

통일정세분석 2005-02

북한의 경제개혁 동향

김영윤 (북한경제연구센터 소장)

최수영 (북한경제연구센터 선임연구위원)

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

| 목 차 |

07	I. 개 황
08	II. 경제개혁 추진 실태
08	1. 경제관리
09	가. 경제운영 방침
10	나. 법·조직 정비
13	2. 거시경제
14	가. 가격·임금
16	나. 재정
18	다. 금융·외환
19	3. 산업부문
19	가. 농업개혁
24	나. 기업개혁
28	다. 상업개혁
33	4. 대외경제
33	가. 경제개방
34	나. 대외무역
35	다. 외자유치
37	III. 성과 및 문제점
37	1. 성 과
37	가. 의식변화
38	나. 산업생산성 제고
40	2. 문제점
42	부 록
43	① 경제개혁 연표
44	② 북한의 경제개혁·개방 주요 조치
45	③ 북한의 농업개혁 조치 주요 내용
46	④ 북한의 기업 개혁 조치
47	⑤ 북한과 중국·베트남의 초기 경제개혁 비교

I. 개 황

북한은 경제난 타개를 위해 변화가 불가피하다는 인식하에 「7·1 경제관리개선조치」(2002.7)를 단행한 데 이어 시장기능 도입 등 추가적인 경제개혁 조치를 시행하고 있다. 2002년 7월 1일 시행된 「경제관리개선조치」는 ① 물가(25배)·임금인상(18배)·환율(70배) 인상, ② 기업경영 자율권 확대, ③ 영농인센티브제 강화, ④ 배급제 폐지 등을 주요 내용으로 담고 있다.

이어 2002년 하반기에 북한은 신의주를 「신의주특별행정구」(2002.9)로, 「금강산관광지구」(2002.10), 「개성공업지구」(2002.11)를 각각 특구로 지정, 개방지역을 확대하였다. 2003년 3월에는 농민시장을 종합시장으로 개편하고, 국영상점 경영권을 기관·기업소에 이양하는가 하면 개인 차원의 서비스업(식당·PC방)을 허용하는 등의 상업개혁을 실시했다. 2004년 1월부터 농업부문에 ‘가족단위 영농제’를, 공업부문에 ‘기업개혁’ 조치를 시범적으로 실시하고 있다.

이러한 경제개혁의 추진으로 북한은 농업·경공업 등 노동집약적 산업에서 생산성이 향상되고 상거래가 활성화되는 성과를 거두고 있다. 그러나 물자의 공급부족에 따른 인플레이션 심화 및 환율 폭등 등의 부작용이 발생하는 한편, 사회적으로도 강·절도와 같은 범죄행위가 증가하고, 빈부격차가 심화되는 등 자본주의적 병리현상도 점증하고 있는 것으로 나타나고 있다.

II. 경제개혁 추진 실태

북한이 추진한 경제개혁 실태를
①경제관리, ②거시경제부문, ③산업
부문 및 ④대외경제부문으로 나누어
고찰하고자 한다.

1. 경제관리

북한은 2001년 1월 '신사고'를 주창한 데 이어 동년 10월 「경제관리 개선방침」을 하달하면서 경제관리에서의 변화를 예고했다. 이어 2002년 「7·1 경제관리개선조치」와 함께 경제개혁 관련 법령의 신설 및 개정 작업에 착수하고, 2002년 9월에는 '선군(先軍)시대 경제건설 노선'(국방공업 우선, 경공업·농업 동시발전 노선)을 새로운 경제운영 방침으로 제시했다. 2003년에는 黨·政의 비생산직 인력을 축소하는 한편, 신진테크노크라트를 등용하여 세대교체를 추진하였다. 2004년에 들어서서는 내각의 경제관리 권한을 강화하여 경제개혁을 주도토록 하고 당·군의 경제개입 축소를 지향하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 노력을 통해 북한은 경제개혁의 일관성과 효율성 유지를 도모하고 있다. 그렇지만 아직까지 ①개혁·개방 노선에 대한 공식 천명이 없고, ②행정개혁(당의 경제개입 차단)이 동반되지 않고 있다는 점에서 과거 중국의 개혁·개방과 비교해 볼 때 다소 미진하다고 할 수 있다.

경제관리부문에서의 개혁 동향을 경제운영방침과 법·조직 정비 차원에서 고찰하면 다음과 같다.

가. 경제운영 방침: 신사고·실리 등 개혁 논리 개발 및 강조

2001년 1월 북한은 ‘신사고’를 제기하면서 사회 전반의 의식·행동 변화를 독려하는 등 경제운영 변화를 시사하였다. 이와 관련 김정일은 “낡은 틀과 재래식 방법에서 벗어나 새로운 관점에서 문제를 보고 실천해 혁신을 이룰 것”을 주장했으며, 이어 ‘종자론’·‘新자력갱생론’·‘단번 도약론’ 등 ‘新사고’를 보다 구체화한 각론적 개념을 개발, 인식과 발상의 전환을 촉구한 바 있다.

→ 신사고의 세부 개념

구 분	내 용
종자론	각 분야에서 단기간 내 성과를 거둘 수 있는 종자 개발을 독려 (양어: 메기, 대용작물: 감자, 산업: 컴퓨터·IT)
新자력갱생론	다른 나라와의 협력관계를 집단적 자력갱생으로, 과학기술 응용을 창조적 자력갱생으로 재해석
단번 도약론	과학기술 중시, IT산업 집중 육성 등을 통해 단기간내 경제 발전을 달성

이어 김정일은 「경제관리개선방침」(2001.10)을 하달하여 「7·1 경제관리개선조치」의 정치적·이론적 토대를 제공하였다. 「경제관리개선방침」은 ‘사회주의원칙을 고수하면서 최대 실리를 획득’하는 것을 경제

개혁 조치의 기본원칙으로 규정하고 있다. 이와 동시에 「경제관리개선 방침」은 계획의 분권화, 「사회주의 물자교류시장」운용, 수익위주의 기업평가, 실적주의에 입각한 분배, 과학기술과 생산의 결합, 가격·임금의 재조정, 불합리한 사회보장제도의 정리 등과 같은 개혁적 조치가 필요하다는 점을 예시하였다.

2002년 9월 북한은 국방공업 우선의 원칙을 핵심으로 하는 「선군시대 경제건설 노선」을 새로운 경제운영 방침으로 제시, 기간산업과 민생 부문의 관리 운영면에서 경제개혁의 추진 논리로 활용하고 있다. 비록 국방공업·중공업 부문에서는 국가통제 하에서 자원을 우선 배분하나, 경공업·농업·상업부문에서는 시장지향적 개혁을 추진해 자생력을 확보해 나간다는 방침을 세워놓고 있다. 그리고 혁명의 주력군을 군으로 규정(先軍後勞), 군을 경제건설에 활용하는 한편, 시장요소 도입에 대한 이데올로기적 장애물을 해소하고자 하였다.

나. 법·조직 정비: 경제법령 제·개정, 내각권한 강화, 세대교체

북한의 법전에 수록된 법률중 절반 정도는 경제관련 법률이다. 「공화국 법전」(2000년)에는 103건중 46건, 「대중용 법전」(2004년)의 경우에는 112건중 48건이 여기에 해당한다. 2000년 이후 북한은 경제개혁·개방을 제도적으로 뒷받침하기 위해 경제관련 법규의 제정 및 개정 작업에 본격적으로 착수하였다.

우선 2000년 1월부터 2002년 6월까지 북한은 「인민경제계획법」(2001.5), 「손해보상법」(2001.8), 「상속법」(2002.3), 「농업법」(2002.6) 등 16건의 경제법령을 신규 제정 및 개정함으로써 경제운영 정상화를 도모, 개혁·개방을 사전에 준비했다. 「인민경제계획법」은 국가계획 작성과정의 융통성 인정, 「농업법」은 작업반 우대제 폐지와 분조중심의 영농관리, 「상속법」은 주택·자동차·저축 등 생활용 개인 소비재의 상속 허용, 「손해보상법」은 재산권 보호를 규정하고 있다.

2002년 7월의 경제개혁 조치 이후에는 물가 상승, 수익성 위주의 기업경영, 시장기능 강화 등 경제현실 변화에 맞게 「외국투자은행법」(2002.11), 「회계법」(2003.3), 「재정법」(2004.4), 「상업법」(2004.6) 등을 보완하였는 바, 그 동안 확인된 경제관련 법률의 제·개정 건수만 해도 총 13건에 이르고 있다.

「외국투자은행법」(18조)에서는 합병은행 등록자본금을 기존의 3,000만원 이상에서 22억 5,000만원 이상으로 늘렸다. 「회계법」·「재정법」은 기업평가 기준을 생산량에서 이윤 중심으로 전환하고 기업의 경영자율권을 보장하고 있으며, 「상업법」은 자유로운 상거래 등 시장 활성화 방안을 규정하고 있다.

북한은 특히, 2002년 11월에 개성 및 금강산 특구 개발 관련 「개성공업지구법」과 「금강산관광지구법」을 제정한 이후 2005년 2월까지 「개성공업지구법」 관련 11건, 「금강산관광지구법」 관련 9건 등 총 20건의 하위규정을 제정·발표하였다. 또한 북한상품의 신인도 제고를 목적으로

「원산지명법」(2003.8)을 채택, 남북경협이 안정적 추진과 국제경제 질서에 대한 적응을 모색하였다.

그 밖에도 북한은 당·정 인력을 정리하여 국가조직의 효율성을 제고하는 한편, 신진 기술관료를 등용하고 세대교체를 진행하면서 이들을 개혁 주도세력으로 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 중앙·지방 당 일부 조직의 직급을 하향 조정하고 유급 당원을 대대적(20~30%)으로 축소하여 산업현장에 재배치하는가 하면, 내각 경제관료들의 인력구조를 전문화·연소화하는 가운데 은행·기업 책임자로 경영마인드를 갖춘 30~40대 전문가(대외경제협력추진위원장 백현봉 47세, 무역은행총재 오광철 44세, 천리마제강연합기업소 지배인 김형남 40세 등)들을 발탁하는 조치를 취하기도 했다. 공무원 채용 방식을 종전의 추천·면접 형식에서 정치·경제과목 등의 시험을 통해 선발하는 방식으로 전환(2004.1)하고, 무역종사자들은 외국어 및 재정·금융·국제상거래 과목 시험을 거쳐 채용토록 했다.

또한 북한은 당·군의 경제사업 축소, 내각의 경제관리 권한 강화 등 조직 개편을 통해 경제개혁 정책 집행의 효율성을 보장코자 하였다. 당·군 등 비경제부문 기관이 운영하는 일부 사업체를 축소해 내각에 이관하고, 무역성 산하의 「대외경제협력추진위원회」를 내각 직속 기관으로 격상(2004.5)시킨 데 이어, 민경련 등 대남경협 기관들을 통합하여 내각 산하 성급기구인 「민족경제협력위원회」를 신설(2004.7)하는 조치를 취했다. 통합 대상이 되었던 기관은 민경련(남북교역)·중앙특구개발지도총국(개성공단)·금강산관광총회사(금강산관광특구) 등이었다.

2. 거시경제

북한은 2002년 국가예산 징수 책임을 각 부문별 중앙기관에서 지방 정권 기관으로 변경하고 지방예산제를 강화하였다. 2002년 7월 가격(25배)·임금(18배)을 시장현실에 맞게 인상한 데 이어 8월에는 환율을 현실화(70배)하는 조치를 단행했다.

2003년 3월 종합시장 개설과 동년 6월 「외화교환소」를 운영, 시장 가격의 적용범위를 확대하고, 실질적인 2중 가격·환율제를 운용하고 있다. 2003년 5월에는 산업투자 재원 확보 및 인플레이션 조절을 위해 「인민생활공채」를 발행했으며, 동년 9월에는 징세기관인 「집금소(集金所)」를 신규 설치하였다. 2004년 들어 기업에 대해 자체 생산물 가격 책정과 이윤 범위내 임금 인상 지급 등의 권한을 부여하는 기업개혁 조치를 시범 실시했다.

북한의 거시경제 부문에 대한 개선조치는 가격·임금 등을 포함하는 7·1 경제개혁의 핵심 사안이었다. 그러나 「7·1 경제관리개선조치」가 시행된 이후 ① 가격·임금·환율의 자유화 확대, ② 국가재정의 비중 축소 및 조세제도 시행, ③ 민간 상업은행 창설 등은 지연되고 있는 실정이다. 이하에서는 가격·임금, 재정, 금융·외환 부문으로 나누어 거시경제 분야의 개혁 양상을 살펴보고자 한다.

가. 가격·임금: 시장원리 반영 추세, 기업·개인의 결정권 확대

북한은 2002년 7월 물가·임금을 시장상황에 맞게 현실화하는 가운데 실적주의 임금제를 강화하는 한편, 가격 책정권한을 하부 단위에 일부 이양하는 조치를 단행했다. 「7·1 경제관리개선조치」를 계기로 이제까지 정책적으로 낮게 설정해 왔던 민생관련 상품·서비스의 국정가격(재정으로 보조)을 원가와 이윤이 반영된 수준으로 대폭 인상(평균 25배)하였다. 쌀은 kg당 8전에서 44원으로 550배, 돼지고기는 kg당 7원에서 180원으로 26배, 전기는 kWh당 3전에서 2.1원으로 70배 인상했다.

임금도 부문·직종·기능등급(무기능·기능·고급)별로 차등 인상(평균 18배, 월 2,000원)하여 생계비 증가분을 보전하고, 생산실적에 의한 임금지급 체계를 확립함으로써 노동의욕을 고취시키고자 했다. 「조선신보」(2003.1)에 따르면 북한은 “4인 가족 1세대중 2명이 노동에 종사한다는 전제하에 생활비가 4,000원 정도 필요하다고 보고 1인당 임금을 2,000원, 농민은 2,300원 가량으로 산정”하였다고 한다. 이에 더 나아가 2003년 3월 북한 국가가격제정국의 강경순 처장은 “계획을 80% 달성하면 기준임금의 80%를, 200%를 달성하면 200%의 생활비(임금)를 보장”토록 한다고 언급한 바 있다.

한편, 국정가격에 있어서도 북한은 시장 수급에 기초하여 수시 조정하도록 규정하는 가운데 일부 상품의 가격제정권을 지방과 공장·기업소에 부여했다. 북한 무역성 김용술 부상은 일본 방문 중 세미나

(2002.9)에서 시장원리에 따라 독자적으로 결정되는 기초가격에 대해 국가는 경제관리체계에서 이탈하지 않도록 조정만 한다고 설명하면서 향후 가격의 변동폭을 5~10% 수준으로 할 것을 언급한 바 있다. 국가 가격제정국 강경순 처장(2003.3) 또한 “수요와 공급을 고려하여 국정 가격을 제때 조정” 할 것임을 밝힌 바 있다.

북한은 농민시장을 종합시장으로 개편(2003.3)하면서 시장가격을 통한 거래를 허용함으로써 사실상의 2중 가격제를 운영하고 있다. 개인과 기업이 운영하는 상점·식당 및 종합시장에서의 거래는 시장가격 또는 이와 유사한 합의가격(판매자와 구매자가 합의한 가격)을 적용하고 있다. 국가는 품목별 최고한도가격을 고시, 무분별한 가격인상을 통제하면서도 동가격 범위내에서 상인들의 자율적인 가격 조정을 허용하고 있다. 그러나 실제 거래에서는 당국의 최고한도가격은 제대로 준수되지 않고 있는 실정이다.

2004년 이후 인플레이션 심화로 기업 채산성과 주민 생활고가 가중되자 북한은 가격·임금 제정에 대한 국가통제권을 추가로 완화하는 조치를 취했다. 공장·기업소가 자체 생산한 소비품의 가격·규격을 당국의 승인을 받지 않고 자율적으로 책정할 수 있도록 조치하는 한편, 기업소가 가처분 이윤내에서 종업원의 임금을 자체 결정할 수 있도록 하부 경제단위의 임금지급 권한을 보다 확대했다.

나. 재정: 재정수입·지출 체계 조정으로 재정구조 합리화 추구

재정분야에서 나타난 조치를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한은 2002년 7월의 경제개혁 조치를 기해 각종 보조금 폐지·예산제 기관 축소·새로운 재정 수입 항목 신설 등을 통해 재정의 건전성 확보를 모색했다. 무상에 가깝던 쌀·주택·에너지·운수서비스 가격을 현실화함으로써 기존에 가격 보조를 위해 지출되는 재정을 축소하였고, 토지사용료를 신설하는 등 추가 세원(稅源)의 발굴에도 힘써 왔다. 국가 예산에만 의존해 운영되는 예산제 기관에 수익사업을 허용하여 독립채산제·반독립채산제 기관으로의 개편을 시도하였는데, 이를 위해 북한은 「재정법」 제30조를 개정(2004.4)하여 기업소 구분시 반독립채산제를 추가(舊法: 예산제와 독립채산제로만 구분)했다.

둘째, 북한은 경제시스템의 변화를 반영하여 재정 수입·지출의 항목을 조정하였다. 즉, 국가납부금을 ‘번 수입’에 기초하여 징수함에 따라 간접세 성격의 「거래수입금」을 폐지하고, 이를 직접세 성격의 「국가기업이익금」에 통합시켜 「국가기업이득금」으로 항목을 신설, 예산수입의 원천을 단순화했다. 이와 관련, 최고인민회의(2002.3)는 “올해(2003) 예산수입 가운데서 「국가기업이득금」이 77.6%로서 사회주의 국영경리에서 이루어진 수입이 많은 비중을 차지”하였다고 보고한 바 있다. 이어 북한은 「재정법」 제13조를 개정(2004.4)하여 예산수입 원천을 「국민소득」으로 수정(舊法: 거래수입금·국가기업이익금·협동단체 이익금·봉사료 수입으로 명시)하였다.

셋째, 북한은 2002년부터 「감가상각금」을 기업소에 재투자 자금으로 유보토록 한 데 이어 기업의 미사용 여유자금을 국가가 동원하지 못하도록 명문화(2004.4 「재정법」 제36조)함으로써 재정적 측면에서의 기업의 경영자율권 확보를 보장할 수 있도록 허용하였다. 이와 관련 최고인민회의(2002.3)는 “지금까지 예산수입으로 받아들이던 「고정재산 감가상각금」을 기업소에 남겨놓고 생산확대 기금으로 사용”토록 했음을 밝힌 바 있다.

넷째, 종전 국가예산에서 지급되던 기업 재투자 자금의 일부를 기업이 자체 조달(2004.4 「재정법」 제32조)토록 함으로써 재정지출 요인을 축소했다. 이에 앞서 2000년에는 「인민경제비」내의 「추가적 시책비」(주로 가격보조금)를 「사회문화비」와 합쳐 「인민적시책비」로 변경했다.

다섯째, 예산 수납체계와 관련 북한은 2002년부터 「부문별 수납체계」(성·관리국이 예산 징수)에서 「지역별 수납체계」(지방인민위원회가 예산 징수)로 바꾸는 한편, 「지방예산제」를 강화, 국가의 재정확보·지방보조 부담을 완화하는 조치를 단행했다. 또한 지방인민위원회에 역내 기업소에 대한 예산징수 권한을 일임하면서도 일정액을 중앙에 의무 납부토록 규정하였다. 「경제연구」(2002년 2호)에 따르면 “지역별 수납체계는 예산 소속과 부문에 상관없이 모든 공장·기업소가 지방정부를 통해 예산을 납부하는 체계”라고 밝히고 있다. 반면, 지방에 예산편성 과정의 재량권을 부여하는 동시에 지역 주민들의 사회보장·보험을 담당토록 조치하였다. 「경제연구」(2002년 2호)는 “새로운 지방예산 편성방법은 지방별로 국가납부 몫을 정해주고 해당 예산집행 단위가 자체적으로 수입과 지출

계획을 수립” 하는 것이라고 설명하고 있다.

여섯째, 화폐경제화가 진척되고 재정확충 필요성이 커짐에 따라 북한은 공채를 발행하는 한편, 재정기관의 기능 강화 및 전문인력 양성에 주력하였다. 먼저 2003년 5월 북한은 산업투자 재원을 확보하고 인플레이션 압력을 해소할 목적으로 「인민생활공채」를 발행했다. 조선중앙통신(2003.7)에 의하면 “공채 판매수입금은 ① 평양시 현대화, ② 발전소 건설, ③ 토지정리, ④ 혁명사적지, ⑤ 객차 생산, ⑥ 약수 가공공장 건설 등에 우선 사용” 된다고 보도한 바 있다.

그 밖에도 북한은 2003년 9월 재정성 산하와 각省去 「집금소(集金所)」(징세기관)를 신규로 설치, 효율적인 예산수납 체계를 구축했다. 이어 동년 11월에는 재정기관 역할을 강화할 목적으로 포괄적 재정·금융협의체인 「국가재정은행위원회」를 「국가재정금융위원회」로 개편(2004.4 「재정법」 제48조), 향후 재정정책과 금융정책간의 보완성을 강화해 나갈 것임을 시사했다. 참고로 「국가재정금융위원회」 위원장은 내각 부총리, 부위원장은 재정상·중앙은행총재, 위원은 당·정·군 재정관계자 및 은행·계획·노동·통계부문 관료와 학자로 구성되어 있다.

다. 금융·외환: 환율 현실화 및 금융개혁·개방 준비

앞서 언급한 바와 같이 북한은 「7·1 경제관리개선조치」 이후 단일 고정환율제 채택과 함께 환율 현실화 조치를 단행했다. 2002년 8월

국정환율(1달러=1원)을 폐지, 무역환율(現 공식 환율)로 단일화하면서 환율을 미화 1달러당 2.2원에서 153원으로 70배 정도 인상했다. 한편, 2003년 이후 공식 환율과 암시장 환율간의 괴리가 재연되자 종합시장 등에 「외화교환소」를 설치하고 내국인들에게 암시장 환율로 환전해주는 등 실질적으로 2중 환율제를 운용해 오고 있다. 또한 2003년 하반기에 전당포 영업을 허용, 주민들에게 단기 생활자금을 융통해 주는 한편, 국가 재정수입에도 도움이 될 수 있도록 하고 있다.

이상의 조치와 함께 북한은 해외 선진 금융기법·금융개혁 경험 습득, 경제이론 교육과정 개편 등을 통해 전문 인력의 저변을 넓힘으로써 금융개혁에 사전 대비하고 있는 중이다. 경제개혁 이후 취약분야인 시장경제이론과 금융·보험·통상 등을 중심으로 중국·베트남·EU 등에 해외연수생을 대거 파견하고 있다. 이와 같은 맥락에서 김일성대 경제학교과서에 ‘수요·공급에 의한 가격결정’ 및 ‘현금유통 기반의 재정금융’ 등 시장경제 이론을 대폭 가미하고 있는 점도 관심을 끌고 있다.

3. 산업부문

북한이 추진하고 있는 산업부문의 개혁을 농업개혁, 기업개혁, 상업개혁 부문으로 나누어 살펴보면 아래와 같이 정리할 수 있다.

가. 농업개혁

북한은 1996년 3월 분조관리제를 개선하여 새로운 분조관리제를 도입, 일부 지역에서 시범 실시했다. 북한은 새로운 분조관리제의 분조구성을 기존의 老·壯·靑 배합(10~25명)에서 가족단위(7~8명)로 변경하고, 생산계획을 현실에 맞게 하향 조정하면서 계획 초과생산물에 대해서는 분조가 자유 처분할 수 있는 권한을 부여했다. 분조관리제는 협동농장의 말단 영농단위인 분조별로 농경지와 노력·생산도구 등을 받아 농사 후 계획수행 정도에 따라 11~12월중 결산분배를 받는 제도로 1966년 초에 도입된 제도다.

1999년 1월 북한은 벼·옥수수 위주의 재배에서 각 협동농장의 실정에 따라 감자·약초 재배도 허용하는 등 농장에 작목(作物)선택권을 일부 부여하기도 했다. 2002년 7월 이후에는 분조원 규모를 다시 4~5명의 가족단위로 축소하고 국가수매량을 감축하는 등 농업생산 증산을 위한 조치들을 취했으며, 2004년 1월부터는 포전담당제(가족단위 영농)를 시범 실시하는 등 농업개혁을 확대하고 있는 실정이다.

이상과 같이 북한은 집단영농의 틀은 아직 유지한 가운데 곡물생산·분배에 대한 국가의 책임을 축소하고, 협동농장의 자율권 강화 및 영농인센티브 확대를 통해 생산성 향상을 도모하고 있다.

농업분야의 개혁 양상을 생산 및 분배방식으로 나누어 살펴 본다.

(1) 생산방식: 농업생산 증대를 위해 집단영농의 비효율성 개선에 주안

생산방식과 관련, 북한은 「농업법」을 개정(2002.6)하고 분조 규모를 축소하는 한편, 협동농장에 세부 생산계획의 수립 권한을 부여하는 등 농장의 재량권을 확대하고 있다. 또한 농업생산 증대를 위해 작업반 우대제를 삭제하고 분조관리제 중심의 관리운영으로 전환(「농업법」 제72조)하는 조치를 단행했다.

보다 구체적으로 북한은 먼저 협동농장의 기초 생산단위인 분조의 인원을 축소(기존의 10~25명에서 새로운 분조관리제에서는 7~8명, 이를 다시 4~5명의 가족단위로 시범 실시)해 집단주의를 완화하고 책임 영농을 유도코자 하였다. 이와 함께 벼를 제외한 나머지 작물을 협동농장이 자체적으로 선택할 수 있도록 하는 등 농장의 작목(作物) 선택 권도 확대해 나갔다. 이와 관련 2003년 9월 국제구호단체인 카리타스 홍콩지부의 카티 켈웨거 국장은 “북한의 일부 농장은 과거와 같이 당국의 지시대로 강냉이만 심지 않고 자신들이 재배작물을 선택하는 것이 가능”하다고 전하고 있다.

두 번째로 생산방식에서의 변화는 일부 협동농장에서 포전담당제(가족단위 영농)를 시범 실시하고 있는 데서도 나타나고 있다. 즉, 북한은 ‘집단영농 방식 완화 및 가족영농 시범실시’를 결정(2004.1)하고, 이어 황북 수안 및 함북 회령 등의 일부 협동농장을 선정해 분조를 가족단위(2~5가구)로 재편하고 농지를 할당하여 경작토록 조치한 바 있다. 이와

관련, 2004년 12월 김용술 무역성 부상은 “협동농장에 분조를 보다 작게 하거나 포전담당제를 조직할 권한을 부여” 했음을 밝힌 바 있다.

세 번째로 북한은 사경지를 확대하고 토지사용료를 신설하는 등, 농지제도를 일부 개편하는 조치를 취했다. 사경지(개인 경작지) 허용 면적을 30~50평(58년 지정)에서 400평(뚝기밭)으로 확대(2002.7)하고, 기관·기업소별 부업지를 소속 세대별로 분배하였다. 이와 함께 가동중단 공장의 유희인력을 활용하고자 노동자들에게 토지를 분배하여 경작토록 조치하였다. 현재 북한은 농지를 ① 협동농장, ② 기관·기업소 부업지, ③ 개인 경작지 등 3부류로 구분하고 토지사용료를 차등 부과(최저 53전~최고 60원/평)하고 있다. 토지사용료는 평당 1부류(농장)는 54전~36원, 2부류(기관·기업소)는 88전~60원, 3부류(개인 경작지)는 12원이다.

(2) 분배방식: 동일하게 나누어 주는 평균주의를 타파하고 인센티브를 강화

분배방식의 개혁과 관련, 북한이 식량 무상 배급제 및 2중 곡가제를 폐지하여 재정부담을 경감하고자 한 것이 가장 특징적이다. 과거 북한은 곡물을 고가(쌀 kg당 82전)에 수매하여 저가(8전)로 공급해 왔다. 그러나 2002년 7월 이후에는 수매가(40원)에 수송비를 더하여 대폭 인상된 가격(44원)으로 공급하고 있다. 「7·1 경제관리개선조치」에 따라 쌀의 수매가는 50배(82전→40원), 주민 공급가는 550배(8전→44원) 인상되었다.

또한 북한은 현재 국가수매량을 축소하여 농민들의 생산동기를 유발하고 농가소득 증대를 도모하고자 노력하고 있다. 과거 수확량의 70~80%를 국가에 납부하였으나, 이제는 토지·관개용수·전기 사용료 및 생산비 명목으로 50~60% 정도만 납부하고 나머지는 협동농장이 자율 처분하고 있다. 이와 관련, 청산협동농장 최영호 부위원장(2004.1)은 2003년 결산분배 결과 “토지사용료와 생산비용이 총수입의 약 50%를 차지”하였다고 전하고 있다.

한편, 협동농장의 연말분배시 실적평가 단위를 작업반(80~120명)에서 분조로 전환, 농민들의 경쟁심리를 자극하고 있는 사실은 특기할 만하다. 이와 관련하여 조충련 월간지 「조국」(2004.2)은 “경제개혁조치 이전에는 작업반별로 분배함으로써 분조들의 몫이 똑같았으나 지금은 분조별로 분배해 분조간에도 차이가 발생하며, 2003년 청산협동농장의 경우 현금이 1인당 평균 6만원, 가장 많이 받은 분조에서는 12만원을 받았다”고 밝히고 있다.

그 밖에도 북한은 식량공급면에서 기관·기업소의 조달책임을 강화하여 국가의 재정부담을 축소해 나가는 조치를 취하고 있다. 군대, 당·정 간부, 평양시민 등 특수계층에는 국가가 식량을 우선 공급하고 있지만, 일반주민들에게는 기준량(700g/일)의 절반 이하(300g/일)만 공급하고 나머지 부족한 식량은 시장을 통해 자력으로 해결하도록 하고 있다. 또한 외화수입이 있거나 해외에서 식량조달이 가능한 기관·기업소 등은 종업원들에게 식량을 자체 공급토록 하고 있다.

나. 기업개혁

북한은 2002년 7월 이래 국가계획의 범위를 축소하고 지배인의 권한을 강화하는 등 기업 자율권을 강화해 왔다. 2003년에는 「회계법」 제정 등 관련 법제를 정비하면서 전문지식을 갖춘 30~40대를 기업책임자로 대거 기용하기도 하였다. 그리고 2004년부터는 일부 공장·기업소에 대해 기업개혁 조치를 시범 실시하고 있다.

최근 북한이 추진중인 기업부문 개혁조치는 경영전반에 대한 지배인의 역할을 보다 강화하고 시장원리 도입을 통해 기업의 자율권을 확대하는데 중점을 두고 있는 것으로 파악된다. 이러한 북한의 기업부문 개혁조치는 중국이 개혁·개방 초기에 실시한 기업개혁 조치와 유사한 수준이라 할 수 있다. 중국은 ① (1978~83년) 이윤 유보제 및 기업자주권 확대, ② (1984~86년) 이윤 상납→납세제, ③ (1987~93년) 청부경영제 (소유·경영 분리), ④ (1994년 이후) 근대적 기업제(민영화)의 순으로 기업개혁을 추진해 왔다.

이하에서는 북한의 기업관련 개혁내용을 경영관리, 생산관리, 재무관리, 노무관리 분야로 나누어 고찰하고자 한다.

(1) 경영관리: 지배인의 권한을 강화하고 기업의 경영자율권을 확대

2002년 경제개혁 조치시 북한은 종래 공장 당위원회에 집중되어 있던 기업의 경영권한을 지배인에게 이양하였다. 이에 따라 당비서의

역할은 정치제도에 의해 제한되었고, 기업경영의 의사결정권은 지배인이 갖게 되었다. 특히, 2004년부터 일부 공장·기업소를 대상으로 생산계획 수립·임금결정·노무관리 등에 대한 지배인의 경영권이 강화되는 현상이 나타나고 있다. 탈북자(2004.9)에 따르면 “7·1조치보다 진일보한 공장·기업소 경영자유화 방안이 올해 초부터 시범 실시중이며 12월 말 경 모든 기업소를 대상으로 시행할 예정”임을 전하고 있다.

(2) 생산관리: 국가계획 범위를 축소하고, 기업의 자재조달 여건 개선

북한은 2002년 경제개혁 조치에 따라 중앙계획 대상을 중요지표(공업 총생산액·건설투자, 전력·철강 생산량 등)로 축소하고 세부 계획의 수립권한을 지방과 기업에 위임하였다. 기업에 대해서는 계획초과 생산품 및 자체 자재조달 생산품 등의 시장판매를 허용하면서 채산성 증대를 도모하고 있는 실정이다.

2004년 들어서는 기업운영의 융통성을 부여하기 위해 국가계획 위원회는 전략지표·중요지표의 경우에만 「현물계획」으로 하달하고, 나머지는 「금액계획」으로 하달하고 있다. 현물지표는 톤·미터·마리·대수 등 현물단위로 표시되는 사용 가치량을 일컫는다. 또한 「물자교류 시장」에서의 자재 거래에 대해 기업간 직접 거래를 허용함으로써 기업의 원자재구입 여건을 개선하였다. 그 밖에도 공장에서 자체 생산한 소비품의 가격·규격을 자율 결정토록 함으로써 시장 수요에 적기 대응토록 조치했다.

(3) 재무관리: 기업의 재정운용 권한을 확대, 효율적 자금사용을 유도

북한은 「회계법」을 제정(2003.3)한 후, 기업경영의 최종목표를 「원가절감」에서 「순소득 증대」로 수정(2004.4, 「재정법」 제34조)하여 이윤 중심의 기업운동을 지향하고 있다. 동시에 기업의 국가납부 및 투자·경영자금 조달체계를 개선하고 자금운용에 관한 기업 재량권을 확대해 나가고 있다.

기업 재량권 확대를 위해 북한은 관련 법률에 이를 구체화하거나 직접 기업에 권한을 부여하고 있다. 기업에 대한 재정적 통제를 완화하고 국가 납부 방식도 기존의 비율 방식에 정액납부 방식을 병행함으로써 기업 부담의 축소를 지향했다. 이를 실질적으로 지원하기 위해 「재정법」 제28조를 개정(2004.4), 기업의 재정계획 수행실적 평가 대상으로 국가 예산 납부실적만 적시하고 구법(舊法)에 규정된 원가·이윤계획은 삭제하는 조치를 취했다.

한편, 북한은 기업의 현금보유 한도를 확대하고 재정지출 한도 이상의 추가 지출도 허용함으로써 시장을 통한 자재의 적기구입 등 경영활동의 탄력성을 제고하고자 했다. 개정된 「재정법」(2004.4) 제29조에서 북한은 “기업은 자금을 생산경영 및 인민적 시책 등에 합리적으로 사용해야 한다”고 포괄적으로 규정하고 있다. 반면 구법에서는 재정계획에 따른 기업 자금 사용을 명시하고 있다.

그동안 북한은 기업의 유동자금을 국가재정을 통해 공급해 왔다. 그러나 이와 같은 유동자금을 이제는 기업이 은행대출 등을 통해 자체 조달토록 함으로써 자금낭비 등의 비효율성을 제거코자 노력하고 있다. 탈북자(2004.7)에 의하면 “빌려온 운영자금에 대해 원금과 이자를 함께 상환해야 하므로 경영능력이 부족하여 적자를 내는 지배인들은 아예 지배인 자리를 내놓고 있다”고 언급하고 있어 기업운영에서 내실을 기하도록 하고 있다.

그 외에도 북한은 기업에 대해 해당지역의 감독기관과 협의하여 소규모 설비를 이관·폐기할 수 있는 권한을 부여함으로써 사장(死藏)되는 유휴설비의 이용률 제고를 도모하고 있는 것으로 파악되고 있다.

(4) 노무관리: 임금지급과 노동력 관리에 대한 자율권을 확대

노무관리에 있어서도 북한은 2002년 7월 경제개혁 조치를 통해 기업이 임금을 상·하한선 내에서 자율적으로 결정토록 허용하였다.

경제개혁 조치 이전 북한은 임금의 기준·등급·조정 등의 결정을 모두 국가에 의해 통일적으로 집행될 수 있도록 했다. 그러나 2004년부터 북한은 임금의 상한선을 폐지하고 국가납부금 외 나머지 이윤내에서 자체배분을 허용하는 등 기업의 임금결정 및 지급 권한을 대폭 확대하여 물가상승에 따른 노동자의 생계비를 보전토록 하였다. 이와 관련 조총련 월간지 「조국」(2004.6)은 “평양신발공장은 임금을 1만원으로, 선교편직공장도 현재 4,000원에서 3~5배 인상할 계획”이라고 보도한 바 있다.

또한 북한은 그동안 국가가 직접 공장·기업소에 노동력을 배치해 왔으나 최근에는 노무관리의 유연성 증대를 위해 기업이 유휴 노동력을 탄광·농장 등에 파견하는 것을 허용했다. 동시에 사무직·관리직 근로자를 감축한다는 방침하에 인력 구조조정도 함께 추진하고 있는 실정이다.

다. 상업개혁

상업분야의 개혁과 관련, 북한은 이미 1950년 10월 11일 내각결정 제9호로 「농민시장 개설」을 결정한 바 있다. 그 후 1992년 4월 북한은 「사회주의 상업법」을 제정한 데 이어, 1999년 1월과 2004년 6월, 이를 수정한 바 있다. 상업유통 분야의 개혁과 관련, 지금까지 가장 특징적인 조치로는 2003년 3월 개설된 종합시장이라고 할 수 있다.

이하에서는 북한 상업분야의 개혁을 상업관리, 유통구조, 부문별 운영 체계 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 상업관리 부문 개혁

상업관리 부문 개혁의 가장 큰 특징은 상품의 국영공급 체계를 시장의 기능과 역할을 중시하는 방향으로 전환하고 있다는 점이다.

이와 관련 북한은 첫째, 상업의 기능을 「對民 配給」체제에서 「제품의 유통·판매」로 전환한 점이다. 종래 북한은 상업을 「인민들에 대한 공급

사업」으로 규정하고 배급기준에 따라 주민들에게 생필품을 공급, 생산·유통·판매를 분리·운영하였다. 그러나 북한은 “지난 시기 생산, 유통, 판매부문을 독립적으로 운영, 생산단위는 판매되건 말건 생산만 하면 계획을 수행한 것으로 평가되는 비효율성이 존재(2003.1, 조선신보)” 하였음을 인정하고 주민들이 시장과 상점에서 생필품을 자체 구입토록 하는 체제로 변경하는 동시에, 생산자와 판매자간 직접거래가 이루어지고 생산·유통·판매의 일원화를 허용하여 효율성 증대를 도모하고 있다. 실제 「낙연합작회사」가 “생산과 유통, 판매체계를 낮추어 나갈 계획”임을 언급(2003.4, 조선신보)하고 있는 것은 이를 반영하고 있다고 하겠다.

둘째, 시장을 합법적인 상품유통 체계의 하나로 인정하고 있다. 북한은 종래 시장을 “자본주의 잔재가 남아 있는 뒤떨어진 상업 형태로서 전 인민적 소유와 공업화가 완성되면 없어질 것”으로 규정하였다. 그러나 최근들어 북한은 시장을 통제의 대상이 아닌 “사회주의 상품유통의 일환”으로 규정(2003.4, 국가계획위원회 최홍규 국장)하였다. “지난 시기 시장을 부정적으로 받아들였으나, 이제는 경제관리를 위한 경제적 공간으로 인정하고 적극 장려(2003.12, 조선신보)”하고 있다.

셋째, 상품가격에 있어서도 과거 전국 각지의 동일상품에 대해서는 유일가격제(국정가격)를 적용했으나, 개혁 이후 국정가격과 시장가격 등 2중 가격제로 운영하고 있다.

(2) 유통부문 구조개혁

유통구조의 개혁에 있어 가장 특징적인 현상은 종합시장을 개설, 유통의 전문화·다양화를 추진하고 있는 점이다.

북한은 종래 국영상점을 위주로 하고 농민시장을 보조적으로 허용해 왔으나 2003년 3월 이후에는 이를 종합시장 중심으로 개편, 국영·일반상점 등 유통망을 다양화하고 있다. 다시 말해 농민시장을 자본주의 상설시장 형태의 종합시장으로 확대 개편하고 있다. 이와 관련 2003년 12월 조선신보는 “종합시장의 운영은 경제관리 개선조치의 심도와 폭을 보여주는 상징적 사변”이라고 평가한 바 있다. 이와 함께 북한은 일부 실적이 부진한 국영상점의 운영권을 능력이 있는 기관·기업소에 이관함으로써 국영상점과 일반상점간 경쟁을 통한 발전을 도모하는 한편, 평양·청진 등 대도시를 중심으로 중국·러시아 등 외국과 협작을 통해 대형 쇼핑센터·백화점 건설을 추진하는 등 상업유통 부문도 대외개방 대상에 포함시켜 놓고 있다. 또한 전문도매상·24시간편의점 등 새로운 형태의 유통망과 부유층을 대상으로 하는 고급 전문점이 생겨나는 등 유통의 다양화·전문화가 진행되고 있다.

(3) 유통부문별 운영체제

먼저, 시장 운영과 관련, 기존의 농민시장을 종합시장(300여개 목표)으로 개편하고 있다. 시·군·구역별로 종합시장 건물을 신축하고 매대(賣臺)는 개인, 협동단체 및 기업에 임대하고 있다. 이를 위해 북한은

상업법 제86조를 개정, 농민시장의 개념을 폐지하고 이를 일반적 시장으로 변경, 시장 관리운영에 대한 지도권을 해당 상업지도기관에 부여해 놓고 있다. 북한은 “통일거리시장 판매 매대 중 약 5%는 공장·기업소 몫으로 할당(2003. 12, 조선신보)”해 놓고 있는 실정이다. 일반적으로 종합시장은 시·군·구역의 면적과 주민 수를 고려하여 시장의 매대 수와 시장 위치를 결정하는 데 그 내용은 아래 표와 같다.

➔ 주민 수에 따른 시장 매대 수

주민 수	3~4만명	4~6만명	5~7만명	7만명 이상
매대 수	600석	900석	1,200석	2,000석

종합시장에서의 거래품목은 기존의 농산물·부업제품에서 군수품 등 일부 국가 통제품을 제외한 전 소비품목으로 확대되었으며, 거래가격은 시장 수급사정과 판매자와 구매자간 흥정에 따라 결정되나 쌀·신발·비누 등 대중소비품은 한도 가격을 정해 통제하고 있다. 그러나 실제 통일거리 종합시장은 쌀 등 주요품목에 대해 최고한도가격을 설정하고 10일 간격으로 조정하고 있으나 있음에도 불구하고, 실제로는 지켜지지 않고 있는 실정이다. 시장에서는 매대운영자를 대상으로 자릿세 개념의 「시장사용료」와 소득세 형태의 「국가납부금」을 징수하고 있다. 이와 관련 북한은 “시장에서 상품을 파는 단위는 시장사용료와 별도로 자기 소득에 따른 국가납부금을 제때 바쳐야 한다”고 언급하고 있다 (2003.12, 조선신보).

두 번째로 상점 운영과 관련하여 북한은 상점 운영의 주체에 따라 국가가 운영하는 「국영상점」과 기관·기업소가 운영하는 「일반상점」으로

2원화하고 있다. 북한 상업법 제81조에는 상점·식당·봉사소 등을 운영하려는 기업소 등은 중앙 상업지도기관의 승인(舊法) 대신, 해당 상업지도기관의 영업허가를 받도록 개정해 놓고 있다. 따라서 일반상점은 기존 국영상점을 기관·기업소에 임대하여 자율 운영토록 한 「위탁상점」과 기관·기업소가 개설한 「직매장(直賣場)」으로 구분된다. 이와 함께 국가는 기관·기업소·인민반에 영업을 부진한 일부 국영상점을 임대·분양하고 임대료를 징수하고 있다. 가격은 국가계획에 따라 유통되는 상품의 경우 국정가격으로 책정하여 판매하나, 비계획상품의 경우 합의가격(상품위탁자-상점간) 형식으로 판매되고 있다. 개인명의 상점 운영은 아직 불허되고 있으나, 일부 자금력이 있는 개인은 기관·기업소 명의를 이용하여 실질적으로 직접 운영하는 사례도 발생하고 있는 것으로 파악되고 있다.

세 번째로 식당 운영과 관련해서는 국영식당과 「합의제식당」으로 2원화되어 있다. 국영식당은 국가가, 합의제식당은 기관·기업소가 운영주체로 경영하는 것이 원칙이나 개인도 수익금 제공 조건하에 국영식당을 인수하여 운영하고 있다. 식당내 음식가격에 있어서는 국가에서 정한 기본메뉴는 국정가격으로, 식당의 자체개발 메뉴(「특별요리」: 2003.12, 조선신보)는 합의가격으로 판매되고 있기도 하다. 국가는 식당 운영 수익의 일정액을 「국가납부금」 명목으로 회수하며, 식당은 고객유치를 위해 가격을 탄력적으로 조정하는 등 수익위주 경영이 확산되고 있는 실정이다.

네 번째로 기타 서비스 부문에서는 위락업 등 서비스 업종의 개인

운영을 허용하고 있다. 즉, 자금력을 갖춘 주민들이 기관·기업소로부터 맥주집·가라오케·목욕탕·PC방 등을 임대하여 운영하거나 신규 개업하는 현상이 발생하고 있다.

이상의 내용을 종합하면 최근 북한의 상업유통 부문에서 나타나고 있는 변화는 북한이 시장을 '통제의 대상이 아닌 상품유통의 일환'으로 인정하면서 '계획과 시장의 공존'을 모색하는 정책 전환에 따른 것으로 평가된다.

4. 대외경제

대외경제 분야에서 개혁조치가 잇따라 나타나고 있다. 이하에서는 경제개방, 대외무역, 외자유치 등과 관련하여 나타나고 있는 개혁조치에 대해 살펴보고자 한다.

가. 경제개방: 경제특구 추가 지정 및 남북경협 적극 추진

경제개방과 관련하여 나타나고 있는 현상중 가장 중요한 것은 북한이 경제특구를 추가 지정하고 남북경협에 적극적인 의지를 보이고 있는 점이다. 외자유치의 확대를 위해 북한은 신의주(2002.9)·금강산(2002.10)·개성(2002.11)특구를 추가 개방했다. 그러나 신의주 행정특구의 경우, 초대 장관으로 결정된 양병의 구속(2002.10)과 중국의 반대

등으로 내각은 특구의 공식 폐지를 결정(2004.8)한 바 있다.

남북경협과 관련해서는 14개 합의서 및 22개 법·규정을 채택하고, 개성공단 시범단지(2.8만평) 개발과 함께 1단계 100만평 개발, 금강산 육로관광의 활성화가 이루어지고 있으며, 7억 달러에 달하는 남북교역(2004년 말 기준)은 심화되는 북한의 대남 경제 의존도를 반영하고 있다. 남북교역 관련 북한의 대남의존도는 2001년 4억 달러 15.0%에서, 2002년 6.4억 달러 22.1%, 2003년 7.2억 달러 23.2%로 점차 증가되어 왔다.

나. 대외무역: 무역 분권화, 조직 정비 등 무역관리 체계 개편

먼저, 무역 분권화를 통해 무역활성화를 도모하고 있다. 종래 중앙정부 중심으로 이루어지던 무역활동을 시·군 및 기업소 단위까지 허용, 하부단위 경영을 통한 무역활성화를 유도하고 있다. 다만, 수출입 수속 등 무역행정 업무는 무역성으로 일원화함으로써 무역활동에서의 불필요한 과당경쟁을 방지하고 질서를 확립하고 있다.

두 번째로 무역관리기구 정비·부실지사 정리를 통한 효율성을 제고하는 차원에서 2004년 7월 「민경련」을 「민경협」으로 확대 개편하고 업종별 전문회사를 신설하는 한편, 2004년 9월에는 삼천리총회사를 삼천리(IT·출판물)·명지(중공업·광업)·광복(철도·도로)총회사로 분사시켜 업무를 분할했다.

세 번째로 2004년 1월 북한은 무역성 산하에 「국제무역중재위원회」를 신설하고, 대북투자 관련 법적 문제 해결을 위해 북한내 외국 법률컨설팅 회사의 설립을 허용하는 조치를 단행한 바 있다.

네 번째로 영국(04.8) · 싱가포르(04.10) · 이태리(04.11) 등과 합작 법률사무소를 설립했는가 하면, 영업실적이 부진한 해외진출 무역지사 및 북한 식당을 철수시키거나 통폐합을 추진하고 있다. 반면, 우수 해외 주재원의 근무기간을 연장(3년→6년)하는 등 인센티브를 부여하는 제도적 장치를 마련했다.

다. 외자유치: 법·제도 개선, 조직 정비, 해외동포 우대

외국기업의 대북투자 촉진을 위한 관련 제도 개선의 일환으로 북한은 먼저 2004년 9월 노동자의 최저임금을 월 80~120달러에서 38달러로 대폭적으로 인하함으로써 인도네시아(72달러), 베트남(35~45달러) 등 여타 개도국에 비해 유리한 조건을 제시한 바 있다. 그 다음으로 합영 회사의 직접수출을 허용하였으며, 임금·전기료 등 경상비용을 북한 원화로 지불할 수 있도록 했다. 그리고 보험가입 자율화를 비롯하여 외자유치 관련 법규의 전면적 개편을 추진하고 있다.

두 번째로 주변국에 비해 낮게 책정한 세금·공과금 우대조치를 적극 부각시키고 있다. 예를 들어 기업소득세 10~25%(동남아 30~35%), 거래세 1~15%(동남아 30~60%), 전기사용료 67달러/천KWh(주변국

80~120달러), 물사용료 38달러/천m³(주변국 120~130달러)를 책정해 놓고 있다.

세 번째로 해외교포를 대상으로 투자설명회를 개최하고 각종 특혜 조치를 제시하고 있다. 북한은 21개국 해외 한인교포 164명을 대상으로 투자설명회를 최초로 개최(2004.10.21~25 평양)하고, 해외한인무역협회(OKTA)-국제무역촉진위원회(國際貿易促進委員會)간 상호협력 합의를 체결한 바 있다. 또한 개성공단 인근에 교포기업 전용 공장부지 조성을 계획하고 있으며, 나선특구 인프라 투자시 250만평의 토지 무상 지원 방침을 표명(무역성 부상 김용술)한 바 있다. 그 밖에 경제특구 이외 지역에서의 단독 기업·은행 설립과 광산개발에 대한 직접투자를 허용할 예정이다.

기본적으로 북한은 대외경제 관련 법규·제도 개선과 금융·무역 분야를 중심으로 시장경제 적응 노력을 강화해 나감으로써 대외 경제개방 확대를 모색하고 있는 것으로 판단된다. 특히, 최근 들어 해외교포를 대상으로 하는 투자유치 활동을 적극 전개하고 있다. 그러나 이러한 노력들은 중국이 개혁·개방시 화교들을 대상으로 투자유치를 위해 제시한 특혜 수준보다는 미흡한 것으로 평가된다.

중국은 「대만동포 투자 우대조치」(1993.4), 「대만동포 투자장려 규정」(1988.7), 「화교·홍콩·마카오 동포 투자에 관한 국무원규정」(1990.8), 「대만동포 투자보호법」(1994.3)을 제정, 각종 특혜를 제공한 바 있다.

Ⅲ. 성과 및 문제점

북한이 추진한 경제개혁조치는 긍정 및 부정적인 차원에서 평가가 가능하다. 성과와 문제점으로 나누어 정리하면 다음과 같다.

1. 성과

가. 의식변화: 시장경제 마인드 확산, 노동의욕 제고

국가계획의 영역이 축소되고 시장기능이 확대됨으로써 개인과 기업의 시장경제에 대한 인식이 높아지는 등 사회전반에 걸쳐 의식개혁이 진행되고 있다. 이와 관련된 양태를 종합 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기업평가 기준을 종래 「생산물」 위주에서 「이윤」 중심으로 전환, 수익성에 기초한 기업경영 마인드가 생성되고 있다. 이와 관련 북한은 “기업들은 종전에는 생산만 하면 되었으나, 「변수입」에 의한 평가를 받게 되면서 판매까지 신경써야 하니 품질에 관심을 가지게 되었다”고 언급하고 있다(2003.11, 조선신보).

둘째, 배급제가 폐지되고 실적에 따른 차등임금제 실시로 사적소유 개념과 「일한 만큼 번다」는 의식이 확산되고 있다. “경제개혁이 추진되고 있는 조선에서는 가정주부들의 직장복귀가 늘고” 있는가 하면(2003.6,

조선신보), “2.8직동청년탄광(평남 순천)은 탄부들의 생활비가 월평균 3만원이며, 최고 많은 사람은 6만원을 넘었다”고 보도된 바 있다 (2002.10, 조선신보).

셋째, 종합시장은 경영자에게 품질·상표·경쟁의식 등 시장경제 체제의 경영기법 습득 기회를 제공 하고 있는 것으로 평가된다.

이상에서 볼 때, 개혁조치를 통한 의식변화는 부업·장사 등 일부 영리활동의 합법화에 따른 사적 경제활동을 통해 주민생활이 「생존」 차원에서 「이윤추구」 차원으로 진전되는 등 변화의 잠재력 증대로 이어 지는 것으로 판단된다.

나. 산업생산성 제고: 농업·경공업 생산성 향상, 상업활성화

경제개혁 조치가 투자재원 부족, 에너지·원자재난 등으로 산업전반의 생산증대로 이어지지 못하는 한계를 노정하고 있기는 하나, 농업·경공업 등 노동집약적 산업의 생산성이 향상됨으로써 상거래가 활성화되는 성과가 나타나고 있다.

먼저 농업부문에서는 영농의욕 증대, 토지이용률 제고 등으로 곡물 생산이 증가(01년 395만톤→02년 413만톤→03년 425만톤→04년 431만톤)하는 성과를 가져왔다. 농업생산성 향상을 위한 성과로 “농장원들이 이전에는 조건이 좋지 않아 농사를 단념했던 토지도 토지사용료를 내는

만큼 효과적으로 이용할 공리를 하게 되었다”고 언급하고 있는가 하면 (2004.1, 청산협동농장 부위원장), 생산성 향상을 위한 일례로 “남새는 질에 따라 등급이 나뉘어져 있고 흙이 너무 많으면 수매가 되지 않으니 질향상을 위해 노력”해야 할 것임을 강조하고 있다(2004.2 청산협동농장 부위원장).

그 다음 공업부문에서는 공장·기업소 지배인의 경영자율권 확대로 수익창출에 주력함으로써 특히 경공업부문 성장률의 증가(2003년도 2.3% 성장)가 두드러지고 있다. 이와 관련 2003년 12월 조선신보는 “신의주신발공장·강서신발공장을 비롯한 각지 신발공장들에서는 7월 까지 지난해 같은 기간에 비해 900만 켈레의 각종 신발을 더 생산”했음을 밝힌 바 있다.

마지막으로 상업부문에서는 종합시장이 활성화됨으로써 2003년도 도·소매업 성장률이 9.8%로 나타나 전체 성장률 1.8%를 크게 상회했다. 2004년 3월 북한을 방문한 외국인도 “통일거리 시장을 방문해 보면 북한이라는 생각이 들지 않을 정도”라고 전언하는 등, 개혁의 성과는 상업유통분야에서 가장 높게 나타나고 있는 것으로 판단된다.

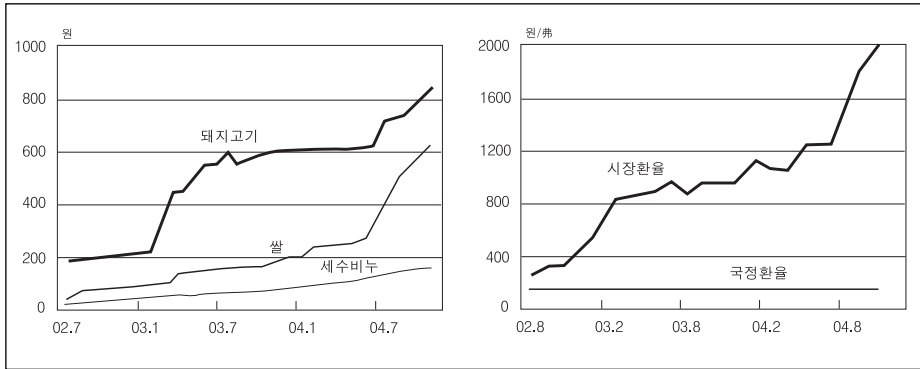
2. 문제점

북한이 경제개혁을 추진하고 있는 과정에서 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다.

무엇보다도 먼저, 경제개혁 추진의 여건이 불리한 점을 들 수 있다. 북한지도부가 경제개혁에 대한 의지를 갖고 있으나, 체제에 미치는 부정적 영향을 우려하여 경제개혁·개방 노선을 공식적으로 채택할 수 없는 상황이라는 점이다. 식량·에너지 등 주요 물자를 대외원조에 의존하는 가운데 SOC가 낙후되고 자체 투자재원이 고갈되어 있는데다 시장경제 운영 전문가도 부족한 실정인 한편, 핵문제로 인해 국제사회의 대북압박이 강화되면서 대외 경제환경 악화로 경제개혁 추진에 필요한 자본·기술 도입이 곤란하다는 점도 중요한 문제의 하나라고 할 수 있다.

두 번째로 개혁의 부작용으로 인플레이션·빈부격차·부정부패가 심화되고 있다는 점이다. 물자공급 부족에 따른 인플레이션 및 환율 급등으로 생활고가 가중되고 화폐교환설이 유포되는 등 경제혼란 현상도 야기되고 있는 점이다. 현재 알려지고 있는 물가상승의 내역을 보면, 2004년 9월 시장가격은 2년전인 2002년 7월에 비해 곡물 5~8배, 육류 4~7배, 의류·가전제품 등은 2~7배 상승했으며, 환율은 2002년 8월 당시 미화 1달러당 250원에서 2,000원까지 상승하였다가 2005년 1월 현재 소폭 하락하는 추세다.

➔ 물가·환율 인상



세 번째로 장사·부업 등 사적 경제활동 증가에 따라 계층간·지역간 빈부격차가 심화되면서 사회갈등 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 배금주의 확산으로 부정부패가 만연하고, 강·절도 사건 등 자본주의적 병리 현상도 점증하고 있으며, 무분별한 외화벌이 활동으로 중국내 식당설립이 급증(2001년 26개 → 2004년 90여개)함에 따라 수익성이 저하되고 여종업원 이탈과 사상이완 등 일탈행위가 증가, 이에 따라 일부 식당의 철수가 진행중인 것으로 알려지고 있다.

부록

- ① 경제개혁 연표
- ② 북한의 경제개혁 · 개방 주요 조치
- ③ 북한의 농업개혁 조치 주요내용
- ④ 북한의기업 개혁 조치
- ⑤ 북한과 중국 · 베트남의 초기 경제개혁 비교

① 경제개혁 연표

84. 9	합영법 제정
91. 12	나진선봉경제무역지대 설립
97. 6	나선지대내 환율인상(1달러:2.2원→200원), 소규모 자영업 허용, 독립채산제 강화 등 「시장경제 요소 도입」 시험 실시
00. 6	남북정상회담
01. 1	김정일, 상해 「푸동(浦東)지구」 등 경제개혁 현장방문
01. 1	신년 공동사설에서 「신사고」 제시
02. 7	「경제관리 개선조치」(물가·임금·환율인상, 배급제 폐지, 경영자율권 확대)
02. 7	토지사용료 제정
02. 9	선군시대 경제건설 노선(국방공업 우선, 경공업·농업 동시발전) 제시
02. 9~11	신의주·개성·금강산 특구 설립
02. 10	당·내각의 고위 경제시찰단 방한
03. 3	종합시장 개설, 개인상업 허용 등 상업유통 부문 개혁조치 단행
03. 3	「인민생활 공채」 발행
04. 1	「가족(2~5세대)단위 영농」 및 「기업개혁」 시범 실시
04. 4	김정일 방중, 박봉주 총리 농촌개혁 시범마을(韓村河)시찰

② 북한의 경제개혁 · 개방 주요 조치

구 분	주요 조치 및 내용
2002년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「경제관리 개선」조치(02.7) 단행 <ul style="list-style-type: none"> - 물가(25배) · 임금(18배)인상 - 환율 현실화 : 1달러당 2,2원⇒153원 <ul style="list-style-type: none"> * 02.12 외화결제 기준통화를 美달러화에서 유로화로 전환 - 배급제 폐지 <ul style="list-style-type: none"> * 곡물의 매점 · 매석 방지위해 「식량공급카드」 발급 지속 - 기업 경영자율권 확대(의사결정권 : 당간부 ⇒ 지배인) - 개인경작지 확대 : 30~50평 ⇒ 400평 ○ 경제특구 확대 (02.9 ~ 11) <ul style="list-style-type: none"> - 신의주 · 개성 · 금강산특구 지정
2003년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상업유통 부문 개혁 조치(03.3) <ul style="list-style-type: none"> - 시장 : 농민시장 ⇒ 종합시장으로 개편 <ul style="list-style-type: none"> * 거래품목 확대(농산물→공산품) - 국영상점 : 기관 · 기업소에 운영권 이양
2004년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업 · 기업부문 세부개혁(04.1) 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 「가족단위 영농」 시범 실시 <ul style="list-style-type: none"> * 2~5세대 단위로 농지를 할당, 자율 영농 - 「기업개혁」 시범 운용 <ul style="list-style-type: none"> * 기업의 국가납부금 하향조정, 현금 보유한도 확대, 자체실적에 따른 임금인상 허용 등 ○ 외자유치 여건 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 외국자본의 대규모 쇼핑센터 · 백화점 합작 투자 허용 - 04.10 최저임금 인하 : 80~120달러⇒30유로(38달러), 세제인하, 해외동포들에게 나선 외 단독투자기업(은행포함) 허용 및 광산개발권 부여 검토(김용술 무역성 부상)

③ 북한의 농업개혁 조치 주요 내용

구분	조치	주요내용
곡물 생산	분조관리제 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 가족단위(2~5세대) 분조 구성을 확대 • 일부지역에서는 농지를 시범적으로 분조에 분배
	실적분배 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 협동농장의 연말 분배시 실적평가단위를 작업반(80~120명)에서 분조(10~25명)로 전환
	재배작물 선택권 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 벼를 제외한 나머지 재배 작물에 대한 선택권 확대
	토지사용료 징수 (02.7)	<ul style="list-style-type: none"> • 토지를 ①협동농장 ②기관·기업소 부지 ③개인경작지(땀기밭) 등 3부류로 구분하고 차등(최저 53전~최고 60원) 부과
	개인경작지 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 종래 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지가 30~50평에서 400평(땀기밭)으로 확대
	개인영농제 시범 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 함북 회령·무산 등 일부 지역에서 협동농장 토지를 개인에게 할당·경작토록 하는 개인영농제도 시범적으로 실시
곡물 수매	2중 곡가제 폐지 (02.7)	<ul style="list-style-type: none"> • 곡물을 고가(쌀 kg당 82전)에 수매하여 1/10 수준인 저가에 공급해 오다 수매가(40원)에 수송비까지 부과, 곡물가를 대폭 인상하여 공급(44원)
	국가 납부량 축소	<ul style="list-style-type: none"> • 수확량의 70~80%를 국가에 납부했으나 토지사용료와 생산비 명목으로 50~60% 정도만 납부, 협동농장 자율처분량 증가
곡물 분배	식량배급제 폐지	<ul style="list-style-type: none"> • 수매가(쌀 kg당 82전)의 1/10 수준에서 거의 무상(쌀 8전)으로 공급하던 식량 배급제 폐지
	식량 공급대상 축소	<ul style="list-style-type: none"> • 체제 보위계층에게는 기준량(700g)을, 일반 주민에게는 기준량의 절반인 300g을 공급하다 04.3부터 공급대상 기관·기업소를 더욱 축소하고 자력조달을 강화

4 북한의 기업개혁 조치

구분	2002년	2004년
계획	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙계획대상 축소 - 중요지표 (공업 총생산액·건설투자 등)에 한해 국가계획 하달 • 세부계획 권한 지방·기업소 위임 	<ul style="list-style-type: none"> • '현물지표' 의 수 축소 * 현물지표 : 톤·미터·마리 등 현물단위로 표시되는 사용가치량 • 국가 자재조달이 없는 국가계획은 기업소 자체 생산
생산	<ul style="list-style-type: none"> • 가격제정 권한 일부 하부 이양 • 소비품의 시장판매(30%) 허용 • '물자교류시장' 개설 * 물자교류시장 : 기업들이 일부 원자재를 상호 교환토록 설치한 시장 	<ul style="list-style-type: none"> • 자체 생산물 가격·규격 승인제 폐지 • 소규모 설비 처분권(이관·폐기 등) 부여(감독기관 승인) • '물자교류시장' 내에서 자재거래에 한해 기업간 직거래 허용
재정	<ul style="list-style-type: none"> • '번수입' 에 따른 납부제도 도입 ⇒ 성과급제 강화 * 번수입 : 임금+이윤 • '감가상각금' 유보, 재투자 자금으로 활용 * 감가상각금 : 설비가치의 마모분 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가납부비율 재조정(정액납부 병행) • 기업의 현금 보유한도 확대 • 재정지출 한도 이상의 지출 허용 • 유동자금의 은행융자
노무	<ul style="list-style-type: none"> • '유일생활비등급제' 폐지, 국가기준 내에서 자체 결정 * 유일생활비등급제 : 임금의 기준·조정·등급 등을 국가가 일률적으로 결정 • 세부 노동계획 수립 권한 위임 • 가급금(60→12가지)·상급금(90→80가지) 축소, 기업에 상급(보너스) 추가 제정권 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 임금지급에 대한 일률적 계산방법 폐지(기준은 국가가 제정) • 잉여인력 자체 파견 허용 - 파견인력에 대해서는 현금 즉시 지불제 시행 • 상급·장려금 지불 승인제 폐지

⑤ 북한과 중국·베트남의 초기 경제개혁 비교

구분	북한(2002.7~)	중국(78~84)	베트남(86~92)
공식 발표	<ul style="list-style-type: none"> 공식적인 「개혁노선 추진」 미발표 - 내부적으로 「김정일 지침」에 따라 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 78.12 제11기 3中全会에서 농업생산력 증대, 대외개방 등 개혁·개방 선언 	<ul style="list-style-type: none"> 98.12 제6차 당대회에서 「도이모이」정책 채택
가격·임금	<ul style="list-style-type: none"> 국정가격제를 유지하면서 물가를 평균 25배 인상 • 종합시장 개설(03.3), 시장 가격 용인 • 국정임금제下 임금을 평균 18배 인상 	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 수매가 인상(78) • 일부 소비재를 중심으로 시장가격제 도입(79) • 국영기업의 국정임금제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 「시장가격제」 도입 (주요 원자재 제외) • 국영기업의 국정임금제下 임금 소폭 인상
배급제	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물·생필품 배급제 폐지 * 식량은 공급카드제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 배급제 폐지(93) * 생필품 배급제는 당초 부터 不在 	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물·생필품 배급제 폐지(86)
환율	<ul style="list-style-type: none"> • 「외화와 바꾼돈표」를 폐지하고 단일 환율제 실시(02.8) 	<ul style="list-style-type: none"> • 94년까지 공식환율과 내부결제 환율의 2중 환율제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 89년 단일환율제 실시
농업	<ul style="list-style-type: none"> • 개인경작지 확대 (30~50평 → 400평) • 가족단위 영농 시범실시(04) • 국영 및 협동농장제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 「개인영농제」 실시(78) • 「인민공사」(집단영농) 해체(82) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「개인영농제」 실시 (88)
공업	<ul style="list-style-type: none"> • 초과이윤 기업 유보 • 물자교류시장 개설 • 개인기업 불허 • 조세제도 未도입 - 국가납부금제 유지 • 지배인 권한 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 이윤유보제 도입(79) • 생산재시장 개설(79) • 개인기업 허용(82) • 利改稅(법인소득세) 도입(83.6) • 「공장장 책임제」(84) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인기업 허용(86) • 기업 생산·판매에 대한 정부통제 폐지 (88)

■ 최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미·중·일, 러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원

2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	〈7·1경제관리개선조치〉 이후 북한경제 변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원

북한의 경제개혁 동향

통일정세분석 2005-02

발행처 통일연구원

편집인 통일연구원 북한연구실

서울 강북구 수유6동 535-353

전화:901-2525(代), 팩스:901-2544

인쇄처 현프린트 전화: 2273-7142

인쇄일 2005년 3월 일

발행일 2005년 3월 일
