

‘부분’개혁과 ‘시장도입형’ 개혁의 구분: 북한과 소련의 비교를 중심으로

박형중(통일연구원 선임연구위원)

1. 서론

사회주의 경제관리체계의 개혁은 크게 보아 ‘부분’개혁과 ‘시장도입형’ 개혁으로 나누어 볼 수 있다.

‘부분’개혁은 중앙집권 명령경제 자체를 폐기하는 것이 아니라, 그 효율성을 강화하기 위한 개혁이다. 이는 중앙집권경제의 ‘부분적인 수선(개선)’이라는 뜻에서 ‘부분개혁체계’라고 부를 수 있다.¹⁾ 그 핵심 사항

1) 여기서 ‘부분개혁체계’라는 용어는 체코슬로바키아 출신 경제학자 코스타(Jiri Kosta)의 용어를 차용했다. 이는 코르나이(Kornai)가 the “Perfection” of Control이라고 규정했던 시도와 일치한다. 또한 이 글에서 앞으로 서술하듯이, ‘부분개혁체계’의 이데올로기 슬로건은 ‘개선완성’이었다. Jiri Kosta, “Sozialistische Wirtschaftssysteme”, Klaus Ziemer(Hrsg.), *Sozialistische Systeme. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*(München : Piper, 1986), pp. 443~456 ; János Kornai, *The Socialist System : The Political Economy of Communism*(Princeton : Princeton University

은 첫째, 이데올로기적으로 중앙집권경제를 신성시하며, ‘시장’을 이질적 ‘자본주의 요소’로 배격한다. 둘째, 중앙집권경제의 핵심사항인 행정적 방법에 의한 경제관리체계와 계획명령을 유지하는 대신, 계획명령의 합리화라든지 여러 종류의 분권화 조치를 취하여, 전체 경제의 효율성을 높이고자 시도하는 체계이다.

이에 대하여, ‘시장조정기구도입형’(이하 ‘시장도입형’) 개혁은 중앙집권명령경제 자체의 한계를 인정하고, 이를 폐기해 가는 조치를 취한다.²⁾ 그 핵심 사항은 첫째, 이데올로기적으로 ‘시장’의 역할을 적극적으로 승인하며, ‘계획’과 ‘시장’의 공존논리를 전개한다. 둘째, 행정-명령 체계를 폐기해 가는 핵심 조치로서, 기업에 대한 계획명령을 폐기한다. 이에 따라 국영기업의 경영은 계획달성을 위해서가 아니라, 상업적 차원의 이윤극대화를 위해 운영된다. 계획명령의 폐지에 따라 ‘관료적 조정(bureaucratic coordination)’의 영역이 축소되고, 그 공백을 ‘시장조정(market coordination)’ 요소’가 메워 간다. 국영기업은 자율적으로 상업적 판단에 의해 경영되기 때문에, 과거 경제관리체계에서 국영기업을 직접 관리하기 위한 설치되었던 각 부문별 성(省)과 중간급에서의 관료적 조정기구와 규범이 대폭 간소화된다. 그 대신에 시장형 재정 및 은행 체계와 법체

Press, 1992), pp. 396~408.

2) 코르나이의 개념정의에 따르면, ‘개혁’이란, 사회주의 체제로부터 이탈하지는 않지만, 정치구조, 소유관계, 조정기구(coordination mechanism)의 3가지 중 적어도 하나를 영구적으로 또한 본질적으로 변경시키는 모든 변화를 뜻한다. 이 3가지 중에서 가장 손쉬운 변화는 시장조정기구 도입이었다. 즉 이는 ‘개혁’의 일차 단계였다. 그 다음 단계가 소유관계의 변화(자본시장의 허용 또는 중대 국영기업의 민영화 추진 등)였다. 정치구조가 변화하는 경우는 현실상 사회주의 체제로부터의 이탈(‘혁명’)을 의미했다. János Kornai, *The Socialist System : The Political Economy of Communism*, p. 388. 어느 경우에 ‘시장도입형’ 개혁이 시도되었는가에 대한 필자의 구분과, 코르나이의 각 국가에서의 ‘개혁’ 시도의 확인은 반드시 일치하는 것은 아니다. 예를 들어, 필자는 중국의 1978~1984년 기간을 ‘부분개혁체계’ 시기로 보았음에 대해, 코르나이는 1978년 이후를 ‘개혁’기로 보았다.

계 등이 발전해 가기 시작한다.

이 글은 이러한 ‘개혁’의 기준에 비추어, 지난 7월 조치 이후 주목받기 시작했던 북한의 「사회주의 경제관리의 개선완성」론의 성격을 검토 한다. 이를 위해, 이러한 「개선완성」론의 ‘원조’격이라고 할 수 있는 소련에서의 「개선완성」론을 소개하며, 「개선완성」론이 북한에서 최초로 등장했던 1980년대 중반 이후, 북한 경제관리체계의 운영이념과 공식 정책논리의 변화를 추적한다. 이 글은 나아가 ‘시장도입형’ 개혁론으로서의 1987년 이후 소련의 「근본적 재편」론을 기준으로 북한에서 앞으로 전개될 가능성이 있는 ‘시장도입형’ 개혁의 논리와 조치 체계를 예측해 본다. 이 글은 북한을 중심으로 서술하되 필요한 한도 내에서 소련의 상황에 대해 언급했다.³⁾

2. 부분개혁으로서의 「개선완성」론

1965년 코시긴 개혁이 무효화되는 상황이 명백해지는 1970년대 초부터 소련은 경제관리체계에서 중간고리인 연합기업소를 강화하면서 계획

3) 또한 이 글은 경제관리의 운영이념과 공식 정책논리의 변화에 집중하면서도, 그 배경이 되는 경제상황이나 정책 실제에 대한 언급은 최소한으로 자제했다. 이는 논문의 양적 제약뿐 아니라, 이를 위해서는 본격적인 현장연구가 필요하기 때문이었다. 이러한 접근은 이 글의 주된 목적이 경제관리체계의 성격 변화에 초점을 두며, ‘체제 내’ 변화와 ‘시장도입형’ 개혁에 대한 이론적 구분에 주목하고 있기 때문에 얼마간 합리화될 수도 있다. 여기서 다루어지는 시기의 북한의 경제정책과 경제상황에 대해서는 박형중, “부분개혁체계의 출범, 난파와 복구—1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한 경제”, 「북한 60년의 재조명—경제분야를 중심으로」(고려대학교 북한연구소 주최 학술 회의 발표논문, 2002. 11. 8) 참조.

기구의 「개선완성」론을 전개하기 시작했다. 이러한 조치와 논리체계는 1970년대 말 1980년대 초, 동독, 불가리아, 체코슬로바키아 등 일련의 동유럽 국가로 확산되었다.⁴⁾ 북한에서도 1985년 이와 유사한 조치와 논리가 전개되기 시작했다.

1) 소련의 1970~1980년대 「개선완성」론

고전 계획체계는 1965년부터 심각한 개혁 시도의 대상이 되었다. 그런데 이 개혁 노력은 1970년까지 거의 종료되었다.

1970년대 초부터 1986년 27차 당대회 이전까지 소련에서는 ‘개혁’이라는 표현은 사용되지 않았다. 이 시기 주된 정서는 집권적 계획의 효율성을 높인다는 것, 다시 말해 계획을 ‘개선완성’⁵⁾시킨다는 것이 목표였다.⁶⁾ ‘계획의 개선완성’이 시행하고자 하는 여러 조치가 경제계획체계를 합리화시켜 효율성을 높여 줄 수 있을 것으로 기대되었다. 이에는

4) 동독은 ‘관리, 계획, 경제계산 체계의 완성’을 위한 조치라는 가치 하에, 1979~1981년 간 모든 산업 및 건설 기업을 157개의 연합기업소(Kombinate)로 개편했다. 불가리아는 1978년 당대회에서 “사회주의 노동조작과 계획의 완성”을 주제로 나루었으며, 1984년 연합기업소에 일정한 결정권과 협의권을 부여하는 조치를 취했다. 체코슬로바키아는 1980년 “1980년 이후 인민경제의 계획적 관리 체계의 완성을 위한 조치 목록”을 발표하면서, 중간 행정 단위로서의 연합기업소 체계를 강화했다. Rolf Schlüter(Hrsg.), *Wirtschaftsreformen im Ostblock in den 80er Jahren. Länderstudien : Sowjetunion, DDR, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Bulgarien, Ungarn*(Paderborn : Ferdinand Schoeningh, 1988), pp. 68~70, 141, 178~180.

5) 이것의 러시아 원어는 ‘sovershenstvovanie’로 영어로 ‘improving’ 또는 ‘perfecting’이라고 번역될 수 있는데, 당시의 이해율로 기적 기조로 보아, ‘완성’이라는 표현이 더 적절했다. 동독에서의 독일어 표현은 ‘Vervollkommnung’으로 ‘완성’으로 번역할 수 있다. 북한에서는 ‘개선완성’ 또는 ‘개선강화’라는 표현을 사용해 왔다.

6) Phillip Bryson, *The Reluctant Retreat. The Soviet and East German Departure from Central Planning* (Aldershot : Dartmouth, 1995), p. 25 ; 폴 그레고리, 로버트 스튜어트, 『러시아 소련 독립 국가연합 경제의 구조와 전망』(서울 : 열린책들, 1990), 563쪽.

주요하게 정합적이고 상호조정된 기술, 정보, 통제체계, 계획 실험 등의 컴퓨터화, 그리고 행정적 조치(경영 기준 제시, 산업적 협조와 조정, 인센티브 기구 강화 등) 등과 같은 조치가 있었다.

개혁에 관한 공개적 토론은 없었지만, 분권화는 여러 차례 논의되었 다. 1970~1980년대의 소련에서는 집권적 경영 하에서 연합기업소와 기 업의 자율성과 책임을 강화해야 한다는 견해가 증대했다. 또한 ‘지방 경 제기관의 권리 확대’가 집권적 계획의 집권도를 약화시키는 것이 아니 라, 집권적 계획의 과학적 수준을 높일 수 있다는 논리가 유포되었다.⁷⁾

이러한 맥락에서 부문별 성(省)의 권한 일부를 생산연합체(‘obyedinyeniye’) 또는 연합기업소(이하 연합기업소라 함)의 경영진에 넘기고자 하 는 조치들이 취해졌다. 연합기업소는 1960년대 생기기 시작했지만 1973 년에 이르러 계획체계 자체를 연합기업소를 중심으로 조직하는 조치가 취해졌다. 연합기업소는 과거 성들에 속했던 권한을 양도받았을 뿐 아 니라, 하부 기업의 권한도 침해하고 있었다. 그 목적은 규모의 경제를 달성하고, (연합기업소 차원에서 연구개발 기능과 생산을 혼합함으로써) 기술 발전을 촉진하며, 전문성 증대를 통해 계획체계의 능력을 향상시 킨다는 것이었다. 성들의 활동은 전망계획과제 수립으로 제한되었다. 또 한 이와 같은 위계구조의 재편에서 계획중앙의 의도 중의 하나는 계획 과정에서 하부단위에 간섭을 용이하게 할 수 있는 전략적 지위를 확보 하는 것이었다. 기업소의 경영상의 선택이 중앙의 선호에 합치하는 한, 상당한 자율성이 보장되었으나, 그렇지 못한 경우, 중앙은 연합기업소 지배인을 통해 언제든지 간섭할 수 있었다.⁸⁾

이러한 조치는 별 효과를 내지 못했으며, 1970년대 후반 들어 경제상

7) Phillip Bryson, *The Reluctant Retreat : The Soviet and East German Departure from Central Planning*, p. 29.

8) *Ibid.*, p. 30.

황이 악화되었다. 이에, 1979년 소련 당국은 “계획을 개선하고, 생산의 효율성 및 작업의 질 향상에 경제기구의 영향력을 강화할 데 대하여”라는 이름으로 일련의 조치들을 취했다. 이는 계획체계, 인센티브체계, 투자 행위 등의 체계를 개선하여 경제의 효율성을 향상시키는 것, 소련식으로 말하자면, 경제의 실적능력을 ‘집약화’하기 위한 것이었다. 안드로 포프는 경제‘개혁’과 관련 1983년 7월 세 가지 차원에서 당과 정부의 공동조치를 취했다.⁹⁾ 즉 ① 노동규율을 강화하기 위한 노동단위체에 관한 법이 통과되었다. ② 기업과 연합기업소가 계획작성에서 더 중요한 역할을 하도록 하며, 생산에서 자율성과 책임성을 확대하기 위한 결의가 채택되었다. ③ 기술발전을 가속화하기 위한 결의가 통과되었다.

1983년 결의들을 중심으로 1984년 1월부터 5개 성(省)을 대상으로 한 층 포괄적인 실험이 시작되었다.¹⁰⁾ 이에는, 실적 지표의 축소와 변경, 계획 작성에서 기업소의 적극적 참여 확대, 노동규율의 강화, 기업소 투자 가용수단의 증대, 작업실적에 대한 보다 분화된 보수체계, 기업소간 계약의 신뢰성 증진 조치 등이었다. 이러한 실험의 대상은 점차로 확대되어, 1987년 1월부터는 “새로운 경영방법을 더욱 확대하고, 과학기술발전을 가속화할 데 대하여”라는 당과 정부의 공동결의를 기초로 모든 성에서 실시되었다.

2) 북한의 「개선완성」론

북한에서 연합기업소를 핵심 중간경제관리단위로 설정함과 동시에 ‘사회주의 경제관리의 개선완성’론을 말하기 시작한 시기는 1985년 전후

9) *Ibid.*, p. 35.

10) *Ibid.*, p. 36.

였다. 1985년 신년사에서 김일성은 “사회주의 경제건설을 잘하기 위하여서는 경제지도와 기업관리를 개선하여야” 한다고 하면서, “대안의 사업체계의 요구대로 정치사업을 확고히 앞세우면서 경제적 공간들을 옮겨 이용하여 독립채산제를 바로 실시함으로써 경제를 과학적으로 합리적으로 관리운영하여야” 한다고 말했다.

『조선중앙연감 1986』은 1985년에 “인민경제에 대한 지도관리체계를 현실발전의 요구에 맞게 개편하기 위한 획기적인 조치들”¹¹⁾이 취해졌다 고 하면서, 다른 연도에는 등장하지 않은 특별항목 「경제지도와 기업관리를 개선」을 설정했다. 이 시기에 정립된 논리 및 제도와 규범체계와 동일한 맥락의 논리 및 제도와 규범체계는 1990년대 김정일의 경제관리 관련 문건에서는 ‘개선완성’이라고 보다 빈번히 언급되었으며, 2001년 후 「사회주의 경제관리의 개선완성」론으로 보다 분명한 표어를 가지고 재생되고 있었다.¹²⁾

(1) 1980년대 초·중반의 기본 개념

① 사고 전환의 시발

1985년경 “인민경제에 대한 지도관리체계를 현실발전의 요구에 맞게 개편하기 위한 획기적인 조치들”을 위한 사고전환은 이미 김정일이 1982년 11월 발표한 문건 “인민경제 모든 부문에서 증산과 절약 투쟁을 잘하며 행정규율을 강화할 데 대하여”¹³⁾에서 나타나고 있었다. 그는 여기서 다음과 같은 세 가지 사항을 지적했다.

11) 『조선중앙연감 1986』(평양 : 조선중앙통신사, 1986), 199쪽.

12) 여기서는 김정일 문건을 중심으로 서술하는데 그 이유는 동일인의 문건의 서술 변화를 통해 당시로부터 현재까지의 변화양상을 보다 분명히 잡아내기 위해서이다. 불가피 한 경우 다른 문헌을 비교 참고했다.

13) 『김정일 선집』, 제7권(평양 : 조선로동당출판사, 1996), 294~301쪽.

첫째, 다른 부문에 쓸 원료, 자재까지 마구 끌어다 쓰고 기계설비가 혹사되건 말건 가리지 않고 생산만 깜빡니아적으로 내밀면서 계획을 몇 백 프로로 넘쳐 수행하는 식으로 마구잡이로 일하지 말라는 것이었다. 이렇게 되면, 사회주의 경제를 바로 운영해 나갈 수 없으며 생산과 건설에서 수익성도 보장할 수 없고 제품의 질도 높일 수 없다는 것이었다.

둘째, 최대한의 증산과 절약, 품질 고양을 위해 계산과 통제를 강화해야 한다는 것이었다. 경제기관, 기업소들은 수익성을 보장하는 데 더 많은 관심을 가져야 했다. 감독통제기관들은 생산된 제품과 건설물에 대한 검사를 엄격히 해야 했다. 건설에서 질이 보장되지 않았을 때에는 무조건 시공을 다시 하게 하고, 제품의 질을 떨구고 원료, 자재를 낭비하여 국가에 손해를 주었을 때에는 법적으로 문제를 세워야 한다고 요구되었다.

셋째, 행정규율을 강화해야 한다는 것이었다. 행정경제사업체계는 잘 서 있지만, 행정규율이 없어 행정경제기관들이 사업상 권위가 없고 맥을 추지 못한다는 것이다. 김정일은 두 가지를 지적했다. 첫째, 당일군들이 행정을 대행하는 현상을 철저히 없애라는 것이고, 둘째, 지도소조를 너무 자주 내려보지 말고 정상적인 사업체계대로 일하라는 것이었다.

마구잡이로 일하지 않고 정상사업체계에 따라 일하기, 계산과 통제의 강화, 행정규율의 강화 등 이러한 세 가지 사항은, 이 논문에서 앞으로 서술되듯이 1980년대와 1990년대에도 계승되었던바, 북한 경제정책에서의 주요한 지향을 최초로 제시한 것이었다고 평가할 수 있다. 그런데 김정일의 이러한 언급은 사실상 그가 주도했던 70일전투 등 1970년대식 경제운영에 대한 반성문이라고 할 만하다. 여기서 그가 남의 일처럼 비판하고 있는 증산 우선주의에 입각한 당 주도하의 ‘깜빡니아적 내밀기’ 야말로 1970년대 김정일이 추진하던 경제정책이라고 할 수 있었기 때문이다.¹⁴⁾ 이러한 정책에서는 제품 질 및 절약의 원칙보다는 양적 증산이

중요시되었고, ‘정상적인 계획에 따라, 그리고 정상적인 사업체계대로 사회주의 경제가 관리운영되는 것’이 아니라, 각급 당비서의 행정대행과 행정경제계통의 무기력화, 당과 국가의 중앙이 파견한 지도소조의 전횡, 당사업과 행정경제사업의 범벼, 조직지도부와 선전선동부의 당경제부서 제끼기 및 경제사업 참견 등이 ‘정상 상황’이었기 때문이다.¹⁵⁾

② 연합기업소 체계 건설과 「개선완성」론의 등장

1984/5년간 취해진 연합기업소를 중간관리기구의 핵심으로 만들었던 경제관리상의 변화에 관한 언급은 1986년 1월 “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여”¹⁶⁾에 등장했다. 여기서 그는 1984년 7월 김일성의 ‘연합기업소를 많이 조직할 데 대한 새로운 방침’¹⁷⁾ 및 1985년 11월 정치국 회의를 통해 ‘연합기업소의 새로 많이 조직한 것’에 관련해, 이 조치는 생산을 정상화하고, 독립채산제 바로 실시하기 위했던 것으로서, ‘사회주의 경제건설 과정에서 새로운 양상을

-
- 14) 대표적으로 김정일, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자”, 『김정일 선집』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1994), 456~483쪽.
 - 15) 1970년대 김정일의 문건들 중에서 당사업과 관련 문건들에는 이러한 문제가 거의 끊임없이 거론되고 있다. 대표적으로 김정일, “당적 방법으로 사업할 데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 조직지도부 책임일군 회의에서 한 연설, 1979. 8. 17), 『김정일 선집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1995), 303~311쪽.
 - 16) 『김정일 선집』, 제8권(평양 : 조선로동당출판사, 1998), 316~355쪽 ; 이와 연관된 김일성의 문건으로서 다음을 참조. 김일성, “조선로동당 중앙위원회 제6기 10차 전원회의에서 한 결론”(1984. 12. 10), 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1997) ; 김일성, “련합기업소를 조직하며 정무원의 사업 체계와 방법을 개선할 데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 정치국 회의에서 한 연설, 1985. 11. 19), 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제6권 ; 이러한 김일성의 문건을 중심으로 한 분석은 박형중, 『북한의 경제관리체계』(서울 : 해남, 2002), 16~20쪽.
 - 17) 김정일, “당 선전부의 역할을 높일 데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 선전부 책임일군 회의에서 한 연설, 1985. 10. 23), 『김정일 선집』, 제8권(평양 : 조선로동당출판사, 1998), 349쪽.

일으키기 위한 기업관리 체계와 방법의 끊임없는 개선완성¹⁸⁾ 조치의 일환으로 간주했다.

그는 「개선완성」과 관련해 두 가지 사항을 지적했다. 첫째, 독립채산제 규정과 세칙을 잘 만들어 과학적 계산제도를 세우고 계획실행평가를 바르게 할 것, 그리고 물질적 자극 공간을 옳게 이용하여 독립채산제 실시에서 모범을 창조하고 일반화하기 위한 사업을 적극 벌일 것을 지시했다. 이밖에도 절약제도 강화, 제품의 질 높이기, 노동력 절약 등을 지적했다.¹⁹⁾

둘째, 연합기업소와 운영에서 기업소 책임 일군의 역할을 높이는 문제를 제기했다.²⁰⁾ 이와 관련 그는 연합기업소 당비서, 지배인, 기사장은 3위1체가 되어 기업소 운영을 잘 해야 한다고 당부하면서, 특히 당비서를 해당 부문의 과학기술지식과 경제관리운영지식을 소유한 일군으로 꾸려 그가 지배인, 기사장과 합심하여 일하도록 해야 한다고 말했다. 또한 행정경제 일군을 내세우고 그들의 권위를 세워 줌으로써, 행정규율을 철저히 세워야 하며, 행정경제 일군들에게 사업을 대담하게 맡기고 그들이 그것을 원만히 수행할 수 있도록 당적으로 잘 뒷받침해 주어야 한다고 말했다. 그는 당비서가 틀을 차리고 세도를 쓰거나 독판을 차지 못하도록 하기 위해, 연합기업소의 당비서를 지배인보다 반급 낮추었다고 언급했다.

(2) 1990년대

1980년대 중반의 온건한 경제정책은 1987년 이후 1990년에 이르기까

18) 위의 책, 348쪽.

19) 위의 책, 348~351쪽.

20) 위의 책, 352~355쪽.

지 ‘사회주의 건설의 대고조’를 위한 동원적 정책으로 변화했다.²¹⁾ 재차 온건한 방향으로의 정책전환은 1990년 중반에 나타나기 시작했다. 이러한 전환과 관련된 중요 문건 중 하나가 1990년 9월의 김정일의 “재정은 행사업을 개선 강화할 데 대하여”²²⁾였다. 나아가 1990년대 초반 사회주의 붕괴에 직면하여 북한 사회주의 체제의 정당성과 생명력을 논증하고자 하는 가운데 김정일은 1991년 7월 사회주의 경제관리에 관해서 가장 포괄적으로 언급한 “주체의 사회주의 경제관리이론으로 튼튼히 무장하자”²³⁾를 발표했다. 이러한 문건은 위에서 언급된 1980년대 문건들의 내용의 연장선상에 있었다.

① 사회주의 사회의 ‘과도적 성격’의 강조와 온건한 정책 노선

1991년 7월 “주체의 사회주의 경제관리이론으로 튼튼히 무장하자”²⁴⁾에서 이 문건에서 김정일은 사회주의 경제관리에서는 사회주의 사회의 공산주의적 성격만 절대화하고 그 과도적 성격을 무시해서는 안 된다고 했다.²⁵⁾ 그는 사회주의 사회의 과도적 성격을 반영한 경제 법칙과 범주를 사회주의 사회의 집단적 본성에 맞게 옮겨 이용하여야 한다고 했다. 그는 사회주의 사회의 과도적 성격 때문에, 사회주의 경제관리에서는 기업소가 상대적 독자성을 가지고 경영활동을 하며 노동에 대한 물질적 자극과 상품화폐관계와 가치법칙을 경제관리의 수단으로 이용한다는 것 이었다.

여기서 김정일은 사회주의 사회의 과도적 성격을 거론하면서, “기업

21) 이에 대해 박형중, “부분개혁체계의 출범, 난파와 복구”, 89~91쪽.

22) 『김정일 선집』, 제10권(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 161~196쪽.

23) 『김정일 선집』, 제11권(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 336~378쪽.

24) 이 문건에는 사회주의 경제관리 또는 그와 관련 사항을 ‘완성’ 또는 ‘개선완성’하자 는 문장이 13개 등장한다.

25) 위의 책, 344쪽.

관리에서 독립채산제 원칙 적용 + 물질적 자극 강조 + 기업경영의 상대적 독자성 + 상품화폐 범주 이용”이라는 식의 논리연계를 사용하고 있다. 그런데 이러한 논리연계는 북한의 경제정책이 온건해질 때 지배적으로 나타나는 전형적 논리 및 정책의 연결구조였다.²⁶⁾ 이러한 논리 및 정책 연결 구조는 1990년 9월의 “재정은행사업을 개선 강화할 데 대하여”에서 더욱 구체적으로 나타나고 있었다. 이 문건은 공장, 기업소 재정관리를 개선하는 방도로서, 가장 우선적으로 독립채산제를 바로 실시할 것을 지시했다. 이와 관련 특히 원가, 가격, 수익성 같은 경제적 공간이 옳게 이용되어야 했다.²⁷⁾

여기서 특히 북한의 가격제정에 대한 정책 변화가 나타났다. 1970년판 『경제사전』에서의 ‘가격정책’의 핵심은 사회적 필요노동에 기초한 가격의 일원화였으며, 부가적으로 대중소비품은 값싸게 사치품은 비싸게 매기는 가치와 가격의 배리가 언급되었다.²⁸⁾ 1985년판 『경제사전』은 국가 의무생산품에 대한 가격의 일원화 원칙, 가치와 가격의 배리를 재론하는 가운데, 생활필수품 직장 생산물은 지방 가격제정기관에서 제정

26) 경제정책이 ‘혁명적이고 동원적으로’ 훌려갈 때는 「대안의 사업체계 관철 + 정치도덕적 자극 강조 + 중앙집권적 원칙 고수 + 인민경제 계획화 원칙 강조」라는 논리 및 정책 결합이 지배적으로 나타난다.

27) 한국에서는 일반적으로 여기의 ‘원가, 가격, 수익성’ 등의 개념만 등장하면, ‘시장요소 도입’이라고 해석하면서 흥분하는 경향이 있다. 특히 1998년 헌법 개정시에는 마치 이 개념이 처음으로 등장했던 것처럼 이해하면서, 북한 경제가 ‘시장요소’를 도입하는 매우 뜻있는 개혁 조치를 취한 것으로 해석하는 경우도 있었다. 그런데 이러한 개념은 1920년대 명령경제체제의 탄생과 함께 사회주의 경제이론에 내장되어 있는 사회주의 경제에 구성적인 개념들이었다. 그것은 마치 서방의 시장경제체제에는 상당한 정도의 ‘비시장적 요소’가 존재하며, 이 ‘비시장요소’들이 시장경제체제의 기능과 존속에 불가결한 역할을 하는 것과 마찬가지라고 할 수 있다. ‘명령경제’가 명령경제라고 불리는 것은 그 본질이 계획명령의 하달이기 때문이다. 이 본질적 요소가 변하지 않는 한, 그 경제는 명령경제이다. 이 글은 계획명령을 폐기해 갈 때만, ‘시장(조정기구) 도입형’ 개혁이라고 말할 수 있다는 입장에 서 있다.

28) 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 I』(평양 : 사회과학원출판사, 1970), 5쪽.

할 것을 말하고 있었다.²⁹⁾ 이에 대해, 1990년 9월의 김정일 문건은 훨씬 분권화된 가격제정 원칙을 보여 주었다. 즉, 가격은 단순히 사회적 필요 노동 지출에 근거하는 것이 아니라, 제품의 쓸모, 인민경제적 의의, 수요와 공급의 관계, 국가적 이익과 생산자들이 이해관계를 충분히 고려 해야 했다. 또한 연합기업소 안에서 유통되거나 지방적 의의를 가지는 일부 품목은 자체로 가격을 정하도록 했다. 수요와 공급의 상호 관계에 기초한 협의가격도 이용될 수 있도록 했다.

기업소의 수익성에 대한 관념에서도 변화가 나타났다. 1985년판『경제사전』은 수익성과 관련, “인민경제계획을 현물지표별로 수행한 조건에서 보장되어야 한다”³⁰⁾고 규정하고 있었다. 1990년 9월 김정일의 언급에서는 이 항목이 생략된 채로, 수익성은 국가적·전사회적 이익을 우선 보장하는 기초 위에서 추구되어야 했다고만 언급했다. 또한 김정일은 이윤계획 실행 정도에 따라 공장, 기업소들에서는 국가 뜻을 우선적으로 납부한 후에, 기업소 기금³¹⁾과 상금기금³²⁾을 세워 쓸 수 있도록 했다. 또한 독립채산제 기관, 기업소의 대열도 계속 늘려야 했다.³³⁾

29) 『경제사전 I』(평양: 사회과학출판사, 1985), 42쪽. 1985년 『경제사전』은 1970년 『경제사전』의 “개정증보판”이라고 명시되어 있었다. 그런데 1995년에는 1985년판 『경제사전』 개정증보판이 아니라, 예전 따로 『재정금융사전』(평양: 사회과학출판사, 1995)이 출간된 것도 특기할 만하다.

30) 『경제사전 I』(1985), 14쪽.

31) 1985년 『경제사전 I』(304쪽)은 기업소 기금의 용도로 생산확대, 기술발전기금과 문화 후생기금을 거론했다. 1995년의 『재정금융사전』(291쪽)은 생산확대와 기술발전자금으로 우선적으로 쓴 후, “종업원을 위한 문화후생시설 건설, 부업기지 조성, 살림집 건설과 보수 등에 쓸 수 있으며, 또한 각종 상금, 부상금, 상품구입 자금, 방조자금, 모자라는 로동 보수 뜻을 보충하기 위한 자금 등 당면한 소비에 쓴다”고 훨씬 자세하고 포괄적으로 규정했다.

32) 『경제사전 I』(1985)(31~32쪽)과 1995년의 『재정금융사전』(694~695쪽)에서의 상금기금에 대한 규정도 상당히 변화했다는 것만을 여기서 언급한다.

33) 실제로 1990년부터 새로이 독립채산제를 실시하는 기업이 늘었다는 것은 확인되었다. 양문수, 『북한 경제의 구조』(서울: 서울대출판부, 2001), 370~371쪽.

김정일은 또한 화폐의 구매력을 높이고 상품을 비롯한 물자유통에 상응하게 화폐가 원활히 유통되도록 하는 등 화폐유통을 공고히 할 것을 주장했다.³⁴⁾ 또한 벌어들인 외화를 무역은행에 집중시키고 국가의 승인하에서만 사용하며, 국가통제 밖에서의 외화거래나 사용을 금지했다. 김정일은 또한 재정총화와 재정통제, 재정검열을 강화할 것을 지시했다. 일 생산 및 재정총화 제도를 실시하며 은행기관은 원에 의한 통제를 강화하고, 재정검열을 정기적으로 실시할 것이 지시되었다.

② 대안의 사업체계의 서술상의 내용 변화

1991년 7월의 “주체의 사회주의 경제관리이론으로 튼튼히 무장하자”는 대안의 사업체계를 비롯, 경제관리에 관한 가장 포괄적인 논리를 전개했다. 그런데 주목할 만한 것은 이 문건은 ‘대안의 사업체계’에 관한 서술에서 과거 문건들과 비교할 때 상당한 내용상의 변화를 보여 주었다는 것이다.

1970년판 및 1985년판의 『경제사전』³⁵⁾에서 공히 ‘대안의 사업체계’의 핵심은 ‘한마디로 말하여 경제관리에서 우리 당의 혁명적 군중노선을 구현한 사업체계’라고 설정되었다. 1970년 판의 서술 내용의 핵심은 ① 당위원회의 집체적 지도하에 정치사업을 앞세워 근로대중의 혁명적 열의를 생산과 관리에서 높이 발휘, ② 지도 일군들이 아래에 내려가서

34) 김정일, “재정은행사업을 개선 강화할 데 대하여”, 『김정일 선집』, 제10권, 182~193쪽; 김일성과 김정일이 ‘화폐유통’에 대해서 언급한 것은 이것이 처음이었다. 김일성은 1940년대 말과 1960년대 초에 상대적으로 빈번히 재정이나 국가예산을 언급했었지만, 그 후 중단했었다가 1978년과 1980년에서 와서야 재론하였다. 그런데 김일성은 화폐유통에 대해서는 언급하지 않았었다. 김일성, “재정관리사업을 잘하여 사회주의 건설을 더욱 다그치자”(전국재정은행일군대회에서 한 연설, 1978. 12. 23), 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제5권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 327~343쪽; 김일성, “올해 국가예산을 바로 세울 데 대하여”, 『김일성 저작집』 35권.

35) 『경제사전 I』(1970), 533~536쪽; 『경제사전 I』(1985), 460~462쪽.

사업하며, 아래를 직접 도와 주는 것, ③ 대안의 사업체계는 계획화에서 군중노선 원칙을 관철하며, 공업을 계획적으로 운영하는 데 효과적이라는 것, ④ 생산에 대한 종합적 지도와 자재공급의 개선 등이었다. 1985년판은 “대안의 사업체계는 계획화 사업으로부터 시작하여 생산지도와 기술지도, 설비관리와 노력관리, 자재관리, 재정관리에 이르기까지 경제 관리에서 나서는 모든 문제를 생산자 대중의 혁명적 열의와 창조적 적극성을 높이 발양시켜 풀어 가는 사업체계”라고 한 다음, 바로 이 때문에 경제관리에서 과학성을 옳게 실현하며, 현대적 기술에 기초한 생산 공정들을 과학기술적 요구에 맞게 운영할 수 있다라고 서술했다. 이밖에도, ① 공장관리 운영의 집체성, ② 공업의 계획적 운영, ③ 통일적이고 집중적인 정연한 생산지도체계를 장점으로 지적했다. 1970년판에는 언급되지 않았지만, 1985년판에 새로이 등장했던 것 중의 하나는 ‘새로운 후방공급체계’가 장점으로 내세워진 것이었다. 또한 대안의 사업체계를 철저히 관철하기 위한 방도가 첨가되었는데, 첫째, 기업관리의 정규화, 규범화, 둘째, 생산지도기관과 경제지도기관의 역할을 높이는 것, 셋째, 지도 일군의 수준을 높이는 것 등이었다.

1970년 서술과 비교할 때, 1985년 서술에서는 단순한 군중노선과 정치사업 외에, 행정경제 차원의 언급이 강화되었으며, 공장관리와 관련된 실무기술적 전문 언어가 증가했다. 1991년의 문건에서는 이러한 추세가 더욱 강화되었다. 따라서 과거 문건과 비교할 때, 1991년 문건의 ‘대안의 사업체계’에 관한 서술은 상당한 내용 변화를 보여 주었다. 즉, 과거의 서술이 정치사업과 군중노선을 중심으로 서술되었음과 비교할 때, 이 두 사안에 대한 언급은 현격히 축소했다. 1991년 문건은 대안의 사업체계 및 경제관리에서 물론 정치적 방법을 위주로 할 것을 전제로 하고 있었지만, 실제 서술은 경제기술적 방법과 측면 및 행정조직적 방법과 측면에 관하여 보다 많은 분량으로 자세히 언급했다.

우선 김정일은 대안의 사업체계를 기업소 당위원회의 집체적 지도 밑에 모든 경영활동을 벌여 가는 사업체계, 정치사업을 앞세우고 생산자 대중을 발동하여 경제과업을 수행하며, 우가 아래를 책임적으로 도와주는 사업체계라는 고전적 어감의 성격 규정에서 출발했다. 이후, 새로운 세 가지를 추가했다.³⁶⁾ 즉, 대안의 사업체계는 첫째, 경제를 계획적 균형적 발전법칙의 요구에 맞게 관리 운영하는 사업체계, 둘째, 과학기술과 생산을 옳게 결합시키는 사업체계, 셋째, 경제적 공간을 옳게 이용하여 생산을 합리적으로 보장하는 사업체계³⁷⁾라는 것이었다.

또한 과거의 서술과 비교할 때, 대안의 사업체계에서의 당 - 정 관계가 한층 동등하게 거론되고 것도 새로운 것이었다.³⁸⁾ 이와 관련하여, 김정일은 지배인, 당비서, 기사장이 3위1체가 되어 협력해야 하는 원칙을 제시했다. 기업소 당 책임일군은 행정대행을 하면서 독판치는 대신, 행정경제사업을 보장하기 위한 정치사업과 사상교양사업을 해야 했다. 행정경제일군들은 과학기술발전을 앞세우고 경제적 효과성과 제품이 질을 높이는 원칙에서 경제기술사업과 행정조직사업을 책임적으로 창발적으로 수행해야 했다.

그는 대안의 사업체계를 철저히 관철하기 위한 방법으로³⁹⁾ 첫째, 경제관리기구를 개선완성해 나갈 것을 언급했다. 그는 특히 경제관리기구 조직과 관련, 단순히 국가의 통일적 지도를 강화하는 것을 강조하는 대신, 이와 동시에, 기업소, 지방기관에 일정한 권한을 주어 그 자립성과 창발성을 높이도록 경제관리기구가 조직되어야 한다고 했다. 둘째, 경제

36) 김정일, “주체의 사회주의 경제관리이론으로 튼튼히 무장하자”, 『김정일 선집』, 제11권, 353쪽.

37) 이와 관련, 생산의 질적 지표의 개선을 통한 양적 지표의 초과 수행, 자재를 자재상사를 통해 상업적 형태로 공급, 독립체산제 실시 등이 언급되었다.

38) 위의 책, 357쪽.

39) 위의 책, 359 ~ 363쪽.

관리를 정규화할 것, 셋째, 일 생산 및 재정 총화제도를 철저히 세울 것을 제시했다.

그는 경제관리방법과 관련, 정치적 방법을 위주로 해야 한다고 하면서도, 이와 옳게 결합되어야 한다는 특히 경제기술적 방법과 행정조직적 방법에 대해 훨씬 많은 지면을 할애하여 자세히 설명했다.⁴⁰⁾ 경제기술적 방법의 중요 내용은 첫째, 경영활동의 계획화, 둘째, 생산에 대한 과학기술적 지도의 강화, 셋째, 물질적 자극의 활용, 넷째, 원가, 가격, 이윤, 수익성 같은 경제범주의 이용 등을 거론했다. 행정조직적 방법과 관련해서도 자세히 언급했다. 즉, 첫째, 각급 기관과 기업소, 단위와 성원들의 책임과 권한의 분담관계를 명확히 규정할 것, 둘째, 국가의 법규 범과 규정, 세칙, 사업지도서와 같은 것을 옳게 제정하고 이에 의해 경제활동을 조절 통제할 것, 셋째, 사업전개의 구체적 방법론을 가질 것, 생산조직, 기술관리, 자재보장, 노동행정, 재정관리와 같은 측면별 사업을 전개해 가는 방법과 수법을 바로 세울 것, 넷째, 인민경제의 현대화, 과학화 요구에 맞는 방법론을 세울 것 등이었다.

위의 두 문건에는 명시적으로 나타나 있지는 않고 단지 그 결과만 반영되어 있는 사항이 있었다. 그것은 1980년대 후반 이후 경제관리와 관련된 김정일의 주요 논점 중의 하나가 행정경제사업에서 ‘당’ 측보다는 ‘행정’ 측의 강화를 지향하고 있었다는 것이다. 김정일은 당의 행정대행을 비판하며, 당은 ‘당 내부사업’, 즉 ‘사상사업과 조직사업’에 전념해야 한다고 지시하는 한편, 경제사업은 정무원을 강화하여 정무원에서 전적으로 맡아 하도록 하며, 행정규율을 강화해야 한다는 지시를 반복했다.⁴¹⁾ 이러한 지시는 특히 1990년대 들어 빈번해졌다.⁴²⁾

40) 정치적 방법은 1.5쪽(366~367쪽), 경제기술적 방법은 3.5쪽(367~371쪽), 행정조직적 방법은 4쪽(371~374쪽)에 걸쳐 서술되어 있다.

41) 과거에는 당이 완전히 도맡아 하거나(1974년 70일전투의 경우), 지도소조를 파견하여

(3) 2001년 이후의 「개선완성」론

1990년대 중반 북한 경제는 확고한 정책목표 없이 표류했다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 그러나 1997년 10월 김정일 총비서 취임 이후, 북한 당국은 1990년대 중반 거의 붕괴상태에 도달한 중앙집권경제의 복구와 정상화에 목표를 두고 정책을 추진하였다.

이는 3단계로 나누어 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 1단계는 1998년으로서, 제2의 천리마운동 등 ‘새로운 대고조’를 통해 ‘자립적 민족경제’의 기초가 되는 ‘농업과 석탄공업, 전력공업과 철도운수, 금속공업’을 ‘결정적으로 추켜세워’ 경제재건의 기초를 닦는 단계이다. 2단계는 1999~2000년간으로 모든 부문에서 생산을 정상화하고, 경제사업에서 실리보장을 강조하고, 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하는 단계이다. 3단계는 2001년 이후 현재(2002년 말)에 이르는 시기로서, 인민경제 전반을 현대적 기술로 개건하는 것과 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 경제관리체계의 개선완성을 추진하는 단계이다.

현 시기(2002년 말)까지 계속되고 있는 셋째 단계의 정책방향은 2000

아래 단위를 직접 감시하거나, 정무원의 각 단위에서 당의 정책적 지도와 당생활을 강화한다는 등의 방법이 경제사업을 잘하기 위한 방침의 주조였다.

42) 이와 관련된 김정일의 문건은 1989년 6월 9일 “당을 강화하고 그 영도적 역할을 더욱 높이자”, 1990년 “당사업과 사회주의 건설에서 전환을 일으켜 1990년대를 빛내이자”[『김정일 선집』, 제9권(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 342~392쪽], 1991년 1월, “당사업을 더욱 강화하여 사회주의 건설을 힘있게 다그치자”[『김정일 선집』, 제11권, 1~39쪽], 1992년 11월의 “당, 국가, 경제사업에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여”[『김정일 선집』, 제13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998), 208~230쪽], 1993년 2월의 “당사업과 경제사업에 힘을 넣어 사회주의 위력을 더욱 강화하자”[『김정일 선집』, 제13권, 312~336쪽], 1994년 1월의 “당사업을 잘하여 사회주의 혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자”[『김정일 선집』, 제13권, 381~398쪽] 등이다.

43) 이에 대해 박형중, “부분개혁체계의 출범, 난파와 복구”, 91~98쪽.

44) 이하 각년도 신년 공동사설의 경제정책부문 문구를 차용하여 표현.

년 말부터 시작되었는데,⁴⁵⁾ 2001년부터 공식화되었다. 새로운 정책방향은 2001년 4월의 최고인민회의 내각보고 이후 다음과 같은 3개의 표어로 집약되었다. 첫째, 사회주의 원칙을 지키면서, 가장 큰 실리를 추구 한다; 둘째, 사회주의 경제관리를 개선하고 완성해 나간다; 셋째, 변화된 환경과 조건에 맞게 사회주의 경제관리 운영방법을 우리식으로 독특하게 개척해 나간다 등이다. 2001년 10월 3일 김정일은 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할 데 대하여”라는 문건에서, 위의 세 가지 표어를 “사회주의 경제관리를 개선하고 완성하는 데서 틀어쥐고 나가야 할 종자는 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것”이라고 정식화했다.

이러한 정책 방향은 과거의 「개선완성」론의 기본 논지를 계승하면서도, 약간의 변화를 보였다. 2001년 10월 김정일의 문건을 중심으로 보면 이렇다. 먼저 위에서 언급된 과거 문건의 기본 논지를 계승하는 것으로 써, ① 개인주의에 대한 집단주의의 우월성, ② 국가의 계획적 관리 원칙의 견지(현실적 계획의 수립과 그것의 무조건 집행, 경제적 효과성이 보장되도록 사업의 선후차 우선순위 설정), ③ 계획화 사업체계의 방법의 개선(분권화), ④ 질적·기술경제적 계획지표를 중시, 원가, 이윤, 재정 계획을 현실성있게 세우고 엄격한 집행, 원예의 통제 강화, ⑤ 국가경제기관의 지도와 규율을 강화, ⑥ 지방 공업의 책임성과 창발성의 고양(생산 소비상품의 가격을 일정 한도 내에서 자체로 제정), ⑦ 공장, 기업소들의 과학적 합리적 조직 관리운영(생산전문화 및 기업소간 연계와 협동의 강화, 계획적 지도관리, 기업관리의 과학화 및 독립채산제 강화), ⑧ 과학기술 중시와 인민경제의 현대화 정보화 실현 등이다. 이밖에도 김정일은 ① 공장, 기업소들간 과부족되는 물자의 유무상통을 위

45) 『조선신보』, 2001년 1월 14일.

해 사회주의 물자교류시장을 신설하고 그 거래를 은행을 통한 결제에 관해 언급했다. 이는 만성적 물자부족 때문에 과거부터 존재해 오던 관행, 특히 1990년대 경제난 악화 속에서 더욱 만연되어있던 음성적 상황을 양성화한다는 의미를 갖는다고 할 수 있다.⁴⁶⁾ 과거에 비해 훨씬 전향적인 제안이라고 할 수 있는 것은 ② 분배의 평균주의 철저 배제, ③ 경제생활에서 공짜를 일정 부분 정리한다는 것이다.

2002년 7월 1일부터 시행된 ‘노임 및 물가의 전반적 인상’은 2001년 초부터 시행되어 오던 「개선완성」론에 입각한 북한 경제정책 방향의 연속선상에서 취해진 조치였다. 따라서 7월 조치들은 2001년부터 시행되어오던 「개선완성」론의 정책목표하에서 이미 실시되어 온 여러 조치와의 관련 속에서 이해되어야 한다. 북한의 서술과 정책목표의 변화를 놓고 볼 때, 1998년 이후 북한은 과거의 경제관리체계의 복구와 정상화를 추진하고 있었다.⁴⁷⁾ 그런데 2000년 말까지 중앙집권체제의 복구 및 규율의 원상회복, 그리고 생산의 정상화라는 목표는 어느 정도 달성된 것으로 판단했던 것으로 보인다. 북한은 2001년부터 보다 고차원적인 정책목표를 추진하고 있는데, 그 정책의 주요 방향은 ‘사회주의 원칙’을 지키는 한편, 경제를 합리화·효율화한다는 것(이른바 ‘실리를 추구한다’)이다. 이러한 맥락에서 북한은 2001년 이후 산업의 현대적 개건, 북한 경제 및 경제관리체제의 분권화, 채산성 강조, 구조조정과 합리화 등 경제 전반의 현대화와 효율화 조치를 취해 왔다.

46) 자재 부족은 북한 경제 전 시기에 만성적 상황이었으며, 이를 해결하기 위해 수많은 조치가 계속 반복 지시되어 왔다. 그 중의 한 방법으로서 과거 김일성은 대안의 사업체계 출범 당시인 1961년 ‘상급기관은 자재를 서로 돌려쓰라고 명령하라’고도 했었다. 김일성, “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여”, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1970), 137쪽.

47) 1998년 이후 특히 2001년도 북한 경제정책의 논리와 추이에 관하여 박형중, “‘노임 및 물가 인상’과 ‘경제관리 개선강화’ 조치에 대한 평가”, 『통일문제연구』(2002년 하반기) 참조.

그러나 이러한 목표를 추진하는 데는 중요한 장애가 존재했다. 그 여러 요인 중에서 핵심적인 것은 국가부문과 농민시장이라는 이중경제체제의 상황이었다. 이와 같은 현실이 중앙관리경제의 정상화를 어렵게 한 이유는 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 국정가격과 농민시장가격의 현저한 격차 때문에 공장, 기업소, 협동농장 등에서 생산물을 국가에 납부해야 할 의욕이 감소하는 대신, 이를 빼돌리고자 하는 욕구가 증가했다(국가 재정수입의 현저한 감소). 둘째, 이미 국가 수중에 장악되어 있는 재산과 자원(설비, 중간재, 배급 식료 등)의 이차경제로의 유출을 촉진하는 강력한 압력이 존재(국가 재정의 유출)했다. 셋째, 모든 기초 물자가 극도로 부족한 상태지만, 수요와 공급 상황, 생산원가 또는 국제가격과는 상관없이, 국정가격이 매우 낮은 수준에서 유지되고 있기 때문에, 희소 물자의 낭비가 조장되었다(국가 재정부담의 증가). 넷째, 국가 복무규율이 현저히 저하했다. 공식적으로 북한의 모든 주민은 국가부문에 종사하는 국가고용 공무원 신분이다. 하지만 현저히 낮은 임금, 엄청난 실질 생계비 등 때문에 국가 직장은 최저생계도 보장하지 못한 상태에서, 이차경제 분야에서 훨씬 유망한 취업 및 소득 기회가 등장함에 따라, 국가 복무규율이 현저하게 저하될 수밖에 없었다(부정과 부패의 만연, 국가부문에서의 노동의욕 저하 등).

7월 조치의 정책목표는 이중경제체제 속에서 중대하고 있는 이와 같은 국가부문의 취약점을 완화하는 것이었다.⁴⁸⁾ 국가부문에서의 가격과 노임을 이차경제에 상응하는 수준으로 인상·현실화시킴으로써, 경제적

48) 보다 자세한 논지는 박형중, 위의 논문 참조. 조동호도 거의 같은 논지를 전개했다. 조동호, 『북한 경제발전전략의 모색과 우리의 역할』(한국개발연구원, 2002. 10. 11), 43 ~55쪽. 조총련계 강일천의 해설 및 북한 무역성 부상 김용술의 설명도 같은 취지로 이해될 수 있다. 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1)－전반적 가격과 생활비 개정조치를 중심으로”, 『KDI 북한경제리뷰』(2002. 10), 31~43쪽 ; 김용술, “북한 경제정책 설명”, 『KDI 북한경제리뷰』(2002. 10), 44~50쪽.

방법으로 국가부문의 노동력과 자원 유출을 억제하는 한편, 물리력을 동원해 장마당에 대한 통제를 강화함으로써 이차경제를 억제하고자 했다.⁴⁹⁾ 즉 「개선완성」론과 7월 조치는 1990년대 붕괴된 사회주의 경제관리 체계를 ‘새로운 환경’에 맞게 적극적으로 정상화시키고자 하는 시도라고 할 수 있다. 결론적으로 「개선완성」론과 7월 조치가 성립시켜 내고자 의도했던 북한의 경제관리체계는 다음과 같은 구조를 가지고 있다고 판단할 수 있다. 즉, ① 중앙집권경제를 신성시하는 이데올로기적 신조가 유지된다. ② 중앙집권경제의 효율화를 위한 핵심적 ‘수선’ 사항은 계획명령에 관한 것이다. 계획명령은 존속하지만, 양적 지표 대신 질적(채산성) 지표가 강조됨으로써, 재정 및 화폐의 기능이 향상된다. ③ 중앙의 통일적 지도와 함께 아래 단위의 창발성을 강조하는 등 기업관리의 상대적 독자성을 보다 적극적으로 인정하며, 계획명령 작성에서 일정한 분권화를 허용한다. ④ 경제관리기구 체계상 연합기업소가 계획 중앙과 말단 기업 사이에 핵심 중간관리 단위로 설정된다. ⑤ 불균형가 속성장 대신 보다 균형적 성장을 추구하며, 그리하여 동원적 계획 대신 현실적 계획을, 혁명적 대고조 대신에 생산의 정상화를 강조한다. ⑥ 균중노선 대신 기업관리의 과학화를, 정치적 지도보다는 경제기술적 지도 및 행정조직적 지도를 강조함으로써, 결과적으로 경제관리에서 당보다 정의 역할확대를 지향한다. ⑦ 인민생활 중시노선의 가치하에 소비재 투자를 증대하고 물질적 자극을 강조하며, 편의봉사 및 식료 부문에서

49) “7월 1일 이후 북한〈무산편〉”, 『Keys』, 제28호(2002. 10), 18~42쪽. 이 글의 두 개의 중간 제목을 소개하면, “통제가 더 심해진 것인가?”(대답은 “대단히 심하다”)와 “이번 경제조치는 국정가격과 장마당 가격을 일치시켜 장마당(사경제)을 궁극적으로 없애려는 데 목적이 있는 것 같다.” 26쪽, 30쪽. “이번 경제조치가 인민생활을 편리하게 하고 있다고 보는가?”(대답은 “편리해졌다고 본다”), 37쪽. 장마당 폐쇄나 단속 강화, 국 영상업망 강화 등에 대해서는 『조선일보』, 2002년 8월 6일; 2002년 8월 27일; 2002년 12월 10일도 참조. 북한은 12월경부터 장마당을 재허용했다고 한다.

소규모 자영업을 허용하거나 최소 묵인한다. ⑧ 대외무역 및 대외경제 협력을 강조한다.⁵⁰⁾

3. '시장도입형' 개혁의 전개와 전망

논문의 머리말에서 지적한 대로, '시장조정기구도입형'(이하 '시장도입형') 개혁의 핵심적 특징을 세 가지이다. 첫째, 이데올로기적으로 '계획'과 '시장'의 공존논리를 전개하며, 둘째, 행정-명령 체계를 폐기해 가는 핵심조치로서, 기업에 대한 계획명령을 폐기하고, 셋째, 각 부문별 성(省)과 중간급에서의 관료적 조정 기구와 규범이 대폭 간소화된다. 그 대신에 시장형 재정 및 은행 체계와 법체계 등이 발전해가기 시작한다.

물론 2001년 이후의 「개선강화」론과 7월 조치는 북한의 과거와 비교할 때 일련의 전향성을 보이고 있지만, 부분개혁의 한계를 넘어서고 있지 않다. 북한의 「개선완성」론이나 7월 조치는 첫째, 이데올로기적으로 '시장'을 거부하고 '사회주의 원칙'을 강조하고 있으며, 둘째, 계획명령의 분권화나 간소화를 언급하지만, 그 폐기를 말하고 있지 않으며,⁵¹⁾ 셋

50) 2002년 9월과 10월 북한은 신의주, 개성, 금강산 등에 특구를 개설했다. 그러나 이 특구 때문에 '본토'의 경제체제의 특징이 달라지는 것은 아니다. 일부에서는 '본토' 개혁을 안하기 위해 특구만 개방한다는 논리가 있다. 그러나, 여기서 길게 논의할 수는 없지만, 특구가 '본토'에 경제적으로 긍정적 파급 효과를 내기 위해서는, '본토'와 특구의 경제체제가 일정한 호환성이 있어야 한다. 따라서, 만약 특구가 본격적으로 또한 성공적으로 가동되는 경우, 이는 '본토'의 개혁이 일보 전진해야 하는 압력으로 작용할 수 있을 것이다. 여기서는 그 일보 전진한 개혁의 내용은 나진·선봉 체제를 전국화하는 것일 거라고 추정한다.

51) 일부에서는 7월 조치와 함께 이를바 '책임경영제'를 실시하고 있다고 말하면서, 북한

째, 성(省) 등 명령형 경제체제에 걸맞게 조직되어 있는 관료기구의 축소에 대해서 언급하고 있지 않다.⁵²⁾

물론 두 이념형적 모델 사이에는 과도적 양상이 전개될 수도 있지만, 논리적으로 「개선완성」론에 입각한 부분개혁 체계의 다음 단계의 개혁은 ‘시장도입형’ 개혁이다. 여기서 우리가 관심을 가질 수 있는 것은 앞으로 어떤 시기에 ‘시장(조정기구)도입형’ 개혁이 실시될 때, 북한의 경제관리체계가 어떠한 모습을 갖게 되느냐이다. 사회주의 개혁 중에서 ‘시장도입형’ 개혁에 속하는 사례는 1968년 이후 헝가리의 ‘새로운 경제기구’, 1984~1992년간의 중국의 ‘사회주의 상품경제’, 1987~1990년간의 소련의 고르바초프 개혁, 1982년 이후 폴란드 등을 들 수 있다.⁵³⁾ 여기서는 북한에서 ‘시장도입형’ 개혁이 추진되는 경우, 그 논리체계와 정책 조치들의 기본구조를 예견하기 위해, 고르바초프 개혁을 중심으로 분석하는데, 헝가리 개혁도 참조한다.⁵⁴⁾

기업소가 마치 상급기관으로부터 자립하여, 자율경영을 시작하고 있는 듯 한 인상을 주고 있다. 그러나 7월 이후의 북한의 공식 문헌에는 이러한 용어는 등장하지 않는다. 또한 어느 문헌에도 명시적으로 기업소에 대한 계획명령이 폐기되어, 기업소가 이제는 계획을 달성하기 위한 운영을 하는 것이 아니라, 상업적 이윤을 목표로 경영 된다고 하는 언급도 등장하지 않는다. 북한의 문헌은 기업소 운영에서 ‘국가적 차원 실리’ 보장을 지속적으로 강조하고 있다. 이와는 반대로, 1997년 6월 나진·선봉지대에 대한 ‘개혁’에서는 계획명령 자체가 공식적이고 명시적으로 폐기되었다는 것을 기억할 필요가 있다. 계획(또는 계획된 이윤)을 달성하기 위한 운영이 아니라, 상업적 이윤 극대화를 위한 (국영) 기업소 운영은 계획명령 폐기의 경우에만 가능하다.

52) 최근 북한은 기업소 당조직을 대폭 축소 간소화했다고 한다. 『조선일보』, 2002년 8월 27일.

53) 소련에서 사회주의 경제체제를 폐지하고 시장경제를 건설하려는 최초의 공식 시도는 1990년 7월 고르바초프의 치사에 의해 마련되었던 샤틀린 개혁안이다. 실제로 실시되었던 것은 이를 수정하여 약화시킨 아간베기안 개혁안이었다. 그러나 정국의 혼미 때문에 제대로 실시되지 못했다. 실질적 급진 개혁은 옐친 집권 후 1992년 초부터 가이다르에 의해 본격적으로 실시되었다. 중국 개혁은 1985~1992년의 ‘사회주의 상품경제’ 단계로부터, 1992년 이후에는 ‘사회주의 시장경제’ 단계로, 폴란드, 헝가리 등은 1989/90년 시장경제 건설을 위한 급진개혁에 진입했다.

1) 1987년 고르바초프의 「근본적 재편」

1985년 권력 장악 이후 1987년까지 고르바초프는 과거 안드로포프 시대에 시작된 여러 조치를 더욱 강력히 추진하는 선에 머물러 있었다.⁵⁵⁾ 1985년 고르바초프는 경제성장률을 높이고 경제과정을 집약화하기 위해 서는, 계획, 관리와 경제기구의 ‘완성’, ‘개선’, 또는 ‘변형’이 반드시 필요하다는 입장을 피력했다.⁵⁶⁾ 1986년 27차 당대회에서 그는, 1970년대 이후 금기시되어 왔던 ‘개혁’이라는 개념을 ‘급진적’이라는 형용사까지 부쳐 다시 사용하기 시작했다.

과거의 「개선완성」론은 넘어서는 새로운 차원의 ‘체제변혁’적 조치는 1987년 6월 당중앙위 전원회의에서의 고르바초프의 연설 및 여기서 채택된 “경제관리의 근본적 재편을 위한 기본 원칙들”에서 그 기본 방향

54) 혼히들 한국에서는 “북한이 ‘중국식 개혁’을 할 것인가”, 또는 (7월 조치가) “고르바초프식 경제개혁을 모방한 것이 아니냐”는 식으로 말한다. 이러한 식으로 말한다면, 보다 일반적 상위개념으로서 ‘사회주의(명령)경제’라는 것은 존재하지 않고, 마치 개별적이자 서로 별개의 ‘중국식 사회주의 경제’와 ‘소련식 사회주의 경제’만 존재하는 것처럼 인식할 수도 있다. 여기서는 이 논문이 개념정의하고 있는 바의 ‘시장도입형’ 개혁의 사례로서 소련과 평가리의 경우를 보기로 든다. ‘시장도입형’ 개혁 유형의 사례로서 중국 경우를 예시할 수도 있지만, 이 논문은 소련과 북한을 비교하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에, 소련의 ‘시장도입형’ 개혁을 보기로 사용했고, 평가리를 참조했다. 다시 말해 소련, 평가리, 중국은 구체적 차원에서는 물론 서로 다르지만, 각 나라에서의 일정 시기의 경제체제는 ‘시장도입형’ 개혁체제라고 개념화할 수 있는 공통성을 가지고 있다는 것이다. 따라서 물론 북한이 ‘시장도입형’ 개혁 조치를 취할 때, 그 구체적 상황과 그 구체적 조치는 다를 수 있지만, 그로부터 결과하는 경제관리체계는 ‘시장도입형’ 개혁 체제로서의 일반적 특징을 가지게 된다는 것이다. 따라서 여기서 소련과 평가리를 사례로 해서 검토했다고 해서, 북한의 ‘시장도입형’ 개혁이 소련과 평가리를 ‘따른다’는 것이 아니다. 다만, 앞으로 북한이 부분개혁을 넘어서, ‘시장도입형’ 개혁을 취하게 될 때 그 근본 특징이 어떠한가를 보여 주기 위해 편의적으로 소련과 평가리를 보기로 사용한다는 것이다.

55) Rolf Schlüter(Hrsg.), *Wirtschaftsreformen im Ostblock in den 80er Jahren. Länderstudien : Sowjetunion, DDR, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Bulgarien, Ungarn*, pp. 37~44.

56) *Pravda*, 4. 24, 1985 ; *Ibid.*, p. 41에서 재인용.

이 제시되었다. 이러한 개혁조치는 기업의 자율성 강화, 계획 및 중앙관리기구의 변화, 거시적 계획통제와 미시적 시장조절의 결합, 유통기구 및 가격체계의 변화, 임금체계의 개혁, 소규모 경영의 중시, 군수산업의 민수산업화, 소비자 주권의 강조, 농업부문 개혁, 대외경제관계의 개혁 등을 포함하고 있었다. 1989년이 되면, 소련은 이러한 정책들을 “다양한 소유형태하에서 각각의 소유형태간에 동등한 경쟁을 시행하며, 사회주의적 시장의 발달에 의한 계획시장경제 메커니즘”의 창출이라고 이데올로기적으로 요약했다.⁵⁷⁾

이러한 고르바초프의 개혁조치는 과거 「개선완성」체계와 비교하여 볼 때 「근본적 재편」 시도인 것은 틀림없지만, 시장경제의 전면적 도입에는 못 미치는 타협적 조치였다고 평가할 수 있다.⁵⁸⁾ 고르바초프의 개혁조치는 기업 의사결정의 광범한 분권화, 기업의 재정적 자율성 증대, 간접적 관리로의 이행 등을 추진했다. 그런데 이러한 조치들은 협소하고 간섭주의적인 계획체계의 틀 안에서 이루어졌으며, 상급기관의 기업에 대한 직접 간섭을 가능하게 하고 있었다. 따라서 이러한 개혁 조치는 계획경제 요소와 시장경제 요소의 불분명한 혼합이라고 할 수 있으며, 이러한 ‘혼합경제’의 미래의 체제상의 성격도 아직 미결된 것이었다.

57) 산업연구원, 『북방지역국가총람』(서울 : 산업연구원, 1991), 141쪽.

58) Rolf Schlätter(Hrsg.), *Wirtschaftsreformen im Ostblock in den 80er Jahren. Länderstudien : Sowjetunion, DDR, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Bulgarien, Ungarn*, p. 45 ; Philip Hanson, *From Stagnation to Catastroika. Commentaries on the Soviet Economy, 1983 ~ 1991*(New York : Praeger, 1992), pp. 133 ~ 138.

2) 북한에서의 '시장도입형' 개혁의 논리와 정책 전망

(1) 기본 성격과 단계

소련의 1987년 「근본적 재편」 논의하에 추진되었던 것과 같은 종류의 '시장도입형' 개혁 조치가 북한 지역에서도 1997년 6월 나진·선봉자유무역지대에 실시된 바 있었다. 일반적으로 사회주의 국가에서는 몇 곳에서 '개혁'적 조치를 실험한 다음에 전국적으로 확대해 왔다. 만약 북한이 사회주의 경제를 '개선완성'하는 조치를 넘어서, '시장도입형' 개혁 조치를 취하게 된다면, 그것은 나진·선봉형 체계를 전국적으로 확대 실시하는 하는 것에서 시작할 가능성이 많다.

나진·선봉에서의 개혁조치의 내용은 이러했다. 우선 기업관리와 관련, 나진·선봉자유경제무역지대의 중앙정부 및 지방정부 소유기업은 관할기관으로부터 '독립'되었다. 즉, 기업들은 중앙 또는 지방 정부로부터 보조금, 재정지원을 받지 않는 대신, 자체로 계획권, 생산권, 판매권, 가격권을 행사할 수 있게 되었다. 다시 말해, 기업들은 상급기관의 계획 명령을 통한 직접적 간섭을 받지 않고 자체적으로 경영활동을 조직해 나가도록 허용되었다(즉 계획명령의 폐기 및 국가와 기업 간 경영분리). 이러한 독립적 경영활동을 통해서 기업들은 국가에 이익을 가져다줄 수 있도록 기대되었다. 이밖에도 북한은 지대 내에서 가내봉사업(자영업)을 법적으로 허용함으로써, 지대 안의 주민들은 자체적 요구와 의사에 따라 급양봉사, 가공 및 수리 봉사, 관계 및 수매 봉사와 같은 가내편의봉사와 간단한 가내수공업, 개인부업들을 "얼마든지"⁵⁹⁾ 할 수 있게 되었다. 또한 나진·선봉지대에서는 식량배급제가 폐지되었고, 외국환과 북

59) 『조선신보』, 1997년 8월 13일.

한 원화의 교환비율이 시장 수급상황에 따라 변화하는 변동환율제가 실시되었다. 지대에는 외국인 단독투자기업과 합영기업 등 외자기업이 1997년 중반 현재 56개에 달했으며, 원정교 자유교역시장 등 자유교역사장이 신설되었다.

만약 이와 같은 조치가 전국적 차원에서 실시된다면, 이는 북한의 경제체계가 지령형 중앙집권경제로부터 (보다 엄밀한 의미의) ‘시장경제체제’로 이행해 가는 하나의 과도기로 평가할 수 있을 것이다. 북한의 이데올로기는 명시적으로 계획과 시장의 공존론을 말하게 될 것이다. 이 단계에서 지령경제형 제도와 규범이 서서히 해체되면서, 새로운 ‘시장’형 제도와 규범이 서서히 발생해 나갈 것이다. 북한 정부는 시장형 체제를 운영하는 데 적합하도록 그 관리, 부서 체계를 개편할 것이며, 거시경제, 화폐금융 정책에의 경험을 축적하게 될 것이다. 또한 산업구조 면에서도 과거의 자급자족형 중공업우선 소비·서비스 부문 경시형 체계가, 수출주도형 경공업·소비·서비스 중심 체제로 바뀌어 갈 것이다. 나아가 이러한 과정 속에서 모든 경제행위 주체들이 ‘시장형’ 체제에 점차로 적응해 나가는 일종의 ‘교육, 훈련 기간’이 될 수 있을 것이다.

이러한 ‘과도적 훈련기간’이 어느 정도 성공적으로 진행되면, 특히 중대형 국영기업의 민영화 작업이 보다 본격적으로 추진될 것이다.⁶⁰⁾ 이와 같은 조치는 사회주의 경제의 이론적 핵심 사항의 하나인 ‘생산수단에 대한 국가소유’ 원칙을 포기하는 것을 의미한다. 따라서 이 단계의 북한의 경제체제는 하나의 시장경제체제로 간주해도 논리상 모순이 없을 것이다. 중대 국영기업의 민영화를 토대로 시장적 제도와 규범이 성

60) 중국의 경우, 이러한 조치는 1992년 이후 본격적으로 진행되고 있으며, 그 중국식 명칭은 ‘사회주의 시장경제’이다. 평가리와 폴란드의 경우에도 1980년대 후반 개혁단계에서는 자본시장이 개설되기 시작했다. 중국의 경우 이러한 시스템의 주요 특징에 대해서는, 박형중, 『북한의 경제관리체계』(서울 : 해남, 2002), 293~296쪽.

속 단계에 이르며, 모든 경제 주체의 사고방식과 행위실제가 ‘시장형’으로 바뀌어 있을 것이다. 북한 정부는 거시경제정책, 화폐금융정책 등을 독자적으로 수행할 수 있을 것이며, 민영화된 각 기업들은 시장형 국제 경쟁에 살아 남기 위한 재편과정을 가속화하게 될 것이다.

(2) ‘시장도입형’ 개혁 단계에서의 북한의 경제관리체계

여기서는 1987년 「근본적 재편」 단계의 소련 및 1968년 「새로운 경제기구(New Economic Mechanism)」 단계의 헝가리의 경험을 비교 서술한다. 그 목적은 이 두 가지 체계가 북한이 나진·선봉식 체계를 전국적 차원으로 확대 실시하게 되는 단계에서의 북한의 경제관리체계와 동일한 유형이기 때문이다. 이 두 가지 체계를 보면, 앞으로 북한 체계의 기본 구조를 상상해 낼 수 있을 것이다.

아래에서 드러나듯이, 1987년 소련의 개혁은 1968년 헝가리 개혁에 비해 보수적인 것이었다. 따라서 소련 개혁이 더 진전할 기회를 가졌다 면, 헝가리 개혁에 닮아 갔을 가능성이 있다. 북한의 경우, 사정에 따라, 소련형 개혁을 거치든지 또는 곧바로 헝가리형 개혁으로 이전할 수도 있을 것이다.

① 국가계획의 성격 변화

소련과 헝가리에서 공히 국가계획은 존속했지만, 그 성격이 변화했다.⁶¹⁾ 계획의 실현수단은 과거처럼 직접적 명령이 아니라, 통제지표, 장기 기준치, 정부 계약과 합계치 등의 제시를 통한 경제적 방법에 기초했다. 성들은 기업 차원의 5개년 계획을 작성하는 데 필요한 기초 거시

61) Jan Adam, *Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s* (London : Macmillan press, 1989), p. 170, 73.

지표들만을 결정했다. 과거처럼 구속력 있는 계획명령은 폐지되었다.

② 기업소의 자율성과 계획작성

소련과 헝가리에서 공히 기업은 스스로 연간계획과 5개년 계획을 수립할 수 있게 되었다. 국가의 기업에 대한 지령성 계획하달이 폐기됨으로써, 국가계획과 기업계획은 분리되었다. 그러나 국가계획은 주로 경제적 방법을 통해 기업계획에 영향력을 행사하도록 되었다.

1968년 헝가리와 비교할 때, 1987년 소련은 국가계획의 기업계획에 대한 구속력이 높았다.⁶²⁾ 소련의 경우, 기업의 5개년 계획은 의사소통 목적으로 제시되는 구속력 없는 통제수자, 충족의무가 있는 국가주문(계약), 한계치와 기준치들을 기준으로 해야 했다. 통제수자는 가치표시 생산지표, 이윤, 기술 및 사회진보 지표 등을 포함했다. 국가주문은 매우 포괄적으로 규정되어 있는데, 국가예산으로부터 지불되는 (국방 및 사회분야) 주문, 기업에 의해 지불되는 주문(투자, 중요한 기술개발계획 등) 등이 있었다. 국가주문은 기업소 생산능력의 일부만 이용해야 하는 것으로 상정되었으며, 기업소의 나머지 생산능력은 구매자와의 계약을 기초로 사용되어야 했다. 그런데 1988년도에 계획되었던 국가주문은 많은 기업소의 경우, 거의 모든 생산능력에 해당했다. 따라서 이는 과거의 계획 목표할당과 다름이 없었다.

1968년 헝가리의 경우, 기업은 스스로의 이익에 입각하여 연간계획과 5개년 계획을 작성했다. 기업은 자신의 계획을 상급기관에 제출하여 승인을 받아야 할 필요 없이, 해당 기업 지배인의 승인만으로 유효하게 되었다. 기업은 스스로의 이익에 입각하여, 국가계획의 목표들을 고려할 것이라고 상정되었다. 특히 국가계획이 상당 부분의 투자를 결정하고

62) *Ibid.*, pp. 72~73, 169~170.

있었기 때문이었다. 나아가 기업은 상급 기관에서 결정된 일정한 과제(정부가 승인한 대규모 투자, 국가간 무역협정에 따른 수출 과제 등)를 자신의 계획에 포함시켜야 했다. 국가와 기업의 계획들을 조정하기 위한 주요 수단은 정보교환이었다. 말할 필요도 없이 기업은 스스로의 계획작성을 위해서도 국가의 5개년 계획, 연간계획, 규제도구들의 변화에 관한 정보를 필요로 했다. 중앙계획가는 기업의 의도에 관한 정보가 필요했다.

국가계획의 기업계획에 대한 구속성의 차이 때문에, 1987년 소련보다는 1968년 헝가리의 경우, 기업의 자율성이 훨씬 높았다. 헝가리의 경우, 기업 지배인은 원칙적으로 무엇을 어떻게 생산하며, 어디서 투입을 구매하고, 얼마마한 숫자의 노동자를 고용하며, 어떻게 투자할 것인가 등에 결정을 내릴 권한을 갖게 되었다. 물론 헝가리의 경우에도 기업의 자율성이 완전한 것은 아니었다. 생산수단 소유자는 국가였기 때문에 국가는 소유권자로서 기업에 대해 상당한 직접적 통제를 행사할 수 있는 일련의 권한을 보유했다. 이러한 권리는 부문별 성들 또는 지방정부에 위임되었는데, 이들은 기업을 창설하거나 해체할 수 있었으며, 기업의 활동영역을 결정했고, 지배인과 그 참모들을 임명하고 해고할 수 있었으며, 임금과 상여금 수준 결정에 영향력을 행사할 수 있었다.

③ 생산재 시장의 도입 유무

또한 1987년 소련의 경우, 국가계획의 기업계획에 대한 구속력이 높은 만큼, 국가에 의한 투입물 배급은 계속되었다. 1992년에야 투입물의 3분의 2가 도매상을 통해 구입 가능해지도록 예전되어 있었다. 이에 대해 1968년 헝가리의 경우, 투입물의 국가배급은 사실상 폐지되었다. 다만 공급이 부족한 일련의 생산재는 예외였다. 그러나 다른 모든 생산재는 국가배급이 아니라 시장에서의 구매와 판매가 허용되었다.⁶³⁾

④ 가격체계의 변화

가격체계와 관련, 소련이나 헝가리에서도 공히, 기존 가격체계를 급진적으로 해체하는 것은 경제적으로도 비현실적이며, 정치적으로도 시행 불가능한 것으로 판단되었다. 따라서 가격개혁의 목표는 제한적이고 점진적인 것이었다.

소련에서의 가격개혁의 원칙⁶⁴⁾은 모든 종류의 가격(도매, 소매, 농산물 구입가격, 서비스 가격 등)은 사회적 비용, 효용, 질 등과 함께 수요를 감안하여, 수정되어야 했다. 새로운 체계는 보조금을 감축시켜야 했고 자가 재원조달을 위한 경제적 조건을 만들어 내야 했다. 원자재와 에너지 가격은 인상되어야 했으며, 기계제작 산출물 가격은 개별 생산물의 효율성을 반영해야 했다. 농업 구매가격은 주요 지역에서의 생산 집중을 위한 조건과 농가의 채산성 보존을 위한 조건 등을 만들어 내야 했다. 소매가격의 변화가 생활수준을 악화시켜서는 안 되었으며, 반대로 일정 부분 노동자에게는 이득이 되어야 했다. 일반적으로 중앙이 책정하는 가격의 비율이 낮아지고, 계약가격(공급자와 소비자 간의 협상가격)의 역할은 높아져야 했다.

헝가리에서는 중앙계획가들은 중앙의 가격제정에 대한 통제를 완화하고, 가격회로의 연계를 부분적으로 복원함으로써, 가격체계가 한층 시장의 힘에 노출되도록 만들어 내고자 했다. 중앙계획가들은 가장 중요한 생산물에 대한 통제를 유지하고 있었기 때문에, 큰 위험 없이 가격을 유연하게 제정할 수 있었다. 헝가리는 4가지 유형의 가격, 즉 고정가격, 최고가격, 유동가격, 자유가격 등을 도입했다.⁶⁵⁾

63) Ibid.

64) Peter Havlik, "Gorbachev's Reform Course Confirmed", Hubert Gabrisch(ed.), *Economic Reforms in Eastern Europe and the Soviet Union*(London : Westview, 1988), pp. 89 ~ 98.

65) Jan Adam, *Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s*, pp. 76 ~ 78.

⑤ 경제관리 조직체계

이상의 경제적 조치는 불가피, 과거 지령형 경제 시절 행정적 경제관리에 적합하게 구성되어 있던 관료적이고 수직적인 경제관리 조직체계에 영향을 끼치지 않을 수 없었다.

소련의 경우, 중앙기관은 대규모 과학생산기업만을 감독하며, 주정부 기관 또는 지방기관은 지역 시장을 위해 생산하는 중소기업을 통제하도록 했다. 부문별 성들은 개별 산업의 과학, 기술, 발전 등을 전망하는 기획본부가 되어야 했다. 성들은 기업의 일상 경영에 참여하는 것으로부터 ‘해방’되었지만, 부문별 산출에서 국가의 요구를 충족시키는 책임을 가지고 있었다. 전반적으로 통제기구는 축소되고 간소화되었다. 통계 기관은 질적 지표, 지방과 사회 문제, 사례 분석 등에 더 많은 관심을 기울여야 했다.⁶⁶⁾

헝가리에서도 전반적으로 소련의 경우에서 언급된 것과 같은 변화가 발생했다. 특히 부문별 성들과 국가계획위원회는 축소되었으며, 그 대신에 재정성, 무역성, 노동성 등과 같은 부서, 은행, 국가물자국, 가격청 등의 기능적 경제기관의 역할이 높아졌다.⁶⁷⁾

4. 맺는 말

1980년대 중반 이후 북한 경제의 논리와 정책은 「개선완성」론에 입각해 있다. 이러한 「개선완성」론은 1970년대 초 소련에서 탄생했고, 1970

66) Peter Havlik, “Gorbachev’s Reform Course Confirmed”.

67) Jan Adam, *Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s*, p. 86.

년대 말 1980년대 초에 동독, 불가리아, 체코슬로바키아 등에서 수용되었다.

북한의 「개선완성」론은 1970년대의 북한 경제 논리 및 정책과 비교할 때, 의미있는 변화 양상을 보여 준다.⁶⁸⁾ 북한의 「개선완성」론은 1990년대에 보다 완결된 논리와 정책 체계를 갖추게 되었으며, 이는 2001년 이후의 「개선완성」론에 계승되어 있었다.

「개선완성」론은 중앙집권명령경제의 기본틀은 유지하지만, 계획명령의 성격변화(질과 채산성 강조)와 분권화 등의 일련의 조치를 통해, 그 효율성을 강화하고자 하는 시도였다. 이러한 의미에서 「개선완성」론에 입각하고 있는 경제 '개혁'은 '부분'개혁이라고 할 수 있고, 그에 의해 성립하는 경제체계를 '부분개혁체계'라고 할 수 있다.

'부분'개혁을 넘어서는 '시장도입형' 개혁은 소련의 경우, 1987년 고르바초프의 「근본적 재편」론에 의해서 뒷받침되었다. 북한의 경우, 이와 유사한 조치가 1997년 나진·선봉에서 실시되었다. 북한의 '시장도입형' 개혁은 나진·선봉체계를 전국적으로 확대 실시하는 것으로부터 시작할 개연성이 높다.

이 글에서는 언급하지 않았지만, 북한의 '시장도입형' 개혁이 실시될 수 있는 근본 조건 중의 하나는 한반도 안보군사긴장의 완화이다. 대외 정치적 긴장이 높고, 군사비 지출 압박이 크며, 외부의 자본과 기술의 지원을 받을 수 없는 상황에서는 개혁과 개방에 대한 정책결정을 하기가 어렵고, 설령 실시된다 해도 성공할 가능성성이 낮기 때문이다.

68) 물론 여기서 주로 포착하려고 했던 것은 공식논리나 중앙의 정책체계에서의 변화였다. 이것이 경제관리의 실제에 얼마나 많은 의미있는 변화를 초래했는가는 앞으로 체계적 경험적 연구를 통해 보다 분명히 밝혀져야 할 것이다.

참고 문헌

<1차 자료>

- 김일성, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1970).
- _____, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제5권(평양 : 조선로동당출판사, 1983)
- _____, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- _____, 『김일성 저작집』, 제35권(평양 : 조선로동당출판사, 1987).
- 김정일, 『김정일 선집』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1994).
- _____, 『김정일 선집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사 1995).
- _____, 『김정일 선집』, 제7권(평양 : 조선로동당출판사, 1996).
- _____, 『김정일 선집』, 제8권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- _____, 『김정일 선집』, 제9권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- _____, 『김정일 선집』, 제10권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- _____, 『김정일 선집』, 제11권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- _____, 『김정일 선집』, 제13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 I』(평양 : 사회과학원출판사, 1970).
- _____, 『경제사전 I』(평양 : 사회과학출판사, 1985).
- _____, 『재정금융사전』(평양 : 사회과학출판사, 1995).
- 『조선중앙연감 1986』(평양 : 조선중앙통신사, 1986).

<2차 자료>

- 폴 그레고리, 로버트 스튜어트, 『러시아 소련 독립국가연합 경제의 구조

- 와 전망』(서울 : 열린책들, 1990).
- 박형중, 『북한의 경제관리체계』(서울 : 해남, 2002).
- _____, “부분개혁체계의 출범, 난파와 복구－1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한 경제”, 「북한 60년의 재조명－경제분야를 중심으로」(고려대학교 북한연구소 주최 학술회의 발표논문, 2002. 11. 8).
- _____, “‘노임 및 물가 인상’과 ‘경제관리 개선강화’ 조치에 대한 평가”, 『통일문제연구』(2002년 하반기).
- 산업연구원, 『북방지역국가총람』(서울 : 산업연구원, 1991).
- 양문수, 『북한 경제의 구조』(서울 : 서울대출판부, 2001).
- 조동호, 『북한 경제발전전략의 모색과 우리의 역할』(한국개발연구원 주최 정책토론회 발표논문, 2002. 10. 11).

- Kornai, János, *The Socialist System : The Political Economy of Communism*(Princeton : Princeton University Press, 1992).
- Adam, Jan, *Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s*(London : Macmillan press, 1989).
- Kosta, Jiri, “Sozialistische Wirtschaftssysteme”, Klaus Ziemer(Hrsg.), *Sozialistische Systeme. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*(München : Piper, 1986).
- Havlik, Peter, “Gorbachev’s Reform Course Confirmed”, Hubert Gabrisch(ed.), *Economic Reforms in Eastern Europe and the Soviet Union*(London : Westview, 1988).
- Hanson, Philip, *From Stagnation to Catastroika : Commentaries on the Soviet Economy, 1983 ~ 1991*(New York : Praeger, 1992).
- Bryson, Phillip, *The Reluctant Retreat : The Soviet and East German Departure from Central Planning*(Aldersot : Dartmouth, 1995).

Schlüter, Rolf(Hrsg.), *Wirtschaftsreformen im Ostblock in den 80er Jahren. Länderstudien : Sowjetunion, DDR, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Bulgarien, Ungarn*(Paderborn : Ferdinand Schoeningh, 1988).

『Keys』

『조선신보』

『조선일보』

『KDI 북한경제리뷰』

(Abstract)

North Korea's Semi-Reformed Economic System and Beyond: in Comparison with Experiences in the Former Soviet Union

Hyeong Jung Park (Korea Institute for National Unification)

Since mid 1980's, theories and policies of the North Korean economic management have been based upon the logic of 'perfecting the economic management system'. It has been adopted at first in early 1970's by the Soviet Union and followed by East Germany, Bulgaria, and Chechoslovakia in the late 1970's and early 1980's.

Compared with economic management in the 1970's, North Korea's policies of 'perfecting the economic management' from the mid 1980's could be assessed as a significant changes. The 'perfecting the economic management' has developed to its more complete theoretical structure and policy package till 1990's. But, because of virtual collapse of economic management system in the mid 1990's, it has been forgotten as the theoretical foundation for the economic management.

North Korea has endeavored to restore its economic management system from 1998, and succeeded in partial recuperation till 2000. From 2001, North

Korea began to reiterate the ‘perfecting the economic management’.

The ‘perfection of economic system’ tries to rationalize and enhance efficiency of the centrally directed socialist economic system through decentralization, and emphasis of economic accounting. In this system, the enterprise receives central command as before, but has more discretionary power and should pay more attention to the economic accounting. In the sense that the central command has not been abrogated but modified for the economic efficiency, this system could be called ‘partially reformed’ socialist economic system.

Till late 1980, the former Soviet union did not go beyond rationalizing i.e. ‘perfecting’ the command system. Only with Gorvachev in 1987, they introduce market coordination, and called the policy package ‘fundamental restructuring’. North Korea adopted the same policy package in Rajin-Sonbong special economic and trade zone in 1997. The July economic measures in 2002 have not gone beyond those of Rajin-Sonbong in 1997. If North Korea went beyond ‘perfecting’ and introduced market coordination in their economic system, it would generalize the Rajin-Sonbong system on the national level.

Key Words : North Korea, economic reform, economic management, economic policy