는 데 필수조건이 될 수 있다. 그러나 국가의 강력한 개입이 정책적 개입(통제)에 앞서 물리적 개입(통제)에 의존할 경우, 자칫 기업-시장(혹은 기업-개인)의 자율성이 억제되고 형식적인 정부-기업-시장의 네트워크 조정으로 인식될 수 있다. 이는 통일적 경제관리의 측면에서 실패하게 되는 가장 큰 요인이다. 따라서 현재 상태에서 국가의 통일적인 지도관리와 통제가 기업-시장의 공존 내에서 이뤄지려면 공공권력의 기업-시장개입을 최소화하거나 조정하는 작업들이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해 우선적으로 해결되어야 하는 문제가 인센티브개혁이다. 인센티브개혁에는 금융개혁, 가격개혁, 기업개혁, 조세개혁, 임금개혁, 보험개혁 등과 같이 재원조달과 관련된 다양한 조치와 개혁이 상호 연결되어 있다. 또한 기술개혁, 관료축소, 인재개발, 산업혁명, 교육혁명 등과 같이 선진화와 효율성을 주제로 하는 개혁들을 필요로 한다.

여기에 더하여 지금까지 북한의 소극적 경제개혁에서 실패의 근본원인은 국가-기업-시장 사이에 구축된 자발적 인센티브제도와 그에 따른 부패의 네트워크에 있다. 국가관료-기업-개인, 혹은 국가-기업-시장의 자발적 인센티브제도가 단계적으로 비공식적으로 구축되면서 국가-시장의 공진을 침식했기 때문이다. 즉 북한 권력기관이나 공공기관의 기업 및 시장개입과 부패는 전적으로 인센티브 부족에서 출발한다. 또한 비공식제도 속에서의 상호복합적인 이해관계들이 충돌하거나 담합하면서 정책의 형식화가 당연시되고 국

가-기업-주민을 아우르는 전반적 경제 활동에 대한 통계의 사각지대, 불확실성이 분명한 문제의식이다. 이는 큰 틀에서 국가의 경제 정책이나 각종 개혁에 대한 관료나 주민들의 신뢰가 부재하기 때문이다. 그리고 신뢰하락의 근본원인은 결과적으로 자원부족에 비한 관료조직의 비대, 자원과 시장의 경쟁력에 반하는 인센티브제도, 사회복지시스템의 부재 등에 있다고 해도 과언이 아니다.

북한의 특수성을 인정한 상태에서 위와 같은 문제들을 해결하기 위해 추진되어야 하는 우선순위가 있다. 첫째, 당 기관을 제외하더라도 물리적 기구들과 공공기관에 대한 구조조정이 우선되어야 한다. 관련 기구에서 주요 업무별 전문성을 토대로 경제 활동에 대한 참여 최소화, 시장개입 최소화방안을 모색하는 것도 반드시 필요한 작업이다. 이를 위해 ① 권력기관이나 공공기관이 기업이나 시장의 경제 활동에 직접적으로 개입하지 않도록 임금개혁(시장·물가대비 시간당 임금제도 마련)을 다시 한 번 시도할 필요가 있다. ② 여기서 2002년 가격개혁의 실패를 참고하여 시장충격을 완화하기 위한 조건으로 다양한 상여금제도를 도입함으로써 인센티브의 균형을 조절하는 것이 중요하다. 이는 임금개혁과 시장균형을 갖추면서 권력기관의 시장개입을 최소화할 수 있는 대안이 될 수 있다. 그렇다면 임금개혁 혹은 인센티브제도를 개혁하는 데 필요한 재원은 어떻게 마련할 것인가? 가장 혁신적인 대안은 조세제도를 활성화하는 것이다. 이를 위해 우선 전자세금제도를 도입하기 위한 기술적 조건과 환경을 갖추어야 한다. 북한의 기술적·재정적 어려움과 인프라부족과 같은 문제들은 이러한 조건과 환경을 갖추는 데 상당한 장애가 될 수 있다. 이는 국제개발협력의 여러 기술적 조건과 수단을 투입함으로써 정책대안으로 삼을 수 있다. 이를 통해 우선적으로 정부-관리-주민 사이의 거래부패를 단계적으로 완화할 수 있을 것이다.

둘째, 기업에 대한 국가의 통제와 관리를 물리적 통제에서 기술적 통제·관리로 전환하고 관련 기구와 제도를 새롭게 구축할 필요가 있다. 즉, 물리적 개입을 최소화하고 기업과 개인의 자율성과 독립성을 보장하는 대신 역시 조세제도를 투명하게 구축하는 것이 중요하다. 북한경제의 과학기술 경쟁력을 갖추려면 기업과 주민들에게 투명성과 객관성을 갖춘 투자와 성과관리, 인센티브 사이의 균형을 갖춰야 한다. 그래야만 조세정책에 대한 인식을 제고하고 불확실성을 점차적으로 완화할 수 있을 것이다. 조세제도를 촛촛히 구축하는데 무엇보다 중요한 것이 통계적 관리, 즉 디지털관리시스템을 구축하는 일이다. 그러나 현재 일부 국가기관이나 지방정부, 기업 차원에서 디지털관리시스템을 구축하는 데 상당한 어려움을 느끼고 있는 것으로 보인다. 특히 각 단위별 컴퓨터관리시스템과 관련 시스템의 접근 가능성, 전문 인력 측면에서도 상당한 어려움이 발견된다. 예컨대, 도 단위 한 관리국 사례를 살펴보면, 계획 작성에서 경영, 통계 등을 관리하는 인력은 3명에 불과한 것으로 알려진다.⁵⁵⁰⁾ 여전히 하부단위의 예비안(계획안)과 통계숫자가 중앙(총국, 국가계획위원회)을 거쳐 인민경제계획의 확정숫자로 결정되는 과정까지 컴퓨터에 의한 소통보다 수동적인 방식에 더 의존하고 있는 것으로 보인다. 즉, 인민경제계획작성의 전 과정이 컴퓨터로 이뤄지는 것이 아니라 담당자가 평양에 있는 총국이나 계획위원회를 몇 번씩 방문하면서 수동으로 이뤄진다는 증언이다. 그러니 경영, 관리 차원에서의 기술진보, 즉 디지털화는 더더욱 중요할 수밖에 없는 것이다.

셋째, 상업은행의 활성화대책에 대한 보다 심도 있는 고민이 필요하다. 이는 △북한경제의 투자재원을 마련하는 문제, △주민들의 금융권에 대한 신뢰를 회복하는 문제, △기업 및 주민들의 신용거래

550) 북한이탈주민 H 증언 (2020.7.25., 통일연구원).

활성화대책을 마련하는 사업과 상호 연결되어 있는 사안이다. 현재로 대부분의 시장 혹은 회사의 은행업무, 심지어 기업재원들도 사금융이 차지하고 있기 때문에 이미 금융의 기본 업무인 대출, 송금, 환전 등을 대행하는 체계들이 지역단위로 구축되어 있는 상황이다.⁵⁵¹⁾ 이에 따라 사금융을 제도권 내에 편입시키는 과제가 우선되어야 할 것이다.

이를 위해 상업은행의 활성화, 즉, 달러 비교 원화환율조정과 같은 비교적 모험적인 정책들도 고민할 필요가 있다. 이를 통해 달러 라이제이션을 해소하고 원화에 대한 신뢰회복이 가능할 수 있다. 전자상거래를 통한 유인도 마찬가지다. 카드수수료문제, 지역단위 상업금융을 이용한 입출금의 자율성, 멤버십제도 적용 등이 추진될 필요가 있다. 무엇보다 자유로운 송금 및 입출금을 위해 초기단계에서 개인정보보호체계가 마련돼야 하고, 이를 통해 주민들이 자유롭게 은행을 신뢰하도록 만드는 것이 필요하다. 다음 단계에서는 사금융업을 조세 및 금융제도에 합법적으로 편입시키는 것이 반드시 필요하다. 그런 이후에 사금융에 비한 상업은행의 대출 용이성, 이자환율조정 등을 통해 주민들을 편입시키는 정책도 필요할 수 있다.

넷째, 투자의 자율성을 대외경제부문으로 확산시킬 필요가 있다. 사회주의적 요소들을 감안하더라도 실리 차원에서 개인들의 대외경제 활동 참여를 합법화한다면, 제도권 내에서 수입과 소비의 균형에 입각한 조세제도가 제대로 된 경제적 효과를 낼 것으로 기대할 수 있다. 이는 특히 시장형성 및 확장단계에서 대부분의 고수익군들, 즉 돈을 비롯한 해외 유경험자들, 국가-기업 차원의 관료-개인으로 돈주의 유형과 계층이 다양해진 상태에서 보다 절실한 과제다. 즉, 신흥부유층들의 자원독점, 재정독점, 인력독점이 제도화된 상태

551) 장용훈, “북한을 움직이는 ‘시장의 힘’: 날로 강해지는 북한의 ‘시장 메커니즘,’” pp. 18~20.

에서 사각지대나 비공식영역에 방치된 투자영역의 다양화, 재정확보의 다양화를 추구할 수 있는 핵심이기도 하다.

위의 대안들은 정부-기업-시장이 함께 공생하면서도 경제발전의 원동력을 마련하는 데 사회주의원칙을 고수하면서 자본주의적 요소들을 제도권 내에 편입시키는 일련의 초기과정으로 평가될 수 있다.

다섯째, 국제개발협력의 범위를 보다 경제적으로 확장할 필요가 있다. 이 문제는 대외관계개선의 문제로 연결되는 사안이지만, 경제체제 전환국들의 사례를 부분적으로 받아들일 수 있다. 즉 비회원국들에 적용 가능한 국제기구 개발프로그램이나 기술인력 양성프로그램을 보다 심층적으로 연구할 필요가 있다.

앞서 김정은 정권에서는 주로 산림경영, 농업기술분야에서 전문가양성프로그램이 이뤄진 바 있다. 2015년부터 평양-해외(몽골, 중국, 싱가포르 등) 간 산림부문의 전문가양성 및 기술교류프로그램들이 진행되었다.⁵⁵²⁾ 또한 식량안보, 농장관리, 유기농법, 재난위험 감소 등 차원에서 농업 및 생명과학 국제센터(Center for Agriculture and Bioscience International: CABI), 유기농연구소(Research Institute of Organic Agriculture: FiBL), 한스자이텔재단(Hanns Seidel Foundation: HSF), 국제유기농업운동연맹(International Federation of Organic Agriculture Movements: IFOAM) 등 NGO 단체들도 기술협력에 참여한 경험이 있다.

또한 경제기구별로는 2014년 이후로 코로나19 이전까지 철도, 농업, 보건 분야에서 다수의 국가들과 정부 혹은 단체 간 교류가 비교적 활발하게 이뤄진 것으로 보인다(〈표 VI-8〉 참고). 사회경제부문에서도 핵심기술, 혹은 산업을 중심으로 경제체제 전환국들과의 상

552) 김병로, “김정은 시기 유엔 및 NGO 북한 개발협력현황,” (성균관대학교 자문회의 발표자료, 2021.8.4.).

호교류가 이뤄졌다는 점을 감안할 때, 북한경제개혁에 있어 어느 정도의 학습효과나 기술력 이전 혹은 개선에 주안점을 둔 것으로 해석될 수 있다. 그러나 협력국들의 범위가 극히 제한적이고 경제전문관료들의 해외 방문 사례가 최소에 그친다는 점을 감안할 때, 여전히 대외협력의 제한성은 문제로 남아있다. 이러한 공백을 남북관계나 유엔기구를 통해 해결하는 것이 북한으로서는 핵심 이익이 될 수 있다.

〈표 VI-8〉 북한 사회경제부문 대표단 방문 및 상호교류 국가

분야	기구	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
경제분야	국가설계지도국	중국							
	철도성			리투아니아, 러시아, 몽골, 아제르바이잔, 키르기스스탄, 우즈베키스탄					
	농업성			프랑스(2), 몽골(3), 이집트, 네팔, 러시아					
	보건성			인디아(2), 방글라데시, 스위스(4), 영국, 동티모르, 스위스(3), 스리랑카, 말레이시아, 카타르, 몰티즈, 쿠바					
	정부경제대표단			아프리카, 수리아(2), 러시아(5), 미얀마, 인도네시아(2), 싱가포르, 베트남, 라오스					
	체신성	타이						싱가포르	
	국가소프트웨어산업총국	몽골							
	건축가동맹위원회	남아프리카		몽골		중국		중국	
	국가해사감독국			영국(3)					
	국토환경보호성			남아프리카, 케냐, 타이, 이란, 싱가포르					
	민용항공총국			라오스, 러시아, 중국					
	육해운성			몽골	러시아				
	중앙은행			러시아	러시아				

분야	기구	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	국가품질감독위원회			싱가포르, 독일				
	원유공업성			러시아				
	국가비상재해위원회				인디아, 멕시코, 몽골, 스위스, 스웨덴			
	국가관광총국					중국, 쿠바		
	전력공업성						러시아	
	수산성						러시아	
사회분야	국제문제연구소	중국	영국				중국	중국
	인민대학습당	중국						
	교육위원회		쿠바		쿠바			쿠바, 중국
	공보위원회		싱가포르 카타르				영국, 프랑스 홍콩	
	사회과학원				아프리카		중국, 베트남, 라오스	
	김책공업종합대학						러시아	러시아

출처: 『노동신문』, 『조선중앙통신』 2012~2014년 자료를 토대로 저자 작성

향후 북한정부 차원의 핵심 전략을 예측하면 다음과 같다. 우선 유엔기구를 축으로 국제개발협력의 절차적 정당성을 확보하기 위한 작업들이 경제발전전략 차원에서 내실화될 수 있을 것으로 기대한다. 이를 위해 국내적으로 국제표준화와 과학기술 협력의지가 이전 정권에 비해 상당히 높은 편이다. 따라서 민생개선의 핵심 분야인 경공업, 농업, 임업, 수산업 부문에 더하여 보건, 교육 분야들에서 과학기술 협력을 적극적으로 호소할 것으로 보인다. 둘째, 특정 도시·지역, 특정 기업·단위, 특정 산업·분야 등을 중심으로 사회경제

적 인프라 구축 및 개발정책들의 모델화 및 분권화 정책이 확대될 것이다. 셋째, 국가와 시장이 공생할 수 있는 산업, 금융, 행정규율 등과 관련된 법률이 지속적으로 확대될 것으로 보인다. 특히 산업구조와 경제체질의 구조를 바꾸고 자립 및 자력갱생의 과학기술 정체성을 갖추기 위해 산업정보화, 통계화의 법률 규제가 강화될 것이다. 넷째, 현재 2030년 북한의 지속 가능한 발전목표에 내재된 국가통계 개발목표와 그에 따른 개발협력의 범위에 따른 인식은 세 가지다. ① 사회경제적 발전통계를 위한 법률개정 및 규정보완이 필요하다는 인식, ② IT개발에서 특히 통신인프라 및 기술현대화에 대한 인식, ③ 국가통계시스템의 중앙화로 중앙에서 도·시·군·기관·기업소단위 통계시스템을 구축하고 과학적 통계보장 시스템을 구축하는 것이다. 이러한 측면을 고려할 때, 기술협력 및 인프라 협력 분야에서 한국과의 협력이 중요할 수밖에 없을 것이다.

Ⅶ. 결론 및 요약: 북한의 국가-시장 공진과 한반도 컨센서스

이재영 통일연구원



북한발전모델에 관한 기존 연구는 북한의 시장화, 민영화, 자유화, 민주화와 같은 체제 전환 목표와 경로를 제시하고 있지만, 그러한 발전모델은 북한 현실을 볼 때 당장은 실현 가능성이 작다. 그동안 북한의 경제발전모델을 연구할 때 간과되었던 점은 바로 국가-시장 개혁의 방향성과 단계별 맞춤형 임기응변, 경제발전의 정치적으로인 혹은 정치적 변수이다. 특히 승리연합의 규모가 공공재 공급과 국가-시장 공진의 방향성에 영향을 미친다는 사실에 주목할 필요가 있다.

1. 국가-시장 공진이론과 북한의 장기적 저발전 원인

본 연구에서 제시하는 국가-시장 공진이론은 북한의 장기적인 저발전의 원인을 찾을 근거를 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 북한은 반드시 핵 문제나 대북제재만이 저발전의 원인이라고 볼 수는 없으며, 북한 저발전의 원인을 해명하지 못하면 핵 문제가 해결되고 대북제재가 해소되더라도 결국 저발전 상태를 벗어나지 못할 것이다. 국가-시장 공진이론은 후발국의 발전단계를 시장형성과 시장보존단계로 구분하고, 각 단계에서 필요한 정치-행정적 제도복합체가 상이하다는 점에 착안한 분석 틀이다.

후진국의 경제이륙 이전 시장형성단계에서는 다양한 형태의 ‘적응적 임기응변’을 통해 시장수요를 창출하는 역할에 주목할 필요가 있다. 이는 경제이륙을 위한 시장형성단계에서 선진국에서 관측되는 국가 관료제의 전문화, 사적 소유권 확립, 사법제도 도입 등 시장을 관리하는 공급 측면 제도가 후진국에서 매우 불충분하다는 점에 주목하는 것이다.

후발국은 시장형성단계의 부분 개혁 이후 요구되는 시장보존단계로 진입하고 보다 진일보한 공급 측면 제도화의 전면 개혁을 통해 선진국 최선 관행 제도복합체에 접근한다. 시장형성 → 약한 국가 제도복합체(비민주적이고 비법치적인 제도) 활용 → 시장확장 → 시장 행위자들의 더 높은 수준의 국가 제도복합체 수요 확장 → 강한 국가 제도복합체(민주적이고 법치에 기반한 제도) 건설 → 시장보존 등으로 이어지는 제도 변화의 공진으로 발전을 설명하는 것이다.

국가-시장 공진의 방향성은 다음과 같다. 첫째, ‘누진적 공진’은 국가 개혁이 진전하여 관료 제도의 합리화 수준이 높아지는 동시에 시장 개혁이 진전하여 경제 제도의 시장화 수준이 높아지는 것이다. 시장형성단계에서 발전에 긍정적인 결과를 예상할 수 있다. 둘째, ‘역진적 공진’은 국가 개혁이 퇴행하여 관료 제도의 합리화 수준이 낮아지는 동시에 시장 개혁이 퇴행하여 경제 제도의 시장화 수준이 낮아지는 방향으로 공진이 이루어지는 것이다. 시장형성단계에서의 발전에 부정적인 결과를 예상할 수 있다. 셋째, ‘상반적 공진’은 국가 개혁은 진전하여 관료 제도의 합리화 수준은 높아지지만 시장 개혁이 퇴행하여 경제 제도의 시장화 수준은 낮아지는 방향으로 공진이 이루어지거나 그 반대의 조합이다. 시장형성단계에서의 발전에 부정적인 결과를 예상할 수 있다.

따라서 탈사회주의 체제이행국의 상이한 경제발전 결과는 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 양상의 차이로 설명할 수 있고, 국가 개혁과 시장 개혁의 공진 양상의 차이는 지도체제 권력 분포의 차이로 설명할 수 있다.

북한의 저발전 원인은 김정은 시대 국가-시장 개혁의 일부 누진적 공진 개혁이 있었으나 추세적인 역진적 공진에서 찾을 수 있고, 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진은 최고지도자에게 권력을 집

중시킨 1인 독재에 가까운 지도체제의 존속으로 설명할 수 있다.

북한의 발전경로 예측과 관련하여 탈사회주의 체제 이행 경험에 주는 정책적 함의는 1인 독재에 가까운 북한 지도체제의 권력분포를 집단지도체제에 가까운 형태로 변화시키는 정치 개혁이 최우선적으로 필요하고, 집단지도체제의 정치적 조건 위에서만이 관료 제도 합리화와 경제 제도 시장화를 누진적 공진의 방향으로 전환시킬 수 있다.

2. 중국의 국가-시장 공진이 북한발전에 주는 함의

중국 사례분석을 통해 중국 경제발전에 영향을 미치는 정치적 요인을 당정관계의 변화, 정부와 기업 관계에서 상호의존/네트워크/국가주의/원자화된 관계의 변화와 친밀과 청렴의 동학, 중국 집단지도체제의 제도화에서 찾았다. 중국이 개혁개방을 통해 국가-시장의 누진적 공진을 추진할 수 있었던 배경에 바로 당정관계·정부와 기업 관계·집단지도체제에서 분권화의 제도화를 통해 소수 연합의 크기가 커지고 권력 집중 수준이 낮아진 정치적인 요인이 있었다.

국가-시장 공진 측면에서 중국의 당정관계가 북한에 주는 함의는, 북한의 시장형성단계에서 더 많은 시장수요를 창출할 수 있는 약한 정치 행정 복합체와 최적화된 전용 해법 혹은 임기응변은 '정치적 위험을 최소화'하는 '당정분리'이지 '당정분업'은 아니다. 따라서 중국 사례를 통해 배울 수 있는 점은 국가-시장의 공진 단계별로 당정관계도 변화해야 한다는 것인데, 시장형성과 확장단계에서는 당정합일(통합)에서 당정분리로 가야 하고, 확장단계에서 시장보존 단계로 전환 시 당정분업과 당정내장(당의 정부 침투, Embedded)이 적당히 혼합되어야 한다는 것이다. 따라서 북한이 현재 처해 있

는 시장형성 초기단계에서 가장 필요한 것은 당정분업이 아니라 당정분리이다.

북한은 정경유착과 이로 인한 부패와 지대추구 문제를 해결하기 위해서 경제 제도 시장화와 국가관료 제도화가 필요하고, 이러한 누진적 공진을 통해 시장형성과 확장단계에서 국가가 시장의 질서와 규율을 바로잡을 필요가 있다. 구체적으로 시진핑 시기 추진되고 있는 친(亲)과 청(淸)의 균형에 주목할 필요가 있다. 즉 정부-기업 관계에서 기업의 경영환경을 개선하고 친기업적인 활동을 통해 경쟁과 혁신을 강화할 뿐만 아니라 불공정 경쟁과 과점 및 독점, 그리고 정경유착으로 인한 지대추구에 관해서는 법률과 규정에 따라 엄격하게 감독하고 규제하는 청렴한 관계가 유지되어야 할 것이다. 마지막으로 북한은 역진적 공진을 초래하는 원자화된 정부-기업 관계보다 네트워크 관계와 국가주의적 관계의 상반적 공진을 통해 상호의존 관계의 누진적 공진 단계로 진화해야 할 것이다.

김정은시대는 중국 덩샤오핑 시대의 이중 정치 구조를 참고할 필요가 있다. 공식 정치에서 정치 제도화를 추진하면서 집단지도로 가기 위한 준비를 해야 한다. 즉 김정은과 비공식 정치가 공식 정치의 제도화를 추동하고 비공식 정치의 집단지도를 공식 정치의 집단지도로 전환하는 정치 제도화를 추진하는 것이다. 구체적으로 공식 정치에서 연령제와 임기제를 도입하고, 집단지도의 원칙과 규범을 마련하며, 당내 민주주의를 확대한다. 마지막으로 공산당, 의회, 정부 간 분업과 고유 권한을 인정해야 한다. 이렇게 한다면 김정은은 비공식 정치를 통해 통치하고 권력을 포기하지 않아도 될 뿐만 아니라, 공식 정치에서 집단지도로 가기 위한 정치 제도화를 추진하기 때문에 공식 정치에서 소수승리연합이 확대되고 공공재 공급의 동기도 강화된다.

일인 지배에서 이중 정치 구조의 비공식적 집단지도로, 다시 공식적 집단지도로 진화하는 것은 소수승리연합이 확대되는 과정으로 이해될 수 있다. 즉 일인 지배의 권력은 한 사람에게 독점되어 있고, 이중 정치 구조에서는 여전히 일인의 카리스마적 권위를 인정하지만, 일부 권력을 비공식적 집단지도를 통해 분점함으로써 소수승리연합이 확대된다. 본격적인 집단지도는 공식 정치에서 정치 제도화를 통해 더 많은 사람에 의한 권력 분점이 이루어짐으로써 소수승리연합이 더 커진다. 이처럼 집단지도로 가면 갈수록 소수승리연합의 규모는 더욱 커지고, 공공재 공급에 대한 인센티브도 더욱 확대되어 진정한 의미의 개혁개방에 착수할 기회도 더 많아진다.

마지막으로 중국의 국가-시장 공진 개혁 중 시장확장단계에서는 무질서한 시장을 어느 정도 통제하고 올바른 방향으로 인도할 수 있는 강한 개혁 리더십이 중요하다는 사실이다. 이는 중국에서 최고지도자인 장쩌민 공산당 총서기를 대리하여 주룽지 총리가 강한 추진력을 가지고 누진적 공진 개혁을 끝까지 완수했다는 사실이 중요하다. 북한 역시 국가 개혁과 시장 개혁의 누진적 공진을 추진하는 과정에서 김정은 한 사람에게 권력을 집중하여 개혁을 추진하는 것보다, 충분한 리더십과 추진력 그리고 전문성을 가지고 있는 고위급 관료에게 개혁 완수 임무를 일임함으로써 개혁 실패로 인한 최고지도자의 업적 정당성 훼손이라는 정치적 위험을 분산시킬 필요가 있다.

3. 동유럽과 중앙아시아의 전환기 침체가 북한발전에 주는 함의

동유럽의 사례연구를 통해 법과 제도 구축의 중요성과 그것의 내재화, 사유화 과정에서 외부로부터 자본유입의 중요성, 공공-민간 파트너십 형태와 같은 국가개입의 필요성을 강조한다. 중앙아시아

사례에서는 가격 자유화와 사유화 과정에서 지대추구 현상과 정경 유착을 어떻게 개혁할 것인지의 문제, 전환기 침체를 극복할 수 있는 특수한 발전모델 개발의 필요성, 워싱턴 컨센서스의 한계를 직시하여 개별 국가의 초기 조건과 국제환경에 맞는 발전모델 개발이 중요하다라는 교훈을 제시했다.

워싱턴 컨센서스를 따른 동유럽과 중앙아시아 국가들은 여지없이 전환기 침체를 맞이했다. 여러 요인이 있겠지만 특히 중요한 것은 이들이 채택한 체제 전환의 방식과 낙후된 초기 조건의 결합이 이러한 침체를 불러왔다는 사실이다. 이는 북한도 만약 초기 조건이 열악한 상황에서 급진적인 체제 전환을 한다면 전환기 침체에 직면할 가능성이 크다는 사실을 시사한다.

동유럽과 중앙아시아 국가들의 농업개혁과 소유권개혁은 다양한 방식으로 추진되었고 특정 방식이 좋은 결과를 가지고 왔다는 식의 결론을 내리기 어렵다. 중요한 것은 이러한 개혁이 전반적인 전환기 침체와 결부되면서 개혁의 효과가 제대로 발휘되지 못했다는 사실이다. 이것이 북한에 주는 함의는 개혁을 시행하는 것 자체가 중요한 것이 아니라 개혁과 연관된 정책 추진 환경과 개혁 주체의 동기가 어떠냐가 개혁의 결과에 영향을 미친다는 사실이다.

동유럽과 중앙아시아 국가들은 기존의 소비에트식 행정조직과 거버넌스로는 자본주의 체제 전환을 성공적으로 정착시키기 힘들다고 인식하고 선진 자본주의 국가들이 가지고 있는 거버넌스 도입을 위한 거시·미시 경제정책, 산업정책과 행정개혁을 시도하였다. 그리고 이러한 새로운 거버넌스 구축을 통해서 산업 다각화를 추진할 수 있는 법적·제도적 기반도 만들 수 있었다. 키르기스스탄은 WTO에 가입하기 위해서 새로운 거버넌스를 빠르게 구축하였다. 그리고 카자흐스탄은 자국이 보유하고 있는 막대한 에너지자원을 개발하기

위해서 서구 자본이 필요했는데 이를 위해서 새로운 거버넌스를 구축하고 자본을 유치하였다.

동유럽과 중앙아시아에서 시장 개혁과 민주화의 지속적인 진행을 위해서 이미 들어선 공식제도 이외에 비공식제도를 구축하고 확대하고 유지하는 과제는 전환의 성공에 중요한 측면이었다. 새로운 공식제도가 도입되었음에도 행동양식이나 노동윤리와 같은 비공식제도의 유산이 남아있으면 시장경제에서의 공식제도와 옛 계획경제에서의 비공식제도 사이의 충돌이 벌어져 발전을 가로막을 가능성이 있기 때문이었다.

여기서 주목해야 할 사례는 키르기스스탄이다. 왜 카자흐스탄처럼 독립 이후 워싱턴 컨센서스를 도입한 키르기스스탄은 현재까지도 전환기 침체를 벗어나지 못하고 있는 것일까? 키르기스스탄은 카자흐스탄처럼 2000년 이후부터 고유가를 통한 경제성장을 달성하지 못하였고 그렇다고 우즈베키스탄처럼 독립 초기에 안정적인 성장도 이루지 못하였다. 왜 키르기스스탄에서 이러한 현상이 발생했을까? 이러한 결과는 기본적으로 소비에트체제의 경제시스템으로부터 경제적 혜택을 가장 많이 받았던 국가 중에 하나였던 키르기스스탄이 독립 이후 자국의 열악한 경제 환경을 고려하지 않고 급속하게 시장경제체제로의 전환을 추진했고 2005년과 2010년 2차례에 걸쳐 발생한 대통령 하야로 정치적 상황이 매우 불안했기 때문에 나타났다. 따라서 워싱턴 컨센서스에 적합한 시스템을 모범적으로 구축한 키르기스스탄은 전환기 침체를 극복하기 위한 발전모델을 새롭게 수립할 필요가 있었다.

4. 베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스의 한계와 새로운 컨센서스

베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스가 시장화, 사유화, 자유화라는 같은 개혁의 내용을 가지고 개혁의 속도에 중점을 두었다면, 새로운 컨센서스는 개혁의 주체와 대상, 개혁 초기 조건, 개혁의 방향 및 단계에 중점을 둘 것이다. 즉 개혁의 주체와 대상은 국가-시장 공진이고, 개혁의 방향은 누진적·상반적·역진적 가운데 누진적 개혁과 상반적 공진이 경제발전을 추동한다는 것이다. 마지막으로 서로 다른 개혁의 초기 조건과 단계별 맞춤형 전략의 중요성을 강조할 것이다. 특히 시장형성, 시장확장, 시장보존 단계에서 요구되는 전략과 개혁의 내용이 다르다는 점을 명심할 필요가 있다. 무엇보다도 누진적 공진을 시작할 수 있을 정도로 승리연합의 크기를 충분히 키우는 정치 개혁이 선행되어야 한다는 사실이다.

워싱턴 컨센서스는 케인스주의 이후로 거대해진 정부의 시장규제에 대한 대항에서 제시되어 미국의 단일 패권을 배경으로 특히 1990년대에 국제사회에 큰 영향력을 행사하기 시작하였다. 국제통화기금과 세계은행의 국제개발 거버넌스가 워싱턴 컨센서스에 기반하였기 때문이다. 하지만 남미에서 경제개발모델의 실패, 동아시아 외환위기, 시애틀에서 발생한 WTO반대 시위 등의 일련의 사건들을 거치면서 워싱턴 컨센서스의 영향력은 약화되기 시작하였다. 특히 체제 전환국가들에서 나타났듯이, 급속한 시장화는 체제 전환과정에서 여러 부작용을 낳았다. 결론적으로 일반적 경제개발 원칙으로 제시된 워싱턴 컨센서스는 개별 국가가 처한 역사적 시간과 공간을 무시하고 획일화·일반화된 모델을 개별 국가에 적용할 때 발생하는 문제에 대한 고려가 미미했다고 볼 수 있다. 이는 합리적 행위자모

델로만 설명되고 해결될 수 없는 역사적·사회적·문화적 요인에 대한 고려가 부족했기 때문이다.

워싱턴 컨센서스에 대한 대항 거버넌스로 등장한 베이징 컨센서스는 중국이 시장화의 속도와 방향을 조절함으로써 점진적 개혁에 성공하였고, 이것이 동유럽의 급속한 체제 전환과 뚜렷하게 구별되는 중국식 체제 전환의 가장 큰 특징 중 하나라는 사실에 주목한다. 하지만 베이징 컨센서스는 워싱턴 컨센서스와 같은 위상에 이르지 못하고 있으며, 미중 간 전략 갈등으로 지평을 확대하기가 점점 어려워지고 있다. 더욱이, 중국이 야심 차게 시도해온 일대일로 사업이 여기저기서 불협화음을 내며 중국의 자본, 기술, 인력을 수용해 온 국가들의 불만이 누적되고 있다. 이로 인해, 베이징 컨센서스는 워싱턴 컨센서스를 대체할 국제정치경제 패러다임으로서 지도력을 행사할 수 있는 위상에 이를 가능성이 현재로서는 줄어들고 있다고 판단된다. 다만 이는 미·중 전략경쟁의 장기적 결과의 함수일 것이므로, 베이징 컨센서스나 차후 중국의 경제성장을 기반으로 한 모델이 국제적 신망을 얻고 확대·재생산될 가능성을 단순히 배제할 수는 없다.

글로벌 발전 거버넌스로서 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 적용은 전면적일 수 없으며, 선택과 취사를 병행해야 할 것이다. 이는 한반도, 특히 북한이 처한 역사적 시간과 공간에 대한 고려가 없는 발전 거버넌스의 채택과 적용은 기대했던 효과를 산출하지 못할 뿐더러 부작용을 길게 남기기 때문이다. 무엇보다 한반도 컨센서스는 지속 가능하고 평화유지 비용과 남북한 통합비용을 줄일 수 있는 모델이어야 한다. 이 연구에서 제시되는 국가-시장 공진이론에 맞추어 북한경제 발전의 속도와 방향을 조절할 수 있는 발전 거버넌스 계획이 한반도 컨센서스에 반영되어야 한다.

북한 저발전의 이유가 국가-시장 공진이론 측면에서 볼 때 국가 개혁과 시장 개혁의 역진적 공진과 그 배경으로 작동하는 1인 지도 체제의 존속이라고 볼 수 있다. 하지만 북한 정치체제의 변혁을 단 기간에 도모하는 것은 한반도 현시점의 안정과 균형을 급격하게 흔드는 일이 될 것이므로 현 북한 지도체제방식을 인정하면서도 지도 체제의 합리성을 높이는 방안을 고민해 보아야 한다. 개혁개방의 길을 본격적으로 걷게 될 때 강력한 리더십이 개혁개방의 지속적 추구에 긍정적으로 작동할 수 있다는 것을 고려한다면, 북한 정치체제 개혁에 대한 부분이 어떻게 경제발전에 긍정적으로 동원될 수 있는지 논의가 필요할 것이다. 이 부분이 워싱턴 컨센서스나 베이징 컨센서스가 다룰 수 없는 한반도의 특수한 상황이자 정치적인 측면에서 한반도 컨센서스의 일부 내용을 구성할 것이다.

마지막으로 한반도 컨센서스 적용에는 한반도에 양질의 평화가 확보되는 방향으로 안보와 경제상황의 변화가 필요하다. 양질의 평화는 안보, 존엄, 지속성으로 구성되는 발전된 평화의 한 양상으로, 양질의 평화가 확보되었다는 것은 전쟁으로 돌아갈 수 없는 비가역적인 평화 상황을 의미한다. 이에 한반도 컨센서스에 안보와 경제적 함의를 줄 수 있는 구체적인 사례로서 CTR 프로그램과 사이프러스의 통일 협상 사례를 제시하고자 한다.

5. 한반도 컨센서스의 국제 안보·경제 협력: CTR과 사이프러스의 통일 협상 사례

본 연구는 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 대안으로서 한반도 컨센서스를 제안했다. 앞에서 살펴보았듯이 한반도 컨센서스

는 북한발전과 한반도 평화를 연계하는 평화경제가 기본이 되고, 남북한 통합비용을 축소함으로써 장기적으로 남북한 ‘하나의 시장’, 한반도 경제공동체 형성을 위한 국가전략 수립을 목표로 하며, 북한의 발전 수요와 국제사회의 관심이 연계될 수 있는 지속 가능한 발전모델이다. 구체적으로 본 연구는 북한의 정치경제 체제에서 국가-시장의 누진적 혹은 상반적 공진과 적정 수준의 거버넌스를 도입하기 위한 주변국과 국제기구 간 구체적인 안보·경제 협력 프로그램을 설계하는 것을 목표로 한다.

따라서 한반도 컨센서스의 골자는 북한의 특수한 상황을 고려하여 지배체제의 변화와 시장제도 및 관료제의 발전을 통해 국가와 시장의 누진적 공진을 이루어나가는 것이다. 비핵화 프로세스(CTR)의 시작과 더불어 안보적 차원에서 신뢰 구축단계의 시작과 북한에서 진행되고 있는 시장형성 초기단계가 맞물린다. 북한은 강한 리더십 하에 약한 제도를 활용하면서 시장화 개혁을 추구한다.

평화체제 조성이 시작되면 시장형성도 성숙단계로 진입할 것이다. 핵물질 생산을 중단하고 핵시설 제거 준비 및 검증 체계 구축을 통해 평화체제가 조성되면, 시장형성을 위한 제도 구비와 합리적 관료제 성장을 도모하게 된다. 북한 내부의 권력 변화는 가장 어려운 부분이지만 1인지도 체제하에서 이중 정치 구조를 거쳐 집단지도체제로의 전환이 시작되어 최소승리연합의 크기가 증가함으로 시장형성단계가 다시 사회주의적 통제경제로 역진하지 않는다.

평화체제가 성숙단계에 이르면 강한 제도의 구축이 본격적으로 시작되고, 사회·경제적으로 최선의 관행들이 적용되는 시장확장단계가 시작된다. 이 시기에는 집단지도체제가 성장하고 관료제가 더욱 발전하게 된다. 마지막으로 평화체제의 완성단계는 시장 확장·성숙 단계와 맞물리고 집단지도체제와 관료 제도의 발전이 성숙한

시기가 된다. 이때부터는 누적적 공진의 효과가 발생하기 시작한다.

북핵 문제 해결을 위한 CTR과 북한경제개발을 위한 한반도 컨센서스를 통해 북한 내 시장경제의 성장을 돕고 남북한 통합비용을 줄일 수 있을 것이다. 북한의 체제 전환을 위해 의도된 CTR과 한반도 컨센서스는 먼저 북한 내부의 경제체제 전환을 촉진시킬 것이다. 북한 내부에서 집단적 지도체제로의 정치적 변화와 관료제의 성장은 또한 북한의 사회기술시스템을 전환시킴으로써 체제개방과 개혁을 가속화시키게 될 것으로 기대된다.

한편 한반도 컨센서스의 국제경제협력 프로그램은 사이프러스 사례에서 볼 수 있다. 사이프러스 사례가 중요한 이유는 결국 한반도 컨센서스의 최종 목표는 통일이 될 것이고, 통일을 준비해야 하는 단계를 남북 하나의 시장형성과 이를 위한 국가-시장의 누적적 공진으로 구분할 수 있기 때문이다. 통일 후 국가체제의 형태, 통일비용 및 자금 마련 방안, 토지 보상, 시장 개방 제도 개혁, 무역협정 및 무역을 위한 제도적 통합의 측면에서 북한의 국가-시장 공진에 주는 함의가 있다. 그리고 사이프러스의 통합정책과 제도 개혁에서 남북한이 통일의 경제효과를 극대화하기 위한 하나의 시장 형성 관련 컨센서스가 도출되어야 한다.

사이프러스 사례가 한반도 상황에 주는 시사점은 첫째로는 통일에 충분한 시간과 준비가 필요하다는 점, 둘째로는 통일에 이르는 정치와 경제는 상호보완적이어서 통일의 경제적 효과에 대한 긍정적인 전망과 그 실현이 통일 논의를 촉진한다는 점, 셋째로는 다자적 국제기구와 세계은행, 아시아개발은행과 같은 국제금융기관이 기간산업투자에 유무상 금융 지원을 통해 북한경제개발에 있어서 긍정적인 역할을 할 것이라는 점 등이다. 또한 통일 과정에서 국민적 소통의 중요성이 간과되어서는 안 되고 특히 통일에 대한 젊은 세대의

무관심에 대해 더 큰 사회적 고민이 필요하다.

연산가능 일반균형 모델을 통해 보았을 때, 통일의 경제적 효과는 북한에 절대적·상대적 이득을 가져다줄 것으로 예상되지만, 생산요소의 이동을 통해 남한이 얻는 이득도 무시되어서는 안 된다. 또한 통일 편익의 계량화 작업이 쉽지 않고 통일 시기나 방법 등 통일과 관련한 미래 상황 예측이 어렵기 때문에, 통일 이후 과정과 맥락에 따라 발생하는 이익과 비용의 추산에 초점을 두어야 한다.

북한개발은 남한만의 단독 자본과 국가 역량으로는 충분하지 않으며, 북한개발을 위한 재원 조성방안이 요청된다. 특히 사회간접자본 발전을 위한 재원이 요청되는데, 북한의 현재 금융시스템으로는 사회간접자본 형성과 발전을 위한 자원 조달이 어렵다. 이에 한국의 남북협력기금 이용, 공적개발원조 연계, 세계은행과 아시아개발은행을 통한 유무상의 지원이 필요하다. 민간 자본 유치도 가능한 제안으로 민관협력금융 제안을 통해 민간과 정부, 국제기구의 참여가 보장된 북한경제개발기관을 설립할 필요가 있다. 특히, 국제금융기구의 기간산업투자 참여는 사업의 신뢰도 증가를 통해 국내외 민간 자본 참여를 제고시킬 수 있을 것이다. 이를 위해서는 안보적, 정치적 불확실성을 줄여 나감으로써 민간자본투자 활성화를 위한 환경 조성에 노력해야 한다. 북한이 2021년 UN의 지속가능한 발전목표 사업에 다시 참여하려고 노력하는 점은 의미가 있다. 더불어, 2009년 안보리 유엔제재로 북한이 탈퇴했던 광역두만개발계획 활성화를 통해 경제개발협력의 범위를 확장시킬 필요가 있고 여건이 허락한다면, 북한개발에 특화된 은행인 북한개발은행의 설립도 고려해볼 만하다.

6. 북한의 국가-시장 공진과 적정 수준 거버넌스 모색

북한 사례에서 김정은 정권 이전까지 국가와 시장의 개혁은 비교적 소극적인 정치-행정 개혁과 계획경제의 조정 등과 같은 역진적 공진을 드러냈다. 그러나 김정은 정권에서는 관료 개혁, 제도 개혁, 시장 개혁 등의 측면에서 미세하게나마 누적적 공진이 진행된다고 평가할 수 있다. 정치적으로는 관료 개혁과 책임 분권화를 통해 정치-경제 분리, 전문성 위주의 관료 개혁, 부패와의 전쟁, 인사이동을 통한 조직 쇄신 등 일련의 정치 개혁들을 시도하고 있다. 경제적으로는 국가-시장의 공존 가능한 정책과 제도들을 모색하기 위해 분권화 경제개혁을 시행하고 있다. 따라서 북한 사례분석을 통해 북한식 국가-기업-시장의 공존에서 공진으로의 가능성을 탐색하고, 새로운 남북관계와 국제협력 컨센서스의 필요성을 강조하였다.

북한의 3단계 시장화, 즉 아래로부터의 시장화와 시장형성기, 시장확대기에서 국가-시장의 공진에 따른 변화와 특징을 종합하면, 현재 김정은 정권에서 북한의 개혁정책들은 1980년대 중국의 개혁 단계에 이르고 있음을 확인할 수 있다. 정치적으로는 경제 중심의 국가체제가 중앙-지방의 부분적 분권화와 당-행정경제 관료들의 경제 전문화를 추구하고 있다. 시장형성단계에서 기업의 소극적 자율성은 현재 김정은 정권에서 계획, 생산, 경영, 판매에 이르는 비교적 적극적인 자율성과 책임성으로 변화하였다. 농업부문에서 '분조관리제 내에서의 포전담당제'는 1984년 중국의 농가생산책임제와 비슷한 규모 혹은 제도로 평가될 수 있다. 금융개혁에서도 상업은행의 활성화로 적극적 금융개혁을 추구하면서 중앙-지방의 독립성과 자율성을 강조하고 있는 것으로 보인다. 기업-개인-시장 사이에서 시장경제 활동의 결과와 과정들을 조세, 소유권, 재정정책들에 적극

적으로 반영함으로써 재원확보에 안간힘을 쓰고 있다.

북한의 국가-시장 공진관계를 체제 전환국들과 비교했을 때 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 북한은 당-행정 및 기업의 구조조정, 국영기업정책, 시장정책, 금융정책 등 일련의 부분개혁정책들을 시행하는 데 중국에 비해 훨씬 조심스럽게 접근했다고 볼 수 있다. 둘째, 계획적 시장체계, 혹은 계획화와 시장화의 공존으로 인한 모순과 딜레마다. 셋째, 법제도적 절차들의 도입과 실패가 반복적으로, 그리고 오랫동안 지속되면서 관료 행위자들을 주축으로 시장행위자들이 정부의 정책에 대응할 수 있는 기회와 시간을 벌어들였다.

지금까지 북한의 소극적 경제개혁에서 실패의 근본 원인은 국가-기업-시장 사이에 구축된 자발적 인센티브제도와 그에 따른 부패의 네트워크에 있다. 국가 관료-기업-개인, 혹은 국가-기업-시장의 자발적 인센티브제도가 단계적·비공식적으로 구축되면서 국가-시장의 공진을 침식했기 때문이다. 즉 북한 권력기관이나 공공 기관의 시장개입과 부패는 전적으로 인센티브의 부족에서 출발한다. 또한 비공식제도 속에서 상호복합적인 이해관계들이 충돌하거나 담합하면서 정책의 형식화가 당연시되고 국가-기업-주민을 아우르는 전반적 경제 활동에 대한 통계의 사각지대와 불확실성이 구조적인 문제로 자리 잡았다. 이는 큰 틀에서 국가의 경제정책이나 각종 개혁에 대한 관료나 주민들의 신뢰가 부족하기 때문이다. 그리고 신뢰 하락의 근본 원인은 결과적으로 자원은 부족한데 관료조직은 비대한 문제, 자원과 시장의 경쟁력에 반하는 인센티브제도, 사회복지시스템의 부재 등에 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 선행해야 할 개혁은 첫째, 당 기관을 제외하더라도 공공 기관에 대한 구조조정이 우선되어야 한다. 관

런 기관들에서 주요 업무별 전문성을 토대로 경제 활동 참여를 최소화하고, 시장개입의 최소화 방안을 모색해야 한다. 둘째, 기업에 대한 국가의 통제와 관리를 물리적 통제에서 기술적 통제/관리로 전환하고 관련 기구와 제도를 쇄신할 필요가 있다. 셋째, 상업은행의 활성화 대책에 대한 보다 심도 있는 고민이 필요하다. 이는 △북한경제의 투자재원을 마련하는 문제, △주민들의 금융권에 대한 신뢰를 회복하는 문제, △기업 및 주민들의 신용거래 활성화대책을 마련하는 사업과 상호 연결된 사안이다. 넷째, 투자의 자율성을 대외경제 부문으로 확산시킬 필요가 있다. 다섯째, 국제개발협력의 범위를 경제적으로 더 확장할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 김규륜·임강택·성한경·안지호·황규성. 『한반도 통일의 효과』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김면희·안상욱·김신규·김일곤·송병준. 『중부유럽 4개국의 경제산업 구조 변화와 입지 경쟁력 분석』. 세종: 대외경제정책연구원, 2014.
- 김병연. 『체제이행과 경제통합: 동유럽, 중국, 독일, 그리고 북한』. 서울: 대한발전전략연구원, 2009.
- 김병연·양문수. 『북한경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2012.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- _____. 『중국·베트남 개혁모델의 북한적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김영진 외. 『유라시아 체제전환과 경제발전』. 파주: 한울, 2012.
- 김영훈·권태진·임수경. 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망 (1996~2012)』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2013.
- 김진아. 『협력적 위협감소와 한반도』. 서울: KIDA Press, 2020.
- 남궁영. 『북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교』. 서울: 통일연구원, 1995.
- 대외경제정책연구원. 『우즈베키스탄 편람』. 서울: 대외경제정책연구원, 1994.

- _____. 『카자흐스탄 편람』. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 박지연·손혁상. 『북한개발협력과 지속가능발전목표』. 서울: 오름, 2020.
- 박해식·이병운. 『북한 금융의 주요 과제와 베트남 금융개혁의 시사점』. 서울: 한국금융연구원, 2019.
- 성기영. 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 신상진. 『중국의 개혁·개방 현황과 전망: 북한의 중국식 개혁·개방 모델 수용 가능성과 관련』. 서울: 통일연구원, 1992.
- 양문수. 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』. 파주: 한울, 2010.
- 오승렬. 『중국경제의 개혁·개방과 경제구조: 북한경제 변화에 대한 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 윤대규 엮음. 『북한의 체제전환과 국제협력』. 서울: 한울아카데미, 2009.
- 이교덕 외. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기개혁개방과정과의 비교분석』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이동욱. 『북한의 시장경제 모델 찾기: 중국과 북한의 금융개혁』. 서울: 삼성경제연구소, 2006.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Peter Gries. 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이석 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행 전략』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 이석기. 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』. 서울: 산업연구원, 2003.
- 임강택·홍제환·양문수·이석기. 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 임호열 외. 『중국의 금융제도』. 서울: 한국은행, 2012.

- 장명봉 편. 『2011 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2011.
- 장형수·김석진·임을출. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 정형근·김병연·이재완·방호경·홍이경. 『체제전환국의 경제성장 요인 분석: 북한 경제개혁에 대한 함의』. 세종: 경제정책연구원, 2014.
- 전홍택·이영선 편. 『한반도 통일시의 경제통합 전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 조명철·김지연·홍익표. 『핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원 경험이 북한에 주는 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2010.
- 조영관·이시영. 『중앙아시아 국가들의 농업 정책과 한·중앙아시아 농업 협력 확대 방안: 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2010.
- 조영남. 『개혁과 개방: 덩샤오핑 시대의 중국 I (1976-1982년)』. 서울: 민음사, 2016.
- _____. 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』. 서울: 민음사, 2019.
- 주첸웨이 지음. 성균관대학교 성균중국연구소 옮김. 『중국의 행정개혁: 혁신과 현대화』. 서울: 성균관대학교 출판부, 2021.
- 한국수출입은행 북한개발연구센터 편. 『북한개발과 국제협력』. 서울: 오름, 2014.
- 홍민 외. 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템으로의 전환』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 홍민 외. 『한반도형 협력안보와 평화경제 연계구상』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2020.

- Ang, Yuen Yuen. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. New York: Cambridge University Press, 2020.
- _____. *How China Escaped the Poverty Trap*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- Ansell, Ben W. and Johannes Lindvall. *Inward Conquest: The Political Origins of Modern Public Services*. New York: Cambridge University Press, 2021.
- slund, Anders. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Åslund, Anders and Simeon Djankov. eds. *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2014.
- Becker, Charles, Grigory A. Marchenko, Sabit Khakimzhanov, Ai-Gul S. Seitenova, and Vladimir Ivliev. *Social Security Reform in Transition Economies: Lessons from Kazakhstan*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Bell, Daniel A. *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Berry, Albert, and Jose Escandon. *Uzbekistan: An Agenda for Economic Reform*. Washington D.C.: The World Bank, 1993.
- Braguinsky, Serguey and Grigory Yavlinsky. *Incentives and Institutions: The Transition to a Market Economy in*

- Russia*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Collier, David and John Gerring. eds. *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge, 2009.
- Cox, Gary W. *Marketing Sovereign Promises: Monopoly Brokerage and the Growth of the English State*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- de Mesquita, Bruce Bueno, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- Deng Zhenglai and Sujian Guo. eds. *China's Search for Good Governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Dimitrov, Martin K. ed. *Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Dodd, Clement. *The History and Politics of the Cyprus Conflict*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- EBRD. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: EBRD, 1999.
- _____. *Transition Report 2001: Energy in Transition*. London: EBRD, 2001.
- _____. *Transition Report 2002: Agriculture and Rural Transition*. London: EBRD, 2002.
- _____. *Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation*. London: EBRD, 2003.
- European Commission. *Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU Budget 2014*. Luxembourg:

- Publications Office of the European Union, 2014.
- Fingar, Thomas and Jean C. Oi, eds. *Fateful Decisions: Choices that will Shape China's Future*. Redwood City: Stanford University Press, 2020.
- Fischer, Pius. *Rent-Seeking, Institutions and Reforms In Africa*. Boston: Springer US, 2006.
- Freedom House. *Freedom in the World 2013: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013.
- Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz. *How Dictatorships Work*. New York: Cambridge University Press, 2018.
- Geddes, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- Gevorkyan, Aleksandr V. *Transition Economies: Transformation, Development, and Society in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. New York: Routledge, 2018.
- Gordon, Lincoln, et al. *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1987.
- Holcomb, Julie L. *Moral Commerce: Quakers and the Transatlantic Boycott of the Slave Labor Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- Hanson, Philip. *The Rise and Fall of The Soviet Economy: An Economic History of the USSR From 1945*. New York: Routledge, 2003.
- Huang, Yasheng. *Capitalism with Chinese Characteristics:*

- Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- John, Pemple. *A Region of Regimes: Prosperity & Plunder in the Asia-Pacific*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2021.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Krasner, Stephen D. *How to Make Love to a Despot: An Alternative Foreign Policy for the Twenty-First Century*. New York: Liveright, 2020.
- Kurlantzick, Joshua. *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*. New York: Oxford University Press, 2016.
- Lancaster, Carol and Nicolas van de Walle, eds. *The Oxford Handbook of the Politics of Development*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Liebert, Saltanat, Stephen E. Condrey, and Dmitry Goncharov, eds. *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. London: CRC Press, 2012.
- Markiewicz, Małgorzata, ed. *Kyrgyzstan - Economic Reforms in 1996*. Warsaw: CASE, 1997.
- Michael, Michális Stavrou. *Resolving the Cyprus Conflict: Negotiating History*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Miller, Terry, Anthony B. Kim, and Jamae M. Roberts. *2021 Index of Economic Freedom*. Washington, D.C.: Heritage Foundation, 2021.

- Morys, Matthias, ed. *The Economic History of Central, Eastern and South-East Europe, 1800 to the Present*. New York: Routledge, 2020.
- Myant, Martin. *The Rise and Fall of Czech Capitalism: Economic Development in the Czech Republic since 1989*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- Nee, Victor and David Stark, eds. *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*. Redwood City: Stanford University Press, 1989.
- Noellert, Matthew. *Power over Property: The Political Economy of Communist Land Reform in China*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2020.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OECD. *Review of Agricultural Policies, Czech Republic*. Paris: OECD, 1995.
- Pei, Minxin. *China's Crony Capitalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
- Pempel, John T. *A Region of Regimes: Prosperity & Plunder in the Asia-Pacific*. Ithaca: Cornell University Press, 2021.
- Ramet, Sabrina P. *Social Currents in Eastern Europe: The Sources and Consequences of the Great Transformation*. Durham and London: Duke University Press, 1995.
- Ramo, Joshua Cooper. *The Beijing Consensus*. London: Foreign Policy Centre, 2004.
- Skaaning, Svend-Erik. *The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement*

- Framework, Version 4*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020.
- Svejnar, Jan, ed. *The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe*. New York: Academic Press, 1995.
- Swinnen, Johan F. M, ed. *Political Economy of Agrarian Reform in Central and Eastern Europe*. New York: Routledge, 2018.
- The World Bank. *World Development Report 1996: From Plan to Market*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Thompson, Mark R. *Authoritarian Modernism in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2019.
- UN. *United Nations e-government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*. New York: United Nations, 2008.
- Wallensteen, Peter. *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order*. New York: Oxford University Press, 2015.
- Williamson, John, ed. *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1990.
- Yang, Dali L. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Redwood City: Stanford University Press, 2004.
- Zhang, Xiaoke and Tianbiao Zhu, eds. *Business, Government and Economic Institutions in China*. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Židek, Libor. *From Central Planning to the Market: The Transformation of the Czech Economy, 1989–2004*. Budapest: Central European University Press, 2017.

- 陈雨露 编. 『新中国财政金融制度变迁事件解读』. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- 黄孟复 编. 『中国民营经济史·大事记』. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- 胡伟·唐贤兴. 『论政治: 中国发展的政治学思考』. 南昌: 江西人民出版社, 1996.
- 林尚立. 『国内政府间关系』. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- 乔耀章. 『中国社会主义特色纵横谈』. 苏州: 苏州大学出版社, 1996.
- 任晓. 『中国行政改革』. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- 苏尚尧·韩文伟 编. 『中华人民共和国中央政府机构1949-1990』. 北京: 经济科学出版社, 1993.
- 孙治方. 『孙治方全集』. 太原: 山西经济出版社, 1998.
- 王小鲁·樊纲·胡李鹏. 『中国分省份市场化指数报告(2018)』. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- 吴锦良. 『政府改革与第三部门发展』. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- 吴玲. 『新中国农地产权制度变迁研究』. 北京: 东北农业大学, 2005.
- 谢庆奎. 『当代中国政府』. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1993.
- 张志坚 编. 『中国行政管理体制和机构改革』. 北京: 中国大百科全书出版社, 1994.
- 中共中央党校党章研究课题组 编. 『中国共产党党章编介(从一大到十七大)』. 北京: 党建读物出版社, 2008.
- 中共中央马恩列斯著作编译局 译. 『列宁选集: 第四卷』. 北京: 人民出版社, 1993.
- 中共中央文献编辑委员会 译. 『陈云文选: 第三卷』. 北京: 人民出版社, 1995.
- _____. 『邓小平文选: 第一卷』. 北京: 人民出版社, 1993.
- _____. 『邓小平文选: 第二卷』. 北京: 人民出版社, 1994.
- _____. 『邓小平文选: 第三卷』. 北京: 人民出版社, 1993.
- _____. 『江泽民文选: 第三卷』. 北京: 人民出版社, 2006.

- 中共中央文献研究室 编. 『邓小平年谱 (1975-1997) (上)』. 北京: 中央文献出版社, 2004.
- _____. 『邓小平思想年谱(1975-1997)』. 北京: 中央文献出版社, 1998.
- _____. 『三中全会以来重要文献选编 (上)』. 北京: 人民出版社, 1982.
- _____. 『十八大以来重要文献选编 (上)』. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- _____. 『习近平关于全面深化改革论述摘编』. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- 中共中央文献研究室本书编写组. 『中国: 1978-2008』. 北京: 中央文献出版社, 2009.
- 中国经济研究会委员会. 『中国经济年鉴(1984)』. 北京: 中国经济年鉴社, 1984.
- _____. 『中国经济年鉴(1985)』. 北京: 中国经济年鉴社, 1985.
- _____. 『中国经济年鉴(1989)』. 北京: 中国经济年鉴社, 1989.
- 中国科学院可持续发展研究组. 『2001年中国可持续发展战略报告』. 北京: 科学出版社, 2001.
- 中国私营企业研究课题组. 『2000年中国第四次私营企业抽样数据及分析见中国私营经济年鉴』. 北京: 华文出版社, 2000.
- _____. 『中国私营经济年鉴』. 北京: 华文出版社, 2000.
- 中国行政管理学会 编. 『新中国行政管理简史(1949~2000)』. 北京: 人民出版社, 2002.
- 中华人民共和国中央人民政府. 『中国共产党章程』. 北京: 人民出版社, 2012.

- Doucha, Tomáš. *Vývoj agrárního sektoru v období 1989–1997*. Prague: VUZE, 1998.
- Jonáš, Jiří, and Aleš Bulíř. eds. *Ekonomie reformy: vybrané stati o teoretických a praktických otázkách přechodu k tržní ekonomice*. Prague: Management Press, 1995.
- Klaus, Václav. *Ekonomická teorie a realita transformačních procesů*. Prague: Management Press, 1995.
- Kubacák, Antonín. *Dějiny zemědělství v Českých zemích*. Prague: Credit, 1992.
- Steiner, Jan, and Jiří Krol. *Kapitoly z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1989*. Karviná: Slezská Univerzita, 1997.

2. 논문

- 강채연. “김정은 시대 관광산업의 국제화전략과 협력의 선택적 이중구조.” 『한국동북아논총』. 제25집 2호, 2020.
- _____. “북한 선군정치와 시장경제의 모순적 융합: ‘관료적 시장경제’ 메커니즘을 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2018.
- 강채연·곽인옥. “북한 경제체제 전환을 위한 제도적 조건과 문제점에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제22권 2호, 2018.
- 고창준. “북한 권력엘리트 변화양상과 경향분석.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2016.
- 권태진. “북한의 농업부문 시장화 실태와 전망.” 『시선집중 GSnJ』. 제249호, 2018.
- 김근세·정용덕. “북한 국가관료제의 특성: 북한 국가행정기구의 변화와 지속성.” 『한국정책학회보』. 제11권 2호, 2002.

- 김근식. “김정일시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제36권 2호, 2002.
- 김병연. “북한의 체제이행과 남북경제통합·통일 모형.” 『경제논집』. 제48권 1호, 2009.
- _____. “사회주의 경제개혁과 체제 이행의 정치적 조건: 구소련, 동유럽, 중국의 경험과 북한의 이행 가능성.” 『비교경제연구』. 제12권 2호, 2005.
- 김상철. “현대 카자흐스탄 엘리트 제도와 형성과정.” 『중소연구』. 제33권 4호, 2009.
- 김신규. “체코슬로바키아 벨벳혁명의 경제, 사회적 요인 분석.” 『슬라브학보』. 제35권 1호, 2020.
- _____. “탈공산주의 동유럽 국가의 경제개혁과 민주화 평가 및 발전 방향.” 『동유럽발칸연구』. 제34권, 2013.
- 김영준. “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구.” 『세계지역연구논총』. 제37집 4호, 2019.
- 김영진. “체제전환에 대한 진화론적·제도주의적 관점의 고찰: 러시아의 경우를 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제27권 1호, 2009.
- 김병연. “카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적.” 『슬라브연구』. 제25권 1호, 2009.
- 김병연. “키르기스스탄의 노동이주와 그 사회경제적 영향.” 『아시아연구』. 제18권 1호, 2015.
- _____. “키르기스스탄의 체제전환 경로: 급진적 경제자유화의 실험.” 『슬라브학보』. 제25권 4호, 2010.
- 김병연. “탈사회주의 시장경제 건설: 카자흐스탄과 우즈베키스탄 비교.” 『세계정치』. 제13권, 2010.
- 김용현. “김정일, 김정은 집권초기 북한 권력체계 비교: 최고인민회의 제10기, 제13기 1차 회의를 중심으로.” 『한국동북아논총』.

- 제74호, 2015.
- 김윤애. “[북한 시장과 풀뿌리 자본주의 ③] 서비스의 발전과 판매전략.” 『북한』. 제2018권 11호, 2018.
- 김일환. “북한의 시장가격 결정 요인 분석.” 『북한연구학회보』. 제15권 2호, 2011.
- 김중수. “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국회회담 전망.” 『북한학연구』. 제10권 1호, 2014.
- 김태균. “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성.” 『국가전략』. 제20권 4호, 2014.
- 김현재. “베트남의 부패, 그 특징과 원인에 대한 고찰.” 『한국부패학회보』. 제13권 2호, 2008.
- 남궁영·양일국. “중국·베트남의 개혁·개방과 북한.” 『한국동북아논총』. 제76호, 2015.
- 문경연. “북한 개발협력: 북한 국제경제 KSP와 삼각협력.” 『KDI북한경제리뷰』. 제16권 11호, 2014.
- 민진. “북한 중앙은행행정조직의 변천의 분석.” 『한국사회와 행정연구』. 제11권 1호, 2000.
- 박서화. “북한 기업소법상 경영권의 법적 성격.” 『북한법연구』. 제24권, 2020.
- 박세훈·송지은. “북한의 시장화와 도시계획행정의 변화.” 『국토계획』. 제52권 7호, 2017.
- 박지연·문경연·김은영·조동호. “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력: 새천년개발목표 (MDGs)와 지속가능개발목표 (SDGs)를 중심으로.” 『아태연구』. 제23권 2호, 2016.
- 박형중. “북한은 왜 붕괴도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.
- 박후건. “북중관계에 대한 재고: 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)

- 를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제15권 2호, 2011.
- 박희진. “북한과 중국 ‘시장(Market)의 비교’형성발전과정과 그 특징.” 『통일정책연구』. 제16권 2호, 2007.
- 김병연. “북한과 중국의 경제개혁 비교연구.” 이화여자대학교 대학원 북한협동과정 박사학위논문, 2007.
- 성동기. “카자흐스탄 정치엘리트의 정체성 연구: 민족국가 건설을 중심으로.” 『외국학연구』. 제 14권 1호, 2010.
- 송용선. “북한 행정의 정치적 성격 연구.” 『국민윤리연구』. 제52호, 2003.
- 신현욱. “북한의 저작권 전담 행정기구 설립에 따른 남북 저작권 교류의 환경변화 연구.” 『현대북한연구』. 제12권 3호, 2009.
- 양문수. “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012~2014년.” 『북한연구학회보』. 제18권 2호, 2014.
- _____. “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점.” 『아세아연구』. 제59권 3호, 2016.
- _____. “김정은 집권 이후 개정법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법.’” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- _____. “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과.” 『북한연구학회보』. 제12권 2호, 2008.
- 김병연. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.” 『비교경제연구』. 제12권 2호, 2005.
- 엄구호. “중앙아시아의 민주주의와 씨족 정치.” 『세계지역연구논총』. 제27권 3호, 2009.
- 윤대규·김근식. “북한의 시장경제제도로의 이행에 따른 경제관련 법제의 변화.” 『공법연구』. 제36권 3호, 2008.
- 윤인주. “북한의 사유화 현상 연구: 실태와 함의를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제18권 1호, 2014.
- 윤철기. “북한경제의 저발전 극복을 위한 대안적 체제전환 모델의 모

- 색: 아래로부터의 체제전환 모델 구상과 북한체제에 적용 가능성 및 성공조건.” 『통일문제연구』. 제30권 1호, 2018.
- 이계만·오수열. “북한 1998년 헌법상의 국가기구변화와 그 통치구조상의 의미.” 『한국북방학회논집』. 제7권 0호, 2000.
- 이수룡·이정희·조봉현. “북한 금융의 현황 및 주민이용실태 분석.” 『북한』. 제43권 1호, 2019.
- 이영훈. “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제19권 2호, 2015.
- 이주영·문성민. “북한주민들의 비공식 금융 이용에 관한 연구.” 『경제발전연구』. 제26권 4호, 2020.
- 이준섭. “북한의 시장화와 상거래법 분석.” 『아주법학』. 제13권 2호, 2019.
- 이춘근. “북한의 과학기술분야 신년사 분석과 남북 협력에 대한 제언.” STEPI Insight. 제230호, 2019.
- 이해정·조동호. “북한의 사유화 진전 현황 연구: 중구·베트남과의 비교를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제16권 1호, 2012.
- 이형운. “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개.” 『통일문제연구』. 제44권 2호, 2005.
- 임을출. “김정은 시대의 기업관리방식과 역할 변화에 관한 연구.” 『세계지역연구논총』. 제37집 1호, 2019.
- _____. “김정은 정권의 국내금융 활성화정책: 실태, 특징과 시사점.” 『통일문제연구』. 제30권 2호, 2018.
- _____. “북한 사금융의 형성과 발전: 양태, 함의 및 과제.” 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
- 장용훈. “북한을 움직이는 ‘시장의 힘’: 날로 강해지는 북한의 ‘시장 메커니즘’.” 『마이더스』. 제2016권 1호, 2016.
- 정영철. “행정을 말하다 포커스 02: 북한의 지방행정체계.” 『지방행정』. 제64권 737호, 2015.

- 정일용·김한배. “북한 관료부패에 관한 연구.” 『인문사회과학연구』, 제15집, 2006.
- 정주봉. “북한의 지급결제 현황 및 발전방향 고찰.” 『지급결제학회지』, 제10권 1호, 2018.
- 조봉현. “북한의 5차 화폐개혁: 진단과 전망.” 『국방연구』, 제53권 2호, 2010.
- 조영기. “전환기 북한 산업구조재편에 관한 연구.” 『사회과학논총』, 제10집, 2000.
- 조영남. “중국 집단지도 체제의 제도 분석: 권력기구의 운영과 구성을 중심으로.” 『국제·지역연구』, 제28권 3호, 2019.
- 최봉대. “2000년대 말 이후 북한의 시장화와 재산권 레짐의 변화: 재산권의 ‘모호성’과 체제이행의 동학.” 『통일과 평화』, 제11집 1호, 2019.
- 최천운. “김정은 시대 북한 부동산시장의 정책변화연구.” 『부동산법학』, 제24권 4호, 2020.
- 최필수·김준영. “80년대 중국의 개혁과 위기- 북한 경제개혁에 대한 시사점.” 『동북아경제연구』, 제28권 2호, 2016.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-09).” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2010.
- 한상국. “북한의 조세법제 구축에 관한 소고.” 『동북아법연구』, 제14권 3호, 2021.
- 현대경제연구원. “남북통일, 편익이 비용보다 크다. 통일비용 및 통일 편익의 추정 과 시사점.” 『경제주평』, 제422호, 2010.
- 홍 민. “북한의 시장교환질서와 비도덕적 가족주의화.” 『통일정책연구』, 제15권 2호, 2006.
- 황수민·양문수. “김정은시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구.” 『국가전략』, 제26권 1호, 2020.

- Amagoh, Francis and Shahjahan Bhuiyan. "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan." *Central Asia Business Journal*, vol. 3, 2010.
- Arias, Maria A. and Yi Wen. "Relative Income Trap." *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, first quarter vol. 98, no. 1, 2016.
- Baimyrzaeva, Mahabat. "Analysis of Kyrgyzstan's Administrative Reforms in Light of Its Recent Governance Challenges." *International Public Management Review*, vol. 12, no.1, 2011.
- Baimyrzaeva, Mahabat. "Analysis of Kyrgyzstan's Administrative Reforms in Light of Its Recent Governance Challenges." *International Public Management Review*, vol. 12, no. 1, 2011.
- Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden. "Maddison Style Estimates of the Evolution of the World Economy. A New 2020 Update." Working Paper. *Maddison Project*. 2020.
- Brown Jr, J. Robert. "Culture, Chaos and Capitalism: Privatization in Kazakhstan," *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 19, no. 4. 1998.
- Bulman, David, Maya Eden, and Ha Nguyen. "Transitioning from Low-income Growth to High-income Growth: Is there a Middle-income Trap?" *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 22, no. 1, 2017.
- Chavance, Bernard. "Formal and Informal Institutional Change: the Experience of Postsocialist Transformation." *The European Journal of Comparative Economics*, vol. 5, no. 1, 2008.
- Chloupkova, Jarka. "Czech Agricultural Sector: Organisational Structure and its Transformation." *Unit of Economics*

- Working Papers, 2002/1 (2002)*. The Royal Veterinary and Agricultural University.
- Cox, Gary W., Douglass C. North, and Barry R. Weingast. “The Violence Trap: A Political–Economic Approach to the Problems of Development.” *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 34, no. 1, 2019.
- Cuéllar, Mariano–Florentino, Margaret Levi, and Barry R. Weingast. “Twentieth–Century America as a Developing Country: Conflict, Institutions, and the Evolution of Public Law.” *Harvard Journal on Legislation*, vol. 57, no. 1, 2020.
- Doner, Richard F. and Ben Ross Schneider. “The Middle–income Trap: More Politics than Economics.” *World Politics*, vol. 68, no. 4, 2016.
- Felipe, Jesus, Arnelyn Abdon, and Utsav Kumar. “Tracking the Middle–income Trap: What Is It, Who Is in, and Why?” *Levy Economics Institute*, Working Paper, no. 715, 2012.
- Fischer, Stanley and Alan Gleb. “The Process of Socialist Economic Transformation.” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 4, 1991.
- Garcia, Roberto J., David A. Lins, and Dale H. Lattz. “The Process and Progress of Agricultural Sector Privatization in Kazakhstan.” *Journal of Euromarketing*, vol. 5, no. 4, 1996.
- Gottemoeller, Rose. “Cooperative Threat Reduction beyond Russia.” *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 2, 2005.
- Jain, Arvind K. “Corruption: A Review.” *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, issue 1, 2001.

- Khan, Mushtaq H. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries." In *Liberalization and New Corruption*, eds. Barbara Harriss-White and Gordon White, IDS Bulletin, vol. 27 no. 2, 1996.
- Knox, Colin. "Kazakhstan: Modernizing Government in the Context of Political Inertia." *International Review of Administrative Sciences*, no. 74, vol. 3, 2008.
- Kornai, János. "Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political-Economy Perspective." *Social Research: An International Quarterly*, vol. 63, no. 4, 1996.
- Kornai, János. "Transformational Recession: The Main Causes." *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, no. 1, 1994.
- Kornai, János, Eric Maskin and Gérard Roland. "Understanding the Soft Budget Constraint." *Journal of Economic Literature*, vol. 41, no. 4, 2003.
- Mitrofanskaya, YuiIya. "Privatization as an International Phenomenon: Kazakhstan." *American University International Law Review*, vol. 14 no. 5, 2011.
- Mihola, Jiří. "Souhrnná produktivita faktorů: přímý výpočet." *Statistika*, no. 6, 2007.
- Murphy, Jonathan. "Illusory Transition? Elite Reconstitution in Kazakhstan, 1989-2002." *Europe-Asia Studies*, vol. 58, no.4, 2006.
- Nathan, Andrew. "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 1, 2003.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. "Modeling Korean Unification." *Journal of Comparative Economics*.

- vol. 28, no. 2, 2000.
- Nye, Joseph S. "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis." *The American Political Science Review*. vol. 61, no. 2, 1967.
- Pula, Besnik. "Whither State Ownership? The Persistence of State-Owned Industry in Postsocialist Central and Eastern Europe." *Journal of East-West Business*. vol. 23, no. 4, 2017.
- Ram, Padmakumar. "Post Privatization Job Satisfaction among Employees." *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*. vol. 2, no. 1, 2012.
- Rose, Richard and Toni Makkai. "Consensus or Dissensus about Welfare in Post-Communist Societies?" *European Journal of Political Research*. vol. 28, no. 2, 1995.
- Schatz, Edward. "Reconceptualizing Clans: Kinship Networks and Statehood in Kazakhstan." *Nationalities Papers*. vol. 33, no. 2, 2005.
- Walker, Paul. "Cooperative Threat Reduction in the Former Soviet states: Legislative History, Implementation, and Lessons Learned." *The Nonproliferation Review*. vol. 23, issue. 1-2, 2016.
- Weyermann, Reto. "A Silk Road to Democracy?: Fast Country Risk Profile Kyrgyzstan." *Swisspeace Working Paper*. 2005.2, 2005.
- Williamson, John. "Democracy and the Washington Consensus." *World Development*. vol. 21, no. 8, 1993.

- 曹敏·刘恩华·牟进洲.“我国现行分税制的主要缺陷及其完善.”『上海经济研究』. 제11기, 2006.
- 曹文光.“对政府机构改革若干问题的理解.”『中国高等教育』. 제3기, 1998.
- 陈剑波·刘伟建·吴安怀.“为什么乡镇企业能够创造竞争优势?”『经济导刊』. 제5기, 1996.
- 程俊杰·章敏·黄速建.“改革开放四十年国有企业产权改革的演进与创新.”『经济体制改革』. 제5기, 2018.
- 储建国.“政商关系:清晰界定才能更好构建.”『中国党政干部论坛』. 제6기, 2016.
- 丁建臣·张瑾敏.“认识中国财政赤字特征.”『国际融资』. 제6기, 2011.
- 丁宇.“走向善治的中国政府管理创新研究.”『武汉大学』. 제3기, 2011.
- 郭济.“中国行政改革的现状和趋势.”『中国行政管理』. 제9기, 2000.
- 国家统计局农村社会经济调查总队社区处.“农村剩余劳动力定量研究.”『调研世界』. 제3기, 2002.
- 胡伟·王世雄.“构建面向现代化的政府权力——中国行政体制改革理论研究.”『政治学研究』. 제3기, 1999.
- 胡俊超.“改革开放以来我国农业剩余劳动力转移的特点和规律.”『广西社会科学』. 제3기, 2006.
- 华清君.“陈云“鸟笼”经济治理思想新论.”『江苏社会科学』. 제6기, 2018.
- 黄群慧.“‘新国企’是怎样炼成的——中国国有企业改革 40 年回顾.”『中国经济学人』. 제1기, 2018.
- 蒋伏心·林江.“晋升锦标赛、财政周期性与经济波动——中国改革开放以来的经验.”『财贸经济』. 제7기, 2010.
- 刘杰.“党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革.”『社会科学』. 제12기, 2011.
- 刘金田.“邓小平对人民公社的历史思考.”『党的文献』. 제3기, 1999.
- 刘铮.“改革开放30年中国农业贡献的经济学分析.”『福建论坛』. 제2기, 2009.

- 李晓华·吕铁. “战略性新兴产业的特征与政策导向研究.” 『宏观经济研究』. 제9기, 2010.
- 李兴国·谭利华. “对深化农村土地制度改革的探讨.” 『湖南教育学院学报』. 제3기, 1999.
- 林尚立. “党政关系建设的制度安排.” 『学习时报』. 제5기, 2002.
- 马晓河·赵淑芳. “中国改革开放30年来产业结构转换、政策演进及其评价.” 『改革』. 제6기, 2008.
- 潘小娟·吕芳. “改革开放以来中国行政体制改革发展趋势研究.” 『国家行政学院学报』. 제5기, 2011.
- 彭勃·雷家骥. “基于产业创新系统理论的中国大飞机产业发展分析.” 『中国软科学』. 제8기, 2011.
- 彭健. “分税制财政体制改革20年:回顾与思考.” 『财经问题研究』. 제5기, 2014.
- 乔耀章. “政府行政改革与现代政府制度——1978年以来我国政府行政改革的回顾与展望.” 『管理世界』. 제2기, 2003.
- 邱实·赵晖. “国家治理现代化进程中政商关系的演变和发展.” 『人民论坛』. 제5기, 2015.
- 曲福田·田光明. “城乡统筹与农村集体土地产权制度改革.” 『管理世界』. 제6기, 2011.
- 任晓. “中国行政改革的动力与进程(1982-1988).” 『政治学研究』. 제6기, 1989.
- 石建国. “我国全能型政府职能的历史成因与改革方向.” 『中国井冈山干部学院学报』. 제3기, 2015.
- 孙圣民. “中国农业改革与农村经济社会变迁的制度经济学分析——一个新政治经济学的视角.” 『理论学刊』. 제5기, 2013.
- 唐文静. “我国农村剩余劳动力转移特征及趋势.” 『经济纵横』. 제6기, 2003.
- 唐正芒. “三中全会后包产到户政策的逐步确立.” 『衡阳师范学院学报』. 제1기, 2011.

- 王春玺·任婵. “改革开放以来党中央集体领导机制的创新及其特点.” 『行政论坛』. 제2기, 2016.
- 王澜明. “改革开放以来中国六次集中的行政管理体制改革的回顾与思考.” 『中国行政管理』. 제10기, 2009.
- 汪玉凯. “中国行政体制改革20年的回顾与思考.” 『中国行政管理』. 제12기, 1998.
- 温家宝. “关于发展社会事业和改善民生的几个问题.” 『求是』. 제7기, 2010.
- 吴汉东. “中国知识产权法制建设的评价与反思.” 『中国法学』. 제1기, 2009.
- 厦锦文. “中日两国不平衡发展的产业政策比较研究.” 『现代日本经济』. 제2기, 2007.
- 肖方扬. “集体土地所有权的缺陷及完善对策.” 『中外法学』. 제4기, 1999.
- 邢幼青. “推进城镇集体企业产权制度改革.” 『管理世界』. 제5기, 1994.
- 杨东亮·王皓然. “政商关系对中国区域经济增长影响的实证研究.” 『河北经贸大学学报』. 제3기, 2020.
- 杨钢. “产权制度改革——城镇集体企业刻不容缓的选择.” 『经济体制改革』. 제3기, 1998.
- 杨宏山. “双轨制政策试验:政策创新的中国经验.” 『中国行政管理』. 제6기, 2013.
- 于晓华. “以市场促进农业发展:改革开放40年的经验和教训.” 『农业经济问题』. 제10기, 2018.
- 袁宝华. “陈云同志是我国社会主义经济建设的开创者和奠基人之一.” 『当代中国史研究』. 제3기, 2005.
- 张安庆·汪洋. “当代中国社会环境与行政管理体制改革.” 『武汉大学学报』. 제2기, 1993.
- 张国庆. “21世纪初中国行政改革的十大关系及政策选择.” 『中山大学学报』. 제6기, 2001.
- 张文显. “改革开放新时期的中国法治建设.” 『社会科学战线』. 제9기, 2008.

- 张晓山. “改革开放四十年与农业农村经济发展——从‘大包干’到城乡融合发展.” 『学习与探索』. 제12기, 2018.
- 张晓山·韩俊·魏后凯·何秀荣·朱玲. “改革开放40年与农业农村经济发展.” 『经济学动态』. 제12기, 2018.
- 赵奇伟·张楠. “所有权结构, 隶属关系与国有企业生存分析.” 『经济评论』. 제1기, 2015.
- 郑善文. “构建亲清新型政商关系若干问题研究.” 『理论研究』. 제5기, 2018.
- 周光辉. “构建人民满意的政府: 40年中国行政改革的方向.” 『社会科学战线』. 제276권 6호, 2018.
- 周望. “改革开放以来政府机构改革的回溯、反思与展望.” 『行政论坛』. 제5기, 2009.
- 朱光磊·周振超. “党政关系规范化研究.” 『政治学研究』. 제3기, 2004.
- 朱俊福. “分税制改革20年的成就、问题、未来取向.” 『税务研究』. 제10기, 2014.
- Chvojka, Petr and Karel Zeman. “Tendence dosavadního vývoje zemí střední a východní Evropy.” *Politická ekonomie*, vol. 48, no. 6, 2000.
- Tošovský, Josef. “Po deseti letech: některé lekce z transformace.” *Bankovníctví*, vol. 7, no. 11, 2000.

3. 북한 자료

- 군부대 강연자료. “가격과 생활비를 전반적으로 다시 제정한 국가적 조치에 대한 리해를 바로 가질 데 대하여.” 평양: 조선인민군출판사, 2002.
- 김정일. “경제관리운영방법.” 『김일성선집 8』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- 농업출판사. 『현실적 요구와 분조관리제운영개선』. 평양: 농업출판사,

2018.

박유성. “현시기 국가예산자금의 분류기준과 주요내용.” 『김일성 종합 대학 학보: 철학, 경제학』. 58권 3호, 2012.

박재영. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 도시와 농촌의 경제적 연계에 관한 주체의 경제리론의 독창성.” 『경제연구』. 제1호. 평양: 과학백과사, 1997.

법률출판사 편. 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』. 평양: 법률 출판사, 2016.

서성철. 『인민경제계획화방법론』. 평양: 고등교육도서출판사, 2014.

장학순. “행정경제사업의 정치화는 경제강국건설의 위대한 추동력.” 『경제연구』. 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2014.

최송렬. “경제관리에서 담당책임제의 본질과 특징.” 『경제연구』. 제4호. 평양: 과학백과사전출판사, 2018.

함진수. “경제관리의 정규화는 사회주의사회의 본성과 대규모 사회주의경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리운영방식.” 『경제연구』. 평양: 과학백과사전출판사, 1999.

홍남균·한철·박은정. 『인민경제계획화』. 평양: 고등교육도서출판사, 2009.

『노동신문』.

『조선신보』.

『조선중앙통신』.

4. 기타 자료

신문

『국토일보』, 『내외통신』, 『문화일보』, 『아시아투데이』, 『연합뉴스』, 『중앙일보』, 『한겨레』, 『한국농어민신문』, 『환경방송』, 『환경일보』.

『人民日报』, 『光明日报』.

웹자료

대외경제정책연구원 <<https://www.kiep.go.kr>>.

대한민국 외교부 <<http://www.mofa.go.kr>>.

대한민국 통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

중국인문학 <<http://chinahumanitas.net>>.

외교안보연구소 <<https://www.ifans.go.kr>>.

위키백과 <<https://en.wikipedia.org/>>.

통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr>>.

한국금융연구원 <<https://www.kif.re.kr>>.

한국농촌경제연구원 <<https://www.krei.re.kr>>.

한국은행 <<https://www.bok.or.kr>>.

한국은행 경제통계시스템 <<https://ecos.bok.or.kr/>>.

Center for Social and Economic Research (CASE) <<https://www.case-research.eu>>.

Craneip Law Firm <<https://craneip.com>>.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
<<https://www.ebrd.com>>.

European Commission <<http://ec.europa.eu>>.

Foreign Affairs <<http://foreignaffairs.com>>.

Foreign Policy <<http://foreignpolicy.com>>.

Freedom House <<https://freedomhouse.org>>.

Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials
of Mass Destruction <<https://www.gpwmd.com>>.

Gronigen Growth and Development Centre <<https://www.rug>>.

nl/ggdc>.
Heritage Foundation <<https://www.heritage.org>>.
International Crisis Group <<https://www.crisisgroup.org>>.
International IDEA <<https://www.idea.int>>.
International Monetary Fund (IMF) <<https://www.imf.org>>.
National Review <<http://nationalreview.com>>.
Nautilus Institute <<http://nautilus.org/>>.
OECD <<https://www.oecd.org>>.
Official website of the President of the Republic of Kazakhstan
<<https://www.akorda.kz>>.
RAND Corporation <<https://www.rand.org>>.
Refworld <<https://www.refworld.org>>.
ReliefWeb <<https://www.reliefweb.int>>.
SlideShare <<https://www.slideshare.net>>.
Swisspeace <<https://www.swisspeace.ch>>.
The George Washington University <<https://www.gwu.edu>>.
The German Foundation for International Legal Cooperation
(IRZ) <<https://www.irz.de>>.
The Network of Institutes and Schools of Public Administration
in Central and Eastern Europe <<http://www.nispa.org>>.
The Pennsylvania State University <<https://www.psu.edu>>.
The World Bank <<https://www.worldbank.org>>.
The World Justice Project <<https://worldjusticeproject.org>>.
United Nations <<https://www.un.org>>.
United States Agency for International Development (USAID)
<<https://www.usaid.gov>>.
V-Dem Institute <<https://www.v-dem.net>>.

北大法律英文网 <<https://www.lawinfochina.com>>.
法邦网 <<https://www.fabao365.com>>.
法律图书馆 <<http://www.law-lib.com>>.
凤凰卫视首页 <<https://phtv.ifeng.com>>.
贵州省人民政府 <<https://www.guizhou.gov.cn>>.
经济观察网 <<http://www.eeo.com.cn>>.
人民网 <<http://www.people.com.cn>>.
新华网 <<https://www.chinanews.com.cn>>.
新浪财经 <<http://finance.sina.com.cn>>.
中国改革开放数据库 <www.reformdata.org>.
中国环境网 <<https://www.cenews.com.cn>>.
中国机构编制网 <<http://www.scopsr.gov.cn>>.
中国政府网 <<http://www.gov.cn>>.
中华人民共和国 国家统计局 <<http://www.stats.gov.cn>>.
中华人民共和国商务部 <<https://www.mofcom.gov.cn>>.
中华人民共和国全国人民代表大会 <<http://www.npc.gov.cn>>.
中华人民共和国外交部 <<https://www.fmprc.gov.cn>>.

법령

「North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016(2016년 북한 제재와 정책강화법)」(시행: 2016.2.18. Public Law No. 114-122), Title I, Sec. 104, Sec. 202.

「财政部关于对国营企业征收所得税的暂行规定 (국영기업에 대한 소득세징수에 관한 잠정규정)」(시행: 1983.6.1. 财税字 제116호).

「关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定(국가예산 내 인프라 건설 투자 전부를 정부지원금에서 대출로 변환하

는 것에 관한 잠정규정」(시행:1984.12.14.).
「中国共产党党章(중국공산당 당헌)」(시행 1982.9.20. 당헌, 2017.10.24.
일부개정).

인터뷰 및 자문회의 자료

김병로. “김정은 시기 유엔 및 NGO 북한 개발협력현황.” 성균관대학교
자문회의 발표자료. 2021.8.4.
북한이탈주민 H 증언. 통일연구원. 2020.7.25.
북한이탈주민 K 인터뷰. 통일연구원. 2020.7.28.
양문수. “남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상, 세부 3 북한발전모델
과 한반도 평화: 북한의 국가-시장공진과 한반도 컨센서스.”
통일연구원 자문회의 발표자료. 2021.3.8.
엄현숙. “시장화 이후 북한의 행정개혁에 대하여.” 성균관대학교 자문
회의 발표자료. 2021.6.29.

기타

구기보. “중국의 경제체제 전환이 북한의 경제개혁에 주는 시사점.” 통
일연구원·현대중국학회 공동 주최 학술회의. 『중국과 베트남
의 개혁개방이 북한발전과 한반도 평화에 주는 함의』.
2021.8.21.
김수정. “북한의 산업발전에 대한 내생적 성장이론의 시사점.”
Research Brief, 경제·인문사회연구회 한반도평화변영연구
단. 2021년 4월.
세계은행. “사이프러스 재통일 협상의 시사점.” 비공개자료.
진익·모주영·박승호·조은영. “북한 경제개발 재원조달을 위한 국제
기구와의 협력방안.” 국회예산정책처. 경제현안분석. 제95호,
2018.

Choi, J and Ferrantino, “M. Modelling Cyprus Reunification.”

World Bank, Unpublished, 2017.

Economist Intelligence Unit. 1985.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '해문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원

2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원

2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'동일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화 정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외 12,000원
2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외 14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외 14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외 16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보현·옹혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



북한발전모델과 한반도 컨센서스