

북한경제의 저발전 극복을 위한 대안적 체제전환 모델의 모색 : 아래로부터의 체제전환 모델 구상과 북한체제에 적용 가능성 및 성공조건*

윤철기**

- I. 문제제기
- II. 대안적 체제전환 모델의 모색
- III. 북한에서 아래로부터의 체제전환 모델의 적용가능성과 성공조건
- IV. '지속가능한' 남북경제 협력 모델이 필요하다.

국 문 초 록

이 연구는 북한의 저발전 극복을 위한 대안적 체제전환 모델을 모색하는 데에 있다. 탈사회주의 체제전환 모델은 신고전주의 경제학에 기초한 '충격요법'과 '점진주의' 모델, 그리고 중국과 베트남과 같이 점진적인 경제개혁을 실시했던 '당-국가 모델'로 구분할 수 있다. 이들 모델들은 자본주의로의 이행과정에서 경기침체와 인플레이션 그리고 렌트의 확산에 직면하게 된다. 그 결과 경제적 불평등과 저성장 혹은 저발전을 경험하게 된다. 이 글은 기존 체제전환 모델의 문제들을 극복하기 위한 대안으로 '포스트 케인즈주의적 체제전환 모델'을 '대중시장론'과 접목·재구성하여 체제전환과 저발전의 극복을 동시에 추구하는 '아래로부터의 체제전환 모델'을 정립하고자 한다. 북한이 저발전을 극복하고 체제전환에 성공하기 위해서는 첫째, 농업개혁, 둘째, 산업구조개혁, 셋째, 시장개혁, 넷째, 무역 개혁 등이 필요하다. 이와 같은 북한의 개혁이 성공하기 위해서는 남한과의 '지속가능한' 경제협력 모델이 필요하다.

● **주제어:** 탈사회주의 체제전환, 아래로부터의 체제전환 모델, 포스트 케인즈주의, 대중시장론, 지속가능한 남북한 경제협력

* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A5A8019089).

** 서울교육대학교 부교수

논문 및 저서 "남북한 체제성격비교: 1990년대 경제위기 이후 체제성격 변화를 중심으로" 『한국과 국제정치』 제33권 3호(2017).

I. 문제제기

남북한 관계는 새로운 역사적 전환점에 서 있다. 남과 북의 정상은 지난 4월 27일 ‘관문점 선언’에서 한반도 비핵화와 평화체제 이행에 대해서 큰 틀에 합의했다. 정상회담 이후 한국사회에서는 한반도의 항구적인 평화정착에 대한 기대와 열망이 폭발적으로 표출되고 있다. 북미정상회담은 극적인 우역곡절을 겪은 탓에 국제사회는 더욱 더 큰 관심을 표명하고 있다. “‘한반도의 평화’는 실현될 수 있을 것인가?”

한반도의 평화정착은 군사·안보 위기의 극복만으로 가능하지는 않다. 항구적인 평화정착을 위해서는 북한 경제 문제를 반드시 해결해야만 한다. 현재 북한경제는 저발전(underdevelopment) 상태에 있다. 저발전 국가의 핵심적인 특성은 렌트(rents)가 지배적인 소득의 형태이며 시민들 가운데 상당수가 최저생계소득 이하의 소득수준으로 살아가는 주변계층화(marginality) 되어 실업과 빈곤이 일상화되고 사회적 불평등이 심화된다는 점이다(Elsenhans, 1994; Seers 1974). 김정은 집권 이후 회복되었다고는 하지만 여전히 대부분의 북한주민들은 주변계층화 되었다. 시장화(marketization)가 확산되면서 주민들의 생활이 다소 개선되었지만 북한의 생산력은 크게 향상되지 못했다. 게다가 경제적 불평등은 더욱 더 심화되고 있다.

남북한의 경제적 격차는 현저히 커졌다. 북한의 저발전 심화로 인해서 남북한 경제는 ‘구조적 이질성(structural heterogeneity)’을 보이고 있다(윤철기, 2017). 남북한 관계는 냉전적 대립관계이면서 동시에 부국과 빈국 간의 관계를 의미하는 ‘남북국 관계(North-South Relations)’의 특성이 나타나고 있다. 북한경제가 저 발전을 극복하지

못한다면 한반도의 통일과정에서 얼마나 많은 비용이 들지 알기 어렵게 될 것이다. 또 더욱 큰 문제는 북한주민들의 빈곤이 지속된다면 한반도의 통일과정에서 남북한 사람들은 이념적 대립보다 더욱 해결하기 어려운 대립과 갈등에 직면할 수 있다는 점이다. 즉, 북한의 저발전은 한반도 통일이 민주적이고 평화적으로 이루어지기 어렵게 만들 수 있는 위험 요소이기도 하다.

따라서 본 연구는 북한의 저발전 극복을 위한 대안적 체제전환 모델을 모색하고자 한다. 이 글은 기존의 체제전환 모델의 가진 문제와 한계들을 극복하기 위해서 포스트 케인즈주의적 체제전환(post-keynesian system transformation) 모델과 저발전 극복을 위한 엘젠한스(Elsenhans)의 대중시장론(mass market theory)을 접목하여 ‘아래로부터의 체제전환 모델’을 구상해보고자 한다(II 장). III장은 이를 토대로 북한의 현실에 필요한 경제개혁의 내용에 관해서 살펴본다.

II. 대안적 체제전환 모델의 모색

1. 체제전환의 유형: 주요 특성과 문제점

탈사회주의 체제전환 모델은 신고전주의 경제학에 기초한 ‘충격요법’과 ‘점진주의’ 모델, 그리고 중국과 베트남과 같이 점진적인 경제개혁을 실시했던 ‘당-국가 모델’로 구별할 수 있다. 이러한 체제전환 모델들의 특성을 요약·정리하면 다음과 같다. 첫째, 충격요법 모델이다. 1990년 1월 폴란드에 시작된 이른바 ‘충격요법(shock therapy)’ 혹은 ‘빅뱅(Big Bang)’으로 알려진 안정화와 자

유화 프로그램이다. 이 모델은 체코슬로바키아, 불가리아, 러시아, 알바니아, 에스토니아, 라트비아 등에 도입되었다(Marangos, 2004: 73). 충격요법의 메타포(metaphor)는 경제개혁의 충격은 “환자”에게 새로운 힘을 불어넣고 사회가 정상적인 생활로 돌아가도록 하는 것이다(Sachs, 1994: 272). 충격요법이 필요한 이유는 첫째, 체제위기, 둘째, 금융위기, 셋째, 구조조정 위기 때문이다. 이러한 위기는 경제적으로 하이퍼플레이션(hyperflation)과 부족으로 나타나며, 이는 재정적자 감소, 환율 안정화, 이자율 상승, 중앙은행의 정부와 은행에 대한 신용도 강화, 인위적인 가격 조정 제거 등이 필요한 것으로 이해된다. 그래서 충격요법은 다음과 같은 프로그램을 제안한다(Åslund, 2007: 33). 첫째, 거시경제적 안정화이다. 하이퍼플레이션을 중단시키기 위해서는 대규모 재정적자를 급속도로 감소시켜야 한다. 재정에 대한 중앙집권적 통제가 이루어지고 통화를 긴축한다. 중앙은행은 독립적이고 인플레이션 인하에 초점을 맞춘다. 둘째, 탈규제이다. 가격은 탈규제가 이루어지고, 수요와 공급이 자유롭게 결정되도록 보조금은 제거된다. 국내 교역은 자유화되고 독점은 독점가격을 피하기 위해서 해체된다. 셋째, 사유화이다. 사적 부문의 제한은 사라지고 새로운 사적 기업가들에게 최대한의 자유가 제공된다. 소기업의 사유화는 더 빨리 진행되며 중·대기업 역시 가능한 빨리 진행되어야 하지만 시간이 필요하다. 넷째, 사회적 안정망을 강화하는 것이다.

충격요법은 자본주의로의 전환 과정에서 급진적인 개혁을 주장한다. 하지만 실제로 개혁 프로그램 가운데 일부는 점진적으로 진행된다. 급진적 개혁을 위해서 필요한 공식적 혹은 비공식적 제도들은 결코 단기간에 빠르게 성취되지 못했다. 그리고 충격요법은 재정건전성을 강조하지만, 실제로 건전재정은 ‘해외원조(foreign

aid)'가 제공된 이후에야 비로소 달성된다. 그러나 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank) 등으로부터 지급된 해외원조는 경제성장과 발전에 기여했다고 보기는 힘들다.¹⁾ 현실적으로 이행기 초기의 해외원조의 규모는 크지 않았으며, 효율적이었다고 보기도 힘들다. 충격요법의 경제적 비용은 결코 적다고 말하기 힘들다. 이행 초기에 생산이 대폭 축소되며, 그 결과 실업이 역시 증가한다. 반면 인플레이션은 급속도로 증가할 뿐만 아니라 무역수지 적자도 대폭 증가한다(Marangos, 2004: 100). 그 결과 빈곤율은 하락하지만 소득불평등은 지속적으로 증가하게 된다는 점이다(Remington, 2011: 22; Brzeziński and Jancewicz et al., 2013). 소득불평등의 악화는 시장경제로의 전환 때문만은 아니다. 러시아의 경우에서 볼 수 있듯이 노동계급의 정치적 영향력이 취약하다는 점은 불평등의 주요한 원인이다(Remington, 2011: 53-58). 체제전환 초기 국제노동기구(ILO)에 의해서 정부-기업-노동 간의 조합주의(tripartism)가 제안 되지만, 체제전환 초기, 체제전환 이전의 구노동조합과 이후의 신노동조합간의 경쟁과 갈등(특히 폴란드와 헝가리)은 노동계급의 영향력을 약화시키는 이유가 되기도 했다(Pollert, 1999: 137-146).

둘째, 신고전주의적 점진주의 모델이다. 루마니아, 헝가리, 슬로베니아와 같은 국가들이다. 이 모델은 '예방 요법(preventive therapy)'(Kornai, 1997: 183)을 시작으로 '부족인플레이션(shortageflation)'(Kolodko, 1993: 21)의 징후를 극복하기 위함이다. 자본주의로의 이행 초기에 시장이 저발전 되어 있고, 사적 부분이 미성숙하며, 민주적 제도가 취약하다. 점진주의 모델은 동

1) 해외원조는 '외연적 렌트(external rent)'가운데에서도 '정치적 렌트(political rent)'로 규정된다(Beblawi 1987, 51; Schmid 1991, 17; Richter, 2007: 181-182).

유럽에서 이행의 과정을 지켜보면서 체제전환을 통한 ‘변화’에는 시간이 필요하다는 점을 강조한다(Murrell, 1996: 41). 제도 가운데는 정치 제도와 같이 빠르게 변화되어야 하는 것도 있지만 사회적 규범과 가치변화와 같이 천천히 변화하는 제도가 있기 마련이다. 천천히 변화하는 제도는 빠르게 변화는 제도들에 영향을 미치게 마련이다(Roland, 2004: 116-117). 점진주의의 특성을 소개하면 다음과 같다(Wei and Shang-Jin, 1997: 1235; Moers, 1999). 첫째, 점진주의 접근은 초과비용, 특히 정부 재정의 초과비용을 회피하려 한다. 둘째, 개혁초기 생계비용의 초과적인 감소를 회피하려 한다. 셋째, 시행착오와 중도에서 궤도 수정을 허용한다. 넷째, 정부가 점진적으로 신뢰를 획득하도록 돕는다. 다섯째, 점진주의는 경제적 변화 이전에 적절한 제도의 발전에 초점을 맞춘다. 점진주의는 성공적인 경제체제의 변화를 위해서 민주적 정치구조의 정립을 꾀한다. 코르나이(Kornai, 1997: 122)는 근본적으로 이행의 문제는 경제적인 문제가 아니라 정치적인 문제라고 정의한 바 있다. 신고전주의 점진주의 모델에 있어 민주주의는 개혁의 장애물이 아니라 전체 이행의 본질적인 프로그램이다.

신고전주의적 점진주의 모델의 궁극적인 목적은 시장의 자율성을 극대화하는 데에 있다. 하지만 금융시스템과 국제무역 그리고 국영 기업의 재규제가 발생하게 된다. 따라서 경쟁 자본주의는 성취되기 어렵다. 이행 기간에는 재규제와 재규유화가 발생했다. 정부의 시장 개입이 오히려 확대되는 경향을 보이게 된다. 그리고 점진주의 모델은 정치사회 세력들의 렌트추구(rent-seeking) 행위가 나타나게 된다(Åslund, 2007: 37). 렌트추구 행위가 발생하고 있다는 사실은 경제적 효율성과 정치적 정당성의 측면에서 모두 문제가 있다는 점을 말해주는 것이다.

셋째, 당-국가 모델이다. 중국과 베트남의 체제전환 과정에서 경제부문의 개혁과 개방을 진행하지만 정치적 지배체제는 유지된다. 당과 국가는 경제개혁을 주도했다. 사회주의 이데올로기는 시장경제로의 이행과 양립할 수 있는 것으로 취급된다. 현실 사회주의에서 가치법칙의 작동 문제는 스탈린(Stalin) 이후 지속적인 논쟁의 대상이 되었다(Lapidus and Ostrovityanov, 1929: 168-169; Stalin, [1951]1972; Dunayevskaya, 1944: 525; Brus, 1972: 102; 리기성, 1992: 411-412). 하지만 기본적으로 경제체제는 당과 국가가 직접 관리하는 계획경제 시스템이 작동한다. 그런데 부족의 경제와 경제위기가 장기간 지속되면서 시장개혁은 불가피한 것으로 받아들여졌으며 이 과정에서 사회주의 이데올로기와 그에 적합한 경제체제에 대한 해석은 변경된다. 예컨대 중국 공산당은 개혁과 개방 이후 변화를 “중국적 특색의 사회주의”로 규정하지만, 이러한 개념규정은 이론적 논쟁에서는 그대로 수용되지 않는다. ‘국가자본주의(state capitalism)(Xing and Shaw, 2013; Huang, 2016)’, ‘연고자본주의(crony capitalism)’(Sun, 2017), ‘관시(关系) 자본주의(Quanxi capitalism)’(Rühle, 2011) 등 중국 자본주의의 성격에 대한 다양한 이론적 해석이 이루어지고 있다.

중국과 베트남이 경제성장에 성공하게 되면서 당과 국가가 주도하는 점진주의적 개혁은 국제사회로부터 주목받고 있다. 특히 국내 북한연구는 중국 모델을 북한체제에 적용할 수 있을 것인가, 혹은 북한이 중국모델을 수용할 것인가에 관해서 높은 관심을 표명하고 있다. 중국의 체제전환 과정은 정치의 주도 하에 점진적으로 진행되었다. 국가는 시장에 개입하는 수준에 머무는 것이 아니라 경제 성장 전략을 수립하고 추진하는 데에 있어 적극적인 역할을 수행하

고 있다. 물론 이는 개혁과 개방 이전의 마오쩌둥(毛澤東)의 시기에 비교하면 정부의 역할은 축소된 것이다. 개혁 초기에 중국은 경제개혁의 첫 번째 단계로서 중앙정부의 역할이 축소되고 지방정부의 역할이 강화되기 시작했다. 중앙집권적 계획경제에서 시장개혁과 함께 탈중앙집권화(decentralization)되었다. 또한 중국경제에서 처음으로 경제개혁에 성공한 것은 농업개혁이다. 농촌지역의 개혁은 도시지역으로 확산되었다.²⁾ 또한 개혁의 확산 과정에서 1978~1993년까지의 개혁 전반기에 지방정부의 역할은 매우 중요하다. 도시의 기업은 국유기업, 집단 기업, 사기업, 해외 기업, 합작회사(joint venture), 주식회사 등으로 구성된다. 농촌의 기업은 향진기업(乡镇企业, township and village enterprises)이다. 도시의 국유기업을 제외한 다른 영역은 비국영기업이며, 개혁 전반기에 비국영기업의 비율은 22%에서 57%로 늘어난다(Qian, 2002: 25). 이 시기에 새로운 중국기업의 대부분은 사기업이 아니라 지방정부의 기업이다. 1994년 통계에 따르면 향진기업의 산출은 72%, 고용은 58%이다(Qian, 2002: 20).

중국의 개혁과정에서 정치적 안정성을 유지시켰고, 국가는 거시경제를 통제했다. 그렇지만 그 개혁의 과정에서 정치경제 개혁에 대한 아래의 요구가 폭발적으로 나타나기도 했다. 1989년 천안문 사태가 대표적인 사건이다. 그해 봄 중국인민들은 빈번하게 개혁 개방 이후 중국경제의 문제점을 비판하기 시작했다. 인플레이션이 상승하고 중요 생산물이 부족하고 몇몇 상품과 서비스가 뇌물공여를 통해서만 확보될 수 있고 임금은 불평등했으며 절대적으로 낮았다(Calhoun, 1989). 또한 이데올로기적으로 사회주의를 고수하

2) 이에 대한 해석에 대해서는 이견이 존재한다. 농촌에서 도시로의 확산이 아니라 농촌과 도시의 개혁이 동시에 진행되었다는 해석이 존재한다(Jin and Haynes, 1997: 83).

고 있다고는 하지만 시장경제로의 이행과정에서 자본가 계급이 등장했다. 중국공산당은 2002년 16차 당대회에서 자본가를 포함해서, 노동자·농민, 지식인을 대표한다는 3개 대표론을 채택하게 된다. 공산당이 자본가 계급을 포용하는 정책을 추진하게 된 것이다. 이는 이데올로기적으로 적지 않은 변화이다. 그리고 결정적으로 중국사회의 경제사회적 불평등이 심화되었다. 2005년 후진타오(胡錦濤)의 ‘조화사회(和諧社會)론’은 빈부의 격차가 심화되는 중국사회의 현실을 반영한 것이다. 하지만 이는 실현되지 못했다. 오히려 당과 국가는 불평등의 원천으로 지목된다. 시장개혁의 과정에서 불평등은 시장만이 아니라 국가권력에 의해서 만들어진다(Guo, 2013: 20). 중국은 고도성장에 성공했지만, 사회내부에서 불만의 목소리는 결코 낮지 않다. 노동계급의 파업과 저항이 빈번하게 발생했다(Chan, 2010). 특히 최근에는 이른바 ‘농민공(農民工)’들의 실업과 빈곤의 문제가 심각하다(呂途, 2017). 중국의 농민공은 소득수준과 생활수준이 최저 생계소득이하의 계층으로 살아가는 사실상 주변계층(marginality)화 되고 말았다.

중국은 경제개혁을 국가가 주도하면서 관료들의 렌트추구와 부패가 정치사회적 문제로 대두되고 있다. 순(Yan, 2005: 257)은 경제적 자유화가 실시된 이래로 오히려 중국에서 부패가 증가했다는 점을 강조한다. 관료들은 경제성장과 발전 과정에서 직간접적으로 개입하면서 자신의 권력과 특권을 이용해서 사익을 추구하게 된다. 여전히 시장의 자율성이 제한되어 있는 상황에서 관료의 후견관계(patron-clients) 형성은 매우 중요하다. 정치권력은 반복적으로 부패를 척결할 것을 선언하지만 국가의 권한이 막강한 상황에서 법적인 처벌만으로 렌트추구를 막기는 어렵게 된다. 결국 이는 경제사회적 불평등을 악화시키는 주요한 원인이 되기도 한다.

2. 아래로부터의 체제전환 모델: 포스트 케인즈주의 체제 전환 모델과 대중시장론의 접목·재구성

체제전환 과정에 대한 기존의 논의들은 모두 ‘자본주의로의 이행’에 성공 여부에 초점이 맞추어져 있다. 현실 사회주의를 국가자본주의(state capitalism)로 규정하는 논의의 경우에는 체제전환이 자연스러운 과정으로 이해하기도 했다(Resnick and Wolff, 1994). 하지만 국가 사회주의의 제도와 개별 국가의 사회·경제적 행위자들이 특수한 행위 패턴을 만들어내면서 다양한 문제들이 발생했다(Pavlinek, 2003: 93-94). 현실 사회주의에서 자본주의로의 이행 과정은 결코 순탄치 않았다.

따라서 이 연구는 기존 체제전환 모델의 문제점을 극복하고 북한의 체제전환을 위한 새로운 대안적 체제전환의 모델을 포스트 케인즈의 체제전환 모델과 독일의 제3세계 이론가인 엘젠한스(Elsenhans)의 대중시장론을 접목·재구성함으로써 ‘아래로부터의 체제전환 모델’을 구상해보고자 한다. 대중시장론 역시 경제이론은 포스트 케인주의 이론을 모티브로 하고 있다. 다만 두 가지 점에서 차이를 보인다. 첫째, 대중시장론이 제3세계 저발전의 극복을 위한 대안을 제시하고자 했다는 점에서 차이가 있다. 북한을 비롯한 체제전환국가들의 상당수가 저발전 문제로 인해서 고통받고 있다는 점에서 대중시장론의 논의는 중요한 의미를 가진다. 둘째, 자본주의 이행의 궁극적인 목적에서 다소 차이가 있다. 포스트 케인즈주의 모델은 전환의 궁극적인 목적을 ‘사회민주적 자본주의(social-democratic capitalism)’의 형성에 두고 있다는 점이다(Marangos, 2004: 139). 엘젠한스(Elsenhans, 2000: 31-35)는 시민사회 자율성이 증대될 수 있는 경제적 기준으로서 이윤의 실현을

주장한다. 자본주의 경제에서 이윤은 완전고용을 기초로 노동소득이 증가함으로써 대중소득과 수요가 증가할 때 대중시장이 형성될 때 가능하다.

엘젠한스(Elsenhans, 2000: 29-45)의 대중시장론은 이보다는 완전고용을 기초로 하는 노동계급과 시민사회의 자율성 확대를 강조한다. 대중시장론은 저발전 국가의 정치적 상황을 고려하여, 시민사회의 형성과 강화에 초점을 두고 있다. 엘젠한스는 시민사회에서 노동계급의 영향력 문제를 고려한다는 점에서 사회정치적 논의에서는 신마르크스주의(neomarxism) 전통에서 있다. 북한과 같이 사회부문의 자율성이 극히 취약한 사회에서 포스트 케인즈주의 모델을 그대로 수용하는 데에 일정한 한계가 존재하기에, 저발전 극복을 위한 아래로부터의 접근을 시도하면서 시민사회의 자율성 확대를 고민할 필요가 있다.

아래로부터의 체제전환 모델은 포스트 케인즈주의 경제학에 기초해 있다. 이행기 경제는 불안정성과 불확실성을 가지고 있다. 이는 제도와 체제의 전환, 정치사회적 변화, 과거 행위패턴의 지속성 등 때문에 발생한다(Lah and Susjan, 1999: 51). 그래서 아래로부터의 체제전환 모델은 자본주의로의 이행과정은 ‘점진적’일 수밖에 없다고 판단한다(Marangos, 2004: 141). 제도, 조직, 행위와 사고의 패턴은 즉각적으로 변화될 수 없다고 판단한다. 시장경제를 성공적으로 도입하기 위해서는 태도, 사고, 문화의 변화가 필요하다. 시장관계의 발전은 시간을 필요로 하는 역사적 과정의 결과로 인식한다.

아래로부터의 체제전환 모델은 엘젠한스의 자본주의 개념을 수용한다. 엘젠한스는 자본주의는 대중소득(mass income)과 대중수요(mass demand)를 근간으로 대중시장이 형성될 때 형성되고 발

전할 수 있다고 정의한다(Elsenhans, 2015: 17-19).³⁾ 엘젠한스는 자본주의로의 이행과정에서 렌트의 발생은 불가피한 것으로 이해한다. 그는 이러한 상황을 대중소득과 대중수요를 기반으로 하는 대중시장의 형성을 통해서 이윤을 근간으로 하는 자본주의로 전환할 수 있다고 생각한다(Elsenhans, 2004: 96~97). 이른바 유효수요를 근간으로 하는 선진자본주의 국가들의 (포스트)케인즈주의적 경기순환론의 핵심적 논리를 대중소득과 대중수요 개념을 통해서 자본주의의 이행과정의 일반적 특성으로 설명하고 있는 것이다. 엘젠한스는 저발전 국가의 시장경제가 지속적으로 경제성장과 발전에 성공하지 못한 이유를 대중소득 성장과 대중시장 형성을 기준으로 설명하고 있다.

아래로부터의 체제전환 모델은 체제전환 국가에서 자본주의 이행만 아니라 저발전의 문제를 동시에 해결하기 위해 구상된 모델이다. 이를 위해서 자본축적구조의 개혁을 통해서 소득분배구조의 개선이 중요하다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 자본축적구조의 개혁

① 농업개혁: 저발전 경제에서 무엇보다 먼저 ‘농업개혁’을 통한 농업생산성과 농업잉여 증가가 필수적이다(Elsenhans, 1992: 143-151;1994). 체제전환국들은 모두 사회주의 산업화를 경험했기 때문에 농업이 차지하는 비중이 크지는 않지만, 농업생산성이 식량수요를 충족시킬 없는 상태였다. 따라서 농업개혁이 반드시

3) 엘젠한스의 자본주의 개념은 ‘노동계급에 대한 착취와 공핍’을 근간으로 이루어지는 마르크스(Marx, 2008)의 자본주의 개념이나 ‘관료적 합리성’에 대한 기대를 기초로 하는 신베버주의(neoweberian)적 발전국가론(developmental state theory)과는 구별된다(Johnson, 1984).

필요하다.

② 기업소유권 개혁: 이행기 경제에서 소유권은 다양한 형태로 존재할 수 있다. 아래로부터의 체제전환 모델은 적절한 소유권과 관련한 가이드라인을 제시하지 않는다(Marangos, 2004: 150). 민영화만을 강조하게 되었을 때, 오히려 독점적 시장구조가 형성될 우려가 있다. 소유권의 다양화를 통해서 부의 분배가 평등하게 이루어질 수 있도록 하는 방안을 마련해야 한다. 이는 경제발전의 동력이 될 수 있다.

③ 산업구조 개혁: 계획경제 하에서의 산업구조는 중공업 부문과 경공업 간의 불균형이 심각하다. 중공업 부문에 대한 투자가 집중되는 경향을 보였기 때문이다. 이행 과정에서 민영화는 구조조정과 함께 탈산업화와 그로 인한 대량실업의 문제를 일으키는 경향을 보인다. 이를 위해서는 생산적 투자의 확대와 산업의 다각화(industrial diversification)가 필수적이다(Elsenhans, 2015: 129-130). 여기서 어려운 난제는 계획경제 하에서 공장과 기업의 구조조정이 승수효과와 고용효과를 기대할 수 있는 산업구조의 불균형을 해소할 수 있는 수준에서 진행되어야 한다는 점이다.

④ 재정정책 개혁: 총수요의 수준은 탈중앙집권화된 시장경제에서 개인의 행위만으로 완전고용 수준까지 도달하기 어렵다. 총수요가 완전고용 수준에 도달하게 하는 데에는 정부의 역할이 중요하다. 이행과정에서 경기침체가 발생할 때, 재정적자는 완전고용을 성취하는 데에 불가피한 측면이 있다. 고용을 증가시키기 위해서는 정부가 사적-공적 인프라스트럭처에 대한 투자와 생산적 지출에 적극적이어야 한다. 정부지출은 기업의 투자활동을 확대할 뿐만 아니라 이행과정에서 발생하는 경기침체로 인해서 악화될 위험이 높은 소득분배 구조 개선에도 도움을 줄 수 있다(Marangos, 2004: 159).

⑤ 금융개혁: 계획경제 하에서 기업들은 연성예산제약(soft budget constraints)에 익숙하다(Qian, 1994; Qian and Xu, 1998; Roland and Szafarz, 1990). 은행체계가 새롭게 정립되고 갑작스럽게 경성예산제약(hard budget constraints)을 요구받게 되었을 때, 투자는 위축될 수밖에 없다. 그렇지만 기업활동을 위해서 유동성 확보가 중요하다. 따라서 중앙은행의 독립성 확보 등 금융체계의 확립보다 더욱 중요한 문제는 경성예산제약이라는 새로운 환경에서 기업들이 투자의 확대를 추구할 수 있도록 돕는 것이다(Davidson and Davidson, 1996: 150; Marangos, 2004: 158).

⑥ 국제무역: 국제시장에 대한 개방정책은 자본투자의 확대와 고용확대를 위해서 필요하다. 하지만 이행기 초기에 전면적 자유무역과 변동환율제를 수용하는 것은 적절하지 못하다(Marangos, 2004: 160). 변동환율제는 생산이 아니라 금융 화폐 투기만을 진작시킬 수 있다. 수출지향산업화 통해서 고용의 확대가 가능해야 한다(Elsenhans, 2006; 2011: 111). 무역규모가 증가하고 무역수지가 개선되는 문제 보다 오히려 수출을 통해서 고용이 확대됨으로써 저발전 경제의 위축된 국내 시장이 활성화되도록 견인하는 것이 중요하다.

2) 소득분배구조의 개선

기업의 투자확대와 자유무역을 위한다는 명목으로 노동의 희생을 요구하는 것은 단기간에 생산비용을 감소시킬 수는 있을지 모르지만 중장기적으로 유효수요 부족으로 인한 과소소비(underconsumption)적 경제위기를 초래할 위험이 크다. 그리고 결정적으로 이는 민주주의를 위협할 수 있다는 점을 유념해야 한다. 따라서 노동소득을 보장

하고 이를 기초로 하는 소득분배구조 개선은 정치·경제적으로 중요한 의미를 가진다.

① 노동시장 개혁 : 노동시장의 진입 문턱을 높이지 않고, 인구의 다수가 고용될 수 있는 적절한 기술수준이 요구되는 투자가 필요하다(Elsenhans, 1994: 2006). 이행기에 구조개혁은 과거와 비교할 때 높은 노동숙련도와 한계생산성을 요구할 수 있다. 노동시장의 진입문턱을 높일 경우 이행과정에서 노동계급의 다수가 주변계층(marginality)화될 수 있다.

② 사회정책과 소득분배정책의 개혁: 이행 과정에서 발생할 수 있는 실업과 빈곤 그리고 사회 서비스의 제공 중단으로 인해 사람들의 정신적·심리적 피해를 고려해야 한다. 사회정책은 노동권 보호와 기본소득(basic income)을 근간으로 추진될 필요가 있다 (Jackson, 1999: 639).

3) 사회·정치 개혁: 시민사회의 형성과 민주화

완전고용을 성취하기 위한 이러한 포스트 케인즈주모델의 제안은 시민사회의 형성 혹은 자율성의 확대를 통해서 민주주의를 안정적으로 유지하고 발전하는 데에 기여할 수 있다. 기존의 체제전환 모델은 모두 민주주의를 새롭게 정립하고 안정적으로 유지하는 데 성공하지 못했다. 완전고용을 기초로 한 대중소득의 증가는 시민사회의 형성과 발전의 밑거름이다(Elsenhans, 2000: 91-96; 2004: 92). 노동이 국가에 의존하지 않고 스스로 생계를 유지할 수 있게 된다는 사실은 정치적 예측에서 벗어나 자율성을 가지게 된다는 점을 말한다. 물론 대중들의 실질소득 증가가 곧바로 시민사회의 자율성 증가와 민주화(democratization)로 이어지는 것은

아니다. 경제적 토대가 마련된다고 해도 시민사회의 자율성은 그 사회의 정치사회적 권력관계에 영향을 받지 않을 수 없다. 또 설령 시민사회의 자율성이 상대적으로 증가한다고 하더라도, 시민사회 내부의 자본의 영향력이 더욱 강화될 가능성이 높다. 이는 자칫 권력과 자본 간의 결합으로 민주화를 저해할 가능성도 배제할 수 없다. 권력과 자본의 결합을 차단하기 위해서는 한계 노동생산성을 증가시키기 위해서 필요한 기술과 지식에 대한 교육이 강화되는 일이 병행되어야 한다. 그럴 때 비로소 노동은 후견-피후견 관계를 깨뜨리고 권력과 자본을 견제할 수 있는 힘을 가지게 되며, 시민사회의 형성과 민주화에 기여할 수 있다.

Ⅲ. 북한에서 아래로부터의 체제전환 모델 적용 가능성과 성공조건

1. 북한의 정치적 현실과 아래로부터의 체제전환 모델의 부분적 적용 가능성

한국사회는 북한의 개혁과 개방에 대한 기대가 크다. 그 이유는 북한주민들의 삶의 질이 개선되기를 희망하기 때문이다. 바로 이 점이 체제전환 모델을 연구하는 목적이기도 하다. 이 연구는 북한 체제에 대한 아래로부터의 체제전환 모델의 적용 가능성과 성공조건을 제시하고자 한다. 현재 북한의 상황에서 아래로부터의 체제전환 모델을 그대로 모두 적용하기는 어렵다. 따라서 이 연구는 우선적으로 자본축적구조의 개혁을 통한 소득분배구조의 개선으

로 실질임금과 대중소득 증가를 근간으로 하는 대중시장 형성이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 북한경제의 현실을 감안하여 대중시장이 형성되기 위한 핵심적인 조건을 요약하면 다음과 같다(<그림 1>참조).

1) 자본축적구조의 개혁

① 농업개혁 : 국내에서 자본축적을 위한 자원이 필요하며 그래서 농업개혁과 농업잉여의 증가가 중요하다. 농업생산성의 증가는 농산물 가격을 인하시켜 실질 소득을 증가시키게 되며 농촌에 잔류하고 있던 노동력을 증가시키게 된다.

② 생산구조 개혁(재정/금융개혁): 생산적 투자의 확대와 생산의 다각화를 통해서 계획경제의 중앙집권적이고 중공업 우위의 축적 노선을 개혁하는 자본축적구조의 개혁이 필요하다. 생산구조의 다변화를 위해서는 투자의 확대가 필요한데 현재 북한의 상황에서 정부의 역할이 매우 중요하다. 특히 투자를 정부의 직접적인 투자와 은행에 대부에 의존하고 있는 상황이기 때문이다. 따라서 재정과 금융의 개혁 역시 필요하다. 이를 통해서 생산구조의 균형이 성취된다면, 투자의 승수효과와 고용효과를 증가시키게 될 것이다.

③ 시장개혁(금융개혁): 시장화의 확산에서 비경쟁적이고 독점적인 시장을 개혁하고 생산과 시장의 연계가 중요하다. 시장개혁은 산업투자와 노동시장을 형성하게 되는 계기가 될 뿐만 아니라 ‘돈주’의 산업자본으로의 전환을 가능토록 도울 것이다. 시장개혁에서는 금융체계의 정립이 동시에 진행될 필요가 있다. 특히 중앙은행이 통화공급량과 이자율 조정 등 인플레이션을 관리함으로써 가격안정화가 가능한 시스템을 구축하는 일 역시 중요하다. 중앙

은행을 통한 가격안정화를 위해서는 시장에서 유통되고 있는 달러와 위안화 등 해외화폐에 대한 의존도를 낮추는 일 역시 중요한 문제이다. 이는 시장에서 판매자와 소비자들에게 복한 원화에 대한 신뢰도를 회복해야 한다는 점을 의미한다.

④ 무역개혁: 국가가 중앙집권식으로 통제하는 무역에 대한 개혁과 수출과 생산과 고용의 확대가 연계되어야 한다. 특히 북한의 경우 노동집약적 산업에 대해서 특화함으로써 고용효과를 증대시키고 동시에 산업구조의 불균형 문제를 해소할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 소득분배구조 개선

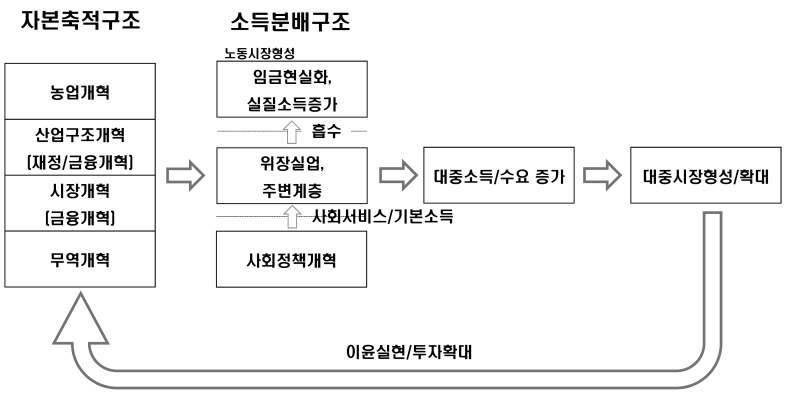
① 자본축적구조의 개혁을 통해서 공장과 기업소에서 일하고 있지만 생활비(임금)와 배급을 제대로 받지 못하는 ‘위장실업’상태에 있는 노동자들에게 임금을 시장수준에 맞게 제공해야 하며, 사적부문에서 저임금 노동을 하고 있거나 직장이 있지만 출근하지 않는 이들을 노동시장으로 흡수하여 노동소득의 증대가 이루어질 때 대중소득의 증가가 가능하다.

② 노동시장의 형성: 특히 생산적 시장으로의 전환은 노동시장을 형성함으로써, 농촌에 잔류하고 있는 농업 인구나 주변계층화되어 있는 노동계급을 흡수할 수 있게 되며 그 결과 실질소득의 증가를 기대할 수 있게 된다.

③ 사회정책 개혁: 시장화 과정에서 소득불평등 문제를 해소하기 위해서 사회정책의 수립이 중요하다. 소득재분배 정책과 보건, 의료, 교육, 주거 등에 사회서비스의 제공 등을 고려할 수 있을 것이다. 또한 빈곤과 기아를 경험하고 있는 사람들에게 기본소득

의 제공 역시 고려할 수 있을 것이다. 단, 국가재정이 매우 취약한 상황에서 세금체계를 개혁해야 하고 그에 따라 정부지출의 수준을 고려해야 한다.

<그림 1> 북한에서 아래로부터의 체제전환 모델
적용가능성과 성공조건



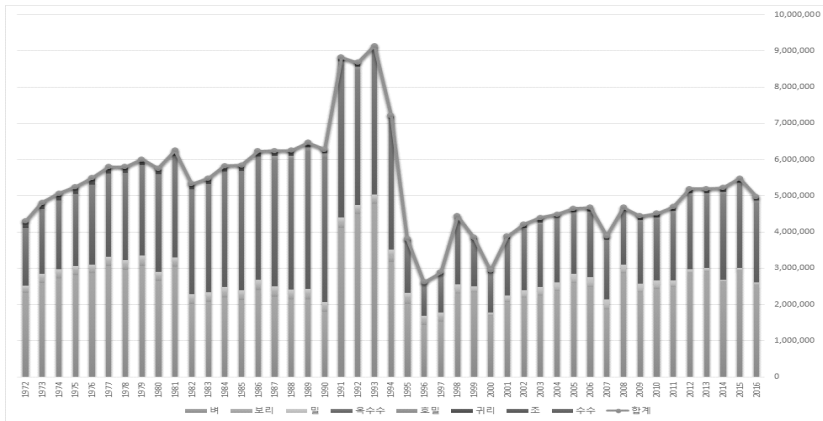
단, 이 연구는 북한의 정치적 변화까지는 고려하지 않는다. 사실 아래로부터의 체제전환 모델에서 가장 중요한 특징 가운데 하나는 경제발전과 노동계급과 시민사회의 형성과 자율성 확대를 연계시키는 점이다. 즉 체제전환과 경제발전 그리고 민주주의를 연계시키는 모델이다. 물론 북한체제에서도 자본축적구조가 개혁되고 실질소득이 향상되게 되면 시민사회가 형성과 자율성 향상을 차츰 기대할 수 있을 것이다. 하지만 현실적으로 당장에 북한 체제에 이를 기대하기는 어려운 상황이다. 최고지도자의 영향력은 막강하며 당-국가 체제는 공고하다. 따라서 당-국가가 우선적으로 개혁할 수 있는 아래로부터의 체제전환 모델 가운데 자본축적구조의 개혁을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

2. 북한경제의 저발전과 ‘아래로부터의 체제전환모델’의 문제해결 가능성과 성공조건

1) 농업개혁

<그림 2> 북한의 곡물생산량 변화 추이

단위: 톤



출처: FAO(2018); 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/>)

북한의 농업생산성은 여전히 식량수요를 충족시키기 어려운 실정이다(<그림 2> 참조). 곡물생산량이 김정은 집권이후 크게 회복되었다고는 하지만 아직 고난의 행군 시기 이전 1990년대 수준으로 회복되지 못했다. 특히 주곡인 벼의 생산량 역시 1990년대 초반의 수준을 따라잡지 못한 상황이다. 김정일과 김정은은 인센티브를 제공함으로써 농업생산성 향상을 유도하려 했다(김영훈, 2016: 4-6). 개인의 노동과 그에 따른 보상체계의 확립을 통해서 생산성을 높이겠다는 취지로 읽힌다. 하지만 그 성과는 곡물생산량을 볼 때 아직 크

지 않다. 또 ‘폐기밭’과 ‘텃밭’을 사용하도록 허용하고 있다. 하지만 대부분 자급자족 형태의 농업에 불과하기 때문에, 자본축적과 실질 소득 향상을 위해서 필요한 농업잉여가 생산되기 어렵다.

북한 산업구조에서 농업이 차지하는 비중은 결코 적지 않다. 농업부문이 전체 산업에서 차지하는 비중이 2000년대에 30%에 이르고 다소 경제가 회복된 최근에도 20%에 육박한다(<그림 4> 참조). 따라서 농업개혁은 북한경제 발전을 위해서 매우 중요한 의미를 가진다. 그 의미는 크게 세 가지이다. 첫째, 농업생산성의 증가는 빈곤과 기아에서 탈출할 수 있는 거의 유일한 탈출구이다. 식량원조에만 일방적으로 의존해서는 곤란하다. 식량원조는 단기간의 식량부족을 해결할 수 있을지는 모르지만 인민들에게 골고루 그 혜택이 돌아갈 만큼 식량원조가 주어지리라고 보장할 수가 없다. 그 식량원조의 배분 과정에서 오히려 부패와 렌트추구가 발생하는 모습을 볼 수 있다(윤철기, 2012: 135-137). 둘째, 농업잉여는 산업화 과정에서 자본축적의 중요한 원천이다. 북한의 산업이 지속적으로 발전할 수 없었는가 하는 부문에 대한 문제를 제기할 필요가 있다. 산업부문의 구조적 문제도 있겠지만, 농업생산성이 현저히 낮은 상황에서 지속적인 자본투자의 확대에는 한계가 존재할 수밖에 없다. 그리고 농업잉여의 증가는 시장경제로의 전환 과정에서 자본투자의 주요한 원천이 될 수 있다. 셋째, 노동계급에 대한 생활비(임금)와 배급이 중단된 상태에서 노동계급은 위장실업 혹은 주변계층화 되고 있는데, 이 문제를 해결하기 위해서는 농업생산성 증가가 필요하다(Elsenhans, 1994). 노동시장의 형성과정에서 위장실업 혹은 주변계층화된 노동자들을 흡수하기 위해서는 노동시장의 진입문턱을 낮추어야 한다. 농업생산성의 증가는 실질 소득 증가의 전제조건이면서 동시에 생계비를 떨어뜨림으로써 임

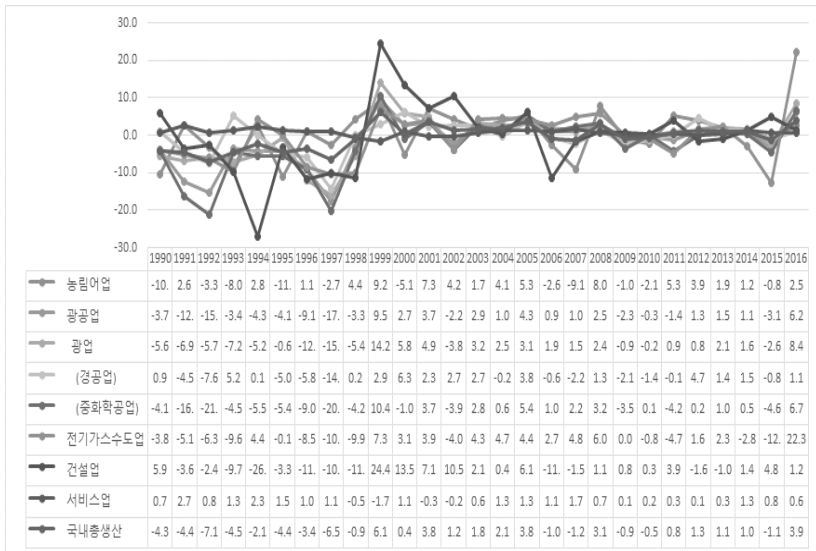
금 상승요인을 사라지게 함으로써 주변계층이 노동시장에 진입할 수 있도록 해준다.

북한 역시 농업개혁을 여러 차례 시도해왔다. 김정일 집권 시기 2002년 7월 1일 ‘경제관리개선조치’에서도, 또 김정은 집권 이후 2012년 ‘6.28 방침’과 2014년 ‘5. 30 조치’에서도 모두 농업개혁을 추진했다. 그러나 이러한 변화만으로는 괄목할 만한 농업생산성 향상이 있다고 말하기는 힘들다. 따라서 향후 협동농장 시스템의 개혁이 진행되어야 할 것이며 농업생산성 향상을 위해서 개인농을 중심으로 하는 농업의 전반적인 개혁이 필요하다. 이는 반드시 소유권 개혁이 필요한 것은 아니다. 중국의 1982년 ‘포간도호(包幹到戶)’의 성과를 통해서 알 수 있듯이 국가수매 비율을 점진적으로 축소하고 여유분에 대한 개인의 자유로운 처분을 확산하는 형태로 진행될 필요성이 있다(김영훈, 2016: 6). 개인에게 지급되는 인센티브를 확대하는 방안을 고민해야 한다. 또한 북한이 2013년 5월 경제특구를 발표했는데, 이 가운데 농업에 특화된 개발구(함경남도 북청, 함경북도 어랑, 평안남도 순천)가 있다(김영훈, 2016: 8). 이 지역에서 해외자본의 유치는 지금까지는 이렇다할 성과를 얻지는 못했던 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 한국과 국제사회가 북한과 협력하여 농업단지를 건설하고, 여기서 나온 농업잉여를 식량지원 형태로 북한 시장가격으로 공급하는 방안을 모색할 것을 제안하고자 한다. 공급이 확대됨으로써 안정적인 식량공급이 이루어지고 농산물 가격 안정화를 도모할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 북한과의 농업협력을 통해서 농기계지원과 종자 개발 등 기술이전을 동시에 추진할 수 있을 것이다.

2) 산업구조의 개혁: 시장과의 연계를 통한 다각화와 균형발전

<그림 3> 북한의 산업별 성장률과 국내총생산 변화 추이

단위: %



출처: 한국은행 통계(<http://ecos.bok.or.kr/>)

북한산업은 1990년대 이후 심각한 위기에 직면해 있다. 특히 중공업 부문의 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 경제위기 이후에도 김정일 집권 시기 이후로 국방공업과 인민경제 4대 선행부문(석탄, 철강, 금속, 철도·운송)이 강조되었지만, 역설적으로 산업구조에서 중공업이 차지하는 비중은 낮아지고 있다. 한국은행 통계에 따르면, 전체산업구조에서 중화학공업이 차지하는 비중은 1990년 약 25%였던 것이 1995년 이후 15% 이하 수준으로 하락한다(<그림 3> 참조). 플러스(+) 경제 성장세를 보이고 있는 김

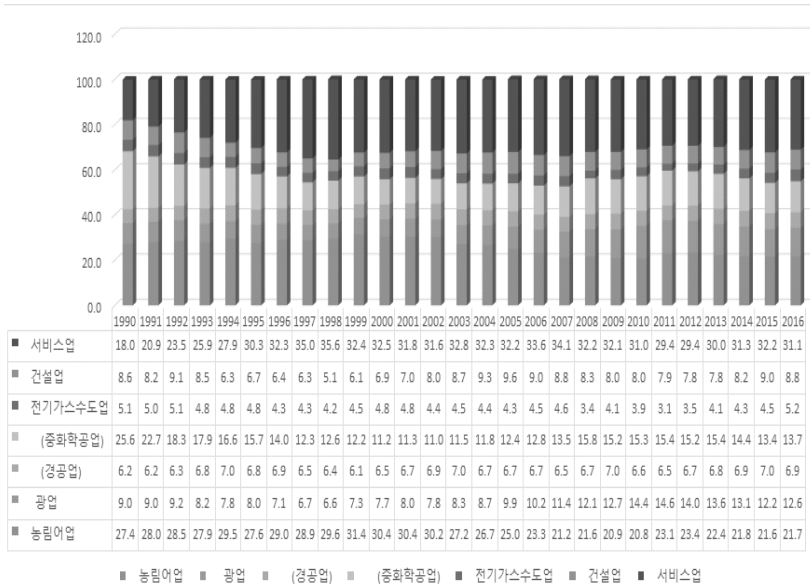
정은 집권 시기에도 약 13% 수준에 머물러 있다. 이는 경제성장을 견인하고 있는 것이 중공업이 아니라는 점을 말해준다. 2016년 3.9% 성장을 보였는데, 그것을 견인한 것은 전기·가스·수도업과 광업이었다(<그림 4> 참조). 특히 전기·가스·수도업의 성장은 전력공급에 일련의 성과가 있었기 때문으로 보인다.⁴⁾ 그렇지만 중공업 부문의 문제가 전력공급이 확대된다고 해서 해결되는 것은 아니다. 북한 중공업 부문의 문제는 구조적 문제이기 때문이다. 과거 중공업 우위의 축적노선은 과잉투자과 과잉설비의 문제가 있었고, 경제위기가 발생하게 되면서 공장가동률이 하락하여 자본계수(capital-coefficient; capital-output ratio)의 상승이 초래된 것이다.⁵⁾ 이는 스탈린주의적 공업화 노선이라는 과거의 제도가 가지는 구조적 문제들이 경제성장이 다소 회복된 이후에도 지속되고 있음을 말해주는 것이다.

4) 강호제(2017)는 전기·가스·수도업의 성장이 2016년 5월 당대회에서 ‘국가적인 통합전력관리체계’구성과 송전계통의 ‘유연교류송전계통’을 변경할 것이 제안되었는데, 이것이 함경남도과 평안남도에서 시범실시한 이후 2017년 5월 ‘통합전력관리체계’가 완성되었다는 이야기가 나오고 있다고 소개하고 있다. http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v2.jsp(2018. 4. 1.2 검색)

5) 스탈린주의적 공업화 노선이 가져오는 과잉설비의 문제에 대해서는 마르크스주의 가운데 현실 사회주의를 국가자본주의(state capitalism)로 규정하는 차토파다이(Chattopadhyay 1994)와 칼레츠키(Kalecki 1986)의 견해가 일치한다. 단, 전자가 마르크스의 ‘자본의 유기적 구성’이라는 개념을 사용한다면 후자가 자본생산성의 역수인 ‘자본계수’라는 용어를 사용한다는 점에서 약간의 차이를 보인다. 하지만 중공업에 대한 과잉투자가 자본생산성을 하락을 계획경제의 구조적인 문제라는 점에 주목할 필요가 있다.

<그림 4> 북한의 산업구조 구성변화 추이

단위: %



출처: 한국은행 통계(<http://ecos.bok.or.kr/>)

북한에 지금 필요한 부분은 생산적 투자의 확대이다. 사실상 경제적 효율성을 기대하기 힘든 기존의 공장과 기업소들을 재가동하는 것이 얼마나 의미가 있을지 모른다. 특히 계획경제 시스템에서 중공업 부문에 대한 투자는 단순히 경제적 이유 때문이 아니라 정치적 이유 때문이었다. 정치적 투자는 산업부문 간의 불균형을 초래했다. 김정은은 집권 이후 ‘인민경제 생활 향상’이 되어야 한다고 역설했지만, 국방공업에 대한 강조는 지속되었으며 경공업 부문의 성장은 미비하다. 집권 첫 번째 해인 2012년 4.7%까지 성장했지만, 그 이후에는 1%를 조금 상회하는 수준에 머물렀다

(<그림 3> 참조). 이는 여전히 생산이 계획경제의 위계적 명령구조 하에서 관리되고 있기 때문이다. 현재 북한 계획경제의 특성은 ‘생산 없는 명령’만이 실재한다는 점이다. 그 결과 상당수의 노동자들은 장기간 생활비와 배급을 제대로 지급받지 못한 채 빈곤의 늪에서 헤어 나오지 못하고 있다.

따라서 생산구조의 혁신을 위해서 시장과 연계된 생산적 투자의 확대가 필요하다. 생산이 계획이 아니라 시장을 통해서 관리되어야 하는 이유는 사회적 수요를 충족시켜야 하기 때문이다. 그런데 북한의 시장화는 생산과 연계되지 못했다. 최근에 돈주들의 공장과 기업소에 대한 위탁 경영 등의 형태로 생산적 투자를 하는 일들이 나타나고 있다고 하지만 아직은 역부족이다. 돈주들이 부를 축적하는 방식은 상업자본의 특성을 보인다.⁶⁾ 상업자본은 생산이 아니라 유통과정에서 부를 축적하는 특성을 가진다. 돈주들은 수출입 허가권(와크)을 이용해서 유통과정을 독점하고 시장의 공급을 조정하는 가격결정자의 역할을 수행한다.

시장교환을 전제로 하는 생산적 투자의 확대가 필요하다. 2014년 5.30 조치에서 ‘독립채산제’의 내용이 포함되어 있다. 독립채산제는 공장과 기업소가 생산비용-이윤의 개념을 통해서 운영된다는 점을 말해준다. 그렇지만 여전히 사회적 수요를 충족시키지 못했다. 이는 인플레이션의 상승으로 나타난다. 북한경제에서 인플레이션은 정상적인 경제와 달리 ‘부족’과 ‘물가상승’이 공존한다는 사실

6) 봉건제에서 자본주의의 이행에 관한 돕(Dobb 1985)-스위지(Sweezy 1985) 논쟁과 브렌너(Brenner 1985) 논쟁의 주요 쟁점 가운데 하나는 이른바 ‘상업화 모델,’ 즉 상업자본의 양적 확산이 상업자본 형성에 기여한다는 생각에 대한 견해 차이였다. 서구의 돕과 브렌너, 그리고 일본의 오오즈카 히사오(大塚久雄 1981) 등은 대부분의 상업자본이 봉건적 정치질서 하에서 원거리 무역과 시장독점을 통해서 자신의 이익을 극대화하는 데에 우선적으로 관심을 기울이게 된다는 점을 역사적으로 검증한다.

을 말해준다. 부족의 경제에서는 디플레가 나타나야 하지만 오랫동안 수요를 충족시키지 못함으로써 ‘과잉수요’가 발생하는 모순적 수요구조가 형성되었다(윤철기, 2012: 121-122). 그러므로 우선 경공업 부문부터 단계적으로 시장과의 연계성을 높여 생산적 투자의 확대를 추진함으로써 생필품의 공급 확대를 추진해야 한다. 북한 경공업의 많은 부분이 지방공업의 특성을 가진다는 점에서 더욱 의미가 크다. 이를 통해서 경공업과 중공업, 중앙공업과 지방공업의 균형이 가능하다. 다음으로 중공업 부문 역시 시장과 연계되어야 한다. 중공업 부문의 공장가동률을 높이기 위해서는 구조조정은 불가피하다. 생산재와 중간재에 대한 수요를 충족시킬 수 있을 때, 승수효과를 기대할 수 있다. 지금까지는 본위주의와 연성예산제약 등으로 인해서 수요를 충족시키지도 못했고 승수효과를 기대하기조차 어려웠다. 국영기업의 소유권 문제보다는 시장과 수요를 충족시키는 생산으로 조정가능한가의 여부가 중요하다.

북한의 산업구조 개혁과 기업소 개혁을 위해서는 재정계획의 변화가 동시에 진행되어야 한다. 북한의 경우 기업소 운영 역시 계획경제 시스템 하에서 국가재정을 통해서 운영된다. 기업소의 재정계획은 기업소의 경영형태에 따라 독립채산제 기업소 재정계획과 예산제 기관·기업소의 기업예산으로 구분할 수 있다. 독립채산제의 경우 생산수단에 해당하는 고정재산의 건설 및 개보수는 국가예산에서 지원되는 반면 생산활동에 필요한 유동재산 구입 및 임금지급에 필요한 자금은 자체자금이나 부족한 경우 은행대부로 충당해야 한다(손희두·문성민, 2007: 20-21). 단기간에 국영기업의 민영화를 기대할 수 없다면 공장과 기업소의 변화를 위해서는 기업소 재정계획의 변화가 필수불가결하다. 특히 경공업 부문이 시장과 연계되면서 동시에 투자의 확대를 위한 자본투자의

확대를 추진할 수 있어야 한다. 그런데 북한의 국가재정이 스스로 기업소, 특히 그동안 배제되어온 경공업과 지방공업에 투자를 증가시킬 수 있는 능력이 부재하다는 문제가 존재한다. 또한 투자확대를 위해서는 금융 개혁도 필요하다. 중앙은행법과 상업은행법이 제정되었지만 실행되지 않은 것으로 알려지고 있다(이영훈, 2015: 96). 독립채산제에서 기업들은 자체자금이 부족한 경우에 원자재 등을 구매하기 위해서 은행으로부터 대부를 받을 수 있어야 하지만 현실적으로 그렇지 못하다. 은행의 대부능력이 부족한 상황이기 때문에 최근에는 제일교포, 화교, 돈주들을 통해서 고리대금리로 자금을 조달하거나 기업소 종업들의 ‘8.3 수입’을 통해서 자금을 조달하는 일이 발생하고 있다(김영희, 2008: 113).

북한이 재정과 금융을 개혁한다고 하더라도 단기간에 성과를 기대하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 남북한 경제협력 모델이 매우 중요한 의미를 가진다. 지금까지 남북한의 경제협력은 북한 산업과의 연계성이 극히 낮았다. 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 토지 등이 기능적으로 결합되는 ‘기능주의 모델’이었다. 계획경제 시스템이 고수되는 상황에서 이는 불가피한 것이었는지 모른다. 하지만 그마저도 북한의 핵과 미사일 실험이 지속되면서 중단된 상태이다. 그런데 핵문제가 해결되고 남북한 경제협력이 재개되었을 때, 북한경제의 저발전을 극복하는 데에 기여하기 위해서는 남북한 경제협력에도 변화가 필요하다. 남북한 경제협력과 북한의 관련기업들이 연계되어 북한의 원자재와 중간재 등을 사용하고, 경제협력을 통해서 생산된 제품들이 북한산업에 중간재나 투자재로 이용될 수 있도록 해야 한다. 개성공단은 남북한 경제협력에서 매우 중요한 의미를 가지지만, 북한 경제와 연계된 것이 아니라 한국경제와 연계되어 있었다. 물론 처음부터 남북한 경제협력 부문을 북한 산

업과 연계하기는 어렵다. 현재 북한 산업의 생산성이 현저히 낮기 때문에 ‘부등가 교환(unequal exchange)’이 발생할 위험이 실재한다. 하지만 이는 북한이 전면적인 시장개혁을 단행했을 때의 문제이다. 소유권의 근본적 변화와 급진적인 시장개혁이 아니라면 남북한 경제협력을 통해서 점진적이고 단계적으로 북한의 산업과 기업을 변화시킬 수 있을 것이다. 북한이 남북한 경제협력이 북한산업과 기업들과 연계됨으로써 북한의 생산성은 증가될 수 있을 것이며 그로 인해서 노동자들에게 적절한 임금을 지불할 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 대중소득과 대중수요를 증가시켜 북한에 대중시장이 형성될 수 있는 계기를 마련해줄 수 있을 것이다.

3) 시장개혁: 생산적 시장과 산업자본의 형성 가능성과 ‘달리화’ 현상의 변화

현재 북한경제의 핵심적인 문제점은 시장화의 확산에도 불구하고 사회적 수요를 충분히 충족시키기 어렵다는 점이다. 북한 시장에는 ‘부족’과 ‘인플레이션’이 공존한다. 그 이유는 첫째, 돈주들이 관료들과의 후견-피후견 관계(patron-clients)를 형성하고 시장을 독점하고 있기 때문이다. 둘째, 북한의 시장은 비생산적이기 때문이다. 시장에서 유통되는 물품들의 대부분은 중국산이다. 그 결과 시장화를 주도하는 돈주와 이를 비호하는 관료들은 이익(렌트)을 공유하는 반면 소비자들은 가격왜곡으로 손해(소비자 잉여 감소)를 감수해야 한다.

북한 시장개혁의 방향은 생산적 시장으로 전환하는 일이다. 생산적 시장이 되기 위해서는 계획에 의해서 관리되고 있는 공장과 기업소들에게 생산과 유통과정에 자율성을 부여해야 한다. 사실 이미 공장가동률이 낮은 상황이고, 부분적으로 공장이 돈주들의 영향을

받고 있는 상황이다. 공장의 생산라인 가운데 일부는 소위 ‘8.3’이라는 이름으로 본래 공장이 생산하는 물품이 아니라 시장에 요구하는 상품을 생산하는 경우가 나타나고 있다. 또한 돈주들이 위탁경영 방식으로 공장을 운영 하고 있는 경우도 나타나고 있다. 이러한 상황을 공개적으로 진행하여 시장교환을 전제로 하는 공장과 기업소의 생산을 진행할 필요가 있다. 생산적 시장은 가격왜곡을 막고 돈주들의 시장독점 역시 약화시킴으로써 궁극적으로 경쟁시장을 형성함으로써 사회적 수요를 충족시킬 수 있게 될 것이다. 그 방식은 지방공업과 경공업 분야부터 시작해서 중공업 분야로 단계적으로 진행해 나가야 할 것이다. 지방공업과 경공업 분야는 사실 오래전부터 정부의 투자가 부족해서 원자재 부족과 전력난으로 생산이 어려운 상황이었다. 북한이 독립채산제의 도입을 강조하고 있는 것도 사실 정부가 생산적 투자를 위한 재원마련이 어렵기 때문이기도 하다. 공장과 기업소가 이를 스스로 해결하기 위해서라도 시장교환과 이윤추구를 목적으로 활동할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 된다면 북한 스스로 산업자본을 육성할 수 있을 가능성은 높아질 것이다. 특히 돈주가 산업자본으로 전화할 수 있는 유인이 될 수 있을 것이다.

생산적 시장이 형성되기 위해서는 위안화와 달러에 의존하는 현상 역시 변화되어야 한다. 2009년 화폐개혁이 있었지만 달러화(dollarization) 현상은 더욱 심화되고 있다. 북한화폐에 대한 신뢰도가 떨어졌기 때문이다. 그 이유는 임금인상과 국영기업에 대한 투자를 위해서 재정자금 공급과정에서 추가적인 화폐발행이 증가함으로써 통화공급이 증대했기 때문이다. 그 결과 북한 원화의 구매력이 너무 낮아져 지속적인 인플레이션 상승 압력이 존재하게 된다. 현재는 북한의 중앙은행이 통화량 조절을 통해 인플레이션을 관리하는 일이 거의 불가능한 상황이다. 오히려 통화량 조절이

사실상 불가능함에도 불구하고 달러화와 위안화 덕택에 이 이상의 인플레이션 압박이 존재하지 않는 것이다(이석기·김석진 외, 2012: 28). 기관과 기업소 역시 외화를 보유하고 있다. 이를 기반으로 기관은 자신의 기관운영을 하고 있으며 기업소는 투자의 원천으로 사용하고 있기도 하다. 따라서 강제적으로 위안화와 달러를 사용하지 못하게 할 수도 없는 일이다.

그래서 북한의 금융체계 정비가 필요하다. 위안화와 달러로 유통되는 자금을 자연스럽게 북한원화로 유인하기 위해서는 북한화폐에 대한 신뢰도를 높이고 환율을 현실화해야 한다. 물론 변동환율제로의 급격한 변화는 북한 원화에 대한 신뢰도를 더욱 약화시킬 우려가 있지만, 시장의 환율을 무시된 채 운영되는 것은 바람직하지 않다. 북한의 무역환율은 2016년 달러당 108.40원인데, 온라인 매체 『Daily NK』에 따르면 실제 장마당에서의 달러당 환율은 8,000원을 넘는다.⁷⁾ 장마당과 북한의 공식 환율 간의 간극이 너무 크다. 북한정부는 이를 조정하고 점진적으로 현실화함으로써 외화 유통을 국내화폐로 유인해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 중앙은행의 통화량 조절 능력을 회복할 필요가 있다. 권력기관의 운영이나 기업소의 투자확대를 위해서 통화량 공급 증가라는 방식으로 진행하는 관행부터 없애야 할 것이다.

북한이 가격안정화와 공장과 기업소의 안정적 투자확대를 위해서는 은행에 충분한 자금이 마련되어야 하지만 현재 상황에서는 실현되기 어려운 일이다. 조선중앙은행은 약 5%의 대출을 한다고 하지만, 은행의 예금부족으로 일부 기업소와 기관에만 대출이 이루어지고 있다고 한다. 특수기관들이 독자적으로 운영하는 은행의 대출이

7) 『Daily NK』의 ‘장마당 동향’ 참조. <http://www.dailynk.com/> (2018년 4월 16일 검색)

자는 16~20% 수준이며, 특수 기관 산하 기업과 기관들을 중심으로 대출이 이루어진다고 한다(이영훈, 2015: 106). 시장화 과정에서 일종의 사금융이 나타나고 있다(임을출, 2015). 규모가 큰 사금융은 생산 또는 유통 과정에서 자본과 노동 그리고 관료와의 네트워크를 구성하게 된다(이영훈, 2015: 109). 북한의 사금융에서의 이자율은 2000년대초 월 13~15%, 2015년에는 월 5~10% 수준으로 알려지고 있다(이영훈, 2015: 107).

여기서 이자율 결정과 관련해서 정책적으로 고려할 사항은 두 가지이다. 첫째, 시중에 유통되는 화폐량을 확인하고 조정할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 은행에 대한 신뢰도를 높이지 않으면 중앙은행의 통화량 조절은 지금처럼 불가능해지고 그 결과 주민들은 높은 인플레이션을 피하기 위해서 달러나 위안화를 사용하게 될 것이다. 둘째, 기업소의 투자확대와 동시에 정부가 제공할 수 있는 유동자금 수준 간의 균형을 찾는 문제이다. 현재 북한의 은행은 대출 기능을 할 수 있을 만큼 충분한 자금이 없는 상태이다. 사금융 역시 기업소 대출을 할 수 있을 정도로 크지 못하다.

따라서 북한이 국제사회에 신뢰를 회복하고 지원을 받는 것이 가장 짧은 기간에 문제를 해결할 수 있는 방법 가운데 하나이다. 물론 해외원조의 효과성(effectiveness)에 대해서는 회의적인 시각이 적지 않다.⁸⁾ 하지만 관리주의(managerialism)는 원조에 대한 관리와

8) 원조에 대해서 회의적 시각은 두 이론적 입장에서 주도되었다. 첫째, 신자유주의(neoliberalism)는 원조가 오히려 빈국들의 가난을 지속시키고 빈곤을 더욱 악화시켜 원조에 대한 의존성을 증대시킨다고 주장한다(Easterly, 2012; Moyo, 2012). 둘째, 신마르크스주의(neomarxism)는 경제성장을 위해서는 산업화가 진행되어야 하고 이를 위해서는 자본 투자가 필요하지만, 빈국들의 경우에는 투자가 부족하기에 이를 대체하기 위해서 해외원조를 요청하게 된다고 설명한다(Escobar, 1995: 74). 그러나 이 과정에서 해외원조는 독립성을 위협하는 위험요소로 인식된다(Rist, 2008: 128).

계획이 향상되고 더 높은 성과를 유인하는 형태가 된다면 낙관적인 기대가 가능하다고 생각한다(Gulrajani, 2011). 관리주의는 원조효과성과 관련하여 가장 강력한 이데올로기로서, 공공 관리 체계(public administrative system)의 향상과 현대화를 성취하는 것을 목적으로 한다.

북한은 국제사회의 지원과 협력을 위해서는 원조효과성을 향상시키기 위한 ‘공적 관리 체계의 혁신’이 필요하다. 향후 핵문제가 해결된다고 해도, 원조를 관리하는 북한정부에 대한 국제사회의 신뢰도가 극히 낮다. 그 이유는 북한은 수혜국임에도 불구하고 공여국이 제시하는 조건을 좀처럼 수용하지 않았기 때문이다. 그래서 국제사회는 이미 오래전부터 대북원조에 대해서 모니터링을 강화할 필요성이 있음을 강조한 바 있다(Haggard and Noland, 2007: 13-167). 게다가 북한은 부패가 체제전반에 만연한 상황이라는 점 역시 유의해야 할 점이다(윤철기, 2012). 북한이 국제사회로부터 신뢰를 회복하기 위해서는 안으로는 부패문제를 해결하고 밖으로는 국제기구 및 공여국과 협력을 통해서 보다 투명하게 모니터링을 실시하는 수밖에 없다. 물론 이것이 국제금융기구와 공여국이 제시하는 원조 공여조건을 무조건 수용해야 한다는 것은 아니다. 국제금융기구가 강조하는 ‘굿 거버넌스(good governance)’는 결국 ‘시장합리성(market rationality)’에 의존하게 된다(윤철기, 2013). 하지만 현재 북한의 시장 역시 개혁의 대상이다. 또 러시아와 동유럽의 경험에서 알 수 있는 것처럼 급진적인 시장개혁을 지원하는 형태의 국제원조는 결코 성공했다고 말할 수 없다. 따라서 국제원조를 매개로 점진적으로 시장개혁을 추진했던 중국과 베트남의 경험을 주목할 필요성이 있다(최봉대, 2009).

4) 무역 개혁: 수출품목의 다변화

북한정부는 재정을 마련하기 위해서 석탄을 비롯한 광물자원을 수출했다. 북한경제는 폐쇄된 경제라고는 하지만 광물자원의 수출을 통해서 세계경제에 편입되었다. 저발전 국가들 가운데에는 광물자원에 특화해서 수출을 통해서 렌트를 추구하는 국가들이 적지 않다(Elsenhans, 2015: 80). 공식적으로 개방된 경제가 아닌 상황에서 북한은 광물자원을 중심으로 특화하게 된다. 이밖에도 북한은 원조, 관광, 인력수출 등으로 렌트를 획득한다. 해외원조는 북한경제의 빈곤과 기아로 인한 한국과 국제사회의 인도적 지원으로 정치적 렌트로 분류된다. 북한은 관광상품을 정부가 독점적으로 해외 관광객들에게 판매함으로써 렌트를 획득한다. 인력수출은 러시아, 중국, 몽골 등에 인력을 수출하고 해외파견 노동자들이 받은 임금 가운데 일부를 수취하는 형태로 렌트를 획득한다(윤철기, 2017). 물론 정부의 주요한 재정적 자원이 되는 이러한 렌트 수입은 대부분 북한의 핵과 미사일 실험 이후 국제연합(UN)의 경제제재 대상이 된다.

북한경제는 제재국면에서도 중국과의 공식적·비공식적 무역을 지속했다. 그리고 비록 전면중단된 상태이지만 개성공단과 위탁가공과 같은 형태로 세계시장에 부분적으로 편입되어 있었다. 특히 북한의 노동력은 세계자본주의에 편입되어 저임금과 근면성실성을 무기로 생산에 직접 참여하고 있다. 그런데 북한경제의 발전을 위해서는 북한에서 생산된 상품들이 수출될 수 있는 길이 열려야 한다. 지금처럼 원자재와 노동력의 수출만으로는 북한경제가 성장하기는 어렵다. 사실 지금까지의 의도되지 않은 우연적인 세계자본주의로의 편입은 북한의 경제에 도움이 되는 부분도 있었다. 하지

만 그 보다는 오히려 북한의 원자재와 노동력을 수입하는 국가들에게 생산비용을 절감시켜주는 효과를 가져다 준 부분이 더 크다.

따라서 대외무역이 북한경제에 실질적인 도움이 되기 위해서는 수출상품을 다변화해야 한다. 북한의 경우에는 노동집약산업에 특화할 필요가 있다. 현재 북한이 비교우위를 근간으로 하는 국제무역 구조에서 특화할 수 있는 부문은 노동력 부문의 경쟁력을 근간으로 한 것이기 때문이다. 계획경제에서 경공업에 대한 투자는 상대적으로 소홀했고, 경제위기 이후에도 경공업과 지방공업에 대한 정부의 지원과 관리는 미흡했다. 그러므로 북한의 경공업 부문은 자본투자자와 기술혁신을 통해서 생산성(특히 자본생산성)을 향상시킬 필요가 있다. 당장은 노동력의 임금 수준이 매우 낮기 때문에 충분히 국제시장에서 경쟁력을 가질 수 있을 것이다. 그러나 추후 임금이 차츰 상승하게 되면 설비투자자와 기술이전과 개발을 통해서 자본생산성의 향상이 필요하다. 이를 위해서는 단계적으로 그리고 점진적으로 중간재와 생산재에 대한 투자와 기술이전을 증가시켜야 한다.

국내 산업구조의 불균형은 국내시장에서 '부등가 교환(unequal exchange)'을 초래할 위험이 존재하기 때문이다. 부등가 교환은 종속이론과 세계체제론에서 생산성의 격차가 현저한 국가들 간의 거래, 즉 '중심부'와 '주변부' 간의 거래에서 주변부의 잉여가치가 중심부로 이전하게 된다는 점을 강조하는 분석개념이다(Brewer, 1982; Schweers, 1980) 그런데 사실 이는 엄격하게 증명되었다고 보기 힘들다. 국제시장에서 교환은 가치가 아니라 가격을 기준으로 이루어지며, 게다가 국제시장의 평균이윤율이 형성되기 어려운 데다가 환율의 실재하기 때문이다. 하지만 국내시장에서는 산업부문간의 불균형이 심각할 때 이와 같은 문제가 발생할 수 있다(Suh, 1987). 이

는 개성공단이나 경제특구 등에서 해외자본과 기술이 투영되었을 때, 그 생산물이 환율이나 다른 진입장벽이 없이 북한 국내시장에서 거래되는 경우도 마찬가지이다. 이렇게 되면 북한은 세계경제의 주변부에서 벗어나기 힘들어진다. 바로 이점이 산업구조의 다변화와 균형이 필요한 이유이다.

북한이 수출을 통해서 균형발전과 실질소득 증가에 기여하기 위해서는 무리하게 첨단산업 분야에 특화할 필요는 없다. 세계시장에서 첨단산업분야의 경쟁이 치열하다. 기술혁신 경쟁에 가담하게 될 경우 높은 투자비용을 감수해야 한다. 산업부문의 균형적 발전이 중요하지만 첨단산업 분야에 특화해서 성급하게 수출경쟁에 동참할 필요는 없다. 엘젠한스(Elsenhans, 2006: 80-125)는 수출지향 산업화에서 기술수준과 생산성이 낮은 국가들이 무역을 통해서 주변계층을 흡수할 수 있을 때 경제적으로 효율적 분배가 이루어질 수 있다고 주장한다. 최근 북한 역시 과학기술 정보화에 큰 관심을 보이고 있다(김종선·이춘근, 2017). 그렇지만 높은 투자비용을 부담했는데도 불구하고 국제경쟁에서 우위를 차지할 가능성은 높지 않다. 가격경쟁력이 있다고 하지만 이 역시 중국 상품과의 경쟁이 불가피하다. 투자비용은 높지만 그에 따른 수익이 부족하게 되면 북한경제에 큰 부담으로 작용하게 될 것이다. 또한 북한의 노동력 상황을 보건대 정보통신 분야에 참여할 수 있는 노동력 역시 많지 않을 것이다. 이른바 지식과 기술을 필요로 하는 첨단산업 분야에 특화하게 된다고 해도 주변계층화된 노동력을 흡수하는 데에는 크게 기여하기 어려울 것이다. 현재는 오히려 ‘비교우위’에 따라 북한의 산업가운데 가장 높은 생산성을 가질 수 있는 분야에 특화함으로써 국내경제를 육성하는 일이 우선이다.

IV. ‘지속가능한’ 남북경제협력 모델의 모색이 필요하다.

북한은 2016년 5월 36만에 개최된 7차 당대회에서 ‘사회주의 강국건설’을 당면 목표로 제시했다. 여기서는 정치사상강국, 군사강국, 청년강국으로서의 성과가 제시되었고, ‘사회주의위업의 완성을 위하여’에서는 네 가지 국가과제- (1) 온 사회의 김일성-김정일주의화, (2) 과학기술강국 건설, (3) 경제강국 건설, (4) 문명강국 건설 -를 제시했다. 그리고 2018년 4월 20일 당중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 김정은은 “우리 공화국이 세계적인 정치사상강국, 군사강국의 지위에 확고히 올라선 현 단계에서 전당, 전국이 사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 것, 이것이 우리 당의 전략노선”이라고 천명했다. 국가경제발전 5개년 전략 기간(2016~2020년)에 “모든 공장, 기업소의 생산 정상화”를 당면목표로 제시했다.

북한체제에서 경제문제는 곧 ‘정치’의 문제이다. 김정은은 최근 언제 어느 때 보다 경제를 강조하고 있다. 그러나 북한의 정치권력은 ‘경제건설’을 실현할 충분한 자원을 가지고 있지 못하다. 북한경제가 최근 회복되고 있다고는 하지만 여전히 자체적으로 투자와 생산을 위해서 필요한 자원을 동원할 충분한 능력을 가지고 있지 못하다. 그래서 한국과 국제사회는 북한이 한반도의 비핵화와 평화체제로의 이행을 선택한 중요한 이유 가운데 하나는 경제문제 때문이라고 판단하고 있다. 한국, 미국, 중국 등은 북한의 비핵화가 실현된다면 북한에 경제적 지원과 협력을 할 것이라고 약속한 바 있다. 사실 북한이 경제적 희생과 발전을 위해서 선택할 수 있는 가장 확실한 대안은 비핵화의 길을 선택함으로써 한국과

국제사회와의 협력하는 일이다.

특히 남북한 경제협력은 북한의 저발전 극복과 체제전환을 위해서도 필요하지만 한반도의 항구적인 평화정착을 위해서 중요한 의미를 가진다. 경제발전과 평화정착을 실현하기 위해서는 점진적으로 남한의 경제협력 기업 및 산업과 북한 국내 기업 및 산업과의 연계성이 향상되어야 한다. 지금까지 남북한 경제협력은 군사안보의 위기가 악화되면 이내 중단되었다. 일반적으로 북한이 핵과 미사일 도발을 감행하면, 남한 정부는 대북제재의 차원에서 경제협력을 중단시켰다. 개성공단 폐쇄는 북한경제에 타격을 주기 위한 것이었지만, 실제로는 남한 경제에도 적지 않은 손실을 안겨다주었다. 경제협력이 남한 경제에 연계되었기 때문이다. 남북경제 협력이 북한경제와의 연계성이 높지 않았기 때문에 북한정부는 경제협력 중단에 아랑곳하지 않고 핵과 미사일 실험을 지속했다. 즉, 지금까지의 남북한 경제협력은 한반도의 평화를 지탱하기에는 상호의존성(interdependence)의 수준이 미약했다.

북한경제의 저발전 극복과 남한의 지속적 경제성장을 위해서는 ‘지속가능한’ 남북한 경제협력 모델이 필요하다. 새로운 경제협력 모델은 경제협력의 규모와 수준을 확대·심화해서 남한경제만이 아니라 북한경제와의 연계성을 높여야 한다. 또한 앞으로의 경제협력은 투명하고 민주적인 정책결정 과정을 거쳐 진행되어야 한다. 특히 남북한의 기업과 시민사회가 정책결정에 참여할 수 있도록 해야 한다. 그리고 결과적으로 경제협력은 남북한 사람들의 ‘삶의 질’을 개선하는 데에 기여할 수 있어야 한다. 이렇게 되면 남북한의 상호의존도가 높아져 과거와 같은 군사안보적 위기가 발생할 가능성이 낮아질 것이다. 또 설령 군사적 긴장이 고조된다고 해도 남북한 정부가 경제협력을 쉽게 포기하기 어렵게 될 것이고, 결국

경제협력은 군사안보 위기를 평화적으로 해결하기 위한 중요한 창구가 되어줄 것이다. 남북한의 ‘경제와 사회’가 양정부에 지속적인 경제협력과 항구적인 평화정착을 요구하게 될 것이기 때문이다. 즉, 평화시대의 서막은 남북한 정부에 의해서 하향식(top-down)으로 시작될 수밖에 없을지 몰라도 한반도의 항구적인 평화정착을 위해서는 아래로부터(bottom-up)의 지지와 협력 그리고 비판과 견제가 필수적이다.

■ 접수: 3월 26일 ■ 심사: 4월 2일 ■ 채택: 5월 9일

참 고 문 헌

1. 북한문헌

리기성. 1992. 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 I』. 평양: 사회과학출판사.

2. 국내문헌(번역본 포함)

김영훈. 2017. “김정은 정권 5년 북한농업 평가와 과제.” 『KREI 북한농업동향』 18권 3호.

김영희. 2008. “북한 금융의 현황과 문제점.” 『글로벌지역연구』. 7월호.

김종선·이춘근. 2017. “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안.” 『동향과 전망』. 제32호. 과학기술정책연구원.

손희두·문성민. 2007. 『북한의 재정법체에 관한 연구』. 한국법제연구원.

양문수. 2016. “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점.” 『아시아연구』. 제59권 3호.

윤철기. 2011. “북한체제에서 인플레이션 관리의 정치.” 『현대북한연구』. 14권 2호.

_____. 2012. “체제적 부패상황과 북한의 정치경제.” 『북한부패실태와 반부패 전략』. 통일연구원 협동총서.

_____. 2013. “양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교.” 『민주화 및 양질의 거버넌스 수립』. 서울: 통일연구원.

_____. 2017. “남북한 체제성격의 비교: 1990년대 경제위기 이후 체제성격 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제33권 3호.

이석기·김석진·양문수. 2012. 『북한 외화통용 실태 분석』. 산업연구원 연구보고서.

이영훈. 2015. “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제19권 2호.

임을출. 2015. “북한 사금융의 형성과 발전.” 『통일문제연구』. 제27권 1호.

최봉대. 2009. “북한 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 방안.” 『현대북한연구』. 제12권 2호.

- 呂途. 정규식 외 역. 2017. 『중국 신노동자의 형성』. 나뭇잎스.
- Easterly, William R. 황규득 역. 2012. 『세계의 절반 구하기(The White Man's Burden)』. 서울: 미지북스.
- Haggard, Stephen and Noland, Marcus. 이형욱 역. 2007. 『북한의 선택』. 서울: 매일경제신문사
- Johnson, Chalmers. 장달중 역. 1984. 『일본의 기적: 통산성과 발전지향형정책의 발전』. 서울: 박영사.
- Marx, Karl. 강신준 역. 2008. 『자본 1-1, 1-2』. 서울: 도서출판 길.
- Moyo, Dambisa. 김진경 역. 2012. 『죽은 원조(Dead Aid)』. 파주: 알마.
- Weber, Max. 김현욱 역, 2009. 『프로테스탄티즘 윤리와 자본주의 정신』. 서울: 동서문화사

3. 해외문헌

- Adelman, Irma. 2000. "Fallacies in Development Theory and Their Implications." *Frontiers of development economics : the future in perspective*. World Bank.
- Åslund, Anders. 1992. "Post-Communist Economic Revolutions: How Big a Bang?" *Washington: The Center for Strategic and International Studies*.
- _____. 2007. *How Capitalism was Built*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beblawi, Hazem. 1987. "The Rentier State in the Arab World." *The Rentier State*. New York: Croom Helm.
- Brewer, Anthony. 1982. "Emmanuel", "Amin" Marxist theories of imperialism. London : Routledge & Kegan Paul.
- Brzeziński, Jancewicz, and Letki. 2013. "Growing Inequalities and their Impacts in Poland." *GINI Country Report for Poland*.
- Brus, Woldyimiertz. 1972. *The Market in a Socialist Economy*. London: Routledge.
- Calhoun, Craig. 1989. "Revolution and Repression in Tiananmen Square.

- Society. vol. 26. no. 6.
- Chan, Chris King-Chi. 2010. *The Challenge of Labour in China*. New York: Routledge.
- Chattopadhyay, Paresh. 1994. *The Marxian concept of capital and the Soviet experience : essay in the critique of political economy*. London: Praeger.
- Clague, Christopher. 1992. "Introduction: the Journey to a Market Economy." *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge: Blackwell.
- Davidson, Greg and Davidson, Paul. 1996. *Economics for a Civilized Society*. London: Macmillan.
- Dunayevskaya, Raya. 1944. "A New Revision of Marxian Economics." *American Economic Review*. vol. 34. no. 3.
- Elsenhans, Harmut. 1992. *Equality and Development*. Dhaka: Dana Printers Ltd.
- _____. 1994. "Rent, State, the Market: The Political Economy of the Transition to Self-sustained Capitalism." *The Pakistan Development Review*. vol. 33. no. 4.
- _____. 2000. *Das Internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente*. Lit.
- _____. 2004. "Overcoming Rent by Using Rent: The Challenge of Development." *European Journal of Economics and Economic Policies*. vol.1. no. 1.
- _____. 2006. "Globalization in a Laborist Keynesian Approach." *Globalization between a Convoy Model and A Underconsumptionist Threat*. Berlin: Lit Verlag.
- _____. 2011. *The Rise and Demise of the Capitalist World System*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- _____. 2015. *Saving Capitalism from the Capitalists*. New Dehli: SAGE Publications India Pvt Ltd.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Gulrajani, Nilima. 2011. "Transcending the Great Foreign Aid Debate:

- Managerialism, Radicalism, and the Search for Aid Effectiveness.”
Third World Quarterly. vol. 32. no. 2.
- Guo, Yingjie. 2013. “Political Power and Social Inequality: the Impact of the State.” in Sun and Guo ed. Unequal China. New York: Routledge.
- Haddad, Louis. 2002. Towards a Well-Functioning Economy: The Evolution of Economic Systems and Decision-Making. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huang, Yasheng. 2016. “State Capitalism in China.” THE ANNUAL PROCEEDINGS OF THE WEALTH AND WELL-BEING OF NATIONS. VIII.
- Intriligator, Michael D. “Democracy in Reforming Collapsed Communist Economies.” Contemporary Economic Policy. vo. 16. no. 2.
- Jackson, W. A. 1999. “Basic Income and the Right to Work.” Journal of Post Keynesian Economics. vol.21. no.4.
- Jin, Dengjian and Hayens, Kingsley E. 1997. “Economic Transition at the Edge of Order and Chaos: China’s Dualist and Leading Sectoral Approach.” Journal of Economic Issues. vol. 31. no. 1.
- Kahn, Mustaq H. 1996. “The Efficiency Implications of Corruption.” Journal of International Development. vol.5, no. 5.
- Kalecki, Maichal. 1986. Selected Essays on Economic Planning. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kornai, Janos. 1997. Struggle and Hope: Essays on Stabilization and Reform in a Post-socialist Economy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kolodko, Grzegorz W. 1993. “Stabilization, Recession And Growth In A Post-Socialist Economy.” MOST: Economic Policy in Transitional Economies. vol. 3. no. 1.
- _____. 1999. “Transition to a Market Economy and Sustained Growth.” Communist and Post-Communist Studies, vol. 32. no. 3.
- Lah, M. and Susjan A. 1999. “Rationality of Transnational Consumers.” Journal of Post Keynesian Economics. vol. 21. no. 4.
- Lapidus and Ostrovityanov. 1929. An Outline of Political Economy : Political Economy and Soviet Economics. London: Martin Lawrence.
- Leys, Colin. 1996. The rise and fall of development theory. Bloomington

- : Indiana University Press.
- Marangos, Jhon, 2004. *Alternative Political Economy Models of Transition*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Moers, Luc. 1999. "How important are Institutions for Growth in Transition Countries?" *Tinbergen Institute Discussion Papers*.
- Murrell, Peter. 1996. "How Far has the Transition Progressed?" *Journal of Economic Perspectives*. vol. 10. no. 2
- Pavlinek, Peter. 2003. "Alternative Theoretical Approaches to Post-Communist Transformations in Central and Eastern Europe." *Acta Slavica Iaponica*. vol. 20.
- Pollert, Anna. 1999. *Transformation at Work*.
- Qian, Yingyi. 1994. "The Theory of Shortage in Socialist Economies Based on the "Soft Budget Constraints"". *The American Economic Review*. vol.84. no.1.
- _____. 2002. "How Reform worked in China." *William Davidson Working Paper*. no. 473.
- Qian, Yingyi and Xu, Chenggang. 1998. "Innovation and Bureaucracy Under Soft and Hard Budget Constraints." *Review of Economic Studies*. vol. 65. issue. 1.
- Remington, Thomas F. 2011. *The Politics of Inequality in Russia*. New York: Cambridge University Press.
- Resnick, Stephen and Wolff, Richard. 1994. "Between State and Private Capitalism: What was Soviet 'Socialism'," *Rethinking Marxism*. vol. 7. no. 1.
- Richter, Thomas. 2007. "The Political Economy of Regime Maintenance in Egypt: Linking External Resources and Domestic Legitimation". *Debating Arab Authoritarianism*. Stanford: Stanford University Press.
- Rist, Gilbert. 2008. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.
- Roland, Gérard and Szafarz, Ariane. 1990. "The ratchet effect and the planner's expectations." *European Economic Review*. vol. 4. issue. 5.
- Roland, Gérard. 2004. "Understanding institutional change: Fast-moving and

- slow-moving institutions.” *Studies in Comparative International Development*. vol. 28. no. 4.
- Rühle, Susanne. 2011. “A different Capitalism? Guanxi-Capitalism and the Importance of Family in Modern China.” *Frankfurt Working Papers on East Asia*. no. 3.
- Sachs, Jeffrey and Lipton, David. 1990. “Poland’s Economic Reform.” *Foreign Affairs*. vol. 69. no. 3.
- Schmid, Claudia. 1991. *Das Konzept des Rentier-Staates*. Hamburg: Lit Verlag.
- Schweers, Rainer. 1980. *Kapitalische Entwicklung und Unterentwicklung*. Metzner.
- Seers, Dudley. 1974. “Was heißt ‘Entwicklung’?”. in Senghass, Dieter. ed. *Peipherer Kapitalismus Anlaysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*. Frankfurt am Main : Suhkamp Verlag.
- Suh, Suk Tai. 1987. “The Theory of Unequal Exchange and the Developing Countries”. in Kim, Kyung-Dong ed. *Dependency Issues in Korean Development*. Seoul : Seoul National University Press.
- Sun, Yan. 2017. “China’s Crony Capitalism.” *Asia Policy*. vol. 23.
- Wei, Shang-Jin. 1997. “Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms.” *The Canadian Journal of Economics*. vol. 30. no. 4b.
- Xing, Li and Shaw, Timothy M. 2013. “The Political Economy of Chinese State Capitalism.” *Journal of China and International Relations*. vol. 1. no. 1.

4. 온라인 자료

- 강호제, 2017. “2016년 북한 전기 산업 성장률 22.3%의 기술적 배경,” 『NK 테크 브리핑』 A004호(2017/8/8) [http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v2.jsp\(2018/3/23\)](http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v2.jsp(2018/3/23))
- 통계청 북한통계 <http://kosis.kr/bukhan/index.jsp> (2018/4/10)
- 한국은행 경제통계시스템 <https://ecos.bok.or.kr/> (2018/4/10)
- 『Daily NK』 ‘장마당 동향’ <https://www.dailynk.com/> (2018/4/16)

ABSTRACT

A Study on an Alternative Model of System
Transformation for overcoming Underdevelopment
of the North-Korean Economy
: A Bottom-up Model Design of System
Transformation and Possibility and Successful
conditions adopting the North-Korean System

Yoon, Cheol-Gee

(Seoul National University of Education)

The purpose of this paper is a research on an alternative model for overcoming underdevelopment in North Korea. The post-socialist models of system transformation could divide the 'shock therapy model', the 'gradualist model' based on the neoclassical economics and the 'party-state model' which political system continue to remain, instead the political power exercised gradually economic reform. These models faced economic recession, inflation and expansion of rents, so that experienced economic inequality and lower growth or underdevelopment in the transition process. This paper tries to establish a bottom-up model of system transformation as an alternative model for solving this problems, which restructure the post-keynesian model of system transformation based on the 'mass-market theory for the third worlds' development. It emphasizes (1) agricultural reform, (2) industrial structure reform, (3) market reform, and (4) the trade reform for overcoming underdevelopment in North-Korea. North-Korea

need 'sustainable' economic cooperation with the South-Korea in order to succeed these reforms.

Key words: post-socialist system transformation, a bottom-up model of system transformation, post-keynesian model of system transformation, mass-market theory, sustainable economic cooperation between North and South Korea