

연구총서 99-09

북한경제의 변화와 인센티브구조 :  
비공식부문의 확산에 따른 개혁전망

오 승 렬

통 일 연 구 원

# 요약

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

북한은 경제위기를 극복하고 생존하기 위한 수단으로써 경제체제의 변화보다는 정책의 변화에 의존해 왔다. 외형적으로는 여전히 강경한 이념지향적 구호를 내세우고 있으나, 대외경제관계는 물론 대내 경제운영기제에 있어서도 조용한 변화를 겪어왔다. 북한의 정책변화는 위로부터의 자발적 변화라기 보다는 생존을 위한 현상 변화의 제도적 수용이라고 할 수 있다. 1990년대 북한의 경제적 생존전략이 가져온 핵심적 변화는 경제적 인센티브구조의 변화로 파악할 수 있다. 특히 비공식부문 경제에 대한 북한당국의 묵인적 태도는 북한주민의 인센티브구조에 획기적인 변화를 가져왔으며, 경험축적과 학습효과에 따른 인센티브구조의 비가역성(非可逆性)은 북한 경제체제 변화의 방향을 가늠해 볼 수 있는 기준을 제공하고 있다. 본 연구는 북한의 경제적 인센티브구조 변화 기제를 분석하고 이를 근거로 향후 북한 경제체제의 변화 방향을 전망하고 있다.

1990년대의 북한 경제는 정책적 측면에서 외형적인 이념의 강조에도 불구하고 실리를 추구하는 실용적 특징을 보였으며, 경제운용의 틀 역시 유연성 확대와 현실 수용적인 방향으로 변화해 왔다. 대외경제적인 측면에서도 비록 국제비교우위의 개발이라는 적극적 개방 정책 수준에는 도달하지 못하였으나, 시장경제권과의 관계 확대를 추진하고 있으며 주요 경제부문에 있어서의 대외의존도가 높아졌다. 1990년대 북한 경제 변화의 두드러진 특징은 체제나 제도적 측면의 변화는 제한적인 틀 속에서 이루어질 수밖에 없었으나, 식량난과 산업가동률 저하에 따른 극심한 물자부족 현상을 극복하고 생존을 모색하는 과정에서 경제 현상의 변화는 결코 적지 않았다는 점이다.

북한경제의 기본 틀이 유지되어 온 1980년대말까지 북한의 경제적 인센티브구조를 근본적으로 흔들 만한 계기는 마련되지 않았다. 그러나 1990년대 북한은 사회주의권의 대변혁과 극심한 경제난을 겪으면서 체제 생존을 위한 수단으로서 경제현상의 변화를 부분적이거나 제도적으로 수용하기 시작했으며, 이는 경제체제의 핵심적 부분이라고 볼 수 있는 인센티브구조의 변화를 초래하고 있다. 북한은 제도적으로는 과거의 인센티브구조를 유지하고 있으나, 북한주민들의 경제행위 패턴을 결정하는 실질적 인센티브구조는 1990년대에 많은 변화를 겪었다

일반적으로 사회주의 계획경제의 인센티브구조에 대한 평가는 과도한 정치도덕적 인센티브와 ‘이타(利他)·균분(均分)’적 소득 분배로 인한 의욕 상실, 그리고 수직적 관리질서로 인한 도덕적 해이 등 정태적 측면에 집중되어 왔다. 북한 역시 정권수립 이래 1980년대말까지 사회주의경제 인센티브체계의 일반적 문제점에 노출 되어 왔으나, 체제 및 경제적 여건의 변화 폭이 비교적 작았던 관계로 경제적 인센티브구조의 획기적인 변화를 위한 계기가 마련되지는 않았다. 이 기간 동안 북한은 기존의 체제 틀 속에서 전통적인 사회주의 계획경제에서의 인센티브구조를 개선하기 위한 노력을 기울여 왔으나, ① 과도한 중앙집권 및 이념지향적 경제관리제도, ② 계획경제 관리체제하에서의 정보 흐름의 차단, ③ 계획당국과 경제행위자간의 주인-대리인 관계에 따른 도덕적 해이 등의 문제점은 지속적으로 북한경제의 효율성을 저하시켰다.

본 연구에서는 1990년대의 경제위기에 직면한 북한이 생존을 위한 적응과정에서 보여준 변화 방향에 근거하여 북한의 새로운 경제적 인센티브구조의 역할과 기능을 분석해 보았다. 1990년대 이후 북한

경제의 어려움은 비공식부문 경제의 확산을 통해 북한의 경제적 인센티브 구조에 획기적인 변화를 초래 했으며 북한경제체제의 변화 방향과 관련하여 중요한 의미를 가지게 되었다. 이전 시기에 있어서 북한 인센티브구조와 관련된 과제는 정치도덕적 인센티브와 물질적 인센티브의 상대적 효율성이나, 경제행위자의 도덕적 해이 등 기능적인 측면의 문제점이었던 반면, 1990년대의 비공식부문 경제 확산은 인센티브구조가 기능하기 위한 기본적 전제 조건을 와해 시켜버리는 혁명적인 변화를 가져왔다.

기본적으로 인센티브의 문제를 정보흐름과 거래비용의 문제로 파악할 때, 비공식부문 경제의 확산은 투입과 산출의 비례관계, 효율적인 감독을 위한 정보체계, 바람직한 행위유도를 위한 보상 수준 등 인센티브구조가 기능하기 위한 모든 조건들을 근본적으로 붕괴시킴으로써 북한경제의 체제유지 비용이 급격히 상승하게 되었다. 북한의 경제정책 결정이 새로운 정책으로 인한 비용과 편익의 고려에 의해 합리적으로 이루어진다는 가설을 받아들일 경우, 이와 같은 경제적 인센티브구조 변화는 북한체제의 변화방향과 관련하여 결정적인 변수로 작용할 수 있다.

경제위기로 인해 확산되어 온 비공식부문 경제는 북한사회의 정보흐름과 기회비용 평가에 혁명적인 변화를 초래하였으며, 북한당국은 이와 같은 변화를 헌법개정 등의 방법을 통해 제도적으로 수용하고 있다. 또한 비공식부문 경제의 확산에 대해 묵인 또는 소극적 통제라는 방법을 적용함으로써 경제적 위기를 극복하기 위한 생존수단으로서의 기능을 활용하고 있는 것이다.

북한은 당분간은 북한의 물자부족현상을 어느정도 완화시키고 있는 비공식부문경제 확산의 긍정적 기능을 체제 생존수단으로 활용할

수 있을 것이나, 이로 인한 인센티브구조의 변화로 인해 새로운 경제적 현상을 제도적으로 수용함으로써 개혁의 궤도에 진입하지 않은 장기적으로는 막대한 체제유지 비용을 지출하게 될 것이다. 새로운 경제적 현상은 북한의 정보흐름을 근본적으로 흔들어 놓았을 뿐만 아니라, 북한주민들에게 학습과 경험의 기회를 제공함으로써 인센티브구조의 비가역성(非可逆性)을 형성하게 되었기 때문이다. 따라서 북한이 합리적 정책 선택에 의한 정책결정 기제를 가지고 있다고 상정하는 경우, 시행과 착오의 과정을 거쳐 비용-편익적 고려에서의 개혁 조치들을 취하게 될 것임을 알 수 있다.

북한의 정치·이념적 한계성을 감안할 때, 북한체제의 변화는 매우 점진적인 성격을 가질 것이며, 외형적으로 표방하는 이념과 실천적 정책수단이 괴리를 보이는 현상은 당분간 계속될 것이나, 경제정책적 측면에서는 실질적 성과와 체제 운용의 효율성을 제고시키기 위한 다양한 조치들이 강구될 것으로 전망된다. 북한은 중단기적으로는 정책수단간의 상호연계를 감안한 종합적인 개혁정책 보다는 단편적이며 부분적인 조치들을 채택할 것이며, 장기적으로는 시장기구의 도입과 계획부문 경제의 축소 및 국유부문의 효율성 제고를 위한 종합적 개혁 정책을 추진하게 될 것이다.

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 최근 북한경제의 변화 방향 .....	6
1. 경제정책의 기본 방향 .....	6
2. 경제 운영체제 .....	9
3. 환경적 요인으로서의 대외경제관계 .....	14
4. 북한경제 변화 방향의 종합 평가 .....	22
III. 북한의 경제적 인센티브구조 변화 .....	24
1. 인센티브구조의 개념 .....	24
2. 북한경제의 관리기제 및 인센티브구조 변천 .....	27
3. 비공식부문 경제의 확산과 인센티브구조 .....	55
4. 비공식부문 경제의 확산에 따른 인센티브구조의 변화 .....	65
IV. 인센티브구조의 변화와 북한경제의 개혁 .....	76
1. 경제개혁의 선택기제: 비용-편익 가설(假設) .....	76
2. 경제개혁의 방향 .....	80
3. 북한경제 개혁의 전망 .....	83
V. 결 론 .....	95
참고문헌 .....	98



## 표 목 차

<표 1> 생산부문 관리자 상금비율: 1949년 .....	31
<표 2> 작업반 식량 특별 배급제: 1947년 .....	33
<표 3> 북한의 GNP 연평균 성장률 추이 .....	54
<표 4> 북한의 직업별 임금수준 .....	73

## I. 서론

북한은 장기간 지속되고 있는 경제난을 해소하기 위하여 국제사회의 지원 획득을 위한 외교적 노력 이외에도 나름대로 새로운 경제정책을 추진해 왔다. 나진-선봉지역의 제도 및 인프라정비, 섬유류 및 초보적 전자·전기제품 등의 위탁가공수출, 원산·남포·신의주 등지의 보세가공지구 설치 가능성 시사, 영농체계의 개선, 헌법 및 대외경제 관련 법규의 개정과 인민경제계획법 채택, 김정일의 빈번한 경제부문 현지지도 등은 외형적 변화로 볼 수 있으며,<sup>1)</sup> 극심한 물자부족 현상을 완화하기 위해 북한당국이 어느정도 묵인하고 있는 것으로 보이는 비공식부문 경제의 확산 역시 북한경제의 새로운 모습을 형성하고 있다.

1990년대의 북한 경제는 정책적 측면에서 외형적인 이념의 강조에도 불구하고 실리를 추구하는 실용적 특징을 보였으며, 경제운용의 틀 역시 유연성 확대와 현실 수용적인 방향으로 변화해 왔다. 대외경제적인 측면에서도 비록 국제비교우위의 개발이라는 적극적 개방 정책 수준에는 도달하지 못하였으나, 시장경제권과의 관계 확대를 추진하고 있으며 주요 경제부문에 있어서의 대외의존도가 높아졌다. 1990년대 북한 경제 변화의 두드러진 특징은 체제나 제도적 측면의 변화는 제한적인 틀 속에서 이루어질 수밖에 없었으나, 식량난과 산업가동률 저하에 따른 극심한 물자부족 현상을 극복하고 생존을 모색하는 과정에서 경제 현상의 변화는 결코 적지 않았다는 점이다.

1) 김정일은 1999년들어 10월말까지 총 21회의 경제부문 현지지도를 실시했다. 전년 같은 기간 동안에는 6회의 경제부문 현지지도가 이루어졌을 뿐이다. 통일부, 「북한동향」, 제458호, p. 5.

## 2 북한경제의 변화와 인센티브구조

최근 북한 경제의 현상적 변화중에서 획기적인 변화를 겪고 있는 부문은 비공식부문 경제의 보편화에 따른 정보 흐름(information flow)의 변화이며,<sup>2)</sup> 이는 곧 북한 주민의 경제적 인센티브구조 변화를 초래하였다. 그 동안 보편적인 물자 부족현상으로 특징지어지는 북한 경제체제의 구조적 문제점과 관련하여 ‘정치도덕적 자극’의 강조와 수직적 계획기제가 가지고 있는 본질적인 결함이 그 주된 원인으로 지적되어 왔다.<sup>3)</sup> 북한은 인센티브구조의 결함을 보완하기 위해 “주체사상은 정치도덕적 자극을 앞세우면서 물질적자극을 잘 안받침할 것을 요구한다”<sup>4)</sup>라는 방침 아래 각종 경제효율성 형량(衡量) 지표를 개발하고, 농업과 공업부문에서 다같이 독립채산제를 강조하는 등의 정책수단을 강구해 왔다.

북한경제의 기본 틀이 유지되어 온 1980년대말까지 북한의 경제적 인센티브구조를 근본적으로 흔들 만한 계기는 마련되지 않았다. 그러나 1990년대 북한은 사회주의권의 대변혁과 극심한 경제난을 겪으면서 체제 생존을 위한 수단으로서 경제현상의 변화를 부분적이나마 제도적으로 수용하기 시작했으며, 이는 경제체제의 핵심적 부분이라고 볼 수 있는 인센티브구조의 변화를 초래하고 있는 것이다. 북한은 제도적으로는 과거의 인센티브구조를 유지하고 있으나, 북한주민들의 경제행위 패턴을 결정하는 실질적 인센티브구조는 1990년대에 많은

---

2) 정보 흐름이란 일반적으로 포괄적인 의미로 해석되지만 북한의 정치·사회적 통제 기제를 감안할 때 이념 및 체제 등과 관련된 정치·사회적 정보의 흐름에는 여전히 엄격한 제약요인이 존재할 것이라는 가정하에 여기에서는 경제영역에서의 가격과 기회비용 등에 관한 정보를 가리킨다.

3) 북한경제의 물자부족 현상에 관한 논의는 Seung-Yul Oh, "Shortage in the North Korean Economy: Characteristics, Sources, and Prospects," *The Korean Journal of National Unification* vol. 4 (Seoul: KINU, 1995), pp. 105~131 참조.

4) 과학·백과사전출판사, 「위대한수령 김일성동지께서 밝히신 사회주의적농업 노동보수제에 관한 이론」(평양: 과학·백과사전출판사, 1986), p. 61.

변화를 겪었다.

일반적으로 사회주의 계획경제의 가장 심각한 구조적 문제점 중의 하나로 인센티브구조의 결함을 거론한다. 본질적으로 한 경제체제에 있어서 인센티브구조의 문제는 정보(information)의 문제로 파악할 수 있다.<sup>5)</sup> 만약 중앙 계획당국이 항상 개별 행위자가 무엇을 어떻게 하고 있는지에 대한 정확한 정보를 가지고 있고, 개별행위자가 사회 전체의 생산을 극대화하기 위해 무엇을 해야하는지에 대한 정확한 판단의 기준을 가지고 있다면 경제적 인센티브 문제는 존재하지 않는다. 인센티브 문제가 야기되는 근본 원인은 ① 행위자의 노력(투입)을 관찰할 수 없고, ② 행위자의 노력의 정도와 결과적으로 나타나는 성과(산출)간의 정확한 관계에 대해 평가하기 어려우며, ③ 개별 행위자가 무엇을 해야하는가에 대한 완전한 정보가 존재하지 않기 때문이다.

과거 북한은 전통적으로 사회주의 체제에서 강조되어 온 도덕적 인센티브와 법적·제도적 통제 기제(機制)를 동시에 적용함으로써 경제정책 목표를 달성하려는 노력을 기울이는 한편, 부분적으로 ‘물질적 자극’을 도입함으로써 정책 효율성의 제고를 시도해왔다. 북한은 사회주의적 생산방식의 인센티브구조 문제를 개선하기 위해 농업과 공업부문에 있어서 생산과 보수의 관계를 규정짓는 지표들을 개발해 왔으며, 끊임없이 이념적 헌신을 강조함으로써 주민들에게 ‘정치도덕적 자극’을 부여해 왔다.

북한경제체제의 인센티브구조 및 그 문제점과 관련하여, 지금까지 행해진 북한경제 관련 연구들의 기본적인 접근 방식은 전통적인 사회주의 계획경제의 인센티브문제와 북한의 인센티브문제를 동일시해

---

5) J. E. Stiglitz, *Whither Socialism?* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996), ch. 11.

#### 4 북한경제의 변화와 인센티브구조

왔다. 이와 같은 접근방식은 북한정권 수립이래 1980년대말까지 북한의 경제체제가 다른 어느 사회주의체제에 비해서도 변화의 폭이 작았기 때문에 그 타당성을 인정할 수 있다.

그러나 북한은 1990년대에 식량난을 포함한 경제 위기를 극복하는 과정에서 많은 변화를 겪어 왔으며, 최근에는 김정일체제의 공식 출범에 따른 체제 정비와 경제난 극복 차원에서 경제정책 및 관련 제도 변화를 시도해 왔다. 가시적 변화로는 헌법개정, 분조관리제도 변화, 인민경제계획법 채택, 외화유통체계 변화, 독립채산제도의 강조 등이 있으며, 실질적으로 북한주민의 경제적 인센티브구조에 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인으로서 비공식부문 경제의 창궐 등으로 인한 정보의 흐름(information flow)의 변화를 들 수 있다.

근래 관측되고 있는 북한의 변화는 일반적으로 사회주의 계획경제 체제의 가장 큰 문제점의 하나로 지적되어 온 경제적 인센티브구조에 적지 않은 변화를 가져온 것으로 판단된다. 더욱이 최근의 북한의 경제환경 변화 등을 감안할 때 북한경제의 공식부문과 비공식부문의 병존 현상은 북한주민들이 새로운 인센티브구조하에 놓여있음을 보여주며, 따라서 북한주민들의 경제적 행위 양식이 과거와는 다르게 나타날 것임을 추론해 볼 수 있다. 이와 같은 북한경제의 현상적 변화는 북한경제의 개혁이 수반하는 비용과 편익의 관계에 결정적인 영향을 미칠 수 있으며, 새로운 경제환경에 적응하는 과정에서 북한주민의 얻게 될 학습과 경험의 효과는 북한의 경제 제도의 가역성(可逆性)을 제약함으로써 개혁의 가능성을 높힐 수 있을 것이다.

본 연구는 북한경제의 변화에 따른 경제적 인센티브구조 변화 양상과 파급효과를 분석하고 이를 근거로 향후 북한 경제체제의 진로를 예측해 보는데 그 목적을 두고 있다. 특히 과거 사회주의 계획경제의 인센티브구조 연구는 시장경제체제와의 정태적(靜態的) 비교 분

석의 범주를 벗어나지 못했으며, 따라서 북한체제의 '변화'라는 동태적(動態的) 주제 분석에 적합하지 못하다는 점을 지적할 수 있다. 본 연구에서는 '북한의 변화'에 초점을 맞추어 북한의 인센티브구조 변화가 북한 경제의 향방에 미칠 영향을 동태적으로 분석하고자 한다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위해 우선 최근의 북한 경제 변화 양상을 분석하고 경제적 인센티브구조의 변화 과정 및 특성을 역사적 관점에서 서술·평가할 것이다. 다음으로 북한경제에 있어서 비공식부문 확산의 의미와 기능 및 문제점에 대해 평가하고, 이와 같은 북한 경제의 현상적 변화가 인센티브구조에 미칠 수 있는 파급효과를 분석할 것이며, 결론적으로 향후 북한경제의 개혁 가능성과 그 방향을 장기적 관점에서 전망해 보기로 한다.

## II. 최근 북한경제의 변화 방향

북한의 경제난은 만성적이며 광범위한 부족현상으로 요약될 수 있는데, 이는 외부적 요인에 의한 일시적인 불균형상태, 즉 초과 수요나 공급 부족에 의한 것이 아니라 북한의 체제 및 정책 특성상 필연적으로 나타난 보편적이며 장기적인 현상으로 파악할 수 있다. 북한경제의 부족현상은 체제이념에 따른 발전전략과 중앙계획경제 운영상 나타나는 비효율성, 그리고 대외경제관계의 결함 등 세 가지 범주로 나누어 설명할 수 있으며, 최근 북한경제의 변화 양상은 이들 요인들의 변화 가능성을 분석해 봄으로써 평가할 수 있다.

### 1. 경제정책의 기본 방향

북한은 1993년말 제3차 7개년계획 기간 동안의 경제정책 실패를 자인하고 농업·경공업·무역제일주의를 표방했으나, 가용(可用)자원의 재분배 및 투자 구조에 있어서 획기적 변화는 이루어지지 않았다. 어느정도 동구 사회주의권 대변혁의 충격에서 벗어난 1994~95년 무렵 북한 학계와 일부 정책실무자들 사이에 비교적 유연한 새로운 경제건설 노선에 대한 논의가 있었으나, 1995년이후 극심한 경제난으로 인해 새로운 경제정책 노선이 구체화되지는 못했던 것으로 판단된다. 1995년 발표된 북한 학자의 논문중 다음과 같은 내용은 이와 같은 판단을 뒷받침하고 있다.<sup>6)</sup>

6) 이동근, “세계의 발전추세와 지역의 특성에 맞게 협력과 교류를 발전시키는 것은 21세기 변영하는 동북아세아 건설에서 나서는 중요한 문제”(중국 심양: 요녕 사회과학원 주최 국제학술회의 ‘동북아지역 경제협력과 사회발전’ 발표 논문, 1995.8.17).

..... 사회주의 경제제도는 ..... 나라의 구체적 실정에 맞게 계획적운영을 기본으로 하면서 거기에 시장조절을 배합해 나갈 수 있는 것이다. 이것은 하나의 경제체제안에서도 계획화와 시장조절을 적절하게 결합시켜나갈 수 있다는 것을 말해준다. ....

1995년 이래 극심한 식량난에 직면했던 북한은 1998년 1월 「로동신문」에 게재된 사설에서 경제난 해소의 일차적인 과제로서 선행부분과 기간공업부문의 생산잠재력 발휘를 급선무로 강조함으로써 농업·경공업·무역제일주의는 지속적인 정책 노선으로 자리잡지 못했음을 보여주고 있다.<sup>7)</sup> 한편 1998년 9월 17일의 노동신문·근로자 공동논설에서도 다음과 같이 중공업의 역할을 강조한 것으로 미루어 볼 때,<sup>8)</sup> 1990년대에 농업부문의 생산성 향상을 위한 획기적 정책노선의 수정이나 국제비교우위 개발을 위한 본격적인 산업구조 조정 등의 전향적인 정책노선을 실행하기 위한 투자구조 변화는 미미했던 것으로 분석된다.

.... 우리식 경제구조는 자체의 강력한 중공업을 핵심으로 하고 모든 경제부문이 조화롭게 갖추어진 자립적인 경제구조이다..... 인민생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제문제를 풀 수 있다고 하면서 대외무역에만 치중하는 것은 옳은 해결방도가 될 수 없다. ....

북한은 1999년 신년 공동사설에서도 전력과 석탄, 금속 등 중공

7) "최후 승리를 위한 강행군 앞으로," 「로동신문」, 1998. 1. 8; "우리가 틀어쥐고 나가야 할 경제건설의 기본노선," 「로동신문」, 1998. 1. 20.

8) "자립적 민족경제건설노선을 끝까지 견지하자," 「로동신문」·「근로자」 공동논설, 1998. 9. 17.



업분야와 철도 및 고속도로 등 사회간접자본에 대한 우선적 배려를 강조하면서 경공업부문의 소비재는 지방의 예비자원을 동원하여 해결하자는 중공업 우선 정책을 표방하고 있다. 그러나 북한이 노동신문·근로자 공동논설('98.9.17)에서 중공업 위주의 자립경제 노선을 강조하면서도, 동시에 다음과 같이 이익 실현을 통한 경제정책의 효율성을 강조하고 있는 것은 사회주의 계획경제의 이념적 틀에서 진일보한 것으로 평가할 수 있는 부분이다.

…… 원래 자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제이다…… 변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신축성있게 조직 전개하는 것도 실제적인 이익을 실현하는 방도이다…… 우리는 **지난날의 기준에 구애됨이 없이** 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야 ……

대외관계에 있어서 실리를 추구하고 수출을 증대하려는 북한의 정책의지는 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서 대외무역의 주체(主體)에 사회협동단체를 포함함으로써 대외무역의 분권화(제2장 제36조)했으며, 특수경제지대에서의 다양한 기업소유형태(외국인 100%투자기업 등)를 명문화(제2장 제37조)함으로써 외국자본에 대해 보다 적극적 역할을 부여하고 있는데서도 찾아볼 수 있다.

이와 같은 북한의 최근 문헌 논조 및 헌법개정 내용으로 미루어 볼 때, 북한은 명분상 중공업 중심의 자립적 경제 건설 노선을 표방하면서도 수출촉진 및 외자유치를 통한 외화 및 기술 획득 등 실리를 확보하려는 과도기의 양면적인 정책 노선을 추구하고 있는 것으로 판단된다. 북한 경제정책 노선의 양면성은 노동신문·근로자 공동논설에서 경제실리적 접근을 강조한 후 바로 이어서 서방국가들이

원하고 있는 북한경제의 '세계경제 일체화 책동'을 철저히 배격하자는 일견 상호모순적인 논지를 펴고 있는 점에서도 분명히 드러나고 있다.

향후 북한이 '효율성'과 '실리' 추구라는 실질적 경제정책 목표를 달성할 수 있을지 여부는 결국 체제이념의 외형적 고수라는 명분의 제약하에 어느정도 적극적으로 산업구조 개선을 위한 투자재원의 재분배와 경제운영체계의 개선 및 국제비교우위 개발을 위한 정책적 유연성을 확보할 수 있느냐에 달려있다고 보겠다.

## 2. 경제 운영체계

경제 운영체계와 관련, 1998년 9월에 개정된 북한 헌법은 ①국가 소유보다 느슨한 공적소유 형태인 집체소유(collective ownership) 영역을 농업이외의 부문으로 확대(제2장 제22조), ②개인의 상업활동범위를 기존의 '개인부업경리'에 더해 '합법적인 경리활동'으로 확대(제2장 제24조), ③독립채산제와 원가·가격·수익성 등 경제효율성 제고를 위한 계획경제기제의 개선을 명문화(제2장 33조)하고 있으며, 경제적 측면에 국한된 조치라고는 볼 수 없으나 주민들의 거주·여행 자유를 명시(제5장 제75조) 하고 있다.

북한의 새헌법은 과거에 비해 느슨한 형태의 계획경제 체제를 지향하고 있는 것으로 평가되는데, 새로운 경제관련 조항의 의미는 기존의 경직된 스탈린식 계획경제체제를 보완하여 경제적 생존을 위한 방안을 모색하고, 최근 경제침체로 인해 나타나고 있는 불법적 경제행위를 제한된 범위내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있으며, 아직 본질적인 경제체제 변화를 시도하고 있는 것으로 볼 수는 없다.

이와 같은 판단의 근거로서는 첫째, 집체소유 역시 사회주의 계획경제의 공적 소유의 한 형태이며, 둘째, 개인 소유는 '소비적인 목적을 위한 소유'로 국한하고 있고, 셋째, 독립채산제 및 원가·가격·수익성 등의 개념은 사회주의 계획경제 틀 속에서 경제적 효율성을 제고하기 위한 관리방식으로서 과거에 이미 '주체의 경제리론'으로 제시하고 있는데,<sup>9)</sup> 이는 시장 공급과 수요의 법칙을 의미하지 않으며, 단지 회계 및 계획상의 효율성 제고를 위한 것이기 때문이다.

근래에 북한은 근로자와 농민, 그리고 개별 경제단위의 적극성을 제고하기 위해 제한적인 범위 내에서의 물질적 인센티브 부여를 시도하고 있으나,<sup>10)</sup> 심각한 소비재 공급부족, 국정가격과 암시장 가격의 편차,<sup>11)</sup> 사상적 경직성에 따른 제약요인들의 요인으로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 경제의 지속적 침체는 개인의 근로의욕은 물론 경제단위의 적극성을 감퇴시키고 있다. 특히 부족현상의 심화에 따라 경제계획이 집행되기 어려운 상황에서 지역 및 부서간의 이기적 경향이 가중되는 경향도 보이고 있다. 북한의 물자 부족현상은 체제 결함에 기인하는 바, 이의 근본적 개선을 추진하지 않

9) 과학·백과사전출판사, 「사회주의하에서 물질적 관심성과 가치법칙의 올바른 리용에 관한 주체의 경제리론」, (평양: 과학·백과사전출판사, 1986).

10) 예를 들면 농업부문의 '새로운 분조관리제'는 분조 구성위 수를 7~8명 규모로 축소하였으며, 생산계획 기준치를 지난 3년간 평균수확고와 그 이전 10년간 평균수확고의 평균치로 하고 초과 생산물은 자율적으로 처분할 수 있게 하였다. 「조선신보」, 1997. 7. 16.

11) 북한의 소비재는 대부분 당국의 배급에 의해 조달할 수 있도록 되어 있으나, 실질적으로는 규정된 배급량의 10~20%선만 공급되고 있는 것으로 보인다. 한편 소비재의 부족정도를 가리킨다고 볼 수 있는 농민시장의 거래가격(1999년 기준)을 살펴보면, 국정가격이 1kg당 8전(북한원)인 쌀의 평균 거래가격은 64원, 국정가격이 kg당 10원인 돼지고기 160원, 국정가격이 한대에 350원인 텔레비전의 암시세는 6,000~12,000원으로서 각종 상품의 농민시장 평균 거래가격은 국정가격의 수십배에서 수백배에 이르는 높은 수준을 보이고 있다. 통일부, "북한 물가동향 조사 결과", 1999.11., <http://www.unikorea.go.kr/kr>.

는 한 공식적인 경제제도내에서의 인센티브구조 개선의 효과는 지극히 제한적일 수밖에 없을 것이다.

한편 비공식부문 경제에서의 인플레이션 압력과 재정상의 필요에 의한 화폐공급의 증가는 매우 심각한 부작용을 수반할 수 있다. 북한당국이 화폐공급 증가를 통한 경제활성화를 꾀하는 경우 현재의 비효율적 인센티브구조와 절대적인 소비재 공급부족 상황에서 이는 곧 비공식부문 경제 영역으로의 유입자금 증대를 의미하며, 오히려 노동의욕을 감소시킴으로써 총산출 감소와 상품 초과수요 증가 및 은닉성 인플레이션의 악화라는 부작용을 낳게된다. 실질적으로 1999년도 북한의 농민시장 가격수준이 1998년도에 비해 평균 25.8% 상승했는데, 이는 1999년도의 물자 부족현상이 전년도에 비해 급격히 악화되었기 때문이라기 보다는 재정적 어려움에 직면한 북한당국이 화폐를 남발함으로써 화폐잉여(monetary overhang)가 급격히 증가했기 때문으로 분석된다.

일반 북한주민들의 경우, 최근 주곡의 60%, 생필품의 70% 정도를 전국적으로 산재하는 약 300~350개의 농민시장에서 구입하고 있는 것으로 알려지고 있는데,<sup>12)</sup> 농민시장과 비공식 부문을 통한 물자유통 기제의 기능과 역할은 북한 사회주의 계획경제체제의 변화 양상과 관련하여 중요한 판단 기준을 제공하고 있다. 계획 부문에 비해 비공식 부문 경제는 경제행위로부터 발생하는 비생산적 이득 및 수요와 공급의 법칙 등 경제논리에 의해 작동한다고 볼 수 있다.

북한당국은 비공식 경제 부문의 확산을 묵인함으로써 정치적 불안요인이 될 수도 있는 극단적인 생필품 부족 현상을 어느정도 완화함과 동시에 잠재적인 경제개혁 요구를 잠재우고 있다. 즉 북한은 비공

12) 통일부 정보분석실, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석,” (통일부 정보분석실 자료, 1999. 2. 4).

식 부문 경제에 대해 극단적인 물자 부족현상이 수반하게 될 정치적 동요를 미연에 방지하기 위한 자동조절기구로서의 역할을 부여하고 있는 것이다.

실질적으로 북한의 농민시장에서 쌀 등 주곡과 잡화류의 가격수준은 1997년까지 급격히 상승했으나 1998년과 1999년도에는 다소 하락하는 양상을 보여주고 있는데,<sup>13)</sup> 이는 북한경제가 호전되었기 때문이라기 보다는 농민시장 또는 비공식 부문 경제가 주요한 물자배분 기제로 자리잡게 됨에 따라, 물자 공급이 어느정도 유연하게 이루어졌기 때문으로 해석할 수 있다. 즉 북한의 식량난이나 생활용품난이 전반적으로 완화된 결과라기 보다는 이 기간 동안 북한당국의 묵인 하에 비공식 경제 영역이 확산됨에 따라 북한주민들이 공식배급망 이외의 경로를 통해 식량 및 생필품을 조달하고, 이로 인해 부족현상을 어느정도 완화시킬 수 있었기 때문인 것이다.

비공식 부문 경제의 확산이 북한 북한경제 체제 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가와 관련, 시장지향적 개혁으로 연계될 가능성과 경제난으로 인한 일시적인 현상으로 그칠 가능성을 동시에 고려해 볼 수 있다.

비공식 경제 영역의 확산을 시장지향적 개혁의 전조(前兆)로 해석하는 논리적 근거로는 첫째, 비공식 부문이 이미 광범위하게 확산되었으며, 둘째, 비록 북한주민들이 일단 회소가격에 근거한 비공식 부문의 효율적 거래방식에 익숙해진 뒤에 이를 다시 계획경제의 경직

13) 농민시장에서의 쌀 1kg의 가격은 1992년 12(북한)원, 1997년 80원, 1998년 75원, 1999년 64원이었으며, 1999년도에는 주곡과 잡화류 가격은 각각 22.4%, 20.6% 하락하였다. 그러나 북한의 화폐 공급과잉과 이동이 불가능한 현지생산 현지소비 대상 상품의 가격은 평균적으로 상승하였다. 통일부 정보분석실, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석,” (통일부 정보분석실 자료, 1999.2); 통일부 정부분석실, “북한 물가동향 조사 결과,” (통일부 정보분석실 자료, 1999.11).

된 틀로 환원시키기란 거의 불가능하고,<sup>14)</sup> 셋째, 북한의 계획부문 경제는 이미 복원이 불가능할 정도로 피폐해졌으므로 북한경제 회복을 위한 정책적 대안은 결국 시장기구의 도입을 통해 비공식 부문을 공식적으로 인정하는 것이 될 것이라는 점 등을 제시할 수 있다.

그러나 다른 한편 비공식 경제의 확산은 극단적인 몰자부족 현상에 따른 일시적인 현상일 뿐이며, 외부원조로 부족현상이 어느정도 완화될 경우, 북한은 현재의 묵인 태도에서 벗어나 다시 경직된 계획 경제 체제로 복귀할 가능성도 다음과 같은 논거에 의해 제시해 볼 수 있다.

첫째, 북한당국은 비공식 부문 경제의 확산이 식량난과 생필품난을 극복하기 위한 주민들의 자구적 노력으로 보고 묵인할 뿐이며, 이를 법적으로 인정하거나 정책노선으로 공식화하지 않고 있다.

둘째, 북한의 경직된 정치 및 경제체제로 인해 현존하는 북한의 비공식 경제 영역의 기능과 역할은 명백한 한계가 있으며, 효율적으로 작동하는 시장기구와는 본질적으로 차이가 있으므로 이를 시장지향적 개혁의 전조로 파악할 수는 없다.

서로 상반되는 이와 같은 논리들이 각각 어느 정도의 설득력을 가지고 있다고 볼 때, 결국 북한의 비공식 부문 경제는 이와 같이 다양한 제도적 측면과 기능적 요인의 복합적 작용을 통해 북한 경제체제의 진행방향을 결정할 것으로 판단된다. 또한 정책이나 제도 변화가 가져올 결과에 대한 북한 지도부의 비용-편익적 판단이 북한체제 변화의 향방을 결정할 주요 변수가 될 것임은 의심의 여지가 없다. 본 연구의 기본 구도는 북한의 경제적 인센티브구조 변화의 본질 분석

14) 북한 당국은 엄격한 법·제도적 통제 장치를 이용하여 비공식부문 경제를 통한 거래행위를 금할 수 있을 것이나, 통제의 실효성 보장을 위해서는 정치·사회적 비용은 물론, 통제에 소요되는 경비와 비공식부문 경제의 효율성 상실 등 막대한 경제적 비용을 지불해야 할 것이다. 실질적으로 북한은 1999년 봄부터 장마당 등의 불법거래 행위에 대한 통제를 강화하기 위한 지침 등을 하달하였으나, 실질적 통제 효과는 미미한 것으로 알려지고 있다.

을 통해 북한체제에 대한 비용-편익 관계를 평가해 봄으로써 북한 경제체제의 변화 방향을 전망해 보는 것이다.

### 3. 환경적 요인으로서의 대외경제관계

북한은 1990년대에 대외경제관계 확대를 통한 경제난 극복을 위해 나진-선봉지역 개방 및 외국인 투자관련 법규 정비와 무역제도 개선 등 일련의 조치를 취해왔으며, 이와는 별도로 국제사회의 지원을 획득하기 위한 외교적 노력을 경주해 왔다. 그러나 무역회사 증설 등을 통한 무역권한의 분산과 나진-선봉 지역 건설 정책 등은 북한당국의 기대에 못미치는 결과를 가져왔다.

가격 및 환율구조 개혁과 기업의 자율권 확대가 이루어지지 않은 상황에서 행해진 무역권의 분산은 무역부문에 대한 정치권력의 개입을 조장함으로써 무역경로 및 구조를 왜곡하고 부패행위를 확산시키는 결과를 가져왔다. 수출상품 공급 능력이 절대적으로 부족한 데 비해 수입 수요는 매우 강하며, 평가절상된 환율과 암시장의 창출로 인해 수출입권한에 따른 편익이 매우 크기 때문에 종종 수출입이 무역상사의 결정과 계약대로 수행되지 않고 급작스러운 당 혹은 권력기관의 간여에 의해 변경되는 경우가 발생하고 있다.<sup>15)</sup>

한편 북한은 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하기 시작했으며,<sup>16)</sup> 나진-선봉

15) 중국의 대북한 무역중사자 면담결과.

16) 나진-선봉지역의 외자유치 현황을 살펴보면, 1997년말 현재 계약이 체결된 것은 111건 7억 5,077만달러이나, 실제 투자된 금액은 77건 6,242만달러에 불과하며, 설립 승인된 121건의 기업중 외국투자기업은 86건(합영 52건, 합작 13건, 단독 21건)이며 지역 또는 국가별 투자기업수는 ①홍콩, ②태국, ③중국, ④싱가폴 순서임. 대한무역투자진흥공사, “북한의 최근 외국인투자 유치동향 및 전망분석”, KOTRA 종합무역정보통신서비스(KOTRA NET), 1998.9.3. 한편 UNIDO(서울사무소)의 관련 내부자료에 의하면 1997년 말까지 나진-선봉지역에 투자된 금액은 8,733만달러에 달하는 것으로 나타났다.

관련 정책에 있어서 제조업부문 위주의 초기 계획과는 달리 나진-선봉의 물류중계기지로서의 역할을 강조하고 관광 등 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있는 사업을 추진하는 등 보다 현실적인 방향으로 선회한 것으로 판단된다.<sup>17)</sup>

북한의 대외경제관계에 있어서 한국과 중국과 일본, 미국은 정상적인 무역거래 상대국으로서, 유무상 지원국으로서 또는 대북 경제제재조치국으로서 사활(死活)적인 중요성을 가진다. 아래에서는 북한과 한국·중국·일본·미국의 경제관계를 분석·평가해 봄으로써 주변 환경적 측면에서 향후 북한의 체제 변화 가능성 판단의 근거를 제시해 보고자 한다.

#### 가. 남북한 경제관계

주로 간접교역 위주로 이루어져 온 남북교역 총량을 살펴보면 1989년 1월부터 1999년 9월말까지 통관기준으로 20억 2,559만 3천달러를 기록했으며 연간 교역총량에 있어서 남한은 일본, 중국에 이어 북한의 3대 교역상대로 부상하였다. 북한 핵문제와 잠수정 침투 및 미사일 발사, 서해교전 등 소규모 군사도발, 그리고 북한의 남북한 당국간 대화 기피 등 정치·군사적 긴장고조 요인에도 불구하고 남북한간의 물자 반출입 규모는 1990년대 중반까지 꾸준히 증가해 왔다.

그러나 1995년을 정점으로 하여 1996~97년 동안 남북한 교역은 대체로 1995년도 수준에 머물렀고, 남한 금융위기의 충격으로 1998년도 남한의 대북한 물자 반입규모는 전년도에 비해 52.2%나 감소했으며, 1999년도에는 다시 금융위기 이전 수준의 회복세를 보이고 있다.

17) 나진-선봉지역의 역할 및 기능 변화에 대한 상세한 논의는 오승렬, 「북한 나진·선봉지대 현황 및 '지대'정책 전망」(서울: 통일연구원, 1999) 참조.



이와 같은 남북한 교역량의 변화추이를 살펴볼 때, 현재와 같은 간접 교역 위주의 남북한 경제관계는 한반도의 정치·군사적 긴장여부보다는 주로 남북한의 경제상황에 의해 결정됨을 알 수 있다.

남북한간 상품 교역 규모가 1995년 수준에서 정체 상태를 보이고 있는 현상에 대해 일반적으로 경제난을 겪고 있는 북한경제의 산업생산력이 한계에 이르렀다는 점을 그 원인으로 제시하고 있으나, 이는 위탁가공교역 등의 형식을 통해 설비와 원료를 제공할 경우 해소될 수 있으므로 근본적인 원인으로 보기는 힘들다. 1995년 이후 남북한 교역 규모가 정체국면에 이른 것은 간접교역에 따른 과도한 물류비용, 북한과의 상거래 확대에 필요한 정보 부족, 남북한 교역의 제도적 장치 미비로 인해 일정 수준 이상으로 그 규모가 확대되기에는 제약요인과 함께 위험부담이 존재한다는 점 등을 보다 중요한 요인으로 파악할 수 있다. 남북한간의 합의에 의한 제도적 장치가 마련되지 않을 경우, 당분간 교역 및 비교역 분야에 있어서의 남북경협이 확대 속도나 폭은 제약을 받을 수밖에 없을 것이다. 따라서 향후 남북한 경제관계의 발전 방향은 남북한이 제도적 제약요인을 얼마나 빨리 제거할 수 있느냐에 달려있다고 볼 수 있다.

#### 나. 북·중 경제관계

시장지향적 개혁과정에 있는 중국은 1990년대에 들어 북한과의 경제관계를 경제적 논리에 의한 상거래 위주로 재정립해야 할 필요성을 느끼게 되었으나, 북한과 중국간의 밀접한 지정학적 관계로 인해 정치·외교적 고려에 의한 지원성 교역도 병행하는 과도기적 양상을 보여 왔다.

북·중관계의 특수성과 북한체제의 한계성을 감안할 때, 당분간

북한과 중국간에는 시장경제 국가간에 나타나는 비교우위 개발 및 특화에 의한 의한 무역이나 투자관계 발전이 어려울 것으로 보이며, 중국동북지역의 개발과정에서 발생할 수 있는 경기과열로 인한 물자난이나, 북한의 생필품난 해소를 위한 상호간의 바터(barter)형식 교역위주의 경제관계를 유지할 것이다.

북한은 물자교환 방식의 거래를 통한 생필품난 해소를 꾀하는 동시에, 유류 및 곡물 등 전략물자는 중국 중앙정부와의 정치적 담판을 통해 지원 받으려는 대중국 정책기조를 유지할 것으로 보인다. 이와 같은 북한과 중국의 경제관계 특성상 북한경제와 중국경제의 유기적 연계를 통한 북한경제의 정상제도 진입은 어려울 것이며, 단지 체제생존을 위한 위기관리 수단으로서의 제한적인 관계에 머물 것으로 판단된다.

#### 다. 북·일 경제관계

일본은 중국에 이어 북한 제2의 무역대상국 위치를 유지하고 있다. 일·북무역 구조는 과거 일본으로부터의 공업제품 수입, 북한으로부터의 원료·소재 수출 등 단순무역 패턴이 90년대에 들어 위탁가공과 위탁판매무역을 위한 합작·합영사업위주로 변화하였다. 특히 일본기업에 있어 위험부담은 물론 시장진입 곤란 등의 불리한 환경으로 인해 북한과의 사업 동기가 감소하고 있는 반면, 연간 4억달러 규모의 북일무역이 유지되고 있는 것은 재일조총련기업의 역할에 의존하는 바가 크다.

현재 비(非)조총련계 일본기업은 북일교역의 10% 정도를 차지하고 있는데, 이는 일본의 경제적 규모, 북한과의 지리적 근접성 등을 감안하면 비정상적인 상태라고 할 수 있다. 1984년 북한이 합영법을

제정된 이후 지금까지 북한에 투자된 합영사업의 90% 이상은 조총련 지도하에 북한에 진출한 제일동포기업으로서, 순수한 일본기업의 대북한 직접투자는 전무한 실정이며 단지 위탁가공분야에 소수 참여하고 있을 뿐이다.

북한과 일본은 미수교 상태에서 경제관련 협정을 맺기도 어려운 상황에 놓여 있으며, 각종 현안이 미해결된 상태에서 일본내의 부정적인 대북 여론을 무시하면서까지 단기간내에 양자간 경제협력 관계의 확대·심화를 추진하기는 어려울 것으로 전망된다. 비록 일본이 북한 제2의 무역대상국이라고는 하나 조총련 기업을 중심으로 이루어지고 있는 북한과 일본간의 무역은 북한경제와 일본경제의 연결고리로 파악하기에는 무리가 따른다.

#### 라. 북·미 경제관계

미국과 북한의 상업적 경제관계는 아직 미미한 수준에 그치고 있으나 북미 경제관계는 정치외교적 측면에서의 북미관계는 물론 한반도 문제 해결과정에서 대해 중요한 의미를 가진다. 북한으로서는 북미관계 개선을 생존 보장에 필수불가결한 조건으로 파악하고 있다. 이는 미국의 대북 경제제재 완화 및 경제지원 등을 통한 경제관계의 진전은 일회성 실리 획득 차원에서 뿐만 아니라, 체제유지 및 경제회생을 위해 구체적이며 효율적인 수단으로서의 의미를 가지고 있기 때문이다. 미국 역시 동북아시아 및 한반도의 안정적 관리와 미국의 영향력 유지·확대, 그리고 당면 현안 해결을 위해 북미 경제관계를 정책적 지렛대로 사용해야 할 필요성을 가지고 있다.

그 동안 미국과 북한간 상품교역은 무시해도 좋을 만큼 작은 규모로 이루어졌으며, 교역규모가 가장 컸다고 할 수 있는 1995년의

경우에도 500만달러 수준에 불과했다. 특히 1996년 이후 북한과 미국 간 상업베이스의 교역은 전무한 형편이며, 미국의 식량 및 구호물자 지원과 KEDO 사업관련 중유 공급만이 인도적 고려와 미국의 대북한 정책에 의해 이루어져 왔다. 적어도 북미관계에 있어서 북한과 미국은 철저히 '정경연계' 원칙을 견지하고 있으며 양측이 다같이 경제관계 확대에 따른 직접적인 경제적 이익의 도모 보다는 경제관계의 정상화 또는 진전이 가져올 간접적 파급효과에 정책 목표를 두고 있다는 점에서 특이한 양상을 띠고 있다고 하겠다.

이와 같은 북미 경제관계의 성격을 감안할 때, 미국의 점진적인 대북 경제제재 완화가 미미한 북미 경제관계의 급격한 변화를 수반하지는 않을 것으로 보인다. 북미간의 현안은 모두 해결되기 까지 많은 시간을 소요로 하는 사안들이며, 북한 경제사정으로 미루어 보아 미국의 식량 및 구호물자 지원으로 이루어지고 있는 북미간 교역의 성격이 빠른 시일내에 바뀔 가능성도 매우 낮아 보이기 때문이다.

#### 마. 대외의존도 상승 및 국제경제기구와의 접촉면 확대

대외경제관계 확대를 위한 다양한 시도에도 불구하고 북한의 대외무역과 외자유치는 답보상태를 벗어나지 못하고 있으며, 북한내부 경제와 대외경제는 효율적 연계시스템을 갖추지 못하고 있다. 다만 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느정도 성과를 거두었다고 볼 수 있는데, 결과적으로 식량과 에너지부문에 있어서 북한 경제의 대외의존도를 높이는 결과를 가져왔다. 예를 들면 북한의 식량 총수요에서 차지하는 국제사회 지원비중이 1995년 5.5%에서 1999년 10.3%로 증가했으며, 북한의 총 곡물 도입량 가운데 지원비

중은 같은 기간 동안 33%에서 80%로 증가하였다.<sup>18)</sup> 한편 1998년의 경우 북한의 총 원유 도입량이 60만 9,000톤에 그쳤음을 감안할 때, 경수로 지원사업의 일환으로 북한에 제공되는 연간 50만톤의 중유가 북한의 에너지 공급 측면에서 차지하는 비중 역시 매우 높을 것임을 알 수 있다.

최근 북한의 대외경제관계에서 특기할 만한 사실은 경제관련 국제기구와의 접촉면이 실무적 차원에서 확대되고 있다는 점이다. 북한은 1990년대 초부터 두만강유역개발계획 참여 및 나진-선봉 지역 건설 과정에서 UN개발계획(UNDP)과는 긴밀한 관계를 유지해 왔으며, 1998년 5월 UNDP와 북한정부는 스위스 제네바에서 「북한농업의 회복과 환경보호에 관한 주제별 원탁회의」(Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the DPRK)를 공동 주관하고 북한 농업 회복을 위한 전략과 자금조달에 관한 내용을 중심으로 한 보고서를 작성하였다.

국제금융기구와 관련하여 북한은 1997년 2월 아시아개발은행 가입을 정식으로 신청했으며, 1997년 9월에는 IMF 조사단이, 1998년 2월에는 세계은행 대표가 북한을 방문하였고, 최근 UNDP와 북한 관리의 교육훈련 문제를 협의하는 등 국제금융기구와의 협조에 전향적인 태도를 보이고 있다. 이에 대해 한국은 북한이 대량살상무기의 개발을 포기하는 등 적대적 행위를 중단하는 경우, 북한에 대한 정치·경제적 혜택을 준다는 차원에서 1997년 9월 홍콩에서 열린 IMF·세계은행 연차총회시 북한의 국제금융기구 가입에 찬성한다는 의향을 공개적으로 밝힌 바 있다. 현재 북한의 국제금융기구

18) 1995년 이래 한국을 포함한 국제사회는 총 278만톤의 식량을 북한에 지원했으며, 국가별로는 미국 82만톤(30%), 중국 58만톤(21%), 한국 44만톤(16%), EU 32만톤(11%), 일본 23만톤(8%) 순이다. 통일부, “북한의 식량사정과 대외 의존도 평가,” (통일부 보도자료, 1999.9.17).

가입 문제에 있어서 가장 큰 걸림들은 미국과 일본의 부정적 입장이다.

미국의 입장은 세계은행이나 국제통화기금의 북한경제 정보수집 및 비공식의 기술적 지원(technical assistance)은 허용하지만 이를 넘는 수준의 직접적인 지원은 용인할 수 없다는 것이며, 국제금융기구의 까다로운 심사조건을 통과하기 전에 북한의 가입이 불가능하다는 것이다. 일본은 미사일 문제 등 일·북 현안으로 인해 일본의 대북 여론이 부정적이라는 점을 감안, 표면적으로 신중한 태도를 보이고 있으나, 북한의 국제금융기구 가입은 시기상조라는 입장을 견지하고 있다. 미국과 일본의 유보적인 태도를 감안할 때, 북한의 국제금융기구 가입은 가까운 시일내에 이루어지기 어려운 측면이 있으나, 북한이 국제금융기구와의 협력사업에 관심을 가지고 있다는 사실은 변화하고 있는 북한의 한 단면을 드러내고 있는 것으로 판단된다.

#### 바. 평가

이와 같은 북한의 대외경제관계 관련 정책의 결과는 북한경제체제의 변화에 대해 중요한 의미를 갖는다. 그 동안 북한은 가능한 한 기존의 경제체제를 유지하면서 나진-선봉 지역의 건설과 외교적 노력을 통해 체제생존에 필요한 외화 및 식량을 획득하려는 시도를 해 왔으며, 미국과 일본 및 중국과의 경제관계 확대를 통해 경제회생이 가능할 것으로 판단해 왔다. 그러나 앞의 분석에서 보듯이 북한과 이들 국가와의 경제관계는 북한의 기대를 충족시키기 어려운 제약요인을 가지고 있으며, 미미한 외자유치실적은 내부체제의 변화 없이 '경제특구'만의 설정으로 경제난을 극복할 수 없음을 증명하고

있다. 더욱이 외부세계의 인도적 지원에 의존하여 북한경제의 정상화를 추진할 수도 없는 것이다.

#### 4. 북한경제 변화 방향의 종합 평가

북한의 경제정책 노선과 운영체제 및 대외경제관계 변화 양상에 관한 앞에서의 분석을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 경제정책 기조와 관련하여 북한은 표면적으로 현체제의 틀을 유지하기 위한 이념적·상징적 강경기조를 유지하고 있으나, 경제정책의 실질적 성과를 거두기 위한 실리위주의 접근 및 정책의 신축성을 강조하는 등 이중적 양상을 보이고 있다. 이는 아시아 사회주의 국가인 중국과 베트남이 경제개혁·개방을 공식노선으로 채택하고 표리(表裏)가 일치하는 경제정책 기조를 유지했던 것과는 다른 것으로서 현 북한 정권의 태생(胎生)적 한계와 사회주의권 대변혁의 경험에 근거한 경각심에 기인한 것으로 판단된다.

둘째, 북한은 경제운영기체에 있어서 계획경제의 기본틀은 유지하고 있으나, 1990년대 사회주의권 변혁에 따른 국제적 경제환경 변화와 경제위기 극복과정에서 체제생존을 위해 불가피했던 과도기적 경제운영기체를 제도적으로 수용하고 있다. 북한은 근자에 무역권한의 분산 및 자급적 지방경제 운용, 농업부문의 물질적 인센티브 확대, 비공식부문 경제의 확산에 대한 묵인 등을 통해 극심한 물자부족현상의 완화를 강구해 왔다. 결과적으로 이와 같은 북한경제의 현상적 변화는 북한 헌법을 포함한 관련법규에 부분적으로 수용되어 점진적이며 소폭이나마 경제운영기체의 변화를 초래하고 있다.

셋째, 북한은 나진-선봉 지역 건설을 통한 외자유치와 중국과 일

본, 미국과의 경제관계 확대를 위한 외교적 노력을 기울여 왔으나, 무역 및 외자유치 규모의 측면에서 소기의 성과를 거두지 못했으며, 경제체제 개혁의 뒷받침 없이 추진해 온 대외경제의 활성화는 한계 상황에 직면한 것으로 분석된다. 부진했던 대외경제부문의 문제점을 인식하기 시작한 북한은 관광 및 물류중계 등 체제에 대한 파급효과가 비교적 가벼운 분야에서의 대외협력사업을 확대하고 있는 것으로 보인다. 특히 1990년대 중반이래 북·미관계의 진전과 국제사회의 대북 지원과정에서 북한의 대서방국 의존도가 식량 및 에너지 부문에서 매우 높아졌다. 또한 사회주의권으로부터의 지속적인 대규모 경제 지원이 불가능한 상황에서 북한은 국제경제기구와의 연계를 강화하려는 의도를 보여주고 있다.

북한은 1990년대에 직면한 경제적 위기상황을 탈피하기 위해 표면상의 '강경'과 이면의 '유연'이라는 괴리속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있다. 이와 같은 변화는 북한정권의 개혁지향적 이니셔티브하에 이루어지고 있다기 보다는 북한경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 '피동적인 변화'로 볼 수 있을 것이다.

앞에서 분석한 바와 같이 북한이 중점적으로 추진해 온 국제사회로부터의 지원은 단지 북한의 경제난을 어느정도 완화하는 기능은 할 수 있을 것이나, 이를 통한 경제회생은 본질적으로 한계성을 가지고 있으며 북한의 근본적인 내부 경제 개혁이 수반되지 않는 한 중국·일본·미국과의 경제관계의 확대 역시 어려울 것으로 보인다.

따라서 향후 북한 경제체제의 변화 방향을 전망하기 위해서는 북한 경제의 현상적 변화가 새로운 비용과 편익관계를 형성함으로써 정책 결정과정을 제약하게 되는 작용 기제에 대한 분석이 필요한 것이다.



### III. 북한의 경제적 인센티브구조 변화

제II장의 분석에서 보듯이 북한은 1990년대의 경제난을 극복하는 과정에서 정책노선과 경제운영체계, 그리고 대외경제관계에 있어서 정책적 유연성을 제고할 수 있었으나, 북한의 정책적 변화는 상황적 변화에 따라 생존을 위해 불가피하게 선택하게되었다는 점에서 '피동적 성격'을 띠고 있다. 이와 같은 피동적 정책 변화는 기존의 체제유지와 새로운 제도적 변화에 대한 정책결정권자의 비용-편익적 고려의 결과로 파악할 수 있으며, 본 연구는 경제주체의 행위를 제약하는 인센티브구조의 변화를 북한 체제변화의 비용과 편익을 결정하는 핵심적 변수로서 파악하고 있다. 본 장에서는 북한 경제체제 변화의 핵심 축으로서의 경제적 인센티브 변화를 분석해 보기로 한다.

#### 1. 인센티브구조의 개념

한 경제체제는 궁극적으로 해당 체제가 추구하는 목적과 그 목적을 달성하기 위해 구성원들의 참여를 유도할 수 있도록 고안된 인센티브구조상의 특성을 지닌다. 사회주의 경제체제에 있어서의 인센티브구조는 국가 또는 계획당국 등의 상부기구가 결정하는 정책 목표 또는 지표를 기업 또는 노동자와 농민 등 경제활동 참여자가 효율적인 행위를 통해 달성하도록 유도하기 위한 기제(機制)라고 할 수 있다.

한편 인센티브는 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브로 나눌 수 있으며, 일반적으로 자본주의체제에서는 물질적 인센티브가 전형적인 우위를 점하고, 사회주의체제에서는 도덕적 인센티브를 강조하는 경향이 있다. 물질적 인센티브란 행위자가 목표나 지침 달성에 있어서 우월한

실적을 올리는 경우, 보다 많은 물질적 혜택을 부여하는 것을 의미한다. 도덕적 인센티브의 경우 행위자의 사회적 의무감 또는 도덕적 만족감에 호소함으로써 바람직한 행위를 유도하고 우월한 실적에 대해서는 행위자가 속한 조직 또는 사회에서의 상징적 또는 실질적 신분을 상승시키는 형태를 가진다. 도덕적 인센티브구조하에서는 우월한 실적이 물질적 혜택과 직접적인 연계성을 가지지는 않으며, 일반적으로 메달수여 또는 특별한 호칭을 부여하는 등 행위자의 감정적 만족도를 높이는 방안을 활용한다. 다만 수혜자의 조직 또는 사회상의 신분 상승에 따른 간접적 혜택이 물질적 보상을 수반될 수 있다.

물질적 인센티브구조에 대한 평가는 신고전학과 경제이론과 마르크스(Karl Marx)의 이론체계에 있어서 각각 판이하게 나타난다. 신고전학파의 소득분배이론에 따르면 각각의 생산요소는 생산성에 상응하는 대가를 받게되며, 생산요소의 사유제도 하에서 이와 같은 분배구조는 희소한 생산요소의 소유 분포에 따라 소유자간에 상당한 정도의 소득격차가 존재하게 된다. 한편 마르크스의 이론체계에서는 생산수단의 사회적 소유가 보편적인 체제에서도 물질적 인센티브가 어느정도 유지되기는 하나 궁극적으로 도덕적 인센티브가 더욱 중요한 기능을 하게 된다. 마르크스의 이론체계에 의하면 생산력 발전에 따라 물질적인 풍요가 달성되는 단계에서는 궁극적으로 “능력에 따른 분배로부터 필요에 따른 분배”로 이행된다고 보는 것이다.

한편 자본주의체제나 사회주의체제를 막론하고 경제적 동기 부여를 위한 인센티브 체계는 일반적으로 다양한 영역의 물질적·정신적 보상이나 제재(sanction)을 포괄한다는 측면에서 본다면 현실적인 인센티브구조에 있어서 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브가 상호 독립적으로 적용된다고 보기는 어렵다. 더욱이 자본주의와 사회주의라는 상이한 경제체제를 각각 물질적 인센티브를 사용하는 체제와 도덕적 인센

티브를 사용하는 체제로 나누어 획일화하기도 불가능하다. 현실적으로 어느 체제나 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브를 적절히 배합해서 활용한다고 볼 수 있으며, 두 가지 인센티브 구조를 엄격히 분리해서 적용하기도 어려운 것이다. 결국 한 경제체제를 특징짓는 인센티브구조는 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브의 상대적 중요성과 혼합 비율에 의해 판단할 수 있는 것이다.

현실적으로 인센티브구조의 다양한 측면을 효율적으로 분석하기 위해 주로 쓰이는 분류방식은 외부적(external) 인센티브와 내부적(internal) 인센티브의 구분이다.<sup>19)</sup> 외부적 인센티브란 객관적인 평가 기준에 따라 외부로부터 주어지는 보상이며, 내부적 인센티브란 개개인이 행위의 결과로 인해 내부적으로 느끼는 만족감이나 부정적 인식을 의미한다. 외부적 인센티브는 한 체제가 제도적 틀을 통해 구성원에게 제공하는 사회복지 및 직업의 안정성과 개인적 차원에서 업무성과에 따른 급여 등을 포함하며, 물리적 강제력 또는 법적·제도적 장치를 통한 제재까지도 이 범주에 들 수 있다. 한편 내부적 인센티브란 사회구성원의 행위 결과에 따른 개인적 정서상의 만족감과 자신의 행위가 사회공동체의 목표 달성에 기여함으로써 느끼는 도덕적 만족감, 그리고 부정적인 측면에서의 행위결과에 대한 죄책감 등을 포함한다.

사전(事前)적으로 물질적 인센티브와 도덕적 인센티브 또는 외부적 인센티브와 내부적 인센티브의 상대적인 효율성을 판단하기는 어려우며, 물질적 인센티브가 도덕적 인센티브에 비해 정재목적성을 달성하기 위한 수단으로서 우월하다는 평가 역시 주관적인 가치판단에 의한 것일 수 있다. 인센티브구조의 효율성을 결정하기 위한 관건적인 요소는

19) 외부적 인센티브와 내부적 인센티브에 대해서는 Victor H. Vroom and Edward L. Deci, *Management and motivation* (London: Penguin Books, 1970); Chris Argyris, *Integrating the Individual and Organization* (New York: John Wiley, 1964) 참조.

물질적 인센티브나 도덕적 인센티브에 달려있는 것이 아니라 한 체제가 인센티브구조(물질적 또는 도덕적)의 효율성을 보장할 수 있는 여건을 어느정도 갖추고 있는나의 문제인 것이다.

본 연구에서는 북한의 경제적 인센티브구조를 분석·평가하고 향후 북한경제의 향방을 전망하기 위해 인센티브구조를 수평적 측면에서 농업과 공업 부문의 관리제도 중심으로 나누어 살펴보고, 수직적 측면에서 보아 중앙계획당국과 중간관리자, 그리고 개별 경제행위자의 관계에 있어서 인센티브구조의 작용 기제에 대해 분석하기로 한다. 또한 북한의 경제적 인센티브구조 변화의 핵심적 요인으로서 비공식부문 경제의 등장에 초점을 맞추어 그 변화 기제와 북한경제의 향방에 대한 함의를 분석·평가하고자 한다.

## 2. 북한경제의 관리기제 및 인센티브구조 변천

북한의 농업부문은 1958년 협동조합이 조성될때까지 사경제(私經濟)로 운용되었으며 이후에는 협동조합관리위원회의 과도적 집단관리체제를 거쳐 1962년 협동농업장경영위원회를 중심으로 하는 지도체제가 마련되어 현재까지 큰 변화없이 유지되어 왔다. 공업부문은 1946년 국영기업장관리령의 공포에서부터 1950년대말까지의 기간과 1960년 이후 국영부문 관리체계의 확립과 전개, 그리고 1980년 이후 시도된 공업부문의 새로운 관리체제와 독립채산제 및 연합기업소체제의 출현까지로 나누어 고려해 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

북한의 경제관리체제는 중앙계획기관이 생산계획을 수립하고 중간관리자를 통해 생산단위를 통제하는 중앙집권적 관리체제가 기본이

20) 지해명, 「북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조」 (서울: 한국개발연구원, 1993) 참조.

되었으며 가격과 분배과정을 국가에서 통제하고 있으므로 국영기업이나 협동농장의 자율적인 관리를 기대할 수 없었다. 그러나 이윤 또는 생산활동의 성과물을 적절하게 배분하여 인센티브를 제고시키는 것은 북한의 체제나 예산구조로 볼 때 불가능한 것이었으므로 경제관리체계를 보완하여 통제해야한다는 것이 북한의 기업관리에 대한 지배적 견해였다.<sup>21)</sup> 이러한 입장은 1960년대 초반 당의 생산조직관리를 기본으로 하는 집단지도체제가 도입되어 운용되는 시기까지 강조되었으며, 국영기업 및 협동농장의 생산활동은 통제에 의존할 수밖에 없었다.

그러나 경제활동이 다변화되면서 중앙계획기관은 현실의 경제활동을 모두 감안하여 계획수립에 반영할 수 없는 한계를 가지고 있으므로 계획은 경제적 현실과 괴리되었고 계획기관의 오류는 방치될 수밖에 없었다. 또한 관리자는 중앙의 계획을 그대로 전달하는 대리인(agent) 성격을 가지므로 계획실행 과정 및 결과 평가에 있어서 책임소재 문제가 나타났으며, 생산관리자와 근로자의 담합문제를 야기하였다. 계획경제의 목표 달성을 위해서는 자본축적을 위한 투자목적의 국가 자금수요가 노동자의 임금배분에 우선하므로 노동자 및 농민에 대한 물질적 인센티브의 제공은 억제될 수밖에 없었으며, 사상교육을 통한 정치도덕적 인센티브를 강조하였다.

북한의 농업부문에서는 1960년대이래 강조되어 온 국영농목장 작업반 독립채산제, 협동농장의 작업반우대제와 분조관리제가 기본적으로 큰 변화 없이 유지되는 가운데 근래에 분조의 규모를 축소하고 계획 초과분 잉여농산물에 대한 처분권을 탄력성있게 운용함으로써 농업생산을 제고하려는 노력을 기울여 왔다. 한편 공업부문 관리체계는 농업부문에 비해 비교적 많은 변화를 수반했다. 초기에는 중앙계

---

21) 위의 책, p. 1.

획기관이 전산업을 통제하는 가운데 기업은 지배인 단독책임제에서 집단지도체제로 바뀌어 관리되었다. 1960년대 중반에 국영기업 관리체계 및 기업관리제도에 독립채산제를 도입했으며, 연합기업소과 관련하여 2중독립채산제가 강조되었다. 이러한 관리양식의 변천은 근본적인 체제변동 없이 기업관리제도에 물질적 인센티브를 부여하려는 시도였던 것으로 보인다. 1960년대 중반까지 형성된 북한의 인센티브구조는 기본적으로 1990년대까지 외형적으로는 큰 변화없이 유지되어 왔다. 이 기간 동안 북한 경제관리체계의 변천을 여타 사회주의체제와 비교해 보면 변화의 성격과 폭이 매우 제한되었으며, 인센티브구조의 개선 노력이 북한 경제의 효율성 증대에 미친 영향은 미미했던 것으로 평가된다.

## 가. 공업부문의 관리기제 및 인센티브구조<sup>22)</sup>

### (1) 국영기업 지배인 단독책임제

해방직후 북한지역의 일본인 및 일본(국가)소유 재산은 몰수되어 지방인민위원회 관리하에 놓였으며, 임시인민위원회는 노동자·기술자·사무원으로 구성되는 자치기관으로서 기업의 시설과 자재를 보존하여 조업을 준비하는 역할을 맡았다. 1946년 국가기간산업 국유화 조치<sup>23)</sup> 이후에 임시인민위원회는 국영기업장관리령을 발표했다.<sup>24)</sup> 국

22) 북한 농업 및 공업부문 관리기제 및 인센티브구조는 지해명, 위의 책; 「공업에 대한 지도와 관리 경험」(평양: 과학·백과사전출판사, 1986); 「위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 사회주의적 농업로동보수제에 관한 이론」(평양: 과학·백과사전출판사, 1986) 참조.

23) 「임시인민위원회의 산업·교통·운수·체신·은행 등의 국유화에 관한 법령」, 1946. 8. 10 임시인민위원회 결정 제58호. 이조치로 공업 90.7%, 상업 56.5%, 농업3.2%가 국유화되었다.

24) 「국영기업장관리령」, 1946. 11. 30 임시인민위원회 결정 제124호.

영기업장관리령은 중앙집권적 관리체제로 이행하기 위한 조치로서 ‘북조선 임시인민위원회 산업국’ 소속의 국영공장 및 광산의 책임자에게 기업의 독립채산<sup>25)</sup> 책임지고 달성해야 하며, 감독기관의 지시없이 생산물, 자재, 기타 재산을 처분하지 못하도록 하는 임무를 부여받았다.

기업의 책임자(지배인)는 정원, 종업원의 배치, 기업운영방침, 사업 계획 및 예산, 기업확장 등의 권한을 행사했으므로 기업경영이 지배인 ‘유일’ 관리제로 이루어지게 되었다. 이는 북한의 공업발전 수준이 낮았으며, 기술지도가 가능한 관리자가 절대적으로 부족했다는 원인이 있었으나, 주로 소련의 스탈린식 계획경제 모델을 그대로 원용했기 때문이다. 그러나 북한 스스로의 설명에 따르면, 정권 수립 초기 일제의 식민질서와 잔재를 청산하고, 국영기업소의 관리운영사업에 국가의 중앙집권적 지도가 철저히 미치게 하기 위해서는 지배인이 기업관리운영의 전권을 가지게 하고 국가에 대해 그 결과를 책임지게 하는 제도가 필요했다는 것이다.

1949년에는 기업지배인 등의 자발성 유도를 위해 간부 및 기술자에 대한 상금제를 도입하였다.<sup>26)</sup> 생산계획을 초과실행하면 기금을 적립하여 상금을 지급하였는데 생산부문의 지배인과 기사장급의 상급율이 가장 높았던 것은 지배인의 작업장 단독책임제를 뒷받침하는 인센티브제도로 간주할 수 있을 것이다.

지배인 단독책임제 시행후 국영기업에 도급상금제와 생산단위 노동자간 경쟁을 유도하기 위한 ‘보충분배’로 특별배급제와 상금제가 도입되었다. 이 제도는 1947년에 도입되었으므로 생산단위에 대한 북

25) 여기에서의 독립채산은 각 기업이 국가예산계획에 따라 기업의 회계규정을 준수하도록 하는 규정으로 1950년의 국영농장 및 1952년의 국영기업 독립채산제에서도 이와 같은 의미로 쓰였다.

26) 「간부 및 기술자 상금제에 관한 규정」, 1949. 10. 18 산업성 규칙 제7호.

한 최초의 인센티브제도로 볼 수 있다.<sup>27)</sup> 국영기업은 국가계획에 따라 기업단위로 계약을 체결했으며, 이 계약의 이행을 조건으로 하여 도급임금을 받게 되었다. 작업반단위에서는 특별배급제도와 우대제를 실시하였다. 탄광이나 광산, 제철·제련, 화학공장, 유해업소에서 일하는 노동자들에게 생산성과에 따라 식량을 더 공급했으며, 생산계획을 초과실행하고 품질을 향상시키는 한편, 원가를 낮춘 기술자들에 대한 보상으로 상금을 지급하였다.

<표 1> 생산부문 관리자 상금비율: 1949년

(단위: %)

구분	생산초과율\급수 <sup>1)</sup>	1급	2급	3급	4급
<1부문> <sup>2)</sup>	100~105	100	50	25	10
	105~110	125	75	50	20
	110이상	150	100	75	30
<2부문> <sup>3)</sup>	100~110	50	25	10	-
	110~120	100	50	25	10
	120~140	125	75	50	20
	140이상	150	100	75	30

주: 1) 1급: 지배인·기사장, 2급: 부지배인·각부부장, 3급: 서무지배인·기술자 등, 4급: 서무부장·사무부문과장

2) 제철·제강·제련·광산·석탄·화학부문

3) 기계 및 경공업·전기제작·건설 부문

자료: 「간부 및 기술자 상금제에 관한 규정」, 1949. 10. 18 산업성 규칙 제7호.

27) 「산업·운수부문의 도급제 및 능률제고를 위한 특별배급제와 상금제에 관한 결정」, 1947. 5. 29 인민위원회 결정 제37호, 「도급임금제·상금제 및 식량특별배급제에 관한 결정」, 1948. 4. 16 인민위원회 결정 제147호.



1952년에는 국영기업에 독립채산제와 지배인상금제가 도입되었다. 이는 국영기업에 대한 독립적인 경영이나 분배의 권한을 부여하는 것을 의미하지는 않으며, 사전에 국가로부터 주어진 계획에 따라 기업을 경영하고 임금은 국가의 도급상금제에 따라 지급하도록 하는 내용을 담고 있다. 1952년 독립채산제에서는 국영기업에 상금기금을 적립하여 근로자의 상금으로 지급하던 것을 지배인기금으로 그 명칭을 바꾸었다. 국영기업소에서 생산계획, 원가절감계획을 수행하거나 초과수행하고 하달된 계획대로 국가에 세금을 납부했을 때에 지배인기금을 적립할 수 있다. 적립된 기금은 주택건설·보수 및 문화복지 사업에 50%, 종업원의 상금 및 보조금으로 50%를 쓸 수 있도록 하였다.

이와 같은 독립채산제 규정은 1946년 국영기업장 관리령이나 국영농장 관리령에서와 같은 내용이며, 국가자산의 낭비방지와 국가자금 수요를 충족시키기 위해서 활용되었으며, 어휘 그대로 진정한 ‘독립채산’을 실행한다는 것은 아니었다. 최근에 이르기까지 ‘독립채산제’의 필요성은 지속적으로 강조되고 있으나, 내용에 있어서 근본적인 변화는 수반되지 않았다.

생산단위의 도급상금제는 근로자의 근로의욕을 제고시키는 한편, 기준작업량을 변경하기 위한 기준설정의 목적도 가지고 있었다. 즉 “기업소 책임자는 생산 및 작업조건이 개선되는 경우에는 직업동맹 위원회의 동의를 얻은 후 해당성의 승인을 받아 낮은 도급기준을 개선해야 한다”라고 규정하고 있는 바와 같이 이전보다 작업능률이 향상되면 도급기준을 인상하게 되었다.<sup>28)</sup>

---

28) 「단체계약체결에 관한 결정서」, 1950. 3. 15 내각결정 제56호.

&lt;표 2&gt; 작업반 식량 특별배급제: 1947년

부 문	초과실행률(%)	특별배급량(g)
노동자유해업소	100~120	150
	121~140	250
	141이상	350
일반도급제부문	110~130	100
	131~150	175
	151이상	250

자료: 「산업운수부문의 도급제 및 노동능력제고를 위한 특별배급제와 임금제에 관한 결정서」, 1947. 5. 29 인민위원회 결정 제37호..

도급량 인상원칙과 같은 관리제도는 이후에도 지속적으로 나타나게 된다. 1954년의 기준작업량 재사정과 가급금제도의 한시적 시행, 도급임금제 개정이 그 사례이다. 이와 같은 정책의 배경이되는 논리로는 경제 각 부문에 있어서 사회주의 경제제도로의 전환, 근로자들의 정치의식수준 고양, 전산업부문에 선진적인 기술과 설비의 도입, 그리고 국영기업 근로자들의 기능과 사업경험의 축적으로 인해 인민경제 각 부문의 노동기준량들은 시간이 흐름에 따라 실제 노동능력에 비해 낮은 수준으로 책정되어 있기 때문에 작업기준량의 재산정이 필요하다는 점을 내세우고 있다. 그러나 이는 지속적으로 노동자의 노동량을 증대시키려는 고려에 의해 시행되었다고 평가하는 것이 옳을 것이다.

1954년 3월에는 이전의 도급기준이 근로자의 생산능력에 따라 작업량을 제대로 부과하지 못했다는 평가에 따라서 직장임금 사정위원회를 주축으로하여 새로운 기준작업량을 정하고 그에 맞게 임금을

지불하자는 내용의 도급임금제 개정안이 마련되었다. 도급임금제는 단순도급·누진도급·공수도급 임금제로 이루어져 있으며, 개인·반 또는 단체로 계약을 체결하게 된다. 단순도급임금제를 기본으로 하여 누진도급임금제는 유해업소·중노동·국가기본건설의 핵심을 이루는 부문에서 실시하며, 공수도급임금제는 작업전량을 기한부로 할당해야 하는 건설·철도·기계·어로 부문에서 실시하며 기준작업량을 1년 마다 변경시키도록 하였다.

북한의 중앙집권적 사회주의 계획경제는 강력한 노동관리제도를 기반으로 하였는데, 그 대부분의 조치가 이시기에 마련되었다. 1946년 6월에는 노동자·사무원의 근무규정을 담은 노동법령을 제정하였으며 여성을 포함한 전노동력을 이용하기 위해 남녀동등권을 제정하고 이 규칙을 지키지 않았을 경우에는 임금을 적게 받는 직장으로서의 재배치나 해고 등의 벌칙을 받도록 하였다. 당시까지 아직 존재하는 사영(私營)부문은 대부분 소규모 자영이나 영세상공인이어서 고용기회도 많지 않았고, 국영기업의 노동자 채용은 인민위원회의 규정에 따라야 했으므로 국영기업의 해고는 실업을 의미하는 것이었다. 따라서 이는 지배인 단독책임제의 강력한 유지수단이 되었다.

1950년 3월에는 의무노력동원에 대한 법령을 제정하였다. 국가소유로 되어있는 모든 기관과 사영상공업·자영농에 대한 예외규정이 없어졌으며, 화물자동차나 우마차의 경우에도 이 규정이 적용되었으므로 국가가 중점을 두는 분야로 노동력과 생산수단을 배치하는 것이 가능하게 되었다. 1953년에는 모든 국영기업 및 기관근로자, 사무원들이 임의로 직장을 이탈하거나 다른 직장으로 이동하는 것을 금지하였다. 직장을 이탈한 자는 재판에 회부하여 교화노동에 처하도록 했으며, 직장을 이탈한 사람 등을 채용한 직장 책임자는 형사책임을 지도록 하였다.

그리고 여성노동력으로 충당할 수 있는 부문에서는 반드시 여성노동력으로 대체하고 여성들이 취업할 수 있도록 탁아소·유치원·공동세탁소 등을 설립하도록 하였다. 또한 각종 노동력 양성기관에서 여성의 비율을 높이도록 하였다. 이러한 조치들에 의해서 노동자들의 집단적인 동원이 가능하게 되었으며, 궁극적으로 기업내 노동자들을 물질적 인센티브체계가 아닌 강제력에 의존한 관리체계에 따라 통제할 수 있게 된 것이다.

이와 같이 1946년부터 1950년대 말까지는 국영기업에 대해서 중앙계획기관이 계획을 수립하여 시달하고 기업에 대해서는 관리자가 전반적으로 책임을 지도록하는 ‘스탈린식 계획경제 모델’의 관리체계를 그대로 받아 들였다. 중공업 우선적 성장전략을 추진하기 위한 투자재원 확보를 위해 상금제 이외의 물질적 인센티브제도는 마련되지 않았으며, 전산업이 국가의 임금지불체계에 따르는 중앙집권적 통제체제가 마련된 것이다.

## (2) 집단관리체제

북한의 지배인 단독책임제는 경제건설 초기에 기업의 규모가 작았기 때문에 가능했으며, 기업의 규모가 커지고 생산되는 상품의 양이나 품종이 다양해지게 되면서 지배인이 단순히 국가계획을 전달하고 계획달성을 독려하는 것만으로 정상적인 경영이 이루어질 수는 없게 되었다. 계획수립 자체의 한계도 나타났지만 관리기능의 제약은 더욱 심각한 문제를 야기했다. 1960년대에 들어 북한의 기업이 대규모화되어 지배인 단독책임제로는 기업을 효율적으로 관리할 수 없다는 비판이 제기되었다.<sup>29)</sup>

관리기관을 세분화하는 한편 중앙에서 모든 계획을 작성하여 지시

하는 종래의 관리체계는 ‘머리는 무겁고 다리는 가는’ 기형적 관리형태였다. 또한 중앙계획기관으로의 권한 집중과 생산조직의 세분화로 인해서 공업부문간 협조체제에 부정적 영향을 미쳤으며, 관리간부, 기술지도간부의 중앙집중으로 관련 사무가 번잡해졌다. 이 과정에서 지방의 공업 역시 확대되어 전반적인 관리기능이 극단적으로 저하되었으며, 노동자의 근로의욕을 고취하기 위한 비물질적 인센티브체계 역시 약화되었다.

이와 같은 문제점에 대응하여 소위 ‘대안의 사업체계’를 시행하게 되는데, 이는 당의 생산조직 감독과 집단지도를 위주로 하는 관리방침을 의미하였다. 대안의 사업체계는 기업의 경영활동을 당이 조정하고 감독하는 것을 원칙으로 하였으며, 공장지배인은 경리재무, 임금, 보안 및 기타 행정, 검열, 자재공급, 후방공급 등 공장 전체를 총괄하고 기사장은 참모장으로서 생산계획, 생산조직, 기술지도를 담당한다. 기업간 자재공급 역시 종래에는 각 기업이 상급기관에서 발급하는 지령서에 따라 개별적으로 필요한 자재를 조달했으나, 새로운 체제하에서는 자재공급을 중앙의 관리하에 두고 자재관리만을 담당하는 부서로 자재상사를 설립하였다. 소비재를 도시 노동자 및 농민에게 공급하는 후방공급체계에서는 기업내에 후방공급 담당부서를 창설하고 기업과 후방지구 사이에 노동자지구 경영위원회를 설치함으로써 일관된 통제체제를 마련하고자 하였다.

이는 계획 수립과정에서 중앙의 계획이 현지 사정을 제대로 파악하지 못하고 직접 생산계획을 수립하여 시달하는데서 발생하였던 불합리함을 개선하기 위해 생산계획의 수립에 노동자들이 직접 참여하

29) 북한의 자체평가에 따르면, 1960년 노동자수 3000명 이상의 기업수는 1954년 대비 10배이상 증가하였으며, 500명 이상의 기업은 1954년 126개에서 335개 소로 증가하였다. 사회과학출판사, 「조선중앙년감」(평양: 사회과학출판사, 1961).

여 노동자의 소질과 기술, 기계의 성능과 특성 등 공장내의 상황을 반영할 수 있도록 하려는 의도도 포함하고 있었다. 그러나 노동자에 대한 관리는 강화되어 각 작업반은 자체적으로 작업일정을 결정하고 제품검사를 실시하도록 하였으며, 공개토의를 거쳐 결정된 자체평가는 매일 개인별 점수제로 표시하도록 하였다.<sup>30)</sup>

이와 같은 제도하에서 생산계획의 수립과정에 근로자가 직접 참여한다고 해도 노동자들은 중앙의 계획에 영향을 행사할 만큼 전문성을 갖추고 있지 못했으므로, 노동자들은 겨우 부여받는 책임량 변동 정도의 영향력을 행사했을 것이다. 이 경우 대리인으로서의 기업지배인과 기사장은 노동자와의 담합을 통해서 생산 할당량을 낮추기 위해 기술 정도와 기계 성능 등을 낮추어 보고할 가능성이 발생한다. 이는 능력에 비해 적은 할당량을 배정받고 이를 초과달성하는 경우, 높은 평가를 받을 수 있기 때문이며 이와 같은 상황을 미연에 방지하기 위해 당의 감독기능이 점차 강화되었다.

1973년에는 국영기업 관리체계에서 물질적 인센티브를 강화하는 양상이 나타나게 된다. 이 시기의 방침은 첫째, 국영기업은 기업자체의 수입으로 소요되는 지출을 보장하고 국가에 이익을 주어야 하며, 둘째, 국가계획을 시행하도록 하기 위해서는 정치적·물질적 자극을 옹계 결합해야 한다는 독립채산제의 시행으로 구체화되었다. 물질적 자극의 배합이라는 원칙은 천명되었으나, 국영기업 이윤배분에서 노동자의 임금이 우선적으로 고려되어야 한다는 것은 아니었다. 실질적으로는 1960~73년 기간 동안 상금을 지급할 수 있는 기업소기금 적립비율이 오히려 이전시기에 비해 낮아졌으며, 기업내 노동력 과잉현상이 나타나게 되었다.

30) 사회과학출판사, 「사회주의경제건설리론」(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 256~281.

### (3) 국영기업 독립채산제의 확대 노력과 한계성

1980년대에 들어 국영기업 관리체계에 새로운 경향이 나타나게 되었는데, '새로운 공업체계'로 불리는 이 관리체계에서는 중앙의 권한을 도(道)경제지도위원회로 대폭 이전한 것이다. 1959년 도(道)로 계획권한을 이양한다고 했던 방침이 제대로 이행되지 않았기 때문이다. 조정 과정에서는 중앙의 각위원회 및 부를 통합하여 기구를 축소하는 한편 중앙의 간부를 각 도경제위원회에 배치하고 정무원산하기업을 도경제위원회에 이관시켰다. 도경제위원회는 산하기업의 생산관리에 국한되지 않고 건설 및 생산수단 공급과 제품의 판매·무역까지 추진할 수 있어서 북한의 공업관리체계가 지역별 관리 중심으로 변화하게 된 것이다.

1984년에는 이전의 독립채산제가 실질적으로 큰 성과를 보지 못했다는 판단에 따라서 규정개정과 동시에 전부문에 확대하도록 하였으며, 독립채산제의 적용에도 변화가 나타났다. 국가는 생산액지표(현금생산지표)만을 수립하고 현물생산계획은 각단위가 독자적으로 수립하도록 하였으며, 계획실행에 대한 세부적인 평가지침의 작성도 기업의 재량에 맡겼으므로 기업의 자율성이 커지게 되었다. 그리고 초과이윤에 대한 기업소기금 적립비율이 높아져서 이윤분배 구조도 개선되었다. 1985년부터는 기간공업을 연합기업소 형태로 재편하기 시작했으며, 1986년의 경우 120여개의 연합기업소중 61개 기업은 중앙의 관리하에 두고, 나머지 59개 기업소는 지방의 관할하에 두어 중앙의 직접적인 관리에서 벗어나는 경향을 보여주었다.

연합기업소에서는 자재공급측면에서 중앙의 계획을 강조했기 때문에 기업의 책임을 오히려 약화시키고 기업의 생산력 발전에 부정적인 영향을 미쳤다는 비판에 따라 정무원위원회와 부에 속해 있던 계

약체결권을 연합기업소로 이전하였으며, 외화수입의 70%까지를 해당 국가기관 인가를 받아 기계·설비·원료 등을 수입하여 충당할 수 있도록 했다. 이와 함께 유동자금의 공급이 용자로 바뀌어 은행으로부터 자금을 차용하여 쓰고 변제기간이 되면 원금과 이자를 지불하는 새로운 자금배정방식을 도입하였다. 한편 1986년에는 성과급임금제를 도입하였다.

새로운 임금지불체계에서는 대규모기업(3급 이상)의 임금상한규정을 없앴으며, 4급이하의 기업은 기본임금의 130%를 상한으로 정하였다. 이 제도에서 주목해야 할 것은 기본임금의 보장을 폐지하고 부(負)의 물질적 자극을 이용하겠다는 의도가 나타났다는 점이다. 이와 같이 1981년 새로운 공업관리체계가 출현한 이후 북한의 기업관리체계에서는 집단지도체제가 유지되고 있으나, 생산계획의 수립과 평가, 자재공급체계의 변화 등 분권화경향이 나타나고 있으며, 기업소기금의 적립비율 증가, 임금지불체계의 변화 등 기업단위 인센티브구조에서도 어느정도 변화가 나타났다.

1980년대 중반에 도입된 성과급제가 독립채산제하의 기업 임금지불체계의 기반이 되었으며, 기업의 임금은 기본임금(생활비)·장려금·상금으로 구성된다. 기본임금은 각 기업이 기본임금 지불한도액내에서 국가의 생활비등급제와 생활비지급원칙에 따라 지불해야 하며, 기본임금지불한도액은 생산계획·원가절감계획에 의해 정해지며, 기본임금은 개인성과급제와 집단성과급제로 이루어져 있다.

집단성과급제는 1대의 기계를 여러명의 근로자가 사용하는 부문이나 한 공정을 작업반 또는 조가 맡아서 하는 부문에서 실시된다. 집단성과급제에서는 작업반이 번 기본임금한도액을 기능급수와 노동기간에 따라서 분배하며 남은 부분은 개인별 노력점수와 절약점수에 따라서 나누게 된다. 성과급작업에 참여하지 않는 간접·보조



부문의 근로자와 관리자의 기본임금도 생산단위의 생산계획 수행에 준해서 지급하고 있다. 장려금은 생산수준을 정상화하여 계획지표를 초과수행하고, 품질을 향상시키고 모범을 보인 집단이나 개인에게 주어진다.

가격이 고정되어 있고 시장에서 판매하지 않으므로 기업의 이윤은 생산계획의 실행에 의해서 결정된다. 생산계획을 이행하면 계획이윤을 얻게되며 생산계획을 초과수행하면 초과이윤을 얻는다. 연초부터 누계적으로 계산하여 계획을 수행하거나 초과수행하여 이윤이 남을 때 국가기업이익금을 납부하고 남는 부분이 있으면 기업소기금을 적립할 수 있다. 적립된 기금으로는 생산확대·문화후생과 근로자에 대한 상금을 지불할 수 있다. 상금은 직장·작업반 단위에서 집단적으로 주는 우대제상금, 작업단위에 속하지 않은 노동자에게 개인적으로 지급되는 상금, 사회주의경쟁부상금으로 구성되어 있다.

연합기업소의 임금지불체제도 독립채산제기업과 마찬가지로 기본임금, 장려금, 상금으로 구성되어 있다. 연합기업소 관리자는 연합기업소 전체 생산계획의 실행 정도에 따라서 생활비를 지불하며 산하기업소의 종업원은 개별적인 공장, 기업소의 생산계획의 실행 정도에 따라 임금을 받게 된다. 연합기업소에서도 기업소기금을 적립하고 있다. 모체기업의 이윤계획과 하부 기업소의 이윤계획의 수행 정도를 판단하여 기금을 적립, 기업소의 생산증가, 기술개발, 종업원의 문화·후생수준을 높이는데 쓸 수 있으며 기업소기금을 개별적인 근로자에 대한 상금으로 지불한다. 이윤은 하부조직간에 균등하게 분배하는 것이 아니라 계획수행 정도에 따라 차이가 나도록 분배하고 있으며, 손실이 발생했을 때에는 모체기업 뿐만아니라 산하기업도 함께 손실을 보상해야 한다.

## 나. 농업부문의 관리기제 및 인센티브구조

### (1) 국영농장의 지배인 단독책임제

1946년 3월 북한은 무상몰수·무상분배의 원칙에 따라 토지개혁을 실시하여 농민에게 토지를 분배하였고 토지의 사유와 자영을 허용하였다. 분배된 토지의 매매·저당·소작을 금지하였으나, 사영상공업은 허용하여 농민과의 연계속에서 사(私)경제가 운용되도록 하였다.<sup>31)</sup> 이러한 변혁구상에 따라서 농민들에게는 일제때부터 시행되어온 공출제도를 폐기한 대신 수확고의 25%에 해당하는 세금을 납부하도록 하였으며, 1947년에는 인민시장을, 1950년에는 농민시장을 개설하여 생산물을 자유롭게 판매하도록 하였다. 국영농장의 농산물은 국가가 전량 수매하며 인민시장이나 농민시장에서는 판매하지 못하도록 했던 반면에 사영농과 사영상공업자는 상호 생산·판매하는 거래체계를 유지했다.

농업부문에서는 1949년 국영농장에 공업부문과 흡사한 독립채산과 지배인 단독책임제가 도입되었다. 이 제도의 도입으로 인해 국영농장은 국가계획에 따라 생산·판매·생산물의 가격설정 등 경영활동을 해야 하며 생산물을 시장에 판매하지 못하게 되었다. 국영농장의 생산단위인 작업반은 독립채산체로 운영되어야 하며, 농장의 유일한 책임자인 지배인이 책임을 지고 농장을 운영하도록 하였다. 주목할 것은 지배인에게 권한이 집중되었다는 점인데, 이는 당시 국영농장을 제외한 농업의 대부분에 있어서 토지의 개인소유가 허용되어 있었으며, 자영을 기본으로 하고 있었으므로 사영(私營)에 대한 농장원들의 열망을 지배인의 강화된 권한으로 통제해야할 필요성이 있었기 때문이다.

31) 「토지개혁법령에 관한 세칙」, 1946. 3. 17 임시인민위원회 결정 제8호.

또한 공업부문과 마찬가지로 국영농장도 지배인 단독책임제하에서 국가의 경제관리체계에 맞게 운영하기가 수월했기 때문이었다고 볼 수도 있다. 국영농장의 임금지불체계는 국영기업과 마찬가지로 국가의 임금지급규정에 의해 단순도급제·누진도급제로 이루어져 있었으며 상급제는 단순상급제와 누진상급제를 채택했다. 한편 1952년에는 국영농장에서도 국영기업과 마찬가지로 독립채산제와 지배인기금제를 도입하였다.

북한은 1953년부터 농업협동화를 추진하게 되었다. 협동조합은 토지 및 생산수단의 소유와 분배 기준에 따라 공동경작조합(1형태)·반사회주의적 협동조합(2형태)·사회주의적 협동조합(3형태)의 3가지 형태로 분류된다. 1형태의 협동조합은 토지 및 생산수단을 개인이 소유하고 개인이 사용하며, 2형태는 개인소유 공동사용, 3형태는 공동소유 공동사용하며, 생산물의 분배에 있어서도 1형태는 토지기준, 2형태는 노동력과 토지를 동시에 기준으로 삼았으며, 3형태는 노동력을 기준으로 삼았다.

1953년부터 북한지역에서는 개인소유나 토지에 따른 분배가 허용되는 공동경작조합형태의 농장은 없었으며, 2형태와 3형태의 농장이 주류를 이루었고 1958년까지는 공동소유와 노동에 따른 분배만이 이루어지는 3형태로 완전히 바뀌었다. 농업부문이 협동조합으로 전환됨으로써 국가계획에 따라 협동농장을 운용할 수 있게 되었다. 생산물의 배분에 있어서도 생산수단 개인출자분의 지분이 인정되지 않았으므로 국영부문과 큰 차이를 보이지 않게 되었다. 즉 자영농민이 국가의 경제정책에 따라 움직이는 농업부문의 노동자로 된 것이다. 소농경영은 사영상업을 통해서 생산물을 판매했기 때문에 사영상공업의 폐지가 필수적이었다. 사영상공업은 1957년 국정소매가격의 실시와 곡물수매 제한조치를 계기로 하여 폐지되었으며, 이에 따라 농업부문의 생산·판매기반이 완전히 사회주의화되었다.

## (2) 협동농장화

협동화 완료에 따라 1958년에는 협동조합 관리체계가 마련되었다. 협동조합 관리체계는 선거에 의해 선출되는 15~25명으로 구성되는 1~2년 임기의 관리위원회가 주축이 되었다. 관리위원회는 위원장을 선출하였으며, 위원장의 지도에 의해 협동농장을 경영하였다. 농장 구성원들은 선거에 의해 감사위원회를 선출하여 관리위원회를 견제하도록 하는 조직체계를 구성하였다. 국영기업과는 달리 이전 사(私) 경제로 운용되던 농업부문의 상황을 고려하여 국영기업과 같이 지배인 단독책임제로 운영되지 못하고 집단지도체제에 가까운 과도적 형태를 유지하였다.

이와 같은 지도체제에 의해 국가 결정사항이 집행되었으며, 생산 과정을 감독하고, 작업반을 구성하였다. 그러나 협동조합에서도 현물로 조성된 공동기금과 여유양곡 일체를 국가에서 수매하였다. 조합수입의 분배는 현물 및 현금총수입중에서 우선 국가납부금과 종자·사료·비료 대금 및 기타 생산적 지출을 공제하고 남는 순수입중 15~30%의 공동축적기금과 3~7%의 사회문화기금 및 원호기금을 조성하고 그 나머지를 노동일에 따라 조합원들에게 분배하도록 하였다. 작업반이 계획을 초과 수행했을 때에는 그만큼 가산해 주었으나 생산목표를 달성하지 못한 작업반에 대해서는 노동일의 10%까지를 삭감할 수 있도록 하여 협동조합원간 경쟁을 유도하였다.

1958년이후 협동농장은 협동농장 관리위원회를 중심으로 하는 과도적 집단관리체제에 따라 관리되었으나, 1962년에는 대안의 사업체제를 기저로 하여 '청산리 방법'이라는 새로운 농업지도체계가 수립되었다.<sup>32)</sup> 새로운 농업관리체계는 대안사업체제와 마찬가지로 계획

32) 사회과학출판사, 「사회주의경제건설리론」(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 281~292.

의 세부화와 책임단위를 명확히하는데 중점을 두었다. 청산리 방법은 협동농장의 관리형태가 공업부문보다 저급했기 때문에 관리기능을 공업부문 수준으로 끌어올리기 위해 국가계획을 중앙 농업위원회, 도 농촌경리위원회, 군협동농장경영위원회를 중으로 연결시킨 관리체계를 통해 협동농장에 국가계획을 적용하기 위한 것이다. 이 관리체계에서는 군협동농장경영위원회를 책임단위로 정하였으며 생산·노동력 배치·재정관리 등의 권한도 부여하였다. 군협동농장경영위원회 산하에는 계획부서, 생산기술지도부서, 농기계 및 관련부서가 구성되어 있었으나, 군협동농장경영위원회가 지방당위원회의 지도아래 운영되어야 했으므로 이들 부서 역시 당의 지도하에 부서별 통합관리체제를 유지하였다.

협동농장 노동자들을 새로운 체제내로 유도하기 위해 농업현물세를 폐지하고 기본건설투자를 국가 기본건설비에서 지출하는 등 유인책이 제공되었으나 분배과정이 국가의 수매계획·수매가격·협동단체 이익금 납부 등으로 제약을 받았으므로 국영기업과 마찬가지로 분배문제를 둘러싸고 국가와 협동농장원간의 갈등이 표출되게 되었다. 따라서 물질적 인센티브의 제공이 필요했으므로 새로운 농업관리체계 하에 작업반 우대제(1960)와 분조관리제(1965)가 도입되었다.

공업부문의 대안사업체제와 농업부문의 청산리 방안은 북한의 노동관리제도에 의해 뒷받침되었다. 1978년 제정된 「사회주의 노동법」에서는 노동자들의 생산목표 초과 수행을 성문화하여 이전 노동규율보다 강화된 지침을 담고 있으며, 국영기업 관리자들도 법으로 규정된 기간 동안 생산노동에 의무적으로 참가시키도록 규정하였다. 한편 '노동의무'를 제도적으로 규정함으로써 노동자들이 생산량을 달성하지 못할 경우에도 기업이 노동자들을 해고할 수 없도록 하였다. 이러한 관리방식으로 인하여 일할 의사가 없는 노동자 및 농민도 기업이나 협동농장이 수용해야 했으므로 기업 또는 협동농장 및 국영농장

에 과잉 노동력이 보편화되었으며, 이는 곧 북한 노동자·농민의 근로 의욕 저하를 가속화 시켰다.

### (3) 국영농목장 작업반 독립채산제와 상급제

북한이 1960년 내각결정 제35호로 채택한 국영농목장 작업반 독립채산제 및 상급제는 독립채산제와 농업생산의 특질을 결합시킨 제도로 자체 평가하고 있다. 이전 국영농목장에서는 협동농장과는 달리 국가의 특혜가 주어졌으며, 임금도 정액으로 지급되었다. 농업부문에서는 생산물을 연말에 수확하기 때문에 국영공업기업과 같이 생산고에 따라 즉시 실적평가를 할 수 없었으며, 농목장 본장단위로 실적을 평가했기 때문에 책임소재도 명확하지 않았다는 비판이 제기되었다. 이와 함께 생산단위의 세분화와 책임단위를 명확히 하려는 1950년대 말과 1960년대 초반의 경향에 따라서 조직을 세분화한 동시에 작업반에 대한 특혜를 폐지하고 재정적인 통제를 강화한 작업반 독립채산제가 도입되었던 것이다.

국영농목장 작업반은 국가계획을 실행하는 생산단위로서 농자원수 100~150명으로 구성되어 있으며, 토지·농기구·가축 등을 배정 받는다. 일반 협동농장과 마찬가지로 국가에서 공급받는 생산수단은 고정도매가격으로 기타 자재는 소매가격으로 공급받게 되어있으며, 국가에서는 고정된 구매가격으로 생산물을 구매한다. 국영농목장 작업반은 총수입중 고정자산 감가상각금과 생산비를 먼저 공제하여 국가가 기업의 재정적 손실을 떠맡지 않도록 해야 하며, 작업반의 이윤을 증대시키기 위해 생산비를 최소화해야 한다. 이월생산기금 또한 작업반의 총수입을 낮추게 된다.

농업생산에서는 종자·묘목·가축 등을 다음해의 투입을 위해 현물

로 마련하는 것이 필요하지만 당해연도의 생산물이 다음해의 수입으로 잡히게 되면 감가될 수 있고 국정가격체제하에서 작업반의 입장이 불리할 수밖에 없다. 그러나 이월생산기금을 낮추게 되면 작업반의 수입이 늘어나게 되므로 생산원료를 절약하게 된다는 경제적 계산에 따른 것이다. 이와 같이 설정된 이윤은 국영농목장작업반의 임금기금을 먼저 설정하고 나머지가 있으면 국영농목장의 투자기금, 상급기금, 작업반건설기금으로 할당한다.

한편 국영농목장 임금지불체제도 기본분배와 보충분배로 구성된다. 실제 생활비는 매달 필요하지만 수확은 연말에 이루어지기 때문에 먼저 생활비를 지급하고 후에 재평가하는 방식을 채택하고 있다. 농장원의 임금은 등록임금과 가족수를 참작해서 지불하며,<sup>33)</sup> 그 금액은 이전 월평균임금의 절반정도가 된다. 이렇게 미확정액으로 임금을 지급하게 되면 농장원들이 책임을 지고 노력하게 될 것이라는 판단을 하고 있는 것이다. 작업반의 실적에 따라 등록임금보다 이윤이 많아졌을 때 보충분배의 재원이 되는 상급기금을 적립할 수 있다. 이것을 재원으로하여 작업반 구성원들에게 집단으로 상금을 지급하게 된다. 상금의 최고한도는 설정되어 있지 않으며, 동일한 작업반에서 연간 90일을 일해야만 상금을 받을 수 있다.

#### (4) 협동농장 작업반우대제 및 분조관리제

북한의 협동조합은 국영부문에 비해 덜 사회주의화된 형태로 간주되고 있다. 관리체제도 국영기업이 지배인 단독책임제로 운영되고 있을 때는 사영(私營)이 이루어졌고 1958년 협동조합 조성 완료직후에

33) 등록임금이란 일정한 작업량을 수행하면 받을 수 있는 화폐로 표시된 임금을 의미한다.

는 협동농장 관리위원회를 중심으로 하는 과도적 성격의 집단관리체제를 수립하였으나, 1961년 청산리 방안의 제시이후에는 당의 지도를 받는 군협동농장 경영위원회 중심의 관리체제를 마련하였으며 최근까지 집단노동·집단분배를 기조로 하고 있다.

협동농장 농민은 종래 자기보유토지를 비롯한 생산수단을 공동으로 소유하고 공동노동으로 생산활동을 하였으나 협동농장의 1, 2형태에서 인정되었던 출자 재산에 따른 분배는 이루어지지 않고 있으며, 노동에 따른 분배만 받게된다. 현물로 마련한 일체의 여유양곡과 공동기금을 국가에 판매해야 하므로 수매가격에 따라 협동농장의 수입이 달라지게 되었으며, 이러한 분배방식에 의해 협동농장 농민에 대한 인센티브제도의 도입이 필요하게 되었다. 이와 같은 배경하에 시행된 제도가 작업반우대제(1960)와 분조관리제(1965)이다.<sup>34)</sup>

### 작업반우대제

협동농장의 임금지불체제는 기본분배와 보충분배로 이루어져 있으며 작업반우대제와 분조관리제가 서로 연결되어 임금지불체제를 형성하고 있다. 생산물중 국가에 종자·사료·비료 등 생산원료비와 농기계 사용료, 관개사용료, 농기구 구매료 등을 납부하고 공축적기금을 공제한 후 남는 기금으로 조합원 임금을 지불한다. 기본분배는 협동농장을 단위로 평균적으로 지불하고 있다. 그러나 농업은 생산결과가 추수기에 한꺼번에 나타나므로 연중에는 생산결과와 노동일을 연계하여 평가할 수 없으며 확정임금을 지불할 수 없다.

따라서 협동농장의 특성을 고려하여 설정한 노동일에 따라 임금을

34) 김철진, “분조관리제는 집단주의정신을 높이 발양시키며 농업생산을 힘있게 추동하는 위력한 수단,” 「경제연구」 (평양: 사회과학출판사, 1991).



미리 지불하고 수확한 후에 결과를 재평가하여 가감하는 방식을 취한다. 즉 노동자들이 얻은 노동일에 따라서 미확정액을 임금을 지불하고 생산 결과가 나타나면 얻은 노동일당 분배금액을 다시 정하여 평가하는 방식이므로 기본임금이 확정되어 있는 것이 아니며 이러한 기준에 따라서 변동하게 된다. 기본임금은 협동농장의 분배기금에서 우대기금을 제한 금액이다. 협동농장의 작업반별로 부과된 생산계획의 90%를 우대기준으로 정하여 분조별로 부과된 생산계획 및 실적을 작업반별로 계산하게 되는데, 이 기준을 초과해서 생산했을 경우에 우대기금이 조성된다. 우대기금이 많아질수록 기본분배기금은 상대적으로 적어진다. 생산계획의 초과수행을 통해 기본분배기금을 보충하지 않은 한 협동농장 단위로 분배되는 기본분배기금이 적어지기 때문이다.

작업우대반은 생산계획의 90%이상을 수행하게 되면 추가적 보충분배를 받게 된다. 작업반의 보충분배는 상한이 없으며 작업반 전원에게 집단적으로 실시되는 반면 기준을 충족하지 못한 작업반은 부족량의 5~15%를 기본분배에서 공제하여 공동축적기금으로 사용하고 있다. 이와 같이 작업반우대제는 보충분배제도로 볼 수 있으며, 분조의 생산계획에 따라서 우대작업반이 결정되므로 분조의 생산계획 및 실적을 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

### 분조관리제

분조관리제 시행 이전의 협동농장에서 분조는 단순한 생산단위에 불과했고 생산계획의 평가단위는 아니었다. 작업반우대제하에서는 작업단위인 분조에 토지만을 할당하였고 기타 생산수단의 귀속은 명시하지 않았으므로 생산수단이나 원료를 적정선 이상으로 사용하였으

며 작업반단위의 노동력 이동에 의한 노동력 낭비도 있었다. 그리고 분조단위에서는 생산결과에 따라 노동일을 재평가하는 것이 제도화 되어 있지 않았으므로 분조원은 작업반의 계획과제를 초과 수행하는 것보다 자신의 노동일을 늘리는데 관심을 가졌다는 비판이 제기되었다. 또한 농업생산과정의 특질상 작업이 넓은 지역에서 분산되어 이루어지므로 책임단위를 줄여서 책임소재를 명확히 하기위해 도입된 제도가 분조관리제이다.

분조관리제에서는 협동농장 작업반 밑에 있는 하층 작업단위인 분조에 일정한 면적의 토지와 노동력(10~25인, 최근 7~8인으로 축소 조정), 가축, 기타 생산도구를 배정하고 생산량을 할당한다. 국가에서는 계획실행을 평가할 수 있는 '정보당수확고'를 지표로 제시하는데 국협동농장경영위원회는 분조의 토질과 조건 및 최근 수확실적 등을 고려하여 차등 적용한다. '노력일 투하계획'은 작물과 작업대상에 따라 구분하여 부과하며 주요 생산수단 및 원료의 사용에 대해서는 '원단위소비기준'을 지정해주며, 농장원들이 일한 정도는 매일 집단적으로 토의하여 평가하게 된다.

농장의 직접적인 생산단위는 분조이지만 분배는 작업반우대제에 따른다. 모든 수확이 끝난후 분조별로 생산한 수확량을 작업반단위로 모아 작업반이 목표량의 90%이상 달성했으면 전체수확량의 90%를 제하고 즉시 작업반 구성원들의 노력일에 따라 분배하고 나머지는 협동농장관리위원회로 귀속시킨다. 관리위원회는 이것을 전량 국가에 매각한 뒤 연간비용을 공제한 순생산액을 분조별 노동일에 비례하여 각 농장원 개인에게 분배한다.

### 다. 인센티브구조의 비효율성과 북한 경제의 침체

앞에서 살펴본 바와 같이 북한 경제의 관리 및 인센티브구조는 북한 정권 수립이래 최근까지 외형적으로는 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 북한은 경제 관리 및 인센티브구조에 있어서 상대적으로 '정치도덕적 자극'을 강조함으로써 주민들의 경제활동에 따른 물질적 보상을 최소화하고 중앙집중화된 자본의 축적 과정을 통한 중공업 위주의 경제건설 정책을 뒷받침 하였다. 북한이 지속적으로 추진해 온 자급적 경제건설을 위한 불균형한 산업 성장 전략과 이에 따른 결핍현상의 악화는 생산단위 차원의 특화는 물론 북한 경제 전반에 걸쳐 규모의 경제 실현을 저해함으로써, 이중적 비효율성을 가져왔다.<sup>35)</sup>

기형적 투자구조와 양적(量的) 지표를 기준으로 한 계획기제와 이에 따른 인센티브구조하에서는 기업에 있어서 경쟁을 통한 이윤추구보다는 생산목표의 달성을 위한 생산재 및 부품 확보가 관건이 되었다. 따라서 생산단위는 생산에 필요한 중간재의 자체생산을 선호하게 되었고, 이로부터 발생하는 비특화(非特化) 및 비적정(非適正) 생산규모로 인한 자원낭비현상이 심각하게 되었다.<sup>36)</sup> 한편 이와 같은 국가 및 생산단위의 비효율적 투자 구조 및 양적 목표의 추구는 기업은 물론 개인차원의 연구개발 의욕을 저하시킴으로써 자원절약형 기술 개발 및 혁신을 어렵게 만들었다.

35) 소비에트형 사회주의국가에 있어서 국가 및 기업차원의 이중적 비특화로 인한 비효율성에 관한 논의는 Jan Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies* (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1988), pp. 73~78 참조.

36) 근래에 강조되고 있는 연합기업소 제도는 관련 생산단위간에 생산재 공급이 어느정도 원활해 질 수 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면, 산업분야별 독점구조를 강화시키고, 관련기업의 규모의 경제 실현을 저해할 수 있다는 점에서는 부정적 효과를 가지고 있다.

한편 인센티브구조의 기능을 평가하기 위한 전제조건<sup>37)</sup> 측면에서 본다면 자원의 희소성을 반영하지 못하는 북한의 국정 가격체계는 기업의 경영능력이나 노동자의 작업능률 및 노력의 정도와 실적의 연계성을 단절시켰다. 또한 중앙계획형 사회주의 경제에서 공통적으로 관찰되는 계획실행상의 부작용 및 불확실성으로 인한 감독기능의 저하를 가져왔고, 일상적인 소비재의 부족 현상은 경제행위에 대한 충분한 보상을 불가능하게 함으로써 전반적인 인센티브구조의 기능을 제약하는 요인으로 작용하였다.

생산부문과 관련, 생산자의 인센티브구조 측면에서 본 명령형 사회주의 계획경제 운영기제의 문제점은 사회주의 경제에서 보편적으로 관측되는 부족현상의 근본 요인으로 이해되었으며, 이에 대해서는 많은 연구결과가 축적되어 있다. 대체로 다음과 같은 요인들은 북한경제에도 적용된다.

첫째, 외연적(外延的) 성장 정책하에서 생산단위는 생산비용 및 경영활동 결과의 손익에 대해 둔감하며, 단지 양적 생산목표 달성을 추구하게 된다. 특히 당국의 '연성예산제약(軟性豫算制約: soft budget constraint)'하에서 생산단위는 생산량에 비해 과도한 에너지 및 투입재를 사용하게 되며, 또한 양적 목표달성을 위해 과도한 투입재를 비축하게 된다.<sup>38)</sup> 생산재부문 우선정책으로 인해 생산재부문은 기타산업부문이 필요로 하는 투입재를 흡수하게 되므로, 경제전반에 걸쳐 부족현상이 확대되며, 결과적으로 판매자시장이 형성되어 부족의 악순환이 지속된다.

37) 본 연구의 제 I 장 서론 참조.

38) 명령형 사회주의 계획경제에서의 투입재 비축경향에 대해서는 J. Kornai, *Economics of Shortage*, vol. 1 (Amsterdam: North-Holland Publishing Co. 1980), ch. 5 참조; 한편 여기서 연성예산제약은 기업은 경영활동 결과에 대해 책임을 지지 않는다는 의미이며, 거시경제적 재원조달이 충족하다는 의미는 아니다.

둘째, 지나치게 낙관적인 계획목표의 설정과 강제적 계획추진 및 계획 달성에 따른 인센티브 제공으로 인해 생산단위나 지방 행정단위는 계획 추진실적이나 수행능력에 관해 '허위보고'를 하게되며, 보고용 통계자료 조작의 동기를 갖게 된다. 이와 같은 허구적 생산실적 및 계획을 기초로 작성된 중앙계획은 실현과정에서 시행착오를 가져올 수밖에 없으며, 이는 곧 부족현상을 가중시키게 된다.

셋째, 판매자 시장의 만연 및 획일화된 지시에 의한 양적 생산목표의 추구로 인해 생산재와 원자재는 필요한 품질 및 규격을 갖추지 못하게 되며, 적절한 공급 시기 및 장소를 맞출 수 없게 되므로, 이들의 상호작용에 의해 경제전반에 걸쳐 부족현상이 나타나게 된다.<sup>39)</sup>

넷째, 경제구조가 복잡해짐에 따라, 물자수급 계획 (material balances)에 의한 자원배치는 본질적으로 불확실성을 내포할 수 밖에 없으며, 앞에서 언급한 통계조작, 품질 및 규격 미달과 기업의 투입재 비축경향, 경쟁요인을 배제한 유통구조 등으로 인해 불확실성의 정도는 더욱 커지게 된다. 또한 계획기간중에 상황변화 및 부족현상에 따라 당초의 계획은 수시로 상황에 따라 행정적인 절차를 통해 수정될 수밖에 없으며, 이 경우 중점분야에 대한 집중적 지원이 일반적인 관례이므로, 여타부문의 부족현상이 가중된다.

다섯째, '연성예산제약'하에서 생산단위는 맹목적인 확장용 투자를 선호하게 되고, 투자의 경제적 타당성에는 둔감하게 되며, 투자항목에 대한 계획당국의 허가를 획득하는 경우 생산원자재 공급상의 우선권 등 특혜가 따르게 된다. 이 경우 투자결과로 인해 발생하는 손익에 책임을 지지 않는 생산단위는 우선 계획당국의 허가를 득하기 위해 필요물자 및 재원을 과소평가하여 투자신청을 하게 되며, 계획

39) J. Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, p. 6.

당국은 동시에 여러 투자계획을 진행시키기 위해 신청된 투자규모를 다시 축소하여 허가하는 것이 관례이다. 이 경우 실질적인 투자계획이 실행되면, 물자부족정도가 악화되며, 건설기간이 연장된다. 결과적으로 자본의 회임기간이 길어지게 되어 재화공급능력에 차질이 생기며, 부족현상이 심화된다.<sup>40)</sup>

북한은 정권 수립 초기의 자원 동원식 경제건설 노선에 의해 1970년대 초까지 외연적 성장을 달성할 수 있었다. 그러나 앞에서 제시한 사회주의 경제 관리 및 인센티브 구조의 문제점으로 인해 점차 경제성장은 둔화되었으며, 1960년대 후반기 이후의 과도한 국방비 지출과 1970년대의 석유위기 및 1980년대의 사회주의권 변혁 등 주변 환경적 요인의 악화에 따라 경제 침체는 가속화 되었다. 1990년대 이전의 시기에는 비록 북한 경제의 성장률이 둔화되는 추세를 보였으나, 북한과 구소련을 위시한 동구사회주의권 국가 및 중국과의 경제관계가 지속되었으므로 북한의 경제난이 체제 생존을 위협하는 수준은 아니었다. 이 시기에는 북한의 외형적 사회통제 및 경제 관리 기제가 안정적으로 유지됨에 따라 경제적 인센티브구조를 근본적으로 변화시킬 계기는 마련되지 않았다. 단지 기존 체제의 틀 속에서 계획기구의 효율성 제고를 위한 단편적인 조치가 강구되었을 뿐이며, 지속적인 '독립채산제' 및 '물질적 자극과 정치도덕적 자극의 적절한 배합'의 강조에도 불구하고 인센티브구조의 기본 틀은 변화없이 유지되었다.

1990년대 이전 시기에는 북한의 경제적 인센티브구조 역시 사회주의 계획경제에서 일반적으로 관측되는 비효율성을 가지고 있었으나,

40) 체제 변혁 이전 헝가리의 경우 자본회임기간이 계획보다 50~100% 길어지는 것으로 알려졌다. A. Brody, "About investment cycles and their attenuation", *Acta Oeconomica*, vol. 31 (1983); 북한의 경우에도 많은 건설프로젝트의 건설기간이 연장되고 있으며, 기간내에 완성되는 경우는 최고 지도자의 현지도에 의존한 사업이다.

북한 사회의 정보유통 구조는 큰 변화 없이 유지되었다. 그러나 1990 년대에 경제체제의 본질적 결함과 주변환경의 악화가 상승효과를 일으키고, 자연재해로 인해 농업생산이 급격히 감소하게 되자 북한은 체제생존의 위기에 직면하게 되었으며, 생존수단으로서 비공식부문 경제의 확산을 묵인하지 않을 수 없는 상황에 처하게 되었다.

비공식부문 경제의 확산은 북한의 정보유통구조에 획기적인 변화를 초래했으며, 기존의 경제적 인센티브구조는 급속한 기능 저하를 경험하게 되었다. 즉 북한의 공식적 인센티브구조는 최소한의 기능을 위한 조건(노력과 실적의 비례관계, 관리자의 감독기능, 동기유발을 위한 충분한 수준의 보상)을 만족시킬 수 없게 되었으며, 이는 기존 경제체제의 유지 비용을 급격히 상승시키는 요인으로 작용하게 되었다. 결과적으로 북한은 점진적이거나 현상적 변화를 경제제도의 측면에서 수용하는 '피동적 변화'의 궤도로 진입하게 된 것이다.

<표 3> 북한의 GNP 연평균 성장률 추이

(단위: %)

1954~56	57~61	61~70	71~75	76~80	81~85	86~89	90~94	95~98
30.1	20.9	7.5	10.4	4.1	4.3	2.4	-4.5	-4.1

자료: 1954~1989년 성장률: I. Jeffries, *Socialist Economies and the Transition to the Market: A Guide* (London: Loutledge Publishing Company, 1993), p. 197; 1990~1998년 성장률: 한국은행, 「북한 GNP(GDP) 추정결과」(서울: 한국은행, 각년도).

### 3. 비공식부문 경제의 확산과 인센티브구조

#### 가. 비공식부문 경제의 등장 및 확산

1990년대의 극심한 경제난으로 인해 북한 사회주의 계획경제체제는 '계획경제'로서의 기능이 급격히 저하되었다. 계획경제체제의 유지를 위한 최소한도의 필요조건이라고 할 수 있는 식량배급은 대부분의 지역에서 평균적으로 규정량의 3분의 1 이하의 수준에서 이루어졌으며, 원자재 및 에너지 부족으로 인해 산업가동률 역시 정상수준의 절반에 훨씬 미치지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 절대적인 물자부족에 직면하여 북한의 공식 물자배분 체계가 혼란에 빠지고 수송부문 병목현상이 악화됨에 따라, 산간벽지 주민 및 중소도시 노동자들에 대한 식량 및 생필품공급이 중단되었다.

근자에 공식 물자공급 체계가 거의 와해된 상황에서 북한주민의 일상생활을 그나마 지탱해 주고 있는 것은 외형적인 경제정책 변화의 성과가 아니라 비공식 경제 부문의 존재라는 점은 북한 방문자나 귀순자들의 증언을 통해 확인되고 있다. 북한경제에 있어서 농민 시장을 통한 광범위한 생활용품의 거래, 암거래와 밀무역, 그리고 당·군·정 등의 권력기구 및 관리계층의 특권을 이용한 비생산적 편의 추구행위, 지역이기주의적 경제행위 등 다양한 비공식 부문 경제의 존재는 이제 예외적인 현상이 아니라 일반적인 경향으로 나타나고 있다.<sup>41)</sup>

1984년 '8.3 인민소비품 창조운동'과 1989년 '세계사회주의 청년학생축전', 그리고 1980년대 중반부터 증가하기 시작한 북·중 국경무역

41) 오승렬, "북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계," 「통일연구논총」, wp5권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.



등이 수반했던 개인 상행위와 물물교환 형태의 거래는 북한당국의 정책변화에 따라 나타났던 ‘제도내(制度內)적’ 현상이라고 할 수 있다. 그러나 1990년대에 확산되고 있는 비공식 부문 경제는 공식 계획 경제 부문이 제기능을 발휘하고 있지 못한 상황에서 자생적으로 확산되고 있으며, 북한의 법체계하에서는 불법 행위라는 점에서 1980년대 중반 이후 관측되었던 소규모 개인 상거래 행위와는 구분된다고 할 수 있다. 즉 농민시장을 통한 소규모 거래행위나 1980년대의 개인적 상행위가 전통적인 사회주의 계획경제체제에서도 일반적으로 허용되는 소규모의 ‘공식적 개인 상행위’라면, 최근 관측되고 있는 광범위한 영역의 암거래 등의 경제활동은 물자부족 현상의 심화에 따른 ‘불법적 비공식 부문 경제’의 확산을 의미한다고 할 수 있다.

이와 같은 비공식 부문 경제의 확산에 대한 북한당국의 태도는 이중적이다. 한편으로는 ‘비사회주의 그루빠’를 조직하여 탈사회주의적 경향을 분쇄하려는 시도를 했던 반면, 또 다른 한편으로는 중국과의 접경지역에 북중 국경무역상의 편의를 제공하기 위한 ‘중국시장’을 개설하고, 식량 및 생필품 조달을 위한 주민들의 빈번한 여행과 농민 시장 등을 통한 불법적 거래행위의 증가를 묵인해 왔다. 특히 1992년 10월에 조직되었던 ‘비사회주의 그루빠’를 비공식 부문 경제가 더욱 확산되던 시기인 1993년말 조기 해체한 것으로 알려지고 있는데 이는 바로 비공식 경제의 확산에 대한 북한당국의 소극적인 자세를 보여준다. 또한 1999년 봄 북한은 장마당 등의 불법거래 행위에 대한 단속지침을 하달한 것으로 알려지고 있으나, 실질적인 파급효과는 미미했던 것으로 평가된다.

한편 극심한 외화난으로 인해 체제유지에 필수적인 원유와 곡물 도입에 어려움을 겪고 있으면서도, 북한당국은 외화상점용 소비재를 지속적으로 수입하고 있으며, 주민들이 보유하고 있는 외화를 몰수하

는 등의 강제조치를 취하지 않고 있을 뿐만 아니라 북한 거주 모든 외국인들에게 경화를 결제통화로 사용하는 등 규제를 완화하고 있는 것으로 전해지고 있다.<sup>42)</sup>

이와 같은 상황을 종합해 볼 때, 북한은 경제적 생존전략으로써 비공식부문 경제의 확산을 목인하고 있는 것으로 판단된다. 합영법 제정이나 나진-선봉자유경제무역지대 건설계획, 혹은 무역회사의 증설을 통한 무역촉진 정책이 다같이 소기의 성과를 거두는데 실패함에 따라,<sup>43)</sup> 북한당국은 공식적으로는 북한식 사회주의 경제체제들을 벗어나지 않으면서도 체제유지에 필요한 주민의 경제적 욕구를 최소한도로 채워주기 위한 전략으로서 비공식 경제 부문의 확산을 목인하고 있는 것이다. 실효성의 측면에서 본다면 북한의 경제적 생존전략은 나진-선봉 지역의 건설이나 농업·경공업·무역 제일주의도 아니며, 바로 비공식 부문 경제의 목인이라고 할 수 있다.

## 나. 비공식 경제의 규모 및 기능

### (1) 비공식 경제의 규모

북한의 '사회주의상업법<sup>44)</sup>' 제9조는 '국가는 중앙상업지도기관과 지방행정 경제지도기관이 상품을 통일적으로 장악하고 분배공급하여 인민들에게 필요한 상품이 골고루 제몫이 차려지도록 한다'라고 규정하고 있으며, 제12조는 '일원화상품 공급체계에 따라 중앙상업지도기관은 국가계획기관으로부터 상품총량을 넘겨받아 상품을 도별로 분

42) 통일부 정보분석실, 러시아방송 1999. 3. 3 보도(통일부 정보분석실 자료).

43) 북한의 제한적 경제정책 변화 결과 분석은 오승렬·최수영·박순성, 「북한의 경제개혁과 남북경협」(서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

44) 1992.4.9 최고인민회의 제9기 제3차 회의 승인.

배하여야 하며 도행정경제지도기관은 그것을 시(구역), 군별로 분배하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 기관본위로 상품분배단위를 내올 수 없다'라고 규정하고 있다. 북한의 물자공급체계는 국가 계획기관의 통일적 관리하에 놓여있으며, 이는 소비재는 물론 생산원자재 혹은 기타 생산요소의 경우에도 예외없이 적용되고 있다. 또한 물자의 희소가치를 반영하는 가격기구가 존재하지 않으므로, 기본적으로 물자공급은 국가계획 달성을 위한 주문에 근거하여 생산·분배되는 것이다.

그러나 물자 부족현상 및 수송부문 병목현상의 악화에 따라 공식 물자공급체계의 자원배분 기능은 매우 제한적인 역할 밖에 수행할 수 없게 되었으며, 결과적으로 군사부문과 핵심적 기간산업을 제외한 산업부문이나 당·군·정을 장악하고 있는 핵심관리계층 이외의 일반 주민을 위한 물자공급망은 거의 마비되는 상황에 이르게 되었다. 이와 같은 상황은 북한경제의 침체징후가 보이기 시작했던 1980년대부터 나타나기 시작했으나, 사회주의 동맹국으로부터의 지원이 감소했으며 동구사회주의권 시장을 상실한 1990년대에 들어 현저히 부각되었다.

비록 북한 비공식 부문 경제의 영역 및 규모에 관한 통계자료는 존재하지 않으나, 탈북 귀순자들은 이구동성으로 북한의 공식 물자공급체계가 정상적으로 작동하지 못하고 있으며 비공식 부문의 비중이 매우 크다는 점을 지적하고 있다. 예컨대 1990년대 중반의 북한 탈출 주민들은 지역 및 계층 그리고 직업별로 차이는 있으나 북한주민은 식량을 포함한 일상생활용품의 50~90%를 비공식 부문에서의 물물교환 혹은 현금구입의 경로를 통해 얻고 있다고 증언하고 있다.<sup>45)</sup>

---

45) 통일연구원 귀순자 면담자료, 1996. 6.

일용품 협동조합 자재인수원 출신의 귀순자는 신의주의 경우 일반 노동자의 월임금이 70~80 북한원인데 비해 실제 생활비는 200~300 원 혹은 그 이상이 필요하며, 특히 동절기에는 근무자의 50~60%가 출근하지 않는 대신 자신에게 할당된 과제에 해당하는 현금을 내고 자신은 외부에서 불법적 개인장사를 하여 생활비로 충당한다고 설명하고 있다. 대안중기계에서 근무경력이 있는 귀순자의 증언에 의하면 심지어 북한이 공업관리 체계의 모범으로 선전하고 있는 대안중기계의 경우에도 송출되는 전압이 너무 낮은 점을 이용, 변압기를 제작하여 개당 150 북한원에 암거래하고 있다고 한다.<sup>46)</sup>

나진지역에 근무 경험이 있는 귀순자는 자신이 어부들의 출어를 통제할 수 있는 지위를 이용하여 어획량의 30% 정도를 취했으며, 이를 다시 중국으로 밀수출하여 달러화 또는 북한화폐로 받았다고 증언하고 있다.<sup>47)</sup> 이와 같이 북한의 비공식 부문 경제는 지역 혹은 산업부문별로 광범위하게 확산, 이미 일상생활화 되었으며, 경제난 악화에 따라 만연되고 있는 것으로 보이는 부정부패 현상 역시 비공식 부문 경제의 확대에 기여하고 있는 것으로 판단된다.

농업부문 역시 북한의 전반적인 식량난으로 인해 농민들에 대한 곡물할당량이 연간 1인당 200kg에서 100kg수준으로 감축되었기 때문에 농민들의 근로의욕이 더욱 위축되고 이는 다시 생산량 감소를 가져오는 악순환이 형성되고 있다.<sup>48)</sup> 결과적으로 농민들은 국영농장 혹은 협동농장 자체의 농업생산량 제고에 대한 인센티브를 상실하게 되었으며, 지역에 따라 농장단위의 농업생산량중 일부를 불법으로 비축하거나, 이를 비료 등 농업용 원자재와 교환에 사용하는 등 지역

46) 통일연구원 귀순자 면담자료, 1996. 6.

47) 통일연구원 귀순자 면담자료, 1966. 6.

48) FAO/WFP, *Urgent World Program Report on Current Food Crisis in North Korea: Special Alert*, (New York: 1996.5.13)

이기주의적 경향도 보이고 있다. 또한 농민들은 일정 면적 이내로 허용되는 텃밭 등의 개인경작지 경작에 노력을 집중함으로써 비공식 부문의 수입을 극대화하려는 동기를 가지고 있다. 예를 들면, 담배농장원이었던 귀순자는 스스로 개인경작지 1,000평을 일구어 옥수수 600kg과 콩, 수수, 팥 등 양곡을 수확할 수 있었다고 증언하였다. 이와 같은 북한 농업부문의 상황은 비공식 부문의 생산량 및 거래를 촉진하는 환경적 요인을 제공하고 있는 것이다.<sup>49)</sup>

한편 1980년대말 이래의 대외무역 분권화 정책에 따라 당·군·정 각급기관이 자체적으로 외화벌이조직을 설립하고 외화수입을 가질 수 있게 되었으며, 북·중국경을 왕래하는 친인척 방문자 및 개인상인 등이 많아짐에 따라 이와 관련된 비공식 경제 규모 역시 확대되어 왔다. 중국측 관련 공무원의 평가에 따르면, 북·중간 비공식 무역규모(밀무역, 개인의 왕래에 따른 거래, 세관 축소보고 부분 포함)<sup>50)</sup>는 북한의 대중국 총수입 규모의 30~40%에 이르고 있다.<sup>51)</sup> 이와 같은 비공식 무역에 의해 수입되는 물품은 대부분 북한내의 비공식 부문 경제에 의해 소화되고 있다는 점을 감안하면, 이 또한 북한 비공식 부문 경제의 확대에 일익을 담당하고 있음을 알 수 있다.

북한 화폐 부문의 혼란은 또 다른 비공식 경제 영역 확대 요인으로 작용하고 있다. 북한은 일반적인 개발도상국의 경우와는 달리 주민 혹은 경제단위의 외화보유를 허용하고 있으며, 암시장을 통한 거래에는 북한 원화와 달리 및 중국 인민폐 등 외화가 통용됨은 물론 식량난이 악화됨에 따라 쌀도 일종의 화폐 역할을 담당하고 있는 것으로 보인다. 북한의 물자부족 현상이 악화됨에 따라 암시장 등 비공

49) 통일연구원 귀순자 면담자료, 1996. 6.

50) 북·중간 교역규모는 탈세목적으로 세관에 축소 신고되는 것이 일반적 관행이다. 중국의 대북 무역종사자 면담 결과, 1998. 11.

51) 중국의 북중교역 종사자 면담결과, 1998. 11.

식 경제 영역에서의 인플레이션 현상이 매우 심각한 것으로 알려지고 있으며, 이에 더하여 경제난으로 인해 실물경제 규모가 축소되고 있는 상황에서 북한의 화폐남발 경향을 보이고 있으므로<sup>52)</sup> 북한 원화의 상대적 가치 하락은 가속화되고 있다. 더욱이 북한 원의 상대가치 하락이 계속되는 상황하에서는 외화 및 쌀 등 보유함으로써 인해 발생하는 기회비용이 싼 화폐(cheap money)가 기회비용이 비싼 화폐(dear money) 즉 북한 원화를 구축하게 되므로<sup>53)</sup> 북한 원화의 가치는 더욱 급격히 떨어지게 되고 계획부문의 물자가 비공식 부문으로 유출되도록 유인을 제공하는 것이다.

한편 귀순자들의 증언을 종합해 보면 1990년대 이후에는 비공식 부문의 비중이 비교적 신속하게 증가했던 것으로 나타나는데, 이는 북한경제 침체로 인한 공식배급망의 와해로 인한 공백을 비공식 부문이 보완하고 있다는 본 연구에서의 관점을 뒷받침 하고 있다.<sup>54)</sup>

## (2) 비공식 부문의 기능

이념적 편향성에 의한 비효율성, 중앙계획형 사회주의 경제에서 공통적으로 관찰되는 계획 실행상의 경직성과 불확실성, 희소가격 부재로 인한 생산 비용에 대한 둔감성, 불균형 성장 정책에 따른 중공업부문의 물자 흡수효과 등에 의해 북한경제의 부족현상은 끊임 없이 확대 재생산되어 왔다. 식량 및 에너지난의 심각성에서 볼 수 있

52) 북한은 1992.3.1 '중앙인민위원회 정령'에 의거하여 전체 근로자의 임금을 약 43% 인상했으며, 농업생산물의 국가 구매가격 역시 대폭 인상한 바 있다.

53) 이는 변동환율하의 개방형 경제에서 화폐대체(currency substitution)가 가능할 경우의 그레샴의 법칙(Gresham's law)이라고 할 수 있다. Fisher, I., *The Purchasing Power of Money*, revised ed. (New York: Augustus M. Kelley, 1963).

54) 통일연구원 귀순자 면담자료, 1996. 6.

는 바와 같이 북한경제의 물자부족 현상은 이제 사회주의 계획경제의 기본틀마저 위협하는 한계적 상황에 이르렀다.

계획 부문에 비해 비공식 부문 경제는 경제행위로부터 발생하는 비생산적 이득 동기 및 수요와 공급의 법칙 등 경제논리에 의해 작동한다고 볼 수 있다. 따라서 북한당국은 비공식 경제 부문의 확산을 묵인함으로써 정치적 불안요인이 될 수도 있는 극단적인 생필품 부족 현상을 어느정도 완화함과 동시에 잠재적인 경제개혁 요구를 잠재우고 있다. 즉 북한은 비공식 부문 경제에 대해 극단적인 물자 부족현상이 수반하게 될 정치적 동요를 미연에 방지하기 위한 일종의 자동조절기구로서의 역할을 부여하고 있는 것이다.

최근 일반 북한주민들의 경우, 최근 주곡의 60%, 생필품의 70% 정도를 전국적으로 산재하는 약 300~350개의 농민시장에서 구입하고 있는 것으로 알려지고 있는데,<sup>55)</sup> 농민시장과 비공식 부문을 통한 물자유통 기제의 기능과 역할은 북한 사회주의 계획경제체제의 변화 가능성과 관련하여 중요한 판단 기준을 제공하고 있다고 하겠다. 계획 부문에 비해 비공식 부문 경제는 경제행위로부터 발생하는 비생산적 이득 및 수요와 공급의 법칙 등 경제논리에 의해 작동한다고 볼 수 있기 때문이다.

북한당국은 비공식 경제 부문의 확산을 묵인함으로써 정치적 불안요인이 될 수도 있는 극단적인 생필품 부족 현상을 어느정도 완화함과 동시에 잠재적인 경제개혁 요구를 잠재우고 있다. 즉 북한은 비공식 부문 경제에 대해 극단적인 물자 부족현상이 수반하게 될 정치적 동요를 미연에 방지하기 위한 자동조절기구로서의 역할을 부여하고 있는 것이다. 비공식 부문 경제는 다음과 같은 과정을 통해 명령형

55) 통일부 정보분석실, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석” (통일부 정보분석실 자료, 1999.2.4.)

사회주의 계획경제의 구조적 문제점으로 인한 부족현상을 완화시킬 수 있는 것으로 분석된다.

첫째, 중공업위주로 조직되어 있는 계획부문의 생산단위가 흡수하던 물자를 국정가격보다 높은 회소가격이 존재하는 비공식 부문 경제 영역으로 유출 시킴으로써 물자 부족 정도를 완화시킨다.

에너지와 주요 생산설비 부품 및 원자재 부족으로 인해 북한의 산업가동률은 20~30% 미만인 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 상황 하에서는 계획부문의 생산지표 달성이 불가능해 지거나 계획지표 자체의 하향조정이 불가피하므로 일부 생산원자재의 경우 소요량 이상으로 비축되는 경우가 발생한다. 비공식 경제 영역의 존재가 목인될 경우 생산단위는 이를 통해 과다보유한 물자를 필요한 물자와 교환할 수 있다. 또한 암시장의 높은 가격에 따른 이윤추구를 위해 불법수단에 의해 유출된 물자는 구매자에 의해 보다 시급한 용도에 사용됨으로써 여타부문의 초과수요를 어느 정도 완화하는 기능을 담당한다.

둘째, 암시장을 포함한 비공식 부문에서는 수요를 반영한 시장가격(국정가격 보다 훨씬 높은 수준의 가격)과 거래에 따른 이익이 발생하므로 계획부문에 비해 적절한 시기와 장소에서 적절한 품질과 규격을 갖춘 물자가 공급될 수 있으며, 이로 인한 물자 부족정도의 완화 효과가 나타날 수 있다.<sup>56)</sup>

셋째, 계획부문 경제의 침체와 비공식 부문 경제 확산이 동시에 진행됨에 따라 계획부문 근로자들은 뇌물제공 등의 방법 혹은 당국의 의도적인 묵인하에 근무시간을 할애하여 일용품 생산이나 상거래 행위에 종사할 수 있으며, 식량이나 원자재 조달 명목으로 타지방으

56) 판매자 시장의 만연 및 획일화된 지시에 의한 양적 생산목표의 추구로 인해 생산재와 원자재는 필요한 품질 및 규격을 갖추지 못하게 되며, 적절한 공급 시기 및 장소를 맞출 수 없게 되므로, 이들의 상호작용에 의해 경제전반에 걸친 자원 낭비현상과 부족현상이 초래된다.



로의 여행이 가능하므로, 이들의 활동을 통해 생활용품 부족현상 혹은 지역간 물자공급 불균형 현상이 어느정도 완화될 수 있다.

넷째, 암시장을 포함한 비공식 경제 영역의 확산은 이윤추구를 위한 중국 등지로부터의 일용품 밀수입 및 반입을 조장함으로써 암시장에서의 물가상승 압력을 완화하고, 초과수요를 감소시키는 효과를 가져올 수 있다.<sup>57)</sup>

다섯째, 일반적으로 비공식 경제 부문의 거래는 재화 및 용역의 회소가격이 반영된 높은 가격에 이루어지므로,<sup>58)</sup> 엄격한 계획경제 체제하에서는 비효율적 용도에 사용되거나 사장되어버릴 수 있는 재화나 용역이 거래됨으로써 자원 동원 및 용도조정을 통한 효율성 제고 효과를 기대할 수 있으며, 이로 인해 부족현상이 어느 정도 완화될 수 있다.

실질적으로 북한의 농민시장에서 쌀 등 주곡과 생필품 가격수준은 1997년까지 급격히 상승했으나 1998년 들어서 다소 하락하는 양상을 보여주었는데,<sup>59)</sup> 이는 북한경제가 호전되었기 때문이라기 보다는 농

57) 비공식 경제 영역의 확대는 회소가격과 불법행위로 인한 위험부담 정도를 동시에 반영한 높은 가격과, 빠른 화폐유통속도, 외화를 포함한 다양한 교환수단의 존재 등을 통해 유효화폐총량의 증가를 가져오며, 이는 국내경제의 상품 공급능력이 제한된 상황하에서 필연적으로 밀수행위의 증가를 수반하게 된다.

58) 북한의 소비재는 대부분 당국의 배급에 의해 조달할 수 있도록 되어 있으나, 실질적으로는 규정된 배급량의 10~20%선만 공급되고 있는 것으로 보인다. 한편 소비재의 부족정도를 가리킨다고 볼 수 있는 암시장의 거래가격(1998년 기준)을 살펴보면, 국정가격이 1kg당 8전(북한원)인 쌀의 암시세는 75~90원, 국정가격이 kg당 10원인 돼지고기의 암시세는 170~200원, 국정가격이 한대에 350원인 텔레비전의 암시세는 6,000~12,000원으로서 각종 상품의 암시세는 국정가격의 수 십배에서 수 백배 수준으로서 북한의 소비재 부족 정도를 단적으로 나타내고 있다. 통일원 정보분석실, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석”, 1999.2.4.

59) 쌀 1kg의 가격은 1992년 12(북한)원, 1997년 80원, 1998년 75원이었으며, 주곡 이외의 여타 생활용품은 더욱 큰 폭으로 하락하였다. 통일부 정보분석실 자료, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석”, 1999.2.4.

민시장 또는 비공식 부문 경제가 주요한 물자배분 기제로 자리잡게 됨에 따라, 물자 공급이 어느정도 유연하게 이루어졌기 때문으로 해석할 수 있다. 즉 북한의 식량난이나 생필품난이 전반적으로 완화된 결과라기 보다는 이 기간 동안 북한당국의 묵인하에 비공식 경제 영역이 확산됨에 따라 북한주민들이 공식배급망 이외의 경로를 통해 식량 및 생필품을 조달할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문인 것으로 분석된다. 이는 북한 비공식 부문 경제의 확산이 물자 부족현상을 어느정도 완화하는 기능을 하고 있음을 보여주고 있다.

#### 4. 비공식부문 경제의 확산에 따른 인센티브구조의 변화

종합적으로 평가해 볼 때, 1980년대까지 북한은 근로자와 농민, 그리고 개별 경제단위의 적극성을 제고하기 위해 제한적인 범위 내에서의 정치도덕적 인센티브와 물질적 인센티브를 결합함으로써 인센티브구조의 개선을 시도해 왔으나, 심각한 소비재 공급부족과 사상적 경직성에 따른 한계성 등의 요인으로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못했으며, 경제의 지속적 침체는 개인의 근로의욕은 물론 경제단위의 적극성을 감퇴시켜왔다. 특히 1990년대에 들어 부족현상의 심화됨에 따라 경제계획이 집행되기 어려운 상황에서 지역 및 부서간의 이기적 경향이 가중되는 경향도 보이고 있다. 북한의 물자 부족현상은 체제결함에 기인하는 바, 이의 근본적 개선을 추진하지 않는 한 기존 체제의 틀내에서의 인센티브체계 개선의 효과는 지극히 제한적일 수밖에 없었던 것이다. 이와 같은 상황하에서 경제난으로 인한 비공식부문 경제는 북한경제의 인센티브구조에 근본적인 변화를 초래한 것으로 평가된다.

### 가. 이론적 접근

몬티아스(J. M. Montias)에 따르면 경제행위자가 상부로부터 주어지는 목표를 효율적으로 달성하도록 유도하기 위한 인센티브구조는 다음과 같은 세 가지 전제조건을 만족시켜야 한다.<sup>60)</sup> 첫째, 경제행위의 결과에 대한 보상을 받는 행위자는 보상 대상이 되는 행위의 선택을 통해 결과에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 둘째, 상부의 지시자(指示者)는 행위자에 의해 적합한 경제행위가 이루어졌는지의 여부를 점검할 수 있어야 한다. 셋째, 행위자에게 있어서 지시자로부터 주어지는 인센티브로서의 보상이 행위를 제약할 정도로 충분(여타 사회구성원과의 상대적 보상 수준 및 절대적 보상수준에 있어서)하다고 인식되어야 한다.

인센티브구조의 유효성과 새로운 구조의 형성 가능성은 몬티아스의 전제조건을 한 체제가 가지고 있는 정보유통(information flow) 및 거래비용(transaction cost) 관련 특성들이 어느정도 충족시킬 수 있는냐에 따라 변화할 수 있다. 여기에서 정보유통적 측면과 거래비용은 서로 연관되어 있는 부분과 상호 독립적인 부분을 가지고 있다. 즉 거래비용은 경제 행위자가 획득할 수 있는 정보의 양과 반비례 관계에 놓여있는 한편 정보의 양과는 관계 없는 법·제도에 의해 영향을 받을 수도 있다. 동태(動態)적 측면에서 본다면 경제체제의 외부 또는 내부 여건이나 정책 변화에 따라 정보유통체계 및 거래비용의 급격한 변화가 발생하는 경우, 몬티아스의 효율적 인센티브구조의 전제 조건들에 심각한 영향을 미침으로써 기존의 인센티브구조가 제대로 작용할 수 없는 상황을 초래할 수 있다.

인센티브구조가 작용하기 위한 첫째 조건과 관련하여 행위자는 자

---

60) J. M. Montias, *The Structure of Economic Systems* (New Heaven: Yale University Press, 1976).

신의 선택을 통해 실적을 결정할 수 있어야 하지만 경제적 여건의 변화에 따라 행위자의 노력이나 능력과는 상관없이 실적이 결정되는 경우, 기존의 인센티브구조는 그 의미를 상실할 수 있다. 둘째 조건으로서 지시자는 행위자의 행위양태를 점검할 수 있어야 하는데 경제적 여건이 급격히 변화하는 경우, 행위자의 실질적 노력이나 능력과는 관계없이 다양한 결과가 나타날 수 있으므로 지시자가 상황변화에 대한 완벽한 정보를 획득할 수 없는 상황하에서는 기존의 인센티브구조가 작용하기 어렵다. 셋째 조건과 관련하여 기존의 인센티브구조가 효율적으로 작동하기 위해서는 물질적 또는 도덕적 보상의 양(量)이 행위자의 행위에 영향을 미칠 수 있을 만큼 충분한 수준으로 이루어져야 하는데, 경제적 여건의 변화에 따라 행위자에게 보다 많은 보상을 받을 수 있는 대안적 행위(때로는 불법적인)가 보편화될 경우, 본래의 인센티브구조는 기능을 발휘할 수 없게 되는 것이다.

한편 실질적인 경제정책 집행과정에 있어서 인센티브구조의 기능에 영향을 미칠 수 있는 요인으로서 지시자와 행위자 중간에 위치하는 중간 관리자의 역할과 이에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 고려해 볼 수 있다. 특히 경제환경이 급속히 변화할 경우, 중앙계획당국이 확보할 수 있는 경제상황에 대한 정보는 매우 제한되어 있으므로, 현장에 보다 가까운 위치에 놓여있는 중간관리자가 중앙의 지침에 따라 움직여 줄 수 있으나 하는 문제는 매우 중요한 의미를 가지게 된다. 특히 사회주의 계획경제가 시장경제와 접목해 가는 과도기와 시장사회주의체제에 있어서 중간관리자에 대한 동기부여는 경제효율성의 보장을 위한 필요 조건으로 인식되고 있다.<sup>61)</sup>

61) 시장사회주의에 있어서 중간 관리자의 동기유발 문제에 대한 비판적 분석은 F. A. Hayek, "Socialist Calculation: The Competitive Solution," M. Bornstein, *Comparative Economic Systems: Models and Cases* (Homewood, Ill.: Irwin, 1969), pp. 77~97.

기존 인센티브구조의 효율성은 과도기에 있어서 중간관리자의 역할과 기능에 따라 급속히 저하될 수도 있으며, 어느정도 작용을 지속할 수도 있다. 기존의 인센티브구조의 효율성에 가장 치명적인 것은 경제환경의 변화에 따라 과거에는 지시자와 이해관계를 같이했던 중간관리자가 입장을 바꾸어 행위자(피지시자)와 밀착하는 경우이다. 이와 같은 상황이 발생할 경우, 정보의 비대칭성으로부터 나타나는 중앙의 지시자와 행위자간의 주인-대리인(principal-agent) 문제는 매우 심각한 양상을 보이게 되며 일종의 도덕적 해이(moral hazard)가 전체 체제에 만연하게 됨으로써 기존의 인센티브구조는 그 기능을 상실하게 된다.

북한의 경우 1990년대 비공식부문 경제의 확산은 정보의 흐름과 거래비용 변화를 통해 기존 인센티브구조의 기능을 와해시키는 결과를 낳았다. 앞에 거론한 몬티아스의 효율적 인센티브구조가 갖추어야 할 조건과 관련하여 북한경제는 다음과 같은 상황에 직면하게 되었다. 첫째, 북한경제의 극심한 생산원자재 및 에너지 부족현상과 이로 인한 비공식 부문 경제의 확산과 계획부문 경제의 위축은 행위자의 노력여하와는 상관없이 부진한 생산실적을 초래함으로써 인센티브구조는 존재이유를 상실하게 되었다. 둘째, 중앙계획당국을 포함한 관리자는 피지시자가 목표를 달성하기 위해 투입한 노력 등 행위양태를 점검할 수 있어야 하지만, 극심한 경제난으로 인한 생산여건의 불확실성과 비공식부문 경제의 확산에 따른 주민 이동 등에 관한 정보 획득의 한계성으로 인해 그 기능이 상실되었다. 셋째, 비공식부문 경제의 확산으로 북한주민은 개인부업 및 합법·불법적 상거래 행위 종사 등 다양한 선택의 기회를 가지게 되었으며, 이로 인해 노동의 상대적 기회비용이 상승하였고, 공식부문 경제에서 노력의 대가로 지불하는 보상수준은 인센티브로서의 기능을 상실하게 되었다.

한편 부족현상의 악화와 비공식부문 경제의 확산으로 인해 중간 관리자에 대한 인센티브구조 역시 그 기능을 상실하게 되었으며, 중간관리자와 지역주민 또는 조직의 일반구성원의 이해관계가 일치하게 됨으로써 상호 담합하게 되는 주인-대리인 문제의 도덕적 해이 현상이 보편적 현상으로 나타나게 되었다. 결국 1990년대에 북한경제가 직면했던 극심한 부족현상과 비공식부문 경제의 확산은 경제운영기제의 불확실성을 증폭시킴으로써 기존의 인센티브구조를 와해시켰으며, 이는 정치적·경제적 체제유지 비용의 급격한 상승을 가져왔으며, 북한이 경제정책 및 제도의 측면에서 현상적 변화를 수용하지 않을 수 없는 상황을 초래한 것이다.

#### 나. 인센티브구조 변화와 체제유지 비용

한편 기능적인 측면에서 비공식 부문 경제는 단기적으로는 식량 및 생활용품을 포함한 물자부족 현상의 완화에 긍정적인 역할을 할 것으로 분석되며, 바로 이와 같은 기능으로 인해 북한당국은 체제유지 비용의 상승에도 불구하고 비공식부문 경제의 확산을 묵인해 온 것으로 판단된다. 그러나 계획경제 부문의 시장지향적 개혁 없이 비공식부문 경제의 확산이 장기적으로 지속되는 경우 투자 및 물자배분 구조의 왜곡, 소득격차 확대, 통화팽창 등 심각한 거시경제상의 부정적 파급효과가 예견된다.

##### (1) 투자 및 물자배분 구조의 왜곡

앞에서 살펴 본 바와 같이 극심한 물자부족에 직면하고 있는 북한의 경우 비공식 경제 영역의 확대는 계획경제의 경직성과 결함을 완

화시킴으로써 주민들의 식량 및 생활용품난을 어느정도 덜어주고 있는 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 비공식 부문의 긍정적 역할은 단지 일시적인 편익이라고 볼 수 있다. 공식적인 시장기구 도입과 소유제도 개혁이 이루어지지 않고 있는 상황에서 비공식 부문에서의 경제활동은 주로 공식부문에서 유출되거나 밀수된 물자의 유통을 위한 교환행위(상행위)로 이루어지며, 생산 영역에 대한 영향력은 미약한 편이다. 소유제도에 관한 법률적인 제약은 물론, 북한당국의 비공식 경제 묵인정책이 가지고 있는 본질적인 불확실성과 불법행위로 인한 위협부담 등의 요인으로 인해 비공식 경제의 영역이 개인 혹은 소규모 기업의 생산활동으로는 확산되지는 못하고 있는 것이다. 암시장에 참여하는 개인의 생산활동은 고작 조잡한 형태의 식료품을 소량으로 생산하는 정도에 머물고 있다.<sup>62)</sup>

북한이 산업불균형 및 물자난을 극복하고 장기적 균형 성장의 토대를 마련하기 위해서는 자원의 효율적 사용을 통한 정태적 경제 효율성 제고는 물론 각 산업분야에 지속적인 자본축적을 통해 경제성장이 이루어질 수 있도록 동태적 효율성이 보장되어야 한다. 그러나 비공식 부문 경제가 확산됨에 따라 계획부문의 물자가 지하경제로 유출되는 동시에 계획부문 경제의 침체가 지속되는 경우, 경제구조의 이중화를 심화시킴으로써 장기적 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 된다.<sup>63)</sup>

계획부문과 비공식 부문 경제의 이중구조로 인해 나타날 수 있는 폐단 중 가장 심각한 것은 투자부족 현상이라고 할 수 있다. 경제침

62) 북한의 제2경제와 생산부문의 관계에 대해서는 최수영, 「북한의 제2경제」(서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

63) 일반적으로 경제구조의 이중화란 다양한 의미로 사용되고 있지만 본고에서는 계획경제부문과 비공식 부문 경제간에 존재하는 괴리현상을 가리킨다.

체와 계획부문 물자의 유출이 지속됨에 따라 국가 계획부문의 생산 활동은 더욱 저조하게 되며, 계획부문에 포함되어 있는 대규모 국영 기업과 수송·통신 등 사회간접자본 분야의 장기성 투자가 이루어질 수 없게 된다. 또한 노동자들이 소모적인 비공식 부문에서의 상행위에 종사하게 됨에 따라 유효 노동투입량이 감소하게 되며, 이로 인해 다시금 생산이 저조하게 되는 악순환이 형성된다. 이와 같은 투자 부족현상은 지나치게 낮게 책정된 사회주의 국영기업의 생산설비 감가상각률, 경제난으로 인한 감가상각비 및 설비경신용 자본 확보의 어려움, 기확보 자금의 용도전용(用途轉用)과 기업 유동자금의 소비기금화 등 요인에 의해 더욱 악화되는 것이다.

## (2) 소득분배구조의 문제점

비공식 부문 경제의 존재가 가시화되기 이전 시기에 있어서 북한 노동자의 수입은 대체적으로 임금수입에 국한되었다. 또한 북한은 극단적인 '균등주의' 이념하에 업종별 혹은 생산성의 차이에 따른 임금격차를 인정하지 않았으므로 전 산업에 걸쳐 임금격차가 상대적으로 작았다.

중공업위주의 산업정책은 소비재나 서비스의 다양성을 보장할 수 없었으며, 일반 주민들은 저수준의 균등한 소비생활을 영위할 수 밖에 없었던 것이다. 그러나 비공식 경제 영역의 확산 결과로 지역, 계층, 직업간의 소득격차가 확대되어 왔으며, 특히 가족구성이나 직업 성격상 비공식 부문 경제에 참여하기 어려운 북한 주민들은 공식배급망의 와해와 함께 생존이 위협받는 상황에 놓이게 되었다.

대체로 비공식 부문 경제의 확산으로 인한 소득분배구조상의 문제점은 지역적 격차와 소득계층간의 격차 확대로 나누어 볼 수 있다.



여기에서 지역적 소득격차의 발생은 경작지 유무, 수송애로의 정도, 비공식 경제 영역의 확산 정도 등과 연관되어 있으며, 계층간의 소득격차 확대는 비공식 경제 참여를 통한 소득창출 기회에 있어서의 차이 및 특권을 이용한 이득 확보의 가능성 등과 밀접한 관계를 가지고 있다.

실질적으로 비공식 경제활동 기회가 적은 북한 탄광노동자의 경우 임금과 공식배급망에 의존하여 생활할 수밖에 없으나, 귀순자중 무력부 산하의 '외화벌이꾼'의 경우 비공식 수입이 월평균 500~800 달러에 달했다고 증언하고 있다.<sup>64)</sup> 또한 식량 격차면적이 상대적으로 작은 함경남북도 지역 및 수송애로가 심각한 산간지역 주민들의 경우 비공식 부문을 통한 식량 획득 역시 어려운 것으로 알려져 있다. 한편 산업가동률 저하로 인해 임금이 체불되고 있는 경우도 많아서 주민간의 소득격차가 더욱 확대되고 있을 뿐만 아니라, 불리한 지역 주민의 경우 생존을 위협받는 위기적 상황에 놓여 있는 것이다. 공식배급망을 통한 생필품 공급이 어려운 상황에서 북한 주민들은 공식가격의 수십배에 달하는 암시장 가격으로 생필품을 조달할 수밖에 없으므로 사실상 심각한 인플레이션과 급격한 실질소득 감소를 체험하고 있는 것이다.

통일연구원의 귀순자 면담조사 결과에 따르면, 면담대상자 출신 직업을 노동자·농민·군관·해외생활경험자로 분류할 경우 식량난 및 생필품난의 심각성에 대한 평가는 1~4의 범위에서 각각 3.0·2.0·2.4·1.7과 3.2·3.0·2.4·1.8로 나타났다. 이는 북한의 일반 노동자가 가장 어려운 생활환경에 처해 있고, 식량의 경우 농민과 군관이 상대적으로 나은 상황에 놓여 있으며, 생필품의 경우 노동자와 농민이 다같이 심각한 어려움을 겪고 있음을 보여준다. 군은 생필품 공급에 있어서

64) 통일연구원 귀순자 면담자료, 1996. 6.

도 상대적으로 수혜계층이라고 할 수 있으며, 해외생활유경험자는 보유 외화를 사용하여 생필품 조달에 큰 어려움이 없을 뿐더러, 이들은 대체로 특권층과 연계가 있다는 점에서 일반주민들과는 전혀 다른 생활환경에 놓여 있는 것으로 판단된다. 이와 같은 면담결과는 근자에 비공식 경제영역의 확산으로 인해 북한 주민간의 실질소득 격차가 확대되고 있는 상황을 단적으로 보여주고 있다.

<표 4> 북한의 직업별 임금수준

구 분	직 책	임금 (북한원)
당·정 기관 근로인테리	- 당 부장·내각 상	430~500원
	- 내각 부상, 도 인민위원장	360~430원
	- 도 인민위원회부위원장, 군인민위원회위원장	240~290원
	- 사무원	85~100원
공장·기업소 근로인테리	- 특급기업소 지배인	360~430원
	- 1~2급 기업소 지배인	220~290원
노 동 자	- 광부, 제철, 제련공 등 중노동자	130~140원
	- 일반기계공, 운전기사 등 경노동자	110~115원
	- 일반노동자	100~115원
농 민	- 협동농장 농민	250~280원
교육·문화인테리, 서비스업,사무원	- 대학교수	250~300원
	- 의사(1급 의료원)	250원
	- 일반교원	90~120원
	- 여관·식당·이발소·상점 사무원	70~115원

자료: 김성철 외, 「북한 이해의 길잡이: 전환기의 북한사회」, (서울: 박영사, 1999), p. 308.

## (3) 비공식부문 경제 통화팽창의 문제점

북한 비공식 부문 경제의 통화팽창 현상은 매우 심각한 것으로 판단되며, 평균 국정가격의 수십배에 달하는 암시장 가격에도 불구하고 생필품 조달의 측면에서 주민들의 비공식 부문에 대한 의존도는 지속적으로 높아지고 있다. 예를 들면 쌀 1kg의 공식가격은 8전(북한원화)에 고정되어 있는 반면, 농민시장 가격은 1992년도의 15~20북한원에서 1995년의 30~40북한원, 1998년 77원으로 상승했다. 1999년도 곡물류의 평균가격은 하락하였으나, 전체적인 농민시장의 소비품 가격수준은 1998년도에 비해 평균 25.8% 증가하였다.<sup>65)</sup>

특히 비공식 부문 경제에 대한 북한주민의 의존도가 높아짐에 따라 비공식 부문에서의 통화팽창 현상은 간접적인 통화남발 요인으로 작용하게 된다. 실질적으로 북한당국은 경제난으로 인해 생산실적이 극히 저조하므로 기업소로부터의 재정수입이 감소하고 있는 가운데 경상 재정지출을 위해 통화를 남발하고 있는 것으로 보인다. 따라서 화폐의 실질가치는 빠른 속도로 하락하고 있으며, 비공식 부문 경제의 확산에 따른 현금화폐의 유입은 비공식 부문의 화폐과잉 현상을 악화시킴으로써 다시금 인플레이션이 가속되는 악순환을 형성하고 있다. 이와 같은 상황에서 국정가격과 암시장 가격간의 격차는 더욱 커지며, 불법수단을 통해 계획부문의 물자를 비공식부문으로 유출하는 경우가 증가함으로써 계획부문의 생산활동은 더욱 저조해진다.

한편 비공식 부문의 확산에 따라 직위를 이용한 부패현상, 경제의 이중구조에 기인한 비생산적 편익추구행위(rent-seeking activity) 등의 존재는 계획부문이 정확한 주민 소비수준 및 성향이나 생산설비

65) 통일부, “북한 물가동향 조사결과” (서울: 1999. 11), <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14>.

투자규모 및 사회간접자본 확충 정도를 반영할 수 없게 함으로써 효율적인 경제정책 수립을 저해하고 있다. 즉 실질적인 소비자금 규모의 파악과 수요예측이 불가능하므로 돌발적인 거시경제적 불안정 상황이 발생할 수 있으며, 공식통계에 나타난 생산설비 투자나 사회간접자본 확충규모는 실제 경제규모에 비해 부족한 수준이므로 경제계획을 통해 북한 경제에 존재해 온 산업불균형 및 병목현상을 해소하거나 장기적인 성장궤도에 진입하기 어렵게 되는 것이다.

북한이 의사결정권한의 분권화, 계획경제 비중 축소, 가격 자유화 및 국제경제와 국내경제의 연계, 소유권의 다양화를 통한 인센티브구조의 획기적 변화 등을 내용으로 하는 경제개혁에 착수하지 않는 경우, 비공식 부문 경제의 확산은 오히려 효율적인 계획과 시장기제의 운영이 다같이 불가능한 상황을 초래할 것으로 보인다.

## IV. 인센티브구조의 변화와 북한경제의 개혁

### 1. 경제개혁의 선택기제: 비용-편익 가설(假設)

비공식 부문 경제의 확산이 북한 북한경제 체제 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가와 관련, 시장지향적 개혁으로 연계될 가능성과 경제난으로 인한 일시적인 현상으로 그칠 가능성을 동시에 고려해 볼 수 있다.

비공식 경제 영역의 확산을 시장지향적 개혁의 전조로 해석할 수 있는 논리적 근거로는 첫째, 비공식 부문이 이미 광범위하게 확산되었으며, 둘째, 비록 북한주민들이 일단 희소가격에 근거한 비공식 부문의 효율적 거래방식에 익숙해진 뒤에 이를 다시 계획경제의 경직된 틀로 환원시키기란 거의 불가능하고, 셋째, 북한의 계획부문 경제는 이미 복원이 불가능할 정도로 파쇄해졌으므로 북한경제 회복을 위한 정책적 대안은 결국 시장기구의 도입을 통해 비공식 부문을 공식적으로 인정하는 것이 될 것이라는 점 등을 제시할 수 있다.

그러나 다른 한편 비공식 경제의 확산은 극단적인 물자부족 현상에 따른 일시적인 현상일 뿐이며, 외부원조로 부족현상이 어느정도 완화되거나 제3차 7개년계획 이후의 새로운 경제계획이 제시되는 시점에서 북한은 현재의 묵인적 태도에서 벗어나 다시 경직된 계획경제 체제로 복귀할 가능성도 다음과 같은 논거에 의해 제시해 볼 수 있다. 첫째, 북한당국은 비공식 경제의 확산이 식량난과 생필품난을 극복하기 위한 주민들의 자구적 노력으로 보고 묵인할 뿐이며, 이를 법적으로 인정하거나 정책노선으로 공식화하지 않고 있다. 둘째, 북

한의 경직된 정치 및 경제체제로 인해 현존하는 북한의 비공식 경제 영역의 기능과 역할은 명백한 한계가 있으며, 효율적으로 작동하는 시장기구와는 본질적으로 차이가 있으므로 이를 시장지향적 개혁의 전조로 파악할 수는 없다. 셋째, 1999년도 들어 사회주의 경제질서를 확립한다는 명분하에 농민시장에 대한 통제를 부분적으로 강화하고 있다.

보기에는 상반되는 이와 같은 논리들이 각각 어느정도의 설득력을 가지고 있다고 볼 때, 결국 북한의 비공식 부문 경제는 이와 같이 다양한 제도적 측면과 기능적 요인의 복합적 작용을 통해 북한 경제체제의 진행방향을 결정할 것으로 판단된다. 또한 정책이나 제도 변화가 가져올 결과에 대한 북한 지도부의 비용-편익적 판단이 북한체제 변화의 향방을 가름할 결정적인 요소가 될 것임은 의심의 여지가 없다.

경제적 인센티브구조의 변화 기제와 관련, 관리자가 행위자의 행위를 규율하기 위한 수단을 시행하기 위한 거래비용이 상대적으로 저렴한 경우,<sup>66)</sup> 기존의 인센티브구조가 유지될 것이며 경제여건의 변화에 따라 거래비용의 급격한 상승이 수반되는 경우, 새로운 인센티브구조의 수용이 불가피하게 되는 것이다. 반대로 기존의 인센티브구조를 유지하기 위한 비용이 새로운 인센티브구조를 수용함으로써 발생하는 편익에 비해 더욱 클 경우, 새로운 제도가 수용되는 것이다. 인센티브구조의 변화 기제를 도식적으로 표현하면 다음과 같다.

66) 여기에서 거래비용(transaction cost)이란 경제적 교환 또는 변화에 수반되는 제반 비용, 즉 관련 정보의 획득과 권리보호, 정책수행과 제도의 변화 및 정착에 소요되는 유무형의 비용을 총괄하는 개념으로 사용한다. 거래비용과 제도변화의 상관관계에 대한 이론적 고찰은 D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) 참조.

$$F(P, E) = [G(P,E)] - [H(P,E)]$$

F(P, E): 새로운 인센티브구조에 대한 정책 결정권자의 기대효용

G(P, E): 새로운 인센티브구조의 형성에 의한 기대편익

H(P, E): 새로운 인센티브구조 도입을 위한 예상비용

P = {정치·사회적 요소: 이념·체제에 대한 영향, 정권의 정치적 입지에 대한 파급효과 등}

E = {경제적 요소: 경제현황, 기존 인센티브구조 유지시의 부작용, 새로운 인센티브구조 형성에 따른 기대효과 및 예상 부작용 등}

F > 0 : 새로운 인센티브구조 채택

F < 0 : 기존의 인센티브구조 고수 또는 제한적 개선

여기에서 편익과 비용의 상대적 크기는 구조적 요인과 새로운 인센티브구조에 대한 북한주민의 행위패턴의 적응 능력에 따라 결정된다. 북한의 경우 비공식부분 경제의 확산으로 인해 정보획득을 위한 비용이 감소하고, 계획경제부분에 대한 의존도가 감소하는 과정에 있어서 주민들은 새로운 자원분배 기제의 편의성에 대해 학습하게 되고 경험이 축적되므로 점차 과거체제로의 회귀를 위한 비용이 상승하게 되며, 일정수준에 도달하면 인센티브구조의 비가역성(非可逆性)이 생성되게 된다. 현상적 변화를 제도적으로 수용하지 못하는 경우에는 점차 현상과 제도의 괴리는 커지게 되며, 인센티브구조의 기능상실이 가속화되는 것이다.

물론 시장경제적 요소가 가미된 새로운 인센티브구조를 채택하는

경우에도 비용이 발생하게 되는데, 사회주의국가의 관점에서 본다면 소득불균형과 부패, 이념적 오염과 경제주권 상실 등 자본주의적 폐단이 바로 그것이다. 이에 더하여 시장기구적 인센티브구조를 채택할 경우 정치적 비용으로서는 의사결정 구조의 분권화에 따른 정치적 위험과 기득권의 상실이 있다. 이와 같은 새로운 인센티브구조 결정 기제에 있어서 관련 비용은 해당 경제체제의 경제상황 변화에 따라 가변적이며, 일반적으로 행위자(주민)의 행위형태는 학습적·경험적인 양태를 가지게 되므로 급격한 정보흐름의 변화가 일단 인센티브구조에 영향을 미치기 시작하는 경우, 기존 체제의 유지비용은 급격히 상승하게 되는 것이다.

비공식부문 경제의 확산은 북한주민들에게 시장거래의 학습기회를 제공하고 있다는 점에서 경제개혁 추진시 발생할 적응비용을 줄일 수 있으며, 생존을 위한 자구책으로서 시장기구와 유사한 비공식 경제의 기능을 인식시켰다는 긍정적인 측면이 있다. 또한 북한 지도부는 비공식부문의 부족현상 완화 기능과 정치체제에 대한 제한적 파급효과를 확인함으로써 시장지향적 개혁의 정치적 비용이 예상보다 작을 수 있다는 판단을 할 수도 있다. 또한 비공식부문 경제의 확산은 북한경제의 정보유통체계를 획기적으로 변화시킴으로써 전통적인 도덕적 자극이나 이념적 충직성 등에 근거한 인센티브체계에 혁명적인 변화를 초래하고 있는 것으로 평가되므로, 결국 북한은 경제적 효율성 확보를 위해서라도 이와 같은 변화를 경제제도나 정책의 변화를 통해 수용하지 않을 수 없을 것이다.

북한 지도부가 변화의 가능성을 배제하고 현재의 경제체제에 집착하는 가운데 경제난으로 인해 비공식 부문의 자생적 확대 메카니즘이 지속적으로 작용하는 경우, 비공식 경제의 부정적인 장기 파급효과에 의해 북한경제는 심각한 구조적 문제에 봉착하게 될 것이다. 최



악의 경우, 정책목표 달성을 위한 계획경제의 운용이 불가능하게 될 뿐만아니라, 효율적인 시장기구도 존재하지 않는 가운데 경제적 통제 메카니즘의 붕괴현상이 나타날 수도 있다. 이와 같은 상황은 북한의 체제유지를 위해서도 부정적인 영향을 가져올 수 있으므로 북한 당국은 점차 시행착오(trial and error)의 과정을 거쳐 과거에 비해 상대적으로 유연한 경제체제를 지향하게 될 것이다.

## 2. 경제개혁의 방향

본 연구는 북한의 정책결정 과정이 주어진 조건하에서 합리적이라는 가정에서 출발하여 인센티브구조의 변화에 따른 새로운 동태적 비용-편익의 관계 발생에 의해 북한정부의 경제정책이 변할 것이라는 가설을 제시했다. 아래에서는 이와 같은 북한의 정책결정기제를 기정사실화 했을 때, 경제체제를 구성하는 요소간의 논리적 연계에 의해 새로운 경제정책의 방향과 그 구체적 내용에 대해 전망해 보기로 한다. 비록 북한의 정책결정자는 주도적이고 적극적인 의미에서 과감한 개혁정책을 채택하기에는 많은 제약조건이 존재하지만, 북한 경제의 현상적 변화의 제도적 수용이라는 측면에서 비록 피동적인 형식을 통해서이기는 하나 점진적인 체제 변화의 궤도로 진입하게 되는 것이다.

비교경제체제론적 관점에서 볼 때, 한 경제체제의 우열을 결정하는 요인은 일반적으로 (1) 의사결정 구조, (2) 정보 유통구조, (3) 인센티브 구조 세 가지 측면에서 이해할 수 있다.<sup>67)</sup> 이들 요인의 성격

67) Neuberger, E. and Duffy, W., *Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach* (Boston: Allyn and Bacon Publishing Co., 1976).

은 계획 또는 시장경제로 구분되는 운용구조에 의해 성격지워지며, 이들 모두는 서로간에 밀접하게 연계되어 있는 것이다. 예컨대, 효율적으로 기능하는 시장기구를 유지하기 위해서 한 경제체제는 의사결정 구조가 구체적 경제행위자(기업이나 개인)에게로 분권화되어야 하며, 시장가격을 통한 정보의 수평적 유통이 보장되어야 하고, 개별 경제행위자들은 기본적으로 자신의 이익추구라는 인센티브 구조에 의해 거래를 추진해야 한다. 역순으로 개인적 편익 극대화를 위한 인센티브구조가 정상적으로 기능하기 위해서는 시장가격을 통한 정보의 효율적 유통과 의사결정 구조의 분권화가 이루어져야 한다. 즉 경제체제의 세 가지 측면은 상호의존적이다. 같은 맥락에서 사회주의 계획경제는 중앙계획을 효율적으로 집행하기 위하여, 중앙집권적 의사결정 기제, 계획당국의 지침 전달과 이의 달성을 위한 수직적 정보 유통 구조, 투자재원의 효율적 집중을 위한 정치도덕적 인센티브 구조를 갖추고 있는 것이다.

현재의 경제체제가 유지되는 한 북한의 비공식부문 경제가 효율적인 시장기구가 갖추어야 할 이와 같은 조건을 만족시키기란 불가능하다. 비공식 부문의 불법적 경제행위가 안정된 가격정보 전달체제로서의 기능을 발휘할 수는 없으며, 의사결정권이 기업단위까지 분권화되지 않은 상황에서 생산활동이 자원배분의 효율성을 보장할 수도 없는 것이다. 또한 환율 및 가격 결정기제가 국정가격의 틀을 벗어나지 못하는 한 국제경제와 국내경제의 연계에 의한 국제비교우위의 개발 역시 불가능한 것이다. 따라서 인센티브구조의 변화는 북한경제체제의 근본적인 개혁을 의미한다. 즉 북한경제체제의 개혁은 인센티브구조 변화의 필요조건인 것이다.

향후 북한 경제정책 변화를 전망하기 위해서는 북한이 가지고 있는 제약조건과 선택가능한 정책대안을 동시에 고려해야 할 것이다.

사회주의 경제체제의 역사적 변화과정에 비추어 볼 때, 북한이 선택할 수 있는 경제정책 노선은 ① 경제계획기구 및 인센티브제도의 개선과 새로운 경제개발 사업 추진, ② 부분적 시장기제의 도입(목시적 도입 또는 법령의 제정 또는 개정을 통한 부분적 허용 등) 및 확대와 경제단위의 자율권 신장, ③ 전면적인 시장화 및 다양한 생산수단 소유제의 수용 등으로 나누어 볼 수 있다. 향후 북한의 경제정책 변화는 김정일 정권이 주어진 정치·사회적 제약조건하에서 경제회생을 위하여 이들 대안중 어떠한 노선을 선택할 수 있는가에 따라 전망할 수 있을 것이다.

북한의 경제난을 기정사실로 인정할 때, 북한은 새로운 경제정책이 가져올 정치·경제적 편익이 이로 인해 발생할 부작용보다 클 것이라고 판단되는 경우 새로운 정책을 채택할 것이며, 그렇지 않을 경우 기존의 정책을 고수하거나, 다른 대안을 선택하게 될 것이다. 김정일 정권이 공식출범하기 이전, 김일성 유훈통치 기간 동안에는 북한의 정치적 제약요인과 체제개혁 경험부족으로 인해 북한당국이 인식할 수 있었던 경제개혁 정책의 상대적 비용은 매우 높았으며, 이로 인해 정책변화 노력은 지극히 제한된 범위에 머물러 왔다. 따라서 김정일정권의 공식 출범 이전 북한이 채택해 온 정책노선은 앞에서 제시한 3가지 대안중 ① 경제계획기구 및 인센티브제도의 개선과 새로운 경제개발 사업 추진에 국한되어 왔다.

김정일 정권의 공식출범에 따라 북한 지도부의 정책노선 변화가 수반할 정치적 부담은 유훈통치기에 비해 상대적으로 감소했으며, 무엇보다 1990년대에 북한이 시행착오를 거치면서 체득한 경제정책수단의 실질적 파급효과에 대한 인식은 과거의 '주체경제' 노선 견지에 따른 비용과 새로운 경제정책의 필요성에 대한 상대적 평가를 변화시킬 수 있었을 것이다. 북한지도부에 의한 개혁의 비용과 편익 계산

결과는 시행착오의 과정을 거치면서 변화해 왔으며, 경제난과 지난 시기의 정책적 과오에 대한 인식은 1998년 9월의 노동신문·근로자 공동논설에서도 “경제사업은 주관과 욕망만으로는 할 수 없다”라고 함으로써 명백히 드러나고 있다.

장기적으로 보아 북한경제 개혁의 기본방향은 부분적인 시장기구의 도입과 소유제도 다양화 및 대외경제제도의 개혁으로 요약할 수 있다. 그러나 개혁의 범위와 순서 및 속도는 개혁과정에서 발생할 수 있는 경제적 비용에 대한 북한당국의 판단에 의해 결정될 것이다.

본 연구에서는 북한이 사회주의 정치체제를 고수할 것이지만, 경제난을 탈피하기 위해 비용-편익적 고려에 의해 궁극적으로 계획과 시장기구를 부분적으로나마 수용하고 생산수단 소유제도를 다양화할 수 밖에 없으리라는 전제하에 논의를 전개하고자 한다. 즉 북한의 경제적 인센티브구조가 근본적으로 변화하고, 이에 따른 주민들의 경제행위가 비가역적인 성격을 나타낼 때 북한은 북한경제 회생과 효율성 증대를 위해 시장기구와 소유제도의 다양화라는 정책수단을 어떻게 활용할 것인지 전망해 보기로 한다.

### 3. 북한경제 개혁의 전망

북한은 경제개혁 지연에 따른 체제유지 비용 상승과 제한적 경제정책 변화를 통한 시행착오 과정을 거치면서 새로운 경제정책의 필요성을 인식하게 됨에 따라 김일성 유훈통치 시기 보다는 보다 유연한 경제정책을 시도할 가능성이 큰 것으로 판단된다. 즉 앞에서 설명한 경제정책 선택모형에서 ① 경제계획기구 및 인센티브제도의 개선과 새로운 경제개발 사업 추진 위주의 정책 단계에서 ② 부분적 시장기

제의 도입(목시적 도입 또는 법령의 제정 또는 개정을 통한 부분적 허용 등) 및 확대와 개별 경제단위의 자율권 신장 단계로의 진전을 의미하는 것이다. 구체적으로 중단기적 측면과 장기적 측면으로 나누어 보면 다음과 같은 경제 정책이 시도될 가능성이 클 것으로 전망된다.

### 가. 중단기적 정책변화 전망

북한의 정책결정자들이 경제적 인센티브구조의 근본적인 변화와 파급효과를 인식하게 되고, 비용-편익 가설의 합리적 접근방식을 통해 북한경제의 정상화를 위해서는 체제의 근본적인 개혁이 필수적이라는 점을 받아들이기까지는 일정기간 동안의 시행과 착오를 통한 학습기간이 필요할 것으로 판단된다. 이는 북한체제가 안고 있는 이념적 경직성, 현 북한 정권의 태생적 한계, 경제개혁 경험의 결여 등 요인이 북한의 정책 변화 속도와 범위를 제한할 것이기 때문이다.

따라서 중단기적으로는 체제의 본격적 개혁보다는 현 체제의 틀 속에서 경제 실적을 향상시키기 위한 부분적이며 단편적인 조치들을 취할 것으로 전망된다. 특히 외형적인 이념 고수와 실리의 확보라는 다분히 양면적인 접근방법을 취하고 있는 북한으로서는 실질적으로 과거에 비해 파격적인 정책수단을 강구할 수밖에 없는 경우에도 그 의미나 형식에 대한 정당화는 기존의 이념적 틀 속에서 이루어질 것이므로 외부에서 북한 내부의 현상적 변화를 파악하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 가능성이 크다. 중단기적으로 북한은 경제 상황 개선을 위해 대체로 다음과 같은 조치들을 취하게 될 것으로 전망된다.

- 산업관리기제의 개선: 계획생산 목표 하향조절 및 자율적 독립 재산제의 확대, 농업부문의 가족단위 인센티브 확대, 소비재에 대한 개인거래의 합법적 허용
- 북한경제의 계획 및 유통 구조 개선: 지방경제의 자급적 기능 강화 및 계획부문의 자율성 신장, 농민시장의 기능 조정을 통한 상업유통망 확충
- 관광자원 개발을 통한 외화획득: 나진-선봉을 포함한 두만강 유역 및 국경지역, 백두산 및 칠보산 등 관광지역 개발과 문화재 및 역사유적 관광 등 관광상품 개발
- 물류중계기지 및 보세가공구역 건설: 나진-선봉지역과 신의주지역을 동북아 물류중계지로 육성하여 중계수입을 획득하고, 보세가공지역을 설치하여 위탁가공교역을 확대
- 기술도입: 중국과 대만, 한국 등지로 부터의 수출 증대를 위한 실용기술 도입
- 산업설비 복구: 중·러와의 협조를 통한 기존의 공업·광업시설 복구 및 가동률 제고
- 국제경제기구와의 협력 확대: 국제시장 진출을 위한 인적자원 양성 및 소요자금 조달 등의 기술적 지원 획득
- 외환제도의 개선: 북한화폐의 평가절하 및 복수(複數)환율제 채택을 통한 수출 증대 및 관광사업 촉진

북한이 중단기적으로 과거에 비해 실용적이며 전향적인 경제 정책 추진한다고 해도 북한경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 경제 운용상의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한경제는 경제상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업구조 조정 및 물자 유통체계의 조정 과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 현상 포함) 현상이 예상된다.<sup>68)</sup>

둘째, 북한의 수출능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채 등을 고려할 때, 외환제도 개선을 통해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한 내부경제의 자원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자재원을 북한이 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책추진을 위해 투자재원을 집중시킬 경우, 경제 구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이될 수 있다. 이와 관련하여, 북한과 중국·미국·일본 등 주변국과의 경제관계가 더욱 발전하기에는 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 한국경제는 북한경제 회복 과정에서 중추적인 역할을 할 수 밖에 없는 것이다.

68) 북한경제의 공급탄력성이 낮은 이유로는 군수산업의 이상 비대화, 생산요소의 비이동성, 연합기업소 등에 의한 독점구조, 산업간 불균형에 따른 병목현상 등을 들 수 있다.

## 나. 북한경제의 장기적 개혁 방향 전망

단편적 경제 개선 조치들의 한계성으로 인해 북한은 다시금 불충분한 경제개혁 조치로 인한 비용과 근본적인 체제개혁을 통한 편익의 상관관계에 대해 재평가하게 될 것이며, 이와 같은 학습과정을 통해 북한은 결국 보편적인 사회주의 계획경제 개혁의 궤도에 진입하게 될 것이다.

### (1) 시장기구의 부분적 도입과 계획경제 영역의 축소

북한의 경우 공식유통망을 벗어난 불법거래나 음식물 판매 등 소규모의 상행위를 제외하고는 아직 자원배치체계에 있어서 시장기구가 작동할 수 있는 공간이 지극히 제한되어 있는 형편이다.

따라서 자원배치체계에 있어서 계획경제 영역 축소와 시장기구 활용범위의 확대를 위해서 북한은 ① 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중 축소, ② 생산단위의 생산액중 직접판매 비중의 증가, ③ 국정가격 적용 품목 및 비중의 감소 ④ 생산재 및 소비재의 시장거래를 촉진하기 위한 상업망의 확충 등을 위한 정책을 추진할 것으로 전망된다. 즉 북한경제의 개혁은 국가계획의 자원배치기능을 축소하는 한편, 이로 인한 공백을 메꾸기 위한 시장기능 확대를 위한 조치를 부단히 채택함으로써 계획과 시장의 보완적 기능 극대화를 시도할 것이다.

그러나 북한의 경우, 경제의 높은 중앙집중도와 낮은 공급탄성, 수평적 물자유통체계의 미발달 등 요인으로 인해 계획부문 축소에 따른 공백을 상업망 확충을 통해 보완하기 위해서는 상대적으로 긴 시



간이 소요될 것이며, 인플레이션 등 거시경제적 부작용을 극소화하기 위한 보완적 조치가 필요할 것으로 판단된다.

## (2) 가격기구의 개혁

북한의 계획경제체제는 중공업부문의 비정상적인 비대와 자원동원식 정책노선의 견지에 따른 투자구조 왜곡현상을 낳았을 뿐만 아니라, 시장가격 기구의 부재에 따른 계획실행상의 부작용 및 불확실성으로 인해 다음과 같은 자원낭비 현상을 누적시켜 왔다.

첫째, 북한은 자원의 희소성 및 경영실적을 반영할 수 있는 가격기구를 결여한 채, 강제적 계획추진 및 계획달성에 따른 인센티브체계를 유지해 왔다. 따라서 생산단위나 지방 행정단위는 계획 추진실적이나 수행능력에 관해 ‘허위보고’를 할 수 있게 되며, 보고용 통계자료 조작의 동기도 발생하게 된다. 이와 같은 허구적 생산실적 및 계획을 기초로 작성된 중앙계획은 실현과정에서 시행착오를 가져올 수밖에 없으며, 이는 곧 부족현상을 가중시키는 결과를 낳았다.

둘째, 시장균형 가격이 존재하지 않는 가운데 판매자 시장의 만연 및 획일화된 지시에 의한 양적 생산목표의 추구로 인해 생산재와 원자재는 필요한 품질 및 규격을 갖추지 못하게 되며, 적절한 공급 시기 및 장소를 맞출 수 없게 되므로 이들의 상호작용에 의해 경제전반에 걸쳐 부족현상이 악화되었다.

셋째, 경제구조가 복잡해짐에 따라, 물자수급 계획에 의한 자원배치는 불확실성을 내포할 수 밖에 없으며, 앞에서 언급한 통계조작, 품질 및 규격 미달과 기업의 투입재 비축경향에 따라 불확실성의 정도는 더욱 커지게 되었다. 또한 계획기간 중에 상황변화 및 부족현상

에 따라 당초의 계획은 수시로 상황에 따라 수정될 수밖에 없으며, 이 경우 중점분야에 대한 집중적 지원이 일반적인 관례이므로, 북한경제 여타부문의 결핍현상은 더욱 악화되었다.

북한경제의 계획경제 영역을 축소하더라도, 가격기구 개혁이 수반되지 않는 한, 계획경제체제하에서 시장가격의 부재로 인해 나타날 수 있는 이와 같은 현상은 심각한 경제적 비효율성을 야기할 수 있다. 따라서 계획경제 영역의 축소와 함께 가격기구 개혁을 통한 시장기구의 확대는 북한 대내경제 개혁에 있어서 필수불가결한 조치가 될 것이다.

북한의 낮은 공급탄성과 산업구조의 불균형을 감안할 때, 가격기구 개혁과정은 충격요법 보다는 점진적 과정을 거치게 될 것이며, 개략적으로 ① 지나치게 낮게 책정된 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정, ② 소비재 가격의 부분적 자유화, ③ 유동가격 허용, ④ 이중가격제 채택, ⑤ 시장가격 적용범위의 확대 등의 단계를 거치게 될 것이다.

북한은 우선 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정을 통해 에너지 낭비현상을 줄일 수 있을 것이며, 수송부문 가격의 상향조정은 지역내에서의 수평적 물자유통체계 발전을 촉진할 수 있고, 에너지 및 수송부문 생산단위의 채산성을 향상시킴으로써 설비투자 증가를 통한 병목현상 완화효과를 기대할 수 있다.

한편 소비재 및 생산재 가격의 자유화 및 이중가격제의 채택은 공식 배분체계에서 암시장으로 유출되는 물자의 규모를 축소시킴으로써 공식 경제부문을 활성화시킬 수 있을 것이며, 자유가격 부분은 생산증가를 위한 인센티브로 작용하게 될 것이다. 또한 가격자유화 및 이중가격제를 통해 불법거래를 양성화하는 경우 불법거래로 인한 위

험부담 감소와 암거래를 위한 유동성 과잉현상을 해소할 수 있으므로, 공식가격과 암거래 가격의 격차를 줄임으로써 실질적으로 인플레이션 현상을 완화시키는 긍정적 효과를 가져올 수 있을 것이다.

### (3) 소유제도의 다양화 및 비국유부문의 확대

북한의 계획경제체제는 공적 소유제도로 인한 구조적 결함으로 인해 소유제도의 개혁조치를 채택하지 않는 한 계획경제 영역의 축소나 가격기구 개혁을 통한 시장기구의 확대가 가져올 수 있는 효율성 제고효과는 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 공적 소유제도 하에서 일반적으로 관측되는 현상으로서 생산단위의 비용 둔감성과 연성예산 제약(軟性豫算) 제약하에서의 투자기아(飢餓) 및 소유권의 모호성에 따른 인센티브구조의 기능상실 등을 들 수 있는데, 이에 대한 근본적인 개선은 경제 효율성 제고의 필수적 조건인 것이다.

북한의 계획경제 영역이 축소되고, 자원의 회소성을 반영할 수 있는 가격기구가 정착된다고 하더라도 생산수단의 소유권과 이에 따른 책임이 명확히 구분될 수 없다면, 개혁의 성과는 거둘 수 없을 것이다. 따라서 북한경제의 장기적인 개혁과정에서는 생산수단 소유제도를 다양화 함으로써 생산단위간의 경쟁을 유도하고, 이를 통해 북한산업의 낮은 공급탄성 및 독점구조 등의 구조적 문제점을 해소하게 될 것이다. 시장기구가 확대되고 기업의 경영자율권이 신장되는 가운데 소유제도 개혁이 이루어지는 경우, 비로소 기술혁신·비용절감·상품 다양화 등의 경로를 통해 시장경쟁이 자원배분의 효율성으로 연계될 수 있는 것이다.

이와 같은 측면을 고려해 볼 때, 북한의 시장지향적 개혁과정에서 기업간의 경쟁 도입을 통해 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는

소유제도 다양화를 통한 '구매자 시장'의 형성이 필요조건 중의 하나라고 할 수 있다. 소유제도의 다양화는 크게 비국유부문의 확대와 국유부문의 개편을 통해 이루어질 수 있다.<sup>69)</sup> 비국유부문은 집체소유와 사적 소유, 그리고 외국자본에 의한 소유로 나누어 볼 수 있다.

집체소유는 공적 소유의 한 형태이기는 하나, 해당 지역 혹은 조직 구성원들의 이해관계를 반영할 수 있다는 점에서 공적 소유와 사적 소유의 중간형태라고 볼 수 있다. 특히 사회주의체제 개혁의 과도기에서 아직 사적 소유제도의 급속한 신장이 정치·경제적 제약요인으로 인해 불가능할 경우, 집체소유의 적절한 운용은 전반적인 시장경쟁도를 제고하는데 크게 기여할 수 있다.<sup>70)</sup>

사적 소유는 개인 혹은 집단에 의해 배타적으로 생산수단 소유권이 운용되는 소유제도로서 기업경쟁도 제고에는 가장 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 정치적 제약요인 이외에 북한주민이 시장경제에 적응하기 위해서는 상당한 시간이 소요 될 것이며, 사적 소유제도의 급격한 팽창은 거시경제적 과열현상 등 부작용을 낳을 수도 있다는 점에서 북한은 매우 신중한 접근을 하게 될 것이다. 북한경제 개혁 초기에 사적 소유제도의 확대는 실험적으로 채택하고, 소규모 개인의 경제활동을 자유화 시킴으로써 비공식부문 경제의 거래 행위를 공식화 시킨다는 측면에서 추진하게 될 것이다. 한편 외국자본의 생산수단 소유 역시 사적 소유의 일부로 볼 수 있으나, 북한이 나진-선봉이외의 지역에 외국자본 독자 투자기업의 설립을 허용하는 경

69) 물론 동독과 같은 동구의 사회주의체제 전환 경험에서 보는 것과 같은 전면적인 사유화도 고려해 볼 수 있으나, 북한의 정치적 제약요인을 감안하면, 전면적인 국유부문의 사유화는 북한이 수용하기 불가능한 대안이라고 할 수 있다.

70) 협동농장 등 현재 북한이 규정하고 있는 집체소유제도는 시장기구가 부재한 가운데 실질적으로는 국가의 명령성 계획에 의해 운영되고 있으므로, 본 연구에서 논의하고 있는 집체소유제와는 성격을 달리하는 것이다.

우, 이는 소유제도 다양화를 위한 개혁 이외의 의미를 갖는다. 즉 외자투자기업은 선진 제조기술 도입의 창구의 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라, 경영기술 및 국제시장 경쟁력 제고를 위한 효율적 대안이 될 수 있기 때문이다.

북한경제의 규모나 과도한 중앙집중도, 혹은 낮은 공급탄성 및 독점적 구조라든가 투자재원 부족 등의 현실적 제약요인을 살펴볼 때, 북한기업의 경쟁도 제고를 위해서는 우선적으로 비국유부문을 확대하고, 이를 보완하기 위한 국유부문의 소유제도 개편이 동시에 추진할 것으로 판단된다.

개혁과정에 있어서 비국유부문의 확산은 생산단위 혹은 상업단위 간의 경쟁을 통해 '구매자 시장'의 빠른 형성에 기여할 수 있고, 기업의 경영 자율권을 보장함으로써 경제전반의 효율성 향상을 촉진할 수 있을 것이다. 또한 비국유부문과 국유부문의 경쟁관계를 유발하여 국유기업의 비효율적인 체제를 정비하는 효과도 거둘 수 있다. 한편 기업 경영자율권이 확대되고 '구매자 시장'으로부터의 압력에 직면하게 될 기업은 불필요한 인력을 감축하게 될 것이므로, 잉여 노동력의 흡수를 통한 실업방지는 재정적 측면은 물론 사회적 문제를 극소화함으로써 개혁정책을 순조롭게 추진하기 위해 필수적인 과제로 볼 수 있다. 이 경우 잉여노동력을 가장 빠른 시간내에 흡수할 수 있는 방안은 노동 집약도가 비교적 높은 사적 소유의 소규모 제조업과 상업기구를 확대하는 것이 될 것이다.

사회주의 개혁과정에서 비국유부문의 확산은 계획축소의 공백을 빠른시일에 보완함으로써 물자부족현상을 완화할 수 있을 뿐만 아니라, 결과적으로 나타나는 '구매자 시장'은 경제전반의 효율을 제고하는 효과를 가져올 수 있다. 그러나 여기에서 중요한 점은 비국유부문의 효율적 기능을 극대화하기 위해서는 소유제도의 다양화와 동시에

기업경영에 관한 의사결정권이 분명하게 기업으로 이관되어야 한다는 것이다. 중앙정부의 계획이 축소되는 반면 지방정부 혹은 기타 관료조직의 경제적 간여가 확산되는 경우, 경제전반의 효율제고는 기대할 수 없을 뿐더러 자원배치상의 비효율성이 오히려 악화될 수도 있다.

그러나 북한이 개혁에 착수한다고 하더라도 정치적 제약요인으로 인해 국유부문 소유제도 개혁은 현실적으로 상당히 제한된 영역에서밖에 이루어질 수 없을 것이다. 즉 동독 등 동구유럽의 구사회주의권 국가의 체제전환과정에서 볼 수 있었던 기업의 직접 매각이나 주식 발행을 통한 사유화 등의 방안이 북한에서 현실적으로 수용되기는 힘들 것이다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 북한은 다음과 같은 국유부문 개혁정책을 수용할 가능성이 클 것으로 전망된다.

첫째, 거대한 연합기업소를 분리하여 관련기업을 독립된 경영단위화하고 대규모 핵심기업은 중앙정부 혹은 지방정부의 계획적 관리하에 두되, 관련기업은 집체소유 혹은 사적 소유기업으로 전환하거나, 전문경영자에게 임대하여 경영하도록 한다.

둘째, 대규모 국유기업의 경우에도 기업의 경영효율 제고를 위해서는 기업의 경영자출권을 최대한 보장해 주도록 한다. 특히 계획초과 이윤에 대해서는 기업이 스스로 처분권을 가지도록 하고, 계획지표의 기준을 하향 조정한다. 또한 점진적으로 기업이윤에 대한 과세제도를 정착시킴으로써 기업이 생산 및 판매와 생산요소 구매는 물론 노동력 고용과 해고 권한을 갖도록 한다.

셋째, 기업의 경영효율은 금융제도를 개혁함으로써 비로소 보장될 수 있는 것인 바, 기업의 투자계획은 기업이 스스로 결정하도록 유도하되, 투자결과에 대해서는 철저히 해당 기업이 책임지도록 하며, 국유 자본재의 사용대가로서 감가상각비를 상향 조절하여 징수하고 이

는 기술개발에 투자하도록 한다.

앞의 논의를 종합해 볼 때, 북한은 장기적으로는 시장기구의 부분적 도입과 소유제도의 다양화, 국유기업 부문의 효율성 향상을 위한 다양한 조치 등을 채택할 것으로 전망되나, 정치·사회적 제약요인으로 인해 중국이나 베트남 등 다른 사회주의체제의 변화과정보다 더욱 점진적인 접근방법을 택할 수밖에 없을 것이다. 또한 외형적으로는 기존의 이념 틀을 유지하면서 실질적 정책 변화를 추구하는 양면성도 유지할 것이다.

## V. 결론

본 연구에서는 1990년대의 경제위기에 직면한 북한이 생존을 위한 적응과정에서 보여준 변화 방향에 근거하여 북한의 새로운 경제적 인센티브구조의 역할과 기능을 분석해 보았다. 최근 북한은 비록 피동적이기는 하지만 경제적 어려움으로 인한 현상적 변화를 제도적으로 수용하는 모습을 보이고 있으며, 외형적으로 강경한 이념 노선의 표방에도 불구하고 과거에 비해 유연한 현실적 정책수단을 강구하고 있다. 이와 같은 맥락에서 한 경제체제를 구성하는 중추로 볼 수 있는 인센티브구조의 기능적 변화는 향후 북한체제의 변화를 평가해 볼 수 있는 실마리를 제공해 주고 있다.

일반적으로 사회주의 계획경제의 인센티브구조에 대한 평가는 과도한 정치도덕적 인센티브와 ‘이타(利他)·균분(均分)’적 소득 분배로 인한 의욕 상실, 그리고 수직적 관리질서로 인한 도덕적 해이 등 정태적 측면에 집중되어 왔다. 북한 역시 정권수립 이래 1980년대말까지 사회주의경제 인센티브체계의 일반적 문제점에 노출 되어 왔으나, 체제 및 경제적 여건의 변화 폭이 비교적 작았던 관계로 경제적 인센티브구조의 획기적인 변화를 위한 계기가 마련되지는 않았다. 이 기간 동안 북한은 기존의 체제 틀 속에서 전통적인 사회주의 계획경제에서의 인센티브구조를 개선하기 위한 노력을 기울여 왔으나, ① 과도한 중앙집권 및 이념지향적 경제관리제도, ② 계획경제 관리체제하에서의 정보 흐름의 차단, ③ 계획당국과 경제행위자간의 주인-대리인 관계에 따른 도덕적 해이 등의 문제점은 지속적으로 북한경제의 효율성을 저하시켰다.



1990년대 이후 북한 경제의 어려움은 비공식부문 경제의 확산을 통해 북한의 경제적 인센티브 구조에 획기적인 변화를 초래 했으며 북한경제체제의 변화 방향과 관련하여 중요한 의미를 가지게 되었다. 이전 시기에 있어서 북한 인센티브구조와 관련된 과제는 정치도덕적 인센티브와 물질적 인센티브의 상대적 효율성이나, 경제행위자의 도덕적 해이 등 기능적인 측면의 문제점이었던 반면, 1990년대의 비공식부문 경제 확산은 인센티브구조가 기능하기 위한 기본적인 전제 조건을 와해 시켜버리는 혁명적인 변화를 가져왔다.

기본적으로 인센티브의 문제를 정보흐름과 거래비용의 문제로 파악할 때, 비공식부문 경제의 확산은 투입과 산출의 비례관계, 효율적인 감독을 위한 정보체계, 바람직한 행위유도를 위한 보상 수준 등 인센티브구조가 기능하기 위한 모든 조건들을 근본적으로 붕괴시킴으로써 북한경제의 체제유지 비용이 급격히 상승하게 되었다. 북한의 경제정책 결정이 새로운 정책으로 인한 비용과 편익의 고려에 의해 합리적으로 이루어진다는 가설을 받아들일 경우, 이와 같은 경제적 인센티브구조 변화는 북한체제의 변화방향과 관련하여 결정적인 변수로 작용할 수 있다.

경제위기로 인해 확산되어 온 비공식부문 경제는 북한사회의 정보흐름과 기회비용 평가에 혁명적인 변화를 초래하였으며, 북한당국은 이와 같은 변화를 헌법개정이라는 적극적 방법을 통해 제도적으로 수용하고 있다. 또한 비공식부문 경제의 확산에 대해 묵인 또는 소극적 통제라는 방법을 적용함으로써 경제적 위기를 극복하기 위한 생존수단으로서의 기능을 활용하고 있는 것이다.

북한은 당분간은 북한의 물자부족현상을 어느정도 완화시키고 있는 비공식부문경제 확산의 긍정적 기능을 체제 생존수단으로 활용할 수 있을 것이나, 이로 인한 인센티브구조의 변화로 인해 새로운 경제

적 현상을 제도적으로 수용함으로써 개혁의 궤도에 진입하지 않은 한 장기적으로는 막대한 체제유지 비용을 지출하게 될 것이다. 새로운 경제적 현상은 북한의 정보흐름을 근본적으로 흔들어 놓았을 뿐만 아니라, 북한주민들에게 학습과 경험의 기회를 제공함으로써 인센티브구조의 비가역성(非可逆性)을 형성하게 되었기 때문이다. 따라서 북한이 합리적 정책 선택에 의한 정책결정 기제를 가지고 있다고 상정하는 경우, 시행과 착오의 과정을 거쳐 비용-편익적 고려에서의 개혁 조치들을 취하게 될 것임을 알 수 있다.

북한의 정치·이념적 한계성을 감안할 때, 북한체제의 변화는 매우 점진적인 성격을 가질 것이며, 외형적으로 표방하는 이념과 실천적 정책수단이 괴리를 보이는 현상은 당분간 계속될 것이나, 경제정책적 측면에서는 실질적 성과와 체제 운용의 효율성을 제고시키기 위한 다양한 조치들이 강구될 것으로 전망된다. 북한은 중단기적으로는 정책수단간의 상호연계를 감안한 종합적인 개혁정책 보다는 단편적이며 부분적인 조치들을 채택할 것이며, 장기적으로는 시장기구의 도입과 계획부문 경제의 축소 및 국유부문의 효율성 제고를 위한 종합적 개혁 정책을 추진하게 될 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김성철·정영태·오승렬·이현경·이기동. 「북한사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 대륙연구소. 「북한법령집」. 서울: 1985.
- 대한무역진흥공사. 「1993년 북한의 대외무역 동향」. 서울: 대한무역진흥공사, 1994.
- 민족통일연구원. 「계간 북향동향」. 서울: 민족통일연구원, 각호
- 북한연구소. 「북한총람」. 서울: 1995.
- 오승렬. 「북한 나진·선봉지대 현황 및 '지대'정책 전망」. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최수영·박순성. 「북한의 경제개혁과 남북경협」. 서울: 민족통일연구원. 1995.
- 지해명. 「북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조」. 서울: 한국개발연구원. 1993.
- 최수영. 「북한의 제2경제」. 서울: 민족통일연구원., 1997.
- 홍성국. 「북한의 상업·유통」. 서울: 공보처, 1996.
- 과학·백과사전출판사. 「위대한수령 김일성동지께서 밝히신 사회주의적농업로동보수제에 관한 리론」. 평양: 과학·백과사전출판사, 1986.
- 「사회주의하에서 물질적 관심성과 가치법칙의 올바른리용에 관한 주체의 경제리론」. 평양: 과학·백과사전출판사, 1986

- , 「공업에 대한 지도와 관리 경험」, 평양: 과학·백과사전출판사, 1986.
- 김일성, 「사회주의경제관리문제에 대하여」 제1권, 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 리원경, 「사회주의화폐제도」, 평양: 사회과학출판사, 1986.
- 사회과학출판사, 「사회주의경제건설리론」, 평양: 사회과학출판사 1985.
- 사회과학출판사, 「로동행정사업경험」, 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 사회과학출판사, 「주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주」 제2권, 평양: 사회과학출판사, 1992.
- Fisher, I. *The Purchasing Power of Money* (revised ed.)  
York: Augustus M. Kelley, 1963.
- Jeffries, I. *Socialist Economies and the Transition to the M  
A Guide*. London: Loutledge Publishing Company, 19
- Lavigne, M. *The Economics of Transition: From Soci  
Economy to Market Economy*. New York: St. Mart  
Press, 1995.
- Kornai, J. *Economics of Shortage*, vol. 1. Amster  
North-Holland Publishing Co. 1980.
- Montias, J. M. *The Structure of Economic Systems*.  
Heaven: Yale University Press, 1976.
- Neuberger, E. and Duffy, W. *Comparative Economic System  
Decision-Making Approach*. Boston: Allyn and B  
Publishing Co., 1976.
- North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Ec  
Performance*. Cambridge: Cambridge University

1990.

Stiglitz, J. E. *Whither Socialism?* Cambridge, Massachuset  
MIT Press, 1996.

Winiiecki, J. *The Distorted World of Soviet-Type Econom*  
Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1988

## 2. 논문

김영윤. "북한 암시장의 경제·사회적 영향." 「통일연구논총」 제6권  
1호 (1997).

대한무역투자진흥공사. "북한의 최근 외국인투자 유치동향 및 전망  
분석." KOTRA 종합무역정보통신서비스. KOTRA NET  
(1998.9.3).

오승렬. "북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계", 「통  
일연구논총」 제5권 2호 (1996).

전홍택. "북한 제2경제의 성격과 기능." 「통일경제」 1997년 2월호  
(1997).

김병훈. "집단주의에 기초한 가장 우월한 우리나라 사회주의 농촌관  
리제도." 「근로자」 1990년 10월호 (1990).

권용남. "연합기업소 관리운영에서 집단주의적 방법의 실현." 「경제  
연구」 평양: 사회과학출판사, 1990.

김철진. "분조관리제는 집단주의정신을 높이 발양시키며 농업생산을  
힘있게 추동하는 위력한 수단." 「경제연구」. 평양: 사회과학출  
판사, 1991.

배미옥. "연합기업소에서의 이중독립채산제." 「근로자」 (1990).

- 이동근. “세계의 발전추세와 지역의 특성에 맞게 협력과 교류를 발전 시키는 것은 21세기 번영하는 동북아세아 건설에서 나서는 중요한 문제.” (중국 심양, 요녕 사회과학원 주최 국제학술회의 ‘동북아지역 경제협력과 사회발전’ 발표 논문, 1995.8.17)
- Brody, A. “About investment cycles and their attenuation”, *Acta Oeconomica* vol. 31 (1983).
- Gabor, I. R. “Second Economy and Socialism: The Hung Experience”, in E. L. Feige ed., *The Undergro Economies*. Cambridge, England: Cambridge Univ Press, 1989.
- Grossman, G. “The Second Economy: Boon or Bane for Reform of the First Economy?” in S. Gomulka·Y. C. C. O. Kim eds., *Economic Reforms in the Socialist W Armonk*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 1989.
- Hayek, F. A. “Socialist Calculation: The Competitive Sol M. Bornstein, reprinted in *Comparative Economic Sys Models and Cases*. Homewood, Ill.: Irwin, 1969.
- Oh, Seung-Yul. “Shortage in the North Korean Econ Characteristics, Sources, and Prospects,” *The K Journal of National Unification* vol. 4 (Seoul: KINU,

### 3.기 타

- 통일부. “북한 물가동향 조사 결과.” 1999.11., <http://www.unikorea.go.kr/kr>.

-----, 정보분석실 자료, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석”. 1999.2.4.

-----, 「북한동향」, 제458호

-----, “북한의 식량사정과 대외의존도 평가.” 보도자료, 1999.9.17.

FAO/WFP, *Urgent World Program Report on Current F  
Crisis in North Korea: Special Alert*, (New Yo  
1996.5.13)

「조선중앙년감」

「로동신문」

「경제연구」

「경제사전」

「조선신보」

「근로자」

「김일성 저작집」

## 최근 발간자료 안내

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원



96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원	
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원	
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원	
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원	
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남공영	저	6,000원	
96-22	한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원	
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저	공저	8,500원	
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원	
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원	
96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망	이헌경	저	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원	
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원	
96-29	한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원	
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원	
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원	
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원	
97-04	중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원	
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선	손기웅	저	5,000원	

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과 박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상 옥태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화 김성철 지	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구 조한범 지	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 지	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 지	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 지	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 지	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 지	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 지	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 지	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 지	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체제 정영태 지	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 지	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 지	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 지	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 지	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영운 지	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동독 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
99-08	김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일	김성철	저	5,000원
99-09	북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망	오승렬	저	5,500원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥태환·전현준·제성호외 공저 10,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환·전현준·제성호의 공저	10,000원
북한인권백서 1997	김병로·송정호 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1998	최의철·송정호 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의 공저	\$9.90
북한인권백서 2000	제성호·최의철·서재진의 공저	7,000원
<b>■ 연례정세보고서</b>		
96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997		6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998		5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999		5,000원
99 통일환경과 남북한 관계: 1999~2000		6,500원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02 탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화		9,000원
96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05 남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망		7,000원

96-06 4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02 분단비용과 통일비용	7,500원
97-03 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05 한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06 북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01 남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04 동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06 법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01 한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02 한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03 한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04 남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
<b>■ 통일문화시리즈</b>	
96-01 통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02 통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>	
통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원

통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원
<b>■ Translation Series</b>	
97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원
<b>■ 기타</b>	
북한의 위기상황인식에 관한 연구	목정균 저 5,500원

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ①회원이입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
②본원 홈페이지(<http://ku.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년 이후 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)





# 북한 경제의 변화와 인센티브구조

## - 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망 -

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/북한경제사회연구소

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2526 팩시밀리 901-2544

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터

매장 734-6818 사무실 394-0337

---

ISBN 89-87509-87-7

가격 5,500원