

김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로

이석기 | 산업연구원 선임연구위원 | sklee@kiet.re.kr

I. 서론

본 연구의 일차적인 목적은 김정은 시대 북한의 경제운영 체계 변화를 구체적으로 파악하는 것이다. 계획화 전반과 기업관리, 대외무역, 농업, 금융 및 재정 등 부문별로 법 및 제도의 변화를 검토하고, 제도 변화에 대한 분석을 토대로 각 부문의 구체적인 운영 체계를 분석하여 이를 평가할 것이다. 김정은 시대의 경제개혁과 경제운영 체계가 북한경제에 미치는 영향을 평가하고, 남북경협에 대한 시사점도 간단하게 제시하고자 한다.

II. 경제관리체계 개편 과정

김정은 위원장은 집권 직후부터 경제관리개선 방안 마련을 지시한 것으로 알려지고 있으며, 2012년 초 개선안을 마련하기 위해 구성된 상무조(일종의 T/F팀)에서 제시한 안을 기초로 논의와 실험적 실사를 진행한 것으로 보인다.¹⁾ 이에 따라 새로운 2012년 9월에는 상업 부문에 우선적으로 도입되었으며, 2013년에는 농업 부문에 실험적으로 적용된 것으로 알려지고 있다. 정책의 입안 및 실험 단계를 거쳐 김정은 위원장은 2014년 5월 30일 당, 국가, 군대의 책임일꾼들과의 담화를 통해서 ‘우리식 경제관리방법’을 발표하였다(소위 5.30 담화).

1) 이 과정에서 일부 내용이 알려지며 소위 ‘6.28 조치’로 불리기도 하였다.

‘5.30 담화’는 사회주의기업책임관리제의 도입을 핵심으로 하여 경제관리의 효율성을 제고하겠다는 내용으로 구성되어 있다. 이어 같은 해 7월에는 내각이 추가적인 대책을 마련하여 발표함으로써 개선조치를 본격적으로 시행하였다. 그리고 2014년 하반기에서 2015년 상반기까지 인민경제계획법, 재정법, 기업소법 등의 핵심 경제관련 법을 개정하고 사회주의기업책임관리제 시행을 위한 세칙 등 관련 시행세칙 등을 개정하거나 제정함으로써 새로운 경제관리체계의 법제화를 완료하였다.

III. 부문별 경제개혁과 운영체계

북한은 2012년 김정은 위원장의 집권 이후 기업관리제도를 비롯한 경제관리제도를 시장 친화적으로 개편하고, 이를 법제화하였다. 북한은 이렇게 구축된 기업관리제도를 ‘사회주의기업책임관리제’라고 부른다. 사회주의기업책임관리제는 기업소 지표의 도입 등을 통하여 계획의 수립 및 수행과 평가 등 계획화 전반에 대한 기업의 권한을 크게 제고시켰는데, 생산된 제품의 가격 제정 및 판매처 결정, 그리고 기업자금 조달과 운영 및 기업 소득의 배분 등에서도 국가의 개입을 줄이고 기업의 결정권을 제고시켰다. 사회주의기업책임관리제 하에서 국가와 기업은 계획된 물자의 생산에 기여한 만큼 권한을 가진다고 할 수 있다. 즉, 국가가 계획수행을 위한 물자를 기업에 공급하는 경우에는 가격 제정에서부터 공급처 결정에 이르기까지 국가가 통제권을 행사하지만, 생산을 위한 물자를 국가로부터 공급받지 않고 기업이 조달하여 생산한 상품에 대해서는 기업이 생산 방법, 가격 및 판매처 등에 대해서 강력한 결정권을 가지게 된 것이다. 그리고 이러한 과정을 거쳐서 획득한 기업 소득의 처분에 대한 기업의 권한도 크게 강화시켜 기업은 국가예산납부 이후의 기업 소득을 임금이나 설비투자 등으로 배분할 수 있는 권한을 상당 부분 확보하게 되었다. 무역법의 개정 등을 통하여 대외무역의 분권화를 추진하였다. 특히 무역업에 대한 진입장벽을 크게 낮추어서 제조업 기업을 포함하여 모든 경제단위들이 일정한 조건을 갖추면 직접 대외무역 및 합작·합영을 할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라 대외무역 계획의 수행에 있어서도 무역단위의 자율성을 크게 제고시켰다. 농업 부문에서도 농장법의 개정 등을 통하여 포전담당제를 도입하는 한편, 기업부문과 유사하게 협동농장의 계획 수립과 집행, 국가 수매 이후 생산물의 처분, 협동농장 내 소득의 배분 등에서 협동농장의 권한을 크게 제고시켰다. 재정 및 금융 제도의 주요한 변화는 대부분 ‘기업소 재정’과 관련되며, 재정제도 개혁은 기업소의 국가납부금 징수방식을 변경함으로써

기업의 경영개선유인을 제고하는 한편 세수 확대를 도모하는 것이 핵심이다. 기업 소득 배분을 종래의 순소득분배방법에서 소득분배방법으로 바꿈으로써 기업 소득의 분배를 둘러싼 기업과 국가의 갈등 요인을 줄였으며, 주민유휴화폐 동원 제도를 통하여 제한적이지만 기업이 주민들로부터 부족한 자금을 조달할 수 있는 통로를 만들어 내려고 하였으며, 현금돈자리 및 외화돈자리 제도 등을 통하여 공식화를 전제로 기업에 의한 현금통화 및 외화 사용을 허용하고자 하였다.

IV. 경제관리체계 개편과 남북경협에 대한 시사점

1. 경제관리체계 개편 평가

김정은 시대 북한의 경제관리체계 개편의 특징 및 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국가와 기업의 역할 재조정을 통해 기업의 생산 및 투자 활성화를 모색하고 있다. 김정은 시대 기업관리체계의 변화는 기존의 소유권 제도 및 이와 불가분의 관계에 있는 계획화 체계는 유지하면서 기업의 가동률 제고 및 생산성 향상을 저해하는 제도적 장애를 제거하려는 노력으로 해석할 수 있다. 국가의 물자공급 능력 및 투자재원이 제한적인 상황에서 기업의 생산 및 투자 확대를 위해서는 시장의 활용이 불가피하다. 따라서 제도 개편의 주된 방향은 현실적으로 광범위하게 이루어지고 있는 국영기업에 의한 시장거래를 불법, 혹은 반합법으로 만드는 제도를 현실에 맞게 수정하는 것이다. 특히 김정은 시대에는 국가의 역할이 제한될 수밖에 없음을 인정하고, 제도개편을 통하여 국가와 기업 간 이해관계 충돌의 여지를 제거 내지는 완화하는 방향으로 제도를 개편하고 있는 것으로 평가된다. 즉, 국가의 물자공급 능력 제약을 인정하고 기업에 계획, 생산, 물자조달, 가격제정 및 판매에 관한 권한을 이양함으로써 생산 확대 및 효율성 제고를 도모하고 있는 것이다. 이를 위해 기업에 자율성을 부여하는 데 그치지 않고, 국가계획위원회 등 중앙정부는 기업의 생산과 투자에 기여한 만큼만 기업 경영활동을 통제하고 기업 경영 결과에 따른 수익을 요구해야 한다는 원칙에 따라 제도를 수정하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 약간 과장해서 평가하자면 국가와 기업이 각각 생산과 투자에 기여한 바에 따라서 자기 몫을 갖도록 한다는 것이 제도개편의 핵심이라고 볼 수도 있다. 기업에 합당한 몫을 보장함으로써 기업이 생산과 투자를 늘리면 그만큼 재정수입 등을 통하여 국가에 돌아가는 몫도 커진다는 것이다.

둘째, 시장을 공식적으로 인정할 뿐만 아니라 시장을 계획화 체계 내에 이식하였다. 사회주의 기업책임관리제는 국정가격과 상이한 협의가격 및 시장가격을 계획화 체계에 공식적으로 반영함으로써 시장과 시장가격을 공식적으로 인정하고 있다. 그리고 국영기업이 생산한 제품을 공식적인 유통기구가 아닌 시장에 판매하는 것을 허용하였다. 심지어 수입품의 시장 판매도 허용하였다. 그리고 시장을 중앙지표 및 국가납부금으로 구성된 계획 수행을 위한 핵심 수단으로 인정하였다고 볼 수 있다. 중앙지표의 비중을 줄이고 기업소 지표의 비중을 확대시키며, 기업이 시장을 토대로 기업소 지표를 수행할 것을 허용한다거나 국가가 물자를 공급해 주지 못할 경우 시장에서 조달한 물자로 중앙지표를 수행하는 것을 허용하고, 그에 대한 합당한 평가를 수용하는 것 등이 계획 수행 수단으로서 시장을 공식적으로 허용하는 대표적인 내용이다. 기업의 현금 거래도 폭넓게 허용하였다. 현금돈자리에 판매대금을 입금한다는 조건이 붙어 있기는 하지만, 기업이 자체적으로 개발, 생산한 상품을 시장에 현금으로 판매하는 것을 공식적으로 허용하였다.

셋째, 기업 자율성 강화와 함께 제도화를 통한 통제력 회복을 추구하고 있다. 사회주의기업책임관리제는 1990년대 이후 기업의 실제 작동방식의 상당 부분을 제도의 형태로 수용하고 있다. 그런데 이러한 제도화는 한편으로는 기업의 시장경제행위에 합법성을 부여하지만, 동시에 그동안 국가의 개입 없이 이루어지던 경제활동에 국가가 공식적으로 개입하게 되는 것을 의미한다. 이런 점에서 사회주의기업책임관리제는 시장거래를 중심으로 한 기업경영을 활성화하는 측면과 기업의 자율적인 경영을 제약하는 측면을 동시에 내포하고 있다.

이러한 특징을 갖는 김정은 시대 경제관리체계의 개편은 사회주의적 소유제도를 유지하면서 기존 생산역량 하에서 가동률을 제고하고 효율성을 높이는 데 기여할 것으로 판단된다. 정부와 기업 간의 역할을 명확하게 한다는 점에서 현재의 북한경제 운영 방식에 내재되어 있는 모순이나 갈등적 요소를 상당 부분 제거할 것으로 기대되기도 한다. 그러나 한계 역시 뚜렷하다. 무엇보다 소유권 문제는 전혀 다루지 않았다는 점은 새로운 경제관리체계의 근본적인 한계 중 하나라고 할 수 있다. 둘째, 이른바 사회적 과제(혹은 정책과제), 충성자금(또는 혁명자금), 세외부담 등 준조세에 대해서는 전혀 다루지 않고 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 마지막으로 이번의 제도개편에서도 당경제, 군경제 등 특권경제 소속 기업을 계획화 체계에 편입시키거나 특권경제의 규모를 축소시키려는 뚜렷한 시도를 하지 않았다는 점도 새로운 경제관리체계의 한계 중 하나로 지적할 수 있을 것이다.

2. 남북경협에 대한 시사점

김정은 집권 이후 경제관리체계 개편, 특히 사회주의기업책임관리제로 불리는 기업관리체계의 개편으로 이제 북한의 국영기업은 국가가 물자를 공급하지 않는 영역에서 시장을 대상으로 한 생산 및 판매를 법적으로 보장받게 되었다. 뿐만 아니라 중소 규모 내각 소속 국영기업들이 직접 대외무역을 하거나 외국기업과 합작·합영 사업을 추진할 수 있게 되었다. 국영기업의 시장경제 활동은 현실적으로 확대되어 왔지만 공식화 및 법제화 되었다는 것의 의미는 크다고 하겠다.

이러한 국영기업의 시장거래 및 대외경제관계의 공식화 및 합법화는 남북경협과 관련하여 시사하는 바가 적지 않다. 남북한 경제협력은 특수한 경제관계이며, 그에 따라 사실상 허용되거나 묵인되는 경제행위도 남북경협과 연관되면 허용되지 못하고, 통제될 가능성이 없지 않았다. 그런데 이제 국영기업의 시장경제 활동과 대외무역 및 합영·합작이 공식화 및 합법화됨에 따라 국영기업의 남북경협 관련 경제행위도 여타 국가와의 경제거래와 동일하게 다루어질 가능성이 커졌다. 특히 사회주의기업책임관리제 공식화 이후 매년 신년사에서 김정은 위원장이 사회주의기업책임관리제의 실현을 위한 기반을 마련할 것을 요구하는 등 중앙정부가 새로운 경제관리방식을 통한 경제발전을 강력하게 요구하고 있는 상황을 고려하면 중앙정부의 관심이 큰 남북경협이 시장경제 원칙에 의해 추진될 가능성이 한층 커졌다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 가능성을 현실화하기 위해서 향후 남북경협 재개 시 민간경협은 철저히 시장 경제 원칙에 입각하여 추진할 것을 요구해 나가야 할 것이다.

또한 대외무역 및 합작·합영을 직접 할 수 없었던 내각 소속 중소 규모 기업들이 새로운 경제관리체계하에서는 직접 대외무역 및 합작·합영을 할 수 있게 되었다는 점도 시사하는 바가 크다. 과거 남북경협은 남북한 기업이 직접 접촉하지 못한 채 남한의 기업과 북한의 민족경제협력위원회(민경협)과 같은 조직이 접촉하여 사업을 결정하고, 북한 기업은 생산만 하는 구조였다. 이러한 방식은 상호 정보가 부족한 남북경협을 촉진하는 효과가 없는 것은 아니지만 북한 기업의 직접적인 참여를 봉쇄하여 남북경협의 잠재력을 제한하고, 남북경협에 따른 북한 기업 및 산업의 성장과 그에 따른 남북경협의 확대라는 선순환구조를 제약하는 요인으로 작용하였다. 이제 남북한 기업이 직접 무역이나 임가공사업, 그리고 투자사업을 추진하는 것을 막는 제도적 제약은 크게 완화되었다. 북한 당국이 내각 소속 국영기업의 남북경협 직접 참여를 허용할 것인지는 아직 알 수 없지만 우리로서는 남북한 기업의 직접적인 접촉을 통한 경제협력을 적극적으로 요구하고, 실현시켜 나가야 할 것이다. 한반도 신경재구상

이 실현되기 위해서는 남북경협이 북한의 특정 지역에서 특정 범주의 기업과 한정된 방식으로만 추진되어서는 안 될 것이다. 북한의 경제관리제도 개편을 지렛대 삼아 북한 전역에서 내각 소속 중소 규모 기업을 포함한 다양한 경제주체가 참여하는 방식으로 남북경협이 이루어질 수 있도록 만들어 나가야 할 것이다.