



## 세종정책브리핑 Sejong Policy Briefing

### 베트남 개혁·개방 경험이 북한에 주는 정치경제적 함의

양운철 (세종연구소 수석연구위원)

#### 【 목 차 】

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| [ 핵심 요약 ] .....                       | 1  |
| 1. 문제제기: 베트남 경제성장의 북한 적용은 가능한가? ..... | 2  |
| 2. 베트남의 도이머이 정책 시행과 결과 .....          | 4  |
| 3. 도이머이 정책의 북한 적용 한계 .....            | 11 |
| 4. 시사점과 향후 전망 .....                   | 17 |

## ■ 핵심 요약 ■

- 베트남은 경제난 극복을 위해 1986년 도이머이 정책을 시행하였음. 제도적 측면에서는 가족농과 국가기업소의 민영화가 진행되었고, 외교적으로는 1995년 7월 미국과 베트남의 국교정상화가 발표되었음. 이후 대규모 해외자본과 공적원조가 베트남으로 유입되었고, 무역규모도 크게 증가하여 베트남 경제는 연평균 6-8%의 높은 경제성장률을 달성함.
- 김정은은 집권 후 몇 차례 경제개혁을 실시했지만 개혁의 강도가 낮고, 필요한 자본의 부족으로 큰 성과를 거두지는 못하고 있음. 반면 비공식 경제는 시장을 중심으로 급속하게 확산되고 있어, 사회전반에 큰 변화가 발생하고 있음.
- 북한에서 비공식 부문의 지속적 확장은 장기적으로 국가권력을 분산시키고 제도의 변화를 가져올 것임. 이는 북한 지도부의 의지와는 관계없이 체제이행의 길로 들어설 가능성이 높다는 점임.
- 베트남 경제는 초기의 농업중심 생산에서 탈피해 현재는 해외자본 유치와 수출을 통한 2차 산업과 3차 산업을 중심으로 경제발전 전략을 추진하고 있음. 반면 북한은 시장의 확산으로 주민들의 후생은 개선되고 있지만, 계획경제의 침체로 인해 북한경제의 핵심인 2차 산업이 부진에서 벗어나지 못하고 있는 현실임.
- 북한은 1차 산업 비중이 높으므로 인력 감소가 필요하며, 개선 속도가 늦을 경우 경제성장이 큰 폭으로 감소할 가능성이 높음.
- 향후 북한의 경제성장은 베트남의 경험보다는 한국의 압축성장 경험을 벤치마킹하는 것이 필요함. 북한의 1차 산업 유희 노동력이 2차, 3차 산업으로 전환하여 대외지향형 경제정책에 투입되는 것이 산업구조조정과 인력배치 차원에서 효율적임. 장기적으로는 남북경제공동체를 형성하여 상호보완 할 수 있는 산업구조를 특화하는 성장모델이 이상적이라고 판단함.

# 주요내용

## 1. 문제제기: 베트남 경제성장 경험의 북한 적용은 가능한가?

○ 2018년 4월 남북정상회담에서 김정은 위원장은 문재인 대통령에게 북한의 베트남식 개혁을 희망한다고 언급한 것으로 보도됨.

- 북한이 오랫동안 우호관계를 유지해 온 중국의 경제발전 전략 대신 미국과의 수교 후 급속한 성장을 이루고 있는 베트남식 경제발전 방식을 선호한다면 그 이유가 궁금하지 않을 수 없음.
- 당시 상황을 보도한 언론매체는 김정은 위원장이 미국과의 관계개선을 추구하는 이유는 중국이 양국의 협력을 강조하면서 북한 내정에 간섭하는 등 북한을 속국으로 대하는 것에 대한 거부감 때문이라고 분석하고 있음.<sup>1)</sup>
- 북한으로서는 국토 크기, 인구수 등 초기조건이 너무 차이가 나는 경제대국인 중국보다는 국민소득이 상대적으로 낮으며 통일을 경험했던 베트남 모델이 더 적합하다고 판단했을 가능성이 있음.

※ 2017년 기준 중국과 베트남의 1인당 GDP는 각각 8,643달러와 2,354달러임.

- 1995년 미국과 국교 정상화 후 베트남은 외국인직접투자(FDI)를 포함한 해외투자의 급속한 증가와 함께 높은 경제성장률을 달성했고, 미국이 15년간 연속해서 베트남의 1위 수출대상국으로 자리매김했다는 사실도 북한의 판단에 영향을 주었을 것임.
- 마크 내퍼(Marc Knapper) 주한 미 부대사는 2018년 6월 한겨레신문과의 인터뷰에서 이와 같은 내용을 언급한 바 있음. 7월 베트남을 방문한 마이크 폼페오(Mike Pompeo) 국무장관도 “베트남이 미국과의 수교를 통해 기적을 이루었고, 북한이 그 길을 간다면 김정은 위원장은 국민의 영웅으로 기억될 것”이라고 발언했는데, 이는 미국과 수교를 통해 발전한 베트남식 개혁이 북한에 적합하다는 다소 우회적인 주장이라 할 수 있음.<sup>2)</sup>

1) “김정은의 선택: 중국식 발전보다 베트남식 개방모델 선호,” 매일경제 TV, 2018. 5. 4.

[http://mbnmoney.mbn.co.kr/news/view?news\\_no=MM1003192033](http://mbnmoney.mbn.co.kr/news/view?news_no=MM1003192033)

2) 마크 내퍼 주한 미국 부대사는 한겨레신문과의 인터뷰에서 중국은 규모가 너무 크고 자금자축 성향이 강해 타국에 적합한 모델이 되기 어려울 것이며, 경제발전 경험과 규모도 다르기 때문에 베트남식 발전 모델이 북한에 적합할 것이라고 주장함.

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/847249.html>.

○ 이에 대해 중국에서는 베트남식 경제발전 전략보다는 중국식 개발 전략이 북한에 더 적합하다는 주장이 압도적임.

- 2018년 7월 중 면담한 대부분의 중국학자들은 베트남과 같은 집단지배 체제는 북한에 부적합하며, 북한은 중국 공산당처럼 당의 영도를 중심으로 인민의 생활수준을 높여 나가는 것이 바람직하다고 주장하였음.
- 따라서 정치적 안정을 위해 북한의 현 체제유지가 대외개방의 전제 조건이라고 강조함. 역사적 경험으로 비추어 볼 때 북한은 북·중(朝·中) 경제협력을 통해 발전해 왔다는 점도 지적함.
- 한편, 베트남의 개혁정책이 중국의 사회주의 시장경제 정책과 유사하다는 시각도 있음. 베트남과 중국 모두 소비에트 스타일의 경제정책과 단절하고 자국의 제조업 생산품의 수출을 도모하는 외부지향형 경제 정책을 추구했기 때문임.

○ 이와 같은 상반된 주장의 타당성을 따지기에 앞서 과연 북한이 베트남과 같은 과감한 개혁·개방 정책을 시행할 수 있을 것인가라는 의문이 제기됨.

- 베트남이 통일을 이룬 후 공산주의체제를 유지하면서 개혁이 가능했던 결정적인 이유는 당시 베트남 공산당이 ‘하향식(top-down)’ 방식의 도이머이 정책을 채택하면서 정치적 양보를 했기 때문이었음.
- 북한이 베트남식 경제 발전을 이루려면 국가와 당이 정치적 양보를 감행하는 가운데, 주민들을 완전히 통제하고 동시에 대미 관계개선과 대외개방을 통해 경제개발을 시행할 수 있는 의지와 능력이 있어야 함.
- 반면, 1990년 중반 이후 북한은 시장과 같은 비공식 부문이 ‘상향식(bottom-up)’ 과정을 통해 지속적으로 확산되었음. 경제제재에도 불구하고 북한의 일반 경제가 유지되는 이유도 비공식 부문의 확산 때문임.
- 아직 김정은은 정치권력을 분산하거나 과감한 정치적 유연성을 보여 주지 못하고 있지만, 장기적으로 사적 소유권 인정이나 시장과의 대타협 등과 같은 김정은식 개혁 가능성을 기대해 볼 수도 있을 것임.
- 상기(上記)한 문제의식을 가지고 베트남식 개혁의 경제적 측면을 주로 검토하고 이것이 김정은 정권의 안정과 관련하여 어떠한 정치경제적 함의를 갖는지 분석해 보고자 함.

## 2. 베트남의 도이머이 정책 시행과 결과

### 가. 놀라운 경제성과

- 1975년 통일을 달성한 베트남은 자본주의 제도를 운용하고 있던 남부지역을 사회주의화함.
  - 개인소유의 기업과 토지는 국가소유로 전환되었고, 남부의 지식인들과 구(舊) 권력자들을 대상으로 개인의 정체성을 억압하여 체제에 순응하는 사회주의 인간으로 개조하려는 재사회화 정책을 시행함.
  - 그러나 비현실적인 이념에 대한 집착, 1979년 베트남의 캄보디아 침공으로 야기된 중국과의 전쟁(中越 전쟁), 지원세력이었던 사회주의국가들의 체제전환 과정에서의 혼란이 복합적으로 결합되어 1980년 초 베트남 경제는 최악의 상황에 직면하게 됨.
  - 국내외 경제여건의 악화로 인해 베트남 공산당 지도부는 자본주의 시장 경제를 경계하면서도 점진적으로 수용해야 한다는 인식을 갖게 됨.
- 베트남 지도부는 경제극복을 위해 1986년 ‘사회주의를 지향하는 시장경제(socialist-oriented market economy)’라는 목표 아래 도이머이 개혁 정책을 시행함.
  - 시행초기 도이머이 정책은 네 가지 정책적 목표를 지향하였음.
  - ①계획경제로 인한 생산침체 극복, ②시장기구의 도입, ③생산회복 과정에서 발생할 수 있는 거시경제의 불균형 해소와 경제 안정화 유지, ④경제성장을 위한 기반·정비 등임.<sup>3)</sup>
  - 개혁 초기 도이머이 정책은 구소련의 ‘페레스트로이카(perestroika)’와 같은 과감한 정치적 개혁은 아니었지만 베트남의 정치 및 경제에 큰 파급 효과를 가져오는 계기가 됨.
  - 도이머이 정책을 통해 경제 개방과 정치적 체제 개혁이 동시에 진행되었고, 정치적 자유가 점진적으로 허용되기 시작함. 그 결과 베트남 경제는 양적 측면은 물론 질적인 면에서도 괄목할만한 성장을 이루게 되었음.<sup>4)</sup>

3) 田辺輝行, 타나베 데루유키(1990), p.105.

4) 하나 간과하기 쉬운 사실은 베트남은 ASEAN 국가들 중에서도 풍부한 자원, 값싼 양질의 노동력과 구매력을 잘 갖추고 있는 좋은 초기 조건을 가지고 있었다는 점임.

- 아래 <표 1>이 예시하는 것처럼 도이머이 시행 후 베트남의 국내총생산(GDP)은 연 평균 6%의 큰 폭으로 증가하였고 물가도 안정화됨. 동시에 총외채와 외환보유고도 안정적 수준으로 유지하고 있음.

**<표 1> 도이머이 정책 실시 이후의 경제적 성과**

| 구분          | 1991 | 1996 | 2001 | 2006 | 2010  | 2016  |
|-------------|------|------|------|------|-------|-------|
| GDP(억\$)    | 70   | 245  | 327  | 610  | 977   | 2,026 |
| 1인당 GDP(\$) | 103  | 335  | 413  | 723  | 1,110 | 2,186 |
| 실질경제성장률(%)  | 6.0  | 9.3  | 6.9  | 8.2  | 6.9   | 6.2   |
| 소비자물가상승률(%) | 67.8 | 5.6  | -0.4 | 7.4  | 8.6   | 4.7   |
| 총외채(억\$)    | 38   | 98   | 126  | 201  | 335   | 778   |
| 외환보유고(억\$)  | 7    | 18   | 37   | 136  | 163   | 380   |

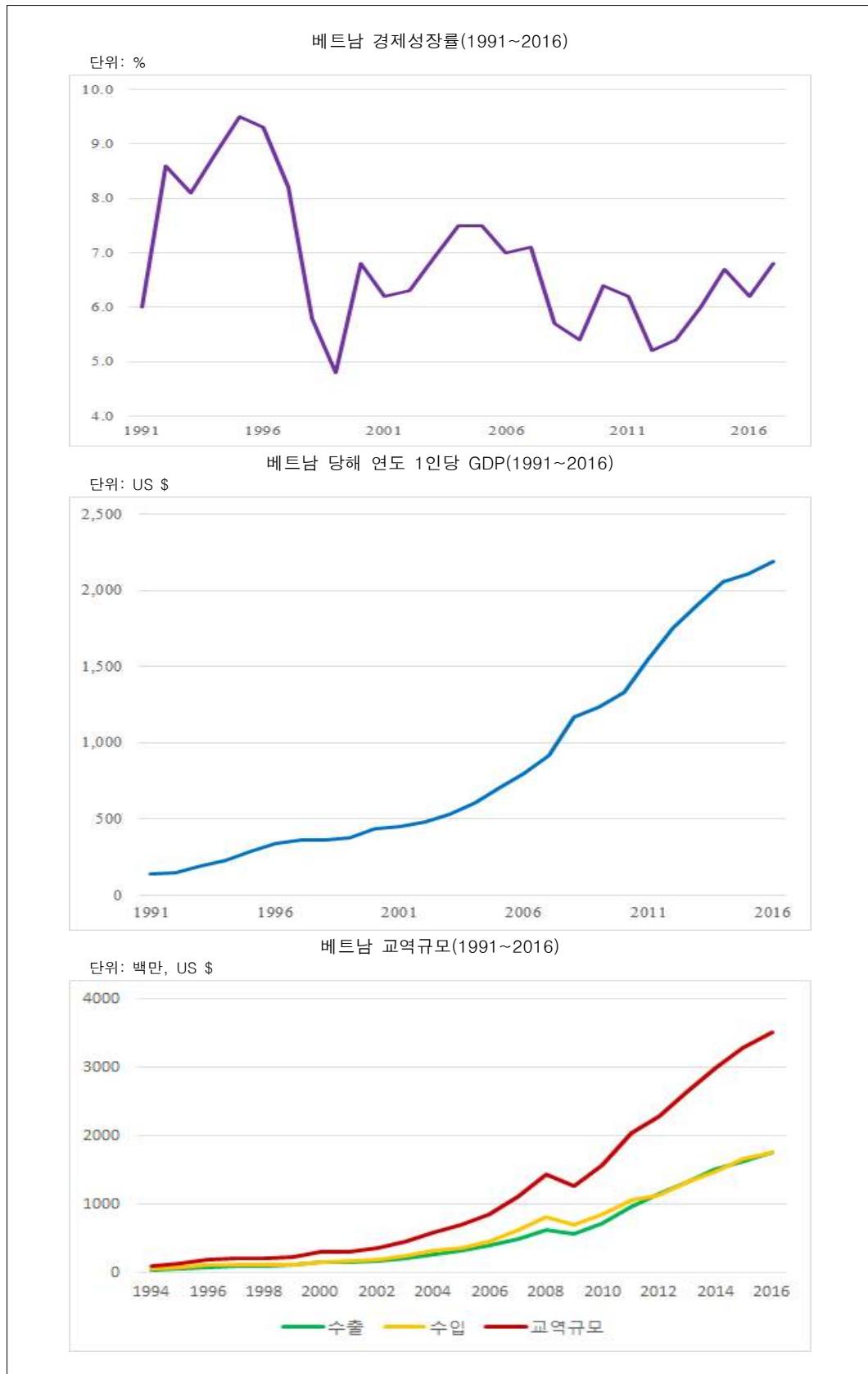
※ 자료 : EIU, *Country Report*, 여러 호, 베트남 통계청(<http://www.gso.gov.vn>)

- 1990년도부터 2016년까지 베트남의 주요 경제지표 추세는 다음 쪽의 <그림 1-3>과 같음.
- 베트남의 경제성장률은 1996년 정점에 도달했다가 아시아 경제위기로 급락했고, 다시 반등하던 중 2008년 세계금융위기를 맞아 잠시 감소했으나 안정세를 찾았음.
- 베트남의 수출은 2009-2010년을 제외하고는 매년 두 자릿수의 성장을 보였고, 2011년에는 수출이 1천억 달러를 달성하였고 불과 6년 후인 2017년에는 2천억 달러를 돌파하게 됨.
- GDP 대비 수출비중도 2000년 53.9%에서 2016년 93.6%로 연 3.5%의 증가율을 기록함. 또한 고위 기술 집약 제조상품 수출은 2000년 9억 달러에서 2016년에는 643억 달러를 달성했음.<sup>5)</sup>
- 종합해 보면 베트남의 수출은 도이머이를 채택한 1986년의 7.9억 달러 수출에서 2017년 2,119억 달러로 260배 이상 증가했음.<sup>6)</sup>
- 특이하게도 다른 개발도상국의 경험과 달리 베트남의 수출과 수입은 규모가 비슷하여 무역수지가 균형에 근접한 모습을 보여주고 있음.

5) 2000년 당시 43억 달러였던 노동집약적 상품의 수출을 앞지르게 됨. 정재완·김제국(2018), p.5.

6) 정재완·김제국(2018), p.15.

〈그림 1-3〉 베트남의 주요 일반 경제지표



※ 자료: General Statistics Office of Viet Nam(<http://www.gso.gov.vn>)

## 나. 성공적인 해외자본 유치

- 베트남은 개혁정책에도 불구하고 경제가 침체되자 해외자본(FDI) 유치를 구상하게 되었고 1995년 미국과 국교관계를 수립함.
- 베트남은 ASEAN(1995년 가입)과 APEC(1998년 가입) 회원국이 되었음. 그러나 대외 관계 개선을 통한 실질적 경제 전환점은 2001년 12월 미국과의 무역협정이었음.<sup>7)</sup>
- 2006년 미국으로부터 ‘항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relation)’ 지위를 획득하였으며, 2007년에는 150번째 WTO 회원국으로 가입하면서 완전히 세계경제에 편입되었음.
- 베트남 개방 초기의 FDI 유입은 미미했지만, 1990년 6월 외국인투자법이 개정되고 미국과의 수교 기대가 높아지면서 FDI는 증가추세를 보이기 시작했음.<sup>8)</sup>
- 1995년 미국과 수교 후 베트남 경제는 막대한 FDI 유치와 무역거래의 급증이라는 경제적 혜택을 얻게 됨. FDI의 증가는 베트남 정부가 더욱 책임 있는 정책을 실시하는데 큰 도움이 되었음.<sup>9)</sup>
- ※ 이 과정에서 베트남과 중국의 차이점은 IMF가 베트남 경제개혁을 적극 자문, 지원 하면서 가격자유화와 재정·금융 개혁을 동시에 추진했다는 사실임.<sup>10)</sup>
- 베트남 정부는 FDI 뿐만 아니라 공적개발원조(ODA), 해외 베트남 교포(越橋, Viet-Q)들의 송금 등을 잘 활용해 경제개발에 필요한 재원을 성공적으로 조달하였음. 특히, FDI의 경우 투자액수가 가장 많았던 2008년까지 살펴보면 베트남 GDP에서 차지하는 해외투자의 비중이 거의 25%에 달하였음(<그림 4-6> 참조).
- 베트남에 가장 많은 투자를 한 국가는 일본이며, 한국도 3위를 유지하고 있음. 현재 한국은 베트남과의 교역에서 매년 300억 달러 정도의 무역 흑자를 얻고 있는바, 향후 북한이 개방되었을 때 선점효과가 얼마나 중요한지를 보여주는 사례임.
- 베트남의 사회간접자본(SOC) 시설이 열악함에도 불구하고 FDI가 증가한 이유는 저평가된 자국 화폐를 활용한 무역수지 확대와 같은 성공적인 환율정책에 기인함.

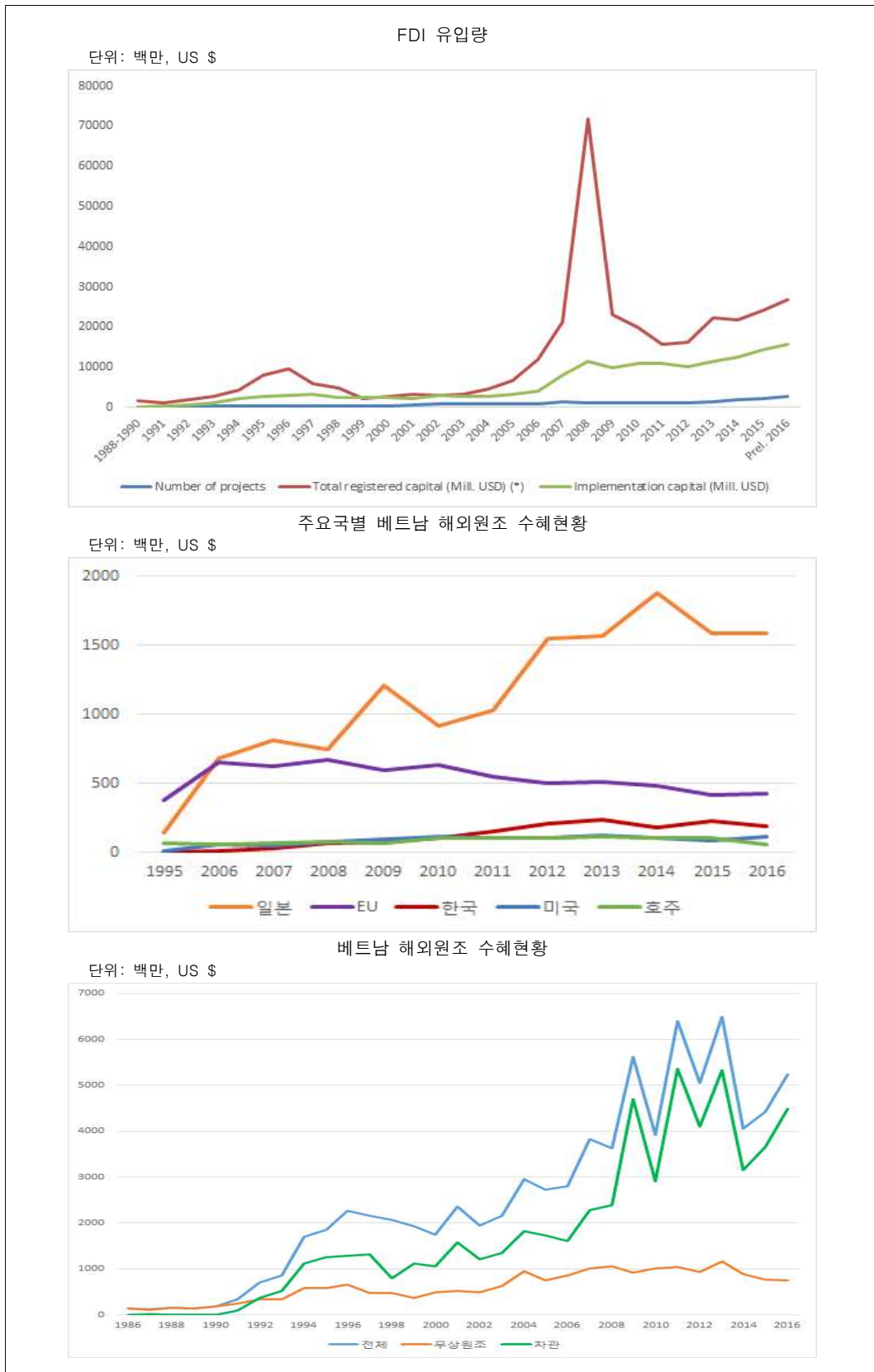
7) Barker and Üngör(2018), p.7.

8) 권율·김미림(2018), p.15.

9) Tran(2009), p.58.

10) 권율·김미림(2018), p.5.

<그림 4-6> 베트남의 해외 원조 수주 추세



※ 자료: General Statistics Office of Viet Nam(<http://www.gso.gov.vn>)

## 다. 국유기업의 민영화

- 사회주의 경제체제의 민영화 이행과정에서 가장 어려운 정책은 국영기업의 민영화임.
- 그 이유는 사유화는 생산수단 소유의 변화와 자본주의 제도의 정착을 의미하는데, 이는 현실적으로 중앙정부와 행정 관료와 같은 기득권의 규제와 간섭으로부터의 독립으로 나타나기 때문임.<sup>11)</sup>
- 베트남 국영기업의 경영실적이나 경제적 비효율성은 구 공산권 대부분 국가의 국영기업 현실과 유사하였기 때문에 부작용도 비슷하였음. 따라서 베트남의 초기 민영화 과정은 대대적인 구조조정의 부담, 관련 부처의 저항, 그리고 해외투자 유치의 부진 등으로 어려움을 겪었음.
- 본격적인 민영화는 Phan Van Khai 수상(1997-2006)의 취임 후부터 진행되었음. 2001년부터 2005년까지 5,655개의 국영기업 중 2,810개의 기업이 구조조정 되었음.
- 2015년까지 478개의 민영화 기업의 주식을 신규 상장(IPO: Initial Public Offering)하였고<sup>12)</sup>, 2000년에 GDP의 1%에 불과했던 베트남 주식시장의 자본금은 2012년에는 30%까지 증가함(<표 2>). 더불어 베트남 종합주가 지수도 150% 증가하는 결과를 가져 옴.<sup>13)</sup>

**<표 2> 베트남 국내총생산 대비 주식시장의 총 시가총액 비율**

| 연도     | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 비율 (%) | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 22.7 | 43   | 18   | 37.7 | 39   | 21   | 30   |

※ 자료: Quan Hoang Vuong(2014), "Vietnam's Political Economy: A Discussion on the 1986-2016 Period," CEB-ULB Working Paper N° 14/010, p.8.

- 베트남은 국영기업과 금융기관에 대해 강도 높은 구조조정을 실시했는데, 그 근본 목적은 민영화가 아니라 주식회사화(equitisation)라는 점임. 즉, 구조조정을 하더라도 개인이나 민간기업으로 소유권이 이전되는 것이 아니라 국가가 상당부분의 지분을 확보해 '사회주의를 지향하는 시장경제' 정책의 일관성을 유지하는 것임.<sup>14)</sup>

11) 민영화를 이용해서 뇌물을 기대하는 공무원과 외부 투자자의 결탁이 심각했고, 일부 국민들은 효율과 형평의 충돌로 인해 사회적 패자가 되었기 때문임. 양운철(2006), pp. 117-119.

12) "속도 내는 국영기업 민영화," <https://vietnam.vnanet.vn/korean>, 2017.6.13.

13) Quan Hoang Vuong(2014), pp. 7-8.

14) 조대현, "베트남, 국영기업 구조조정이 성장 내실화의 핵심," CHINDIA Journal, Vol.80, April 2013. p.55.

- 민영화가 시행되면서 국내 총투자에서 국가가 차지하는 부분도 2001년도 59.8%에서 2016년에는 37.6%로 큰 폭으로 감소하였음.
- 결과적으로 보면, 베트남 경제성장은 개혁과 국제사회로의 진출 때문에 가능했음.
- 세계은행(World Bank)의 분류에 따르면, 2009년까지 베트남은 저소득 국가(low income country) 범주에 들었지만, 2009년부터는 중하위소득 국가(low-middle income country)에 포함되고 있음.<sup>15)</sup>
- GDP 기준으로 보면, 베트남 경제규모는 1985년에는 미국 GDP의 0.3%였으며 2015년에는 1%를 조금 상회함.<sup>16)</sup> 이처럼 아직은 취약한 베트남의 경제현실을 감안할 때 지속적인 성장을 달성하지 못할 경우 베트남 경제가 몰락할 가능성도 배제할 수 없음.
- 향후 10년간 베트남 경제가 연간 7%의 경제성장을 달성한다면 한국과 타이완의 성장 궤적을 따를 수 있지만, 연 4% 이하의 성장을 이룬다면 남미 국가들의 전례를 답습할 수 있다는 전망도 있음.<sup>17)</sup>
- 베트남이 높은 경제성장을 지속하려면 아직도 높은 1차 산업의 비중(2016년도 기준 16%)을 낮추는 정책이 필요함. 참고로 한국의 1차 산업 비중은 2.2%이며, 미국의 1차 산업 비중은 1.1%에 불과함.<sup>18)</sup>

### 3. 도이머이 정책의 북한 적용 한계

#### 가. 북한의 경제개혁 조치와 사회 통제

- 김정은은 집권 이후 대내외적으로 몇 가지 주목할 만한 개혁조치들을 시행했음.
- 2012년 농업부문에서 분배와 생산물 처분의 인센티브를 허용하는 포전담당제를 포함하는 ‘6·28 방침’을 시행함. 2014년에는 협동농장에 책임경영농지 배분의 자율권을 확대하고 사회주의 기업책임 관리제를 골자로 하는 ‘5·30 조치’를 시행함.

15) 관련 자료는 [siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/OGHIST.xls](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/OGHIST.xls) 참조.

16) World Bank의 World Development Indicator (<https://data.worldbank.org/products/wdi>) 참조.

17) The Economist, “Vietnam’s Economy: The Other Asian Tiger,” August 6, 2016.

18) 국가통계포털(KOSIS) <http://kosis.kr/index/index.do> 국제통계 참조.

- 김정은의 6.28 방침이나 5.30 조치와 같은 개혁정책이나, 2013년 5월 경제개발구법을 제정해 경제개발구를 공표한 것은 중국이 개혁·개방 직전 농업과 공업부문에 자율성을 허용했던 정책이나 중국식 경제특구 정책과 유사한 면이 많음.<sup>19)</sup>
  - 김정은의 보다 독자적인 경제정책의 공표는 2016년 5월 6일 제7차 노동당 대회에서 선언한 “우리식 경제관리 방법을 전면적으로 확립”하기에서 언급한 사업임. 김정은은 ‘국가경제발전 5개년 계획(2016-2020)’도 공표하면서 인민경제 전반의 활성화, 경제부분 사이의 균형, 경제를 지속 발전시킬 수 있는 토대 마련 등 3대 목표를 제시했음.
  - 그러나 개혁에 대한 국가의 지원 등과 같은 구체적인 내용이 없어 정책이 성공하기 힘들 것으로 예상됨. 실제로 제7차 당대회는 화려한 개막과는 달리 실질적인 개혁 정책을 제시하지 못하고 폐막되었음.<sup>20)</sup>
- 2018년 4월 20일 북한은 노동당 중앙위 제7기 3차 전원회의에서 “경제건설에 총력을 집중하는 것이 당의 전략적노선”이라고 공표함.
- 주 내용은 중국이 처음으로 개혁·개방을 공식 선언한 1978년 제11기 공산당 중앙위 제3차 회의에서 논의된 “사회주의 현대화 건설 집중노선”과 상당히 유사하다고 평가할 수 있음.
  - 반면, 당이 주도하여 경제성장을 이루자는 정책은 대외 선전용 발언이거나 핵무력을 완성시킨 후 경제발전에 매진하려는 의도로 보임.
  - 새로운 정책의 공표는 동시에 주민통제를 강화하는 의도를 내포하고 있음. 조금 앞서 발표된 2018년 3월 19일의 “반사회주의 비사회주의적 행위를 엄격히 처벌함에 대하여”라는 인민보안성 포고문은 국가의 주민들에 대한 사상 통제를 잘 보여주고 있음.<sup>21)</sup>
  - 북한사회가 과거 보다는 정치적으로 조금 이완된 듯 보이지만, 외부 정보차단, 주민들 이동 제한, 강제학습 및 동원, 상호 감시 등은 여전함.
  - 북한이 ‘하향식(top-down)’ 방식의 개혁과 개방을 시행하면서도 동시에 조심스러운 태도를 보이는 이유는 김정은의 3대 세습에 조금이라도 위험이 되는 요소를 제거하기 위함임.

19) 김명성, “김정은이 중국식·베트남식 개혁·개방 못 하는 이유,” 월간 북한, 2018년 6월호.

20) 양운철(2017), p.359.

21) “북 주민, 보안성 포고문에 뇌물 챙기기라 비난,” 자유아시아방송, 2018년 4월 19일.

## 나. 북한 비공식 경제의 확산

○ 북한에서는 계획경제와 시장경제가 두 축으로 분리되어 공존하는 가운데 시장이 계속 확장되는 추세를 보이고 있음.

- 공식경제의 혜택을 받지 못하는 다수의 주민들은 생존을 위해 비공식 경제의 영역으로 이동하면서 시장이 확산되었고 개인 능력에 따라 부를 창출하는 구조가 정착되고 있음.
- 특히, 대외무역, 건설업, 서비스 산업 등에서는 부익부 빈익빈 현상이 발생하고 있으며, 여러 분야에서 산업 기술자들이 부족한 실정임.
- 반면 경쟁력이 약한 국유부문에 종사하는 다수의 주민들의 경우 합법적인 방식으로는 생계유지마저 힘든 상황임. 이들은 불법행위나 편법을 도모하기도 하고 가능하면 시장 활동에 참여하려 함.

※ 예를 들어 경제제재로 북·중 무역에 대한 감시가 강화되면 북한 시장에서 유통되는 특정 상품의 가격이 인상하게 되고, 밀무역이 증가함. 국가가 독점했던 지하자원 수출도 돈주들이 국가의 허락 하에 수출을 대행하기도 함.

- 경쟁력이 약한 기업소나 봉사기관들은 외부 투자자를 유치하여 시설 개수나 신사업을 통해 이윤을 추구함. 자연스럽게 시장부문이 계획부문을 대체하는 현상이 보편화되고 있음. 대부분의 서비스 업소, 생필품 생산업, 소규모 가공업은 이미 상당한 시장화가 진행되었음.
- 비공식 부문의 지속적인 확장은 장기적으로 국가권력을 국가권력의 독점도를 낮추고 제도의 변화를 가져올 것임. 이는 지도부의 의지와 관계없이 체제이행의 길로 접어들게 된다는 의미임. 과거 체제이행국가들의 경험으로 볼 때 개혁이 진행될수록 국민들의 전면적 개혁·개방에 대한 요구가 높아지게 되어, 결국에는 국가 시스템이 변환되는 결과를 초래했음.

## 다. 북한과 베트남의 경제발전 모델 비교

○ 베트남의 농업, 중공업 개혁

- 베트남은 도이머이 정책시행 초기 피폐한 경제를 살리기 위해 식량증산에 전력을 기울였고 쌀 수출을 재개하였고, 집단 영농에서 가족단위 농업을 장려하는 농업개혁을 실시하였음.

- 북한이 베트남식 경제발전 전략을 따른다면 농업 부문을 개혁 시발점으로 정해야 하지만 지리·기후·환경 여건이 열악하므로 현실성이 낮음.
- 따라서 북한의 경제발전 전략은 비교우위가 높은 공업부문 발전에서부터 시작되어야 함. 그러나 북한의 중공업과 군수산업은 생산요소의 효율이나 대체 면에서 심각한 구조적 모순을 내포하고 있음.
- 북한이 체제전환을 시행하더라도 비효율적인 군수산업과 중공업 중심 발전 전략을 단기간에 대체하지 못하는 연성예산제약문제가 발생하는 등 고유의(*intrinsic*) 정치적·사회적 제약이 크게 작용할 것임.<sup>22)</sup>

#### ○ 베트남의 성공적 해외자본 유치

- 베트남이 미국과 수교 후 ODA와 FDI를 통해 해외 원조와 투자 유치에 성공한 사례를 벤치마킹할 필요가 있음. 북한이 기대하는 해외자본 유입은 일본의 식민지 배상금(*colonial indemnity*), 공적개발원조 등임.
- 그러나 채무상환 능력을 감안할 때 개별 국가의 지원이나 국제부흥개발은행(*IBRD*)과 같은 국제기구의 대북 차관 공여도 기대하기 어려움.
- 현실적으로 북한이 세계금융기구에 가입하여 자금지원을 기대하기 보다는 가칭 ‘북한개발지원그룹’의 설립을 제시한 대안이 설득력이 있음.<sup>23)</sup> 이를 위해서는 북한이 상당 수준의 정책 신뢰성을 보여야 할 것임.
- 현 시점에서 필요한 것은 북한이 우선 국제사회의 경제제재에서 벗어나는 것임. 지금처럼 전방위적인 경제제재를 받는 상황에서는 대외 원조, 개발금융 지원, 차관 공여는 불가능하기 때문임.

#### ○ 무역 활성화 정책

- 1991년도 베트남의 교역량은 북한과 큰 차이가 없지만, 2011년도에는 약 14배, 2016년도에는 거의 54배나 증가하였음(<표 3> 참조).
- 2016년 북한이 10여년 만에 처음으로 3.9%의 높은 경제성장률을 달성한 주원인이 광산물 수출의 증가 때문이라는 사실을 감안할 때, 향후 북한경제의 활로는 대외 무역 확대를 통해 찾을 수 있음. 이 경우 베트남 사례보다는 한국의 수출주도형 경제정책을 활용한 압축 성장 경험 이 더 좋은 벤치마킹의 대상이 될 것임.

22) 양운철(2011), p.22.

23) 장형수(2008) 참조.

**<표 3> 북한과 베트남 교역량 비교**

(단위: 1억 달러)

| 연도   | 북한   |      |      | 베트남    |        |        |
|------|------|------|------|--------|--------|--------|
|      | 교역량  | 수출   | 수입   | 교역량    | 수출     | 수입     |
| 1991 | 25.8 | 9.5  | 16.4 | 44.2   | 20.8   | 23.3   |
| 1996 | 19.8 | 7.3  | 12.5 | 183.9  | 72.5   | 111.4  |
| 2001 | 22.7 | 6.5  | 16.2 | 312.4  | 150.2  | 162.1  |
| 2006 | 30   | 9.5  | 20.5 | 847.1  | 398.2  | 448.9  |
| 2011 | 63.6 | 27.9 | 35.7 | 2036.6 | 969    | 1067.5 |
| 2016 | 65.3 | 28.2 | 37.1 | 3513.8 | 1765.8 | 1748.0 |

※ 자료: 한국은행, General Statistics Office of Viet Nam (<http://www.gso.gov.vn>)

### ○ 베트남과 북한의 산업구조 차이

- 북한의 경제가 도약하려면 산업의 구조조정이 전제되어야 함. 뒷쪽 <그림 7>과 <그림 8>은 북한과 베트남의 산업구조를 비교 예시함.
- 2017년 북한의 농림어업(1차 산업) 부문은 22.8%로 상당히 높은 편인데, 많은 잉여인력이 종사하고 있는 것으로 추정됨. 북한 농업의 더 큰 문제는 자본의 부족으로 1인당 생산성이 매우 낮다는 사실임.<sup>24)</sup>
- 따라서 북한의 지리적 여건, 산업의 낮은 부가가치, 산업구조의 선진화를 위해 농림어업 부문의 GDP 비중은 낮아져야 할 것임.<sup>25)</sup>
- 2017년 북한 광공업(2차 산업) 비율은 40.4%로 1990년대 수준에도 미치지 못하고 있음. 서비스 부문의 기여도는 상대적으로 낮아졌는데, 시장의 확산이 정부의 공공서비스 역할을 대체한 것으로 추정됨.
- 2016년 1인당 GDP를 비교해 보면 북한은 대략 1,000~1,700달러 내외, 중국은 8,123달러, 베트남은 2,171달러 정도로 추정됨. 북한으로서는 소득이 낮은 베트남보다는 중국을 모방하는 것이 매력적일 수도 있겠지만, 중국의 개혁·개방이 베트남보다 시기나 조건 면에서 훨씬 유리

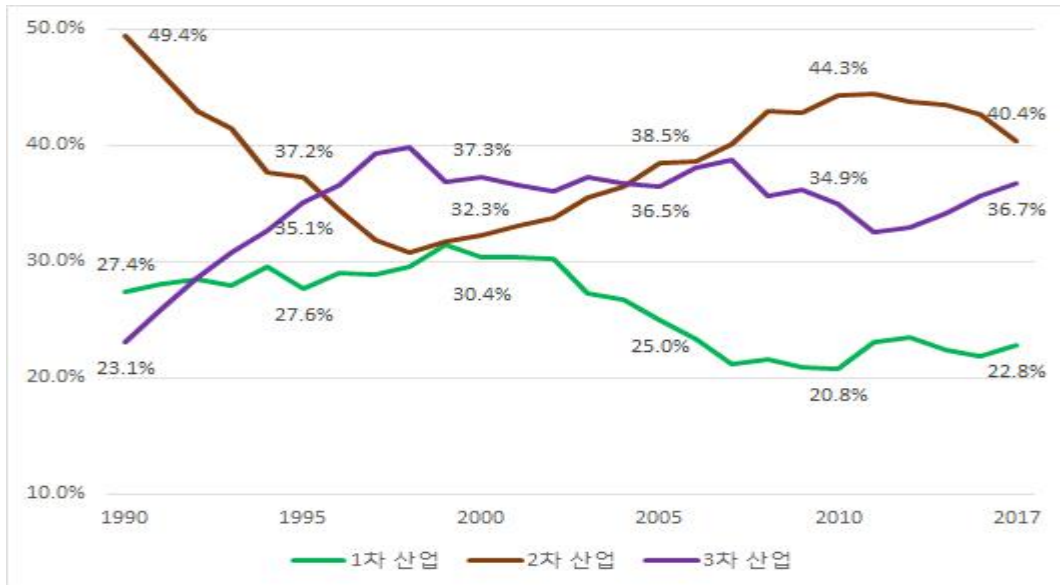
24) 한 매체는 한국 농민의 1인당 생산성이 중국 농민의 40배에 달한다는 보도를 하고 있음. 생산성 차이가 나는 이유는 중국에서는 농지가 완전 사유화가 되지 않아 농민들이 농지를 담보로 대출이 불가해 농업 기계화와 농촌 근대화가 어려운 반면, 한국 농민들은 대출을 통해 기계화에 성공하여 높은 생산성을 달성할 수 있었다고 설명함. 이는 사회주의 국가에서의 사적 소유권의 근본적 문제점과 자본부족에 따른 생산요소의 대체 필요성을 보여주는 좋은 사례임. Mamta Badkar, "Why South Korean Farmers Are 40 Times More Productive Than Chinese Farmers," <https://www.businessinsider.com/chinese-farmer-productivity-2012-8>.

25) 2016년도 한국의 농림어업 부문의 GDP 구성비는 2.2%에 불과한 반면에 서비스업은 59.2%로 추정됨. 국가통계포털 <http://kosis.kr/index/index.do> 참조.

했기 때문에 단기적으로는 비교적 유사한 경제력을 지닌 베트남의 산업구조를 벤치마킹하는 것이 적합할 것으로 판단됨.<sup>26)</sup>

<그림 7> GDP대비 북한의 산업구조

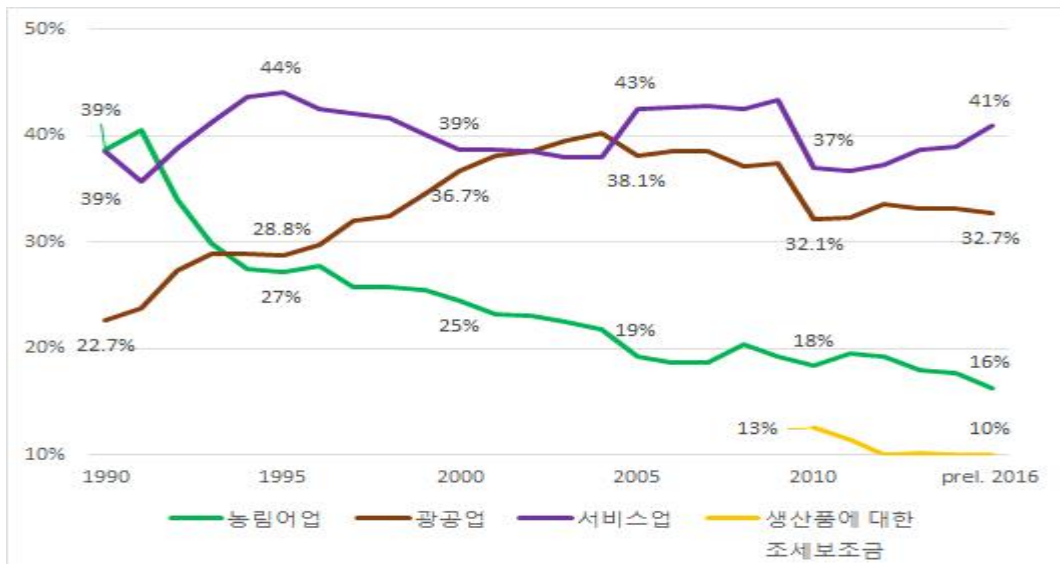
단위: %



※ 자료: 한국은행 (<http://ecos.bok.or.kr>)

<그림 8> GDP대비 베트남의 산업구조

단위: %



※ 자료: General Statistics Office of Viet Nam (<http://www.gso.gov.vn>)

26) 북한 1인당 국내총생산(GDP)을 미국 달러로 환산하는 것은 어려운 작업임. 2016년도 북한의 1인당 GDP는 필자의 단순 계산인 약 1,130달러보다 낮을 것으로 추정됨. 반면 CIA의 추정치는 2015년과 2016년 모두 1,700 달러로 신뢰성이 낮다고 판단됨.  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html> 참조.

## ○ 남북한 경제통합과 베트남 모델

- 한반도에서 남북경제공동체가 형성되고 장기적으로 통일이 실현된다면 북한의 경제발전 모델 패러다임은 큰 변화를 맞을 것임. 생산요소의 자유로운 이동을 통해, 북한 주민이 남한의 부족한 미숙련 노동인력을 대체함으로써 국가 전체의 경제적 효율도 증가할 것으로 기대됨.
- 북한이 한국과 경제협력을 강화한다면 베트남의 발전 속도를 넘어선 더욱 놀라운 성장을 기대할 수 있을 것임. 실제 베트남과 북한의 산업 구조 구성에 많은 차이가 있기 때문에 북한의 경제발전 경로가 베트남과 유사할 것이라고 기대하기는 어려움.
- 오히려 북한으로서는 압축성장의 모범 사례인 한국의 경제발전 전략을 따라가야 함. 북한이 개혁·개방의 초기의 정치적 경직성만 극복할 수 있다면 한국의 IT 기술과 low-tech 산업을 수출주도형 경제 전략과 접목시켜 급속한 경제성장을 달성할 수도 있을 것임. 북한이 현재의 경제제재 하에서도 화학, 기계, IT 산업 등에서 국산화 노력을 하고 있다는 현실을 감안하면<sup>27)</sup>, 본격적인 남북경협이 시작될 때 그 파급효과는 매우 클 것으로 예상됨.
- 그러나 남북경협 시행 시 북한 주민들이 통일에 대해서 갖고 있는 기대도 고려해야 함. 통일 후 북한 주민들이 한국에 대해 어떤 선입관을 갖게 될지는 알 수 없지만, 다수의 탈북자가 통일의 필요성에 대해 생활수준의 향상을 가장 큰 이유로 들고 있다는 점을 감안한다면<sup>28)</sup> 남북한 경제통합의 목표는 북한주민의 소득 증대로 맞춰져야 할 것임.
- 만약 통일 후 얻게 되는 정치적·경제적 이득이 불확실하다면 북한주민들은 통일에 큰 기대를 갖지 않을 수도 있을 것임.
- 북한 지도부는 남부 베트남의 경제력이 북부 베트남보다 앞서 있었음에도 불구하고 통일은 북부 베트남에 의해서 완성되었던 사례가 한반도에서 재연되는 일말의 희망을 갖고 있을 것임. 그러나 현실적으로는 한국으로의 흡수통일에 대한 염려가 더 높을 것으로 예상됨.
- 남북한 경제협력이 활성화되고 남북경제공동체가 가시화된다면, 그 시점에서 북한의 권력 엘리트들이 어떤 생각을 지니게 될지가 궁금하며, 그에 대한 다양한 연구와 정책 대안을 준비하는 것이 필요함.

27) 북한의 국산화 현황에 관해서는 이유진(2017) 참조.

28) 정은미·김병로·박명규·최규빈(2016), p.42.

#### 4. 시사점과 향후 전망

- 베트남은 이질적 체제 통일에 따른 과거 청산, 비효율적인 사회주의 이념에 대한 집착, 캄보디아 침공, 중국과의 전쟁 등으로 인해 심각한 경제적 어려움을 경험했고, 적극적인 개혁·개방 정책을 시행하면서 경제성장의 틀을 마련했음.
- 미국과의 외교정상화 후, 베트남에 대한 경제제재의 해제가 경제발전의 전환점이 된 사실은 많은 점을 북한에 시사하고 있음.
  - 베트남은 미국과의 전쟁이 종식된 후 20년 만에 수교를 달성했지만 북한은 한국전쟁이 끝난 지 65년이 지난 지금도 미국과 수교를 맺지 못하고 있음.
  - 도이머이 정책 초기와 유사한 경제적 환경에 처한 북한이 경제를 부흥시키기 위해서는 비핵화를 신속히 시행하고, 담대한 개혁·개방정책과 적극적인 남북경협을 추진해야 함.
  - 비핵화는 북한 경제발전의 토대가 될 뿐만 아니라 남북한, 주변국, 나아가 국제사회의 희망이기도 함. 비핵화 문제가 해결되지 않는 한 북한이 효과적인 개혁·개방 정책을 시행하기는 어려움.
- 베트남 개혁·개방이 북한에 주는 교훈은 최소한의 정치적 자유가 허용되어야 경제가 크게 성장할 수 있다는 사실임.
  - 북한은 비핵화를 우선 진행하고, 종전선언과 평화협정을 통해서 국제사회에 정상국가로 등장하여 변화하는 새로운 국가전략을 모색해야 함. 그 후에 북한에 적합한 경제성장 전략을 선택하는 것이 국가정책의 순서일 것임.
  - 북한의 1인 지배체제는 북한 개혁의 걸림돌이 될 것임. 그러나 베트남의 경우 집단지도체제에서 개혁파의 비율이 수구파를 앞서는데 시간이 소요되었다는 점을 참고해야함.
  - 북한의 경제성장 모델은 베트남이나 중국보다는 한국의 경험이 더 적합하다고 판단됨. 향후 북한경제의 활로는 한국과의 경제협력에 달려있기 때문임. 장기적으로 남북한 경제공동체가 형성될 경우 남북한 모두 산업의 상호보완 구조를 통해 거래비용이 감소되고 효율성과 형평성 양면에서 이익을 얻을 수 있기 때문임.

## 참고문헌

- 권율·김미림, “베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점,” **KIEP 오늘의 세계경제**, Vol.18 No.24, 2018년 6월 21일.
- 양운철, **북한 경제체제 이행의 비교연구: 계획에서 시장으로**, 한울아카데미, 2006년.
- \_\_\_\_\_, 베트남 도이머이 정책의 북한적용 가능성: 체제전환의 관점에서, **국제통상연구**, 제16권, 제4호, 2011년.
- 이유진, “최근 북한의 국산화 현황과 전망,” **KDB북한개발**, 통권13호, 2017년 겨울호.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, “북한경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로,” **KINU 정책연구시리즈**, 10-03, 통일연구원, 2010년.
- 장형수, “북한개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” **통일정책연구**, 제17권 제1호, 통일연구원, 2008년 6월.
- 정귀일·문병기, “2020년 2대 수출국으로 도약하는 베트남,” **Trade Focus**, 2018-12, 한국무역협회 국제무역연구원, 2018년 3월.
- 정은미·김병로·박명규·최규빈, **북한주민 통일의식 2015**, 서울대학교 통일평화연구원 통일학연구 23, 2016년.
- 정제완·김제국, “베트남의 수출고도화 배경과 전망,” **KIEP 기초자료**, 18-11, 2018년.
- 최천운·정태용·김동훈, “북한지역 경제특구의 입지분석 연구,” **국가전략**, 제24권 3호, 세종연구소, 2018년.
- 타나베 데루유키(田辺輝行), “베트남 경제개혁의 경험: 북한경제 부흥에의 시사점,” **통일경제**, 현대경제연구원, 1999년 8월호.
- Barker, Tom and Murat Üngör, “Vietnam: The Next Asian Tiger?” University of Otago Economics Discussion Papers, No.1803, March 2018.
- Hai, Nguyen Manh and Michael O'Donnell, “Reforming State-Owned Enterprises in Vietnam: The Contrasting Cases of Vinashin and Viettel,” *Asian Perspective*, Vol.41, No.2, April-June 2017.
- Luong, Hy V, “Vietnam in 2005: Economic Momentum and Stronger State-Society Dialogue,” *Asian Survey*, Vol.46, No.1, 2006.
- Tran, Tien Quang, “Sudden Surge in FDI and Infrastructure Bottlenecks: The Case in Vietnam,” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.26, No.1, April 2009.
- Üngör, Murat, “Productivity Growth and Labor Reallocation: Latin America Versus East Asia,” *Review of Economic Dynamics*, Vol.24, March 2017.
- Voung, Quan Hoang, “Vietnam’s Political Economy: A Discussion on the 1986-2016 Period,” CEB Working Paper No.14/010, Université Libre de Bruxelles, May 2014.
- Yang, Un-Chul, “The Ongoing Contest between the Plan and Market in North Korea,” in Un-Chul Yang edited *Whither North Korea?*, Sejong Book Series 2018-6, The Sejong Institute, Korea, 2018.