

북한경제의 개혁전망과 과제: 북한식 도이모이?

정형곤 세계지역연구센터 선임연구위원 (hgjeong@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1127)

차 례

1. 머리말
2. 체제전환국의 경제성과 비교
3. 북한경제개혁 여건 분석
4. 북한경제 개혁개방 정책의 방향과 과제

주요 내용

- ▶ 제2차 하노이 북미정상회담 이후 북한의 베트남식 경제개혁에 대한 관심이 높아짐에 따라 이 글은 북한의 개혁개방 여건, 개혁가능성, 28개 체제전환국들의 경제적 성과 비교분석을 통해 북한경제의 개혁경로, 개혁방향, 과제 등에 대해서 분석함.
- ▶ 북한의 경제상황과 개혁동향으로 보면 이미 가격자유화 등 시장경제로의 이행 조짐들이 나타나고 있으나 제도화가 부족한 상황임.
 - 북한은 이미 1980년대 중국의 시장사회주의 단계에 진입한 상태이고 가격자유화와 분권화에 기초한 시장화가 확대되고 있는 점, 그리고 김정은 위원장이 여러 차례 경제발전의 절박성 등을 강조하고 있는 점을 고려할 때 향후 어떤 형태로든 경제개혁과 성장을 위한 추가적인 정책을 내놓을 가능성이 높음. 다만 이러한 정책적 결단은 북미간 핵협상 진전정도에 따라 영향을 받을 것으로 전망됨.
- ▶ 북한의 개혁과 개방을 위한 경제적 초기조건은 강한 사회주의 성향과 취약한 경제적 성과로 급진적 개혁 가능성은 낮고, 1980년대 중국과 베트남의 경제적 초기 조건보다 취약함.
 - 김정은 위원장은 중국과 베트남식의 점진적 개혁경로를 따를 개연성이 높으나, 핵문제를 해결하지 못하고 고립된다면 키르기스스탄, 투르크메니스탄보다 더 취약한 중앙아시아식 점진적 개혁 경로에 머무를 수도 있음.
 - 베트남식 도이모이가 북한의 개혁개방 정책에 하나의 모델이 될 수 있으나 최상의 옵션은 아니며, 오히려 중국식 국가자본주의와 특구중심의 개혁과 개방정책이 경제적 성과를 급격히 증진시키는 데 유리함.
 - 특구에서의 과감한 개방과 신속한 시장제도로의 개혁을 추진하고 1960년대 남한식 경제발전 정책과 같이 대규모 국영기업을 육성하여 규모의 경제와 독점이윤을 통해 얻은 이익을 기업의 혁신과 기술투자에 집중시킴으로써 기업의 경쟁력을 높여 글로벌 수출산업을 육성해야 함.
- ▶ 개혁개방의 성공을 위해 현시점에서는 경제의 안정화 정책과 시장경제로의 제도적 이행이 중요하며 비공식 분야를 공식경제로 흡수하여 경제의 음성화를 방지해야 함. 김정은 위원장이 비핵화 선언과 함께 가격자유화를 공식적으로 선언하여 개혁개방 의지를 밝히는 것은 경제정상화를 위한 필수적인 조건임.
- ▶ 트럼프 대통령이 강조한 바와 같이 북한은 남한, 중국, 일본, 러시아를 비롯해 가장 빠르게 성장하고 있는 동아시아 시장에 인접해 있고, 비핵화 과정에서 국제사회의 적극적 지원을 받아 과거 어느 사회주의 국가의 개혁개방보다 유리한 조건에서 개혁을 시도할 수 있으며 경제성장도 훨씬 빠르게 나타날 수 있음.

1. 머리말

■ 제2차 하노이 북미정상회담 개최와 함께 북한의 베트남식 경제개혁 모델에 대한 관심이 높아짐.

- 트럼프 대통령은 북한이 비핵화로 얻을 수 있는 경제적 이익에 대해서 여러 차례 언급한 바 있으며, 특히 북한이 베트남과 같이 빠른 시일 내에 경제가 성장할 수 있을 것이라고 언급하였음.
- 제2차 북미정상회담 이후에도 트럼프 대통령은 ‘북한이 (핵무기를 갖지 않는 데) 합의한다면 믿을 수 없을 만큼 밝은 경제적 미래를 갖게 될 것’이라고 언급한 바 있고 북한의 비핵화가 가져다줄 경제적 이익을 강조하면서 북한의 변영을 지원하겠다고 언급함.
- 현재 북미간 비핵화 협상에 있어서 비핵화 범위와 이에 상응하는 대북경제제재 해제에 대한 상호 이해가 대립되면서 그 접점을 찾지 못하고 있으나, 여전히 북한경제의 변화 가능성에 대한 관심은 높아지고 있음.

■ 김정은 위원장 역시 ‘빈곤의 늪’에 빠진 북한경제의 회생을 위해 집권 이후 지속적으로 경제운영 체제에 변화를 모색하고 있으며 국제사회의 강력한 대북제재하에서도 시장확대 등의 조치를 통해서 경제회생을 도모함.

- 김정은 위원장은 하노이 제2차 정상회담 이후 “경제발전보다 절박한 임무는 없다”라고 강조하며 경제문제 해결에 국가적 역량을 집중할 것을 언급한 바 있음.
- 특히 공장, 기업소, 협동농장운영의 자율성을 확대하고 있으며 기업수입의 자율처분 및 자체 생산품의 시장판매를 허용하고 있음.
- 이로 인해 시장화가 확대되어가면서 시장의 역동성이 경제제재하에서도 북한 경제의 궁핍함을 다소나마 해소할 수 있는 원동력이 되고 있음.
- 또한 김정은 위원장은 외국인 투자유치의 중요성을 강조하며 2013년 11월에 13개의 경제개발구를 추가로 지정한 바 있으며, 2019년 현재 27개의 경제특구가 운영되고 있음.
- 개혁과 개방이라는 단어는 김정일 시대만 하더라도 금기시되는 단어였으나 김정은 위원장은 이번 베트남 국가주석과의 양자회담에서 베트남의 도이모이 경험과 노하우를 전수받고 싶다는 의향을 전달한 것으로 알려지고 있음.

■ 김정은 위원장은 과연 개혁개방을 추진할 수 있을 것인가? 개혁과 개방을 위한 북한경제의 현 상황은 어떠한가? 베트남 모델이 북한에 최적의 모델인가? 동유럽 체제전환국들은 북한의 모델이 될 수 없는가? 북한이 현재 처해 있는 경제적 여건들이 구사회주의 체제전환국들의 경험과 비교해 볼 때 어떤 경로로 갈 개연성이 높은가? 북한은 개혁과 개방에 성공한 체제전환국들로부터 무엇을 배워야 하는가? 이 글에서는 이러한 질문에 대한 답을 찾고자 함.

2. 체제전환국의 경제성과 비교

가. 개혁 초기의 경제여건 비교

■ 트럼프 대통령이 여러 차례 언급한 바와 같이 북한은 분명 경제적으로 ‘엄청난 기회’를 가질 수 있고 ‘경제대국’이 될 가능성이 높음. 그렇다면 어떤 전제하에서 북한은 경제대국이 될 수 있을까?

- 중국과 베트남을 포함한 동유럽 체제전환국들의 경험을 보면 이에 대한 답은 분명함. 즉, 북한이 경제대국이 되기 위해서는 베트남과 중국과 같은 개혁과 개방, 그리고 구 동유럽 사회주의 국가들과 같이 시장경제로의 전환이 전제되어야 가능함.
- 이하에서는 중국과 베트남의 개혁개방 정책을 비롯해 과거 사회주의 국가들의 체제전환 이후 경제성장률과 발전상을 비교함으로써 북한에 대한 시사점과 과제를 도출하고자 함.

■ 1978년 중국의 개혁개방, 1986년 베트남의 ‘도이모이’, 1990년 동유럽 사회주의 국가들의 시장경제로의 전환 이후 이들 국가들의 경제적 성과는 서로 다르게 나타나고 있음.

표 1. 체제전환국의 경제적 성과 비교

국가	체제전환 지수*	개혁 유형	개혁시점 (연도)	1인당 GDP(PPP) 개혁시점(US\$)	1인당 GDP(PPP) 2017년(US\$)	1인당 GDP(PPP) 달성도(배)
China	-	점진	1978	800	16,700	20.9
Albania	3.5	급진	1991	1,400	12,500	8.9
Romania	3.7	급진	1991	3,470	24,600	7.1
Vietnam	-	점진	1986	1,100	6,900	6.3
Mongolia	3.4	점진	1990	2,100	13,000	6.2
Poland	4	급진	1990	5,150	29,600	5.7
Kazakhstan	3.1	급진	1993	5,130	26,300	5.1
Lithuania	3.9	급진	1991	6,430	32,400	5
Macedonia	3.6	급진	1992	3,394	14,900	4.4
Bulgaria	3.7	급진	1991	5,000	21,800	4.4
Slovak Republic	3.9	급진	1991	7,600	33,100	4.4
Hungary	3.9	급진	1990	6,810	29,600	4.3
Turkmenistan	1.8	점진	1996	4,230	18,200	4.3
Czech Republic	3.9	급진	1991	8,600	35,500	4.1
Croatia	3.8	급진	1991	6,171	24,700	4

표 1. 계속

국가	체제전환 지수*	개혁 유형	개혁시점 (연도)	1인당 GDP(PPP) 개혁시점(US\$)	1인당 GDP(PPP) 2017년(US\$)	1인당 GDP(PPP) 달성도(배)
Azerbaijan	2.9	점진	1992	4,620	17,500	3.8
Slovenia	3.6	급진	1990	9,200	34,500	3.8
Russia	3.3	급진	1992	7,720	27,900	3.6
Estonia	4.1	급진	1992	8,900	31,700	3.6
Latvia	3.9	급진	1992	8,590	27,700	3.2
Belarus	2.2	점진	1992	7,010	18,900	2.7
Uzbekistan	2.3	점진	1992	2,740	6,900	2.5
Georgia	3.5	급진	1994	5,590	10,700	1.9
Armenia	3.4	급진	1992	5,530	9,500	1.7
Ukraine	3.3	점진	1993	5,680	8,800	1.5
Moldova	3.3	급진	1992	4,670	6,700	1.4
Kyrgyzstan	3.4	급진	1992	3,180	3,700	1.2
Tajikistan	3	점진	1996	3,010	3,200	1.1

주: * 체제전환 지수: EBRD가 시장경제제도로의 전환 정도를 평가하는 지수. 각 분야별 지수는 1~4+로 나타나며, 지수가 높을수록 민영화, 기업지배구조 및 구조조정, 가격자유화, 무역 및 외환시스템, 경쟁정책에서 개혁수준이 높음을 나타냄. EBRD는 중국과 베트남에 대한 지수는 회원국이 아니기 때문에 발표하지 않음.

- 중국은 개혁년도 대비 2017년 기준 1인당 GDP가 약 21배 증가했고 베트남은 6.3배 증가하여 1인당 GDP 달성을 기준으로 볼 때 상위 성공국가로 분류됨.
- 대체로 급진적 개혁을 추진한 동유럽 국가들은 빠르게 시장경제제도를 정착시켰고 서유럽 국가들과 근접해 있는 국가들은 경제성도가 우수하나, 중앙아시아 국가들은 대부분 경제개혁이 미흡하며 경제적 성과 역시 부진함.
- 어떤 요인들이 이들 국가들의 경제적 성과에서 차이를 나게 했는가?

■ 이하에서는 중국과 베트남을 포함한 28개 체제전환국의 개혁성과를 성공, 양호, 미흡 그룹으로 분류한 후 경제적 성과 차이와 원인을 분석하고, 이 국가들의 경제적 초기조건 데이터를 활용한 판별분석(discriminant analysis)¹⁾을 통해 북한경제의 개혁 방향에 대해서 전망하고자 함.

- 판별분석에서 종속변수가 될 개혁성과 그룹(성공, 양호, 미흡)은 UN 통계자료를 이용하고 개혁진전 정도는 EBRD가 발표하는 전환지수(Transition Indicator)²⁾를 이용함.
- 개혁성과 평가는 개혁년도 대비 현재의 GDP 달성도 외에도 시장경제로의 개혁진전 정도를 고려했음.

1) 판별분석은 R. A. Fisher에 의해 체계화된 통계이론으로, 이미 결과를 알고 있는 개체들의 사례를 비교해서 결과가 다르게 나타난 개체의 집단간의 유사점과 차이점을 기준으로 아직 결과를 알 수 없는 개체에 대한 결과를 예측하는 것임.

2) EBRD는 분야별로 전환지수를 지속적으로 발표하고 있지만 국가전체를 평가하는 전환지수는 2014년까지만 발표함. 따라서 본 연구에서 사용하고 있는 국가별 전환지수는 2014년 자료임.

■ 체제전환국의 개혁성과 분류 기준은 다음과 같음.

- 체제전환국의 성과 분류는 2019년 현재, 국제기구들이나 전문가들이 체제전환국에 대한 성과평가를 반영하여 분류한 것임.
- 첫째, 개혁 성공 그룹은 체제전환 지수(Transition Indicator)가 3.5 이상이고 1인당 GDP(PPP)가 개혁 기준연도 대비 3배 이상 성장한 국가
 - 상기 기준에 따라 체제전환 성공그룹에 해당하는 국가는 알바니아, 불가리아, 크로아티아, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 마케도니아, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아공화국, 슬로베니아, 중국, 베트남(총 15개 국가)임.
- 둘째, 개혁 양호 그룹은 체제전환 지수가 3.0 이상이고 1인당 GDP(PPP)가 개혁 기준연도 대비 3배 이상 성장한 국가
 - 상기 기준에 따라 체제전환 양호 그룹을 분류하면 카자흐스탄, 러시아, 몽골(총 3개국)임.
- 셋째, 개혁 미흡 그룹은 성공 또는 양호 그룹에 속하지 않은 국가들로 분류
 - 이 기준에 해당하는 국가들은 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 조지아, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄(총 10개국)임.

■ 체제전환 성과군 세 그룹의 특징 비교

- [표 2]에서와 같이 체제전환에 성공한 국가들은 그렇지 못한 국가들보다 체제전환지수나 경제적 성과를 평가할 수 있는 여러 지표에서 우월함
 - 특히, 시장경제제도로의 개혁정도를 나타내는 체제전환지수의 경우 양호 또는 미흡그룹의 평균에 비해서 월등히 높은 3.8을 기록하고 있음.
 - 1인당 GDP(PPP기준) 성장에 있어서도 기준연도에 비해 6배 이상 성장했고 양호(5배), 미흡(3배)에 비해서도 높은 성장을 구현하였음.
 - 체제전환에 성공한 국가 그룹은 타 그룹에 비해 체제전환 이후 현재까지 평균 인플레이션율도 낮고 FDI 성장률도 현저히 높음. 개혁성과 양호 그룹에서 평균 FDI 성장률이 -11.4%로 미흡그룹보다 낮은 이유는 이 그룹에 속하는 러시아, 카자흐스탄의 평균 FDI 성장률이 각각 67.9%, 38.6%인 반면, 몽골은 -140.6%로 감소했기 때문임. 이들 세 국가들의 풍부한 천연자원도 개혁성과에 긍정적 영향을 미침.
 - 체제전환 성공그룹은 시장경제로의 개혁 역시 월등히 우월하여 GDP에서 민간이 생산하는 비중도 평균 74.6을 기록하여 성과 양호 또는 미흡그룹보다 훨씬 높은 것을 확인할 수 있음.

표 2. 체제전환 성과 비교

변수	성공	양호	미흡	중국	베트남
체제전환지수	3.8	3.3	2.9	-	-
1인당 GDP 달성정도(배)	6.0	5.0	3.0	20.9	6.3
1인당 GDP(PPP, 개혁시점)	5,507	4,983	4,314	800	1,100

표 2. 계속

변수	성공	양호	미흡	중국	베트남
1인당 GDP(PPP, 2017)	25,080	22,400	10,627	16,700	6,900
평균 GDP 성장률(%)	3.6	3.0	4.4	9.6	6.5
평균 인플레이션율(%)	20.8	95.4	131.2	4.9	50.6
평균 FDI 성장률(%)	1,107.7	-11.4	60.4	24.5	987.9
GDP에서 민간부문 비율(%)	74.6	65.0	58.0	-	-

자료: De Melo, Martha, Cevedet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev(1997), "Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," World Bank Policy Research Working Paper No. 1866, World Bank database, World Development Indicators.

■ 특별히 상기 세 그룹을 비교할 때 주목해야 할 것들은 IMF 등 체제전환 전문가들이 중요하다고 강조했던 '시장경제로의 신속한 전환'과 체제전환 과정의 '안정화 정책'임.

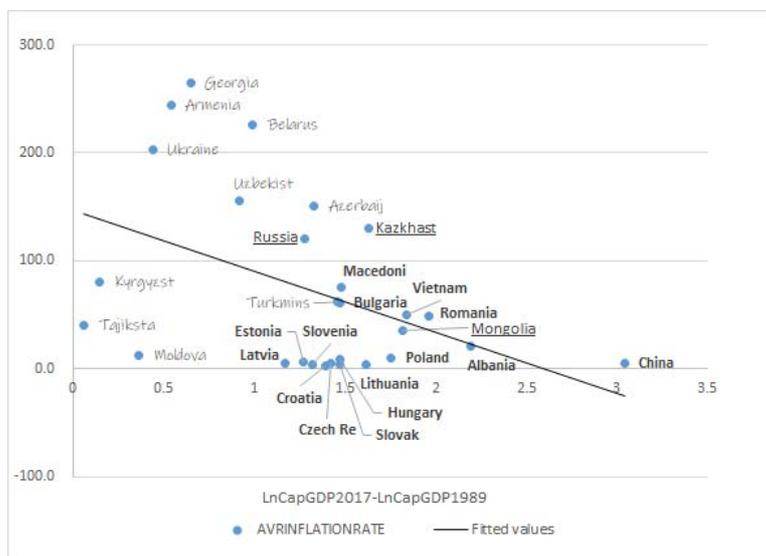
- 경제성장을 위해서는 시장경제로의 개혁과 체제전환 과정에서 거시경제적 안정을 유지하는 것이 매우 중요함.

※ Fischer, Sahay and Vegh(1996), Fischer and Sahay(2000) 그리고 Facetti, Raser and Sanfey(2000)는 체제전환과정에 있어서 안정화정책을 강조하고 있으며, IMF(2000) 보고서도 낮은 인플레이션율을 보이는 국가들의 경제성장은 그렇지 않은 국가들보다 더 높은 성장을 하고, 경제개혁이 더 진전된 국가일수록 경제성장에 기여하는 바가 크다고 강조

■ [그림 1]은 체제전환국의 경제성과와 체제전환 과정에서의 평균 인플레이션율과의 상관관계를 나타내는 그림임.

- 체제전환 성과가 높은 그룹은 평균 인플레이션율이 양호그룹이나 미흡그룹에 비해 현저히 낮음.

그림 1. 체제전환국의 인플레이션과 경제성장과의 관계



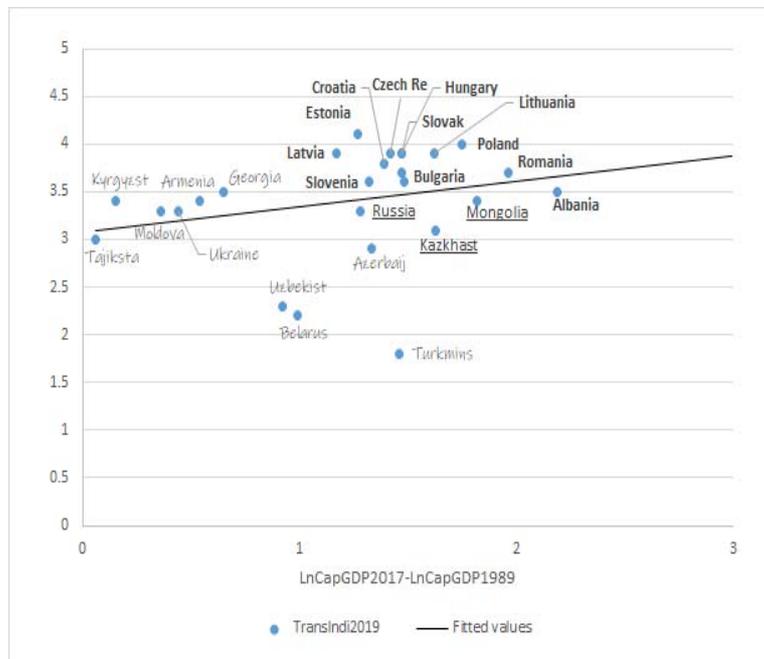
주: 체제전환 성공국가는 진한 색, 양호국가는 밀줄, 미흡국가는 이탤릭체.
자료: EBRD, World Bank Database를 근거로 작성.

- 대부분 체제전환 국가들은 가격자유화 정책과 함께 하이퍼인플레이션(hyper-inflation)을 경험했고, 이 인플레이션을 단기간 내에 억제한 국가들은 생산력을 빠른 시간 내에 증가시킬 수 있었음.
- 그림 우측하단에 위치한 국가들은 대부분 체제전환에 성공한 그룹으로 다른 국가들에 비해 낮은 인플레이션을 나타내고 있으며, 1인당 GDP(PPP)기준도 빠르게 증가했음.
- 반면, 그림 좌측 상단에 위치한 국가들은 체제전환 성과미흡 국가들이며 이들 국가들은 높은 인플레이션을 경험했고, 생산 감소뿐만 아니라 낮은 성장률을 나타냄.

■ 하이퍼인플레이션(hyper-inflation) 억제가 경제개혁과 성장의 필수조건이지만 충분조건은 아니며, 시장경제로의 개혁과 사유화를 통한 민간부문의 확대가 경제성장에 매우 중요함.

- [그림 2]는 EBRD가 발표하는 체제전환지수와 1인당 GDP 성장과의 관계를 나타낸 그래프임. 우측상단에 위치한 국가들은 시장경제로의 개혁이 많이 진행된 국가들로 타 국가들에 비해서 GDP 증가가 더 빠르고 높게 나타났음.
- 반면, 좌측하단에 위치한 국가들은 시장경제로의 제도 개혁도 미흡하고, 체제전환의 성과 역시 미흡한 국가들임.

그림 2. 시장경제로의 개혁과 경제성장과의 관계



주: 체제전환 성공국가는 진한 색, 양호국가는 밀줄, 미흡국가는 이탤릭체.
자료: EBRD, World Bank Database를 근거로 작성.

■ 이 글에서 체제전환의 성과를 성공, 양호, 미흡으로 분류하였으나 모든 체제전환국들은 2019년 현재 개혁 당시 보다 더 높은 1인당 GDP(PPP기준)를 달성함으로써 시장경제로의 체제전환을 통해 혜택을 봄.

- 앞서 분석된 28개의 체제전환국 중 19개 국가가 급진적 개혁을 선택하였고, 나머지 9개 국가가 점진적 개혁을 추진하였음.
- 점진적 개혁을 선택한 국가 중 중국과 베트남이 체제전환에 성공한 국가들이며 나머지 7개 국가들은 개혁성도가 미흡한 국가로 분류됨. 반면 급진적으로 개혁한 19개 국가 중 13개 국가가 체제전환에 성공했고 2개 국가가 성과 양호를 보여 급진적 개혁이 성공가능성이 훨씬 높다는 것을 알 수 있음.
- 아제르바이잔, 벨라루스, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄 등 개혁 미흡 국가들의 특징은 대부분 구정권이 유지되었거나, 붕괴되었어도 과거 사회주의 노선을 계속 지속한 국가들임.
- 이런 점에서 본다면 중국과 베트남의 점진적 모델은 지도부의 적극적 개혁의지와 함께 점진적으로 추진된 모델로 동유럽 국가들의 모델과 차별화됨.

나. 경제적 초기조건 비교를 통한 체제전환 성과 비교

■ 앞에서는 안정화 정책과 시장경제로의 개혁이 중요함을 강조했으나, 실상 체제전환 지수가 높고 안정화 정책의 대리변수로 사용되는 평균 인플레이션율이 더 낮음에도 불구하고 1인당 GDP 성과가 미흡한 국가들이 있음.

- 이러한 것들은 무엇으로 설명할 수 있을까? 이하에서는 체제전환국들의 경제적 초기조건 비교 분석을 통해 설명하고자 함.

■ 체제전환의 경제적 성과는 앞서 언급한 바와 같이 시장경제로의 전환 정책과 아울러 체제전환의 초기조건이 매우 중요함.

- 2000년대에 들어 체제전환 관련 논문들은 경제개혁에서 초기조건 중요성을 강조하고 있음.
- 경제적 초기조건이 좋으면 시장경제로의 전환을 위한 경제개혁과 성장에도 유리하게 작용할 것임.
- 그러나 좋은 초기조건은 경제성장을 위한 필요조건이지, 충분조건은 아님. De Melo *et al.*(1997)과 Berg *et al.*(1999)³⁾도 초기조건은 중요하지만 경제적 성과에 미치는 영향은 시간이 지남에 따라서 빠르게 감소한다고 주장함.

■ Lee and Jeong(2006)의 연구에 따르면 체제전환국의 10여 년간(1990~2000년)의 경제적 성과를 분석해 볼 때 체제전환 이전의 경제적 초기조건이 전환과정에서의 경제정책의 긍정적 효과보다 경제적 성과에 훨씬 크게 영향을 미치고 있는 것을 실증분석을 통해 밝히고 있음.

- Lee and Jeong(2006)은 체제전환국의 초기조건 변수를 사회주의 성향(억제된 인플레이션, 계획경제 존속기간, 개방도, CMEA 무역의존도) 변수와 경제발전 수준(개혁이전 1인당 소득, 산업왜곡도) 변수들로 도

3) Berg, A, E. Borensztein, R. Sahay and Zettelmeyer(1999), "The Evolution of Output in Transition Economies: Explaining the Differences," IMF Working Paper, WP/99/73.

출하고 이들 변수들이 경제정책변수(안정화정책, 경제개혁)들과 함께 어떻게 상호작용하고 경제성장에 어떻게 영향을 미치는지 분석함.

■ 이하에서는 Lee and Jeong(2006)이 도출한, 체제전환국의 경제성장에 영향을 미치는 경제적 초기조건 변수들을 각 그룹별로 비교분석하고자 함.

- 경제적 초기조건 변수로는 De Melo *et al.*(1997) 연구에서 사용한 1인당 GDP(PPP), 비공식경제 비중, 암시장 환율 프리미엄, 개혁이전 성장률, CMEA 무역의존도, 억제된 인플레이션(repressed inflation), 도시화율, 계획 경제 존속기간, 산업비중을 사용함.

표 3. 체제전환국의 경제적 초기조건 비교

변수	성공	양호	미흡	중국	베트남
1인당 GDP(개혁년도)	5,507	4,983	4,314	800	1,100
암시장 환율 프리미엄(%)	601	1,685	1,828	208	464
체제전환 이전 성장률(%)	2.4	4.3	5.1	9.0	5.0
CMEA 무역의존도 (%)	12.8	21	36.2	1.0	7.2
도시화율(%)	55.7	63.7	50.4	18.0	19.0
계획경제기간 (년)	44	72	67	46	21
산업비중(%)	36.3	39.7	33.6	46.0	30.0
비공식경제 비중(%)	14.6	12.1	18.2	16.1	17.1
억제된 인플레이션(%)	10.7	19.7	25.7	2.3	15.0

자료: World Bank Database, De Melo *et al.*(1997) 자료를 근거로 계산.

■ 체제전환국들의 성과를 세 그룹으로 분류하고 이들 그룹간 초기조건을 비교한바, 체제전환에 성공한 국가들의 경우 경제적 초기조건 역시 양호 또는 미흡그룹에 비해 현저히 좋았던 것을 알 수 있음.

- 먼저, 체제전환 성공그룹의 개혁시점에 있어서 1인당 GDP(PPP)는 평균 5,507달러로 여타 두 그룹보다 높으며, 암시장 환율 프리미엄 역시 현저히 낮은 수준임을 알 수 있음.
- 개혁성과 미흡그룹의 체제전환 이전의 암시장 환율프리미엄은 평균 1,828%로 개혁성과 성공그룹의 601%보다 현저히 높음. 암시장 환율프리미엄이 높을수록 체제이행에 부정적으로 작용함.
- 개혁 이전 성장률의 경우 개혁성과 미흡그룹의 평균 성장률은 5.1%로 개혁에 성공한 그룹의 평균인 2.4%보다 높음. 이는 체제전환 이전 5년간 평균 경제성장률이 낮을수록 개혁이후 경제적 성과에는 긍정적으로 영향을 미침을 의미. 즉, 개혁 이전의 성장률이 낮을수록 개혁 이후 성장률이 상대적으로 높아져 개혁 기준 연도의 1인당 GDP를 보다 빨리 상승시킬 수 있음.
- CMEA⁴⁾ 무역의존도는 개혁성과 미흡 그룹의 경우 36.2%로 개혁성과 성공그룹과 양호그룹의 12.8%와 21%에 비해 높음. 사회주의 국가들과의 무역의존도가 높을수록 체제이행에 부정적으로 작용함.

4) CMEA(Council for Mutual Economic Assistance)는 사회주의 국가간 경제협력체로 코메콘이라고도 함.

- 억제된 인플레이션(repressed inflation)의 경우 개혁미흡 그룹의 평균은 25.7%로 성공그룹의 10.7%, 양호 그룹의 19.7%보다 높음. 실제로 억제된 인플레이션의 경우 시장경제로의 개혁을 추진하는 과정에서 경제안정화에 가장 큰 영향을 미치는 요소 중의 하나임. 그만큼 북한의 개혁에서 높은 억제된 인플레이션은 부정적으로 작용하게 됨.
- 도시화율은 개혁성공 그룹이 55.7%, 양호그룹은 63.7%, 미흡그룹은 50.4%로 나타남. 북한의 도시화율은 통계청의 자료에 의하면 60.6%임.
- 계획경제 존속기간은 개혁성공, 양호, 미흡 순으로 각각 44년, 72년, 67년으로 나타남. 실제로 계획경제 존속기간은 향후 경제개혁의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 변수임.⁵⁾
 - 계획경제 존속기간은 주민들의 새로운 시장경제제도 수용능력과도 관련이 있음. 계획경제 존속기간이 길면 길 수록 새로운 시장제도에 대한 주민들의 수용능력은 떨어지게 됨. 계획경제 기간이 짧았던 개혁성공 그룹에 속하는 국가들의 주민들이 체제전환 당시 시장제도로의 적응이 빨랐고 경제활동에서도 훨씬 더 능동적이었으며 이에 따른 경제개혁의 성과도 빠르게 나타났음.
- 산업비중은 개혁성공(36.3%), 양호(39.7%), 미흡(33.6%)으로 큰 차이는 없는 것으로 나타남.
- 비공식경제 비중의 경우 개혁성공 그룹의 경우 평균 10.7%, 양호 그룹은 평균 19.7%, 그리고 미흡그룹은 평균 25.7%를 차지하고 있음. 비공식경제 비중이 낮을수록 경제개혁 성과가 크다는 것을 의미함.

3. 북한경제개혁 여건 분석

가. 북한경제 여건 분석

■ 김정은 위원장은 최근 경제발전이 국가의 목표라고 언급한 바 있으며, 경제발전을 가장 우선시하는 발언을 반복적으로 하고 있음.

- 이하에서는 앞서 체제전환국들의 경제성장 결정요인 분석에서 도출된 결과를 토대로 북한의 개혁개방 여건을 분석하고자 함.

■ 북한경제 초기조건 변수 추정

- 북한 관련 추정변수는 가장 최근 자료라 할 수 있는 2018년 자료를 활용하되, 그렇지 않은 경우는 차선택적으로 2018년에 근접한 시기의 자료를 사용하고, 국제기구나 정부에서 발표한 공식통계를 활용함.

5) Lee and Jeong 참고.

표 4. 북한경제변수 추정 및 체제전환국 개혁성과 미흡그룹과의 비교

GDP per capita(PPP) ¹⁾	USD 1,700
억제된 인플레이션(Repressed inflation)	17.0%
산업비중 ²⁾	47.6%
암시장 환율 프리미엄	3400%
최근 5년간 평균 경제성장률 ³⁾	0.28%
CMEA 무역의존도	0%
도시화율 ⁴⁾	61.9%
비공식경제규모 ⁵⁾	70%
계획경제존속기간	73년

자료: 1)과 2) CIA World Factbook.

3) <http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNavidID=2236>.

4) 통계청(2019), 「북한인구와 인구센서스 분석」.

5) 정형근(2012), 「북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화전망」.

- 북한의 1인당 GDP(PPP)는 1,700달러임.⁶⁾
- 잉여화폐(monetary overhang)의 형태로 나타나는 억제된 인플레이션(repressed inflation)⁷⁾은 대부분의 사회주의 국가에서 매우 높게 나타남. 북한의 경우 이미 2009년에 화폐개혁을 했고 이후 상품의 가격자유화가 상당부분 이루어져 있으므로 중국과 베트남을 포함한 동유럽 체제전환국 개혁 초기의 억제된 인플레이션의 평균인 17%로 가정함. 이는 체제전환 성공그룹에 속하는 1990년의 폴란드(13.6%)보다는 높고, 구소련, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등 중앙아시아 국가군의 25.7%보다 낮으며 불가리아(18%), 1986년 베트남이 도이모이를 시작할 당시의 15%과 비슷한 수치에 해당함.⁸⁾
- 공업비중은 경제발전의 수준을 나타내는 지표이기도 함. 그러나 대부분의 사회주의 국가들은 중화학 공업 우선정책에 의해 실제 GDP에서 차지해야 할 공업비중보다 더 과잉 발전된 경우가 많음. 미 CIA의 “The World Factbook”에 따르면 2017년 북한의 공업비중은 47.6%임.
- 암시장 환율프리미엄(Black Market Premium)은 무역을 비롯해 경제 전반에 걸쳐 왜곡현상을 초래함. 앞서 보았듯이 체제전환 성과가 미흡한 국가군들의 경우 암시장 환율이 매우 높았던 반면, 일찍 개혁을 시작했던 헝가리 등은 상대적으로 낮았음.
 - 2019년 현재 언론에 보도되고 있는 북한의 공식 환율은 1\$에 108원이지만 장마당 등에서 거래되는 환율은 8,000 원이며 일부지역의 경우 조금 더 높은 곳도 있는 것으로 알려지고 있음. 이 연구에서는 북한의 암시장환율 프리미엄을 3,400%로 추정했음.
- 북한의 개혁이전 5년간 평균 경제성장률은 한국은행이 발표하고 있는 자료를 이용하였음. 2012년에서 2017년까지의 평균 성장률은 0.28%임.
- 앞서 사용된 CMEA 무역의존도는 사회주의 국가간 무역의존도를 의미하는 것으로 현재 북한의 CMEA 국가들과의 교역은 “0”임.

6) 이 보고서에서 중국 및 베트남을 포함한 28개국의 체제전환국의 1인당 GDP(PPP)는 UN 통계자료를 이용하여 계산하였으나 UN은 PPP를 기준으로 한 북한의 GDP를 발표하지 않음. 따라서 PPP 기준으로 북한 주민 1인당 GDP를 발표하고 있는 CIA 자료를 이용하였으며, 2019년 현재 CIA에서 밝히고 있는 북한 GDP는 2015년이 최신 데이터임.

7) 억제된 인플레이션은 De Melo *et al.*이 논문에서 사용하고 있는 개념으로 실질임금증가율에서 실질 GDP증가율을 차감한 수치로 정의됨.

8) 이후 판별분석에서 이 수치를 좀 더 높이거나 낮추어 판별함수에 대입하여도 북한이 소속되는 그룹을 바꿀 정도의 변화는 도출되지 않았음.

- 북한의 도시화율은 통계청이 발표한 자료를 이용하였음. 통계청은 “북한인구와 인구센서스 분석”에서 2018년 북한의 도시화율을 61.9%라고 밝히고 있음
- 북한의 비공식경제 규모는 70%로 가정함. 이보다 더 높은 추정치도 있으나 이 보고서에서는 보수적으로 70%만을 가정함.9)
- 북한의 계획경제 존속기간은 1945년 정부수립 이후 2018년 기준으로 73년임.

나. 체제전환국과 북한경제의 경제적 개혁 조건 비교

■ 이하에서는 앞서 분석된 북한의 정치 경제적 초기조건에 근거해 북한이 현재 처해 있는 개혁의 초기조건을 중국, 베트남 및 동유럽 체제전환국들과 비교하여 북한의 개혁 유형에 대해서 예측하고자 함.

■ 북한이 처한 경제적 초기조건만으로 주성분분석(principal component analysis)을 실시해 보면 북한은 점진적 개혁을 추진할 가능성이 높음.10)

- 분석결과 변수들은 [표 5]와 같이 2개의 요인으로 추출되었고 제1주성분과 제2주성분의 정보량 합계는 60.739%임.

표 5. 설명된 총분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	3.159	35.095	35.095	3.159	35.095	35.095
2	2.308	25.644	60.739	2.308	25.644	60.739
3	1.995	22.164	82.904	.	.	.
4	.467	5.188	88.092	.	.	.
5	.461	5.127	93.219	.	.	.
6	.271	3.010	96.228	.	.	.
7	.209	2.323	98.551	.	.	.
8	.093	1.032	99.582	.	.	.
9	.038	.418	100.000	.	.	.

주: 추출방법은 주성분분석임.

■ [표 6]은 성분행렬을 나타내는데 제1주성분은 암시장 환율프리미엄, 억제된 인플레이션, CMEA 무역의존도, 계획경제 존속기간이 변수로 분류되었음.

- 이들 변수들은 모두 플러스 값을 나타내고 있으며 사회주의 계획경제의 특징을 나타내는 변수로 해석될 수 있음.
- 즉 암시장환율 프리미엄 등 4개의 변수 값이 높아질수록 사회주의 계획경제 성향이 강해진다고 표현할 수 있음.

9) 정형곤 외(2012)에서는 84%로 추정된 바 있음.

10) 주성분분석에서는 공업비중은 모형설정 과정에서 수치가 낮고 그에 따른 의미가 미미하여 제외하였음.

■ 제2주성분은 개혁이전소득, 도시화율, 비공식경제 변수, 개혁이전 성장률이 하나의 변수군으로 분류됨.

- 이들 변수들은 개혁이전의 경제발달 수준으로 해석될 수 있음. 즉 경제발전 수준이 높은 국가일수록 이전소득과 도시화율이 높으며, 비공식경제 비중이 낮았음을 의미함.

■ [표 6]에서 사용된 변수들은 표준화된 변수들로 각각의 변수값이 제1주성분 값과 제2주성분 값에 대한 영향력의 크기로 해석될 수 있음.

- 즉 제1주성분 값에는 암시장환율 프리미엄과 억제된 인플레이션이 가장 큰 영향을 미치며, 그 다음으로 CMEA 국가들과의 무역의존도와 계획경제 존속기간이 영향을 미침
- 제2주성분 값에는 개혁이전 소득과 도시화율이 가장 큰 영향을 미치며, 다음으로 비공식경제와 개혁이전의 성장률이 영향을 미침.

표 6. 성분행렬^{a*}

	성분	
	1	2
암시장환율 프리미엄	.973	.036
CMEA 무역의존도	.889	.117
억제된 인플레이션	.876	-.011
계획경제 존속기간	.822	.066
개혁이전 1인당 GDP(PPP)	.017	.937
도시화율	.161	.872
개혁이전 성장률	.306	-.629
비공식경제비중	.196	-.560

주: * 요인추출방법은 주성분분석, a: 추출된 2 성분.

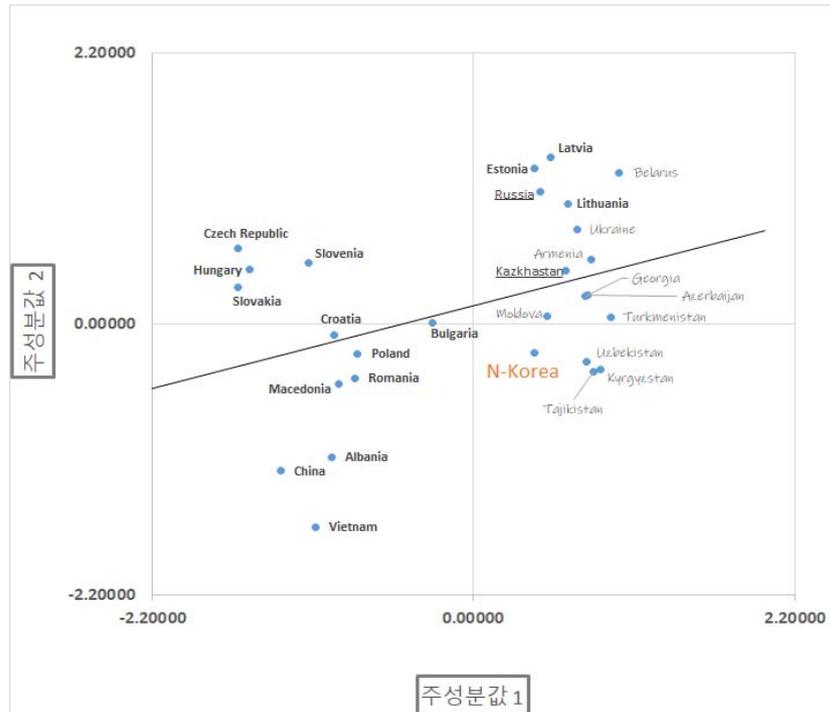
■ [그림 3]은 제1주성분 값과 제2주성분 값을 좌표상에 옮긴 것임.

- 제1주성분 값(X축)은 사회주의적 성향을 나타내는 지표로 이 값이 상대적으로 클수록 점진적 개혁을 추진한 국가들임.
- 그림의 1사분면과 4사분면에 위치한 국가들의 경우 사회주의 성향이 상대적으로 강했고, 결과적으로 시장경제로의 개혁도 미흡했으며 체제전환 성과 역시 미흡한 국가들이 대부분임.
- 그래프의 1사분면과 4사분면에 위치하고 이탤릭체로 표기된 아르메니아, 우크라이나, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄과 같은 국가들이 이 경우에 해당.
- 특히, 타지키스탄, 키르기스스탄, 벨라루스와 같이 구사회주의 독재정권이 유지되거나, 우즈베키스탄과 우크라이나와 같이 구정권이 교체되었어도 시장경제제도로의 개혁이 부진한 국가군들은 경제적 성과가 매우 미흡함에 주목할 필요가 있음.
- 그러나 1사분면에 위치한 라트비아, 리투아니아, 에스토니아와 같은 발트 3국의 경우 사회주의적 성향이 강했음에

도 불구하고 시장경제로의 체제전환을 급진적으로 추진함으로써 체제전환에 성공을 거둔 국가들임.

- 이들 국가들이 개혁에 있어서 성공할 수 있었던 것은 구정권이 붕괴되고 새로운 세력이 급진적으로 시장경제로의 전환을 주도하였기 때문임.

그림 3. 체제전환국 초기조건 주성분 점수 산포도



주: 체제전환 성공국가는 진한 색, 양호국가는 밀줄, 미흡국가는 이탈릭체.
자료: [표 6] 성분행렬에 근거해 도출된 28개국의 주성분값 1과 2를 기초로 작성.

■ 제2주성분값(Y축)의 경우 경제발달 수준을 나타내는 지표로서 이 값이 상대적으로 높았던 국가들은 대체적으로 급진적 개혁을 추진한 국가군들임.

- 상기 그림에서와 같이 체코 공화국, 헝가리, 슬로바키아 등 2사분면 상단에 위치한 국가일수록 개혁이전 소득, 도시화율이 높았고, 비공식경제 비율이 낮았으며, 급진적 개혁을 추진하였음.
- 이는 개혁주도 세력이 시장경제로의 전환을 강력히 추진한 정치적 배경도 있지만, 실상 이들 국가들의 경우 타 사회주의 국가들에 비해 계획경제 성향이 상대적으로 낮았음을 알 수 있음.
- 그림에서 2사분면과 3사분면내에 위치하고 있는 국가들은 대부분 시장경제로의 전환에서 좋은 성과를 보이고 있는 국가들임.

■ 3사분면에 위치한 중국과 베트남의 경우는 28개 체제전환국 중에서도 상대적으로 사회주의적 성향이 높지 않았고, 개혁과 개방 이전의 경제적 성과 역시 좋지 않았음.

- 그러나 체제전환 과정에서 시장경제로의 개혁을 적극적으로 추진했고 이를 통해 빠른 경제성장을 이룬 국가들임.

- 실상 3사분면에 위치한 국가들은 경제개혁을 위한 초기조건이 좋았던 국가들로 개혁 기준연도 대비 1인당 GDP(PPP) 성과에 있어서 상위 그룹에 속하는 국가군들임.
- 3사분면에 위치한 국가들의 1인당 GDP(PPP) 성과: 중국(20.9배), 알바니아(8.9배), 루마니아(7.1배), 베트남(6.3배), 폴란드(5.7배), 마케도니아(4.4배)

■ 현 시점에 있어서 북한의 경제적 초기조건만을 보면, 사회주의적 성향(주성분값¹⁾이 강하고 개혁이전의 경제적 성과(주성분값²)가 낮아서 김정은 위원장의 과감한 개혁조치가 없는 한 점진적 개혁이 진행될 개연성이 높음.

- 앞의 [표 6]에서 서술했듯이 북한은 현재 암시장 환율프리미엄, 억제된 인플레이션, 계획경제의 존속기간 등이 타 사회주의 국가들보다 상대적으로 높은 반면, 사회주의적 성과는 낮은 상황임.
- 북한은 [그림 3]에서 4사분면에 위치하고 있으며 경제적 초기조건은 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄과 비슷함.
- 정형곤(2013)의 논문에서도 북한경제 체제의 변화가능성과 예상되는 개혁유형을 전망하기 위해 앞서 분석한 경제적 초기조건과 체제전환국의 경제개혁 및 GDP 회복 등의 데이터를 이용하여 판별분석(discriminant analysis)을 실시한바, 북한은 특별한 변화가 없는 한 상기 언급한 국가와 같은 개혁 경로로 흐르게 될 개연성이 높은 것으로 분석됨.¹¹⁾
- 북한과 인접한 초기조건을 가졌던 체제전환국들의 경제적 성과는 모두 미흡에 해당하는 국가들로 시장경제로의 제도적 이행에서 매우 더디고 경제적 초기조건에서도 상대적으로 유리하지 않은 국가들이었음.
- 최근 북한의 베트남식 개혁개방 가능성에 대해 많이 논의되고 있는바, 현 상태에서 북한의 경제적 초기조건은 중국과 베트남의 개혁개방 당시의 경제적 초기조건보다는 불리한 상태임.
- 이는 북한이 개혁개방에서 특히 시장경제로의 제도적 개혁과 개방의 정책의 중요성을 인식하고, 동시에 개혁개방에 유리한 경제적 초기조건을 잘 운영해야 함을 의미함.

4. 북한경제 개혁개방 정책의 방향과 과제

가. 북한의 개혁경로와 발전 모델

■ 경제발전 제일주의를 선포한 김정은 위원장이 개혁개방을 추진할 것인가?

- 현재 북한의 경제상황과 개혁 동향으로 보면 이미 현실에서는 상당부분 시장으로의 이행 조짐들이 나타나고 있으나 제도화가 미흡한 상황임.
- 북한은 이미 1980년대 중국의 개혁개방 초기단계도 진입한 상태이고 시장에서의 가격자유화도 상당 부분 공식

11) Jeong, Hyung-gon(2013), "Initial Conditions, Economic Performance, and Reform Prospects in North Korea," *Seoul Journal of Economics*, Vol. 26, No. 4.

화되어 있고, 시장이 확대되고 있는 점, 그리고 김정은 위원장이 여러 차례에 걸쳐 경제발전의 절박성 등을 강조하고 있는 점을 고려할 때 향후 어떤 형태로든 경제개혁과 성장을 위한 정책을 내놓을 가능성이 높다고 판단됨. 이런 정책적 결단에는 북미간의 핵협상 진전정도가 영향을 미칠 것임.

■ 베트남식 개혁개방, 최선의 선택?

- 앞서 분석했듯이 북한의 개혁과 개방, 더 나아가 보다 폭넓은 체제전환으로 이행하기 위한 경제적 초기조건은 강한 사회주의 성향과 미미한 경제적 성과로 인해 급진적 개혁 가능성은 낮은 것으로 판단됨.
- 만약 김정은 위원장이 개혁개방을 시도한다면 중국과 베트남식의 점진적 개혁경로를 따를 개연성이 높으며, 중앙아시아 국가들과 같은 점진적 개혁은 경제적 고립을 더욱더 심화시킬 수 있어 북한의 모델이 될 수 없음.
- 베트남식 도이모이가 북한의 개혁개방정책에 하나의 모델이 될 수는 있으나 최상의 옵션이라고 결론짓기는 어려움.
- 특히 체제전환에 있어서 가장 우월한 성과를 보인 국가는 베트남이 아닌 중국임. 앞의 [표 2]에서도 언급되었듯이 1인당 GDP(PPP) 달성도 개혁년도 대비 중국은 20.9배로 베트남의 6.3배보다 높고, GDP 성장률에 있어서도 중국이 연평균 9.6%으로 베트남의 6.5%보다 높음.
- 북한 내에서 지역에 따라 개혁과 개방에 차이가 있을 수 있다는 점에서 점진적 개혁이 되겠지만, 외국인 투자 유치와 이를 통한 경제성장을 위해서는 특구에 과감한 개방과 개혁을 통한 경제성장을 도모해야 함.

■ 중국식 국가자본주의와 특구중심의 개혁과 개방정책

- 중국 선전특구와 같이 특구중심의 개방과 외자유치, 국유기업 육성을 통한 국가자본주의 형태의 발전 경로가 베트남식 도이모이보다 더 바람직할 수 있음.
- 북한과 같이 경제개발을 위한 자본이 미흡한 국가들의 경우 외국인투자가 경제성장에 절대적인바, 북한은 특구지역에 과감한 개방을 통해 외국인투자를 유치하고 국내에서는 국영기업으로 규모의 경제를 추구하면서 기술개발과 혁신 위주로 성장시켜야 함.
- 경제성장 초기에 민간자본이 형성되어 있지 않기 때문에 외국으로부터의 경제원조 또는 차관을 통해 대규모 국영기업을 육성하고, 규모의 경제와 독점으로 얻은 기업이윤을 기업의 혁신과 기술투자에 집중함으로써 경쟁력을 높여야 함.
- 북한은 이러한 동아시아 ‘국가자본주의’ 형태의 경제개발을 도모하고 북한 내 전략적 기업을 글로벌 기업으로 육성하는 남한식 또는 중국식 경제모델을 추구해야 함.
- 경제특구는 희소한 자원을 선택과 집중에 의해 효율적으로 사용할 수 있고, 시장경제 제도의 실험대(test bed) 기능을 하며, 경험을 통한 학습(learning by doing)을 통해 북한경제의 개혁과 개방을 가장 효과적으로 추진할 수 있는 정책 수단임.
- 북한은 중국특구와 같이 과감한 개혁개방을 통해 외국자본을 유치할 수 있으며, 이를 통해 중국 심천, 상해 등과 같은 경제성장을 도모할 수 있을 것으로 전망

※ 중국 심천의 경우 1980년 경제특구로 지정된 이후 초기 20년 동안 연평균 약 24%의 경제성장률을 달성하며 매우 빠르게 성장했고, 현재 1억 이상의 인구로 중국내 가장 부유하고 발전된 도시 중 하나임.

나. 북한 개혁개방 정책의 방향과 과제

■ 경제특구 내에서는 급진적 개혁과 개방을 추진하되, 북한 국내에서는 합리적인 개혁정책으로 안정적 경제운영과 개혁을 위한 여건을 마련해야 함. 이하에서는 북한경제의 안정적 개혁을 위한 조건과 과제에 대해서 언급하고자 함.¹²⁾

- 앞서 분석했듯이 경제개혁 과정에서 경제정책(안정화 정책과 시장경제로의 적극적 개혁)이 중요하고 경제정책이 잘 적용될 수 있는 유리한 경제여건을 조성하는 것이 중요함.
- 개혁개방 초기 10년 동안은 안정화정책과 시장경제로의 전환을 위한 경제정책의 긍정적 효과보다 사회주의에 연유한 경제적 초기조건 부정적 효과가 훨씬 크게 나타나고 있어 개혁 초기의 어려움을 어떻게 극복할지가 개혁성공의 관건이라 할 수 있음.¹³⁾

■ 현시점에서 북한경제의 사회주의적 성향이 매우 강하고, 경제성고는 미미하기 때문에, 향후 경제개혁에서 사회주의 성향으로 인해 발생할 수 있는 요인들을 최소화할 수 있도록 정책의 방향을 모색해 나가야 함.

- 특히 초기조건 중에서 사회주의 성향을 나타내는 계획경제 존속기간, 억제된 인플레이션, CMEA 무역의존도와 개방도 변수들이 영향력이 크기 때문에 이들 변수들과 관련된 정책을 우선적으로 관리해야 함.
- 초기조건 중 큰 영향력을 가지고 있는 계획경제 존속기간은 사회주의 기간이 길수록 계획경제로 인해 발생했던 부정적 요인들을 제거하기 힘들고 제도개혁이 어려움을 의미하는 것으로, 이 문제를 해결하기 위한 방안으로 시장을 확대하고 시장에 적응할 수 있는 제도개혁이 동반되어야 함.
- 북한의 경우 CMEA 무역의존도는 '0'이므로, 개방도를 높이고 억제된 인플레이션을 낮추는 방향으로 정책적 방향설정이 이루어져야 함.

■ 거시경제적 안정성 확보를 위한 정책

- 앞서 분석한 바와 같이 북한당국이 경제개혁을 하는 데 있어서 가장 심혈을 기울여야 할 부분은 거시경제적 안정성을 확보하는 것임. 우선적으로 현재 만연해 있는 가격자유화를 공식화하고 비공식 분야를 공식경제로 흡수하여 활성화해야 함.
 - 가격자유화를 공식적으로 선언하는 것은 김정은 위원장이 시장경제로 이행하겠다는 공식적 선언이 되는 것이며 이 선언적 효과는 국제사회의 북한경제에 대한 시각을 바꾸게 될 것임.
- 김정은 위원장의 개혁개방 선언 또는 유사한 정책적 선언은 정치적 의미뿐만 아니라 경제적 측면에서도 상당

12) 이 글에서는 북한당국이 취해야 할 단기적 정책과제에 대해서 간단히 서술함. 사회주의 경제체제의 시장경제로의 전환관련 정책에 대한 자세한 논의는 정형곤(2001), 『체제전환의 경제학』 참고.

13) Lee and Jeong(2006).

한 긍정적 효과를 얻을 수 있고, 경제적 정상국가화 과정을 위해 필수적인 사안임.

- 과거 동유럽 사회주의 국가들 중 북한보다 초기조건이 좋았던 대다수의 체제전환국에서도 급진적 가격자유화로 하이퍼인플레이션을 경험했고 이는 경제운영과 개혁에 악영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 주민들의 생활에도 큰 고통을 미쳐 정치적 불안정을 초래한 경우가 많음.
- 사회주의 경제에 있어서 인플레이션의 주범은 잉여화폐(monetary overhang)인데 북한의 경우 이미 '7.1경제관리개선조치'와 2009년의 화폐개혁을 통해 상당부분의 잉여화폐 문제가 해결된 것으로 판단함.¹⁴⁾
- 화폐개혁 이후에도 여전히 하이퍼인플레이션이 발생했으나 김정은 위원장 집권 이후 이미 가격자유화가 현실적으로 진행되고 있고, 이로 인해 잉여화폐량은 과거보다 감소한 것으로 추정
- 그러나 가격자유화가 모든 분야에서 이루어진 것이 아니며 국제사회의 강력한 대북제재로 공급량이 절대적으로 부족한 현 상황에서 하이퍼인플레이션으로 이어질 가능성도 존재함.
- 최근 들어 국제사회의 강력한 대북제재로 북한경제 개혁을 위한 대외환경은 더욱 열악해지고 있으며, 제재하에서의 개혁은 자칫 북한경제의 불안정성을 더욱 가속화시킬 위험이 있음.
- 통화량조절 등을 통해서 가격안정을 이룰 수 있도록 해야 하고, 중단기적으로 자연독점산업을 제외한 대부분 산업에서 상품가격의 자유화를 추진해 가격구조 왜곡문제를 해결하여야 함.

■ 초기조건 중에서는 대외개방도 확대가 관건

- 개혁개방으로 인한 성과를 극대화하기 위해서는 북한경제의 대외개방도를 높여야 하며, 투자자의 신뢰를 얻기 위해 특구에서의 과감하고 급진적인 시장개혁은 필수적임.
- 앞서 분석한 결과에 따르면 대외개방이 확대되었던 국가일수록 개혁 이후의 경제성장이 빠름. 북한 역시 대외개방도를 높이기 위해서는 급진적인 개방이 바람직함.
- 북한의 대외개방은 개성, 평양남포, 신의주, 금강산, 나선경제지대 등 국기급 경제특구에 한해서 완전한 개방을 추진하고, 그 외의 지역은 특구와의 연계산업을 집중 육성함으로써 부문별 개방을 추진해 가는 것이 바람직함.
- 특구와 그 외 지역의 이원화를 통한 단계적 경제개혁의 전략은 급진적인 경제개혁보다 단기적 경제개혁으로 인한 비용을 중장기적으로 분산시키는 장점이 있음.
- 그러나 경제개혁으로 인한 비용은 특구의 시장경제와 내륙의 사회주의적 제도의 공존으로 인해 장기적으로는 오히려 더 높아질 수도 있으므로 특구 이외의 지역에서는 지속적인 경제개혁을 취해야 하고, 그렇게 함으로써 경제개혁으로 인한 장점을 최대한 살릴 수 있음.

■ 시장경제로의 개혁

- 시장경제로의 개혁은 앞서 EBRD가 개혁지수로 밝히고 있는 분야에 대한 개혁임. EBRD 개혁지수는 대규모민영화, 소규모민영화, 기업구조 및 구조조정, 가격자유화, 무역 및 외환시스템 분야의 시장경제제도로의 개혁에 대해서 평가한 지표임.

14) 오래된 자료이긴 하나 1998년 한국은행의 추정결과에 따르면 1989/90년의 북한의 잉여화폐는 약 40% 정도이며, 체제전환국 중 가장 높았던 구소련의 25.7%보다 월등히 높은 수준임.

- 개혁개방 과정에서 이 분야의 개혁이 필수적인바, 단기적으로 이 분야에서의 개혁이 진척을 이루기는 어려워 보이거나 북한경제의 빠른 성장을 위해서는 재산권제도의 본질적인 개혁이 동반되어야 함.
- 상점을 포함한 소규모 사유화는 개혁 초기에 경제주체의 생산성을 높이고 경제성장에도 기여하는 바가 크므로 신속한 진행이 최상의 방법이며, 대규모 사유화는 기업의 구조조정과 함께 기업법, 파산법, 신용 및 보조금 정책, 투자환경의 개선 등을 종합적으로 고려하여 중장기적으로 추진되어야 할 과제임.
- 소규모 사유화 관련, 현재 북한에서는 기관이나 기업소의 명의를 빌려서 사업활동을 하는 개인들이 나타나고 있는바, 이들 개인사업을 합법화하고 시장에서의 거래품목 제재를 최소화하고 시장진입, 가격형성, 거래의 자유를 보장하는 조치를 취해야 함.
- 시장경제 이전단계에서 북한의 가장 유효한 사유화 대안은 선매권(先買權)부 임대차(賃貸借) 제도임.¹⁵⁾
- 대외개방을 위해서는 무역과 외환시스템의 자유화가 추진되어야 하며, 특히 북한원화의 태환, 그리고 시장경제체제에 부합되는 환율제도로의 전환은 무역량 증가에 필수적인 요소임.
- 대외개방과 관련된 관세장벽 수출입쿼터 제한 등의 수출입 제한조치를 해제하고 자유로운 외환거래를 가능하게 하고 외환시장의 투명성을 제고해야 함.

■ 북한경제의 개혁개방 시 트럼프 대통령이 강조한 바와 같이 북한의 지리적 위치는 매우 큰 장점이 될 수 있음.

- 경제성장에 필요한 외자유치의 측면에서도 당사국 및 그 주변국가의 시장규모는 매우 중요한 요인인데, 이러한 측면에서 보면 북한은 세계에서 가장 크고 빠르게 성장하고 있는 동아시아 시장에 근접해 있어 지리적 측면에서 매우 유리한 점을 가지고 있음.
- 북한체제의 시장으로의 전환 시 남한을 비롯한 미국, 중국 등 주변국의 적극적 지원이 있을 수 있어 북한은 과거 그 어떤 사회주의 국가의 체제전환 때보다도 훨씬 유리한 조건에서 시장으로의 전환을 시도할 수 있음.
- 사회주의적 성향을 나타내는 변수들이 개혁개방과정에서의 어려움을 초래할 수 있으나, 북한은 이미 비공식 경제부문이 그 어떤 체제전환국보다 더 크고 시장이 확대되고 있는 만큼, 시장화와 함께 제도화가 동시에 추진된다면 개혁개방 초기에 경제성장을 위한 안정성을 빠르게 확보할 수 있을 것임.
- 특히 체제전환 초기 하이퍼인플레이션을 억제하고 거시경제적 안정성 확보가 관건인바, 이를 위해서는 북한이 비핵화를 통한 북미관계 개선과 함께 대북경제제재 해제를 통한 무역정상화를 이루면 큰 어려움은 없을 것으로 전망.
- 또한 북한경제체제의 시장화를 지원할 수 있는 국제사회 지원그룹이 형성되어야 하고, 이 그룹은 북한의 시장경제로의 이행을 위한 기술지원(technical assistance)뿐만 아니라 다양한 측면에서의 개혁을 위한 지원그룹 역할을 해야 함.
- 우리의 대북정책 또한 북한의 비핵화 과정에서 이러한 대북지원그룹을 적극 지원하기 위한 방향으로 구상되어야 함. KIEP

15) 선매권부 임대차에 대한 자세한 내용은 정형곤(2001), 『체제전환의 경제학』 참고.