

2011 북한경제 국제세미나

International Conference on North Korean Economy 2011

북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

The State of North Korea's Market Economy
and Future Developments

2011년 7월 15일 (금)

한국수출입은행 회의실

개회사

통일연구원 서재진 원장님,
그리고 국내외 전문가 여러분!

바쁘신 중에도 오늘 세미나에 참석해 주신데 대해 감사의 말씀을 드립니다.

금년은 저희 수출입은행에게 창립 35주년되는 해이면서, 동시에 남북한 교류협력 지원을 위해 설치된 정부의 남북협력기금을 수탁받은 지 20주년이 되는 뜻 깊은 해입니다.

이러한 때에 북한연구에 중추적 역할을 하고 있는 통일연구원 및 국내 최고의 경제 신문인 한국경제신문과 공동으로 [북한 시장경제의 현주소와 발전 전망]이라는 주제로 세미나를 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

내외 귀빈 여러분!

저희 수출입은행은 지난 20년간 남북협력기금 지원을 통해 남북간 교류협력 증진에 기여하는 한편, 남북관계 진전에 대비한 조사연구에도 많은 노력을 기울여 왔습니다.

향후 북한이 개혁 개방 될 경우 남북 경제협력을 성공적으로 추진하기 위해서는, 무엇보다도 북한의 경제상황을 정확히 파악하고, 이를 반영한 효과적인 정책을 모색해 나갈 필요가 있을 것입니다.

이러한 측면에서 오늘 세미나에서 논의할 주제는 북한의 경제상황과 진로를 가늠할 수 의미있는 주제라고 생각하며, 국내외 전문가 여러분들의 심도있는 토론이 이루어지길 기대합니다.

다시 한번 오늘 세미나에 주제 발표와 토론, 사회를 맡아주신 분들과 참석해주신 전문가들께 감사의 인사를 드리며,

앞으로 저희 수출입은행이 남북 경제협력 확대에 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 관심과 협조를 부탁드립니다.

감사합니다.

2011년 7월 15일

한국수출입은행 수석부행장 김진경

축사

안녕하십니까? 통일연구원장 서재진입니다.

오늘 한국수출입은행과 한국경제신문, 그리고 우리 통일연구원이 공동으로 국제 세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 회의를 준비해주신 한국수출입은행과 김진경 수석부행장님께 감사를 드립니다.

그리고 오늘 발표를 위해 멀리서 오신 Ruediger Frank 교수님, Ren Ming 교수님, Stephan Haggard 교수님, Peter Beck 교수님을 비롯해 자리를 함께 해주신 전문가 여러분, 대단히 감사합니다.

오늘 「북한 시장경제의 현주소와 발전 전망」이라는 주제로 열린 2011년 국제 세미나는 오랜기간 남북관계와 북한경제를 고민해 온, 국내외 전문가들이 함께한 자리입니다.

사회를 맡아주신 고일동 박사님과 남성욱 국가안보전략연구소장님, 발표자와 토론자님들, 그리고 참석자 한분 한분께 존경과 감사의 마음을 전합니다.

참석자 여러분, 북한에서는 이미 중앙계획경제와 통제경제가 붕괴되었으며, 북한 주민들은 정부의 배급대신 자생적 시장을 통해서 생계를 유지하고 있습니다. 또한 천안함 폭침에 따른 우리 정부의 5.24조치로 인해, 김정일 정권이 운용할 수 있는 물적 토대는 더욱 약화되었습니다.

최근, 잦은 김정일 국방위원장의 방중과 북중교역 확대모색, 외자유치 시도는 북한 정권의 악화된 재정 상황을 반영하고 있습니다. 비핵화와 개방화를 거부하는, 3대세습의 북한은 더 이상 스스로 경제회복을 이뤄낼 수 없을 것입니다.

참석자 여러분, 우리는 북한정권이 핵문제를 해결하고, 개혁개방을 추진하여 국제 사회의 정상적 일원으로 거듭나기를 촉구하고 있습니다. 북한정권이 추구하는 강성대국 건설과 주민들이 실제로 살아가고 있는 자생적 시장경제의 이중적 모순은 북한의 불안한 현실과 미래를 보여주고 있습니다.

이 세미나를 통해 마련된 정확한 진단과 대안은, 북한의 풍요로운 미래와 재앙 없는 통일한국을 준비하는, 밑거름이 될 것이라 확신합니다.

참석자 여러분, 오늘의 학술회의를 통하여 북한의 시장경제화가 촉진될 수 있는 방안과 남북경제통합의 미래에 대한 밑그림이 마련될 수 있기를 기대합니다.

다시 한번 오늘 국제세미나 개최를 축하드리며, 심도 있는 발표와 건설적인 토론을 기대합니다.

감사합니다.

2011년 7월 15일

통일연구원 원장 서재진

2011 북한경제 국제세미나

International Conference on North Korean Economy 2011

북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

주제: 북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

일시: 2011년 7월 15일 (금), 9:30 ~ 17:30

장소: 한국수출입은행 회의실

주최: 한국수출입은행, 통일연구원, 한국경제신문

등록 및 입장 [09:30~09:50]

개회사 및 인사말 [09:50~10:00]

개회사: 김진경 수출입은행 수석부행장

축사: 서재진 통일연구원 원장

제 1 세션: 북한경제의 시장화: 실태와 평가 [10:00~11:50]

사 회: 고일동 KDI 선임연구위원

주제1: 북한경제의 시장화: 실물·유통부문을 중심으로

발 표: 최수영 통일연구원 선임연구위원

토 론: 양문수 북한대학원대학교 교수

주제2: 북한 시장화 및 화폐화의 정치적 경제

발 표: Ruediger Frank 오스트리아 비엔나대학교 교수

토 론: 장형수 한양대학교 교수

주제3: 2000년대 북한의 대중 경제의존 및 영향분석

발 표: Ren Ming 중국 길림대학교 교수

토 론: 홍익표 KIEP 전문연구원

오찬 [12:00~13:30]

제 2 세션: 북한경제의 시장화: 쟁점과 과제 [13:30~15:20]

사 회: 남성욱 국가안보전략연구소 소장

주제4: 북한 시장화 측정: 평가 및 조망

발 표: Stephan Haggard 미국 UC San Diego 교수

토 론: 이석 KDI 연구위원

주제5: 북한: 국가와 시장 사이에 내몰리다

발 표: Peter Beck 일본 게이오대학교 교수

토 론: 김병연 서울대학교 교수

주제6: 북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제

발 표: 배종렬 수출입은행 선임연구위원

토 론: 문희수 한국경제신문 논설위원

휴식 [15:20~15:40]

제 3 세션: 종합 토론 [15:40~17:30]

사 회: 홍양호 이화여자대학교 초빙교수

The State of North Korea's Market Economy and Future Developments

Subject The State of North Korea's Market Economy and Future Developments
Date & Time July 15th 2011, 9:30~17:30
Venue KEXIM Conference Hall
Organized by The Export-Import Bank of Korea (KEXIM)
 Korea Institute for National Unification (KINU)
 The Korea Economic Daily (Hankyung)

Registration [09:30~09:50]

Opening Ceremony [09:50~10:00]

Opening Address: **Kim Jin-Kyung** (Executive Director, KEXIM)

Congratulatory Address: **Suh Jae Jean** (President, KINU)

Session I: Marketization of North Korean Economy - Evaluation of the Current Situation [10:00~11:50]

Moderator: **Koh Il-Dong** (Senior Research Fellow, KDI)

1. Marketization in North Korean Economy: Focus on the Commodity and Distribution
- Presenter: **Choi Soo-Young** (Senior Research Fellow, KINU)
- Discussant: **Yang Moon-Soo** (Professor, UNKS)
2. The Political Economy of Marketization and Monetization in North Korea
- Presenter: **Ruediger Frank** (Professor, Vienna University, Austria)
- Discussant: **Zang Hyoungsoo** (Professor, Hanyang University)
3. North Korea's Economic Dependence on China and Analysis of Its Future Direction
- Presenter: **Ren Ming** (Professor, Jilin University, China)
- Discussant: **Hong Ihk-Pyo** (Senior Researcher, KIEP)

Luncheon [12:00~13:30]

Session II: Marketization of North Korean Economy - Prospect of the Future Dynamics [13:30~15:20]

Moderator: **Nam Sung-wook** (Director, INSS)

4. Measuring Marketization in North Korea: Evaluation and Prospect
- Presenter: **Stephan Haggard** (Professor, UC San Diego, U.S.A.)
- Discussant: **Lee Suk** (Research Fellow, KDI)
5. Squeezed: Between the State and the Market in North Korea
- Presenter: **Peter Beck** (Professor, Geio University, Japan)
- Discussant: **Kim Byung-yeon** (Professor, Seoul National University)
6. North Korea's Dilemma: The 'Strong and Prosperous' State and the Market Economy
- Presenter: **Bae Jong-ryel** (Senior Research Fellow, KEXIM)
- Discussant: **Moon Hee-soo** (Editorial Writer, Hankyung)

Coffee Break [15:20~15:40]

Session III: Concluding General Discussion [15:40~17:30]

Moderator: **Hong Yang-ho** (Visiting Professor, Ewha Womans University)

목 차

01 제 1 세션: 북한경제의 시장화: 실태와 평가

사 회: 고일동 KDI 선임연구위원

03 주제1: 북한경제의 시장화: 실물·유통부문을 중심으로

발 표: 최수영 통일연구원 선임연구위원

토 론: 양문수 북한대학원대학교 교수

28 주제2: 북한 시장화 및 화폐화의 정치적 경제

발 표: Ruediger Frank 오스트리아 비엔나대학교 교수

토 론: 장형수 한양대학교 교수

50 주제3: 2000년대 북한의 대중 경제의존 및 영향분석

발 표: Ren Ming 중국 길림대학교 교수

토 론: 홍익표 KIEP 전문연구원

99 제 2 세션: 북한경제의 시장화: 쟁점과 과제

사 회: 남성욱 국가안보전략연구소 소장

101 주제4: 북한 시장화 측정: 평가 및 조망

발 표: Stephan Haggard 미국 UC San Diego 교수

토 론: 이석 KDI 연구위원

120 주제5: 북한: 국가와 시장 사이에 내몰리다

발 표: Peter Beck 일본 게이오대학교 교수

토 론: 김병연 서울대학교 교수

132 주제6: 북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제

발 표: 배종렬 수출입은행 선임연구위원

토 론: 문희수 한국경제신문 논설위원

181 제 3 세션: 종합 토론

사 회: 홍양호 이화여자대학교 초빙교수

185 부록

번역문

패널약력

CONTENTS

01 Session I: Marketization of North Korean Economy - Evaluation of the Current Situation

Moderator: **Koh Il-Dong** (Senior Research Fellow, KDI)

- 03** 1. Marketization in North Korean Economy: Focus on the Commodity and Distribution
- Presenter: **Choi Soo-Young** (Senior Research Fellow, KINU)
- Discussant: **Yang Moon-Soo** (Professor, UNKS)
- 28** 2. The Political Economy of Marketization and Monetization in North Korea
- Presenter: **Ruediger Frank** (Professor, Vienna University, Austria)
- Discussant: **Zang Hyungsoo** (Professor, Hanyang University)
- 50** 3. North Korea's Economic Dependence on China and Analysis of Its Future Direction
- Presenter: **Ren Ming** (Professor, Jilin University, China)
- Discussant: **Hong Ihk-Pyo** (Senior Researcher, KIEP)

99 Session II: Marketization of North Korean Economy - Prospect of the Future Dynamics

Moderator: **Nam Sung-wook** (Director, INSS)

- 101** 4. Measuring Marketization in North Korea: Evaluation and Prospect
- Presenter: **Stephan Haggard** (Professor, UC San Diego, U.S.A.)
- Discussant: **Lee Suk** (Research Fellow, KDI)
- 120** 5. Squeezed: Between the State and the Market in North Korea
- Presenter: **Peter Beck** (Professor, Geio University, Japan)
- Discussant: **Kim Byung-yeon** (Professor, Seoul National University)
- 132** 6. North Korea's Dilemma: The 'Strong and Prosperous' State and the Market Economy
- Presenter: **Bae Jong-ryel** (Senior Research Fellow, KEXIM)
- Discussant: **Moon Hee-soo** (Editorial Writer, Hankyung)

181 Session III: Concluding General Discussion

Moderator: **Hong Yang-ho** (Visiting Professor, Ewha Womans University)

185 Appendix

Translation

Profile

북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

The State of North Korea's Market Economy and Future Developments

제 1 세션: 북한경제의 시장화: 실태와 평가

- 북한경제의 시장화: 실물 · 유통부문을 중심으로
- 북한 시장화 및 화폐화의 정치적 경제
- 2000년대 북한의 대중 경제의존 및 영향분석

Session I: Marketization of North Korean Economy - Evaluation of the Current Situation

- Marketization in North Korean Economy: Focus on the Commodity and Distribution
- The Political Economy of Marketization and Monetization in North Korea
- North Korea's Economic Dependence on China and Analysis of Its Future Direction

북한경제의 시장화: 실물·유통부문을 중심으로

최 수 영

통일연구원

1. 머리말: 논의의 범위와 한계

북한경제의 시장화에 대한 논의는 북한이 2002년 ‘7.1경제관리개선조치(이하 7.1조치)’를 시행하면서부터 본격적으로 시작되었다. 이 조치에 따라 일부 시장메커니즘이 공식적으로 북한 계획경제의 틀 속에 수용되었기 때문이다. 이후 북한에서는 종합시장이 개설되고 기업개혁을 포함한 경제개혁 조치가 추가로 실시되면서 개인과 기업의 시장경제활동에 상당한 변화를 초래하였다.

그런데 북한에서 진행되고 있는 시장화에 대해 알려진 것은 대부분 시장에서 이루어지고 있는 각종 상행위와 관련된 것이다. 동시에 시장 활성화에 따른 부작용을 우려한 북한 당국의 시장 단속과 통제에 대한 것이다. 이런 정보를 통해 북한에서는 상업·유통부문에서 상당한 정도의 시장화가 진행된 것으로 판단하기도 한다. 그러나 상업·유통부문에서의 시장화 수준이 어느 정도인지는 짐작하기는 매우 어렵다. 상업·유통부문에서 차지하는 국가유통망과 시장영역의 비중에 대해서는 알려진 바가 없기 때문이다.

실물경제의 생산부문에 대한 시장화 정도를 가늠하기는 더욱 어려운 실정이다. 경제개혁 조치에 따라 기업들의 시장 참여가 확대되었다고는 하지만 이를 뒷받침하는 실증적 자료는 거의 존재하지 않는다. 다만 일부 기업의 생산 활동 방식이 경제개혁 이전과 비교해 차이를 보인다는 탈북자들의 증언이 있을 뿐이다. 그나마 시장화의 진전에 따라 계획경제 영역 밖에서의 생산이 늘어났을 것이라는 추측은 확실한 것 같다.

이 연구는 북한경제의 실물·유통부문에서의 시장화를 다루고 있다. 그렇지만 앞서 언급한 한계 때문에 시장화에 대한 구체적인 수치 제시를 위한 논의는 배제하였다. 결국 선행 연구들이 행한 것과 마찬가지로 시장에 영향을 미치는 정책, 제도의 변화와 이에 대응하는 경제 주체들의 행동양식과 실태를 살펴보는데 주안점을 두고 있다. 이 연구는 본론 부분에서 시장의 제도화 과정, 상업·유통부문의 시장화, 생산(기업)부문의 시장화, 시장화의 영향과 당국의 대응 순으로 논의를 진행한 후 맺음말에서 북한경제의 실물·유통부문에 대한 시장화 수준을 언급하였다.

2. 시장의 제도화 과정

가. 소비재시장의 진화

지난 시기 북한은 시장을 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과도기적 형태로 인식하면서 부정적으로 받아들이었다. 1990년대 초반까지 북한 당국은 국가유통망인 국영상점의 보조적 역할만 수행해 온 농민시장에 대해 통제의 강화와 완화를 반복해 왔다. 기본적으로 농민시장에서는 간단한 일용품, 식료품 및 농산물만을 판매할 수 있을 뿐 식량과 공산품의 거래는 금지되어 있었다.

이런 기존의 농민시장은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 급격한 변화를 맞게 되었다. 국가의 공식경제 파탄 및 배급시스템이 작동을 멈춘 상황에서 주민들은 스스로 생계를 책임져야만 하였다. 주민들은 생존을 위한 자구책의 일환으로 농민시장을 통해 생필품과 식량을 조달할 수밖에 없었다. 적절한 대책을 마련하지 못한 당국의 대응은 농민시장을 통한 거래의 확산을 방관하는 것이었다. 시장에 대한 국가의 통제가 멈추게 되자 농민시장의 거래품목은 과거 금지되었던 식량과 공산품을 포함한 거의 모든 품목으로 확대되었다.

이 시기 농민시장은 외형적, 제도적으로 새로운 모습으로 탈바꿈하기 시작하였다. 그동안 여러 곳에 산재된 농민시장은 일정구역을 중심으로 하나로 구획화되고, 상인의 수가 증가함에 따라 시장 한가운데까지 매대가 들어차게 되었다. 시장에는 시장관리기구를 두고 장세를 거두는 ‘관리원’과 통제품을 단속하는 ‘단속원’이 배치되었고, 치안을 담당하는 상주 보안원도 배치되었다. 자격을 부여받은 상인만이 시장 안 지정된 구획에서 장사할 수 있게 되었고, 이런 상인을 ‘시장 판매원’이라 규정하였다. 이런 과정을 거치면서 농민시장은 본질적인 변화를 맞게 되고 이후 고정설비의 형태를 갖춘 시장으로 발전하였다.

북한에서 시장의 역할 확대와 질적인 변화를 초래하는 결정적인 계기는 2002년의 7.1조치라 할 수 있다. 이 조치 속에는 하부단위의 정책결정 권한 강화(분권화)와 시장의 경쟁요소가 포함되어 있

기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한 당국은 7.1조치 이후 오히려 농민시장을 폐쇄하는 등 사적 경제활동에 대한 제한을 강화하였다. 반면 시장 통제의 보완책으로 중국으로부터 소비재 수입을 늘려 국영상점을 통해 주민들의 수요를 충당하고자 하였다. 그러나 이런 당국의 조치는 재정적인 한계 때문에 지속될 수 없었다. 따라서 주민들은 당국의 통제에도 불구하고 다시 시장에 모여들고 시장은 활성화되었다.

2003년 3월 북한은 시장의 역할을 확대하는 획기적인 조치를 내놓았다. 기존의 농민시장을 확대·개편해 ‘시장’으로 명칭을 바꾸는 등 농민시장을 종합시장으로 전환한 것이다.¹⁾ 북한 당국은 종합시장을 개설해 비공식적으로 이루어지는 시장 경제활동을 정부의 통제 하에 두고자 하였다. 북한에서조차 “종합시장의 운영은 경제관리개선조치의 심도와 폭을 보여주는 상징적 사변”으로 받아들여졌다.²⁾

북한은 종합시장의 운영을 위하여 시·군·구역의 면적과 주민 수를 고려하여 시장의 매대 수와 시장 위치를 결정하고, 종합시장 건물을 신축해 매대는 개인, 협동단체 및 기업에 임대하였다.³⁾ 종합시장에서는 군수품 등 일부 국가 통제품을 제외한 모든 품목의 거래가 허용되었다. 상품가격은 상당부분 시장 메커니즘에 의해 조정되도록 허용해 기본적으로 시장의 수급상황, 판매자와 구매자간 흥정에 따라 결정되었다. 그러나 대중소비품인 쌀·신발·비누 등과 같은 중요 상품에 대해서는 한도가격을 정하고 그 범위 안에서 거래하도록 통제하였다.⁴⁾

종합시장이 등장함에 따라 합법화된 시장에 대해 북한 당국은 적극적으로 개입하였다. 시장에 대한 투자가 이루어지고 시장은 전국의 지방 단위까지 현대적인 모습을 갖추게 되었다. 시장의 개인 매탁에는 관리의 편의를 위해 각각 번호가 매겨졌고, 주민들이 호동(戶棟)이라 부르는 쌀 매장, 남새매장, 수산물 매장 등 품목별 매장이 등장하였다. 상인들에게는 ‘봉사증’을 차고 통일된 복장과 모자를 착용하게 하였다. 특히 재정수입 확보를 위해 당국은 세금 징수에 몰두하였다. 시장에서는 매대 운영자를 대상으로 자릿세 개념의 ‘시장사용료’와 이와는 별도로 자신의 수입에 따른 소득세 형태의 ‘국가납부금’을 징수하도록 하였다.⁵⁾

그러나 2006년 이후 시장에 대한 통제가 집중적으로 추진되고 있는 것으로 파악되고 있다. 2007년 10월 발표된 당 중앙위원회 지시문 「시장에 대한 인식을 바로 가지고 인민의 리익을 침해하는

1) 2003년 5월 「내각지시 제24호」와 「내각결정 제27호」를 통해 시장의 설립과 관리운영에 대한 세부지침을 만들었다. 그리고 「조선중앙통신」(2003.6.10)을 통해 농민시장이 ‘종합시장’으로 확대·개편되었다는 사실을 공표하였다.

2) 「조선신보」, 2003.12.

3) 북한은 「상업법」 제86조를 개정해 농민시장의 개념을 폐지하고 이를 일반적 시장으로 변경하면서 시장 관리운영에 대한 지도권을 해당 상업지도기관에 부여하였다. 평양 통일거리시장의 판매 매대 중 약 5%는 공장·기업소 몫으로 할당되고 있다. 「조선신보」, 2003.12.

4) 평양에 있는 통일거리시장의 경우 쌀 등 주요품목 대해 최고한도가격을 설정하고 10일 간격으로 조정하고 있으나, 실제로는 한도가격이 잘 지켜지지 않고 있다.

5) “시장에서 상품을 파는 단위는 시장사용료와 별도 자기 소득에 따른 국가납부금을 제때 바쳐야 한다.” 「조선신보」, 2003.12.

비사회주의의 행위를 저지하자」에서 ‘시장은 반드시 극복해야만 하는 비사회주의의 소굴’로 표현하고 있어 시장에 대한 인식의 변화를 알 수 있다. 또한 2009년 1월 해주거리시장에 붙은 공시 「2009년 1월 이후 시장에 관한 국가 조치 알림」을 통해서도 상설시장을 과거 농민시장으로 환원하겠다고 밝힌 바 있다.

이런 강력한 시장통제 조치에도 불구하고 외형적으로 북한의 시장은 훨씬 진보한 것으로 보인다. ‘매장’이 시장 건물 안에 설치되어 시장이 마치 대형마트처럼 바뀌고, 시장 안에는 독립된 상가 건물로서 ‘매점’이 새롭게 들어섰다. 종합시장에서 판매할 수 없는 상품을 취급하는 수매상점도 종합시장에 들어왔다. 이런 일련의 변화는 2007년 ‘시장의 상점화를 내밀데 대한’ 김정일의 방침에 따라 건설된 좀 더 발전된 종합시장의 양상이라 할 수 있다.⁶⁾ 당국의 통제 하에서 진행된 시장의 변모는 향후 북한 시장의 향방을 가늠하게 한다.

나. 생산재시장의 출현

2000년대 초반까지 북한에는 생산재 시장은 존재하지 않았다. 그 이유는 국가의 통일적인 자재공급 체계에 의해 모든 기업소는 생산에 필요한 자재를 국가로부터 보장받도록 되어 있었기 때문이다. 북한이 구축했다고 주장하는 새로운 자재공급체계는 자재상사공급체계와 기업소자재공급체계로 이루어져 있었다. 자재상사공급체계는 자재를 생산자기업소로부터 소비자기업소로 내려다주는 것이고, 기업소자재공급체계는 자재를 공장과 기업소 창고에서 생산현장 앞까지 내려다주는 것이다.⁷⁾

그러나 북한의 자재공급체계는 이미 1990년대 중반 최악의 경제위기 상황을 지나면서 정상적인 기능을 상실하고 있었다. 국가계획시스템은 더 이상 기업에게 생산 활동에 필요한 원자재를 공급하는데 한계에 직면하게 된 것이다. 이런 상황을 타개하고자 북한은 2001년 10월 3일 김정일의 지시에 의해 ‘사회주의물자교류시장’을 설치할 수 있게 되었다. 김정일의 담화에 따르면 북한은 “자재공급사업도 계획에 맞물려 생산, 공급하는 것을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의 물자교류 시장을 조직하여 운영하는 것이 필요”하다고 하였고, 나아가서 “공장, 기업소들에서는 자기 생산물의 몇 프로를 자재보장을 위한 물자교류에 쓸 수 있다”고 하였다.⁸⁾

북한에서는 7.1조치로 그동안 기업 간 불법적인 물물교환 뒷거래를 국가의 중개를 통해 공식화하는 생산재 거래시장인 사회주의물자교류시장을 허용하였다. 물자교류시장을 통해 공장·기업소들은

6) 정은이, “북한시장의 제도화 수준에 관한 분석,” 『북한경제리뷰』 (2010년 5월호), pp. 37-43.

7) 사회과학출판사, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학원출판사, 1985), p. 252.

8) 경제관리개선조치 관련 김정일 담화, “현실발전의 요구에 맞게 사회주의 경제관리체계를 개선할데 대하여,” 2001.10.3.

여유 있거나 부족한 일부 원료, 자재, 부속품 같은 것들을 서로 유무상통하는 방법으로 해결할 수 있다. 물자교류시장에서 기업 간 거래는 물자교류신청서를 작성해 상부의 승인을 받아야하고, 현금의 수수를 수반하지 않는 물물교환이 원칙이었다. 그렇지만 실제로 물자교류시장에서는 자재를 현금으로 거래할 수 있고, 그 가격은 판매자와 수요자의 합의에 따라 결정되었다고 한다.⁹⁾

물자교류시장에서의 현금거래는 7.1조치 이후 상당 기간 명시적으로 허용되지 않은 것 같다. 이 기간 북한 당국은 내부 방침에 따라 기업 간 물자 조달을 위한 현금거래를 묵인한 것으로 보인다. 탈북자에 따르면, 2007년 4월 최고인민위원회가 일부 자재의 현금거래를 공식적으로 승인하고, 생산재 생산기업에서 생산품의 5%를 기관·기업소가 자체적으로 사용할 수 있도록 권한을 부여했다고 한다. 이 증언이 사실이라면 이때부터 물자교류시장은 합법적으로 현금거래가 가능한 제한적인 생산재시장의 역할을 수행하게 된 것이다.

한편 북한에서는 또 다른 형태의 생산재시장인 수입물자교류시장이 새롭게 등장하였다.¹⁰⁾ 대표적인 수입물자교류시장인 보통강공동교류시장(조·중평양건축장식재료시장, 보통강수입물자교류시장)은 2005년 6월에 정식으로 개장하였다. 이 교류시장의 정확한 위치와 규모는 알려지지 않았지만 「조선신보」는 6개 동으로 이루어진 건물 내에 건축자재, 강재, 도색재, 농기계, 수지제품, 고무제품, 기계부속품, 비료 등 수 많은 수입원자재와 공업제품들이 진열되어 있었다고 전하고 있다.

보통강공동교류시장은 북한 계획경제의 정상화에 필요한 수입 원자재 및 제품들을 북한의 국내 기관·기업소에 도매 및 소매할 목적으로 북한과 중국이 공동으로 설립한 수입생산재 유통 종합시장이라 할 수 있다.¹¹⁾ 이 시장은 원산, 홍남, 청진, 남포 등 각 도의 중심 도시에도 자회사를 두어 수입 물자교류시장을 운영하고 있다고 한다. 결제방식은 현금, 은행구좌를 이용한 결제, 물자 대 물자결제 등 모든 형태가 가능하다고 한다.

9) 7.1조치 이후 “현물 대 현금의 유통이 제도화되어 자금만 있으면 원자재가 떨어지는 일이 없다”고 한다. “변혁의 현장에서: 평양대극장봉사소 식당재건, 손꼽히는 인기점으로,” 「조선신보」, 2004.2.25. 김용술 무역성 부상은 “필요한 물자는 기업 간에 합의가격으로 판매할 수 있다”고 설명하고 있다. “통일적 지도강화, 아래에 많은 권한,” 「조선신보」, 2004.12.13.

10) “보통강수입물자교류시장에서 원자재를 유통,” 「조선신보」, 2005.10.26.

11) 보통강공동교류시장은 단둥시 대외경제무역국과 단둥무역촉진회의 노력으로 대련의 요령태성국제무역유한회사, 단둥환구 실업발전수출입유한회사 등 중국의 4개사와 북한 무역성 산하 중앙수출입물자교류총회사가 100만 달러를 투자해 공동으로 건설하였다. 조선무역촉진위원회의 계약서 보증을 바탕으로 중국 7개성에서 온 40여개 기업이 참여하고 있다.

3. 상업·유통부문의 시장화

가. 유통상품의 품목과 출처

농민시장이 종합시장으로 전환되기 전에도 북한 시장에서는 식량과 공산품을 포함한 거의 모든 품목들이 거래되고 있었다. 종합시장이 설치됨에 따라 달라진 점은 시장에서는 상업성이 지정한 국가 통제품을 제외한 모든 품목의 거래가 합법화된 것이다. 여기에서 주목해야 할 점은 종합시장에서 유통되는 물품에 대해서 그 출처를 따지지 않았다고 탈북자들이 전하고 있다는 점이다.¹²⁾

북한 당국은 종합시장을 설치하면서 시장에 공급되는 물품의 취득 과정에서의 불법 여부를 추적하는 것은 포기한 것으로 보인다.¹³⁾ 이러한 사실은 개정된 상업법의 신설 조항을 통해서도 알 수 있다. 기존 북한의 상업법에는 “상업 기관·기업소는 수매상점을 지역별로 꾸리고 주민이 여유로 갖고 있는 물건을 수매받아야 한다”는 규정이 있다. 여기에 더해 개정된 상업법(2003.6)에서는 “수매하는 자의 신분을 확인하거나 물건의 출처를 따지지 말아야 한다”는 규정을 신설하였다. 북한 당국은 상품 공급원의 합법·불법을 캐기보다는 시장을 통한 상품의 공급과 유통이 원활하게 이루어지는 것에 중점을 둔 것이다.

종합시장의 등장 이후 북한 시장에서는 국내 생산제품과 수입제품을 불문하고 농수산물, 공산품, 전자제품, 의약품, 가구 등 모든 제품들이 판매되었던 것으로 파악된다. 이것은 탈북자의 증언과 함께 북한 시장을 몰래 촬영한 비디오테이프 등을 통해서 확인할 수 있다. 역설적으로 북한 시장에서 유통되는 물품들은 당국이 강력한 시장단속을 예고하면서 공시한 시장에서 팔지 말아야 할 ‘통제물품 품목’을 통해서도 유추할 수 있다. 2009년 3월 15일 북한이 공시한 통제물품 품목에는 장마당에서 팔리고 있는 거의 모든 제품들이 포함되어 있다.¹⁴⁾ 다시 말하면 종합시장 등장 이후 북한 시장은 모든 상품들이 거래되는 공간으로 확실하게 자리를 잡은 것이다.

북한 시장에서 유통되는 물품의 대다수는 중국산 제품인 것으로 알려지고 있다. 다소 차이는 있지만 탈북자들은 대체로 거래품목의 70~80% 이상이 중국산이고 공산품의 대부분이 중국산이라고 말하고 있다. 국내산 공산품이 시장에 나오기는 하지만 그 품목은 옷, 신발, 비누, 치약, 화장품, 학습장, 연필 정도에 그쳤다고 한다. 이들 국내산 제품 중 상당수는 개인이 가내수공업으로 만들어 시장에 공급한 것이라고 전하고 있다.

12) 양문수, 「북한경제의 시장화」 (서울: 도서출판 한울, 2010), p. 228.

13) 실효성 여부를 떠나 공장·기업소에서 절취·횡령했거나 밀수한 물품들에 대해서는 엄격하게 단속했다고 한다.

14) 「NK지식인연대」 북한관련 뉴스, 2009.3.15.

중국 상품이 북한 시장을 장악하고 있다는 사실은 공식적인 북·중교역 통계를 통해서도 분명하게 드러나지 않는다. 대중국 수입품목 중 음식료·담배의 수입금액은 2000년대 초반에 비해 중후반에 크게 신장하였다. 이들 품목이 대부분 소비재인 점을 감안한다면 종합시장 등장 이후 중국산 제품의 북한 시장 잠식이 확대되었음을 유추할 수 있다. 섬유·의류·신발의 경우에는 2000년대 후반 수입금액이 급증하였다. 그러나 급증의 원인이 소비재 수입 증가보다는 대중 의류·섬유제품 임가공 수출을 위한 원부자재의 수입 증가에 기인한 것으로 파악되고 있다. 고무·플라스틱의 경우에는 증가추세를 보이고 있기 때문에 이들 중국산 제품이 북한 시장 내 유통량 증가에 기여하였을 것으로 보인다.

북한의 대중국 수입 공산품

(단위: 만 달러)

| | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 |
|----------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 음식료·담배 | 4,791 | 2,028 | 4,277 | 18,828 | 21,131 | 15,978 |
| 섬유·의류·신발 | 2,310 | 4,788 | 3,833 | 4,948 | 10,059 | 30,971 |
| 고무·플라스틱 | 1,484 | 1,851 | 2,360 | 2,826 | 4,834 | 8,207 |

자료: UN Comtrade database

북한 소비재 시장에서 차지하는 중국산 제품의 위상은 오히려 북·중 간 비공식 무역에서 찾아야 할 것이다. 북·중교역 중에는 통계에 잡히지 않는 비공식 무역의 규모가 상당히 크다. 그리고 이런 대중 비공식 수입물품은 소비재가 주종을 이루고 있다. 이 점을 감안한다면 북한 시장에서 거래되는 소비재의 다수가 중국산이라는 점은 쉽게 납득할 수 있다.

나. 개인상업과 사경제의 발달

종합시장이 도입되기 전에는 개인들의 본격적인 상행위 자체가 불법이었다. 그러나 시장이 합법화됨에 따라 시장거래를 통한 소득 확보 의욕에 한층 고무된 개인들은 사적 이익을 위한 경제활동에 왕성하게 뛰어들었다. 과거 농민시장이 주로 생계문제를 해결하는 장소로 활용되었다면 종합시장은 주민들이 이윤 창출과 부를 축적하기 위해 장사를 하는 장소로 변한 것이다.

당국의 시장 운영방침(내각결정 제24호)에 따라 개인들이 생산한 제품들도 합법적으로 시장에서 팔 수 있게 되었다. 종합시장의 등장으로 안정적인 판로를 확보하게 된 개인들은 시장판매를 목적으로 한 부업생산의 확대에 나서기 시작하였다. 시장의 발달로 개인들이 생산·판매하는 품목과 수량에도 변화가 나타났다. 고난의 행군시기 이후 농민시장 시절에 개인들은 부업으로 주로 빵, 사탕 등 식료품을 개별적으로 생산해 시장에 내다 팔았다. 그러나 종합시장이 등장하면서 옷, 신발, 모자 비

누, 심지어 간단한 의약품도 가내수공업을 통해 시장에 공급하였다. 점차 개인들은 공장·기업소의 설비와 시설을 빌려 다량의 물건을 생산하는 단계로 발전하였다.¹⁵⁾ 이와 같이 종합시장은 개인들의 사적 생산과 판매 확대의 계기로 작용하였다.

7.1조치와 종합시장의 등장으로 개인부업이 확대되고 노점상 및 개인 소유의 매대가 증가하는 등 사경제 활동이 활발하게 된 것은 사실이다. 그렇지만 개인 차원에서 합법적으로 시장경제활동을 전개할 영역은 여전히 매우 제한되어 있었다. 개인의 생산수단 소유가 금지되어 있었기 때문이다. 따라서 개인들은 기관·기업소에게 대가를 지불하고 명의를 빌려 개인 자격으로는 금지된 영역에서 사적 시장경제활동에 참여하였다.

상업과 서비스업의 사영화 현상에 따라 일부 자금력이 있는 개인은 기관·기업소 명의를 이용하여 상점과 식당을 실질적으로 직접 운영하는 사례도 등장하였다. 식당의 경우 국영식당은 국가가, 합의 제식당은 기관·기업소가 경영하는 것이 원칙이나 개인도 수익금을 제공하는 조건하에 기관·기업소 명의로 국영식당을 인수하여 운영하였다.¹⁶⁾ 이 밖에도 개인들은 기관·기업소로부터 맥주집·가라오케·목욕탕·PC방 등을 임대하여 운영하거나 신규로 개업하는 등 오락업, 서비스업에도 진출하였다.

시장을 통한 개인들의 경제활동영역이 확대됨에 따라 개인상업을 통해 부를 축적하게 된 이른바 ‘돈주’들도 등장하기 시작하였다. 이들 중에는 1991년 ‘새로운 무역체계’라는 이름으로 등장한 무역분권화 조치 이후 무역활동이 자유화되면서 외화벌이를 통해 개인적으로 부를 축적한 사람들도 포함되어 있다. ‘돈주’들은 개인과 기업을 대상으로 자금을 빌려주거나, 이들과 직접 연계해 생산활동에 참여하기도 한다. 이런 ‘돈주’들에 대한 단속과 통제는 권력기관이 ‘돈주’들과 직간접적으로 연루되어 있어 사실상 어려운 실정이다.

다. 국영상점의 시장화와 유통망의 기능 분화

〈국영상점의 시장화〉

북한 국영상점의 근본적인 문제는 공급할 상품이 항상 부족하다는 것이다. 종합시장이 등장하면서 대부분의 국영상점은 공급 물자의 확보라는 측면에서 시장에 비해 더욱 열악한 상황에 처하게 되었다. 시장의 합법화로 국영상점의 경쟁력은 상대적으로 약화되었고, 주민들은 상품이 부족한 국영상점을 외면하기 일쑤였다. 북한 국영상점은 종합시장의 등장과 함께 새로운 활로를 찾아야 하는 상황에 내몰리게 되었다.

15) 현대화된 기계·설비를 구비하고 별도의 노동자를 고용해 대량생산하는 개인공장의 사례도 증가하였다는 연구도 있다. 임강택, 「북한경제의 시장화 실태에 관한 연구」 (서울: 통일연구원, 2009), p. 123.

16) 이런 식당에서는 국가에서 정한 기본메뉴는 국정가격으로, 식당의 자체개발 메뉴인 ‘특별료리’는 합의가격으로 판매한다. 고객유치를 위해 가격을 탄력적으로 조정하는 등 수익 위주의 경영방식을 도입한 것으로 보인다. 국가는 수익의 일정액을 ‘국가납부금’ 명목으로 회수하였다. 「조선신보」, 2003.12.

위기에 처한 국영상점을 살리기 위해 북한 당국은 국영상점을 사실상 시장가격이 적용되는 수매 상점으로의 전환을 선택하였다. 이에 따라 시장에서의 상점 운영은 운영주체에 따라 국가가 운영하는 ‘국영상점’과 기관·기업소가 운영하는 ‘일반상점’(위탁수매상점)으로 이원화되었다.¹⁷⁾ 국가는 무역회사를 비롯해 각종 기관·기업소·인민반에 영업이 부진한 일부 국영상점을 임대·분양하고 임대료를 징수하였다. 개인이 직접 위탁수매상점을 운영하는 것은 허용되지 않았으나 일부 자금력이 있는 개인은 기관·기업소 명의를 이용해 실질적으로 상점을 운영하는 사례도 빈번하게 발생하였다.

위탁수매상점의 판매가격은 국가계획에 따라 유통되는 상품(계획영역에서 생산된 제품)인지 여부에 따라 다르게 책정되었다. 국가계획 상품의 경우에는 국정가격으로, 비계획 상품은 생산자(위탁자)와 판매자(상점)의 합의가격(상품위탁자-상점간)으로 판매하도록 하였다. 따라서 위탁수매상점은 계획경제의 영역 밖에서 생산된 제품이 거의 시장가격으로 판매되는 공간으로 변모해 갔다.

한편 국영상점을 활성화하기 위해 2003년 하반기부터 국영상점에서도 수입품을 판매할 수 있도록 하고, 무역회사들로 하여금 국영상점을 하나씩 전담해 수입품을 공급하도록 하였다.¹⁸⁾ 국영상점에서 판매되는 수입품의 가격은 시장가격과 별로 차이가 없었으나 시장가격보다 조금 낮게 책정되는 것이 원칙이었다. 무역회사의 입장에서 국영상점에 대한 수입품의 공급가격이 종합시장에 비해 턱없이 낮을 경우 국영상점에 대한 수입품 공급을 회피할 것은 분명하다. 결국 국영상점은 종합시장과 경쟁하기 위해 수입품을 시장가격에 근접한 가격으로 판매하는 장소가 된 것이다.

7.1조치에 따라 북한은 상업의 기능을 ‘주민에 대한 배급’에서 ‘제품의 유통·판매’로 전환하였고, 시장을 합법적인 상품유통체계의 하나로 인정하였다. 이런 새로운 상업유통체계 하에서 국영상점은 종합시장과의 경쟁에서 살아남아야 했다. 이를 위해 국영상점은 상점의 일부를 위탁수매상점으로 전환하였고, 남아 있는 국영상점조차도 부분적으로 시장기능을 도입하였다. 종합시장의 등장 이후 국가유통망인 국영상점의 시장화는 빠르게 진행되었다.

〈유통망의 기능 분화〉

종합시장을 개설하면서 내린 북한의 내각결정은 도매시장의 설치·운영을 별도로 규정하고 있다. 도매시장은 국영기업소·협동단체에서 생산해 시장에 내보내는 제품, 무역회사와 개인 여행객의 수입상품, 개인이 제작했거나 여유로 가지고 있는 물건 등을 직접 현금으로 사서 소매단위에게 넘겨주

17) 상점·식당·봉사소 등을 운영하려는 기업소 등은 중앙 상업지도기관의 승인 대신 해당 상업지도기관의 영업허가를 받도록 「상업법」 제81조를 개정하였다. 일반상점은 기존 국영상점을 기관·기업소에 임대하여 자율 운영토록 한 ‘위탁상점’과 기관·기업소가 개설한 ‘직매장’으로 구분할 수 있다.

18) 과거 수입품은 전용매장에서만 구입할 수 있었으나 이제는 사실상 모든 국영상점에서 구입할 수 있게 되었다. 국영상점에서 파는 수입품 가격은 시장가격보다 조금 낮게 책정하는 원칙에서 무역회사와 판매자 사이에 협정가격으로 설정하도록 하였다. 종합시장설치 지시문, 「내각지시 제24호」 (2003.5.5).

는 기능을 수행하도록 하였다. 이런 당국의 결정과는 무관하게 시장이 발달하면서 각 지역별 특성에 따라 도매시장의 역할을 수행하는 시장들이 등장하게 되었다.

도매 기능을 수행하는 전국단위의 대표적인 시장에는 함경북도 청진의 수남시장과 평안북도 평성시장을 들 수 있다.¹⁹⁾ 수남시장은 나선지역을 통해 유입되는 중국산 제품을 전국으로 유통시키는 도매시장으로 부상하였다. 평성시장은 평양 북부 지역, 특히 북·중 접경지역의 주요 도시(나선, 청진, 신의주)에서 들어온 상품들이 평양으로 들어가지 전에 모이는 집합지이다. 평양 여행증이 없는 대부분 외지 상인들은 평양에서 차로 한 시간 거리에 위치한 평성시장에 모이게 되고, 평양 상인들은 평성시장에 직접 가서 이들 외지 상인들의 물건을 구입하게 된다. 이러한 이유로 평성시장은 평양을 최종소비지로 하는 도매시장으로 발전하게 되었다.

북한 시장의 발달과정에서 나타난 특징 중에는 지역별 특성에 따른 거래품목의 전문화를 들 수 있다. 평성(시장)은 외제 가전제품과 경공업 제품, 나선과 청진은 수산물, 혜산과 무산에서는 약초류와 금속류 등이 주로 유통되었다.²⁰⁾ 상업유통 부문도 대외개방 대상에 포함되어 평양·청진 등 대도시를 중심으로 중국·러시아 등 외국과 합작을 통해 쇼핑센터·백화점 건설이 추진되었다. 또한 전문도매상, 24시간편의점 등 새로운 형태의 유통망과 부유층을 대상으로 하는 고급 전문점이 생겨나는 등 상업유통망이 다양화, 전문화가 일어났다.

4. 생산(기업)부문의 시장화

가. 기업 생존형 시장화

1990년대 경제위기를 거치면서 북한 기업들은 재생산을 위한 새로운 패턴을 보이기 시작하였다. 북한의 공식적인 기업관리제도인 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 존재하고 있었지만 이런 제도를 뒷받침할 중앙 당국의 물적 기반은 붕괴된 상황이었다. 따라서 기업들은 생존을 위해 계획화 체계에서 벗어나 자체적으로 생산에 필요한 자재를 구매하고 생산된 제품을 처분하였다.

이런 북한 기업의 새로운 행동 양식은 상당 부분 시장 거래를 통해 이루어지고 있었다. 그 결과 1990년대 후반 북한에서는 기업 간 거래를 중심으로 하는 생존형 자발적인 시장화가 진행되었다.²¹⁾

19) 양문수, 「북한경제의 시장화」 (서울: 도서출판 한울, 2010), pp. 256-258.

20) 임강택, 「북한경제의 시장화 실태에 관한 연구」 (서울: 통일연구원, 2009), p. 111.

21) 이석기, “북한 기업의 변화와 행위자 분석,” 이석 외, 「북한 계획경제의 변화와 시장화」 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 164-167.

기업들은 시장에서 물물교환 및 현금 거래를 통해 물자를 조달하고 제품을 판매하였다. 이 과정에서 기업과 기업을 감독하는 외부기관과의 관계에도 변화가 나타났다. 북한의 계획기구, 중간관리기관 및 감독기관은 기업에 의해 진행되는 시장화를 사실상 묵인하고 있었다. 비록 기업들은 제도적으로 승인을 받지는 않았지만 기업경영 측면, 특히 생산과정에 있어서 일정 수준의 자체 통제권을 획득하게 된 것이다. 즉, 북한 기업에서도 초보적인 내부자 통제 경향이 발생하고 있었다.

그렇지만 당국의 묵인 하에 진행된 기업의 시장 거래는 한계를 내포할 수밖에 없었다. 북한 당국이 기업 간 현금거래를 강력하게 통제하였기 때문에 기업 간 거래의 대부분은 물물교환 형태로 이루어졌다. 다만 지방의 소규모 기업 간 또는 기업과 개인 간의 거래에서 부분적으로 현금거래가 가능하였을 따름이다.

이 시기 기업들은 자신이 새롭게 획득한 통제력을 기업의 적극적인 이익 추구보다는 기업의 생존 및 생산의 지속을 위해 소극적으로 활용하는 정도에 머물렀다. 중앙의 물자공급체계가 작동하지 않는 상황에서 기업 간 물물교환 위주의 거래는 다소나마 기업들의 생산활동에 기여한 측면이 있지만 공식적인 인정을 받지 못했기 때문에 시장생산으로 발전하기에는 역부족이었다.

나. 7.1조치와 기업개혁

7.1조치 및 이후 추진된 경제개혁은 1990년대 후반 진행된 기업의 생존형 시장화 경향에 대한 북한 당국의 전략적 선택으로 보인다. 북한은 재생산 확대를 위해 공식적인 기업관리체계 또는 계획규율의 강화보다는 변화된 기업의 경영환경을 공식부문으로 흡수함으로써 계획경제의 모순을 해결하려고 시도하였다.

북한은 7.1조치 이후 지배인의 권한을 강화하고 국가계획의 범위를 축소하는 등 기업 자율권을 강화해 왔다. 과거 공장 당위원회에 집중되어 있던 기업의 경영권한을 지배인에게 이양하였다. 이에 따라 당비서의 역할은 정치제도에 국한되었고, 지배인이 기업경영의 의사결정권을 맡게 되었다. 2004년부터는 일부 공장·기업소에 대해 기업개혁 조치를 시범적으로 실시, 기업의 생산계획수립·임금결정·노무관리 등에 대한 지배인의 경영권이 강화되었다.²²⁾

7.1조치에 따라 북한은 중앙계획 대상을 중요지표(공업 총생산액·건설투자, 전력·철강 생산량 등)로 축소하고 세부계획의 수립권한을 지방과 기업에 위임하였다. 기업에 대해서는 계획초과 생산품 및 자체 자재조달 생산품 등의 시장판매를 허용하였다. 기업평가를 위해 ‘변수입지표’를 도입하였

22) 탈북자(2004.9)에 따르면 “7.1조치보다 진일보한 공장·기업소 경영자유화 방안이 올해 초부터 시범 실시중이며 12월말경 모든 기업소를 대상으로 시행할 예정”이라고 전하고 있다.

다. ‘변수입지표’는 경영효율화의 측면에서 판매수입(매출액)의 증대와 원가절감을 동시에 유도하는 효과가 있고, 또한 분배측면에서 근로의욕을 자극하는 물질적 인센티브로 작용한다.²³⁾ 2004년 들어 와서 기업운영에 융통성을 부여하기 위해 국가계획위원회는 전략지표·중요지표만 ‘현물계획’으로 하달하고, 나머지는 ‘금액계획’으로 하달하였다.

과거 북한에서는 임금의 기준·등급·조정 등의 결정은 모두 국가에 의해 통일적으로 집행되고 있었다. 그러나 7.1조치를 통해 기업은 국가가 정한 상하한선 범위에서 임금을 스스로 결정할 수 있게 되었다. 북한은 2004년부터 임금의 상한선을 폐지하고 국가납부금을 제외한 나머지 이윤 내에서 기업 자체의 배분을 허용하는 등 기업의 임금결정 및 지급 권한을 대폭 확대하였다. 이러한 조치를 통해 물가상승에 따른 노동자의 생계비 보전이 가능하게 되었다.²⁴⁾

이 밖에도 북한은 기업운영의 자율성 증대를 위한 다양한 조치를 취하였다. 사회주의물자교류시장에서의 자재 거래에 대해 기업 간 직접 거래를 허용함으로써 기업의 원자재구입 여건을 개선하였다. 시장수요에 적기에 대응할 수 있도록 공장에서 자체 생산한 소비품의 가격과 규격을 자율적으로 결정할 수 있도록 허용하였다. 유휴설비의 활용을 위해 해당지역의 감독기관과 협의하여 소규모 설비를 이관·폐기할 수 있는 권한을 기업에 부여하였다. 기업의 현금보유 한도를 확대하고 재정지출 한도 이상의 추가 지출도 허용함으로써 시장을 통한 자재의 적기 구입 등 경영활동의 탄력성을 제고하였다.²⁵⁾ 그동안 북한은 국가가 직접 공장·기업소에 노동력을 배치해 왔지만, 기업개혁을 통해 기업의 유휴노동력을 탄광·농장 등에 파견하는 것을 허용하였다.

7.1조치는 1990년대 아래로부터의 변화에 대한 북한 당국의 사후 추인의 성격을 보여주고 있다. 7.1조치를 통해 기업의 자율성은 확대되었고, 기업의 시장을 매개로한 활동은 공식적으로 허용된 것이다. 북한이 추진해 온 기업부문 개혁조치는 경영전반에 대한 지배인의 역할을 보다 강화하고, 시장원리 도입을 통해 기업의 자율권을 확대하는데 중점을 두고 있다. 이러한 북한의 기업부문 개혁조치는 중국이 개혁·개방 초기에 실시한 기업개혁 조치와 유사한 수준이라 할 수 있다.²⁶⁾

23) 임수호, 「계획과 시장의 공존」, (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp.190-191.

24) 조충련 월간지는 “평양신발공장은 임금을 1만원으로, 선교편직공장도 현재 4,000원에서 3~5배 인상할 계획”이라고 보도하였다. 「조국」, 2004.6.

25) 개정된 「채정법」(2004.4) 제29조에서는 “기업은 자금을 생산경영 및 인민적시책 등에 합리적으로 사용해야 한다”고 포괄적으로 규정하고 있는 반면, 구법에서는 재정계획에 따른 기업자금 사용을 명시하고 있었다.

26) 중국은 ① (1978~83년) 이윤유보제 및 기업자주권 확대, ② (1984~86년) 이윤 상납→납세제, ③ (1987~93년) 請負경영제(소유·경영 분리), ④ (1994년 이후) 근대적 기업제(민영화)의 순으로 기업개혁을 추진해 왔다.

다. 기업의 공식·비공식 시장 참여 확대

1990년대 후반과 2002년 경제개혁 조치 이후 북한 기업의 시장활동 참여에는 불법과 합법이라는 큰 차이가 존재한다. 1990년대에는 기업 간부들의 자체적인 물자 확보 노력은 비판의 위험을 무릅쓴 행위였으나, 7.1조치 이후에는 생산정상화를 위한 바람직한 행위로 바뀌게 되었다. 기업 간 물자 거래의 제약 요인이었던 물물교환은 사라지게 되고, 기업들은 사회주의물자교류시장에서 생산제품을 합법적으로 판매할 수 있게 되었다. 기업은 자재만 조달할 수 있으면 생산을 확대할 수 있고, 생산된 제품은 시장에서의 수요만 있으면 판매할 수 있다고 생각하며 행동하게 되었다.

7.1조치와 기업개혁은 기업의 생산 양식 및 시장경제 활동에 있어서 다양한 새로운 현상을 유발하는 계기로 작용하였다. 기업들은 7.1조치 이후 현금만 있으면 생산에 필요한 자재를 언제든지 획득할 수 있는 기회가 부여됨에 따라 현금 수입을 확대해야 할 강력한 유인이 발생한 것이다. 현금 확보를 위해 기업들은 합법·비합법을 망라한 새로운 행위의 유혹에 노출되어 있었다. 어떤 경우에 기업들은 시장을 활용해 자력으로 생존해야 함을 내세우면서 공식적으로 허용되지 않는 일탈행위의 확산에 나서기도 하였다.

이런 현상은 7.1조치 이후 확산되는 시장 수요에 대처하기 위한 기업·기관과 개인, 기업과 기업 간 새로운 비공식적·비계획적 계약관계의 발생과 확산으로 나타났다. 예를 들면, 자신이 속한 기업·기관에 매달 일정 금액을 바치면 직장에 출근하지 않고서도 자유롭게 장사를 하거나 다른 경제활동에 종사하는 8.3노동자가 늘어났다. 기업과 기관은 일정한 대가를 받는 것을 전제로 개인들에게 시장을 이용할 수 있는 권한을 대여하거나 명의를 빌려주기도 한다. 여기에 해당되는 대상은 상점, 식당, 목욕탕, 버스 운송사업 등과 같이 그 범위가 상당히 넓은 것으로 파악되고 있다.

한편 비공식적인 계약관계는 기업과 기업 간에도 종종 나타나고 있다.²⁷⁾ 그 대표적인 사례는 대외무역권의 거래라 할 수 있다. 대외무역권은 없지만 중국과의 직접 거래선을 가진 기업이 대외무역권을 가진 기업에게 특정 품목의 무역권을 일정한 대가를 지불하고 사들여 무역거래를 하는 것이다.

이와 같이 기업은 허용된 시장 공간을 활용함에 있어서 국가가 정한 한도를 넘어서는 영역에서의 비공식적 행위를 서슴치 않으면서 할당된 지표별 계획보다는 현금 수입 확보와 시장 판매 목적의 생산에 매달리게 되었다. 그 결과 국가 계획부문은 시장을 매개로 한 기업활동에 의해 상당한 잠식이 진행된 것으로 보인다. 북한 당국은 7.1조치 이후 확산된 이러한 비사회주의적인 행위에 대한 통제를 2006년부터 강화하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 주로 시장유통의 측면에서 상업적 활동에 대한 통제 조치를 강화했을 뿐 기업활동에 대한 구체적인 통제 움직임은 보이지 않았다.²⁸⁾

27) 이석기, “북한 기업의 변화와 행위자 분석,” 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 177.

28) 2009년 5월부터 북한은 150일 전투, 100일 전투를 추진하면서 개인들의 시장경제활동에 대해 타격을 가하고자 하였다. 동시에 이런 대중동원 정책을 통해 노동력과 자원을 생산 현장에 집중 투입함으로써 단기간에 증산을 이루고자 하였다. 그렇지만 기업 운영에 대한 당국의 개입이 확대된다는 점에서 기업의 자율성을 크게 훼손하였음은 분명하다.

5. 시장화의 영향과 당국의 대응

가. 시장화의 영향

북한이 추진한 경제개혁(사회주의경제관리개선)의 주목적은 계획경제의 정상화라 할 수 있다. 북한은 경제개혁을 통해 시장경제를 일부 수용해 산업 생산성 향상과 재정의 건전화 등을 시도하였다. 개혁 추진과정에서 북한이 상품시장에서 제한적으로 시장의 확대를 용인한 것은 계획경제의 근간을 무너뜨리지 않으면서도 계획경제 유지 및 정상화에 필요한 재정수입 확보가 가능하다고 판단했기 때문인 것으로 보인다. 북한은 생산성 향상을 위한 여러 가지 조치들을 도입했으나 실제로 이런 기업개혁의 시도는 계획경제의 틀 속에서만 진행되었다.

국가가 배급을 제공하지 못하는 상황에서 자연발생적인 시장의 확산을 막기는 쉽지 않다. 이런 점에서 본다면 북한이 7.1조치의 시행과 종합시장의 허용을 통해 시장을 확산시키고 이를 계획경제를 보완하고 정상화하는데 활용하고자 한 것은 어쩔 수 없는 선택이었다. 그렇지만 북한은 계획경제의 틀 속에서만 시장의 확산을 용인하고 있었다. 시장의 확산과 시장화는 궁극적으로 체제전환을 촉발할 위험성을 안고 있다는 북한 당국의 인식에는 변화가 일어나지 않았다.

경제개혁 조치에도 불구하고 북한에서는 산업 생산의 증대는 거의 일어나지 않았다. 종합시장의 허용은 공식적인 물자공급체계가 붕괴된 북한에서 물자난 완화와 지역 간 물자수급 불균형 해소에 어느 정도 역할을 수행하였다. 시장의 확산은 상품의 수급 불균형에 기인하는 인플레이션을 다소간 진정시키는 효과를 나타냈으나, 생산의 뚜렷한 증가를 수반하는 것은 아니었다.

계획경제의 실패를 만회하기 위해 도입된 경제개혁 조치는 예상 밖의 시장화 현상을 초래하였다. 국영기업조차 계획경제 영역 밖의 생산을 중시하고, 주민들은 직장을 이탈해 장사를 하는 등 불법적으로 비생산적 활동에 종사하는 등 부작용이 확산되고 있었다. 즉, 계획경제의 물적 기반이 서서히 잠식되고 국가가 동원할 수 있는 자원이 줄어들게 된 것이다. 북한은 경제개혁 조치 이후 빠르게 번져나가는 시장화의 정치·사회적 부작용에 대처하기 위해서 2005년 말부터 시장통제에 나서고 있다.

나. 당국의 대응

2004년까지 북한 언론매체들의 시장관련 반응은 대체로 긍정적이었으나 이후 다시 사회주의 계획경제의 원칙을 보다 강조하고 있다.²⁹⁾ 언론매체들의 보도 내용 변화는 곧 이어 시장에 대한 국가

29) 양운철, “분권화의 관점에서 본 북한의 시장 현황과 전망,” 『세종정책연구』 (2009년 제5권 1호), p. 11.

방침의 변화로 나타나기 시작하였다.

북한은 2005년 10월 시장에 대한 제재의 일환으로 ‘국가배급제의 복귀’를 선언하고 ‘식량전매제 (시장에서 식량거래) 금지’를 지시하였다. 그러나 국가가 약속한 식량배급이 실행되지 않아 시장에서 식량거래 금지는 곧바로 유명무실화되었다. 2006년부터는 시장 경제활동에 대한 세부적인 제재를 가하고 있다. 이 중에는 12월에 하달한 17세 이상 남성(배급 700g 이상의 대상자)들의 장마당 장사를 금지하는 조치도 있다. 이런 시장에 대한 통제는 2007년에 들어와 시장 참여 연령대의 상향 조정, 판매 품목 및 가격 제한 등을 통해서 한층 강화되었다.³⁰⁾

시장통제정책은 국영(수매)상점의 운영에도 영향을 미치고 있다. 상업국의 허가를 받은 개인이 국영상점을 인수·운영하도록 허용한 것을 모두 국가가 하도록 바꾸었다. 평양을 시범으로 중국산 제품의 구입 및 판매를 중단하고, 신의주를 경유하지 않고 중국산 제품을 평양으로 바로 운송, 배급하라는 방침도 내렸다. 시장 거래의 대부분을 차지하는 중국산 제품의 거래를 중앙에서 통제함으로써 시장의 확산에 따르는 부작용을 줄여보자는 의도로 보인다.

북한은 2009년 1월부터 종합시장을 폐지한다는 방침을 발표(2008.11)하고 시장체제를 이전 농민시장으로 환원하도록 하는 내각지시문을 하달하였다. 그러나 종합시장 폐지에 대한 주민들의 강력한 저항을 우려해 일단 시행이 연기되었다. 2009년 북한이 취한 시장통제 조치에는 장마당에서 팔지 말아야 할 통제물품의 공시(3.15) 및 시행(4.1), 5월 8일부터 전국 시장에서의 음식물 판매 단속, 6월 중순경 평성도매시장의 폐쇄, 외화벌이 기관들에 대한 단속과 통제 강화 등이 있다. 특히 11월 30일 실시된 화폐개혁이 외화사용 단속 및 시장에 대한 통제와 병행 추진됨으로서 북한의 시장통제는 정점에 이르게 되었다.

지난 수년간 시장에 대한 단속과 통제가 강화되었다는 사실은 역설적으로 당국의 시장통제가 제대로 작동하지 않았음을 반증한다. 단속이 강화되면 될수록 시장에서의 불법적 거래는 더욱 은밀하게 진행되게 마련이다. 시장통제에 대한 각종 방침에도 불구하고 주민들의 대다수는 방침을 지키지 않거나 심지어 시장 관리원에게 뇌물을 주면서 장사를 하고 있다. 방침을 집행해야 할 각 지역 간부들조차 시장통제 방침의 실효성에 대해 의문을 제기하고 있는 실정이다.

화폐개혁과 함께 병행 실시된 가장 강도가 높았던 시장통제조차 두 달 정도가 지나자 사실상 철폐되었다. 북한은 화폐개혁 이후 경제활동이 위축되고 민심이반 현상이 현저해지자 이례적으로 당국의 실책을 인정하면서 문제의 조기 해결을 위한 수습 방안을 내놓았다.³¹⁾ 2010년 2월부터는 다시

30) 2007년 말에는 시장에서 장사하는 여성들에 대한 나이 제한을 두어 49세 이하 여성들에 대한 장사 금지 조치를 내렸다. 데일리NK 보도에 따르면 2007년 11월 혜산에서는 의약품, 회령에서는 VCR, 술, 외화, 약품 등의 판매가 제한되었고, 평양에서는 상품의 양을 제한한다는 포고가 있었다고 한다. 12월에는 공산품을 국영상점에서만 판매할 수 있다는 방침이 정해져 시장에서의 공산품 판매가 금지되었다. 같은 달 북한을 방문한 게오르기 톨로라야(브루킹스연구소 객원연구원)는 ‘이중가격’을 철폐할 계획이라는 정보를 들었다고 밝힌 바 있어 시장에서도 국정가격으로 거래를 해야 할 것이라고 한다.

종전처럼 시장에서 농산품은 물론 공산품과 수입품 거래를 허용하고, 외화는 호텔 등 외국인 출입이 빈번한 지역에 국한하여 그 사용을 허가하였다. 즉, 주민들의 반발에 굴복하여 이번에는 오히려 시장통제에 따른 부작용 시정을 위하여 시장거래, 외환사용 및 대외무역에 대한 통제를 완화한 것이다.

시장의 확산, 시장화에 대한 북한 당국의 대응은 딜레마에 처해 있다. 시장의 확산에 따르는 부작용 시정을 위한 일상적인 통제는 실효성이 없고 강력한 통제는 주민들의 불만을 야기해 체제불안을 오히려 가중시키게 된다. 이런 상황에서 북한 당국이 시장통제에 나서는 것은 적어도 시장의 급격한 확산을 제어하는 효과는 기대할 수 있다고 믿기 때문이다. 북한에서 시장의 확산, 시장화는 체제유지라는 국내 정치 현실을 반영, 전진과 후퇴를 반복하면서 앞으로 나아갔다.

6. 맺음말: 북한경제의 시장화 수준

일반적으로 북한에서는 2002년 7.1조치 및 이후 추가적인 경제개혁을 통해 시장화가 진행되고 있는 것으로 파악되고 있다. 적어도 상품의 거래(상업유통) 측면에서 상당한 정도의 시장화진전이 이루어진 것으로 보인다. 이런 상업·유통측면에서의 시장화는 다양한 시장의 등장과 여기에 참여하는 경제주체 간 상품 유통(상거래) 확대에서 나타나는 현상이 대부분이라고 할 수 있다. 시장을 통한 상품의 거래는 활발하게 이루어지고 있으나 이것을 경제 전반에서 시장경제가 활성화되고 있는 것으로 묶어서 생각하는 것은 곤란하다.

북한 시장에서는 상품의 공급이 제한되어 있기 때문에 유통측면에서조차도 시장화의 확산이 더디게 진행되었다는 주장도 있다. 장사꾼만 있을 뿐 시장화 촉진의 한 축을 담당할 시장 판매 목적의 국내 생산이 매우 빈약하다는 것이다. 개인의 유통·서비스업 진출은 활기를 띠고 있으나 개인수공업자의 생산 활동은 중국산 제품에 밀려 오히려 위축되었다고 한다. 상업·유통부문에서의 시장화 확산이 국내 실물생산의 확대에 긍정적인 영향을 주었다고 보기는 어렵다.

7.1조치 이후 북한은 각종 새로운 세제를 도입하고 시장경제 영역에서 다양한 명목으로 조세를 징수해 왔다. 새로운 세제들은 대체로 거래 활성화와 연계된 것으로 이들 재원은 공공부문과 국영부문의 유지에 사용되었다. 경제개혁 이후 북한경제는 시장경제 영역이 제공하는 잉여에 대한 의존이 확대되었다.

그럼에도 불구하고 북한에서 시장경제에 참여하는 기업의 경우 생산 활동의 대부분은 국가의 계획과 통제에 의해 이루어지고 있다. 일부 계획 밖의 생산 및 판매 활동을 허용하고 있으나 미미한 수준이다. 북한은 생산성 향상과 생산 증대에 필수적이라 할지라도 체제 위협적인 기업개혁은 철저

31) 북한은 시장거래 허용 → 화폐개혁 실패 인정 및 책임자 문책 → 각급 기관에 식량 확보 독려 등의 사태 수습 조치를 취하였다.

히 외면하였다. 따라서 체제전환국가에서 취해진 국영기업의 민영화와 같은 조치는 전혀 고려의 대상이 아니었다.

지난 10년간 북한의 상업·유통부문에 개인과 기업의 진출은 확대되었다. 그러나 시장 수요에 부응해 이들이 새로 설립한 생산기업은 거의 나타나지 않았다. 북한경제의 시장화는 경제개혁 이후에도 상업·유통부문의 제한된 영역에서만 진행되었을 뿐이다. 이마저도 부작용이 심각하다고 판단되면 당국은 상업·유통(시장)에 대한 단속 및 통제 조치를 통해 시장의 확산을 억제하였다. 상품의 생산측면에서 북한경제의 시장화는 매우 초보적인 수준에 머물렀다.

북한은 시장화를 지향하는 개혁 조치를 취하기도 하였지만 국가 주도의 중앙집중형 계획경제를 고수하고 있다. 특히 2009년 말 북한은 확대되고 있는 시장에 대한 통제력 확보를 위해 화폐개혁과 함께 강력한 반시장 조치를 단행하였다. 이런 결과를 반영하듯 북한을 오랜 기간 지속적으로 관찰해 온 평가기관은 2011년 북한의 경제자유지수(Economic Freedom Score)를 전체 조사대상국 중 최하위로 평가하였다.³²⁾ 이것은 현재 북한에서 시장화가 어느 정도 진행되었는지 짐작하게 만든다.

32) 헤리티지재단과 월스트리트저널이 공동으로 발표한 경제자유지수(2011.1)의 항목별(기업활동자유도, 무역자유도, 재정자유도, 재정지출, 통화자유도, 투자자유도, 금융자유도, 재산권, 반부패, 노동자유도) 점수(100점 만점)에서 북한은 재산권과 반부패 항목에서만 5점을 받았고, 나머지 항목에서는 0점을 받아 경제자유지수는 1로 조사대상국 중 최하위를 기록하였다.

북한경제의 시장화: 실물·유통부문을 중심으로

최 수 영

통일연구원

1. 머리말: 논의의 범위와 한계

이 연구는 북한경제의 실물·유통부문에서의 시장화를 다루고 있다. 그러나 실증적 자료의 한계로 시장화에 대한 구체적인 수치 제시를 위한 논의는 배제하였다. 선행 연구들과 마찬가지로 시장화에 영향을 미치는 정책, 제도의 변화와 이에 대응하는 경제 주체들의 행동양식과 실태를 살펴보는데 주안점을 두고 시장화를 살펴보고 있다.

2. 시장의 제도화 과정

<소비재시장의 진화> 농민시장은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 과거 금지품목인 식량과 농산물을 포함한 거의 모든 품목이 거래되고, 외형적으로 구획화 및 고정설비 형태를 갖춘 시장으로 발전하였다. 2003년 3월 농민시장이 종합시장으로 전환됨에 따라 합법화된 시장에 대해 북한 당국은 적극적으로 개입하였다. 시장에 대한 투자가 이루어지고 시장은 전국의 지방 단위까지 현대적인 모습을 갖추게 되었다. 2006년 이후 시장통제 조치에도 불구하고 시장 건물 안 ‘매장’ 설치, 독립된 상가 건물의 ‘매점’ 등장, 수매상점의 종합시장 진출 등 북한의 소비재시장은 훨씬 진화한 것으로 보인다.

<생산재시장의 출현> 북한에서는 7.1조치로 그동안 기업 간 불법적인 물물교환 뒷거래를 국가의 중개를 통해 공식화하는 생산재 거래시장인 사회주의물자교류시장을 허용하였다. 물자교류시장에서

기업 간 거래는 물물교환이 원칙이었지만 현금거래는 묵인되었고 2007년경 합법화된 것으로 보인다. 2005년에 또 다른 형태의 생산재시장인 수입물자교류시장이 새롭게 등장하였다.

3. 상업·유통부문의 시장화

<유통상품의 품목과 출처> 종합시장이 설치됨에 따라 달라진 점은 시장에서는 상업성이 지정한 국가 통제품을 제외한 모든 품목의 거래가 합법화된 것이다. 종합시장의 등장 이후 북한 시장은 국내 생산 제품과 수입제품을 불문하고 모든 제품들이 거래되는 공간으로 확실하게 자리를 잡았다. 북한 시장에서 유통되는 물품의 70~80% 이상이 중국산이고 공산품의 대부분이 중국산인 것으로 알려지고 있다.

<개인상업과 사경제의 발달> 종합시장의 등장으로 판로를 확보하게 된 개인들은 시장판매를 목적으로 한 부업생산의 확대에 나서기 시작하였다. 점차 개인들은 공장·기업소의 설비와 시설을 빌려 다량의 물건을 생산하는 단계로 나아갔다. 7.1조치와 종합시장의 등장으로 개인부업이 확대되고 노점상 및 개인 소유의 매대가 증가하는 등 사경제 활동이 활발하게 된 것이다. 그렇지만 개인 차원에서 합법적으로 시장경제활동을 전개할 영역은 여전히 매우 제한되어 있었다. 개인들은 기관·기업소에게 대가를 지불하고 명의를 빌려 개인 자격으로는 금지된 영역에서 주로 상업·서비스업 등에 참여하였다.

<국영상점의 시장화와 유통망의 기능 분화> 종합시장의 등장 이후 국가유통망인 국영상점의 시장화는 빠르게 진행되었다. 국영상점은 종합시장과의 경쟁에서 살아남기 위해 일부 상점을 사실상 시장가격이 적용되는 위탁수매상점으로 전환하였고, 남아 있는 국영상점조차도 부분적으로 시장기능을 도입하였다. 시장이 발달하면서 각 지역별 특성에 따라 도매시장의 역할을 수행하는 시장들이 등장하게 되었다. 지역별 특성에 따른 거래품목의 전문화, 전문도매상, 24시간편의점, 부유층 대상의 고급 전문점이 생겨나는 등 상업유통망의 다양화, 전문화가 일어났다.

4. 생산(기업)부문의 시장화

<기업의 생존형 시장화> 1990년대 경제위기를 거치면서 기업들은 생존을 위해 계획화 체계에서 벗어나 자체적으로 생산에 필요한 자재를 구매하고 생산된 제품을 처분하였다. 그 결과 1990년대 후반 북한에서는 기업 간 거래를 중심으로 하는 자발적인 생존형 시장화가 진행되었다. 중앙의 물자공급체계가 작동하지 않는 상황에서 기업 간 물물교환 위주의 거래는 다소나마 기업들의 생산활동에 기여한 측면이 있지만 공식적인 인정을 받지 못했기 때문에 시장생산으로 발전하기에는 역부족이었다.

<7.1조치와 기업개혁> 7.1조치 및 이후 기업개혁은 1990년대 후반 진행된 기업의 생존형 시장화 경향에 대한 북한 당국의 전략적 선택으로 보인다. 북한은 재생산 확대를 위해 공식적인 기업관

리체계 또는 계획규율의 강화보다는 변화된 기업의 경영환경을 공식부문으로 흡수함으로써 계획경제의 모순을 해결하려고 시도하였다. 북한이 추진해 온 기업부문 개혁조치는 경영전반에 대한 지배인의 역할을 보다 강화하고, 시장원리 도입을 통해 기업의 자율권을 확대하는데 중점을 두고 있다. 기업의 시장을 매개로한 활동은 공식적으로 허용된 것이다.

<기업의 공식·비공식 시장 참여 확대> 7.1조치와 기업개혁은 기업의 생산 양식 및 시장경제 활동에 있어서 다양한 새로운 현상을 유발하는 계기로 작용하였다. 기업들은 시장을 활용해 자력으로 생존해야 함을 내세우면서 현금 확보를 위해 공식적으로 허용되지 않는 일탈행위의 확산에 나서기도 하였다. 기업은 허용된 시장 공간을 활용함에 있어서 국가가 정한 한도를 넘어서는 영역에서의 비공식적 행위를 서슴치 않으면서 할당된 지표별 계획보다는 현금 수입 확보와 시장 판매 목적의 생산에 매달리게 되었다. 그 결과 국가 계획부문은 시장을 매개로 한 기업활동에 의해 상당한 잠식이 진행된 것으로 보인다.

5. 시장화의 영향과 당국의 대응

<시장화의 영향> 계획경제의 정상화가 주된 목적인 7.1조치 및 추가적인 개혁은 예상 밖의 부정적인 결과를 초래하였다. 국영기업조차 계획경제 영역 밖의 생산을 중시하고, 주민들은 직장을 이탈해 장사를 하는 등 불법적, 비생산적 활동에 종사하는 등 부작용이 확산되었다. 계획경제의 물적 기반이 서서히 잠식되고 국가가 동원할 수 있는 자원이 줄어들게 된 것이다.

<당국의 대응> 북한 당국은 시장화의 정치·사회적 부작용에 대처하기 위해서 2005년 말부터 시장통제에 나서고 있다. 이후 시장통제는 강화되고 2009년 종합시장 폐지 방침도 발표되었다. 2009년 말 실시된 화폐개혁이 외화사용 단속 및 시장에 대한 통제와 병행 추진됨으로서 북한의 시장통제는 정점에 이르게 되었다. 화폐개혁과 함께 실시된 가장 강도가 높았던 시장통제조차 주민들의 민심 이반현상이 현저해지자 두 달 정도가 지나면서 사실상 철폐되었다. 북한이 시장통제에 나서는 것은 적어도 급격한 시장화를 제어하는 효과는 기대할 수 있다고 믿었기 때문이다.

6. 맺음말: 북한경제의 시장화 수준

2002년 경제개혁 이후 지난 10년간 북한 상업·유통부문에 개인과 기업의 진출은 확대되었다. 그러나 시장 수요에 부응해 이들이 새로 설립한 생산기업은 거의 나타나지 않았다. 북한경제의 시장화는 경제개혁 이후에도 상업유통과 같은 제한된 영역에서만 진행되었을 뿐이다. 상품의 생산측면에서 시장화는 매우 초보적인 수준에 머물렀다.

Marketization in North Korean Economy: Focus on the Commodity and Distribution

Choi, Soo-young

Korea Institute for National Unification

Abstract

1. Preface

This study addresses the marketization of the North Korean economy, specifically on the real economy and distribution sector. However, it excludes discussions on detailed figures of marketization, due to the limitation of illustrative data. Like the preceding studies, it examines marketization and focuses on the policies affecting marketization, system change, behavior pattern, and the state of the economic participants responding to the change.

2. The institutionalization process of the market

The evolution of consumable market

During and after the “Arduous March” in the mid-1990s, almost all items were traded in the peasant market (농민시장), including food and agricultural products, which used to be forbidden in the past. Also, the structure of the peasant market developed and was equipped

with compartmentation and fixed facilities. As the peasant market switched to a general market in March 2003, the North Korean authorities actively intervened in attempts to control the newly legalized market. Investments in the market were made and even provincial markets got modernized. Despite market control measures after 2006, it seemed that North Korea's consumable markets evolved with the installation of "stores" in market buildings, appearance of "cafeterias" in independent commercial buildings, and "purchase stores" entering into the general markets.

The emergence of an industrial market

With the 7.1 Measure, North Korea allowed a socialist "goods exchange market" (사회주의 물자교류시장), which is an industrial market that formulates illegal back door deals between companies through the state's mediation. For transactions among companies in the "goods exchange market," bartering was the principle method used, but cash transactions were connived. It was likely that cash transactions were legalized in 2007. In 2005, imported goods trade market(수입물자 교류시장) appeared as another form of industrial market.

3. Marketization of commerce and distribution sector

The items and source of distributed goods

As general markets were installed, there was a change that allowed transactions for all items except state distribution goods (국가유통제품), which are selected by the Commerce Ministry (상업성). After the appearance of the general market, North Korean markets were established as a place where all types of goods are transacted, including both domestic and imported goods. However, it is known that 70~80% of goods distributed in North Korea were made in China and most of the industrial products are Chinese.

The development of private business

The general market provided some people a secure access to the market, which made some expand their sideline production in hopes to gain more sales. Individuals gradually stepped onto the stage of quantity production and began renting equipment and facilities from factories and enterprises (기업소). Private economic activities became vigorous with the

appearance of the 7.1 Measure and general markets. However, the room for individuals to develop market activities was still very limited. Individuals paid a fee to use the name of institutions or enterprises and participated in business and service positions in individually restricted areas.

The marketization of state-run stores and function specialization of distribution channel

After the appearance of general markets, state-run stores, which are the national distribution channels, became marketized rapidly. State-run stores switched to consignment purchase stores, where actual market prices are applied to survive in the competition with the general market. Even the remaining state-run stores partially introduced market functions. Along with the development of the market, markets that play the role of a wholesale market appeared. Transaction items were specialized. Specialty wholesale dealers, convenience stores, and exclusive specialty stores targeting the wealthy class appeared, which marked the emergence of the diversification and specialization of the commerce distribution channel.

4. Marketization of manufacturing (corporate) sector

Company's survival marketization

Enduring the economic crisis in the mid-1990's made companies abandon the planned system. Companies purchased materials for production and sold their products individually. As a result, voluntary survival marketization was mainly carried out through transactions between companies. Transactions among companies were based on bartering, which minorly contributed to the production of companies. However, the central goods supply system was not functioning and was powerless to adapt to market production because it was not officially recognized.

7.1 Measure and corporate reform

After the 7.1 Measure, corporate reform seemed to be the North Korean authority's strategic choice in dealing with companies' survival marketization tendencies that appeared in the 1990's. North Korea tried to solve this issue by absorbing the changes in the business

environment into an official state sector, rather than strengthening either the official corporation management system or the regulations of the planned economy. The reform measures that North Korea has been pushing ahead focuses on reinforcing the manager's role in every aspect of management and expanding the autonomy of companies. Business activity was officially allowed.

〈companies' expanded participation on official and unofficial market〉

The 7.1 Measure and corporation reform induced various new phenomena in the companies' production pattern and market economy activities. Companies claimed that they need to survive on their own by utilizing the market and took action to spread aberration that is officially disallowed. As companies utilized the allowed market area, they did not hesitate to go beyond the government-set area limit and took unofficial actions. They stucked to securing cash and the production that was aimed at market sales, rather than meeting their indicated assigned plan. As a result, the national plan sector was considerably eaten away by companies' business activities through the market.

5. The effect of marketization and the authorities' control

The effect of marketization

The 7.1 Measure and additional reforms, which were meant to normalize the planned economy, caused unexpected negative effects: even the state-run companies emphasized production outside the boundary of the regulated planned economy. People left their work places and engaged in illegal and unproductive activities such as trading. The material basis of planned economy was gradually being eaten away, so there was less resources that the state can mobilize.

The North Korean authority's countermeasure

The North Korean authority has been controlling the market since late 2005, in order to deal with the political and social side effects of marketization. Since then, market controls have been tightened and a policy that abolished the general market was announced in 2009. North Korea's market control reached its peak when North Korea enforced currency reform and

cracked down on the use of foreign currency. As it became obvious that the government lost public support, which led to the de facto abolishment of currency reform and the most intense market control. The reason why North Korea tried to control the market was because they believed that they could at least control the pace of marketization.

6. Conclusion: The level of North Korean economy

Since the 2002 economic reform, the entering of individuals and companies' into North Korea's commercial and distribution sector has been expanding. However, few newly established production companies in response to market demand have appeared. The marketization of the North Korean economy has only been progressing in limited areas, such as commercial distribution. The marketization in goods production maintained at a very elementary level.

The Political Economy of Marketization and Monetization in North Korea

Rudiger Frank

University of Vienna

Purpose and methodology

The purpose of this paper is to provide a policy-oriented analysis of marketization and monetization in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK, or North Korea). We will explore the origins and the current status, as well as the future outlook for these processes. On the theoretical side, our study is built on the scholarship on state socialist systems. We will derive a few analytical tools from the empirical experience of Eastern Europe and Germany, too. This will be complemented by original research by the author who has studied North Korea ever since his first visit as a language student at Kim Il Sung University in Pyongyang in 1991.

Based on these considerations, we will provide a few policy suggestions as to how marketization in North Korea can be supported, and which risks need to be considered.

Theoretical aspects of marketization of state socialist economic systems

As an analytical starting point for our discussion of marketization in North Korea, we suggest the following points: (1) North Korea is a human society that can be understood by applying

known laws of social science; and (2) North Korea is in principle a state socialist system, although it is shaped by unique historical, cultural and geopolitical factors. The latter is of particular importance as it makes it easier for us to understand the processes within that country, and also to estimate the possible results of outside actions.

The work of Janos Kornai (1992) has been groundbreaking for research on state socialism. This is supplemented by a large number of other studies (e.g. Thieme 1992, Clague and Rausser 1992, Frydman, Rapaczynski and Earle 1993, Chang and Nolan 1995), most of which emerged until the late 1980s and in the first decade after 1990 when international interest in socialist systems was still relatively large and received a boost by the various cases of transformation, starting with China's reforms in 1979 and including most prominently the cases of the Soviet Union and Eastern Europe (Olson 2000, Hann 2002). A special case of particular relevance for Korea is East Germany (see Ritter 2007, Paqué 2009). Kornai provides a convincing definition of state socialist systems. To fall into this category, three factors must come together: the power monopoly of a Communist Party; state ownership of means of production; and the existence of a dominant ideology.¹⁾ Other characteristics of socialism follow from these factors, such as plan bargaining, a quantity drive, paternalism, a soft budget constraint, weak price responsiveness, forced growth, a chronic shortage economy, labor shortage and unemployment on the job, the system specific situation and role of foreign trade. Eventually, political repression is also a necessary component of the system (Kornai 1992: 361; 385).

As Kornai (1992: 19) argues, state socialist countries usually pass through four stages of their development: the heroic stage, the classical stage, the reform stage and post-socialism. After power has been acquired by the Communist Party, it builds a socialist state that stands in opposition to the previous system.²⁾ The first years are characterized by a brutal solidification of power,³⁾ but also by sweeping reforms and dramatic changes of lifestyle and welfare for a large number of people. Land reforms, expropriation of industrial and other property, education reforms and labor reforms lead to a massive social transformation.⁴⁾ This is

1) North Korea fulfills all these criteria: it is ruled by the Chosŏn Rodong Tang; the state owns all major means of production; and *chuch'e* is the guiding ideology.

2) For North Korea, this would be the Yi-Dynasty and in particular the Japanese colonial system, although, as Myers (2010) argues, Kim Il Sung has adapted many characteristics of the Japanese model of governance.

3) The internal struggle in North Korea was particularly harsh. For a full account of the factional fights, see Paik 2010.

welcomed by large parts of the population who either benefit from the changes or expect to do so in the future. Support for the new government is usually enthusiastic, and the readiness to make personal sacrifices for the common good and for a better future is high. This is why this phase is called “heroic” or revolutionary⁵⁾.

However, slowly but steadily this enthusiasm fades away. People get used to the new system and the new structures. The bureaucracy in politics and in the economy becomes entrenched. Growth slows down, which prompts the government to intensify its ideological campaigns to increase productivity.⁶⁾ Central planning leads to inefficiencies. Tired of continuous demands to work harder, people start withholding performance. When increased propaganda efforts cannot resolve this problem, the state resorts to intensified repression. Eventually, the economy stagnates, innovation is slow, and equipment becomes outdated and worn. The low level of innovation and low productivity lead to a shortage of labor. The state’s ability to provide goods and services to the people declines. Usually, it is this classical stage that we associate with the term “socialism”. Of course, the growing difficulties will be registered by the leadership. The reaction is typically what Kornai (1992: 401ff.) calls “perfection measures”, i.e. attempts to improve productivity without reforming the system. Such perfection measures include reorganization and administrative reforms, work-harder and other campaigns, improved planning methods, or investment into “Wunderwaffe”⁷⁾ projects such as semiconductors.⁸⁾ As none of these addresses the source of the problem, their effects will at best be temporary. The actual source of the socialist system’s inefficiency is a lack of adequate incentives to individuals and enterprises. The socialist state uses mainly ideological and political tools for motivation. However, these cannot replace competition, realistic prices, the option of market entry, and the danger of market exit.

4) In North Korea, most reforms were initiated between 1946 and 1948. Land reforms followed the typical pattern: first expropriation of large landowners and distribution to the peasants, and later collectivization of agriculture. The latter took place relatively smoothly after the Korean War (1950-1953). For more details on the post-1945 developments in North Korea, see Armstrong 2003.

5) In North Korea, this phase has been slightly extended by the Korean War and lasted until around 1956.

6) For North Korea, we could count the *Ch’ŏllima* movement, the *Ch’ŏngsan-ri* method and the *Tae’an* system as examples, to name only a few of the most prominent.

7) The translation of this German term means “wonder weapon” and refers to a number of military projects towards the end of World War 2. With these last-ditch efforts, Adolf Hitler wanted to turn around the already lost war by introducing hyper-modern weapon systems such as V-2 rockets or ME-262 jetfighters.

8) As of 2011, the focus on CNC machine tools is a rather typical expression of such a perfection drive

Accordingly, after a few rounds of perfection measures, every state socialist system will eventually have to enter the reform stage which includes a marketization of the economy. Eventually, such a marketization will have political consequences, too. It starts a process of transformation that can proceed either abruptly or gradually. In the end, there will be a more efficient market economy with a certain state component and a political system that can range from a liberal democracy to a developmental state.

For our analysis of North Korea, we must return to the classical stage of socialism. With regard to the theme of this paper, Thieme (1992) discusses the role of money in socialist economies and concludes that it usually fails to fulfill its basic functions (exchange, account, storage). This is neither coincidence nor the primary intention of the state; it is a natural and inevitable consequence of systemic factors. Where a market is absent, prices do not develop based on the interplay of supply and demand. In socialism, prices are set based on an essentially Marxist idea of “justice”, with the estimated labor input needed for production as the actual measurement unit. This requires a massive bureaucracy since prices do not evolve decentrally through a large number of interactions between independent economic actors, but are determined externally by the state. This is not only a very costly and slow process; over time, it leads to a distorted and error-prone price system that sends the wrong signals to consumers, producers and planners.

Paqué (2009: 27) summarized this nicely in his study on the German case: “Stable money is not everything. But without stable money, nothing is anything.” The absence of “real” money has a number of other important consequences.

(1) **Wages** are set according to political considerations and do not provide incentives to employees.

(2) **Saving** makes little sense as money as such is of little value; individuals and enterprises will try to convert money into something more valuable as quickly as possible. This does not mean that there is no saving in socialist countries; on the contrary, as there is usually too little to buy, people are forced to save.⁹⁾ However, these savings and their effect on the national economy including investment are only remotely comparable to market economies.

9) In 1989, cumulative savings of East Germans were 175 billion Marks, i.e. about 100,000 Marks on average (Krenz 2009: 225). With monthly wages usually below 1,000 Marks, this was an enormous amount.

(3) **Investment** is taking place but depends on the availability of resources, not on money as the socialist currencies are usually not convertible and hence neither nationally nor internationally fully accepted as a means of exchange.

(4) **Trade** is also strongly affected. Socialist systems are usually forced to generate income in “hard”, i.e. convertible currencies to finance their imports. This leads to a monetary system with parallel currencies and price systems and a system of multiple exchange rates for various political purposes¹⁰⁾.

(5) A sensible **macroeconomic policy** is unimaginable without money. The state will have no reliable statistics if the unit of accounting is not expressive enough. Accordingly, it can set only nominal and meaningless macroeconomic goals.

(6) **Fiscal policy** suffers from the same problem. Neither can the state draw up a realistic state budget, nor will it have an appropriate understanding of whether the budget is balanced or not. In addition, taxes are treated with great care for political reasons and are usually hidden, for example deducted from wages beforehand.

(7) **Subsidies** are another tool by which the already distorted price system is further confused for political reasons. Staple food and mass transportation are usually underpriced, whereas “luxury goods” such as consumer electronics are heavily overpriced.

(8) **Financial institutions** obviously play a very different role in such systems if compared to market economies. They exist, but often are only extensions of the administrative system responsible for managing the monetary part of the planning system.

We do not need to go further into the details here. It is important to understand that the absence of markets and money is the source of all the known consequences leading, in the end, to a chronically inefficient and underperforming shortage economy. Accordingly, the only sustainable solution is in a reform process that includes the closely intertwined processes of marketization and monetization.

All of the above mentioned phenomena could be observed in North Korea. A special situation has emerged through the close and very open connection between socialist ideology and Korean nationalism, which led to the formation of *chuch’e*. We would argue that this is one of the

10) A similar phenomenon could be observed in non-socialist countries such as the Republic of Korea (South Korea), for example under Park Chung-hee. For more details, see Woo (1991).

reasons why the North Korean system, despite its many obvious shortcomings, was able to survive the collapse of socialist countries around 1990. A further relatively unusual aspect of the North Korean system was its almost complete demonetization.¹¹⁾ Unlike in other socialist countries, this status could be maintained, or even expanded, for a long time - right into the early 1990s. This included a persistence of rationing for staple food through the Public Distribution System (PDS). Since 1995, we have also seen that the shortage in North Korea not only affected typical consumer goods, but even staple food. This adds another aspect of particularity to the North Korean case. The “arduous march” (*konanŭi haeng’gun*) in 1995-1997 demanded a solution, because it was immediately threatening to the existence of the regime in Pyongyang.

Marketization and monetization in North Korea: From reform to neo-orthodoxy?

As of 2011, it seems clear that North Korea is about to leave the classical phase and is on its way to entering the reform stage. This process has started slowly in the early 1980s when the Chinese example triggered a few cautious measures such as the 1984 Joint Venture Law. It picked up speed with the 1995-1997 famine and was formalized by a number of consecutive events - a constitutional change in 1998, the inter-Korean summit of June 2000, a propaganda campaign in favor of market elements¹²⁾ since 2001, and most prominently the July 2002 economic measures. The most remarkable components were the elimination of subsidies on staple food, the attempt to decrease the price differential between state and market prices, a massive devaluation of the domestic currency vis-à-vis the U.S. Dollar, the streamlining of the monetary system by eliminating the two foreign exchange certificates (*oehwawa pakkun ton*), the issuance (for the first time since the Korean War) of government bonds, and a general official upgrading of private markets that were now held more frequently¹³⁾ and where a greater variety of goods could be traded.

11) Money existed but had an even more reduced functionality as in other socialist countries, as coupons were needed to purchase almost anything in state stores, from staple food to clothing and electronics.

12) Most prominently, Kim Jong Il (2001) demanded to discard old patterns of behavior and to respond to the challenges of the new era.

13) Previously, farmer’s markets in North Korea were held only on the 1st, 11th, and 21st of each month. As of 2010, this practice seems to have been reintroduced at least in some parts of the country (source: author’s communication).

We have discussed these changes elsewhere in more detail (Frank 2005). Our conclusion was that Pyongyang had embarked upon a path of marketization and monetization, i.e. real reforms aimed at tackling the systemic problems of its economy. However, since 2005 and especially since 2008, it has become clear that the government has tried to stop and even undo this process.

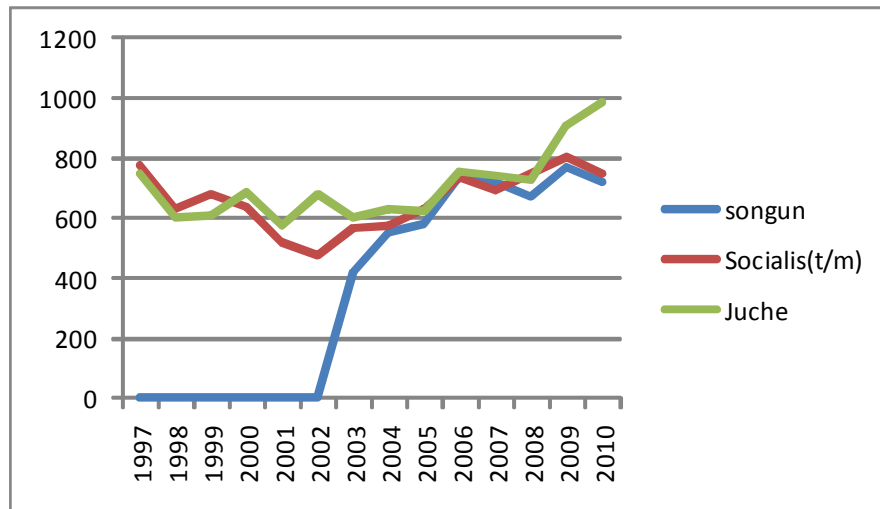
We believe that there are multiple reasons for this decision. They include an unfavorable international environment, a lack of understanding of the economic consequences of specific measures, ill-constructed reform blueprints, and negative effects on society that the Pyongyang leadership had underestimated, and that it was not ready to accept. Another factor about which we can only speculate is the situation within the leadership itself. Our impression was that Kim Jong Il has to a certain degree been a pro-reform figure. With his health deteriorating, however, the North Korean state has resorted to “playing it safe”, i.e. returning to orthodox positions of North Korean socialism.

The reform attempt can be easily recognized through a quantitative analysis of North Korean mass media of the past decade.¹⁴⁾ We provide just a few examples here; for a more extensive version, see Frank (2010a) with a focus on foreign policy, and Frank (2011b) with a focus on ideology.

with North Koreans and foreigners living in North Korea, Oct. 2010).

- 14) The author has developed this method in 2008 and refined it ever since. First we counted the number of articles per year that contain certain keywords. As the overall number of articles each year is different, we weighted our results by dividing the number of articles with the terms in question by the total number of that year's KCNA articles. We then multiplied the result by 4,000 and were thus able to restore a value on the y-axis that comes close to the original numeric dimension. Example: For the term *songun*, we counted 935 articles in 2009, out of a total of 4,852 articles. The weighted value for *songun* in 2009 is $935:4,852=0.1927$; we multiplied this result by 4,000 and reached 771 (rounded), which is the numeric value we used in the graph. This procedure was applied to all graphs analyzing KCNA articles in this chapter.

Graph 1. KCNA articles with the terms “Socialism”, “Juche” and “Songun”
(1997-2010, weighted).



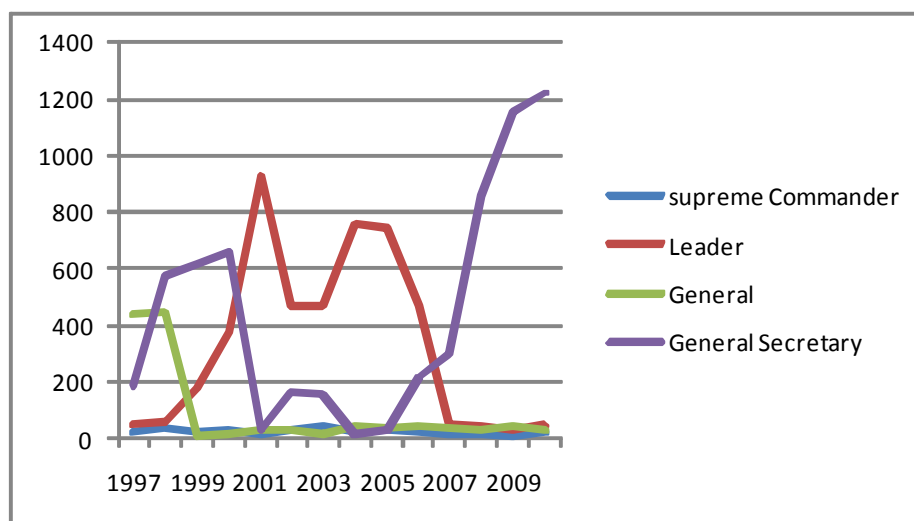
Source. Author's calculations based on www.kcna.co.jp.

Graph 1 shows how the use of “socialism” dropped to almost half of the level of 1997 after the year 2000 but rose strongly since 2006. The nationalist term *chuch’e* has reached unprecedented heights by 2010.

Graph 2 illustrates how the policy change was reflected in titles used to address Kim Jong Il at the KCNA website. Unlike official propaganda would like to make us believe, the military titles “General” (*chang’gun*) and Supreme Commander (*ch’oego saryŏnggwan*) played almost no role. In 2001, we see a switch from the spiritual title “Secretary General” (*ch’ongbisŏ*) to the more worldly title “Great Leader” (*widaehan ryŏngdoja*). In 2006, the trend reverses again¹⁵).

15) The peak in mentioning Kim Jong Il since 2008 has a number of reasons, including his health and the succession issue.

Graph 2. KCNA articles with Kim Jong Il's titles (1997-2010, weighted).

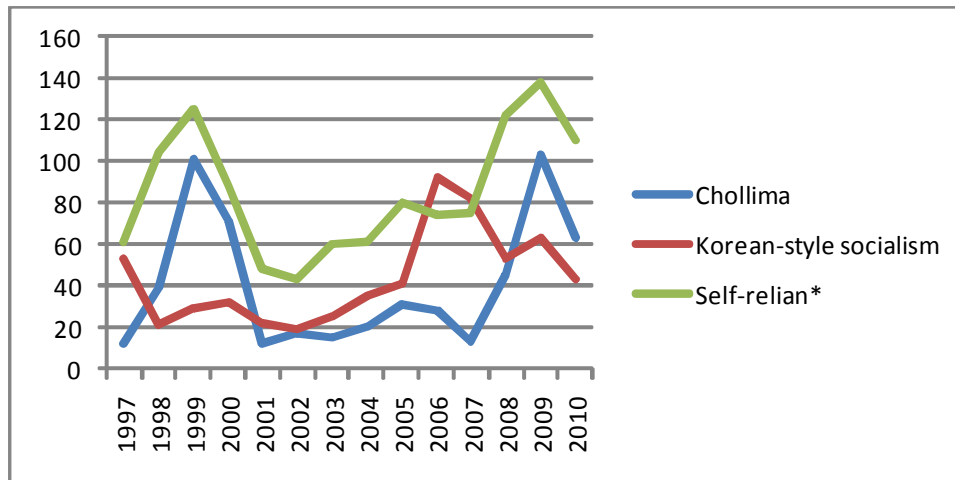


Source. Author's calculations based on www.kcna.co.jp.

The most significant expression of the neo-conservative trend in North Korea's economic policy was the return to a paradigm that was at least half a century old. In December of 2008, Kim Jong Il initiated what we call 'ch'öllima 2', a movement reminiscent of the North Korean version of the Chinese Great Leap Forward and officially termed 'great revolutionary upsurge' (*hyöngmyöngjök taegojo*).¹⁶⁾

16) The original *ch'öllima* movement was started by Kim Il Sung during a guidance at the Kangsön Steel Complex in 1958.

Graph 3. KCNA articles with the terms “Chollima”, “Korean-style socialism”, and “Self-reliant/reliance” (1997-2010, weighted).



Source. Author's calculations based on www.kcna.co.jp.

Graph 3 shows the decrease in the use of nationalist economic language by 2000, and its rise since 2005 and in particular since 2008. However, what is also notable is a decrease of economic nationalist language in 2010. It is yet too early to tell whether this marks a new trend and probably the beginning of a new reform attempt; however, it should at least be noted that - as was to be expected - the *ch'ŏllima 2* campaign as a typical perfection measure seems to have lost steam relatively quickly.

Lessons learned from the failed reform attempt

Despite the failure of the reform process in general and the many mistakes that have been made along the way, important lessons have been learned by various actors in North Korea. This includes the top leadership, central government officials, local officials, as well as individuals. First and foremost, the state has learned that a marketization reduces its traditionally direct influence on society significantly. It needs to develop new, indirect means of economic policy through taxes, interest rates etc. to reach its goals. There are indications that such measures are being discussed in North Korea.

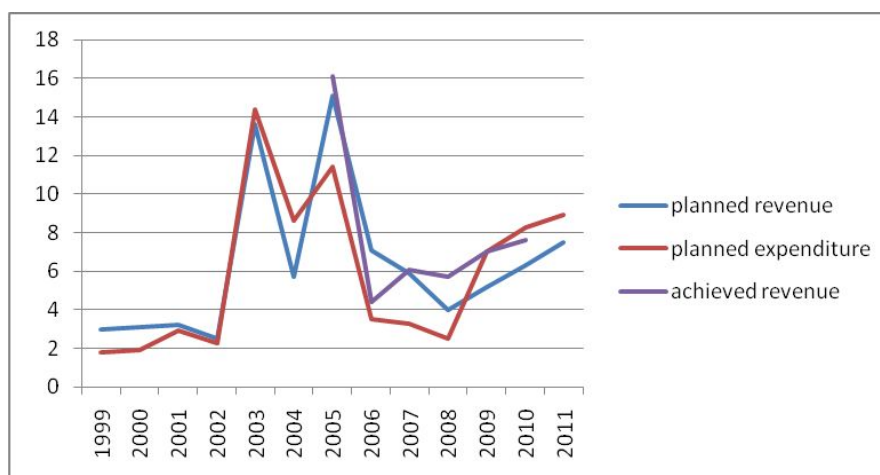
As the author could personally observe during various training measures for North Korean officials in Pyongyang and abroad, inflation was discovered as a major problem that the state wasn't previously aware of. This is no coincidence as the economy was demonetized for

decades. After realizing the problem, the North Korean state started looking for solutions. These included all kinds of measures, from reducing liquidity by issuing bonds¹⁷⁾ (March 2003) or a currency reform¹⁸⁾ (December 2009) to attempts at increasing the amount of available goods. Still, we believe that the North Korean state has not found a tool to fight inflation effectively. Those who have the opportunity thus tend to convert their income into foreign currencies such as U.S. Dollars or commodities, including gold, real estate, or other valuable items.

The state has learned that policies need adequate institutions. We have observed the emergence of private banking and financial services, although in rudimentary stages. In 2005, plastic money was introduced to North Korea in cooperation with a foreign partner.

A certain sensitivity of the North Korean state to monetary affairs has emerged in 2002/2003. Previously, during the annual parliamentary sessions in April, the reports on the state budget contained absolute numbers. These have been provided for the last time so far (as of 2011) in April 2002, i.e. a few months before the July 2002 measures. Even since, we only find data on year-on-year changes, mostly expressed in percentage points. These can be regarded as an unofficial North Korean estimate of its economic growth; we have summarized the results in graph 4.

Graph 4. Economic growth in North Korea as measured by the budget.



Source. Drawn by the author based on www.kcna.co.jp.

17) These bonds were actually somewhat unusual; called „People’s Life Bonds“ (*inmin saenghwal kongch’ae*), they were constructed more like a lottery.

18) For a discussion of the effects, see Frank (2010b).

The North Korean state seems to have discovered that money can be used against it by outsiders. It has thus banned foreigners from even touching North Korean money. Prices in hotel shops, markets, and restaurants are sometimes provided in the domestic currency at a fixed exchange rate, but often directly in Euros or in U.S. Dollars. The latter seems to be preferred although it has officially been replaced by the Euro as the foreign currency of choice for conducting forex transactions.

A new phenomenon is speculation. The North Korean state has waged at least one campaign against food hoarding, when professional traders and individuals bought up food at cheap prices in times of high supply to sell it later at a profit when supply would go down and prices would go up.

Individuals have learned that they can influence their destiny independently from the state by acquiring wealth and power through the ownership of money. This has led, among others, to a system of arbitrage that seems to generate dynamically adjusted and realistic prices countrywide on the markets for standard goods, with a premium on location. As food can be imported, legally or illegally, from abroad (mostly China), the prices on North Korean markets naturally come closer to world prices and thus provide a rare connection between the domestic and the world market.

In general, when visiting North Korea we observe an interest in selling that is typical for market economies and highly untypical for socialist systems. This includes commercials, discounts, and an increasing supply of consumer goods.

A crucial development from a political-ideological point of view is the fact that a deepening diversification is visible in North Korean society based on possession of money. This is opposed to diversification based on access to political capital as it has been dominant in the past decades. The effects of this development on individuals depend on whether they are winners or losers of this new situation. This affects mostly state officials at the local level, i.e. in direct daily contact with the population.

Marketization and monetization in North Korea: Outlook

In this final section, we will discuss the future of marketization and monetization in North Korea and provide some policy recommendations for the Republic of Korea (South Korea);

the latter are mainly focused on a possible Korean unification and thus based on an analysis of the German example.

We start with the hopeful observation that despite all measures to undo reforms and reduce the influence of the market mechanism, neo-orthodox policies have not gone so far as to eliminate the market altogether. This would have been a futile attempt in any case, as we had stated already in 2003 (Frank 2003). But what is even more important is that the state does not seem to have tried to get rid of the markets. It wants to tame, control and use them, but so far has decided to let them in place.

The monetization of the North Korean society persists. We believe that the Pyongyang leadership was worried about the societal effects of its reforms but still understands that it must use the market mechanism to achieve its political goals including regime survival. The Chinese example seems to play a significant role here, both directly, but also in principle as a case where reforms have not immediately led to a collapse of the regime.

As indicated above, we are very optimistic regarding a new reform attempt in North Korea. This time, having learned from the past experience, it will be focused on industry and trade, rather than, as in 2002, on agriculture which contributes only about 20% to the DPRK's GNI (Statistics Korea 2011: 50). Recent moves to improve the related infrastructure including new/revitalized economic zones at the border with China¹⁹⁾, and the creation of the State Development Bank in early 2010 point into that direction. The DPRK's Korea Taepung International Investment Group is pushing ahead with a 10-year plan to set up the country's economic infrastructure including development projects dealing with food problems, railways, roads, ports, electricity and energy. This includes the development of the road between Pyongyang and Sinŭiju along the West coast, effectively a link to China (Frank 2011a).

If the DPRK's strategy is indeed to focus on industry and trade, then international finance inevitably plays a key role. At the above mentioned capacity building and training measures, the author has noted a strong and deep interest in these matters. North Korea will need access to loans to pre-finance its exports and to FDI for a modernization of its production facilities and for technology transfer. It will need a functioning system for conducting financial

19) This includes the planned zone on Hwanggŭmp'yŏng Island in the Northwest and Rasŏn in the Northeast. The latter was upgraded to the status of a special city (*chikhalsi*) in January 2010, shortly after a visit by Kim Jong Il.

transactions, both incoming and outgoing. This is, however, not only a technical question of creating the right institutions. The biggest hurdle on the path towards an export-oriented economic modernization and the building of an adequate financial structure is the reluctance by the international community, primarily the United States, to allow North Korea to connect itself with the world. The reasons for this are known and will not be discussed here; they include concerns over money laundering, illicit trade, nuclear proliferation etc. In any case, under current conditions, another reform failure cannot be excluded as long as “the importation into the United States, directly or indirectly, of any goods, services or technology from North Korea is prohibited” (Radio Free Asia, quoting the U.S. Treasury Department, 22.06.2011). This includes goods produced in the Kaesŏng industrial zone and affects North Korea’s trade with other countries, too, as their companies are reluctant to risk a potential conflict with such a big partner as the US.

A look at North Korean trade data shows that this kind of international economic exchanges has picked up speed recently, exacerbating the financial and monetary issues as discussed above.

Table 1. North Korea’s trade 1990-2009

(units: million US\$ and %).

| | Exports | Change | Imports | Change | Total trade | Change | Balance |
|------|---------|--------|---------|--------|-------------|--------|---------|
| 1990 | 1,733 | - | 2,437 | - | 4,170 | - | -704 |
| 1991 | 945 | - 45.5 | 1,639 | - 32.7 | 2,584 | - 38.0 | -694 |
| 1992 | 933 | -1.3 | 1,622 | -1.0 | 2,555 | 1.1 | -689 |
| 1993 | 990 | 6.1 | 1,656 | 2.1 | 2,646 | 3.6 | -666 |
| 1994 | 858 | - 13.3 | 1,242 | - 25.0 | 2,100 | - 20.6 | -384 |
| 1995 | 736 | - 14.2 | 1,316 | 6.0 | 2,052 | -2.3 | -580 |
| 1996 | 727 | 1.2 | 1,250 | - 5.0 | 1,977 | - 3.7 | -523 |
| 1997 | 905 | 24.5 | 1,272 | 1.8 | 2,177 | 10.1 | -367 |
| 1998 | 559 | - 38.2 | 883 | - 30.6 | 1,442 | - 33.8 | -324 |
| 1999 | 515 | 7.9 | 965 | 9.3 | 1,480 | 2.6 | -450 |
| 2000 | 556 | 8.0 | 1,413 | 46.4 | 1,969 | 33.0 | -857 |
| 2001 | 650 | 16.9 | 1,620 | 14.6 | 2,270 | 15.3 | -970 |
| 2002 | 735 | 13.1 | 1,525 | - 5.9 | 2,260 | - 0.4 | -790 |
| 2003 | 777 | 5.5 | 1,614 | 5.9 | 2,391 | 5.8 | -837 |
| 2004 | 1,020 | 31.3 | 1,837 | 13.8 | 2,857 | 19.5 | -817 |
| 2005 | 998 | - 2.1 | 2,003 | 9.1 | 3,002 | 5.1 | -1,005 |
| 2006 | 947 | - 5.2 | 2,049 | 2.3 | 2,996 | - 0.2 | -1,102 |
| 2007 | 918 | -3.0 | 2,022 | -1.3 | 2,941 | -1.8 | -1,104 |
| 2008 | 1,130 | 23.0 | 2,686 | 32.7 | 3,816 | 29.7 | -1,556 |
| 2009 | 1,063 | -6.0 | 2,351 | -12.5 | 3,414 | -10.5 | -1,288 |

Source. KOTRA (2010).

If we look at the regional distribution of North Korea's foreign trade, we find a clear dominance of the Asia Pacific (87.8% of all North Korean trade in 2009), with China taking the lead with 78.5% of North Korean trade in 2009. Germany followed as a more than distant second with 2%, also being the most important European trading partner with a share of 45% of DPRK-EU trade. Among the other top ten North Korean trading partners were Russia, India, Singapore, Hong Kong, Brazil, Taiwan, Bangladesh and the Netherlands. Among the most remarkable changes in the past few years have been trade relations with Japan; these have once been very strong but are as of 2009 reduced to less than 3 million US\$ annually (2006: over 121 million US\$). The bulk of North Korea's exports, almost 42% in 2009, were minerals (HS codes 25-27), followed by base metals and articles of base metal (15.3%; HS codes 72-83) as well as textiles and textile articles (14.1%, HS codes 50-63). The sharpest increase in North Korean exports (+74.4% in 2009) took place for vegetable products, most of which go to China. North Korean imports in 2009 were mostly textiles (15.4%), minerals (15.0%) and machinery (14.7%; KOTRA 2010).

The political background notwithstanding, an effective monetization of North Korea depends on its ability to overcome international sanctions and to get its currency closer to becoming convertible. As of June 2011, pegging the KPW to the Chinese Yuan seems to be the most logical option. It is not clear, however, whether this would be in the interest of South Korea with a view on the future. As the German example has shown, the currency union was the most important economic step in the unification process of 1990. It had a massive effect on wages and savings, on the competitiveness of the whole East German industry and thereby on jobs, taxes and unification-related transfers. Leaving such an important steering tool in the hands of a third party is hardly in the interest of Korea. North Korea is already moving forward in harmonizing its economic structure with other countries, including the recent news about agreements to prevent double taxation with key economic cooperation partners, including China. As Yonhap (N. Korea Pushing to Sign Double Taxation Avoidance Deal with China, 22.06.2011) reported quoting Choson Shinbo, there are already 12 such agreements in place.

Conclusion

South Korea faces two major challenges: to make sure that it is not left out of processes that will have a decisive impact on the process of Korean unification, and to develop strategies to cope with difficulties that will emerge during the unification process which can, as the German example has shown, last for a considerable time.

For both groups of problems, the monetary aspect is central. Those who know the history of Korea remember that years before the actual colonization of Korea by Japan in 1910, the Japanese currency (in a modified form) had been dominant on the peninsula. The future of North Korea, including such important issues as the humanitarian situation, human rights issues, regime stability and the nuclear question depend strongly on the system's economic performance. As we have shown above, having a currency that is able to serve as a means of storing value, as a unit of account, and as a medium of exchange is central to a functioning market-based economy. Those who control this currency have a strong influence on North Korea as a whole.

As the German case has shown, the least costly way to transform the state-socialist part of the country would be to do so before unification. Otherwise, political considerations will inevitably overrule economic logic and create enormous expenses. This includes making the industry competitive, creating a system of reliable and transparent property rights, and installing a financial system that is able to facilitate investment. Individuals will be less frustrated about unification if it does not mean that their savings are once more devalued. They will be more capable of participating in the unified Korean economy if they have learned the basic financial skills for doing so beforehand. North Korean companies will not go bankrupt within weeks if their debts and the wages they pay have been converted into a stable currency before unification, and they will be able to sell their products abroad if they have had a chance to do so before unification and on a competitive basis.

This is just a fraction of actual challenges related to the monetary aspect of North Korea's marketization. In any case, it seems to be in South Korea's interest to support such a process for the sake of its own long-term interest. This would call for intensified economic cooperation so as to export its own financial and other institutions; enable the North to accumulate experience in using these instruments; and giving society time to continue the process of transformation that, as we believe, has started a few years ago and is not reversible.

- Armstrong, Charles K. (2003): *The North Korean Revolution, 1945 – 1950*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Chang Ha-Joon and Peter Nolan (eds., 1995): *The Transformation of Communist Economies*. London: Macmillan.
- Clague, Christopher, and Gordon C. Rausser (eds., 1992): *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Frank, Rudiger (2003). North Korea: Gigantic Change and a Gigantic Chance. *Nautilus Institute Policy Forum Online* 03-31, May 09, 2003, http://nautilus.org/fora/security/0331_Frank.html.
- Frank, Rudiger (2005): Economic Reforms in North Korea (1998 – 2004): Systemic Restrictions, Quantitative Analysis, Ideological Background. *Journal of the Asia Pacific Economy* Vol. 10, No. 3, pp. 278 – 311.
- Frank, Rudiger (2010a): Socialist Neoconservatism and North Korean Foreign Policy in the Nuclear Era. Park, Kyung-ae (ed.): *New Challenges to North Korean Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 3-42.
- Frank, Rudiger (2010b). Money in Socialist Economies: The Case of North Korea. *The Asia-Pacific Journal*, 8-2-10, February 22, 2010, <http://japanfocus.org/-Ruediger-Frank/3307>.
- Frank, Rudiger (2011a): North Korea: Domestic Politics and Economy. Rudiger Frank, James Hoare, Patrick Köllner and Susan Pares (eds.): *Korea 2011: Politics, Economy, and Society*. Leiden and Boston: Brill.
- Frank, Rudiger (2011b). The Economy of North Korea: Foundations and Reform Trajectories. Park, Han S. (ed.): *Understanding A Closed Society: North Korea Demystified*. Amherst: Cambria Press, in print.
- Frank, Rudiger and Sabine Burghart (2009). *Driving Forces of Socialist Transformation: North Korea and the Experience of Europe and East Asia*. Vienna: Praesens.
- Frydman, Roman, Andre Rapaczynski and John S. Earle (1993): *The Privatization Process in Central Europe*. Budapest: Central European Press.
- Hann, Chris M. (ed., 2002): *Postsocialism: Ideals, Ideologies, and Practices in Eurasia*. London and New York: Routledge.
- Kim, Jong Il (2001). *21seginŭn köch'anghan chŏnbyŏnŭi segi, ch'angjoŭi segiida* (The 21st Century is a Century of Great Change and Creation). Rodong Sinmun, Jan. 04, 2001, p. 2.
- Kornai, Janos (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- KOTRA (2010). 2009 *Pukhanŭi taewoemyŏk tonghyang* (Trends in North Korean Trade 2009). KOTRA Paper 10-038, June 2010, Seoul: Korea Trade and Investment Promotion Agency.
- Krenz, Egon (2009): *Herbst 89* (The autumn of '89). Berlin: Edition Ost.
- Myers, Brian (2010): *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*. Brooklyn, NY: Melville House.
- Myers, Brian (2010): *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*. Brooklyn, NY: Melville House.
- Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Paik, Haksoon (2010): *Pukhan kwŏllyŏgŭi yŏksa: sasang, chŏngch'esŏng, kujo* (The History of Power in North Korea: Ideas, Identities, and Structures). Seoul: Hanul Academy.
- Paqué, Karl-Heinz (2009): *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*. München: Hanser Verlag.
- Ritter, Gerhard A. (2007): *Der Preis der Deutschen Einheit: Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates* (The price of unity: Unification and the crisis of the welfare state). München: C.H. Beck.
- Statistics Korea (2011). *Pukhanŭi chuyo t'onggye chip'yo* (Main Statistical Indicators of North Korea). Taejŏn: Korea National Statistics Office.
- Thieme, H. Jörg (1992): Wirtschaftssysteme. D. Bender et al. (1992): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 1, München: Franz Vahlen, pp. 1-48.
- Woo, Jun-En (1991): *Race to the Swift. State and Finance in South Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.

The Political Economy of Marketization and Monetization in North Korea

Rudiger Frank

University of Vienna

As decades of research on state socialist systems have shown, the absence of a market mechanism (de-central resource allocation, price arbitration between supply and demand, competition, free market entry and exit) over time leads to systemic features of the related economies and societies such as inefficiency and chronic shortages. North Korea is a typical case exhibiting important political consequences including political repression, bureaucratization, adventurist foreign policies, and massive humanitarian suffering.

In particular the absence of “real” money that can fulfill its basic functions (means of storing value, unit of account, medium of exchange) has proven to be a key problem for socialist countries and for North Korea, too. Accordingly, any solution to economic and other problems will at some point require the monetization of the North Korean economy and the introduction of a stable and convertible currency.

As of 2011, it is obvious that North Korea has in the past decade gone through a process of marketization and monetization. This process is yet incomplete but nevertheless irreversible. Prompted by a failure of the original agriculture-based reform blueprint, an unfavorable external situation and fears of social disintegration, the North Korean state has temporarily embarked on a policy of socialist neo-conservatism, i.e. returning to orthodox positions of North Korean socialism. This can be observed in particular since around 2005

with another peak in 2008, the year of Kim Jong Il's health issues. However, there are first indications that the tide is shifting again, and that North Korea is getting ready for another round of reforms.

These reforms will focus on North Korea's comparative advantages and consider the structural features of its economy. As an industrialized economy with huge natural resource reserves and a skilled, disciplined and cheap workforce, North Korea will focus on export-oriented growth. This, however, needs close cooperation with the international community. Aside from the political aspects of such a policy, this includes the building of appropriate institutions including a financial system that is able to support trade and investment flows.

The second round of reforms will be able to build on the foundations of the first round which we thus are reluctant to discard as a complete failure. Marketization and monetization have already been introduced; they now need to be deepened.

For South Korea, it is important to be actively involved in this process. This concerns in particular the support of a convertible currency in North Korea and the buildup of internationally compatible financial institutions. Otherwise, history might repeat itself and a third country (China) will take this place including the related political influence.

북한 시장화 및 화폐화의 정치적 경제

Rudiger Frank

University of Vienna

과거 수십 년간 국가 사회주의 체제 연구에서 볼 수 있는 것처럼 시장 메카니즘(비중앙집권적인 자원 분배, 공급과 수요간의 가격 중재, 경쟁, 자유로운 시장 진입 및 탈퇴)의 부재는 시간이 지남에 따라 그러한 경제 및 사회의 전반적인 특징이라 할 수 있는 비효율성과 만성 결핍으로 이어진다. 북한은 정치적 억압, 관료화, 모험적인 외교정책, 엄청난 인도주의적인 고통등과 같은 중요한 정치적인 결과를 보여주는 전형적인 사례이다.

특히 화폐의 기본적인 기능(가치 저장 수단, 계산 단위, 거래 수단)을 가진 ‘실제’ 돈의 부재는 사회주의 국가들에게 큰 문제가 된다는 것이 입증되었으며 북한도 마찬가지이다. 따라서 경제 및 기타 문제들을 해결하기 위해서는 언젠가는 북한 경제의 화폐화(monetization)와 안정적이고 전환 가능한 화폐의 도입이 필요하다.

2011년 현재, 북한은 지난 10년 동안 일련의 시장화 및 화폐화의 과정을 거쳐온 것은 분명하다. 이 과정은 아직 불완전하지만 돌이킬 수 없는 것이다. 기존 농업 기반의 개혁안의 실패, 불리한 외부 상황, 사회 붕괴에 대한 두려움으로 북한은 일시적으로 사회주의적 신보수주의 정책을 선택했다. 즉, 정통 북한 사회주의 입장으로 돌아간 것이다. 이러한 움직임은 특히 김정일의 건강이 문제가 되었던 2005년이래 관찰되었으며 2008년에 다시 최고조에 달했다. 하지만 현재 그 분위기는 다시 바뀌고 있으며 북한은 또다른 개혁을 준비하고 있다는 전조가 보인다.

이번 개혁은 북한의 상대적 우위에 중점을 두고 경제의 구조적인 특징을 고려하게 될 것이다. 업

청난 천연자원 매장량, 기술이 있고 훈련된 값싼 노동력을 가진 산업경제로써 북한은 수출 중심의 성장에 집중할 것이다. 그러나 이것은 국제사회와의 긴밀한 협조가 필요하다. 이러한 정책은 정치적인 면은 제외하더라도, 무역과 투자의 흐름을 지원할 수 있는 금융 시스템을 포함한 적절한 기관들의 구축이 필요하다.

2차 개혁은 현재 우리가 완전한 실패라고 치부하기는 힘든 1차 개혁의 토대 위에 더해질 수 있을 것이다. 시장화 및 화폐화는 이미 도입되었고 이제 더욱 강화할 필요가 있다.

한국은 이 과정에 적극적으로 참여하는 것이 중요하다. 특히 북한에 전환가능한 화폐 및 국제적으로 버금가는 금융기관 설립에 대한 지원이 필요하다. 그렇게 하지 않으면 역사는 되풀이 될 가능성이 있으며 제 3국 (중국)이 관련된 정치적 영향력을 발휘하며 이 역할을 할 것이다.

2000년대 북한의 대중 경제의존 및 영향분석

임 명 | 길림대학교

I. 서언

주지하다시피 북한은 현재 전세계에서 유일하게 ‘사회주의 계획경제체제’를 고수하고 있는 나라로서, 기본 경제발전전략인 ‘자립적 민족경제건설노선’을 확고부동하게 견지하고 있다.

‘자립적 민족경제’에 대한 북한의 해석에 따르면, “나라를 부강하게 만들고 인민생활 수준을 제고시키는데 필요한 중공업 및 경공업 제품들과 농업생산품들을 기본적으로 국내에서 생산·충당할 수 있도록 경제를 다방면으로 발전시키고, 현대적 기술과 생산설비를 이용하여 자체적으로 견고한 원료기지를 건설함으로써 모든 부문들이 유기적으로 연결된 하나의 종합적인 경제체제를 확립”시키는 것을 의미한다.¹⁾

따라서 북한의 대외경제는 여전히 국내 경제발전을 위한 습유보결(拾遺补缺) 또는 호통유무(互通有无)의 역할만을 담당하고 있고, 대외경제 규모는 매우 작은 상황이다. 북한은 1990년대 초반 구소련 해체와 동구권 붕괴를 목격하였고, 또한 1990년대 중반 심각한 경제난을 겪으면서 불가피하게 본격적으로 대외 경제원조를 호소하기 시작했다. 그리고 제2차 핵실험 이후, 미국의 경제제재가 가속화되고 한국 이명박 정부가 ‘강한 한국’을 주창하며 북한에 대한 지원을 중단하면서, “믿을 만한 나라는 그래도 중국밖에 없다” 라고 간주하고, 중국에 대한 강한 경제협력, 더 정확히 표현하면 중

1) 김일성, “조선민주주의인민공화국 정부의 당면 과업에 대하여”, 『김일성저작집』, 제3권, pp. 79-80.

국에 대한 심한 경제의존 의도를 나타내고 있다. 중국 역시 자국의 종합적 국익을 감안하여 북한의 의도에 적극 부합하는 모습을 보이고 있다.

한국의 경우, 1998년 김대중 정부부터 노무현 정부까지 10년간 대북한 포용정책(햇볕정책)을 실시하였고, 안보이익>경제이익, 장기이익>당면이익, 잠재이익>현실이익, 전체적 측면에서의 이익>지역적 측면에서의 이익이라는 원칙하에 역사적으로 유례 없는 대북한 경제협력사업이 이시기에 활발하게 진행되었다. 하지만 2008년 이명박 정부 출범 이후, 한국의 대북한 경제정책의 기본 틀이 바뀌면서 현재 남북관계가, 단지 남북 경제관계의 발전만을 평가할 때, 교착상태에 빠진 것은 분명하다. 문제는, 북한에 대한 경제적·정치적 영향력, 또는 주도권 행사에 있어서 북한의 대중 경제의존도가 지속적으로 심화될 경우, 남북교역을 토대로 기타 분야의 경제교류, 나아가 한민족의 최종 숙원인 한반도 경제공동체를 형성하려는 한국의 목표에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가 하는 것이다. 필자는 한국의 입장에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 북한의 대중 경제의존 현상을 예의-주시하고, 상응한 대응책을 마련하는 것이 반드시 필요하다고 생각한다.

본문은 두번째 부분에서 북한의 대외경제 의존도에 대하여 간략히 살펴본 뒤, 세번째 부분에서는 북한의 대중 경제의존 현상을 무역, 전략물자, 원조 등 측면에서 고찰해 보았다. 이를 토대로 네번째 부분에서는 북한의 대중 경제의존 심화의 원인에 대하여 북한요소, 중국요소, 한국요소 세 가지로 구분하여 분석하였고, 다섯번째 부분에서 북한의 대중 경제의존 심화의 긍정적 영향과 제약적 영향을 분석한 뒤 마지막 부분에서 간략한 결론을 도출하였다.

II. 북한의 대외경제 의존도

관련통계에 따르면, 20세기 90년대 이전 북한의 대외무역 의존도는 20%를 상회하고 있다. 하지만 90년대로 진입하면서 북한의 대외무역 의존도는 국내 전반 경제규모의 확연한 위축과, 중국을 비롯한 구 사회주의권 국가들의 경화결제 요구 등의 영향으로 인하여 10% 수준으로 급격히 감소하였다.

20세기 90년대 북한의 대외무역 상황을 살펴보면, 그 비중이 현격히 감소하였을 뿐만이 아니라, 절대수치 상으로도 그 위축 정도가 매우 심각함을 알 수 있다. 한국 KOTRA의 통계에 따르면,²⁾ 1990년 북한의 대외무역 총액(대한국 무역액은 포함하지 않음. 이하 동일)은 47.20억 달러로, 이는

2) 지난 수십 년 간 북한은 자국의 대외무역 총액을 비롯한 각종 경제 통계자료를 발표하지 않았기 때문에, 본문에서는 북한의 무역상대국 통계를 역으로 집계한 ‘거울통계(mirror statistics)’ 자료를 활용할 수밖에 없었다. 현재 북한의 대외무역과 관련하여 통계자료를 제공하는 외부기관들로는 KOTRA, JETRO, IMF, 중국 세관, 중국 상무부 등이 있다. 각각의 통계가 북한의 대외무역 상황을 정확히 반영하기에는 일정한 한계가 있겠지만, 필자는 북한의 대외무역 실상을 파악하는데 상기 외부기관들의 통계자료를 이용하는 것은 기본적으로 무리가 없다고 인정한다.

당시 상황을 감안할 때, 상당히 양호한 실적이라고 평가할 수 있다. 하지만 1991년부터 구 소련 및 동구권 나라들이 모두 자신난보(自身難保, “내 한몫 건사하기 힘들다”, “내 코가 석자다”라는 뜻)를 맞이하면서 북한에 신경 쓸 여유가 없었고, “청산결제에서 경화결제로 전환” 하자는 등의 요구사항을 내세워 북한으로서는 엄청난 경제적 충격을 받게 되었다. 이로 인해 1991년 북한의 대외무역 총액은 27.20억 달러로 급감하였고, 위기의식을 느낀 북한은 1992년부터 “무역 제일주의” 슬로건을 표방함과 더불어, 나름대로의 각종 조치들을 강구하였다. 또한 국내적으로 ‘외화벌이’의 중요성에 대해 적극 강조하였지만, 대외무역 실적을 상승시키는데 아무런 도움이 되지 못했다. 결국, 1998년에 이르러서는 대외무역액이 14.40억 달러에 불과하게 되었고, 북한경제 전반에서 대외무역은 거의 무시해도 무방할 정도로 심각한 상황에 이르렀다.

1999년부터 북한경제는 국제사회의 지원과 자체 생산가동률의 증가, 대중 무역의 확대 등에 힘입어 점차 회복단계에 진입하였고, 대외무역 또한 회복되는 모습을 보이며 14.80억 달러의 대외무역액을 달성하였다. 2000년대에 진입하면서 북한의 대외무역은 가파른 성장세를 시현하여, 2000년에 19.70억 달러로 전년대비 33.1% 증가, 2001년에는 22.70억 달러로 전년대비 15.2%의 증가를 기록하였다. 하지만 2002년부터 또 다시 침체 국면에 진입하였다가, 2005년에 2000년대 들어 처음으로 대외무역액이 30억 달러를 초과하는 모습을 보였다. 최근 북한의 대외무역 상황은, 2006년 7월의 미사일 발사와 10월에 강행한 핵실험에 대한 국제사회의 대북제재 강화조치 및 개별국 차원의 대북제재, 2009년 11월 30일 화폐개혁, 2010년 한국의 천안함, 연평도 사건이 계기인 5.24 남북교역 중단 조치 등으로 인하여 답보상태를 유지하고 있는 실정이다(표1 참조).

북한의 주요 수출 품목은 석탄, 수산물, 광산물, 철강 등이며, 주요 수입품목은 원유를 중심으로 한 에너지원, 곡물류, 전기기계, 기계류 및 화학제품 등으로 여전히 고부가가치 상품 보다는 원자재 중심의 무역구조를 보여 주고 있다. 특히 북한은 2007년 이래 대외무역에 있어 유류 및 곡물류의 국제가격 상승으로 인해 상당히 많은 외화를 지출한 것으로 보이며, 이는 북한의 전반 대외경제에 상당한 부담으로 작용한 것으로 판단된다.

표1. 1990-2010년도 북한의 대외무역추이

(단위: 백만 달러, %)

| 연 도 | 수 출 | | 수 입 | | 합 계 | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 |
| 1990 | 1,960 | | 2,760 | | 4,720 | |
| 1991 | 1,010 | -45.5 | 1,710 | -32.7 | 2,720 | -38.0 |
| 1992 | 1,030 | 1.3 | 1,640 | -1.0 | 2,670 | 1.1 |
| 1993 | 1,020 | -6.1 | 1,620 | 2.1 | 2,640 | 3.6 |
| 1994 | 840 | -13.3 | 1,270 | -25.0 | 2,110 | -20.6 |
| 1995 | 740 | -14.2 | 1,316 | 6.0 | 2,050 | -2.3 |
| 1996 | 730 | -1.2 | 1,250 | -5.0 | 1,980 | -3.7 |
| 1997 | 910 | 24.5 | 1,272 | 1.8 | 2,180 | 10.1 |
| 1998 | 560 | -38.2 | 883 | -30.6 | 1,440 | -33.8 |
| 1999 | 520 | -7.9 | 965 | 9.3 | 1,480 | 2.6 |
| 2000 | 560 | 7.6 | 1,407 | 46.4 | 1,970 | 33.3 |
| 2001 | 650 | 4.9 | 1,620 | 15.2 | 2,270 | 2.6 |
| 2002 | 735 | 13.1 | 1,525 | -5.9 | 2,260 | -0.4 |
| 2003 | 777 | 5.5 | 1,614 | 5.9 | 2,391 | 5.8 |
| 2004 | 1,020 | 31.3 | 1,837 | 13.8 | 2,857 | 19.5 |
| 2005 | 999 | -2.1 | 2,003 | 9.0 | 3,001 | 5.0 |
| 2006 | 947 | -5.2 | 2,049 | 2.2 | 2,996 | -0.16 |
| 2007 | 920 | -2.9 | 2,020 | -0.14 | 2,940 | -9.8 |
| 2008 | 1,130 | 22.00 | 2,690 | 33 | 3,820 | 29.9 |
| 2009 | 790 | -30.0 | 1,890 | -29.7 | 2,680 | -29.8 |
| 2010 | 1,190 | 50.6 | 2,280 | 20.7 | 3,470 | 29.3 |

출처: KOTRA, TETRO에서 발표한 수치에 근거하여 종합적으로 편집.

2000년대 북한의 대외무역 의존도를 파악하기 위해서는 북한에서 발표한 GNP 또는 GDP 수치를 기초자료로 이용해야 마땅하나, 북한은 지난 수십년 간 단 한번도 해당 수치를 발표한 적이 없어서 본문에서는 한국에서 발표한 북한의 “국민소득(Gross National Income)”을 참조하였다. 한국의 관련통계에 따르면, 2000년 북한의 GNI³⁾는 168억 달러였으며, 대외무역 총액은 23.90억 달러였고, 대외무역 의존도는 약 14.22%이다. 여기서 유의하여야 할 것은, $GNP < GDP$ 임을 감안할 때 북한의 실질적인 대외무역 의존도는 14.22%에도 미치지 못했을 것이라는 점이다. 동일 계산법으로 2001년도 북한의 대외무역 의존도는 약 17%, 2002년도는 약 17%, 2003년도 약 16%, 2004년도 약 17%, 2005년도 약 16%, 2006년도 약 16%, 2007년도 약 17%, 2008년도 약 22%임을 알 수 있다. 90년대 이전 북한의 대외무역 의존도는 대한민국 무역이 포함되지 않은 상황에서도 20%를 상회하였지만, 90년대 이후부터는

3) 하지만 한국은행 등에서 발표한 북한의 GNI 수치도 자국의 가격과 환율을 적용한 수치이기 때문에 한국표준으로 계산된 수치라고 보아야 할 것이다. 따라서 필자는 이점에 대하여 반드시 유념하여야 한다고 인정.

대한민국 무역이 포함되었음에도 불구하고 10% 정도임을 알 수 있다. 이것은 최근 몇 년간 북한 대외무역 총액의 절대치가 지난 90년대 초반 수준에 도달하였음에도 불구하고, 대외무역 의존도는 급격히 하락하였음을 반영하는 것으로, 종합적으로 살펴볼 때 최근 북한의 대외무역 의존도는 상승한 것이 아니라, 상당 폭 하락하였다고 할 수 있다. 그리고 한국의 대외무역 의존도가 70% 이상인 점을 감안할 때, 북한의 대외무역이 북한경제에서 차지하는 비중과 역할은 매우 미미한 실정이라 할 수 하겠다.

III. 북한의 대중 경제의존도

1. 북한의 대중 무역의존도

중국은 지난 수십 년 동안 북한의 제1, 제2 무역대상국으로서, 전술한 것처럼 북한은 대외무역 의존도가 극히 낮은 수준이지만, 대중국 무역의존도는 주목할 만큼 높은 편이다(표 2 참조). 90년대 북한의 대중 무역의존도는 약 25~30% 수준에 불과하였지만(1993년에는 34%를 차지), 2000년대로 접어들면서 중국을 제외한 여타 국가들과의 무역이 전반적으로 감소하는 가운데, 북·중 무역은 급속히 증가하였고, 이로 인해 북한의 대중 무역의존도도 수장선고(水漲船高, 水漲—물 높이가 오르면, 船高—배 높이도 오른다는 뜻) 하듯이 상승하였다. 북한의 대중 무역의존도는 2003년부터 40% 이상을 차지하고 있으며, 연도별로 살펴보면 2004년 48.2%, 2005년 52.6%, 2006년 56.7%, 2007년 67.1%, 2008년 73.0%, 2009년 78.5%로 대단히 높은 수준이고, 북한의 대외무역에서 중국의 일방적 지배 또는 독주가 어느 정도인지를 가늠할 수 있다.⁴⁾

북한의 대중 수출이 급 성장세로 돌아선 것은, 중국 동북3성 및 산둥성, 강소성 경제개발로 인한 연료자원의 수요 증가에 따른 대중 석탄 수출의 증가, 중국의 대북한 광물자원 개발 투자 증가에 따른 석탄 및 철광석 등의 수출 증가 등이 주요 원인으로 지적되고 있다. 반면, 대중 수입의 증가는 식량을 비롯하여 광물성 연료, 기계류, 화학섬유, 차량 및 부품, 고무 등의 수입 증가에 기인한 것이다. 특히 2007년부터 유류 및 곡물류의 국제가격이 상승함에 따라(중국 내 가격도 상승) 원유 및 곡물류의 대중 구입비용이 약 3.08억 달러에 달하였고, 전체 대중 수입액의 22%를 차지한 것으로 추정되고 있다.⁵⁾ 북한의 무역의존도를 국가별로 비교하여 살펴보면, 대중 무역이 북한의 대외무역

4) 이러한 북한의 대중 무역의존도는 남북교역을 제외한 결과이다. 2007년 남북교역은 전년대비 33% 증가한 17.98억 달러로 사상 최고치를 기록하였고, 남북교역을 포함한 북한의 국가별 무역비중을 살펴 보면, 중국이 44%, 한국이 40%를 차지하는 것으로 추정된다

5) 쌀을 비롯한 곡물류의 대중 수입이 2007년에 크게 증가한 이유는, 2006년에 한국의 대북한 식량차관 제공이 이루어지지 않았고, 2007년 8월 북한지역의 수해 피해로 인해 곡물생산량의 감소가 예상되자 식량 수급 불안을 해소하고 완화하기 위해

에서 차지하는 비중과 역할을 분명하게 알 수 있다.

러시아는 20세기 50-80년대 북한의 최대 무역상대국이었고, 1990년 양자 간 무역액이 24.7억 달러에 달했으며, 북한 대외무역 총액의 52.3%를 차지하였다. 그러나 북·러 무역액은 2000년 0.46억 달러로 급감하여 북한 대외무역액의 2.3%에 불과하였고, 러시아에 대한 북한경제의 의존도가 급격히 하락하였다. 최근 들어 북·러 교역이 미미한 성장세를 보이고는 있으나, 여전히 7% 수준을 넘지 못하고 있다.

표2. 1990-2010년 북한의 대중 수출입무역 의존도

(단위: 억달러,%)

| 연도 | 북한의 대외무역 | | | 북한의 대중 무역 | | |
|------|----------|-------|-------|--------------|-------------|-------------|
| | 총액 | 수출 | 수입 | 총액(%) | 수출(%) | 수입(%) |
| 1990 | 47.2 | 19.6 | 27.6 | - | - | - |
| 1991 | 27.2 | 10.1 | 17.1 | - | - | - |
| 1992 | 26.7 | 10.3 | 16.4 | 6.9(25.8) | 1.5(14.5) | 5.4(32.9) |
| 1993 | 26.4 | 10.2 | 16.2 | 9.0(34.0) | 2.9(28.4) | 6.0(37.0) |
| 1994 | 21.1 | 8.4 | 12.7 | 6.2(29.4) | 1.9(22.6) | 4.2(33.0) |
| 1995 | 20.5 | 7.4 | 13.1 | 5.4(26.3) | 0.6(8.1) | 4.8(36.6) |
| 1996 | 19.8 | 7.3 | 12.5 | 5.6(28.2) | 0.6(8.2) | 4.9(39.2) |
| 1997 | 21.8 | 9.1 | 12.7 | 6.5(29.8) | 1.2(13.2) | 5.3(41.7) |
| 1998 | 14.4 | 5.6 | 8.8 | 4.1(28.4) | 3.5(62.5) | 0.57(6.4) |
| 1999 | 14.8 | 5.2 | 9.6 | 3.7(25.0) | 0.4(7.6) | 3.3(34.4) |
| 2000 | 19.7 | 5.6 | 14.1 | 4.88(24.8) | 0.37(6.6) | 4.51(32.0) |
| 2002 | 22.6 | 7.35 | 15.25 | 7.38(32.6) | 2.71(36.9) | 4.67(30.6) |
| 2003 | 23.91 | 7.77 | 16.14 | 10.23(42.8) | 3.95(50.8) | 6.28(38.9) |
| 2004 | 28.57 | 10.20 | 18.37 | 13.77(48.2) | 5.82(57.0) | 7.95(43.3) |
| 2005 | 30.01 | 9.99 | 20.03 | 15.81(38.9) | 4.99(49.9) | 10.81(54.0) |
| 2006 | 29.96 | 9.47 | 20.49 | 17.0(39.1) | 4.68(49.4) | 12.32(60.1) |
| 2007 | 29.40 | 9.20 | 20.20 | 19.74(16.1) | 5.82(63.2) | 13.92(13.0) |
| 2008 | 38.20 | 11.30 | 26.90 | 27.87(41.1) | 7.54(66.7) | 20.33(46.0) |
| 2009 | 26.80 | 7.90 | 18.90 | 23.00(85.2%) | 7.30(92.4) | 15.70(83.0) |
| 2010 | 34.70 | 11.90 | 22.80 | 30.60(88.1%) | 10.40(87.3) | 20.20(88.5) |

- 1) 본 표 중, 대중 무역의존도(%)와 대중 수출입 무역의존도는 필자 스스로가 중국 세관, 중국 상무부, 한국무역협회 등 통계자료에 의하여 계산한 수치임
- 2) 북한 각 연도의 대외무역 총액에는 대 한국 무역이 포함되지 않음
- 3) 2010년 북-중 무역의 수치는 2010년 1-11월 기간 수치임

최근 몇 년간 남북교역이 빠르게 증가하여 북·중 무역액에 육박하고 있다. 북한의 대한국 무역액은 2005년 10.558억 달러로 북한 대외무역총액(40.50억 달러)의 26.0%, 2006년 13.497억 달러로

북한정부가 대외 곡물류 수입을 상당히 늘렸기 때문인 것으로 해석된다.

북한 대외무역총액(43.45억 달러)의 31.1%, 2007년에는 전년대비 33%나 증가한 17.979억 달러로 사상 최고치를 기록하였다. 물론 최근 한국의 천안함, 연평도 사건으로 인한 5.24 조치로 인하여 남북교역이 위축된 모습을 나타내고 있지만, 전반적인 추세로 보아 향후 남북관계가 지속적으로 발전해 나감에 따라 남북 교역총액은 더욱 가파른 성장세를 보일 전망이다.

일본은 한 때 북한의 제2 무역대상국이었고, 1995년 북·일 무역액은 5.9억 달러로, 북한 대외무역 총액의 29%를 차지하여 당해 북한 최대의 무역상대국이 되기도 하였다. 하지만 1996년부터 북·일 교역액이 다소 감소하기 시작하더니, 1999년에는 3.097억 달러로 하락하였다. 그리고 2005년 북·일 무역액은 1.94억 달러에 불과하여 2004년 대비 23%가 급락하는 모습을 보였다. 특히 최근 북한이 미사일을 발사하고 핵 실험을 강행함에 따라 일본이 북한에 대한 강력한 경제제재를 실시함으로써, 북·일 교역액은 당분간 상승하기 어려울 것으로 예상된다.

본문에서 한 가지 반드시 강조하여야 할 부분은, 2000년대에 들어와서 북한의 대태국 무역이 지속적으로 확대되었다는 점이다. 2002년 북·태 무역은 처음으로 2억 달러를 돌파하더니, 2006년에는 3.7425억 달러를 기록하며 태국은 중국에 이어 북한의 제2의 무역대상국이 되었다.

북한의 대태국 주요 수출품목은 귀 금속류, 동, 기계류(전기기기, 음향기기 등), 철강제품 등이며, 주요 수입품목은 고무, 목재, 알루미늄 등의 공업원료와 전기기기, 곡물류⁶⁾ 등이다. 하지만 2007년 북한의 대태국 수출은 0.36억 달러로 전년대비 78.6% 감소하였고, 수입은 1.92억 달러로 전년대비 15.4% 감소하였으며, 이로 인해 무역총액이 큰 폭으로(전년대비 42.3%) 감소하였을 뿐만 아니라, 무역적자도 1.56억 달러(2006년 0.59억 달러) 크게 증가하였다. 이는 태국이 북한의 핵실험에 대한 유엔의 대북 경제제재에 동참하면서, 2006년 북한의 대태국 수출비중이 가장 높았던 금괴의 수입을 거의 중단하였기 때문인 것으로 판단된다. 또한 금괴의 대태국 수출이 어려워지면서 경화부족이 발생하여 북한의 태국으로부터의 수입도 위축된 것으로 보인다.⁷⁾

표2를 토대로 수출 측면에서 북한 교역의 대중 의존도를 살펴보면, 그 변화폭(起伏)이 얼마나 큰지를 알 수 있는데, 대중 수출의존도가 가장 작은 해인 2000년에는 6.6%에 불과하였지만, 가장 큰 해인 2009년에는 92.4%에 달했음을 알 수 있다. 그리고 2003년 이후 기본적으로 50%를 상회하고 있고, 2010년에는 87.3%를 차지했다. 한편 북한의 대중 수입의존도를 살펴보면, 높은 수준의 의존 상황이 지속되고 있음을 확인할 수 있으며 심각한 중국 편향성을 띠고 있다. 결국 최근 북한의 대외 무역 환경이 지속적으로 악화됨에 따라 북한의 대중 무역의존도는 더욱 심화될 것으로 전망된다.

6) 2002년 이후 연평균 3천만 달러에 달했던 태국으로부터의 곡물수입이 2006년에는 7만 달러 수준으로 급감하였다.

7) 2006년 12월 27일, 태국정부는 북한산 금괴의 반입을 인정하였다. 키티와시논드 외무부 대변인은 2006년 10월 유엔의 대북 제재가 채택되기 전까지 북한으로부터 금괴를 수입하였고, 유엔이 결의를 채택한 이후에는 북한산 금괴를 수입하지 않고 있다고 밝혔다(뉴시스, 2006.12.28). 북한은 2006년 3,560만 달러의 보석 및 귀금속류를 태국에 수출하였는데, 그 중 금이 2,728만 달러, 은이 832만 달러를 각각 차지하였다(KOTRA, 2006년도 북한의 대외무역동향, pp. 41-42).

2. 북한의 대중 전략물자의존도

시장경제체제 국가들은 보통 비교우위 이론과 이윤극대화 이론에 기초하여 대외무역을 추진하고 있으나, 북한은 계획경제체제 국가인 관계로 자립적 민족경제건설이론에 기초하여 여결(余缺-남는 것과 부족한 부분)을 조절하는 것을 목적으로 한다. 즉 시장경제체제 국가들의 대외무역기구(또는 기업)은 어느 분야가 이익이 많이 나면 바로 그 분야를 경영하지만, 북한의 대외무역기구는 국내에서 무엇이 부족하면 바로 그것을 수입하고, 수입에 필요한 외환문제를 해결하기 위하여 국내에서 생산된 제품 중 상대적으로 여유가 있는 물품들을 수출하는 것이다. 따라서 북한의 수출입 상품구조를 살펴 보고 분석하면, 북한경제가 어떤 분야에서 국외에 의존하고 있는 가를 알 수 있는데, 이로부터 또한 북한 국가의 생사존망, 즉 국제민생(国計民生 国計--국가가 계획한것, 民生--서민들의 생활, 즉 한국식 표현으로는 나라경제 또는 국가경제)에 직접적으로 영향을 주는 전략물자를 중국에 얼마나 의존하고 있는지의 정도 및 그 변화들을 알 수 있다.

역사적으로 살펴 보면, 북한이 중국으로부터 수입한 주요 제품들로는 원유, 식량, 화학공업제품들, 종자, 의약품 및 자동차 등. 중국으로 수출한 주요 제품들로는 철강, 목재, 각종 광물제품들, 해산물 등이다. 최근에는 북-중 무역의 상품구조가 다소 변화하여 중국 길림성 세관의 통계에 따르면, 2006년도 길림성의 대 북한 의류 수출이 급속히 성장⁸⁾하여 618만 달러에 도달, 전년 동기 57.7% 성장⁹⁾ 석탄은 1,163만 달러로 전년 동기 49.9% 성장, 철강 587만 달러로, 전년 동기 74.7% 성장, 의약품은 341만 달러로, 전년 동기 36.9% 성장, 원유 188만 달러로, 전년 동기 54.1% 성장, 곡물 및 곡물가루는 1,649만 달러로, 전년 동기 57.7% 감소하는 모습을 보여 주었다. 현재 길림성의 북한으로부터 수입하는 품목들은 여전히 1차 산업 제품 위주인데 철광석, 해산물, 원목, 생철, 폐철, 석탄 등이다. 2006년 길림성은 북한으로부터 5,174만 달러의 철광석을 수입하여 전년 동기 10.6% 감소, 생철, 폐철은 1,703만 달러로 전년 동기 53.3% 감소, 석탄은 880만 달러로 전년 동기 13.1% 감소, 철강은 1,131만 달러로 전년 동기 62.1% 감소, 원목은 1,298만 달러로 전년 동기 1.4배 성장,

-
- 8) 현재 북한 주민들의 구매력 여부, 또는 소비여력 등은 여전히 논란의 대상이 되고 있지만, 한 가지 반드시 주목하여야 할 점은 최근 북한 소비자들이 제품의 질과 브랜드에 더욱 신경을 쓰고 있어 북한 수입 제품의 질적 수준이 높아지고 있다는 것이다. 문제는 북한 주민들의 구매력 원천인데, 최근 들어 북한에서 일부 고급 소비자 집단이 대두하고 있는 데서, 그 원인을 찾을 수 있다. 예를 들어 평양의 경우, 1) 중국, 일본, 동남아 등지에 거주하고 있는 해외동포를 친지로 둔 가정으로, 이들 가정은 평양시 가정 중 약 60~70%를 차지한다. 이러한 가정들은 해외친지들의 도움으로 상대적으로 많은 외화를 사용하고 있다. 2) 해외업무 관련요원으로 주로 해외와의 비즈니스 또는 외교업무에 종사하고 있는 인원들이다. 3) 공적 업무로 장기간 북한에 거주하는 외국인들이다.
- 9) 최근 몇 년 사이 중국의 대북수출에서 원자재제품이 증가하긴 하였지만, 완제품이 더욱 눈에 띄게 증가하였다. 예를 들어 북한으로 수출하는 기계전기, 음향설비 및 그 부속품들은 2001년의 5,000만 달러에서 2005년의 1.3억 달러로 증가하였고 철강수출 또한 4,000만 달러에서 8,000만 달러로 증가하였다. 이런 현상은 북한 경제발전과 국민 생활수준의 향상에 따른 완제품 및 철강 등에 대한 욕구가 증가하였다는 사실을 보여주기도 한다.

톱자재(锯材)는 742만 달러로 전년 동기 20.6% 성장하는 모습을 보여 주었다. 2007년 1-5월 길림성의 대북한 수출상품구조를 살펴 보면, 전통적인 상품은 여전히 계속하여 감소하는 추세를 보여 주어 2006년 동기에 비하여 식료품은 34.2%, 화학공업은 50%, 비닐제품은 28.4%, 석탄은 39.8% 감소하는 모습을 보여 주고 있다. 그럼에도 불구하고 직물은 40%, 기계, 전자제품은 7.2%, 자동차 및 부속품은 105%, 식량은 105%, 밀가루는 29.4% 증가한 실정이다.

중화인민공화국 상무부에서 발표한 통계자료와 중국 세관에서 발표한 자료에 의하면, 지난 수십 년 간 중국의 대 북한 수출 무역액 중 원유가 가장 많은 비중을 차지(약 70% 정도)함에도 불구하고 2000년대에 진입하여서는 농수산물에 무에서 유로 상승 추세를 나타내고 있고, 한편 완제품의 수출도 급속한 성장을 가져 왔는데, 그 중 기계류와 음향설비 및 부품의 북한에 대한 수출이 2000년의 0.4억 달러에서 2006년의 1.8억 달러, 비 금속류 및 제품은 2000년의 0.5억 달러에서 2006년의 1.0억 달러, 철강 및 철강제품의 수출은 2006년에 0.49억 달러에 달하여 비 금속류 및 제품의 81.67%를 차지하였다. 광물은 중국이 북한으로부터 수입하는 가장 주요한 수입품목인데, 2000년 이래 해마다 증가하여 2006년에는 2.2억 달러(이는 2000년의 22배)에 달하였다. 다음으로 직물, 수산물, 목제품 및 비금속류도 중국이 북한으로부터 수입하는 주요 제품인데, 2006년 중국의 이 다섯 개 품목의 수입액은 총 수입액의 91%를 차지(표3 참조)¹⁰⁾하였다.

표3. 2000-2006년도 북-중 수출입 주요품목 변화추이

(단위: 억달러)

| | 광 산 물 | | 농 산 물 | | 기계전자- 목제품 | 비 금 속 류 | | 직 물 류 | | |
|------|------------|------------|-------|-------------|--------------|-------------|-----|-------|-----|-----|
| | 수출 (원유) | 수입 (석탄) | 수출 | 수입 (해산물) | 수출 (기계전자) | 수입 (목제품) | 수출 | 수입 | 수출 | 수입 |
| 2000 | 1.2 | 0.1 | - | - | 0.4 | 0.1 | 0.5 | 0.1 | 0.5 | - |
| 2001 | 1.6 | 0.1 | 0.1 | 0.5 | 0.5 | 0.1 | 0.5 | 0.3 | 0.5 | 0.3 |
| 2002 | 1.2 | 0.2 | 0.2 | 1.4 | 0.5 | 0.1 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.4 |
| 2003 | 1.8 | 0.3 | 0.8 | 2.1 | 0.7 | 0.1 | 0.4 | 0.6 | 0.4 | 0.6 |
| 2004 | 2.1 | 1.1 | 1.5 | 2.6 | 0.9 | 0.2 | 0.5 | 1.2 | 0.5 | 0.6 |
| 2005 | 2.9 | 2.1 | 1.1 | 0.9 | 1.3 | 0.2 | 0.8 | 0.9 | 0. | 0.7 |
| 2006 | 3.5 | 2.2 | 1.2 | 0.4 | 1.8 | 0.3 | 1.0 | 0.6 | 1.0 | 0.7 |

출처: 중화인민공화국 상무부에서 발표한 통계자료와 중국 세관에서 발표한 자료들에 근거하여 종합적으로 정리.

10) 현재까지 아쉬운 사실은 북-중 경제관계에 대한 정확한 자료를 중국이 발표하는 통계자료 외 구할 수 없어서 구체적인 실태에 대한 분석과 판단이 매우 어렵다는 점이다. 하지만 중국의 통계자료는 아래와 같은 몇 가지 제약에도 불구하고 북한경제와 관련한 많은 정보를 제공한다고 판단한다. 첫째, 정부차원에서 이루어진 지원성 거래와 민간차원의 상업성 거래를 구분할 수 없다는 것, 둘째, 통계 밖에서 이루어지고 있는 ‘보검무역’과 밀무역의 규모가 상상하는 것보다 크다는 점, 셋째, 정부차원의 협상을 통해서 결정되는 지원 거래의 조건(교환 조건이나 상환방식 등)을 알 수가 없다는 점 등을 지적할 수 있다.

표 4. 2007-2010년도 북한의 대중 주요 품목별 수출 현황

(단위: 백만 달러, %)

| 순위 | 품목명 | 2007 | 2008 | 2009* | 2010.1-11 |
|----|----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| 1 | 광, 슬랙, 회 | 164(38.5) | 213(29.7) | 72(n.a.) | 221(n.a.) |
| 2 | 광물성 연료 | 170(66.1) | 208(22.1) | 212(n.a.) | 347(n.a.) |
| 3 | 철강 | 45(28.2) | 78(73.6) | 43(n.a.) | 91(n.a.) |
| 4 | 의류 | 60(-4.7) | 77(28.0) | 56(n.a.) | 139(n.a.) |
| 5 | 어류 | 30(-30.8) | 40(33.6) | 22(n.a.) | 56(n.a.) |
| 총계 | | 469(24.3) | 616(31.3) | 405(-34.3) | 854(n.a.) |

출처: 한국무역협회 <www.kita.net>

주 1: 품목은 HS code 2자리수를 기준으로 하였고 우선순위는 2008년을 기준으로 함.

주 2: ()내는 전년 동기대비 증가율

* 2009.8-11월까지 품목별 통계를 발표하지 않았으며, 이로 인해 품목별 수출 증가율을 파악하기 곤란

표5. 2007-2010년도 북한의 대중 주요 품목별 수입 현황

(단위: 백만 달러, %)

| 순위 | 품목명 | 2007 | 2008 | 2009* | 2010.1-11 |
|----|----------|-----------|-----------|------------|------------|
| 1 | 광물성 연료 | 402(15.7) | 586(45.8) | 223(n.a.) | 425(n.a.) |
| 2 | 보일러와 기계류 | 104(25.0) | 145(40.1) | 99(n.a.) | 219(n.a.) |
| 3 | 전기기기, 장비 | 69(-29.0) | 101(45.3) | 71(n.a.) | 163(n.a.) |
| 4 | 플라스틱류 | 54(92.1) | 67(25.4) | 44(n.a.) | 73(n.a.) |
| 5 | 차량 및 부속품 | 52(35.4) | 89(46.6) | 69(n.a.) | 142(n.a.) |
| 총계 | | 681(13.0) | 988(45.1) | 506(-48.8) | 1022(n.a.) |

출처: 한국무역협회 <www.kita.net>

주 1: 품목은 HS code 2자리수를 기준으로 하였고 우선순위는 2008년을 기준으로 함.

주 2: ()내는 전년 동기대비 증가율

* 2009.8-11월까지 품목별 통계를 발표하지 않았으며, 이로 인해 품목별 수출 증가율을 파악하기 곤란

당연히 중국 길림성의 대북한 무역, 또는 위 통계자료(표4, 표5 참조)로 북-중 무역관계 전반을 정확히 설명하는 데는 한계가 있음에도 불구하고, 여기서 북한의 여러 가지 상황 또는 동향들을 파악할 수 있다. 북한의 대중 수출상품 구성에 있어서, 철광석, 생철, 폐철, 석탄, 철강 등의 품목들은 대폭 감소하고 있는데, 이는 북한 국내 수요가 증가하여 상품 공급이 감소하고 있음을 의미한다. 원인은 크게 두 가지로 설명할 수 있는데, 하나는 국내 생산이 가동을 회복하여 수요가 증가한 것이고, 다른 하나는 자원이 고갈되어 상품 공급원이 감소 또는 중단 된 것이다.

북한의 중국으로부터 수입하는 상품구조 중 의류, 석탄, 철강, 의약, 석유 등 전략물자들은 대폭 증가하고 있는데, 이는 북한이 이러한 전략물자분야에서 중국에 대한 의존도가 여전히 상당히 높음을 설명한다. 또한 북한 내부 생산이 현재 회복 단계에 진입하여 경제상황이 선 순환 방향으로 발전하는 것을 의미한다.¹¹⁾

11) 장보인, “최근 조선의 경제발전변화 및 중한의 역할”, «동북아 논단», 제5집, 2007년.

한편, 북한은 국내에서 원유가 생산되지 않아 원유를 장기간 대중국 수입에 의존하고 있다. 북핵 위기 전, 북한은 국내에서 필요한 원유의 대부분을 중국으로부터 수입하였는데, 1991년의 경우 북한의 총 원유수입량 189만 톤 중에서 110만 톤을 중국으로부터 수입하였다.¹²⁾

제1차 북핵 위기 발발 후 북·미 간에 핵협정을 체결하면서, 미국은 북한에 매년 50만 톤의 중유를 KEDO로부터 제공하기로 약속하였다. 그러나 이 협정은 엄격히 실행, 준수되지 못했고, 미국의 중유 지원은 반도이폐(半途而廢), 즉 흐지부지하게 되었다. 그 후, 한국이 북한에 일부 원유를 제공하였지만, 북한이 필요로 하는 절대 대부분의 원유는 여전히 중국에 의존하고 있다. 중국은 70년대에 이미 흑룡강성 대경유전으로부터 북한까지 직접 연결되는 송유관을 건설하였고, 그 때부터 국제 가격에 비해 엄청나게 낮은 특별가격으로 원유를 북한에 공급하고 있다. 관련보도에 의하면, 중국이 북한에 제공하는 원유량은 매년 달라 많은 경우는 100만 톤에 근접하고, 적은 경우는 30만 톤에 달한다고 한다. 이것은 북한 총 원유 수입량의 70~80%에 상당하는 것으로, 여기서 특별히 강조하여야 할 점은, 1999년 이후로는 북한에 원유를 공급하는 유일한 나라가 중국이라는 것이다. 특히 2002년부터 KEDO의 북한에 대한 중유지원 중단 후, 북한 군부에서 사용하는 연료용 원유의 전부가 중국으로부터 제공되고 있고, 결국 중국의 원유공급이 북한의 사활을 결정하는 요소가 되었다는 것이다(표4 참조).

표6. 북한의 대중국 원유(HS2709) 및 쌀(HS1006) 수입 추이

| 연도 | 원유 수입(HS2709) | | | | 쌀 수입(HS1006) | | | |
|------|---------------|-------|------|------|--------------|-------|------|-------|
| | 수입액 | | 수량 | | 수입액 | | 수량 | |
| | 억 달러 | 증가율 | 만톤 | 증가율 | 억달러 | 증가율 | 천톤 | 증가율 |
| 2005 | 1.98 | -41.9 | 52.3 | -1.7 | 0.12 | 24.9 | 47.6 | 26.9 |
| 2006 | 2.47 | 24.7 | 52.4 | 0.2 | 0.11 | -8.3 | 38.5 | -19.1 |
| 2007 | 2.82 | 14.2 | 52.3 | -0.2 | 0.26 | 136.4 | 80.7 | 109.6 |

출처: 중국세관총서

3. 북한의 대중 원조의존도

20세기 90년대 중반부터 북한은 경제분야에서 외부 원조에 많은 기대를 가지기 시작하였고, 자국의 전략적 이해관계로부터 출발하여 북한의 요구에 적극적으로 호응할 수밖에 없는 중국, 한국, 미국 등 3국이 북한의 최대 지원국이 되었다. 그 중에서도 중국으로부터의 지원을 가장 많이 받았으며, 상술

12) World Trade Atlas.

한 원유, 초탄, 기계설비 등 전략물자의 원조 외에 북한의 가장 절박한 최우선 순위 대외원조는 식량 원조였다. 북한의 매년 최소한 식량수요량은 대략 550만 톤이지만, 매년 생산능력은 최대 430만 톤이고, 그나마 수 재해를 맞을 경우 생산능력은 300만 톤 정도에 불과하여 매년 120-250만 톤의 식량이 부족한 실정이다. 이와 관련한 분석에 따르면, 북한의 한해 식량생산량이 330만 톤이면 50만 명의 아사자가 발생하고, 380만 톤이면 10만 명의 아사자가 발생한다고 하며, 만약 생산 또는 원조를 포함한 식량이 총 430만 톤에 달하면 아사현상은 막을 수 있으나, 400만 명이 영양실조에 직면할 위험에 처하게 된다는 것이다. 따라서 식량문제는 여전히 북한이 시급히 해결해야 할 가장 큰 걸림돌이자 난제이고, 또한 이것은 북한의 중장기적인 사회안전 및 국가안정과도 밀접한 연관성을 가지고 있다.

1995년 이래, 미국은 매년 세계식량계획기구(WFP)를 통해 북한에 200만 톤의 식량을 지원하고 있으며, 언론보도에 따르면, 유엔 식량기구도 1995-2005년 동안 매년 북한에 긴급 식량원조를 실시하여 이미 650만 명이 혜택을 받았고, 이는 북한 인구의 1/3에 해당한다고 한다. 최근 몇 년 동안 북한이 국제 식량원조를 받은 상황을 살펴보면, 2004년 87.8만 톤, 2005년 108만 톤을 지원받았다. 2005년 중국은 자국 역시 4.9만 톤의 국제 식량원조를 받는 상황임에도 불구하고 북한에 대한 식량 지원을 대폭 확대하여 53.1만 톤의 식량을 지원하였는데, 이는 중국 대외식량지원 총량의 92%에 해당한다. 같은 해 한국이 북한에 제공한 식량지원량은 39.4만 톤, 미국과 일본이 북한에 제공한 식량지원량은 각각 4.8만 톤과 2.8만 톤이었다.

북한에 수재가 발생한 후 중국정부는 인도주의적 차원에서 북한에 식량, 식료품, 의약품 등을 제공하였다. 여기서 한 가지 분명히 언급해야 할 사항은, 여타 국가 또는 국제기구의 북한에 대한 모든 원조는 장부상에 명확히 기입하고 대외에 공표하지만, 중국의 대북한 원조는 상당수가 비밀리에 진행되거나, 민간의 자발적 형식으로 추진되기 때문에 민간 차원의 원조는 통계가 불가능할 뿐만 아니라, 그 量 또한 엄청나다는 점을 강조하고 싶다.

상술한 바와 같이, 북한의 매년 식량부족량은 개략 120만 톤 이상이지만, 중국을 제외한 국제사회가 북한에 지원하는 식량원조량은 부족분의 절반 수준에 불과한 상황이다. 다시 말해서, 북한은 그 나머지 부족분의 절반을 중국으로부터의 식량수입 또는 지원으로 해결하고 있다는 것이다. 식량 외에도 북한이 중국에 원조를 요구하는 품목은 돼지고기, 식용류, 각종 식료품, 직물, 원목, 초탄, 기계, 의약품, 기계설비 등이다.

2005년 유엔 식량기구는 북한에 대한 식량원조를 중단했다가, 2006년부터 여러 차례 북한과의 회담을 거쳐서 식량원조를 재개하는데 합의하였다. 하지만 원조 대상을 기존 650만 명에서 190만 명으로 대폭 축소하였을 뿐만 아니라, 더 큰 문제는 유엔 식량기구가 190만 명에 대한 식량지원도 보장하지 못하고 있다는 데 있다. 따라서 향후 중국에 대한 북한의 식량원조 의존도는 더욱 심화될 것으로 전망된다.

IV. 북한의 대중 경제의존 심화 원인

북한의 대중 경제의존 심화 원인에 대한 한국 학자들의 견해를 살펴보면, 대체로 북한의 현 사회주의체제 유지에 대한 중국의 기대, 중국의 대북한 영향력 확대 및 북한 선점 의도, 또는 중국 동북3성 개발의 경제적 수요에 따른 북한 활용전략 등을 제시하고 있다. 필자는 이러한 견해가 한국의 입장에서 논리적이고 현실적이며, 나름대로 설득력을 갖는다고 인정한다. 하지만 이를 자세히 살펴보면, 오직 중국 요소만 포함되어 있고, 북한이나 한국 요소는 전혀 논의되어 있지 않다. 현재 북한의 대중 경제의존 심화 원인은 북한 당국의 대중 외교정책, 특히 대중 경제정책과 밀접한 관련이 있는 것이 사실이다. 따라서 본문에서는 아래의 세 가지 요소를 토대로, 특히 한국의 대북정책을 포함한 對 동북아지역 정책을 분석하면서 그 원인을 지적하려고 한다.

1. 북한의 전략적 사상과 관련

탈냉전 이후 북한은 전세계에서 유일하게 ‘폐쇄되고 고립된 사회주의 국가’가 되어 버렸고, 외부세계에는 엄청난 변화가 발생하였다. 이러한 상황에서 북한도 자국 생존의 활로를 모색하지 않을 수 없었고, 생존 요령을 공부하지 않을 수 없었으며, 생존 기술을 연마할 수밖에 없었다. 또한 자국 생존의 자신감을 회복하고, 생존 권리를 장악할 수 밖에 없었으며, 자국 생존의 체제적 기반 구축과 핵심 지도층의 재 조정 및 새 지도층의 양성 작업에 착수하지 않을 수 없었다. 이것은 북한 지도층의 포괄적이고도 완벽한 전략적 사상의 제시를 요구하며, ‘주체사상’을 근간으로 ‘자주, 자립, 자강’하는 것이 바로 그 본질적 구현이라고 할 수 있다.

여기서 ‘자주’는 독립적인 무기 시스템과 핵을 제조하는 등의 외교·안보 분야에만 한정되는 것이 아니라, 경제개혁의 방식에 있어서 여타 국가들의 제의를 받아들이지 않음은 물론, 정치적으로는 ‘자아중심적’, ‘독립적’ 사고방식을 채택하는 것을 의미한다. ‘자립’은 스스로의 힘으로 국가를 건설한다는 의미이며, 외부원조나 경제협력에 있어 강한 경계심과 불편한 심기(抵触心理)를 드러내어 ‘가급적이면 문을 닫고 국가를 건설한다’는 뜻이 내포되어 있다. ‘자강’은 한편으로는 사회주의 운동의 저조기인 현시점에서 역발상으로 ‘사회주의 강국’이라는 주장을 전개해 나가고, 다른 한편으로는 한국에 대한 우위를 회복하여 북한이 주도하는 통일을 실현하겠다는 의지가 포함되어 있다. 이러한 ‘자주, 자립, 자강’의 사상은 북한이 자국의 현실로부터 출발하여 자국의 이익만을 추구하는 것이지, 결코 전체의 이익을 추구하는 것이라 볼 수 없으며, 자국의 권리주장을 통해 사회주의 국가 및 개발도상국들 중 소위 ‘모범’ 또는 ‘典型’의 지위를 차지하려는 의도라 할 수 있다. 그리고 북한의 ‘자주, 자립, 자강’의 이념을 자세히 분석해 보면, 북한이 왜 미국, 일본과는 정면대결을 펼치는 동시에 경

제적 실리를 챙기고, 중국과는 ‘의존할 수는 있지만, 의지할 수는 없는 나라(可依存但不可依靠的国家)’라는 입장을 추구하는지에 대해 이해할 수 있다.

2. 중국의 전략적 사상과 관련

“중국이 강해야 북한이 안정되고, 중국이 약하면 북한은 위급하다(中国强则朝鲜稳, 中国弱则朝鲜危)”. 이것은 지난 수십 년 간 북한에 대한 중국의 일관된 입장이다. 중국에 있어서 북한은 여전히 중국의 가장 중요한 전략적 완충지대로 인식되고 있다.¹³⁾ 중국은 북한에 대해 ‘개혁을 한다는 이유로 지리적 전략(地缘战略)을 망각하고, 발전을 핑계 삼아 국가 안전을 뒤로 하며, 목전의 이익을 위해 미래의 이익을 포기해서는 안 된다’는 입장을 계속 강조하고 있다. 중국은 북한을 포기한다는 것은, 동북아지역에서의 하나의 전략적 ‘분점’을 잃는 것으로 간주하며, 만일의 경우 한반도가 통일된 후 한반도 전체가 통채로 미국에게 넘어간다면, 중국이 미국에 대항할 만큼 강대해졌다고 해도 북대서양 동부 확장시기의 러시아의 꼴을 피하기 어렵다고 판단하고 있다. 한편 한반도가 통일되고 한반도 전체가 미국으로 넘어가지 않더라도 예상하지 못한 임의의 불상사가 중국 동북지역에 긴장 국면을 조성할 것이기 때문에, 중국은 어쩔 수 없이 대량의 군사력을 중국 동북지역에 주둔시키지 않을 수 없을 것이라 예상하고 있다. 따라서 북한은 중국에게 있어 포괄적이고도 전략적인 의미를 갖고 있는 동시에, 중국에게는 막대한 책임과 의무를 부여하고 있다고 볼 수 있다.

중국의 한반도에 대한 전략적 목표는, 20년의 현상유지와 50년의 안정유지이다. 그리고 중국의 중장기 국가목표는 내부적으로 안정적이고 번영한 강국을 건설하고, 외부적으로는 세계질서의 다극화와 민주화를 도모하여 ‘조화로운 주변(和谐周边)’, ‘조화로운 세계(和谐世界)’의 분위기를 형성하는 것이다. 그 중 ‘북고(北固), 남온(南稳), 동화(东和), 서안(西安)’은 중국의 가장 기본적인 안보 전략인데, 여기서 ‘北固’는 북방을 전략적으로 안전하면서도 확고한 후방으로 만드는 것을 의미하고, ‘南稳’은 남아시아 해양국들과의 안정된 관계를 의미하며, ‘东和’는 미·일 2대 대국과의 평화공존 태세의 유지를 의미하고, ‘西安’은 중국 서부지대의 발전과 안정을 의미한다. ‘北固’에서 가장 핵심적인 문제 중 하나는 중·러 관계이고, 다른 하나는 중국-한반도 관계로서, 중국은 이 두 관계의 진정한 안정이야말로 안보차원에서 중국의 걱정거리를 해소하고, 전략적으로 ‘根基’를 유지하여 융통성과 잠재력을 발휘할 수 있을 것이라고 판단하고 있다. 따라서 중국은 현 상황에서 북한이 20년 간 현상유지, 즉 중국의 전략적 발전시기인 20년 동안 북한이 안정되어야 중국이 내부적으로 급속한

13) 물론 현재 완충지대의 의미는 냉전시기 전통적인 군사적 성격의 전략적 완충지대와는 그 기능과 역할상이 다르지만, 지연상 또는 정치상 중국은 여전히 북한을 전략적 완충지대로 간주하고 있다.

발전을 도모할 수 있고, 50년 동안 북한을 비롯한 동북아지역의 안정이 기본적으로 유지되어야 중국 동북3성의 발전, 나아가 중국 전체의 경제성장과 번영이 가능하다고 인식하고 있다. 중국은 ‘개혁·개방 100년 불변’을 전제로, 미래 50년 동안 여러 가지 측면의 국력축적을 통해 국가발전을 지속하여야만, 국제적으로나 지역적으로 자국의 주체적인 전략을 의도한 대로 행사할 수 있고, 진정한 의미의 ‘굴기(崛起)’를 실현, 즉 국제사회에서 서서히 막강한 영향력과 주도권을 행사할 수 있을 것이라고 생각하고 있다.

3. 한국의 전략적 사상과 관련

한국은 한반도 현안에 대해 ‘강한 한국’ 전략을 견지하고 있고, 한국이 가장 중요시하는 것은 통일의 주도권 확보 문제이며, 한반도 통일과 관련하여 한국은 여러 면에서 유리한 조건을 가지고 있다. 그리고 한국이 지향하는 통일의 목표는, 민족내부 大業의 자체 해결과 강대한 대외 독립에 두고 있다고 필자는 생각한다. 따라서 한국은 강대(強大)를 토대로 하는 통일과, 통일을 토대로 하는 강대(強大)를 도모하고 있다. 즉, 강대가 통일의 전제조건 중 하나가 되게 하고, 통일이 더욱 국가를 강대하게 만드는 토대가 되게 한다는 것이다. 왜냐하면 오직 강대한 통일만이 동북아지역 질서상 한국이 핵심적 ‘균형자’ 역할을 담당할 수 있도록 할 것이라 판단하기 때문이다.

중국은 한국이 이러한 한국의 전략적 목표를 실현하기 위한 수단으로 첫째, 최근의 다자 간 협조 과정 중 대국과의 조정-균형-협력을 포함한 자아중심(以我为主)의 다원화균형(多元平衡) 외교전략을 펼침으로써 한국이 주도하는 한반도 통일의 근간을 마련하고, 둘째, 주변 대국들의 믿음과 보장을 확보하려 하며, 셋째, 북한에 대해 주도권을 행사하고, 넷째, 집중우세(集聚优势), 즉 다양한 국제사회 또는 국제기구의 힘을 활용하여 북한경제를 발전시키려 한다고 인식하고 있다.

중국은 현재 한국이 동북아 지역문제에서 독특한 역할을 하고 있다고 인정한다. 북핵문제와 관련하여 한국은 ‘당사자’와 ‘협조자’라는 한국의 이중 신분을 이용하여 평화적인 수단으로 북핵문제를 해결하려 하고, 지역안보 분야에서 일본과는 달리 동북아지역의 주체적인 역할과 외교적 균형을 발휘하고 있을 뿐만 아니라, 미국과의 동맹관계에서도 실제적인 이익과 지위의 상향조정을 더욱 중요시하고 있다고 생각한다. 특히 중국과 관련하여 미·일 양국이 중국의 영향력 확대에 대해 우려와 억제 전략을 추구하는 상황에서, 한국은 미국의 전략적 전초기지 역할 대행을 거부하고, 중·미·일·러 등 주변 대국들의 균형발전을 모색하여 동북아 지역에서의 정치, 안보, 경제분야의 허브 역할을 시도하고 있다고 인식하고 있다. 따라서 중국은 한국이 북핵문제와 동북아지역 안보문제에 있어서 적극적인 역할을 수행하고 있다고 평가하고 있다.

한편, 중국은 한반도 통일은 한국의 영원불변의 책임이자, 신성한 의무로 간주하고, ‘한국 식 남

북통일(以南统北)’을 실현하는 것은 당연한 이치이며, 한국은 남북경제공동체 형성을 한반도 통일의 근간으로 삼을 것이라고 예상하고 있다. 따라서 중국은 향후 한국과 북한 간의 경제교류 기회가 더욱 많아질 것이고, 또한 앞으로 북한의 경제회복과 국가발전에 있어서 한국이 가장 중요한 역할을 담당할 것으로 예측하고 있다. 하지만 여기서 간과해서는 안될 하나의 문제는, 한국이 자국의 이익을 위해 최근 북·중 경제관계의 급속한 진전과 발전을 여러 언론매체와 수단 방법을 동원하여 남북 관계에 대한 ‘간섭’ 또는 ‘이간(离间)’ 이라고 주장한다는 것이다. 예를 들면, ‘중국이 북한의 자원을 약탈하고 있다.’, ‘중국이 북한을 동북 제 4성으로 예측시키려 시도하고 있다.’는 등 한국 일부의 주장이 바로 그것이다. 중국은 이러한 주장이 정상적인 북·중 경제관계 발전뿐만 아니라, 한·중·북한 및 동북아지역의 정치관계에도 좋지 않은 영향을 미치고 있다고 인식하고 있다.

중국은 한국이 현재 북핵문제, 평화체제구축문제, 자주통일문제 등 분야에서 상당한 자신감을 가지고 있고, 다양한 기회와 수단을 이용하여 ‘한국의 목소리’를 높이려 하며, 중국의 역할에 대해 일정 경계하면서 북한문제에 대해 더 많은 주도권을 장악하려 한다고 판단하고 있다.

중국은 ‘인접국의 안전이 바로 중국의 안전’이라는 원칙에 기초하여, 한반도에서의 군사적 균형과 힘의 균형 유지를 바탕으로 하는 한반도의 장기적인 평화와 안정을 기대하고 있다. 또한 중국은 한반도 문제에 있어서 중국이 절대적인 발언권과 간섭권을 가지고 있고, 특히 북한문제에 있어서는 중국의 협조와 협력이 절대적으로 필요하다는 점을 강조하고 있다.

V. 북한의 대중 경제의존 심화 영향

1. 대중 경제의존 심화의 긍정적 영향

북한경제의 중국에 대한 의존 심화, 또는 중·북 경제협력의 이러한 새로운 현상은 필연적으로 북한 경제에 여러 가지 영향을 발생하게 되는 데, 먼저 그 긍정적인 영향을 분석하여 보면 아래와 같다.

첫째, 북한이 경제시스템 복구 및 경제회복 그리고 대외경제발전전략의 채택에 있어서 ‘홀로 서서 걷기’ 연습, 또는 ‘제혈’ 기능 생성에 많은 도움을 주는 것이다. 주지하다시피 지난 반세기 간, 특히 냉전시기 중·북 경제협력은 중국의 북한에 대한 일방적인 경제적 지원이 그 본질적인 내용이라 할 수 있겠다. 북한은 지난 반 세기 간 중국뿐만이 아니라 구 소련 및 동구권 국가들로부터 약자의 우위논리를 펼치면서 수 많은 경제적 지원(예컨대 식량, 식료품 등 소비재와 원유, 화학비료 등 생산재)을 받았는데, 특히 50-60년대 북한의 주요한 기간산업들, 예를 들면 기계제조업, 동력산업, 철강산업 등은 이들 구 사회주의권 나라들의 기술적, 물질적 및 재정적 도움으로 건설되었다. 다시 말하

면 북한의 20세기 대외경제관계는 구 사회주의 권 나라들의 북한경제에 대한 일방적인 단순 ‘수혈’로 이루어졌다고 표현하여도 무리가 아니겠다. 당연히 중국 등 구 사회주의권 국가들의 북한에 대한 이러한 경제적 지원은 한국 전쟁 후 북한경제의 복구, 사회안정 및 한국과의 체제경쟁을 벌이는 북한에게는 절대적으로 필요하였는데, 즉 북한이 ‘홀로 서서 걷기’ 연습을 하게 하기 위하여 많은 협조적 역할을 하였다. 하지만 인간이 평생 ‘외부 수혈’로 살 수 없듯이 북한도 시종일관 외국의 경제적 지원만으로는 나라 경제를 유지, 발전시킬 수 없는 법, 중국은 21세기로 진입하면서 시장경제체제가 자리잡음에 따라 북한에 마냥 ‘물고기를 잡아 주는 식’의 방법의 한계와 진정한 실질적인 도움은 ‘물고기 잡는 방법을 가르쳐 주’는 것이라는 점을 점차 깨닫게 되면서 북한의 ‘조혈’기능을 생성 및 강화하는데 도움을 주려고 노력하는 모습을 보여 주었다. 예를 들어 중-북 간 자전거 및 유리업종 등 분야의 협력사업인데, 예전의 경우는 당연 중국중앙정부, 또는 지방정부차원에서 북한에 부족한 유리 또는 자전거를 지원하였을 것이다. 하지만 최근 들어 중-북 간 경제협력은 눈에 띄게 일방적 경제적 지원의 축소와 대북투자의 확대모습을 나타내고 있는데, 즉 중국 중앙정부¹⁴⁾는 자국의 기업들이 북한에 투자하는 것을 적극 지지, 유도하는 방법으로, 북한 또한 양국 간 공동경영을 통하여 중국으로부터 자금, 기술 및 원자재 문제를 해결하였을 뿐 아니라 가장 중요한 것은 시장지향적인 경영방식을 피부로 체험하게 되는 것이다. 이러한 상황은 중국 기업들의 북한에 대한 투자 확대, 특히 양국 간 공동경영 기업들이 증가함에 따라 강화될 예정인데, 이는 결국 북한경제의 ‘조혈’기능 생성에 반드시 일조할 것으로 예상된다.

둘째, 한국과의 무역과 비교하여 비교 우위를 과시하는 중-북 무역활성화는 북한 주민들의 물질문화생활 향상에 필요한 생필품을 만족시키는데 한층 더 효과적인 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 20세기 60년대이래 시종일관 ‘주체사상’, ‘주체경제’를 강조하던 북한에 90년대 중반 전대미문의 경제위기를 경험하면서 그야말로 예전에는 상상할 수 없었던, 희귀한 현상들이 발생하고 있다. 그것이 바로 도시와 농촌을 불문하고, 수도나 지방을 막론(莫論)하고 현 시기 북한 전역에서는 주민들 일상 생활에 필요한 식료품, 일용품, 의류 및 가구 등을 대부분 중국산 수입제품으로 대체하고 있는 현실인데, 백화점점 또는 종합시장의 상품들을 둘러 보아도 열의 여덟은 중국산 제품이라고 단정지어도 과언이 아니다.

오죽하면 북한 주민사회에 ‘현재 우리 생활에는 중국산 제품이 산소와 같은 역할을 하여 단 하루도 없어서는 안 되는’, ‘공급부족현상이 주 특징인 우리나라 경제에서 가장 어려웠던 지난 세월을

14) 중국의 온가보 총리는 지난 2006년 1월 김정일국방위원장과의회담에서정부차원에서의 경제교류 강화(政府引導); 시장메커니즘에 의한 양국 경제관계 형성(市場運作); 경제협력에 있어 기업의 역할강화(企業參與)의 중-북 경제협력의 3대 기본원칙을 제시하였다. 이 3대 원칙의 심층적 함의는 중-북 경제협력에 예전 전통적인, 일방적인 지원위주의 방식에서 벗어나 상호호혜의 원칙, win-win 원칙하의 공동발전추구의 새로운 시대에 접하였다는 것을 의미하는데, 이는 두 나라 사이의 새로운 경제협력분야의 탐색 및 경로의 모색을 위하여 색다른 운영양식을 제시하였다고 할 수 있다.

이겨냈을 수 있었던 근본원인은 중국 산 제품의 수입 덕택'이라는 유행어까지 떠돌겠는가?¹⁵⁾ 다시 말하여 20세기 90년대 후반이래, 특히 21세기이래 북한 주민들의 물질문화 생활은 중국과의 무역을 통하여 유지되었다고 평가하여도 무리¹⁶⁾가 아니다. 여기에 한국 일본 등 나라들이 최근 들어 북한에 대한 경제적 제재를 강화한 원인도 있겠지만, 그럼에도 불구하고 설령 남-북 간, 북-일 간 무역이 활성화될 여건이 조성되었다 하더라도 중-북 무역수준까지는 미칠 수 없다는 결론을 내릴 수 있다. 즉 한국이나 일본 등 OECD 국가들의 제품에 비하여 중국제품은 질적 측면에서는 경쟁력이 낮으나, 가격 측면에서는 월등한 우위를 확보하고 있기 때문에 중국의 값싼 제품들이 소비수준이 낮은, 현 북한 절대 대부분 주민들의 수요를 가장 적합하게 만족시키고 있는 실정이다. 그러다 보니 현 북한 역내의 중국 산 제품들은 대부분 값 싸고 저질의 제품이 주를 이루고 있는데, 하지만 향후 두 나라 경협이 활성화됨에 따라, 북한 주민들의 시장경제 의식이 상승함에 따라 중국 산 제품의 양은 더 증가하고 질은 더 좋아지며 가격은 점진적으로 하락할 것으로 예상된다.

셋째, 북-중 접경지대의 인프라건설과 서비스업종을 추진할 것으로 예상된다. 최근 중국의 경제 성장이 추동한 동북3성의 발전욕구가 북한을 중국경제에 필수적인 경제협력파트너로 만들고 있다. 과거 중국의 중공업 기지였던 동북3성은 개혁-개방 이후 상대적 낙후를 면하지 못했다. 특히 해안을 접한 요녕성과 달리 길림성은 해양으로의 물류 진출 통로가 막혀 있어서 공업화가 매우 뒤떨어진 지역이었다. 길림성은 이 핸디캡을 극복하고자 1990년대 초반에 훈춘 지역을 경제특구로 삼고 두만강 하류인 방천(防川)에 자체적인 항구를 건설하려고 시도하기도 했으나, 방천에서 동해로 빠져나가는 15Km에 달하는 두만강 하류를 공유한 북한과 러시아의 비 협조 때문에 실패로 끝나고 말았다. 최근 길림성 정부는 중앙정부의 적극적인 지원아래 성도(省都)인 장춘(長春)을 시발로 하여 길림(吉林)-도문(圖門)으로 연결되는 이른바 창지투(長吉圖) 선도구 사업 계획을 세웠는데, 이것은 북한의 나진선봉 항구의 활용을 전제로 한 것이다.

중국정부가 2020년까지 2800억 인민폐를 투자할 계획할 것으로 알려진 이 창지투계획에 대해서 북한도 긍정적인 것으로 알려지고 있다. 북한은 2010년 6월에 이미 중국에 청진항3, 4호 부두의

15) 한국은행도 북한 시장에서 거래되는 공산품의 중국산 비중이 70% 정도인 것으로 발표하고 있다. 한국은행, “탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사,” 2007.2. 그리고 한국 KIEP의 조사에 의하여서도 중국산 물품들은 북한 시장 거래에서 약 80%를 차지할 정도로 북한의 시장경제확산에 절대적인 영향을 미치고 있다고 한다. 조명철 외, 「북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안」, 서울: 대외경제정책연구원, 2005, p.142

16) 중국의 관련 통계에 의하면, 최근 몇 년 간 중국 조선족들의 약 15만 명이 식량, 의류, 일용품 등을 휴대하고 북한을 방문, 또는 친척방문하고 있다. 또한 북한 주민들의 중국 친지, 친구 방문 수는 매년 약 3-4만 명, 단 중국 요녕성 단둥시의 세관을 통하여 북한으로 입국하는 북한 주민들의 소지품의 가치가 매년 약 6,000만원 인민폐에 달한다고 한다. 이러한 상품들은 주로 소비에 사용되는 것이 아니라 상품유통용으로 사용되는데, 단둥세관 관계자는 이러한 상황을 ‘왕래가 빈번해 끊이지 않다’(络绎不绝), ‘휴대량이 한계에 달한다’(夹帶量超出极限)는 용어로 표현하고 있다. 여기서 또 한가지 유의하여야 할 점은 이러한 보따리 무역의 수출액 및 수출품목이 무시할 수 없을 정도로 크고 다양함에도 불구하고 중국의 대 북한 수출 통계에 포함되지 않는다는 점이다. 이 부분의 내용에 대해서는 여조, 장만라: “중-조 경제관계의 현황과 전망”, 동북아논담 2009년 제4기 참조

15년 사용권을 제공하고 이들 부두들을 ‘도문(圖們, 중국명: 투먼) 부두’로 명명했으며, 중국의 투먼과 북한의 남양, 청진으로 이어지는 170km의 철도 보수에도 합의했다. 그리고 12월에 중국이 북한 라진항의 4~6호 부두를 개발해 50년간 사용하고, 라진과 중국 취안허(圈河) 사이에 고속도로와 철도를 건설하는 내용의 투자협약을 체결한 것으로 알려졌다. 2011년에는 양국간 철도·도로 연결 및 창지투와 라진, 청진을 잇는 경제벨트 구축이 가속화될 것으로 예상된다. 그리고 위화도와 황금평개발, 신의주 특구 논의도 구체화되고, 북한 근로자의 중국 파견 등 새로운 형태의 경제협력력이 시도될 가능성이 높다. 창지투 계획, 또는 황금평 등 개발계획 등은 비록 중국의 길림성, 요녕성 등 개별성이 집행하는 프로젝트이지만 이 사업을 위해 엄청난 재원이 동원되며, 이 두 성 인구가 모두 북한 인구를 넘는다는 점에서 북한에게는 자신보다 더 큰 경제력을 가진 단위와 협력하는 초대형 사업이라 할 수 있다. 현재 해당 계획에 대한 중국 중앙정부의 관심도 매우 높아 앞으로 이 계획이 북한경제의 재건이나 재구조화 등에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

넷째, 북한의 관광업 발전에 있어서 ‘결정적’ 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 북한은 관광자원이 상당히 풍부한 나라이다. 굳이 한국과 비교하면 북한에는 금강산, 묘향산, 백두산 등 명산들이 있을 뿐 아니라 옛 고구려 유적지, 지난 반 세기 간 건설한 평양시 광경 등 한국과는 또 다른 특색의 관광지들이 외국 관광객들을 기다리고 있다. 게다가 관광산업은 원래 전통적으로 투자기한이 짧고 이윤 창출율이 높아 어느 나라나 선호하고 중요시하는 산업이지만, 유독 북한만은 반 세기 간 관광사업 자체를 발전시키지 아니한 한 사정과 관련하여 신비로움까지 추가 작용하여, 현재 중국을 비롯한 주변국 주민들의 유혹 또는 궁금증을 많이 사고 있는 실정인데, 최근 들어 중국 경제가 급 성장함에 따라 북한 관광을 소원하는 여행객이 기하 급수로 증가하고 있는 상황이다. 최근 들어 북한도 외화벌이의 한 수단으로 중국에 주요 관광지들을 점진적으로 개방하고 있는데, 여기에 현재 중국의 여행객들이 적극적으로 동참하여 북한의 외화수입증가를 위하여 기여하고 있을 뿐 아니라 북한의 관련 인프라, 교통시설, 서비스업 및 문화산업의 발전을 위하여 결정적인 역할을 하고 있는 실정이다.

필자가 조사한 바에 의하면 2010년부터 중국의 대북 관광 인원제한이 풀림에 따라 중국의 대북 관광이 크게 확대되어 예컨대 단둥국제여행사가 모집한 북한 관광객 수는 2010년 11월에 3만 명 수준, 2009년 1.4만 명에 비하여 2배 증가한 숫자이다. 일반상품으로 평양관광을 주로 취급하고 개성, 묘향산, 남포, 그리고 접경지인 신의주 관광 상품도 취급하고 있는데, 최근에는 나진과 백두산 남쪽의 1박 2일, 2박 3일 코스 외에 회령, 청진, 칠보산, 금강산 등에 대한 단체관광 상품을 개설하고 있다.

다섯째, 북한이 개혁·개방의 필요성 및 절박성을 충분히 인식할 수 있도록 하게 하여 향후 점진적인 시장경제체제의 전환을 위하여 체제전환국 들 중 가장 바람직한 모델 또는 참조적 경험을 제공할 수 있다. 북한은 1948년 건국 이래 80년대 초반까지 한국과의 경제체제를 비롯한 체제경쟁을 진행하

면서 당시 북한의 경제사정이 워낙 한국보다 월등히 우위를 차지하였던 사정으로 인하여 시종일관 자국의 사회주의 계획경제체제, 자립적 민족경제건설노선, 및 중공업 우선 경공업-농업 동시 발전 경제발전전략의 정당성 및 합리성에 대하여 의심하여 본 적 없었다. 하지만 20세기 80년대로 진입하면서 북한경제는 침체기에 들어서는데, 중국은 개혁-개방의 진 맛을 보고, 게다가 한국은 박정희 대통령 주도하의 수출주도형 경제발전전략이 ‘한강기적’을 이루면서 북한을 초월하자 한때 김일성 종합대학 경제학부 교수들을 비롯한 엘리트 계층 또는 일부 고급관료 계층들 중에는 북한도 중국 식 개혁-개방을 본 따 일종의 ‘혁신’을 추구하려는 세력들이 등장하였다. 하지만 북한 지도층은 중국 등 사회주의권 국가들의 개혁-개방의 부작용을 강조하면서 개혁-개방에 대하여 부정적인 입장을 보였으며 이는 또한 90년대 유례없는 경제위기를 경험하게 되었다. 김정일 정권 출범 후 북한 지도층은 수 차례의 중국 방문을 통하여 ‘천지개벽’의 중국경제변화가 개혁-개방의 혜택이라는 것을 인정하지 않을 수 없었으며 이는 또한 북한지도층과 국민들의 관념 및 이데올로기적 변화를 불러 일으켜 개혁-개방의 사명감과 긴박감을 느끼게 하였다. 북한이 최근 한국, 일본 및 미국의 대북제재 하에서, 대외경제정책의 주요 목표를 중국과의 관계를 돈독히 하는 데서도 중국 식 점진적인 개혁-개방 모델이 북한에게 상당한 인기를 끌고 있기 때문으로 판단한다.

여섯째, 북한 주민들이 경직된 사고방식에서 탈피하여 보다 넓은 공간에서 역동적이고 창의적인 사고방식으로 사물을 관찰하고 분석할 수 있도록 하는데 적극적인 역할을 하고 있다.

북한 주민들은 20세기 90년대까지만 하여도 참으로 단순하고 순수한 사고방식으로 인생을 살았다고 할 수 있겠다. 그들은 오직 조선노동당과 김일성 주석의 지시대로 생각하고 행동하면 모든 것이 틀림 없을 것으로 간주하였으며 또 그렇게 지내 왔다. 하지만 20세기 70년대 중반까지만 하여도 한국에 비하여 월등히 우월한, 넉넉한 세월을 보내던 북한 주민들이 80년대의 신통치 않은 세월에 이어 90년대 중반 유례 없는 경제위기를 체험하면서 북한 주민들의 이데올로기 및 사고방식에는 그 이전에는 상상할 수 없었던 변화가 발생하였다. 그들은 더 이상 조선노동당과 국가를 신뢰할 수 없었으며 모든 것은 자체로 해결하여야 한다는 투철한, 진정한 의미의 ‘주체’ 의식을 소유하게 되었다. 여기에 북한의 심각한 대중 경제의존 현상은 북한 주민들의 사고방식을 완전 탈바꿈하는데 결정적인 역할을 하였다고 평가하여도 과언이 아닌데, 북한 주민들은 중국 친지, 친구와의 인적 교류, 중국 제품과의 접촉, 중국과의 경제협력을 통하여 점차 자신들의 경제발전전략 차원의 ‘실패’ 또는 ‘실수’를 인정하지 않을 수 없는 동시에 중국 개혁-개방의 성과를 실감하게 되었으며, 따라서 그들은 오랜 수면 상태에서 갑자기 깨어난 듯 그들의 사고방식에는 질적인 변화가 발생하게 되었다. 북한 주민들은 현재 예전 자국 경제발전 모델의 불합리성과 개혁-개방의 정당성을 분명 실감하고 있으며, 이는 또한 향후 북한 개혁-개방의 사상적 기반으로 작용할 예정이다.

2. 대중 경제의존 심화의 제약적 영향

이상 본문에서는 북한의 대중 경제의존도 심화, 또는 중-북 경제협력의 북한 경제에 대한 긍정적인 영향을 살펴 보았다. 하지만 제약적 영향도 만만치 않은데, 구체적으로 살펴 보면 아래와 같다.

첫째, 북한의 투철한 자주의식과 확고한 독립의식이다. 주지하다시피 북한은 지난 1948년 9월 9일 건국 이래, 당시 세계적인 냉전 분위기 속에서 구 소련, 중국 및 동구 사회주의권 국가들과의 관계를 돈독히 하면서 이들 국가들로부터 막대한 경제적 지원을 받았음에도 불구하고 오히려 약자의 논리를 강조하면서 전혀 위축된 모습을 보이지 않았다. 20세기 60년대 초반의 중-소 분쟁 후, 이는 북한으로서는 상당히 어려운 선택을 하지 않으면 안되는 상황임에도 불구하고 북한은 ‘무임승차’ 전략을 택하지 아니하고 ‘그네 뛰기’ 전략을 추진하는 현명한 독립자주적인 외교정책을 실시하여 막대한 실익을 챙길 수 있었을 뿐만 아니라, 비 대칭적 동맹관계로 인한 심각한 대외의존 위기에서도 탈피할 수 있게 되었다. 냉전 해체 후, 설상가상으로 북핵문제까지 겹치면서 북한은 또 한번 생사존망의 선택의 갈림길에 서게 되었으며, 외교술에 능한 북한은 금번에도 주변국들의 갈등을 최대한 활용하여 균형점을 모색하면서 지국의 실익을 최대한 획득하는 동시에 본국의 투철한 자주의식과 확고한 독립의식을 전 세계에 과시할 수 있었다. 따라서 중국이 북한에 경제적 지원까지 아끼지 않으며 개혁-개방을 제안하여 받아 드릴 북한이 아니며, 여기서 북한의 경제분야를 포함한 그 어떠한 변화도 결코 중국의 대북정책의 산물이 아니라, 북한 핵심지도층이 국내외 정치, 경제 및 기타 상황을 종합적으로 분석, 판단하고 내린 결론이라는 것을 알 수 있다.

둘째, 북한의 ‘신성’한 ‘체제수호’, 또는 ‘체제유지’ 사명감이다. 북한은 현재 세계에서 유일하게 3대 째 정권을 이어 나가는 국가이다. 북한은 중국과는 달리 그 2세, 또는 3세 후계자가 반드시 1세대의 어렵게 잡은 정권을 지켜 내야 하는, 어쩔 수 없는 ‘신성’한 사명감을 떠 맡고 있으며, 이는 또는 현 북한 지도층의 태생적인 한계라고 할 수 밖에 없다. 따라서 북한에 있어서 정권수호, 또는 정권유지는 타협의 여지가 없는 중대한 사안이며 (压倒一切的至上使命), 이는 또한 북한 지도자로서 하여금 해당 정권 유지에 도전하는 그 어떤 상황도 용납할 수 없게 한다. 문제는 바로 여기 있는데, 만일의 경우, 북한의 심각한 대중 경제의존으로 인하여 북한 주민들의 심각한 심리적인 혼란과 정신적인 혼란을 야기시킬 경우, 북한은 가차없이 이에 대한 단호한 조치를 취할 수 밖에 없게 한다. 여기서 바로 향후 북한의 경제체제전환과정이 무엇때문에 중국의 간접적인 영향이 상당히 작용함에도 불구하고 그 속도는 전진적일 수 밖에 없고 살얼음판에서 한 발자국, 한 발자국 씩 조심조심 내디딜 수 밖에 없는지의 답이 나오게 된다.

셋째, 중국과 북한의 엄청난 경제사정 상 격차이다. 중국과 북한은 외형상 뿐만 아니라 경제사정도 여러모로 확연한 차이를 나타낸다. 2009년 중국의 국민총생산(GDP)은 5조 5천억 달러로서

실질적으로 GDP가 80-90억 달러 수준인 북한에 비해 600배가 넘는 규모를 자랑한다. 2009년 기준으로 중국의 1인당 국민소득은 4,210달러로서 북한의 10배를 넘는 것으로 추정된다. 개혁-개방 초기 중국의 농촌인구는 71%, 1차산업의 비중은 31.2%, 하지만 최근 북한의 농촌인구는 약 30%, 이는 북한의 공업화 정도가 상당히 높다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 북한은 중국과 같이 먼저 기본체제 밖의 요소들의 개혁과 농촌개혁부터 추진하기가 어려우며, 따라서 북한 개혁-개방의 성패의 관건은 국유기업의 개혁을 어떻게 진행하는가 하는 것이다. 아울러 북한도 이미 본국의 경제발전을 위하여서는 반드시 국제금융기구와의 접근을 필요로 한다는 것을 인식하고 있는듯 하는데, 이를 실현하기 위하여서는 미국과의 관계개선이 최우선과제이다. 여기서 또한 북한이 본국의 경제발전을 위하여 중국의 경제지원을 반드시 필요한 전제조건으로 여기고 있지만, 그럼에도 불구하고 절대적으로 필요한, 충분히 필요한 전제조건으로는 여기지 않는다는 것을 알 수 있다. 그리고 중국도 북한에 대한 경제협력 강화 또는 경제지원을 미끼로 북한에 대한 ‘중국식 개혁-개방 모델’을 ‘수출’하거나 ‘이식’할 수도 없는 실정이다.

V. 결 론

첫째, 북한경제는 지역경제 불럭화, 단일화라는 세계경제의 조류와는 별개로, 동북아 지역에서 유일하게 ‘고립된 경제체제’를 유지하고 있으며, 이로 인해 대외경제 의존도가 매우 낮고 대외무역이 국내경제 발전을 위한 흡유보결 또는 호통유무의 역할만을 담당하는 실정인 바, 향후 상당기간 동안 북한경제는 세계경제, 특히 동북아 지역경제의 변화에 그 다지 큰 영향을 받지 않을 것으로 전망된다.

둘째, 북한은 아직까지 대외무역의 다각화를 실현하지 못해 무역대상국이 주로 중국, 한국, 일본, 러시아, 태국 등 극소수 국가에만 국한되어 있고, 특히 최근 중국, 한국에 대한 무역의존도가 약 80~90%를 차지하고 있다. 따라서 향후 중국과 한국의 대북한 경제정책의 변화는 북한의 대외 경제활동에 결정적인 영향을 미칠 것이며, 아울러 북한의 국내경제 회복과 성장·발전에도 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

셋째, 최근 북한은 철강, 초탄, 원유, 식량, 기계, 의약품, 일용품 등 전략물자와 관련하여 심각한 대중국 의존현상을 보이고 있는데, 이러한 상황은 향후 상당기간 동안 지속될 것으로 예측된다.

넷째, 20세기 90년대 중·후반 북한경제는 붕괴의 위기를 겪었고, 외부의 원조를 통해 간신히 파국을 모면할 수 있었다. 21세기에 접어들면서 북한경제가 미약하나마 회복 성장을 시현해 가고 있지만, 최하 수준의 생계유지를 위해 여전히 국제사회의 원조에 의존하고 있으며, 그 중 중국과 한국의 지원이 절대적인 역할을 하고 있다. 특히 중국의 대 북한 식량 및 원유 원조는 북한의 생명 줄을 쥐고 있다고 해도 무방할 것이다.

다섯째, 최근 들어 북한이 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’에 비해 더욱 역행하는, 즉, 더욱 강화된 계획경제 조치들을 강구하고 있는 상황임을 감안할 때, 북한은 여전히 개혁·개방에 대해 폐쇄주의적 자세를 견지하고 있는 것으로 보인다. 결국, 북한이 단시일 내에 본격적인 대내개혁, 대외개방을 실시하고, 국제사회의 일원으로 등장하기는 어려울 것이며, 이로 인해 대중국 경제의존 현상은 지속 심화될 것으로 판단된다.

여섯째, 21세기로 진입하면서, 특히 한국의 이명박 정부가 출범하면서 중-북 경제관계는 역사상 그 어느 시점과 비교하여도 무역, 투자 및 기타 분야에서 양적으로나 질적으로 괄목할만한 발전을 가져왔으며 이러한 추세는 향후 수 년간 한층 더 업그레이드 될 전망이다. 중-북 간 이러한 과거 중국의 북한에 대한 일방적 지원위주의 경제관계에서 현재 평등-호혜 위주의 경제관계, 특히 현 시기 북한 경제의 중국에 대한 심각한 일방적 일변도 현상은 북한의 정치, 경제, 사회 및 문화 등 여러 분야에 일정한 긍정적 또는 제약적 영향을 주고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 북한의 중국에 대한 경제의존도가 지난 10여 년에 이어 향후 한층 더 심각해 질 것이라고 전망함에도 불구하고, 역사적으로 또는 현실적으로 중-북 정치-경제관계를 고려할 때 중국이 향후 북한경제의 향방 또는 북한의 시장지향적인 경제체제로의 전환에 결정적인 역할을 할 것이라는 판단 또는 주장에는 동의할 수 없다. 그 이유는 북한을 비롯한 그 어떤 나라도 그 나라의 경제발전전략 또는 경제발전체제는 본국이 처한 여러 가지 상황을 고려하여 그 나라 실정에 맞게 채택 또는 전환하기 때문이다. 현 시점에서 볼 때 북한의 최 우선 과제는 김정은 후계구도의 원만한 구축, 북-미 관계개선을 통한 안전보장 시스템 구축 등이며 그 전에 시장지향적인 경제체제로의 완전 전환 가능성은 희박하다고 본다.

- 임명. 2006. 「중국 동북3성 진흥 및 중·한 경제협력의 새로운 구상」. 대외경제정책연구원.
- 임명. 2005. 「전환경제체제에 관한 몇 가지 이론적 명제연구 - 최근 북한 경제정책 변화와 관련하여」. 동국대학교·북한학 연구.
- 여초·장만리. 2009. 「중·북 경제관계현황 및 전망」. 중국 동북아논단.
- 장보인. 2007. 「최근 조선의 경제발전변화 및 중·한의 역할」. 중국 동북아논단.
- 김주영. 2004. 「중국의 동북3성 재건과 우리의 진출방향」. 한국수출입은행.
- 조명철 외. 2005. 「북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안」. 대외경제정책연구원.
- 최수영. 2007. 「북·중 경제관계 확대와 대응방안」. 통일연구원.
- 한국은행. 2007. “탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사”.
- 대외경제정책연구원. 「2004중국경제연보」.
- 「중국대외경제무역연감」.
- 「중국해관총서 통계사」.
- KOTRA. 「북한의 대외무역 동향」.
- KOTRA. 2006. “북한의 외자유치 현황과 전망”.
- 배종렬. “북·중 경제관계의 특성과 변화 전망”. <수은북한경제>. 2006년 겨울호.
- 양문수. 2006. “북한경제의 대중국 의존문제 소고”. <북한경제논총>.
- 임강택. 2005. “동북아 국제협력과 북한의 경제발전”. <북한 경제의 변화와 국제협력>. 통일연구원.
- 임금숙. “중국기업의 대북한 투자에 관한 연구”. <통일정책연구>. 14권 1호.
- 정지준. “최근 중국의 대북투자 동향 분석”. <산은조사월보>. 2007년 3월호.
- KOTRA. 2006. “최근 북·중관계 조망 -경제적 관점에서 본 중국의 대북위협론 해부”. KOTRA.
- KOTRA. 2006. “북한의 외자유치 현황과 전망”. KOTRA.
- 동아일보
- 문화일보
- 신화통신
- 연변일보
- 연합뉴스
- 요녕조선문보
- 조선신보
- 조선일보
- 조선중앙통신
- 중국대외경제무역연감
- 중국상무연감
- 文匯報

2000년대 북한의 대중 경제의존 및 영향분석

임 명

길림대학교

첫째, 북한은 현 시기 지역경제 불럭화, 단일화라는 세계경제의 조류와는 별개로, 동북아 지역에서 유일하게 사회주의 계획경제체제를 고수하고 있는 나라로서, 기본 경제발전전략인 ‘자립적 민족 경제건설노선’을 확고부동하게 견지하고 있다. 따라서 대외무역이 경제발전 전반에서 차지하는 비중과 역할은 습유보결(拾遺补缺, 拾遺-누가 잃어버리거나 떨어뜨린 것을 줏거나 보충한다는 뜻, 补缺-부족한 부분을 보충한다는 뜻), 또는 호통유무(互通有无) (互通-상호 왕래, 교환 또는 소통한다는 뜻, 有无-있고 없는 것)의 정도인 관계로 대외 경제의존도는 극히 낮은 편인데, 이는 또한 향후 상당기간 동안 북한경제는 세계경제, 특히 동북아 지역경제의 변화에 그 다지 큰 영향을 받지 않을 것으로 전망하게 한다.

하지만 북한의 제2차 핵실험 이후, 미국의 대북한 경제제재가 가속화되고 한국 이명박 정부가 ‘강한 한국’을 주창하며 북한에 대한 지원을 중단하면서, ‘믿을 만한 나라는 그래도 중국밖에 없다’는 인식을 바탕으로 중국에 대한 경제의존도가 매우 높아졌음을 발견할 수 있다. 특히 전략물자와 원조차원의 심각한 대중국 경제의존 현상을 포착할 수 있는데, 이것은 북한의 대중국 경제의존정책, 중국의 대북한 경제정책 및 한국의 대북한 영향력 확대 경계 등 여러 요인들과 관련이 있는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 아직까지 대외무역 다각화를 실현하지 못해 무역대상국이 주로 중국, 한국, 일본, 러시아, 태국 등 극소수 국가에만 국한되어 있고, 특히 최근 중국, 한국에 대한 무역의존도가 약 80~90%를 차지하고 있다. 따라서 향후 중국과 한국의 대북한 경제정책의 변화는 북한의 대외 경제

활동에 결정적인 영향을 미칠 것이며, 아울러 북한의 국내경제 회복과 성장·발전에도 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

셋째, 최근 북한은 철강, 원유, 식량, 기계, 의약품, 일용품 등 전략물자와 관련하여 심각한 대중국 의존현상을 보이고 있는데, 이러한 상황은 향후 상당기간 동안 지속될 것으로 예측된다.

넷째, 20세기 90년대 중·후반 북한경제는 붕괴의 위기를 겪었고, 외부의 원조를 통해 간신히 파국을 모면할 수 있었다. 21세기에 접어들면서 북한경제가 미약하나마 회복 성장을 시험해 가고 있지만, 최하 수준의 생계유지를 위해 여전히 국제사회의 원조에 의존하고 있으며, 그 중 중국과 한국의 지원이 절대적인 역할을 하고 있다. 특히 중국의 대 북한 식량 및 원유 원조는 북한의 생명 줄을 쥐고 있다고 해도 무방할 것이다.

다섯째, 최근 들어 북한이 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’에 비해 더욱 역행하는, 즉, 더욱 강화된 계획경제 조치들을 강구하고 있는 상황임을 감안할 때, 북한은 여전히 개혁·개방에 대해 폐쇄주의적 자세를 견지하고 있는 것으로 보인다. 결국, 북한이 단시일 내에 본격적인 대내개혁, 대외개방을 실시하고, 국제사회의 일원으로 등장하기는 어려울 것이며, 이로 인해 대중국 경제의존 현상은 지속 심화될 것으로 판단된다.

여섯째, 21세기로 진입하면서, 특히 한국의 이명박 정부가 출범하면서 중·북 경제관계는 역사상 그 어느 시점과 비교하여도 무역, 투자 및 기타 분야에서 양적으로나 질적으로 괄목할만한 발전을 가져왔으며 이러한 추세는 향후 수 년간 한층 더 업그레이드 될 전망이다. 과거 중국의 북한에 대한 일방적 지원 위주의 경제관계에서 벗어나 현재 평등·호혜 위주의 북중 경제관계는 북한의 정치, 경제, 사회 및 문화 등 여러 분야에 일정한 긍정적 또는 제약적 영향을 미치고 있는 실정이다.

하지만 역사적으로 또는 현실적으로 중·북 정치·경제관계를 고려할 때 중국이 향후 북한경제의 향방 또는 북한의 시장지향적 경제체제로의 전환에 결정적인 역할을 할 것이라는 판단 또는 주장에는 동의할 수 없다. 그 이유는 북한을 비롯한 그 어떤 나라도 그 나라의 경제발전전략 또는 경제발전체제는 본국이 처한 여러 가지 상황을 고려하여 그 나라 실정에 맞게 채택 또는 전환하기 때문이다. 현 시점에서 볼 때 북한의 최 우선 과제는 김정은 후계구도의 원만한 구축, 북-미 관계개선을 통한 안전보장 시스템 구축 등이며 그 전에 시장 지향적인 경제체제로의 완전 전환 가능성은 희박하다고 본다.

North Korea's Economic Dependence on China and Analysis of Its Future Direction

Ren Ming

Jilin University

First of all, North Korea, isolated from the current global economic trend of unified regional economies, is the only country in Northeast Asia that still clings to the socialist planned economic system. North Korea is firmly adheres to its basic economic development strategy of “building a self-supporting national economy.” Therefore, the proportion of North Korea’s economy made up by its foreign trade accounts is of little importance and thus its dependence on exports is extremely low. Accordingly, it is estimated that the North Korean economy is less likely to be affected by fluctuations in the global economy and especially in the Northeast Asian regional economy in the longer term.

However, after North Korea’s second nuclear test, North Korea’s financial dependence on China greatly intensified along with a growing recognition that “China is the only country that we can trust,” as U.S. economic sanctions against North Korea were accelerated and South Korean Lee Myung-bak government suspended economic aid to North Korea in line with its policy slogan of a “strong Korea.” North Korea’s severe economic dependence on China for strategic materials and assistance is particularly obvious. This seems to be related to several factors such as North Korea’s high level of economic dependence on China, China’s economic policy toward North Korea, and South Korea’s wariness about China’s growing leverage over North Korea.

Second, since North Korea has yet to diversify its foreign trade, its trading partners are limited to China, South Korea, Japan, Russia, and Thailand. Furthermore, it is dependent on China and South Korea, which together account for 80~90% of its trade. Therefore, changes in economic policy toward North Korea by both China and South Korea will have a decisive effect on North Korea's external activities. This will also play an important role in the economic recovery and progress of North Korea.

Third, North Korea is highly dependent on China for strategic goods such as steel, crude oil, food, machinery, medicine, daily necessities and so on, and this phenomenon seems likely to continue for some time to come.

Fourth, in the mid-to-late 1990s North Korea's economy was on the brink of breaking down, and it barely avoided collapse through outside assistance. Although North Korean economy is slowly recovering and joining the 21st Century, it is still heavily reliant on international aid to support its minimal livelihood, and thus aid from China and South Korea is absolutely essential. It is fair to say that Chinese food aid and crude oil assistance toward North Korea have extended the life span of the North Korean government.

Fifth, in view of the North's recently measures to reinforce its planned economy, which go against the "7.1 Economic Measures" of 2002, reform and opening in North Korea seems impossible. Ultimately, the likelihood of North Korea implementing domestic reform and external opening in a short period of time and thus becoming of a responsible member of the international community seems dim. This will certainly encourage North Korea's further economic dependence upon China.

Sixth, at the dawn of the 21st century, with the launch of the Lee Myung-bak government, Sino-DPRK relations are showing remarkable and unprecedented progress in trade, investment, and many other areas in terms of both quantity and quality, and this trend will likely continue for years to come. The current equal and reciprocal Sino-DPRK relationship differs from the previous one-sided support-oriented relationship, and may have a positive and restraining effect on North Korea's politics, economy, society and culture.

However, in considering Sino-DPRK's political and economic relations, I do not believe that China will play a decisive role in North Korea's transition to a market economy or the future direction of the North Korean economy. Every country, including North Korea, adopts the economic strategy which best suits its own circumstances. At this writing, North Korea's top priority objectives are ensuring a successful succession by Kim Jung-Eun and guaranteeing national security through rapprochement with U.S. Before attaining these two objectives, there seems to be very little chance of North Korea transitioning toward a market economy.

“북한경제의 시장화: 실물·유통 부문을 중심으로”에 대한 토론문

양 문 수

북한대학원대학교

실물·유통 부문을 중심으로 북한경제 시장화의 과거와 현재에 대해 매우 깔끔하게, 또한 체계적으로 정리한 좋은 논문이다. 논문의 큰 줄기에 대해서는 대체로 찬성한다. 이 주제에 대한 논의를 보다 풍부하게 하기 위해 함께 고민해 보았으면 하는 몇 가지 토론 재료를 제시함으로써 토론자의 의무에 갈음하고자 한다.

1. 달러화(dollarization) 현상

경제위기 이후 북한에서는 달러화(dollarization) 현상이 확대 심화되고 있다. 1990년대 경제위기 초기에는 북한주민들이 외화를 교환수단으로 사용하기보다 가치를 보존하기 위한 금융자산으로 보유하려는 성향을 가지고 있었던 것으로 보인다. 무엇보다도 계획경제의 와해에 따른 국내 공급부족의 심화 등으로 인플레이션이 진행되면서 북한 원화의 가치가 계속 떨어졌고, 1992년의 화폐개혁 이후 추가적인 화폐개혁으로 인한 화폐 탈취의 위험성이 상존하면서 북한주민들은 원화 보유를 기피하고 외화 보유를 선호하는 경향을 나타내기 시작했다.

그런데 경제위기로 인해 국내 자원이 고갈되고 시장화가 진전되면서, 특히 2000년대 들어 중국과의 교역이 크게 늘어나는 등 북한의 실물경제가 해외에 대한 의존도가 크게 높아지면서 이제 외화는 가치 저장 수단뿐 아니라 교환수단으로까지 그 효용을 확대하기에 달했던 것으로 보인다. 이에

따라 주민들의 북한 원화 기피, 외화 선호 경향은 더욱 뚜렷해지면서 달러화, 위안화 현상은 더욱 진전되었다. 아울러 2002년 7·1 조치 이후 시장화가 진전되고, 주민들의 현금 보유 규모가 크게 확대된 상황에서 전격적으로 단행된 2009년의 화폐개혁은 북한의 달러화 현상을 가속화시키는 계기로 작용한 것으로 보인다.

어느 대북소식지는 화폐개혁 이후의 달러화 현상에 대해 매우 흥미로운 사례를 전하고 있다¹⁾.

청진 수납시장, 함흥 추평시장, 신의주 채하시장, 해산 신흥시장 등 주요 시장에서는 웬만한 상품들을 이제 중국 인민폐나 외화로 거래하고 있다. 도매상인들이 중국 상품을 사 들여올 때부터 인민폐나 달러 환율에 맞춰 오는데, 환율 시세가 매번 달라지다보니 소매상인들에게 팔 때도 조선 돈으로는 받지 않는 분위기다. 물론 소소한 물건 값은 조선 돈으로 매길 때도 있지만, 조선 돈이 10만 원 이상 넘어가면 달러나 인민폐로 받는다.

시장에서뿐 아니라 각 시, 군마다 운영하는 국영 상점망이나 수매상점 등에서도 이제는 조선 돈으로 계산하지 않는 분위기다. 예전에 외화상점에서만 달러나 인민폐로 계산하던 것이 이제는 전역으로 확대된 양상이다. 주민들 사이에서도 텔레비전, 녹화기, 자전거, 세탁기 등 전자제품을 사려면 달러나 인민폐를 들고 가는 게 당연시되고 있다. 점원들이 굳이 인민폐라는 말을 붙이지 않아도, 텔레비전 1대에 700원 한다고 하면 도시 주민들은 인민폐 700위안으로 알아듣는다.

인민폐는 시장 거래뿐만 아니라 뇌물에도 적용되고 있다. 주민들을 통제, 단속하는 것이 주 업무인 보안일 군들은 불법행위를 하다 걸린 주민들로부터 많은 뇌물을 받기 마련이다. 예전 같으면 조선 돈을 많이 받았을 텐데, 조선 돈의 가치가 떨어지면서 더 이상 반가워하지 않는다. 달러를 가장 선호하지만, 가장 많이 받는 것은 인민폐이다. 범죄자 가족들이 무혐의로 풀려나게 해달라고 찾아오면 조용히 인민폐를 요구한다.

한편 북한에서 달러화 현상은 북한경제에 엄청난 파급효과를 초래하고 있다. 가장 큰 것은 환율 및 물가의 급격하고도 지속적인 상승이다(<표 1> 참조). 북한에서 물가의 대표적, 선도적 품목은 쌀인데 북한에서 쌀값 상승, 나아가 인플레이션의 최대 원인은 다름 아니라 환율상승이고, 이 배경에는 달러화 현상이 자리잡고 있음을 <표 1>은 잘 보여주고 있다.

1) 좋은벗들 『오늘의 북한소식』382호, 2010.12.22. .

표 1. 환율과 물가의 장기 추세

| | 원/달러 환율 | 쌀값(원화 표시) | 쌀값(달러 표시) |
|-----------------------------|---------|-----------|-----------|
| 2002.2/4 (A) (7·1 조치 직전) | 260 | 60 | 0.230 |
| 2009.3/4 (B) (화폐개혁 직전) | 3,840 | 2,200 | 0.573 |
| 2011.5 (C) | 315,000 | 180,000 | 0.571 |
| B/A | (15배) | (37배) | (2.3배) |
| C/B | (82배) | (82배) | (1배) |
| C/A | (1211배) | (3000배) | (2.5배) |

자료: 한기범, 2010, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,”(경남대학교 박사학위논문) 및 데일리 NK

주: 2009년 화폐 개혁 이전 화폐 기준

2. 계획과 시장의 관계

계획경제와 시장경제의 관계는 한 마디로 잘라 말하기 매우 어렵다. 무엇보다도 양자는 그 경계가 모호하고 또 중첩되어 있다. 단순화의 위험을 무릅쓰고 양자의 관계를 간단히 정리해 보자.

무엇보다도 양자는 상호 보완적이며 동시에 상호 대립적이다. 보완과 대립(혹은 대체)의 양 측면을 동시에 가지고 있다(<그림 1> 및 <그림 2> 참조).

우선 시장경제는 그 물적 토대의 상당 부분을 계획경제에 의존하고 있다. 계획경제 내에 존재하는 각종 설비, 원자재, 부품, 전력 등을 유출, 절취하는 형태로 자신의 생산 기반을 확보한다. 아울러 시장경제는 계획경제가 제공하지 못하는 각종 재화, 서비스를 주민들에게 대신 제공함으로써 기능적으로 계획경제를 보완한다. 반면 계획경제는 시장경제로부터 발생하는 각종 잉여를 조세, 준조세의 형태로 흡수함으로써 자신의 재정적 기반을 보충한다.

그림 1. 계획과 시장의 관계: 보완적 측면

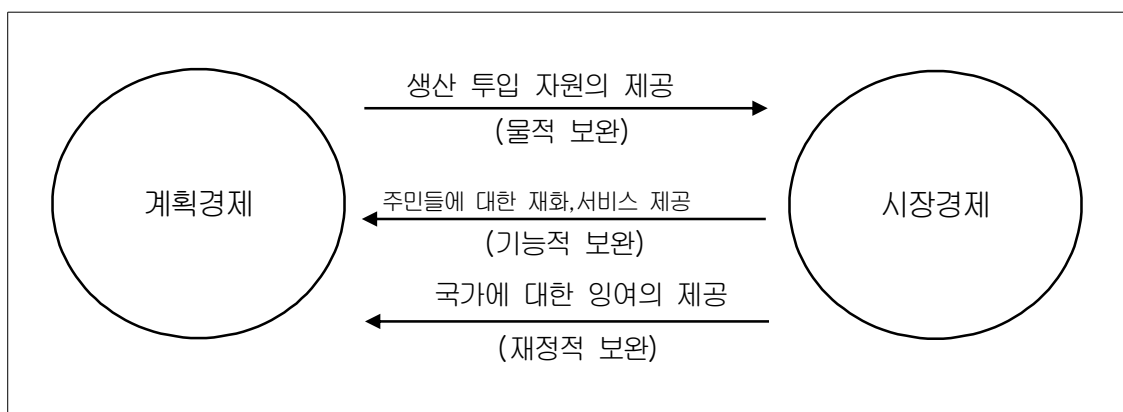
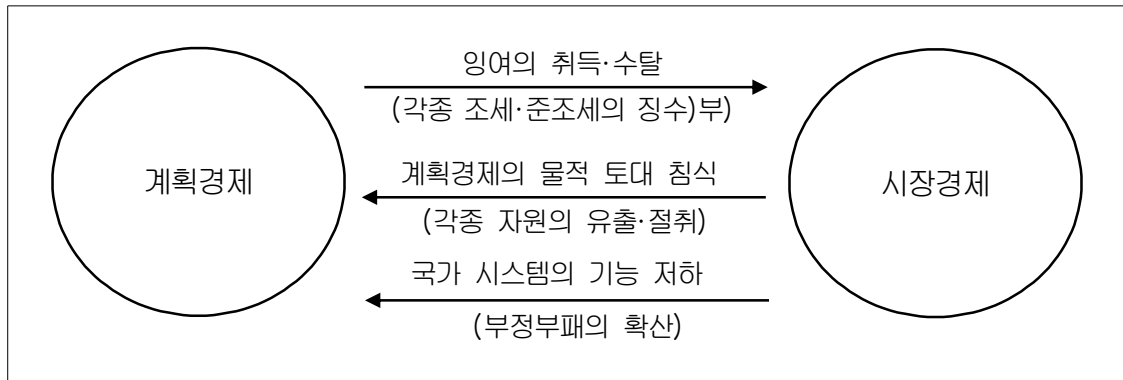


그림 2. 계획과 시장의 관계: 대립적 측면



하지만 시장경제 입장에서 보면 자신이 창출한 경제적 잉여의 상당부분을 계획경제에게 수탈당함으로써 스스로를 확대할 여력을 상실하게 된다. 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되는 것이다.

더 큰 문제는 계획경제이다. 즉, 각종 자원의 유출, 절취로 인해 계획경제의 물적 토대가 침식된다는 점이다. 스스로는 시장경제에 대해 아무런 자원도 제공하지 않고 경제적 잉여를 수탈하니 ‘남는 장사’라고 생각할 수 있으나 실은 자신의 토대 침식으로 ‘상쇄’당하고 있다는 것이다. 특히 시장경제로부터 제공받은 잉여는 계획경제 내에 재투자되어 생산적 활동에 사용되기도 하지만 그보다는 소비적 활동에 더 많이 사용될 가능성이 크다. 잉여가 공적 영역에서 사적 영역으로 유출되면 더욱 그러하다. 그러면 계획경제는 ‘손해 보는 장사’가 될 수도 있다.

게다가 시장화의 진전에 따른 부정부패의 확산은 계획경제시스템에 대한 파괴적 효과가 있다. 전반적인 국가의 명령·하달·이행 체계의 작동을 저해하고, 나아가 공적 이익보다는 사적 이익을 추구하는 경향을 강화함으로써 우회적으로 계획경제를 무너뜨리는 것이다.

한편, 양자의 보완적 측면이 더 큰지, 대립적 측면이 더 큰지 현재로서는 판단하기 어렵다. 아울러 계획경제가 시장경제로부터 수취하는 효과가 더 큰지, 침식당하는 효과가 더 큰지 가늠하기는 쉽지 않다. 다만 순수한 경제적 측면뿐 아니라 사회적·정치적 측면까지 고려하면 양자는 대립적 요소가 더 크고, 또한 계획경제가 잠식당하는 효과가 더 큰 것으로 보인다. 시장의 양적 확대가 아니라 질적 변화에 주목한다면 정경유착형 부익부 빈익빈 구조는 정치사회적 불안 요소를 확대할 공산이 크기 때문이다. 특히 부정부패의 확산, 나아가 범죄의 증가는 국가 시스템의 기능 저하를 촉진할 가능성이 농후하다. 물론 이러한 방향성은 어느 정도 짐작할 수 있지만 속도의 문제는 여전히 미지의 영역으로 남는다.

3. 이중경제구조의 미래

계획과 시장이 매우 불편하게 동거하는 북한식 이중경제구조의 미래는 어떠한 것인가. 무엇보다도 계획경제 부문의 확대·축소 요인, 시장경제 부문의 확대·축소 요인에 초점을 맞추어 이 문제를 간단히 살펴보기로 하자.

우선 시장경제 부문의 확대 요인을 보자. 북한정부의 의지가 있다고 해서 시장화의 흐름을 뒤집을 수 있는 것이 아니다. 북한정부가 시장화를 억제할 수 있는 능력은, 전혀 없는 것은 아니지만, 상당히 제한적이다. 가장 큰 이유는 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해이다. 북한에서 시장이 싹트고 발전했던 이유는 여러 가지이지만 가장 큰 것은 역시 계획경제의 사실상 붕괴이다. 계획의 공백을 자연스럽게 시장이 메워갔다고 볼 수 있다. 게다가 2007년부터 시장을 억제하려고 많은 노력을 기울였으나 결국 실패한 경험을 가지고 있다.

아울러 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 국가는 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 국가가 시장에 기생해 살아가는 형국이다. 달리 보면 국가조차 시장 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다.

또한 시장의 역사가 약 20년에 달하는 등 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리 잡았다. 아직 안정적이지는 못하지만 어느 정도 시스템으로 정착되어가고 있다고 볼 수 있다.

이런 요인들만 보면 시장경제가 계속 확대될 것이라는 전망이 나오지만 이는 하나의 측면에 불과하다. 계획경제 부문의 급속한 축소를 저지하는 요인들을 고려해야 한다. 국가가 일정 수준의 자원(예컨대 식량, 에너지 등)을 직접 장악할 수 있으면 된다. 그것만으로도 계획영역이 일정 수준 이하로 축소되는 것은 막을 수 있다.

더욱이 북한의 시장화는 여타 사회주의 국가들의 경험과는 달리 자기운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다. 우선 북한의 시장화는 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건하에서 진행되고 있다. 무엇보다도 국내 정치적 리더십의 불변(3대 세습 포함)이라는 조건과 대외관계의 미개선(특히 미국과의 관계)이라는 조건이 중요하다. 또한 북한에서 시장의 발달은 국내 자원이 고갈된 조건하에서 생산보다는 유통의 발달, 특히 무역의 발달에 기인한다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하지 않는 것이 특징이다. 아울러 북한에서는 시장경제에서 발생한 잉여가 각종 조세 및 준조세 형태로 국가에 의해 과도하게 수탈당하고 있다. 이로 인해 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되고 있다.

그럼에도 불구하고 시장화가 진전됨에 따라 계획경제의 물적 기반은 더욱 취약해지고 있다. 국가가 장악할 수 있는 자원 또한 서서히 줄어들고 있다. 북한에서의 시장화는 개인·기업의 국가자산

절취, 즉 계획경제의 물적 기반 침식을 초래하고 있기 때문이다. 게다가 부정부패의 확산으로 계획경제의 기능적 기반도 더욱 취약해지고 있다.

경제위기 지금까지 20년의 역사를 보면 큰 흐름으로는 시장경제와 계획경제가 공존하되, 시장경제가 스스로를 확대하면서 계획경제를 위축시키는 방향으로 진행되었던 것으로 보인다. 앞으로는 어떨 것인가. 일단 계획경제가 과거 수준으로 복원되고, 시장경제가 급속히 쇠퇴할 가능성은 현재의 조건 하에서는 불가능에 가깝다. 당분간은 시장경제와 계획경제는 여전히 불편한 동거생활을 하되, 시장경제가 계획경제를 대체하는 방향으로 진행될 가능성이 커 보인다.

다만 속도의 문제는 남는다. 시장경제가 급속하게 확대되거나, 계획경제가 급속하게 축소될 가능성은 그다지 커 보이지 않는다. 당분간은 서서히 진행될 공산이 크다. 속도가 급속히 빨라지기 위해서는 시장화를 공식 제도의 차원에서 전면적으로 수용해야 한다. 이는 본격적인 개혁개방의 문제와 맞물린다.

현재의 불안정한 균형 상태, 일종의 과도기적 상황이 언제까지 지속될지는 의문이다. 현 상황에서 근본적인 탈피는 현재 북한을 둘러싸고 있는 제반 조건의 상당한 변화를 필요로 한다. 결국 이중경제구조의 미래는 경제적 요인뿐 아니라 정치사회적 요인에 의해서도 결정될 가능성이 높다.

“북한 시장화 및 화폐화의 정치적 경제”에 대한 토론문

장 형 수

한양대학교

- Frank 교수의 논문 제목은 The Political Economy of Marketization and Monetization in North Korea로서 북한에서의 시장화와 화폐화에 대한 정치경제학적 분석을 담고 있음
- Frank 교수는 한국 사람이 아닌 외국인이기 때문에 1991년 김일성종합대학에서 수학한 경험을 가진 몇 안 되는 학자임.
- 본 논문은 북한경제의 시장화와 화폐화에 대한 저자의 분석과 견해를 동시에 보여주고 있음.
- 본 논문이 분석한 북한의 시장화와 화폐화의 과거 진행 상황과 현황에 대해서는 대다수의 북한경제 전문가들과 비슷한 시각을 공유하고 있는 것으로 보임.
 - 토론자도 그 견해에 동의하며 이에 대한 별다른 언급은 하지 않을 것임. 이하에서는 대다수가 동의하지 않을 수도 있는 저자의 관점에 대해서만 토론을 전개할 것임.
- 저자는 북한을 Kornai가 언급한 국가사회주의의 틀에서 분석하였는데, 토론자는 이것이 적절한 시도라고 평가함.
 - 특히 북한이 알려진 사회과학적 법칙이 적용되는 인간 사회라는 가정은 논란의 여지가 있을 수 있으나 북한을 연구하는 학자로서는 당연한 가정이라고 생각함.

- 특히 저자는 북한 연구가 일반적인 학문의 틀을 벗어난 어떤 특수한 국가를 전제 새로운 연구방법과 논리에 의해서 다루어야한다는 견해에 동의하지 않음.
 - 북한은 일반적인 개발도상국, 시장경제로의 체제이행(이 필요한) 국가이며, 극심한 독재국가이다. 이러한 3가지 특성을 모두 갖춘 국가는 약간의 정도 차이는 존재하지만 지구상에 적지 않다. 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 쿠바 등이 주요 예이다.
 - 본 연구는 국가사회주의의 전개의 측면에서 북한을 분석한 점이 설득력이 있음. 특히 북한이 국가사회주의 두 번째에서 세 번째 단계로 나아가고 있다는 (약간은 낙관적인, 저자도 수긍하듯이) 분석은 흥미로움.
- 다만 북한이 극심한 독재국가를 넘어서 실제적인 ‘왕조’를 구축하였다는 지적이 많으며 이러한 점이 북한의 특수성에 해당되는지에 대한 저자의 견해를 듣고 싶음.
- 또 하나, 북한은 저개발국의 여러 가지 특성을 보이고 있다는 점을 지적하고 싶음. 일반화하면 체제이행국 중 소득수준이 낮은 국가들은 체제이행국의 특성이 상당부분 저개발국의 특성과 겹친다는 점을 지적하고 싶음.
- 예를 들어서, 화폐가 없는 경우의 문제점에 대한 Paque(2009)의 분석은 거의 대부분 저개발국의 상황에도 그대로 적용됨.
 - 저축, 투자, 무역, 거시경제정책, 재정정책, 보조금, 금융기관 등
 - 저개발국에도 화폐가 존재하긴 하지만 그 기능을 제대로 하지 못하는 경우가 많음. 예를 들어 라오스, 캄보디아 등에도 자국화폐가 구축되고 외화가 광범위하게 유통되는 dollarization 현상이 만연해 있음.
 - 북한의 경우 dollarization의 사례로 분석해 보는 것도 가능.
- 2009년 11월 말의 화폐개혁을 저자는 인플레이션을 없애려는 노력으로서 해석함.
- 그런데 북한은 100:1의 화폐개혁을 하면서 임금을 이전과 같은 수준으로 지급함으로써 신화폐로 나타난 수요를 화폐개혁 이전의 구화폐 기준으로 100배로 증가시켰으로써 인플레이션을 오히려 유도(?)한 결과.
 - 이러한 조치는 100:1로 단행된 신화폐의 가치 하락을 초래할 것은 불문가지. 2002년 7·1조치의 경험을 가진 북한 당국이 이러한 결과를 전혀 예상치 못한 것은 아닐 개연성이 있음.
 - 즉, 화폐개혁의 목적인 물가 안정이 주가 아니고 다른 의도가 있었을 가능성. 주민들이 가지고 있는 구화폐를 교환한도 등으로 시장에서 사장시켜 그만큼 재정 여력을 확충하려하였다는 ‘물수형 화폐개혁’의 요소가 더 크지 않았나하는 의심이 듭.

- 2009년 말의 화폐개혁으로 신화폐가 구화폐의 100배의 액면을 가짐에도 불구하고 이전 화폐의 최고액권인 5,000원 권을 신화폐에도 그대로 유지한 점. 당시 일부에서는 5,000원 권은 김일성 초상을 넣어 기념품으로 삼으려했다는 관측도 있었으나, 결국 5,000원 권은 시중에서 통용되는 화폐권이 되었음. 이것이 북한 당국이 인플레이션을 잡는데는 원래 관심이 없었다고 보는 근거 중 하나.
- 북한의 통계가 워낙 빈약하기 때문에 북한이 발표하는 재정 규모의 변동으로 북한의 경제성장을 유추하고자하는 저자의 시도는 여러 가지 제약요인에도 불구하고 사회주의국가의 전례로 볼 때 시도해볼만함.
- 그러나 저자가 사용한 방법은 1999년에서 2011년까지 연간 GNP 디플레이터에 상응하는 ‘국정가격 디플레이터’를 고려하지 않은 점이 약점.
- 경제성장은 경상가격이 아닌 불변가격 생산물의 변화로 측정하며 재정규모가 생산규모를 반영한다면 불변가격 재정규모의 변화가 측정되어야 함. 이를 위해서는 재정을 경상가격으로 환산하는 기준이 되는 가격(국정가격)의 불변가격 시계열이 있어야 함.
- 저자는 중국과의 식량 무역으로 인하여 시장에서의 식량 가격이 북한 지역 간에 거의 비슷해지는 경향이 있다고 관찰하면서 이것이 사회주의체제에서는 볼 수 없는 것이라고 분석함.
- 그런데 사회주의체제에서도 일정한 범위에서 시장은 존재하였으며, 당국은 계획을 보완하는 역할로 시장의 기능을 한정시킴. 북한에서 쌀값이 지역별로 큰 차이를 보이지 않는 이유는 시장이 (광범위하게) 발달한 것이 요인일 수도 있지만, 이외에도 휴대폰 등 통신시설이 10~20년 전보다 발달한 점, 그리고 러시아와 중국이 늦어도 1990년대 중반 정도부터는 북한과의 교역 시 우호가격을 폐지함으로써 자연히 국제시장 시세가 북한 내 시장거래에서 반영될 수밖에 없었음.
- 저자가 북한 당국이 시장을 완전히 없애려고 했던 적이 없었다는 관측에 동의함.
- 북한의 화폐화를 효과적으로 하기 위해서는 미국, 일본 등 국제사회의 대북제재가 없어져야하며 북한 원화가 교환성(convertible)을 가져야한다는 주장에 대해서
 - 교환성(convertibility)은 원래 어떤 화폐가 국제금융시장에서 자유로이 통용이 된다는 것을 의미하는 영어 단어인데, 이 기준에 따르면 아직 남한 원화와 중국 위안화마저 교환성 통화는 아님.
 - 외부의 제재가 없어지더라도 어떤 국가의 통화가 가치저장 수단으로서 제 역할을 하기 위해서는 현재의 북한의 제도에 더 큰 변화가 있어야 함.

- 라오스는 개혁, 개방을 시작한지 25년이 지났으며, FDI를 유치하기 위해 투자 제도도 수차례에 걸쳐 개선하였으나 라오스 깎화에 대한 신뢰는 아직 완전히 회복되지 않은 사례.
- 저자는 여기서 갑자기 화폐화 논의를 통일 후 또는 근접한 경우로 논리를 급격하게 비약시킴. 결론도 마찬가지로 앞의 논의와는 일정한 거리가 있는 논리 전개임.
- 아마도 북한의 화폐화를 위한 조건은 배급 폐지, 가격자유화, 상업은행 설립과 예금 안전성 보장, 기업간 현금 거래 활성화와 계획범위의 축소, 가게 대출 확대, 중간재 거래의 허용 등 많은 개혁 조치가 이루어져야 할 것임.

“2000년대 북한의 대중 경제의존 및 영향분석” 에 대한 토론문

홍 익 표

대외경제정책연구원

1. 선군경제발전전략: 과학기술 중시와 ‘계획-시장’의 결합

1990년대 후반 최악의 경제위기를 벗어난 북한은 김정일체제의 공식출범과 함께 ‘사회주의강성대국 건설’을 국가발전전략 목표로 제시하였다. 북한은 사싱 및 군사분야에서는 이미 강성대국 목표에 도달하였다는 입장에 경제분야에서의 ‘사회주의경제강국 건설’이 최대의 현안과제로 부각되었다.

북한은 사회주의경제강국을 “근로자들에게 사회주의사회에 맞는 자주적이고 창조적인 경제생활을 원만히 보장할 수 있는 발전된 국가경제력을 가진 나라”라고 정의하고 있다.¹⁾ 이를 위해서 국가 경제는 1)생산수단이 사회적 소유에 기초해야 하며, 2)물질적 부를 풍부히 창조해야 하고, 3)인민의 요구와 이익에 의한 분배 등이 기본전제로 되어야 한다고 주장한다.

이러한 목표 및 과제를 실현하기 위한 선군경제건설의 전략적 노선²⁾으로 북한은 ‘국방공업의 우선적 발전과 경공업·농업의 동시적 발전’을 제시하였다. 이는 김일성시대의 ‘중공업의 우선적 발전, 경공업·농업의 동시적 발전’을 계승한 것으로 평가된다. 이러한 발전노선은 선군시대 요구를 반영한

1) “사회주의 경제강국은 주체적 입장에 튼튼히 선 자립적 민족경제, 최첨단 과학기술의 끊임없는 발전에 의거해서 빠른 속도로 발전하는 고도로 현대화된 경제, 인민들의 자주적이며 창조적인 물질문화생활을 참답게 보장해주며 국가의 통일적 지도밑에 계획적으로 발전하는 경제를 가진 강국이다. 이는 ‘고도 경제성장’과 ‘고도 기술경제’를 운운하는 제국주의자들의 ‘경제대국’과는 근본적인 차이를 갖고 있다”(주성일, “위대한령도자 김정일동지께서 경제강국 건설의 튼튼한 토대를 마련하기 위한 투쟁에서 쌓아올리신 불멸의 령도업적,” 『경제연구』(2011. 1), p.2).

2) 선군시대 경제사상 해설, 20-30쪽.

것으로, 군사중시·군사선행의 원칙에서 혁명과 건설의 전략전술 수립 및 실천되기 때문이다.

따라서 선군시대 경제과제의 특성은 국방건설, 경제건설, 인민생활문제 해결의 결합문제이다. 그러나 국가를 보위하고 사회주의를 고수하면서, 인민생활 향상문제 해결의 올바른 결합은 말처럼 쉬운 과제가 아니다.

선군시대의 북한경제를 평가할 때 일단 체제위기와 정권붕괴의 위기는 일단 지나갔다고 보아야 할 것이다. 북한경제는 1990년대의 마이너스성장의 경제침체기에서 벗어나 2000년대 후반에는 농업·석탄을 비롯한 각종 생산지표 및 거시경제지표가 1990년대 초반 수준을 회복하고 있다. 특히 북한당국은 선군시대에 들어와 전반적인 경제사정의 어려움(식량난·에너지난·원자재난)에도 불구하고 국방공업에 집중하여 핵·미사일 등의 군수산업분야에서 일정한 성과를 거두었고 그 성과의 밑바탕에는 ‘혁명적 군인정신’과 ‘과학기술’이 있었다고 인식하고 있다.

외부의 시선에서 보면 북측이 ‘혁명적 군인정신’을 강조하는 것을 낡은 방식의 재현으로 이해할 수도 있지만 북한 사회의 정신적 바탕이 ‘혁명 우선’ ‘사상정신 우선’ ‘집단주의 우선’ 등에 있고 ‘고난의 행군’을 헤쳐나간 정신적 뿌리가 ‘혁명적 군인정신’이라는 점을 무시해서는 북한의 사회적 동력을 올바로 파악하기가 어렵다. 북한은 이제 그들 스스로 정치사상강국·군사강국의 반열에 올라섰고, 이제 남은 과제는 경제강국 건설이라고 보고 있다.

과거 사회주의체제는 중공업 우선의 불균형 성장전략을 통해 빠른 경제성장과 경제의 규모를 늘리는 외연적 경제성장 전략에 치중해왔다. 그 결과 경제현장의 비효율성과 경공업 및 소비재 부문의 위축이 일반적인 현상으로 나타나고 있다. 북한 역시 1950년대 이후 중공업 우선 농업·경공업 동시 발전전략을 추구해왔지만, 이는 사실상 중공업을 중심으로 한 경제성장 전략이었으며 균형성장보다는 불균형성장을, 경제현장의 효율성을 중시하는 내포적 성장보다는 규모 확장에 치중하는 외연적 성장에 매달려왔다.

그러나 변화된 경제현실은 북한의 경제발전전략에서의 변화도 강제하고 있다. 우선 경제현장에서 ‘실리중시’가 강조되고 있는데, 7.1조치가 시행된 이후 북한 경제에서 나타난 가장 큰 변화는 실리와 이윤의 강조이다. 즉, 과거의 외연적 성장보다는 내포적 성장이 보다 중요한 발전과제로 제기된 것으로 볼 수 있다. 최근 북한이 경제와 과학기술의 접목에 주력하는 것도 내포적 성장전략의 일환으로 이해할 수 있다. 또한 1990년대 중반 3대 제일주의를 통해 경공업과 농업, 무역을 중시하였으나, 이후 다시 선행부문과 중공업을 중시하는 노선으로 전환하였고 최근 북핵위기가 제기되면서 다시 국방공업을 최우선시하고 있다. 그러나 이는 과거의 중공업우선 노선과는 분명 차이가 있다. 최근 선행부문의 중시는 전력·석탄·금속·철도운수 등과 같이 전체 산업부문의 정상화에 필수적인 부문들이고 여타 산업의 전후방 효과가 큰 부문들이다. 또한 북한 당국이 생산정상화에 주력하고 있는 중공업부문들도 농업증산 및 생필품 생산 확대와 직간접적으로 관련되어 있다는 점을 감안해야 한다.

경제강국 건설의 방법론은 군사강국 정책 시기에 빛을 발하였던 ‘혁명적 군인정신’과 ‘과학기술’을 그대로 활용하겠다는 것이다. 지난 2009년 신년공동사설에서 군대관련 담론 속에서 “인민을 돕자”는 구호를 높이 들 것을 강조한 것도 이제는 국방공업의 성과에 기초하여 민간산업부문의 발전에 역량을 집중시키겠다는 정책의지를 보여주는 것이며, 2010년부터 강조되고 있는 인민생활 개선을 위한 농업 및 경공업 중시도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 북한경제가 ‘회복의 경제’에서 ‘풍요의 경제’까지 가기에는 상당히 많은 시간과 비용이 필요하겠지만, 북한당국은 일단 2012년을 ‘경제강국의 대문을 여는 해’로 정해놓고 있다. 2009년부터 약 4년간을 ‘경제성장기’로 설정하고 제2차 산업화 추진을 위해 본격적인 노력을 기울이고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 북한의 선군경제 발전전략, 즉 경제강국 건설노선과 전략을 외부식으로 표현하면 ‘새로운 단계의 산업화’ 전략이라 할 수 있다. 북한의 경제성장과 발전의 시기를 크게 나뉘보면 1960~70년대의 ‘중공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구할 제1차 산업화 추진기라 할 수 있을 것이며, 1980년대 이후 대외환경의 악화에 따른 경제조정기와 침체기를 겪었으며 2000년대 들어와 ‘선군시대’로 규정되는 새로운 환경 하에서 ‘제2차 산업화 추진기’를 맞이하고 있는 것으로 볼 수 있다.

제2차 산업화 추진기에 북한당국이 틀어쥐고 있는 전략노선은 간단히 말해 ‘국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구하는 것이다. 이렇게 보면 1960~70년대의 중공업 우선발전을 국방공업 우선발전으로 대체한 점에서 큰 차이가 없는 듯이 보이지만 선군시대 제2차 산업화 추진기에 들어와 적어도 두 가지 점은 중요한 변화가 있다고 할 수 있다. 하나는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조한 것이고, 다른 하나는 과학기술 중시정책을 명백히 한 것이다. 이것은 정보기술혁명이 주도하고 있는 21세기라는 세기적 변혁기에 경제의 현대화와 정보화가 매우 중요하다는 인식이 바탕에 깔려 있다. ‘국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’ 노선을 내걸고 있지만, 그 저류에는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조함으로써 과거와는 다른 면모를 보이고 있는 것이다.

북한은 새로운 세기가 과학기술혁명의 시대이기 때문에 오히려 제1차 산업화 추진기에 비해 경제의 ‘단번도약’이 가능하다고 보고, 경제정책의 강조점도 ‘단번도약’의 필요성에 맞추고 있다고 할 수 있다. 북한당국의 ‘단번도약’의 꿈을 현실화할 수 있다는 믿음은 핵·미사일 등 최첨단 국방공업에서 단기간에 이뤄낸 성과에 기초하고 있다. 핵개발을 국한시켜서 보면 원자력공업이라는 특수한 분야이고 산업연관효과가 그다지 크다고 볼 수 없지만, 미사일 개발과정은 전자공업의 수준 높은 발전을 필요로 하며 발사체 기술은 최첨단 전자장비의 집합체라 할 수 있기 때문에 산업연관효과가 엄청나게 크다고 할 수 있다. 북한당국이나 경제전문가들이 국방공업에서의 성취가 민간경제분야로 파급시켜나가야 한다고 강조하는 것도 이 때문이다. 북한 당국은 과학기술의 발전을 경제성장과 국방력 강화라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 유력한 수단으로 인식하고 있다.

한편, 일부 전문가들이 북한식 실용주의 혹은 시장사회주의의 맹아를 ‘실리’에서 찾고 있고, 심지어 ‘실리사회주의’라는 표현을 사용하기도 한다. 실용과 실리는 용어 자체로는 상당히 접근성이 있는 유사개념이라 할 수 있겠지만, 중국당국이 개혁·개방정책을 전개하면서 ‘실용주의’ 노선을 공식적으로 표방한 것과는 달리 북한당국은 ‘실리주의’ 노선이라는 용어를 사용하지 않고 사회주의원칙과 실리의 결합을 강조한다. 여기서 북한경제 현상을 이해함에 있어 ‘결합’이라는 개념을 잘 들여다볼 필요가 있다. ‘결합’은 좌편향(전통적 의미에서의 계획사회주의노선)과 우편향(시장사회주의노선)을 모두 배격하고 그 사이에서 균형을 찾으려는 북한당국 나름의 ‘균형’노선이라 할 수 있다.

이러한 균형 노선은 경제부문 간의 ‘균형적’ 발전을 강조하는 것에서 시작해 계획적 경제관리와 상품화폐관계의 이용의 배합(가격공간의 합리적 이용), 국가의 중앙집권적, 통일적 지도와 아래 단위의 창발성과 올바른 결합, 유일적 지도와 민주주의의 올바른 결합, 정치도덕적 자극과 물질적 자극의 올바른 결합, 생산과 과학기술의 결합, 정보산업시대의 지능노동과 정보설비·기술의 결합 등 경제관리 이론이나 경제건설이론에서 광범위하게 사용된다. 그러니까 북한당국은 과거의 전략적 노선이 올바르다는 전제(이 문제는 정치적으로 혁명의 계승성 문제와도 통한다) 위에서 ‘결합’의 논리로 시대적 변화를 반영하고 있는 셈이다.

따라서, 계획과 시장에 대한 북한의 기본입장은 ‘기본·계획, 보조·시장’이다. 즉, “계획경제를 기본으로 하면서 상품화폐관계와 관련된 경제적 공간들을 보조적 공간으로 하여 계획경제의 일시적인 공백을 메꾸는 방향에서 리용하는 것이 가장 중요한 경제관리 원칙”이라고 강조하고 있다.³⁾ 또한 경제건설에서 사회주의원칙은 사회주의 생명선이다. 군사선행의 원칙, 자립의 원칙, 사회주의적 소유제도의 공고발전, 계획성의 원칙, 집단주의 원칙들은 경제건설에서 반드시 틀어쥐어야 할 중요원칙들이다. 당의 령도와 국가적 지도는 경제건설에서 견지해야 할 이러한 원칙들을 고수하기 위한 결정적 담보라고 지적하고 있다.⁴⁾

김정일 위원장도 2008년 6월에 발표한 한 담화를 통해 이러한 입장을 분명히 하였다. 김 위원장은 「경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여」(6월 18일 담화)를 통해 다음과 같은 내용을 강조하였다. “시장에 대한 인식을 바로 가져야 합니다. 우리가 경제관리에서 시장을 일정하게 리용하도록 하였더니 한때 일부 사람들은 사회주의원칙에서 벗어나 나라의 경제를 《개혁》《개방》하며 시장경제로 넘어가는 것처럼 리해한 것 같은데 이것은 아주 잘못된 생각입니다. 경제지도일군들이 시장과 시장경제에 대한 그릇된 인식을 가지게 되는것은 사상의 빈곤, 지식의 빈곤에 빠져있다는것을 말해줍니다....시장은 경제분야에서 나타나는 비사회주의적현상,

3) 리기성, “새 세기 우리식의 사회주의경제리론을 연구하는데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 2007년 2호

4) 류운출, “당의 령도와 국가적 지도는 경제건설에서 사회주의 원칙을 고수하기 위한 결정적 담보,” 『경제연구』, 2006년 1호

자본주의적요소의 본거지이며 온상입니다. 시장에 대하여 아무런 국가적 대책도 세우지 않고 그대로 내버려두거나 시장을 더욱 조장하고 그 영역을 확대하는 방향으로 나간다면 볼피코 나라의 경제가 시장경제로 넘어가게 됩니다. 그러나 현실적 조건에 따라 국가적 통제 밑에 시장을 일정하게 리용하는 것이 곧 시장경제로 가는것은 아닙니다. 시장과 시장경제는 같은 개념이 아닙니다, 문제는 시장을 어떻게 보고 대하며 그것을 어떤 원칙과 방향에서 어떻게 리용하는가 하는데 있습니다”

이러한 북한의 공식입장에도 불구하고 북한경제의 시장화 가능성에 대한 외부의 시각이 강하게 나타나고 있다. 이는 북한경제에 대한 ‘단정적 시각’과 ‘시장요소에 대한 과잉해석’ 때문이 아닐까 생각한다. ‘단정적 시각’이라는 것은 북한 경제가 사실상 붕괴 상태이고 경제가 정상적으로 작동하지 않기 때문에(공장가동률 저하와 만성적인 식량·생필품 부족, 에너지난 등), 더 이상 연구분석의 가치가 없다는 생각에 뿌리를 두고 있다. ‘시장요소의 과잉해석’은 소비에트연방과 동유럽 사회주의 경제권이 완전히 붕괴되어 시장경제체제로의 체제전환이 이루어진데다 중국, 베트남 등 일부 사회주의를 유지하는 나라들도 ‘시장사회주의’로 전환되어 사실상 사회주의 계획경제를 포기했다는 현실에 바탕을 두고 있다. 결국 사회주의 계획경제시스템은 무너지고 시장메커니즘이 전 세계를 지배하며 사회주의라는 명목아래 시장에 대한 ‘국가의 역할’을 중시하는 정도이기 때문에 ‘시장경제적 질서’가 전지구적 현상이고, 북한도 그러한 발전경로(즉 시장사회주의)로 갈 수밖에 없다는 예측과 맞물려 있다. 이 관점에서 보면 북한 경제의 현실에 대한 진단은 많은 노력을 필요로 하지 않는 것이 된다.

그러나 북한당국의 정책 방향을 보면 ‘시장사회주의’로 나아갈 생각이 없으며 ‘계획경제적 요소’를 오히려 강화하고 있음을 확인할 수 있다. 북한당국의 이러한 정책 방향을 시대에 뒤떨어졌다고 치부하고 북한당국의 생각이 바뀔 때까지 기다릴 수만은 없다. 최근 북한경제의 현실적 역동성과 경제강국 건설에 대한 집념·자신감 등을 허세로만 볼 수도 없기 때문이다. 최근 세계경제의 위기 속에서 각 나라들이 이 위기를 극복하는 과정에서 시장메커니즘에 모든 것을 맡기기보다는 ‘국가의 역할’(각종 경제조정 개입)이 강조되고 있다. 마찬가지로 북한과 같은 ‘계획’경제에서 보충적 의미에서 ‘시장’ 요소의 중요성이 부각되는 것으로 생각할 수 있으며, 이는 북한식 계획경제의 입장에서 또 하나의 중대한 ‘중대한 실험’이라고 할 수 있다.

2. 북중경협 확대와 북한경제의 대중 의존도 심화

최근 북한과 중국 간의 경제협력 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 양국간 경제협력은 2009년 10월 원자바오 중국 총리의 방북을 계기로 급물살을 타고 있다. 2010년에도 북핵문제로 인한 국제사

회의 대북제재 지속과 천안함 사건 및 연평도 포격 등으로 인한 한반도 정세의 긴장에도 불구하고, 김정일 위원장이 2차례나 방중을 하여 중국과 정상회담을 하는 등 양국관계를 더욱 공고히 하였다. 이러한 양국관계의 흐름은 금년에도 지속되어 5월 김정일 위원장의 방중과 함께 라선특구 및 황금평-위화도 개발을 위한 후속조치가 이어지고 있다.

북중 경제협력은 이미 2000년대 들어 지속적으로 확대되어 왔지만, 최근의 경제협력은 그 규모나 내용, 방식 등에 있어 새로운 차원으로 접어들고 있는 양상이다. 이러한 양국간 경제협력 확대조짐에 대해 북한경제의 발전과 동북아지역의 경제협력 활성화라는 측면에서 긍정적으로 보는 시각과 함께, 북한경제의 중국경제 예측화와 남북경협 위축 등을 우려하는 시각도 존재한다.

새로운 북중경협의 중요한 특징 중의 하나는 중국의 대북정책에 대한 전략적 판단에 기초하고 있다는 점이다. 물론 과거에도 북중경협은 단순한 경제관계를 넘어선 한반도를 둘러싼 국제정치적 맥락에서 추진되었다. 그러나 최근 양국 경제협력은 북한의 핵실험과 국제사회의 대북제재, 그리고 북한체제 안정성 등과 직접적으로 연결되어 있다고 볼 수 있다. 실제 북중 양국은 2009년 하반기 이후 고위급 인사들의 상호교류를 활발히 전개하였으며, 특히 2009년 10월 원자바오 총리의 방북은 중국 지도부의 양국관계에 대한 전략적 결단을 북한 당국에게 분명히 전달하는 상징적 조치라고 볼 수 있다. 원자바오 총리의 방북 기간중 양국은 중국의 대북 경제지원, 경제기술협조, 교육교류협력 등에 관한 협정을 체결하였다. 이는 북한의 2차 핵실험 이후 취해진 유엔 안보리의 결의 1874호를 사실상 '무력화' 시킨 것으로 볼 수도 있다. 중국 정부는 북핵문제를 해결하는데 있어 제재와 압박보다는 북한이 느끼는 안보 및 경제상의 위협요소를 제거하는 것이 더 효과적이고 중국의 국익에도 부합하는 것이라고 판단한 것이다.

최근 중국의 대북 경협확대는 이와 같은 전략적 판단과 함께 동북진흥계획 차원에서 살펴보아야 한다. 중국의 후진타오 주석은 취임이후 동북지역의 경제발전을 국가적 차원에서 추진하고 있다. 동북 3성(랴오닝성, 헤이룽장성, 지린성)으로 상징되는 중국의 동북지역은 1980년대 개혁·개방정책 이전까지는 중국에서 가장 공업화되고 발전된 지역이었다. 그러나 중화학공업과 국유기업으로 상징되는 이 지역은 1990년대 이후 가장 비효율적이고 낙후된 지역이 되었다. 중국 정부는 2003년부터 동북진흥전략을 본격 추진하여 이 지역을 주강삼각주, 장강삼각주, 북경-천진-하북지역에 이은 제4의 성장축으로 육성하기 위한 노력을 본격화하였다. 북중 경제협력이 2000년대 중반이후 급격히 확대되기 시작한 것도 바로 동북진흥계획이 추진된 시점과 맞물려 있다. 동북지역의 경제개발이 본격화되면서 에너지원과 광물자원 등에 대한 수요가 급격히 증대되면서, 중국 기업들의 북한 광물자원에 대한 수입이 늘어났고, 에너지원의 확보를 위한 북한광산에 대한 대북 투자도 증대되기 시작하였다.

중국의 동북진흥계획 추진에 따른 북중경협의 확대와 관련해서 가장 주목되는 것이 SOC 부문에 대한 중국측의 투자 확대이다. 중국은 동북지역의 경제발전에 필요한 철도, 도로, 발전소, 항만, 공단

조성 등에 집중적으로 투자를 하였으며, 이는 북중경협 확대에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 지난 시기 북중경협은 양측의 직접적 수요가 있는 광물자원, 식량, 에너지원 및 생필품 등을 중심으로 한 단순 물자교역이 주를 이루었다. 이로 인해 양국간 무역량의 증가효과를 거두긴 했지만, 북중 간의 경제적 연계성 강화나 경제협력의 시너지 효과는 크지 않았다. 그러나 최근 중국 정부는 북중 경협의 물리적 연계성을 강화하는 기반시설에 대한 투자를 적극 추진하고 있다. 이미 알려진 바와 같이 중국의 단둥과 신의주를 연결하는 제2압록강교 건설에 양측이 합의하여 2010년 12월말에 착공식을 가졌다. 또한 랴오닝성의 ‘연해경제벨트발전계획’(랴오닝성 다롄, 단둥 등 발해만 연안의 5대도시의 공업지구 개발 프로젝트)의 일환으로 단둥-신의주 연계발전 방안도 양측이 심도 있게 논의 중이며, 시범사업으로 압록강의 ‘황금평-위화도 공동개발’이 추진되고 있다.

북중 경협의 물리적 연계성 강화와 관련해서 최근 가장 주목되는 것이 ‘창지투 선도구 개발계획’(지린성의 창춘-옌지-투먼의 교통인프라를 축으로 개발과 대외개방 추진계획)과 라선특별시의 개발이다. 지금까지 북중경협의 중심이 단둥-신의주를 중심으로 이루어지면서, 상대적으로 지린성과 두만강 연안의 경제협력은 정체되어 있었다. 그러나 이 지역은 최근 북중경협의 중심지로 급부상하고 있다. 중국은 2005년부터 ‘하나의 핵과 두개의 축’(하나의 핵이란 중국 길림성 훈춘시를 국제물류단지 및 선진개방형의 변경세관도시로 건설한다는 것이며, 두개의 축이란 러시아에 대한 ‘도로·항만·세관’과 북한에 대한 ‘도로·항만·구역’의 물류통로를 지칭함) 건설을 돌파구로 삼아 두만강지역 개발과 관련된 5대 프로젝트를 진행하고 있다.

5대 프로젝트 중에서 북한과 관련된 것이 바로 훈춘-라선 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트이다. 이미 중국 기업이 라진항에 대한 10년간의 사용권을 확보한 것으로 전해지고 있다. 중국 지린성의 입장에서 볼 때 라진항의 확보는 자신들의 숙원사업인 ‘차항출해(借港出海)’를 성사시킨 것이다. 북한의 입장에서 1990년대 초반에 라선지역을 최초의 경제특구로 지정하였지만, 이후 핵문제를 비롯한 국제정치적 요인과 투자환경 미비 등의 경제적 요인 등으로 인해 별다른 성과를 거두지 못했다. 그러나 중국과의 경제협력을 통해 라선지역의 경제개발 효과를 볼 수 있다면 북한이 이를 마다할 이유가 없는 것으로 보인다. 김정일 위원장이 2009년 말에 라선지역을 현지도 하고, 2010년 1월에는 이 지역을 특별시로 지정하면서 경제무역지대법을 개정한 것도 향후 본격적인 개발과 대외개방을 대비한 조치로 보인다.

이와 같이 최근 북중경협이 양측 경제의 상호 연계성을 제고시키고 있다는 점에서, 북중경협에 따른 북한경제 발전효과도 중요한 고려사항이다. 기본적으로 특정 국가와의 대외경제협력 확대가 경제발전에 긍정적인 효과를 갖고 있지만, 현재 북한경제의 대중국 의존도 및 지경학적 관계를 고려할 때 그 파장 및 효과는 매우 클 것으로 전망된다. 경제발전의 자생력을 확보하지 못한 북한으로서는 경제 정상화의 유력한 수단으로 외자유치 및 대외경제협력 확대를 적극 활용할 것으로 보인다.

그러나 북한의 핵문제가 남아 있고 미국과의 관계개선이 이루어지지 않는다면 북한에 투자할 국가는 사실 중국 외에는 없다고 볼 수 있다. 최근 북한의 투자유치 방향을 살펴보면 우선, 투자대상국은 핵문제 해결 이전에는 중국기업을 집중 유치하고, 핵문제 해결 및 북미관계 개선이후에는 서방권 국가로 확대해 나가고자 한다. 둘째, 투자대상은 우선 교통, 전력, 통신 등 사업인프라를 우선 개발하고, 이후 외자기업 유치에 적극 나서려는 것으로 보인다. 셋째, 투자지역은 라선, 신의주 등의 기존의 경제특구에서 시작하여, 이후 평양, 남포, 원산 등 추가 개방지역으로 확대해 나갈 것으로 보인다.

북한이 2009년 말 대풍그룹과 국가개발은행을 조직하는 과정에서 중국 측과 상당한 협의가 있었던 것으로 전해지고 있다. 대풍그룹 총재에 조선족인 박철수가 임명된 것도 이와 상당한 관련이 있는 것으로 보인다. 중국의 기업들은 2000년대 중반이후 해외진출을 적극 모색하고 있고, 북한은 외자유치에 적극 나서고 있다.

중국의 해외투자기업들이 대부분 중대형 국유기업인 점을 감안하면, 이는 사실상 중국 정부와의 조율하에 이루어지는 것으로 보아야 한다. 더구나 북한같이 정치적으로 특수한 관계이고 투자리스크도 높은 지역에 투자할 경우 더욱 그러하다. 결국 북한경제발전에 관건인 외자유치 및 대외경제협력도 북중경협에 따라 결정될 가능성이 높다.

이와 같이 북중경협이 최근 들어 과거와 달리 전면적·포괄적으로 확대되면서 남북경협 위축에 대한 우려의 소리가 더욱 높아지고 있다. ‘선 비핵화’ 원칙의 고수와 5.24조치의 지속에 따른 남북경협 위축에 대한 우려도 제기되고 있다.

북한은 과거부터 한 국가에 자신들이 과도하게 의존하는 것을 경계하여 왔다. 냉전시기에는 중국과 구소련 간의 균형을, 2000년대 이후에는 북중경협과 남북경협의 균형을 유지해왔다. 그러나 최근 들어 북한이 이러한 균형보다는 ‘개발과 발전’에 보다 방점을 두고 있는 것으로 보인다. 남북관계의 경색에도 불구하고 북한은 라선지역을 비롯하여 평양도시현대화나 외자유치에 남측 기업이 참여하는 것에도 상당한 관심을 갖고 있다. 북한의 입장로서는 굳이 남한을 투자대상에서 배제할 이유는 없다. 그러나 2000년 6.15 공동선언 이후 ‘민족경제의 균형발전’ 차원에서 남한 기업의 유치에 더 이상의 특혜를 베풀지는 않을 것으로 보인다. 지난해부터 개성공단에 대한 임금현실화와 토지임대료 인상 등의 요구도 이런 맥락에서 볼 수 있다.

북한경제 발전과정에서 막대한 자금이 소요되고 남한 단독으로 이를 실현하는 것이 불가능하다는 점을 고려할 때 북중경협과 이를 통한 북한경제의 발전은 한반도 전체입장에서 볼 때 긍정적인 측면이 많다. 그러나 북중경협의 확대에 비례해서 남북경협이 이를 따라가지 못한다면 중장기적으로 상당한 부작용을 초래할 수 있다. 중국기업들이 이미 북한의 광물자원과 토지개발사업에 주로 관심을 기울이고 있고, 북한산업에 필요한 자본재나 원부자재가 중국산으로 고착될 경우 결국 북한

경제의 대중국 의존도가 ‘구조화’될 가능성이 높다. 이 경우 북한 당국의 의지와 무관하게 시장과 산업현장의 원리에 따라 북중경협이 중심이 되고 남북경협은 주변화될 수 있다. 이 경우 한반도 경제공동체 또는 동북아 경제협력에서 주도권은 중국이 장악하게 될 것이며, 향후 본격화될 것으로 전망되는 북한 경제개발 효과도 우리보다는 중국의 동북3성이 독점할 가능성도 배제할 수 없다.

북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

The State of North Korea's Market Economy and Future Developments

제 2 세션: 북한경제의 시장화: 쟁점과 과제

- 북한 시장화 측정: 평가 및 조망
- 북한: 국가와 시장 사이에 내몰리다
- 북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제

Session II: Marketization of North Korean Economy-Prospect of the Future Dynamics

- Measuring Marketization in North Korea: Evaluation and Prospect
- Squeezed: Between the State and the Market in North Korea
- North Korea's Dilemma: The 'Strong and Prosperous' State and the Market Economy

Measuring Marketization in North Korea: Evaluation and Prospect

Stephan Haggard

University of California, San Diego

Paper prepared for presentation for the conference on “A State of Market Economy in North Korea and Future Developments,” organized by the Export-Import Bank of Korea (KEXIM), Korea Institute for National Unification (KINU), Korea Economic Daily (Hankyung).

The concept of marketization is not straightforward and can refer to one of two quite different processes. First, it is often used in the North Korean context to refer to the extent to which households, work units, and entities involved in foreign trade transact in markets and/or on the basis of market price signals. This may occur either through purchases of inputs—including labor—or sale of output. There is also evidence of rudimentary financial markets for short-term lending and foreign exchange and even an emerging market in real estate. I will call this “de facto marketization.”

Note that state-owned enterprises and related units—such as August 4th units—can “marketize” in this sense even in the context of the plan; marketization can occur without privatization. Note also that firms can simultaneously be partly coordinated through the plan, yet at the same time engage in market transactions. From 2002 onward, the government allowed ‘socialist commodities exchange markets’ and ‘imported goods exchange markets’ to operate. The former permitted barter trade within the state sector, either among producers or

between producers and wholesalers and retailers. The latter appears to have evolved into an extremely important wholesale market that sells the resources, material and facilities imported from China by the Central Import Commodities Company under the Ministry of Trade of DPRK, including to companies in need of inputs not provided through the plan.

Second, marketization refers to the process through which the state acts through policy changes to ratify or promote such market-based transactions. The possible actions that fall in this category are very wide, and include passive measures, such as the decision to simply allow market transactions to take place or to lift bans on trading of particular commodities, to more active measures such as granting managers greater discretion, privatization and formal protection of property rights. I will call these processes *de jure* marketization.

Most analysts of North Korea at the present seem to agree that *de facto* marketization has increased dramatically, certainly at the household level and probably at the level of a significant number of cooperatives and other work units as well. In this paper, I provide some empirical evidence on this process taken from refugee surveys. I show that while this process began with the great famine of the mid-1990s, it has steadily increased since and seems to be taking part across a wide swath of the population.

Yet there is also agreement that *de jure* marketization has followed an erratic path. The government tolerated the process of “marketization from below” in the wake of the famine, and even ratified it through policy reforms, including the major reform effort of 2002. This reform effort stalled and then reversed sharply as a result of the onset of the nuclear crisis, political changes in the country, including but not limited to the succession, and general concerns about the political effects of marketization. A feature of this “reform in reverse” process was the criminalization of economic activity in reforms of the penal code in 2004 and 2007, and the increasing use of the penal system and labor training camps to punish market actors.

The state’s role in the policy process is not limited to formal institutions and rules. An important feature of many liberalizing economies is that corruption plays a central role in both the *de facto* and *de jure* marketization. Where market relations are prohibited, officials gain rent-seeking opportunities: they can demand bribes of market participants and I show below that such activity is probably pervasive. Yet the growth of corruption may also reduce incentives for *de jure* marketization, at least among some government actors, since it could

reduce rent-seeking opportunities by creating more institutionalized and competitive environments.

The central question looking forward is how these two process of marketization will interact. Will the government continue to place restrictions on de facto marketization, almost necessarily implying greater corruption? Or will the government be constrained to liberalize the economy as more and more of it slips away from the planning process into the gray economy? The questions are clear, but the answers are not and ultimately require an analysis of the political economy of the country. Such an analysis does not present a hopeful picture with respect to de jure marketization and suggests that the current status quo—growing de facto marketization coupled with government resistance and corruption—could persist for some time.

Measuring De Facto Marketization: Survey Evidence

Measuring marketization is inherently difficult, and researchers have looked at a variety of possible indicators. Marketization may be measured by looking either at quantities or prices. Quantity measures would ideally capture the share of total transactions that occur in the markets or through quasi-market activity, for example, in the form of inter-firm barter. Price measures, which have not been used as much in North Korea except with respect to food prices and foreign exchange, would measure the extent to which markets are integrated by looking at prices across space or by considering the responsiveness of prices to various factors affecting supply and demand.

In joint work with Marcus Noland published in *Witness to Transformation* (Haggard and Noland 2011), we used two refugee interviews—one conducted in China in 2004-5, the second in Seoul in late 2008--to measure the extent of marketization at the individual or household level. We focused initially on the food economy, because the collapse of the public distribution system (PDS) was a powerful incentive for individuals to enter the market, both to secure food and in order to earn income. Although the PDS collapsed during the famine, a review of data provided through WFP/FAO crop assessments suggests that the PDS never really revived fully: through 2010—and certainly during 2011—PDS rations did not

provide urban residents with even a minimum daily basic requirement.

In the China survey, 62 percent report the market as their primary source of food at the time they left the country, 18 percent relied primarily on their own individual efforts, 3 percent report the PDS as the primary supplier, and 16 percent relied on other channels such as friends and family. Interestingly, the group reporting that they rely on their own efforts and “other” channels corresponds almost precisely to the share of farmers in the survey. If one interprets the remaining responses as likely to reflect largely refugees from urban areas, the survey would suggest that only about 5 percent of the non-farm respondents obtained their food primarily through the PDS, while 95 percent got it through the market. They are also consistent with the results of an earlier study in which only 2 percent of the refugees surveyed reported government rations as their primary source of food even after the famine had passed (Robinson et al. 2001).

The reliance on the market and self-production is further confirmed in the South Korean survey. For those leaving in the immediate post-famine period (1999-2002), reliance on the public sector fell even further: not a single respondent of these 74 said that he or she relied primarily on the PDS and only two reported they relied primarily on their workplace. The number of respondents relying primarily on the PDS or their workplace increased marginally among those leaving in the retrenchment period (2006-present). But in both the reform (2003-2005) and retrenchment subsamples, the dominant answers remained reliance on the market and growing it themselves.

A more refined sense of the reliance on the market for food can be obtained from responses to a question about the share of total household consumption that is purchased in the market; we focus here on the urban sample. Pooling across all time periods, nearly 40 percent of urban residents reported having purchased all their food in the market at the time of their departure, and more than 60 percent reported purchasing at least 75 percent. Only in the final, retrenchment subsample does the share not purchasing any food in the market rise above 10 percent, but fully half of the respondents leaving during this period also reported receiving all their food through the market, the highest share of any cohort.

It is possible that these results reflect the over-representation of respondents from northeastern provinces. It may be the case that the shift toward the market as the institutional mechanism for allocating food may have advanced the farthest precisely in those areas hit

hardest by the famine. But using simple statistical techniques—essentially modeling dependence on the market as a function of a variety of possible determinants—we find that the reliance on the market was widespread. Neither age, year or “era” of departure from North Korea, time in South Korea or third countries, educational attainment, geographical markers—such as residence in the northeastern provinces--nor political classification matters in this regard. Farmers were less likely to buy food in the market, presumably because they had access both to rations at the time of the harvest and to self-grown food. Workers in state-owned enterprises (SOEs) were also less likely to get all their food from the market. Yet despite these expected differences, the more striking finding is that the centrality of the market in the food economy.

We also undertook a simple counterfactual experiment, combining survey results with national level demographic data to derive projected values, conditional on the fact that these models have been estimated from a sample of refugees whose experiences may not mirror those of the society as a whole. So for example if North Hamgyong province accounts for 10 percent of the national population, it was given this weight, not the 50 percent it represents in the survey sample. There is a small, statistically insignificant tendency for the projected national values to exhibit less market orientation than the raw survey figures, but the findings suggest that the refugee population may be more representative than is often thought.

If citizens are primarily obtaining food and other goods in the market, then they need money to pay for them. To what extent were our respondents also earning income on the market?

The most common work unit classification among the respondents was state-owned enterprise, both for the respondents themselves (23 percent) and for spouses (31 percent). In addition, a significant share of respondents (10 percent of the sample) worked for the August 3rd unit of an SOE. State farms or cooperatives accounted for 14 percent of respondents and 10 percent of spouses, although this may underestimate the share of rural population in the survey. Government and party offices accounted for 9 percent and 2 percent, respectively; the army was also represented among the refugees.

Engagement in private activities, particularly trading, was ubiquitous in our Korea survey. More than 70 percent of respondents and more than 60 percent of their spouses reported that they engaged in trading, magnitudes consistent with earlier surveys (Kim and Song 2008, Lee

et al. 2008). Fairly common also were participation in “other” private business activities (19 percent of respondents and 20 percent of spouses), although we don’t know what these are. They could include home production, providing a service—including construction—or perhaps even contracting out as a laborer or acting as a moneylender; further research would be required to understand the nature of these market activities in more detail. It is also possible that respondents are engaged in trading on the part of their enterprises, diverting some of the returns from such activities to themselves. A larger share of respondents reported participation in August 3rd units (15 percent of respondents and 18 percent of spouses) than reported these are their primary work unit (10 percent of the sample and less than 3 percent of the spouses).

The respondents were asked what share of household income came from private business activities at the time they left North Korea, a more accurate indicator of dependence on the market than simple engagement in a given activity. The results are staggering. Nearly half the sample, reported that *all* of their income came from private business activities at the time they left North Korea. More than two-thirds of the respondents—69 percent—reported that half or more of their income came from such activities. Only a handful of respondents—4 percent—reported that none of their income came from the market.

As in the case of food expenditure, what is striking about the extent of engagement in the market is its uniformity across the sample, and along multiple dimensions. As with the consumption side of the ledger, the list of variables not robustly correlated with the market component of family income is long. Respondents’ sex, age, year or “era” of departure from North Korea, time in South Korea or third countries, educational attainment, residence in the capital city, Pyongyang, or in the northeastern provinces of the country, political classification, and occupation had no effect on their propensity to engage in market activity. One of the only variables that was robustly correlated with the market as a source of income were work unit. Not surprisingly, workers in August 3rd units were more likely to receive income from the market than other groups (regular SOE workers, government or party employees, and soldiers).

As in the case of the household expenditure results discussed in the previous section, it is possible to perform a similar counterfactual projection exercise with respect to income: the multivariate regressions using the data on the refugees was replaced by national-level

averages derived from the census and other sources, and the statistical models re-run to generate projections for the national population. The projected nationwide results with respect to total income that came from private activities are a bit lower (indicating that our sample over-represents the most marketized demographic groups). But for both specifications the results fall easily within the 95 percent statistical confidence limits. We cannot reject the hypothesis that the refugee samples are providing information about the role of the market in household income as well as consumption in the lives of the remaining resident populace.

In sum, we now have pretty convincing evidence from surveys and from anecdotal evidence provided through sources such as Good Friends, DailyNK and NKNET that a large share of households are engaged in at least some market activity. To what extent does this engagement with the market relate to trends in the level of de jure marketization: reforms or their reversal? I turn to that question in the next section.

De Jure Marketization, Retrenchment and Corruption

The course of de jure marketization has been tracked in some detail by experts on the North Korean economy, including those at this conference (Frank 2005). By 1998, the economy had bottomed out and a slow process of recovery took hold. A variety of signs signaled a willingness on the part of the government to tolerate the market and to undertake reforms. In July 2002, the government initiated a package of reforms which, while flawed in important respects, were unprecedented. A full review of these reforms is beyond the scope of this paper (see Haggard and Noland 2007, ch.5). But several features of them deserve comment.

First, one objective of the reform was to change relative prices and wages in an attempt to bring them into alignment with underlying scarcities; this would seem to constitute a kind of de jure marketization. Food prices, for example, witnessed sharp increases in an effort to reduce the extent of government subsidies and to encourage production. Second, the reforms were followed by important changes in the rules governing farmers markets, which were transformed into “general” markets that operated at various levels. At the provincial level, these markets grew into major wholesale centers.

But the North Korean reforms also had a number of adverse effects, and did not steer a clear trend toward de facto marketization. The reforms raised the overall price level by roughly 1,000 percent. This feature of the reform targeted the class of traders and black-marketeers that had sprung up since the famine. Since traders maintain large cash holdings in order to run their businesses, the huge jump in the overall price level had the effect of destroying working capital; in this regard, the government-engineered change in the price level in 2002 already foreshadowed the reversal of reform that was to follow and in retrospect bears a certain resemblance to the 2009 currency reform.

Even during the reform period, however, the government had ongoing concerns about the effect of marketization on the integrity of the state socialist sector: too much de facto marketization could dramatically weaken the state sector by diverting labor and output into unofficial channels that the state could not easily tax. During the famine, the regime established an extensive system of low-level labor training facilities (ro-dong-dan-ryeon-dae) that were used to incarcerate those caught crossing the border into China or repatriated by Chinese authorities. However, labor-training facilities were also used to punish the unprecedented level of internal movement and market activity as heavily-affected segments of the population wandered the countryside in search of food. The 2004 reform of the criminal code regularized these facilities and specified “labor training” for up to two years as punishment for a growing number of economic and social crimes (Yoon 2009). A further set of amendments to the criminal code in 2007 lengthened the list of these crimes and increased punishments for them.

The onset of the nuclear crisis in late 2002 undoubtedly had an adverse effect on the reform process. The Bush administration was focused single-mindedly on the nuclear question and Pyongyang clearly felt that its reform efforts were being ignored. We know this from a quite striking foreign ministry statement of October 25, 2002 that is worth quoting at length:

New dramatic changes have taken place in the situation on the Korean Peninsula... Inter-Korean relations and the DPRK's relations with Russia, China and Japan have entered a new important phase... The DPRK has taken a series of new steps in economic management and adopted one measure after another to reenergize the economy, including the

establishment of a special economic region... These developments practically contribute to peace in Asia and the rest of the world. Almost all the countries except for the United States, therefore, welcomed and hailed them, a great encouragement to the DPRK.¹⁾

It is hard to know whether foreign or domestic developments were most responsible for the North's retreat from reform; a persistent inflation was certainly a serious problem for the regime as well as concerns about the possible political effects of the market reforms. But the external environment certainly acted as a constraint on marketization, in part because of the increasing weight put on military preparedness.

Beginning in 2005, the government began to abandon the reforms and revert to more direct controls in an effort to revive the socialist sector, limit the sphere of private activity and control inflation. This coincided with the elevation of Park Nam-ki to the position the Korean Workers Party Economic Policy Director, who allegedly vowed to put an end to the "capitalism fantasy." An early indication of this new direction was the decision in August 2005 to reinstate the public distribution system (PDS) and to ban private trading in grain.

As in the past, the ability of the government to close markets and revive the state-administered food distribution system varied across the country, and eventually the government was forced to quietly shelve the policy. But such moves intensified again in the wake of floods in 2006 and particularly in 2007. The government increased production quotas on cooperative farmers, including through exactions earmarked for the military, cracked down on "embezzlement" and "corruption" on the part of cooperative managers, and placed new restrictions on private plots and cooperative leasing of land in an effort to redirect effort back into cooperative work.

The post-reform effort to re-assert control over the market has not been limited to the food economy, but has included a wider assault on market activity. The anti-market campaigns began with the imposition of escalating age restrictions on market traders in the fall of 2007, ultimately banning women under 40 from trading in general markets. From mid-January 2008 the government stepped up inspections on the general markets, or *jangmadang*, in an effort to control the range of goods offered,²⁾ and in late 2008 signaled that these markets would

1) Foreign Ministry statement at "Conclusion of non-aggression treaty between DPRK and U.S. called for," KCNA, October 25, 2002 at <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>

2) Prohibited goods include medical supplies, gasoline and diesel fuel, most electronic products (including digital

only be allowed to open once every ten days. The reactionary tenor of government policy was probably most vividly represented by a revival of the 1950s Stalinist “Chollima” movement of Stakhanovite exhortation and the initiation of “speed-battle” mobilization campaigns.

On November 30, 2009, the government introduced a surprise confiscatory currency reform aimed at crushing market activity and reviving orthodox socialism.

The regime was not coy about its intent to undercut the market and reconstitute the state socialist sector. Earlier in August, North Korean leader Kim Jong-il’s sister, Kim Kyong-hui, telegraphed the move in an essay extolling the superiority of central planning over the market and even trashing the notion of giving enterprise managers greater autonomy in the context of a socialist economy. This basic motive—to crush the market and strengthen direct state control—was confirmed by central bank statements immediately after the reform. The move introduced substantial uncertainty into all forms of market activity, an uncertainty which has contributed in our view to the ongoing food problems the country faces because of their effects on market traders.

A crucial question however is whether these various policy changes had any effect on the course of de facto marketization. We asked respondents who engaged in private business or market activities about the business environment, and grouped them by time of departure (famine, immediate post - famine, post-2002 reforms; post-2005 retrenchment). The results of this exercise showed a slight increase in those reporting that it was easier to engage in private trading in the reform era cohort, but this trend was already well in evidence in the post-famine group. However there was little difference between the reform period and retrenchment group in the answer to this question; despite increased restrictions, individuals continued to engage in trade.

Second, the responses suggest that there is an increase in those citing restrictions on their ability to conduct business across departure cohorts. The share citing that they were unable to trade in legal markets falls in the post-famine group, but then rises again in *both* the reform and retrenchment cohorts. Those answering that the government was able to control the prices of things sold also increases in the reform era cohort, before falling in the

cameras, voice recorders, MP3 players, cell phones, laptops and other computers, and DVD and video players); foreign liquor and cigarettes or obviously trademarked items; and products made in South Korea, Japan and the US.

retrenchment period, probably reflecting a shift back toward illicit forms of trade like “alley markets” outside of official scrutiny.

Most noteworthy, however, is the steady increase in the share answering that the government frequently changed the rules governing market activities, and particularly those reporting they had to pay bribes to engage in private activity. Those reporting the need to engage in bribery rose even during the reform, and jumped sharply in the retrenchment period as the state once again tightened controls. These responses are consistent with those in another, smaller, survey in which the most frequently cited motivation for paying bribes was “to continue to work as a vendor” (Kim 2010).

The statistical analysis of detention experiences suggests that those involved in market activities are more than half again as likely to be incarcerated. Of course, incarceration in political penal-labor camps and penitentiaries carries much longer sentences than the incarceration in labor-training camps, and many prisoners end up dying in them. Yet, it is nonetheless surprising that there was very little difference in the propensity to witness extreme forms of violence and deprivation in the notorious *kwan-li-so* penal-labor camps and the lowest level labor-training facility.

Such a system obviously has the effect of sowing fear. “Labor training” has the additional benefit of constituting a form of corvée labor or tax. But this pattern of detention may also have an additional economic motivation. High levels of discretion with respect to arrest and sentencing and very high costs of detention, arrest and incarceration have the effect of increasing bribe costs. The more arbitrary and painful the experience with the penal system, the easier it is for officials to extort money for avoiding it. Indeed, in another, smaller, survey, “avoiding punishment” is the second most frequently cited motive for bribery after “being permitted to trade,” and officials of police and security agencies are by far the primary recipients of these payments (Kim 2010).

These features of the penal system could provide incentives and opportunities for the corruption of the internal security apparatus. Corruption may act as a safety valve in a fraying socialist system; a means of maintaining support among cadre by providing them access to economic rents. But predation on the part of officials in the security apparatus can also generate a divergence between the policy interest—and even survival interests—of the government and the private interests of security officials by generating more harsh repression

and popular resentment than is optimal. This divergence could create substantial risks for the regime over the longer-run, particularly as repression is harnessed not to ideological objectives—however cynically those are already viewed—but to private gain by government, party and internal security functionaries. It is to the wider political implications of these developments that we now turn.

The Political Economy: Whither North Korea?

How are we to understand the interaction of *de facto* and *de jure* marketization looking forward? There are several ways to model possible paths toward an alignment of *de jure* and *de facto* marketization.

In a state socialist system, it is important to start at the top, and one possible route to this direction would be a decision on the part of the top leadership to attempt another round of reforms. This is not impossible. But although there have been periods of reform in the past—particularly in the 1998-2002 period—the current political configuration at the top does not appear to be particularly conducive to *de facto* reform. Political institutions have been revived, and the leadership could gradually promote a new generation of more technocratic actors into positions of responsibility.

But there is little evidence to date that reformers—if they can even be identified—are gaining ground. To the contrary, the formal composition of the National Defense Commission and other important bodies, such as the party Central Military Commission, are increasingly populated by representatives of the military, security apparatus, and military-industrial complex. The cabinet remains weak.

A variant of this scenario would be if actors currently identified as “hardline” nonetheless chose to lead a gradual reformist thrust; such a policy course would not reflect the ascent of reformers but a strategic decision on the part of conservative factions to experiment. But the actions of the government on a range of fronts—from the currency conversion to military confrontation with the South—suggest that there are strong “contradictions” in such an approach, to use Marxist terminology. For example, the government has aggressively been courting foreign investment and aid, but these actions are inconsistent with the country’s broader foreign and military policy and as a result are not likely to be successful. It is

difficult to lure large-scale foreign investment while expropriating assets at Mt. Kumgang. The government might be able to pull off such a strategy, however, by focusing its attention on Chinese firms who are better positioned to navigate the political risks. In surveys of Chinese firms doing business in North Korea, however, we find that political risk appears to have adverse effects even on China-DPRK trade, despite its explosive growth. The firms investing and trading with North Korea are either larger firms able to manage the political risk, or small traders engaged in spot-market like transactions—exporting and importing—that serve to reduce risk. Most respondents in these surveys report that they have to engage in bribe payments in order to conduct business.

A second broad scenario is that the government might seriously try again to shut down the market altogether and revert to a more orthodox state-socialist system. This is probably impossible at this point. The government is not capable of supplying needed inputs except through trade with China, and households are so dependent that to completely shut down the market would risk another humanitarian disaster, as currently is occurring to some extent.

The most likely scenario is a continuation of the status quo. The market will grow and the government will be constrained to allow it to operate but it will not strengthen these market forces by moving toward a more comprehensive set of economic reforms. Rather, it will vacillate between allowing market forces to operate and engaging in both organized and decentralized reversion to controls. This process is clearly creating a *nouveau riche* and increasing inequality as well, a process that the government may fear but which also reflects the growing market power of officials. The involvement of officialdom in market activities is one reason it may be difficult to shut it down completely; as is well-known, the military itself is deeply implicated.

Our conclusion is that the status quo is—sadly—sustainable. The regime allows just enough space for the market to grant households some breathing room from the collapsing state sector. Yet it clearly has not reached a consensus on the types of reforms that would strengthen the institutions of a market economy and provide at least some property rights protection for market actors, except through the inefficient means of corruption. Nonetheless, outside actors can probably advance the cause of marketization by encouraging more contact with outside market actors, as the Chinese are continuing to do. This may not have the desired political effect, but the China trade is undoubtedly contributing to the expansion of market forces.

- Frank, Ruediger. 2005. "Economic Reforms in North Korea (1998-2004): Systemic Restrictions, Quantitative Analysis, Ideological Background," *Journal of the Asia Pacific Economy* 10, no. 3 (August): 278-311.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2007. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2011. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Kim, Byung-Yeon. 2010. "Markets, Bribery, and Regime Stability in North Korea," *EAI Asia Security Initiative Working Paper* No. 4, Seoul: East Asian Institute. April.
- Robinson, W. Courtland, Myung Ken Lee, Kenneth Hill, Elbert Hsu, and Gilbert Burnham. 2001. 'Demographic Methods to Assess Food Insecurity: A North Korean Case Study', in: *Prehospital and Disaster Medicine* 16, no.4: 286-92.
- Yoon, Dae-Kyu. 2009. "Economic Reform and Institutional Transformation: A Legal Perspective," in Phillip H. Park, ed. *The Dynamics of Change in North Korea: An Institutional Perspective*. Seoul: Kyungnam University Press.

Measuring Marketization in North Korea: Evaluation and Prospect

Stephan Haggard

University of California, San Diego

Paper prepared for presentation for the conference on “A State of Market Economy in North Korea and Future Developments,” organized by the Export-Import Bank of Korea (KEXIM), Korea Institute for National Unification (KINU), Korea Economic Daily (Hankyung).

The concept of marketization is not straightforward and can refer to one of two quite different processes. First, it is often used in the North Korean context to refer to the extent to which households, work units, and entities involved in foreign trade transact in markets and/or on the basis of market price signals. This may occur either through purchases of inputs—including labor—or sale of output. There is also evidence of rudimentary financial markets for short-term lending and foreign exchange and even an emerging market in real estate. I will call this “de facto marketization.”

Note that state-owned enterprises and related units—such as August 4th units—can “marketize” in this sense even in the context of the plan; marketization can occur without privatization. Note also that firms can simultaneously be partly coordinated through the plan, yet at the same time engage in market transactions. From 2002 onward, the government allowed ‘socialist commodities exchange markets’ and ‘imported goods exchange markets’ to

operate. The former permitted barter trade within the state sector, either among producers or between producers and wholesalers and retailers. The latter appears to have evolved into an extremely important wholesale market that sells the resources, material and facilities imported from China by the Central Import Commodities Company under the Ministry of Trade of DPRK, including to companies in need of inputs not provided through the plan.

Second, marketization refers to the process through which the state acts through policy changes to ratify or promote such market-based transactions. The possible actions that fall in this category are very wide, and include passive measures, such as the decision to simply allow market transactions to take place or to lift bans on trading of particular commodities, to more active measures such as granting managers greater discretion, privatization and formal protection of property rights. I will call these processes *de jure* marketization.

Most analysts of North Korea at the present seem to agree that *de facto* marketization has increased dramatically, certainly at the household level and probably at the level of a significant number of cooperatives and other work units as well. In this paper, I provide some empirical evidence on this process taken from refugee surveys. I show that while this process began with the great famine of the mid-1990s, it has steadily increased since and seems to be taking part across a wide swath of the population.

Yet there is also agreement that *de jure* marketization has followed an erratic path. The government tolerated the process of “marketization from below” in the wake of the famine, and even ratified it through policy reforms, including the major reform effort of 2002. This reform effort stalled and then reversed sharply as a result of the onset of the nuclear crisis, political changes in the country, including but not limited to the succession, and general concerns about the political effects of marketization. A feature of this “reform in reverse” process was the criminalization of economic activity in reforms of the penal code in 2004 and 2007, and the increasing use of the penal system and labor training camps to punish market actors.

The state’s role in the policy process is not limited to formal institutions and rules. An important feature of many liberalizing economies is that corruption plays a central role in both the *de facto* and *de jure* marketization. Where market relations are prohibited, officials gain rent-seeking opportunities: they can demand bribes of market participants and I show below that such activity is probably pervasive. Yet the growth of corruption may also reduce

incentives for de jure marketization, at least among some government actors, since it could reduce rent-seeking opportunities by creating more institutionalized and competitive environments.

The central question looking forward is how these two process of marketization will interact. Will the government continue to place restrictions on de facto marketization, almost necessarily implying greater corruption? Or will the government be constrained to liberalize the economy as more and more of it slips away from the planning process into the gray economy? The questions are clear, but the answers are not and ultimately require an analysis of the political economy of the country. Such an analysis does not present a hopeful picture with respect to de jure marketization and suggests that the current status quo—growing de facto marketization coupled with government resistance and corruption—could persist for some time.

북한 시장화 측정: 평가 및 조망

Stephan Haggard

UC San Diego

한국수출입은행, 통일연구원, 한국경제신문이 주최하는 “북한 시장경제의 현주소와 발전 전망”
컨퍼런스 발표용 논문

시장화 개념은 간단하지 않으며 두 가지 상당히 다른 과정 중 하나를 가리킨다. 첫째, 북한이란 상황에서는, 종종 무역과 관련된 가게, 노동 단위, 기업들이 시장에서 거래하는 정도 및/또는 시장 가격 신호를 바탕으로 거래하는 정도를 뜻한다. 이는 노동을 포함한 원료 구매 혹은 생산품 판매를 통해 이뤄질 것이다. 기초적인 단기 대출 및 외환 금융 시장의 증거도 있고, 부동산 시장도 새로 부상하고 있다. 이를 ‘사실상의 시장화’라고 부르겠다.

이런 면에서 계획하에서도 8.4 노동자 등과 같은 국영 기업 및 관련 조직들도 ‘시장화’ 될 수 있다는 것에 주목한다. 민영화 없이도 시장화는 가능하다는 것이다. 기업들은 계획을 통해 부분적으로 조정되면서 그와 동시에 시장 거래에 참여할 수 있다는 것도 주목한다. 2002년부터 북한 정부는 ‘사회주의물자교류시장’ 및 ‘수입품교류시장’의 운영을 허용했다. 전자의 경우, 생산자들 간에 또는 생산자, 도매업자, 소매업자 간에 공공 부문에서 물자교환을 허용했다. 후자의 경우, 북한 상업성 산하의 중앙수입상품회사가 중국에서 수입한 자원, 자재, 설비를 계획을 통해 원료를 공급받지 못한 회사에게 판매하는 매우 중요한 도매시장으로 발전한 것 같다.

둘째, 시장화는 국가가 정책 변화를 통해 시장에 기반한 거래를 승인하거나 촉진하는 과정을 가리킨다. 이 범주에 포함될 수 있는 조치는 다양하다. 시장 거래를 단순히 허용하거나 특정 상품 거래

금지 해제 등의 결정과 같은 수동적인 조치, 관리자들에게 더 큰 재량권 부여, 민영화, 재산권의 공식적인 보호 등과 같은 좀더 적극적인 조치들도 포함한다. 이러한 프로세스들을 법률적 시장화라고 부르겠다.

대부분의 북한 분석가들은 현재 사실상의 시장화가 가게 단위는 물론 상당수의 조합 및 다른 노동 단위들에서 크게 증가해왔다는 것에 동의한다. 이 논문에서 탈북자 설문조사로부터 얻은 이 과정의 실증적인 증거들을 제공할 것이다. 이 과정은 1990년대 중반의 심한 기근으로 시작되었지만 그 후 꾸준히 확산되었고 폭 넓은 주민 층에서 일어나고 있음을 보여줄 것이다.

하지만 법률적 시장화는 특이한 방향으로 일어나고 있다는 것에도 공감대가 형성되어 있다. 정부는 기근이 일어나자 일련의 ‘바닥으로부터의 시장화’ 과정을 허용했으며 2002년의 대대적인 개혁을 포함한 정책 개편을 통해 승인도 했었다. 이러한 개혁의 노력은 핵 위기, 북한의 정치적 변화, 후계 문제, 시장화의 정치적 영향에 대한 전반적인 우려가 시작되면서 중단되었고 급격하게 후퇴하였다. 이러한 “개혁 후퇴” 과정의 특징으로는 2004년 및 2007년 형법을 개혁하여 경제활동을 범죄화하였으며 시장 주체들을 처벌하기 위한 형법제도 및 노동훈련소 이용이 증가했다.

정책과정에서 국가의 역할은 공식적인 기관 및 규정에 국한되지 않는다. 수 많은 경제자유화의 중요한 특징은 사실상 및 법률상의 시장화에서 부패가 주요 역할을 한다. 시장관계는 금지되어 있지만 관료들은 지대추구의 기회를 얻는다. 시장 참가자들에게 뇌물을 요구할 수 있으며 이러한 부패는 보편적일 것이라고 본인은 아래 제시하였다. 그러나 법률상의 시장화는 더욱 제도화되고 경쟁적인 환경을 조성하게 되므로 지대추구의 기회가 줄어들 수 있기 때문에, 부패가 증가하면서 적어도 일부 공무원들 사이에서는 법률상의 시장화에 대한 의욕이 줄어든다.

시장화의 이 두 과정이 앞으로 어떻게 상호작용할 것인가가 핵심 질문이다. 정부는 거의 부패의 심화를 의미하는 사실상의 시장화를 계속 제한할 것인가? 아니면 정부는 경제가 계획 과정에서 점점 벗어나 회색 경제로 되어감에 따라 경제자유화의 고삐를 쥘 수 밖에 없을 것인가? 질문들은 명확하지만 답들은 그렇지 못하기 때문에 궁극적으로 북한의 정치적 경제를 분석할 필요가 있다. 이러한 분석에 따르면, 법률적 시장화에 관해서 상황은 희망적이지 않으며, 사실상 시장화의 확대가 정부의 저지 및 부패와 맞물리는 현상태가 한동안 유지될 것으로 보인다.

Squeezed: Between the State and the Market in North Korea

Peter Beck

Keio University

Six years ago, I prepared a report for the International Crisis Group entitled, “North Korea: Can the Iron Fist Embrace the Invisible Hand?” Yet, nearly 20,000 words later, the report never directly answered the question. Modest economic “adjustments” launched in 2002 and Chairman Kim Jong-il’s praise of China’s economic development suggested a willingness to change. At the same time, the report identified five obstacles to economic reform and opening that have not changed in the intervening years. First and foremost is the North Korean leadership. The currency revaluation launched in late 2009 revealed the elites’ fears of market forces. The hundreds of markets that have sprung up over the past two decades suffered a serious setback. In addition, the North’s decrepit infrastructure, a hostile international environment, poorly trained officials, and rampant corruption remain ever present. It is increasingly clear that Pyongyang cannot embrace markets or market forces, but modest change is taking place. The regime’s embrace of technology and pledges to improve its citizens lives, the survival of the Kaeseong Industrial Complex, recent investment deals with China and booming trade between the two countries suggest that North Korea is slowly opening up.

Cracks began to appear in North Korea’s totalitarian façade when the command economy erected in the 1950s suddenly collapsed with the end of Soviet largesse in the early 1990s.

The public distribution system for food functioned in name only; hundreds of thousands starved. Out of the economic ashes, hundreds of markets sprouted up, with women selling private garden plot-grown vegetables, homemade foods, household items, and consumer products from China. The regime acknowledged this spontaneous marketization with its July 2002 “economic adjustment measures”-- without fully embracing it -- leading many observers to hope that major reforms would follow. Indeed, Kim Jong-il has repeatedly praised China’s economic transformation, starting with his visit to the massive Shanghai-GM automobile factory in 2001 and up through his most recent visit in June.

Some North Korea watchers have speculated that Kim Jong-un, who last September was introduced to the world as Kim Jong-il’s heir, may pick up the mantle of economic reform. Moreover, Jang Sung-taek, Kim Jong-il’s brother-in-law and one of the main powers behind the throne, has been identified by many observers as a technocrat and reformer. Jang has accompanied Kim on nearly all of his China visits. But as the North transitions to a third generation of Kim family misrule, the younger Kim faces the age-old dictator’s dilemma: Maintain an iron grip and watch the economy remain in a slow-motion death spiral, or at least tolerate individual initiative and innovation. Even kindred spirits like Burma’s generals and the Castro brothers are reforming. Can North Korea?

The locus of economic change in North Korea has been rise of citizen-led markets. Despite the existence of roughly 300 markets for nearly two decades few precise details are known about them, other than accounts by foreigners allowed to visit several markets in Pyongyang and images from hidden cameras in markets usually near the China-North Korea border. What started as markets to sell food to supplement the grossly inadequate public distribution system has evolved into a whole range of consumer goods and entertainment products, both legal and illegal. The vast majority of consumer products are from China. Many markets allow currency exchange activities (see Dong 2010). The markets also provide a rough sense of food scarcity. Several South Korean NGOs regularly collect price data for rice, corn and other food stuffs. Perhaps most importantly, in the words of one visitor, markets have become “clearinghouses for news and opinions” (Everard 2011).

Technology as a Catalyst

Even at the official level, the regime readily acknowledges the importance of the economy and the necessity of change. While a ten-year economic plan launched last fall is likely to revive the North's moribund economy, half of Kim Jong-il's 200-plus public appearances in 2010 and the first half of 2011 were economic-related, especially factories and power generation facilities. Since his son's unveiling last October, half of his public appearances (always with his father) have been economic-related, ranging from newly automated factories (Kim Jong-un has long been touted as an expert in a 1970s technology called "computer numeric control") to power plants under construction. The government's mouthpiece, *Rodong Shinmun*, refers frequently to the need for "reform" (*hyeokshin*), "technology," and "expanding the production of consumer goods." Kim Jong-il pledged, "We must do everything we can to increase the production of life's necessities" (*Rodong Shinmun* 2010b). One frequently seen billboard shows a mother and child standing in front of a department store and declares, "We have reached a turning point." The regime has clearly chosen guns over butter -- the military soaks up an estimated one-quarter of GDP -- but long-range missiles and a nuclear capability are necessary but not sufficient for achieving the prosperity that the regime has promised by 2012, which will mark the 100th anniversary of the birth of founding father Kim Il-sung.

The North Korean regime's embrace of technology represents a double-edged sword that can both strengthen and undermine the regime. For starters, North Koreans are more connected than ever before. Thanks to the Egyptian firm Orascom, the regime has allowed cell phones to sweep the country -- better than one in 30 adults, some 500,000 people, now owns one. Unfortunately, what the government gives it can take away: The previous wireless network was suddenly shut down in 2004, possibly as a result of an assassination attempt on Kim Jong-il. At the same time, new media and information platforms have emerged. Elites in Pyongyang flaunt their MP3 players and a digital dictionary/mapping device became available last fall. DVDs and video CDs are flooding in from China and being sold at kiosks, with taboo South Korean dramas and American movies trading briskly under the table. USB memory sticks are being smuggled in and out with interviews and images of life in North. There has also been a proliferation in the methods of exchanging information. This will be virtually impossible for the government to stamp out.

Technology is clearly a catalyst for change in North Korea, but one that presents dilemmas for the regime. No project better illustrates this than the Pyongyang University of Science and Technology, which opened quietly after many delays in October 2010. Only 160 students are currently enrolled, but the master plan calls for 2,000 North Koreans to be taught by 250 foreign faculty members. One of the main obstacles to building the school, which was funded largely by South Korean evangelical Christians, was export restrictions on dual-use technology items such as Pentium or better computers. Given that the North is the prime suspect in several cyber attacks on the South, this concern is legitimate, but university officials counter that given Beijing's failure to enforce the trade restrictions, the bans have been rendered meaningless.

Unfortunately, we received our clearest indication yet of the regime's limited appetite for markets and reform in late 2009 when a sudden currency revaluation forced residents to exchange their money for a new currency with the same denominations and virtually identical images. However, the exchange limit of \$60-worth of old currency meant that anyone holding large quantities of local cash was wiped out (Frank 2010). Anecdotal evidence suggests that many of the nascent outdoor markets, which are a combination of flea and farmers' markets and banned to outsiders, were initially devastated. However, by late summer, images filtering out suggest the markets recovered. The same cannot be said for the North Korean economy more broadly. On-the-spot guidance by the Dear Leader and the Young General notwithstanding, highly inefficient collective farms and dilapidated factories with intermittent access to electricity and inputs remain the rule. Inflation continued to spiral out of control. One senior official, Pak Nam-ki, was rumored to have been executed in March in response to the botched reform. At the same time, food shortages remained acute. The World Food Program announced in November that one in five North Koreans would face hunger this year.

Foreign Trade and Investment as a Catalyst for Change

China and South Korea are the North's two most important trade partners. While there is considerable disagreement on the North's overall trade level, the figures on South Korea and

(to a lesser extent) China are not in dispute. As a result of the Sunshine Policy launched by President Kim Dae-jung in 1998, North-South trade expanded rapidly during the following decade, only to plateau during the Lee Myung-bak administration. I believe this occurred not because of Lee's policy toward North Korea but because of the leadership succession process in the North. The presence of a vibrant South Korea poses the ultimate threat to the North Korean regime. It is for this reason that the North has favored isolated investment projects with South Korea.

The Kaeseong Industrial Complex is the cornerstone of North-South cooperation, opening in December 2004 with over 100 South Korean companies currently operating factories there. The sight of over 40,000 North Koreans working for hundreds of South Koreans is indeed impressive. Located just north of the Demilitarized Zone (DMZ) and close to a northern population center, the complex has actually expanded since President Lee took office in 2008. Indeed, one South Korean Unification Ministry official described Kaeseong to me as a "Trojan Horse" designed to spread capitalism to the North. The complex is fenced off as if it were a quarantine zone, with checkpoints to allow authorized workers and visitors in, but given that one in 200 North Korean workers is now employed there and most of their wages go to the government, shutting it down would hit the North Korean economy hard and kill a \$2-\$3 million/month cash cow for the government. Ultimately, the industrial complex both props up the regime and intertwines it with South Korea. Even after two northern attacks, the issue of whether to close the site is not even being publicly debated in Seoul. There is a reluctance from all parts of the political spectrum to kill the only remaining cooperation project. Amazingly, despite the North's sinking of the *Cheonan* and artillery attack on Yeonpyeong-do, output from the complex expanded by over 10% in 2010.

In contrast, the Mt. Keumgang tourism project offers a cautionary tale about the pitfalls of North-South economic cooperation and the North's flagrant disregard for international contracts. Mt. Keumgang was the pilot cooperation project between the two Koreas during the Kim Dae-jung administration. Over a million South Koreans have visited the spectacular mountain range. Tours were suspended in 2008 as a result of the North's failure to undertake a joint investigation of the shooting of a South Korean tourist by a North Korean guard. Pyongyang is in the process of expropriating the multi-million dollar facilities built by

Hyundai-Asan. Overall trade is declining, showing the limits of North-South cooperation. In contrast, China-North Korea trade is booming.

Chairman Kim Jong-il has made an unprecedented three trips to China in the past year. Indeed, Kim's first trip from May 3 - 7 was the single most widely covered event in *Rodong Shinmun*. Three months later, Kim made his second trip, but this time he met Hu in the northeastern city of Changchun. China Central Television showed what the more than 130 photographs in the newspaper did not: Kim Jong-il embracing President Hu Jintao. Kim's third trip proved to be the charm in terms of actual development projects. Few details of the various summits were released, but Beijing issued several proclamations of unwavering support for the North. Chairman Kim declared, "Even as time passes and the generations change, our friendship will always be the same" (*Rodong Shinmun* 2010a).

China's provides North Korea with a crucial economic lifeline. Trade and investment between the two countries once famously referred to by Mao Zedong as "lips and teeth" have tripled over the past decade. Official trade alone expanded by nearly 30% and broke the \$3 billion mark in 2010--more than double that between the two Koreas, though still a far cry from the \$140 billion in trade between China and South Korea (Komaki 2011). The North's economy would virtually grind to a halt if Beijing were to halt fuel shipments. Given China's insatiable demand for natural resources, Beijing has been signing long-term leases on Korean coal and iron ore mines as well as infrastructure, including a 50-year lease on port facilities in Rajin signed in March. The South Korean media frequently refers to North Korea at the "fourth northeast province of China."

The outcome of two special economic zone projects will speak volumes about Pyongyang's economic reform and opening intentions. In the early 1990s North Korea established its first special economic zone in the Rajin-Songbong area (often referred to as Nasong). However, the zone was in too remote a location to attract significant investments. In 2010, Beijing is believed to have signed a 50-year lease on port facilities that would give the landlocked provinces of Heilongjiang and Jilin much quicker access to the East Sea and beyond via Rajin (see *Joongang Ilbo* 2011a). On 9 June 2011, China and North Korea broke ground on a four-lane paved highway that will link the Chinese city of Hunchun with Rajin port—finally undertaking a project proposed more than a decade ago. Meanwhile, a day earlier on North Korea's western border a ground-breaking ceremony was held for an industrial park.

Hwangkeumbyeong is an island in the Yalu/Amnok River near Dandong. The location satisfies the dual need for close proximity to China and a major North Korean city and the need for isolation (*Joongang Ilbo* 2011b). A similar project was proposed a decade earlier, but failed to get off the ground. The former Chinese head of the project, Yang Bin, was thrown in jail in 2002 on tax evasion charges. If either project actually bears fruit, we will know that the North has become more serious about economic opening, at least with China.

Conclusion

After a decade of false starts and the disastrous currency revaluation of 2009, it is safe to say that pessimism is running high about the prospects for reform and opening in the North. As one leading North Korea scholar puts it, “the chances of success are not high” (Lankov 2011). Even Chinese observers are increasingly candid and pessimistic. According to the Chinese Communist Party School’s Zhang Liangui, “North Korea is still against the idea of reform and opening up” (Global Times 2011). We must also recognize that even if Pyongyang follows through on its pledges, economic reform and opening will be almost exclusively a Chinese affair. This is a source of considerable angst for leaders in Seoul, who fear they are “losing North Korea.” North Korea’s halting transition to a market economy remains a work in progress. Significant marketization has taken place, but the fundamental challenge remains the same: How committed are North Korea’s leaders to changing their economy? Pyongyang’s grudging acceptance of markets and embrace of technology and China means that change is taking place. Time will tell if these forces strengthen the regime or prove to be its undoing.

- Beck, Peter M. 2010. "Can North Korea Change?" *Foreign Policy*, 29 December.
- Beck, Peter M. 2011. "North Korea in 2010" *Asian Survey*, January-February.
- Dong Yong-seung. 2010. "Changes in the Market and Pubic Distribution System in North Korea" 3 Samsung Economic Research Institute, 3 September (in Korean).
- Everard, John. 2011. "The Markets of Pyongyang," Korea Economic Institute, Academic Paper Series, January.
- Frank, Ruediger. 2010. "Money in Socialist Economies: The Case of North Korea," *Asia Pacific Journal*, 22 February.
- Global Times. 2011. "Politics Comes Before Economy for North Korea," *Global Times*, 19 June 2011.
- International Crisis Group. 2006. "North Korea: Can the Iron Fist Accept the Invisible Hand?" 25 April.
- Joongang Ilbo. 2011a. "China's Road to the East Sea," *Joongang Ilbo*, 6 June (in Korean).
- Joongang Ilbo. 2011b. "Hwangkeumbyeong Becomes Shinuiju's Second Special Economic Zone," 8 June (in Korean).
- Komaki, Teruo. 2011. "The Prospects for China-North Korea Relations," Keio University International Symposium, 2 July, Tokyo (in Korean).
- Lankov, Andrei. 2011. "North Korea Not Quite in the Zone," *Asia Times*, 21 June.
- Rodong Shinmun. 2010a. "An Epochal Event Shining Brightly on the History of North Korea - China Friendship," 9 May (in Korean).
- Rodong Shinmun. 2010b. "More and Better Consumer Goods for the People!" 7 August (in Korean).

Squeezed: Between the State and the Market in North Korea

Peter Beck

Keio University

Six years ago, I prepared a report for the International Crisis Group entitled, “North Korea: Can the Iron Fist Embrace the Invisible Hand?” Yet, nearly 20,000 words later, the report never directly answered the question. Modest economic “adjustments” launched in 2002 and Chairman Kim Jong-il’s praise of China’s economic development suggested a willingness to change. At the same time, the report identified five obstacles to economic reform and opening that have not changed in the intervening years. First and foremost is the North Korean leadership. The currency revaluation launched in late 2009 revealed the elites’ fears of market forces. The hundreds of markets that have sprung up over the past two decades suffered a serious setback. In addition, the North’s decrepit infrastructure, a hostile international environment, poorly trained officials, and rampant corruption remain ever present. It is increasingly clear that Pyongyang cannot embrace markets or market forces, but modest change is taking place. The regime’s embrace of technology and pledges to improve its citizens lives, the survival of the Kaeseong Industrial Complex, recent investment deals with China and booming trade between the two countries suggest that North Korea is slowly opening up.

Cracks began to appear in North Korea’s totalitarian façade when the command economy erected in the 1950s suddenly collapsed with the end of Soviet largesse in the early 1990s.

The public distribution system for food functioned in name only; hundreds of thousands starved. Out of the economic ashes, hundreds of markets sprouted up, with women selling private garden plot-grown vegetables, homemade foods, household items, and consumer products from China. The regime acknowledged this spontaneous marketization with its July 2002 “economic adjustment measures”-- without fully embracing it -- leading many observers to hope that major reforms would follow. Indeed, Kim Jong-il has repeatedly praised China’s economic transformation, starting with his visit to the massive Shanghai-GM automobile factory in 2001 and up through his most recent visit in June.

Some North Korea watchers have speculated that Kim Jong-un, who last September was introduced to the world as Kim Jong-il’s heir, may pick up the mantle of economic reform. Moreover, Jang Sung-taek, Kim Jong-il’s brother-in-law and one of the main powers behind the throne, has been identified by many observers as a technocrat and reformer. Jang has accompanied Kim on nearly all of his China visits. But as the North transitions to a third generation of Kim family misrule, the younger Kim faces the age-old dictator’s dilemma: Maintain an iron grip and watch the economy remain in a slow-motion death spiral, or at least tolerate individual initiative and innovation. Even kindred spirits like Burma’s generals and the Castro brothers are reforming. Can North Korea?

The locus of economic change in North Korea has been rise of citizen-led markets. Despite the existence of roughly 300 markets for nearly two decades few precise details are known about them, other than accounts by foreigners allowed to visit several markets in Pyongyang and images from hidden cameras in markets usually near the China-North Korea border. What started as markets to sell food to supplement the grossly inadequate public distribution system has evolved into a whole range of consumer goods and entertainment products, both legal and illegal. The vast majority of consumer products are from China. Many markets allow currency exchange activities (see Dong 2010). The markets also provide a rough sense of food scarcity. Several South Korean NGOs regularly collect price data for rice, corn and other food stuffs. Perhaps most importantly, in the words of one visitor, markets have become “clearinghouses for news and opinions” (Everard 2011).

북한: 국가와 시장 사이에 내몰리다

Peter Beck

게이오 대학교

나는 6년 전 국제 위기 감시 기구(International Crisis Group)에 제출하기 위해 “북한: 과연 철권이 보이지 않는 손을 잡을 수 있을 것인가?”라는 제목의 보고서를 작성한 적이 있다. 하지만 20,000 단어를 쓰고 나서도 질문에 대한 직답은 제시하지 못했다. 2002년에 시작된 온건한 경제 관리 ‘개선’과 김정일 국방위원장의 중국의 경제 개발에 대한 칭송은 변화의 의지를 보여준다. 보고서에서 나는 그 동안 경제 개혁 및 개방에 있어 큰 변화가 없었던 이유가 된 5대 장애물을 지적했는데, 무엇보다도 북한의 지도부가 변하지 않은 점을 들 수 있다. 2009년 말 실시된 화폐 개혁은 북한 엘리트층의 시장의 힘에 대한 두려움을 반영한 것이었는데, 이로 인해 지난 20년 동안 도처에 형성된 수백 군데 시장들의 운영에 심각한 차질이 발생했다. 또한 북한에는 여전히 노후된 인프라, 적대적인 국제 환경, 훈련 부족 상태의 관료들과 만연한 부패가 상존하고 있다. 한편으로는 북한이 시장이나 시장 세력을 받아들일 수 없다는 것이 점점 분명해지고 있긴 하지만, 온건한 정도의 변화(modest change)는 일어나고 있다. 북한 정권은 기술을 받아들이고 주민들의 삶을 개선하겠다는 의지를 천명하고 있으며, 개성 공단의 건재, 최근의 중국과의 투자 협정 및 양 국가간의 무역 활성화 등을 보면 북한이 천천히 개방하고 있기 때문이다.

북한의 전체주의 체제에 표면적으로 금이 가기 시작한 것은 90년대 초반 소련의 후한 지원이 끊기면서 50년대에 수립된 북한의 계획 경제 체제가 갑자기 붕괴한 시점이었다. 식량 배급제도는 그 명목상의 기능만 할 뿐이었고, 수십만 명의 북한 주민들이 아사하기에 이르렀다. 계획 경제가 무너

지면서 수백 개의 시장이 형성되었고, 여자들은 뒷뜰에서 키운 채소와 집에서 만든 음식, 가정 용품과 중국에서 들여온 소비자 제품들을 팔았다. 북한 정권은 2002년 7월 “7.1 경제관리 개선조치”를 통해 이러한 자발적인 시장화(marketization)에 대해 전면 수용은 아니었지만 일단 인정하였고, 당시 많은 북한 관측통 들은 주요 개혁 조치가 뒤따를 것으로 기대했다. 사실 김정일도 2001년 대우 모의 제너럴 모터스(GM)의 중국 상하이 공장 시찰을 필두로 올 해 6월의 방중에 이르기까지 중국의 경제적 변신을 계속 칭송해왔었다.

작년 9월에 김정일의 후계자로 세계에 소개된 김정은이 경제 개혁의 기치를 물려받을 것으로 보는 관측통들도 있다. 또한 김정일의 매제이자 주요 실력자인 장성택을 *테크노크라트(Technocrat)*이자 개혁주의자로 보는 사람들도 많다. 실제 장성택은 김정일의 중국 방문 시 거의 모두 동행하기도 했다. 하지만 북한이 김일성 일가 실정(失政)의 3세대 체제로 전환하면서, 김정은은 오랜 독재자였던 아버지 김정일의 딜레마 또한 물려받게 되었다. 철권을 유지하는 대신 경제가 느린 죽음의 소용돌이에서 벗어나지 못하는 상태를 지켜보느냐 아니면 적어도 개인의 진취성과 혁신은 용인해주는 선택을 할 것인가? 비슷한 성향의 버마 군부와 카스트로 형제들조차 개혁하고 있는데 과연 북한도 개혁할 수 있을까?

북한에서 경제적 변화의 핵심지는 바로 주민들이 주도하는 시장이었다. 거의 20년 동안 약 300개의 시장이 형성되었지만, 시장에 대해 정확히 알려진 구체적인 사항은 거의 없다. 평양의 몇 군데 시장에 대해 방문 허가를 받은 외국인들의 설명과 주로 중국 접경 지대의 시장들을 몰래 카메라로 찍은 사진 정도 만이 있을 뿐이다. 너무나도 부족한 식량 배급 제도를 보완하기 위해 음식을 팔면서 시작되었던 시장이 이제는 다양한 종류의 합법적 또는 불법 소비자 제품, 엔터테인먼트 제품을 거래하는 곳으로 진화하였는데, 소비자 제품 대부분은 중국에서 들여온 것들이다. 또 환전이 이루어지는 시장도 많이 있다(Dong 2010 참조). 시장을 통해 식량 부족 상태를 대략 파악할 수 있기도 한데, 실제 한국 NGO들 중 몇 군데에서는 쌀, 옥수수, 기타 식료품들의 가격 정보를 주기적으로 수집하고 있다. 아마도 가장 중요한 점은 한 방문자가 지적했듯이 시장이 “각종 소식과 의견의 교환소”(Everard 2011)가 된 점이 아닌가 한다.

북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제

배 종 렬

한국수출입은행

I. 문제의 제기

북한의 ‘2012년 강성대국건설 구상’에 있어서 새로운 변화의 조짐은 2008년 12월 천리마제강련합 기업소에 대한 김정일의 현지지도였다¹⁾. 이는 최신키 전기로의 완공을 계기로 강성대국건설의 마지막 단계인 경제강국건설을 본격적으로 시동하겠다는 김정일의 정치적 선포였다²⁾. 이후 북한은 경제건설을 신년사설의 제일과제로 삼기 시작했다. ‘새로운 혁명적 대고조의 해’로 규정된 2009년에는 4대 선행부분 중 이례적으로 금속공업에, ‘인민생활의 결정적 전환의 해’로 규정된 2010년에는 경공업과 농업에, ‘인민생활 향상과 강성대국건설의 결정적 전환의 해’로 규정된 2011년에는 다시 한 번 경공업에 중점을 두겠다고 선언했다.

그렇지만, ‘시장경제’에 대한 북한당국의 정책은 호의적이지 못했다. 2008년 김정일의 ‘6·18담화 (경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬 데 대하여)’가 결정적이었다. 2008년 10월 내각 전원회의 확대회의의 개최를 계기로 북한당국은 시장에 대한 정책을 기존의 장려정책에서 적극통제정책으로 전환했다³⁾. 즉, 시장이 ‘비사회주의 서식장’으로 규정되면

1) 로동신문, 2008. 12. 25. p. 1.

2) 김지영, “조미 적대적 모순의 극한점,” 『조선신보』, 2009. 4. 27.

3) 북한이 시장을 장려(2003. 3)하다가 다시 적극 통제하기 시작한 것은 불법·무질서거래를 규제한 2007년 10월부터였다(한기범, 『북한정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)』, 경남대 박사학위논문, 2009, p. 206 참조).

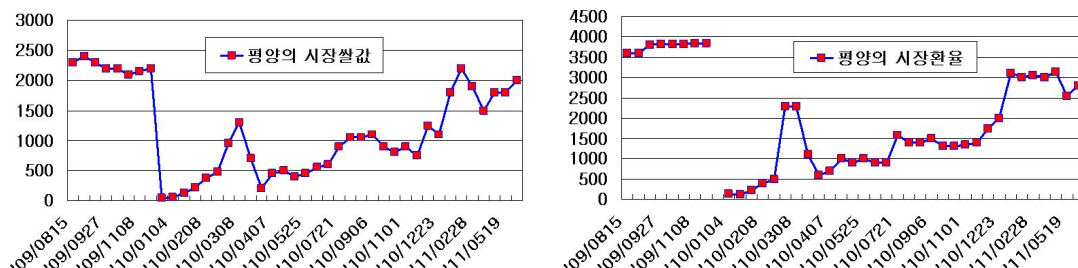
서 ①10일장으로의 전환, 공산품 및 수입상품 판매금지 등 개장일 및 판매품목 통제(2008. 10), ② 평성도매시장 폐쇄 등 시장 공간 자체에 대한 물리적 축소(2009. 6), ③100:1의 화폐교환조치 (2009. 11) 등이 진행된 것이 바로 그것이었다.

특히, 조선중앙은행은 화폐교환조치에 대하여 그 배경과 목적은 “우리 돈의 가치를 높여 화폐유통을 원활히 함으로써 사회주의경제강국건설을 다그치며 근로자들의 이익을 옹호하고 생활을 안정·향상시키기 위한 것”이며, “1990년 초반 사회주의시장이 붕괴한 이후 고난의 행군 및 강행군을 겪으면서도 국방력 강화와 인민적 정책을 변함없이 추진하는 과정에서 발생한 비정상적 통화팽창을 근절하기 위한 물질적 토대를 마련하기 위한 것”으로 “노동자, 농민, 사무원 등 절대다수의 근로자들로부터 지지를 받고 있는 이번 조치를 통해 시장에서의 물가의 평균수준은 ‘2002년 7월 1일’ 직후보다 떨어질 것으로 예견하고 있으며, 앞으로의 경제활동의 많은 몫이 시장이 아니라 계획적인 공급유통체계에 따라서 유통되게 될 것”인 바, “이번 조치는 계획경제관리질서를 강화하는 조치로 이해해도 되며 지난 시기 국가가 기업소들의 생산활동에 필요한 물자를 계획한 만큼 원만히 보장해 주지 못하였기 때문에 시장의 이용을 일부 허용했으나 국가의 능력이 강화됨에 따라서 보조적 공간의 기능을 수행했던 시장의 역할은 점차적으로 약화될 것으로 보고 있다”고 언급하였다⁴⁾.

그런데 “사회주의경제관리원칙에서 보조적인 공간으로만 시장을 이용하겠다”는 북한당국의 이러한 의도는 무리였음이 바로 드러나기 시작했다. <그림 1>의 쌀과 달러의 가격 동향이 단적인 예였다. 즉, 쌀과 달러 값이 가격조정조치를 취한 2002년 7월 수준으로 돌아가면서 통화팽창이 근절된 것이 아니라 오히려 쌀값의 폭등과 급격한 화폐가치의 하락으로 귀결되고 말았다. 공급부족문제가 해결되지 않는 상태에서 “시장을 일정하게 이용하지만 비사회주의현상은 그대로 두지마라”는 김정일의 지시는 처음부터 실현가능성이 높지 못했다. 왜냐하면 시장의 도입자체가 국가공급능력의 부족에서 출발하였고 그러한 상황의 유의미한 변화는 관측되지 않았기 때문이었다.

그림 1. 평양의 시장쌀값과 시장환율(2009. 8~2011. 6)

(단위: 북한 원)



출처: 데일리 NK의 北장마당동향으로부터 가공작성

4) 강이록, “조선에서 새 화폐 발행, 전국에서 교환사업 진행,” 『조선신보』, 2009. 12. 9.

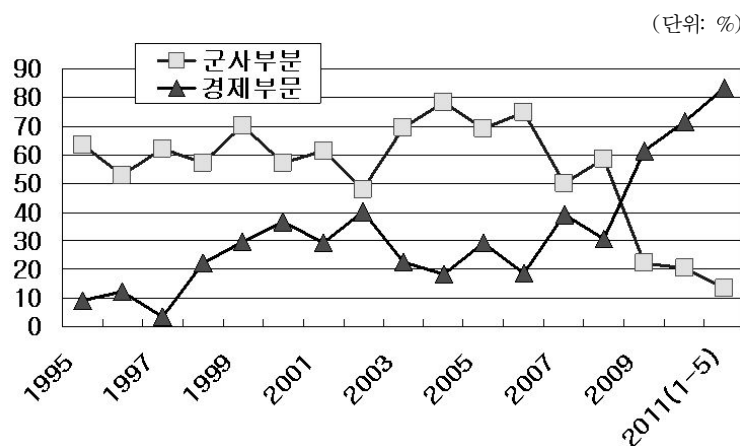
2009년 이후 김정일은 3차례의 방중을 통해 김일성 탄생 100주년을 기념하는 그의 ‘2012년 구상’을 관철하기 위한 새로운 행보를 시작했다. 즉, 북·중무역의 강화와 황금평·위화도 및 라선특별시를 북·중이 공동으로 개발한다는 구상이 바로 그것이었다. 과연 압록강과 두만강지역을 중심으로 한 북·중 경제협력의 강화가 북한경제의 만성적인 공급부족문제를 해소하면서 김정일이 의도하는 시장통제와 계획의 복원이 가능할 것인가? 아니면 시장경제의 확대수용으로 귀결될 것인가?

II. 경제강국 건설전략의 전개과정과 그 특징

1. 경제부문 현지도 강화

2008년 12월 24일 강선의 땅, 천리마제강연합기업소를 찾은 김정일의 행보이후 뚜렷하게 나타나는 특징 중의 하나는 경제부문에 대한 김정일의 현지도 강화였다. 수령경제라는 특성을 가진 북한경제에 있어서 현지도는 ①대중동원 및 실태파악, ②친인민적 지도자상 부각, ③정책독려 및 모범사례일반화, ④특정메시지 전달 및 업적과시, ⑤김정일 자신의 건강관리 및 휴양 등 다목적용⁵⁾이지만, 주목되는 측면은 현지도가 예산, 노동력 배치, 물자조달 등 경제적 자원의 우선배분 메커니즘으로 기능할 수 있다는 점이다. 예를 들어 김정일의 특별한 지원 말씀이 있거나 본보기 단위로 지정될 경우 국가차원 또는 현지도단위들과 결연을 맺은 협력기관들부터 경제적 자원의 우선배분을 기대할 수 있기 때문이다.

그림 2. 경제와 군사부문에 대한 김정일의 현지도 비중(1995.1~2011.5)



주: 보도횟수 기준으로 필자가 분류

출처: 조선중앙년감 1996~2010년과 노동신문 2010.1~2011.5

5) 한기범, 앞의 논문, p. 50.

<그림 2>는 2008년 말을 분수령으로 김정일의 행보가 바뀌었음을 보여주고 있다. 즉, 2008년까지 군사부분에 치중되었던 김정일의 현지도가 2009년부터는 경제부분에 집중되고 있을 뿐만 아니라 경제부분 현지도의 상승세가 가파르게 나타나고 있다. 이는 북한경제의 순환체계와 관련 몇 가지 특징적인 관점을 보여준다.

첫째는 북한경제의 정상화를 위해 김정일이 역점을 두었던 것은 금속공업(야금공업) 발전에 새로운 돌파구를 여는 것이었다. 금속공업 발전의 새로운 돌파구는 ①기계공업에 대한 자재공급을 가능하게 하고, ②기계공업은 다시 전력공업에 발전설비를 제공함에 따라 ③전력·기계공업은 기타업계 발전을 추동한다는 논리였다⁶⁾. 예를 들어 2009년 김정일의 경제부분 현지도의 대부분이 금속공업과 기계공업에 집중되었으며, 이후에도 꾸준한 관심사였다. 즉, 김책제철련합기업소(2009. 2. 22; 12. 18, 2010. 3. 5; 12. 7, 2011. 4. 21), 황해제철련합기업소(2009. 3. 13, 2010. 2. 21), 성진제강련합기업소(2009. 9. 4, 12. 20, 2011. 4. 24), 무산광산련합기업소(2009. 2. 24, 2010. 12. 4), 재령광산(2009. 3. 24, 2010. 1. 5) 등 금속공업부문과 대안중기계련합기업소(2009. 1. 14)와 용성기계련합기업소(2009. 2. 5, 2010. 5. 22, 2011. 4. 25), 라남탄광기계련합기업소(2009. 2. 22), 락원기계련합기업소(2009. 2. 9; 9. 15, 2010. 6. 19; 12. 1)⁷⁾ 등 기계공업부분에 대한 현지도가 바로 그것이었다.

둘째는 전력증산에 대한 지속적 독려였다⁸⁾. 이는 금속공업과 같은 논리구조에 바탕을 두고 있었다. 즉, 전력발전에 새로운 돌파구가 열리면 이는 ①기계공업에 대한 전력공급을 가능하게 하고, ②기계공업은 다시 전력공업에 발전설비를 제공함에 따라 ③전력·기계공업은 기타업계 발전을 추동한다는 것이었다⁹⁾. 전력생산을 시작한 1, 2호 원산청년발전소(2009. 1. 7), 대안중기계련합기업소가 발전기를 공급하여 새로 건설된 평남의 영원발전소(2009. 4. 19), 2008년 10월에 조업한 예성강청년 1호발전소(2009. 2. 1)와 예성강청년 2호 발전소(2010. 1. 7), 수풍발전소(2009. 10. 31), 백두산선군청년발전소(2010. 5. 17), 원산군민발전소(2010. 7. 8), 완공단계에 들어간 금야강군민발전소(시설용량 18만kW 2010. 8. 5) 등이 그것인데, 관심을 끄는 것은 대규모 수력발전소인 자강도 희천발전소 건설현장을 수차례 찾은 것이었다(2009. 3. 26; 9. 18, 2010. 1. 4; 4. 18; 11. 4, 2011.

6) 김철, “강성대국건설론과 북한경제현황,” 『북한학연구』 제5권 제1호, 동국대학교 북한학연구소, 2009, P. 31.

7) 당시 락원기계련합기업소는 홍남비료련합기업소의 가스화암모니아공정에 필요한 대형 산소분리기(1만 5000m³짜리)를 만들고 있었다. 그리고 선군시대의 본보기공장인 구성공장기계공장(2009. 3. 28), 정보산업시대의 표본공장인 희천공장기계종합공장(2009. 5. 10), 선박공업과 관련된 북중기계련합기업소(2009. 9. 25, 2010. 1. 26), 광산기계를 생산하는 단천광산기계공장(2009. 6. 6), 방직기계를 생산하는 평양방직기계공장(2009. 9. 30), 드릴 등 각종공구를 만드는 운산공구공장(2009. 11. 24, 2011. 2. 12), 평북 양책배아령공장(2009. 11. 25), 장자강공장기계공장(2009. 12. 11) 등에 대한 현지도도 주목된다.

8) 북한에서 수력발전소의 건설은 1)중소형발전소의 경우 김정일의 지시에 의해 1996년 9월에 자강도 중소형발전소건설을 필두로, 2)대형발전소는 1999년 1월 북한의 국방위원회가 “전당, 전군, 전민을 동원하여 대대적으로 대형수력발전소 건설을 시작하라”는 제008호 명령으로부터 비롯되었다(김철, 앞의 논문, p. 29).

9) 김철, 위의 논문, p. 30 참조.

5. 29). 김일성탄생 100주년 되는 2012년이 완공목표인 희천발전소는 군인들을 동원하여 ‘10년이 걸릴 공사를 3년 안에 끝내겠다¹⁰⁾’는 목표를 설정하였다.

셋째는 인민소비품에 대한 관심증대와 함께 원료·자재의 확보대책 강구였다. 먼저 주목되는 것은 경공업공장 등에 대한 현지도였다. 2009년 김정일은 제사공장 등 평양지역 경공업공장(2009. 1. 16)을 시작으로 해서 유리병·구두·밀봉재 등 원산지역 경공업공장(2009. 2. 13), 각종건축재를 생산하는 대동강타일공장(2009. 7. 14), 평양방직공장(2009. 7. 30), 대동강식료공장(9. 30), 희천제사공장(10. 25), 신의주신발공장(11. 25), 강계편직공장(12. 11) 등을 방문했다. 그리고 2010년에는 ‘경공업과 농업’에, 2011년에는 ‘다시 한번 경공업’에 중점을 두는 정책을 시행했다. 예컨대 2011년도 투쟁과업은 “①경공업부문을 우선시하고 여기에 총력을 집중하며, ②경제전선전반에서 일대공세를 벌리는 것”이었다¹¹⁾. 다음은 경공업제품의 생산에 원료·자재를 공급하는 화학공업에 대한 현지도였다. 2.8비날론연합기업소(2009. 2. 5; 11. 7, 2010. 2. 8; 2. 10; 8. 3), 남흥청년화학연합기업소(2009. 5. 29, 2010. 6. 6, 2011. 5. 8), 7월7일연합기업소(2009. 2. 23), 흥남비료연합기업소(2009. 2. 7; 11. 7, 2010. 8. 4, 2011. 3. 10) 등이 주대상이었다. 예를 들어 평남의 남흥청년화학연합기업소에서 생산되는 합성수지는 평양의 보통강신발공장, 류원신발공장, 평양양말공장 등에게 그 원료로 공급되고 있다¹²⁾.

2. 자력갱생기술의 강조

또 하나의 특징은 ‘주체철’, ‘주체섬유’, ‘주체비료’ 등 자립성과 주체성을 나타내는 자력갱생기술의 강조였다. 이는 ”선군시대 경제건설의 총적목표가 일반적인 경제강국이 아니라 주체의 사회주의경제강국의 건설”이며, “사회주의경제강국은 자립성과 주체성이 철저히 보장된 민족경제로서 자체의 힘, 즉 자력갱생을 기본원칙으로 해서 경제를 발전시키는 나라”라는 북한 노동당의 경제사상에 바탕을 두고 있다¹³⁾. 자력갱생기술을 강조하는 북한식 경제강국론의 실체는 다음 두 가지 사례가 그 특징을 잘 보여주고 있다.

첫째, 2010년 2월 이틀간격을 두고 두 번이나 김정일의 현지도가 있었던 2.8비날론연합기업소 사례였다. 북한은 2년간 현대화공사를 거쳐 16년 만에 비날론섬 생산이 재개된 것에 대해 노동신문

10) 김지영, “전력증산, 경수로도 자력갱생한다,” 조선신보, 2009. 11. 20 및 조선신보, “격전장 방불케 하는 건설장: 희천발전소건설자 양양된 기세로,” 2010. 11. 19,

11) 조선신보, “공동사설의 기본체계,” 2011. 1. 12.

12) 조선신보, “다양한 여자양말 대량생산,” 2010. 11. 26 및 조선신보, “일용품생산에 박차를,” 2011. 1. 14,

13) 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』, 조선로동당출판사, 2005, pp. 7~16 참조.

사설(2010. 2. 11)¹⁴⁾에 이어 김정일이 직접 참석하는 대규모 함흥시군중대회를 개최(2009. 3. 6)해 그 성과로 대대적으로 선전하였다¹⁵⁾. 주지하다시피 비날론은 ‘무연탄과 석회석을 원료로 한 폴리비닐알코올계의 합성섬유’인데, 북한의 매체는 ①무연탄과 석회석에 의한 카바이드생산→ 아세틸렌 발생→ 알데히드 합성→ 초산→ 초산비닐 생산까지의 공정은 2009년 상반기에 완공되고, ②초산비닐→ 폴리초산비닐→ 폴리비닐알코올→ 비날론섬 생산에 이르는 공정은 2009년 말에 꾸려져 2010년 4월부터 생산이 시작될 경우 전국각지의 방직공장에 대한 원료공급은 물론 염화비닐수지 등 약 420여 가지의 중간제품의 공급이 가능해질 것이라고 보도했다¹⁶⁾. 그런데 문제의 핵심은 북한의 비날론섬 생산방식인 카바이드공법이었다. 카바이드는 석탄과 석회석, 그리고 전력만 있으면 생산이 가능해 북한의 자력갱생정책에 잘 부합할 수 있는 방식이나, 카바이드생산에는 엄청나게 많은 전기가 소요된다는 것이었다. 5·16이후 한국경제를 건설했던 오원철씨의 북한경제 분석에 의하면 “카바이드 50만톤을 생산하기 위해서는 약 30만 KW의 화력발전소 건설이 필요하다”는 것이었다¹⁷⁾.

둘째, “비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의다”라는 김일성의 명제¹⁸⁾가 예시하듯이 ‘먹는 문제’해결에 중요한 남흥청년화학련합기업소(2009. 5. 29, 2010. 6. 6, 2011. 5. 8)와 홍남비료련합기업소(2009. 11. 7, 2010. 8. 4, 2011. 3. 10)에 대한 3차례 현지지도 사례였다. 두 공장 모두 석탄가스화법에 의한 비료생산방식을 채택했는데, ‘남흥화학’은 2010년 4월에 가스화공정이 완성되었고¹⁹⁾ ‘홍남비료’는 2011년 5월말 현재 가스화공정의 건설이 진행되고 있다. 그런데 1980년 초에 건설된 ‘남흥화학’의 경우 나프타가스화법에 의해 비료를 생산하는 체계였다. 북한은 주체비료로 전환할 경우 기존 나프타비료생산체계에 비해 원가를 크게 줄이면서 생산량은 2배로 높일 수 있다고 주장하였으나²⁰⁾ 문제는 전력소비가 컸다. 비료를 생산하는 기술은 ①전기소모가 막대한 일정시(日政時) 방식인 전기분해법에서 ②전기소모가 큰 석탄가스화법(5·16이전 호남비료 생산방식), ③전기소모가 적은 중유가스화법(5·16이후 호남비료 및 충주비료 생산방식)을 거쳐 ④전기가 필요 없는 나프타가스화법(남한의 3비, 4비, 5비의 생산방식)으로 개선되었는데²¹⁾, 북한은 석유확보의 난항으로 전기가 필요 없는 나프타가스화법에서 전기소모가 큰 석탄가스화법으로 역행하였다.

14) 로동신문, “강성대국건설에서 이룩된 또 하나의 위대한 승리, 온 나라의 대경사,” 2010. 2. 11.

15) 조선신보, “비날론공장준공을 성대히 경축,” 2010. 3. 12.

16) 조선신보, “4월부터 비날론에 의한 천제품 생산,” 2010. 3. 24.

17) 오원철, 『북한의 경제정책』, 기아경제연구소, 1995, p. 28.

18) 조선신보, “주체비료공업에 깃든 령도의 계승,” 2011. 4. 25.

19) 북한은 남흥청년화학련합기업소의 대규모 무연탄가스화공정의 완공을 축하하는 사설을 게재하였다(로동신문 사설, “강성대국의 대문을 두드리는 승리의 포성을 계속 높이 올려나가자,” 2010. 5. 3).

20) 조선신보, “김정일장군님, 남흥청년화학련합기업소를 현지지도,” 2011. 5. 20.

21) 오원철, 앞의 책, pp. 27~28.

3. 석탄자원에 대한 의존성 증대

세 번째 특징은 북한경제의 석탄의존도 증대였다. 그런데 이는 국제환경의 변화와 관련 두 가지 영향요인이 크게 작용했다. 하나는 석유, 역청탄(코크스) 등 수입연료의 조달어려움이었다. 예를 들어 조선신보(2011. 5. 20)는 김책제철련합기업소의 주체철생산체계의 확립과정과 그 배경을 다음과 같이 설명하고 있다²²⁾.

“김철에서는 2009년에 벌어진 ‘150일 전투기간(4~9)’에 드디어 국내에 무진장한 무연탄과 갈탄을 연료로 하는 선철생산에 성공. 이에 토대하여 작년에는 <우리식 용광로>에 의한 주체철생산체계를 완성하였다. 올해에는 남의 나라에 의존하던 중유강편생산체계에 종지부를 찍고 조선의 연료에 의거하는 새로운 강편체계를 확립하였다.…… 김철에서는 이전에 연료인 코크스를 수입에 의존하여 왔다. 그런데 코크스는 최근 세계적으로 고갈되어 가고 있으며 1990년대부터 그 값이 폭등하고 있다. 그렇기 때문에 최근 시기는 철을 생산하면 할수록 적자가 되는 악순환으로 되고 있었다.”

그러나 북한의 코크스를 사용하지 않는 주체철생산체계는 아직 미완성인 것으로 판단된다. 2008년부터 코크스의 국제가격이 급등하는 것은 <그림 3>에서 확인된다. 중국의 코크스 평균수출단가지수는 2008년 1월부터, 북한의 코크스 대중수입단가지수는 2008년 5월부터 급등하기 시작했다. 그런데 2000년대 중반 무렵 김책제철련합기업소 정상화의 당면과제는 소결로와 해탄로를 개건하는 문제였다²³⁾. 조선신보의 보도(2009. 11. 25)에 의하면 선철생산공정의 핵심부분인 소결로가 3년여의 개건현대화를 하여 가동을 시작한 것은 2005년부터인 것으로 되어있다²⁴⁾. 그리고 북한의 대중 코크스 도입이 20만 톤대로 진입한 것은 2007년부터였다²⁵⁾. 문제는 북한이 코크스를 사용하지 않는 주체철생산체계를 완성했다고 하는 2010년 이후에도 코크스 수입이 여전히 이루어지고 있다는 점이었다. 일례로 2011년 1~5월간 북한이 수입한 코크스는 1,970만 달러 8만 8,079톤(단가지수 0.22)으로 2010년 1~5월간의 도입물량(1,348만 달러 9만 5,865톤: 단가지수 0.14)과 별 차이가 없다.

22) 조선신보, “금속공업에서 커다란 혁신,” 2011. 5. 20.

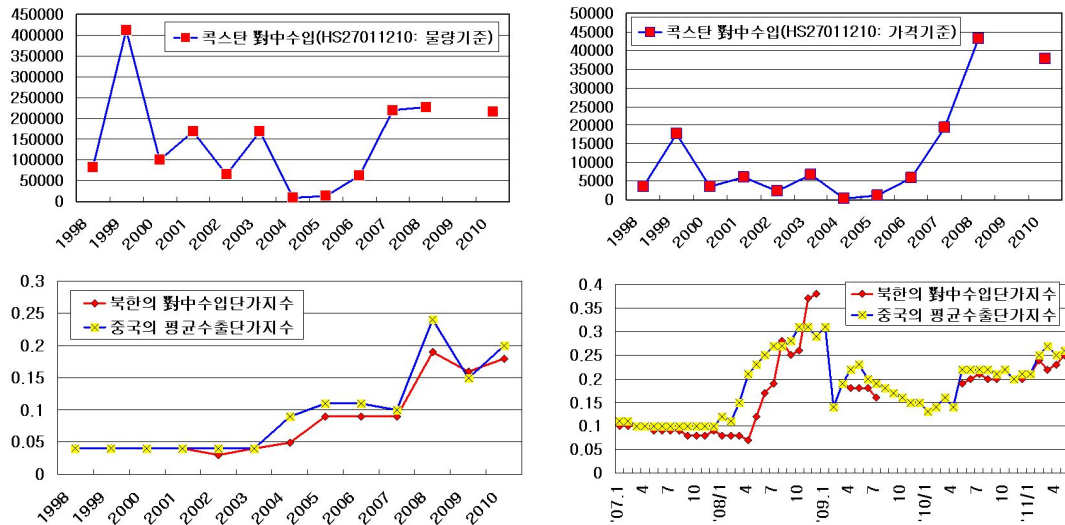
23) 2005년경 김책제철련합기업소의 상황은 “소결로와 해탄로만 현대적으로 개건하면 생산을 팽팽 내릴 수 있으며 다른 부문을 그대로 두고서도 일정한 기간은 생산을 계속할 수 있다. 그런 것만큼 모든 가능성을 다 동원하여 소결로와 해탄로부터 개건하여야 하며 산소전로와 연속조괴기, 가열로들도 새 기술을 받아들여 현대화하여야 한다”는 것이었다(조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 앞의 책, p. 92).

24) 조선신보, “김철, 국내원료에 의거한 철생산체계로,” 2009. 11. 25.

25) 북한의 대중 코크스 도입물량은 2007년 220,168톤, 2008년 226,799톤, 그리고 2010년 216,042톤이었다.

그림 3. 북한의 對中 역청탄(HS27011210) 수입의 여러 지표

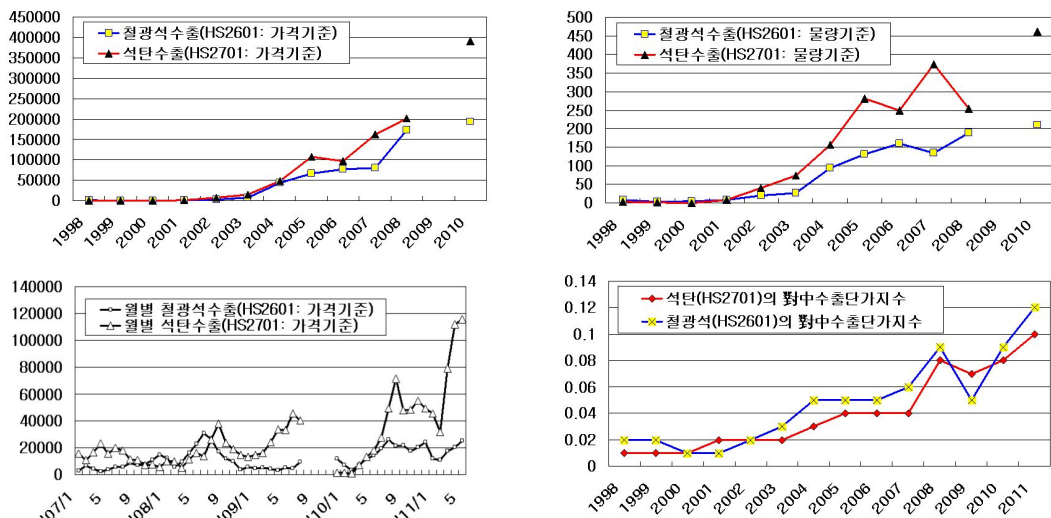
(단위: 톤, 천 달러, 단가지수)

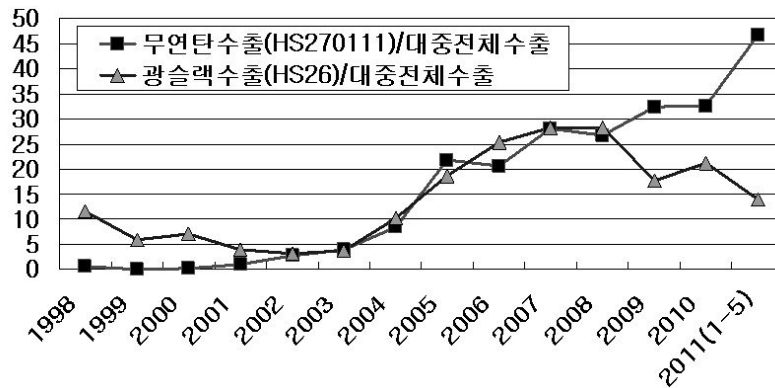


다른 하나는 석탄의 對中수출 급증이었다. <그림 4>는 무연탄(HS2701)과 철광석(HS2601)의 연도별, 월별 수출동향을 보여준다. 2002년 7·1 경제관리개선조치이후 동반 상승기조를 보여주었던 철광석과 석탄의 대중수출이 2008년 12월 김정일의 천리마제강연합기업소의 현지지도 이후 미묘한 변화를 나타내었다. 이는 북한의 경제강국건설 방향이 대외적으로 철광석보다는 석탄 이용도를 제고하는 방식으로 전개된 것이 결정적이었다. 즉, 철광석의 대중수출이 약 200만 톤 수준에서 정체된 반면, 석탄의 대중수출은 급증해 2010년에는 450만 톤을 넘었으며, 2011년 4월에는 월별수출실적이 1억 달러를 돌파했다.

그림 4. 북한의 對中 석탄·철광석 수출의 여러 지표

(단위: 천 달러, 만 톤, 단가지수, %)





출처: 한국무역협회 중국해관통계와 KOTRA 통계로부터 가공작성

따라서 북한의 대중 전체수출에서 무연탄(HS270111)이 차지하는 비중은 2008년 26.69%에서 2009년 32.3%, 2010년 32.51%, 2011년 1~5월에는 46.59%로 급증했지만, 광·슬랙(HS26)은 2008년 28.21%에서 2009년 17.68%, 2010년 21.14%, 2011년 1~5월에는 13.91%로 급락하게 되었다. 그런데 북한의 對中석탄수출 증대는 북한석탄에 대한 중국 산둥성과 하북성의 수요증가가 결정적이었다(<표 1> 참조).

표 1. 북한의 對中 주요성별 석탄(HS2701)수출 실적

(단위: 천 달러)

| 순위/년도 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| 2002 | 요령(3,777) | 산둥(2,383) | 절강(636) | 강소(314) | 상해(277) |
| 2003 | 요령(6,093) | 산둥(4,556) | 강소(2,197) | 상해(1,175) | 절강(618) |
| 2004 | 강소(9,312) | 요령(8,407) | 절강(5,525) | 길림(3,181) | 상해(827) |
| 2005 | 요령(24,020) | 강소(16,784) | 절강(10,441) | 하북(3,165) | 길림(2,319) |
| 2006 | 산둥(47,992) | 요령(21,369) | 강소(10,508) | 복건(4,556) | 절강(4,113) |
| 2007 | 산둥(80,292) | 요령(41,955) | 강소(20,112) | 하북(8,084) | 절강(5,508) |
| 2008 | 산둥(83,362) | 요령(80,480) | 강소(17,831) | 하북(13,027) | 상해(2,525) |
| 2009 | - | - | - | - | - |
| 2010 | 산둥(205,554) | 하북(110,599) | 요령(46,285) | 강소(15,148) | 천진(9,895) |
| 2011(1~5) | 산둥(182,604) | 하북(109,527) | 요령(53,356) | 강소(19,334) | 천진(13,044) |

출처: 한국무역협회의 중국 해관통계

III. 경제강국의 목표수준과 도달가능성 분석

1. 2012년의 목표수준

북한의 2009년 3자 공동사설은 모든 부분, 단위들이 2012년 4월 김일성 생일까지 경제강국건설을 위해 달성해야할 목표를 과거 최고생산수준으로 정의했다. 이에 대해 북한 사회과학원 경제연구소 김철준 소장은 “이것은 강철, 석탄, 전력, 알곡, 비료, 세멘트 등 각 부분의 생산지표가 가장 높은 수준을 기록한 1980년대 후반기를 넘두에 둔 것²⁶⁾”으로, 리기성은 “1980년대 중엽의 생산수준²⁷⁾”이라고 설명했다. 그리고 재일조선사회과학자협회 지영일은 그 목표를 전력 555억kW, 석탄 8,500만 톤, 강재 700만 톤, 시멘트 1,350만 톤, 비료 560만 톤, 식량 1,000만 톤(1984~1986) 등 1989년의 생산량을 제시하였다²⁸⁾. 그런데 한국 통일부의 1989년도 북한 생산량 추정치에 의하면 전력 291.7억kW, 석탄 4,330만 톤, 강재 594만 톤, 시멘트 1,177.5만 톤, 비료 351.4만 톤, 식량 548.2만 톤(정곡기준으로 환산) 등으로 북한의 수치와 크게 차이가 나고 있다. 그렇지만, 신뢰할만한 북한통계를 입수할 수 없는 현실이라 통일부와 한국은행의 시계열 자료를 바탕으로 분석해 보기로 한다(<표 2>).

표 2. 강성대국의 주요 생산량지표

| 년도/구분 | 단위 | 1986 | 1988 | 1989 | 2008 | 2009 | 강국달성도(%) |
|-----------------|-------|------------|--------------|----------------|-------|-------|----------|
| 곡물(정곡기준) | 만톤 | 482.5 | 521.0 | 548.2 | 430.6 | 410.8 | 78.55 |
| 수산물 | 만톤 | 237 | 214.6 | 218.9 | 83 | 82.8 | 35.02 |
| 철광석(정광) | 만톤 | - | 1,030 | 1,030 | 531.6 | 495.5 | 51.61 |
| 석탄 | 만톤 | 3750 | 4,070 | 4,330 | 2,506 | 2,550 | 57.88 |
| 발전량 | 억kWh | 253 | 278.9 | 291.7 | 255 | 235 | 87.42 |
| 원유도입량 | 만톤 | - | 316.4 | 260.0 | 52.9 | | 16.72 |
| 강철 | 만톤 | 430 | 504 | 594 | 127.9 | 125.5 | 21.53 |
| 시멘트 | 만톤 | 904 | 977.5 | 1,177.5 | 641.5 | 612.6 | 54.48 |
| 비료 | 만톤 | - | 351.4 | 351.4 | 47.9 | 46.6 | 13.63 |
| 화섬 | 만톤 | - | 12.7 | 17.7 | 3.0 | 3.0 | 16.95 |
| 무역액 | 전체 | 억달러 | 36.0 | 52.4 | 47.9 | 38.2 | 72.90 |
| | 수출 | 억달러 | 14.9 | 20.3 | 19.5 | 11.3 | 55.67 |
| | 수입 | 억달러 | 21.1 | 32.1 | 28.5 | 26.9 | 83.80 |
| 무역액 + 교역액 | 전체 | 억달러 | 36.0 | 52.4 | 48.1 | 56.4 | 107.63 |
| | 수출+반입 | 억달러 | 14.9 | 20.3 | 19.7 | 20.6 | 101.48 |
| | 수입+반출 | 억달러 | 21.1 | 32.1 | 28.5 | 35.7 | 111.21 |

주: 강국달성도는 2008년 생산추정치/1980년대 후반 최고생산수준 추정치

출처: 통일부 및 한국은행

26) 조선신보, “경제강국건설의 전망은 밝다: 사회과학원 경제연구소 김철준 소장,” 2010. 1. 25.

27) 리기성, “현시기 사회주의경제강국건설의 주요과업,” 『경제연구』 2009년 제1호(루게 제142호), p. 5.

28) 김철, 앞의 논문, p. 32.

2. 최고생산수준의 달성 가능성

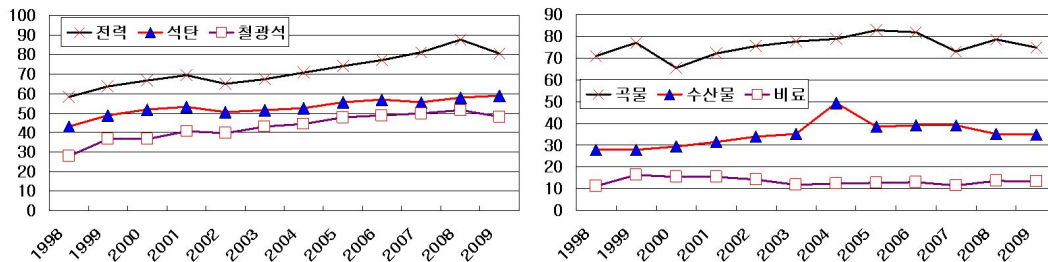
가. 4대 선행부문 건설

첫째, 경제강국건설을 본격적으로 시작하기 전인 2008년도의 목표달성도는 78.55%인 곡물, 87.42%인 발전량을 제외하고는 모두 60%수준을 넘지 못하고 있어 2012년에 1980년대 후반의 최고생산수준을 돌파한다는 것은 쉽지 않은 과제를 보여주었다. 1998~2008년 기간 동안 생산량의 변화추이를 관찰할 때 전력은 약 29%, 석탄은 약 15%, 철광석은 약 24% 정도 그 비중의 신장세가 돋보이나 전력을 제외하고는 대부분의 지표가 목표수준과의 괴리가 너무 크고 그 비중 증대도 미미했다(<그림 5 참조>).

그런데 북한이 전력증산을 이룰 수 있었던 것은 전력분야를 강성대국 건설의 주공전선으로 설정하고 1999년부터 2만kW이상의 대규모 수력발전소 건설에 주력해왔기 때문이었다. 북한은 2002년 5월 태천 3호(1.5만kW), 2007년 초 태천 4호(1.5만kW)·어랑천 1호(6만kW)·삼수(5만kW), 2008년 예성강 1호(4만kW)·안변청년(32.4만kW)·영원(9만kW)·원산청년(6만kW) 등을 완공한데 이어, 경제강국건설이 본격화된 2008년 이후에도 백두산선군청년, 어랑천 2~5호, 예성강 2~5호, 금야강 군민, 희천 등 약 42.3만kW에 해당되는 5개의 수력발전소를 추가건설하고 있다²⁹⁾.

그림 5. 각 년도 북한의 생산량/1989년도 북한의 생산량(1998~2009)*

(단위: %)



주 *: 수산물은 1986년도 생산량

출처: 한국은행

29) 통일부 북한자료센터, “산업부분별 실태,” 2009(<http://munibook.unikorea.go.kr>) 및 임강택 외 3인, 『2010년 북한경제종합평가 및 2011년 전망』, 통일연구원, 2011, pp. 18~19.

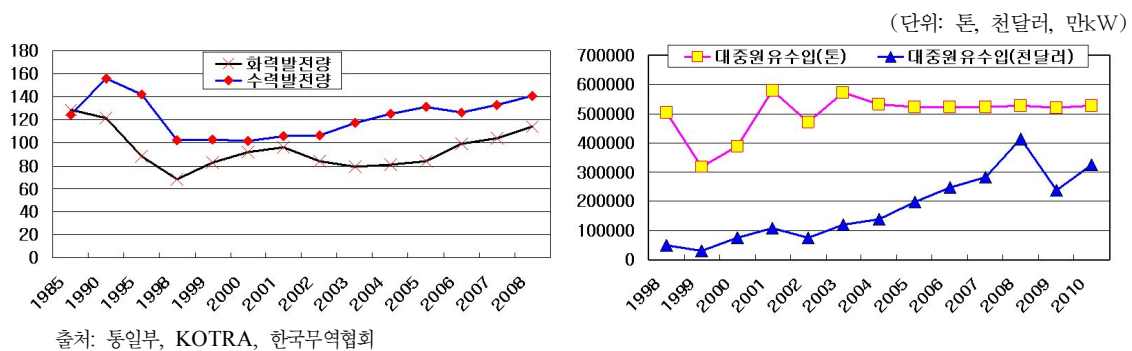
표 3. 대규모 수력발전소 건설동향

| 발전소명 | 지역 | 규모(만kW) | 진행상황 |
|----------|--------|---------|---------------------------|
| 백두산선군청년 | 양강 백암군 | 6(추정) | 착공: 2002.10 |
| 어랑천 2-5호 | 함북 어랑군 | 2.3 | 착공: 1988년초, 본격재개: 2000.8 |
| 예성강 2-5호 | 황북 | 6(추정) | 착공: 2008.6, 2호 조업: 2010.8 |
| 금야강군민 | 함남 금야군 | 18 | 착공: 1987.9, 재개: 1999. 3 |
| 희천 | 자강 희천군 | 10(추정) | 착공: 2001. 3, 완공예정: 2012.4 |
| 계 | 5개 | 42.3 | |

출처: 통일부, 통일연구원

둘째, 1980년대 후반 최고생산수준에 비추어 2008년 말 현재 북한이 부족한 전력량은 36.7만 kW로 추정되었다. 1998~2008년 기간동안 북한의 연평균 전력생산량 증가는 8.5만kW로 나타나 과거의 성장세를 유지한다고 가정할 경우 2009~2011년 3년간 북한의 전력증산량은 25.5만kW로 목표수치에 약 11.2만kW정도 부족하다. 해결책은 2008년 이후 추가 건설되고 있는 대규모수력발전소를 조기 완공하거나 원유·석탄을 활용한 화력발전을 확대하는 방안이 거론될 수 있을 것이다. 전자는 내부원천이 이미 고갈된 북한경제의 상황상 발전소 건설에 필요한 설비·자재의 국제적 지원이 없는 한 일정수준이상의 증산을 기대하기는 어렵고, 후자 중 원유도입을 확대하는 방안은 <그림 6>이 시사하고 있듯이 국제유가의 지속적 상승에 의해 2002년 7·1 경제관리조치 당시 도입수준(약 60만 톤)도 유지하기 어려운 상황이라³⁰⁾ 이 역시 국제적 지원이 있어야 가능한 방안으로 판단된다. 따라서 대안은 자연스럽게 석탄증산으로 귀결되고 있다.

그림 6. 북한의 대중원유(HS27090000)수입과 화력발전량



30) 북한은 원유도입의 거의 대부분을 중국으로부터의 수입에 의존하고 있다.

셋째, 북한의 화력발전량은 KEDO의 중유공급이 중단된³¹⁾ 이후인 2003년을 바닥으로 2008년까지 지속적 상승세를 유지했다. 2003~2008년간 화력발전의 연평균 증산량은 7만kW로 수력발전의 연평균 증산량 4.7만kW를 능가하며 동 기간 연평균 전력증산량은 11.3만kW를 기록하였다. 만일 1998~2008년간 연평균 전력증산량인 8.5만kW(화력 4.6만kW, 수력 3.9만kW)를 적용하지 않고 2003~2008년간 연평균 전력증산량인 11.3만kW를 적용할 경우 2009~2011년 3년간 34만kW의 전력증산이 가능해 2012년 목표수준(36.7만kW 증산)과 불과 2.7만kW 밖에 차이가 나지 않는다. 따라서 국내외 자원을 동원 전력증산에 나설 경우 전력생산측면에서 1980년대 후반 최고생산수준의 돌파가 불가능한 것이 아니라는 계산이 나온다.

그런데, 2003~2008년간 연평균 전력증산량인 11.3만kW가 1998~2008년간 연평균 전력증산량인 8.5만kW보다 북한경제를 더 정확하게 반영하고 있는 것으로 판단된다. 그 연유는 다음 두 가지 측면에서 고찰된다. 하나는 2002년 7·1경제관리개선조치이후 철광석, 무연탄 등 북한 광물자원에 대한 중국의 수요증가와 중국기업들의 투자였다. 이는 북한 광산기업들의 생산을 정상화 할 수 있는 최소한의 토대가 되면서 전력, 기계공업 등 북한의 관련산업을 지원할 수 있는 여건이 마련되었다³²⁾. 다른 하나는 광물자원의 대중수출확대를 통한 외화수입의 증대였다. 이는 경제강국건설에 필요한 해외자재, 설비 등을 도입할 수 있는 능력신장을 의미한다. 예를 들어 기계, 전기, 차량 등 전력·석탄·금속·철도운수 등 4대 선행부문과 관련될 수 있는 물자의 수입은 2002년 7·1경제관리개선조치이후 꾸준히 증가되었다. 특히 2010년의 상승세가 두드러졌으며(<그림 7> 참조), 그 추세는 2011년 1~5월간에도 이어졌다³³⁾.

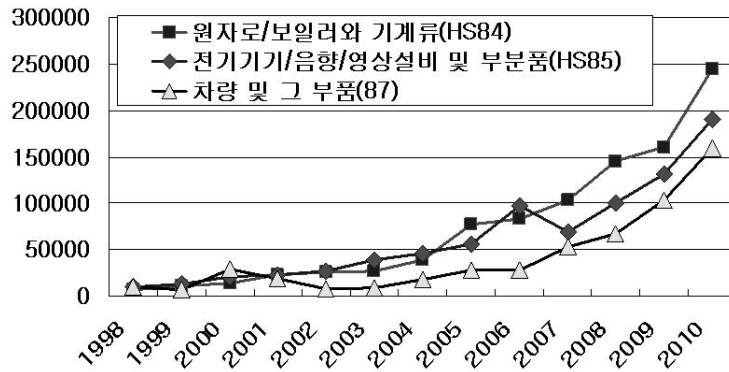
31) 제네바합의에 따라 미국이 KEDO를 통해 북한에 제공한 중유는 1995년 15만 톤을 시작으로 하여 1996~2001년간 매년 50만 톤씩, 그리고 2002년 1~11월간 41만 톤 모두 합해 356만 톤(5억 2100만 달러 상당)이었다(경수로사업지원기획단, 『KEDO 경수로사업지원백서』, 2007, p. 241).

32) <그림 4>에서 보듯이 2003년 이전 철광석과 무연탄의 대중수출은 극히 미미했다. 비록 북한이 철광석, 무연탄의 매장량은 높았으나 채굴량의 증대, 경제난에 의한 전력부족, 설비의 노후화 등으로 중국 투자전 전체 가동률은 30%이하로 추정되었다. 아시아 최대매장량을 가진 것으로 알려진 혜산동광도 자연재해, 에너지결핍 등의 영향으로 생산이 중단된 상태였다(배종렬, “북-중경제관계의 특성과 변화전망,” 『수은북한경제』 2006 겨울호, p. 59에서 재인용).

33) 2011년 1~5월간 기계류의 대중수입은 9,826만 달러(전년 동기 5,834만 달러), 전기류의 대중수입은 9,866만 달러(전년 동기 5,089만 달러), 차량류의 대중수입은 8,100만 달러(전년 동기 4,880만 달러)였다.

그림 7. 기계·전기·차량의 대중수입(1998~2010)

(단위: 천 달러)



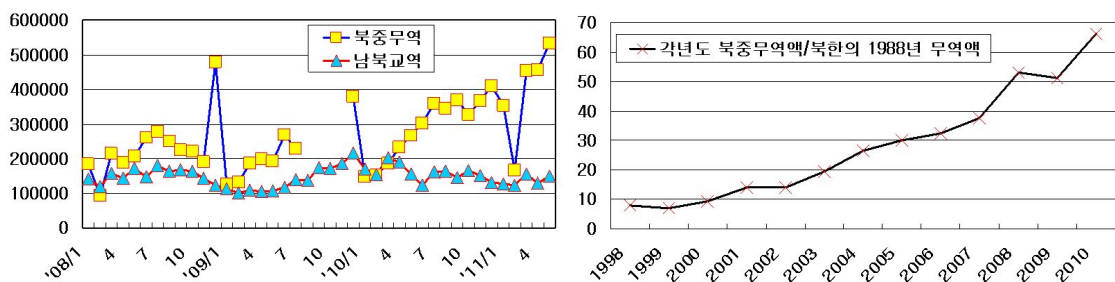
출처: 한국무역협회 중국해관통계로부터 가공작성(2009년은 KOTRA통계)

넷째, 2011년 4월부터 급증한 북한의 對中석탄(HS2701)수출이 갖는 의미였다. 북한은 1월 4,546만 달러(49.3만 톤), 2월 3,203만 달러(33.9만 톤), 3월 7,936만 달러(81.3만 톤), 4월 1억 1,189만 달러(114.8만 톤), 5월 1억 1,562만 달러(111.8만 톤) 모두 합해서 2011년 1~5월간 3억 8,437만 달러(391.2만 톤)를 수출했다. 만일 북한이 2011년 4~5월 석탄수출수준(2개월 평균 113.3만 톤)을 향후 유지한다고 가정할 경우 2011년도 북한의 對中석탄수출량은 1,184.3만 톤으로 2008년 254만 톤 수준에 비해 약 930만 톤의 수출증가가 있게 된다.

여기서 상정해 볼 수 있는 시나리오는 ①가장 낙관적인 시나리오로 2008년 대비 석탄증산이 이루어져 그것이 국내수요와 해외수요로 나누어진다는 것, ②2008년도 북한 국내수요분을 대체하지 않는 선에서 대중수출이 이루어지고 있다는 것, ③가장 비관적인 시나리오로 국내수요가 해외수요로 대체되고 있다는 것 등 3가지이다. 두 번째 가설에 입각할 때 2011년도 북한의 석탄생산량은 3,436만 톤(2008년도 석탄생산량 2,506만 톤 + 석탄수출증가추정분 930만 톤)에 이르게 되지만 1980년대 후반 석탄의 최고생산수치(4,330만 톤)와는 여전히 894만 톤 정도의 차이를 보이고 있어 전력부분과는 달리 석탄부분에서의 목표달성은 어려울 것으로 보인다.

<그림 8> 강성대국건설과 北中무역

(단위: 천 달러, %)



출처: 통일부 및 한국무역협회 중국해관통계로부터 가공작성

다섯째, 대외무역부문의 성장세였다. 남북교역을 포함시킬 경우 2008년도에 이미 그 목표수준을 초과달성했다. 천안함사건(2010. 3) 이후 정체되고 있는 남북교역과는 달리 북중무역이 오히려 활성화되면서 남북교역을 포함시키지 않는 대외무역만으로도 1980년대 후반의 최고수준의 달성이 가능할 것으로 판단된다. <그림 8>에서 보듯이 2010년 북중무역의 1980년대 후반 최고수준달성기여도는 약 66.2%인데, 2011년의 성장세가 2010년보다 높아 그 성장추세가 지속될 경우 북중무역만으로도 최고수준달성기여도는 80%대에 이를 것으로 전망된다. 2011년 1~5월간 대중무역액은 수출 8억 1,390만 달러, 수입 11억 4,811만 달러 도합 19억 6,201만 달러로 전년 동기대비 199.5% (수출 217.4%, 수입 57.9%)증가하였다.

그러나 대외부문의 성장세가 지나치게 특정국, 특정품목에 의존하고 있다는 문제점은 여전하다. 예를 들어 2011년 1~5월간 HS 6단위기준으로 북한 대중수출의 철광석(HS260111)·무연탄(HS270111) 의존도는 약 56.98%(철광석 10.39%, 무연탄 46.59%)에 이른다. 그렇지만, 북한경제가 ①무역을 중심으로 하는 대외부문의 성장세를 바탕으로 ②전력·석탄·금속·철도운수의 4대 선행부문에 새로운 성장동력을 제공해 ③관련산업의 정상화에 기여하고 있는 것만은 확실한 것으로 보인다.

나. 경공업·농업에 대한 자원배분

2008년 12월 강선의 봉화이후 김정일의 행보에서 나타난 뚜렷한 특징은 계획경제, 즉 국영부분의 강화였다. 그런데 북한의 계획경제복원정책이 북한의 시장경제와 충돌하면서 중소기업의 몰락, 인플레이션, 장사여건의 악화 등을 결과함으로써 국민들의 먹는 문제와 입는 문제의 해결을 보다 어렵게 만들었다. 2008년도 비료의 경제강국달성도는 13.63%, 화섬의 경제강국달성도는 16.95%에 불과했고 1998~2008년간 과거증산실적(<그림 5> 참조)도 부진해 주체비료, 주체섬유가 생산된다 하더라도 목표달성과는 아예 거리가 먼 것으로 판단된다. 달리 말해 ‘다시 한번 경공업의 해’로 규정된 2011년 3자공동사설에 제시된 전투적 과업을 관철하기 위한 평양시 군중대회에 참석했던 허철산 경공업성 국장의 다음 언급이 현실적으로 가능한 목표일 것이라는 점이다. 그 연유는 다음 몇 가지로 정리된다.

“인민들이 쓰는 일용품의 생산에 박차를 가해나갈 것이다. 우리는 강성대국의 대문을 열어제길 2012년을 향하여 분야마다 높은 목표를 내걸었다. 레컨대 소학교로부터 대학에 이르기까지 전국의 모든 학생들에게 질 좋은 새교복을 공급할 것을 주요한 목표의 하나로 내세웠다³⁴⁾.....원래 교복은 모든 학생들에게 3년에 한번씩 공급하기로 되어 있었지만 나라의 경제사정이 어려워지면서 수요를 충족시키지 못했다. 주식남께서 계실 때 하던 공급을 주식남 탄생 100돐에 즈음하여 정상궤도에 올려 세우게 된다³⁵⁾.”

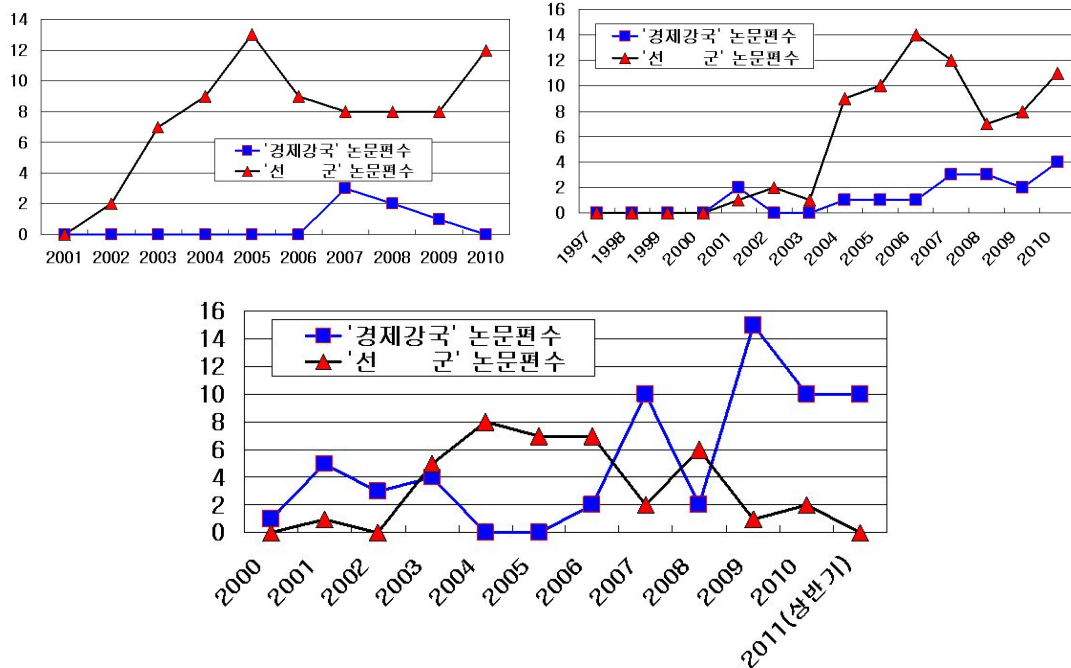
34) 조선신보, “일용품생산에 박차를,” 2011. 1. 4.

35) 조선신보, “래년 4월 질 좋은 경공업제품 쏟아져 나온다,” 2011. 2. 7.

첫째는 경제강국건설논리에 내포된 함의였다. 주지하다시피 북한의 경제강국 건설논리는 사회주의경제강국으로, 그 건설에 있어서 견지하여야 할 원칙은 ①군사중시, 군사선행의 원칙을 철저히 구현하는 것, ②우리 경제구조의 특성을 살리면서 인민경제를 기술적으로 개진하는 것, ③실리주의원칙을 구현하여 최대한의 실리를 보장하면서 인민들이 실질적인 덕을 보게 하는 것, ④자력갱생의 기치 밑에 내부원천과 가능성을 남김없이 동원하는 것을 기본으로 하면서 대외경제관계를 발전시켜 나간다는 것이다. 그리고 선군시대의 경제건설노선은 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것으로 국가의 경제투자에서 국방공업의 몫을 먼저 조성하고 로력, 설비, 자재, 연료 등 필요한 모든 것을 최우선적으로 원만히 보장하며 국방공업분의 생산장성속도를 인민경제의 다른 부문들보다 높여 나가는 것으로 되어 있다³⁶⁾.

<그림 9> '경제강국'과 '선군' 관련논문

(단위: 기고회수)



출처: 사회과학원학보(좌), 김일성종합대학학보(우), 경제연구(하)

결론적으로 말해 군수부문 우선원칙이다. 달리 말해 <그림 2>에서 보듯이 군사와 경제부분에 대한 김정일의 현지지도비중이 역전되었다고 해서 국가예산배정방식이 바뀌었다는 것을 의미하지 않는다는 점이다. 일례로 북한의 정책생산과 사회적 과급동향을 살펴볼 수 있는 '경제연구', '사회과학

36) 박성철, “위대한 령도자 김정일동지께서 제시하신 사회주의경제강국건설리론의 주요내용,” 『경제연구』, 2010년 1호(루게제146호), pp. 2~3.

원학보’, ‘김일성종합대학학보’ 등에 ‘경제강국’과 ‘선군’을 제목으로 하고 있는 논문편수를 조사하면 경제연구지를 제외하고는 ‘경제강국’이 북한지식인들의 주된 담론으로 자리 잡지 못하고 있다. 여전히 대세는 ‘선군’이었다(<그림 9> 참조).

또 하나의 예는 경제강국건설을 위한 강선의 봉화가 올랐던 2008년 12월과 ‘경공업과 농업’을 강조했던 2009년 12월의 이례적 월수입액이었다. 길림성을 중심으로 2008년 12월 4.3억 달러, 2009년 12월 3.1억 달러가 수입되었는데 그 대부분이 생산용 자재·부품이 아닌 최종소비재로서 경공업품이 주류를 이루었다. 과거 북한의 주요 수입품목과는 현저하게 다른 품목들로 구성되었는데 2008년 12월에는 ①재킷(HS610433), 스커트(HS610453), 긴바지(HS610463) 등 합성섬유제의 여성용바지(HS6104) 2,054만 달러, ②면제(HS611020) 및 인조섬유제(HS611030)의 저지·폴오버·코트(HS6110) 1,593만 달러, ③가죽벨트 및 띠(HS42033010) 1,281만 달러, ④기타방직용 섬유제의 티셔츠·조끼(HS610990) 1,063만 달러, ⑤지우개(HS401692) 1,042만 달러, ⑥이불·베개(HS940490) 999만 달러, ⑦합성섬유제 기타양말(HS611596) 762만 달러, ⑧절첩식 우산(HS660191) 645만 달러, ⑨인조모피제품(HS4304) 627만 달러 등이 수입되었으며³⁷⁾ 2009년 12월에는 ①편물의류(HS61) 3,232만 달러, ②편물외의류(HS62) 1,385만 달러, ③방직섬유제품(HS63) 1,327만 달러, ④완구제품(HS95) 957만 달러, ⑤모자(HS65) 585만 달러, ⑥편물(HS60) 543만 달러 등이 수입되었다³⁸⁾. 주지하다시피 2008년 10월부터는 북한당국의 적극적인 시장통제 정책이 시작되었고, 2009년 11월에는 화폐교환정책이 단행되어 이들 물자들이 시장통제용 물품이 아닌가 하는 분석이 있었다. 그러나 동 물자들이 국영상점을 중심으로 유통되었다는 신뢰할만한 근거를 발견할 수 없어 시장통제용보다는 군수용에 방점이 있었던 것으로 분석된다.

둘째는 식량과 비료의 수입동향이었다. 비료와 곡물의 자체증산이 쉽지 않다면 해결책은 다음 두 가지이다. 하나는 시장경제에 맡기는 것이고, 다른 하나는 수입을 확대하는 것이다. 그런데 2009년부터 쌀(HS1005), 밀가루(HS1101) 등 식량의 對中수입이 증가세에 있는 것은 관측되었다. 그렇지만, 2010년도 곡물(HS10), 제분제품(HS11), 종자과실(HS12) 등 식량관련품목(HS10+HS11+HS12)의 수입을 모두 합쳐도 31.6만 톤(1억 1,647만 달러)수준에 불과했다(<표 4> 참조). 2011년 1~5월간 북한의 식량수입실적을 살펴보면³⁹⁾ 2011년이 2010년에 비해 크게 개선될 것으로는 전망되지 않

37) 이밖에도 ①트렁크 슈트케이스·서류가방(HS4202) 481만 달러, ②아이스·롤러스케이트(HS950670), 축구공(HS95066210) 같은 운동용구(HS9506) 459만 달러, ③모포 및 여행용러그(HS6301) 368만 달러, ④안경(HS9004) 352만 달러, ⑤모자 걸이·브래킷(HS830250) 312만 달러, ⑥비누(HS3401) 395만 달러, ⑦소매용 조제세제 및 청정제(HS340220) 267만 달러, ⑧사무용품 및 학용품(HS392610) 261만 달러, ⑨흡연용 담배(HS240310) 232만 달러, ⑩손수건(HS6213) 219만 달러, ⑪장갑류(HS6116) 218만 달러 등도 수입되었다.

38) 배종렬, “최근 北中관계의 특징과 시사점,” 『수은북한경제』2010년 겨울호, 한국수출입은행, pp. 32~33 참조.

39) 2011년 1~5월간 식량관련품목(HS10+HS11+HS12)의 대중수입은 11만 9,067만 톤으로 전년동기(11만 2,907만 톤) 대비 5.5% 증가에 불과했다. 곡물은 전년동기(5만 7,560만 톤) 대비 20.6%(쌀 -11.5%, 옥수수 60.0%), 제분제품은 전년동기(3

는다. 다만 주목되는 것은 중량기준으로 2009년 대비 161.7%가 급증한 질소비료(HS3102)의 수입량(28.7만톤, 4,118만 달러)이었다. 2011년 5월말 기준 전년동기(8만 1,949만 톤) 대비 39.3%가 증가함에 따라 상황에 따라서는 2011년도 북한의 질소비료 수입량이 40만 톤에 이르는 것도 가능해졌다.

표 4. 식량·비료의 對中수입동향

| 년도/품목 | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011(1~5) |
|------------------------|------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 곡물 (HS10) | 전체 | 금액: 천\$ | 34,875 | 55,461 | 59,756 | 26,466 |
| | | (중량: 톤) | (118,941) | (182,185) | (173,509) | (69,444) |
| | 옥수수 (HS1005) | 금액: 천\$ | 27,637 | 24,305 | 23,509 | 14,350 |
| | | (중량: 톤) | (97,606) | (102,018) | (87,631) | (47,430) |
| | 쌀 (HS1006) | 금액: 천\$ | 6,721 | 30,844 | 35,440 | 11,841 |
| | | (중량: 톤) | (20,079) | (79,369) | (83,945) | (21,590) |
| 제분제품 (HS11) | 전체 | 금액: 천\$ | 2614 | 27,767 | 40,957 | 19,180 |
| | | (중량: 톤) | (8,356) | (-) | (115,984) | (48,395) |
| | 밀가루 (HS1101) | 금액: 천\$ | 1770 | - | 40,241 | 18,688 |
| | | (중량: 톤) | (6,642) | (-) | (114,312) | (47,356) |
| 종자과실 (HS12) | 전체 | 금액: 천\$ | 21,130 | 13,155 | 15,757 | 1,083 |
| | | (중량: 톤) | (31,370) | (-) | (26,427) | (1,228) |
| | 두류 (HS1201) | 금액: 천\$ | 17,990 | - | 15,137 | 646 |
| | | (중량: 톤) | (30,170) | - | (25,766) | (1,038) |
| 합계 (HS10+HS11+HS12) | | 금액: 천\$ | 58,619 | 96,383 | 116,470 | 46,729 |
| | | (중량: 톤) | (158,667) | (-) | (315,920) | (119,067) |
| 비료 (HS31) | 전체 | 금액: 천\$ | 12,748 | 23,372 | 41,233 | 23,087 |
| | | (중량: 톤) | (31,633) | (110,121) | (287,234) | (123,292) |
| | 질소비료 (HS3102) | 금액: 천\$ | 12,608 | 23,250 | 41,180 | 23,033 |
| | | (중량: 톤) | (31,178) | (109,752) | (287,181) | (114,188) |

출처: KOTRA와 한국무역협회

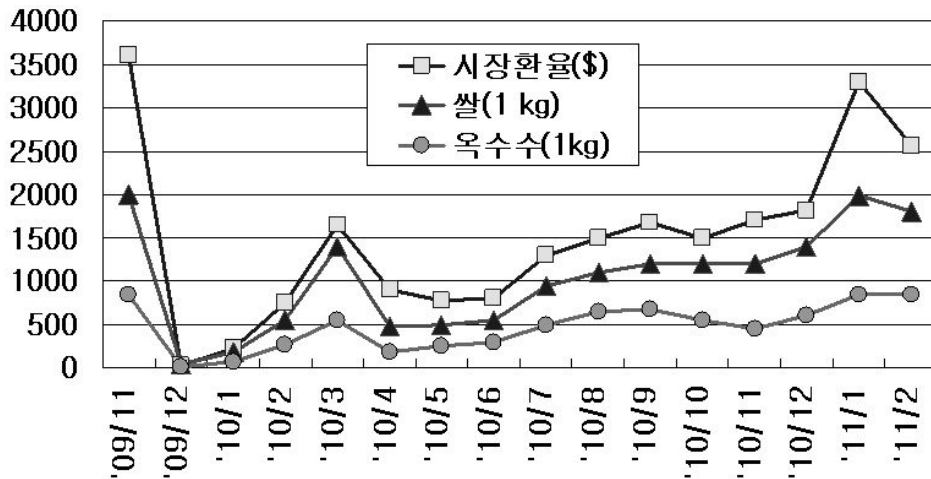
그러나 이들 식량과 비료수입의 증가가 먹는 문제의 돌파구가 되기에는 역부족이었다. 2009년 11월 화폐교환조치이후 청진시의 물가동향이 이를 잘 설명해준다. ‘좋은벗들’의 자료에 의하면 화폐교환조치 직전 청진시의 물가는 1달러 3,600원, 쌀 1kg 2,000, 옥수수 1kg 850원 수준이었다. 100:1의 화폐교환조치가 단행된 이후 2009년 12월의 물가는 1달러 35원, 쌀 1kg 44, 옥수수 1kg 20원 정도였으나 이후 가파르게 상승하기 시작하여 2011년 1월에는 1달러 3,300원, 쌀 1kg 1,980,

만 4,501만 톤) 대비 40.3%로 증가세를 유지했으나 종자과실이 전년동기(2만 846만 톤) 대비 -94.1%를 기록한 것이 그 원인이었다.

옥수수 1kg 850원을 기록해 화폐교환조치이전의 가격수준으로 되돌아감에 따라 화폐가치만 100배 떨어진 꼴이 되었다.

그림 10. 화폐교환조치이후 청진시의 물가추이(2009.11~2011.2)

(단위: 북한 원)



출처: 좋은벗들

바로 여기서 제기되는 의문점은 북한당국은 왜 공급부족문제를 해결하지 않은 상태에서 화폐교환조치를 단행했으며, 화폐교환조치이후 폭등하는 물가를 잡기 위해 충분한 노력을 기울이지 않았는가 하는 문제였다. 이에 대해 다양한 해석이 제기되었으나⁴⁰⁾ 하나 분명한 것은 부문·계층간 경제적 자원의 재분배가 이루어졌다는 점이었다. 두 가지 측면이 주목되었다. 하나는 화폐교환조치를 통해 시중의 화폐잔고를 실질적으로 폐기시킴에 따라 계획경제의 복원이나 정치적 기반확대에 필요한 자금을 공급할 수 있는 새로운 재정원천, 즉 주조차익⁴¹⁾의 확보가 가능해졌다는 것이었다. 다른 하나는 화폐교환조치를 통해 소매상, 근로 노동자들이 크게 타격을 받았다는 점이었다. 화폐교환조치 직후에 발표된 서재평의 논문에 의하면 화폐교환조치를 통해 ①가장 피해를 많이 본 세력은 종합시장의 소매상인들이고, ②가장 큰 이익을 본 세력은 북한에서 경제적 하층인 노동자와 농민이며, ③‘돈주’나 도매상과 같은 경제적 상층은 사전대비와 북한당국의 외화사용금지조치의 반복으로 거의 피해를 입지 않은 것으로 되어 있다(<표 5> 참조).

40) 임수호, “화폐개혁이후 북한의 대내경제전략,” 『북한경제리뷰』, 2010년 3월호, pp. 9~12 참조.

41) 주조차익에 대해서는 고일동, “북한 화폐교환 및 액면단위 변경의 파급효과와 향후전망,” 『북한경제리뷰』, 2009년 12월호, pp. 4~8 참조.

표 5. 현금보유에 따른 주민분류

| 분류 | 계층 | 북한구권 보유액 | 외화보유액 |
|-----|---------|------------|------------|
| 부유층 | 돈주, 도매상 | 300만원 이상 | 1,000달러 이상 |
| 중산층 | 소매상 | 100만~300만원 | 500~1000달러 |
| 빈곤층 | 노동자, 농민 | 30만~100만원 | 100~500달러 |
| 극빈층 | 기타 | 30만원 이하 | |

출처: 서재평, “화폐개혁 이후 북한경제변화와 전망: 경제부문을 중심으로,” (사)북한전략센터 학술세미나 발표문, 2010. 2. 19, p. 33(임수호, 앞의 논문, p. 11에서 재인용).

그러나 <그림 10>이 시사하듯이 1년도 지나지 않아 주조차익은 사실상 사라지고 곡물가격 급등 등 물가만 상승시킴에 따라 비외화보유계층에서 외화보유계층으로, 시장경제부문에서 비시장경제부문으로 소득이 이전되게 되었다. 다시 말해 화폐교환 등 김정일의 시장통제정책은 “근로자이익옹호와 생활안정향상이 목적”이라는 조선중앙은행의 구호가 무색하게 권력층과 결탁한 ‘돈주’나 도매상 등 경제적 상층에 부가 집중되는 구조를 만들어냄에 따라 북한식 중산층을 축소시키고 노동자·농민의 상대적 소득하락 등 사회적 양극화를 확대시키는 방향으로 귀결되었다.

IV. 북한 시장경제에 대한 시사점

2008년 12월말부터 본격화된 김정일의 경제강국건설전략은 경제부문 현지지도 강화, 자력갱생기술의 강조, 석탄자원에 대한 의존성 증대 등을 통해 1980년대 후반기의 최고생산수준을 2012년 4월까지 돌파하는 것이며, 그를 위해 화폐교환 등 시장통제정책을 단행하고 北·中 경제협력을 강화해 왔다. 그 결과 북한경제는 무역을 중심으로 하는 대외부문의 성장세를 바탕으로 전력·석탄·금속·철도운수의 4대 선행부문에 새로운 성장동력을 제공해 관련산업의 정상화에 기여했던 것은 사실이나 최고생산수준의 달성은 쉽지 않은 목표라는 점이 확인되었다. 특히, 군수부문 우선원칙은 경공업과 농업에 대한 자원배분을 뒷전으로 밀었으며, 화폐교환조치이후 발생한 급격한 인플레이션은 비외화보유계층에서 외화보유계층으로, 시장경제부문에서 비시장경제부문으로 소득이전을 초래해 북한사회의 양극화를 확대시켰던 것으로 분석되었다. 이들이 북한의 시장경제에게 주는 시사점은 몇 가지로 정리된다.

첫째, 2012년 4월까지의 시장경제에 대한 북한당국의 정책기조는 “시장은 용인하지만 시장경제로 넘어가는 것은 방관할 수 없다”는 아래와 같은 김정일의 2008년 ‘6·18담화’에 바탕을 둘 것이라는 점이다. 추론의 근거는 두 가지이다. 하나는 김정일의 6·18담화로 인해 시장과 시장경제를 논하

는 것 자체가 사상문제가 되었다는 것이다. 즉, 시장경제를 건의했던 박봉주 내각총리, 시장통제를 추진했던 박남기 당계획재정부장 모두 실각함에 따라 김정일의 입장표명이 선행되기 전에는 새로운 정책추진이 어렵게 되었다. 다른 하나는 북한의 과거 개혁·개방사가 주는 함의였다. 북한은 국제정세의 흐름과 관련하여 ‘개혁·개방 확대’와 ‘주체의 강화’를 ‘지그재그식’으로 되풀이 하면서 난국을 타개해가는 정책을 구사했는데, 지금은 ‘주체의 강화’에 무게중심을 두고 있으며 2012년 전에는 국제정세의 큰 변화가 있을 것으로 관측되지 않는다는 것이었다.

“내가 최근 시기 여러 기회에 말하였지만 시장에 대한 인식을 바로 가져야 합니다. 우리가 경제관리에서 시장을 일정하게 리용하도록 하였더니 한때 일부사람들은 사회주의원칙에서 벗어나 나라의 경제를 《개혁》 《개방》 하며 시장경제로 넘어가는것처럼 리해한 것 같은데 이것은 아주 잘못된 생각입니다. 경제지도 일군들이 시장과 시장경제에 대한 그릇된 인식을 가지게 되는것은 사상의 빈곤, 지식의 빈곤에 빠져있다는 것을 말해줍니다.....시장은 경제분야에서 나타나는 비사회주의적현상, 자본주의적요소의 본거지이며 온상입니다. 시장에 대하여 아무런 국가적대책도 세우지 않고 그대로 내버려두거나 시장을 더욱 조장하고 그 영역을 확대하는 방향으로 나간다면 불피코 나라의 경제가 시장경제로 넘어가게 됩니다. 그러나 현실적조건에 따라 국가적통제밑에 시장을 일정하게 리용하는것이 곧 시장경제로 가는 것은 아닙니다. 시장과 시장경제는 같은 개념이 아닙니다. 문제는 시장을 어떻게 보며 대하여 그것을 어떤 원칙과 방향에서 어떻게 리용하는가 하는데 있습니다⁴²⁾.”

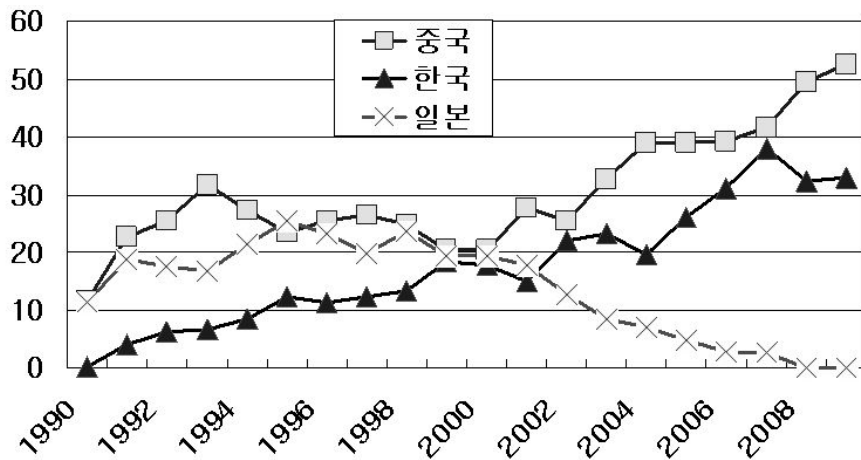
둘째, 계획경제의 복원에 기여할 수 있는 방향에서 국가적 통제가 가능하다면 일정부분의 범위내에서 시장경제의 이용이 허용될 것이라는 점이다. 이는 “시장과 시장경제는 같은 개념이 아니다”라고 정의하면서도 “현실적 조건에 따라 국가적통제밑에 시장을 일정하게 리용하는것이 곧 시장경제로 가는 것은 아니다”라는 위의 6·18담화가 시사하고 있다. 따라서 식량, 소비품, 원료, 자재 등에 있어서 국가가 배급을 해줄 수 있는 현실적 조건이 갖추어지지 못한 영역, 즉 계획경제의 실패영역이나 경제특구 등 대외부문 등은 일정범위내에서 시장경제의 허용, 묵인, 방조 등이 이루어질 것으로 판단된다. 예를 들어 최근 개혁·개방이 좀 더 진전된 라선경제무역지대가 이에 해당된다. 김정일은 화폐교환조치(2009. 11)이후 라선시를 현지도(2009. 12. 16)했는데, 북한당국은 2010년에 들어 라선시의 특별시 승격(2010. 1. 4), 라선경제무역대법의 수정보충(2010. 1. 27), 라선경제무역지대 외국투자기업 및 외국인세금 규정세칙 공포(2010. 9. 5)⁴³⁾ 등을 단행했다.

42) 김정일, “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여”<당, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화, 2008. 6. 18>(한기범, 앞의 논문, pp. 209~210에서 재인용).

43) 강종철, “라선경제무역지대 외국투자기업 및 외국인세금제도의 특징과 그 운영을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』2011년 제2호(루계 제151호), p. 58.

그림 11. 北中무역액 추이와 중국의 무역비중(반출입 포함)

(단위: 천 달러, %)



출처: 통일부 및 KOTRA

셋째, 北中경제협력의 강화가 북한의 시장경제에 주는 함의였다. 북한의 개혁·개방사를 살펴볼 때 북한과의 경제협력의 강화가 북한시장경제의 성장에 꼭 긍정적인 방향으로만 작용하지 않았다는 점이다. 주지하다시피 중국은 2002년 7·1경제관리개선조치이후부터 북한과의 경제협력에 박차를 가하면서 북한경제에 대한 중국경제의 영향력을 확대시켰다(<그림 11> 참조). 반면 한국과 일본의 대북정책은 다른 궤적을 그리기 시작했다. 일본은 대북경제제재에 동참하는 정책을 채택한 반면, 한국은 중국과 같은 입장을 취했다. 2003년 9월 박봉주내각의 등장으로 북한의 개혁·개방이 확대될 조짐을 보이면서 북한과의 경제협력강화는 북한의 시장경제 발전에 순기능적 토양을 제공했다.

그런데 7·1경제관리개선조치이후 새롭게 정립된 선군시대경제건설노선⁴⁴⁾이 핵심(2006. 10. 9, 2009. 5. 25)으로 이어지고, 2005년 7월에 신설된 당계획재정부(박남기 부장)가 2008년 8월부터 본격적인 시장통제정책에 나섬에 따라 북한과의 경제협력이 북한의 시장경제에 주는 의미는 복잡해졌다. 북한의 핵심과 시장통제정책이 시작된 이후 한국은 對北경제협력을 조절하는 정책을 선택한 반면, 중국은 대북경제협력을 급격히 강화시키는 정책을 채택함에 따라 北中경제협력이 북한의 개혁·개방과 시장경제에 주는 영향이 새로운 담론으로 등장했다. 물론 북한경제의 개혁·개방 후퇴, 즉 ‘주체의 강화’를 이보전진을 위한 일보후퇴로 볼 수도 있을 것이다. 과거 북한은 개혁·개방과 주체의 강화를 지그재그로 되풀이하였는데, 그 추세는 개혁·개방의 확대였다. 문제는 김정일의 선군시대경제건설노선이 가지고 있는 구조적 결함, 즉 군사선행원칙에 의해서 북한과의 경제협력 강화는

44) 조선신보(2003. 4. 11)에 의하면 김정일은 2002년 9월 5일 “국방공업을 우선 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전 시키라”는 지침을 제시했는데, 이 지침의 이론화과정에서 ‘선군시대경제건설노선’으로 정립되면서 박봉주내각이 출범하기 직전인 2003년 8월 28일 김정일의 담화로 공식화되었다(한기범, 앞의 논문, p. 149 및 리기성, “위대한 령도자 김정일동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제건설노선,” 『경제연구』 2003년 제2호<루계 제119호>, pp. 5~8 참조).

북한의 계획경제의 정상화로 이어지고 그것은 군수공업 강화로 연결되는 메커니즘이 작동하고 있다는 것이었다. 예를 들어 북한은 미사일의 발사와 핵실험을 과학기술중시노선, 즉 경제강국건설을 위한 김정일의 영도업적으로 선전하고 있다는 점이다.

“정보기술과 생물공학, 유전자기술, 나노기술, 우주기술 등 첨단과학기술을 우리의 힘으로 우리의 식으로 최단기간내에 발전시키도록 이끌어주신 위대한 장군님의 현명한 령도밑에 우리의 과학기술은 인공지구위성을 100% 자체의 기술, 자체가 힘으로 단번에 성과적으로 쏘올리고 지하핵실험을 성공시키는 자랑스런 성과를 이룩하였다⁴⁵⁾.”

45) 주성일, “위대한 령도자 김정일동지께서 경제강국건설의 튼튼한 토대를 마련하기 위한 투쟁에서 쌓아올리신 불멸의 령도업적,” 『경제연구』 2011년 제1호(루계 제150호), p. 4.

- 고일동, “북한 화폐교환 및 액면단위 변경의 파급효과와 향후전망,” 『북한경제리뷰』, 2009년 12월호.
- 강종철, “라선경제무역지대 외국투자기업 및 외국인세금제도의 특징과 그 운영을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』 2011년 제2호(루계 제151호).
- 김철, “강성대국건설론과 북한경제현황,” 『북한학연구』 제5권 제1호, 동국대학교 북한학연구소, 2009.
- 리기성, “위대한 령도자 김정일동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제건설로선,” 『경제연구』 2003년 제2호(루계 제119호).
- 리기성, “현시기 사회주의경제강국건설의 주요과업,” 『경제연구』 2009년 제1호(루계 제142호).
- 임강택 외 3인, 「2010년 북한경제종합평가 및 2011년 전망」, 통일연구원, 2011.
- 임수호, “화폐개혁이후 북한의 대내경제전략,” 『북한경제리뷰』, 2010년 3월호.
- 오원철, 「북한의 경제정책」, 기아경제연구소, 1995.
- 박성철, “위대한 령도자 김정일동지께서 제시하신 사회주의경제강국건설리론의 주요내용,” 『경제연구』, 2010년 1호(루계 제146호).
- 배종렬, “북·중경제관계의 특성과 변화전망,” 『수은북한경제』 2006 겨울호, 한국수출입은행.
- 배종렬, “최근 北中관계의 특징과 시사점,” 『수은북한경제』 2010년 겨울호, 한국수출입은행.
- 주성일, “위대한 령도자 김정일동지께서 경제강국건설의 튼튼한 토대를 마련하기 위한 투쟁에서 쌓아올리신 불멸의 령도업적,” 『경제연구』 2011년 제1호(루계 제150호).
- 한기범, 「북한정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)」, 경남대 박사학위논문, 2009.
- 경수로사업지원기획단, 「KEDO 경수로사업지원백서」, 2007.
- 통일부 북한자료센터, “산업부분별 실태,” 2009(<http://munibook.unikorea.go.kr>).
- 데일리 NK, 北장마당동향, 각 일자.
- 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 「우리 당의 선군시대 경제사상해설」, 조선로동당출판사, 2005.
- 조선중앙년감 1996~2010년 각년도.
- 로동신문, 2008. 12. 25.
- 로동신문 2010.1~2011.5월간 현지지도 동향.
- 로동신문, “강성대국건설에서 이룩된 또 하나의 위대한 승리, 온 나라의 대경사,” 2010. 2. 11.
- 로동신문 사설, “강성대국의 대문을 두드리는 승리의 포성을 계속 높이 올려나가자,” 2010. 5. 3.
- 조선신보, “조미 적대적 모순의 극한점,” 2009. 4. 27.
- 조선신보, “전력증산, 경수로도 자력갱생한다,” 2009. 11. 20.
- 조선신보, “김철, 국내원료에 의거한 철생산체제로,” 2009. 11. 25.
- 조선신보, “조선에서 새 화폐 발행, 전국에서 교환사업 진행,” 2009, 12. 9.
- 조선신보, “경제강국건설의 전망은 밝다: 사회과학원 경제연구소 김철준 소장,” 2010. 1. 25.

조선신보, “4월부터 비날론에 의한 천제품 생산,” 2010. 3. 24.

조선신보, “격전장 방불케 하는 건설장: 희천발전소건설자 양양된 기세로,” 2010. 11. 19.

조선신보, “다양한 여자양말 대량생산,” 2010. 11. 26.

조선신보, “일용품생산에 박차를,” 2011. 1. 14.

조선신보, “공동시설의 기본체계,” 2011. 1. 12.

조선신보, “래년 4월 질 좋은 경공업제품 쏟아져 나온다,” 2011. 2. 7.

조선신보, “주체비료공업에 잇든 령도의 계승,” 2011. 4. 25.

조선신보, “금속공업에서 커다란 혁신,” 2011. 5. 20.

조선신보, “김정일장군님, 남흥청년화학련합기업소를 현지지도,” 2011. 5. 20.

북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제

배 종 렬

한국수출입은행

2008년 12월 천리마제강련합기업소에 대한 김정일의 현지지도는 2012년 4월 주체의 사회주의경제 강국건설을 본격화하는 신호탄이었다. 이후 신년사설은 ‘금속공업(2009)’, ‘경공업·농업(2010)’, ‘다시 한번 경공업(2011)’을 강조하면서 북한 계획경제의 재건에 박차를 가했다. 김정일의 경제강국 건설전략은 3가지 큰 특징을 보여주었다.

첫째, ①금속공업발전의 새로운 돌파구를 마련하고, ②전력증산을 지속적으로 독려하며, ③인민 소비품과 공업용 원료·자재의 확보대책을 강구하는 등 경제부문에 대한 현지지도를 우선적으로 강화했다. 둘째, 전력다소비형이라는 단점이 있었지만 ‘주체철’, ‘주체섬유’, ‘주체비료’ 등 ‘주체의 강화’를 상징하는 자력갱생기술의 개발을 강조했다. 셋째, 석유·역청탄 등 수입연료의 조달어려움을 타파하기 위해 석탄을 연료로 하는 기술개발을 추진했고, 경제강국건설에 필요한 외환을 확보하기 위해 석탄의 대중수출을 확대하는 등 북한경제의 석탄의존성을 증대시키는 정책을 채택했다. 특히, 2011년 4월부터는 석탄(HS2701)의 월별수출이 1억 달러(4월 1억 1,189만 달러; 114.8만 톤, 5월 1억 1,562만 달러; 111.8만 톤)를 돌파했다.

북한이 경제강국건설을 위해 2012년 4월에 달성해야할 목표는 강철, 석탄, 전력, 알곡, 비료, 세멘트 등 각 부분의 생산지표가 가장 높았던 1980년대 후반기의 최고생산수준이었다. 그리고 그 정책수단의 하나로 北·中 경제협력의 강화와 시장통제정책이 선택되었다. 北中경제협력은 철광석(HS260111), 무연탄(HS270111) 등 광물자원의 對中수출이 주도했으며, 김정일의 2008년 ‘6·18 담화’로 본격화된 시장통제정책은 2009년 11월 100:1의 화폐교환조치로 귀결되었다.

그 결과 북한경제는 무역을 중심으로 하는 대외부문의 성장세를 바탕으로 전력·석탄·금속·철도운수의 4대 선행부문에 새로운 성장동력을 제공해 관련산업의 정상화에 일부진전이 있었던 것으로 평가된다. 그러나 이미 최고수준을 넘어선 무역부문(남북교역 포함), 목표에 근접할 가능성이 있는 전력부문을 제외하고는 최고생산수준의 달성이 쉽지 않은 목표라는 점이 확인되었다.

그리고 목표달성의 가능성이 있는 전력부문(2008년 목표달성도 87.42%)도 대규모수력발전소의 건설로는 한계가 있었으며, 석탄을 연료로 하는 화력발전의 증산이 유일한 대안이었다. 그러나 여기에도 문제가 있었다. 석탄의 대중수출이 급증하고 있는 상태라 석탄에 대한 국내수요와 해외수요간의 상호대체·보완여부가 관건이었다. 가장 낙관적인 시나리오는 2008년 대비 석탄의 증산이 지속적으로 이루어져 그것이 국내수요와 해외수요를 동시에 충족시키는 경우였다.

경공업과 농업부문은 4대 선행부문에 비해 상황이 보다 열악했다. 낮은 목표달성수준(2008년 비료 13.63%, 화섬 16.95%)도 문제였지만 결정적인 것은 북한의 계획경제복원정책이 북한의 시장경제와 충돌하면서 중소기업의 몰락, 인플레이션, 장사여건의 악화 등을 결과하면서 국민들의 ‘먹고·입는 문제’를 보다 어렵게 만든 점이었다. 특히, 김정일의 군수부문 우선원칙은 ‘선군’을 북한사회의 주된 담론으로 자리 잡게 하였고 경공업과 농업에 대한 경제적 자원배분을 뒷전으로 밀었다. 또한 화폐교환조치이후 발생한 급격한 인플레이션은 비외화보유계층에서 외화보유계층으로, 시장경제부문에서 비시장경제부문으로 소득이전을 초래해 북한사회의 양극화를 확대시켰던 것으로 분석되었다. 따라서 “소학교로부터 대학에 이르기까지 전국의 모든 학생들에게 질 좋은 새교복을 공급할 것을 주요한 목표의 하나로 내세웠다”는 허철산 경공업국장의 언급이 2012년 4월에 북한이 달성할 수 있는 현실적 목표일 것으로 생각된다.

2012년 4월까지 시장경제에 대한 북한당국의 정책기조는 “시장은 용인하지만 시장경제로 넘어가는 것은 방관할 수 없다”는 김정일의 2008년 ‘6·18담화’에 바탕을 둔 것으로 전망된다. 첫째 근거는 ①시장경제를 건의했던 박봉주 내각총리, 시장통제를 추진했던 박남기 당계획재정부장 모두가 실각되었고, ②6·18담화로 인하여 시장과 시장경제를 논하는 것 자체가 사상문제가 되었다는 것이다. 둘째 근거는 북한의 과거 개혁·개방사가 주는 함의였다. 북한은 국제정세의 흐름과 관련하여 ‘개혁·개방 확대’와 ‘주체의 강화’를 ‘지그재그식’으로 되풀이 하면서 난국을 타개해가는 정책을 구사했는데, 지금은 ‘주체의 강화’에 무게중심을 두고 있으며 2012년 전에는 국제정세의 큰 변화가 있을 것으로 관측되지 않는다는 것이었다.

그렇지만, 식량·소비품·원료·자재 등에 있어서 국가가 배급을 해줄 수 있는 현실적 조건이 갖추어지지 못한 영역, 즉 계획경제의 실패영역이나 경제특구 등 대외부문 등에서는 일정범위내에서 시장경제의 허용, 묵인, 방조 등이 이루어질 것으로 판단된다. 이는 “시장과 시장경제는 같은 개념이 아니며..... 현실적 조건에 따라 국가적통제밑에 시장을 일정하게 리용하는것이 곧 시장경제로 가는 것

은 아니다”라는 6·18담화가 시사하고 있다. 김정일의 라선시 현지도(2009. 12. 16)이후 라선시의 특별시 승격(2010. 1. 4), 라선경제무역대법의 수정보충(2010. 1. 27), 라선경제무역지대 외국투자 기업 및 외국인세금 규정세칙 공포(2010. 9. 5) 등 북한의 보다 진전된 라선시의 개혁·개방정책이 이에 대한 일례(一例)일 것이다.

중요한 쟁점도 제기되었는데, 그것은 北中경제협력의 강화가 북한의 시장경제에 주는 함의였다. 7·1경제관리개선조치이후 새롭게 정립된 선군시대경제건설노선이 핵실험(2006. 10. 9, 2009. 5. 25)으로 이어지고, 2005년 7월에 신설된 당계획재정부(박남기 부장)가 2008년 8월부터 본격적인 시장통제정책에 나섬에 따라 북한과의 경제협력이 북한의 시장경제에게 주는 의미가 복잡해졌기 때문이었다. 주지하다시피 북한의 핵실험과 시장통제정책이 시작된 이후 한국은 對北경제협력을 조절하는 정책을 선택한 반면, 중국은 대북경제협력을 급격히 강화시키는 정책을 채택함에 따라 北中경제협력이 북한의 개혁·개방과 시장경제에 주는 영향이 새로운 담론으로 등장했다. 물론 북한경제의 개혁·개방 후퇴, 즉 ‘주체의 강화’를 이보전진을 위한 일보후퇴로 볼 수도 있을 것이다. 과거 북한은 개혁·개방과 주체의 강화를 지그재그로 되풀이하였는데, 그 추세는 개혁·개방의 확대였다. 문제는 김정일의 선군시대경제건설노선이 가지고 있는 구조적 결함, 즉 군사선행원칙에 의해서 북한과의 경제협력 강화는 북한의 계획경제의 정상화로 이어지고 그것은 군수공업 강화로 연결되는 메커니즘이 작동하고 있다는 것이었다. 예를 들어 북한은 미사일의 발사와 핵실험을 과학기술중시노선, 즉 경제강국건설을 위한 김정일의 영도업적으로 선전하고 있다는 점이다.

North Korea's Dilemma:

The 'Strong and prosperous' State and the Market Economy

Bae, Jong-ryel

KEXIM

Abstract

In December 2008, Kim Jong-il's "on-the-spot-guidance" at Chollima Steelmaking Enterprises Association marked the beginning of the drive for Juche Socialist Economic Construction by April 2012. Since that time, North Korea's New Year's messages have emphasized "the metalworking industry (2009)," "light industry • agriculture (2010)," and "heavy industry" once again (2011), and they have expedited the reconstruction of North Korea's planned economy. Kim Jong-Il's strategies for constructing North Korea (NK) as an economic powerhouse show three major characteristics.

First, the strategies have focused on economic "on-the-spot-guidance": seeking a breakthrough in the development of the metalworking industry, constantly encouraging increases in production of electric power, and devising measures to secure citizens' basic necessities and industrial raw materials. Second, despite its over-consumption of energy, the North's strategies have emphasized self-reliance skills (자력갱생기술) as symbolized by "the consolidation of Juche" through "Juche steel," "Juche textiles," and "Juche fertilizer." Third, the strategies seek to enhance the North Korean economy's dependence on coal, e.g.

developing the technology using coal as a fuel in order to overcome the inability to import fuels such as petroleum and bituminous coal, and increasing public exports of coal to secure the foreign exchange essential to building an economic powerhouse. In April 2011, monthly exports of coal (HS2701) hit \$1 million (April: \$111,890,000, 1148 thousand tons; May: \$115,620,000; 1118 thousand tons).

North Korea's strategy for building a strong economy by April 2012 is to return to the productivity level of the latter half of the 1980s when the production indices for steel, coal, electricity, grain, fertilizer, cement, etc. were at their peak. Moreover, a major means of achieving this policy involves strengthening of DPRK-Sino economic cooperation and market controls. DPRK-Sino economic cooperation has paved the way for larger exports of mineral resources such as iron ore (HS260111) and anthracite (HS270111) to China. The control market policy, which started with Kim Jong-il's statement on June 8th in 2008, resulted in a 100-to-1 currency redenomination in November 2009.

As a result, North Korea's economy has partially progressed and stabilized through growth engines in the four priority sectors of electricity, coal, metal, and railway traffic and related industries based on growth of foreign trade. However, other than the trade sector, which is already at its highest point, and the electric power sector, which is nearing its target, reaching these peak productivity goals seems a prospect that is easier said than done.

Moreover, the electric power sector has hit the limit of what can be achieved solely through the construction of large hydroelectric power plants; thus, this sector requires further development of thermal power plants using coal as a fuel alternative. Here, a problem has arisen. Due to the sharp increase in exports to China, the balance between substitution and supplementation in managing domestic demand and export demand for coal is a key factor. The most optimistic scenario is to satisfy both domestic and export demand through constant increases in coal production, which has proceeded since 2008.

The situation for light industry and agriculture is poorer than the other four priority sectors. Despite the low level of goal achievement (2008: fertilizer 13.63%, chemical fiber 16.95%), North Korea's policy has been to reconstruct the planned economy at the expense

of the market economy, resulting in the collapse of small businesses, inflation, and worsening of the conditions for business' continued existence and the peoples' livelihoods. Kim Jong-il's prioritization of the military has established the "military first" concept as the major topic of discussion in society, setting asides concerns about economic resource distribution for light industry and agriculture. In addition, the inflation caused by the recent currency revaluation has caused income to be transferred from those without foreign currency to those with foreign currency and from the market economy sector to the non-market economy sector, ultimately increasing the disparity of wealth. Thus, a more realistic objective that could be achieved by April 2012 would be "supplying new uniforms for students nationwide from elementary school to university," a goal mentioned by Chief of Light Industry Huh Chol-san.

Until April 2012, North Korea's policy toward the market economy will be based on Kim Jong-il's statement of June 18th 2008: "I will allow markets, but not a market economy." The first evidence of this comes from the fact that both North Korea's Prime Minister Park Pong-ju and chief of financial affairs Park Nam-gi lost their positions after proposing market economic reforms. Also, this June 18th statement has made even personal discussions about markets and market economies into an ideological matter. A second piece of evidence comes from NK's past reforms and its historical policies regarding opening to the outside world. In the course of international affairs, North Korea has repeatedly emphasized "reform and opening" and "consolidation of Juche" by turns to get over difficult situations; however, now NK focuses more heavily on the "consolidation of Juche" and thus we cannot expect much change in its affairs until 2012.

Still, it is presumed that in areas where the government cannot distribute food, consumer goods, and raw materials, such as places where the planned economy has failed, the exclusive industrial zones and foreign sectors will allow, overlook, and abet market economy. The June 18th statement implies that "markets and market economies are not the same thing... due to the difficult situation in people's lives, the use markets under government control does not mean that the society is heading towards the direction of a market economy." The progressive reform and opening policy in place in the Rason district is an example which

helps to explain the previous statement more clearly. After the “on-the-spot-guidance” (2009.12.16) this particular district was promoted to a Special City (2010.1.4), its trade laws were modified (2010.1.27), and detailed regulations for foreign investors were announced along with new tax codes for the Rason economic trade zone (2010.9.5).

Another important issue is the implication of reinforced DPRK-China economic cooperation for North Korea’s market economy. The new economic construction policy line in the Military-First era after the July Economic Management Improvement Measures has led to nuclear tests (2006.10.9, 2009.5.25), and after the assertive market control policies enacted since August 2008 by a reorganized Ministry of Strategy and Finance (under Chief Park Nam-gi), economic cooperation will have complex implications for North Korea’s market economy. As is generally known, after NK’s nuclear testing and in view of its policies of market control, South Korea decided to curb its economic cooperation with the North, whereas China decided to strengthen it, starting a new debate on the impact of DPRK-China economic cooperation in NK’s reform and opening as well as its market economy. It is reasonable to say that North Korea’s economy has “taken a step backward” in reform and opening, in order to “advance two steps” to consolidate its Juche ideology. In the past, NK has repeatedly oscillated between “reform and opening” and “consolidation of Juche ideology,” but the general trend was toward reform and opening. The problem lies in its structural problems, originating in the economic construction line of the Military First era. According to the Military First principle, stronger economic cooperation will lead to the normalization of NK’s planned economy, which will then lead to the fortification of the munitions industry. For example, North Korea adopts a technology-centric line, through its nuclear tests and missile launches, to promote Kim Jong-il’s achievements in building an economically powerful nation.

Comments on “Measuring Marketization in North Korea: Evaluation and Prospect”

Suk Lee

Korea Development Institute

I have enjoyed this paper very much, and I have found that Prof. Haggard and I have shared very similar views on market in North Korea. Hence it is quite difficult for me to make any (critical) comments on this paper. But I have to. So here I will deliberately change my views and then ask three questions about the North Korean market which have been frequently discussed by South Korean researchers. I think these questions are relevant to this paper as well. Let me start.

The first question is about the trend of market (marketization) in North Korea. For the past decade many Korean researchers have carried out similar refugee/defector surveys to that in this paper, finding that the size of market in North Korea might be much bigger than generally conceived. To my knowledge, however, they have not found empirical evidence that it has been growing since the mid 1990s. Some researchers of course have provided such refugee survey data as suggesting that the size of market might be bigger in the 2000s, especially after 2002, than in the 1990s. But in many cases statistical tests on the data tend to say that the hypothesis of growing market in North Korea is not necessarily true. So when Prof. Haggard said in the introduction of his paper that he “shows that while this process [marketization] began with the great famine of the mid-1990s, it has steadily increased since”, I was very curious: “does it mean that the size of market in North Korea has been

steadily growing since the mid 1990s? If it does, what is the (empirical) evidence?” I would like to ask Prof. Haggard to explain more kindly what the ‘steady increase of this process’ exactly means. Frankly I have not found in this paper enough empirical evidence that the size of market in North Korea has been growing since the 1990s.

The second question concerns the actual size of market in North Korea. As mentioned above, Korean economics literature using refugee survey data tends to argue that so-called informal economic activities comprise around 70-90% of North Korean household income and consumption. My own analysis of refugee survey data has produced such a number too. Obviously this number is quite similar to what Prof. Haggard suggests in his paper. But the question is: “Does this number really mean that up to 90% of the North Korean economy is composed of market?” Take an example of food economy. North Korea produces around 4 million MT of grains per annum. And the grains are in the first place distributed by the DPRK rationing system that is composed of both ‘PDS for non-farming households’ and ‘the income distribution system of cooperative farm for farming households’. It means that anyhow the DPRK government first collects or distributes around 4 million MT of grains (we do not consider private grain production, because usually its amount does not exceed 10% of total production). Of course those who receive grains from the government could sell/circulate their distributed grains to/in market. But it does not change the fact that their grains come from the government in the first place. And North Korea imports around 1 million MT of grains, which may be either distributed by the DPRK rationing system or circulated in market. Given this situation, the share of the rationing system simply cannot fall up to 10% of total food economy in terms of grain circulation. In fact, when we carry out some simulations using the DPRK official food distribution data, we can conclude that the share of the rationing system in total food economy is much, much higher than what the refugee survey data suggest (for example, more than 65% using the 1998 DPRK food distribution data). So even though refugee survey data suggest that more than 70% of North Korean household income and consumption comes from market, we are still confused with the actual size of market in North Korea. I would like to hear about Prof. Haggard’s view on this issue.

The third question is about the meaning of the government’s action on market. It is a very simple question. Assume that currently market comprises 70-90% of the DPRK economy. In this circumstance, as Prof. Haggard suggests, the government attempts to control market must

fail and have actually failed at least in terms of economics (not politics). And its attempts to institutionalise/encourage the market must be of no such importance at least in terms of the real size/influence of market (assuming that the share of market increases from 90% to 93% of total economy due to such government attempts, does it have any important meaning?). If it is the case, the current DPRK economy is practically as much market-oriented as market economies are. And the government has no actual power to reverse it. Then, why should we seriously consider the DPRK government's policy on market at least in terms of economics? That is my last question.

“북한 시장화 측정: 평가 및 조망”에 대한 토론문

이 석

한국교육개발원

저는 본 논문을 상당히 흥미롭게 읽었습니다. 그리고 Haggard 교수님과 제가 북한의 시장상황에 대해 상당히 유사한 견해를 공유하고 있음을 알게 되었습니다. 따라서 본 논문에 대해 어떤 비평적인 의견을 내놓기가 꽤나 어렵습니다. 하지만, 그래야 했기에 제 의견을 의도적으로 바꾸어서 현재 남한의 연구가들이 자주 토론하고 있는 북한 시장에 대한 세가지 의견을 제기 하도록 하겠습니다. 저는 이 질문들이 본 논문과도 연관이 있다고 생각합니다.

첫 번째 질문은 북한의 시장 추세(시장화)에 대한 것입니다. 지난 10년 동안, 많은 한국의 연구가들은 본 논문과 유사한 피난민/망명인에 대한 조사를 벌여 왔고, 북한의 시장 규모는 일반적으로 인식하고 있는 것보다도 훨씬 클 수도 있다는 것을 확인하였습니다. 하지만, 제 지식으로는 1990년대 중반 이후 시장이 성장해왔다는 실증적 증거는 발견하지 못했습니다. 물론 몇몇 연구가들은 북한의 시장 규모가 1990년대 보다는 2000년대 특히 2002년 이후 성장해오고 있음을 암시하는 피난민 조사 자료를 제시하기도 하였습니다. 하지만, 많은 경우, 자료에 대한 통계학적 실험을 통해 북한의 성장하는 시장에 대한 가설이 반드시 사실이지는 않다는 점을 확인했습니다. 따라서 Haggard 교수님이 본 논문 도입부에서 “본 과정[시장화]는 1990년대 중반 대기근과 함께 시작되어 이후 꾸준히 증가했다”라고 하셨는데, 궁금증이 생깁니다. “하신 말씀이 북한의 시장 규모가 1990년대 중반 이후 꾸준히 성장했다는 의미인가요? 만약 그렇다면, 이를 뒷받침할 만한 실증적인 증거는 무엇인가요?” 저는 Haggard 교수님께 ‘본 과정의 꾸준한 증가라는 것은 정확히 무슨 의미인지 부연 설명 해주실 것을 요청 드립니다. 사실 본 논문에서는 북한의 시장 규모가 1990년 이후로 성장했다는 것을 뒷받침해주는 충분한 실증적 증거를 발견하지 못했습니다.

두 번째 질문은 북한의 시장 규모의 실제 규모에 관한 것입니다. 위에 언급한대로, 피난민 조사 자료를 사용하고 있는 한국의 경제 문헌에 따르면 소위 비공식적 경제 활동이 북한의 가계 수입과 소비의 약 70-90퍼센트를 차지하고 있습니다. 피난민 조사 자료에 대해 제가 분석한 결과도 이와 비슷한 수치를 나타내고 있습니다. 분명 이 수치는 Haggard 교수가 본 논문에 제시하고 있는 것과 상당히 유사합니다. 하지만, 저의 질문은 “과연 이 수치는 시장이 북한의 경제의 90퍼센트를 구성하고 있을 의미하는가?” 입니다. 식량 경제를 예로 들어보겠습니다. 북한은 연간 4million MT의 곡물을 생산합니다. 그 곡물은 ‘비농가 PDS’와 ‘농가 협동 농장 수입 배분 시스템(the income distribution system of cooperative farm for farming households)’으로 구성된 북한의 배급제도를 통해 처음 배분됩니다. 이것은 어찌되었던 간에 북한 정부가 약 4 million MT의 곡물을 수확하여 배분함을 의미합니다(개인 곡물 생산량 보통 총 생산의 10퍼센트를 넘지 않으므로 고려하지 않았음). 물론 정부로부터 곡물을 수여한 사람들은 그들이 배분 받은 곡물을 시장에 내다 팔거나 시장 유통량으로 계산할 수도 있을 것입니다. 하지만, 그렇다고 해서 그들의 곡물이 정부로부터 애초에 왔다는 사실을 바꾸지는 않습니다. 또한 북한은 약 1million MT의 곡물을 수입하고 있으며 이는 북한의 배분 시스템을 통해 배분 되거나 혹은 시장 유통량으로 계산됩니다. 이러한 상황을 감안한다면, 곡물 계산을 할 때, 배분 시스템이 차지하는 비율이 전체 식량 경제의 10퍼센트로 단순히 단정지을 수는 없습니다. 사실, 북한의 공식적인 식량 배분 자료를 사용하여 몇 가지 시뮬레이션을 실시하였을 때, 전체 식량 경제에서 배분 시스템이 차지하는 비율은 피난민 설문 조사 데이터가 제시한 것(예를 들어, 1998년 북한의 식량 보급 데이터 사용 65퍼센트 이상)보다 훨씬 높다는 결론을 낼 수 있습니다. 따라서 피난민 조사 데이터를 통해 북한의 가계 수입과 소비의 70퍼센트 이상이 시장으로부터 비롯되었다고 제시하고 있더라도 북한의 실제 시장 규모에 대한 부분은 여전히 혼란스럽습니다. 이 문제에 대해 Haggard 교수님의 의견을 듣고 싶습니다.

세 번째 질문은 바로 시장에 대한 정부의 대책이 의미하는 것이 무엇인가 하는 것입니다. 이것은 매우 단순한 질문입니다. 현재 북한의 경제에서 시장이 차지하는 비율이 70-90퍼센트라고 가정해 봅시다. 이러한 상황에서, Haggard 교수님이 제시한대로, 최소한 경제학적 측면에서 정부의 시장 통제 시도는 실패해야 하며 실제로 실패했습니다. 또한 시장을 제도화하고/장려하려는 노력은 최소한 시장의 실제 규모/영향력의 측면에서는 그다지 중요성을 띄지 않아야 합니다(그러한 정부의 노력 때문에 총 경제의 시장 점유율이 90퍼센트에서 93퍼센트로 증가한다고 가정한다면, 그것이 중요한 의미가 있는 것입니까?). 만약 이것이 지금 말하고 있는 바로 그 경우라면, 현재 북한의 경제는 시장 경제가 그러하듯 실제적으로 상당히 시장 중심적인 것입니다. 정부는 이를 뒤집을만한 실제적인 파워가 없습니다. 그렇다면, 왜 우리는 최소한 경제학적 측면에서 시장에 대한 북한 정부의 정책을 심각하게 고려해야 하는 것입니까? 이것이 제 마지막 질문입니다.

Comments on Session 2

(Prof. Peter Beck and Prof. Stephen Haggard's Papers)

Byung-Yeon Kim

Seoul National University

Marketization in North Korea is an important research issue for both academic scholars and policy makers. Informal market activities so called “the second economy” had existed in all socialist economies (Grossman, 1976; Kim, 2003). However, the magnitude of the informal economy in North Korea is not comparable to that in any former socialist economy: the share of expenditure in the second economy of total household expenditure in the Soviet Union was 23% from 1965 to 1990 but it reaches to more than 70% in North Korea.

There are broadly three views on the impacts of these widespread informal economy activities on the path of the regime. The first view is that this marketization or informalization from below will lead to a transformation of the system toward a market economy. In other words, *de facto* marketization will be accepted by the North Korean authorities realizing the benefits of such a process and thus *de jure* marketization will take root in North Korea. Eventually this process is expected to end up with the transition of the North Korean economy to the market economy. This view was forcefully expressed by scholars as well as policy makers adhering to sunshine policy in the two previous South Korean governments led by the presidents of Kim, Daejung and Roh, Moohyun. A South Korean researcher used an analogy that a man (the North Korean regime) rode a tiger

(market). According to the Korean proverb, the man will be killed eventually in the tiger's den because he can't get off the tiger.

The second view suggests that the formal economy survives due to the markets. Market activities strengthen the economy in a way that the formal economy draws financial resources from the markets. For example, 8.3 workers pay a substantial part of their earnings from the markets to the firm to which he belongs to. In addition, a firm sells their products in markets to obtain resources for its operation.

The third view focuses on the deterioration of the planned economy caused by markets. Market participants pay government officials bribes to avoid penalties and punishments. This might cause the misalignment of interests between the dictator and government officials. Hence, the control of the dictator over the regime is likely to weaken due to bribes. Furthermore, markets siphon off resources available in the formal sector. It is reported that workers and managers of a firm take away or steal inputs, machines, and products from the workplace and sell them in markets.

The above three views, particularly the last one, are related to the hypothesis of the informal economy discussed in the literature on the socialist second economy. According to the hypothesis, the Soviet economy collapsed because of the informalization of the economy. The making of consistent economic planning became more difficult due to the second economy where inputs intended for the formal sector were stolen for second economy activities. Such activities also increased corruption and organized crimes, which undermined the legitimacy of the regime. All in all, the second economy contributed to the collapse of the Soviet economy in spite of its possible lubricating effect.

Which hypothesis is consistent with empirical regularities? First, it is difficult to find evidence supporting the first view. Instead, it seems that the North Korean authorities intend to repress market activities. Several measures taken from 2005 to repress market activities imply that they regard markets as dangerous enemy. The 2009 currency conversion reveals clearly such an intention. Hence, the automatic transition of the North Korean economy

toward a market economy driven by marketization from below is merely a wishful thinking among some South Korean researchers and policy makers in the previous governments. They fail to distinguish marketization from below from the transition to a market economy. The former can exist without institutionalization but a market economy requires institutions that protect private property rights, and allow market transactions and private investment. Without these three key elements of a market economy, market activities conducted mainly by households would not lead to a genuine change in economic system from socialism to a market economy. In other words, marketization from below would not guarantee a path toward a market economy without a change in political will.

Evidence is mixed between the second and the third view. The formal sector relies on markets especially for financial resources. Firms pay some of taxes to the government using earning obtained from selling products on markets. The government levies taxes on the use of land and real estates, which is directly or indirectly related to market activities. Participants in universal markets (Jonghap sijang) are required to pay market fees. These are the revenue of the government, which will be used to strengthen the formal control of the authorities over the society and the economy. However, the amount of this revenue is difficult to measure because the North Korean authorities do not provide detailed data on the sources and amount of tax revenue. We have some estimates of the amount paid by 8.3 workers. Using the survey results of North Korean refugees, Kim and Yang (2011) finds that 20% of workers of a firm on average are 8.3 workers and 61% of firms are reported to have 8.3 workers. In addition, the amount of money paid by 8.3 workers to a firm is 9.2 times as much as the formal salary. This suggests that a firm is able to pay the total amount of formal salary to workers using the money received from 8.3 workers.

The third view is supported by the data on bribes collected from North Korean refugees. A 97% of the refugees reply that bribe is widespread in North Korea and 73% answer that they gave a bribe to officials at least once. The share of bribe in household income from 1996 to 2002 was 9% and slightly increased to 10% in 2006-2007. The share of bribe in GDP is larger in North Korea than that in the Soviet Union during perestroika by 2-3 times. Large corruption implies that the dictator's intention to eradicate market activities would be against

the interests of government officials whose economic survival depends on markets. In other words, the misalignment of the interests between the dictator and government officials began to emerge. This is likely to undermine the stability of the regime. In addition, it is found that the experience of bribe-giving decreases official working hours. According to Kim (2011), bribe-giving increases the discrepancy between the stipulated working hours and actual working hours by 9.3 hours. This implies that inputs mobilized for the formal economy are depleted because of the informal economy.

Some evidence suggests that the share of income from the informal economy of total household income has not increased during 1996-2007, as the table below suggests. This is rather surprising. Market activities are driven by human instincts to survive and enrich themselves. Under normal circumstances, therefore, they tend to increase. Having said that, the North Korean authorities applied measures to repress market activities from 2005. However, the share of income from the informal economy of total household income has been stable between pre-2005 and post-2005. This implies that neither market nor the state is dominant. The state has been successful in preventing markets from moving forward substantially using various repression mechanisms including punishments and currency conversion. At the same time, however, the fact that the share of income from the informal economy has not decreased implies that market activities are very resilient and difficult to reduce even with the radical measure of the 2009 currency conversion.

The Share of Income from the Informal Economy in Total Household Income, 1996-2007

| year | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 1996 – 2002 | 2003 | 1996 – 2003 | 2006 | 2007 | 2006 – 2007 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------|-------------------|------|------|-------------------|
| Share (%) | 60.5 | 71.0 | 69.1 | 76.2 | 69.0 | 66.6 | 73.3 | 68.2 | 80.0 | 70.0 | 73.5 | 74.9 | 74.6 |

Source: Kim and Yang (2011)

Evidence discussed as above implies an equilibrium between the state and the market during recent years. However, this equilibrium is fragile in the sense that a shock can easily deviate the situation from the equilibrium toward the dominance of markets against the state. A weakening control over markets triggered by political crisis can lead to forced surrender of

North Korean policy makers. The question is whether North Korea will experience a negative political shock particularly during the succession process.

Prof. Beck rightly pointed out that foreign trade and technology imported abroad will expose North Koreans to outside world. In this sense, one can say time is not on the side of the North Korean leader. Having said that, it is also true that it will take a great deal of time for trade and technology to change the society in a fundamental way. I believe that these two play an important role in changing North Korea but they are unlikely to trigger the change. If I order the factors discussed as above in terms of importance in causing a fundamental change in North Korea, the number one is domestic politics (leadership), followed by markets. Then foreign trade and technology would follow.

세션 2에 대한 토론문 (Peter Beck 교수와 Stephen Haggard 교수의 논문)

김 병 연

서울대학교

북한의 시장화는 학자들과 정책 입안자들 모두에게 중요한 연구 문제이다. “제 2의 경제”라고 불리는 비공식적 시장 활동은 사회주의 경제에 존재해왔다(Grossman, 1976; Kim, 2003). 하지만, 북한의 비공식적 경제 규모는 이전 사회주의 경제 규모와는 비교할 수 없다. 구소련의 총가계 지출 분야에서 제2의 경제 지출이 차지하는 비율은 1965년에서 1990년까지 23퍼센트 정도였으나 북한의 경우 70퍼센트 이상에 육박한다.

이렇게 팽배한 비공식적 경제 활동이 체제가 변화하는 행보에 끼치는 영향에 대해 크게 세 가지 견해가 있다. 첫 번째 견해는 이러한 시장화 혹은 비공식화 추세가 시장 경제로 향하는 체제의 전환으로 이어질 것이라는 것이다. 즉, 사실상 시장화가 그러한 과정의 혜택을 깨닫고 있는 북한 정권에 의해 수용될 것이며 공식적인 시장화가 북한에 뿌리를 내리게 될 것이라는 것이다. 결국 이러한 과정은 북한의 경제가 시장 경제로 전환되는 것으로 막을 내릴 것이라는 예상이다. 이러한 견해는 학자들 뿐 만 아니라 김대중, 노무현 전 대통령이 이끈 남한 정부에서 강조한 햇볕 정책을 고수한 정치가들에 의해 강력히 표출되었다. 남한의 연구가들은 사람(북한 정권)이 호랑이(시장)등에 올라탄 것을 비유하고 있다. 한국 속담에 따르면, 사람은 호랑이 굴에서 결국 죽게 된다고 했는데, 사람이 호랑이를 제압할 수는 없기 때문이다.

두 번째 견해는 공식 경제는 시장때문에 살아남는다는 것이다. 시장 활동은 공식 경제가 시장의

로부터 재정 자원을 이끌어내는 방식으로 경제를 강화시킨다. 예를 들어, 8.3 근로자는 시장과 회사로부터 획득한 수입의 상당 부분을 그가 속한 사회에 지불한다. 뿐 만 아니라, 회사는 작업에 필요한 자원을 획득하기 위해 시장에서 그들의 제품을 판매한다.

세 번째 견해는 시장으로 인한 계획 경제의 퇴보이다. 시장 참여자들은 벌금 및 처벌을 피하기 위해 관료들에게 뇌물을 준다. 이로 인해 독재자와 정부 관료 사이의 이해 관계가 틀어질 수도 있다. 따라서 체제에 대한 독재자의 통제는 뇌물로 인해 약화될 가능성이 있다. 게다가 시장은 공적 부문에서 가용한 자원들을 다른 곳으로 빼돌린다. 회사의 근로자들과 관리자들이 투입 자원, 기계, 제품들을 작업장에서 빼돌리거나 훔쳐서 시장에 내다 판다는 보고가 있다.

위의 세가지 견해, 특히 마지막 견해는 사회주의식의 제2의 경제에 관한 문헌에서 토론의 주제가 된 비공식 경제에 관한 가설과 연관이 있다. 가설에 따르면, 구소련의 경제는 경제의 비공식화(informalization) 때문에 무너졌다. 지속적으로 경제 계획을 수립하는 것은 공적 부문에 대한 투입이 제2의 경제 활동으로 빼앗기는 현상이 뚜렷한 제2의 경제 때문에 더욱 어려워진다. 그러한 활동은 또한 부패 및 조직적 범죄를 증가시켰고 이는 체제의 정당성을 약화시켰다. 이 모든 것을 감안할 때, 제2의 경제는 그것의 윤회로써의 영향에도 불구하고 구소련 경제를 몰락시키는 원인이 되었다.

어떠한 가설이 실증적인 규칙과 일치하는 것인가? 일단, 첫 번째 견해를 뒷받침하는 증거를 찾기가 어렵다. 대신, 북한의 지도층은 시장 활동을 억제하는 의도가 있는 듯 하다. 시장 활동을 억제하기 위해 2005년부터 실시된 여러 대책을 보면 북한 체제가 시장을 위협한 적으로 간주하고 있는 것처럼 보인다. 2009년 화폐 개혁에서 그러한 의도가 명확히 드러난다. 따라서, 북한 경제가 시장화로 인해 시장 경제로 자동적으로 전환 될 것이라는 것은 몇몇 남한의 연구가들과 이전 정부의 정책 입안자들의 바람에 지나지 않는다. 그들은 완전 시장화와 시장 경제로의 전환을 구분하지 못했다.

전자는 제도화 없이도 존재할 수 있으나 시장 경제는 개인 재산권을 보호하고 시장 교환 및 민간 투자가 이루어질 수 있도록 하는 제도를 필요로 한다. 시장 경제의 이러한 세 가지 주요 요소가 없다면, 주로 가정에 의한 시장 활동은 사회주의에서 시장 경제로의 진정한 경제 체제 변화로 이어지지 않을 것이다. 즉, 완전한 시장화는 정치적인 의지의 변화 없이는 시장 경제로의 전환을 보장해주지 않는다.

두 번째와 세 번째 견해 사이의 증거는 뒤섞여 있다. 공식적 부문은 재정 자원에 특히 의존한다. 기업은 시장에서 제품을 판매하여 얻은 수입을 사용하여 정부에 세금을 낸다. 정부는 토지 및 부동

산 사용에 대해 세금을 부과하는데 이는 시장 활동과 직간접적으로 연관이 있다. 종합시장 참여자들은 시장세를 내야 한다.

이것이 바로 정부의 수익이며 이는 사회 및 경제에 대한 정부의 공식적인 통제권을 강화시키는데 사용될 것이다. 하지만, 이 수입의 규모는 북한이 자원 및 세수에 대한 구체적인 자료를 제공하지 않기 때문에 측정하기 어렵다. 우리는 8.3근로자들이 지불한 금액의 추정액 정도만 알고 있다. 북한 피난민에 대한 조사 결과를 이용하여 Kim 과 Yang(2011)은 평균적으로 회사의 20퍼센트 정도가 8.3 근로자이고 회사의 61퍼센트가 8.3 근로자를 보유하고 있다는 것을 확인했다. 게다가, 8.3근로자가 회사에 지불한 금액은 공적 월급보다 9.2배가 높았다. 이는 회사는 8.3근로자들로부터 받은 돈을 사용하여 근로자들에게 공식적인 월급을 지불할 수 있다는 점을 제시한다.

북한 피난민으로부터 수집한 퇴물에 대한 자료를 통해 세 번째 견해를 뒷받침하고 있다. 피난민의 97퍼센트가 뇌물은 북한에 널리 퍼져있다고 답했고 73퍼센트가 최소 한번은 관료들에게 뇌물을 준 적이 있다고 답변했다. 1996년에서 2002년까지 가게 수입에서 뇌물이 차지하는 비율은 9퍼센트였고, 2006년과 2007년 사이 이는 10퍼센트로 약간 상승했다. 국내총생산(GDP)에서 뇌물이 차지하는 비율은 북한에서의 비율이 구소련의 페레스트로이카(perestroika)때보다 2-3배 높았다.

대대적인 부패가 존재한다는 것은 시장 활동을 근절시키려는 독재자의 의도가 경제적 생존여부가 시장에 달려있는 정부 관료들의 이해와 상충된다는 것을 의미한다. 즉, 독재자와 정부 관료 사이의 이해 상충이 수면으로 떠오르기 시작했다는 것이다. 이는 체제의 안정성을 약화시킨다. 뿐만 아니라, 뇌물을 주는 경험이 공식적인 노동 시간을 감소시킨다는 것이 확인되었다. Kim(2011)의 연구에 따르면, 뇌물을 주는 것이 명시된 노동 시간과 실제 노동 시간의 격차를 9.3시간까지 증가 시킨다. 이는 공식적 경제를 위해 동원된 투입이 비공식적 경제로 인해 고갈된다는 것을 의미한다.

아래의 표가 제시하는 것처럼, 몇몇의 증거들은 전체 가게 수입 중 비공식적 경제가 차지하는 수입 비율이 1996년에서 2007년 사이의 기간에는 증가하지 않았음을 제시하고 있다. 이는 다소 놀랍다. 시장 활동은 생존과 스스로를 풍요롭게 하고자 하는 인간의 본능으로 발생하는 것이다. 따라서, 일반적인 환경에서는 이 부분이 증가해야 한다. 따라서, 북한 정권이 2005년 이래로 시장 활동을 억제시키고자 하는 정책을 적용시켰다고 말할 수 있다. 하지만, 전체 가게 수입 중 비공식적 경제가 차지하는 비율은 2005년 초와 2005년 후반 사이에 안정화 되었다. 이는 시장과 국가 어느 것도 주도적이지 않다는 것을 의미한다. 국가는 처벌 및 화폐 개혁등과 같은 다양한 억제 장치를 통해 시장

이 상당히 진전되는 것을 방지하는데 성공했다. 하지만, 동시에 비공식적 경제로부터 획득하는 수입의 비율이 감소했다는 것은 시장의 활동이 매우 탄력적이고 2009년 화폐 개혁과 같은 과감한 대책에도 불구하고 감소시키기 어려움을 나타내는 것이다.

The Share of Income from the Informal Economy in Total Household Income, 1996-2007
전체 가계 수입 중 비공식적 경제를 통한 수익 비율, 1996-2007

| year | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 1996 - 2002 | 2003 | 1996 - 2003 | 2006 | 2007 | 2006 - 2007 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------|-------------------|------|------|-------------------|
| Share (%) | 60.5 | 71.0 | 69.1 | 76.2 | 69.0 | 66.6 | 73.3 | 68.2 | 80.0 | 70.0 | 73.5 | 74.9 | 74.6 |

출처: Kim 그리고 Yang(2011)

위에서 말한 증거는 최근 국가와 시장 사이에 평정 상태가 이루어짐을 암시하는 것이다. 하지만, 이런 평정 상태는 어떤 충격이 가해지면, 시장이 국가를 지배하려는 쪽으로 그 평정상태가 쉽게 흐트러질 수 있다는 점에서 깨지기 쉬운 것이다. 시장에 대한 통제가 정치적 위기로 인해 약화되는 것은 북한 정책 입안자들의 강제적인 굴복으로 이어질 수 있다. 문제는 북한이 정권 이양 과정에서 특히 부정적인 정치적 충격을 경험할 것이냐는 것이다.

Beck 교수는 외국과의 거래 및 해외로부터 수입된 기술을 통해 북한이 외부 세계에 노출 될 것이라고 지적했다. 이런 점에서 우리는 시대는 더 이상 북한의 독재자 편이 아니라고 말할 수 있다. 그래서 말인데, 사회를 변화 시킬 목적의 통상과 기술 교환이 근본적인 방법으로 이루어지기 위해서는 많은 시간이 걸릴 것이라는 것도 사실이다. 본인은 이 두 가지 요소가 북한을 변화시키는데 중요한 역할을 할 것이라고 믿고 있지만, 이것이 변화를 촉발 시킬 것 같지는 않다. 북한에서의 근본적인 변화를 초래하는데 있어서 위에 언급된 요소들의 중요성으로 순서를 매긴다면, 첫 번째는 국내 정치(리더쉽), 두 번째는 시장이다. 그리고 나서, 외국과의 무역과 기술이 뒤따를 것이다.

“북한의 딜레마: 경제강국 건설과 시장경제”에 대한 토론문

문 희 수

한국경제신문

토론 요지

1) 북한의 경제실패는 분명하며 앞으로도 자력으로 해결할 수 없는 상황이다. 북한 주민들에게 고깃국에 쌀밥을 먹인다는 이른바 김일성의 유훈은 김일성 탄생 100년이 되는 2012년 이른바 강성대국의 해에도 실현이 불가능한 것이다. 새해초만 되면 경공업과 농업 육성 정책을 되풀이 하지만 구호일 뿐 그렇게 할 능력이 없다.

북한은 광물자원 개발, 사회간접자본 확충, 식량 증산 등을 외자유치없이 자력으로는 해결하지 못한다는 데 대부분의 전문가들이 인식을 같이 하고 있다. 한국경제신문과 현대경제연구원이 지난 4월 공동 개최했던 ‘북한경제 글로벌 포럼’에서는 북이 핵심 인프라를 갖추는 데에만 40조원 정도나 소요되기 때문에 외자유치가 필수적이라는 지적이 나왔다. 또 북이 경제난에서 벗어나려면 앞으로 5년간 연 14%의 경제성장과 600만개의 일자리가 필요하다는 분석도 제기됐다.

- 배종렬 선임연구원이 주제발표에서 지적했듯 김정일이 경제지도를 강화하는 것도 결국 경제실패를 인정한 결과로 보여진다. 경제지도란 곧 북한 전국에 걸쳐 수백개에 이르는 별장, 초대소를 찾는 것인데 이를 대외적으로 현장지도 내지 지역경제시찰로 포장되는 것이다. 이를 통해 이런저런 지원을 하도록 혜택을 주니 해당지역으로선 필사적으로 기회를 잡으려 든다고 한다. 결국 전체 경제를

살리기가 어려우니까 이렇게 국지적으로 시혜를 베풀듯 하는 방식으로 주민들의 불만을 호도하려는 것으로 밖에 볼 수 없다.

2) 특히 문제는 김정일은 중국경제의 성공요인으로 꼽히는 개혁·개방을 극도로 기피한다는 것이다. 그것이 곧 정권붕괴로 이어진다는 생각을 갖고 있다고 한다. 시장경제를 할 생각조차 없다고 봐야하는 것이다. 주제발표에서 지적됐듯이 북은 실제로 시장통제를 강화하고 있다. 2009년 11월의 무리한 화폐개혁이 실패한 것은 대표적인 사례라고 할 것이다.

김정일 정권이 핵보유를 택한 것도 같은 이유라고 봐야한다. 경제를 일으키기가 불가능하기 때문에 경제실패에 대한 책임을 면하고, 주민들의 불만을 누그러뜨리면서 동시에 앞으로 살길을 마련하려면 이 길 밖에 없다는 판단을 내렸을 가능성이 크다. 특히 김정일로선 건강이 허락하는 동안에 김정 은으로의 권력 세습을 마쳐야한다는 생각을 하고 있다. 결국 2012년 강성대국 건설이란 경제살리기는 도외시한 채 대내외에 핵보유 정책을 완성하겠다는 정치적 슬로건이라고 봐야할 것이다.

3) 북·중 경제협력은 변수가 될 것이다. 지금 상황에서는 북·중 경협이란 곧 북한이 중국에게 일방적으로 경제지원을 해달라고 손을 내미는 것 밖에 안된다. 황금평, 위화도, 라선특별시 공동개발 같은 것들이다. 북으로선 이것 밖에 대책이 없는 실정이기도 하다. 이제는 시드머니조차 마련하기 어렵다. 금강산 관광 중단 등으로 남북경협도 한계상황이고, 미국의 경제제재조치도 북을 더 어렵게 만드는 효과를 내고 있는 것으로 보인다.

관심은 과연 중국이 무조건 퍼주기를 할 것인가 하는 점이다. 북한의 대중 의존도 심화와 북의 핵보유 정책이 충돌하는 상황이다. 중국이 한반도 긴장완화 차원에서 북의 핵보유에 반대하는 입장인 것은 명백해보인다. 대북, 대중 관련 정보가 통제돼 극히 제한적이지만 보도에 따르면 중국에서도 북이 결국은 개방으로 가야한다고 보는 여론이 많아지고 있는 것으로 판단된다. 다만 6.25때 참전했다가 사망한 모택동의 장남 묘가 북한에 있는 데서도 보듯 북·중이 혈맹관계라는 특수성이 있다는 점도 감안해야한다.

이런 사정을 감안할 때 북은 중국의 지원을 받는 댓가로 광물 등의 자원을 파는 방향으로 갈 가능성이 높다고 본다. 이렇게 시간을 끌면서 시장경제로 가지않고 중국의 지원을 받아 지금같은 체제를 유지하려 할 것이다. 이런 상황에서는 남북경협의 역할은 그리 크지않다고 판단할 가능성이 크다. 금강산관광, 개성공단이 외화벌이에 도움이 되는 것은 사실이지만 핵과 맞바꿀 정도로 비중이 높다고

는 보지않을 것이다. 남북경협 중단보다는 미국의 경제봉쇄가 더 큰 타격을 주고 있다고 봐야할 것이다. 결국 북은 앞으로 기조를 크게 바꾸지않는 이상 미국과 우리측에 대해 핵카드를 통해 한편으로는 지원을 요구하면서 다른 한편으로는 갈등을 키우는 방향으로 갈 가능성이 크다고 본다.

북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

The State of North Korea's Market Economy and Future Developments

제 3 세션: 종합 토론

Session III: Concluding General Discussion

북한 시장경제의 현주소와 발전 전망

The State of North Korea's Market Economy and Future Developments

부록

- 번역문
- 패널약력

Appendix

- Translation
- Profile

북한 시장화 및 화폐화의 정치적 경제

Rudiger Frank

University of Vienna

목적 및 방법론

이 논문의 목적은 조선민주주의인민공화국(DPRK 또는 북한)의 시장화 및 화폐화를 정책을 중심으로 분석하는 것이다. 그 과정의 시작, 현황, 미래에 대한 조망을 살펴볼 것이다. 이론적인 면에서 우리 연구는 국가사회주의 체제에 대한 연구를 바탕으로 한다. 동유럽 및 독일의 실증적인 경험으로부터도 몇 가지 분석 틀을 도출할 것이다. 1991년 평양의 김일성 대학교를 어학도로 최초로 방문한 이래 북한을 연구해온 저자의 원래의 연구를 이 논문의 보완자료로 사용할 것이다.

이러한 것들을 고려하여, 우리는 북한에서 어떻게 시장화가 지원될 수 있고 어떤 위험을 고려할 필요가 있는지에 관해 몇 가지 정책을 제안할 것이다.

국가사회주의 경제체제의 시장화의 이론적인 면

북한 시장화를 논하기 위해 다음을 분석적 출발점으로 하려 한다: (1) 북한은 알려진 사회과학의 법칙을 적용하여 이해할 수 있는 인간사회다; 그리고 (2) 북한은 독특한 역사, 문화, 지정학적 요인으로 형성되긴 했지만 원칙적으로 국가사회주의 체제다. 특히 후자는 북한 내의 프로세스를 이해하고 또한 외부 작용의 결과를 추정하는데 도움이 되므로 중요하다.

제노스 코르나이(1992)의 연구는 국가사회주의 연구에 있어서 획기적이었다. 다른 많은 연구로 보완되었으며 (예: Thieme 1992, Clague 및 Rausser 1992, Frydman, Rapaczynski, Earle 1993,

Chang 및 Nolan 1995) 이러한 연구들은 주로 사회주의 체제에 대한 세계의 관심이 아직 비교적 많았던 1980년대 후반 및 1990년 이후 십 년 동안 소개되었다. 당시 1979년 중국의 개혁을 시작으로 하여 특히 소련과 동부 유럽(Olson 2000, Hann 2002)의 사례와 같은 다양한 변혁이 관심을 끌었다. 한국과 특별히 관련이 있었던 사례는 동독이었다 (Ritter 2007, Paqué 2009 참조).

코르나이는 국가사회주의 체제를 설득력 있게 정의한다. 세 가지 요인이 갖추어져야 국가사회주의 체제로 분류된다: 공산당의 권력 독점; 생산 수단의 국가 소유; 그리고 한 가지 지배적인 이데올로기의 존재.¹⁾ 이러한 요인으로부터 플랜 바게닝(plan bargaining), 양 증대 운동, 온정주의(paternalism), 연성예산제약(soft budget constraint), 약한 가격반응, 강행성장, 만성적 부족 경제, 노동 부족 및 위장실업(unemployment on the job), 체제별 상황 및 무역의 역할 등과 같은 다른 사회주의 특성이 나타난다. 궁극적으로 정치적 억압도 체제의 필요한 구성요소다 (Kornai 1992: 361; 385).

코르나이(1992: 19)의 주장에 따르면 국가사회주의 국가들의 발달은 일반적으로 영웅적 단계, 고전 단계, 개혁 단계 및 사회주의 이후라는 네 단계를 거친다고 한다. 공산당은 권력을 쟁취한 후 이전 체제와는 반대 입장의 국가사회주의를 세운다.²⁾ 첫 몇 년 동안은 무자비한 권력 장악³⁾뿐 아니라 대대적인 개혁과 수 많은 사람들을 위한 생활방식 및 복지의 급격한 변화가 특징이라 하겠다. 토지개혁, 산업 및 기타 재산의 수용, 교육개혁 및 노동개혁은 대대적인 사회변혁으로 이어진다.⁴⁾ 이러한 변화의 혜택을 받거나 앞으로 받을 것으로 기대하는 많은 사람들이 이를 반긴다. 일반적으로 신정부에 대해 열광적인 지지를 보내며 공익과 더 나은 미래를 위해 개인적으로 희생할 각오가 되어있다. 그렇기 때문에 이 단계를 “영웅기” 또는 혁명기라고 한다⁵⁾.

그러나 서서히 열기는 식어간다. 사람들은 새로운 체제 및 새로운 구조에 익숙해진다. 정치 및 경제 관료들은 자리를 굳혀 간다. 성장이 둔화되고 이로 인해 정부는 생산성 증가를 위해 이데올로기 선전을 강화한다⁶⁾. 중앙계획은 비효율적으로 되고 계속해서 더 열심히 일하라는 요구에 지친 주민들은 열심히 하지 않기 시작한다. 이러한 문제를 선전 노력을 강화하여 풀 수 없게 되면 국가는 억압을 강화하게 된다. 궁극적으로 경제는 침체되고 혁신은 둔화되고 장비는 오래되고 노화된다. 저

1) 북한은 이러한 모든 기준에 부합한다: 조선노동당이 지배하며, 국가는 모든 생산수단을 소유한다; 그리고 주체의식이 주된 이데올로기다.

2) 북한의 경우 마이어스(Myers, 2010)는 김일성이 일본지배구조 모델의 많은 특징을 적응시킨 것이라고 주장하였지만 이씨왕조, 특히 일본식민체제일 것이다.

3) 북한 내부의 투쟁은 특히 심했다. 계파투쟁의 상세내용은 Paik 2010 참조

4) 북한에서 대부분의 개혁은 1946과 1948년 사이에 시작했다. 토지개혁은 전형적인 패턴을 따랐다. 우선 대지주의 땅을 수용해서 농민들에게 나누어 주고 나중에 농업을 집단화하였다. 후자는 한국전쟁 (1950-1953) 후에 비교적 순조롭게 진행되었다. 1945년 이후의 북한 상황 발달에 관한 상세내용은 Armstrong 2003 참조

5) 이 단계는 한국전쟁으로 인해 약간 연장되어 1956년경까지 지속되었다.

6) 북한에서 가장 두드러진 것 중에서 몇 가지만 들자면 예컨대 천리마 운동, 청산리 방법, 대안 사업체계가 있다.

조한 혁신과 낮은 생산성은 노동의 부족으로 이어진다. 재화와 용역을 주민들에게 제공할 수 있는 국가의 능력이 감소한다. 보통 이러한 고전 단계를 우리는 “사회주의”라는 단어와 연관지운다. 물론 지도층은 점점 어려움이 커지는 것을 느낀다. 코르나이 (1992: 401ff.)가 “완성조치”라고 하는 전형적인 반응들이다, 즉, 체제를 개혁하지 않고 생산성을 향상시키려는 시도이다. 이러한 완성조치는 조직개편, 행정개혁, 더 열심히 일하자는 등의 선전, 개선된 계획 방법 또는 반도체 등과 같은 “운더바페”⁷⁾ 사업에 투자하는 것을 포함한다.⁸⁾ 이러한 것들은 근본적으로 문제를 해결할 수 없기 때문에 그 효과는 기껏해야 일시적일 뿐이다.

사회주의 체제의 비효율의 실제 원인은 개인이나 기업에게 적절한 인센티브가 주어지지 않기 때문이다. 사회주의 국가는 동기부여를 위해 주로 이데올로기 및 정치적 틀을 사용한다. 그러나 그것이 경쟁, 현실적인 물가, 시장 진입 선택 및 시장 탈퇴의 위험을 대체해주지 못한다.

따라서 몇 차례 완성조치 후, 모든 국가사회주의 체제는 궁극적으로 경제의 시장화를 포함한 개혁 단계에 들어갈 수 밖에 없다. 그러한 시장화는 궁극적으로 정치적인 결과 또한 초래한다. 갑자기 또는 서서히 변혁의 과정이 시작된다. 결국에는 자유 민주주의에서부터 발전지향적 국가에 이르기까지 특정 국가 구성요소 및 정치체제를 갖춘 한층 효율적인 시장경제가 될 것이다.

북한을 분석하기 위해 우리는 고전사회주의 단계로 돌아가야만 한다. 이 논문의 주제에 대해서 디엠 (Thieme 1992)은 사회주의 경제에서 돈의 역할에 대해 논하면서 보통 기본적인 기능 (교환, 회계, 저장) 발휘에 실패한다고 결론을 내린다. 이것은 우연도 아니고 국가가 일차적으로 의도한 바도 아니며, 자연적이고 피할 수 없는 체제 요인의 결과다. 시장이 결여된 경우, 가격은 수요 공급의 상호 작용에 의해 결정되지 않는다. 사회주의에서 가격은 생산에 필요하다고 예상되는 노동 투입을 실제 측정단위로 하여, 기본적으로 마르크스의 “정의”의 개념을 기반으로 정해진다. 여기에서 가격은 독립적인 경제주체 간의 수 많은 상호작용을 통하여 분산적으로 진화하지 않고 외부에서 국가가 결정하므로 엄청난 관료주의를 요한다. 매우 비용과 시간이 많이 드는 프로세스일뿐 아니라 시간이 지남에 따라 소비자, 생산자, 기획관리자에게 잘못된 신호를 주는 왜곡되고 오류가 생기기 쉬운 가격체계로 이어진다.

파크 (Paqué 2009: 27)는 독일 사례연구에서 이것을 멋지게 정리하였다. “안정된 화폐가 전부가 아니다. 그러나 안정된 화폐가 없으면 아무 것도 될 수 없다.” “실제” 화폐의 부재가 여러 다른 중요한 결과를 초래한다.

7) 이 독일 단어를 번역하면 “놀라운 무기”이며 제2차 세계대전 말 무렵의 여러 가지 군사 프로젝트를 일컫는다. 이미 전쟁에 지면서 궁지에 몰린 아돌프 히틀러는 V-2 로켓이나 ME-262 제트 전투기 등 최신 무기를 도입하여 전세를 되돌리려 하였다.

8) 2011년 기준으로 CNC 기계 틀에 초점을 맞추는 것이 그러한 완성운동의 전형적인 표현이라고 할 수 있다.

- (1) **임금**은 정치적 고려에 의해 정해지며, 직원들에게 인센티브를 제공하지 않는다.
- (2) **저축**은 돈이 거의 가치가 없기 때문에 무의미하다; 개인과 기업은 돈을 되도록 빨리 더 가치 있는 것으로 전환하려 할 것이다. 그렇다고 해서 사회주의국가에 저축이 없다는 것은 아니다. 오히려 살 게 너무 없어서 주민들은 저축할 수 밖에 없다.⁹⁾ 그러나 이러한 저축과 이것이 투자를 포함한 국가경제에 주는 영향은 시장경제와는 거리가 멀다.
- (3) **투자**는 돈이 아니라 자원의 가용성에 따라 이루어진다. 사회주의 화폐는 보통 불환 화폐이기 때문에 국내외적으로 교환의 수단으로 완전하게 받아들여지지 않는다.
- (4) **무역**도 많은 영향을 받는다. 사회주의 체제는 보통 “경화”, 즉, 태환 화폐로 수입 자금을 마련해야만 한다. 이것은 병용통화 및 가격체계를 가진 통화체계, 여러 가지 정치적 이유로 인한 복수의 환율 체계로 이어진다¹⁰⁾.
- (5) 합리적인 **거시경제 정책**을 돈 없이 펼치는 것은 상상할 수 없다. 국가는 회계단위가 미비할 경우 신뢰할 수 있는 통계자료를 낼 수 없을 것이다. 따라서 명목적으로 의미 없는 거시경제 목표만 세울 수 있다.
- (6) **재무정책**도 같은 문제를 안고 있다. 국가는 현실적으로 국가예산을 짤 수 없고, 예산균형이 맞지도 제대로 이해할 수 없을 것이다. 또한 세금은 정치적인 이유로 매우 신중하게 다뤄지며, 예를 들어, 임금에서 미리 공제하는 식으로 보통 숨겨져 있다.
- (7) **보조금**은 이미 왜곡된 가격체계에 정치적 이유로 더 혼란을 가중시키는 또 다른 툴이다. 주식 및 대중교통은 보통 가격이 낮게 책정되며, 가전 등의 “럭셔리 상품”은 매우 가격이 높게 책정된다.
- (8) **금융기관**은 시장경제에 비해 이러한 체제하에서 매우 역할이 달라지는 것은 당연하다. 존재는 하지만 계획체계의 통화부분 관리 책임을 가진 행정체계의 연장일 뿐이다.

여기서 자세하게 다룰 필요는 없다. 시장과 돈이 없으면 이미 잘 알려져 있는 여러 결과들이 발생하며 궁극적으로 만성적으로 비효율적이고 성과가 낮은 부족경제로 이어진다는 것을 이해하는 것이 중요하다. 따라서 유일한 지속가능한 해결책은 시장화 및 화폐화가 긴밀하게 엮여있는 프로세스 등을 가진 개혁 프로세스에 있다.

위에 기술한 모든 현상을 북한에서 관찰할 수 있다. 사회주의 이데올로기와 한국 민족주의가 긴밀하게 어우러져 특이한 상황이 부상하여 주체사상이 만들어지게 되었다. 북한 체제가 뚜렷한 많은 약점을 갖고 있음에도 불구하고 1990년 무렵 사회주의 국가들의 붕괴에서 살아남을 수 있게 된 이

9) 1989년 동독인들의 누적 저축은 1,750억 마르크였다. 즉, 평균 약 100,000 마르크였다 (Krenz 2009: 225). 보통 월임금이 1,000 마르크 이하였으므로 이것은 엄청난 금액이다.

10) 유사한 현상이 예를 들면 박정희 시절의 한국 등과 같은 비사회주의 국가에서 관찰되었다. 자세한 내용은 Woo (1991) 참조.

유 중의 하나라고 주장할 수 있다. 북한 체제의 또 다른 비교적 특이한 점은 거의 화폐기능이 상실되었다는 것이다.¹¹⁾ 다른 사회주의 국가와는 달리 이러한 상태는 오랜 기간 동안 유지되거나 확장되기도 해서, 1990년대 초까지 이어졌다. 이것은 식량배급제도(PDS)를 통하여 주식을 지속적으로 배급한 것을 포함했다. 1995년이래 북한의 부족현상은 일상 소비재뿐 아니라 주식에도 영향을 준 것을 관찰했다. 이것으로 북한의 경우 또 다른 특이한 면이 더해진다. 1995-1997 “고난의 행군”은 당장 평양 정권의 존립에 위협이 되었으므로 해결책이 필요했다.

북한의 시장화 및 화폐화: 개혁에서 신정통주의로?

2011년을 기준으로 북한은 고전사회주의 단계에서 벗어나 개혁단계로 들어가는 것으로 보인다. 이 과정은 중국의 모범에 따라 1984년 합작투자법 등 몇 가지 조심스러운 조치를 취한 1980년대 초부터 서서히 시작되었다.

이것은 1995-1997 기근과 함께 속도가 붙었으며, 1998년 헌법 개정, 2000년 6월 남북정상회담, 2001년 이래 시장 우호적인¹²⁾ 선전, 가장 두드러진 2002년 7월 경제조치 등 여러 가지 연속적인 사건에 의해 공식화되었다. 가장 눈에 띄는 것은 주식 보조금 철폐, 정부 가격 및 시장 가격 간의 차이를 줄이기 위한 시도, 미 달러 대비 국내 화폐의 엄청난 평가절하, 두 가지 외환증서 제거로 원활해진 통화제도 (외화 환전), (한국전쟁 후 최초로) 발행한 정부채권, 사실 시장이 더 자주 열리고¹³⁾ 더 다양한 제품들이 거래되도록 일반적으로 공식 승격시킨 것이다.

우리는 이러한 변화에 대해 다른 데서 더욱 자세하게 다루고 있다 (Frank 2005). 우리의 결론은 평양이 시장화 및 화폐화의 길에 들어섰다는 것이다. 즉, 경제의 전반적인 문제를 해결하기 위한 실제 개혁이 시작되었다. 그러나 2005년 이후, 특히 2008년 이후 북한 정부는 이 과정을 멈추려 하거나 선회하려 한 것이 분명하다.

이런 결정을 한 데는 여러 가지 이유가 있다고 본다. 불리한 국제환경, 특정 조치의 경제효과에 대한 이해부족, 탄탄하지 못한 개혁안, 평양 지도층이 과소평가하고 받아들일 준비가 되었지 않은 사회에 미치는 부정적 효과 등이다. 추측할 수 밖에 없는 다른 요인은 지도층 내의 상황이다. 우리가

11) 돈은 있었지만 다른 사회주의국가와 마찬가지로 기능은 더욱 축소되었다. 국영매장에서 주식에서 옷, 전자제품에 이르기까지 거의 무엇을 구매하던지 쿠폰이 필요했다.

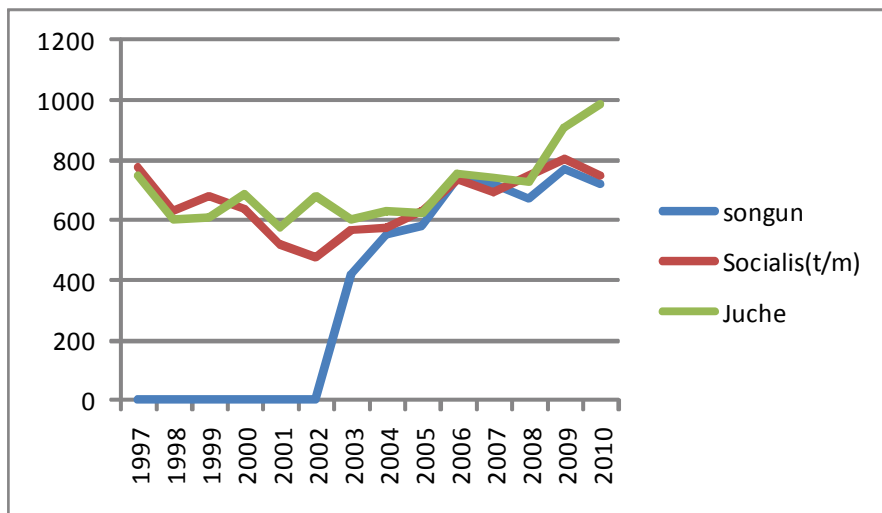
12) 가장 눈에 띄는 것은 김정일 (2001)이 구식 행동양식을 버리고 새시대의 도전에 부응하라고 요구했다.

13) 전에는 북한에서 농민의 장이 매월 1일, 11일, 21일에만 켜졌다. 2010년 현재 이 관행이 적어도 일부 지역에서 다시 나타나는 것 같다 (출처: 저자가 북한에 거주하는 북한주민 및 외국인과의 의사소통, 2010년 10월)

보기에 김정일은 어느 정도 개혁에 찬성하는 인물인 것 같았다. 그러나 건강이 악화되면서 북한은 “안전주의”, 즉, 북한의 정통사회주의로 선회하는 쪽으로 기울었다.

개혁의 시도는 지난 10년간 북한 대중매체에서 다룬 정량적 분석을 통해 쉽게 알 수 있다¹⁴⁾. 여기에 몇 가지 예만 제공한다. 좀더 자세한 내용은 대외정책에 초점을 맞춘 Frank (2010a), 이데올로기에 초점을 맞춘 Frank (2011b) 참조.

그래프 1. “사회주의”, “주체”, “선군” 단어가 든 KCNA 기사 (1997-2010, 가중치 부여).



출처: www.kcna.co.jp를 기초로 저자가 계산.

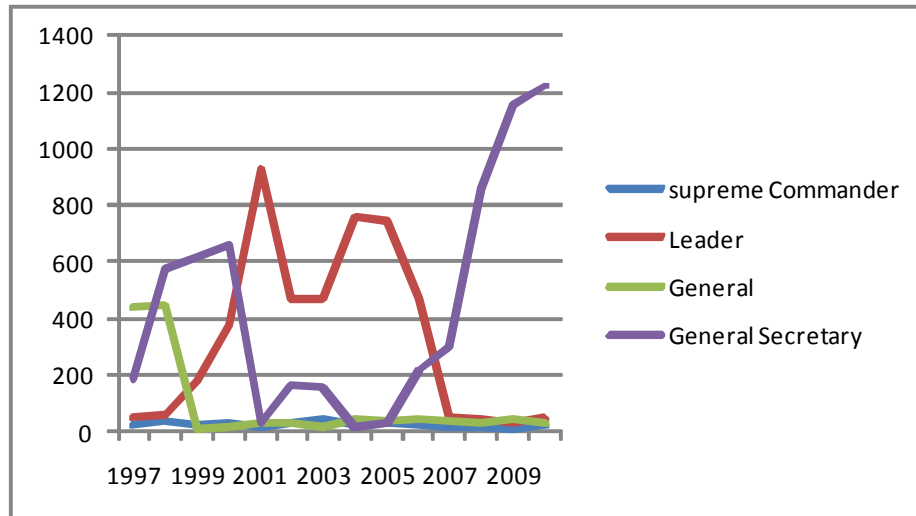
그래프 1은 “사회주의”라는 용어 사용이 2000년 이후 1997년 수준의 거의 절반으로 감소했으나 2006년 이후 크게 올라간 것을 보여준다. 민족주의 용어인 주체는 2010년 전례 없는 수준으로 올라갔다.

그래프 2는 조선중앙통신(KCNA) 웹사이트에서 김정일을 지칭하기 위해 사용된 직책에 어떻게 정책변화가 반영되었는지 보여준다. 군대 직책인 “장군”과 “최고사령관”으로 비쳐지기를 바랬던 공식적 선전 의도와는 달리, 사실상 그 역할은 거의 없었다. 2001년 정신적 직책인 “총비서”에서 더 세속적인 직책인 “위대한 영도자”로 바뀌는 것을 본다. 2006년 이 추세는 다시 역행한다¹⁵⁾.

14) 저자는 이 방법을 2008년 개발하였고 그 후 가다듬었다. 우선 특정 핵심어를 담고 있는 기사 수를 연도별로 세었다. 해마다 전체적인 기사 수가 다르므로, 해당 용어들을 담은 기사 수를 해당 연도의 조선중앙통신 (KCNA) 기사 총수로 나누어서 결과에 가중치를 주었다. 그런 다음 결과에 4,000을 곱하면 원래 수치에 가까운 y축의 값을 복원할 수 있었다. 예를 들어: 선군이란 단어는 2009년 총 4,852 건의 기사 중 935건에 있었다. 2009년 선군의 가중치는 $935:4,852=0.1927$; 이 결과에 4,000을 곱하면 771 (반올림)이 되고, 이것을 그래프에 수치로 표시하였다. 이 장에서 KCNA 기사를 분석하는 모든 그래프에서 이 절차를 거쳤다.

15) 2008년 이후 김정일에 대한 언급이 최고조에 달한 이유는 그의 건강 및 계승 문제 등 여러 가지 이유가 있다.

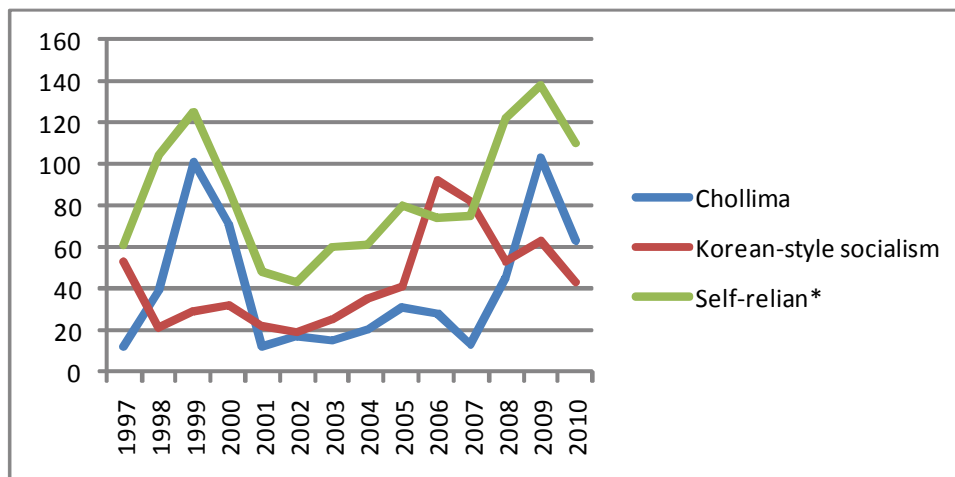
그래프 2. 김정일 직책을 담은 KCNA 기사 (1997-2010, 가중치 부여).



출처. www.kcna.co.jp를 기초로 저자가 계산.

북한 경제 정책의 신보수주의적 경향을 가장 진지하게 표현한 것은 적어도 50년 전의 패러다임으로 돌아가자는 것이다. 2008년 12월 김정일은 우리가 천리마2 운동이라고 부르는 것을 시작하였다. 이것은 중국의 대약진 운동의 북한 버전을 떠올리는 것이며 공식적으로는 ‘혁명적 대고조’라고 한다.¹⁶⁾

그래프 3. “천리마”, “조선식 사회주의”, “자주”가 등장하는 KCNA 기사 (1997-2010, 가중치 부여함).



출처. www.kcna.co.jp를 기초로 저자가 계산.

16) 원래 천리마 운동은 김일성이 1958년 강선제철소에서 지도하면서 시작되었다.

그래프 3은 2000년까지 민족주의적 경제 단어의 사용이 감소하다가 2005년 이후, 특히 2008년 이후 증가함을 보여준다. 그러나 2010년 민족주의적 경제용어가 감소하는 것도 눈에 띈다. 이것이 새로운 추세가 될 것인지, 새로운 개혁 시도의 시작이 될 것인지 판단하기에는 너무 이르다. 그러나 예상할 수 있듯이 전형적인 완성조치인 천리마 2 운동은 비교적 열기가 빨리 식는 것 같다.

실패한 개혁 시도에서 배운 교훈

개혁과정의 전반적인 실패와 도중에 있었던 많은 실수에도 불구하고 북한의 많은 관계자들이 느낀 중요한 교훈들이 있다. 관계자들이란 최고위 지도층, 중앙정부관료, 지방관료, 개인들을 포함한다. 무엇보다도 우선 국가는 전통적으로 갖고 있던 사회에 대한 직접적인 영향력을 시장화가 크게 감소시킨다는 것을 배웠다. 국가는 목표를 달성하기 위해 세금, 금리 등을 통하여 새롭고 간접적인 경제 정책 수단을 개발할 필요가 있다. 이러한 조치들이 북한에서 논의되고 있다는 조짐이 있다.

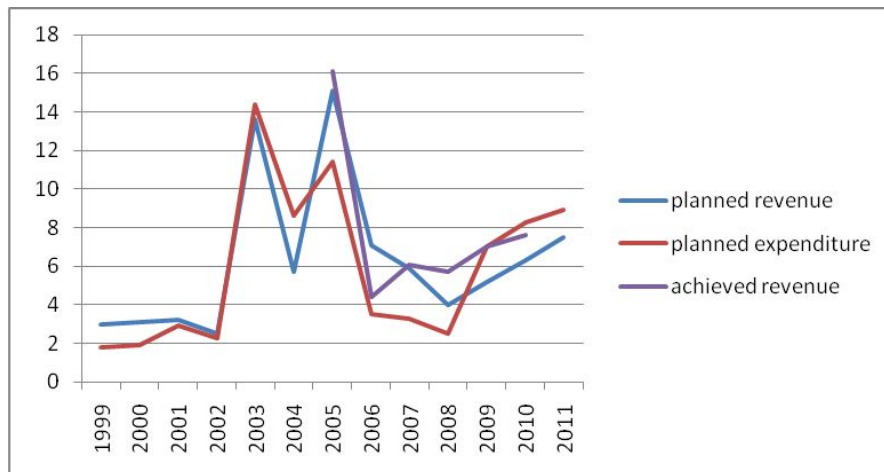
저자는 평양 및 외국에서 북한 관료들을 위한 다양한 교육 기간 동안 국가가 미처 알지 못했던 큰 문제가 인플레이션이라는 것을 깨닫는 것을 직접 관찰했다. 수십 년간 화폐가 기능을 발휘하지 못한 경제이기 때문에 이것은 우연이 아니다. 문제를 인식한 북한정부는 해결책을 모색하기 시작했다. 국채를 발행하여 유동성을 감소시키고 (2003년 3월), 화폐를 개혁¹⁷⁾ (2009년 12월)하는 것에서 가용한 물품의 양을 늘리려는 시도에 이르기까지 온갖 조치를 취했다. 우리는 북한 정부가 아직 인플레이션을 효과적으로 통제할 틀을 발견하지 못했다고 생각한다. 기회가 있으면 사람들은 소득을 금, 부동산, 기타 가치 있는 물품을 포함하여 미 달러 같은 외화 또는 상품으로 변환시키려 한다.

북한은 정책이란 적절한 기관이 필요하다는 것을 배웠다. 민간 은행 및 금융서비스가 초기 단계이긴 하지만 부상하는 것을 관찰하였다. 2005년 북한은 외국 파트너와 협력하여 신용카드를 도입했다.

북한이 통화와 관련하여 일부 민감한 반응을 2002/2003에 보였다. 그 전에는 4월 연례 국회 회기에서 국가 예산의 절대 수치만 보고했다. 이런 식으로 마지막 보고한 것이 (2011년 기준) 2002년 4월이었으며, 이는 2002년 7월 조치가 내려지기 몇 달 전이었다. 그 이후는 대부분 퍼센트 포인트로 표시된 연간 변동 데이터만 나타나 있다. 북한 경제성장을 비공식적으로 추정한 것이라고 볼 수 있다. 그래프 4에 결과를 요약하였다.

17) 해당 효과에 대한 논의는 Frank (2010b) 참조.

그래프 4. 예산으로 측정한 북한의 경제성장



출처: www.kcna.co.jp를 기초로 저자가 도출.

북한은 외국인이 자금을 북한에 불리하게 사용할 수 있다는 것을 깨달은 것 같다. 그래서 외국인들이 북한 돈을 만지지도 못하게 금지했다. 호텔 매장, 시장, 레스토랑의 가격은 고정 환율로 북한 돈으로 지불할 수도 있지만 직접 유로나 미 달러로 지불하는 경우가 흔하다. 유로화가 공식적으로 외환 거래에서 선호되는 외국통화이긴 해도 미 달러가 선호되는 것 같다.

투기는 새로운 현상이다. 전문 상인이나 개인들이 공급이 줄고 가격이 올라 갈 때 이익을 남기며 팔기 위해, 공급이 많을 때 싼 가격에 식량을 사두자 북한은 식량 비축을 반대하는 운동을 적어도 한 번 펼쳤다.

개인들은 돈을 소유함으로써 부와 권력을 손에 넣게 되어 국가와는 독립적으로 자신의 운명을 헤쳐나갈 수 있다는 것을 느끼게 되었다. 이는 무엇보다도 재정거래제도로 이어졌다. 재정거래는 전국적으로 표준제품 시장에서 가격이 동적으로 조정되면서 현실적이 되게 하고 장소에 따라 프리미엄이 붙었다. 식량이 합법적이든 불법적이든 외국(주로 중국)에서 수입할 수 있게 되면서 북한 시장의 물가는 자연스럽게 세계 물가에 근접하고, 드물게 볼 수 있는 국내와 세계시장 간의 연결이 이루어진다.

일반적으로 우리가 북한을 방문할 때 전형적인 시장경제에서는 볼 수 있지만 사회주의 체제에서는 매우 이례적이라 할 수 있는 판매에 대한 관심을 볼 수 있다. 여기엔 광고, 할인, 소비자 제품 공급의 증가 등이 포함된다.

정치-이데올로기 관점에서 보았을 때 중요한 발전은 북한사회에서 돈의 소유를 기초로 한 다양성이 깊어지는 것이 보인다는 사실이다. 이것은 지난 수십 년간 주로 정치적 자본 접근에 바탕을 두었던 다양성과는 반대다. 이러한 발달이 개인에 미치는 효과는 이러한 새로운 상황의 수혜자인지 피해자인지에 따라 다르다. 이것은 주민들과 일상적으로 직접 접촉하는 지방정부관료에게 주로 영향을 미친다.

북한의 시장화 및 화폐화: 전망

이 마지막 섹션에서 우리는 북한의 시장화 및 화폐화의 미래에 대해 논하고 한국 (남한)에게 정책 권고안을 몇 가지 제공하고자 한다. 후자는 주로 한반도 통일의 가능성에 초점을 맞추어 독일 사례의 분석을 기반으로 할 것이다.

우선 개혁을 후퇴시키고 시장 메커니즘의 영향을 감소시키려는 모든 조치에도 불구하고 신정통주의 정책은 시장을 모두 제거할 만큼은 아니었다는 희망적인 말부터 하고자 한다. 우리가 이미 2003년 얘기했듯이 이것은 어쨌거나 무모한 시도였다 (Frank 2003). 그러나 더 중요한 것은 국가가 시장을 없애려고는 하지 않았던 것 같다. 시장을 길들이고 통제하고 이용하기를 원하지만 지금까지는 유지되는 쪽으로 결정한 것이다.

북한사회의 화폐화는 계속된다. 평양 지도층은 개혁이 사회에 미치는 효과에 대해 우려하였지만 그래도 정권 생존을 포함한 정치적 목표를 달성하기 위해 시장 메커니즘을 사용해야만 한다는 것을 이해하고 있다. 중국의 예가 여기서 중요한 역할을 하는 것 같다. 개혁이 직접적이고 원칙적으로 즉각적인 정권 붕괴로 이어지지 않았다는 것이다.

위에서도 언급했듯이 우리는 북한의 새로운 개혁 시도에 대해 매우 낙관적이다. 과거 경험에서 교훈을 얻어 이번에는 2002년처럼 북한 GNI의 20% 만을 차지하는 농업이 아니라 산업 및 교역에 초점을 맞출 것이다 (통계청 2011: 50). 중국과의 국경지대에 새로운/재활성화 된 경제구역 등 관련 인프라를 개선하려는 최근의 움직임¹⁸⁾과 2010년 초 국가개발은행의 설립이 이를 말해준다. 북한의 조선대풍국제투자그룹은 식량문제, 철도, 도로, 항만, 전기, 에너지에 관한 개발사업을 포함하여 국가의 경제 인프라를 구축하기 위한 10개년 계획을 추진하고 있다. 여기에는 서해안을 따라 평양과 신의주 간의 도로를 개발하여 실제 중국과 연결하는 것을 포함한다. (Frank 2011a)

북한의 전략이 정말 산업 및 교역에 역점을 둔다면, 국제금융이 중요한 역할을 해야만 한다. 위에 언급한 역량구축 및 교육 조치와 관련하여 저자는 북한이 이러한 것에 상당한 관심이 있음을 볼 수 있었다. 북한은 수출자금을 미리 마련하기 위해 용자에 접근해야 하고 생산시설의 현대화 및 기술이전을 위해 외국인 직접 투자가 필요하다. 외국에서 들어오고 나가는 금융거래 기능을 가진 체계가 필요할 것이다. 적절한 기관을 설립하는 데는 기술적인 문제도 있지만 수출 중심의 경제 현대화 및 적절한 금융구조를 구축하는 데 있어서 가장 큰 문제는 국제사회 중에서도 주로 미국이 북한이 세계와 연결되는 것을 꺼린다는 점이다. 그 이유는 알려져 있으므로 여기서 논하지 않을 것이다. 돈세탁,

18) 이에는 북서 지방의 황금평개발사업지구 및 동북지방의 나선이 해당된다. 나선은 김정일 위원장 방문 직후 2010년 1월 직할시로 승급되었다.

불법거래, 핵 확산 등에 대한 우려 등의 이유다. 어쨌거나 “현 상태에서 직간접적으로 모든 북한의 제품, 서비스, 기술이 미국으로 수입하는 것이 금지” 되어 있는 한, 다시 개혁이 실패할 것을 배제할 수 없다. (2011년 6월 22일 미 재무성을 인용한 프리 아시아 라디오). 여기에는 개성공단에서 생산된 제품을 포함하며 이것은 북한이 다른 나라와 무역하는 데도 영향을 준다. 다른 나라 기업들이 미국 같은 큰 파트너와 갈등을 일으킬 위험을 꺼리기 때문이다.

북한 교역 데이터를 보면 최근 이러한 국제경제교류가 속도가 붙고 있다는 것을 보여주며, 위에 언급한 금융 및 통화의 문제는 악화되고 있다.

표1. 1990-2009년 북한의 무역

(단위: 백만 US달러, %)

| | 수출 | 변화 | 수입 | 변화 | 총 교역 | 변화 | 무역수지 |
|------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|
| 1990 | 1,733 | - | 2,437 | - | 4,170 | - | -704 |
| 1991 | 945 | - 45.5 | 1,639 | - 32.7 | 2,584 | - 38.0 | -694 |
| 1992 | 933 | -1.3 | 1,622 | -1.0 | 2,555 | 1.1 | -689 |
| 1993 | 990 | 6.1 | 1,656 | 2.1 | 2,646 | 3.6 | -666 |
| 1994 | 858 | - 13.3 | 1,242 | - 25.0 | 2,100 | - 20.6 | -384 |
| 1995 | 736 | - 14.2 | 1,316 | 6.0 | 2,052 | -2.3 | -580 |
| 1996 | 727 | 1.2 | 1,250 | - 5.0 | 1,977 | - 3.7 | -523 |
| 1997 | 905 | 24.5 | 1,272 | 1.8 | 2,177 | 10.1 | -367 |
| 1998 | 559 | - 38.2 | 883 | - 30.6 | 1,442 | - 33.8 | -324 |
| 1999 | 515 | 7.9 | 965 | 9.3 | 1,480 | 2.6 | -450 |
| 2000 | 556 | 8.0 | 1,413 | 46.4 | 1,969 | 33.0 | -857 |
| 2001 | 650 | 16.9 | 1,620 | 14.6 | 2,270 | 15.3 | -970 |
| 2002 | 735 | 13.1 | 1,525 | - 5.9 | 2,260 | - 0.4 | -790 |
| 2003 | 777 | 5.5 | 1,614 | 5.9 | 2,391 | 5.8 | -837 |
| 2004 | 1,020 | 31.3 | 1,837 | 13.8 | 2,857 | 19.5 | -817 |
| 2005 | 998 | - 2.1 | 2,003 | 9.1 | 3,002 | 5.1 | -1,005 |
| 2006 | 947 | - 5.2 | 2,049 | 2.3 | 2,996 | - 0.2 | -1,102 |
| 2007 | 918 | -3.0 | 2,022 | -1.3 | 2,941 | -1.8 | -1,104 |
| 2008 | 1,130 | 23.0 | 2,686 | 32.7 | 3,816 | 29.7 | -1,556 |
| 2009 | 1,063 | -6.0 | 2,351 | -12.5 | 3,414 | -10.5 | -1,288 |

출처. KOTRA (2010).

북한 무역의 지역분포를 살펴보면, 아시아 태평양 지역(2009년 총 북한 무역의 87.8%)이 확실히 주도적이며 중국이 2009년 북한과의 무역이 78.5%를 차지하여 선두를 달리고 있다. 독일은 2%로 비교가 안 되는 2위를 차지하고, 북한-EU 무역 중 45% 비중을 차지하는 가장 중요한 유럽 교역상대국이다. 나머지 10대 북한 교역상대국으로는 러시아, 인도, 싱가포르, 홍콩, 브라질, 대만, 방글라데

시, 네덜란드가 있다. 지난 몇 년간 가장 괄목할만한 변화는 일본과의 무역관계다. 한 때 매우 활발했으나 2009년 기준으로 연간 무역량이 미화 300만 달러 이하로 감소했다 (2006년: 미화 1억 2,100 만 달러). 북한의 최대 수출 상품은 2009년에 거의 42%에 달한 광물 (HS 코드 25-27)이고 그 뒤를 이어 비금속 및 비금속제품 (15.3%; HS 코드 72-83)이 있고 섬유 및 식물제품도 (14.1%, HS 코드 50-63) 있다. 북한 수출품 중 가장 급성장한 것은 (2009년 +74.4%) 대부분 중국으로 가는 야채 상품이었다. 2009년 북한의 주요 수입품은 섬유(15.4%), 광물(15.0%), 그리고 기계류 (14.7% KOTRA 2010) 였다.

정치적인 배경에도 불구하고 북한의 효과적인 화폐화는 국제제재를 극복하고 화폐를 태환에 가깝게 만들 수 있는 능력에 달려있다. 2011년 6월 현재, 북한화폐(KPW)를 중국 위엔 화에 고정시키는 것이 가장 논리적인 선택이다. 그러나 이것이 미래를 내다볼 때 한국의 이해에 맞는 것인지는 분명하지 않다. 독일 예에서 보여주듯이, 화폐통일이 1990년 통일과정에서 가장 중요한 경제단계였다. 이것은 임금, 저축, 동독 산업전체의 경쟁력에 큰 영향을 주었기 때문에 일자리, 세금, 통일 관련 이전에도 많은 영향을 주었다. 이토록 중요한 조종 틀을 제3자의 손에 맡기는 것은 한국에도 전혀 이익이 되지 않는다. 북한은 이미 다른 나라들과 경제구조를 조화시키는 일을 진행하고 있다. 최근 뉴스에 따르면 중국을 포함한 주요 경제협력 파트너들과 이중과세를 금지하는 협약을 맺고 있다. 연합(중국과 이중과세금지 협약을 추진하는 북한, 2011.6.22)은 조선일보를 인용하며 이미 이러한 협약이 12건 이루어졌다고 전했다.

결론

한국은 두 가지 주요한 도전과제를 안고 있다. 한반도 통일과정에 결정적인 영향을 주는 과정에서 제외되지 않도록 할 것과 독일 예에서 볼 수 있듯이, 상당 기간 지속될 수 있는 통일과정에서 부상할 어려움에 대처할 전략을 개발하는 것이다.

두 문제 모두에 있어서 중요한 것은 화폐다. 한국 역사를 아는 사람들은 1910년 일본이 한국을 실제 식민지로 만들기 전에 일본 화폐(변형된 형태)가 한반도에서 지배적이었다는 것을 기억한다. 인도주의적인 상황, 인권문제, 정권의 안정, 핵 문제 등 북한의 미래는 크게 체제의 경제 성과에 달려있다. 위에서 보았듯이, 가치를 저장할 수 있는 수단, 회계 단위, 교환의 수단이 될 수 있는 화폐의 보유가 시장에 기반하여 경제가 기능을 발휘하도록 하는데 필수적이다. 이러한 화폐를 통제하는 자가 북한 전체에 강한 영향력을 발휘할 수 있다.

독일의 경우에서 보았듯이, 가장 비용이 적게 드는 방법으로 북한의 국가사회주의 부문을 변화시키기 위해서는 통일 전에 해야 한다. 그렇지 않으면 정치적인 고려가 경제적 논리를 앞서게 되고

엄청난 비용을 초래할 것이다. 변화에는 산업 경쟁력을 높이고, 신뢰할 수 있고 투명한 재산권 제도를 만들고, 투자를 촉진할 수 있는 금융 시스템을 확립하는 것을 포함한다. 개인들은 통일로 인해 자신이 저축한 것의 가치가 다시 더 내려가지 않을 때 통일에 대해 좌절감을 덜 느낄 것이다. 미리 기본적인 금융 스킬을 익힌다면 통일된 한국 경제에 더욱 적극적으로 참여할 것이다. 북한 기업들은 지불해야 할 부채 및 임금이 안정적인 통화로 통일 전에 전환될 수 있다면 몇 주 만에 파산하진 않을 것이며, 통일 전에 기회가 있으면 외국에 제품을 경쟁 기반 위에서 팔 수 있을 것이다.

이것은 북한 시장화에서 화폐와 관련된 실제 어려움의 일부일 뿐이다. 어쨌거나 한국은 자신의 장기적인 이익을 위해서도 그러한 과정을 지원하는 것이 좋을 것이다. 한국의 금융 및 기타 제도를 수출하고, 북한이 이러한 제도를 사용하면서 경험을 쌓게 하고, 우리가 볼 때 몇 년 전에 시작되어 이제는 돌이킬 수 없는 변천 과정이 계속되도록 시간을 주기 위해 경제 협력을 강화할 필요가 있다.

- Armstrong, Charles K. (2003): *The North Korean Revolution, 1945 – 1950*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Chang Ha-Joon and Peter Nolan (eds., 1995): *The Transformation of Communist Economies*. London: Macmillan.
- Clague, Christopher, and Gordon C. Rausser (eds., 1992): *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Frank, Rudiger (2003). North Korea: Gigantic Change and a Gigantic Chance. *Nautilus Institute Policy Forum Online* 03-31, May 09, 2003, http://nautilus.org/fora/security/0331_Frank.html.
- Frank, Rudiger (2005): Economic Reforms in North Korea (1998 – 2004): Systemic Restrictions, Quantitative Analysis, Ideological Background. *Journal of the Asia Pacific Economy* Vol. 10, No. 3, pp. 278 – 311.
- Frank, Rudiger (2010a): Socialist Neoconservatism and North Korean Foreign Policy in the Nuclear Era. Park, Kyung-ae (ed.): *New Challenges to North Korean Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 3-42.
- Frank, Rudiger (2010b). Money in Socialist Economies: The Case of North Korea. *The Asia-Pacific Journal*, 8-2-10, February 22, 2010, <http://japanfocus.org/-Ruediger-Frank/3307>.
- Frank, Rudiger (2011a): North Korea: Domestic Politics and Economy. Rudiger Frank, James Hoare, Patrick Köllner and Susan Pares (eds.): *Korea 2011: Politics, Economy, and Society*. Leiden and Boston: Brill.
- Frank, Rudiger (2011b). The Economy of North Korea: Foundations and Reform Trajectories. Park, Han S. (ed.): *Understanding A Closed Society: North Korea Demystified*. Amherst: Cambria Press, in print.
- Frank, Rudiger and Sabine Burghart (2009). *Driving Forces of Socialist Transformation: North Korea and the Experience of Europe and East Asia*. Vienna: Praesens.
- Frydman, Roman, Andre Rapaczynski and John S. Earle (1993): *The Privatization Process in Central Europe*. Budapest: Central European Press.
- Hann, Chris M. (ed., 2002): *Postsocialism: Ideals, Ideologies, and Practices in Eurasia*. London and New York: Routledge.
- Kim, Jong Il (2001). *21seginŭn köch'anghan chŏnbyŏnŭi segi, ch'angjoŭi segiida* (The 21st Century is a Century of Great Change and Creation). Rodong Sinmun, Jan. 04, 2001, p. 2.
- Kornai, Janos (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- KOTRA (2010). 2009 *Pukhanŭi taewoemuyŏk tonghyang* (Trends in North Korean Trade 2009). KOTRA Paper 10-038, June 2010, Seoul: Korea Trade and Investment Promotion Agency.
- Krenz, Egon (2009): *Herbst 89* (The autumn of '89). Berlin: Edition Ost.
- Myers, Brian (2010): *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*. Brooklyn, NY: Melville House.
- Myers, Brian (2010): *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*. Brooklyn, NY: Melville House.
- Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Paik, Haksoon (2010): *Pukhan kwŏllyŏgŭi yŏksa: sasang, chŏngch'esŏng, kujo* (The History of Power in North Korea: Ideas, Identities, and Structures). Seoul: Hanul Academy.
- Paqué, Karl-Heinz (2009): *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*. München: Hanser Verlag.
- Ritter, Gerhard A. (2007): *Der Preis der Deutschen Einheit: Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates* (The price of unity: Unification and the crisis of the welfare state). München: C.H. Beck.
- Statistics Korea (2011). *Pukhanŭi chuyo t'onggye chip'yo* (Main Statistical Indicators of North Korea). Taejŏn: Korea National Statistics Office.
- Thieme, H. Jörg (1992): Wirtschaftssysteme. D. Bender et al. (1992): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 1, München: Franz Vahlen, pp. 1-48.
- Woo, Jun-En (1991): *Race to the Swift. State and Finance in South Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.

북한 시장화 측정: 평가 및 조망

Stephan Haggard

UC San Diego

시장화 개념은 간단하지 않으며 두 가지 상당히 다른 과정 중 하나를 가리킨다. 첫째, 북한이란 상황에서는, 종종 무역과 관련된 가게, 노동 단위, 기업들이 시장에서 거래하는 정도 및/또는 시장 가격 신호를 바탕으로 거래하는 정도를 뜻한다. 이는 노동을 포함한 원료 구매 혹은 생산품 판매를 통해 이뤄질 것이다. 기초적인 단기 대출 및 외환 금융 시장의 증거도 있고, 부동산 시장도 새로 부상하고 있다. 이를 ‘사실상의 시장화’라고 부르겠다.

이런 면에서 계획하에서도 8.4 노동자 등과 같은 국영 기업 및 관련 조직들도 ‘시장화’ 될 수 있다는 것에 주목한다. 민영화 없이도 시장화는 가능하다는 것이다. 기업들은 계획을 통해 부분적으로 조정되면서 그와 동시에 시장 거래에 참여할 수 있다는 것도 주목한다. 2002년부터 북한 정부는 ‘사회주의물자교류시장’ 및 ‘수입품교류시장’의 운영을 허용했다. 전자의 경우, 생산자들 간에 또는 생산자, 도매업자, 소매업자 간에 공공 부문에서 물자교환을 허용했다. 후자의 경우, 북한 상업성 산하의 중앙수입상품회사가 중국에서 수입한 자원, 자재, 설비를 계획을 통해 원료를 공급받지 못한 회사에게 판매하는 매우 중요한 도매시장으로 발전한 것 같다.

둘째, 시장화는 국가가 정책 변화를 통해 시장에 기반한 거래를 승인하거나 촉진하는 과정을 가리킨다. 이 범주에 포함될 수 있는 조치는 다양하다. 시장 거래를 단순히 허용하거나 특정 상품 거래 금지 해제 등의 결정과 같은 수동적인 조치, 관리자들에게 더 큰 재량권 부여, 민영화, 재산권의 공식적인 보호 등과 같은 좀더 적극적인 조치들도 포함한다. 이러한 프로세스들을 법률적 시장화라고 부르겠다.

대부분의 북한 분석가들은 현재 사실상의 시장화가 가게 단위는 물론 상당수의 조합 및 다른 노

동 단위들에서 크게 증가해왔다는 것에 동의한다. 이 논문에서 탈북자 설문조사로부터 얻은 이 과정의 실증적인 증거들을 제공할 것이다. 이 과정은 1990년대 중반의 심한 기근으로 시작되었지만 그 후 꾸준히 확산되었고 폭 넓은 주민 층에서 일어나고 있음을 보여줄 것이다.

하지만 법률적 시장화는 특이한 방향으로 일어나고 있다는 것에도 공감대가 형성되어 있다. 정부는 기근이 일어나자 일련의 ‘바닥으로부터의 시장화’ 과정을 허용했으며 2002년의 대대적인 개혁을 포함한 정책 개편을 통해 승인도 했었다. 이러한 개혁의 노력은 핵 위기, 북한의 정치적 변화, 후계 문제, 시장화의 정치적 영향에 대한 전반적인 우려가 시작되면서 중단되었고 급격하게 후퇴하였다. 이러한 “개혁 후퇴” 과정의 특징으로는 2004년 및 2007년 형법을 개혁하여 경제활동을 범죄화하였으며 시장 주체들을 처벌하기 위한 형법제도 및 노동훈련소 이용이 증가했다.

정책과정에서 국가의 역할은 공식적인 기관 및 규정에 국한되지 않는다. 수 많은 경제자유화의 중요한 특징은 사실상 및 법률상의 시장화에서 부패가 주요 역할을 한다. 시장관계는 금지되어 있지만 관료들은 지대추구의 기회를 얻는다. 시장 참가자들에게 뇌물을 요구할 수 있으며 이러한 부패는 보편적일 것이라고 본인은 아래 제시하였다. 그러나 법률상의 시장화는 더욱 제도화되고 경쟁적인 환경을 조성하게 되므로 지대추구의 기회가 줄어들 수 있기 때문에, 부패가 증가하면서 적어도 일부 공무원들 사이에서는 법률상의 시장화에 대한 의욕이 줄어든다.

시장화의 이 두 과정이 앞으로 어떻게 상호작용할 것인가가 핵심 질문이다. 정부는 거의 부패의 심화를 의미하는 사실상의 시장화를 계속 제한할 것인가? 아니면 정부는 경제가 계획 과정에서 점점 벗어나 회색 경제로 되어감에 따라 경제자유화의 고삐를 쥘 수 밖에 없을 것인가? 질문들은 명확하지만 답들은 그렇지 못하기 때문에 궁극적으로 북한의 정치적 경제를 분석할 필요가 있다. 이러한 분석에 따르면, 법률적 시장화에 관해서 상황은 희망적이지 않으며, 사실상 시장화의 확대가 정부의 저지 및 부패와 맞물리는 현상태가 한동안 유지될 것으로 보인다.

사실상 시장화의 측정: 설문조사 증거

시장화를 측정하는 것은 근본적으로 힘들어서, 연구자들은 다양한 지표가 될 수 있는 것들을 살펴보았다. 시장화는 수량 또는 가격을 관찰하여 측정할 수 있을 것이다. 수량 측정은 예를 들어 기업 간 물자교환 형태 같은, 시장 또는 준시장 활동에서 이루어지는 모든 거래의 비중을 이상적으로 포착한다. 가격측정은 북한에서는 식량가격 및 외환 이외에 별로 사용하지 않지만, 공간 전체에 걸쳐 가격을 살펴보거나 수요공급에 영향을 주는 여러 요인에 대한 가격의 반응을 고려하여 시장이 통합된 정도를 측정한다.

마커스 노랜드와 함께 출간한 전환의 목격자 (Witness to Transformation) (Haggard 및 Noland 2011)에서 우리는 개인이나 가게 수준의 시장화 정도를 측정하기 위해 두 차례 실시한 탈북자와의 인터뷰를 사용했는데, 첫 번째 인터뷰는 2004-2005년에 중국에서 했으며 두 번째는 2008년 말 서울에서 했다. 우리는 처음엔 식량 경제에 조사의 초점을 맞추었다. 식량배급제도의 붕괴는 개인들이 식량을 확보하고 동시에 수입을 얻기 위해 시장에 진출하게 된 매우 강한 계기였기 때문이다. 기근 중 식량배급제도(PDS)는 붕괴했지만 WFP/FAO 수확 평가를 통해 제공된 데이터 검토에 의하면 식량배급제도는 완전히 원래대로 복구하지 못했다. 2010년까지도 그랬지만 2011년에도 분명히 식량배급제도의 배급량은 도시 주민들의 일일 기초 식량 섭취량에 미치지 못하고 있다.

중국 설문조사에 따르면, 62%가 북한을 이탈할 당시 시장이 주된 식량 공급원이었다고 했으며, 18%는 자신의 노력으로 주로 해결하였고, 3%는 식량배급제도에 주로 의존했으며, 16%는 가족이나 친구 등 다른 경로에 의존했다고 했다. 흥미롭게도 자신의 노력에 의존하고 다른 경로를 통한 그룹은 조사에 참여한 농민의 비율과 거의 같았다. 조사에 참여한 나머지 응답자는 주로 도시지역 출신이라고 해석한다면, 이 조사는 비농민 응답자 중 5% 만이 식량배급제도에서 주로 식량을 얻었고, 95%가 시장을 통해 구했다는 것을 의미한다. 이는 탈북자 중 오직 2%만이 기근 이후에도 정부 배급이 주된 식량이었다는 이전 조사 결과와도 일치한다(Robinson 외 2001).

시장의존과 자급자족은 한국 조사에서도 확인되었다. 기근 직후(1999-2002) 탈북자들을 대상으로 한 조사에서 공공부문에 대한 의존도는 한층 더 낮았다. 탈북자 74명 중 단 한 명도 식량배급제도에 주로 의존한다고 답하지 않았으며 두 명만이 직장에 의존했다고 답했다. 긴축 기간 (2006년-현재)동안 이탈한 탈북자들 중 식량배급제도에 근무지에 주로 의존한 응답자 수는 약간 증가하였다. 하지만 개혁기간(2003-2005) 및 긴축기간 양 부표본에서도, 압도적인 응답은 시장에 의존하고 스스로 식량을 재배했다는 것이다.

총가계소비 중 시장에서 구매한 식량 비중에 대한 응답을 통해 얼마나 식량 시장의존도가 높은지 더욱 자세히 알 수 있었다. 여기서는 도시 샘플에 중점을 두었다. 모든 기간에 걸쳐, 도시 주민 중 거의 40%에 달하는 이들은 탈북 당시 모든 식량을 시장을 통해 구입했다고 응답했으며, 60% 이상의 응답자들이 75% 이상을 시장에서 구했다고 했다. 마지막 긴축 기간에서만 전혀 시장에서 식량을 구매하지 않은 비중이 10% 이상이 되었다. 하지만 이 시기의 탈북자 중 절반이 모든 식량을 시장을 통해 얻었다고 하였으며 이는 어느 코호트보다도 높은 의존도를 보였다.

이러한 결과들은 과도하게 북동부 지방 주민들의 비중이 높았기 때문일 수도 있다. 기근의 영향을 가장 많이 받은 지역들이 식량 공급 제도 장치를 시장으로 가장 많이 전환하였기 때문일 것이다. 그러나 시장 의존성을 다양한 결정인자의 함수로 모델링하는 간단한 통계 기법을 사용했을 때, 시장 의존성이 만연했음을 발견한다. 연령, 북한을 이탈한 연도 또는 “시대”, 한국 또는 제3국에 머문 시

간, 교육 수준, 동북지방 거주 여부 등의 지리적 지표, 정치 계급은 이 경우 영향을 주지 않았다. 농민들이 시장에서 식량을 구입할 확률이 적었던 것은 아마 수확기 배급과 직접 재배한 식량이 있었기 때문일 것이다. 국영 기업 근로자 역시 그들이 필요한 모든 식량을 시장에서 구하진 않았을 것이다. 하지만 이런 예상했던 차이에도 불구하고, 놀라운 사실은 식량 경제에 있어 시장이 중심이었다는 것이다.

우리는 조사결과를 전국적인 인구 데이터와 결합하여, 전반적인 북한 사회와는 다른 경험을 가진 탈북자 샘플로부터 이러한 모델을 추정한다는 사실을 감안하여, 예측치를 도출하기 위해 간단한 역사실적 실험(counterfactual experiment)을 실시했다. 예를 들어, 함경북도가 전국인구의 10%를 차지한다면, 가중치는 설문조사 샘플에 들어있는 함경북도 주민 비중인 50%가 아니라 10%로 설정했다. 설문조사 원 데이터보다 전국 예측치는 통계적으로 유의하지 않은 약간 낮은 시장 성향을 보였지만, 결과를 보면 보통 생각하는 것보다 탈북자 모집단이 더 대표성이 있다는 것이다.

만약 주민들이 식량과 다른 물품들을 시장에서 얻는다면 지불할 돈이 필요했을 텐데, 우리의 응답자들은 시장에서 어느 정도의 수입을 얻고 있었을까?

가장 흔한 응답자들의 근로단위 분류는 응답자 자신 (23%) 및 배우자 (31%) 모두에 있어서 국영기업이었다. 게다가 응답자의 상당 수(샘플의 10%)가 국영기업의 8.3작업반에서 일했다. 국영농장 또는 협동조합이 응답자의 14% 및 배우자의 10%를 차지했으나 설문조사에서 농어촌 주민의 비중이 과소평가되었을 수 있다. 공무원 및 당요원이 각각 9%와 2%였고, 군인 탈북자도 있었다.

우리 한국 설문조사에서 개인활동, 특히 상거래는 보편적으로 나왔다. 응답자의 70% 및 그들의 배우자 60% 이상이 상거래에 참여했다고 보고했으며 이는 이전 설문조사(Kim 및 Song 2008, Lee 외 2008)와 같은 수준이다. “기타” 사경제활동이 무엇을 뜻하는지는 몰라도 상당히 많았다 (응답자의 19% 및 배우자 20%). 여기에는 가내 수공업, 건설 등의 용역 제공 또는 하청 노동자 또는 돈주 역할 등이 있을 것으로 보인다. 이러한 시장활동의 성격을 이해하기 위해 좀더 자세한 추가 연구가 요구된다. 또한 응답자가 회사 활동의 일환으로 상거래를 하면서 수익의 일부를 개인적으로 빼돌릴 수도 있을 것이다. 주 작업장이 8.3 작업반이라고 응답한 사람들 (샘플의 10%, 배우자 3% 이하)보다 더 많은 응답자들이 8.3 작업반(응답자의 15%, 배우자의 18%)에 참여했다고 보고했다.

단순한 활동 참여보다 시장 의존도를 좀더 정확하게 알려줄 수 있는 북한 이탈 당시 사경제활동으로부터 얻은 가계수입의 비중에 대해 응답자들에게 물었다. 결과는 놀랍다. 샘플의 거의 반이 북한을 떠났을 당시 자신들의 수입의 전부가 사경제활동으로부터 얻은 것이라고 보고했다. 응답자의 3분의 2 이상인 69%는 자신들의 수입 반 이상을 그러한 활동에서 얻은 것이라고 했다. 소수 응답자인 4%만이 시장에서 얻은 수입은 전혀 없었다고 보고했다.

식량비와 마찬가지로, 시장 참여 정도에 관한 놀라운 사실은 샘플 전체에서 여러 차원에 걸쳐 전

반적으로 일어난다는 것이다. 장부의 소비 쪽과 마찬가지로 시장에서 창출되는 가게 수입과 강한 상관관계가 없는 변수도 많다. 응답자의 성별, 나이, 북한을 떠난 연도나 “시대”, 한국이나 제3국에 머문 시간, 교육 수준, 수도 평양 또는 북한의 동북지방 거주 여부, 정치 계급 및 직업은 시장활동 참여 성향에 영향을 주지 않았다. 시장이 수입원으로써 강한 상관관계를 보인 몇 안되는 변수 중 하나는 작업단위(work unit)였다. 8.3 작업반은 다른 그룹들(정규 국영기업 근로자, 정부 또는 당원, 군인)보다 시장에서 수입을 더 얻었다.

이전 섹션에서 논의된 가게지출 결과와 마찬가지로, 수입에 대해서도 비슷한 역사실적 예측을 수행할 수 있을 것이다. 전국 인구에 대한 예측치를 구하기 위해, 탈북자 데이터를 사용한 다변량 회귀 분석을 인구조사 및 기타 출처에서 도출한 전국 평균 및 통계 모델 재수행으로 대체하였다. 사경제 활동에서 얻어진 총 수입에 관한 전국 예측치는 약간 낮았다 (우리 샘플에 가장 시장화된 인구 그룹이 과하게 들어 있음을 나타냄). 그러나 두 가지 모두의 결과치는 쉽게 통계적 신뢰구간 95 퍼센트 내에 들었다. 탈북자 샘플들은 나머지 주민들의 생활에서 가게수입과 소비에 미치는 시장의 역할에 대한 정보를 제공한다는 가설을 기각할 수 없다.

요약하자면, 굿 프렌즈, 데일리NK, NKNET 등과 같은 정보원에서 제공되는 산발적인 증거 및 설문조사에서 상당한 가게들이 적어도 일부 시장활동에 참여하고 있다는 설득력 있는 증거들이 나오고 있다. 이러한 시장 참여가 어느 정도 법률적인 시장화 수준의 추세와 관련이 있을지: 개혁인지 아니면 역행인지? 이 질문에 대해서 다음 섹션에서 다루고자 한다.

법률상의 시장화, 긴축 및 부패

법률상의 시장화의 과정은 본 컨퍼런스 참가자를 포함하여 (Frank 2005) 어느 정도 상세하게 북한 경제 전문가들이 추적하고 있다. 1998년에 경제는 바닥을 치고 느리게 회복하였다. 정부가 기꺼이 시장을 용인하고 개혁을 감행한다는 갖가지 징후가 있었다. 2002년 7월 정부는 중요한 면에서 문제는 있지만 전례없는 개혁 패키지를 시작하였다. 이러한 개혁을 자세하게 검토하는 것은 본 논문의 범위에서 벗어난다 (Haggard 및 Noland 2007, ch.5 참조). 그러나 몇 가지 특징은 짚어볼 만하다.

우선, 개혁의 한 가지 목표는 근본적인 자원부족을 반영하여 상대적인 물가 및 임금이 변동하도록 하는 것이었다; 이것은 일종의 법률적인 시장화를 구성하는 것이다. 예를 들어, 정부 지원 수준을 줄이고 생산을 증대하기 위한 노력으로, 식량 가격이 폭등하는 것을 볼 수 있었다. 두 번째로, 개혁

후 농민시장과 관련된 규정에 중요한 변화가 따랐으며 다양한 수준에서 운영되는 “종합” 시장으로 바뀌었다. 지방에서 이러한 시장들은 주요한 도매 센터로 성장했다.

그러나 북한의 개혁들은 여러 가지 부작용을 낳았으며 사실상의 시장화의 추세가 뚜렷하게 나오지 못했다. 개혁들은 전반적으로 물가를 거의 1,000 퍼센트 상승시켰다. 이러한 개혁의 특징은 기근 이후 우후죽순 생겨난 상인 및 암상인들을 겨냥한 것이었다. 상인들은 사업을 하기 위해 많은 현금을 보유하고 있었으므로 전반적인 물가의 급등은 운전자본을 파괴하는 결과를 초래했다. 이런 면에서 정부가 꾸민 2002년의 물가변동은 이미 개혁이 역행할 것이라는 것을 미리 암시한 것이고, 돌이켜보면 2009 화폐개혁과도 닮은 점이 있다.

그러나 개혁기간 중에도 정부는 시장화의 효과가 국가사회주의 부문의 온전성에 미칠 영향에 대해 줄곧 우려하였다. 지나친 사실상의 시장화는 노동 및 생산품을 국가가 쉽게 세금을 매길 수 없는 비공식 경로로 빠지면서 공공부문을 크게 약화시킬 수 있다는 것이다. 기근이 진행되는 동안 북한 정권은 중국으로 국 경을 넘다 붙들리거나 중국 당국이 송환한 탈북자들을 구금하기 위해 노동단련대 제도를 대대적으로 구축하였다. 그러나 노동단련대는 타격을 받은 주민 층들이 식량을 찾아 시골로 방황하고 있던 터라 전례 없는 수준의 내부 이동 및 시장 활동 처벌에 사용되기도 했다. 2004년 형법 개혁은 증가하는 경제사회 범죄를 처벌하기 위해 이러한 시설 및 특정 “노동단련”을 최대 2년까지로 규정했다 (Yoon 2009). 2007년 형법이 한 차례 더 개정되면서 이러한 범죄 및 그에 대한 처벌의 수준을 높였다.

2002년 말 핵 위기의 시작은 개혁 과정에 분명히 악영향을 주었다. 부시 행정부는 줄곧 핵 문제에만 계속 초점을 맞추었으며 평양은 개혁의 노력이 무시되었다고 분명하게 느꼈다. 2002년 10월 25일 상당히 놀라운 외교성 성명에서 이를 알게 되었으며 자세히 인용할 필요가 있다.

한반도 상황에 새로운 급격한 변화가 일고 있다. 북남관계, 북조선의 러시아, 중국, 일본과의 관계가 새로운 중요한 국면을 맞았다... 북조선은 일련의 경제관리조치를 취했으며 경제특구설립을 포함하여 경제를 활성화시킬 조치들을 연이어 채택했다... 이러한 발전사항은 실제 아시아 및 나머지 세계 평화에 기여한다. 따라서 미국을 제외한 거의 모든 나라들이 이를 환영하고 있으며 이는 북조선에게 큰 독려가 될 것이다¹⁾.

북한이 개혁에서 후퇴한 가장 큰 이유가 외국 또는 국내 상황 때문이었는지 알기는 어렵다; 계속되는 인플레이 및 시장개혁의 정치적 영향에 대한 우려도 분명 북한 정권에게는 심각한 문제였다. 그러나 외부환경도 군비에 가중되는 부담을 일부 주었기 때문에 시장화에 분명 제약이었다.

1) 외무성 성명 “북조선 및 미국 간의 불가침조약 체결 필요,” KCNA, 2002년 10월 25일 <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>

2005년부터 정부는 사회주의 부문을 복귀시키고 사경제활동 영역을 제한하고 인플레이를 통제하기 위해 개혁을 포기하고 더욱 직접적인 통제로 돌아가기 시작했다. 이것은 “자본주의 환상”을 깨뜨리겠다고 맹세했다는 박남기를 노동당 계획재정부장으로 승격시킨 것과 우연히 일치한다. 이러한 새로운 방향의 초기 징조는 2005년 8월 식량배급제도(PDS)를 부활시키고 알곡 사거래를 금지한 결정에서 볼 수 있다.

과거처럼 시장 문을 닫고 국가가 집행하는 식량배급제도를 부활시키려는 정부의 능력은 전국적으로 차이가 있었고 궁극적으로는 정부가 조용히 이 정책을 접을 수 밖에 없었다. 그러나 이런 움직임은 2006년 홍수로 인해, 특히 2007년에 다시 강화되었다. 정부는 군비축분 강제징수, 조합관리자 “횡령” 및 “부정” 단속 등을 통하여 협동조합 농민에게 생산 할당량을 증가시켰고, 협동조합 작업 중심으로 노력을 전개하기 위해 개인 토지 및 협동조합 토지 임대에 새로운 제한을 두었다.

개혁 이후 시장통제권을 되찾기 위한 노력은 식량경제에 국한되지 않았고 광범위한 시장활동 단속을 포함하였다. 반시장 운동은 2007년 가을, 시장 상인 나이 제한을 강화하여 궁극적으로는 40세 이하 여성은 종합시장에서 거래할 수 없도록 했다. 2008년 1월 중순부터 정부는 상품범위를 통제하기 위해²⁾ 장마당 단속을 강화하고 2008년 말 장마당은 10일장으로만 열리게 허용했다. 정부정책이 반응적이라는 것을 가장 생생하게 보여주는 것은 1950년대 스타하노프 강요 같은 스탈린 식 “천리마” 운동을 복원하고 “속도전” 동원운동을 시작한 것이다.

2009년 11월 30일 시장활동을 억압하고 정통사회주의를 복원하기 위한 목적으로 정부는 갑자기 물수식 화폐개혁을 단행했다. 북한정권은 시장을 약화시키고 국가사회주의 부문을 재구축하겠다는 의도를 주저 없이 드러냈다. 그 이전8월 초 북한 김정일 국방위원장의 여동생 김경희는 중앙계획이 시장보다 우수하다고 칭찬하면서 사회주의 경제하에서 기업소 지배인에게 자율권을 확대해주는 것은 말도 안 된다는 글을 전신으로 보냈다. 시장을 압박하고 직접적인 국가통제를 강화하려는 이러한 기본적인 움직임은 개혁 직후 중앙은행 발표문에서 확인할 수 있다. 이 조치로 모든 시장활동 형태가 상당한 불확실성을 갖게 되고, 이런 불확실성이 시장상인들에게 영향을 미치게 되어 우리가 보기에 북한이 직면한 현재의 식량문제의 원인이 되었다고 본다.

그러나 중요한 질문은 사실상의 시장화의 과정에 이러한 다양한 정책변화가 어떤 영향을 미쳤는가이다. 개인거래나 시장활동을 한 응답자들에게 사업환경에 대해 질문했고 이탈시기에 따라 분류했다 (기근, 기근 직후, 2002 개혁 이후, 2005 긴축 이후). 결과에 따르면 개혁시기에 개인거래를 하기가 좀더 쉬웠다고 보고하는 응답자가 약간 많았으나 이 추세는 기근 후 그룹에서도 이미 분명하

2) 금지 품목은 의약품, 휘발유 및 경유 연료, 대부분의 전자제품 (디지털 카메라, 음성녹음기, MP3, 핸드폰, 노트북 및 기타 컴퓨터, DVD 및 비디오 등); 외산 양주, 담배 또는 상표가 붙은 상품들; 한국, 일본, 미국 제품 등이다.

게 있었다. 이 질문에 대한 답에 있어서 개혁 및 건축 시기 그룹 간의 차이는 거의 없었다. 제재가 심해졌어도 개인들은 계속 거래했다.

둘째로, 모든 이탈시기 코호트에 걸쳐서 사업을 수행할 능력에 제한을 받았다는 응답이 증가했다. 합법적인 시장에서 거래할 수 없었다는 응답자의 비중은 기근 후 그룹에서 감소했지만 개혁 및 건축 시기 코호트 양쪽에서 다시 증가한다. 정부가 팔리는 제품가격을 통제할 수 있었다고 한 응답자도 개혁기 코호트에서 증가하다가 그 후 건축기에 감소하는데 이는 공식 통제에서 벗어난 골목시장 같은 불법거래 형태로의 이전을 반영한 것 같다.

그러나 가장 주목할 것은 정부가 시장활동에 관한 규정을 자주 바꾸었다는 응답 비중이 꾸준히 늘었고, 개인활동에 참여하기 위해 뇌물이 필수라고 보고한 응답자들 중에 특히 그렇다. 뇌물을 줄 필요가 있다고 보고한 응답자는 개혁기에도 증가했으며 국가가 다시 통제를 강화한 건축기에는 급증했다. 뇌물을 준 가장 큰 이유가 “상인으로 계속 일하기 위한 것” (Kim 2010)이라는 점은 다른 작은 규모의 설문조사의 응답과 일관성이 있다.

구금 경험을 통계적으로 분석하면, 시장활동에 개입한 사람들이 구금될 가능성이 반 이상 높다. 물론 정치범 노동수용소에 가게 되면 노동단련대에 구금되는 것보다 훨씬 형기도 길고 거기서 많은 수용자들이 목숨을 잃는다. 그런데도 악명 높은 노동수용소인 관리소와 가장 낮은 수준의 노동교화소에서 별 차이 없이 극단적인 폭행 및 박탈이 목격되는 경향이 있다는 것은 놀랍다.

그러한 제도는 물론 겁주는 효과가 있다. “노동단련”은 일종의 강제노역 또는 세금을 부과하는 이점이 있다. 그러나 이러한 구금 양식은 추가적인 경제적 동기를 줄 수 있다. 멋대로 체포 및 형선고를 할 가능성이 높을수록, 구금, 체포, 감금이 엄청난 결과를 초래하므로 뇌물액이 커지는 효과가 있다. 행형제도 (penal sys)가 임의적이고 고통스러울수록 관료들은 그것을 피하려는 자들에게서 돈을 갈취하기 쉽다. 다른 소규모 설문조사에서 실제 “거래허가를 받기 위해”에 이어서 뇌물의 동기 두 번째로 많이 언급된 것은 “처벌을 피하기 위해서”이며 이러한 뇌물은 주로 경찰 및 공안요원들이 챙겼다(Kim 2010).

이러한 형사제도의 특징이 내부 공안 장치를 부패하게 만드는 인센티브 및 기회를 제공한다. 해체되는 사회주의제도에서 부패가 안전밸브 역할을 하는지도 모른다. 경제지대(economic rents)에 대한 접근을 제공하므로 관료들의 지지를 유지하는 수단이다. 그러나 공안 관료들의 수입은 공안요원들이 정부 정책의 - 생존 여부가 달렸다고 할 수 있는 - 이익과는 동떨어진 사적인 이익을 추구하도록 하므로, 수준을 벗어난 가혹한 억압으로 이어져서 주민들의 불만을 야기시킬 수 있다. 이러한 괴리는 장기적으로 북한정권에게 큰 위협이 될 수 있다. 아무리 부정적으로 보이는 이데올로기 목표라 하더라도 억압이 그러한 목표를 위해서가 아니라 정부, 당, 내부공안 요원들의 사적인 이익에 이용되기 때문이다. 이러한 상황발달에 대한 좀더 폭넓은 정치적 의미를 살펴보자.

정치적 경제: 북한의 쇠퇴?

앞으로의 사실상 및 법률적인 시장화의 상호작용을 어떻게 이해할 것인가? 법률적 및 사실상의 시장화를 정렬시키기 위한 모델링 방법은 여러 가지가 있다.

국가 사회주의 체제에 있어서는 위에서 시작하는 게 중요하며, 이러한 방향으로 가는 한 가지 경로는 위의 지도층이 또 한차례 개혁의 시도를 결정하는 것이다. 이것은 불가능하지 않다. 과거에 특히 1998-2002 년에 개혁의 시기들이 있었지만, 현재 최상위 정치구도는 특히 사실상의 개혁에 도움이 되는 것 같지 않다. 정치기관들이 부활하고 지도층은 좀더 테크노크레틱한 신세대를 서서히 요직에 승격시킬 수 있다.

그러나 아직까지 개혁주의자들이 - 개혁주의자를 식별할 수 있다면 - 세를 넓힌다는 근거는 거의 없다. 반대로, 북한 국방위원회 및 당중앙군사위원회 등과 같은 기타 주요 기관은 공식적으로 군대, 공안 기관, 군사-산업 복합체와 관련된 인물들로 구성되고 있다. 내각은 계속 약하다.

이 시나리오의 한 가지 변형은 현재 “강경론자”로 파악되는 인물이 어쨌거나 점진적으로 개혁의 움직임을 이끌겠다고 한다면; 그러한 정책노선은 개혁주의자들의 부상을 반영하는 것이 아니라 보수계파가 실험해보겠다는 전략적인 결정이다. 정부의 다양한 면에서의 조치는 - 화폐 전환에서 남한과의 군사적 대치에 이르기 까지 - 접근방법에 있어서 마르크스의 용어를 빌리자면 강한 “모순”이 있음을 암시한다. 예를 들어, 정부는 공격적으로 외국인 투자 및 원조를 유치하려 하지만 이러한 조치들은 더 광범위한 외교 및 군사 정책과 맞지 않고, 그 결과, 성공할 가능성이 낮다. 금강산 자산을 몰수하면서 대규모 해외투자 유치는 어려워진 것이다. 북한정부는 정치적인 위험을 좀더 잘 피해갈 위치에 있는 중국기업에 집중하면서 그러한 전략을 성공시킬 수도 있다. 그러나 북한에서 사업하고 있는 중국기업들 설문조사에서 북중 간의 무역이 폭발적인 성장에도 불구하고 정치적인 위험으로 악영향을 받는 것처럼 보인다. 북한에 투자하고 무역을 하는 기업들은 정치적인 위험을 관리할 수 있는 대기업이거나 위험을 줄일 수 있는 현물시장 같은 거래를 (수출 및 수입) 하는 소상공인들이다. 이 설문조사 응답자의 대부분은 사업을 하기 위해 뇌물을 제공해야 한다고 보고한다.

두 번째 광범위한 시나리오는 정부가 심각하게 다시 시장을 모두 폐쇄하고 더욱 정통적인 국가사회주의 체제로 돌아가는 것이다. 이것은 현재로서는 아마 불가능할 것이다. 정부는 중국과의 무역을 통하지 않고 필요한 물자를 공급할 능력이 없고, 가게들은 시장 의존성이 너무 높기 때문에 완전히 폐쇄하면 지금도 어느 정도 나타나고 있는 또 다른 인도주의적 재난의 위험이 따르기 때문이다.

가장 가능성이 있는 시나리오는 현 상태의 지속이다. 시장은 커질 것이며 정부는 시장의 작동을 제한적으로 허용하겠지만, 좀더 포괄적인 일련의 경제개혁 쪽으로 움직이면서 이러한 시장의 힘을 강화하지는 않을 것이다. 시장의 힘이 작동하도록 허용하는 것과 조직적이고도 비중앙집중적인 통

제권 회복 사이에서 오갈 것이다. 이 과정에서 분명 졸부들이 나올 것이고 빈부격차도 심화될 것이며, 정부는 이러한 과정을 두려워하겠지만 정부 관료들의 시장 세력 또한 커질 것이다. 시장활동에 관료들이 개입하기 때문에 시장을 완전히 폐쇄하는 것이 어려운 이유 중 하나인 것 같고, 잘 알려져 있듯이 군대 자체도 깊이 연루되어 있다.

우리의 결론은 슬픈 현실이지만 현 상태는 지속가능하다는 것이다. 이 정권은 공공부문이 붕괴되는 가운데 가게들이 숨만 쉴 정도의 시장 공간을 허용한다. 그러나 비효율적인 부패의 수단을 통하지 않고도 시장경제제도를 강화하고, 시장 주체들에게 적어도 일부 재산권 보호를 제공할 수 있는 개혁의 종류에 대해 의견을 모으지 못했다. 그러나 중국인들이 계속 하고 있듯이, 외부인들이 외부 시장 주체들과의 접촉을 더욱 장려하면서 시장화의 명분을 진전시킬 수 있다. 원하는 정치적인 효과는 없겠지만 중국과의 교역이 시장의 힘을 분명히 확대시키고 있다.

- Frank, Ruediger. 2005. "Economic Reforms in North Korea (1998-2004): Systemic Restrictions, Quantitative Analysis, Ideological Background," *Journal of the Asia Pacific Economy* 10, no. 3 (August): 278-311.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2007. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2011. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Kim, Byung-Yeon. 2010. "Markets, Bribery, and Regime Stability in North Korea," *EAI Asia Security Initiative Working Paper* No. 4, Seoul: East Asian Institute. April.
- Robinson, W. Courtland, Myung Ken Lee, Kenneth Hill, Elbert Hsu, and Gilbert Burnham. 2001. 'Demographic Methods to Assess Food Insecurity: A North Korean Case Study', in: *Prehospital and Disaster Medicine* 16, no.4: 286-92.
- Yoon, Dae-Kyu. 2009. "Economic Reform and Institutional Transformation: A Legal Perspective," in Phillip H. Park, ed. *The Dynamics of Change in North Korea: An Institutional Perspective*. Seoul: Kyungnam University Press.

북한: 국가와 시장 사이에 내몰리다

Peter Beck

게이오 대학교

나는 6년 전 국제 위기 감시 기구(International Crisis Group)에 제출하기 위해 “북한: 과연 철권이 보이지 않는 손을 잡을 수 있을 것인가?”라는 제목의 보고서를 작성한 적이 있다. 하지만 20,000 단어를 쓰고 나서도 질문에 대한 직답은 제시하지 못했다. 2002년에 시작된 온건한 경제 관리 ‘개선’과 김정일 국방위원장의 중국의 경제 개발에 대한 칭송은 변화의 의지를 보여준다. 보고서에서 나는 그 동안 경제 개혁 및 개방에 있어 큰 변화가 없었던 이유가 된 5대 장애물을 지적했는데, 무엇보다도 북한의 지도부가 변하지 않은 점을 들 수 있다. 2009년 말 실시된 화폐 개혁은 북한 엘리트층의 시장의 힘에 대한 두려움을 반영한 것이었는데, 이로 인해 지난 20년 동안 도처에 형성된 수백 군데 시장들의 운영에 심각한 차질이 발생했다. 또한 북한에는 여전히 노후된 인프라, 적대적인 국제 환경, 훈련 부족 상태의 관료들과 만연한 부패가 상존하고 있다. 한편으로는 북한이 시장이나 시장 세력을 받아들일 수 없다는 것이 점점 분명해지고 있긴 하지만, 온건한 정도의 변화(modest change)는 일어나고 있다. 북한 정권은 기술을 받아들이고 주민들의 삶을 개선하겠다는 의지를 천명하고 있으며, 개성 공단의 건재, 최근의 중국과의 투자 협정 및 양 국가간의 무역 활성화 등을 보면 북한이 천천히 개방하고 있기 때문이다.

북한의 전체주의 체제에 표면적으로 금이 가기 시작한 것은 90년대 초반 소련의 후한 지원이 끊기면서 50년대에 수립된 북한의 계획 경제 체제가 갑자기 붕괴한 시점이었다. 식량 배급제도는 그 명목상의 기능만 할 뿐이었고, 수십만 명의 북한 주민들이 아사하기에 이르렀다. 계획 경제가 무너

지면서 수백 개의 시장이 형성되었고, 여자들은 뒷뜰에서 키운 채소와 집에서 만든 음식, 가정 용품과 중국에서 들여온 소비자 제품들을 팔았다. 북한 정권은 2002년 7월 “7.1 경제관리 개선조치”를 통해 이러한 자발적인 시장화(marketization)에 대해 전면 수용은 아니었지만 일단 인정하였고, 당시 많은 북한 관측통 들은 주요 개혁 조치가 뒤따를 것으로 기대했다. 사실 김정일도 2001년 대규모의 제너럴 모터스(GM)의 중국 상하이 공장 시찰을 필두로 올 해 6월의 방중에 이르기까지 중국의 경제적 변신을 계속 칭송해왔었다.

작년 9월에 김정일의 후계자로 세계에 소개된 김정은이 경제 개혁의 기치를 물려받을 것으로 보는 관측통들도 있다. 또한 김정일의 매제이자 주요 실력자인 장성택을 테크노크라트(Technocrat)이자 개혁주의자로 보는 사람들도 많다. 실제 장성택은 김정일의 중국 방문 시 거의 모두 동행하기도 했다. 하지만 북한이 김일성 일가 실정(失政)의 3세대 체제로 전환하면서, 김정은은 오랜 독재자였던 아버지 김정일의 딜레마 또한 물려받게 되었다. 철권을 유지하는 대신 경제가 느린 죽음의 소용돌이에서 벗어나지 못하는 상태를 지켜보느냐 아니면 적어도 개인의 진취성과 혁신은 용인해주는 선택을 할 것인가? 비슷한 성향의 버마 군부와 카스트로 형제들조차 개혁하고 있는데 과연 북한도 개혁할 수 있을까?

북한에서 경제적 변화의 핵심지는 바로 주민들이 주도하는 시장이었다. 거의 20년 동안 약 300개의 시장이 형성되었지만, 시장에 대해 정확히 알려진 구체적인 사항은 거의 없다. 평양의 몇 군데 시장에 대해 방문 허가를 받은 외국인들의 설명과 주로 중국 접경 지대의 시장들을 몰래 카메라로 찍은 사진 정도 만이 있을 뿐이다. 너무나도 부족한 식량 배급 제도를 보완하기 위해 음식을 팔면서 시작되었던 시장이 이제는 다양한 종류의 합법적 또는 불법 소비자 제품, 엔터테인먼트 제품을 거래하는 곳으로 진화하였는데, 소비자 제품 대부분은 중국에서 들여온 것들이다. 또 환전이 이루어지는 시장도 많이 있다(Dong 2010 참조). 시장을 통해 식량 부족 상태를 대략 파악할 수 있기도 한데, 실제 한국 NGO들 중 몇 군데에서는 쌀, 옥수수, 기타 식료품들의 가격 정보를 주기적으로 수집하고 있다. 아마도 가장 중요한 점은 한 방문자가 지적했듯이 시장이 “각종 소식과 의견의 교환소”(Everard 2011)가 된 점이 아닌가 한다.

촉매제로서의 기술

북한 정권은 공식적인 차원에서도 경제의 중요성과 변화의 필요성을 기꺼이 인정하고 있다. 작년 가을 발표한 “국가경제 개발 10개년 전략 계획”은 빈사 상태의 북한 경제를 소생시킬 것으로 보이

는 한편, 2010년과 2011년 상반기 동안 김정일이 공식 석상에 모습을 드러낸 것은 200여 회인데 대부분 경제 관련 행사였다. 특히 공장과 발전 시설 시찰이 많았다. 작년 10월 후계자로 처음 공개된 이후, 김정일의 공식 석상 참석(항상 김정일과 함께 하였음) 중 절반은 신설 자동화 공장(김정일은 1970년대 기술인 “CNC(Computer Numeric Control)” 전문가로 칭송되어 왔다)이나 건설중인 발전소 등의 경제 관련 행사였다. 북한의 관영 신문인 노동 신문에서도 “혁신”, “기술”, “소비자 제품 생산 확대”의 필요성이 자주 언급되고 있다. 김정일은 “우리는 생필품 생산 증대를 위해 가능한 모든 것을 다 해야 한다”고 천명하기도 했다 (노동 신문 2010b). 북한에서 자주 보이는 게시판에는 엄마가 아이와 함께 백화점 앞에 서서 “우리는 전환점에 도달했습니다”라고 선언하는 장면이 있다. 북한 정권이 ‘밥’ 대신 ‘총’을 선택한 것은 분명하지만 - GDP의 1/4이 군사비 인 것으로 추정된다 - 장거리 미사일과 핵 능력은 정권이 김일성 탄생 100주년인 2012년까지 이루겠다고 약속한 강성 대국을 건설하기 위한 필요 조건일 뿐 충분 조건은 아니다.

북한 정권의 기술(Technology)에 대한 수용은 양 날의 칼(double-edged sword)로써 체제 강화에 도움이 될 수 있는 한 편, 체제를 약화시킬 수도 있다. 일단, 북한 주민들은 과거 그 어느 때보다 서로 연결되어 있다. 이집트 오라스콤(Orascom) 사의 투자 덕분에 전국적으로 휴대폰이 보급되었고 이제는 성인 30명 당 1명이 휴대폰을 이용하고 있어 사용자 수가 약 50만 명에 달한다. 하지만 북한 정부는 주었던 것을 빼앗을 수도 있다. 기존의 무선망은 2004년 갑자기 차단되었는데, 이는 김정일에 대한 암살 기도의 결과였을 수 있다. 하지만 동시에 새로운 매체와 정보 플랫폼들이 등장하고 있기도 하다. 평양의 엘리트들은 MP3 플레이어를 과시하고 다니고, 전자 사전/지도 기능의 기기 또한 지난 가을 도입되었다. 수 많은 DVD와 영상 CD들이 중국에서 들어와 매점(kiosk)에서 판매되고 있고, 금지된 한국 드라마와 미국 영화들도 암암리에 활발히 거래된다. 북한 생활에 대한 인터뷰와 이미지가 담긴 USB 메모리 또한 밀반입/반출되고 있다. 이러한 상황을 정부가 근절시키는 것은 사실상 불가능해 보인다.

북한에서 기술은 분명 변화의 촉매제 역할을 하고 있지만 정권에 딜레마를 안겨주고 있기도 한데, 평양 과학 기술 대학이 아마 가장 좋은 예일 것이다. 수 차례의 연기 끝에 2010년 10월에 조용히 문을 연 이 대학의 현 등록 학생 수는 160명 밖에 되지 않는다. 하지만 계획에 따르면 250명의 외국인 교수들이 2000명의 북한 학생들을 가르치는 것으로 되어있다. 한국의 복음주의 기독교가 상당한 자금을 제공했지만 이 대학을 짓는 데 있어 정작 장애물이 되었던 것 중 하나는 펜티엄급 이상 컴퓨터 등의 이중 용도(Dual use) 기술 품목에 대한 수출 제한이었다. 한국에서의 몇몇 사이버 공격 사건의 주 용의자로 북한이 꼽히고 있기 때문에 이러한 우려는 타당하다. 하지만 평양 과학 기술

대학 관계자들은 중국의 그러한 무역 제한 조치에 대한 집행 실패를 들면서 금지 조치는 유명무실해졌다고 반박하고 있다.

하지만 2009년 말 급작스럽게 단행된 화폐 개혁 조치를 통해 북한 정권의 시장 및 개혁 성향은 어디까지나 제한적일 뿐이라는 점이 분명해졌다. 화폐 개혁으로 주민들은 구권을 동일한 액면가와 거의 같은 그림(?)의 신권으로 교환해야 했는데, 약 60달러 정도의 교환 한도가 적용되어 거액의 북한 화폐 보유자들이 일시에 사라지게 되었다(Frank 2010). 벼룩 시장과 농산물 장터가 합해진 형태였던 옥외 시장 상당 수가 처음엔 큰 타격을 받았다는 일화들이 전해지기도 했다. 늦여름 정도의 사진들을 보면 시장들은 회복된 것으로 보이지만, 전반적인 북한 경제에 대해서는 회복되었다고 볼 수 없다. 친애하는 지도자 김정일과 김정운의 현장 지도에도 불구하고, 집단 농장들은 매우 비효율적이고 대부분의 공장들은 전기와 원료의 공급이 자주 끊기면서 황폐한 상태가 되었다. 인플레이션도 계속 잡히지 않고 있다. 화폐 개혁 조치 실패의 책임으로 고위 관료인 박남기가 3월에 처형되었다는 소문도 돌았다. 식량 부족은 여전히 심각한 상태인데, 세계 식량 계획(World Food Program)은 작년 11월에 올해 북한 주민 5명 중 1명은 기아를 경험하게 될 것으로 예상하기도 했다.

변화의 촉매제로서의 대외 무역 및 투자

북한의 2대 무역 상대국은 중국과 한국이다. 북한의 무역 통계에 대해서는 상당한 이견이 존재하지만, 한국 및 중국과의 무역 수치는 예외이다(중국과의 무역 통계는 한국에 대한 수치보다는 신뢰도가 낮다). 1998년 김대중 대통령이 햇빛 정책을 도입하면서 남북 교역은 이후 10년 동안 급증했지만, 이명박 정권이 들어서면서 더 이상 늘지는 않고 있다. 본인은 그 이유가 이명박 대통령의 대북 정책보다는 북한 내부의 권력 승계 과정에 있다고 본다. 활기찬 한국의 존재는 북한 정권에는 궁극적인 위협이 되기 때문에 북한은 한국으로부터는 고립된(isolated) 투자 프로젝트를 선호해왔다.

개성 공단은 남북 협력의 초석으로서, 2004년 10월 문을 연 이래 현재 100개가 넘는 한국 기업들이 입주해 공장을 운영하고 있다. 40,000명이 넘는 북한 주민들이 몇 백 명의 한국인들을 위해 일하고 있는 광경은 그야말로 깊은 인상을 남긴다. 비무장지대 바로 위쪽에 북한 인구 중심지에 인근하여 위치한 개성 공단은 2008년 이명박 대통령 취임 이후 오히려 확대되었다. 사실 한국 통일부 관계자 한 명은 본인에게 개성 공단에 대해 자본주의를 북한에 퍼뜨리기 위한 “트로이의 목마”로 묘사하기도 했다. 격리 구역처럼 울타리를 치고 검문소를 통해 출입 허가를 받은 근로자와 방문객만 들여보내

고 있긴 하지만, 이제 북한 근로자 200명 중 1명이 공단에서 일하고 있고 이들이 받는 임금 대부분이 정부로 간다는 점을 볼 때 개성 공단의 폐쇄는 북한 경제에 큰 타격을 줄 것이고 정권은 한 달에 2-3백만 달러를 벌여주는 황금알을 낳는 오리(Cash cow)를 잃게 될 것이다. 결국 개성 공단은 북한 정권을 떠받쳐주면서 북한을 한국과 엮어주고 있다. 두 차례 북한의 도발이 있었던 후에도 한국에서는 공단 폐쇄 여부에 대한 문제가 공개적으로 논의되지조차 않았다. 당파를 떠나 한국 정치권에는 유일하게 남은 남북 협력 사업을 중단시키는 것에 대한 거리낌이 있다. 천안함 사태와 연평도 포격에도 불구하고 2010년 개성 공단의 생산량이 10% 이상 증가한 것은 놀라운 일이다.

금강산 관광 사업은 대조적인 사례로써 남북 경협 의 위험과 국제 계약에 대한 북한의 명백한 무시를 보여주는 예가 된다. 금강산 관광 사업은 김대중 정권 시절의 남북 협력 시범 사업으로써, 백만 명이 넘는 한국 관광객들이 금강산의 절경을 즐겼다. 하지만 2008년 북한 초병의 한국인 관광객 사살 사건에 대한 공동 수사를 북한이 거부하면서 관광 사업은 중단되었다. 북한은 현대 아산이 지은 수백만 달러 규모의 시설에 대한 물수를 진행 중이고, 전체적인 남북 무역 규모도 줄고 있어서 남북 협력의 한계가 드러나고 있다. 반면, 북-중 교역은 호황을 맞고 있다.

김정일 국방위원장은 작년에 이례적으로 세 차례나 방중했는데, 사실 노동 신문에 가장 대대적으로 보도된 것은 5월 3일부터 7일까지 이루어진 첫 번째 방문이었다. 3개월 후 두 번째 방중을 하면서 동북부의 장춘시에서 후진타오 주석을 만났다. 중국 중앙 방송국(CC TV)은 당시 노동 신문에 보도된 130여 장의 사진에서는 볼 수 없었던 장면을 내보냈는데, 그 장면은 바로 김정일이 후진타오 주석과 포옹하는 모습이었다. 실제 개발 프로젝트 측면에서 가장 큰 성과를 낳았던 것은 세 번째 방문이었다. 여러 차례의 정상 회담에 대해 세부 사항은 알려진 것이 별로 없지만, 중국은 몇 차례 북한에 대한 변함없는 지지를 천명했고, 김정일 위원장도 “시간이 지나고 세대가 바뀌어도 우리의 우정은 언제나 변함없을 것이다”라고 선언했다. (노동 신문 2010a)

북한에 있어 중국은 중요한 경제적 생명선의 역할을 한다. 한 때 모택동이 “입술과 이빨”같이 가까운 사이로 묘사한 것으로 유명한 양 국 간의 무역과 투자는 지난 10년 동안 3배 증가했다. 공식 무역만 해도 거의 30%나 증가해서 2010년에는 30억 달러 선을 넘어섰다. 이는 남북 무역의 두 배 이상 규모이지만, 1400억 달러에 달하는 한중 무역 규모에는 훨씬 못 미치는 수치이긴 하다 (Komaki 2011). 만약 중국이 연료 공급을 중단한다면 북한 경제는 사실상 서서히 정지 상태로 가게 될 것이다. 천연 자원에 대한 끝없는 욕구로 중국은 인프라뿐 아니라 북한의 석탄 및 철광석 광산에 대한 장기 임대 계약을 체결해왔는데, 올 3월에는 나진의 항만 시설에 대한 50년 임대

계약을 체결하기도 했다. 한국 언론은 북한에 대해 “중국의 제 4의 동북성”이라고 종종 지칭하고 있기도 하다.

두 군데 경제 특구 프로젝트의 결과를 보면 북한의 경제 개혁 및 개방에 대한 의향을 읽을 수 있다. 90년대 초반에 북한은 나진-선봉 지구(나송으로 언급되기도 한다)에 처음으로 경제특구를 만들었지만 이 지역은 큰 투자를 유치하기에는 너무 외곽에 위치하고 있었다. 하지만 2010년 중국은 나진 항만시설에 대해 50년 임대 계약을 맺고, 중국 내륙의 흑룡강성과 기린성에서 나진을 통해 동해와 그 외의 지역으로 훨씬 더 빠른 접근을 할 수 있게 되었다(중앙일보 2011a 참조). 2011년 6월 9일 중국과 북한은 중국의 훈춘시와 북한의 나진항을 잇는 4차선 포장도로 착공식을 가지면서, 마침내 10여 년 전에 구상된 사업에 착수했다. 한편 그 하루 전에 북한 서쪽 국경 지대에서는 산업 공단 착공식이 열리기도 했다. 황금평은 단동 근처 압록강에 있는 섬지대이기 때문에 중국과 북한의 주요 도시에 충분히 가까우면서도 고립의 필요성을 충족시키는 곳이었다(중앙일보 2011b). 이미 십 년 전에 유사한 프로젝트가 제안된 적이 있었지만, 중국 측 프로젝트 담당자였던 양 빈(Yang Bin)이 2002년 탈세 혐의로 투옥되면서 성사되지 못했다. 만약 두 프로젝트 중 어느 하나라도 성과를 도출한다면, 북한이 경제 개방에 대해 적어도 중국과의 관계에 있어서는 더 진지해졌음을 알 수 있을 것이다.

결론

십 여 년에 걸친 잘못된 시도와 2009년의 화폐 개혁이 실패로 돌아가면서, 이제는 북한의 개혁과 개방 전망에 관한 한 비관론이 우세하다고 말할 수 있을 것 같다. 한 북한 전문 학자가 말 한대로 “성공의 가능성은 높지 않다”(Lankove 2011). 심지어 중국의 관측통들도 점점 더 솔직하고 비관적인 모습을 보이고 있다. 중국 공산당 중앙 당교의 장 리앵구이(Zhang Liangui)는 “북한은 여전히 개혁과 개방이라는 생각에 반대하고 있다”고 하였다(Global Times, 2011). 북한이 설사 스스로의 약속을 지킨다 하더라도 개혁과 개방은 거의 배타적으로 중국에 대해서만 이루어질 것이다. 그렇기 때문에 “북한을 잃어버릴까 봐” 두려워하는 한국의 지도자 층은 상당한 고뇌를 하고 있다. 북한의 단속적이었던 시장 경제로의 전환은 아직 미완 상태이다. 상당한 시장화(Marketization)가 이루어졌지만, 북한 지도부가 과연 얼마나 경제 변화의 의지를 가지고 있는지에 대한 근본적인 질문은 여전히 남아있다. 북한 당국의 마지못하나마 시장에 대한 인정, 기술과 중국에 대한 수용은 변화가 이루어지고 있음을 의미한다. 이러한 요인들이 체제를 강화시킬 지 아니면 와해시킬 지는 시간이 지나면 알 수 있을 것이다.

- Beck, Peter M. 2010. "Can North Korea Change?" *Foreign Policy*, 29 December.
- Beck, Peter M. 2011. "North Korea in 2010" *Asian Survey*, January-February.
- Dong Yong-seung. 2010. "Changes in the Market and Pubic Distribution System in North Korea" 3 Samsung Economic Research Institute, 3 September (in Korean).
- Everard, John. 2011. "The Markets of Pyongyang," Korea Economic Institute, Academic Paper Series, January.
- Frank, Ruediger. 2010. "Money in Socialist Economies: The Case of North Korea," *Asia Pacific Journal*, 22 February.
- Global Times. 2011. "Politics Comes Before Economy for North Korea," *Global Times*, 19 June 2011.
- International Crisis Group. 2006. "North Korea: Can the Iron Fist Accept the Invisible Hand?" 25 April.
- Joongang Ilbo. 2011a. "China's Road to the East Sea," *Joongang Ilbo*, 6 June (in Korean).
- Joongang Ilbo. 2011b. "Hwangkeumbyeong Becomes Shinuiju's Second Special Economic Zone," 8 June (in Korean).
- Komaki, Teruo. 2011. "The Prospects for China-North Korea Relations," Keio University International Symposium, 2 July, Tokyo (in Korean).
- Lankov, Andrei. 2011. "North Korea Not Quite in the Zone," *Asia Times*, 21 June.
- Rodong Shinmun. 2010a. "An Epochal Event Shining Brightly on the History of North Korea - China Friendship," 9 May (in Korean).
- Rodong Shinmun. 2010b. "More and Better Consumer Goods for the People!" 7 August (in Korean).

1

발표자 약력

| 최수영 (한국) | |
|----------|---|
| 주요 이력 | <ul style="list-style-type: none"> - 현직 : 통일연구원 기획조정실장 - 학위 : 미국 노스이스턴대 경제학 박사 - 민주평통 상임위원 |
| 관심 주제 | <ul style="list-style-type: none"> - 북한 경제 - 북한 도시 및 지역 경제 - 남북 경제 교류·협력 - 동북아 경제협력 |
| 최근 연구 활동 | <ul style="list-style-type: none"> - 「중국의 대북한 정책: 영향력 평가와 대응방향」(2010) 책임 발간 - ‘제3회 한일정책포럼’ (일본) 발표 (’10.9.29) |
| 주요 언론 동정 | - 조선일보, 데일리NK, 연합뉴스 등 |
| 발표 주제 | “북한경제의 시장화: 실물 유통적 측면을 중심으로” |

| Ruediger Frank (오스트리아) | |
|------------------------|---|
| 주요 이력 | <ul style="list-style-type: none"> - 현직 : 비엔나대학 교수 - 학위 : 독일 Mercator 대학 경제학 박사 - 김일성대 교환학생 (’91~’92), 고려대 방문 교수(’06) |
| 관심 주제 | <ul style="list-style-type: none"> - 북한 금융 체제 - 남북한 경제·사회 비교 - 사회주의 체제 전환 - 유럽연합의 대한반도 정책 |
| 최근 한국 방문 | <ul style="list-style-type: none"> - 당행-경남대 공동 주최 세미나 발표(’06.7) - 연세대 창립 125주년 컨퍼런스 발표(’10.5) |
| 주요 언론 동정 | <ul style="list-style-type: none"> - Wall Street Journal 인터뷰(’10.8.9) - 국민일보(’10.10.7), “루디거 프랭크 교수, ‘北, 덩샤오핑식 집단지도체제로 변신 중’” - KONAS Net(’11.3.23), “프랭크 교수, ‘北, 리비아 사태는 핵을 포기했기 때문’” |
| 발표 주제 | “북한경제의 시장화: 화폐 금융적 측면을 중심으로” |

| Ren Ming (중국) | |
|---------------|--|
| 주요 이력 | <ul style="list-style-type: none"> - 현직 : 길림대학교 동북아연구원 교수 - 학위 : 북한 김일성 대학교 경제학 박사 - 세종연구소 방문학자(’06), 통일연구원 방문학자(’02) |
| 관심 주제 | <ul style="list-style-type: none"> - 북한-중국 경제관계 - 중국 동북3성 개발전략 - 체제전환의 경제적 효과 - 동북아 경제협력 |
| 최근 한국 방문 | <ul style="list-style-type: none"> - 창원대학교 초청 연구교수 (’11. 1~12월) - 동국대 북한학연구소와 길림대 동북아연구원이 공동 학술회의 발표 (’06.11.2) |
| 주요 언론 동정 | - 연합뉴스 기사 언급 (’06.11.2 & ’04.4.29) |
| 발표 주제 | “북한의 시장경제발전에 있어서 북·중 경제관계가 미친 영향” |

| Stephan Haggard (미국) | |
|----------------------|--|
| 주요 이력 | <ul style="list-style-type: none"> - 현직 : UC San Diego 교수 - 학위 : UC Berkeley 대학 정치 경제학 박사 - World Bank, OECD, USAID, 동아시아연구원(EAI) 등 컨설팅 |
| 관심 주제 | <ul style="list-style-type: none"> - 북한 개발과 국제지원 - 북한 시장 기능과 주민 생활 - 북한 경제난과 정책개혁 - 동북아 경제공동체 |
| 최근 한국 방문 | <ul style="list-style-type: none"> - 경남대 초청강연('09.6) - 동아시아재단(이사장 정몽구) 국제회의 발표('10.8) |
| 주요 언론 동정 | <ul style="list-style-type: none"> - 연합뉴스('09.12.7) : “해가드 교수와 놀랜드 연구원, 北 강제수용소, 금품강탈 수단으로 활용” - Washington Post('09.12.6) - YTN 인터뷰('11.2) |
| 발표 주제 | “북한 경제의 시장경제화 수준 평가와 전망” |

| 배종렬 (한국) | |
|----------|--|
| 주요 이력 | <ul style="list-style-type: none"> - 현직 : 한국수출입은행 선임연구위원 - 학위 : 서울대학교 국제경영학 박사 - 통일부 정책자문위원, (사)통일경제연구협회 사무총장, 법무부 남북법령연구 특별분과위원, 지식경제부 남북산업자원 혁신포럼위원 |
| 관심 주제 | <ul style="list-style-type: none"> - 북한 경제 정책과 변화 - 남북 경제 교류·협력 - 북중 경제 관계 - 동북아 공동체 |
| 최근 한국 방문 | <ul style="list-style-type: none"> - 대한상공회의소-연세대 통일연구소 개최 세미나 발표 ('11.3.10) - 남북물류포럼 조찬간담회 발표 ('10.11.3) |
| 주요 언론 동정 | <ul style="list-style-type: none"> - 뉴시스 ('11.3.10) - MBC ('10.12.26) |
| 발표 주제 | “북한의 딜레마: 강성대국 건설과 시장경제” |

| | |
|-----|--|
| 양문수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한대학원대학교 교수 - 일본 도쿄대학교 경제학 박사('00) - 서울대 경제학과 졸업('85) - (前) 매일경제신문, 문화일보 기자 - (前) LG경제연구원 연구위원 |
| 장형수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 한양대학교 경제금융대학 교수 - 미국 브라운대학교 경제학 박사('93) - 한양대 경제학과 졸업('84) - (前) World Bank 연구위원 - (前) 국가정보원 북한담당 국가정보관(1급) |
| 홍익표 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대외경제정책연구원 통일국제협력팀 전문연구원 - 한양대학교 정치학 박사 - 대외경제정책연구원 전문연구원(현) - 북한대학원대학교 겸임교수(현) - 통일부 정책보좌관(2007) - 일본 ERINA 객원연구원(2006) |
| 이 석 | <ul style="list-style-type: none"> ○ KDI 북한경제연구팀장 - 영국 Warwick대학교 경제학 박사('03) - 서울대 경제학과 졸업('86) - (前) 통일연구원 통일학술정보센터 소장 - 통일부 자문위원 |
| 김병연 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 서울대학교 경제학부 교수 - 영국 옥스포드대학교 경제학 박사('96) - 서울대 경제학과 졸업('85) - (前) 영국 에식스 대학 교수 - (前) 서강대 경제학과 부교수 |
| 문희수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 한국경제신문 논설위원 - 연세대학교 경제학과 대학원 졸업('86) - 연세대학교 경제학과 졸업('84) - 한국경제신문사 입사('88) |

| | |
|-----|--|
| 고일동 | <ul style="list-style-type: none"> ○ KDI 경제정보센터 소장 - 미국 아이오와주립대학교 경제학 박사('88) - 고려대 경제학과 졸업('77) - (前) KDI 북한경제연구팀장 - 통일부 자문위원 |
| 남성욱 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가전략안보연구소 소장 - 미국 미주리주립대학교 경제학 박사('98) - 고려대 경제학과 졸업('86) - 고려대 북한학과 교수 - (前) 국정원 연구위원 |
| 홍양호 | <ul style="list-style-type: none"> ○ (前) 통일부 차관 - 이화여자대학교 북한학과 초빙교수 - 단국대학교 정치학 박사 - 경북대 경제학과 졸업 |