

# 북한의 종합시장: 실태, 파급효과, 성격과 의미

2004. 8. 24 양문수(경남대 북한대학원)

## 1. 머리말

- 북한은 지난해 상업·유통 분야에서 시장의 역할을 확대하는 정책을 내놓아 주목을 끌었음.
  - 지난해 3월말부터 기존의 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 명칭을 바꾸고 유통 물자의 범위도 기존의 농토산물에서 한 걸음 더 나아가 공업제품으로 까지 확대<sup>1)</sup>
  - 기존 농민시장의 증·개축으로 평양뿐만 아니라 전국적으로 ‘시장’이 확대되고 있음.
- 더욱이 북한 내부에서는 시장의 기능에 대한 인식의 전환이 이루어지고 있으며 따라서 앞으로도 시장 역할 확대 정책이 지속될 것임을 시사한 바 있음.
  - 조선신보는 북한에서 시장을 통제의 대상으로 보는 것이 아니라 ‘사회주의 상품유통의 한 형태’로 인정하고 있으며 “사회주의를 하더라도 시장의 기능을 홀시해서는 안된다”고 강조하는 등 시장의 기능에 대한 인식의 전환이 이루어지고 있다고 전하고 있음.<sup>2)</sup>
  - 북한당국은 지난해 6월 10일 조선중앙통신을 통해, 농민시장을 종합시장으로 확대개편한 사실을 처음으로 공식 발표한 자리에서 이례적으

---

1) 이에 앞서 지난 2001년 10월에는 김정일 위원장이 기업간 자재 공급에 있어서 ‘사회주의 물자교류시장’을 조직·운영토록 지시했다. 다만 이 부분에 대해서는 얻을 수 있는 정보가 거의 없지만 어느 정도 실시되고 있는 것으로 추측된다. 이 문제에 대해서는 별도의 기회를 통해 검토하고자 한다.

2) 『조선신보』, 2003.4.1, 2003.6.16.

로 ‘경제개혁’이라는 표현도 쓰고 시장 운영을 위해 다른 나라의 협조를 받으려 하고 있다고 밝히는 등 시장 기능 확대 정책의 지속적 추진을 강력히 시사

○ 이러한 종합시장은 어느덧 현 단계 북한 경제개혁의 핵심적 및 상징적 존재로 인식되기에 이르렀음.

- 외부의 관찰자들은 최근 북한의 경제정책 변화를 논할 때 거의 예외 없이 평양의 통일거리 시장으로 대표되는 종합시장을 거론
- 더욱이 시장의 확대는 최근 북한의 변화를, 제한적이기는 하나 ‘경제개혁’으로 인정하는 견해의 확산에 결정적으로 기여하고 있음.

○ 이 글에서는 최근 북한의 상업·유통 분야에서 나타난 이른바 ‘종합시장’ 정책의 실태, 파급효과, 성격과 의미, 향후 전망 등에 대해 필자 나름대로의 생각을 간단히 정리해 보기로 함.

- 기본적인 자료로는 조선신보의 보도내용과 탈북자의 증언 등을 사용
- 그렇다고 해도 관련 정보의 절대적인 부족 등으로 해석에 한계
- 게다가 종합시장 도입의 성과, 파급효과 등은 7·1 경제관리조치의 그것과 결합되어 나타나므로 종합시장의 영향만을 독립적으로 추출해 내기가 매우 곤란
- 따라서 이 글은 활발한 토론을 위한 기초 자료의 제공으로 그 임무를 국한

## 2. 종합시장 운영 실태

## 1) 상품의 수급구조

- 종합시장에 대한 물품의 유입 경로를 보기 위해서는 우선 기존 농민 시장의 유통구조를 살펴볼 필요가 있음.
- 북한의 농민시장은 1980년대 들어 공식적으로 허용되지 않는 암거래가 늘어났고 특히 경제난이 심화된 1990년대에 들어와 암거래가 건잡을 수 없이 확산되면서 거대한 암시장으로 변모했음. 즉 합법과 불법이 뒤엉키게 되었음.
- 기존 농민시장에서 거래되는 제품들을 공급원별로 또한 합법 여부를 고려하여 구분해 보면 다음의 <표 1>과 같이 정리할 수 있음.
- 다만 여기서는 제품의 공급자가 그 제품을 취득하게 되는 과정(생산, 수입 등)의 합법 여부와 그 제품의 농민시장 유통의 합법 여부를 구분할 필요가 있음.

<표 1> 기존 농민시장에 대한 제품공급루트

|              | 제품의 공급원천                | 공급원천의 합법 여부 | 농민시장 유통 합법 여부 |
|--------------|-------------------------|-------------|---------------|
| 개인적 생산물      | 텃밭 생산 농산물               | 합법          | 합법            |
|              | 개인부업 농축산물               | 합법          | 합법            |
|              | 협동농장 부업생산 농축산물          | 합법          | 합법            |
|              | 개인부업 식료품·생필품            | 합법          | 불법            |
|              | 개인의 불법적 경작              | 불법          | 불법            |
|              | 개인의 불법적 가축사육            | 불법          | 불법            |
| 기업 차원의 생산물   | 공식부문 생산 식량, 공산품         | 합법(기업 입장)   | 불법            |
|              | 공식부문 절취·유출 식량, 생필품, 원자재 | 불법(개인 입장)   | 불법            |
| 중국 등 제3국 유입품 | 공식기관에 의한 수입품            | 합법          | 불법            |
|              | 개인·기관에 의한 밀수품           | 불법          | 불법            |
| 국제사회의 지원물자   | 개인·기관에 의한 절취, 유출 물자     | 합법          | 불법            |

- 현재 종합시장에서 유통이 허용되고 있는 것은 기존에 농민시장에서 거래되던 품목들과 큰 차이가 없는 것으로 전해지고 있음.
- 기본적으로 식량을 포함한 대부분의 소비재인 것으로 전해지고 있음.<sup>3)</sup>
- 동시에 제품의 공급자가 그 제품을 취득하게 되는 과정(생산, 수입 등)의 합법 여부도 크게 추궁하지 않는 것으로 전해지고 있음.
- 따라서 종합시장은 무엇보다도 기존 암시장의 합법화라는 측면이 강하다고 볼 수 있음.
- 물론 공산품이나 식량 가운데 일정 부분은 공급원천이 불법인 경우, 즉 농장이나 공장, 군대에서 절취·유출했거나 개인·기관이 밀수입한 경우이므로 이에 대한 대책이 필요한 것은 사실임.
- 따라서 식량과 공산품에 대해 공급원천을 추적해서 불법여부를 판단하고 이를 처벌할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 것이 필요하고 실제로 이를 준비하고 있는 것으로 전해진 바 있음.
- 하지만 아직까지는 종합시장에 공급되는 물품에 대해서는 그 출처를 캐지 않고 있다고 탈북자들은 전하고 있음.<sup>4)</sup>
- 한편 현재 종합시장에서 거래되는 물품의 압도적 다수는 중국산 제품임.

---

3) 생산재의 경우, 일부 지역에서는 묵인되고 있으나 대체로 아직까지는 불허되고 있다고 한다.

4) 다만 물품의 불법적인 취득행위, 즉 공장 기업소 물품의 절취, 횡령, 그리고 불법적인 수입 즉 밀수 그 자체는 엄격하게 단속하고 있다고 한다. 물론 단속이 얼마나 실효성이 있는지는 별개의 문제이다.

- 북한산 제품은 식량, 식료품을 포함해 전체 물품의 10~15%를 넘지 않을 것이라고 함.
- 북한산 공업품은 주로 옷, 신발, 비누, 칫솔 등에 불과한데 이것도 상당수는 개인이 부업으로 생산한 것(가내수공업).
- 한국산 제품도 비공식적인 형태로 가끔 거래되고 있음.

## 2) 가격결정 메커니즘과 가격의 성격

- 종합시장에서 상품이 거래되는 가격을 놓고, 그 가격의 성격을 국정가격으로 볼 것이냐 시장가격으로 볼 것이냐 하는 논란이 있었음.
- 이는 종합시장의 성격, 즉 계획이나 시장이나 하는 문제와도 직결됨.
- 얼핏 보면 국정(고정)가격과 시장가격의 중간 형태를 취하고 있는 듯함.
- 가격이 한편으로는 수요와 공급에 의해 결정되지만 또 한편으로는 당국은 가격에 대해 일정 정도의 통제(가격의 상한선 설정)를 가하고 있음.
- 탈북자들의 증언 및 외부관찰자들의 관찰결과를 종합해 보면 현재 종합시장의 가격은 형태로는 국정가격의 모습을 취하고 있으나 실제로는 시장가격에 가깝다고 보아야 할 것임.
- 일본 도쿄신문에 따르면 올 4월 한 일본인이 촬영한 평양 통일거리 시장의 입구 게시판 사진에는 쌀의 '시장한도가격'이 kg당 240원으로 적혀 있었음. 그리고 탈북자 L씨는 지난해 7월경 같은 시장에서 쌀을 kg당 150원에 구입한 바 있음.<sup>5)</sup>

- 양강도 대흥단군 출신의 탈북자 C씨는, 당국이 정한, 시장 판매 쌀 가격의 상한선이 지난해 6월에는 150원, 11월에는 180원이었다고 기억하고 있음.
- 당국은 종합시장에서 유통되는 제품에 대해 한도가격 혹은 가격상한선을 정해 고시하고 있는데 이는 시장에서의 수요 공급 상황을 보아가며 주기적 혹은 비주기적으로 변경하고 있는 것으로 보임.
- 아울러 종합시장에서의 당국의 가격지도(가격통제)가 큰 효과를 거두기 어렵고 또 실제로 그러하다는 사실이 지적되어야 할 것임.
- 이는 탈북자들의 증언에서도 쉽게 확인할 수 있음.
- 다른 측면에서 보더라도 종합시장에서 당국이 지도하는 가격이 사실상 시장가격이 아니라면 여러 문제를 발생시킬 수 있음.
- 즉 종합시장에서의 매매가격이 시장에서의 수급상황을 반영하지 못한다면 이는 제 3의 암시장(black market)을 필연적으로 발생시키게 될 것이고 이는 종합시장의 위축을 초래함은 물론 종합시장의 의미를 크게 퇴색시킬 것임.

### 3) 시장에 대한 국가의 관리

- 종합시장의 등장과 함께 시장 내 전문상인이 새롭게 등장하는 것으로 보임.
- 공식적으로 기존 농민시장은 전문적인 상업기관 없이 생산자와 소비자가 직접 거래를 하게 되어 있음.
- 하지만 새로운 ‘종합시장’의 등장은 전문적인 상인의 필요성을 제기하

---

5) 당시 쌀의 국정가격은 46원이었다고 L씨는 밝히고 있다.

고 있음.

- 현재 상인으로서의 개인 뿐 아니라 기관, 기업소의 판매관련 조직도 허용된 것으로 전해지고 있음.
- 다만 현재로서는 기존 장마당에서 상행위를 하던 사람이 대중을 이루고 있음.
- 또한 외국인도 가능한 것으로 전해지고 있음.<sup>6)</sup>

○ 종합시장의 운영에 당국은 적극적으로 개입하고 있음. 특히 재정수입 확보를 위해 세금 징수에 힘을 쏟고 있음.

- 조선신보는 “시장은 상품을 파는 국영기업소, 협동단체, 개별적 주민들로부터 시장사용료를 징수한다. 또한 시장에서 상품을 파는 단위는 이것과는 별도로 자기 소득에 따른 국가납부금을 제때에 바쳐야 한다”고 전하고 있음.
- 탈북자들도 실제로 두 가지 명목의 세금이 징수되고 있다고 밝히고 있음. 평양의 경우, 전자는 만원 안팎이고 후자는 품목에 따라 상이한데 하루에 공업품 500원, 육류 300원 등이라고 함. 다만 함남 단천, 함북 회령 등 지방의 경우 대부분의 품목이 100원 미만이었음.

### 3. 종합시장 도입의 파급효과

#### 1) 생산 측면에서의 파급효과

○ 먼저 지적할 수 있는 것은, 기업의 입장에서는 시장 판매를 목적으로

---

6) 『중앙일보』(2003.6.26)는 평양 시내에 상점을 개설키로 지난 4월 북한당국과 계약한 중국조선족 기업인의 예를 제시하고 있다.

한 생산의 공간이 대폭 확대되었다는 것임.

- 7·1 조치로 기업에 대해 계획외 생산과 계획외 처분(시장판매)<sup>7)</sup>을 할 수 있는 합법적인 공간이 제공되었는데 이것이 더욱 확대된 것임.<sup>8)</sup>

- 7·1 조치 이후에 기업이 계획외 처분(계획외 유통)을 실현할 수 있는 공간은 국영 위탁수매상점 등이었는데 종합시장 도입 이후에는 제품의 합법적인 시장 판매 공간이 확대되었음(평양 출신 탈북자 K씨).

○ 특히 기업들이 시장에서 자금을 조달할 수 있는 길이 열렸고 이는 시장판매 생산을 더욱 자극하는 유인으로 작용했음.<sup>9)</sup>

- 기업들은 기본제품의 생산과정에 나오는 부산물로 인민생활필수품을 만들어 이를 종합시장에서 판매해 현금을 조달하고 이를 국가납부를 하지 않는 ‘생산유지비’로 쓸 수 있다는 것임(다만 시장에 내놓을 수 있는 상품은 생필품 생산의 30%를 넘을 수 없음).

○ 함북 무산 출신 탈북자 K씨는 기업들이 쿵을 통해 인조고기를 만들어 시장 상인들에게 판매하게 되는 사례를 소개하고 있음.

- 특기할 만한 것은 이 과정에서 개인자본이 기업에 투입될 가능성임. 이는 주로 기관, 기업소가 돈이 없을 경우

---

8) 조선신보 2003년 10월 22일자에 게재된 대안중기계연합기업소의 사례는 7·1조치 및 종합시장 도입 이후의 기업운영실태에 대해 몇 가지 귀중한 정보를 제공하고 있다. 예컨대 이 기업소의 지배인 김덕훈씨가 “우리의 경우 물자교류시장에 참여하거나 생산한 제품을 시장에 넘겨서 얻어낸 수입은 총수입의 2%도 안됩니다”라든가 “솔직히 계획을 수행하는데 바쁘지, 다른 방법으로 수입을 늘릴 생각은 별로 하지 않는다”며 자랑스럽게 이야기하고 있는 대목은 매우 시사적이다. 즉 적지 않은 기업들에게 있어서 계획외 생산과 계획외 유통, 특히 시장판매 목적의 생산활동이 기업활동에서 상당한 비중을 차지하고 있음을 짐작케 한다.

9) 7·1 조치로 기업들은 현금을 보유할 수 있게 되었다. 기업 스스로 자재를 조달하고 설비를 도입할 수 있도록 하기 위해서였다. 여기에서 종합시장이 들어서면서 기업들은 시장에서 자금을 합법적으로 조달할 수 있게 되었다.

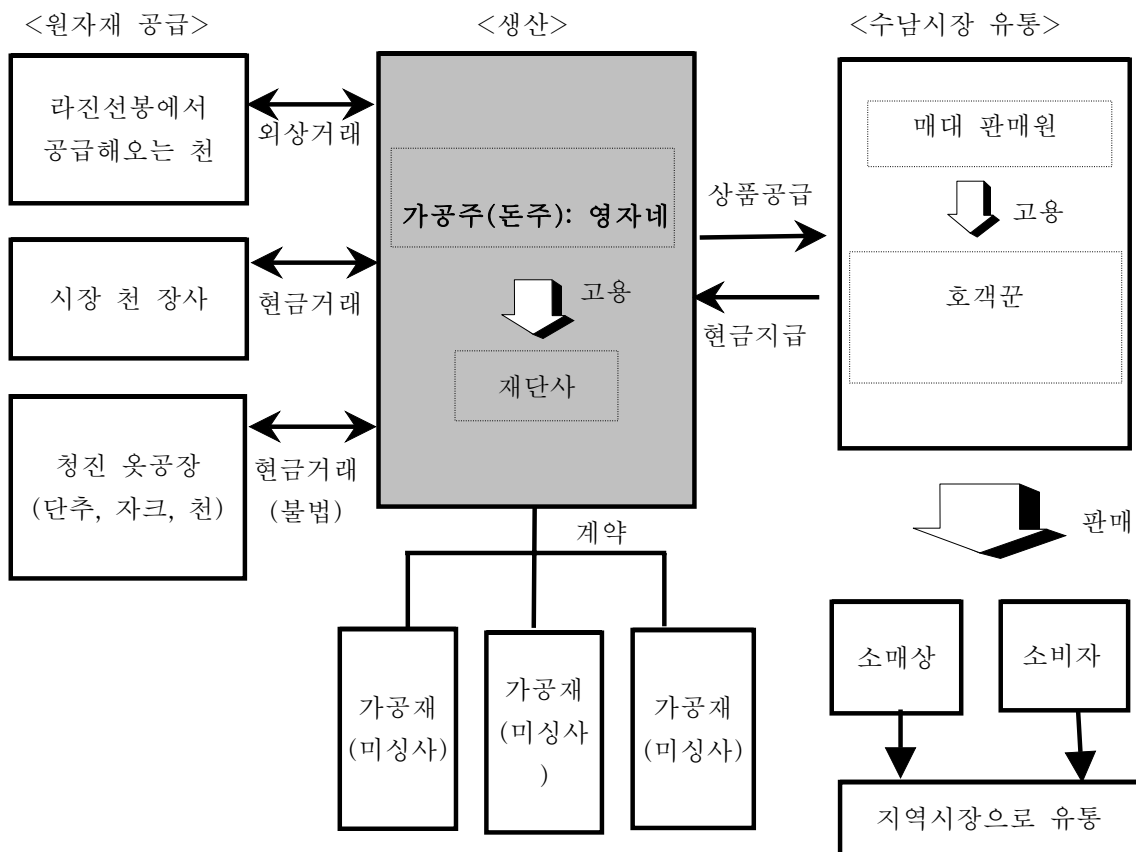
- 기관, 기업소의 활동에 대한 개인자본의 개입은 7·1조치 이후 현저하게 나타낸 현상인데, 이는 7·1 조치의 핵심적 요소의 하나가, “무엇해도 좋으니 스스로 벌어들여 살아라(다만 벌어들인 것의 일부는 국가에 바친다는 전제 하에)”는 성격의 것이기 때문임.

○ 평양 출신 탈북자 M씨는 비누를 만드는 기업의 예를 소개하면서 수입품과의 경쟁상황도 전하고 있음.

- 예컨대 국영상점 판매 가격은 30~50원, 시장 판매 가격은 70~80원임 (이 경우 수입품의 가격은 100~120원)

○ 또 하나 지적되어야 할 것은 종합시장의 도입은 개인들의 부업생산(개인수공업)의 확대를 초래했다는 것임.

<그림 1>영자네 옷가게 생산 및 유통과정(청진 수남 시장)



- 개인수공업은 7·1 조치를 계기로 확대되었지만 종합시장의 등장, 즉 안정적 판로 확보로 더욱 확대되고 있음.
- 개인수공업의 확대는 공식부문에서의 기능인력의 유출과 맥을 같이 하고 있다는 사실에 주목해야 할 것임. 대표적인 것이 재봉부문임.

## 2) 유통 측면에서의 파급효과

- 무역기관 입장에서 보면 공식적으로 시장판매를 위한 수입(輸入)도 행할 수 있는 길이 열리게 되었음.
- 무역기관은 과거 공식적으로는 자신의 관련 기관·기업소, 주민의 생산과 소비를 위한 수입, 즉 일종의 자가소비를 위한 수입을 수행했고 시장판매를 위한 수입은 음성적으로 해왔음.
- 그런데 “이제 무역회사들은 주민들에 대한 직접 판매가 가능하게 되었다”고 함. 따라서 “중국을 통한 중국상품 및 한국상품의 수입이 크게 늘었다”(탈북자 C씨)고 함.
- “북한의 무역상사들은 (공산품의 시장 거래가 허용된) 지금이 절호의 기회라 생각하고 선풍기, TV, 냉장고, 컴퓨터, 기타 가전제품을 대량 수입하고 있다”는 KOTRA 파리엔 무역관의 보고<sup>10)</sup>도 이러한 가능성을 뒷받침하고 있음.
- 7·1 조치 및 종합시장 도입 이후 외국과 직접 무역을 행할 수 있는 권한이 보다 많은 기관·기업소에게 주어지는 정책적 조치가 취해졌고, 이는 수입품의 종합시장 유입 확대로 이어졌음.
- 아울러 기관, 기업소의 무역 수행에 개인자본이 들어갈 여지가 확대되

10) KOTRA 파리엔 무역관, “7·1 경제개선조치 이후 1년의 북한경제”, 2003.6.23.

었음.

- 회령 출신 탈북자 C씨는 양정사업소의 예를 전하고 있음.

○ 한편 종합시장의 도입 이후 변화가 불가피한 부문이 국영상점일 것임.

- 종전에도 상품 고갈로 국영상점은 매우 고전했는데 종합시장의 등장으로 국영상점은 고사위기에 처했음.

○ 현재 국영상점들은 다름 아니라 시장화쪽으로 생존의 방향성을 모색하고 있는 것으로 전해짐.

- 즉 국영상점의 (위탁)수매상점화인데 이는 국영상점을 시장식으로 운영하겠다는 것임.<sup>11)</sup>

- 대표적인 것이 개인의 자본을 끌어들여 중국 등지에서 상품을 수입, 일반인에게 판매하고 이렇게 해서 얻은 수입의 일부를 국가에 납부하고 나머지는 개인에게 이윤으로 돌려주고 종업원 등의 생활비로 충당한다는 것임.

#### 4. 종합시장의 성격과 의미

##### 1) 전제적 논의

○ 북한의 정책변화에 대한 평가에 앞서 논의의 명확화를 위해 몇 가지 개념들을 정리해 두고자 함.

- 무엇보다도 ‘시장’이란 여러 가지 차원의, 또한 여러 가지 범주의 개념임.

---

11) 현재 국영상점은 북한산 제품만 취급할 수 있으나 수매상점은 모든 수입제품을 취급할 수 있게 되어 있다.

- 일반적으로 경제개혁의 대명사 내지는 핵심요소인 ‘시장(market)’을 말할 때의 시장은 시장메커니즘 혹은 가격기구, 나아가서는 시장경제를 가리킨다고 할 수 있음.
- 시장메커니즘은 아직 학자들간에 통일된 정의가 존재하지 않으나 단순화시켜 보면 “수요와 공급의 상호작용에 의해 가격이 결정되고 이 가격이 발신하는 정보의 시그널에 의해 소비·투자 등 상이한 의사결정단위(가계, 기업 등)의 경제적 행동이 조정되는 메커니즘” 정도로 볼 수 있음.
- 신고전파의 세계에서 시장메커니즘이 경제내 자원의 배분 메커니즘이고 Kornai에게는 시장조정(market coordination)이 개별 경제주체간의 관계를 조정하는 메커니즘이 됨.
- 또한 자본주의 경제체제에서 시장은 다음의 4가지 범주로 구분할 수 있음.
- 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융시장, 노동시장이 바로 그것임.<sup>12)</sup>
- 북한에서는 생산재, 소비재, 자본·금융, 노동에 대한 공급이 시장이 아니라 계획, 특히 할당과 배급에 의해 이루어짐.
- 따라서 북한에서 최근 농민시장을 ‘종합시장’으로 확대개편한 것과 관련, 다음의 2가지가 지적되어야 할 것임.
- 첫째, 이번 조치는 4가지 시장 가운데 하나인 소비재시장, 그것도 구체적인 marketplace를 창설한다는 형태로 거시경제 운용에 시장경제적 요소를 도입한 것임.

---

12) 학자에 따라서는 2가지 시장(생산물시장과 생산요소시장), 혹은 3가지 시장(생산물시장, 자본시장, 노동시장)으로 구분하는 경우도 있다.

- 둘째, 시장 메커니즘의 도입이라고 평가할 수 있기 위해서는 ‘종합시장’이 경제주체들의 행동을 조정할 수 있어야 할 것이고 특히 유통부문에 시장경제적 요소가 도입되었다면 이는 생산부문, 즉 공급자인 기업 (및 개인수공업자)의 행동에 영향을 미칠 수 있어야 할 것임. 이러한 측면에서 이번 조치는 시장 메커니즘의 도입이라고 충분히 평가받을 수 있음.

○ 기업 및 개인의 입장에서 보면 시장판매를 목적으로 한 생산이 가능하게 되었고 이는 획기적인 변화임.

- 기업 운영에 있어서의 자율성이 보다 확대되었고 이는 기업행동에 시장원리가 침투되는 형태와 결합되었다는 것이 중요한 의미임.

○ 이번 조치의 또 하나의 큰 의미는 계획경제와 시장경제의 병존에 대한 실험적 성격이 강하다는 것임.

- 이번 조치로 인해 생산·유통에 있어서 계획 메커니즘과 시장 메커니즘이 병존하게 되었고 아울러 가격도 국정가격과 시장가격이 공존하게 되었음.<sup>13)</sup>

○ 빼놓을 수 없는 것은 자원배분 메커니즘의 변화가, 매우 제한적이기는 하나, 소유권의 변화를 수반하고 있다는 점임.

- 개인수공업의 확대를 초래하고 있다는 사실<sup>14)</sup>

- 공식부문에 개인자본이 투입될 여지가 늘어났고 또 실제로 개인자본 투입이 확대되고 있다는 사실

---

13) 달리 보면 이번 조치는 제한적이기는 하나 가격자유화라는 측면도 가지고 있다.

14) 종합시장과 직접적인 관련은 없지만 7·1 조치 이후 식당, 당구장, 가라오케 등의 서비스에 개인자본이 진출할 수 있는 공간이 크게 넓어지면서 소규모 개인서비스업이 확대되고 있다는 사실은 주목할 만하다.

## 2) 역사적 관점에 의한 평가

- 그간 공식적으로 허용된 시장은 농민시장, 사회주의 물자교류시장 정도였음.
- 이번에 신설되는 종합시장은 규모나 거래품목 등의 면에서 종전과는 비교가 되지 않음.
- 시장판매 목적의 생산은 종전에도 존재했으나 기본적으로 국가의 계획경제의 외부 영역으로 국한되었음.
- 8·3인민소비품, ‘개인부업’ 생산품(1989년 8월 정무원의 ‘가내작업반, 부업반 관리운영 및 가내편의봉사사업에 관한 규정’에 의해 공식화)은 사실상 시장메커니즘이 적용되는 직매점을 통해 판매
- 그런데 이들은 국가계획에 들어가 있는 자재나 노동력을 사용해서는 안 되었고 지방, 기업, 개인 차원에서 자력갱생해야 했음.
- 하지만 종합시장의 경우에는 국가의 계획경제의 외부 영역뿐 아니라 내부 영역에서도 가능하게 되었음.
- 일단 국가계획목표만 달성하면 시장판매 목적으로 생산하는 여분의 물량에 대해서는 국가계획에 들어가 있는 자재나 노동력을 사용했는지 아니면 자체해결했는지는 불문에 부침.
- 또한 7·1 조치보다 더 명확한 형태로 시장 메커니즘을 도입한 것임.
- 시장(marketplace)이 명시적으로 등장하고 더욱이 시장 메커니즘이 기업의 공식적 및 일상적인 행동, 특히 생산활동에 관한 의사결정에 큰 영향을 준다는 점에서 뚜렷한 진전<sup>15)</sup>

○ 종합시장의 등장 배경에는 7·1 경제관리개선조치의 사실상의 실패가 있다고 할 수 있음.

- 즉 7·1 조치를 통해 국영유통망(국영상점)을 통한 상품공급증대를 의도했으나 소기의 성과를 거두지 못하자 이번에는 비국영유통망(시장)을 통해 상품공급을 늘려보고자 한 것으로 해석 가능

- 물론 북한당국이 현재 안고 있는 최대의 고민은 재정난, 인플레이션이기도 함.

○ 하지만 주목해야 할 것은 7·1 조치의 실패가 개혁적 정책의 후퇴를 가져온 것이 아니라 개혁적 정책의 진보를 가져왔다는 사실

- 7·1조치의 실패는 보다 과감한 개혁 정책의 필요성을 일깨웠을 가능성이 있음.

- 더욱이 핵문제로 인해 대외적 여건이 매우 악화된 상태인데도 개혁에 박차를 가했다는 사실이 눈길을 끌.

○ 이와 관련, 지난해 6월 16일자 조선신보는 매우 흥미로운 지적을 하고 있음.

- “농민시장을 종합적인 소비품시장으로 확대하는 조치는 공업제품도 거래되고 있는 오늘의 현실에 맞게 취한 조치라고 볼 수도 있지만 보다 중요한 점은 일련의 경제개혁의 연장선에서 시장의 기능에 대한 관점의 전환이 이루어졌다는 데 있을 것이다.”

- 즉 종합시장의 등장 조치는 암시장의 창궐에 대한 사후적 추인, 암시장의 양성화라는 측면도 있지만 여기서 한 걸음 더 나아가 시장의 역

---

15) 앞에서도 밝혔듯이 시장 판매 목적의 생산이 가능하게 되었다는 점이 중요하다.

할에 대한 인식의 변화를 보여주고 있으며 더욱이 경제개혁의 이론적 정당화 작업의 가능성까지 점쳐지고 있음.

### 3) 국제비교의 관점에 의한 평가

○ 북한당국의 이번 조치는 중국의 쌍궤제(雙軌制, dual-track system)를 연상시킴.

- 쌍궤제는 계획 메커니즘과 시장 메커니즘의 병존 상태를 가리키는 중국어임.

- 특히 쌍궤제는 2가지 소유제도(국유와 사유)의 병존이라기보다는 2가지 조정 메커니즘(계획과 시장)의 병존

- 이는 중국과 같은 점진적 이행에 수반되는 필연적 형태라는 지적도 있음.

○ 쌍궤제는 중국 개혁·개방의 성공요인의 하나로 지적되고 있다는 점에서 주목할 만함.

- 기존의 국유부문은 그대로 둔 채 비국유부문을 창출, 양자를 경쟁시키는데 비국유부문이ダイナ믹하게 발전해 국유부문을 점차 쇠퇴·축소시켰다는 논리임.

○ 아울러 북한당국의 이번 조치는 1984년 중국이 농업개혁에 이어 도시 부문 및 계획시스템 전반에 대한 개혁에 착수할 때의 상황, 특히 이해 10월에 발표한 ‘경제체제 개혁에 관한 중국 공산당 중앙위원회의 결정’을 떠올리게 함.

- 여기서는 국민경제 운용에 있어서 지령성 계획화, 지도성 계획화, 시

장조절이라는 3가지 형태의 조정이 공존·발전해야 한다고 주장

- 특히 농업활동, 일용품과 같은 일부 부차적인 제품의 생산과 유통은 서비스 제공, 수리와 마찬가지로 시장조절의 영역인데 이는 국민경제에 부차적인 역할을 하나 필요불가결한 것이라고 규정하고 있음.

- 물론 북한은 아직 이러한 공식적인 입장을 표명한 적은 없으나 현재 북한 내부의 논의는 이러한 입장에 근접해 있는 것이 아닌가 하는 추측을 넣고 있음.<sup>16)</sup>

○ 다만 좀더 구체적인 면에서는 북한의 이번 조치와 중국의 쌍궈제간의 차이도 발견할 수 있음.

- 예컨대 중국은 사적 소유부문의 발생을 허용하고 국유부문의 부분적 사유화, 집단사유화 등 소유제의 다양화 전략을 토대로 시장과 계획의 병존 실험을 행했으나 북한은 소유제의 면에서는 변화가 없는 상태에서 실험에 착수함.

- 또한 중국은 농촌 및 농업개혁에서 출발해 도시 및 공업, 상업개혁으로 순차적으로 착수했다면 북한은 상업을 중심으로 해서 농업과 공업의 개혁을 동시에 진행하고자 한 면이 있음.

○ 동시에 북한과 중국간의 대외환경, 거시경제적 환경의 차이를 지적하지 않을 수 없음.

- 북미관계로 대표되는 열악한 대외환경은 주지의 사실

- 국내경제적 요인으로, 특히 계획과 시장의 병존 실험에 있어서 중요한 요인은 다음의 2가지

- 중국은 느슨한 집권제(slackly centralized system) 인데 반해 북한은 뻣

---

16) 그렇다 하더라도 북한 지도부가 이러한 수준의 강령을 향후 공식화할 수 있을지는 매우 불투명하다.

빡한 집권제(tightly centralized system) → 중국은 1984년 당시 지령성 계획에 의한 공업생산의 비율이 40%에 불과

- 중국은 개혁개방이 시작되기 직전인 1978년에 경제가 성장이 둔화되었다고는 하나 현재의 북한처럼 경제내 자원이 사실상 고갈되고 경제의 재생산이 불가능할 정도는 아니었다는 것 → 비계획부문의 활력 및 이것이 계획부문을 압박하는 정도가 중국보다는 훨씬 적을 가능성

○ 한편 샤방스(Chavance)의 사회주의 발전 4단계론에 의거해 북한의 현재를 평가하는 것도 가능함.

- 그는 사회주의 경제체제의 성립에서 붕괴까지의 전 과정을 전통적 시스템 → 시스템의 개선(systemic adjustments) → 급진적인 개혁(radical reform) → 시스템의 해체의 4단계로 구분

○ 큰 틀로 보면 북한의 7·1 조치는 ‘시스템의 개선’ 단계에 해당된다고 할 수 있을 것임.

- 북한은 중앙계획화의 틀 내에서 계획화의 방법을 바꾸어 시스템을 합리화, 유연화하고자 했으며 7·1 조치는 기업 자율성의 확대, 경제운영의 분권화, 대외무역 국가독점원칙의 완화 등 ‘시스템의 개선’ 단계의 특징을 대부분 가지고 있으며 더욱이 전통적 시스템에 대한 강한 비판에서 출발한 것도 아니었음.

- 그렇다고 하더라도 현재의 북한이 ‘시스템의 개선’ 단계에 꼭 들어맞느냐 하면 이에 대해서는 논란의 여지가 있을 것으로 보임. 7·1 조치 및 후속조치(종합시장 정책)의 핵심요소는 기업활동에 대한 부분적인 분권화, 그리고 아주 초보적인 수준에서의 시장화로 파악할 수 있음.

○ 특히 종합시장의 등장은 중앙계획화의 틀 내에서의 계획화 방법의 변경과는 차원이 전혀 다른 것임.

- 다름이 아니라 시장을 통해 계획을 보완하고자 한 것임.
  - 시장의 역할에 대한 인식의 변화는 전통적 시스템에 대한 신념의 변화와도 맥을 같이 할 수 있음.
- 북한경제는 7·1 조치 이전에는 ‘전통적 시스템’ 단계와 ‘시스템의 개선’ 단계의 중간 정도에 위치하고 있었으나 7·1 조치 및 후속조치를 계기로 ‘시스템의 개선’ 단계를 넘어섰다고 할 수 있음.
- 현재는 시스템의 개선과 급진적인 개혁의 가운데에 있으나 시스템의 개선에 훨씬 더 가까운 상태
  - 즉 급진적인 개혁까지 가기에는 아직 한참 멀었고 이제 겨우 시스템의 개선에서 한 발자국 전진한 상태라고 평가 가능
- 한편 북한의 현 단계, 특히 개혁의 진전 정도를 다른 나라의 경험과의 단순비교를 통해 판단하는 작업에는 주의를 요함.
- 북한의 조건과 다른 사회주의 국가의 조건의 상이함. 특히 북한의 암시장(second economy) 창궐 및 암시장의 공식경제 대체현상은 다른 사회주의 국가의 경험에 비추어 얼마만큼 보편적이고 얼마만큼 특수한가에 대한 고려가 필요함.
  - 북한의 경제개혁은 암시장 문제에 대한 대응 내지는 해결이 중요한 축을 형성할 것으로 보임.
- 동시에 북한의 현실 및 정책의 현 시각을 나타내는 시계(時計)는 다른 사회주의국가의 개혁·개방 및 체제전환 이전 시점에 멈추어 있지 않음.
- 북한은 이미 부분적으로 체제전환을 경험했다고도 할 수 있음. 구소련

의 붕괴에 따른 무역관계의 단절 충격은 동구국가들이 체제전환 당시 코메콘 붕괴에 따른 충격과 유사함.

- 북한은 다른 사회주의 국가의 1950~80년대뿐만 아니라 1990년대, 2000년대도 관찰하고 있음. 시기적으로 상이한 타국 경험의 선택적 수용, 취사선택이 가능함.
- 예컨대 북한의 7·1 조치와 이번의 종합시장 조치는 점진성과 급진성, 나아가 계획개선기의 조치와 체제전환기의 조치를 동시에 내포하고 있을 가능성

## 5. 전망

- 이번 조치의 가장 큰 목적 중 하나가 이 주민들에 대한 상품 공급 증대라 한다면 이 측면에서 성과는 어느 정도 기대 가능함.
- 예컨대 종합시장용 생산은 그 자체뿐 아니라 국영상점용 생산의 계획 목표 달성에 큰 인센티브로 작용할 전망
- 동시에 시장을 배경으로 전문상인의 등장은 기존의 국영상점 유통망보다 효율성의 측면에서 앞설 것으로 보임.
- 물론 시장 메커니즘이 부분적으로 도입되었기 때문에, 또한 경제의 내부 자원이 사실상 고갈된 상태에서 제도개혁만으로 거둘 수 있는 성과에 한계가 있는 것만은 부인 곤란
- 이와 관련, 올 초까지 비교적 안정적으로 움직이던 시장 물가가 올 봄 이후 불안정한 움직임을 보이고 있다는 단편적인 정보에 주목 필요.
- 또 한편으로 종합시장 정책의 목적이 재정난의 완화, 인플레이션의 완

화에 있다면 이 또한 부분적인 성과는 기대 가능

- 특히 재정난의 완화가 그러함

○ 반면 종합시장 도입의 부작용도 만만치 않을 것으로 예상됨.

- 중국의 쌍궈제 경험이 여실히 보여주듯이 각종 투기와 부패는 불가피할 것으로 보임.

- 동시에 시장에 공급되는 물품의 공급원천의 합법성 여부가 문제될 것으로 보임.

- 주민들의 빈부격차의 확대, 시장마인드의 확산 등도 마찬가지

○ 더 큰 문제는 향후 종합시장 발달에 따라 국영상점망의 위축, 국영상점의 시장화가 가속화되고 개인수공업의 발달 등으로 인한 시장경제 질서의 확산 및 공식부문의 침식도 가속화될 전망

- 이를 어느 수준까지 국가가 용인할 지 주목됨.

○ 종합시장 도입의 지속성 등을 좌우할 변수는 여러 요인이 있으나 무엇보다도 국내외 정치적 변수, 특히 국제정치적 변수가 중요함.

- 물론 개혁의 내적 압력의 누적, 개혁적 조치의 불가역성의 측면도 무시 못함.

- 동시에 종합시장 정책의 성과와 부작용의 정도, 수준도 중요한 변수

○ 한편 향후 기업의 운영과 관련, 시장원리가 어디까지 확대될지도 주목거리

- 예컨대 이번 조치로 기업의 판매 부문에서는 시장원리가 도입되게 되

있음.

- 앞으로 기업의 원자재 및 노동력 확보 등과 관련해서도 시장원리가 도입될 것인지, 즉 소비재시장 뿐 아니라 생산재시장, 노동시장 등도 본격 등장할 것인지 여부
- 자본시장의 등장 여부도 주목거리