

연구총서 02-19

북한경제의 변화  
: 이론과 정책

오 승 렬

통 일 연 구 원

# 요약

변화 이전시기에 있어서 북한지도부의 경직되었던 경제관과 경제이론 틀에 비추어 볼 때, 최근 북한이 보여주고 있는 경제노선의 변화는 혁신적이라고 할 수 있다. 그러나 사회주의 체제전환론적 입장에서 본다면 북한의 변화는 아직 초보적인 단계에 머물고 있다. 본 연구는 최근 북한의 경제정책 및 경제이론 변화추이에 대한 분석과 평가를 바탕으로 향후 북한의 변화를 전망하고 이에 따른 우리의 대응 방안을 강구하고 있다.

본 연구는 최근 북한의 경제정책 및 경제이론 변화추이에 대한 분석과 평가를 바탕으로 향후 북한의 변화를 전망하고 이에 따른 우리의 대응 방안을 제시하고 있다. 연구 내용으로서는 우선 최근 가시화되기 시작한 북한의 변화 이전시기에 경제발전과 관련된 북한지도부의 주요 관점과 이론적 틀을 ① 경제발전의 '속도'와 '균형', ② '선행 경제부문' 발전론과 불균형 성장 노선, ③ 계획경제체계에 의한 경제관리, ④ 자급적 경제발전 노선, ⑤ 중앙경제와 지방경제의 역할 등으로 나누어 분석하였다. 북한은 전통적인 사회주의 계획경제체제와 이를 뒷받침하기 위한 이론적 틀에 의해 경제를 운영해 왔으며, 특히 북한의 주체사상과 남북분단구조로 인해 여타 사회주의체제에 비해 더욱 극단적인 양상을 보여왔다. 이와 같은 체제경직성으로 말미암아 북한지도부는 경제노선의 변화 경험이나 이를 위한 인적자원 축적에 실패했으며, 새로운 경제이론 및 정책 도입에도 인색한 모습을 보여 주었다. 결국 2000년대에 들어서야 북한은 1990년대의 위기적 경제상황과, 김일성 사망이후 김정일의 새로운 정책노선 정립 필요성에 의해 일종의 '피동적' 경제개혁·개방을 시도하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

변화 이전시기에 있어서 북한지도부의 경직되었던 경제관과 경제이론 틀에 비추어 볼 때, 최근 북한이 보여주고 있는 경제노선의 변화는 혁신적이라고 할 수 있다. 그러나 사회주의 체제전환론적 입장에서 본다면 북한의 변화는 아직 초보적인 단계에 머물고 있다. 본 연구에서는 우선 북한 개혁·개방의 수준을 평가하기 위한 이론적 준거를 통해서 북한의 변화수준을 평가해 본 다음, 중국의 사례와 비교해 봄으로써 북한이 직면하고 있는 한계성에 대한 파악을 시도하였다.

2002년도에 관측할 수 있었던 북한의 변화는 계획기구의 축소라는 측면에서 본다면, 북한 어느정도 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중이 감소하였고, 실험적이기는 하나, 생산단위의 생산액 중 직접판매 비중이 증가했으며, 구매·생산·판매·가격에 대한 생산단위의 의사결정권도 제한된 범위내에서 확대된 것으로 평가된다. 또한 배급제가 축소됨으로써 소비자의 소비재 구입 선택권(주민 월 소득 중 자유구매를 위한 지출 비중)도 확대되었으며, 지방재정의 비중도 증가함으로써 일단 긍정적인 방향으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

그러나 아직 계획경제의 축소를 대체할 시장기구가 정착되고 있다고 볼 수는 없다. 시장화를 위한 가장 핵심적인 변화는 가격자유화라고 할 수 있는데, 북한의 경우, 아직 가격자유화 조치는 취해지지 않고 있으며, 단지 지방경제와 기업소에게 일부 가격의 결정권을 부여하는 수준에 그치고 있다. 즉 북한의 가격체계는 상대가격구조의 조정과 약간의 유연성 부여 정도에 머물고 있어서 아직 시장기구의 본격적인 도입시기에 들어서지는 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 북한 경제의 공급능력이 절대적으로 부족한 상황에서 암시장에서의 물가상승압력은 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 가격자유화를 위한 여건이 조성되지 못하고 있음을 보여준다.

한편 북한경제의 변화 내용 중에서 비록 사회협동단체의 소유범위

나 개인의 '부업경리' 범위가 다소 확대되었다고는 하나, 토지를 포함한 생산수단의 소유권 영역은 개혁이 이루어지지 못하고 있는 분야 중의 하나이다. 또한 아직은 독자적인 외자기업이 일부 경제특구 이외에는 설립되기 불가능하다는 점에서 본격적인 대외개방이 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 단지 신의주 특별행정구와 개성공업지구 및 금강산 관광지구 등이 연속적으로 제정된 것은 북한이 대외경제 부문에 있어서도 확실한 변화의 의지를 가지고 있음을 보여주고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

2002년 하반기에 관측할 수 있었던 북한의 변화는 가격-임금 수준 인상, 상대가격구조 조정, 인센티브제도의 개선 등 긍정적 내용을 포함하고 있으나, 중국 경제개혁 초기와 비교해 볼 때, 그 범위와 심도의 한계성 또한 명확하다고 볼 수 있다. 최근 북한경제의 변화중 중국의 개혁초기 정책과 유사한 점으로는 ① 상대가격구조의 조정, ② 지방 및 기업의 자율적 관리권한 확대, ③ 환율의 현실화, ④ 실험적 가족영농 범위의 확대 등을 들 수 있으나, 그 범위 및 개혁적 의미에 있어서는 중국에 비해 미흡한 것이 사실이다.

최근의 경제관리 개혁 조치는 분명히 좋은 출발임에는 틀림없으나, 단순히 몇몇 조치의 내용이 중국의 개혁 초기에 관찰할 수 있었던 정책과 유사하다는 점만으로 그 향배에 대해 낙관하기에는 이르다. 향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 환경적 요인으로서 남북관계 향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 요소로는 환경적 요인으로서 남북관계 및 대외관계, 현 단계 정책의 파급효과, 북한 주민의 가치관 및 행동양식 변화 등을 들 수 있다. 단순히 북한주민의 가치관과 행동양식 변화만 고려하더라도, 사실상 북한이 과거의 경직된 체제로 회귀하기란 불가능할 것으로 판단된다.

본 연구의 결과에 따르면, 변화에 대한 북한주민의 반응은 전반적

으로 긍정적일 것이나, 북한 당국이 거시경제적 부작용에 유연하게 대처하지 못할 경우, 사회적 불안정성이 증폭되고, 지도부내의 보수적 관료와 군부를 중심으로 불만세력이 등장할 수 있으며, 정책시행과정에서 조직간의 갈등구조가 형성될 수도 있다. 중국이 대약진 시기와 문화대혁명 과정을 거치면서 변화의 필요성에 대한 공감대를 광범위하게 형성할 수 있었던 데 비해, 북한의 경우에는 변화의 모멘텀을 전적으로 김정일과 소수 핵심그룹의 정책적 판단에 의존하고 있다는 점에서 개혁을 둘러싼 갈등의 여지가 있다. 북한이 최근 시도했던 경제정책 변화를 계기로 하여 향후 나타날 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해 적극적으로 대처하고, 시장지향적 후속조치를 취한다면 중국의 개혁모델과 근접한 방향으로 변화할 수 있을 것이나, 가격과 임금의 일회성 인상과 기업자율권 확대의 형식적 강조에 그친다면 북한 경제 상황은 다시 악화될 가능성이 크다.

누적되어 온 북한경제의 구조적 문제점을 해결하기 위해 지금까지 북한이 보여준 변화는 부족하다. 가격과 임금 인상만으로 암시장 기능을 제도권으로 흡수할 수 있을 지 의문이다. 통화증가에 따른 인플레이션 압력과 빈부격차 확대도 예상되는 부작용이다. 북한이 성공적으로 경제를 개혁하기 위해서는 국제환경 조성과 내부경제의 지속적인 변화를 보장할 수 있는 후속조치들이 필수적이다. 북한의 국제적 이미지 개선 없이 경제회생에 필수적인 시장, 자본, 기술을 확보하기도 불가능하다.

본 연구는 남북한간의 경제관계 확대를 통해 북한의 개혁·개방을 지속적으로 유도하기 위해서 우리정부가 ① 북한 변화 시나리오 마련 및 정책 대안 마련, ② 북한의 급격한 변화에 대비한 국제협력체제 구축, ③ 남북경협관련 정부, 기업, 금융기관의 역할 정립, ④ 과도기 북한 거시경제 관리를 위한 남북협력 강화, ⑤ 북한 기술·전문 인력

교육지원, ⑥ 북한 개혁·개방 지원을 위한 국제금융기구와의 협력체계 구축 등을 일관되게 추진할 것을 제안하고 있다.

# - 목 차 -

I. 머리말 .....	1
II. 변화 이전시기 북한지도부의 경제관 및 경제이론 .....	4
1. 경제발전의 ‘속도’와 ‘균형’ .....	4
2. ‘선행경제부문’ 발전론과 불균형 성장 노선 .....	10
3. 명령형 계획경제에 의한 경제관리 .....	15
4. 자급적 경제발전 노선 .....	18
5. 중앙경제와 지방경제의 역할 .....	21
III. 북한경제의 개혁·개방 .....	25
1. 배경 .....	25
2. 기본방향 .....	29
3. 북한경제의 개혁·개방 정책 내용 .....	33
가. 중앙경제와 지방경제의 역할 분담: 지방경제의 자율권 확대 .....	34
나. 물가 및 임금 구조의 조정 및 배급제 축소 .....	41
다. 기업의 경영 자율권 확대 및 관리 개선 .....	43
라. 환율 현실화 및 관세 인상 .....	44
마. 자본주의적 방식에 의한 시장경제권과의 무역 확대 .....	45
바. 농촌 경제관리체계의 조정: 지방공업과 농업의 상호 보완적 운영 .....	50
사. 전산화 및 정보기술사업 육성: 경제관리의 현대화와 효율성 증대 .....	54



아. 경제특구의 지정 .....	55
<b>IV. 북한경제 변화의 평가 .....</b>	<b>58</b>
1. 개혁·개방 수준의 판단을 위한 증거 .....	58
2. 중국과의 비교 .....	62
3. 북한경제 변화의 평가 .....	69
<b>V. 북한 경제관리 개혁 조치의 파급효과 전망 .....</b>	<b>72</b>
1. 경제적 파급효과 및 정책 전망 .....	72
2. 정치·사회적 파급효과 .....	76
3. 대외관계에 대한 파급효과 .....	78
4. 남북관계에 대한 파급효과 .....	79
<b>VI. 맺음말: 정책적 함의 .....</b>	<b>81</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>87</b>

- 표목차 -

<표-1> 북한의 경제성장률 추이 .....	1
<표 2> 북한경제의 성장률 변화 추이 .....	9
<표 3> 북한 정부투자중 산업별 비중 추이(1961-70) .....	13
<표 4> 북한의 국가예산중 중앙 및 지방예산의 비중 변화 추이 ..	36
<표 5> 북한의 재정규모와 지출 항목별 비중 변화 .....	38
<표 6> 북한과 중국의 비교 .....	67

## I. 머리말

1990년대에 줄곧 어려움을 겪어왔던 북한의 경제사정은 1999년을 기점으로 다소 개선되는 조짐을 보여왔다. 산업가동률이 일정 정도 회복되었으며, 한국은행에 따르면 2001년도 북한의 곡물생산량은 전년에 비해 10.0% 증가한 395만 톤으로 추정된다. 2001년 북한의 대외무역규모는 총 22억 7천만 달러로 전년도에 비해 수출은 16.1%, 수입은 14.9% 증가하였다. 수출은 수산물과 석유류 등을 중심으로 증가하였으며, 수입은 광물성연료, 곡물, 건설장비 등 산업 설비 등을 중심으로 증가함으로써 북한의 산업경제가 최악의 상황에서는 벗어나고 있음을 간접적으로 보여주고 있다.

### <표-1> 북한의 경제성장률 추이

단위 : %

'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7

자료: 한국은행, 「2001년 북한GDP 추정 결과」, 2002.5.14.

다소 나아진 상황에도 불구하고 북한의 식량사정은 여전히 어려워서 연간 수요량에 비해 여전히 140만 톤 이상의 곡물이 부족할 것으로 판단된다. 더욱이 미국의 반테러 전쟁 이후 국제사회의 대북 지원이 감소할 것으로 전망되고 있으며, 북한의 지역별 또는 계층별 식량 배급량의 격차가 여전히 크게 나타남에 따라 전반적인 식량 부족현상은 지속될 것으로 보인다. 또한 산업 생산 및 수출입 증가 역시 대부분 1차 산업과 중공업부문에서 이루어짐으로써 북한 주민들의 소비재 및 일상 생활용품 부족현상은 크게 개선되지 못했다.

## 2 북한경제의 변화: 이론과 정책

북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방노선을 공표하지는 않고 있으나, 최근의 경제제도 변화를 통해 가격-임금 구조를 대폭 조정함으로써 물적 계획 체제로부터 화폐적 관리체제로 전환하고 있다. 북한의 변화에 대해서는 다양한 평가가 이루어지고 있으며, '변화'에 비중을 두는 견해와 '지속'적 특성을 더욱 중시하는 관점이 혼재해 왔다. 최근의 변화와 관련하여 북한경제의 시장경제화 초기 징후로 파악하는 견해와 계획경제 강화 수단으로 파악하는 견해가 대두되고 있다.

그러나 변화와 지속을 판단할 수 있는 기준과 준거에 대한 논의는 상대적으로 미미했다고 볼 수 있으며, 대부분의 판단은 시사적이며 주관적인 양상을 보이고 있다. 북한은 다른 사회주의 국가에 비해 스탈린식 사회주의 계획경제체제의 변용 및 개혁 경험이 빈약한 까닭에 시장지향적 경제개혁에 대한 정책 결정권자들의 거부감이나 우려가 매우 클 것이다. 북한의 정책실무자들은 시장과 계획의 결합을 위한 정책기술 및 지식을 결여하고 있어서 시장기구의 긍정적 역할에 대한 학문적 인식이 현실 정책에 반영되기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 판단된다.

김정일시대의 북한은 강성대국 건설을 위한 전제조건으로서 경제재건에 정책의 초점을 맞추고 있으며, 김정일 노선의 가시화에 따른 경제정책의 변화를 시도해 왔다. 그러나 북한지도부는 사상·이념적 제약과 경제개혁 경험 부족 등으로 인해 경제정책의 획기적 변화를 위한 이론적 기반을 공고히 하지 못하고 있다. 이는 중국이 1980년대 초 다양한 노선 수렴을 통해 경제개혁·개방을 위한 이론적 기초를 공고히 했던 것과는 다른 양상이다. 본 연구는 새로운 노선의 모색과정에 있는 북한의 경제 정책과 북한 지도부의 경제 인식 및 그 이론적 기반을 연계시켜 연구함으로써 향후 북한경제의 발전방향을 전망하고

북한의 변화에 대응한 우리의 대비책을 모색하기 위한 시도이다.

지금까지 북한경제에 대한 연구는 현실적 필요에 의해 주로 양적 판단과 정책 변화에 대한 분석 위주로 이루어져 왔으며, 북한의 경제이론에 대한 체계적 연구는 이루어지지 못했다. 더욱이 우리는 1980~90년대의 사회주의권 대변혁을 경험하면서 무의식적으로 체제 전환이나 아니냐를 북한 변화의 기준으로 판단하게 된 나머지, 북한의 경제정책 및 관리방식 변화에는 상대적으로 둔감한 경향을 보이고 있다. 특히 본격적인 김정일시대를 열어가는 북한의 경제정책이 이전 시기와 어떻게 구분되며, 그 이론적 배경 및 경제적 의미와 파급효과가 어떠한가에 대한 객관적 분석은 미미하다고 볼 수 있다. 향후 북한의 변화 방향에 대한 객관적 예측을 위해서는 정량적 분석과 함께 북한지도부의 경제 인식 및 경제이론의 변화추이에 대한 심도있는 연구가 요구되고 있다.

본 연구는 최근 북한의 경제정책 및 경제이론 변화추이에 대한 분석과 평가를 바탕으로 향후 북한의 변화를 전망하고 이에 따른 우리의 대응 방안을 강구하기 위한 기초자료로서 유용성을 가질 것이다.

## II. 변화 이전시기 북한지도부의 경제관 및 경제이론

최근 가시화되기 시작한 북한의 변화 이전시기에 경제발전과 관련된 북한지도부의 주요 관점과 이론적 틀은 ① 경제발전의 ‘속도’와 ‘균형’, ② ‘선행경제부문’ 발전론과 불균형 성장 노선, ③ 계획경제체계에 의한 경제관리, ④ 자급적 경제발전 노선, ⑤ 중앙경제와 지방경제의 역할 등으로 나누어 평가해 볼 수 있다.

### 1. 경제발전의 ‘속도’와 ‘균형’

경제발전에 관한 북한 지도부의 관점은 전통적인 사회주의 경제체제에서 강조하고 있는 계획적 경제관리와 중공업우선적 발전전략, 그리고 자급적 경제기반 구축을 그 이론적 기초로 삼고 있다. 심지어는 김일성 사망 이후에도 북한의 경제체제는 김일성 시대부터 강조되었던 경제관리의 틀에서 크게 벗어나지 않았으며, 이전 시기의 경제발전관과 크게 대비되는 김정일의 독자적인 경제발전관은 명확히 부각되지 않았다. 김정일을 위시한 북한지도부의 경제발전관의 한계는 곧 북한체제 개혁과 개방의 지연을 의미하며, 북한경제의 구조적 문제점의 원인이 되고 있다. 기본적으로 북한 사회주의 경제체제는 자원 동원을 통한 생산력 발전 자체에 모든 역량을 집중하는데 우선적 의의를 부여하고 있다.

...가장 중요한 것은 사회주의제도의 우월성과 대중의 창조력에 의거하여 인민경제에 숨어있는 예비와 가능성을 최대한으로

동원하여 모든 부문을 다같이 높은 속도로 발전시키는 것입니다.)

사회주의제도는 생산력발전의 넓은 길을 열어줍니다.<sup>2)</sup>

경제발전에 관한 북한 지도부의 기본적 시각은 경제발전의 ‘속도’와 ‘균형’의 관계에 대한 관점을 통해 이해할 수 있다. 북한의 사회주의 경제체제에서 경제발전의 높은 속도와 균형은 목적과 수단의 관계로 설명된다. 여기에서 해석상의 주의를 요하는 것은 ‘균형’의 의미가 자본주의 시장경제 이론에서 핵심적 이론 틀로 제시되고 있는 일반균형 (general equilibrium)의 개념과는 달리 경제발전 속도의 유지를 위한 물자공급체계의 원활한 운용을 가리킨다는 점이다. 북한의 경제이론에 따르면 자본주의적 균형의 특징은 그 것의 부분적이며 일시적 성격에 있고, 자본주의적 생산은 재생산의 모순과 그의 폭발이 주기적인 것이 되므로 언제나 전진과 퇴보, 상승과 하강의 경기순환적 불안정성을 보인다는 것이다.

자본주의사회에서 생산력의 발전이 미치는 영향에 대하여 말한다면 그것도 한면으로만 보아서는 안된다. 자본주의사회에서 생산력의 발전은 《부익부, 빈익빈》의 양극분화를 심화시키고 계급적모순을 격화시키는것과 함께 독점자본가들로 하여금 독점적고물리윤의 일부를 계급적모순을 무마시키는데 리용할 가능성도 증대시킨다.<sup>3)</sup>

---

1) 김일성, 『김일성 저작집』 15권 (평양: 조선로동당출판사), p. 201.

2) 김정일, 『인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다』, p. 31; 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992), p. 365에서 재인용.

3) 김정일, 『사회주의는 과학이다』, 『김정일 선집』 제13권 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 465.

## 6 북한경제의 변화: 이론과 정책

김정일 역시 자본주의가 생산력 발전에 기여하는 바에 대해서는 인정하고 있으나, 그 파급효과에 대해서는 보다 현실적 인식을 하고 있다. 즉 고도로 발전된 자본주의에서 노동자계급의 소외와 자본계급간의 상호경쟁으로 인한 독점자본주의화가 결국 필연적으로 혁명을 촉발한다는 마르크스의 관점과는 상이한 인식을 보여주고 있다. 고도로 발전된 자본주의 국가에서는 자본계급의 계산된 전술에 의해 노동자계급의 투쟁의지는 약화될 수 있으며, 따라서 발전된 자본주의 국가나 개발도상 국가에서 다같이 혁명의 의지에 따라서 진정한 사회주의 승리가 보장된다는 것이다. 바꾸어 말하면, 북한과 같은 개발도상에 있는 사회주의 국가에서도 혁명 의지에 따라 사회주의가 건설될 수 있으며, 따라서 북한 사회주의 경제는 생산력 발전을 위해 가장 적합한 체제임을 역설하고 있는 것이다.

자본주의가 발전한 나라이건 발전하지 못한 나라이건 혁명의 주체를 강화하고 그 역할을 높이는 사업을 잘한다면 사회주의의 승리를 이룩할수 있는것이다. 력사적 현실은 자본주의가 발전된 나라들에서가 아니라 상대적으로 뒤떨어진 나라들에서 사회주의가 먼저 승리하였다는것을 보여주고 있다.<sup>4)</sup>

북한 사회주의경제에서 생산 성장속도와 균형은 유기적으로 연관되어 있는 경제발전의 기본요소인 것이다. 일정한 계획 수행기간에 달성해야 할 경제발전의 목표는 생산 성장속도로 나타나며, 그 목표 달성을 위한 생산구조, 물질적 조건 보장을 위한 계획적 일치성이 바로 '균형'으로 표현되는 것이다. 즉 사회주의 경제에서는 속도와 균형이 다 중요하지만 보다 더 중요한 것은 경제발전의 높은 속도를 보장하

---

4) 김정일, 『사회주의는 과학이다』, 『김정일 선집』 제13권 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 465.



는 것임을 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 이와 같은 관점은 김정일의 다음과 같은 언급에서 명확히 나타나고 있다.<sup>6)</sup>

수령님께서는 당 제4차대회보고에서 계획성과 균형성은 그 자체에 목적인 있는것이 아니라 경제발전의 높은 속도를 보장하기 위한 수단이라고 하시면서 경제를 빠른 속도로 발전시키기 위하여서는 인민경제 여러 부문들사이에 합리적이며 적극적인 균형을 보장하여야 한다고 교시하시었습니다.

이와 같은 관점에서 본다면 균형을 절대화하는 경우에는 생산 성장 속도를 현실적 발전의 요구에 맞게 정하는 문제와 ‘예비’를 전사회적으로 남김없이 동원하는 문제를 바로 해결할 수 없으며, 성장속도만 절대화하면서 주관적으로 높은 속도를 주장하는 경우에는 균형이 파괴되어 생산성장 속도를 보장할 수 없게 된다는 것이다.

사회주의계획경제에서 가장 기본적인 문제는 인민경제발전의 균형을 정확히 맞추는것입니다. 사회주의사회에서 경제의 계획적 발전이란 곧 경제의 균형적발전을 의미하며 경제발전의 균형성을 떠나서는 계획경제에 대하여 말할수 없습니다.<sup>7)</sup>

정권초기에 생산수단 소유제도의 사회주의 개조를 완료한 북한은 스탈린식의 강력한 중앙집권적 개발계획을 채택했는데, 짧은 시간내에 자립적 북한 경제의 건설과 공업화를 이룩하기 위해 중공업부문의

---

5) 「주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주: 사회주의경제의 전반적령역에서 작용하는 경제법칙과 범주 1」(평양: 1992), pp. 307~308.  
6) 「주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1」(평양: 1992), pp. 315~316.  
7) 김일성, 「김일성 저작집」 제29권 (평양: 조선로동당출판사), p. 321.

투자에 치중했으며, 국방과 경제건설을 병행한다는 기치 하에 거대한 군산 복합체를 구성하게 되었다. 따라서 농업과 경공업 및 운송 에너지 등 사회간접시설 부문은 상대적으로 정책 우선순위에서 멀어지게 되었다. 즉 경제성장 속도를 달성하기 위한 원자재 공급의 '균형'을 보장하기 위해 상대적으로 중요성이 낮게 평가된 농업과 경공업이 희생되었으며, 실물생산 극대화에 초점을 맞춘 나머지 사회간접자본 분야의 균형성장이 저해되었던 것이다. 소비부문의 확대가 경제발전에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 김정일의 관점은 다음과 같이 나타나고 있다.<sup>8)</sup>

경제건설도 매개 나라 인민의 요구와 리익에 맞게 국가적범위에서 통일적인 계획밑에 진행되어야 하며 사회주의분배원칙도 국가를 단위로 하여 통일적으로 적용되어야 합니다. 번것만큼 분배한다고 하면서 공장, 기업소별로 번건을 나누어 먹여가지고서는 인민경제를 통일적으로 전망성있게 발전시킬 수 없으며 또 기관본위주의를 조장시켜 사회주의사회의 통일적발전을 저해하는 엄중한 후과를 가져올 수 있습니다.

북한은 1957-1961년 동안 계획되었던 5개년 계획의 주요목표를 ('속도'의 측면에서) 앞당겨 1960년에 완성했다는 판단 하에 1961년에는 제1차 7개년 계획에 착수했으나, 북한경제의 문제점은 이미 5개년 계획 기간 중에 잉태되고 있었다. 5개년 계획의 조기 달성은 오로지 사회주의 동맹국가들로부터의 원조와 전시동원체제의 지속적 유지를 통해 달성할 수 있었을 뿐만 아니라, 이 또한 주로 주요 부문의 양적 목표의 달성 여부를 기준으로 판단한 것이었다. 이미 5개년 계

---

8) 김정일, 『주체사상의 기본에 대하여』, 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992), p. 321에서 재인용.

획 기간 중에 사회주의 동맹국으로부터의 원조는 현격히 감소하였으며, 이미 실행되었던 원조 역시 북한 관련부문의 원자재 공급능력을 감안하지 않은 중화학 공업용 설비 위주로 이루어졌다. 따라서 북한은 생산원자재 역시 주로 중국과 구소련의 지원에 의존했기 때문에 동맹국으로부터의 원조감소는 북한의 전 산업분야에 심각한 불균형을 조성할 수밖에 없었다.

한편, 북한은 1956-58년 동안 농업부문의 집단화 과정에서 공업건설로 인한 농업용 공업원료의 공급증가와 대중동원 및 기상여건의 호전 등 요인에 힘입어 농업생산량을 연평균 10% 이상 증가시킬 수 있었으나, 농업부문의 집단화 역시 인센티브상의 문제점을 노출하기 시작했다. 농업부문의 집단화가 일단락 된 직후인 1958년 9월에 이미 대중의 자발적 노동참여를 강조하는 ‘천리마 운동’을 시작한 것은 바로 이를 반영하고 있다.

**<표 2> 북한경제의 성장을 변화 추이**

(단위: %)

1954-56	57-61	61-70	71-75	76-80	81-85	86-89	90-94	95-98	99-2000
30.1	20.9	7.5	10.4	4.1	4.3	2.4	-4.5	-4.1	3.8

자료:1954~1989년 성장률: Jeffries, I., *Socialist Economies and the Transition to the Market: A Guide* (London: Loutledge Publishing, 1993), p. 197; 1990~2000년 성장률: 한국은행, 「북한 GNP(GDP) 추정결과」 (서울: 한국은행, 각년도).

특히 1950년대 말부터 60년대 초에 걸쳐 북한과 소련의 정치적 관계가 소원해짐에 따라 소련으로부터의 군사 및 경제원조가 격감하고, 또 중국에서의 문화대혁명의 진행으로 중국으로부터의 지원도 어려워지게 되자 북한은 자체의 한정된 재원으로 급속한 공업화와 국방력 증가를 동시에 추구해야 하는 어려움에 빠지게 되었다. 북한의 제

1차 7개년 계획은 이러한 북한이 처한 상황의 변화에서 이해할 수 있는데, 자립적 경제체제를 구축하기 위해 집중적이고 강도 높은 중공업분야의 건설에 착수함과 동시에 그를 위한 물질적 자원을 확보하기 위해 농업분야의 '청산리' 방식과 공업분야의 '대안' 체제라는 자원 동원을 위한 경영방식을 착안하게 된 것도 이 무렵이었다. 그러나, 중공업 분야의 건설을 우선적 목표로 한 무리한 자립경제의 추구는 필연적으로 북한경제로 하여금 내연적 성장보다는 외연적 성장의 방향으로 나아가게 만들어 80년대와 90년대에 겪게 되는 어려움의 근원을 제공하게 된 것이다.

## 2. '선행경제부문' 발전론과 불균형 성장 노선

북한의 경제이론은 재생산의 지속적인 반복과 확대를 위해서는 부문간에 정확한 '균형'이 필요하고, 이 균형을 보장하기 위해서는 선행 경제부문의 우선적 발전이 반드시 필요하다고 보고 있다. 즉 균형이란 경제 각 분야에 있어서 수요와 공급이 서로 일치하는 것을 지칭하는 것이 아니라, 계획에 의해 확정된 경제발전의 속도를 보장하기 위해 생산수단의 생산이 지속적으로 증가해야 하며, 이를 위해 원자재의 공급을 보장해야 한다는 것이다. 이와 관련, 김정일은 다음과 같은 관점을 제시하고 있다.<sup>9)</sup>

석탄, 전력, 금속 공업을 비롯한 기간공업과 철도운수를 다른 부문에 앞세워나가는 것은 사회주의경제건설의 근본원칙입니다.

1960년대 초, 중소분쟁 악화 및 사회주의 동맹국들로부터의 원조

---

9) 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992), p. 366.

감소와 새로이 나타나기 시작한 경제적 문제점에 대해 북한 지도부는 주체사상에 입각한 독립적인 경제 및 군사체계 건립을 해결책으로 제시하였다. 따라서 제1차 7개년 계획이래 자급적 중공업 및 군수산업 체계 건설을 위해 대부분의 가용자원을 투입하게 되었다. 다음 표에서 보듯이 1965년의 경우 전체 정부투자 중 66.7%가 산업부문에 투자되었고, 그중 87.3%가 중공업부문에 투자되었으며, 이와 같이 편중된 투자구조는 이후에도 큰 변화 없이 유지되었다.

자급적 중공업체계 건설을 위한 편중된 투자구조는 북한과 같이 에너지 및 생산원자재의 대외의존도가 높고, 비교적 작은 규모의 경제에 심각한 비효율성을 가져왔다. 더욱이 자원의 희소성을 반영하지 못하는 가격체계 하에서 중공업분야 내에서의 투자 역시 경제적 효율성보다는 의사결정권자들의 기호를 반영함으로써 자원배치의 비효율성을 가중시켰다. 즉 광범위한 중공업 영역에 대한 동시적 투자로 인해 국가적 차원의 비특화(非特化)에 의한 투자비용 증대를 가져왔을 뿐만 아니라 개별적 생산단위 역시 규모의 경제를 실현할 수 없게 되었다.

자본집약적인 중공업 분야에 대한 집중적 투자는 필연적으로 소비재 공업 및 농업과 사회간접자본 부문이 필요로 하는 물자 및 재원을 흡수하였고,<sup>10)</sup> 불균형한 투자구조와 비효율성으로 인해 북한은 경제 전반에 걸친 부족현상에 봉착하게 되었다. 더욱이 중공업체계의 건설 역시 물자부족으로 인해 공기가 연장되는 현상이 나타나게 되었으며, 이로 인해 생산재 공급이 더욱 부족하게 되었다. 이와 같은 상황 하에서 북한당국은 중점 건설항목을 지정하여 자원을 집중 동원하는 정

10) J. Kornai는 결핍형 경제하에서 생산재 부문과 소비재 부문은 같은 투입재를 놓고 경쟁하기 때문에 결과적으로 생산재부문의 결핍은 소비재부문의 결핍을 가져온다고 파악하였다. Kornai, J., *Economics of Shortage* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co.), ch. 14.

책을 추진할 수밖에 없었으므로 타 분야의 물자 부족현상을 더욱 악화시키는 결과를 낳았다. 즉 북한지도부의 선행경제부문 발전전략은 오히려 수요와 공급사이의 균형을 악화시키는 결과를 낳았으며, 이와 같은 상황은 다음과 같은 김정일의 언급으로부터 유추할 수 있다.<sup>11)</sup>

사회주의경제건설을 령도하는 당이 중공업과 경공업, 농업 가운데서 어느것을 중심고리로 틀어쥐고 힘을 집중하며 거기에 다른부문의 발전을 어떻게 결합시켜나가는가 하는 것은 사회주의적확대재생산과 사회주의경제건설의 성과를 좌우하는 중요한 문제입니다. 중공업의 우선적장성을 보장하면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킬데 대한 우리 당 경제건설의 기본로선은 바로 이러한 문제에 해답을 주는 가장 정확한 경제건설전략입니다.

아래 표에서 보듯이 1960년대 중반까지 북한의 중공업 부문 중 석탄 및 기타 광업부문에 대한 투자는 급증하게 되어 여타 기계 및 야금 부문에 대한 투자증대를 제약하는 가장 큰 요인이 되었다. 예를 들면 1964년의 경우 전체 공업부문에 대한 총 투자 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 중공업체제 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

---

11) 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992), p. 344.

북한은 자족적 공업체계 건립을 위하여 중공업부문에 대한 투자를 지속적으로 확대할 수밖에 없었으며, 이는 곧 결핍현상을 확대 재생산하는 악순환을 형성하게 되었다.

<표 3> 북한 정부투자중 산업별 비중 추이(1961-70)

(단위: %)

구분	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

주: 전체산업 비중은 (전체산업 투자/정부투자) x 100

중공업, 경공업 비중은 (중공업, 경공업/전체산업 투자) x 100

전기, 석탄, 광업, 야금, 기계 등은 중공업투자 중 해당 부문의 비중

자료: 「조선중앙년감」(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. 116 에서 부분적으로 재인용.

북한경제의 불균형은 군사비 지출의 증가로 인해 더욱 악화되었다. 특히 1967-1971년 동안은 북한자체 발표에 따르더라도 국방비가 전체 재정지출에서 차지하는 비중이 30%를 상회하는 비정상적 상황에 처했다. 북한은 점차 악화되어 가는 산업간의 불균형과 부족현상의 만연에도 불구하고 기형적으로 비대해진 중공업 및 군수산업부문을 조정하려는 적극적인 시도를 하지 않았으며, 점차 기념비적 산업설비 및 조형물 건축에 재정지출 및 물자공급의 중점을 두는 정책을 채택함으로써 여타부문의 부족현상을 더욱 악화시켰다. 이와 같은 정책노

선을 추구한 결과 북한은 제1차 7개년 계획을 3년 연장하여, 1970년에야 마무리지을 수 있었으며, 이후에 추진된 6개년 계획(1971-76), 제2차 7개년 계획(1978-84) 직후에 각각 1년과 2년간의 조정기를 두었고, 제3차 7개년 계획(1987-93) 이후 새로운 계획은 발표하지 못하고 있다. 이는 곧 계획기간 완료이후에는 심각한 산업불균형 및 부족현상에 시달려 왔음을 보여주고 있다.

중공업위주의 불균형 성장노선으로 인해 소비재부문은 절대적인 부족현상을 겪었으나, 북한은 소비재부문의 확충을 위한 적극적인 정책적 노력을 보이지 않았다. 1984년의 '8월3일 인민소비품' 생산 운동 등은 지방이나 기업의 내부 유희자원을 동원하여 소비재 결핍을 보완하려는 소극적 정책이었을 뿐이며, 중앙정부는 결코 소비재부문의 확충을 위해 별도의 재원을 제공하거나 제도적 변화를 시도하지 않았다.<sup>12)</sup>

특히 6개년 계획 완료후인 1977년의 완충기이래 북한은 경제계획의 주요과업으로 수송의 긴장해소, 채취산업의 우선적 발전, 주민생활의 향상 및 독립채산제의 확대, 대외무역의 확대 등을 설정하고 있는데 이는 곧 산업불균형 및 효율성 저하로 인한 경제전반의 부족현상이 심각해 졌음을 나타내고 있다. 요컨대 북한경제체제는 스탈린식 사회주의 계획경제가 필연적으로 봉착하게 되는 부족 증후를 보여왔으며, 1960년대 중반 이후 그 정도가 점차 악화되어 왔다. 특히 북한경제의 과도한 중앙집중과 이념적 경직성 및 폐쇄성으로 인해 '부족'의 정도는 다른 사회주의 국가에 비해 극단적일 수밖에 없었으며, 구소련 및 동구권의 체제전환과 중국의 시장지향적 개혁으로 인한 국제환경 변화는 북한경제의 침체를 가속화 시켰던 것이다.

12) 제도적 변화란 생산, 가격, 판매 등에 관한 의사결정권 분권화와 시장: 기구에 의한 소비재의 배분 등 1960년대 이후 다른 사회주의국가에서 볼 수 있었던 개혁지향적 정책채택을 의미한다.



### 3. 명령형 계획경제에 의한 경제관리

북한 경제체제의 가장 큰 특징은 생산수단에 대한 사회주의적 소유제도와 함께 중앙집권적 계획경제라고 할 수 있으며, 특히 경제발전과 관련하여서는 계획경제의 특성이 부각되고 있다. 북한은 계획수립을 비롯한 모든 경제적 의사결정과 이에 필요한 정보의 흐름을 중앙당국에 집중시키고 하부조직은 중앙의 명령에 절대적으로 복종하도록 되어 있는 ‘중앙집권적 명령형 계획경제’를 유지하고 있다. 즉 경제발전을 위한 필수요건으로서 계획경제의 필요성을 강조하고 있다.

계획규를 철저히 세우고 계획화사업을 현실성 있게 바로 하야 하겠습니다. 사회주의경제는 계획경제입니다. 그런데 지금 계획규가 바로 서 있지 않으며 인민경제계획을 아무런 담보도 없이 세우고 있습니다. 아무런 담보도 없이 세운 계획을 가지고서는 경제를 발전시킬수 없습니다. 계획을 현실성이 없게 세우는 것은 당과 국가를 속이고 경제에 혼란을 조성하는 범죄행위입니다.<sup>13)</sup>

북한에서는 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회를 중심으로 하여 도·시·군 및 공장 기업소에 이르기까지 일원화된 체계로 이루어지고 있다. 국가계획위원회는 경제 전 분야에 걸쳐 노동당의 정책을 계획화하고 그 집행을 감독하는 것을 임무로 하고 있다. 오늘날에는 내각의 각 위원회 및 성들도 각기 계획부서를 가지고 있는데 이들이 작성한 모든 계획수치들은 일원적으로 국가계획위원회에 집중되어 통제와 조정을 받게 되어 있다. 김정일은 중앙집권적 계획

13) 김정일, 『경제사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여』, 『김정일 선집』 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 170.

경제를 사회주의 경제발전을 위한 핵심적 요소로 파악하고 그 중요성에 대해 누누히 강조해 왔다.

사회주의는 원래 고도로 조직화된 사회이고 모든 것이 유기적으로 맞물려있는 사회입니다.<sup>14)</sup>

인민대중이 매개 나라를 단위로 하여 주체를 이루고 혁명과 건설을 해나가는 것이 오늘의 역사적현실입니다. 경제건설도 매개나라 인민의 요구와 리익에 맞게 국가적범위에서 통일적인 계획밑에 진행되어야 하며 사회주의분배원칙도 국가를 단위로 하여 통일적으로 적용되어야 합니다. <sup>15)</sup>

북한 계획경제의 관리의 원칙으로는 당정치사업 우선의 원칙, 집체적 지도와 유일적 지휘를 배합시키는 원칙, 계획의 일원화·세부화 원칙, 독립채산제 실시의 원칙 등 네 가지를 들 수 있다. 구체적인 경제관리 방법으로 농업부문의 ‘청산리 방법’과 공업부문의 ‘대안의 사업체계’를 강조하고 있다. 이는 다같이 계획경제의 수직적 질서가 안고 있는 관료주의화와 이에 따른 경제적 비효율성의 문제점을 해결하기 위해 당위원회 중심으로 책임자와 구성원이 균중노선에 입각하여 생산여건을 개선해 나간다는 것이다. 즉 관리자는 앉아서 명령만 할 것이 아니고 현장상황을 직접 파악하여 자발적으로 문제를 해결해야 한다는 점을 강조하고 있다.

한편 북한은 모든 국영 공장 기업소를 중심으로 하여 독립채산제를 실시하고 있는데, 이는 중앙집권적 계획경제가 가지고 있는 인센티브

---

14) 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992) p. 336.

15) 김정일, 『주체사상의 기본에 대하여』, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주』 (평양: 1992), p. 387에서 재인용.

문제를 해결하기 위한 방안이다. 즉 시장의 수요와 공급을 나타내는 시장가격이 없이 국정가격만이 존재하는 북한에서 기업은 손실과 이익에 대해 책임을 지지 않아도 되는 일종의 ‘도덕적 해이’ 현상을 초래하게 된다. 따라서 북한은 국가계획을 충족시킨다는 전제하여 초과생산분에 대해서 기업의 관할권을 일정부분 인정하는 ‘책임경영’의 필요성을 인정하게 된 것이다. 그러나 당정치사업 우선의 원칙에 따라 이루어지는 경제관리제도 하에서 진정한 책임경영은 이루어지지 못하고 있는 형편이다.

북한의 계획경제체제의 결함으로 인해 나타난 구체적 결과는 전 사회에 걸쳐 광범위하고 지속적으로 존재하는 부족현상이라고 할 수 있다. 이와 같은 현상은 전통적 사회주의 계획경제에서 관측되는 일반적인 특징이며, 그 원인은 체제이념에 의한 발전 전략과 계획경제의 운영상 따르는 비효율성, 그리고 이들의 상호작용이 초래한 산업 불균형, 대외경제관계의 결함 등을 들 수 있다. 특히 중공업 위주의 불균형한 성장전략과 과도한 군사비 지출은 북한주민 생활과 관련된 부분의 발전을 저해했으며, 부단히 자원을 흡수하는 일종의 ‘블랙 홀’과 같은 역할을 담당함으로써 결과적으로 1990년대의 경제위기를 초래하게 된 것이다.

김정일은 이와 같은 계획경제의 어려움에 대해서 인식하고 있으나, 다른 사회주의 국가들의 역사적 경험을 통해 보편적으로 받아들여지고 있는 시장경제 지향적 개혁의 필요성에 대해서는 적어도 공식적으로는 부정적인 관점을 유지해 왔다.

계획화사업은 어렵고 복잡한 사업이므로 옳은 방법론에 기초하지 않고서는 계획화사업을 잘할수 없습니다....계획장성사업을 일원화하여야 계획을 세우는데서 당의 정책적 요구와 지방의 창발성, 국가의 중앙집권적규률과 민주주의를 옳게 결합시킬수 있

으며 주관주의와 지방분위주의를 없애고 과학적이며 동원적인 계획을 세울수 있습니다. . . . 대안의 사업체계는 계획을 세우고 집행하는데서 당의 령도밑에 국가의 중앙집권적인 지도를 군중로선과 결합시키는 제도와 질서를 세움으로써 인민경제의 계획적균형적발전을 확고히 보장합니다.<sup>16)</sup>

경제의 규모가 커지면 계획지표가 방대하게 늘어나므로 경제를 계획적으로 관리운영할수 없다고 하는 것은 경제가 발전하면 인간이 경제의 부속물로 된다고 하는 주장과 같이 화황한것입니다. 경제가 발전하는데 맞게 국가가 경제관리일군들과 근로자들의 수준을 높이고 경제관리를 과학화한다면 사회주의경제를 계획적으로 관리운영해나갈수 있으며 그 우월성을 높이 발양시킬수 있습니다.<sup>17)</sup>

#### 4. 자금적 경제발전 노선

북한의 부존자원과 경제규모를 고려해 볼 때, 대외경제관계는 중요한 역할을 담당하고 있다. 북한은 비록 자금적 공업체계 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 산업 기술 및 원자재 수입 가능여부는 경제성장의 관건이 되었다. 북한은 지속적으로 자력갱생을 위한 자금적 경제체제 건설을 경제정책 목표로 삼았으나, 부존자원과 인구 및 경제규모 등의 제약요인으로 인해

---

16) 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992) pp. 38-40

17) 김정일, 『사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선』, 『김정일선집』 제12권 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 275.

실질적 대외경제의존도는 매우 높았다고 할 수 있다.

1949-84년 동안 북한이 소련 및 중국 등 사회주의동맹국과 OECD국가들로부터 받은 총 경제지원규모는 47억 4,849만달러에 달하며, 1946-87년 동안 대소련 무역적자 누적액은 30억 6,850만 달러, 대중국 무역적자 누적액은 20억 8,220만달러에 달한다. 1980년대까지 소련과 중국에 대한 북한의 무역적자는 대부분 정치적 협상에 의해 지원적 성격으로 청산되던 관행에 비추어 볼 때, 소련과 중국에 대한 북한경제의 의존도는 매우 높았다고 볼 수 있으며, 북한이 강조했던 자급적 경제체제 구축은 구호에 그쳤음을 알 수 있다. 따라서 중소분쟁 이후 1960년대부터 북한이 정책적으로는 내부자원 동원을 통한 자급적 축적 전략을 추구한 것은 사실이나, 북한경제 구조의 한계성으로 인해 실질적으로는 여전히 사회주의동맹국에 대한 대외의존적 축적 전략을 유지할 수밖에 없었다. 그러나 현실과는 달리, 김정일은 주요 공업부문의 자급적 경제구조 건설의 당위성을 되풀이하여 강조해 왔다. 또한 자급적 경제구조 건설의 방법론으로서 ‘내부예비’의 동원방식을 제시하였다.

물론 우리에게 필요한 것을 다 자체로 생산보장하기는 힘들지만 그래도 기본적인것과 많이 쓰이는 것은 될수록 다 자체로 생산보장하여야 합니다. 그러자면 기계공업과 금속공업, 화학공업, 방직공업, 식료공업을 비롯하여 필요한 공업부문들을 다 갖추어야 합니다 ……모든 것을 극력 아껴쓰고 예비를 최대한으로 찾아내어 더 많이 생산하는 것은 사회주의경제건설에서 견지하여야 할 중요한 원칙입니다.<sup>18)</sup>

18) 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 2』 (평양: 1992), p. 154.

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 변혁이 후에는 중국의 지원성 수출과<sup>19)</sup> 바터형식의 변경무역에 의존하여 주요물자를 조달하였다. 그러나, 중국 역시 시장지향적 개혁정책으로 인해 북한에 대한 지원성 교역을 지속하기 힘들어지자, 북·중 무역규모는 정체를 보이고 있다.

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 있었다. 이는 경제전반의 부족현상을 더욱 심화시켰으며, 생산원자재 부족으로 인한 산업기동률 저하는 이와 같은 상황을 단적으로 보여주고 있다. 한편 김정일은 대외무역 부문에 대해 비교적 긍정적인 인식을 가지고 적극적인 활용의지를 밝히고 있는데 비해 관광사업이나 직접 투자를 위한 외자유치에 대해서는 부정적인 인식을 나타냈다.

관광업을 하고 자원이나 팔아 돈을 벌어 가지고서는 경제를 발전시킬수 없습니다. 관광업을 하면 돈을 좀 벌수는 있겠지만 그것은 우리 나라의 현실에 맞지 않습니다. 외자를 끌어들여 경제를 부흥시켜 보려 하는것도 어리석은 생각입니다. 것처럼 어려웠던 전후복구건설시기에도 우리는 관광업이나 외자도입이란 말을 모르고 살았습니다. 우리는 절대로 남을 쳐다볼 필요가 없습

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

니다.<sup>20)</sup>

## 5. 중앙경제와 지방경제의 역할

북한의 지방경제는 중앙경제기관들에 소속되어 관리·운영되는 중앙경제에 대응하는 개념으로 지방의 국가경제기관에 의해 관리·운영된다. 주로 지방자체의 소비적 수요를 충족시키기 위한 지방공업과 농촌경리, 수산업, 지방건설과 상업 등의 영역을 포함한다. 북한은 지역경제의 균형적 발전의 당위성을 강조해 왔으나, 실질적으로 중앙정부에 의해 관리되는 중앙경제의 건설과 발전에 총력을 경주해 왔다. 김정일은 지방경제에 대해서는 표면적으로는 그 중요성을 되풀이하여 언급해 왔으나, 실질적으로는 중앙경제에 대한 보조적 기능 및 자원 동원을 위한 수단적 의미를 부여했을 뿐이다.

나라의 모든 지역 주민들의 생활수준을 고르게 높이는 것은 사회주의, 공산주의 건설의 합법칙적요구이다. . . . . 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 우리 당의 방침이며 사회주의건설의 합법칙적요구입니다. 지방경제를 종합적으로 발전시켜야 지방인민들의 여러 가지 물질문화적수요를 더 잘 충족시키고 나라의 전반적지역을 고르게 발전시킬수 있으며 도시와 농촌의 차이도 빨리 줄일수 있습니다. 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 국방상 견지에서 보아도 좋습니다.<sup>21)</sup>

---

20) 김정일, 『자강도의 모범을 따라 경제사업과 인민생활에서 새로운 변화를 일으키자』, 『김정일 선집』 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 401.

21) 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992), p. 370.

계획경제의 구조적 문제점 및 경제정책의 편향성으로 인한 부족현상이 보편적 특징이라 할 수 있는 북한경제에서 지방경제는 지방의 유희자원을 최대한 동원함으로써 지방주민을 위한 소비재 공급능력을 극대화시키려는 목적을 가지고 있다. 즉 자원배분 및 경제관리의 효율성을 증대시키기 위해 중앙경제와 지방경제의 기능과 영역이 분화되어 있다기보다는 북한의 지방경제는 중앙경제 및 중공업 위주의 자원배분으로 인한 지방주민들의 일상 생활용품 부족현상을 개선하기 위해 지방의 유희자원이나 대규모 중앙공업의 부산물 등의 활용을 통한 자원동원의 종속적 기능을 부여받고 있는 것이다. 이와 같은 종속적 기능의 극대화를 위해 김정일은 지역경제가 자력갱생을 위해 노력해야 할 것임을 강조하고 있다.

자강도에서 공업잠재력과 내부예비를 적극 탐구동원하여 동력 문제를 풀고 원료와 자재도 자체로 해결하여 생산을 정상화해 나가고 있는데 이렇게 하는것이 바로 자력갱생입니다. 자력갱생이 제일입니다. 우리가 몇해동안 《고난의 행군》을 하면서 고생은 하였지만 고생을 해본것이 결코 나쁘지 않습니다. 《고난의 행군》을 하는 과정에 우리 일군들과 인민들속에서 자체로 살아 가는 생활력이 강해 졌으며 자력갱생의 참뜻을 더욱 가슴깊이 새기게 되었습니다. 모든 지방, 모든 단위에서 자강도처럼 자력갱생의 혁명정신을 발휘하여 자립적민족경제의 토대를 더욱 강화하고 그 잠재력을 적극 동원하여 있는 밑천을 가지고 생산을 정상화하고 경제를 발전시켜야 합니다.<sup>22)</sup>

---

22) 김정일, 「자강도의 모범을 따라 경제사업과 인민생활에서 새로운 변환을 일으키자」, 「김정일 선집」 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 401.



한편 북한의 예산체제는 중앙예산과 지방예산으로 구성되며, 중앙예산과 지방예산이 합쳐진 전체예산을 국가예산이라 한다. 특히 북한에서는 ‘지방예산제’를 독창적인 제도로 강조하고 있는데, 자체적 정의에 따르면 지방예산제는 “국가의 중앙집권적지도밑에 지방정권기관들이 자체로 벌어서 자기 지방의 살림살이를 제힘으로 꾸려나가는 새로운 지방살림살이운영방법”으로 규정하고 있다.<sup>23)</sup> 이와 관련, 김정일은 지방예산의 자체적 조달과 자원동원적 기능의 극대화를 위해 ‘지역적 거점’의 설정이 필요함을 역설해 왔다.

지역적거점을 바로 설정하는 것은 농촌문제를 중국적으로 해결하고 사회주의, 공산주의를 건설하기 위하여 로동계급과 당과 국가가 반드시 풀어야 할 중요한 전략적문제이다.<sup>24)</sup>

특히 1975년 4월 최고인민회의 제5기 제5차 회의에서 김일성이 “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여”라는 문헌을 발표한 이후 북한의 지방예산제도는 중앙으로부터의 국가보조금 축소에서 한 걸음 더 나아가 지방의 수입초과분을 중앙예산에 편입시킬 것을 강조하고, 중앙예산에 대한 기여도에 따라 물질적 인센티브를 제공함으로써 지방자원의 동원에 더욱 박차를 가하게 되었다. 결과적으로 이와 같은 지방예산제도의 강화는 지방경제에 대한 국가의 부담을 덜고, 중앙계획에 의해 결정된 중공업 등 주요 부문의 축적을 가속화하려는 북한의 경제정책 노선을 반영한 것이었다. 따라서 초기에는 ‘지방유지금’이라 하여 중앙 및 도의 중앙계획 관리하의 기업소가 결산이윤의 일정비율을 시·군 등 지방예산에 분배함으로써 지방예산을 보조하였으나, 점

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

24) 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 1992), p. 377.

차 지방예산제도가 지방자원 동원의 기능을 수행함에 따라 오히려 지방기업소의 이윤이 중앙예산의 일부로 편입되게 되었다.

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

### Ⅲ. 북한경제의 개혁·개방

#### 1. 배경

북한은 새헌법의 제정(1998. 9)과 함께 김일성 사후 ‘고난의 행군’으로 표현되던 ‘유훈통치’ 및 과도적 적응기를 마감하고, 김정일체제의 공식적 출범을 위한 체제결집 이념으로서 ‘주체적 사회주의 강성대국’을 제시해 왔다. 북한 새헌법의 특징은 기존의 계획경제체제를 보완하고 개인 상업활동 범위의 확대 및 거주·여행에 대한 규제 완화를 통해 비공식부문 경제의 확산을 제한된 범위내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있다. 또한 그 동안 각종 경제관련 공식 문헌에서 이익 실현을 통한 경제정책의 효율성 보장이 필요하다는 점을 강조해 온 것은 과거 북한 경제체제의 경직성으로부터 진일보했던 것으로 평가할 수 있다.

북한이 1997년 「가격법」 제정에 이어 1999년 4월 제10기 2차 최고인민회의에서 「인민경제계획법」을 채택하고 1994년 김일성 사망 이후 중단되었던 예·결산 보고를 부활시킨 것은 계획경제 부문을 정비함으로써 경제운용체계를 정상화하려는 의도였던 것으로 보인다. 「인민경제계획법」의 제정은 ‘과거로의 회귀’보다는 그 동안 계획경제부문이 마비됨에 따라 계획부문의 물자 등이 농민시장 등 비공식부문으로 지나치게 유출되는 혼란상을 정비하려는 목적을 가지고 있었다.

최근의 경제관리 개혁조치와 연관시켜 본다면, 북한은 당초 계획기제를 정비함으로써 경제정상화를 시도했으나, 그 결과가 기대에 미치지 못하자 유연한 ‘현실 수용’의 정책을 채택하게 된 것으로 이해할 수 있다. 이는 김정일시대의 북한 경제정책이 현실적 실용성(정책의

비용·편익 고려)을 의사결정 기준으로 받아들이기 시작했다는 점에서 고무적인 변화라고 볼 수 있다.

그러나 그 동안 북한의 경제관리 개선 조치들은 상당히 조심스러운 변화 양상을 보여왔다. 예를 들면, 비공식부문 경제의 확산 추세에 대해 1995년이래 매년 농민시장의 한시적 철폐 또는 각종 제한조치를 일시적으로 강화하는 모습을 보여주었다.<sup>25)</sup> 이와 같은 일시적 강화에도 불구하고, 북한당국은 비공식부문 경제에 대해 철저한 발본색원 조치를 지속적으로 취하지는 않았는데, 이는 비공식부문 경제의 경제난 완화 효과에 대해 어느정도 인식하고 있었음을 보여준다.

북한은 1998년 새헌법에서 경제분야 32개 부서를 23개로 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성 제고를 강구하였다. 2001년 3월에는 악화된 재정을 개선하기 위해 중앙 및 지방의 행정조직을 통해 지역별로 남부하던 「지역별 예산수납체계」를 내각이 부문별로 직접 관장하는 현물납부 중심의 「부문별 예산수납체계」로 변화시킴으로써 지방의 자율권 확대와 물자수급의 효율성 제고를 도모하였다. 공장·기업소 조직과 관련하여, 2000년 1월에 일부 연합기업소를 해체하여 중앙관리하에 두었다가, 9월에는 다시 부분적으로 연합기업소를 재조직하고, 최근에는 총회사 제도를 도입을 시도하는 등, 1990년대의 경제난으로 인한 기관 이기주의를 척결하고 기업경영 효율성을 제고하고자 했다. 또한 2002년 2월경에는 공장·기업소간 생산물 일부에 대한 직거래를 허용함으로써 생산기업의 자율성을 다소 확대하려는 움직임도 보여 주었다.

한편 1996년 이후 농업부문에서는 ‘분조’의 규모 축소와 함께 기준

25) 2000. 4 인민보안성은 농민시장 출입을 55세 이상 부녀자로 제한하는 「포고령」을 공포하였으며, 2001.10 거래상품 제한, 인민보안성의 단속 강화, 상거래 유착관계 차단 등 농민시장 정리사업을 실시했다.

을 초과하는 생산물에 대한 생산단위의 자체 처분권 확대하는 등 인센티브구조의 개선을 추진해왔으나, 중국의 농업개혁과 같은 극적인 전환은 없었다. 대외 경제관계에 있어서는 국제사회의 지원 등의 실리를 추구하는 한편 수출 증대를 통해 외화를 획득하려는 정책의지를 표명해 왔다. 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서는 대외무역주체에 사회협동단체를 포함함으로써 대외무역의 분권화(제2장 제36조)했으며, 특수경제지대에서의 다양한 기업소유형태(외국인 100%투자기업 등)를 명문화(제2장 제37조)함으로써 외국자본에 대해 보다 적극적인 역할을 부여하고 있다.

북한은 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식해 온 것으로 판단된다. 근래에 나진-선봉지역은 초기의 종합적 제조업 기지로부터 물류 중개기지 및 관광지역으로서의 기능을 강화하는 양상을 보여주었다. 고 동안 국제사회로부터의 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 결과적으로 식량과 에너지부문에 있어서 북한경제의 대외의존도를 높이는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

이념적 측면에서 본다면, 비록 북한이 대내적으로는 체제의 '무오류성'을 강조해 왔으나, 근래에 김정일의 경제관리 지침과 북한의 경제 관련 연구논문 등에서 사회주의 경제체제의 개선 필요성, 상품경제와 가격기능에 대한 긍정적 평가와 그 필요성에 대한 인식을 엿볼 수 있었던 것은 과거와는 다른 양상이며, 이는 시장거래 형태가 공식적으로 수용될 수 있는 가능성을 암시하고 있었다는 점에서 의미 있는 변화로 평가할 수 있다. 김정일이 2001년 10월 제시한 것으로 알려진 「경제관리 지침」이라는 문건에서도 북한이 조심스러운 경제관리 방식의 분권화 및 제한된 범위 내에서의 시장경제(機制) 활용을 지향하고

있음을 보여주고 있다.<sup>26)</sup>

그러나 이와 같은 변화는 북한정권의 개혁 지향적 이니셔티브 하에 이루어지기보다는 북한경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 ‘피동적인 변화’로 볼 수 있을 것이다. 또한 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방노선을 공표하지는 않고 있으며, 정책 변화 역시 사회주의 체제의 강화를 위한 것이라는 점을 강조해 왔다. 이는 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 가지는 제약요인과 정책변화 경험의 한계 등에 기인한 것으로서, 최근의 경제관리 개혁조치와 관련하여 대내적으로는 정책의 ‘지속성’을 강조하고, 대외적으로는 ‘변화’를 강조하는 이중적 태도로도 나타나고 있다.

최근 북한의 경제관리 개혁조치는 1998년 북한 새헌법 이후 가시화되기 시작한 김정일의 경제정책의 방향성 결정이라는 중요한 의미를 가지고 있으며, 그 동안 부분적으로 실험·추진되던 경제관리 개선 노력의 종합적 구현이라는 측면에서 향후 북한체제의 향방을 가늠해 볼 수 있는 준거를 제공하고 있다.

---

26) 『경제관리 지침』에서 나타나고 있는 의미있는 변화는 ① 계획의 수립과 집행에 있어서 지방행정단위의 자율성과 권한 강화, ② 세부지표들을 도·시·군 자체실정에 맞게 계획화, ③ 계획을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의 물자교류시장을 조직·운영, ④ 생산물의 일정 %를 자재용 물자요구(기업소간의 직접거래)에 사용, ⑤ 가격·규격에 대한 국가의 제정원칙과 기준을 근거로 (해당 단위가) 자체적으로 제정 생산·판매, ⑥ 가격일원화에 저촉되지 않으며, 수요에 맞게 품종도 늘리고 같은 상품이라도 여러 규격과 형태로 생산판매 해야 한다는 점을 강조하고 있는 것을 들 수 있다.

## 2. 기본방향

북한경제를 희생시키려는 노력을 경주해 왔음에도 불구하고, 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방노선을 공표하지는 않고 있으며, 오히려 외형적으로는 사회주의 국가의 시장지향적 개혁·개방에 대해 부정적 시각을 표명해 왔다. 또한 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 가지는 정책변화상의 제약요인과 정책변화 경험의 한계 등은 북한의 변화가 아직은 ‘체제의 틀’ 속에서 이루어지고 있는 근본 원인이라고 볼 수 있을 것이다.

강성대국건설은 우리가 주인이 되어 이 땅위에 우리의 힘, 우리의 기술, 우리의 자원으로 부강조국을 일떠세우기 위한 사업입니다. 강성대국을 건설하는 과정에는 부족한것도 많고 난관도 많을수 있습니다. 그렇다고 하여 그것을 남에게 의존하여 풀어 나갈수는 없습니다. 우리는 제국주의자들이 떠드는 《개혁》, 《개방》 바람에 끌려 들어 가서는 절대로 안됩니다. 《개혁》, 《개방》은 망국의 길입니다. 우리는 《개혁》, 《개방》을 추호도 허용할수 없습니다. 우리의 강성대국은 자력갱생의 강성대국입니다.<sup>27)</sup>

이와 같이 외형적으로는 개혁·개방에 대한 강한 반감을 나타내고 있으나, 최근 북한문헌에서는 사회주의 경제관리체제의 과도기적 불완전성에 대해 인정하는 내용들이 등장하고 있다. 이는 90년대 경제위기의 원인을 주로 사회주의권 대변혁과 기후조건 등 외생(外生)변수로 설명하던 과거와는 구분되는 인식의 전환을 보여주고 있다.

27) 김정일, 「올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자」, 「김정일 선집」 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 458.

사회주의는 력사가 짧고 경제관리의 주인으로 된 인민대중에게 경제관리경험도 부족한 것으로 하여 사회주의경제관리방법은 아직 미숙한것도 많고 완성되었다고 볼수는 없다. --- 경제관리에서 낡고 뒤떨어 진 것, 현실에 맞지 않는 것을 계속 그대로 쥐고 있어서는 경제를 발전시킬 수없다.<sup>28)</sup>

1998년 9월 북한은 헌법개정을 통해 ‘유혼통치’기간을 종결하고 본격적인 김정일 시대를 열었다. 김정일시대의 북한은 겉으로는 서로 상충되는 경제운용 방식을 동시에 수용하고 있는 것으로 보인다. 한편으로는 1998년의 새헌법에 비교적 전향적인 조항을 포함시키는 반면, 나진·선봉지역의 기능을 축소 조정하고 1999년 4월에는 인민경제계획법을 제정함으로써 ‘강경회귀’의 우려를 자아내기도 하였다. 주요 연합기업소를 해체하여 다시 중앙정부의 관할하에 두는가 하면, 행정력을 동원하여 통제할 수도 있는 ‘비공식 부문 경제’의 확산을 계속 묵인해 왔다. 또한 공식문건에서는 대외경제부문의 역할을 폄하하면서도 주요부문의 대외의존도는 높아져 왔으며, 국제경제기구에의 조심스러운 접근 움직임을 보여주었다.

북한은 한국 및 국제사회의 지원에 힘입어 식량난은 어느정도 완화되었다는 판단하에 기술재건, 전력·석탄·금속·철도 부문 확충, 1차소비품·기초식품 및 농업생산 증대, 자연개조사업 등에 역점을 두고 있다. 그러나 사실상 이는 중공업부문과 경공업 및 농업부문을 동시에 복구하겠다는 것으로 북한의 제한된 자원과 낮은 산업기동률로 미루어 볼 때, 결코 쉽지 않은 목표이다. 따라서 북한은 경제관리 방식의 변화를 도모해 왔으며, 이는 1998년 최고인민회의 제10기 제1차회의를 기점으로 가시화되기 시작했다.

28) 『로동신문』, “사회주의경제발전의 합법칙적요구”, 2001.11.21.



경제운용 체계와 관련, 1998년 9월에 개정된 북한 헌법은 ①국가 소유보다 느슨한 공적소유 형태인 집체소유(collective ownership) 영역을 농업이외의 부문으로 확대(제2장 제22조), ②개인의 상업활동 범위를 기존의 ‘개인부업경리’에 더해 ‘합법적인 경리활동’의 영역으로 확대(제2장 제24조), ③독립채산제와 원가·가격·수익성 등 경제효율성 제고를 위한 계획경제기제의 개선을 명문화(제2장 33조)하고 있으며, 경제적 측면에 국한된 조치라고는 볼 수 없으나 주민들의 거주·여행 자유를 명시(제5장 제75조)했다.

한편 북한은 새헌법에서 경제분야 부서를 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성 제고를 강구하였다. 북한의 새헌법의 특징은 기존의 계획경제체제를 보완하여 경제회생을 위한 방안을 모색하고, 개인 상업활동 범위의 확대 및 거주·여행에 대한 규제 완화를 통해 최근 경제침체로 인해 나타나고 있는 비공식부문 경제의 역할을 우회적으로나마 수용하고 있다는 데 있다.

대외 경제관계에 있어서는 국제사회의 지원 등의 실리를 추구하는 한편 수출 증대를 통해 외화를 획득하려는 정책의지를 표명해 왔다. 새로 개정된 헌법에서는 대외무역주체에 사회협동단체를 포함함으로써 대외무역의 분권화(제2장 제36조)했으며, 특수경제지대에서의 다양한 기업소유형태(외국인 100%투자기업 등)를 명문화(제2장 제37조)함으로써 외국자본에 대해 보다 적극적 역할을 부여하고 있다. 또한 나진-선봉 지역의 기능 변화와 보세가공지역 건설 등 등 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있는 사업을 추진하는 등 보다 현실적인 방향으로 선회한 것으로 평가된다.

또한 북한의 각종 경제관련 문헌에서 실리추구를 통한 경제정책의 효율성 보장이 필요하다는 점을 강조하고 있는 것은 이념적 무장을

강조하던 과거의 경직성으로부터 진일보한 것으로 평가할 수 있다.<sup>29)</sup> 한편 경제력 강화의 필요성을 강조하면서도 ‘현존경제토대’의 정비와 기술개조를 거론한 것은 투자재원 부족이라는 현실적 제약여건을 인식하고, 실용적 접근방법을 제시한 것으로 볼 수 있다. 북한의 각종 매체는 「변혁」의 필요성과 경제정책의 「실효성」에 대해 반복해서 강조하면서 등 기존의 이념 및 체제 옹호적인 내용의 비중을 축소하고 있는데, 이는 향후 북한의 경제정책에 있어서 「김정일 노선」이 더욱 가시화 될 것을 암시하고 있다고 보아야 할 것이다.<sup>30)</sup>

특히 최근 북한의 경제관련 연구논문에서 상품경제와 가격기능에 대한 긍정적 평가와 그 필요성에 대한 인식이 나타나고 있는 것은 과거와는 다른 양상이다. 이는 현재 ‘비공식부문 경제’로 존재하는 거래 형태가 공식적으로 수용될 수 있는 가능성을 열어주고 있다는 점에서 의미 있는 변화이다.

---

29) 다음과 같은 논리적 설명으로 미루어 보아 북한에서 강조하고 있는 ‘실리’란 생산활동의 기회비용 절감을 통해 부가가치를 창출함으로써 경제적 효율성을 제고해야 한다는 의미로 해석된다. 이는 북한이 내연적성장(intensive growth)의 필요성을 인식하게 되었다는 점에서 전향적인 변화이다. “경제분야에서 실리라고 할 때 그것은 로력과 설비, 원료와 자재 등 모든 생산자원을 보상하고 더 창조된 유용한 경제활동결과이다.” 로동신문, “나라와 인민에게 실제적인 이익을 주는 것은 사회주의경제관리의 기본원칙”, 2001.12.9.

30) 2001년도 신년 「공동사설」에서는 농업을 비롯한 경제의 모든 영역에서 ‘중자론’을 철저히 구현할 것을 요구함으로써 혁신적인 사고방식과 실효성을 중시하는 가치체계를 신속히 전사회 영역에 확산시키고, 덜 중요하다고 볼 수 있는 과거의 사상체계나 제도적 한계를 탈피해야 한다는 이념적 방향을 제시하고 있다. 김정일의 문학예술에서 중자론 작품의 핵이며 사상적 알맹이로서 ‘중자론’은 작품의 핵이 작품의 내용에 일관성 있게 녹아들어 있어야 한다는 의미로 해석되므로, 경제분야에 있어서의 ‘중자론’은 새로운 김정일식 사고방식과 변혁의 논리가 전 사업분야에서 핵심적인 고리로 작용해야 한다는 점을 의미하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

상품수요와 공급사이의 합리적인 균형을 보장하는 것은 가치법칙을 리용하기 위한 중요한 요구이다.----상품은 그 질적수준에 따라 가격이 오르 내리게 되며 가치법칙은 여기서 적극적인 작용을 한다---일반적으로 수요는 상품가격에 의존한다. 상품가격이 낮으면 수요가 많고 상품가격이 높으면 수요가 적으며 이에 따라 수요는 낮은 상품으로 쏠리게 된다. 이것은 사회주의사회에서 근로자들의 상품수요규모와 구조가 가격수준에 따라 변동될수 있다는 것을 고려할 때 가치법칙이 어느정도로 수요를 조절하는 기능을 수행할 수 있다는 것을 말해 준다.--- 사회주의사회에서 상품수요와 공급의 호상작용에서 중요한 것은 우선 상품공급에 주는 상품수요의 적극적인 작용이다. 상품수요는 상품공급이 수요에 적응하게 이루어지도록 그것을 자극하고 추동한다.<sup>31)</sup>

### 3. 북한경제의 개혁·개방 정책 내용

북한의 정책노선의 변화는 아직 공개적이고 명확한 ‘개혁·개방’ 노선을 표명하지 않고 있는 가운데, 현 경제체제의 결함을 보완하기 위한 것임을 강조하고 있다는 측면에서 ‘변화’의 내용과 그 파급효과를 객관적으로 평가하기 어려운 측면이 있다. 그러나 북한은 김정일시대의 새로운 경제정책 시도를 통해 그 동안 유지되었던 중앙집중적 사회주의 계획경제체제의 비효율성 완화, 지방 경제단위의 자율성 고양, 대외경제 관계의 확대, 농업원자재 공급 증대 등의 측면에서 어느정도 효과를 거둔 것으로 평가된다. 최근 북한이 보여주고 있는 변화는 다른 사회주의권 국가들의 변화 경험을 기준으로 본다면 아직 초보적

31) 최경희, “사회주의사회에서 상품수요와 공급의 호상관계의 경제적내용”, 『경제연구』 2001년 제3호 (평양: 과학백과사전종합출판사), pp. 16-18.

단계라고 할 수 있으나, 북한 나름대로의 개혁·개방을 시작한 것으로 판단된다.

### 가. 중앙경제와 지방경제의 역할 분담: 지방경제의 자율권 확대

북한은 1998년 김일성 사후 유훈통치 기간을 종료하고 김정일체제를 본격적으로 가동했다. 가장 현저한 경제관리 방식의 변화는 중앙경제와 지방경제의 분리이다. 중앙의 각 성(省)은 관리국을 통해 주요 기간산업과 기업소를 직접 관리하고, 지방 행정단위는 경공업을 중심으로 하는 지방공업과 농업부문을 책임지고 관리하는 체제이다. 중앙경제와 지방경제의 분리와 이에 따른 지방경제의 자율권 확대는 북한 정권수립 이후 처음으로 실질적 조치(지방예산권의 확대, 중앙의 간여 축소)를 통해 지방경제의 자체적 관리를 보장했다는 점에서 중요한 의미를 가진다.<sup>32)</sup> 이는 긍정적으로 평가한다면 지방경제와 시장기구를 접목하기 위한 과도기적 분권화 조치임과 동시에 지방경제에 대한 경제적 인센티브 제공으로 볼 수 있다.

특히 지방정부에 대한 지방공업 계획권과 생산물 가격 결정권을 확대하고, 부문별 예산수납제를 통해 지방예산 자율권을 보장한 점은 진일보한 조치로 평가할 만하다. 부문별 예산수납제는 부문별 성, 관리국이 직접 기업소의 예산수납계획 집행을 감독·관리하고, 예산단위들이 자체자금을 유보하며, 현물수납체제를 갖추고 있다는 점에서 지역별 수납제도와 큰 차이를 가진다. 즉 예산수납체계에서 지방 행정기관의 역할을 축소함으로써 지역·기관 본위의 이기적 성향을 제거하

---

32) 북한의 지방경제는 중앙경제기관들에 소속되어 관리·운영되는 중앙경제에 대응하는 개념으로 지방의 국가경제기관에 의해 관리·운영된다. 주로 지방자체의 소비적 수요를 충족시키기 위한 지방공업과 농촌경영, 수산업, 지방건설과 상업 등의 영역을 포함한다.

고, 중앙에 예속된 기업의 운영효율을 제고하려는 시도이다. 이는 곧 중앙경제와 지방경제의 분리를 의미한다고 보겠다.

중전의 지역별 수납체계에서는 아래 단위의 독립채산제기업소들이 예산단위인 성, 관리국으로부터 예산수납계획을 받아 제각기 개별적으로 직접 예산수납의무를 수행하였으며 그 집행결과에 대하여 국가앞에 책임졌다. ---그러나 새로운 부문별 예산수납체계에서는 성, 관리국이 해당 부문에서의 수입예산의 집행에 대하여 전적으로 책임진다. 부문별 예산수납체계의 중요한 특징은 생산부문 성, 관리국들이 자체의 자금원천을 마련하기 위한 예산수납체계라는데 있다. --- 예산단위들이 예산활동을 책임지고 능동적으로 벌려 나가도록 하기 위하여서는 반드시 자체의 자금원천을 가져야 하며 그를 통하여 수입과 지출을 맞추도록 하여야 한다. ----종래와 같은 지역별 수납체계에 의거해서는 안된다. 지역별 수납체계는 독립채산제기업소들이 해당지역의 정권기관체계를 통하여 예산납부의무를 수행하는 예산수납체계이며 따라서 기업소들이 바치는 수입금은 곧 국고금으로 된다. 그러므로 지역별 수납체계를 통해서는 성, 관리국들이 해당 부문에서의 예산지출을 충당하기 위한 자금원천을 조성할수 없다. --- 부문별 예산수납체계의 중요한 특징은 또한 그것이 성, 관리국들이 아랫단위의 기업소들로부터 수입금을 직접 현물로 받아 들이는 예산수납체계라는데 있다. 종래의 예산수납체계에서는 기업소들이 지방 재정기관을 통하여 수입금을 바쳤기 때문에 성, 관리국들이 자기 소속 기업소들에서 조성되는 화폐자원이 제때에 정확히 예산에 동원되는가 하는 것을 옳게 장악하지 못하였다. 다른 한편 지방재정기관들도 중앙예산소속 기업소들의 예산수납업무를 담당하여 수행하기는 하였지만 구체적인 생산활동에 대해 모르고 있었던것만큼 기업소들에 조성되는 수입금을 정확히 제때에 동원할 수 없

었다. ---그러므로 이 통제는 종래의 지방별 예산수납체제에서처럼 성, 관리국들이 아래 기업소에서의 예산수납활동을 통계상으로부터 장악하는 행정적인 방법으로 이루어 지는 것이 아니라 직접 수입금을 현물로 받아 들이는 경제적 방법으로 이루어진다.<sup>33)</sup>

이와 같이 새로운 예산수납체제를 통해 중앙경제와 지방경제의 역할분담이 이루어졌으며, 이는 곧 북한의 재정체제에도 영향을 미친 것으로 판단된다. 북한의 경우 1960년대에 지방재정의 비중이 최고 수준에 이른 이래 점차 축소되었으며, 북한경제가 침체에 빠지기 시작한 70년대 말기 이후 중앙재정의 상대적 비중이 더욱 커졌음을 알 수 있다. 이것은 북한경제가 침체됨에 따라 중앙정부의 수입을 확보하려는 노력의 일환으로 볼 수도 있으나, 또 다른 한편 북한이 채택해 온 경제정책 방향과도 밀접한 연관이 있다. 즉 북한은 중앙집중적 관리체제를 지속적으로 강화해 온 것이다.

**<표 4>북한의 국가예산중 중앙 및 지방예산의 비중 변화 추이**

(단위: %)

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

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

중앙집중적 재정운용체제를 강화해 온 북한은 지방경제의 자율적 권한 확대와 함께 재정구조의 변화를 가져온 것으로 판단된다. 아래

33) 박성호, “새로운 국가예산수납체제의 특징과 우월성”, 『경제연구』, 2000년 제4호 (평양: 과학백과사전종합출판사), pp. 17-19.

표에서 보듯이 예결산보고가 재개된 1999년의 재정규모는 1994년에 비해 절반 수준으로 감소했는데 이는 한편으로 경제난에 따른 재정수입 감소로 볼 수도 있겠으나, 다른 한편 지방경제의 역할 분담을 위한 자체유보 예산이 증가함에 따라 중앙재정의 비중이 축소된 것으로 추론해 볼 수도 있다. 실질적으로 북한은 2001년도 196개 시·군이 지방예산수입계획을 10.9% 초과 달성하여 중앙예산에 7억 7,984만원 정도를 납부한 것으로 보고하고 있는데,<sup>34)</sup> 만약 목표 초과 달성분을 납부했다면 지방예산수입은 86억 5,000만원 수준으로 중앙예산의 40%수준에 육박하게 된다. 따라서 최근 북한 지방경제의 비중은 빠른 속도로 증가해 왔으며, 이는 중앙경제와 지방경제의 역할분담을 통해 중앙경제는 국가경제와 관련된 주요 산업 또는 영역을 집중적으로 관리했음을 반증한다고 보겠다.

한편 북한의 재정수입은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체소득세, 감가상각회수금과 기타수입으로 이루어지는데, 과거의 경우 그중 거래수입금이 대략 60~65%, 국가기업이익금이 20%정도, 그리고 감가상각회수금과 기타수입이 그 나머지부분을 차지해왔다. 그러나 금년도 예결산보고에 따르면 2001년의 경우 총 예산수입의 대부분인 77.6%를 국가기업이익금에 의존하고 있는데,<sup>35)</sup> 이는 과거 재정수입의 대부분이 간접세 성격의 거래수입금에 의존한데 비해 현재는 중앙이 관장하는 주요 기간산업 및 국영기업소의 이익금이 주요 세입원임을 보여주고 있다. 이 역시 중앙경제와 지방경제의 역할과 기능이 분리되었음을 설명하고 있다. 또한 1999년부터 인민경제비가 40%수준으로 줄어든 것은 지방경제 영역 확대에 따라 중앙예산이 투입되는 주요 중앙기업의 수 및 사업영역이 축소되었기 때문인 것으로 보이며,

34) 『북한 중앙·평양방송』, 2002.3.27.

35) 『북한 중앙·평양방송』, 2002.3.27.

대신 인민적시책비의 증가는 경제난과 지역간 경제력 격차 확대에 따라 중앙정부의 사회복지적 지출이 증가했기 때문인 것으로 판단된다.

<표 5>북한의 재정규모와 지출 항목별 비중 변화

(단위: 북한화폐 만원, %)

연도	수입	지출	지출 항목별 비중(%)			
			인민 경제비	사회 문화비	국방비	관리비
1965	357,384	347,613	68.0	19.7	8.0	4.3
1970	623,220	600,269	47.0	19.9	31.3	1.8
1975	1,158,630	1,136,748	57.2	24.3	16.4	2.1
1980	1,913,923	1,883,691	60.5	22.2	14.6	2.7
1985	2,743,887	2,220,360	62.5	20.7	14.4	2.4
1990	3,565,610	2,732,883	67.5	18.8	12.1	1.6
1991	3,719,484	3,008,510	67.8	18.8	12.3	1.1
1992	3,950,092	3,565,610	67.5	19.6	11.6	1.3
1993	4,024,297	3,690,924	67.8	19.0	11.5	1.7
1994	4,160,020	3,950,092	-	-	11.4	-
1999	1,980,103	2,164,112	-	-	14.6	-
2000	2,090,343	2,095,503	40.1	38.2(인민 적시책비)	14.3	7.4
2001	2,163,994	2,216,865	42.3	38.1(인민 적시책비)	14.4	5.2

자료: 통일원, 『북한경제통계집』, 1996. pp. 131~142. 1998~2001년 자료는 통일부, 『보도자료』.

중앙의 성, 관리국 중심의 주요기업소 관리체제는 그 동안의 생산 조직 구조조정 노력의 결과를 통해 정착된 것으로 보인다. 북한은 2000년 1월 연합기업소, 종합기업소, 연합총국 등 종합적인 40여개 생산조직을 일반 공장, 기업소, 관리국체제로 개편한 이래 9월부터는



다시 금속·기계·화학 등 중공업부문의 김책제철소, 대안중기계공장, 남흥청년화학공장 등 20여개의 대규모 산업시설을 연합기업소 체제로 환원시켰다. 이는 연합기업소의 단위 이기주의 척결 및 투자재원의 효율적 사용을 위해 연합기업소를 해체했으나, 다시 부품 및 원부자재 공급의 어려움 등 구조적 문제점이 발생함으로써 생산효율의 저하라는 부작용이 나타났기 때문으로 평가된다. 따라서 현재의 북한 산업조직은 성과 관리국이 필요에 따라 직속관할 하에 두는 기업과 연합기업소 형태로 묶어 관리하는 기업의 형태로 나뉘어지며, 효율적 관리를 위한 중간조직으로 연합회사와 총회사제도를 활용하고 있는 것으로 판단된다.

한편 지방경제의 핵심적 관리단위는 군(郡)으로서 이는 북한이 자율적관리가 가능하며 규모의 경제를 해치지 않는 최소 경제단위를 군으로 파악하고 있기 때문이다.

사회주의건설의 지역적거점으로서의 군은 무엇보다도 지방경제발전의 종합적인 단위로된다.<sup>36)</sup>

지방경제는 지방의 경제지도기관에 의하여 관리운영되며 주로 지방의 원료원천과 지방적수요를 대상으로 하는 경제이다.--- 지방공업을 발전시켜 군내 주민들의 소비품에 대한 수요는 물론 석탄, 세멘트 등 일부 생산수단에 대한 수요까지도 자체로 충족시키고 있으며---중소형발전소들을 대대적으로 건설하여 전력에 대한 군적수요를 자체로 해결하는--- 군경제를 종합적으로 발전시키는 과정은 지방재정자원을 효과적으로 리용하여 군살림살이를

36) 리기반, “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도”, 『경제연구』 1999년 제2호, pp. 8-10.

자체로 잘 해나가는 과정이기도 하다. 지방예산제를 실시하여 군 자체로 재정수입과 지출을 맞추어나가기 위하여서는 그를 뒷받침하는 경제토대가 있어야 한다. ---군경제의 종합적발전은 지방공업을 발전시켜 경공업제품생산을 늘임으로써 국가가 국방공업과 중공업발전에 더 많은 투자를 할수 있게 한다. 경공업생산액가운데서 지방공업이 차지하는 몫은 이미 1980년대말에 이르러 53.4프로였으며 --- 1998년 현재 지방공업총생산액은 나라의 공업총생산액의 21.8프로를 차지하였다.<sup>37)</sup>

지방경제의 자율적 관리문제와 관련하여 흥미있는 사실은 북한이 최근 지방경제를 활성화하기 위해 어느정도 지역간 경제력 격차의 필요성을 인정하고 있다는 것이다. 이는 중국의 개혁초기 등소평(鄧小平)이 제시했던 일부지역의 선부론(先富論)과 유사점이 있는 주장으로서 지방경제간 일종의 경쟁적 노력을 통해 경제활성화를 달성하겠다는 유연한 사고의 산물인 것으로 판단된다.

매개 군들이 자력갱생의 원칙에서 군자체소득을 빨리 늘여야 군의 물질기술적토대를 부단히 강화하고 자기 지방의 특성에 맞게 공업과 농업을 비롯한 모든 부문의 발전을 이룩해나감으로써 더 많은 물질적부를 창조하여 경제적락후성에서 벗어날 수 있다.----결정적이며 기본적인 방도는 어디까지나 자력갱생의 혁명정신으로 군자체소득을 늘여 지방경제를 종합적으로 빨리 발전시키는것이다. 앞선 군이 뒤떨어진 군을 도와주는 식으로는 언제가 도 군자체소득을 끊임없이 늘여나갈수 없으며 앞선 군자체의 소득수준도 부단히 높여나갈수 없다. ---전체 인민들의 모든 생활을

37) 김성금, “군경제의 종합적발전은 사회주의경제건설을 다그치기 위한 중요한 요구”, 『경제연구』 1999년 제4호.

책임지고 돌보아야 할 사명을 지닌 국가가 뒤떨어진 군들에만 계속 투자를 집중할수 없으며 그것은 오히려 전반적인민경제발전에 지장을 줄수 있다.<sup>38)</sup>

#### 나. 물가 및 임금 구조의 조정 및 배급제 축소<sup>39)</sup>

북한은 2002년 7월부터 식량과 생필품의 국정가격을 농민시장가격 수준과 비슷한 평균 30배 정도 인상하여 책정하였다. 특히 쌀의 경우, 과거 배급제하에서 국가가 농민들로부터 kg당 8전에 수매하여 주민들에게 80전에 공급하였으나, 새로운 가격체계 하에서는 kg당 40원에 수매하여 44원(550배 인상)에 판매하도록 하였다. 또한 옥수수의 경우에는 과거 kg당 50전에 수매, 6전에 공급하던 것을 20원(330배 인상)에 판매하게 되었다. 동시에 돼지고기 판매가격은 kg당 7원에서 180원으로 26배 인상되었으며, 계란은 개당 17전에서 8원으로 47배 인상되었고, 평양시내의 냉면 한 그릇 값은 5~10원에서 150~200원으로 상향 조정되었다.

주목할 만한 것은 일반적으로 전통적 사회주의 계획경제에서 매우 낮은 수준으로 책정되는 공공요금 역시 큰 폭으로 올랐다는 점인데, 버스·지하철 요금은 10전에서 2원으로, 함북·새별·청진구간 철도요금은 10원에서 300원, 전기요금은 kWh당 3전에서 2.1원(70배)으로 현실화되었다. 또한 과거에는 집세, 전기, 수도요금을 합해 상징적인 요금을 일률적으로 징수해 왔으나, 조정 후 집세는 실제 거주 면적에 따라 차등 징수하게 되었다.

38) 원종문, “우리 나라에서 군들사이의 경제적차이와 그 소멸의 조건”, 『경제연구』 1998년 제4호, pp. 21-23.

39) 소개된 북한의 경제관리 개혁 조치 내용은 통일부 분석 자료와, 『조선신보』, 『環球時報』 등의 보도 내용을 종합한 것이다.

한편 임금의 경우, 노동자와 사무원 등 전 직종을 대상으로 20~25배 인상하고, '노동의 결과에 따른 배분' 원칙아래 차등 폭을 확대하였다. 광산 등 중노동자는 이전의 200원~300원 수준으로부터 6,000원으로 25배정도 임금이 상승하였으며, 일반노동자의 급여는 110원으로부터 2,000원으로 18배 인상되었다. 심지어 이번의 임금 인상과 관련, 북한 국가계획위원회 국민경제종합계획국 최강(崔強) 부국장은 “기업은 생산계획을 초과 달성한 직공에게는 보너스를 지급 하되, 임무를 달성하지 못한 직공에게는 정액의 임금조차 보장하지 않는다”고 하며, 임금 제도와 관련하여 평균주의가 철저히 변화했음을 강조하고 있다.<sup>40)</sup> 또한 부양자가 2명 이상인 직장이 없는 세대주에 대해서는 국가에서 월 200~300원 수준의 생계보조금을 지급하기로 했다.

이와 같은 가격-임금 구조의 개편에 따라 북한의 식량 및 생필품 배급제도 역시 축소되는 양상을 보이고 있다. 종래에 국가가 무상에 가까운 가격으로 배급하던 식량과 생필품을 새로운 정책 하에서는 주민들이 식량판매소와 국영상점에서 인상된 가격으로 직접 구매할 수 있게 되었다. 7월 1일부터는 식량배급권을 제외한 기타 일용품의 배급권 제도는 모두 폐지한 것으로 알려지고 있는데, 이는 북한 주민들이 화폐를 가지고 국영상점에서 물건을 살 수 있으며, 1회 구입량의 제한도 없어졌음을 의미한다.<sup>41)</sup> 특히 지난 시기에 공급권으로 물건을 구매해 온 북한주민에게 있어서 화폐로 물건을 구매하게 된 이번의 조치는 획기적인 것으로 받아들여지고 있다. 예를 들면, 과거에는 공급권으로 25원과 55원에 각각 구매하던 남자 와이셔츠와 지퍼 달린 셔츠는 새로운 제도하에서 현금 225원과 555원으로 구매할 수 있

40) 중국 『環球時報』, 8.18.

41) 중국 『環球時報』, 8.18.

게 되었다.

북한의 가격-임금 인상 및 상대가격 구조의 조정은 ① 암시장의 창출에 따른 공식부문 경제의 위축(물자유출, 노동자의 근무지 이탈, 계획경제의 혼란) 문제에 대해 적극적으로 대처하고, ② 생산의 기회비용적 개념을 적용한 가격을 책정함으로써 자원배분의 효율을 향상시키며, ③ 주민 소비생활의 화폐적 관리를 통해 소비선택권 및 공급 확대 및 인센티브 제공 효과를 거두기 위한 정책 변화로 판단된다.

#### 다. 기업의 경영 자율권 확대 및 관리 개선

북한은 그 동안 ‘당간부’가 행사하던 주요 의사결정권한을 ‘지배인’에게 이양함으로써 정치적 판단에 의한 당의 간섭으로 인해 경영효율성이 저해되는 현상을 해소하고, 기업 운영의 전문성을 제고한다는 방침을 추진하고 있다. 또한 과거의 「독립채산제」가 명분상의 구호에 그치고, 실질적인 경영권한 부여와는 거리가 있었던 데 비해 2002년도의 기업 자율권 확대조치는 임금과 상대가격 구조의 변화와 동시에 추진되고 있다는 점에서 좀 더 실질적인 의미를 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 세부 생산지표 및 일부 가격 및 제품 규격 제정 권한을 지방과 기업에 이양하고 있으며, 기업자체의 실정에 맞도록 현실적인 계획 수립을 지향하고 있다. 또한 상부 기관으로부터의 계획시달 없이도 기업간에 자율적 판단과 계약에 의한 원자재 거래를 허용하는 「물자교류 시장」을 부분적으로 운영함으로써, 기업의 자재 공급 원활화에 의한 채산성 및 생산효율 증대를 도모하고 있다.

한편 국가에 납부하던 기업의 감가상각금과 초과이윤을 해당기업이 자체적 「재투자 재원」으로 활용할 수 있도록 조치함으로써 기업의 재

량권 및 인센티브 확대를 통한 생산성 향상을 강구하고 있다. 또한 공장·기업소의 관리조직을 정비하여 사무직을 축소하고, 잉여 인력을 생산부문에 투입하도록 했으며, 당·정 간부 및 사무원을 대상으로 매주 실시하던 의무적 「금요노동」을 폐지하는 등 행정명령에 의한 강제 노력동원제도를 축소하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 경영의 합리화와 함께 우회적으로나마 노동의 사상적 통제를 완화하고 있다는 점에서 경제적 동기부여를 중시하는 방향으로 북한의 기업관리 정책이 선회하고 있음을 보여주고 있다.

#### 라. 환율 현실화 및 관세 인상

북한은 사회주의 계획경제의 일반적인 특징이라고 볼 수 있는 화폐의 고평가 현상을 해소하기 위해 북한 원화의 현실적 환율을 반영하여 2002년 7월 미화 1달러당 2.2원 수준으로부터 150원 수준으로 평가절하 하였다. 이는 그 동안 실질적으로 교환수단으로 사용되던 외화를 당국 관리하에 집중시킴으로써 북한의 수입능력을 제고하기 위한 방편으로 보이는데, 특히 가격-임금 인상에 따라 물자 공급능력 확보 여부가 새로운 정책의 정착에 결정적인 중요성을 가지게 됨에 따라 일종의 ‘외화예비’를 확보하고, 새로운 가격체계하에서 외자유치를 유도하며, 생산단위 및 무역회사의 수출 의욕을 제고하기 위한 것으로 판단된다.

이는 그 동안 실질적으로 북한 원화를 대체하는 양상을 보였던 외화에 대한 관리를 강화한다는 의미도 포함하고 있는데, 예를 들면, 평양 낙원백화점내의 모든 상품가격을 과거에는 미화가격으로 표시했으나, 새 조치 이후 모두 원화로 바꾸어 표기하고 있다. 또한 과거와는 달리 외국인은 외화상점 내에서도 소지한 북한 원화로 물건을 매입할

수 없고, 반드시 상점내 외화태환소를 거쳐 환전한 원화만을 사용해야 하며(환전영수증 확인), 다른 곳에서 바꾼 북한 원화는 수납을 거부하고 있다.<sup>42)</sup> 즉 각 외화상점은 자기 상점의 이익을 지키고 국가의 외화시장 정리정돈과 관리강화에 부응하기 위해 자기 상점내에 개설된 외화태환소에서 바꾼 원화만 사용하도록 규정하고 있다.

한편 환율의 현실화 및 외화관리 강화와 함께 북한은 수입물품에 대한 관세를 2배로 인상하였는데, 곡물과 원유 등 전략물자에 대해서는 무관세 정책을 유지하고, 직물과 비누, 신발 등 소비재에 대해 그동안 20%이던 관세율을 40%로 상향조정하였다. 이는 한편으로는 관세수입 증가를 도모하면서, 다른 한편 국내 물가 인상조치로 인한 수입 증대 효과를 상쇄함으로써 무역적자 폭이 지나치게 확대되지 않도록 하기 위한 조치로 판단된다.

#### 마. 자본주의적 방식에 의한 시장경제권과의 무역 확대

북한은 대외무역과 관련하여 1998년 9월 이후 수출실적이 저조한 무역상사들을 통폐합하고 살아남은 회사는 경영구조를 단일화·전문화하기 위해 각 부서에 산재한 상사들을 당은 대성, 군은 매봉, 내각은 광명상사 등 대표적인 상사 중심으로 통폐합 한 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 구조조정으로 인하여 북한의 전체 무역회사는 당초의 300여 개에서 120여 개로 축소되었다.<sup>43)</sup> 이는 1990년대 초 증설되었던 무역기관의 통폐합·전문화를 통해 수출입선의 혼란으로 인한 비효율성 제거 및 국가계획 달성을 위한 개별기업의 관리를 강화하겠다는

42) 이는 북한 외화상점이 아직 이윤보다 외화수입을 더욱 중시하고 있다는 점을 보여주고 있다.

43) 통일부 정보분석실, 『북한 공장·기업소 구조조정 동향평가』 (서울: 통일부, 2000. 2), p. 5.

는 의도를 표출하고 있는 것으로 평가된다.

한편 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하기 시작했으며, 나진-선봉 관련 정책에 있어서 과거에 제조업부문 위주의 초기 계획과는 달리 나진-선봉의 물류중개(仲介)기지로서의 역할을 강조하고 관광 등 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있는 사업을 추진하는 등 보다 현실적인 방향으로 선회한 것으로 분석된다.<sup>44)</sup>

나진-선봉지대의 역할 변화는 다음과 같은 현실적 고려에 의한 것으로 해석해 볼 수 있다. 첫째, 체제적 제약요인으로 인한 투자환경 개선의 한계 및 아시아 금융위기로 인한 투자환경 악화로 인해 더 이상의 대규모 제조업 투자 유치가 어려워졌다. 둘째, 북·미, 북·일관계 개선의 지연에 따른 서방기업 의존적 개발의 어려움을 인식하게 되었다. 셋째, 종합적 지대개발을 위해 동원할 수 있는 내부자원이 부족하다. 넷째, 관광 및 무역중계부문이 제조업 영역에 비해 체제 파급효과·외화가득률·소요투자규모 및 소요시간(자본회임기간)·판로 및 원자재 문제 회피 등의 측면에서 유리하다.

한편 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 결과적으로 식량과 에너지부문에 있어서 북한경제의 대외의존도를 높이는 결과를 가져왔다. 최근 북한의 대외경제관계에서 특기할 만한 사실은 경제관련 국제기구와의 접촉면이 실무적 차원에서 확대되고 있다는 점이라고 할 수 있다.

부진했던 대외경제부문의 문제점을 인식하기 시작한 북한은 관광 및 물류중계 등 체제에 대한 파급효과가 비교적 가벼운 분야에서의

44) 중개(仲介)무역은 기본적으로 중개지(仲介地)에서 가공 또는 포장 및 상업유통 등의 과정을 거치는 동안 부가가치가 창출되며, 중계(中繼)무역은 단순히 항구나 도로 등 경유로(經由路)를 제공함으로써 사용자 등의 수입을 얻는데 그친다는 측면에서 구분된다.



대외협력사업을 확대하고 있는 것으로 판단된다. 한편 1990년대 중반이래 북·미 관계의 진전과 국제사회의 대북 지원과정에서 북한의 대서방국 의존도가 식량 및 에너지 부문에서 매우 높아졌으며, 사회주의권으로부터의 지속적인 대규모 경제지원이 불가능한 상황 하에서 북한은 국제경제기구와의 연계를 강화하려는 의도를 보여주고 있는 것으로 평가된다.

원래 자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제이다.....(그러나) 변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신축성 있게 조직 전개하는 것도 실제적인 이익을 실현하는 방도이다.....우리는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야--(45)

최근 북한의 변화중 가장 공개적이고 적극적인 모습을 보여주고 있는 영역은 대외경제부문이다. 특히 그 중에서도 국제비교우위 개발의 필요성과 가공무역지대 등에서의 시장기구 적용의 필요성에 대한 인식 변화는 향후 북한체제의 변화방향과 관련하여 중요한 시사점을 가지고 있는 것으로 평가된다.

자연경제적조건과 생산력발전수준이 다르고 생산물의 품종과 량에서 차이가 있는 조건에서 매개 나라는 또한 자기의 상품을 다른 나라에 팔아서 가치를 실현하고 외화수입을 높이는데 리해 관계를 가진다.<sup>46)</sup>

45) 『로동신문』·『근로자』, 공동논설, 1998.9.17.

46) 최영욱, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 대외상품교류의 조건에 관한 사상”, 『경제연구』 1999년 제1호, pp. 9-12.

오늘의 변화된 환경은 가공무역, 기술비결무역, 변강무역, 되거리무역, 편도무역, 맞바꿈무역 등 여러가지 무역방법을 주체적립장에서 널리 받아들일것을 요구하고있다. ---피복가공주문을 아세아, 구라과, 미주 등으로 확대하기 위한 사업을 통이 크게 벌려나가야 한다. --- 우리가 지출하는 전력, 석탄, 물 등에 대한 가격과 류통비 특히 로력비를 발전하는 세계적추세에 맞게 정함으로써 일체 지출비용과 리득금을 정확히 규정한데 기초하여 그것을 진행하는것이 중요하다. 이와 함께 우리나라에 설정된 보세가공지역에서 보세가공무역을 발전시키기 위한 대책을 시급히 세워야 한다.<sup>47)</sup>

가공무역지대에서는 자유시장경제법칙이 그대로 작용한다. 이 지역에서는 시장가격과 가격경쟁, 계약에 의한 생산 및 판매실현 등 자유시장경제법칙이 그대로 작용한다. 오늘날 발전도상나라들은 나라의 공업화를 실현하고 국내경제를 더 높은 단계로 발전시키기 위하여 가공무역지대창설에 더 적극 달라 붙고 있다.<sup>48)</sup>

최근 국제시장에서 거래되는 누에고치 t당 가격은 13,874달러, 명주실가격은 42,300달러, 흰쌀은 1등급이 t당 240달러, 강냉이는 88.19달러, 콩은 183,07달러이다. 실례로 자강도지방에서는 정보당 강냉이생산량이 평균 4t이고 누에고치생산량이 1t이라고 가정한다면 누에고치가가격과 강냉이가가격을 대비할 때 누에고치를 생산하여 팔아서 강냉이를 사오는 것이 같은 땅에서 강냉이를 생산하는것보다 39배의 효과를 나타낸다는 것을 보여준

47) 리정용, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 적극 벌려나가는데서 나서는 몇가지 문제”, 『경제연구』 1998년 제2호, pp. 17-20.

48) 유철남, “가공무역형태의 자유경제무역지대 발생발전과 그 특징”, 『경제연구』 2001년 제1호, pp. 45-47.

다. 이것은 결국 한정보의 강냉이밭에서 157t이상의 강냉이를 얻는 것으로 된다.<sup>49)</sup>

대외개방 정책과 관련, 북한은 나진-선봉식의 종합적 개방특구 보다는 상대적으로 작은 규모의 수출품 생산기지 건설을 통한 상품수출 확대에 주력할 것으로 전망되며, 보세가공구역 또는 수출가공특구로서 가장 가능성이 큰 지역은 신의주 및 인근 공업지구로 예상된다.<sup>50)</sup>

한편 북한은 2001년 최고인민회의에서 주로 대외경제관계와 연관된 「가공무역법」, 「갑문법」, 「저작권법」을 승인하였다. 「가공무역법」은 지난 1996년 정무원(현 내각) 결정으로 채택된 「라진·선봉경제무역지대가공무역규정」이 일반법으로 확대 보장된 것으로 판단된다. 이는 가공무역 대상지역을 북한 전역으로 확대 적용한다는 의미와 그동안 개별적 합의를 통해 이루어지던 가공무역을 일반 법규화 함으로써 주요 수출 증대 방안으로 육성하고자 하는 의도를 표출하고 있다. 「갑문법」 역시 통관절차, 관세, 위생방역 규정 등이 포함된 대외 경제 개방(무역증대) 관련법으로 판단되며, 「저작권법」은 북한의 저작권 보호가 일차적 목적으로 판단되는 바, 특히 최근 남한과의 교류 증대에 따라 남한내에서의 북한 저작권 보호를 위해 활용될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 북한의 저작권이 보호받기 위해서는 다른 나라 또는 남한의 저작권도 보호되어야 할 것인 바, 「저작권법」 역시 향후 북한의 대외무역 증대 및 개방에 대비한 경제적 성격을 가지고 있는

49) 리남선, “지대적특성에 맞게 농업의 주도적부문을 설정하고 거기에 힘을 집중하는 것은 인민생활문제해결의 중요방도”, 「경제연구」 2001년 제1호, pp. 35-38.

50) 2000년도 경제건설 실적 중 평양-신의주 철도 공사, 신의주 화장품 공장, 신의주 법랑설비공장, 박천 건직공장 등 신의주 지역 건설사업이 다수 등장하고 있는 바, 이는 신의주지역의 수출 및 경공업생산 기지화를 목적으로 추진된 것으로 판단된다.

것으로 판단된다.

향후 북한경제의 성공적인 개방을 위해서는 북한 경제체제의 합리화는 물론 남북경협 활성화를 통한 ① 투자재원 및 생산 원자재 공급선·기술·인력의 확보, ② 북한 상품을 수출할 수 있는 시장과 국제 시장 진입을 위한 노하우 확보, ③ 동북아 역내 경제협력을 뒷받침할 수 있는 통신·수송 등 인프라 연계망 형성, ④ 국제금융기구와의 협력체제 확립 등이 필수적일 것이다.

#### 바. 농촌 경제관리체계의 조정: 지방공업과 농업의 상호보완적 운영

북한 농업문제의 직접적인 원인은 1990대 경제난에 따른 농업용 원자재의 부족과 1995년의 대홍수를 포함한 기후조건의 악화 등에 의한 식량생산 부족으로 파악할 수 있으나, 구조적인 문제의 근본적인 원인은 이전시기의 경제정책적 부작용이 누적되어 왔다는 점에서 찾아볼 수 있다.<sup>51)</sup>

최근 북한의 농업정책중 가장 주목할만한 것은 주체농법의 새로운 해석 및 적용을 시도하고 있다는 사실이다. 이는 주체농법이라는 이름으로 매년 동일한 날짜에 동시에 모내기를 하거나, 재배에 적당하지 않은 토지에 무리하게 옥수수를 심는 등의 획일적인 농업경영의 폐해를 바로 잡으려는 시도로 볼 수 있다. 구체적인 농업 개혁방안으로는 ① 적지적작(適地適作), 적기적작(適期的作)의 원칙하에 농업생

---

51) 정권수립이래 북한의 주요한 농업정책으로서는 1946년의 토지개혁, 1958년의 농업집단지화 완성, 1964년 『우리나라 사회주의농촌문제에 관한 테제』(사회주의농촌테제) 발표 이후 협동적 소유에서 전인민적 소유에로의 이행, 1976년의 『자연개조 5대방침』과 1981년의 『4대 자연개조사업』, 그리고 1993년말 제3차7개년 계획의 실패에 따라 제시하였던 ‘농업제일주의’ 등을 들 수 있다. 최수영, 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』 연구보고서 96-25, (서울: 민족통일연구원, 1996).

산의 구조개선 및 감자재배 방법의 혁신, ② 이모작 농업의 대대적인 추진 및 종자혁명의 추진, ③ 토지정리사업에 대한 대중동원 및 농업 경영의 기계화, ④ 초식가축의 대량사육 등을 제시해 왔다.

북한은 당면한 농업생산 부진과 식량 부족현상을 해소하기 위해 구조적 차원에서의 문제 해결을 위해 근본적인 개혁보다는 기존의 제도 및 정책을 재해석하거나 수정하는 방식을 통해 실용적 접근을 시도하고 있는 것으로 평가된다. 1993년 12월 노동당 제6기 제21차 전원회의의 제3차 7개년계획 실적보고에서 3대제일주의의 하나로 농업제일주의를 내세운 바 있으나, 1995년의 수재 등으로 인해 적극적 의미에서의 농업증산 보다는 식량난 해소를 위한 방안을 강구해 왔다.

북한은 1996년부터 농장원들의 노동의욕을 높이기 위해 일부 협동농장에서 기존의 '분조관리제'를 개선한 새로운 운영방식을 실험적으로 적용하였으며, 1997년에는 당시 정무원 결정에 따라 일부지역에 새로운 분조관리제를 도입하였다. 새로운 분조관리제는 7~8명 단위로 분조규모를 축소하고, 생산초과물을 현물로 농장 구성원에 분배하여 자유롭게 처분하게 했다는 점에서 전향적인 변화라고 할 수 있으나, 생산계획을 지난 3년간 평균수확고와 지난 10년간 평균수확고의 평균치의 90%전후로 높게 책정함으로써 근본적인 농업 인센티브체계 변화를 가져오지는 못한 것으로 평가된다.

식량난 해소를 위한 자체노력으로서 북한은 중국이 개혁초기에 실행하여 농업생산의 빠른 성장을 가져왔던 가족단위의 영농제도나 시장기구를 활용한 동기부여 등과 같은 근본적인 개혁노력보다는 현 체제하에서의 제한적인 변화를 추구하고 있는 것으로 판단된다. 북한 농업성 부상(副相) 한덕은 농업생산을 늘리기 위해서는 농업구조를 개선하는 것이 중요하다고 지적하였다. 그러나 농업구조를 개선하는데 지켜야 할 근본원칙은 주체농법의 주요한 요구의 하나인 적지적작,

적기적작의 원칙을 철저히 지키는 것이며, 농사의 주인인 농민들의 의사와 지향을 철저히 구현하는 것이라고 설명하고, 농촌경리부문 일군들과 농업지도기관의 역할을 높일 것을 지적함으로써 정책변화의 한계성을 보여주었다.<sup>52)</sup> 중국의 가족단위 영농체제 도입에 대한 북한의 입장은 다음과 같이 북한과 중국의 차이점에 대한 판단으로 인해 부정적인 것으로 보인다.

첫째, 북한의 농업인구는 전체 취업인구 중 25%에 불과하여, 80%를 상회하던 중국과는 사정이 다르다. 북한경제의 근간은 제조업 부문이며, 제조업의 회생 없이는 경제회복이 불가능하다.

둘째, 중국의 농가소득 증가는 상당부분 국가의 농산물 수매가격 인상과 농촌지역의 소규모 제조업체(향진기업) 증가에 따른 고용기회의 창출에 의한 것이다. 그러나 수매가격 인상은 그렇지 않아도 부족한 북한 재정의 압박요인으로 작용할 것이며, 지방기업 건설 역시 투자재원 부족으로 인해 우선순위에서 멀다.

셋째, 중국의 개혁초기 농산물의 생산량 증가는 좋은 기후조건과 비료와 농약, 농기구 등 농업원자재 공급이 원활히 이루어진 바에 힘입은 바 크다.

따라서 북한은 중국과는 달리 농촌부문의 개선을 위한 정책방향 변화에 대해서는 상대적으로 비중을 적게 두고 있는 것으로 판단된다. 북한은 최근 토지정리사업과 군(郡)협동농장경영위원회의 운영을 통해 집단영농 관리체계의 개선을 시도하고 있을 뿐이다. 아직까지 북한 문건에 나타난 북한의 농업부문 정책은 기존의 틀 속에서의 농업 생산을 증대시키려는 제한된 움직임을 보이고 있다.

군협동농장경영위원회는 농촌경리에 직접 복무하는 군안의 국

---

52) 『민주조선』, 1999.2.5.

가기업소들과 농업기술자들을 통일적으로 틀어쥐고 협동농장의 농업생산을 기업적방법으로 지도한다.--- 군협동농장경영위원회를 단위로 독립채산제를 실시하면 관리운영방법에서까지 두 소유를 유기적으로 결합시킴으로써 협동적소유의 전인민적소유에로의 전환을 가장 순조롭게 하며 전환된 국영농장의 우월성을 전면적으로 발양시킬수 있게 된다. --- 군협동농장경영위원회단위 독립채산제는 1995년에 10개의 단위에서 1998년까지는 수십개의 단위로 늘어났으며, ---53)

북한은 그 동안 농업부문의 개혁에 대해서는 비교적 소극적인 입장을 취해왔으나, 최근 실험적이거나 영농 인센티브 부여를 통한 농업생산 증대 방안을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 종래에 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지(텃밭, 뚝기밭)가 30평~50평으로부터 400평으로 확대되었으며, 함북 회령·무산 등 일부지역에서는 협동농장 토지를 개인에게 할당해 주어 경작토록 하는 개인 영농제도를 시험적으로 실시하고 있다. 이는 북한이 지속적으로 강조해 온 「국영농장화」의 필요성과는 상반되는 변화로서 북한이 경제상황 개선을 위해 현실적 필요성을 제도적으로 수용할 수 있다는 실용적 접근방법을 채택하고 있음을 보여주고 있다.

향후 과연 북한이 경제관리방식에 대한 보다 유연한 인식을 바탕으로 북한 농업부문에 시장기구를 접목할 수 있을 것인가의 문제는 아직 미지수이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 상품거래와 가격의 수요와 공급 조절기능 등 시장경제의 생산적 기능에 대한 북한지도부의 인식은 어느정도 개선되었다고 볼 수 있으나, 북한 농업의 열악한 환경, 낮은 농업인구 비율 등을 감안해 볼 때, 북한은 농업부문의 시장화에

53) 전병식, “군협동농장경영위원회단위 독립채산제의 본질적특성”, 『경제연구』 1999년 제4호, pp. 42-45.

의한 상향식 경제활성화보다는 제조업부문의 우선적 회복을 통한 하향식 발전전략을 채택할 가능성이 높을 것으로 보인다. 그러나 지방경제의 자율적 관리방침이 확고히 뿌리내릴 경우, 지방경제내에서의 시장기구의 수용은 가능한 대안일 것으로 판단된다.

#### 사. 전산화 및 정보기술사업 육성: 경제관리의 현대화와 효율성 증대

북한은 2000년에 ‘과학기술 중시정책’을 강조하면서 향후 경제발전 전략으로 정보통신 등 과학기술 분야에 집중할 것임을 시사하였으며, 2001년 신년 「공동사설」(2001.1.1)에서도 기술재건을 경제부문의 최우선적 과제를 밝혔다. 북한은 특히 첨단과학부문의 연구를 중시하고 있는데, 「민주조선」(2001.10.5)은 북한 과학자와 기술자들이 당창건 55돌을 맞이하여 60여건의 첨단과학연구과제를 앞당겨 완성하였다고 보도하기도 했다. 연구과제는 생산공정의 자동화장치 집적회로용 첨단전자재료 생산 기술, 컴퓨터 및 프로그램 개발과 생물공학부문을 포함하고 있다. 또한 북한은 김일성종합대학을 비롯한 주요 대학과 교육성 프로그램 교육센터 등에 컴퓨터 프로그램개발센터를 설치하여 소프트웨어 연구·개발에 박차를 가하고 있다. 최근에는 이광근 무역상의 유럽방문시 유럽연합측에 대해 대규모 북한 정보통신 인력의 파견교육을 지원해줄 것을 요청한 것으로 알려지기도 했다.

그러나 북한의 기술현대화 방향은 시장경제권 신경제의 주축으로 간주되는 정보통신산업의 개념과는 다소 차이가 있는 것으로 판단된다. 북한은 기술개건과 최첨단 과학기술을 “경제사업의 중심고리”로 간주하면서 경제사업의 “선후차”를 따져 추진할 것을 강조하고 있는 바, 이 같은 강조가 북한의 정보산업의 발전을 독려하는 것으로 추정



되기는 하지만, 기술발전에 기초한 산업의 연관효과를 어떻게 발생시킬 것인가에 대해서는 구체적인 언급을 하지 않고 있다. 또한 현대적 정보통신사업의 발전은 상업적 기반을 필수적인 요소로 삼고 있으며, 시장을 결여한 정보통신사업은 발전가능성의 측면에서 부정적일 수밖에 없다.

더욱이 북한은 최근 기술개진과 산업의 현대화 필요성에 대해 강조하고, 이와 관련하여 전산망의 구축 등 정보통신 관련분야의 확충에 노력을 경주하고 있으나, 이는 현대적 의미에서의 정보통신(IT)산업을 발전시키기 위한 전략적 접근이라기 보다는 경제관리방식의 현대화와 관련된 전산화 작업에 가까운 사업내용이라고 할 수 있다.

과학과 기술은 끊임없이 발전한다. 따라서 지난날의 낡은 지식이나 경험만 가지고서는 현대화된 대규모사회주의경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는데 필요한 경제작전방안타산을 바로할 수 없다. 따라서 발전하는 현실에 맞게 주체의 정치경제학과 부문별경제학, 경영학, 생산조직, 노동조직, 재정학, 등과 같은 경제지식과 경제조종학, 경제수학적모형화방법과 같은 경제과학의 지식을 깊이 있게 소유하기 위한 학습을 꾸준히 하는것과 함께 해당 부문의 기술공학과 련관된부문의 기술공학, 컴퓨터의 리용과 관련한 기술학습을 정력적으로 하여 자기의 산지식으로 만들어야 한다.<sup>54)</sup>

#### 아. 경제특구의 지정

북한은 9월 12일 최고인민회의 상임위원회에서 「신의주특별행정

---

54) 리원용, “경제조직사업과 경제작전방안타산”, 『경제연구』 2001년 제3호, pp. 12-15.

구」를 지정하고 총 6장 101개조로 된 「신의주특별행정구기본법」을 제정하였다. 북한이 중국 개혁초기에 남부의 4개 지역에 「경제특구」를 건설했던 것과, 1991년 북한이 나진-선봉 「자유경제무역지대」를 지정했던 것에 비하면 파격적인 「특별행정구」의 지정은 홍콩의 기능을 염두에 둔 것으로 보인다. 1997년 7월 중국 반환이후 홍콩이 「홍콩특별행정구」로 불리고 있으며, 홍콩은 중국이 표방하고 있는 일국양제(一國兩制)의 표본이라는 점으로 미루어 볼 때, 북한은 신의주 지역에 자본주의적 운영방식이 적용되는 완충지대를 건설하려는 목적을 가지고 있는 것으로 판단된다. 북한은 신의주 특구에 독자적인 입법·사법·행정권과 경제운영권을 부여하고 있으며, 국방과 외교 부문을 제외한 영역에서의 자율적 관리를 규정하고 있다. 또한 양빈(楊斌) 장관의 임명에서 보듯이 외국인에게도 주민과 동등한 자격을 부여함으로써 북한이 과거의 이념적 경직성에서 탈피하여 근본적 개혁·개방을 추진하고 있음을 명백히 하고 있다.

한편 북한은 11월 13일에는 금강산 관광지구법을, 11월 20일에는 개성공업지구법을 채택함으로써 특구건설 계획을 마무리지었다. 이로써 북한은 나진·선봉, 신의주, 개성, 금강산 등 4개의 특구를 가지게 되었으며, 7월의 경제관리 개선조치로 시작된 개혁·개방 정책의 기본틀이 드러났다. 특히 개성과 금강산 특구 관련법은 남한을 주된 협력 대상으로 명시하고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 2002년 12월 6일부터 사흘간 금강산에서 열린 개성공단건설 실무접촉에서 남북이 구체적 사업 추진을 위한 세부사항에 합의한 것은 나름대로 의미가 있다. 지난달 북한이 개성공업지구를 지정하고 공업지구법을 제정함으로써 가시화되기 시작한 개성공단 사업은 계획대로 2002년 연내에 착공식을 가질 수 있게 되었다. 또 남과 북은 통신·통관·검역에 관한 합의서에 합의하고 빠른 시일 내에 발효시키기로 하였으며, 착

공식에 앞서 개성-문산간 임시도로를 열기로 했다.

특히 눈에 띄는 것은 통신 및 통관에 관한 내용이다. 개성공업지구와 남측 지역간에 일반우편물과 소포는 물론 유무선 전화와 위성 통신 등 다양한 통신수단을 사용할 수 있으며, 통신의 자유와 비밀이 보장된다. 통관은 개성공업지구에서 세관을 설치하여 운영하되, 반출입 물자에 대해 세금과 수수료를 부과하지 않도록 했다. 한편 남북한은 2002년 12월 11일부터 13일까지 서울에서 남북경협제도실무협의회 제1차 회의를 개최하고, 이미 합의되었던 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등의 실질적 발효 문제를 논의하기로 했다. 이와 같이 신속한 북한의 경제특구 지정에 관한 결정은 대외경제와 관련하여 북한의 진일보한 경제적 인식을 보여주는 것으로 볼 수 있을 것이다.

## IV. 북한경제 변화의 평가

### 1. 개혁·개방 수준의 판단을 위한 준거

향후 북한체제 변화의 범위와 속도 및 성격에 영향을 미칠 수 있는 주요 상황적 요소로는 ① 북한경제 개혁·개방 수준 및 경제 상황의 전개 방향, ② 북한 핵문제를 포함한 주변환경 개선 여부, ③남한 신정부의 대북정책 방향, ④ 남북경협 범위 및 수준, ⑤ 북한과 주변국의 경제관계 등이다. 북한이 공개적으로 시장지향적 개혁·개방 노선을 표명하지 않고 있는 상황에서 북한체제의 변화 수준과 방향을 평가하기 위해서는 이 중에서도 특히 북한경제체제 변화의 정도에 대한 평가 기준의 설정이 매우 중요할 것으로 판단된다.

북한이 순조롭게 개혁·개방 노선을 확대·심화시켜 나갈 경우, 개혁 과정에서 계획경제의 비중 축소, 가격 자유화, 소유권의 다양화를 통한 시장경쟁 도입, 물질적 인센티브의 확대, 비교우위개발을 통한 국제경제와 국내경제의 연계성 형성 등을 통해 사회주의 계획경제의 비효율성을 감소시킴과 동시에 구조적 적응능력을 증대시킬 수 있을 것이다. 따라서 향후 북한경제 개혁·개방 정도를 평가하기 위한 지표로는 개혁·개방에 필수적인 정책수단의 채택 여부와 부문별 진행 상황을 점검하여 활용할 수 있을 것이다.

#### □ 지표 1: 계획경제의 축소 정도

시장기구 도입을 통한 북한경제의 효율성 제고를 위해서는 우선 무엇보다도 경제운영체계에 있어서 계획 및 행정명령의 적용범위를 축

소하고 시장기구의 비중을 증대시켜야 할 것이다. 북한 자원배분체계에 있어서 계획경제 축소와 이에 따른 시장화의 정도는 아래와 같은 상황 지표를 통해 판단할 수 있을 것이다.

- ① 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중
- ② 생산단위의 생산액 중 직접판매 비중
- ③ 구매·생산·판매·가격에 대한 생산단위의 의사결정권 보유 정도
- ④ 소비자의 소비재 구입 선택권 정도(주민 월 소득 중 자유구매를 위한 지출 비중)
- ⑤ 생산재 및 소비재의 거래 중 비국영 상업망을 통해 이루어지는 거래의 비중
- ⑥ 국가재정 지출중 인민경제비의 비중 감소율
- ⑦ 국가재정에서 중앙재정 비중의 감소 추이

#### □ 지표 2: 가격개혁 및 자유화 정도

북한의 가격개혁은 절대 가격수준 및 상대가격구조의 조정→이중가격제 및 부분적 가격 유동제의 실시→가격자유화의 과정을 거치게 될 것이며, 소비재 부문의 가격개혁이 성공적으로 이루어질 경우, 생산재 부문의 가격개혁도 이루어질 것으로 판단된다. 이 경우, 북한의 가격기구 개혁 정도를 판단할 수 있는 지표는 아래와 같다.

- ① 에너지 및 수송부문 가격의 상향 조정 폭과 조정의 빈도
- ② 소비재 국정가격 수준의 상향조정 폭 및 빈도
- ③ 암시장과 공식가격 격차의 정도
- ③ 소비재 가격의 자유화 정도: 자유화 품목, 지역간 가격 격차의 정도, 기간별가격 변동 정도

- ④ 이중가격제의 적용 범위(적용 항목 수), 국정가격과 자유가격의 격차
- ⑥ 생산단위 및 상업유통단위의 가격결정 권한의 정도

### □ 지표 3: 생산수단 소유제의 다양화 정도

북한의 계획경제 영역이 축소되고, 자원의 희소성을 반영할 수 있는 가격기구가 정착된다고 하더라도 생산수단 소유권의 다양화를 통한 인센티브제도의 확립 없이는 개혁의 성과는 거둘 수 없을 것이다. 북한의 소유제 다양화를 평가하기 위해서는 다음과 같은 지표를 고려해 볼 수 있다.

- ① 국내총생산(GDP)에서 국유기업, 협동소유기업, 기타기업(외자기업 및 사영기업)이 차지하는 비중
- ② 협동소유기업, 외자기업, 사영기업의 수
- ③ 토지의 국유 및 협동 소유 비중
- ④ 시장경쟁도 평가를 통한 간접적 소유제도 변화 지표로서 Kornai Index

### □ 지표 4: 대외 무역제도 개혁 정도

북한의 대외무역 개혁 지표는 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

- ① 생산단위에 대한 대외무역 결정권의 부여 여부(무역권한을 가진 생산단위 수의 변화 추이, 과도기적 지표로서 독립적 권한을 가진 무역회사를 통한 대리무역제도의 시행 여부를 고려할 수 있을 것임.)

- ② 북한 원화의 평가절하 속도
- ③ 수입가격 결정 방식(국제시장 가격의 국내시장 반영 정도)
- ④ 수출가격의 결정 방식(생산 및 수출단위의 생산원가 및 환율 변동에 대한 수출의 민감도)
- ⑤ 외환관리 방식 (생산단위의 외환 사용권 유무)
- ⑥ 수출입 관세 책정 방식과 생산단위의 반응 정도
- ⑦ 북한경제의 대외무역의존도(수출입/GDP) 증가 추이

#### □ 지표 5: 외자유치 제도의 개혁 정도

북한은 경제개혁과정에서 부족한 공급능력 제고, 해외시장 확보, 선진기술 습득을 위해 외자유치가 필수적인 바, 이를 위한 제도적 장치의 개선 여부는 개혁·개방의 주요 지표로 삼을 수 있을 것이다. 다음과 같은 지표를 중심으로 북한의 외자유치 관련 제도의 개방 정도를 판단할 수 있을 것이다.

- ① 경제특구 당국의 특구 내에서의 경제정책 결정권한 유무 (법률 제정권, 세율결정권, 인허가권 및 기타 경제정책, 북한 행정당국 및 중앙정부와의 정책 마찰 유무)
- ② 경제특구 이외 지역에 대한 100% 외자소유 기업 설립 가능 여부(관련 법규의 제정 또는 개정 여부)
- ③ 새로운 경제특구의 건설 및 공표 여부
- ④ 북한 대외 경제협력 사업 중 합영사업 및 외자 독자 투자사업의 비중
- ⑤ 외자유치 규모의 변화 추이

## 2. 중국과의 비교

아직까지 초보적 단계에 머물고 있는 북한 경제정책 노선의 변화를 근거로 하여 북한의 경제개혁·개방 모델을 유형화하기는 불가능하다. 그러나 지리적 인접성과 사회주의 정치체제의 유지, 사회문화 전통의 유사성, 상호간의 영향력 등을 감안할 때, 중국의 개혁·개방 방식이 북한에 있어서 중요한 기준 모델이 될 것임에는 틀림이 없다. 또한 최근 관측되고 있는 북한 경제체제의 변화를 객관적으로 평가하기 위해서 중국경제의 개혁·개방 사례는 중요한 근거를 제시하고 있기도 하다. 여기에서는 중국의 개혁·개방 모델을 별도로 분석하지 않고, 단지 중국을 기준으로 하여 북한 변화의 한계성과 특징을 평가해 보기로 한다.

중국의 경제개혁 과정을 점진적 개혁으로 평가하고 동유럽 사회주의체제의 정치·경제적 변혁과 구분하고 있으나, ‘점진적’이라는 중국 경제개혁 모델의 평가는 매우 모호한 측면이 있다. 중국의 경제개혁은 ① 사회주의 정치제도를 유지하는 가운데 경제개혁을 실시했다는 측면과, ② 국유기업의 사유화보다는 사적 소유부문의 확대를 시도했던 점, ③ 실험적 과정을 거쳤던 개혁방식 등을 감안하면 충격요법에 상대되는 개념으로서 점진적 과정을 거쳤다고 평가할 수 있다.

그러나 개혁초기의 시장화(marketization)를 포함한 개혁·개방의 범주에 있어서는 동유럽 국가들에 비해서도 포괄적인 접근 방식을 보여주었다는 점에서는 오히려 ‘big bang’에 가까운 것으로 판단된다. 지역국가로서 ‘중국’의 역사적 배경과, 정책경험 및 지경학적 입지 등 환경적 여건은 개혁을 주도했던 중국지도부의 실용적 접근방식과 조화를 이루어 개혁·개방 노선을 결정하는 변수로 작용해 왔다.

따라서 북한과의 비교를 위한 중국모델 개념의 파악은 단순히 북한



의 경제관리 개혁 조치와 중국의 개혁 초기 경제 조치의 유사성을 단편적으로 비교함으로써 가능한 것은 아니다. 향후 북한의 변화 방향을 가늠하기 위해서는 보다 포괄적 차원에서 중국의 개혁모델을 분석·평가해 보아야 할 것이다. 특히 초기 개혁조치의 파급효과와 성공여부는 환경적 요인과 후속조치의 지속적 채택을 가능하게 하는 개혁의 모멘텀, 그리고 개혁 조치 상호간의 내재적인 논리적 연계성에 의해 결정된다고 볼 수 있으므로 이에 대한 종합적 비교·분석을 통해 비로소 북한의 변화에 대한 객관적 평가가 가능할 것이다. 북한의 경우, 경제개혁·개방의 초기여건에 있어서 다음과 같은 측면에서 중국에 비해 불리한 상황에 놓여있다.

(1) 정권의 세습적 속성으로 인해 이전 시기의 경제노선에 대한 객관적 평가와 새로운 노선의 공식적 표명이 어려운 점을 들 수 있다. 개혁초기 중국의 지도층과 지식분자, 일반국민은 반극좌노선(反極左路線)에 대한 공감대를 형성함으로써 등소평의 개혁노선이 전민적 지지를 받을 수 있었으나, 북한의 경우, 기득관료층과 군부의 보수적 성향이 유지되고 있다.

(2) 중국은 대약진, 문화대혁명 시기의 극단적 정책 경험의 축적과 교훈을 소화함으로써 실용적 노선 및 정책의 유연성을 유지할 수 있었으나, 북한은 과거 획일적 경제노선을 견지함으로써 정책의 유연성 확보가 어렵다.

(3) 중국은 북경정부 중심의 1국양제(兩制)에 대한 국제적 인정을 바탕으로 홍콩과 대만의 자본과 기술, 노하우를 적극 활용할 수 있었으나, 남북관계의 특수성으로 인해 아직 북한경제와 관련된 남한의 역할은 제한적이다.

(4) 중국의 경우 개혁초기에 거시경제는 상대적으로 안정되어 있었으나, 북한의 거시경제는 아직 정상화되지 못하고 있으므로 개혁·개

방에 필수적인 물자 공급능력 확보가 어려울 가능성이 있다.

(5) 국제환경에 있어서도 중국은 개혁착수 시점인 1979.1.1 미국과의 국교를 정상화시켰으며, 북한에 비해 월등한 국제지위를 자질수 있었고, 노동집약적 상품에 대한 국제시장의 경쟁압력도 낮은 편이었으나, 북한의 경우, 미국의 경제제재조치와 국제적 고립, 그리고 국제경제의 침체 등 불리한 여건에 처해 있다고 볼 수 있다.

(6) 1970년대 말 중국경제의 구조 및 정책적 과제와 북한의 그것과는 많은 차이가 존재한다. 즉 중국은 1970년대말 기본적으로 농촌경제가 지배적인 위치를 점하는 상황 하에 있었으며, 특히 전체 인구의 80% 정도를 차지했던 농촌인구의 소득 증가와, 도시 유입인구 및 잠재적 실업 해소가 절대적으로 중요한 정책적 과제였다.

따라서 중국은 초기에 농촌경제의 개혁에 주력하였으며, 농가책임생산제 시행과 향진기업의 적극적 육성을 통한 농촌소득 증가 및 취업기회 창출을 우선적으로 추진하였다. 그러나 북한의 경우, 1998년 기준으로 농민은 인구의 25% 수준에 불과하며, 기업노동자가 50% 수준에 달하는 공업위주의 경제구조를 가지고 있으므로 공업부문 관리 방식 개혁에 우선순위를 부여하고 있다.

북한의 경우, 제조업 가동률이 정상화될 경우, 잠재 실업의 압력은 중국에 비해 매우 낮을 것으로 추정되며, 오히려 노동력 부족 현상이 나타날 가능성도 존재한다는 점에서 비국유부문 확대의 필요성이 상대적으로 낮다. 따라서 북한의 경제개혁 노선은 공업 및 도시경제 위주로 이루어질 수밖에 없으며, 그 정책 목표 역시 고용기회 창출보다는 산업구조의 고도화와 기술 현대화 등 자본집약적 특징을 가지게 되는 것이다.

(7) 대약진운동과 문화대혁명 기간의 지방경제 자급자족 정책을 통해 중국은 개혁 착수시기에 이미 지방단위의 자급적 경제구조를 가지

고 있었으며, 상대적으로 느슨했던 중앙과 지방경제의 관계, 지역별 경제력 격차 등의 요인으로 인해 시장기구의 도입 과정에서 발생할 수 있는 거래비용이 상대적으로 낮았다.

그러나 북한은 지역별 분업 형태의 산업 배치 구조와 과도하게 중앙에 집중되어 있는 경제정책 의사결정권 등으로 인해 자연발생적이며, 실험적인 시장기구의 도입이 어렵다는 구조적 제약요인을 가지고 있다. 또한 북한의 지역별로 분업화되어 있는 산업구조의 현대화와 사회간접자본 건설 등에 필요한 투자재원 규모는 상대적으로 크며, 생산요소 이동의 필요성이 중국에 비해 높을 것이다. 이는 곧 개혁·개방으로 인해 발생하는 적응 비용이 중국에 비해 상대적으로 클 것임을 암시하고 있다.

(8) 북한의 경우, 정치·이념적으로 시장지향적 개혁으로 인한 소득 격차 확대 등의 파급효과를 감내하기 어려우며, 북한 산업구조의 특성상 중공업부문의 획기적 구조조정 및 중앙경제와 지방경제 관계의 근본적 변화 없이는 소비재의 공급 확대가 불가능한 상황이다.

(9) 중국은 실질 경제규모에서 대외경제가 차지하는 비중이 통계상 나타나는 것보다 작으며, 홍콩과 대만 경제의 존재와 동원 가능한 내부자원이 상대적으로 크다는 점 등을 감안해 볼 때, 외부경제로부터의 예기치 않은 충격에 대한 적응력이 상대적으로 강한 것으로 평가된다. 그러나 북한의 경우, 경제구조와 내부 축적자원 결핍, 시장규모의 협소함 등으로 인해 대외의존도가 높을 수밖에 없는 경제구조를 가지고 있다.

(10) 중국의 경우, 농촌의 인구압력과 지역간 경제력 격차, 그리고 자급적 지방경제구조 등으로 인해 개혁기 동안 인구의 이동을 제약하면서 동시에 시장지향적 개혁정책을 순조롭게 추진할 수 있었다. 그러나 북한은 지역경제의 분업구조와 공업위주의 산업구조, 그리고 상

대적으로 노동력의 부족현상이 나타날 수 있다는 점 등을 감안해 볼 때, 경제개혁·개방은 상대적으로 큰 폭의 인구 이동을 수반 가능성이 있다.

<표 6>북한과 중국의 비교

	중 국	북 한
초기 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개혁지도부의 모택동노선 비판, 과거와의 단절을 통한 정치기반 공고화</li> <li>○ 거시경제적 안정을 바탕으로 장기적 개혁·개방 목표 추진</li> <li>○ 미국과의 수교, 국제적 위상, 우호적 국제경제환경, 홍콩·대만을 통한 자본·기술·시장 확보</li> <li>○ 경제정책 경험 풍부, 시장경제 확산을 위한 기초여건 형성(낮은 시장화 비용)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세습정권의 한계: 기득관료계층의 보수적 성향, 과거와의 단절 불가</li> <li>○ 식량난, 에너지난, 공식부문의 붕괴, 낮은 산업가동률 등 거시경제 불균형</li> <li>○ 미국의 경제제재, 핵·미사일 문제로 인한 부정적 국제인식, 국제경제환경 열악, 남북한간의 군사적 긴장 지속</li> <li>○ 경제정책 경험 미비, 산업구조의 특징으로 인한 높은 시장화 비용</li> </ul>
개혁 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농가책임생산제, 향진기업 육성</li> <li>○ 계획축소 및 가격자유화(시장화)</li> <li>○ 경제특구 및 신속·과감한 대외개방, 중국화폐의 점진적 대환화</li> <li>○ 기업의 실질적 자율경영권 부여</li> <li>○ 소유제도의 다양화(사영기업, 외국기업)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가격-임금의 대폭인상 및 구조조정, 화폐적 관리체계화, 실험적 농업관리 개선</li> <li>○ 계획틀내에서의 기업인센티브개선, 지방경제의 자율성 확대</li> <li>○ 신의주 특별행정구, 개성공단(추진)</li> <li>○ 공유제의 유지·강화</li> </ul>
이론 적 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공유제에 기초한 상품경제(계획위주, 시장보조)→중국적 특색의 사회주의(계획과 시장의 공존, 사회주의초급단계론)→사회주의 시장경제(시장위주, 계획보조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회주의경제 관리체계의 미숙성 및 개선필요성과 상품경제의 효율성 인정, 적극적 대외경제관계 확대 필요성 인정</li> <li>○ 실리·변화 강조, 개혁·개방 부정</li> <li>○ 지방경제 및 기업의 자율권 확대 필요성 인정</li> </ul>

<p>과급 효과</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지속적 고도경제성장</li> <li>○ 지역·계층간 빈부격차 및 지역간 경제력 격차 확대</li> <li>○ WTO가입(세계7위의 무역대국)</li> <li>○ 개발도상국중 제1의 FDI 유치국</li> <li>○ 구매자시장화→내수침체 초래</li> <li>○ 국유기업 및 금융 개혁 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (시나리오 1) 임금인상을 위한 화폐 증발→물자 공급능력부족으로 인한 인플레이션 압력→공식부문 국정가격체계 유지(후속조치 미흡)→암시장 확산→경제악화(군사긴장고조)</li> <li>○ (시나리오 2) 가격자유화, 기업자율권 확대, 비국유 상업망 확대, 적극적인 대외개방, 개혁·개방노선의 공식 천명 등 긍정적 후속조치→단기적 거시경제 불안정 극복→경제호전→경제발전</li> </ul>
<p>환경 적 요소</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 홍콩·대만 자본·기술의 대량 유입</li> <li>○ 개혁·개방 의지의 지속적 천명을 통한 국제이미지 개선 및 국제사회 편입</li> <li>○ 중·대만의 정치·군사적 갈등구조를 경제·사회 교류의 기능적 접근을 통해 극복</li> <li>○ 세계 냉전구조의 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북·미관계의 긴장 유지(경제제재 지속)</li> <li>○ 국제금융기구 가입 어려움</li> <li>○ 남북한관계의 특수성(기능적 접근의 한계)</li> <li>○ 동북아시아의 긴장·갈등 지속(한-미-일 vs. 북-중-러)</li> <li>○ 북한체제의 폐쇄성으로 인한 국제적 이미지 개선의 어려움</li> </ul>
<p>평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성공적인 사회주의 개혁·개방 모델 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개혁·개방의 초기단계: 내부의 개혁 의지와 외부적 지원, 국제정치환경 개선이 필수적</li> </ul>

자료: 필자 정리

### 3. 북한경제 변화의 평가

변화 이전시기에 있어서 북한지도부의 경직되었던 경제관과 경제이론 틀에 비추어 볼 때, 최근 북한이 보여주고 있는 경제노선의 변화는 혁신적이라고 할 수 있다. 그러나 사회주의 체제전환론적 입장에서 본다면 북한의 변화는 아직 초보적인 단계에 머물고 있다. 본 연구에서는 두 가지 측면에서 북한의 변화를 평가해 보고자 한다. 우선 본 장의 앞부분에서 제시한 북한 개혁·개방의 수준을 평가하기 위한 준거를 통해서 평가해본 다음, 중국의 사례와 비교해 봄으로써 북한이 직면하고 있는 한계성을 명확히 제시할 수 있을 것이다.

2002년도에 관측할 수 있었던 북한의 변화는 계획기구의 축소라는 측면에서 본다면, 북한 어느정도 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중이 감소하였고, 실험적이기는 하나, 생산단위의 생산액 중 직접판매 비중이 증가했으며, 구매·생산·판매·가격에 대한 생산단위의 의사결정권도 제한된 범위내에서 확대된 것으로 평가된다. 또한 배급제가 축소됨으로써 소비자의 소비재 구입 선택권(주민 월 소득 중 자유구매를 위한 지출 비중)도 확대되었으며, 지방재정의 비중도 증가함으로써 일단 긍정적인 방향으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

그러나 아직 계획경제의 축소를 대체할 시장기구가 정착되고 있다고 볼 수는 없다. 시장화를 위한 가장 핵심적인 변화는 가격자유화라고 할 수 있는데, 북한의 경우, 아직 가격자유화 조치는 취해지지 않고 있으며, 단지 지방경제와 기업소에게 일부 가격의 결정권을 부여하는 수준에 그치고 있다. 즉 북한의 가격체계는 상대가격구조의 조정과 약간의 유연성 부여 정도에 머물고 있어서 아직 시장기구의 본격적인 도입시기에 들어서지는 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 북한경제의 공급능력이 절대적으로 부족한 상황에서 암시장에서의 물가상

승압력은 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 가격자유화를 위한 여건이 조성되지 못하고 있음을 보여준다.

한편 북한경제의 변화 내용 중에서 비록 사회협동단체의 소유범위나 개인의 '부업경리' 범위가 다소 확대되었다고는 하나, 토지를 포함한 생산수단의 소유권 영역은 개혁이 이루어지지 못하고 있는 분야 중의 하나이다. 또한 아직은 독자적인 외자기업이 일부 경제특구 이외에는 설립되기 불가능하다는 점에서 본격적인 대외개방이 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 단지 신의주 특별행정구와 개성공업지구 및 금강산 관광지구 등이 연속적으로 제정된 것은 북한이 대외경제 부문에 있어서도 확실한 변화의 의지를 가지고 있음을 보여주고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

2002년 하반기에 관측할 수 있었던 북한의 변화는 가격-임금 수준 인상, 상대가격구조 조정, 인센티브제도의 개선 등 긍정적 내용을 포함하고 있으나, 중국 경제개혁 초기와 비교해 볼 때, 그 범위와 심도의 한계성 또한 명확하다고 볼 수 있다. 최근 북한경제의 변화중 중국의 개혁초기 정책과 유사한 점으로는 ① 상대가격구조의 조정, ② 지방 및 기업의 자율적 관리권한 확대, ③ 환율의 현실화, ④ 실험적 가족영농 범위의 확대 등을 들 수 있으나, 그 범위 및 개혁적 의미에 있어서는 중국에 비해 미흡한 것이 사실이다.

북한의 이번 조치들은 분명히 중국이 개혁초기에 시도했던 많은 정책중의 일부와 흡사하다고 볼 수 있다. 그러나, 중국의 경우 '시장화' 또는 '자유화'의 핵심적 개념으로 파악할 수 있는 개혁의 전체적인 흐름을 가지고 있었던 데 비해, 북한의 경우 아직 경제의 시장화를 위한 근본적 움직임을 보이고 있지는 않다. 중국의 개혁 초기 정책과 북한의 경제관리 개혁 조치간의 중요한 유사점과 상이점은 다음과 같이 정리·평가해 볼 수 있다.



(1) 북한의 임금-가격 인상 및 상대가격구조 조정의 폭은 개혁초기 중국의 조치(중국은 개혁초기 농산물 수매가격을 평균 20~30%인상)보다 과감하며, 환율의 평가 절하폭(환율 인상폭) 역시 이중환율제→점진적 평가절하의 단계적 과정을 채택했던 중국보다 급격한 변화를 보여주고 있다. 그러나 이와 같은 북한의 변화는 초기여건으로서 북한 거시경제의 불균형과 심각한 물자난을 반영한 것으로서 「가격자유화」를 위한 적극적 개혁의지의 표명으로 보기는 어렵다.

(2) 이번 북한의 움직임과 중국 개혁초기 정책과의 주요 상이점으로는 ① 공개적인 개혁노선 채택을 천명하지 않고 있다는 점,<sup>55)</sup> ② 가격은 대폭 인상했으나, 국가가격제정국에서 결정하는 국정가격제도를 유지하고 있으며(가격자유화 불포함), ③ 국영 상업유통망의 자유로운 상품 구입권(權) 보장 유무가 불확실하고, ④ 실험적인 가족영농 역시 집단영농의 틀 속에서 이루어지고 있다는 점에서 개혁기 이전 중국의 「연산도조(聯產到組)」와 유사하며,<sup>56)</sup> ⑤ 환율의 인상 이외에는 적극적인 대외개방 정책을 공개적으로 표명하지 않고 있다는 점, ⑥ 소유제도의 다양화와 관련된 조치를 취하지 않았다는 점 등을 들 수 있다. 특히 시장지향적 개혁의 핵심적 조치는 가격자유화에 있다는 점을 감안할 때, 북한의 이번 변화가 시장지향적 개혁을 위한 여건 조성 차원의 의미를 가질 수는 있으나, 시장경제화를 지향하고 있다고 평가하기에는 아직 이른다.

55) 중국의 경우, 1978년 중국공산당 제11기 3중전회의에서 개혁노선을 공식적으로 채택했다.

56) 「연산도조(聯產到組)」는 집단영농체제 틀내에서의 인센티브 개선을 위한 정책수단이며, 북한의 경우, 인민공사의 해체와 가족영농제도의 정착을 의미하는 중국 개혁기의 「포간도호(包幹到戶)」에는 아직 미치지 못하고 있다.

## V. 북한 경제관리 개혁 조치의 파급효과 전망

### 1. 경제적 파급효과 및 정책 전망

북한은 김정일시대의 새로운 경제정책 시도를 통해 그 동안 유지되었던 중앙집중적 사회주의 계획경제체제의 비효율성 완화, 지방 경제단위의 자율성 고양, 대외경제 관계의 확대, 농업원자재 공급 증대 등의 측면에서 어느 정도 효과를 거둔 것으로 평가된다. 특히 2002년 7월의 임금과 소비재 및 생산재 가격의 인상 및 상대가격 구조 조정이 가격 자유화 등의 후속조치와 맞물릴 경우, 공식 배분체계에서 암시장으로 유출되는 물자의 규모를 축소시킴으로써 공식 경제부문을 활성화시킬 수 있을 것이다. 특히 지방기업이 중앙의 공식적 인준을 통해 부분적이거나 가격 자유화를 시행하는 경우, 자유가격 부분은 생산증가를 위한 인센티브로 작용하게 될 것이다. 부분적 가격자유화 및 이중가격제를 통해 비공식거래를 양성화하는 경우 불법거래로 인한 위험부담 감소와 암거래를 위한 유동성 과잉현상을 해소할 수 있으므로, 공식가격과 암거래 가격의 격차를 줄임으로써 공식부문의 물자부족 현상을 완화시키는 긍정적 효과가 기대된다. 그러나 2002년 7월 조치 이후 아직 북한이 공식적으로 가격자유화를 추진하고 있지 않으므로, 이와 같은 파급효과는 단기간 내에 기대하기는 어렵다.

한편 북한 원화의 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, 넷째, 국내가격과 국제가격간의 유기적 연관성을 증대시킬

으로써 북한경제의 비교우위 부문 판단을 위한 기준으로 작용하게 될 것이다. 또한 환율 현실화는 그 동안 외화가 북한원화를 대체하여 중요한 교환매개로 사용됨으로써 분산 소유되어 북한의 수입능력을 제약해왔던 문제를 해소하는데 기여할 것이며, 이에 따라 향후 북한의 수입이 확대될 것으로 전망된다. 특히 북한의 수입능력이 확대될 경우, 북한의 산업가동률도 제고될 가능성이 있다. 그러나 환율의 인상 폭이 충분하지 않고, 북한당국이 행정수단을 통한 외환관리에 집착하는 경우, 다시 외환 암거래가 확산되고, 평가절하에 의한 긍정적 파급 효과는 상쇄되고 말 것이다.

한편 북한의 새로운 경제정책은 다음과 같은 거시경제적 문제를 초래할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한경제는 경제상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업구조 조정 및 물자 유통체계의 조정 과정에서 심각한 인플레이션(은폐 또는 억압된 인플레이션 현상 포함) 현상이 예상된다.<sup>57)</sup>

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

셋째, 북한 내부경제의 자원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자자원을 재정구조의 변화나 국내저축 확대를 통해 자체적으로 조달하기는 불가능할 것이다.

이와 같은 문제점을 고려해 볼 때, 외자의 활용은 유일한 대안이라

---

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

고 볼 수 있으나, 북한과 중국·미국·일본 등 주변국과의 경제관계가 더욱 발전하기에는 엄연한 한계성을 가지고 있다. 더욱이 이들 국가의 민간자본은 북한경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내자본의 축적을 대체하여 북한경제 성장의 계기를 조성하기 어려울 것이다. 북한이 본격적인 시장지향적 개혁을 통한 효율적 축적 전략을 채택할 경우, 성공적 개혁을 위해서는 외부로부터의 자본과 기술의 유입이 필수적이며, 또한 수출을 위한 해외시장 확보와 우호적 국제환경의 조성이 전제되어야 할 것이다.

향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 요소로는 환경적 요인으로서 남북관계 및 대외경제관계, 현 단계 정책의 한계성으로 인한 새로운 정책 모색의 필요성, 북한 주민의 인센티브구조 변화 등을 들 수 있을 것이다. 북한은 비공식부문 경제의 보편화에 따라 정보흐름(information flow)에 있어서 혁신적 변화를 경험하고 있으며, 이는 곧 북한주민의 인센티브구조에 변혁을 초래함으로써 경직된 과거 체제로의 회귀는 사실상 불가능할 것으로 평가된다. 향후 북한지도부는 정치적 입지와 경제적 요인을 고려하여 개혁·개방조치가 가져오는 정치·경제적 편익 부정적 파급효과보다 클 것으로 판단하는 경우, 보다 전향적인 경제 조치들을 채택하게 될 것이다. 최근 북한경제의 상황과 정책노선 변화 방향 등을 감안할 때, 북한지도부는 정책변화로 인한 편익이 파급효과보다 클 것으로 인식하기 시작한 것으로 판단된다.

북한의 개혁·개방 과정에서는 김정일에게 집중된 정치권력으로 인해 다양한 정책노선의 수립이 어렵다는 점과 과거와의 단절을 의미하는 혁신적 개혁정책은 김정일 정권의 정당성을 위협할 수 있다는 점이 개혁의 걸림돌로 작용할 수 있다. 그러나 1998년 이후 김정일 노선이 가시화되고 있고, 경제회생만이 김정일 정권의 정통성을 증명할

수 있다는 관점에서 경제정책 변화는 가속화될 것으로 전망된다. 북한이 지향하고 있는 실용적 정책목표 달성을 위해서는 객관적인 북한 경제난의 원인 분석과 대안 마련, 수송·통신 등 인프라의 확충, 정부 조직의 효율성 보장, 인적 자원 확보, 정책 추진을 위한 재정보호 등의 조건이 충족되어야 하나, 단시간 내에 북한이 자체의 힘만으로 이와 같은 조건을 충족시키기는 어려울 것으로 판단된다.

장기적으로 효율적인 북한경제의 개혁·개방을 위해서는 경제체제 개혁을 위한 경제개발 및 체제전환 프로그램 마련, 투자재원 조달, 국제사회의 협조, 경제발전을 위한 인적 자원 및 기술 확보는 물론 북한 내부 기득세력의 보수적 성향 타파와 개혁세력의 정치적 기반 확대 등의 과제가 해결되어야 할 것이다. 북한은 초기의 개혁조치가 순조롭게 기대했던 효과를 거두는 경우, 향후 대내적으로는 ① 국가 계획 대상 물자의 품목 및 비중 축소, ② 생산단위의 생산액 중 직접 판매 비중 확대, ③ 구매·생산·판매에 대한 생산단위(협동농장 및 기업소)의 의사결정권 확대, ④ 소비자의 소비 선택권 확대, ⑤ 생산재 및 소비재의 상품거래를 확대 등을 위한 후속 조치를 취할 것으로 전망된다. 대외적으로 북한은 중국 및 러시아, EU와의 관계개선을 통한 수출시장 확보와 기술·자본 도입을 적극적으로 추진할 것이며, 구체적으로 신의주와 개성 및 금강산 지역의 경제특구 사업을 확대해 나갈 것이다. 향후 정치적 영향을 감안하여 작은 규모의 수출 및 가공교역 기지를 전국적으로 건설할 가능성도 있다. 또한 수출촉진 정책을 지원하기 위한 다중환율제의 활용, 외환관리의 강화, 수출단위에 대한 외화사용권 부여, 수출입관세율의 탄력적 적용 등의 조치를 취할 것이다.

한편 만성적 식량난에도 불구하고 북한지도부는 북한경제 회생은 공업부문의 정상화를 통해 이루어질 수 있으며, 식량부족 현상이 체

제 안정성을 위협하지는 않을 것으로 판단하고 있다. 이는 중국과 달리 북한은 공업위주의 산업구조를 가지고 있으며, 농업생산은 체제개혁보다는 농업용 원자재(비료·살충제·농기계 등) 공급 증대를 통해 실현될 수 있을 것으로 보고 있기 때문이다. 따라서 적어도 아직까지는 농업부문 인센티브 개선을 통한 생산증대 가능성에는 큰 의미를 부여하지 않고 있다. 그러나 공업부문의 개혁과 개방 조치가 확대될 경우, 농업부문의 개혁도 불가피해 질 것이며, 결국 가족단위의 인센티브를 부여할 수 있는 제도적 실험을 하게 될 것이다.

## 2. 정치·사회적 파급효과

북한의 가격체제 개혁과 배급망의 축소는 빈부격차를 확대시키고 인플레이션을 야기할 것이며, 정책변화에 대한 북한 주민의 지역별 계층별 인식은 상이하게 나타날 것으로 판단된다. 암시장 의존도가 높고 상업적 활동을 통해 화폐자산을 축적할 수 있었던 주민은 긍정적 인식하에 관망적 태도를 견지할 것이며, 공식배급체제의 해택을 누렸던 계층 및 지역 주민들은 부정적 반응을 보일 것이다. 그러나 전반적으로 변화와 실용적 정책 추구, 기회의 제공이라는 측면에서 주민들은 긍정적으로 반응 할 것으로 판단된다.

최근 경제정책의 변화를 통해 보듯이 김정일의 성향은 변화지향적이나, 군부와 노·장 정치관료들은 보수적 성향을 배려하지 않을 수 없을 것이므로 이념적 선전활동은 일층 강화될 것이다. 또한 김정일 체제의 정치적 권력기반은 공고한 것으로 평가되므로 개혁·개방 추진 시 지도부 내부의 노선갈등이 권력투쟁을 통한 북한의 정치불안으로 비화하지는 않을 것으로 판단된다. 북한지도부가 개혁노선을 통해 북한경제 정상화에 성공한다면, 부자세습으로 인한 권력기반의 한계성

을 극복하고, 정권의 정체성을 확보할 수 있다는 점에서 정치권력의 공고화에 긍정적으로 작용할 수도 있을 것이다.

북한의 변화가 적극적인 개혁·개방으로 연결되고, 주변환경의 호전 및 남북관계 진전에 따라 과도기 경제체제의 불안정성을 극복할 수 있다면, 김정일은 ‘북한의 등소평’에 상응하는 위상을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 북한의 두터운 기득 관료층을 감안할 때, 새로운 정책의 시행과정에서 조직간 또는 상하 행정단위간 의견 불일치 및 갈등 구조가 형성될 가능성이 있으며, 이는 북한의 정치·사회적 획일성을 감소시키고 동시에 정책 효율성을 감소시키는 효과를 가져올 것이다.

신속한 후속 개혁조치와 대외관계 개선을 통해 경제호전이 가시화되지 않고, 오히려 인플레이션과 물자 공급부족 및 사회적 불평등 확대 등 부작용이 누적되는 경우, 북한지도부의 분열 현상이 나타날 수도 있을 것으로 전망된다. 이 경우, 쿠데타 등 극단적 상황이 전개될 수도 있겠으나, 김정일은 형식적 지도자의 위상을 유지하고, 실질적 북한체제의 관리는 군부를 중심으로 하는 강경세력이 장악할 가능성이 더욱 크다고 보겠다. 정치적 혼란 양상이 나타날 경우, 북한의 사회적 불안정성 역시 증폭될 것이며, 주민들은 지역간 계층간 분열과 갈등구조 하에 놓이게 될 것이다.

북한경제 상황을 종합적으로 판단해 볼 때, 김정일의 변화지향적 정책은 지속적으로 추진될 것이며, 정책 시행과정에서의 거시경제적 불안정성의 출현은 불가피할 것이다. 그러나 개혁·개방 초기의 거시경제적 불안정성을 극복할 수 있다면, 중장기적으로 북한경제의 전반적 상황은 개선될 것이며, 경제적 성과를 통해 조직 및 단위간의 불협화음과 일부 주민들의 불만을 극복할 수 있을 것이다.

### 3. 대외관계에 대한 파급효과

정책환경적 측면에서 본다면 정상회담 이후 남북 접촉면의 확대, 중·러와 북한의 관계 회복 등은 북한의 변화에 기여할 것이나, 북·미 관계의 경색국면과 북·일관계 개선의 지연 등은 부정적 요인으로 작용할 것이다. 세계경제의 회복국면과 중국의 WTO가입(2001)은 북한의 경제정책 변화를 가속화시킬 수 있는 요인이 될 것으로 판단된다. 한편 테러지원국 명단 문제를 포함하여 미국의 대북 경제제재 조치는 북한의 국제사회 진입을 제약하는 요소로 작용하고 있으며, 북한 내부 강경세력의 적대적 대서방관을 정당화시키는 역할을 하고 있다. 미국 공화당 정부는 북한과의 대화를 추진하되 북한으로부터 보다 구체적인 반대급부를 요구하게 될 것이며, 당분간 대북 경제제재의 추가 완화나 인도적 지원 이외의 경제지원은 어려울 것으로 판단된다. 북한의 공식적인 개혁·개방 천명 이전의 부분적 경제정책 변화에 대해 미국은 무시하는 자세를 견지할 것이며, 경제제재 완화는 철저한 정경연계 선상에서 고려할 것이다.

북한과 일본의 수교교섭은 오랜 시일이 소요될 것이며, 단기간 내에 일본의 배상금을 활용한 북한의 경제재건 가능성 역시 낮은 상황이다. 그러나 대륙간 횡단철도(TSR, TCR)의 연계 등 동북아경제 인프라 구축 차원의 사회간접자본 건설 계획이 가시화되는 경우, 일본의 제한적 참여가 가능할 것이다. 한편 중국과 러시아는 북한의 변화 노력을 긍정적으로 평가하고, 지원의사를 밝힐 것이나, 중국의 개혁과 WTO가입, 러시아 경제의 한계성 등을 감안할 때, 북한과 양국 간의 경제관계 발전에 의존한 북한경제 회생 전략의 효율성은 제한적일 것이다. 북한으로서는 중국 및 러시아와의 관계 발전을 통해 경제지원과 체제안정을 위한 여건을 조성함과 동시에 중국을 의식한 미국의



전향적 대북 자세를 유도하려 할 것으로 전망된다.

#### 4. 남북관계에 대한 파급효과

북한은 새로운 경제정책을 성공적으로 이끌기 위해 경제적 측면에서 남북한간 협력사업에 적극적으로 호응할 가능성이 클 것이다. 특히 개성과 금강산 경제특구 건설과정에서 획득할 수 있는 경제적 실리에 대해서도 많은 기대를 하고 있으며, 남한으로부터의 인도적 식량지원 필요성에 대해서도 충분한 인식을 하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 북한지도부는 경제관리체제 개혁을 위해 '외부예비'가 필요한 상황이므로 대남전략은 유화적 성격 띄게 될 것이다. 특히 핵문제로 인해 북미관계가 긴장국면에 놓여있고, 미국의 대북 중유지원이나 식량지원이 제한될 수밖에 없는 상황에서 북한은 남북관계에 기대를 걸 수밖에 없는 상황에 처해 있는 것이다. 그러나 북한 군부를 포함, 보수적인 북한지도부내의 우려(개혁·개방은 자본주의화를 초래할 것이라는)를 불식시키기 위해서라도 남북관계 개선을 위한 획기적 조치를 취하기는 어려울 것이다. 특히 개혁조치로 인해 거시경제적 불안정이 증폭되는 등의 부작용이 심화될 경우, 북한은 그 원인을 남한의 적대적 정책과 미국의 경제제재로 돌리고, 북미관계의 긴장국면을 지속시킬 가능성도 있다.

전반적으로 북한의 식량난은 에너지난과 함께 여전히 북한경제 발전의 가장 중요한 장애요인으로 작용할 것이므로, 북한은 남북경협을 통해 식량 및 에너지 부족문제를 어느정도 해결하고, 선별적인 부문의 경협을 지속·확대할 것으로 전망된다. 체제 파급효과와 내부의 우려를 감안, 정부차원의 남북경제관계는 식량 및 에너지 지원 획득에 초점을 맞출 것이며, 민간차원의 남북경협사업은 위탁가공과 관광

사업 확대 및 사업권 제공에 따른 현금 수입 확대에 중점을 둘 것이다. 향후 상황전개에 따라서는 경의선 복원사업, 금강산 관광사업 영역의 확대, 개성공단 건설 등의 실행 과정을 지연시킴으로써 체제에 미치는 영향을 최소화하고, 남측으로부터는 가능한 한 지원을 최대한 확보하려 할 가능성도 있다.

한편 북한은 새로운 경제정책 성공의 관건이 시장과 자본 및 기술 확보에 있다는 점을 인식하고 있으므로, 남한기업의 성공적 사례에 대한 노하우를 지속적으로 흡수하려 할 것이며, 특히 정보기술 부문에서 남한의 우회적 지원을 희망할 것이다. 종합적으로 판단할 때, 북한은 정부차원의 남북관계 진전에 대해서는 부담스러운 입장에 놓여 있으며, 당국간 대화 및 협력 재개에는 소극적일 것이나, 민간기업과의 경제협력 통로는 계속 유지하면서 지원을 요청할 것이다. 특히 최근 북한이 취해 온 일련의 개혁조치가 소기의 성과를 거두는 경우, 남북관계에는 긍정적 영향을 미칠 것이나, 심각한 부작용이 야기될 경우, 남북관계는 불확실성이 지배하는 기복이 심한 관계로 변질될 가능성도 있다.

## VI. 맺음말: 정책적 함의

북한은 변화의 기로에 서있다. 최근의 경제관리 개혁 조치는 분명히 좋은 출발임에는 틀림없으나, 단순히 몇몇 조치의 내용이 중국의 개혁 초기에 관찰할 수 있었던 정책과 유사하다는 점만으로 그 항배에 대해 낙관하기에는 이르다. 향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 환경적 요인으로서 남북관계 향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 요소로는 환경적 요인으로서 남북관계 및 대외관계, 현 단계 정책의 파급효과, 북한 주민의 가치관 및 행동양식 변화 등을 들 수 있다. 단순히 북한주민의 가치관과 행동양식 변화만 고려하더라도, 사실상 북한이 과거의 경직된 체제로 회귀하기란 불가능할 것으로 판단된다. 북한은 그 동안 비공식부문 경제의 보편화에 따라 정보흐름에 있어서 혁신적 변화를 경험했으며, 이는 곧 북한주민의 인센티브구조에 변혁을 초래함으로써 명령형 계획경제의 재현은 불가능하게 만들었다.

변화에 대한 북한주민의 반응은 전반적으로 긍정적일 것이나, 북한 당국이 거시경제적 부작용에 유연하게 대처하지 못할 경우, 사회적 불안정성이 증폭되고, 지도부내의 보수적 관료와 군부를 중심으로 불만세력이 등장할 수 있으며, 정책시행과정에서 조직간의 갈등구조가 형성될 수도 있다. 중국이 대약진 시기와 문화대혁명 과정을 거치면서 변화의 필요성에 대한 공감대를 광범위하게 형성할 수 있었던 데 비해, 북한의 경우에는 변화의 모멘텀을 전적으로 김정일과 소수 핵심그룹의 정책적 판단에 의존하고 있다는 점에서 개혁을 둘러싼 갈등의 여지가 있다.

북한이 최근의 경제정책 변화를 계기로 하여 향후 나타날 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해 적극적으로 대처하고, 시장지향적 후속조치를 취한다면 중국의 개혁모델과 근접한 방향으로 변화할 수 있을 것이다. 가격과 임금의 일회성 인상과 기업자율권 확대의 형식적 강조에 그친다면 북한경제 상황은 다시 악화될 가능성이 크다. 최근 북한이 시도하고 있는 일련의 새로운 경제정책이 변화의 시작이라면 북한경제의 향방에 대해 희망을 가질 수 있다. 그러나 여기에서 멈춘다면 중국의 성공적 개혁모델과는 판이한 양상을 보이게 될 것이다.

누적되어 온 북한경제의 구조적 문제점을 해결하기 위해 지금까지 북한이 보여준 변화는 부족하다. 가격과 임금 인상만으로 암시장 기능을 제도권으로 흡수할 수 있을 지 의문이다. 통화증가에 따른 인플레이션 압력과 빈부격차 확대도 예상되는 부작용이다. 북한이 성공적으로 경제를 개혁하기 위해서는 국제환경 조성과 내부경제의 지속적인 변화를 보장할 수 있는 후속조치들이 필수적이다. 북한정부가 공식적으로 경제관리 방식의 「개혁」을 추진할 것임을 천명하지 않는 한, 북한의 폐쇄적 이미지가 바뀌기 어렵다. 국제적 이미지 개선 없이 경제회생에 필수적인 시장, 자본, 기술을 확보하기도 불가능하다. 신속하고 적극적으로 상품경제를 도입하기 위한 후속 정책이 따르지 않는다면, 북한의 변화는 역시 하나의 에피소드에 그칠 가능성이 있는 것이다. 모처럼 시작된 북한의 변화가 북한경제에 지속적으로 활력을 불어넣을 수 있도록 남북이 노력할 때다.

남북한간의 경제교류·협력 활성화를 통해 북한의 변화를 지속시키기 위해서 우리정부는 ① 남북한간의 물류 및 거래비용 감축, ② 대북투자 및 거래의 안정성을 확보하기 위한 법적·제도적 정비, ③ 남북협력기금의 활용 효율성 제고 및 관련 법령 정비, ④ 효율적 재원 조달 방안 마련, ⑤ 북한경제의 개혁 개방을 지지할 수 있는 위한 단

계별 협력 사업의 청사진 제시 등을 일관되게 추진할 필요가 있다. 또한 북한의 변화에 능동적으로 대처하고, 한반도 상황을 주도적으로 관리하기 위해서 구체적으로는 다음과 같은 정책대안을 강구해야 할 것으로 판단된다.

### □ 북한 변화 시나리오 마련 및 정책 대안 마련

북한의 경제개혁·개방 노선과 변화방향에 대한 시나리오 마련과 이에 따른 차별화된 대북 정책의 적용이 요구된다. 북한의 변화가 급진적일 경우와 점진적일 경우, 그리고 공개적으로 추진될 경우와 비공개적으로 이루어질 경우에 대한 정책적 대안을 마련해야 할 것이다. 북한의 변화가 급진적·공개적일 경우, 국제협력 체제 가동 및 적극적이며 전면적인 경제지원 방안을 강구: 북한경제가 안정될 때까지 협력기금 조성 규모를 확대하고 남북경협추진위원회를 확대 상설화 하여 북한경제의 정상화와 성장궤도 진입을 도모해야 할 것이다. 점진적일 경우, 북한경제 변화의 가속화 유도를 위해 북한경제 변화 판단 기준에 의거, 부문별로 차별화 된 경제협력 방안 강구해야 할 것이다.

### □ 북한의 급격한 변화에 대비한 국제협력체제 구축

북한의 개혁 개방이 급진적이고 공개적으로 추진될 경우, 우리 정부 및 기업과 국제금융기구, 미·일·EU와 중·러 등의 적극적인 협력과 참여가 필요할 것이다. 특히 급진적 개혁이 가시화될 경우, 북한에 대한 자본과 기술 제공이 필수적일 것이므로, 이에 대비하여 재원조달 방안을 강구함과 동시에 미국의 대북 경제제재 해제 문제에 대한 사전 정책조율이 필요할 것이다. 북한의 급진적 개혁시, 대량 난민발생, 기근, 북한내부의 정치적 혼란, 거시경제의 극단적 불안 등에 대

비한 「비상계획」을 마련하고 이에 소요될 재원도 사전에 확보해야 할 것이다.

#### □ 남북경협관련 정부, 기업, 금융기관의 역할 정립

북한의 개혁·개방을 지원하거나 정치·군사적 긴장완화를 위한 정부 차원의 남북경협 방안과 개별 사업의 수익성을 근거로 한 민간차원의 남북경협 지원 방안을 구분하여 기금관리 주체를(정부와 민간 금융기관의 역할과 기능을) 재정립할 필요성이 있다. 정부차원의 경협방안은 북한의 개혁·개방을 유도하고 그 부작용을 최소화시킴으로써 북한체제의 합리화를 지원하는데 초점을 맞춰야 할 것이다. 이를 위해서는 북한지도부가 인식하는 개혁·개방의 정치·경제적 비용을 낮추고 그로 인한 편익을 최대화할 수 있는 환경을 조성하는데 도움을 줄 수 있어야 할 것이다. 또한 남한은 경제적 부작용을 최소화 할 수 있는 북한의 개혁·개방프로그램 개발을 지원하고 역내국가와의 협력 방안을 사전에 마련해야 할 것이다. 또한 남한 여론이 공감할 수 있는 북한의 개혁·개방의 판단 준거를 마련하고, 기준에 적합할 경우 관련된 지원 방법과 재원조달 방안을 사전에 마련해야 할 것이다. 남북협력 기금 활용과정에서 금융기관의 역할과 기능, 책임 영역을 확대하여 기업의 도덕적 해이 가능성을 축소하고, 기금 투입에 필요한 절차를 간소화함으로써 기금 활용의 효율성을 제고할 필요가 있을 것이다.

#### □ 과도기 북한 거시경제 관리를 위한 남북협력 강화

북한경제의 순조로운 개혁을 위한 기초작업으로서 북한경제 지표 및 통계의 작성과, 구조적 문제점에 대한 정확한 분석 및 대책 마련, 경제운용기제의 효율성 제고를 위한 거시경제 조정과 기업관리의 개

선 등이 필수적인 바, 북한에 대한 기금 지원의 전제조건으로 이들 기초작업 과정에서의 남북한의 협력체제를 구축해야 할 것이다. 거시경제적 부담에 더해 북한은 급속한 체제변화를 수용할 수 있는 정치체제를 갖추지 못하고 있으므로, 북한은 단계적 개혁조치를 통해 나타날 경제효율성 향상의 성과를 진일보한 개혁추진을 위한 발판으로 삼아 개혁의 부작용을 최소화하는 접근방법이 필요하다. 북한경제의 개혁·개방 과도기에 나타날 수 있는 거시경제적 문제점과 사회적 부작용(빈부격차, 기득권세력의 급격한 붕괴 등)이 심화될 경우, 북한체제 변화가 중단되거나 후퇴할 가능성이 있다. 따라서 북한경제의 지속적 개혁·개방을 위해서는 물자공급 및 수출을 통한 외화획득 능력, 안정적인 식량 공급 등이 필수적 요건이다.

#### □ 북한 기술·전문 인력 교육지원

한편 북한의 개혁·개방 과정에서 남북협력기금을 활용하여 북한경제의 변화를 위한 기술적 지원을 제공할 수 있을 것이다. 주요 지원 분야는 해외 마케팅 기술·인력·정보 지원, 거시경제통계 및 지표 개발을 위한 교육훈련 지원, 국제무역·금융 인력 육성을 위한 교육훈련 지원·협력, 경제정책 입안을 위한 기초자료(연구결과, 통계, 서적 및 정기간행물) 등이 바람직하다.

#### □ 북한 개혁·개방 지원을 위한 국제금융기구와의 협력체계 구축

한편 남한 경제력의 한계성을 감안할 때, 향후 북한의 순조로운 개혁·개방을 위해서는 국제금융기구와의 협력체계 구축이 필수적이라고 하겠다. 협력의 틀로서 기본적으로 북한의 국제금융기구 가입이전 단계에서는 기술적 지원을 위한 국제협력에 중점을 두고, 가입이전 단

계에서의 실질적인 자금지원 활용하며, 가입이후에는 양허성 (concessional) 자금지원 활용 및 부채탕감이 바람직하다.



## 참고문헌

### 1. 북한문헌

김성금. “군경제의 종합적발전은 사회주의경제건설을 다그치기 위한 중요한 요구”, 『경제연구』 1999년 제4호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1999.

김일성. 『김일성 저작집』 제15권, 평양: 조선로동당출판사, 2000.

\_\_\_\_\_. 『김일성 저작집』 제29권, 평양: 조선로동당출판사.

김정일. 『인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다』, 평양: 조선로동당출판사.

\_\_\_\_\_. 『사회주의는 과학이다』, 『김정일 선집』 제13권, 평양: 조선로동당출판사, 1998.

\_\_\_\_\_. 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주: 사회주의경제의 전반적영역에서 작용하는 경제법칙과 범주 1』, 평양: 조선로동당출판사, 1992.

\_\_\_\_\_. 『주체사상의 기본에 대하여』, 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1』, 평양: 조선로동당출판사, 1992.

\_\_\_\_\_. 『경제사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여』, 『김정일 선집』 제14권, 평양: 조선로동당출판사, 2000.

\_\_\_\_\_. 『주체사상의 기본에 대하여』, 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주』, 평양: 조선로동당출판사, 1992.

\_\_\_\_\_. 『사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선』, 『김정

- 일 선집」 제12권, 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. 「주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 2」, 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- \_\_\_\_\_. 「자강도의 모범을 따라 경제사업과 인민생활에서 새로운 변환을 일으키자」, 「김정일 선집」 제14권, 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- \_\_\_\_\_. 「올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자」, 「김정일 선집」 제14권, 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 리기반. “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도”, 「경제연구」 1999년 제2호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1999.
- 리남선. “지대적특성에 맞게 농업의 주도적부문을 설정하고 거기에 힘을 집중하는 것은 인민생활문제해결의 중요방도”, 「경제연구」 2001년 제1호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 2001.
- 리원용. “경제조직사업과 경제작전방안타산”, 「경제연구」 2001년 제3호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 2001.
- \_\_\_\_\_. “변화된 환경에 맞게 대외무역을 적극 벌려나가는데서 나서는 몇가지 문제”, 「경제연구」 1998년 제2호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1998.
- 박성호. “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성”, 「경제연구」 2000년 제4호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 원종문. “우리 나라에서 군들사이의 경제적차이와 그 소멸의 조건”, 「경제연구」 1998년 제4호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1998.

- 유철남. “가공무역형태의 자유경제무역지대 발생발전과 그 특징”, 『경제연구』 2001년 제1호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 2001.
- 전명식. “군협동농장경영위원회단위 독립채산제의 본질적특성”, 『경제연구』 1999년 제4호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1999.
- 최경희. “사회주의사회에서 상품수요와 공급의 호상관계의 경제적 내용”, 『경제연구』 2001년 제3호, 평양: 과학백과사전종합출판사, 2001.

## 2. 단행본

- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』, 서울: 역사와비평사, 2002.
- 박순성·김연철 편. 『북한 경제개혁연구』 아연학술총서 2, 서울: 후마니타스, 2002.
- 박완신. 『신북한행정론』, 서울: 지구문화사, 1995.
- 오승렬. 『북한경제의 변화와 인센티브구조』, 서울: 통일연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『북한 나진·선봉지대 현황 및 지대정책 전망』, 서울: 통일연구원, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『북한경제의 개혁과 남북경협』, 서울: 통일연구원, 1995.
- 이상만. 『통일경제론: 북한경제와 남북경제통합』, 서울: 형설출판사, 1994.
- 최수영. 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 최신립·이석기. 『남북한 경제협력 방안』, 서울: 산업연구원,

2001.

Koo, Bon-Hak. *Political Economy of Self-reliance*, Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1992.

Kornai, J.. *Economics of Shortage*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1980.

Byrd, William A., Lin, Q. (eds.). *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform*, Washington D.C.: World Bank, 1990.

Gardner, H. S. *Comparative Economic Systems*, 2nd ed., New York: The Dryden Press, 1997.

Hendrischke, Hans and Chongyi, Feng (eds.). *The Political Economy of China's Provinces: Comparative Advantage and Competitive Advantage*, London and New York: Routledge, 1999.

Jefferies, Ian. *Socialist Economies and The Transition to the Market: A Guide*, New York: Routledge, 1993.

Lavigne, Marie. *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, New York: St. Martin's Press, 1995.

Noland, Marcus. *Avoiding the Apocalypse: the Future of Two Koreas*, Washington, D.C: Institute of International Economics, 2000.

Rosen, Daniel H.. *Behind the Open Door: Foreign*

*Enterprises in the Chinese Marketplace*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1999.

Shulin, Gu. *China's Industrial Technology: Market Reform and Organizational Change*, London and New York: Routledge in association with UNU Press, 1999.

Van Brabant, Jozef M. *The Planned Economies and International Economic Organizations*, Cambridge Univ. Press, 1991.

---

\_\_\_\_\_.(ed.) *Economic Reforms in Centrally Planned Economies and Their Impact on the Global Economy*, United Nations, 1991.

### 3. 논문

오승렬. “북한경제 개혁·개방의 평가지표”, 특별정책브리핑 2002-01, 성남: 세종연구소, 2002.

Johnston, M. Francis. “Beyond Regional Analysis: Manufacturing Zones, Regional Employment and Spatial Inequality in China,” *The China Quarterly* 157, March 1999.

Khan, R. Azizur and Riskin, Carl. “Income and Inequality in China: Composition, Distribution, and Growth of Household Income, 1988 to 1995,” *The China Quarterly*, 154, June 1998.

Reardon, L. C.. "Learning How to Open the Door: A Reassessment of China's 'Opening'," *The China Quarterly*, Sep. 1998.

#### 4. 기타

국토통일원. 『북한경제통계집』, 서울: 국토통일원, 1986.

북한 사회과학출판사. 『경제사전』 제2권, 평양: 사회과학출판사, 1985.

통일부 정보분석실. 『북한 공장·기업소 구조조정 동향평가』 서울: 통일부, 2000.

한국은행. 『2001년 북한GDP 추정 결과』, 서울: 한국은행, 2002.

한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』, 각호(월간).

북한 사회과학출판사. 『경제사전』 제2권, 평양: 사회과학출판사, 1985.

中國 『環球時報』

『로동신문』

『북한 중앙·평양방송』

『조선중앙년감』 1963, 1964, 1965.