

북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망

김 석 진 / 통일연구원 연구위원

김정은 위원장 집권 이후 북한당국은 경제건설 의지를 강력히 천명하면서 새로운 ‘경제관리방법’의 도입을 추진하고 있다. 북한의 새로운 정책방향은 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 공식화되었다. 김정은 국방위원회 제1위원장은 이 회의에서 “현실 발전의 요구에 맞게 우리 식의 경제관리방법을 연구 완성하여야” 하며, “우리 식의 경제관리방법은 … 모든 기업체들이 경영활동을 독자적으로, 창발적으로 해나감으로써 생산자대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의 기업관리방법이 되어야” 한다고 말하였다.²⁾ 또 김정은 위원장은 “경제강국 건설의 주타격 방향인 농업과 경공업 발전에서 새로운 전환을 일으켜야” 한다고 강조하였다.

북한이 새로운 정책을 추진하고 있다는 소식은 국내 언론에도 활발하게 보도³⁾되고 있으며, 새 정책이 과연 의미 있는 개혁·개방에 해당하는지 여부가 지대한 관심을 끌고 있다. 그러나 북한의 공식 매체는 김정은 위원장이 말하는 ‘우리식의 경제관리방법’이 구체적으로 무엇을 의미하는지, 이제까지의 경제관리방법과 무엇이 다른지 상세히 밝히지 않고 있다. 조총련 기관지 조선신보에 의하면, 경제관리 개선을 위한 방법은 계속 연구 중이고, 일부 단위들에 시험 도입해 성과를 확인한 후 전국적으로 일반화하게 된다고 한다.⁴⁾ 즉 북한의 새로운 조치는 아직 전면 실행되고 있는 것이 아니라 연구·실험 중일뿐이며, 따라서 정책 내용도 아직 확정적인 것은 아니다.

2) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고”, 『로동신문』, 2013. 4. 2.

3) 국내언론 보도를 종합적으로 소개·평가한 문헌으로는 박형중, “새로운 경제관리체계(6.28 방침)의 내용과 실행 실태”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호 참조.

4) “우리식의 경제관리방법 연구 완성”, 『조선신보』, 2013. 5. 15.

하지만 여러 경로로 전해지고 있는 실험 소식과 북한경제의 최근 동향을 종합해 보면, 새 정책의 윤곽을 어느 정도 그려낼 수 있으며, 새 정책이 얼마나 개혁·개방적인 내용을 가지고 있고, 얼마나 좋은 성과를 내 수 있을지에 대해서도 기본적인 분석은 가능할 것으로 보인다. 이 글에서는 주로 중국 개혁·개방 초기 정책과의 비교를 통해 새 정책의 의미를 생각해 보는데, 대외개방은 제외하고 국내체제 개혁과 관련되는 주제에 초점을 맞춘다.

분조관리제 중심 농업개혁

북한경제의 가장 큰 문제는 식량난이므로 먼저 농업개혁이 어떻게 추진되는지에 주목할 필요가 있다. 최근 북한의 농업개혁에 대해 조선신보는 다음과 같이 보도하였다.⁵⁾

“작년 각지의 농장들에서는 분조관리제에 기초하여 로동과 실적에 맞게 정확히 현물 분배가 진행되도록 하는 조치가 취해졌다. … 농장들은 국가적인 생산계획을 달성하여 나라에서 부여받은 토지, 보장받은 관개, 영농물자, 비료 등의 대금에 상응하는 몫만 바치면 그 외 남은 농작물들을 모두 농장의 결심에 따라 처리할 수 있게 되었다. … 새로운 조치에 의해 농장에서는 농사에 필요한 자재도, 농장에서 요구되는 시설, 설비도 자체의 결심으로 해결하게 되었다. … 국가에서 요구하는 생산계획을 충족시키면 다른 농산물을 생산할 수도 있다.”

이러한 조치는 사회주의 농업제도의 두 가지 문제점(물질적 인센티브 부재와 농업 계획화의 폐해)을 해결하려는 것이지만, 양 측면 모두 아직은 제한적인 개혁에 머무르고 있는 것으로 보인다. 북한의 '분조관리제'는 이미 오래 전부터 시행되어 온 제도로, 중국의 개혁·개방 초기에 시행된 '포공도조(包工到組)'(분조별 작업 청부제) 또는 '포산도조(包產到組)'(분조별 생산 청부제)와 비슷하며, 그 후에 일반화된 '포간도호(包干到戶)'(호별 경영 청부제 = 가정경영책임제), 즉 가족농 제도에 비해 물질적 인센티브 효과가 약하다고 할 수 있다. 물론 분조 규모를 축소함

5) "분조관리제의 생활력 보여주는 삼지강 협동농장", 『조선신보』, 2013. 4. 19.

으로써 인센티브 효과를 제고할 수 있겠지만, 가족농 제도에 비하면 여전히 미흡하다. 이 때문에 중국에서는 1980년대 초 불과 몇 년 사이에 분조별 청부제가 사라지고 호별 청부제가 일반화되었다.⁶⁾

또 하나의 인센티브 제고 조치는 국가에 바치도록 정한 몫을 제외한 나머지는 자체적으로 처분할 수 있다는 것인데, 이 경우 정액분배(국가에 바칠 몫을 정액으로 미리 정해놓고 그 이상 증산된 부분은 모두 농장·농민이 갖는 제도)인지 정률분배(생산물을 일정 비율로 국가와 농장·농민이 나누는 제도)인지가 중요하다. 일부 언론에서는 국가 7, 농민 3의 정률분배(7:3제)가 시행된다고 보도되었는데, 모든 농산물의 7:3 분배라기보다는 협동농장의 공동 경작지에서 생산된 작물에 대하여 7:3 분배를 실시한다는 의미일 것으로 추측된다. 중국의 경우 최종적으로 정착된 호별 청부제(포간도호)에서는 정액분배가 적용되었으며, 일반적으로 정액분배가 정률분배보다 인센티브 효과가 크다고 할 수 있다. 이 점에서도 북한의 농업개혁은 중국에 비해 제한적이다.

농업 계획화를 약화시키는 것도 중요한 조치인데, 이는 농산물 및 농자재 시장의 활성화와 밀접한 관련이 있다. 사회주의 농업제도에서는 농자재의 공급과 재배 농산물의 종류 및 비율을 모두 상부 당국에서 결정하여 지시하였으며, 이런 계획 영농이 실제 농장 사정과 맞지 않아 농업 생산성을 떨어뜨리는 부작용이 흔히 발생하였다. 농자재 구입과 생산물 처분에서 농장 또는 농가의 자율권이 커지려면, 농산물 및 농자재 시장이 활성화되어 시장을 통한 자재 구입 및 생산물 처분이 가능해야 한다. 북한의 경우, 1990년대 초중반 경제난 이후 농산물 및 농자재 시장이 자생적으로 활성화되었으며, 이번의 개혁 조치 이전에 이미 농업 계획화는 약화되어 있었을 것으로 추측된다. 중국과의 차이점은 농자재 구입 및 생산물 처분 권한을 협동농장이 갖느냐 개별 농가가 갖느냐는 것인데, 북한의 농업개혁에서는 협동농장이 권한을 가지는 것으로 보이며, 이 점에서도 개혁은 제한적이다.

결론적으로, 북한당국이 추진 중인 농업개혁은 중국의 농업개혁에 비해 제한적

6) "Yak-Yeow Kueh, "China's New Agricultural Policy Program: Major Economic Consequences, 1979-1983", Journal of Comparative Economics, Vol. 8, No. 4, 1984 참조.

인 성격을 갖는 것으로 보인다. 중국의 농업개혁은 농지 및 영농의 실질적 사유화로 해석할 수 있는 가족농 제도가 정착되었다는 점에서 사회주의에서 벗어나는 체제 전환적 개혁이었지만, 북한이 시도하는 농업개혁은 집단농장 체제를 여전히 유지한다는 점에서 아직은 체제 내 개혁이라고 볼 수 있을 것이다.

국영기업 자율권 확대와 인센티브 제고

국영기업은 사회주의 경제의 골간이므로 북한의 경제관리 개선 조치에서도 기업관리방법의 개선이 가장 중요한 내용이라고 할 수 있다. 조선신보는 국영기업 개혁 동향에 대해 다음과 같이 보도하였다.⁷⁾

“공장, 기업소들에서는 번 것만큼, 일한 것만큼 분배하는 방법을 연구하고 일부 단위들에 도입하고 있다. … 공업현장에서 독자적인 판매권, 무역권을 부여하는 문제가 상정되었다. … 공장, 기업소의 생산을 활성화, 확대하는 데서 필요한 권한을 주는 방향에서 조치가 확대된다.”

평양의 3.26 전선공장에 대한 보도에서는 더욱 구체적인 내용들이 나온다.⁸⁾ “이 조치는 작년에 일부 공장, 기업소들에 먼저 시범적으로 도입되었다. 평양에서는 5개 단위들에 도입되었다. 평양 3.26 전선공장은 그 중의 하나이다. … 공장들에서는 국가계획을 수행하면서도 여러 대상들과 자체의 결심으로 생산계약을 맺을 수 있게 되었다. … 그 전에는 수익의 사용용도가 항목마다 엄격히 규정되어 있었는데 새로운 조치에 의해 리득의 일부를 규정에 맞게 국가에 납부하면 나머지는 자체의 결심으로 사용할 수 있게 되었다. … 작년 8월부터 생활비를 단계적으로 끌어올렸다. 현재는 작년의 20~30배 수준이다. 국가에서 규정된 생활비(월급)만이 차례지던 종전과 달리 노동자들이 생활비를 가지고 생활할 수 있도록 해야 한다는 당의 의도를 구현하기 위해 도입한 조치이다.”

이러한 국영기업 개혁의 기본방향은 중국 개혁·개방 초기의 개혁 기조인 ‘방

7) “우리식의 경제관리방법 연구 완성”, 『조선신보』, 2013. 5. 15.

8) “평양 3.26 전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도”, 『조선신보』, 2013. 4. 24.

권양리(放權讓利)와 비슷하다. ‘방권’은 계획의 범위를 축소하고 기업의 자율권(자재 구입과 생산물 판매, 무역 등의 권한)을 확대한다는 것이고, ‘양리’는 기업이득 중 국가 상납분을 제외한 기업 유보분을 늘려 인센티브를 제고한다는 뜻이다. ‘방권양리’형 국영기업 개혁은 국영기업의 소유제도는 그대로 둔 채, 관리방법만을 바꾸려 한다는 점에서 체제 전환적 개혁이 아니라 체제 내 개혁에 속한다고 볼 수 있다.

중국을 포함해 옛 사회주의국의 경험을 보면, 이런 식의 체제 내 개혁은 큰 성과를 거두기 어려움을 알 수 있다. 기존 국영기업은 과거의 잘못된 투자로 인한 비효율적 설비와 과잉인력의 부담을 안고 있어 경영을 개선하기가 쉽지 않으며, 사회주의적 관료조직이 여전히 살아있어 개별 기업이 진정한 자율권을 행사하기도 어렵기 때문이다. 또 개혁 조치 이후 국영기업들이 과도한 투자와 임금 인상을 시도하는 과정에서 인플레이션 등 거시경제 불안이 나타날 가능성도 있다.

하지만 전반적 개혁이 심화될 경우에는 국영기업의 실적이 크게 개선될 수도 있다. 중국의 국영기업 개혁도 1980년대 중반까지는 큰 의미가 없었으나, 1980년대 후반 이후에는 한결 좋은 성과를 올릴 수 있었다. 중국에서는 1980년대 중후반에 ‘향진(鄉鎮)기업’, ‘사영기업’, ‘외자기업’ 등 많은 신규기업이 활발하게 창설되었으며, 이들과의 경쟁 때문에 국영기업도 실질적인 경영 개선 노력을 기울이지 않을 수 없었다. 전반적인 가격 자유화와 시장거래 활성화가 계속됨으로써 국영기업도 시장경제 환경에 적응해야 했다는 사실도 중요하다. 또한 중국은 1980년대 말 이후 ‘기업경영청부제’(이익 중 국가 상납액을 정액으로 고정시켜 놓고, 추가 이익은 기업이 가질 수 있게 하는 정액청부제)를 통해 국영기업의 인센티브 효과를 제고할 수 있었다.

북한에서도 이미 2002년 7.1 조치를 통해 국영기업 개혁을 시도한 바 있으나 성과는 크지 않았던 것으로 추측된다. 또 7.1 조치 및 자생적인 비공식경제의 확산에 따라 이미 북한의 많은 국영기업은 실질적으로 ‘방권양리’와 비슷한 방식으로 행동하고 있을 것으로 추측되는데, 이번 조치에 따라 국영기업의 자율적 활동 범위가 더 확대될 가능성은 있다. 하지만 본격적인 산업 발전을 이루기 위해서는

국영기업 개혁만이 아니라 신규 비국영기업 창설 촉진과 가격 자유화 등 추가적인 시장 개혁이 필요하다.

사경제 · 사기업의 향방

최근 추진되고 있는 북한의 개혁 조치 중에는 사경제 · 사기업에 대한 명시적 정책은 포함되어 있지 않다. 하지만 명시적 발표는 없더라도 실제로 북한당국이 사경제와 사기업에 대해 어떤 정책과 태도를 취하는지는 매우 중요한 사안이며, 최근의 정책도 사경제 · 사기업 활동에 상당한 영향을 미칠 가능성이 있다.

옛 소련, 동유럽 국가의 체제 내 개혁과 체제붕괴 후의 체제전환, 그리고 중국과 베트남의 개혁 · 개방 등 모든 체제개혁 사례에서 사경제 · 사기업은 경제성장의 주요 동력이었다. 또 국영기업도 사경제 · 사기업과 거래하는 비공식적 활동을 하는 경우가 많았다. 북한에서도 사경제 활동 및 국영기업의 비공식적 활동이 활발하게 나타나고 있을 뿐 아니라, 흔히 '돈주' 라고 불리는 개인사업가들에 의한 私기업 활동(및 일부 국영기업의 사실상의 사유화)까지 나타나고 있다고 전해지고 있다. 북한의 비공식경제 비중은 옛 사회주의 나라들의 경우보다 훨씬 높으며, 영세한 생계형 활동만이 아니라 수준 높은 기업형 활동까지 포괄하고 있는 것으로 보인다.

북한당국은 사경제 · 사기업을 때로는 허용, 때로는 억압해 왔는데, 김정은 집권 이후에는 대체로 풀어주는 쪽으로 정책을 집행해온 것으로 보인다.⁹⁾ 사경제 · 사기업은 자생적으로 나타난 자본주의적 요소라고 할 수 있으며, 그 자체로 강한 생명력을 갖는 경향이 있다. 북한주민의 생존과 북한경제 전체의 작동에서 사경제 · 사기업의 역할이 매우 중요하기 때문에 당국도 이를 심하게 억압할 수는 없었을 것이다.

사경제 · 사기업에 대한 정책에서 관건은 비교적 규모가 큰 사기업의 활동을 얼마나 허용할 것인가 하는 점이다. 개인 장사 수준의 영세한 생계형 활동은 주민의 생존에는 필수적 역할을 하지만, 지속적이고 안정적인 경제성장으로 이어지지 못하는 못한다. 비교적 규모가 크고 생산성이 높은 사기업이 많이 나타나야 지속적이고 안정적인 경제성

9) 양문수, "2013년 상반기 북한의 시장 동향과 평가", 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 7월호 참조.

장이 이루어질 수 있는 것이다. 그러나 사회주의 이념은 공식적으로 사기업을 부정하고 억압하기 때문에 사회주의 체제 내에서 사기업이 활발하게 출현하기는 어렵다.

중국의 개혁·개방은 대체로 사경제·사기업을 허용하는 경향이 있었다. 중국 정부는 개혁·개방 초기에 고용인원 7명 이하의 자영업 및 소규모 사기업(‘개체호’라고 부름)을 허용했으며, 1988년 이후에는 ‘사영기업’(고용인원 8명 이상)도 합법화하였다. 또 중국정부가 사영기업을 합법화하기 전에 이미 많은 사기업들(특히 농촌의 향진기업들)이 집단소유제 기업의 형식을 빌려 활동을 개시하고 있었으며, 중국에서는 이를 가리켜 “붉은 모자를 쓴다”고 표현하였다. 사기업이 활발하게 출현하려면, 주민들이 사기업 활동을 해도 정치적으로 신변이 안전하며 사기업에 투자한 재산을 안전하게 지킬 수 있다는 확신을 가질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정치적, 이념적 해빙 조치가 필요한데, 중국에서는 최고 지도자인 덩소평의 고양이론이나 선부론(先富論)이 그러한 역할을 하였다. 또한 모택동 시대에 정치적으로 억압받았던 많은 사람들이 개혁·개방 초기에 복권 조치됨으로써 중국 국민들은 사기업 활동에 대해 자신감을 가질 수 있었다.

북한에서도 흔히 ‘돈주’라고 불리는 개인사업가들이 출현하여 사실상의 사기업 활동을 하는 경우가 늘어나고 있는 것으로 전해지고 있다. 그러나 중국의 덩소평 시대와 같은 정치적, 이념적 해빙이 아직 본격적으로 나타나고 있지 않아, 북한주민들이 사기업 활동에 대한 자신감을 갖기는 어려울 것이다. 즉 북한의 사기업은 중국의 개혁·개방 초기에 비해 성장 속도도 느리고 경제적 비중도 낮을 것이다. 현재 나타나고 있는 사기업 활동은 대체로 고위 당 관료나 국가기관을 배경으로 하고 있을 것이며, 창출된 이익을 고위 관료나 국가기관과 나누고 있을 것으로 추측된다. 사기업이 활발하게 성장하려면 창출된 이익을 적극적으로 재투자해야 하는데, 이익의 많은 부분을 국가기관과 고위관료에게 뺏기게 되면 투자가 충분히 이루어지지 못해 성장 속도도 느리게 된다.

하지만 전반적 개혁 분위기가 조성되고 사경제·사기업에 대한 억압이 완화됨에 따라 사경제·사기업이 꾸준히 성장할 가능성도 있다. 최근 북한당국은 지방경제 활성화, 지방당국 및 국영기업 자율권 확대, 대외무역 활성화, 외자유치 등 비

교적 개혁적인 성격을 갖는 정책을 표방하고 있어, 이런 부분과 연계된 사경제·사기업이 더 활성화될 가능성이 있는 것이다.

제한적이지만 의미 있는 개혁

이제까지의 논의를 종합해 보면, 북한은 과거보다는 더 개혁적인 방향으로 경제 정책을 실시하려 하지만, 개혁의 수준은 중국에 비해 훨씬 소극적이고 제한적인 것으로 보인다. 그러나 소극적이고 제한적인 개혁이라 하더라도 어느 정도의 성과를 낼 가능성은 있다. 더욱 중요한 것은 당국의 개혁 추진 움직임이 사회적 통제의 이완으로 이어져 사경제·사기업을 활성화하는 간접적인 효과를 발휘할 가능성이 있다는 것이다. 또 국영기업의 비공식 활동이 더 늘어나고 국영기업과 사경제·사기업 간의 거래가 활성화되어 경제회복에 도움이 될 수도 있다.

이러한 점을 고려할 때, 북한이 과거에 중국이 달성했던 것과 같은 고도성장을 성취할 가능성은 희박하지만, 낮은 수준의 플러스 성장세를 이어갈 가능성은 있다고 할 수 있을 것 같다. 북한은 경제발전수준 및 소득수준이 워낙 낮은 상태에 있다는 점 자체만으로도 비교적 높은 성장 잠재력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또 중국이 세계 2위의 경제대국으로 부상하였고 중국기업들의 대외진출도 본격 개시되기 시작했으므로, 북한의 대외관계가 정상화되지 않더라도 중국과의 교류만으로도 개방정책의 혜택을 어느 정도 누릴 가능성이 있다.

요컨대 북한당국의 새로운 정책은 제한적 개혁에 불과하다 하더라도 일단은 긍정적인 변화로 해석할 수 있을 것으로 보인다. 다만 '강성대국'이라는 슬로건 아래 지난 몇 년 동안 국영부문의 공장, 기업소, 광산, 발전소 등에서 대대적인 투자가 이루어졌고 수도 평양에서 대규모 건설 붐이 일었던 것은 경제개혁에 역행하는 조치였다는 점을 지적할 필요가 있다. 북한당국이 지나친 자신감 때문에 무리한 건설 및 투자 정책을 계속한다면 경제적 자원 낭비로 인한 폐해가 커질 수도 있다. 향후 북한당국이 북한식의 비효율적 중화학 부문에 대한 투자나 전시성 건설사업의 비중을 줄이고, 최근 표방한 대로 농업과 경공업 부문을 중시하는 정책을 실제로 펼 것인지 여부가 주목된다. 統