

北韓의 經濟體制移行과 對北經濟協力政策⁽¹⁾

李榮善

대북경제정책의 목적은 한반도에 평화와 번영을 증진시키기 위함이다. 한반도의 평화와 번영을 증진시키기 위해서는 북한의 변화가 필수적이다. 그런데 북한은 의도적이든 아니든 지금 경제적으로 변화하고 있다. 이를 우리는 경제체제의 이행으로 이해할 수 있을 것이다.

북한경제의 체제이행은 점진적으로 이루어질 수밖에 없다. 이는 우선 북한의 정치체제하에서 급진적 체제변화를 용인하지 않을 것이기 때문이기도 하지만 기존의 사회주의경제들의 이행 경험을 통해서도 점진적 체도이행이 오히려 좋은 결과를 가져올 수 있을 수도 있기 때문이다. 남한의 대북한 경제협력도 정치적으로 제약될 수밖에 없다. 일방적인 대북지원은 한반도의 평화와 번영에 오히려 부정적으로 작용할 수 있으며 이는 다시 정치적 지지를 얻지 못하게 될 것이기 때문이다. 따라서 남한의 신정부의 대북정책은 바로 북한의 점진적 체제이행을 돕는 방향으로 이루어져야 한다.

이러한 관점에서 이 글은 북한의 漸進的 體制移行을 유도할 수 있는 방향으로 남북경협이 구상되고 추진되어야 함을 주장하고 있다. 지금의 상황에서는 북한경제의 자유화가 점진적으로 추진되어야 하는데 개성공단과 같은 대규모 사업의 추진보다는 小單位의 자유경제지역을 구축하고 대단위 기업체보다는 小企業들의 창업을 추진하는 일이 유효할 것이다. 북한에 대한 일방적 지원정책은 북한주민의 생산성보다 소비수준만 높여 줌으로써 자생적이고 장기적인 경제회복을 어렵게 할 수도 있다. 북한의 인적자원을 키우는 일에 적극적으로 지원하며 북한의 대외관계를 확대하는 데 도움을 줄 필요가 있는데 특히 국제기구를 통한 대북지원이 보다 효과적일 것이다. 아울러 남한 기업의 대북사업에 대한 지원도 도덕적 해이를 유발할 수 있음에 유념해야 할 것이다. 일방적이고 양적이며 하드웨어의 지원보다는 상호주의적이고, 질적이며, 소프트웨어의 지원이 북한의 장기적 경제성장에 도움을 줄 것이며 이는 다시 한반도의 평화와 번영에 기여할 것이다.

1. 글을 시작하며

민주주의적 정치가 이루어지는 나라에서 경제정책은 정치인의 몫이다. 정치인들의 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로써 경제정책이 사용되고 있음을 부인할 수 없다. 그

(1) 이 글은 2008년 서울대학교 경제학부 정책학술대회에서 발표하기 위해 쓴 글이며 서울대학교 경제학부 학술투자사업 연구지원비로 이루어진 것임을 밝힌다.

렇다고 민주주의가 잘못되었다고 할 수는 없다. 국민 다수가 바라는 정치적 목적이 설정되고 또 그 목적이 합리적 정책으로 추구되어지도록 제도적으로 규제하자는 것이 민주주의이기 때문이다. 그렇다고 경제학자들의 영역이 없는 것은 아니다. 최근 다시 소생하고 있는 政治經濟學的 接近法 혹은 制度主義 經濟學의 接近法이 정치인의 정책의 의도를 규제하고 그 효과를 분석하는 패러다임을 제공해 주고 있다.

이 글이 다루고자하는 한국(남한)의 대북경제정책은 더더욱 정치적 요인을 무시하고서는 규정될 수가 없다. 적지 않은 사람들이 통일정책이야말로 민족을 생각하여 초당파적 입장에서 추구해야 한다고 주장해 왔으나 이는 실현될 수 없는 공염불이었음을 역사가 증명해 주고 있다. 사실 이념을 달리하는 정치인들이 자신의 입장에서 유권자들에게 자신을 내세울 수 있는 정책 중에서 대북정책만한 것이 또 없을 것이다. 많은 국민들이 통일문제에 대해 큰 관심을 갖고 있기 때문이다. 따라서 정치인들이나 정당들에게 대북정책을 그들의 메뉴에서 포기하라는 요구는 애초부터 불가능한 것이다. 선거 시기만 되면 대북정책에 대한 공약뿐 아니라 실제로 대북관계를 활용한 선거 전략이 만들어지는 것이 바로 이 때문이다.

지난 10년간은 중도좌파적 정권의 시대였다. 이 시기에 김대중정권은 햇볕정책을 대북정책으로 표방하였으며, 노무현정권은 평화번영정책이라고 이름은 달리했으나 결과적으로는 김대중정권의 정책을 이어받았다고 할 수 있다. 이 두 정권의 정치적 입장은 서민과 노동자를 대변하는 진보적 평등주의로 파악되며 따라서 조선민주주의인민공화국(북한)에 강하게 적대적이 아닌 계층을 고려한 정책을 추구해 왔다고 할 수 있다. 이는 흔히 거론되어 온 包容政策(engagement policy)보다 더 적극적인 대북지원정책으로 파악된다.

이제 한국에 새로운 정권이 탄생하였다. 새 정권은 중도우파적 성향, 또는 보수주의를 택하고 있으나 대통령 당선자는 많은 분야에서 實用主義的 공약을 내세우고 있다. 이 정권이 표방하는 대북정책은 아직 구체화되고 있지는 않지만 분명히 지난 10년과는 다른 정책일 수밖에 없다. 과연 새 정권이 대북정책에서 어떤 정치적 제약하에 어떤 정책 목표를 표방할 것이며, 이 정책은 또한 어떤 전략과 수단으로 추진되는 것이 바람직할 것인가?

이 질문에 답하기 위해 이 글은 우선 대북정책의 목표를 점검하고 지난 두 정권의 정책의 방향과 효과를 검토한 후, 사회주의 국가들의 이행 경험을 통해 북한 경제에 대한 시사점을 정리하고, 새 정권의 대북정책의 바람직한 방향에 대해 논의하기로 한다. 새로운 대북정책을 논의하기 위해서는 북한 경제의 현 상황과 변화 추이가 검토되어야 하며, 새 정권이 지닌 정치적 제약하에서 정부가 택해야 할 바람직한 정책방향, 그리고 동원 가능한 수단에 대해 논하기로 한다.

2. 對北經濟政策의 目標

대북정책의 목적은 통일이라는 주장이 있다. 그러나 통일 그 자체가 목적이라기보다는 통일을 통해 한반도의 평화와 번영을 이루자는 것이 옳은 목표일 것이다. 통일정책을 비롯한 대북정책은 한반도의 평화와 繁榮을 이루기 위한 수단이라 하겠다.

한반도의 평화와 번영을 목적으로 한 대북정책은 경제에 국한된 정책일 필요는 없다. 안보 및 외교정책도 평화와 번영을 위한 중요한 대북정책으로 사용되어야 한다. 여기서 대북경제정책이 한반도의 평화와 번영을 위해 활용될 수 있는 명확한 한계가 있음을 인식해야 한다. 경제적 지원만으로 한반도의 평화와 번영을 보장받을 수는 없는 일이다. 물론 대북경제정책이 평화와 번영에 전혀 기여할 수 없다는 뜻은 아니다. 평화와 번영에 특히 평화를 보장하는 데는 한계가 있으며 번영을 이루는 데에도 효율적 방법이 사용되지 않는 한 그 효과도 의도한 대로 충분히 나타나지 않을 수도 있다.

지난 10년간의 대북경제정책이 한반도의 평화와 번영에 기여한 바를 부인할 수는 없다. 남한의 기업인들과 민간인들이 개성공단과 금강산을 방문할 수 있게끔 일부 휴전선이 열려 있으며 남한의 민간인들의 북한 방문이 크게 확대되었다. 과거에 비해 한반도의 평화지수는 상승된 셈이다. 그러나 돌발적인 핵실험은 다시 평화지수를 악화시켰다. 햇볕으로 평화를 사겠다는 시도가 벽에 부딪친 셈이다. 한반도의 번영은 어떠한가?

남한의 번영은 한반도의 安保狀況에 의해 영향을 받는다. 최근 6자회담에 의한 북한의 핵동결 약속의 이행 여부에 따라 남한경제의 대외신뢰도는 높아질 것이다. 그러나 북한의 경우 경제적 번영도가 높아지고 있다는 신호는 없다. 개성공단과 금강산을 통해, 또 그 외의 경로를 통해 북한으로 공급된 자금이 북한의 경제적 번영도를 상승시키는 데 별로 기여한 것처럼 보이지 아니한다.

북한 경제상황이 사회주의권 경제가 붕괴한 이후 급격히 악화되었으며 그 후 빈곤함정에서 회복되지 못하고 있다. 한국은행의 추정에 따르면 2006년의 일인당 국민 소득은 1,108달러로서 16년 전인 1990년도의 97%에 머물고 있다.⁽²⁾ 이러한 사실은 남한의 지금까지의 대북경제협력의 북한 경제를 회복시키는 데 별다른 기여를 하지 못하였고 오히려 다른 용도로 사용되었다는 반증을 보인다고 하겠다. 이러한 관점에서 새 정부의 대북경제정책은 한반도의 평화와 번영에 실질적으로 기여할 수 있는 조건하에서 수행되어야 할

(2) 한국은행(2007) 참조.

것이다.

그렇다면 과연 북한의 경제적 번영을 피하기 위해서는 어떤 방식의 대북정책이 구상되어야 할까? 이를 위해 우선 과거의 사회주의국가들의 시장경제로의 이행과정을 살펴 북한 경제에 대한 시사점을 찾아 볼 수 있을 것이다.

3. 移行經濟들이 주는 示唆點

오늘날 거의 모든 사회주의 국가들은 시장경제로 이행했거나 이행 중에 있다. 유독 북한만이 예외일 수는 없다. 이행경제의 역사는 다양하다. 소련의 지배하에 있었던 경제들은 소련의 붕괴 후 15년 이상의 이행역사를 가지고 있으며 몇몇 동구국가들과 중국은 길게는 30년의 이행역사를 지니고 있다. 사실 경제학자들은 사회주의국가들이 어떻게 시장경제로 이행할 수 있을지에 대해 체계적인 이론구조를 가지고 있지 못했다. 단지 경제를 이해하는 시각을 달리하는 학자들이 제각기 자신들의 관점에서 서로 다른 이행전략을 제시할 뿐이었다. 예컨대 신고전주의적 이론으로 무장된 경제학자들은 시장의 효율성을 과신하며 사회주의 경제를 일시에 자유화하는 것이 좋다고 주장하며 衝擊療法으로 소위 빅뱅(big bang) 접근법을 제안한 반면에 경제구조의 조정비용을 중시하는 학자들은 漸進的接近法을 제안하는 정도였다. 이 두 제안은 이행경제의 역사적 경험을 토대로 만들어진 것이 아니라 자신들의 고유한 사고의 틀을 기초로 형성된 것이라 할 수 있다.

상당 기간의 이행역사를 지니게 된 지금 우리는 충격요법과 점진적 접근법과 같은 단선적 전략만으로 이행경제를 다룰 수 없다는 사실을 알게 되었다. 이행경제의 역사는 신고전학파가 제안하는 것처럼 단숨에 모든 시장을 자유화하고 또 거시적 안정정책을 시행한다고 해서 경제적 효율이 달성되는 것이 아니며 그렇다고 그 속도를 늦춘다고 해결되는 것도 아니라는 것이 이행경제의 역사에서 보는 우리의 관찰이다.

그럼에도 불구하고 사회주의 국가들이 시장경제체제로 이행하지 않고는 경제적 번영을 달성할 수 없다는 점에는 많은 경제학자들이 공감하고 있다. 그렇다면 북한의 경제적 이행은 어떻게 이루어져야 할 것인가? 이 점에 대해서는 이제 적지 않게 축적된 이행경제들의 역사를 분석함으로써 유효한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

Roland(2000)는 지금까지의 이행역사를 분석하면서 이행경제들이 크게 보아 다음의 두 시각에서 이행을 시도해 왔다고 정리한다.⁽³⁾ 첫째는 와싱턴 합의(The Washington

(3) Roland(2000)은 이행경제에 대한 이론과 경험을 체계적으로 정리해 주고 있다. 여기에서는 Roland의 분석을 요약하고 이를 북한의 경우에 대한 시사점을 추출해 보기로 한다.

Consensus)이고 둘째는 進化論的 制度主義 觀點(The evolutionary-institutionalist perspective)이다. 이행의 속도만을 고려한다면 위에서 언급된 충격요법은 와싱턴 합의와 가깝고, 점진적 접근법은 진화론적 제도주의 관점과 유사하다. 그러나 Roland의 분류는 단순히 이행의 속도뿐 아니라 개혁의 다른 많은 측면들을 함께 고려함으로써 이행전략의 복합적인 시각을 정리해 준다.

와싱턴 합의에 따라 이행을 시도한 대표적인 국가가 러시아이며 진화론적 제도주의의 관점에서 이행을 시도한 대표적 국가가 중국이다. 두 국가의 이행사례가 보여주는 바와 같이 이 두 접근법은 큰 차이를 보인다.

지금까지의 이행경제들의 경제적 성과만을 가지고 단순히 두 접근법의 우열을 가리기는 어려울 것이다. 그러나 이행경제들의 이행과정과 성과에 대한 두 접근법의 전략과 그에 따른 이행경로를 살펴 볼 때 두 접근법에 대한 평가는 가능해 보인다.

우선 이행국가들의 경제적 성과를 살펴보면 경제성장에서 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 사회주의 경제체도로부터 시장경제로의 이행이 시작된 후 대부분의 국가들은 소위 移行沈滯(transition recession)를 경험한다. 와싱턴 합의 접근법을 택한 러시아는 비교적 큰 이행침체를 경험한 후 경제가 회복단계에 진입하였으며, 이행의 역사를 보다 일찍 경험한 체코, 폴란드 등의 중부유럽국가들은 비교적 짧은 이행침체기를 겪은 이후 빠른 회복을 이루었다. 흥미로운 점은 진화론적 제도주의를 채택한 중국과 베트남은 이행침체를 경험하지 않았으며 몹시 빠른 경제성장률을 보이고 있다는 점이다. 물론 러시아나 중부유럽 국가들이 와싱턴 합의가 제안하는 바와 같은 철저하고도 신속한 자유화, 사유화, 안정화 정책을 추진하지 않았기 때문에 경제적 성과가 좋지 못하였다는 결과론적 주장이 존재한다. 그러나 경제는 결코 정치 사회적 측면과 분리하여 존재하지 않으며, 정책은 외생적이 아니라 오히려 內生的이며 政治社會的 制約에 좌우됨을 인식해야 할 것이다. 따라서 기존의 정치적 문화적 제약을 무시한 채 정책의 불완전성만을 경제침체의 이유로 내세울 수는 없을 것이다.

사실 와싱턴 합의가 급진적 개혁을 강조하는 이유는 비경제적 요인을 고려치 않은 채 빠른 경제개혁을 이루면 시장경제적 균형이 이루어져 빠른 경제적 성과가 날 것이라는 신고전학파적 믿음이 있기 때문이다. 뿐만 아니라 비록 정치적 제약이 존재함을 인정하더라도 빅뱅적 접근이 개혁의 不可逆性(irreversibility)을 보장해 줄 것이라는 믿음 또한 강했기 때문이다. 그러나 러시아와 같은 이행경제가 보인 경험은 이행과정을 통해 신고전주의의 믿음과는 달리 거시경제적 불확실성이 크게 나타나며, 정책의 불가역성도 보장되지 않는다는 사실이다. 러시아의 경우에서 보는 바대로 대규모의 사유화로부터 큰 이

득을 얻는 利害集團(oligarchs)들이 법집행과 조세, 정부 개혁 등에 크게 반대하여 경제의 비효율이 확대되었음을 본다.⁽⁴⁾

중국경제의 발전에 밑바탕이 된 鄉鎮企業(town village enterprise)의 발전도 그 성과가 애초부터 기대되었던 것은 아니다.⁽⁵⁾ 점진적 개혁을 지지하는 진화론적 제도주의자들도 향진기업의 성공을 예측하지는 못한 셈이다. 오히려 그들은 그러한 불확실성하에서 향진기업과 같은 결코 자본주의적 기구라 할 수 없는 雜種的(hybrid) 기업체제가 점진적 진화를 통해 경제적 성과를 볼 수 있다는 믿음을 가졌던 것이다. 따라서 향진기업과 같은 부분적 개혁이 정치적 사회적 여건만 적합하다면 비록 점진적으로 추진된다고 해도 개혁이 역전되지 않을 수 있으며 오히려 개혁을 지속할 수 있는 모멘텀을 창출해 낼 수 있었던 것이다.

중국이 이행침체를 경험하지 않은 이유 중의 하나는 2중 트랙의 자유화 과정을 도입한 것이다. 중국이 채택한 2중가격제는 한계단위에 대한 가격의 자유화이다. 限界單位의 생산품에 대한 가격자유화는 중앙계획으로부터 주어진 기존의 계약의무를 유지하게 하므로 산출량의 감소를 막으면서, 시장에는 자원배분에 대한 정보를 제공하게 되므로 파레토적 개선을 얻게 한다는 것이다.

와싱턴 합의가 주장하는 신속한 私有化의 필요성도 이행의 경험에서는 인정되지 아니한다. 와싱턴 합의론자들은 국영기업의 현직에 있는 기업관리인들이 자산을 갈취하는 일을 막기 위해 사유화를 신속히 시행하는 것이 중요하다고 주장하나 사실 많은 국영 기업 관리인들이 오래 전부터 구조조정 노력을 보여 왔으며, 사유화가 점진적으로 이루어진 폴란드나 헝가리가 오히려 좋은 성과를 거두었음은 위의 주장과 배치된다. 사실 사유화가 어떤 형태를 지니는가가 문제이다. 예컨대 내부자에 의한 사유화는 좋은 성과를 내지 못한다. 와싱턴 합의는 어떠한 사유화도 사유화를 하지 않는 것보다 나은 성과를 보인다고 주장하나 그것은 옳지 않다. 내부자에 의한 사유화는 의미 있는 개선을 가져오지 못한다. 특히 내부자에 의해 사유화된 기업에서는 조세 납부를 지체하는 등 연성예산계약 문제가 악화될 수 있다.

중국의 향진기업은 와싱턴 합의에 따르면 엄격한 사유화 기업형태가 아니다. 그러나 제도적으로 향진기업은 민간기업보다 더 정부의 착취로부터 보호받으며 경성예산계약의 조건하에서 운영됨으로써 보다 높은 효율성을 보인다.

(4) 러시아와 중동부 유럽 국가들의 이행경험에 대해서는 Aslund(2002)와 Gros and Steinherr(2004)를 참조하라.

(5) 중국의 이행경험에 대해서는 Walder(1995)를 참조하라.

중국의 지방분권적 전통은 지방정부 사이의 경쟁을 통해 시장발전에 매우 우호적인 분위기를 만들어 내었다. 이러한 분위기 속에서 향진기업이 사기업도 아니면서 경성예산제약을 대면할 수 있는 여건이 마련된 것이다. 여기에 비해 러시아는 와싱턴 합의를 쫓아 대규모 사유화를 추진한 결과 상대적으로 정부조직의 개혁은 소홀히 다루어졌다. 개혁을 지속화하기 위해서는 개혁을 지지하는 안정적 세력을 구축해야 하며 이를 위해서는 정부의 개혁에 우선순위가 놓여져야 한다. 정부의 개혁은 연성예산제약을 개선하는 문제와 관련이 있는 데, 와싱턴 합의의 관점은 사유화, 탈독점화, 은행개혁, 정부개혁 등과 같은 기업의 예산제약의 강화에 기여할 수 있는 기업환경요소, 즉 제도적 요인은 고려하지 않은 채 예산제약의 경성화가 단순히 정책집안자의 외생적 선택의 문제라고 보는 경향이 있다. 성공한 이행경제의 연성예산제약의 문제 해결은 단순한 정치적 의지의 문제만이 아니라 경성화를 위한 신뢰성을 구축할 수 있는 제도적 기구를 만들어야 한다.

4. 北韓經濟의 바람직한 移行戰略

4.1. 北韓經濟移行的 初期條件

위에서 우리는 각 이행경제들이 다른 이행과정을 겪게 됨과 아울러 이행의 성과도 달리 나타남을 설명하였다. 그러면 왜 이런 차이가 발생하는가? 앞서 이행경제에 대한 두 가지 시각으로부터 달리 나타난 경제개혁의 차이가 성과의 차이를 가져옴을 알 수 있었으나 이와 더불어 移行經濟의 初期條件이 또한 이행의 성과에 큰 차이를 초래한다는 것이 일반적인 관찰이다.⁽⁶⁾

과연 북한은 이행과정을 시작하기 전에 어떤 상황에 처해 있으며 또 오늘은 어떤 상황에 있는가?

일반적으로 사회주의 경제는 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째로, 가격제도와 시장이 존재하지 아니한다. 재화와 서비스의 배분이 생산과 교환을 조직하는 계획에 의해 이루어진다. 사회주의 경제는 시장경제와 비교하여 두 가지 점에서 크게 왜곡되어 있다. 우선 상대적으로 중공업이 과도하게 발전되어 있으며 서비스 산업이 과소 발전되어 있다. 대기업이 확대되어 있으며 중소기업은 발전되어 있지 못하다. 대기업이 과도하게 확대되어 있는 것은 산출량을 계획하기 위해서는 소기업이 많은 것보다 적은 수의 대기업이 관리하기 쉽기 때문이다.

(6) Lee and Chung(2006) 참조.

생산이 계획에 의해 이루어질 때 기업의 효율성을 크게 저하시키는 중요한 문제가 바로 軟性豫算制約(soft budget constraint)[Kornai(1980)] 문제이다. 기업들에게 주어진 생산 목표량을 달성하기 위해 소요되는 재정수단이 상위기관에 의해 공급되는데 비용개념이 없기 때문에 이를 비효율적으로 사용하기 쉬우며, 또 부족한 부분을 항상 상부기관에 요청함으로써 자원의 효율적 사용이 저하되는 문제이다.

두 번째 특징은 경제 전체의 수준에서 一貫性있는 계획을 갖지 못한다는 점이다. 사회주의는 대개 40개 내지 200개의 재화집단으로 분류된 체제에 의해 생산과 소비가 관리되어진다. 그러나 불행히도 이 체제에서 각 재화의 수요와 공급을 일관성 있게 균형시킬 수 있는 메카니즘이 존재하지 아니한다. 따라서 사회주의 정부는 많은 정부부처를 만들고 이들로 하여금 생산의 과부족을 조정해 나가는 기능을 담당케 한다. 중국과 유고슬라비아를 제외한 모든 사회주의 국가들은 계획행정을 산업별, 기능별 부처를 통해 시행한다. 예컨대 철강부, 전력부, 경공업부 등이 총생산량의 목표를 설정하고 기업소와 지방단체로 하여금 이 목표량을 달성하도록 강요한다. 그러나 이러한 정부의 산출량 통제는 연성예산제약의 문제로 인해 일반적인 부족 현상을 초래하게 된다[Kornai(1980)].

기업소에서 초과생산과 초과공급은 자신들에게 문제가 되지 않는다. 반면에 不足과 超過需要는 항상 문제가 된다. 사실 계획을 초과달성하려는 유인과 연성예산제약 때문에 계획을 초과한 생산은 언제나 쉽게 팔려 나가는 반면에 어떠한 부족도 계획의 미달성을 초래하기 때문에 하나의 심각한 위협으로 간주된다. 이러한 부족에 대한 인식은 생산요소 또는 다른 자원들을 매점하는 등 경제적 비효율을 야기하게 된다.

中央集中的 計劃經濟下에서도 투자 싸이클이 존재한다. 중앙계획의 존재 이유 중의 하나가 경기변동을 제거하기 위함이나 일반적인 부족현상을 거시경제적으로 조정하기 위한 정부의 정책이 싸이클을 초래하게 된다. 부족현상이 심화될 때 중앙계획자는 보통 때보다 더 많은 투자사업을 승인할 것이고 기업소는 자신들의 사업을 승인받기 위해 모든 수단을 강구할 것이다. 연성예산제약하에서 기업소들은 사업을 포기하지 않을 것이며 이는 투자의 과다 현상을 초래할 것이고 이는 다시 투자 싸이클을 야기할 것이다.

이상에서 언급된 사회주의 경제의 특징들은 대부분 북한에서도 그대로 나타나고 있다. 우선 2002년에 실시된 7·1조치 이전까지 북한 경제는 중앙계획에 의해 운영되고 있었다고 할 수 있다. 7·1조치 이후 주요 생필품을 시장에서 거래할 수 있게 하는 등 경제개혁이 시도되고는 있으나 아직 본질적인 계획경제의 틀을 벗어나지는 않고 있다. 따라서 연성예산제약의 문제와 일반적 부족 현상 등 사회주의 계획경제의 문제를 아직 그대로 안고 있다고 하겠다. 특히 1990년의 사회주의권의 붕괴에 따른 대외관계의 악화로 북한

의 供給不足問題는 北韓의 生産品 公供給체계를 붕괴시킬 만큼 심각한 상황에 이르렀으며, 최근의 경제개혁을 통해 식량과 소비재 생산이 약간 증가한 모습을 보여 주고 있으나 근본적 문제는 해결되지 않고 있다.

북한은 다른 어느 사회주의 국가보다 더 중앙집권적 체제를 지니고 있으며, 계획의 일관성을 위해 산업별, 기능별 정부부처를 가지고 있다. 물론 초기에는 많은 물자들을 거의 모두 정부가 관리하려 하였으나 점차 부처를 조정하여 오늘날에는 30여 개의 부처가 계획의 일관성을 위해 존재하고 있다. 그러나 그러한 시도는 지금까지 성공적이라 보기 어려우며, 정치경제적 상황에 따라 정부부처의 위상을 내각, 혹은 정무원 등으로 변경해 오기도 하였다.

이러한 북한경제의 사회주의적 특성을 개선하기 위해 북한은 1998년 9월 헌법을 개정함으로써 경제체제의 변화를 시도하고 있다. 새 헌법은 국가소유보다 느슨한 공적 소유 형태인 집체소유 영역을 농업 이외의 부문으로 확대하고, 개인의 상업활동 범위를 기존의 개인부업경리에서 합법적인 경리활동의 영역으로 확대하고, 독립채산제와 경제효율성 제고를 위한 계획경제기제의 개선을 明文化하는 한편 주민들의 거주여행의 자유도 명시하고 있다.

7·1조치도 이러한 맥락의 연장선상에서 이루어진 것으로 파악할 수 있을 것이다. 이제 7·1조치 이후 나타난 북한 사회주의 경제의 변화를 정리해 보자.⁽⁷⁾

첫째로, 북한은 價格體制의 조정과 貨幣經濟化를 시도하고 있다. 북한은 2002년 7월 1일부터 식량을 제외한 물품의 배급제를 폐지하고 국영상점에서 화폐로 물품을 구입할 수 있게 하였고 각종 상품과 노동 및 서비스 가격을 생산비 개념을 고려하여 현실화하였다. 식량은 50%를 배급표에 의거하여 국정가격으로 구입하고 나머지는 개인적으로 농민시장에서 구입하도록 하였다. 이러한 배급제의 폐지와 생산가를 반영한 물품거래는 화폐경제화로의 초보적 단계라 할 수 있다. 둘째로, 경제의 自律性을 확대하고 있다. 북한은 국가 계획위원회의 계획범주를 국가적으로 중요한 주요지표에 국한시키고 세부지표는 해당기관과 기업소에서 자율적으로 계획하도록 허용하였다. 지방경제와 관련해서도 시, 군의 책임성과 창의성을 높일 수 있도록 권한을 하향 이양하고 불필요한 제약을 해제함으로써 지방경제의 자율권을 확대하였다. 7·1조치는 이와 같은 하급단위의 자율성을 인정하는 분권화의 확대로 이해될 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 그동안 당간부가 행사하던 주요 의사결정권을 지배인에게 이양하여 당의

(7) 이에 대해서는 Ahn *et al.*(2004, chap. II)와 Lee and Yoon(2004)를 참조함.

정치적 간섭으로 인한 효율성 저하를 방지하고 기업운영의 전문성을 제고하는 방향으로 개혁을 시도하였다. ‘변 收入에 의한 評價’를 실시하여 판매실적이 직접적으로 평가에 반영되도록 하여 근로자들의 임금과 보너스를 지급하는 등 새로운 인센티브 제도를 도입하였다. 또한 국영기업에만 적용하던 ‘변 收入 指標’를 모든 기업에 적용하는 독립채산제를 실시하여 기업의 경쟁력을 높이려는 조치를 시도하였다.

이러한 변화는 북한경제의 二重構造化로 설명되고 있다.⁽⁸⁾ 핵심적인 기간산업과 기업, 즉 군수산업이나 중공업은 국가의 계획경제 속에서 운영하며 그 외의 부문, 즉 경공업이나 소비재 관련 상품들은 시장에 맡겨 계획의 틀 밖에 두려는 의도로 파악된다.

셋째로, 所有制度의 조정과 변화가 시도되고 있다. 북한은 과거 생산수단의 소유주체를 국가, 협동단체, 개인으로 규정했으나, 1988년 개정헌법에서는 국가, 개인, 이외에 사회협동단체로 규정함으로써 사회단체에 영리를 목적으로 경제활동을 할 수 있는 상사들을 포함하여 소유권의 범위를 확대하였다. 또한 종래에는 소비재의 개인소유주체를 근로자로 제한하였으나 개정헌법에서는 공민으로 규정하여 소유주체의 범위를 확대하여 국가구성원 전체를 대상으로 개인 소유를 인정하였다. 그 밖에도 합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입도 개인 소유의 대상에 포함시킴으로써 개인 소유의 인정범위를 확대하였다. 그러나 7·1조치는 사유재산제도를 근본적으로 확대하는 조치는 포함하지 않고 있다. 다만 건물과 토지 등이 부분적으로 개인임대제를 시행하고 있는 것으로 알려졌다.

넷째로, 다양한 市場形態의 형성과 商行爲의 활성화가 이루어지고 있다. 북한에는 현재 기존의 사회주의적 상업유통망, 장마당 형태의 농민시장, 2003년 3월 이후 개설된 종합시장 등의 세 가지 시장형태가 있다. 종합시장에서는 개인들의 상행위는 물론 외국인들도 개인자격으로 영업행위를 할 수 있다. 종합시장의 등장은 장마당의 한계를 극복하고 개선된 시장형태를 도입한 것으로 해석된다. 종합시장에 대한 북한의 정책은 기존의 농업시장과는 다르게 시장의 기능을 보다 강화하려는 의지로 분석된다. 종합시장에서는 자릿세와 같은 시장사용료와 함께 세금형태의 국가납부금도 징수하고 있다. 또한 중요한 지표상품의 한도가격을 설정하여 수요와 공급에 따라 적절한 가격을 산출하는 역할도 담당한다. 또한 7·1조치 이후 평양을 비롯한 주요 도시에서 이동매대의 활동이 활성화되고 대형 슈퍼마켓, 편의점 등이 등장하는 등 상행위가 활성화되고 있다.

다섯째로, 對外開放의 제한적 확대가 시도되고 있다. 북한은 또한 7·1조치를 통해 대미 환율을 기존의 2.2원에서 150원으로 대폭 인상하여 시장가격에 근접시켰다. 최근의

(8) 양문수(2007) 참조.

암시장 환율은 2,500원에 달한다고 보고되고 있다. 이러한 조치는 대외경쟁력을 위해 이 후에도 북한 원화의 지속적인 평가절하의 가능성을 말해 준다. 또한 외국인 투자여건의 개선을 위해 외국투자자의 지분 제한을 완화하여 80%까지 허용하였다. 신의주특별행정구를 설치하거나 남한 기업을 대상으로 한 개성공단과 금강산 관광특구의 설치도 대외경제관계의 개방 확대로 보아야 할 것이다.

이상과 같은 최근의 북한경제의 개혁 조치는 아직 시장경제로의 근본적 체제개혁이라고고는 말할 수 없을 것이나 시장경제로의 이행의 첫 단계는 시작되었다고 평가할 수 있을 것이다. 공식경제의 비중이 위축되고 비공식 부문이 확대되는 추세를 보이고 있으며,⁽⁹⁾ 이러한 시장의 확대는 정부의 의지에 의한 변화라기보다는 아래로부터의 市場化 (marketization from below)라고 할 수 있다.⁽¹⁰⁾ 식량의 배급조차도 배급망이 작동하지 않아 시장에 맡기게 되었으며 이를 다시 복원하려는 노력도 성공하지 못하고 있는 듯하다. 따라서 북한경제의 시장화의 추세는 다시 되돌릴 수 없는 방향으로 움직이고 있다는 주장이 제기되기도 한다.⁽¹¹⁾

여기서 제기될 수 있는 문제는 북한이 지금까지 진행해 온 이행과정을 되돌릴 수 있을 것이냐(reversible)는 문제이다. 사실 북한은 지난 2005년 10월 시장에 맡겨두었던 식량배급을 과거 활용하였던 배급망을 재가동하려고 시도한 바 있다. 그러나 그러한 시도는 실패한 것으로 보인다. 북한의 생산력이 충분히 회복되어 자원공급에 애로가 없어야만 배급망을 되살릴 수 있을 것이다. 따라서 아무리 계획당국이 계획체제를 재생시키려는 의도를 갖고 있다 하더라도 지금까지 진행되어 온 시장화의 흐름을 역전시키기는 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 이행의 초기조건의 관점에서 볼 때 아직 북한에는 사회주의의 비효율적 특징이 그대로 잔존하고 있다고 해야 할 것이다. 헝가리와 폴란드처럼 점진적인 이행단계를 시행하고 있다고 보기에는 아직 이른 감이 있다. 기업구조가 대규모의 국영기업체제이며, 중공업이 과다하게 형성되어 있으며, 서비스업이 발전하지 못하고, 국민들의 소비제품이 충분히 생산되지 못하고 있다. 이러한 초기조건을 감안하여 북한의 이행전략이 수립되어야 할 것이다.

북한의 이행과정에서 또한 유념해야 할 사항은 북한이 2002년 후의 이행과정 속에서 지속적으로 거시경제적 불안정성을 보이고 있다는 점이다. 사실 북한의 거시경제적 위기

(9) 양문수(2007) 참조.

(10) Haggard and Noland(2007) 참조.

(11) 박정동, 조선일보 칼럼 2007년 11월.

는 1990년대부터 있어 왔다. 사회주의 경제권의 붕괴에서 초래된 북한경제의 위기는 다른 사회주의 국가의 移行沈滯(transition recession)와는 성격을 달리한다. 동구의 과거의 사회주의 국가들은 갑작스러운 이행을 겪으면서 制度의 崩壞(disorganization of institution)에 따른 생산감소를 경험하였다. 이에 비해 북한은 제도적 변화는 없었으나 사회주의권과의 관계 단절에서 오는 공급부족으로 생산이 급감하는 결과를 당면하게 된 것이다. 따라서 동구의 국가들은 제도이행의 성공여부에 따라 경제의 회복이 이루어지고 있으나 북한의 경우 제도이행에 의한 경제회복은 기대할 수 없는 실정이다.

북한의 경제침체의 원인이 해소될 가능성이 없는 가운데 북한의 거시경제적 불안정은 지속되고 있다. 즉 생산의 위축에 따른 국가재정의 축소와 물가상승, 그리고 국제수지 적자가 그것이다.

한국은행은 북한의 예산 규모가 1994년 191억 달러이었던 것이 2001년에는 98억 달러로 크게 감소했다고 보고하고 있다.⁽¹²⁾ 물론 이는 어떤 환율을 사용하고 있는가에 달려 있으나 실질적인 자원동원 능력이 크게 감소했음은 명백한 사실이라 하겠다. 이러한 재정위기는 공식경제부문의 위축에 기인한 것으로 7·1조치 이후 이 현상은 더욱 확대되었을 것으로 보인다. 따라서 북한의 시장화에 따른 조세징수제도의 개선과 예산 배분상의 재조정 또는 기관별 수입체계 확립과 분권화가 추진되어야 할 것이다.

북한의 분배체제의 붕괴는 시장화를 촉진시켰으며 이는 다시 물가의 상승을 초래하였다. 7·1조치는 국정가격과 시장가격의 차이를 줄이려는 시도로 보였으나 공급의 부족과 화폐의 過剩蓄積(monetary overhang)은 시장가격을 더욱 상승시켰다. 그러나 최근 정부당국의 노력으로 초인플레이션은 극복되고 있다고 보고되고 있다.⁽¹³⁾

공식경제의 생산부진은 소비재에서조차 수입에 의존하게 만들고 있으며 이는 국제수지의 지속적인 적자를 야기하고 있다. 2006년까지 아직 1990년의 무역총액을 회복하지 못하고 있으며, 2006년에 수출은 약 10억 달러에 불과한 반면 수입이 20억 달러에 달하고 있고, 그 적자 폭은 지속적으로 확대되고 있다.⁽¹⁴⁾ 이러한 변화는 북한경제의 대외의존성을 확대하는 것인바 특히 남한과 중국에 대한 의존성이 크게 확대되고 있다. 2005년도를 기준으로 할 때 중국은 북한의 교역량 중 39%를 차지하고 있으며 남한은 26%를 차지한다. 이러한 변화는 북한의 제조업의 붕괴에 따라 중국과 남한으로부터의 식량수입, 소규모 국경무역, 혹은 단순 위탁가공 등에 의한 교역이 확대되고 있음을 의미한다. 북한의

(12) 한국은행(2007) 참조.

(13) 최수영(2007) 참조.

(14) 한국은행(2007) 참조.

부문별 생산액의 변화를 보면 광공업의 생산은 크게 감소하고 회복세를 보이지 못하고 있고 농림어업 만이 1990년도의 생산량을 회복한 것으로 보고되고 있다. 비교적 정확한 통계라고 할 수 있는 북한 무역통계로부터 알 수 있는 것은 2005년 이후 북한의 자본재 수입이 크게 증가하고 있으나 이는 남한과 중국의 대북투자의 증가에 기인한 것이며 북한의 국내기업의 투자증가는 아닌 것으로 판단된다.⁽¹⁵⁾ 2000년대에 북한 수출의 증가도 관찰되고 있으나 그 구성을 보면 공산품의 비중은 하락하고 있으며 1차상품의 비중이 커지고 있다. 이러한 사실들은 북한의 공업이 아직 회복되고 있지 않음을 시사한다.

4.2. 移行的 目標와 制約

북한은 낙후된 경제상황을 어떻게 발전시킬 것인가. 이 문제는 바로 북한의 경제체제를 점진적으로 시장경제체제로 이행시킴으로써 해결될 수 있을 것이다. 그러면 이 이행 과정은 어떤 목표와 제약을 가지는가?

첫째로, 북한에 신속성 있는 상대가격체제와 세계시장에 열려 있는 경쟁적 시장을 도입하여 사회주의의 왜곡을 교정함으로써 資源配分의 效率性을 증대시켜야 한다.

둘째로, 북한의 가격기구의 올바른 기능을 위해 필요한 巨視經濟의 安定化를 추구한다.

셋째로, 시장의 신호에 기업이 반응할 수 있도록 보다 좋은 誘引體制와 企業支配構造를 제공해야 한다. 대규모의 사유화는 이러한 변화를 위해 필요한 핵심적인 변화이지만 기업가를 창출하고 새로운 기업을 진입시키는 일이 오히려 더 중요하다.

넷째로, 시장경제에 적합한 政府組織을 창출해야 한다. 경제학자들은 과연 어떤 정부조직이 적합한지에 대해 서로 다른 견해를 가질 수 있다. 그러나 일반적으로 정치적, 제도적 안정성, 사적재산권의 보호와 정부에 대한 압력단체의 지대추구행위로부터 납세자들을 보호하는 조직이 필요하다는 데 대해 의견의 일치를 이룬다.

과연 북한경제가 이러한 이행의 목표들을 쉽게 달성할 수 있을까? 지금까지 시행되어 온 여러 국가의 이행과정은 우리에게 서로 다른 결과와 과정을 보여 주고 있다. 이는 이행과정에서 여러 국가들이 서로 다른 제약하에 놓여 있기 때문일 것이다. 이제 이행과정상의 제약이 어떤 것인지 정리하기로 한다.

첫째로, 이행과정의 중요한 특성은 거시적 수준과 미시적 수준에서의 결과의 불확실성이다. 경제학자들은 불확실성의 중요성에 대해 서로 다른 견해를 가지고 있다. 그러나 사실 우리는 이행경제가 수렴해 가는 자본주의의 모형이 결코 명확하지 않음을 인정하지 않을 수 없다. 더욱 중요한 것은 이행과정이 분명한 목표를 지닌다 할지라도 그 목표에

(15) 김석진(2007, p. 76) 참조.

어떻게 도달할 수 있을지에 대한 합의된 이론이 없다. 따라서 이행의 결과에 대해 큰 거시적 불확실성이 존재하며 지금까지의 이행경제의 경험에서도 이 불확실성에 대한 인식은 결코 축소되지 않고 있다. 이미 앞서 언급된 바대로 이행 초기의 급작스런 산출량의 감소는 예측되지 못했으며, 그 후에도 폴란드와 같은 나라들은 경제를 회복해 가는 반면 러시아와 같은 나라들은 계속 침체에 빠져들었었다. 어떤 나라들은 이행의 결과로 장기간 소득수준의 감소라는 충격에서 헤어나지 못할 수도 있을 것이다. 따라서 거시적 불확실성은 몹시 중요하다. 경제 주체들과 정책입안자들은 이러한 巨視的 不確實性을 주어진 것으로 간주할 수밖에 없다.

이러한 불확실성의 문제는 북한에 있어 더더욱 중요한 문제로 등장될 것이다. 북한이 시장경제를 체험한 역사가 없으며, 북한의 경제학자나 관료들이 또한 자본주의의 이론에 익숙하지 않은 상황에서 이행과정의 시도는 많은 불확실성을 야기할 것이다.

둘째로, 다른 하나의 중요한 제약은 개혁정책들 사이의 補完性(complementalities)과 相互反應性(interactions)이다. 우리는 개별적 개혁정책에만 초점을 둔다면 잘못된 그림을 갖게 될 것이다. 사유화와 가격자유화는 분명한 보완성을 지닌다. 왜곡된 시장에서의 이윤 인센티브는 자원의 비효율적 배분을 초래할 것이다. 또한 만일 기업들이 가치극대화를 위한 인센티브를 갖지 않는다면 자유가격 자체만으로는 최적적 자원 배분을 가져오지 못할 것이다. 가격이 자유화되어 있지 않을 때보다 자유화되어 있을 때에는 거시경제의 안정화도 다른 수단을 필요로 할 것이다. 경제학자들은 이러한 보완성에 대해서는 동의하면서도 이 보완성의 함의에 대해서는 항상 동의하지는 않는다. 어떤 이들은 보완성이 빅뱅 접근법을 써야 하는 충분한 이유라고 하는 반면에 다른 이들은 그렇지 않다고 주장한다. 우리는 후자의 견해가 옳고, 또 보완성이 점진적 전략의 최적성의 필요조건임을 가정할 것이다.

이 제약은 국가별 차이에 의해 적용되는 제약이 아니라 이행과정 자체가 지닌 제약이다. 북한의 초기조건에 비추어 이 제약의 문제를 어떻게 풀어가야 할지에 대한 해답이 필요하다.

셋째로, 政治的 제약이 중요하다. 이행은 경제 전반에 걸친 과정이므로 경제 전체의 복지가 향상된다고 해도 이득을 얻는 자가 있는 반면 손실을 입는 자도 있게 마련이다. 특히 동구 국가들과 같이 민주주의로의 정치적 개혁이 시장경제로의 경제적 개혁에 앞서 시행된 나라에서는 이러한 정치적 제약이 더 큰 의미를 지닌다. 정치적 제약이 사전적으로는 국민들에게 개혁과정을 수용할 수 있도록 설득해야 하는 의미에서 중요하고, 사후적으로는 이 과정을 역전시키지 않도록 하는 점에서 중요하다. 지금까지 꽤 오랜 기간 동

안 경제학자들은 정치를 포함한 경제학을 공부해 오지 못했다. 경제적 개혁으로부터 정치가들이나 이해집단들은 잠재적인 손실을 볼 수 있음을 우려한다. 경제학자들이 예산제약과 인센티브를 무시해서는 안 되는 것처럼 정치적 제약도 무시해서는 안 될 것이다.

북한은 가까운 장래에 정치적 개혁을 시행할 것으로 보이지는 않는다. 김정일의 일인 체제가 상당 기간 지속될 것으로 보인다. 따라서 김정일이 결심하면 경제개혁을 빠른 속도로 진행할 수 있을 것이다. 그러나 김정일 스스로 경제개혁이 자신의 정권유지에 어떤 영향을 미칠지를 감안할 것이다. 특히 최근 체제의 안정을 위해 내세우고 있는 선군정치는 경제개혁이 군에 주는 영향을 고려하지 않을 수 없게 할 것이다. 또한 북한의 신계급이라 할 수 있는 수많은 노동당원과 정부 관료들의 이해관계가 이행과정에서의 전략과 속도에 중대한 영향을 줄 것이다.

4.3. 北韓經濟의 바람직한 移行戰略

북한경제의 시장체제로의 이행은 진화론적 제도주의의 관점과 전략으로 추진되어야 한다. 사실 지금까지 북한의 체제전환도 와싱턴 합의의 관점에서 이루어져야 한다는 주장이 이어져 왔다. 북한경제는 다른 어느 사회주의 경제보다 더 스탈린식 命令體制 (command economy)의 성격을 지니고 있으므로 근본적인 체제전환이 아니고서는 별다른 효과를 볼 수 없을 것이라는 주장이었다. 또한 중국식 점진적 접근 방법도 유효하지 않다는 것이었다. 왜냐하면 중국은 국민의 대다수가 농촌에서 농업에 종사하고 있었기 때문에 농업개혁으로부터 점진적으로 시도할 수 있었으나 북한은 농업이 차지하는 비율이 낮고 오히려 중공업이 생산에서 높은 비율을 차지하기 때문에 동독과 같은 동구권의 급진적 이행전략이 적절하다는 주장이었다. 그러나 이러한 주장은 와싱턴 합의적 사고의 틀에 의한 논리일 뿐이다.

이러한 주장은 무엇보다도 정치적 제약을 고려하지 아니한 주장이다. 북한에 현재의 정치체제가 유지되는 한 급진적 경제개혁정책이 채택되지 않을 것이다. 또한 그렇게 한다고 할지라도 내재될 수밖에 없는 불확실성 때문에 그러한 정책은 곧 역전되어 버릴 가능성조차 있다. 뿐만 아니라 급진적 정책이 이론대로 효율적인 결과를 가져다준다는 보장도 없다.

이러한 관점에서 북한은 漸進的이며 進化論的 制度主義의 접근법을 택해야 할 것이다.

우선 자유화는 중국식 전략을 채택해야 할 것이다. 가격자유화를 위해 중국의 2중가격 제도를 원용할 필요가 있다. 북한은 이미 정부의 공급체제와 시장체제의 2중구조를 가지고 있다. 일단 농민시장과 종합시장에서의 가격은 자유화해 가면서 국가의 배급라인에서는 공식가격을 사용해 나갈 수 있을 것이다. 그렇게 함으로써 시장의 신호를 살릴 뿐 아

나라 국가의 공급체제가 당분간 유지될 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 새로운 기업이 만들어져서 공급이 확대될 경우에는 자유화된 시장가격을 적용하게 하여 시장의 범위를 확대해 나갈 필요가 있다.

경제의 개방화도 점진적으로 시도할 필요가 있다. 북한은 이미 개성공단과 금강산지역에서 남한 기업의 진출과 자유로운 영업활동을 보장하고 있다. 신의주, 남포 등지에서도 같은 개념으로 개방을 계획할 수 있다. 이와 같이 일정한 지역을 개방하고 이 지역에서 경제활동의 자유화를 이루면서, 이러한 自由經濟地域을 점차 확대해 나갈 필요가 있다.

북한은 아직 화폐경제화의 정도가 낮아 안정화정책이 가져오는 효과가 크지 않을 것이다. 따라서 이행 초기에는 안정화에 대한 정책적 고려를 크게 할 필요는 없을 것이다. 단 점차 자유화가 확대되고 화폐경제화의 정도가 높아질 때 안정화정책이 강구되어야 할 것이다.

북한의 경제개혁을 위해 자산의 사유화를 서두를 필요는 없다. 북한의 자산의 사유화를 서두를 경우 정치세력과 관료권한이 너무 강력하여 몇몇 독점세력들이 대부분의 자산을 장악할 위험이 있을 뿐 아니라 그러한 사유화가 자산의 효율적 사용으로 발전되지 못할 것이기 때문이다. 공유제의 틀을 유지하면서 추진한 중국의 경제개혁은 결코 급진적 사유화만이 경제체제 이행의 지름길이 아님을 분명히 보여 준다. 따라서 정부의 통제하에 토지를 비롯한 자산의 사용권을 부여하고 임대료를 징수하는 방향으로 자산사용을 효율화하며 시장경제체제가 어느 정도 정착화된 후에 사유화를 도입하는 것이 바람직하다. 개인 주택이나 농촌지역의 소규모 텃밭과 같이 극히 개인적인 자산부터 사유권을 인정해 가기 시작할 필요가 있다.

북한경제의 효율화는 새로운 中小企業들의 탄생으로 시작되어야 한다. 국가가 설정한 자유경제지대에서 뿐 아니라 북한 내부에서 외국인의 자본을 유치하든지 아니면 독자적으로 시도하든지 소기업을 설립하여 시장을 겨냥한 생산이 증대되며, 일자리가 만들어지고 궁극적으로는 경쟁이 확대되게끔 새로운 기업의 창업을 유도하는 정책이 전개되어야 한다.

사유화를 지연시킬 경우 국유기업과 국영기업의 독과점 구조와 비효율성이 잔존할 우려가 있는 것이 사실이다. 따라서 비국유기업을 성장시켜 시장에서의 경쟁이 확대되게 하며, 국유기업의 경우에도 소유와 경영을 분리하는 정책을 수립할 필요가 있다. 국유기업의 소유경영의 분리는 의사결정권의 분권화를 의미한다. 이미 각 기업의 생산의 효율화를 위해 시작한 責任經營制, 또는 獨立採算制의 적용범위를 확대하여 분권화된 의사결

정이 이루어질 수 있게 해야 할 것이다. 아울러 단위기업소와 개별 영농단위에 충분한 인센티브를 부여하여 생산의 의욕을 고취시켜야 한다.

기업의 소유와 경영의 분리는 행정과 기업의 분리를 의미하며, 이는 더욱 확대되어 당의 권한 즉 정치의 경제에 대한 권한의 축소를 필요로 한다.

북한은 모든 권한이 중앙정부에 집중되어 있는데, 지방경제의 활성화를 위해 중앙정부의 권한을 대폭 지방정부에 이양하여야 한다. 지방정부가 자율성과 지방재정수입권한을 가질 때보다 효율적인 자원의 배분이 이루어질 것이다. 소유와 경영의 분리와 지방분권화는 사회주의 국가에서 경제 효율을 떨어뜨리는 가장 중요한 문제인 연성예산제약의 문제를 해결하기 위한 가장 기초적 조치가 될 것이다.

북한의 조세기구를 시급히 조직하여야 한다. 지금껏 북한은 세금 없는 나라라는 명분을 내세우나 시장이 확대될수록 재정수입원이 문제가 될 수 있으므로 재정개혁을 단행하여 재정수입원을 확보해야 할 것이다.

5. 對北經濟政策의 方向

5.1. 對北經濟政策의 環境

남한의 대북경제정책은 국제정치적 환경과 분리하여 생각할 수 없다. 흔히 남북경제협력에 정경분리원칙을 적용하자는 주장이 제기되어 왔으나 이는 그 자체로 정치적 의미를 지니는 주장이 되어 버린다. 즉 이 주장은 정치적 환경 여하를 막론하고 북한의 경제를 지원하는 것이 장기적인 한반도의 평화와 번영에 기여한다는 관점에서 정치와 관계없이 경제협력을 추진하자는 논의로서 다분히 정치적 의미를 지니는 주장이라 하겠다.

그러한 주장은 불행히도 북한의 핵무장을 허용해 버렸다. 북한이 핵무장을 하고 있는 한, 한반도의 평화와 번영은 보장될 수 없다. 우리의 정경분리정책이 어떠한 정치적 결과를 초래했는지가 자명해진다. 결코 분리될 수 없는 정치와 경제의 관계를 분리하자는 논리의 원초적 모순이 드러난 셈이다.

최근 북한핵의 동결 또는 해체의 방향으로 국제적 환경이 변하고 있다. 일단 환영할 만한 일이다. 북한이 경제적으로 어렵고 국제적으로 고립되는 상황에서 미국의 부시 행정부의 임기 말에 북핵문제를 해결하려는 의도가 북핵문제 해결의 실마리를 제공해 주고 있다. 그러나 아직 북핵문제의 완전한 해결까지는 많은 난관이 놓여 있다. 북한의 전략과 전술, 그리고 미국의 정치적 입장 변화가 유동적이어서 확실한 문제해결을 예상하는 전문가들은 많지 않다. 따라서 대북경제정책의 대전제는 북한이 핵문제를 어떻게 해결해

가느냐에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 대북정책은 핵문제와 연계하지 아니할 수 없다. 대북정책의 최종 목표는 한반도의 평화와 繁榮이기 때문이다.

핵문제뿐 아니라 미사일 확산 또는 테러지원 등과 관련한 미국의 대북정책은 남한의 대북경제정책에 큰 영향을 미칠 것이다. 최근 북한과 미국의 관계가 진전되면서 남한의 대북한 경제협력이 탄력을 받는 상황이나 미국의 국제정치적 입장을 결코 속단할 수 없으므로 확고한 韓美共助의 방향으로 대북정책을 입안해 가야 할 것이다. 그러나 북한은 핵보유가 미국의 대북한 태도를 변화시켰다고 믿고 있는 듯하다. 핵을 가졌기에 북미수교가 가능해졌다고 판단할 것이다. 이러한 태도는 미래의 대북정책에서 지속적으로 고려되어야 할 중요한 사항이 될 것이다.

중국의 북한에 대한 입장을 파악하는 일도 중요하다. 중국은 북한이 핵무장으로 동북아의 평화를 위협하는 것을 원치 아니한다. 그래서 중국은 공식, 비공식적으로 많은 경제적 지원을 북한에 제공해 온 것이다. 뿐만 아니라 중국의 시장경제화는 북한에게 좋은 본보기를 제공해 준다. 이러한 의미에서 중국의 존재는 북한의 변화에 도움이 되는 방향으로 작용할 수 있다. 그러나 북한의 대중국 의존도가 확대될 경우 한반도의 통일이 지연되고 북한이 중국에 종속화되는 부정적 요인도 존재한다. 최근 북핵문제가 대두되면서 미국이 북한에 대해 자산동결조치를 취하고 일본이 북한과의 교류를 동결함에 따라 북한의 대중국관계가 더 확대되는 추세를 보이고 있다. 따라서 이러한 양면성을 고려한 정치외교적 노력으로 동북아의 안정된 정치경제적 환경을 구축하는 일에 힘을 기울여야 할 것이다.

5.2. 지금까지의 南北輕俠

지금까지 진행되어 온 남북경협이 북한경제를 유지해 오는데 어느 정도 도움을 준 것은 사실이다. 한국은행의 연구에 따르면 최근의 북한경제의 성장은 남북경협에 크게 의존해 왔다.⁽¹⁶⁾

그러나 위에서 언급한 바와 같이 북한의 수출구조에서 제조업이 차지하는 비율이 회복되지 못하고 있다는 사실은 북한의 제조업 기반이 아직 회복되지 못하고 있음을 의미한다.⁽¹⁷⁾ 따라서 남북경협이 북한의 생산기반의 회복으로 전개되지 못하는 한, 북한경제의 내생적 회복에 기여하지 못할 것이다. 이러한 현상은 ‘메쪼지오르노(Mezzogiorno) 현상’

(16) 이영훈(2004)의 연구에 따르면 북한이 1999년 이후 2002년까지 평균 2.8%의 성장을 이루었는데 그 중 2.4%는 남북교류의 증가에 기인한 것이다.

(17) 김석진(2007) 참조.

에 비유될 수 있다.⁽¹⁸⁾

북한에 보조금이 지속적으로 제공되고 또 북한정부가 남한이 지속적으로 보조금을 지원해 줄 것을 기대하게 될 경우 북한은 마치 이태리의 메쨌지오르노 지역과 같이 외부의 지원에 의존하여 북한의 생산성보다 높은 생활수준을 유지하려 할 뿐 스스로 생산을 확대하려 하지 않게 될 것이다. 이러한 현상은 이미 북한지역에서 발생하고 있다. 남북경제협력사업으로 추진되고 있는 금강산 관광, 개성공단 사업 등이 북한의 정부와 주민들에게 적지 않은 보조금을 지급하는 결과를 초래하고 있다. 이러한 보조금에 의존하면서 북한이 최근 WFP와 같이 소량의 지원을 하면서도 배급의 투명성을 요구하는 인도적 지원은 거절하고, 쉽게 큰 금액을 얻을 수 있는 데만 큰 관심을 기울이고 있다. 또한 손쉽게 현금을 얻을 수 있는 남한과의 문화교류 행사 등에 보다 높은 관심을 갖고 있다. 이러한 현상들은 북한에 자체의 생산성보다 높은 생활수준을 유지하게 하는 결과가 이미 초래되고 있음을 보여 주고 있다고 할 것이다.

그런 점에서 대북한 인도주의적 지원도 마찬가지로의 문제를 지닐 수 있음을 유념해야 한다.⁽¹⁹⁾ 대북지원이 북한주민의 소득증가효과를 가져오고 이는 다시 소비의 확대를 가져오며 이는 물가의 상승을 초래하며 임금의 상승을 가져와 생산성보다 높은 임금을 유발하게 될 것이다. 이렇게 될 경우 북한 산업의 경쟁력은 상실되고 북한 내에서의 생산보다 수입 또는 대외적 지원에 의존하게 되는 악순환이 야기될 것이다. 따라서 남북경제협이 북한 경제의 회복과 성장에 목적을 둔다면 북한경제의 생산성을 증진시키는 데 기여할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이 점에서 북한 경제의 이행전략과 남북경제협을 연계시킬 필요성이 제기된다고 하겠다.

남북경제협력사업에 대한 남한기업들의 바램도 있다. 우선 남한의 임금이 너무 높아 더 이상 남한에서는 채산성이 없는 산업, 특히 중소기업 위주로 노동집약적 기술을 활용해 온 섬유, 봉제, 신발, 완구 등의 공장을 북한의 개성공단과 같은 지역에 이전하여 북한의 싼 노동력을 활용하자는 의도가 있다. 이미 개성공단의 2단계사업의 추진으로 상당수의 중소기업들이 북한에 진출하게 되어 있다. 이 공단에서 생산된 제품이 한국산으로 인정받게 되면 외국에 수출할 수도 있어 북한의 소득 증대는 물론 한국기업에도 큰 이익이 될 수 있다는 점은 틀림없는 사실이다. 그러나 지금 현재 약 80개의 공장이 가동되고 있

(18) 메쨌지오르노는 이태리 북부의 지역명으로 이 지역의 경제적 침체로 인해 정부가 적극적으로 보조금을 지급하였으나 이 보조금이 실질임금을 상승시켜 오히려 경제회복을 방해하는 결과를 초래하여 보조금이 항구적으로 필요한 지역이 되었으며 이러한 경제적 현상을 메쨌지오르노 현상이라 한다. 윤덕룡(2007) 참조.

(19) 윤덕룡(2007) 참조.

는 상태에서 이미 북한 근로자 2만 명이 종사하고 있으며 1단계계획까지 시행되면 개성 공단에 10만 명의 노동자가 필요하게 된다. 이 경우 개성시민 30만 명 중에서 일 할 수 있는 사람이 모두 개성공단에서 일한다 해도 그 필요 인원을 채울 수 없으며 결국에는 타 지역의 근로자를 이주 시키지 않을 수 없다.⁽²⁰⁾ 이들을 위한 주거시설과 생활시설을 만들어 주지 않는 한 이러한 사업은 확장되지 못할 것이다. 또한 계속적으로 양질의 노동력이 공급될 수 있는지도 문제로 등장하게 될 것이다. 결국 大規模 特區形式에 의한 경제협력은 한계에 부딪치지 않을 수 없음을 뜻한다.

개성공단에 진출하는 남한의 기업들은 사실 정부로부터 많은 지원을 받고 있는 셈이다. 우선 공단의 토지를 싼 값으로 공급받는데 토지는 북한이 제공한다고는 하나 공단 조성비는 남한국민들로부터 상당 부분 지원 받는 셈이다. 또한 사업이 실패할 경우 일정한 보상비를 받게 되어 있어 남한 기업들이 도덕적 해이에 빠질 우려도 없지 않다. 이미 시범사업으로 개성공단에 입주한 몇 개 기업의 실패는 정부의 부담이 되고 있다. 따라서 남한기업들이 도덕적 해이에 빠지지 않게 하는 장치가 마련되어야 하며 또 북한의 임의적인 행동으로 남한기업의 불확실성이 높아지는 일을 방지하는 제도도 마련되어야 한다. 이를 위해서는 개성공단과 같이 대규모의 폐쇄된 공간에서의 자유경제지역보다는 소규모로 많은 지역에 분리된 공단을 만들어 가는 것이 바람직하며 북한 정부와의 合作을 추진하여 남한기업의 불확실성을 줄이는 일이 필요하다.

남북관계의 개선은 남한의 대북한 社會間接資本 投資事業의 확대를 가져다 줄 것으로 기대되고 있다. 이러한 대북투자는 남한의 침체한 건설경기를 회복시켜 줄 것임에는 틀림없다. 그러나 건설된 북한의 사회간접자본이 남한과 북한의 생산에 기여하지 못한다면 이는 오히려 과도한 투자비용만을 야기할 뿐 남한과 북한의 경제회복에 도움이 되지 못할 것이다. 물론 북한의 철도시설을 개선하여 남한에서 유라시아로 철도로 연결하는 사업이 가능하다면 이는 물류비용을 절감시키는 효과를 가져 올 수도 있을 것이다. 이러한 효과는 철저한 계산에 의해 그 효과를 검토한 후에 시행하여야 할 것이며 선부른 사회간접투자에 의한 건설경기의 진작은 남한경제에 과도한 부담으로 남게 될 것이다. 뿐만 아니라 북한에 대한 사회간접자본건설은 북한 경제 내부와 연결해서 고려하여야 할 것이다. 북한의 필요성과 괴리된 사회간접자본의 구축은 그 미래가 크게 불확실하게 될 것이다.

5.3. 南北輕俠의 政策方向

지금까지 진행되어 온 남북경협은 ‘피주기’ 식이었다는 비판이 끊이지 않고 있다. 사실

(20) 1단계에서는 8백만 평을 개발하고 2단계에서는 2천만 평을 개발할 계획을 가지고 있다. 2단계로 계획이 진행될 경우 노동자 문제는 더욱 심각해질 것이다.

지금까지 시행된 대북지원액은 그렇게 많은 금액이라 할 수 없다.⁽²¹⁾ 그럼에도 불구하고 그러한 비판이 일고 있는 것은 대북지원 혹은 남북경협이 一方的 方向으로만 이루어지고 있기 때문이다. 위에서 언급한 바와 같이 남북경협의 목적은 한반도의 평화와 번영을 위해 북한의 변화를 이루어내는 데 있다. 단지 북한의 생존 혹은 현상유지를 지원한다면 이는 일방적 지원이요 한반도의 평화와 번영을 위한 협력이라 할 수 없을 것이다. 일방적 지원은 개혁과 개방을 미루는 유인으로 작용할 수도 있다. 물론 개성공단이나 금강산 관광을 통해 군사분계선에서의 긴장이 완화되고 북한 방문자가 증가하여 한반도 내의 평화 분위기가 확산되었음을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 변화는 북한의 핵실험을 통해 상쇄되어 버렸으며 오히려 지금까지의 경제협력이 핵무장을 통한 긴장확대에 기여하지 않았는지에 대한 의구심을 야기한다.

물론 북한의 현 상황을 인식할 경우 남북경협에 있어 철저한 상호주의를 채택할 수는 없을 것이다. 그러나 상호주의를 확대 해석하여 북한에 대한 어떠한 지원도 북한과의 교류확대 또는 북한의 제도적 변화를 유도하는 계기로 삼는 일이 중요하다. 예컨대 쌀과 비료를 지원할 경우 배급경로의 투명성을 요구한다든지 영농방법에 대한 제안을 통해 북한의 농업을 발전시킬 수 있는 제도적 변화를 추구할 수도 있을 것이다.

금강산관광이나 개성공단도 획기적 변화임에는 틀림없다. 그러나 이는 군사분계선과 같은 벽을 허물고 들어갔다는 데는 의미가 있으나 또 다른 벽이 놓여 있음을 보게 된다.⁽²²⁾ 그러한 벽이 남아 있는 한 메쪼지오르노 현상을 타파해야 하는 과제가 남게 된다. 남북경협이 북한 内部經濟의 生産性을 높일 수 있는 제도적 변화로 이어질 수 있어야만 북한 경제의 진정한 회복이 있을 수 있을 것이다. 물론 이러한 변화는 어려운 일이며 점진적으로 추구될 수밖에 없다. 점진적 제도의 변화를 유도해야 할 것이다. 점진적 변화는 개성공단이나 금강산 관광사업 내부에서도 추진될 수 있다. 예컨대 개성공단에서 임금지불을 노동자에 대한 직불제로 합의해 놓고 있으나 이를 실행에 옮기지는 못하고 있다. 임금직불제는 이미 규칙으로 합의한 사항이므로 정부의 노력과 유연한 협상전략을 통해 실행에 옮길 수 있을 것이다.

제도적 변화의 유도는 대북한 지원이 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로 바뀌어야 함을 의미한다. 단순한 물량지원으로 북한의 생산성이 증가할 수 없다. 시장운영방식,

(21) 통일부 자료에 의하면 1995년부터 2007년 9월까지 정부와 민간 부문의 총지원금액은 2조 826억 원이다. 이 중 정부는 1조 4천억 원을 차지한다. 연간 액수는 최근 들어 점차 증가해 온 경향이 있으며 2006년 이후 연간 약 2,500억 원에 이른다.

(22) 금강산이나 개성공단을 enclave로 규정할 수 있을 것이다.

기업의 경영기법, 기술이전 및 개발, 인적 자원의 양성, 기업의 지배구조, 대외교역 및 외자유치 방식 등의 변화와 연계한 財政的 支援이 효과적일 것이다.

개성공단이나 해주공단, 또는 신의주공단을 만들어서 한국기업이 진출하여 북한의 노동자를 고용하는 정책은 북한경제를 생존시키는 데는 유효할 수 있으나 메쪼지오르노 현상을 확대시킬 가능성이 농후하다. 이 공단으로부터 흘러드는 외화 수입이 접근 가능한 북한 주민들의 소득을 높여 주는 효과를 보일 터이나 본질적으로 북한 주민들의 생산성을 높이지는 못할 것이기 때문이다. 북한 주민들 스스로 생산성을 높이는 노력을 유발하기 위해서는 국영기업이든 사영기업이든 북한 주민들에 의한 기업이 만들어져야 하고 이를 위해 초기에는 남한과의 합작 기업도 만들 수 있게 해야 한다. 이를 위해서는 동구 유럽과 같이 처음에는 소기업으로부터 시작되어야 한다. 작은 봉제 공장이나 음식점과 같은 자영업들이 많이 나타날 수 있게 해야 할 것이다.

소규모 기업이 창출되어야 북한에서도 기업가정신이 육성될 수 있을 것이다. 소기업이라고 꼭 사기업화할 필요는 없다. 공유기업이라 해도 분권화를 통한 책임경영이 이루어지면 기업가정신이 육성될 수 있을 것이며 이러한 신규 중소기업의 창설을 위한 技術的, 金融的 지원을 실시할 필요가 있다.

북한이 사회적 통제를 바란다면 개성공단과 같은 자유경제지역을 너무 대규모로 만들지 말고 소규모의 공단이나 자유경제지역을 여러 곳에 만드는 것이 좋을 것이다. 개성공단에는 이미 필요한 노동자를 먼 지방에서 이주시켜 와야 하는 문제를 안고 있음을 유의해야 할 것이다. 이는 또 중국이 지방분권화 체제 속에서 향진기업의 형태로 기업을 육성할 수 있었다는 점에서 착안될 수 있다. 이러한 방향은 북한이 최근 지방의 分權化를 시도하고 있다는 점과 조화를 이룬다.

개성공단에서 지금까지는 남한과 북한의 당국자들의 역할이 철저히 구분되어 있다. 남한은 자본과 기술을 공급하고 북한은 노동력을 제공하는 것으로 되어 있다. 이제 새로이 만들게 될 공단에서는 다른 분업 모형을 시도할 필요가 있다. 단순히 남한의 기업이 북한으로 이주하는 형태의 기업이 아니라 북한과 남한의 기업이 합작하여 그 과실도 나눌 수 있는 형태의 기업을 만들어야 북한의 생산성을 높이며 제도적 변화를 이루어낼 수 있을 것이다. 공단구축에 있어서도 북한당국자의 참여를 유도할 필요가 있다.

기업활동의 분권화와 더불어 강조되어야 할 것은 기업의 대외적 관계이다. 생산활동이 되도록 해외시장과 연계되어 수출을 목표로 하여야 하며 투자도 해외자본의 도입을 장려해야 할 것이다. 대외적 관계를 갖는 기업활동에 대해 재정적 지원을 높이는 일은 북한의 생산성을 높이는 데 기여할 것이다.

북한의 人的資源을 계발하는 제도적 장치의 구축과 연계한 지원도 필요할 것이다. 사회주의권의 체제이행과 더불어 가장 필요한 인적자원은 시장경제가 운용될 수 있게 하는 각 부문의 전문가들이다. 금융, 회계, 보험, 마케팅, 노무관리 등 많은 분야에서의 인재들을 확보하지 않는 한, 시장경제의 운용은 어렵다. 이렇게 필요한 인적 자원을 양성하기 위한 다양한 지원 방법이 고안되어야 할 것이다. 북한 내에서, 혹은 개성공단과 같은 제한된 지역에서의 교육과 남한으로의 초청, 혹은 제삼국에서의 교육도 생각해 볼 수 있을 것이다.

북한경제의 회복을 위한 비용은 남한이 감당해야 할 가능성이 높다. 이 경우 독일의 경우가 좋은 시금석이 될 수 있을 것이다. 독일은 통일 이후 대략 매년 서독의 GDP의 5% 정도를 동독으로 이전해 왔다. 그러한 소득이전의 많은 부분은 동독주민의 사회보장비와 같은 소비지출을 충당해 줌으로써 서독 주민의 통일에 대한 불만을 키워 왔다. 동독 주민들의 생산성을 높이는 작업이 추진되었다면 보다 나은 결과를 가져왔을 것이다.

남한도 통일 후 북한 주민들이 북한에 남아서 생활할 수 있도록 하기 위해서는 남한 주민의 소득 수준의 60% 정도는 보장해 주어야 하는데 이를 위해서는 남한의 GDP의 5% 정도를 20년 이상 이전해야 한다. 이 비용을 줄이기 위해서라도 북한의 체제이행이 선행되어야 하며 이를 촉진하는 방향으로 남북경협이 활용될 수 있게 해야 할 것이다.⁽²³⁾

대북경협사업이 본격적으로 추진되면 북한에 원화자금을 지원하고 남한물자를 남한원화로 결제하는 방안도 추진할 필요가 있다. 이 경우 북한은 보다 쉽게 자금공급을 받을 수 있게 될 것이다. 남북경협은 많은 재원을 필요로 한다. 정부의 대북한 인도주의적 지원은 말할 것도 없고 비록 민간 부문의 상업적 경제협력이라 할지라도 정부의 부담이 없을 수 없다. 개성공단의 경우에도 공단의 기반시설은 정부의 지원금으로 충당되었다. 이러한 정부의 부담은 통일비용이라는 관점에서 납득될 수 있을 것이다. 국민들이 이러한 부담을 통해 한반도의 평화와 번영을 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 이 비용이 효율적으로 쓰이도록 해야 한다. 아직 우리는 한반도의 평화를 위해 높은 국방비를 부담하고 있다. 국방비를 절감할 수 있지 않는 한 통일비용은 평화를 위한 二重的 支出이 될 수밖에 없다.

북한의 경제회복을 위해 필요한 자금을 국제기구로부터 얻고자 하는 노력도 필요하다. 아직 시일이 요할 것으로 보이나 일본과의 관계개선을 통해 보상금을 받을 수도 있을 것이다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등으로부터의 지원도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(23) Lee(2001) 참조.

그러나 이들 국제기구로부터의 지원은 미국과의 관계개선에 의해 크게 좌우될 것이다. 동북아개발기금의 마련도 거론되고 있으나 단시일 내에 이루어질 것으로 보이지 아니한다. 그러나 북한이 이러한 국제기관으로부터 지원을 받을 수 있도록 남한정부가 적극적으로 도울 필요도 있다.

국제기구를 통한 북한경제에 대한 지원이 특히 강조되어야 할 이유는 세계은행, 유럽開發銀行(EBRD) 등이 체제이행국가들에게 많은 지원 사업을 추진해 왔으며 그 성과가 높게 평가되고 있기 때문이다.⁽²⁴⁾ 세계은행은 주로 중국의 개혁개방을 지원해 왔으며 EBRD는 구소련과 동유럽의 이행국가들의 체제이행을 지원해 주었다. 이 국제기구들의 체제이행국 지원은 대부분 기존 국유기업의 구조조정, 신규 중소기업 지원, 또는 비효율적 기업소의 폐쇄나 사기업화, 무역 및 외자 유치에 위한 인프라구축 지원 등 제도적 측면에 관한 지원이 주류를 이루고 있으며, 인적자원 특히 기술개발을 위한 지원에 집중되고 있다. 이러한 국제기구의 체제이행국 지원경험은 우리에게 좋은 교훈을 주고 있으며 북한이 이러한 분야에서의 남한의 직접적인 지원을 꺼려한다면 남한이 국제기구를 통해 지원하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

이상에서 언급된 남북경협의 정책적 방향을 과거의 대북정책과 차별화하여 정리한다면 다음과 같다.

첫째, 과거의 정책이 하드웨어 중심의 정책이라면 새로운 정책은 소프트웨어 중심이 되어야 한다. 이는 새로운 지원방식은 人的資源 중심이 되어야 함을 의미하기도 한다.

둘째, 과거의 정책이 대규모 공단 중심이라면 새로운 정책은 小規模 공단, 혹은 小企業 창출을 목표로 해야 한다.

셋째, 과거의 정책이 남북한의 철저한 역할 분업으로 이루어졌다면 새로운 정책은 남북한 共同作業으로 추진되어야 한다.

넷째, 북한의 대외 경제관계 즉 무역이나 외자유치, 국제기구와의 관계증진 등의 노력을 적극 지원한다. 對外開放의 政策에 지원금을 연계할 필요가 있다.

다섯째, 대북경협을 통한 남한기업에 대한 재정적 금융적 지원은 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 점에서 철저한 公益性 기준설정을 통해 시행되어야 한다.

이상에서 언급한 단편적인 남북경협에 관한 방향들은 기본적으로 북한의 체제이행이 점진적으로 이루어질 수 있게 도울 수 있는 성질의 것들이다. 체제의 이행은 自由化, 私有化, 安定化의 관점에서 정리될 수 있다.

(24) 김석진·김계환(2007) 참조.

북한의 시장자유화는 이미 상당 수준에서 진행되었다고 할 수 있다. 이미 앞에서 언급된 바와 같이 상당수의 물품이 종합시장, 농민시장에서 거래되고 있으며, 주요 품목인 식량조차도 시장에 의존하고 있다. 2002년 7·1조치 이후 보급망을 다시 복구하려는 움직임이 있었으나 성공한 것으로 보이지 않아 시장의 확대는 이제 되돌리기 어려운 상황으로 전개된 듯하다. 즉 북한이 정부가 식량을 크게 공급할 수 있는 능력을 갖게 되지 않는 이상 시장화는 되돌릴 수 없는(irreversible) 체제이행의 과정으로 파악할 수 있을 것이다. 물론 시장에서의 가격자유화는 암시장에서도 이루어지고 있다. 이는 이중가격제이기 하나 중국의 이중가격제와는 다르다. 북한에서 남한과의 합작회사를 세우거나 지방분권화된 기업이 설립될 경우 중국식 이중가격제를 도입할 필요가 있을 것이다.

북한에서는 아직 사유화가 진행되고 있지 않다. 단지 금강산 관광단지나 개성공단에서와 같이 장기간 토지를 임대해 주는 형식이 시행되고 있다. 이는 중국의 이행과정에서도 초기에 사용되었던 방식이며 이러한 제도적 변화가 점차적으로 사유화의 과정을 확대해 갈 수 있는 기초가 될 것이다. 특히 북한이 북한주민들에 의한 자영업을 허락하기 시작하고 또 남한 기업인들과의 합작기업을 허락할 경우 사유화는 서서히 진전될 것이다. 그러나 결코 서두를 필요는 없다. 북한의 경우 중공업 위주로 산업구조가 형성되어 있으므로 자칫 러시아와 같은 내부자들에 의한 사유화가 이루어져 효율상의 큰 문제를 야기할 수 있을 것이다. 또한 시장의 자유화만으로도 效率性의 증대는 시작될 수 있다. 물론 생산의 증대를 꾀하기 위해서는 小企業의 설립이 이루어지고 이는 다시 私有化로 진전되어야 할 것이다. 대규모 기업소의 경우 서둘러 사유화하기보다는 국유기업으로 남아 있으면서 지배구조의 중국식 개혁을 추진할 수 있을 것이다. 기업지배인의 권한을 강화하면서 외국 또는 남한의 기업인과 합작할 수 있는 길도 모색할 수 있을 것이다. 국유기업의 생산품의 판매 및 가격 자유화는 기업의 효율성 제고에 크게 기여할 것이다.

북한의 안정화 문제는 북한 경제의 화폐경제화의 진전과 더불어 점차 문제시될 것이다. 북한의 물가상승은 지금까지는 공급부족에서 온 현상으로 파악해야 한다. 임금으로 지불된 화폐가 물자부족으로 구매에 사용되지 못한다면 다시 회수되지 못하고 貨幣의 過度蓄積(monetary overhang)현상이 나타나게 되고 이는 다시 물가상승을 부추길 것이다. 북한의 안정화의 문제는 재화의 안정적 공급으로 풀어 가면서 화폐의 과도한 발행을 억제하는 방향으로 추구되어야 할 것이다.

남북경협은 북한의 이러한 체제이행의 과정에 도움을 주는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그러한 방향으로 도움을 줄 수 있는 제도적 장치의 마련을 유도하면서 경제협력 사업을 확대해 나가야 할 것이다. 북한에 진출한 남한기업의 경영권과 재산권보장, 남한

기업인의 북한 상주와 방북의 편이성 보장, 남북 간의 교통과 통신의 원활화 등 수많은 제도적 환경의 개선이 기초적으로 이루어져야 할 것이다.⁽²⁵⁾

6. 要約과 結論

대북경제정책의 목적은 한반도에 평화와 번영을 증진시키기 위함이다. 한반도의 평화와 번영을 증진시키기 위해서는 북한의 변화가 필수적이다. 그런데 북한은 의도적이든 아니든 지금 경제적으로 변화하고 있다. 이를 우리는 經濟體制의 移行으로 이해할 수 있을 것이다.

북한경제의 체제이행은 점진적으로 이루어질 수밖에 없다. 이는 우선 북한의 정치체제 하에서 급진적 체제변화를 용인하지 않을 것이기 때문이기도 하지만 기존의 사회주의 경제들의 이행 경험을 통해서도 점진적 체제이행이 오히려 좋은 결과를 가져올 수 있을 수도 있기 때문이다. 남한의 대북한 경제협력도 정치적으로 제약될 수밖에 없다. 일방적인 대북지원은 한반도의 평화와 번영에 오히려 부정적으로 작용할 수 있으며 이는 다시 정치적 지지를 얻지 못하게 될 것이기 때문이다. 따라서 남한의 신정부의 대북정책은 바로 북한의 漸進的 體制移行을 돕는 방향으로 이루어져야 한다.

이러한 관점에서 이 글은 북한의 점진적 체제이행을 유도할 수 있는 방향으로 남북경협이 구상되고 추진되어야 함을 주장하고 있다. 지금의 상황에서는 북한경제의 자유화가 점진적으로 추진되어야 하는데 개성공단과 같은 대규모 사업의 추진보다는 소단위의 자유경제지역을 구축하고 대단위 기업체보다는 소기업들의 창업을 추진하는 일이 유효할 것이다. 북한에 대한 일방적 지원정책은 북한주민의 생산성보다 소비수준만 높여 줌으로써 자생적이고 장기적인 경제회복을 어렵게 할 수도 있다. 북한의 인적자원을 키우는 일에 적극적으로 지원하며 북한의 대외관계를 확대하는 데 도움을 줄 필요가 있는데 특히 국제기구를 통한 대북지원이 보다 효과적일 것이다. 아울러 남한 기업의 대북사업에 대한 지원도 도덕적 해이를 유발할 수 있음에 유념해야 할 것이다. 일방적이고 양적이며 하드웨어의 지원보다는 상호주의적이고, 질적이며, 소프트웨어의 지원이 북한의 장기적 경제성장에 도움을 줄 것이며 이는 다시 한반도의 평화와 번영에 기여할 것이다.

(25) 김석진·김계환(2007, p. 81) 참조.

연세대학교 經濟學部 教授
 120-749 서울특별시 서대문구 신촌동 134
 전화: (02)2123-2473
 팩스: (02)313-5331
 E-mail: yslee@yonsei.ac.kr

參 考 文 獻

- 김석진(2007): 『무역통계로 본 북한의 산업재건 실태』, KIET, ISSUE PAPER 2007-223.
- 김석진·김계환(2007): 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시점: 체제전환국 사례를 중심으로』, KIET, 정책자료 2007-69.
- 양문수(2007): “2000년대 북한경제의 구조적 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 5월, 3-23.
- 윤덕룡(2007): “남북정상회담 이후의 인도적 대북지원,” 한반도 평화연구원 학술토론회 자료.
- 이영훈(2004): 『북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과분석』, 한국은행, 금융경제연구.
- 최수영(2007): 『7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제』, 통일연구원, 통일정세분석, 2007~07.
- 한국은행(2007): www.bok.or 경제통계시스템 ecos 북한 GNP 관련자료.
- Ahn, C., N. Eberstadt, and Young-Sun Lee(2004): *A New International Engagement Framework for North Korea?: Contending Perspectives*, Korea Economic Institute.
- Aslund, Anders(2002): *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*, Cambridge.
- Gros, Daniel, and Alfred Steinherr(2004): *Economic Transition in Central and Eastern Europe*, Cambridge.
- Haggard, Stephan, and Marcus Noland(2007): “Engagement: Brief for an Incoming President,” *Speeches, Testimony, Papers*, Peterson Institute, December.
- Kornai, Janus (1980): *Economics of Shortage*. Amsterdam, North Holland.
- Lee, Young-Sun(2001): “The Cost and Financing of Korean Unification,” in *Perspectives on Korean Unification and Economic Integration*, in Young B. Choi et al.(eds.), Edward Elgar.

- Lee, Young-Sun, and Deok-ryong Yoon(2004): “The Structure of North Korea’s Political Economy: Changes and Effects,” in Ahn *et al.*, *A New International Engagement Framework for North Korea?: Contending Perspectives*, Korea Economic Institute.
- Lee, Young-Sun, and H. G. Chung(2006): “The Determinants of Economic Growth of Transition Economies,” *International Economic Journal*, **20**, **2**.
- Roland, Gerard(2000): *Transition and Economics*, MIT Press.
- Walder, Andrew G.(1995): *China’s Transitional Economy*, Clarendon Paperbacks.