

# 폐쇄적 지립 경제에서 개혁·개방 경제로: 미얀마·라오스의 경험을 중심으로

이원호 / 현대종합상사 기획실 경영기획팀

## 머리말

**지** 금은 비록 동아시아 국가들이 외환 위기로 인해 어려움을 겪고 있지만, 90년대 초반 해도 아시아 경제 발전 모델이 여타 후진국에 끼친 영향은 지대했다. 아시아 모델은 중남미, 아프리카 등에 모범적인 사례를 제공했을 뿐만 아니라, 주변의 사회주의 국가들에 대해 이데올로기를 초월해서 영향을 미치기도 했다. 특히, 태국, 말레이시아 등 아세안(ASEAN) 국가들의 경제적 성공은 인근 베트남, 미얀마, 라오스 등 공산주의 및 사회주의 폐쇄 국가들이 개방주의 정책으로 나아가는 데 결정적인 영향을 미친 것이다.

본 고에서는 동남아시아에서 가장 뒤늦게 개방경제체제에 합류한 미얀마·라오스의 체제 전환, 즉 개혁·개방 정책의 경험을 통해 북한이 개방 정책 혹은 체제 전환으로 나아

가기 위해 얻을 수 있는 시사점에 대해 알아보기로 한다.

## 체제 전환국 유형에서 미얀마·라오스의 위치

체제 전환국에서 전환이라는 의미는 '정치체제'와 '경제체제'의 변혁이라는 이중적인 의미를 지니고 있다.<sup>1)</sup> 동유럽 및 구소련의 경우 정치적으로는 공산주의 일당 독재가 붕괴하고 선거를 통해 민주체제가 도입되는 한편, 경제적으로는 중앙정부에 의해 결정되어 온 계획경제체제에서 각 경제 주체가 자신의 이익과 효율을 추구하는 시장경제체제로의 전환을 의미한다.

그러나 아시아 지역에서 체제 전환국의 유형은 동유럽 및 구소련에서 보는 것과는 상이하게 나타나고 있다(〈표 1〉 참조). A. Karantnycky가 분류한 체제 전환국의 유형에 따르면 정치체제의 자유화에서 가장 높

1) 오성교(1998. 2), "체제 전환국의 유형과 특성", 『통일경제』, 현대경제연구원.

은 점수를 받고 있는 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 동유럽 국가 및 구소련 연방국들은 경제체제의 개혁 및 개방에서도 가장 앞서나가고 있는 것으로 나타나고 있으며, 러시아, 슬로바키아 등은 정치·경제적인 면에서 모두 과도기적인 형태를 지니고 있다. 그리고 벨라루스, 우즈베키스탄 등은 정치·경제적인 면에서 모두 개혁이 지체되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이로 미루어볼 때, 동유럽 및 구소련 국가들의 경우에는 정치 개혁과 경제 개혁이 함께 진행되고 있다는 것을 알 수 있다.

반면, 아시아 체제 전환국의 경우 경제 개혁 속도에 관계없이 대부분의 국가들이 사회주의체제를 고수하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>2)</sup> 중국의 경우가 아시아적 체제 전환국의 가장 전형적인 모습을 보여주고 있는데,

이는 정치체제의 변화없이 경제체제의 변혁만을 추구하고 있는 것이다. 그외에도 이러한 유형은 베트남, 라오스, 미얀마 등에도 발견되고 있다.

물론, 엄격한 의미에서 사회주의체제를 고수하고 있는 국가군의 경우에는 체제 전환국이라는 용어가 적합하지 않을 수 있다. 그러나 경제적인 측면에서 이들 국가들은 시장 경제체제를 많이 도입하고 있을 뿐만 아니라, 정치적인 면에 있어서도 민주화의 압력이 저변으로부터 광범위하게 존재하고 있다는 측면에서 볼 때, 체제 전환국의 범주에 포함시켜도 무방할 것으로 판단된다.

그런데 이들 국가들의 대부분이 아시아 지역에 위치하고 있기 때문에, '아시아적 유형의 체제 전환국'으로 명명할 수 있을 것이다. 이들 국가들의 체제 개혁은 동유럽 및 구소련의 급진적인 개혁에 비해 점진적으로 이

〈표 1〉 체제 전환국의 유형

	시장경제체제 진입 국가	과도적 개혁 국가	개혁 지체 국가
정치체제 민주화	헝가리, 폴란드, 체코, 슬로베니아, 에스토니아, 리투아니아	-	-
과도기 단계	-	러시아, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아	벨라루스, 우즈베키스탄, 타지키스탄
사회주의 고수	중국	베트남, 라오스	북한

2) Adrian Karantnycky(1997), "Political and Economic Reform in East Central Europe and the New Independent States: A Progress Report," *Nations in Transit*.

루어지고 있으며, 현재까지는 기존의 중앙 계획 경제를 지지하는 보수 세력의 기득권을 위협하지 않고 새로운 경제 조직을 창출하는 방식으로 이루어지고 있다.

더욱이 미얀마·라오스의 경우는 개혁·개방 정책의 시행 동기가 구사회주의권 붕괴의 영향보다는, 오히려 주변국 특히 태국의 빠른 경제 성장에 영향을 받았다는 점에서 다른 체제 전환국과 구분이 된다. 즉, 주변 자본주의 국가의 영향에 의해 경제 부문은 개혁해나가되 기존의 정치체제는 그대로 고수하고 있다는 점에서 중국·베트남과는 또 다른 유형의 체제 전환국이라 할 수 있다.<sup>3)</sup> 미얀마·라오스형의 체제 전환 국가의 특징은 주변 자본주의 국가에 경제적인 예속이

심하다는 것이다. 특히, 라오스와 같이 소국의 경우에는 바트(Bhat) 경제권에 완전히 편입되어 있다는 느낌을 주고 있다. 따라서 이들 국가에 있어서 체제 전환의 성공은 주변의 경제 대국으로부터 얼마나 독립성을 유지하느냐에 달려 있다.<sup>4)</sup>

### 미얀마의 개혁·개방 정책

#### 개혁·개방 정책 개관

미얀마는 1988년 군사 정부 수립 이후 신경제 정책을 추진, '버마식사회주의(Burmese Way to Socialism)' 경제체제를 탈피하고 대외 개방 정책과 시장경제체제로의

〈표 2〉 체제 전환 동기에 따른 분류

	자생적 체제 전환	주변 사회주의 국가의 영향	주변 자본주의 국가의 영향
정치체제 민주화		헝가리, 폴란드, 체코, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아	
과도기 단계	러시아	슬로바키아, 불가리아, 루마니아	
사회주의 고수	중국	베트남	미얀마, 라오스

3) 중국 개혁·개방 정책의 경우 1976년 모택동의 사망 이후 등소평이 복권하면서 실용주의적 개혁 정책의 결과로 볼 수 있으며(자생적 체제 전환), 베트남의 경우는 종주국인 구소련의 개혁·개방 정책과 병행하여 실시되었다(사회주의 동맹국의 영향에 따른 체제 전환). 반면, 미얀마·라오스의 경우는 주변 자본주의 시장경제체제에 의한 체제 전환이라고 볼 수 있어, 체제 전환의 동기에 있어서 상이한 모습을 보여주고 있다.

4) 최근 태국, 말레이시아, 싱가포르 등 아시아 경제 위기로 인해 미얀마·라오스의 대외 개방 정책은 심각하게 타격을 받고 있는 점에서도, 이들 국가의 주변국에 대한 의존도를 측정할 수 있다.

전환을 추구하고 있다.<sup>5)</sup> 무역 자유화, 국경 무역 활성화 및 외국인 투자 유치 등 대외 개방 정책과 국유 기업의 민영화, 그리고 태국, 싱가포르 등 주변국과 경제 협력을 강화하고 있다. 또한 기존의 장기 20개년계획(1971/72~1990/91) 하의 4개년계획을 폐지하고 새로운 4개년계획을 수립·시행하고 있으며, 1992/93 회계연도와 1994/95 회계연도는 각각 '경제의 해(Economic Year)'와 '전면 경제 개발(All-round Economic Development)의 해'로 설정하여 경제 부흥 정책을 추진하고 있다.

그러나 미얀마의 개혁·개방 정책을 추진하는 데 있어서 중요한 요소인 정권 기반이 반정부 세력의 도전을 받고 있으며, 국제적으로도 군사 정부라는 비판을 받고 있다. 따

라서 경제 개혁을 강력하게 실행하기 위해서는 정치 개혁을 포함한 전반적인 개혁의 속도를 검토하여야 한다.

#### 경제 개혁 정책의 기본 방침 및 주요 내용

폐쇄적인 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환을 추구한 미얀마는 경제 개혁의 기본 방침을 중앙 집권 관리의 분산화, 민간 부문의 발전 촉진, 가격 통제의 폐지와 보조금 삭감, 외국인 직접 투자 허용, 각종 기관에 대한 개혁 실시, 수출 산업 육성 및 수출 촉진, 신제품 도입, 반가공 및 가공품 등의 수출 상품 다양화, 인프라 확충, 임금 및 가격체계 재구축 등 13개 항의 방침을 두었다. 이러한 방침에 따라 미얀마 정부가 추진한 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 미얀마의 주요 경제 지표

	1992	1993	1994	1995	1996
경상 GDP(억 달러)	249,395	360,321	473,153	613,169	-
1인당 GDP(달러)	589	835	1,077	1,317	-
수출(백만 달러)	464	591	692	917	1,057
수입(백만 달러)	845	879	1,297	1,414	1,772
총외채(Kyat백만)	5,314	5,634	5,634	5,850	5,966
평균 환율(FM/달러)	6.1045	6.1570	5.9749	5.9170	5.8475

자료: 미얀마중앙은행; IMF (IFS, DOTS); EIU.

5) 앞서 언급한 바와 같이 미얀마의 개혁·개방 정책은 주변국, 특히 태국의 빠른 경제 성장에 영향을 받은 바가 크다. 그러나 내부적으로 버마식사회주의의 비효율로 인한 국내 경제의 파탄이 선행되고, 이후 이에 대한 반성으로 미얀마는 주변국(태

- ① 재정 개혁: 재정 지출 삭감과 세제 개혁
- ② 금융 개혁: 각종 은행 관련법 제정과 금융제도 정비, 민간 은행 설립, 금융체제 재편성
- ③ 국유 기업 개혁: 경영권 위탁과 민영화 추진
- ④ 민간 기업 육성 정책: 수출입 업무의 자유화, 국유기업법 제정에 따른 국유 기업 독점 분야의 민간 부문으로의 개방, 상공회의소 재개
- ⑤ 대외 개방 정책: 외국인투자법 제정 및 외자 유치와 국경 무역 합법화
- ⑥ 농업 개혁: 농산물 거래 자유화 및 농산물 생산 확대 정책 실시
- ⑦ 국경 지역 개발: 개발위원회법의 제정에 의한 개발위원회 권한 명확화, 국경 개발부 신설, 국경 지역 및 소수민족지역개발법 제정으로 국경 지역 개발 촉진

대외 개방 정책 무역 자유화·국경 무역 활성화

외국인 투자 유치

○ 무역 자유화

미얀마의 대외 개방 정책의 중요한 축의 하나는 무역 자유화와 국경 무역의 허용에 있다. 미얀마는 버마식사회주의 하에서 국가

및 국유 기업의 독점 하에 있던 대외 무역에 대한 권리를 민간 수출 업자에게도 허용함으로써 대외 무역의 자유화를 추진하였다. 쌀 이외의 농산물 수출을 허용하였으며, 민간 수출 업자에게도 수출로 가득한 외화 보유를 허용하였다.

수입 한도를 종전의 60%에서 100%로 확대하고 위탁 판매에 의한 교역을 전면 자유화하였다. 또한 先수입·後수출제도를 불가상승 및 밀무역 제한을 위해 철폐하고, 정부의 수입 승인없이도 가능하도록 하는 수입관리제도를 개선하였다.

○ 국경 무역

또한 미얀마는 그동안 화교 및 인도계의 상권 장악에 대한 우려와 국경지대 소수 민족의 군사 자금으로 흘러 들어가는 것을 차단한다는 이유로 제한해왔던 국경 무역을 국내 물품 부족 현상 개선을 위해 허용하였다. 이는 1988년부터 추진된 무역 자유화의 일환으로 시행되었으며, 조직적이고 원활한 활동을 위해 '국경무역조정위원회'가 설치되었다.

이와 함께 미얀마는 1994년 인도, 방글라데시, 중국 등 주변국과 국경무역협정을 체결, 종래 물물 교환 형태의 구상 무역에서 탈

〈표 4〉 주변국으로부터 주요 수입 품목

	주요 수입 품목	주요 수출 품목
對태국	가전 제품, 일용품, 섬유, 각종 부품, 농업 기자재	목재, 보석, 주식, 고기, 수산물
對중국(운남성)	섬유 제품, 소형 기계, 농기구, 가전, 문구, 의약품, 시멘트, 도자기, 중고차	쌀, 건어물, 과일, 한방 원료
對인도	면직물, 소형 기구, 공구	-

피하여 정부 차원의 국경 무역으로 확대하는 기반을 마련하였다. 활발한 국경 무역은 미얀마 국내의 물품 부족 현상을 개선시키고 국내의 생산 활동을 촉진하는 역할을 하고 있다. 반면에, 국내 산업의 보호 측면에서 국경 무역을 규제해야 한다는 지적도 나오고 있다.

○ 외국인 직접 투자

경제 발전에 있어서 외국인 직접 투자의 역할은 인근 태국·말레이시아의 경험에서 충분히 보아왔기 때문에, 미얀마는 경제 발전 과정에서 외국인 투자를 적극적으로 도입하였다. 미얀마 정부는 자원 배분에 대한 시장 지향적 체제의 도입, 민간 투자와 개별 기업 활동의 자극 및 외국인 교역과 투자에 대한 문호 개방 등을 시행하였다. 이에 따라 외국인 투자 정책은 정부의 개발 정책과 전반적 구조 조정의 중요한 구성 요소로 작용하

였다.

그러나 미얀마는 국내의 풍부한 자원을 보유하고 있음에도 불구하고, 인권 문제로 인한 미국 주도의 경제 봉쇄(Embargo)의 영향으로 외국인 직접 투자는 주변국에 비해 크게 떨어지고 있는 실정이다. 이는 최근 대외 개방 정책을 추진하고 있는 북한에 주는 시사점이 크다고 할 수 있겠다.

○ 민영화 정책

미얀마 정부는 사회주의 경제체제의 잔재로 존속되어오던 국유 기업의 민영화에 박차를 가하고 있다. 특히, 미얀마는 국가 재정의 약 30%를 국유 기업의 납입금으로 충당해온 점을 감안하면, 이러한 민영화는 국가 재정의 구조를 변화시킨다는 것을 의미한다. 미얀마는 1989년 4월 「국유기업법」과 그에 관한 시행 세칙을 제정하여 티크(Teak)의 벌채나 수출, 석유 및 천연 가스의 채굴 등 12 개

업종을 제외하고는 민간의 참여를 허용하였다. 그 후 무기 제조를 제외한 제조업이나 호텔 등에는 외국 자본 혹은 합작 기업의 참여를 추가로 허용하였다.

민영화 대상 기업은 거대 조직 하에서 다양한 경제 활동에 종사하는 기업, 영업 범위가 광범위해 경영이 비효율적인 기업, 생산 설비를 완전히 가동하지 못하고 있는 기업, 신기술 및 신기계 설비의 도입이 요구되는 기업, 투입된 생산 요소를 완전히 활용하지 못한 기업 등 많은 국유 기업들이 거론되고 있다. 현재 국가가 운영하고 있는 이들 국유 기업들의 소유권을 민간에 이양하기 위한 구체적인 방법으로는, 협동조합이 경영할 수 있는 기업은 협동조합이 인수하거나, 일반 국민들을 주주로 하여 정부와 민간이 합자하는 형태로 전환하거나, 민간 기업과의 합작을 통해 부분적으로 민영화하거나, 외국 기업과 합자(joint venture)를 통하거나, 소규모 기업의 경우 민간에게 경영권을 이관하는 방법 등이 이용되고 있다.<sup>6)</sup> 이에 따라 1996년까지 정부 직속의 50여 개 대규모 국유 기업을 제외하고는 약 80~90%가 민영화된 것으로 알려졌다.

## 라오스의 개혁·개방 정책

### 추진 배경

라오스 경제 개혁의 추진 배경은 크게 세 가지로 볼 수 있는데, 동구권의 몰락, 국내 경제 사정의 불안정, 지역 경제권의 활성화 등이다. 동구권의 몰락과 정치·경제적으로 긴밀한 관계를 유지하고 있던 베트남의 체제 전환 움직임으로 인해, 지역내 소국인 라오스는 경제 개혁 및 대외 개방 추진이 불가피하게 되었다. 그러나 라오스가 개혁·개방 정책으로 나아가게 된 결정적인 원인은 미얀마와 마찬가지로 사회주의경제체제 하에서 국내 경제 사정의 악화와 주변 자본주의 국가(ASEAN 회원국)들의 지역 경제권의 활성화가 라오스 경제에 미친 영향이 결정적이었다.

라오스는 풍부한 임산 자원과 메콩강을 낀 천혜의 자연 조건에도 불구하고, 공산화 이후 정부에 의한 엄격한 통제 정책으로 자원 이동의 제한 및 조악한 생산체제로 인해 경제 구조의 심각한 왜곡을 가져왔다.

자급 자족적 폐쇄 경제를 유지해온 라오스는 사회주의 건설이라는 목표 하에 70년대

6) 미얀마의 이러한 민영화 방식은 동유럽의 민영화 방식에서 차용해온 것으로 판단된다.

후반부터 경제 개발 계획을 추진해왔다. 사회주의 경제 개발 계획 기간중 GDP는 매년 7% 정도, 쌀 생산의 경우 11% 정도 증가하였으나, 수출 부진과 외화 부족 등으로 전반적인 경제 개혁 목표는 달성하지 못하였다. 특히, 사회주의생산체제 하에서 협동화와 집단화가 난관에 봉착함에 따라, 성장을 가속화시키고 수출 및 재정 수입을 증대시키기 위해 1979년부터 지방간 상품 거래 및 농민들에게도 시장 거래를 허용하였다. 그러나 라오스의 경제 개발 계획은 사회주의적 개발 계획의 한계, 산업 시설의 미비 및 외화 부족 등으로 경제 개발에 사실상 실패하였다.

이러한 상황 하에서 1986년부터 신경제 메커니즘(New Economic Mechanism: NEM) 정책을 실시하였다. NEM의 핵심적 내용은 정치 개혁 추진과 아울러, 시장경제

체제로의 이행, 대외 개방 정책에 따른 서방 국가들과의 경제 협력으로 요약될 수 있다. 그런데 NEM의 추진 배경이 내부적으로 국내 경제 사정의 악화라면, 외부적으로는 태국 등 자본주의 국가들의 급속한 경제 성장에 따라, 이들 국가들이 주변 사회주의국에 대한 시장 진출 노력 및 천연 자원 활용<sup>7)</sup> 차원에서 지역 경제권의 활성화를 도모한 것이 라오스 대외 개방 정책을 결정짓는 데 커다란 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

신경제 메커니즘(New Economic Mechanism: NEM)

신경제 메커니즘(NEM)이란 기존의 사회주의체제 하에서 추진되던 자급 자족적인 계획 경제에서 시장경제체제로의 전면적인 전

〈표 5〉 라오스의 주요 경제 지표

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GDP 성장률(%)	6.7	4.0	7.0	5.9	8.1	6.5
물가 상승률(%)	17.7	10.4	6.0	8.9	6.8	19.4
재정 적자/GDP(%)	-14.4	-11.3	-9.9	-7.8	-11.5	-10.2
수출(백만 달러)	78.7	96.6	132.7	232	278	-
수입(백만 달러)	201.6	227.9	265.6	411	529	-

자료: World Bank, ADB, 라오스 정부 자료, KOTRA.

7) 태국은 라오스에 위치한 메콩강의 풍부한 수량을 이용한 수력 발전소 건설을 통해, 태국 경제의 빠른 성장으로 부족한 전력 자원을 조달하고자 메콩강개발계획을 적극적으로 추진하였다.



환을 의미하는 것으로, 사회·경제 전반을 대상으로 하고 있다.<sup>8)</sup> 중국이나 베트남의 개혁 모델에 많은 영향을 받아 정치 개혁보다는 경제체제 개혁을 중심으로 진행되고 있는데,<sup>9)</sup> 현재까지는 비교적 성공적으로 추진되고 있다.

시장 경제로의 전환에 따른 과도기적인 과제를 해결하기 위해 라오스 정부는 시장 경제 도입 확대, 재정 및 무역 적자 등 3대 극복 과제를 설정, 급속한 경제 구조 조정 정책을 추진하고 있다. 이에 따라 1987년 이후 가격 규제를 철폐하고, 국영 기업에 대한 보조금 철폐는 물론 물가 안정을 위해 거시 안정화 정책을 추진해오고 있다. 한편, 1985년 이미 제정된 사회주의 기업의 회계 원칙에 따라 생산성 향상을 위해 임금 인상과 연계시키는 인센티브제도를 도입하였으며, 외국 선진 자본의 적극적인 투자 유치와 국내 기업의 경영 기술 근대화를 추진하고 있다.

최근 라오스는 시장경제체제로 원활한

이행과 개발 계획의 효율적인 수행을 위하여 계획협력위원회(CPC)를 중심으로 공공 투자프로그램(PIP)을 마련하여, PIP를 통한 국내 조달 자원 및 해외로부터의 원조액을 중점 개발 분야에 배분·조정하고 있다.<sup>10)</sup>

### 국영 기업의 민영화

개혁 초기 국영 기업은 중앙정부 산하에 200여 개, 지방정부 산하에 440여 개 기업이 있었다. 그러나 1988년 이후 50 개 이상의 중앙정부 소유의 중대형 기업과 230 개 이상의 지방 소형 국영 기업들이 민영화되어, 현재는 약 150여 개의 중앙정부 소유의 기업이 남아 있다.

국영 기업의 민영화를 위해 그동안 사용된 방법들은 임대(leasing), 주식 분배, 완전한 공매 그리고 민간 기업, 주로 외국인 투자자와의 합작 등이다. 이 가운데서 라오스 정부는 1992년 이후부터는 주로 임대 방식의 민영화를 선호하고 있다. 1993년에는 중앙정

8) NFM의 구체적인 목표는 ① 국영 기업의 민영화, ② 외국투자법의 제정을 포함하는 법제도 정비, ③ 가격 통제 폐지 및 유통 부문에 대한 개입 중지, ④ 실세를 반영한 단일 환율의 설정, ⑤ 보조금 철폐, ⑥ 조세체계의 개혁 및 정부 재정의 회복, ⑦ 정부 재정의 적자 축소, ⑧ 은행제도의 재구축, ⑨ 통화·신용 관리의 회복, ⑩ 수입세 인하와 세관 업무의 효율화 등으로 요약될 수 있다.

9) 특히, 베트남의 '도이모이 정책'과 시행 시기가 내용에 있어서 거의 유사하다.

10) 1991~95년까지 PIP 시출 계획 가운데 인프라 확충과 관련된 전력·수송·통신·관개 부문에 지출된 금액이 전체의 약 66%를 차지하고 있어, 라오스 정부가 인프라 부문에 많은 관심을 갖고 있다는 것을 알 수 있다.

부 산하에 있는 18 개의 국영 기업을 민영화하는 데 적어도 12 개의 기업들이 임대 계약에 의해 처리되었다. 그러나 이러한 임대 방식을 통한 민영화의 문제점도 지적되고 있는데, 가장 중요한 점은 국영 기업의 소유권이 여전히 정부의 소유로 되어 있다는 것이다. 이에 따라 소유권 이전을 통한 기업 운영의 지속성을 선호하는 민간 기업인들에게는 국영 기업 민영화 참여에 투자하는 동기를 반감시킬 수도 있다. 그동안 사유화된 국영 기업의 주요 부문은 음료 제조업·광업·제혁업·석탄·쌀·꿀·목재 가공 분야이고, 몇몇 호텔들은 합작에 의해 처분되거나 임대되었다.

한편, 민영화 프로그램이 고용에 미친 영향을 살펴보면, 전반적으로 노동 시장에서 큰 혼란은 없었던 것으로 알려지고 있다. 국영 기업은 1988년 비농업 노동력의 약 10%인 1만 6,000 명이 고용되어 있었으나, 사유화가 본격화되면서 국영 기업의 고용 인력은 1992년 약 6,000 명으로 감소하였다.

#### 경제 개혁의 향후 과제

1986년부터 시작된 신경제 베커니즘(NEM)이 실행된 지 10 년이 넘어선 현재 라오스 경제는 중앙 통제적 사회주의 경제로

부터 탈피하여 시장경제체제를 적극 도입하고 있다. 국영 부문을 중심으로 한 기존의 경제 정책을 재개편하는 등, 민간 부문 경제에 의해 주도되는 시장경제체제 수립에 큰 성과를 거두고 있다. 특히, NEM 하에 실행되고 있는 구조 조정 프로그램은 경제의 모든 영역에 걸쳐 시행되고 있으며, 실질적으로 정부의 역할을 재정립하고 있다.

그러나 라오스의 최근 개혁·개방 정책의 성공들은 취약점을 내포하고 있다. 거시적인 측면에서의 안정과 건실한 성장이 유지되고 있음에도 불구하고, 시장의 기능은 아직 취약한 상태이다. 금융시스템은 부실하고 합법적인 제도와 절차를 명확하게 규정하지 못하고 있다. 더욱이 최근 몇년간 경제 성장의 이면을 보면 외국 원조에 크게 의존하고 있음을 알 수 있어, 국내 시장을 통한 재원 조달 여부가 향후 성장을 위한 과제로 남아 있다.

또한 이행경제체제에서는 생산과 자원의 배분에 정부의 직접적인 간섭을 배제하기 위해 필수적인 경제제도들과 새로운 절차의 개발이 지속적으로 추진되어야 하나, 현재 라오스의 경제제도들은 새로운 변화에 부응한 역할을 담당하기에는 취약한 실정이다.

결론적으로, 라오스 정부가 직면하고 있

는 주요한 개혁 과제는 국내 자원의 동원 능력을 증대시키고, 효율적인 시장과 안정된 정책 유지를 위한 제도 상의 기준을 강화하는 것이다. 따라서 향후 개혁의 초점은 그동안 이룩한 가격 안정 및 통제 경제 제거를 위한 노력을 바탕으로, 경제의 구조적 변화를 완전히 이행시킬 수 있는 제도를 발달시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.<sup>11)</sup>

## 북한의 대외 개방 정책과 미얀마·라오스의 경험

### 북한 경제의 특징과 최근 동향

북한의 경제체제는 사회주의 경제체제로서 시장 경제 원리에 입각하고 있는 자본주의 경제체제와는 관리제도와 운영 방식이 근본적으로 다른 것으로, 대체로 그 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 모든 생산 수단은 국가 및 협동단체가 소유하며, 개인적 소유는 노동에 의한 사회주의 분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택의 결과로서 개인적 소비를 위한 것외에는 일체 인정되지 않고 있다.

둘째, 모든 생산과 분배에 관한 경제적 의

사 결정과 관리 행위가 노동당의 지도 하에 중앙 및 지역별 계획 기관에 의해 일원적으로 계획되고, 그 집행이 통제되는 중앙 집권적 계획경제체제이다.

셋째, 모든 생산 수단의 사회적 소유와 계획 경제를 특성으로 하는 사회주의 경제체제 아래서는 이윤 극대화를 목적으로 기업가 정신이 중요시되나 북한에서는 물질적 유인을 기대할 수 없다.

넷째, 이러한 계획 경제로 인한 비능률의 발생으로 인한 성장 둔화를 막기 위해 1984년부터 합영법 등을 제정하여 외국 자본과 기술의 유치를 위해 노력하고 있으나, 아직 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

한편, 북한의 최근 경제 현황을 살펴보면, 1996년중 북한 경제는 계속된 식량난으로 근로 의욕이 크게 저하된 데다, 에너지 및 원자재의 공급난이 심화됨에 따라 실질 GDP 기준 경제 성장률이 -3.7%, 1990년 이후 7년 연속 마이너스 성장률을 기록하였다. 또한 경제 규모와 1인당 GNP도 각각 214억 달러, 910 달러로 1995년보다 줄어 들었다.<sup>12)</sup>

11) 경제의 구조적 변화를 완전하게 이행하기 위한 제도 개혁은 비단 경제적 제도에 국한되지 않고, 필요하다면 정치적인 변화도 포함시킬 수 있을 것이다.

12) 1996년 중에도 생산 능력 저하 및 외화 부족 등 구조적인 위축 현상이 지속되어 전년 수준을 밑도는 19.8억 달러(수출 7억 2,700만 달러, 수입 12억 5,000만 달러)를 기록하였는데, 수출은 한국의 1/178, 수입은 한국의 약 1/120 수준이다.

미얀마·라오스의 대외 개방 정책이 주는 시사점

이상에서 보는 바와 같이, 북한의 사회주의 계획경제체제의 비효율성은 이미 한계에 도달했다고 말할 수 있다. 미얀마·라오스의 경우 계획경제체제가 한계에 도달했을 때, 주변국의 시장 개방 압력과 더불어 과감하게 개혁·개방 정책으로 나아갈 수 있었다.

북한의 경우 주변국(한국, 일본, 중국, 러시아)에서 북한 경제의 대외 개방을 위해 최근 몇년간 노력을 해왔지만 크게 진전되지 못하고 있는 실정이다. 북한이 경제적 어려움에 봉착하여 대외 개방에 관심을 갖고 추진하고 있는 것은 사실이나, 현 단계에서는 제한된 지역에서 제한된 개방에 머물고 있다. 이러한 제한된 개방 정책의 배경은 외부의 개혁 바람으로 인해 내부적인 사회주의 정치체제 붕괴의 두려움에 기인하고 있다.

미얀마·라오스의 경험에 비추어볼 때, 초기 단계에서 경제의 개혁·개방 정책이 정치체제에 큰 동요를 주지 않았다는 사실을 음미해볼 필요가 있다. 또한 미얀마·라오스에서 외국 자본, 특히 주변국 자본의 역할이 결정적인 역할을 수행했던 것과 마찬가지로, 북한의 경우에도 경제가 전면적으로 개방될 경우 우리나라를 비롯한 일본, 중국 등에서

북한 시장 진출에 상당한 관심을 갖고 있기 때문에, 초기 자본 축적에 있어서는 미얀마·라오스보다는 더 유리할 것으로 판단된다.

그러나 대외 개방 정책을 준비하고 있는 북한이 미얀마·라오스의 경험에서 반드시 짚고 넘어가야 할 것은, 경제의 내부 개혁이 없는 대외 개방은 곧 한계에 봉착한다는 것이다. 현재 미얀마·라오스의 경제가 주춤하고 있는 것은 물론 주변 ASEAN 국가들의 경제적 어려움에 기인하기도 하지만, 근본적으로는 내부적인 경제 개혁이 미진한 데 있다. 북한의 개방 정책의 근간은 북한의 전지역과 대외 개방 지역을 완전히 분리한 이중 구조를 유지한다는 것이다. 이러한 정책은 현재 북한이 겪고 있는 외화 부족 사태를 해결하는 데 약간의 도움을 줄 수 있을지는 모르지만 그 이상은 아무것도 아니다. 대외 개방은 내부의 경제 개혁과 속도를 같이할 때만 정책의 결실을 맺을 수 있다.

물론, 북한이 체제 전환으로 나아간다고 할 때 미얀마·라오스형에 반드시 일치한다고 할 수는 없지만, 구조 조정·민영화 정책 등 많은 부분에서 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 왜냐하면 북한의 사회주의도 다른 아시아 국가들과 마찬가지로 아시아적 사회주의 체제를 고수하고 있기 때문이다. 