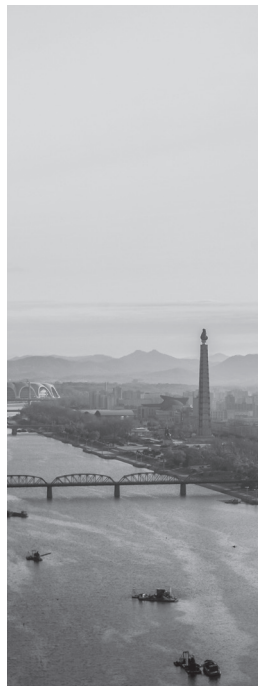
연구자료 15-02

Korea Institute for International Economic Policy



북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로

임수호
최유정
홍석기

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구자료 15-02

북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로

임수호·최유정·홍석기

KIEP 대외경제정책연구원

연구자료 15-02

북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로

인 쇄 2015년 12월 24일
발 행 2015년 12월 30일
발행인 이일형
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1178, 1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 (주)현대아트컴 T. 02-2278-4482

ⓒ2015 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-2406-0 94320
978-89-322-2064-2(세트)

국문요약

북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로

임수호·최유정·홍석기

북한 당국이 '7.1 경제관리개선조치'(이하 '7.1 조치')를 시행한 지 올해로 만 13년이 지났다. 7.1 조치(2002~2003)는 북한 역사상 가장 획기적인 개혁 패키지였지만, 이후 反개혁 역류(2006~2009)가 발생하면서 용도가 폐기되었다는 평가가 많다. 하지만 북한 당국은 2010년 하반기부터 다시 개혁 패키지를 준비하여 김정은 정권의 등장과 함께 일련의 조치('새로운 경제관리 개선조치')를 집행해 나가고 있다.

'새로운 경제관리 개선조치'의 정확한 성격을 파악하고 향후 전개방향을 예측하려면 시장메커니즘이 주도하는 비전략부문(경공업과 지방공업)과 계획메커니즘이 주도하는 전략부문(군수산업과 핵심 중공업) 사이의 연관성을 파악하는 것이 필요하다. 본 연구는 이 연관성을 규정짓는 것이 '선군경제노선'이라고 보고, 이를 통해 2000년대 북한의 경제개혁을 재평가하고, 성과 및 한계를 분석한 후, 향후 김정은 정권의 경제정책 방향을 전망하고자 한다.

7.1 조치는 김정일의 장기 경제재건('강성대국 건설') 전략인 선군경제노선을 뒷받침하기 위한 핵심 정책수단이었다. 즉 부족한 재원을 전

략부문에 집중하기 위해 비전략부문에 대한 재원투입을 축소하는 대신 해당부문의 자율성을 확대한 것이며, 나아가 비전략부문에서 발생한 잉여를 전략부문으로 이전하려는 목적에서 추진되었다. 특히 재원투입 없이 비전략부문의 잉여를 확대하기 위해 시장메커니즘을 공식경제 내부로 수용하였다. 이런 의미에서 7.1 조치는 전략부문에서의 계획 강화와 비전략부문에서의 시장화라는 경제의 이중구조화 전략으로 특징지어진다.

7.1 조치와 연이은 박봉주 내각의 급진개혁 실험(2004~2005)은 그간 아래로부터 진행되어온 자생적 시장화에 제도로서의 시장메커니즘을 결합함으로써 북한경제의 시장화를 심화시켰다. 문제는 시장화가 어느 순간부터 당국이 디자인한 범위를 넘어서기 시작했다는 점이다. 특히 '전인민의 상인화'가 확산되는 가운데 '돈주'의 자본이 국영기업 내부로 침투해 들어가면서 '사실상의 사유화'가 진행되자, 김정일의 승인 아래 시장 억제를 위한 反개혁 역류(2006~2009)가 발생하였다. 그리고 그 정점에서 2009년 말 화폐개혁이 추진되었다. 그러나 이는 시장메커니즘의 폐지가 아니라 '관리가능한 시장'을 복원하기 위한 조치였다고 보아야 한다. 왜냐하면 反개혁 역류에도 불구하고 계획메커니즘의 축소와 기업운영의 자율성 확대(시장메커니즘의 확대)라는 7.1 조치의 근간은 그대로 유지되었기 때문이다. 계획과 시장의 공존은 선군경제노선의 내생적 요구이다. 이런 의미에서 화폐개혁 실패 직후 '새로운 경제관리 개선조치'가 준비되기 시작한 것은 당연한 논리적 수순이었다.

7.1 조치는 경제적 부작용만 낳았을 뿐 그 성과는 미약했던 것으로 보인다. 우선 군수공업을 제외하면 전략부문, 비전략부문을 가릴 것 없이 생산성 증대효과가 거의 나타나지 않았다. 비전략부문에서 과도한 착취가 발생함으로써 경제개혁에도 불구하고 이 부문에서 생산성 증대효과가 나타나지 못했고, 착취된 잉여가 군수공업에만 집중 투자됨으로써 중공업에서도 생산성 증대효과가 나타나지 못한 것으로 보인다. 반면 7.1 조치와 화폐개혁을 거치면서 시장에 통화가 과잉 누적된 결과

만성적 하이퍼인플레이션이 초래되었다. 이 역시 부족한 재정을 발권으로 충당하는 인플레이션 조세(inflation tax) 정책의 결과로 판단된다. 이로 인해 최근까지 북한에서는 통화량 급증 → 인플레이션 → 환율상승 → 인플레이션의 악순환 고리가 작동해왔다.

이렇게 본다면, 2013년 2/4분기 이후 시장 쌀값 및 환율의 안정세 역시 북한 당국의 통화정책과 관련이 있다는 추론이 가능하다. 즉 화폐개혁 실패 이후 북한은 인위적 통화증발을 자제하고 있다고 보인다. 이와 함께 당국이 외화 통용을 묵인하면서 경제의 달러라이제이션이 급속히 심화되는 것 역시 역설적으로 물가 및 환율 안정에 기여하는 것으로 보인다. 하지만 달러라이제이션의 심화는 경제에 대한 정부의 통제력 약화를 의미하므로 장기적으로는 북한 체제 안정화에 약이 아니라 독이 될 공산이 크다고 하겠다.

김정은 정권은 2012년 연초부터 '새로운 경제관리 개선조치'라고 불리는 경제개혁 패키지를 추진하고 있다. 당과 군의 경제사업 축소 및 내각으로의 이전, 내각의 경제관리 권한 강화, 공장·기업소·협동농장의 경영 자율성 확대(공식경제에서 계획메커니즘 축소 및 시장메커니즘 확대), 그리고 일련의 경제 특구·개발구 확대 등이 대표적이다. 특히 협동농장에서의 가족영농제, 공장 · 기업소 운영에서의 자율성 확대 등은 2004~2005년 박봉주 내각이 추진했던 급진개혁 실험을 재연한 것이라고 보인다. 일각에서는 '새로운 경제관리 개선조치'가 중국의 개혁 · 개방 초기 국면과 유사하다고 보고 있다.

문제는 개혁에 필요한 재원을 어떻게 확보하는가 하는 부분이다. 인플레이션을 유발하지 않고 재원을 확보하려면 금융개혁 이외에 다른 방법은 없으며, 북한 당국 역시 이를 잘 이해하고 있는 것으로 보인다. 현재 북한은 예 · 적금 상품 등 새로운 금융상품을 개발하고 주민의 신용카드 이용을 추진하는 등 시장에서 축적된 자본을 중앙으로 집결하기 위해 노력하고 있는 것으로 파악된다. 문제는 이것만으로는 주민이 금융시스템에 대해 가지고 있는 불신을 해소하기 어렵다는 데 있다.

결국 북한 당국으로서는 경제개혁에 성공하기 위해서는 상업은행 설치 등 본격적 금융개혁에 착수하는 길밖에 없다. 그러나 문제는 금융개혁이란 것이 단순히 상업은행을 설치하고 이자율을 도입하는 문제가 아니라는 점이다. 속도는 어느 정도 조절이 가능하겠지만, 금융개혁을 제대로 추진하자면 국정가격을 폐지하여 현재의 이 중 가격체계를 수요-공급에 반응하는 단일 가격체계로 개혁해야 한다. 또한 국가 재정공급체계인 무현금 유통체계를 폐지하여 현재의 무현금유통과 현금유통의 이중체계를 현금유통체계로 단일화해야 한다. 다시 말해서 북한 계획체제의 근간인 재정체계와 가격체계를 근본적으로 혁신하여 계획체제를 사실상 해체하는 수준의 개혁을 추진해야 하는 것이다. 그러나 시장체제와 계획체제의 이중구조화 전략은 선군경제노선을 추진하기 위한 '내생적 조건'이다. 따라서 '새로운 경제관리 개선조치'의 미래는 김정은 정권이 선군경제노선의 제약을 얼마나 뛰어넘을 수 있는가에 달려 있다.

이와 관련하여 김정은 정권이 2013년 4월 채택한 핵-경제 병진노선을 주목할 필요가 있다. 북한 당국은 핵-경제 병진노선에 대해 "국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁 억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게" 하는 노선이라고 주장하고 있다. 즉 재래식 군비 및 관련 군수산업 투자를 감축하여 그만큼의 재원을 민수경제 발전에 돌린다는 구상이 전제되어 있는 것이다. 이러한 의미에서 핵-경제 병진노선은 선군경제노선의 완화 내지는 폐지의 가능성을 담고 있다고 할 수 있다.

하지만 이러한 구상이 실현되려면 무엇보다 북한의 대외 안보환경이 개선되어야 한다. 대외 안보환경이 개선되지 않는 상황에서 북한의 핵 억지력은 새로운 군비경쟁을 초래해 오히려 더 많은 국방비 투자를 요구할 공산이 크기 때문이다. 따라서 이번 병진노선은 지금 당장 본격적 핵무장을 추진하겠다는 선언이라기보다는 국제사회가 자신의 요구사항(핵능력 동결과 북미수교 및 평화협정 체결의 맞교환)을 수용할 경우

핵능력을 현재 수준에서 동결하겠지만, 이를 수용하지 않을 경우 본격적 핵무장에 나서겠다는 '개방형 정책(open-ended policy)' 선언일 개연성이 높다. 문제는 북한의 대외관계가 개선되자면 핵문제가 해결되어야 하는 반면, 북한은 핵문제를 해결하자면 자신의 대외관계가 먼저 개선해야 한다고 주장하고 있다는 점이다. 이 '닭이 먼저냐, 달걀이 먼저냐'의 딜레마가 어떻게 해결되는가에 따라 북한의 발전전략 수정과 그에 따른 개혁·개방의 운명도 상당 부분 좌우될 것으로 보인다.

차 례

국문요약 ····· 3

제1장 서론 ····· 13

제2장 선군경제노선과 '7.1 조치' ····· 18
1. '7.1 조치'의 성격과 추진의도 ····· 18
2. '7.1 조치'의 재구성 ····· 28

제3장 反개혁 역류의 재평가 ····· 35
1. 박봉주의 급진개혁과 시장화의 심화 ····· 35
2. 反개혁 역류: 시장통제인가, 시장폐지인가? ····· 40

제4장 미약한 성과, 심화되는 부작용 ····· 46
1. 미약한 생산증대 효과 ····· 46
2. 세입증가율을 현저히 밑도는 경제성장률 ····· 52
3. 만성적 하이퍼인플레이션 ····· 56

제5장 김정은시대 경제개혁의 평가와 전망 ····· 61
1. '새로운 경제관리 개선조치' ····· 61
가. 배경 ····· 61
나. 주요 내용 ····· 64
2. 미래로의 회귀? ····· 69
3. 핵-경제병진노선: 선군경제노선의 지속인가, 변용인가? ····· 75

제6장 결론 ····· 85

참고문헌 ····· 90

부록 1. 분기별 북한 시장쌀값 및 환율 ····· 97
2. 북한 세입·세출 결산(추정) ····· 98

Executive Summary ····· 99

표 차례

표 2-1. 북한 공식 군사비의 재정부담율(1960~94) ····· 24
표 2-2. 7.1 조치 전후 북한 세입 항목 비교 ····· 29
표 2-3. 7.1 조치 전후 북한 세출 항목 비교 ····· 34
표 3-1. 북한 시장화에 대한 탈북자 설문조사 결과 ····· 38
표 4-1. 북한의 주요 제품 생산실적 추이 ····· 49
표 4-2. 북한 항목별 세입 계획 증가율(2003~14) ····· 54
표 4-3. 북한 시기별 시장 쌀값·환율 상승률 ····· 57
표 5-1. 김정은시대 경제관리 개선조치 일지 ····· 63
표 5-2. 새로운 경제관리 개선조치의 주요 내용 ····· 69

그림 차례

그림 4-1. 개혁 초기 10년간 북한과 중국의 경제성장률 추이 ····· 51
그림 4-2. 북한 경제성장률과 GNI(PPP 기준) 추세 ····· 52
그림 4-3. 북한 세입·세출 결산 추정 ····· 53
그림 4-4. 북한 분기별 시장 쌀값·환율 동향 ····· 56
그림 4-5. 북한 시장환율과 무역수지(남북경협 포함) 적자 ····· 59
그림 5-1. 사회주의 체제전환의 두 가지 경로 ····· 76

제1장

서론

북한 당국이 '7.1 경제관리 개선조치'(이하 '7.1 조치')를 시행한 지 올해로 만 13년이 지났다. 7.1 조치(2002~03)는 북한 역사상 가장 획기적인 개혁 패키지였지만, 이후 反개혁 역류(2006~09)가 발생하면서 용도가 폐기되었다는 평가가 많다. 2009년 말에 실시된 화폐개혁은 7.1 조치로 상징되는 경제개혁 흐름에 최종 종지부를 찍은 행위로 해석되고 있다.

하지만 북한 당국은 화폐개혁 실패 이후 채 1년도 지나지 않은 2010년 하반기부터 다시 개혁 패키지를 준비하여 김정은의 정권승계와 함께 일련의 조치를 집행해 나가고 있다. 군과 당의 경제사업 축소 및 내각으로의 이전, 내각의 경제관리 권한 강화, 공장·기업소·협동농장의 경영 자율성 확대(공식경제에서 계획메커니즘 축소 및 시장메커니즘 확대), 그리고 일련의 경제 특구·개발구 확대 등이 대표적이다.[1)]

김정은 정권 등장 이후 새롭게 추진되고 있는 경제관리 개선조치(이하 '새로운 경제관리 개선조치')는 박남기 당 계획재정부장의 처형(2010. 3)에 이은 박봉주 前 내각 총리의 복권(2010. 8)과 때를 같이 하고 있어

1) 김정일 시대의 7.1 조치나 김정은 시대의 새로운 경제관리 개선조치에는 대내 개혁만이 아니라 대외 개방조치도 포함된다. 하지만 본 연구에서는 대내 개혁조치에 국한하여 논의를 진행하고자 한다. 왜냐하면 경제특구 등 대외 개방조치의 경우 이미 선행연구가 많이 있을 뿐 아니라, 본 연구에서 부각하고자 하는 선군경제노선과 경제개혁의 연관성은 대외분야보다는 대내분야에서 보다 분명하게 드러나기 때문이다.

특별한 주목을 받고 있다. 주지하듯이 박봉주는 7.1 조치의 후속작업으로 급진적 개혁(2004~05년)을 추진하다 좌천된 인물이고, 박남기는 '박봉주 개혁'에 대한 당의 견제와 일련의 反개혁 역류(특히 화폐개혁)를 주도한 인물로 알려져 있다. 따라서 박남기의 처형과 박봉주의 복권은 내각이 경제개혁을 추진할 수 있는 보다 안정적인 정치적 기반이 형성되었다는 것을 의미한다.

한편 북한 당국은 7.1 조치가 물자공급의 부족과 하이퍼인플레이션으로 인해 실패했다는 점을 감안하여, 당면해서는 물자공급 증대를 위한 미시부문 개혁에 집중하고 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 물자공급이 어느 정도 안정적으로 뒷받침되고 인플레이션 억제에 대한 자신감이 생길 경우 개혁이 거시부문으로까지 확대될 소지가 다분한 상황이다. 이와 관련하여 최근 2년 가까이 북한의 시장환율과 시장물가가 비록 높은 수준이기는 하지만 안정되어 있는 점은 시사하는 바가 크다고 하겠다.

'새로운 경제관리 개선조치'와 관련하여 국내외 연구자 사이에서는 '시장사회주의 개혁의 전조'라는 평가와 '실패한 7.1 조치의 재판(再版)'이라는 평가가 엇갈리고 있다. 전자의 시각에 따르면, 현재 북한은 중국의 개혁초기와 유사한 국면으로 진입하였으며 향후 대외관계가 개선될 경우 시장사회주의 개혁으로 진입할 것으로 전망된다. 반면 후자의 시각에 따르면, 북한의 경제개혁 조치는 어디까지나 계획체제 복원을 위한 수단적 의미를 지닐 뿐이며, 따라서 7.1 조치 때처럼 미온적 대응으로 일관하다 결국 실패할 것으로 전망된다. 그러나 이러한 시각들은 북한 당국의 정책 디자인에서 시장과 시장화(marketization)가 갖는 의미를 과대(전자의 경우) 혹은 과소(후자의 경우) 평가하고 있으며, 이는 결국 북한 체제의 미래에 대해 잘못된 진단으로 이어질 소지가 크다고 판단된다.

'새로운 경제관리 개선조치'의 정확한 성격을 파악하고 향후 전개방향을 예측하려면 시장과 전략부문(군수산업과 핵심 중공업), 보다 정확

히 표현하자면 시장메커니즘이 주도하는 비전략부문(주로 경공업과 지방공업)과 계획메커니즘이 주도하는 전략부문을 모두 시야에 넣는 연구가 필요하다.[2] 용어 자체가 암시하듯이 전략부문은 지난 수십 년간 북한경제의 중핵을 구성해온 경제부문이다. 하지만 현재 북한경제에 대한 국내외 학술적, 정책적 연구에서 전략부문에 대한 분석은 거의 배제되다시피 하고 있다. 반면 시장에 대한 연구는 과잉이다 싶을 정도로 활성화되어 있다.[3]

물론 시장에 대한 연구가 활성화되는 것은 좋은 일이다. 데이터나 정보의 부족으로 인해 전략부문에 대한 연구가 어렵다는 점도 충분히 납득이 가는 부분이다. 하지만 북한경제에 대한 대부분의 연구가 시장에 집중되면서 마치 시장이 북한경제의 '가장 중요한 부문'이라거나 심지어 '모든 것'이라는 '착시'가 공고해지고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다.[4] 이러한 착시는 비단 언론만이 아니라 학계나 정책서클에도 만연해 있는 것으로 보인다.

물론 본 연구는 현재 시장이 북한경제에서 중요한 비중을 차지하고 있고, 변화의 원동력으로 작용하고 있다는 점을 부정하는 것이 아니다. 또한 1990년대 경제난을 거치면서 전략부문을 뒷받침하는 산업연관이 크게 훼손되었고, 2000년대의 복구 노력에도 불구하고 아직 뚜렷한 성과가 없다는 점에도 전적으로 동의한다. 하지만 그럼에도 불구하고 시장이 '가장 중요한 부문'이라거나 '제대로 작동하고 있는 것은 시장뿐'이라는 식의 주장에는 전혀 동의할 수 없다. 왜냐하면 그것은 입증이 필요한 가설일 뿐이기 때문이다. 문제는 지금까지 누구도 이 가설을 입증하

---

2) 전략부문, 비전략부문이라는 용어는 김정일의 2001년 10월 3일자 담화에서 가져온 것이다. 同 담화에서 김정일은 몇 달 후 시작될 경제개혁 조치, 즉 7.1 조치의 개략적 취지와 방향을 제시하고 있다. 「강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할 데 대하여」(2001. 10. 3).

3) 최근 북한 시장에 대한 연구가 활성화되고 있는 것은 탈북자나 중국 측 대북 사업가와의 인터뷰가 용이해진 데 힘입은 바가 크다.

4) 이러한 착시현상은 탈북자나 북한 내 정보소스의 대부분이 시장이 활성화된 변경지역 주민이라는 사실과 관련이 있다.

거나 반증하려 하지 않았고, 그러는 사이 어영부영 사실로 받아들여지고 있다는 점이다.

시장이 북한경제의 핵심이라는 주장을 입증 혹은 반증하려면 전략부문에 대한 실태분석이 선행되어야 하고, 이를 기초로 전략부문과 시장의 연관성이 분석되어야 한다. 예컨대 북한에서 계획메커니즘이 주도하는 영역은 어디까지이고, 시장메커니즘이 주도하는 영역은 어디까지인가? 전략부문에서 계획메커니즘과 시장메커니즘은 어떻게 연결되어 있는가? 등의 질문에 대한 답변이 제시되어야 하는 것이다. 본 연구는 이러한 질문에 답하고자 하는 하나의 시도이다. 다만 본 연구 역시 전략부문에 대한 실태분석에 기초한 것이 아니라는 점에서 추후 본격적 연구를 위한 하나의 가설에 불과하다는 점을 미리 밝혀두고자 한다.[5)]

또한 본 연구는 실태분석이 아니라 정책분석에 초점을 두고 있다. 즉 북한 당국의 '정책 디자인'에서 전략부문과 비전략부문, 계획메커니즘과 시장메커니즘이 어떻게 연관되는가를 분석하는 데 초점이 있다. 물론 정책 당국의 구상이 현실 분석을 대체할 수는 없겠지만, 하나의 실마리를 제공한다는 점은 부인하기 어렵다고 하겠다. 본 연구는 전략부문과 비전략부문, 계획과 시장의 연관성을 이해하기 위한 핵심고리가 되는 정책 디자인이 '선군경제노선'이라고 본다.

이러한 문제의식하에 본 연구는 2000년대 북한의 경제개혁을 선군경제노선이라는 장기 발전전략을 통해 재평가하고, 그 성과 및 한계를 분석한 후, 향후 김정은 정권의 경제정책 방향을 전망하는 데 목적이 있다. 선군경제노선은 김일성 시대의 '중공업 우선발전노선'과 '경제-국방 병진노선'을 계승한 김정일 시대의 발전전략으로서, 현재 김정은 정권이 추진하고 있는 '핵-경제 병진노선' 역시 여기에 기초하고 있다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 핵-경제 병진노선을 선군경제노선의 지속

5) 북한의 전략부문과 비전략부문, 계획과 시장의 관계에 대한 시론적 분석으로는 다음의 연구들을 참조할 수 있다. 차문석(2009); 임수호(2009); 권영경(2009); 이정철(2010); 김연철(2013).

과 변용이라는 측면에서 분석함으로써 김정은 시대 경제개혁의 가능성과 한계를 점검해볼 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 제2장에서는 선군경제노선의 주요 내용과 특징을 설명하고, 이에 기초해서 7.1 조치를 재구성한다. 이를 통해 7.1 조치가 단순한 경제개혁 조치가 아니라 선군경제노선을 추진하기 위한 정책수단이라는 점을 부각할 것이다.

둘째, 제3장에서는 북한에서 2000년대 중·후반 反개혁 역류가 왜 일어났으며, 그것이 겨냥한 목적은 무엇이었는지를 분석한다. 이를 통해 反개혁 역류가 7.1 조치에서 설계된 시장화 개혁의 본령을 훼손하지는 않았으며, 또 그럴 수도 없었다는 점을 보여주고자 한다.

셋째, 제4장에서는 주요산업의 생산실적, 경제성장률 및 세입증가율, 인플레이션 등의 지표를 중심으로 북한 경제개혁 13년(2002~14)의 성적표를 점검한다. 이를 통해 북한의 경제개혁이 성과를 내지 못하고 있는 이유가 선군경제노선의 제약과 잘못된 통화정책에 있음을 강조하고자 한다.

넷째, 제5장에서는 김정은 시대의 '새로운 경제관리 개선조치'의 주요 내용을 설명하고 '핵-경제 병진노선'과의 연관성 속에서 향후 전개방향을 예측한다. 이를 통해 북한 경제개혁의 성공은 결국 선군경제노선의 극복에 있음을 보여주고자 한다.

다섯째, 마지막으로 제6장에서는 이상의 논의가 향후 북한경제에 대한 학술적, 정책적 접근에서 가지는 함의를 간략히 논의한다.

제2장

선군경제노선과 '7.1 조치'

1. '7.1 조치'의 성격과 추진의도

7.1 조치란 북한 당국이 2002~03년에 걸쳐 추진한 일련의 경제개혁 패키지를 지칭한다. 7.1 조치는 약 1년 6개월의 준비를 거쳐 2002년 1월부터 시행된 것으로 알려지고 있다.[6] 원래 7.1 조치라는 명칭은 개혁 패키지의 핵심인 '물가 및 생활비 인상'(가격 및 임금 인상) 조치가 2002년 7월 1일부로 시행된 데서 유래한 것이지만, 넓은 의미의 7.1 조치에는 이 조치를 포함하여 가격, 임금, 환율, 외환, 유통, 국가계획, 기업 및 협동농장 관리, 재정 등 소유권 및 금융부문을 제외한[7] 사회주의 경제관리의 전 분야가 망라되었다.

물론 2002년 채택된 계획메커니즘 개선조치(가격·임금 개혁, 기업·

6) 한기범에 따르면, 7.1 조치는 다음과 같은 과정을 거쳐 실행되었다. 김정일의 경제개혁 연구 지시(2000. 6. 3) → 정책연구 상무조('6.3 그루빠') 구성(2000. 10) → 개혁안에 대한 김정일의 비준 및 집행 상무조 구성(2001. 6) → 김정일의 개혁 골자 발표(2001. 10. 3) → 개혁추진 개시(2002. 1). 한기범(2010), pp. 112~121.

7) 일부 서비스 업종에서 소규모 자영업을 허용했고, 뙈기밭 등 소토지에 대한 사적경작을 합법화하기는 했지만 소유권 개혁의 본령인 협동농장과 국영기업에 대한 사유화는 인정하지 않았다. 금융개혁의 경우에는 2004년 중앙은행법, 2006년 상업은행법을 제정하는 등 중앙은행과 상업은행을 분리하여 이원적 금융시스템을 도입하자는 개혁안이 입안됐으나 실제 추진되지는 못했다.

협동농장의 자율성 확대, 국가계획 축소, 재정개혁 등)와 2003년 채택된 시장메커니즘 도입조치(시장 합법화를 골자로 하는 유통구조 개혁)를 하나의 개혁 패키지로 볼 수 없다는 시각도 있다. 특히 2002년 7.1 조치 이후 농민시장을 폐쇄했다가 2003년 종합시장(소비재 소매시장) 개설을 허용한 것으로 볼 때 원래 7.1조치는 反시장 조치였으나, 재정난으로 국영상점에 충분한 물자를 공급하지 못하여 다시 암시장이 확대되자 불가피하게 시장을 도입했다는 분석이다.[8] 그러나 7.1 조치 당시 이미 국영기업의 '계획 외 생산품'과 협동농장 분조의 '계획 초과 생산물'을 자율적으로 처분할 수 있도록 허용한 사실로 미뤄볼 때 종합시장 개설은 미리 계획된 개혁 패키지의 일부였을 개연성이 크다. 이 경우 농민시장 폐쇄조치는 종합시장 개설을 위한 사전정지 작업으로 해석이 가능하다.

그간 7.1 조치의 성격에 대해서는 '시장사회주의 개혁의 전조'라는 시각[9]과 '계획체제 복원을 위한 체제 내 개혁'라는 시각[10]이 대립해 왔다. 전자는 북한 당국이 의도했든 아니든 1970~80년대 중국식 시장사회주의 개혁의 전 단계에 해당한다는 분석이고, 후자는 북한 역사상 가장 획기적인 개혁조치이긴 하지만 여전히 1960~70년대 동구사회주의의 부분개혁 수준에 머물고 있다는 분석이다. 그러나 이러한 시각들은 7.1 조치 추진 당시의 현실을 분석하는 데는 유용할지 몰라도 이후 反개혁 역류(2006~2009)와 관련해서는 잘못된 예측을 유도하는 문제가 있다.

우선 전자의 시각은 시장에 대한 당국의 부정적 시각('자본주의화의 온상')과 통제력을 과소평가하게 만든다. 물론 북한 당국은 경제적 효율성을 위해 시장을 활용할 필요성을 인식하고 있지만 그것은 어디까지나 당국의 통제 내에 있는 '관리가능한 시장'이어야 한다고 보고 있다. 2009년 말 화폐개혁에서 보듯이 시장이 통제를 벗어나는 경우 당국은

8) 최수영(2011), pp. 3~4.
9) 김연철(2002); 정세진(2003); 이영훈(2005) 참고.
10) 박형중(2002); 조동호(2004); 이정철(2002) 참고.

언제든지 시장을 억압할 의사와 능력을 갖고 있는 것이다.

반면 후자의 시각은 2006년 이후 反개혁 역류를 시장메커니즘을 전면적으로 폐기하려는 시도, 즉 계획체제의 전면복원 시도로 과도하게 해석하게 만든다. 그러나 뒤에서 살펴보듯이 反개혁 역류는 7.1 조치에서 주조된 새로운 경제체제의 외피만을 건드렸을 뿐 그 근간은 훼손하지 못했으며, 또한 훼손하려는 의도에서 추진되지도 않았다. 反개혁 역류는 시장메커니즘의 폐기가 아니라 '관리가능한 시장'의 복원을 의도했던 것으로 보인다.

7.1 조치의 진정한 의미를 파악하기 위해서는 김정일 정권의 경제재건('강성대국 건설') 전략인 선군(先軍)경제노선과의 관계에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 7.1 조치는 선군경제노선을 뒷받침하기 위한 수단으로 도입됐기 때문이다.[11] 선군경제노선은 북한식 표현으로는 "국방공업을 우선 발전시키고, 경공업·농업을 동시 발전시킨다"는 노선으로, 1990년대 말부터 '경제-국방 병행발전론' → '국방공업 우선발전론' 형태로 제기되다가 7.1 조치와 거의 같은 시기인 2002년 9월 김정일 시대의 경제발전 전략으로 공식화됐다.[12]

권영경에 따르면, 선군경제노선은 전략부문(군수공업 및 관련 중공업)에 재원을 집중시켜 먼저 재건한 후 낙수효과를 활용해 비전략부문(경공업 및 지방공업)을 뒤따라 재건한다는 구상으로 해석된다. 이는 북한경제가 중공업 중심으로 편성돼 있고, 중공업은 군수공업을 중심으로 계열화되어 있기 때문에, 군수공업을 우선 발전시키면 중공업 부문에 승수효과를 야기하고 이것이 다시 경공업과 농업에 낙수효과를 유도할 것이라는 판단에 기초한 것이다.[13]

이러한 북한 당국의 인식을 보여주는 대표적인 글이 2003년 4월 3일

---

11) 임수호(2009).

12) 「국방공업 선행, 대를 이어 계승된 원칙: 조미대결에 대비한 국가경제전략」(2003. 4. 11).

13) 권영경(2009), p. 92.

자 『노동신문』 편집국 논설, 「선군정치는 민족의 자주성을 위한 필승의 보검」이다. 여기서 북한 당국은 경제력이 발전해야 국방력도 강화된다는 논리는 일면적이라면서, 이제는 국방력이 경제력을 주도한다고 주장하고 있다. 국방공업은 최신 과학기술이 적용되는 분야이므로 국방공업을 발전시키면 과학기술이 빨리 발전하여 타 경제분야의 기술발전도 추동한다는 주장이다.

"지금까지는 경제와 군사의 호상관계 문제를 주로 경제위주의 견지에서 고찰하면서 경제의 발전을 떠난 군사력의 강화란 있을 수 없다고 논의하여 왔다. 물론 경제력이 군사력의 기초로, 밑천으로 되는 것은 사실이다. 그러나 경제와 군사의 호상관계에서 주도적인 지위를 차지하는 것은 어디까지나 군사이다. 총대중시를 하여야 경제강국도 건설할 수 있다는 것이 선군사상에 의해 밝혀진 새로운 원리이다. …… 경제력이 군사력의 기초라면 군사력은 경제력의 담보이며 경제발전의 추동력이다. …… 국방공업은 최신과학기술과 강력한 중공업을 필수불가결의 요구로 내세우는 분야이다. 그런 것만큼 국방중시는 필연적으로 나라의 과학기술발전을 힘 있게 추동하며, 중공업과 그를 기둥으로 하는 전반적 경제부문의 주체화, 현대화, 과학화를 다그치고 비약적 발전을 이룩해 나갈 수 있게 한다. 강력한 자립적 국방공업의 토대를 다져놓으면 경공업과 농업을 비롯한 다른 모든 경제분야를 활성화해 나갈 수 있고 인민생활도 높일 수 있다. …… 국방공업에 선차적인 힘을 넣을 데 대한 경제건설노선을 비롯한 우리 당이 제시한 독창적인 혁명이론과 노선들을 깊이 학습하고 그것을 자기의 뼈와 살로 만들어야 한다."[14]

14) 「선군정치는 민족의 자주성을 위한 필승의 보검」(2003. 4. 3).

북한의 경제학자인 김재서는 선군경제노선이란 "군사적 목적에 필요한 물질적 수요를 선차적으로 충족시키는 원칙에서 경제를 관리운영"하는 것이며, 따라서 생산자원의 분배에서도 "군수생산 지표를 수행하는데 필요한 생산요소들(노력·설비·자재·자금)을 선차적으로 보장하는" 선군의 원칙을 지켜야 한다고 주장하고 있다.[15] 박홍규 역시 "선군시대 경제건설노선은 국방공업에 복무하는 중공업을 우선적으로 발전시키면서 나라의 전반적인 경제발전을 위한 전력공업, 석탄공업, 금속공업, 기계공업, 화학공업, 그리고 전자공업과 정보산업을 더욱 확대발전"시키는 것이라고 주장하고 있다.[16]

선군경제노선은 어느 날 갑자기 제기된 것이 아니라 김일성 시대의 경제발전 전략을 계승·변형한 것이다. 북한은 사회주의 계획경제의 틀 내에서 자립적 민족경제라는 독특한 발전비전을 추구해왔다. 북한의 설명에 따르면, 자립적 민족경제란 "생산의 물적, 인적 요소를 자체로 보장하고 민족국가 내부에서 생산-소비의 연계가 완결되어 독자적으로 재생산을 실현하는 경제체계"를 의미한다.[17]

북한에서 자립적 민족경제는 '정치적 자주성'을 보장하기 위한 물적 토대로서 주체사상을 구성하는 핵심요소로 받아들여지고 있다.[18] 따라서 자립적 민족경제 건설은 경제발전 전략을 규정하는 상위의 '발전 이데올로기' 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 과거 중국과 소련의 발전 이데올로기가 선진 자본주의국가를 빠른 속도로 따라잡는다는 '추격발전'이었다면, 북한은 '추격발전'에 더해 '자립적 민족경제 건설'을 발전 이데올로기로 수용하였던 것이다. 이는 한국과의 체제경쟁에서 우위를 달성할 뿐 아니라 사회주의 강대국으로부터 정치적 독립성을 지키려는 필요성의 산물이었다.

---

15) 김재서(2004), pp. 13~18.
16) 박홍규(2004), p. 16.
17) 사회과학출판사(1985), pp. 208~209.
18) 김일성이 1950~60년대에 걸쳐 주장한 사상에서 주체, 정치에서 자주, 경제에서 자립, 국방에서 자위 등 4대 방침이 주체사상의 핵심을 구성한다.

그런데 자립적 민족경제의 발전 이데올로기는 중공업 우선의 발전전략을 불가피하게 만드는 측면이 있다. 왜냐하면 경제가 '내부적으로 완결적인 재생산구조'를 갖추고(자립적 민족경제) 빠른 속도로 성장하기 위해서는(추격발전) 소비재 생산부문(경공업·농업)보다 생산수단 생산부문(중공업)을 먼저 발전시켜야 하기 때문이다.[19] 이 때문에 북한은 한국전쟁 직후부터 '중공업 우선발전, 농업·경공업 동시발전'이라는 슬로건 아래 실제로는 중공업을 우선 발전시키기 위해 농업과 경공업을 희생하는 전략을 추진해왔다. 이러한 노선은 현재까지도 북한 발전전략의 근간을 이루고 있다.

북한 발전전략의 제1차 변형은 1960년대 중반에 이루어졌다. 당시 소련과의 관계 악화, 베트남 전쟁 등으로 대외 안보여건이 악화되자 김일성은 "인민경제(민수경제)의 발전속도를 조절하더라도 국방력을 강화하는 데 더 큰 힘을 돌려야 한다"며,[20] 이른바 '경제-국방 병진노선'을 제기하였다.[21] 이에 따라 군수공업에 대한 투자가 비약적으로 증가했을 뿐 아니라 중공업에 대한 투자 역시 민수경제와 연결되는 중공업이 아닌 군수경제와 연결되는 중공업에 대한 투자가 중시되었다. 그 결과 북한경제의 불균형은 더욱 심화되었고 경제가 민수경제(제1경제)와 군수경제(제2경제)로 양분되고 말았다.[22]

[표 2-1]에서 보듯이, 북한의 국방비는 1967년을 기점으로 예산 대비 30% 이상으로 치솟았다가 동서 데탕트를 계기로 1972년부터 급락하여 이후 15% 내외를 유지하고 있다. 하지만 은닉된 국방비까지 포함하면 여전히 예산 대비 20~30% 수준을 웃돈다는 것이 정설이다.[23] 왜냐하면

---

19) 임수호(2008), pp. 43~44.

20) 김일성(1966), p. 418.

21) 경제-국방 병진노선은 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 '국방에서의 자위노선', '4대군사노선'과 함께 채택되었다. 그러나 실제 국방비가 급증하는 것은 김일성이 〈현 정세와 우리의 과업〉이라는 연설(1966. 10. 5)을 한 이후 1967년부터이다.

22) 여기서 말하는 제2경제는 군수경제를 지칭하는 것으로, 사회주의경제에서 암시장을 지칭하는 제2경제(The Second Economy)와는 다른 의미이다.

1972년 노동당 〈제2경제위원회〉가 출범하면서 무기 획득·개발비 등 국방비의 상당 부분이 내각 예산이 아닌 〈제2경제위원회〉 예산으로 이관되었기 때문이다. 북한은 내각 예산은 발표하지만 〈제2경제위원회〉 예산은 한 번도 발표한 적이 없다. 이는 중국 등 여타 사회주의국가도 마찬가지이다.

표 2-1. 북한 공식 군사비의 재정부담율(1960~94)

(단위: %)

연도	1960	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	'73~'94
국방비/예산	3.1	2.6	1.9	5.8	8.0	10.0	30.4	32.4	31.0	31.3	31.1	17.0	16 → 11.5

주: 1971년까지 예산과 국방비는 내각 예산. 1972년부터 내각 예산과 〈제2경제위원회〉 예산(주로 무기 획득 및 개발비)이 분리되었고, 〈제2경제위원회〉 예산은 발표되지 않음.
자료: 통일원(1996), pp. 131~142.

1993년 말 북한은 중공업 우선주의와 경제-국방 병진노선이 초래한 경제적 불균형을 시정하려는 노력, 이른바 '혁명적 경제전략'을 채택한다. '과도기 동안'이라는 단서를 달기는 했지만, 그간 등한시 했던 농업·경공업·무역을 우선 발전시키고('3대 제일주의'), 중공업에 대한 투자 역시 민수경제와 연결되는 부문(선행부문)을 우선할 것을 요구하였다.[24] 따라서 혁명적 경제전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 경공업 및 농업과는 사실상 무관한 국방건설에 대한 투자를 축소해야 했을 것이다.

그런데 문제는 혁명적 경제전략이 제창된 시기가 핵 위기 등 절박한 안보위기 상황과 중첩되었다는 점이다. 따라서 북한은 "혁명적 경제 전략을 철저히 관철"하는 동시에 "경제가 어려워도 군수산업을 발전시켜야 한다."[25]는 투자 우선순위를 둘러싼 딜레마에 빠질 수밖에 없었다.

23) 공식 국방비는 15% 전후였지만, 실제로는 20~30%를 유지해왔다는 것이 정설이다. 북한의 은닉된 국방비에 대해서는 성채기(2006); 이달희(2007)를 참고.
24) 김일성(1993).
25) 김정일(1994), pp. 395~396.

이것은 김일성이 1960년대 경제-국방 병진노선을 추진하면서 부딪힌 딜레마와 동일한 것이었다. 그리고 그 해법 역시 대중 사상동원과 증산절약이라는 동일한 임기응변식 처방이었다.[26]

북한이 혁명적 경제전략을 포기하고 다시 중공업 우선주의 및 경제-국방 병진노선으로 돌아서게 되는 것은 1997년경부터라고 보인다. 예컨대 1997년 1월 1일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화에서 김정일은 "군대는 곧 인민이고 국가이며 당"이라면서 "경제사업도 군대를 강화시키는 것과 연관시켜 진행할 것"을 주문하였다.[27] 그리고 그 해 6월 19일 경제정책의 재보수화를 요구한 김정일의 논문, 「혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여」가 발표되었다.[28]

여기서 김정일은 "사회주의를 건설하는 당과 인민은 …… 자본주의적인 '서방식'을 허용하지 말아야" 한다면서, 사회경제적 난관을 극복하는데서 "제국주의자들의 '처방'을 배격하고 자기 식"대로 대처하자고 강조했다. 또한 "제국주의의 침략적, 약탈적 본성을 가려 보지 못하고 제국주의자들의 '원조'에 기대를 거는 것보다 어리석고 위험한 것은 없다"면서, "우리는 자립적 민족경제의 위력과 자위적 국방력을 강화하기 위한 투쟁을 계속 힘 있게 벌려" 나가야 한다고 주장하고 있다. 요컨대 자력갱생의 원칙에 의거한 자립적 민족경제노선을 고수하고 개혁·개방에 대한 거부의사를 분명히 한 것이었다.

이어 북한은 1998년 9월 17일자 『노동신문』, 『근로자』 공동논설을 통해 자력갱생과 중공업 우선주의, 그리고 개혁·개방 거부노선을 보다 분

---

26) 김일성은 1966년 2차 당대표자대회에서 경제-국방 병진노선의 본격화를 선언한 이후 국방건설에 따른 경제적 긴장을 천리마작업반운동의 부흥과 증산절약운동으로 돌파하라고 주문하였다. 김일성(1967); 김일성(1968). 마찬가지로 김정일은 1990년대 내내 '자력갱생'과 '혁명적 군인정신, 그리고 이를 바탕으로 한 '제2천리마 대진군'을 부르짖었다.

27) 김정일(1997a), pp. 267~268. 이때부터 북한에서는 혁명적 경제전략에 대한 언급이 사라졌다. 김정일이 혁명적 경제전략을 언급한 것은 1997년 1월 24일 전당 당일군회의 참가자에 보낸 서한이 마지막이다.

28) 김정일(1997b), pp. 306~333.

명한 형태로 표출하였다.[29] 이 논설에 따르면, "자립의 길은 민족경제를 활성화해 나가는 길, 참다운 번영의 길이다. …… 외자는 아편과 같은 것이다. …… 설사 고난의 행군을 열백 번 겪는다 해도 외세에 경제의 명줄을 거는 일은 절대로 없다"면서, "우리경제를 추켜세우는 데서 특별한 묘술이 있는 것이 아니다. …… 자체의 경제토대에 의거하는 굳센 각오와 결심을 가지고 전 사회적으로 이미 마련된 경제적 잠재력을 최대한으로 동원 이용하는 것, 이것이 우리 당이 제시한 자력갱생의 방략이다"면서 사상동원에 의한 자력갱생식 경제재건의 방침을 분명히 하였다.

특히 "인민생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제 문제를 풀 수 있다고 하면서 대외무역에만 치중하는 것은 옳은 해결방도가 될 수 없다. …… 물론 현실발전의 요구에 맞게 경공업도 발전시키고 대외무역도 확대해 나가야 한다. 그러나 이 모든 사업은 자립적인 중공업을 발전시키는 기초 위에서만 가능하다"면서 그간의 경공업과 무역제일주의를 비판하고 중공업우선의 발전전략을 재확인하였다. 특히 "'개혁', '개방'에 대한 우리의 입장은 명확하다. …… 우리에게는 이제 와서 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고, 개방할 것도 없다. …… 사상에 공백이 없는 것처럼 경제 분야에서도 공백지대가 있을 수 없다"면서 개혁·개방의 문제를 사상적 변질의 문제로 규정하였다.

이러한 기조 위에서 김정일은 1999년 1월 1일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화에서 "국방공업을 떠나서는 경제강국도 건설할 수 없으며 …… 군사가 첫째이고 국방공업이 선차"라는 주장을 제기하기에 이르렀다.[30] 그리고 1999년 6월 16일자 『노동신문』, 『근로자』 공동논설에서는 경제-국방 병진노선의 부활이 용어적으로 확인되고 있다. 특히 이 글에서는 국방을 앞세우는 것이 정세에 따른 전술적 조치가 아니라 영구적인 전략노선이라며, 경제와 국방의 대립론을 비판하고 있다.[31]

---

29) 「자립적 민족경제를 끝까지 견지하자」(1998. 9. 17).
30) 김정일(1999).
31) 「우리당의 선군정치는 필승불패이다」(1999. 6. 16).

"선군정치는 결코 당면한 정세만을 염두에 둔 전술적인 조치가 아니었다. …… 사회주의정치에서 군사문제를 근시안적으로 보는 것은 매우 위험한 요소이다. 정세가 긴장하면 군사를 강화하다가도 정세가 완화되면 군사를 약화시키며 사회경제적 과업이 전면에 나서면 국방을 줴버리는 일이 사회주의정치에서는 허용될 수 없다. 그것은 사회주의의 무덤을 파는 길이다. …… 한때 사회주의배신자들은 국방에 힘을 넣으면 경제가 주저앉고 사회발전이 떠진다고 하면서 나라의 국방력을 체계적으로 약화시켰다. 이것은 군대를 단순히 물질적 부의 소비자로만 보는 그릇된 관점에 기초한 것이다. …… 경제건설과 국방건설을 병진시킬 데 대한 우리당의 전략적 노선을 철저히 구현하여야 한다. 강력한 국방력을 담보해주는 우리식 경제구조를 적극 살려야 한다."

그런데 1970~80년대에 비해 2000년대의 경제-국방 병진노선은 더욱 악화된 경제여건하에서 추진될 수밖에 없었다. 1990년대부터 심각한 경제난에 시달리고 있던 북한으로서는 경제건설과 국방건설을 동시에 추진할 재원이 턱없이 부족하였다. 여기서 김정일은 부족한 재원을 군수공업을 중심으로 하는 전략부문에 집중시키기 위해서는 여타 비전략부문에 대해서는 자기 스스로의 힘으로 버틸 수 있는 공간, '자율성의 공간'을 열어줘야 한다고 판단했다. 비전략부문에 대한 제한적 시장화의 허용인 것이다. 나아가 비전략부문은 자력갱생할 뿐 아니라 전략부문 투자재원의 추가적 조달처로 기능해야 했다. 이것이 김정일 시대의 경제-국방 병진노선인 선군경제노선이며, 선군경제노선을 비전략부문에서 뒷받침하기 위한 정책수단으로 제시된 것이 바로 7.1 조치였다.

즉 7.1 조치는 부족한 재원을 전략부문에 집중하기 위해 첫째, 비전략부문에 대한 재원투입을 축소하는 대신, 둘째 자력갱생 명목으로 비전략부문 경제주체들의 자율성을 확대한 것이며(경제관리 개선조치), 셋째 경제관리 개선조치를 통해 비전략부문에서 발생한 추가이윤을 전략

부문으로 이전하려는 목적에서 추진된 것이다. 특히 재원투입 없이 비전략부문을 활성화하기 위해 그간 암시장 형태로 존재하던 시장메커니즘을 공식경제 내부로 수용한 것이 특징이다. 그런데 비전략부문의 시장화는 전략부문의 국가통제(계획) 강화를 전제한 것이다. 이런 의미에서 7.1 조치는 전략부문과 비전략부문의 분절화, 계획과 시장이 공존하는 이중경제의 구조화로 평가되고 있다.[32]

2. '7.1 조치'의 재구성

이상의 논의에 따라 7.1 조치를 재구성하면 다음과 같다. 첫째, 주민과 비전략부문 국영기업에 대한 재정투입을 대폭 축소하였다(비전략부문 재원투입 축소). 원래 북한에서는 주민의 의식주와 관련된 상품의 가격은 생산원가보다 낮게 책정하고 그에 따른 생산자 손실분은 국가재정에서 보조해줬다('정치적 관리가격제'). 그런데 7.1 조치에서는 비전략부문에 대한 국가재정 투입을 축소하기 위해 이러한 제반 가격보조금('추가적 시책비')을 폐지했다. 또한 과거 중앙재정에서 수납·지출하던 주민 사회보험료 및 사회보장비('사회문화시책비')를 지방재정에서 수납·지출하도록 하고 대신 지방재정의 파산을 막기 위해 주민들의 부담분을 증가시켰다. 그리고 '추가적 시책비'와 '사회문화시책비'는 통합되어 '인민적 시책비'로 세목이 변경되었다.

가격보조금이 폐지됨에 따라 상품가격이 상승할 수밖에 없었고, 상품가격 상승과 주민의 사회복지비용 부담분이 증가함에 따라 생활비가 인상될 수밖에 없었다. 이것이 7.1 조치의 핵심인 '물가 및 생활비 인상' 조치였다. 구체적으로 국정가격은 평균 25배, 근로자 기준임금은 평균 18배 인상됐으며(월 2,000원 수준), 이와 함께 국정환율 역시 약 70배 인상되었다(2.2원/달러 → 153원/달러).

32) 임수호(2008), pp. 183~186.

그런데 가격·임금 인상조치는 비전략부문에 대한 재정투입을 줄이기 위한 불가피한 조치인 동시에 국정가격과 암시장가격의 격차 때문에 지속적으로 암시장으로 유출되던 상품·외환·노동력을 공식경제로 되돌리는 적극적 조치이기도 했다.[33] 가격·환율을 암시장 수준으로 올리고 수급에 따라 5~10%의 변동을 허용한 것도 이 때문이다. 다만 임금 인상폭의 경우 인플레이션을 억제하기 위해 물가 인상폭보다 낮게 설정했다.

표 2-2. 7.1 조치 전후 북한 세입 항목 비교

변경 전	7.1 조치	현재
이익금 (국가기업이익금, 협동단체이익금)	기업이득금 (국가기업이득금, 협동단체이득금)	이득금 (국가기업이득금, 협동단체이득금)
거래수입금		거래수입금 (※ 2011년 부활)
고정재산 감가상각금	-	고정재산 감가상각금 (※ 2005년 부활)
사회보험료	사회보험료	사회보험료
국가재산판매 및 기타 수입	국가재산판매 및 기타 수입	국가재산판매 및 기타 수입
-	토지사용료	부동산사용료 (※ 2006년 명칭 변경)
-	시장사용료 및 국가납부금 (※ 별도 세목은 없이 시장관리소가 내는 국가기업이득금에 포함)	시장사용료 및 국가납부금 (※ 별도 세목은 없고 시장관리소가 내는 국가기업이득금에 포함)

자료: 임수호(2008), p. 219.

33) 예컨대 7.1 조치 직전 쌀/kg의 국정가격은 0.08원이었으나 암시장 가격은 60원이어서 협동농장에서 생산된 쌀이 시장으로 지속적으로 유출됐다. 또한 7.1 조치 직전 원/달러 국정환율은 2.2원이었으나 암시장 환율은 260원에 육박해 외환이 암시장으로 지속적으로 유출됐다. 마지막으로 7.1 조치 이전 근로자 1인당 월평균 기준임금은 110원(시장에서 쌀 2kg을 구입할 수 있는 수준)에 불과한 관계로, 생계를 위해 직장을 이탈해 상행위에 종사하는 근로자가 지속적으로 증가했다. 임수호(2008), pp. 157~182.

한편 비전략부문 국영기업에 대해서는 과거 국가재정에서 제공하던 각종 운영자금·시설자금을 폐지하거나 축소했다. 이미 1990년대 중반 유동자금(운영자금) 공급을 중단한 데 이어 7.1 조치에서는 고정재산 확대재생산 비용을 축소했고, 고정재산 단순재생산 비용과 대(大)보수 자금은 폐지했다. 대신 과거 국가에 내던 고정재산 감가상각금을 기업에 자체 유보하도록 했고, 거래수입금(부가가치세)도 폐지하여 기업의 자금 부담을 줄여주었다.[34][35] 그런데 거래수입금은 흑자기업에서 걷어 적자기업을 보전하는 데 사용됐기 때문에 거래수입금 폐지로 인해 세입이 줄어든 만큼 세출도 줄어들어 국가재정에 순손실이 초래되지는 않았다. 이외에 필요한 운영·시설자금은 은행 대출이나 아래에서 보는 시장 생산·판매를 통해 자체로 조달하도록 했다.

둘째, 비전략부문 경제주체(개인·기업·협동농장)의 자율성을 대폭 확대했다. 이는 국가의 재정투입 축소에 따라 비전략부문 경제주체가 자력갱생할 수 있도록 배려하는 조치인 동시에 비전략부문의 생산성과 이윤을 증대시켜 이를 조세형태로 전략부문으로 이전하려는 착취적 조치이기도 했다. 자율성 확대조치는 크게 시장메커니즘 도입조치와 계획메커니즘 개선조치로 구분되는데, 먼저 시장메커니즘 도입조치를 살펴보면 다음과 같다.

우선 농민시장을 종합시장으로 확대 개편하고, 식량과 소비재의 시장거래를 전면 허용했다. 과거에는 곡물을 제외한 농토산물만 개인거래가 허용됐으나, 이제는 곡물이나 공산품의 거래도 허용됐고, 국영기업이나 협동농장이 '계획 초과 생산물'이나 '계획 외 생산물'의 30%까지 시장에 판매하는 것도 허용됐다. 무역회사 역시 도매시장을 거쳐 종합

34) 과거 국영기업은 국가에 국가기업이익금(법인세)과 거래수입금(부가가치세)을 내야했으나, 7.1 조치로 거래수입금은 폐지되고 대신 국가기업이익금은 국가기업이득금으로 명칭이 변경됐다.

35) 북한은 2005년 고정재산 감가상각금을 다시 국가에 납부하도록 하고, 2011년에는 거래수입금을 부활시켰다. 그러나 이것이 전반적인 개혁-反개혁 정책에서 가지는 의미는 아직은 불확실하다.

시장에 수입품을 판매할 수 있도록 허용했다. 또한 무역회사나 기업이 국영상점을 임대하여 수입품이나 생산품을 직접 시장가격으로[36] 판매하는 것도 허용했다(위탁수매상점).

다음으로 '사회주의 물자교류시장'을 도입하여 기업이 생산물의 일부(통상 3~10%)를 다른 기업과 직접 교환하는 것을 허용했다. 그 결과 기업간 생산재 거래가 제한적으로나마 합법화됐다.[37] 원칙적으로 물자교류시장에서는 국가의 승인을 얻고, 국정가격으로, 무현금(은행간 결제)으로 거래해야 하나, 기업간에 직접 시장가격으로 현금거래 하는 것도 허용(혹은 묵인)되는 것으로 알려지고 있다.[38] 한편 '수입물자교류시장'도 설치하여 기업이 수입 생산재를 현금이나 무현금으로 구매할 수 있도록 했다. 종합시장 도입을 통해 소비재 시장을 합법화한 데 이어 생산재 시장까지 합법화한 것이다.

마지막으로 지역 내 국가기관에 등록을 하고 이윤에 관계없이 일정액을 국가에 상납하는 조건으로 개인이 자기 돈으로 식당, 당구장, PC방 등 소규모 서비스업을 운영하는 것을 허용했다. 이 조치는 개인 뙈기밭(통상 400평 미만)을 합법화한 것과 함께 7.1 조치에서 유일하게 허용한 사유화 조치였다.

셋째, 비전략부문의 계획메커니즘을 대폭 개선했다. 국내외 연구자들은 시장메커니즘 도입에 초점을 맞춰 7.1 조치를 해석하는 경향이 있다. 시장 합법화야말로 과거 1970~90년대의 부분개혁 조치와 구별되는

---

36) 원칙적으로는 시장가격보다 조금 낮은 가격으로 판매해야 하나, 이 경우 무역회사나 기업이 국영상점이 아닌 종합시장에 물건을 넘길 것이므로 현실적으로는 시장가격이 적용될 수밖에 없다.

37) 사회주의 물자교류시장에서는 생산재-생산재, 생산재-소비재, 소비재-소비재 거래가 모두 가능하지만 중요한 것은 기업간 생산재 거래가 합법화되었다는 점이다. 과거에는 기업간 생산재 거래가 불법이어서 뒷거래 형태로 이루어졌으며, 이에 따라 뇌물과 부패의 온상으로 작용해왔다.

38) 이러한 현금거래까지 사회주의물자교류시장으로 볼지, 아니면 별개의 생산재시장으로 볼지 이견이 있다. 또한 현금거래가 법적으로 합법화된 것인지, 아니면 묵인되고 있는 것인지도 아직 분명하지 않다.

7.1 조치만의 고유한 특징이기 때문이다. 그러나 북한 당국 입장에서 볼 때는 시장메커니즘 도입은 계획메커니즘 개선을 위한 보조적 수단일 뿐이다. 계획메커니즘 개선조치야말로 7.1 조치의 핵심인 것이다. 제3장에서 살펴보듯이 反개혁 역류가 있었던 2000년대 후반에도 이 부분은 유지되었다.

우선 앞서 살펴봤듯이 비전략부문 국영기업의 시장용 생산·판매, 기업간 직접거래나 시장을 통한 자재조달, 그리고 현금(외화 포함) 보유 및 사용을 제한적으로나마 허용했다. 또한 20% 한도 내에서 기업이 자율적으로 노동력을 운영할 수 있도록 했다. 가장 중요한 부분은 계획지표 축소이다. 비전략부문 기업에 국한되긴 했지만[39] 현물지표("○○○을 몇 톤 생산하라") 대신 '번수입지표'(매출액-생산원가=이윤+임금)를 실적평가의 주된 지표로 도입했다. 북한의 계획지표는 크게 현물지표(생산량지표)와 금액지표로 나눌 수 있는데, 기존에는 현물지표가 중심이고 금액지표는 보조적으로만 활용됐다. 또한 금액지표에서도 총생산액지표가 중시됐다. 그런데 총생산액지표는 가치의 실현, 즉 매출액으로 계산되는 것이 아니라 생산물을 국정가격으로 환산한 것에 불과하다. 따라서 기업은 판매를 위한 제품 질 제고에 관심을 기울일 필요가 없었다. 또한 총생산액지표에는 임금, 이윤만이 아니라 원가까지 포함되어 있어 원가절감 유인도 없었다. 물론 원가지표가 별도로 있기는 하지만 총생산액지표가 중시된 관계로 적용에 한계가 있었다.

이처럼 '번수입' 지표는 가치의 실현이라는 측면과 원가절감이라는 측면을 동시에 고려한 지표라고 할 수 있다. 물론 현물지표도 여전히 하달되나 과거에 비해 종류와 목표치가 대폭 축소됐고, 설사 현물지표를 달성하지 못하더라도 번수입지표만 충족하면 크게 책임을 묻지 않도록 했다. 특히 번수입 내역에 '계획 외 판매수입'(시장판매 수입)도 포함하도록 허용했다.

39) 전략부문 기업의 경우 여전히 현물지표가 중시된다.

이에 따라 과거에는 국가에서 지정해주는 상품만을 생산해야 했지만('계획생산') 이제는 '계획 외 생산'도 합법적으로 가능하게 됐다. 국가에서 하달되는 현물지표의 종류와 목표치가 대폭 축소됐으므로 일단 그것을 보장하고 나면 계획 초과분은 자체로 처분할 수 있게 됐고, 수익성 있는 상품을 '계획 외 생산'할 수 있게 됐으며, 나아가 아예 현물지표를 무시하고 '번수입지표'를 충족하는 조건으로 '계획 외 생산'에만 매진할 수도 있게 됐다. 물론 이러한 상품들은 시장에서 시장가격으로 거래하는 것이 허용됐다.

협동농장의 경우 '토지사용료'(생산량의 15% 수준, 2006년부터 부동산사용료로 통합)를 국가에 내는 대신 운영상의 자율성을 허용했다. 벼를 제외하면 실정에 따른 작목 선택이 가능하도록 했으며, 국가의 곡물 수매량을 축소함으로써(70~80%→50~60%) 분조가 자율적으로 처분(시장판매)할 수 있는 양이 확대됐다. 또한 분조 규모를 축소하고(10~25명→5~13명) 국가 수매가격을 대폭 인상하여(쌀/kg 0.8원→40원, 옥수수/kg 0.5원→20원) 농민의 생산의욕을 자극하고자 했다.[40]

마지막으로 넷째, 비전략부문 자율성 확대조치를 통해 발생한 추가 이윤을 전략부문으로 이전하기 위해 새로운 조세항목을 설치했다. 대표적으로 국영기업의 '계획 외 수입'(시장 생산·판매 수입)에 대해서도 기업이득금(법인세)을 부과했고, 협동농장 및 뙈기밭에 대해 토지사용료, 종합시장 상행위자에 대해 시장사용료(자릿세, 50원~1,500원/일 규모) 및 국가납부금(소득세, 600원~6,000원/월 규모) 항목을 신설했다.

40) 임수호(2008), pp. 198~201.

표 2-3. 7.1 조치 전후 북한 세출 항목 비교

변경 전			변경 사항	7.1 조치 이후
인민경제비	기본건설자금공급	고정재산 신설	불변	고정재산 신설
		고정재산 확대재생산	축소	고정재산 확대재생산
		고정재산 단순재생산	폐지	- (※2005년 부활)
	大보수자금공급		폐지	-
	유동자금공급		1990년대 폐지	-
	인민경제사업비	각종사업비	불변	각종 사업비
		추가 시책비	사실상 폐지	〈인민시책비〉로 항목변경
사회문화시책비			축소	
국방비			불변	국방비
국가관리비			불변	국가관리비

자료: 임수호(2008), p. 226.

제3장

反개혁 역류의 재평가

1. 박봉주의 급진개혁과 시장화의 심화

7.1 조치는 북한 역사상 가장 획기적인 경제개혁 조치였지만 2년이 지나도록 별다른 성과를 내지 못하고 오히려 인플레이션만 부채질하고 있었다. 7.1 조치 직전 평양 농민시장의 쌀값/kg은 48원~55원이었는데, 7.1 조치에서는 이를 반영하여 국정 판매가격을 44원으로 정한 바 있다. 하지만 불과 6개월 후 시장 쌀값은 130원~150원으로 올랐고, 이후 매년 두 배 이상씩 가파르게 상승했다. 더욱이 평양은 다른 지역에 비해 물가가 상대적으로 안정돼 있다는 점을 감안하면 다른 지역에서는 더 빠른 속도로, 마치 '미사일을 탄 것 같이'[41] 물가가 올랐다고 봐야 할 것이다.

7.1 조치는 근로자와 농민이 임금과 분배결산금만으로 먹고살 수 있도록 물가와 생활비 체계를 조정함으로써 비공식부문으로 유출되던 노동력을 직장과 협동농장으로 복귀시켜 공식경제를 복원하려는 의도에서 추진된 것이다. 그러나 물가가 지속적으로 상승하자 근로 인센티브가 사라져버렸고 다시 직장을 이탈하는 근로자가 늘어났다. 특히 근로자 임금의 경우 처음 2~3개월은 정상적으로 지급됐지만 2002년 10월경부터는 일부 대형기업소를 제외하고는 제대로 지급되지도 않은 것으로

41) 임수호(2008), p. 162, 재인용.

보인다.[42] 농민 역시 협동농장보다는 텃밭과 뙈기밭 같은 사적경작에 매달리면서 협동농장에 할당된 비료와 농기구를 전용하는 사례가 빈번하게 발생하였다.

이러한 상황에서 2003년 9월 박봉주가 '경제사령부'인 내각 총리로 발탁되었다. 김정일은 박봉주 내각에 전폭적으로 힘을 실어주는 한편, 보다 과감한 개혁을 추진할 것을 지시하였다. 이에 박봉주 내각은 7.1 조치가 주조한 경제관리구조를 '계획구조와 시장 아닌 시장구조가 어리숙하게 엉킨, 경제학적으로 설명할 수 없는 구조'라고 혹평하고[43] 보다 과감한 시장화 개혁을 시도하기에 이른다. 2004년 1월부터 2005년 말까지 약 2년간 추진된 개혁 확대 실험이었다.

첫째, 가족영농제(포전담당제)가 시범적으로 실시되었다. 황해도와 함경도의 30여 개 협동농장에서 실시된 이 조치는 분조를 가족단위로 재편하여 농지를 할당해주고 토지사용료와 생산비용 등으로 국가에 납부하는 몫을 제외한 나머지 수확량은 자율적으로 처분하도록 한 것이다. 이는 1970~80년대 중국에서 실시한 농가청부생산(包産到戶)이나 농가청부경영(包幹到戶)과 유사한 제도였다.[44]

둘째, 기업경영 자율화가 시범적으로 실시되었다. 15개 기업을 대상으로 실시된 이 조치는 현물지표를 전면적으로 폐지하고 금액지표만 하달하며, 임금 상한선을 폐지하고 기업이 국가기업이득금만 내면 번수입을 자율 처분할 수 있도록 한 것이 골자이다. 소유권은 국가에 두되

---

42) 양문수(2004), p. 22.

43) 한기범(2010), pp. 178~179, 재인용.

44) 개혁개방 초기 중국의 농가청부생산책임제는 생산조청부노동(包工到組) → 농가청부생산(包産到戶) → 농가청부경영(包幹到戶) 형태로 발전했다. 생산조청부노동은 지정된 작업량을 작업조에 부여하고 작업성과에 따라 기본 보수 이외에 보너스나 벌을 주는 제도이다. 농가청부생산은 농가가 토지를 청부받아 경작한 후 규정 생산량은 생산대에 납부하고 초과부분은 청부를 맡은 농가가 전부 갖거나 농가와 생산대가 나눠 갖는 제도이다. 농가청부경영은 농가가 토지를 청부받아 경작한 후 국가에 계약세금을 납부하고 일정량은 수매에 응하며, 일정량을 생산대에 유보한 후 나머지는 전부 농가가 소유하는 제도이다. 이에 대한 자세한 설명은 린이푸(2001), pp. 175~177 참고.

경영은 기업의 자율에 맡기자는 취지였다. 셋째, 국정가격 적용범위를 쌀과 일부 전략물자에 국한하고 나머지 상품에 대해서는 자유가격제를 실시하며 국가의 지령이 아니라 조세와 금융메커니즘을 통해 가격을 조절하는 가격·금융 개혁안이 입안되었다. 특히 박봉주 내각은 중앙은행에서 상업은행 기능을 분리해 단원적 은행시스템에서 이원적 은행시스템으로 전환하는 금융개혁을 시도했던 것으로 알려지고 있다.[45]

그러나 박봉주의 급진개혁안은 보수파의 반발을 불러왔고 결과적으로 제대로 시행되지 못한 채 좌절하고 만다. 2005년 5월 당은 7.1 조치 세부 시행계획 입안자인 박남기에게 개혁 조정작업에 착수하도록 하고, 그해 7월에는 당에 계획재정부를 신설하여(박남기 부장 취임) 박봉주 내각을 견제하도록 하였다. 이어 2006년 들어 당은 박봉주의 경제간부 인사권을 회수했고 그해 6월에는 40일간 직무정지 명령을 내렸다. 마침내 2006년 10월 김정일은 "최근 몇 해 동안 경제사업이 당의 의도대로 잘되지 않았다. 내각 일군들의 그릇된 사상관점과 일본새(사업태도)에 대해 단단히 문제를 세워야 한다"며 박봉주 노선을 '그릇된 사상'으로 규정하기에 이른다.

이는 보수파에 정책적 파워를 실어준 것일 뿐 아니라 경제개혁의 기수인 박봉주를 숙청할 수 있는 명분('그릇된 사상')을 제공함으로써 사실상 개혁세력의 정치적 지반을 허무는 결과를 초래하였다. 이후 박봉주는 아무런 권한 없이 자리만 지키고 있다가 2007년 4월 총리직에서 해임되어 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천되고 말았다.[46]

박봉주의 실험은 좌절됐지만 7.1 조치에서 개혁 확대 실험까지 4년간(2002~2005)은 북한 시장화의 황금기였다. 1990년대의 시장화가 아래로부터의 자생적 시장화였다면, 7.1 조치 이후에는 여기에 위로부터의 제도공급이 결합됨으로써 시장은 양적으로 팽창하고 질적으로 심화되었다. 그 결과 북한의 시장은 7.1 조치의 허용범위를 넘어 새로운 단계로

45) 한기범(2010), pp. 160~199.
46) 위의 책, pp. 190~199.

표 3-1. 북한 시장화에 대한 탈북자 설문조사 결과

(단위: %)

	설문문항	2005년 조사 평균값(A)	2009년 조사 평균값(B)	B-A
생산물 거래	공장 생산 생산재 중 시장가격 판매 비중	53.5	50.9	-2.6
	공장 생산 소비재 중 시장가격 판매 비중	53.3	51.9	-1.4
	공장 전체의 원자재 조달 중 현금결제 비중	51.9	46.6	-5.3
	농장 생산 식량 중 시장가격 판매 비중	56.1	50.8	-5.3
주민 시장 활동	공장/기업소 내 8.3노동자 비중	42.8	40.1	-2.7
	주부 중 시장경제활동 종사자 비중	73.8	68.3	-5.5
	농장원 중 시장경제활동 종사자 비중	43.3	36.5	-6.8
	공장/기업소 노동자 중 시장경제활동 종사자 비중	56.1	54.4	-1.7
	모든 성인남녀 중 시장경제활동 종사자 비중	70.5	65.1	-5.4
사실상 사유화	지방산업공장 중 사실상 개인운영 비중	11.5	23.6	12.1
	중앙공업공장 중 사실상 개인운영 비중	11.0	21.4	10.4
	(국영)상점 중 사실상 개인운영 비중	40.1	51.3	11.2
	서비스업체 중 사실상 개인운영 비중	41.5	46.7	5.2
	무역회사 중 사실상 개인운영 비중	32.9	41.0	8.1

주: 각 설문문항별로 0%~100%까지 10% 구간 단위로(0%, 10%, 20% … 100%) 해당 비율에 표시하도록 한 후 각 구간별 응답자 비율로 가중하여 평균한 값; 위 14개 항목 중 〈지방산업공장 중 사실상 개인운영비중〉, 〈중앙공업공장 중 사실상 개인운영 비중〉, 〈(국영)상점 중 사실상 개인운영 비중〉은 통계적으로도 유의미(각기 유의수준 0.003, 0.014, 0.021).

자료: 양문수 교수 등이 2005년에 실시한 2002년~2005년 탈북자 121명 대상 설문조사와 2009년에 실시한 2007년~2009년 탈북자 207명 대상 설문조사 자료임. 이석기 외(2010), p. 220, 재인용.

접어들기 시작했다.

앞서 살펴보았듯이, 북한 당국은 7.1 조치를 통해 소비재의 경우 국영기업 초과생산물이나 계획 외 생산물의 30%, 생산재의 경우 3~10% 가량만 시장거래를 허용했다. 그러나 [표 3-1]에서 보듯이 현실에서는 소비재, 생산재 가릴 것 없이 절반 이상이 시장가격으로 거래되는 상황이 발생했다. 이는 국정가격으로 계획부문에 투입되어야 할 생산물이 대거 시장으로 유출되고 있음을 의미했다.

또한 주민 중 시장경제행위 종사자가 60~70%에 달해 '전 인민의 상인화' 현상이 발생하였다. 이는 공산주의의 모토인 '전 인민의 노동계급화'에 전면적으로 배치되는 현상이었다. 특히 공장이나 협동농장에 적을 두고 있는 근로자 중에서 '8.3 돈'(통상 공식 기준임금의 두 배 정도)[47]을 내는 대신 직장에 출근하지 않고 시장활동에 종사하는 사람의 비중도 40~50%에 달했다. 이는 시장으로의 노동력 유출 현상이 심각함을 의미했다.

가장 큰 문제는 '돈주'를 중심으로 노동시장이 형성되고 사유화가 확산된 것이었다. 북한 당국은 7.1 조치에서 서비스업종을 중심으로 소규모 자영업을 허용했지만 그것은 어디까지나 개인이나 가족 노동력 활용에 국한됐다. 그런데 북한판 자본가인 돈주[48]는 사업규모가 커지자 사회주의에서 금지된 임금노동자를 고용하거나 하청을 주기 시작했고 그 결과 노동시장이 형성됐다. 칼 맑스가 자본주의의 본질로 규정한 자본-임노동 관계가 등장한 것이다. 더욱이 피고용자는 대부분 직장에 적을 두고 있는 근로자이어서 노동력 유출현상을 더욱 부채질했다.[49]

한편 돈주는 사기업을 운영할 뿐 아니라 국영기업, 협동농장, 국영상점, 무역회사 등에 자본을 투자하면서 공식경제 부문으로 침투해 들어갔다. 예컨대 국영기업, 협동농장, 국영상점, 무역회사 등이 필요로 하

47) 김정일은 1984년 8월 3일 인민소비품 증산운동(이른바 '8.3 운동')을 발기하는데, 이는 노인이나 가정주부 등 '유휴 노동력'이 공장 등에서 나온 '유휴 자재'를 활용하여 제품을 만들어 판매하도록 한 조치였다. 당시 북한 당국의 의도는 유휴 노동력과 자재를 동원하여 소비재를 증산하는 것이었지만, 1990년대 계획시스템이 붕괴되면서 '8.3 운동'은 그대로 시장활동으로 이어졌다. 북한 주민이 직장에 나가지 않고 시장활동에 종사하는 조건으로 직장에 내는 돈을 '8.3 돈'이라고 부르는 이유도 이 때문이다.

48) 북한에서 돈주는 최소 1만 달러 이상의 사업자금을 운용하는 사람을 지칭하는데, 수십만 달러를 보유한 사람도 많으며 백만 달러 이상을 보유한 사람도 드물지 않다고 한다. 돈주의 종류 역시 1990년대부터 장사로 자본을 축적한 자생적 돈주, 1980년대부터 중국을 드나들며 장사를 한 화교, 외화벌이 일꾼, 그리고 권력층의 비호를 받으며 자본을 축적한 권력형 돈주 등 다양하다고 한다. 저자의 탈북자인터뷰(2013. 7. 29).

49) 공용철(2010), pp. 28~40.

는 운영자금을 빌려주고 이후 상품이나 현금형태로 원금과 이윤을 회수하거나, 국영기업에 자재와 임금을 대주고 임가공을 시킨 후 생산물을 회수하여 시장에서 판매하거나, 아예 일부 생산라인에 대해 사용료를 내고 생산과정과 경영을 장악하기도 했다.[50]

[표 3-1]에서 보듯이 2009년 현재 국영공장의 경우 20% 가량, 국영상점과 무역회사, 서비스업체의 경우 40~50% 가량이 이러한 돈주에 의해 운영되고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 생산물 시장이나 주민 시장 활동의 경우 2006년 이후 反개혁 역류로 정체 내지는 다소 감소했지만, 돈주의 활동은 오히려 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다. '사실상의 사유화,'[51] 즉 북한이 그토록 경계해 마지않던 '자본주의 황색바람'이 체제 외부가 아니라 내부로부터 서서히 일기 시작했던 것이다.

2. 反개혁 역류: 시장통제인가, 시장폐지인가?

허용범위를 넘어선 시장화와 사유화는 反개혁 역류를 초래했다. 2006년 북한 당국은 만 17세 이상 성인남성의 장사를 금지하고 뙈기밭에 고율의 토지사용료를 부과하기 시작했다. 2007년에는 만 40세 미만 성인여성의 장사를 금지하고, 시장거래 품목도 통제하기 시작했으며, 개인사업을 대대적으로 단속하기 시작했다. 2008년 김정일이 '6.18 담화'[52]를 통해 시장을 '자본주의 요소의 본거지'로 규정한 이후 시장에 대한 억압은 더욱 기승을 부리게 되는데, 2009년 들어 상설시장을 10일장으로 되돌리려는 움직임이 나타났으며,[53] 뙈기밭 역시 2009년 협동농

50) 이석기 외(2010), pp. 202~215.

51) '사실상의 사유화'(de facto privatization)란 당국은 생산수단 사유화를 제도적으로 인정하지 않고 있으나, 현실에서는 개인 자본에 의한 생산수단 및 경영 장악현상이 발생하고 있다는 의미이다. '사실상의 사유화'의 진전은 자본주의적 고용-피고용 관계의 확산과 동전의 양면을 이룬다.

52) 「경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬 데 대하여」(2008. 6. 18).

53) 이 조치는 주민의 반발과 하층간부의 비협조로 성공하지 못한 것으로 보인다. 평성

장에 강제 귀속된 것으로 알려지고 있다.

이러한 과정을 거쳐 2009년 11월 30일 화폐개혁이 전격적으로 단행되었다. 우선 가구당 10만원까지 100:1의 비율로 구권을 신권으로 강제 교환하도록 하고 나머지 돈은 모두 은행에 예금하게 했으며, 은행에 예금하지 않은 구권은 모두 무효화했다. 다음으로 2009년 1월 1일부로 민간과 기업, 내·외국인을 막론하고 외화사용을 전면 금지하고 내국인 및 내국기업은 보유한 외화를 모두 원화(1달러당 신권 30원)로 교환하도록 했다. 마지막으로 근로자 임금 및 농민 결산금은 구권 액면가대로 지급함으로써 이들의 생활비가 100배 인상되는 효과가 나타나도록 했다.

화폐개혁은 시장세력이 가진 현금(원화·외화)을 수거하여 그들의 경제입지를 약화하는 한편, 근로자 및 농민을 직장과 협동농장으로 복귀시키려는 의도, 그리고 물가를 잡고 국가재정을 확충하려는 다면적 의도에서 실시됐다.[54] 그러나 주지하듯이 화폐개혁은 소기의 목표를 달성하지 못하고 참담한 실패로 끝나고 말았다.

우선 화폐개혁 및 외화사용 금지조치로 시장거래가 중단되고 이로 인해 물가가 폭등하면서 시장에 의존해 생활하던 주민의 불만이 폭발적으로 고조됐다. 아사자도 속출한 것으로 알려지고 있다.[55] 특히 주로 원화로 자본을 축적해온 소매상인 등 생계형 상인은 어렵게 축적한 자본을 모두 강탈당한 꼴이어서 자살과 항의가 이어진 것으로 알려지고 있다. 결국 북한 당국은 2010년 2월 들어 외화사용 금지조치를 철회하는 한편, 김영일 총리의 對주민 사과, 박남기 당 계획재정부장 처형 등 민심수습에 나서게 된다.

시장과 같은 도매시장은 폐쇄되어 몇 개의 작은 시장으로 쪼개졌으나, 종합시장과 같은 소매시장이 폐쇄됐다는 소식은 전해지지 않고 있다.

54) 임수호(2010).

55) 〈좋은벗들〉에 따르면, 2010년 1월 초부터 26일까지 노동당에서 주민 실태조사를 벌인 결과 약 2,000명의 아사자가 발생한 것이 확인됐다고 한다. 또한 2월 들어서도 평안남도 순천, 덕천, 평성 순으로 수천 명의 아사자가 발생했고, 신의주에서도 300여 세대에서 아사자가 발생했다고 한다. 이승용(2010), p. 3.

둘째, 근로자 및 농민은 단기적으로 임금이 100배 상승하는 효과를 누렸지만, 임금상승은 화폐과잉을 초래해 하이퍼인플레이션을 낳았고, 결과적으로 불과 1년도 되지 않아 실질임금은 화폐개혁 이전 수준으로 떨어져버렸다(제4장 3절 참고). 한편 북한 당국은 시장화폐 수거로 확보한 주조차익을 모두 생활비 인상 등에 소진함으로써 확충된 재정을 경제회복에 사용하지도 못한 것으로 보인다.

셋째, 원화로 축적한 소규모 상인의 경제기반은 상당부분 약화됐지만, 외화로 축적한 돈주 등 대형상인은 거의 피해를 보지 않았다. 왜냐하면 이들은 외화를 원화를 바꾸지 않고 축장하는 방식으로 대응했는데, 당국으로서도 숨겨놓은 외화를 강제 환수할 방법은 없기 때문이다. 더욱이 화폐개혁 이후 원화 보유 및 거래에 대한 불안감이 커지면서 '경제의 달러화 현상'(dollarization)이 심화됐고 원화가치는 더욱 폭락하게 됐다(제4장 3절 참고).

이상에서 살펴보았듯이 2006년 이후 反개혁 역류는 7.1 조치에서 허용한 소규모의 개인사업과 뙈기밭을 다시 불법화한 것, 종합시장(소비재시장)에 대한 단속, 그리고 이 모두와 밀접히 연결된 돈주에 대한 공격 등이 대종을 이룬다. 개인사업에 대한 단속은 돈주의 사적 고용행위가 확산된 것(불법적 노동시장), 돈주가 기관·기업소의 명의를 빌려 국영상점, 국영기업, 협동농장에 자본을 투자하거나 이를 통해 경영권을 장악하는 현상이 확산된 것('사실상의 사유화')에 대한 대응조치였다.

뙈기밭 폐지 역시 뙈기밭의 규모가 점점 확대되어 자본주의적 경작으로 변화될 소지가 생기자 내려진 조치로 보인다. 즉 개인사업과 뙈기밭 불법화는 사회주의의 근간을 흔드는 자본주의적 사유화 현상을 막으려는 의도에서 추진된 것이지 7.1 조치에서 합법화한 소규모 자영업이나 사적경작 자체를 없애려는 의도는 아니었던 것으로 보인다. 따라서 보수파의 과잉반응이 가라앉으면 소규모 자영업이나 소규모 사적경작은 다시 합법화될 가능성이 높았고, 실제 화폐개혁 실패 이후 북한 당국은 이를 다시 허용하기 시작했다.

소비재시장에 대한 단속 역시 시장의 전면 폐지를 염두에 둔 것으로 보기에는 무리가 따른다. 왜냐하면 북한 당국은 과거에도 장마당이 지나치게 확산되는 경우 주기적으로 단속과 허용을 반복해왔기 때문이다. 시장은 효율성의 원천이기도 하지만 공식부문의 상품과 노동력, 외환을 빨아들이는 블랙홀이기도 하기 때문에 북한 당국으로서는 항상 시장에 대한 억압과 허용 사이에서 줄타기를 할 수밖에 없는 상황이다. 이런 의미에서 화폐개혁은 시장의 전면폐지 시도라기보다는 돈주에 의해 지배되는 시장을 다시 당국이 통제할 수 있는 '사회주의적 시장'으로 전환하기 위한 조치였다고 보인다.

한편 反개혁 역류에도 불구하고 북한 당국은 계획지표 축소, 생산재 시장 합법화, 기업의 현금보유나 현금을 통한 자재조달, 그리고 '계획 외 생산' 합법화 등 7.1 조치의 근간은 건드리지 않았다. 다만 2007년에 번수입지표(이윤+임금)를 폐지하고 사회순소득(이윤) 지표를 도입했는데, 이는 기업이 번수입에 따라 임금이나 자체기금을 조정할 수 있는 권한을 축소했음을 의미한다. 그러나 사회순소득 지표에도 '계획 외 수입'이 반영된다는 점에서 계획지표 축소와 기업운영의 자율성 확대라는 7.1 조치의 근간은 그대로 유지됐다.[56]

反개혁 역류와 관련하여 가장 논쟁적인 부분은 2005년 10월 실시된 양곡 전매제이다. 양곡 전매제란 쌀의 시장거래를 불허하고 국가에서 일괄 수매·판매하는 방식을 의미한다. 이를 위해 북한 당국은 쌀/kg 수매가는 40원 → 180원으로 4.5배 인상했고, 판매가의 경우 직장인은 기존 44원/kg을 유지하되 직장에 근무하지 않거나 배급표 없는 구매자에는 600원/kg에 판매하도록 했다. 양곡 전매제가 실시됨으로써 7.1 조치에서 협동농장 개혁 차원에서 도입됐던 국가수매 축소는 무효화됐고, 분조가 계획 초과 생산물을 자율 처분하도록 한 부분도 당연히 철회되었다. 양곡 전매제가 反개혁 역류의 출발점으로 인식되고 있는 것도 이

56) 권영경(2010), pp. 48~49.

때문이다.

그러나 양곡 전매제는 원래 박봉주 내각이 물가의 기준이 되는 쌀 가격[57] 안정화 차원에서 제안한 것이고 이를 보수파가 그대로 수용한 것이다. 또한 원래 박봉주 내각은 양곡 전매제와 함께 중국식 가족영농제(세금납부 후 수확량 농가 자율처분)를 시범 실시했다. 이는 양곡 전매제가 중국식 농업개혁을 본격 추진하기 이전에 식량가격(나아가 물가 전반)을 안정화하기 위한 과도적 조치였을 가능성에 무게를 두게 만든다.

제1장에서 살펴보았듯이, 시장메커니즘은 계획메커니즘과 함께 선군경제노선을 구성하는 동전의 양면이다. 따라서 화폐개혁에서 절정을 이룬 시장억압 조치는 시장에 대한 공격인 것은 분명하지만, 그것이 시장을 폐지하기 위한 조치이거나 혹은 사회주의 계획경제체제로의 전면 복귀를 기도한 조치라고 보는 것은 과도한 해석이 아닐 수 없다.[58] 이런 점에서 시장탄압에 면죄부를 준 것으로 평가되는 김정일의 '6.18 담화'(2008)는 재해석될 필요가 있다. 김정일은 자신이 시장경제를 반대하는 것이지 시장을 반대하는 것이 아님을 분명히 하고 있다.

> "시장에 대한 인식을 바로 가져야 합니다. 시장은 경제분야에서 나타나는 비사회주의적 현상, 자본주의적 요소의 본거지이며 온상입니다. 시장에 대하여 아무런 국가적 대책도 세우지 않고 그대로 내버려 두거나 시장을 더욱 조장하고 그 영역을 확대하는 방향으로 나간다면 불필코 나라의 경제가 시장경제로 넘어가게 됩니다. 그러나 현실적 조건에 따라 국가적 통제 밑에 시장을 일정하게 이용하는 것이 곧 시장경제로 가는 것은 아닙니다. 시장과 시장경제는 같은 개념이 아닙니다. 문제는 시장을 어떻게

57) 북한 당국은 7.1 조치를 통해 쌀 가격을 여타 상품가격 제정의 기준으로 삼도록 했다.

58) 임수호(2010), pp. 18~19.

보고 대하며 그것을 어떤 원칙과 방향에서 어떻게 이용하는가 하는 데 있습니다."[59]

59) 「경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬 데 대하여」(2008. 6. 18).

제4장

미약한 성과, 심화되는 부작용

1. 미약한 생산증대 효과

7.1 조치는 김정일 정권의 국가발전 비전인 '강성대국 건설'을 달성하기 위한 주요 수단 중 하나로 제기된 것이다.[60] 그러나 13년이 지난 지금 7.1 조치는 의도한 목표를 달성하는 데 완전히 실패한 것으로 보인다.

북한 당국의 설명에 따르면, 강성대국은 정치사상강국, 군사강국, 경제강국으로 구성되는데,[61] 이미 정치사상강국과 군사강국의 지위에는 어느 정도 올라섰으므로 경제강국을 달성하는 것이 강성대국 건설의 핵심이라고 한다.[62] 그러나 경제강국이라는 것이 구체적으로 무엇인지

60) 「강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할 데 대하여」(2001. 10. 3)

61) ① 정치사상강국이란 '온 사회가 수령의 사상으로 일색화되어 사상의 위력으로 존재하고 발전하는 나라,' '영도자의 주위에 전체 민중이 철석같이 일심단결된' 나라이고, ② 군사강국이란, '어떠한 제국주의자들의 무력침공도 일격에 타승하고 나라의 자주권과 존엄을 지킬 수 있는 강력한 군사력을 가진'나라이며, ③ 경제강국이란 '자립적 민족경제의 튼튼한 토대 위에서 끊임없이 발전하는 …… (동시에) 민중의 자주적이며 창조적인 물질생활을 원만히 보장'하는 나라로 규정된다. 김재호(2000), p. 7.

62) "지금 우리의 정치사상적 위력과 군사적 위력은 이미 강성대국의 지위에 올라섰다고 볼 수 있습니다. 이제 우리가 경제건설에 힘을 집중하여 모든 공장, 기업소들이 제 궤도에 올라서서 생산을 꽝꽝하게 만들면 얼마든지 경제강국의 지위에 올라설 수 있습니다." 김정일(1999), p. 454.

에 대해서는 지금까지 분명한 설명을 내놓지 않고 있다. 다만 몇 가지 힌트는 있다.

2009년 8월 중국 상하이에서 열린 국제고려학회에서 북한의 대표적 경제학자인 리기성 교수는 7.1 조치 만 10년이 되는 2012년을 '강성대국의 문을 여는 해'로 규정한 바 있다.[63] 또한 북한 사회과학원 법률연구소 리경철 실장은 2012년 강성대국의 문을 연다는 말의 의미를 '경제가 최고조에 달했던 1987년 수준까지 (경제수준을) 끌어올리는 것'이라고 설명하였다.[64]

그러나 [표 4-1]에서 보듯이 2014년 현재의 생산실적은 강성대국의 지향점인 '1987년 수준'(실제로는 1980년대 중·후반 수준)에 현저히 미달하고 있다. 식량 생산량은 89.8% 수준에 도달해 상대적으로 상황이 좋지만, 철광석(57.6%), 시멘트(49.4%), 전력(38.9%)은 아직 절반 수준에 머무르고, 석탄(31.9%), 화학섬유(20.6%), 강철(16.5%), 화학비료(9.7%) 등은 30% 미만 수준에 불과하다.

강성대국의 이상향, 즉 북한경제가 '사회주의의 종국적 승리 직전단계에 도달'했던[65] 1987년이 아니라 강성대국의 현실적 가능치, 즉 북한경제가 본격적인 붕괴의 길로 접어들기 직전인 1990년을 기준으로 하더라도[66] 목표달성은 성공적이라고 말하기 어렵다. 식량(125.1%)과 시멘

63) 리기성(2009), p. 3.

64) 리경철(2009), p. 2.

65) 1986년 12월 30일 김일성은 북한경제가 "사회주의의 종국적 승리 직전 단계에 와 있다"고 선언한다. 북한 당국은 이 평가에 기초해 제3차 7개년계획(1987~93)을 야심차게 추진하지만, 1990년대 들어 사회주의권이 사라짐으로써 북한경제는 급격한 붕괴의 길로 접어들게 된다. 따라서 북한에서 1987년은 일종의 경제적 이상향으로서의 의미를 지닌다. 김일성(1986).

66) 냉전시대 사회주의권 무역은 경화결제를 동반하지 않는 바터무역이 기본이었고, 바터무역으로 해소되지 않는 불균형분에 대해서만 청산결제 형식으로 경화결제가 동반되었다. 또한 사회주의국가 사이에는 우호가격이 적용돼 국제시세의 절반 이하로 물자를 수입할 수 있었다. 그런데 1991년 1월 이 무역체제의 중심에 있던 소련이 갑자기 바터무역과 우호가격제를 폐지하고 국제시세에 따른 경화결제를 요구하는 일이 발생한다. 이는 사회주의권 무역의 붕괴를 가져왔다. 왜냐하면 바터무역-우호가격체제에서 경화를 축적할 필요가 없었던 사회주의국가로서는 갑자기 막대

트(108.9%)는 1990년 수준을 넘어섰으나, 석탄(81.7%)과 전력(78.0%)은 70~80% 수준에 머물고 있고, 철광석(64.9%), 강철(36.3%), 화학비료(56.5%), 화학섬유(52%) 등 소재산업은 아직 회복이 요원한 상황이다([표 4-1] 참고).

다시 말해서 1990년 대비 〈에너지 → 금속 → 기계·건설자재 → 군수〉로 이어지는 중공업부문 산업연관은 금속부문에서 막혀 복원이 늦어지고 있고,[67] 〈에너지 → 석탄화학 → 경공업·농업〉으로 이어지는 소비재부문 산업연관은 석탄화학산업에서 막혀 복원이 늦어지고 있는 것이다. 물론 식량생산의 경우 1990년 수준을 넘어섰으나, 이는 비료 및 농기계 증산, 즉 산업연관 복원에 따른 효과라고 보기는 어렵다. 이러한 상황을 반영하여 북한은 2000년대 말부터 금속산업 및 석탄화학산업에 대한 투자를 강조하고 있으나, 선진기술 도입보다는 자립적 민족경제 차원에서 이른바 '주체철·주체섬유·주체비료'[68] 등 경제적 효율성이 떨어지는 낡은 기술에 투자하고 있어 자원낭비가 우려되는 상황이다.[69]

강성대국 건설의 목표에 얼마나 근접했는가 여부를 떠나 7.1 조치가 생산증대에 어떤 기여를 했는지를 살펴보면 성과는 더 초라해진다. 첫째, [표 4-1]에서 알 수 있듯이, 7.1 조치 이후 2010년까지 부문별 연평균

한 양의 경화를 구할 길이 없었기 때문이다. 북한은 이 조치로 가장 큰 타격을 받은 나라 중 하나였다. 1991년 북한의 對소련 무역액은 1990년에 비해 85%나 격감하게 된다(22.2억 달러 → 3.7억 달러). 문제는 對소련 무역중단이 산업에 연쇄적 파급효과를 가져왔다는 점이다. 북한은 원유와 코크스 등 핵심 원자재를 소련에서 수입해 왔는데, 이것이 투입되지 못하자 모든 것이 기계처럼 맞물려 있던 사회주의 산업체계가 연쇄적으로 작동을 정지해 버린 것이다. 이어 중국 역시 1992년 12월부터 우호가격 및 바터무역을 폐지하여 타격이 가중됐다. 그리고 1995년 대홍수로 농경지 및 산업시설, 탄광 등이 침수되면서 북한경제는 최후의 결정타를 맞고 이른바 '고난의 행군'(1995~97) 시기로 진입하게 된다.

67) 탈북자들 이야기를 들어보면 최근 북한 당국자들은 "전기 문제는 어느 정도 풀렸지만 김책(제철소)이 문제다"는 인식을 갖고 있다고 한다.

68) 주체철은 코크스를 사용하지 않는 제철법으로 만든 철을, 주체섬유는 석유가 아닌 석탄에서 뽑아내는 비날론을, 주체비료는 석유가 아닌 석탄가스화에 의해 생산된 비료를 의미한다.

69) 이석기 외(2010).

표 4-1. 북한의 주요 제품 생산실적 추이

품목	단위	1987전후 (A)*	1990 (B)	1998 (C)	2002 (D)	2010 (E)	2011 (F)	2012 (G)	2013 (H)	2014 (I)	I/A(%)	I/B(%)	1998~2002 연평균 성장률(%)	2002~2010 연평균 성장률(%)	2010~2014 연평균 성장률(%)
석탄	만 톤	8,500	3,315	1,860	2,190	2,500	2,550	2,580	2,660	2,709	31.9	81.7	4.40	1.70	2.03
전력	억 kWh	555	277	170	190	237	211	215	221	216	38.9	78.0	2.97	2.90	-2.14
식량***	만 톤	560**	402	389	413	450	469	441	492	503	89.8	125.1	2.09	1.26	3.01
철광석	만 톤	950	843	289	408	509	523	519	549	547	57.6	64.9	9.76	2.91	1.84
강철	만 톤	740	336	95	104	128	123	122	121	122	16.5	36.3	3.61	2.71	-1.16
시멘트	만 톤	1,350	613	315	532	628	645	645	660	668	49.4	108.9	14.41	2.14	1.55
화학 비료	만 톤	520	89	39	50	46	47	48	49	50	9.7	56.5	8.39	-0.89	2.27
화학 섬유	만 톤	12.6	5.0	3.5	2.6	3.0	2.5	2.5	2.5	2.6	20.6	52.0	-6.51	1.90	-3.17

주: * 1987년을 전후한 기간에서 최고 생산실적을 달성한 연도의 실적치. 식량은 1987년, 철광석은 1985년, 강철은 1984년 실적이고, 석탄·전력·시멘트·화학비료·화학섬유는 1989년 실적.

** 북한은 1987년 알곡생산량을 1,000만 톤으로 발표했는데, 이는 도정 이전 조곡 기준이므로 위 수치는 정곡 기준으로 환산한 것임. 식량생산은 농촌진흥청이 정곡 기준으로 추정한 수치.

*** 2010년부터 추정치는 김영훈(2015, pp. 41~51, 재인용).

자료: 통일원(1996), pp. 57~65; 한국은행 경제통계시스템 [Online] (검색일: 2015. 7. 27); 김영훈(2015), pp. 41~51.

생산증가율은 -0.89%~2.91% 가량으로 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 특히 식량 생산부문의 경우 경제개혁의 효과를 비교적 단기간에 볼 수 있음에도 불구하고 연평균 증가율이 1.26%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이는 농업개혁 초기인 1978년~1984년 기간에 연평균 6.05%의 식량생산 증가율을 보인 중국과 큰 대조를 보이는 것이다.[70]

둘째, 더욱 흥미로운 것은 화학섬유를 제외하면 나머지 7개 부문(식량·전력·석탄·화학비료·철광석·시멘트·강철)에서는 2002년~2010년의 연평균 생산증가율이 1998년~2002년의 연평균 생산증가율에도 미치지 못한다는 사실이다. 주지하듯이 이른바 '고난의 행군'(1995~97)을 마치고 김정일 체제가 공식 출범한 1998년 이후 2002년 7.1 조치가 채택되기 이전까지 북한의 경제재건은 노력동원('제2의 천리마대진군')이나 규율강화('1999년 인민경제계획법')와 같은 전통적 수단에 의해 추진되었다. 그렇다면 경제개혁에 따른 생산 증대효과가 전통적 수단에 의한 생산증대 효과보다도 낮게 나타나고 있다는 말이 된다.[71]

셋째, 물론 2002~2010년의 全 기간 성적표를 가지고 7.1 조치를 평가하는 것은 부당하다는 지적도 있을 수 있다. 왜냐하면 2006년, 늦어도 2007년부터 북한에서는 反개혁 역류가 발생했기 때문이다. 그러나 제3장 2절에서 지적했듯이, 2000년대 중·후반의 反개혁 조치는 7.1 조치의 본질을 건드리지는 않았으며, 7.1 조치의 핵심인 계획메커니즘 개선조치는 2010년까지도 이어지고 있었다. 또한 특성에 따라 개혁의 성과가

70) 린이푸(2001), p. 179.

71) 알프레드 마이어가 지적하듯이 체제 형성기 공산주의 엘리트들이 직면하는 가장 절박한 과제는 권력을 얼마나 빨리 권위로 전환하여 정권의 정당성을 확보하는가 하는 점이다. 이러한 권위 구축에 대한 집착은 그 수단으로 물질적 인센티브를 점진적으로 확대해나가는 보상의 방법보다는 강제와 조직, 그리고 재사회화와 개인 우상화라는 이데올로기적 방법을 채택하게 만드는 것이다. 이러한 '권위의 원시축적'(primitive accumulation of authority) 과정이야말로 권위 축적이 완료된 이후에도 체제의 정상적인 발전을 속박하는 주된 원인이 되었다. 김용현에 따르면, '제2의 천리마 대진군' 등 사상동원운동의 중요한 특징은 노동의 군사화와 이를 통한 노동력 통제에 있다고 분석하고 있다. Meyer(1967), pp. 84-107; 김용현(2001), pp. 87~91.

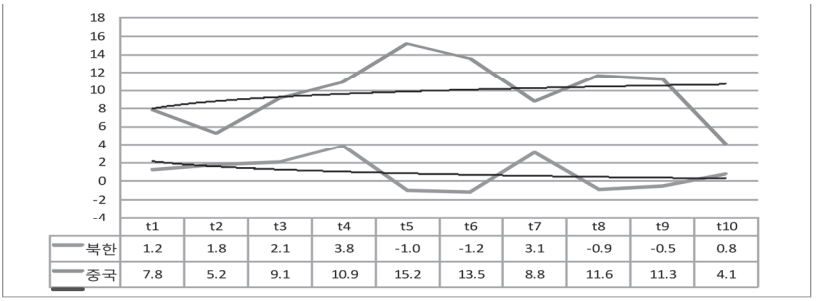
늦게 나타나는 부문도 있기 때문에 7.1 조치에 대한 평가는 2002~2006년이 아니라 2002~2010년에 대해 이루어지는 것이 타당할 것이다.

넷째, 이 글은 2010년 이후의 '새로운 경제관리 개선조치'의 성과를 평가하는 글은 아니다. 하지만 한 가지 짚고 넘어갈 부분은 2000년대 후반 북한 당국이 역점을 기울였던 주체철·주체비료·주체섬유의 성적표이다. 2002~2010년 대비 2010~2014년의 화학비료 생산증가율은 연평균 -0.89%에서 2.27%로 호전되었지만, 강철과 화학섬유는 오히려 각각 2.71%와 1.90%에서 -1.16%와 -3.17%로 악화되었다. 이는 현재 북한의 산업연관을 복원하는 데 핵심이 되는 부문에 대한 투자가 전혀 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 사실을 보여준다고 하겠다.

마지막으로 다섯째, 한국은행의 GNI 추계에 따르면, 7.1 조치 이후 북한은 매년 -1.2%~3.8%(연평균 0.92%)의 저조한 성장에 머무르고 있다. 이는 중국이 개혁초기 10년간 매년 4.1%~15.2%(연평균 9.75%)의 높은 경제성장률을 보인 것과 큰 대조를 이룬다. 더욱이 중국의 경제성장률은 들쭉날쭉하기는 했지만 개혁 초기 10년간 전반적 증가세를 기록했지만, 북한의 경제성장률은 개혁 초기 10년간 전반적 감소세를 보이고 있다. 이는 7.1 조치가 실패했다는 명백한 증거라고 하겠다.

그림 4-1. 개혁 초기 10년간 북한과 중국의 경제성장률 추이

(단위: %)



	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8	t9	t10
북한	1.2	1.8	2.1	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9	-0.5	0.8
중국	7.8	5.2	9.1	10.9	15.2	13.5	8.8	11.6	11.3	4.1

주: 1) 가는 실선은 경제성장률 추세선.
2) t1: 북한은 2002년, 중국은 1980년.

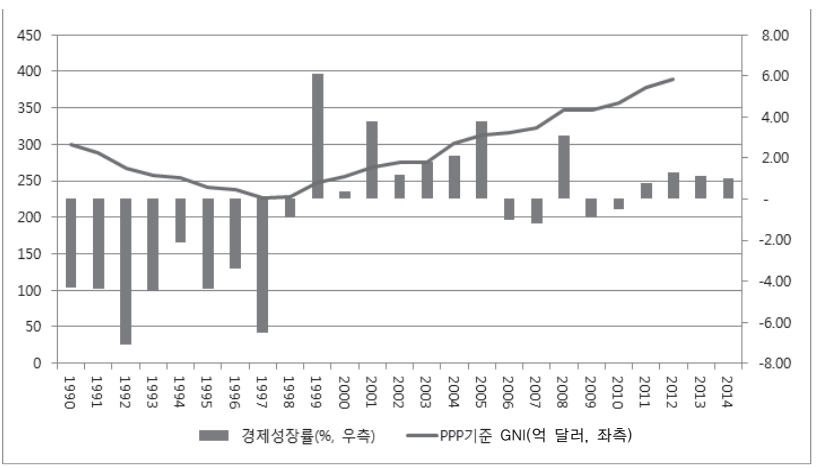
자료: National Bureau of Statistics of China, [Online] (검색일: 2015. 7. 27); 한국은행 경제통계시스템, [Online] (검색일: 2015. 7. 27).

2. 세입증가율을 현저히 밑도는 경제성장률

7.1 조치 이후 북한경제를 둘러싼 최대의 미스터리는 경제성장률이 세입증가율을 현저히 밑돌고 있다는 사실이다. 7.1 조치 이후 2005~14년 기간에 북한 GNI는 연평균 0.75%의 저조한 성장세를 보인 반면, 세입은 연평균 11.05%로 높은 증가세를 유지했다. 보다 구체적으로 살펴보면, 북한의 세입은 1994년 416억 원을 정점으로 1998년 198억까지 급락했다가 이후 2001년까지 연평균 3%의 증가세를 보였다. 이는 사회주의권 붕괴, 자연재해 등으로 1995년부터 주요 세원인 국영기업의 가동률이 10~20% 수준으로 급락했다가 1998년 김정일 정권 출범 이후 가동률이 부분적으로 회복된 사실을 반영한다고 보인다.

그림 4-2. 북한 경제성장률과 GNI(PPP 기준) 추세

(단위: 억 달러, %)



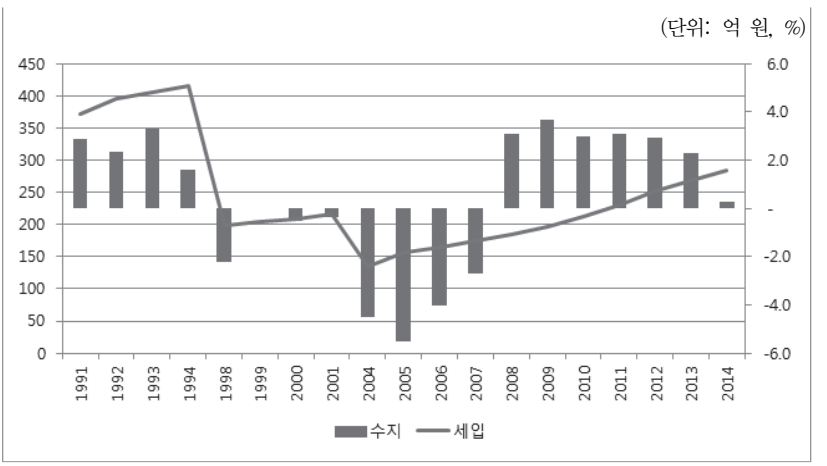
자료: 한국은행 경제통계시스템, [Online] (검색일: 2015. 7. 27).

한편 2004년 세입은 135억 원으로 다시 급락했는데(2002~03년은 예산 결산 미발표), 이는 7.1 조치로 거래수입금이 폐지되는 등 세입항목이 조정된 결과라고 할 수 있다. 즉 7.1 조치 이전 세입에서 절대적 비중을

차지한 것은 거래수입금과 국가기업이익금(現 국가기업이득금)인데,[72] 7.1 조치로 거래수입금이 폐지됨에 따라 전체 세입이 급감한 것이다(2001년 216억 4,000만 원 → 2004년 135억 원).

이후 2005년부터 2014년까지 북한의 세입은 연평균 11.05%의 증가세를 유지했다. 여기에는 7.1 조치에서 기업에 유보하도록 했던 고정재산 감가상각금을 2005년부터 다시 국가에 납부하도록 한 것도 영향을 미쳤겠지만(2006년 세입부터 반영), [표 4-2]에서 보듯이, 7.1 조치로 토지사용료(現 부동산사용료)나 이득금(국가기업이득금+협동단체이득금), 사회보험료, 시장사용료 및 국가납부금 등의 세입이 전반적으로 증가한 것이 주요 원인으로 보인다. [표 4-2]에서 시장사용료 및 국가납부금 항

그림 4-3. 북한 세입세출 결산 추정(1991~2014)



주: 1) 1997년, 2002~03년 예산 미발표; 2004년 이후 예산은 7.1 조치로 국정가격 25배 인상 감안하여 이전가치로 환산. 2010년 이후 예산은 구화폐 환산.
2) 2012년 이후 세입·세출 금액은 박형중 외(2012)에서 언급한 추정치를 바탕으로 김석진(2015) p. 8의 증가율과 집행률을 이용하여 추정.

자료: 1997~2007년은 통일연구원(2009), p. 102; 2008년은 홍익표(2011), p. 5; 2010~11년은 박형중 외(2012), p. 22; 2012~14년은 김석진(2015), p. 8, [Online] (검색일: 2015. 11. 15).

72) 예컨대 1991년 총세입 중 거래수입금이 46.5%, 국가기업이익금이 39.1%로 전체 세입의 85.6%를 차지했다. 임수호(2008), p. 218.

목이 보이지 않는 것은 이 항목들은 시장관리소가 내는 국가기업이득금에 포함되었기 때문이다.[73] 한편 2011년 거래수입금이 부활했고 2012년 예산부터 반영되었다.

7.1 조치는 비전략부문의 생산성과 이윤을 증대하여 이를 조세형태로 전략부문에 이전하려는 목적에서 추진되었다. 따라서 국가 세입의 높은 증가세는 첫째, 비전략부문(주로 경공업)의 생산성 증대효과를 반영하는 것이거나, 둘째 비전략부문에서 전략부문(군수공업·중공업)으로 이전된 이윤이 투자효과를 발휘한 결과 전략부문에서 발생한 생산

표 4-2. 북한 항목별 세입 계획 증가율(2003~14)

(단위: %)

연도	국영기업 이득금	협동단체 이득금	거래 수입금	감가 상각금	부동산 사용료	사회 보험료	재산 판매	기타
2003	5.0	3.3	-	-	3.7	6.7	-	-
2004	16.5	-	-	-	-	-	-	-
2005	13.5	8.4	-	-	-	3.0	-	-
2006	7.2	23.2	-	1.8	12.0	141.0	1.7	0.9
2007	6.4	4.5	-	9.6	15.4	15.1	-	-
2008	4.7	0.4	-	2.6	3.1	1.1	-	-
2009	5.8	3.1	-	6.1	3.6	1.6	-	-
2010	7.7	4.2	-	2.5	2.0	1.9	-	-
2011	-	3.8	-	1.4	0.7	0.4	-	-
2012	10.7	5.3	7.5	2.3	1.9	1.7	-	-
2013	6.0	5.3	3.5	2.8	3.4	-	-	-
2014	7.9	4.8	4.5	-	9.5	5.1	-	-

자료: 2003~08년 데이터는 홍익표(2011), p. 6; 2009~12년 데이터는 박형중 외(2012), p. 23; 2013~14년 데이터는 최수영(2013), p. 3 참고.

73) 북한의 〈시장관리규정〉에 따르면, 종합시장 매대 운영자는 시/군 인민위원회에서 운영하는 시장관리소에 시장사용료와 국가납부금을 납부해야 한다. 시장관리소의 총수입에는 시장사용료, 국가납부금 외에도 직영식당이나 야외 봉사매대 등 자체 보충봉사시설에서 벌어들인 수입, 시장질서 위반행위 과태료의 20% 등이 포함된다. 시장관리소는 이렇게 벌어들인 수입의 75~85%를 국가기업이득금으로 정부에 납부한다. 한기범(2010), p. 138.

성 증대효과를 반영하거나 둘 중의 하나여야 정상이다. 그런데 앞서 살펴보았듯이, 중공업이든 경공업이든 7.1 조치의 생산성 증대효과는 미미했다. 따라서 경제성장률을 크게 웃도는 세입증가율은 비전략부문에 대한 과도한 착취를 의미하는 것일 수 있다. 이는 뒤집어서 이야기하면 비전략부문의 생산성 증대효과가 나타나지 못한 것이 과도한 착취 때문일 수 있음을 의미한다.

보다 중요한 것은 비전략부문에서 이전된 이윤이 투자되어야 할 대상인 중공업 부문 역시 생산성 증대효과가 크지 않다는 점이다. 이는 비전략부문에서 착취된 이윤이 비생산적 부문, 다시 말해서 군수공업에 집중 투자되고 있음을 시사하는 것이다.[74] 제1장에서 설명했듯이 선군경제노선은 군수공업에 투자를 집중하면 그것이 중공업에 대한 승수효과와 경공업·농업에 대한 낙수효과를 유발할 것이라는 인식에 기초하고 있다. 그런데 군수공업에 대해 집중투자가 이루어졌음에도 승수효과도 낙수효과도 나타나지 않고 있다.[75] 이는 선군경제노선을 포기하지 않는 한 군수공업을 제외한 북한경제 전반의 정체와 낙후는 지속될 것임을 시사한다.

---

74) 신동천·이석기의 연구에 따르면, 북한에서 10억 달러 투자 시 경제적 파급효과가 가장 큰 부문은 도소매·음식·숙박업(GDP 성장률 기여율 0.27%), 중화학공업(0.27%), 석유·석탄제품(0.22%), 경공업(0.20%), 전기·가스·수도(0.19%), 광업(0.18%) 순이다. 신동천·이석기(2014), pp. 58~62.

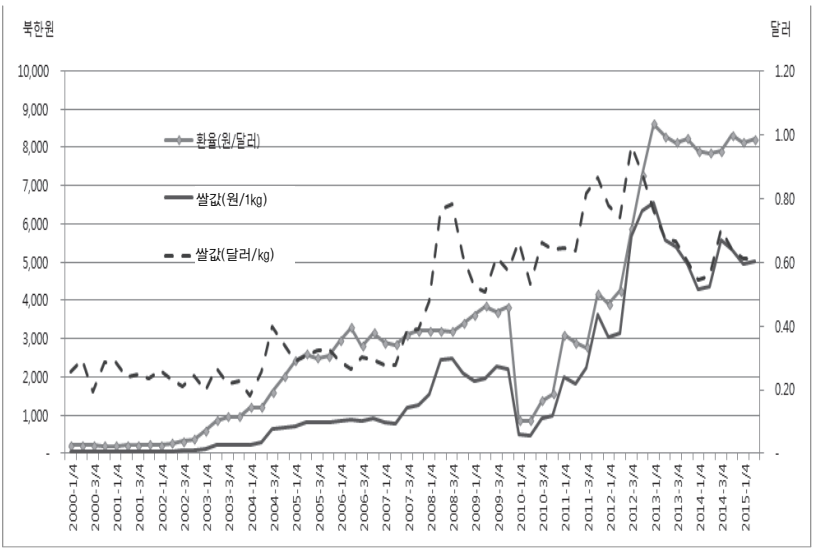
75) 군수경제 투자가 민수경제에 미치는 영향에 대해서는 시각이 엇갈린다. 기회비용을 강조하는 신고전파 경제학에서는 부정적 효과가 크다고 보지만, 케인즈 학파 내에서는 국방비를 포함한 공공지출의 확대가 유효수효를 창출함으로써 생산활동을 자극한다는 시각도 있다. 군수경제 투자가 민수경제에 미치는 부정적 효과로는 민간투자 구축, 민간부문 연구개발 위축, 수출부문 가용자원 축소, 비효율적 관료제도의 비중확대 등이 제시된다. 긍정적 효과로는 유효수효 창출, 기술도입 및 전파, 공공재 공급, 건강상태 개선 및 교육·훈련, 안보환경 개선 등이 제시되고 있다. 그러나 이 효과가 구체적으로 어떻게 나타날 것인지, 그래서 궁극적으로 부정적 효과와 긍정적 효과 중 어느 것이 더 클 것인지는 나라별로 다를 수밖에 없다. 임강택(2000), pp. 4~18.

3. 만성적 하이퍼인플레이션

물가 및 환율 안정은 7.1 조치의 핵심목표 중 하나였다. 7.1 조치로 5~10% 범위의 변동을 허용했다고는 하나 사실상 고정된 국정 가격·환율 시스템을 버리지 못했던 북한 당국으로서는 수요-공급에 따라 끊임없이 변동하는 시장 물가와 환율을 안정시켜야 상품, 노동력, 외환이 공식부문에서 시장으로 유출되는 것을 막을 수 있기 때문이다.

그림 4-4. 북한 분기별 시장 쌀값환율 동향

(단위: 북한원, 달러)



자료: 2000년 1/4분기~2009년 3/4분기는 한기범(2010), p. 133; 2009년 4/4분기 이후는 Daily NK [Online] (검색일: 2015. 7. 27)의 주간별·지역별 시장 쌀값·환율 데이터를 평균하여 계산.

그러나 [그림 4-4]에서 보듯이, 7.1 조치 이후 북한의 시장물가(쌀값/kg 기준)는 2003년 2/4분기~2004년 2/4분기, 2005년 2/4분기~2007년 2/4 분기의 상대적 안정기를 제외하면 매우 빠른 속도로 상승했다. 시장환율 역시 2007년 3/4분기~2008년 3/4분기의 짧은 안정기를 제외하면 빠른 속도로 상승했다. 이에 따라 북한 당국은 2009년 말 화폐개혁을 단행하

여 물가와 시중 화폐량(유효수효)을 인위적으로 조정하고(100:1 디노미네이션), 원화가치를 강제로 평가절상 했지만 이후 시장물가와 시장환율은 화폐개혁 이전보다 몇 배나 빠른 속도로 상승했다.

[표 4-3]을 통해 구체적으로 살펴보면, 7.1 조치 직후부터 화폐개혁 직전까지 시장 쌀값 및 환율은 각각 49.6배와 25.6배 올라 분기별 평균증가율이 각각 165.4%와 85.4%에 달했다. 그런데 화폐개혁 직후부터 2013년 1/4분기까지 시장 쌀값 및 환율은 각각 303배와 232.6배가 올라 분기별 평균증가율이 무려 각각 2,331.1%와 1,789.5%에 달한 것으로 나타나고 있다. 반면 달러화 표시 쌀값의 경우 7.1 조치 직후부터 화폐개혁 직전까지 1.9배 올라 분기별 평균증가율이 6.5%, 화폐개혁 직후부터 2013년 1/4분기까지는 1.3배 올라 분기별 평균증가율이 10.0%를 기록하여 상대적으로 낮은 증가율을 기록했다. 한편 2013년 1/4분기 이후 현재(2015년 2/4 분기)까지는 시장 쌀값(0.8배 상승) 및 환율(0.9배 상승) 모두 상대적으로 안정되어 있는 것을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 현상의

표 4-3. 북한 시기별 시장 쌀값환율 상승률

항목	기간	배	%	분기별 평균증가율(%)
환율	7.1 조치 직후~화폐개혁 직전	25.6	2,562.0	85.4
	화폐개혁 직후~2013년 1/4분기	232.6	23,263.0	1,789.5
	2013년 1/4분기~2015년 2/4 분기	0.9	91.0	-9.1
쌀값 (원화)	7.1 조치 직후~화폐개혁 직전	49.6	4,962.2	165.4
	화폐개혁 직후~2013년 1/4분기	303.0	30,304.5	2,331.1
	2013년 1/4분기~2015년 2/4 분기	0.8	77.3	-7.7
쌀값 (달러)	7.1 조치 직후~화폐개혁 직전	1.9	193.7	6.5
	화폐개혁 직후~2013년 1/4분기	1.3	130.3	10.0
	2013년 1/4분기~2015년 2/4 분기	0.9	85.0	-8.5

주: 최대값과 최소값을 활용하여 계산한 것임. 7.1 조치 직후~화폐개혁 직전은 총 30개 분기, 화폐개혁 직후~2013년 1/4분기는 총 13개 분기, 2013년 1/4분기부터 2015년 2/4분기까지는 총 10개 분기로 계산.

자료: 2000년 1/4분기~2009년 3/4분기는 한기범(2010), p. 133; 2009년 4/4분기 이후는 Daily NK [Online] (검색일: 2015. 7. 27)의 주간별·지역별 시장 쌀값·환율 데이터를 평균하여 작성.

원인은 무엇이고 그것이 가지는 함의는 무엇일까?

북한에서 7.1 조치 이후 2013년 1/4분기까지 약 10년 이상 일어났던 살인적 하이퍼인플레이션은 경제난으로 인한 공급 부족이나 시장세력의 투기만으로는 설명할 수 없다. 보다 근본적인 원인은 통화량 폭증에 있는 것으로 보인다. 북한 당국은 7.1 조치로 18배나 인상된 임금지불 수요를 충족하기 위해 통화공급을 확대한 바 있다. 또한 7.1 조치로 주민과 기업의 현금 보유 및 사용이 합법화되고 기업대출이 증가하면서 시중 통화량이 폭증했으나, 이를 환수할 수 있는 금융시스템이 마련되지 않아 통화가 시장에 기하급수적으로 누적되었다.[76]

이에 북한 당국은 2003년 5월 인민생활공채를 발행하여 통화수거에 나섰으나 효과는 제한적이었던 것으로 보인다.[77] 또한 2004년 〈중앙은행법〉, 2006년 〈상업은행법〉을 제정하여 이원적 금융시스템을 도입하는 금융개혁에 착수하는 듯 했으나, 이후 경제정책이 보수화되면서 실제 추진되지는 못했다. 대신 북한 당국은 화폐개혁을 통해 시중의 과잉통화를 강제로 폐기하는 방법을 선택했다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 여기서 발생한 주조차익을 근로자와 농민의 생활비를 100배 상승시키는데 탕진하고, 그 결과 수거된 통화가 다시 시중에 유통되면서 통화량이 폭증한 것으로 보인다. 이는 북한 당국이 화폐발행을 통해 부족한 재정을 충당하는 인플레이션 조세(inflation tax)에 의존했으며, 그것이 물가폭등의 주원인일 수 있음을 시사하는 것이다.[78]

---

76) 최수영(2007), pp. 32~35.

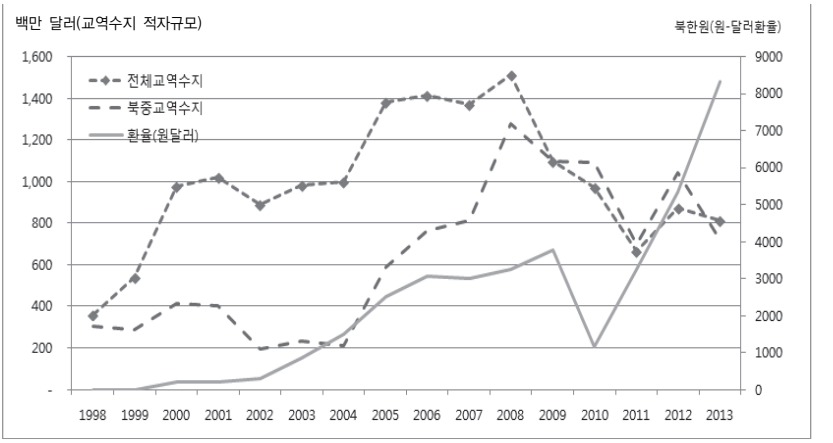
77) 인민생활공채는 2003년 5월 1일부터 2013년 4월 10일까지 10년 만기로 500원, 1,000원, 5,000원 등 세 종류가 발행됐다. 이자 없는 추첨제 상환방식으로 1,000원 권을 구입한 경우 1등 당첨 시 5만원, 2등은 2만 5천원, 3등은 1만원, 4등은 5,000원, 6등은 3,000원, 7등은 2,000원을 지급하는 방식이다. 주민 상당수가 자발적 혹은 반강제적으로 공채를 매입했으나 통화 환수에는 턱없이 부족했던 것으로 보인다. 또한 구입한 공채를 헌납하면 노동당 입당에 혜택을 준다고 홍보하자 공채를 당국에 헌납한 경우도 상당수 있다고 한다. 또한 지금까지 한 번도 추첨이 이루어지지 않았다는 증언도 나오고 있는 실정이다. 「인민공채 헌납하면 입당 특혜 받는다」(2007. 12. 12).

78) 이영훈(2012b).

환율 폭등 역시 통화량 폭증에 기인한다. 보통 환율상승의 원인으로는 무역 적자폭 확대, 가치저장 및 교환수단으로서의 본국화폐 매력도 하락 등도 거론되지만 본국화폐의 통화량 증가가 근본적 원인으로 지적된다. 북한의 경우에도 무역 적자폭의 지속적 확대,[79] 하이퍼인플레이션과 화폐개혁으로 인한 원화 매력도 하락 등이 환율상승의 원인으로 작용했겠지만, 근본 원인은 역시 원화 통화량 급증이라고 할 수 있다.[80] 한편 북한 시장에서 거래되는 소비재나 생산재의 대부분이 중국산인 관계로 환율상승은 시장물가 상승을 유발한다.[81] 결국 통화량 급증 → 인플레이션 → 환율상승 → 인플레이션의 악순환 고리가 작동하

그림 4-5. 북한 시장환율과 무역수지(남북경협 포함) 적자

(단위: 북한원/달러)



자료: 교역수지 자료는 KOTRA, 북한의 대외무역동향 각 연도 [Online] (검색일: 2015. 7. 27); 통일부 홈페이지(남북경협) 참고; 한기범(2010), p. 133과 Daily NK [Online] (검색일 2015. 7.27)의 시장환율 자료(주간·지역별 자료의 평균값) 참고.

79) 1998년부터 2010년까지 북한의 대외교역(남북경협 포함) 누적적자는 135억 달러에 달하는데 이는 북한 GDP의 약 60%에 달하는 금액이다. 특히 누적적자의 절반을 넘는 77억 달러가 북중교역에서 발생했는데, 북중교역에서의 무역적자는 2005년경부터 급증하기 시작했다. 임수호, 최명해(2010), pp. 1~5.

80) 이영훈(2012b).

81) 양문수(2012a), pp. 32~35.

고 있는 것이다.

이렇게 본다면, 2013년 2/4분기 이후 시장 쌀값 및 환율의 안정세 역시 북한 당국의 통화정책과 관련이 있다는 추론이 가능하다. 즉 화폐개혁 실패 이후 북한은 인위적 통화증발을 자제하고 있다고 보인다. 이와 함께 당국이 외화 통용을 묵인하면서 경제의 달러라이제이션이 급속히 심화되고 있는 것 역시 역설적으로 물가 및 환율 안정에 기여하고 있는 것으로 보인다. 하지만 달러라이제이션의 심화는 경제에 대한 정부의 통제력 약화를 의미하므로 장기적으로는 북한 체제 안정화에 약이 아니라 독이 될 공산이 크다고 하겠다.

물가와 환율이 지속적으로 상승하면 상품, 노동력, 외환이 시장으로 유출되어 공식경제는 속빈 강정으로 남고 경제재건은 그만큼 더 요원한 일이 된다. 더욱이 시장물가가 오를수록 고정된 국정가격으로 배급을 받는 특권층과 시장에서 물자를 구입할 수밖에 없는 일반 주민 간 실질소득 격차는 더욱 벌어진다. 또한 시장환율이 오를수록 주로 외화를 가치저장과 교환수단으로 사용하는 부유층 및 돈주와 원화를 가치저장과 교환수단으로 사용하는 일반상인 및 주민 간 소득격차가 더욱 벌어진다. 이는 사회계층의 분화를 가속화하여 계층갈등, 계급갈등이라는 사회적 비용을 유발하며 궁극적으로 정치적 안정에까지 영향을 미칠 수밖에 없게 된다. 북한 체제의 안정성과 관련하여 현재의 물가 및 환율 안정세가 얼마나 지속될 수 있을지 귀추가 주목되는 이유이다.

제5장

김정은시대 경제개혁의 평가와 전망

1. '새로운 경제관리 개선조치'

가. 배경

북한은 화폐개혁이 실패한 이후 2010년 하반기부터 다시 경제개혁 준비에 착수한 것으로 알려지고 있다. 우선 2010년 8월 박봉주 前 내각 총리를 당경공업부 제1부부장(2012. 4 경공업부 부장 승진, 2013. 4 내각 총리 재취임)으로 복권하였고, 김정일 사망(2011. 12)을 전후해서는 내각에 로두철 부총리 겸 국가계획위원장을 팀장으로 하는 경제관리개선 TF를 꾸려 개혁·개방 문제를 연구하기 시작하였다.[82] 박봉주는 총리 재임시절(2003. 9~2007. 4) 경제개혁을 주도하다 보수파에 밀려 좌천당한 인물이며, 로두철은 박봉주 밑에서 부총리를 역임하면서 박봉주의 개혁정책을 실행한 인물이다. 박봉주의 복권과 함께 2011년부터 북한 내에서는 '경제관리 개선'에 대한 논의가 증가하기 시작하였다.[83]

2012년 들어서는 경제관리 개선을 요구하는 김정은의 지시가 쏟아지

82) 「김정은 특별지시, 농지 사유-협동농장 개혁 나선다」(2012. 6. 26).

83) 예컨대 북한의 경제잡지인 『경제연구』에서 '경제관리개선'에 대한 언급 횟수가 2008~10년에는 매년 2~3건에 불과했으나, 2011년에는 8건으로 증가했다. 이영훈(2012a), p. 4.

기 시작했다. 우선 김정은은 1월 노동당 간부들과 가진 담화에서, 경제부문 일군이나 경제학자들이 경제관리 개선책을 내놓으면 누군가가 자꾸 '자본주의적 방법'이라고 비판하는 풍토가 있다고 지적한 후 "비판만 하고 있어서는 경제관리 방법을 현실에 맞게 개선할 수 없다"며 '금기 없는 논의를 통해 현실에 맞는 경제개선책을 찾을 것'을 지시했다고 한다('1월 담화'). 이에 대해 북한 노동당 관계자는 김정은이 최근 당간부에 '중국의 방법에서도 러시아의 방법에서도 일본의 방법에서도' 도입할 수 있는 것이 있으면 도입하라고 지시하고 있다고 증언한 바 있다.[84] 이에 따라 일부 지역에서 협동농장 포전담당제를 비롯한 새로운 경제관리 개선조치들이 시범적으로 도입되었으며, 실험을 통한 개선방안을 강구한 것으로 보인다.

한편 4월 6일에는 당 책임간부들과 한 담화('4.6 담화')에서 "경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중하고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어가야" 한다며, "모든 부문, 모든 단위에서는 경제사업과 관련된 문제들을 철저히 내각과 '합의'하여 풀어나가"라며 내각책임제·내각중심제를 강조하였다.[85] 이어 5월 14일에는 "군대가 너무 돈 맛을 들였다"며 군 외화벌이사업을 전부 내각에 넘길 것을 지시했다고 한다('5.14 조치').[86] 이상의 흐름을 보면 김정은은 경제개혁에 대한 나름의 의지를 갖고 있으며, 이를 성공시키기 위해서는 무엇보다 군대의 경제이권을 축소하여 내각의 관할권을 확대해야 한다고 판단하고 있는 것으로 보인다.[87]

---

84) 「북 김정은, 자본주의 도입논의 촉구〈마이니치〉」(2012. 4. 16).

85) 「위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자」(2012. 4. 19).

86) '5.14 방침'의 존재 및 내용은 대북 NGO인 〈북한전략정보서비스센터〉가 2012년 7월 16일자로 보도한 것으로, 공식 확인된 것은 아니지만 김정은의 '4.6 담화' 및 최근 군부통제 움직임과 일맥상통하여 주목을 받고 있다. 「김정은, 군대는 싸움만 잘하면 되니 돈 맛 이젠 끝」(2012. 7. 16).

87) 이는 리영호 총참모장 숙청(2012. 7)에서도 확인되고 있다. 리영호 숙청사건은 최룡해를 내세운 당의 군대통제와 경제이권 박탈에 대해 군부 일각에서 불만이 제기되

표 5-1. 김정은시대 경제관리 개선조치 일지

시점		내용
2012	1월 담화	협동농장 포전담당책임제 등 경제개혁 시범실시
	4.6 담화 5.14 조치	내각책임제·내각중심제 강조, 군의 경제관할권 축소 및 내각 이전
	6.28 방침	당·군 소관이던 경제사업의 내각 이관, 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 근로자 임금인상 등
	12.1 조치	기업소 독립채산제 시범 실시, 경제개발구 추진
2013	3.1 조치	협동화폐제 실시
	3.31	핵-경제 병진노선 채택
	5.29	경제개발구법 제정
	8.15 조치	기업소 독립채산제와 포전담당책임제 공식화 및 전면 실시
	11.21	신의주 특구 및 13개 지방급 경제개발구 발표
2014	5.30 담화	'새로운 경제관리 개선조치'를 '사회주의 기업책임관리제'로 구체화

자료: 언론자료 및 관련 자료를 참고하여 저자 작성.

이어 6월 28일 김정은은 노동당 중앙위원회 전원회의에서 "현실 요구에 맞게 우리식의 경제관리 방법을 연구, 완성할 것"을 지시한다('6.28 방침') '6.28 방침'의 구체적 내용은 알려지지 않고 있으나, 국가정보원은 이 방침과 관련하여 당·군 소관이던 경제사업의 내각 이관, 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 근로자 임금인상 등 네 가지가 시행되고 있다고 확인한 바 있다.[88] 이어 12월 1일부로 기업소 독립채산제 실시 등 전 기업소와 전 지역에 '사회주의적' 경제관리 개선조치를 전면 실시한다는 방침이 내려졌다('12.1 조치').

2013년 들어서도 협동화폐제 도입('3.1 조치'),[89] 기업소 독립채산제

자 김정은이 자신의 군부 후견인격인 리영호를 전격 해임함으로써 불만을 일거에 진입한 사건으로 볼 수 있는 것이다.

88) 이석기 외(2013), p. 167.

89) 국정환율과 시장환율의 괴리로 인해 시장질서가 교란되고 외국인 기업의 진출에도 장애요인이 되자 북한 당국은 변동환율제의 일종인 협동화폐제를 실시하였다. 이에 따라 외화를 취급하는 모든 개인과 기업소, 기관에 '내화 구좌'와 함께 '외화 구좌'를 별도로 개설해 거래하도록 하고 거래 시 시장환율을 적용하도록 했다.

및 포전담당제 전면실시 방침('8.15 조치') 등으로 이어졌고, 2014년 5월에는 김정은이 직접 관련 담화를 발표함으로써 경제개혁 조치는 더욱 탄력을 받게 되었다('5.30 담화').[90]

나. 주요 내용

북한 당국에 따르면, '새로운 경제관리 개선조치'는 경제사업에 대한 당의 영도와 정치사업을 확고히 앞세우는 원칙, 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리의 원칙을 지키면서 '사회주의 기업책임관리제'를 올바르게 실현해 나가는 것을 의미한다.[91] 이에 따라 북한 당국은 공장·기업소 및 협동농장으로 하여금 경제에 대한 국가의 통일적 지도를 받는 동시에, 각 부문의 실정에 맞는 전략적 생산·경영 활동을 펼칠 것을 요구하였다.

북한의 경제잡지인 『경제연구』는 이러한 '우리식 경제관리 방법'은 국가 경제발전을 위해 근로자로 하여금 주어진 조건과 특성에 맞게 경영활동을 창발적으로 펼치고, 잠재력을 최대한 발휘하도록 하기 위한 조치라고 주장하고 있다.[92] 이를 위해 사회주의적 소유권제도를 유지하되 모든 협동농장과 기업소를 대상으로 자율 경영제를 도입하였으며, 또한 생산물을 노동의 양과 질에 따라 분배하는 '사회주의적 분배원칙'을 보다 강화하였다고 한다.[93] 결국 '우리식 경제관리 방법'은 국가계획의 축소와 자율 경영권의 확대, 시장을 활용한 효율성 제고 및 노동 분배제도 개선 등이 핵심이라고 보인다. 각 부문별로 구체적인 내용은 아래와 같다.

한 가지 미리 언급해둘 부분은 기업소 독립채산제 및 포전담당책임

90) 「현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여: 전국 농업 분조장 대회 서한」(2014. 5. 30).
91) 「조선의 지향은 평화적 환경 속에서의 부흥」(2015. 2. 18).
92) 리광훈(2015), p. 5.
93) 최진수(2015), p. 10.

제가 전면실시 단계인지 시범실시 단계인지 여부는 아직 불분명하다는 점이다. 이에 대해서는 북한 당국의 주장과 탈북자들의 전언이 다르고, 탈북자들 사이에서도 의견이 갈린다. 전반적으로 북한 당국은 전면실시 기조를 정했으나, 아직 현실에서 이행되지는 않고 있는 것으로 보인다. 즉 현재 시범실시와 전면실시의 중간단계에 와 있는 것으로 보는 것이 타당하다고 판단된다.

1) 농업 부문

북한은 '새로운 경제관리 개선조치'를 통해 협동농장의 작업분조 단위를 10~25명에서 4~6명으로 축소하였다. 국가는 분조에 생산비용을 선지급하며, 생산물은 계획 생산량에 대해서는 국가 수매분과 분조 유보분을 7:3 혹은 6:4의 비율로 나누되,[94] 계획 초과 생산분은 전량 분조가 가져가게 했다. 물론 계획 초과 생산분과 분조 유보분은 시장에서 자유롭게 처분이 가능하다. 한편 국가는 생산비용과 수매가 계산에서 시장가격을 적용하기로 하였다. 북한은 2012년 황해남도 재령군 삼지강 협동농장을 포전담당책임제 시범농장으로 지정하고 그 결과에 기초하여 2013년부터는 시범농장을 전국적으로 점진적으로 확대하고 있는 것으로 보인다.[95]

이 조치가 주목받는 이유는 무엇보다 분조의 규모 때문이다. 분조의 규모가 4~6명이라는 것은 가족 혹은 친지만으로 최소 생산단위를 구성할 수 있다는 의미이다. 이에 따라 북한이 중국 개혁초기의 가족영농제를 도입하는 것 아니냐는 기대감이 대두되고 있다. 또한 개혁추진 여건이 과거보다 양호하다는 점 역시 주목할 만하다. 주지하듯이 북한은 1996년 '새로운 분조관리제'를 도입하면서 분조 규모를 7~8명으로 축소하고 계획 초과 생산분을 분조에 자유처분하도록 허용하였으나 이후

94) 지역에 따라 7:3, 6:4 등 다양한 비율이 적용되고 있다고 한다.
95) 김영희(2015), p. 104; 양문수(2014), p. 6.

흐지부지되고 말았다. 또한 2004년에는 30여 개 협동농장에서 포전담당제(가족영농제)를 시범적으로 실시했으나, 이후 다른 지역으로 확산되지 못하고 중단되고 말았다. 당시 농업개혁을 추진한 인물이 박봉주 총리였는데, 당내 보수파에 밀려 좌천되면서 농업개혁 역시 좌절되었던 것이다. 그런데 현재 박봉주는 내각 총리로 복귀한 데다 당 정치국원이기 때문에(2013. 3 선출) 농업개혁 추진 역시 과거보다 힘이 실릴 전망이다.

북한 당국은 포전담당책임제의 도입이 2013년과 2014년도 농산물 생산증대에 이바지했다고 공표하고 있다.[96] 실제 [표 4-1]에서 살펴보았듯이, 이 시기 북한 농업생산량은 상당한 증가를 기록하고 있다. 하지만 아직 중국의 개혁초기와 같은 성과는 나오지 않고 있어 그 효과는 좀 더 시간을 두고 지켜봐야 할 것으로 보인다.

2) 공장 · 기업소 부문

'새로운 경제관리 개선조치'에 따라 북한의 공장·기업소는 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권 등 더 많은 경영 자율성을 부여받게 되었다.[97] 이와 함께 각 공장·기업소는 국가계획과 시장활동을 동시에 수행하면서, 국가 '계획 외 생산물'에 대해 자체 계획에 따른 원자재 거래, 생산품목의 선정과 판매, 판매가격과 임금결정 등의 자율성을 확보하게 되었다. 이에 따라 각 기업소가 독자적인 생산계획을 수립, 필요한 만큼의 인원과 토지, 설비 등을 국가에 요청하고 불필요한 부분은 국가에 반납하도록 하였다. 나아가 농업분야와 마찬가지로 공장·기업소는 필요한 경우 국가에 요청하여 생산비용을 선지급 받고, 이후 판매수입을 국가와 일정 비율로 분배하도록 했다. 생산비용 및 판매수입 계산에서는 국정가격이 아닌 시장가격이 적용된다. 심지어 기업의 업종전환과 기업에 대한 개인투자도 제한적으로 허용되고 있다고 한다. 단 이 때

96) 양문수(2014), p. 18.

97) 「현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여: 전국 농업 분조장 대회 서한」(2014. 5. 30).

투자자는 자신이 투자하는 기관에 소속되어 있어야 한다.

한편 공장·기업소는 국가와 판매수입을 일정비율로 분배하고 남은 수익금의 사용과 임금 결정에서도 자율성을 보장받게 되었다.[98] 이에 따라 수입 중 토지이용료와 설비사용료, 전기료 등을 국가에 납부하고 남은 수익금을 노동자에 성과급으로 현금 또는 현물 분배할 수 있게 되었다.[99] 이는 '일한 것만큼, 번 것만큼' 받는다는 원칙에 따라 노동 인센티브를 개선하려는 시도로서, 일종의 차등임금제라고 할 수 있다.[100]

한편 경영 자율권의 신장과 함께 각 공장·기업소는 생산 원부자재와 설비를 자체적으로 마련해야 하는 책임을 갖게 되었다. 이에 따라 유무상통(有無相通)의 원칙하에서 공장·기업소 간 필요한 생산자재를 거래할 수 있도록 허용하였다.[101] 더불어 각 공장·기업소 간 합의를 통해 가격을 책정하도록 허용함에 따라 가격결정에서 자율성을 부여받았다. 이와 관련하여 북한 당국은 공장·기업소에 유휴재원을 최대한 효율적으로 사용할 것과 주문계약에 기초한 생산활동을 장려하고 있다.[102]

공장·기업소에 대한 경제관리 개선조치는 2004년 박봉주 내각이 15개 공장에서 시범 실시했던 기업 자율성 확대조치와 유사한 것으로 보인다. 중국 역시 개혁·개방 초기 세금만 내면 국가는 경영에 관여하지 않는 기업정책을 추진한 바 있다. 만일 이 조치가 전략부문과 비전략부문 모두에 해당하는 것이라면 국가는 사실상 계획체제를 포기한 것으로도 볼 수 있다. 물론 개인이 마음대로 공장·기업소를 설립할 수는 없고, 공장·기업소 간부들도 예전처럼 노동당이 임면하기 때문에[103] 완전한 시장경제는 아니지만 어쨌든 기업에 걸려있던 대부분의 족쇄를 풀

98) 김영희(2015), p. 104; 양문수(2014), p. 8.
99) 「북, 기업소독립채산제 '12.1조치' 전면 실시」(2012. 12. 28).
100) 김영희(2015), p. 104.
101) "공장·기업소들에서 놀고 있는 설비를 유무상통의 원칙에서 합리적으로 리용하도록 하는 것은 경제토대의 위력을 남김없이 발양시킬 수 있게 하는 중요한 고리이다." 리희철(2015), p. 34.
102) 김성철(2015), p. 7.
103) 「북, 사회주의 계획경제 포기선언」(2012. 8. 8).

어준다는 의미이기 때문이다.

그러나 해당 조치는 모든 공장·기업소에 적용된다기보다는 지방공업과 중앙의 일부 경공업 등 이른바 '비전략부문'에 국한된다고 보인다.[104] 김정은 정권이 선군경제노선을 계승하는 한 군수공업, 중공업 등 '전략부문'은 여전히 계획체제를 유지할 가능성이 높아 보인다.

3) 서비스 부문

서비스 부문 개혁조치의 경우, 상점, 식당, 편의봉사(미용·이발·사진·수선·봉제 등) 분야에서 개인이 자기 자본을 투자하고 노동력을 고용하여 경영하는 것을 허용한다는 내용이 골자이다. 다만 투자자는 반드시 국가기관이나 협동조합에 등록해야 하고 노동력을 고용하는 경우에도 그 노동력이 자신이 근무하는 기관에 소속되어야 하며, 이윤의 10~20%는 국가에 세금으로 바쳐야 하는 조건이다.[105]

서비스 관련 조치는 일부 지역에서 확인이 되고 있다. 함경남도의 경우, 2012년 7월 15일부터 도인민위원회가 도운송점을 확대·운영하는 데서 개인투자를 허용하고 있다고 한다. 기존에 여객운수사업소의 한 부서였던 운송점을 도인민위원회 직속기관으로 만들고 운송점 운영에 필요한 운송수단이나 자본을 마련하기 위해 개인의 투자를 유치하고 있다는 것이다. 양강도도 도인민위원회 주도하에 운송점의 확장이 진행 중인데 버스, 화물차와 함께 3륜 오토바이를 확보하기 위해 개인자본을 유치하고 있다고 한다.[106]

서비스 관련 조치는 7.1 조치에서 합법화했다가 2007년 불법화한 개인 자영업을 확대 재허용한 것이라고 보인다. 그런데 앞서 살펴봤듯이 2007년 개인 자영업을 불법화한 것은 돈주에 의한 사적고용의 확산 때문이었다. 따라서 이번 조치에서 관심이 집중되는 부분은 비록 서비스

104) 현재 북한은 3급 기업소 이하에 대해서만 이 조치를 적용하고 있는 것으로 보인다.
105) 박형중(2012), p. 1, 재인용.
106) 양문수(2012b), p. 32.

표 5-2. 새로운 경제관리 개선조치의 주요 내용

분야	내용
농업	· 분조별 토지분배. 작업분조 10~25명에서 4~6명으로 축소 · 국가가 생산비용 선지급. 국가와 분조가 생산물을 일정비율(7:3)로 분배 · 생산비와 생산물에 시장가격 반영 · 계획초과생산량 분조 자체 처분 가능
공장·기업소	· 국가가 생산비용 선지급. 국가와 기업소가 판매수입을 일정비율로 분배 · 기업·공장소가 원·부자재와 설비를 자체적으로 해결 · 계획 외 생산에 한해 기업소가 독자적으로 생산품목 결정 · 수익분배 자체 결정('일한 것만큼, 번 것만큼') · 판매가격에 시장가격 반영 · 제품개발권·품질관리권·인재관리권 부여
서비스	· 개인의 운송·상점·편의봉사·식당투자 등 투자·고용·경영참여 허용 · 단 이윤의 10~20% 국가납부 · 또한 피고용자는 투자자와 같은 기관 소속이어야 함

자료: 김영희(2015), p. 104; 「현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여: 전국 농업 분조장 대회 서한」(2014. 5. 30) 관련자료를 참고.

부문에 국한하기는 했지만 북한 당국이 돈주에 의한 사적고용을 합법화했는가 여부이다. 그러나 이에 대한 정확한 판단을 위해서는 더 많은 정보가 필요할 듯하다.

2. 미래로의 회귀?

이상의 내용은 아직 북한에서 공식 발표한 것이 아니기 때문에 그대로 받아들이기는 어려운 것이 사실이다. 또한 북한 당국이 이러한 조치를 고려하고 있으나 시범실시 과정에서 중단되거나 내용이 축소되는 부분도 있을 것이고, 위 내용을 뛰어넘는 새로운 개혁조치가 포함될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 일단 현재까지 알려진 내용을 중심으로 현실성과 성공 가능성을 진단해보기로 한다.

우선 가장 관심이 집중되는 부분은 재원 확보 문제이다. '새로운 경제관리 개선조치'에 따르면, 북한 당국은 협동농장과 공장·기업소에 시장

가격으로 계산하여 초기 생산비용을 대주어야 한다. 그렇다면 북한 당국은 어떻게 이 비용을 마련할 수 있을까? 우선 발권을 통해 재원을 마련할 수는 있지만, 이 경우 겨우 안정시킨 물가가 다시 불안정해져 인플레이션이 촉발될 수 있다. 또한 인플레이션이 발생하면 시장가격이 그만큼 상승하게 되므로 실질가격 기준으로는 생산비용 제공의 효과가 사라지게 된다.

다음으로 군부의 외화벌이 사업을 내각으로 이전하여 내각의 재원을 확대하는 방안이 있을 수 있다. 이 방안은 김정은이 2012년 5월에 지시한 사항이다. 그러나 여기에는 상당한 시일이 소요된다. 또한 리영호 해임으로 군부의 불만을 억눌렀지만 이는 일시적 봉합에 불과하다. 군 외화벌이 사업의 내각 이전이 부분적 실행에 그칠 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 실제 군 외화벌이 사업의 내각 이전은 이미 중단됐거나 심지어 역류 현상마저 발생하고 있다는 소식도 들리고 있다.

마지막으로 2011년 거래수입금의 부활이 개혁 추진을 위한 재정확충과 관련이 있을 수 있다. 그러나 기업 입장에서 볼 때는 거래수입금을 걷어서 생산비용을 내려 보내는 것은 '병 주고 약주는' 것에 불과하다. 물론 거래수입금의 부활이 전략부문에서 걷어서 비전략부문을 보조하기 위함이라면 이야기는 다를 것이다. 그러나 이는 선군경제노선의 폐기 내지는 수정 없이는 선택이 불가능한 정책이다.

만일 국가에서 생산비용을 대주지 못한다면 개혁은 실패할 가능성이 높다. 7.1 조치에서도 협동농장과 공장의 인센티브를 확대하는 차원에서 실적에 따라 분조와 공장 유보분을 늘리는 조치를 취했지만, 별 효과를 보지 못한 바 있다. 영농과 조업에 필요한 자재가 없어 실적이 계획을 미달하는 경우가 많았기 때문이다. 따라서 만일 국가에서 생산비용을 대주지 못한다면 국가는 식량수매량이나 세금(국가기업이득금과 거래수입금)을 대폭 감소해줘야 한다. 그러나 이 경우 전략부문과 특권층에 대한 식량배급이 곤란해지고 재정난이 가중되기 때문에 선택 가능한 대안이 아니다. 국가기관, 교육·의료분야 직원을 제외한 나머지 분

야에서는 배급제를 폐지하기로 했다는 보도가 있기는 하지만,[107] 전략 부문과 특권층에 대한 배급은 유지된다고 보아야 할 것이다. 그리고 사실 이 계층을 제외하고는 그동안에도 배급제는 유명무실한 상황이었다. 한편 거래수입금이 부활한 것을 보면 조세감면 역시 북한 당국의 구상은 아닌 듯하다.

북한 당국이 생산비용을 대주지 못하는 조건에서 협동농장과 기업의 생산성을 향상하자면 개인자본의 투자를 허용해야 할 것이다. 앞서도 살펴보았듯이, 7.1 조치 이후 돈주가 협동농장, 국영기업, 국영상점, 무역회사에 투자하는 '사실상의 사유화'가 급속히 진전돼 왔다. 2006년 反개혁 역류가 발생한 주된 원인 중 하나도 이 때문이었다. 그러나 '사실상의 사유화'는 反개혁 역류에도 불구하고 오히려 더욱 확산되고 있는 상황이다.[108] 그런데 '새로운 경제관리 개선조치'에서 국가가 협동농장과 국영기업에 시장가격으로 생산비용을 대주겠다는 것은 그간 돈주가 했던 역할을 국가가 하겠다는 것이다. 서비스업이나 나아가 일부 무역분야의 경우 돈주의 역할을 합법화할 수 있지만, 생산분야에 대해서는 허용하지 않겠다는 의도인 것이다. 따라서 생산분야에 대한 개인투자 합법화 역시 현재로서는 기대하기 어렵다. 당국이 생산비용을 마련하기도 어렵고, 그렇다고 식량수매나 세금을 대폭 감면하기도 어렵고, 개인투자도 합법화하기 어렵다면 시장가격으로 생산비용을 대준다는 계획은 공염불로 그칠 가능성이 높아 보인다.

더 이해가 되지 않는 부분은 분조로부터 수매를 할 때 시장가격으로 수매한다는 대목이다. 만일 이게 사실이라면 농민은 시장에 내다 파나 국가에 파나 똑같은 수입을 올릴 수 있기 때문에 오히려 안전한 국가에 팔려고 할 것이다. 따라서 북한 당국이 2005년부터 실시하려 했지만 계속 실패했던 양곡 전매제가 자연스럽게 달성될 것이다. 문제는 어마어마한 수매자금이 어디서 나오느냐는 것이다. 현재 국가의 쌀 수매가는

107) 「북, 배급제 포기 선언...2탄은 농업개혁」(2012. 8. 9).
108) [표 3-1] 〈북한 시장화에 대한 탈북자 설문조사 결과〉 참고.

kg당/180원인데, 시장가격은 8,000원 가량 된다. 따라서 시장가격으로 수매를 하려면 현재보다 40배 이상의 수매자금이 더 들게 된다. 농민이야 40배 이상의 수입을 올릴 수 있어 좋겠지만, 국가재정은 더 어려워질 게 분명하다.

이 문제를 해결하자면 결국 국가의 식량판매가, 즉 식량의 국정 판매가격을 시장가격에 근접시키는 수밖에 없다. 그러나 이것은 배급제 포기를 의미하는 것이므로 정치적으로 불가능한 일일 뿐 아니라,[109] 경제적으로도 난제가 아닐 수 없다. 왜냐하면 식량의 국정판매가격을 시장가격에 근접시키자면 도시 근로자의 임금을 대폭 상승시켜야 하기 때문이다. 현재 쌀의 국정 판매가격은 kg당 44원인 반면, 시장가격은 8,000원 수준이다. 다시 말해서 쌀의 국정가격을 시장가격에 근접시키자면 근로자 임금도 최소한 200배 이상 올려야 한다. 그렇다면 이 돈은 어떻게 마련할 수 있을까?

갑자기 하늘에서 돈이 떨어지지 않는 한, 하나의 방법은 화폐개혁을 다시 하는 것이다. 북한 당국은 2009년 말의 화폐개혁에서는 시장세력의 화폐를 수거해서 그 돈으로 근로자 임금을 100배 올려준 바 있다. 문제는 이러한 방식의 화폐개혁이 다시 추진되는 경우 회수된 화폐가 인상된 임금을 거쳐 즉각적으로 시장에 재유통되면서 물가가 폭등하여 임금인상 효과가 단기간 내 사라진다는 점이다. 이는 지난 2009년 화폐개혁을 통해 충분히 입증된 사실이다. 더욱이 불과 몇 년 만에 화폐개혁을 다시 하게 되면 북한 원화의 심리적 가치하락 속도는 더 빨라질 것이 자명하다. 2012년 '6.28 방침'이 하달되면서 화폐개혁이 다시 추진된다는 소문만으로도 시장쌀값이 불과 석 달 사이에 2배, 시장환율은 약 1.5배 급등한 사실이 이를 뒷받침해 준다.[110]

---

109) 배급제를 포기한다는 것은 제도적 특권층을 없앤다는 것이고, 이는 김정은 정권이 스스로 정치적 기반을 허문다는 의미이다.

110) 2012년 2/4분기에 시장쌀값/kg은 3,156원, 원-달러 시장환율은 4,268원이었으나, '6.28 방침'이 알려지고 난 이후인 2012년 4/4분기에는 시장쌀값/kg은 6,100원, 원-달러 시장환율은 6,487원으로 폭등하였다. Daily NK [Online] (검색일: 2015. 7. 27).

결국 북한 당국이 이 문제에 대처하려면 2004년 추진되다 중단된 금융개혁을 실시하는 길밖에 없다. 이와 관련하여 최근 북한이 재원조달을 원활화하기 위해 일부 금융시스템 개혁을 시도하고 있는 것은 주목할 만한 점이다. 북한 김천균 조선중앙은행 총재는 〈조선신보〉와의 인터뷰에서, 경제강국 건설에 필요한 재원을 조달하기 위해 국내자금 흐름이 원활하도록 일련의 조치들을 준비하고 있다고 밝힌 바 있다. 특히 그는 "우리식 경제관리 방법이 확립되는 데 맞게 금융사업의 방법도 개선하고 경제기관과 기업체들이 벌이는 주동적이며 창발적인 기업활동에 금융조치들을 따라 세우고 있다"고 밝혔다.[111] 이에 따라 북한은 각종 예·적금 상품 등 새로운 금융상품을 개발하고 주민의 신용카드 이용을 추진하는 등 시장에서 축적된 자본을 중앙으로 집결하기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 이는 기업활동 자금을 마련하려는 시도의 일환으로 해석이 가능하다.

한편 조선무역은행은 2010년 12월말부터 '나래카드'를 발급하여 북한 내 외화봉사 단위에서 상품 및 봉사(서비스) 대금을 카드로 지불할 수 있도록 하였다.[112] 이는 조선중앙은행에 북한돈 계좌 및 외화계좌를 개설하여, 일정량의 현금을 예치한 뒤 나래카드를 통한 전자결제를 이용하는 방식으로 활용되고 있다. 신용카드의 보급은 개인 및 기관이 보유하고 있는 외화를 중앙으로 흡수하는 역할을 함과 동시에 외화사용의 투명성을 높이는 데 기여할 수 있다.

또한 북한은 변동환율제의 일종인 '협동화폐제'를 실시하고 있는 것으로 전해진다. 외화를 취급하는 모든 개인과 기업소, 기관에 내화 구좌

111) 「조선중앙은행 김천균 총재 인터뷰: 위법행위를 미연에 방지하기 위한 국가적인 체계를 수립」(2015. 2. 20).

112) 나래카드는 일종의 체크카드이다. 사용설명서에 따르면 '나래'는 지정된 외화봉사 단위(조선무역은행 봉사지점)에서 발행하며, 발행된 카드는 전국의 모든 외화봉사 단위에서 카드 잔고 범위 안에서 제한 없이 상품 및 봉사대금 결제에 이용할 수 있다. 통일부 블로그, 「나래카드로 보는 북한 전자결제시스템의 현재와 미래」(2015. 10. 29). [Online] (검색일: 2015. 11. 10).

와 함께 외화 구좌를 별도로 개설해 거래하도록 하고 실제 시장에서 통용되는 환율을 적용하는 일종의 '변동환율제'를 실시하고 있다는 것이다.[113] 이는 국정환율과 시장환율 간 괴리가 시장질서 확립을 저해하고 외국인 기업의 진출에도 장애요인으로 작용함에 따라 이를 해결하기 위한 차원에서 마련된 대책이다.

나래카드의 도입과 협동환율제도의 실시는 전자결제시스템을 활성화함으로써 민간에서 보유하고 있는 외화자금의 양성화에 기여하고, 해외자본 유치를 보다 용이하게 하는 것은 사실이다. 그러나 문제는 주민이 북한 금융시스템에 대해 가지고 있는 불신을 어떻게 해결하느냐이다. 또한 북한에는 금융상품과 현금카드를 활용할 만큼의 생활수준을 누리고 있는 주민이 많지 않다. 결제시스템의 대부분이 평양을 비롯한 대도시에만 위치하고 있는 것도 이 때문이다. 따라서 현재의 금융시스템 개선조치만으로는 '새로운 경제관리 개선조치'를 실행하는 데 필요한 재원 마련에 한계가 분명한 상황이다.

결국 북한 당국으로서는 경제개혁을 성공하려면 상업은행 설치 등 본격적 금융개혁에 착수하는 길밖에 없다. 그러나 문제는 금융개혁이란 것이 단순히 상업은행을 설치하고 이자율을 도입하는 문제가 아니라는 점이다. 속도는 어느 정도 조절이 가능하겠지만, 금융개혁을 제대로 추진하자면 국정가격을 폐지하여 현재의 이 중 가격체계를 수요-공급에 반응하는 단일 가격체계로 개혁해야 한다. 또한 국가 재정공급체계인 무현금 유통체계를 폐지하여 현재의 무현금유통과 현금유통의 이중체계를 현금유통체계로 단일화해야 한다. 다시 말해서 북한 계획체제의 근간인 재정체계와 가격체계를 근본적으로 혁신하여 계획체제를 사실상 해체하는 수준의 개혁을 추진해야 하는 것이다. 그러나 시장체제와 계획체제의 이중구조화 전략은 선군경제노선을 추진하기 위한 '내생적 조건'이다.

---

113) 「북한, "협동화폐제"실시 중 확인돼」(2013. 5. 27); 권영경(2015), p. 10.

앞서 7.1 조치의 경제적 실패는 선군경제노선의 제약과 잘못된 통화정책에 기인한다는 점을 살펴본 바 있다. 마찬가지로 '새로운 경제관리 개선조치'의 운명 역시 금융개혁과 선군경제노선의 극복에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 과연 김정은 정권은 선군경제노선을 폐기 내지는 완화할 수 있을까? 만일 그것이 가능하다면 '새로운 경제관리 개선조치'의 미래는 어둡지만은 않을 것이다. 그러나 그것이 불가능하다면 북한은 7.1 조치의 전철을 다시 밟을 가능성이 높아 보인다.

3. 핵-경제병진노선: 선군경제노선의 지속인가, 변용인가?

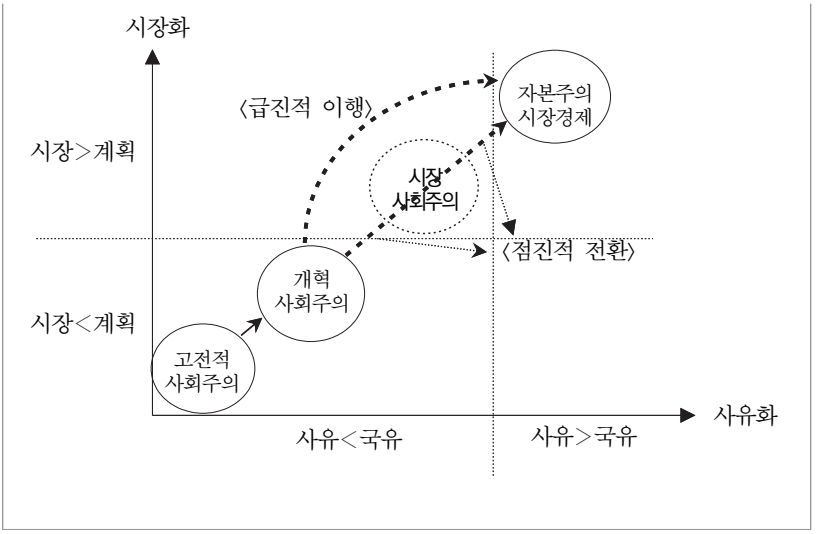
코르나이에 따르면, 사회주의 경제체제는 ① 이데올로기에 물든 공산당의 권력독점, ② 공산당의 생산수단 독점, 즉 대부분의 생산수단에 대한 국가소유, ③ 수직적 명령 혹은 관료적 조정에 의한 경제운영, 즉 계획경제, ④ 기업운영에서의 연성예산제약(soft-budget constraints), 그리고 이 모든 것의 결과인 ⑤ 경제의 만성적인 병목과 부족 등 5개의 층위로 구성되어 있다. 이 5개의 층위는 ①→②→③→④→⑤라는 '인과의 사슬'로 묶여 있기 때문에, 궁극적으로 공산당의 권력독점과 생산수단에 대한 국가독점을 폐지하지 않는 한 만성적 병목과 부족, 그리고 그에 따른 경제의 저성장이라는 사회주의경제의 문제점들은 결코 해결될 수가 없다.[114]

그러나 공산당이 스스로 권력과 생산수단에 대한 독점을 훼손할 수 있는 조치를 취할 수는 없기 때문에, 사회주의체제 내에서의 경제개혁은 오직 셋째 층위인 계획메커니즘까지만 대상으로 할 수 있을 뿐이다. 또한 이 역시 전면적 개혁은 불가능한데, 계획의 전면적 개혁이란 다름 아닌 시장의 전면적 도입을 의미하기 때문이다. 이처럼 시장메커니즘

114) Kornai(1992), pp. 20-22, pp. 396-408.

의 부분 도입을 통해 계획체제의 경직성을 완화하고자 하는 체제내부 개혁을 코르나이는 분권화 개혁으로 지칭하고, 사회주의체제는 분권화 개혁과 재보수화를 반복하다 결국 체제의 붕괴에 직면할 수밖에 없다고 전망하였다.

그림 5-1. 사회주의 체제전환의 두 가지 경로



자료: 임수호(2008), p. 236.

그러나 중국의 개혁 경험은 코르나이의 처방과는 다른 체제전환 경로를 보여주었다. 중국은 공산당의 권력독점이나 소유권 제도를 건드리지 않고도 시장메커니즘을 도입하여 계획메커니즘과 장기간 경쟁시킴으로써 점진적으로 시장사회주의체제로 이행하는 데 성공했기 때문이다. 그렇다면 북한은 과연 중국식 개혁·개방의 경로를 밟을 수 있을 것인가?

이와 관련하여 핵심적인 질문은 북한이 과연 선군경제노선을 포기 내지는 최소한 완화할 수 있을 것인가 하는 점이다. 린이푸에 따르면, 덩 샤오핑의 경제개혁이 성공할 수 있었던 것은 경제관리 메커니즘의

이면에 있는 축적전략, 즉 중공업 중심의 불균등 발전전략을 수정할 수 있었기 때문이고, 그것은 추격발전이라는 발전 이데올로기를 수정할 수 있었기 때문이라고 한다.[115] 중국 개혁·개방의 대전제는 '사상해방'이었고, 그것은 다시 발전전략과 그에 따른 자원배분 우선순위를 변화시킴으로써 경제개혁에 필요한 안정적 재원을 마련할 수 있었던 것이다.

김정은 시대의 경제개혁 역시 그 성공여부를 좌우하는 관건은 '자립적 민족경제 건설'이라는 발전 이데올로기의 극복과 이를 통한 선군경제노선의 포기 내지는 완화에 달려있다. 본 연구에서 최근 북한이 선택한 핵-경제 병진노선을 주목하는 이유도 이 때문이다.

북한은 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 '경제건설과 핵무력 건설 병진노선'(핵-경제 병진노선)을 채택하였다. 경제건설과 관련하여 전원회의는 1) 농업·경공업에 역량을 집중하여 인민생활을 최단기간에 안정·향상시킬 것, 2) 자립적 핵동력 공업을 발전시키고 경수로를 개발할 것, 3) 통신위성을 비롯한 보다 발전된 위성을 더 많이 개발 발사할 것, 4) 경제를 지식경제로 전환하며 대외무역을 다각화·다양화하고 투자를 활성화할 것, 5) 주체사상을 구현한 '우리식의 우월한 경제관리 방법'을 완성할 것 등을 과제로 제시하였다.[116]

핵무력 건설과 관련해서는 전원회의 다음날인 4월 1일에 열린 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 "핵 억지력과 핵 보복타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책을 세울 것"을 규정한 〈자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대한 법〉을 채택하였다.[117] 여기서 핵 보복타격력은 '2차 공격력'(the second strike capability)을 의미하는 것으로 보이는데, 이는 아측의 전략 핵무력에 대한 적의 선제공격(the first strike)을 흡수하고도 적에 '감내할 수 없는 피해'를 돌려줄 수 있을 정도의 핵무력, 이른바 '생존 가능 핵무력'(survivable nuclear force)을 의미한다. 이를

115) 린이푸(2001), pp. 345~352.
116) 「북, 경제건설과 핵무력건설 병진노선 채택」(2013. 3. 31).
117) 「북, 최고인민회의 중요 결정들」(2013. 4. 2).

위해서는 기본적으로 핵무기 및 투발수단의 양이 충분해야 하고, 날아오는 적의 핵무기를 요격하는 능력(active defense), 적의 정찰을 회피하고 피해를 최소화하는 능력(passive defense)이 요구된다.[118]

당 중앙위 전원회의는 노동당의 주요 정책전환이나 인사·조직문제가 제기될 때 소집되는 회의로서 당 대회를 제외하면 가장 권위 있는 의사결정 기구이다. 또한 2013년 3월 전원회의는 1993년 12월 제6기 21차 전원회의 이후 무려 20년 만에 소집된 것으로, 핵-경제 병진노선의 채택이 그만큼 중요한 정책전환이라는 점을 시사한다. 특히 김정은은 이 노선이 '새로운 전략적 노선'이라며 "위대한 수령님께서 제시하시고 위대한 장군님께서 철저히 구현하여 오신 경제와 국방 병진노선의 계승이며 심화발전"이라고 의미를 부여하였다.[119] 김정일 정책의 '계승' 형식을 빌린 김정은의 정책 '혁신'이라는 것이다. 그렇다면 무엇이 새롭다는 것인가?

현실주의 국제정치이론에 따르면, 강대국의 위협에 직면한 약소국은 '안보 對 경제'(Gun and Butter Dilemma)의 딜레마에 봉착하여 대개 경제발전을 위해 안보를 양보하는 방식, 즉 강대국에 편승하는 전략을 선택하기 마련이다. 부존자원과 시장이 큰 대국은 안보(자립적 생존)와 경제발전을 병행할 수 있지만 그러한 자원과 시장이 없는 약소국은 대외의존적 발전을 추진할 수밖에 없고, 이를 위해서는 강대국과의 관계에서 일정한 자율성의 희생이 불가피하기 때문이다.

그러나 북한은 1960년대부터 자립적 민족경제 건설노선, 경제-국방 병진노선, 선군경제노선 등 거꾸로 안보를 위해 경제발전을 희생하는 노선, 즉 강대국에 대한 균형전략을 선택했으며, 이로 인해 북한경제는 낙후성을 벗어나지 못하였다. 예컨대 1962년 채택된 김일성의 경제-국방 병진노선은 "경제건설이 지장을 받더라도 국방력 강화에 힘을 집중

118) 임수호(2007), p. 89.

119) 「김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013. 3. 31)에서 하신 보고」(2013. 4. 2).

시키자"는 민수경제 희생의 논리였고, 2000년대 들어 채택된 선군경제 노선 역시 "국방공업을 우선 발전시키고, 그 성과를 바탕으로 농업·경공업을 뒤따라 발전시키자"고 주장했지만, 투자의 초점은 국방공업(군수산업)에 있었다.

그런데 북한은 이번 경제건설-핵무장 병진노선에 대해서는 "국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁 억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는 데 새로운 병진노선의 참다운 우월성이 있다"고 해설하고 있다.[120] 김정은 역시 "당당한 핵보유국이 된 오늘 우리에게는 강위력한 전쟁 억제력에 기초하여 경제건설과 인민생활 향상을 위한 투쟁에 자금과 노력을 총집중할 수 있는 유리한 조건이 마련되었다"고 주장하고 있다.[121] 즉 이번 병진노선은 그간 3차례의 핵실험을 통해 명실상부한 핵보유국이 됐으므로 핵 억지력을 바탕으로 경제를 희생하지 않고도 안보를 추구할 수 있다는 판단, 즉 '경제와 안보의 두 마리 토끼잡기'가 가능하다는 판단에 근거하고 있는 것으로 보인다.

따라서 이번 병진노선에는 재래식 군비 및 관련 군수산업 투자를 감축하여 그만큼의 재원을 민수경제 발전에 돌린다는 구상이 전제되어 있다고 보인다. 통상적으로 핵전력은 재래식전력에 비해 훨씬 값싸고, 효과적이며, 강력한 억지력으로 평가된다. 재래식전력은 군사력 균형에 민감하여 상대방의 군비증강에 맞춰 지속적으로 업그레이드해야 하지만, 핵전력은 일단 최소한의 억지력만 갖추고 나면 상대방의 군비증강에 둔감할 수 있기 때문이다.[122] 물론 핵전력을 중심으로 억지력을 개편하더라도 국지전에 효과적으로 대비하기 위한 재래식전력 효율화와 업그레이드는 계속될 것이고 여기에 상당한 재원이 소요되겠지만,

120) 「당중앙위원회 2013년 3월 전원회의 정신을 높이 받들고 경제건설과 핵무력 건설 병진노선을 철저히 관철하자」(2013. 4. 1).

121) 「김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013. 3. 31)에서 하신 보고」(2013. 4. 2).

122) Waltz(1990), pp. 731~744.

이 재원은 방대한 재래식전력을 감축하여 발생하는 재원으로 충당할 수 있으므로 최소한 국방비가 증가하는 일은 발생하지 않을 수 있다는 판단인 것이다.

그러나 핵 억지력을 바탕으로 경제와 안보의 두 마리 토끼잡기가 가능하다는 북한의 판단은 대외 안보환경이 개선되지 않는 한 오판으로 판명날 개연성이 매우 높다. 우선 북한의 주장대로 "핵 억지력과 핵 보복타격력을 질량적으로 강화"하는 본격적인 핵무장을 추진하려면 엄청난 경제적 희생이 불가피하다. 왜냐하면 '2차 공격력'을 갖추려면 많은 수의 핵미사일과 조기경보체제와 같은 정밀보조체계가 필수적이기 때문이다.[123]

'2차 공격력'에 필요한 핵탄두 숫자와 관련하여 '맥나마라 기준'(McNamara Criteria)이라는 것이 있다. 이는 케네디 행정부의 국방장관이던 맥나마라가 1962년 제시한 개념으로, 적의 1차 공격을 흡수하고도 적 인구의 25%와 산업시설의 3분의 2를 파괴할 수 있는 규모의 핵전력을 의미한다. 이에 따르면, 2000년의 시점에서 미국이 적에 대해 2차 공격력을 가지려면 475kt급 핵탄두를 기준으로 중국에 대해서는 388개, 러시아에 대해서는 51개, 이란에 대해서는 10개, 북한에 대해서는 4개가 필요하다고 한다.[124] 이를 역산해보면, 북한이 미국에 대해 2차 공격력을 가지려면 최소 수백 개의 현대적 수소폭탄과 같은 수의 대륙간탄도미사일이 필요하다는 결론이 나온다.

또한 충분한 수의 핵과 미사일만 갖춘다고 핵무기를 실전배치할 수 있는 것도 아니다. 핵미사일 전력을 운영하자면 조기경보체제, 발사대 보호체제, 목표식별 체제 등 정밀보조체계(auxiliary system)를 갖추어야 한다. 만일 정밀보조체계 없이 핵무기를 실전배치하면 적의 위협을 억지하기보다는 오히려 선제공격의 대상물이 되기 쉽다. 그런데 이러한 정밀보조체계에서 필수적인 것이 현대적인 군사위성시스템이다. 현재

123) Kincade(1995).
124) Nuclear Resources Defense Council(2001), pp. 114-126.

북한은 러시아의 위성시스템을 빌려 쓰고 있지만 만일 핵무기를 실전 배치하게 되면 이러한 임차는 불가능하고 독자적인 위성시스템을 갖춰야 한다. 여기에는 지금까지 북한이 핵·미사일 개발에 투자한 돈보다 훨씬 더 많은 돈이 소요될 수밖에 없다.[125]

더욱이 핵 억지력의 확보는 재래식전력 효율화를 위한 비용을 감소시키기는커녕 오히려 증가시킨다는 분석도 존재한다. 최근 한 경험적 연구에 따르면, 분쟁을 전면전에 국한하지 않고 국지적 긴장과 충돌까지 포함하여 폭넓게 규정할 경우, 핵보유국과 비핵보유국 사이에서는 통계적으로 매우 유의한 수준에서(β=0.79) 분쟁 가능성이 증가하는 것으로 나타났다.[126] 이는 두 적대국 중 어느 일방이 핵무기를 보유하게 되면 강압의 성공확률이 높아지게 되고, 이로 인해 강압 행위의 강도와 빈도가 증가하기 때문으로 분석된다. 따라서 향후 북한이 핵무장을 하게 되면 대남 강압전략이 노골화되면서 남북한 간 국지적 충돌이 높은 수준에서 상시화될 공산이 크고 이는 한국의 재래식전력 고도화를 초래할 것이다. 이에 따라 북한 역시 재래식전력을 효율화할 수밖에 없을 것이다. 결과적으로 북한의 핵 억지력이 남북한 간 군비경쟁을 촉발하는 것이다.

따라서 이번 병진노선은 지금 당장 본격적 핵무장을 추진하겠다는 선언이라기보다는 국제사회가 자신의 요구사항(핵능력 동결과 북미수교 및 평화협정 체결의 맞교환)을 수용할 경우 핵능력을 현재 수준에서 동결하겠지만, 이를 수용하지 않을 경우 본격적 핵무장에 나서겠다는 '개방형 정책'(open-ended policy) 선언일 개연성이 높다.

김일성 역시 1991년 12월에 열린 노동당 중앙위 제6기 19차 전원회의에서 유사한 개방형 정책을 선택한 바 있다. 셀릭 해리슨에 따르면, 당시 경제개발을 위해 핵을 포기하자는 실용주의자와 안보를 위해 핵을

125) 인도의 경우 핵보유 이후 10년 사이에 국방비가 138억 달러(2001) → 221억 달러(2006) → 400억 달러(2012)로 무려 3배 가까이 증가했다. 김연철(2013), p. 37.
126) 이진명(2012), p. 161.

포기할 수 없다는 강경론자가 대립하자 김일성은 일단 핵프로그램 동결을 통해 미국과 협상을 해보고, 여의치 않을 경우 핵무장을 추진한다는 절충적 노선을 선택했다고 한다.[127] 김일성의 리더십을 흉내 내고 있는 김정은이 이러한 경험을 참조했을 개연성은 충분하다고 하겠다.

한편 병진노선의 경제부문 과제에 민수용으로도 핵무력 건설용으로도 모두 활용이 가능한 핵동력공업 개발과 인공위성 개발이 포함되어 있는 것도 개방형 정책이라는 특성과 무관하지 않다고 할 수 있다. 원자로는 전력용으로도 사용될 수 있지만 핵무기의 숫자를 늘리기 위해서도 필수적이다. 인공위성은 산업적 목적에도 이용될 수 있지만 정밀보조체계 구축을 위해서도 필수적이다. 어떤 길을 선택할지 미국과 중국이 선택하라는 일종의 대외 메시지인 동시에, 미중 양국의 선택에 따라 두 가지 길 중 하나를 선택하겠다는 미래형 정책선택이라고 할 수 있는 부분이다.

첫째, 만일 국제사회가 현 수준에서 핵 능력을 동결하는 조건으로 북한과의 타협을 수용한다면 그간 핵·미사일 개발에 투입됐던 재원을 민수부문으로 돌리는 한편, 개선된 안보환경의 토대 위에서 보다 진전된 개혁·개방을 추진할 개연성이 높다. 북한경제가 회생하기 위해서는 군수부문에 대한 투자를 획기적으로 줄이는 한편 경제를 외부에 개방해서 국제자본을 끌어들임으로써 비교우위에 기반한 산업 육성정책을 펴야 한다. 이것이 중국식 개혁·개방의 핵심인데,[128] 이를 위해서는 선군경제노선이 폐지 내지는 완화되어야 한다. 이런 점에서 이번 병진노선은 선군경제노선 폐지 내지는 완화의 가능성을 조건부로 담고 있다고 할 수 있다. 이와 관련하여 북한이 이번 병진노선의 경제건설 과제로 대외무역 다각화·다양화와 투자유치 활성화, 그리고 경제관리 방법의 개선·완성 등을 주장하고 있는 부분도 주목할 필요가 있다.

둘째, 반면 미국이 요구를 수용하지 않는 경우, 북한은 예고한 대로

127) Harrison(2002), pp. 25-47.
128) 린이푸(2001), pp. 345~352.

본격적인 핵무장의 길을 걸을 개연성이 높다. 5MWe 흑연감속로(연간 1~2개의 핵무기 상당 무기급 플루토늄 생산)를 재가동하고 30MWe 경수로(연간 6~12개의 핵무기 상당 무기급 플루토늄 생산)를 가동함은 물론, 1990년대 후반 건설이 중단된 50MWe 흑연감속로(공사 재개 시 3년 내 완공 가능. 연간 10~20개의 핵무기 상당 무기급 플루토늄 생산) 공사를 재개하고, 우라늄 농축공장을 증설할 개연성이 높다. 현재까지 북한은 '최소' 원심분리기 6,000기를 제조할 수 있는 분량의 고강도 알루미늄을 확보한 것으로 추정된다.[129] 영변의 2,000기 이외에 아직 '최소' 4,000대를 더 증설할 수 있는 것이다. 원심분리기 1,000기당 연간 핵무기 1개에 상당하는 무기급 우라늄(Weapon Grade Uranium, 농축도 90% 이상 우라늄)을 생산할 수 있다. 한마디로 본격적인 핵무기 양산체제로 돌입하는 것이다. 이와 동시에 상업위성 개발을 명분으로 한 장거리 탄도미사일 개량과 군사위성시스템 구축사업 역시 박차를 가할 것이며, 핵실험 역시 보다 빈번하게 실시할 것이다. 이에 따라 북한경제 역시 선군경제노선의 심화로 인해 파산을 향해 더 깊은 수렁으로 빠져들 수밖에 없을 것이다.

요컨대 핵-경제 병진노선은 선군경제노선을 완화할 수 있는 가능성을 내부에 갖고 있지만, 실제 그 가능성이 발현될지 여부는 대외관계 개선에 달려있다고 할 수 있다.[130] 그런데 북한이 대외관계를 개선하자

---

129) 북한은 2002년 러시아로부터 150톤의 고강도 알루미늄관을 수입했는데, 관련 사실을 계속 부인하다가 2007년 9월 제네바 북미회담 당시 이 사실을 처음으로 시인하였다. 이는 원심분리기 2,700기를 제조할 수 있는 양이다. 또한 2002년 북한 남천강무역회사는 독일 옵트로닉社에 고강도 알루미늄관 200톤을 중국 심양공항으로 보내라고 주문한 바 있다. 이 중 22톤은 2003년 4월 이집트 알렉산드리아에서 적발돼 압수됐지만, 나머지 178톤(원심분리기 3,200기 상당)은 아직 행방이 묘연한 상태이다. 북한으로 들어갔을 개연성이 높은 것이다. 유엔 안보리 북한제재위원회 인터뷰(2011. 11. 10).

130) 이영훈은 김일성 시대의 경제-국방 병진노선이나 김정일 시대의 선군경제노선이 대외적 안보환경 악화에 따른 대응이었던 것과 달리, 김정은 시대의 핵-경제 병진노선은 대내적 정치 불안정에 따른 대응이었다고 보고 있다. 즉 2008년 이후 김정일의 건강악화에 따라 대내 경제정책이 보수화되기 시작했고, 그 연장선상에서

면 핵문제가 해결되어야 한다. 이것이 국제사회의 일관된 요구사항이다. 반면 북한은 핵문제를 해결하자면 자신들의 대외관계가 먼저 개선되어야 한다고 주장하고 있다. 이 '닭이 먼저냐, 달걀이 먼저냐'의 문제는 현재 북한 핵문제와 관련하여 국제사회와 북한이 직면한 핵심 딜레마이다. 이 딜레마가 어떻게 해결되는가에 따라 북한의 발전전략 수정과 그에 따른 개혁·개방의 운명도 상당 부분 좌우될 것이다.

김정일의 사망 직후 핵-경제 병진노선이 채택되었다고 보고 있다. 이에 따르면, 향후 김정은 정권이 안정화될 경우 북한은 보다 개혁적인 경제정책을 취할 것이라는 전망이 도출될 수 있다. 이영훈(2015), pp. 11~13.

제6장

결론

본 연구는 선군경제전략이라는 발전전략을 통해 2000년대 북한의 경제개혁을 재평가해보고자 하는 시도이다. 선군경제전략은 자원이 극도로 제한된 상황에서 경제를 전략부문과 비전략부문으로 구획하고, 부족한 자원을 전략부문에 집중하기 위한 정책 디자인이다. 따라서 전략부문에서는 기존의 계획메커니즘을 유지·강화하는 가운데, 비전략부문에서는 자력갱생을 명분으로 자율성(시장메커니즘)을 상당부분 허용하게 되는데, 이것이 7.1 조치나 '새로운 경제관리 조치'와 같은 경제개혁 형태로 발현되고 있다. 나아가 선군경제노선에는 비전략부문에서 개혁적 조치를 통해 증대된 잉여를 조세형태로 전략부문으로 이전하려는 의도도 숨겨져 있다. 따라서 그 용어가 풍기는 뉘앙스와 달리 선군경제노선은 개혁과 시장화를 배제하는 것이 아니라 그 내적 구성요소로 포함하고 있다. 이것이 본 연구의 첫째 주장이다.

본 연구의 둘째 주장은 선군경제노선은 개혁을 허용하는 동시에 제약하고 왜곡한다는 점이다. 북한경제의 미래와 관련해서는 이 점이 더 중요하다. 비전략부문에서의 개혁이 성공하기 위해서는 발생한 잉여가 다시 비전략부문에 투자되어야 한다. 중국의 경험이 보여주듯이, 경제개혁 초기에는 이 조건이 충족되는 것이 매우 중요하다. 하지만 선군경제노선은 비전략부문에서 발생한 잉여가 전략부문으로 집중되도록 설계되어 있다. 문제는 전략부문이 비전략부문과 전후방 연관효과를 가

지는 '선행부문 중공업'이 아니라 그것과 아무런 연관효과를 가지지 않는 군수산업을 의미한다는 점이다. 따라서 선군경제노선하에서는 개혁에 따른 생산성 증대효과가 나타나기 어렵고, 다만 유통부문에서만, 그것도 중국 수입품에 의존한 유통 시장만 기형적으로 확대되고 있을 뿐이다. 현재 북한에서 시장의 확대는 정상적 개혁경로를 반영한다기보다는 오히려 선군경제노선이 부과하는 질곡과 개혁의 왜곡을 보여주는 것이다.

본 연구의 셋째 주장은 2000년대 이후 북한의 경제개혁 조치들은 현실의 실패를 거치면서 문제점을 보완하여 나름대로 진화의 과정을 밟고 있다는 점이다. 예컨대 거시부문과 미시부문의 동시 개혁을 추진했던 동구식 동시 개혁전략(7.1 조치)이 실패하자 북한은 미시개혁 이후 점진적으로 거시개혁으로 이행하는 중국식 개혁을 추구하고 있는 것으로 보인다('새로운 경제관리 개선조치'). 또한 북한은 이데올로기와 현실의 제약하에서도 경제개혁의 성공이 금융개혁과 무엇보다 발전전략의 수정에 있다는 사실을 인지하고 있는 것으로 판단된다. 이 점은 향후 북한 경제개혁에 대한 전망을 조금이나마 밝게 하는 부분이라고 하겠다.

본 연구의 넷째 주장은 북한 경제개혁의 미래가 대외 안보환경의 개선여부에 크게 의존하고 있다는 점이다. 애초 북한이 중공업 우선 발전전략이나 경제-국방 병진노선을 채택한 것은 안보환경을 반영한 수동적, 반응적 조치에 가까웠다. 반면 선군경제노선은 핵개발을 통해 안보환경 형성에 주동적으로 개입하려는 선택에 가까웠다. 핵-경제 병진노선은 선군경제노선에 의해 획득된 결과물, 즉 '사실상의 핵보유국'이라는 카드를 활용하여 그동안 투자한 자금을 일거에 회수하려는 전략적 도박에 가깝다.

핵-경제 병진노선은 대외 안보환경이 개선될 경우 선군경제노선을 완화 내지는 폐기하고 보다 과감한 개혁·개방의 길을 선택하겠지만, 그렇지 않을 경우 본격적인 핵무장의 길을 걷겠다는 국제사회를 향한 일종의 선전포고에 다름 아니다. 만일 전자의 시나리오대로 된다면 북한

은 1960년대 이후 견지해온 경제-국방 병진노선과 선군경제전략의 질곡을 벗어나 중국과 같은 개혁·개방의 길을 걸을 가능성이 있다. 반면 후자의 시나리오대로 된다면 북한은 1990년대의 '고난의 행군'에 비견되는 경제적 수렁으로 빠져들게 될 것이고, 한반도의 안보위기는 극단적으로 고조될 것이다. 그간 국내외에서는 핵-경제 병진노선의 방점이 핵에 있는지, 경제에 있는지 논쟁을 벌여왔다. 하지만 본 연구에 따르면, 방점은 아직 정해지지 않았을 개연성이 크다. 그리고 어디에 방점이 찍힐지는 북한과 국제사회가 핵문제를 포함한 '북한문제'를 어떤 식으로 다뤄나갈지에 달려 있다.

향후 북한경제에 대한 학술적, 정책적 접근과 관련하여 본 연구는 다음과 같은 시사점을 강조하고자 한다. 첫째, 서론에서도 지적하였듯이 북한경제에 대한 학술적 연구와 정책적 담론에서 공백으로 남겨져 있는 전략부문에 대한 연구가 조속히 이루어져야 한다는 점이다. 전략부문이 여전히 북한경제의 중추를 이루고 있고, 계획메커니즘에 의해 작동되고 있다는 본 연구의 가정은 북한 당국의 '주장'과 북한경제의 '과거 전통'에 기반하고 있는 것이지, 전략부문에 대한 실태분석에 기초한 것이 아니다. 마찬가지로 시장이 북한경제의 중추를 이루고 있고 계획메커니즘은 이미 붕괴했다는 최근 북한경제 연구자들의 가정 역시 전략부문에 대한 실태분석에 기초한 것이 아니며, 정보 소스의 편향에 따른 착시일 가능성을 배제할 수 없다. 전략부문과 비전략부문, 계획과 시장의 관계는 향후 개혁·개방 문제를 포함하여 북한 당국의 경제정책을 전망하는 데 핵심요소이다. 그렇다면 우리는 북한경제의 절반밖에 모르는 상태에서 가정에 근거해서 북한의 현재와 미래를 진단하고 대북정책을 수립해온 셈이 된다.[131]

131) 전략부문에 대한 실태분석은 개별 연구자가 수행하기는 어렵다. 북한 당국이 정보를 거의 공개하지 않을 뿐 아니라 외부에서 접근도 어렵기 때문이다. 이 부문에서는 관련 탈북자 역시 접하기가 어렵다. 결국 정부 당국의 정보 공유와 인적, 재정적 지원이 절실하다. 북한 연구자들 역시 정보가 공유된 사회주의 체제전환국의 사례 등을 분석하여 본격적 실태분석을 위한 사전적 연구 틀을 세워나갈 필요가

둘째, 북한의 경제정책을 개혁과 反개혁의 지그재그식 교차로만 보는 것은 다분히 표피적 해석이라는 점이다. 물론 북한의 경제정책은 정치적 역학관계나 최고 지도자의 판단에 따라 개혁과 보수를 빈번히 오간 것이 사실이다. 그러나 본 연구에서 보여주고자 했듯이 북한 당국은 나름의 경제정책 설계도를 가지고 있으며, 실패를 거듭하면서도 상당한 일관성을 견지하고 있는 것 또한 사실이다. 북한의 경제정책이 지그재그식 경로를 밟고 있는 것은 개혁노선과 보수노선의 충돌 이전에 이미 정책 설계도 자체가 계획과 시장, 개혁과 보수라는 두 가지 모순된 요소를 모두 내포하고 있기 때문이다.

물론 일관된 정책 디자인을 갖고 있다고 해서 반드시 경제적 성과가 보장되는 것은 아니다. 어떤 경제정책 디자인이 좋은 경제적 성과로 이어지기 위해서는 디자인 자체가 좋아야 할 뿐 아니라 계획대로 집행이 되어야 한다. 만일 디자인이 좋더라도 집행이 되지 않거나 역으로 집행은 잘되더라도 디자인 자체가 잘못된 것이라면 좋은 성과를 기대하기는 어렵다. 특히 후자의 경우 일관성은 오히려 환경변화에 대한 유연한 대응을 어렵게 만듦으로써 지속적 실패를 초래하는 주된 요인으로 작용할 수도 있다. 북한의 선군경제노선이 바로 그러한 경우일 것이다.

이런 점에서 북한경제 연구에서 통시적 정책분석이 다시 활성화될 필요가 있다고 판단된다. 최근 몇 년간 북한경제 연구에서는 통시적이고 거시적인 정책분석이 약화되는 대신 정태적이고 미시적인 실태분석, 특히 시장에 대한 연구가 활성화되어 왔다. 이러한 연구경향은 북한경제를 풍부하게 만들었지만, 다른 한편으로는 미래에 대한 통찰력 있는 분석을 약화하는 요인으로 작용해온 것도 사실이다. 북한경제는 신뢰할 만한 정량적 데이터나 정보가 극히 부족하다. 통시적-거시적 정책분석은 이러한 한계에 대처하기 위해 개발된 방법론이다. 향후 정책분석과 실태분석이 결합된다면 북한경제 연구는 한층 더 성숙된 방향으로

있다. 특히 이 분야는 정치학, 경제학, 군사학, 재정학 등 다양한 학문분과간 협업이 필요하다.

발전해나갈 수 있을 것이다.

마지막으로 셋째, 북한 체제변화 전망과 관련하여 시장화가 가지는 복합적 의미를 보다 분명하게 인지할 필요가 있다는 점이다. 현재 국내외에서는 시장의 확산이 북한체제의 변화를 가져올 것이라는 기대가 팽배해 있다. 물론 시장화는 북한 체제를 아래로부터 변형하고 있다는 점에서, 그리고 구체제로의 회귀를 불가능하게 만든다는 점에서 이러한 기대는 어느 정도까지는 사실에 부합한다. 그러나 제도의 뒷받침이 없는 시장화는 분명한 한계를 가질 수밖에 없다는 점 역시 간과되어서는 안 된다. 북한 당국은 시장화의 과실을 향유하고 시장화의 부담을 최소화하는 선에서, 다시 말해서 시장화를 체제 안정에 활용하는 선에서 상황을 통제하고 제도를 설계하고자 하며, 무엇보다 거듭된 실패를 통해 그러한 능력을 길러가는 과정에 있는 것으로 보인다. 이 점은 향후 북한 연구나 대북정책 수립에서 새롭게 고려해야 할 요소라고 판단된다.

참고문헌

• 국문자료

공용철. 2010.「북한의 노동시장 형성에 관한 연구」. 북한대학원대학교 석사학위논문.

권영경. 2009.「최근 북한 경제정책 변화 추이와 전망」.『통일경제』, 봄호. 현대경제연구원.

_____. 2010.「'2012년 체제' 구축전략과 북한경제의 변화」.『KDI 북한경제리뷰』, 3월호.

_____. 2015.「김정은정권의 경제개혁·개방 정책 현황과 전망」. 대외경제정책연구원 간담회 자료. (7월 24일)

김석진. 2015.「북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의 결과 평가」. KINU Online Series CO 15-08. 통일연구원. http://www.kinu.or.kr/2015/0417/co15-08.pdf(검색일: 2015. 11. 15).

김성철. 2015.「경제의 지식화는 사회주의강성국가건설의 중요담보」.『경제연구』, 2호. 평양: 과학백과사전출판사.

김연철. 2002.「북한 경제관리 개혁의 성격과 전망」. 김연철 외 편.『북한 경제개혁 연구』. 후마니타스.

_____. 2013.「북한의 선군체제와 경제개혁의 관계」.『북한연구학회보』, 17권 1호.

김영훈. 2015.「2015년 상반기 북한농업동향」.『KDI 북한경제리뷰』, 8월호.

김영희. 2015.「북한의 경제변화와 국가예산수입법제 동향」.『북한이슈』, 7월호. KDB 산업은행.

김용현. 2001.「북한의 선군정치와 체제군사화에 관한연구」.『신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』, 3권. 통일부.

김일성. 1966.「현 정세와 우리 당의 과업(1966. 10. 5)」.『김일성저작집』, 20권. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1967.「당면한 경제사업에서 혁명적 대고조를 일으키며 로동행정사업을 개선강화할 데 대하여(1967. 7. 3)」.『김일성저작집』, 21권. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1968.「조성된 정세에 대처하여 전쟁 준비를 잘할 데 대하여(1968. 3. 21)」.『김일성저작집』, 22권. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1986.「사회주의의 완전한 승리를 위하여: 조선민주주의인민공화국 최고인

민회의 제8기 제1차 회의에서 한 시정연설(1986. 12. 30)」. 『김일성저작집』, 40권. 평양: 조선로동당출판사.
김일성. 1993. 「당면한 사회주의 경제건설 방향에 대하여: 조선노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 한 결론(1993. 12. 8)」. 『김일성저작집』, 44권. 평양: 조선로동당출판사.
김정일. 1994. 「당사업을 잘하여 사회주의혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자(1994. 1. 1)」. 『김정일선집』, 13권. 평양: 조선로동당출판사
_____. 1997a. 「올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여(1997. 1. 1)」. 『김정일선집』, 14권. 평양: 조선로동당출판사.
_____. 1997b. 「혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997. 6. 19). 『김정일선집』, 14권. 평양: 조선로동당출판사.
_____. 1999. 「올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자(1999. 1. 1)」. 『김정일선집』, 14권. 평양: 조선로동당출판사.
김재서. 2004. 「선군원칙을 구현한 사회주의경제관리」. 『경제연구』, 1호. 평양: 과학백과사전출판사.
김재호. 2000. 『김정일 강성대국 건설전략』. 평양: 평양출판사.
Daily NK. www.dailynk.com(검색일: 2015. 7. 27).
리경철. 2009. 「조선민주주의인민공화국은 진정한 인민의 나라, 인민대중 중심의 사회주의국가이다」. 국제고려학회 학술회의 발표문. (상하이, 8월 27일)
리광훈. 2015. 「사회주의적 소유를 확고히 고수하는 것은 기업소의 창발성을 최대로 발양시키기 위한 근본담보」. 『경제연구』, 3호. 평양: 과학백과사전출판사.
리기성. 2009. 「새로운 혁명적 대고조로 강성대국의 대문을 열어나가고 있는 조선경제」. 국제고려학회 학술회의(상하이) 발표문. (8월 27일)
리희철. 2015. 「공장, 기업소들에서 놀고 있는 설비, 자재를 유무상통의 원칙에서 리용하도록 하는 것은 현시기 경제적 실리보장을 위한 중요방도」. 『경제연구』, 1호. 평양: 과학백과사전출판사.
린이푸. 2001. 『중국의 개혁과 발전전략』. 백산서당.
박형중. 2002. 「〈노임 및 물가인상〉 및 〈경제관리의 개선강화〉 조치에 대한 평가」. 『통일문제연구』, 14권 2호.
_____. 2012. 「북한의 '6.28 방침'은 새로운 '개혁개방'의 서막인가?」. 『Online Series』, 통일연구원. http://www.kinu.or.kr/2012/0724/co12-31.pdf(검색일: 2015. 11. 15).
박형중, 임강택, 임순희, 조한범, 허문영. 2012. 「제4차 당대표자회와 제12기 제5차

최고인민회의 분석」. 『통일정세분석』, 2012-04. 통일연구원.
박홍규. 2004. 「선군시대 경제건설로선의 정당성」. 『경제연구』, 1호. 평양: 과학백과사전출판사.
사회과학출판사. 1985. 『경제사전』, 2권. 평양: 사회과학출판사.
성채기. 2006. 「북한 군사력의 경제적 기초: 군사경제 실체에 대한 역사적·실증적 분석」. 경남대북한대학원 편. 『북한군사문제의 재조명』. 한울.
신동천, 이석기. 2014. 『북한 산업구조와 대북 투자의 효과분석: 산업연관분석을 중심으로』. 산업연구원.
양문수. 2004. 「기업을 통해 본 북한의 변화: 최근의 경제정책에 대한 평가를 중심으로」. 『국제지역연구』, 8권 1호.
_____. 2012a. 「북중경협의 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회」. 평화재단 평화연구원 제52차 전문가포럼 발표문. 서울. (3월 20일)
_____. 2012b. 「북한의 '6.28 방침'과 경제개혁」. 북한연구학회 2012년 추계학술회의 발표문. (10월 19일)
_____. 2014. 「김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012~2014」. 『북한연구학회보』, 18권 2호.
이달희. 2007. 「북한 국방비 지출의 은폐구조 분석」. 『국방연구』, 50권 1호.
이석기, 김석진, 김계환, 양문수. 2010. 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』. 산업연구원.
이석기, 임강택, 임을출, 빙현지. 2013. 『2013년 북한경제 종합평가 및 2014년 전망』. 산업연구원.
이승용. 2010. 「화폐교환 조치 이후 북한 사회 동향」. 평화재단 제37차 포럼 발표문. 서울. (3월 16일)
이영훈. 2005. 「북한 경제정책의 변화와 향후전망: 가격을 중심으로」. 『금융경제연구』, 220호. 한국은행.
_____. 2012a. 「북한의 경제개혁 가능성 검토」. 미발표 논문.
_____. 2012b. 「북한의 하이퍼인플레와 경제개혁 전망」. 북한연구학회 2012년 추계학술회의 발표문. 서울. (10월 19일)
_____. 2015. 「김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선의 특징과 지속 가능성」. 『북한연구학회보』, 19권 1호.
이정철. 2002. 「계획계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책의 변화」. 김연철 외 편. 『북한 경제개혁 연구』. 후마니타스.
_____. 2010. 「북한 구획경제의 한계와 가격제도 개혁」. 『통일경제』, 3권. 현대경

제연구원.
이진명. 2012.「북한의 핵보유가 동북아시아 지역안보에 미치는 영향: 핵보유국의 분쟁 가능성에 대한 정량적 분석, 1900-2000」.『세계지역연구논총』, 30권 3호. 한국세계지역학회.
임강택. 2000.『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과분석』. 통일연구원.
임수호. 2007.『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006)』. 서울대 박사학위논문.
_____. 2008.『계획과 시장의 공존』. 삼성경제연구소.
_____. 2009.「김정일 정권 10년의 대내 경제정책 평가: 선군경제노선을 중심으로」.『수은북한경제』, 여름호.
_____. 2010.「화폐개혁 이후 북한의 대내경제전략」.『KDI 북한경제리뷰』, 3월호. 한국개발연구원.
임수호, 최명해. 2010.『북중 경제밀착의 배경과 시사점』. 이슈페이퍼(2010. 10. 1). 삼성경제연구소.
정세진. 2003.「이행학적 관점에서 본 최근 북한 경제변화 연구」.『국제정치논총』, 43집 1호. 한국국제정치학회.
조동호. 2004.「변화하는 북한경제 평가와 전망」.『수은북한경제』, 여름호.
차문석. 2009.「북한 경제의 동학과 잉여의 동선: 특권경제를 중심으로」.『통일문제연구』, 29권 1호. 평화문제연구소.
최수영. 2007.「7.1조치 이후 북한 거시경제의 변화」.『수은북한경제』, 여름호. 한국수출입은행.
_____. 2011.「북한경제의 시장화: 실물-유통부문을 중심으로」. 2011년 북한경제 국제세미나 발표문. 서울. (7월 15일)
_____. 2013.「최고인민회의 제12기 7차 회의 평가와 전망」. 통일연구원.
최진수. 2015.「현 시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기 위한 중요방도」.『경제연구』, 3호. 평양: 과학백과사전출판사.
KOTRA. 북한의 대외무역동향 각 연도. http://www.globalwindow.org(검색일: 2015. 7. 27).
통일부 블로그. 2015.「나래가드로 보는 북한 전자결제시스템의 현재와 미래」. (10월 29일). http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiYn_7zyrXJAhXlLaYKHUOZBiAQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fblog.unikorea.go.kr%2F5629&usg=AFQjCNFQ_GEYOJZCq0-HkTK9AIIMMcVeDg&bvm=bv.108194040,d.dGY(검색일: 2015. 11. 10).

통일부 홈페이지. http://www.unikorea.go.kr(검색일: 2015. 7. 27).
통일연구원. 2009.『2009 북한개요』.
통일원. 1996.『북한경제통계집』.
한국은행 경제통계시스템. ecos.bok.or.kr(검색일: 2015. 7. 27).
한기범. 2010.『북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)』. 경남대 박사학위논문.
홍익표. 2011.「북한 최고인민회의 제12기 4차 회의에 나타난 2011년도 경제정책 방향 및 국가예산 분석」. KIEP 오늘의 세계경제, 제11-12호. 대외경제정책연구원.

• 영문자료

Harrison, Selig. 2002. *Korean Endgame: A Strategy For Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton University Press.
Kincade, William. 1995. *Nuclear Proliferation: Diminishing Threat?* INSS Occasional Paper 6.
Kornai, Janos. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton University Press.
National Bureau of Statistics of China. http://www.stats.gov.cn/english/(검색일: 2015. 7. 27).
Nuclear Resources Defense Council. 2001. *The U.S. Nuclear War Plan: A Time for Change*.
Meyer, Alfred. 1967. "Authority in Communist Political Systems." Lewis Edinger ed. *Political Leadership in Industrial Societies*. New York: Wiley.
Waltz, Kenneth. 1990. "Nuclear Myths and Political Realities." *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3.

• 신문기사

「강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할 데 대하여」. 2001.『노동신문』. (10월 3일)

「경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬 데 대하여」. 2008.『노동신문』. (6월 18일)

「국방공업 선행, 대를 이어 계승된 원칙: 조미대결에 대비한 국가경제전략」. 2003.『조선신보』. (4월 11일)

「김정은, 군대는 싸움만 잘 하면 되니 돈 맛 이젠 끝」. 2012.『북한전략정보서비스센터』. (7월 16일) http://www.nksis.com/bbs/board.php?bo_table=b02&wr_id=54(검색일: 2015. 11. 15)

「김정은 동지께서 조선노동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013. 3. 31)에서 하신 보고」. 2013.『노동신문』. (4월 2일)

「김정은 특별지시, 농지 사유-협동농장 개혁 나선다」. 2012.『동아일보』. (6월 26일) http://news.donga.com/Politics/3/00/20120626/47288046/1(검색일: 2015. 11. 15)

「당중앙위원회 2013년 3월 전원회의 정신을 높이 받들고 경제건설과 핵무력 건설 병진노선을 철저히 관철하자」. 2013.『노동신문』. (4월 1일)

「북, 경제건설과 핵무력건설 병진노선 채택」. 2013.『통일뉴스』. (3월 31일) http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101979(검색일: 2015. 11. 15.)

「북, 기업소독립채산제 '12.1 조치' 전면 실시」. 2012.『통일뉴스』. (12월 28일) http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101015(검색일: 2015. 11. 15.)

「북, 배급제 포기 선언…2탄은 농업개혁」. 2012.『문화일보』. (8월 9일) http://media.daum.net/politics/clusterview?newsId=20120809115105261&clusterId=637656(검색일: 2015. 11. 15.)

「북, 사회주의 계획경제 포기선언」. 2012.『자유아시아방송』. (8월 8일) http://www.rfa.org/korean/in_focus/economy-08082012101853.html(검색일: 2015. 11. 15.)

「북, 최고인민회의 중요 결정들」. 2013.『자주민보』. (4월 2일) http://www.wetgeo.com/webboard_detail.php?webID=5309(검색일: 2015. 11. 15).

「북 김정은, 자본주의 도입논의 촉구〈마이니치〉」. 2012.『연합뉴스』. (4월 16일) http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/04/16/0619000000AKR20120416021400073.HTML(검색일: 2015. 11. 15).

「북한, "협동화폐제"실시 중 확인돼」. 2013. 『통일뉴스』. (5월 27일) http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=102710(검색일: 2015. 11. 15).
「선군정치는 민족의 자주성을 위한 필승의 보검」. 2003. 『노동신문』. (4월 3일)
「우리당의 선군정치는 필승불패이다」. 1999. 『노동신문』. (6월 16일)
「위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자」. 2012. 『노동신문』. (4월 19일)
「인민공채 헌납하면 입당 특혜 받는다」. 2007. 『Daily NK』. (12월 12일) http://www.dailynk.com/korean/read.php?num=50950&cataId=nk04500(검색일: 2015. 11. 15)
「자립적 민족경제를 끝까지 견지하자」. 1998. 『노동신문』. (9월 17일)
「조선의 지향은 평화적 환경 속에서의 부흥」. 2015. 『조선신보』. (2월 18일)
「조선중앙은행 김천균 총재 인터뷰: 위법행위를 미연에 방지하기 위한 국가적인 체계를 수립」. 2015. 『조선신보』. (2월 20일)
「현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여: 전국 농업 분조장 대회 서한」. 2014. 『노동신문』. (5월 30일)

• 인터뷰 자료

유엔 안보리 북한제재위원회 인터뷰(2011. 11. 10).
탈북자 인터뷰(2013. 7. 29).

부록 1. 분기별 북한 시장쌀값 및 환율

부록 1. 분기별 북한 시장쌀값 및 환율

분기	환율 (원/달러)	쌀값 (원/1㎏)	쌀값 (달러/㎏)	분기	환율 (원/달러)	쌀값 (원/1㎏)	쌀값 (달러/㎏)
2000-1/4	208	53	0.25	2007-4/4	3,200	1,250	0.39
2000-2/4	210	62	0.30	2008-1/4	3,200	1,530	0.48
2000-3/4	220	43	0.20	2008-2/4	3,200	2,450	0.77
2000-4/4	190	54	0.28	2008-3/4	3,190	2,500	0.78
2001-1/4	200	57	0.29	2008-4/4	3,400	2,100	0.62
2001-2/4	220	53	0.24	2009-1/4	3,620	1,900	0.52
2001-3/4	220	55	0.25	2009-2/4	3,850	1,950	0.51
2001-4/4	225	53	0.24	2009-3/4	3,691	2,263	0.61
2002-1/4	220	57	0.26	2009-4/4	3,832	2,196	0.57
2002-2/4	260	60	0.23	2010-1/4	865	488	0.67
2002-3/4	320	68	0.21	2010-2/4	863	453	0.53
2002-4/4	370	90	0.24	2010-3/4	1,379	918	0.66
2003-1/4	600	120	0.20	2010-4/4	1,557	996	0.64
2003-2/4	850	230	0.27	2011-1/4	3,106	2,000	0.64
2003-3/4	960	210	0.22	2011-2/4	2,888	1,833	0.64
2003-4/4	970	220	0.23	2011-3/4	2,766	2,256	0.81
2004-1/4	1,200	220	0.18	2011-4/4	4,179	3,638	0.87
2004-2/4	1,200	310	0.26	2012-1/4	3,903	3,033	0.78
2004-3/4	1,600	640	0.40	2012-2/4	4,255	3,156	0.74
2004-4/4	2,000	690	0.35	2012-3/4	5,865	5,700	0.97
2005-1/4	2,430	700	0.29	2012-4/4	7,285	6,333	0.88
2005-2/4	2,600	800	0.31	2013-1/4	8,608	6,550	0.76
2005-3/4	2,500	810	0.32	2013-2/4	8,280	5,583	0.67
2005-4/4	2,550	830	0.33	2013-3/4	8,122	5,408	0.67
2006-1/4	2,950	850	0.29	2013-4/4	8,232	4,967	0.60
2006-2/4	3,300	880	0.27	2014-1/4	7,908	4,292	0.54
2006-3/4	2,800	850	0.30	2014-2/4	7,849	4,372	0.56
2006-4/4	3,150	930	0.30	2014-3/4	7,902	5,581	0.70
2007-1/4	2,900	800	0.28	2014-4/4	8,325	5,325	0.64
2007-2/4	2,840	790	0.28	2015-1/4	8,135	4,967	0.61
2007-3/4	3,100	1,200	0.39	2015-2/4	8,222	5,011	0.61

자료: 2000년 1/4분기~2009년 3/4분기는 한기범(2010), p. 133; 2009년 4/4분기 이후는 Daily NK [Online] (검색일: 2015. 7. 27)의 주간별/지역별 시장환율 데이터를 평균하여 계산.

부록 2. 북한 세입·세출 결산(추정)

부록 2. 북한 세입·세출 결산(추정)

(단위: 북한 억 원)

	세입	세출					수지
		합계	인민경제비	인민적시책비	군사비	관리비	
1991	371.9	369.1	250.5	69.3	44.7	4.7	2.9
1992	395.4	393.0	266.3	75.1	44.8	6.9	2.4
1993	405.7	402.4	292.9	76.6	46.3	6.7	3.3
1994	416.0	414.4	n.a.	n.a.	47.2	n.a.	1.6
1998	197.9	200.2	n.a.	n.a.	29.2	n.a.	-2.2
1999	203.8	203.8	n.a.	n.a.	29.6	n.a.	n.a.
2000	209.0	209.6	84.0	80.0	30.0	15.5	-0.5
2001	216.4	216.8	91.7	82.6	31.2	11.3	-0.4
2004	135.0	139.5	57.6	56.9	21.8	n.a.	-4.5
2005	156.8	162.3	67.0	n.a.	25.8	n.a.	-5.5
2006	163.7	167.7	68.4	68.3	26.8	4.2	-4.0
2007	173.6	176.3	72.2	71.9	27.7	4.4	-2.7
2008	183.6	180.5	74.3	73.1	28.5	4.5	3.1
2009	196.4	192.7	79.5	78.2	30.5	4.8	3.7
2010	211.5	208.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.0
2011	229.7	226.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.1
2012	252.9	250.0	112	97.3	n.a.	n.a.	2.9
2013	268.1	265.8	120.1	103.1	42.5	n.a.	2.3
2014	284.2	283.9	132.6	105.6	45.1	n.a.	0.3

주: 1995~1997년, 2002~2003년 예산 미발표; 2004년 이후 예산은 7.1 조치로 국정가격이 25배 오른 것을 감안하여 이전 가치로 환산. 2010년 이후 예산은 화폐개혁 이전 구화폐로 환산한 값.

자료: 2007년까지는 데이터는 통일연구원(2009), p. 102; 2008년 데이터는 홍익표(2011), p. 5; 2010~11년부터 데이터는 박형중 외(2012), p. 22; 2012년부터 데이터는 2011년 세입결산 추정치를 바탕으로 세출의 계획대비 집행률을 이용하여 세출금액을 추정한 후, 해당 연도 최고인민회의에서 발표한 부문별 예산지출 구성비율을 바탕으로 추정.

Executive Summary

A Reassessment and Prospect of Economic Reform Policy in North Korea: Focus on the Connection with Military-First Economic Policy

LIM Sooho, CHOI Yoojeong, and HONG Seokki

2015 marks the 13th year since the implementation of the 'July 1st Economic Management Improvement Measure (2002~2003)'. Although the 'July 1st Measure' was the most radical reform package in the history of North Korea, it has been estimated that the North Korean regime sought to abolish the Measure during the reactionary anti-reform period (2006~2009). However, the North Korean regime revived the reform package beginning in the second half of 2010 following the establishment of the Kim Jong-un regime.

To understand the exact nature of the 'New Measure for Improving Economic Management' and predict its future direction, it is necessary to grasp the correlation between the strategic fields (defense industry and core heavy industry) driven by the government plan and non-strategic fields (light industry and local industry) driven by the market. This research considers 'Military-First Economic Policy' as the determinant of this correlation. It reassesses the North Korea's economic reforms of the 2000s by analyzing its achievements and limitations, and provides forecasts on

the direction of economic policy of the Kim Jong-un regime.

The July 1st Measure represents a core policy for the support of the 'Military-First Economic Policy' which is Kim Jong-il's long-term strategy for rebuilding the economy('Building the Strong and Prosperous State'). In other words, to concentrate insufficient resources to the strategic field, North Korea could not help increasing autonomy of non-strategic fields not to commit additional resources there; also, the Measure was implemented to move surpluses occurring in the non-strategic field to the strategic field. In this sense, the July 1st Measure can be characterized as two-tracking of the economy involving reinforcement of planning mechanism in strategic fields and marketization in non-strategic fields.

The July 1st Measure and successive radical reform experiments of the Park Bong-joo cabinet (2004~2005) intensified the marketization of the North Korean economy by combining institutionalization of the market mechanism with autochthonic marketization from the 'grassroots.' However, this led to a problem where, at one point, the marketization exceeded the scope initially intended by regime. Especially, the capital of the so-called donju(capitalist) was spread throughout the state enterprises, leading to widespread, de-facto privatization. This prompted the North Korean regime to constrain implementation of the July 1st Measure during 2006~2009. Also, Currency Reform was promoted at the peak of this anti-reform period, in late 2009. However, it was actually not an attempt at abolition of the market. Instead, it should be regarded as an attempt for restoring a situation where the market would be more manageable. The basic framework of the July 1st Measure including reduction of the planning mechanism and expansion of market mechanism, especially in company management, remained intact. Coexistence of planning and the market is an inherent demand of the Military-First Economic Policy. In this sense, the move

toward preparations for 'New Measures for Improving Economic Management' immediately following the failure of Currency Reform was the logical conclusion.

Yet, the outcome of the July 1st Measure was decidedly negative, as it only led to side effects. First, there was almost no improvement of productivity in both strategic and non-strategic fields save for the defense industry; mainly due to the excessive exploitation of the non-strategic field by the strategic field. More specifically, surpluses from the former were siphoned off to the defense industry. In addition, the excessive supplying of currency prompted an inflation tax which meant a penalty for those held on to their cash during high inflation. As a result, a vicious circle of 'rapid increase of money supply → inflation → rise of exchange rate → inflation' became entrenched.

In this respect, one can infer that the stabilization of market price and exchange rate after 2/4Q of 2013 is related to the change of North Korea's currency policy. It appears that North Korea has been reluctant to artificially increase currency supply since the failure of its Currency Reform. Moreover, the dollarization seems to contribute to the stability of exchange rate and price level ironically. However, as dollarization also means the weakening of government authority over the economy, it is more likely to pose a threat for the stability of the regime in the long run.

Kim Jong-un regime has promoted economic reform package ('New Measures') from the beginning of 2012. The measures include downscaling businesses operated by the party and the military, and transferring them to the cabinet; thus strengthening the cabinet's authority for economic control. It also bolstered the autonomy of factories, company and collective farms (plan mechanism is downscaled and market mechanism expanded), and newly established a number of special economic zones/local

development zones. In particular, the increased autonomy of factories, companies, and collective farms can be regarded as a revival of Park Bong-joo's radical experiment from 2004 to 2005. Some suggest that the new reform measures are similar to past reform and opening up policies of China in early 1980s'.

At present, the main problem of the reform lay in financing. In order to avoid another inflation, there is no other way but earnest financial reform and North Korean authorities seemed to have understood the fact very well. The regime is trying to centralize the accumulated capital by developing financial instruments and encouraging credit cards. However, these measures have proven inadequate in resolving the people's distrust of the financial system with those limited attempts.

For successful economic reform, North Korea has no alternative but to implement full-scale financial reform including establishment of a commercial bank. However, financial reform cannot be promoted simply by establishing commercial banks and introducing interest rates. Although the speed of reform could be controlled, it would mean abolition of current dual price system corresponding to market supply-demand. In this regard, the current system of cashless distribution also needs to be abolished. In other words, the regime has to implement fundamental reforms in the financial sector and of the price system to the point of actually decentralizing the planned economy. As the dual track strategy is an inherent condition of the Military-First Economy, the future of new reform policies depend on how far the Kim Jong-un regime can move beyond the strictures of a military-first economy.

At this point, it is worth paying attention to the Policy of Parallel Development of Economic Development and Nuclear Arming (hereafter Byungjin Line) that the Kim Jong-un regime adopted on April of 2013. North

Korean authorities assert that this policy is designed to concentrated resources to the civil economic sector freezing defense budget. In this sense, Byungjin Line has possibility of either relaxing or abolishing the Military-First Economic Policy.

The relaxation or abolition of the Military-First Economic Policy, however, has an important precondition: North Korea's international security environment must be improved. Because of unstable external security situation, North Korea's nuclear 'deterrent' actually has a chance to spark an arms race, which would demand even more investment in national defense. So, the Byungjin Line does not necessarily mean North Korea would promote nuclear armament unilaterally, but likely is an 'open-ended policy' with the possibility of freezing nuclear development if the international community accepts their requirements (to accept North Korea as a nuclear power; official diplomatic relations and peace treaty between North Korea and the U.S.)

The problem is that the international community demands that the nuclear issue should be resolved first before international relations as it relates to North Korea can be improved. As for North Korean regime, they insist on improved relations before resolution of the nuclear issue. Therefore, North Korea's developmental strategy and concomitant reform policy seem to depend on how this chicken-and-egg dilemma can be solved.

KIEP 연구자료 발간자료 목록

■ 2015년

15-01 중국의 내수용 수입구조 변화와 한국의 대응 / 정지현 · 김부용

15-02 북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로 / 임수호 · 최유정 · 홍석기

15-03 The Effect of Changes in the U.S. Monetary Policy on China's Capital Market Stability and Trade between China and Korea / Gang Jianhua, Qian Zongxin, Zhang Chao and Zhang Jiarui

■ 2014년

14-01 중국 서부지역 IT제조 클러스터 분석 및 시사점: 충칭(重慶)시, 청두(成都)시, 시안(西安)시를 중심으로 / 오종혁 · 박현정

14-02 통상협상에서 Mode 4 논의 동향 및 대응방향 / 강준구

14-03 주요 기간산업 관련 WTO 보조금 분쟁 연구 / 이호영 · 엄준현

14-04 중국의 지식산업화 분석과 시사점: 대학과 중국과학원의 특허 라이선싱을 중심으로 / 박현정 · 이효진

14-05 개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구 / 나승권 · 홍이경

14-06 북극이사회의 정책동향과 시사점 / 문진영 · 김윤옥 · 서현교

14-07 미국 하원의 통상정책 결정요인과 시사점 / 고희채 · 최호락

■ 2013년

13-01 APEC 환경상품 논의동향과 한국의 대응방안: 2012 환경상품 리스트를 중심으로 / 임경수 · 박혜리

13-02 중국 토지공급체계의 변화와 개혁과제 / 최필수 · 조성찬

13-03 중국 진출 한국기업의 유턴 유형화 및 유턴정책 개선방안 / 임민경 · 여지나

13-04 북 · 중 접경지역 경제교류 실태와 거래관행 분석 / 이종운 · 홍이경

13-05 한 · 중 · 일 3국 환경상품 교역의 특성: 경쟁력 패턴분석을 중심으로 / 방호경 · 나승권 · 이보람

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

13-06 상하이 시 문화산업 현황과 시사점 / 노수연 · 곽주영

13-07 한 · 캐나다 수교 50주년: 경제협력 성과와 과제 / 고희채 · 김종혁

13-08 중국 농촌 소비시장 특징과 진출방안: 베이징 시 근교를 중심으로 / 김부용 · 오종혁

13-09 한 · 러 비자면제협정 체결의 경제적 효과와 활용방안 / 정여천 · 박순찬 · 강부균

13-10 국제행사 타당성조사 일반지침 수립을 위한 방법론 연구 / 김홍종 · 정성춘 · 김태윤 · 곽성일 · 이형근 · 이현진

13-11 북 · 중 관광협력의 현황과 시사점 / 김지연 · 최필수 · 임민경 · 나승권

13-12 한 · 중 · 일 3국 IT 서비스산업의 비교우위 검토: 생산성 분석을 중심으로 / 나승권 · 방호경 · 이보람

13-13 한국의 기체결 FTA 서비스 및 투자 협정문 분석: 한-미 FTA와 한-EU FTA를 중심으로 / 김종덕 · 엄준현

저자 약력

임수호(林秀虎)

서울대학교 정치학 박사
삼성경제연구소 수석연구원
대외경제정책연구원 동북아경제실 통일국제협력팀장
(現, E-mail: shlim@kiep.go.kr)

저서 및 논문
『계획과 시장의 공론』(2008)
『北美 대립: 기원, 과정, 전망』(공저, 2011) 외

최유정(崔有晶)

서강대학교 국제대학원 동아시아지역학 석사
대외경제정책연구원 동북아경제실 통일국제협력팀 연구원
(現, E-mail: choiyj@kiep.go.kr)

저서 및 논문
『GTI 회원국의 무역원활화 현황 및 역내 협력방안』(공저, 2014) 외

홍석기(洪碩基)

서울대학교 경제학 석사
대외경제정책연구원 동북아경제실 통일국제협력팀 연구원
(現, E-mail: skhong@kiep.go.kr)

절취선

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀

연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144

E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호		종목

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기 관 회 원 □		
개 인 회 원 □		
연 구 자 회 원 □		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

Policy References 15-02



A Reassessment and Prospect of Economic Reform in North Korea: Focus on the Connection with Military-First Economic Policy

LIM Sooho, CHOI Yoojeong, and HONG Seokki

본 연구는 북한의 전략적 경제노선(축적전략)인 '선군경제노선'과 경제개혁 혹은 反개혁정책 간 연관성을 분석하여 2000년대 북한의 경제개혁 재평가를 시도하였다. 선군경제전략은 자원이 극도로 제한된 상황에서 경제를 전략부문과 비전략부문으로 구획하고, 부족한 자원을 전략부문에 집중시키기 위한 정책 디자인이다. 전략부문에서는 기존의 계획 메커니즘을 유지 · 강화하는 동시에, 비전략부문에서는 자력갱생을 명분으로 자율성(시장 메커니즘)을 상당분 허용하게 되는데, 이것은 7.1 조치나 '새로운 경제관리 조치'와 같은 경제개혁 형태로 발현되고 있다. 연구결과에 따르면, 김정은 정권의 신경제개혁조치가 성공하기 위해서는 개혁에 필요한 재원을 어떻게 확보하는가의 문제를 해결해야 하며, 이를 위해 북한은 상업은행 설치 등 본격적인 금융개혁에 착수하는 한편, 대외 안보환경 개선을 위해 노력해야 할 것으로 보인다.

9 788932 224060 94320

ISBN 978-89-322-2406-0
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr