

국가의 경제개입 방식 변화 : 북한식 축적 전략의 모색

오승렬(통일연구원 선임연구위원, 경제학)

1. 서론

북한은 1990년대의 경제난을 극복하는 과정에서 정책 노선과 경제운영체제, 그리고 대외 경제 관계에 있어서 정책적 유연성을 제고할 수 있었으나, 북한의 정책적 변화는 상황적 변화에 따라 생존을 위해 불가피하게 선택하게 되었다는 점에서 ‘피동적 성격’을 띠고 있다. 북한은 1990년대에 직면한 경제적 위기 상황을 탈피하기 위해 표면상의 ‘강경’과 이면의 ‘유연’이라는 괴리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있다. 이와 같은 변화는 북한 정권의 개혁 지향적 이니셔티브하에 이루어지고 있다기보다는 북한 경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 ‘피동적인 변화’로 볼 수 있을 것이다.

북한 경제의 정상적 발전을 위한 핵심적 요소는 북한 스스로의 경제 운용 방식의 변화라는 점에 대해서는 이견이 있을 수 없다. 1990년대에 북한은 극심한 경제난을 극복하기 위해 나름대로 새로운 경제정책을 시도해 왔으며, 생존을 위해 불가피했던 현상적 변화를 제도적으로 수용하는 양상도 보여주었다. 그러나 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방 노선을 공표하지는 않고 있으며, 오히려 사회주의 국가의 시장지향적 개혁·개방에 대해서는 부정적 시각을 노정해 왔다. 또한 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치 권력이 가지는 정책 변화상의 제약 요인과 정책 변화 경험의 한계 등은 북한의 변화가 아직은 '체제의 틀' 속에서 이루어지고 있는 근본 원인이라고 볼 수 있을 것이다.

북한의 '변화'에 대해서는 다양한 평가가 이루어져 왔으며, '변화'에 비중을 두는 견해와 '지속'적 특성을 더욱 중시하는 관점이 혼재해 왔다. 그러나 변화와 지속을 판단할 수 있는 기준과 준거에 대한 논의는 상대적으로 미미했다고 볼 수 있으며, 대부분의 판단은 시사(時事)적이며 주관적인 양상을 보여왔다. 북한 경제체제 변화의 성격과 방향을 판단하기 위한 준거로서 축적 전략의 분석을 통한 국가의 경제개입 방식 변화에 대한 평가는 중요한 의미를 가진다. 일반적으로 스탈린식 경제발전 모델을 원형으로 하는 사회주의 경제체제의 결합은 명령형 계획기제의 비효율성, 중공업 위주의 불균형한 발전전략, 인센티브체제의 미비, 연성예산제도에 기인한 결핍 현상의 악순환 등으로 지적되어 왔다. 이와 같은 사회주의 계획경제의 결합은 주로 자본주의 시장경제와 달리 국가가 주축이 되어 생산과 분배, 소비와 축적을 결정하는 과정에서 발생하게 된다. 그 중에서도 축적 전략은 중심 고리로서의 중요성을 가지는데, 이는 자본주의 시장경제적 생산과 축적 양식을 부정하고 자본가를 대신할 국가의 기본적 기능을 축적을 통한 경제성장으로 파악

했기 때문이다.

그러나 각 사회주의체제가 처해 있었던 상이한 경제 발전 단계 및 경제 구조, 세계 경제체제와의 관계, 지배 엘리트의 이념적 성향 및 채택해 온 정책 노선에 따라 각국이 겪어 온 경제체제 변화의 경로 역시 상이하게 나타난다. 일반적으로 사회주의 계획경제의 초기 발전 단계에서는 스탈린식 축적 모델에 충실하나, 시간이 경과함에 따라 해당 경제체제의 특징에 적합하고, 지도부의 정치적 이념을 반영한 변형적 축적 모델을 채택하게 된다. 즉, 사회주의체제는 경직된 운영체계를 상이한 정치 문화 및 경제적 조건에 맞게 적응시키려는 노력을 계속해 옴으로써, 1980년대의 극적인 변혁을 경험하기 이전에도 이미 사회주의 국가 간 상당한 정도의 다양성이 표출되었다.

1990년대의 경제 위기 극복 과정에서 북한 경제 역시 적지 않은 변화를 겪어왔다. 비록 외자 유치 실적에 있어서 소기의 성과를 거두는데는 미흡했으나, 나진 - 선봉지역 개발계획 추진 과정에서 대외 개방을 위한 법률제정과 환경 조성 등의 경험을 축적할 수 있었으며, 극심한 식량난과 생필품 부족 현상을 극복하기 위한 생존 수단으로써 비공식 부문 경제의 확산과 주민 이동 현상의 확대를 묵인해 왔다. 또한 대외 관계 개선 노력을 통한 외부 지원 획득과 남북한 교역 관계 확대 과정에서 북한 경제의 대외 의존도 역시 높아졌다.

그러나 경제적 어려움으로 인해 ‘불가피’했던 북한의 적응 과정에서 나타난 현상에 근거하여 북한체제의 근본적 변화 여부를 평가하기란 쉬운 일이 아니다. 향후 북한 경제체제의 변화를 가늠해 보기 위해서는 여러 가지 기준을 설정해 볼 수 있을 것이나, 북한과 같이 경제체제 ‘개혁’의 필요성을 공식적으로 인정하지 않고 있는 사회주의 국가에서 정책 노선이나 제도의 변화를 당국의 공식 발표나 공식 문건에 의존하여 확인하기는 어려운 것이다. 따라서 향후 북한 경제체제(국가의 경제개입

방식)의 변화 방향을 판단하기 위한 방법으로는 북한의 축적 전략 변화의 '불가피'성을 분석·평가해 보는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

즉, 역사적 맥락에서 북한 경제가 직면하게 된 구조적 문제점과 새로운 축적 전략 모색의 불가피성을 연계시켜 분석함으로써 북한체제의 향방을 전망할 수 있는 것이다. 이와 같은 접근방법에 타당성을 부여하기 위해서는 북한지도부의 합목적적 합리성을 가정해야 하며, 여기에서 합리성이란 기존 체제 유지와 새로운 축적 전략의 모색이라는 대안간의 의사결정이 비용과 편익의 상대적 크기에 대한 고려에 의해 이루어진다는 것을 의미한다. 북한 경제는 사회주의 계획경제에 일반적으로 나타나는 구조적 결함과 지난 시기 경제정책 오류의 누적으로 인해 국가의 경제개입 방식의 전환 없이는 더 이상 축적을 통한 경제성장이 불가능한 상황에 처해 있는 것이다.

이 글은 북한 경제의 구조적 문제점이 국가의 경제관리 방식에 어떠한 변화를 가져올 것인가에 대한 초보적 연구 결과이다. 북한 경제정책의 오류는 실물 경제 구조의 왜곡과 비효율성을 야기함으로써 경제성장의 잠재력을 잠식했으며, 1990년대에 외부 환경 변화와 자연 재해로 인한 경제 위기의 가속화는 기존의 국가 경제관리 방식으로는 더 이상 북한 경제의 유지와 성장이 불가능한 상황을 초래하였다는 필자의 인식을 연구의 출발점으로 한다. 본 연구에서 중점적으로 다룬 실물 경제 관련 문제는 북한 경제의 광범위한 부족 현상의 원인, 재정운용상의 특징 및 한계, 대외 경제 부문의 한계성 등이며, 이에 대한 분석 결과를 기초로 하여 북한 경제의 구조적 한계성이 1990년대 북한의 경제관리 방식에 어떠한 변화를 '불가피'하게 초래하게 되었는가 하는 국가의 경제개입 방식 변화에 대한 평가와 전망을 시도하고자 한다.

2. 체제 결합으로 인한 축적 자원의 결핍

1) 북한 경제의 '부족 현상'의 성격

북한 경제를 특징짓는 광범위하며 지속적인 부족 현상의 발생 원인에 대한 설명으로서 북한 당국은 1990년대 사회주의권 변혁과 핵문제를 둘러싼 북한과 국제 사회의 긴장 고조 및 자연 재해 등 외생변수의 악화에 의한 일시적 현상이라고 설명하고 있다. 그러나 외적 요인은 1990년대에 북한 경제의 침체를 가속화 시켰던 매개적 역할을 했을 뿐이며, 북한 경제의 부족 현상은 경제체제의 근본적 결함에 의해 훨씬 이전 시기부터 지속적으로 북한의 경제성장을 제약하는 요인으로 나타나기 시작했다. 이를 검증하기 위해서는 우선 북한 경제의 특징적 성격으로서 '부족 현상'의 개념을 명확히 할 필요가 있다.

일반적으로 중앙계획형 사회주의 경제의 수요와 공급 상황을 설명하기 위해 널리 적용되고 있는 접근방법은 '구매자 시장(buyers' market)'과 '판매자 시장(sellers' market)'의 구분이다.¹⁾ 한편 헝가리 출신의 경제학자 코르나이(J. Kornai)는 중앙계획형 경제에서의 수요-공급 특성을 설명하기 위해 구매자 시장과 판매자 시장의 개념을 더욱 일반적이고 광범위한 '압력형 경제(pressure economy)'와 '흡입형 경제(suction economy)'로 확대하였다. 코르나이에 의하면, 한 경제체제하에서의 수요-공급 상황은 장기간에 걸친 의사결정 과정과 시행 과정의 상호작용하에 형성되는 것으로서, 압력형 경제에서는 구매자 시장이 보편적이며 흡입형

1) 시장경제체제하에서의 초과 수요(excess demand)나 초과 공급(excess supply)의 개념과는 달리 이와 같은 구분은 시장 균형 가격(market-clearing prices)의 존재를 가정하고 있지 않다.

경제에서는 판매자 시장이 보편적인 상황이다.

여기에서 주의해야 할 것은 이와 같은 구분이 일시적이고 부분적인 수요 - 공급 상황에 의해 이루어지는 것이 아니라, 한 경제체제의 주요 부문의 수요 - 공급 관계가 장기간에 걸쳐 구매자 시장 혹은 판매자 시장으로 특징 지워질 때, 이를 각각 압력형 경제 혹은 흡입형 경제로 파악할 수 있다는 점이다.²⁾ 여기에서는 이와 같은 관점을 받아들여 여기에서는 북한 경제의 부족 현상은 외부 환경 악화에 따른 일시적인 것이 아니라, 북한 경제의 광범위한 영역에 걸쳐 장기간 존재해 온 흡입형 경제의 보편적 현상임을 보이고자 한다.

북한은 1957~1961년 동안 계획되었던 5개년 계획의 주요 목표를 앞당겨 1960년에 완성했다는 판단하에 1961년에는 제1차 7개년 계획에 착수했으나, 북한 경제의 문제점은 이미 5개년 계획 기간 중에 잉태되고 있었다. 5개년 계획의 조기 달성은 오로지 사회주의 동맹 국가들로부터의 원조와 전시동원체제의 지속적 유지를 통해 달성할 수 있었을 뿐만 아니라, 이 또한 주로 주요 부문의 양적 목표의 달성 여부를 기준으로 판단한 것이었다. 이미 5개년 계획 기간 중에 사회주의 동맹국으로부터의 원조는 현격히 감소하였으며, 이미 실행되었던 원조 역시 북한 관련 부문의 원자재 공급 능력을 감안하지 않은 중화학 공업용 설비 위주로 이루어졌다. 따라서 북한은 생산원자재 역시 주로 중국과 구소련의 지원에 의존했기 때문에 동맹국으로부터의 원조 감소는 북한의 전 산업 분야에 심각한 불균형을 조성할 수밖에 없었다.

한편 북한은 1956~1958년 동안 농업 부문의 집단화 과정에서 공업 건설로 인한 농업용 공업 원료의 공급 증가와 대중 동원 및 기상 여건의 호전 등 요인에 힘입어 농업생산량을 연평균 10% 이상 증가시킬 수

2) Janos Kornai, *Anti-equilibrium*(Amsterdam : North-Holland Publishing Co., 1971), p. 226 참조.

〈표 1〉 북한 경제의 성장률 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

출전: 1954~1989년 성장률: I. Jeffries, *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, 각 년도).

있었으나, 농업 부문의 집단화 역시 인센티브상의 문제점을 노출하기 시작했다. 농업 부문의 집단화가 일단락 된 직후인 1958년 9월에 이미 대중의 자발적 노동 참여를 강조하는 ‘천리마 운동’을 시작한 것은 바로 이를 반영하고 있다.

1960대 초 북한 경제가 이미 심각한 부족 현상에 봉착하고 있었음은 ‘청산리 방식’과 ‘대안의 사업체계’의 확대 노력에서 엿볼 수 있다.³⁾ 청산리 방식이나 대안의 사업체계가 강조하고 있는 가장 중요한 점은 당 간부가 직접 근로자와 접촉하여 현장을 확인하고 필요한 생산재를 적시에 원활히 공급함으로써 농업 및 산업 생산을 증가시킨다는 것이며, 이를 위해 당간부와 노동자의 혁명적 자발성을 함양한다는 것이다.

북한 경제의 불균형은 1960년대 군사비 지출의 증가로 인해 더욱 악화되었다. 특히 1967~1971년 동안은 북한 자체 발표에 따르더라도 국방비가 전체 재정지출에서 차지하는 비중이 30%를 상회하는 비정상적 상황에 처했다. 북한은 점차 악화되어 가는 산업간의 불균형과 부족 현상의 만연에도 불구하고 기형적으로 비대해진 중공업과 군수 산업 부문을 조정하려는 적극적인 시도를 하지 않았으며, 점차 기념비적 산업

3) 김일성은 농업 부문과 공업 부문의 운영체계를 개선하기 위한 방안으로서 1960년과 1961년에 각각 ‘청산리 방식’과 ‘대안의 사업체계’를 제안하였다.

설비와 조형물 건축에 재정지출 및 물자 공급의 중점을 두는 정책을 채택함으로써 여타 부문의 부족 현상을 더욱 악화시켰다. 이와 같은 정책 노선을 추구한 결과 북한은 제1차 7개년 계획을 3년 연장하여, 1970년에야 마무리지을 수 있었으며, 이후에 추진된 6개년 계획(1971~1976), 제2차 7개년 계획(1978~1984) 직후에 각각 1년과 2년 간의 조정기를 두었고, 제3차 7개년 계획(1987~1993) 이후 새로운 계획은 발표하지 못하고 있다. 이는 곧 계획 기간 완료 이후에는 심각한 산업불균형 및 부족 현상에 시달려 왔음을 보여주고 있다.

중공업위주의 불균형 성장 노선으로 인해 소비재 부문은 절대적인 부족 현상을 겪었으나, 북한은 소비재 부문의 확충을 위한 적극적인 정책적 노력을 보이지 않았다. 1984년의 '8월3일 인민소비품' 생산 운동 등은 지방이나 기업의 내부 유휴 자원을 동원하여 소비재 결핍을 보완하려는 소극적 정책이었을 뿐이며, 중앙정부는 결코 소비재 부문의 확충을 위해 별도의 재원을 제공하거나 제도적 변화를 시도하지 않았다.⁴⁾

특히 6개년 계획 완료 후인 1977년의 완충기이래 북한은 경제계획의 주요 과업으로 수송의 긴장 해소, 채취 산업의 우선적 발전, 주민 생활의 향상 및 독립채산제의 확대, 대외 무역의 확대 등을 설정하고 있는데 이는 곧 산업불균형 및 효율성 저하로 인한 경제 전반의 부족 현상이 심각해졌음을 나타내고 있다. 요컨대 북한 경제체제는 스탈린식 사회주의 계획경제가 필연적으로 봉착하게 되는 부족 증후를 보여왔으며, 1960년대 중반 이후 그 정도가 점차 악화되어 왔다. 특히 북한 경제의 과도한 중앙 집중과 이념적 경직성 및 폐쇄성으로 인해 '부족'의 정도는 다른 사회주의 국가에 비해 극단적일 수밖에 없었으며, 구소련 및

4) 제도적 변화란 생산, 가격, 판매 등에 관한 의사결정권 분권화와 시장기구에 의한 소비재의 배분 등 1960년대 이후 다른 사회주의 국가에서 볼 수 있었던 개혁지향적 정책채택을 의미한다.

동구권의 체제전환과 중국의 시장지향적 개혁으로 인한 국제 환경 변화는 북한 경제의 침체를 가속화 시켰던 것이다.⁵⁾

결론적으로 1990년대 이후 첨예하게 대두된 북한 경제의 결핍 현상은 국제 환경 악화로 인한 일시적인 공급 부족에 의한 것이 아니며, 북한 경제 전반에 걸쳐 장기적으로 지속되어온 ‘흡입형 경제’의 제반 현상이 가속적으로 악화된 결과이다. 즉, 북한 경제의 부족 현상은 체제 및 정책 특징적 요인들이 필연적으로 초래한 내생적 현상인 것이다.⁶⁾

2) 산업정책과 ‘부족’의 확대 재생산 기제

앞에서는 북한 경제의 결핍 현상이 외생적 요인에 의한 일시적인 불균형 상태, 즉 초과 수요나 공급 부족에 의한 것이 아니라 북한의 체제 및 정책 특성상 필연적으로 나타난 보편적이며 장기적인 현상임을 설명하였다. 여기에서는 북한 경제의 어떠한 체제적 특성 및 정책변수의

-
- 5) 북한은 지속적으로 자력갱생을 위한 자급적 경제체제 건설을 경제정책 목표로 삼았으나, 부존자원과 인구 및 경제 규모 등의 제약 요인으로 인해 실질적 대외 경제 의존도는 매우 높았다고 할 수 있다. 1949~1984년 동안 북한이 소련 및 중국 등 사회주의동맹국과 OECD 국가들로부터 받은 총 경제지원 규모는 47억 4,849만 달러에 달하며, 1946~1987년 동안 대소련 무역적자 누적액은 30억 6,850만 달러, 대중국 무역적자 누적액은 20억 8,220만 달러에 달한다. 1980년대까지 소련과 중국에 대한 북한의 무역적자는 대부분 정치적 협상에 의해 지원적 성격으로 청산되던 관행에 비추어 볼 때, 소련과 중국에 대한 북한 경제의 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, 북한 경제 구조의 한계성으로 인해 실질적으로는 여전히 사회주의동맹국에 대한 대외 의존적 축적 전략을 유지할 수밖에 없었다.
 - 6) 물론 1980년대 말 이후 북한 경제의 부족 현상이 가속적으로 악화된 것은 구소련 및 동구체제의 변혁과 중국의 시장지향적 경제개혁 등 국제환경적 요인에 어느 정도 영향을 받았다고 할 것이나, 이 역시 북한 경제의 체제 및 정책적 특성상 나타나는 적응력 부족의 결과라고 볼 수 있으므로 본 연구의 결론에 영향을 미치지 않는다.

상호작용이 광범위하고 지속적인 부족 현상을 가져왔는가에 대해 분석해 보기로 한다. 북한의 부족 현상은 체제이념에 따른 발전 전략과 중앙계획경제 운영상 나타나는 비효율성, 그리고 이들의 상호작용에 따른 산업불균형의 심화기제, 대외 경제 관계의 결합 등 네 가지 범주로 나누어 설명할 수 있다.

(1) 이념적 제약과 불균형 성장전략의 추구

1960년대 초, 중소분쟁 악화 및 사회주의 동맹국들로부터의 원조 감소와 새로이 나타나기 시작한 경제적 문제점에 대해 북한 지도부는 주체사상에 입각한 독립적인 경제 및 군사체제 건립을 해결책으로 제시하였다. 따라서 제1차 7개년 계획이래 자급적 중공업 및 군수산업체제 건설을 위해 대부분의 가용자원을 투입하게 되었다. <표 2>에서 보듯이 1965년의 경우 전체 정부 투자 중 66.7%가 산업 부문에 투자되었고, 그 중 87.3%가 중공업 부문에 투자되었으며, 이와 같이 편중된 투자 구조는 이후에도 큰 변화 없이 유지되었다.

자급적 중공업체제 건설을 위한 편중된 투자 구조는 북한과 같이 에너지 및 생산원자재의 대외 의존도가 높고, 비교적 작은 규모의 경제에 심각한 비효율성을 가져왔다. 더욱이 자원의 희소성을 반영하지 못하는 가격체제하에서 중공업 분야 내에서의 투자 역시 경제적 효율성보다는 의사결정권자들의 기호를 반영함으로써 자원 배치의 비효율성을 가중시켰다. 즉, 광범위한 중공업 영역에 대한 동시적 투자로 인해 국가적 차원의 비특화에 의한 투자비용 증대를 가져왔을 뿐만 아니라 개별적 생산 단위 역시 규모의 경제를 실현할 수 없게 되었다.

자본집약적인 중공업 분야에 대한 집중적 투자는 필연적으로 소비재 공업 및 농업과 사회 간접 자본 부문이 필요로 하는 물자 및 재원을

흡수하였고,7) 불균형한 투자 구조와 비효율성으로 인해 북한은 경제 전반에 걸친 부족 현상에 봉착하게 되었다. 더욱이 중공업체계의 건설역시 물자 부족으로 인해 공기가 연장되는 현상이 나타나게 되었으며, 이로 인해 생산재 공급이 더욱 부족하게 되었다. 이와 같은 상황에서 북한 당국은 중점 건설 항목을 지정하여 자원을 집중 동원하는 정책을 추진할 수밖에 없었으므로 타 분야의 물자 부족 현상을 더욱 악화시키는 결과를 낳았다.

한편 자급적 경제 건설을 위한 투자정책과 이에 따른 결핍 현상의

〈표 2〉 정부 투자 중 산업별 비중 추이(1961~1970)(단위: %)

구분	1961	1962	1963	1964	1965	1969	1970
전체 산업	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: 전체 산업 비중은 (전체산업 투자/정부투자)×100.

중공업, 경공업 비중은 (중공업, 경공업/전체산업 투자)×100.

전기, 석탄, 광업, 야금, 기계 등은 중공업 투자 중 해당 부문의 비중.

출전: 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1963·64·65』(평양: 조선중앙통신사, 1963·64·65); 『로동신문』, 1970년 11월 10일. Bon-Hak Koo, *Political Economy of Self-reliance*(Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1992), p. 116 에서 부분적으로 재인용.

7) 코르나이는 결핍형 경제하에서 생산재 부문과 소비재 부문은 같은 투입재를 놓고 경쟁하기 때문에 결과적으로 생산재 부문의 결핍은 소비재 부문의 결핍을 가져온다고 파악하였다. Janos Kornai, *Economics of Shortage*(Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1980), ch. 14.

악화는 생산 단위 차원의 특화와 규모의 경제 실현을 저해함으로써, 이중적 비효율성을 가져왔다.⁸⁾ 즉, 기형적 투자 구조와 양적 지표를 기준으로 한 계획경제하에서 생산 목표의 달성을 위해서는 부족한 생산재 및 부품 확보가 관건이 되었다. 따라서 생산 단위는 생산에 필요한 중간재의 자체 생산을 선호하게 되었고, 이로부터 발생하는 비특화 및 비적정 생산 규모로 인한 자원 낭비 현상이 심각하게 되었다.⁹⁾ 한편 이와 같은 국가와 생산 단위의 자족적 투자 구조 및 양적 목표의 추구는 특화 부문에 대한 연구 개발비 투입을 통한 자원절약형 기술 개발 및 혁신을 어렵게 만들었다. 북한의 불균형 성장전략과 자급체제에 대한 이념적 편향성은 국가와 기업차원의 이중적 비효율성을 야기함으로써 부족 현상을 더욱 심화시키는 결과를 낳았다.

(2) 경제체제 운영기제의 비효율성

북한 경제의 이념적 편향성에 의한 비효율성에 더해 중앙계획형 사회주의 경제에서 공통적으로 관찰되는 계획 실행상의 부작용 및 불확실성으로 인한 자원 낭비는 부족 현상을 누적시켜 왔다. 명령형 사회주의 계획경제의 계획 실행상의 문제점에 대해서는 많은 분석 결과가 축적되어 있으며, 대체로 다음과 같은 점들은 북한 경제에도 적용된다.

첫째, 외연적 성장정책하에서 생산 단위는 생산비용 및 경영 활동 결과의 손익에 대해 둔감하며, 단지 양적 생산 목표 달성을 추구하게 된

8) 소비에트형 사회주의 국가에 있어서 국가 및 기업 차원의 이중적 비특화로 인한 비효율성에 관한 논의는 J. Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies*(Pittsburgh Pa. : University of Pittsburgh Press, 1988), pp. 73~78 참조.

9) 연합기업소 제도는 관련 생산단위간에 생산재 공급이 어느 정도 원활해 질 수 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면, 산업 분야별 독점 구조를 강화시키고, 관련 기업의 규모의 경제 실현을 저해할 수 있다는 점에서는 부정적 효과를 가지고 있다.

다. 특히 당국의 ‘연성예산제약(soft budget constraint)’ 하에서 생산 단위는 생산량에 비해 과도한 에너지 및 투입재를 사용하게 되며, 또한 양적 목표 달성을 위해 과도한 투입재를 비축하게 된다.¹⁰⁾ 생산재 부문을 우선시하는 정책으로 인해 생산재 부문은 기타 산업 부문이 필요로 하는 투입재를 흡수하게 되므로, 경제 전반에 걸쳐 부족 현상이 확대되며, 결과적으로 판매자 시장이 형성되어 부족의 악순환이 지속된다.

둘째, 지나치게 낙관적인 계획 목표의 설정과 강제적 계획 추진 및 계획 달성에 따른 인센티브체제로 인해 생산 단위나 지방 행정 단위는 계획 추진 실적이나 수행 능력에 관해 ‘허위 보고’를 하게 되며, 보고용 통계자료를 조작의 동기를 갖게 된다. 이와 같은 허구적 생산 실적 및 계획을 기초로 작성된 중앙계획은 실현 과정에서 시행착오를 가져올 수밖에 없으며, 이는 곧 부족 현상을 가중시키게 된다.

셋째, 판매자 시장의 만연 및 획일화된 지시에 의한 양적 생산 목표의 추구로 인해 생산재와 원자재는 필요한 품질 및 규격을 갖추지 못하게 되며, 적절한 공급 시기 및 장소를 맞출 수 없게 되므로, 이들의 상호작용에 의해 경제 전반에 걸쳐 부족 현상이 나타나게 된다.¹¹⁾

넷째, 경제 구조가 복잡해짐에 따라, 물자수급계획(material balances)에 의한 자원 배치는 본질적으로 불확실성을 내포할 수밖에 없으며, 앞에서 언급한 통계 조작, 품질 및 규격 미달과 기업의 투입재 비축 경향에 따라 불확실성의 정도는 더욱 커지게 된다. 또한 계획 기간 중에 상황 변화 및 부족 현상에 따라 당초의 계획은 수시로 상황에 따라 수정될 수밖에 없으며, 이 경우 중점 분야에 대한 집중적 지원이 일반적인 관

10) 명령형 사회주의 계획경제에서의 투입재 비축경향에 대해서는 Janos Kornai, *Economics of Shortage*, ch. 5 참조. 한편 여기서 연성예산제약은 기업은 경영 활동 결과에 대해 책임을 지지 않는다는 의미이며, 거시경제적 재원조달이 충족하다는 의미는 아니다.

11) J. Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economics*, p. 6.

레이므로, 여타 부문의 결핍 현상이 가중된다.

다섯째, ‘연성에산제약’하에서 생산 단위는 맹목적인 확장용 투자를 선호하게 되고, 투자의 경제적 타당성에는 둔감하게 되며, 투자 항목에 대한 계획 당국의 허가를 획득하는 경우 생산원자재 공급상의 우선권 등 특혜가 따르게 된다. 이 경우 우선 계획 당국의 허가를 얻기 위해 생산 단위는 필요 물자 및 재원을 과소 평가하여 투자 신청을 하게 되며, 계획 당국은 동시에 여러 투자 계획을 진행시키기 위해 신청된 투자 규모를 다시 축소하여 허가하는 것이 관례이다. 이 경우 실질적인 투자 계획이 실행되면, 물자 부족 정도가 악화되며, 건설 기간이 연장된다. 결과적으로 자본의 회임 기간이 길어지게 되어 재화 공급 능력에 차질이 생기며, 결핍 현상이 심화된다.¹²⁾

(3) 부족 현상의 확대 재생산 기제

북한은 1960년대 이래 경제계획 기간 사이에 조정기를 두어왔음에도 불구하고 산업간 불균형으로 인한 결핍 현상은 악화되어 왔는데, 이는 산업불균형과 결핍 현상의 동태적 상관관계로 설명해 볼 수 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 중공업 위주의 자급적 경제체제 건설을 추진해 온 북한 경제는 산업간·산업 내의 비특화와 비적정 규모의 생산, 그리고 계획 실행 과정의 비효율성과 산업 기술 낙후 등의 요인으로 인해 만성적인 중간재 및 원자재 부족 현상에 시달려왔다. 특히 에너지와 생산원자재 부족난은 자족적 중공업체제의 건설을 위협하는 중요한 장애 요인이었으며, 이에 대한 정책 대응은 곧 에너지 및 광업 부문에

12) 체제전환 이전 헝가리의 경우 자본 회임 기간이 계획보다 50~100% 길어지는 것으로 보고되었다. A. Brody, "About investment cycles and their attenuation", *Acta Oeconomica*, Vol. 31(1983). 북한의 경우에도 많은 건설프로젝트의 건설 기간이 연장되고 있으며, 기간 내에 완성되는 경우는 김정일 혹은 김일성의 현지지도에 의존한 사업이다.

대한 투자의 증대로 나타났다.

<표 2>에서 보듯이 1960년대 중반까지 북한의 중공업 부문 중 석탄 및 기타 광업 부문에 대한 투자는 급증하게 되어 여타 기계와 야금 부문에 대한 투자 증대를 제약하는 가장 큰 요인이 되었다. 예를 들면 1964년의 경우 전체 공업 부문에 대한 총 투자 중 45.6%가 전력 및 석탄과 기타 광업 산업 부문에 투입되었다. 체제비효율성으로 인한 생산원자재 부족 현상은 사회간접자본 및 서비스 부문에 대한 투자 부족으로 인해 더욱 악화되었으며, 이는 곧 광업 부문에 대한 투자를 지속적으로 증가시키지 않을 수 없는 요인으로 작용하였다. 따라서 북한 경제 전반을 놓고 볼 때, 자족적 중공업체제 확립을 위해 필수적인 야금 및 기계 부문은 오히려 투자가 부족하게 되었다.

이와 같이 자원 사용의 비효율성과 석탄 및 기타 광업 부문에 대한 투자 수요 증대, 그리고 여타 중공업 부문의 상대적 투자 부족으로 인해 북한은 자족적 공업체제 건립을 위하여 중공업 부문에 대한 투자를 지속적으로 확대할 수밖에 없었으며, 이는 곧 결핍 현상을 확대 재생산하는 악순환을 형성하게 되었다.

(4) 대외 경제 관계의 비효율성

북한의 부존 자원과 경제 규모를 고려해 볼 때, 대외 경제 관계는 중요한 역할을 담당하고 있다. 북한은 비록 자급적 공업체제 건설을 추구해 왔으나, 원유를 포함한 공업용 원자재 및 생산 설비는 구소련, 중국 및 일본 등으로부터의 지원 및 수입에 의존해 왔으며, 체제의 비효율성으로 인한 만성적 부족 현상과 기술 낙후로 인해 해외로부터의 산업 기술 및 원자재 수입 가능 여부는 경제성장의 관건이 되었다.

그러나, 북한은 자급적 공업 건설 정책에 따라 산업 특화 및 기술 개

발을 통한 비교우위의 개발에 실패했으며, 이는 곧 상품 수출 능력의 결여와 무역패턴의 낙후성으로 나타났다. 구소련 및 동구권 변혁 이전 시기에 북한은 주로 구소련으로부터의 지원 및 바터 무역에 의존하여 생산 원자재와 생산 설비를 확보했으며, 이들 국가의 체제 변혁 이후에는 중국의 지원성 수출과¹³⁾ 바터 형식의 변경 무역에 의존하여 주요 물자를 조달하였다. 그러나, 중국 역시 시장지향적 개혁정책으로 인해 북한에 대한 지원성 교역을 지속하기 힘들어지자, 최근에는 북·중 무역 규모의 급속한 감소를 겪게 되었다.

결과적으로 북한은 원유 및 곡물 등 필수적인 상품의 수입을 위해 북한 경제의 자체 수요에 대한 공급도 부족한 석탄, 철강 등 생산재를 수출해야 하는 비효율적 무역 구조를 감내해야 하는 상황에 놓여 있었다. 이는 경제 전반의 부족 현상을 더욱 심화시켰으며, 생산원자재 부족으로 인한 산업가동률 저하는 이와 같은 상황을 단적으로 보여주고 있다.

3. 재정 구조와 축적 전략의 특징

1) 북한 재정의 기본 구조

앞에서는 북한의 경제 운영체제는 본질적으로 광범위하고 지속적인 부족 현상을 초래할 수밖에 없음을 설명하였다. 따라서 경제 발전 과정

13) 여기에서 지원성 수출은 국제 시장 가격보다 훨씬 낮은 가격을 적용하거나 청산제정을 활용한 이후 정치적 협상에 의해 이를 탕감해 주는 실질적 지원 형태의 수출을 의미한다.

에서 국가의 경제개입 방식은 재정을 통한 축적 자원의 확보 형식으로 나타나게 된다. 생산 수단의 공유화, '노동에 따른' 소득의 분배, 중앙계획에 의한 사회적으로 결정된 목표의 달성을 위한 생산 등을 지향하는 사회주의체제하의 국가에서는 정부의 수입과 지출이 경제 활동의 모든 부분을 반영하고 또한 통제하는 기능을 가지고 있다. 북한의 경우 초기에는 정부의 재정수입이 사회주의경리수입, 주민의 세금, 다른 사회주의 국가들로부터의 원조와 기타의 수입으로 이루어졌으나, 1974년부터 명목상의 주민 세금이 없어지게 됨에 따라 모든 정부수입은 사회주의 생산 활동으로부터 발생하는 것으로 되어 있으며, 사회주의경리수입이라는 항목이 그 모든 수입을 망라하고 있다. 사회주의경리수입은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체소득세, 감가상각회수금과 기타수입으로 이루어지는데, 그 중 거래수입금이 대략 60~65%, 국가기업이익금이 20% 정도, 그리고 감가상각회수금과 기타수입이 그 나머지 부분을 차지한다.

정부수입의 대종은 거래수입금이며, 이것은 국영 및 협동단체 생산기업소의 화폐수입 중에서 생산물의 원가와 생산 활동에 필요한 자금을 뺀 나머지 부분을 정부수입으로 충당한 것으로 생산물이 중간재로서 다른 생산 부문이나 건설 부문에 판매될 때에는 적용되지 않는다. 국가기업이익금은 국영기업소의 이익금에서 계획에 의한 자체수요자금을 공제한 금액을 정부수입금으로 흡수한 것을 말하며, 협동단체소득세는 협동단체기업소 및 기관의 독립채산제에 의한 이윤 중 정해진 세율에 의하여 납부된 부분을 말한다. 1984년 9월 합영법이 발표됨에 따라 1985년 2월부터는 합영기업소득세법, 외국인소득세법을 제정, 부과하고 있으나 그 액수는 미미한 실정이다.

한편 북한의 정부지출은 인민경제비, 사회문화비, 국방비, 관리비로 구성되어 있다. 인민경제비에는 생산을 위한 경비와 국가기본건설비 및 각종 소비재에 대한 보조금 등이 포함되고, 사회문화비에는 교육비, 체

육비, 사회보장비, 학술연구비 등이, 국가기관관리비에는 공공행정비 등이 포함된다. 한편 북한에서는 중앙 예산과 지방 예산이 합쳐서 사회주의인민예산(국가 예산)을 구성하며 중앙 예산은 그 실행 범위가 전 사회인 데 비하여, 지방 예산은 지방 수입으로 조달되어 지방 자체의 수요에 의한 지출을 담당한다.

생산 수단의 사회적 소유와 계획에 의한 경제의 운용을 그 경제체제의 핵심으로 하고 있는 북한의 경우 정부가 자원의 배치, 생산 및 소득의 분배에 있어서 필연적으로 정부가 차지하는 비중이 크게 되어 있다. 따라서 1990년의 북한의 총예산 규모(결산 기준)는 북한화로 약 357억 원(미화 약 166억 달러)으로 국민총생산의 71.9%를 차지했으며, 1999년의 경우 198억 원(북한원) 수준으로 한국은행이 추정한 국민총생산의 58.4% 정도의 규모이다.¹⁴⁾ 1999년 북한의 예산 규모 및 전체경제에서 차지하는 비중이 감소한 것은 1990년대 북한의 국민총생산이 지속적으로 감소해 왔으며, 산업가동률이 극도로 낮아졌을 뿐만 아니라 비공식 부문 경제의 확산에 따라 재정수입이 급감했음을 나타내고 있다.¹⁵⁾ 이는 1999년도 남한의 예산이 국민총생산의 17.5% 수준인 것과 비교해 볼 경우, 북한의 예산이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 높고, 따라서 북한의 예산 구조는 국민경제 각 부문의 상대적 비중에 직접적이고 결정적인 영향을 미치게 됨을 의미한다.

그러나 국민총생산 대비의 재정 비율이 높다고 해서 북한이 그 정책적 목표의 달성을 위해 동원할 수 있는 재원의 규모 역시 크다는 것을

14) 북한 중앙방송 ; 한국은행, 『북한GDP 추정 결과』(서울 : 한국은행, 각년도) 참조. 북한의 예산자료와 한국은행의 북한 GDP 추정 결과를 통해 북한의 예산 비중을 분석할 경우, 일치성 문제와 추정치 작성 방법에 따른 통계오차 등의 문제가 있으므로 정확한 비중 변화의 추이를 파악하기는 어렵다는 단점이 있다.

15) 북한은 매년 4월 최고인민회의에서 공표하던 예결산 자료를 1995~1997년 동안에는 발표하지 않았으며, 1998년도부터 다시 공표하기 시작했다.

의미하지는 않는다. 북한의 경우 재정 규모와 그 추이에 있어서 그 첫 번째 특징으로는 정부의 재정수입과 지출의 추이가 거의 일치하고 있으며, 대체로 균형을 이루고 있다는 점을 들 수 있다. 북한측이 발표한 자료에 따르면 1960~1991년 동안 예외 없이 재정흑자를 기록했으며, 1992~1993년 동안에는 균형을 유지했고, 1998년과 1999년에는 재정적자를 기록했으나 그 규모는 총예산의 1.5% 미만에 불과하다. 이것은 정부의 재정정책을 통한 경기부양책이라든가 경제가 처한 상황에 따라 자동적으로 증감하는 정부의 재정적 역할을 인정하지 않는 계획경제하에서는 정부의 계획된 목표를 달성하기 위해 계획된 재정수입 목표를 하달하고 그에 맞추어 재정수입을 확보하는 것으로 재정수입과 지출의 규모가 결정되기 때문으로 볼 수 있다. 과거 투자 구조의 불균형과 자립적 경제체제에 대한 지나친 집착의 결과 나타나고 있는 북한 경제의 제반 문제점을 생각해 보면 정부의 재정정책이 가지고 있는 적극적 의미에서의 경제 조절 기능을 포기하고 있다는 것은 특히 북한과 같이 경제침체에 직면하고 있는 경제에 있어서는 축적을 통한 경제성장을 어렵게 하는 제약 요인이 아닐 수 없다.

북한 공공재정의 규모와 그 추이에 있어서 두번째 특징은 적어도 북한 경제가 정상적인 상황이었다던 1980년대 말까지는 재정 규모의 국민총생산대비 비율이 현저한 증가추세에 있다는 점이다. 북한 정부의 지출 규모는 1960~69년 동안은 평균 국민총생산의 56.6%, 1970~79년 동안은 평균 62.0%, 그리고 1980~1993년 동안은 평균 74.9%를 차지했다. 이는 경제계획기구가 정비됨에 따라¹⁶⁾ 북한 경제 전반의 중앙계획에 대한 편입 정도가 증가해 왔다는 측면에서 이해할 수 있다. 최근 국

16) 예를 들면 1962년 2월 북한은 경제계획의 중복과 혼동을 피하기 위해 경제계획을 국가계획위원회 관할로 통일시켰다. 그 이전에는 경제계획의 수립과 집행이 국가계획위원회와 당중앙위원회로 이원화되어 있어서 관할권의 중복과 혼선이 불가피했었다.

심한 경제침체로 인해 북한의 예산수입이 감소하고, 이로 인해 예산이 국민총생산에서 차지하는 비중이 갑자기 감소한 경향을 보이고 있으나, 이를 중앙계획의 기능과 역할 축소로 파악하기는 어려운 것이다.

〈표 3〉 북한의 재정 규모와 지출 항목별 비중 변화(단위: 북한 화폐 만 원, %)

연도	수입	지출	지출 항목별 비중(%)			
			인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1965	357,384	347,613	68.0	19.7	8.0	4.3
1967	410,663	394,823	49.9	17.5	30.4	2.2
1970	623,220	600,269	47.0	19.9	31.3	1.8
1972	1,743,030	738,861	55.5	25.4	17.0	2.1
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	-
1998	1,979,808	2,044,489	전년 대비 6% 증가	-	14.6	-
1999	1,980,103	2,164,112	-	-	14.6	-
2000	2,090,343	2,095,503	40.1	38.2	14.3	7.4

출전: 통일원, 『북한 경제통계집』(서울: 통일원, 1996), pp. 131~142. 1998~2000년 자료는 통일부, 『보도자료』.

2) 축적 방식으로서의 재정지출 구조

전통적인 중앙계획하의 사회주의 경제에서는 정부의 재화와 용역에 대한 생산, 배분, 소비의 계획에 의거하여 물질자원과 금융자원이 행정

기관의 명령과 조직을 따라 생산자나 소비자에게 배분된다. 그 과정에서 시장기구를 통한 가격의 형성은 철저히 배제되며 정부가 경제개발 전략을 위해 결정한 가격은 단지 회계상의 역할을 담당할 뿐이다. 따라서 정부의 재정은 모든 시장경제체제의 가격기구를 대신하여 물질자원과 금융자원의 효과적인 배치를 총괄하게 되어, 생산 및 소비에 있어서 경제 각 부문의 상대적인 비중을 결정하는 것이다.

정권 초기에 생산 수단 소유제도의 사회주의 개조를 완료한 북한은 스탈린식의 강력한 중앙집권적 개발계획을 채택했는데, 짧은 시간 내에 자립적 북한 경제의 건설과 공업화를 이룩하기 위해 중공업 부문의 투자에 치중했으며, 국방과 경제건설을 병행한다는 기치하에 거대한 군산 복합체를 구성하게 되었다. 따라서 농업과 경공업 및 운송 에너지 등 사회간접시설 부문은 상대적으로 그 재정지출 우선 순위에서 멀어지게 되었다.

북한은 균형재정의 유지에 큰 비중을 두고 있고 또 정부의 재정이 국가경제 전반에 걸친 운영 상태를 반영하고 있기 때문에 북한 경제가 처한 상황이나 국가정책이 변함에 따라 재정지출을 구성하고 있는 각 항목의 비율도 상대적으로 민감하게 변해 왔다. 특히 1950년대 말부터 1960년대 초에 걸쳐 북한과 소련의 정치적 관계가 소원해짐에 따라 소련으로부터의 군사 및 경제 원조가 격감하고, 또 중국에서의 문화대혁명의 진행으로 중국으로부터의 지원도 어려워지게 되자 북한 자체의 한정된 재원으로 북한 경제의 급속한 공업화와 국방력 증가를 동시에 추구해야 하는 어려움에 빠지게 되었다.

북한의 제1차 7개년 계획은 이러한 북한이 처한 상황의 변화에서 이해할 수 있는데, 자립적 경제체제를 구축하기 위해 집중적이고 강도 높은 중공업 분야의 건설에 착수함과 동시에 그를 위한 물질적 자원을 확보하기 위해 농업 분야의 '청산리 방식'과 공업 분야의 '대안의 사업

체제'라는 자원 동원을 위한 경영 방식을 착안하게 된 것도 이 무렵이었다. 그러나, 중공업 분야의 건설을 우선적 목표로 한 무리한 자립경제의 추구는 필연적으로 북한 경제로 하여금 내연적 성장보다는 외연적 성장의 방향으로 나아가게 만들어 1980년대와 1990년대에 겪게 되는 어려움의 근원을 제공하게 된 것이다.

1960년대 초반부터 중반에 걸치는 동안 북한의 재정지출 중에서 인민경제비의 비율이 현저히 높은 것은 바로 이러한 북한의 정책 방향을 반영한다 하겠다. 더구나 북한 경제는 1960년대 중반부터 1970년대 초에 걸친 과도한 국방비의 지출로 인해 본래부터 무리하게 추진되던 경제건설에 큰 차질을 빚게 되었다. 1967~71년 동안에 인민경제비는 평균 재정지출의 47.5%를 차지해서 1960~66년 동안의 평균 70.7%와는 현격한 차이를 보였다. 대신 국방비는 1960~66년 동안의 평균 4.8%에서 1967~71년 동안의 평균 31.2%로 크게 늘어났다. 같은 시기에 사회문화비와 관리비도 다소 감소해서 당시 북한이 군비 증강에 모든 국력을 집중시켰음을 알 수 있다.

북한 경제의 경제적 기반이나 기술적 조건에 대한 고려 없이 조급하게 추진된 자원동원식의 중공업화 정책과 지나친 국방비의 지출로 인해 1차 7개년 계획이 차질을 빚고 경제 부문간의 불균형이 심화되자 6개년 계획 기간 동안 북한은 다시 재정지출의 구조를 조정함으로써 그동안 노정된 문제점을 해결하려 했다. 인민경제비와 사회문화비가 큰 폭으로 증가하고 국방비는 거의 반 수준으로 줄어들었으나 중공업 위주의 투자정책이나 외연적 성장정책을 변경한 것은 아니었다.

따라서 1970년대에 북한 경제는 한편 적극적인 해외로부터의 자본재 수입과 경제적 측면을 중시한 정책의 채택 등으로 인해 외형적으로는 지속적인 성장세를 보였으나, 객관적 조건을 무시한 무리한 경제정책으로 말미암아 구조적 문제점들은 더욱 심화되어 간 시기라고 할 수 있

을 것이다. 자본재 수입이 증가한 반면 국내 경제와 국제 경제의 단절을 위한 중앙계획적 사회주의 경제체제의 각종 제도적 장치와 자급적 경제의 추구로 인한 외화 획득 능력의 결여는 북한 경제의 외채를 누적시켰고, 외채상환 능력의 부족으로 인해 북한 경제의 현대화와 효율성 제고를 위해서는 절대적으로 필요한 서구 선진기술과 자본재의 도입을 어렵게 만들었다. 따라서 1970년대 초반의 적극적인 경제개발 전략은 한계를 가질 수밖에 없었으며, 자급적 중공업 건설을 위한 동원식 경제정책의 문제점과 자본재와 원자재 수입능력의 결여는 1970년대 후반부터의 북한 경제의 침체를 가져왔던 것이다.

1980~1993년 동안 북한은 인민경제비로 평균 64.7%, 국방비로 평균 13.4%, 사회문화비로 평균 20.0%, 관리비로는 평균 1.9%를 지출했는데, 1970년대에 비해 경제비는 증가했고 다른 부문은 감소했음을 보여준다. 특히 경제비는 1960년대 초반이래 높은 비중을 차지했으며, 또한 계속 증가 추세에 있는데, 이는 북한 경제가 처한 곤경을 말해 준다고 할 수 있겠다. 1980년대 이래의 경제비의 지속적 증가는 그 성격에 있어서 그 이전과 구별된다. 1960년대와 1970년대의 경제비의 증가가 북한 경제의 중공업 부문의 확장을 목적으로 했다면 1980년대 이후에는 북한 경제의 구조적 문제점의 시정, 즉 중간재, 에너지, 운송 등의 부문에 존재하는 병목 현상을 타개하거나 생산 및 소비 부문을 위한 보조금을 증액하기 위한 것이 그 특징이다. 따라서 생산 부문의 확장이나 새로운 생산 영역에 대한 투자는 상대적으로 위축되고 있는 것으로 판단된다.

한편 북한은 순수 국방비 지출이 아니더라도 과거에 지나치게 비대해진 중공업 분야의 군산복합체 부문의 투자기아(investment hunger)적인 자금 수요가 존재하므로, 경공업 등 북한 경제의 취약 부문에 대한 자원 배분의 어려움에 직면하고 있다. 북한은 우선 경제적인 어려움을 타개함으로써 사회문화비라든가 관리비 등의 감소분을 차후에 보상할 수

있다고 보고 있으나, 누적되어 온 주민들의 생활 수준 향상 욕구나 경제적 효율을 위한 관리기구의 확대 등도 시급한 문제들이므로 북한재정에 있어서 재원의 분배는 가일층 어려움에 직면하고 있는 것이다.

3) 축적 수단으로서의 지방경제의 역할

북한의 지방경제는 중앙경제기관들에 소속되어 관리·운영되는 중앙경제에 대응하는 개념으로 지방의 국가경제기관에 의해 관리·운영된다. 주로 지방 자체의 소비적 수요를 충족시키기 위한 지방 공업과 농촌 경리, 수산업, 지방 건설과 상업 등의 영역을 포함한다. 계획경제의 구조적 문제점 및 경제정책의 편향성으로 인한 부족 현상이 보편적 특징이라 할 수 있는 북한 경제에서 지방경제는 지방의 유희자원을 최대한 동원함으로써 지방 주민을 위한 소비재 공급 능력을 극대화시키려는 목적을 가지고 있다. 즉, 자원 배분 및 경제관리의 효율성을 증대시키기 위해 중앙경제와 지방경제의 기능과 영역이 분화되어 있다기보다는 북한의 지방경제는 중앙경제 및 중공업 위주의 자원 배분으로 인한 지방 주민들의 일상 생활용품 부족 현상을 개선하기 위해 지방의 유희자원이나 대규모 중앙 공업의 부산물 등의 활용을 통한 자원 동원의 종속적 기능을 부여받고 있는 것이다.

북한의 예산체제는 중앙 예산과 지방 예산으로 구성되며, 중앙 예산과 지방 예산이 합쳐진 전체 예산을 국가 예산이라 한다. 특히 북한에서는 ‘지방 예산제’를 독창적인 제도로 강조하고 있는데, 자체적 정에 따르면 지방 예산제는 “국가의 중앙집권적지도 밑에 지방정권기관들이 자체로 벌어서 자기 지방의 살림살이를 제힘으로 꾸려나가는 새로운 지방살림살이운영방법”으로 규정하고 있다.¹⁷⁾

북한의 지방 예산은 도(직할시)와 시·군(구역) 예산으로 이루어지며 지방경제 부문에서 창출된 사회총생산물과 국민소득을 화폐 형태로 조성하고 경제계획을 수행하기 위해 재정적으로 통제하여 재분배하는 기능을 수행한다. 지방 예산의 수입원은 지방경제에서의 거래수입금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중앙과 도 예산 소속 기관 및 기업소가 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타 수입 등으로 이루어진다. 한편 지방 예산의 지출 대상은 지방 산업 및 농촌 경리, 지방 상업, 지방의 도시 경영, 교육, 문화, 보건 부문이며, 지출 항목은 '지방적 의의를 가지는 인민경제에 대한 지출', 사회문화시책에 대한 지출, 지방기관들의 유지비 지출 등으로 구성된다. 한편 지방 예산에서의 수입초과분은 상급 단위의 예산에 단계별로 반영된다. 즉, 군예산 초과수입분은 도종합예산에, 도종합예산 초과수입분은 중앙 예산에 반영되는 것이다.

특히 1975년 4월 최고인민회의 제5기 제5차 회의에서 김일성이 “지방 예산제를 더욱 발전시킬 데 대하여”라는 문헌을 발표한 이후 북한의 지방예산제도는 중앙으로부터의 국가보조금 축소에서 한 걸음 더 나아가 지방의 수입초과분을 중앙 예산에 편입시킬 것을 강조하고, 중앙 예산에 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 중앙계획관리하의 기업소들이 결산 이윤의 일정 비율을 시·군 등 지방 예산에 분배함으로써 지방 예산을 보조하였으나, 점차 지방예산제도가 지방자원 동원의 기능을 수행함에 따라 오히려 지방기

17) 사회과학출판사, 『경제사전』, 제2권(평양: 사회과학출판사, 1985), 443쪽.

업소의 이윤이 중앙 예산의 일부로 편입되게 되었다.

북한의 경우 1960년대에 지방 재정의 비중이 최고 수준에 이른 이래 점차 축소되었으며, 북한 경제가 침체에 빠지기 시작한 1970년대 말기 이후 중앙 재정의 상대적 비중이 더욱 커졌음을 알 수 있다. 이것은 북한 경제가 침체됨에 따라 중앙 정부의 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 병목 현상 해소를 위한 중앙 정부의 투자 증대에 경제정책의 초점을 맞추어 왔으며, 경제 각 부문의 성장 비율의 인위적 조정 등을 통한 경제난 극복을 시도해 왔던 것이다.

〈표 4〉 북한의 국가 예산 중 중앙 및 지방 예산의 비중 변화 추이(단위: %)

구분\년도	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

출전: 국토통일원, 『북한 경제통계집』(서울: 국토통일원, 1986), 163~165쪽; 박완신, 『신북한행정론』(서울: 지구문화사, 1995), 291쪽.

4) 농업과 공업의 관계와 축적 전략

한편 북한 사회주의 계획경제의 축적 전략과 관련하여 우리의 관심을 끄는 문제는 공업화 과정에서 농업 부문의 역할이다. 농산물과 공산품(특히 소비재)의 가격차 확대(scissors' gap)에 의한 정부 재정수입의 확대와 소비 억제 등 '강제 저축(forced saving)' 방식의 축적 전략은 구소

련과 중국 등 사회주의 계획경제 건설 과정에서 일반적으로 관측되었던 현상이다. 즉, 중공업 부문의 성장을 위한 자본 축적 방식의 일환으로 농산물의 가격을 생산원가 또는 그 이하 수준으로 낮게 책정하여 국가가 구매하고, 공업 소비재 가격에는 높은 비중의 거래수입금을 포함시킴으로써 ① 농업 부문의 잉여를 중공업 부문에 투입하는 효과, ② 낮은 식량 가격에 의한 공업 부문 노동자의 낮은 임금 유지, ③ 높은 간접세 성격의 재정수입 확보 효과를 동시에 거두게 되는 것이다. 또한 국가경제적 차원에서 본다면 높은 공업소비재 가격은 소비 억제 효과를 가져오게 되므로 가용자원이 중공업 건설을 위해 집중 투입될 수 있도록 ‘강제 저축’이 이루어질 수 있는 것이다.

그러나 북한의 경우를 분석해 보면, 앞에서 설명한 바와 같은 ‘표준형’ 농·공 가격 격차 확대에 의한 축적 방식을 채택하지는 않았다. 여기에서 ‘표준형’이라는 어휘는 낮은 농산물 구매 가격에 의한 농업 ‘착취’를 의미하는데, 북한의 경우 기본적으로 토지 및 기타 생산 수단의 공유화(公有化)가 완성되었던 1958년 이후 정부에 의한 농산물 구매가격과 공업소비재 가격의 격차가 지속적으로 확대되었다는 근거를 찾기 어렵다.¹⁸⁾ 더욱이 농업집단화에 따른 농민들의 사기 저하를 막고 도·농 간 지나친 소득격차 확대를 완화시키기 위해 북한은 1960년대 이후 곡물을 포함한 농산물 구매 가격을 대체로 상향조정하였으며, 특히 1966년에는 농업현물세를 폐지하였다. 예를 들면, 북한은 쌀 구매 가격은 1kg당 60

18) 1956년부터 1964년까지 북한의 곡물 가격이 지속적으로 감소한 것으로 추정하고 있으나, 생산 수단의 사회주의적 소유제도가 완성된 1958년 이후의 곡물가격 감소추세는 추정 오차 등을 감안할 때, 단정적으로 판단하기 어렵다. 북한의 공식 자료에 의하면, 1960년 이후에는 전반적으로 곡물을 포함한 농산물 구매가격의 인상이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1961』(평양: 조선중앙통신사, 1962), 180쪽, 『조선중앙년감 1966~1967』(평양: 조선중앙통신사), 227쪽; 이영훈, “북한의 경제성장 및 축적체계에 관한 연구(1956~64)”(고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문, 2000), 69쪽.

전으로 책정하고, 국영상점을 통한 소매 판매 가격은 1kg당 8전으로 정하고 있는데,¹⁹⁾ 이는 북한이 곡물 수매 가격을 낮게 책정함으로써 농업 부문의 잉여를 착취하고 있다기보다는 도시 노동자에 대해 식량 보조금을 지불함으로써 낮은 임금을 유지하고 있는 상황을 보여주고 있다.

북한은 적어도 1958년 이후에는 농업 부문 잉여의 착취를 통한 공업 발전 전략을 채택했다고 볼 수는 없으나, 농촌 부문 노동력의 공업 부문 투입을 통한 공업화 전략을 추구한 것은 사실이다. 북한의 산업 구조 변화와 직업별 인구 구조 변화 추이를 살펴보면 생산 수단의 사회주의적 소유제도화가 완성된 이후 1960년대부터 1980년대 중반까지 빠른 속도의 공업화가 이루어지는데, 이는 주로 중공업 부문의 확대 재생산과 농업 인구의 공업 부문 투입을 통해 지지되었다. 심지어 북한은 급격한 농업 인구의 감소로 인한 농업 부문의 노동력 부족 현상에 직면하게 되었으며, 이는 간헐적인 공업 노동자, 군인, 사무직 종사자들의 농촌 투입으로 보완하게 된다.

이와 같은 북한의 축적 전략은 1960년대 이후 북한의 산업 구조에서 공업 부문이 농업 부문보다 압도적인 우위를 점하게 됨에 따라 중공업 부문의 확대 재생산을 위해서는 공업 부문에서의 자체적 축적 기제가 필요했음을 의미한다. 지방경제(공업 부문)에 대한 중앙 정부의 과도한 통제나 중앙-지방재정 간의 불균형은 이와 같이 농업 잉여 창출 및 ‘착취’가 불가능했던 북한 경제의 여건상, 공업 부문의 확대 재생산을 위한 북한식 축적 전략이었다고 볼 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 사회주의 계획경제가 가지고 있었던 본질적 결함으로 인한 부족 현상은 공업 부문의 원활한 확대 재생산을 저해했으며, 자급적 경제체제 건설이라는 목표에도 불구하고 북한 경제 여건상 필수적

19) 사회과학출판사, 『경제사전』, 제1권(평양 : 사회과학출판사, 1985), 148쪽.

〈표 5〉 북한의 산업 구조 및 인구 구조 변화 추이(단위 : %)

구분		1960	1963	1965	1987
생산액	농림수산업	28.9	-	24.4	20.0
	광공업	41.3	-	51.5	60.0
인구	농민	44.4	42.8	-	25.3
	기업노동자	41.6	42.0	-	57.9

출전 : 통일원, 『남북한국력추세비교』(서울 : 통일원, 1979) ; 통일원, 『남북한 경제현황비교』(서울 : 통일원, 1990) ; 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1964』(평양 : 조선중앙통신사, 1964) ; N. Eberstadt and J. Banister, *North Korea : Population Trends and Prospects*(Berkeley C. A. : University of California, 1992).

이었던 대외 경제 부문의 기복은 북한 경제의 성장을 결정하는 중요한 변수로서 자리잡게 되었다.

4. 북한의 경제관리 방식과 인센티브 구조의 변화

1) 경제관리체계의 기본 구조

북한의 경제관리체계는 중앙계획기관이 생산계획을 수립하고 중간관리자를 통해 생산 단위를 통제하는 중앙집권적 관리체계가 기본이 되었으며 가격과 분배 과정을 국가에서 통제하고 있으므로 국영기업이나 협동농장의 자율적인 관리를 기대할 수 없었다. 그러나 이윤 또는 생산활동의 성과물을 적절하게 배분하여 인센티브를 제고시키는 것은 북한의 체제나 예산 구조로 볼 때 불가능한 것이었으므로 경제관리체계를

보완하여 통제해야한다는 것이 북한의 기업관리에 대한 지배적 견해였다.²⁰⁾ 이러한 입장은 1960년대 초반 당의 생산조직관리를 기본으로 하는 집단지도체제가 도입되어 운용되는 시기까지 강조되었으며, 국영기업 및 협동농장의 생산 활동은 통제에 의존할 수밖에 없었다.

그러나 경제 활동이 다변화되면서 중앙계획기관은 현실의 경제 활동을 모두 감안하여 계획수립에 반영할 수 없는 한계를 가지고 있으므로 계획은 경제적 현실과 괴리되었고 계획기관의 오류는 방치될 수밖에 없었다. 또한 관리자는 중앙의 계획을 그대로 전달하는 대리인(agent) 성격을 가지므로 계획실행 과정 및 결과 평가에 있어서 책임 소재 문제가 나타났으며, 생산관리자와 근로자의 담합 문제를 야기하였다. 계획경제의 목표 달성을 위해서는 자본축적을 위한 투자 목적의 국가 자금 수요가 노동자의 임금 배분에 우선하므로 노동자 및 농민에 대한 물질적 인센티브의 제공은 억제될 수밖에 없었으며, 사상교육을 통한 정치도덕적 인센티브를 강조하였다.

북한의 농업 부문은 1958년 협동조합이 조성될 때까지 사경제로 운용되었으며 이후에는 협동조합관리위원회의 과도적 집단관리체제를 거쳐 1962년 협동농업장경영위원회를 중심으로 하는 지도체제가 마련되어 현재까지 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 공업 부문은 1946년 국영기업장관리령의 공포에서부터 1950년대 말까지의 기간과 1960년 이후 국영 부문 관리체계의 확립과 전개, 그리고 1980년 이후 시도된 공업 부문의 새로운 관리체제와 독립채산제 및 연합기업소체제의 출현까지로 나누어 고려해 볼 수 있다.

북한의 농업 부문에서는 1960년대이래 강조되어 온 국영농목장 작업반 독립채산제, 협동농장의 작업반우대제와 분조관리제가 기본적으로

20) 지해명, 『북한의 국영기업·협동농장 관리체도와 인센티브 구조』(서울: 한국개발연구원, 1993).

큰 변화 없이 유지되는 가운데 근래에 분조의 규모를 축소하고 계획 초과분 잉여 농산물에 대한 처분권을 탄력성 있게 운용함으로써 농업 생산을 제고하려는 노력을 기울여 왔다. 한편 공업 부문 관리체계는 농업 부문에 비해 비교적 많은 변화를 수반했다. 초기에는 중앙계획기관이 전 산업을 통제하는 가운데 기업은 지배인 단독책임제에서 집단지도체제로 바뀌어 관리되었다. 1960년대 중반에 국영기업 관리체계 및 기업관리제도에 독립채산제를 도입했으며, 연합기업소와 관련하여 이중 독립채산제가 강조되었다. 이러한 관리 양식의 변천은 근본적인 체제 변동 없이 기업관리제도에 일정 한도 내에서의 물질적 인센티브를 부여하려는 시도였던 것으로 보인다. 1960년대 중반까지 형성된 북한의 인센티브구조는 기본적으로 1990년대까지 외형적으로는 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 이 기간 동안 북한 경제관리체계의 변천을 여타 사회주의 체제와 비교해 보면 변화의 성격과 폭이 매우 제한되었으며, 인센티브 구조의 개선 노력이 북한 경제의 효율성 증대에 미친 영향은 미미했던 것으로 평가된다.

2) 인센티브 구조의 변화²¹⁾

최근 북한 경제의 현상적 변화 중에서 혁명적인 변화를 겪고 있는 부문은 비공식 부문 경제의 보편화에 따른 정보 흐름의 변화이며,²²⁾ 이

21) 북한 경제의 인센티브구조에 관한 상세한 논의는 오승렬, 『북한 경제의 변화와 인센티브구조』(서울: 통일연구원, 1999) 참조.

22) 정보 흐름이란 일반적으로 포괄적인 의미로 해석되지만 북한의 정치·사회적 통제 기제를 감안할 때 이념 및 체제 등과 관련된 정치·사회적 정보의 흐름에는 여전히 엄격한 제약 요인이 존재할 것이라는 가정하에 여기에서는 경제 영역에서의 가격과 기회비용에 관한 정보를 가리킨다.

는 곧 북한 주민의 경제적 인센티브 구조에 획기적인 변혁을 초래하고 있다.

그동안 총체적인 물자 부족으로 특징지어지는 북한 경제체제의 구조적 문제점과 관련하여 ‘정치도덕적 자극’의 강조와 수직적 계획기제가 가지고 있는 본질적인 결함이 그 주된 원인으로 지적되어 왔다.²³⁾ 북한은 그동안 인센티브 구조의 결함을 보완하기 위해 “주체사상은 정치도덕적 자극을 앞세우면서 물질적 자극을 잘 안 받침할 것을 요구한다”²⁴⁾라는 방침 아래 각종 경제효율성 형량 지표를 개발하고, 농업과 공업 부문에서 다같이 독립채산제를 강조하는 등의 정책수단을 강구해 왔다.

북한 경제의 기본 틀이 유지되었던 1980년대 말까지 북한의 경제적 인센티브 구조를 흔들 만한 계기는 마련되지 않았다. 그러나 1990년대 북한은 사회주의권의 대변혁과 극심한 경제난을 겪으면서 체제 생존 수단으로서 경제 현상의 변화를 부분적이거나 제도적으로 수용하기 시작했다. 이는 경제체제의 핵심적 부분이라고 볼 수 있는 인센티브 구조의 변화를 초래하고 있는 것이다.

일반적으로 사회주의 계획경제의 가장 심각한 구조적 문제점 중의 하나로 인센티브 구조의 결함을 거론한다. 본질적으로 한 경제체제에 있어서 인센티브 구조의 문제는 정보의 문제로 파악할 수 있다.²⁵⁾ 만약 중앙계획 당국이 항상 개별 행위자가 무엇을 어떻게 하고 있는지에 대한 정확한 정보를 가지고 있고, 개별 행위자가 사회 전체의 생산을 극대화하기 위해 무엇을 해야하는지에 대한 정확한 판단의 기준을 가지

23) 북한 경제의 물자 부족 현상에 관한 이론적 논의는 Seung-Yul Oh, “Shortage in the North Korean Economy: Characteristics, Sources, and Prospects”, *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 4(1995), pp. 105~131 참조.

24) 과학·백과사전출판사, 『위대한수령 김일성동지께서 밝히신 사회주의적농업로동보수제에 관한 리론』(평양: 과학·백과사전출판사, 1986), 61쪽.

25) J. E. Stiglitz, *Whither Socialism?*(Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996), ch. 11.

고 있다면 경제적 인센티브 문제는 존재하지 않는다.

인센티브 문제가 야기되는 기본적 원인은 ① 행위자의 노력(투입)을 관찰할 수 없고, ② 행위자의 노력의 정도와 결과적으로 나타나는 성과(산출) 간의 정확한 관계에 대해 평가하기 어려우며, ③ 개별 행위자의 행위 결과에 대한 충분한 보상이 이루어지기 어렵기 때문(필요한 보상 수준에 대한 완전한 정보의 결여)이다.²⁶⁾

북한은 전통적으로 사회주의 체제에서 강조되어 온 도덕적 인센티브와 법적·제도적 통제 메커니즘을 동시에 적용함으로써 경제정책 목표를 달성하려는 노력을 기울이는 한편, 부분적으로 ‘물질적 자극’을 도입함으로써 정책 효율성의 제고를 시도했다. 북한은 사회주의적 생산 방식의 인센티브 구조 문제를 개선하기 위해 농업과 공업 부문에 있어서 생산과 보수의 관계를 규정짓는 지표들을 개발해 왔으며, 끊임없이 이념적 헌신을 강조함으로써 주민들에게 ‘정치도덕적 자극’을 부여해 왔다.

북한 경제체제의 인센티브 구조 및 그 문제점과 관련하여, 지금까지 행해진 북한 경제 관련 연구들의 기본적인 접근 방식은 전통적인 사회주의 계획경제의 인센티브 문제와 북한의 인센티브 문제를 동일시해 왔다. 이와 같은 접근 방식은 북한 정권 수립 이래 1980년대 말까지 북한의 경제체제가 다른 어느 사회주의체제에 비해서도 변화의 폭이 작았기 때문에 그 타당성을 인정할 수 있다.

그러나 1990년대의 북한은 식량난을 포함한 경제적 위기를 극복하는 과정에서 많은 변화를 겪어왔다. 최근만 하더라도 북한은 김정일체제의 공식 출범에 따른 체제 정비와 경제난 극복 차원에서 경제정책 및 관련 제도 변화를 시도해 왔다. 가시적 변화로는 헌법개정, 분조관리제도

26) 효과적인 인센티브체제가 갖추어야 할 조건에 대해서는 J. M. Montias, *The Structure of Economic Systems*(New Heaven : Yale University Press, 1976) 참조.

변화, 인민경제계획법 채택, 외화유통체계 변화, 독립채산제도의 강조 등이 있으며, 실질적으로 북한 주민의 경제적 인센티브 구조에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로서 비공식 부문 경제의 창궐 등으로 인한 정보의 흐름의 변화를 들 수 있다.

북한의 경우 1990년대 비공식 부문 경제의 확산은 정보의 흐름과 거래비용 변화를 통해 기존 인센티브 구조의 기능을 와해시키는 결과를 낳았다. 북한 경제는 다음과 같은 상황에 직면하게 되었다. 첫째, 북한 경제의 극심한 생산원자재 및 에너지 부족 현상과 이로 인한 비공식 부문 경제의 확산과 계획 부문 경제의 위축은 행위자의 노력여하와는 상관없이 부진한 생산 실적을 초래함으로써 인센티브 구조는 존재 이유를 상실하게 되었다. 둘째, 중앙계획 당국을 포함한 관리자는 피지시자가 목표를 달성하기 위해 투입한 노력 등 행위 양태를 점검할 수 있어야 하지만, 극심한 경제난으로 인한 생산 여건의 불확실성과 비공식 부문 경제의 확산에 따른 주민 이동 등에 관한 정보 획득의 한계성으로 인해 그 기능이 상실되었다. 셋째, 비공식 부문 경제의 확산으로 북한 주민은 개인 부업 및 합법·불법적 상거래 행위 종사 등 다양한 선택의 기회를 가지게 되었으며, 이로 인해 노동의 상대적 기회비용이 상승하였고, 공식 부문 경제에서 노력의 대가로 지불하는 보상 수준은 인센티브로서의 기능을 상실하게 되었다.

한편 부족 현상의 악화와 비공식 부문 경제의 확산으로 인해 중간 관리자에 대한 인센티브 구조 역시 그 기능을 상실하게 되었으며, 중간 관리자와 지역 주민 또는 조직의 일반 구성원의 이해관계가 일치하게 됨으로써 상호 담합하게 되는 주인-대리인 문제의 도덕적 해이 현상이 보편적 현상으로 나타나게 되었다. 결국 1990년대에 북한 경제가 직면했던 극심한 부족 현상과 비공식 부문 경제의 확산은 경제운영기제의 불확실성을 증폭시킴으로써 기존의 인센티브 구조를 와해시켰으며,

이는 정치적·경제적 체제 유지비용의 급격한 상승을 가져왔고, 북한이 경제정책 및 제도의 측면에서 현상적 변화를 수용하지 않을 수 없는 상황을 초래한 것이다.

한편 기능적인 측면에서 비공식 부문 경제는 단기적으로는 식량 및 생활용품을 포함한 물자 부족 현상의 완화에 긍정적인 역할을 할 것으로 분석되며, 바로 이와 같은 기능으로 인해 북한 당국은 체제 유지비용의 상승에도 불구하고 비공식 부문 경제의 확산을 묵인해 온 것으로 판단된다. 그러나 계획경제 부문의 시장지향적 개혁 없이 비공식 부문 경제의 확산이 장기적으로 지속되는 경우 투자 및 물자배분 구조의 왜곡, 소득격차 확대, 통화팽창 등 심각한 거시경제상의 부정적 파급 효과가 예견된다.

비공식 부문 경제의 확산이 북한 경제체제 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가와 관련, 시장지향적 개혁으로 연계될 가능성과 경제난으로 인한 일시적인 현상으로 그칠 가능성을 동시에 고려해 볼 수 있다. 보기에는 상반되는 이와 같은 논리들이 각각 어느 정도의 설득력을 가지고 있다고 볼 때, 결국 북한의 비공식 부문 경제는 이와 같이 다양한 제도적 측면과 기능적 요인의 복합적 작용을 통해 북한 경제체제의 진행 방향을 결정할 것으로 판단된다. 또한 정책이나 제도 변화가 가져올 결과에 대한 북한 지도부의 비용-편익적 판단이 북한체제 변화의 향방을 가름할 결정적인 요소가 될 것임은 의심의 여지가 없다.

경제적 인센티브 구조의 변화 기제와 관련, 관리자가 행위자의 행위를 규율하기 위한 수단을 시행하기 위한 거래비용이 상대적으로 저렴한 경우,²⁷⁾ 기존의 인센티브 구조가 유지될 것이며 경제 여건의 변화에

27) 여기에서 거래비용(transaction cost)이란 경제적 교환 또는 변화에 수반되는 제반비용, 즉 관련 정보의 획득과 권리 보호, 정책 수행과 제도의 변화 및 정착에 소요되는 유무형의 비용을 총괄하는 개념으로 사용한다. 거래비용과 제도 변화의 상관 관계에 대한 이론적 고찰은 D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*

따라 거래비용의 급격한 상승이 수반되는 경우, 새로운 인센티브 구조의 수용이 불가피하게 되는 것이다. 반대로 기존의 인센티브 구조를 유지하기 위한 비용이 새로운 인센티브 구조를 수용함으로써 발생하는 편익에 비해 더욱 클 경우, 새로운 제도가 수용되는 것이다.

여기에서 편익과 비용의 상대적 크기는 구조적 요인과 새로운 인센티브 구조에 대한 북한 주민의 행위 패턴의 적응 능력에 따라 결정된다. 북한의 경우 비공식 부문 경제의 확산으로 인해 정보 획득을 위한 비용이 감소하고, 계획경제 부문에 대한 의존도가 감소하는 과정에 있어서 주민들은 새로운 자원분배 기제의 편의성에 대해 학습하게 되고 경험이 축적되므로 점차 과거체제로의 회귀를 위한 비용이 상승하게 되며, 일정 수준에 도달하면 인센티브 구조의 비가역성이 생성되게 된다. 현상적 변화를 제도적으로 수용하지 못하는 경우에는 점차 현상과 제도의 괴리는 커지게 되며, 인센티브 구조의 기능 상실이 가속화되는 것이다.

물론 시장경제적 요소가 가미된 새로운 인센티브 구조를 채택하는 경우에도 비용이 발생하게 되는데, 사회주의 국가의 관점에서 본다면 소득불균형과 부패, 이념적 오염과 경제 주권 상실 등 자본주의적 폐단이 바로 그 것이다. 이에 더하여 시장기구적 인센티브 구조를 채택할 경우 정치적 비용으로서는 의사결정구조의 분권화에 따른 정치적 위험과 기득권의 상실이 있다. 이와 같은 새로운 인센티브 구조결정기제에 있어서 관련 비용은 해당 경제체제의 경제 상황 변화에 따라 가변적이며, 일반적으로 행위자(주민)의 행위 형태는 학습적·경험적인 양태를 가지게 되므로 급격한 정보 흐름의 변화가 일단 인센티브 구조에 영향을 미치기 시작하는 경우, 기존 체계의 유지비용은 급격히 상승하게 되

(Cambridge : Cambridge University Press, 1990) 참조.

는 것이다.

5. 새로운 북한식 축적 전략의 모색

1) 경제운용기계의 변화

북한은 새헌법의 제정(1998. 9)과 함께 김일성 사후 ‘고난의 행군’으로 표현되던 ‘유훈통치’ 및 과도적 적응기를 마감하고, 김정일체제의 공식적 출범을 위한 좀더 적극적인 체제결집 이념으로서 ‘주체적 사회주의 강성대국’을 비전으로 제시하고 있다. 한편 1999년 4월 제10기 2차 최고인민회의에서 ‘인민경제계획법’을 채택하고 1994년 김일성 사망 이후 중단되었던 예·결산 보고를 부활시킨 것은 계획경제 부문을 정비함으로써 경제운용체계를 정상화하려는 의도로 평가된다. ‘인민경제계획법’의 제정은 ‘과거로의 회귀’라기보다는 그동안 계획경제 부문이 마비됨에 따라 계획 부문의 물자 등이 농민 시장 등 비공식 부문으로 지나치게 유출되는 혼란상을 정비하는 데 의의가 있다고 볼 수 있으며, 따라서 지방 유희자원의 동원을 통한 비계획 부문의 생산 및 유통과 비공식 부문 경제는 계속 존재하게 될 것으로 보인다.

북한 새헌법의 특징은 기존의 계획경제체제를 보완하여 경제적 생존을 위한 방안을 모색하고, 개인 상업 활동 범위의 확대 및 거주·여행에 대한 규제 완화를 통해 최근 경제침체로 인해 나타나고 있는 비공식 부문 경제의 확산을 제한된 범위 내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있다. 또한 각종 경제 관련 문헌에서 이익 실현을 통한 경제정책

의 효율성 보장이 필요하다는 점을 강조하고 있는 것은 과거 북한 경제체제의 경직성으로부터 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

그러나 축적 전략의 변화 가능성과 연관지어 볼 때, 헌법개정 이후 지난 3년 간 북한 농업 부문의 생산성 향상을 위한 정책 노선의 획기적 수정이나 본격적인 산업 구조 조정 등의 전향적인 정책 노선을 실행하기 위한 투자 구조 변화는 미미했으며,²⁸⁾ 중공업 위주의 경제정책이 지속된 것으로 평가된다. 특히 그동안 발표된 신년 공동사설과 경제관련 보고에서는 전력과 석탄, 금속 등 중공업 분야와 철도 및 고속도로 등 사회간접자본에 대한 우선적 배려를 강조하면서 경공업 부문의 소비재는 지방의 예비자원을 동원하여 해결하자는 중공업 우선 정책을 그대로 유지하였다.²⁹⁾

북한은 새헌법에서 경제 분야 32개 부서를 23개로 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성 제고를 강구하였다. 농업 부문에서 ‘분조’의 규모 축소와 함께 기준을 초과하는 생산물에 대한 생산 단위의 자체 처분권 확대하는 등 인센티브 구조의 개선을 추진해 왔으며, 공업 부문의 생산 효율성 향상을 위해 1999년 말부터 공업기업소 관리 조직 개편을 추진해 왔다.

한편 대외 경제 관계에 있어서는 국제 사회의 지원 등의 실리를 추구하는 한편 수출 증대를 통해 외화를 획득하려는 정책 의지를 표명해 왔다. 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서는 대외 무역 주체에 사회협동

28) 예를 들면, 2000년도 예산안에서는 전력과 석탄 부문에 대한 투자가 전년에 비해 각각 15.4%, 12.3% 증가한 데 비해 농업과 경공업 부문에 대한 투자는 각각 5%, 4%에 그쳐 여전히 중공업 우선의 정책기조가 이어지고 있음을 보여주고 있다. 『조선중앙방송』, 2000년 4월 6일.

29) “내각의 2000년 사업정형과 2001년 사업”(총리 홍성남 보고), 『조선중앙방송』, 2001년 4월 5일.

단체를 포함함으로써 대외 무역의 분권화(제2장 제36조)했으며, 특수 경제 지대에서의 다양한 기업 소유 형태(외국인 100% 투자기업 등)를 명문화(제2장 제37조)함으로써 외국 자본에 대해 좀더 적극적 역할을 부여하고 있다. 북한은 대외 무역과 관련하여 1998년 9월 이후 수출 실적이 저조한 무역상사들을 통폐합하고 경영 구조를 단일화·전문화하기 위해 각 부서에 산재한 상사들을 당은 대성, 군은 매봉, 내각은 광명상사 등 대표적인 상사 중심으로 재편성하였다.³⁰⁾

비현실적 계획과 투자 환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하기 시작했으며, 나진-선봉 관련 정책에 있어서 과거에 제조업 부문 위주의 초기 계획과는 달리 나진-선봉의 물류중계기지로서의 역할을 강조하고 관광 등 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있는 사업을 추진하는 등 좀더 현실적인 방향으로 선회한 것으로 평가된다. 국제 사회로부터의 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 결과적으로 식량과 에너지 부문에 있어서 북한 경제의 대외 의존도를 높이는 결과를 가져왔다.³¹⁾

북한은 2001년도 신년 공동사설에서 “국가 경제력을 다져 나가는 것보다 더 중대한 과업은 없다”라고 밝힘으로써 본격적인 김정일 시대의 전개에 걸맞은 경제력 회복에 총력을 경주할 것임을 천명하였으며, 강성대국론의 구체적 요소로서 ‘국가 경제력’의 개념을 제시했다. 또한 ‘군력’과 ‘정치사상적 위력’의 선행 조건으로서 ‘경제력’의 중요성을 강

30) 전체 무역회사 수를 당초의 300여 개에서 120여 개로 축소함으로써 1990년대 초 증설되었던 무역기관의 통폐합·전문화를 통해 수출입선의 혼란으로 인한 비효율성을 제거하려는 것으로 평가된다.

31) 북한의 식량 총수요에서 차지하는 국제 사회 지원 비중이 1995년 5.5%에서 1999년 10.3%로 증가했으며, 북한의 총 곡물 도입량 가운데 지원 비중은 같은 기간 동안 33%에서 80%로 증가하였다.

조하였다. 북한은 최근 어느 정도 식량난이 완화됨에 따라 북한은 '생존'보다는 '발전'에 초점을 맞추어 경제정책 우선 순위를 변화시키고 있으며, 기존 산업 정상화와 산업 기술 현대화와 첨단 산업 육성, 그리고 정책 변화를 통한 경제 운영의 효율성 제고 등을 강조하고 있다.

최근 북한은 명분상 중공업 중심의 자립적 경제 건설 노선을 표방하면서도 경제정책의 효율성을 강조하고 수출 촉진과 외자 유치를 통한 외화 및 기술 획득 등 실리를 확보하려는 과도기의 양면적인 정책 노선을 보여주고 있다. 이는 체제의 유연성 제고를 통해 정책 공간을 확대함으로써 체제 유지와 경제 발전을 동시에 도모하기 위한 전략적 선택으로 평가된다. 즉, 김정일 정권의 공식 출범에 따라 김일성의 경제정책 노선과 차별화 된 김정일 노선이 가시화되고 있으며, 이와 같은 정책 노선 변화가 수반할 정치적 부담이 유호통치기에 비해 상대적으로 감소하였다는 점에서 정책 변화의 가속화가 기대된다.

이와 같은 기대를 갖게 되는 근거로는 1990년대에 북한이 시행착오를 거치면서 채택한 경제정책 수단의 실질적 파급 효과에 대한 인식은 과거의 '주체경제'노선 견지에 따른 비용과 새로운 경제정책의 필요성에 대한 상대적 평가를 변화시켰을 것이기 때문이다. 북한은 1990년대에 직면한 경제적 위기 상황을 탈피하기 위해 표면상의 '강경'과 이면의 '유연'이라는 괴리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있는 것이다. 경제운동기제의 변화와 관련 최근 북한의 변화 양상은 ① 경제난으로 인한 현상적 변화의 제도적 수용(경제계획 및 상업유통체계의 개선), ② 산업 조직 및 운영체계 재편을 통한 효율성 제고, ③ 남한기업과의 경협사업 추진을 통한 외화 획득, ④ 외교적 노력 경주에 의한 국제 사회의 지원 획득 등으로 요약할 수 있다.

2) 변화의 한계성과 축적 전략으로서의 함의

본 연구의 앞부분에서는 1990년대에 악화된 북한 경제의 부족 현상이 단순한 외부 환경의 변화에 의한 것이 아니며, 사회주의 계획경제체제의 중공업위주의 불균형 성장전략을 추구했던 북한 경제가 체제결함으로 인해 필연적으로 직면하게 된 결핍 현상에 의한 것임을 설명하였다. 한편 북한의 재정 운용 방식은 축적 전략의 실질적 구현으로서 매우 중요한 의미를 가지는데, 재정적 측면에서 보더라도 중공업 위주의 성장전략과 과도한 군사비의 지출은 북한 경제의 성장잠재력 확대를 제약하는 주요한 요인이었다. 재정 문제와 관련하여 북한 축적 전략의 중요한 특징으로 지적 할 수 있는 것은 중앙 재정과 지방 재정의 관계 및 농업 부문과 공업 부문 간의 교역 조건의 변화이다.

사회주의체제의 스탈린 모델 개선 노력 과정에서 일반적으로 관찰되는 현상은 지방 재정의 비중 및 역할을 확대함으로써 체제의 유연성 제고를 통한 자원 배분 효율성을 개선하는 일종의 분권화 현상이나, 북한의 경우 줄곧 중앙 재정을 강화해 왔으며, 지방경제는 유희자원의 활용을 통한 소비재 증산으로 그 기능이 제한되어 왔다. 또한 스탈린식 계획경제 모델에서 중요한 축적 방식으로 거론되는 농·공 제품 간 가격 격차 확대를 통한 강제 저축 역시 북한에서는 다른 양상을 보였다. 즉, 가격 격차 확대를 통한 농업 잉여의 공업 투입은 이루어지지 않았으며, 단지 농업 부문 인구의 공업 부문 투입과 기업 거래수익금과 국가기업이익금 등 공업 부문 자체 조성 투자자원의 축적을 통해 불균형 성장전략을 추구해 왔다.

그러나 이와 같은 공업 부문의 확대 재생산을 통한 축적 전략의 지속성은 자원 배분에 있어서 경제운영기제의 효율성을 전제로 하므로 체제적 결함으로 인한 '흡입형 경제'인 북한 경제의 침체는 당연한 귀

결이었다고 볼 수 있다. 북한은 1990년대에 경제난을 계기로 새로운 축적 전략을 모색해 왔으며, 중요한 축적 수단으로서 체제 효율성 향상과 대외 경제 부문의 활용을 선택하였다. 북한의 경제정책 노선과 운영체제 및 대외 경제 관계 변화 양상에 관한 앞에서의 분석을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 경제정책 기조와 관련하여 북한은 표면적으로 현 체제의 틀을 유지하기 위한 이념적·상징적 강경기조를 유지하고 있으나, 경제정책의 실질적 성과를 거두기 위한 실리 위주의 접근 및 정책의 신축성을 강조하는 등 이중적 양상을 보이고 있다. 이는 아시아 사회주의 국가인 중국과 베트남이 경제개혁·개방을 공식노선으로 채택하고 표리가 일치하는 경제정책 기조를 유지했던 것과는 다른 것으로서 현 북한 정권의 태생적 한계와 사회주의권 대변혁의 경험에 근거한 경각심에 기인한 것으로 판단된다.

둘째, 북한은 경제운영기제에 있어서 계획경제의 기본 틀은 유지하고 있으나, 1990년대 사회주의권 변혁에 따른 국제적 경제 환경 변화와 경제 위기 극복 과정에서 체제 생존을 위해 불가피했던 과도기적 경제운영기제를 제도적으로 수용하고 있다. 북한은 근자에 무역 권한의 분산 및 자급적 지방경제운동, 농업 부문의 물질적 인센티브 확대, 비공식 부문 경제의 확산에 대한 묵인 등을 통해 극심한 물자 부족 현상의 완화를 강구해 왔다. 결과적으로 이와 같은 북한 경제의 현상적 변화는 북한 헌법을 포함한 관련 법규에 부분적으로 수용되어 점진적이며 소폭이나마 경제운영기제의 변화를 초래하고 있다.

셋째, 북한은 나진-선봉지역 건설을 통한 외자유치와 중국과 일본, 미국과의 경제 관계 확대를 위한 외교적 노력을 기울여 왔으나, 무역 및 외자유치 규모의 측면에서 소기의 성과를 거두지 못했으며, 경제체제 개혁의 뒷받침 없이 추진해 온 대외 경제의 활성화는 한계 상황에

직면한 것으로 분석된다. 부진했던 대외 경제 부문의 문제점을 인식하기 시작한 북한은 관광 및 물류중계 등 체제에 대한 파급 효과가 비교적 가벼운 분야에서의 대외 협력사업을 확대하고 있는 것으로 보인다. 특히 1990년대 중반이래 북·미 관계의 진전과 국제 사회의 대북 지원 과정에서 북한의 대서방국 의존도가 식량 및 에너지 부문에서 매우 높아졌다. 또한 사회주의권으로부터의 지속적인 대규모 경제 지원이 불가능한 상황에서 북한은 국제경제기구와의 연계를 강화하려는 의도를 보여주고 있다.

북한은 1990년대에 직면한 경제적 위기 상황을 탈피하기 위해 표면상의 '강경'과 이면의 '유연'이라는 괴리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있다. 이와 같은 변화는 북한 정권의 개혁지향적 이니셔티브하에 이루어지고 있다기보다는 북한 경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 '피동적인 변화'로 볼 수 있을 것이다.

앞에서 분석한 바와 같이 북한이 중점적으로 추진해 온 국제 사회로부터의 지원은 단지 북한의 경제난을 어느 정도 완화하는 기능은 할 수 있을 것이나, 이를 통한 경제 회생은 본질적으로 한계성을 가지고 있으며 북한의 근본적인 내부 경제 개혁이 수반되지 않는 한 중국·일본·미국과의 경제 관계의 확대 역시 어려울 것으로 보인다. 따라서 향후 북한 경제체제의 변화 방향을 전망하기 위해서는 북한 경제의 현상적 변화가 새로운 비용과 편익 관계를 형성함으로써 정책결정 과정에 영향을 미치게 되는 변화의 파급 효과에 대한 분석이 필요한 것이다. 이에 대한 개략적 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 근래에 북한은 근로자와 농민, 그리고 개별 경제 단위의 적극성을 제고하기 위해 제한적인 범위 내에서의 인센티브체계 개선을 시도하고 있으나, 심각한 소비재 공급 부족, 국정 가격과 암시장 가격의

편차, 사상적 경직성에 따른 한계성 등의 요인으로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 경제의 지속적 침체는 개인의 근로 의욕은 물론 경제 단위의 적극성을 감퇴시키고 있다. 특히 부족 현상의 심화에 따라 경제계획이 집행되기 어려운 상황에서 지역과 부서 간의 이기적 경향이 가중되는 경향도 보이고 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 북한의 물자 부족 현상은 체제 결합에 기인하는 바, 이의 근본적 개선을 추진하지 않는 제한적인 인센티브체계 개선의 효과는 지극히 제한적일 수밖에 없을 것이다.

둘째, 시장지향적 개혁을 통한 북한 내부 경제와 외부 경제의 유기적 연계성 확보가 이루어지지 않은 상태에서 부분적인 무역분권화 등 수출인센티브 제공 정책은 기대와는 달리 노동 공급 의욕을 저하시키고, 총 산출을 감소시킬 수 있다. 이는 북한의 수출 상품 공급 능력이 지극히 낮으며 만성적 부족 현상에 시달리고 있는 상황에서, 북한의 산업이 필요로 하는 철강, 시멘트 등 원자재를 수출해야 하므로, 주민들의 실질소비 가능 물자를 흡수함으로써 노동 의욕을 저하시키고 결과적으로 총 산출을 감소시키는 결과를 가져오는 것이다. 또한 계획 당국은 원유 및 원자재 등 중간재 수입 증가를 통해 총 산출을 증가시키고, 상품 초과수요의 정도를 약화시킬 수 있으나, 북한의 외화 부족 현상을 고려해 볼 때, 당분간 이는 시행 불가능한 대안이라고 할 수 있다.

셋째, 자원의 회소성을 반영하지 못하고 있는 국정 가격과 과도하게 평가된 환율로 인해 북한 경제는 비교우위를 실현할 수 없으며, 무역이 무역상사 주도로 이루어지기 때문에 상품 개발 혹은 국제 시장 수요 반영에 있어서 생산 단위의 적극성을 유도하지 못하고 있다. 오히려, 내부 경제가 부족 현상의 만연에 의한 판매자 시장을 형성하고 있기 때문에 무역상사와 내부 수요자 사이에는 물자 확보를 위한 경쟁 관계가 존재한다. 이는 원료 공급 및 외화 보유 등의 측면에서 가시적인 편

익이 보장되지 않는 한 생산 단위는 생산원자재를 교환할 수 있는 내부 수요자 혹은 암시장에 공급하는 것이 유리하기 때문이다.

생산 단위에 대한 대외 무역의 경제적 인센티브가 제도화되지 못하고 있는 상황에서 무역 부문에 대한 공적·사적 정치 권력의 개입은 무역 경로 및 구조를 왜곡하고 있으며, 부정 행위를 조장하는 결과를 가져왔다. 즉, 수출 상품 공급 능력이 절대적으로 부족한 데 비해 수입 수요는 매우 강하며, 고평가된 환율과 암시장의 창궐로 인해 수출입 권한에 따른 편익이 매우 크기 때문에 종종 수출입이 무역상사의 결정과 계약대로 수행되지 않고 권력기관의 간여에 의해 변경되는 경우가 발생하고 있다. 결과적으로 체제개혁이 다르지 않은 북한의 무역 촉진정책은 자원 낭비와 배분 구조를 악화시키는 결과를 초래하고 있으며, 내부 경제의 부족 현상 해소에 도움이 되지 못하고 있다.

넷째, 심각한 구조적 부족 현상에 시달리고 있는 북한 경제에 있어서 정치적 목적하에 결정된 대형 중점사업 위주의 투자정책은 또 다른 부담을 안겨줄 것으로 예상된다. 북한이 제한된 투자재원을 자본 회임 기간이 길고, 기대 수익률이 낮은 대형 사업 또는 상징적 사업에 투입하는 경우 소비 부문의 물자에 대한 구축 효과(crowding out effect)에 의해 총 산출은 감소하고 상품 초과수요 정도가 악화되어 거시경제 불균형이 더욱 두드러지게 되는 것이다.

다섯째, 실물경제의 회복이 지연되는 상황하에서 명목 화폐 공급의 증가는 매우 심각한 부작용을 수반할 수 있다. 북한 당국이 화폐 공급 증가를 통한 경제활성화를 꾀하는 경우 현재의 비효율적 인센티브체계와 절대적인 소비재 공급 부족 상황에서 이는 곧 암시장으로의 유입자금 증대를 의미하며, 오히려 노동 의욕을 감소시킴으로써 총 산출 감소와 상품 초과 수요 증가 및 은닉성 인플레이션의 악화라는 삼중적 부작용을 낳게 된다.

이와 같은 체제 효율성 증가를 통한 새로운 축적 전략 추구는 체제 내에서의 변화라는 한계성으로 인해 소기의 성과를 거두기 어려울 것이며, 1990년대 경제난을 계기로 형성된 비공식 부문 경제의 확산은 주민 인센티브 구조의 획기적 변화를 통해 북한체제의 본격적 개혁을 앞당길 수 있는 모티브를 제공할 것으로 판단된다. 비공식 부문 경제의 확산은 북한 주민들에게 시장 거래의 학습 기회를 제공하고 있다는 점에서 경제개혁 추진시 발생할 적응 비용을 줄일 수 있으며, 생존을 위한 자구책으로서 시장기구와 유사한 비공식 경제의 기능을 인식시켰다는 긍정적인 측면이 있다. 또한 북한 지도부는 비공식 부문의 부족 현상 완화 기능과 정치체제에 대한 제한적 파급 효과를 확인함으로써 시장지향적 개혁의 정치적 비용이 예상보다 작을 수 있다는 판단을 할 수도 있다. 또한 비공식 부문 경제의 확산은 북한 경제의 정보유통체계를 획기적으로 변화시킴으로써 전통적인 도덕적 자극이나 이념적 충직성 등에 근거한 인센티브체제에 혁명적인 변화를 초래하고 있는 것으로 평가되므로 결국 북한은 경제적 효율성 확보를 위해서라도 이와 같은 변화를 경제제도나 정책의 변화를 통해 수용하지 않을 수 없을 것이다.

그러나 북한이 과거에 비해 전향적인 체제개혁 정책을 추진한다고 해도 북한 경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한 경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 경제운용상의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한 경제는 경제 상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업 구조 조정 및 물자 유통체계의 조정 과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 현상 포함) 현상이 예상된다.³²⁾

둘째, 북한의 수출 능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채

등을 고려할 때, 외환제도 개선을 통해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형 회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제 사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한 내부 경제의 자원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자 재원을 재정 구조의 변화나 국내 저축 확대를 통해 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책 목표 달성을 위해 투자 재원을 집중시킬 경우, 경제 구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이 될 수 있다. 이와 관련하여, 외자의 활용은 유일한 대안이라고 볼 수 있으나, 북한과 중국·미국·일본 등 주변국과의 경제 관계가 더욱 발전하기에는 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한 경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내 축적 기제를 대체하여 북한 경제성장의 계기를 조성하기 어렵다. 이와 같은 북한 경제의 제약 요인을 감안할 때, 향후 북한이 시장지향적 개혁을 통한 효율적 축적 전략을 채택할 경우, 성공적 개혁을 위해서는 외부로부터의 자본과 기술의 유입이 필수적이며, 또한 수출을 위한 해외시장 확보와 우호적 국제 환경의 조성이 전제되어야 할 것이다.

32) 북한 경제의 공급탄력성이 낮은 이유로는 군수 산업의 이상 비대화, 생산 요소의 비이동성, 연합기업소 등에 의한 독점 구조, 산업간 불균형에 따른 병목 현상 등을 들 수 있다.

6. 결론 : 효율적 축적을 위한 국가 개입 방식의 변화 방향

남북정상회담 이후 북한이 변화하고 있다고들 한다. 남북 관계에 있어서나 대남자세의 측면에서 본다면 이와 같은 판단은 진실에 가깝다. 그러나 적어도 북한 경제의 운용체제와 관련하여서는 추상적이고 주관적인 기준에 의한 ‘북한 변화론’은 의미가 없다. 왜냐하면 북한의 경제정책은 과거에도 변해 왔고, 현재에도 변하고 있으며, 앞으로도 계속 변할 것이기 때문이다. 북한뿐만 아니라 지구상의 어떤 경제체제도 변화하지 않고 시간 속에서 멈춰있는 체제란 없다. 우리가 북한의 경제운용과 관련하여 다루고 있는 ‘의미 있는 변화’란 자원 배분의 효율성 향상을 통해 지속적인 경제성장이 가능하며, 경제정책이 소기의 목적을 달성할 수 있는 경제체제의 틀이 마련되는 것을 의미한다.

이 연구에서는 북한에 있어서 국가의 경제개입 방식 변화를 축적 전략의 관점에서 분석하고 북한체제의 정치·경제적 한계성을 감안하여 그 변화 방향의 전망을 시도하고 있다. 앞에서의 분석에 따르면, 과거 북한의 경제개입 방식은 스탈린식 사회주의 계획경제가 가지고 있는 일반적 속성인 광범위한 부족 현상을 야기했으며, 중공업 위주의 불균형 성장전략은 경제성장을 제약하는 요인으로 작용하였다. 한편 북한은 적어도 1958년 이후 시기에 농·공 가격 격차 확대를 통한 농업 잉여의 ‘착취’를 통한 공업 발전을 시도하지는 않았으며, 단지 농업 인구의 공업 부문 유입에 기초하여 급속한 공업화를 추진하였다. 이와 같은 맥락에서 본다면 1960~1980년대 북한의 공업화를 위한 축적 전략은 오히려 루이스(W. A. Lewis)의 이중경제 모델에서와 유사하게 농업 부문으로부터의 (저임금)노동력 유입에 의존했다고 보는 것이 옳을 것이다.³³⁾ 즉, 공업 부문의 확대 재생산을 위한 축적은 저임금을 바탕으로

한 기업 거래수익금과 국가기업이익금 등의 재정 편입을 통해 이루어졌다. 한편 북한은 표면적으로 자력 개생을 근간으로 하는 주체 경제의 건설을 강조했으나, 부존자원과 자연 조건 및 경제 규모 등의 한계성으로 인해 중국과 구소련 등 사회주의 동맹국과의 지원성 교역에 크게 의존할 수밖에 없었다.

1990년대 북한 경제는 비효율적 자원 배분 체계에 따른 부족 현상 심화와 농업 인구 유입의 한계, 사회주의 동맹국의 지원성 교역 축소에 따른 공업가동률 저하 등의 요인이 복합적으로 작용하여 더 이상의 외연적 성장과 축적이 불가능한 상황에 처하게 되었다. 더욱이 생존전략으로서의 비공식 부문 경제 확산은 정보의 흐름 및 인센티브 구조의 혁신적 변화를 초래했으며, 이는 곧 북한지도부의 경제정책 의사결정 과정에서 비용-편익적 고려에 영향을 미침으로써 부분적 '변화'가 가능하게 했다. 그러나 앞에서의 분석을 통해 보았듯이 지금까지 보여준 북한의 제한적 변화는 정책적 한계성을 가지고 있으며, 향후 북한이 보다 적극적인 개혁에 착수하더라도 상당한 정도의 거시경제적 불안이 나타날 것으로 우려된다. 이와 같은 우려에도 불구하고, 북한의 새로운 축적 방식으로서 시장기구 도입을 통한 자원 배분의 효율성 제고와 개방을 통한 외자 및 기술 유입 이외의 대안은 존재하지 않는다.

북한의 정책결정자들이 경제적 인센티브 구조의 근본적인 변화와 파급 효과를 인식하게 되고, 비용-편익적 접근방식을 통해 북한 경제의 정상화를 위해서는 체제의 근본적인 개혁이 필수적이라는 점을 받아들이기까지는 일정 기간 동안의 시행과 착오를 통한 학습 기간이 필요할 것으로 판단된다. 이는 북한체제가 안고 있는 이념적 경직성, 현 북한 정권의 태생적 한계, 경제개혁 경험의 결여 등 요인이 북한의 정책 변

33) W. A. Lewis, *Theory of Economic Growth*(London : George Allen and Unwin, 1955).

화 속도와 범위를 제한할 것이기 때문이다.

따라서 중단기적으로는 체제의 본격적 개혁보다는 현 체제의 틀 속에서 경제 실적을 향상시키기 위한 부분적이며 단편적인 조치들을 취할 것으로 전망된다. 특히 외형적인 이념 고수와 실리의 확보라는 다분히 양면적인 접근방법을 취하고 있는 북한으로서는 실질적으로 과거에 비해 파격적인 정책수단을 강구할 수밖에 없는 경우에도 그 의미나 형식에 대한 정당화는 기존의 이념적 틀 속에서 이루어질 것이므로 외부에서 북한 내부의 현상적 변화를 파악하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 가능성이 크다.

북한의 정치·이념적 한계성을 감안할 때, 북한체제의 변화는 매우 점진적인 성격을 가질 것이며, 외형적으로 표방하는 이념과 실천적 정책수단이 괴리를 보이는 현상은 당분간 계속될 것이나, 경제정책적 측면에서는 실질적 성과와 체제 운용의 효율성을 제고시키기 위한 다양한 조치들이 강구될 것으로 전망된다. 특히 경제성장률 회복을 위한 새로운 축적 수단으로서 남북경협 활용과 시장경제권에 대한 수출촉진 정책을 동시에 추구할 수 있을 것이다. 북한은 중단기적으로는 정책수단간의 상호연계를 감안한 종합적인 개혁정책보다는 단편적이며 부분적인 조치들을 채택할 것이다. 그러나 정책 파급 효과 등을 고려할 때, 장기적으로는 시장기구의 도입과 계획 부문 경제의 축소 및 국유 부문의 효율성 제고를 위한 종합적 개혁 정책을 추진하는 이외에는 현실적인 축적 전략 대안은 없다고 할 수 있다.

참고 문헌

<1차 자료>

- 과학·백과사전출판사, 『위대한 수령 김일성 동지께서 밝히신 사회주의
적농업로동보수제에 관한 리론』(평양: 과학·백과사전출판사,
1986).
- 사회과학출판사, 『경제사전』, 제1, 2권(평양: 사회과학출판사, 1985).
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 각년도).
- 『로동신문』.
- 『조선중앙방송』.

<2차 자료>

- 국토통일원, 『북한경제통계집』(서울: 국토통일원, 1986)
- 박완신, 『신북한행정론』(서울: 지구문화사, 1995).
- 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조』(서울: 통일연구원, 1999).
- 이영훈, “북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~64)”(고려대
학교 대학원 경제학과 박사학위 논문, 2000)
- 지해명, 『북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조』(서
울: 한국개발연구원, 1993)
- 통일부, 『보도자료』(1998~2000).
- 통일원, 『북한경제통계집』(서울: 통일원, 1996).
- _____, 『남북한국력추세비교』(서울: 통일원, 1979).
- _____, 『남북한경제현황비교』(서울: 통일원, 1990).
- 한국은행, 『북한 GNP(GDP) 추정결과』(서울: 한국은행, 각년도).
- Koo, Bon-Hak, *Political Economy of Self-reliance*(Seoul: Research Center for

- Peace and Unification of Korea, 1992).
- Brody, A., "About investment cycles and their attenuation", *Acta Oeconomica*, Vol. 31(1983).
- Eberstadt, N. and J. Banister, *North Korea : Population Trends and Prospects*(Berkeley CA. : University of California, 1992).
- Jeffries, I., *Socialist Economies and the Transition to the Market : A Guide*(London : Loutledge Publishing, 1993).
- Kornai, J., *Anti-equilibrium*(Amsterdam : North-Holland Publishing Co., 1971).
- _____, *Economics of Shortage*(Amsterdam : North-Holland Publishing Co., 1980).
- Lewis, W. A., *Theory of Economic Growth*(London : George Allen and Unwin, 1955).
- Montias, J. M., *The Structure of Economic Systems*(New Heaven : Yale University Press, 1976).
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990).
- Oh, Seung-Yul, "Shortage in the North Korean Economy : Characteristics, Sources, and Prospects", *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 4(1995).
- Stiglitz, J. E., *Whither Socialism?*(Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1996).
- Winiecki, J., *The Distorted World of Soviet-Type Economies*(Pittsburgh Pa : University of Pittsburgh Press, 1988).

(Abstract)

Changes in the State's Role in North Korea's Economic Development: The Quest for a New Accumulation Strategy

Seung Yul Oh (Korea Institute for National Unification, Economics)

This paper explains the fundamental deficiencies in North Korea's accumulation strategy and analyzes recent changes in its economic policies. The main findings are as follows:

First, the prevailing shortages and structural problems in the North Korean economy are not transitory phenomena caused by changes in the international circumstances surrounding them but chronic ones that are endogenous to its Soviet-type economic system. Shortages in the economy have been aggravated by the interaction of its ideological bias, operational inefficiency of its central planning, and the self-reinforcing mechanism of shortage.

Second, in view of the characteristics and sources of shortage in North Korea, limited policy changes that have been recently attempted have possibly exacerbated the extent of shortage in the economy. The degenerating

North Korean economy cannot be revived by the partial policy changes confined within the existing economic system, and the shortage-plagued economy will continuously siphon what it can from the welfare of its people.

Thirdly, the Kim Jong-Il regime will realize that there exists a trade-off between the maintenance of the ideological heritage of Kim Il-Sung and the revival of the ailing economy. As time passes, it will also become clear to Kim Jong-Il that the legitimacy of his power and success can be established only by economic recovery.

It will take a considerable length of time and trial-and-error procedure for the North Korean leadership, who are inexperienced reformers, to adopt the market-oriented reform strategy. The prerequisites for a market-oriented reform in North Korea include a reinterpretation of the *juche* ideology as well as the leadership's understanding of the characteristics and sources of chronic shortages in the economy.

Key Words: Accumulation Strategy, Structural Problems, Shortage, Market-Oriented Reform