

북한 경제개발모델의 모색

## 북한경제에 대한 중국 경제발전모델의 시사점

오 승 렬\*

- I. 머리말
- II. 중국의 초기 경제개혁모델
- III. 중국경제의 대외개방모델
- IV. 중국경제의 개혁개방과 중화경제권의 통합
- V. 북한 경제개혁의 정치경제적 한계성
- VI. 북한 경제개혁 초기여건의 한계성 : 중국과의 비교
- VII. 맺음말 : 북한에 대한 시사점

### 요 약

중국의 경제개혁·개방 모델은 지방경제의 자급적 구조에 기반을 둔 신속한 시장화와 국유기업 체제의 점진적 개혁, 홍콩과 대만을 활용한 적극적 대외개방으로 요약할 수 있다. 그러나 북한 경제체제의 변화와 관련하여 중국 경제개혁·개방 모델 자체보다는 그와 같은 모델의 형성을 가능하게 했던 요인의 분석이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 중국의 경우 개혁의 낮은 정치적 비용과 실용적 접근, 느슨한 중앙-지방 경제의 관계, 무역 및 외자유치 인프라로서 홍콩과 대만의 존재는 개혁 모델 형성과정에서 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다.

북한은 변화의 기로에 서 있다. 2002년의 경제관리개선조치는 좋은 출발임에는 분명해 보이나, 단순히 몇몇 조치의 내용이 중국의 개혁초기에 관찰할 수 있었던 정책과 유사하다는 점만으로 그 향배에 대해 낙관하기는 이르다. 북한이 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해 적극적으로 대처하고, 시장지향적 후속조치를 취한다면 중국의 개혁모델과 근접한 방향으로 변화할 수 있을 것이나, 가격과 임금의 일회성 인상과 기업자율권 확대의 형식적 강조에 그친다면 북한경제는 다시 악화될 가능성이 크다.

\* 한국외국어대학교 교수

## I. 머리말

2002년 7월 이후 북한은 부분적으로 시장원리를 활용한 새로운 경제관리방식을 채택하고 있다. 또 매년 7억 달러 수준에 이르는 남북교역과 식량지원, 개성공단 사업을 포함한 경협사업은 북한경제의 생존을 위해 필수불가결한 조건이 되었다. 이러한 북한의 최근 변화는 북한이 원하건 원하지 않건 ‘시장경제’에 크게 의존하는 결과를 낳았다.

그러나 북한의 변화는 북한 ‘사회주의’ 체제의 틀 속에서 이루어지고 있다는 점에서 제약요인을 가지고 있다. 즉 북한의 변화는 사회주의와 자본주의 경제체제의 특성이 공존하는 가운데 이루어지고 있으며, 남북한 경제관계 역시 계획경제와 시장경제의 상호 교점이라는 큰 틀에서 이루어지고 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 중국이 경제개혁 과정에서 견지해 온 ‘일국양제(一國兩制)’의 경제발전모델은 북한의 성공적 변화를 위해 시사하는 바가 크다.

북한의 변화와 관련하여 중국의 일국양제 모델은 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째는 중국이 사회주의적 정치체제를 유지하면서 자본주의 시장경제모델을 접목시키

려 했다는 점에서 국내적 ‘일국양제’를 추구해 왔다는 점이다. 둘째로 일반적인 중국식 ‘일국양제’에 대한 이해와 같이 한 국가의 틀 속에서 홍콩과 대만, 마카오와 같이 시장경제를 유지함으로써 경제체제 전환과정에서의 제약요인을 성공적으로 극복해 왔다는 점이다.

1978년 12월의 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의는 중국 경제개혁의 시발점이다. 당시 중국지도부는 경제의 지속적인 고도성장과 주민 생활수준 향상을 경제정책의 궁극적인 목표로 확정하고, 산업부문에 존재하는 불균형과 병목현상을 중국경제의 주된 문제점으로 파악했다.

1970년대 말 중국이 처했던 경제적 상황을 고려해 볼 때, 지속적 고도성장과 주민 생활수준 향상의 동시 달성은 오로지 중국 경제 전반의 효율향상을 통해서만 이루어질 수 있는 과제였다. 이는 사회주의적 정치체제를 유지하면서 생산효율의 향상보다는 자원동원과 투자확대를 통해 경제성장을 추구했던 계획경제하에서의 외연적(外延的) 성장정책과의 결별을 의미한다.<sup>1)</sup> 1979년 이래 중국 경제개혁의 기본방향은 자원배치에 있어서 시장기구의 도입 및 생산수단 소유

1) 한 연구결과는 1953~78년 동안 중국산업의 생산증가율과 생산성증가율을 계산하였다. 그 결과 이 기간 동안 연평균 산업생산 증가율은 10.1%로서 상당히 높았지만, 연평균 생산성증가율은 1.3%에 그쳐 이 기간 동안의 산업생산 증가가 주로 생산요소 투입의 증가를 통해 외연적으로 이루어졌음을 보여주고 있다. Chen, K., Wang, H., Zhang, Y., Jefferson, G. H., and Lawski, T. G., "Productivity Change in Chinese Industry: 1957-1985," *Journal of Comparative Economics*, no. 12 (1988), pp.570-591.

제도의 다양화와 과감한 대외개방정책이다.

동구 사회주의체제의 변혁과 중국 및 베트남의 개혁경험 등 역사적 사실에 입각하여 그동안 다양한 사회주의 경제체제 전환 이론이 제시되었다. 이들 논의의 초점은 주로 체제전환을 전제로 정책 범위와 순서, 그리고 전환속도에 맞추어져 왔다. 이와 같은 체제전환론적 접근은 이론적 또는 경험론적 측면에서 분석의 의미를 부여할 수 있으나, 이를 통해 북한의 현실적 경제문제 해결을 위한 대안을 제시하기는 어렵다는 방법론적 한계를 지니고 있다.

향후 북한경제의 회복과 정상화를 위해서는 체제전환론적 접근방식보다는 현시점 북한의 경제상황을 출발점으로 하여 경제발전을 위한 중단기적 정책 도구의 개발을 시도하는 것이 바람직할 것이다. 즉 '북한식 사회주의' 정치체제 및 관련 제도를 기정사실로 하고, 북한의 경우, 어떻게 국내적 차원에서 또는 국제 및 남북관계 차원에서 중국식 '일국양제' 경제발전모델이 제시하는 바를 흡수·소화할 수 있을 것인가의 문제를 다루는 것이 보다 현실적이라 하겠다.

북한경제의 발전을 위해서는 성공적인 시장경제의 정착과 함께 수출시장, 자본, 기술의 확보가 관건인 바, '사회주의 시장경제'

라는 기치하에 홍콩 및 대만이라는 이질적 경제체제를 포용함으로써 성공적으로 경제개혁을 추진해 온 중국의 사례는 유용한 함의를 제시하고 있다.

## II. 중국의 초기 경제개혁모델

중국은 새로운 경제정책의 부작용 및 정치적 반감을 최소화하기 위하여 1978년 이후 현실적이며 실험적인 접근방법을 채택하였다. 특히 초기의 농업부문과 대외경제부문의 과감한 정책 추진으로 인한 경제적 성과는 공업정책 변화를 가속화시키는 역할을 했다. 1970년대 말 이후 추진된 중국의 새로운 경제정책은 사전에 세부적으로 마련된 이론적 틀이나 장기적 청사진에 의해 추진되지는 않았다. 그러나 덩샤오핑(鄧小平)의 실용주의 노선이 지배하는 분위기 속에서 지방정부는 중앙정부의 공식적인 인준 없이도 농가책임생산제 등의 과감한 개혁조치를 실험하고, 정책의 긍정적 성과로 인해 이는 다시 전국적으로 확산되고 새로운 제도로 자리잡게 되는 등 '선 실험, 후 제도화'의 독특한 정책 패러다임이 정착할 수 있었다.<sup>2)</sup>

특히 중국의 농업부문은 공업부문에 비해 상호의존도 등의 측면에서 단순한 산업

2) 1979년에 공표된 중국의 법령은 가족단위의 영농과 생산량 할당제를 금하고 있으며, 국가농업위원회에 의해 공식적으로 인가된 것은 1981년 후반기이다. 農業年鑑出版社, 『中國農業年鑑 1980』(北京: 農業年鑑出版社, 1981), p. 58; Du Runsheng, "Agricultural responsibility systems and the reform of the structure of the rural economy", *Hongqi*(Beijing, 1981).

구조를 가지고 있었기 때문에 지방정부는 심각한 부작용에 대한 우려 없이 실험적 개혁조치를 취할 수 있었다. 농업총생산액의 경우, 1973~77년 동안 연평균 3.2%의 증가율에 그쳤으나 1979~83년 동안 연평균 15.8%의 성장률을 기록함으로써 도시 및 공업부문 개혁의 촉진제가 되었다.

그러나 중국의 농업개혁의 실질적 내용과 성과에 대한 해석은 주의를 요한다. 개혁초기 중국의 농촌경제 개혁의 성공적 결과는 매우 빠른 주민 소득증가로 나타났다고 할 수 있는데, 이는 단순히 가족영농제도의 확산이라는 인센티브구조의 개혁에만 기인하기보다는 농업원부자재 시장 형성, 농산물 수매가격의 상향조정, 기후조건 등 복합적인 요인이 작용한 결과라고 할 수 있다.

1970년대 말 이래 중국의 경제개혁·개방 노선과 그 이전시기의 스탈린식 계획경제의 중국적 변용 노력 간의 결정적인 차이는 시장기구의 도입과 소유제도의 다양화이다. 이전 시기의 정책 변화가 중앙정부와 지방정부간의 분권화와 재집중화의 반복이었다면, 개혁기 중국의 정책기조는 의사결정권이 중앙정부로부터 지방정부로 이양됨과 동시에 중앙 또는 지방정부로부터 기업으로 분권화되었다는 것이다. 특히 기업으로의 분권화 과정은 필연적으로 중국경제의 시장

화와 계획경제 영역의 축소를 수반하였다.

한편, 중국 경제개혁의 특징 중의 하나는 기본적으로 국유기업의 역할을 유지하면서 다양한 소유제도를 도입(增量改革, incremental reform)했다는 것이다.<sup>3)</sup> 국가 기간산업과 중공업부문을 지탱하는 중대형 국유기업의 유지는 개혁으로 인한 거시경제적 충격을 최소화하는데 기여했으며, 집체기업과 외자기업 및 사영기업의 증가로 인해 중국경제는 시장경제의 활력을 활용한 경제발전에 성공할 수 있었다.

## 1. 계획경제 영역의 축소

중국은 1970년대 말 이래 경제의 효율성을 제고하기 위해 명령식 계획경제의 범위를 축소하려는 노력을 계속해 왔으며, 자원 배치체계에 있어서 정부의 간여는 지속적으로 감소되어 왔다. 예를 들면 지방정부 및 지방기업이 필요로 하는 산업원자재 중 중앙정부의 명령적 배분계획에 의해 조달되는 부분의 비중이 1980년의 경우 70%에 달했으나 1987년에는 이미 20% 수준으로 감소하였다. 또 1980년의 경우 국가계획에 의해 생산공급되던 공산품이 120항목에 달했으나 1987년에는 60항목으로 줄어들었으며, 정부에 의해 통합적으로 배분(統配)되

3) 증량개혁(增量改革, incremental reform)의 개념과 내용에 관해서는 吳敬璠, 『當代中國經濟改革』(上海: 上海遠東出版社, 2003), 제2장, pp. 44~81 참조.

〈표 1〉 중국의 주요물자 총생산 중 국가계약에 의한 공급 비율

(단위: %)

	1983	1985	1987	1989	1991	1992
석 탄	51.1	45.9	43.4	40.5	41.2	40.1
철 강	58.1	50.9	43.2	34.1	28.9	21.1
시 멘 트	22.0	16.6	12.6	10.1	7.9	5.6
목 재	67.1	29.7	25.7	24.7	19.4	13.5

자료: 中國 國家統計局 編, 『中國統計年鑑 1993』(北京: 中國統計出版社, 1994), pp. 502~503.

〈표 2〉 1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율

(총판매액 대비 %)

구 분	비 율
전 체	54.1
중 대 형 기 업	34.8
소 유 형 태 별 분 류	
국 영 기 업	44.5
집 체 소 유 기 업	85.5
기 타 형 태 의 기 업	45.6
경 공 업 및 중 공 업	
경 공 업	61.1
중 공 업	49.1

자료: 中國國務院, 『中華人民共和國 1985 工業普查資料』(北京: 中國國務院, 1988), pp. 122~127.

던 생산원자재는 같은 기간 동안 256항목에서 27항목으로 줄었다.

상업부에 의해 통일적으로 배분되던 소비재 품목 역시 1980년의 188품목에서 1986년의 22품목으로 줄어들었으며, 1986년 국가계획에 따라 거래된 소비재는 상업기관 전체 소비재 구매량의 30%에 불과하였다. 한편 1987년에 이미 생산단위에 의해 직접 판매되는 소비재의 비중은 50%를 초과함으로써 소비재 부문에 있어서 시장기구의 역할은 급속도로 확대되었음을 알 수 있다.

생산재 영역에 있어서도 생산단위의 자체 판매 비중이 증가함에 따라 이를 소화하기 위한 상업기구 또한 급속히 발전하였다. 생산재 및 기타 원자재 교역을 위한 ‘생산재시장’이 이미 1979년에 등장했으며, 1984년부터는 다양한 종류의 ‘물자교역센터’가 설립되었다. 1988년에는 성(省) 및 시(市)급 물자교역센터가 395개소, 현(縣)급이 1,000개소에 달했으며, 전국 151개 대도시에서 182개소의 강철시장이 정부의 허가를 얻어 설립되었다. 특히 일부 연안지방에서는 생산

재시장의 역할이 매우 커서 강소성(江蘇省)의 경우 1988년 강철 생산총량의 91.6%가 생산재시장을 통해 거래되었다.

소비재의 경우에도 원활한 상품교역을 위해 1986년 말에는 이미 상업부 관할 하에 전국적으로 1,588개소의 '교역센터'가 설립되었다. 또한 소비재 소매의 대부분을 차지 하던 작은 규모의 국영 상업기구를 ① 스스로의 손익에 대해 책임지도록 개조하거나, ② 집체소유로 전환하거나, ③ 개인경영자에게 임대함으로써 효율적 경영이 가능하도록 하였다.

중국의 경험 중 특기할 사실은 공업부문의 포괄적인 개혁프로그램이 공표된 1984년 말에는 평균적으로 생산원자재를 포함한 총 유통물자의 50%이상이 이미 시장기구

혹은 이와 유사한 기제에 의해 배분되는 등 시장기구의 확산이 광범위하면서도 매우 신속하게 이루어졌다. 계획기구에 대해 종속적인 것으로 파악되었던 시장기구의 역할이 점차 계획기구를 대체함으로써 계획경제의 결함을 보완해 줄 수 있는 대안으로 자리잡게 되었던 것이다.<sup>4)</sup>

중국은 자원배분체계에 있어서 계획경제영역을 축소하고 시장기구를 확대하기 위해 ① 국가계획 대상물자의 품목 및 비중 축소, ② 생산단위의 생산액 중 직접판매 비중의 증가, ③ 국정가격 적용 품목 및 비중의 감소 ④ 생산재 및 소비재의 시장거래를 촉진하기 위한 상업망의 확충 등을 위한 정책을 추진하였다.

〈표 3〉 중국의 행정단위별 가격 결정구조 변화

(단위: 전체 거래액의 %)

구 분		국가고정가격				국가지도가격				시장가격
		中央	省級	市級	합계	中央	省級	市級	합계	
1985	소비재	-	-	-	47.0	-	-	-	19.0	34.0
1990	소비재	16.3	9.7	3.8	29.8	5.4	8.6	3.2	17.2	53.0
	생산재	33.4	8.5	2.7	44.6	12.5	5.0	1.5	19.0	36.4
1993	소비재	2.5	1.9	0.4	4.8	0.4	1.6	0.4	1.4	93.8
	생산재	10.4	2.4	1.0	13.8	3.4	1.3	0.4	5.1	81.1
1995	소비재	4.0	3.6	1.2	8.8	0.5	1.3	0.6	2.4	88.8
	생산재	11.5	3.5	0.6	15.6	4.8	1.4	0.3	6.5	77.9

자료: 中國國家統計局編, 『中國物價年鑑』(北京: 中國統計出版社, 각년도)

4) 중국경제에 있어서 시장과 계획의 관계에 대한 이론적 검토는 吳敬璉·張聞敏, “社會主義市場經濟理論”, 張卓元主編, “論爭與發展: 中國經濟理論50年”(昆明: 云南人民出版社, 1999), pp. 77~130 참조.

## 2. 가격기구의 조정

중국의 가격체제 개선 노력은 선별적 가격조정으로부터 시작하여 점차 가격에 대한 정부통제를 완화하는 방향으로 진행되었다. 초기에는 생산단위의 이윤율과 해당 상품의 수요를 고려하여 상대가격을 조정하는데 정책 주안점을 두었다. 이에 따라 중국정부는 1979년 이래 지나치게 낮게 책정되어왔던 에너지 및 일부 생산원자재와 수송부문 가격을 상향 조정했으며, 이어 소비재 중 그다지 중요하지 않은 품목들의 가격을 자유화하였다. 새로운 경제정책이 추진됨에 따라 중국의 가격체제는 가격조정의 폭과 유연성이 증가하게 되었으며, 국가고정가격·부동(浮動)가격·협의(協議)가격·시장가격 등 여러 형태의 가격결정형식이 공존하게 되었다. 또한 품질에 따른 가격 차이를 상품가격의 5~20% 범위 내에서 인정함으로써 상품의 품질향상을 도모하였다.

가격 결정구조의 변화를 살펴보면, 1990년대 초 이미 소비재 판매가격 중 91.2%가 시장가격과 준(準)시장가격이라고 볼 수 있는 국가지도가격에 의해 거래되어 개혁 착수 이후 10여년의 기간 동안 시장기구가 빠르게 확산되었음을 알 수 있다. 소비재에 비해 다소 시장화의 속도가 느렸던 생산재의 경우에도 시장가격과 국가지도가격에 의한 거래 비중이 84.4%에 달해 기본적으로 중국의

소비재 및 생산재 가격은 시장기구의 작용에 의해 결정되었음을 보여주고 있다. 국가고정가격의 비중이 감소한데 더해 가장 중요한 변화는 개혁초기의 ‘가격쌍궤(雙軌)제’(two-track price system)의 운용이다.

‘가격쌍궤제’는 일종의 이중가격제도로써 상하 20%로 되어있던 생산재 가격변화의 상한 및 하한을 1985년 2월에 철폐함으로써 국가계획에 따른 생산을 초과한 부분에 대해서는 시장가격을 적용할 수 있게 한 제도이다. 본래 ‘가격쌍궤제’는 상품의 생산 및 판매와 생산재의 배분 등이 국가계획에 포함되어 있는 생산단위를 대상으로 하였으나 실질적으로는 국가계획에 포함되지 않은 생산단위에 있어서도 광범위하게 적용되었다.

그러나 각급 지방정부는 물가의 급격한 변동에 따른 재정적 손실이나 투자재원의 고갈 등을 원치 않았고, 기업들은 정부가 공급하는 값싼 원자재를 필요로 했기 때문에, 중앙정부 차원에서 가격이 자유화된 품목의 경우에도 지방정부가 가격을 결정함으로써 시장가격의 형성을 저해하는 경우도 있었다. 중국의 단계적 가격기구 개선과정은 ① 지나치게 낮게 책정된 에너지 및 수송부문 가격의 상향 조정, ② 소비재 가격의 부분적 자유화, ③ 유동가격 허용, ④ 이중가격제 채택, ⑤ 시장가격 적용범위의 확대로 요약된다.

〈표 4〉 중국의 소유 형태별 기업수 변화추이

(단위: 개)

소유형태	1985	1990	1999
국 유 기 업	93,000	104,000	61,000
집 체 소 유 기 업	1,742,000	1,685,000	1,659,000
사적 소유 및 기타	3,350,000	6,182,000	619,8000

주: 1999년도 국유기업수는 국가가 지배지분을 보유한 주식형 기업 포함.

자료: 國家統計局, 『中國統計年鑑』(北京: 中國統計出版社, 각년도)

### 3. 소유제도의 다양화

중국은 기업간의 경쟁 도입을 통해 자원 배분의 효율성을 제고하기 위해 소유제도의 다양화를 추진해 왔는데, 소유제도의 다양화는 크게 비국유부문의 확대와 국유부문의 개편을 통해 이루어졌다. 비국유부문은 집체소유와 사적 소유, 그리고 사적 소유의 일부 형태로서 외국자본에 의한 소유로 나뉘어진다. 집체소유는 공적 소유의 한 형태이기는 하나 해당 지역 혹은 조직 구성원들의 이해관계를 반영할 수 있다는 점에서 공적 소유와 사적 소유의 중간형태라고 볼 수 있다. 특히 사적 소유제도의 급속한 신장이 정치·경제적 제약요인으로 인해 불가능할 경우, 집체소유의 적절한 운용은 전반적인 경쟁도를 제고하는데 크게 기여할 수 있다.

중국은 초기에 심각한 잉여 노동력 흡수 문제가 대두되었으며, 계획기구 축소에 따른 자원배분 체계의 공백을 보완해야 할 필요성이 있었다. 따라서 중국은 기존 기업의

의사결정권을 확대하는 동시에 집체적 소유 및 사적 소유의 경제단위 건립을 허용함으로써, 투자와 생산 측면에서 비국유부문의 역할이 단시일 내에 증가할 수 있었다. 한편 새롭게 등장한 비국유부문의 기업들은 중국의 산업불균형에 따른 소비재 및 경공업제품 부족현상 해소에 지대한 공헌을 했다.

사회주의정책 변화과정에서 비국유부문의 확산은 계획축소의 공백을 단기간 동안 보완함으로써 물자 부족현상을 완화할 수 있을 뿐만 아니라, 결과적으로 나타나는 ‘구매자 시장’(buyers’ market)은 경제전반의 효율을 제고하는 효과를 수반한다. 중요한 점은 비국유부문의 효율적 기능을 극대화하기 위해서는 소유제도의 다양화와 동시에 기업경영에 관한 의사결정권이 분명하게 기업으로 이관되어야 한다는 것이다.

한편, 중앙정부의 계획이 축소되는 반면 지방정부 혹은 기타 관료조직의 경제적 간여가 확산되는 경우, 경제전반의 효율제고는 기대할 수 없을 뿐더러 자원배치상의 비효율성이 오히려 악화될 수도 있다.



### Ⅲ. 중국경제의 대외개방모델

대외개방의 측면에 있어서 국내시장과 국제시장의 연계 구축을 기본 방향으로 하는 대외무역체계의 개혁과 선전(深圳), 산토우(汕頭), 샤먼(廈門), 주하이(珠海) 경제특구의 건설은 '일국양제'의 활용을 위한 필연적 전략이었다. 경제특구에서의 성공적인 외자 및 기술유치 실적은 연안지방의 대외개방을 앞당기는 결과를 가져왔다. 초기의 실험적 정책의 성공은 정책 수용에 대한 중국 지도부의 정치적 부담을 덜어 줄 수 있었으며, 새로운 개혁정책의 타당성에 대한 이론적 근거로서 활용될 수 있었다.

#### 1. 국내시장과 국제시장의 연계

중국의 대외무역제도 개선 노력 중 주목할 만한 것은 대외무역계획의 축소이다. 1992년의 경우, 명령계획에 의해 수입되는 1급 품목의 범주에 속하는 품목은 이전에 비해 거의 절반 수준인 14개로 줄었으며, 단지 6개 품목만이 2급 품목의 범주에 포함되었을 뿐이다. 결과적으로 명령적 계획에 의한 수입이 총 수입에서 차지하는 비중은 1986년 40% 수준에서 1992년 18% 수준으로 감소하였다. 수출입계획의 축소는 기본적으로 무역권한의 분권화와 대외무역권을 가지는 기업 수의 증가를 통해 이루어졌다. 1994년

에 이르러서는 독자적으로 수출에 종사하는 대외무역공사의 수가 9,400개, 수입을 위한 대외무역공사의 수는 8,700개 수준으로 증가하였다. 한편 과도기였던 1988년에는 무역계약제가 시행되어 중국 대외경제의 효율성을 제고하는데 기여했다.

무역계약제 하에서 전국의 각 성정부와 국유 대외무역공사는 중앙정부의 대외무역 관리부와 분기별 ① 총 외환수입, ② 중앙정부에 대해 지불해야 할 외환규모, ③ 해당기업의 수출입 손실보전을 위한 중앙정부의 보조금(인민폐로 계산) 지급규모 등 세 가지 지표에 대한 계약을 체결한다. 이들 지표는 대외무역경제합작부와 재정부 및 국가계획위원회가 협의하여 결정하게 되며, 계약체결 이전에 국무원의 동의를 얻어야 했다.

무역계약제는 중국의 무역분권화와 정부의 무역 보조금 규모 통제의 필요성을 동시에 만족시키기 위한 과도기적 무역관리제도라고 할 수 있다. 1989년부터는 과거 국가 고정가격으로 판매되던 명령계획 수입물자의 국내 판매가격을 여타 일반 수입품의 가격결정 방식과 같이 공식 환율을 이용하여 국제시장 가격을 인민폐 가격으로 전환한 이후 수입관세와 대외무역공사의 관련 비용을 더하여 결정하게 되었다. 따라서 수입물자의 국내가격은 국제시장 가격 또는 환율의 변동에 따라 변하게 되었으며, 이는 중국 국내시장 가격과 국제시장 가격의 연계

성이 형성되었음을 의미한다.<sup>5)</sup>

## 2. 중국 화폐의 태환성(兌換性) 증가

이전 시기에 있어서 중국 인민폐의 환율은 전통적인 사회주의 계획경제에서 보듯이 단지 국가 수출입계획 수행을 위한 회계(會計)상의 기능을 하였을 뿐이었다. 과도기였던 1981년부터 1984년까지 중국은 이중환율제도를 유지하였다. 즉 수출에 대한 생산단위의 소극성을 해소하기 위해 중국은 내부결산가(內部結算價) 제도를 시행하였다. 공식환율은 점진적으로 인상되었으며, 1985년 이중환율제도는 폐지되었다. 1986년에는 외환조절중심(外匯調節中心)이라고 불리는 외환거래센터가 설립되었고, 거래센터에서의 환율은 외환시장의 외환수급 상황에 따라 결정되는 시장환율의 성격을 가지게 되었다. 1988년까지는 모든 외국인 투자기업과 수출외환 유보제도에 의한 외환사용권을 가지는 국내기업은 외환거래센터에서 외환사용권을 거래할 수 있게 되었다.

한편, 1984~85년 동안 지방정부와 기업은 계획 수출액의 25%에 대한 외환사용권

을 가졌으며 나머지 75%의 외환은 중앙정부로 남겨졌으나, 시간이 경과함에 따라 중국정부의 수출촉진정책에 의해 지방정부 또는 기업의 외환유보율이 높아졌다. 1991년부터는 지역간의 불평등 현상을 개선하기 위해 전국에 걸쳐 동일한 외환유보비율을 부여하고, 일반수출품에 대해서는 80%의 비율을 적용하였다. 이후 대외무역기업에 대해 외환사용권 대신 직접적으로 외환을 자체 은행계좌에 보유할 수 있는 외환보유권을 부여하는 조치를 시행하였다. 1994년부터 중국은 환율을 단일화시켰으며, 미국 화폐 1달러에 8.27위안(중국화폐 단위)으로 고정(peg)시켜 왔다.<sup>6)</sup>

## 3. 경제특구의 활용

중국의 경우 1970년대 말 미비한 투자환경 및 체제의 불안정성 등 환경적 요인으로 인해 외자유치 전망이 불투명하였다. 당시 국제적으로 통용되던 선진 제조기술이나 관리기술을 낙후된 중국산업에 곧바로 적용하기도 불가능한 형편이었다. 해외의 잠재적 투자자들은 대체로 홍콩, 대만 경제인과 해

5) 환율을 매개로 하는 국내가격과 국제시장 가격의 연계성 형성 여부는 (사회주의) 계획경제와 시장경제의 대외 무역체제를 구분하는 가장 중요한 판단기준이라고 할 수 있다. 이론적 논의는 Wilczynski, J., 'The Theory of Comparative Costs and Centrally Planned Economies,' *Economic Journal*, March, 1965, pp. 63~80 참조.

6) 미국 달러에 인민폐를 고정시켰으나, 기준율을 중심으로 하루 동안 상하 각각 0.15%씩의 변동을 허용하고 있으며, 이를 근거로 중국은 자국의 환율결정체제를 '관리변동환율'체도로 지칭해 왔다.

의 화교자본가들이었으며, 이들은 중국의 낙후된 경제구조와 경직된 체제에 대해 회의적인 판단을 하고 있었다. 따라서 중국정부는 국내 다른 지역보다 정비된 투자환경과 수출에 유리한 입지 제공을 통해 이들의 자본을 유치하기 위해서는 경제특구의 건설이 필요하다는 판단을 내리게 되었으며, 잠재적 투자자들이 필요로 하는 지역에 경제특구를 건설했다.

중국은 1979년 7월 광둥성의 선전과 주하이 두 곳에 경제특구를 설치하기로 결정하였다. 1980년 5월 다시 광둥성의 산토우와 복건성의 샤먼에도 경제특구를 건설하기로 하였고, 이어 경제특구 운영을 위해 ‘중화인민공화국 광둥성 경제특구조례’를 제정하였다. 1987년 9월 중국정부는 다시 해남도(海南島)를 해남성으로 승격시켜 경제특구로 지정하였다. 1970년대 말 이후 중국 경제의 발전을 성공적으로 뒷받침해 온 경제특구 건설정책은 다음과 같은 목적 하에 추진되었다.

#### 가. 국내시장 통합을 위한 중개(仲介)지역 건설

중국의 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제체제에 더해 사회간접자본 미비와 시장 분할현상 및 지역보호주의는 선진 제조기술 및 관리기술의 효율적 전파를 저해하는 요인이었다. 따라서 시장기구가 작동하는 경제특구와 각 지역의 연결을 통한 기술전파는 중국적 상황에서 전파 비용과 시간을 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 통합된 전국적 시장(市場)의 대안으로서 모색되었다.<sup>7)</sup> 즉 자유로운 경제체제를 갖추고 선진기술 및 관리기술을 흡수·소화하여 중국대륙의 여타 지역으로 전파해 줄 수 있는 대내외 창구로서 경제특구가 필요했던 것이다.

#### 나. 지역발전 거점 및 체제완충지대 확보

경제개혁과정에서 중국은 방대한 국토와 인구, 현저한 지역간의 경제력 격차, 낙후된 산업기술 등 중국이 처한 경제적 환경을 고려하여, ‘일부지역이 먼저 부유해진 다음, 그 경제력을 이용하여 다른 지역을 발전시키는’ 전략을 채택하지 않을 수 없었다. 동남해안지역의 경제발전에 우선적으로 주력하고, 이들 지역의 경제력을 바탕으로 중서부 내륙지방의 발전을 추구한다는 차원에서

7) 일반적으로 공급자와 수요자간의 개별적 거래망을 유지하는 경우 고정비용이 발생하며, 공급자와 수요자의 숫자가 증가할수록 개별적 거래를 통해 위험부담을 줄일 수는 있으나 개별적 거래비용 역시 증가하므로 이를 줄이기 위한 중개자의 존재가 필연적이다. Townsend, R. M. 'Intermediation with Costly Bilateral Exchange,' *Review of Economic Studies*, Vol. 45, 1978, pp. 417~425. 더욱이 중국은 낙후된 사회간접자본, 제도적 장벽 등으로 인해 국내에서의 개별적 거래는 매우 높은 거래비용(transaction cost)을 수반했는데, 이 또한 경제특구의 효율성을 제고한 요인이 되었다.

이미 공업기반이 마련되어 있던 다리엔(大連), 톈진(天津), 상하이(上海) 지역에 이어, 개혁초기에 복건성과 광둥성의 산업기반을 발전시켜야 했던 것이다.

또한 일국양제정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 대만의 경제인들에게 안정감을 제공하여 투자심리를 제고하고, 이질적 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 최소화하기 위해서는 중간지대를 설정할 필요가 있었다.

#### 다. 개혁·개방정책 실험기지 확보

중국의 새로운 경제정책은 일단 지역적 혹은 단계적 실험과정을 거쳐 결과에 따라 전국을 대상으로 채택되는 특징을 보여왔다. 중국의 시장경제 도입과정에서 경제특구는 지방재정과 기업경영에 관한 의사결정권의 분권화, 시장가격에 의한 상품 및 생산요소의 공급과 수요결정, 외환 및 대외경제관계의 자율적 관리, 인센티브 기제의 확립, 주식제도를 포함한 소유권의 다양화 등 주요한 체제전환정책의 실험기지적 역할을 담당해 왔다. 경제특구에서의 실험이 성공적이었다고 평가된 정책은 곧이어 전국적 범위의 정책으로 채택되었으며, 이와 같은

과정은 새로운 정책 채택에 의한 충격을 최소화하는데 크게 기여하였다.

종합적으로 평가하여 볼 때, 중국의 경제특구는 외자유치와 수출촉진을 위한 방안으로서의 역할 이외에 제조기술 및 관리기술의 흡수 및 전파, 개혁정책의 실험 및 개선, 중서부 지역에 대한 경제개발의 과급효과 등을 목적으로 한 종합적 '특별구역'이었다. 이는 일반적으로 단순히 외자유치를 위한 편의 제공이나, 세제(稅制) 간소화 및 기반시설 제공을 통한 수출촉진 등을 목적으로 하는 자유무역지대나 자유무역항 혹은 보세 가공구역 등과는 그 역할과 목적에 있어서 큰 차이가 있는 것이다.

#### 4. '일국양제' 하의 홍콩·대만 경제의 역할

홍콩 및 대만으로부터의 직·간접투자는 초기에 중국이 필요로 했던 수출상품의 제조기술은 물론 시장경쟁을 위한 기업 관리 기술 유입의 주요 통로로 작용하였다.<sup>8)</sup> 1993년과 1994년 홍콩 및 대만으로부터의 투자가 중국 전체 외자유치액에서 차지한 비중은 각각 74.1%와 68.4%에 달했으며,

8) 1990년 중국 전국인민대표대회에서 통과된 홍콩 특별행정구 「기본법」에 따르면 홍콩은 자체적으로 제정한 세제(稅制)에 의해 독립적으로 재정을 운용하며 홍콩지역에서의 재정수입에 대해서는 홍콩특별행정구가 지출권을 가진다. 또한 홍콩은 자유무역항으로서 독자적인 관세제도를 가진 자유무역체제를 유지하며, 국제기구와 협정에 하나의 실체로 참가하고, 홍콩이 획득한 수출쿼터 및 관세상의 혜택을 독자적으로 누릴 수 있는 권한을 가진다.

아시아금융위기 이후 다소 감소하였으나 50% 수준을 유지하고 있다. 중국정부가 1979년에 시도한 경제특구 건설정책은 홍콩·대만 및 해외 화교자본과 기술의 유입을 가져왔으며, 이는 곧 중국경제의 성공적 발전을 뒷받침하는 원동력이 되었다.

중국은 홍콩 및 대만경제인과 해외화교 자본의 대중국 투자를 유도하기 위해 ‘대만 동포투자촉진을 위한 국무원규정’, ‘화교 투자우대를 위한 국무원규정’, ‘대만동포의 경제특구 투자 특별우대방안에 관한 국무원 규정’ 등 법률적 장치를 갖추었다. 홍콩과 대만(특히 홍콩)은 중국본토에 대한 중요한 자본 및 기술의 제공자였으며, 또한 방대한 해외 화교경제권을 중국의 발전에 기여할 수 있도록 중개하는 역할도 제공하였다. 홍콩과 대만의 중개역할로 인해 우수한 해외 화교 인력은 서방의 선진 과학기술, 경영노하우를 제공함으로써 중국의 기술개발과 산업고도화를 지원하였다.

2000년 현재 화교인구는 세계 136개국에 2,540만명 이상이 존재하는 것으로 추정되며, 화교 출신지는 광둥성(67%)과 복건성(23%) 등 두 성이 전체의 약 90%를 차지하고, 나머지 10% 정도가 광서, 해남, 산둥, 상해, 절강 등으로 구성된다. 이들은 혈연, 지연, 방언, 직업 등의 공통점을 이용하여 동향회, 상조회, 상공회의소, 조합, 중친회 등 수천개의 화교 네트워크를 구축하

고 있고, 각종 네트워크는 정보수집 및 교류, 자금협력, 거래알선 등의 상업활동에 상부상조 역할을 하면서 대만과 중국의 해외시장 개척을 지원한다.

특히 막강한 화교 경제력이 중국은 물론 홍콩과 대만 경제의 자본 및 기술도입과 해외시장 개척의 원동력이 되고 있다. 아세안 인구의 6%에 불과한 화교는 이들 지역 경제력의 70%를 차지하고 있으며, 인도네시아의 경우 상위 10대기업 전체와 200대기업의 70%가 화교계이며, 태국은 25대 재벌 중 23개가 화교계이고, 금융업의 80%를 화교가 장악하고 있다. 말레이시아는 법인 소유지분의 45%가 화교 소유이며, 필리핀의 경우 120만 화교가 전체 제조업의 1/3을 차지하고 있다.

한편, 전세계에서 자산이 10억 달러를 상회하는 화교의 수가 310명(1995년 기준)이었으며, 중국경제의 고성장과 함께 2000년 이후 이 숫자는 1,000명을 상회했을 것으로 추정되고 있다.

해외화교의 역할은 중국뿐만 아니라 대만의 자본축적과정에서도 두드러지게 나타난다. 대만의 외자도입에서 화교자본이 차지하는 비중은 1950년대 후반 73.3%, 60년대 28.5%, 70년대 37.1%로 절대적인 중요성을 가지고 있으며, 특히 60년대 들어 미국이 원조를 중단한 후 해외 화교자본이 그 역할을 대신하였다. 대만에 대한 화교투

자의 대부분(79%)이 아시아에서 유입(미주지역은 19%에 불과)되며, 이 가운데 홍콩이 34%, 필리핀 29%, 싱가포르 18%, 일본과 말레이시아가 각 7%를 차지하였다(2000년까지의 누적액 기준). 한편, 화교 자본의 중국 및 대만에 대한 투자는 초기에는 노동집약형 산업에, 최근에는 지식형 산업에 집중되고 있다.<sup>9)</sup>

동남아 화교와 일부 구미 화교는 현지에서 주요 물자의 집하, 배급망을 장악함으로써 현지 시장과 유통통로 등 상업특성의 변화와 추세에 대한 정보제공 기능을 담당하고 있다. 이는 중국 및 대만상품의 해외 판로개척에 결정적인 중요성을 가지고 있는 것으로 평가되며, 종족에 대한 애착심이 강한 화교의 현지 기반을 근거로 중국과 대만은 유통비용을 줄이면서 수출을 확대할 수 있었다.

#### IV. 중국경제의 개혁·개방과 중화경제권의 통합

중국·홍콩·대만은 정치·경제적 제도의 상이에도 불구하고 중국경제의 개혁·개방정책을 계기로 홍콩을 매개로 한 경제·사회·문화분야의 교류·협력 증진이 실질적인 역내 생산요소의 보완적 결합으로 연결되면서 경

제공동체로 발전하고 있다. 특히 중국과 대만 간에는 제도 및 체제의 상이성이 존재하여, 양자간에 합의된 제도적 틀도 존재하지 않는 특수한 상황하에서도 생산요소의 결합 및 인적교류를 통한 협력관계의 확대 및 심화가 이루어져 왔다.

중국과 대만의 관계는 지속적인 정치·군사적 갈등구조 하에서도 경제·사회적 교류가 심화·확대되어 왔다는 점에서 특이한 양상을 보이고 있다. 중국은 국제무대에서 ‘하나의 중국’ 원칙을 고수해 왔으며, 대만은 대륙과 대만이 대등한 정치실체로서 각자가 기존의 분치(分治)상태에서 동등하게 국제사회의 권리에 참여해야 한다는 입장을 표명해 왔다. 그러나 중국은 대만경제 발전의 필요성과 대만동포의 실제 이익을 고려하여 대만과 외국간의 민간경제 및 문화적 왕래에 대해서는 이의를 갖지 않는다고 선언했다.

중·대만관계에서는 개혁·개방 착수 이래 사회주의체제의 중국이 우월한 국제적 지위와 국력을 바탕으로 적극적으로 대만으로부터의 투자 유치와 무역관계 확대를 위한 이니셔티브를 취함으로써 대만 기업인과 민간차원의 교류가 확대될 수 있었던 것으로 평가된다. 특히 쌍방은 정치적 입장의 차이에도 불구하고, 현실적·경제적 요구를 우선적으로 고려함으로써 인적·물적 교류, 사회문

9) 華人經濟年鑑編輯委員會, 『華人經濟年鑑』(北京: 中國社會科學出版社, 2002), pp. 435~456.

화교류, 반관기구의 접촉 등 비정치적 분야에서 괄목할만한 관계 발전을 이룩하였다.

일국양제정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 대만의 경제인들에게 중국과의 중간지역에 시장경제와 유사한 체제를 설정함으로써 정치적 안정감을 제공하여 투자를 유도하였다. 판이한 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 최소화하기 위한 완충지대로서의 역할을 경제특구에 부여하였던 것이다. 중국 정부가 1979년에 시도한 경제특구 건설정책은 홍콩·대만 및 해외 화교자본과 기술의 유입을 가져왔으며, 이는 중국경제의 성공적 발전을 뒷받침하는 원동력이 되었다. 홍콩과 대만의 존재를 염두에 둔 경제특구 건설과 특구경제를 통한 국내경제와 국제경제의 연계는 대외개방과정에서의 거래비용을 최소화시키고, 개혁의 필수요건이라 할 수 있는 기술과 자본의 조달을 원활하게 함으로써 중국경제 성장을 위한 동력을 제공하였다.

대만의 입장에서 보더라도 서방시장에서의 경쟁 격화와 대만 경제규모의 한계성, 세계경제의 침체로 인한 새로운 시장확보의 필요성 등의 경제적 요인은 더 이상 중국에 대해 소극적 자세를 견지하기 어려운 상황을 초래하였다. 또한 1980년대 중국의 개혁·개방과 국제사회 진입으로 인해 축소된 대만의 국제적 지위와 외교적 고립은 대만 주민들의 정체성 혼란을 야기했으며, 현실

적으로 대만독립이 불가능한 상황 하에서 중국과의 갈등구조가 심화되는 경우, 대만의 정치·경제·사회적 안정성마저 흔들릴 위험에 직면하게 되었다. 이와 같은 상황 하에서 중국의 경제적 개혁·개방은 대만이 중국과의 대등한 입장에서 상호협력할 수 있는 통로를 열어주었으며, 양안 경제관계의 확대는 국제사회에서 대만의 주권적 상실감을 보완해 줄 수 있는 대안적 기능을 발휘하게 되었다.

한편, 일국양제정책 하에서 중국과 홍콩 및 대만간의 경제관계 발전은 전세계의 화교 네트워크를 강화하는 부수적 효과를 거두고 있다. 중국과 대만의 정치군사적 갈등에도 불구하고, 1980년대 이후 지속적으로 확대·심화된 양안(兩岸)의 실질적 관계는 해외 화교상권이 이념적 장애를 극복하고 중국과 대만을 매개할 수 있는 계기를 제공함으로써 중화경제권의 형성과정에서 시너지효과를 가져온 것으로 평가된다.

여기에서 우리의 관심을 끄는 것은 베이징정부의 유일합법성과 주권행사를 전제로 하는 ‘하나의 중국’ 원칙이 국제사회에서 대만의 주권행사와 ‘국제적 법인성’을 철저히 봉쇄하는 방향으로 추진되고 있음에도 불구하고, 중·대만간의 경제 및 인적 교류가 지속적으로 확대·심화됨으로 인해 중국-홍콩-대만을 연결하는 중화경제권의 경제적 결합도가 강화되어 왔다는 사실이다. 실질적으

로 국공내전의 역사적 배경과 압도적인 역량으로 인해 중국은 양안관계에 있어서의 주도권을 행사해 왔다. 그러나 경제 개혁·개방과정에서 홍콩과 대만, 그리고 해외 화교상권의 연계에 의한 시장·자본·기술의 제공은 중국의 새로운 정책의 성공을 위한 결정적인 변수로 작용하였다.

따라서 중국은 ‘대만독립’의 경우 무력사용도 불사한다는 입장을 고수하고 있으며, 국제사회에서 대만의 주권국가적 지위를 암시하는 어떠한 움직임에 대해서도 강력하게 반발하는 등의 비타협적 태도로 일관하고 있으나, 다른 한편으로 홍콩을 우회하여 이루어지는 대만기업의 본토투자와 무역 등 경제적 측면에 있어서 철저히 대만의 권익을 보호함으로써 분단으로 인해 발생하는 비효율성을 최소화하고 있다.

이는 독일과 한반도의 경우처럼 상호 ‘국제적 법인성’을 인정하는 한편, 경제교류를 포함한 양자간의 관계를 국내관계로 간주했던 상황과는 상당한 차이를 보여주고 있다. 중·대만관계에 있어서 국제적 특징과 경제교류의 성격은 독일과 한반도의 경우와는 반대양상을 나타내고 있는 것이다. 국제적으로는 중국의 주도 하에 ‘하나의 중국’ 원칙이 인정되고 있으나 중국-홍콩-대만 간에는 국제무역 및 경제교류의 관행이 지켜지고 있다. 사실 중국과 대만 간에 합의된 어떠한 경제관련 제도적 장치가 존재하지 않

음에도 안정적인 무역과 투자의 확대가 가능했던 것은 양자 간의 경제관계가 상호간의 묵계 하에 국제적 관행에 의해 이루어질 수 있었기 때문이었던 것으로 평가된다.

지난 20여 년 동안의 중·대만 경제관계 확대로 인해 이미 대만의 대중국 수출규모는 대만 GDP의 10%수준에 도달함으로써 무시할 수 없는 의존도를 보여주고 있으며, 대만의 대중국 수입제한 조치가 최근의 추이대로 완화될 경우, 중·대만간 수출입은 곧 대만 GDP의 20%를 상회하게 될 것으로 전망된다. 결과적으로 중국-홍콩-대만을 연결하는 중화경제권은 강력한 경제적 결합도를 보여주게 될 것이며, 국제적 관행에 의해 추진되어 왔던 중·대만간의 경제교류는 점차 지역경제 통합의 양상을 띠게 될 것이다.

## V. 북한 경제개혁의 정치경제적 한계성

북한의 체제유지 및 발전전략의 향방을 결정할 수 있는 변수로는 환경적 요인으로서는 남북관계 및 대외경제관계, 현단계 정책의 한계성으로 인한 새로운 정책 모색의 필요성, 북한 주민의 인센티브구조 변화 등을 들 수 있다. 최근 북한은 비공식부문 경제의 보편화에 따라 정보흐름(information flow)에 있어서 혁명적 변화를 경험하고 있으며, 이는 곧 북한주민의 인센티브구조에



변혁을 초래함으로써 경직된 과거체제로의 회귀는 사실상 불가능할 것으로 평가된다.<sup>10)</sup>

한편, 북한경제의 성공적인 개방을 위해서는 북한 경제체제의 합리화는 물론 ① 투자재원 및 생산 원자재 공급선·기술·인력의 확보, ② 북한상품을 수출할 수 있는 시장과 국제시장 진입을 위한 노하우 확보, ③ 동북아 역내 경제협력을 뒷받침할 수 있는 통신·수송 등 인프라 연계망 형성, ④ 국제금융기구와의 협력체제 확립 등이 필수적이다.<sup>11)</sup>

북한지도부는 정치적 입지와 경제적 요인을 고려하여 개혁·개방조치가 가져오는 정치·경제적 편익이 부정적 파급효과보다 클 것으로 판단하는 경우, 지속적으로 전향적인 경제조치들을 채택하게 될 것이다. 최근 북한경제의 상황과 정책노선 변화 방향 등을 감안할 때, 북한지도부는 정책변화로 인한 편익이 파급효과보다 클 것으로 인식하기 시작한 것으로 분석된다.

그러나 극심한 인플레이션 압력 등 새로운 정책의 부정적 효과가 가시화되고 있는 현 상황에서 볼 때, 향후 북한의 변화는 중단과 진전을 계속하는 간헐적 개혁의 양상(go-stop)과 정책적 변동 폭이 큰 지그재그(zig-zag) 형태를 보일 것으로 전망된다.

개혁·개방 과정은 차량의 고속도로 진입에 비유하여 설명할 수 있다. 개혁추진 세력의 정치력이 안정되어 있고 정책의 시간지평(time horizon)이 장기적인 경우, 다소 통행료를 물더라도 톨게이트를 지나 고속도로에 진입하는 것이 바람직하다. 그러나 시간지평이 짧고 정치적으로 기득세력의 이해관계를 배려하지 않을 수 없는 경우, 고속도로 진입을 저해하는 정치적 장애가 존재하게 된다. 이 경우에는 장기적인 경제개혁·개방과 경제의 지속적 발전보다는 권력의 유지와 단기적 연명(延命)이 보다 현실적인 정책목표가 되는 것이다. 따라서 고통스럽게 통행료를 지불하고(기득이익의 포기) 일단 들어서면 돌이킬 수 없는 고속도로에 진입하기보다 언제든지

10) 정보흐름이란 일반적으로 포괄적인 의미로 해석되지만 북한의 정치·사회적 통제 기제를 감안할 때 이념 및 체제 등과 관련된 정치·사회적 정보의 흐름에는 여전히 엄격한 제약요인이 존재할 것이라는 가정하에 여기에서는 경제영역에서의 가격과 기회비용에 관한 정보를 가리킨다. 북한경제의 인센티브구조에 관한 상세한 논의는 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조』 (서울: 통일연구원 연구보고서 99-09, 1999) 참조.

11) 북한이 국제통화기금에 가입하게 되면 북한의 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공해야 하며, 세계은행에도 정기적으로 북한의 사회보장제도·교육·건강 등 사회지표를 제공해야 함은 물론, 외채통제도 국제기준에 맞게 제출해야 한다. 국제금융기구에 북한이 가입한다 하더라도 본격적인 자금지원을 받기 위해서는 IMF·세계은행과 합의하여 거시경제 전반을 포함한 구조조정 프로그램을 실시해야 하며, 이와 같은 가입조건을 준수하겠다는 의사를 이들 국제금융기구에 공식적으로 전달해야 할 의무가 있다. 장형수·이창재·박영곤, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 정책연구 98-11) pp. 105-113 참조.

되돌아갈 수 있는 일반도로를 zig-zag 형태로 운행하면서, 정치적 안정과 경제적 성과를 적절히 교환(trade-off)하는 정책을 택하게 된다.<sup>12)</sup>

북한의 경우, 아직 개혁·개방의 고속도로에 진입한 것으로 보기 어렵다. 가격 및 임금 조정은 유통 및 수요 부문에서 주로 이루어지고 있으며, 생산구조나 투자구조에 있어서의 큰 변화는 아직 관찰하기 어렵다. 생산 및 투자구조의 변화를 위한 전제조건인 계획기구의 축소와 사영기업 및 외자기업 등 공급부문의 민간경제 영역의 확대는 아직 이루어지지 않고 있다. 또한 북한 내 부경제와 외부경제의 유기적 연계를 통한 비교우위의 개발도 어려운 상황이다.

비록 과거의 북한체제에 비하면 최근 북한의 변화는 괄목할만한 것이나, 변화의 실체내용은 1960년대 이후 사회주의권에서의 시장지향적·부분적(전면적이 아닌) 개혁 내용과 흡사하다. 부분적 개혁·개방이 수반하는 비효율성과 정치적 고려에 의한 정책의 가역성(可逆性)이 존재함은 역사적으로 보아 명백하다. 아직 북한의 개혁은 중국의 1983~84년 수준에 도달하지 못하고 있다. 북한이 개혁의 고속도로에 진입하기 위해서

는 개혁초기의 부분적 개혁으로 인해 발생하는 지대(rent)를 향유하고 있는 방대한 기득집단의 정치적 조정과 전면적 개혁·개방정책의 추진이 반드시 필요하다.

가격 및 임금 인상과 기업의 자율권 확대, 배급영역의 축소, 환율의 현실화 등의 조치는 시장경제적 요소를 포함하고 있다는 점에서 긍정적인 움직임으로 평가되었다. 그러나 당초의 우려대로 지금 북한경제는 심각한 인플레이션 압력과 물자부족 현상, 그리고 지역 및 계층간의 빈부격차 확대라는 문제에 직면하고 있다.

가격 및 임금의 인상은 암시장 가격의 인상으로 이어졌으며, 공식부문의 물자부족으로 인해 주민들이 암시장에 의존하지 않고는 생활할 수 없게 되자, 북한당국은 급기야 ‘농민시장’을 ‘종합시장’으로 부르고 공산품의 거래도 허용하는 등의 추가 조치를 취했다. 또한 부족한 물자에 비해 과도하게 유통되고 있는 화폐를 흡수하기 위해 2003년 5월부터는 ‘인민생활공채’를 발행했다.

같은 해 6월 10일 북한의 조선중앙통신은 북한의 경제정책 변화를 ‘경제개혁’으로 지칭하고, 북한으로서는 시장운영이 처음이므로 외국의 협조를 구할 계획이라고 밝혔

12) 여기에서의 고속도로 비유는 Radner와 Samuelson이 경제성장 문제와 관련하여 제기한 ‘turnpike theorems’를 북한의 개혁문제에 응용해 본 시도이다. Radner, R. “Paths of Economic Growth That Are Optimal with Regard Only to Final States: a Turnpike Theorem,” American Economic Review, June 1965. Samuelson, P. A., “A Catenary Turnpike Theorem,” American Economic Review, June 1965.

다. 북한이 관영매체를 통해 ‘경제개혁’과 ‘시장’의 수용을 인정함으로써 일단 북한의 경제정책 변화의 방향과 성격은 명확해졌다. 이와 같은 새로운 조치에도 불구하고, 아직 북한경제의 구조적 한계성이 해소될 조짐은 보이지 않고 있다.

외형적(정책적) 변화를 기준으로 하는 북한경제의 평가는 자칫 북한경제의 실제 상황과는 동떨어진 착시현상에 의한 것일 위험을 내포하고 있다. 물론 2002년의 경제관리개선조치가 가격자유화 등의 보다 과감한 후속조치에 의해 뒷받침되었다면, 암시장으로 유출되는 물자의 규모를 축소시킴으로써 공식 경제부문을 어느 정도 활성화시킬 수 있을 것이다. 특히 지방기업이 부분적이거나 가격자유화를 시행하는 경우, 자유가격 부분은 생산증가를 위한 인센티브로 작용할 수도 있었을 것이다.

그러나 북한은 경제개선관리조치를 확대·심화하기 위한 본격적인 후속조치(공산품 가격자유화 및 생산부문의 분권화)를 취하지 못했으며, 신의주와 개성, 그리고 금강산지역의 경제특구 관련법을 제정했으나, 아직 그 성공 가능성은 불투명한 상황이다.

한편, 북한 원화의 평가절하는 외화 및 물자의 암시장 유출 및 밀무역 동기 제거와 수출 촉진, 외자유치, 북한 원화를 대체해 온 외화의 집중 등의 목적하에 이루어졌다. 그러나 암시장의 환율상승 압력에 비해 인

상폭이 충분하지 않았고, 유로화를 결제수단화하는 등 북한당국이 행정수단을 통한 외환관리에 집착함으로써 인해 다시 외환 암거래가 확산되고, 평가절하에 의한 긍정적 파급효과는 상쇄되고 말았다.

북한이 모처럼 채택했던 전향적 경제정책의 변화가 성과를 거두지 못하게 된 요인으로서는 북한의 상품공급 능력 부족, 가격자유화 등 후속 개혁조치의 미흡 등 경제적 변수를 들 수 있겠으나, 북한지도부의 이념적 한계성과 강력한 기득 보수세력 및 불리한 주변환경 등 비경제적 변수도 중요한 제약요인으로 작용했다.

특히 제한된 영역에서 이루어진 경제개혁 조치의 부작용에 따른 보수세력의 입장 강화는 핵문제 등을 다루는 과정에서 북한으로 하여금 강경 일변도의 자세를 취하게 하는 직접적인 원인이 된 것으로 판단된다. 또한 핵문제를 계기로 조성된 북한의 대미 항쟁 분위기는 김정일이 전면에서 지휘했던 이번의 경제관리개선조치가 소기의 성과를 거두지 못하게 되자 이에 대한 책임을 북·미 갈등구조에 전가하기 위한 것으로 해석할 수도 있다.

북한의 개혁·개방 과정에서는 김정일에게 집중된 정치권력으로 인해 다양한 정책노선의 수렴이 어렵다는 점과 과거와의 단절을 의미하는 혁신적 개혁정책은 김정일 정권의 정당성을 위협할 수 있다는 점이 개혁의 결

림들로 작용할 수 있다. 북한이 지향하고 있는 실용적 정책목표 달성을 위해서는 객관적인 북한 경제난의 원인 분석과 대안 마련, 수송·통신 등 인프라의 확충, 정부조직의 효율성 보장, 인적자원 확보, 정책 추진을 위한 재정확보 등의 조건이 충족되어야 하나, 단시간 내에 북한이 자체의 힘만으로 이와 같은 조건을 충족시키기는 어려울 것으로 판단된다.

따라서 외자의 활용은 유일한 대안이라고 볼 수 있으나, 북한과 중국·미국·일본 등 주변국과의 경제관계는 엄연한 한계성을 가지고 있다. 더욱이 이들 국가의 민간자본은 북한경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내자본의 축적을 대체하여 북한경제 성장의 계기를 조성하기 어려울 것이다. 한편 만성적 식량난에도 불구하고 아직 본격적인 농업부문의 개혁을 도외시키고 있는 북한의 정책기조 역시 북한경제를 악화시키고 있는 요인 중의 하나이다.

## Ⅵ. 북한 경제개혁 초기여건의 한계성 : 중국과의 비교

2002년 7월 이후 북한의 경제정책 변화와 중국의 개혁초기 정책간의 유사성이 거론되고 있으나, 북한의 경우 경제개혁·개방의 초기여건에 있어서 다음과 같은 측면에서 중국에 비해 불리한 상황에 놓여있다.

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

② 중국은 대약진, 문화대혁명 시기의 극단적 정책 경험의 축적과 교훈을 소화함으로써 실용적 노선 및 정책의 유연성을 유지할 수 있었으나, 북한은 과거 정책선회의 경험이 미흡하여 정책의 유연성 확보가 어렵다.

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

④ 중국의 경우 개혁초기에 거시경제는 상대적으로 안정되어 있었으나, 북한의 거시경제는 아직 정상화되지 못하고 있으므로 개혁·개방에 필수적인 물자 공급능력 확보가 어려울 가능성이 있다.

⑤ 국제환경에 있어서도 중국은 개혁착수 시점인 1979년 1월 미국과의 국교를 정상화시켰으며, 북한에 비해 월등한 국제지위

를 가질 수 있었고, 노동집약적 상품에 대한 국제시장의 경쟁압력도 낮은 편이었으나, 북한의 경우 미국의 경제제재조치와 국제적 고립, 그리고 국제경제의 침체 등 불리한 여건에 처해 있다고 볼 수 있다.

⑥ 1970년대 말 중국경제의 구조 및 정책적 과제와 북한의 그것과는 많은 차이가 존재한다. 즉 중국은 1970년대 말 기본적으로 농촌경제가 지배적인 위치를 점하는 상황에서 있었으며, 특히 전체 인구의 80% 정도를 차지했던 농촌인구의 소득 증가와, 도시 인구유입 및 잠재적 실업해소가 절대적으로 중요한 정책적 과제였다. 따라서 중국은 초기에 농촌경제의 개혁에 주력하였으며, 농가책임생산제 시행과 향진기업의 적극적 육성을 통한 농촌소득 증가 및 취업기회 창출을 우선적으로 추진하였다.

그러나 북한의 경우 1998년 기준으로 농민은 인구의 25% 수준에 불과하며, 기업노동자가 50% 수준에 달하는 공업위주의 경제구조를 가지고 있으므로 공업부문 관리방식 개혁에 우선순위를 부여하고 있다. 북한의 제조업 가동률이 정상화된다면 잠재실업의 압력은 중국에 비해 매우 낮을 것으로 추정되며, 오히려 노동력 부족현상이 나타날 가능성도 존재한다는 점에서 비국유부문 확대의 필요성이 상대적으로 낮다. 따라서 북한의 경제개혁 노선은 공업 및 도시경제 위주로 이루어질 수밖에 없으며, 그 정책목

표 역시 고용기회 창출보다는 산업구조의 고도화와 기술 현대화 등 자본집약적 특징을 가지게 되는 것이다.

⑦ 대약진운동과 문화대혁명 기간의 지방경제 자급자족정책을 통해 중국은 개혁 착수시기에 이미 지방단위의 자급적 경제구조를 가지고 있었으며, 상대적으로 느슨했던 중앙과 지방경제의 관계, 지역별 작은 경제력 격차 등의 요인으로 인해 시장기구의 도입과정에서 발생할 수 있는 거래비용이 상대적으로 낮았다.

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

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

상황이다.

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

⑩ 중국의 경우 농촌의 낮은 인구압력과 지역간 작은 경제력 격차, 그리고 자급적 지방경제구조 등으로 인해 개혁기 동안 인구의 이동을 제약하면서 동시에 시장지향적 개혁정책을 순조롭게 추진할 수 있었다. 그러나 북한은 지역경제의 분업구조와 공업위주의 산업구조, 그리고 상대적으로 노동력의 부족현상이 나타날 수 있다는 점 등을 감안해 볼 때, 경제개혁·개방은 상대적으로 큰 폭의 인구이동을 수반할 가능성이 있다.

## VII. 맺음말 : 북한에 대한 시사점

북한은 변화의 기로에 서 있다. 2002년의 경제관리개선조치는 분명 좋은 출발임에는 틀림없으나, 단순히 몇몇 조치의 내용이 중국의 개혁초기에 관찰할 수 있었던 정책과 유사하다는 점만으로 그 향배에 대해 낙

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

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

중국의 경제개혁·개방 모델은 지방경제의 자급적 구조에 기반을 둔 신속한 시장화와 국유기업체제의 점진적 개혁, 홍콩과 대만

을 활용한 적극적 대외개방으로 요약할 수 있다. 그러나 북한 경제체제의 변화와 관련하여 중국 경제개혁·개방 모델 자체보다는 그와 같은 모델의 형성을 가능하게 했던 요인의 분석이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 중국의 경우 개혁의 낮은 정치적 비용과 실용적 접근, 느슨한 중앙-지방 경제의 관계, 무역 및 외자유치 인프라로서 홍콩과 대만의 존재는 개혁모델 형성과정에서 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다.

최근 중국경제는 구조적 변화로 인한 내수침체와 국유기업 및 금융체계 개혁의 어려움, 부분적 경기과열 등의 문제점을 안고 있기는 하나 대부분의 체제전환 사회주의 경제가 갈구했던 지속적 경제성장을 경험했다는 점에서 북한에 대해 중요한 시사점을 제공하고 있다.

지난 50여년간 사회주의 계획경제체제의 결함이 누적되어 온 결과 북한경제는 심각한 산업 불균형 및 물자부족현상, 인센티브 체계의 결함, 비효율적 대외관계, 경제주체의 시장적응능력 부족 등 구조적 문제점을 가지게 되었으며, 이는 곧 자원배분의 비효율성으로 귀결되었다.

따라서 북한경제의 병목현상 및 공급탄성 문제, 그리고 산업연관효과 등을 고려하지 않은 시장화(marketization) 정책은 인플레이션과 실업은 물론 GNP 감소 등과 같은 심각한 거시경제적 후유증을 가져올 수

있다. 북한 당국이 감당하기 힘들 정도의 거시경제적 충격은 북한내 반개혁 세력의 입지를 강화함으로써 개혁 움직임을 되돌려놓을 수 있다는 점에서 개혁방향 및 정책의 중요한 판단기준이 되어야 할 것이다.

본 연구에서 분석한 중국의 경제개혁·개방 모델에 근거하여 북한 경제체제 개혁에 대한 함의를 도출해 보면 경제개혁 범위와 우선순위 및 구체적인 정책 추진속도에 관해 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다.

첫째, 경제개혁의 효율성이 보장되기 위해서는 정보유통구조, 인센티브구조, 의사결정구조, 운용구조 등의 제도적 연관성을 고려하여 가격기구의 개혁, 기업 경영 자율권의 확대, 소유제도의 다양화가 상호 연계성을 가지고 보완적으로 추진되어야 한다. 그러나 정치적 제약요인을 감안할 때, 전면적인 시장기구 도입이나 소유제도 개혁은 북한이 수용하기 불가능한 대안이며, 현재 북한이 직면하고 있는 경제난으로 인해 경제제도 각 측면의 개혁을 급진적으로 추진하는 경우 심각한 거시경제적 부작용이 예상되므로 각 부문의 개혁은 단계적으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 개혁초기에는 농업, 경공업, 대내경제, 상품경제부문을 우선적으로 개혁함으로써 비교적 신속한 개혁성과를 거둘 수 있을 것이나, 북한경제의 과도한 중앙집중도, 독점적 산업구조 및 광범위한 물자부족 현

상과 병목현상 등을 감안할 때, 정책의 상호보완적 측면을 고려하여 중공업, 대외경제, 그리고 화폐금융부문 등 관련부문 개혁도 부분적으로 추진함이 바람직하다.

셋째, 시장기구 및 새로운 소유제도에 대한 북한주민 및 생산단위의 적응능력 배양과 수평적 정보 및 상품유통망 확충에는 상당한 시간이 소요될 것으로 판단되는 데, 이를 감안하여 북한경제 각 부문의 단계별 개혁조치는 점진적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다. 그러나 일단 채택된 조치는 북한전역에 걸쳐 신속하게 실시함으로써 과도기에 나타날 수 있는 관료기구 등 권력기관 및 개인의 비생산적 이윤추구 행위를 차단할 수 있어야 할 것이다.

요컨대 북한경제의 개혁은 경제제도 및 실물경제 각 부문의 상호보완성을 극대화하는 방향으로 추진하되, 주민과 생산단위의 적응과 수평적 상품유통망, 그리고 정보 및 생산요소 이동의 유연성 등이 확보될 수 있는 환경조성에 소요되는 시간을 감안하여 점진적·단계적으로 이루어지는 것이 바람직하다.

동유럽 사회주의권 국가의 체제전환과 중국의 시장지향적 개혁과정에 있어서 개혁착수 이후 시장기구의 본격적인 가동까지는 약 5~7년의 기간이 소요되었으나, 북한의 경우 이들 국가에 비해 폐쇄적인 경제체제를 유지해 왔으며, 계획경제체제를 개선하

기 위한 정책조정 경험이 부족하다는 점 등 여건의 차이로 인해 상당 기간의 시간이 더 소요될 것이다.

북한경제의 구조적인 문제점을 감안할 때, 경제개혁 과정에서 정책 우선순위 설정 및 추진속도의 적합한 선택이 이루어지지 못할 경우 다음과 같은 거시경제적 어려움을 겪을 가능성이 있다.

첫째, 개혁초기에 북한경제는 높은 중공업 비중, 독점적 산업구조, 생산요소의 비이동성, 화폐유통속도의 증가 등의 요인에 의한 낮은 공급탄성으로 인해 감내하기 어려운 인플레이션 압력 하에 놓일 수 있다.

둘째, 산업구조조정에 의한 북한경제의 비교우위가 개발되기 이전에 북한 원화의 평가절하 등 가격정책에 의해서 외환부족 현상이 해소되기는 힘들 것이므로, 개혁과정에서의 수입수요 증가는 심각한 경상수지 적자를 야기함으로써 개혁속도를 지연시킬 수 있다.

셋째, 개혁정책의 추진은 산업구조조정과 가격 보조금 지출, 인센티브제도 개선 등을 목적으로 하는 재정지출의 급속한 증가를 필요로 하는 반면, 북한의 투자재원 및 재정지출 증가 여력은 매우 제한되어 있으므로, 개혁과정에서 북한은 재정적자의 누적과 이로 인한 인플레이션, 그리고 화폐대체 현상이 나타날 가능성이 크다.<sup>13)</sup>

이와 같은 거시경제적 부담에 더해 북한은 급속한 체제변화를 수용할 수 있는 정치



체제를 갖추지 못하고 있다. 따라서 북한은 단계적 개혁조치를 통해 나타날 경제효율성 향상의 성과를 개혁추진을 위해 재투자함으로써 개혁의 부작용을 최소화하는 식의 접근방법이 필요하며, 다른 사회주의 국가의 경험에 비해 개혁에 더욱 많은 시간이 소요될 것이다.

그러나 개혁과정에서 남북한간의 경제협력을 통해 남한으로부터의 대북한 직접투자 및 국제금융 조달을 위한 지원, 그리고 자원공동개발 등 협력사업이 본격화될 수 있다면 북한경제 개혁과정에서의 거시경제적 부작용은 최소화될 것이며, 개혁에 필요한 기간 역시 단축될 수 있을 것이다.

중국의 경제개혁·개방 모델이 북한에 대해 시사하는 바는 명확하다.

첫째, 부분적(그러나 전체적으로 조화된) 시장화와 대외개방은 수출확대를 통한 경제 발전에 필수조건이다.

둘째, 해외화교와 같은 강력한 네트워크가 존재하지 않는 상황을 고려해 볼 때, 북한경제 회복과정에서 남한과의 협력이 필수적이다. 남한은 대기업의 해외지사망 또는 현지법인 등을 통해 북한의 해외시장 개척에 필요한 정보와 잠재적 투자가능기업 또는 개인 등에 대한 자료를 제공할 수 있을

것이다.

셋째, 북한에 대한 국제사회의 인식을 감안할 때, 북한의 독자적인 접근으로 자본·시장·기술을 확보하기는 어려울 것이며, 남한기업 또는 국제기구와의 협력체제 구축이 필수적이다.

한편, '일국양제'라는 독특한 경제운영방식을 발전시켜 온 중국과 홍콩 및 대만의 관계가 남북관계에 대해 가지는 함의를 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 당국간의 공식적 합의나 협정 없이도 상호간의 신뢰를 바탕으로 실질적 경제 교류·협력을 확대시킬 수 있다. 즉 문건상의 합의보다는 실천적 경험이 경제교류·협력 확대에 있어서 보다 중요한 역할을 한다.

둘째, 교류협력과정에서 이념요인보다 현실적 요인을 중요시하며, 상호이익의 관점에서 협력사업을 결정한다. 이와 같은 실질적 관계의 확대는 쌍방간 경제협력관계의 발전이 각자의 정치·경제적 존립을 위협하지 않는다는 공동 인식하에서 가능했다.

셋째, 인적교류가 교류·협력의 시발점이자 관계발전의 견인차 역할을 수행했으며, 특히 해외화교경제와 홍콩경제는 중·대만관계 발전의 매개기능을 발휘하였다.

넷째, 정치와 비정치, 정부와 민간차원을

13) 이미 북한에서는 북한화폐의 보유로 인한 기회비용 상승에 따라 달러 및 유로, 인민폐 등의 외화와 함께 쌀 등의 실물이 북한 화폐를 대체하고 있는 현상이 나타나고 있다. 이와 같은 상황은 북한정부의 거시경제 관리를 어렵게 하여 개혁의 부작용을 심화시킬 수 있다.

분리하여 우선 실현가능한 분야의 교류부터 추진했으며, 교류·협력과정에서 정부와 민간단체, 기업간의 공동보조가 필요하다.

다섯째, 상대방 정부 혹은 권력주체보다 일반주민 및 기업간의 교류에 초점을 두고 일관성있는 정책방향과 원칙을 견지하였다.

여섯째, 경제분야를 포함한 사회·문화교류의 확대는 군사적 긴장을 완화시키며, 상호간의 신뢰를 심화시킴으로써 이질적 체제로부터 발생하는 대립구조 해소에 기여할 수 있다.

북한은 경제규모, 중앙집중적 제도, 독점적 산업구조 등 중국과는 다른 환경적 요인으로 인해, 중국의 개혁정책보다 더 광범위하고 통시적인 계획에 의한 경제개혁을 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

구체적 개혁추진 방안으로서 북한은 우선 당면한 경제위기를 완화하기 위해 농업생산량 증대와 대외무역 확대를 통해 산업간의 균형을 회복해야 하며, 이에 이어 의사결정권 분권화와 시장기구 확대를 통해 경제활성화를 추진하고, 궁극적으로는 소유제도의 다양화 및 국제비교우위의 개발에 의해 경

제적 효율성을 보장할 수 있는 제도를 확립해야 할 것으로 판단된다.

북한은 정치·경제제도의 경직성과 유일체제적 환경에 적응해온 경제주체의 행위패턴 등 요인에 의해 그 개혁과정에서의 시행착오 가능성이 매우 크며, 개혁에 소요되는 시간도 여타 사회주의 국가에 비해 길 것으로 전망된다. 이에 더하여 북한이 직면하고 있는 경제난과 국제적 고립도 등을 고려해볼 때, 북한이 개혁에 착수할 수 있는 환경조성과 순조로운 북한경제의 개혁을 위해서는 외부로부터의 지지가 필수적인 것임을 알 수 있다.

이와 같은 맥락에서 남북한 간의 경제관계 확대는 북한의 경제개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다. 한편, 구조조정기에 있는 남한경제의 어려움을 고려하면, 다자간 경제협력의 틀 속에서 '개방적 지역주의'에 입각한 동북아시아 지역경제의 활성화는 북한경제 회생과 경제개혁 유도에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이며, 남북한간 경제협력 확대를 위한 재원조달의 기회를 제공할 수 있을 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 고정식, “가격자유화과정과 성과”, 중국시장연구회편, 『현대중국경제』 (서울: 교보문고, 2000), 제7장.
- 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브구조』 (서울: 통일연구원 연구보고서 99-09, 1999) 참조.
- \_\_\_\_\_, “중국 거시경제 변동의 구조적 분석과 전망”, 『中蘇研究』 (서울: 한양대학교 아태지역연구센터, 2001), pp. 47~76.
- 장형수·이창재·박영곤, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 정책연구 98-11) pp. 105-113
- Chen, K., Wang, H., Zhang, Y., Jefferson, G. H., and Lawska, T. G., “Productivity Change in Chinese Industry: 1957-1985,” *Journal of Comparative Economics*, no. 12 (1988), pp.570-591.
- Du Runsheng, “Agricultural responsibility systems and the reform of the structure of the rural economy,” Hongqi (Beijing, 1981).
- Radner, R. “Paths of Economic Growth That Are Optimal with Regard Only to Final States: a Turnpike Theorem,” *American Economic Review*, June 1965.
- Riskin, C., *China’s Political Economy* (New York: Oxford University Press, 1988)
- Samuelson, P. A., “A Catenary Turnpike Theorem,” *American Economic Review*, June 1965.
- Townsend, R. M. ‘Intermediation with Costly Bilateral Exchange,’ *Review of Economic Studies*, Vol. 45, 1978, pp. 417~425.
- Wong, C., “Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform,” in E. J. Perry, and C. Wong (eds.), *The Political Economy of Reform in Post-Mao China* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985) pp. 253~278.
- Yang, G., Lin, B., Wang, H., and Wu, Q., “Enterprise Cadres and Reform,” in Reynolds, B. L. (ed.), *Reform in China* (New York: Academy Press, 1987), pp. 82~83.
- Wilczynski, J., ‘The Theory of Comparative Costs and Centrally Planned Economies,’ *Economic Journal*, March, 1965, pp. 63~80.
- 吳敬璉, 『當代中國經濟改革』 (上海: 上海遠東出版社, 2003), 제2장, pp. 44~81
- 吳敬璉·張問敏, “社會主義市場經濟理論”, 張卓元 主編, 『論爭與發展: 中國經濟理論50年』 (昆明: 云南人民出版社, 1999), pp. 77~130.
- 中國國務院, 『中華人民共和國 1985 工業普查資料』 (北京: 中國國務院, 1988), pp. 122~127.
- 中國經濟年鑑編輯委員會, 『中國經濟年鑑』 (北京: 中國經濟年鑑社, 각년도)
- 中國 國家統計局 編, 『中國統計年鑑』 (北京: 中國統計出版社, 각년도)