



한국적 개발 전략의 북한 적용 가능성 진단

정갑영 / 연세대학교 경제학과 교수

금강산 관광 사업 1주년 평가와 과제

정상돈 / 경남대학교 극동문제연구소 연구위원

남북한 및 중국의 노동 시장과 노동법제 비교

정영화 / 서경대학교 법학과 교수

한국적 개발 전략의 북한 적용 가능성 진단

정갑영 / 연세대학교 경제학과 교수

북한도 여타 이행 경제와 마찬가지로 현 체제를 유지하면서 경제 침체에서 탈피할 수 있는 개발 전략의 모형을 찾고 있으며, 따라서 한국의 개발 모형에 관심을 갖고 있을 것이다. 그러나 과연 개발 독재와 시장 경제의 성공을 결합하는 한국식 접근이 북한에서도 성공할 수 있을 것인가?

북한에서 한국식 모형이 성공적으로 도입되기 위해서는 몇 가지 과제가 해결되어야 한다. 먼저 전면적인 시장경제체제를 도입해야 한다. 즉, 경제 부문의 모든 영역에 시장 경제적인 유인을 과감하게 도입해야 한다. 모든 업종에서 민간의 실리 추구를 용인하고, 국영 부문에 의한 독점체제를 경쟁체제로 전환하며, 시장에서 자유로운 이윤 추구 행위를 보장해야 한다. 시장의 인센티브가 전면적으로 도입되지 않고서는 한국식 모형의 성공 요인이었던 개별 주체가 자신의 이익을 좇아 경쟁에서 살아남으려고 하는 동인이 생기지 않기 때문이다. 둘째, 전면적인 체제 개방이 이루어져야 한다. 북한은 이미 자력으로 경제를 회생시킬 수 있는 단계를 벗어났으며, 외부 세계로부터 기술과 자본, 원재료 등 모든 생산 요소가 공급되지 않고서는 최저 생계비 수준조차 확보하기 어려운 처지에 놓여 있다. 한국의 60년대 초반보다도 더 침체된 상황에 있다. 따라서 개방과 개혁을 동시에 천명하고 실천에 옮겨야만 북한 경제를 한국식 모형으로 회생시킬 수 있다. 셋째, 시장 경제를 알고 운용할 수 있는 전문 인력의 육성 또한 시급하다. 한국식 모형의 성공 요인은 유능한 정부 엘리트와 양질의 노동력, 경제 전문가 등이 뒷받침된 인력 기반에 있었다. 이러한 인력이 없는 상태에서의 개발 독재식 접근은 정부 개입과 규제에 따른 폐해만 유발시키게 된다. 넷째, 북한이 한국식 모형을 도입하기 위해서는 시장 경제로의 전환에 따른 체제 위협을 극복할 수 있는 각오가 있어야만 한다. 시장 경제의 도입과 체제의 개방은 당장 북한의 안정성을 위협하는 결과를 가져올 수도 있다. 시장 경제는 경제 주체의 분권화된 의사 결정을 기본으로 하고 있기 때문에 중앙 통제식 사회주의와는 양립하기 어려운 속성을 가지고 있다. 끝으로 북한이 한국식 모형을 성공적으로 실시하기 위해서는 바로 한국으로부터 가장 많은 도움을 받아야만 한다. 남북한 경제 협력의 확대를 통해 필요한 자본과 기술·전문 인력의 교육·경제 개발의 경험을 전수받을 수 있기 때문이다. 특히, 남북 경협을 통해 시장 경제에 필요한 전문 인력을 개발하도록 노력해야 할 것이다. 이것은 한국식 모형을 도입하기 위해 가장 긴요한 선결 과제이다.

북한 경제의 동향과 구조적 특성

최근의 북한 경제

북한 경제는 1990년부터 지속적인 침체를 거듭하고 있다. 북한은 본래 '완충기의 경제 계획'을 1996년까지 종료시키고, 구조 조정을 통해 플러스의 성장체제로 전환시킬 계획을 가졌다. 그러나 이 계획이 실패로 돌아간 채 최근에는 특정한 경제 계획도 없는 상태에서 경제 운용을 하고 있다. 이것은 사회주의 경제로서는 매우 이례적인 것으로, 거시경제의 극심한 침체 속에 미래의 전망도 제시할 수 없는 상태에 있음을 간접적으로 나타내고 있는 것이라고 볼 수 있다. 실제 북한은 식량난과 에너지난, 외화난에 허덕이면서 아직도 '결정적인 먹는 문제의 해결'을 달성하지 못하고 있으며, 국제 사회의 지원으로 최악의 기아 사태를 겨우 면하고 있는 상태에 있다고 한다.

최근 북한의 식량 상태는 약간 개선되는 추세를 나타내고 있지만, 누적된 식량 부족을 일시에 해결하지 못하고 있으며, 에너지와 외화의 부족은 여전히 심각한 상태에 있다. 전반적으로 1998년을 최저점으로 미미한 플러스의 성장을 회복하고 있는 것으로 보인다. 아직도 경제적 안정의 목표는 요원하기만 하다.

북한은 이러한 경제 침체를 극복하기 위해 제한적인 개방과 제도 개혁을 지속적으로 시도하고는 있으나, 실질적인 효과는 아직 크지 않은 것으로 평가된다. 최근 들어 가장 중요한 제도 개혁은 1998년 9월 최고인민회의에서 결정한 헌법 개정으로서 사적 경제 활동의 범위를 확대하는 조치를 단행한 것이다. 개정된 헌법에서는 국가 독점의 대외 무역 활동을 사회와 협동단체에게도 허용하며, 실리 지향적 수익성을 강조하며, 소유 주체의 범위를 확대하여 '우리식 사회주의'에서 허용하는 시장 경제적 특성을 약간씩 확대하는 경향을 나타내고 있다. 북한은 전통적인 사회주의체제를 유지하면서 부분적으로 시장의 인센티브를 보완하는 개혁을 꾸준히 진행시키고 있다. 따라서 북한의 개혁과 개방은 실질적인 체제의 변화를 유도하는 것이라기보다는 '우리식 사회주의'를 더욱 공고히 하기 위한 체제 수호적 개혁(System-defending reform)의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 이러한 개혁과 개방이 가시적인 성과를 거두지 못하고 있는 이유도 바로 여기에 있다.

실제 북한 경제의 침체는 근원적으로 사회주의의 구조적 비효율과 체제의 경직성에서 비롯되어왔으며, 사회주의권의 붕괴 이후에는 대외 경제 환경의 변화에 적응하는 능력도 크게 저하된 상태에 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 아직도 획기적인 체제 개혁을

미루고 있고, 제한적인 개방을 시도하고 있어서 경제의 구조적인 변화를 이룩하지 못하고 있는 것이다. 북한은 부분적인 개방 정책만 시행할 뿐, 아직도 '주석이 이루어놓은 유산인 우리식 사회주의'를 고집하고 있기 때문에, 사회주의 속에 공존할 수 있는 제한적인 시장 기능의 도입에만 관심을 갖고 있는 것 같다. 그러나 제한된 범위 내에서 실시되고 있는 개방과 '우리식 사회주의'를 접목시키려는 노력은 한국이나 서구 사회로부터 크게 환영받지 못하고 있다. 한국의 일방적인 햇볕 정책의 영향으로 금강산 관광을 통해 받고 있는 외화와 KEDO 사업의 추진에 따른 서구로부터의 원유 혜택 이외에는 이렇다 할 지원이나 투자가 없는 것이 사실이다.

북한은 최근에도 부분적으로는 시장 경제로의 개방을 유도하는 개혁을 추진하면서도, 다른 한편에서는 기존의 경제 정책을 고수하는 태도를 보여 정책의 효율적인 집행이 이루어지지 못하였다. 특히 북한은 김정일의 공식적인 승계 이후 '사회주의 강성대국론'을 제기하여 다시 과거로 회귀하는 정책을 제시하기도 하였으며, 아직도 시장 경제로의 전환에 대한 확신을 갖고 있지 못한 것으로 평가된다. 또한 개혁 주도 계층에서도 개혁으로 유발될 수 있는 체제 붕괴에 따른 우려 때문에 과감한 구조 개혁을 추진하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 지도층의 이해 상충

으로 인하여 일관된 정책을 추진하지 못하고 있으며, 이미 시행된 정책의 효율성도 크게 저하되는 현상이 나타나고 있다.

개방화와 시장화를 위한 노력

북한은 1998년부터 '사회주의 강행군의 해' 또는 '새로운 비약의 해'로 규정하고 자력갱생의 방식과 혁명적 군인 정신을 요구하여 '우리식 사회주의의 건설'에 진력해왔다. 이것은 김정일 이후 강성 사회주의의 건설을 시도하는 북한의 모습을 가장 잘 대변하는 정책이라고 할 수 있다. 그렇다면 과연 '우리식'은 무엇인가? 지금까지 나타난 '우리식'은 대내적으로는 개방의 영향을 엄격히 차단하고 극히 일부 지역과 일부 업종에 한해서 시장 원리를 제한적으로 도입하는 방식이라고 평가된다. 이에 따라 대내적으로는 전통적인 사회주의식 정책을 지속하고, 대외적으로는 나진·선봉지역을 중심으로 한 개방 정책을 적극적으로 실시하는 이원화된 전략을 추진하고 있다.

북한의 '우리식' 접근은 개정 헌법에도 잘 나타나 있다. 첫째, 대외 무역과 경제 개방을 확대하기 위한 제도 개혁이 포함되어 있다. 이번 개정에서 그동안 국가만이 독점 하였던 대외 무역 활동을 사회 및 협동단체에도 허용하여 무역을 독점적으로 수행할 수

있는 기관을 확대시켰다. 사회단체는 일정한 계급과 계층들이 자신의 공동 이익을 위해서 조직한 단체이며, 협동단체는 생산 수단을 공유하고 생산과 상품 유통의 경영 활동을 담당하는 조직을 말한다. 따라서 대외 무역의 실행 기관이 이 조직에까지 확대되었다는 사실은 생산 활동의 최소 단위에서도 직접적인 대외 교역을 실행할 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 또한 특수경제지대에서 각종 기업의 창설 운영을 장려하는 조항을 추가하여 경제특구와 관광특구에서의 자유로운 경제 활동을 적극 지원하겠다는 의지를 헌법 개정에서 반영한 것이다.

둘째, 실리 지향적 경제 활동을 강조하고 있다. 자립적 민족 경제의 개념을 '조국의 융성 변천을 위한 밑천' 이라고 개정함으로써 종전의 '자주적 발전을 위한 밑천' 에서 실리 지향적인 개념으로 변경되었다. 이것은 조국의 자립 의미를 정치 지향적인 '자주' 의 개념에서 경제 우선적인 '실리' 의 개념으로 전환시킨 것으로서 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 또한 경제 관리에서 독립채산제를 실시하고 원가·가격·수익성을 고려한다는 조문을 신설하여 이러한 '실리' 위주의 정책 기조 변화를 반영하고 있다. 이에 따라 헌법에서 공장 및 기업의 자율성을 높이고 과거의 물량 중심에서 수익성 중심으로의 생산 관리체제를 전환하였고, 농업 정책에서도

'현대화' 의 개념을 추가하여 제도 개편의 가능성을 높이고 있다.

이밖에도 지적재산권으로서의 저작권과 특허권을 인정하여 국제적인 서비스 교역의 확대에 대비한 제도 정비를 시도하였고, 국민의 거주·여행의 자유를 신설하여 일정한 범위 내에서 생활의 자유를 보장하여 사적 경제 활동을 활성화하기 위한 지역간 자유로운 이동도 허용될 것으로 보인다.

셋째, 소유 범위를 확대하여 사적 소유의 시장 경제적 개념을 반영하려는 변화가 일어나고 있다. 구헌법에서는 소유 주체가 '국가, 협동단체, 개인' 으로 규정되어 있었으나, 개정 헌법에서는 '국가, 사회·협동단체, 개인' 으로 고쳐졌다. 이것은 생산 수단의 소유 주체를 사회단체까지 확대한 것으로 북한체제에서는 영리 목적으로 경제 활동을 하는 회사들을 포함시키는 개정을 단행한 것이다. 또한 국가만이 소유할 수 있었던 교통·운수 부문을 철도와 항공 운수로 축소함으로써, 육상 및 해상 운송업의 경우 국가 이외의 주체도 소유와 운영이 가능하게 개정한 셈이다. 예를 들면, 외국인도 육상과 해운 운송업의 운영이 헌법상 보장되었다.

한편, 사회 협동단체의 소유 대상 범위도 크게 확대되었다. 즉, 종전에는 트랙터 등의 농기계는 국가만이 소유할 수 있었고 협동단체는 농기구만 소유할 수 있었으나, 이번 개

정으로 사회·협동단체도 농기계를 소유할 수 있게 되었다. 또한 가축과 건물 등에 대한 소유권의 제한 조문을 삭제하여 가축과 주택·기타 건축물의 사적 소유와 거래가 허용될 수 있는 가능성을 시사하고 있다.

개인 소유의 범위를 '근로자'에서 '공민'으로 확대하여 개인용 '텃밭 경리'의 대상도 확대되었다. 즉, 구헌법은 개인 소유를 근로자들의 소비재로 국한하였으나, 개정 헌법에서는 '공민'들의 소비재 소유로 규정함으로써 소유 주체의 범위가 크게 확대된 것이다. 또한 '협동 농장원들의 텃밭 경리'를 '텃밭 경리'로만 규정함으로써 협동 농장원들 이외에도 텃밭 경리가 가능하게 된 것이다. 북한 헌법상 공민은 일정한 나라의 국적을 갖고 그 나라 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람을 의미하기 때문에 소유 범위를 크게 확대한 것이다. 이밖에도 개인의 부업 경리에서 나오는 생산물은 물론 '합법적 경리 활동을 통해 얻은 수입도 개인 소유'로 추가 허용하여 일정 범위 내에서 개인의 상업 활동을 포함한 사적 경제 활동도 가능하게 되었다.

물론 이와 같은 헌법의 개정이 실제 실행 법령에 반영되어 정책에 반영되기 위해서는 많은 후속 절차가 필요하며, 실행 과정에서 본래 의도가 변질될 가능성이 있다. 또한 이러한 헌법 개정에도 불구하고 자력갱생과 중공업 우선 정책, 군사와 경제의 병진 정책 등

기존의 경제 정책 기조가 단기에 크게 변화될 가능성은 크지 않을 것으로 보인다. 이미 9월 17일의 「로동신문」과 「근로자」는 이번 헌법 개정의 확대 해석을 경계하여, “자립적 민족 경제 건설, 외세 의존 경제 및 세계 경제 일체화 거부, 경제보다 정치 우선 정책 등의 기존 경제 노선에 아무런 변화가 없다”는 것을 천명하고 있다.

따라서 식량난과 에너지난, 외화난과 같은 현실적 어려움을 독자적으로 해결할 수 없는 현실에 직면하게 됨에 따라, 현 체제가 위협받지 않는 범위 내에서 제한적인 개방 정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 한편으로는 북한 자신이 변화하고 있음을 국내외에 과시함으로써 대외적인 신뢰를 강화하려는 노력을 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한의 이러한 변화는 체제 수호적인 차원의 제도 개선일 뿐이며, 아직은 근본적인 정책 기조 자체가 변화된 것이라고는 볼 수 없다.

한국식 개발 모형에 대한 관심

수년간 침체를 면치 못하고 있는 북한은 당연히 60~70년대의 한국식 개발 모형에 관심을 갖지 않을 수 없을 것이다. 실제로 구소련에서 독립한 중앙아시아와 쿠바, 중국 등도 한국식 개발 모형에 깊은 관심을 갖고 있

는 것이 사실이다. 사회주의에서 시장 경제로 전환하는 이행 경제(transitional economy)에서 한국식 모형에 대한 연구가 많이 이루어지고 있는 것도 사실이다. 이행 경제권에서 한국식 개발 모형에 관심을 갖는 이유는 두 가지 정도로 설명될 수 있다. 첫째, 무엇보다도 짧은 기간에 이룩한 고도 성장에 많은 관심을 보이고 있다. 둘째, 그에 못지 않게 개발 독재의 성공 요인 또한 많은 관심을 끌고 있다. 권위적인 정부를 유지하며 독재 정치를 실시하고, 경제적으로 시장 경제의 인센티브를 활용하여 저개발 상태에서 탈피하고 싶은 욕구가 한국을 모델로 삼게 하는 것이다.

북한 역시 현재의 체제를 유지하면서도 수년간 경제 침체에서 탈피할 수 있는 개발 전략의 모형으로서 한국을 상정하고 있을 것이다. 그러나 과연 개발 독재와 시장 경제의 성공을 결합하는 한국식 접근이 북한에서도 성공할 수 있을 것인가? 그것은 한국식 모형의 특성과 성공 요인, 그리고 현재의 북한 상황이 상호 비교되어야만 평가할 수 있는 과제이다.

60~70년대 한국적 개발 전략의 특징

한국의 60~70년대를 풍미했던 개발 전략의 특징은 수출 지향적 정부 주도의 불균

형 성장이라고 특징지을 수 있다. 이러한 개발 전략은 강력한 정부를 이끌었던 故박정희 대통령 시대의 산물이었으므로, 흔히 '박정희식 개발 전략'이라고 통칭된다. 실제로 박정희식 개발 전략은 당시에 여타 개발 국가의 모형과는 구별되는 새로운 패러다임이 적용되었던 것이 사실이다. 왜냐하면 남미를 비롯한 많은 개발도상국들은 수출 주도형 전략보다는 수입 대체형 개발 전략을 채택하였기 때문에, 한국의 모형과는 정반대의 접근 방법이었다고 할 수 있다. 두 접근 방법의 유용성에 대한 검증은 한동안 학계의 주요 과제가 되었던 것이 사실이나, 결과적으로 동아시아의 수출 지향적 전략은 성공한 반면 남미의 모형은 실패로 돌아갔다. 물론 한국의 모형이 성공을 거두었던 것은 수출 지향적 전략을 뒷받침할 수 있는 시장 환경과 효율적인 정부 주도의 정책에서 비롯된 것이 사실이다.

요약하면, 박정희식 개발 전략의 특징은 수출 주도형 개발, 강력한 정부 주도형 시장 경제, 소수 전략 산업에 대한 집중 투자 등이다. 이러한 정책이 성공할 수 있었던 것은 자유 무역이 유지되었던 당시의 국제 무역 환경, 대내 정치의 안정성, 양질의 풍부한 노동력 등이 결합된 것이라고 할 수 있다. 이러한 특성이 과연 현재의 북한에도 적용될 수 있겠는가?

수출 지향적 개발 전략

○ 한국의 수출 육성 정책

60년대초 한국은 전형적인 최빈국의 하나였다. 부존 자원이 빈약한 구조적 한계를 안고 있었고, 1인당 80 달러 수준의 국민소득 수준으로는 기아 문제를 해결하는 것도 어려울 뿐만 아니라, 국내 저축의 부족으로 투자 재원을 조달할 수 없었고, 경제 운용에 필요한 기본적인 인프라도 갖추지 못하였다. 다시 말하면, 저소득 국가에서 나타나는 전형적인 빈곤의 악순환에서 탈피하지 못하고 있었다. 이러한 환경에서 한국이 채택했던 개발 전략이 바로 수출 지향적 모형이었다. 수출 주도형 전략은 기본적으로 시장이 협소한 한계를 수출로 극복하고, 대량생산체제를 구축하여 규모의 경제를 통해 경쟁력을 확보하는 정책이라고 할 수 있다. 따라서 희소한 자본과 원재료, 기술은 모두 외국으로부터 도입하고, 국내 노동력을 활용하여 조립 생산하는 체제를 갖추었다. 핵심 기술을 스스로 개발하는 것이 아니라 외국으로부터 도입하여 국내에서 가공 생산하는 체제를 유지하는 전략이었다.

이러한 개발 전략은 우선 희소한 자본이 집중적으로 투자된 대기업의 출현을 가져왔고, 70년대 후반부터 시작된 중화학 공업의

육성 정책과 더불어 대기업의 복합체인 '대기업집단(기업그룹)'을 탄생시키는 결정적인 원인이 되었다. 이와 함께 '수출지상주의'를 제창하여, 수출 기업은 물론 관련 기업에 수출 확대를 적극적으로 추진할 수 있는 강력한 인센티브시스템을 도입하였다. 당시에는 수출에 관련된 모든 업무가 가장 우선적으로 처리되었으며, 수출용 원자재에 대한 각종 세금의 감면은 물론 수출 성과가 좋은 기업과 개인에게 각종 특혜가 주어졌다. 다시 말하면, 시장 지향적 인센티브를 과감하게 도입하여 경제 주체 스스로 수출 관련 생산 활동에 참여하게 하는 정책을 채택하였던 것이다. 정부의 각종 경제 관련 행정 서비스도 수출과 연계된 사업을 가장 중점적으로 지원했다. 실제 이러한 정책은 상당한 성공을 거두었다. 수출 증가가 국민 경제를 선도하는 가장 중요한 관건이 되었으며, 수출을 많이 하는 기업인은 사회적으로도 존경받을 수 있는 사회적 분위기를 조성해주었던 것이다.

○ 북한의 외화벌이

북한은 현재 수출을 장려하는 소위 '외화벌이' 사업을 전개하고 있다. 북한은 외화벌이 사업 자체를 대단한 수출 전략으로 인식하고 있는 것이 사실이다. 그러나 실제로는 북한이 벌이고 있는 외화벌이 사업은 한국식

수출 전략과는 근본적인 차이가 있다. 왜냐하면 북한이 실시하고 있는 외화벌이는 지극히 제한적이기 때문이다. 북한이 한국식 수출 지향적 전략을 채택하기 위해서는 적어도 다음 몇 가지 선행 조치가 취해져야 한다.

첫째, 북한이 전면적인 체제 개혁과 개방을 실시해야 한다. 북한이 성공적인 수출 지향 정책을 실시하기 위해서는 수출품 생산에 필요한 최소한의 생산 요소를 확보해야만 한다. 현재의 북한으로서는 기술과 자본, 원재료 등 모든 생산 요소가 절대 부족하다. 이러한 상태에서는 북한이 현재 추진하고 있는 자급 자족적인 외화벌이로는 성공을 거둘 수 없다. 수출 재화의 생산에 필요한 자본을 확보해야 하고 기술과 전문 인력도 활용할 수 있어야 한다. 다시 말하면, 원재료와 자본·기술을 어떤 형태로든 외국으로부터 수입하지 않고서는 수출 전략을 성공시킬 수 없다. 이것은 다시 북한의 개방을 전제로 해야 가능한 일이다. 현재와 같은 체제에서는 외국인 투자가 미흡할 수밖에 없고, 외국으로부터의 기술 도입도 거의 불가능하다. 따라서 북한이 수출 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 전면적인 개방이 절대적으로 필요하다.

둘째, 수출 산업을 육성할 수 있는 기본적인 사회간접자본이 필요하다. 통신 시설은 물론이고 공항과 항만 등 기본 인프라가 미비한 상황에서는 수출 비용이 증가하여 개방 정책

이 성공할 수 없다. 그러나 현재 북한의 능력으로서는 이 문제를 해결할 수 없고 국제 기구나 외국으로부터의 차관에 의존해야만 한다. 그러나 북한의 개방이 완전하게 이루어지고 향후 전망이 뚜렷해지기 전까지는 어느 외국 자본도 사회간접자본을 확장하기 위한 투자를 실시하려 하지 않을 것이다. 사회간접자본이 획기적으로 확충되지 않고서는 수출 주도의 경제 성장을 성공시키기 어렵다.

현재 북한은 지역별로 제한적인 개방 정책을 실시하여 국제 기구나 서방 세계로부터 사회간접자본을 확충하기 위한 외자 유치를 추진하고 있다. 그러나 실제 북한에 적극적인 관심을 보이고 있는 국가는 극히 제한적이다. 특히, 남북한간의 공식 관계가 경직된 상태에서는 이러한 제한적 개방 정책이 성공을 거두기가 더욱 어렵다.

○ 전면적인 개방

따라서 수출 산업의 육성은 개방 정책이 대전제가 되어야만 한다. 북한이 현재와 같이 폐쇄적인 정책을 유지하면서 수출만 증대시키려는 정책은 성공하기 어렵다. 개방이 되어야만 자본 유입도 가능하고, 외국인 투자도 확대되며, 신기술의 도입도 가능하다. 전면적인 개방과 제도 개혁은 도외시하면서 지역 제한적인 개방 정책을 실시하는 것은

일종의 체제 수호를 위한 개방으로만 받아들여지고 있다. 그런데 과연 북한은 전면적인 체제 개혁과 개방을 동시에 시도할 수 있을 것인가. 한마디로, 북한이 현재의 '우리식 사회주의제도'를 고집하는 한, 전면적인 개방은 불가능하다. 또한 전면적인 개방이 없는 한 수출 지향적 성장 방식은 매우 제한적일 수밖에 없다.

북한이 전면적인 개방을 실시하게 된다면, 개방의 파급 효과는 경제 사회 전반에 빠른 속도로 확산되어, 여러 부문에서 중앙 집권적인 사회주의체제와 충돌하는 현상이 나타날 것이다. 모든 의사 결정에 중앙 당국이 개입하고 가격 결정에도 간여하는 체제에서는 굳이 시장이 필요한 이유가 없다. 정부가 가장 효율적인 자원 배분을 달성할 수 있다고 믿기 때문이다. 그러나 시장 경제의 경험은 정부보다는 시장이 효율적이며, 모든 거래에서 각 개별 경제 주체의 의사 결정이 가장 중요한 기반이 된다. 이러한 구조적 특성이 중앙 집권적인 사회주의에 과급될 경우, 북한의 체제는 도전받을 수밖에 없다. 의사 결정의 과정이 전혀 다른 차원으로 이루어지기 때문에 시장 경제적 요소와 '우리식 사회주의'는 공존하기 어려울 것이다. 따라서 북한체제는 개방이 필요하지만, 일단 개방하면 개방화의 영향으로 체제 자체가 생존하기 어려울 수 있다. 이것은 이미 동구권과 구소련

등에서 나타난 경험이므로, 체제 붕괴를 감수하지 않는 한 채택되기 어려운 과제라 아니할 수 없다. 북한이 박정희식 개발 정책으로 선회하기 힘든 가장 어려운 이유가 바로 여기에 있다.

정부 주도형 개발

○ 집중과 선택

한국식 개발 모형의 또 다른 특징은 정부 주도의 성장이라고 할 수 있다. 정부는 희소한 자원을 소수 산업에 집중 투자하여 수출 경쟁력을 확충하고, 시장 지향적 정책 수단으로 성공적인 기업을 적극 지원하는 전략을 채택하였다. 정부는 수출 시장에서 국내 기업이 성공할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 원재료 시장에서부터 자본과 기술 도입, 최종재 시장에 이르기까지 모든 부문에 각종 육성 정책을 과감하게 도입하였다. 특히, 희소한 자원을 소수 대기업에 집중 투자하는 불균형 성장의 전략을 채택한 것은 한국식 모형의 특징이기도 하다. 한국에서 정부 주도형 성장이 성공할 수 있었던 것은 다음과 같은 몇 가지 요인에서 비롯되었던 것으로 평가할 수 있다.

첫째, 정부가 일관된 정책을 체계적으로 실시한 것이 가장 중요한 성공 요인이라고

할 수 있다. 여타 국가에서는 정부 주도형 경제가 대부분 실패로 끝난 사례가 많다. 실패의 원인은 정책 일관성이 부족하고, 지도층이 부패하며, 최고 통치자의 의지와 개발 철학이 흔들리는 경우가 많기 때문이다. 그러나 한국의 경우는 이와 달랐다. 거의 20년 가까이 1인 통치라는 카리스마를 갖고, '조국 근대화'라는 일관된 정책이 지속적으로 실시되었다. 또한 정책 결정 과정에서 전문인력을 적절히 활용하는 방식으로 1인체제의 비전문성과 실패 가능성을 크게 줄였던 것이다. 다시 말하면, 성공한 기업에서 유능한 기업가의 혜안이 작용하는 것처럼, 최고 통치자의 집념과 일관된 정책 집행·전문성이 함께 보완되었던 것이다.

둘째, 정부가 유능한 엘리트 관료 집단을 보유하고 있었다. 정부는 고시제도를 통해 유능한 고급 인재를 선발하였고, 정책을 집행하는 고위 당국자들은 대부분 미국에서 교육받은 경제학자 그룹이 많았다. 또한 대학 교수들을 적극적으로 활용하여 정부의 의사 결정에 직간접적으로 개입시키는 등 유능한 고급인력을 적절히 활용하였다. 이러한 인재 집단은 대부분 시장 경제를 교육받은 경험이 있고, '조국 근대화'라는 정부의 일관된 정책을 효율적으로 집행하는 데 크게 기여하였다.

셋째, 정부의 정책 판단이 잘못되었을 경우 시장보다도 더 심각한 사회적 비용을 초

래할 수 있는 가능성을 최소화할 수 있었다. 시장이 발달한 경우에는 정부 개입이 오히려 더 큰 사회적 비용을 유발할 수 있으나, 당시 한국적 상황에서는 시장의 불완전성을 정부가 보완하는 형태로 정부 개입이 이루어졌다고 할 수 있다. 물론 이러한 정책은 90년대 중반 이후 한국 경제의 비효율을 증대시키는 요인으로 등장한 것도 사실이지만, 개발 초기에 정부가 시장에 개입하여 자원을 국가 목표에 맞게 배분하는 역할을 성공적으로 수행했던 것을 부인할 수 없다. 이 과정에서 주의할 것은 정부의 배분 과정이 반드시 시장 지향적이어야 한다는 점이다. 시장을 무시한 정부의 임의적 개입은 오히려 비효율을 증대시키는 역할을 할 뿐이다.

○ 북한의 정부 주도형 개발 가능성

그렇다면 북한은 과연 한국식 정부 주도형 개발을 성공적으로 추진할 수 있겠는가? 결론부터 말하자면, 북한은 앞에서 언급된 한국의 세 가지 성공 요인을 모두 갖추지 못하고 있다. 최고 통치자가 비록 집념은 있다 할지라도 확고한 개발 철학을 갖고 일관성있게 정책을 추진할 능력이 있느냐에 대한 의문을 버릴 수 없다. 특히, '시장 지향적' 정부 개입이 필요한데, 북한은 아직까지 배급형 경제에 너무 익숙하기 때문에 한국식 모형으로의 정책

전환이 용이하지 않을 것이다.

북한의 관료나 당료가 정부 주도형 개발 전략을 효과적으로 수행할 수 있을 만큼 유능한가에 대한 평가는 현재로서는 판단할 근거가 미약하다. 북한 사회에서도 관료와 당료 집단이 상대적으로 유능한 것은 사실일지라도, 시장 경제의 경험이나 교육은 전무한 상태에 있다. 그렇다고 한국의 전문가 집단과 같은 기능을 할 수 있는 그룹이 북한 내부에 있는 것도 아니다.

따라서 이러한 상황을 종합하면, 북한에 한국식 정부 주도의 모형을 도입하기 위해서는 북한 엘리트 집단에 대한 시장 경제 교육이 매우 시급하다고 할 수 있다. 현재 국제 기구와 일부 서방 세계에서 제한적으로 실시되고 있는 북한 관료에 대한 시장 경제 교육이 널리 확산되어야 하며, 최고위층의 시장에 대한 확고한 인식이 선행되어야 한다. 정부가 주도하는 경제가 성공할 수 있기 위한 가장 중요한 관건이 '시장 지향적'이어야 하기 때문에, 시장에 대한 철저한 이해없이는 성공하기 어려울 것이기 때문이다.

북한 내부에서 전문가가 길러지기 이전까지는 과도기적으로 국제 기구나 서방 세계로부터의 인력 지원을 통해 한국식 정부 주도 모형을 실시할 수 있을 것이다. 실제 북한 체제에 가장 도움을 줄 수 있는 국가는 바로 한국이기 때문에, 한국과의 관계 개선이 시급

한 것도 사실이다. 시장 경제에 대한 교육도 한국과의 관계 개선에 따라 급속히 진전될 수 있을 것이다.

한편, 정부 주도형 개발 정책에서도 북한은 많은 한계와 딜레마를 안고 있는 것이 사실이다. 정부 주도형이 성공하려면 시장 지향적이어야 하고, 시장 전문가가 있어야 하며, 가장 신속한 방법은 남한으로부터의 인적 지원에 의한 것이다. 북한은 이미 '전적인 정부 주도형' 방식에는 익숙해 있으므로, 오히려 필요한 것은 '시장 지향적 정부 주도형'이다. 그러나 북한이 전면적으로 시장을 도입하고, 시장 지향적 정책으로 완전히 선회하며, 시장 전문가를 한국과 서구에서 대량 양성한다면 어떻게 되겠는가? 앞에서 제기한 것과 마찬가지로 북한의 현 체제에 대한 궁극적인 도전이 함께 밀려올 수밖에 없다. 이 과정에서 북한이 정치와 경제를 완전하게 분리할 수 있다면, 한국식 정부 주도 모형을 그대로 답습할 수 있을 것이다. 그러나 집권층이 그러한 자신감을 갖고 있지 않는 한 극히 제한적으로 정책 변경만을 시도할 수 있을 뿐이다.

불균형 성장과 물질적 동기 부여

○ 소수 대기업의 육성

한국이 추진했던 개발 전략의 또 다른 특

정은 소수 대기업의 적극적인 육성 정책이었다. 특히, 70년대 중반부터 시작된 중화학 공업의 육성에서는 이러한 정책 방향이 더욱 두드러지게 나타났다. 희소한 자본을 외국으로부터 도입하여 경쟁력을 갖출 수 있는 잠재적인 소수의 대기업을 선정하고, 집중적으로 육성하였던 것이다. 이론적으로 보면 규모의 경제를 통해 수출 경쟁력을 확보하는 전략이었기 때문에 투자 자본이 희소한 한국으로서는 불가피한 선택이었다. 특히, 많은 중소기업을 동시에 육성하는 정책보다 단기에 고도 성장이라는 가시적 목표를 달성하기에는 가장 효율적인 방법이었다.

그러나 이러한 정책은 후에 대기업집단(기업그룹)에 의한 경제력 집중과 부의 불균등 분배, 소득 격차의 확대라는 부작용을 유발하게 되었다. 다시 말하면, 소수 대기업이 주도하는 경제 발전은 단기에 높은 경제 성장을 달성하는 가시적 성과를 달성하면서도, 사회적 불균형의 심화라는 부작용을 유발하게 되었던 것이다.

따라서 북한의 입장에서는 소수 대기업이 주도하는 불균형 성장의 전략을 추진하기가 쉽지 않을 것이다. 단기에 가시적 성과를 얻기 위해서는 필요한 전략일 수 있어도, 전통적으로 평등과 형평을 강조해온 북한의 정치문화에서는 대기업 중심의 성장 전략을 정부가 주도하여 추진하기가 어려울 것이다. 북

한은 오히려 중소기업과 각 부문과의 균형을 유도하는 점진적인 개발 전략을 선택하게 될 것이다. 이러한 성장 전략이 북한체제의 안정성을 유지하는 데도 유리한 방식이 될 것이다. 단기에 압축적인 고도 성장을 지향하는 전략보다는 경제의 모든 부문이 점진적인 성장을 이룩하는 전략이 바람직할 것으로 보인다.

○ 외국인 투자 유치와 물질적 인센티브

시장 경제의 기본은 물질적 인센티브를 부여하고 각 경제 주체가 자신의 이익을 극대화하기 위해 열심히 일하게 하는 것이다. 한국식 개발 모형이 성공한 것도 정치적 독재를 유지하면서도 수출입국을 부르짖으며 수출을 통해 각 개인의 이익을 극대화하는 것을 최대한 장려하였기 때문이다. 기업인에게 당근과 채찍을 동시에 부과하여 수출 실적을 달성하는 기업인에게는 과감하게 당근을 주었던 정책이 바로 한국식 모형의 핵심요인을 차지하였다. 이것이 바로 시장 지향적 정부 주도의 개발 모형이 되었던 것이다.

이러한 정책은 외국인 투자의 유치에서도 그대로 적용되었다. 한국은 외국인 투자의 유치보다는 정부가 외자를 조달하여 국내 기업에게 분배하는 정책을 더 선호하였다. 그러나 수출 자유 지역을 지정하여 외국인 투자자에

게 많은 특혜를 부여하면서 적극적인 유치 정책을 동시에 실시하였다. 국내 기업보다는 더 많은 조세 감면과 인프라 시설의 활용을 지원하였고, 이와 함께 국내 기업의 기술 도입이나 외자 도입도 적극 지원하였다.

이와 같은 물질적 인센티브가 경제의 모든 부문에 폭 넓게 적용될 수 있었던 가장 중요한 요인은 물론 체제 자체가 시장 경제적 속성을 갖고 있었기 때문에 가능한 것이었다. 북한은 최근의 헌법 개정에서 실리 추구의 자유를 인정하고 있지만, 구체적으로 실리 추구가 수용될 수 있는 사회적 분위기가 조성되어야만 정책의 목적을 달성할 수 있는 것이다. 따라서 시장 인센티브와 외국인 투자의 유치도 결국은 체제 자체가 시장 경제로 얼마나 전환될 수 있느냐에 따라 결정될 수 있을 것 같다.

맺음말

북한이 한국식 개발 모형에 관심을 갖고 있는 것은 너무나 당연하다. 정치적 독재를 유지하면서 단기에 초고도 성장을 이룩하였던 한국의 모형에 어느 독재자들도 냉담할 수 있겠는가. 북한도 전통적인 사회주의식 정치체제를 유지하면서 경제적으로는 시장의 인센티브를 보장하여 경제를 살리기 위해 박정희식 개발 모형에 매력을 느끼고 있을 것

이다. 중국식 개발 모형도 크게 보면 한국식 개발 모형에 사회주의식 정치 통제를 혼합한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

그러나 북한에서 한국식 모형이 성공적으로 도입되기 위해서는 적어도 몇 가지 과제가 먼저 해결되어야 할 것이다. 무엇보다도 먼저 전면적인 시장경제체제를 도입해야만 한다. 비록 정치적으로는 사회주의식을 유지한다 하더라도 경제 부문에서는 모든 영역에 시장 경제적인 유인을 과감하게 도입해야만 한다. 모든 업종에서 민간의 실리 추구를 용인하고, 국영 부문에 의한 독점체제를 경쟁체제로 전환하며, 시장에서 자유로운 이윤 추구 행위를 보장해야만 한다. 최근의 헌법 개정에서 이러한 취지가 일부 반영되었으나, 구체적으로 실현되기 위해서는 아직도 많은 절차를 거쳐야만 한다. 시장의 인센티브가 전면적으로 도입되지 않고서는 한국식 모형의 성공 요인이었던 개별 주체의 자발적 참여가 불가능하게 된다. 자신의 이익을 좇아 온 정성을 다 바치고 경쟁에서 살아남으려고 하는 시장의 욕구가 현실적으로 나타나게 해주어야만 한다.

또한 전면적인 체제의 개방도 이루어져야 한다. 체제 개방과 개혁에 대한 확고한 의지와 실천이 대외적으로 인정받아야만 외국인 투자도 이루어지고, 기술 도입도 가능하고, 외국으로의 수출도 가능해진다. 현재와 같은

소극적 방식으로는 소기의 성과를 거두기 어렵다. 성과를 거둔다 해도 한국식 개발 모형과는 근본적으로 차이가 있으며, 극히 미미한 업적을 장기에 걸쳐 이룩할 수 있을 뿐이다. 북한은 현재 자력으로 경제를 회생시킬 수 있는 단계를 벗어났으며, 외부 세계로부터 모든 생산 요소가 공급되지 않고서는 최저 생계비 수준을 확보하기에도 어려운 처지에 놓여 있다. 한국의 60년대 초반보다도 더 침체된 상황에 있다. 따라서 개방과 개혁을 동시에 천명하고 실천에 옮겨야만 북한 경제를 한국식 모형으로 회생시킬 수 있다.

한편, 시장 경제를 알고 운용할 수 있는 전문 인력의 육성도 시급하다. 소위 '정부 주도형' 경제를 이끌고 갈 수 있는 근대화된 인력이 북한에는 거의 없다. 한국식 모형의 성공 요인은 유능한 정부 엘리트와 양질의 노동력, 경제 전문가 등이 뒷받침된 인력 기반에 있었다. 이러한 인력이 없는 상태에서의 개발 독재식 접근은 정부 개입과 규제에 따른 폐해만 유발시킬 뿐이다. 그것이 바로 과거 사회주의체제에서 이루어진 참담한 결과였다. 따라서 한국식 모형을 도입하기 위해서는 시장 경제의 전문가를 시급히 확보해야 한다.

시장 경제의 도입과 체제의 개방은 당장 북한의 안정성을 위협하는 결과를 가져올 수도 있다. 시장 경제는 경제 주체의 분권화된

의사 결정을 기본으로 하고 있기 때문에 중앙 통제식 사회주의와는 양립하기 어려운 속성을 갖고 있다. 60년대 한국에서도 독재 정치는 지속적으로 도전받아왔다. 따라서 북한이 한국식 모형을 도입하기 위해서는 시장 경제로의 전환에 따른 체제 위협을 극복할 수 있는 각오가 있어야만 한다. 북한이 현재 전면적인 개방과 개혁을 주저하고 있는 가장 큰 이유는 여기에서 비롯된다. 그러나 체제에 대한 위협은 현재와 같은 극심한 경제 침체로부터도 유발될 수 있다는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 오히려 보다 적극적으로 고도 성장을 추진하면서 체제의 불안정성을 극복할 수 있는 전략이 장기적인 안정성을 위해서 더 바람직한 전략이 된다.

마지막으로 북한이 한국식 모형을 성공적으로 실시하기 위해서는 바로 한국으로부터 가장 많은 도움을 받아야만 한다. 남북한 경제 협력의 확대를 통해 필요한 자본과 기술·전문 인력의 교육·경제 개발의 경험을 전수받을 수 있기 때문이다. 특히, 남북 경협을 통해 시장 경제에 필요한 인력 개발에 노력해야 할 것이다. 이것은 한국식 모형을 도입하기 위해 가장 긴요한 선결 과제이다. ㉠