

# 김정은 시대 경제개혁의 실태와 전망 : 기업 부문을 중심으로\*

홍제환 (통일연구원 연구위원)

- I. 서론
- II. 김정은 시대 이전의 경제개혁
- III. 김정은 시대의 경제개혁 실태
- IV. 결론: 북한 경제개혁의 전망

## 〈요약〉

북한이 7.1 경제관리개선조치를 단행한 이후 20년이 경과했다. 그 사이 북한 경제는 많은 변화를 겪었다. 이 연구에서는 김정은 시대 경제개혁을 중심으로 지금까지 북한의 경제개혁이 어떻게 전개되어 왔는가를 살펴보고, 앞으로의 변화를 전망해 본다. 분석 결과는 다음과 같다.

김정은 시대 경제개혁을 통해 다양한 변화가 나타났다. 기업소지표가 도입되고 중앙지표 수행 부담이 경감되었으며, 기업소에 가격제정권 및 판매권이 부여되었다. 또 기업소의 자재와 자금 조달 방식에도 여러 변화가 나타났으며, 재정 관리, 노동력 관리 등의 측면에서도 기업소의 자율성이 증대되었다.

이러한 김정은 시대 경제개혁은 현실의 변화를 사후작선택적으로 수용했으며, 경제조정 메커니즘 변화에 초점이 맞춰지는 대신 소유제도 개혁 측면에서는 소극적이라는 특징을 지닌다. 또한 시장 부문을 합법화하는 수준을 넘어서 공식 부문으로 흡수하는 양상을 보이고 있다는 점도 특징적이다.

\* 이 글은 홍제환(2019), pp.13~33 일부를 이후 변화 등을 반영해 수정·보완하여 작성한 것이다.

김정은 시대 경제개혁은 7.1 조치와 비교해 보면 한층 진일보한 것으로 평가할 수 있으나, 중국 초기 개혁 사례와 비교해 보면 소유제도 측면에서 상당한 차이를 보이고 있어, 아직 중국 초기 개혁 수준에 미치지 못하는 것으로 평가할 수 있다.

그런데 2019년 무렵부터 경제개혁 기조는 악화되고, 경제에 대한 국가의 통일적 지도와 관리가 강화되는 양상이 나타나고 있다. 대북제재가 지속되는 상황에서는 이러한 정책 기조가 유지될 가능성이 높는데, 제재가 장기화되고 ‘아래로부터의 변화’가 가속화될 경우 개혁 조치를 취할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

한편, 대북제재가 종료될 경우에는 북한이 다시 개혁적인 정책 기조로 돌아설 가능성이 높으나, 지금까지의 흐름을 놓고 볼 때, 변화는 점진적이고 소극적인 형태로 이루어질 것으로 보이며, 역시 경제조정 메커니즘 변화에 초점이 맞춰질 것으로 보인다.

## I. 서론

2002년 7월 북한이 7.1 경제관리개선조치를 단행한 이후 20년이 경과했다. 그 사이 북한경제는 많은 변화를 겪었다. 그 결과 북한은 여전히 공식적으로는 사회주의 계획경제체제를 표방하고 있지만, 실제로는 사회주의 계획경제와는 상당히 이질적인 형태로 경제가 운영되고 있다. 계획 부문의 비중은 줄어들었으며, 시장화가 빠르게 진전되어 왔다. 또 기업의 자율성이 보다 강화되었으며, 주민들은 배급에 의존하는 대신 사경제 활동을 통해 스스로 생계를 유지해 가고 있다.

이러한 변화는 주민들에 의해서, ‘아래로부터’ 주도되어 왔다. 1990년대 경제위기를 겪으면서 주민들의 경제활동에 변화가 나타난 것이 개혁의 출발점이 되었으며, 이후에도 현실의 변화가 제도의 변화를 이끌었다.

물론 북한 당국이 개혁 조치를 취함으로써 변화를 사후적으로 공식화한 것 역시 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

그렇다면 변화는 구체적으로 어떻게 이루어져 왔을까. 이 연구에서는 기업 부문을 중심으로 지금까지 북한의 경제개혁이 어떻게 전개되어 왔는가를 살펴보고, 앞으로의 변화를 전망해 본다. 이러한 논의는 여러 연구를 통해 이루어져 왔다.<sup>1)</sup> 본 연구도 이러한 선행연구에 기반을 두고 있는데, 최근 북한 경제정책 기조에서 나타나고 있는 변화 양상을 반영해 분석하고 있다는 점에서는 다소 차이가 있다고 할 수 있다.

논의의 초점은 김정은 시대 경제개혁에 맞추고 있다. 그런데 김정은 시대 경제개혁을 이해하기 위해서는 북한 경제시스템의 특징을 살펴보고, 이전 시기 경제개혁의 양상에 대해서도 확인하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려해 먼저 II장에서는 북한 기업관리체계의 원형이 어떠한지, 또 김정은 시대 이전에는 어떠한 경제개혁 시도가 있었는지에 대해 살펴본다.

이어 III장에서는 김정은 시대의 경제개혁 실태를 살펴본다. 김정은 시대 이루어진 개혁의 주요 내용을 검토한 뒤, 김정은 시대 개혁의 특징을 7.1 조치, 중국 초기 개혁 경험과 비교하는 방식으로 분석한다. 이어 최근 나타나고 있는 북한 경제정책 기조의 특징 및 그것이 의미하는 바에 대해서도 논한다. 마지막으로 IV장에서는 향후 북한의 경제개혁에 대해 대북제재가 지속되는 상황과 제재가 종료된 이후로 나누어 전망하면서 글을 맺는다.

---

1) 가장 대표적인 연구로 이석기 외(2018)이 있다.

## II. 김정은 시대 이전의 경제개혁

### 1. 북한 기업관리체계의 원형

경제개혁 조치에 대해 살펴보려면 먼저 북한 경제체제의 특징부터 확인할 필요가 있다. 1950~1960년대를 거치면서 북한은 사회주의 계획경제체제를 구축하였다. 그 핵심은 생산수단을 국유화하고, 경제행위에 관한 모든 의사결정 권한을 국가에 집중시키는 중앙집권적 계획경제체제를 확립하는 것이었다.

생산수단의 국유화는 1950년대 마무리되었다. 1940년대 대부분의 기업을 국유화한 데 이어, 1950년대에는 일부 남아 있던 개인 상공업에 대해서도 사회주의적 개조가 이루어졌다. 이에 따라 모든 생산활동은 국영기업을 통해서 이루어지게 되었다.

중앙집권적 계획경제체제의 확립은 1960년대 초반 이루어졌는데, 양대 축은 ‘대안의 사업체계’와 ‘계획의 일원화·세부화’였다. ‘대안의 사업체계’는 1961년 12월 김일성이 평안남도 남포에 있는 대안전기공장을 현지 지도하는 과정에서 밝힌 기업관리방안이다. ‘대안의 사업체계’ 도입으로 지배인 대신 당비서가 기업 내 의사결정을 주도하게 되었으며, 생산에 필요한 자재나 자금을 공급하는 체계에도 변화가 나타났다. ‘중앙집중적 자재공급체계’와 ‘유일적 자금공급체계’가 구축되어 기업소 운영에 필요한 자재, 자금 등을 국가가 책임지고 공급하게 된 것이다.

‘계획의 일원화·세부화’는 1965년 도입되었는데, 계획의 일원화는 모든 경제활동이 중앙계획 당국의 명령에 의해서 체계적으로 이루어 지도록 계획시스템을 구축하는 것을 의미하며, 계획의 세부화는 세부

사항에 이르기까지 모든 계획지표가 맞물려 있도록 하는 것을 의미했다.

이러한 조치들을 통해 북한은 중앙계획 당국 - 내각(성, 위원회) - 기업소로 이어지는 위계구조를 따라 국가가 기업에 명령을 내리면 기업에서 이를 수행하는 시스템을 확립했다. 국가는 기업에 어떠한 상품을 얼마나 생산할 것인지에 대한 계획을 하달할 뿐만 아니라, 생산에 필요한 모든 자재와 자금을 공급해주고, 필요한 노동력도 배정해 주었다. 그러면 기업은 제공받은 자재와 노동력을 활용하여 지시받은 품목을 생산한 뒤, 국정가격으로 사전에 정해진 곳에 납품해야 했다. 기업은 이 과정에서 발생한 이윤은 국가에 상납해야 했으며, 적자가 발생할 경우에는 국가로부터 보전을 받을 수 있었다. 이와 같은 경제체제 하에서 기업의 권한과 역할은 제한적이 될 수밖에 없었다. 기업은 국가의 명령을 실행하는 생산 현장에 불과할 뿐이었다.

## 2. 1980년대 변화의 모색<sup>2)</sup>

북한의 사회주의 계획경제체제는 원활히 작동하지 않았다. 그 원인은 여러 측면에서 찾을 수 있으나, 사회주의 계획경제체제가 갖고 있는 한계에 근본적인 원인이 있다고 할 수 있다. 이에 따라 북한은 1980년대 들어와 변화를 모색하기 시작했다. 그 핵심은 분권화와 자율화였다.

분권화와 관련된 조치로는 ‘새로운 공업관리체계’ 도입, 연합기업소 체제의 전면 도입을 들 수 있다. ‘새로운 공업관리체계’의 핵심은 중앙의 기구를 축소하고, 정무원(현 내각) 산하에 있던 공장, 기업소를 도경제

---

2) 이 내용은 주로 홍제환(근간)을 참고하여 작성하였다.

위원회 산하로 이관하여 도경제위원회가 관리하도록 한 것이다. 이는 기업관리 권한을 중앙에서 지방으로, 상부에서 하부로 분산시키는 데에 목적이 있었다.

연합기업소는 여러 기업을 수직 혹은 수평적으로 통합하여 하나의 경영 단위로 만든 것으로, 이미 1970년대부터 시범적으로 도입되고 있었는데, 1985년 전면 도입되었다. 이렇게 연관된 기업소들을 하나의 단위로 묶은 것은 관리의 대상과 단계를 줄임으로써, 중앙계획 당국이 기업소를 보다 수월하게 관리할 수 있도록 하기 위해서였다. 이에 따라 중앙은 연합기업소를 관리하고, 연합기업소 내 개별 기업소는 연합기업소가 관리하는 형태로 분권화가 이루어질 수 있었다.

기업소의 자율성 확대와 관련된 조치로는 독립채산제 강화, 8·3 인민소비품 생산 허용 등이 있다. 독립채산제는 이윤의 일부를 기업소 내에 유보하는 것을 허용하고, 손실 발생 시에는 이를 부분적으로 책임 지게 하는 제도로서, 해방 직후 도입되었지만 그동안 명목상으로만 존재해 왔다. 독립채산제 강화는 재무적 측면에서 기업소의 책임을 강화한 조치로 볼 수 있으며, 이윤 유보를 허용했다는 점에서 인센티브 제공이라는 측면에서도 중요한 변화였다고 할 수 있다.

8·3 인민소비품은 사용하지 않는 원료나 자재, 폐기물, 부산물 등을 이용해서 만든 생필품을 가리킨다.<sup>3)</sup> 생필품 공급이 충분히 이루어지지 못하자 8·3 인민소비품을 생산할 수 있도록 한 것으로 보이는데, 주목 되는 부분은 이를 생산할 때 품목이나 생산량, 처분 방식 등을 기업소가 결정할 수 있었다는 점이다. 즉 기업소에서 국가의 계획체계에 포함되지

3) 김정일이 1984년 8월 3일 평양 경공업 제품 전시장을 둘러보면서 폐자재, 부산물을 이용해서 생필품을 생산하는 운동을 벌이라고 지시한 데에서 그 명칭이 유래했다.

않은 품목을 자율적으로 생산해 판매할 수 있는 경로가 처음으로 공식 허용된 것이다.

이처럼 1980년대 초중반 북한 경제관리체계에서 주목할 만한 변화들이 나타났다. 물론 변화의 규모가 크지는 않았지만, 북한 당국이 변화의 필요성을 인지하고 변화를 꾀했다는 점에서 그 의미는 적지 않았다. 그러나 변화의 움직임이 장기간 지속되지는 못했다. 1980년대 중반 소련과 중국에서 이루어진 경제개혁이 정치개혁과 민주화에 대한 요구로까지 이어지는 양상이 나타나자, 체제 유지를 최우선 과제로 삼는 북한 정권이 개혁 조치에 제동을 걸었던 것이다.<sup>4)</sup>

### 3. 7.1 경제관리개선조치

북한은 1990년대 극심한 경제위기에 직면했다. 그 과정에서 중앙 집권적 물자공급체계는 사실상 붕괴되었다. 국가가 모든 기업소의 재 생산을 보장해줄 수 없는 상황이 된 것이다. 이에 북한 당국은 우선 순위가 높은 산업 및 기업소에 대해서는 통제·관리를 강화하는 대신, 전략적 중요성이 낮은 기업소는 방임 상태로 놓는, 일종의 이원적 경제 운영 전략을 구사하기 시작했다.<sup>5)</sup> 중앙에서는 전략적 중요성이 큰 기업소에는 생산목표를 하달하고, 생산요소를 제공하여 목표를 달성 하도록 강제한 반면, 그 외의 기업소에 대해서는 자력갱생할 것을 요구한 것이다. 이 과정에서 생산량(현물지표) 대신 생산액(액상계획) 목표만 채워도 계획을 달성한 것으로 인정하는 양상도 나타났다.

4) 양문수(2015), pp.46~47.

5) 양문수(2016), pp.133~134.

이렇게 되자 많은 변화가 나타났다. 기업소들은 비공식적인 루트를 통해 자체적으로 생산요소를 조달하여 제품을 생산·판매하는 등 스스로 생존 방안을 찾아야 했는데, 이 과정에서 기업소에 대한 국가의 강제력이 약화되고, 기업의 자율성이 강화되며, 시장화가 촉진되는 등의 변화가 나타났다.

2002년 7월 단행된 7.1 경제관리개선조치(이하 7.1 조치)는 이처럼 1990년대 북한경제가 경제위기를 겪는 과정에서 나타난 기업의 자율성 강화, 시장화 진전 등의 변화를 북한 당국이 사후적으로 승인함으로써 공식화한 조치라고 할 수 있다(〈표 1〉 참조). 그 내용을 기업 관련 사항을 중심으로 살펴본다.

〈표 1〉 7·1 경제관리개선조치 및 후속·관련 조치의 주요 내용

구분	7·1 조치	후속·관련 조치
가격·임금·환율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상</li> <li>• 소비재 무상 급부제 폐지</li> <li>• 각종 보조금 축소, 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외화환전소 설치(2003)</li> </ul>
농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 곡물수매가 인상(50배)</li> <li>• 국가수매량 축소</li> <li>• 농장의 경영자율성 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동농장 포전담당제 시범 실시(2004)</li> </ul>
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘번 수입’ 체계에 의한 실적 평가</li> <li>• 독립채산제 본격 실시</li> <li>• 지배인 권한 강화</li> <li>• 기업의 경영 자율성 확대</li> <li>• 노동 인센티브 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일부 공장, 기업소 대상 기업개혁 조치 실시(2004)</li> </ul>
상업·유통·서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회주의 물자교류시장 개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합시장 개설(2003)</li> <li>• 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003)</li> <li>• 개인 식당, 서비스업 사실상 허용(2003)</li> </ul>
대외경제관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무역의 분권화 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신의주 특별행정구 지정(2002)</li> <li>• 금강산 관광지구 지정(2002)</li> <li>• 개성공업지구 지정(2002)</li> </ul>

자료: 양문수(2010), p.74.



우선 계획화 영역이 축소되었다. 앞서 전략적 중요성이 큰 목표만 중앙에서 수립하는 양상이 나타났다고 이야기한 바 있는데, 이를 공식화한 것이다. 국가계획위원회는 전략적으로 중요한 지표 위주로 계획을 작성하고, 중요도가 높지 않은 지표에 대해서는 지방과 기업에서 실정에 맞게 계획을 수립하도록 하였다.

이와 함께 자재 및 자금 확보 방식에도 변화가 나타났다. 북한 최초의 생산재 시장인 ‘사회주의 물자교류시장’이 도입되어 공장·기업소에서 남거나 모자라는 자재·부품 등을 서로 교환할 수 있게 되었는데, 이는 북한 당국이 국가가 기업소의 물자 공급을 보장해주지 못하는 현실을 인정하고, 공식적으로 기업소 스스로 시장을 통해 자재를 확보할 것을 요구하기 시작했음을 의미한다. 또 기업소의 고정재산 확대재생산 비용 지급 규모가 축소되고, 고정재산 단순재생산 비용과 대보수자금 지급이 중단되어, 기업소의 운영자금 마련에 대한 부담이 증가하였다.

또 ‘변 수입’ 체계에 의한 실적 평가가 이루어지게 되었는데, 이 부분도 주목할 만한 변화였다. 여기서 ‘변 수입’이란 총판매수입에서 생산원가를 빼고, 노동보수를 더한 것을 의미하는데, 우리식으로 말하면 이윤과 임금을 합한 것에 해당한다고 볼 수 있다. ‘변 수입’ 지표의 도입은 두 가지 측면에서 의미가 있었다. 첫째, 총판매수입에는 계획 외 수입도 포함된다는 점에서, ‘변 수입’ 지표 도입을 통해 기업소가 계획과 무관한 제품을 생산해서 시장에서 판매할 수 있는 합법적 공간이 마련되었다고 할 수 있다. 둘째, ‘변 수입’은 이윤과 임금을 합한 것에 해당하므로, 기업소에서 생산 시 이윤을 고려하게 되어 보다 효율적인 생산을 시도할 가능성이 높아졌다. 한편, 임금 지급 방식에서도 변화가 나타나, 근로 유인 강화를 위해 동일한 임금을 지급하는 방식 대신 차등임금제를

확대하려는 시도가 이루어졌다.

종합하면, 7.1 조치를 통해 계획 시스템이 약화되고, 기업소의 경영상 자율성 확대가 공식화되었으며, 시장 부문의 활용도 일정 부분 용인되었다고 할 수 있다. 그리고 이는 1990년대 경제위기 과정에서 발생한 공식적인 제도와 현실 사이의 괴리를 줄이고, 사회주의 계획경제체제가 갖고 있는 한계를 부분적으로 해소하기 위한 조치였다고 평가할 수 있다.

그런데 개혁 추세는 지속되지 못했다. 내각 주도로 추진되어 온 개혁적 정책 기조에 대한 당의 반발이 커진 결과, 7.1 조치를 통해 이루어진 변화 중 일부는 2000년대 후반 들어와 다시 후퇴하고 말았다. 경제개혁 조치가 다시 취해진 것은 김정은 시대 들어와서의 일이다. 7.1 조치에 비해 더 큰 폭의 변화가 시도되었는데, 이제 그 구체적인 내용에 대해 살펴본다.

### Ⅲ. 김정은 시대의 경제개혁 실태

#### 1. 개혁의 주요 내용

김정은 정권은 2012~2015년 사이 여러 경제관리 개선 조치를 단행하였다. 그 중 기업 부문과 관련된 핵심 사항은 사회주의기업책임관리제의 도입이라고 할 수 있는데, <표 2>는 그 주요 내용을 정리해 놓은 것이다. 이하에서는 여기 제시된 사회주의기업책임관리제의 주요

내용을 중심으로 김정은 시대의 경제개혁 실태에 대해 살펴본다.

〈표 2〉 사회주의기업책임관리제의 주요 개혁 내용

항 목	내 용
기업소지표 도입	• 기업이 스스로 정한 생산품목, 생산량 등 계획에 반영 가능
중앙지표 수행 부담 경감	• 물자의 공급 수준을 고려하여 계획의 달성 여부 평가 • 시장에서 조달한 원자재로 생산한 경우, 가격 책정 시 원자재 시장가격 반영
가격제정권 부여	• 기업소지표에 근거해 생산한 상품은 시장가격 판매 가능 • 중앙지표에 근거해 생산한 상품도 시장에서 원자재를 조달해 생산한 경우, 시장가격 판매 가능
판매권 부여	• 기업소지표에 근거해 생산한 상품은 기업이 판매처 결정
자재 거래 허용	• 개별 기업 간 합의 시 자재 거래 가능
노력조절권 부여	• 기업 간 합의 시 노동력을 주고 받을 수 있도록 허용
재정관리 자율성 확대	• 국가 예산 납부 후 기업의 기업소득 배분 자율성 확대
국가납부금 산정 방식 변경	• 시장 활동으로 얻은 판매수입도 납부금 산정에 반영
현금돈자리 도입	• 계획 외 경제활동의 수입 및 지출 관련 업무 처리에 사용할 수 있는 현금돈자리(계좌) 도입
돈주 자금 활용 합법화	• ‘주민유휴화폐자금’ 동원 허용
무역 및 합병·합작 기회 확대	• 모든 기관·기업소·단체의 무역 및 합병·합작 가능

자료: 저자 작성.

### (1) 기업소지표의 도입 및 중앙지표 수행 부담 경감

김정은 시대 기업 부문 관련 개혁 조치 중 가장 눈여겨 볼 부분은 기업소지표를 도입했다는 점이다. 인민경제계획법 제13조는 “국가계획 기관은 인민경제계획지표를 기관, 기업소, 단체에 분담 … 국가적으로 반드시 틀어쥐어야 할 중요지표는 중앙지표로, 그 밖의 지표는 지방지표, 기업소지표로 분담하여야 한다.”고 명시하고 있다.<sup>6)</sup> 관련 규정에 따르면,

중앙에서 기업소에 하달하는 지표는 대폭 축소되었으며, 기업소가 자체적으로 생산 품목, 생산량 등을 정하여 등록하는 형태로 계획에 반영할 수 있게 하였다. 이는 두 가지 의미를 지닌다. 하나는 목인 하에 이루어지던, 시장을 활용한 기업의 자율적인 생산 활동이 공식적으로 허용되었다는 것이며, 또 하나는 계획 시스템 외부에서 이루어지던 생산 활동이 계획에 포함됨에 따라 기업에 대한 관리가 강화될 수 있다는 점이다.

이와 함께 중앙지표 수행에 따르는 부담을 경감하기 위한 조치도 취해진 것으로 보인다. 이는 북한 내부 자료인 「사회주의기업책임 관리제에 관한 2015년 교육자료」를 통해 확인할 수 있다. 우선 물적지표 수행에 필요한 물자를 국가가 공급해주지 못할 경우, 계획 달성 여부 평가 시 물자공급 수준을 고려토록 하였다. ‘국가의 원료·자재 공급률이 80%이면, 이 제품의 생산계획 수행률이 80%라고 해도 계획을 100% 수행한 것으로 평가’<sup>6)</sup>하도록 한 것이다.

또 중앙지표 제품 생산 시 국가의 물자공급이 충분치 못하여 시장에서 조달한 물자를 사용한 경우, 생산물 원가 계산 시 시장에서 조달한 물자의 시장가격을 반영할 수 있도록 하는 조치도 이루어졌다. 이는 중앙지표 품목 생산이 기업소지표 품목 생산에 비해 불리하지 않도록 함으로써, 기업이 중앙지표를 생산할 유인을 갖도록 하기 위한 조치로 판단된다.

6) 또한 기업소법 제31조는 “기업소지표는 기업소가 수요자기관, 기업소, 단체와 주문계약을 맺은 데 따라 자체로 계획화하고 실행한다. 이 경우 해당 지역 통계기관에 등록한다.”고 규정하고 있다.

7) 「사회주의기업책임관리제에 관한 2015년 교육자료」(이석기 외(2018), p.103에서 재인용)

## (2) 가격제정권 및 판매권 부여

기업소에 가격이나 판매처를 스스로 정할 수 있도록 하는 조치도 이루어졌다. 먼저 가격제정권과 관련된 내용부터 살펴 보도록 한다. 기업소가 기업소지표에 근거하여 생산한 상품에 대해서는 기업소와 구매자가 합의하여 가격을 정할 수 있게 하였다.<sup>8)</sup> 이는 바꿔 말하면 기업소지표에 근거한 상품은 시장가격으로 판매할 수 있음을 의미한다.

또한 앞서 본 것처럼, 중앙지표 품목도 시장에서 생산물자를 조달한 경우에는 생산물자의 시장가격을 원가에 반영할 수 있도록 하였는데, 이는 시장에서 원자재를 구매하여 생산한 중앙지표 품목의 경우, 시장 가격 혹은 그에 가까운 가격으로 판매할 수 있게 하였음을 의미한다고 볼 수 있다. 가격제정권과 관련된 내용을 종합하면, 기업소는 국가에서 공급해 준 물자로 생산하는 중앙지표 품목을 제외한 대부분의 생산물을 시장가격으로 판매할 수 있게 된 것이다.

한편, 판매권과 관련해서도 법 개정이 이루어졌는데,<sup>9)</sup> 그 결과 기업소 지표에 근거해서 생산한 상품이나 소비품, 생활필수품 등은 계획에 따라 정해진 곳에 공급하지 않고, 기업이 자체적으로 결정한 곳에 판매할 수 있게 되었다.

8) 기업소법 제39조는 “기업소가 수요자와 주문계약하여 생산하였거나 자체로 지표를 찾아 생산한 제품은 생산물의 가격을 원가를 보상하고 생산 확대를 실현할 수 있게 정해진 가격제정원칙과 방법에 따라 구매자의 수요와 합의조건을 고려하여 자체로 정하고 판매할 수 있다.”고 규정하고 있다.

9) 기업소법 제39조는 “기업소는 정해진 데 따라 기업소지표로 생산한 생산물을 수요자기관, 기업소, 단체와 계약을 맺고 직접 거래하며 소비품, 생활필수품, 소농기구와 같은 상품들은 도매기관, 소매기관, 직매점과 직접 계약하고 판매할 수 있다.”고 규정하고 있다.

### (3) 자재·자금의 조달 및 운영 방식 변화

기업소가 자재 및 자금을 조달하고 운영하는 방식도 자율성을 강화하는 방향으로 변화되었다. 먼저 자재 조달 방식부터 보면, 기존에는 자재 공급계획을 국가계획기관에서 수립했는데, 2015년 개정된 자재관리법 제9조에서는 “중앙지표에 대한 자재공급계획은 국가계획기관이, 기타 지표에 대한 자재공급계획은 해당 기관, 기업소, 단체가” 수립하도록 했으며, 개별 기업소 간 자재 거래도 허용되었다.<sup>10)</sup> 기업소 지표에 근거한 생산 시 시장에서 자재를 조달하는 것을 사실상 용인한 것이다.

자금 조달 방식의 변화와 관련해 가장 주목할 부분은 ‘현금돈자리’가 도입되었다는 점이다. 이전에는 기업소가 은행에 개설된 기본돈자리(계좌)를 이용해 계획 수행과 관련된 수입 및 지출 업무를 처리했다. 그런데 새로 도입된 현금돈자리는 계획과 무관한 경제활동과 관련된 수입 및 지출 업무를 처리하는 데에 사용할 수 있다. 따라서 8·3 노동자가 납부한 돈과 같이 계획과 무관한 경제활동을 통해 기업소가 벌어들인 돈을 은행에 입금하였다가 필요할 때에 인출할 수 있게 되었다.

현금돈자리의 도입은 두 가지 측면에서 의미 있는 변화라고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 이는 기업의 시장경제 활동이 사실상 합법화되었음을 의미한다. 계획과 무관한 경제활동을 통해 벌어들인 돈을 입금할 수 있는 경로를 마련해 주었다는 것은 암묵적으로 이루어지던 시장경제

10) 자재관리법 제10조는 “자재의 추가적인 수요에 대하여서는 지표 분담에 관계없이 기관, 기업소, 단체 호상간 합의하여 주문, 교류, 판매계약을 맺을 수” 있다고 규정하고 있다.

11) 이석기 외(2018), pp.122~125.

활동을 공식 영역으로 편입시킨다는 의미를 담고 있는 것이다. 둘째, 이는 국가예산수입이 확대됨을 의미한다. 계획과 무관한 경제활동을 통해 벌어들인 돈을 입금 및 인출할 수 있게 됨에 따라 북한 당국이 기업의 시장 활동에 대해 일정 부분 파악할 수 있게 되는 만큼, 과세 대상이 확대될 수 있기 때문이다.

기업소가 ‘돈주’의 자금을 합법적으로 활용할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 점도 자금조달 방식과 관련해 주목되는 변화다. 2014년 개정된 기업소법에 따르면, “기업소는 정해진 데 따라 부족되는 경영 활동자금을 … 주민유휴화폐 자금을 동원리용할 수”<sup>12)</sup> 있게 되었는데, 여기서 ‘주민유휴화폐 자금’이 ‘돈주’의 자금을 의미한다고 해석할 수 있다. 이 때 “자금을 동원리용”할 수 있다는 것은 ‘돈주’의 기업소에 대한 투자보다는 대부를 의미하는 것으로 판단된다.<sup>13)</sup> 이와 관련된 하위 규정을 보면,<sup>14)</sup> 이자 지급 등에 대해서는 구체적으로 규정하고 있는 반면, 수익 배분과 관련해서는 규정하지 않고 있기 때문이다. 이처럼 한계가 있긴 하지만, 기업소의 ‘돈주’ 자금 활용을 처음으로 일부 합법화했다는 점에서 이러한 변화는 적잖은 의미를 지닌다고 할 수 있다.

#### (4) 기타

사회주의기업책임관리제가 도입되면서 이외에도 몇 가지 측면에서 변화가 나타났다. 우선 재정관리 측면에서 기업의 자율성이 확대되었다.

12) 기업소법 제38조.

13) 이석기 외(2018), p.121.

14) ‘기업체주민유휴화폐동원이용세칙’(2014년 중앙은행 제정)

기업이 국가에 납부해야 할 부분을 모두 납부한 이후 발생하는 기업 소득을 배분할 수 있는 권한이 기업에 부여된 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 기업소는 이를 설비투자, 문화후생시설 마련, 장려금 지급 등에 사용할 수 있게 되었다.

둘째, 기업의 무역 및 합병·합작 기회가 확대되었다. 이전에는 일부 기관만 무역 및 합병·합작 기업을 설립할 수 있었는데, 이제 모든 기관, 기업소, 단체가 승인을 받으면 무역 및 합병·합작 기업을 설립할 수 있게 된 것이다.<sup>16)</sup>

셋째, 노동력 관리 측면에서도 기업소의 자율성이 증대되었다. 가장 주목할 부분은 기업소에 노력조절권을 부여한 것으로, 기업소법 제33조는 “로력을 내보내거나 받아들이거나 기업소 사이에 주고받을 경우에는 정해진 등록질서를 지켜야 한다”고 규정하고 있다. 다만 이는 기업소 간에 합의가 이루어진다면 노동력을 주고 받을 수 있다는 의미로 판단되며,<sup>17)</sup> 기업소에 노동자를 고용하거나 해고할 수 있는 권한까지 부여되지는 않은 것으로 보인다.

---

15) 이에 관한 사항은 ‘사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 시행세칙’(2014.1)에 소개되어 있다. (이석기 외(2018), p.111.

16) 관련 규정은 다음과 같다. “기업소는 무역과 합병, 합작권을 가지고 가능한 범위에서 대외경제 활동을 능동적으로 벌려”(기업소법 제37조), “무역거래는 중앙무역지도기관으로부터 영업 허가를 받은 기관, 기업소, 단체가 한다.”(무역법 제11조), “기관, 기업소, 단체는 투자관리기관의 승인을 받고 다른 나라 법인 또는 개인과 합병기업을 창설할 수 있다.”(합영법 제2조), “기관, 기업소, 단체는 투자관리기관의 승인을 받고 다른 나라 법인 또는 개인과 합작기업을 창설할 수 있다.”(합작법 제2조)

17) 이석기 외(2018), p.127.



## 2. 김정은 시대 경제개혁의 특징

### (1) 현실의 변화를 사후적·선택적으로 수용

김정은 시대 북한의 개혁 조치 중 상당 부분은 제도와 괴리된 현실을 사후적으로 공식화하는 방식으로 이루어졌다고 할 수 있다. 이는 김정은 시대 개혁 조치에 국한되는 것은 아니며, 앞서 본 것처럼 7.1 조치 역시 제도와 현실의 괴리를 좁히는 형태로 이루어진 바 있다.<sup>18)</sup> 즉 북한의 경제개혁은 ‘아래로부터의 변화’를 사후에 용인하는, 다소 소극적이고 수동적인 형태로 이루어져 온 것이다.

이는 사회주의 계획경제체제가 안고 있는 모순을 해결하기 위해 국가가 강한 의지를 가지고 ‘위로부터의 개혁’을 시도해 온 중국과 대비된다. 중국 정부는 1970년대 말 개혁개방의 길로 들어선 이후 이윤유보제, 노동계약제, 이개세제, 청부경영책임제, 주식제 전환을 비롯한 개혁 조치를 도입하면서, 계획의 비중을 줄이고 기업의 자율성을 강화하며, 인센티브를 강화하고 소유제도를 변화시키려는 노력을 지속적, 주도적으로 전개해 왔다.<sup>19)</sup>

반면 북한은 계획경제 시스템이 약화되는 가운데 시장 부문의 활용도가 높아지고, 기업 경영의 자율성이 향상되는 현실을 공식화하는 형태로 변화를 모색해 왔다. 예를 들어, 기업소지표를 도입한 것도 이미 기업소에서 광범위하게 이루어지고 있던 시장을 활용한 자체적인 생산활동을 공식화한 것으로 볼 수 있으며, ‘주민유휴화폐 자금’의 사용을 허용한

18) 이석기(2009), p.106

19) 홍제환(2016), p.64.

것 역시 ‘돈주’의 자금이 기업소의 생산 과정에 유입되고 있는 현실을 부분적으로 공식화한 조치로 볼 수 있다.

그런데 북한 당국이 경제 분야에서 나타나고 있는 변화 모두를 사후적으로 승인하고 있는 것은 아니다. 시장 부문의 확대와 같은 경제 조정 메커니즘과 관련된 현실의 변화는 수용하고 있는 반면, 사실상의 사기업의 출현과 같은 소유제도 측면에서 나타나는 변화는 공식화하지 않고 있다. 다음 항목에서 이러한 특징에 대해 살펴보자.

## (2) 소유제도 개혁에 소극적

김정은 시대 경제개혁 조치는 시장 부문의 활용도를 높이고 기업의 자율성을 강화하는 데에 초점이 맞춰졌다. 중앙지표를 대폭 축소하는 대신 기업소지표를 도입하여 기업소 스스로 생산 품목, 수량 등을 정하여 생산할 수 있도록 한 것이나, 가격제정권을 부여하여 기업소지표에 근거해 생산한 제품 등에 대해서 기업소 스스로 가격을 정할 수 있도록 한 것, 그리고 생산에 필요한 자재를 조달하기 위해 개별 기업소 단위에서 거래할 수 있도록 한 것 등이 이에 해당한다.

그런데 이러한 조치들은 대체로 경제조정 메커니즘의 변화와 관련 있으며, 경제개혁에서 또 하나의 중요 과제인 소유제도의 개혁과는 크게 관련이 없다. 사기업의 출현을 허용한다든가, 국영기업을 민영화하는 등 소유제도 측면에서 변화를 모색하려는 시도는 아직 나타나지 않고 있다.

북한 당국이 소유제도 개혁에 나서지 않고 있는 이유는 무엇일까. 일단 경제조정 메커니즘과 달리 소유제도 측면에서는 현실과 제도

사이에 괴리가 발생하지 않아 양자의 간격을 좁힐 필요가 없기 때문은 아니다. 북한에서는 소유제도 측면에서도 많은 변화가 나타나고 있다. 사경제 활동이 활성화되면서 사실상의 사기업들이 출현하고 있으며, 돈주의 투자 활동이 이루어지고 있기도 하다. 하지만 북한 당국은 이러한 변화에 대해서는 합법화하는 조치를 취하지 않고 있다. 기업소가 ‘주민 유희화폐 자금’을 동원하는 것을 합법화한 것을 두고 초기에는 소유제도 개혁에 나서는 것이 아닌가라는 조심스러운 평가가 나오기도 했지만, 앞서 본 것처럼 북한 내 관련 문건 등을 통해 대부에 한해서만 인정하고 있다는 점이 확인됨에 따라 현재는 이를 소유제도 개혁으로 보기는 어렵다는 평가가 지배적인 상황이다.

북한 당국이 소유제도 개혁에 나서지 않고 있는 것은 소유제도 변화까지 공식적으로 수용할 경우, 체제 유지가 위협받을 수 있다고 판단하고 있기 때문으로 보인다. 북한은 과거의 중국과 마찬가지로 생산수단 국유제도를 ‘사회주의의 최후의 보루’<sup>20)</sup>로 간주하고 있는 것 같다. 중국은 먼저 경제조정 메커니즘과 관련된 개혁 조치를 시행한 후, 사기업의 출현을 허용하는 등 소유제도 측면에서의 변화를 추진한 바 있는데, 북한도 그러한 패턴을 따라가고 있는 것으로 보인다.

북한 당국이 소유제도 개혁에 대해 우려하는 데에는 남북이 체제 대결 상황에 놓여 있다는 점도 작용하고 있을 것이다.<sup>21)</sup> 김정은 정권은 개혁·개방이 진전되고 남북 간 교류가 활발해지면 북한 주민들이 남한 주도의 통일을 바라게 될 수 있다고 우려하기 때문에 소유제도 개혁과 같이 체제에 큰 변화를 가져오는 개혁에 소극적일 수 있는 것이다.

20) 양문수(2016), p.130.

21) 김석진(2018),

### (3) 시장 부문의 공식 부문으로의 흡수

김정은 시대 경제개혁에서 나타나는 가장 큰 특징은 시장 부문을 합법화할 뿐만 아니라 공식 부문으로 흡수하는 조치까지 취하고 있다는 점이다. 7·1 조치에서는 계획 외 부문의 존재를 인정하는 데에 초점이 맞춰졌다면, 김정은 시대 개혁 과정에서는 시장 부문 중 일부가 계획 내부로 편입되고 있는 것이다.<sup>22)</sup>

이와 관련해서도 기업소지표 도입을 대표적인 예로 들 수 있다. 기업소지표 도입을 통해 계획시스템 외부에서 이루어지던 시장의 생산 활동 중 일부를 합법화했을 뿐만 아니라, 계획시스템 내부로 끌어들이기까지 한 것이다. 이외에도 기업의 현금돈자리 개설을 허용하여 시장 부문에서 벌어들인 돈을 입금할 수 있도록 한 것이나, 앞서 언급하지 않았으나, 국가납부금 산정 시 시장 부문에서 벌어들인 판매수입도 반영토록 한 것 역시 시장 부문을 공식 부문으로 편입시킨다는 의미를 지닌 것으로 볼 수 있다.

북한 당국이 이처럼 시장 부문을 계획화 체계로 편입시킨 이유는 무엇일까. 우선 사회주의 계획경제라는 기존 틀을 유지하면서 시장화가 진전된 현실도 수용해야 하는 상황에서 절충안을 마련해야 했다는 점을 생각해 볼 수 있다. 북한 당국은 다소 변형된 형태로라도 사회주의 계획경제체제를 고수하려 하고 있는 것이다.

다른 한편으로는 재정적인 측면도 고려된 것으로 보인다. 북한에서는 기업소가 납부하는 국가납부금이 세입에서 압도적인 비중을 차지한다. 또한 북한의 재정난은 심각한 수준이다. 이러한 상황에서 계획

---

22) 이석기 외(2018), pp.163~164.

의 부문의 생산활동에 대해 납부금이 부과되지 않는 현실을 그대로 놔둘 수 없다고 판단하여, 공식 부문으로 편입시켜 국가납부금 부과 대상을 확대하려 한 것으로 볼 수 있다.

### 3. 김정은 시대 경제개혁 평가

#### (1) 7.1 조치와의 비교

지금까지 김정은 시대 경제개혁의 내용과 특징에 대해 살펴보았다. 그렇다면 김정은 시대 경제개혁을 어떻게 평가할 수 있을까. 먼저 앞서 살펴본 7.1 조치와 비교해 보면, 한층 더 진일보한 것으로 평가할 수 있다. <표 3>은 7.1 조치와 김정은 시대 개혁 조치를 비교해 놓은 것이다.

표를 보면, 우선 시장의 지위가 달라졌다. 7.1 조치를 통해서 시장이 계획경제 외부의 존재로서 공식적으로 인정되었다면, 김정은 시대 개혁을 통해서, 앞서도 강조한 바와 같이, 시장이 계획경제 내로 편입되었다.

김정은 시대 개혁을 통해 시장의 제도화 수준도 한층 높아졌다. 7.1 조치의 내용은 법률에 반영되지 않았던 반면, 사회주의기업책임 관리제 도입 과정에서 나타난 변화는 2014년~2015년 기업소법을 비롯한 기업 관련 법을 개정하는 과정에서 반영되었다. 사회주의기업책임 관리제의 실시는 2019년 헌법에 명문화되기도 했다. 법보다 당의 명령을 중시해오던 북한에서 김정은 시대 들어와서 법, 제도를 보다 강조하는 경향이 나타나고 있는데, 경제개혁과 관련해서도 그러한 양상이 나타나고 있는 것이다.

〈표 3〉 7·1 조치와 김정은 시대 개혁 조치 비교

	7·1 조치	김정은 시대 개혁 조치
시장의 지위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장을 합법화</li> <li>• 다만 시장은 계획경제 밖의 존재로서 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장을 합법화</li> <li>• 특히 시장을 계획경제 체계 내에 편입시킴.</li> </ul>
시장의 제도화 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낮음</li> <li>• 법률에 의한 뒷받침 X</li> <li>• 최고지도자의 공개적 언급 X</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간 정도</li> <li>• 법률에 의한 뒷받침</li> <li>• 최고지도자의 공개적 언급 빈번</li> </ul>
시행 및 지속 기간	2~3년	4~5년
기업에 대한 당국의 지령성 지표의 감축	소폭	대폭
기업, 농장, 무역 회사의 자율성 확대	소폭	대폭
개혁의 범위	• 기업, 농업, 무역, 가격, 재정 등	• 기업, 농업, 무역, 가격, 재정 + 계획시스템, 금융

자료: 양문수(2018), p.96.

이외에도 김정은 시대 개혁은 7.1 조치와 비교해, 기업소에 대한 당국의 지령성 지표 감축 정도가 크고, 기업, 농장, 무역회사의 자율성이 더 많이 확대되었으며, 개혁의 범위도 계획시스템, 금융 부문으로까지 확대되었다는 등의 측면에서 차이를 보이고 있다.

## (2) 중국의 초기 개혁 사례와의 비교

이처럼 김정은 시대 개혁은 7.1 조치에 비해 진일보하긴 했지만, 중국의 초기 개혁 사례와 비교해 보면, 여전히 미흡한 부분이 많은 상황이다. 양자를 비교하기 위해 먼저 중국의 초기 개혁 사례에 대해 기업 부문을 중심으로 간략하게 살펴본다.

중국의 초기 기업개혁의 특징은 방권양리(放權讓利)라는 말로 요약될 수 있다. 즉 기업 경영의 자율성을 확대하고, 경제적 인센티브를 강화하고자 이윤의 일부를 기업에 유보할 수 있도록 하는 데에 초점이 맞춰졌던 것이다.

기업 경영의 자율성을 확대한 조치로는 계획 부문 비중 축소, 국영기업의 계획 외 생산 및 판매 허용, 노동계약제의 점진적 도입, 기업에 임금결정권 부여 등이 있으며, 경제적 인센티브를 강화한 조치로는 이윤유보제, 이개세 제도, 청부경영책임제 등의 순차적 도입 등을 들 수 있다.

한편, 중국의 초기 개혁 시에는 생산수단 소유제도, 즉 사적소유의 허용이라는 측면에서도 변화가 있었다. 1980년대 소규모 사기업인 개체기업, 사영기업의 설립이 허용되었으며, 농촌 지역에서 마을 주민이 공동으로 출자하여 운영하는 집단 소유제 기업인 향진기업이 빠르게 증가하면서 경제에서 중요한 역할을 수행하기도 했다. 다만 소유제도 측면에서의 본격적인 변화는 1990년대 들어와서 나타났다. 1990년대 초 2인 이상이 소유하는 사기업이 허용되었으며, 국유기업의 민영화, 현대적 기업제도의 본격 도입 등이 이루어지기도 했다.

이와 같은 중국의 초기 개혁 상황과 김정은 시대 개혁 상황을 비교해 보면, 일단 기업 경영의 자율성 확대 측면에서는 상당한 유사성이 확인된다고 할 수 있다. 북한에서도 계획 부문의 비중을 축소하기 위한 조치가 이루어졌으며, 국영기업의 계획 외 생산과 판매도 허용되고 있다. 하지만 차이도 있는데, 가장 큰 차이는 노동력 고용 측면에서 나타난다. 중국에서는 1980년대 노동계약제 적용 범위가 단계적으로 확대되면서, 직장 선택의 자유를 보장해주는 방향으로 나아갔지만,

북한은 그러한 변화가 잘 나타나지 않고 있다. 물론 노력조절권 부여는 주목할 만한 변화지만, 중국 초기 개혁과 비교해 보면 제한적인 변화로 평가할 수 있다.

경제적 인센티브 강화라는 측면에서도 김정은 시대 개혁은 중국 초기 개혁 사례와 유사한 면을 지니고 있다. 중국과 같이, 이윤 중 일부를 기업에 유보하여 사용할 수 있도록 하는 조치가 취해지고 있다. 다만 중국의 청부경영책임제에서는 기업의 독립적인 경영을 보장해주는 대신 지배인이 경영 결과를 책임지도록 했는데, 북한에서는 아직 그러한 수준의 변화가 나타나지는 않고 있다고 판단된다.

김정은 시대 개혁과 중국 초기 개혁의 가장 큰 차이는 생산수단 소유제도의 변화라는 측면에서 나타나고 있다. 중국에서는 개혁 초기부터 비록 기업 규모가 작긴 했지만 사기업의 출현이 허용되었고, 향진 기업과 같은 집단 소유제 기업도 출현했다. 반면 북한에서는 사기업을 비롯한 비국유기업의 출현을 공식적으로 허용하지 않고 있으며, 이를 허용하는 방향으로 나아가려는 움직임도 잘 나타나지 않고 있는 상황이다. 중국의 초기 개혁은 사유화를 동반한 적극적인 개혁이었던 반면, 김정은 시대 경제개혁은 사유화를 배제한 소극적인 개혁에 머물고 있는 것이다.<sup>23)</sup>

종합해 보면, 현재까지 북한에서 이루어진 경제개혁은 중국의 개혁 사례를 상당 부분 참고하고 있긴 하지만, 중국의 초기 개혁 수준에는 미치지 못하는 상태에 있다고 평가할 수 있다.

---

23) 김석진(2021), p.62.



#### 4. 최근 상황

지금까지 본 것처럼, 김정은 시대 들어와 북한은 과거에 비해 경제 개혁에 보다 적극적인 태도를 보였다. 그러나 이러한 변화는 대체로 2015년 무렵까지 이루어진 것으로, 그 이후에는 개혁에 큰 진전이 없었다. 앞서 언급한 것처럼, 2019년 사회주의기업책임관리제 실시가 헌법에 명문화되었는데, 이 조치가 상징적인 의미를 지니긴 하지만, 실질적인 변화를 가져온 것은 아니다. 이처럼 2016년 이후 개혁이 소강상태에 접어든 데에 이어 2019년을 전후한 시기부터는 개혁 기조와는 다른 양상이 나타나고 있다. 경제에 대한 국가의 통일적 지도와 관리가 강조·강화되면서 경제개혁 기조가 후퇴하는 듯한 조짐을 보이고 있는 것이다.

북한의 경우, 부분적인 개혁을 추진하면서 국영경제의 핵심 부문에 대해서는 중앙집권적 통제를 유지해 온 만큼, 경제에 대한 통일적 지도의 강조가 곧 경제개혁의 후퇴를 의미하는 것은 아니다.<sup>24)</sup> 하지만 경직성이 심한 북한 사회의 특성을 고려할 때, 경제 부문에 대한 강조점의 변화는 주민들의 경제활동에도 영향을 미칠 수밖에 없으며, 이는 기업소의 생산활동 과정에서 자율성, 시장 활용이 위축되는 결과로 이어질 수 있다.

북한 당국의 경제정책 기조에 이러한 변화가 나타난 것은 제재의 장기화, 코로나 19의 유입 차단 등으로 인해 경제적 고립이 심화되면서 경제적 어려움이 커진 상황과 관련 있다. 사실 경제개혁은 북한경제의

---

24) 김석진(2021), p.92.

회복과 성장에 도움이 되는 조치인 만큼, 경제 상황이 좋지 않을수록 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 북한 당국은 핵문제로 인해 초래된 불리한 국제정세를 경제적 측면에서뿐만 아니라 정치적 측면에서도 심각한 위협으로 인식, 이념적 경직성을 더욱 강화하고 있는데, 그 과정에서 경제에 대해서도 국가적 통제와 관리도 강화해 가고 있는 것이다.

#### IV. 결론: 북한 경제개혁의 전망

지금까지의 논의 결과를 종합해 보면, 북한의 경제개혁은 현실에서 나타나는 변화를 사후적으로 수용하는 형태로 계획 부문의 축소, 국영기업의 자율성 강화, 시장 활용 수준 제고 등 경제조정 메커니즘의 변화는 점진적으로 추진하는 반면, 사기업의 출현, 국영기업의 사유화, 현대적 회사제도의 도입 등 생산수단 소유제도와 관련된 변화는 배제하는 형태로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 아울러 최근에는 경제적 고립에 따른 경제적 어려움의 심화 속에 경제에 대한 국가적 통제와 관리를 강화하는 추세를 보이고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 앞으로 북한의 경제개혁은 어떻게 전개될까. 여기에는 북한의 경제 상황과 함께 대외경제환경이 중요한 변수로 작용할 것으로 보이는 만큼, 대북제재가 지속되는 상황과 대북제재가 해제된 이후로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

우선 대북제재가 지속되는 상황에서는 현재와 같이 경제에 대한 국가적 통제와 관리를 강화하는 정책 기조를 유지할 가능성이 높다. 즉 경제개혁이 정체 내지 후퇴하는 양상이 지속될 것으로 예상된다. 이는 앞서 언급했듯이, 북한 당국은 현 상황을 정치적 측면에서도 심각한 위협으로 인식, 이념적 경직성을 강화하는 기조를 유지해 갈 것으로 보인다. 아울러 지난 3년간 국경봉쇄라는 최악의 여건 하에서도 그리 저력 버텨온 만큼 국가적 통제와 관리를 강화하는 정책 기조 하에서 경제 성과가 나쁘지 않았다고 판단하고 있을 것으로 보이기 때문이다. 다만 이와 같은 상황이 장기화될 경우, 국가적 통제와 관리에도 불구하고 1990년대 경제위기 당시와 같이, ‘아래로부터의 변화’가 가속화될 가능성이 있다. 이 경우 현실과 제도 사이의 괴리를 좁히고자 다시 사후적으로 변화를 용인하면서 개혁적인 조치를 취할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.


대북제재가 종료해제되어 대외경제환경이 개선되고, 경제 상황도 어느 정도 회복된 이후에는 개혁적인 정책 기조로 다시 돌아갈 가능성이 높다고 판단된다. 다만 지금까지의 흐름을 놓고 볼 때, 변화는 점진적이고 다소 소극적인 형태로 전개될 것으로 예상된다.

경제조정 메커니즘 측면에서는 기업의 시장 부문 활용 범위가 더욱 확대되고, 기업의 자율권이 확대되며, 경제적 인센티브가 강화되는 등의 변화가 점진적으로 나타날 것으로 보인다. 이와 함께 시장 부문이 공식 부문으로 편입되는 양상도 더욱 강화될 가능성이 높다. 즉 대북 제재가 해제된 이후에는 경제조정 메커니즘 측면에서는 지금까지 이루어진 변화가 더욱 강화되는 양상이 나타날 것으로 예상된다.

반면 북한 당국이 생산수단 소유제도 측면에서의 개혁에 적극 나설

가능성은 낮다고 판단된다. 전술했듯이, 북한 당국은 소유제도 변화까지 공식적으로 수용할 경우, 체제 유지에 위협이 될 수도 있다고 판단하여 생산수단 국유제도를 ‘사회주의의 최후의 보루’로 간주하고 있을 것으로 보이기 때문이다.

하지만 중장기적으로는 경제조정 메커니즘만 개혁하고, 생산수단 소유제도 측면의 변화는 수용하지 않는 정책은 한계에 부딪칠 가능성이 높다. 또 소유제도 측면에서 나타나고 있는 현실과 제도 사이의 괴리를 계속해서 묵인하고 방치해 둘 수도 없다. 따라서 중장기적으로는 북한 당국이 일정 수준의 생산수단 사유화를 용인하는 것이 불가피해 보인다. 이 경우 중국 사례를 참고해서 보면, 초기에는 개인 혹은 가족 단위의 소규모 사기업만 허용한 뒤, 상황을 지켜보고 다음 단계로 소수의 임노동자를 고용하는 사기업을 공식화하는 등 점진적인 변화를 모색할 것으로 전망된다.

북한경제가 보다 빠르게 성장하기 위해서는 국영기업을 사유화하고, 현대적 기업제도 도입을 통해 주식회사 형태의 대규모 사기업 설립을 허용하는 단계로 나아가야 할 것이다. 궁극적으로는 북한 역시 이러한 방향으로 나가게 될 것으로 예상되나, 생산수단 소유제도의 변화에 대한 북한 당국의 인식을 고려할 때 그렇게 되기까지는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다. 

## [ 참고문헌 ]

### 〈국내 문헌〉

- 김석진. “북한경제: 제재 영향과 발전전략.” 통일연구원 편. 『2019 한반도 정세 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
- \_\_\_\_\_. “경제정책.” 홍제환·김석진. 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 양문수. 『북한경제의 시장화 - 양태·성격·메커니즘·함의』. 파주: 한울아카데미, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망.” 『통일정책연구』. 제24권 2호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치 - 중국과 비교의 관점.” 『아세아연구』. 제59권 제3호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “북한 시장화에 대한 경제사 및 정책사적 접근.” 홍민 외. 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이석기. “북한 기업관리체계의 변화”. 윤영관·양운철 편. 『7·1 경제관리 개선조치 이후 북한경제와 사회』. 파주: 한울아카데미, 2009.
- 이석기 외. 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 - ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 홍제환. “북한 기업지배의 역사와 성격.” 박영자 외. 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』. 서울: 통일연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. “북한 경제개혁의 흐름과 전망: 기업 부문을 중심으로.” 오상봉 외. 『개혁개방기의 북한 노동시장과 경제협력』. 세종: 한국노동연구원, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『북한경제』. 서울: 도서출판 해남, 근간.