

## 변화하는 북한경제 평가와 전망

조 동 호\*

- I. 서 언
- II. 최근 북한 경제정책의 변화
- III. 7·1 조치 이후의 경제상황 평가
- IV. 향후 북한 경제정책의 전망

### 요 약

본 연구는 7·1 조치와 그 이후의 추가 조치들을 분권형 계획경제체제로의 전환 시도라고 해석한다. 그러나 이를 시장경제체제로의 이행을 염두에 둔 것이라고 보기는 어려우며, 7·1 조치를 통해 비공식부문의 확장을 방지하고 공식부문을 정상화시키겠다는 의도로 판단한다. 또한 7·1 조치는 나름대로의 경제성파를 보이고 있는 것으로 평가한다.

물론 북한경제가 7·1 조치 이후 성장하고 있다고 하더라도, 이는 내부자본의 동원과 인센티브 제도를 통한 노동생산성의 증가가 큰 영향을 미친 것이기 때문에 자생력을 갖춘 것이라고 보기는 어렵다. 결국 7·1 조치 이후 북한경제가 보이는 경제성장의 원천은 점점 고갈되어 나갈 것이라는 점에서, 현재 북한경제의 성장은 구조적인 취약함을 내포하고 있다고 할 수 있다. 따라서 북한은 외부자본의 유입을 위해서 노력할 수밖에 없으며, 7·1 조치로 시작된 북한의 새로운 경제정책은 분권형 계획경제 메커니즘을 강화하는 방향으로 전개될 것으로 전망된다.

\* 한국개발연구원 선임연구위원

## I. 서 언

2002년 7월 경제관리개선조치(이하 7·1 조치) 이후 북한은 새로운 경제정책을 실험하고 있다. 토지개혁 이후 최대의 변화조치라는 북한 스스로의 평가에서 보이듯이 7·1 조치 이후 북한의 경제정책이 보여주고 있는 변화는 지난 50년 동안 북한경제가 보여준 변화 이상의 놀라운 변화라고 할 수 있다. 그러면 북한의 경제정책 변화는 어떤 배경에서 어떤 목적으로 출발한 것이며, 어디를 향해 가고 있는가.

그동안 이에 대해서는 국내외적으로 많은 논의가 이루어져 왔다. 그리고 이들 논의는 본격적인 시장경제체제로의 전환 시작이라는 견해에서부터 과거 계획경제체제로의 회귀를 위한 과도기적 조치라는 견해에 이르기까지 다양한 분포를 보이고 있다. 그러면 7·1 조치가 시행된 지 2년이 되는 현재의 시점에서 다시 평가해본다면 어떻게 평가할 수 있을까. 또한 실제 경제현실은 7·1 조치가 의도했던 바대로 작동하고 있는 것일까.

본 연구는 이러한 질문에 답하기 위해 시도되었다. 우선 제II장에서는 7·1 조치의 내용과 성격, 그리고 7·1 조치 이후 추가조치를 살펴봄으로써 최근의 북한경제 변화를

파악하고자 한다. 제III장에서는 7·1 조치 이후의 경제상황을 평가한다. 마지막으로 제IV장에서는 향후 북한 경제정책의 전망에 대해서 논의한다.

## II. 최근 북한 경제정책의 변화

### 1. 7·1 조치의 내용과 성격

#### (1) 가 격

북한은 7·1 조치를 통해 가격인상 조치를 취하였다. 가격인상 폭은 품목에 따라 커다란 차이가 있는데, 세숫비누의 경우는 7배 정도 인상된 반면 쌀의 판매가격은 무려 550배 인상되었으며, 북한의 7·1 조치 내부문건<sup>1)</sup>에 의하면 평균적으로는 25배 인상되었다고 한다. 이와 같은 가격의 인상은 세 가지 목적을 지닌 것으로 분석된다. 첫째는 가격 수준의 현실화이고, 둘째는 가격 제정방식의 변화이며, 셋째는 재정부담의 해소이다.

우선 가격수준의 현실화는 국정가격을 농민시장의 가격수준과 유사한 수준으로 올리 기 위한 것이다. 예를 들어, 쌀 판매가격의 경우 이전에는 1kg당 8전이었는데, 이는 해방 직후인 1946년부터 유지되어 온 것이

1) 『조선일보』 2002년 10월 16일자에 보도된 바 있는 북한의 7·1 조치 내부문건은 7·1 조치의 본격적인 시행에 앞서 2002년 6월 1일 일선 당·정 기관 간부들과 군관들의 강연·학습 자료용으로 작성된 것으로 알려져 있다.

다. 따라서 50년 이상의 시간을 지나면서 발생한 물가상승을 고려하면 현실과는 동떨어진 수준일 수밖에 없었고, 더욱이 1990년대 후반 고난의 행군을 거치면서 심각한 식량부족현상이 일어남에 따라 국정가격과 농민시장 가격 간에는 커다란 괴리가 발생하게 되었다. 따라서 북한당국으로서는 가격을 새롭게 조정할 필요가 있었던 것이다. 특히 국정가격과 농민시장 가격의 차이가 크게 벌어지면서 상당수의 물품이 공식부문보다는 비공식부문으로 유출되었고, 이에 따라 공식부문이 극도로 위축되는 상황이 지속적으로 확대되는 것을 더 이상 간과할 수 없었던 것이다. 비공식부문의 확장은 결국 체제에 대한 위협 요인으로 작용하는 것이기 때문이다.<sup>2)</sup>

둘째로, 가격제정방식의 변화는 이전에는 기초원자재 가격을 기준으로 가격을 제정하였으나, 7·1 조치를 계기로 쌀 가격이 모든 가격의 기준이 되었다. 또한 쌀 가격은 다른 가격의 기준이 될 뿐만 아니라 임금의 기준으로도 이용되고 있다.<sup>3)</sup> 결국 7·1 조치를 통해 기존의 사회주의 가격제정방식은 폐기된 것으로 해석된다. 즉, 이제는 국가

가 정책적인 목적에서 인위적으로 가격을 결정하기보다는 생산원가, 국제시장 시세, 국내 수급상황이라는 세 가지 요인을 고려하여 결정함으로써 상품의 생산·유통·소비이 원활히 이루어질 수 있도록 유도하고자 하는 것이다. 물론 이러한 시도가 성공할 수 있을지 단정적으로 이야기하기는 어렵다. 왜냐하면 아직도 폐쇄적인 경제체제를 운영하고 있는 상황에서 국제시장 시세를 시의적절하면서도 정확히 파악할 수 있을 것인가에 대한 의문이 있고, 시장<sup>4)</sup>이 없는 실정에서 수급상황에 따른 가격결정이 제대로 이루어질 수 있을 것인가에 대한 의문도 존재하기 때문이다.

가격인상의 세번째 이유는 재정부담의 해소에 있는 것으로 판단된다. 북한당국은 그동안 국가의 보조금을 통해 가격을 낮춘 수준에서 유지해 왔으며, 그 결과 재정적자가 크게 늘어난 것으로 파악된다. 더욱이 고난의 행군을 거치면서 재정수입이 절반으로 감소하면서 가격보조를 위한 재정부담은 감당하기 어려운 상황에 이르게 되었다. 따라서 가격에 대한 보조금을 철폐하고, 그로부터 확보되는 자금을 경제건설에 사용하겠다는

2) 김용술 북한 무역성 부상 겸 대외경제협력추진위원장은 2002년 9월 2일 도쿄에서 일본 경제계 관계자들을 상대로 가진 비공개 설명회에서 “지난 시기에는 국가가격이 농민시장 가격보다 터무니없이 싸기 때문에 그 공간을 이용해서 국가상품을 빼내어 농민시장에 거래함으로써 부당한 수입을 얻게되는 비법적인 현상들이 나타나 는 것을 막지 못했습니다.”라고 언급하고 있다.

3) 조선신보, 2002. 7. 26.

4) 여기에서의 시장이란 북한이 최근 건설하고 있는 바와 같은 공간적 의미에서의 시장이 아니라 재화와 용역의 거래 메커니즘을 뜻하는 경제학적 의미에서의 시장을 가리킨다.

는 의도인 것으로 분석된다.

한편 새로운 가격의 운영에 있어서는 가격수준을 그대로 유지하는 것이 아니라 수시로 변경하고 있는 것으로 알려지고 있다. 7·1 조치 내부분건은 “앞으로는 상품수요와 공급이 변동되는데 따라 상품류통과 화폐류통을 원만히 보장할 수 있도록 상품가격을 고정시키지 않고 능동적으로 계속 조절하게 된다.”고 밝히고 있으며, 김용술 북한 무역성 부상 겸 대외경제협력추진위원장도 2002년 9월의 설명회에서 가격이 “국가의 정책의 경제관리체계로부터 이탈하지 않도록 국가가 조정”할 것이라면서 변동폭은 5~10% 범위가 될 것이라는 견해를 피력하였다. 이와 관련하여 필자와 면담한 북한 경제학자 역시 현재 북한에서는 가격제정위원회에 의해서 가격조정이 수시로 이루어지고 있으며, 조정간격은 품목과 시장상황에 따라 차이가 있지만 매일 혹은 2~3일 간격 등 비교적 ‘자주’ 이루어지고 있다고 확인한 바 있다.

## (2) 임 금

7·1 조치로 인해서 노동자들의 임금도 대폭 인상되었다. 가격의 경우와 마찬가지로 임금인상폭은 직종에 따라 큰 차이를 보이고 있는데 평균적으로는 18배 인상되었으며, 한 가정에서 평균 2명 정도 일하는 것으

로 가정하여 한 사람의 한 달 임금은 2,000 북한원 정도로 기준을 정했다고 한다.<sup>5)</sup> 또한 7·1 조치 내부분건에 따르면, 사회와 집단을 위해 더 많이 일하는 사람을 우대한다는 원칙에서 사무직 종사자보다 생산현장의 기술자, 고급기능공, 과학자의 임금인상률을 더 높였다고 한다. 예를 들어, 탄광 및 광산에서 일하는 노동자, 국가전략물자를 생산하는 노동자의 임금은 평균보다 높은 20~25배 인상되었으며, 생산현장에서 일하는 기사와 해당 기술 자격직제에서 일하는 연구사, 설계원, 대학교원 등 전문가의 임금은 약 19배 인상되었다. 그러나 비생산 부문의 노동자와 지도단위 일군의 경우는 17배 인상되는 데 그쳤다.

이처럼 임금을 인상한 이유로는 우선 상품가격이 인상되었다는 점을 들 수 있다. 즉, 임금이 인상되지 않는다면 생활을 유지하기가 불가능하게 된 것이다. 이처럼 임금인상은 가격인상에 따라 불가피하게 수반되어야 하는 조치의 성격이 있다. 그러나 이외에도 7·1 조치를 통한 임금인상에는 세 가지 주목할 만한 경제정책의 변화가 담겨 있다.

첫째, 기능 정도에 따른 임금격차를 확대하였다. 일반적으로 북한 노동자는 기능 정도에 따라 무기능, 기능, 고급기능 노동자로 나누어진다. 과거에도 이러한 기능 정도

5) 7·1 조치 내부분건.

에 따라 임금격차가 존재하였으나, 7·1 조치는 임금격차의 폭을 확대시켰다. 7·1 조치에 따라 북한당국이 작성·배포한 『노동자 생활비 기준표』<sup>6)</sup>에 의하면, 산업분야에 따라 차이가 있으나, 과거에는 무기능과 고급기능의 임금격차가 약 1.5~2배 정도에 불과하였던 반면 이제는 약 2~3배로 확대되었다. 이처럼 기능 정도에 따라 임금격차를 확대한 데에는 노동자로 하여금 숙련도를 높일 유인을 제공하여 생산 효율을 증대시킴으로써 그만큼 생산 증가를 유도하겠다는 북한당국의 의도가 담겨 있는 것으로 해석된다.

둘째, 임금격차의 확대보다 더욱 중요한 것으로서 분배의 평균주의가 철폐되었다는 점이다. 위에서 언급한 새로운 임금은 기준임금으로 그 액수가 반드시 보장된다는 것은 아니다. 노동의 양과 질, 자신의 공헌도와 소속단위의 실적에 따라 더 받을 수도 덜 받을 수도 있다. 따라서 7·1 조치의 임

금인상에는 평균주의를 없애고, 작업의 숙련도와 노동생산성을 임금에 반영하려는 의도가 담겨 있는 것이다. 실제로 2002년 10월 16일 『조선신보』는 평안남도 순천시에 있는 ‘2·8 직동탄광’을 예로 들면서 7·1 조치로 인해 “정량계획의 70%만 달성하면 기본생활비 전액을 지급하고 그 이상을 하면 누진생활비가 붙는다.”고 하면서 “계획을 120% 이상 수행한 다음부터의 생산실적에 대해서는 5배의 누진 생활비가 지급된다.”고 보도하였다. 또한 성과급 임금제의 도입은 기존의 사상적 자극 위주에서 물질적 자극으로의 정책전환을 의미하는 것이기도 하다.

셋째, 분배에 있어서의 평균주의 철폐와 더불어 주목되는 것이 이른바 ‘공짜’를 없앴는 것이다.<sup>7)</sup> 즉 ‘공짜’의 폐단을 극복하기 위해 북한당국은 국가부담에 의한 가격보조를 없애기로 결정한 것이다. 이처럼 국가보조금이 중단되고 물가와 임금이 수십 배 올랐다

- 6) 『노동자 생활비 기준표』는 석탄공업부문, 광업부문, 지질탐사부문, 립업부문, 금속공업부문, 전력공업부문, 기계공업부문, 전자공업부문, 화학공업부문, 경공업부문, 농업부문, 건설·건설공업부문, 제약공업 및 의료기구생산부문, 수산업부문, 철도운수부문, 자동차운수부문, 해운부문, 체신부문, 인쇄공업부문, 혁명사적부문, 문화부문, 광정부문, 도시경영부문, 국토부문, 상업부문, 급양부문, 편의부문, 기타부문 등 총 28개 부문 337개 직종에 대한 임금을 기능별로 제시하고 있다.
- 7) 7·1 조치 내부문건은 ‘공짜’의 문제점에 대해서 매우 구체적으로 지적하고 있다. 예를 들면, “사회적으로 공짜가 너무 많았다. 국가예산에서 비생산적인 지출이 생산적 지출보다 더 많았다. 그 가운데서 공짜로 나가는 몫이 무려 74%나 되었다.” “돌격대원들에게도 그들이 한달에 자기 생활비의 40%정도밖에 벌지 못하지만 나머지 60%의 생활비를 매달 국가가 보장해 주고 매일 식비와 려비, 이동작업보조금까지 공짜로 주었다. 해마다 여기에 지출되는 돈만 해도 1억수천만원에 달한다.” “심지어 철도일군이라고 해서 그 가족들까지도 무임승차권을 가지고 려행하였다.” “지난 시기 노동자, 사무원들의 실질생계비에서 식량값이 차지하는 몫은 불과 3.5%밖에 되지 않았다. 하루만 일하면 한달 식량을 사 먹을 수 있었기 때문에 구태여 애써 일하지 않고도 살아가게 되어 있었다. 일할 수 있는 많은 가정부인들이 사회에 진출하지 않고 일부 근로자들이 생산활동에서 열성을 내지 않은 이유가 바로 여기에 있었다.”

는 것은 임금의 성격 변화를 의미한다. 따라서 국가가 부담을 할 때는 노동자들이 본인의 생활을 영위하는 데에 있어서 실제로 얼마나 돈이 드는가를 알 수 없었으나, 이제는 각자가 받은 임금으로 살림살이의 모든 문제를 해결하지 않으면 안 되게 된 것이다. 이는 일반 노동자의 생계유지의 한 축이었던 국가에 의한 사회보장이 대폭 축소되었음을 나타낸다.

### (3) 기업관리

북한은 7·1 조치를 통해 계획 수립 및 운영에 있어서 지령성 계획지표를 줄이고 지방, 공장 및 기업소, 농장 등 하부단위의 자율성을 강화한 것으로 파악된다. 이와 관련하여 이미 김정일은 2001년 10월 3일 담화에서 계획지표들을 중앙과 지방, 상급기관과 하급단위 사이에 합리적으로 분담하도록 해야 한다고 하면서 “계획경제라고 하여 모든 부문, 모든 단위의 생산경영활동을 세부에 이르기까지 다 중앙에서 계획하여야 한다는 법은 없습니다.”라고 이야기하고 있다. 나아가 김정일은 “지방산업공장들에서 생산하는 소비상품의 가격과 규격 같은 것은 국가적으로 제정원칙과 기준을 정해 주고 상급기관의 감독밑에 공장자체로 제정하여 생산도 하고 판매도 하도록 하는것이 좋습니

다.”라고 발언함으로써 하부단위로 하여금 부분적이거나 일부 가격의 결정권을 허용하고 있기도 하다.

이와 같은 김정일의 분권화방침은 7·1 조치로 현실화되었으며, 공업부문뿐만 아니라 농업부문에서도 실행되고 있는 것으로 파악된다. 실제로 『조선신보』는 7·1 조치로 협동농장의 결심으로 얼마든지 생산계획을 세울 수 있고 농장원들에게 더 많은 분배를 줄 수 있게 되었다고 전하고 있다.<sup>8)</sup> 이는 북한의 계획경제 운영방식이 변화되었음을 시사하는 것으로 해석된다. “국가계획은 그야말로 전 인민의 의지를 반영한 당의 지령이자 국가의 법이다. 누구에게도 그것을 어길 권리는 없으며, 모든 경제기관, 기업소는 단지 그것을 수행할 의무를 가진다.”<sup>9)</sup>는 김일성의 언급으로부터 알 수 있듯이 지금까지 북한은 지령형 계획경제를 지향하여 왔다. 또한 “국가는 계획의 일원화, 세부화를 실현하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장한다.”는 북한 헌법 제34조로부터 북한식 지령형 계획경제의 특징이 바로 계획의 일원화, 세부화에 있음을 알 수 있다.

결국 7·1 조치는 계획의 일원화 및 세부화의 관점에서 볼 때 커다란 변화로 해석된다. 물론 7·1 조치가 분권화의 성격을 지녔

8) 조선신보, 2002. 8. 2.

9) 김일성, 『김일성저작집』, 조선로동당출판사, 1983, 35~36쪽.

다고 해서 중앙의 계획이 폐기되었다거나 중  
앙계획의 구속력이 사라졌다는 것은 아니다.  
실제로 북한의 『조국』 2003년 7월호는 7·1  
조치 1주년과 관련한 기사에서 평양기료품  
공장의 사례를 소개하면서 “국가에서 시달된  
인민경제계획에 준하여” 공장 단위에서의 계  
획을 세우고 있다고 보도하고 있다.

그럼에도 불구하고 부분적이거나 하급단  
위의 자율성을 인정하는 분권화조치를 실행  
한 것은 의미 있는 변화로 해석된다. 심지  
어 북한은 종전에는 개인이 임의로 개간·  
경작할 수 있는 토지를 30~50평으로 제한  
하였던 것을 400평으로 확대하였으며, 일  
부 지역에서는 협동농장의 토지를 개인에게  
할당하여 개인 영농제도를 시험적으로 실시  
하고 있다고 한다.<sup>10)</sup>

그렇다면 북한당국은 왜 중앙집권적 계획  
운동을 더 강화하지 않고 분권화를 확대한  
것일까. 이에 대해 김용술 북한 무역성 부  
상 겸 대외경제협력추진위원장은 2002년 9  
월의 설명회에서 “그전에는 국가가 지방마  
다, 공장, 기업소마다 계획을 세우니 없는  
것을 있는 것으로 보고 현실성이 없는 계획  
을 세워서 경제발전에 혼란을 주는 현상”들

이 발생하였기 때문이라고 설명하고 있다.  
김정일 역시 2001년 10월 3일의 담화에서  
과거에는 “제기되는 과업과 요구가 많다고  
하여 현실을 무시하고 억지로 수자를 맞추  
어 놓거나 없는것도 있는것처럼 문건으로  
꾸며대는 놀음”을 하고 있었다고 언급하고  
있다. 결국 분권화는 중앙당국에 의한 계획  
의 수립과 통제에는 한계가 있으므로 생산  
단위의 자체적인 계획수립을 통해 계획지표  
의 실현 가능성을 높이겠다는 의도에서 나  
온 조치로 풀이된다.

한편 기업관리에 있어서도 상당한 변화가  
발생한 것으로 알려진다. 이제까지 북한은  
주로 현물표시지표와 화폐표시지표에 의한  
계획수행률을 기준으로 기업실적을 평가하  
여 왔다. 그러나 7·1 조치를 계기로 ‘변 수  
입에 의한 평가’를 실시하기로 하였다. ‘변  
수입에 의한 평가’를 도입한 이유는 생산되  
기만 하면 판매가 안 되어도 계획달성으로  
평가되는 기존 지표에 비해 새로운 지표는  
판매실적이 직접적으로 반영되기 때문인 것  
으로 추정된다.<sup>11)</sup> 따라서 앞으로 북한 기업  
은 변 수입을 늘리기 위해 원가절감, 생산  
효율성 증대뿐만 아니라 마케팅에도 관심을

10) 통일부, “2002년도 북한경제 종합평가와 전망”, 2003. 1. 17, 3쪽. 보다 구체적으로 2003년 초부터 신의주  
와 온성에서 3~4가구를 한 분조로 묶어서 농사를 짓게 하고 목표를 초과한 생산량에 대해서는 자체 분배하  
도록 하는 가족분조제가 시범운영되고 있다고 한다. 김경량, “최근 북한농업의 동향과 남북협력시 고려사항”,  
『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 10월호, 한국개발연구원, 4쪽.

11) 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적조치에 대한 잠정적해석(1)”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 10월  
호, 한국개발연구원, 78쪽.

기울일 것으로 예상된다.

특히 결산분배를 하는 국영기업에만 적용하여 온 번 수입 지표를 모든 기업에 적용한다는 것은 철저한 독립채산제의 실시를 의미한다. 이 조치로 인해서 북한 기업은 이전에는 국가에 납부하고 있었던 고정재산상환비(감가상각금, 설비사용료)와 고정재산판매수입의 내부유보가 가능해졌다.<sup>12)</sup> 이는 실적에 따른 보상과 처벌이 강화되는 것을 의미한다. 계획을 초과 달성하여 수익을 많이 거둔 기업과 소속 노동자는 그에 상응한 분배를 받게 되나, 국가가 정해 준 현물지표별 공급계획을 실행하지 못하였을 경우에는 벌금을 내야 한다. 그러나 계획을 달성하지 못하고 자체적으로 수입을 충당하지 못하는 경우에도 아직 기업을 파산시키는 것은 고려하지 않고 있는데, 이는 사회주의의 원칙상 실업을 우려하기 때문이라고 한다.<sup>13)</sup>

또한 무역에 있어서의 분권화조치도 실행된 것으로 파악된다. 2003년 8월 23일 『조선신보』는 “지난 시기 조선에서 무역활동은 전문기관만이 담당, 수행하였다.”면서 “경제관리를 개선하는 일련의 조치가 취해지면서 개별적인 공장, 기업소들도 필요에 따라 무역성의 통일적인 지도밑에 무역활

동을 벌릴수 있게 되었다.”라고 소개하고 있다. 또한 공장·기업소에 대해 수출물량의 세 배까지 수입물량을 늘릴 수 있는 권한도 부여하고 있다고 한다.<sup>14)</sup> 이 밖에도 북한은 공장운영에 있어 당 간부가 행사하던 기업경영권을 지배인에게 이양함으로써 지배인의 역할을 제고하였다. 기존의 공장당위원회의 정치적 지도를 우선시해 오던 방식에서 지배인의 경제적 판단을 중시하는 방식으로 변화한 것이다. 이와 관련하여 2002년 9월 19일 북한의 조선아시아태평양평화위원회 리종혁 부위원장은 경영권을 지배인에게 되돌려 줌으로써 경영자율화를 확대하고 약 1년 정도 관찰한 후 경쟁력 있는 공장과 기업소를 구별해 내려고 하고 있다고 언급했다고 하나, 실제 그렇게 진행되고 있는지는 확인하기 곤란하다.<sup>15)</sup>

## 2. 이후의 추가조치

### (1) 시장의 개설

북한은 2003년 3월 시장의 개설을 허용하는 조치를 취하였다. 이 시장은 기존의 농민시장에서 농민이란 말을 사용하는 대신에 각 지역의 명칭을 딴 시장으로 부르고

12) 강일천, “7·1 경제관리개선조치 1년의 평가와 재해석”, 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』, 고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술세미나 자료집(2003. 6. 26), 9쪽.

13) 2003년 북한 경제학자와의 인터뷰.

14) 권영경, “북한경제의 현황과 변화전망”, 『북한이해』, 통일부 통일교육원, 2003, 184쪽.

15) 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』, 세종연구소, 2003, 75쪽.



있는데, 3월 말부터는 평양에서도 각 구역마다에 있는 농민시장을 시장으로 부르고 있다. 이 시장과 과거의 농민시장의 차이는 대략 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 1년 365일 운영된다는 점이다. 과거 농민시장은 비나 눈이 오는 경우 장사가 곤란하였던 것에 반해서 2003년에 개설된 시장은 지붕이 있어 1년 내내 운영이 가능하다. 둘째, 과거의 농민시장에서는 쌀을 제외한 농산물의 판매가 주를 이루고 있었는데, 2003년의 시장에서는 농산물 이외에도 공산물의 판매가 허용되었다.<sup>16)</sup> 셋째, 개인, 협동단체, 국영공장·기업소 등 모든 개인과 단체가 판매자가 될 수 있도록 하였다.

이처럼 연간 운영되는 상설시장을 평양에 개설하였을 뿐만 아니라 전국 각지에도 이와 같은 시장을 개설하려 하는 것은 커다란 변화라고 할 수 있다. 또한 시장 개설에 있어서 외국인투자의 도움을 얻으려는 노력도 기울이고 있다.<sup>17)</sup> 더욱이 7·1 조치 직후 농

민시장을 단속함으로써 시장을 축소시키려는 시도<sup>18)</sup>를 하였던 것에 비하면 실로 놀라운 변화인 셈이다.

필자와 면담한 북한 경제학자에 따르면 시장 설치의 목적은 대략 세 가지로 정리된다. 첫째, 시장을 장려함으로써 상품의 양이 늘어나고 질이 개선됨으로써 대중소비품 소비수준이 향상될 것이다. 둘째, 시장을 이용하는 주민들이 모두 화폐에 관심을 가지게 되고, 그에 상응해서 국민소득이 증가하게 될 것이다. 셋째, 시장활동을 통해 조직을 개선하고 효율을 증가시키려는 의지가 높아짐으로써 경제발전에 기여하게 될 것이다.

그러면 시장은 어떻게 운영되는가. 이에 대한 정확한 자료는 없으나, 대략 다음과 같은 것으로 파악된다. 우선 시장의 개설은 김정일의 허용에 의한 것이다. 2003년에 면담한 북한 경제학자에 의하면 김정일은 “일반 주민이 편하게 사용하고 있는데, 굳이 없애려고 할 것이 없다.”라고 발언하였으며, 이에 따라 시장의 개설이 추진되었다고 한

16) 실제로 『조선신보』는 “농토산물뿐만 아니라 공업품도 팔고 사게 되어 있는 개편된 종합시장이 지금 우리 나라의 도처에 꾸려지고 있다”고 보도한 바 있다. 조선신보, 2003. 6. 16.

17) 2003년 10월 20~21일 이탈리아 로마에서 열린 『북한의 경제발전과 향후 EU와의 협력』이라는 주제의 국제회의에 참석한 북한 경제학자는 북한은 해주, 와우도, 대동강지역에 각각 대, 중, 소규모의 시장을 건설할 계획을 가지고 있다고 언급하였다. 그는 대규모는 매대의 수가 약 1,500개, 중규모는 약 800개, 소규모는 약 500개를 의미하는 것이라고 하면서 각각에 대해 329,910유로, 227,150유로, 185,740유로의 외국인투자를 기대한다고 발언하였다.

18) 북한은 7·1 조치가 시행된 직후인 7월 15일을 전후하여 장마당을 폐쇄하는 등 일체의 사적인 매매행위를 금지하는 조치를 취하였다고 한다. 조선일보, 2002. 8. 6. 또한 10월에도 북한당국이 농민시장을 적극적으로 통제함에 따라 농민시장에서 거래되는 물품의 종류와 양이 크게 줄어들었다는 보도도 있었다. 동아일보, 2002. 10. 10.

다.<sup>19)</sup> 이는 북한 국가계획위원회 최홍규 국장이 2003년 4월 1일 『조선신보』와의 인터뷰에서 “시장이 사회적수요를 충족시키는 공간으로서 제대로 기능하도록 나라가 보다 적극적인 관리정책을 실시해 나가자는 의지의 표현”이라고 언급하고 있는 것과 동일한 맥락이다.

판매자 선정에 있어서 개인의 경우에는 신청을 받아 국가가 일정 기준을 갖춘 자를 선정하는 것으로 파악된다. 2003년에 면담한 한 북한 경제학자는 “평양 중구역의 경우 1인민반(20세대)에 세 자리가 배정되었다”고 언급한 바 있다. 가격의 경우는 기본적으로 수요와 공급에 따라 자유롭게 결정되도록 하고 있으나 국가에 의해 상한선이 설정되어 있으며, 수요와 공급에 따라 10일에 한번씩 검토하여 ‘적절한 가격’을 산출한다.<sup>20)</sup> 한편 협동단체나 국영공장·기업소에서 판매하는 상품이 개인이 판매하는 상품과 동일한 경우에는 협동단체 및 국영공장·기업소에서 판매하는 상품의 가격을 좀 낮게 책정하는데, 이는 가급적이면 주민의 구매를 협동단체 및 국영공장·기업소의 판

매상품으로 유도함으로써 공식부문의 생산을 활성화하기 위한 것이라고 한다.

## (2) 공채의 발행

북한은 2003년 5월 1일부터 「인민생활공채」를 발행하였다. 2003년 3월 27일 발표된 내각 공보에 의하면 「인민생활공채」 발행의 목적은 ‘나라의 부강발전과 인민들의 복리증진에 이바지’하기 위한 것으로서 2003년 5월 1일부터 2013년 4월 30일까지의 10년을 유효기간으로 하여 500원권, 1,000원권, 5,000원권의 세 가지 종류를 발행하며, 추첨에 의해 당첨금과 원금을 돌려주는 방식으로 상환한다고 규정하고 있다.

그런데 이번 공채의 발행은 1950년 「인민경제발전채권」 이후 처음일 뿐만 아니라,<sup>21)</sup> 그동안 공채를 매우 부정적으로 해석해 오던 북한으로서는 이례적인 일이다. 예를 들어, 1985년판 북한의 『경제사전』은 공채란 세금과 함께 노동자를 추가적으로 착취하는 수단으로서 계급적 모순을 격화시키고 자본주의의 모순을 더욱 심화시키는 것이라고 주장하고 있으며, 이러한 시각에

19) 2002년 12월 18일 『조선일보』 역시 북한당국이 12월 초에 그동안 강력하게 통제해왔던 장마당에서의 공산품 거래와 일반주민들의 사적인 장사행위를 허용했다고 보도하면서 이와 같은 허용 조치의 배경에 대해서는 “대부분의 기업소가 월급을 주지 못하고 식량마저 끊겨 민심이 악화되자 중앙의 경제일꾼들이 현장일꾼들로부터 보고받아 김정일에게 제의서로 올려 실행된 것이라고 소문이 퍼져있다.”는 함경북도 무산시에 거주하는 북한주민의 말을 인용하고 있다.

20) 조선신보, 2003. 12. 22.

21) 북한의 과거 공채 발행 사례 및 「인민생활공채」의 목적과 배경에 대한 구체적인 논의는 다음을 참조. 조동호, “인민생활공채 발행의 배경과 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 4월호, 한국개발연구원

서 1995년판 『재정금융사전』은 “사회주의 사회에서는 정상적 시기에 공채를 발행하는 현상이 있을수 없다.”고 서술하고 있을 뿐만 아니라, 1995년판 『조선대백과사전』은 “우리 나라에서는 공채가 없으며 있을 필요가 없다”라고 강조하고 있기까지 하다.

그러면 북한이 「인민생활공채」를 발행한 의도는 무엇인가. 인플레이션 방지를 위한 통화흡수 등 여러 가지 해석이 가능하지만, 가장 큰 목적은 경제발전을 위해 일반 주민의 여유자금, 즉 ‘장롱 속 자본’을 동원하기 위한 것이라고 판단된다. 「인민생활공채」 발행에 관한 내각 공보 하루 전인 2003년 3월 26일 최고인민회의 제10기 제6차회의에서 북한의 문일봉 재정상은 보고를 통해 공채의 발행은 “여유화폐자금을 동원하여 나라의 경제발전과 인민생활향상을 위한 사업

에 효과적으로 리용하자는데 근본목적”이었다고 밝힌 바 있다.<sup>22)</sup>

결국 「인민생활공채」의 발행은 그만큼 국가재정이 어렵다는 사실을 반증하는 것이다. 게다가 아직도 경제적 어려움을 겪고 있는 일반 주민들이 「인민생활공채」를 자발적으로 구매하고 있을 것으로 보기도 곤란하다. 북한이 『로동신문』 등의 기사를 통해 공채의 판매가 성황을 이루고 있다고 여러 차례 보도하고 있으나,<sup>23)</sup> 이는 오히려 판매가 부진하기 때문에 주민들을 독려하기 위한 선전으로 보는 편이 타당할 것으로 여겨진다.<sup>24)</sup> 따라서 북한은 「인민생활공채」를 거의 강제적으로 주민들에게 할당하고 있는 한편,<sup>25)</sup> 구매 및 자진헌납 경쟁을 유도하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>26)</sup>

그러나 현실에 있어서 「인민생활공채」의

22) 또한 「인민생활공채」를 해설하는 2003년 3월 30일 『로동신문』 기사 역시 “주민들이 가지고 있는 여유화폐를 나라살림살이에 효과 있게 리용하기 위하여 발행”한다고 설명하고 있으며, 2003년 4월 3일의 『민주조선』 기사도 “우리자체의 힘으로 강성대국건설에 필요한 자금을 마련하자는데 중요한 목적이 있다.”고 주장하고 있다.

23) 예를 들어, 2003년 6월 4일 『로동신문』은 “중앙인민생활공채상무에 종합된 자료에 의하면 5월 31일 현재 전국적으로 2천만매의 인민생활공채가 판매됐으며 수백만명이 공채구매사업에 참가하였다.”고 밝히면서 “공채 구매사업은 시간이 흐를수록 더욱 더 고조를 이루고 있으며 구매한 공채와 현금을 무상으로 국가에 바치려는 애국적 소행들도 발현되고 있다.”고 주장하고 있다.

24) 2003년 6월 15일 북한의 『조선중앙방송』이 「인민생활공채 구매사업에서 발현되는 애국열의」라는 제목의 보도를 통해 주민들이 공채 구매에 적극적으로 나서고 있음을 강조하면서 “나라에서는 인민생활공채 구매사업에서 특출한 모범을 보인 공민들을 높이 평가해주며 여러가지 국가적 혜택을 돌리는 조직사업들이 진행되고 있다.”고 밝힌 것도 이와 같은 맥락에서 해석된다.

25) 실제로는 월급에서 강제로 공채해 주민들의 불만을 사고 있는 것으로 알려지고 있으며, 중국 옌지(延吉)의 한 소식통은 “지난 2일 중국 옌지로 나온 함경북도 청진시의 K연합기업소 간부로부터 ‘기업소가 지난달 30일 월급에서 공채구입 명목으로 1천원을 공채했다’는 얘기를 들었다.”고 전한 것으로 보도되었다. 중앙일보, 2003. 5. 8.

26) 예를 들어, 북한의 지역방송인 해주방송은 북한 황해남도 강령군의 당위원회와 인민위원회 등 31개 기관의 당원과 근로자들이 구매한 「인민생활공채」를 모두 국가에 헌납했다고 전하면서 특히 “강령군은 현재 공채 구

판매실적은 부진한 것으로 평가된다. 북한은 『인민생활공채』의 판매목표를 500북한 억원으로 설정하였으나,<sup>27)</sup> 실제로는 이에 못 미치고 있는 것으로 판단된다. 본래는 북한이 공채의 판매기간을 7월 말로 계획하였으나, 11월 말까지로 연장한 것도 판매 부진을 시사하는 것이다.

### (3) 사회주의 물자교류시장의 설치

또한 북한당국은 사회주의 물자교류시장을 설치하였다. 즉, 농민시장을 대신한 상설시장이 소비재의 유통공간을 조성한 것이라면, 사회주의 물자교류시장은 원자재 등 생산재의 유통공간을 마련한 것이다. 이미 김정일은 2001년 10월 3일 담화를 통해 “자재공급사업도 계획에 맞물려 생산공급하는 것을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의물자교류시장을 조직하여 운영하는 것이 필요합니다. 사회주의 물자교류시장을 조직운영하면 공장, 기업소들 사이에 여유 있거나 부족되는 일부 원료, 자재, 부속품 같은 것을 서로 유무상통하는 방법으로 해결할 수 있을 것입니다”라고 지적하고 있다. 나아가 김정일은 “공장, 기업소들에서 자기 생산물의 몇 프로를 자재보장을 위한 물자교류에 쓰게 할 수도 있습니다.”라고 구체적

인 지침을 주고 있기도 하다. 이러한 사회주의 물자교류시장의 설치에 각 공장이나 기업소들 간에 과부족되는 원료나 부속품 등을 서로 교환하도록 함으로써 생산효율을 높이하고자 하는 의도로 판단된다.

그러나 사회주의 물자교류시장이 상설시장과 같이 물리적인 공간에서 존재하는 것은 아닌 것으로 파악된다. 즉, 공장이나 기업소에서 남는 자재나 부족한 자재가 발생하면 관련 계획기관에 통지를 하고, 각 공장 및 기업소로부터 통지받은 내용을 토대로 계획기관이 자재가 남는 공장·기업소와 자재가 부족한 공장·기업소를 연결시켜 주는 형태인 것이다.

그러나 김정일은 사회주의 물자교류시장을 허용하면서도 “교류하는 물자의 종류와 범위를 적절히 규정해 주고 반드시 은행을 통하여 결제하는 질서를 세워야” 한다고 하면서 “계획사업을 합리적으로 분담하면서도 인민경제부문들과 중요지표들의 총적규모와 발전방향은 어디까지나 국가계획위원회가 종합적으로 타산하고 틀어줘야 합니다.”라고 발언하고 있다. 결국 물자교류시장은 계획당국의 통제하에 있는 제한된 범위의 생산재시장인 것이다. 그럼에도 불구하고 사회주의 물자교류시장을 개설한 것은

매 계획을 101.6% 달성”했으며, “일부 주민들은 한 푼 두 푼 모아둔 돈과 가정에서 요긴하게 쓰이던 가정용품을 팔아 공채를 샀다.”고 보도하였다. 연합뉴스, 2003. 8. 1.

27) 2003년 북한 경제학자와의 인터뷰.

시장기능의 확대라는 측면에서 의미있는 변화로 해석된다.

### Ⅲ. 7.1 조치 이후의 경제상황 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 7.1 조치와 그 이후의 추가 조치들은 분권형 계획경제 체제로의 전환 시도라고 해석할 수 있다. 즉 기존의 스탈린식 계획경제체제로는 더 이상 경제난을 해결할 수 없게 되자, 분권형 계획경제 메커니즘을 모색하게 된 것이다. 그러나 이를 시장경제체제로의 이행을 염두에 둔 것이라고 보기는 어려우며, 7.1 조치를 통해 비공식부문의 확장을 방지하고 공식부문을 정상화시키겠다는 의도로 판단된다.

실제로 7.1 조치는 성과를 보이고 있는 것으로 평가된다. 우선 거시적으로 보면 북한은 2002년 1.2%의 경제성장률을 보였고, 2003년에는 1.8%의 성장률을 보인 것으로 추정되고 있다. 또한 2003년 수출은 전년 대비 5.5%, 수입은 5.9% 증가함으로써 전체 무역규모는 5.8% 증가한 약 24억 달러를 기록하였다.

산업 부문별로 보더라도 북한경제의 성장 추세는 확인된다. 통일부에 따르면,<sup>28)</sup> 2002

년의 경우 전 사업부문에 걸쳐 새로운 설비 능력 확대는 이루어지지 않았으나 기존 경제토대의 정비 강화를 통한 생산 정상화 추진으로 2001년보다 다소 향상된 것으로 평가된다. 구체적으로 농림수산 부문은 연중 비교적 순조로운 기상조건과 주민생활문제 우선 해결이라는 정책으로 인해 타 산업분야에 비해 생산활동이 비교적 활발하게 전개되었고, 에너지부문은 수력 및 중소형발전부문의 시설 확장 및 주요 화력발전소의 발전설비 개·보수로 전력생산량이 다소 증가된 것으로 파악된다. 또한 경공업부문과 소규모 지방산업 공장도 2001년에 비해 생산이 비교적 활발하게 추진된 것으로 평가된다.

이러한 추세는 2003년에도 이어지고 있는 것으로 파악된다.<sup>29)</sup> 농업은 미곡생산이 감소하였으나 여타 곡물의 경우 비교적 양호한 기상여건과 남한의 비료지원 등에 힘입어 수확량이 증가하였고, 광업은 전력부족의 일부 해소와 광부들의 임금상승에 따른 근로의욕 증대 등에 힘입어 전체적으로 3.2% 증가하였다. 경공업 생산은 생필품 증산노력에 힘입어 식음료품, 의류, 제재 및 목제품 등을 중심으로 2.3% 늘어났으며, 중화학공업 생산 역시 설비 개보수 및 전력사정 개선 등으로 성장세를 시현하였

28) 통일부, “2002년 북한경제 종합평가”, 2003. 1.

29) 한국은행, “2003년 북한 경제성장률 추정 결과”, 2004. 6. 8.

다. 특히 서비스업은 7·1 조치로 인한 상업 유통의 활성화로 도소매업은 9.8%, 운수업은 4.0% 증가한 것으로 평가된다. 그 결과 종합적으로 볼 때 2003년 북한경제는 핵문제 등으로 인해 대외공급 상황이 개선되지는 못하였으나, 7·1 조치에 따른 대내 공급 능력 확대에 의하여 플러스 성장을 이룩한 것으로 평가된다.<sup>30)</sup>

물론 이러한 평가에 대해서는 다음과 같은 세 가지 의문이 제기될 수 있다. 첫째, 2002년 이후 북한경제의 성장이 7·1 조치에 기인하는 것인가의 문제이다. 상당 규모에 이르는 국제사회의 지원, 양호한 기상여건 등 외부적인 요인이 경제성장에 미친 영향을 무시할 수 없기 때문이다.<sup>31)</sup> 그러나 생산요소의 특별한 증가가 발견되지 않는 상태에서 경제가 성장을 하였다는 것은 어느 정도 7·1 조치가 영향을 미쳤던 것으로 해석할 수 있다. 물론 2003년 공채의 발행으로 인한 내부자본의 동원도 경제성장에 큰 역할을 하였으나, 이 역시 7·1 조치의 연장선 상에 있는 조치로 보는 편이 타당할 것

이다. 특히 2003년의 경우 모든 산업 부문이 플러스 성장을 하였다는 점이나 북한 방문자들이 공통적으로 지적하듯이 노동자들의 생산성이 높아졌다는 평가는 7·1 조치와 아니고서는 설명하기 어렵다.<sup>32)</sup>

둘째, 외형적으로 나타나는 성장과는 달리 실질적으로는 경제난이 가중되고 있다는 지적이다. 이러한 주장의 근거로 사용되는 것이 극심한 인플레이션이다. 예를 들어 7·1 조치를 통해 가격을 암시장 수준에 근접시키는 형태로 대폭 인상함으로써 물자의 수급을 조정하고 과잉통화를 흡수하고자 했으나 인플레이션을 촉발시키는 결과만을 낳았다는 것이다.<sup>33)</sup> 물론 7·1 조치 초기에는 상당한 인플레이션이 발생한 것으로 파악된다.<sup>34)</sup> 그러나 과연 그 이후에도 인플레이션이 심각한 우려를 낳을 정도로 진행되고 있는지는 불분명하다.

〈표 1〉은 7·1 조치 이후 평양 농민시장의 물가 추이를 비교한 것이다. 7·1 조치 직후인 2002년 8월과 2003년 2월을 비교하면 물가는 상당 폭 증가한 것으로 나타나고 있

30) 통일부, “금년도 북한경제 종합평가”, 2003. 12. 29.

31) 예를 들어 2002년 남한을 포함한 국제사회의 대북지원 규모는 약 3.9억달러로서 북한 수출규모의 53.7%에 달한다.

32) 북한경제가 활력을 보이고 있다는 사실은 최근의 북한경제 특집기사에서도 확인된다. 매일경제신문, 2004. 6. 9.

33) 양문수, “7·1 경제관리개선조치와 북한의 변화”, 남북경협포럼 창립세미나 발표논문(2003. 11. 28), 7쪽.

34) 예를 들어 북한주민과 기업인 및 현지에서 활동하는 구호기관 관계자들에 의하면 북한 전역의 암시장에서 2002년 4/4분기 동안 쌀값이 50%나 올랐으며 다른 생필품 가격은 무려 3배나 폭등하는 등 인플레이션이 심각한 상황이라고 한다. Washington Post, 2003. 1. 26.

〈표 1〉 평양 농민시장 물가 비교

구 분	2002년 8월	2003년 2월	2003년 8월	2003년 9월
쌀 (1kg)	120~150원	130~150원	170~250원	170~190원
옥 수 수(1kg)	70~100원	75~85원	130~150원	100원
밀 가 루(1kg)	100~120원	-	140~180원	200원
감 자(1kg)	40~50원	-	50~80원	40원
계 란(1알)	25~30원	22~25원	30~45원	40원
명 태(1마리)	150~200원	300~400원	250~300원	150원
돼 지 고 기(1kg)	250~300원	360~380원	300~500원	500원
설 탕(1kg)	200~250원	400~420원	300~350원	380원
사 탕(1kg)	300원	-	400원	400원
파 자(1kg)	250~300원	-	300~400원	380원
소 금(1kg)	15~20원	-	25~30원	30원

자료 : 2002년 2월 및 2003년 8월은 이강수, “7·1조치 이후 북한 사회 변화 실태”, 서강대학교 공공정책대학원 정기술제 발표논문(2003. 11. 24), 3쪽. 2003년 8월은 남성욱·공성영, “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구”, 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』, 고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술회의 자료집(2003. 6. 26), 30쪽. 2003년 9월은 나선시장 최고한도가격.

다. 그러나 2003년 2월과 8월을 비교하면 품목에 따라 증가와 감소가 교차하고 있는 데다가 인플레이션이 심각할 정도로 진행되고 있다고 보기는 곤란하다. 한편 2003년 8월과 9월을 비교하면 물가는 거의 비슷한 수준에 머물고 있는 것으로 해석할 수 있다. 물론 2003년 8월 가격은 평양이고 9월은 나선이어서 직접 비교에 다소 문제가 있을 수 있지만, 7·1 조치 이후 물품의 이동이 비교적 자유롭게 이루어지고 있는 점을 감안하면 비교에 큰 무리는 없을 것이다.

더욱이 〈표 2〉에서 보이듯이 평양 통일시장의 2004년 2월 초와 2월 말의 가격을 비

교하여도 인플레이션이 진행되고 있다는 증거를 찾아보긴 어려우며, 오히려 수급상황에 따라 가격이 하향 조정되는 경우도 다수 존재함을 알 수 있다.

셋째, 설령 7·1 조치 이후 경제난이 악화되었다고 하더라도 이를 7·1 조치의 실패라고 할 수 있겠는가의 문제이다. 사실 7·1 조치가 실행된 직후인 2002년 3/4분기에 북한경제는 활성화되는 기미를 보였다.<sup>35)</sup> 이에 따라 북한은 2002년 7월 중순부터 국영상점망을 강화하는 조치를 취하였고, 8월 초 평양에서는 「8·3 인민소비품 전시회」가 다시 개최되었으며, 공장을 떠나 장사를 통

35) 2003년 5월 북한경제 정보 관련 분석기관 담당자와의 면담.

〈표 2〉 평양 통일시장 물가 비교

구 분		2004년 2월 9일	2004년 2월 23일
감	자	160원	180원
당	근	160원	180원
양	파	1,500원	1,000원
오	이	700원	800원
콩		1,900원	1,600원
호	박	1,800원	1,600원
버	섯	1,200원	1,200원
배	추	150원	100원
고	추	2,500원	1,800원
바	나 나	1,200원	1,100원

자료 : 평양주재 외국대사관 관계자와의 면담.

해 생계를 유지하던 노동자들이 점차 복귀하는 한편 국정가격의 인상에 따라 원료의 유출도 감소하였다.<sup>36)</sup> 그러나 10월 핵개발 문제가 대두되면서 미국의 중유 지원이 중단되었고, 국제사회의 인도적 지원도 감소되었다. 게다가 2003년 4월부터 7월 초까지는 사스의 영향으로 북중무역이 전면 중단됨으로써 에너지 및 원자재 부족상태가 심화되었다. 이에 따라 공급부족현상이 심각하게 제기되었고, 활성화되던 북한경제는 다시 침체국면을 맞이하게 되었다. 즉, 7·1 조치 자체가 잘못된 정책수단이었어서 경제를 호전시키는 데에 실패한 것이 아니라 대외환경의 악화로 인해 7·1 조치가 효력을 발휘하지 못하는 상황이 된 것으로 파악하는 것이 정확할 것이다.

물론 북한경제가 7·1 조치 이후 성장하고 있다고 하더라도, 이는 자생력을 갖춘 것이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 7·1 조치 이후의 경제성장은 내부자본의 동원과 인센티브 제도를 통한 노동생산성의 증가가 큰 영향을 미친 것이나, 내부자본의 동원은 일회성에 그치는 것이며 노동생산성의 증가에도 한계가 존재하기 때문이다. 결국 7·1 조치 이후 북한경제가 보이는 경제성장의 원천은 점점 고갈되어 나갈 것이라는 점에서, 현재 북한경제의 성장은 구조적인 취약함을 내포하고 있다고 할 수 있다.

#### IV. 향후 북한 경제정책의 전망

그러면 북한의 경제정책은 앞으로 어떤

36) 통일연구원, “핵문제가 북한경제에 미치는 영향과 향후 전망”, 정세분석보고서 2003-02, 2003. 4. 8~9쪽.



방향으로 변화해 나갈 것인가. 우선 최근 북한의 경제정책을 살펴보면 배경, 내용, 목적 등 대부분의 측면에서 1960~70년대 동유럽 국가의 경제개혁과 유사한 성격을 보이고 있다. 즉, 경제난을 배경으로 시작되었고, 가격, 임금, 기업관리 등 경제운영방식에서의 변화를 추진하고 있으며, 계획경제체제 자체의 개혁을 추진한다기보다는 체제 내에서의 개선 시도로서 분권형 계획경제 메커니즘을 도입하고자 한다는 것이다.

그러나 1960~70년대 동유럽 국가들의 경제개혁이 제도의 개선을 통한 경제관리 및 자원배분의 효율성을 도모하고 있는 것이라면, 북한은 여기에 더해서 자본의 동원이라는 추가적인 과제를 지니고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다. 왜냐하면 7·1 조치를 도입할 수밖에 없도록 만든 가장 중요한 요인인 북한의 경제난은 근본적으로는 계획경제체제의 구조적인 비효율성에 기인하는 것이지만, 1990년대에 발생한 대외경제관계의 붕괴와 자연재해, 그리고 그에 따른 비공식부문의 팽창으로 인한 자본의 절대적인 감소가 직접적인 원인으로 작용하고 있기 때문이다. 게다가 외부 지원세력이 거의 없다는 점에서는 오히려 동유럽 국가들의 경우보다 경제개혁이 더욱 절실한 상황에 처해 있기도 하다.

따라서 최근 북한이 추진하고 있는 경제정책의 성패는 외부자본을 제대로 동원할 수

있을 것인가의 여부가 결정적인 역할을 할 것이다. 이러한 점은 북한도 충분히 인식하고 있는 것으로 여겨진다. 실제로 7·1 조치 이후 북한의 경제정책은 자본을 동원하는 데에 일차적인 목적을 지니고 있는 것으로 판단할 수 있다. 그런데 자본 동원에 있어서의 핵심은 외부로부터의 자본 동원이다. 북한 내부적으로는 충분한 자본을 가지고 있지 못하기 때문이다. 이미 북한의 재정은 위헌의 소지가 있음에도 불구하고 토지사용료를 징수하지 않으면 안 될 정도로 심각한 실정에 놓여 있으며, 아직도 공장·기업소의 경영활동이 정상화 단계에는 이르지 못하고 있다.

북한도 외부자본의 동원이 경제성장에 필수적인 조건이라는 점을 인식하고 있는 것으로 판단된다. 사실 1990년대 말부터 7·1 조치의 실행 이전까지의 경제정책은 외부자본의 도입을 목적으로 하거나 최소한 염두에 둔 것이었다. 예를 들어, 2000년 6월의 남북 정상회담은 경제적 측면에서 본다면 남한으로부터의 자본 획득에 목적이 있는 것이라고 할 수 있다. 「6·15 공동선언」에서 합의된 ‘민족경제의 균형적 발전’이라는 것도 남북한의 경제력 격차를 고려하면 남한의 북한에 대한 자본 지원이라는 뜻에 다름 아닌 것이다. 이는 2000년 8월 2일 남한 언론인의 방북시 오찬에서 김정일이 북한의 최고지도자로서 굳이 북한경제의 어려움을 말할 필요가 없는데도 “달러가 없어 돈 내고

는 못봐요.”라면서 경제난을 언급하고 있는 것도 지원 획득이 목적인 것으로 해석할 수 있는 것이다. 또한 남한으로부터의 자본 획득과 함께 북한은 미국 및 일본과의 관계 정상화를 통한 자본 획득도 동시에 추진하였다. 그러나 이러한 시도가 핵개발문제, 일본인 납치문제 등으로 인해 여의치 않게 되자 내부자본이라도 최대한 동원하려는 정책으로 전환한 것이다.

그렇다고 해서 북한이 외부로부터의 자본 동원 노력을 포기한 것은 아니다. 예를 들어, 신의주, 개성, 금강산 등 경제특구의 설치나 최근 보여주고 있는 남북경협에 대한 적극적인 자세는 바로 외부자본 도입의 필요성을 북한당국 역시 절실히 느끼고 있음을 보여주는 것이라 할 것이다. 그런데 외부자본의 본격적인 유입은 북한 핵개발문제의 해결과 연관되어 있다. 국제사회의 인도적 차원의 지원이든 개성공단 건설사업과 같이 남북 간에 이미 합의된 사업이든, 혹은 대규모의 외국인 직접투자이든, 거의 모든 외부로부터의 자본 유입은 핵개발문제가 해결된 이후에나 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

그러나 북한의 경제정책은 핵개발문제의 해결 여부와 무관하게 7·1 조치로 시작된 분권형 계획경제 메커니즘을 강화하는 방향으로 전개될 것으로 전망된다. 우선 핵개발 문제가 장기간 지속된다면, 북한은 어쩔 수

없이 내부자본의 동원에 노력을 기울이지 않을 수 없을 것이고 이는 현재 추진하고 있는 분권형 계획경제 메커니즘을 확대시키는 방향으로 작용할 것이기 때문이다. 동시에 경제난 해결을 위한 경제관리방식의 개선 필요성 역시 분권형 계획경제 메커니즘을 강화시키는 힘으로 작용하게 될 것이다.

이는 핵개발문제가 해결된다고 해도 마찬가지일 것이다. 핵개발문제의 해결로 인해 북한에 대한 국제사회의 대규모 경제협력 프로그램이 가동된다면, 이는 필연적으로 북한경제의 분권형 계획경제 메커니즘으로의 변화를 가속화시키는 방향으로 작용하게 될 것이다. 예를 들어, 남한이나 외국기업이 북한에 투자를 하는 경우 국가계획위원회나 중간 단위의 계획기구들이 생산이나 고용에 대해 일일이 관리·지시·감독을 할 수는 없을 것이다. 과거와 같이 투자기업의 수가 소규모일 때에는 북한당국이 통제를 하는 것이 가능하였으나, 규모 자체가 커지고 기업의 수가 많아지는 경우에는 세세한 통제란 불가능할 것이기 때문이다. 더욱이 대북투자가 개별 기업의 의사결정 차원에서 이루어지는 것이 아니라 북한과 국제사회의 합의에 의해 이루어지는 사업인 경우라면 해당 외국기업 혹은 북한측 파트너 기업 및 관련 기관에 어느 정도의 자율권을 부여하지 않을 수 없을 것이다. 뿐만 아니라 동유럽 국가 경제개혁의 경험으로 볼 때 이미 시작된 분권형 계획

경제 메커니즘의 변화를 완전히 되돌린다는 것은 거의 불가능한 일일 것이다. 물론 일시적으로는 북한당국의 의지에 따라 과거로의 회귀가 가능할 수도 있을 것이나, 장기적으로는 이미 보다 효율적인 체제에 익숙하게 된 노동자나 기업들의 변화 요구를 완전히 억제하기란 불가능할 것이다.

따라서 향후 북한의 경제정책은 점차 분권형 계획경제 메커니즘이 확대되어 나가는 형태를 보일 것이며, 그 속도와 정도는 핵개발문제의 전개과정에 큰 영향을 받게 될 것으로 전망된다. 물론 핵개발문제뿐만 아니라 일본이나 중국의 대북정책, 그리고 대외관계 개선과정에서 나타날 미국 대북정책의 단계적 변화 등도 북한 경제정책 변화에 중요한 영향을 미칠 것이다. 그러나 이와 같은 다양한 외부변수를 모두 고려하기란 쉽지 않다. 그리고 이러한 외부변수들은 결국 핵개발문제 해결과정 및 이후의 전개과정에서 북한 경제정책의 변화를 촉진 혹은 둔화시키는 형태로 나타나게 될 것이라고 단순화·추상화할 수 있을 것이다.

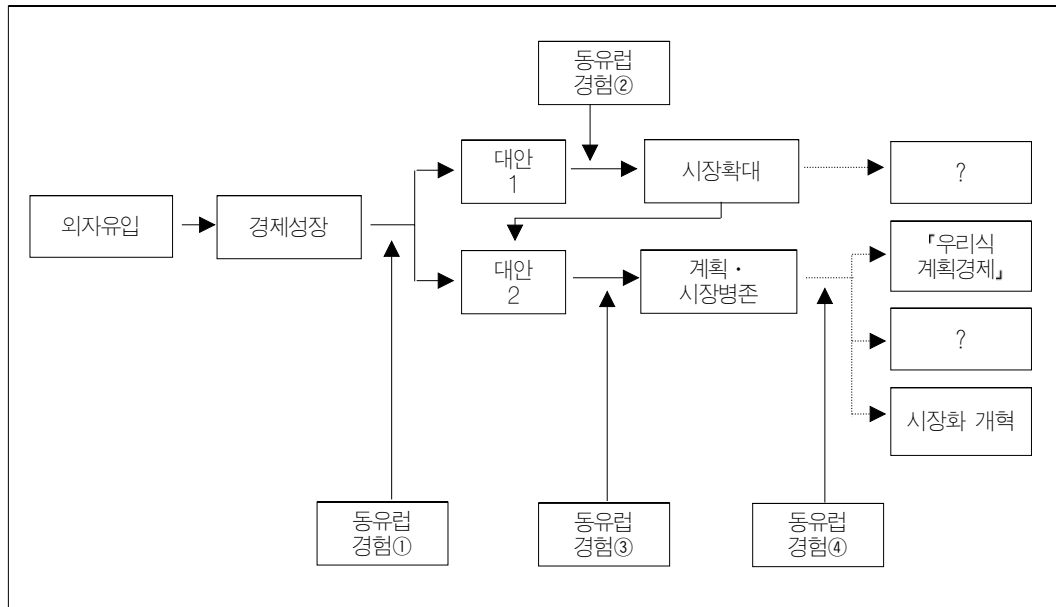
따라서 앞으로 북한 경제정책의 변화 전망은 단기적으로는 핵개발문제 해결 여부로부터 출발하기로 한다. 북한의 핵개발문제는 현실적으로는 다양한 해법이 가능할 것이나, 여기에서는 핵문제의 조기 해결 및 핵문제의

지속의 두 가지 경우를 상정하기로 한다. 즉, 본 논문에서는 북한 핵개발문제가 시간의 문제일 뿐 평화적인 방법에 의해 해결된다는 것을 전제하는 것이며, 물리적인 해결 방법이 동원되는 상황에까지는 이르지 않을 것이라고 가정하는 것이다. 실제로 최근까지의 6자회담 진전상황을 보면 북한 핵개발문제의 추가적인 악화 가능성보다는 현실적으로 평화적인 해결의 가능성이 더욱 높다고 판단된다. 따라서 북한 핵개발문제가 시간의 문제일 뿐 평화적인 방법에 의해 해결될 것이라는 본 논문의 가정이 적어도 현재로서는 무리한 것으로는 보이지 않는다.

그러면 우선 북한의 핵개발문제가 조기에 평화적으로 해결되는 경우를 상정해 보자. 북한 핵개발문제 해결은 한편으로는 북한의 핵개발 포기과 미국 등 관련 당사국의 북한에 대한 안전보장이 이루어지는 것을 의미하지만, 다른 한편으로는 남한을 비롯한 국제사회의 대북 경제협력 프로그램이 가동되고 그에 따라 북한에 대한 지원 및 투자가 활성화된다는 것을 의미한다. 경제적 지원 및 투자는 외부자본이 북한으로 유입된다는 것을 뜻하며, 이러한 외부자본의 유입은 북한경제의 성장동력으로 작용하게 될 것이다.<sup>37)</sup> 북한경제의 성장이 이루어지는 경우 그만큼 경제난이 해소되고 그에 따라 북한당국의 경

37) 물론 외부자본이 유입된다고 해서 북한경제의 성장이 보장되는 것은 아니며, 또한 북한당국의 관리능력에 따라 북한경제의 성장에 미치는 영향에는 차이가 있을 것이다.

### **<그림 1>**



제계획 및 관리능력도 제고될 것이다.

이 경우 북한당국은 두 가지 대안의 선택을 할 수 있을 것이다. 대안 1은 현재 정도의 경제정책에서 중단하며, 더 이상의 개혁적인 조치는 실시하지 않는 것이다. 대안 2는 경제성장으로 확보된 자신감과 보다 많은 외부자본을 유치하기 위한 목적에서 보다 과감한 개혁조치를 실시하는 것이다. 북한은 이러한 두 가지 대안 중에서 어떤 편을 선호할 것인가? 북한은 가능하다면 대안 1을 선호할 것이라고 예상된다. 최근 추진하고 있는 경제정책이 공세적으로 경제현실을 이끌어 가

는 것이 아니라 경제난의 심화와 비공식부문의 확대로 인해 어쩔 수 없이 따라가는 성격의 것이며, 따라서 보다 과감한 개혁조치는 가능한 한 회피하고 싶을 것이기 때문이다. 또한 대안 2는 시장경제체제의 요소를 더욱 내포하고 있는 것으로 그만큼 기존의 체제와 갈등을 야기할 가능성도 크다.

따라서 핵개발문제가 조기에 해결됨으로써 비공식부문을 어느 정도 공식부문으로 흡수할 수 있고 경제성장이 가시화된다면, 북한 당국은 대안 1을 선택할 것이다. 1960~70년대 동유럽 국가의 경험<sup>38)</sup> (동유럽 경험

38) 동유럽 국가의 1960~70년대 경제개혁사례를 분석할 때, 향후 북한 경제정책의 방향과 관련하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. ① 경제성장이 반드시 경제개혁을 촉진하는 요소로 작용하는 것은 아니다. 거의 모든 동유럽 국가에서 경제적 어려움이 경제개혁을 촉발하는 주요 원인으로 작용하였으나, 성장이

①) 역시 경제성장이 반드시 경제개혁을 촉진하는 요소로 작용하지 않는다는 것을 보여주고 있다.

그런데 북한당국이 현재 정도의 경제정책 수준에서 경제를 이끌어갈 능력과 자신감을 바탕으로 대안 1을 선택한다고 해도 현실의 경제는 북한당국의 의도대로 움직이지 않을 가능성이 크다. 즉, 초보적이나 이미 시작된 시장의 인정과 분권화조치는 그 효율성을 토대로 점차 확대되어 나갈 것이기 때문이다. 이는 동유럽 국가에서 경험(동유럽 경험 ②)한 것이기도 하다.

그렇다면 결국 북한은 장기적으로는 대안 2의 경로로 접어들게 될 것이다. 만약 북한당국이 이를 거부하고 기존의 경제정책수준을 고수하는 경우 현실경제의 요구와 당국의 경제정책 간에는 커다란 괴리와 갈등이 발생하게 될 것이고, 그 결과는 우리가 예측하기 곤란한 상황으로 연결될 가능성이 크기 때문이다.

북한이 대안 2의 경로로 접어들었다는 것은 이미 시장의 효용을 북한당국이 충분히 인식하였다는 것을 의미하며, 더욱 진전된 분권화조치의 필요성을 인정하였음을 뜻한

다. 이 경우 동유럽 국가의 경험(동유럽 경험 ②)은 시장의 확대가 필연적인 추세임을 시사하며, 결국 계획과 시장이 병존하는 체제로 진행되게 될 것이다. 여기에서 계획과 시장의 병존이라는 것은 계획을 주(主)로 하되 시장을 종(從) 혹은 보완적으로 활용하는 것이며, 사유화(privatization)와 같은 소유권제도의 개혁까지는 연결되지 않은 채 분권형 계획경제 메커니즘이 발전·정착된 상태를 의미한다. 물론 계획과 시장의 병존이라는 상태에 이르기까지의 과정이 일관성 있고 순조로운 것은 아니며, 진행과 후퇴의 연속이라는 점 역시 동유럽 국가의 경험(동유럽 경험 ③)이다.

그런데 이와 같은 계획과 시장의 병존이 장기적으로 안정적인 균형상태가 아닐 가능성이 크다. 시장의 존재와 분권화조치는 그 자체의 동력으로 인해 팽창을 지속해 나갈 것이며, 장기적으로 주민의 보다 확대된 경제적 자유, 나아가 정치적 자유에 대한 요구로 연결되게 될 것이기 때문이다. 이와 관련하여 동유럽 국가의 경험(동유럽 경험 ④)은 다양한 가능성을 시사하고 있다. 예를 들어, 북한당국이 주민의 요구에 대한

이루어지는 경우 경제개혁은 오히려 정체하는 경향이 있다. ② 시장의 확대는 필연적인 추세이다. 일단 시장이 도입되면 이를 완전히 후퇴시키기란 거의 불가능하며, 시장은 그 자체의 동력으로 확대를 지속하려는 경향이 있다. ③ 지속적인 경제개혁은 쉽지 않으며, 오히려 경제개혁의 전진과 후퇴·단절이 일반적인 경향이다. ④ 시장이 확대된다고 해서 반드시 시장경제체제로 순조롭게 진행되는 것은 아니며, 다양한 시나리오가 존재한다. 예를 들어, 동독이나 루마니아와 같이 붕괴로 연결되는 경우가 있을 수 있으며, 헝가리와 같이 비교적 순탄하게 시장경제체제로 이행하는 경우도 있을 수 있다.

통제력을 보유하지 못한다면 동독이나 루마니아의 경우와 같이 붕괴라는 파국적인 상황으로 연결될 가능성이 있으며, 만약 북한당국이 통제력을 바탕으로 경제적·정치적 안정을 유지할 수 있다면 경제체제전환 이전까지의 헝가리처럼 계획과 시장이 병존하는 가운데 일정 기간 균형을 이룰 가능성도 있다. 물론 북한당국이 변화된 현실의 경제여건을 적극적으로 반영하여 중국의 경우와 같이 시장화 개혁을 수용할 가능성도 배제할 수는 없다.

만약 북한의 핵개발문제가 조기에 해결되지 않고 장기간 지속되는 경우 북한의 경제정책은 대안 2로 직접 진행될 가능성이 크다. 시간이 경과하는 만큼, 그리고 외부자본의 유입이 늦어지는 만큼 북한경제는 시장이 보다 정착·확산되는 방향으로 이미 진전되어 있을 것이기 때문이다. 따라서 그 이후의 전개과정은 핵개발문제가 조기에 해결되는 경우와 마찬가지로 전개될 것이다.

그러면 실제로 현재 북한은 북한경제의 미래와 관련해서 어떤 경로, 혹은 어떤 청사진을 가지고 있을까. 2003년 필자와 북한 경제학자들과의 면담에 의하면 북한당국

은 아직 뚜렷한 비전을 가지고 있지는 못한 것으로 여겨진다.<sup>39)</sup> 이는 현재까지는 현실경제의 어려움 해소라는 현안 문제를 해결하기 위한 방안을 마련하는 데에 노력을 집중하고 있기 때문이다. 그러면서도 막연하나마 대안 2의 초기 경로 정도까지는 염두에 두고 있는 것으로 판단된다. 이미 시장을 인정하고 분권화를 허용하였으므로 이러한 경제정책 방향은 유지되어 나갈 것이며, 따라서 어느 정도 시장 기능의 확대는 필연적으로 수반될 것이기 때문이다. 그러나 시장이 지나치게 확대되어 계획을 능가하게 되는 상황은 용인할 수 없을 것이다. 결국 이는 이미 논의한 바와 같이 계획이 주가 되면서 시장기능을 활용하는 방식의 경제체제를 뜻하는 것이다. 2003년 6월 28일 『조선신보』가 평양에 거주하는 북한주민과의 인터뷰 기사에서 “국영상업망과 시장은 대치되는 것이 아니라 서로 보완하는 관계에 있다.”면서 “앞으로 시장에서 수요가 있다고 확인된 상품을 국영기업소에서 생산하게 되면 알뜰하게 꾸려진 국영상점에서는 보다 낮은 가격으로 판매할 수 있다.”고 언급하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>40)</sup>

39) 2002년 10월 24일 북한 국가계획위원회 최흥규 국장 역시 일본 언론과의 인터뷰에서 “현재 장기계획을 세우고 있는 중”이라고 밝힌 바 있다. 세계일보, 2002. 10. 26. 물론 7·1 조치가 나름대로의 성과를 보이던 당시의 시점에서는 북한당국이 장기계획을 수립하고 있었을 가능성이 크다. 그러나 대외환경 개선이 예상만큼 순조롭게 진행되지 못함에 따라 공채의 발행 등 추가조치들을 도입해야 할 정도로 경제상황이 악화되자 장기계획의 수정은 필연적이 것이 되었을 것이고, 아직도 향후 경제정책의 방향에 대한 모색은 진행되고 있는 중이라고 여겨진다.

40) 조선신보, 2003. 6. 28.

그러나 이러한 ‘희망’이 성공할지는 의문이다. 이러한 시도는 성공한 적이 없는 것이기 때문이다. 그러나 북한 경제학자는 이와 관련하여 “미국이 체제보장만 한다면, 문제없다.”라고 나름대로의 자신감을 내보이기도 하였다. 또한 중국, 베트남은 물론 동유럽 국가의 1960~70년대 경제개혁 및 1990년대 이후의 체제전환, 동독의 붕괴, 남한의 1970년대 경제발전 등에 대해서 다각적으로 연구하고 있다고 언급하면서 그만큼 ‘북한식 경제발전 모델’이 성공적일 수 있다고 주장하기도 하였다.

이와 관련하여 2004년 5월 25일 『강계정신의 생활력을 더 높이 발양하자』라는 제목의 『로동신문』 사설은 시사하는 바가 크다. 이 사설은 “우리가 가야 할 혁명의 길은 멀고 험난하며 오늘 우리앞에는 전례없이 방대한 과업이 나서고 있다”고 지적하면서 “준엄한 시련속에서 억세게 단련된 우리 인민의 강한 생활력을 높이 발휘해나가야 한다”고 설득하고 있다. 이는 북한당국도 현재의 7·1 조치만으로는 경제난을 완전히 해결하기 어렵다는 점을 고백하고 있는 셈이다. ◆

### 〈참고문헌〉

- 강일천, “7·1 경제관리개선조치 1년의 평가와 재해석”, 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』, 고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술세미나 자료집(2003. 6. 26).
- \_\_\_\_\_, “최근 우리나라에서 실시된 경제적조치에 대한 잠정적해석(1)”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 10월호, 한국개발연구원.
- 권영경, “북한경제의 현황과 변화전망”, 『북한이해』, 통일부 통일교육원, 2003.
- 김경량, “최근 북한농업의 동향과 남북협력시 고려사항”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 10월호, 한국개발연구원.
- 김일성, 『김일성저작집』, 조선로동당출판사, 1983.
- 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』, 세종연구소, 2003.
- 양문수, “7·1 경제관리개선조치와 북한의 변화”, 남북경협포럼 창립세미나 발표논문(2003. 11. 28).
- 조동호, “인민생활공채 발행의 배경과 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 4월호, 한국개발연구원.
- 통일부, “2002년도 북한경제 종합평가와 전망”, 2003. 1. 17.
- \_\_\_\_\_, “금년도 북한경제 종합평가”, 2003. 12. 29.
- 통일연구원, “핵문제가 북한경제에 미치는 영향과 향후 전망”, 정세분석보고서 2003-02, 2003. 4.
- 한국은행, “2003년 북한 경제성장률 추정 결과”, 2004. 6. 8.