

# 북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망

- 정형곤** 대외경제정책연구원 협력정책실  
통일국제협력팀 선임연구위원  
hgjeong@kiep.go.kr
- 이 석** 한국개발연구원 북한경제연구팀장  
suklee@kdi.re.kr
- 김병연** 서울대학교 사회과학대학  
경제학부 교수  
kimby@snu.ac.kr



## 1. 연구의 배경 및 목적

- 김정은 체제의 등장 이후 정치·군사 측면에서 권력구도 변화가 일어났고, 북한이 선군정치에서 선당 정치로 전환하면서 경제부분의 역할을 강조하는 등 경제분야에 중점을 두는 행보를 보임에 따라 이러한 경제 분야의 조치들이 북한의 변화를 가져올 수 있을 것인가에 대한 관심이 높아지고 있음.
- 본 연구는 2012년 본격적인 김정은 체제의 등장 및 북한당국의 경제운영에서 가장 큰 변화에 영향을 미치는 북한의 시장에 대한 연구임. 특히 2002년 '7.1 경제관리개선' 조치 10년을 계기로 북한의 시장화 실태 및 동향에 관한 연구를 통해 북한경제를 보다 정확히 평가하고, 이를 바탕으로 북한경제체제의 변화 가능성을 전망하고자 하였음.
- 북한경제의 시장화에 대한 연구는 시장화 확산 자체가 북한 당국의 통제력 약화와 직결된다는 점에서 북한체제의 변화를 평가, 판단하는 데 매우 중요한 기초자료가 될 수 있음.
- 북한과의 합리적인 경제협력을 모색해야 하는 우리 정부의 입장에서 북한의 시장화 정도, 북한경제체제의 변화 및 전망 등을 파악하고, 경제협력 파트너로서 북한의 시장경제 전환을 도울 수 있는 정책 대안을 제시하는 것은 현 시점에서 매우 중요한 과제임.

## 2. 조사 및 분석 결과

- 먼저 북한의 시장화 관련 정책 흐름을 파악하기 위해, 1945년 북한정부 수립 이후 현재까지 북한의 시장화 관련 정책을 시기별로 살펴보았음.
  - 북한의 시장은 1945년 이후 현재까지 북한 당국의 묵인과 적극적 억압정책이 반복되면서 성장해 왔으며, 최근 들어서는 북한 당국의 적극적 통제에도 불구하고 그 역할과 기능이 축소되지 않고 있음.
  - 북한 주민들은 시장을 통해 부족한 재화를 구매하고, 시장에서의 경제활동을 통해 부를 축적하는 계층이 생기고 있음.

- 계획경제의 붕괴로 상당히 많은 노동자들이 계획분야에서 이탈하여 시장에서의 활동으로 생계를 유지하고 있음.
- 향후 북한 당국이 시장을 공식적으로 제도화하고, 가격자유화와 소유권제도의 개혁을 병행하지 않는 한 북한 시장의 암시장화는 더욱 심화될 것임.
- 더욱이 현재와 같은 심각한 경제난은 계획경제분야 유희노동력의 암시장 유입을 촉진시킬 것이며, 이는 탈사회주의로 이어져 북한경제의 탈사회주의화는 가속화될 것으로 전망됨.

● 2008년 북한의 인구센서스가 제공하는 가구경제활동 데이터를 분석하여, 이로부터 북한의 비공식 경제활동 또는 시장의 규모에 대해 다음과 같은 시사점을 도출하였음.

- 첫째, 16세 이상 북한 인구 가운데 약 83%는 텃밭 경영을 비롯하여 축산, 가금과 같은 여타의 식량생산을 위주로 하는 가구경제활동에 참여함.
  - 이러한 가구경제활동 참여율은 여성의 경우, 그리고 농촌의 경우 더욱 높은 경향이 있음.
  - 지역별로는 함경도를 위시한 동북지역의 참여율이 상대적으로 높은 것으로 나타남.
  - 연령별로 살펴보면 30~49세의 연령대가 전체의 약 절반을 차지함.

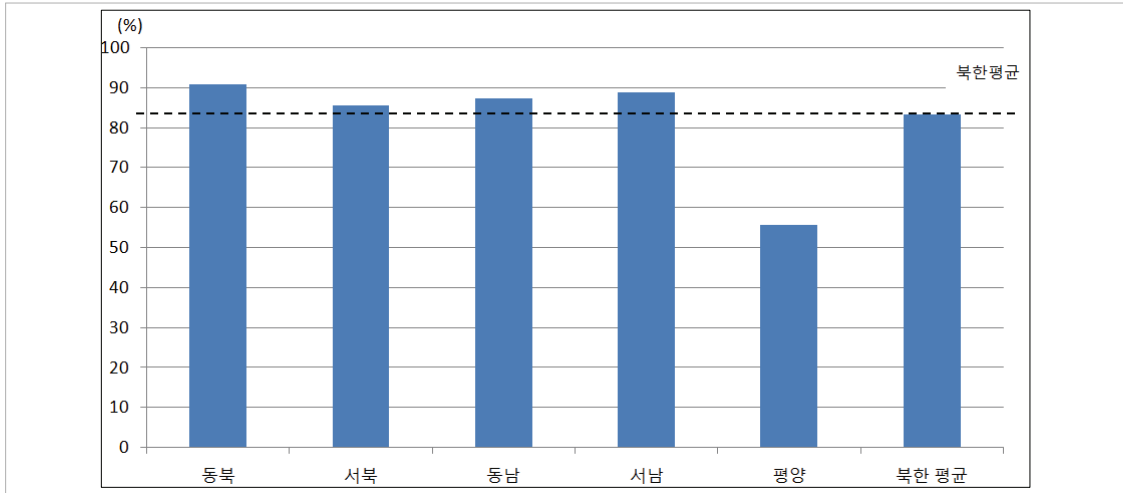
[표 1] 16세 이상 북한 주민의 가구경제활동 참여율

(단위: 명, %)

		총인구(A)	가구경제활동 참여 인구(B)	(B)/(A)
전체	남성	8,001,786	6,285,430	78.55
	여성	9,364,983	8,193,138	87.49
	합계	17,366,769	14,478,568	83.37
도시	남성	4,939,085	3,725,953	75.44
	여성	5,747,438	4,791,884	83.37
	합계	10,686,523	8,517,837	79.71
농촌	남성	3,062,701	2,559,477	83.57
	여성	3,617,545	3,401,254	94.02
	합계	6,680,246	5,960,731	89.23

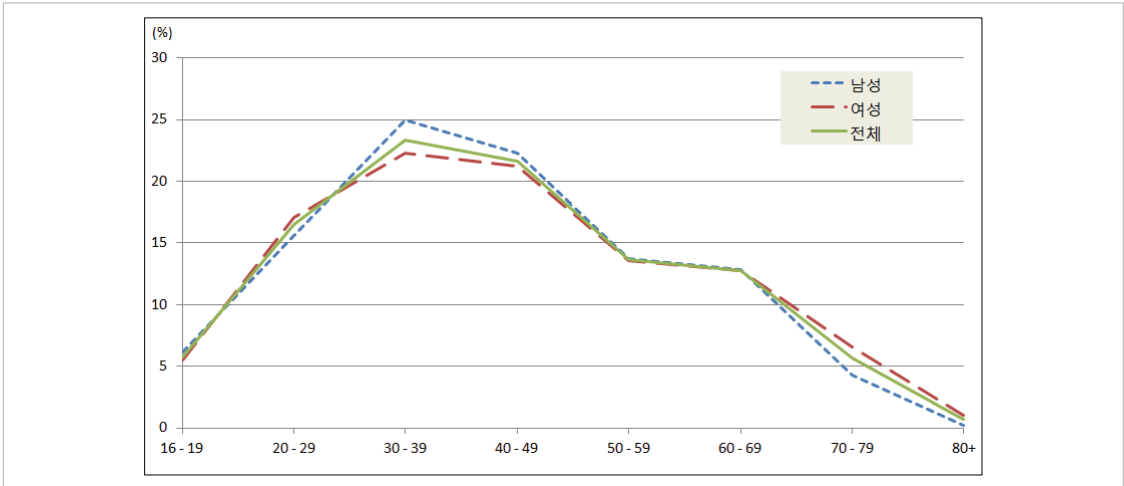
주: 관련 센서스 설문문항은 '센서스 실시 이전 일주일 동안 평균적으로 가구경제활동에 투입한 시간'.  
 자료: DPRK Central Bureau of Statistics(2009).

[그림 1] 지역별 가구경제활동 참가율 편차



자료: DPRK Central Bureau of Statistics(2009).

[그림 2] 연령별 가구경제활동 참가율



- 둘째, 이러한 가구경제활동 참여율은 우리가 일반적으로 이야기하는 비공식 경제활동에 대한 참여율과 사실상 등가이거나 거의 유사하기 때문에, 2008년 현재 북한의 비공식 경제활동 참여율은 16세 이상 인구의 약 83%라고 할 수 있음.
- 셋째, 이러한 가구경제활동 참가율은 주로 소득과 시장관련 변수들에 의해 영향을 받음. 실제로

이 변수들은 모두 지역별, 성별, 도시/농촌별 가구경제활동 참가율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.

- 넷째, 이렇게 보면 2008년 북한 인구센서스에 나타난 가구경제활동은 북한의 비공식 경제활동 또는 시장을 대표하거나 또는 그에 의해 직접적인 영향을 받는 경제활동이라고 결론지을 수 있음.

● 본 연구에서는 1989년, 즉 대부분의 구소련, 동유럽 사회주의의 체제이행 직전 연도의 GDP 대비 비공식 경제비중을 추정하고, 비공식경제규모가 체제이행기의 여러 변수, 보다 구체적으로 체제이행속도, 기업 형성, 부패와 신뢰에 미치는 영향에 관해 논의하고 있음.

- 연구 결과에 따르면, 사회주의의 비공식경제 비중은 체제이행속도에 비선형적인 ‘U’자형 영향을 줌.
  - 즉 체제이행 초기에는 비공식경제와 체제이행속도는 양의 관계를 보이지만 시간이 지날수록 이 양의 관계가 음의 관계로 변함.
  - 사회주의 시기의 비공식경제 규모가 작은 경우, 공식적인 제도와 정부의 거버넌스 능력이 높고 부패 수준이 낮으며 그 결과 체제이행 속도가 빨라질 수 있음을 지적함.
  - 반면 비공식경제 규모가 상대적으로 큰 국가의 경우, 비공식경제에서 이익을 향유한 가계나 기업이 자본주의로 향하는 밑으로부터의 변화를 주도하여 체제이행의 진전도가 높아질 수 있음.
- 본 연구는 사회주의 시기의 비공식경제 비중은 체제이행 초기의 기업형성에 긍정적인 요인으로 작용함을 발견하였음.
  - GDP 대비 사적부문의 비중과 소규모사유화 지표를 활용하여 분석한 결과, 사회주의 시기의 비공식경제 비중은 전자의 지표를 이용한 경우 1990~1991년, 후자는 1990년에 통계적으로 유의하며 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나지만, 이 효과는 시간이 지나면 사라지는 것으로 분석되었음.
- 이러한 결과는 사회주의 시기의 비공식경제를 사기업부문의 확대와 연결시키기 위해서는 체제이행 초기에 ‘기회의 창’을 최대한 활용해야 함을 의미함.
- 비공식경제가 이 시기에 공식 사기업으로 전환되도록 효과적인 정부 정책을 시행한다면 체제이행의 성과는 현저히 개선될 것이며, 만약 이 시기를 놓치면 비공식경제활동이 지속되고 이는 정부 재정수입뿐만 아니라 제도와 사회규범 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

● 본 연구에서는 중국과 베트남을 포함한 27개 체제전환국의 지난 20년간 경제개혁 성과를 근거로 개혁성과 우수, 양호, 미흡 그룹으로 분류한 후 이 국가들의 데이터를 토대로 판별분석(discriminant analysis)을 실시하였음.

- 27개 체제전환국의 경제적 초기조건을 근거로 한 판별분석을 통해 각 집단별 판별점수를 결정하는 Fisher의 선형 판별함수를 도출한 후, 이 판별함수에 북한의 경제적 초기 변수 값을 대입한 결과 개혁성과가 미흡 그룹으로 분류되었음.
- 북한과 같이 개혁성과가 미흡한 그룹에 속하는 국가들은 아제르바이잔, 벨라루스, 크로아티아, 키

- 르키스탄, 몰도바, 슬로베니아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나 등과 같은 나라들임.
- 이 국가들은 대부분 독립국가연합(CIS)에 속해 있는 국가들로서 계획경제의 성격이 강했고, 체제전환 이후에도 시장경제로의 전환이 매우 느린 국가들임.
  - 이 국가들의 공통된 특징은 대부분은 구정권이 유지되었거나, 지배 권력이 바뀌어도 독재정권을 유지하며 구 사회주의 체제를 옹호하며 시장으로의 개혁을 매우 느리게 진행시켰던 국가들임.
- 북한은 김일성, 김정일, 김정은으로 내려오는 절대권력의 특성상 개혁을 과감하게 실행하기 어려운 상황에 있음.
    - 이러한 정치적 특성은 과감한 개혁을 추진하는 데 큰 장애요인으로 작용할 것으로 보이며, 이러한 정치체제가 지속되는 한 북한의 시장경제로의 개혁은 매우 더딘 중앙아시아의 독립국가연합(CIS)형 개혁이 될 가능성이 높음.
  - 동유럽 체제전환국의 정치경제적 초기조건과 비교했을 때 매우 열악한 북한의 초기조건으로 인해 북한은 경제개혁 초기에 많은 어려움이 동반될 것으로 예상됨.
  - 20년 이후에도 북한경제가 현재와 같은 경제적 빈곤에서 벗어나지 못하고 중앙아시아 후진국형 경제체제로 머무를 가능성이 높다는 것은 남한뿐만 아니라 주변국에도 매우 심각한 위협이 될 수 있으며, 우리의 평화적 통일이라는 목표는 더욱 어려워질 수 있음.
  - 따라서 북한체제의 시장화를 국제사회가 지원할 수 있는 지원그룹이 형성되어야 하고, 이 그룹은 북한의 시장경제로의 이행을 위한 기술지원(technical assistance)뿐만 아니라 다양한 측면에서 성공적 개혁을 위한 지원그룹 역할을 해야 함.
  - 우리의 대북정책은 이러한 대북 지원그룹을 적극 지원하기 위한 대북정책으로 구상되어야 하고, 이를 통해 북한 정권과 사회의 변화를 이끌어 나가야 함.

### 3. 정책 제언

#### 1) 북한경제의 시장화를 위한 북한당국의 과제

##### ● 경제개혁 선언: 비공식경제의 공식화

- 시장이 인정되지 않는 상황에서 모든 거래는 불법적 거래가 될 수밖에 없고, 이 불법적 거래는 시장에 기생하여 사적 이익을 추구하는 관료사회의 부패를 초래함.
- 북한 당국은 비공식경제 분야를 공식경제 분야로 흡수하여 시장을 공식화해야 하며, 동시에 현재의 강력한 중앙 행정력을 기초로 부패구조를 타파하는 노력을 해야 함.
- 이를 통해서, 북한은 부패와 비공식경제 사이에 서로 강력히 연계되는 구조를 풀 수 있고, 비공식경제를 활용하여 경제성장을 담보할 수 있는 시장화를 촉진할 수 있음.

### ● 소유권 제도의 개혁 및 소규모 사유화 추진

- 북한의 비공식적 시장을 공식화하는 조치로 중국이 개혁 초기에 추진했던 시장사회주의의 개념을 도입할 필요가 있음.
- 사적 소유권의 인정과 확대가 선행되고, 이것이 법적으로 보장될 때 비로소 시장에서의 거래가 의미가 있고, 이를 근거로 시장의 순기능을 확대할 수 있음.
- 시장을 공식화하고 시장의 순기능을 극대화하기 위해서는 개인 소유권에 대한 인정과 그 범위의 확대가 반드시 선행되어야 함.
- 소유권의 인정 및 확대와 관련해서 북한국이 우선적으로 할 수 있는 부분이 농업부문의 개혁임.

### ● 개혁 초기 부문별 급진 개혁

- 급진적 정책을 취한다고 반드시 성공을 보장한다고 할 수는 없지만, 분야별로 급진적 개혁이 필요한 부분들이 있음.
- 이는 시장의 신뢰와 외부투자자들의 신뢰를 얻기 위해서도 필요하고, 일부 급진적 개혁은 사회주의를 종식시키고 시장체제로의 전환을 시작한다는 공식 선언의 의미도 가지고 있기 때문에 초기 개혁과정에서 급진적 개혁은 필수적임.
  - 특히 앞서 언급한 비공식경제가 초래하는 개혁에 대한 부작용을 최소화하기 위해서는 초기 개혁과정에서 급진적 개혁을 추진하는 것이 바람직함.

### ● 경제특구를 활용한 시장제도의 확대

- 북한 전 지역을 대상으로 한 급진적 개방은 북한의 현 체제 특성상 실행이 불가능할 수 있음.
- 따라서 북한의 개혁은 전 지역의 급진적 개방보다는 개성, 평양, 남포, 신의주, 금강산, 황금평, 나선특구에 한해서 우선적으로 완전한 개방을 하는 것이 바람직함.
- 내륙은 이 경제특구들과의 연계산업을 집중 육성함으로써 점진적으로 개혁해 나가는 것이 바람직하다고 판단함.
- 특구와 특구 이외 지역의 이원화를 통한 단계적 경제개혁 전략은 급진적인 경제개혁보다 단기적 경제개혁으로 인한 비용을 중장기적으로 분산시키는 장점이 있음.

## 2) 북한의 시장화 지원을 위한 우리의 대북정책 방향

### ● 한·미·일·중·러 5자 협의체 구성을 통한 북한경제의 시장화 지원

- 북한의 시장화를 지원하고 촉진하기 위해서는 북한을 대화의 장으로 이끌어낼 수 있는 양자 또는 다자간 협력이 필수적임.
- 북한의 시장화 지원은 한·미·일·중·러 5자 협의 체제가 가장 바람직하며 이를 통해 북한을



변화의 틀로 이끌어내야 함.

- 북한의 개혁과 개방이 동북아 국가에 미치는 긍정적 측면을 공감할 수 있는 구상을 우리가 제안하고 이끌어나가며 5자간 경제협력 협의체를 활성화할 필요가 있음.

### ● 북한의 5자협의체 가입을 통한 시장화 지원

- 5자협의체가 활성화되면 북한의 참여를 통해 동북아 경제협의체로 구체화할 필요가 있음.
- 동 협의체가 북한을 회원국으로 유도하기 위해서는 북한 당국이 이 협력의 틀로 들어올 수 있는 여건을 만들어야 함.
  - 이 여건이란 최소한 북한 당국이 시장화로의 이행이 체제붕괴가 아니라는 확신을 갖게 할 필요가 있음.
  - 북한 당국이 경제개혁을 선언하고 시장경제로의 전환을 시도한다면 앞서 언급한 5자협의체에서 적극적인 지원을 하겠다는 선언을 할 필요가 있음.
- 북한을 포함한 6자협의체의 협력틀을 만들기 위해서는 지금부터 5자가 협력할 필요가 있음.
  - 이는 북한과 양자간 또는 다자간 협력을 통해서 시도할 필요가 있는데, 예를 들면 현재 논의되고 있는 러시아 가스관 협력사업, 중국의 동북3성 개발계획, 러시아 연해주 개발계획 등 다자간 협력사업 등을 고려할 수 있을 것임.
  - 양자간 사업으로는 북한과 중국, 그리고 러시아간 국경지역 협력사업을 들 수 있는데, 이러한 사업들은 북한과 연결되는 인프라를 보완하고 북한과의 교류를 확대시킴으로써 북한주민들의 시장화뿐만 아니라 교류를 통한 접촉, 이를 통한 북한의 변화라는 측면에서 긍정적임.

### ● U자형 성장을 위한 경제관리 교육지원 및 정책 매뉴얼 마련

- 북한의 경우 시장화를 통한 체제전환 성과를 극대화하기 위해서는 외부적 지원이 절대적으로 중요하고 동시에 북한 경제관료의 시장교육이 중요함.
- 시장경제 전환과정에서의 경제적 충격을 최소화하고 개혁을 통해서 북한경제가 현재의 긴 침체기를 지나 U자형으로 급격히 성장을 할 수 있도록 하기 위해서는 국제사회의 지원이 절대적으로 필요함.
- 이를 위해 우선적으로 국제기구가 북한 공무원을 교육시키는 프로그램을 운영할 필요가 있으며, 우리 정부가 북한 유학생 경제교육을 지원하고 북한에 필요한 정책 매뉴얼을 마련해야 함.

### ● 국제기구의 대북 진출 활성화를 통한 시장화 지원

- 국제기구의 북한 내 활동은 북한 주민들에게 시장을 알리고 외부세계를 알리는 가장 유효한 방법이며, 이러한 국제기구의 북한 내 활동이 다시 활발해진다면 북한사회의 변화를 촉진하는 데 상당한 영향을 미칠 수 있음.
- 국제기구의 활동은 인도적 차원의 지원도 있지만 언어교육, 기업경영분야 연수, 학술문화 교류 등을 통한 교육도 상당부분 차지하는데, 이러한 교육은 북한의 시장화뿐만 아니라 북한사회의 변화를 유도하는 데 매우 유용한 수단이 될 것임.



### ● 북·중 경협을 활용한 북한의 시장화 촉진

- 북한은 경제·지리적으로 매우 유리한 위치에 있으면서도 북핵 및 안보 문제 등의 이유로 이를 활용하지 못하고 있음.
- 북한이 현 상황에서 시장경제를 배울 수 있는 상대는 중국임.
  - 남한도 그 대상이 될 수 있으나 협력 범위가 개성공단에 한정되어 있고, 북한 당국의 남한 정부에 대한 경계로 인해 그 활용도가 높지 못한 상황임.
- 이런 상황에서 북·중 경제협력은 북한의 시장화를 촉진시킬 수 있는 좋은 수단이며, 북·중 간에 진행되고 있는 다양한 협력은 북한의 시장화에 크게 기여할 수 있을 것으로 보임.
- 그러나 대규모의 자본이 동반되는 정부 차원의 협력은 시장화보다는 경제협력이라는 명목하에 체제공고화에 오히려 큰 기여를 할 가능성이 높아 보이므로, 북·중 간 민간교역을 더 촉진시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 일부 연구에 따르면 북·중 간의 비공식적 교역이 이미 공식적 교역을 넘어서는데, 이런 상황이라면 북한의 시장화는 공식적 교역보다는 북·중 간 국경무역이 더 큰 기여를 한다고 볼 수 있음.
- 이를 활용하여, 북·중 간 민간교역을 통해서 시장이 자생적으로 팽창할 수 있도록 해야 함.

### ● 국내 NGO의 대북지원 활성화를 통한 북한 시장화 촉진

- 국제기구의 북한주민에 대한 접촉이 언어적 장벽으로 인해 북한 관료의 경제교육, 학생이나 교수 요원들과의 학술교류, 기업경영인들에 대한 기술교육에 집중될 수 있는 반면, 한국의 NGO는 언어장벽이 없는 측면에서 북한 개별주민들의 변화를 촉진하는 데 간접적 기여를 할 수 있을 것으로 보임.
- 북한주민들과의 직접 접촉 및 이를 통한 지원은 북한의 시장화뿐만 아니라 북한사회에 잠재되어 있는 변화를 촉진시킬 수 있는 유효한 수단임.

### ● 남북한 교역 확대를 통한 북한 시장화 지원

- 북한의 비공식적 경제가 활성화되기 위해서는 남북한 교역 확대가 필수적임.
- 개성공단과 같은 직접투자 형태는 북한 노동력에 대한 기술전수와 노동자들에 대한 시장경제 의식 강화라는 측면에서 긍정적 효과가 있음.
- 개성공단이 북한의 비경제분야의 확대에 더 긍정적 효과를 낼 수 있도록 하기 위해서는 개성공단과 북한 내 산업과의 연계가 강화되어야 함.
- 우리정부는 북·중 간의 민간 교역과 같은 남북 간 교역의 활성화를 위해서 북한주민 접촉문제 등 제도적 측면에서 일종의 규제 완화가 필요하며 방북승인 등의 문제에 대해서도 더 전면적인 정책의 전환이 필요함.

● 총리급 남북경제협력공동위원회 활성화

- 총리급 남북경제협력공동위원회는 지난 2007년 10월에 개최된 두 번째 남북정상회담 합의사업 이행을 위해 2007년 12월 개최된 바 있음.
- 동 기구는 향후 남북협력을 위한 고위급 협력체로서 역할뿐만 아니라 북한의 시장화를 지원할 수 있는 기구로서 역할을 담당해야 함.
- 특히 대규모 투자가 동반되는 정부 차원 대북사업의 경우 법, 제도적 측면에서 투자자의 권리 등이 반드시 보장되어야만 함.
- 남북 간의 고위급 회담이 전체적 제도를 구상한다는 측면에서 이 협의체가 북한의 시장화를 견인하는 데 큰 역할을 할 수 있을 것임.
- 남북경제협력공동위원회는 남북 간 합의된 경험사업에 대해서도 협의하는 기구이지만, 북한의 필요에 의해 남한정부에 도움을 요청하는 경우 우리의 협력 목적과 명분에 따라 적극적으로 대응하기 위한 조직으로 운영되어야 함.
- 우선 남북경제협력공동위원회가 정상 가동될 수 있도록 우리의 대북정책을 큰 틀에서 구상하고, 동 위원회를 정례적으로 개최할 수 있도록 제도화하는 방안을 마련해야 함.