

# 북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향

2003. 5.

이 일 영  
김 연 철  
양 문 수  
이 건 범  
이 남 주  
전 병 유

**kipf** 한국조세연구원

## 머리말

21세기에 들어서면서 동북아에는 새로운 질서로 이행하기 위한 진통이 계속되고 있다. 특히 2002년에는 북한과 관련하여 많은 일들이 일어났다. 월드컵 막바지에 뜻밖의 서해교전이 있었는가 하면, 경제관리제도의 개선, 북일 정상회담, 경제특구 설치 계획 발표 등 북한이 변신하는 모습을 보이기도 했다. 그러더니 다시 북한의 핵 개발 문제로 북한과 국제사회의 긴장이 드높아졌다.

문제 해결의 가닥이 쉽게 잡히기는 어렵겠지만, 종래 냉전체제 속에서 유지되었던 국제관계와 경제시스템이 그대로 유지될 수 없는 것만은 분명하다. 우여곡절을 거치겠지만 어떤 방식이 되든 중앙계획경제 모델에서 분권화 모델로의 이행은 불가피할 것이다. 통상적으로 개발 초기, 체제이행기의 경제발전에서 재정의 역할은 매우 중요하다. 더욱이 북한에서는 최근까지 사적 부문이 허용되지 않았기 때문에 국민경제 내에서 재정이 차지하는 비중이 매우 크고 경제운용에서 재정이 수행하는 역할이 결정적으로 중요하다.

그러나 북한경제 자체에 대한 연구도 부진하지만 북한의 재정에 대한 연구는 더욱 빈약한 실정이다. 재정제도나 재정규모에 대한 포괄적인 연구나 북한의 체제전환 및 남북한 경제통합 전반을 다루면서 재정개혁을 아주 간략히 다루고 있는 정도이다. 본 연구는 우선 재정과 관련된 여러 가지 연구과제를 개발하는 데 역점을 두었다. 거시경제, 금융경제, 기업경제, 농업경제에서의 재정문제를 북한의 현재 조건과 관련하여 분석하고 개혁의 과제를 제시하였다. 향후 보다 구체적이고 현실적인 정책프로그램 개발로 발전될 수

있기를 기대한다.

본 보고서의 내용은 저자들의 개인적 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2003년 5월

저 자 일 동

## <요약 및 정책시사점>

(1) 북한은 최근까지 사적 부문을 허용하지 않았기 때문에 국민경제 내에서 재정이 차지하는 비중이 매우 크고 경제운용에서 재정이 수행하는 역할이 결정적으로 중요하다. 따라서 향후 북한의 경제정책이 변화하는 과정에서 재정정책의 변화는 불가피하다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 북한의 경제정책 변화 과정에서 중요한 쟁점으로 부각될 수 있는 재정정책의 거시-미시적 역할과 여타 정책과의 관련에 대하여 고찰하고자 한다.

북한은 시장화 과정에서 인플레이션, 생산·고용 감소 등 거시경제의 불안정성 면에서 구소련·동구의 평균적인 상황보다 심각하지 않으리라는 보장은 없다. 북한에서도 인플레이션의 폐해는 매우 클 것이고 따라서 인플레이션 억제는 매우 중요한 정책적 목표이다. 그렇다고 해서 북한에 긴급 일변도의 정책을 펴기에는 현실적으로 무리가 있다. 시장화 과정에서 생산과 고용의 감소가 단기간에 끝나지 않고 몇 년간 지속된다면 개혁에 대한 저항이 나타나거나 개혁이 지연될 수 있다. 9년간의 마이너스 성장과 ‘고난의 행군’의 기억이 아직도 생생하기에 더욱 그러하다. 물론 지나친 확장정책 또한 문제가 있을 수 있다.

거시경제 운용은 소폭의 확장적 정책이 바람직한 것으로 보인다. 다만 지속적 성장을 저해하지 않을 정도의 인플레이션 수준과 재정적자 수준에 대해 목표치를 정해 놓고 관리하는 것이 필요하다. 이 경우 해외자본의 유입 정도, 특히 남한정부로부터의 재정적 지원의 규모가 중요한 변수가 될 수 있다. 그리고 성

장의 동력을 확보하기 위해서는 무엇보다도 산업정책이 중요하다. 안정화 정책과 산업정책의 정책혼합을 어떻게 가져갈 것인가 하는 문제가 최대의 과제가 될 것이다. 재정정책도 균형예산보다는 소폭의 적자예산이 바람직할 것이다. 여기서는 정부지출을 어떻게 감축하느냐, 시장화 초기에 발생하기 쉬운 재정지출수요 증가에 어떻게 대처하느냐, 조세제도를 어떻게 확립하느냐 하는 것들이 최대의 과제가 될 전망이다.

(2) 한편 전환경제에서 급진적 개혁이나 점진적 개혁이나에 따라 재정제도의 과제에도 일정한 차이가 나타난다. 급진적인 개혁의 경우 주로 거시경제의 안정성 확보와 시장이 공급하기 어려운 공공부분의 활동을 뒷받침하는 방향으로 재정의 기능을 재조정하는 것이 재정제도 개혁의 중요한 내용이 된다. 그런데 점진적 개혁의 경우에는 재정제도 개혁이 체제전환의 주된 동력이 되기도 한다. 이는 점진적 개혁에서 나타나는 과도기적 상황에서 국가의 경제에 대한 직접적인 개입이 유지되며, 재정제도의 개혁을 통해 시장의 발전과 경제발전을 이끄는 새로운 경제주체를 형성시킬 수 있기 때문이다.

북한의 시장화 개혁이 어떤 방향으로 진행될지 현재 예측하기는 어렵지만, 점진적 체제전환을 전제로 할 때 전체 경제개혁과 관련된 재정제도 개혁에서 다음 두 가지가 중요한 과제로 제기된다.

첫째는 재정의 분권화이다. 특히 중국에서 재정분권화와 지방정부의 경제적 역할을 북한에 적용시키는 것을 고려할 수 있다. 북한에서 이미 공장가동률 저하, 자재 부족, 생활필수품의 결핍 등의 원인으로 계획 외 생산과 유통이 활발해지고 있는 상황에서 이를 계획내로 흡수하기보다는 중국 향진기업의 발전과

정에서처럼 지방정부의 적극적인 역할을 유도할 수 있는 정책이 필요하다.

둘째, 정부와 국유기업 사이의 재정관계의 단절로 국유기업 개혁과 금융체제 개혁에 유리한 조건을 형성하여야 한다. 재정관계 단절의 핵심은 사회보장기능에 대한 개별 기업의 부담을 축소시키는 것이며 이를 통해 국유기업에 대해 예산제약을 강화하는 제도개혁과 금융의 상업화를 더욱 빠르게 촉진할 수 있을 것이다.

(3) 다음으로 체제전환과 금융에 대하여 살펴보면 체제전환기에 금융의 역할은 사회주의 사회에서의 부차적인 중요성만을 가지고 있던 금융의 역할을 제고하는 것이라고 할 수 있다. 즉 사회주의 사회에서는 금융은 재정의 일부로서 중앙집권적 계획을 보조하는 역할에 불과하지만 개방개혁의 과정에서는 자원배분을 결정하고 투자를 심사하는 적극적인 역할을 하게 되는 것이라고 파악할 수 있다.

재정이 차지하는 비중이 높은 북한의 경우 개방과 개혁을 통하여 금융부문은 재정에서 담당하던 기업과 관련된 자금의 이전을 담당하게 될 것으로 보이며 이를 위해서는 바람직한 금융부문의 구축을 살펴볼 필요가 있다. 특히 기존의 체제전환국의 경우 금융이 재정으로부터 독립하여 자원배분의 효율성을 높이는 긍정적인 역할을 하기보다는 국가재정과 기업의 위기 및 부실이 은행 및 금융부실로 전가되는 경우가 많았다는 점을 고려할 필요가 있다.

따라서 북한의 바람직한 금융제도 수립에서는 다음과 같은 사항이 반영되어야 할 것으로 판단된다. 첫째, 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환

이 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 둘째, 통화정책의 담당자로서 중앙은행의 역할을 정립하여야 하며 중앙은행은 거시적 안정성을 유지하는 역할을 수행해야 한다. 셋째, 금융안정성(financial safety)을 제고하고 금융위기를 방지해야 한다. 넷째, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 다섯째, 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요는 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는 데 주력해야 할 것으로 보인다.

(4) 다음으로 기업개혁에 있어 재정의 역할을 국영기업부와 비국영기업 부문으로 나누어 살펴보았다. 국영기업부문의 과제로는 기업의 생산 정상화를 위한 보조금 정책의 추진 방향과 개별 기업의 이윤유보 확대 및 재정 분권화를 집중적으로 모색할 필요가 있다. 기업에 대한 보조금 정책은 현재의 북한 재정 상황을 고려할 때, 선택과 집중의 전략이 필요하다. 그러기 위해서는 새로운 발전전략의 모색과 탈냉전적 산업정책이 필요하다.

따라서 냉전적 재정지출 구조부터 변화시킬 필요가 있다. 한반도의 탈냉전이 진전된다면, 북한은 국방비 부담을 줄이고, 이를 보다 생산적인 산업정책 활성화에 투자할 수 있다. 재정 투자 정책은 생산재 산업보다 소비재 산업에, 특히 수출주도형 산업 정책 전환에 우선적으로 투자하는 것이 바람직하다. 회생이 어려운 기업에 대한 구조조정은 불가피하다. 새로운 산업전략 전환 차원에서 집중투자 대상을 선별하여 투자해야 하며, 구조조정 대상기업에 대해서는 비국영기업 부문의 확산을 촉진할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이 과정에서 사회보장비

의 지출과 재취업 교육비용이 예상된다.

기업 차원의 재정분권화 정책은 경쟁력 제고를 위한 독립채산제의 엄격한 적용과 이에 따른 재정 권한 확대에 초점을 둘 필요가 있다. 단계적으로 중국에서 시행했던 경영 책임제와 재정 책임제를 적용할 필요가 있다.

한편 비국영기업 부문의 확대정책과 관련해서는 조세정책의 변화가 불가피하다. 우선적으로 비국영기업에 대해서는 법인소득세를 부과할 필요가 있다. 또한 개인소득세 부과도 필요하다. 자영업자들에 대해서는 봉급, 이자소득, 환차익에 대해 소득세를 부과할 필요가 있으며, 세액은 소득수준에 따라 누진제를 채택할 필요가 있다. 조세정책과 관련해서는 장기적으로 기존의 거래세 개념에서 간접세 개념으로 전환할 필요가 있다.

(5) 다음으로 기업 및 노동 인센티브 구조에 대하여 살펴보았다. 현재 북한이 당면한 재정문제는 국가 주도의 자원배분 메커니즘이 유효성을 상실했다는 점과 또 그 과정에서 비공식부문이 증대하면서 독립된 경제단위로서의 정부의 역할이 줄어들고 있다는 점이다. 따라서 북한의 재정문제를 해결하기 위해 당장 시급한 것은 마비된 생산시스템을 복구해서 물자부족 문제를 해결하고 비중이 늘어나는 비공식부문을 통제하는 것이다. 그러나 보다 근본적으로는 이러한 생산의 마비와 비공식부문의 창궐을 초래한 요인에 대한 시스템적 개편이 필요하고 이는 경제적 인센티브 시스템을 자원배분의 메커니즘에 결합시키는 작업이다.

북한이 재정자금의 안정적인 확보를 위해서는 재정수입과 재정지출에서의 엄격한 '규율'이 필요할 것이다. 재정수입과 재정지출에서 규율을 강제하기 위해서는 미시적 수준에서 기업과

노동자에게 경제적 인센티브에 기초해서 행동하도록 시스템을 개혁하는 것이 필요하다.

예를 들어, 기업이나 임금에 대한 보조도 경제적 인센티브에 기초해서 이루어지도록 하고, 국유기업으로부터의 수입도 경제적 인센티브를 반영할 수 있도록 하여 연성예산제약의 문제를 해결하고, 사회적 서비스는 국가가 제공하기보다는 개인의 능력에 기초한 분담 원칙이 부분적으로 반영되는 사회화시스템으로 전환함으로써 국가의 재정 안정화를 도모할 수 있을 것이다.

단, 이 과정에서 개인적인 경제적 인센티브를 강화하기 위한 분권화의 과정에서 공유자산이 개인적으로 유용되는 문제를 초래할 가능성이 있기 때문에 기존의 당 조직 중심의 통제감독시스템에서, 행정적 효율성이 담보된 위계적인 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조가 같이 결합될 필요성이 있다.

(6) 마지막으로 체제전환 과정에서 농산물 가격, 유통시스템 개혁에 대하여 살펴보았다. 통상적으로 경제발전 초기 농업에는 많은 역할이 부여되고, 체제이행에 있어서도 농업은 경제자유화의 학습, 거시경제의 안정화 등 중요한 기능을 수행한다. 또 개발 초기, 체제이행기의 농업발전에서 재정의 역할은 매우 중요하다.

재정적자의 규모와 재정지출 중 가격보조금의 비중이 시스템 개혁의 방향·속도와 깊은 관련성이 있다. 북한의 경우 가격보조금 비중이 과거 러시아에 비하면 대단한 규모는 아니었고, 경제상황의 악화로 재정적 제약이 강화되어 가격보조는 거의 이루어지지 못하고 있다. 또 북한은 수매가격과 배급가격이 농민 시장가격 수준에 미치지 못한다는 점에서 과거 러시아와는 차이가 있고 오히려 개혁 전 중국과 유사한 가격구조를 보이고 있

다.

따라서 순조로운 경제발전과 체제이행을 위해 농산물 수매가격 인상을 통해 공급부족 상태를 개선하는 것이 단기·중기적으로 절대적으로 중요한 과제이다. 새로운 가격정책을 설계하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정 확보가 중요한 과제다.

중기·장기적으로는 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순수하게 기업화할 필요가 있다. 장기적으로는 국제분업구조를 고려하여 국내외 가격차를 관리하고 구조정책으로의 전환을 강구해야 한다.

# 목 차

I. 문제의 제기 .....	19
1. 연구의 필요성 및 연구 주제 .....	19
2. 기존 연구의 검토 .....	21
3. 연구 방법 .....	22
II. 북한의 시장화 초기 거시경제 운용과 재정정책의 방향 .....	24
1. 머리말 .....	24
2. 시장화 초기 거시경제 불안정 가능성 .....	26
가. 인플레이션 .....	26
나. 전환불황: 생산과 고용의 감소 .....	32
3. 거시경제 운용 원칙: 안정화 정책의 추진방향 .....	39
가. 인플레이션과 성장의 문제 .....	39
나. 소폭의 확장적 정책 .....	41
4. 재정정책의 방향성 .....	45
5. 맺음말 .....	48
III. 북한 사회주의 재정제도의 개혁과제: 중국 경험과의 비교를 중심으로 .....	50
1. 북한의 경제개혁과 재정제도 .....	50
2. 점진적 체제전환과 재정제도 .....	52
3. 북한의 계획경제와 재정제도 .....	59

4. 북한의 경제개혁과 재정제도의 개혁 .....	64
가. 북한의 경제개혁에 대한 모색 .....	64
나. 재정의 분권화 .....	66
다. 재정개혁과 금융개혁 .....	70
5. 결론 .....	74

#### IV. 체제전환에 따른 금융의 역할 정립과 재정:

기업금융과 금융시스템 정비 .....	78
1. 체제전환기 금융의 역할 .....	78
가. 사회주의 경제에서의 금융의 역할 .....	78
나. 체제전환기 금융 역할 변화와 주요 사례 .....	81
2. 북한의 금융제도와 북한기업의 재무관리 .....	87
가. 북한의 금융제도 .....	87
나. 북한기업의 자금관리(기업소 재정관리) .....	90
3. 재정개혁과 기업분권화 및 금융의 역할강화 .....	93
가. 최근 북한의 변화와 재정개혁 및 금융개혁의 보완 ..	93
나. 북한 금융개혁의 방향 .....	98
4. 결론 .....	101

#### V. 기업 분권화와 재정구조의 변화 .....

1. 2002년 7월 북한 기업관리체계 변화의 의미 .....	103
2. 북한의 전통적 기업관리체계의 특징 .....	107
가. 대안의 사업체계: 기업운영에서 정치의 우위 .....	107
나. 연합기업소제도와 독립채산제 .....	111
3. 기업 개혁과 재정정책 .....	114
가. 기업 및 재정 분권화의 과제 .....	114
나. 연성예산 제약 현상의 극복 가능성 .....	115

4. 기업관리체계 변화의 방향 .....	120
5. 결론 .....	123
VI. 기업 및 노동 인센티브 구조의 재설계와 재정 .....	126
1. 서론 .....	126
2. 북한의 경제관리시스템 및 인센티브 구조 .....	127
3. 경제관리개선조치와 인센티브 시스템의 복원 .....	134
4. 인센티브시스템의 재구축과 재정에의 함의 .....	139
5. 결론 .....	150
VII. 북한의 농산물 가격·유통시스템 개혁과 재정의 역할: 러시아·중국과의 비교 .....	153
1. 문제의 제기: 체제이행기의 농업과 재정 .....	153
2. 농산물 가격·유통시스템 이행의 사례: 러시아와 중국	156
가. 러시아 .....	156
나. 중국 .....	162
3. 북한의 농산물 가격·유통시스템 .....	169
가. 북한의 농산물 유통시스템 .....	169
나. 북한의 농산물 가격구조 .....	171
4. 최근 북한의 농산물 가격·유통의 ‘경제관리개선’ 조치·	175
5. 농산물 가격·유통개혁에서의 재정의 역할 .....	179
6. 결론 .....	183
VIII. 요약 및 결론 .....	185
참고문헌 .....	192

## 표 목 차

<표 III-1> 중국 재정규모의 변화 .....	56
<표 III-2> 개혁개방 이후 금융대출액의 증가 .....	57
<표 III-3> 1990년대 북한재정규모의 변화 .....	61
<표 III-4> 북한 예산지출의 부문별 비중 .....	61
<표 IV-1> 북한의 금융 형태 구분 .....	81
<표 IV-2> 북한의 금융기관체제 .....	89
<표 IV-3> 북한의 예산규모와 지출 항목별 비중 변화 .....	94
<표 V-1> 북한의 가격 및 임금인상 주요 내용 .....	105
<표 V-2> 중국의 국유기업 개혁의 주요 내용 .....	122
<표 V-3> 북한의 재정 지출 및 항목별 구성 .....	124
<표 VII-1> 구소련 농산물 가격차보조금의 추이와 내역 .....	159
<표 VII-2> 러시아연방의 농업생산·무역 상황 .....	162
<표 VII-3> 중국의 재정가격보조금 .....	167
<표 VII-4> 중국의 농업생산 .....	168
<표 VII-5> 쌀과 옥수수의 거래형태별 가격 .....	171
<표 VII-6> 북한의 농업관련 재정자금 분배 .....	173

## 그림목차

[그림 VII-1] 계약수매제도하의 식량가격 .....	165
[그림 VII-2] 북한의 농산물 유통시스템 .....	170
[그림 VII-3] 개혁 이전 사회주의 농업의 가격-재정-수급구조	180
[그림 VII-4] 이중가격제하의 식량수급 .....	181

## I. 문제의 제기

### 1. 연구의 필요성 및 연구 주제

2002년 7월 1일부터 북한은 가격 현실화와 계획 분권화 등 의미 있는 제도개혁을 시작하고 있다. 물가와 임금을 암시장 수준으로 조정하고 지방공업을 비롯한 하부 단위에 가격 제정 및 계획 작성권을 부여함으로써 중앙계획경제 모델에서 분권화 모델로의 이행을 시작했다고 할 수 있다. 물론 북한의 정책변화 수준이 아직 시장개혁 수준에는 미치지 못하고 있다. 하지만 향후 예상되는 다양한 파급효과를 고려할 때 거시경제 운영의 기초는 상당한 변화가 있을 것으로 예상되고 있다.

그런데 북한은 최근까지 사적 부문을 허용하지 않았기 때문에 국민경제 내에서 재정이 차지하는 비중이 매우 크고 경제운용에서 재정이 수행하는 역할이 결정적으로 중요하다. 경제정책은 재정정책이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 향후 북한의 입장에서 재정정책의 변화는 불가피하다고 볼 수 있다.

특히 북한과 같이 정치시스템이 지속되는 상황에서 개혁을 모색하는 경우, 재정제도의 변화는 더욱 중요한 의미를 갖게 된다. 이 경우 민간·시장 부문 자금조달의 주요 통로가 단기간에 재정에서 금융 부문으로 전환되는 빅뱅식 개혁과는 달리, 재정이 상당 기간 민간·시장 부문의 자원 배분에서 높은 비중을 유지하게 된다. 더욱 중요한 것은 재정제도의 변화는 곧 지방정부, 기업, 농민, 소비자 등의 인센티브 구조의 형성과 변화를 의미하며 체제의 효율에

직접적인 영향을 미친다는 것이다.

이에 따라 본 연구는 북한의 경제정책 변화 과정에서 중요한 쟁점으로 부각될 수 있는 재정정책의 거시-미시적 역할에 대하여 다음과 같이 고찰하고자 한다.

첫째, 시장화 과정 초기의 거시경제 운용과 재정개혁의 방향이다. 북한의 시장화 과정에 있어서 초기조건을 살펴봄으로써 시장화 과정에서 발생할 수 있는 북한의 거시경제 및 재정정책의 문제를 파악하고, 여타 체제전환국과의 비교를 통하여 시장화 과정에 있어서 북한 재정정책의 바람직한 대안을 모색하고자 한다.

둘째, 북한의 금융개혁과 그것이 재정개혁에 대해 가지는 함의이다. 체제전환 과정은 거시경제 운용에 있어서 재정이 수행하던 역할이 상당 정도 금융으로 이전되는 과정이므로 기업금융제도와 금융시스템의 개혁과제를 정리하고 이것과 재정개혁의 관련성에 대해 고찰한다.

셋째, 북한의 기업개혁과 그것이 재정개혁에 대해 가지는 함의이다. 체제전환 과정에서 경제개혁의 핵심인 기업개혁의 여러 요소들—경제관리 방식의 변화, 기업 독립채산제, 재정수입 징수방식의 변화—을 살펴보고 이것이 재정정책에 미치는 영향을 분석한다.

넷째, 북한의 농산물 가격·유통 시스템 개혁 과정에서의 재정정책의 역할이다. 북한의 높은 농업인구의 비중을 살펴볼 때 북한 농업부문의 변화는 재정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는데 시장화 과정에 있어서 북한의 농산물 가격·유통정책 등에 대한 분석을 통해서 북한 농업부문의 변화가 재정에 미칠 영향을 파악하고자 한다.

이상의 네 가지 주제에 대한 연구를 통하여 북한 시장화 초기조건 특수성 분석을 통한 거시적 측면에서의 재정정책 변화와 함께, 기업 및 농업 부문에 대한 분석을 통하여 미시적 측면에서의

재정정책의 변화의 의미를 살펴보고자 한다.

## 2. 기존 연구의 검토

북한의 재정은 북한경제 연구에 있어서 연구자들의 관심이 미치지 않는 사각지대(死角地帶)라고 해도 과언이 아니다. 사실 북한경제 자체에 대한 연구도 부진하지만 북한의 재정에 대한 연구는 더욱 빈약한 실정이며, 질적인 차원은 말할 것도 없고 양적인 차원에서도 그러하다는 데서 문제의 심각성을 느낄 수 있다. 자료의 절대적인 부족이 가장 큰 이유기는 하지만 연구자들의 무관심도 무시하지 못할 요인으로 지적할 수 있다.

북한의 재정과 관련된 기존 연구는 크게 보아 3가지 범주로 나눌 수 있다.

첫째, 북한 재정의 현황 내지는 실태에 대한 연구이다. 박진(1994), 고일동(1999) 등이 이 분야의 대표적인 업적으로 꼽히며, 이들은 북한 재정의 기능, 예산수입(세입) 구조, 예산지출(세출) 구조 등을 다루고 있으나 분석적 연구라기보다는 서술적 연구에 가깝다고 할 수 있다. 특히 재정의 기능에 대해서는 북한측의 공식적인 주장을 여과 없이 전달하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 아울러 재정부문의 ‘제도’에 대해서만 서술하고 있을 뿐 재정부문의 ‘현실’에 대해서는 다루지 못하고 있고, 특히 1990년대의 경제위기는 재정부문에도 커다란 충격을 주었고 이에 따라 상당한 변화가 있었을 것으로 예상되지만 이들 연구는 이러한 현실 변화를 따라가지 못하고 있다.

둘째, 북한의 재정관련 통계의 검증 및 추정 연구이다. 여기서는 주로 군사비가 연구의 대상으로 이달희(1990), 함택영(1998) 등이 이 분야의 대표적인 업적으로 꼽힌다. 이들 연구가 나름대로의 성

과를 거둔 것은 사실이나 기초 통계의 절대적인 제약을 뛰어넘을 정도는 아니었다고 할 수 있고, 이들 연구는 북한의 군사문제에 대한 관심에서 출발한 것으로 재정분야 전반, 특히 예산지출 전반에 대한 탐구와는 거리가 있는 것이다.

셋째, 북한의 재정개혁 관련 연구이다. 이 분야의 연구성과는 극히 부진한 실정이다. 북한의 체제전환, 남북경제통합 자체를 다룬 연구도 적은 편이지만 이 가운데 재정분야의 개혁을 다룬 연구는 더욱 적다. 고일동 편(1997), 신용도 외(2002) 정도가 북한의 체제전환 및 남북한 경제통합 전반을 다루면서 재정개혁을 아주 간략히 다루고 있을 정도이다. 하지만 이것도 체제전환국의 일반적인 경험을 북한에 기계적으로 적용하려고 하고 있다. 즉 북한의 개혁의 초기조건(initial conditions) 등을 고려한 개혁 프로그램에 대해 고민한 흔적을 찾을 수 없다는 약점이 있다.

### 3. 연구 방법

먼저 북한 간행자료 및 기존 연구성과를 비판적으로 검토한다. 북한의 경제정책은 북한체제의 독특한 지배이념에 입각하여 유지·발전되어 왔으며, 이러한 기초 위에서 현 단계의 재정체계가 확립되었을 것이다. 따라서 일단은 북한이 스스로 인식하고 있는 재정정책의 구조와 문제점을 검토함으로써 북한 재정체계를 개념화할 필요가 있다.

이와 함께 현실 사회주의국가의 개혁 과정의 재정정책에 관한 선행연구를 검토한다. 과거 사회주의 국가들은 공통의 이념적 목표를 지향하였기 때문에 제도, 경제발전 및 정책개발의 패턴에 있어서도 상당 정도 공통되는 성격을 지니고 있다. 즉 사회주의 재정구조·정책의 성격을 고찰함으로써 북한 재정구조·정책의 현황

과 문제점을 유추하는 것이다.

아울러 북한의 재정개혁도 현실 사회주의 국가들의 개혁 경험에서 크게 벗어날 수 없다. 즉 현실 사회주의 국가들의 개혁 경험은 북한의 개혁에 있어서 하나의 가이드 라인으로 제시할 수 있다. 하지만 이들의 경험이 북한에 기계적으로 적용되기는 힘들다. 국가마다 정치·경제·사회·문화적 조건들이 상이하기 때문이다. 따라서 개혁이 시작되는 시점에서의 이른바 초기조건(initial conditions)에 대한 고려가 매우 중요하다.

따라서 현실 사회주의 국가의 개혁 경험과 북한의 초기조건을 함께 고려하여 북한 재정개혁의 과제를 도출하고자 하는 접근방식이 필요하다.

## II. 북한의 시장화 초기 거시경제 운용과 재정정책의 방향

### 1. 머리말

사회주의경제에서의 시장화 정책은 정부기능의 재정립을 새로운 과제로 제기한다. 기본적인 방향은 정부의 기능이 거시경제운영과 자원배분에 대한 직접적 개입에서 시장기구를 매개로 한 간접개입으로 변화하는 것이다. 하지만 정부의 기능이 단순히 축소되는 것만은 아니다. 오히려 어떤 부문에서는 정부의 적극적인 역할이 요구되기도 한다. 그리고 이는 본격적인 시장화 이전의 이른바 전통적인 사회주의 경제에서의 역할과는 상이한 성격의 것이다.

시장화 초기의 정부정책은 크게 보아 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 하나는 가격자유화, 사유화, 금융개혁 등 구조개혁이고 또 하나는 거시경제상의 불안요인에 대처하는 안정화정책(stabilization policy)이다. 전자는 전통적 사회주의 경제 시대에는 존재하지 않았던 새로운 제도의 도입이다. 반면 후자는 새로운 제도의 도입이라기보다는 시장화 과정에서 나타나기 마련인 거시경제적 불균형·불안정을 해소하려는 데 그 목적이 있다.

이 두 가지 가운데 어느 것을 우선적으로 추진할 것인가 하는 문제는 각국의 조건에 따라, 또 연구자의 입장에 따라 상이하다. 대체로 급진론자들은 안정화와 구조개혁의 동시 추진을 주장하나 현실세계에서는 여건상의 제약으로 결과적으로 안정화정책이 먼저 추진되는 것이 사회주의 체제이행의 경험이라 할 수 있다<sup>1)</sup>.

따라서 북한의 시장화 초기의 거시경제 운용은 안정화정책에 초점을 맞추어야 할 것으로 보인다. 실제로 이 시기 경제적 불안정은 시장화에 따른 과도기적 현상이라고 볼 수 있지만 불안정한 상태가 지속될 경우 북한주민의 경제적 어려움은 매우 클 것이다. 더욱이 경제적 불안정이 장기간 지속된다면 단순히 경제적 문제가 아니라 정치·사회적 문제로 확대되면서 시장화를 지연시킬 수 있는 요인으로 등장할 가능성이 크다.

본고에서는 북한의 시장화 과정 초기에 발생할 수 있는 거시경제상의 불안요인의 특징과 이에 대한 재정정책 측면에서의 대처방안을 모색하고자 한다. 인플레이션, 실업, 경기침체 등 거시경제 불안정 요인을 점검한 뒤 이를 해결하기 위한 재정의 역할에 대해 검토해 보는 것이다.

그리고 본고에서의 논의의 명확화를 위해 북한이 시장화 정책을 전개할 때의 몇 가지 조건을 가정하기로 한다. 우선 북한의 시장화 정책은 이른바 빅뱅 또는 충격요법식이 아니라 점진적인 개혁·개방이라고 가정한다<sup>2)</sup>. 그리고 북한이 시장화 정책을 추진함에 있어서 국내정치적 변수는 제약요인이 되지 않는다고 가정한다.

---

1) 체제전환 초기에는 급진주의와 점진주의를 둘러싸고 치열한 논쟁이 벌어졌으나 시간이 흐를수록 이 문제에 대한 관심은 줄어들었다. 즉 안정화는 어쨌든 신속하게 실시되어야 하는 성격의 것이고, 구조개혁은 제도와 행동패턴의 변화가 필요하다는 성격상 오랜 기간에 걸쳐 실시될 수밖에 없다는 것이 인식되었기 때문이다. 자세한 것은 예컨대 Lavigne(1999), pp. 118~120, 박계훈(1996), pp. 118~119 참조.

2) 사실 전면적인 시장기구의 도입이나 급진적인 소유제도의 개혁 등의 빅뱅 방식은 현재 북한의 국내정치적인 여건상 북한지도부가 수용할 가능성이 낮다. 또 급진적 개혁은 공식경제의 폐쇄, 암시장의 창궐 등 현재 북한이 처해 있는 경제적 상황으로 인해 심각한 거시경제적 부작용을 초래할 가능성이 크다.

아울러 북한의 대외관계, 특히 북미관계, 북일관계는 대폭 개선되어 북일수교 배상금의 북한 유입, 국제금융기구의 대북 자금지원이 가능하게 되었으며 외국인직접투자(FDI), 대외무역 등 북한의 대외개방도 상당히 진전되고 있다고 가정한다. 동시에 남북관계의 경우, 남북경제 통합까지는 이르지 못했지만 남북화해 협력은 크게 진전되었다고, 즉 북한의 시장화에 있어서 남한정부로부터의 지원이 어느 정도는 있을 것이라고 가정한다.

## 2. 시장화 초기 거시경제 불안정 가능성

### 가. 인플레이션

시장화의 추진 과정에서 발생할 수 있는 거시경제의 불안요인 가운데 가장 위협적인 것은 인플레이션이라 할 수 있다<sup>3)</sup>. 일반적으로 인플레이션이 발생하는 가장 큰 요인은 화폐의 초과공급이라 할 수 있다. 하지만 시장화 과정에서는 화폐의 초과공급이 없어도 다음과 같은 5가지 요인에 의해 인플레이션이 발생할 수 있다.

우선 지적할 수 있는 것이 계획경제 시대의 역사적 유산인 억압된 인플레이션(repressed inflation)이다. 이는 공식통계에는 나타나지 않는 인플레이션인데 이는 정부가 가격을 통제, 즉 억압했기 때문에 표면화되지 않는 것이지만 만약 정부의 통제가 없었다면 나

---

3) 현실 사회주의 국가들은 대부분 체제전환 과정에서 인플레이션을 경험했다. 특히 초기에 폭발적인 인플레이션을 경험했다. 이후에 다소 안정되었으나 여전히 높은 수준이다. 인플레이션을 극복하는 데 성공적이었다고 평가되는 체코, 슬로바키아조차 연간 인플레이션율을 10% 이하로 억제했으나 1997년의 경우 서유럽보다 3배 이상 높았다. 자세한 것은 예컨대 Lavigne(1999), pp. 128~137 참조.

타났을 인플레이션이다. 계획경제의 현실세계에서는 행렬과 암시장이라는 형태로 절반쯤 현재화(顯在化)되어 있다.

계획경제 시대에는 저임금제와 배급제 때문에 소비가 억제되었다. 그러나 한편으로 계획체제하에서 기업의 ‘투자기아증’<sup>4)</sup>으로 인해 가격통제조차 없으면 생산재가격은 잠재적으로는 상승할 상황이었다. 또한 시장이 억압되고 국유기업 생산은 비효율적이었기 때문에 소비재의 경우에도 공급부족의 상태가 계속되었다. 사실상 화폐의 초과공급상태(monetary overhang)가 지속되었음에도 상품가격은 고정되어 있었기 때문에 억압된 인플레이션은 항상적으로 존재하고 있었다.

그런데 시장화가 진전되고 가격통제가 완화됨에 따라 그때까지 억압되어 있던 인플레이션이 한꺼번에 표출되면서 물가가 상승했다. 즉 억압된 인플레이션은 시장화 과정에서의 급진적 혹은 점진적 가격자유화와 더불어 공개된 인플레이션(open inflation)으로 전환된 것이다.

북한에도 현재 억압된 인플레이션은 존재한다. 그리고 그 인플레이션의 정도는 다른 사회주의국가들보다 더 클 가능성이 있다. 달리 말하면 북한은 시장화 과정이 본격화되기 이전 단계에서부터 초인플레이션(hyper-inflation)이 발생하고 있다고도 할 수 있다.

그리고 이는 북한에서 장마당으로 불리는 암시장의 창궐과 밀접한 관계가 있다. 1990년대와 2000년대에 국가 배급체계의 마비와 함께 급격히 확대된 북한의 암시장은 현재 공식경제, 국영사업망의 단순한 보완수단이 아니라 대체수단으로서의 위치를 차지해 가고 있는 것으로 보인다<sup>5)</sup>. 그리고 이 사실이 북한의 시장화의 초기

---

4) 거의 만족을 모르는(almost insatiable), 기업의 투자의욕 및 물자수요, 노동수요. 이는 주로 기업의 연성예산제약(soft budget constraint)에 기인한다.

조건(initial conditions)으로서 중요한 의미를 가지고 있다.

북한에서는 1990년대에 암시장에서 인플레이션이 진행되었다. 1990년대 초부터 가격이 지속적으로 상승, 1998년에 피크에 달했다가 1999년 이후 다소 진정되었다. 어쨌든 암시장에서의 상품가격은 국정가격의 수십 배, 수백 배 수준에 이르게 되었다.

2002년 7월에 단행된 이른바 7·1 경제관리개선조치는 암시장에서의 인플레이션에 대한 대응이라는 측면도 있다. 7·1 경제관리개선조치는 가격과 임금의 대폭적인 인상, 기업에 대한 보조금 폐지, 노동자 농민에 대한 인센티브 강화 등을 골자로 하고 있다. 가격과 임금의 인상에서 주목해야 할 것은 식량·생필품 등의 국정가격을 암시장 수준에 근접시키면서 가격을 현실화했다는 사실이다. 예컨대 쌀은 kg당 8전(0.08원)하던 것이 44원으로 550배나 올랐고 옥수수는 kg당 6전에서 20원으로 330배 인상되었다. 그리고 통일부의 조사에 의하면 2001년 말 현재 쌀과 옥수수의 암시장 가격이 각각 49.5원과 31.8원이었다. 따라서 7·1 경제관리개선조치는 억압된 인플레이션을 국정가격 조정을 통해 공개된 인플레이션으로 전환시켰다고도 할 수 있다<sup>6)</sup>.

문제는 7·1 경제관리개선조치 이후의 물가동향이다. 인센티브 강화 등의 조치로 공급증가 가능성이 있는 것은 부정할 수 없으나 북한과 같이 경제에서의 자원이 사실상 고갈된 상태에서는 외부에서 자원이 투입되지 않는 한 공급능력 증대는 명백한 한계가 있다. 그래서 암시장에서는 다시 인플레이션이 진행될 가능성이 있고 또 실제로 그러한 조짐이 나타나고 있는 것으로 전해지고 있다<sup>7)</sup>.

---

5) 북한 주민들은 식량의 60% 정도를, 생필품의 80% 정도를 장마당을 통해 조달하고 있는 것으로 전해지고 있다.

6) 이번 조치로 북한의 전체 물가가 종전보다 25배 인상된 것으로 전해지고 있다.

시장화의 추진 과정에서 인플레이션이 발생하는 두 번째 요인은 계획경제시대의 역사적 유산의 하나인 독점적 산업구조와 밀접한 관계가 있다. 즉 독점적 산업구조가 해소 내지는 완화되지 않은 상황에서 가격자유화는 가격결정에 대한 기업의 독점력 행사를 통해 물가상승을 초래할 가능성이 크다.

북한은 ① 경제규모가 상대적으로 작고 ② 경제시스템의 중앙집권화 정도가 높으며 ③ 경제는 대규모의 중앙공업과 소규모의 지방공업으로 구성되어 있는 데다 ④ 연합기업소 제도<sup>8)</sup>가 발달되어 있는 등 산업의 독점도가 상당히 높은 편이다. 이는 소유제도의 개혁을 통해 다양한 형태의 기업을 신규창출하지 않는 한 완화되지 않는 성격의 것이다. 하지만 북한은 시장화 초기에는 소유제도 개혁에 한계가 있을 것이므로 시장화 초기에 독점적 산업구조가 완화되지 않은 상황에서 단계적인 가격자유화가 추진되면 여기에서 기업들은 가격결정에 대한 독점력을 행사하고 이는 물가상승으로 이어질 공산이 크다.

여기에서 시장화 과정에서 기업에 대한 보조금이 폐지되면 이 또한 물가상승을 불러일으킬 것이다. 실제로 북한에서 7·1 경제

---

7) 예컨대 신의주, 무산 등 공급이 제대로 이루어지지 않는 지역의 경우 현재 암시장의 물가가 크게 오르고 있다고 한다. 이 지역 출신의 최근 탈북자들은 식량가격이 2~3배로 폭등했고 운동화·양복천 등도 1.5배 정도로 올랐다고 전하고 있다. 『중앙일보』, 2002. 12. 5 참조

8) 북한의 연합기업소는 일종의 기업연합체로서 생산활동상 혹은 관리경영상 밀접한 관계를 가지고 있는 여러 기업들을 수직적·수평적으로 통합하여 하나의 경영단위로 만든 기업조직 형태이다. 대표적인 것이 원료·연료 생산기업과 이를 사용하는 기업들을 한데 묶은 것이다. 북한에서 연합기업소 제도는 1985년에 전면적으로 도입되어 지금까지 기업관리제도에 있어서 핵심적인 역할을 수행해 왔다.

관리개선조치로 물가가 크게 상승한 것은 기업에 대한 보조금이 축소 내지 폐지된 영향도 있다.

인플레이션 발생의 세 번째 요인은 시장화 초기에 불가피하게 발생하는 재정적자와 밀접한 관계가 있다. 사실 시장화 초기에는 재정지출이 재정수입을 훨씬 초과할 가능성이 크다.

거대한 정부조직을 해체하고 정부의 기능을 재정립하며 새로운 정부조직을 구성하는 데는 적지않은 시간이 소요된다. 가격메커니즘에 대한 정부개입이 줄어들면 가격보조금을 감축할 수 있고 이로 인해 정부지출을 축소할 수 있다. 반면 가격보조금의 중단은 기업 및 가계의 소득을 감소시키는 결과를 초래하고 이는 정부 세입의 감소로 이어질 수 있다. 또한 사회적 취약계층은 정부로부터의 이전소득에 의지할 수밖에 없다. 동시에 정부는 기업에서 해고된 노동자를 지원해야 하는 부담을 안게 된다.

북한의 경우 이밖에도 노동자들에 대한 인센티브제도 개선을 목적으로 하는 재정지출도 필수적이다. 아울러 전력, 철도, 항만, 도로 등 사회간접자본에 대한 대규모 투자도 시급한데 이 또한 재정의 추가적인 부담으로 남을 것이다.

따라서 북한은 시장화 초기 재정적자의 발생은 불가피할 것으로 보인다. 그리고 이는 남한으로부터의 대규모 지원이 없는 한 국내의 통화발행 증가 등의 방식으로 보전될 것이고 이는 인플레이션을 가속화시키는 요인으로 작용할 공산이 크다.

인플레이션 발생의 네 번째 요인은 대외개방의 본격화와 밀접한 관계가 있다. 즉 수출경쟁력 향상을 위해 자국통화의 평가절하를 단행하고 이는 수입물가 상승을 통해 인플레이션을 초래할 가능성이 크다. 북한의 경우에도 대외개방의 진전에 따라 세계시장에서 자국상품의 가격 경쟁력 향상을 위해 북한원화의 평가절하를 단행할 가능성이 크다. 특히 경제개발을 위해 외화가 필요하고 이를 위

해 수출을 늘려야 하나 수출의 비가격경쟁력은 단기간에 향상되는 것이 아니기 때문에 평가절하를 추진할 공산이 크다. 이 경우 수출은 촉진될 수 있지만 수입물가가 상승하고 이로 인해 인플레이션이 가속화될 가능성이 높다.

게다가 북한은 공식 환율과 암시장 환율의 엄청난 격차로 인해 시장화 추진 과정에서의 평가절하는 불가피하다. 북한은 1990년대에 암시장이 빠른 속도로 확산되면서 암시장 환율이 급격히 상승했고 이에 따라 외화의 암시장 유출이 심각한 수준에 이르렀다. 그래서 7·1 경제관리개선조치를 통해 공식환율을 종전의 달러당 2.2원에서 달러당 153원으로 대폭 인상(평가절하)했다. 하지만 아직까지 공식환율과 암시장환율의 격차는 완전히 해소되지 않고 있는 실정이다.

인플레이션 발생의 다섯 번째 요인은 인플레이션 기대심리와 밀접한 관계가 있다. 시장화 초기의 가격조정이 물가상승에 대한 기대심리를 낳는다면 단기적인 물가상승이 인플레이션으로 발전하고 더욱이 임금-물가 상승의 악순환을 발생시킬 가능성도 있다.

시장화 초기의 가격상승은 지금까지의 초과수요를 없애고 수요와 공급을 균형시키기 위한 개별품목의 가격조정일 뿐 그 자체가 지속적인 물가상승을 의미하지는 않는다. 그런데 이러한 가격상승은 종종 인플레이션으로 인식되고 있으며 이러한 잘못된 인식은 경제주체들의 행동에 영향을 미침으로써 인플레이션 기대심리를 낳을 위험을 안고 있다. 그리고 인플레이션 기대심리가 임금인상을 유발하고 이에 따른 생산비용의 증대와 가격인상이 발생하고 이러한 것들이 다시 물가상승에 대한 기대를 더욱 높이는 등 물가-임금 상승이 상승작용을 일으키면서 하나의 악순환 과정을 만들어낼 가능성이 있다.

인플레이션 발생의 5가지 요인을 종합적으로 고려하면 북한의

시장화 초기의 인플레이션 발생 가능성을 놓고 볼 때 구소련·동구의 평균적인 상황보다 나으리라는 보장은 없다. 물론 7·1 경제관리개선조치로 억압된 인플레이션이 공개된 인플레이션으로 전환되었고 환율도 대폭 평가절하되었기 때문에, 즉 충격을 이미 반영했기 때문에 향후 북한은 시장화 과정에서 구소련·동구 정도의 심각한 인플레이션은 ‘추가적으로’ 발생하지 않으리라는 추론도 가능하다. 하지만 문제는 7·1 경제관리개선조치 이후 암시장에서 물가와 환율이 다시 급등하고 있다는 사실이다. 여기에다 독점적 산업구조, 재정적자, 인플레 기대심리 등의 면에서도 북한이 구소련·동구보다 덜 심각하리라고 예상할 수 있는 근거도 별로 없다.

#### 나. 전환 불황: 생산과 고용의 감소

구소련·동구의 체제전환 경험이 시사하는 것은 체제전환 초기에는 대개 생산 감소와 실업증대 현상이 나타난다는 것이다. 특히 국가에 따라 체제전환의 속도가 다소 상이함에도 불구하고 산출감소는 공통적으로 나타났다<sup>9)</sup>. 그래서 Kornai(1994)는 ‘전환 불황(transformational recession)’이라는 개념을 들고 나와 체제를 전환하면 거의 필연적으로 불황이 발생한다고 주장했다. 전환 불황이란 달리 보면 체제이행기에 치러야 하는 비용이라고 할 수도 있다. 물론 불황이 영원히 지속된다는 것은 아니다. 초기에 일정 기

---

9) 마이너스 성장 기간이 가장 짧았던 국가는 폴란드(2년)였고 가장 긴 국가는 우크라이나(10년)였다. 그리고 CIS국가들은 평균 6.5년 동안 마이너스 성장을 지속해 GDP가 50.5% 감소했으며 CSB(중동구 및 발트해 연안)국가들은 평균 3.8년의 마이너스 성장을 나타내면서 GDP가 22.6% 줄어들었다. 자세한 것은 예컨대 World Bank(2002), pp. 3~6 참조.

간의 전환 불황을 극복하면 그후는 순조롭게 전환이 진행되어 간다는 것이다. 다만 구소련·동구의 경우 이 전환 불황 기간이 당초 예상했던 것보다 훨씬 길었다.

전환 불황의 원인에 대해서는 여러 가지 견해가 있을 수 있고 또 실제로 학자들간에 이를 둘러싸고 논쟁이 벌어지기도 했는데 여기에서는 다음의 4가지 요인을 중심으로 정리하기로 한다.

첫째, 안정화 정책으로 인한 총수요 쇼크이다. 즉 인플레이션을 억제하기 위한 긴축적 재정·금융정책으로 인해 총수요가 침체되고 이에 따라 거시경제의 생산감소가 초래되었다는 것이다. 여기에는 노동자들의 실질임금 감소에 따른 생산물수요 감소의 측면도 있고 기업의 자금조달 여건 악화에 따른 요소수요 감소의 측면도 있다.

구소련·동구의 경험이 시사하는 것은 북한의 경우, 시장화 초기에 긴축적인 재정·금융정책이 취해진다면 총수요 감소에 따른 생산감소는 불가피할 것이라는 것이다. 물론 나중에 서술하겠지만 체제전환국에서 거시경제의 생산감소는 수요측 요인보다 공급측 요인의 영향이 더 크다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 수요측 요인을 무시할 수 있는 것은 아니다.

둘째, 체제전환으로 인한 과도기적 혼란 내지는 부적응이다. 예컨대 체제전환에 따라 산업구조가 전환하고 그에 따라 재산관계와 규모구조도 변화하지만 경제주체들은 그 변화에 제대로 적응하지 못하는 사태가 발생한다. 또한 경제주체의 낡은 행동규범이 무너지나 새로운 상황에 적응한 행동양식이 아직 형성되지 않는다. 더욱이 사회적 분업을 가능하게 하는 기존의 경제활동 조정제도가 철폐된 대신 새로운 제도는 확립되지 않은 제도적 공백의 상태가 일정기간 지속된다. 이러한 요인들의 복합작용으로 인해 생산감소가 초래된다<sup>10)</sup>.

그런데 북한의 경우 이러한 혼란 내지 부적응은 동유럽 국가들보다 더 심각할 가능성이 있다. 이는 북한의 시장화 초기조건이 동구보다 더 불리할 수 있다는 사실과 밀접한 관계가 있다<sup>11)</sup>.

대표적인 것이 계획경제 시대의 집권화의 정도(degree of centralization)이다. 이는 중앙의 계획당국이 국가계획의 작성, 집행에 관한 의사결정 권한을 공식적, 비공식적으로 소유하고 행사할 수 있는 정도를 가리킨다.

북한의 계획경제는 뻣뻣한 집권제 (tightly centralized system)라 할 수 있다<sup>12)</sup>. 더욱이 대부분의 동구제국보다 더 뻣뻣한 집권제일 가능성, 달리 말하면 집권화의 정도가 더 높을 가능성이 크다. 이는 첫째, 국민경제 내 정보전달과 실행의 규제가 비교적 명확히 '제도화'되어 있는 계획경제 시스템이다. 즉 특정 관할분야에 대해 일정한 권한과 직책이 명확하여 중앙의 지령이 지방정부나 개별 관료에 의해 그때그때 자의적이고 개인적인 판단에 따라 해석·집행될 여지가 별로 없다는 것이다. 둘째, 계획에 포함되는 국민경제의 범위가 매우 넓으며 중앙 차원의 계획·균형 자체가 국민경제를 단단하게 껍죄고 있는 시스템이다.

10) 자세한 것은 예컨대 최신타 · 이석기(2000), pp. 196~202, Lavigne (1999), pp. 150~158 참조.

11) 정여천(2000)도 유사한 평가를 내리고 있다. 정여천(2000), pp. 91~109 참조.

12) 뻣뻣한 집권제와 대비되는 개념은 느슨한 집권제 (slackly centralized system)이다. 체제전환 이전의 구소련은 뻣뻣한 집권제라 할 수 있고 개혁·개방 이전의 중국은 느슨한 집권제라 할 수 있다. 달리 말하면 구소련은 집권화의 정도가 높고 중국은 집권화의 정도가 낮다. 그리고 체제전환기에 양국의 경제적 성과가 현저한 차이를 보인 것은 이러한 집권화의 정도의 차이와도 밀접한 관계가 있다. 中兼和津次(2001), 제6장 참조.

이러한 뻣뻣한 집권제는 북한이 1965년부터 실시하고 있는 ‘계획의 일원화·세부화’ 방침에 토대를 두고 있다. 계획의 일원화란 전국에 뻗어 있는 국가계획기관과 계획세포가 하나의 계획화체계를 형성하여 국가계획위원회의 통일적인 지도하에 계획화의 유일성을 철저히 보장하도록 하는 것을 의미한다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는, 즉 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간·기업간 및 지역간 그리고 그것들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 하는 방법이다.

따라서 뻣뻣한 집권제란 단순화해서 말하면 중앙집권적 계획경제시스템이 경제전반에 광범위하게, 또한 경제의 곳곳에 깊숙이 침투해 있다는 것을 의미한다. 게다가 북한은 계획경제가 동구제국보다 더 오랜 기간 지속되었다는 사실에 주목해야 한다. 따라서 시장화라는 새로운 상황에 대한 적응이 더 어려울 수밖에 없다는 시사점을 얻을 수 있다<sup>13)</sup>.

아울러 북한 사회주의 경제는 제도화가 진전되었다는 사실에도 주목해야 한다. 한편으로는 제도화가 진전되어 있는 체제의 경우가 이행을 하기 쉽고 또한 일단 궤도에 오르면 순조롭게 진행될 수 있다. 왜냐하면 시장화는 여러 가지 규범을 만드는 과정이기도 하기 때문이다.

그러나 다른 한편으로는 제도화가 진전되어 있는 경우가 체제전

---

13) 또 다른 측면에서 보면 시스템의 집권성이 강한 경우 당연히 산업 조직론적으로는 독점이 존재하고 있을 가능성이 높기 때문에 시장을 형성하려고 분권화(기업에 대한 권한이양)를 추진하면 독점시장이 형성된다. 가격자유화가 의미를 가지려면 경쟁적 환경이 조성되어야 하는데 이것이 쉽지 않게 된다는 것이다.

환이라는 거대한 역사적 전환을 행하기 어려울 수도 있다. 이는 체제전환에 따른 혼란, 부적응, 제도적 공백 등을 고려하면 더욱 그렇다. 즉 기존에 제도화가 진전되어 있는 체제가 그렇지 않은 체제에 비해 혼란과 부적응이 더 클 수 있는 것이다.

이러한 측면에서 중국의 경험은 많은 것을 시사해 준다. 예컨대 국유기업의 개혁이 농업제도보다 더 어려운 것은 국유기업이라는 제도가 비교적 확고하게 수립되어 있어 관료뿐만 아니라 노동자들의 기득권까지 형성됨으로써 체제이행의 비용을 많이 지불해야 하기 때문이기도 하다. 또한 제도화가 진전되어 있지 않다는 바로 그 이유 때문에 사실상의 사유화가 가능할 수도 있지만 제도화가 진전되면 이 또한 용이하지 않게 된다.

전환 불황의 세 번째 요인은, 상기의 두 번째 요인과의 관련이 있지만, 공급의 비탄력성 내지는 경직성이다. 이는 계획경제시대의 역사적 유산에 기인하는 측면도 있고, 구조개혁의 지연·정체에 기인하는 측면도 있다.

북한의 경우 후자의 가능성은 예측하기 어렵지만 전자의 가능성은 충분히 상상할 수 있다. 오히려 더 심각할 수도 있다. 사실 북한은 1990년대, 2000년대의 심각한 경제난으로 제조업의 기반이 대부분 붕괴되었다는 조건이 중요하다. 구소련·동구·중국이 체제전환에 착수할 당시 경제사정이 어려웠다고 하나 현재의 북한과 같이 경제의 재생산이 어려울 정도는 아니었다는 점에 주목할 필요가 있다.

먼저 기계·설비의 노후화가 심각한 수준이다. 북한은 외화난으로 인해 몇십 년 전의 낡은 기계·설비를 그대로 가지고 있을 수밖에 없었다. 실제로 김책제철소, 성진제강소, 청진제철소, 황해제철소, 강선제강소 등 북한 제철소 설비의 압도적인 부분은 1960·70년대에 설치된 것이다<sup>14</sup>). 북한에서 공업의 핵심인 철강업이 사정

이 이러하니 다른 산업의 사정은 말할 필요도 없다<sup>15)</sup>.

그나마도 1990년대의 이른바 ‘고난의 행군’ 시기에 유지·보수 소홀로 못쓰게 된 기계·설비가 많아졌다. 물론 기계·설비의 유지 및 보수 소홀은 사회주의 국가의 공통된 현상이다. 하지만 북한은 1990년대에 9년 연속 마이너스 성장을 하는 시기에 공장가동률이 10~20% 수준으로 급락했다. 공장이 제대로 돌아가지 않는 상황에서 기계·설비의 유지 및 보수는 더욱더 뒷전으로 밀려났다. 그리고 이는 기계·설비의 수명을 단축하는 결과를 초래했다.

게다가 북한의 기술수준은 낙후된 상태에서 벗어나지 못하면서 전세계와의 기술격차가 더욱 커지고 있다. 한국산업은행(2000)은 북한의 주요 산업별 기술수준은 한국에 비해 최대 30년까지 뒤져 있다고 평가했다. 특히 자동차, 전력, 조선, 화학섬유, 방직, 제지 산업은 한국과의 격차가 가장 커 한국의 1960년대 후반 수준이라고 보았다<sup>16)</sup>.

체제전환 과정에서의 생산·고용 감소의 네 번째 원인은 대외개방의 본격화와 밀접한 관계가 있다. 즉 대외개방이 진전되면서 외

---

14) 자세한 것은 『東アジア鐵鋼企業の設備・技術動向』(新日鐵 내부자료, 1994년), pp. 92~98 참조.

15) 북한 최대의 제철소인 김책제철소 노동자 출신인 탈북자 A씨는 “당시(90년대 초), 그 공장에 있던 대부분의 설비는 소련에서 60·70년대에 사용되었던 것이라는 이야기를 들었다”고 말하고 있다. 그는 이어 “지금은 소련에서도 그런 기계는 쓰지 않는다고 한다. 그래도 할 수 없다. 돈이 없으니까 새 기계를 살 수 없다. 그러니 낡은 기계를 계속 쓸 수밖에 없다”고 밝히고 있다. 온성 우산공장의 지배인 출신인 탈북자 B씨는 “30년 전, 40년 전에 썼던 설비를 지금도 그대로 쓰고 있는 데가 많다. 심지어는 일제 시대에 쓰고 있었던 설비를 지금도 계속 해서 쓰고 있는 경우도 있다”고 밝히고 있다. 이상은 필자의 탈북자 면담 결과.

16) 자세한 것은 한국산업은행(2000), p. 5 참조.

국상품의 수입이 크게 늘어나고 이에 따라 국내 기업이 타격을 받을 가능성이 크다.

사실 대외개방이 진전된다는 것은 외국자본의 북한유입이 활기를 띠는 측면도 있지만 동시에 외국상품의 북한유입도 활발해진다는 측면도 존재한다. 그런데 북한의 경우 구소련·동구보다 사정이 더 심각해질 가능성도 있다.

상품의 가격 및 비가격 경쟁력의 면에서 북한보다 우위에 있으면서 세계시장에서 맹위를 떨치고 있는 일본·한국·중국이 지리적으로 인접해 있기 때문이다. 따라서 북한상품은 북한 내에서 고가품에서는 서구 및 일본·한국 상품과의 직접적인 경쟁에, 중저가품에서는 중국상품과의 직접적인 경쟁에 직면하게 된다. 여기에서 북한기업들이 외국의 경쟁자들에 대해 경쟁우위를 확보한다는 보장은 없다. 외국산제품의 수입이 급증하고 이로 인해 북한기업들이 큰 타격을 받으면서 북한경제의 전반적인 생산이 크게 위축되리라는 것은 상상하기 어렵지 않다. 여기에서 북한당국이 신속적인 환율정책을 취하면 사정은 조금 나아질 수 있다. 즉 평가절하는 세계시장에서 자국 상품의 생산비용에 대해 저평가하는 결과를 낳고 국내시장에서는 외국기업과의 경쟁압력을 완화시킬 수 있다. 외국제품에 의한 국내시장 잠식을 완화시킬 경우 실업도 축소시킬 수 있다. 다만 이 경우 수입물가 상승을 통해 인플레이션이 가속화된다는 단점이 있다. 환율정책으로 국내시장을 방어하는 데도 한계가 있다는 이야기이다.

전환불황의 4가지 요인을 종합적으로 고려하면 북한의 시장화 초기 생산의 감소가 구소련 동구의 평균적 상황만큼 심각할지 여부는 가늠하기가 쉽지 않다. 북한은 이미 체제전환을 시작하기도 전에 9년 연속 마이너스 성장을 나타내면서 경제규모가 30% 정도 축소되었기 때문이다. 부분적으로는 체제전환의 충격이 이미 반영

되었다고도 할 수 있다. 아울러 현재 북한경제는 최악의 상태에 있기 때문에 더 이상 나빠질 수 없다는 평가도 있을 수 있다.

하지만 체제전환에 따른 혼란과 부적응, 공급능력의 비탄력성, 대외개방으로 인한 수입의 급증 등을 고려해야 한다. 북한의 시장화 초기에 나타날 전환 불황은 평균적인 구소련·동구의 상황보다 덜 할 것이라고 볼 수 있는 근거는 별로 없다.

### 3. 거시경제 운용 원칙: 안정화 정책의 추진방향

#### 가. 인플레이션과 성장의 문제

시장화 과정에서 거시경제 운용의 기본과제는 인플레이션을 억제하고 생산 및 고용의 감소를 막는 것이다. 그런데 두 가지 목표를 동시에 달성하기가 용이하지 않다는 데서, 특히 두 목표는 종종 trade-off 관계에 있다는 사실에서 정책당국의 고민이 시작된다. 따라서 어떠한 거시경제운용의 기본방향을 어떻게 설정하고 어떠한 정책혼합(policy mix)을 채택하느냐 하는 것이 시장화 과정에서 핵심적인 정책적 과제로 떠오른다.

여기에는 상반된 두 가지 방향이 있을 수 있다. 즉 긴축이나 확장이나 하는 것이다.

전자의 입장은 이른바 전통적 견해이다. 즉 시장화 과정에서 인플레이션, 특히 초인플레이션의 폐해가 다른 그 무엇보다도 가장 파괴적인 것이며 따라서 인플레이션 억제가 정책당국의 최대 과제라는 인식에 근거하고 있다. 그리고 정책의 기본방향으로 긴축적 재정·금융정책을 제시하고 있다.

사실 인플레이션은 조세왜곡, 부(富)의 자의적 재분배 등을 통해 경제에 악영향을 미친다. 더 큰 문제는 상대가격 체계의 변화를 통

한 자원배분상의 왜곡일 것이다. 인플레이션이 상대가격체계를 왜곡시키고 나아가 인플레이션 기대심리의 유발을 통해 가격왜곡이 심화되면 기업과 소비자의 의사결정에도 왜곡이 발생하게 되고 이로 인해 자원의 배분에도 왜곡이 발생하게 된다.

대외개방이 진전되면 인플레이션의 폐해는 더욱 심각해진다. 대외개방이 본격화된 상태에서 인플레이션이 발생하면 외국산제품에 대한 국내제품의 가격경쟁력은 약화된다. 이러한 경쟁력 상실분이 자국통화의 평가절하로 흡수되지 않는 한 수입상품에 의한 국내시장 잠식은 불가피하게 확대된다. 그 결과 국내 생산시설의 가동률이 하락하고 생산능력이 감소하면서 국내생산 감소 및 실업증대가 대외개방 이전보다 현저해질 수 있다.

물론 환율의 상승(평가절하)를 통해 이 문제를 다소 완화할 수는 있다. 하지만 이 경우 수입물가 상승을 통한 인플레이션 가속화의 위험이 있다. 게다가 북한과 같이 대외채무를 많이 안고 있는 나라는 평가절하로 외채상환 부담이 증가할 우려도 있다.

사실 시장경제체제가 정착된 서구 선진국의 경험을 보더라도 일단 인플레이션이 발생한 이후 다시 경제를 안정시키는 데 오랜 시간이 소요되었다는 사실을 상기할 필요가 있다. 더욱이 이제 시장화에 갓 착수한 경제에 있어서 거시경제적 안정을 상실한 경우에는 다시 회복되기까지 더욱 많은 시간과 노력이 필요할 것이다.

이에 반해 확장적 정책을 주장하는 입장도 있다<sup>17)</sup>. 이들은 긴축 정책을 주장하는 이른바 전통적 견해가 수요억제적 안정화 정책이라고 비판하는 데서 출발한다.

이들은 동구제국에서 수요억제적 재정금융정책을 실시한 결과

---

17) 북한의 체제전환기 거시경제운용의 기본방향으로 다소 확장적인 정책을 주장하고 있는 연구로는 고일동 편(1997), 신용도 외(2002)를 들 수 있다.

경기후퇴기간이 당초 예상보다 훨씬 길어졌다고 지적한다. 긴축정책으로 인해 고실업이 장기화되었고 이와 함께 체제전환의 궁극적 목표인 경제력 회복과 경제성장 기반 마련이라는 측면에서는 성과가 기대에 미치지 못했다는 것이다. 이러한 과정에서 체제전환에 대한 국민들의 불만, 그리고 이에 따른 사회적 불안도 적지 않았다. 따라서 체제전환에 대한 저항도 적지않게 나타났다.

이들은 인플레이션에 주의하되 다소 확장적 재정금융정책을 펴야 한다고 주장하고 있다. 인플레이션 억제도 중요하지만 거시경제운용은 고용 감소를 최소한의 수준으로 억제하고 산업 경쟁력을 회복하는 데 주안점을 두어야 한다는 것이다.

#### 나. 소폭의 확장적 정책

그렇다면 북한의 시장화 초기에는 어떠한 방향이 바람직할까. 앞에서 북한의 경우 시장화 과정에서 인플레이션 면에서 구소련·동구보다 상황이 심각할 수 있음을 지적했다.

인플레이션의 폐해가 매우 큰 것임에는 틀림없다. 그래서 인플레이션 억제는 매우 중요한 정책적 목표이다. 그렇다고 해서 북한에 긴축 일변도의 정책을 펴기에는 무리가 있어 보인다. 북한의 경우 시장화 과정에서 인플레이션뿐 아니라 생산·고용 감소의 면에서도 구소련·동구보다 상황이 심각할 수 있기 때문이다.

특히 북한에서는 지난 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장을 기록하면서 GDP가 30% 이상 줄어들었고 2001년 말 현재에도 1989년 말에 비해 22% 정도 감소한 상태이다<sup>18)</sup>. 여기에 또 다시 마이너스 성장이 몇년 더 지속된다면 북한 경제는 위기적 상

---

18) 한국은행 추정결과.

황을 맞이할지도 모른다. 더욱이 지나치게 긴축적인 거시경제 운용은 북한경제의 성장 잠재력을 심각하게 손상시키면서 북한경제를 회복 불능의 상태까지 몰고갈 가능성도 있다.

사실 북한 스스로의 힘으로 산업경쟁력을 갖추기까지는 상당한 시일이 필요하다. 게다가 남한과의 산업협력도 생각만큼 용이하지 않을 수 있다. 기존에 논의되어 왔던 남북한 산업협력의 기본구도는 남한의 비교우위(자본, 기술)와 북한의 비교우위(노동, 토지, 자원)을 결합하는 것이다. 그럼으로써 한반도 전체의 경쟁력 강화에 기여할 수 있다는 논리다. 그런데 북한의 제조업 기반이 사실상 붕괴되고 남한과의 기술격차가 몇 십년 이상으로 벌어지면 제조업 분야에서의 남북 분업은 제한적이 되지 않을 수 없다. 따라서 남한 입장에서는 북한을 남한 제조업의 생산기지화한다는 구상은 제한적이 되고 북한 입장에서는 남한 제조업의 유치를 통한 자신들의 산업경쟁력 강화가 기대에 미치지 못할 수가 있다는 결론이 도출될 수 있다.

한편 시장화 과정에서는 성장의 동력 확보를 위해, 또 경제개발에 필요한 외화의 획득을 위해 수출 증대가 시급한 과제로 대두된다. 하지만 수출증대가 단시일 내에 실현되기는 힘들다. 북한은 특히 사회주의권이 붕괴한 1990년대 이후 수출증대에 적지않은 노력을 기울였지만 뚜렷한 성과를 거두지는 못했다. 가격구조의 왜곡, 북한원화 환율의 지나친 고평가, 수출상품의 경쟁력(특히 상품 품질)에 대한 인식 부족, 무역협상에 대한 중앙정부 및 당기관의 지나친 간섭, 에너지난·자재난 등으로 인한 상품공급 능력 부족, 국내수요와 수출수요의 경합성 등이 원인으로 지적될 수 있다. 시장화가 추진되면 가격과 환율의 문제는 다소 완화될 수 있겠으나 나머지 요인들은 해결되는 데 상당한 시일이 소요된다.

여기에서 북한 원화의 평가절하 필요성이 제기된다. 다만 북한

의 수출기반이 워낙 취약하기 때문에 화폐를 얼마만큼 평가절하시켜야 국제경쟁력을 확보할 수 있느냐 하는 문제가 제기된다. 더욱이 평가절하는 수입물가 상승을 초래하기 때문에 절하폭에도 일정 정도 한계가 있을 수밖에 없다.

물론 대외개방의 진전은 북한경제의 성장을 위해서는 필수적이다. 무엇보다도 현재 국내의 자원이 사실상 고갈된 상태에서 외부로부터의 자원 유입이 없는 한 성장은 명백한 한계가 있다. 시장화 과정에서 각종 제도개혁을 한다 해도 해외자본이 유입되지 않는 한 제도개혁의 성과는 제한적이 되지 않을 수 없다.

하지만 적어도 시장화 초기에는 대규모의 해외자본 유입은 용이하지 않을 것으로 보인다. 북미·북일관계 등 북한의 대외관계가 획기적으로 개선된다 하더라도 일본의 대북 배상금이나 국제금융기구의 대북차관 공여 등이 북한에 들어오기까지는 절차상 어느 정도 시일이 소요될 것으로 보인다. 이들 자금지원이 결정되어서 집행되기까지 수년의 시간이 필요하다. 또 이들 자금은 한꺼번에 집행되는 것이 아니라 몇 년간에 걸쳐서 서서히 진행되는 것임을 상기할 필요가 있다.

따라서 제반 상황을 종합적으로 고려하면 긴축적 정책을 펴지 않는다고 해도 북한의 시장화 초기에 생산과 고용이 감소할 가능성은 있다. 그리고 긴축적으로 거시경제를 운용한다면 마이너스 성장의 가능성은 더 커질 뿐 아니라 기간도 더 길어질 수 있다.

시장화 과정에서 생산과 고용의 감소가 단기간에 끝나지 않고 몇 년간 지속된다면 개혁에 대한 저항이 나타나거나 개혁이 지연될 수 있다. 북한에서는 1990년대 중·후반 극심한 식량난 속에서 ‘고난의 행군’을 경험한 기억이 아직도 생생하기 때문에 더욱 그러하다. 게다가 앞에서 보았듯이 북한의 시장화 초기 인플레이션 발생의 원인은 상당 부분 공급측면의 문제와 관련이 있다. 즉 공급문

제를 우선적으로 해결 내지 완화하지 않는다면 인플레이션 해소에도 한계가 있다는 이야기가 된다. 그렇다고 지나친 확장정책 또한 문제가 있을 수 있다. 인플레이션 발생에는 언제나 주의를 기울일 필요가 있다.

전반적인 거시경제 운용의 기조는 소폭의 확장적 정책이 바람직한 것으로 보인다. 거시경제 운영에 있어서는 금융정책의 역할이 중요하다. 특히 통화신용정책에서는 지나친 긴축보다는 약간 여유 있게 통화량을 관리하는 것이 바람직하다.

다만 지속적 성장을 저해하지 않을 정도의 인플레이션 수준에 대해 목표치를 정해 놓고 관리하는 것이 필요하다. 개발도상국의 일반적인 경험에 의하면 이러한 인플레이션율의 상한선은 연 40%라는 연구결과도 있다. 체체전환국의 경험을 보면 성장이 '시작'되기 위해서는 연간 인플레이션율이 50% 이하가 되어야 한다는 주장도 있다<sup>19)</sup>.

이러한 인플레이션의 목표치 설정에는 여러 가지 변수가 고려되어야 한다. 그 중의 하나가 플러스 성장의 달성방안이다. 여기서 중요한 것이 성장의 동력을 확보하기 위한 산업정책, 특히 산업구조조정<sup>20)</sup>이다. 산업간 자원배분 체계의 재편을 통해 국민경제의 중장기적인 성장 원천을 확보할 수 있는 산업구조로 전환시켜야 한다. 하지만 북한의 제조업 기반이 사실상 붕괴되었기 때문에 이는 결코 용이한 문제가 아니다. 이와 관련, 일각에서는 남북한뿐만 아니라 중국의 동북3성, 러시아의 시베리아 지역 등을 한데 묶는 경제권을 창출하고 여기서 북한의 위상을 중개기지, 물류기지로 설정해야 북한의 성장의 동력을 확보할 수 있는 것이 아니냐는 주

---

19) 자세한 것은 Lavigne(1999), pp. 158~161 참조.

20) 산업구조조정에는 산업육성·발전정책과 사양산업정책이 있다.

장도 나오고 있다. 어쨌든 안정화정책 수행에 있어서 산업정책과의 연계성 확보가 중요한 과제이다.

#### 4. 재정정책의 방향성

북한에서 재정은 “국가 및 기관·기업소들이 화폐자금을 형성 분배, 이용하는 데서 나타나는 경제관계의 총체”<sup>21)</sup>로 정의된다. 시장화 이전, 즉 전통적인 계획경제 시대에 북한의 재정은 자본주의 경제에 비해 기능 및 포괄범위가 넓고 경제에서 차지하는 비중도 크다. 그리고 가장 중요한 기능은 자원배분 기능이다. 국민경제 내 자원을 ‘계획’을 통해 기업과 기업간, 국민경제의 부문간, 생산부문과 비생산부문간, 축적과 소비간에 분배하는 것이다. 그리고 재정 수입은 자본주의 경제의 간접세와 유사한 거래수입금이 가장 큰 수입원이고 그 다음이 법인세와 유사한 국가기업이익금 등이다<sup>22)</sup>.

이제 시장화가 추진되면 정부지출, 재정수입 양 측면에서 대규모 개혁이 요구된다. 기본적으로 정부기능이 축소됨에 따라 재정 규모도 감소하고 이로 인해 양적인 변화뿐만 아니라 질적인 변화도 초래된다. 그리고 재정수지의 관리도 중요한 과제로 떠오를 것이다. 전반적인 거시경제운용의 기초가 소폭의 확장적인 정책이라면 재정정책도 소폭의 확장적인 정책이 되어야 한다. 다만 시장화 초기에는 각종 재정수요의 증가로 재정적자가 발생하고 또한 금융제도의 미비 등으로 재정적자는 인플레이션으로 직결되기 쉽다. 그래서 재정적자 수준에 대해 목표치를 정해 놓고 관리하는 것이

---

21) 『경제사전 2』, p. 465.

22) 그런데 거래수입금은 기업간 거래가 적으면, 즉 공장 가동률이 떨어지고 상품유통량이 감소하면 즉각적으로 타격을 받는다. 1990년대의 상황이 실제로 그러했다.

필요하다. 물론 해외자본의 유입 정도, 특히 남한정부로부터의 재정적 지원의 규모가 중요한 변수가 될 수 있다. 그렇다 해도 일정한 목표범위의 설정은 필요하다.

예컨대 IMF와 World Bank의 구조조정 프로그램인 Washington Consensus는 각국의 재정적자가 GDP의 2%를 넘지 않을 것을 권고하고 있다. 하지만 북한 입장에서 보면 이는 현실적으로 무리가 있는 수준이다. 구소련·동구의 국가들의 평균적인 재정적자 규모(GDP 대비 규모)가 1992년에 12.0%, 1993년에 10.5%, 1994년에 6.0%였다<sup>23)</sup>는 사실을 고려하여 북한의 경우 시장화 초기에 구소련·동구 국가들의 평균치를 넘어서지 않도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

한편 시장화의 추진으로 기업이 생산, 투자, 판매 등 기업활동에 대한 의사결정 권한을 단계적으로 획득하게 된다면 정부의 자원배분기능은 서서히 줄어들 것이다. 다만 7·1 경제관리개선조치가 기계와 기업에 대한 정부보조금은 일정 정도 줄었음을 상기할 필요가 있다. 특히 이 조치로 식량, 대중교통, 주택에 대한 정부보조금은 아예 폐지되었다. 즉 향후 시장화 과정에서 이 분야에 대한 재정지출의 부담은 그리 크지 않을 수 있다.

임금 및 투자 보조금은 불가피할 것이다. 침체된 산업을 일시적으로 지원함으로써 공급능력을 확보함과 동시에 급격한 실업증가를 막아야 할 것이다. 다만 개방이 진전되면 이러한 지원의 효과는 반감될 수 있다. 임금보조금이 지급되면 이는 상당 부분 수입상품에 대한 추가적 수요로 전환되어 국내기업들이 이에 따른 혜택을 충분히 향유하지 못할 수 있다.

사회보장에 대한 재정적 부담도 늘어날 것이다. 시장화에 따른

---

23) 자세한 것은 Tanzi & Tsibouris(2000) 참조.

사회적 충격을 사회보장제도를 통해 흡수해야 하는데 재원확보문제가 재정에 큰 부담으로 작용할 것이다. 이때 가장 중요한 과제는 실업자들을 위해 어떤 형태의 사회보장제도를 마련할 것인가 하는 것이다. 무엇보다도 실업이 가장 큰 사회문제가 될 것이기 때문이다.

이보다 더 시급한 것은 북한의 사회간접자본(SOC) 기반을 정비하는 것이다. 물론 SOC는 직접적으로 재화나 서비스를 생산하는 것이 아니다. 생산활동을 간접적으로 지원하고 촉진하는 자본이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 시설이 부족하면 여러 부문에서 애로가 발생하여 생산활동이 제약을 받게 되고 이는 경제성장 자체를 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 사실 현재 북한의 심각한 경제난을 초래한 주요 요인의 하나가 전력난과 수송난이다<sup>24</sup>).

북한의 SOC에 대한 투자는 북한 국내산업의 공급조건을 개선할 뿐만 아니라 외국자본 유치여건을 개선한다는 의미도 있다. 더욱이 향후 북한의 시장화 과정에서 남한과의 경제협력이 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대되는데 북한의 SOC여건이 획기적으로 개선되지 않는 한 남북경협은 명백한 한계가 있을 것으로 예상된다. 따라서 북한의 시장화 과정에서 재정지출은 SOC 투자에 최우선순위를 두어야 할 것으로 보인다. 그 다음으로는 실업대책 등 사회보장에 우선순위를 두는 것이 바람직하다고 본다.

한편 재정수입의 측면에서는 조세수입의 확보가 최대 과제가 될 것이다. 국유기업 및 공공재산의 매각에 따른 수입도 있을 수 있으나 큰 금액이 되리라고 기대하기 어렵다. 시장화 과정에서 합리적인 새로운 조세제도의 도입이 중요하다. 하지만 이보다 더 중요한

---

24) 사실 북한은 식량난이 발생하기 전에 이미 전력난이 시작되었다고 할 수 있다.

것은 조세제도를 제대로 운용하고 탈세와 변칙적 과세를 최대한 방지하고자 하는 징세노력(tax effort)과 이를 가능케 하는 과세규범의 정착이라 할 수 있다. 북한은 1960년대 중반 조세제도가 폐지된 이후 명목적이거나 세금이 없는 세상에서 오랫동안 생활을 해왔기 때문에 더욱 그러하다. 게다가 1990년대 이후 암시장이 급속도로 확대되면서 주민들이 공식경제의 규범을 제대로 지키지 않는 경제생활에 익숙해졌다는 사실도 고려되어야 한다.

## 5. 맺음말

앞에서 보았듯이 북한은 시장화 과정에서 인플레이션, 생산·고용 감소 등 거시경제의 불안정성의 면에서 구소련·동구보다 심각하지 않을 것이라는 보장은 없다. 북한에서도 인플레이션의 폐해는 매우 클 것이고 따라서 인플레이션 억제는 매우 중요한 정책적 목표이다. 그렇다고 해서 북한에 긴축 일변도의 정책을 펴기에는 현실적으로 무리가 있다. 시장화 과정에서 생산과 고용의 감소가 단기간에 끝나지 않고 몇 년간 지속된다면 개혁에 대한 저항이 나타나거나 개혁이 지연될 수 있다. 9년간의 마이너스 성장과 ‘고난의 행군’의 기억이 아직도 생생하기에 더욱 그러하다. 물론 지나친 확장정책 또한 문제가 있을 수 있다. 거시경제 운용은 소폭의 확장적 정책이 바람직한 것으로 보인다. 다만 지속적 성장을 저해하지 않을 정도의 인플레이션 수준과 재정적자 수준에 대해 목표치를 정해 놓고 관리하는 것이 필요하다. 이 경우 해외자본의 유입 정도, 특히 남한정부로부터의 재정적 지원의 규모가 중요한 변수가 될 수 있다. 그리고 성장의 동력을 확보하기 위해서는 무엇보다도 산업정책이 중요하다. 안정화 정책과 산업정책의 정책혼합을 어떻게 가져갈 것인가 하는 문제가 최대의 과제로 될 것이다.

## II. 북한의 시장화 초기 거시경제 운용과 재정정책의 방향 49

재정정책도 균형예산보다는 소폭의 적자예산이 바람직할 것이다. 여기서는 정부지출을 어떻게 감축하느냐, 시장화 초기에 발생하기 쉬운 재정지출수요 증가에 어떻게 대처하느냐, 조세제도를 어떻게 확립하느냐 하는 것들이 최대의 과제가 될 전망이다.

보다 중요한 것은 이러한 정책을 전개하기 이전에 정책을 펼 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이다. 특히 정책담당기구의 역할과 권한에 대한 명확한 규정이 선행되어야 할 것이다.

동시에 정책의 일관성과 신뢰성을 확보하도록 해야 할 것이다. 물론 지금까지 시장화 과정에서의 정책 결정 및 수행 경험이 없는 정부기구가 불확실성과 불투명성으로 특징지어지는 시장화 과정에서 스스로 신뢰성을 쌓아나간다는 것을 결코 용이한 일이 아니다. 하지만 동구의 경험이 시사하는 것은 정부기구에 대한 신뢰성이 저하하게 되면 정부의 정책수행은 갈수록 더 큰 어려움에 직면하게 되고 이에 따라 시장화에 따른 혼란과 고통이 더 커질 것이라는 사실이다.

### Ⅲ. 북한 사회주의 재정제도의 개혁과제: 중국 경험과의 비교를 중심으로

#### 1. 북한의 경제개혁과 재정제도

2002년 7월부터 실시되었다고 알려진 경제관리개선조치와 9월에 발표된 신의주특구 정책 등으로 북한의 경제개혁 가능성에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 1990년대 들어 본격적으로 진행되기 시작한 계획경제에서 시장경제로의 전환은 역사적 경험, 초기 조건, 국제환경 등의 차이에 따라 매우 다양한 형태로 진행되었기 때문에 북한의 체제전환이 어떤 방식으로 진행될 것인가는 쉽게 예측할 수 없다. 그러나 체제전환의 구체적인 방식의 차이에도 불구하고 사적 경제(private economy)의 활성화와 가격자유화를 통해 시장이 자원분배에서 주도적 역할을 하게 만들고, 시장의 효율적인 작용을 보장할 수 있는 경제·사회제도를 건설하는 것은 모든 전환경제가 공동으로 가진 과제이다.

이 두 가지 과제 중 전자는 명확한 개혁과제를 제기하는 반면 후자의 과제는 상대적으로 더욱 복잡하고 장기적인 문제를 제기한다. 사유화나 가격자유화는 빠른 속도로 이루어질 수 있지만 시장체제에 조응할 수 있는 제도·법률·관리방식의 형성은 하루아침에 이루어질 수 없다는 점은 기존의 체제전환 과정이 잘 보여주고 있다. 애초 급진적 개혁전략을 채택한 사람들은 후자의 과제를 비교적 낙관적으로 보았으나 소련 및 동구 사회주의 국가들이 심각한 전환 불황에 빠지면서 이 과제의 중요성이 부각되었다. 그 중에서도

시장경제에 부합하는 재정 및 금융제도의 건설, 공평한 시장경쟁을 가능하게 하는 법률 및 제도, 사회복지제도, 개방경제의 요구에 부합하는 무역관리제도의 형성 등이 중요한 제도개혁의 과제로 제기되었다<sup>25)</sup>.

그 중에서 재정제도 개혁은 무엇보다 중요한 의미를 가진다. 이는 계획경제에서 행정조직 내의 관계뿐만 아니라 생산, 금융, 유통 등도 재정을 매개로 진행되었기 때문이다. 다만 체제전환의 유형에 따라 재정제도의 개혁이 갖는 역할과 중요성은 차이가 있다. 급진적인 개혁전략에서는 재정제도 개혁은 국가의 직접적인 경제활동과 관련된 재정의 역할이 빠르게 축소됨에 따라 거시경제의 안정성 확보와 사회보장제도 등 시장경제에서도 필수적 공공부분의 역할을 뒷받침하는 것에 초점을 맞춘다.

반면 점진적 개혁의 대표적인 예인 중국은 국가의 경제에 대한 직접적인 개입이 계속 유지됨에 따라 재정은 기업의 생산·투자, 소비자들의 소비·유통 등에서 여전히 중요한 역할을 한다. 이에 따라 재정개혁은 거시경제의 안정성 확보, 공공재정 기능의 강화라는 과제만을 갖는 것이 아니라 시장발전과 경제성장의 새로운 주체의 형성을 촉진하는 목표를 갖게 된다<sup>26)</sup>. 즉 중국의 경제개혁은 경제적 자원분배가 계획을 중심으로 이루어지는 계획경제에서, 재정을 중심으로 이루어지는 과도기를 거쳐, 금융을 중심으로 하

---

25) 사회주의 경제의 체제전환에서 제도가 갖는 의미에 대한 초기적 관심은 Nee and Stark(1989)를 참조. World Bank(1996)는 계획경제에서 시장경제로의 전환에 대해 점진주의와 급진주의를 모두 선택 가능한 대안으로 보았지만 기존 연구에 비해 제도변화의 중요성을 강조하였다.

26) 중국의 초기 경제개혁에서 가장 중요한 개혁은 소유권의 개혁보다는 재정의 분권화였다. 중국에서 재정의 분권화와 경제개혁의 관계에 대한 설명은 Wong, Heady and Woo(1995)를 참조.

는 최종발전 단계로 발전하여 왔다고 할 수 있다.

현재 북한의 경제체제전환이 위의 두 경로 중 어떤 경로를 따라 진행될지 예상하기는 힘들다. 그러나 북한 사회주의 체제의 형성 과정과 여러 독특한 특징은 경제적 합리성만으로 이해할 수 없는 생존능력을 보여주어 왔으며 북한이 1990년대 중반의 심각한 경제 위기에서는 일단 벗어나고 있다. 동시에 북한정부는 기존 계획관리체제의 변화를 모색하는 여러 신호를 보내고 있다. 이러한 점을 고려하면 북한이 중국식의 점진적 개혁을 모색하는 것도 하나의 가능성으로 고려할 수 있다. 본고에서는 점진적 개혁으로 많은 성과를 거두고 있는 중국과의 비교를 통해 북한이 점진적인 개혁방식을 택할 경우의 재정제도 개혁과제를 중점적으로 검토하고자 한다. 그리고 본 연구는 시장경제를 전제로 하는 재정제도 개혁의 과제보다는 체제전환 과정에서 재정제도와 시장화, 다른 제도 개혁의 관계에 초점을 맞출 것이다. 본장의 서술은 제2절에서 중국 사례를 중심으로 점진적 체제전환에서 재정의 역할을 검토하고, 제3절에서는 북한 재정제도의 현황과 특징을 살펴보고, 제4절에서 북한 재정제도 개혁의 주요 과제를 검토할 것이다. 그리고 마지막 제5절에서 위의 논의를 다시 간략하게 정리할 것이다.

## 2. 점진적 체제전환과 재정제도

급진적인 개혁이나 점진적인 개혁을 막론하고 체제전환 과정에서 재정은 지출과 수입구조 모든 면에서 커다란 변화가 나타난다<sup>27)</sup>. 지출 측면에서는 국가의 직접적인 생산활동에 대한 참여가

---

27) 체제전환국의 재정수입과 지출구조의 변화는 World Bank(1996)와 최준욱 등(2001)을 참조.

축소되고 정부와 기업의 관계가 재편되면서 기업의 생산활동에 대한 각종 재정지원이 크게 줄어들었다. 또한 소비자에게 낮은 가격을 필수품과 공공서비스를 지원하기 위한 각종 보조금도 축소된다. 반면 의료, 위생, 교육 등과 관련한 일부 사회적 지출이 증가한다. 이는 체제전환 과정에서 수입감소 계층이나 실업계층에 대한 보호를 위한 사회보장비용의 증가, 개별 국유기업이 부담하던 사회보장비의 사회화, 공공재정화에 따른 것이다. 둘째, 과거 정부수입의 대부분을 차지하던 국유기업의 이윤상납이 감소하고 각종 소득세, 부가가치세에 의한 조세수입이 재정수입의 대부분을 차지하게 된다.

재정구조의 변화와 함께 예외는 있지만 구소련에 소속되었던 국가나, 루마니아 등 많은 전환경제에서 재정수입이나 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중이 감소하는 추세가 나타났다. 즉 체제전환 과정에서 지출이나 수입의 감소 요인이 증가 요인보다 더욱 강하게 작용하였으며 이는 계획경제에서 과도하게 팽창된 정부의 기능이 조정된 결과이기도 하다. 전통적으로 계획경제체제에서 경제에서 재정이 차지하는 비중은 같은 소득수준의 시장경제 국가들보다 높게 유지되었지만 체제전환에 따라 재정규모는 같은 소득수준의 국가로 수렴되는 변화를 보이게 되는 것이다.

중국의 경우도 1978년 개혁개방이 시작된 이후 재정제도의 변화는 위의 일반적인 경향을 반영하였다. 그러나 그 변화 속도나 변화과정에서의 재정의 기능은 급진적 개혁을 택했던 나라들과 차이가 있다. 통계상으로 보면 중국은 개혁 이전단계부터 재정이 GDP에서 차지하는 비중이 다른 체제전환 국가들보다 작았을 뿐만 아니라 경제개혁이 시작된 이후 다른 나라들보다 더욱 빠른 속도로 축소되었다. 즉 대부분 동구 전환국가들의 재정규모가 GDP에서 차지하는 비중이 50% 이상이었고 개혁이 시작된 이후 빠르게 감소

하였지만 1990년대 중반까지 여전히 유사한 경제발전 단계에 있는 시장경제 국가들에 비해서 높았다. 반면 중국은 재정수입이 GDP에서 차지하는 비중은 <표 III-1>에서 보는 바와 같이 1978년 31.2%에서 1992년 13.1%로 크게 감소하였다. 이는 유사한 발전단계에 있는 시장경제 국가들의 평균치가 25%를 넘는 것에 비해 크게 낮은 수치이다<sup>28)</sup>. 이러한 변화는 중국의 체제전환 과정에서 재정의 역할은 오히려 다른 전환국가들보다 크지 않거나 오히려 적다는 인상을 준다. 실제로 중국 내에서도 1990년대 초반부터 이에 대한 우려가 크게 증가하였다<sup>29)</sup>. 그러나 중국의 체제전환 과정에서 재정의 실제적 역할은 재정수입이 GNP에서 차지하는 비중보다 훨씬 크다.

첫째, 초기 개혁 과정에서 재정분권화를 주요 정책으로 택하여 재정이 GDP에서 차지하는 비중이 빠르게 감소하였지만 이와 동시에 예산외자금 수입이 크게 증가하였다는 점을 고려할 필요가 있다. 1983년 중국 재정부가 발표한 ‘예산외자금관리방법(豫算外資金管理試行辦法)’에 의하면 예산외자금이란 국가예산에는 포함되지 않으나 각 지방, 각 부문, 각 기업사업 단위가 걷고 지출하는 재정자금이다. 이는 지방재정부분이 관리하는 수입, 사업이나 행정단위가 관리하는 예산에 포함되지 않는 자금, 국영기업과 그 관리 부분의 각종 자금, 지방이나 중앙 각 부처가 관리하는 국유기업의 예산에 포함되지 않는 수입 등으로 구성되었다<sup>30)</sup>. 예산외자금의 폭발

---

28) World Bank(1996), chapter 7.

29) 王紹光·胡鞍鋼(1993)은 개혁개방이 시작된 이후 재정수입이 국내 총생산에서 차지하는 비중과 중앙정부의 재정수입이 전체 재정수입에 차지하는 비중이 급속히 감소함에 따라 중앙정부의 경제조절 능력이 심각하게 위협받고 있으며 심지어는 국가분열의 위기를 초래할 수 있다고 경고하였다.

적인 증가는 각 정부부처와 지방정부가 예산외자금의 사용에 대한 중앙정부의 감독이 강하지 않기 때문에 예산수입보다는 예산외수입을 증가시키는 것에 더욱 적극적이었던 것에서 기인하였다<sup>31)</sup>. 중국 정부는 1993년부터 세제 및 재정제도의 개혁과 예산관리의 강화를 통해 예산외자금의 수입과 지출에 대한 감독을 강화하고 분류방법을 조정함에 따라 규모가 크게 줄기 시작하였다<sup>32)</sup>.

---

30) 項懷誠·姜維壯(1992), p. 183.

31) IMF(1992), p. 9.

32) 1993년 예산외수입이 대폭 감소한 것은 과거 국유기업의 세후 이익 중 상당 부분이 각종 기금으로 조성되고 이것이 예산외수입으로 포함되었으나 1993년부터 기업회계준칙이 새롭게 실시됨에 따라 기업의 세후이익에 대한 기금관리 방식이 폐지되고 이 부분이 예산외수입에서 제외됨에 따른 것이다. 1993년부터 국유기업의 이윤은 예산외자금에 포함되지 않으나 여전히 국가의 자산이라는 점에서 차이가 없다.

&lt;표 III-1&gt; 중국 재정규모의 변화

(단위: 억위안, %)

	재정수입	중앙정부수입 /재정수입	예산외수입	예산외수입 /재정수입	재정수입 /GNP	예산외수입 /GNP
1978	1132.3	15.5	347.1	31.0	31.2	9.5
1980	1159.9	24.5	557.4	53.5	25.7	13.7
1985	2004.8	38.4	1530.0	83.3	22.4	17.1
1990	2937.1	33.8	2708.6	86.4	15.8	13.7
1992	3483.4	28.1	3854.9	97.7	13.1	14.5
1993	4349.0	22.0	1432.5	32.9	12.6	4.1
1994	5218.1	55.7	1862.5	35.7	11.2	4.0
1997	8651.1	48.9	2826.0	32.7	11.8	3.8

자료: 『中國統計摘要』(1997年); 『中國財政年鑒』(1997年)

둘째, 1980년대 점차 재정을 대체하여 투자자금을 공급하는 주된 통로가 되었던 금융부분이 사실상 제2재정의 역할을 하였다. 우선 경제개혁으로 전체소득에서 개인소득이 차지하는 비중이 크게 증가하고, 소득증가가 저축으로 연결되며 은행자산 규모가 빠르게 증가하였다. 이에 따라 <표 III-2>에서 보는 것처럼 은행대출자금의 증가속도는 재정 및 경제성장의 증가속도를 훨씬 초과하였다. 여기에 중국정부는 1985년부터 국유기업의 효율을 높이기 위해 재정적 인센티브를 제공하는 동시에 예산제약을 강화하기 위하여 국유기업의 기본건설 투자에 대한 재정지원을 은행대출로 전환하였다<sup>33)</sup>. 이에 따라 고정자산투자의 원천으로서 재정의 비중은 크게 줄고, 은행대출이 차지하는 비중이 증가하였으며, 동시에 국유기업

33) 劉鴻儒·王佩眞(1992), p. 157

의 부채비율도 크게 높아졌다. 이는 시장경제화를 반영하는 추세이지만 대출의 상당 부분이 상업적 원칙에 의한 것이 아니라 정책적인 영향에 의한 것이라는 점에 커다란 문제가 있었다<sup>34)</sup>.

<표 III-2> 개혁개방 이후 금융대출액의 증가

(단위: 억위안)

	1978	1980	1985	1990	1995
금융대출액	1850.0	2414.3	5905.6	15166.6	39393.4

자료: 『改革開放十七年的中國地區經濟』(1996年)

이처럼 예산외자금과 정책금융을 고려하면 중국의 체제전환 과정에서 재정의 역할은 통계수치가 보여주는 것보다 훨씬 커진다. 이러한 상황이 발생한 가장 중요한 이유는 소유권 개혁이 선행되지 않은 점진적 개혁 과정에서 정부와 국유기업의 재정관계가 단절되지 않고 계속 유지되었기 때문이다. 체제전환 과정에서 국유기업은 단순한 경제조직이 아니라 정부를 대신하여 교육, 의료, 사회복지 등 다양한 사회적 기능을 수행하는 사회적 조직이기도 하기 때문에 정부가 국유기업에 대해 재정적 성격의 지원을 중단하기 어려웠던 것이고 정부는 재정지원의 축소로 생긴 공백을 정책금융으로 메웠던 것이다.

이 시기 전체 경제에서 커다란 비중을 차지하고 있었던 재정은 체제전환 과정에서 매우 중요한 역할을 하였다. 우선 재정의 분권

34) World Bank의 1995년 추산에 따르면 1991년 정책성 대출이 전체 대출에서 차지하는 비중은 중국은행이 67%, 중국인민건설은행이 58%, 중국농업은행이 51%, 중국공상은행이 18%이었다. IMF(1997), p. 17.

화로 지방정부는 재정수입의 일정한 부분에 대한 관리권을 갖게 되었고 이에 따라 자신이 관리하는 국유기업과 집체기업을 통해 직접적으로 경제활동에 참여하며 자신의 경제적·재정적 이익을 추구하였다. 이 중에서도 특히 향진기업을 중심으로 하는 집체기업이 매우 중요한 역할을 하였다.

집체기업은 정부소유(중국에서는 현금 이상의 정부소유는 국유기업, 그 아래 단위의 정부의 소유는 집체기업으로 분류)이기는 하지만 정부의 재정지원을 받지 않을 뿐만 아니라 고용이나 사회보장과 같은 사회적 부담이 거의 없기 때문에 예산제약이 비교적 강하게 작용하였다는 점에서 국유기업과 차이가 있다. 이러한 집체기업은 1980년대에서 1990년대 중반까지 국유기업의 새로운 시장 환경에 적응하지 못하고 사영경제가 발전될 수 있는 제도적·경제적 환경이 만들어지지 않은 상황에서 시장을 대상으로 하는 상품을 생산하며 빠르게 성장할 수 있었다. 이러한 집체기업의 이윤은 국가예산의 통제를 받지 않는 지방정부의 재정수입으로 연결됨에 따라 지방정부의 경제적 이익을 크게 증가시킬 수 있었다.

지방정부의 이러한 기업가적인 역할은 경제개혁 초기단계에서 시장과 계획외부분에서 새로운 경제활동의 주체가 형성되지 못한 공백을 메우며 중국의 시장화와 경제성장을 이끄는 중요한 동력이 되었다<sup>35)</sup>. 또한 재정에 대한 정부의 통제력은 중국이 체제전환의 충격을 흡수하며, 안정적인 성장을 유지할 수 있는 안전판 작용을 하였다.

동시에 재정의 주도적인 역할은 여러 부작용을 낳기도 하였다. 예산외자금의 경우 사실상 중앙정부의 통일적인 사용과 관리가 어

---

35) 지방정부의 기업가적 역할에 대해서는 Oi(1992)와 Walder(1995)를 참조.

려웠기 때문에 재정질서를 어지럽히고 심지어는 부패를 확산시키는 토양이 되기도 하였다. 뿐만 아니라 정책금융에 의해 누적된 부실채권 문제는 현재 중국경제에 가장 커다란 불안요소가 되고 있다. 따라서 북한이 점진적 개혁을 택하더라도 재정개혁에서 중국의 모델을 그대로 따를 필요는 없다. 중국의 경험을 참고로 하는 동시에 중국 재정개혁의 부작용을 피할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

### 3. 북한의 계획경제와 재정제도

계획경제와 재정제도는 밀접한 관련이 있으며 계획관리체제의 차이는 재정에도 반영되었다. 중국과 소련은 모두 계획경제체제를 채택하였지만 계획의 집중성에서는 차이가 있었다. 중국은 계획관리의 대상이 되는 생산품의 범위와 지표가 소련보다 적었고, 상당한 경제적 권한이 지방정부에 위임되는 등 분산적인 계획관리체제를 유지하였다. 소련의 경우 1950년대에 이미 중앙의 계획부분에 분배되는 생산품이 약 1,600개였으나 중국은 1970년대 말까지 약 600여개에 불과하였다<sup>36)</sup>. 즉 계획관리 영역만을 고려하면 중국은 분산적 계획경제이고 소련은 중앙집권적 계획경제라고 할 수 있다. 이러한 차이는 재정수입이 GDP에서 차지하는 비중의 차이로 나타났다. 즉 시장경제로 이행하기 직전 소련에서 재정수입이 GDP에서 차지하는 비중은 50%를 넘었으나 중국의 경우는 약 30% 정도에 불과했다. 이러한 분산적인 계획관리체제는 대규모 유희노동력의 존재, 농촌경제의 높은 비중과 함께 동구와는 달리 중국에서 점진적 개혁이 성공할 수 있었던 초기조건으로 지적된다<sup>37)</sup>. 즉 집중

---

36) Naughton(1995), p. 41.

적 계획관리체제에서는 새로운 실험이 곧 전체 시스템과 충돌을 일으키나 분산적 계획관리 체제에서는 지방정부 등이 실험을 진행할 수 있는 공간이 허용되어 있기 때문에 점진적 실험이 경제적 성과를 거두고 확산될 수 있었다는 것이다. 그러면 북한의 상황은 어떤가?

북한은 1960년대부터 계획의 세분화, 일원화를 계획관리의 기본 원칙으로 제시하며 계획의 지표나 계획에 따라 분배되는 생산품의 수가 크게 증가하였다<sup>38)</sup>. 이 점에서 북한의 계획관리방식은 중국보다는 소련에 가깝다. 그리고 통일성과 중앙집권성을 강조하는 북한의 계획관리체제는 재정관리에도 반영이 되었다. 정확한 평가는 어렵지만 북한의 재정이 GDP에서 차지하는 비중은 유사한 소득 수준에 있는 시장경제 국가들보다 훨씬 높으며, 사회주의 국가들 중에서 같은 비중이 높은 편에 속한 소련 등의 국가들보다 높다. 북한의 재정지출은 1960년대에는 50%대, 1970년대에는 60%대 그리고 1979년대 후반부터 1980년대에는 70%대를 유지하였다<sup>39)</sup>. 1990년대 들어서면 북한 재정규모가 전체경제에서 차지하는 비중은 1990년대 90% 전후로 상승하였다가 1990년대 후반이 되면 50%대로 떨어지지만 여전히 높은 수준을 유지하고 있다<sup>40)</sup>. 북한 계획관리체제의 집중성은 전체예산에서 지방예산이 차지하는 비중에서도 나타난다. 지방예산수입이 전체예산수입에서 차지하는 비중은 세입 기준으로 1950년대부터 꾸준히 상승하여 1964년에는 45.5%까지 상승하지만 통계가 다시 발표된 1973년에는 16.7%로

---

37) World Bank(1996), chapter 1을 참조

38) 양문수(2002), pp. 161~162.

39) 고일동(1999), p. 31.

40) 북한이 IMF에 제출한 자료에 따르면 1995년과 1996년의 같은 비율이 88%와 91%에 이른다. IMF(1997).

Ⅲ. 북한 사회주의 재정제도의 개혁과제 61

감소하고 1980년대 초반에도 대체로 15% 전후를 유지하였다. 이러한 중앙집권적 계획관리방식과 재정구조를 고려하면 북한에서는 중국식 점진적 개혁이 어렵다는 예측도 가능하다.

<표 III-3> 1990년대 북한재정규모의 변화

(단위: 억달러, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
예산(A)	171	185	187	192	n.a.	n.a.	91	91	92	96
GDP(B)	229	211	205	212	223	214	177	126	158	168
예산/GDP	75	88	91	91			51	72	58	57

주: A) 북한최고인민회의가 발표한 북한 원화 표시 예산을 북한의 공식 상업환율로 환산  
 B) 한국은행 추정치  
 자료: 한국은행, 『1999년 북한 GDP 추정치』; 한국은행, 『2000년 북한 GDP 추정치』

<표 III-4> 북한 예산지출의 부문별 비중

(단위: %)

	인민경제비	사회문화비	군사비	관리비
1994	67.8	19.0	11.6	1.6
2001	40.1	38.2	14.8	7.4
2002	42.3	38.1	14.4	5.2

자료: 고일동(1999); 한국개발연구원, 「북한경제리뷰(2002. 4. 28: 최고인민회의 제10기 5차회의)」

그러나 위의 통계만을 가지고 현재 북한의 계획경제와 재정제도가 소련이나 동구 사회주의 유형에 속한다고 단언할 수는 없다. 북한이 계획경제의 운영에서 경제적 합리성보다는 정치사상의 작

용을 강조하고, 운동식의 경제발전 전략을 추진하였던 점은 소련식 계획관리보다는 중국식에 가까운 특성을 가지고 있었다. 더욱 중요한 점은 1990년대 들어 북한의 경제상황이 악화되면서 계획관리체제가 크게 약화되었다는 사실이다.

북한 계획관리체제의 약화를 잘 보여주는 것이 소위 ‘제2경제’ 혹은 ‘비공식경제’의 증가이다. 제2경제, 비공식경제의 의미에 대해서는 다양한 해석이 존재한다. 넓게는 합법이건 비합법적이건 비사회주의적 모든 경제활동을 지칭하기도 하고, 좁게는 비합법적인, 불법적인 경제활동만을 지칭한다<sup>41)</sup>. 북한은 다른 사회주의 국가들보다 계획의 일원화, 세분화를 통해 제2경제의 발전을 강하게 통제하여 왔으나 1990년대 이후 에너지 위기 등에 의한 공장가동률 저하와 식량위기로 제2경제가 급속하게 발전하는 것을 통제할 수 없었다. 현재 북한의 제2경제의 경우 대부분 불법적이거나 비합법적인 경제활동이라고 할 수 있다.

한 연구는 북한 제2경제의 비중은 30%에 가까운 것으로 평가하였다<sup>42)</sup>. 또한 탈북자들의 1990년대 중반 이후 일상생활용품의 50% 이상을 암시장 등에서 구입하고 있으며, 개인소득에서도 공식 임금보다는 불법적인 경제행위와 외부의 원조 등이 차지하는 비중이 더욱 커지고 있다는 증언들은 계획의 일원화, 세분화라는 북한 계획경제의 원칙이 현실에서는 무너지고 있음을 잘 보여주고 있다. 그리고 최근 발표된 예산구조도 북한 계획경제의 약화를 반증해주고 있다. 예산의 수입구조는 다른 계획경제 국가들의 경우처럼 2차 산업과 국유기업에 의존하는 비중이 높은 현상은 그대로 유지되고 있으나 지출구조에서는 전통적으로 높은 비중을 차지한 인민경제

41) Kornai(1992), pp. 85~86.

42) 남성욱·문성민(2000)은 북한의 시장경제의 규모를 GNI의 27.1%로 추산하였다.

비의 비중이 크게 낮아졌다. 물론 이 비중의 약화는 분류방식의 조정, 혹은 다른 부분의 예산증가 등의 요인을 반영하기도 하지만 1990년대 초에서 1990년대 후반 사이에 발생한 예산규모의 축소가 대부분 인민경제비의 축소에 의한 것은 국가의 생산활동에 대한 참여가 크게 위축되었다는 것을 반증한다.

즉 북한의 계획관리제도와 재정제도의 운영이 형식적으로는 소련이나 동구 유형에 가까우나, 실제 운영에 있어서는 경제, 식량위기로 소련식 계획경제와도 크게 차이가 있다고 볼 수 있다. 국가의 직접적인 생산활동의 위축, 제2경제의 증가에서 나타나는 계획외 경제활동의 증가는 오히려 중국의 경제개혁의 초기단계와 유사한 상황이라고 볼 수 있다<sup>43)</sup>. 중국에서도 개혁초기 단계에서는 농촌의 농가경영책임제나 일부 사적 경제의 발전은 정부의 합법적인 보호를 받지 못하고 음성적으로 발전하였다. 다만 중국은 이러한 변화를 빠르게 합법화시키고 전국적으로 확산시켜 경제성장의 새로운 동력을 만들었던 점에서 북한과 차이가 있다.

북한에서 공식부문과 불법·비합법적인 제2경제가 병존하는 현재의 상황이 장기화된다면 이후 경제운영에 더욱 커다란 부작용을 가져올 것이다. 무엇보다도 큰 문제는 공식부문에서는 특별한 개인적 인센티브가 없는 반면 제2경제 영역에서 수입은 개인의 소득 증가를 의미하는 상황에서 공식 부분의 경제자원이 개인의 이윤동기를 충족시켜주는 제2경제 부분으로 불법적으로 유출되는 것을 막기 어렵다는 점이다. 또한 경제성장의 잠재력이 큰 제2경제 부분이 계속 불법화된 영역으로 남아 있다면 여기서 발생하는 소득에 대한 과세도 불가능하기 때문에 정부의 재정능력이나 경제조절 능

---

43) 제2경제의 증가에는 경제위기 이외에도 북한이 1980년대부터 시도 하였던 '8·3인민소비품창조운동', 개인부업허용 등의 제한된 개혁 정책의 결과이기도 하다.

력은 더욱 취약해질 것이다. 이는 경제질서의 혼란, 사회적 불평등의 증가, 공공재정의 악화 등의 문제를 발생시키고 개혁을 추진할 수 있는 정부능력을 더욱 약화시킬 것이다.

따라서 북한은 이 문제를 해결하기 위해서는 계획경제의 통제력을 다시 회복하여 음성적으로 발전한 제2경제 부분을 다시 계획경제 내로 흡수해야 하거나, 경제개혁을 적극적으로 추진하여 사경제 부분을 공식화시키는 방법을 모색하여야 한다. 북한은 지금까지 이 양자 중 어느 방향을 선택할 것인가에 대해 혼란스러운 신호를 보내왔다. 1999년 ‘인민경제법’을 발표하면서 다시 계획관리체제의 강화를 강조한 바 있다. 그러나 최근 들어 북한이 ‘실리’를 강조하고 여러 새로운 경제개혁 조치를 취하여 후자의 가능성에 대한 기대를 높이고 있다. 북한이 두 가지 중 어느 것을 선택할 것인가에 따라 북한 재정개혁의 과정의 성격도 크게 달라질 것이다. 아래에서는 주로 후자의 가능성과 관련한 북한 재정제도 개혁의 과정을 논할 것이다.

#### 4. 북한의 경제개혁과 재정제도의 개혁

##### 가. 북한의 경제개혁에 대한 모색

최근 북한은 전통적 계획경제체제를 개혁하기 위하여 다양한 시도를 하고 있다. 새로운 경제관리방식에 대한 모색은 특히 2001년 10월 초 김정일이 ‘사회주의 경제관리 지침’에 새로운 지침을 제시한 이후 본격화되었다. 그 기본 내용은 10월 22일 노동신문에 “사회주의 원칙 고수 아래 최대 실리를 도모하고 변화하는 현실에 맞게 경제관리방식을 혁신할 것”이라는 내용의 논설을 통해 발표되었다. 이후 북한은 “사회주의 경제관리 개선·완성” 등을 거듭 강

조하여 왔으며 2002년 1월 31일 조총련계 조선신보의 영문판 홈페이지는 “강성대국 건설을 위한 김정일의 계획 ; 2002년 경제전망”이라는 제목의 기사에서 국가계획위원회의 최홍규 국장이 “김정일 위원장은 경제계획, 재정 및 노동관리 부문에서 낡고 원리주의적인 ‘소련식’ 관례의 폐기를 강조하였고, 대외무역은 자본주의 메커니즘과 원리에 맞게 수행되어야 한다고 지적하였고”, “김정일의 새로운 경제전략(new economic strategy)이 국가계획 규모로 실행되기 시작한 것은 2000년 말 이후”라는 말을 인용 보도하였다<sup>44)</sup>. 이러한 모색의 첫 번째 결과가 2002년 7월 1일에 단행된 식량 및 교통, 전력 등의 서비스 요금과 임금의 대폭적인 인상을 중심으로 하는 경제관리 개선조치이다. 그리고 2002년 9월 3일 요미우리신문은 일본을 방문한 김용술 무역성 부상 겸 조선국제무역합영총회사 총사장이 전날 경제개혁에 대한 비공식 설명회에서 이번 개혁은 2년 이상 준비한 것으로 가격개혁은 수요와 공급관계를 보아가며 결정하였다고 밝혔다<sup>45)</sup>.

물론 현재 진행되고 있는 북한 경제개혁의 성격은 아직 불분명하다. 주요 소비재와 서비스 요금의 인상은 음성적으로 발전되고 있는 제2시장을 공식부분으로 흡수하여 경제에 대한 관리를 강화하기 위한 정책으로 해석될 수도 있다. 그러나 경제에 대한 통제를 강화하는 방법에서도 정치적·행정적 수단이 아니라 수요와 공급 관계를 고려한 가격조정을 택했다는 것을 고려하면 이번 정책 변화는 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 수십 배에서 수백 배까지 가격을 인상한 것은 암시장에서의 가격을 고려한 것으로 보이는데 이러한 가격 현실화는 농업생산자나 기업이 이윤을 목표로 생산활동에 참

44) “Kim Jong Il’s Plan to Build Powerful Nation: Economic Prospects for 2002”, <http://www.korea-np.co.jp/pk>.

45) 통일부, 『주간국제동향』, 244호.

여할 수 있는 가능성을 연 것으로 평가할 수 있다. 문제는 가격의 조정과 함께 생산자에게 경제적 자주권을 부여할 것인가의 문제이다. 이 두 가지 개혁이 결합된다면 현재 북한의 경제체제는 중국 경제개혁의 초기단계와 유사한 방향으로 발전될 수 있을 것이다.

소유제의 근본적인 변화가 이루어지지 않는 상태에서 생산자에게 새로운 동기를 부여하는 가장 중요한 정책수단은 재정적 인센티브의 제공이다. 물론 경제개혁에서 재정관계의 변화가 갖는 중요성은 비국유 부분, 특히 사영경제가 발전함에 따라 점점 줄어들겠지만 경제개혁의 초기단계에서 국유경제 부분과 비국유 혹은 사영경제 부분이 공존하거나 국유경제의 우위가 유지될 것이기 때문에 재정제도의 개혁이 체제전환의 중요한 한 축이 된다. 즉 재정제도의 개혁은 시장경제의 운영원리에 맞게 재정기능을 재조정하는 것을 목표로 할 뿐 아니라, 시장경제를 육성하는 매개자적 역할을 동시에 수행하여야 한다. 그 핵심 내용은 재정의 분권화를 통하여 각 생산단위의 경제활동에 대한 적극성과 효율을 높이는 것과 재정관계의 조정을 통해 국유기업과 금융체제 개혁에 유리한 조건을 만드는 것이다.

#### 나. 재정의 분권화

계획경제의 체제 내에서 생산단위의 재정권한을 증가시켜 경제의 효율성을 높이려는 시도는 1960년대와 1970년대의 동구 사회주의 국가들에서도 시도된 바 있다. 동구 사회주의의 개혁실험의 경험에 기초하여 코르나이 등은 계획경제의 틀 내에서 생산단위에 일정한 자주권을 부여하는 것으로는 국유기업의 연성예산제약문제를 해결할 수 없으며 소유제 개혁과 가격자유화를 통해 단기간 내에 시장경제로 이행하는 개혁을 하여야 한다고 주장하였다. 북

한도 1980년대부터 독립채산제의 확대를 위한 시도를 하였으나 커다란 성공을 거두지 못하였다. 반면 중국에서는 재정의 분권화가 개혁 초기 경제성장과 시장경제로의 전환을 위한 새로운 동력을 만드는데 중요한 역할을 하였다. 이러한 차이가 나타난 중요한 이유는 다음 두 가지이다.

첫째는 독립채산제나 재정적 인센티브의 핵심내용은 새롭게 증가한 이윤의 일정부분을 소유할 수 있게 하는 것이다. 그런데 이러한 제도는 기업 등이 실제로 이윤을 창출시킬 수 있는 기회가 확대될 때 의미가 있는 것이다. 중국은 재정적 인센티브의 제공과 함께 소비재를 중심으로 시장기능을 도입하는 개혁과 무역을 확대시키기 위한 대외개방정책을 결합시켜 생산단위들이 자신들의 이윤을 추구할 수 있는 경제적 공간을 확대시켰다. 반면 북한은 지금도 정신적 자극을 물질적 자극보다 앞세워야 한다는 원칙을 강조하고 있으며 기업이 이익을 추구할 수 있는 경제적 공간도 거의 존재하지 않았기 때문에 독립채산제는 제한적 의미만을 가질 수밖에 없다<sup>46)</sup>. 이는 점진적 개혁이라고 하더라도 적극적인 시장화 개혁이 결합되지 않는 실험은 좋은 결과를 기대하기 어렵다는 점을 보여준다.

둘째는 중국의 재정분권화는 기업만으로 대상으로 한 것이 아니라 지방정부도 대상으로 하였다는 점이다. 이는 중국 정부가 지방

---

46) 북한은 1946년 독립채산제에 대한 규정을 도입하고 1984년까지 몇 차례 수정하여 오면서 명목적으로는 확대 강화하여 왔으나 이윤분배에서 개별 기업의 이익보다는 국가수입의 증가와 보장을 더욱 강조하였다. 현재 북한에서의 독립채산제는 대체로 계획초과생산에 대한 이익의 일정 부분을 소유할 수 있도록 한 것이다. 양문수(2001), pp. 351~352. 그러나 중국의 기업경영책임제는 기업의 전체 이윤을 기준으로 일정액 혹은 일정한 비율을 국가에 지불하고 나머지는 기업이 소유하는 형식이었다.

정부에 상당한 경제적 권한을 주어 지나치게 경직된 계획관리방식을 개선하고, 경제에 새로운 활력을 도입하려는 의도에 따른 것이다. 소위 재정승포제(財政承包制)라고 불리는 이 제도에 따라 각 지방정부는 자신의 재정수입의 일정 부분에 대한 사용권을 갖게 되었다. 이에 따라 각급 지방정부는 계획경제의 요구를 넘어서서 자신의 경제적 이익을 증가시키기 위하여 적극적으로 경제활동에 참여를 하였다. 그 중에서도 향진(鄉鎮)의 지방정부의 주도로 발전한 향진기업이라는 비국유기업이 1980년대 초반 중국 경제성장의 가장 중요한 동력이 되었다<sup>47)</sup>. 중국의 재정분권화는 국유기업과 정부의 재정관계의 조정을 중심으로 하는 국가 계획경제체제 내의 변화에 그친 것이 아니라 향진기업의 발전, 새로운 소비품 시장의 형성 등을 촉진하면서 계획경제의 외부에서 새로운 경제요소가 성장할 수 있는 동력을 제공하였던 것이다. 이는 시장화의 초기단계에서 시장활동의 주체를 형성할 수 있는 자본 및 조직, 사회적 네트워크 등의 사회적 자본을 축적하고 있는 유일한 세력으로서 지방정부가 적극적으로 작용할 수 있다는 점을 보여주었다.

물론 북한이 중국과 같은 방식으로 재정분권화를 추진하는 데에는 여러 문제점이 있다. 우선 북한의 국유기업은 상당수의 국유기업이 지방정부에 의해 관리되던 중국과 달리 대부분 중앙정부에 의해 관리되었다. 지방예산의 세입이 전체 세입에서 차지하는 비중은 낮은 것이 이를 잘 보여준다. 또한 북한의 시장규모는 여러 지방으로 분할될 수 있는 규모가 아니기 때문에 지방정부에게 과도한 경제적 권한을 주는 것은 통일시장의 형성에 장애가 될 수 있

---

47) 향진기업은 생산액 기준으로 1978~86년 사이에 연평균 23.4%의 실질증가율을 기록하였으며 총공업생산에서 차지하는 비중은 1971년 3%, 1978년 9%에서 1986년 21%로 급성장하였다. Byrd and Lin (1990), pp. 11~16.

다. 마지막으로 중국에서도 지나친 지방정부의 이익 추구는 중앙정부의 경제관리와 재정관리에 많은 혼란을 초래하였다.

그러나 북한이 제한적 범위 내에서 체제전환에 대한 지방정부의 적극적 역할을 이끌어낼 가능성이 없는 것은 아니다. 특히 중국 향진기업의 모델은 북한에도 유용하게 적용될 수 있다. 즉 군 단위 이하의 지방정부를 대상으로 재정의 분권화를 강화하는 정책을 고려할 필요가 있다. 그리고 북한이 1973년부터 실시한 ‘지방예산제’와 1958년부터 본격적으로 발전한 지방공업이 이러한 개혁의 모태가 될 수 있다. 그러나 북한에서 지방예산제는 지방정부의 재정능력을 강화하는 것이 목적이 아니라 중앙정부의 지방정부에 대한 예산지원을 줄이고 지방정부가 자신의 수입으로 지출을 보장하기 위해 만든 제도이다<sup>48)</sup>. 뿐만 아니라 중앙집권적 계획관리체제에서 높게 설정된 의무적인 생산지표의 달성을 전제로 해서는 지방공업이 발전할 수 있는 여지가 없었다<sup>49)</sup>.

따라서 체제전환 과정에서 지방정부의 적극적인 역할을 이끌어내기 위해서는 모든 재정수입을 중앙정부에 우선 집중시키는 재정관리방식에서 지방정부에 상당한 재정적 자율성을 부여하는 정책이 필요하다. 예를 들면 전체 국민경제에 영향이 적은 기업의 관리권을 지방정부에 넘기고, 동시에 지방의 경제성장에 따른 수입증가의 일정부분을 지방정부 수입으로 만들 수 있도록 하여야 한다.

---

48) 이는 1973년부터 지방예산제가 도입된 이후 지방예산수입이 정부예산수입에서 차지하는 비중이 1960년대의 35~45%에서 20% 이하로 하락한 것에서 잘 나타난다.

49) 그리고 북한의 지방공업은 대부분 군 단위 등의 계획관리체제에 편입된 국유기업으로서 중국의 향진기업과 같이 중앙의 계획관리에 편입되지 않으면서 자율성을 가진 경제조직이 아니라는 점도 지방공업의 발전에 커다란 제약요인이다. 최신립(1998), p. 272.

특히 지방정부가 새로운 형태의 집체경제를 발전시켜 증가시킨 경제적 이익은 법으로 규정된 세금 이외에는 일정한 제도적 틀 내에서 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 권한을 주는 것이 필요하다.

이러한 방향으로의 정책전환은 단기적으로 중앙정부의 재정수입을 감소시키는 결과를 초래할 것이다. 따라서 중앙정부의 재정기능 조정과 중앙정부와 지방정부 사이에 새로운 역할분담이 동반되어야 한다. 중앙정부는 직접적 생산활동에 투입되는 재정을 축소하고, 중앙정부의 일부 사업을 지방정부로 이전시키는 방식으로 단기적인 수입축소에 대응할 수 있을 것이다.

#### 다. 재정개혁과 금융개혁

급진적 개혁에서는 재정과 금융의 분리가 빠르게 진행된다. 즉 재정은 정부의 공공활동을 뒷받침하는 방향으로 재편되고, 금융부분은 외자도입, 사유화를 통해 상업화되기 때문이다. 그러나 점진적 개혁에서는 국유기업의 존재로 이 양자의 분리가 어렵다. 제도적으로 국유기업에 대한 직접적인 지원이 불가능한 상태에서 시장화 과정에서 경쟁력을 상실한 국유기업을 지원하기 위해 금융을 활용하였던 것이다. 개혁개방 이후 중국에서 적자국유기업의 적자액은 1978년 115.3억위안에서 1990년의 932.6억위안, 1996년의 1122.8억위안으로 증가하였다<sup>50)</sup>. 이러한 적자에도 불구하고 국유기업의 구조조정은 국유기업의 적자가 1990년대 후반 더 이상 감당하지 못할 정도에 이르기까지 미루어졌다. 이 기간중 경쟁력을

50) 1996년도 국유기업의 적자액은 전체 재정수입의 15.16%에 달하며, 국유공업기업의 적자액은 국유공업기업 총매출의 2.3%에 해당된다. 中國財政年鑒(1997年), p. 482.

상실한 국유기업도 정부의 정책금융을 통해 연명할 수 있었다<sup>51)</sup>.

이는 단기적으로 구조조정의 압력과 체제전환의 충격을 완화시킬 수 있었으나 기업의 과도한 대출 의존으로 인한 부채비율의 증가와 막대한 부실채권을 누적시키는 문제를 낳았다. 특히 중국의 금융관리체제는 이러한 상황을 필요 이상으로 악화시켰다. 첫째, 국유소유제 중심의 은행체계는 은행이 정부의 영향으로부터 자유롭지 못하게 만든 근본 원인이었다. 둘째, 분산적인 은행관리체제로 효율적인 업무가 불가능하였다. 1990년대 중반까지 중국은행의 각 지방 지점은 인사권, 직원복지 등과 관련하여 지방정부의 절대적 영향을 받았기 때문에 지방정부는 자신 소유의 기업에 대한 대출을 증가시키기 위해 은행에 압력을 가할 수 있었다. 이러한 체제는 항상 실제 대출액이 계획당국의 당초계획을 초과하게 만들었고, 1990년대 초반 중국의 통화량 증가와 인플레이션의 중요 원인 중 하나가 되었다<sup>52)</sup>. 다만 중국은 지금까지 고도성장을 유지할 수 있었기 때문에 부실채권 문제가 폭발하는 것을 억제할 수 있었지만 중국의 성장률이 낮아질 경우 이 문제가 폭발할 가능성을 아직 배제할 수 없는 실정이다.

북한의 국유기업도 경제개혁이 시작되면 다른 사회주의 국가들 처럼 강한 구조조정 압력에 직면할 것이다. 더욱이 사회주의 경제

51) 1980년 국유기업이 고정자산투자, 그리고 총생산에서 차지하는 비중은 약 80%였다. 경제개혁에 따라 1996년 국유기업이 총생산에서 차지하는 비중은 1/3로 감소하였으나 고정자산투자에서 차지하는 비중은 53%라는 높은 수준을 유지하였다. 1996년 고정자산투자에 서 각각 12%, 5%, 16%, 14%를 차지한 외자기업, 주식제 기업, 집체기업, 사영기업의 경우 자기자본으로 대부분의 투자가 이루어진 것에 반해 국유기업의 높은 비중은 은행대출에 의한 것이다.

52) 지방정부의 경제적 행위와 인플레이션의 관계에 대해서는 Huang (1996)을 참조.

체제의 붕괴 이후 외부로부터 기술도입이 어려워지고 공장가동률도 떨어짐에 따라 생산설비의 낙후는 더욱 심화되었다. 따라서 북한이 체제전환 과정에서 중국처럼 경쟁력을 상실한 국유기업에 대해 구조조정과 연결되지 않는 재정지원을 계속하는 것은 더욱 심각한 후유증을 낳을 것이다. 북한이 중국의 전철을 밟지 않기 위해서는 기업과 정부 사이의 모든 형태의 재정관계를 가능한 빠르게 단절시키고, 금융의 상업화 개혁을 서둘러야 한다.

이 두 가지 과제를 해결하는 중심고리는 국유기업의 사회적 부담을 경감시키는 것이다. 중국이 체제전환 과정에서 정부와 국유기업 사이의 재정관계가 단절될 수 없었던 가장 중요한 이유는 계속해서 국유기업이 단순한 경제조직이 아니라 사회복지, 고용 등의 사회적 역할을 동시에 수행하였기 때문이다. 이에 따라 정부는 간접적인 형식으로 국유기업을 계속 지원할 수밖에 없었던 것이다. 북한에서도 1978년에 제정된 노동법에 따르면 사회보험기금의 5분의 4를 고용자가 부담하는 것으로 되어 있는 등 기업의 사회적 부담은 적지 않다. 다만 사회보험과 사회보장제도의 관리가 중국처럼 기업단위, 사업단위 등에게 전가되어 있는 것이 아니라 정부(의료보험은 보건부, 연금제도는 노동부)에 의해서 통합적으로 관리되기 때문에 국유기업으로부터 사회적 부담을 분리시키는 개혁은 중국에 비해 용이할 것으로 보인다. 또한 북한은 이미 공장가동률의 저하에 따라 많은 노동자들이 사실상 실업상태에 처해 있고, 자신들의 소득과 소비의 상당부분을 국가부분이 아니라 암시장 등에 의존하고 있는 상황도 더욱 적극적인 국유기업 개혁에 유리한 조건이라고 할 수 있다.

따라서 전체 체제전환과 관련하여 재정제도 개혁의 가장 핵심적인 과제 중의 하나는 국유기업의 사회보장부담을 비국유경제와의 공평성을 고려하여 적절한 수준으로 조정하는 것이다. 이 경우 국

유기업의 사회보험기금에 대한 공헌의 축소를 어떻게 메울 것인가 하는 문제가 제기되는데 단기적인 조정은 어려울 것이고 결국 경제성장을 통해 중장기적으로 문제를 해결하는 길을 모색하여야 한다.

국유기업의 사회적 부담을 줄일 수 있다면 정부와 기업 사이의 재정관계의 단절이 더욱 용이하게 진행될 수 있고, 나아가 은행의 상업화 개혁에 유리한 조건이 형성될 것이다. 북한에서 금융이란 “은행을 비롯한 금융기관을 중심으로 이루어지는 화폐자금의 유통”이라고 규정되며 주로 효율적이고 계획적인 자원배분과 이용을 위한 금융 차원의 통제를 의미하고 있다. 그리고 북한은 단일은행제를 기본제도로 하고 있는데 이는 중앙은행이 발권은행인 동시에 투자은행과 상업은행의 역할을 일괄 담당하는 한편 다른 모든 은행을 중앙은행의 통제하에 두고 있음을 의미한다. 따라서 금융기구도 매우 단순한 상태이다. 금융기관으로는 북한내 주민·기관·기업소의 전반적인 여·수신 및 외환업무를 담당하는 「조선중앙은행」(1946. 10 설립)과 「무역은행」(1959. 11 설립)이 있으며 「금강은행」, 「대성은행」, 「창광신용은행」 등의 은행이 당·정·무역회사 소속으로 설립되어 관련기관의 대외결제를 담당하고 있다.

이러한 상황에서 은행의 상업화 개혁을 추진한다면 중앙은행과 새로운 상업은행을 분리시키는 것이 가장 중요한 과제가 될 것이다. 그리고 이러한 개혁을 진행하는 초기 단계에서 가장 주의해야 할 것 중 하나는 각종 행정조직이나 이익집단의 영향을 배제할 수 있는 금융관리체제를 구축하는 것이다. 이 점에서 북한은 이미 일부 은행들이 특별한 정부기관과 연관되어 있는 체제에 대한 개혁에 나서야 할 필요가 있다. 또한 기업에 대한 재정적 지원이 축소되는 만큼 기업들이 자금을 동원할 수 있는 새로운 통로로서의 금융기능을 강화하는 개혁도 필요하다.

## 5. 결론

이상에서 점진적 체제전환에서 전체 시장화 개혁과 관련한 재정제도 개혁의 과제를 검토하였다. 계획경제에서의 재정과 시장경제에서의 재정은 그 기능에 커다란 차이가 있기 때문에 재정제도의 개혁은 체제전환에서 중요한 제도개혁 과제가 되었다. 그리고 급진적 개혁이나 점진적 개혁이나에 따라 재정제도의 과제에도 일정한 차이가 나타난다. 즉 급진적인 개혁의 경우 주로 거시경제의 안정성 확보와 시장이 공급하기 어려운 공공부문의 활동을 뒷받침하는 방향으로 재정의 기능을 재조정하는 것이 재정제도 개혁의 중요한 내용이 된다.

그런데 점진적 개혁의 경우에는 재정제도 개혁이 체제전환의 주된 동력이 되기도 한다. 이는 점진적 개혁에서 나타나는 과도기적 상황에서 국가의 경제에 대한 직접적인 개입이 유지되며, 재정제도의 개혁을 통해 시장의 발전과 경제발전을 이끄는 새로운 경제주체를 형성시킬 수 있기 때문이다. 즉 점진적인 개혁방식을 택하는 경우 재정제도의 개혁은 더욱 복잡하고 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

물론 북한의 시장화 개혁이 어떤 방향을 진행될지 현재 예측하기는 어렵다. 북한이 최근 내놓고 있는 경제개혁 조치는 북한도 기존의 계획관리체제만으로는 현재의 경제위기를 극복하기 힘들다는 점을 인정하는 것으로 볼 수 있으며, 앞으로도 현재 체제의 틀 내에서 다양한 새로운 개혁조치를 취할 가능성이 높아지고 있다. 이러한 상황에서 북한이 시장경제로의 이행을 전제로 하는 재정제도의 과제와 함께 점진적 체제전환 과정에서 재정제도 개혁의 역할을 살펴보는 것도 중요한 의미가 있다. 전체 경제개혁과의 관계

라는 측면에서 보면 재정제도 개혁에서 다음 두 가지가 중요한 과제로 제기된다.

첫째는 재정의 분권화이다. 과거 계획경제체제 내에서 독립채산제의 도입이 대부분 커다란 성과를 거두지 못한 것에 비해 중국에서 성공할 수 있었던 원인 중 하나는 재정의 분권화가 국유기업에 대해서만 이루어진 것이 아니라 지방정부를 대상으로 이루어졌다는 점이다. 물론 시장규모가 작은 북한에서 지방정부에게 과도한 경제적 권한을 부여하는 것은 바람직하지 않다.

그러나 북한에서 이미 공장가동률 저하, 자재 부족, 생활필수품의 결핍 등의 원인으로 계획외 생산과 유통이 활발해지고 있는 상황에서 이를 계획내로 흡수하기보다는 중국 향진기업의 발전과정에서처럼 지방정부의 적극적인 역할을 유도할 수 있는 정책이 필요하다. 즉 기존의 계획생산관리를 강화한다는 것은 생산을 보장할 수 있는 물자배분을 보장할 수 있을 때 가능하며 이는 중앙정부의 경제적 부담을 더욱 증가시킬 것이다. 따라서 현재 실제로 분권화되어 있는 생산을 합법화시키고 이들이 이윤을 실현시킬 수 있는 시장공간을 점차 확대시킨다면 중앙정부의 부담을 줄이고, 생산과 소득을 증가시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

특히 군 단위 이하 지방정부의 경제적 역할을 강화하는 것은 전체 시장이나 경제관리체제에 당장 커다란 충격을 주지 않으면서 경제에 새로운 활력을 불어넣을 수 있다. 군 단위 이하 지방정부의 경제참여는 주요 산업에 대한 직접적인 충격이 적을 것이며, 동시에 시장의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 생산체제를 발전시킬 수 있을 것이다. 이를 통해 당장 전면적인 시장경제로의 전환이 이루어지지 않아도 시장과 경제의 발전을 이끄는 새로운 경제주체와 동력의 형성을 촉진할 수 있다.

지방정부를 대상으로 하는 재정분권화의 핵심적 내용은 경제성

장과 지방정부의 경제적 이익을 결합시키는 것이다. 북한의 경우는 지방예산제와 지방공업이 이러한 방향으로 제도를 개혁하는 데 중요한 기반이 될 수 있다. 그러나 지방예산제와 지방공업의 적극적인 역할을 촉진하기 위해서는 현재 지방에 하달되는 계획지표를 대폭 낮추어야 한다. 이 경우 중앙정부 수입의 축소가 예상되나 이는 중앙정부의 직접적인 투자활동의 범위를 축소하고 지방정부의 역할을 증가시키는 것을 통해 조정할 수 있을 것이다.

둘째, 정부와 기업 사이의 재정관계 단절로 국유기업 개혁과 금융체제 개혁에 유리한 조건을 형성하여야 한다. 중국의 점진적 개혁의 가장 커다란 부작용은 정부와 국유기업 사이의 재정관계가 완전히 단절되지 않은 상태에서 형식적인 제도개혁으로 재정지원이 금융지원으로 대체되면서 발생한 기업 부채비율의 상승과 부실채권의 누적이다. 이러한 결과가 초래된 제도적 원인은 우선 국유기업이 경제적 이윤을 추구하는 경제적 조직일 뿐만 아니라 여러 사회보장 기능을 담당하는 사회적 조직의 성격을 가지고 있었기 때문에 정부가 국유기업의 구조조정을 적극적으로 추진하지 못했기 때문이다. 그리고 중국의 분산적 은행관리체제에서 지방은행의 대출은 지방정부의 영향을 직접적으로 받았다는 점도 중요하게 작용하였다.

따라서 정부와 국유기업 사이의 재정관계 단절의 관건은 사회보장기능을 개별 기업으로부터 분리시켜 사회화시키는 것에 있다. 이 점에서 북한은 중국보다 유리한 점도 있다. 북한의 사회보장체제는 중국에 비하면 중앙정부와 지방정부에 의해서 통합적으로 관리되기 때문에 개별기업 등의 단위별로 사회보장체제가 분산되어 있는 중국보다 국유기업으로부터 사회보장부담 기능을 분리시키는 것이 용이하다고 할 수 있다. 국유기업의 사회적 부담을 사회화된 관리체제로 이전시킨다면 국유기업에 대해 예산제약을 강화하

### Ⅲ. 북한 사회주의 재정제도의 개혁과제 77

는 제도개혁을 보다 가속화시킬 수 있을 것이다. 그리고 재정이 직접적인 생산활동에서의 역할을 축소시킴에 따라 기업들의 생산활동을 뒷받침할 수 있는 금융체제의 구축이 시급하다. 위의 개혁은 금융이 정책적 영향을 받지 않고 상업적 원칙에 따라 운영될 수 있는 기초를 제공할 것이다.

북한이 점진적인 시장화 개혁에 나선다면 재정개혁은 사회경제에 부합하는 기능 전환을 목표로 하면서도 과도적으로 재정적 인센티브의 새로운 설계로 시장발전과 경제성장을 이끄는 새로운 경제주체 형성과 국유기업 및 금융체제 발전에 유리한 조건의 형성이라는 목표를 동시에 추구할 필요가 있다. 특히 후자의 과제는 중국에서 진행된 개혁의 속도를 뛰어넘어 더욱 적극적으로 추진될 필요가 있다.

## IV. 체제전환에 따른 금융의 역할 정립과 재정: 기업금융과 금융시스템 정비

### 1. 체제전환기 금융의 역할

#### 가. 사회주의 경제에서의 금융의 역할

사회주의에서 금융의 역할은 자본주의와 큰 차이가 난다. 일반적으로 자본주의에서 금융의 역할은 실물자본의 형성과 분배를 결정하는 요인이며 실물자본의 흐름과 때로는 연결되어서 또 때로는 분리되어서 독자적으로 운동하는 양상을 띤다. 그러나 사회주의사회에서의 금융의 역할은 자본주의적 의미에서 실물자본의 운동과 괴리되어서 설명되어질 수 없다. 다시 말하여 자본주의사회에서의 자원배분 메커니즘에 있어서 화폐자본 또는 금융자본이 독자적인 역할을 수행하는 반면 사회주의사회에서의 자원배분 메커니즘에 있어서는 계획을 보조하는 수단에 불과하다. 즉 자본주의사회 금융의 자원배분 메커니즘의 자기보정적 역할, 즉 잘못된 자원배분에 대한 금융시장에서의 감시 및 퇴출을 사회주의사회에서는 기대할 수 없다. 따라서 체제전환기에 금융의 역할은 사회주의사회에서의 부차적인 중요성만을 가지고 있던 금융의 역할을 제고하는 것이라고 할 수 있다.

북한에서 정의하고 있는 금융은 “사회주의 금융은 국가은행을 중심으로 하여 화폐자금을 계획적으로 융통하는 과정에 이루어지는 경제관계”를 의미한다<sup>53)</sup>. 그리고 그 특징으로 원에 의한 통제

서 인민경제계획 수행에 필요한 자금을 보장하는 것과 국가가 통일적으로 그 자금의 흐름을 조정하는 역할을 하는 것을 지적하고 있다. 즉 “사회주의사회에서 금융이 노는 역할은 무엇보다도 인민경제계획의 성과적 수행을 자금적으로 담보하고 원에 의한 통제를 실시하여 인민경제에 대한 국가적 지도와 통제를 성과적으로 실현할 수 있게 하는 것이다.”

따라서 이러한 의미에서 볼 때 자본주의적 의미에서의 재정과 금융-즉 공공부문(public sector)의 예산의 수입, 지출을 말하는 재정과 예산과는 분리되어 주로 민간 금융기관에 의하여 운영되는 금융-은 사회주의에서는 분리될 수 없게 된다. 또한 북한에서는 재정을 “국가 및 기관, 기업소가 자기의 기능을 수행하는데 필요한 화폐자금을 조성하고 분배, 이용하는 과정에서 이루어지는 경제관계”라고 포괄적으로 정의하고 있어서 금융이 재정의 일부분을 이루는 것이라고 이해할 수 있다.

한편 북한에서는 금융을 국내금융과 국제금융으로 구분하고 국내금융은 자금공급, 신용 및 화폐유통으로 구분하고 있다. 그런데 여기에서도 확인할 수 있듯이 기업소, 기관의 투자행위도 금융의 역할에 포함시키고 있어서 재정에 대한 금융의 부차적인 위치를 확인할 수 있다.

북한에서는 금융의 역할 중 기관, 기업소 등에 대한 자금수요보장 및 경영활동에 대한 재정적 통제를 강조하고 있지만 이것은 자본주의적 의미에서 금융산업의 경제전반에 대한 감시, 조정역할과는 구분되어야 한다. 우선 자본주의에서 금융은 자금과부족을 해결하는 과정에서 자원의 배분을 결정하는 역할을 하는 반면 사회주의에서는 금융이 자금과부족에 기인하기보다는 국가의 계획을

---

53) 사회과학원 사회주의경제관리연구소, 『재정금융사전』, 1995. 8.

수행하는 수단으로서 기능한다. 둘째 자본주의에서 금융은 경제주체의 개별적 의사결정이 분산적으로 이루어지는 것을 원활하게 하는 반면 사회주의에서는 집합적 의사결정인 계획을 집행하는 역할을 한다. 셋째 자본주의에서 금융은 투자 및 자원배분의 실패를 분산적으로 해결하도록 하는 반면 사회주의에서는 투자 및 자원배분 실패를 보정하는 금융의 역할이 미약하다. 넷째, 자본주의사회에서의 금융시장 및 금융기관은 경제주체들의 정보를 전달하는 역할을 하여 분산된 의사결정을 돕는 기능을 하는 반면 사회주의사회에서는 의사결정이 계획기구에 의하여 이루어지기 때문에 이러한 금융의 역할을 기대할 수 없다. 따라서 체제이행기에 있어서 금융역할 재정립이란 사회주의에서 재정계획 수행의 수단에 불과하였던 소극적인 역할에서 탈피하여 시장경제에서의 적극적인 금융의 역할을 회복하는 것이라고 할 수 있다.

<표 IV-1> 북한의 금융 형태 구분

구 분		정 의
국 내 금 용	자금공급	사회주의적 국가소유에 기초하는 불반환적 성격의 자금운동 형태로서 사회주의의 고유한 경제법주
	기본건설자금공급	고정재산의 확대재생산과 관련한 국가자금보장 형태
	유동자금공급	정상적인 경리운영에 필요한 유동재산과 유통재산을 자금적으로 보장해주는 형태
	경비예산자금공급	예산제 기관, 기업소의 운영에 필요한 경비예산자금을 보장해주는 형태
	신용	반환적 성격의 자금운동 형태로서 소유상 차이를 전제로 하는 경제법주
	대부	기관, 기업소들의 경영활동에 필요한 자금수요를 반환의 조건으로 계획적으로 보충해주는 은행신용의 한 형태
	저금	국가적 이익과 근로자들의 개인적 이해관계를 다같이 보장하는 국민저축의 기본형태
	국가보험	재해로 인한 손해를 보상하기 위한 중앙 집중적인 보험에 비의 한 형태
	화폐유통	생산물의 유통을 실현하는 자금운동 형태
	현금유통	주로 기관, 기업소와 주민들 상의 상품유통을 실현하는 수단
무현금유통	주로 기관, 기업소들 사이에 생산수단의 유통을 실현하는 수단	
국 제 금 용	국제결제	나라들 사이 또는 개별적 거래자들 사이의 무역 및 비무역 거래에 기초하는 외화 지불거래로 외화의 유통은 국제결제를 통하여 실현
	국제신용	나라들 사이 또는 은행을 비롯한 금융기관들과 외국거래자들 사이에 이루어지는 신용거래 형태

자료: 『재정금융사전』

나. 체제전환기 금융 역할 변화와 주요 사례

체제전환기에 금융은 재정으로부터 분리되면서 이전 사회주의 사회에서는 제기되지 않았던 여러 경제문제를 해결하기 위한 역할을 수행할 뿐만 아니라 사회주의사회에서는 발생하지 않는 금융위기(financial crisis)를 발생시키기도 한다. 우선 중앙은행(central

bank)과 상업은행(commercial bank) 역할이 분리되면서 자본주의적 의미에서의 안정화(stabilization)의 역할이 금융부문의 주요한 과제가 된다. 또한 과거에는 재정에서 공급되던 자금이 은행대출로 전환되고 이로 인하여 금융은 기업부문에 자금을 공급하는 역할을 수행하게 된다. 한편 증권시장 등 은행 이외의 금융제도가 수립되기 시작하면서 민영화(privatization) 및 기업감시(monitoring) 역할 등을 수행할 수 있게 된다. 그러나 금융기관이나 금융시장을 개장하였다고 하더라도 기존의 시장경제 국가에서 금융의 기능을 수행하는 것과 동일한 효과를 기대할 수는 없으며 여러 시행착오를 거치게 되고 때로는 금융위기가 거시경제적 불안정성의 요인이 되기도 한다.

사회주의에서 시장경제로 이행하는 체제전환기에 금융부문의 변화에 있어서 급진적인 개혁을 추진하였던 러시아 및 동유럽 국가들과 점진적인 개혁을 추구하였던 중국 및 베트남과는 큰 차이를 보인다. 러시아 및 동유럽 국가들의 경우 급진적인 개혁을 추진하는 가운데 기업부문의 개혁과 함께 금융부문에서도 급격한 변화를 추진하였다. 일원적 은행제도(mono-bank system)에서 이원적 은행제도(two-tier banking system)로 변화하였고 국가에 따라 정도의 차이는 있지만 은행 사유화를 단행하였다. 또한 영미식의 시장중심 금융제도를 상정하여 증권시장의 설립과 활성화를 유도하였다<sup>54)</sup>. 그렇지만 상당한 기업간 채무(inter-corporate debt)가 존재하는 상황에서 은행채무가 누적되었고 체제이행 과정에서의 불안요소로 경영부실에 따른 부실채권이 누적되었다. 더욱이 은행감독체제의 미비, 은행업으로의 과잉 진입, 부적절한 거시정책 등과

---

54) Lavigne · Marie(1999), *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, St. Martin's press, p. 188. 참조.

결부되어 라트비아, 리투아니아, 불가리아, 루마니아, 체코 등에서 은행위기(banking crisis)를 야기하게 되었다<sup>55)</sup>. 한편 기업부문의 광범위한 사유화를 위하여 자본시장의 형성을 유도하지만 기업평가 등 여타 기반제도의 미성숙으로 인하여 자본조달이라는 현실보다는 시장경제로의 전환을 알리는 심벌 역할에 그치고 있다는 평가가 지배적인 것이 현실이다<sup>56)</sup>.

반면 점진적인 개혁을 추진하였던 중국과 베트남의 금융부문의 변화를 살펴보면 표면적으로는 급진적인 개혁을 추진하였던 동구 유럽국가와 큰 차이가 없는 것으로 보이지만 은행민영화가 시급한 과제가 아니었으며 기업의 민영화를 위한 주식시장의 역할이 크지 않았다고 할 수 있다. 그러나 재정에서의 부담이 금융부문으로 이 전되어 부실채권의 규모가 확대되었으며 국영 금융기관의 지배지속에 따른 비효율성이 문제가 되고 있다<sup>57)</sup>.

---

55) 은행위기(banking crisis)를 어떤 단일한 요인으로 설명하기는 매우 어렵다. 중동구유럽(Central and Eastern Europe) 국가들 은행위기의 주요원인으로 지적되는 것으로는 신설은행에 대한 방만한 진입허가, 불철저한 감독제도, 미숙한 은행가, 감독당국의 행태, 과도한 외자유입과 환율불안정 등을 들 수 있다. 특히 이들 나라의 사례들을 볼 때 ‘국영 상업은행의 방만한 공기업에 대한 대출과 부실채권 누적으로 인한 은행위기’라는 전통적인 경로뿐만 아니라 위에 지적한 요인에 의한 민간은행(private banks)들의 파산도 여러 차례 나타난다는 것도 특기할 만하다. 개별국가의 은행위기에 대한 설명은 Keuschnigg(1997)을 참조.

56) 유럽 체제전환국 은행의 변화에 관해서는 Anderson, R.W and C. Kegels(1998), *Transition Banking : Financial Development of Central and Eastern Europe*, Clarendon Press Oxford 참조

57) 중국 금융부문의 변화에 대해서는 Wanda Tseng et. al.(1994) “Economic Reform in China: A New Phase,” IMF Occasional Paper 114; Michael Bell et. al.(1993) “China at the Threshold of a Market Economy,” IMF Occasional Paper 107; Hassanali

중국의 경우 1978년부터 시작된 개혁·개방노선의 일환으로 인민은행은 중앙은행의 기능을 담당하고, 경제 각 부문의 금융을 담당하는 부서가 인민은행으로부터 독립하여 전업은행이 됨에 따라 중국의 은행시스템은 복수은행체제로 전환되었다. 즉 농업대출부서가 독립한 중국농업은행, 해외무역부서가 독립한 중국은행, 프로젝트금융 및 건설자금대출 부서가 독립한 중국인민건설은행, 시중은행업무를 담당하는 중국공상은행이 설립되었으나 인민은행과 전업은행은 정부의 대출제한 및 중국경제의 고속성장을 지원해야 하는 정책금융으로 시장지향적인 금융관행이 거의 없었다고 할 수 있다. 그러나 1993년 이후 인민은행을 독립적인 중앙은행으로 발전시키고 전업은행을 서구적인 의미의 상업은행으로 전환하는 조치가 취해지게 된다. 이에 따라 ‘인민은행법’을 제정하여 인민은행의 권한 및 독립성을 법적으로 보장하였고 인민은행이 독립적인 통화정책을 수립·집행함으로써 화폐가치를 안정시키는 중앙은행 본연의 기능을 충실히 하도록 유도하였다. 또한 ‘상업은행법’을 제정하여 전업은행으로부터 정책금융 업무를 분리하여 정책성 은행에게 맡기고 일반금융업무는 국유상업은행이 맡게 하였을 뿐만 아니라 대출심사 기능의 강화와 담보주의 원칙을 확립하였으며 경영건전성 규제를 도입하였다.

베트남도 1986년 Doi Moi 정책 채택 이후 1988년 3월 각료평의

---

Mehran et. al (1996) “Monetary and Exchange System Reforms in China: An Experiment in Grandualism,” IMF Occasional Paper 141 등을 참조하고 베트남의 금융부문 변화에 대해서는 Riedel, James and Bruce Comer(1997), “Transition to a Market Economy in Viet Nam,” in Wing, Parket and Sachs(eds.) in Economies in Transition, MIT Press; 한국은행 조사국(1996) 『베트남의 경제개혁 추이와 시사점』(1997); 한국금융연구원 『체제전환국의 금융제도』, 1995 참조.

회 결정에 따라 상업은행제도를 도입하는 이원적 은행제도로 전환되었다. 이에 따라 베트남 국가은행은 물가안정을 위한 통화신용정책 운용 등 중앙은행 본연의 업무와 상업은행 관리·감독을 담당하게 되고, 기존에 국가은행 산하부서였던 산업은행, 농업개발은행, 대외무역은행, 투자개발은행 등은 국가상업은행으로 전환되어 예산은 여전히 중앙정부의 지원을 받지만 원칙적으로 상업베이스로 영업 활동을 하도록 전환되었다.

한편 중국에서는 1990년 말 상해 증권거래소의 개설을 시초로 1991년 심천 증권거래소가 개설되어 증권시장을 육성하게 되었는데 중국이 주식시장의 육성을 재촉한 것은 국유 상업은행의 부실자산 문제가 불거지면서 기업의 장기자금 부족현상이 표면화되었을 뿐만 아니라 경제개혁의 성공으로 인해 발생한 방대한 개인의 잉여자산을 주식시장의 발전을 통해 건전한 투자로 유도할 필요가 있었기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 금융개혁에도 불구하고 중국 및 베트남의 금융시스템은 아직 여러 가지 구조적인 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있는데 체제전환국이 갖는 소유권의 불명확성, 시장원리를 통한 자원배분 기능의 취약 등이 경제의 비효율성을 가중시키고 있으며 이는 금융시스템으로 그대로 전가되고 있는 상황이어서 금융기능의 활성화가 요구되고 있다. 이러한 가운데 금융기관의 부실채권이 심각한 문제로 대두되고 있는데 중국 및 베트남의 금융기관 부실채권 문제는 주된 채무자가 국유기업으로서 일차적으로 관치금융, 은행의 형식적 대출심사 등 문제점이 표출된 것이라고 할 수 있다<sup>58)</sup>. 또한 초기개혁 과정에서 나타나는 금융기관들의 과당경쟁,

58) 부실채권의 누적 문제는 대부분의 체제전환국가에서 나타나는 것이지만 중동구 국가들에서는 은행위기로 연결되었지만 중국에서는 직접적으로 은행위기로 연결되지는 않았다. 이와 같이 중동구유럽 국

여신심사관련 전문인력 및 노하우 부족, 국유기업의 채무구조 악화 등도 금융기관의 부실채권 발생에 일조하였다<sup>59)</sup>. 한편 체제를 갖추어가고 있다고는 하나 아직 미성숙 단계에 있는 자본시장 때문에 은행 중심의 금융구조가 지속되고 있으며, 이는 감독 실패와 연계되어 금융의 자원배분 기능을 왜곡시키고 있다. 국영은행이 독점적 위치에 있으며 금융기관간 경쟁이 미약한 상태이기 때문에 올바른 대출심사를 통한 자원배분을 이루기 어려운 문제점을 안고 있다. 또한 불량대출을 발생시킨 국유기업의 개혁이 출자전환 및 민영화로 요약되고 있는 만큼 주식시장의 선진화가 필수적이나, 은행예금 이외의 저축수단이 별로 없다는 사실이 오히려 주식시장의 성장을 방해하고 있는 상황이다.

체제전환을 경험한 국가들의 사례에서 볼 수 있듯이 금융이 재정으로부터 독립적인 지위를 차지하게 되면서 자원배분의 효율성을 높이는 역할, 투자에 대한 심사와 감시를 하는 긍정적인 역할을 하기보다는 국가재정과 기업의 위기 및 부실이 은행 및 금융부실 및 위기로 전가될 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 북한의 체제전환기의 금융기능의 재정립을 위해서 필요한 조건을 살펴보는 것은 매우 중요한 일이다. 다음 절에서는 현재 북한의 금융제도

---

가들에서 은행위기가 많이 나타난 것은 전환 불황으로 인하여 채무를 상환할 수 없는 기업이 더욱 크게 늘어났으며 외환 및 무역의 자유화가 급격히 지속되어 환위험에 크게 노출되었던 반면 중국은 고속 성장을 지속하였으며 외환에 대한 통제로 유럽의 체제전환국에 비하여 환위험으로부터 상대적으로 안정적이었던 점을 지적할 수 있다.

59) 중국정부는 2002년 6월말 부실채권 비율이 총대출의 24.5%, GDP의 26~27%라고 발표하였으나 S&P가 2002년말 부실채권비율이 50%에 달할 것이라고 전망하는 등 중국의 부실채권 비율은 매우 높은 것으로 알려져 있다.

와 기업소의 재무관리제도를 살펴보고 제3절에서는 기업분권화와 관련된 금융의 역할 강화방안 및 금융제도를 모색하여 본다.

## 2. 북한의 금융제도와 북한기업의 재무관리

### 가. 북한의 금융제도

북한에서의 사회주의 금융제도는 1946년 ‘북조선중앙은행(1959년 조선민주주의 인민공화국 중앙은행으로 개칭)’을 설립하여 발권, 통화 조절, 대내외 결제, 대부, 저금, 보험, 국고수납업무를 담당하면서 성립되기 시작하였다. 같은 해 신용개혁을 본격적으로 단행하기 시작하여 북조선중앙은행과 북조선농민은행을 제외한 모든 금융기관을 폐지시켰고 모든 화폐거래를 은행으로 집중하고 사적 신용을 은행신용으로 대체시키는 조치인 ‘물품거래 및 현금절용에 관한 결정서’를 채택하게 되어 사회주의적 금융제도를 정비하였다. 이후 1947년 화폐개혁을 단행하여 기관, 기업소에 대한 재정적 통제 및 무현금결제제도를 강화하였다. 한편 1964년 ‘산업은행’을 설립하여 중앙은행의 대부, 저금, 보험 등 일부 상업은행 업무를 이관하여 이원적 은행제도를 실시하기도 하였으나 1976년 ‘산업은행’을 중앙은행에 다시 통합하여 현재까지 일원적 은행제도를 유지하고 있다.

현재 북한의 금융기관의 체계를 살펴보면 조선중앙은행을 중추로 하는 단일은행제도를 기본적으로 유지하고 있으며 기능별 전문화원칙에 따라 조선중앙은행과 조선무역은행 등 은행금융기관과 협동적 신용기관, 체신저금기관, 보험기관 등 비은행금융기관이 있다. 한편 합영은행(외국인 공동출자은행), 외국인 은행(외국인 단독출자은행), 외국은행 지점의 설립을 인정하고 있으며 외국인 은

행 및 외은지점은 나진-선봉경제무역지대에만 설립이 가능하다. 조선중앙은행은 재정성의 직접적 지시와 통제를 받고 있으며 재정부와 국가계획위원회의 자금창구역할을 수행한다. 그리고 발권, 통화조절, 결제, 자금공급과 대부, 국가수입금의 수납, 고정재산 등록과 평가, 저금, 인체보험 등의 업무를 수행하여 중앙은행, 상업은행 및 보험회사의 기능을 함께 수행한다고 볼 수 있다. 조선무역은행은 대외경제사업을 강화하기 위하여 설립되었는데 무역거래 및 비무역거래 관련 결제를 직접 수행하며, 외국은행과 업무거래협정, 계좌관리협정, 차관, 연불, 대출 등과 관련된 협정을 체결·집행하며, 또 외환시세와 외화 이자율을 제정·공표한다.

<표 IV-2> 북한의 금융기관체제

은행 금융기관	대내금융전담 중앙은행	조선민주주의인민공화국 중앙은행	
	대외금융전담 중앙은행	조선민주주의인민공화국 무역은행	
	부문별 외국환자전문은행	조선대성은행 · The Golden Star Bank(오스트리아)	
		조선금강은행	
		조선창광신용은행	
		조선신용은행	
		조선통일발전은행	
		조선금성은행	
		조선공업은행	
		황금의 삼각주은행	
	부문별 특수 금융기관	조선합영은행	
		고려상업은행	
외국투자은행	아이엔지(ING)-동북아세아은행		
	페레그린-대성은행		
저금기관	저금소		
	저금대리소		
	저금대리인		
비은행 금융기관	보험기관	국가보험기관 · 중앙대의보험기관(조선국제보험회사) · 보험국 · 보험지사 · 보험대리점 · 재외보험기관	
		조선중앙은행 보험취급단위 · 조선중앙은행 보험관리부서 · 보험대리인	
		외국투자보험기업(미존재)	
		협동적 신용기관	협동농장신용부
		체신저금기관	우편국
			체신소
	체신분소		
	투자기관	조선락원금융합영회사	
		고려금융합영회사	
		조선제일신탁금융합영회사	

자료: 박유환, 『북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안』 수은조사월보, 1997년 4월

한편 이러한 북한의 금융제도는 사회주의국가들이 체제전환 전에 갖고 있던 일반적인 금융제도의 형태라고 할 수 있다. 즉 계획의 수립과 집행을 용이하게 하기 위한 금융제도이며 재정의 통제 수단으로서의 금융제도인 것이다. 따라서 북한이 개방과 개혁으로 나가기 위해서는 일원적인 은행제도의 변혁이 우선 이루어져야 한다. 이를 통하여 중앙은행업무(central banking)와 상업은행업무(commercial banking)가 분리되어야 하며, 이에 따라 상업은행업무의 활성화는 국가재정이 그동안 부담하던 기업의 투자자금을 상업성에 근거한 대출로 전환하는 과정을 통해 경제의 분권화를 실질적으로 보장한다. 그러나 현재까지 북한에서는 이러한 변화의 모습이 보이지 않고 있다. 다만 지난 2002년 9월 2일 북한 김용술 무역성 부상이 7월에 '신탁은행'이라는 새로운 분야의 은행이 설립되었다고 밝혔으나 아직 실체는 파악되지 않고 있다. 만약 이 신탁은행이 이원적 은행제도의 시험이라고 평가된다면 북한은 이 신탁은행 설립을 통하여 북한주민보유현금 및 외화의 환수를 통하여 기관 및 기업소에 대부를 하는 자금중개기능을 개시할 가능성이 있다. 이는 사실 상업은행업무를 실시하는 것이라고 볼 수 있다. 그렇지만 조선중앙은행의 위치를 고려할 때 조선중앙은행의 중앙은행업무와 상업은행업무를 분리를 가시화하는 조치가 취해지기 이전에는 이원적 은행제도로의 전환을 기대할 수 없으므로 신탁은행제도의 도입이 있더라도 그 의미는 제한적이라고 할 수 있다.

#### 나. 북한기업의 자금관리(기업소 재정관리)

북한에서의 기업의 자금관리에 관한 주요한 개념으로는 '유일적 자금공급의 원칙,' '독립채산제' 등이 있다. 이러한 주요 원칙들이 실질적으로 작동하는지에 대해서는 많은 논란이 있지만 우선 유일

적 자금공급원칙이란 국가가 모든 공장, 기업소들의 계획수행에 필요한 자금을 전액 책임지고 보장한다는 의미이고 재정자원을 국가예산에 집중시키고 필요한 자금을 유일하게 공급하도록 하는 것이다. 더욱이 이 원칙에 따른 자금공급체계에서는 국가기관인 중앙은행이 유일적인 재정계획에 따라 자금을 통일적으로 공급하기 때문에 여러 기관이 분산적으로 보장하던 때와는 달리 나라의 재정자원을 국가의 유일적 의사에 맞게 정확히 보장할 수 있다고 본다. 따라서 “유일자금공급원칙의 실현은 국가가 나라의 모든 재정자원을 통일적으로 틀어쥐고 그것을 사회주의경제 건설의 요구에 맞게 더욱 집중적으로 리용할 수 있게 하였으며 경제관리운영에서 물자의 계획적 공급을 더 원활히 진행할 수 있게 하고 인민경제 모든 부문, 모든 기업소들에 대한 재정통제를 더한층 강화할 수 있게 하였다”라고 설명하고 있다<sup>60)</sup>.

북한에서 사용하고 있는 독립채산제는 예산제에 대비되는 개념이다. 즉 ‘독립채산제 기관, 기업소는 국가의 중앙집권적 지도 밑에 경영상 상대적 독자성을 가지고 경영활동을 하면서 자체의 수입으로 지출을 보상하고 국가에 일정한 리익을 주는 원칙에서 계획적으로 관리운영되는 전인민적 소유의 경영단위’라고 정의하고 있다<sup>61)</sup>. 한편 독립채산제로 운영되더라도 자금의 이용은 전적으로 중앙집권적으로 통제된다. 즉 “기업소가 벌어들인 돈을 최대한으로 국가에 바치고 기업소에서 필요한 류동자금, 기본건설자금, 대보수자금 등은 계획수행정도에 따라 국가로부터 유일적으로 받도록 하였다. 이것은 종래 경리 운영에서의 분산성을 없애고 중앙집권화의 요구를 더욱 철저히 실현시키는 계기로 되었다<sup>62)</sup>. 따라서 독립채산제는 계산

60) 『재정사업경험』(1988) p. 112~113.

61) 『재정금융사건』, p. 383.

62) 『재정사업경험』, p. 160

단위의 명확화와 물질적 자극(incentive) 부여 등을 위한 경제운영방식이라고 볼 수 있으나 독자적 자금의 확보 및 투자재원의 사용을 보장하는 경제단위로서 독립채산제를 이용한 것은 아니라고 할 수 있다. 이것은 유일적 자금원칙이 독립채산제가 적용되는 기업소 등에도 예외 없이 적용되는 것이라는 것을 보여준다. 이와 같은 절충적인 양상을 보이는 이유는 전인민적 소유제도를 유지하고 계획경제를 추진하는 가운데 생산효율성을 높이려고 하기 때문이라고 생각된다. 이를 뒷받침하는 근거는 북한에서 정의하고 있는 ‘완전독립채산제’에 대한 비판에서 찾아볼 수 있다. 즉 완전독립채산제는 ‘전인민적인 소유를 부정하고 기업의 자유화, 분권화, 자치제를 표방하는 것으로서 사유화를 지향한 반동적인 관리방법’이라고 비판한다<sup>63)</sup>.

이와 같은 북한의 기업의 자금관리방식을 고려해 볼 때 ‘유일적 자금공급 원칙’과 자금이용을 제외한 ‘독립채산제’가 적용되는 한 시장경제에서의 금융의 역할을 기대할 수 없다고 할 수 있다. 더욱이 독립채산제 적용도 제한된 의미에서 이루어지고 있으며 연성계약의 경제운영이 지속되고 있는 현실을 고려할 때 이원적 금융제도의 성립과 상업은행 역량 강화가 나타나더라도 부실채권의 누적을 가져올 확률이 높으므로 개혁과정이 진행되면서 북한에서 사용하고 있는 ‘완전독립채산제’에 가까운 의미에서의 독립채산제 적용이 이루어져야 장래의 금융부문으로의 위험전가를 축소할 수 있는 것으로 판단된다.

---

63) 『재정금융사전』, p. 382 참조. 한편 실질적으로 독립채산제가 북한 경제에 제대로 작동하였는지에 대해서는 여전히 의문이다(양문수(2001), 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메카니즘』, 서울대학교 출판부, pp. 227~228.). 즉 적자기업에 대한 지속적인 지원, 잉여금의 처리, 상품의 가치를 반영하지 못하는 가격제도의 유지 등이 독립채산제의 실질적인 운영을 방해하였다고 할 수 있다.

### 3. 재정개혁과 기업분권화 및 금융의 역할강화

#### 가. 최근 북한의 변화와 재정개혁 및 금융개혁의 보완

김정일 등장 이후 북한은 위에서 살펴본 금융 및 재정제도의 중요원칙을 크게 훼손하고 있지는 않지만 연합기업소체계의 해체(1999년)와 재개편(2000년), 최근의 임금인상조치, 신의주 및 개성특구의 지정 등 일련의 개혁조치를 취하고 있다. 즉, 강성대국 건설과 제2의 천리마대진군 운동을 전면에 내세우고 있지만 1970년대 이루어진 사회주의 계획경제의 주요 제도나 조치들을 폐지하는 등의 움직임은 개혁의 성격을 띠고 있다. 특히 2000년 연합기업소체계의 해체는 공업지도방식의 분권화를 의미한다고 할 수 있으며 2002년 7월의 경제관리 개선조치를 통하여 화폐임금체로의 전환 및 독립채산제의 강화를 시도하고 있으며 계획을 분권화하는 시도가 나타나고 있다<sup>64</sup>). 이러한 변화는 자금공급체계에 일정한 변화를 가져올 것으로 전망된다. 특히 연합기업소의 해체와 중앙행정기구의 규모 축소는 계획의 일원화와 유일적 자금공급체계의 유지를 어렵게 할 것으로 보이기 때문에 국가자금보장체계의 일정한 변화를 요구할 것으로 보인다. 이렇게 될 경우 유일적 자금공급체계하에 기관 및 기업소에 불반환성으로 지원되던 국가자금이 은행대부자금으로 전환되고 이에 따라 예산 중 일부가 금융부문으로 전환될 가능성이 있다. 특히 인민경제비 중 기업의 투자와 관련이 있다고 할 수 있는 기본건설자금(고정재산의 확대를 위한 자금지출), 대보수자금(기계설비, 건물, 구축물과 같은 고정재산을 원상대로 복구하며 개선하기 위한 자금) 등은 은행의 대부로 전환될 가능

---

64) 자세한 것은 다음 장을 참조.

성도 있다. 이렇게 될 경우 인민경제비가 국가예산에서 차지하는 비중이 종전의 60%대에서 30~40%대 수준으로 감소할 것으로 추정되며 예산규모가 크게 감소할 것으로 전망된다(북한의 예산규모와 지출항목의 비중은 아래의 표를 참조)<sup>65)</sup>.

<표 IV-3> 북한의 예산규모와 지출 항목별 비중 변화

(단위: 북한화폐 만원, %)

연도	수입	지출	지출 항목별 비중			
			인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1965	357,384	347,613	68.0	19.7	8.0	4.3
1970	623,220	600,269	47.0	19.9	31.3	1.8
1975	1,158,630	1,136,748	57.2	24.3	1.4	2.1
1980	1,913,923	1,883,691	60.5	22.2	14.6	2.7
1985	2,743,887	2,220,360	62.5	20.7	14.4	2.4
1990	3,565,610	2,732,883	67.5	18.8	12.1	1.6
1991	3,719,484	3,008,510	67.8	18.8	12.3	1.1
1992	3,950,092	3,565,610	67.5	19.6	11.6	1.3
1993	4,024,297	3,690,924	67.8	19.0	11.5	1.7
1994	4,160,020	3,950,092	-	-	11.4	-
1999	1,980,103	2,164,112	-	-	14.6	-
2000	2,090,343	2,095,503	40.1	38.2 (인민적 시책비) <sup>1)</sup>	14.3	7.4
2001	2,163,994	2,216,865	42.3	38.1 (인민적 시책비) <sup>1)</sup>	14.4	5.2

주: 1) 인민적 시책비에는 인민경제비로 분류되는 추가적 시책비가 포함되어 있으며 추가적 시책비란 식량이나 생필품에 대한 가격보조금을 말함.  
 자료: 『북한의 각 연도별 예산결산 발표 내용』, KOTRA 『북한정보』에서 재인용

65) 박석삼(2000), 『전환기의 북한경제: 김정일식 경제개혁 1년에 대한 평가 및 과제』, 한국은행, p. 53. 세부항목에 대한 지출비중은 북한에서 발표를 하고 있지 않기 때문에 알 수 없으며 박석삼의 연구에서 한국의 재정지출에서의 비율을 적용하여 추정하고 있다.

그러나 유일적 자금공급체계의 해체가 현실화되기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 일원적 은행제도의 해체와 조세제도의 개혁이 그것이다. 일원적 은행제도의 해체는 중앙은행에서 상업은행의 기능이 분리되는 것이고, 조세제도의 개혁은 기업이 국가로부터 자금공급을 보장받지 않음에 따라 ‘국가기업이익금’이나 ‘거래수입금’ 등을 납부하지 않는 반면 국가는 자본주의와 유사한 법인세 등을 기업으로부터 징수하는 방식으로 전환되는 것을 의미한다. 결국 기업분권화 및 독립채산제 강화는 예산상의 지출과 수입 면에 모두 영향을 미치게 되며, 재정기능을 금융으로 이전함으로써 실현될 수 있다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 재정기능의 금융으로의 이전은 재정개혁과 금융개혁 등 전반적인 경제개혁의 틀 속에서 경제적 손실을 최소화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 여러 체제전환국의 경우 무역자유화, 기업개혁, 재정개혁, 금융개혁 등이 체계적이고 일관성 있게 이루어지지 않고 무계획적이고 임기응변적으로 이루어져 체제전환 과정에서의 경제적 어려움을 가중시켰다<sup>66)</sup>. 즉 기업개혁과 금융개혁이 진전되지 않은 상태에서 급격한 가격현실화와 수입확대로 인하여 기업은 투자자원 조달에 어려움을 겪고 원가부담이 가중되어 산출을 감소시킬 수밖에 없었다. 또한 여러 국가의 체제전환 과정에서 재정지출 감소가 조세수입 감소에 상응하지 못하여 재정적자가 확대되었다. 그런데 재정적자를 충당하기 위한 중앙은행 차입이나 강제적인 국채소화로 인하여 인플레이션이 유발되고 민간기업의 신규자금 조달이 어려워져 성장이 지체된 것도 재정개혁과 금융개혁이 보완적으로 이루어지지 않아서 발생한 부작용이

---

66) World Bank “Transition: the first ten years,” p. 3에서는 체제전환국의 급격한 산출감소를 보여주고 있다.

라고 할 수 있다.

따라서 체제전환 과정에서 전환 불황(transition recession)을 방지하고 거시적 안정성을 유지하면서 투자 및 기업금융을 원활하게 이루기 위해서는 재정개혁, 금융개혁, 기업개혁 등이 상호보완적으로 이루어져야 한다. 특히 동유럽의 급진적인 체제전환보다는 중국식의 점진적인 방식을 택할 가능성이 높은 북한의 경우 중국과 같이 금융부문의 개혁이 다른 부분에 비하여 뒤처짐에 따라<sup>67)</sup> 금융부문의 부실문제가 현실화될 가능성이 있는 것으로 보인다. 중국의 경우 금융부문의 개혁이 지체된 것은 이원적 은행제도가 수립되었지만 여전히 상업은행이 민영화되지 않았고 국영기업에 대한 대출과 정책적 결정에 따른 자금의 배분이 지속되었기 때문이라고 할 수 있다. 즉 투자자금의 배분에 있어서 이전에는 예산(budget)상에서 지출되던 부분이 은행대출(loan)로 전환되었지만 대출의 상당부분이 정책성 대출(policy loan)이었기 때문에 상업은행은 상업성에 기초한 은행의 역할을 할 수 없었다. 그 결과 연성 예산제약(soft budget constraints)의 지속 및 대출의 대부분을 차지하고 있는 국영기업의 부실은 은행의 부실화를 초래하였다. 이러한 점을 고려할 때 금융부문의 건전한 성장을 보장하는 재정개혁이 진행되기 위해서는 우선 재정개혁이 진행되면서 재정상의 문제점이 금융부분으로 전가되지 않도록 할 필요가 있다. 왜냐하면 조세수입의 감소와 새로운 재정지출 요인의 확대 등으로 재정적자가 누적되면서 통화 및 채권발행 증가로 인플레이션이 발생하고 신규 비국영기업의 자금조달이 제약됨에 따라 성장잠재력이 저해될 수 있기 때문이다. 따라서 우선 조세수입을 유지하기 위해 조세체납을 억제하고 개인 및 법인소득세 등을 확대할 수 있어야 한다. 또

---

67) IMF(1994), "Economic Reform in China." Occasional Paper 114.

한 국가가 국영기업에 대한 투자자금 지원을 축소하는 대신 국영기업이 부담하던 사회보장비용을 부담해야 하는 등 재정지출이 증가할 수도 있는데 재정지출이 조세수입에 연동되도록 하여 재정적자가 확대되지 않도록 할 필요가 있다. 다만 시장실패에 따른 투자 감소가 나타날 수 있는 교육, 보건, 과학기술 등의 부문에 대한 투자는 상업은행보다는 계속적으로 재정을 통하여 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 더불어 국영기업부문의 개혁 지체가 금융부문의 성장 지연으로 이어지는 것을 방지할 필요가 있다. 체제전환 과정에서 국영기업들의 연성예산제약 지속현상이 재정에서의 보조금 지급으로 나타난다면 재정지출 증가에 따른 재정상의 문제가 금융부문에 악영향을 줄 것이고, 정부지시에 따른 은행대출의 증가로 나타난다면 결국 부실채권의 증가는 금융부문에 영향을 줄 것이다. 또한 국영기업부문에 대한 지속적인 지원은 새로운 성장동력으로 기능할 비국영기업의 출현을 억제하고 자금, 물자 등의 자원이 원활하게 이동하는 것을 방해한다. 따라서 경성예산제약이 강제될 수 있도록 하는 기업개혁이 재정지출을 억제하는 재정개혁과 수반되어야 금융부문의 안정적인 성장이 이루어질 수 있다. 물론 고용문제 등을 고려하여 기존 국영기업이 파산되는 것을 막아야 하고 이들이 부담하던 사회보장기능을 국가가 일시에 부담하기 어렵다는 점이 기업개혁을 방해하는 것은 사실이다. 이를 해결하기 위해서 단기적으로 파산을 막기 위해 보조금을 지급하기보다는 장기적으로 기존 사회보장기능을 국가가 인수하는 재정부문의 개선과 독립채산제를 강화하는 방향으로 기업개혁을 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

## 나. 북한 금융개혁의 방향

북한에서 개방·개혁이 본격화될 경우 금융부문의 변화는 급진적인 변화를 모색하였던 동유럽국가보다는 점진적인 개혁노선을 취하였던 중국형을 채택할 가능성이 높은 것으로 판단된다. 즉 체제 붕괴의 극단적인 상황이 아니라면 안정적인 정치권력을 유지하는 가운데 기업 분권화 등 개혁정책을 추진할 것이기 때문에 국영기업이나 은행의 사유화가 조기에 추진될 가능성은 높지 않다. 즉, 투자자금의 배분에 있어서 여전히 국가가 주도적인 위치를 포기하지 않을 것이기 때문에 일원적 은행제도에서 이원적 은행제도로 이행하더라도 상업은행 대부분의 소유 및 경영은 국가의 영향력 하에 있을 것으로 보인다. 더욱이 재정분권화(중앙정부와 지방정부간의 관계 정립)가 크게 진전되지 않는다면 중국에서 보였던 은행에 대한 지방정부의 영향력 증대도 크지 않을 것으로 보여 중앙정부에 의한 은행통제는 계속될 것으로 보인다. 이는 사실상 정부 예산에서 관리하던 자금이 예산외(off-budget) 금융으로 형태상 전환되지만 통제의 측면에서는 여전히 국가의 영향력 하에 있다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 형태의 개혁은 중국의 경우와 같이 부실채권의 누적 등 비효율성의 문제를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 시장경제에 있어서 금융시스템은 결제를 책임지며, 자원을 통합하고 배분하는 역할을 하며, 위험을 관리하고, 분산된 의사결정을 하는 경제주체들의 합리적 결정을 도우며, 각종 유인과 관련된 문제(incentive problems)를 해결하는 역할을 수행한다<sup>68)</sup>. 북한에서 경제개혁이 일어난다고 한다면 이제까지 계획기구

---

68) Crane et. al.(1995), "The Global Financial System: A Functional

와 명령을 통해 재정부문에서 수행되던 많은 경제활동이 금융부문을 매개로 일어나게 될 것이고 시장경제에서의 금융기능의 원만한 수립이 금융제도의 효율성을 결정하게 된다.

따라서 점진적인 금융개혁을 추진하는 가운데 고려할 몇 가지 문제들을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 금융시스템 수립을 위한 개혁의 순서와 속도이다. 우선 이원적 은행제도로의 전환이 필요하며 이 과정은 조선중앙은행의 기능 분리와 함께 신설은행의 수립을 통해 이루어져야 할 것으로 보인다. 또한 지나치게 국영 상업은행 체제가 계속된다면 은행의 효율성에 부정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 보이므로 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 물론 국영기업 사유화와 보조를 맞추어야 할 필요가 있으며 기업사유화가 늦어질 경우 금융부문의 사유화를 먼저 시도하는 것도 바람직한 것으로 보인다. 특히 북한과 같이 공업부문에서 대규모기업의 존재, 실업문제 등으로 인하여 국영기업의 사유화가 신속하게 진행되지 않을 수 있는데 이런 경우 중앙은행으로부터 분리된 상업은행 중 일부를 사유화하거나, 민간 상업은행의 설립을 통해 금융부문에서 부분적 사유화를 시도하는 것도 금융부문의 효율화를 높일 수 있는 방법이라고 생각된다<sup>69)</sup>. 둘째, 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데 중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 초점을 맞추도록 하여야 한다. 특히 상업은행들이 과도한 부실채권으로 부실화될 경우 통화증발을 통해 자금을 지원하는 행동을 하지 않도록 유의하여야 한다<sup>70)</sup>. 셋째, 금융안정성(financial

---

Perspectives”, Harvard Business School Press.

69) 체제전환국 은행의 사유화에 대해서는 1997년 9월 18~19에서 로마에서 열렸던 OECD의 심포지움, “Banks and Privatization”의 발표문을 참조(<http://www.oecd.org>).

safety)을 제고할 수 있도록 해야 한다. 동구의 여러 나라들이 부실채권이 누적된 상황에서 급격한 환율의 변화 및 인플레이션 등 거시경제의 불안으로 인해 은행위기를 경험하였는데, 여기에는 비효율적인 은행경영층과 건전성 감독의 부재도 일조하였다고 할 수 있다. 따라서 은행 건전성 규제(prudential regulation)를 강화하는 것이 필요하며 이를 통해 은행부실을 미연에 방지할 수 있어야 한다. 구체적으로는 국제결제은행의 자본금규정의 준수, 은행의 자산운용에 대한 규정완비 등을 확립하여 국제관행에 따른 은행의 자산건전성 유지제도를 확립하여야 한다. 넷째, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 상업은행 업무의 분리와 은행의 사유화가 진행되고 건전성 규제가 강화될 경우 과도한 신용 위축과 은행의 기업에 대한 장기자금 공급 기피 현상이 나타날 수 있다. 이는 장기적으로 성장부문에 대한 투자기피로 이어져 경기침체와 부실채권의 누적이라는 악순환으로 이끌 수 있다. 자본시장이 미성숙한 상황에서 이러한 시장실패를 보완하는 방식으로 여러 자본주의국가에서는 특수은행을 설립하여 장기자금을 지원하였는데 북한에서도 이러한 방식을 통하여 성장동력에 대한 금융적 지원이 필요할 것으로 보인다. 다섯째, 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요는 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는데 주력하여야 한다. 선진 자본주의국가의 경우에도 증권시장을 통하여 자금을 조달하는 비중은 그리 높지 않으며 원활한 증권시장을

---

70) 중동구유럽 체제전환국의 은행의 부실채권 문제에 대해서 정부채발행을 통해 부실은행의 은행자본확충(bank recapitalization)을 하였지만 자본확충이 충분치 않아서 은행위기가 다시 나타나거나 은행의 moral hazard가 심해지는 문제점이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이 점에 대해서는 Steinherr(1997)을 참조.

유지하기 위하여 기업회계의 투명성 및 철저한 내부 및 외부감사 제도를 유지하도록 하고 있다. 이것은 제반 여건이 갖추어지지 않은 상황에서의 증권시장의 양적 성장은 사기나 부정거래 등에 의하여 건전한 자본시장 형성이라는 목표에 오히려 반하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 기업사유화의 전제조건으로서 주식시장의 형성이 필요한 측면도 있으나 주식시장의 성장이 부정적인 측면도 있으므로 개혁과정 초기부터 과도하게 증권시장 육성에 나설 필요는 없으며 제반 여건을 조성하는 것이 중요하다.

#### 4. 결론

체제전환기의 금융의 역할은 사회주의체제에서 부차적인 중요성만을 가지고 있던 금융의 역할을 제고하는 것이라고 할 수 있다. 즉 사회주의에서는 금융은 재정의 일부로서 중앙집권적 계획을 보조하는 역할에 불과하지만 개방개혁의 과정에서는 자원배분을 결정하고 투자를 심사하는 적극적인 역할을 획득하게 되는 것이라고 파악할 수 있다.

체제전환을 경험한 기존의 사회주의 국가들의 경험을 통해 볼 때 체제이행 과정에서 일원적 은행제도가 해체되고 자본주의적인 금융기구들이 설립되고 금융이 재정으로부터 독립적인 지위를 차지하게 되어 자원배분의 효율성을 높이고 투자에 대한 심사와 감시를 하는 등의 긍정적인 역할을 하기보다는 국가재정과 기업의 위기 및 부실이 은행 및 금융부실 및 위기로 전가될 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서, 북한의 바람직한 금융제도의 수립을 위하여 체제이행기에 다음과 같은 방향으로 금융개혁이 이루어지는 것이 필요하다고 판단된다. 첫째, 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환이 필요하며 은행

의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 둘째, 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데 중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 초점을 맞추도록 하여야 한다. 셋째, 금융안정성(financial safety)을 제고하여 금융위기를 방지해야 한다. 넷째, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 다섯째, 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요는 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는 데 주력하여야 한다.

북한의 금융개혁이 원만히 진행된다면 자금공급에 있어서 유일한 자금공급원칙의 폐기가 촉진될 것으로 보이는데 이는 결국 예산상의 지출부문의 변화를 유도하고 수입부문에도 영향을 주어 궁극적으로는 예산체도의 개혁도 가져올 것으로 보인다. 즉 재정에서 큰 부분을 차지하고 있던 기업에 대한 지출과 기업으로부터의 수입이 금융권으로 이전되기 때문에 자금흐름의 변화가 발생하게 된다. 그런데 자금흐름상의 변화는 경제운용기조의 변화를 수반하게 된다. 물론 점진적이나 급진적이나 따라서 개혁의 속도에는 차이가 나지만 경제주체의 자원배분에 대한 의사결정 분권화가 이루어지게 되고 과거에는 계획기구가 독점적으로 행사하던 자원배분의 의사결정권한이 기업 및 금융권으로 이전되게 되는 것이다. 다만 이러한 체제전환 과정에서 재정적자의 확대 및 거시적 불안정 심화, 금융권의 부실채권 누적, 은행위기의 발생, 생산의 침체가 없이 완만히 이루어지도록 할 필요가 있다. 바람직한 금융부문의 개혁은 이러한 측면에서 볼 때 체제전환 과정에서 매우 중요한 요소라고 볼 수 있다.

## V. 기업 분권화와 재정구조의 변화

### 1. 2002년 7월 북한 기업관리체계 변화의 의미

2002년 7월 북한의 경제관리 개선조치로, 북한의 기업관리체계는 변화의 기로에 서 있다. 북한은 최근까지도 전통적 계획경제를 유지해 왔기 때문에, 기업의 생산·유통·투자 역시 엄격한 관료적 계획에 의해 결정되었다. 1990년대 중반 이후 북한이 겪었던 심각한 경제위기는 기업체계의 변화 배경으로 작용하였다. 에너지와 원자재 부족으로 가동률이 하락하고, 이에 따라 생산재의 공급불안이 가속화되면서, 경제적 연관체계가 파괴되고 분업의 혼란이 가속화되었다.

2002년 7월의 경제관리 개선조치는 바로 이러한 경제위기를 극복하기 위한 북한 당국의 진지한 변화 모색이라고 할 수 있다. 기업관리와 연관되는 부분은 분권화, 화폐 임금제, 독립채산제의 강화로 볼 수 있다.

첫째, 계획의 분권화다. 분권화는 계획 작성, 가격 제정, 자재 공급 전반에 걸쳐 있다. 우선적으로 계획 작성은 전략적 중요성을 가진 지표는 국가계획위원회에서 계획하지만, 나머지는 해당 기관 기업소에서 하도록 했다. 특히 지방경제 부문은 공업총생산액이나 기본건설 투자액 등 중요 지표를 제외한 세부지표들은 도·시·군 자체 실정에 맞게 계획하도록 했다. 가격 제정에서도 지방공업 생 산품(주로 소비재)은 상급기관의 감독아래 공장 자체적으로 결정할 수 있도록 했다. 자재 공급체계에서도 생산물의 일부분을 자재

용 물자교류에 사용할 수 있게 했으며, ‘사회주의 물자교류시장’을 허용했다<sup>71)</sup>. 공식담론으로 유지해 왔던 계획의 일원화·세부화 조치가 변화되었다<sup>72)</sup>. 계획작성 체계가 변화되었으며, 경제부문간 균형과 생산적 연계의 조정방식이 변화되었다.

둘째, 현물경제에서 화폐가 주요 역할을 하는 경제운영체제로 전환했다. 먼저 임금지급 방식을 보면 과거 배급제는 일종의 현물 임금 방식이었다. 국가가 재정 보조금으로 구매가격보다 낮은 배급가격을 책정한 것이다. 그러나 이번 조치로 국가의 가격보조 정책은 폐지되었다. 화폐 임금제로 전환한 것이다. 동시에 모든 소비품과 중간재의 가격이 현실화됨으로써, 경제운영의 기본원리가 물적 균형에서 화폐를 매개로 한 균형체제로 전환되었다.

---

71) 계획의 분권화는 경제관리 개선조치의 핵심적 내용이다. 자세한 정책방향은 김정일, 「사회주의 경제관리를 개선·강화할 데 대하여」(2001. 10), 참조.

72) 계획의 일원화란 “국가계획기관들과 성, 중앙기관, 도급기관들, 공장 기업소들의 계획부서들이 하나의 계획화 체계를 이루고 국가계획위원회의 통일적 지도밑에 계획화 사업을 진행”하는 것이고, 세부화란, “국가계획기관들이 당의 정책과 객관적 현실에 맞게 전반적 경제발전과 각 공장 기업소들의 경영활동을 연결시키며, 모든 단위들의 계획을 구체화하여 모든 지표들을 세부에 이르기까지 맞물릴 수 있게 하는 계획화 방법”을 지칭한다. 리기성, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』(평양: 사회과학출판사, 1992) pp. 385~7) 참조. 계획의 일원화, 세부화의 구체적인 작동 현실에 대해서는 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』(역사비평사, 2001) pp. 291~299 참조.

<표 V-1> 북한의 가격 및 임금인상 주요 내용

(단위: 북한원, 배)

구분	품목/계층	단위	국정가격 조정			시장가격과의 격차		
			조정전 (A)	조정후 (B)	인상폭 (B/A)	농민시장 가격 <sup>1)</sup> (C)	조정전 (C/A)	조정후 (C/B)
가격	쌀	1kg	0.08	43	538	49	612.5	1.1
	옥수수알	1kg	0.07	33	471	33.6	480	1.0
	디젤油	1kl	1	38	38			
	전력	1kWh	0.035	2.1	60			
	전차요금	1회	0.1	1	10			
	지하철 요금	1구간	0.1	2	20			
	침대차 요금	평성(평북)~남양(함북) 구간	50	3,000	60			
	유원지 입장료	송도 해수욕장	3	50	17			
	집세	평양지역 기준	수입의 0.03%	1m <sup>2</sup> 당 월 2원	-			
	임금	생산노동자	월	110	2,000	18		
탄부		월	·	6,000	-			

주: 1) 2001년말 전국평균 기준  
 자료: 박석삼, 『최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망』, 한국은행(2002. 8. 21)

셋째, 화폐임금제로의 변화로 독립채산제의 엄격한 시행이 가능해졌다. 현물임금 방식은 기업의 생산비용 계산을 어렵게 했다. 임금을 개별기업이 아니라, 국가가 현물 형태로 지급해 왔기 때문이다. 당연히 기업의 이윤계산은 불가능해지고, 엄격한 독립채산제를 적용하기 어려워진다. 공장단위에서의 인센티브 정책 역시 마찬가지로

지다. 현물임금제에서 도급제를 비롯한 임금 차등은 인센티브 효과가 거의 없었다. 화폐의 기능이 제한되었기 때문이다. 따라서 화폐임금제로의 전환은 정치 사상적 자극에서 물질적 자극으로의 중심 이동을 의미한다.

물론 현재의 북한 기업관리 체계 변화를 본격적인 시장개혁으로 평가하기에는 이르다. 시장개혁은 계획체계의 부분적 효율화를 의미하는 계획개선 정책과 다르다. 일반적으로 계획개선 정책의 특징은 계획경제의 원칙을 변화시키지 않고, 합리적 변화를 시도하며, 개혁목표에서 노동자·기업·국가간 이익의 조화를 추구하며, 중앙 계획체계 내에서의 관리방법 개선에 머무른다는 점이다. 대표적인 계획개선 사례는 폴란드의 1957년 개혁, 소련의 리베르만 방식과 코시킨 개혁(1965년), 그리고 동독의 1963년 개혁을 들 수 있다. 정책 변화의 특징은 의무지표 축소와 간접지표(가격, 임금, 조세 등)를 통한 조정, 기업의 이윤유보 확대와 가격체계 개선 등으로 요약할 수 있다. 이에 비해 시장개혁은 전통적 계획경제의 결함을 인정하고, 계획 기능을 장기성장 방향과 투자 정책에 한정하며, 미시 경제적 결정은 시장기능에 맡기는 것을 의미한다<sup>73)</sup>. 동유럽에서의 대표적인 사례는 유고의 1950년 이후 개혁과 체코의 무산된 1968년 개혁<sup>74)</sup>, 그리고 헝가리의 신경제체계(New Economic

---

73) 이와 같은 개념규정은 샹방스(Bernard Chavance)의 설명을 필자가 보다 이해하기 쉽게 용어를 바꾼 것이다. 샹방스는 개혁을 체계적 조정(Systemic Adjustments)과 급진 개혁(Radical Reform)으로 구분하였는데, 필자가 전자를 '계획개선'으로, 후자를 '시장개혁'으로 재규정한 것이다. 자세한 내용은 Bernard Chavance, (Trans. by Charles Hauss) *The Transformation of Communist System: Economic Reform Since the 1950s*, Boulder: Westview press, 1994 참조.

74) 체코는 1953년 스탈린 사후부터 1959년까지 폴란드와 유사한 계획

Mechanism)를 들 수 있다.

북한의 개혁 수준을 정확하게 판단하기 위해서는 기업차원에서 실시되는 독립채산제의 내용, 인력조정에 따른 사기업과 소상공 경제 영역의 허용 여부 등이 확인되어야 한다. 다만 필자는 조정체계의 변화에 주목하면서, 현재의 수준이 ‘규제된 시장조정체계’라고 보고 있다. 향후 북한의 경제정책 변화는 다양한 수준에 의해 속도와 심도가 결정될 것이다. 여기서는 기업관리체계의 변화에 초점을 두면서 향후 북한의 기업관리체계가 어떻게 변화될지 전망해 보고자 한다.

## 2. 북한의 전통적 기업관리체계의 특징

### 가. 대안의 사업체계: 기업운영에서 정치의 우위

북한에서 이른바 기업관리제도는 대안의 사업체계로 특징지어진다. 대안의 사업체계는 김일성의 1961년 12월 대안전기공장<sup>75)</sup> 현지지도 이후 제시되었다. 대안의 사업체계는 기업관리제도에서

---

개선 조치를 취한 바 있으나, 1963년 심각한 경제위기에 직면하면서 보다 급진화된 개혁 프로그램을 준비했다. 오타 시크(Ota Sik) 등이 이론적 기반을 제공한 1966년부터의 개혁은 ‘인간의 얼굴을 한 사회주의’를 표방하며, 정치적 민주화와 경제개혁을 병행 추진하는 것이었다. 그러나 이러한 ‘프라하의 봄’은 1968년 소련의 군사개입으로 중단되었다.

75) ‘대안의 사업체계’의 모델이 된 대안전기공장은 1963년 3월 15일 첫 천리마공장의 영예를 차지했고, 「기술혁신연합작업반운동」을 처음으로 발기하였으며, 1968년 9월 9일에는 ‘조선민주주의인민공화국 창건 스무돛 기념공장’의 칭호를 얻었다. 대안의 사업체계에 대한 자세한 설명은 김연철(2001), 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, pp. 269~275 참조

중간 관료층의 기능 전환에 초점이 모아졌다. 북한의 공식 설명 역시, 이러한 조치가 불필요한 ‘중간 환절들’을 제거한 것이라고 주장한다. 대안전기공장의 예를 보면, 대안의 사업체계가 나온 이후 관리일군들의 비중은 종전의 7.5%에서 4.5%로 감소했다. 또한 종전에 기술준비를 위해 232명이 사업했지만 이 체계가 나온 이후 150명으로 축소되었다. 자재인수를 위한 출장원의 경우에도 24명이나 축소되었다<sup>76)</sup>.

대안의 사업체계는 최근까지도 ‘우리식 사회주의 우월성의 징표’로 주장되고 있다. 대안의 사업체계 특징은 잘 알려져 있듯이 다음 세 가지이다. 첫째는 공장당위원회를 최고지도기관으로 하는 집단지도체계, 둘째는 통일적 집중적 생산지도체계, 셋째는 중앙 집중적 자재공급체계와 후방공급체계이다.

북한에서 기업은 생산조직이지만, 동시에 당의 사상과 정책이 관철되는 정치적 조직이다. 지배인 유일 관리제를 ‘공장당위원회가 최고지도기관인 집단지도체계’로 변화시켰다는 의미는 경제관리에 대한 당의 정치적 지도를 더욱 중시하겠다는 의도이다. 그래서 북한의 경제관리를 흔히 당 우위, 정치·사상 사업 중심으로 요약하기도 한다. 그만큼 기업 운영에 있어 당의 역할이 크기 때문이다. 이 메커니즘의 중심에 바로 공장당위원회가 있다.

공장당위원회는 공장내 최고 의사결정기구이다. 당위원회는 당 간부, 행정간부, 핵심노동자 및 기술자로 구성되었다. 공장당 집행위원회 구성원은 당원들이 선출하는데, 위원장 1인과 부위원장 2~3인을 두었다. 부위원장 중 1인은 조직담당 부위원장이 조직부장을 겸하여 교육부를 담당하고 지도간부를 양성하며, 다른 1인은

---

76) 주창룡(1963), 『대안의 사업체계의 위대한 생활력』, 평양: 조선로동당출판사, p. 145

선전부장이 겸하고 이전에 직맹이 담당하던 도서실이나 구락부 사업까지 포괄하도록 했다. 공장당위원회 성원의 수는 공장 규모에 따라 다른데, 대안전기공장의 경우는 1962년에 35명이었던 것으로 알려지고 있다<sup>77)</sup>.

공장당위원회는 한 달에 1~2회 소집하도록 되어 있다. 기능은 당적 사업만을 담당한다. 즉 당의 각 부서에서 계획된 사업을 추진하는 한편, 공장의 행정·기술적인 지도체계 측면에서 당위원회의 결정사항을 완수하기 위하여 정치적 및 사상적 의식을 높이려는 교양과 선전에 주력<sup>78)</sup>하도록 되어 있다.

한편 ‘생산에 대한 통일적·집중적 지도’란 지금까지 분산적으로 지도되던 계획사업, 생산지도사업, 기술지도사업을 ‘기사장’ 중심으로 통합하고, 단일지도체계를 만들어 기사장이 지배인의 참모장이 되도록 한 것이다<sup>79)</sup>. 참모부는 계획부, 생산지도부, 기술부, 공무동력부를 한 지도계통에 망라한 것이었다. 참모장은 기사장이 되고 지배인의 제 1대리인으로 계획작성, 기술적 지도, 그리고 생산

77) E. Brun & J. Hersh(1988), 김해성 옮김, 『사회주의 북한』, 서울: 지평, p. 227, 357 참조.

78) 조직부는 공장 당부위원장이 책임자가 되어 당조직사업 특히 간부 사업을 주로 담당한다. 그리고 선전부도 한 사람의 부위원장이 책임자가 되어 당원들과 노동자들에게 당정책을 침투시키고 당사상을 교양시키는 사업을 담당한다. 교육부는 공장대학을 비롯한 공장에서 운영하는 야간학교와 노동자구에 있는 모든 교육기관을 관장하는 한편 간부양성계획을 수립, 당집행위원회의 추인을 받은 다음 이 계획에 따라 교육사업과 간부양성사업을 계획조직하는 사업을 담당한다. 그리고 간부등록과는 당 간부나 공장 상급간부의 기밀문건을 취급하는 업무를 관장하도록 했다.

79) 이 부분에 대한 자세한 설명은 이병희(1990), 『북한의 산업관리체계에 관한 연구: 대안의 사업체계를 중심으로』, 서울: 경희대 박사학위 논문, pp. 87~91 참조.

지도의 책임이 부여되었다<sup>80)</sup>.

북한의 공식설명에 따르면, 종전체계에서 지배인은 생산계획 수행만을 강조했고 기술준비 상황에 대해서는 잘 알지 못하거나 적게 관심을 두었다. 반대로 기사장은 기술준비에만 주력했다. 이러한 생산지도에서의 분산은 부서본위주의와 같은 부정적 현상들을 가져왔는데, 대안의 사업체계에서 지배인과 기사장의 역할을 분담시킨 것은 바로 이러한 문제점들을 극복하기 위한 것이었다고 설명하고 있다.

공장당위원회를 최고 지도기관으로 하는 집단지도체계는 그 정책 목표에도 불구하고, 구체적 차원에서 경제관리에 대한 당의 지배를 제도화했다. 북한의 공식문헌들은 대안의 사업체계에서 경제관리에 대한 당의 정치적 영도를 강화한 것은 “사회주의하에서 경제에 대한 정치의 적극적 역할, 경제에 대한 정치의 우위성과 프롤레타리아 독재체계에서의 당의 위치와 역할로부터 출발한 것”<sup>81)</sup> 이라고 설명하고 있다.

정치적 지도는 계획의 수립 과정부터 작동되고 있다. 천리마 대안 전기공장을 예로 들어보면, 월 계획을 작성할 때 사실상 45일 전부터 준비작업에 착수하고 있으며, 1개월 전부터 군중토의를 진행하고 있다. 여기서 군중토의가 “당조직들의 적극적 지도하에 조직되는 동시에 정치사업과 밀접히 결합되어 진행”<sup>82)</sup>되고 있는 점이 문제가 된다. 즉 군중토의 과정이 대중들의 창의성을 수렴하는

---

80) 주창룡(1963), 『대안의 사업체계의 위대한 생활력』, 평양: 조선로동당출판사, p. 25 참조.

81) 사회과학원 경제연구소 공업경제연구실(1969), 『사회주의 경제관리에서 대안의 사업체계』, 평양: 사회과학출판사, p. 31 참조.

82) 계획이 작성되는 과정에 대해서는 사회과학원 경제연구소 공업경제연구실(1969), pp. 51~53, pp. 64~69 참조.

기회가 아니라, ‘혁신’과 ‘속도’를 관철하기 위한 당의 의지를 정치적으로 동원하는 기회가 되고 있음을 알 수 있다. 이렇게 되면 경제관리에서 정치사업, 특히 당의 정책을 정확히 반영하는 것이 주요한 과제가 되었다.

대안의 사업체계는 경제적 계산(economic calculation)보다는 정치적 결정이 우선하는 경제관리 방식이라고 할 수 있다. 북한의 설명에 따르면 공장당위원회의 지도방향은 다음의 두 가지이다<sup>83</sup>). 하나는 당의 경제정책 관철에서 제기되는 중요한 문제들을 집체적으로 토의하는 것이고, 다른 하나는 토의에서 결정된 방향과 방법이 정확하게 집행되도록 지도통제하는 것이다.

#### 나. 연합기업소제도와 독립채산제

북한은 중앙계획에 의해 기업을 관리해 왔기 때문에, 기업관리의 변화는 주로 계획의 효율적 집행을 목적으로 한 것이다. 북한의 대표적인 기업관리체계인 연합기업소제도 역시 소련이나 동유럽에서 과거 1970년대 나타났던 일종의 기업연합 형태로 볼 수 있다. 개별기업에 대한 관료적 조정의 한계로 통제의 단위를 대규모화한 것이다. 연합기업소 조직은 1971년 채취공업 부문에 시범적으로 도입된 이후 1985년 주요 공업 부문에 확대 실시된 북한 공업생산의 근간이었다.

그러나 연합기업소제도로 계획경제의 비효율성이 극복되지는 않았다. 오히려 연합기업소 단위별 기관본위주의 현상 등이 나타나기도 했다. 원자재와 노동력의 왜곡배분이 시정되지 않았고, 계

---

83) 허영익(1987), 『공업에 대한 지도와 관리경험』, 평양: 사회과학출판사, p. 68 참조.

획경제의 핵심 문제인 정보왜곡 현상도 개선되지 않았다. 나아가 1990년대 중반 이후 경제위기가 가속화되고 전반적인 공장가동률이 하락하면서, 연합기업소와 연합기업소, 혹은 연합기업소 내부의 기업간 분업관계는 정상적으로 운영되지 못했다.

북한은 이에 따라 2000년 1월까지 44개의 연합기업소, 종합기업소의 조직개편을 단행했다<sup>84)</sup>. 연합기업소 폐지는 경제위기 이후 공장가동률 하락, 공급 악화로 인한 기관분위주의 폐해, 재정 감소로 인한 계획 능력 약화를 반영하여 시도되었다. 이로 인해 기업 규모의 축소와 더불어 원자재 공급체계와 인센티브체계 등 계획경제 운영제도의 변화가 주목되었다. 그러나 2000년 9월부터 과거 연합기업소였던 공장·기업소를 다시 연합기업소로 되돌리는 움직임들이 속속 확인되었다. 조직개편이 애초 기대했던 재정수입증대 효과보다는 기관분위주의, 집단이기주의 등 부작용을 초래하여 생산에 차질을 빚은 것으로 보인다. 연합기업소 개편 시도의 좌절은 계획체계를 유지한 채 실시한 계획개선 정책의 한계를 보여주었다.

기업간 관계에서는 독립채산제가 주목된다. 독립채산제<sup>85)</sup>는 해방 직후 소련식 개념으로 북한에 도입된 바 있으며, 1980년대부터 다시 강조되었고, 1984년 12월 당 6기 10차 회의에서 ‘국영기업의

---

84) 공장·기업소 조직의 규모 축소는 경제 전 분야에 걸쳐 있다. 연합기업소 폐지 대상은 북한 최초인 대안중기계연합기업소, 천리마운동의 상징인 천리마 제강연합기업소 등 대표 기업소가 대부분 포함되었다.

85) 독립채산제란 용어는 소련의 호즈라쇼트(khozraschet)라는 용어에서 비롯된 것으로 직역하면 경제계산(economic accounting)을 의미한다. 이 용어를 중국에서는 ‘經濟核(計)算制’로 북한에서는 獨立採算制로 번역했다. 북한에서의 독립채산제에 대한 자세한 설명은 최신립(1998), 『북한의 산업관리체제와 기업관리제도』, 산업연구원, pp. 134~145 참조.

독립채산제에 관한 법령'의 개정안에서 구체화시킨 바 있다. 당시 규정의 핵심은 가치법칙의 형태적 이용(원가, 가격)과 물질적 관심성(기업의 각종 기금 유보비율 등)의 강조였다.

그러나 그 동안 북한에서 독립채산제는 실질적으로 작동하지 않았다. 물질 생산지표의 달성을 강요하는 계획체계를 유지하는 한, 생산비나 이윤과 같은 지표들은 효과가 없다. 또한 상품의 가치를 반영하지 못하는 계획가격체계가 지속되고, 기업의 손실에도 불구하고 보조금 지급으로 운영되는 연성예산제약 상황에서 독립채산제는 무의미하다. 따라서 가격 개혁을 통해 시장가격이 형성되고, 기업의 이윤과 손실에 따라 존폐가 결정되는 전반적인 경제개혁 정도에 따라 기업관리의 경제적 공간은 의미를 가질 수 있다.

한편 북한 당국은 노동자들의 생산의욕을 증대시키기 위하여 다양한 인센티브 정책을 일찍부터 시도해 왔다. 노동에 따른 분배가 임금 지급의 기본원칙으로 강조되고, 도급제<sup>86)</sup>가 가장 중요한 보수지급 형태로 강조되었다. 하지만, 1980년대 후반 이후, 공장내부에서의 다양한 유인책은 효력을 상실해 왔다. 노동자들이 받는 월급이 의미가 없기 때문이다. 상품공급이 제대로 이루어지지 않는 상태에서 국정가격으로 살 수 있는 상품이 거의 없기 때문이다. 따라서 노동자들은 필요한 물품을 암시장에서 구입해야 한다. 물론 국정가격과 암시장 가격의 격차는 크다. 따라서 월급으로 암시장에서 물건을 구입할 수 없는 것이다.

이에 따라 노동자들은 공장내부의 노동에는 무관심해지고, 이에 비례하여 개인적인 경제활동에 모든 힘을 쏟고 있다. 이렇게 볼 때,

---

86) 도급제란, “어떤 작업을 할 때, 일정한 기능수준을 가진 노동자가 일정한 시간 내에 노동한 결과를 가지고 매단위당 평가 금액에 의하여 보수를 받는 것”을 일컫는다. 북한은 1947년부터 도급제를 실시했다.

국가소유 영역 내에서 노동자들의 노동생산성은 낮을 수밖에 없다. 계획경제의 구조적 모순으로 인해, 노동에 대한 보상이 제대로 주어지지 않기 때문이다.

### 3. 기업 개혁과 재정정책

#### 가. 기업 및 재정분권화의 과제

현재 북한이 실시하고 있는 기업의 분권화 조치는 시장개혁 확대의 제도적 기초를 제공하고 있지는 못하다. 계획 작성 권한과 가격 제정 권한이 일부 분권화되었지만, 여전히 중앙의 관료적 조정이 중요한 역할을 하고 있다. 이에 따라 점차적으로 분권화를 통해 기업별·단위별·지방별 경쟁체제를 도입할 필요가 있다. 지방정부의 권한을 확대하고, 생산성 향상을 위한 이윤 처분권을 점차적으로 확대할 필요가 있다. 재정분권화 역시 중요하다. 북한은 경제위기 상황에서 재정악화가 발생하자, ‘성, 관리국을 기본단위로 하는 부문별 예산 수납체계’<sup>87)</sup>을 도입하는 등 중앙정부의 재정통제권을 강화해 왔다. 그러나 지역별 분권화 체제가 정착되기 위해서는 지방별·기업별 재정분권화를 확대하는 것이 중요하다. 현재 강조하고 있는 독립채산제가 기업 차원에 한정되는 것이 아니라, 지방별·산업별로 확대 적용하는 것이 중요하다.

---

87) 북한의 부문별 예산 수납체계는 과거의 지역별 예산수납체계와는 달리 “예산 수납 활동이 기업소에서 시작되고, 성·관리국에서 종합되며 재정성에서 결속되는 예산수납체계”라고 규정할 수 있다. 재정악화 상황에서 예산 수납체계를 중앙집중화한 조치라고 평가할 수 있다. 이에 대해서는 박성호(2000), 「새로운 국가예산 수납체계의 특징과 우월성」, 『경제연구』, 제4호 참조.

북한의 분권화를 가로막는 가장 중요한 걸림돌은 북한 정책결정 구조의 초집중화<sup>88)</sup>와 중간관료층의 공백이다. 전통적으로 북한의 수령제 정치체제는 수령과 대중의 직할 관리 체제를 가져옴으로써, 관료제의 발전을 가로막아 왔다. 현재 비록 최고지도부의 의지로 정책 변화가 주도되고 있지만, 관료적 발전국가로의 전환을 위해서는 정책결정구조의 분권화와 실무관료들의 책임과 권한이 확대될 필요가 있다. 이에 따라 경제운영의 내각책임제를 실질적으로 확대하고, 개혁 과정을 관리할 수 있는 개방적 관료층의 형성이 필요하다. 나아가 개혁에 보수적인 군부와 사상관료들이 개혁 과정의 수혜자가 될 수 있는 체계를 만드는 것도 중요하다<sup>89)</sup>.

#### 나. 연성예산 제약 현상의 극복 가능성

국영기업의 개혁은 코르나이(Kornai)가 정확히 지적했지만, 쉽지 않다. 사회주의에서 경제개혁은 조정체계(coordination mechanism)의 변화, 즉 관료적 조정에서 시장조정으로의 전환<sup>90)</sup>

---

88) 정책결정구조의 초집중화 현상은 남북 대화에서 북측 협상 대표단의 권한이 거의 없다는 점이나, 대외관계 개선전략에서 쟁점현안의 구체적인 파급효과에 대한 대처가 미흡(북일 수교협상에서 납치문제)하거나, 사전 조사 단계를 생략한 즉흥적 결정(양빈 신의주 특구 장관의 임명)으로 나타나기도 한다.

89) 쿠바는 초기 관광합영회사를 만들면서, 운영을 군부에 맡겼다.

90) 코르나이(kornai)에 따르면, 관료적 조정은 수직적 관계, 다층적 위계에 의한 통제, 행정적 강제와 법적 제재, 하부기관의 재정적 종속과 관료의 자원할당 및 소득재분배를 특징으로 한다. 이에 비해 시장조정이란 수평적 관계, 법적 평등, 주요 동기로서 금융적 이득, 화폐·가격·이윤의 역할 등을 특징으로 한다. János Kornai, "The Hungarian Reform Process: Vision, Hopes, and Reality", Victor Nee & David Stark, *Remaking the Economic Institutions of*

을 의미한다. 동유럽사회주의에서 진정한 개혁으로 평가되는 헝가리의 1968년 신경제체제(New Economic Mechanism, 1968~1979)에 대해, 코르나이(Kornai)가 냉소적으로 비판한 이유<sup>91)</sup>는 관료적 조정과 시장 조정의 결합에서 중요한 것은 상대적 강도이기 때문이다. 즉 “기업의 경영자는 왼쪽 눈으로 그들의 고객과 공급자를 보지만, 오른쪽 눈으로 그들의 상급자를 본다. 경험은 오른쪽 눈을 더욱 크게 뜨는 것이 중요하다고 가르친다”<sup>92)</sup>.

코르나이(Kornai)가 랑게(Oscar Lange)류의 시장사회주의가 이론적 환상이고, 1960년대 소련 및 동유럽의 경제개혁 이론가<sup>93)</sup>들을 ‘순진’하다고 표현한 이유는 무엇인가? 랑게(Lange) 모델은 왈라시안(Walrasian)의 일반균형을 전제하면서, 충분한 정보가 적정 가격을 만들고, 기업은 이익 극대를 추구하고, 계획자는 공익을 추구하고 있다고 가정했다. 그러나 국유부문의 가격은 상대적 희소성을 반영하지 않고, 기업은 연성예산제약<sup>94)</sup>에 따라 수평적 관계보다

---

*Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press, p. 35.

91) 코르나이(Kornai)가 헝가리 신경제체제의 실패를 주로 연성예산제약의 근본적 결함을 제거하지 못했다고 분석하지만, 부르스(Brus)는 헝가리의 개혁 실패를 개혁하지 않은 CMEA의 국제분업구조, 1972년부터 1978년의 정치적 보수화, 1968년 개혁 청사진의 결함 등을 들고 있다. Wlodzimierz Brus, *Evolution of the Communist Economic System: Scope and Limits*, Victor Nee & David Stark, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press, p. 267.

92) Kornai, *ibid*, p. 48.

93) 각국의 대표적인 경제개혁의 이론가들은 헝가리의 György Péter, Sándor Balázs, István Varga, 폴란드의 W. Brus, 소련의 Evsey G. Liberman, 체코의 Ota Sik 등을 들 수 있다.

94) 코르나이(J. Kornai) 등은 예산제약을 연성(Soft)과 경성(Hard)으로 구분하고 있는데, 계획경제의 특징은 ‘연성예산제약(Soft-Budget-

수직적 관계를 우선시하며, 관료들은 자신의 이익을 추구했다. 관료가 시장을 조정할 수 있다는 랑게(Lange)의 희망은 개념적 환상에 불과했다고 코르나이는 비판한다<sup>95)</sup>.

중국의 초기 개혁이 연성예산제약 현상을 극복할 수 있었던 것은 바로 국영부문의 개혁이 아니라, 비국영 부문의 경쟁을 유도하는 정책을 추진했기 때문이다. 1978년에서 1993년까지 비국영 기업의 비중은 22%에서 57%로 증가했다<sup>96)</sup>. 중국에서의 비국유기업의 성장은 계획에 기초한 자원배분에서 시장 지향적 자원배분의 변화에 따른 충격효과를 흡수하는 데 기여했다. 중국에서 국영 기업에서 비국영부문으로의 노동 이동은 거의 없었다. 1978년 국영기업에 고용된 노동력은 18%였는데, 1992년까지 이러한 비중은 유지되었다. 이유는 높은 임금과 보조금이 유지되었기 때문이다. 그 대신 농촌의 잉여노동력이 유입되면서 서비스업을 비롯한 비국영 부문의 확산 계기가 되었다. 비국영 부문의 성장은 재정적자로

---

Constraint)현상'을 통해 설명될 수 있다. 사회주의에서 기업의 지출이 수입보다 초과할 경우라도, 그 기업은 파산하지 않고 국가의 보조금을 통해서 계속해서 생존한다. 다시 말해서 기업의 생존과 확장이 자재와 노동력, 재정적 보조금의 확보에 달려 있다. 이에 비해 자본주의 기업은 지출이 예산을 초과할 때, 파산한다는 의미에서 경성예산제약이다. 이에 따라 자본주의 기업의 존폐는 기술혁신에 의한 원가와 비용의 절감, 이를 통한 생산성 향상에 달려 있다. János Kornai(1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton Univ. Press.

95) 코르나이(Kornai)에 따르면, 개혁사상가들은 시장이 단순재생산을, 계획이 확대재생산을 맡는다는 것이다. 다시 말해서 현재의 생산은 시장에 의해, 투자는 계획자에 의해 통제될 수 있다고 가정한 것이다. 코르나이(Kornai)는 그것을 몽상가들의 환상이라고 비판하고 있다. Kornai(1989), pp. 83~87.

96) Yingyi Qian(2000) pp. 6~8.

인한 투자한계를 극복하는 중요한 역할을 했다. 경제개혁은 두 가지 이유로 재정감소를 야기할 수 있다. 국영기업의 이윤이 감소하고, 조세체계가 갖추어지지 않은 상황에서 재정수입(조세)이 축소되기 때문이다. 예산감소는 재정지출 축소와 비인플레이션 차입으로 상쇄되지 않으면, 거시경제적 불균형을 야기할 수밖에 없다. 중국은 재정적자에도 불구하고 가계저축을 인플레이션 억제를 위한 예산 운영수단으로 활용하였다. 중국의 저축률은 1980년대 GNP의 30% 수준을 유지했고, 1990년대는 40%까지 상승했다<sup>97)</sup>. 가계저축이 국가의 거시경제 관리 능력을 향상시켰으며, 그것은 비국영 부분의 성장으로 가능했다.

북한의 기업개혁 정책에서 중요한 것은 연성예산제약 현상을 어떻게 극복할 것인가의 문제이다. 현재 북한에는 공장 가동률 하락으로 광범위한 잠재 실업자층이 존재하고 있다. 국영기업 내에서도 비생산적 인력의 처리문제는 시급한 당면과제가 아닐 수 없다. 현재에는 주로 비생산 인력을 영업, 관리, 새로운 사업 확대의 수단으로 활용하고 있지만, 이런 방식은 한계가 있다. 비생산 부문 인력은 기업단위의 독립채산을 어렵게 할 것이다. 북한의 비국영 부문 성장 가능성은 농촌에서 잉여생산물의 처분권이 인정되지 않고 여전히 강력한 중앙집권적인 통제장치가 지속되고 있으며, ‘점유’ 개념을 포함한 소유권의 변화가 인정되지 않고 있다는 점에서 높지 않다. 그러나 향후 경제개혁이 추진되면서, 자연스럽게 비국영 부문을 인정하지 않을 수밖에 없는 상황이 조성되고 있다.

북한의 낮은 공장 가동률을 고려할 때, 비생산 인력의 생산영역

---

97) 이에 비해 소련의 재정적자는 1980년대 후반까지 GDP의 8%수준까지 확대되었다. J. Sachs and W.T. Woo(1994), “Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union”, *Economic Policy*, 9(18), April p. 127

으로의 전환이 필요하다. 현재 북한에는 가동률 하락으로 광범위한 잠재 실업자 층이 존재하고 있다. 국영기업 내에서도 마찬가지다. 특히 독립채산제를 강화하고자 하는 상황에서 기업내 잠재적 실업자층의 처리는 중요한 과제가 아닐 수 없다. 과거 계획경제에서는 노동력을 무조건 많이 확보하고자 했으나, 실질적인 독립채산제에서는 적정노동력 확보가 중요하다. 북한은 현재 실업문제를 해결하기 위해 두 가지 방법을 사용하고 있다. 기업 내에서 비생산인력을 영업, 관리, 새로운 소득창출 사업 확대의 수단으로 활용하고, 국가적으로는 대규모 공공사업을 통해 잠재적 실업인력을 동원하고 있다<sup>98)</sup>. 특히 대부분의 기업들이 부업에 나서고 있지만, 식품판매 등 제한적인 분야에서의 제한적인 판매 활동으로 비생산인력의 임금을 마련하기는 어렵다. 나아가 7·1 개선조치를 시작하면서 대부분의 기업채무를 해소하였지만, 일정한 시간이 지나면, 경쟁력 있는 기업과 경쟁력 없는 기업이 구분될 것이다. 과거처럼 생산계획을 달성하지 못한 기업에게 보조금을 지급하는 것도 한계가 있다. 재정악화도 중요한 이유지만, 그렇게 할 경우 독립채산제의 적용을 통해 기업들의 생산성을 향상시키고자 하는 애초의 의도가 의미를 상실하기 때문이다.

결국 북한은 현재의 공장가동률과 재정능력, 산업적 가치 등을 고려하여, 정부보조금 지원 대상 기업을 선별할 수밖에 없다. 정부보조금을 지원받지 못하는 기업들은 파산할 수밖에 없다. 이미 1990년대 중반 이후 경제위기 상황에서 생산 정상화가 불가능한 기업들도 많다. 결국 이러한 잠재적 실업자층을 생산에 참여시키기 위해서는 개인 상공업을 허용해야 한다. 특히 ‘사회주의 물자교

---

98) 10월초부터 본격화되고 있는 평양시 영광거리를 비롯한 도시정비 사업은 일종의 실업구제를 위한 공공 사업의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

류시장'이라는 생산재 시장을 허용했기 때문에, 과거의 중앙집중적 자재공급체계와는 다른 생산재 유통체계가 필요하다. 1950년대까지 지속했던 개인 수공업이 부활할 수 있는 여건이 조성되고 있다. 개인상공업은 생산-유통-소비 영역에서 시장체계를 확산시키는 가장 중요한 제도적 변수이며, 가격과 임금정책의 변화를 가져올 수 있는 핵심 영역이다. 다수의 연구자들이 북한의 공업우위 산업 구조가 비국영부문의 확산에 걸림돌이 된다고 보고 있지만, 경제 위기 이후 북한의 산업 가동률을 고려한다면, 반드시 그렇지 않다. 북한에서 개인수공업의 허용 여부는 북한의 경제정책 변화수준이 '실질적인 시장개혁 단계'로 도약하는 결정적 전환점이 될 것이다.

#### 4. 기업관리체계 변화의 방향

북한의 기업관리체계 개혁은 전반적인 경제개혁의 속도와 수준을 반영하여 추진될 것으로 보인다. 변화의 방향은 계획을 정상화하는 방향보다는 시장 메커니즘을 도입하는 방향이 될 것이다. 생산을 정상화하는 과정은 곧 탈계획화 과정을 의미한다. 노동자 차원에서 차등임금제와 성과급제도를 확대<sup>99)</sup>하는 것은 과거 계획경

---

99) 조선 중앙통신(10. 16)은 '누진생활비' 제도로 탄광근로자들의 생활비(임금)가 크게 올랐다고 보도하였다. 월평균 생활비(임금)가 경제조치 이전의 370원에서 30,000원으로 81배, 북한당국이 책정한 기본임금 6,000원보다는 5배로 대폭 상승하였다고 한다. 이는 누진도급제의 누진을 변화 때문이다. 종전에는 계획의 100%를 달성해야 기본생활비 전액을 지급하고 120% 달성시에도 누진생활비는 2배 수준에 불과하였으나, 7월 이후에는 계획의 70%만 달성해도 기본생활비 전액을 지급하고 120% 이상을 수행하면 5배의 누진생활비를 지급하고 있다. 나아가 계획의 300%를 달성할 경우에는 기본생활비 6,000원과 약 2~3만원의 누진생활비를 지급한다고 한다. 자세한

제의 평균주의를 극복하고 생산성을 향상하기 위한 것이다. 기업 차원에서도 마찬가지다. 과거에는 수직적 관계, 즉 상급기관으로부터 보다 많은 노동력과 원자재를 확보하려 했다면, 이제는 수평적 관계, 즉 상품 판매와 '사회주의 물자교류시장'에서의 원자재 수급을 보다 신경써야 한다. 결국 개인 차원이나 기업 차원에서 생산 정상화는 시장화를 의미한다.

급진적 사유화 방식이 아닌 점진적 경제개혁 모델에 따른 북한 국영기업의 개혁 과제로는 우선적으로 거시 경제적 관리기능을 유지하면서, 기업 차원의 인센티브 체계를 개선할 필요가 있다. 인센티브 정책으로 들 수 있는 것은 국영기업에 계획 완수 후 상품을 시장가격에 판매할 수 있는 권한 부여, 생산·구매·판매결정에 권한 부여, 이윤의 사내유보의 확대 등이다.

이런 점에서 중국의 국영기업 개혁은 많은 시사점을 주고 있다. 중국에서 국영기업 개혁은 단계적이고 점진적으로 추진되었다. 1980년대 초반 국영기업 초기 국면에서는 주로 국유기업을 활성화시키기 위해 중앙정부의 권한을 기업에 점진적으로 이양하고 기업에 일정범위의 이윤유보를 허용하는 등 물질 인센티브를 제공하는 정책을 추진했다. 둘째 단계는 (국가)소유와 경영의 분리를 통해 기업 경영자의 책임과 권한을 보장하는 조치들이 시행되었다. 여러 차례 개정되면서 구체화된 계약경영책임제(承包制)등이 대표적이다. 셋째 단계는 주식제를 비롯한 재산권 제도의 정비이다.

---

내용은 『주간 북한동향』(제613호), 2002. 10. 11~2002. 10. 17 참조.

&lt;표 V-2&gt; 중국의 국유기업 개혁의 주요내용

시기	조치	내용
1978~ 1984	기업자주권 확대 이윤유보제 실시	비계획 부문과 계획초과 부분의 생산과 판매에 대한 기업자주권 확대(1979.4) 국가와 기업간의 이윤분배 관계를 조정하여 기업의 유보이윤 및 처분권 확대(1984)
1984~ 1988	利改稅 개혁 계약경영책임제 (承包制)	1단계: 납세후 이윤에 대하여 국가상업분과 기업유보분으로 분배 2단계: 이윤상황을 전면적으로 납세로 전환 국가·기업의 계약을 통해 상납이윤 등 일정한 경영목표를 경영자에게 청구한 후 경영자에게 모든 경영관리를 위임
1988~ 1991	承包制 확대 실시 주식제 시범 실시	소유와 경영의 분리개념 정착/승포제 기업 확대 실시 주식제 관련 법제 정비, 상장거래 관련 제도 정비
1992.10 ~	국유기업의 법인 재산권 확립	기업에 법인재산권을 부여

자료: 조헌태(1994), 『중국의 국유기업 개혁과 시사점』, 산업연구원을 참조하여 제작성

중국은 비국유부문의 성장을 기반으로 국유 기업 개혁의 부정적 파급효과를 최소화하면서 점진적으로 개혁을 시도했다. 북한의 높은 중앙집중성을 고려할 때, 국유기업 개혁이 가져올 파급효과는 대단히 크다. 따라서 실업문제를 최소화하면서, 국영기업의 생산성을 향상시킬 수 있는 제도가 필요하다. 북한의 국영기업 핵심목표는 소유권과 경영권의 분리 원칙 아래 권한의 하방과 이익의 양도를 어떻게 할 것인가다. 장기적으로 재산권제도의 개혁이 필요하지만, 단기적으로 국가와 기업 관계를 계약 관계로 변화시킬 필요가 있다. 나아가 국유기업간 소유권과 경영권을 분리하는 리스 정책과 만성적자 상대인 국유기업을 정비하는 구조조정정책을 장기적으로 추진할 필요가 있다.

연합기업소의 개선은 개별기업 수준보다는 연합기업소 수준에

서 시장관계를 일차적으로 형성할 필요성이 있다. 중화학공업부문의 대단위 기업체로서만 존속하고 이러한 연합기업소와 경공업 부문에서 중심적인 역할을 수행할 것으로 기대되는 지방산업공장사이에 적절한 시장관계를 형성하는 것이 대안이다. 이밖에도 이윤유보제의 효과적 실시와 계약 경영책임제, 소형 국영기업의 임대제 등도 검토할 만하다.

## 5. 결론

북한의 재정과 관련된 기업개혁은 국영기업부문과 비국영부문으로 구분할 수 있다. 국영부문의 과제로는 기업의 생산 정상화를 위한 보조금정책의 추진방향과, 개별 기업의 이윤유보 확대 및 재정분권화를 집중적으로 모색할 필요가 있다. 기업에 대한 보조금정책은 현재의 북한 재정 상황을 고려할 때, 선택과 집중의 전략이 필요하다. 그러기 위해서는 새로운 발전전략의 모색과 탈냉전적 산업정책이 필요하다. 현재 북한은 대외적 긴장구조 때문에 재정의 14% 정도를 군사비로 지출하고 있으나, 타항목에 분산되어 있는 국방관련 간접경비를 고려할 때, 그 비율은 30%로 추정되고 있다.

따라서 냉전적 재정지출 구조부터 변화시킬 필요가 있다. 북미관계 개선을 비롯하여 한반도의 탈냉전이 진전된다면, 북한은 국방비 부담을 줄이고, 이를 보다 생산적인 산업정책 활성화에 투자할 수 있다. 재정투자정책은 생산재 산업보다 소비재 산업에, 특히 수출주도형 산업정책 전환에 우선적으로 투자하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 기업에 대한 재정보조금정책의 거시적 원칙이 모색될 필요가 있다. 북한의 낮은 공장 가동률을 고려할 때, 희생이 어려운 기업에 대한 구조조정은 불가피하다. 새로운 산업전략 전

환 차원에서 집중투자 대상을 선별하여 투자하며, 구조조정 대상 기업에 대해서는 비국영부문의 확산을 촉진시킬 수 있는 제도적 장치의 마련과, 국영부문 내에서의 노동력 재편 조치를 시행할 필요가 있다. 이 과정에서 사회보장비의 지출과 재취업 교육비용이 예상된다.

<표 V-3> 북한의 재정 지출 및 항목별 구성

(단위: 억원, %)

	1991	1994	1998	1999	2000	2001
세출 총액	36.9	41.5	20.0	20.3	20.9	21.6
인민경제비	25.0(67.9)	28.1(67.8)	-	-	8.4(40.1)	9.1(42.3)
인민적 시책비 (사회문화비)	6.9(18.8)	7.8(19.0)	-	-	8.0(38.2)	8.2(38.1)
군사비	4.4(12.1)	4.8(11.6)	2.9(14.6)	2.9(14.5)	3.0(14.3)	3.1(14.4)
관리비	4.6(1.3)	6.7(1.6)	-	-	1.5(7.4)	1.2(5.2)

주: 1994년은 예산 기준이며, 2000년부터 그동안 사회문화비로 발표되던 항목이 인민적 시책비로 변경되었음.

자료: 최고인민회의 각년도 예결산 발표내용을 참조하여 작성

기업 차원의 재정분권화 정책은 경쟁력 제고를 위한 독립채산제의 엄격한 적용과 이에 따른 재정 권한 확대에 초점을 둘 필요가 있다. 단계적으로 중국에서 시행했던 경영책임제와 재정책임제를 적용할 필요가 있다. 한편 비국영부문의 확대정책과 관련해서는 조세정책의 변화가 불가피하다. 우선적으로 비국영기업에 대해서는 법인소득세를 부과할 필요가 있다. 1994년 쿠바가 채택한 조세법에서는 기업이윤에 대해 35%의 법인소득세를 부과한 바 있다.

또한 개인소득세도 필요하다. 자영업자들에 대해서는 봉급, 이자소득, 환차익에 대해 소득세<sup>100)</sup>를 부과할 필요가 있으며, 세액은 소득수준에 따라 누진제를 채택할 필요가 있다. 조세정책과 관련해서는 장기적으로 기존의 거래세 개념에서 간접세 개념으로 전환할 필요가 있다.

---

100) 쿠바에서 개인소득세는 3,000페소까지는 5%, 60,000페소부터는 50%다. 하지만 조세기구의 미발달로 징수액은 많지 않았다. 1998년 개인소득세는 세입의 3%에 불과했다.

## VI. 기업 및 노동 인센티브 구조의 재설계와 재정

### 1. 서론

북한과 같은 사회주의 국가의 재정은 자본주의 국가의 재정과는 다른 의미를 가진다고 할 수 있다. 즉, 북한과 같이 고도로 집중된 사회주의 경제에서 재정은 하나의 경제주체로서의 정부부문의 예산의 수입과 지출이라는 의미보다는 사회적 자산의 배분과 관련된 모든 것을 포괄하는 것으로 볼 수가 있다.

북한은 재정의 개념을 “국가 및 기관, 기업소가 자기의 기능을 수행하는 데 필요한 화폐자금을 조성·분배·이용하는 과정에서 이루어지는 경제관계”로 정의하고 있다. 즉 사회주의 국가에서의 재정 개념은 국가기관은 물론 사회주의적 소유로 된 모든 경제조직이 주체가 되어 자금을 조달하고 분배·이용하는 경제관계까지도 포함하는 넓은 의미의 개념으로 사용된다. 따라서, 국가기구뿐만 아니라 국가적 소유 또는 협동적 소유로 된 경제조직들의 경제활동도 모두 재정에 반영되도록 되어 있다. 예산제도는 전체적인 경제계획에서 부과된 경제 및 사회적 임무의 「재정적 표현」에 불과하다. 예산이란 계획에 의해 요구되는 사항을 기업의 생산과 재무계획에 연결시켜주는 역할을 한다. 당연히 예산은 자본주의 진영 국가의 그것보다 양적인 규모에서 방대할 뿐 아니라 그 포괄하는 범위 또한 넓어질 수밖에 없다. 결국 재정은 자원 배분의 메커니즘과 동일한 의미를 가진다.

따라서, 이러한 기존 시스템의 개혁은 국가 주도 자원 배분의 메커니즘의 일부를 시장화하는 문제 그리고 정부부문을 하나의 독립된 수입과 지출의 경제단위로서 자립적으로 정립될 수 있도록 하는 문제와 관련이 된다. 즉 자원배분의 메커니즘을 바꾸는 문제는 재정 시스템의 개혁 문제와 동일한 의미를 가지는 것이다. 특히, 자원배분의 메커니즘의 개혁에서 인센티브 구조의 재설계는 중요한 의미를 가진다. 결국, 인센티브의 문제는 자원배분에서 시장메커니즘의 도입을 어떠한 방식으로 추진할 것이냐 그리고 이 과정에서 인센티브시스템을 어떻게 설계하여 독립된 경제단위인 정부부문의 예산을 자립적인 형태로 운영할 것인가의 문제와 관련이 된다.

이 장에서는 체제전환 또는 기존 시스템의 개혁 과정에서 인센티브 시스템을 어떤 방식으로 설계하는 것이 기존의 재정 구조, 즉 국가 주도의 자원 배분의 메커니즘을 시장화하여 시스템의 효율성을 높이는 데 기여할 것인가, 그리고 이러한 시장화의 과정 속에서 경제적 인센티브 시스템의 구축이 독립된 경제단위로서의 정부의 재정의 수입과 지출 구조에 어떠한 함의를 가지는가를 검토하고자 한다.

## 2. 북한의 경제관리시스템 및 인센티브 구조

북한 당국은 2002년 7월 혁신적인 경제관리개선조치를 발표하였다. 이 조치의 핵심은 가격, 환율, 임금 등 가격변수의 조정과 기업의 실질적인 독립채산제의 도입에 있다. 이는 경제 전체에 인센티브시스템을 복원하여 노동자들의 생산성을 높여서 산업에 활력을 넣음으로써 물자부족 문제를 타개하고 누적된 재정적자를 해소하고자 한 것으로 보인다.

즉, 북한이 경제관리개선조치를 취하게 된 것은 기업과 노동자에게 인센티브를 제공함으로써 물자 부족과 재정적자 문제를 해결하고자 한 것으로 판단된다. 이는 기존의 북한의 경제관리시스템에 심각한 인센티브의 문제가 존재하였음을 인정하는 것이기도 하고, 부분적으로 시장적인 요소를 도입함으로써 이를 해결하려 한 것으로 판단된다.

이 장에서는 북한이 이러한 경제관리개선조치를 도입하게 된 배경을 간단히 살펴보고 이를 통해서 기존의 북한의 기업 및 노동자 관리 시스템의 문제점이 무엇인지를 파악하고, 기업과 노동자에게 인센티브를 높이는 방식으로 기업 및 노동자 관리 시스템을 개선 또는 개혁하기 위해서는 어떠한 조건과 제도 변화가 필요한가, 그리고 이러한 기업 및 노동자 관리시스템의 개혁이 사회주의 국가의 재정에 대해서 가지는 함의 등을 검토하고자 한다.

북한의 경제관리시스템은 매우 딱딱한 계획시스템이었다. 개인의 소비재에 대해서까지 배급이 이루어지고 있고, 개인은 직업선택의 자유와 권한이 없다. 즉, 개인적 소비와 취업에 관한 결정까지도 중앙계획당국에 의해서 결정되고 있다. 이러한 딱딱한 계획시스템하에서 기업과 노동자들은 사실상 생산효율을 높일 수 있는 경제적인 인센티브는 거의 가지지 못하였다.

1965년부터 도입된 계획의 일원화·세부화라는 환경 속에서 기업경영자는 기업 운영에서 자주성을 거의 가지지 못했다. 특히, 1961년에 기업관리시스템이 지배인유일관리체계에서 대안의 사업체제로 전환하면서 기업은 당조직 체계 안에 흡수되었다. 대안의 사업체계에서는 사업소관리조직이 당위원회, 기사장, 지배인, 부지배인, 직장장, 작업반장, 노동자까지 15~16명으로 구성되어 당의 지시를 그대로 수용하였기 때문에 기업을 관리하는 사람들은 현실을 무시하거나 기업성과에 대한 책임을 지지 않는 경향이 강화되

었다. 더구나 생산효율을 높일 수 있는 기업단위의 인센티브는 거의 작동하지 않았고, 노동자들도 정치적·도덕적 인센티브 이외에 개인적·경제적 노력투입의 유인을 가지지 못하였다.

물론, 이러한 집중적인 계획시스템이 가지는 개별적 인센티브 부족의 문제를 타개하기 위해서 정신적·도덕적 인센티브를 강조하였지만, 이것으로 생산량은 늘릴 수 있어도 생산효율을 높일 수는 없었다.

북한은 이러한 인센티브의 문제를 타개하기 위해서 독립채산제를 도입하였다. 기업소 경영에 있어서 결과에 대한 물질적 관심을 고조시키고, 결과적으로 생산자들의 생산의욕을 고취시키는 일종의 유인체계로서 독립채산제를 일찍부터 도입하였다. 독립채산제란 국영기업소가 자신이 벌어들인 수입으로 원가계산하고 남는 이익을 국가에 바치는 것이다. 북한에서 독립채산제는 1946년에 이미 도입되었지만, 1952년, 1973년, 1984년 관련규정이 개정되면서 더욱 확대 강화되었다. 북한은 이러한 독립채산제를 통해 기업소와 노동자의 인센티브를 높이려고 하였다. 최근의 북한 문헌에서도 이러한 독립채산제에 대한 강조가 계속되고 있다.

“사회주의 국영기업소의 경영상 독자성은 무엇보다도 재산 관리와 리용에서 매개기업소들이 독자적인 단위로 되고 있는 데서 나타난다. ... 국영기업소들이 경영상 독자성을 가진다는 것은 매개 기업소들이 경리운영에 대하여 자체로 경제적인 책임을 질 의무를 지닐 뿐이 아니라 독자적인 경리운영단위로서의 법적 권리와 의무를 가지게 된다는 것을 의미한다”(박홍엽, 「국영기업소의 경영상 상대적 독자성과 그 표현」, 『경제연구』, 2001년 제2호, 제111호, 과학백과사전출판사, 2001. 5. pp. 19~21.)

“독립채산제 자재상사들에서 사회주의적 노동보수제 공간을 비롯한 물질적 자극공간의 합리적인 리용은 일군들과 근로자들 속에서 자재공급사업을 비롯한 경영활동을 되는 대로 하여 경영손실을 내거나 일하지 않고 놀고 먹으려는 낡은 일 본새와 사상잔재를 극복하여 그들의 자재공급 열의를 더욱 북돋아 준다.”(립광업, 「자재상사 독립채산제의 본질과 특성」, 『경제연구』, 2001년 제1호, 제110호, 과학백과사전출판사, 2001. 2. pp. 20~22.)

그러나, 독립채산제는 중앙계획경제시스템을 보완하는 수준에 불과하였고, 공장지배인들이 가지는 권한은 크지 않았다. 여전히 국영기업소는 생산수단에 대한 소유나 경영의 단위가 경리 운영의 단위일 뿐이었다.

또한, 북한의 계획화 시스템에서 경제적인 노동인센티브는 사실상 거의 존재하지 않았다. 우선 임금은 노동에 대한 대가가 아니라, 생활비적 개념이 적용되고 있다. “생활비는 노동자, 사무원들에게 노동과정에서 소모한 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 생활을 보장하기 위하여 사회총생산물의 일부를 그들이 지출한 노동의 양과 질에 따라 분배하는 몫의 화폐적 표현이다.” 또한, 직업의 선택, 근로조건의 결정, 해고규정 등이 모두 계획경제의 준칙에 따르게 되어 있기 때문에 이들이 노동인센티브를 자극하는 방향으로 설계되지 못하였다. “국가는 계획의 일원화·세부화 방침에 따라 전인민 경제적 범위에서 사회적 로동을 계획적으로, 합리적으로 조정”(사회주의 노동법 제10조)하기 때문이다. 물론, 북한에서도 필요에 따른 분배가 아니라 노동의 양과 질에 따른 분배 사회주의적 단계의 분배 원칙을 가지고 있다.

“사회주의사회에서 매개 근로자들의 노동은 서로 다른 조건과 수준에 있는 구체적인 생산단위에 따라 서로 다르게 진행되며 그들 자산의 노동능력과 생산능률은 일정한 차이를 가지지 않을 수 없게 된다. 사회주의사회에서 노동의 량과 질은 생산물의 량과 질로 나타난다. 이로부터 노동에 의한 분배 법칙은 량적으로 많고 질이 높은 생산물을 생산한 사람에게는 그렇지 못한 사람에 비하여 더 많은 보수가 차례지게 할 것을 요구한다.”(우상호, 「생산토대를 현대적 기술로 개건하는 것은 근로자들의 지불능력 있는 수요장성의 중요 방도」, 『경제연구』, 2002년 제1호, 제114호, 과학백과사전출판사, 2002. 2. pp. 13~15.)

“기업소에서는 그가 어디에서 일하던 국가에 준 리익의 경지에서, 국가계획수행에 이바지한 정도를 가지고 노동이 평가되고 그에 맞게 보수몹이 분배되도록 해야 한다.”(서영식, 「사회주의노동보수제에서 국가와 개인의 리익에 대한 기업소리익작용의 정확한 실현」, 『경제연구』, 2002년 제2호, 제111호, 과학백과사전출판사, 2001. 5. pp. 22~23.)

그러나, 이러한 분배원칙이 노동인센티브를 자극하는 방식으로 설계되어 있지는 않다. 우선, 많은 소비재와 교육, 보육, 의료 등 대부분의 사회적 서비스들이 국가에서 배급되고 있다. 또한, 상대적으로 임금의 비중이 작아 이것이 인센티브로 작용하기에는 한계가 있었다.

원론적으로 본다면, 북한의 인센티브 문제는 사회주의계획경제가 가지고 있는 본질적인 문제에서 발생한다. Stiglitz(1996)의 지적대로 인센티브의 문제는 정보의 문제이다. 계획경제 시스템에서

중앙계획당국이 항상 개별행위자가 무엇을 하고 있는지에 대한 정확한 정보를 가지고 있고, 개별행위자가 기업소의 생산 극대화를 위해 무엇을 해야하는지에 대해 정확한 기준을 가지고 있다면 경제적 인센티브 문제는 존재하지 않는다. 즉, 인센티브문제가 야기 되는 기본적 원인은 정보의 부족으로 행위자의 노력을 관찰할 수 없다는 데에 있다. 그 결과 행위자의 노력의 정도와 나타나는 성과와의 정확한 관계에 대해 평가하기 어렵고, 결과적으로 개별행위자의 행위결과에 대해 정확하게 보상할 수 없게 된다.

중앙의 계획당국과 경영자, 노동자간에 정보의 처리량이 다르고, 이들간에 개별적인 이해관계와 목적함수가 다르게 존재할 경우, 기업이나 노동자로부터 상부계획당국에로의 허위보고의 문제나 기업경영자와 노동자의 담합의 문제가 발생할 수 있다. 북한의 경우, 2001년 2월부터 생산단위 공장들을 전면 실사한 결과 북한공장의 40%만이 기준 수치를 달성하고 있다는 보고가 있었다.

북한은 이러한 계획시스템의 인센티브 결핍의 문제를 정치도덕적 인센티브의 도입으로 해결하고자 하였지만 한계가 있었다. 북한은 끊임없이 이념적 헌신을 강조함으로써 주민들에게 도덕적 자극을 부여하려고 하면서도, 농업과 공업 부문에서 생산과 보수의 관계를 규정짓는 지표 등 경제효율성 형량 지표를 개발하고 헌법 개정, 분조관리제도를 변화시키거나 독립채산제도를 강조하기도 하였다. 그러나, 이러한 부분적인 개선 조치만으로는 중앙집권적 계획시스템이 가지고 있는 본질적인 한계를 극복하지는 못하였다.

한편, 이러한 기존의 사회주의적 계획경제시스템이 안고 있는 본질적인 문제 이외에 북한은 1990년대 이후 물자부족과 비공식부문의 확대에 의해 기존의 인센티브구조조차 작동하지 못하는 상황에 직면하게 되었다. 오승렬(2001)은 북한주민의 경제적 인센티브 구조에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로 비공식부문 경제의

창궐 등으로 인한 정보 흐름의 변화를 지적하고 있다. 1990년대 비공식부문 경제의 확산이 정보의 흐름과 거래비용의 변화를 통한 기존 인센티브 구조의 기능을 와해시켰다는 점을 강조하고 있다. 극심한 생산원자재 및 에너지 부족 현상과 이로 인한 비공식부문의 확산, 계획부문경제의 위축 등으로 행위자의 노력과는 상관없이 부진한 생산실적을 초래함으로써 인센티브구조 자체가 의미를 상실하였다는 것이다.

기업소로의 자재공급이 제대로 이루어지지 않으면서 생산에서의 불확실성이 증대하였고, 물자부족에 따라 비공식부문 경제가 확대되면서 중간관리자들은 정보를 제대로 확보할 수 없었고, 노동자들이 목표달성을 위해 투입한 노력 등을 점검할 수 없었다. 결과적으로 중앙계획당국에 정확한 정보가 보고될 수 없었다. 특히, 비공식부문 경제의 확대는 공식부문 경제에서의 인센티브구조를 무의미하게 하였다. 개인부업이 확대되고, 이에 따른 합법 및 불법적 상거래행위에 종사할 기회가 증가하면서 노동의 상대적 기회비용이 상승하였고, 주민의 이동이 증가하면서 공식부문 경제에서 노력의 대가로 지불하는 보상 수준은 인센티브로서의 기능을 상실하였다.

또한, 공식부문에서의 물자부족과 비공식부문 경제의 확산으로 중간관리자에 대한 인센티브도 사라져버렸다. 중간관리자와 지역 주민 또는 조직의 일반구성원의 이해관계가 일치하게 됨으로써 상호담합하게 하는 주인-대리인 문제와 중간관리자의 도덕적 해이 현상이 보편화되었다.

결국, 1990년대에 들어 북한의 경제관리체계는 실질적으로 붕괴하기 시작하였다. 공식문건에서는 중앙계획기관이 명령을 내리고 하부기업소가 이를 집행하는 것으로 되어 있지만, 실제 경제운영은 공식규범 및 제도운영의 원칙과는 상당히 다르게 이루어지고

있다. 비공식부문경제는 단기적으로 식량 및 생활용품을 포함한 물자부족 현상의 완화에 긍정적인 역할을 하기도 하고, 이 때문에 북한 당국은 묵인해왔던 측면이 있다. 중앙정부가 하급단위에 대한 통제력을 상당부분 상실한 가운데 하부단위의 자율성이 증대하게 되었고, 극심한 경제난으로 인하여 중앙계획기관이 하부기업소에 자금과 물자를 제대로 공급할 수가 없게 되었다. 중앙계획기관은 석유, 석탄, 전력 등 에너지와 식량배급을 제대로 실시하지 못하게 됨에 따라 북한의 공장 가동률은 1990년대 초반 40%에서 1990년대 중반 25% 수준으로 하락하였다. 중앙집권적 명령체계가 제대로 기능할 수 있을 만큼의 충분한 자금과 자원의 생산이 뒤따르지 못하였다. 중앙의 계획명령에 기초한 경제관리체계와 이에 기초한 인센티브 시스템은 사실상 의미가 없어지게 되었다.

이러한 정보의 문제와 생산활동의 붕괴 등으로 인하여 기업의 경영효율성을 높이고 노동자들의 노력 투입을 제고하기 위한 미시적인 인센티브시스템은 작동하지 못하였고, 이것이 물자부족을 더욱 악화시키고 재정적자를 누적시키는 메커니즘을 초래하게 되었다. 2002년 7월의 경제관리시스템의 개선조치는 이러한 배경하에서 이루어진 것으로 판단된다.

### 3. 경제관리개선조치와 인센티브 시스템의 복원

잘 알려져 있듯이 2002년 7월의 경제관리개선조치의 주된 내용은 가격 및 임금 조정, 배급제 축소, 공장기업소의 자율성 및 인센티브의 확대 등에 있다.

우선, 가격과 임금을 동시에 조정하여 물품 가격을 시장가격 수준으로 회복시키고 임금을 그에 맞게 조정함으로써 가격 기능을 회복시키고자 하였다. 쌀값을 8전에서 40~43원으로 인상하는 등

생활용품은 20~30% 인상되었고, 주택임대료도 거의 무료에서 월세로 유료화하는 조치가 있었다고 한다. 또한 환율도 현실화되어 현재 1달러당 2.1원에서 150~190원으로 인상되었다. 가격시스템에서 관세는 양성화하였지만, 조세는 양성화하지 않았다.

임금은 직종에 따라 15~20배까지 차등 인상되었다. 생산노동자가 110원에서 2000원, 탄부 6000원, 노동자농민과학자 10~20배, 군인공무원 14~17배 인상, 사무원 8~9배 인상되었다.

임금의 인센티브 기능을 확대하기 위한 조치도 많이 보인다. 실리보장의 원칙에 따라서 '번 수입에 대한 평가'를 실시하여 공장과 기업소의 수입이 많으면, 노동자들의 임금도 증가한다(조선신보, 7. 26). 공장이나 기업소 또는 노동자에 대한 분배 몫도 계획을 초과하여 달성한 이익 정도에 따라 변동되도록 하여 노동인센티브를 강화한 것이다.

배급제는 단계적으로 축소하는 것으로 보인다. 북한은 군인이나 공안기관 종사자 등에게는 배급제를 유지하되, 그 이외의 주민들은 식량을 시장이나 국영상점에서 구입토록 하는 단계적인 방안을 사용하고 있는 것으로 판단된다는 보도도 있다(임동원, 청와대 외교안보통일특보 발언 인용, 『중앙일보』, 7. 26). 배급제는 폐지되었지만, 사회적 약자 보호를 위해 취학아동에 대해서는 하루 300g의 식량배급이 계속되고 있다(교토통신 인용, 『조선일보』, 8. 24). 함경북도 청진시를 시범도시로 선정하여 배급제를 폐지하고 시장가격제를 도입하는 실험을 하고 있다는 보도도 있다(『세계일보』, 7. 20).

그러나, 국가가 제공하는 사회보장서비스의 경우 아직 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 의무교육, 무상치료, 사회보험제 및 정휴양제, 영예군인 우대제 등의 사회주의시책은 더욱 강화되어야 한다는 보도도 있다(『조선신보』, 7.19).

한편, 개선조치 이후 공장기업소의 당조직 기구를 축소하였다는 보도도 있다. 이는 공장이나 기업소의 경영상의 책임과 자율성을 강화하기 위한 조치로 이해된다. 공장단위, 지방단위로 자율적인 물품가격 책정 기능을 부여하였고, 지방중소기업을 중심으로 책임 관리제를 도입하려는 움직임도 나타나고 있다. 앞에서 이야기한 대로, 공장기업소 노동자의 분배 몫도 계획을 초과하여 달성한 이익 정도에 따라 변동되도록 하여 노동인센티브를 강화하였다.

이러한 경제관리개선조치의 의미에 대해서는 여러 가지로 해석되고 있다. 우선, 가격 및 임금 인상 조치는 비공식부문의 창궐을 차단하겠다는 것으로 해석된다. 국영상점의 매입가격을 대폭 인상하였는데, 이는 생산단위들이 물품을 생산해도 구매가가 낮은 국영상점에 납품하지 않고 훨씬 비싼 값에 팔리는 ‘장마당’으로 몰래 빼돌리는 현실을 통제하기 어려웠기 때문이다. 과거, 소비재 및 생필품의 계획가격이 낮게 책정되었는데, 이는 원가를 반영하지 못하기 때문에, 구조적으로 국가가 생산업체에 재정보조금을 줄 수밖에 없게 되어 있었다. 따라서, 재정적으로 큰 부담이 있었다. 가격 및 환율 인상은 경제 내에 퇴장되어 있거나 비공식부문에서 사용되던 북한원화나 외화를 공식부문으로 흡수하여 자본을 자체적으로 동원하겠다는 것이다. 비공식부문과 공식부문의 가격이 같다면 비공식부문은 자연스럽게 축소될 수 있을 것이다. 가격인상은 세입의 확대로 이어져 임금을 인상시켜주기 위한 재정도 확보할 수 있을 것이다. 농민시장 및 장마당 등에서의 부분적인 상업활동 및 시장개설을 인정하되, 제도적으로는 생산과 분배를 국가가 장악하겠다는 것이다.

이렇듯 이번 경제관리개선조치는 비공식부문의 자원배분의 역류 현상을 차단하고, 공식부문의 생산을 안정화·효율화함으로써 잠재적인 국가재정 문제를 해결하고자 한 것으로 해석되고 있

다. 그러나, 가격기능이나 경제적 인센티브를 도입하고 있다는 점에서 기존의 경제관리시스템을 복원하는 것으로만 볼 수도 없다고 판단된다. 경제관리개선조치에 포함되어 있는 다양한 조치들을 보면, 기업의 연성예산제약이나 공유재산에의 무임승차 문제를 해결하고, 경제적 유인에 의한 노력 동원 등 시장경제적 요인들이 반영되고 있다.

우선 가격인상의 경우, 이번 조치는 가격을 현실화하면서 보조금을 없애고 기업의 연성예산제약의 문제를 해결하고 책임경영제를 강화하겠다는 것으로 판단된다.

또한, 공유재산의 무임승차 문제에 대처하기 위해, 물가를 현실화하고 임금을 동시에 올림으로써 일을 한 사람과 하지 않는 사람, 수도세, 전기세, 주택세를 차별화하는 조치를 도입하였다. 또한, 비공식부문의 높은 물품가격과 공식부문의 낮은 임금으로 인해 노동인센티브가 크게 저하되어 있는 문제를 해결하고자 하였다. 인센티브를 제공하기 위해, 노동의 양과 질에 따라서 임금을 지급하겠다는 조치도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

사회주의적 회계시스템 속에 감추어진 기업 단위의 재정문제(기업 적자)를 해결하기 위해서는 우선적으로 공장 가동률을 높이고 생산성을 높이는 작업이 필요하였다. 여기에는 기업 단위의 인센티브가 작동할 수 있도록 하는 조치가 필요했다. 과거의 노력동원이 노동시간 연장의 형태였던 반면, 이번 조치는 노동인센티브 제고를 통해 생산능률의 향상을 꾀하는 것으로 볼 수 있다.

그러나, 북한 경제에 인센티브가 작동할 수 있는 구조를 창출하기 위한 이번의 경제관리개선조치도 원래의 의도대로 작동하기 어려운 측면이 많이 존재한다.

우선, 개선조치가 인센티브 문제를 해결할 수 있기에는 북한이 처해 있는 환경이 매우 열악하다. 우선, 인플레이션의 가능성이다.

만성적인 물자부족의 경제에서는 재화와 물자의 공급이 부족하여 소비자가 원하는 만큼 소비를 할 수 없기 때문에, 돈이 있어도 생필품을 구입할 수 없는 화폐초과현상(monetary overhang)이 지속된다. 이 경우, 물가 및 임금의 동시적인 인상 조치가 노력 투입을 자극하는 인센티브로 작동하기에는 한계가 있다. 즉, 임금인상으로 인해 화폐공급이 증가하는데, 물자 부족이 지속되는 경우, 비공식 부문 경제에서 심각한 인플레이현상이 발생하거나, 아니면 더 많은 임금을 획득하기 위한 노력보다는 비공식부문에서 물자확보를 위한 노력으로 집중될 가능성이 있다. 더욱이 이번 조치를 보면, 임금보다 가격인상폭이 크다. 이는 임금을 인센티브로 활용하겠다는 측면보다는 임금인상은 비공식부문을 통제하기 위한 가격인상을 보조하는 정도에 그치고 말 것임을 시사하는 것으로 판단된다.

또 다른 한편에서는 시장메커니즘의 본격적인 도입 없이 인센티브 구조가 확보되기 어렵다는 점이 지적되기도 한다. 즉, 소유권 개혁과 노동이동 및 직업선택의 자유 없이 개선 조치가 기업의 효율성과 생산능력 제고로 이어질 수 있을 것인가라는 의문을 제기한다. 1960~70년대 동유럽의 분권화 시도와 시장메커니즘의 도입이 실패한 이유는 소유권 개혁이 없었기 때문이라는 것이다. 소유권이 보장되지 않을 경우 노동인센티브가 작동하지 않을 수도 있다. 기업의 분권화가 이루어져도 정부는 여전히 세금, 보조금, 임금 등으로 간접적으로 기업을 통제하게 되고 실질적인 연성계약문제의 해결은 불가능하다는 것이다.

또한, 원자재조달 시장의 문제도 제기한다. 공업부문에서는 기업이 생산원자재를 자유롭게 조달할 수 있어야 하는데 북한에서는 원자재 조달 시장이 없다. 동구권에서 가격과 임금을 자유화했지만, 실제로 기업이 생산물을 구입할 시장이 없었기 때문에 실패하였다는 것이다. 소련의 경우, 임금의 자율화로 기업들은 노동자들

의 임금인상에만 급급했다. 헝가리와 유고슬라비아도 마찬가지로 임금만 인상시켜 인플레이션을 유발하여 개혁의 장애 요인이 되었다. 제도개혁으로 이어지지 않으면 개혁이 불가능하다는 것이다.

이번 경제관리개선조치에서 볼 수 있듯이 북한은 여전히 국가의 가격제정권을 유지하면서 시장원리를 인정하지 않고 있다. 소유관계의 변화, 무역 및 자본거래의 자유화, 자유로운 생산수단의 이동 등 시장경제체제의 전제가 되는 부분도 거의 언급이 없는 상태이다. 북한당국의 이번 경제개선조치는 제한적 범위 내에서의 인센티브제도의 개선을 통해 현재의 물자부족 문제를 타결하기 위한 것으로 판단된다.

#### 4. 인센티브시스템의 재구축과 재정에의 함의

북한에서 재정의 역할은 크게 분배적 기능과 통제적 기능으로 구분된다. 분배적 기능이란 “사회총생산물과 국민소득을 화폐 형태로 기업소와 기업소간, 인민경제부문간, 생산부문과 비생산부문간, 그리고 축적과 소비간에 합리적으로 분배”하는 것이고, 통제적 기능이란 “사회총생산물과 국민소득을 동원, 이용하는 과정에서 국가가 기관·기업소들의 경영활동에 대하여 재정적으로 통제”하는 것이다. 자원배분의 메커니즘과 인센티브시스템을 재설계한다는 것은 재정의 분배적 기능과 통제적 기능을 재정비하는 것이라고 할 수 있다. 분배적 기능 측면에서 분권적 생산소비의 단위에 더 많은 자율적인 공간과 역할을 부여하는 것이고, 통제적 기능의 측면에서 개별적 인센티브 시스템을 강화하는 것이다.

특히, 북한은 최근 들어 탈법적 경제활동이 증가함에 따라 재정은행기관들과 검열·통제기관의 재정검열을 강화시키고 있다고 한다. 2급 이상 공장·기업소들은 적어도 2~3년에 한번씩 재정검

열을 받도록 제도화하고 있으며, 위원회와 성을 비롯한 중앙기관들과 연합기업소 재정부서들은 산하기업소들의 재정을 관리하기 위해 1년에 1~2개 이상의 대상기업소를 선정하여 집중적으로 재정검열을 실시하고 있다.

현재 직면하고 있는 생산활동의 위축과 이에 따른 재정 부담을 단기적으로 해결하기 위해서는 국가의 재정검열이 강화될 수밖에 없을 것이다. 그러나, 장기적으로는 분권화 단위에서의 자율성과 개별적 인센티브 구조를 강화하는 방향으로 나가야할 것이다.

즉, 북한의 경우 동구권과 소련의 실패 경험을 참조하면서 인센티브구조와 기업지배구조를 매우 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확하게 하는 것이 북한 재정시스템의 정상화에 매우 중요하다고 판단된다. 우선, 북한의 경우 인센티브시스템의 회복과 생산의 정상화는 무엇이 우선이라고 할 수 없다는 의미에서 상호 인과관계에 있다. 생산의 정상화는 인센티브시스템의 회복을 위한 전제조건이고, 인센티브 구조를 복구하는 것이 장기적인 생산의 정상화를 위한 기초가 되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 북한의 현재 사정은 생산의 정상화를 도모하여 새로운 인센티브시스템을 구축할 수 있는 여건과 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 외자도입과 경제특구 실험 등을 통한 공급능력 확대와 인플레이 억제가 우선적으로 중요한 것으로 판단된다. 생산이 어느 정도 정상화되어야 새로운 경제적 인센티브시스템의 실험도 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

다음으로 생산이 어느 정도 정상화된 이후에는 ‘개선’이 ‘개혁’으로 나아갈 수 있도록 하고 이를 위한 세심한 제도 설계가 필요하다고 판단된다. 즉, ‘개선’을 ‘개혁’으로 확대 발전시킬 수 있도록 하는 제도적 과정을 설계해야 한다. 개혁으로 나아간다는 것은 재정시스템의 분권화와 지방화 그리고 분권화된 경제조직에 개별적인 경

제적 인센티브를 강화한다는 것을 의미한다. 이러한 경제 개혁의 과정에서 소유권 문제를 해결하지 않고는 경제적인 인센티브가 작동할 수 없다는 주장도 있지만, 사적소유권의 전면적 도입 없이도 여러 가지 개선조치 등을 통해서 기존 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안이 많이 있을 것으로 생각된다. 이와 관련된 몇 가지 측면을 먼저 보고, 그 다음에 소유권 제도를 어떻게 개편해야 할 것 인지를 검토해 보자.

첫째, 임금이 노동자의 생계비를 충족하는 수단으로 그치지 않고 노동인센티브를 유발할 수 있는 시스템으로 정착되어야 한다. 임금이 노력투입을 촉진하기 위한 인센티브로 작동하기 위해서는 임금차등화를 적절하게 설계해야 한다. 대부분의 사회주의 국가에서 임금은 개별 성과와는 거의 관련이 없었고 임금구조는 경직적이었으며 위에서 아래까지 편차가 거의 없었다.

따라서, 임금이 인센티브로 작동하도록 하기 위해서는 임금을 기업성과와 연동시키는 것 그리고 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키는 것이 필요하다. 우선, 기업성과를 임금에 연동하기 위해서는 기업단위 성과금제나 집단성과금제 등을 검토할 필요가 있고, 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키기 위해서는 직종(작업 형태)별 차별임금이나 교육과 숙련에 대한 보상시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 임금은 일할 의욕과 숙련 습득의 인센티브를 제공해야 한다. 시장경제로 전환한 동구권의 경우 대부분 이러한 방향으로 임금시스템이 바뀌었다. 폴란드나 체코의 경우도 화이트칼라에 대한 임금프리미엄과 교육에 대한 수익률을 높이는 방향으로 나아갔다. 러시아에서도 숙련에 대한 보상이 높아졌다. 중국의 경우도, 기본임금+부가급여(종종 현물급여)로부터 임금과 생산성 또는 이윤율에 기초한 임금으로 나아갔다. 또한 승진, 연공, 생계비 등을 종합적으로 고려한 위계적인 임금체계의 도입은 기업

내의 위계적 기업조직의 형성과 맞물려서 기업지배구조를 확립하는 데 기여하는 역할도 하게 될 것이다.

둘째, 사회적 서비스가 국가에 의해서 일방적으로 공급되는 시스템에서 노동자와 기업, 그리고 국가가 분담하는 구조로 전환되어야 할 것이다. 기존의 사회주의적 시스템하에서 보상의 절반 이상이 주택, 교육, 의료 등을 포함하는 국가보조(benefits)로부터 나왔다. 특히, 북한의 경우 생필품까지 배급되는 비율이 높았다. 따라서, 우선 배급과 임금간 비중의 단계적 조정이 필요하다. 교육, 보건, 의료, 주택과 일부 기초생필품을 제외한 배급 품목은 단계적으로 축소하면서, 나머지 소비재들은 임금으로 충당할 수 있도록 해야 할 것이다. 나머지 소비재들의 가격은 적어도 시장가격은 아니더라도 '기회비용'의 관점에서 가격이 설정되어야 할 것으로 판단된다.

반면에 세금이나 기여금의 증가는 노동자나 피고용자로 하여금 담합하거나, 비공식적인 고용에 대한 인센티브를 창출하는 효과를 지닌다. 기여금을 기업이 모두 분담하기보다는 노동자와 기업간에 분담하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있다. 기여금을 '분담'하는 것은 결국 누가 지불하느냐에 관해서는 큰 차이를 초래하지 않지만, 근로자들의 월급봉투에 바로 기여금의 증가가 나타나게 된다는 점에서 차이가 있을 수 있다.

셋째, 노동이동과 직업선택의 자유의 확대 문제이다. 국유기업의 노동력 확보(labor hoarding) 관행을 단계적으로 해소하는 것은 필요하고 비국유기업에 채용권과 해고권을 부여하는 문제도 고려해야 한다.

북한의 노동력 부족 현상은 노동력 부족(labor shortage)이 아니라 노동력 축장(labor hoarding)의 결과이다. 사회주의 기업들은 가능한 한 많은 종업원을 보유하려는 경향이 있었다. 따라서, 실업

보다는 노동력 부족이 일상적이었다. 체제전환이나 개혁 과정에서도 기업들은 대량해고에 의존하기를 꺼려하며, 노동자들은 자기 일자리에 그대로 남아 있고 싶어한다. 즉 비공식부문에서 수입을 벌어가면서, 공식부문에서는 낮은 임금을 받거나 또는 임금을 전혀 받지 않고서도, 기업이 주는 부가급여 혜택을 받으면서 살아가는 경우가 많다. 즉 공식부문에서는 한계적으로만 고용되어 있는 근로자들이다. 따라서, 사회주의경제의 체제전환 과정에서 ‘국영기업으로부터의 노동력의 방출(labor shedding)’은 어느 정도 피할 수 없는 것이 현실이다. 따라서, 잘 기능하는 노동시장이 되려면 적어도 사람들이 효율성에 따라서 기본적으로 보상받는 시스템으로 가야 한다. 사람들은 지역별로, 또는 직종별로 이동이 가능해야 한다는 것이다.

여기에서도 노동자가 기업에 의존하도록 하는 사회적 부조시스템을 어떻게 바꾸어놓을 것인가가 문제가 될 수 있다. 러시아의 경우 사회서비스 비용이 전체 임금비용의 약 20%를 차지하였다. 사회서비스는 근로자들로 하여금 핵심적인 기업경제활동으로부터 벗어나도록 하고, 비용을 높이고 경쟁으로부터 벗어나 있도록 한다. 파산절차를 지연시킬 수 있는 협상력으로 작용할 수도 있고, 국가가 기업을 계속 보조하도록 하는 기능을 한다.

따라서, 기업이 제공하는 광범위한 서비스들, 특히 주택과 육아 등을 어떻게 할 것인가도 인센티브시스템을 재구축할 때 중요한 고려사항이다. World Bank(1996)는 정부가 기업의 서비스 제공 비용을 부담하는 방식을 단기적으로는 유지하더라도 장기적으로는 기업들로 하여금 일반회계계정과 사회서비스계정을 분리하도록 하는 방안을 제시하기도 하였다. 사회서비스 비용을 기업의 주된 활동에서 창출된 수입보다는 서비스가 창출한 수입으로 충당하는 비중을 높이도록 하는 방안도 같이 제시되었다. 이는 기업들이 이

리한 서비스에 대해서 비용을 부과하도록 하는 인센티브를 제공하고, 새로운 서비스회사를 창출하도록 하는 인센티브를 제공한다. 즉, 현물지급보다는 임금이나 가족수당과 같은 방식으로 지급하도록 하는 것이다. 또한, 보육, 주택, 의료 등 일부는 전통적인 노동보상패키지에 포함시키고, 나머지는 민간부문이 공급하거나 지방정부에서 공급하는 방법을 모색하고, 주택과 보육은 기업과 분리해야 한다는 것이다. 결국, 잘 설계된 실업보험, 일자리에 관한 정보, 고용안정서비스, 적절한 운송시스템, 적극적인 주택시장 등이 노동이동을 촉진하기 위한 요소들이라는 것이다.

그러나, 북한의 경우 이러한 시스템을 동시에 구축하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 북한의 경우 전후 노동력의 이동을 강제적으로 억제하는 정책을 취해 왔다. 따라서, 노동의 자유로운 이동을 새롭게 보장하기가 매우 어려울 것으로 보인다. 또한, 개혁 과정에서 임금 저하, 착취, 일자리손실 등을 방지하면서, 노동자들이 이동할 수 있는 조건을 만드는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

또한, 해고나 실업 그 자체로서 구조조정에 기여하는 중요한 요소가 아닐 수 있고, 고용보다는 임금을 조정하는 방식으로 구조조정이 가능하기도 하다. 만일 급속한 시장개혁이 추진된다면 배급제가 폐지되고 실업이 증가할 것이다. 독일의 경우, 빈곤 및 이주 문제를 해결하기 위해 동독지역의 임금 및 사회보장 수준을 급격히 상승시키는 정책을 채택하였으나 결과적으로 실업을 크게 발생시켜 대규모 재정적자를 초래하였다. 사회보장시스템이 갖추어지지 않은 상태에서는 임금은 안정시키고 고용은 유지하는 방향을 채택해야 할 것으로 판단된다.

성과급형 임금시스템으로의 개편과 노동이동 및 직업선택의 자유의 보장은 분권화된 단위의 생산의 정상화와 생산효율성 제고를 통해 재정의 건전화에 기여할 수 있을 것이다. 특히, 이러한 개혁

과정에서 나타나는 실업문제에 대응하기 위한 국가의 사회안전망 확충은 한편으로는 국가재정의 부담을 증대시키는 측면도 있지만, 개별 생산단위의 효율성 향상을 통해 재정 건전화에 기여할 수 있다는 점에서 장기적으로는 국가, 기업, 노동자간의 사회복지 부담의 분담 모델을 만드는 것은 재정 건전화의 측면에서 매우 중요한 과제가 될 것이다.

다음으로, 사적소유권과 관련된 인센티브의 문제를 검토해보자. 결론적으로 사적소유권의 범위는 확대하되 단계적으로 추진할 필요가 있다. 북한의 소유구조를 보면, 협동화가 완성된 1950년대 말 이후 국가 소유 중심으로 전면적으로 재편되어 있는 상태에 협동적 소유가 부분적으로 결합되어 있는 방식이다.

따라서, 북한의 경우 체제안정과 가격안정만 이루어진다면, 소유제 개혁 없이도 안정적인 성장이 가능할 수도 있다고 판단할 수도 있다. 그러나, 극심한 물자부족이 지속되고 있고 비공식부문이 계속 확대되고 있음을 고려할 때, 소유구조를 어느 정도 다양화할 필요성은 있다고 판단된다.

사적소유권을 도입하는 전략과 관련해서 Kornai는 유기적 개발 전략(the strategy of organic development)과 사유화 가속화전략(the strategy of accelerated privatization)을 구분하고 있다. 유기적 개발전략이란 사적부문의 아래로부터의 발전을 위한 조건을 창출하는 전략이다. 진입장벽을 제거하여 새로운 기업이 창출하도록 하고 이들에 대해 사적소유권을 보장하고, 사적계약을 강제하고, 국가는 세금과 신용정책을 통해 이들을 파악하는 전략이다. 전자는 경성예산제약의 중요성을 강조하고, 도산과 회계법 등을 지속적으로 강조하는 전략이다. 경성예산제약을 통해 기업의 자연선택이 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

한편, 사유화 가속화전략은 국유자산의 매각을 통해서 국유기업

을 사유화하는 전략이다. 국가소유를 빠르게 제거하여 시장을 형성함으로써 빠른 속도로 사적소유권을 확립한다는 전략이다. Kornai의 지적대로 전환기 경제에서 속도는 중요하지 않다. 또 북한의 경우, 국영기업을 빠르게 사유화한다는 것은 정권의 불안정화 등 사실 불가능한 측면이 많다. 그러나 북한의 딜레마는 국영기업의 비중이 매우 높기 때문에 앞의 전략의 유효성도 크지 않다는 점이다. 그럼에도, 현재 북한의 물자부족과 비공식부문 경제의 확대 등을 추세를 놓고 판단해볼 때, 소규모의 사적생산 및 영리활동은 추가적으로 허용할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 개인들의 생산 및 영리활동을 확대 허용하는 조치가 필요하고 이들의 사적소유권은 일정한 한도 내에서 보장하는 조치가 필요하다.

개인의 영업활동이 소규모 합작기업소를 설립하도록 유도하는 정책과 사회협동단체의 생산영리활동을 확대하는 조치도 부가적으로 필요하다고 판단된다. 국영기업을 사영화하는 작업은 지방기업을 중심으로 하여 단계적으로 추진될 수 있을 것이다.

문제는 소유권을 다양화하는 문제보다도 주요 국영기업의 연성예산제약을 극복하고, 지배구조를 강화하는 문제가 매우 중요하다. Kornai가 사회주의기업의 특성으로 본 기업들의 연성계약이란 기업들이 다양한 형태의 보조금을 자동으로 국가로부터 받고, 영업이익은 대부분 징수되는 방식에 익숙해져 있다는 것이다. 기업들이 양적인 목표의 달성만이 요구되고, 가격은 정부에서 관리되기 때문에 기업은 연성예산제약에 빠지게 되고 금융시스템은 회계수단에 불과하였다는 것이다.

기업들이 연성예산제약하의 상황에 놓여 있는 경우, 기업들의 내부통제적 이해관계는 더욱 유연하게 될 것이고, 이는 지대추구행위와 도덕적 해이를 초래한다. 또한, 기업의 연성예산제약 문제의 해결 없이 분권화를 추진하는 것은 기업관리자들에게 책임성이

없는 권한(power without responsibility)을 주는 것이고, 이는 기업관리자와 종업원의 담합에 의한 공유자산의 침해를 초래할 수 있다.

사회주의 체제를 개혁하는 과정에서 기업에 대한 예산제약을 경성화하지 않은 채 또는 소비재가격을 자유화하지 않은 채, 임금통제를 완화하는 경우가 종종 발생하였다. 동구권 국가들에서 보듯이 분권화와 독립채산제로 이행할 경우, 기업들은 생산라인이나 제품에 부과되는 가격보다는 임금에 대한 영향력을 확보하는 것이 가장 손쉽다. 임금인상에 따른 명목적인 수요의 증가는 물자부족을 더욱 악화시킨다. 비공식부문에서의 가격은 상승하고, 생산은 줄고, 부패는 확대되며 불평등은 증가한다. 관리자들은 노동규율의 침식을 개탄하고, 근로자들은 생활수준의 하락을 불평하게 된다. 따라서, 연성예산제약 문제의 해결 없이 분권화 조치를 취할 경우 이는 매우 위험하고 경제안정을 해칠 우려가 있다. 높은 임금이 재화에 대한 수요를 증가시키고 이것이 물자부족 문제를 더 어렵게 하고, 낭비와 부패를 초래한다는 것이다. 이는 부족한 물자가 배급되거나, 공식가격으로 줄서 있는 근로자에게 배분되거나, 암시장가격으로 내부자들이 근로자에게 제공하는 경우에도 마찬가지이다.

대부분의 시장주의적 개혁을 주장하는 사람들은 사회주의기업의 연성예산제약을 극복하기 위해서는 극단적으로는 기업의 폐쇄와 해고를 인정할 수 있어야 하고 이에 따른 사회적 비용을 국가가 감당할 수 있어야 한다고 주장한다.

기업들이 개별적인 이해를 추구할 수 있는 수단과 인센티브를 가지게 될 때, 금융규율에 관한 제도가 정착될 때, 체계적인 보조금시스템과 변덕스러운 조세시스템이 사라질 때, 대부자와 차입자를 분리할 수 있을 때, 만족스럽지 않은 관리자를 제거하는 메커니즘이 있을 때, 도산의 위험이 존재할 때만이, 경쟁은 효과적이고

바람직한 방식으로 기능하게 될 것으로 판단하고 있다(World Bank, 1996). 또, 적절한 사회보장시스템이 구축되어야만, 경성예산제약으로의 전환이 가능하다는 점을 지적하고 있다. 사회보장시스템은 경영예산제약의 신뢰성을 보장하는 중요한 수단이고, 사회안전망의 부담은 금융시장의 발전으로 그 부담이 경감될 수 있다고 주장한다. 이렇게 기업구조조정과 고용조정 그리고 사회안정망을 결합하는 방식으로 사회주의기업의 연성예산제약의 문제를 해결해야 한다고 주장하고 있다. 정부가 구제해주지 않겠다는 위협을 할 수 없다면, 이러한 연성제약으로 초래된 비효율이 극복될 수 없다는 것이다.

그러나, 기업의 연성제약문제는 시장주의자들이 이야기하듯이 소유권제도의 개혁과 가격메커니즘의 도입, 폐업과 해고의 인정, 사회안전망의 도입 등이 없으면 해결될 수 없는 문제는 아니다. 기업의 연성예산제약을 해결하기 위한 또 하나의 측면이 기업지배구조이다. 소유권 개혁 없이도, 가격메커니즘의 전면적 도입 없이도 기업지배구조의 정밀한 설계를 통한 인센티브시스템의 구축과 정보의 차단 및 왜곡 문제를 해결한다면 기업의 연성예산제약도 극복될 수 있을 것이다. 특히, 북한의 경우 전면적인 시장개혁으로 나아가기에는 초기 조건이 매우 열악한 상태이기 때문에 단계적인 방식으로 기업지배구조를 개선해나가면서 생산을 정상화하고 개혁의 폭을 넓혀나가는 것이 중요하다.

우선, 북한의 경우 내부자통제와 외부자통제를 결합하는 방식으로 기업지배구조를 재설계해야 할 것으로 보인다. 자본시장과 상업은행이 없는 북한으로서는 시장메커니즘에 기초한 외부자통제시스템을 도입하기는 어려울 것으로 보인다. 우선, 기업단위의 인센티브시스템을 강화하기 위해서 내부자통제시스템을 만들고, 이를 보완하기 위한 위계적 형태의 외부자통제시스템을 결합하는 방

식이 바람직할 것으로 판단된다.

이일영(2002)은 북한의 기업 특성을 동류집단조직과 위계조직으로서의 기업이 섞여 있는 것으로 분석하고 있다. 특히, 위계조직은 동류집단조직에서 발생할 수 있는 기업관리자와 종업원의 무임승차 문제가 발생할 수 있다는 장점을 지적하고 있다. 북한 기업의 비효율성에 대처하기 위해 기업의 지배구조를 강화하는 방법으로 첫째, 감시와 차별임금 제도의 도입으로 위계조직의 장점을 강화하는 것 둘째, 결정의 책임과 권한을 분산함으로써 기업구조의 합리성을 강화하는 것 등을 들고 있다.

그러나, 두 번째의 권한 분권화의 문제와 관련해서는 좀더 구체적인 대안이 제시되지 않고 있다. 이일영(2002)도 지적하고 있듯이, 집권화에 의해 형성된 무임승차문제를 해결하기 위해 지배구조를 확립하지 않은 채 분권화를 통해 미시단위에서 인센티브를 부여하고자 하면, 내부자 통제와 진전과 그에 따른 공유자산의 침식과 사실상 사유화(de factor privatization)에 봉착하게 된다. 이 때문에 이일영(2002)은 단일형 위계조직(U-Form)이 아닌 분권형 위계조직(M-Form)을 제시하고 있다. 단일형 위계조직(U-Form) 기업의 경우, 제조, 영업, 재무, 기술 등 직능별 부문을 최고관리자가 통괄하기 때문에 컨트롤 로스가 누적된다거나, 이윤 이외의 다른 목적을 추구하는 경우가 많기 때문이라는 것이다. 즉, 사업체단위로 권한을 위임하면서도 그보다 상위 수준에서(이는 기업연합소일 수도 있고 중간 단계의 중앙계획기구일 수도 있다) 기업소의 경영 성과를 관리하는 시스템을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

따라서, 기업에 파견된 당조직을 관료기구와 경영자로 대체하면서 강력한 행정적 통제기구를 형성할 필요성이 있다. 한편으로는 기업과 노동자의 노력을 이끌어낼 수 있도록 내부자의 기업 통제 권한을 강화하면서, 다른 한편에서는 이를 행정적이고 위계적인

통제 시스템으로 감시하고 규율하는 시스템으로 나아가야 할 것으로 판단된다.

북한의 기업통제시스템은 북한의 재정통제시스템과 바로 맞물려 있다. 기존의 북한의 중앙집권적 재정통제시스템으로는 ‘재정총화’ 제도와 ‘월에 의한 통제’ 제도가 있다고 한다. ‘재정총화’는 인민경제 각 부문의 말단 직장단위에서부터 내각의 위원회·성(省)에 이르기까지 모든 기관·기업소가 일정기간 동안(월별, 분기별, 연간)에 수행한 재정예산 집행실적을 분석 평가하고 그 결과를 공개하는 제도이다. ‘월에 의한 통제’란 주로 재정은행기관이 기관·기업소로부터 수입금을 받아들이거나 이들에게 자금을 공급하는 과정에서 기관·기업소로부터 재정계획과 연계하여 예산집행의 적절성, 경영활동의 타당성 등에 관하여 실시하는 화폐적 통제를 말한다. 이러한 중앙집권적 재정통제시스템을 분권화하고 분권화된 단위의 독자적인 회계시스템을 구축하는 방향으로 나아가면서도 국가에 의한 이들의 감시감독의 시스템을 구축하는 것이 북한 재정개혁의 기본방향이 되어야 할 것으로 보인다.

## 5. 결론

현재 사회주의 계획경제시스템인 북한에서 재정은 매우 포괄적으로는 국가 주도의 자원 배분의 메커니즘이라고 볼 수 있다. 따라서, 이 장에서는 경제적 인센티브구조의 복원 문제를 국가 주도의 자원배분 메커니즘의 시장화 과정을 어떻게 설계할 것인가의 문제와 관련해서 검토해보고자 하였다. 특히, 국가와 기업, 국가와 노동자간의 자원의 배분 과정에서 경제적 인센티브 구조를 반영하도록 함으로써 독립된 경제단위로서의 정부의 재정적 자립이 이루어질 수 있도록 하는 방향에서 시장화 과정에 대한 설계가 이루어져야

할 것으로 분석하였다.

즉, 현재 북한이 당면한 재정문제는 국가 주도의 자원배분 메커니즘이 유효성을 상실했다는 점이고 또 그 과정에서 비공식부문이 증대하면서 독립된 경제단위로서의 정부의 역할이 줄어들고 있다는 점이다. 따라서, 북한의 재정문제를 해결하기 위해 당장 시급한 것은 물론 마비된 생산시스템을 복구해서 물자부족 문제를 해결하고 비중이 늘어나는 비공식부문을 통제하는 것이다. 2002년 7월의 경제관리개선조치도 인센티브시스템을 근본적으로 재구성한다기 보다는 이러한 문제를 해결하기 위한 고육책의 성격이 더 강했다고 본다. 따라서, 더 근본적으로는 이러한 생산의 마비와 비공식부문의 창궐을 초래한 요인에 대한 시스템적 개편이 필요하다고 판단된다.

앞 장에서도 검토했듯이, 체제전환 과정에서 인플레이션과 전환불황의 가능성 등으로 인하여 국가가 사용할 수 있는 자금여력이 크게 줄어들 가능성이 있다. 더욱이 산업정책을 통해서 새로운 산업을 육성하고 발전시켜야 할 필요성이 있는 북한으로서는 재정자금의 안정적인 확보가 중요해질 것이다. 재정자금의 안정적인 확보를 위해서는 재정수입과 재정지출에서의 엄격한 '규율'이 필요할 것이다. 재정수입과 재정지출에서 규율을 강제하기 위해서는 미시적 수준에서 기업과 노동자에게 경제적 인센티브에 기초해서 행동하도록 시스템을 개혁하는 것이 필요하다.

예를 들어, 재정지출로는 식량, 교통, 주택 등을 통한 개인에 대한 사회적 서비스 제공 차원의 지출과 기업에 대한 임금 및 투자보조금 등이 있을 것이다. 재정수입으로는 주요 국유기업으로부터 이전되는 수입이 중요할 것이다. 여기서 사회적 서비스는 국가가 제공하기보다는 사회화하는 시스템으로 가야 할 것이고 여기에서 개인의 능력에 기초한 분담 원칙이 부분적으로 반영되어야 할 것

이다. 또한, 이를 개인의 노력투입에 대한 성과배분제도와 연계시켜야 할 것이다. 한편, 기업이나 임금에 대한 보조도 경제적 인센티브 구조에 기초해서 이루어지도록 해야 하고, 국유기업으로부터의 수입도 경제적 인센티브를 반영할 수 있도록 하여 연성예산제약의 문제를 해결해야 한다. 이로써 국가로부터 기업이나 개인으로의 지출의 효율성을 높이고, 기업으로부터의 수입의 안전성을 확보함으로써 국가의 재정 부담을 완화할 수 있을 것이다.

결국, 인센티브구조는 더 경제적이고 더 개인적인 성격을 강화해야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 기업에게는 분권적인 권한을 제공하고, 노동자의 노력투입 촉진을 위한 인센티브시스템으로는 능력과 성과에 따른 보상시스템을 도입하고, 사회서비스 부담을 국가와 기업, 노동자가 분담하는 방안을 만들어내야 할 것으로 판단된다.

단, 이 과정에서 개인적인 경제적 인센티브를 강화하기 위한 분권화의 과정에서 공유자산이 개인적으로 유용되는 문제를 초래할 가능성이 있기 때문에 기존의 당 조직 중심의 통제감독시스템에서, 행정적 효율성이 담보된 위계적인 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조가 같이 결합될 필요성이 있다.

북한과 같은 사회주의 국가에서 이러한 기업과 근로자 개인에 대한 자율과 통제의 시스템은 결국 국가의 재정통제시스템과 직접적으로 연결되어 있다. 다시 말해, 북한의 재정 통제시스템도 이러한 생산단위의 분권화와 분권화된 생산단위에 대한 감시감독의 시스템으로 전환되어야 할 것이다.

## Ⅶ. 북한의 농산물 가격·유통시스템 개혁과 재정의 역할: 러시아·중국과의 비교

### 1. 문제의 제기: 체제이행기의 농업과 재정

최근의 북한문제와 관련하여 최대의 현안문제는 북한의 핵개발 문제와 대북한 현금지원 문제로 집약되고 있다. 북한의 식량문제는 이미 국제사회에 상당히 널리 알려져 있고 인도적 차원의 문제로 인식되기도 하여 식량지원을 해야 한다는 데에 대해서는 그에 반대하는 명시적인 논의는 제시되지 않고 있다. 그러나 북한경제의 재생산구조가 붕괴된 상태에서 체제가 이행할 경우 막대한 경제적·정치적 비용이 발생할 것이고 이는 상당한 부분 국제사회와 한국에 전가될 것이다. 따라서 북한의 체제이행에 있어 경제재건 또는 경제발전에 대한 고려가 함께 이루어질 필요가 있다. 북한의 핵개발 등 군사문제도 에너지산업의 재편성의 관점에서, 북한의 식량문제도 농업발전과 농업시스템의 이행이라는 관점에서 재론될 필요가 있다.

북한의 식량문제, 농업문제는 경제발전론과 체제이행론의 두 가지 관점에서, 즉 개발도상국과 체제이행국의 문제로 파악되어야 한다.

통상적으로 경제발전 초기 농업에는 많은 역할이 부여된다. 무엇보다도 중요한 것은 노동력의 제공과 그 노동력을 부양하는 식량을 공급하는 것이다. 만약 농업부문이 임금재로서의 식량을 충

분히 제공하지 않으면, 수입이 없는 한 식량가격이 상승하고 그것이 다시 공업부문의 임금을 증가시켜 공업부문 이윤율을 하락시키게 된다. 따라서 농업부문의 부진은 공업부문, 더 나아가서는 전체 경제의 투자 감소를 가져오게 된다. 이 밖에도 농업부문에 대해 공업부문을 위한 자본형성 기능, 외화획득 기능, 공업부문에서 생산하는 제품에 대한의 시장으로서의 기능, 공업용 원료의 공급 기능 등을 기대할 수 있다.

한편 체제이행에 있어 농업은 경제자유화의 학습 기능, 거시경제의 안정화 기능을 수행한다. 우선, 농업은 체제이행의 시험 무대로서 새로운 체제와 규칙을 제정하거나 그것을 학습하고 그에 적용하는 데에 중요한 역할을 한다. 중국의 경우 농업개혁부터 착수하여 그 성공을 도시부문과 비농업부문으로 확산시켰다. 일반적으로 농업개혁이 비농업의 개혁에 비해 용이하기 때문에 비교적 쉽게 농업개혁의 성과를 사람들에게 학습시킬 수 있다<sup>101)</sup>. 다음으로, 체제이행은 기존의 잠재적 불균형을 현재화시키기 때문에 인플레이션과 실업, 거액의 재정적자, 그리고 경우에 따라서는 대외채무의 증가와 무역수지 적자 등의 거시적 불균형을 수반하기 쉽다. 따라서 농업부문에는 식량공급, 노동력고용, 생산성증대를 통해 체제이행기의 불안정을 완충하는 역할이 기대된다.

보통 체제이행에는 크게 두 가지 접근방식(approach)이 있다고 논의된다. 하나는 급진주의·빅뱅 또는 쇼크요법이라고 하는 것이며 또 하나는 점진주의·진화적 방식이다. 이 두 가지 방식에 있어서는 언뜻 개혁과 이행의 속도의 차이가 중요한 것처럼 보이지만,

---

101) 농업은 산업의 특성상 공업에 비해 발전 속도가 느린 편이다. 사회주의하에서도 농업은 여타 산업에 비해 자산의 집적·집중의 정도, 생산의 사회와의 정도가 낮은 편이어서 분권화, 시장화 개혁에 착수하기 용이한 측면이 있다.

여기에는 이러한 방식을 가능케 하는 조건의 차이도 중요하다. 베를리너(J. Berliner)에 따르면, 개혁 개시 시점 이전에 경제가 성장하고 있었는가 또는 정체하고 있었는가가 그후 개혁의 성공을 좌우하는 열쇠를 쥐고 있었다고 한다. 체제개혁에 수반되는 인플레이션에 대항하는 금융·재정 긴축의 여력이 있는가 없는가, 또는 방대한 재정적자의 존재여부도 중요한 변수가 된다는 것이다 (Berliner, 1994).

이러한 점과 관련하여 북한 경제개혁에 있어 농업의 역할을 경제발전, 체제이행의 관점에서 고찰하기 위해서는 농업시스템을 재정정보조의 현황과 관련지어 분석할 필요가 있다. 본 연구에서 전제하고 있는 가설은, 러시아와 중국의 경우를 볼 때 재정적자의 규모와 재정지출 중 가격보조금의 비중이 시스템 개혁의 방향·속도와 깊은 연관이 있다는 것이다. 즉 재정적자의 규모, 가격보조금의 비중이 클 경우 이러한 문제에 대응하기 위해 급격한 가격자유화를 실시하고 이에 따라 생산의 조정·감소가 수반된다는 것이다. 반대로 재정적 여력이 있고 재정지출 중에서 차지하는 가격보조금 비중이 크지 않을 경우 재정을 통해 가격인센티브를 적극적으로 제공함으로써 생산을 자극하여 식량공급, 노동력고용, 생산성증대를 도모할 수 있다<sup>102)</sup>.

본 연구에서는 러시아와 중국의 사례 연구를 통하여 이러한 가

---

102) 농업부문에서 실질적으로는 유희노동력이 존재하는 경우에는 추가적인 고용효과는 발생하지 않을 수 있다. 중국의 경우 농업개혁을 통해 잠재적인 유희노동력을 현재화함으로써 농촌공업에 노동력을 공급할 수 있었다. 러시아의 경우 농업 부진이 농촌지역사회 유지에 부정적 효과를 가져온 것으로 평가되고 있다. 북한의 경우 농업의 활성화가 고용 및 지역사회 유지에 중요한 역할을 할 것으로 여겨진다.

설을 전개하고, 이에 기초하여 북한 농업시스템의 구조와 최근 ‘경제관리개선조치’의 의미를 분석하고자 한다. 이를 통해 북한 경제개혁의 기본방향, 농업개혁과 재정개혁의 관련 등에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

농업시스템은 농업투입재 공급과정, 직접적 생산과정, 농산물 유통과정으로 분해할 수 있다. 따라서 농업시스템의 이행은 농업투입재 계획적 공급에서 시장화로의 이행, 직접적 생산의 집단화에서 분권화로의 이행, 농산물의 계획적 유통에서 시장화로의 이행을 의미한다. 재정의 측면에서 본 농업시스템의 이행은, 투입·생산·유통을 국가재정에 의존하던 데에서 자기자금·금융의 역할을 증대시키는 것이라 할 수 있다. 본 연구에서는 일단 이행 초기에 중요한 역할을 하는 가격·유통시스템을 주요 분석대상으로 제한하고자 한다.

## 2. 농산물 가격·유통시스템 이행의 사례: 러시아와 중국

### 가. 러시아

스탈린 시대에는 중공업 위주의 급속한 사회주의 공업화가 추진되었다. 이러한 공업화정책을 뒷받침하기 위하여 국가는 농산물 조달·가격제도를 통하여 집단화된 농장의 잉여를 도시공업부문으로 이전시켰다<sup>103)</sup>. 1929년 이후 1953년까지 식량 조달가격은 완

---

103) 구소련의 집단농업제도는 스탈린시대에 전면적으로 수행된 집단화 정책에 의해 형성된 콜호즈(колхоз: коллективное хозяйство)와 슝호즈(совхоз: советская хозяйство)라는 두 가지 형태를 기본으로 하였다. 콜호즈는 소속된 농민 전원이 공동으로 소유하는 생산 수단을 사용하는 협동조합조직이다. 슝호즈는 국가예산에서 용자

전히 동결되었으며, 이 시기에는 조달가격 문제를 거론하는 것조차 엄격히 금지되어 조달가격과 소매가격의 차이는 공개되지 않았다. 요컨대 낮은 조달가격 수준은 농촌에 극도로 무겁게 과세를 행하는 수단이었던 것이다. 1958년 강제조달제도가 폐지되기 이전에는 낮은 수준의 ‘의무공출’(obligatory delivery)가격과 이보다 높은 수준의 ‘국가수매’(state purchase)가격이 존재하는 ‘2가격체제’였다. 즉 전전의 조달제도는 ① 국가로의 의무공출제 ② MTS로의 현물지불제<sup>104)</sup> ③ 예약수매제 ④ 국가수매제의 4가지 경로를 통한 복합적 조달방식이었다. 이 때 주요한 조달방식은 현물경제의 성격이 강한 국가로의 의무공출제 및 MTS로의 현물지불제였다 (Bornstein, 1969, p. 2).

1953년 스탈린 사망으로 이전까지 농산물 조달·가격제도를 통해 이루어지던 농민에 대한 ‘착취’ 정책은 일대 전환의 계기를 맞게 된다. 흐루시초프는 조달가격이 농업생산 발전을 자극하는 경제적 유인으로 작용하기를 기대하였다. 1953년 9월 당중앙위원회 특별총회에서 대다수의 식량작물과 식육의 조달가격이 약 5배 인상되었으며, 우유와 버터는 약 2배, 야채는 40~50% 인상되었다 (Medvedev, 1987, pp. 129~130). 1958년 7월 당중앙위원회 총회 결정에 의해 의무공출제와 MTS로의 현물지불이 폐지됨에 따라 조달제도는 전면적인 국가수매제로 이행하였다. 그리고 단일수매

---

되는 자금에 의하여 국가의 경제계산관리제도 아래에서 운영되는 것으로, 콤소즈 구성원에게는 국가가 임금을 지불한다는 점에서 공업기업과 유사한 형태이다.

104) MTS(машинно-тракторная станция)는 집단화와 동시에 집단농장, 즉 콤소즈에 대하여 기계작업을 제공하는 특수한 국영기업으로서 설립되었다. MTS가 기계작업을 해주는 대신, 콤소즈는 MTS에게 국가가 정한 일정 비율의 현물을 지불하여야 했다. 1958년 MTS는 RTS(ремонтно-техническая станция)로 개편되었다.

가격은 ‘콜호즈의 지출을 보전’할 뿐만 아니라 ‘필요한 축적’도 보장할 것을 고려하여 제정되었다. 즉 1958년의 새로운 조달가격은 1957년 가격의 평균수준보다 훨씬 높게 설정되었다.

프리미엄가격제도는 1965년 4월의 결정에 의해 본격적으로 실시되었다. 즉 1965년 밀, 면화, 해바라기에 대하여 조달계획량을 초과하여 판매하는 경우 프리미엄가격을 적용하는 제도가 도입되었다. 이는 1966년에 메밀·옥수수·완두콩·조·보리에, 1970년에 소고기·가금·우유·계란·양모에, 1972년에 사탕무우에, 1975년에 아마에까지 확대되었다. 1986년에는 포도·감귤·양파·마늘·일부 사료작물이 대상 농산물로 추가되었다. 평균을 초과한 판매에 대하여 해바라기를 제외한 모든 식량에 기본가격보다 50% 높은 가격이 지불되었으며 해바라기에 대하여는 100% 할증이 적용되었다. 프리미엄가격제도는 1958년 이전에는 콜호즈에만 해당되는 것이었으나 1965년 이후에는 슝호즈까지를 포괄하였다(Bornstein, 1976, pp. 36~38).

이러한 농산물 조달제도를 유지하는 데에는 막대한 국가예산이 소요될 수밖에 없었다. 구소련에서 소매가격은 ‘원가 + 이윤(기업도매가격) + 도매할증 + 거래세(공업도매가격) + 상업할증’으로 구성되었다. 스탈린 사후 소매물가 수준은 동결한 채 농산물 구매가격이 대폭 인상되었고, 거래세의 과세대상도 농산물 및 농산물 가공품에서 내구소비재로 전환하였다. 이후 주로 소비재에 거래세가 부과되어 생산재가격보다 소비재가격이 높아지는 현상이 발생하였다. 특히 1965년 이후 프리미엄가격 적용에 따라 농산물 구매가격이 국가 소매가격 수준을 상회하게 되었다. 이러한 양 가격간의 역전 현상이 계속됨에 따라 이 차이를 메우는 가격차보조금이 계속 증가하였다(宮鍋幟, 1989, pp. 58~59).

1980년대의 농산물에 대한 가격차보조금의 추이와 내역이 <표

VII-1>에 나타나 있는데, 사상 최초로 재정적자를 나타낸 바 있는 1989년에 농산물 가격차보조금이 883억루블에 달하게 되었다. 이는 보조금 총액의 95.8%, 전체 국가예산의 18.3%에 이르는 엄청난 액수이다. 이러한 보조금은 특히 육류 및 우유의 가격차를 보전하는 데 많이 사용되었다. 가격차보조금 총액에서 이들 품목에 대한 보조가 차지하는 비중은 1980년에 무려 85.7%에 이르고, 1990년에도 48.2%나 된다.

<표 VII-1> 구소련 농산물 가격차보조금의 추이와 내역

(단위: 10억루블, %)

	1980	1982	1983	1988	1989	1990
보 조 금 총 액	77.0	77.2	98.2	89.9	92.2	100.6
농산물가격차보조금	25.1	29.9	54.6	84.6	88.3	6.0
가축·가금	14.0	15.3	21.4	26.8	22.7	28.2
우유	7.5	9.0	13.8	16.4	17.1	18.1
식량		2.0	3.7	6.3	7.4	7.3
감자 및 야채	1.1	1.7	2.2	2.0	2.4	2.4
과일과 야채통조림				1.3	1.4	1.5
어류				2.6	2.8	3.1
사탕				7.1	1.9	2.0
전분·알콜용감자				0.2	0.3	0.3
기타	2.5	1.9	4.1	2.0		
차액과 조달가격보조			9.4	25.3	32.2	33.1
보조금중 농산물 비율	32.6	38.7	55.6	94.1	95.8	95.4
예산중 농산물보조 비율	8.5	8.7	15.4	18.4	18.3	

자료: 나ザレン코(1993), p. 77.

구소련은 1991년 8월 보수파의 쿠데타 실패 이후 연방 해체와 급진적인 체제전환의 길에 들어서게 되었다. 농산물 조달·가격제도도 획기적으로 변혁되었다. 국내가격을 국제가격 수준까지 인상하고, 일정의 산업 및 소비에 대한 국가의 가격보조를 제거하기 위한 가격메커니즘의 전반적인 개혁이 시도되었다. 이에 따라 1991년에는 대폭적인 가격 인상이 이루어졌으며, 1992년에는 소비자가격의 90%, 생산자가격의 80%가 자유화되었다. 1993년 4월에는 수입보조금 철폐라는 혁명적 조치를 선언하였다. 1993년 10월에는 밀가루에 대한 연방보조금을 삭감함으로써 빵 가격 자유화를 시도하였다<sup>105)</sup>.

1993년 12월에는 ‘식량시장의 자유화에 관하여’라는 대통령령이 공포되었다. 이는 국가가 군용, 전략적 예비용, 특정 지역에 대하여만 조달(수매) 업무를 수행하며, 조달가격도 시장가격에 준하도록 규정하고 있다. 이에 따라 국가에 의한 식량 조달량은 1993년 27.7%에서 1994년 14.9%로 크게 감소하였다(OECD, 1995, p. 213, p. 216)<sup>106)</sup>.

한편 전반적인 거시경제의 위기는 공급곡선뿐만 아니라 수요곡선도 안쪽으로 이동시켰다. 1991년 이후 가격자유화가 진행됨에 따라, 종래에는 국가보조에 의해 통제되던 소비자가격이 급속히 상승하였는데, 이는 실질소득의 하락을 의미하는 것이었다. 국민총

---

105) 1992년 수입보조금은 GDP의 13.8%, 식품에 대한 보조금 총액의 3/4에 이르는 엄청난 액수이다. 1993년 7월 경소맥 3등급 1톤의 조달가격은 54달러(국제가격의 절반수준)이나, 소매가격은 12달러로 톤당 가격차가 무려 42달러에 이르렀다(USDA ERS, 1994, p. 14).

106) 체제전환 이전의 국가조달량 비중은 1980년 38.0%, 1985년 40.4%, 1990년 29.1%을 나타냈다.

생산은 전년에 비해 1992년 19.5%, 1993년 12%나 감소하였으며, 소비자물가 상승률은 1992년 26배, 1993년 10배에 이르렀다(柴崎嘉之, 1995, p. 12).

러시아는 1992년 이전까지는 매년 미국 등으로부터 3,000~4,000만톤에 달하는 대량의 곡물을 수입하고 있었다. 그러나 그 이후의 연방 해체와 가격·유통시스템의 개혁에 따라 농산물가격과 농업생산자재가격의 급등으로 농산물의 교역조건이 크게 악화되었다. 이에 따라 비료와 농약 등 생산자재의 투입이 감소하였고 생산성이 저하되었으며, 파종면적까지 크게 감소하여 곡물생산량의 격감을 초래했다. 한편 구매력의 감소와 가격 인상에 따라 종래의 가격차보조금 때문에 특히 값싸게 공급되던 축산물의 소비가 감소하였으며, 이에 따라 가축 사육두수도 감소하였다. 그리하여 사료곡물 수요도 격감하여 곡물 생산량의 감소로 이어졌다.

그 결과 <표 VII-2>에서 보는 바와 같이 1992년을 전후하여 식량작물의 파종면적과 생산량이 크게 감소하는 한편, 식량 수입량과 사료곡물 소비량도 감소하였다. 전체적으로 생산량과 소비량이 감소하는 가운데 곡물의 수입량은 감소하고 축산물의 수입량은 증가하는 구조조정이 이루어졌으나, 다수의 생산자는 적자경영의 상황에 봉착하게 되었다<sup>107)</sup>.

---

107) 생산과 경영의 악화는 1990년대 내내 계속되었다. 1992년 전후의 시스템 전환 이후에도 1997년, 1998년의 가뭄, 1998년 8월 시작된 루블화 위기의 영향으로 거시경제, 농업생산, 유통은 다시 혼란에 빠져들었다([http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyo/z\\_russia.htm](http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyo/z_russia.htm)).

&lt;표 VII-2&gt; 러시아연방의 농업생산·무역 상황

	곡물재배 면적 (1,000ha)	곡물 생산량 (1,000톤)	밀생산량 (1,000톤)	잡곡 생산량 (1,000톤)	곡물 수입량 (1,000톤)	소 사육두수 (1,000두)	식육 수입량 (1,000톤)
1992	59,541	103,794	46,167	56,873	31,609	54,677	755
1993	58,824	96,225	43,547	51,991	13,158	52,226	1,057
1994	53,956	78,650	32,129	45,998	3,910	48,914	1,503
1995	50,594	61,902	30,119	31,321	3,560	43,296	2,035
1996	48,645	67,589	34,917	32,284	4,624	39,696	1,920
1997	48,492	86,801	44,258	42,215	3,911	35,103	2,753
1998	36,076	46,937	27,012	19,512	2,017	31,520	2,310
1999	37,069	53,845	30,995	22,406	7,012	28,480	1,384
2000	41,076	64,342	34,500	29,256	4,862	28,000	1,343
2001	39,188	83,202	46,871	35,834	1,938	27,294	2,446
2002	41,664	84,375	50,000	33,725		26,928	

자료: FAO

## 나. 중국

중국에서는 1953년 11월 이후 ‘계획수매·계획배급’ 제도를 확립함으로써 국가가 유통시장을 전면 장악하였다. 이 제도하에서 국가는 면화·유지작물·당료작물 등 ‘경제작물’을 중심으로 ‘협상가격차’(鉞狀價格差) 체계를 구축하고 이를 통해 농업으로부터의 잉여를 흡수하였다.

여기에서 국가 상업부문은 식량, 면화, 유지작물 등 기본적인 농산물의 유통과정 전체를 담당하였다. 국가는 생산농민에 계획수매(統購)를 실시했는데, 이는 국가가 정한 품목·수량·가격에 기초하여 농민으로부터 생산물을 조달하는 것을 의미한다. 한편 국가는 식량 소비자를 대상으로 낮은 가격으로 일정한 배급량을 보증하는 계획배급(統銷) 제도를 운영했다. 이때 가격은 계획수매 가격에 수송비·조작비·가공비용·조세·이윤을 더한 수준에서 국가

가 조절했고, 국가 상업부문은 거래과정에서 미소한 이윤을 획득했다. 식량의 경우 배급가격 수준은 국가수매가격보다 5~15% 정도 높은 수준에서 결정되었다(Sicular, 1989, p. 269).

중국의 경우 개혁국면으로 전환하는 시점에서 농산물 관련 가격 보조에 따라 발생하는 재정 압박이 존재하지 않아 생산 자극을 위한 가격정책을 실시하는 것이 가능했다. 그리하여 농업개혁을 생산유인 제공을 위한 수매가격 인상으로부터 시작할 수 있었다. 즉 1979년에 바로 식량의 계획수매 가격을 평균 20.86% 인상하는 한편, 계획수매량 이상의 초과수매(超購)에 대한 보너스가격을 이전의 계획수매 가격의 30% 수준에서 50%로 인상하였다<sup>108)</sup>. 아울러 면화, 대두, 땅콩, 유채, 담배, 사탕수수, 사탕무 등의 계획수매 및 초과수매 가격도 인상되었다. 이 과정에서 계획수매에 의한 의무적 수매량은 감소한 반면, 초과수매에 의한 수매의 비율은 증가하였기 때문에, 평균 수매가격은 더욱 상승하게 되었다.

또 생산자와 지방의 국가 상업기구가 합의하여 가격을 결정하는 협의수매(議購) 제도가 본격적으로 운영되었다. 계획수매 의무가 부여된 주요 농산물의 경우 의무량 이외의 수량에 대해서, 계획수매 의무가 부여되지 않은 농산물의 경우 전량에 대하여 협의수매가 이루어질 수 있도록 하였다. 한편 文化革命 이후 금지되었던 농촌자유시장을 통한 거래(集市貿易)도 다시 개방되기 시작했다. 1978년 말 이후 생산자가 계획수매 의무를 달성한 이후 자유시장에 식량을 판매할 수 있도록 정식으로 허용되었다. 당시 시장가격

---

108) 소련과 마찬가지로 중국에서도 개혁 이전부터 국가수매에 대한 유인 제고를 위해 의무수매량 이상의 국가수매에 대해서는 우대가격을 적용하고 있었다. 구소련이 이러한 '우대의 삭감'을 통해 시장화를 시도했다면, 중국은 '우대의 증대'를 통해 생산을 늘림으로써 시장의 작동이 가능한 조건을 마련하였다.

은 계획수매가격보다 30~50% 높은 것이 일반적이었다. 한편 국가는 국가계획에 의한 상업활동을 축소함으로써 자원배분 및 가격결정에서의 시장의 역할이 점차 확대되도록 유도하였다.

이와 같이 유통부문에 국가독점이 점차 완화되자 농가의 생산유인이 크게 자극되었다. 1979년 이후 식량 생산은 급증하였으나, 소비는 약간만 증가할 뿐이었다. 이에 따라 1983년 국가 수매량과 국가 배급량 수준이 역전되었고, 1984년에는 국가 배급량도 증가하였으나 국가 수매량은 더욱 증가하였다. 1983~84년에 식량 재고가 심한 과잉 상태에 이르게 되자, 전국 각지에서는 농가의 '식량 판매난'과 국가의 '식량 저장난'이 심각한 문제로 등장하였으며, 국가의 재정부담이 급격히 증대되었다. '부족경제'하에서 고안되었던 종래의 체제는 농산물 잉여가 발생하는 상황에서 재정적자와 과잉재고 문제에 대처하지 못했으며, 수요신호에 반응하지 못하는 무능력을 노출했다.

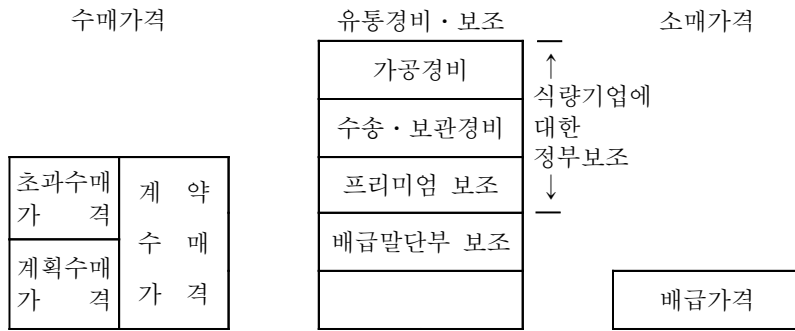
이에 따라 1983~84년에는 계획수매·계획배급 제도의 모순을 해결하기 위한 다각적인 방안이 논의되고 실험되었다. 그리하여 1985년 1월 1일을 기하여 전국 차원에서 식량, 면화, 유지작물에 대해 계획수매제도를 폐지하고 계약수매(合同定購)를 실시하기로 했다. 계약수매제도란 국가 상업부문이 파종 이전에 각 품목의 수매량 및 품질에 관하여 생산 농민과 계약을 체결하고 수확 후에 그 계약에 따라 수매하는 제도를 의미한다. 이로써 수매제도는 종래 국가가 계획수매량을 정하고 이를 초과하여 국가수매에 응하는 경우 프리미엄가격을 지불하던 체제에서 단일한 계약수매가격으로 수매하는 제도로 개편되었다.

한편 낮은 가격으로 도시에 식량을 공급하기 위해 배급체제는 그대로 유지하였기 때문에 국가는 식량수매를 담당하는 국유기업에 가공·수송·보관비용 및 수매를 유인하기 위해 농민에 지불하

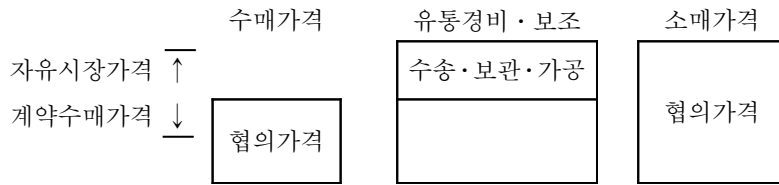
는 프리미엄을 보조해야 했고, 배급을 담당하는 도시부의 상업기업에도 일정하게 보조금을 지급해야 했다([그림 VII-1] 참조).

[그림 VII-1] 계약수매제도하의 식량가격

<계약수매>



<협의수매>



자료: 日中經濟協會(1993), p. 86을 토대로 작성.

이와 같이 정부가 식량유통의 일부를 행정적 수단에 의해 직접 관리하여 도시주민에 식량을 안정적으로 공급하고 나머지 식량은 시장에서 자유롭게 유통되도록 하는, 소위 '쌍궤제'(雙軌制)가 성립하였다. 이처럼 개혁 초기 농민에게 가격인센티브를 제공하는 한편 도시주민에게는 안정적으로 식량을 공급할 수 있었던 것은 일정한 재정부담을 기초로 한 것이었다. 또 중국에서 이러한 재정부담이 가능했던 것은, <표 VII-3>에서 보는 것처럼 개혁에 착수하는 시점에서 가격보조금이 재정지출 중에서 차지하는 비중이 1%에도

미치지 못했던 때문이기도 하다<sup>109)</sup>.

또 1990년에는 식량 보호가격 수매를 실시하였는데, 이는 중국의 식량유통정책이 소비자보호로부터 생산자보호로 전환되고 있는 신호로 볼 수 있다. 또 1990년에 또 식량특별비축제도(糧食專項儲備制度)를 마련하였는데, 이는 비상사태에 대한 대비는 물론 비축식량의 매입·방출을 통해 시장가격을 간접적으로 통제하기 위한 수단이었다. 중국은 이러한 제도 운영을 위해 개혁 이후 계속 가격보조금을 증대시켰다(<표 VII-3> 참조).

그리고 보호수매가격 제도의 도입으로 지나친 재정 부담이 생기는 것을 피하기 위해 배급체제의 개혁이 이루어졌다. 1991년과 1992년에는 2차례에 걸쳐 식량 배급가격을 인상하였는데, 그 인상 폭은 합계 140%에 달하여 계약수매가격과의 역전관계가 비로소 해소되었다. 1991년의 배급가격 인상은 1965년 이후 26년만에 이루어진 획기적인 사건이었다. 이어 1992~93년에는 식량배급제도 자체가 전국 각지에서 순차적으로 폐지되었다.

---

109) 이는 앞에서 본 것처럼 러시아가 체제이행 직전에 예산 중 가격보조금 비율이 20%선에 육박하고 있던 것과는 매우 대조적인 상황이다.

<표 VII-3> 중국의 재정가격보조금

(단위: 억위안, %)

	식량·면화 유료작물 가격보조금	대물가 상승 보조금	식육가격 인상조정 보조금	기타 가격 보조	합계	재정지출중 가격보조금 비율
1978	11.14				11.14	1.0
1979	54.85			24.35	79.20	6.9
1980	102.80			14.91	117.71	10.1
1981	142.22			17.19	159.41	13.6
1982	156.19			16.03	172.22	14.2
1983	182.13			15.24	197.37	14.4
1984	201.67			16.67	218.34	13.3
1985	198.66		33.52	29.61	261.79	13.1
1986	169.37		42.24	45.87	257.48	12.1
1987	195.43		42.74	56.43	294.60	13.4
1988	204.03		40.40	72.39	316.82	13.4
1989	262.52		41.29	69.74	373.55	14.0
1990	267.61		41.78	71.41	380.80	13.0
1991	267.03		42.46	64.28	373.77	11.9
1992	224.35		38.54	58.75	321.64	9.2
1993	334.75		29.86	44.69	299.30	6.9
1994	202.03	41.25	25.41	45.78	314.47	6.0
1995	228.91	50.17	24.17	61.64	364.89	5.8
1996	311.39	53.38	27.46	61.68	453.91	6.1
1997	413.67	43.20	28.25	66.84	551.96	6.4
1998	565.04	28.10	26.09	92.89	712.12	7.2

주: 가격보조금은 1985년 이전에는 재정수입에 포함되었다가, 1986년 이후 지출항목으로 재정지출에 계상됨.

자료: 『中國統計年鑑』

이러한 과정을 통해 중국은 비교적 성공적으로 농업생산을 증대시켜 왔다고 할 수 있다. 특히 <표 VII-4>에서 보는 바와 같이 1978~84년에는 식량, 기타 작물의 생산과 축산 모두 큰 폭으로 성장하였다. 이러한 생산 증가의 결과 중국의 기초식량 문제는 상당 부분 해결되었다. 개혁 초기에는 인민공사 폐지 등 생산조직의 분권

화와 가격 인상에 의한 인센티브 제공이 함께 작용했을 것이나, 분권화 효과가 소진된 이후에는 주로 가격정책과 행정적 지도에 의한 것으로 평가할 수 있다. 즉 일정의 재정부담을 기초로 중국의 농업개혁은 그 성과를 확보해온 것이라고 할 수 있다.

<표 VII-4> 중국의 농업생산

(단위: 백만톤, 백만두)

	식량	면화	유지작물 <sup>1)</sup>	식육 <sup>2)</sup>	돼지재고
1978	304.8	2.17	5.22	8.56	301.3
1979	332.1	2.21	6.44	10.62	319.7
1980	320.6	2.71	7.69	12.05	305.4
1981	325.0	2.97	10.21	12.61	293.7
1982	354.5	3.60	11.82	13.51	300.8
1983	387.3	4.64	10.55	14.02	298.5
1984	407.3	6.26	11.91	15.41	306.8
1985	379.1	4.15	15.78	17.61	331.4
1986	391.5	3.54	14.74	19.17	337.2
1987	403.0	4.25	15.28	19.86	327.7
1988	394.1	4.15	13.20	21.94	342.2
1989	407.6	3.79	12.95	23.26	352.8
1990	446.2	4.51	16.13	25.14	362.4
1991	435.3	5.68	16.38	27.24	369.7
1992	442.7	4.51	16.41	29.41	384.2
1993	456.5	3.74	18.04	32.26	393.0
1994	445.1	4.34	19.90	36.93	414.6
1995	466.6	4.77	22.50	42.65	441.7
1996	504.5	4.20	22.11	36.95	362.8
1997	494.2	4.60	21.57	42.50	400.4
1998	512.3	4.50	23.14	45.98	422.6
1999	508.4	3.83	26.01	46.47	430.2
2000	462.2	4.42	29.55	48.38	446.8

주: 1) 땅콩, 유채씨, 참깨씨, 해바라기씨 및 기타 유지작물을 포함.

2) 지육을 제외한 정육상태의 돼지고기, 양고기, 소고기의 증량.

자료: 『中國統計年鑑』

### 3. 북한의 농산물 가격·유통시스템

#### 가. 북한의 농산물 유통시스템

북한의 농산물 유통시스템은 국영 및 협동농장 생산물의 국영유통망을 통한 공식적 유통경로와 사적·비공식적 생산물의 농민시장 중심의 비공식 유통경로가 병존하고 있다. 이 중에서 수매제도와 배급 위주의 분배제도는 북한에 있어서 농산물유통의 기본 형태라고 할 수 있다(정정길 외, 1999, pp. 18~26).

농산물의 수매는 의무수매(계획수매), 자유수매, 자체수매 형태로 이루어진다. 의무수매는 곡물 등 주요 농산물을 국가가 주도적으로 공급하기 위해 계획당국이 협동농장에 생산과제와 수매계획을 시달하고 이에 기초하여 시·군수매사업소(양정사업소 및 식료수매종합상점), 직할시의 채소과일도매소, 수산물도매소가 수매하는 것이다. 자유수매는 생산자들에게는 수매계획을 시달하지 않고 수매기관에만 계획이 시달된다. 자체수매는 수매기관을 거치지 않고 공장이나 기업소에서 직접 수매하여 소비하는 형태이다.

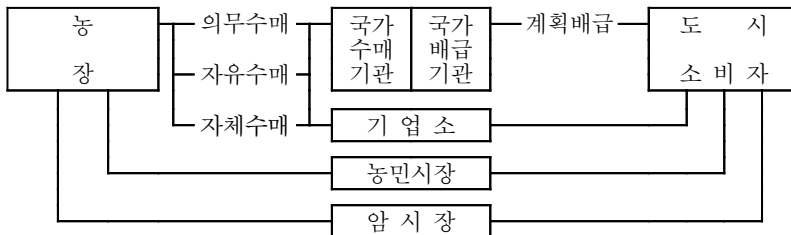
수매가격은 국가와 농민의 이익을 적절히 조화시키는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉 수매가격은 생산원가에 생산이윤을 더하여 책정한다는 것이다. 그러나 실제로는 생산농민이 바라는 수준보다 매우 낮게 책정되고 있어서 곡물, 축산물에 대한 의무수매는 생산의욕을 저해하고 있으며 자유수매가 이루어지는 청과물의 경우 농민들이 수매를 적극 기피하고 있다고 한다.

농산물의 배급은 도시지역 노동자와 사무원을 대상으로 이루어진다. 배급 대상 품목은 주로 국정가격으로 공급하는 곡물, 특정한 날에 일정한 양을 배급받는 육류와 수산물, 구입 한도가 정해진 부식 등이며, 청과물의 경우 배급 대상이 아니어서 구입 한도가 없다.

식량에 대한 배급제는 1957년 11월 이후 실시되고 있는데, 각 직장에서 발급되는 양권(출장용 양권, 가정용 양권)에 따라 유상으로 배급된다. 부식품의 경우 구매카드로 구입하도록 되어 있다<sup>110)</sup>.

한편 1958년 8월 농업협동화와 함께 종래의 인민시장, 농촌시장을 폐지하는 대신 농민시장이 개설되었다. 이는 협동농장의 공동경영과 농장구성원인 농민의 개인부업경영에서 생산된 농축산물의 일부를 생산자가 소비자에게 직접 판매할 수 있도록 하기 위한 것으로, 도시와 농촌 구분 없이 10일 간격(매월 1, 11, 21일)으로 개설되었다. 1969년에 1군 1농민시장이 개설되었으며 도시지역에 있던 시장은 폐쇄되거나 변두리 지역으로 이전되었다. 1970년대 중반부터는 농민시장을 통한 상품의 암거래가 차츰 확대되었고, 이후 농민시장 등을 통한 사적인 거래에 대한 통제와 확대가 반복되었다(정정길 외, 1999, pp. 37~40).

[그림 VII-2] 북한의 농산물 유통시스템



자료: 필자 작성.

110) 협동농장의 농장원에 대한 식량 분배는 원칙적으로 농장원들의 노력일을 기준으로 수확 후 각 농장별로 결산하여 이루어진다. 그러나 현실에서의 식량 분배는 같은 양의 식량을 분배하는 사실상 배급제이고, 매년 변하는 것은 현금 분배이다. 즉 농장의 수확고가 늘어나면 노력일에 따라서 현금 분배를 행하는 것이다. 농장원에 대한 현물 분배량은 수매가격, 배급가격과는 별도의 농장원 결산분배가격을 기준으로 환산된다.

나. 북한의 농산물 가격구조

북한에서 주요 농산물가격은 중앙당국(가격제정위원회)에 의해 계획적으로 책정되고 있으며, 협동경리에서 생산되는 일부 채소와 과일, 수산물의 가격은 획일적으로 결정되지 않고 국가제정가격에서 정해진 표준가격을 기준으로 일정범위 내에서 수급에 따라 가격수준이 결정된다. 북한의 주곡인 옥수수와 쌀의 양정사업소 수매가격, 농장원 결산분배가격, 도시노동자 배급가격 및 농민시장거래가격을 예시하면 <표 VII-5>와 같다.

이 조사사례에 의하면 쌀의 경우 1킬로에 수매가격 22전, 농장원 분배가격 50전, 배급가격 23전으로 나와있는데, 이에 의하면 현재 북한은 거의 농산물에 대해 재정보조 없이 가격·유통시스템을 운영하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

<표 VII-5> 쌀과 옥수수의 거래형태별 가격

구 분	단 위	쌀	옥수수
양정사업소 수매가격(알곡)	1kg	22전	12전
농장원 결산분배가격(알곡)	1kg	50전	45전
도시노동자 배급가격	1kg	23전	15전
농민시장 거래가격	1kg	여름 100~120원 가을 70~80원	60~90원

자료: 탈북귀순자의 증언(1997년 4~5월, 한국농촌경제연구원); 정정길 외 (1999) p. 29.

이러한 최근의 가격·재정구조에 비추어 북한에서는 사회주의 공업화를 위해 농업으로부터의 자원유출이 구조화된 것으로 판단될 수도 있다. 또 북한은 도시의 산업노동자들의 생계를 지원하기 위해 농업부문으로부터 농산물을 공급받지만 그 반대급부로 공업

부문에서 농업부문에 제공하는 것은 거의 없기 때문에 실제로는 공업부문을 위해 농업부문에 대해 심한 수탈을 자행하고 있다고 논의되기도 한다(고일동, 1999, p. 50).

그러나 이러한 농업수탈론은 현재의 상황과 직접적으로 관련되어 있다고 보기는 어렵고, 주로 1950~60년대 전반에 해당하는 것으로 판단된다. 즉 1960년대 중반까지는 농업으로부터의 자원이전이 존재했다고 할 수 있다. 첫째, 1957년 이전에는 농업잉여가 주로 현물세라는 형태로 국가에 흡수되었을 가능성이 크다. 현물세는 1946년에 도입되어 농민들은 평균적으로 수확고의 25%를 국가에 납부했다. 현물세는 1955년, 1959년에 세율이 약간 인하되고 나아가 1966년에 폐지될 때까지 중요한 역할을 수행했다. 둘째, 1957년 6월 곡물의 수매가격을 내렸으며 그리고 이후 계속 내릴 수 있다고 언급한 자료를 통해서 볼 때, 수매가격의 인하경향이 존재했다고 할 수 있다(양문수, 2001, pp. 155~156).

그러나 다른 한편으로 북한에서도 명목적으로는 농산물에 대해 보조하고 있음을 주장하고 있다. <표 VII-6>에서 보는 것처럼, 북한에서 농산물가격·유통과 관련된 재정정보는 인민경제사업비에 편성되어 있다<sup>111)</sup>. 인민경제사업비는 주로 사회간접자본이나 농업개발, 지역개발사업, 혹은 R&D나 가격보조금 등과 같이 외부적 효과가 강한 사업들로 구성되어 있다. 북한 당국에서는 인민경제사업비에서 추가적 시책비가 가장 중요하다고 주장하고 있는데, 이는 식량이나 생필품에 대한 가격보조금을 의미한다. 여기에는 상품가격 인하보상금, 국가식량가격인하보상금, 국가식량가격편차보상금, 의류가격편차보상금 등이 포함되어 있다(고일동, 1999, pp. 15~17).

---

111) 북한의 재정지출은 크게 인민경제비, 사회문화비, 군사비, 국가관리비 등으로 구분되어 있다. 이 중 인민경제비는 기본건설투자, 유동자금공급, 대보수자금공급으로 나누어진다.

<표 VII-6> 북한의 농업관련 재정자금 분배

인민경제비	기본건설투자		
	유동자금공급		
	인민경제사업비	추가적시책비	상품가격인하보상금 국가식량가격인하보상금 국가식량가격편차보상금 의류가격편차보상금
		농업사업비	농촌지원투자 생산확대비 보조금 및 보상금 농업기관유지비
		지방사업비	
대보수자금공급			
사회문화비			
군사비			
국가관리비			농업기관유지비

자료: 고일동(1999)에서 정리.

북한이 재정자금을 통해 농산물가격을 보조했다는 북한 당국의 명목적인 주장은 현실에서는 1960년대 중반~1980년대에 해당하는 것으로 추측된다. 1960년대 중반 이후는 그 이전까지의 추세에 변동이 있었다고 볼 수 있다<sup>112)</sup>. 첫째, 1964년 ‘테제’에서 농업문제 해결을 위해 농업의 기술혁명(四化)과 농업에 대한 지원 방침을 제시했다. 또 1966년에 현물세 폐지를 약속했다. 둘째, 언제부터인지 명확하지는 않지만, 수매가격이 배급가격을 넘어섰다. 1960년대 후

112) 가설이지만, 농업에 한해서만 볼 때, 북한에서 1960년대 중반은 구 소련의 흐루시초프에 의한 농정전환, 중국의 1960~65년의 경제조정 또는 1978년 이후의 농업개혁에 비견될 수 있는 측면이 존재하는 것 같다.

반 일반 근로자들에 대한 쌀 배급가격은 국가 구매가격의 8%에 불과했다고 한다(櫻井浩, 1993, p. 82). 또 1970년대 전반에는 소비자 가격이 생산자가격의 12.3%라는 방문자의 보고가 있고, 1980년대에는 “국가가 쌀을 kg당 60전에 구매하여 8전에 공급하고 있다”고 공식문헌에 언급되고 있다.

식량관리에 의한 가격차보조금의 재정부담에 대해서는 두 가지 엇갈리는 평가가 존재한다. 첫째는 재정부담이 상당한 규모였다는 것이다. 櫻井浩(1993, p. 83)에 의하면 1980년대에 쌀 생산량의 2/3를 국가가 구매했다고 할 때 국가 재정부담은 약 10억원으로 1987년 정부예산의 3.3%에 달했다고 한다. 둘째는 그 재정부담이 대단한 것이 아니라는 관점이다. 양문수(2001, pp. 158~162)는 탈북자들의 증언에 기초하여 거래수입금의 규모가 매우 크기 때문에 가격차보조금은 별 문제가 안 된다는 점, 농장에서 사실상 배급제가 실시되어 국가의 구매율이 매우 높다는 점 등을 제시하고 있다.

그런데 이러한 두 가지 관점은 완전히 상반되는 것은 아니다. 가격차보조금 규모가 국가예산의 3%대라는 것은 구소련에 비하면 대단한 규모는 아니라고 할 수 있다. 또 농업을 지원한다는 언명에도 불구하고 현실에 있어서는 재정적 제약 때문에 공식적으로 언급된 것만큼의 가격차보조를 행하지 못하였을 가능성도 있는 것 같다.

어쨌든 1990년대에 들어오면 가격차보조를 위한 재정 배분은 거의 사라진 것으로 보인다. 앞에서 본 바와 같이 주요 곡물의 도시 노동자 배급가격 또는 농장원 분배가격이 양정사업소 구매가격을 상회하고 있다. 이는 두 가지로 해석될 수 있다. 첫째는 현재의 북한의 농산물 가격구조로는 가격차보조에 따른 재정부담이 별로 없다는 것이다. 둘째, 이러한 상황은 1980~90년대를 통해 북한의 재정력이 급속히 악화되어 가격차 보조금을 지급하는 방식의 식량관

리제도의 골격이 점차 변동되어 온 것을 반영한다는 것이다. 이러한 상황에서 농민시장 거래가격이 공식 배급가격을 크게 상회하면서 국가가 주도적으로 관리하는 유통시스템의 비중이 크게 축소될 수밖에 없게 되었다.

#### 4. 최근 북한의 농산물 가격·유통의 ‘경제관리개선’ 조치

한편 북한은 지난 2002년 7월부터 내부의 경제시스템 개선과 관련하여 상당히 중요한 조치를 취한 것으로 알려지고 있다. 가격·임금의 인상, 경영 자율성의 강화 등 조치를 포함한 ‘경제관리개선’ 조치에서 농업부문과 관련하여 외부로 알려진 내용은 다음과 같다.

조충련 기관지 『조선신보』는 이전까지 kg당 8전이었던 쌀의 가격은 44원으로 550배 인상되었다고 보도했으며(조선신보, 2002. 7. 19), 『이코노미스트』는 한 협동농장 간부의 말을 빌려 돼지고기 값이 kg당 14원에서 110원으로, 토마토는 지금보다 4배 인상된다고 보도했다(Economist, 2002. 7. 25). 여타 품목의 가격은 쌀 가격을 기준으로 조정했다고 한다. 새로운 쌀 가격은 물과 전기, 비료와 박막 등에 투입되는 자금을 계산하여 생산원가를 도출하여 국제시장에서의 쌀 가격도 고려하고 국내에서의 수요와 공급도 염두에 두었다고 한다.

가격 인상과 관련해서 교도통신은 북한이 7월부터 배급제도를 폐지했다고 보도했으며(교도통신, 2002. 7. 18), 대외경제정책연구원은 이 보도에 입각하여 배급제 폐지의 의미를 분석한 바 있다(윤덕룡·이형근, 2002). 그러나 『조선신보』에서는 “쌀 가격이 인상됐지만 식량을 전민에게 고루고루 나누기 위해 배급표를 발급하고 쌀을 구입할 수 있도록 근로자들의 노임을 보장한다”고 소개해 쌀 배급제가 유지될 것임을 확인했다(연합뉴스, 2002. 7. 22).

아직 상황이 분명하지는 않지만, 무엇보다도 배급제 폐지는 계획적 자원배분의 제도적 틀을 붕괴시키고 가격과 유통을 자유화하는 획기적인 조치에 해당한다. 중국의 경우에도 인민공사 체제의 해체, 계획수매제도의 폐지 이후에 조금씩 배급제 적용 범위를 축소해갔다. 이러한 점을 고려하면 국가에 의한 유통 개입의 사실상 폐지에는 상당한 시간이 필요하며, 최근의 조치는 북한 정부가 일정한 실행과 적응과정을 거친 후 필요하다면 재검토할 ‘잠정적’인 조치로 보는 것이 타당할 것이다.

이번 조치에서 주목해야 할 것은 배급 쪽보다는 오히려 수매 쪽이다. 『조선신보』는 쌀 수매가격이 40원으로 인상되었다고 보도하면서 “쌀 수매가격을 인상함으로써 농민들의 생산의욕이 더욱 높아질 수 있다”며 “이번 가격조정에는 농민들의 생활 및 노동조건을 개선하는 목적도 있다”고 강조했다(조선신보, 2002. 7. 26). 또 『이코노미스트』와 인터뷰한 협동농장 간부는 “일부 농부들은 게으르거나 빈둥거렸다. 이제 가격정책 변화의 결과로 농부들은 시장에 팔 달걀을 생산하는 것보다 논밭에서 일하는 데 더 열중할 것이다”라고 말했다(Economist, 2002. 7. 25).

이러한 보도는 북한의 최근 조치가 농민의 생산의욕 제고를 의도하고 있음을 시사하는 대목이다. 경제작물이나 축산물, 과채류에 비해 기본 식량에 대한 수매가격 인상률이 더욱 높을 것이므로 이에 대해 더욱 많은 인센티브를 제공하려는 의도가 있을 것이다.

가격 인상을 통해 생산을 자극하고자 하는 초기적 형태의 인센티브 개혁은 중국 경제개혁에서 생산조직 개편, 수매제도 개혁 이전에 행해졌던 것이기도 하다. 다만 과거 중국이 배급제도와 배급가격을 유지한 채 수매가격만을 인상함으로써 재정부담과 인플레이션을 어느 정도 감수하면서 생산의욕 자극에 주력했던 데 비해, 현재 북한은 생산유인을 제공하기 위한 재정부담의 제약 때문에

수매가격 인상폭은 제한적인 것으로 보인다.

재정부담 없이 생산유인을 제공하기 위해서는 생산조직의 분권화가 불가피하다. 이와 관련하여 그간 실시되어 온 협동농장의 분조관리제에 있어, 최근 분조의 구성원칙을 가족·친척단위로 전환한다든지 하는 조치가 등장하고 있는데, 이러한 조치가 얼마나 확대될 것인지를 주목할 필요가 있다. 또 함경도 회령·무산 등지에서 개인 텃밭을 종래의 30평에서 400평까지 확대하고 있는 것도 관심의 대상이다(남성욱, 2002, pp. 66~67).

재정부담을 의식해서인지 수매가격의 인상이 배급가격 수준 이하로 묶여 있기 때문에 최근 조치에 의한 인센티브 제고 효과에는 한계가 있는 것으로 판단된다. 대신 균형가격에의 접근을 통한 초과수요의 해소와 통화흐수에 따른 인플레이션 압력 흡수에는 어느 정도 효과를 거둘 수도 있다. 그러나 수매가격 인상을 가능하게 하여 생산 유인을 제공하는 것이 재정적 제약에 의해 제한되고 생산조직의 분권화에 따른 제도적 유인과 결합되지 않으면, 기존의 공급곡선이 오히려 상방 이동하여 인플레이션 문제가 심각해질 수도 있다.

최근까지 북한은 통화량이 계속 증대해 왔다. 이는 공급능력 부족으로 인한 과잉통화의 누적, 예산제약의 부재로 인한 화폐의 과잉 공급, 1994년 이후 국제사회의 지원과 북한의 제한적 개방으로 인한 외부 자금의 유입 등에 따른 것이다. 북한 내부에서 진행된 통화팽창은 농민시장에서의 가격 폭등으로 이어졌다. 지금까지 북한에서의 물가수준은 정부가 가격을 관리·통제했기 때문에 억압되어 있었지만, 실제적으로 인플레이션 압력은 공급 부족에 따라 국영상점 판매대 앞의 대기 행렬과 암시장의 창궐로 표현되고 있었다. 그런 의미에서 이번 조치는 공식가격과 비공식가격 간의 격차를 완화하기 위한 것이며, 억압형(repressed or suppressed) 또는 은폐형(hidden) 인플레이션에서 오픈(open) 인플레이션으로의

전환을 의미한다<sup>113)</sup>.

이론적으로 모든 명목가격이 동일한 비율로 인상된다면 경제에 대한 영향은 중립적(neutral)이다. 그러나 물가 인상률이 임금소득 상승률을 상회할 경우 실질임금은 하락하게 된다. 이렇게 되면 총 수요 측면에서는 통화량 축소의 효과를 거둘 수 있을 것이며, 총공급 측면에서는 노동시장에서 노동공급이 증대되는 효과를 가져오게 된다<sup>114)</sup>. 따라서 이번 조치는 물가 인상과 실질임금 인하를 통해 과잉 상태에 있는 통화량을 흡수하여 전반적 물가수준을 안정시키려는 안정화정책의 성격도 있다. 아울러 이러한 조치를 통해 무너진 노동시장의 질서를 회복하려는 기대도 있을 것이다<sup>115)</sup>.

새로운 인센티브 설계에 상당한 의욕을 보이고 있다는 점에서 이번 조치를 종래와 연속적인 체제 강화를 위한 개정·수정으로 제한하여 평가(조동호, 2002)하기는 어려운 것 같다. 또 이번 조치

113) 가격과 임금의 인상은 인플레이션을 의미한다. 사회주의 계획경제에서의 인플레이션을 그 발현 형태를 기준으로 나누면, 오픈 인플레이션과 억압형 인플레이션, 은폐형 인플레이션이라는 3가지 종류가 있다(Winiecki, 1988).

114) 노동시장의 균형식은  $f'(L) = p^e/p \cdot g(L)$ 로 표현될 수 있다. 이 때  $f'(L)$ 은 총체적 생산함수,  $g(L)$ 은 노동공급함수를 의미한다. 지금까지 공식가격의 변동이 거의 없었다는 점을 감안하면 예상물가수준( $p^e$ )은 실제물가수준( $p$ )에 미치지 못할 것으로 일단 판단할 수 있다.

115) 공식가격과 비공식가격간의 격차를 축소함으로써 농가에 퇴장된 식량을 유통과정으로 유도하는 데 성공할 수도 있다. 그러나 그에 실패하면 연속적인 인플레이션의 과급·확장에 직면할 수도 있다. 이러한 인플레이션의 위협에 대비하여 가격 인상 조치 전에 중국으로부터 2~3개월분의 식량을 확보해 두었다는 소문도 있다. 어쨌든 남한으로부터의 쌀 지원은 암시장과 싸우는 북한의 경제안정화에 매우 중요한 조건이 되고 있다.

를 명령경제에서 화폐경제·시장경제로의 전환으로 성격 규정(윤덕룡 외, 2002; 김연철, 2002)하는 것도 아직은 때 이른 감이 있다. 화폐화의 진전은 가격 및 임금 인상 그 자체를 의미하며 이번 조치의 본질은 초기적 형태의 인센티브 개혁과 그에 부수한 안정화 정책이라고 할 수 있다.

### 5. 농산물 가격·유통개혁에서의 재정의 역할

개혁 이전의 사회주의 경제에서는 농산물에 대한 초과수요가 발생하는 것이 일반적인 상황이다. [그림 VII-3]에서 보는 바와 같이 공급량  $OQ_s$ 는  $OQ_d$ 에 미치지 못하는데, 이는 러시아, 중국, 북한 모두 마찬가지이다. 국가는 OD만큼의 가격을 지불하고 농장으로부터 농산물을 구매하지만, 소비자는 OC만큼의 가격을 지불하고 국가로부터 농산물을 구입한다. 이중가격정책에 소요되는 국가재정은 ABCD로 표현된다. 물론 이 때의 수요, 공급곡선은 시장적 상황에서 형성된 것은 아니므로 시장화 과정에서 변동 가능성이 있다. 개혁 전의 러시아, 중국과 북한 모두에 있어 점 A는 가격 OD에서의 공급량을 나타낸다.

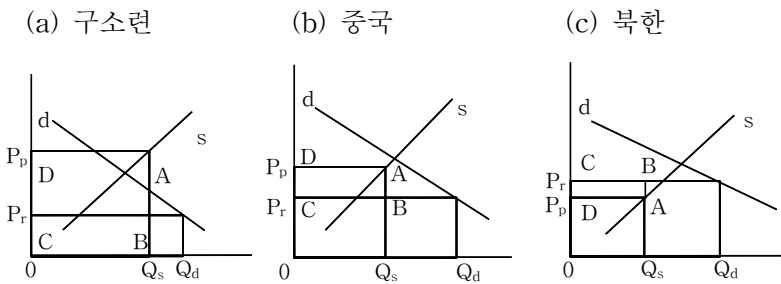
스탈린 사망 이후의 농정전환으로 구매가격이 지속적으로 인상된 러시아의 경우 구매가격이 잠재적 균형가격보다 높은 수준에서 결정되었고 이는 엄청난 재정지출로 연결되었다. 따라서 러시아는 시장체제로의 이행과정에서 균형을 초과한 생산수준과 막대한 재정부담을 동시에 감축하는 고통스런 ‘구조조정’을 경과해야 했다.

중국의 경우 구매가격은 배급가격보다는 높았으나, 잠재적 균형가격보다는 낮은 수준에 있었다. 가격보조에 따른 재정부담이 존재했었지만 부담의 정도가 러시아에 비할 바가 못 되었으며, 구매가격 인상을 통해 공급부족 상황을 타개하는 것이 훨씬 중요한 과

제였다. 중국은 개혁 당시의 재정상황이 그다지 나쁘지 않았기 때문에 가격정책을 통한 생산자극에 나설 수 있었으며 이는 다시 경제잉여를 창출하여 재정을 보충하는 선순환구조를 갖출 수 있었다.

북한의 경우 수매가격과 배급가격이 농민시장가격 수준에 미치지 못한다는 점에서 개혁 전 중국과 유사한 구조이다. 따라서 수매가격 인상을 통해 공급부족 상태를 개선하는 것이 절대적으로 중요한 과제이다. 그러나 명목적으로는 가격보조를 주장하면서도 현실적으로 수매가격이 배급가격에 기타 필요한 유통과 관리에 필요한 경비를 더한 수준에서 결정되고 있다. 이는 최근 북한의 재정적 상황이 가격보조를 통한 이중가격체제를 유지하기 어려울 정도로 곤란한 것이기 때문인 것으로 추측된다<sup>116)</sup>.

[그림 VII-3] 개혁 이전 사회주의 농업의 가격-재정-수급구조

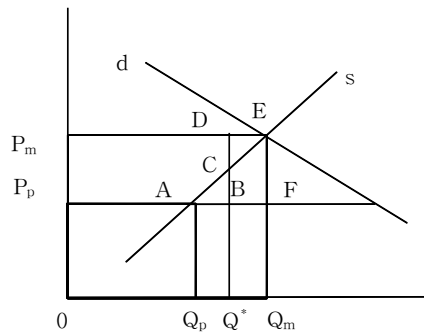


자료: 필자 작성

116) 재정자금 소요 없이 생산 인센티브를 제고하기 위해서는 생산자 수매가격과 소비자 배급가격을 동시에 인상하는 방안을 상정할 수 있다. 그러나 소비자 가격을 인상하는 것은, 전반적인 인플레이션을 유발하여 생산 인센티브 효과를 잠식하게 되고 임금제 가격 상승으로 공업부문 이윤율을 하락시키므로 개혁 초기, 개발 초기에는 채용하기 어려운 방안이다.

현재 북한의 식량난을 감안하면 수매가격을 인상하여 생산을 자극하는 것이 시급하다. 계획가격과 시장가격의 이중가격구조하에서는 농민의 ‘계획할당으로부터의 도피’(quota evasion) 경향이 구조화된다. [그림 VII-4]에서 곡선 d는 식량의 수요곡선, 곡선 s는 식량의 공급곡선,  $P_p$ 는 정부의 계획수매가격,  $P_m$ 은 시장가격이라 할 때, 정부는 A점을 넘어 B점까지 수매하려 한다. B점에서 수매가 이루어지면, 곡선 s는 한계비용곡선이 되므로  $\triangle ABC$ 는 농민의 손실이 된다. 따라서 농민은 국가수매량을 줄이는 것이 이익이 된다. 따라서 정부가 재정보조를 통해 수매가격을 인상하지 않으면 공급량은 확보되지 않는다.

[그림 VII-4] 이중가격제하의 식량수급



자료: 필자 작성

그러나 그간의 경제 침체로 재정력도 크게 약화되었을 것이기 때문에 가격정책을 설계하는 데 상당한 제약조건이 존재할 것이다. 이와 관련하여 2002년 7월의 ‘경제관리개선’ 조치는 일단 암시장과의 격차 축소에 주된 목적이 있는 것으로 판단할 수 있다. 이후 북

한에서 본격적인 인센티브 개혁이 전개되는 데는 이를 뒷받침할 수 있는 재정 확보가 결정적으로 중요한 관건이 된다<sup>117)</sup>.

생산유인을 자극하는 가격정책 설계가 단기·중기적인 과제라면, 중기·장기적으로는 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순수하게 기업화할 필요가 있다<sup>118)</sup>. 이를 위해서는 수매가격이 배급·방출가격보다 높은 구조여서는 안 된다. 현재 북한의 경우 이러한 가격차는 존재하지 않는 것으로 알려져 있다. 그러나 유통기능과 비축기능이 여전히 분리되어 있지 않다. 국유 식량유통부문의 비축기능을 정책을 위한 비축과 경영을 위한 비축으로 구분할 필요가 있다. 정부는 매크로적 조정과 관리의 책임을 맡고 기업은 내부구조를 정비하여 순수기업화해야 한다. 식량기업의 신규 채무를 분리하여 경영적인 손실은 기업이 부담하도록 한다. 비축기능에 따르는 비용은 국가재정에서 부담해야 한다.

또 국가는 가격안정화를 위해 완충재고를 확보해야 한다. FAO 기준에 따르면 총판매량의 15~20%는 비축량으로 확보해야 한다. 시장유통을 원활히 하기 위해 도매시장과 선물시장을 활성화해야 하는데, 시장의 미성숙으로 가격 급등과 폭락이 있을 경우 국가가 적극 개입해야 한다.

한편 장기적으로 북한경제가 국제분업구조에 편입되고 체제가

117) 재생산구조가 거의 붕괴된 현재 북한의 상황으로는 혼자 힘으로 경제개혁을 위한 재정자금을 마련하기는 매우 어렵다. 북한당국이 외부로부터의 자금 유입을 위해 북일수교, 경제특구 설치를 서두르고 있는 것도, 이러한 맥락에서 파악할 수 있다.

118) 山本裕美(1999, pp. 100~105)는 향후 중국 식량 유통체계개혁의 전망과 과제와 관련하여 시장경제화 국면에서의 식량생산 중시, 국유 식량기업의 기업화, 식량가격 안정화 시스템의 확립, 식량 선물시장의 설립, 식량의 국내외 가격차의 관리 등을 제시하고 있다.

행기의 과도적 상황을 마무리짓게 되면 국내외 가격차를 관리하여야 한다. 현재의 WTO 규정에 의하면 품목별로 국경보호율을 관리해야 한다. 가격정책, 재정보조는 장기적 국내외 가격차를 고려하여 제한될 수밖에 없으므로, 보호율이 지나치게 높은 경우는 그린 박스를 활용하는 등 구조정책으로 전환하는 방안도 강구해두어야 한다.

## 6. 결론

통상적으로 경제발전 초기 농업에는 많은 역할이 부여되고, 체제이행에 있어서도 농업은 경제자유화의 학습, 거시경제의 안정화 등 중요한 기능을 수행한다. 따라서 북한의 농업개혁은 북한의 경제발전, 체제이행의 관점에서 역할지어져야 한다. 개발 초기, 체제이행기의 농업발전에서 재정의 역할은 매우 중요하다. 이에 따라 농업시스템을 재정보조의 현황과 관련지어 분석할 필요가 있다. 본 연구에서 전제하고 있는 가설은, 러시아와 중국의 경우를 볼 때 재정적자의 규모와 재정지출 중 가격보조금의 비중이 시스템 개혁의 방향·속도와 깊은 관련성이 존재한다는 것이다.

러시아는 연방 해체 이전에 국가가 생산자뿐만 아니라 소비자에게도 보조를 행하였으며 집권적이고 경직적으로 제도를 운영했기 때문에, 재정부담은 매우 심각하였다. 이에 따라 1991년말 이후 국내가격을 국제가격 수준까지 인상하고 국가의 가격보조를 제거하면서 시장메커니즘이 도입되었다. 중국의 경우 높은 인구압력 조건하에서 식량수입을 위해 외화를 사용해야 한다면 축적률 수준을 도저히 유지할 수가 없었다. 또 중국은 비교적 가격보조에 따른 재정부담이 크지 않은 상황이었다. 이러한 조건에서 농업개혁은 식량 증산 및 자급수준 유지를 위하여 가격유인을 제공하는 방식으

로 이루어졌고, 농업개혁의 성과는 다른 부문에도 파급되었다.

북한의 경우 가격보조금 비중이 체제이행 이전의 러시아에 비하면 대단한 규모는 아니었으며, 경제상황의 악화로 재정적 제약이 강화되어 가격보조는 거의 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 농민시장의 비중이 확대되고 국가가 관리하는 유통시스템 비중이 축소되었다. 최근의 '경제관리개선' 조치는 초기적 형태의 인센티브 개혁과 그에 부수한 안정화 정책이라고 할 수 있는데, 재정부담의 제약 때문에 인센티브 효과는 제한적인 것으로 보인다.

북한의 경우 수매가격과 배급가격이 농민시장가격 수준에 미치지 못한다는 점에서 과거 러시아와는 차이가 있고 오히려 개혁 전 중국과 유사한 가격구조를 보이고 있다. 따라서 순조로운 경제발전과 체제이행을 위해 농산물 수매가격 인상을 통해 공급부족 상태를 개선하는 것이 단기·중기적으로 매우 중요한 과제이다. 그간의 경제 침체로 재정력도 크게 약화되었을 것이기 때문에 새로운 가격정책을 설계하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정 확보가 결정적으로 중요하다.

중기·장기적으로는 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순수하게 기업화할 필요가 있다. 장기적으로는 국제분업구조를 고려하여 국내외 가격차를 관리하고 구조정책으로의 전환을 강구해야 한다.

## VIII. 요약 및 결론

북한이 최근 내놓고 있는 경제개혁 조치는 북한도 기존의 계획관리체제만으로는 현재의 경제위기를 극복하기 힘들다는 점을 인정하는 것으로 볼 수 있다. 그래서 향후 현재 체제의 틀 내에서 다양한 새로운 개혁조치를 취할 가능성이 높아지고 있다.

하지만 북한의 시장화 과정은 그렇게 순탄하지만 않을 것으로 보인다. 무엇보다도 북한은 점진적 시장화 과정에서 인플레이션, 생산·고용 감소 등 거시경제의 불안정성이 구소련·동구보다 더 클 가능성이 높다. ① 계획경제의 침투 정도가 다른 나라보다 더 크고 ② 암시장 등 비공식경제가 공식경제를 상당 정도 대체할 정도로 비대해진 데다 ③ 가격왜곡의 정도가 심하고 ④ 제조업의 기반이 사실상 붕괴한 상태에 있는 등 체제전환의 초기조건이 구소련·동구보다 더 불리할 가능성이 크기 때문이다.

북한에서도 인플레이션의 폐해는 매우 클 것이고 따라서 인플레이션 억제는 매우 중요한 정책적 목표이다. 그렇다고 해서 북한에 긴급 일변도의 정책을 펴기에는 현실적으로 무리가 있다. 시장화 과정에서 생산과 고용의 감소가 단기간에 끝나지 않고 몇 년간 지속된다면 개혁에 대한 저항이 나타나거나 개혁이 지연될 수 있다. 물론 지나친 확장정책 또한 문제가 있을 수 있다.

거시경제 운용은 소폭의 확장적 정책이 바람직한 것으로 보인다. 다만 지속적 성장을 저해하지 않을 정도의 인플레이션 수준과 재정적자 수준에 대해 목표치를 정해 놓고 관리하는 것이 필요하다. 이 경우 해외자본의 유입 정도, 특히 남한정부로부터의 재정적

지원의 규모가 중요한 변수가 될 수 있다. 그리고 성장의 동력을 확보하기 위해서는 무엇보다도 산업정책이 중요하다. 안정화 정책과 산업정책의 정책혼합을 어떻게 가져갈 것인가 하는 문제가 최대의 과제로 될 것이다.

재정정책도 균형예산보다는 소폭의 적자예산이 바람직할 것이다. 여기서는 정부지출을 어떻게 감축하느냐, 시장화 초기에 발생하기 쉬운 재정지출수요 증가에 어떻게 대처하느냐, 조세제도를 어떻게 확립하느냐 하는 것들이 최대의 과제가 될 전망이다.

그런데 점진적 개혁의 경우, 재정개혁은 거시경제의 안정성 확보뿐만 아니라 시장발전과 경제성장의 새로운 주체의 형성을 촉진하는, 즉 체제전환을 촉진하는 역할도 수행하기 때문에 재정개혁의 역할이 더욱 중요하다. 전체 경제개혁과의 관계라는 측면에서 보면 재정제도 개혁에서 다음 두 가지가 중요한 과제로 제기된다.

첫째는 재정의 분권화이다. 중국의 경우 재정의 분권화는 새로운 시장과 시장주체 형성에서 매우 중요한 역할을 하였다. 북한도 공장 가동률 저하, 자재 부족, 생활필수품의 결핍 등의 원인으로 계획의 생산과 유통이 활발해지고 있는 상황에서 중국 향진기업의 발전 과정에서처럼 지방정부의 적극적인 역할을 유도할 수 있는 정책이 필요하다.

지방정부를 대상으로 하는 재정 분권화의 핵심적 내용은 경제성장과 지방정부의 경제적 이익(재정수입)을 연계시키는 것이다. 북한의 경우는 지방예산제와 지방공업이 이러한 방향으로 제도를 개혁하는 데 중요한 기반이 될 수 있다. 그러나 지방예산제와 지방공업의 적극적 역할을 촉진하기 위해서는 현재 지방에 하달되는 계획지표를 대폭 낮추어야 한다.

둘째, 정부와 기업 사이의 재정관계의 단절로 국유기업 개혁과

금융체제 개혁에 유리한 조건을 형성하여야 한다. 중국의 점진적 개혁의 가장 커다란 부작용은 정부와 국유기업 사이의 재정관계가 완전히 단절되지 않은 상태에서 형식적인 제도개혁으로 재정지원이 금융지원으로 대체되면서 발생한 기업 부채비율의 상승과 부실채권의 누적이다.

이러한 결과가 초래된 제도적 원인은 우선 국유기업이 경제적 이윤을 추구하는 경제적 조직만이 아니라 여러 사회보장 기능을 담당하는 사회적 조직의 성격을 가지고 있었기 때문에 정부가 국유기업의 구조조정을 적극적으로 추진하지 못했기 때문이다. 따라서 정부와 국유기업 사이의 재정관계 단절의 관건은 사회보장기능을 개별 기업으로부터 분리시켜 사회화시키는 것에 있다. 그렇다면 국유기업에 대해 예산제약을 강화하는 제도개혁을 보다 가속화시킬 수 있을 것이다.

요컨대 북한이 점진적인 시장화 개혁에 나선다면 재정개혁은 사회경제에 부합하는 기능으로의 전환을 목표로 하면서도 과도적으로 재정적 인센티브의 새로운 설계로 시장발전과 경제성장을 이끄는 새로운 경제주체의 형성과 사회보장서비스와 재정의 통합적 관리를 통해 국유기업 및 금융체제 발전에 유리한 조건의 형성이라는 목표를 동시에 추구할 필요가 있다. 특히 후자의 과제는 중국에서 진행된 개혁의 속도를 뛰어 넘어 더욱 적극적으로 추진될 필요가 있다.

재정과 금융의 관계에 초점을 맞출 때 체제전환을 경험한 기존의 사회주의 국가의 경험으로부터 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있다. 일원적 은행체도가 해체되고 자본주의적인 금융기구들이 설립되기도 하지만 체제이행 과정에서 금융이 재정으로부터 독립적인 지위를 차지하게 되어 자원배분의 효율성을 높이고 투자에 대한

심사와 감시를 하는 긍정적인 역할을 하기보다는 국가재정과 기업의 위기 및 부실이 은행 및 금융부실 및 위기로 전가될 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 북한의 바람직한 금융체도의 수립을 위하여 체제이행기에 다음과 같은 방향으로 금융개혁이 이루어지는 것이 필요하다고 판단된다.

첫째, 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환이 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 둘째, 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데 중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 초점을 맞추도록 하여야 한다. 셋째, 금융안정성(financial safety)을 제고하고 금융위기를 방지해야 한다. 넷째, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 다섯째, 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요는 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는 데 주력하여야 한다.

북한의 금융개혁이 원만히 진행된다면 자금공급에 있어서 유일적 자금공급원칙의 폐기를 촉진할 것으로 보이는데 이는 결국 예산상의 지출부문의 결과를 유도하고 수입부문에 도 영향을 주어 궁극적으로는 조세제도의 개혁도 야기할 것으로 보인다. 따라서 금융개혁과 재정의 변화는 동시에 진행되는 것으로 이해할 수 있으며 건전한 금융개혁을 위해서는 재정부문과 기업부문의 부실이 금융부문으로 전가되는 것을 방지되어야 할 것이다.

한편 북한의 재정문제는 현상적으로는 공식부문에서의 물자부족과 비공식부문의 비중 증대에 기인한 거시적인 문제로 파악되지만 좀더 근본적으로는 기업의 운영 메커니즘과 같은 경제의 미시

적인 구조와 밀접한 관련을 가진다. 따라서 북한에서의 재정문제의 근본적 해결을 위해서는 미시적 수준에서의 시스템이 작동할 수 있는 개혁이 이루어져야 하며, 이는 생산의 마비와 비공식부문의 창궐을 초래한 요인에 대한 시스템적 개혁이라고 할 수 있다.

현재 북한이 실시하고 있는 기업의 분권화 조치는 시장개혁 확대의 제도적 기초를 제공하고 있지는 못하다. 계획 작성권한과 가격제정권한이 일부 분권화되었지만, 여전히 중앙의 관료적 조정이 중요한 역할을 하고 있다.

북한의 기업개혁 정책에서 중요한 것은 연성예산제약 현상을 어떻게 극복할 것인가의 문제이다. 현재 북한에는 가동률 하락으로 광범위한 잠재 실업자층이 존재하고 있다. 국영기업 내에서도 비생산적 인력의 처리문제는 시급한 당면과제가 아닐 수 없다. 실질적인 독립채산제에서는 적정노동력 확보가 중요하다.

북한의 기업관리체계 개혁은 전반적인 경제개혁의 속도와 수준을 반영하여 추진될 것으로 보인다. 변화의 방향은 계획을 정상화하는 방향보다는 시장 메커니즘을 도입하는 방향이 될 것이다. 생산을 정상화하는 과정은 곧 탈계획화 과정을 의미한다. 노동자 차원에서 차등임금제와 성과급제도를 확대하는 것은 과거 계획경제의 평균주의를 극복하고 생산성을 향상하기 위한 것이다. 기업차원에서도 마찬가지다. 과거에는 수직적 관계, 즉 상급기관으로부터 보다 많은 노동력과 원자재를 확보하려 했다면, 이제는 수평적 관계, 즉 상품 판매와 '사회주의 물자교류시장'에서의 원자재 수급에 보다 신경을 써야 한다. 결국 개인 차원이나 기업 차원에서 생산 정상화는 시장화를 의미한다.

기업개혁에 있어서 빼놓을 수 없는 것이 인센티브의 강화이다. 미시적 수준에서 기업과 노동자에 대한 인센티브를 확대함으로써

생산의 효율성과 노력 투입을 높이는 것이다. 그러한 인센티브는 경제적이고 개인적인 성격을 강화해야 할 것으로 판단된다.

이를 위해서는 우선 기업의 생산효율성 제고를 위한 인센티브를 강화하는 것이다. 그러나, 기업인센티브 강화를 위해 분권화를 도입하더라도, 내부자통제와 기업-노동자 담합에 의한 공유자산 침해를 막기 위해서는 적절한 외부자통제, 즉 행정적이고 위계적인 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조를 만들어야 할 것이다.

다음으로 노동자의 노력투입 증대를 위한 인센티브다. 이는 능력과 성과에 따른 보상시스템의 도입, 기업성과와 보상시스템간의 연계 시스템 도입, 사회서비스 부담의 국가와 기업, 노동자가 분담하는 방안 도입 등을 의미한다.

또한, 인센티브 강화가 재정문제 해결의 기초이기도 하지만, 국가재정은 이러한 인센티브 시스템을 구축하는 데에 있어서 핵심적인 역할을 해야 한다. 즉, 국가재정의 편성도 기업이나 노동자에게 인센티브를 줄 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

농업개혁과 재정개혁의 관계를 살펴보기 위해서는 먼저 농업시스템을 재정보조의 현황과 관련지어 분석할 필요가 있다. 여기서 러시아와 중국의 경우를 볼 때 재정적자의 규모와 재정지출 중 가격보조금의 비중이 시스템 개혁의 방향·속도와 깊은 관련성이 존재한다는 가설로부터 출발한다.

북한의 경우 가격보조금 비중이 과거 구소련에 비하면 대단한 규모는 아니었고, 경제상황의 악화로 재정적 제약이 강화되어 가격보조는 거의 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 농민시장의 비중이 확대되고 국가가 관리하는 유통시스템 비중이 축소되었다. 최근의 '경제관리개선' 조치는 초기적 형태의 인센티브 개혁과 그에 부수한 안정화 정책이라고 할 수 있는데, 재

정부담의 제약 때문에 인센티브 효과는 제한적인 것으로 보인다.

북한의 경우 수매가격과 배급가격이 농민시장가격 수준에 미치지 못한다는 점에서 과거 러시아와는 차이가 있고 오히려 개혁 전 중국과 유사한 구조이다. 따라서 순조로운 경제발전과 체제이행을 위해 농산물 수매가격 인상을 통해 공급부족 상태를 개선하는 것이 단기·중기적으로 절대적으로 중요한 과제이다. 그간의 경제침체로 재정력도 크게 약화되었을 것이기 때문에 새로운 가격정책을 설계하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정 확보가 결정적으로 중요하다. 단기·장기적으로는 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순순하게 기업화할 필요가 있다. 장기적으로는 국제분업구조를 고려하여 국내외 가격차를 관리하고 구조정책으로의 전환을 강구해야 한다.

## 참고문헌

- 『경제사전 1, 2』, 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 고일동, 『북한의 예산구조와 최근의 재정실태분석』, 한국개발연구원, 1999.
- \_\_\_\_\_ (편), 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법』, 한국개발연구원, 1997.
- 김덕윤, 『재정사업 경험』, 1988.
- 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「최근 북한경제 변화, 배경과 전망」, 제25차 통일전략포럼 발표논문, 경남대학교 극동문제연구소, 2002. 8. 1.
- 남성욱, 「북한의 7·1 경제개선관리조치와 농업개혁」, 『북한의 개혁과 개방 100일: 현황과 전망』, 중앙대학교·매일경제신문사, 2002. 10. 11.
- 남성욱·문성민, 「북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구」, 『현대북한연구』, 3(1).
- 리기성, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1: 사회주의 경제의 전반적 영역에서 작용하는 경제법칙과 범주』, 1992.
- \_\_\_\_\_, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 2: 사회주의 경제의 기본분야들에서 작용하는 경제법칙과 범주』, 1992.
- 박영근·김철제·리해원·김하광, 『주체의 경제관리리론』, 사회과학출판사, 1992.
- 박제훈, 「이행기경제의 체제전환」, 한국비교경제학회(편), 『비교

- 경제체제론』, 박영사, 1997.
- 박진, 『북한 재정의 현황과 추이』, 한국개발연구원, 1994,  
북한경제FORUM 편, 『북한경제론 - 이론과 실제』, 법문사.
- 서재진, 「북한의 7·1 ‘경제관리개선’ 조치가 주민생활에 미칠 영향」, 통일정세분석 2002-05, 통일연구원, 2002.
- 신용도·이상목·조성일, 『북한 경제체제전환 분석: 동구와 독일의 사례를 중심으로』, 소화, 2002.
- 양문수, 「북한 경제개발의 역사적 구조: 외연적성장의 내부구조를 중심으로」, 『북한연구학회보』 제4권 2호, 2000. 12, 2000a.
- \_\_\_\_\_, 「북한 기업의 행동패턴: 비교경제체제론적 접근」, 『현대북한연구』, 3(1), 2000b.
- \_\_\_\_\_, 「북한과 중국의 계획화시스템의 비교」, 『경제학연구』, 49(1), 2001년 3월, 2001a.
- \_\_\_\_\_, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대출판부, 2001b.
- \_\_\_\_\_, 「북한 경제개발에서의 남한정부의 역할: 중국변수를 고려한 남북경협에 새로운 방향성 모색」, 『동향과 전망』 가을호(제54호), 2002,
- 오승렬, 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』, 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『중국경제의 개혁개방과 경제구조』, 통일연구원, 2001.
- 오원철, 『북한의 경제정책』, 기아경제연구소, 1995.
- 윤덕룡·이형근, 『북한의 물가 인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점』, 대외경제정책연구원, 2002. 7.
- 이달희, 「북한경제와 군사비」, 『북한경제의 전개과정』, 경남대학교극동문제연구소, 1990.
- 이일영, 「체제전환과 국가·농민관계: 구소련 농산물 조달·가격제도의 변천」, 『농업정책연구』, 23(2), 한국농업정책학회,

1996. 12.
- \_\_\_\_\_, 「축적위기 이후 북한 농업시스템의 변화와 전망」, 『농업경제연구』, 43(1), 한국농업경제학회, 2002a.
- \_\_\_\_\_, 「북한의 개발전략과 경제시스템: 동아시아로의 편입?」, 『민주사회와 정책연구』, 2(1), 민주사회정책연구원, 2002b.
- \_\_\_\_\_, 「개선인가 개혁인가: 북한의 경제관리개선에 대한 분석」, SIES Working Paper Series, 서울사회경제연구소, 2002c.
- 정여철, 『동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원, 2000.
- 정정길 외, 『북한의 농산물 유통과 농민시장 운영실태』, 한국농촌경제연구원, 1999.
- 정정길 · 전창곤, 「최근 북한 농민시장의 현황」, 『KREI 북한농업동향』, 1(3), 1999.
- 조동호, 『폴란드의 경제체제전환 사례연구』, 한국개발연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「계획경제시스템의 정상화-최근 북한 경제조치의 분석 및 평가」, 『KDI 정책포럼』, 160호(2002-05), 한국개발연구원, 2002.
- 『조선신보』, 2002. 7. 19, 7. 26.
- 최신립, 「북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도」, 『통일문제연구』, 10(2).
- 최준욱 외, 『체제전환국 조세정책의 분석과 시사점 - 남북경협과 경제통합 관련 조세 · 재정분야 기초 연구 (I)』, 정책보고서, 한국조세연구원, 2001.
- 한국무역투자진흥공사 북한실, 「북한의 임금 및 물가인상 조치에 대한 평가와 향후 전망」, 『KOTRA 북한경제정보』, 한국

- 무역투자진흥공사, 2002. 7.
- 한국비교경제학회, 『비교경제체제론』, 박영사, 1997.
- 한국산업은행, 『북한의 산업』, 2002.
- 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, 법문사, 1998.
- 허영익, 『공업에 대한 지도와 관리경험』, 1997.
- 山本裕美, 『改革開放期中國の農業政策: 制度と組織の經濟分析』,  
京都大學學術出版會, 1999.
- 柴崎嘉之, 「ロシアの農業事情」, 『食糧管理月報』, 1995年 4月號,  
1995.
- 櫻井浩, 「行きづまる農業と食糧難」, 玉城素・渡邊利夫 編, 『北朝  
鮮-崩落かサバイバルか』, サイマル出版會, 1993.
- 王紹光・胡鞍綱, 『中國國家能力報告』, 沈陽: 遼寧人民出版社,  
1993.
- 劉鴻儒・王佩眞, 『中國改革全書: 金融體制改革卷』, 大連: 大連出  
版社, 1992.
- 日中經濟協會, 『1992年の中國農業』, 1993.
- 中兼和津次, 『中國經濟發展論』, 有斐閣, 1999; 이일영 외 역,  
『중국경제발전론』, 나남출판, 2001.
- 項懷誠・姜維壯, 『中國改革全書: 財政體制改革卷』, 大連: 大連出版  
社, 1992.
- ナザレンコ, 『ロシアの農業・食料事情』, 食料・農業政策研究セン  
タ, V. I., 1993.
- 宮鍋幟, 「ソ連における小賣價格改訂の諸問題(1)」, 『經濟研究』,  
40(1), 一橋大學, 1989.
- Bauer, T., "The Microeconomics of Inflation under Economic

- Reforms: Enterprises and Their Environment,” *In Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*, (ed.) Simon Commander, pp. 107~119. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- Berliner, J. S., “Perestroika and the Chinese Model,” in Robert Campbell (ed.), *The Postcommunist Economic Transformation*, Westview Press, 1994.
- Blanchard, Oliver., *The Economics of Post-Communist Transition*, Clarendon Lectures in Economics,. New York and Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Bornstein, M., “Soviet Debate on Agricultural Price and Procurement Reforms,” *Soviet Studies*, 21(1), 1969.
- Bornstein, M., “Soviet Price Policy,” *Soviet Economy in a New Perspective*, Joint Econ. Comm., U.S.Congress, 1976.
- Bowles, Paul, and Gordon White, *The Political Economy of China's Financial Reforms*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1993.
- Byrd, William A, *China's Financial System: The Changing Role of Banks*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1983.
- Byrd, William A. and Lin Qingsong, *China' Rural Industry: Structure, Development, and Reform*, Washington D.C.: A World Bank Research Publication, 1990.
- Commander, Simon (ed.), *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*, Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- Dittus, Peter, “China: The State Investment System,” Washington, D.C.: World Bank Background Paperm

- 1989.
- Economist, “Stitch by stitch to a different world,” *Economist*, 2002. 7. 25.
- Hardy, Daniel C., *Soft Budget Constraints, Firm Commitments, and the Social Safety Net*, International Monetary Fund Staff Papers, Washington, 1992.
- Harrison, Mark, “Investment Mobilization and Capacity Completion in the Chinese and Soviet Economies,” *Economics of Planning* 19(2), 1985.
- Huang, Ya-Sheng, *Inflation and Invest Controls in China*, New York: Cambridge University Press, 1996.
- IMF, *Monetary and Exchange System Reforms in China: An Experiment in Gradualism*, 康以同等譯, 『中國貨幣和外匯體制改革』, 北京: 中國金融出版社, 1997.
- IMF, “Democratic People’s Republic of Korea: Fact Finding Report,” 1997.
- IMF, *China at the Threshold of Market Economy*, 朱忠等譯, 1994. 『中國在市場經濟的門檻上』, 北京: 中國金融出版社, 1992.
- Jabbara, Joseph G. and Kent Jancarik, Challenging development Issue in a Socialist State: the Case of Cuba, *Journal of Developing Societies*, vol. 15, 1999.
- Keuschnigg, Mirela, “Banking in Central and Eastern Europe,” MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies , Vol.7. issue 3, 1997.
- Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

- Kornai, Janos, "Transformational Recession: The Main Causes," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19, 1994.
- Kornai, Janos, *Making the Transition to Private Ownership*, *Finance and Development*, September 2000.
- Kornai, Janos, "Hardening the budget constraint: The Experience of the post-socialist countries, *European Economic Review*," Vol 45, No 9, pp. 1573~1599, October 2001.
- Lavigne, M., *The Economics of Transition: From Socialist Economy To Market Economy*, New York: St. Martin's Press, 1999.
- Louis, Horowitz Irving(eds), *Cuban Communism 1959~1995* (eighth edition), New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1995.
- Maxfield, Sylvia, "Financial Incentives and Central Bank Authority in Industrializing Nations," *World Politics* 46 July, 1994, pp. 556~588.
- Medvedev, Z., *Soviet Agriculture*, W.W Norton & Company, Inc., 1987: 佐佐木洋 譯, 1995, 『ソウイェト農業, 1917-1991- 集團化と農工複合の歸結』, 北海道大學圖書刊行委員會.
- Montias, J. M., *The Structure of Economic Systems*, New Heaven: Yale University Press, 1976.
- Naughton, Barry, "Hierarchy and the Bargaining Economy: Government and Enterprise in the Reform Process," *In Bureaucracy, Politics an Decision Making in Post-Mao China*, (ed.), Kenneth G. Lieberthal and David M.

- Lampton, Berkeley: University of California Press, 1992.
- Naughton, Barry, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform*, New York: Cambridge University Press, 1995.
- Nee, Victor and David Stark(eds.), *Remaking the Economic institution of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford University Press, 1989.
- OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries, Selected New Independent States, Mongolia and China: Monitoring and Outlook 1995*, 1995.
- Oi, Jean, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics* No.1 Vol. 45, 1992.
- Osband, Kent., "Economic Crisis in a Shortage Economy," *Journal of Political Economy*, Vol 100, No 4. pp. 673~690.
- Pastor, Manuel JR and Zimbalist, "Waiting for Change: Adjustment and Reform in Cuba," *World Development* Vol. 23, No. 5, 1995.
- Pearson, Ruth, "The Political Economy of Social Reproduction: The Case of Cuba in the 1990s," *New Political Economy*, Vol. 3, No. 2, 1998.
- Pérez, Lorenzo L., *Reforms in Transition Economics: Implications for Cuba*, ASCE, 2000.
- Rajaram, Anand, *Reforming Prices: The Experience of China, Hungary, and Poland*. World Bank Discussion Papers 144, Washington, D.C, 1992.

- Riskin, Carl, *China's Political Economy*. New York: Oxford University Press, 1987.
- Roland, Gerard, *Transition and Economics—politics, markets, and firms*, Cambridge, MA and London, The MIT Press, 2000.
- Sachs, J. and W. T. Woo, “Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union,” *Economic Policy*, Vol. 9, No.18 April, 1994.
- Sicular, T., *Food Price Policy in Asia: A Comparative Study*, Cornell Univ. Press, 1989.
- Steinfeld, Edward S., *Forging Reform in China: The Fate of State-Owned Industry*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 300, 1998.
- Steinherr, Alfred., “Banking Reforms in Eastern European Countries,” *Oxford Economic Policy*, Vol. 13, No. 2, 1997.
- Stiglitz, J. E., *Wither Socialism?* Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- Tanzi, V. and G., Tsibouris, “Fiscal Reform Over Ten Years of Transition,” IMF Working Paper 00/113, 2000.
- USDA ERS, *International Agriculture and Trade Reports: Former USSR*, WRS-94-1, May, 1994.
- Walder, Andrew G., “Local Government as Industrial Firms,” *American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, 1995.
- Winiacki, Jan, *The Distorted World of Soviet-type Economies*, Routledge, 1988.

- Wong, Christine P.W. (ed), *Financing Local Government in the People's of China*, Hong Kong: Oxford University Press, 1997.
- Wong, Christine P.W., Christopher Heady, and Wing Thyee Woo, *Fiscal Management and Economic Reform in the people's Republic of China*, Hong Kong, Oxford University Press, 1995.
- World Bank, *Transition-The First Ten years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, 2002.
- World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, New York: Oxford University Press, 1996.
- Zimbalist, Andrew, "Interpreting Cuban Planning: Between a Rock and a Hard Place," In Andrew Zimbalist (eds.) *Cuban Political Economy: controversies in Cubanology*, Boulder and London; Westview Press, 1998.

<국문요약>

## 북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향

이일영 · 김연철 · 양문수 · 이건범 · 이남주 · 전병유

북한은 최근까지 사적 부문을 허용하지 않았기 때문에 국민경제 내에서 재정이 차지하는 비중이 매우 크고 경제운용에서 재정이 수행하는 역할이 결정적으로 중요하다. 따라서 향후 북한의 경제정책이 변화하는 과정에서 재정정책의 변화는 불가피하다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 북한의 경제정책 변화 과정에서 중요한 쟁점으로 부각될 수 있는 재정정책의 거시-미시적 역할과 여타 정책과의 관련에 대하여 고찰하였다.

제2장에서는 북한의 시장화 초기 거시경제 운용과 재정정책의 방향에 대해 논의했다. 북한도 시장화 과정에서 인플레이션, 생산·고용 감소 등 거시경제의 불안정성 문제가 발생할 것이다. 북한에서도 인플레이션의 폐해는 매우 클 것이고 따라서 인플레이션 억제에 매우 중요한 정책적 목표이다. 그러나 시장화 과정에서 생산과 고용의 감소가 단기간에 끝나지 않고 몇 년간 지속된다면 개혁에 대한 저항이 나타나거나 개혁이 지연될 수 있다. 따라서 거시경제 운용은 소폭의 확장적 정책이 바람직한 것으로 보인다. 다만 지속적 성장을 저해하지 않을 정도의 인플레이션 수준과 재정적자 수준에 대해 목표치를 정해 놓고 관리하는 것이 필요하다. 이 경우 해외자본의 유입 정도, 특히 남한정부로부터의 재정적 지원의 규모가 중요한 변수가 될 수 있다.

제3장은 전환경제에서 재정개혁의 과제를 분석하였다. 특히 급

진적인 사영화가 전제되지 않는 점진적 개혁에 초점을 맞추었다. 일반적으로 전환경제에서 가장 재정정책의 가장 중요한 목표는 거시경제의 안정을 유지하는 것이다. 그러나 점진적인 개혁에서 재정은 급진적인 개혁과는 달리 시장경제를 육성하는 역할을 동시에 수행한다. 이와 관련해서 본 연구에서는 재정의 분권화를 통해 지방정부의 경제적 역할을 강화하는 것과 정부와 국유기업의 재정관계를 단절시켜 기업에 대한 예산제약을 강화하는 것이 가장 중요한 재정개혁의 과제가 될 것으로 판단했다.

제4장에서는 기존 체제전환국의 금융부문의 변화과정에서 문제점과 북한금융제도의 현 상황을 파악하면서 북한 금융개혁에서 고려할 점을 알아보았다. 사회주의하에서 재정의 일부로서 중앙집권적 계획을 보조하는 역할에 불과하였던 금융에 대해 자원배분을 결정하고 투자를 심사하는 적극적인 역할을 부여하는 것이 체제전환기 금융개혁의 과제이다. 그러나 기대와는 달리 국가재정과 기업의 위기 및 부실이 은행위기 및 부실로 전가되는 경우가 많았다. 따라서 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환 및 사유화 등을 통한 은행의 효율성을 높이는 방안, 거시적 안정성을 유지하는 중앙은행의 기능, 금융안정성(financial safety)을 제고하는 제도 마련, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정, 자본시장 육성의 점진적 추진 등이 필요하다고 할 수 있다.

제5장에서는 기업분권화와 재정구조의 변화를 살펴보았는데 북한의 재정과 관련된 기업개혁은 국영부문에서 탈냉전 산업정책에 적합한 투자의 우선순위 변화, 기업 보조금 정책에서 선택과 집중의 필요, 독립채산제의 엄격한 적용과 경영 및 재정 책임제의 확대 실시가 필요하다는 것을 지적하였다. 또한 비국영 기업의 확산과 더불어, 재정수입을 늘리기 위해서는 법인소득세의 도입과 자영업에 대한 개인소득세의 도입, 그리고 간접세 체계의 정비 등이 필요

한 것으로 보인다.

제6장에서는 기업 및 노동 인센티브 구조와 재정에 대하여 살펴 보았다. 현재 북한이 당면한 재정문제 해결의 근본적 대처방안은 생산의 마비와 비공식부문의 창궐을 초래한 요인에 대하여 시스템적 개편을 가하는 것이다. 이는 경제적 인센티브 시스템을 자원배분의 메커니즘에 결합시키는 작업을 의미한다. 기업이나 임금에 대한 보조도 경제적 인센티브에 기초해서 이루어지도록 하고, 국유기업으로부터의 수입도 경제적 인센티브를 반영할 수 있도록 하여 연성예산제약의 문제를 해결하고, 사회적 서비스는 국가가 제공하기보다는 개인의 능력에 기초한 분담 원칙이 부분적으로 반영되는 사회화시스템으로 전환함으로써 국가의 재정 안정화를 도모해야 한다.

마지막으로 제7장은 체제전환 과정에서 농산물 가격, 유통시스템 개혁에 대하여 살펴보고 있다. 통상적으로 경제발전 초기, 체제이행기에 농업에는 많은 역할이 부여되고, 또 이 시기의 농업발전에서 재정의 기능은 매우 중요하다. 북한의 경우 재정적 제약이 존재한다는 점은 과거 러시아와 가깝고, 구매가격과 배급가격이 시장가격 수준에 미치지 못한다는 점에서는 개혁 전 중국과 유사한 가격구조를 지니고 있다. 따라서 순조로운 경제발전과 체제이행을 위해 농산물 구매가격 인상을 통해 공급부족 상태를 개선하는 것이 단기·중기적으로 매우 중요한 과제이다. 중기·장기적으로는 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순수하게 기업화할 필요가 있다. 장기적으로는 국제분업구조를 고려하여 국내외 가격차를 관리하고 구조정책으로의 전환을 강구해야 한다.

<Abstract>

## The Current Progress and Future Direction of Fiscal Policy in North Korea

Il-Young Lee, Yeon Chul Kim, Moon-soo Yang,  
Keonbeom Lee, Namju Lee, Byung You Cheon

This study analyzes the changing features and future prospects of North Korea's fiscal policies during the country's economic transition towards marketization. We examine the characteristics of North Korea's current fiscal system in order to formulate a desirable path for future reform.

It is inevitable that North Korea will suffer macro-economic instability during the early stages of marketization. Inflation will likely be a serious concern and if the decline in production and employment continues longer than expected, reform efforts could be delayed by the people's resistance. Therefore, it is desirable that North Korea gradually adopt an expansionary macro-economic policy in the early stages of transition. However, in implementing an expansionary policy, it is necessary to set a target level of inflation and fiscal deficit that do not hinder sustainable growth.

Chapter III studies the objectives of fiscal reform for transition economies. In particular, it focuses on the implementation of a gradual economic reform, without rapid privatization, in order

that stable macro-economic conditions can also be sustained. Two particular reform policies are emphasized in this chapter: First, the increase of the local government's role to promote marketization through the decentralization of fiscal system. Second, the severing of financial relationship between the government and state-owned enterprises, and thereby, tightening budgetary constraints.

Chapter IV deals with the role of financial institutions, which is expected to change significantly from being a mere conduit for central planning to a resource allocation and investment selection mechanism. However, banking crises and accumulation of non-performing loans in the banking sector are prevalent in many transition economies. In this chapter, we review the problems of financial sector reform in other transition economies and also take a look at the current status of North Korea's financial system. We recommend a number of key changes for achieving a desirable financial system in a transition economy: a transition from a mono-bank system to a two-tier bank system, privatization of commercial banks to enhance efficiency, defining the role of a central bank, assurance of financial safety, establishment of specialized banks, and a slow and gradual development of securities markets.

In chapter V, we propose an outline for North Korea's enterprise reforms, including the expansion of state-owned firms to become privately held commercial enterprises. The reform of state owned enterprises requires an introduction of new industrial policy and change of priority in investment policy. To

promote a more privatized market, a new tax system that can accommodate corporate taxes, personal income taxes and indirect taxes needs to be introduced.

Chapter VI deals with the incentive problems of a transition economy. The socialist economy structure of North Korea consists of a state-controlled resource reallocation system and budgetary system. The incentive structure of North Korea's resource reallocation system should be considered as a very important factor for its reform process. To secure a sound budgetary system in North Korea, it is necessary to impose discipline and economic incentives on both sides of revenue and expenditure. The subsidies to firms and workers and incomes from them should be based on the economic incentives to overcome soft-budget constraints and induce workers' incentives. De-centralization for economic incentives should be controlled by a hierarchical administration with both monitoring and evaluation abilities.

In chapter VII, we analyze an agricultural reform and its relationship with fiscal reform. While agricultural activities have played an important part in economic development and system transformation, public subsidies have largely been attributable to driving the agricultural development. According to the results of some comparative studies, North Korea's financial problem is close to the former USSR's, and the tax structure on producers is similar to China's during the Maoist era. In pursuance of a smooth development and transformation in North Korea's agricultural sector, the shortage of grain has to be relaxed

through the increase in purchase prices, in the short to intermediate term. And, from mid to long-run, it is necessary to transform government marketing firms to pure private ones. Finally, in the long-run, to narrow the gap between domestic and foreign prices, structural policies need to be implemented.

## <著者略歴>

### 이 일 영

서울대 경제학과 졸업  
서울대 경제학 박사  
한국농촌경제연구원(KREI) 책임연구원  
현재 한신대학교 국제학부 부교수

### 김 연 철

성균관대 정치외교학과 졸업  
성균관대 정치학 박사  
삼성경제연구소 수석연구원  
현재 고려대 아세아문제연구소 연구교수

### 양 문 수

서울대 경제학과 졸업  
東京大 경제학 박사  
LG경제연구원 부연구위원  
현재 경남대 북한대학원 전임강사

### 이 건 범

서울대 경제학과 졸업  
Harvard University 경제학과 대학원 수료  
서울대 대학원 경제학 박사  
현재 한국금융연구원 부연구위원

### 이 남 주

서울대 경제학과 졸업  
서울대 정치학 석사  
北京大 정치학 박사  
현재 성공회대학교 중어중국학과 조교수

### 전 병 유

서울대 무역학과 졸업  
서울대 경제학 박사  
현대경제사회연구원 연구위원  
현재 한국노동연구원(KLI) 연구위원

## 북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향

---

2003년 5월 10일 印刷

2003년 5월 15일 發行

著 者 이일영 · 김연철 · 양문수 · 이진범 · 이남주 · 전병유

發行人 宋大熙

發行情 韓國租稅研究院

138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(대), 팩시밀리 : 2186-2179

登 錄 1993년 7월 15일 第21-466號

組版 및 印刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 2003

ISBN 89-8191-234-3

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원