

北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望

第21回 國內學術會議 發表論文集

1996. 10. 30

民族統一研究院

목 차

기 조 연 설	이병용(민족통일연구원 원장).....	1
I. 회 의		9
■ 제1분과		
1. 북한재정제도의 문제점과 개혁전망		11
	손광락(영남대학교 교수)	
2. 북한 경제제도의 한계와 개혁방향		45
	오승렬(민족통일연구원 연구위원)	
■ 제2분과		
3. 남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁		92
	유종권(영남대학교 교수)	
4. 북한의 경제특구정책 변화와 외자유치 성과		122
	남궁 영(민족통일연구원 연구위원)	
II. 종합토론		171
<부록> 회의일정		190

기 조 연 설

- 北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望 -

존경하는 총장님.

그리고 嶺南大 통일문제연구소장님.

오늘 사계의 전문가와 內外貴賓 여러분들을 모시고 민족통일 연구원과 영남대학교 통일문제연구소가 공동으로 개최하는 「北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望」이라는 學術會議에 참석하여 기조연설을 하게된 것을 영광으로 생각합니다.

金日成이 사망한지 벌써 2년이 지났지만 작금의 北韓動向은 여전히 우리의 우려를 자아내고 있습니다. 비록 金正日이 실질적으로 北韓을 통치하고 있는 것으로 판단되고 있습니다만, 黨 총비서직과 국가주석직의 承繼는 아직 이루어지지 않고 있습니다. 또한 軍部の 역할이 강조되는 가운데 軍 핵심인물들의 권력서열도 상향조정된 것으로 알려지고 있습니다.

한편 北韓經濟는 지난 6년간 계속하여 마이너스 성장을 기록했고, 산업 가동률은 部門에 따라 30%에도 이르지 못하는 部門이 있는 것으로 평가되고 있습니다. 극심한 식량 및 에너지 부족으로 인하여 物資配分 體系가 마비되고 주민들의 탈출이 빈번해지고 있는 것이 작금의 북한 상황인 것입니다. 그러나

북한지도부는 아직도 軍事的 緊張造成과 주민 思想統制를 통해 현 체제를 유지하려 할 뿐이며, 體制改革을 위한 진지한 노력은 시도하지 않고 있는 것으로 판단되고 있습니다.

北韓이 직면하고 있는 이같은 經濟的 어려움은 크게 보아 다음과 같은 네 가지 범주의 不足現象으로 설명할 수 있겠습니다.

첫째, 근래에 北韓經濟가 직면하고 있는 가장 심각한 문제로는 食糧 및 생활필수품 등의 消費財 不足을 들 수 있습니다.

1990년대에 들어 냉해 및 수재 등 기후적 요인, 비료·농약 등 농업용품의 생산 부진, 인센티브체계의 문제점을 포함한 體制運營에 대한 결함 등으로 인해 北韓의 穀物生産量은 지속적으로 감소해 온 것으로 추정되고 있습니다. 작년도의 지표를 보면 북한의 연간 곡물수요량은 627만톤인데 실제 생산량은 325만톤에 불과한 것으로 나타나 있으며, 北韓은 300만톤에 달하는 식량의 부족분을 해결하기 위해 美, 日, 中國 등으로부터의 원조와 국제기구를 통한 지원에 의존하거나 대내적으로는 20%의 감량배급을 실시하여 어려운 고비를 넘기고 있는 실정입니다.

한편 公式配給網을 통한 消費財 공급이 절대적으로 부족한 상황에서 북한주민들은 현재 암거래를 통해 生必需品을 조달하고 있는 것으로 알려지고 있습니다. 더욱이 불법수단을 통해 계획부문의 물자가 暗市場으로 유입되는 경우가 많아진 까닭에 공식 유통망의 소비재 부족현상은 더욱 악화되는 추세를 보이고

있으며, 이같은 현상은 자연 社會的 逸脫現象으로 번져가고 있는 실정입니다.

둘째, 北韓은 에너지 및 生産原資材 부문에 있어서도 심각한 부족현상에 직면해 있습니다. 특히 오랫동안 가동하지 못했던 생산설비는 이미 再稼動이 불가능한 상황이므로 北韓의 産業生産能力 자체가 크게 감소하고 있는 것으로 판단되고 있으며, 구소련체제와 共產圈 제국의 붕괴로 인한 貿易量의 급격한 감소는 이같은 현상을 더욱 악화시키고 있습니다.

셋째, 北韓은 이상과 같은 물자부족현상 해소와 자유경제무역지대 건설을 위한 投資가 시급한 형편이나, 재정지출과 국내 저축, 혹은 수출증대나 외자유치를 통한 財源確保가 불가능한 상황에 있습니다.

넷째, 北韓은 1960년대 이래 추진해 온 自給的 '주체경제' 건설정책으로 인해 '규모의 경제'를 실현하지 못했으며, 경제의 量的 팽창 및 産業領域 확대에 주력한 나머지 연구개발비 투자를 통한 국제수준의 産業技術 습득에도 실패하였다고 볼 수 있습니다. 또한 學術部門도 理念指向的 性向을 탈피하지 못하고 있어서 선진국의 기술개발 및 흡수를 위한 人的 資源 부족현상이 심각한 것으로 판단되고 있습니다.

이와 같은 北韓의 主要經濟部門의 부족현상은 소위 말하는 우리식 사회주의와 주체사상에 따른 발전전략과 中央計劃經濟 운영상 나타나는 非效率性, 그리고 이들의 상호작용에 따른 산

업불균형의 擴大, 대외경제관계의 결함 등 構造的 問題點에 의해 장기적으로 형성되어 온 현상입니다. 요컨대, 북한이 직면하고 있는 經濟難은 사회주의 計劃經濟體制의 결함이 오랜기간 누적되어 나타난 결과라 하겠습니다.

이같은 상황에도 不拘하고 北韓은 경제난 해소를 위한 본격적인 體制改革은 도외시한 채, 短篇的인 정책변화만을 시도해 왔습니다. 북한 內部經濟와는 철저히 차단된 나진·선봉 건설계획은 그 좋은 예라고 할 것입니다. 그러나 북한경제의 構造的 特性을 고려해 볼 때, 이와 같은 制限的인 정책변화는 오히려 현재와 같은 부족현상과 국민총생산 감소 추세를 더욱 악화시킬 수 있다는 점에서 그 한계성을 노정하고 있습니다.

또한 나진·선봉지역 건설계획은 열악한 社會間接資本, 중국 및 러시아와의 이익상충, 시장확보의 어려움, 북한 경제정책의 不確實性 등의 요인으로 인해 성공적인 外資誘致가 힘들 것으로 분석됩니다. 예를 들면, 지난 5년간 동 지역에 대한 外國資本의 실질 투자액이 당초 총 68件的 36억 달러 가운데 불과 3천 4백만 달러밖에 되지 않는다는 점은 이와 같은 상황을 반증하고 있다고 하겠습니다.

근래에 취해 온 경제정책의 성과가 이같이 미미했음에도 불구하고, 당분간 北韓이 中國이나 베트남과 같은 근본적인 經濟體制 改革에 착수하기는 힘들 것으로 전망되고 있습니다.

그 이유는 첫째, 金正日 세습정권은 金日成 唯一體制에 정통

성의 기반을 두고 있으므로, 다른 사회주의 국가들이 과거의 정책적 오류를 비판함으로써 과감한 개혁노선을 정당화시킨 前例를 따르기는 어려울 것으로 보여지기 때문입니다.

둘째, 北韓의 黨·軍·政 및 경제부문을 장악하고 있는 特權勢力의 현 체제 선호 성향은 북한의 情報遮斷 및 住民統制 體系와 상승작용을 일으켜 근본적인 체제개혁을 어렵게 하고 있으며, 비록 改革의 작업이 이루어진다고 하더라도 그들 체제유지를 위해 權力上層部로부터의 必要에 의한 改革이 이루어질 수 밖에 없는 상황에 처해 있기 때문입니다.

셋째, 경제난 原因分析에 있어서 지도층의 오류와 代案 제시 능력 부족 역시 北韓의 體制改革을 지연시키고 있습니다. 북한 지도층은 경제난이 구소련 및 동구권의 체제전환과 중국의 市場指向的 改革, 그리고 핵문제로 인한 국제사회와의 마찰 등 주위환경의 변화에 기인하고 있는 것으로 해석해 왔습니다. 또한 최근에는 수재로 인한 피해규모를 대내외적으로 강조함으로써 經濟政策 失敗를 은폐해 왔습니다.

북한의 지배층은 아직도 南北韓間의 군사적 긴장고조를 통해 內部統制를 도모함과 동시에 자신들의 입지를 강화함으로써 體制維持가 가능할 것으로 인식하고 있는 것입니다.

사실 북한은 그 동안 核透明性 보장은 외면한 채 부분 핵시설의 동결만을 내세우며, 輕水爐 공급을 포함한 경제적 지원획득과 北·美關係 개선을 추구해 왔습니다. 또한 停戰協定의 무력화

를 겨냥한 군사도발과 끊임없는 전쟁위협 등을 통해 국제사회의 양보를 얻어내려는 '벼랑끝 전략'을 되풀이 하고 있습니다.

우리정부의 거듭된 제안에도 불구하고 南北韓間의 긴장완화와 경제협력문제 등을 논의하기 위한 當局者間의 대화를 기피해 왔으며, 한국정부를 배제한 가운데 民間企業과의 선별적 거래를 통해 經濟的 實利를 도모해 왔습니다.

이와 같은 상황에서 향후 對北政策의 관건은 북한의 武力挑發을 사전에 방지하고 경제체제의 改革·開放을 유도하는데 있다고 하겠습니다. 이는 북한체제의 安定的 變化만이 동북아경제의 共同繁榮과 平和統一을 보장할 수 있는 기반을 조성할 수 있기 때문입니다.

북한이 體制改革의 궤도에 진입하게 되면 한국은 경제협력관계의 발전을 통해 북한의 體制轉換이 순조롭고 신속하게 이루어질 수 있도록 지원할 수도 있을 것입니다. 이 경우 南北經濟關係의 발전은 경제의 상호보완성 실현, 시장확대 효과, 정치·군사적 분단비용 절감의 효과, 규모의 경제 실현 등을 통해 南北韓 주민의 生活水準 향상에 기여할 것이며, 한반도의 平和的 統一을 위한 기초가 될 것입니다.

그러나 北韓이 經濟難을 호도하기 위하여 한반도에서의 軍事的 緊張高潮를 통해 주민을 통제할 수밖에 없고, 體制改革을 위한 정책대안을 가지고 있지 못한 현 상황에서는 우리측의 일방적인 對北 宥和政策이 현실적 의미를 가지기 힘들 것으로 판단됩니다.

또한 北韓이 경제개혁의 필요성에 대하여 확신을 가지지 못하는 한, 北韓體制의 ‘軟着陸’을 목적으로 하는 국제사회의 대규모 경제지원은 오히려 북한의 非效率的 體制를 지속시키는 부작용을 낳을 수도 있는 것입니다. 따라서 국제사회의 대북 지원사업은 北韓의 경제개혁이 可視化되는 경우, 이를 뒷받침한다는 차원에서 추진되어야 하는 것이 바람직한 현상이라 볼 수 있을 것입니다.

이와 같은 작금의 상황을 종합적으로 판단해 볼 때, 오늘 민족통일연구원과 영남대학교 통일문제연구소가 함께 사계의 專門家 여러분들을 모시고 北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望에 대해 논의할 수 있게된 것은 매우 뜻 깊은 일이라고 하겠습니다. 아무쪼록 오늘의 討議結果가 북한의 경제개혁을 앞당기는 데 기여할 수 있기를 바랍니다. 감사합니다.

1996. 10. 30

民族統一研究院
院長 李 秉 龍

빈 면

I. 회 의

빈 면

북한재정제도의 문제점과 개혁전망

손 광 락

(영남대학교 교수)

<목 차>

- I. 서 론
- II. 경제체제 및 재정기능의 남·북한간 차이
- III. 북한의 예산제도
- IV. 북한의 재정운용
- V. 북한재정의 문제점
- VI. 북한재정의 개혁전망
- VII. 요약 및 맺는 말

I. 서 론

현재 北韓은 에너지난과 식량난으로 대표되는 심각한 經濟難에 처하고 있으며 이러한 경제난을 타결하고자 북한은 제한적이나마 나진·선봉지구 등에 대한 外國資本의 投資를 誘致하고자 하고 있다. 그동안 정치적 사정에 의하여 몇 차례 중단되기

도 하였으며, 현재 북한의 간첩선 사건으로 거의 중단되고 있는 하나 南北間 經濟交流도 언젠가는 재개될 것이다.

또한 北韓經濟는 최근 수년간 계속적으로 마이너스 成長率을 기록하여 북한주민의 생계난이 더욱 가중되고 있다고 한다. 북한 주민들이 하루 두 끼의 식사를 그것도 강냉이 죽으로 해결하고 있다는 것이다. 이러한 북한의 경제난은 궁극적으로 北韓體制의 安定을 威脅할 것이고, 우리는 혹시 있을지도 모를 북한체제의 와해에 대비하지 않을 수 없다.

이상에서 본 바와 같이 北韓 經濟制度에 대한 올바른 理解는 南北間 經濟交流를 위해서도 필요할 것이고, 또한 그 형태가 협의통일이 되든 아니면 흡수통일이 되든 다가올 것으로 기대되는 統一에 대비하여서도 北韓의 經濟制度에 대한 理解는 반드시 必要하다고 할 것이다.

그런데 사회주의 계획경제체제인 北韓의 경우 경제에서 민간 부문보다 公共部門이 차지하는 比重이 자본주의 시장경제체제에서보다 월등히 높다. 南韓에서는 정부가 시장경제에 대하여 事後的·補整的으로 개입하지만, 北韓에서는 정부가 경제활동에 사전적·주도적으로 개입하여 財政이 經濟活動의 거의 모든 부문을 包括하고 있기 때문이다. 따라서 북한의 경제제도를 제대로 이해하려면 財政制度에 대한 이해가 매우 중요하다.

本稿는 제2장에서 南·北韓間 財政機能의 差異를 언급하고자 하며, 재정기능의 차이를 이해하고자 하면 경제체제의 차이에

대한 이해가 전제되어야 하므로 그에 대하여 먼저 살펴보고자 한다. 이어서 제3장에서는 北韓의 豫算制度를 살펴보고 제4장에서는 그동안 北韓財政의 運用推移를 분석한다. 제5장에서는 北韓經濟의 問題點을 도출해 보고 제6장에서는 北韓財政의 改革方向에 대하여 展望해 보고자 하며, 마지막 장에서는 이상의 논의를 要約하고자 한다.

II. 경제체제 및 재정기능의 남·북한간 차이

1. 경제체제의 차이

남·북한간 財政機能의 差異를 이해하려면 재정의 전제요건이라 할 수 있는 經濟體制의 差異를 올바르게 이해하는 것이 필수적이라 할 수 있다. 경제체제를 분류하는 일반적인 기준은 所有權과 資源配分方式이라 할 수 있다. 먼저 所有權에 의하여 경제체제를 분류하면 모든 재화에 대하여 사적 소유권을 인정하는 資本主義와 생산수단에 대한 소유권을 인정하지 않는 社會主義로 대별된다. 다음으로 資源配分方式에 의하여 경제체제를 분류하면 시장기구에 의하여 자원을 배분하는 市場經濟와 중앙계획기구에 의하여 자원을 배분하는 計劃經濟로 분류된다. 자본주의는 시장경제와 결합되고 사회주의는 계획경제와 결합되는 것이 일반적인 현상이다.

社會主義 計劃經濟에서는 보통 다음과 같은 問題點이 나타난다. 먼저 개별 경제주체가 指示나 命令에 의해 움직이므로 자 주성이 적어 生産意慾이 減退될 수 있다. 다음으로 계획의 수립과정에서 막대한 정보가 필요한데, 경제규모가 커지고 복잡해질수록 情報收集費用이 증가한다. 또한 중앙계획기구의 肥大化와 권력의 집중은 組織運營의 非效率을 초래한다.

南韓의 經濟體制는 資本主義 市場經濟體制로서 生産수단을 포함한 모든 재화에 대한 私的 所有權이 인정될 뿐만 아니라, 生産·소비·교환 등 모든 경제활동이 경제주체들의 자발적인 의사에 의하여 수행되며 市場機構를 통하여 조절된다. 이에 반하여 北韓의 經濟體制는 社會主義 計劃經濟體制로서 모든 生産手段이 社會化되어 있고, 모든 경제주체의 경제활동이 中央計劃機構의 指示와 命令에 의하여 수행된다.

北韓은 1946년 「토지개혁법령」을 공포하여 토지소유제도를 개혁하는 것을 시작으로 하여 12년 만인 1958년에 生産手段의 國·公有化를 완료하였다.¹⁾ 計劃經濟의 측면에서 보면 북한은 중앙집권의 정도가 매우 높은 스탈린식 傳統的 中央集權 計劃經濟體制에 속한다고 할 수 있다. 계획수립을 비롯한 모든 經濟的 意思決定과 이에 필요한 情報의 흐름이 中央에 集中되어 있어서 하부조직은 중앙의 명령에 따라 주어진 임무만 수행할 따름이다.

1) 統一院, 「南北韓 比較總書」(서울: 統一院, 1982) 참조.

2. 재정기능의 차이

財政의 機能으로서 보통 資源配分の 效率化와 所得分配의 衡平提高 그리고 經濟의 安定化 등 세 가지를 들고 있다. 위에서 살펴 본 바와 같이 남·북한간 經濟體制上的의 差異는 남·북한간 財政機能에도 많은 差異를 발생시키고 있다. 남한과 같은 市場經濟體制下에서는 경제활동이 주로 민간 경제주체들의 시장기구를 통한 자발적인 의사와 행동에 의하여 이루어진다. 그러나 이 경우 市場의 失敗가 발생하여 자원배분의 효율성이 손상될 수도 있다. 또한 시장의 실패가 발생하지 않는 경우에도 순수 시장경제체제는 所得分配의 公平性이나 經濟安定을 보장할 수 없는 결함을 가지고 있다. 이와 같이 시장의 실패가 발생하거나 소득분배나 경제안정면에서 問題가 있을 때 政府가 事後的으로 개입하여 이를 시정하게 된다. 이와 같이 시장경제체제에 있어서 政府의 役割은 事後的·補整的이라고 할 수 있으며, 따라서 財政이 국민경제에서 차지하는 比重도 상대적으로 낮다.

그러나 북한 등 社會主義 計劃經濟體制에서는 재정의 세가지 기능이 모두 事前的·主導的으로 이루어진다. 北韓의 경우 中央計劃機構가 국가목표를 고려하여 경제적 제 목표를 달성하기 위한 經濟計劃을 수립하게 된다. 財政은 이러한 경제계획을 수행하는데 필요한 화폐자금을 조달하여 배분하는 역할을 한다. 또한 生産手段의 社會化가 이루어진 관계로 北韓의 財政은 政

權機關의 財政뿐만 아니라 社會化된 工場과 企業所의 財政, 銀行信用, 社會保險 등이 모두 포함된다. 따라서 北韓의 財政은 거의 모든 경제활동을 관장하고 있으며, 재정이 국민경제에서 차지하는 比重도 매우 크다.²⁾

III. 北韓의 예산제도

1. 예산편성

남한에서는 예산회계법 제20조 제3항의 규정에 따라서 각 中央官署의 長이 매 회계연도마다 豫算要求書를 작성하여 매년 5월 31일까지 재정경제원 장관에게 제출하면 財政經濟院 豫算室에서 각 중앙관서의 예산요구서를 종합검토하여 豫算案을 國務會議에 8월 15일까지 제출한다. 정부는 매 회계연도마다 豫算案을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 國會에 提出하고 國會는 회계연도 개시 30일전까지 이를 審議·議決함으로써 豫算이 確定된다. 이와 같이 南韓에서는 豫算의 事前議決을 原則으로 하며 이러한 원칙은 특별한 예외가 없는 한 대부분 지켜지고 있다.

북한의 예산은 통합예산으로서 중앙과 지방예산이 일원화되

2) 金大榮, “南北韓 財政運用의 比較研究,” (高麗大學校 碩士學位論文, 1989) 참조.

어 있으며, 政務院(남한의 內閣에 해당함)의 한 기구인 財政部에서 편성하며, 예산편성은 대체로 다음과 같은 절차를 거쳐서 이루어진다.³⁾

첫째, 정무원의 財政部 豫算局은 국가계획위원회 및 국가가 경제정위원회와의 유기적인 협조아래 예산안 작성을 위한 指導書를 작성하고 전년도 3/4분기 초(7월)에 각 해당기관별 細部指針書를 수립하여 시달한다. 이 指導書와 細部指針書는 국가계획위원회에서 작성되고 중앙인민위원회의 결정에 따라 확정된 年次別 經濟計劃을 근거로 하고 있다.

둘째, 中央의 각 機關과 地方의 行政經濟委員會는 시달된 지침서에 따라 산하기관, 기업소, 협동단체 등의 예산을 포함하는 財政計劃案을 작성하여 재정부 예산국에 제출한다.

셋째, 財政部는 이들 재정계획안을 종합하여 基本財政計劃案을 작성하는데, 이것이 곧 새해의 국가예산 초안이 된다. 이 草案의 作成時機는 대략 전년도 12월이나 당해연도 1월이 되는데, 그 이유는 11월 경이 되어야 전년도의 경제실적을 반영하여 새해의 經濟計劃이 작성·완료되며, 이에 따라 새해 예산안도 조정되어야 하기 때문이다.

넷째, 이와 같은 과정을 거쳐 당해 연도 1, 2월 경에 그 해의 예산초안 작성이 완료되면 政務院의 審議와 中央人民委員會의 비준을 거쳐 最高人民會議 豫算審議委員會에서 1개월 정도의

3) 홍성국, “북한의 재정과 경제,” 『北韓』 (1993.6).

심의를 마친 후에 통상적으로 4月中에 소집되는 最高人民會議에서 정식의제로 제출된다. 그러나 정무원이 편성한 예산이 최고인민회의에서 수정된 예는 全無하며, 북한의 예산편성에 있어서 정무원 財政部の 役割이 거의 절대적이라 할 수 있다.

南韓에서는 예산편성이 행정부에 의해 주도되기는 하지만 국회에 의하여 예산안의 내용이 수정되는 등 豫算에 대한 國會에 實質的인 統制가 있는데 반하여, 北韓에서는 정무원의 예산편성이 거의 최종적이며 이에 대한 실질적인 통제가 거의 없다. 또한 南韓에서는 豫算의 事前議決을 原則으로 하는데 반하여, 北韓에서는 최고인민회의에서 예산이 확정되는 시기가 당해연도 4월이어서 1월에서 4월에 이르는 기간의 예산집행은 사전의결의 원칙과는 거리가 멀다.

2. 예산결산 및 재정통제

북한에서는 예산결산을 豫算總和라고 부른다. 政務院 財政部는 決算書를 작성하여 最高人民會議에 報告하게 되어 있다. 최고인민회의는 예산집행에 대한 정무원의 보고와 예산심의위원회의 심의보고를 근거로 하여 국가예산집행에 대한 결과를 승인한다.⁴⁾ 예산총화에서는 당의 의도대로 예산이 집행되었는가

4) 북한사회과학원, 「경제사전」(1985); 朴進, “北韓財政의 問題點과 改革展望,” 現代經濟社會研究院 編, 「北韓經濟의 오늘과 내일」(서울: 現代經濟社會研究院, 1996).

를 분석하고 다음 기간에 수행되어야 할 정책과제를 밝히는 것이 주요한 목적이다. 財政部는 또한 自體의 監督檢閱體系를 가지고 있으며, 재정부의 이러한 감독업무는 최고인민회의나 지방인민회의에 의한 감독보다 실질적으로 더 중요한 의미를 갖는 것으로 알려지고 있다.

이상과 같이 예산총화는 모든 기관의 월별, 분기별, 연간 재정 예산의 집행실적을 사후적으로 분석·평가하는 제도인데 반하여, 財政統制 혹은 '원에 의한 통제'는 주로 재정은행기관이 정부기관 혹은 기업소로부터 수입금을 받아들이거나 이들에게 자금을 공급하는 과정에서 발생한다. 따라서 事前的으로 예산집행의 적절성 및 경영활동의 타당성을 심사·통제할 수 있게 된다. 이러한 점에서 재정통제는 예산총화보다 더 중요한 의미를 갖는다.

IV. 북한의 재정운용

1. 재정규모 및 수지

아래의 <표 1>은 北韓의 財政規模와 收支를 정리해 본 것이다. 북한 재정의 첫번째 특징은 정부의 세입과 세출의 추이가 일치하며, 1994년까지 예외없이 소액이나마 財政黑字를 기록하고 있다는 점이다.

<표 1> 북한의 재정규모 및 수지(달러환산)

(단위: 억 달러, %)

연도	세입	세출	재정수지	세출/GNP
1960	7.9	7.7	0.2	50.7
1965	13.9	13.5	0.4	60.9
1970	24.2	23.5	0.7	57.5
1975	56.5	55.5	1.0	58.5
1980	106.9	105.2	1.7	82.2
1985	112.9	112.5	0.4	74.2
1990	166.8	166.0	0.8	71.9
1991	173.0	171.7	1.3	75.1
1992	185.6	184.5	1.1	87.7
1993	188.7	187.2	1.5	91.2
1994	193.5	192.8	0.7	90.9

자료: 韓國開發研究院, 「北韓經濟指標集」 (1996.6).

주: 1960년의 수치는 吳承烈, “北韓의 財政·金融,” 「北韓研究」 (1992 겨울)에 의함.

이러한 특징을 두고 일부⁵⁾에서는 북한정부가 적극적 의미의 景氣調節機能을 拋棄하고 있는 것으로 분석하고 있다. 그러나 社會主義 計劃經濟의 경우 자본주의 시장경제체제에서와는 달

5) 吳承烈, “北韓의 財政·金融,” 「北韓研究」 (1992 겨울); 金大榮, “南北韓 財政運用의 比較研究.”

리 경기순환에 따른 雇傭 및 生産水準이나 物價水準의 變化가 없다는 점을 고려하면 이러한 주장은 별 타당성이 없는 것으로 보인다. 재정수지의 균형은 계획경제의 내재적인 특성이라 할 수 있을 것이다. 북한의 경우 예를 들어서 불경기 시기에 赤字財政을 편성한다 하더라도 이것이 자본주의 경제에서와 같이 증가된 최종수요로 작용하여 생산을 증가시키지 못한다. 모든 생산활동이 국가의 계획에 의하여 이루어지고 있는 만큼, 국민들의 소비수요가 늘어났다고 하더라도 중앙계획기구에 의한 生産計劃의 變更 없이는 이것이 생산활동의 증가로 이어질 수 없기 때문이다.

북한재정의 보다 중요한 특징은 財政規模의 GNP 對比 比率이 현저한 增加趨勢에 있다는 점이라 할 수 있다. 북한정부의 세출규모는 1960년대에는 평균적으로 GNP의 56.6%, 1970년대에는 62.0%, 1980년대에는 76.3%, 그리고 최근에는 90%를 넘고 있다. 1990년대에 북한재정의 GNP 대비 비율이 90%를 넘게 증가한데는 북한의 물가상승이 재정규모에는 반영되었으나 GNP 추계에는 반영되지 않은 것에 일부 원인이 있다.⁶⁾ 그러나 1970년대 말 이래 북한재정의 GNP 대비 비율이 계속적으로 크게 증가한 근본원인은 北韓經濟가 沈滯에 빠진데 반하여 北韓의 財政規模는 크게 줄지 않은데 있다. 경제규모가 축소되면 당연히 정부세입도 감소하여 궁극적으로 정부세출도

6) 朴進, “北韓財政의 問題點과 改革展望.”

감소하게 될 것이다. 그러나 북한의 경우 상당 규모의 軍事費支出을 계속적으로 유지해 오고 있고, 경제위축에 따른 경제 각 부문의 병목현상이나 需給의 不均衡을 시정하기 위한 投資需要가 增加하는 등의 이유로 세출규모를 GNP 감소에 상응하여 줄일 수 없는 애로가 있다. GNP 감소에 상응하여 세원이 감소하고 있는데도 불구하고 북한의 세입규모는 증가하는 재정수요를 충당하기 위하여 줄지 않고 오히려 늘고 있다. 이처럼 GNP 가운데서 국가가 사용하는 몫이 줄지 않는다는 것은 개인이 처분하는 부분이 급격히 감소함을 의미하고, 이에 따라 北韓住民의 生活苦는 더욱 加重되고 있음을 의미한다.⁷⁾

2. 예산수입

가. 북한의 예산수입체제

북한의 주요 예산수입원은 사회주의 경리수입이다. 사회주의 경리수입이란 국영기업소의 순소득 중 국가에 귀속되는 부분을 말하며, 이에는 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금, 기타 수입금이 포함된다.

먼저 去來收入金은 “생산물 가격에 일정한 비율로 고정되어

7) 위의 논문; 吳承烈, “北韓의 財政·金融.”

있고, 생산물이 실현됨에 따라 예산에 바치게 되어 있는 사회순소득 부분”이라고 정의된다.⁸⁾ 북한의 정의에 의하면 거래수입금은 간접세가 아니라 사회주의 경제의利潤에 해당되며, 생산수단이 사회화되어 있는 북한에서는 그 이윤이 당연히 당해기업의 소유주인 국가에 귀속된다는 것이다. 그러나 북한의 개념규정에 구애받지 않고 일반적으로 정의하면 일반거래세와 유사하여 間接稅의 一種에 해당한다고 할 수 있다.⁹⁾ 去來收入金은 제품에 대한 대금수령 즉시 1회에 한하여 수납하며, 보통消費財나 서비스 혹은 관광 및 유흥 등에 부과되나 예외적으로 中間財에 대하여도 부과된다. 북한은 1960년 이래 거래수입금의 비중을 높이는 것을 재정정책의 기본방향으로 삼아 왔다. 이는 거래수입금이 예산수입을 증가시키는 가장 쉬운 방법인 동시에, 去來收入金을 통하여 ① 消費財의 需給을 조절하며, ② 消費를 抑制하고, ③ 生産 및 販賣計劃을 點檢하는 등의 각종 政策機能을 수행할 수 있기 때문이다.

國家企業利益金은 거래수입금 다음으로 중요한 세원으로서 모든 국영기업소의 순소득 중에서 국가가 결정한 기업소내 유보이윤을 제외한 부분을 말하며, 이는 시장경제체제의 法人所得稅에 해당된다. 그러나 북한에서는 국영기업소가 창출한 잉여가치는 그 소유주인 국가에 자동적으로 귀속되는 것으로 보아, 이를

8) 北韓研究所, 「北韓總覽」(1982), p. 630.

9) 金大榮, “南北韓 財政運用의 比較研究.”

세금으로 간주하지 않는다. 國家企業利益金を 徵收하는 方法에는 ① 판매수입이 조성될 때마다 받아들이고 월 결산에 따라 확정재계산하는 방법과, ② 결산이윤에 근거하여 일정한 기간을 두고 규칙적으로 받아들이는 방법이 있다.¹⁰⁾ 판매수입이 수시로 들어오는 기업소들은 전자의 방법을 따른다.

국영기업소가 국가기업이익금을 납부하듯이 협동단체 역시 국가로부터 각종 생산수단을 제공받거나 국가의 지도하에 경영활동을 한 대가로 국가에 協同團體利益金を 납부하도록 되어 있다. 生産協同組合과 便宜協同組合에 대하여는 분기별 결산이윤에, 水産協同組合에 대하여는 판매수입에 일정비율로 부과되는데, 이러한 협동단체이익금은 지방예산수입의 가장 중요한 원천이다.

其他 收入金으로서 감가상각회수금과 벌과금 등이 있다.

나. 북한의 예산수입구조의 변화

이상의 예산수입 외에 1974년 이전의 북한에서는 국영기업거래세, 협동기업거래세, 농업협동조합의 현물세, 주민소득세 등의 稅金이 있었다. 북한은 1966년 농업협동조합의 현물세를 폐지하였으며, 1974년에는 관세를 제외한 이상의 세금을 모두 폐지하여 '稅金이 없는樂園'을 이루었다고 선전하고 있다. 이는 사회주의

10) 량릉남·장춘, 「조선재정과 금융체제」 (1992).

경리수입을 세금으로 간주하지 않고 사회화된 기업소의 이윤을 소유자인 국가에 당연히 귀속된다고 해석하는데서 연유한다.

그러나 去來收入金만 하더라도 間接稅의 성격을 가지고 있으며, 私的인 所有에 기초한 세금이 없을 뿐 국가기업이익금과 협동단체이익금에서 보는 바와 같이 社會化된 企業에 대한 利潤稅는 그대로 존재하고 있다. 북한이 말하는 세금이 없는 나원이 의미하는 것은 私的 所有를 否定하는 기초 위에서 稅源 確保의 手段이 公的 所有에 全的으로 依存하게 되었다는 것을 의미한다.¹¹⁾

豫算收入의 構成을 보면 1950년대 초반까지는 社會主義 經理收入이 豫算收入의 약 半에 그쳤다. 그러나 1950년대 후반 蘇聯과의 관계가 소원해지고 中國에서의 문화대혁명 등으로 中·蘇로부터의 援助가 급격히 감소하면서 사회주의 경리수입이 예산에서 차지하는 비중이 90%를 넘어서게 되었으며, 1974년 이후 稅金이 廢止되자 사회주의 경리수입이 예산수입 총액의 100%를 차지하게 되었다(<표 2> 참조).

11) 朴進, “北韓財政의 問題點과 改革展望.”

<표 2> 사회주의 경리수입이 북한세입에서 차지하는 비중

(단위: %)

연도	예산수입	사회주의 경리수입의 비중
1953	100	51.5
1954	100	52.9
1955	100	69.1
1956	100	74.7
1957	100	82.2
1958	100	93.5
1959	100	92.9
1960	100	95.9
1961	100	97.9
1962	100	97.9
1964	100	98.0
1973	100	98.1
1974	100	100.0

자료: 량릉남·장춘, 「조선재정과 금융체제」 (1992), p. 266.

3. 재정지출

가. 북한의 재정지출체계

북한의 재정지출은 인민경제비, 사회문화시책비, 군사비, 관리비 등으로 나뉜다.

먼저 북한의 재정지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 人民經濟費는 남한의 경제개발비와 유사한 성격을 갖는다고 할 수 있다. 인민경제비는 基本建設費, 流通資金, 追加的 施策費, 事業費 등으로 이루어지며, 여기에서 기본을 이루는 것은 기본건설비와 유통자금이다.

社會文化施策費는 교육, 문화, 보건, 과학, 체육, 사회보장 및 사회보험에 대한 지출로 이루어진다. 사회문화시책비에 의하여 무료교육, 무상치료, 사회보장자들에 대한 연금, 식량 및 주택 등에 대한 보조금 지출 - 식량을 원가의 1/6~1/12에 공급하며, 주택구입 비용의 70~90%를 보조한다고 함 - 등이 실시되며, 근로자들은 노력보수 이외에 국가로부터 상당한 금액의 추가적 혜택을 받게 된다. 북한의 사회문화시책비는 IMF의 분류 기준에 의한 사회개발비 항목인 교육, 보건, 환경, 사회보장 및 복지, 주택 및 지역개발과 비슷한 것으로 보이나, 對外宣傳費를 포함하여 정치권력의 유지를 위한 문화활동비가 포함되어 있다는 점에서 차이가 난다.¹²⁾

북한은 자본주의에 대한 사회주의의 우월성을 선전하면서 社會文化施策費의 比重이 월등히 높으며, 그리하여 인민의 안정된 물질생활을 보장한다고 강조하고 있다. 北韓의 歲出에서 차지하는 社會文化施策費의 比重은 남한의 세출에서 차지하는 사회개발비의 비중보다는 높다. 그러나 북한의 사회문화시책비

12) 朴進, “北韓財政의 問題點과 改革展望.”

는 南韓의 社會開發費에 教育費를 더한 것에 상응하는 것이므로, 南韓의 社會開發費에 教育費를 더한 금액이 南韓의 세출에서 차지하는 比重은 北韓의 社會문화시책비 비중보다 오히려 더 크다. 또한 교육비를 제외한 純粹 社會開發費만을 1人當 支出金額으로 비교해 보면, 최근 南韓의 1인당 社會개발비 지출 금액은 北韓과 동일한 수준이거나,¹³⁾ 추정방법에 따라서는 北韓을 오히려 능가하고 있다.¹⁴⁾

軍事費는 군수공업의 발전과 군사시설을 위한 기본투자, 장비 현대화, 병력유지 등에 소요되는 예산이다. 그러나 軍事費의 一部分이 인민경제비나 社會문화시책비에 分散되어 있어 군사비의 비중은 실제보다 작게 발표되고 있는 것으로 보인다는 견해가 있다.¹⁵⁾

끝으로 國家管理費는 일반행정 및 경제관리 행정비, 안전사업비를 포함하고 있으며, 北韓의 총 세출에서 차지하는 비중이 계속 저하되는 추세에 있다.

나. 北韓의 재정지출구조의 변화

北韓에서 財政은 국가경제 전반에 걸친 운영상태를 반영하고 있기 때문에 北韓경제가 처한 상황이나 國家政策이 변함에 따

13) Hyung-Shik Kim, "North Korea," J. Dixon and D. Macarov, eds., *Social Welfare in Socialist Countries* (1992).

14) 朴進, 「北韓財政의 現況과 推移」(서울: 韓國開發研究院, 1994).

15) 統一院, 「南北韓 比較總覽」.

라 財政支出의 構造도 민감하게 변화하여 왔다. 다음에서는 북한의 사회주의적 개조가 이루어진 다음인 1960년 이후 각 시기별로 북한 財政支出構造의 變化를 경제정책과 연관시켜서 살펴 본다.¹⁶⁾

1) 1960년대(1960~71)

1950년대 말부터 60년대 초에 걸쳐 북한은 蘇聯과 정치적 관계가 소원해짐에 따라 소련으로부터의 援助가 激減되고, 中國에서의 文化大革命의 진행으로 중국으로부터의 지원도 어려워지자, 북한은 자체의 한정된 재원으로 급속한 공업화와 국방력 증가를 동시에 추구해야 하는 어려움에 처하게 되었다. 北韓의 第1次 7個年計劃(1961~67)은 이러한 상황에서 착수되었으며, 이 시기에 重工業 分野의 建設을 최우선 목표로 한 무리한 自立經濟의 追求는 필연적으로 내연적 성장보다는 外延的 成長의 방향으로 나아가게 하여 1980년대와 90년대에 북한경제가 겪게 되는 어려움의 원인을 제공하게 되었다. <표 3>에서 보는 바와 같이 1960년대 초반부터 중반에 이르기까지 북한의 재정지출 중에서 人民經濟費의 比重이 현저히 높은 것은 바로 이러한 북한의 정책방향을 반영한다.

16) 吳承烈, “北韓의 財政·金融”; 량릉남·장춘, 「조선재정과 금융체제」 참조.

그러나 中·蘇關係의 지속적인 냉각과 南韓에 강력한 반공이념을 가진 정부의 출현 및 北韓 權力構造內에서 軍部에 기반을 둔 세력의 부상 등으로 1960년대 중반부터는 軍事費의 지출이 현저히 增加하고 人民經濟費의 비중이 크게 減少하였다. 이에 따라 1960년대 초반부터 무리하게 추진되던 경제건설에 큰 차질을 빚게 되었다. 북한 軍事費가 정부지출에서 차지하는 비중은 1960~66년 동안의 평균 4.8%에서 1967~71년 동안의 평균 31.2%로 크게 늘어났다. 이에 반하여 북한의 人民經濟費 비중은 1960~66년 동안의 평균 70.7%에서 1967~71년 동안의 평균 47.5%로 크게 감소하였다. 같은 시기에 社會文化費와 管理費의 비중도 다소 줄어들어서 당시 북한이 모든 국력을 군비증강에 집중시켰음을 알 수 있다.

2) 1970년대(1971~80)

북한경제의 경제적 기반에 대한 고려없이 조급하게 추진된 자원동원식의 중공업화 정책과 지나친 국방비의 지출로 인해 第1次 7個年計劃(1961~67)이 蹉跌을 빚고 경제부문간의 불균형이 심화되자, 북한은 6個年計劃 期間(1971~76) 동안에 財政支出 構造를 調整함으로써 그동안에 노정된 문제점을 해결하려 하였다.

먼저 1970年代 前半期(1971~75)의 정부지출 항목을 보면 人

民經濟費는 1971년에 44.2%이었으나 1972~75년에는 55.5~57.2%로 대폭 增加하였고, 반대로 軍事費는 1972년 南北對話를 계기로 1971년의 31.1%에서 1972~75년에는 16.1~17.0%로 크게 減少하였다. 다른 면에서 社會文化費는 1971년의 22.9%에서 1972~75년에는 24.3~25.4%로 增加하였다.

1970年代 後半期(1976~80)에 북한은 6個年計劃(1971~76)을 마무리 짓고 다음 期의 계획을 준비하기 위하여 1976년과 1977년에 경제를 조절하였으며, 1978년부터 第2次 7個年計劃(1978~84)을 실행하였다. 1974년에 世界的인 石油恐慌으로 북한경제도 침체에 빠지게 되었으며, 이로 인하여 1970年代 後半期(1976~80)의 政府支出 增加率은 1970년대 전반기(1971~75)에 비하여 크게 감소하였다.

1970年代 後半期(1976~80)의 정부지출 항목을 보면 人民經濟費는 1976년 56.2%에서 1980년 60.5%로 증가한 반면에, 社會文化費는 1976년 25.0%에서 1980년 22.2%로 감소하였으며 軍事費도 1976년 16.7%에서 1980년 14.6%로 감소하였다. 인민경제비의 비중이 계속적으로 증가하고 군사비 비중이 감소한 것은 1970년대 초반과 동일하나, 社會文化費의 比重이 減少한 것은 1970년대 초반과 다른 특징이라 할 것이다. 이 기간 동안에 북한은 자신들 체제의 우월성을 상징하는 사회문화비의 비중까지 감소하여 가면서 인민경제비의 비중을 증가한 것이다.

1970년대에도 북한은 1960년대에 시작한 중공업 위주의 투자

정책이나 외연적 성장정책을 지속하였으며, 해외로부터 적극적으로 자본재를 수입하여 성장을 가속화하려 하였다. 그러나 객관적 현실을 무시한 무리한 경제정책으로 구조적인 문제점은 더욱 심화되어 갔으며, 자급적 경제의 추구로 인한 외화획득 능력의 결여는 外債償還 能力의 不足으로 인해 북한경제의 현대화에 필요한 서구 선진기술과 자본재의 도입을 어렵게 만들었다. 1970년대 초반의 적극적인 경제개발 전략은 한계를 가질 수밖에 없었으며, 그리하여 1970年代 後半 以後 北韓經濟는 沈滯에 빠지게 되었다.

3) 1980년대 이후(1980~94)

이 기간 동안에 북한은 인민경제비를 60.5~67.9%, 사회문화비를 18.8~22.2%, 군사비를 11.5~14.8%, 관리비를 1.1~2.7% 지출하였다. 1970년대와 비교하여 經濟費는 증가했고 다른 부문은 감소했음을 알 수 있다. 특히 경제비는 1960년대 초반 이래 가장 높은 비율을 보였고 또한 계속 증가 추세에 있는데, 이는 북한재정의 높은 GNP대비 비율과 함께 北韓經濟가 처한 困境을 말해준다고 할 수 있다.

1980年代 以後의 經濟費의 持續的인 增加는 그 성격에 있어서 그 이전의 것과 구별된다. 1960年代와 70年代의 經濟費의 增加가 북한경제의 중공업 부문의 확장을 목표로 하였다면, 最

近의 그것은 북한경제의 構造的 問題點을 打開하기 위한 것 - 중간재, 에너지, 운송 등의 부문에 존재하는 병목현상의 타개와 생산 및 소비 부문을 위한 보조금의 증액 - 이 그 특징이다. 따라서 생산부문의 확장이나 새로운 영역에 대한 투자는 상대적으로 위축되고 있으며, 이는 내연적 성장의 필요성을 증시함에 따라 필연적으로 거치게 되는 과정이다.

<표 3> 북한 재정지출의 구성과 추이

(단위: %)

연도	인민경제비	사회문화비	군사비	관리비
1960	69.1	24.6	3.1	3.2
1965	68.0	19.7	8.0	4.3
1966	68.4	17.3	10.0	4.3
1967	49.9	17.5	30.4	2.2
1970	47.0	19.9	31.3	1.8
1971	44.2	22.9	31.1	1.8
1972	55.5	25.4	17.0	2.1
1975	57.2	24.3	16.4	2.1
1976	56.2	25.0	16.7	2.1
1980	60.5	22.2	14.6	2.7
1985	64.5	19.6	14.4	1.5
1990	67.6	18.8	12.0	1.6
1991	67.9	18.8	12.1	1.3
1992	67.5	19.6	11.6	1.3
1993	67.8	19.0	11.5	1.7
1994예산	67.8	19.0	11.6	1.6

자료: 韓國開發研究院, 「北韓經濟指標集」(1996.6).

V. 북한재정의 문제점

1. 과도한 재정규모

社會主義 計劃經濟國家의 경우 財政支出이 GNP에서 차지하는 比重이 일반적으로 자본주의 시장경제국가에 비하여 월등히 높다. 그 첫째 이유는 사회주의 계획경제의 경우 生産手段이 社會化된 관계로 국가가 모든 기업의 자본형성 및 투자를 담당하고 있기 때문이다. 둘째 이유는 사회주의 계획경제의 경우 자본주의 시장경제에 비하여 소득분배의 공평성에 더 중점을 두는 관계로 政府가 개인의 基本 生活必需品의 생산, 유통 및 분배과정에 개입하여 그 價格을 낮게 維持하고, 그 대신 기업소에 대하여 국가가 보조금을 지급하고 있기 때문이다.

이와 같이 사회주의 계획경제에 있어서는 생산수단이 사회화되어 있는 관계로 개인의 利潤動機에 의한 生産意慾을 刺戟할 수 없고, 각종 재화의 가격이 시장균형가격 이하에서 낮게 유지되어 있는 관계로 價格이 資源의 稀少性을 제대로 반영할 수 없어 생산의 비효율이 발생한다.

<표 4> GNP 대비 재정지출 비중의 국제비교

(단위 : %)

국 가	연 도	재정지출의 비중
북 한	1990	71.9
헝가리	1989	64.0
체 코	1989	61.0
러시아	1991	50.7
폴란드	1989	47.0
중 국	1978	34.0
	1988	22.0
남 한	1990	21.9
EC제국	1987~88	46.0
미 국	1990	23.6
일 본	1991	15.5

자료: 朴進, 「北韓財政의 現況과 推移」 (서울: 韓國開發研究院, 1994).

주: 러시아, 미국, 일본은 GDP 대비 비중임.

<표 4>에서 보는 바와 같이 北韓에 있어서 財政支出의 GNP 대비 比重은 여타 사회주의 국가보다 더 높아서 민간부문이 자주성을 발휘하여 소비나 생산활동을 할 수 있는 여지가 매우 적다고 하겠다.

2. 기업소 관리의 비효율성

中國에서는 1978년의 개혁조치 이후 중앙계획기관이 구체적인 생산계획을 수립하지 않고 있다. 각 기업이 시장의 수요를 감안하여 생산품목과 생산량을 결정하고 있다. 그러나 北韓은 여전히 中央 計劃經濟體制를 고수하고 있다. 중앙정부가 계획에 의하여 자재의 공급과 생산규모 등을 모두 지정하고 있다.

계획경제체제의 첫번째 問題點은 중앙정부가 생산계획을 무리하게 관철시키고자 할 경우 生産物의 質이 하락하는 것이다. 각 기업소의 입장에서는 생산물의 질과는 관계없이 현물 수량 지표를 달성하기만 하면 되기 때문이다. 이러한 문제는 구사회주의권에서 쉽게 목격되며, 자재 및 에너지를 쥐고 있는 북한의 여건에서는 더더구나 생산물의 질의 관리가 더욱 어렵다.

두번째 問題點은 企業所에 대한 評價가 객관적인 경영실적이 아니라 중앙정부 관리와의 안면이나 로비에 의해 크게 좌우된다는 점이다. 어차피 생산물의 판매가격과 자재의 구입가격이 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 계획경제에서의 이윤이 기업소 지배인의 경영실적을 정확하게 반영한다고 할 수도 없다. 정부가 정한 가격이 자원의 희소성을 정확하게 반영하기 어려운 경우가 많기 때문인데, 이는 경제규모가 커지고 복잡해질수록 정보수집비용이 증가하는데 기인한다. 또한 북한의 경우 중앙정부가 개별기업의 자재난과 에너지를 알고 있으므로 손

실에 대하여 추궁할 수 없는 측면도 있다. 이로 인하여 개별기업이 손실발생을 두려워하지 않는 소위 '軟性 豫算制約'(soft budget constraint)의 問題가 발생한다. 개별 기업이 수입 이상으로 지출을 하게 되며 그 적자를 국가가 보조금, 세금감면, 저리융자 등으로 보조해 주게 되어 자원의 비효율적 사용이 심각하다.

3. 과도한 군사비 비중

재정지출이 GNP에서 차지하는 비중이 과다하다 하여 무조건 나쁘다고 할 수는 없다. 재정지출이 개인의 소비성 지출을 축소하고 투자를 증가시키는 순기능도 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 북한의 경우 재정지출의 많은 부분을 非生産的인 軍事費에 할애하여 국민생활을 압박하는 것이 문제이다.

북한의 재정지출 대비 군사비 비중은 1968년 32.8%를 정점으로 하여 점차적으로 하락하여 1994년에는 11.6%에 그치고 있는 것으로 발표되고 있다. 그러나 통일원이나 국제전략문제연구소(IISS)에서는 北韓의 軍事費 縮小 發表 可能性을 인정하고 있다. 북한의 재정지출 대비 군사비 비중은 30% 정도에 이르며, 이를 人民經濟費나 社會文化費에 隱匿하여 편성한 것으로 추정된다.¹⁷⁾

17) 統一院, 「北韓概要」(1992).

<표 5> GDP 대비 방위비 비중의 국제비교

(단위 : %)

	연 도	GDP 대비 방위비 비중
일 본	1991	1.0
미 국	1990	5.4
싱가포르	1989	5.0
태 국	1990	2.6
북 한	1993	27.4
남 한	1993	3.6

자료: 朴進, “北韓財政의 問題點과 改革展望,” p. 209.

이상과 같은 추정을 근거로 南北間 軍事費의 絕對額 推移를 比較하면 1971년까지는 남한의 방위비 규모가 북한의 1/3 수준이었으나 1978년을 기점으로 남한의 방위비가 북한을 능가하였으며, 현재 남한은 북한의 2배가 넘는 방위비를 지출하고 있다.¹⁸⁾

그러나 人口 1人當 防衛費 支出은 현재 남북이 비슷한데, 남 북한의 1인당 GNP 격차가 1993년 기준으로 8.3 : 1에 달한다는 점을 고려할 때 북한주민 1인당 방위비 부담이 그들의 소득에서 차지하는 비중이 얼마나 큰지를 단적으로 보여준다고 하겠다. 그 결과 <표 5>에서 보듯이 북한은 GDP 대비 방위비 비중면에서 전세계적으로 가장 높은 수준을 기록하고 있다.

18) 朴進, “北韓財政의 問題點과 改革展望.”

VI. 북한재정의 개혁전망

북한이 당면한 경제난을 타개하기 위하여는 다음과 같은 세 가지 방향으로의 개혁이 있어야 한다. 첫째로 생필품, 주택, 교육 등에 있어서와 같은 政府의 個人에 대한 間接支援을 縮小하고 개인이 자유롭게 소득을 처분할 수 있는 여지, 즉 시장경제의 영역을 넓혀 나가야 한다. 둘째, 國營企業에 대한 補助金を 縮小하고, 비능률적인 기업소는 손실을 보도록 운영체계가 변화되어야 한다. 셋째, 軍事費의 比重을 減縮하고 재정지출을 보다 생산적인 부문으로 사용해야 한다. 아래에서는 북한이 과연 이와 같은 방향으로 재정구조를 변화시킬 가능성이 있는지를 검토해 본다.

첫째 개인이 자유롭게 소득을 처분할 수 있는 여지를 넓혀 나간다는 것은 GNP 중에서 개인이 자유로이 처분할 수 있는 被傭者 報酬 比重을 높이고 配給制를 撤廢하자는 것이다. 현재 북한은 교육 및 사회보장과 같은 공공재는 물론이고 개인소비품까지 공급하고 있는데, 이상과 같은 변화는 북한정부의 개인 소비에 대한 통제를 포기하는 것을 의미한다.

배급제의 경우 시장가격이 필요하지 않으나, 개인이 경제주체로 되어 소비결정을 하게 되면 그 지침으로서 市場價格이 필요하다. 북한에서도 정부가 정한 가격이 있기는 하나, 이는

항상 균형시장가격보다 낮게 형성되어 초과수요를 보이고 있다. 정부의 역할을 축소하고 개인의 소비결정 영역을 확대하기 위해서는 價格改革이 필요하다.

둘째, 企業所 運營의 效率化를 위해서도 價格改革이 필요하다. 최근 북한에서는 獨立採算制를 강화하면서 軟性豫算制約에서 벗어나고자 힘쓰고 있다. 독립채산제란 기업소를 경영단위로 하여 수입을 지출보다 높게 유지하는 제도이다. 그러나 이러한 독립채산제가 기업의 효율적인 운영으로 연결되지 못하였는데, 이는 국가가 정한 가격이 資源의 稀少性을 정확하게 반영하지 못하는 경우가 대부분이기 때문이다. 오히려 개별 기업소의 평가가 평가자의 임의에 따라 좌우되어 부정·부패의 소지만 더 커지는 폐단이 생겨났다. 가격개혁이 없는 한 개별 기업의 효율성은 기대하기 어렵다.

이상에서 본 바와 같이 북한재정의 개혁과제 중에서 政府의 役割縮小(즉, 개인의 소비결정 확대) 및 軟性豫算制約의 撤廢(즉, 기업소의 효율적 운영)는 價格自由化라는 개혁조치를 필요로 하는 바, 가격자유화는 私有化와 함께 자본주의 시장경제의 가장 핵심적인 요소이다. 財政改革은 단순히 재정부문에만 그치는 것이 아니라 體制轉換의 첫단계인 것이다.

북한에서 이상과 같은 價格自由化 改革을 단행할 가능성은 매우 稀薄한 것으로 보인다. 북한 당국이 가격통제 및 배급제를 포기할 경우 북한 주민에 대한 강력한 통제수단을 상실할

것이며, 그리 되면 경우에 따라서는 동구에서와 같은 정치적 변혁이 일어날 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

북한은 <표 3>에서 본 바와 같이 財政支出 各 項目의 比重을 정책목표의 변경에 따라 迅速하게 調整할 수 있는 能力을 가지고 있는데, 이는 단기적으로 북한경제의 어려움을 해소하는데 다소나마 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다. 북한은 당면한 경제난을 타결하기 위하여 경공업 및 소비재 산업과 경제의 병목현상을 보이는 중간재, 에너지, 운송부문의 지원에 재정자금 배분을 강화할 것이다. 그러나 북한경제가 가격자유화 등의 근본적인 개혁을 통한 해결책을 찾지 않는 한, 한 부분의 지출 증가는 다른 部門의 均衡的 發展을 阻害함으로써 스탈린식 경제개발의 모순을 되풀이할 가능성이 크다.

북한 재정개혁 중에 주요한 과제 중의 하나는 軍事費의 減縮이다. 그러나 북한은 군사비의 감축을 예산편성에 쉽게 반영하지 못하고 있는데, 이는 對南赤化統一이라는 기본노선을 포기하지 않고 있기 때문이다. 북한이 군사비를 감축하고 이를 人民經濟費에 사용한다 하여도 현재 마이너스 성장을 보이고 있는 北韓經濟를 回生시킬지는 의문이다.

北韓은 대남적화통일이 不可能한 目標라는 것을 확인하는데 상당한 시간이 소요될 것이며, 대남적화통일을 포기하여 縮小한 軍事費를 人民經濟費에 投入하여 북한경제의 재건을 시도하고자 할 것이다. 그 과정에서 북한은 가격자유화 등의 조치

를 취하기 보다는 財政支出 各 項目의 比重을 調整함으로써 당면한 경제난을 타개하려 할 것이지만 체제자체의 비효율성으로 인하여 곧 한계에 직면할 것이다. 價格改革을 수반하는 본격적인 경제개혁은 상당한 세월이 흐른 후에나 기대할 수 있을 것이다.

VII. 요약 및 맺는 말

북한 경제제도에 대한 이해는 남북간 경제교류나 다가올 통일에 대비하여 매우 중요하며, 그 중에서도 북한의 재정제도에 대한 이해는 북한경제의 이해에 필수적이다. 北韓에서는 財政이 經濟活動의 거의 모든 部分을 包括하고 있기 때문이다. 사회주의 계획경제체제인 북한은 생산수단의 사회화된 관계로 정부가 기업의 자본형성 및 투자를 담당할 뿐만 아니라 분배의 공평에 중점을 두는 이념으로 인하여 정부가 국민의 기본생활필수품의 생산과 소비에 관여하여 재정지출이 GNP에서 차지하는 비중이 매우 높다.

北韓의 豫算編成은 거의 정무원 재정부 예산국의 주도로 이루어지며 북한의 최고권력기구인 최고인민회의에 의하여 당해 연도 4월에 확정된다. 정무원이 편성한 예산안이 수정없이 그대로 통과되어 행정부 예산안에 대한 他 權力機關의 統制가

거의 없으며, 예산안이 당해연도 4월에 확정되어 豫算의 事前 議決 原則에 違背되는 등의 문제점이 있다.

北韓의 財政收支는 예외없이 거의 균형에 가까운 소액의 흑자를 기록하고 있는데, 이는 계획경제의 특성에 기인하는 것으로 생각된다. 北韓의 財政規模는 GNP 대비 비율면에서 매우 높은 수준일 뿐만 아니라 최근 현저한 증가추세를 나타내어 90%를 넘어서고 있다. 일부는 통계작성의 일관성 결여에 기인하겠지만, 더 중요한 원인은 최근 북한의 GNP는 감소추세에 있는데 재정규모는 줄지 않고 있기 때문인 것으로 분석된다. 北韓의 豫算收入은 1974년에 관세를 제외한 세금이 완전히 폐지되어 1974년 이후 100% 사회주의 경리수입에 의존한다. 그러나 거래수입금 등 사회주의 경리수입도 세금의 성격을 갖는 것으로 북한은 '세금이 없는 낙원'이 아니다. 北韓의 財政支出構造의 變化를 보면 1960年代 後半에 軍事費가 급격하게 增加하고 인민경제비와 사회문화비가 줄어들었으나, 그 以後에는 대체로 軍事費가 줄어들고 人民經濟費는 늘어나는 추세에 있다. 社會文化費는 1970년대 초반에는 증가추세를 보이다가 1970年代 後半 이후 경제난이 가중되자 감소추세를 보이고 있다.

北韓財政의 問題點은 ① 財政의 比重이 과다하여 민간이 자유롭게 소득을 처분할 여지가 적으며, ② 企業所에 대한 評價가 시장균형가격에 의한 기업이윤 등 객관적인 평가기준이 아니라 중앙과의 안면이나 로비에 의해 많이 좌우되고, ③ 재정

에서 비생산적인 軍事費의 比重이 과다하는 것이다.

정부의 역할을 축소하여 개인의 소비에 있어서 선택영역을 확대하고 기업소 관리의 효율화를 기하기 위하여는 價格自由化 措置가 필요하다. 그러나 가격자유화 조치는 북한주민에 대한 통제수단의 포기를 의미하며, 경우에 따라서는 동구에서와 같이 정치적 변혁을 야기할 가능성이 있어 북한 당국이 이러한 조치를 취할 가능성은 거의 없다. 또한 軍事費의 縮小問題도 북한당국이 對南赤化統一의 야욕을 버리지 않는 한 어려울 것으로 생각된다. 北韓은 대남적화통일이 不可能한 目標라는 것을 확인하는데 상당한 시간이 소요될 것이며, 대남적화통일을 포기하여 縮小한 軍事費를 人民經濟費에 投入하여 북한경제의 재건을 시도하고자 할 것이다. 그 과정에서 북한은 가격자유화 등의 조치를 취하기 보다는 財政支出 各 項目의 比重을 調整함으로써 당면한 경제난을 타개하려 할 것이지만 체제 자체의 비효율성으로 인하여 곧 限界에 직면할 것이다. 價格改革을 수반하는 본격적인 경제개혁은 상당한 세월이 흐른 후에나 기대할 수 있을 것이다.

북한 경제제도의 한계와 개혁방향

오 승 렬

(민족통일연구원 연구위원)

<목 차>

- I. 서 론
- II. 북한경제 현황 및 구조적 문제점
- III. 경제정책 동향 및 개혁 가능성
- IV. 북한경제의 개혁방향
- V. 결 론

I. 서 론

북한은 근래에 경제난 해소를 위해 나진·선봉 자유경제무역 지대 건설 및 외자유치에 심혈을 기울이고 있으며, 물자부족 현상 완화를 목적으로 물자 배분체계 및 농업관리체제와 대외 무역 부문의 부분적 변화를 시도하고 있다. 북한의 경우, 동구 사회주의 국가의 체제변혁 경험이나 중국 및 베트남의 시장지

향적 개혁정책과는 거리가 먼 체제내의 정책변화를 통해 경제적 어려움을 극복하려는 특징을 보여주고 있는 것이다.

그러나 1991년 12월 나진·선봉 자유경제무역지대 건설을 선포한 이래 근 5년이 지난 현재까지의 미미한 외자유치 실적과 '지대' 건설상황은 물론, 갈수록 악화되어 가는 물자부족 현상으로 미루어 볼 때, 그 동안 북한이 취해 온 체제내에서의 정책변화는 소기의 정책효과를 거두는데 실패했다고 평가할 수 있다.

북한경제의 침체는 사회주의 계획경제의 본질적 결함과 왜곡된 투자구조에 의해 나타난 구조적 문제이다. 그러나 북한은 전반적인 물자부족 현상을 국제환경 변화와 자연재해 등 외부요인에 의한 일시적 현상으로 인식하고 있는 까닭에 본질적인 체제개혁은 도외시하고 있다. 한편 정치적 측면에서 본다면, 북한은 김정일 세습정권의 이념적·정치적 한계성과 기득계층의 현 체제 선호 성향 등 제약요인으로 인해 아직 시장지향적 경제개혁을 선택 가능한 정책대안으로 수용하지 못하고 있다.

궁극적으로 북한이 근래에 시도하고 있는 체제내에서의 정책변화는 북한경제의 구조적 문제점을 간과하고 있으므로 소기의 성과를 거둘 수 없을 것이며, 경제난이 장기적으로 지속되는 경우 북한의 정치적 안정성이나 기득권층의 사회적 지위 역시 보장받기 어렵게 될 것이다.

결국 북한은 시행착오 과정을 거쳐 결국은 체제유지를 위해 서라도 시장지향적 개혁의 길로 들어서지 않을 수 없을 것으

로 전망된다. 이와 같은 전망을 가능하게 하는 근거로서는 시장기구와 사회주의 계획경제의 결합 가능성을 조심스럽게 시사하는 북한 학자들의 논문이 나타나고 있다는 점과 암시장 등 '시장유사기구'(市場類似機構)가 확산되고 있는 현실 등을 들 수 있다. 그러나 북한은 다른 대부분의 사회주의 국가에 비해 소비에트식 사회주의 계획경제체제의 변용 및 개혁 경험이 빈약한 까닭에 시장지향적 경제개혁에 대한 정책 결정권자들의 거부감이나 우려가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 그 동안 유지되어 온 극단적인 폐쇄체제로 인해 북한의 정책실무자들은 시장과 계획의 결합을 위한 정책기술 및 지식을 결여하고 있다.

따라서 시장기구의 긍정적 역할에 대한 학문적 인식이 현실 정책에 반영되기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 북한은 아직 장기적 경제개혁 프로그램을 마련하지 못하고 있는 가운데 단편적인 경제정책 변화만을 시도하고 있을 뿐이며, 정책의 비효율성이 북한체제의 장래에 대한 불확실성을 증폭시키고 있는 것이다. 이와 같은 북한의 딜레마를 고려해 볼 때, 북한의 현실에 입각한 경제개혁 방안의 제시는 의의있는 시도가 될 것이다.

그 동안 동구 사회주의체제 대변혁과 중국 및 베트남의 개혁 경험 등 역사적 사실에 입각하여 다양한 사회주의 경제체제 전환이론이 제시되었으며, 이들 논의의 초점은 주로 개혁의 범

위와 순서, 그리고 속도에 맞추어져 왔다. 개혁의 범위와 관련하여 '전면적 개혁'(big bang approach)과 '단편적 개혁'(piecemeal approach)의 상반된 주장이 등장했으며, 점진적 개혁의 경우 경제부문간 개혁의 순서(sequence)에 관한 상이한 이론이 제시되었고, 부문내에서의 개혁정책 채택 속도와 관련하여 '충격요법'(shock therapy)의 유용성과 그 부작용 등이 논의되었다.

신고전학파의 이론적 관점에서 본다면 계획경제의 전환은 전면적이며 순간적으로 추진되는 것이 부작용을 극소화하고 경제효율을 신속히 증가시킬 수 있는 최선의 방안이다. 그러나 동구유럽 체제전환 과정 및 중국의 체제개혁 경험은 보다 현실적인 경제개혁 방안의 존재 가능성을 보여주었다.

즉 전면적이며 순간적인 개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 거시경제의 균형과 시장기구의 작동에 적합한 경제정책의 행동양식이 전제조건이며, 제반여건이 이를 충족시키지 못할 경우에는 점진적인 개혁방안이 적합하다는 것이다. 급진적 개혁 노선을 채택했던 폴란드의 경우, 개혁초기에 심각한 경제규모의 감소와 실업 및 인플레이션을 겪어야 했으나, 중국과 헝가리는 상대적으로 점진적 개혁노선을 선택함으로써 안정된 경제성장 추이를 기록할 수 있었다는 점은 개혁방안의 실용적 측면이 매우 중요함을 보여주고 있다.

경제개혁 방안과 관련, 북한의 정치경제적 한계로서는 북한의 현 정권이 전면적인 사유화나 시장화 등 체제변혁적인 조

치를 받아들일 수는 없을 것이라는 점을 들 수 있다. 북한은 현재에 이르기까지 시장지향적 개혁을 수용함으로써 발생할 정치적 비용이 경제적 이득보다 크리라는 판단에서 시장기구의 도입을 도외시해 왔다. 또한 한계상황에 이른 경제난으로 인해 개혁의 필요성을 인지하게 된다고 하더라도 북한의 권력 엘리트들로서는 기득권 포기를 의미하는 사회주의체제의 전면적 전환 방안을 수용할 수는 없을 것이다.

본 연구의 목적은 경제현황을 근거로 북한 경제제도의 맹점을 분석하고, 북한의 정치적 한계와 경제구조의 특징에 입각한 경제개혁의 방향을 제시하는데 있다. 시기적으로 본다면 본 연구에서는 남북한이 각각 자유민주주의체제와 사회주의 정치체제를 유지하되 북한이 시장기구를 자원배분의 최적화를 위한 방안으로서 수용할 수 있는 단계까지를 상정하고 있다. 다음에서는 북한경제 현황과 구조적 문제점, 그리고 정책동향과 그 한계성을 분석한 다음, 북한경제의 바람직한 개혁방향을 산업 부문별 개혁과 및 소유제도 다양화의 두 측면으로 나누어 제시하기로 한다.

II. 북한경제 현황 및 구조적 문제점

1. 경제현황

한국은행 추정결과에 따르면 1995년 북한경제는 수재로 인한 곡물생산 감소와 에너지 및 원자재난 심화로 <표 1>에서 보는 바와 같이 지난해보다 감소폭이 확대된 -4.6%의 실질 국내총생산(GDP) 성장률을 기록하였다. 한편 북한의 명목 국민총생산(GNP)은 223억 달러로 남한의 1/20, 1인당 GNP는 957달러로 남한의 1/10 수준에 머무르고 있으며, 북한의 경제규모는 1989년에 비해 25%정도 감소한 것으로 평가되었다. 북한이 직면하고 있는 경제위기는 다음과 같이 몇 가지 범주로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 근래에 북한경제가 직면하고 있는 가장 심각한 문제로서 식량 및 생활필수품 등의 소비재 부족을 들 수 있다. 지금까지 국내외 관련기관의 1995 곡물연도(1995.11~96.10)의 북한 곡물 수급상황에 관한 분석을 종합해 보면,¹⁾ 1995 곡물연도

1) 북한 곡물생산량에 대한 통일원의 추정치와 1995년 북한 곡물수요·수입·국제지원량에 대한 국제농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)의 현지조사 보고 결과가 비교적 신뢰성이 있는 것으로 판단된다. 통일원, 「'95년도 하반기 북한경제 동향」 (서울: 통일원, 1996); FAO/WFP, *Urgent World Program Report on Current Food Crisis in North Korea: Special Alert* (1996.5.13).

북한의 곡물 총수요량은 554만 8천톤이며, 1996년 여름까지 생산·수입·국제지원을 통해 확보한 곡물량은 대략 400여만톤이므로 1996년 추수 이전까지 부족한 곡물량은 150만톤 수준으로 추정된다.

<표 1> 북한 GNP의 연평균 성장률 추이

(단위: %)

1954~56	57~61	61~70	71~75	76~80	81~85	86~89	90	91	92	93	94	95
30.1	20.9	7.5	10.4	4.1	4.3	2.4	-37	-52	-76	-43	-17	-46

주: 95년도는 실질 GDP 기준임.

자료: 1954~89년 성장률: I. Jeffries, *Socialist Economies and the Transition to the Market: A Guide* (London: Loutledge Publishing Company, 1993), p. 197; 1990~95년 성장률: 한국은행, 「북한 GNP 추정결과」 (서울: 한국은행, 각년도).

더욱이 1996년 여름에도 수재로 인한 농작물 손실이 상당했던 것으로 미루어 보아 단기간 내에 북한의 식량사정이 호전될 수는 없을 것으로 전망되며, 특히 공식 배급망의 와해로 인해 수재지역 및 산간지역과 중소도시의 일부주민은 기아상태에 놓여 있는 것으로 판단된다. 이와 같이 심각한 북한의 식량난

은 수재로 인한 피해 이외에도 냉해 등 기후적 요인, 비료·농약 등 농업용 공업제품의 생산 부진, 그 동안 누적되어 온 집단영농체계의 문제점을 포함한 체제운영기제의 결함, 외화부족으로 인한 식량도입의 어려움 등의 요인으로 설명할 수 있다.

둘째, 악화일로를 걷고 있는 식량사정에 더해 북한경제는 생활필수품을 포함한 공업소비재의 경우에도 절대적인 부족에 직면하고 있는 것으로 나타나고 있다. 북한측이 자체발표한 제3차 7개년계획(1987~93)의 실적을 보더라도 계획기간 동안 전체공업생산 증가목표는 1.9배였으나, 실적은 1.5배로 평가되었으며, 소비재 위주의 지방공업의 경우 계획목표는 2.5배였으나, 실적은 1.7배에 그쳐 소비재의 부족난이 상대적으로 악화되었음을 보여주고 있다. 또한 북한당국은 소비재 생산에 절대적인 영향을 미치는 합성수지 생산의 경우 당초 계획목표 50만톤에 비해 실적은 9.2만톤에 그친 것으로 발표하고 있다.²⁾ 공식 배급망을 통한 소비재 공급이 절대적으로 부족한 상황에서 북한주민들은 암거래를 통해 생필품을 조달하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 불법수단을 통해 계획부문의 물자가 암시장으

2) 이와 같은 북한발표 통계치는 당연히 '허위보고'(imaginative reporting) 혹은 기업의 실적조작 동기(incentives to doctor plan fulfilment report) 등에 의해 실제상황보다 과장되었을 것이나, 관찰대상의 상대적인 상황을 보여줄 수 있다는 측면에서 인용되었다. Jan Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies* (Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1988).

로 유입되는 경우가 많아진 까닭에 공식 유통망의 소비재 부족현상은 더욱 악화되는 추세에 놓여있다.

북한은 에너지 및 생산원자재부문에 있어서도 심각한 부족현상에 직면해 있는 것으로 알려지고 있다. 북한이 자체 평가한 제3차 7개년계획의 실적을 보더라도 전력, 석탄, 철강, 시멘트, 화학비료 등 에너지 및 주요 생산원자재 부문은 각각 계획 목표의 67.6%, 89.3%, 87.5%, 54.5%, 77.7%를 달성했을 뿐이다. 북한의 발표치가 과대평가되었을 가능성을 감안하면, 실제 생산량은 이에 훨씬 미치지 못했을 것으로 추정된다.

북한 전력난의 주요 원인은 에너지 사용의 비효율성, 투자재원부족으로 인한 수력발전시설 및 송·배전설비 낙후와 시설확장의 한계성, 채탄설비 낙후 및 기존탄광의 자원고갈로 인한 화력발전용 석탄의 공급부족과 원유도입 감소 등으로 설명된다.³⁾ 1995년 수재의 여파로 인해 산업가동률은 더욱 떨어졌으며, 오랫동안 가동하지 못했던 생산설비는 이미 재가동이 불가능한 상황이므로 북한의 산업생산 능력 자체가 감소하고 있다.⁴⁾ 더욱이 북한은 체제생존을 위해 필수적이라 할 수 있는 광물성 연료(원유 및 관련제품, 코크스탄)와 곡물의 수입을 위

3) 한반도에너지개발기구(KEDO)와의 경수로 공급협정에 따라 연간 50만톤의 중유공급이 이루어지고 있으나, 외화부족으로 1995년도 원유도입량은 도합 110만톤에 그쳐 전반적인 에너지난이 지속되고 있다.

4) 1995년 북한의 산업부문별 생산량은 1994년에 비해 농림어업 10.5%, 광업 2.3%, 정공업 4.0%, 중화학공업 5.9% 감소하였다.

해서는 북한자체에서도 부족한 철강 및 석탄과 시멘트 등 주요 생산원자재를 수출할 수밖에 없는 상황이므로 생산원자재 부족정도가 더욱 심각해져 가는 양상을 보이고 있다.⁵⁾

셋째, 북한은 물자부족현상 해소와 자유경제무역지대 건설을 위한 투자가 시급하나 이를 위한 재원(財源) 역시 부족한 형편이다. 북한경제의 막대한 투자수요를 충족시키기 위해서는 정부재정과 국내저축, 혹은 수출증대나 외자유치를 통한 재원확보가 필요하지만 그 어느 측면도 낙관적이지 못하다. 북한의 정부예산은 침체해 있는 북한 경제규모로 미루어 볼 때, 이미 더 이상 증액이 불가능한 한계에 다다른 것으로 판단된다. 1994년도 한국은행의 북한 GNP 추정치를 근거로 하여 판단하면, 북한의 중앙정부 예산은 이미 GNP의 89%에 이르러, 더 이상 정부재정지출 증대를 통한 투자재원 마련은 힘든 형편이다.

한편 재정지출 구조의 변화를 통한 투자재원 마련 역시 어려울 것으로 보이는데, 이는 중공업 및 군수산업위주의 산업구조와 산업설비 낙후로 인해 기존의 산업설비 유지 및 보수에 많은 재원이 소요될 뿐더러 군산복합체를 장악하고 있는 기득관료층이 투자구조 변화에 반발할 것이기 때문이다. 또한 생산재 공급부족으로 인해 건설공기가 길어졌을 뿐만 아니라, 한정

5) 예를 들면, 1992~94년 동안 철강·석탄·시멘트 3품목은 북한의 대중국 수출총액 중 평균 70%를 상회하고 있으며, 대중국 수입총액 중 원유·코크스·탄·곡물은 평균 50%를 상회하고 있다. 中華人民共和國海關總署, 「中國海關統計年鑑 1993」(北京, 1994); 「海關統計」(北京, 각호).

된 투자재원마저 투자효율성보다는 정치적으로 선택된 중점항목에 집중투자되는 경향이 있으므로, 평균적인 투자재원 부족 정도는 더욱 악화되고 있다.

정부재정 확대의 대안으로서 국내저축 증대를 통한 투자재원 확보를 고려해 볼 수 있으나, 이 또한 북한경제 상황을 고려해 볼 때 실현 가능성이 낮다. 우선 북한주민은 식량 및 생필품 부족으로 인해 암거래를 통한 구매를 위해 현금보유를 선호하며, 은닉성 통화팽창 정도에 비해 금융기관의 예금금리 수준이 매우 낮으므로(연리 3~4% 수준) 금융기관에 대한 저축률은 지극히 낮을 수밖에 없다.⁶⁾ 한편 생산단위 역시 높은 생산목표와 가동을 저하로 인해 재투자를 위한 재원확보가 불가능한 형편이며, 원부자재 부족현상이 극심한 현상에서 재투자보다는 유동성 재원의 확보를 선호하는 형편이다.

이에 더해 북한의 대외무역구조는 대상국이 소수에 집중되어 있고, 아직도 많은 부분이 바터교역 형태에 머물고 있으며, 수출의 대부분이 1차산업제품 및 초보적인 가공을 거친 상품으로 이루어져 있다는 점에서 수출의 공급탄성이 매우 낮다.⁷⁾

6) 일반적으로 결핍현상을 보이는 중앙계획형 경제에서는 주민들의 좌절된 소비행위가 강제저축으로 연결될 수도 있으나, 북한의 경우 식량 등 생존에 필요한 기본적 소비재 역시 암시장을 통해 조달해야 하므로 현금보유에 대한 선호도가 높을 수밖에 없다.

7) 1995년 10대교역국과의 교역이 북한 총교역액의 83.6%를 차지함으로써, 1993년의 78.8%에 비해 무역집중도가 더욱 높아졌으며, 특히 중국과 일본 양국과의 교역이 전체의 55%를 초과한다. 수출상품 중

무역구조의 낙후성은 북한상품의 교역조건을 불리하게 함으로써 수출을 통한 재원확보를 어렵게 하고 있다.⁸⁾ 한편 북한은 수출부진과 누적외채에 대한 이자부담 증가로 외채규모가 지속적으로 증가하고 있으며, 서방채권단에 의한 '채무불이행 선언'이 아직 해제되지 않고 있어서 해외차관에 의한 투자재원 확보 역시 어려운 상황이다.⁹⁾ 한편 한국정부의 경험활성화조치(1994.11)에 힘입어 1995년도 남북교역규모는 통관기준으로 전년대비 48% 증가한 2억 8천7백만 달러를 기록했으나, 1996.1~8월 동안에는 승인기준으로 전년대비 28.3% 감소하였다. 이는 북한경제침체로 인한 수출능력의 한계, 거래성사의 불투명성 및 지연 가능성과 클레임처리상의 어려움 등 남북교역 제도화 미비 때문인 것으로 분석된다.

넷째, 북한 주요산업설비의 대부분은 1950~60년 동안 구소련 및 동구와 중국으로부터의 무상지원과 대략 1970년대 초까

광산물 및 비철금속류와 수산물 등 제1차산업 제품 및 초보적 수준의 방직제품 비중이 전체의 70%를 차지한다. 대한무역투자진흥공사, 「1995년 북한의 대외무역동향」 (서울: 대한무역투자진흥공사, 1996).

- 8) 통일원 및 한국은행에서 추계한 북한의 1991~95년 동안 무역액은 각각 27.2억 달러, 26.6억 달러, 26.4억 달러, 21.1억 달러, 20.5억 달러이다. 통일원, 「남북한 주요 경제지표」 (서울: 통일원, 각년판); 한국은행, 「북한 GNP 추정결과」 (서울: 한국은행, 각년호).
- 9) 1991.12 나진-선봉 자유경제무역지대 설치 대략 5년이 경과하였으나, 북한측이 밝힌 실질적인 외자유치 규모는 3,500만 달러에 불과하며, 외국기업인 방북은 타당성 조사차원에서 이루어지고 있는 것으로 보인다.

지 추진되었던 이들 국가로부터의 차관에 의한 것이므로 기술 수준이 상대적으로 낙후되어 있다. 한편 1970년대 초기 이래 북한이 시도했던 서방국가들로부터의 생산설비 도입을 통한 산업설비 현대화계획은 수출부진에 따른 외채상환능력 부족으로 인해 실패하였다. 1984년에는 「합영법」을 제정함으로써 외자유치를 통한 기술 및 선진설비 흡수계획을 추진하였으나, 이 또한 별다른 가시적 성과를 거두지 못했던 것으로 알려지고 있다. 또한 1985년 코르바쵸프 등장 이후 구소련과의 경제협력을 통한 산업현대화를 추진했으나, 이와 같은 노력은 구소련의 해체와 더불어 중단되게 되었다.

더욱이 북한은 1960년대 이래 추진해 온 ‘자급적 경제’ 건설정책으로 인해 규모의 경제를 실현하지 못했으며, 양적 팽창 및 산업영역 확대에 주력한 나머지 연구개발비 투자를 통한 국제수준의 산업기술 습득에 실패하였다. 또한 북한은 과거 40여 년간 김일성 유일사상, 중앙집중적 계획경제체계의 획일적 경제 운영, 폐쇄된 경제체제, 시장기구 작용의 배제 등을 기본 정책 방향으로 유지해 왔으며, 모든 교육은 이념지향적 행태를 보여 왔다. 따라서 북한경제회복을 위한 경제효율 향상, 국제시장 개척, 선진기술 개발 및 흡수, 공정기술의 발전 등을 담당할 인적 자원이 지극히 부족한 상태에 놓여있다. 또한 학술영역도 이념지향적 성향을 탈피하지 못하고 있어서 기술개발 및 흡수를 위한 인적 자원 결핍현상이 해소될 조짐이 보이지 않고 있다.

2. 경제제도의 구조적 결함

여기에서는 북한경제의 어떠한 제도적 특성 및 정책변수의 상호작용이 광범위하고 지속적인 부족현상을 가져왔는가에 대해 분석해 보기로 하자. 북한의 부족현상은 이념 편향적인 발전전략과 중앙계획경제 운영상 나타나는 비효율성, 그리고 이들의 상호작용에 따른 산업불균형의 심화기제, 대외경제제도의 결함 등 네 가지 범주로 나누어 설명할 수 있다.

1) 주체사상과 자급적 경제의 추구: 1960년대 초, 중소분쟁 악화 및 사회주의 동맹국들로부터의 원조감소와 새로이 나타나기 시작한 경제적 문제점에 대해 북한 지도부는 주체사상에 입각한 독립적인 경제 및 군사체계 건립을 해결책으로 제시하였다. 따라서 제1차 7개년계획 이래 자족적 중공업 및 군수산업체계 건설을 위해 대부분의 가용자원을 투입하게 되었다. <표 2>에서 보듯이 1965년의 경우 전체 정부투자 중 66.7%가 산업부문에 투자되었고, 그중 87.3%가 중공업부문에 투자되었으며, 이와 같이 편중된 투자구조는 이후에도 큰 변화없이 유지되었다.

자급적 중공업체계를 위한 편중된 투자구조는 북한과 같이 에너지 및 생산원자재의 대외의존도가 높고, 비교적 작은 규모의 경제에 심각한 비효율성을 가져왔다. 더욱이 희소비용을 반영하지 못하는 가격체제하에서 중공업분야내에서의 투자 역시

경제적 효율성 보다는 의사결정권자들의 기호를 반영함으로써 자원배치의 비효율성을 가중시켰다. 즉 광범위한 중공업영역에 대한 동시적 투자로 인해 국가적 차원의 비특화에 의한 투자 비용 증대를 가져왔을 뿐만 아니라 개별적 생산단위 역시 규모의 경계를 실현할 수 없게 되었다.

자본집약적인 중공업분야에 대한 집중적 투자는 필연적으로 소비재 공업 및 농업과 사회간접자본 부문이 필요로 하는 물자 및 재원을 흡수하였고,¹⁰⁾ 불균형한 투자구조와 비효율성으로 인해 북한은 경제전반에 걸친 부족현상에 봉착하게 되었다. 더욱이 중공업체계의 건설 역시 물자부족으로 인해 공기가 연장되는 현상이 나타나게 되었으며, 이로 인해 생산재 공급이 더욱 부족하게 되었다. 이와 같은 상황에서 북한당국은 중점건설항목을 지정하여 자원을 집중동원하는 정책을 추진할 수밖에 없었으므로 타 분야의 물자 부족현상을 더욱 악화시키는 결과를 낳았다.

10) J. Kornai는 결핍형 경제하에서 생산재부문과 소비재부문은 같은 투입재를 놓고 경쟁하기 때문에 결과적으로 생산재부문의 결핍은 소비재부문의 결핍을 가져온다고 파악하였다. J. Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam; North-Holland Publishing Co., 1980), ch. 14.

<표 2> 북한의 투자구조

(단위: %)

	1961	1962	1963	1964	1965	1969	1970
전체산업*	58.1	55.8	56.0	65.0	66.7	56.6	-
중공업**	69.7	63.7	68.2	73.8	87.3	-	80.7
전기	11.1	12.9	14.6	11.5	-	-	-
석탄	9.9	9.9	12.6	14.7	-	-	-
광업	16.3	15.7	17.5	19.4	-	-	-
야금	6.2	5.0	5.8	6.1	-	-	-
기계	9.1	7.4	10.1	11.1	-	-	-
경공업**	30.3	36.3	32.8	26.2	12.7	-	19.3

*: 전체 정부투자액중의 비중

**: 전체 산업투자액중의 비중

자료: 조선중앙통신사 편, 「조선중앙연감」 (1963, 1964, 1965); 「로동신문」, 1970.11.10. Bon-Hak Koo, *Political Economy of Self-reliance* (Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1992), p. 116에서 부분적으로 재인용.

한편 국가차원의 자급적 경제건설을 위한 투자정책과 이에 따른 결핍현상의 악화는 생산단위 차원의 특화와 규모의 경제 실현을 저해함으로써, 이중적 비효율성을 가져왔다.¹¹⁾ 즉 기형적 투자구조와 양적(量的) 지표를 기준으로 한 계획기제하에서

11) 소비에트형 사회주의국가에 있어서 국가 및 기업차원의 이중적 비특화로 인한 비효율성에 관한 논의는 Winięcki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, pp. 73~78 참조.

생산목표의 달성을 위해서는 부족한 생산재 및 부품 확보가 관건이 되었다. 따라서 생산단위는 생산에 필요한 중간재의 자체생산을 선호하게 되었고, 이로부터 발생하는 비특화(非特化) 및 비적정(非適正) 생산규모로 인한 자원낭비현상이 심각하게 되었다.¹²⁾ 한편 이와 같은 국가 및 생산단위의 자족적 투자구조 및 양적 목표의 추구는 특화부분에 대한 연구개발비 투입을 통한 자원절약형 기술개발 및 혁신을 어렵게 만들었다. 즉 북한의 자급체제 지향적 이념적 편향성은 국가와 기업차원의 이중적 비효율성을 야기함으로써 부족현상을 더욱 심화시키는 결과를 낳았다.

2) 경제운영기제(機制)의 비효율성: 북한경제의 이념적 편향성에 의한 비효율성에 더해 중앙계획형 사회주의 경제에서 공통적으로 관찰되는 계획실행상의 부작용 및 불확실성으로 인한 자원낭비는 부족현상을 누적시켜 왔다. 명령형 사회주의 계획경제의 계획실행상의 문제점에 대해서는 많은 분석결과가 축적되어 있으며, 대체로 다음과 같은 점들은 북한경제에도 적용된다.

첫째, 외연적(外延的) 성장정책하에서 생산단위는 생산비용 및 경영활동 결과의 손익에 대해 둔감하며, 단지 양적 생산목표 달성을 추구하게 된다. 특히 당국의 '연성예산제약'(軟性豫算

12) 근래에 강조되고 있는 연합기업소 제도는 관련 생산단위간에 생산재 공급이 어느 정도 원활해 질 수 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면, 산업분야별 독점구조를 강화시키고, 관련기업의 규모의 경제 실현을 저해할 수 있다는 점에서는 부정적 효과를 가지고 있다.

制約: soft-budget constraint)하에서 생산단위는 생산량에 비해 과도한 에너지 및 투입재를 사용하게 되며, 또한 양적 목표달성을 위해 과도한 투입재를 비축하게 된다.¹³⁾ 생산재부문 우선정책으로 인해 생산재부문은 기타산업부문이 필요로 하는 투입재를 흡수하게 되므로, 경제전반에 걸쳐 부족현상이 확대되며, 결과적으로 판매자시장이 형성되어 부족의 악순환이 지속된다.

둘째, 지나치게 낙관적인 계획목표의 설정과 강제적 계획추진 및 계획달성에 따른 인센티브체제로 인해 생산단위나 지방행정단위는 계획 추진실적이나 수행능력에 관해 '허위보고'를 하게 되며, 보고용 통계자료를 조작하는 동기를 갖게 된다. 이와 같은 허구적 생산실적 및 계획을 기초로 작성된 중앙계획은 실현과정에서 시행착오를 가져올 수밖에 없으며, 이는 곧 부족현상을 가중시키게 된다.

셋째, 판매자 시장의 만연 및 획일화된 지시에 의한 양적 생산목표의 추구로 인해 생산재와 원자재는 필요한 품질 및 규격을 갖추지 못하게 되며, 적절한 공급 시기 및 장소를 맞출 수 없게 되므로, 이들의 상호작용에 의해 경제전반에 걸쳐 부족현상이 나타나게 된다.¹⁴⁾

13) 명령형 사회주의 계획경제에서의 투입재 비축경향에 대해서는 Kornai, *Economics of Shortage*, ch. 5 참조. 한편 여기서 연성에 산제약은 기업은 경영활동 결과에 대해 책임을 지지 않는다는 의미이며, 거시경제적 자원조달이 충족하다는 의미는 아니다.

14) Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, p. 6.

넷째, 경제구조가 복잡해짐에 따라, 물자수급 계획(material balances)에 의한 자원배치는 본질적으로 불확실성을 내포할 수밖에 없으며, 앞에서 언급한 통계조작, 품질 및 규격 미달과 기업의 투입재 비축경향에 따라 불확실성의 정도는 더욱 커지게 된다. 또한 계획기간중에 상황변화 및 부족현상에 따라 당초의 계획은 수시로 상황에 따라 수정될 수밖에 없으며, 이 경우 중점분야에 대한 집중적 지원이 일반적인 관례이므로, 여타 부문의 결핍현상이 가중된다.

다섯째, '연성예산계약'하에서 생산단위는 맹목적인 확장용 투자를 선호하게 되고, 투자의 경제적 타당성에는 둔감하게 되며, 투자항목에 대한 계획당국의 허가를 획득하는 경우 생산원자재 공급상의 우선권 등 특혜가 따르게 된다. 이 경우 우선 계획당국의 허가를 득하기 위해 생산단위는 필요물자 및 재원을 과소평가하여 투자신청을 하게 되며, 계획당국은 동시에 여러 투자계획을 진행시키기 위해 신청된 투자규모를 다시 축소하여 허가하는 것이 관례이다. 이 경우 실질적인 투자계획이 실행되면, 물자부족정도가 악화되며, 건설기간이 연장된다. 결과적으로 자본의 회입기간이 길어지게 되어 재화공급능력에 차질이 생기며, 결핍현상이 심화된다.¹⁵⁾

15) 헝가리의 경우 자본회입기간이 계획보다 50~100%길어지는 것으로 보고되고 있다. A. Brody, "About investment cycles and their attenuation", *Acta Oeconomica*, vol. 31 (1983). 북한의 경우에도 많은 건설프로젝트의 건설기간이 연장되고 있으며, 기간내에 완성되는 경우는 김정일 혹은 김일성의 현지지도에 의존한 사업이다.

3) 부족현상의 확대 재생산 기제: 북한은 1960년대 이래 경제계획 기간 사이에 조정기를 두어왔음에도 불구하고 산업간 불균형으로 인한 결핍현상은 악화되어 왔는데, 이는 산업불균형과 결핍현상의 동태적 상관관계로 설명해 볼 수 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 자족적 경제체계 건설을 추진해 온 북한경제는 산업간·산업내의 비특화와 비적정 규모의 생산, 그리고 계획실행과정의 비효율성 및 산업기술 낙후 등 요인으로 인해 만성적인 중간재 및 원자재 부족현상에 시달려왔다. 특히 에너지 및 생산원자재 부족난은 자족적 중공업체계의 건설을 위협하는 중요한 장애요인이었으며, 이에 대한 정책대응은 곧 에너지 및 광업부문에 대한 투자의 증대로 나타났다.

<표 2>에서 보듯이 1960년대 중반까지 북한의 중공업부문 중 석탄 및 기타 광업부문에 대한 투자는 급증하게 되어 여타 기계 및 야금부문에 대한 투자증대를 제약하는 가장 큰 요인이 되었다. 예를 들면 1964년의 경우 전체 공업부문에 대한 총투자 중 45.6%가 전력 및 석탄과 기타 광업산업 부문에 투입되었다. 체제비효율성으로 인한 생산원자재 부족현상은 사회간접자본 및 서비스 부문에 대한 투자부족으로 인해 더욱 악화되었으며, 이는 곧 광업부문에 대한 투자를 지속적으로 증가시키지 않을 수 없는 요인으로 작용하였다. 따라서 북한경제 전반을 놓고 볼 때, 자족적 중공업체계 확립을 위해 필수적인 야금 및 기계부문은 오히려 투자가 부족하게 되었다.

이와 같이 자원사용의 비효율성과 석탄 및 기타 광업부문에 대한 투자수요 증대, 그리고 여타 중공업부문의 상대적 투자부족으로 인해 북한은 자급적 공업체제 건립을 위하여 중공업부문에 대한 투자를 지속적으로 확대할 수밖에 없었으며, 이는 곧 결핍현상을 확대 재생산하는 악순환을 형성하게 되었다.

4) 대외경제관계의 비효율성: 북한의 부존자원과 경제규모를 고려해 볼 때, 대외경제관계는 중요한 역할을 담당하고 있다. 북한은 비록 자급적 공업체제 건설을 추구해 왔으나, 원유를 포함한 공업용 원자재 및 생산설비는 구소련, 중국 및 일본 등으로부터의 지원 및 수입에 의존해 왔으며, 체제의 비효율성으로 인한 만성적 부족현상과 기술낙후로 인해 해외로부터의 산업기술 및 원자재 수입 가능여부는 경제성장의 관건이 되었다.

그러나 북한은 자급적 공업건설 정책에 따라 산업특화 및 기술개발을 통한 비교우위의 개발에 실패했으며, 이는 곧 상품 수출능력의 결여와 무역패턴의 낙후성으로 나타났다. 구소련 및 동구권 변혁 이전 시기에 북한은 주로 구소련으로부터의 지원 및 바터무역에 의존하여 생산원자재 및 생산설비를 확보했으며, 이들 국가의 체제 변혁 이후에는 중국의 지원성 수출과¹⁶⁾ 바터형식의 변경무역에 의존하여 주요물자를 조달하였다. 그러나 중

16) 여기에서 지원성 수출이라 함은 국제시장가격보다 훨씬 낮은 가격을 적용하거나 청산계정을 활용한 이후 정치적 협상에 의해 이를 탕감해 주는 실질적 지원형태의 수출을 의미한다.

국 역시 시장지향적 개혁정책으로 인해 북한에 대한 지원성 교역을 지속하기 힘들어지자, 최근에는 북중무역규모의 급속한 감소를 겪게 되었다.

결과적으로 북한은 원유 및 곡물 등 필수적인 상품의 수입을 위해 북한경제의 자체수요에 대한 공급도 부족한 석탄, 철강 등 생산재를 수출해야 하는 비효율적 무역구조를 감내해야 하는 상황에 놓여 있다. 이는 경제전반의 부족현상을 더욱 심화시켰으며, 생산원자재 부족으로 인한 산업가동률 저하는 이와 같은 상황을 단적으로 보여주고 있다.

Ⅲ. 경제정책 동향 및 개혁 가능성

1. 경제정책 변화와 파급효과

북한은 1994년부터 3년간의 완충기를 설정하고 농업·경공업·무역제일주의를 방침으로 정했으나, 투자구조 및 경제운영체계의 개혁을 시도하고 있다기 보다는 기존의 틀 속에서 관리방법을 개선해 왔다. 북한이 근래에 추진하고 있는 현재의 경제체제를 속에서의 노동 인센티브 개선이나 수출촉진정책, 그리고 나진·선봉지역 인프라 건설을 비롯한 중점사업에 대한 투

지는 부족현상과 국민총생산 감소 추세를 오히려 악화시킬 수 있다는 점에서 그 한계성을 드러내고 있다.

우선 북한체제의 특성상 임금격차를 조장하는 장려금 제도의 확대는 한계가 있으며, 일반적인 노동인센티브는 1992년 3월의 경우(평균임금 43% 인상)와 같이 일률적인 임금인상 형태를 취한다고 볼 때, 이는 희망 소비규모를 증대시킴으로써 상품부족 현상을 악화시킬 가능성이 크며 인센티브 부여를 통한 총산출 증가효과는 미미할 것으로 분석된다.¹⁷⁾ 각급 경제조직에 대한 독립채산제의 강조 역시 심각한 소비재 공급부족, 국정가격과 암시장가격의 편차, 사상적 경직성에 따른 한계성 등의 요인으로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 경제의 지속적 침체는 개인의 근로의욕은 물론 경제단위의 적극성을 감퇴시키고 있다. 특히 부족현상의 심화에 따라 경제계획이 집행되기 어려운 상황에서 지역 및 행정단위간의 이기적 경향이 늘어나는 모습도 보이고 있다.

한편 무역상사의 증설 등 등 수출촉진 정책은 노동공급 의욕을 저하시키고, 총산출 감소의 결과를 가져올 것으로 분석된다. 북한의 수출상품 공급능력이 지극히 낮으며 만성적 부족현상에 시달리고 있는 상황에서, 북한의 산업이 필요로 하는 철

17) 실질적으로 1992년 3월의 임금인상을 통한 화폐공급 증가는 이와 같은 부작용을 낳았고 북한은 동년 7월 구화폐를 신화폐와 1:1로 교환함으로써 부작용을 치유하려 했으나 소기의 성과를 거두지 못했던 것으로 알려지고 있다.

강, 시멘트 등 원자재를 수출해야 하므로 주민 소비부문 물자를 흡수하게 되어 노동의욕을 저하시키고 결과적으로 총산출을 감소시키는 결과를 가져오는 것이다. 또한 무역이 무역상사 주도로 이루어지기 때문에 상품개발 혹은 국제시장 수요반영에 있어서 생산단위의 적극성을 유도하지 못하고 있다. 무역부문에 대한 정치권력의 개입은 무역경로 및 구조를 왜곡하고 있으며, 부정행위를 조장하는 결과를 가져왔다. 결과적으로 체제개혁이 따르지 않은 북한의 무역촉진정책은 자원낭비 및 배분구조를 악화시키는 결과를 초래하고 있으며, 내부경제의 부족현상 해소에 도움이 되지 못하고 있다.

심각한 구조적 부족현상에 시달리고 있는 북한경제에 나진·선봉지역 건설위주의 투자정책은 또 다른 부담을 안겨줄 것으로 예상된다. 북한이 제한된 투자재원을 자본회임기간이 상대적으로 긴 '지대' 건설에 투입하는 경우, 소비재부문의 물자에 대한 구축효과(crowding-out effect)에 의해 총산출은 감소하고 상품 초과수요 정도가 악화되어 거시경제 불균형이 더욱 두드러지게 되는 것이다.

종합하여 볼 때, 북한이 근자에 추진하고 있는 경제정책은 북한경제의 회복에 공헌할 수 없을 뿐만 아니라 물자부족현상 및 은닉성 인플레이션 악화 등 거시경제의 불균형을 확대시킬 것이며, 북한경제의 총산출 역시 침체상을 벗어나지 못할 것으로 판단된다. 또한 나진·선봉지역의 건설계획 역시 동 지역의

열악한 사회간접자본, 중국 및 러시아와의 이익상충,¹⁸⁾ 시장확보의 어려움, 북한 경제정책의 불확실성 등 요인으로 인해 성공적인 외자유치가 힘들 것으로 분석된다.

2. 경제개혁의 가능성

구소련을 포함한 동구 사회주의권 국가들의 체제전환, 중국 및 베트남의 시장지향적 개혁 등 사회주의체제의 대변혁 과정을 목도하면서 연구자들은 관심의 초점을 사회주의 경제체제의 시장화와 사유화 과정에 맞추게 되었다. 이는 사회주의 경제체제 변화의 역사적 경험에 의하면 계획경제 틀 속에서의 부분적인 정책변화는 이미 사회주의 경제 회생을 위한 대안으로서의 위치를 상실했음을 보여주고 있는 것이다. 본 연구 역시 ① 정치적 제약요인하에서 북한이 수용할 수 있으며, ② 개혁정책이 북한경제에 미칠 긍정적 파급효과를 극대화 하는 한편 개혁과정에서의 부작용을 최소화할 수 있는 시장지향적 개혁방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 북한이 현재 추진하고 있는 정책변

18) 두만강지역 개발계획과 관련, 중국은 자국영내의 훈춘지역, 러시아는 블라디보스톡 중심의 개발계획을 추진하고 있어서 점경국가간에 이익이 상충되고 있으며, 북한·중국·러시아간의 인프라 연결을 위한 재원 마련 역시 힘든 상황에 놓여있다.

화는 북한경제의 구조적 문제점 해결을 위한 체제개혁 노력이
라기 보다는 부분적 제도개선을 통한 경제회복 시도이다. 또한
근래에 북한이 시도하고 있는 정책변화는 북한경제구조로 미
루어 볼 때, 오히려 거시경제적 불균형을 심화시킬 가능성이
큰 것으로 분석되었다. 이와 같은 정책변화의 한계성으로 미루
어 볼 때 북한경제의 위기적 상황은 향후에도 계속될 것으로
예견되는 바, 김정일 정권은 장기적으로는 경제개혁을 시도하
지 않을 수 없을 것이다. 향후 북한의 경제개혁 가능성을 전망
하기 위해서는 김정일 정권이 가지고 있는 제약조건과 선택가
능한 정책대안을 동시에 고려해야 할 것이다.

북한의 경제난을 기정사실로 인정할 때, 김정일 정권은 새로
운 경제정책이 가져올 정치·경제적 편익이 이로 인해 발생할
부작용보다 클 것이라고 판단되는 경우 새로운 정책을 채택할
것이다. 그렇지 않을 경우 기존의 정책을 고수하거나, 다른 대
안을 선택하게 될 것이다. 본 연구의 앞 부분에서 우리는 북한
의 경제난이 체제의 구조적 문제점에 기인한 것이며, 김정일
정권의 정치적 제약요인과 체제개혁 경험부족으로 인해 정책
변화 노력은 지극히 제한된 범위에 머물고 있음을 보았다.

그러나 본문의 분석을 통해 얻은 결론은 북한의 제한된 정책
변화는 북한경제의 불균형을 심화시킴으로써 미흡한 정책으로
인해 발생하는 정치적·사회적 비용이 점차 높아지는 결과를
초래하게 될 것이라는 점이다. 북한지도층의 개혁정책에 관한

비용·편익의 계산 결과는 시행착오의 과정을 거치면서 변화할 것이며, 체제유지를 위해서라도 결국 경제개혁을 추진하지 않을 수 없게 될 것이다. 향후 북한은 그 동안 취해온 경제정책의 부정적 파급효과를 고려하여 점차 과감한 정책노선 변화를 시도할 것으로 판단된다. 그러나 정치적 파급효과에 대한 우려 및 체제유지를 위한 사상통제 등 정치적 고려에 의해 정책노선 변화과정은 상당한 시간을 필요로 할 것이다.

북한이 정책변화를 지나치게 지연시키는 경우, 경제난으로 인한 정치·사회적 비용이 폭발적으로 증가할 것이며, 이는 김정일 정권의 위기를 초래할 수밖에 없을 것이다. 그러나 안타깝게도 북한은 아직 북한경제의 구조적 문제점을 고려한 경제체제 개혁의 장기적 프로그램을 제시하지 못하고 있다. 북한이 개혁의 청사진 없이 정책변화에 따른 시행착오를 되풀이 하는 경우, 북한체제의 위기는 한반도의 위기로 연결될 수밖에 없을 것이다. 이를 감안하여 본 연구의 다음부분에서는 북한경제 개혁의 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

IV. 북한경제의 개혁방향

1. 기본구도

본 연구에서는 북한이 사회주의 정치체제를 고수할 것이지만, 경제난을 탈피하기 위해 궁극적으로 계획과 시장을 결합하고 생산수단 소유제도를 다양화할 수밖에 없으리라는 전제하에 논의를 전개하고자 한다. 그러나 북한의 정치적 제약요인과 산업 불균형의 정도를 감안해 볼 때, 'big bang'식의 전면적이며 동시적인 시장화와 사유화 등 체제전환 정책을 추진하기란 불가능할 것으로 판단된다.

북한의 개혁은 구조적 특성을 감안한 우선순위에 따라 추진하되, 상호 연관성을 가지는 경제체제의 의사결정·정보·인센티브 체계의 개혁조치들을 보완적으로 채택해야 할 것이며, 시장지향적 개혁의 자생적 추진력이 각 부문에서 자연스럽게 실현될 수 있도록 '정책 공간'을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.¹⁹⁾ 즉 북한경제의 개혁은 실물경제적 측면에서 경제구조 및 거시경제적 파급효과를 고려하여 우선순위와 진행속도를 결정하되, 경제체제 각 부문간의 연계성에 의한 상승효과를 최대화할 수 있도록 보완적 조치를 강구해야 할 것이다.

19) 여기서의 '정책공간'이란 경제논리에 따라 필요한 개혁정책이 지역 혹은 부문별로 받아들여질 수 있는 이념적·정치적 유연성을 의미한다.

사회주의 계획경제체제의 잔재로 인해 경제개혁 과도기의 북한경제에 있어서는 신고전학파의 생산요소 축적 및 생산성 향상이나 'X-inefficiency' 제거에 의한 경제성장의 기본적 전제 조건이라 할 수 있는 생산비용 최소화를 실현하기는 어려울 것이다.²⁰⁾ 따라서 개혁과정에서 북한경제의 성장은 주로 경제 개혁에 따른 경제운영 메카니즘의 변화가 북한경제의 구조적 적응능력을 증대시킴으로써 가능하게 될 물자부족 현상 및 병목현상의 해소를 통해 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

이와 같은 맥락에서 본다면 북한 대내경제의 개혁정책은 시장기구의 도입을 통한 병목현상 및 결핍현상 해소에 초점을 맞추어야 할 것이며, 희소성을 반영할 수 있는 가격구조의 정립과 비국유부문 확대를 통해 산업구조를 개편함으로써 규모의 경제를 포함한 기업 경영 효율성 제고가 가능하도록 해야 할 것으로 판단된다.

특히 시장기구의 도입을 통한 경제효율성의 제고를 위해서는 가격기구 개혁에 더해 '시장경쟁'을 보장해 줄 수 있는 제도적

20) 이를테면 통합된 시장기구가 아직 성숙하지 못한 상황에서 생산기술과 노동의 질 향상 및 자본축적 잠재력에 있어서 지역간은 물론 같은 지역의 생산단위간에도 큰 격차가 존재할 것이며, 통신 및 운송체계의 미비와 지방정부의 간여로 인한 시장분할 현상이 심화될 수 있다. 이에 더해 연성예산제약의 존재, 투입재와 최종상품간의 편이한 시장상황 등으로 인해 생산단위의 비용절감 노력이 미약할 수밖에 없다는 점 등은 신고전학파이론이 제시하고 있는 바와 같은 성격의 경제성장 실현을 어렵게 한다.

장치로서의 소유제도 개혁이 요구된다. 즉 가격기구 개혁이 소유권 제도의 개혁과 상호 보완적으로 추진될 경우에 비로소 시장경쟁관계가 자원배분의 효율성을 가져올 수 있는 것이다. 따라서 효율적인 시장기구의 도입에 더해 현행 소유제도의 개혁은 북한 경제개혁의 핵심적 개념이라고 할 수 있다.

개혁과정에서는 새로운 정책의 특성에 따라 충격요법과 점진적 방안을 혼용하게 되겠으나, 북한과 같이 관료조직이 방대하고 산업간 불균형 및 물자부족이 심각한 경제구조하에서 점진적인 방안은 매점·매석 혹은 암거래 등 관료집단의 비생산적 이윤추구행위를 조장하는 결과를 낳을 수 있으며, 가격자유화 등 개혁조치가 예견됨에 따라 부족한 물자를 비축하는 경향이 일반주민들 사이에도 성행하게 될 가능성이 크므로 오히려 부족현상을 악화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

따라서 북한의 경우 소유제도 다양화 및 사유제도 확산 등 경제객체의 행동양식 변화가 수반되어야만 개혁정책의 목적이 달성될 수 있는 부문에 대해서는 '경험을 통한 학습'(learning by doing)효과를 위해 점진적인 접근방법을 시행하되, 가격개혁 및 환율조정 혹은 연합기업소의 해체 등 기존 관리계층에 의한 비생산적 이윤추구 행위 발생이 예견되는 부문에 관해서는 충격요법을 사용함이 바람직하다.

2. 시장기구 도입을 통한 산업부문별 개혁

가격기구: 바람직한 북한 가격기구의 개혁과정은, ① 지나치게 낮게 책정된 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정, ② 소비재 가격의 부분적 자유화, ③ 유동가격 허용, ④ 이중가격제 채택, ⑤ 시장가격 적용범위의 확대 등으로 요약된다. 북한의 경우 이와 같은 단계적 가격기구 개혁 방안은 우선 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정은 에너지 낭비현상을 줄이는데 기여할 수 있으며, 수송부문 가격의 상향조정은 지역내에서의 수평적 물자유통체계 발전을 촉진할 수 있고, 에너지 및 수송부문 생산단위의 채산성을 향상시킴으로써 설비투자 증가를 통한 병목현상 완화효과를 기대할 수 있다.

한편 소비재 및 생산재 가격의 자유화 및 이중가격제의 채택은 공식 배분체계에서 암시장으로 유출되는 물자의 규모를 축소시킴으로써 공식 경제부문을 활성화시킬 수 있을 것이며, 자유가격 부분은 생산증가를 위한 인센티브로 작용하게 될 것이다. 또한 가격자유화 및 이중가격제를 통해 불법거래를 양성화하는 경우 불법거래로 인한 위험부담 감소와 암거래를 위한 유동성 과잉현상을 해소할 수 있으므로, 공식가격과 암거래 가격의 격차를 줄임으로써 실질적으로 인플레이션 현상을 완화시키는 긍정적 효과가 기대된다.

농업: 북한의 경우 한계상황에 이른 식량난으로 인해 농업개혁은 불가피한 당면과제가 되었다. 따라서 농민의 근로의욕 제

고를 위한 '농가책임생산제'와 유사한 성격의 인센티브체계 개혁은 무엇보다도 시급히 요구되는 조치라고 볼 수 있다.²¹⁾ 그러나 북한의 경우 비료 및 농약과 기타 농업용품 공급이 원활하게 이루어지지 않는 한, 농업부문의 인센티브체계 개혁이 급격한 생산량 증대 효과를 가져오기는 힘들 것으로 판단된다.

이는 첫째, 북한 농업 생산고 감소의 상당부분이 공업가동률 저하로 인한 비료, 농업용 비닐, 농약 및 농기계 등 농업용품의 공급 감소에 기인하고 있으며, 둘째, 북한경제에 있어서 농업인구 및 농업생산액이 차지하는 비중이 중국에 비해 매우 낮은 상황이고, 셋째, 북한의 경우 경제의 중앙집중도가 높은 까닭에 중국과 같은 농촌지역내의 중소형 소비재 공업이 발달하지 못했기 때문에 소비재 공급이 극도로 부족한 상황이 개선되지 않는 한 농업부문 개혁이 농민의 근로의욕 제고에 미칠 수 있는 영향력이 제한되어 있기 때문이다. 따라서 북한 농업부문의 개혁은 이를 지지해 줄 수 있는 공업 및 도시부문의 개혁조치가 보완적으로 추진될 경우에 비로소 개혁의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

21) 최근 북한은 한편으로는 집체소유의 협동농장을 국유의 '농업연합기업소'로 개편할 것을 강조하는 한편 시험적으로 '분조책임제'와 같이 소규모 작업반에 대해 할당량 이외부분에 대한 현물처분권을 주는 등 부분적인 농업정책 변화를 보여주고 있다. 그러나 분조책임제의 높은 할당량과 수평적 유통망의 부재, 그리고 공식적 식량배급망을 통한 식량공급량의 급감 등 요인으로 인해 이와 같은 정책변화가 소기의 성과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

경공업: 북한은 과도한 중공업부문의 투자로 인해 소비재 및 생산 중간재 용도의 경공업 생산이 매우 취약한 상태이다. 따라서 ① 원활한 소비재 공급을 통한 주민생활수준 제고와 근로의욕 고취, ② 시장기구 도입 및 소유제도 개혁을 통한 비국유부문 확대, ③ 상품경쟁력 제고를 통한 국제시장 진출 등 시급한 정책과제의 달성을 위해서는 자본회임기간이 상대적으로 짧고 중소형 규모의 기업설립이 비교적 용이한 경공업부문의 개혁이 시급한 상황이다.

한편 투자재원이 매우 부족한 북한의 현 상황에서 비대한 국유부문 및 군산복합체를 방치하고 경공업부문의 개혁을 우선적으로 시행하는 경우, 전체경제에 대한 긍정적 파급효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 또한 북한의 경우 수직분업적 연합기업소 체계를 갖추고 있는 중공업부문의 제도적 개혁이 따르지 않는 한 경공업부문에 대한 경쟁체계 도입이 불가능하거나 매우 어려울 것이다. 이와 같은 측면에서 본다면, 경공업부문의 개혁을 우선적으로 추진하되, 중공업부문의 연합기업소 체계를 해체·조정하여 부품 및 경공업제품 생산부문에서의 경쟁도를 제고하는 것이 보완적 정책으로서 매우 중요한 과제임을 알 수 있다.

중공업: 중공업부문은 '주체경제'의 기치 아래 광범위한 생산 영역을 가지고 있어서 규모의 경제 측면에서 본다면 매우 심각한 비효율성을 가지고 있으므로 이를 국제 비교우위에 의한

공업구조로 전환하는 문제가 시급하다 하겠다. 국제비교열위에 있는 방대한 중공업부문은 설비관리 및 유지를 위해 부족한 투자재원과 기술인력을 지속적으로 흡수할 뿐만 아니라, 경공업부문으로 배분되어야 할 생산원자재를 독점함으로써 산업불균형을 심화시키고 있는 것이다. 따라서 북한경제의 개혁정책은 경공업부문에서의 과감한 시장기구 도입과 더불어 대형국유기업을 중소형 집체기업으로 전환하는 등 경제구조의 재편을 위한 조치를 동시에 취해야 할 것으로 판단된다.

제정 및 금융: 시장기구 도입으로 인해 나타날 수 있는 인플레이션 및 과잉투자 현상 등 거시경제적 부작용과 관료조직의 비생산적 이윤추구행위(rent-seeking activity) 등 경제효율 저해요인의 발생을 방지하기 위해서는 가격자유화 및 기업자율권 확대 등의 개혁정책이 화폐금융제도의 개혁에 의해 뒷받침되어야 한다. 즉 코르나이(J. Kornai)의 용어를 사용하자면, 사회주의 기업풍토에 보편화되어 있는 '연성예산제약'을 시장경제체제의 기업이 일반적으로 직면하고 있는 '경성예산제약'(hard-budget constraint)으로 전환해야 하는 것이다.

이는 비효율적인 기업경영에 대해 파산과 같은 처벌제도가 정착되지 못할 경우, 가격자유화 등 개혁정책에 따른 예상밖의 초과이윤 추구하고 개혁정책의 후퇴 등 경제정책의 불확실성 대비 등의 목적을 가진 과잉투자 수요가 폭발적으로 나타날 수 있기 때문이다. 특히 북한기업의 과도한 중앙집중도 및 독점적

산업구조, 연합기업소 제도 등을 감안할 때, 화폐금융제도의 개혁이 뒷받침되지 않는 한 상품부문의 개혁이 경제체제의 효율성으로 연계되기 어려운 것이다.

대외경제: 북한의 부존자원과 경제규모를 고려해 볼 때, 대외경제관계는 북한경제에 있어서 중요한 역할을 담당할 수밖에 없는 상황이다. 북한은 비록 자족적 공업체제 건설을 추구해 왔으나, 원유를 포함한 공업용 원자재 및 생산설비는 구소련, 중국 및 일본 등으로부터의 지원 및 수입에 의존해 왔으며, 체제의 비효율성으로 인한 만성적 부족현상과 기술낙후로 인해 해외로부터의 산업기술 및 원자재 수입 가능여부는 경제성장의 관건이 되었다.

경제규모 및 부존자원상의 제약하에 놓여 있는 북한경제에 있어서 시장기구의 도입과 소유제도 개혁을 통한 내부경제의 효율성 제고는 북한화폐의 대환성을 보장할 수 있는 환율을 매개로 하여 국제비교우위를 개발함으로써 비로소 실현될 수 있는 과제이다. 마찬가지로 경제구조적 결합에 의한 낮은 공급탄성 및 생산요소 이동상의 제약요인을 그대로 방치한 상황에서 외자유치 및 대외무역 촉진을 위한 대외경제체제 개혁이 성과를 거두기는 어려운 것이다.

실상 나진-선봉지역의 미미한 외자유치 실적이나, 대외무역회사 설립을 통한 수출촉진 정책이 다같이 기대했던 결과를 낳지 못하고 있는 것은 북한이 아직 대내경제개혁과 대외경제개혁의

상호보완성 구현을 위한 정책을 추진하지 않고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 북한경제의 구조적 특성으로 인해 내부경제 개혁과 유리된 대외경제 개혁정책은 경제적 효율성 향상에 기여할 수 없는 것이다. 북한의 대외경제 개혁은 무역제도 개혁과 외자유치제도 개혁의 두 측면으로 나누어 고려해 볼 수 있다.

북한 대외무역기구 개혁의 초점은 대외무역권한의 실질적 분권화를 실현하는데 두는 것이 바람직하다. 최근 시도하고 있는 것과 같은 무역상사의 증설은 내부개혁이 추진되지 못하고 있는 상황에서 오히려 경제적 비효율성을 증폭시킬 가능성이 크므로 대외무역기구의 개혁은 내부경제에 있어서의 시장기구 도입과 동시에 추진되어야 하며, 생산기업에 실질적인 무역권한을 부여하는 방향으로 진행되어야 한다. 무역상사의 기능은 북한경제의 비교우위 실현을 위한 자원배분구조 조정에는 부적합하므로, 결국 생산단위가 국제시장과 유기적으로 연계됨으로써 비교우위의 실현이 가능하게 될 것이다.

또한 북한의 대외무역이 북한경제의 효율성 향상에 기여하기 위해서는 비생산적 이득 추구를 위한 관료기구, 당, 군의 정치적 영향력 행사를 배제할 수 있어야 할 것이다. 대외무역에 대한 정치권력의 개입은 안정적인 무역관계를 해치고, 수출입 상품구조가 북한경제의 필요성 보다는 개인 혹은 조직의 이득에 의해 결정되는 상황을 초래하며, 북한경제 비교우위의 개발을 저해한다는 점에서 절대적으로 지양해야 할 관행인 것이다.

이와 같은 상황을 감안할 때, 북한원화는 평가절하되는 것이 바람직하다. 북한원화의 평가절하는 첫째, 외화 및 물자의 암시장 유출 및 밀무역 동기를 제거하는 효과가 있으며, 둘째, 공식 계획경제 부문의 수출을 촉진할 수 있고, 셋째, 외자유치에 긍정적 효과를 발휘할 수 있으며, 다섯째, 국내가격과 국제가격간의 유기적 연관성을 증대기킴으로써 북한경제의 비교우위 부문을 판단하는데 도움이 될 수 있다.

그러나 북한의 주요 수입품목이 원유 및 곡물 및 산업원자재 등에 집중되어 있으므로 국내 가격기구의 조정과 유리된 급격한 환율변동은 수입물자의 가격보조금 지출을 증대함으로써 재정부담을 유발할 수 있으며, 물자부족 현상을 악화시킬 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 따라서 북한화폐의 전반적 평가절하는 국내가격 구조의 조정과 보조를 맞추어 추진해야 한다. 과도기의 대안으로서는 수출 장려부문에 대해서 평가절하된 환율을 적용하는 등 산업부문별로 환율을 차등화 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 환율의 차등화는 국제기구 및 수출입 상대국과의 마찰을 불러일으킬 수 있고, 국제시장 진출에 불리한 결과를 가져올 수 있으며, 비교우위의 개발에 부정적인 영향을 미치는 등의 부작용이 있으므로, 중장기적으로는 단일환율제를 시행해야 할 것이다. 궁극적으로 개혁에 따른 대외경제부문의 효율성 증가에 대한 객관적 평가를 위해서도 단일환율제의 적용은 필수적이라 하겠다.

한편 생산단위의 수출 기피 현상을 방지하기 위해서는 수출 상품 생산단위에 대해 수출금액 중 일정비율의 외화를 자체수입 및 기타 용도로 사용할 수 있도록 '수출책임제도'를 시행하는 것이 바람직하다.²²⁾ 이에 더하여 생산단위에게 수출 인센티브를 제공하기 위한 방안으로서는 적절한 환율조정(평가절하)과 대외무역상사 수출품 구매 가격의 상향조정을 추진할 수 있다. 개혁초기에는 이와 같은 우회적인 방법을 통해 국제시장의 수요나 가격변화에 관한 정보가 생산단위에게 전달될 수 있는 것이다.

북한경제는 현재 심각한 물자부족 현상에 직면해 있으므로, 수입품의 수요자 가격을 당장 국제시장 가격과 연계시키기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 가격자유화 및 소유제 다양화 등 국내경제 개혁조치에 의해 물자부족 현상이 어느정도 완화된 이후 수입품의 국제시장 가격이 국내시장에 반영되도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 그 이전에도 관세 등 간접적인 수

22) 현행 계획경제체제하에서 북한의 대외무역상사는 국정 가격 및 환율에 의해 수출계획을 수행해야 하며, 수출품은 국내가격과 같은 가격에 구매하고 국제시장 가격에 수출한다. 사회주의 국가의 낮은 공식환율을 적용할 경우, 외화로 환산된 상품 수출가격과 수입가격은 일반적으로 국내가격 보다 낮게 되므로 무역상사는 수입부문에서는 회계상의 이익을 남길 수 있고, 수출부문에서는 손실을 보게 된다. 이와 같은 상황에서는 수출을 기피하는 현상이 나타날 수도 있다. 현실적으로 북한의 경우, 무역상사가 생산단위로부터 수출용 상품을 구입하는 경우 공식 무역환율을 적용한다면 생산단위는 같은 상품을 국내 암시장에서 처분하는 것이 더욱 이익이 되는 것이다.

단을 통해 수입가격을 관리하는 것이 경제적 효율성의 측면에서 바람직하다고 하겠다. 즉 수입물자의 북한국내 가격 수준은 물자수급 상황을 고려하여 결정하더라도 생산단위가 국제시장 가격의 변동추이에 적응할 수 있는 통로를 열어두는 것이 비교우위 개발에 유리한 환경을 조성하게 되는 것이다.

외자유치제도와 관련, 경제특구를 활용한 중국의 성공적 외자유치제도 개혁 경험을 고려할 때, 북한은 경제개혁 과정에서 나진-선봉 자유경제무역지대가 선진기술의 대내전파, 개혁정책의 실험, 체제완충지역으로서의 기능을 동시에 수행함으로써 개혁정책의 효율성 및 외자유치 효과를 극대화 할 수 있도록 그 역할을 확대할 수 있어야 할 것이다. 또한 자유경제무역지대에서 외자유치 경험을 축적하고 이를 바탕으로 북한 내부경제를 대외경제와 접속시킴으로써 국제비교우위 개발을 통한 자원배분의 효율성 제고를 시도해야 할 것이다.

3. 소유제도의 개혁

북한의 계획경제체제는 공적 소유제도로 인한 구조적 결함을 가지고 있으므로, 이에 대한 개혁조치를 채택하지 않는 한 계획경제 영역의 축소나 가격기구 개혁을 통한 시장기구의 확대가 가져올 수 있는 효율성 제고효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

따라서 북한경제의 성공적인 개혁을 위해서는 생산수단 소유 제도를 다양화 함으로써 생산단위간의 경쟁을 유도하고, 이를 통해 북한 산업의 낮은 공급탄성 및 독점구조 등의 구조적 문제점을 해소할 필요가 있다. 시장기구가 확대되고 기업의 경영 자율권이 신장되는 가운데 소유제도 개혁이 이루어지는 경우, 비로소 기술혁신·비용절감·상품 다양화 등의 경로를 통해 시장경쟁이 자원배분의 효율성으로 연계될 수 있는 것이다.

북한 소유제도의 다양화는 크게 비국유부분의 확대와 국유부분의 개편을 통해 이루어질 수 있다.²³⁾ 비국유부분은 집체소유와 사적 소유, 그리고 외국자본에 의한 소유로 나누어 볼 수 있다. 동독 등 급진적인 체제전환이 불가피했던 국가의 경우, 국유부분의 사유화 위주로 소유제도 개혁이 이루어졌으며, 중국과 같이 단계적 개혁을 추진했던 국가에서는 비국유부분(집체소유 및 사유 부문)의 확대를 통한 국유부분 비중의 축소에 정책의 초점이 맞추어졌다.

대형 국유제도를 급진적으로 개혁함으로 인해 나타날 수 있는 정부재정 고갈 및 기득권의 반발, 그리고 생산규모의 감소 등을 감안하면, 중국이 택했던 비국유부분 비중 확대를 통한 시장경쟁의 도입은 긍정적인 측면을 가지고 있다고 볼 수 있

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

다. 그러나 북한의 경우 개혁착수 시점에서의 중국과는 달리 중소규모 기업을 중심으로 한 수평적 물자유통체계가 미미한 상태이며, 산업 독점도가 매우 높기 때문에 비국유부문의 확대에 의한 시장경쟁도 제고를 위해 보완적 차원에서 국유부문의 조직 및 편제 개편을 추진하는 것이 바람직하다.²⁴⁾

개혁과정에 있어서 비국유부문의 확산은 생산단위 혹은 상업 단위간의 경쟁을 통해 '구매자 시장'의 빠른 형성에 기여할 수 있고, 기업의 경영 자율권을 보장함으로써 경제전반의 효율성 향상을 촉진할 수 있다.²⁵⁾ 또한 비국유부문과 국유부문의 경쟁 관계를 유발하여 국유기업의 비효율적인 체제를 정비하는 효과도 거둘 수 있다. 한편 기업 경영자율권이 확대되고 '구매자 시장'으로부터의 압력에 직면하게 될 기업은 불필요한 인력을

24) 한편 소유제도 개혁에 있어서 북한이 중국에 비해 유리한 측면도 가지고 있다. 중국의 국유부문 개혁이 지연되고 있는 가장 큰 이유는 기업이 사회복지 기능을 가지고 있다는 점과 국유기업 개혁시 발생할 실업율의 증가이다. 그러나 북한의 경우 국가가 사회복지부문을 관리하고 있으며, 경제구조와 규모 그리고 인구비율 등을 고려해 볼 때, 실업증가의 압력이 중국보다 약하다는 측면은 북한 국유부문 개혁이 중국에 비해 상대적으로 용이할 수 있다는 점을 보여주고 있는 것이다.

25) 여기에서 중요한 점은 비국유부문의 효율적 기능을 극대화하기 위해서는 소유제도의 다양화와 동시에 기업경영에 관한 의사결정권이 분명하게 기업으로 이관되어야 한다는 것이다. 중앙정부의 계획이 축소되는 반면 지방정부 혹은 기타 관료조직의 경제적 간여가 확산되는 경우, 경제전반의 효율제고는 기대할 수 없을 뿐더러 자원배치의 비효율성이 오히려 악화될 수도 있다.

감축하게 될 것이므로, 잉여 노동력의 흡수를 통한 실업방지는 재정적 측면은 물론 사회적 문제를 극소화함으로써 개혁정책을 순조롭게 추진하기 위해 필수적인 과제로 볼 수 있다. 이 경우 잉여노동력을 가장 빠른 시간내에 흡수할 수 있는 방안은 노동 집약도가 비교적 높은 사적 소유의 소규모 제조업과 상업기구를 확대하는 것이 될 것이다.

집체소유는 공적 소유의 한 형태이기는 하나, 해당 지역 혹은 조직 구성원들의 이해관계를 반영할 수 있다는 점에서 공적 소유와 사적 소유의 중간형태라고 볼 수 있다. 특히 사회주의체제 개혁의 과도기에서 아직 사적 소유제도의 급속한 신장이 정치·경제적 제약요인으로 인해 불가능할 경우, 집체소유의 적절한 운용은 전반적인 시장경쟁도를 제고하는데 크게 기여할 수 있다.²⁶⁾

사적 소유는 개인 혹은 집단에 의해 배타적으로 생산수단 소유권이 운용되는 소유제도로써 기업경쟁도 제고에는 가장 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 정치적 제약요인 이외에 북한 주민이 시장경제에 적응하기 위해서는 상당한 시간이 소요 될 것이며, 사적 소유제도의 급격한 팽창은 거시경제적 과열현상 등 부작용을 낳을 수도 있다는 점에서 신중히 추진할 필요가

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

있다. 따라서 북한경제 개혁 초기에 사적 소유제도의 확대는 실험적으로 채택하고, 소규모 개인의 경제활동을 자유화 시킴으로써 불법 암거래 행위를 공식화 시킨다는 측면에서 추진해야 할 것이다.

외국자본의 생산수단 소유 역시 사적 소유의 일부로 볼 수 있으나, 나진·선봉이외의 지역에 외국자본 투자기업의 설립 허용은 소유제도 다양화를 위한 개혁 이외의 의미를 갖는다. 즉 외자투자기업은 선진 제조기술 도입의 창구의 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라, 경영기술 및 국제시장 경쟁력 제고를 위한 효율적 대안이 될 수 있기 때문이다.

한편 북한은 경제규모와 경제구조의 측면에서 국유부문이 차지하는 비중이 매우 방대하므로, 자원배치의 효율을 빠른 시일 내에 제고하기 위해서는 비국유부문의 확대와 더불어 이를 보완하기 위한 조치로서 국유부문의 축소 및 소유제도 전환을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 북한이 개혁에 착수한다고 하더라도 정치적 제약요인으로 인해 국유부문 소유제도 개혁은 현실적으로 상당히 제한된 영역에서 밖에 이루어질 수 없을 것이다. 즉 동독 등 동구유럽의 구사회주의권 국가의 체제 전환과정에서 볼 수 있었던 기업의 직접 매각이나 주식발행을 통한 사유화 등의 방안이 북한에서 현실적으로 수용되기는 힘들 것이다.

이와 같은 논의를 종합해 볼 때, 북한 국유기업의 소유제도

개혁은 독점적 경제구조를 완화하고 기업의 경영효율을 제고하며, 기업의 경영실적에 대해 자체적으로 책임질 수 있는 방안을 강구하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 북한은 다음과 같은 국유부문 개혁정책을 수용해야 할 것이다.

첫째, 거대한 연합기업소를 분리하여 관련기업을 독립된 경영단위화하고 대규모 핵심기업은 중앙정부 혹은 지방정부의 계획적 관리하에 두되, 관련기업은 집체소유 혹은 사적 소유기업으로 전환하거나, 전문경영자에게 임대하여 경영하도록 한다.

둘째, 대규모 국유기업의 경우에도 기업의 경영효율 제고를 위해서는 기업의 경영자출권을 최대한 보장해 주도록 한다. 특히 계획초과 이윤에 대해서는 기업이 스스로 처분권을 가지도록 하고, 계획지표의 기준을 하향 조정한다. 또한 점진적으로 기업이윤에 대한 과세제도를 정착시킴으로써 기업이 생산 및 판매와 생산요소 구매는 물론 노동력 고용과 해고 권한을 갖도록 한다.

셋째, 기업의 경영효율은 금융제도를 개혁함으로써 비로소 보장될 수 있을 것인 바, 기업의 투자계획은 기업이 스스로 결정하도록 유도하되, 투자결과에 대해서는 철저히 해당 기업이 책임지도록 하며, 국유 자본재의 사용대가로서 감가상각비를 상향 조절하여 징수하고 이는 기술개발에 투자하도록 한다.

V. 결 론

본 연구에서는 다음과 같은 경제개혁 범위와 우선순위 및 구체적인 정책 추진 속도에 관한 결론을 도출하였다.

첫째, 한 경제개혁의 효율성이 보장되기 위해서는 정보유통구조, 인센티브구조, 의사결정구조, 운용구조 등의 제도적 연관성을 고려하여 가격기구의 개혁, 기업 경영 자율권의 확대, 소유제도의 다양화가 상호 연계성을 가지고 보완적으로 추진되어야 한다. 그러나 정치적 제약요인을 감안할 때, 전면적인 시장기구 도입이나 소유제도 개혁은 북한이 수용하기 불가능한 대안으로 판단된다. 한편 현재 북한이 직면하고 있는 경제난으로 인해 경제제도 각 측면의 개혁을 급진적으로 추진하는 경우 심각한 거시경제적 부작용이 예상되므로, 각 부문의 개혁은 단계적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 소유제도의 개혁은 사적 소유, 집체소유, 외국자본 소유 등을 포함하는 비국유부문의 확대를 통해 추진하는 것이 바람직하며, 부분적인 국유부문 개혁이 보완적 차원에서 이루어져야 할 것이다.

둘째, 개혁 초기에는 농업, 경공업, 대내경제, 상품경제부문을 우선적으로 개혁함으로써 비교적 신속한 개혁의 성과를 거둘 수 있을 것이나, 북한경제의 과도한 중앙집중도, 독점적 산업구조 및 광범위한 물자부족 현상과 병목현상 등을 감안할

때, 정책의 상호보완적 측면을 고려하여 중공업, 대외경제, 그리고 화폐금융 부문의 관련부문 개혁도 부분적으로 추진함이 바람직하다.

셋째, 시장기구 및 새로운 소유제도에 대한 북한주민 및 생산단위의 적응능력 배양과 수평적 정보 및 상품 유통망 확충에는 상당한 시간이 소요될 것으로 사료되는 바, 이를 감안하여 북한경제 각 부문의 단계별 개혁조치는 점진적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다. 그러나 일단 채택된 조치는 북한전역에 걸쳐 신속하게 실시함으로써 과도기에 나타날 수 있는 관료기구 등 권력기관 및 개인의 비생산적 이윤추구 행위를 차단할 수 있어야 할 것이다.

북한경제의 구조적인 문제점을 감안할 때, 경제개혁 과정에서 정책 우선순위 설정 및 추진속도의 적합한 선택이 이루어지지 못할 경우 다음과 같은 거시경제적 어려움을 겪을 가능성이 있다.

첫째, 개혁초기에 북한경제는 높은 중공업 비중, 독점적 산업구조, 생산요소의 비이동성, 화폐유통속도의 증가 등의 요인에 의한 낮은 공급탄성으로 인해 심각한 인플레이션 압력하에 놓일 수 있다.

둘째, 산업구조 조정에 의한 북한경제의 비교우위가 개발되기 이전에 환율의 평가절하 등 가격정책에 의해서 외환부족 현상이 해소되기는 힘들것이므로, 개혁과정에서의 수입수요 증

가는 심각한 경상수지 적자를 야기함으로써 개혁속도를 지연시킬 수 있다.

셋째, 개혁정책의 추진은 산업구조 조정과 가격 보조금 지출, 인센티브 제도 개선 등을 목적으로 하는 재정지출의 급속한 증가를 필요로 하는 반면, 북한의 투자재원 및 재정지출 증가 여력은 매우 제한되어 있으므로, 개혁과정에서 북한은 재정적자의 누적과 이로 인한 인플레이션의 압력하에 놓일 가능성이 크다.

요컨대 북한은 정치경제 제도의 경직성과 유일체제적 환경에 적응해온 경제객체의 행위패턴 등 요인에 의해 그 개혁과정에서의 시행착오 가능성이 매우 크며, 개혁에 소요되는 시간도 여타 사회주의 국가에 비해 길 것으로 판단된다. 이에 더하여 북한이 직면하고 있는 경제난과 국제적 고립도 등을 고려해 볼 때, 북한이 개혁에 착수할 수 있는 환경조성과 순조로운 북한경제의 개혁을 위해서는 외부로부터의 지지가 필수적인 것임을 알 수 있다.

이와 같은 맥락에서 남북한간의 경제관계 확대는 북한의 경제개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다. 특히 남북한 당국자간의 대화에 의한 경제관계의 제도화는 대내외에 한반도의 정치적·군사적 안정성을 과시함으로써 북한이 남한 또는 해외로부터 경제개혁을 위한 재원을 확보하는데 유리한 상황을 조성할 수 있을 것이다.

남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁¹⁾

유종권

(영남대학교 교수)

<목 차>

- I. 서론: 북한 금융제도 연구의 필요성과 기본 방향
- II. 북한의 경제계획 운용과 금융구조의 특성
- III. 경제통합과정의 거시·금융적 문제점과 북한 금융제도의 개혁방안
- IV. 요약 및 결론

I. 서론: 북한 금융제도 연구의 필요성과 기본 방향

본고는 남북한의 경제적 통합이 이루어 질 경우에 필요한

1) 본고는 전홍택, 「북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요과제」(서울: 한국개발연구원, 1996)에서 많은 참고를 하였다. 북한의 금융제도에 관한 자료와 분석이 매우 부족한 실정에서 이 글은 새로운 분석이라기 보다는 기본 입장에 대한 하나의 문제제기에 불과할 수도 있음을 밝힌다.

북한 경제제도 개혁의 한 부문인 금융제도의 개편방안에 관하여 지금까지의 논의를 정리하고 검토·보완하는 것을 목적으로 하고 있다. 사실 북한의 금융제도에 관한 우리의 이해와 경제통합과정에서의 금융제도의 역할과 그 개편방안에 관한 논의는 양적으로나 질적으로나 매우 부족하다. 이는 사회주의 경제에서 금융이 가지는 독특한 위상 즉, 계획경제의 운용에 대하여 매우 종속적이고 도구적으로 사용되고 있어서 독자적인 경제적 요소가 될 수 없으며 특히 시장경제라는 관점에서 보았을 때 사회주의 금융기관들이 그 자체로서 독립적인 경제주체가 아니라는 점에 기인하는 것이다. 그러나 사회주의 금융에 대한 이해 및 금융제도 개혁에 관한 논의는 다음과 같은 두 가지 점에서 매우 중요하다.

첫째, 사회주의 금융제도는 사회주의 경제운용의 배경으로서 사회주의 국가기업 및 가계 등 경제주체들의 경제활동의 성격을 이해하고 규명하는 열쇠가 된다.

둘째, 사회주의 금융의 원시성 또는 특이성과 자본주의 금융의 중요성을 대비해 볼 때, 시장경제의 도입과정에서는 가장 폭넓은 변화를 해야할 뿐 아니라 시장경제 도입과정의 거시적 안정성 확보와 산업구조의 조정을 위한 개발금융의 공급에 있어서 중요한 역할을 하는 변수라는 점이다.

남북한의 경제통합은 일반적으로 북한 경제체제의 시장경제화를 의미하는 바, 북한의 금융제도의 개혁에 관해 토론할 때

염두에 두어야 할 사실은 그것이 체제전환이라는 상호 복잡하게 연결된 다양한 경제적 요소들의 동시적 변화의 한 요소라는 사실이다. 사회주의 경제의 시장경제로의 이행은 소련이나 동구 및 중국의 사례에서 보았듯이 매우 복잡하고 위험한 과정이며 더욱이 독일 통일의 경우에서 확인된 것처럼 시장경제를 고도로 발전시킨 파트너의 도움이 있다고 해서 그 과정이 더 간단하거나 안전해지는 것도 아니다.²⁾ 물론 이러한 과정을 동시적으로 급격하게 진행하는 것이 유리한지(소위 big-bang approach), 혹은 중요한 부문부터 점진적으로 추진하는 것이 유리한지(소위 gradual approach)는 쉽게 판단할 수 없는 일이다. 그러나 명백한 것은 이러한 상황에서 어느 한 부문만의 개별적인 효율성 추구가 반드시 체제 전반의 효율적 이행을 보장하는 것이 아니라는 사실일 것이다. 따라서 금융부문의 개혁 역시 다른 부문의 개혁이나 변화와 일정한 정합성을 전제로 하여 체제변화 전체의 효율성을 극대화한다는 기준에서 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 본 고는 금융제도의 변혁이 다음의 두 가지 기준에 의해 평가되어야 할 것으로 판단한다.

-
- 2) 구동독의 경우 인플레이션은 서독 DM와의 연동에 힘입어 다른 동구국가들에 비해 매우 안정적이었으나 GDP는 1990년과 91년의 두 해에 걸쳐 연평균 -31.5%를 기록하는 등 1994년 현재 통일 전의 80%에 불과하다. 이는 다른 동구권 국가에 비해 전혀 나올 것이 없는 성과이며 동독지역의 체제전환에 서독이 과연 긍정적인 역할을 했는가에 의문이 들 정도이다.

첫째, 금융제도 개혁은 체제의 거시적 안정성을 최대한 확보하도록 추진되어야 할 것이다. 즉, 통화정책 및 금융제도 개혁은 체제전환의 다른 요인에 의해 발생한 인플레이션이나 국제수지 및 실업 등의 거시적 불안정성을 최대한 흡수할 수 있도록 추진되어야 할 것이라는 의미이다.

둘째, 체제전환에 따라 필수적인 산업구조의 재조정에 적합한 자금의 배분이 가능하여야 할 것이다. 북한의 경제구조는 개혁 전의 동독 및 동구권 국가와 유사한 과대중공업 국가이다. 이것이 시장경제에서의 자원의 희소성과 경쟁력을 바탕으로 한 산업구조로 전화되는 과정은 많은 거래비용과 조정비용을 요구한다. 금융은 바로 이러한 구조전환이 최소의 비용으로 이루어지도록 자금을 증개하고 배분하는 역할을 수행하여야 할 것이다.

요컨대 금융제도의 개혁은 금융제도 자체의 부분적 효율성을 최우선으로 하여 기존의 경제적, 금융적 여건이나 체제전환에 관련된 다른 부문의 상황을 무시한 채, 단 한번에 시장경제적 금융제도를 도입하고는 여타의 모든 문제는 市場이 알아서 해결한다는 식의 발상으로는 접근할 수 없다는 점이 강조되어야 할 것이다. 극대화의 목표함수는 체제개혁 전과정의 후생증대 효과이지 금융부문의 국지적 효율성이 아니라는 것이다.

이제 본론에서는 이러한 기본적 구상 하에 우선 북한 금융제도의 특성과 그로 인한 문제점을 살펴본 후(제2장), 경제통합

의 과정에서 예상되는 거시적, 산업구조적 문제점의 금융적 함의에 대한 논의에 기초하여 향후 경제통합시 필요한 북한 금융제도개혁의 기본방향과 그 구체적인 추진계획에 대하여 살펴보고자 한다(제3장).

II. 북한의 경제계획 운용과 금융구조의 특성

1. 사회주의 계획경제와 금융: 원에 의한 통제

사회주의 경제는 기본적으로 계획경제, 명령경제이며 사회주의 금융은 오로지 이러한 계획의 수행이 원활하게 이루어지도록 하는 도구이며 수단일 뿐이다. 자원배분의 효율성이 중앙 집중적 계획에 의해 확보된다고 파악하는 경제체제에서 금융은 실물계획에 따른 실물흐름의 반대방향으로 움직이는 자금흐름에 대한 계획을 의미한다. 더욱이 모든 기업이 국유화된 상태에서 이러한 자금의 흐름은 광의에 있어서의 재정계획을 의미하며 시장경제적 의미에서의 금융은 재정계획의 일부로서 현금계획과 신용계획의 형태로 광의의 재정계획의 실현을 보장하는 하부계획을 의미한다. 요컨대 금융계획을 포함하는 재정계획은 실물계획의 대칭으로서 재정계획의 집행 및 감독은 곧 실물계획의 집행 및 감독이 되는 것이다. 이처럼 실물계획의 실현을

보장하기 위한 자금흐름의 통제를 '원에 의한 통제'라고 부른다.

사회주의 경제의 금융제도란 이러한 화폐적 통제를 완성하기 위한 장치들을 의미한다. 원에 의한 통제가 완성되기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫째는 화폐의 공급량과 공급채널이 철저히 외생화되어 계획당국의 통제하에 들어가야 한다는 점이며, 둘째로는 화폐의 가치저장수단으로서의 기능이 소멸되어야 한다는 점이다. 사실 이 두 가지 요인은 Marx가 자본주의 경제에서 신용공황이 발생하는 필연성의 근거로 제시하고 있는 것이며 또한 실제로 많은 진보적 경제학자들이 그 타당성을 인정하고 이를 제거하기 위한 화폐개혁을 주장하는 근거이기도 하다.³⁾ 요컨대 사회주의 경제는 금융수단 및 화폐를 단순화하고 화폐거래의 익명성을 최소화하여 예기치 못한 금융부문의 투기적 선택이 실물계획을 어긋나게 하는 것을 방지하고자 한 것이다.

3) 화폐의 가치저장수단으로서의 기능은 금융수단에 대한 투기적 선택이 실물적 영향을 가지게 되는 주요한 통로이다. 특히 Keynes는 이러한 맥락에서 화폐의 가치저장기능을 제거할 수 있는 화폐개혁(Gesell의 Stamp Money론)에 강한 동의를 표시했다. 한편 통화공급의 내생성은 신용거래가 존재하는 경우 피할 수 없는 선택이므로 그것을 제거하는 대신, 내생성을 고려한 통화정책으로서 이자율관리정책을 적극 주장했다.

가. 통화공급량 및 공급경로의 외생화를 위한 장치

- 단일은행제도 (Monobank system)

북한은 여러 차례의 금융제도 개혁을 통해 오늘날 매우 완전한 의미에서의 단일 국가은행체제를 구축하고 있다. 조선중앙은행은 단일은행으로서 그 하부조직으로 3개의 무역외환 전문은행(무역은행, 금강은행, 대성은행)과 2개의 저축기관(우편저금, 협동농장신용부)을 두고 있으며 그 외의 3개의 합영은행(조선합영은행, 조선통일발전은행, 조선낙원금융회사)과 조선국제보험회사 역시 조선중앙은행의 통제하에 있다. 조선중앙은행은 발권, 통화조절, 결제시스템운영 및 국고은행으로서의 중앙은행 고유의 기능뿐 아니라 국가자금의 배분이나 신용공여 등을 통하여 공공기관이나 기업에 대한 모든 자금공급을 집중적으로 처리한다. 또한 모든 기관이나 기업의 모든 수입 및 지출(계좌이체 형태로 이루어지는 자본지출뿐 아니라 화폐형태로 인출되는 임금지출까지도) 이루어지는 구좌를 독점적으로 관리하며 여기에 더하여 각 기업 및 기관의 고정재산을 등록, 감독하고 이에 대한 보험업무를 담당하는 등 자금의 흐름에 관련된 일체의 업무가 단 하나의 은행에 집중되어 있다.

이러한 단일은행제도는 통화공급이 내생화될 수 있는 원천을 봉쇄하고 있다. 통화공급이 내생화되는 것은 중앙은행권과 그

에 의해 뒷받침(backing)되는 하위 화폐간의 관계에서 발생하는 바, 단일 통화를 유지하는 것은 이러한 부문에서의 내생적 통화발행의 소지를 원천 봉쇄하는 것이다.

- 기업간 무현금유통의 의무화 및 현금유통의 최소화

북한은 기업간의 모든 거래를 반드시 중앙은행에 개설된 계좌를 통해 행하도록 강제하고 있으며 따라서 화폐에 의한 거래가 가능한 기업-개인 및 개인-개인간의 거래와는 구별된다.⁴⁾ 이처럼 중간재 및 자본재의 거래에서 무현금거래를 강요하는 것은 화폐유통의 최소화를 통해 현금유통이 가지는 의명성과 예측불가능성이 실물경제계획의 집행을 방해할 수 있다고 판단하기 때문이다. 즉, 현금은 퇴장되면 암시장으로 흘러 들어가거나 예측 불가능한 시점에 갑자기 구매력화하여 소매상품의 물품부족을 초래할 수 있는 것이다. 북한은 공공기관이나 기업의 현금보유를 최소화하기 위하여 현금인출을 사전에 정해진 현금사용계획에 의거하여 엄격히 제한하며 만일 인출한 현금을 5일 이내에 지출하지 않을 경우 다시 예금시킨다거나 기업 수입금의 입금을 신속하게 하기 위하여 집금원을 두는 등의 조치를 취하고 있다.

4) 자본순환(capital circulation)과 소득순환(income circulation)의 구분은 Tooke에 의해 제기된 이래 Marx에 의해서 자본주의적 불안정성의 한 요인으로 지적되었다.

나. 화폐의 가치저장기능 억제를 위한 장치

화폐가 가치저장기능을 가지면 화폐에 대한 고유의 수요·공급에 의해 화폐의 가치가 변하는 현상이 발생하고 이러한 투기적 요소가 실물경제의 안정성에 영향을 준다는 사실은 Marx에 의해 여러 차례 지적되었다. 사회주의 금융은 이러한 주장으로부터 출발하여 화폐가 가치저장기능을 가지지 못하도록 여러 가지 장치를 마련하고 있다. 그중 가장 중요한 것이 저이자율 정책이다. 실물투자가 계획에 의해 이루어지는 사회주의 경제에서 저이자율정책은 투자를 촉진하기 위한 수단이 아니다. 그럼에도 사회주의 경제가 꾸준히 저이자율정책을 채택하는 것은 가계의 재산축적을 최소화하기 위한 시도이다. 유량으로서의 소득의 흐름은 계획할 수 있지만 저량으로서의 부에 대한 가계의 선택을 계획할 수는 없다는 점이다.

여기에 더하여 꾸준한 현금회수노력과 함께, 동일한 목적으로 시도되는 주기적인 화폐개혁은 화폐보유자의 기회비용을 높이는 역할을 한다. 실제로 북한은 해방 이후 4차례(1949년 12월, 1959년 2월, 1979년 4월, 1992년 7월)의 화폐개혁을 실시하였으며 매 개혁 때마다 계층별로 정해진 한도까지만 현금으로 교환해주고 나머지는 은행예금으로 동결시키는 조치를 취했다.

2. 북한의 금융제도와 그 문제점

가. 연성예산제약(soft budget constraint)과 경성화폐제약 (hard monetary constraint)

사회주의 기업의 자금조달은 일반적으로 국가예산자금(재정자금), 내부유보자금 그리고 은행대부자금(금융자금)의 세 가지로 구성되어 있다. 그러나 그 외피적 형태가 어떠한 결국은 국가자금이라는 점은 자명하다. 이와 같은 구조에서 기업들의 지출이 자체수입에 의해 엄격하게 제약될 수 없다는 점을 지적한 것이 '연성예산제약'(soft budget constraint)의 개념이다. 즉, 기업의 손실과 이익이 개별기업에 귀속되지 않고 궁극적으로는 국가에 귀속되는 상황에서 사회주의 기업은 재정상의 문제에 봉착하게 되더라도 상부 계획기관과의 협상에 의해 당초 계획 이외의 국가보조금을 받아낼 수 있으며 따라서 파산의 위험을 느끼지 못하는 기업의 입장에서 과잉투자는 필연적 결과인 셈이다. 물론 계획당국은 이러한 문제점을 완화시키기 위해서 기업의 독립채산제를 강화하고 재정자금보다는 내부유보자금 및 금융자금의 비중을 높이며 자본사용료를 부과하기도 하지만 통제기관이 달라질 뿐 기업과 통제기관의 공생관계는 없어질 수 없다는 점에서 큰 차이를 발견하긴 어렵다.

예산제약이 이처럼 soft한 반면에 화폐적 제약은 매우 엄격

하다. 즉, 모든 자금흐름이 중앙은행의 화폐(무현금융통을 포함하여)인 경화(hard currency)에 의해 이루어지기 때문에 기업들은 일시적인 재정적 곤란도 자체적인 자금조달에 의해 해결할 수 없으며 모든 것은 통제기관의 추가적인 자금공여를 통해서만 가능하게 되는 것이다. 즉, 시장경제의 경우, 기업의 일시적 유동성위기와 구조적인 적자기업의 구분은 금융중개기관 및 금융시장의 몫이며 여기에서의 평가에 따라 기업활동의 화폐적 제약은 보다 탄력적으로 운용되지만 사회주의 계획경제에서는 화폐적 제약은 극복될 수 없는 것이기 때문에 모든 판단은 계획당국의 몫이 되며 계획당국은 그들의 판단을 예산제약의 탄력적인 운용으로 표현하게 된다.

요컨대 신용거래와 금융상품의 다양성이 부족한 사회주의 경제에서 계획당국은 시장경제에서 금융기관이 대출심사기능을 통해 수행하던 역할을 대신하게 되며 이것이 연성예산제약으로 나타나는 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 '경성화폐제약'(hard monetary constraint)이 연성예산제약의 존재를 불가피하게 만드는 측면이 있다고 볼 수 있다.

나. 과잉투자와 잠재적 실업

사회주의 경제에서 과잉투자와 잠재적 실업은 매우 일반화된 현상이다. 과잉투자의 첫 번째 형태는 상대가격구조가 자원의

회소성을 반영하지 못하고 오히려 계획당국에 의해 결정된 생산 및 소비구조를 달성하기 위한 수단으로 사용됨으로써 재화간의 기술적 한계대체율이 상대가격과 괴리되는 결과를 낳게 된다는데에 있다. 따라서 계획당국이 재화의 회소성에 대한 정확한 계산을 하지 못하는 한, 일부 재화의 생산은 그것이 시장 경제에서 생산되었을 규모보다 과대하게 생산하게 되는 것이다.

과잉투자의 두 번째 유형은 연성예산제약의 문제가 사회주의적 경쟁⁵⁾과 결합될 경우 극명하게 드러난다. 사회주의적 경쟁은 유희자원을 추가로 찾아내어 추가로 동원시키고 제품의 질을 높이기 위한 방법으로 북한의 경우에도 계획의 초과달성 목표를 제시하여 기업간 경쟁을 조장하고 있다. 그러나 매년 유희자원을 추가로 찾아낼 수는 없기 때문에 기업들은 가능한 많은 원료나 중간재, 기계설비, 노동력 등을 확보하려는 동기를 가지게 되고 이는 생산자원을 항상 최적수준 이하로 가동함으로써 불시에 통제기관으로부터 촉발되는 '초과'달성 경쟁에 부응할 여지를 남기기 위한 필연적인 선택이 된다.

다. 잠재적 인플레이션과 암시장

사회주의 경제 가격체계의 특성상 인플레이션이란 존재할 수

5) 베르너 굼펠 저, 유임수·민경국 역, 「동유럽경제론: 사회주의 경제제도」 (서울: 학문사, 1989), pp. 70~73 참조

없다고 보아야 할 것이다. 그러나 실제로는 계획경제의 비효율성과 수요예측의 오류 등으로 말미암은 공급부족 현상은 일반화되어 있고 더욱이 통화의 초과발행으로 인한 수요견인 인플레이션압력도 존재한다고 보아야 할 것이다.

사회주의 경제에서 통화가 초과 발행되는 것은 생산력의 부족에 따른 결핍상황을 화폐적 임금의 인상을 통해 보상하기 위한 임금인상정책⁶⁾이나 중공업이나 군수산업 등에 대한 과잉투자자금을 조달하는 과정에서 발생하게 된다. 또 하나의 인플레이션 요인은 사회주의국가뿐 아니라 일반적인 개발도상국에서 흔히 관찰되는 '수출을 위한 국내시장 비우기'에 의해 발생한다. 자본재의 수입을 위해 외화의 획득이 필수적인 경제에서 국내 수요에 부응하는 생산물이 부족하게 되는 현상이다. 그런데 이러한 인플레이션압력은 사회주의 가격체제하에서 가격의 인상으로 나타날 수 없기 때문에 여러 가지 할당(rationing)을 통해 해소되거나 암시장을 형성하게 된다.

6) 모든 가격이 통제되는 사회주의 경제는 일반적으로 임금인상의 필요성을 느끼지 않지만 경쟁을 촉진하기 위하여 임금인상을 추진하거나 각종 프리미엄을 지급하는 경우가 많다. 그런데 이와 같은 유인책에 의해 증가된 생산물은 흔히 질적 하자가 있거나 품질이 조악해서 실제로 총공급에 포함될 수 없는 경우가 많다. 이와 같은 과정을 통해서 공급된 통화는 인플레이션 압력으로 작용하게 된다. 위의 책, pp. 102~106 참조

Ⅲ. 경제통합과정의 거시·금융적 문제점과 북한 금융제도의 개혁방안

1. 경제통합의 거시·금융적 문제

경제통합은 상호 연관된 다수의 복잡한 문제를 야기시킨다. 특히 앞에서 보았듯이 연성예산제약과 그에 연관된 과잉투자 문제나 억제된 인플레이션 압력들은 체제전환기에 국가의 통제가 약화되면서 현재화되어 새로운 시장경제질서에 익숙하지 않은 북한지역 경제주체들의 시행착오와 함께 많은 혼란을 일으킬 것이다. 본 절에서는 시각을 좁혀서 금융제도와 직·간접적으로 연관된 문제점들만을 살펴보면서 이러한 문제들을 적절히 처리하기 위한 최선의 금융제도는 어떤 것이며 어떻게 구축할 수 있는가에 대한 분석의 기초를 마련하고자 한다.

가. 인플레이션

사회주의적 계획경제 기간 중에 억제되어온 잠재적 인플레이션이 가격개혁을 통하여 현재화되는 것이 체제전환의 가장 즉각적이고 구체적인 문제점일 것이다. 물론 가격개혁이 단 한번의 가격상승(once and for all increase of price)으로 나타난다면 별 문제가 없을테지만 이러한 물가상승과 함께 발생하는

상대가격구조의 변화는 소득의 분배를 둘러싼 누적적이고 지속적이면서도 급격한 인플레이션을 유발할 가능성이 농후하다고 할 수 있다. 이러한 종류의 인플레이션의 가장 일반적인 형태는 물가와 명목임금의 누적적 상승이지만 또 한 가지 금융구조와 관련하여 주목해야 할 현상은 물가상승과 함께 명목이자율이 충분히 상승하지 않을 경우에 필연적인 낮은 혹은 마이너스의 실질이자율로 인한 과잉자금수요의 문제이다.

금융의 시장화가 가격개혁보다 늦게 추진된다면 국가의 통제력이 약화된 상황에서 은행들은 과거 국영기업과의 유착관계에 의해 기업의 자금수요에 수동적으로 응하게 되며 이는 곧 통화공급의 증가를 유발하여 투자 및 소비지출이 증가하고 인플레이션을 가속화시킬 우려가 있다. 반면, 금융기관이 민영화되어 시장원리에 의한 경영을 하게 된다면 이자율은 급속히 상승하여 과잉자금수요는 빠르게 진정되겠지만 이번에는 밑에서 보다시피 갑자기 높아진 이자율수준에서 과거 국영기업들의 채산성은 격감하고 이는 곧 기업의 파산과 부실 채권의 양산을 유발하여 공급부족에 의한 물가상승의 우려도 있게 되는 바, 이러한 고이자율정책의 문제점은 동구권의 높은 인플레이션율에 의해 확인되고 있다. 다른 한편으로는 체제전환기의 산업구조의 재조정정에 필요한 대규모의 투자가 현실화 및 시장화된 높은 이자율수준 하에서 가능할 것인가의 문제가 지적되어야 할 것이다.

인플레이션의 높은 후생비용은 잘 알려진 것이지만 체제전환

이라는 극도의 위험요인을 내포한 상황에서 인플레이션은 투자 및 근로동기의 부여와 외국자본 및 기술의 유치 등을 매우 곤란하게 만드는 등 어느 때보다 더 큰 비용을 요구한다. 요컨대, 금융제도의 개혁프로그램은 불가피할 수도 있는 고율의 인플레이션으로 인한 후생손실을 최소화할 수 있는 또 다른 수단에 대한 검토를 포함하여야 할 것이다.

나. 기업 및 은행의 부실화

계획경제하에서 이미 잠재화되어 있던 부실의 요인은 경제개혁에 따르는 국가보조금의 축소, 무역 자유화 및 환율의 현실화에 따르는 수입가격의 상승과 국내생산제품에 대한 국내 수요 및 수출수요의 감소로 현재화될 가능성이 높으며 여기에 고율의 인플레이션이 진행됨에 따른 임금 및 금리의 급격한 상승이 추가될 경우 부실채권의 규모는 엄청나게 될 것이다. 실제로 동구권 국가의 경우 작게는 15%에서 많게는 40% 이상의 은행채권이 부실채권으로 분류되고 있다.⁷⁾

부실채권은 그 자체로서 은행의 정상적인 경영을 어렵게 만들 뿐 아니라 추가적인 통화증발 혹은 이자율의 상승을 유발

7) G. A. Calvo and M. S. Kumar, "Financial Markets and Intermediation," in *Financial Sector Reforms and Exchange Arrangements in Eastern Europe* (Occasional Paper 102, IMF, 1993), pp. 13~14.

하여 개혁의 정상적인 진행을 어렵게 만든다는 문제점이 있다. 그러나 부실채권과 관련하여 더욱 유의해야 할 점은 구체제의 유산으로서의 부실채권을 여하히 정리하는가의 문제가 아니라 통합과정에서 추가적으로 발생하는 부실채권을 어떻게 최소화 할 것이며 불가피하게 발생하는 부실채권에 대해서는 어떻게 처리할 것인가에 대한 논의라고 생각된다.

사실 개혁의 초기 단계에서 구체제로부터 상속받은 부실채권의 처리는 그리 복잡한 문제가 아니다. 단지 탕감해 줄 부실채권의 범위와 그로 인한 재정부담의 규모 그리고 부실채권처리를 위한 기술적 측면 및 그로 인한 경제적 영향을 검토하는 것으로서 전홍택⁸⁾에 잘 정리되어 있는 바와 같이 비교적 명확한 구도를 가진다. 또한 부실채권 처리의 가장 중요한 반론인 도덕적 해이의 문제 역시 체제가 바꿨다는 점에서 그리 심각하다고 할 수는 없을 것이다.

정작 문제가 되는 것은 통합에 따른 개혁과정에서 발생하는 부실채권의 문제이다. 물론 금융기관의 경영을 전부 시장원리에 맡기고 그 후의 모든 문제는 금융기관의 책임이라고 주장할 수도 있지만 이는 문제를 너무 단순하게 파악하는 것으로 보인다. 앞에서 본 바와 같이 그리고 다음에 제기되는 문제에서처럼, 개혁의 과정은 높고 불규칙한 인플레이션, 예측하기

8) 전홍택, 「북한의 금융제도 현황과 경제통합시 예상되는 북한 금융부문의 개혁과제」 (서울: 한국개발연구원, 1994).

어려운 상대가격의 변화, 산업구조의 대규모 조정 등 매우 큰 리스크를 요구하며 더욱이 이들을 판단하기 위한 정보는 부족하기 마련이다. 만일 이러한 상황에서의 금융기관 경영이 전적으로 스스로의 책임이라고 한다면 높은 리스크 프리미엄을 반영하여 금융중개비용과 함께 이자율은 매우 높은 수준에 달할 것이며 금융중개는 극도로 위축될 수밖에 없을 것인 바, 이것이 구조조정기에 있어서의 금융중개의 효율성을 극대화시키는 것이라고 주장할 수는 없을 것이다.

따라서 체제전환의 과정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 자금중개기능에 대하여 정부가 자유방임하는 것이 최선의 선택이 아닌 한, 정부의 개입으로 인하여 발생하는 부실채권에 대해서는 어떤 원칙을 정할 것인가에 대하여 신중한 검토가 필요할 것이다. 더욱이 이 경우에는 도덕적 해이의 문제도 피할 수 없다. 이러한 상황은 우리나라의 수출드라이브 산업정책에 연계된 금융억제에서 확연하게 들어난 문제점으로서 우리나라의 부실채권문제의 처리과정이 참조가 될 것이다.⁹⁾ 결국은 불가피하게 어느 정도의 부실채권을 유발하는 산업정책의 후생증가효과를 일방으로 하고 부실채권을 정부가 떠맡음으로 인한 금융규율의 훼손으로 인한 후생감소효과를 타방으로 한 두 효과의 상대적 크기에 의해 결론내릴 수밖에 없는 문제가 아닐까하는 생각이다.

9) 김준경, "은행부실 채권 정리 방안에 대한 고찰," 「한국개발연구」, 제13권 1호 (1991 봄) 참조.

이 문제는 체제전환과정에 대한 정부개입의 폭과 방식에 관한 것으로서 보다 폭넓은 연구가 필요한 분야로서 중국의 개혁 경험과 함께 우리나라의 과거 고도성장기의 금융정책이 좋은 토의자료가 될 것으로 보인다. 이 문제는 다음 항에서 좀더 구체적으로 검토할 것이다.

다. 산업구조의 조정을 위한 개발금융(Development Financing)의 문제

체제전환기에 있어서 금융의 가장 중요한 역할의 하나는 체제의 전환 즉, 새로운 경제원리에 따른 자원배분이 야기하는 대규모의 산업구조조정에 필요한 금융서비스를 어떻게 제공할 것인가에 있다. 여기서 논의되어야 할 요점은 시장경제원리에 충실한 경쟁적 금융구조의 한계에 관한 것이 될 것이다. 이 문제는 1960년에서 1980년의 20년간에 걸친 남한 지역의 고도성장기간 동안의 산업구조조정이 어떠한 금융제도하에서 추진되어 왔으며 그것이 일정 정도 필연적인 선택이었는가에 대한 질문에 대한 답과 관련되어 있을 것이다.

사실 우리나라를 비롯한 대부분의 개발도상국들은 선진국들이 100여 년간에 걸쳐 이룩한 산업구조의 변화를 그 반도 안되는 기간에 걸쳐 수행하고 있으며 우리나라의 경우 그 기간은 더욱 짧아서 약 30년에 미치지 못하는 실정이다. 이에 따라 생산, 기술, 소비, 무역, 노사관계 등 경제전반에 걸친 구조의 변화도 때

우 빠른 속도로 진행되었다. 그런데 이러한 구조변화는 그 진행 과정에서 대규모의 시설투자를 필요로 하며 또한 그 성공여부가 매우 불투명하고 위험성이 매우 큰 활동으로서 단기적인 효율성에 기초한 금융기관의 자율적 판단에 따른 자금의 배분이 장기적으로 최적인가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 더욱이 각각의 산업은 그 생산 및 판매활동의 특성에 따라서 서로 다른 금융행태를 보이며 따라서 산업구조의 변화는 필연적으로 금융구조 자체의 급속한 변화를 요구하게 되는 바, 금융기관의 자율성에 기초한 금융구조는 이러한 변화에 저항이 더 클 수밖에 없으며 이때 금융은 산업구조조정 of 걸림돌이 될 수도 있다는 점이다.¹⁰⁾

이러한 이유로 남한지역의 경제발전, 특히 산업정책은 금융을 통한 자금의 배분을 강요하기 위한 하나의 정책수단으로 사용하기에 이르렀고 이는 곧 우리나라에 특유한 금융억제(financial repression)구조를 이룬다. 물론 이러한 선택이 최선이었는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 오늘날 문제가 되고 있는 금융기관의 비효율성과 경쟁력 부족, 광범위한 사금융시장 등으로 인한 비용도 무시할 수 없다. 그러나 정책금융으로 특징지어지는 지금까지의 우리 나라 금융구조는 산업구조의 급격한 변화를 가능케 한 하나의 원동력이었음도 부정할 수 없을 것이다.

다음에 제시된 두 개의 표를 통해서 우리는 현재 남북한의 산업구조의 괴리가 남한지역에 있어서 고도성장기 전후의 산업구

10) 유종권, 「우리나라의 금융발전」 (서울: 국민경제제도연구원, 1991) 참조.

조의 괴리에 비해 결코 작지 않음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 남북한 경제의 통합과 그로 인한 생산요소의 자유로운 왕래는 북한지역의 산업구조가 남한지역의 산업구조로 접근하려는 강력한 동기로서 작용할 것이며 그 기간 역시 상당히 짧을 것으로 추측된다. 요컨대 경제통합과정에서 금융이 부담할 중요한 임무의 하나가 바로 이러한 산업구조의 조정이 원활히 이루어지도록 하는 것이라면 남한지역 개발초기단계에서의 금융구조의 운용은 많은 시사점을 줄 것으로 판단된다. 실제로 중국의 금융개혁은 한국의 경험으로부터 많은 것을 수용하고 있다고 보여진다.

<표 1> 남북한의 산업구조 비교 (1990)

(단위 : %)

	북한		남한	
	생산액	고용	생산액	고용
농림수산업	26.8	35.0	9.2	18.3
2차 산업	50.6	47.0	43.2	34.7
광업	7.8		0.5	0.4
제조업	35.0		29.2	26.9
경공업	6.9		11.1	
중공업	28.1		18.1	
건설업	7.8		13.5	7.4
3차 산업	22.6	18.0	48.2	47.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 산업별 GDP는 한국은행, 「북한의 90년 GNP 추정결과」, 고용은 KDI 추정

출처: 전홍택, 「북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요과제」 (서울: 한국개발연구원, 1996), p. 60.

<표 2> 남한 고도성장기(1960~80)의 산업구조변화

(단위: %)

	농림 수산업	제 2 차 산 업					3차 산업	계
		계	광업	경공업	중화학공업	SOC		
1960	36.5	24.5	2.1	10.2	3.5	8.7	39.0	100.0
1980	14.9	49.0	1.3	14.5	15.2	18.0	36.1	100.0

자료: 한국은행, 「국민계정」, 각년호.

라. 효율적 자금증개기능을 위한 하부구조의 취약성

금융증개기능이 본격화되면서 이에 필요한 기본적인 금융하부구조가 취약하다는 점도 금융제도 개혁의 걸림돌이 될 것이다. 이것은 크게 다음과 같은 세 가지 문제로 대별될 수 있다.

첫째, 자금조달의 측면에서 예금고객의 성격과 수요를 분석하여 적절한 금융상품을 개발할 수 있는 능력이 부족하다는 점이다.

둘째, 자금운용의 측면에서 자금수요자에 대한 대출심사기능이 부족하며 더욱이 새로운 제도적 환경하에서 움직이는 자금수요기업의 신용을 측정할 수 있는 기초자료가 없다는 점이다.

마지막으로는 결제 및 여수신업무의 전산화가 이루어지지 않은 상태에서 금융거래비용이 매우 높게 책정될 수밖에 없다는 점이다.

많은 연구자들이 북한지역 금융개혁에서 이러한 문제점들에 대해 우려하고 있으나 첫째 및 둘째의 문제점은 남한 및 외국의 금융기관의 협력 및 진출로서 어느 정도 해소될 수 있으며 결제비용의 문제는 시간을 필요로 하지만 점차 극복될 수 있는 문제로서 그리 복잡한 문제는 아니라고 판단된다. 사실 금융중개의 비용이나 예금 동원 및 자금운용의 효율성 문제는 체제전환기의 극심한 인플레이션의 통제나 산업구조조정에 따르는 자금동원의 문제에 비해 단기적으로는 덜 중요한 것으로 판단되기 때문이다.

2. 경제통합과정의 최적화를 위한 북한 금융제도 개혁의 기본방향

이상에 살펴본 바와 같이 체제전환의 과정에서 금융제도가 담당해야하는 가장 중요한 문제는 인플레이션 관리 등의 거시적 안정성을 확보하는 문제와 대규모의 급속한 산업구조조정에 필요한 금융적 서비스를 여하히 제공할 것인가로 모아진다. 금융제도의 개혁은 이상의 두 가지 문제에 대한 고려 위에서만 구상되어야 할 것이다. 이제 이러한 과제들을 염두에 두고 경제통합시 필요할 것으로 예상되는 북한 금융개혁의 기본방향과 그에 따른 구체적인 해결방안에 대하여 생각해볼 것이다.

가. 점진적 개혁의 필요성

우선 금융제도의 개혁은 점진적이어야 한다는 점이다. 이것은 금융제도가 앞서 제시한 거시적 안정성의 확보와 산업구조 조정의 지원기능을 훼손하지 않는 제한적 범위에서만 시장화가 추진되어야 할 것임을 의미하며 또한 금융제도의 시장화는 보다 시급한 가격개혁이나 소유권제도의 개혁에 선행하여 이루어지는 것은 곤란하다는 의미이다.

한편 통화통합은 금융개혁과는 맥락이 다른 문제로서 개방의 초기단계에 전격적으로 실시하거나 혹은 적어도 남한 원화의 고정환율을 정하고 환율유지의 책임을 남한의 통화당국에 지도록 하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 그 이유는 뒤에서 다시 언급하겠지만 동구권의 개혁경험에 비추어 볼 때, 서독의 DM와의 통합에 의해 지원된 구동독지역의 인플레이션이 매우 안정적이었으며 이는 구동독지역에서의 성장에 큰 기여를 했다는 점을 상기할 필요가 있다.

금융개혁의 방향에 대해서 간략하게 검토해보면 우선, 현재의 단일은행제도를 중앙은행과 상업은행으로 분리하는 이원화는 시행하는 것이 좋다. 그러나 이원화가 목표로 하는 통화공급의 독립성에 대한 지나친 기대는 곤란하다고 생각된다. 신용거래나 화폐대체수단이 충분히 발달되지 않은 상태에서 중앙은행의 통화정책이 지나치게 엄격하게 지켜지는 것은 경제의

탄력성에 커다란 장애요인이 될 수 있다. 요컨대 화폐적 제약이 아직 충분히 완화되지 않은 시점에서 예산제약마저 지나치게 강화시키는 것은 무리이며 특히 불확실성이 큰 전환기에 있어서는 더욱 그러할 것이다.

둘째로 부실채권의 정리는 개혁초기에 광범위하고도 전반적으로 국영기업 및 금융기관의 재무제표 정화작업이 필요할 것이다. 여기에는 전홍택¹¹⁾에 제시된 바와 같이 구체제의 유산으로서의 은행의 대출자산과 기업의 채무를 일괄탕감하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 선별적 탕감은 부실 여부에 대한 심사가 어렵고 비용이 많이 들며 무엇보다도 기업 및 은행에 장기간에 걸친 불확실성을 강요하게 되는 문제점을 가진다. 반면 일괄탕감에 대해서는 재정적 부담이 많을 것이라는 반론이 제기되지만 은행이나 기업이나 결국은 국가소유로서 통합과정에서 어차피 민간에게 매각되는 것이라면 국유자산의 총가치는 채권채무의 탕감 여부와 관계없이 일정할 것이라는 점을 고려할 때, 근거가 희박한 반론이 될 것이다. 또 하나, 탕감에 따르는 도덕적 해이의 문제도 체제의 전환이라는 점을 고려할 때 그리 우려할 것은 아니라고 보여지며 특히 선별탕감과 일괄탕감이 도덕적 해이라는 측면에서 그리 큰 차이를 가져오지는 않을 것이라고 판단된다. 한편, 부실채권 처리의 기술적 측

11) 전홍택, 「북한의 금융제도 현황과 경제통합시 예상되는 북한 금융부문의 개혁과제」.

면에 대해서는 본 고에서는 논의하지 않을 것이다.

셋째, 이자율의 현실화는 너무 빠르지 않은 것이 좋을 것이며 특히 여신이자율은 가급적 완만하게 상승시키는 것이 바람직하다고 보인다. 이를 위해서는 우리나라의 1965년 금융개혁에서 나타난 바와 같이 일시적으로 역금리체제를 유지하는 것도 고려할 수 있으며 그로 인한 금융기관의 손실은 가능한 한 재정자금으로 충당하여야 할 것이다.

이자율 특히 여신이자율은 구조조정을 위한 광범위한 투자결정에 중요한 영향력을 행사한다. 그런데 조급하게 현실화된 높은 이자율은 한계기업의 도산을 재촉하게 되는 바, 은행 이외의 금융시장이 충분히 발달하지 못한 상황에서는 시장경제하에서도 충분한 경쟁력을 가진 기업마저도 부실기업의 대량 도산으로 인한 일시적인 자금압박을 완화시킬 방법을 찾지 못하고 연쇄 도산할 우려가 많을 것이다. 이러한 사태로 인해 발생하는 총공급의 감소는 가격개혁에 의해 촉발된 일시적인 인플레이션을 가속화, 장기화시킬 우려가 농후한 것이다. 따라서 이자율의 현실화는 금융심화가 충분히 진행된 이후에 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

실제로 동독의 개혁경험으로부터 우리는 임금의 폭발적 상승을 허용한 채, 서독으로부터의 첨단기술도입에 의해 생산성을 향상시킴으로써 당시의 서독기준으로 경쟁력을 확보할 수 있는 기업만 살리려는 '고임금·고기술전략'이 결과적으로는 서독

으로부터의 자본투자와 그 자본투자에 동반되는 기술 및 인적 자본의 유입을 방해했다는 점을 알 수 있다.

나. 정책금융과 국가개입의 필요성

북한지역의 산업구조조정을 원활하게 추진하기 위해서는 각종 개발금융기관의 설립과 적절한 정책금융이 필요할 것으로 판단된다. 이러한 주장은 시장경제원리에 따른 자율적 경영이 보장된 민간금융기관으로서 체제전환이라는 체계적 리스크에 대하여 적절한 방어수단이 없으며 따라서 금융비용이 지나치게 높아질 뿐 아니라 자금배분의 장기적 효율성이 보장되기 어렵다는 판단에 기인한다. 여기에 더하여 경제의 구조적 전환이란 많은 규제가 폐지되고 또 신설되는 제도적 동요의 시기이며 그에 따라 수많은 지대추구(rent-seeking)의 기회가 발생하기 마련이며 자금의 흐름은 당연히 생산적 투자보다는 이러한 지대추구행위에 집중될 가능성이 높다. 이러한 상황에서 자금의 양뿐만 아니라 그 가격 및 흐름의 방향까지 규제하는 정책금융은 하나의 대안이 될 수 있다. 특히 남한 지역에서의 1980년대 초반의 산업합리화 조치에 따르는 정책금융의 운용은 어느 정도 이 문제에 대한 시사점을 제공할 수 있다.

물론 정책금융에 따르는 수많은 폐해에 대해서는 우리 나라의 과거 경험이 많은 것을 지적해주고 있다. 그러나 그것이 정

채금융을 원천적으로 배제하여야 할 충분한 이유가 될 수는 없다고 보여진다. 이 문제에 대해서는 앞으로 보다 엄밀한 검토가 필요할 것이다.

다. 남한 원화에의 연계를 통한 거시적 안정성 유지

각종 개혁프로그램은 많은 비용을 요구한다. 통일비용에 관한 여러 가지 형태의 추계를 보면 통일시점과 개혁프로그램의 추진기간, 그리고 무엇보다도 통일비용의 정의에 따라 많은 차이를 보이고는 있지만 대략 12년간 1500억~3000억 달러의 정부지출과 2500억~5000억 달러의 민간투자를 필요로 할 것으로 보인다.¹²⁾ 이러한 방대하고 급격한 구매력의 증가가, 물론 이러한 재원의 조달방법에 따라 거시적 효과는 달리 나타나겠지만 어떤 경우라도, 북한지역의 인플레이션에 어떤 영향을 미칠 것인가는 명확한 것이다. 게다가 위의 통일비용 추정치는 산업구조의 조정에 따르는 투자소요는 적절히 포함되지 않고 있다는 점을 고려할 때, 실제로 북한지역에 이루어지는 통화의 공급은 이보다 훨씬 더 클 것으로 추측된다.

문제는 이러한 인플레이션 압력을 여하히 북한지역의 체제전환과 경제성장에 미치는 영향을 최소화하면서 흡수할 수 있는가에 있을 것이다. 여기에 대해서는 동구권 국가들의 경험이

12) 전홍택, 「북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요과제」, p. 50.

많은 교훈을 줄 수 있다. 즉, 급진적 개혁과 함께 거시적 안정성을 확보하기 위한 엄격한 재정안정계획을 추진한 폴란드, 루마니아, 불가리아 등은 개혁 직후 대폭적인 GNP 감소를 경험하였으며 이는 물가폭등을 더욱 부채질하는 결과를 가져왔다. 반면 보다 완화된 재정안정계획을 채택한 헝가리의 경우 물가 상승률과 생산감소율이 타국에 비해 적었다는 점도 참고로 해야 할 것이다.

이상을 종합해 보건대 체제전환기에 북한지역에서의 재정안정화계획은 지나치게 엄격하지 않는 것이 좋을 수도 있다고 판단된다. 산업구조조정 및 기업민영화에 따르는 통화팽창압력을 지나치게 규제하여 이자율의 대폭적인 상승을 감수하는 것 보다는 남한 원화와의 고정환율을 채택하고 환율유지의 책임을 남한 통화당국에 지우는 것이 보다 합리적인 대안일 수 있다고 보인다. 물론 이 경우 남한 경제는 북한지역의 통화팽창에 따른 인플레이션 압력을 받게 될 것이며 이는 곧 남한 국민들의 인플레이션 tax로 귀착되겠지만 북한지역의 통화팽창을 허용하는 만큼 남한정부의 재정부담의 감소를 기대할 수 있는 방법이기도 할 것이다.

IV. 요약 및 결론

본고는 남북한의 경제통합이 진행될 경우, 북한지역의 금융제도가 어떤 기준에 의해 어떻게 개혁되어야 할 것인가에 관한 기본적인 시각을 제시하는데서 논의를 마치고 있다. 체제전환기에 필요한 금융의 기능은 시장경제가 완성된 상태에서 분석되는 금융의 기능과는 많은 차이를 가질 수 있다는 점에 주목하여야 하며 그 해답은 우리나라를 비롯한 많은 개발도상국의 경험에서 찾는 것이 타당할 것이라고 여겨진다. 보다 많은 정보와 분석을 통해 이 글에서 제시된 논점들은 반박되고 수정되겠지만 현재까지 연구된 금융통합에 관한 연구는 그 시각에 있어 매우 제한적이라는 점을 고려할 때, 다양한 시각의 제시도 무용하지 않으리라는 기대를 해본다.

북한의 경제특구정책 변화와 외자유치 성과

남궁 영

(민족통일연구원 연구위원)

<목 차>

- I. 서 론
- II. 경제특구의 정의 및 유형
- III. 북한 경제특구 설치 배경 및 법적 지위
- IV. 경제특구 외자유치계획 및 변화
- V. 북한 경제특구 투자유치 성과 및 전망
- VI. 결 론

I. 서 론

1970년대 후반 이후 구조적 침체를 보이기 시작한 북한경제는 1980년대 말 동구 사회주의권 국가 및 소련의 붕괴에 따른 대외경제여건의 급격한 악화로 인하여 위기상황을 맞게 되었다.¹⁾ 특히 1990년대 들어서는 대외교역의 50% 이상을 차지하

던 대소교역이 극감하였고 중국마저 원유·곡물 등에 대해서 우호가격이 아닌 국제시장가격 적용과 경화결제를 요구함으로써 북한경제의 어려움은 더욱 가중되고 있다.²⁾

북한이 1991년 12월 나진·선봉 자유경제무역지대 설치를 공표하면서 시작된 경제특구정책은 이와 같은 경제난 타개를 위한 불가피한 선택으로서 대외개방을 통한 선진국의 자본·기술 없이는 회복이 어려운 북한의 경제현실을 반영하고 있다.

이후 북한은 외국의 자본과 기술유치를 법적으로 뒷받침하기 위해 1992년 헌법개정시 외국인투자의 헌법적 근거조항을 신설하는 한편 「외국인투자법」, 「외국인기업법」, 「자유경제무역지대법」, 「외국인투자기업노동규정」, 「자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정」 등 40여 건의 외자유치 관련 법규 및 시행규정을 제정 혹은 개정하여 법적 투자환경의 개선을 추진하여 왔다. 또한 나진·선봉 자유경제무역지대에 대규모투자를 유치하여 이 지역을 동북아지역에서의 국제화물 중계기지, 수출가공기지 및 국제적 관광기지로 개발하기 위해 미국, 일본,

- 1) 1970년대 후반 이후 1980년대 말까지 북한경제는 연평균 경제성장률 2~4%로 침체되기 시작했으며, 1990년대 들어서는 1990년에 -3.7%의 마이너스 성장률을 기록한 이후 1995년까지 6년 연속 마이너스 성장을 보이고 있다. US CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1988); 통일원, 「남북한 경제지표」, 각년도.
- 2) 중국의 대북한 원유수출단가는 1990년에는 국제시장가격(142달러/톤)의 40% 수준인 톤당 58달러였으나 1991년에는 국제시장가격(131달러/톤)과 거의 같은 수준인 톤당 126달러로 올라갔다.

네델란드, 독일 등 서방 각국에서 투자유치를 위한 설명회를 개최하고 있다(<부록 1> 참조).³⁾

나진·선봉 개발계획은 '시장경제체제와의 계획되고 규제된 타협'을 추구하는 사회주의 위기에 대응한 북한식 개방정책의 핵심이라 할 수 있다. 북한의 개방은 중국의 개방과는 달리 대내경제의 개혁이 수반되지 않고 있으며, 개방전략도 전방위적 개방이 아니라 나진·선봉에 국한된 제한적 성격의 개방이기는 하지만 주체경제와 자력갱생의 원칙을 주장해 오던 북한의 입장에서 커다란 변화임에 틀림없다.

또한 북한은 1992년 10월 제정된 「외국인투자법」, 「합작법」 및 「외국인기업법」에서 “공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들”도 투자할 수 있다고 규정함으로써 남한 기업들도 투자할 수 있는 여지를 마련해 놓았으며, 특히 1996년 9월의 「나진·선봉 국제투자 및 기업토론회」에서는 「외국인투자법」상의 공화국 영역은 “공화국의 법률 관할하의 지역, 즉 군사분계선 이북지역”을 말하며, “공화국의 영역 외에 거주하는 조선동포들 속에는 남조선 동포도 포함된다”고 밝히고 있다.⁴⁾

남북경제협력에 대한 북한의 태도는 미국, 일본과의 관계정상화 및 미·일과의 경협을 위한 전략의 성격이 짙고, 당국을

3) 북한은 최근 1년 동안(1995.7~1996.7) 10차례의 해외투자유치설명회를 개최하였으며, 그 가운데 미국에서의 투자유치설명회가 4차례나 된다.

4) “나진·선봉 자유경제무역지대에 관한 문답집,” 한세정책연구원, 「북한경제」, 제16호 (1996.10), pp. 38~41.

배제한 채 남한의 민간기업을 대상으로 하고 있어서 북한의 대남전략은 별로 달라진게 없는 것이 사실이다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 남북경협을 통하여 상호간에 신뢰를 회복하고 공동체 의식을 고양하여 통일기반을 구축할 수 있으며 경제적으로도 남북 모두 실익을 얻을 수 있기 때문에 남북경협은 우리 입장에서라도 반드시 추진해야 할 것이며 이에 따른 적절한 대북경협정책과 투자전략을 준비해 두어야 할 것이다.

이러한 상황에 근거하여 본 연구의 목적은 북한의 경제특구 정책 변화와 투자유치 성과를 분석하는 데 있다. 본 논문의 구성은 제 I 장 서론에 이어 제 II 장에서는 경제특구의 정의, 유형 및 목적을 살펴보고, 제 III 장에서는 북한 경제특구 설치 배경과 법적 지위를 분석한다. 제 IV 장에서는 경제특구 외자유치 정책 및 변화를, 제 V 장에서는 북한 경제특구의 투자유치 현황을 분석하며, 제 VI 장에서는 북한의 경제특구 관련 우리의 정책 방향을 제시하고자 한다.

5) 북한은 나진·선봉지대 국제투자포럼(1996.9)에 남한측 참가신청자 총 53명(기업인 24명, 기업관련인 5명, 공사관련자 1명, 정부관계자 12명, 언론인 11명) 중에서 기업인 23명, 중소기업협동중앙회·담배공사 관련인 각각 1명 등 총 25명만을 선별 초청함으로써, 남한측의 투자포럼 불참을 유도하였다. 북한의 선별초청은 남한과의 관계에서 정부와 민간을 분리하고 당국자접촉을 회피하려는 기존 입장 및 남한의 대기업으로부터 대규모의 투자를 유도하려는 전략을 보여주고 있다.

김일성대학 교수인 김수용은 투자포럼에 참여한 재미변호사 임병덕과의 대답에서, 남한이 참가신청자 중 60% 이상을 정부관리와 언론인으로 함으로써 국제투자포럼을 정치적으로 이용하려 하였다고 주장하였다. 「한계레신문」, 1996.9.13.

II. 경제특구의 정의 및 유형

1. 경제특구의 정의

경제특구(Special Economic Zone)라는 용어는 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개지역에 대해 사용한 명칭이다. 그러나 이제 경제특구는 중국의 경제특구만을 가리키는 고유명사라기보다는 세계 각국에서 법적 또는 제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지대, 수출자유지역, 수출가공구와 같은 지역을 총칭하는 것으로 보편화되었다.⁶⁾ 유엔공업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization)의 정의에 따르면 경제특구란 “어떤 한 국가 내에 정책적으로 특별히 선정된 공업단지지역으로, 이곳에 진출하여 투자하는 기업에 대해서는 일련의 우대조치를 적용시켜 줌으로써 국내

6) 1960년대 후반 개발도상국들이 외국의 자본과 기술을 이용한 가공 무역의 발전을 피하기 위하여 자유무역지대를 설치함으로써 경제특구는 수출드라이브에 의한 경제발전전략의 수단으로 급증하였다. 대만의 까오슝(高雄) 수출가공구, 한국의 마산 수출자유지역은 1960~70년대 수출드라이브정책의 대표적 예이다. 1980년대에는 중국이 대외개방정책의 추진과 함께 종합형 경제특구를 설치하였고, 1990년대에 들어서는 구소련과 동유럽 사회주의권의 체제이행과정에서 경제특구 설치가 보편화되고 있다. 오용석, “세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 적용,” 한국비교경제학회 編, 「남북한의 경제체제와 통합」(서울: 박영사, 1995), p. 233.

및 외국기업들이 해당 지역에 진출, 기업을 설립하여 경영활동을 벌이도록 유도하기 위하여 설정된 지역"이다.⁷⁾

2. 경제특구의 유형

경제특구의 유형은 추구하는 기능적 목표에 따라 무역형, 공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형, 과학기술개발을 위한 과학기술형, 다목적성의 종합형 등으로 나누어 볼 수 있다.⁸⁾

가. 무역형

무역형 경제특구는 국가가 어떤 특정 무역항 혹은 일부 지역을 지정해서 그곳을 통과하는 외국물자에 대해 관세를 면제할 뿐만 아니라 출입하는 외국선박에 대해서도 일반 과세지역과는 구별해서 어느 정도의 자유를 인정하고, 방역업무도 면제하며 감독행위도 하지 않는 곳을 말한다. 무역형 경제특구에는 자유항(free port)과 자유무역지대(free trade zone)가 있으며, 여기서는 반입된 상품의 재수출, 또는 재포장·혼합·가공이 가능하다.⁹⁾

7) United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), *Export Processing Zones in Development Countries*, UNIDO Working Papers on Structural Changes, No. 19, UNIDO/ICIS 176, New York, August 18, 1980.

8) 오용석, "세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 적용," pp. 233~36.

나 공업·무역형

공업·무역형은 자유무역지대와 공업단지의 혼합체로서, 자유무역지대가 갖고 있는 여러 가지 우대조치를 부여하면서, 한편으로는 공업단지가 갖는 관리 및 운송상 규모의 경제를 얻기 위해서 만들어진 것이다. 대표적 형태는 외국으로부터 면세수입된 원료를 임가공하여 전량 수출하는 수출가공구(export processing zone)이다.

수출가공구는 제2차 세계대전 이후 개발도상국들의 수출주도 개발전략(export-drive development strategy)의 일환으로서 대만의 까오쑹(高雄), 닌쯔(楠梓)와 타이중(台中) 수출가공구, 한국의 마산과 이리 수출자유지역 등 아시아지역에서 활발히 설치되었다.¹⁰⁾ 세계은행에 의하면 1990년 현재 아시아지역의 수

9) Herbert G. Grubel, "Towards a Theory of Free Economic Zones," *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 18, Heft 1 (1982), p. 40. 최초의 자유무역지대는 13세기에 출현한 독일 함부르크(Hamburg) 자유무역지대와 브레멘(Bremen) 자유무역지대까지 소급될 수 있으나 근대적 의미에서의 자유무역지대는 1934년 미국의회에서 통과된 대외무역지대법(Foreign Trade Zone Act)에 따른 뉴욕의 브루클린(Brooklyn) 자유무역지대이다.

10) Peter G. Warr, "Korea's Masan Free Export Zone: Benefits and Costs," *The Developing Economies*, Vol. 22, No. 2 (June 1984), pp. 169~70. 아시아 최초의 수출가공구는 1965년 인도 정부에 의하여 세워진 칸들라(Kandla) 자유무역지대였으나 인도는 수입대체적인 공업화정책을 채택하여 수출가공구 개발에 소극적이었다.

출가공구는 <표 1>에서 보는 바와 같이 총 36개가 설치된 것으로 나타나고 있다.¹¹⁾ 수출가공구도 자유무역지대와 같이 특정지역을 격리하여 만드는 防柵型(fenced type)의 경우가 많으나 非防柵型(unfenced type)의 광역수출가공구도 적지않다.¹²⁾

<표 1> 아시아의 주요국별 EPZ 설치 현황

	설치수	개발기간	면적(km ²)
대만	3	1966~71	1.82
한국	2	1970~73	1.14
말레이시아	11	1971~80	7.00
태국	3	1982~	1.13
인도	2	1965~75	1.62
	4	1984~93	1.57
파키스탄	1	1980~	8.09
방글라데시	2	1980~90	1.55
중국	5	1979~	34,538.1
베트남	3	1988~	9.50

자료: World Bank

11) World Bank, *Export Processing Zones, Policy and Research Series 20* (1992), p. 29.

12) 대표적인 비방책형 광역수출가공구로는 파나마의 콜론(colon) 자유무역특구, 브라질 아마존강 유역의 마나우스(manaos), 멕시코의 마킬라도라스(maquiladoras) 공단 등이 있다.

다. 과학기술형

과학기술특구는 産·學·住가 결합된 과학기술도시(Technopolis)를 형성하여 기술집약적 산업과 지식집약적 산업을 육성하고 고 정밀 첨단산업제품의 개발로 산업구조를 고도화함으로써 국제 경쟁력을 높이고자 하는 것이다. 흔히 과학기술공업단지 (science, technology and industry complex)로 불리는 과학기술특구의 건설을 미국, 일본, 싱가포르, 대만, 중국, 홍콩, 한국 등에서 활발히 이루어지고 있다.

미국은 1950년대 초에 캘리포니아주 스탠포드대학 부근에 세계 최초이며 최대의 테크노폴리스인 실리콘밸리를 세운 이래 지금까지 전국에 걸쳐 80여 개의 과학기술단지를 운영하고 있다. 일본은 1970년대 말 규슈(九州)에 테크노폴리스 건설 프로젝트를 수립, 첨단기술제품에 대한 조세감면, 특별감가상각인정, 자금지원보증 등의 특혜정책을 추진함으로써 실리콘밸리에 버금가는 테크노폴리스를 만드는데 성공하였다.¹³⁾ 그외에 대만의 新竹 科學工業園區가 있으며 중국은 52개의 高新기술개발구를 운영하고 있다.

13) 오용석, “세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 응용,” pp. 235~36.

다. 종합형

종합형 경제특구는 생산, 무역, 금융, 과학기술, 관광 등에 이르는 거의 모든 산업을 대외적으로 개방하고 외국기업의 투자와 경제활동에 대해 폭넓은 자유와 인센티브를 제공하는 광역지구이다. 따라서 종합형 경제특구는 대부분 투자촉진지역(investment promotion zone)으로서 수출가공구를 기초로 하면서 면적의 대규모성, 경영의 광범위성, 업종의 다양성, 정책의 다목적성 및 다기능성을 갖는다. 홍콩, 싱가포르, 중국의 5대 경제특구(深圳, 珠海, 汕頭, 廈門, 海南島)는 대표적인 종합형 경제특구이다.¹⁴⁾ 북한의 나진·선봉 자유경제무역지대도 이러한 유형으로 볼 수 있다. 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대를 ① 자유무역항으로서의 화물중계기지, ② 제조업 중심의 수출가공기지, ③ 관광·금융·상업의 중심지로 개발하려 하고 있으며,¹⁵⁾ 면적에서도 일반 개도국의 수출가공구보다 훨씬 크다.¹⁶⁾

14) 위의 논문, p. 236. 초기의 자유무역지대는 중계무역과 단순포장업 위주로 운영되었으나, 수출가공구가 보편화되면서부터는 지역 내에서 경영활동이 허용되는 업종의 범위가 다양화되었으며, 외국인기업의 투자진출도 허용되었다. 따라서 현재 자유무역지대와 가공수출구의 차이점은 거의 없어지게 되었다.

15) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주, 나진·선봉 개발계획」(1992.4), pp. 30~32.

16) 북한의 나진·선봉 자유경제무역지대는 총면적이 746km²로서 해남도(33,906km²)를 제외한 중국의 4개 경제특구 총면적(632km²)보다도 크다. 일반 개도국 수출가공구로서 지금까지 가장 큰 곳은 브라질의 마나우스 수출가공구(16km²)였다.

3. 경제특구 설치 목적

경제특구 설치 목적은 국가마다 나름대로의 구체적 우선 순위에는 상호 차이가 있을 수 있으나, 수출확대 및 수출다각화, 재정수입증가, 고용증대 효과, 선진과학기술 및 경영관리 방법 도입, 국제수지개선 및 외자도입, 지역발전 등의 측면에서 효과를 노리고 있는 것은 일치한다.¹⁷⁾ 오용석 교수는 경제특구전략의 목적을 내향적 동기와 외향적 동기로 구분한다. 내향적 목적은 내수시장이 크면서도 경제가 침체상태에 있는 선진국이나, 노동력과 천연자원이 풍부하면서도 자본과 기술이 부족한 개발도상국들이 외국인 직접투자유치와 선진기술의 도입, 고용기회의 확대를 통하여 국내생산활동의 활성화, 국내산업발전의 가속화를 추구하는 경우이다. 특히 개발도상국들의 경제특구전략은 특구지역을 격리하여 국내 여타지역과는 구별되는 우대조치를 마련함으로써 외자유치증대와 국내유치산업보호라는 목표를 동시에 달성하고자 하는 것이다.

경제특구의 외향적 목적은 수출경쟁력 확보와 대외무역의 확

17) 아시아생산성기구의 연구조사 결과에 따르면 아시아지역 국가들의 경제특구 설치 목적은 단기적으로는 재정수입의 증대와 고용기회 확대에 상대적으로 중요성을 두었으며, 장기적으로는 선진과학기술과 경영관리경험을 도입하여, 수출을 확대하고, 국내물자를 효과적으로 이용함으로써 경제를 발전시키는 것이다. N. Vittal, ed., *Export Processing Zones in Asia: Some Dimensions* (Tokyo: Asian Productivity Organization, 1977).

대이다.¹⁸⁾ 이를 위해서는 경제특구에서 생산되는 상품은 가격 및 품질 면에서 국제경쟁력을 갖고 있어야 한다. 따라서 경제특구전략을 추진하는 국가는 수출상품의 국제경쟁력 강화를 위하여 특구에 입주하는 기업에 대해서는 생산비를 절감할 수 있는 각종 금융·세제상의 우대조치를 제공한다.¹⁹⁾ 이러한 경제특구의 목적에 가장 쉽게 접근하는 것이 다국적기업(multinational corporation)이다. 즉 다국적기업의 거대한 자본과 기술, 마케팅 능력과 현지의 원료 및 노동력의 결합으로 생산된 상품은 비교적 쉽게 해외시장을 개척할 수 있기 때문이다.

경제특구전략은 지역경제를 활성화시키려는 자본주의 선진국, 수출경쟁력 확보와 대외무역의 확대를 통한 경제발전을 추구하는 개발도상국에서 주로 운영되어 왔으나, 최근 주목되는 것은 사회주의 국가들의 체제전환을 위한 수단으로 개혁·개방

18) 1970년대까지만 해도 많은 개도국에서는 외국인투자기업의 수출확대 효과를 높이기 위하여 투자승인시 제품의 일정비율 이상은 의무적으로 수출하도록 하는 수출단서(export requirement) 조항을 두어왔다. 인도의 경우 생산제품의 30% 이상을 수출하도록 하였으며, 인도네시아는 85%, 태국은 50%의 수출비율을 달성해야 했으며, 멕시코는 기업수입의 50%를 수출하도록 의무화하였다. András Inotai, "Liberalization and Foreign Direct Investment," András Köves and Paul Marer, eds., *Foreign Economic Liberalization: Transformation in Socialist and Market Economy* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 101~04.

19) 오용석, "세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 응용," pp. 240~41.

정책하에서 이 전략이 적극적으로 도입되고 있다는 것이다. 중국은 경제특구전략을 근간으로 경제개방정책을 시작하여 오늘날 고도성장의 기반을 마련하였으며, 러시아, 동유럽, 베트남 및 북한까지도 경제특구를 주요 정책으로 채택하고 있다.²⁰⁾

북한의 경제특구 개발 목표도 이상과 크게 다르지 않다. 북한은 경제특구를 통한 “합영, 합작은 외화를 얻을 수 있는 중요 통로의 하나”이며 “인민경제를 현대화, 과학화하고 없거나 부족한 연료, 원료문제들을 푸는데서 적지않은 예비와 가능성”이 될

20) 중국 경제특구전략의 목적 역시 등소평이 강조한 ① 선진기술 도입창구, ② 선진관리경험 도입창구, ③ 현대지식 도입창구, ④ 대외개방정책창구라는 ‘4개 창구’의 역할 수행을 통하여 특구 자체의 공업화를 가속화시키고 그것을 중국경제 전체에 확산시켜 나간다는 것이다. 중국의 대외개방지역으로는 5개 경제특구 외에도 14개 연해 개방도시와 106개 국가급 개발구(30개 국가급 경제기술개발구, 국가과학위원회에서 허가한 52개 高新기술개발구, 국가관광국에서 허가한 11개 관광개발구, 해관총서에서 허가한 13개 보세구)를 포함한 상당수의 개발구가 있다. 경제특구의 경우 종합적인 도시구조를 갖고 시장거래가 일반화되어 있으나 개방도시·개발구는 수출공단적인 특성을 가지고 있다. 대한무역진흥공사, 「북방통상정보」(1993.8); 대외경제정책연구원, 「중국편람: 증보판」(1994), pp. 428~29. 한편 중국의 경제특구전략에는 이 지역에 시장경제체제를 도입시킴으로써 그것을 사회주의 계획경제체제와 융합하게 하여 소위 중국식 사회주의체제를 구축하는 ‘경제체제개혁 실험장’으로서의 역할이 있다. 또한 경제특구를 발전시켜 홍콩·마카오의 주권을 회복하는데 있어 특구형식의 운용을 그 수단으로 삼고자 하고 있으며, 더 나아가서 경제특구를 대만과 통일전략을 위한 장기적인 포석으로 여기고 있다. “특구를 대만과 무역창구로 하여 조국통일의 전초기지로 삼아야 한다”, 「福建論壇」(1982.2), p. 46. 中華經濟研究院 編, 白權鎬 譯, 「中國 經濟特區에 관한 研究」(서울: 산업연구원, 1985), p. 11에서 재인용.

수 있으며 또한 “앞선 기술과 현대적인 기계, 설비들을 끌어들이는 문제를 효과적으로, 합리적으로 풀 수 있는 대외경제관계”라고 함으로써 외화획득, 부족한 국내자본의 보완, 선진 기술 및 설비도입 등의 구체적인 정책목표를 밝히고 있다.²¹⁾

Ⅲ. 북한 경제특구 설치 배경 및 법적 지위

북한 당국은 1991년 12월 정무원 결정 제74호로 나진·선봉 지역의 621km²를 자유경제무역지대로 지정함으로써 경제특구 정책을 추진하기 시작하였다. 1993년에는 나진시와 선봉군을 통합하여 정무원 산하의 직할시로 승격시키는 한편, 나진·선봉 자유경제무역지대에 은덕군 원정리, 훈용리를 포함하는 중국 국경쪽의 125km²를 추가함으로써 지대의 총 면적을 746km²로 확장시켰다(<표 2> 참조). 나진·선봉 자유경제무역지대 관련, 북한 정무원 결정 제74호 요지는 다음과 같다.²²⁾

- ① 나진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개 리를 포함하는 621km²의 지역을 자유경제무역지대로 한다.

21) 최원철, “합영, 합작을 잘하는 것은 대외경제관계 발전의 중요요구,” 『경제연구』, 제4호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1993), p. 20.

22) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각주: 라진·선봉』 (1993).

- ② 자유경제무역지대에서는 합영, 합작, 외국인 단독기업을 허용한다.²³⁾
- ③ 투자하는 나라에 대한 제한이 없다.
- ④ 국가는 다른 나라 사람들이 투자한 자본과 재산, 기업운동을 통하여 얻은 소득과 기타 소득을 법적으로 보장한다.
- ⑤ 개발지대 안의 나진항, 선봉항과 함께 인접지역에 있는 청진항을 자유무역항으로 한다.
- ⑥ 기업소득세의 감면을 비롯한 여러 가지 특혜조치를 취한다.

23) 일반적으로 합작투자란 지분참여방식과 비지분참여방식을 포함한다. 그러나 나라에 따라 외국인투자기업의 조직형태를 달리 분류하기 때문에 용어는 다르지만 같은 내용일 수 있고 그 반대의 경우도 있어 혼동을 부르기도 한다. 일반적으로 합작투자(Joint Venture)라고 부르는 지분참여형 기업을 북한을 ‘합영기업’이라고 부른다. 북한과 비슷하게 외국인 투자기업의 조직형태를 세 가지로 분류하고 있는 중국의 경우 이를 ‘중외합자경영기업’이라 하며, 베트남은 ‘합자기업’이라 부른다. 이 ‘합영기업’은 투자 당사자들이 공동출자하고 운영하여 이윤과 손실의 분배는 출자비율에 따르는 유한책임회사로서 북한의 법인으로 등록된다. 이에 반해 ‘합작기업’은 일종의 생산분여 또는 기술공여 계약에 의한 투자기업으로서 우리 기업들이 생각하고 있는 합작투자의 개념이 아니라 다양한 형태의 임가공사업인 것이다. 이에 대해 북한의 외국인투자법은 “합작기업이란 우리쪽 투자자와 외국투자자가 공동으로 투자하고 우리쪽이 운영하며 계약에 따라 상대방에 투자몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업”이라고 규정하고 있으며 “합영기업은 우리쪽 투자자와 외국투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자몫에 따라 이윤을 분배하는 기업”이라고 차이를 설명하고 있다. 즉 경영권과 이윤분배방식에 차이가 있는 것이다. 세번째 형태인 ‘외국인기업’은 말 그대로 외국인의 100% 단독투자기업으로 북한은 이를 나진·선봉 자유경제무역지대에 한하여 허용하고 있다.

<표 2> 나진·선봉지역의 인문지리적 조건

구 분	내 용
위 치	<ul style="list-style-type: none"> • 두만강 하류 남쪽(북위 42° 05' ~ 43° 동경 130° 07' ~ 130° 45' 사이)에 위치 • 동쪽은 서수라에서 비소단까지 156km의 해안선을 따라 동해와 인접, 북쪽은 두만강을 경계로 중국의 훈춘, 러시아의 핫산과 인접
면 적	<ul style="list-style-type: none"> • 개발지대의 총면적은 746km² • 주민지구면적 2%(15km²), 산업토지면적 3%(22km²)이며 나머지 대부분은 농림, 수면 토지 면적 • 경사도 20° 미만의 개발구역면적 약 200km²
기상·기후	<ul style="list-style-type: none"> • 연평균 기온 6.3° C, 가장 추운 1월 평균기온 -8.8° C, 가장 더운 8월 평균기온 20.9° C • 연간수량 770mm, 일조율 53%, 평균상대습도 70%
주 민	<ul style="list-style-type: none"> • 인구는 약 13만명 • 나진시를 먼저 약 30만명으로 늘리고 장차 개발지대의 총 인구를 100만명으로 확대 계획
자연자원	<ul style="list-style-type: none"> • 인접지역에 철광석(무산광산 등), 석탄(아오지 탄광 등), 마그네사이트, 석회석, 고령토 등 지하자원과 산림자원, 풍부한 수산자원보유 • 해안선을 따라 8개의 만, 44km²의 자연호수가 있고 나진에서 80km 위치에 제2의 금강산이라는 칠보산이 있으며 다수의 온천, 약수터, 해수욕장이 있음.

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주, 라진·선봉」 (1993) 참조 작성.

1. 경제특구 설치 배경

북한이 1991년 말 자유경제무역지대를 설치하고 1993년에는 그 면적을 확장하는 등 경제특구정책을 추진하는데는 다음과 같은 대내외적 요인이 복합적으로 작용한 것이다.

첫째 대내적 요인을 살펴보면, 북한의 심각한 경제침체문제이다. 북한은 제3차 7개년 경제계획기간(1987~93) 동안 연평균 7.9%의 성장목표를 세웠으나 동 기간 연평균 경제성장률은 -1.7%를 기록하였다. 또한 외화부족에 따른 원부자재의 수입 감소와 에너지 부족으로 공장의 평균가동률도 30~40% 밖에 되지 않았다.²⁴⁾

더욱이 경제침체 타개책의 일환으로 1980년대 중반부터 외국인 직접투자 형태의 자본도입정책을 추진하였으나 1984년 9월 「합영법」 발표 이후 1993년 말까지 10년 동안 북한의 외자유치실적은 140여 건에 금액으로는 1억 5천만 달러 정도(조총련과의 합작이 90%)에 불과하였다. 이중 실제 설립된 것은 100여 건 정도로 투자액은 평균 100만 달러 이하의 소규모이

24) 북한 에너지 공급의 70%를 차지하는 석탄생산이 1991년 3,100만톤, 1992년 2,290만톤, 1993년 2,710만톤으로 계속 감소되고 있으며 구소련으로부터 연 100만톤 가까이 수입되던 원유가 최근 들어 중단상태이다. 또한 북한의 연간 전력수요는 500~600억kwh로 추정되고 있으나 1990~93년 동안의 연평균 전력생산량은 252억kwh로서 각 수요의 40~50%에 불과하다. 북한경제 실태에 대해서는 남궁영, 「남북한 경제력 비교평가」, 한국비교경제학회, 「남북한의 경제체제와 통합」 (서울: 박영사, 1995), pp. 56~92 참조.

며 그나마도 가동중에 있는 것은 70여 건에 지나지 않는 것으로 알려지고 있다.²⁵⁾ 따라서 경제특구의 설치에 조총련 일변도의 외자유치정책에서 탈피하여 서방 선진국 자본을 적극적으로 유치함으로써 침체된 경제를 활성화하려는 새로운 경제발전전략의 시도라고 볼 수 있다.²⁶⁾

둘째, 경제특구설치는 일부 지역에 한정된 경제개방정책으로서 동구와 같은 전면적 개방의 경우에 수반되는 정치체제변화의 위협성을 최소화할 수 있는 방법인 것이다.²⁷⁾ 이와 관련,

25) Young Namkoong, "An Analysis of North Korea's Policy to Attract Foreign Capital: Management and Achievement," *Korea and World Affairs*, Vol. XIX, No. 3 (Fall 1995), pp. 459~81 참조. 이러한 북한의 외자유치 실적은 중국, 베트남의 경우와 비교해 보면 그 건수나 규모가 매우 저조한 상태임을 알 수 있다.

26) 나진·선봉 자유경제무역지대 설치 배경에 대하여 북한의 대외경제협력위원회 위원장 김정우는 다음과 같이 말하였다: "우리는 1990년을 전후로 동구라파 사회주의 나라들이 무너짐으로써 세계에는 자본주의 시장만이 남은 국제적 환경과, 우리 당 중앙위원회가 1993년 12월 전체회의에서 제시한 경공업 위주의 경제전략, 무역제일주의 경제전략의 요구를 고려하여 나진·선봉지역에서 시장구조를 자유경제무역지대의 특성에 맞게 개선함으로써 이 지대를 대수출기지, 기술교류거점으로 꾸리려고 합니다." 김정우, 「조선민주주의인민공화국 정부의 나진·선봉 자유경제무역지대 개발정책에 대하여」, 일본 동경에서의 투자촉진 세미나 연설문, 1996.7.15.

27) 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대 설정 직후부터 나진·선봉지역과 청진항 동항지역의 주민성분 정리를 시작하여 보위부·안전부에서 정년퇴직한 사람 등과 같이 성분이 좋은 사람들을 이주시키고 있는 것으로 알려지고 있다. 민족통일연구원 간담회에서의 귀순자 증언, 1994.6.10.

북한은 746km² 면적의 자유경제무역지대를 내부경제로부터 차단·관리하기 위하여 1993년 말부터 지대 주위에 높이 3.6m, 길이 80km의 울타리를 건설하였다.

나진·선봉 자유경제무역지대의 입안·확장에는 대내적인 요인 못지 않게 대외적인 요인도 커다란 영향을 미쳤다. 첫째, 중국의 경제특구 성공 사례가 외화부족과 만성적인 경제부진의 어려움에 처한 북한에 영향을 주었다. 중국의 경제특구정책은 ① 대외무역의 확대와 대외무역업무의 축적, ② 외자이용에 의한 국면타개, ③ 외국선진기술의 도입, ④ 대외경제의 발전, ⑤ 세계각국 정부·국민과의 우호증진 및 국제사회에서의 중국의 지위향상이라는 성과를 가져왔다.

둘째, 1991년 말 북한이 나진·선봉지역에 경제특구를 설치하기로 결정한 것은 1990년 7월 장춘에서 열린 동북아 지역개발 회의에서 중국이 발표한 훈춘개발계획에 대응한다는 의미가 강하다. 중국의 훈춘개발계획이 빠른 속도로 진전되고 북한이 이에 대처하지 못할 경우, 두만강지역개발에 대한 주도권을 중국이 갖게되어 중계무역기지로서의 잠재력이 큰 나진·칭진이 제대로 활용되지 못할 뿐만 아니라 중국에게 동해로의 출로만을 열어주게 되어 사회간접시설 확충을 위한 외자유치 면에서도 불리하게 될 것이라는 인식을 하게된 것이다.²⁸⁾ 더욱이 북한은

28) 김익수, 「두만강지역개발사업과 한반도」 (서울: 대외경제정책연구원, 1994), p. 19.

중·러간에 추진되고 있는 훈춘-자루비노간 철도연결계획이 순조롭게 진행되어 중국의 흑룡강성과 길림성 물동량의 주요 출구가 러시아의 자루비노항이 된다면 나진·선봉·청진항이 확충된다 할지라도 충분한 물동량을 확보하지 못할 것이라는 우려에서 1993년 이후 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Plan) 주도하의 두만강지역개발계획은 물론, 자체적인 나진·선봉지대 개발에도 주력하게 된 것으로 볼 수 있다.²⁹⁾

2. 자유경제무역지대의 법적 지위

북한은 나진·선봉 자유경제무역지대의 법적 지위를 “국가가 특별히 제정한 법·제도와 질서에 따라 운영되는 지역”으로 규정하고 있다.³⁰⁾ 물론 개발도상국의 수출가공구나 자유무역항 등 특정 대외개방지역들도 일반 국내지역과는 다른 특별한 법과 제도에 의하여 운영되고 있지만 이들 지역은 시장경제제도라는 동일한 틀 속에서 운영되며 다만 조세 등 행정조치상의 특별혜

29) 1992년 11월 중국은 러시아 극동의 자루비노항을 중계무역항으로 이용하는 것을 러시아와 합의, 협정을 조인하였다. 이 협정에 의하면 러시아는 중국에 자루비노항의 사용권을 허용하는 대신 중국은 자루비노항의 확장 및 중국 훈춘과의 철도, 도로 건설에 모든 자금과 노동력을 제공한다는 것이다. 또한 1993년 2월에는 상기협정에 따라 중·러간에 자루비노항 확장 및 중국 훈춘과의 철도 연결을 위한 2개의 합작회사가 설립되었다. JETRO, 「中國經濟」(1993), p. 39.

30) 「자유경제무역지대법」 제2조.

택을 받을 뿐이다. 그러나 엄격한 사회주의 계획경제체제를 유지하고 있는 북한의 자유경제무역지대에서 특별한 법·제도와 질서가 적용된다는 것은 수출가공구가 누리는 행정상의 우대뿐만 아니라 다음과 같은 자본주의적 소유와 경영, 가격의 시장결정 등 다른 경제체제요소가 허용된다는 것을 의미한다.³¹⁾

- ① 지대 안에서는 일부 대중소비품을 제외하고 모든 상품의 가격을 판매자와 구매자 사이에 협의하여 정하는 시장가격 체계가 적용된다.
- ② 지대안의 환율도 시장수요와 공급관계에 상응하여 탄력성 있게 조정된다.
- ③ 지대 안에서 외국인 투자기업은 국가계획체계의 영향을 받지 않고 자유로운 생산 및 판매 활동을 할 수 있다.
- ④ 지대 안에서는 외국인 투자기업뿐 아니라 북한의 기업체들도 독자적인 경영권을 가지고 시장체계에 맞게 경영활동을 할 수 있다.

관련기관(개발·운영주체)으로는 중앙대외경제기관과 자유무역지대 당국이 있다. 중앙대외경제기관은 대외경제위원회를, 지대당국은 나진·선봉시 행정경제위원회를 말한다. 대외경제위

31) 「자유경제무역지대법」 및 김정우, 「조선민주주의인민공화국 정부의 나진·선봉 자유경제무역지대 개발정책에 대하여」 참조

원회 산하에는 자유경제무역지대의 발전과 운영을 관리하기 위하여 경제협조국이 설치되어 있다. 경제협조국은 자유경제무역지대의 개발, 운영 및 집행대책을 수립하고 사회간접시설 건설부문에서 총 투자액 2천만원 이상의 대상과 그밖의 부문에서 총 투자액 1천만원 이상의 대상을 심의·승인한다.

나진·선봉시 행정경제위원회는 자유경제무역지대 운영을 직접관할하는 지역 집행기관으로서 지대의 개발과 운영사업을 조직집행하며 지대 안의 모든 투자승인 신청을 접수하여 사회간접시설 건설부문에서 총 투자액 2천만원 이하의 대상과 그밖의 부문에서 총 투자액 1천만원 이하 규모의 대상을 심의·승인하고, 토지 및 건물 임대와 관련된 모든 권한을 가지고 있다.³²⁾

나진·선봉 자유경제무역지대는 북한의 관할하에 있는 영토이면서도 특별히 제정되는 법적 제도와 질서에 따라 운영되는 '특별지역'이다. 즉 북한 당국은 동 지대 내에서의 경제활동에 대한 조정자적 역할만을 하게 되며 이 지대 안의 모든 기업체들은 경영활동을 자유롭게 할 수 있다. 또한 북한의 다른 지역에 비해 보다 전향적인 우대조치를 담고 있다(<표 3> 참조).

32) 북한 대외경제협력추진위원회, 「나진·선봉 자유경제무역지대 투자문답집」(1996). 북한은 최근 정무원 부총리 겸 인민봉사위원장인 공진태를 나진·선봉시 행정경제위원장으로 임명하였다. 전임 백화룡의 사망에 따른 후속인사라는 측면도 있지만 후임자로 거물급 경제전문가를 기용한 것은 북한이 경제특구에 기울이고 있는 관심을 말해주고 있다.

<표 3> 자유경제무역지대 투자우대조치의 주요 내용

비교항목	비자유경제무역지대	자유경제무역지대
투자유형	·합작이나 합영기업	·100% 외국인투자도 허용
세율	·기업소득세: 25% ·기타소득: 20% ·거래세: 규정세율	·기업소득세: 14% ·기타소득: 10% ·거래세: 규정세율의 50%
조세감면	·해당사항 감면 없음	·제조업: 3년간 면제 다음 2년간 50% 감면 ·6천만원 이상 사회간접투자: 4년간 면제, 다음 3년간 50% ·수출입물자: 관세 면제
최저노임	·월 220원 (약 110달러)	·월 160원(약 80달러)
상품의 가격결정	·국제시장가격이나 국 가가격 재정기관의 가 격에 준거함	·판매자와 구매자의 합의로 결정 (대중필수품 가격결정 제외)
외화관리	·허용 안됨	·외화유가증권거래 허용, 외화현금·외화유가증권의 자유반출입 허용
토지임대	·국토관리기관이 토지임대 협상방법으로 임대 ·장려부문: 10년 이내 범위에서 토지사용료 감면, 면제	·지대당국이 토지임대(기간 50년, 연장가능) ·입찰, 경매방법도 가능 ·10년 이내 범위에서 토지 사용료 감면, 면제
외국인출입	·사증 소지	·초청장 소지자 무사증출입
사무소설치	·규정 없음	·상주대표사무소 설치 허용
은행설립	·합영은행만 설립 가능	·외국은행, 외국은행지점도 설립가능

IV. 경제특구 외자유치계획 및 변화

1993년 3월 북한의 대외경제협력추진위원회가 입안한 「라진·선봉지대 국토건설총계획」에 따르면 북한은 이 지역을 3단계로 나누어 개발할 계획이다. <표 4>에 나타나 있는 바와 같이 제1단계(1992~95)에서는 이 지역을 국제화물중계기지로 육성하기 위한 인프라시설을 정비하고, 제2단계(1996~2000)에서는 수출 주도형 제조업에 외국인투자를 본격 유치하며, 제3단계(2001~10)에서는 중계무역, 수출가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성한다는 것이다. 이에 따라 북한은 라진·선봉지대와 청진항 개발을 위해 총투자규모 69억 8,900만 달러의 사업을 외자유치를 통하여 추진할 계획이다.³³⁾

1. 사회간접시설부문

우선적으로 북한은 사회간접자본 확충 등 투자조건을 개선하여 외국기업의 유치를 촉진한다는 목적하에 32억 3,885만 달러 규모의 프로젝트에 합영·합작을 통한 외자유치를 계획하고 있다(<부록 2> 참조). 이 계획을 단계별로 보면 <표 4>에서 보는 바와 같이 1단계에서 12억 227만 달러, 2단계에서 10억

33) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진·선봉, 투자대상안내」(1993).

2,088만 달러, 3단계에서 10억 1,570만 달러가 소용될 전망이며, 항목별로는 항만확장 3개 사업에 16억 5,710만 달러, 선봉국제 공항건설에 7억 2,856만 달러, 도로보수 및 고속도로 건설사업에 3억 4,650만 달러, 통신사업 2건에 1억 8,856만 달러, 철도사업 6건에 1억 5,812만 달러의 외자를 유치할 계획이다.³⁴⁾

2. 제조업부문

북한은 또한 나진·선봉지대를 9개의 공업지구로 나누어 단계별 개발계획과 지구별 유치대상 업종을 밝히고 있다. 1단계에서 나진의 신흥지구(200정보: 종합적인 경공업), 동명지구(20정보: 신발, 편직, 일용), 창평지구(60정보: 배수리, 기계), 청계지구(20정보: 피복), 선봉의 백학지구(200정보: 전자, 자동차) 등 5개의 공업지구를 개발하고, 2단계에서 신흥, 백학지구의 확장과 더불어 선봉의 웅상지구(250정보: 목재가공, 보세창고)와 나진의 관곡지구(370정보: 화학, 건재)를 추가로 건설하며, 3단계에서 웅상, 관곡지구의 확장과 나진의 후창지구(200정보: 식료, 방직) 및 선봉의 홍의지구(180정보: 금속, 기계)를 추가로 개발할 계획이다.³⁵⁾

34) 투자방식에 있어서는 도로, 항만, 공항사업은 합작·합영형태 모두를 수용하고 있으나 전략적으로 중요한 철도, 통신, 전력부문의 사업은 합작형태만을 허용하고 있다.

35) 1995년 초 북한은 나진·선봉 지대내 공단을 기존의 동명지구와 청계지

<표 4> 나진·선봉지역 개발계획의 투자규모

(단위: 만 달러)

	사업건수	제1단계	제2단계	제3단계	합 계
인프라부문	19	120,227	102,088	101,570	323,885
항만	3	37,560	40,550	87,600	165,710
철도	6	15,812			15,812
도로	6		20,680	13,970	34,650
공항	1	46,765	26,092		72,857
통신	2	4,090	14,766		18,856
전력	1	16,000			16,000
관광부문	4	8,760			8,760
공업부문	68	284,495	11,140	70,620	366,255
신항	15	20,095			20,095
동명	3	850			850
창평	3	2,550			2,550
청계	4	5,140			5,140
백화	18	94,350			94,350
웅상	4		6,590		6,590
관곡	2		4,550		4,550
후창	8			22,620	22,620
의흥	2			48,000	48,000
기타	9	161,510			161,510
총합계	91	413,482	113,228	172,190	698,900

주: 공업부문 외자유치 희망 프로젝트의 단계별 투자금액은 공업지구의 건설시기를 기준하였으며 기타지구는 1단계에 포함시킴.

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진·선봉, 투자대상안내」 (1993) 참조 작성.

구를 없애고 사회지구(350정보: 자동차조립, 부속품 공업), 우암지구 (300정보: 봉사부문, 종합경공업), 원정지구(140정보: 변경무역 관련 경공업, 첨단과학기술분야)를 추가하여 10개의 공업구로 개발할 계획임을 밝혔다. 「나진·선봉 자유경제무역지대 투자환경: 투자, 무역, 봉사 특혜제도」, (평양: 1995.2)

<표 5> 공업부문 투자유치 희망사업 투자규모(업종별)

경 공 업				중 화 학 공 업			
구 분	건 수	투자규모 (만 달러)	비중(%)	구 분	건 수	투자규모 (만 달러)	비중(%)
섬유·의복	9	9,595	2.6	전기·전자	19	99,330	27.4
신 발	3	850	0.2	일반·정밀기계	8	18,780	5.2
음식료품	9	17,170	4.7	수송기계	5	50,550	14.0
목재·제지	5	7,440	2.1	석유화학	3	154,100	42.5
기 타	6	2,740	0.8	비금속광물	1	1,700	0.5
계	32	37,795	10.4	계	36	324,460	89.6

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진·선봉, 투자대상안내」(1993) 참조 작성.

<표 5>에서 볼 수 있는 바와 같이 북한이 나진·선봉지역에 투자를 희망하는 공업부문 대상은 총 68건, 36억 6,000만 달러에 달하고 있다. 북한의 공업부문 투자유치사업의 특징을 보면 업종별 구성면에서 석유화학, 기계장비 부문이 22억 3,000만 달러로서 전체 공업부문 투자유치액수의 62%를 차지하고 있다. 이는 북한이 수출확대와 외화획득에 용이한 수출가공형 경공업부문의 투자유치와 병행하여, 기존의 중공업우선정책과 자급자족정책의 연장선상에서 기술·설비가 낙후한 중화학공업부문의 외자유치에 높은 우선순위를 두고 있는 것으로 해석될 수 있다.³⁶⁾

36) 한편 북한의 공업발전전략은 중공업과 석유화학공업을 결합한 구조론이나 동구국가들의 '중화학공업화 전략'과는 달리 석유화학이 배

3. 관광·서비스 부문

<표 6> 관광·서비스부문 개발계획

구 분	관 광 부 문	서 비 스 부 문
1단계 (1993~95)	<ul style="list-style-type: none"> ·나진호텔 건설 ·안주(대초도)-신해(피파도) 관광지 개발 ·우암-굴포(번포) 관광지 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ·나진-선봉 개발촉진 센터 건설
2단계 (1996~2000)	<ul style="list-style-type: none"> ·나진국제호텔 건설 ·선봉국제호텔 건설 ·안주-신해 관광지 확장 ·우암-굴포 관광지 확장 	<ul style="list-style-type: none"> ·무역센터 건설
3단계 (2000~10)	<ul style="list-style-type: none"> ·웅상국제호텔 건설 ·두만강호텔 건설 	<ul style="list-style-type: none"> ·부문별 센터 건설

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진·선봉, 투자대상안내」 (1993) 참조 작성.

제된 '중공업 위주 전략'으로 일관되었다. 석유화학산업은 일상생활에 필수적인 플라스틱 제품을 생산하는 산업이라는 점에서 경공업 전체를 선도하는 경향이 있다. 따라서 최근 '경공업 제일주의'로 정책전환을 시도한 북한이 경공업의 견인차가 될 석유화학산업에 관심을 갖는 것은 당연하다 할 수 있다. 그러나 이러한 고려를 하더라도 석유화학 비중이 전체 공업 비중의 45.2%에 달한다는 것은 과도한 면이 없지 않다.

<표 6>에서 보는 바와 같이 관광 및 서비스부문에서는 8,760만 달러의 외자를 유치하여 1단계에서 안주(대초도)-신해(피파도)와 우암-굴포(번포)를 종합레저시설을 갖춘 관광 휴양지로 개발·조성하고, 200실 규모의 나진호텔과 행정, 무역, 금융, 통신, 상업, 회의 등 업무활동 및 서비스 종합센터인 나진·선봉 개발촉진센터를 건설할 계획이다. 2단계에서는 1단계에서 개발된 관광지를 확대하고, 나진과 선봉에 국제호텔을 건립하는 동시에 무역센터 건설도 구상하고 있다. 3단계에서는 웅상과 두만강에 국제호텔의 건설과 각 부문별 센터건설이 계획되고 있다.

4. 최근의 정책변화

북한은 1991년 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 설립한 이후 관련 법령·제도의 정비, 적극적인 대외홍보 및 투자유치 활동에도 불구하고 외국자본의 도입이 부진함에 따라 최근들어 보다 현실적인 방향으로 지대개발계획 및 전략을 수정·보완하고 있다.

가. 개발단계의 수정

북한은 그 동안 1992~95년, 1996~2000년, 2001~2010년의 3단계로 추진하던 나진·선봉지역 개발계획을 개발실적 부진으

로 최근 들어서는 당면단계(1992~2000)와 전망단계(2001~2010)의 2단계로 수정하였다.³⁷⁾

- 1단계(1992~2000): 인프라의 확충에 주력하여 국제중계수송기지로의 역할을 수행하는 동시에 관광사업에 주력
- 2단계(2001~2010): 싱가포르와 같은 기능을 가진 종합적·현대적인 국제교류의 거점으로 육성

나. 중계수송업 최우선 개발

특히 1996년 2월 일본의 니가타에서 개최된 「동북아시아 경제회의」에서 북한 대표단은 라진·선봉지대 개발계획에 있어서 ① 기존시설의 최대한 이용, ② 초기투자가 적게 소요되는 사업우선, ③ 단순하고 쉬운 사업의 우선 추진 등의 방침을 밝혔으며, 이같은 원칙에 가장 부합되는 것으로 중계수송업의 발전과 관광산업을 강조하였다.³⁸⁾ 이는 외자유치의 어려움에 따라 개발의 중점이 대규모 수출기지 건설에서 현실적으로 가능한 중계수송·관광사업 활성화쪽으로 선회하고 있음을 보여준다.

37) 이배석, “라진·선봉자유경제무역지대와 동북아세아 경제협력,” 중국 심양 국제학술회의 북한측 발표논문, 1995.8.16~18; 이기만, “라진·선봉자유경제무역지대와 중계수송업,” 일본 니가타 국제학술회의 북한측 발표논문, 1996.2.7~9.

38) 김응렬, “동북아세아경제협력에 대한 우리의 입장과 구체적방안,” 일본 니가타 국제학술회의 발표논문, 1996.2.7~9; 이기만, “라진·선봉자유경제무역지대와 중계수송업.”

다. 공업부문 대폭 축소

북한은 1996년 2월 유엔공업개발기구에 제출한 「투자유치계획서」에서 나진·선봉지대의 공업부문 투자유치 목표를 종래 목표(36억 6,000만 달러)의 12%에 불과한 4억 3,700만 달러(58개 분야)로 축소하였다.³⁹⁾ 또한 산업별로는 이전에 비해 석유화학 부문이 42.5%에서 4.4%로 대폭 축소되었으며 섬유·의류부문(2.6%→21.5%)등 경공업의 비중이 확대되었다(<표 7> 참조).

라. 인프라건설에 BOT방식 도입

북한은 인프라부문에 대한 대규모 외자유치의 어려움을 감안, 기존의 합영·합작 방식 외에 BOT(Build-Operate-Transfer)방식을 새로이 도입하였다.⁴⁰⁾ BOT방식은 민자유치 인프라건설 사업의 하나로서, 보통 여러 민간기업으로 구성되는 컨소시엄 형식의 프로젝트 전담회사가 인프라 시설을 약정기간 동안 건설·운영한 후 인프라 시설의 소유권을 정부 혹은 발주기관에 이전하는 인프라개발 기법이다.

39) 북한은 지난 1993년 12월 발표한 「나진·선봉자유경제무역지대 국토 개발 총계획」에서 1억 5,000만 달러로 책정했던 컬러TV조립공장의 투자요구액을 1,500만 달러로, 4,800만 달러였던 반도체 조립공장의 투자액을 1,000만 달러로 대폭 축소 조정하였다.

40) 북한의 「자유경제무역지대 공업지구 개발 및 경영규정」(1996년 4월 40일 정무원 결정으로 승인) 참조.

한편 북한은 1996년 7월 나진·선봉 지대 「외자유치 우선대상 리스트」와 「투자 프로젝트 리스트」를 새로이 발표하였다.⁴¹⁾ 이에 따르면 공업투자대상은 총 101건으로서 식품·음료부문 14건, 섬유·의류·피혁부문 16건, 전기·전자부문 24건 등으로 구성되어 있다. 공업투자대상의 규모는 일부 품목을 제외하고는 대부분 100~500만 달러 수준이며, 전체 대상 품목 중 의류·섬유, 음·식료품, 전기·전자부문의 비중이 상승하였다. 즉, 북한의 노동력 활용이 용이하고 기술적으로 적용가능한 부문이 투자대상 업종으로 많이 선정되었음을 알 수 있다.

이러한 나진·선봉 자유경제무역지대에 대한 투자유치 규모와 우선 순위의 변화는 북한 자체적인 판단에 의해서라기 보다는 외국 기업들의 빈번한 방북을 통한 투자 타당성조사 및 두만강 지역 개발 차원의 국제기구(UNDP, UNIDO 등)에 의한 개발 계획 조정 제언을 북한이 수용한 것으로 보인다. 전체적으로 현재의 투자유치 계획안은 1993년 계획안에 비하여 업종이나 규모면에서 구체화, 현실화된 것으로 평가되고 있다.

41) 북한은 1996년 7월 15일 일본 동경에서 열린 대북 투자촉진 세미나에서 대외경제협력추진위원회 명의의 「투자유치 우선대상 리스트」와 유엔공업기구(UNIDO) 명의의 「나진·선봉 지대 국제투자 비즈니스 포럼 투자 프로젝트 리스트」를 발표하였다. 투자유치 우선대상의 총투자액은 12억 6,300만 달러로서, 인프라부문이 10억 8,600만 달러로 86%, 제조업부문은 1억 7,700만 달러로 14%를 차지하고 있다. 이와 같이 북한 투자유치 정책의 변화는 공업분야의 유치규모는 대폭 축소 조정되는 한편, 인프라분야는 점차 상향 조정되고 있는 것이 특징이다.

<표 7> 나진·선봉지대 투자유치희망사업 업종별
투자규모(제조업)

ISIC	부 문	금액(백만 달러)	비 중(%)
3.1	식료품 및 담배 제조	38.7	8.8
3.2	섬유, 의류 및 피혁산업	93.9	21.5
3.3	목재 및 목재제품(가구 포함)	8.3	1.9
3.4	제지, 인쇄·출판	2.3	0.5
3.5	화학제품 제조, 석유, 석탄, 고무, 플라스틱제품	19.2	4.4
3.6	비금속 광물제품 제조	75.0	17.1
3.8.3	전기·전자기기 제조	179.0	40.9
3.8.4	수송기기·부품제조	14.0	3.2
3.9	기타제조업	7.0	1.6
총 계		437.4	100.0

자료: UNIDO, *List of Investment Project Proposals in the Rajin-Songbong FETZ, DPRK (Manufacturing)*.

V. 북한 경제특구 투자유치 성과 및 전망

1. 외국인 투자유치 현황

북한이 최근 밝힌 바에 의하면 북한의 외국인 직접투자 실적은 1996년 중반까지 49개 대상에 3억 5천만 달러의 투자계약을 체결하였으며, 이 가운데 22건이 계약 이행 단계에 들어가 3천 4백만 달러가 투자되었다.⁴²⁾ 이러한 발표내용을 기본으로 북한의 외자유치 실적을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 외자유치 규모 면에서 이러한 북한의 외자유치 실적은 중국·베트남의 경우와 비교해 보면 그 건수나 규모가 매우 저조한 상태임을 알 수 있다. 중국은 1978년 12월에 개최된 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 개혁·개방노선이 공식 채택되어 외자도입정책을 추진한 이래 외자도입은 꾸준히 증가하여 1994년 한해 동안의 투자유치가 계약건수 47,490건, 투자계약액 814억 600만 달러, 실제투자액 337억 8,700만 달러를 기록하였다. 베트남의 1994년 투자유치실적은 계약건수 340건, 투자계약액 37억 달러이다. 그러나 북한이 1984년 9월 합영법을 발표한 이후 1993년 말까지 10년 동안 유치한 외국인 투자가 약 1억 5천만 달러에 불과하였던 것에 비하면 계약

42) 김수용, “나진·선봉 자유경제무역지대 투자환경의 우수성에 대하여,” 일본 동경 투자촉진 세미나 연설문, 1996.7.15.

상으로는 어느 정도 성과를 거두고 있음을 보여주고 있다.⁴³⁾

둘째, 총 투자유치 계약액 3억 5천만 달러 중 실제 투자액은 3천 4백만 달러로서 투자실행률이 9.7%에 지나지 않음을 지적할 수 있다. 그러나 계약의 90%가 1995년 하반기부터 1996년 상반기에 체결된 것을 고려하면 실제 투자 이행을 위해서는 일정한 시간이 요구될 것이다.⁴⁴⁾ 특히 투자계약의 60%가 1995년에, 그리고 30%가 1996년 1~5월 사이에 체결되었다는 것은

43) 한편 북한은 대외경제협력추진위원회에 의해 나진·선봉지대 현지에서 개최된 「국제투자포럼」(1996.9.13~15)에서 2억 7,000만 달러 상당의 투자계약이 체결되었으며, 5억 7,000만 달러 상당의 투자의향서가 교환되었다고 밝혔다. 「내외통신」, 1996.9.16. 계약이 체결된 투자는 총 6건으로 그 내용은 홍콩의 앰퍼러그룹이 호텔건설 투자 1억 8,000만 달러, 제일교포기업(김만유)이 병원건설 투자 5,000만 달러, 태국 록슬리그룹이 조립식 주택건설 및 통신시스템 현대화를 위한 투자 1,000만 달러, 중국의 안타이 오토바이제조업체가 오토바이공장 건설을 위한 투자 500만 달러 등이다.

44) 이것은 다음과 같은 북한측의 자체 평가에도 잘 나타나 있다: “우리가 자유지대를 선포한 지 4년 남짓한 기간 동안 첫 2년간은 세계의 많은 사람들이 우리의 새로운 정책에 대하여 한편으로는 의심하면서 또 한편으로는 조심스럽게 지켜보는 과정이었으며, 또 이 기간에 우리나라의 정세가 극도로 침체화되었습니다. ... 그들은 점차 공화국 정부의 개발의지를 확인하였으며 ... 그리하여 작년부터 투자가 급격히 활발해지고 있습니다.” 김수용, 1996.7.15; “지금까지 핵문제로 인하여 인위적으로 조성되었던 우리나라 정세의 복잡성은 지대 개발에 커다란 난관과 애로로 되지 않을 수 없었습니다. 그러나 공화국 정부의 일관한 노력에 의하여 오늘 조·미사이의 기본합의문이 제대로 이행되고 있습니다. ... 우리나라의 대외적 환경이 완화되는데 따라 그것을 우려하고 있던 많은 투자자들이 투자실천에 나서기 시작하였다고 말할 수 있습니다.” 김정우, 1996.7.15.

북한 외국인 투자유치의 실질적인 성과가 1994년 10월 「북·미 제네바기본합의문」 체결 이후에 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 북·미 관계개선이 북한의 외자유치 성과에 영향을 미치고 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 투자대상과 관련, 제조업에 대한 투자가 매우 적다는 것이다. 투자계획 대상 49건 가운데 제조업은 8건뿐이고 나머지는 인프라 부문 및 상업·운수·봉사·금융 부문 등 서비스업에 집중되어 있다. 이는 개발 초기의 실정을 반영하는 것으로서, 이 지대에 아직 허부구조 정비가 제대로 갖추어지지 않고, 외국인 투자도 이 부문에 우선적으로 유치하는 조치를 취한 결과로 김수용 교수는 자체 평가하고 있다.⁴⁵⁾

넷째, 대규모 외국기업의 투자에 비하여 중소기업의 교포 투자 비중이 매우 높다. 49개 투자 대상 가운데 50% 이상이 중국, 일본, 미국에 있는 해외교포들의 투자이다. 서방기업의 투자는 네덜란드 ING 은행이 합영은행을 설립한 것과 최근 스웨덴의 통신업체 에릭슨과 기술협력관계에 있는 태국의 록슬리그룹이 나진·선봉지역에서의 통신사업에 대한 독점계약을 맺은 것,⁴⁶⁾

45) 김수용 교수에 의하면 북한은 나진·선봉 지역의 인프라 문제를 해결하기 위하여 지난 3년간(1993~95년) 이 지역 인프라 정비에 약 1억 5천만 북한원(약 7천만 달러)을 투자하였다.

46) 태국의 록슬리 통신업체는 나진국제통신센터에 3천 5백만 달러를 투자하여 향후 30년간의 통신 분야 합영사업권을 획득했다. 록슬리는 1단계로 3천 5백만 달러를 투입, 1만 5천회선 정비에 이어, 2단계로 1억 달러를 투자, 10만회선, 3단계에서는 5억 달러를 투자, 40만회선을 정비할 계획에 있다.

영국의 석유회사 셸(SHELL)이 10만톤 규모의 원유저장 및 공급시설 건설(200만 달러규모)을 합의한 것 정도로서, 현재까지는 관심을 표명하고 현지투자 여건을 조사하는 상태이다.

2. 각국의 대북투자 동향 및 전망

현재까지의 나진·선봉지역에 대한 외국투자는 미국의 대북 경제제재, 북한정세에 대한 불안감, 사회간접시설 미비, 각종 편의시설과 문화공간의 결여 등으로 매우 미미한 수준에 불과한 것이 사실이다. 그러나 새로운 잠재시장으로 떠오르는 동북아지역의 거점확보차원과 타 국가의 진출이 별반없는 마지막 남은 시장이라는 점에서 대북한 투자에 관심을 기울이는 외국 기업들이 나타나고 있는 것도 간과할 수 없다. 대북투자에 있어서 주요 국가들의 동향과 전망은 다음과 같다.

가. 중 국

중국은 상대적으로 낙후된 동북 3성의 개발을 위해 UNDP 주관하에 추진되고 있는 두만강지역개발계획의 일환으로 훈춘 지역의 개발에 박차를 가하고 있으며 이러한 훈춘개발계획과 관련하여 길림성, 흑룡강성 등 동북지역의 수출입화물을 운송하기 위한 나진항·청진항의 개발 및 항구까지의 연결수송로

확충과 직접적인 이해관계를 갖고 있다. 따라서 중국의 나진·선봉지역에 대한 투자는 기존 시설을 이용한 수송망연결에 중점을 두고 있으며, 현재 추진되고 있는 사업은 대부분 한국기업과 관련이 있는 조선족기업에 의한 한·중 수출입물량의 운송을 위한 인프라 구축과 연계되어 있다. 길림성 철도항구유한공사는 북한과 1993년에 청진항의 정비·확충 및 청진~회령~연길 사이의 철도정비 등을 포함한 협정서를 체결, 현재 추진하고 있으며, 중국의 선호기업집단은 합작으로 청진에서 회령을 경유하여 중국 길림성 연길까지 폭 12m 도로확장공사를 진행하고 있다. 또한 연변항운공사는 한국특수선과 합작투자하여 설립한 동통해운을 통해 1995년 11월 부산-나진간 정기 직항로를 개통하였으며 컨테이너 취급 설비 현대화에 투자를 고려하고 있는 것으로 전해진다.⁴⁷⁾

47) 1995년 12월말 현재 중국의 동북3성에 대한 한국기업의 투자는 총 808건, 3억 6,200만 달러에 달하며, 이들의 수출입화물을 나진항·청진항을 사용하여 운송할 경우 이미 포화상태에 있는 중국 대련항을 경유하는 운송에 비해 경제적 효과가 매우 크다고 할 수 있다. 대한 무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (1996.5), p. 5. 또한 일본의 니가타항에서 중국의 훈춘으로 물자를 수송하는 경우, 대련항을 경유하면 니가타~대련간이 해상으로 198km, 대련~훈춘간이 육로로 1,300km이므로 배와 자동차, 철도로 10일 이상 소요되는 데 비해 나진항을 이용하면 니가타~나진간 해상으로 900km, 나진~훈춘간 육로로 130km이므로 운송시간은 4일 미만이 소요된다. 결국 나진항을 이용하여 훈춘으로 가면 대련항을 이용할 때보다 육상거리는 1/10, 해상거리와 수송시간은 1/2로 줄일 수 있다.

나. 홍콩

실질적인 대북투자가 가장 활발한 것은 홍콩기업이다. 홍콩의 영국계 페레그린은행은 북한의 대성은행과 합영으로 1996년 「페레그린대성은행」을 설립(본점 평양, 지점 나진)하였으며,⁴⁸⁾ 신동아주식회사는 100% 단독투자로 주류·청량음료공장(1단계로 200만 달러를 투자, 1일 생산능력 4만 8,000리터)을 건설중이다. 신동아주식회사는 또한 합영으로 선봉국제공항과 나진헬리포트 건설, 나진호텔 건설 등에 투자를 모색하고 있다.

다. 미국

미국은 한반도를 포함한 동북아지역에서 형성될 신경제질서에서 일본 및 중국을 견제하고 경제적 우위를 확보하고자 한다. 미국의 1995년 1월 대북 경제제재 완화조치,⁴⁹⁾ 이후 GM,

48) 초기 자본금은 1,500만 달러이며, 주로 북한의 대외 결제 및 외자유치 관련 금융 서비스 업무를 행하고 있다.

49) 1994년 10월의 북·미 제네바합의에 따라 1995년 1월 미국은 무역, 금융거래, 통신 및 정보 등 4개 부문에 걸쳐 대북한 경제제재의 완화조치를 취하였으나 이는 전면적인 규제철폐와는 거리가 먼 것이다. 미국의 대북 경제제재 완화조치의 내용은 다음과 같다.

- 통신 및 정보: 미·북간 전화 및 통신 연결을 위한 거래허용, 개인 여행 및 기타 여행 관련 신용카드 사용 허용, 언론인들의 사무실 개설 허용
- 금융거래: 미국에서 발생 또는 종결되지 않는 거래의 청산을 위

MCI(전화회사), 종합용역회사 스탠턴그룹, US 워싱턴 뱅크 등 11개사 18명으로 구성된 미국기업 방북대표단이 1995년 2월 평양을 방문, 대북진출을 모색하고 있다.⁵⁰⁾ 그러나 투자 타당성 조사를 마친 기업은 많으나 아직 투자 실행 단계에 있는 기업은 가시화되지 않고 있다.

GM社は 북한에 자동차공장을 건설, 러시아와 중국에 판매하는 방안을 모색하고 있는 것으로 전해지고 있으며 특히 스탠턴그룹은 이번 방북에서 나진·선봉지역의 가동중지상태에 있는 화력발전소 및 정유공장을 인수, 가동시키기로 북한과 이미

한 북한의 미국 금융기관 거래 허용, 북한 정부에 귀속되지 않는 자산의 동결 해제

- 기타 무역: 북한산 마크네사이트의 수입 허용
- 「기본합의문」 이행을 위한 기타 단계적 조치: 워싱턴과 평양간 연락사무소 개설과 활동을 위한 거래 허용, 미기업의 대북 경수로 지원·대체에너지 공급·사용후핵연료 해체 등 사업참여에 대한 적용법규에 따른 사안별 검토

US Department of State, "Easing Sanctions Against North Korea," January 20, 1995.

- 50) 미국은 지난 1950년 12월 적성교역법(Trading with the Enemy Act)에 따라 북한을 적성국으로 지정한 이후 지금까지 수출입, 투자, 재정적 거래 등 제반 경제행위를 금지해 왔다 미국의 대북한 경제제제조치의 내용은 ① 무역 및 금융 거래의 실질적 금지, ② 미국 내 북한 자산의 동결, ③ 경제적 지원 및 원조, ④ 최혜국 대우 부정, ⑤ 북한과의 무기거래 및 군수산업 관련 수출입 금지 등으로 대별된다. Congressional Research Service, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea* (Washington, D.C.: The Library of Congress, November 29, 1994), pp. 21~36 참조.

합의했다고 밝힌 것으로 알려졌다.

동유럽경제개발 프로젝트에 참여했던 스탠턴그룹은 1994년 10월 북·미 제네바 합의 직후 북한을 1차 방문하여, 나진·선봉 자유경제무역지대의 전력·정유 등 에너지분야, 항만시설 등을 둘러보고 전력생산, 정유, 산업발전 3가지 분야에서 개발계획을 준비하고 있다.⁵¹⁾

한편 미국의 AT&T는 1995년 4월 일본의 국제전신전화회사를 중계지로 해서 미·일·북한 3각의 상용전화를 개설하여 운영하고 있다. 미국 기업들은 미국의 대북경제제재에 의해 제한을 받을 동안 다른 외국기업들에게 대북 시장진출 기회를 빼앗기게 될 것을 우려하고 있는 바, 앞으로는 더욱 적극적으로 대북진출을 모색할 것으로 전망된다. 미국기업의 자세한 대북 경제협력 동향은 <표 8>과 같다.

51) 스탠턴그룹은 1994년 11월에 20만kw급의 선봉중유화력발전소 가동능력을 40만kw로 증강하고 승리화학연합기업소의 정유능력(연간 200만톤)을 확장하여 원유가공품을 생산하기로 합의한 바 있으며, 발전소 합작건설 계약을 이미 체결하였다고 한다. 東アジア貿易研究會, 「東アジア經濟情報」(1995.12). 스탠턴그룹 대표단은 1995년 10월 나진·선봉지역을 4번째로 방문, 북한과 원유가공공장 확장문제를 논의했다. 「중앙통신」, 1995.10.28.

<표 8> 미국기업의 대북 경제협력 동향

분 야	기 업	내 용
에너지	스탠턴그룹	화력발전소 구매, 나진·선봉 정유시 건설
	모빌	유전탐사, 개발 검토
광 물	코메탈	마그네사이트 수입계획
	미네랄테크놀로지	마그네사이트 수입계약 체결
공 업	GM	자동차부품 공장 건설계획
정보통신	AT&T통신	미·북간 직통전화 개통
	AT&T네트워크 그룹	디지털 통신장비 판매
	MCI	위성통신, 전화, FAX서비스 시설 건설
	CNN	지국설치 계획
목재가공	Murphy Overseas	용상지구 목재종합공장
금 용	비자, 마스터, 아멕스	사무소 개설, 신용카드사업 착수 준비

자료: 「조선일보」, 1995.9.28; 「중앙일보」, 1995.12.1.

라. 일본

일본기업은 환동해경제권 구상의 구체화 및 UNDP의 두만강 개발프로젝트에 따른 이 지대의 개발에 관심이 큰 바, 기업 및 지방자치단체가 시찰단 및 조사단을 빈번하게 파견하고 있다.

일본기업들은 중국 동북부 및 극동러시아에의 비즈니스 확대와 연계하여 나진·선봉경제특구 진출에 관심을 보이고 있으며 특히 50~100억 달러에 달하는 북한의 대일청구권 지불에 대비, 대규모 플랜트 사업을 추진하여 북한경제의 대일 의존도를 심화시키고자 노력하고 있다.

그러나 현재까지 일본의 대북접촉은 동아시아무역연구회 등 경제관련단체를 통한 간접접촉이나 두만강지역개발계획에 적극성을 보이고 있는 동해 연안의 각 현 및 관련연구단체의 조사활동을 통하여 진행되고 있으며 나진·선봉지역에 대한 실제적인 대북투자는 이루어지지 않고 있다.

마. 네덜란드

네덜란드의 ING은행은 북한의 조선국제보험회사와 합영으로 1995년 12월 「ING 동북아시아은행」을 설립(자본금 1,500만 달러)했다. 지분은 ING은행이 70%, 북한측이 30%로서 지점장은 ING은행이, 부지점장은 조선국제보험회사 측에서 맡고 있다. 또한 네덜란드·영국 합작회사인 로얄더치셀 산하 셸퍼시픽은 선봉항에 가까운 용수리에 10ha의 토지를 50년간 임대하기로 계약을 체결하였고, 1차적으로 200만 달러를 투자하여 10만톤 규모의 원유 저장 및 공급 시설을 건설할 계획이다.⁵²⁾

52) 셸퍼시픽은 시베리아산 원유를 수입하여 가솔린 등으로 가공해서 각국에 수출할 계획을 갖고 있다.

바. 독일

유럽국가 중에는 독일이 비교적 북한과 활발한 접촉을 벌이고 있다. 독일업체 일부에서는 1993년부터 북한과의 각종 경제협력확대에 새로운 관심을 기울이고 특히 중국 등 새로운 잠재시장으로 떠오르는 동북아시아의 거점확보전략으로 대북한 투자에 관심을 기울이는 업체가 나타나고 있다. 1994년 7월 독일의 노드라인-베스트팔렌주 주의회 자민당 소속 원내총무인 아힘로데(Achim Rohde) 의원이 평양을 방문, 석탄 등 에너지 분야에서 북한과의 합작투자 모색하였다. 독일 민간기업들의 협력체인 동아시아협회는 1994년 10월 나진·선봉 경제특구를 방문, 이 지역 진출에 관심이 있는 87개의 세부적인 투자 프로젝트 리스트를 제시하였으며, 1995년 평양사무소를 개설하였다. 독일은 북한과 국교를 수립하지는 않고 있지만 이익대표부를 설치하고 있으며, 1995년 2월에는 서방국가로는 처음으로 북한과 청산무역협정을 체결하였다.⁵³⁾

1994년 10월 독일 동아시아협회 방북사절단의 결과보고서에 따르면 독일 경제계는 북한을 아시아·태평양지역에서 타 국가의 진출이 별반없는 마지막 남은 시장으로 평가하고 있다. 따라서 당장은 북한정세에 대한 불안감, 인프라 미비 등으로 힘들겠지만 북한이 외채문제 해결에 성의있는 태도를 취하고 독일 수

53) 대한무역진흥공사, 「북한뉴스레터」 (1995.3), pp. 9~11.

출보험이 북한을 보험대상지역으로 하는 등의 조치가 이루어질 경우 대기업을 중심으로 대북투자에 나설 것으로 전망된다.

VI. 결 론

북한은 나진·선봉지역을 경제특구로 분리 운영하여 외국자본과 기술유치에 따른 경제적 효과를 향유하는 한편 소위 ‘자본주의적 오염’이 국내에 미치는 영향을 차단하려는 전략을 취하고 있다. 그러나 외자유치가 북한체제에 미치는 제반 파급효과를 막을 수 있을 것인지는 미지수이다. 중국의 경우에도 경제특구 설치 초기에는 내륙과 분리된 연안지역에 특구를 설치함으로써 시장경제가 국내 정치경제에 미치는 영향을 최소화하려 하였으나 경제특구개발이 성공적으로 진행되면서 개혁·개방은 점차 내륙지역으로 확대되어 갔다.

특히 북한은 중국에 비해서 국토 및 경제규모가 매우 협소하여 나진·선봉 경제특구의 경제활동이 북한 국내경제에 미치는 영향은 더욱 클 것이다. 북한이 사회주의 경제체제의 확고한 유지를 주장하고 있음에도 불구하고 나진·선봉 경제특구의 외국인직접투자 유치정책의 목표가 수출확대를 통한 외화획득과 고용소득 등의 직접적인 효과 외에도 원재료 구매, 선진기술습

득 등의 국내기업에 대한 관련효과 증대에 있는 만큼 특구내의 외국투자기업 경제활동과 북한 국내경제와의 연결은 불가피할 것이며 또한 해외직접투자의 경제적 효과를 확대하기 위해서도 국내경제와의 연계가 필요하다.

해외직접투자유치의 경제적 효과에 대한 최근의 이론 및 개도국들에 대한 실증분석들은 경제구조와 경제정책이 외부지향적일수록 외자유치의 경제적 효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 이에 비추어 볼 때 북한이 외자유치정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 북한의 경제구조를 점차 외부지향형으로 변화시키는 동시에 나진·선봉지역의 개발 및 운용의 경험을 점차 국내 경제개혁으로 확산하려는 노력이 필요하다.

사회주의 경제체제의 구조적 비효율성, 교조적인 자력갱생 경제발전전략의 실패, 구사회주의권 국가들의 붕괴에 따른 대외협력파트너의 상실 등으로 최악의 경제위기에 처해 있는 북한이 경제를 회복시키기 위한 방법은 대외개방으로 선진기술과 자본을 도입하고, 경제체제의 개혁으로 이를 효율적으로 운영해 나가는 길 밖에 없다.

한편 한국의 입장에서도 단기적으로는 남북한 경제협력을 위해서, 장기적으로는 평화적 통일을 위한 민족경제공동체 형성을 위하여 북한이 중국 정도의 개혁·개방을 이행할 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 역설적으로 북한의 개혁·개방을 강요하거나 압력을 행사해서는 안될 것이다. 북한

이 정치적으로 불안정한 상태에서 체제개혁·대외개방은 더욱 이루어지지 않을 것이기 때문이다. 따라서 북한의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 북한의 제한된 개방정책 내에서 가능하고 현실적인 모든 분야에서의 경제교류·협력을 추진해 나갈 필요가 있다.

제한적이거나 북한의 개혁·개방으로 남북한 경제협력과 더 나아가 두만강지역개발계획이 활성화된다면 북한을 포함한 동북아시아의 경제발전에 크게 기여할 것은 확실하다. 동북아시아의 시장경제권 국가들은 해외시장에의 진입장벽으로 인해 북방 사회주의권으로의 시장개발이 필요하며, 사회주의권 국가들은 경제개발과 사회간접자본 확충을 위해 시장경제권의 자본과 기술을 필요로 하는 등 상호간 공동이해의 폭이 넓어지고 있기 때문이다. 특히 한국의 입장에서는 대북경협 및 두만강지역개발계획을 경제발전 이외에 남북관계 개선과 민족경제공동체 기반 형성의 계기로서 활용한다는 견지에서 나진·선봉 자유경제무역지대개발에 적극적으로 참여하여야 할 것이다.

<부록 1> 최근 북한의 외자유치설명회 개최 현황

95.7.20	손성필 러시아대사가 모스크바에서 나진·선봉지대 설명
95.8	미국 로스엔젤레스에서 투자설명회 개최
95.9.22~25	김정우 대외경제협력추진위원장 등이 북경에서 나진·선봉지대 투자 설명회 개최
95.10	중국 연변조선자치주 연길시에서 개최된 두만강 개발 계획 투자설명회에 참석한 11개 외국 기업 대표 200여 명이 나진·선봉 답사
95.10.25	김수용 김일성대학 교수가 일본에서 나진·선봉지대 개발 계획 강연 및 요미우리신문과 회견
95.11.10	장성호 프랑스주재 북한대표부 경제참사관이 네덜란드 암스텔담 ING은행 본부 건물에서 '북한 투자에 관한 모든 것'을 설명
95.12	김정우 대외경제협력추진위원장 등이 뉴저지에서 투자설명회 개최
96.1.18~21	김문성 대외경제협력추진위 서기장 등이 하와이에서 개최된 6차 동북아경제포럼에 참석하여 북한의 나진·선봉지대 개발 계획 설명
96.4.22~23	김정우 대외경제협력추진위원장이 미국 Washington, D.C.에서 개최된 세미나에 참석하여 북한의 외자유치정책 등에 관해 설명
96.7.13~31	김정우 등 2개 투자유치단이 일본 및 동남아에서 투자설명회
96.9.13~15	나진·선봉 현지 투자포럼 설명회 개최

자료: 현대경제사회연구원, 「통일경제」, 제20호 (1996.8).

<부록 2> 사회간접시설 확충계획

		1단계 (1993~95년)	2단계 (1996~2000년)	3단계 (2001~10년)
항 만	나진항	1,000만톤	3,000만톤	7,000만톤
	선봉항	400만톤	1,000만톤	-
	청진항	1,000만톤	-	2,000만톤
철 도		<ul style="list-style-type: none"> • 회령-학송간(168km) 전철화 • 조산리-구룡평간(13.4km) 광궤신설 • 두만강-함산간 복선 철교 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 나진-구룡평간(33km) 광궤신설 • 회령-학송간 직선화 	<ul style="list-style-type: none"> • 나진-훈음간 복선화 • 나진-회령6간 직선화
	도 로	<ul style="list-style-type: none"> • 청진-회령(80km) • 청진-나진(92km) • 나진-셋별(112km) • 선봉-두만강(9km) 등 노폭 9~12m의 도로 건설 및 확장 	<ul style="list-style-type: none"> • 청진-회령(82km) • 나진-셋별(73km) • 나진-두만강(45km) • 은덕-원정(7km) 등 고속도로 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 청진-나진(67km) • 셋별-남양(43km) 등 구간 고속도로 신설 • 북부지구 도로환상망(셋별-남양-회령) 구간 127km 확장
통 신		<ul style="list-style-type: none"> • 나진통신센터 신설 • 나진-훈춘간 마이크로파 통신 개설 • 나진-블라디보스톡간 기존 마이크로파 통신 확장 	<ul style="list-style-type: none"> • 위성통신 지구국 및 통신분국 신설 • ISDN 체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 나진-훈춘, 포시에트간 광섬유 케이블 건설
	공 항	<ul style="list-style-type: none"> • 선봉비행장 신설 (여객수송능력 연간 800만명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 선봉비행장 확장 	-
전 력		<ul style="list-style-type: none"> • 선봉 화력발전소 확장(40만kwh) 	<ul style="list-style-type: none"> • 선봉 화력발전소 확장 • 나진 화력발전소 신설(30만kwh) 	-
	용 수	<ul style="list-style-type: none"> • 무창저수지 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 녹야저수지 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 금송저수지 건설 • 락생저수지 건설

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진·선봉, 투자대상안내」 (1993) 참조 작성.

II. 종합토론

빈 면

종합토론

제1분과

사회: 박용규(영남일보사 주필)

발표: 손광락(영남대학교 교수)

“북한의 재정제도의 문제점과 개혁전망”

오승렬(민족통일연구원 연구위원)

“북한 경제제도의 한계와 개혁방향”

토론: 박순성(민족통일연구원 책임연구원)

오영수(경북대학교 교수)

박순성: 안녕하십니까? 먼저 북한자료가 부족한데도 불구하고
꼼꼼한 글을 써주신 손광락 교수님께 감사드립니다. 사실 북한의
경우 자료가 매우 부족하기 때문에 모든 북한경제연구자가 한계
를 가지고 있습니다. 이 점을 미리 전제로 한 후에 저는 토론을
두 부분으로 나누어 먼저 이론적 측면에서 논문에서 제기하고 있
는 주장들을 검토하고 다음으로 사실의 해석과 관련한 논문의 주
장을 검토하고자 합니다. 달리 말하면 먼저 사회주의 경제에서 정
부의 재정이 가지는 성격에 대한 일반론적인 관점에서의 논평을
할 것이고, 다음 부분에서는 북한경제에서 재정과 관련된 사실변

화에 대한 개별론적 관점에서의 논평을 할 것입니다.

먼저 사회주의 경제에서 재정이 가지는 성격에 대해 필자는, 논문 11면을 참고하시면, “사회주의 계획경제체제인 북한의 경우 경제에서 민간부문보다 공공부문이 차지하는 비중이 자본주의시장경제체에서보다 월등히 높다. 북한에서는 정부가 경제활동에 사전적 주도적으로 개입하여 경제활동의 거의 모든 부분을 포괄하고 있기 때문이다. 따라서 북한의 경제체도를 제대로 이해하려면 재정제도에 대한 이해가 매우 중요하다”고 말하고 있습니다. 이러한 필자의 주장은 일반적으로 받아들여지고 있습니다. 사실 필자도 강조하듯이 경제체제에서 기본적으로 발생하는 차이, 다시 말해 사회주의 계획경제와 자본주의 시장경제간의 차이 때문에 재정지출의 성격과 규모를 결정하는 기본 차이점이 발생하는 것으로 판단됩니다. 그렇지만 이러한 주장은 다소 조심스럽게 확인되어야 할 필요가 있습니다. 필자가 논문의 34면에서 제시하고 있는 <표 4>를 참고로 보주시면 되겠습니다. GNP대비 재정지출비중의 국제비교라는 표입니다. 필자는 이 표를 근거로 사회주의 계획경제 국가의 경우 재정지출이 GNP에서 차지하는 비중이 일반적으로 자본주의 시장경제국가에 비하여 월등히 높다고 강조한 이후 이로부터 사회주의 경제 일반의 비효율성뿐만 아니라, 특히 사회주의 경제에서도 북한경제의 비효율성을 지적하고 있습니다. 이러한 주장은 일면 타당성을 가지고 있습니다. 그러나 필자가 제시한 표는 다음과 같은 사실을 동시에 보여주고 있습니다. 사회주의 국가

내에서도 재정지출의 비중은 엄청난 편차를 보이고 있습니다. 북한은 71.9%이고 중국은 34.0%입니다. 자본주의국가내에서도 편차는 마찬가지입니다. 유럽 연합의 경우 46.0%, 일본은 15.5%입니다. 따라서 필자의 주장에 대해서 조심스러운 두 가지 단서를 붙여야 할 것 같습니다. 첫째 경제체제를 단순히 사회주의 계획경제와 자본주의 시장경제로 이분화하여 국가재정의 성격을 규정하는 것은 지양해야 한다는 점입니다. 한 국민경제에서 국가 내지 국가재정이 하는 다양한 역할에 대한 실증적 분석이 경제체제에 대한 규정과 함께 이루어져야 할 것 같습니다. 둘째 재정지출이 GNP에서 차지하는 비중만을 가지고 한 국민경제의 효율성을 논하는 것은 다소 위험합니다. 사실 필자 자신도 두번째점과 관련하여 논문의 36면에서 재정지출이 GNP에서 차지하는 비율이 과다하다하여 무조건 나쁘다고 할 수는 없다고 덧붙이고 있습니다. 한편 필자가 논문에서 제시하고 있는 주요한 주장의 하나는 사회주의 계획경제의 경우(논문의 20면을 봐주십시오) “자본주의 시장경제체에서와는 달리 경기순환에 따른 고용 및 생산수준이나 물가수준의 변화가 없으므로 국가의 적극적인 경기조절기능이 무의미하며 따라서 재정수지의 균형은 계획경제의 내재적인 특징이다”라고 하는 것입니다. 필자의 주장은 계획경제의 이론적 속성이라는 측면에서 바라본다면 올바른 주장이라고 판단됩니다. 그러나 실제적으로 사회주의 경제에서도 다양한 형태의 실제적이거나 잠재적인 경기순환이 있을 수 있다는 점을 인정한다면, 사실 필자께서도 물가상승

의 존재를 논문에서 말하고 있습니다. 현실 사회주의 경제에서 재정에 의한 경기조절 기능을 부정하거나 계획의 사전적 주도적 역할로 인한 재정의 절대적 역할을 지나치게 강조하는 태도는 피해야 할 것 같습니다. 오히려 좀 더 중요한 점은 필자 자신이 이미 강조하고 있는 재정의 세 가지 기능이 사회주의 계획경제에서 사전적 주도적 그리고 효율적으로 이루어지지 않는 이유가 무엇인가를 살펴보는 것입니다. 물론 이를 계획경제 자체의 모순으로 설명하는 것은 매우 쉬운 방법입니다만 다소 불충분하지 않나 하는 생각이 듭니다. 오히려 현실적으로 존재했던 여러 사회주의 계획경제에서 국가계획이 계획기간이나 경제단위에서 유연성을 가지지 못했던 이유를 밝히는 것이 중요할 것 같습니다. 흔히 말하는 현실사회주의 계획경제에서 나타나는 형식적 계획과 계획의 무정부성이라는 계획의 역설에 대하여 주의를 기울일 필요가 있습니다.

다음으로 북한의 실제 재정과 관련한 사실에 대해 논평을 두 가지만 하겠습니다. 첫째 필자는 북한의 예산편성과 관련하여 정무원 산하 재정부 예산국 및 그와 협조하는 국가계획위원회의 기능을 강조하면서 북한의 예산편성에 있어서 정무원 재정부 역할이 거의 절대적이라고 말씀하십니다. 특히 북한을 남한과 비교하여 남한의 국회에 해당하는 북한의 최고인민회의가 예산의 통제권이 없음을 강조합니다. 필자의 지적은 정당한데요, 다만 덧붙이고 싶은 것은 북한을 흔히 당·국가라고 지칭한다면 당이 예산의

실질적 편성과 지출을 통제하는 방법이 무엇인가 하는 점을 밝혀 주셨으면 좋지 않았을까 하는 생각입니다. 사실 당이 이미 예산편성에 개입하기 때문에 최고인민회의에서 통제가 없지 않나 하는 생각을 할 수 있을 것입니다. 둘째 자료의 부족에도 불구하고 분명히 확인되고 있는 사실은 북한의 재정지출에서 군사비가 차지하는 비중이 1960년대부터 급격이 상승하고 있는 부분인데요, 이러한 사실에 대해서 논평자로서 덧붙이고 싶은 것은 이 시기부터 북한의 경제구조가 단순히 인민경제 중심이 아니라 군수부문을 중심으로 재편되지 않았나 추측을 해 볼 수 있다는 점입니다. 여기에 대한 필자의 견해를 듣고 싶습니다. 또한 필자께서는 1970년대 말부터 북한의 경제가 침체하지만 재정구조는 감소하지 않음으로써 북한주민의 생활고는 심각해지고 있다고 말씀하십니다. 이 주장의 타당성에 대해서도 의심을 할 필요가 없습니다. 다만 이 과정에서 정부의 공식통계에 잡히지 않는 혹은 통제되지 않는 북한의 사적 영역이 증대하는 경향이 있지 않나 하는 추측을 해 볼 수 없겠는가 하는 질문을 드려보고 싶습니다.

오영수: 북한문제는 많은 관심을 가져야 할 문제이고 중요한 문제임에 틀림없는데 그동안의 많은 제약이라든지 정보의 부족 때문에 연구를 하기도 어렵고 다른 연구물을 접할 기회도 많지 않았 습니다. 오늘 오박사님이 발표하신 논문은 북한경제가 왜 이렇게 되었고 과연 어떤 방향으로 개혁이 되어나가야 하는가에 관한 평

장히 중요한 테마이고 논리적으로 잘 발표해 주셔서 많은 것을 배웠고 감사하게 생각합니다.

우선 염두에 두어야 할 두 가지점이 있다고 생각합니다. 필자도 밝히고 있지만 첫째, 필자가 제시하고 있는 북한의 개혁방향의 범위가 북한정책당국자들이 받아들일 수 있는 정도, 다시 말해서 체제위협을 받지 않고 받아들일 수 있는 정도가 전제가 되어 있습니다. 만일 그것이 없다면 백지에다 새로 그림을 그리듯이 얼마든지 좋은 계획을 추진할 수 있겠습니다만 일단 그것이 큰 제약으로 등장하고 있습니다. 다음에는 북한이 개혁을 한다면이라는 조건이 들어가 있습니다. 받아들일 수 있는 정도에 한해서 개혁을 한다면 어떻게 할 것인가라는 것이 대전제로 들어가 있습니다. 이 논문에 제시되고 있는 구조적 문제점에 대한 분석이나 개혁방향에 대해서는 사실 북한의 정책당국자가 봐도 유익할 만큼 현실적이고 부분적으로 문제를 잘 지적하고 있다고 생각합니다. 논문전체적으로는 북한이 현재 식량이라든지 생활필수품, 에너지, 원자재, 투자재원 등이 굉장히 부족하고 이러한 원인으로는 경제정책이라든지, 정책의 비효율성, 중공업 위주 투자의 인위적인 왜곡, 인센티브가 없다든지, 연성예산이라든지 등을 잘 제시하고 있습니다. 그리고 경제개혁 방향으로 가는 핵심은 시장기구를 도입하고 소유제도를 개혁해야 되고 그것이 여러 부분에서 단계적으로 진행되어야 한다고 말씀하고 계십니다. 무엇을 해야되는가 보다는 어떻게 해야하는가가 문제의 핵심이 될 수 있습니다. 그래서 오박

사님은 모든 부분에 단계적으로 진행해야 된다고 이해를 하고 있습니다만 전체내용 중에서 특히 감명받은 부분은 북한경제구조의 구조적 문제점에 대해서 상당히 잘 제시를 하고 있다는 점입니다. 특히 시장이 없는 것으로 인해 중간생산재가 비규격화가 되고 판매자 중심으로 시장이 자본주의적 시장은 아니지만 움직이고 있다는 것입니다. 사실 시장은 자원배분의 측면에서 보면 정보를 전달해 준다는 것이 핵심입니다. 한 예로 1910년도에 미국에 금주령이 내려진 적이 있습니다. 금주령이 내려지니까 술이 공식적으로 팔수는 없지만 지하경제를 통해서 거래가 되었습니다. 따라서 상품에 대한 공개된 시장이 존재하지 않음으로써 상품에 대한 정보가 없기 때문에 상품에 대한 평가라든지 상품의 유통, 규격화가 되지 않고 또한 기업에서는 중간생산재를 직접 만들어야 하기 때문에 비효율이 비효율을 낳게 되었던 것입니다. 이렇게 볼 때는 북한도 마찬가지로 그동안 간과해왔던 문제였던 것입니다. 또 하나는 북한의 시장이라는 것은 인센티브가 주어지지 않기 때문에 생산성에 있어서 발전을 기대할 수 없게 되어 있습니다.

제가 이 논문에 대해서 전반적으로 큰 이의는 없습니다만 오박 사님이 핵심적으로 제시한 부분인 “개혁은 여러 부분에 단계적으로 이루어지는 것이 좋겠다. 즉 농업의 경우 농가책임생산제, 공업은 경공업부터, 대외경제는 수출장려부문부터, 소유제도 개혁도 비국유부문부터”와 관련하여 말씀드리겠습니다. 이러한 것은 제가 받아들이기로는 전 부분의 전 지역에 대해서 조금씩 해나가는 것

이 좋지 않겠느냐는 주장이고 또한 현재 북한에서 추진하고 있는 경제특구와 같은 것은 오히려 소비재로 배분되어야 할 자원을 그 쪽으로 다시 왜곡시킬 악영향의 우려가 있기 때문에 특정지역의 한정된 개혁에 대해서는 반대하는 듯한 느낌을 받았습니다. 그래서 전 지역의 전 부분에 조금씩 나아간다는 부분에 대해서는 논의가 필요하지 않나 생각합니다. 사실 모든 부분에 대해서 조금씩 개혁을 한다는 것이 합리적이지 않냐고 생각되지만 실제로 실행이 되었을 경우 예를 들어 경공업부문하고 중화학공업부문은 부분적으로 진행시켰을 때, 사람들은 경공업부문에 생산성이 높으며 관료나 노동자들도 그 부문으로 이동할 가능성 또는 혼란이 발생하게 됩니다. 그래서 어느 한 부문에 시장기구가 도입이 되었다고 할 경우 북한 당국에서 받아들이는데 어려움이 있지 않을까 느낌이 듭니다. 북한의 농업은 원자재, 비료, 품종, 농기계라든지 공업과 관련된 부분이 뒷받침되지 않아서 농업생산성이 떨어집니다. 그런데 그런 중간재공업 또는 소비재 공업부문은 중공업부문하고 직접적으로 연관이 되어 있습니다. 그렇게 본다면 농업은 경공업, 경공업은 중공업하고 연관이 있는데 어느 한 부분에서만 시장기구 도입이나 개혁을 했을 경우 그것이 과연 유기적으로 한 부문에 개혁이 제대로 달성이 될 수 있을지 그 방향에 대해서는 다시 생각해 봐야겠습니다. 개인적인 의견이지만 경제특구와 같이 제한된 지역내에서 완전한 자본주의 학습장, 이왕 개혁을 하려면 나진, 선봉처럼 지리적으로 추운지방보다는 오히려 남포 혹은 원산

지역과 같이 좀 더 실질적인 효과를 누릴수 있는 곳에 제한적으로 완전한 자본주의 실험장을 만드는 것이 좋을 것이라 생각합니다. 현재 북한의 경제상황을 고려할 때 단기적으로 직접적인 도움이 되는 것은 외국인의 직접투자인데 직접투자를 유치하는데 있어서 그런 특구없이 모든 부분에 조금씩 실행하는 것보다 훨씬 효과적이지 않나 싶습니다.

북한경제 현황을 소개하는 부분에서 여러 가지 자료를 제시하셨는데, 원래 자료 자체가 미흡하다는 점이 이해는 됩니다만 문의한들은 그 자료만 보고 북한의 실상을 이해하기는 힘들기 때문에 그 자료제시를 통해서 북한의 경제현황과 구조에 대한 이야기를 풀어나간 것이 일종의 분석이라기보다는 결론에 가까운 부분이 있었습니다.

무역상사의 난립으로 인해 도움보다는 오히려 국민생산을 위축시킬수 있다는 부정적 측면이 있다고 말씀하셨습니다. 북한의 수출품이라는 것이 산업의 경쟁력에 의한 수출이라기보다는 당장 필요한 세간을 파는 수출이기 때문에 부정적인 측면이 있습니다만 자칫 그것이 수출지향적인 경제정책이나 무역구조자체를 부정하는 것으로 인식될 소지가 있습니다. 따라서 북한의 수출드라이브 자체를 부정하는 오해를 낳을 소지가 존재한다고 생각합니다. 또 확실치 않은 부분이 이중가격제문제인데, 가격자유화와 이중가격제를 통해서 불법거래를 양성화한다고 하셨는데 어떤 부분과 어떤 부분과의 이중가격인지에 대한 부연설명과 공급탄성이라는 용어의 의미를 좀 더 정확히 해 주시길 부탁드립니다.

손광락: 면밀하게 검토를 해주신 박순성 박사님께 우선 감사드립니다. 이러한 지적사항을 수정기회가 있다면 좋은 논문이 되도록 노력하겠습니다. 경제체제를 단순히 이분화해서 국가재정의 성격을 규정하는 것은 지양해야 된다는 말씀을 하셨습니다. 물론 경제체제는 크게 자본주의 시장경제와 사회주의 계획경제가 있지만 사회주의 계획경제내에서도 시장경제에 가까운 국가가 있고 대표적인 나라가 중국입니다. 자본주의 시장경제내에서도 계획경제에 가까운 나라들이 있습니다. 대표적인 나라들이 북유럽나라인데 일반적으로 계획경제는 GNP 비중이 자본주의보다 재정지출의 비율이 높다고 말씀드릴 수는 없을 것 같고 그러나 평균적으로 어느 정도 타당하다고 생각합니다. 그리고 북한의 경우 계획경제 중에서 가장 계획의 정도가 높은 대표적인 나라인데 논문의 표현상에 나타난 문제점은 수정하도록 하겠습니다.

두번째 재정지출이 GNP에서 차지하는 비중만 가지고 국민경제의 효율성을 논할 수는 없다고 지적하신 부분에 대해서 말씀드리자면 물론 공공부문의 비중이 어느 정도가 적정규모냐 하는 것은 나라마다 다를 것입니다. 공공부문의 비중이 너무 높아도 좋지 않을 것이고 너무 낮아도 좋지 않을 것입니다. 결국 각 나라별로 민간부문에 대한 공공부문의 생산성이 어느 정도이냐에 따라 다를 것입니다. 일반적으로 재정부문의 비중이 높은 나라들 자본주의체제에서는 북유럽이라든지, 계획경제인 경우 북한만 보더라도 비효율이 많이 나타나고 있는 실정입니다. 재정부문의 비중이 낮은 미

국이나 일본, 우리나라와 같은 시장경제국가 그리고 중국같은 계획경제의 경우에는 현실적으로 효율이 높은 나라로 나타나고 있기 때문에 말씀드린 것입니다.

1960년대 후반부터 군사비가 급격히 상승했는데 이것은 북한경제구조가 인민경제부분에서 군수부문으로 재편되지 않았느냐 추측해 볼 수 있다고 지적하셨는데 추정은 됩니다만 이 부분에 대해서는 명확히 말씀드릴 수는 없겠습니다. 70년대 말 이후 재정부문의 비중이 상당히 높아졌는데 이 과정에서 혹시 북한공식통계에 잡히지 않는 그런 영역이 있지 않겠느냐고 말씀하셨는데 일부 신문보도를 보면 그에 관한 언급이 있습니다만 통계에 잡히지 않는 영역이 얼마나 될지 아무도 장담할 수 없는 문제라 생각합니다. 우리나라의 경우 지하경제비중이 10% 혹은 40%까지 다양하게 나타나고 있습니다. 따라서 북한과 같이 정보가 공개되지 않은 나라의 지하경제추정은 대단히 어렵다고 생각합니다. 제 논문의 미진한 점은 수정할 기회가 있으면 좀 더 나은 논문으로 만들도록 하겠습니다.

오승렬: 저의 두서없는 논문을 꼼꼼하게 토론해주신 오교수님께 감사드립니다. 오교수님이 지적하신 몇 가지 부분에 대해서 저의 간단한 견해를 이야기하겠습니다. 과연 제가 논문에서 조잡하게나마 부분적이고 점진적인 북한의 개혁방향에 대해서 현실적으로 가능할 것인가에 대해서는 여러 가지 논란이 있을 수 있다고 생각함

니다. 저의 생각으로는 우리가 북한경제를 이야기하면서 구체적인 방안에 대해서 토론이 이루어지지 않았기 때문에 다만 저의 논문이 이러한 논의를 활성화시킬 수 있는 계기로 삼았으면 합니다.

북한이 현재 특구를 유지하면서 전반적인 개혁을 동시에 추진해야 한다는 것은 오교수님의 의견에 절대적으로 동감합니다. 단지 북한의 특구라는 것이 자세히 살펴보면 1980년대 중국이 택했던 경제특구정책과는 상당부분 차이가 있는데 이런 단점을 북한이 보완할 수 있다면 상당히 좋은 정책이 되지 않을까 생각합니다. 제 논문이 광범위한 제목이 되다보니 상세하게 다루다보면 분량도 늘어나도 기술적으로 처리하기 어려운 점도 있었습니다. 60년대 중반 이후 북한이 의미있고 일관된 자료를 발표하지 않고 있기 때문에 북한의 통계치를 검토할 때 데이터 제너레이팅 작업을 한다고 할 정도로 어려움이 존재합니다. 그러나 제한된 데이터로 북한의 이면을 읽는 작업이 그만큼 의의도 있고 필요한 작업이 아닐까 생각합니다.

수출정책문제에 대해서 언급을 하자면 북한이 수출에 눈을 뜨기 시작한 것은 옳은 정책이라 생각합니다. 단지 제 논문에서도 지적을 했습니다만 방법에 있어서 첫째는 대외무역회사만 설립한다고 해서 그것이 되는 것이 아니고 생산단위자체에 무역권한을 주는 분권화 그리고 생산단위가 국내가격과 국제가격을 비교함으로써 효율성에 대한 개념을 국제무역에 응용하는 측면, 즉 국제비교우위를 개발한다는 측면을 최소한도 시장경제 국제무역이론이

가르쳐주는 자원의 효율적 이용방안의 가장 초보적인 수단이라도 활용할 수 있게 되어야 되지 않을까 하는 측면에서 오히려 부정적인 측면을 강조하게 되었습니다. 간단히 이중가격제도에 대해서 말씀드리자면 지금 북한이 사실 각 부분에 가격자유화를 실시할 경우 북한의 임금체계에 엄청난 재정적자의 원인이 될 것입니다. 중국의 경우에서 볼수 있듯이 가격쌍궤제도와 같이 공식부문에서는 국가가 가격을 조정한 다음에 그 가격을 가지고 투자자원을 제공하되 일반소비재와 국가경제에 크게 영향을 미치지 않는 생산재 같은 것들은 자유시장기구에서 수요와 공급을 맡기면 과도기적으로 큰 경제충격을 피할 수 있는 대안이 되지 않을까 생각됩니다. 북한의 경우 구조적이고도 체제적 전반적인 상황을 다룬다는 의미에서 탄력성을 탄성이라는 용어로 적용해봤는데 한마디 덧붙이고 싶은 것은 시장경제는 신고전학파에서 이야기하는 시장효율성의 활용을 이야기하지만 많은 사회주의국가의 체제전환과정에서 본다면 본질적인 자원배분의 효율성을 단기간에 획득하는 것은 힘들고 단지 시장기구를 도입함으로 병목현상이라든가 그밖의 부족현상을 구조적으로 완화해서 경제성장이 어느 정도 가능하도록 해야한다는 것이 저의 기본적인 아이디어였습니다.

제2분과

사회: 유종탁(대구경북개발연구원 원장)

발표: 유중권(영남대학교 교수)

“남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁”

남궁 영(민족통일연구원 연구위원)

“북한의 경제특구정책 변화와 외자유치 성과”

토론: 최수영(민족통일연구원 책임연구원)

김유찬(한국조세연구원 전문위원)

최수영: 예컨대 북한의 체제전환과 경제통합과정에 있어서 어디까지가 남한 또는 북한정부가 개입 또는 주도를 하는건지 분명치 않습니다. 다시 말하면 북한의 체제전환 또는 남북한의 경제통합이 어느 시점에서 이루어지고 그의 하위개념인 금융통합 또는 북한의 제도개혁이 어디까지 미치는지 등과 같은 경제통합의 체제전환과정에 대한 언급이 빠져있다고 보여집니다. 단계별 남한 또는 우리 정부의 참여시기에 대한 언급이 있었다면 쉽게 이해할 수 있으리라 보여집니다. 예를 들면 북한이 가격을 조정할 경우, 즉 실제가격에 반영할 경우는 북한정부가 주도하는 부분이 될 것이고, 화폐통합과 관련된 부문은 남북한의 정치적 결단이 필요한 부분이라 생각됩니다. 동독이나 헝가리 사회주의권의 금융개혁부

분에 대한 언급에서 좀 더 자세하게 언급을 해주셨으면 싶고 조 금은 결론을 내려주셔서 이해를 돕도록 해주셨으면 하는 아쉬움 이 남습니다. 중앙은행과 상업은행의 이원화시점과 관련하여 남북 한 경제통합이 되었을 경우 중앙은행은 우리의 한국은행이 될 것 이고 북한의 중앙은행은 당연히 없어질 것입니다. 그러나 만약 이 런 상태가 안된다면 북한의 조선중앙은행은 중앙은행으로서 그 기능이 남아있게 될 것입니다. 따라서 어느 시점까지 북한에서 우 리 정부가 개입할 수 있는 중앙은행이며 아니면 북한당국의 중앙 은행이 되는 것인지 중앙은행이 모호하다고 보여집니다. 이론적 측면에서는 아주 잘 짜여진 논문이라고 생각되지만 남북한의 상 황을 고려해 볼 때 다소 미흡하다고 생각합니다.

김유찬: 우선 경제특구는 남북경협에서 우리경제와 북한경제가 만날 수 있는 현실적인 문제이고 유일한 대안이라는 점에서 가장 최근의 자료와 활용도가 높은 자료를 발표하신 것에 감사드립니다. 이 논문은 제도와 정책변화의 사실변화에 대한 내용에 치중을 하셨고 정책방향에 대해서는 작은 부분을 할애함으로써 토론이 다소 어려운 감은 있습니다. 우선 경제특구가 우리나라에 시사하 는 바를 잠깐 언급하고 논문의 결론 부분에 있는 정책방향에 대 한 의견을 개진하겠습니다.

우선 북한의 경제특구가 우리경제에 시사하는 바 중에 가장 큰 것은 우리나라의 특구 관련기업들이 향후에 북한에 진출할 대부

분이 한국계기업이 될 가능성이 많다고 생각합니다. 그렇다면 한국계기업의 가장 큰 장점은 생산비용을 절감시킬 수 있을 것이고 수출시장의 확대라는 측면에서 상당히 긍정적이라 평가됩니다. 또한 저임금노동력의 존재로 인해 큰 이점을 우리가 획득할 수 있습니다. 그러나 북한의 나진·선봉지역이 투자를 유치할 수 있는 경쟁력 있는 지역이나에 대해 생각해 볼 필요가 있습니다. 우리 기업의 입장에서 본다면 다른 나라 기업보다도 유리할 수 있을 것으로 판단됩니다. 저렴한 양질의 노동력 존재나 수송비 절감이 있는데 물론 이것은 남한과 북한의 지리적 상황이라든가 사회간접자본 시설이 갖추어졌을 경우를 전제한 것인데 언어, 문화측면에서 동일민족이기 때문에 우리 기업의 이점은 더욱 더 크다고 생각합니다. 이것은 해외에서의 현지문화에 적응하기 어려운 점을 감안한다면 동일민족이기 때문에 이에 따른 문제점은 다른 외국 기업보다 적을 것입니다. 현재 우리나라는 개도국이 아니기 때문에 경제특구정책을 통해서 개도국으로서의 위치, 관세라든지 일반 개도국의 지위를 연장시킬 수 있는 장점도 존재하게 될 것입니다. 나진·선봉지역을 통한 수출과 상품생산이 개도국의 위치로서 관세 등의 혜택을 누릴 수 있다는 이점이 존재할 것입니다. 물론 경제교류를 통해서 남북한의 경제가 하나의 경제권으로 다가설 수 있다는 것이 큰 이점이라 할 수 있을 것이다. 남궁 영 박사의 주장에 의하면 단기적으로 남북한 경제협력을 통해서, 장기적으로 평화적 통일을 위해서 북한에 자극을 주어서 안되고 개혁·개방에

압력을 가해서도 안되고, 현재의 북한개방의 흐름에 동조하는 방향으로 정책을 펴 나가야 한다는 것에는 동의합니다. 그러나 한편 북한의 요구에 무조건 응하는 자세는 고려해야 할 것이고, 정치적 상황에 따른 일시적 후퇴는 있을지라도 적극적인 경제협력을 해야한다는 것에는 이의가 없을 것입니다.

또 한 가지 지적하고자 하는 것은 해외직접투자의 경제적 효과 부분에 관해서 말씀드리자면 개도국에 대한 실증분석을 통해서 외부지향적일수록 외자유치의 경제적 효과가 크다고 남궁 영 박사님이 인용하셨는데 외자유치의 경제적 효과가 어떤 기준으로 그리고 어떤 종류의 외자인지 궁금합니다. 이것은 북한이 극도로 폐쇄주의적인 국가이기 때문에 북한과 다른 사회주의 국가와 비교한다는 것은 다소 곤란하지 않을까 싶습니다. 북한은 자체기술 개발로 인한 경제발전을 이루어왔지만 기술수준은 상당히 낙후한 상태입니다. 이런 상태에서 외자유치를 통해서 들어온 일부 기술들을 내부적으로 빠른 시간내에 전파시켜 상당한 수준으로 발전시켜 왔지만 북한의 경우는 다소 의심스럽습니다.

<부록> 회의일정

오 찬 11:40~13:00(영남대학교 총장 주최)

I. 등 록 13:30~14:00

II. 개회식 14:00~14:30

- 국민의례
- 개 회 사: 권기홍(영남대학교 통일문제연구소장)
- 축 사: 류창우(영남대학교 총장)
- 기조연설: 이병용(민족통일연구원 원장)

III. 주제발표

▶ 제1분과 14:30~16:00

- 사 회: 박용규(영남일보사 주필)
- 발 표: 손광락(영남대학교 교수)
 - “북한의 재정제도의 문제점과 개혁전망”
오승렬(민족통일연구원 연구위원)
 - “북한 경제제도의 한계와 개혁방향”
- 토 론: 박순성(민족통일연구원 책임연구원)
오영수(경북대학교 교수)

Coffee Break 16:00~16:20

▶ 제2분과 16:20~18:00

- 사 회: 유종탁(대구경북개발연구원 원장)
- 발 표: 유종권(영남대학교 교수)
 - “남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁”
남궁 영(민족통일연구원 연구위원)
 - “북한의 경제특구정책 변화와 외자유치 성과”
- 토 론: 최수영(민족통일연구원 책임연구원)
김유찬(한국조세연구원 전문위원)

IV. 만 찬 18:00~19:30(민족통일연구원 원장 주최)

- 만찬사: 이병용(민족통일연구원 원장)
- 축 사: 문희갑(대구광역시장)

◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

<세미나시리즈>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案

- 94-05 統一文化와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望
- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책
- 96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和問題
- 96-03 北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案:
정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編:
1990年代 東北亞秩序 豫測(I)

- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」具體化方案 研究: 社會·文化·
經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式
改革·開放모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代
北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를
中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政
策中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的
同質性 增大方案 中心

- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題

- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의
示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 북한영화
分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 供給실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 北韓 關稅부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析

- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에
미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制의 對南政策 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 북한의 대외경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域
多者間協力 關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議과 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의
비교 연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의
變化와 關聯

- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化 對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究
- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구
-한국 통일외교에 대한 시사점 모색-
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下的 軍部役割: 持續과 變化

- 95-11 남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계
및 남북관계 개선 관련
- 95-12 독일의 정치교육 연구
-한반도 통일대비 정치교육에의 시사점 분석-
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구
- 남북대화 사례를 중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에
관한 연구
- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과
의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구
- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성
방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구

- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
- 96-04 동서독간 정치통합 연구
- 96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근
- 96-06 북한과 주변4국의 군사관계
- 96-07 한·미 안보협력 증진방안 연구
- 95-08 동북아 평화체제 조성방안
- 95-09 북한 경제개혁의 최적방향 연구
- 95-10 통일과정에서의 민간단체의 역할

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力의 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望

- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望

- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과
北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議를 계기로 본
亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議
結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係
改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법
제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政
策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析

- 94-10 韓·리關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을
契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析和 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變화와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995. 1~3)
- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次大會 結果를
中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망
- 95-07 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」 廢棄의 意味
와 評價
- 95-08 江澤民 中國 國家主席 訪韓 結果分析

- 96-01 北韓의 承繼政治 動向: 2·16 生日行事를 中心으로
- 96-02 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기
全人大 4차회의 結果分析을 中心으로
- 96-03 北韓의 對美·中政策 懸案과 展望
- 96-04 周邊4國 頂上會談과 韓半島 安保環境
- 96-05 러시아 大選結果 分析
- 96-06 金日成 死後2年: 北韓政勢의 動向 및 展望
- 96-07 나진-선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망
- 96-08 일본총선 결과분석
- 96-09 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)

- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)
- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)
- 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)
- 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)
- 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)
- 95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)
- 95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)
- 95-03 世界主要事件日誌(1995. 7. 1 ~ 1995. 9. 30)
- 95-04 世界主要事件日誌(1995. 10. 1 ~ 1995. 12. 31)
- 96-01 世界主要事件日誌(1996. 1. 1 ~ 1996. 3. 31)
- 96-02 世界主要事件日誌(1996. 4. 1 ~ 1996. 6. 30)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
- 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
- 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
- 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
- 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995
- 95-01 統一環境斗 南北韓 關係: 1995~1996

〈論叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)

統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

統一研究論叢 第4卷 2號(1995. 12)

統一研究論叢 第5卷 1號(1996. 7)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 4(1995)

한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF
NATIONAL UNIFICATION(1993)

한미 WORKSHOP : US-Korean Relations at Time of
Change(1994)

〈資料〉

- 92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)
- 92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)
- 93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄: 特殊資料
- 93-03 獨逸 統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)
- 94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)
- 94-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)
- 95-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書(追錄I)
- 95-02 藏書目錄: 特殊資料(追錄I)

〈통일문화시리즈〉

- 94-01 統一文化研究(上)
- 94-02 統一文化研究(下)
- 95-01 統一과北韓社會文化(上)
- 95-02 統一과北韓社會文化(下)

北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望

세미나시리즈 96-03

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 北韓研究室

서울 중구 장충동2가 산5-19

전화: 237-9288, FAX: 237-9289

印刷處 陽東文化社 전화: 266-0892

印刷日 1996년 10월 일

發行日 1996년 10월 일
