

## 북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점

권영경\*

- I. 서론
- II. 현실사회주의에서 개혁·개방 의미의 북한 적용을 둘러싼 쟁점
- III. 7.1경제관리개선조치 이후 북한 개혁·개방의 실태와 평가
- IV. 김정은 정권의 개혁·개방 가능성의 쟁점과 과제
- V. 결론

### I 서론

김정은 정권이 4월의 행사들을 통해 제도적으로 3대 세습체제 구축을 마무리하더니 외부의 예측과는 달리 빠르게 새로운 경제정책을 도입하려는 조짐을 보이고 있다. 연초부터 북한의 고위당국자가 외신과 인터뷰하면서 개혁·개방이라는 용어를 사용하더니, 김정은의 이른바 ‘6.28방침’이라는 것에 의해 ‘6.28 새경제관리체제’라는 것이 대북민간정보단체 및 언론 등에 의해 시행 준비 중이라는 이야기도 전해지고 있다. 신경제정책을 추진하기 위해 걸림돌이 되는 신군부 수장 격인 리영호 전참모장을 전격 해임하였다는 확인할 수 없는 정보들도 전해진다. 그리고 김정은 체제의 후견인이라고 할 수 있는 장성택 당 행정부장이 20~30명에 이르는 대규모 경제관료들을 대동하고 중국을 방문하여 중국의 최고지도자들과 접경지역 공동개발 경제특구의

\* 이 논문은 2012년 8월 28일 한국수출입은행, 통일연구원, 서울경제신문이 공동주최한 국제세미나 “김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망”에서 발표한 것을 게재한 것임.

\*\* 통일교육원 교수

조속한 추진을 놓고 회담을 하기도 했다. 아직 확인할 수 없지만 새로운 경제정책을 뒷받침하기 위한 경제적 지원을 중국에 요청했다고도 한다. 이를 놓고 외부세계에서는 기대반, 의구심반을 갖고 예의주시하고 있는 중이다.

과거 1, 2대 수령이었던 김일성, 김정일은 개혁·개방에 대한 트라우마와 패러독스에 걸려 개혁·개방에 대해 부정적이거나 소극적이었다. 베를린장벽이 무너진 후 김일성은 경제관리들과의 담화에서 “시장경제와 계획경제는 양립할 수 없다...우리는 다른 나라들이 경제관리에서 어떤 방법을 받아들이건 상관하지 말고 우리가 창조한 연합 기업소들을 우리식으로 잘 관리하여야 한다”<sup>1)</sup>라고 말하였는가 하면, 김정일도 “제국주의자들이 떠드는 개혁·개방바람에 끌려들어가서는 절대로 안 됩니다. 개혁·개방은 망국의 길입니다...우리의 강성대국은 자력갱생의 강성대국입니다”<sup>2)</sup>라고 말하며 개혁·개방이라는 용어 자체를 이데올로기적으로 사용금지 대상으로 삼아 잠금장치를 채웠다. 그렇지만 계획경제시스템이 자신의 대항모델인 자본주의 시장경제시스템에 비해 ‘지속성장’을 가져올 수 없는 한계성이 드러나면서, 그리고 사회주의경제권의 붕괴라는 대외경제환경의 변화에 직면하면서 인식의 단계별 변화를 보이게 된다. 즉, 처음에는 개혁·개방문제란 어디까지나 외부환경 변화에 따른 외부세계의 압박 때문에 야기된 것이라고 인식하고 ‘개혁 없는 개방’만을 수용하였다. 김일성은 “우리는 다른 나라와 교류도 하고 합영도 하되 모기와 쉬파리가 들어오지 못하게 모기장을 치고 하여야 합니다”<sup>3)</sup>라고 말하고, 김정일 또한 “나에게서 변화를 바라지 말라”<sup>4)</sup>라고 하면서 “자주, 평등, 호혜의 원칙에서 서방자본주의국가들과도 여러 분야에서 교류를 발전시켜야 한다”라고 말했던 것이다.

그러나 1990년대 중반경 계획경제시스템 자체가 마비되고 전반적 경제난이 초래되자 김정일 시대의 북한은 경제회복전략으로 선군경제건설노선을 내세우면서 체제 내적 개혁차원에서 시장기능을 활용하고 대외경제협력을 강화하는 문제를 고민하기 시작했다. 즉, 선군경제건설노선과 실리사회주의노선이라는 이중노선을 내세우며 2002년 7월 7.1경제관리개선조치를 시행했던 것이다. 물론 이 당시 북한은 개혁·

1) 김일성, “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여”(1990.4.4), 『김일성저작집 42』 (평양: 조선노동당출판사, 1995) pp. 283~284.

2) 김정일, “올해를 강성대국의 위대한 전환의 해로 빛내이자”(1999.1.1), 『김정일선집 14』 (평양: 조선노동당출판사, 2000), p. 458.

3) 김일성, “일꾼들의 혁명성, 당성, 로동계급성, 인민성을 높여 당의 경공업혁명 방침을 관철하자”, 『김일성저작집 42』 (평양: 조선노동당출판사, 1995), pp. 21~22.

4) 『노동신문』 1996년 6월 3일.

개방이라는 용어에 대해 여전히 알레르기적 반응을 보이며, 개혁·개방이란 용어 대신 ‘경제관리개선’, ‘기술개선’, ‘실리’, ‘무역활성화’, ‘우리식 변화’, ‘우리식대로 주체노선의 전면적 개화’ 등의 용어를 사용했었다. 그러나 2003년 6월 30일 조선중앙통신에서 경제개혁이라는 용어가 처음 등장한 적도 있었다. 그리고 2005년 후반기부터 7.1조치를 철회하고 보수적인 경제정책으로 회귀하였지만, 2007년 김명길 북한 유엔주재대표부 차석대사가 “우리는 변해야 하는 것을 잘 알고 있다. 우리는 개혁이라는 용어를 안 쓸 뿐이지 세계와 기술교류를 통해 세계가 변화하는데 맞춰나가기를 원한다”<sup>5)</sup>라고 말하기도 했다.

북한은 체제유지를 위해 개혁·개방을 해서는 안 되지만, 다른 한편 체제유지를 위해 개혁·개방을 해야만 하는 패러독스(paradox)에 빠져 있다. 이 패러독스는 북한 당국으로 하여금 체제내적 개혁을 시행하다가 중단 - 반개혁 - 재개혁식으로 즉 개혁에 대한 개폐(closing and opening)의 지그재그식 반복행동을 유도한다. 개혁이라는 새로운 경제정책을 도입해 경제적 난관을 해결하려고 하다가 체제위협 요소라는 적이 등장하면 주춤하고 다시 전통적인 경제정책을 도입한다. 그리고 전통적 정책수단을 다 소진하고도 경제적 성과가 나타나지 않으면 다시 신경제정책에 대한 논의를 시작하는 것이다.<sup>6)</sup> 그래서 북한이 개혁·개방을 제대로 해본 적이 없다는 평가도 가능하다. 북한은 다만 계획경제의 정상화를 위해 전략적 변화의 시도가 아닌, 전술적 후퇴 차원에서 시장을 활용했다가 후퇴했다가 반복하며, 북한체제를 그럭 저럭(muddling through) 유지할 뿐이라는 평가도 가능하다. 반면, 일부에서는 북한으로서는 ‘복잡한 정세’<sup>7)</sup>가 해결되지 않은 상황에서 개혁·개방이라는 공포스러운 괴물을 어떻게 체제의 연착륙 방향으로 활용할지 고민스러울 뿐이라고 평가하기도 한다.

아무튼, 어떤 평가이든 간에 김정은 정권은 체제의 유지를 위해 다시 새로운 경제정책을 모색하지 않으면 안 되는 상황에 직면해 있다. 개혁 - 개혁중단 - 역개혁의 과정을 통해 북한경제의 모순이 최고조에 도달해 있고, 정권의 물질적 기반이 취약해 있기 때문이다. 그런데 김정은 정권이 새로운 경제정책을 도입한다면 그것은 현단계의

5) 2007년 11월 16일 북미 간 금융실무회담에서 김명길이 한 발언. 『연합뉴스』, 2007년 11월 16일자.

6) 한기범, 『북한의 경제개혁과 조직·관료정치』 (경남대 북한학대학원대학교 박사학위논문, 2009.12), pp. 104~105.

7) 북한이 말하는 ‘복잡한 정세’란 사회주의체제의 붕괴로 북한체제가 국제사회에서 고립되었고, 제국주의세력들과의 전쟁이 아직 끝나지 않았으며, 남한과의 통일정세에서의 대결에서도 체제대결 중인 상황을 의미한다.

경제적 모순을 해결해야 하는 방향이어야 하기 때문에 과거에 시도했던 개혁적 조치들보다 한 단계 업그레이드되어야 함은 분명하다고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 과정들은 중국이나 체제전환 국가들의 개혁·개방과정과 다르기 때문에, 북한이 개혁·개방을 전혀 시도하지 않았다고 보기도 어렵고, 개혁·개방을 했다고 보기도 어려운 문제들에 우리는 직면하게 된다. 따라서 본 논문에서는 북한의 김정은 정권에까지 이르는 개혁·개방 추진 실태들을, 현실사회주의 개혁·개방의 의미를 북한에 적용하는 문제에서 출발하여, 7.1조치 자체를 해석하는 문제, 7.1조치 이후 개혁중단 - 역개혁의 과정 및 이것이 가져온 북한경제의 현실들, 그리고 마지막으로 김정은 정권이 최근 시행하고자 한다는 ‘6.28 새경제관리체제’의 내용들을 분석적으로 정리하고, 이를 둘러싼 쟁점들도 고찰함으로써 북한 개혁·개방의 현주소에 대한 정확한 이해를 도모해보고자 한다.

## II 현실사회주의에서 개혁·개방 의미의 북한 적용을 둘러싼 쟁점

사회주의의 역사에서 개혁은 사회주의 경제체제의 역사만큼이나 오래되었다고 볼 수 있다. 그래서 사회주의 체제전환이 일어난 이후 등장한 체제전환론 연구 분야에서는 개혁, 변혁, 체제전환의 개념을 구분해서 본다.<sup>8)</sup> 개혁이라는 것이 일반적으로 점진적 절차를 통해 경제의 합리성 제고 및 효율성 증대, 경쟁력 증대를 통한 생산성 제고를 획득하고, 이를 기반으로 기존 체제의 모순 완화와 정당성을 더욱 확보하고자 하는 것으로 규정되므로, 기존 정치제도 및 이데올로기와의 단절을 통해 체제 자체의 변혁을 추구하는 체제전환과는 구분되어야 한다는 것이다. 중국과 베트남의 사례에서 볼 때 이 구분은 더욱 요구된다는 것이다.

사회주의 경제체제의 개혁은 일반적으로 중앙집중적 명령형 통제와 생산의 효율성 간의 갈등문제를 해결하고자 하는 차원에서 국가에 의해 추진되었다. 그러나 대표적인 체제전환 문제 경제학자였던 코르나이(Janos Kornai)에 따르면, 체제전환과 구분해서 사회주의 경제체제 내에서 의미 있는 경제개혁이 진행되고 있다고 언급되려면,

8) 임강택, 『북한의 개혁·개방 추진 전망』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 1~3.

① 공산당지배에 의한 권력구조 및 지배 이데올로기, ② 절대적 비중으로 차지되어 있는 국가소유나 집단소유, ③ 관료적 경제조정이라는 세 가지 영역 중에서 적어도 한 가지 이상의 급진적 변화가 관찰되어야 한다고 주장한다.<sup>9)</sup> 물론 체제의 본질이라고 할 수 있는 공산당에 의한 독점적 권력은 유지되어야 한다. 코르나이의 이 기준에 의해 볼 때 1980년대 중국은 ①, ②, ③ 대부분의 분야에서 급진적 변화가 일어나 분명히 개혁이 진행되었다고 주장될 수 있다. 즉, ‘사회주의대과도기론’에서 ‘초급 사회주의론’으로 이데올로기의 재해석이 일어났고, 국가에 의한 소유독점이 완화되어 소유제도의 다양화 현상이 유도되었으며, 경제의 분권화·시장화를 통해 계획적 조정과 시장적 조정의 혼합적 병행(dual) 활용이 나타났다.

그러면 이 기준을 적용해서 볼 때 북한에서 사상 처음으로 의미 있는 개혁조치였다고 평가되기도 했던 7.1조치는 어떻게 평가될 수 있을까? 우선 ① 항목 측면에서 보면 수령 유일영도체제와 노동당독점은 결코 수정되지 않았다. 오히려 전통적 사회주의 경제정책 노선을 강화하는 소위 ‘선군경제건설노선’이 7.1조치와 함께 강조되었다. 그러나 북한은 2001년경부터 공산주의 용어를 사용하지 않고 북한이 처한 현 시기의 사회발전단계를 ‘과도적 단계’로 수정하며 사회주의적 상품생산경제의 인정을 주장한 바 있다. 북한은 김일성이 1986년 ‘사회주의의 완전 승리계선’에 와 있어 이제 곧 공산주의단계에 진입할 것이라고 자체 평가한 적이 있었다.<sup>10)</sup> 그러나 7.1조치를 추진하기 이전 이를 슬그머니 수정하며, 사회주의의 ‘과도적 단계론’으로 후퇴한 것이다. 사회주의의 ‘과도적 단계’란 완전한 공산주의단계로 넘어가기 이전의 단계로서, 사회주의의 본질적 특성과 상품경제적 특성이 불가피하게 병존해 있는 단계라는 것이다. 예컨대 예를 들면 계획지표로 물량지표와 화폐지표가 그리고 계획가격제와 시장가격제가 병존될 수밖에 없다는 것이다. 북한은 2005년경까지 『경제연구』지에서 공식적으로 여러 경제학자들의 논문을 통해 과도기적 현상을 인정해야 한다고 하며 과도기적 현상의 올바른 이용을 강조했었다.<sup>11)</sup> 물론 과도기적 현상의 이용은 어디까지 사회주의의 본질적 특성을 해치지 않고 보충적 차원에서만 이용되어야함을 분명히 했었다.

9) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Uni. Press, 1992), pp. 387~392.

10) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여”(1986.12.30, 시정연설, 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 1997), p. 95.

11) 대표적인 논문으로 류운출, “사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 경제범주, 공간 리용에서 지켜야 할 원칙적 요구,” 『경제연구』 (평양: 사회과학출판사, 2005), pp. 18~19를 볼 수 있다.

그러나 북한에서 사회주의의 ‘과도적 단계론’은 7.1조치가 철회되고 계획경제의 강화가 다시 강조되는 2006년 이후 그 언급이 사라진다. 중국에 비교해 본다면 북한의 사회주의 ‘과도적 단계론’은 현실변화에 추수해나가야 한다는 변화의 정당성논리로 취급될 뿐 개혁·개방의 이데올로기로 제시된 것이 아니었기 때문이다.

한편, 사회주의의 ‘과도적 단계론’은 국가에 의한 관료적 조정(bureaucratic coordination), 즉 계획적 조정(coordination of plan)외에 시장적 조정(coordination of market)도 불가피함을 강조하는 논리로 전개되었는데, 북한은 이 당시 솔직하게 자신들이 사회주의의 과도적 단계에 있음에도 불구하고 본질적 경제범주만을 강조함으로써 경제관리의 비효율성을 낳았다고 고백했었다. 과도적 경제범주들은 사회주의 발전의 과정에서 극복되어야 할 범주이지만, 그렇다고 해서 무시하면 사회주의의 물질적 재생산에 애로를 조성한다고 주장하기도 했다.<sup>12)</sup> 이에 따라 북한은 코르나이가 말한 ③항, 즉 관료적 조정의 개혁에는 다른 항목의 개혁에 비해 상대적으로 적극적인 개혁조치를 취했다. 계획적 조정의 분권화와 더불어 시장적 조정을 부분적으로 도입하였던 것이다. 그러나 북한은 중국과 달리 계획적 조정과 시장적 조정과의 관계를 혼합형(dual system)이 아니라, 상호 침투되지 못하도록 하는 병렬형(two-track system)으로 도입함으로써<sup>13)</sup> 계획부문의 비효율성을 개혁하지도 못했다. 그리고 이나마도 2006년 이후 철회함으로써 이미 형성되어 있는 계획적 조정과 시장적 조정이 오히려 불법적으로 그 관계를 확산시켜 나가게 함으로써 경제의 이중구조화를 사실상 반(半)제도화하게 하고 말았다. 계획과 시장의 관계를 ‘병렬형’으로만 한정시켜 만들려했던 북한 당국의 시도가 중단되자, 역설적으로 개혁시스템의 자기조직화 논리가 사실상 두 관계를 ‘혼합형’으로 발전시켜놓은 것이다. 7.1조치 개혁실험으로 도입된 민생경제의 자력갱생 논리가, 일부 전문가가 언급하듯이 단순히 방임형 자력갱생이 아니라, ‘제도공급’을 통한 자력갱생<sup>14)</sup>이었기 때문에 시장적 조정은 비가역적 존재로 스스로 하나의 질서로 진화해나갔다.

그리고 이는 코르나이가 말한 ②항, 즉 국가소유의 완화 및 소유제도의 다양화

12) 이 때문에 북한은 2007년까지 계획과 시장을 어떻게 올바르게 결합할 것인가를 고민하고 있음을 문헌에서 보여주기도 했다. 윤재창, “현시기 경제관리를 우리 식으로 풀어나가는데서 틀어쥐고 나가야 할 몇가지 문제,” 『사회과학원학보』 (2007년 1호), 루게 54호, p. 14.

13) 이에 대한 구체적인 내용은 권영경, “북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망”, 『수은북한경제』, 겨울호 (서울: 수출입은행, 2008), pp. 21~25 참조.

14) 차오위즈, “북한경제의 현실과 미래에 대한 전망 중국의 시각”, 『북한경제의 현황평가 및 향후 전망』 (Asia Foundation-IFES Joint International Workshop 2008. 11.11), p. 34.

측면의 개혁에서 북한이 의미 있는 조치를 취하지 않음으로써 거시경제를 혼란에 빠뜨리고 암시장과 부패경제를 발전시키는 방향으로 전개되어 나갔다. 중국은 관료적 조정을 개혁하면서 향진기업의 육성과 농가생산책임제, 경영청부제도 등을 병행적으로 시행하여 소유제를 다양화시켜 나갔다. 그리하여 시장적 조정이 적절히 거시경제정책에 의해 관리되도록 하였다. 그러나 북한은 7.1조치 실험을 철회한데다 코르나이의 ②항 개혁에는 소극적으로 임함으로써 국민경제 전반을 관리하는 능력을 상실하고 불법적, 비규범적인 계획과 시장의 관계망만 조성되도록 만들었다.

그러면 코르나이가 말한 조건에 따라 볼 때 북한에서는 전혀 개혁이 없었다고 말할 수 있을까? 위에서 설명한대로 북한의 7.1조치는 ③항에서 보다 큰 개혁조치가 있었고, ②항의 개혁조치는 시도되지 않았으며, ①항의 조치는 근본적이지 못했다. 7.1조치는 부분분권화와 부분시장화 성격만 띠었을 뿐 사유화관련 조치는 포괄하고 있지 못했으며, 개혁의 담론이 이데올로기 수준에서 제시되지 못했다.

그렇지만, 7.1조치 이후 북한경제에서는 계획적 조정과 시장적 조정의 관계를 분리형의 관계로 만들려고 했던 당국의 의도와 달리 역설적으로 혼합형 관계로 발전되어 나갔고, ‘제도화되지 못한 소사유화’<sup>15)</sup>가 광범위하게 경제의 전 영역에서 등장하는 상황이 초래되었다. 계획적 조정은 시장과의 관계 속에서 더욱 ‘변용된 방식’으로 운용됨으로써 계획부문이 점차 시장부문에 의존해 작동되는 현실이 초래되었다. 또한 개혁과 역개혁의 진동 속에서 권력과 유착되어 있는 특권계층에 의한 지대추구 행위는 더욱 확산되는 반면에 개인들의 시장경제활동은 위축되는, 말하자면 경쟁의 논리에 입각한 전형적인 시장경제적 현상이 나타나기 시작했다. 그리고 대외경제관계는 중국과 남한에 일방적으로 의존되는 방향으로 확대되었고 북한의 법제도상으로 4개의 경제특구가 설립되었다. 국가의 개혁에서 역(逆)개혁으로의 진동이 오히려 사회경제 구조의 자발적 변화를 야기하여, 재개혁이 시동될 경우 과거보다 좀 더 깊은 깊이에서 개혁이 시행되지 않으면 해결되기 어려운 경제적 모순을 정부는 정권에 압박하고도 있다.<sup>16)</sup>

15) ‘제도화되지 않은 소사유화’는 반대로 표현하면 양문수 교수가 말하는 ‘소유제 변화 없는 시장화’의 다른 측면이기도 하다. 여기서 ‘소사유화’란 개념을 사용한 것은, 예컨대 오늘날 북한에 주택과 같은 부동산의 소유권이 국가에 있지만 일부 개인들에서 실질적으로 재산권을 사용하는 상태가 나타나고, 공장·기업소들도 국가소유지만 자본을 가진 개인의 투자에 의해 운영됨으로써 투자자 개인의 사적 경영형태도 등장한 것을 반영해서 규정한 개념이다.

16) 따라서 박명호는 사회주의의 개혁을 당국자에 의해 도입되는 부분개혁과 일반적인 핵심적인 개혁 외에 경제주체들에 의한 사회구조상의 자발적 개혁도 포괄적으로 관찰해야 한다고 주장한다. 개혁은 장기적

따라서 우리는 현실사회주의의 개혁·개방논리를 북한에 적용해 북한의 개혁·개방 실태를 평가하고자 함에 있어서, 학술적으로 설정된 기준에 따라 재단하기보다는, 개혁 - 개혁중단 - 역개혁 - 재개혁의 진동과정에서 야기되는 개혁의 자발적 자기진화적 현상도 포괄해서 살펴볼 필요가 있다고 본다.<sup>17)</sup> 북한은 개혁·개방을 한 후 체제전환의 길로 갔던 동구권 사례에 대한 트라우마와 개혁·개방의 패러독스(paradox)라는 자기 모순에 빠져 있기 때문에 이렇게도 해보고 저렇게도 해보며, 개혁·개방의 나선형식 계단에 서있는 것이다.<sup>18)</sup>

### Ⅲ

## 7.1경제관리개선조치 이후 북한 개혁·개방의 실태와 평가

### 1. 7.1경제관리개선조치 자체를 둘러싼 쟁점과 평가

2002년 7월 1일 단행된 '7.1경제관리개선조치'는 북한 스스로 1946년 토지개혁 이후 최대의 사변이라고 할 정도로 북한경제사에서 가장 개혁적인 조치였다. 과거에 북한에 시행한 개혁조치들은 농업부문에서의 분조관리제 개선이라든가 기업·산업

추세 속에서 개혁 → 재중앙화를 위한 시도 → 체제불안 → 재개혁시도 등의 과정을 거쳐 궁극에는 본질적 개혁이 시행될 수밖에 없는 질적인 누적을 만들기 때문이다. 박명호, “한국경제발전의 관점에서 본 사회주의국가에서의 경제개혁,” 『사회주의국가에서의 경제개혁』 (서울: 국민경제제도연구원, 1991), p. 173.

- 17) 이런 차원에서 Georgy Toloraya는 북한은 이미 ‘주체라는 옷을 입힌 개혁’을 한 것으로 보아야 한다고 평가하기도 했다. “The Future of North Korea: System Conservation or Guided Market Economy?”, Japan Focus, 2007. 또한 2006년 7월 미국 씨티 그룹의 보고서는 북한이 생존을 위한 개혁을 시행하고 있다고 평가하기도 했다. 이 보고서는 두명의 씨티그룹 경제분석가가 북한을 방문하여 보고 들은 내용을 토대로 작성된 것이다. Yiping Huang & Cliff Tan, “Asia Economic Outlook and Strategy - North Korea’ Reform,” Citigroup, Economic & Market Analyses: Asia Pacific, July 24, 2006.
- 18) 최근 학계에서는 북한의 시장화가 확대되는 현상에 대해 경영학계에서 많이 활용되고 있는 복잡계이론을 가지고 설명하는 시도를 하고도 있다. 복잡계이론에서는 한 사회의 질서가 다른 질서로 이행해나가는 것은 구성요소들간의 상호작용에 의해 내적으로 그리고 스스로 변화요소가 만들어지게 되면, 외부의 의도적 간섭이 없어도 스스로 구조를 갖추고 시스템을 만들고 이 시스템이 환경과의 상호작용을 통해 진화해나감으로써 새로운 질서가 만들어진다고 본다. 이 때 외부의 의도적 간섭없이도 내적으로 만들어진 변화요소가 스스로 구조와 시스템을 만드는 것을 자기조직화(self-organization)라고 하고, 환경과의 상호작용을 통해 새로운 질서로 변화해나가는 것을 진화(evolution)라고 한다. 김창욱, “북한 시장화연구를 위한 복잡계적 분석틀의 재정립,” 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 48~49.



관리방식의 개선 등의 수준에 지나지 않았고 시장기능 자체를 계획기능과 결합해 활용해보고자 하는 수준은 아니다. 이에 따라 북한이 7.1조치를 시행할 당시 그 성격을 둘러싸고 ① 단지 계획경제시스템의 비효율성을 개선하고 계획경제를 강화하고자 하는 체제내적 개선조치에 지나지 않는다는 평가와, ② 실리를 강조하면 시장을 능동적 관점에서 바라보므로 장기적으로 시장화를 지향해나가는 성격의 시장사회주의적 개혁으로 보아야 한다는 두 가지 논쟁들이 있었다. 결국 7.1조치개혁 실험이 2005년 하반기 이후 중단되고 2006년부터 본격적으로 역개혁적인 조치들이 있게 되면서 7.1조치는 체제내적 부분개혁이었다는 시각으로 일반화되었다. 그렇지만 최근 김정은 정권이 재개혁의 시도를 보이고 그 출발선상이 7.1조치일 것임이 짐작되고 있음을 볼 때, 향후 7.1조치는 장기적 관점에서 재평가 논쟁들이 있게 되지 않을까 기대된다. 그래서 이 문제는 향후 김정은 정권이 시행하고자 하는 개혁작업들을 관찰하며 더 논의하기로 하고, 일단 7.1조치 자체는 비교사회주의적 관점에서 보았을 때 어느 정도 개혁적 레벨과 성격을 갖고 있었는지 1980년대 초반 중국의 개혁조치들과 비교해 보기로 한다.

개혁·개방정책을 시행할 당시 중국은 전통적 사회주의 경제체제의 문제점을 세 가지 측면에서 정확하게 진단했었다. 우선 첫째, 선진 자본주의국가를 재빨리 추월하자는 잘못된 ‘추월전략’(strategy of catch-up development)에 따라 중공업 우선발전 전략을 내세워 사회주의 경제체제를 근본적으로 공급제약형, 자원결핍형 경제로 구조화하였다는 것이다. 둘째로, 중국은 자본투입량이 절대적으로 부족한 농업경제임에도 불구하고 중공업 우선발전전략을 뒷받침하기 위해 가격을 왜곡하는 거시정책을 시행함으로써 산업구조의 불균형을 초래하였다는 점이다. 셋째, 계획적 조정을 수단으로 하는 자원배분제도와 경제주체의 자율성을 심각하게 박탈하는 미시 경영 메커니즘을 유지함으로써 향상적인 노동생산성의 저하를 초래하였다는 것이다.<sup>19)</sup>

따라서 중국은 경제발전전략을 ‘추월전략’에서 ‘비교우위 발전전략’으로 혁신하고 처음부터 경제의 분권화, 화폐화, 시장화, 사유화, 개방화조치를 경제의 전 부문에서 동시 병행적으로 전개해나갔다. 그리고 특히 계획부문이 가치법칙과 결합될 수 있도록 계획적 조정과 시장적 조정 간의 유기적·내적 결합을 도모하고 기능적 정합성이 이루어지도록 계획부문의 ‘지령성’ 계획을 ‘지도성’ 계획으로<sup>20)</sup> 대체해나가는 것도 잊지 않았다.

19) 린이푸외, 한동훈, 이준엽 옮김, 『중국의 개혁과 발전전략』, (서울: 백산서당, 2001), pp. 79~80.

20) ‘지령성 계획’이란 국유기업에 하달하는 강제성을 띤 명령형 계획으로서 이의 완수를 위해 국가는 필요한

즉, 계획경제부문 바깥에 시장공간을 조성해주는 것으로 그치지 않고, 계획부문 내에도 시장적 조절이 병존될 수 있도록 하는 개혁을 시행함으로써 시장을 통해 산출된 잉여가 생산부문에 재투입될 수 있도록 하는 구조를 만들었다. 즉 장기적으로 시장적 조절이 계획적 조절의 비효율성을 넘어 대체되어 나갈 수 있도록, 계획적 조절과 시장적 조절 간의 관계가 혼합형(dual)이 될 수 있는 개혁을 했던 것이다. 그 뿐만 아니라, 사회주의 경제체제 개혁의 성공 관건은 공급부족 문제를 시급하게 완화시키는 것이라고 판단하고 향진기업 및 외자기업을 육성하여 사적 경제부문이 공유제 부문 바깥에서 형성될 수 있도록 하는 개혁도 행하였다.

이에 반해 북한의 경우는 7.1조치가 선군경제발전전략의 목표달성을 위한 하위적 경제정책으로 시행됨으로써 비교우위 경제발전전략이 채택될 수 없었다. 계획지표를 분권화하더라도 군수생산지표를 우선적으로 보장하고, 그 나머지를 가지고 민수생산 지표에서의 상품수요와 자원공급의 균형을 맞추어야 함이 강조되었다.<sup>21)</sup> 따라서 7.1조치는 국민경제 전체를 대상으로 하는 개혁이라기보다 민수생산부문을 주요 대상으로 하는 개혁조치의 한계성을 띠고 있었다. 군수공업 및 이와 연관된 기간산업부문에서는 전통적 계획적 조절을 행하고, 주로 경공업·농업·상업부문에서만 분권화·화폐화·시장화를 지향하는 개혁조치였다. 한편 북한의 7.1조치는 사유화 없는 경제의 분권화, 화폐화, 시장화 개혁을 함으로써, 시장적 조절의 도입은 처음부터 계획경제 부문 바깥에 조성되어야만 했다. 시장적 조절과 계획적 조절 둘 다 사회주의 경제 발전에 요구된다고 하면서도<sup>22)</sup> 북한은 시장이 계획적 조절과 연관을 맺지 못하고 분리된 경제공간으로 조성되도록 했던 것이다. 이는 그 당시 북한의 시각에서 볼 때 시장이란, 어디까지나 사회주의적 상품생산단계에서 요구되는 불가피한 기능일 뿐, 사회주의의 완전한 승리가 이루어지는 단계에서는 소멸되어야 하는 존재로 인식되었기

물자 및 운송수단 등을 제공해 준다. 반면 ‘지도성 계획’이란 비강제성 계획으로서 주로 가격, 조세, 신용 등 경제적 수단과 법적 수단들을 사용하여 계획의 이행을 유도하는 계획으로서, 필요한 물자는 기업 스스로 조달하는 것을 원칙으로 하되, 지도성 계획을 이행한 기업에게는 우선적으로 국가가 물자를 공급해주는 것을 말한다. 린이푸 외, 위의 책, p. 172

21) 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의경제관리”, 『경제연구』, 2004년 제1호, pp. 13~14.

22) 이러한 점에 대해 김정일은 “사회주의 경제관리는 사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 특징도 가집니다. 사회주의사회의 과도적 성격이 사회주의경제관리의 본질적 특성을 규정할 수는 없지만, 그것을 고려하는 것은 경제관리에서 중요한 의미를 가집니다. ...사회주의 경제관리 방법은 아직 미숙한 점이 많고 완성되었다고 볼 수는 없습니다...지난 시기의 경제관리체계와 경제관리방법이 그 때는 옳고 좋은 것이었다 하더라도 오늘에는 맞지 않을 수 있습니다.”라고 말한 적이 있다. 김정일, “강성대국의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선·강화할 데 대하여(내각 책임일꾼들에게 한 담화, 2001년 10월 3일).”

때문이었다.

따라서 7.1조치 개혁에서는 처음부터 중국과 달리 계획부문 바깥의 사적 부문이 허용될 수 없었고, 국가에 의해 관리되는 ‘시장’공간 바깥의 시장들은 불법이고 탄압의 대상이었다. ‘사회주의 과도기론’에 의거 시행된 북한의 7.1조치는, 시장적 조정을 계획적 조정의 부수적 관계로 규정함으로써 중국과 달리 “개혁의 자기재생산적 확대

〈표 1〉 1980년대 초반 중국의 개혁과 비교된 7.1조치의 개혁수준

구 분	중 국	북 한
농 업 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가생산 청부제 도입: 가족농</li> <li>• 토지소유권과 사용권의 분리</li> <li>• 국가수매와 시장판매의 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단농 유지</li> <li>• 토지소유권과 사용권의 미분리</li> <li>• 분조관리제 개선, 초과생산물의 분조내 분배 허용</li> <li>• 국가수매의 전반적 유지</li> </ul>
국 유 기 업 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영청부제 도입</li> <li>• 당과 경영조직의 분리</li> <li>• 기업 내 이윤유보제 도입</li> <li>• 기업소유제의 다양화(향진기업 육성)</li> <li>• 계획생산, 시장생산 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안의 사업체계 유지</li> <li>• 경영조직에서 당의 역할 축소</li> <li>• 일부 이윤유보 허용</li> <li>• 계획 외 생산물 시장판매</li> <li>• 국유기업 소유제 개혁 부재</li> </ul>
노동·분배 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동계약제 도입(부분 노동시장제)</li> <li>• 성과급·가변임금제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유일적·계획고용제도 유지</li> <li>• 성과급 임금제 도입</li> </ul>
가격·유통 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격의 현실화, 점진적 시장가격화</li> <li>• 이중가격제 도입(국가계획가격/국가지도가격/합의제가격/시장가격 등 혼합가격제)</li> <li>• 시장의 이원화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격의 현실화, 정부지도가격의 유지</li> <li>• 국정가격/시장가격 병존(혼합가격제의 가능성 잠재)</li> <li>• 시장의 이원화</li> </ul>
재정·금융 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정과 회계의 분리</li> <li>• 이개세 개혁: 이윤 납부의 조세화</li> <li>• 이원적 금융시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정과 회계의 분리</li> <li>• 사회적 공짜 축소, 국가재산 이용 대상 조세화</li> <li>• mono-banking system 유지</li> </ul>
대 외 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외환유보제 도입, 환율의 현실화</li> <li>• 국가무역 독점 해체, 청부경영제 도입</li> <li>• 4대특구, 특구 내 자본주의시장경제제도화, 내륙경제와 연계, 개혁과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국외외환 독점제도 유지, 환율의 현실화</li> <li>• 무역 관리체제의 분권화, 기업의 수출입권 부분 허용</li> <li>• 3대특구(조차지형특구) 내륙경제와 분리, 개혁과 미연계</li> </ul>
사적 경제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국영기업(향진기업) 육성</li> <li>• 소규모 제조업(종업원 8명 이내), 서비스부문 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국영기업 불허</li> <li>• 일부 서비스, 유통부문 개인영업 허용</li> </ul>

논리”가 이미 위로부터 제약되는 구도였다.<sup>23)</sup> 북한의 7.1조치의 개혁레벨 정도는 중국의 1980년대 초반 개혁들과 경제부문별로 비교해 보았을 때(다음 <표 1>) 7.1조치의 제한성이 보다 선명해진다. 그렇다면 7.1조치는 실패한 것으로만 평가되어야 하는가? 이 문제는 다음 절에서 정리되는 7.1조치 이후의 역개혁 그리고 그 경제적 현실들을 고찰하며 판단할 필요가 있다.

## 2. 7.1경제관리개선조치 이후 개혁·역(逆)개혁<sup>24)</sup>의 과정

2002년 7.1조치 이후 북한의 경제는 아마도 북한 경제사에서 가장 역동적이지 아니었나 싶다. 7.1조치 자체가 한계성이 분명했기 때문에 국영기업의 효율성 제고와 생산성 증대가 이루어지려면 더 많은 후속 개혁조치들이 요구되었다. 이에 후속 개혁조치들이 내각 주도로 일부 시행되다가, 당의 내각에 대한 비판으로 결국 2005년 하반기 이후 중단되고 오늘날 북한경제를 “계획경제도 아니고 시장경제도 아닌” 그야말로 경제학적으로 설명할 수 없는 경제의 이중구조화를 초래하였기 때문이다.

북한은 7.1조치와 종합시장의 허용(2003.3) 이후 7.1조치 1년이 되는 2003년 하반기에 7.1조치로 인한 경제개선 관리조치가 “짜임새 없이 겉돌기만 하고 정착하고 있지 못하다”는 평가를 내리고, 2004년 1월 공장·기업소에 경영권을 더욱 부여해주는 「공장·기업소 운영개선안」(김정일의 1월 21일 방침)의 시행과 함께, 가족영농제의 전단계라 할 수 있는 ‘포전담당제’의 시범실시(2004.3), 기업소 부업농제 실시(2004.1, 김정일의 1.12 방침) 등을 시행했었다. 그리고 이를 토대로 더 나아가서 기업소에 노무관리권과 임금결정권을 부여해주고 주급·시급·일급제식으로 노동시장의 유연화를 도입하며, 지방 경제기관들이 잉여 노동력을 활용하여 독립채산제 기업을 설립할 수 있는 권한까지 부여하는 ‘로동행정체계 개선 대책안’(2004.8.11, 김정일의 8.11일 방침)도 마련, 2005년부터 시행코자 했었다. 7.1조치를 더욱 확대하고자 하는

23) 권영경, “북한의 최근 경제개혁 진행동향에 대한 분석,” 『수은 북한경제』, 겨울호(수출입은행, 2005년), p. 6.

24) 2005년 하반기 이후 북한의 7.1조치에 반하는 정책들에 대해서도 여러 평가들이 있다. ① 북한이 체제 위기를 느끼고 일단 “일보전진 이보후퇴”라는 차원에서 개혁을 조정하는 것으로 보아야 한다는 견해, ② 3대 세습을 위해 전통적 계획경제를 복원하고자 하는 반(反)개혁이라는 견해들이 있다. 여기서는 늘 개혁·개방의 트라우마와 딜레마를 안고 있는 북한 리더십의 한계를 볼 때 두가지 견해 다 타당하다는 견지에서, 그리고 북한에서는 한기범(2009), 박형중(2009)이 논하듯이, 개혁·개방이라는 담론 자체가 이해관계를 둘러싼 관료지배정치의 개입에 의해서도 테이블 위에 올라왔다가 다시 내려지는 운명이라는 측면에서 역(逆)개혁이라고 표현하고자 한다.

이러한 개혁시책들은 김정일의 지시를 받고 박봉주가 주도하는 내각이 시행했었다. 박봉주 내각은 이러한 조치들로도 생산의 정상화가 이루어지기 어렵다고 보고, 상무조를 구성하여 중국의 쌍궤제에 유사한 가격개혁, 재정금융 개혁 확대, 상업은행의 개설과 외자유치, 노동집약적 산업의 중점 육성, 시장기구 확대 등을 담은 이른바 「2004.6 내각 상무조 개혁안」까지 마련했었다고 한다.<sup>25)</sup>

그러나 7.1조치 이후의 개혁조치들은 군경제·당경제를 장악하고 있는 북한 지배 엘리트집단의 반발을 일으키고 철회되기에 이르렀다.<sup>26)</sup> 사회주의 계획경제의 우월성론이 강조되더니 각기 15개 단위에 시범적으로 시행되었던 「공장·기업소 운영개선안」과 ‘포전담당제’ 및 부업영농제가 철회되었다. 7.1조치 당시 기업소에 부분적으로 경영자율권을 부여해주는 대표적 조치였던 ‘변수입’(수익 혹은 이윤)에 의거한 경영지표도 철회하여 ‘사회순소득’지표로 바꾸어 버렸다.<sup>27)</sup> 즉, 수익의 일정부분을 기업 내에 유보하고 인센티브제 임금지불을 허용하며, 계획 외 생산물의 자율 처분권을 부여했던 분권화조치를 철회해버린 것이다. 그리고 2006년부터 종합시장 바깥의 시장→종합시장 등의 순으로 단계적으로 통제정책에 들어가더니, 2008년 김정일이 “시장은 비사회주의의 서식장이다”라고 말하며 이른바 ‘6.18담화’<sup>28)</sup>를 행한 이후 2009년 11월 30일에는 아예 종합시장마저 없애려는 화폐개혁에까지 이르렀다.

25) 이에 대한 상세한 내용은 한기범, 『북한의 경제개혁과 조직·관료정치』 (경남대 북한학대학원대학교 박사학위논문, 2009), pp. 167~197 참조.

26) 한기범과 박형중은 7.1조치와 이후 개혁조치에 대한 철회과정은 모두 다 김정일에 의해 이루어진 것이면서도 북한 지배정치 엘리트집단간의 역학관계가 개입되어 전개된 것으로 본다. 한기범, 위의 논문 그리고 박형중 외, 『북한변화의 재평가와 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

27) ‘변수입’이란 판매수입 - 원가 = (임금 + 이윤)을 말한다. 7.1조치 당시 북한은 ‘변수입’으로 기업소 경영지표를 삼게 하면서 변수입의 일정비율로 국가납부금을 내게 하고, ‘변수입’ 규모에 따라 노동자에게 인센티브제 임금을 자율적으로 지불해주는 것도 인정했다. 이 지표에 의해 기업소들은 금액지표 달성을 우선시하고 계획외생산물의 자유로운 처분권을 얻었다. 반면, ‘사회순소득’은 판매액 - (원가 + 임금)로서 인센티브제 임금은 허용되지 않았으며, 계획외생산액도 포함해서 수익의 일정비율을 국가납부금으로 내야 했다. 북한이 ‘사회순소득’지표로 경영평가지표를 바꾼 것은 정확히 언제인지 알 수 없지만, 이에 대한 내용들이 2007년경부터 북한의 문헌에 나타나고 있다. 김재서, “사회주의사회에서 경제적 실리의 본질적 내용,” 『경제연구』, 2007년 4월; 최승렬, “사회순소득은 공업생산계획의 중요 지표,” 『경제연구』, 2008년 1호 참조.

28) 김정일, “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여(당, 국가경제기관 책임일꾼들과 한 담화, 2008년 6월 18일); 6.18담화는 과거 10.3담화가 7.1조치를 예고하였듯이 결국 2009년 11월 화폐개혁을 예고한 담화였다.

〈표 2〉 7.1조치 이후 개혁·역개혁 과정과 경제적 현실

구분	2002년 7·1 조치	2003, 2004년 추가개혁	2005년 이후 철회내용	현실
계획 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당 역할 축소, 내각 권한 확대</li> <li>• 중앙계획대상 축소</li> <li>• 세부계획, 지방·기업소·협동 농장에 위임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현물지표 축소, 금액 지표 확대</li> <li>• 기업 자체 계획지표 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 인민경제계획법 개정, 2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '변용된' 계획체제, 기업자체 계획 더 확대</li> </ul>
기업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업경영지표: 생산량 → 번 수입으로 전환</li> <li>• 번 수입의 자체 사용 허용</li> <li>• 독립채산제 전 기업으로 확대</li> <li>• 계획 외 생산물 30% 시장판매 허용</li> <li>• 물자교류시장을 통한 원자재 거래 허용</li> <li>• 가격결정권한 일부 이양</li> <li>• 유일임금제도 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 번 수입 사용권한 확대: 임금 상한선 폐지</li> <li>• 국가납부금 정액제로 전환</li> <li>• 경제단위의 현금보유 한도 확대</li> <li>• 가격의 자율적 결정 권한 확대</li> <li>• 물자교류시장 내에서 원자재의 현금거래 허용</li> <li>• 상금, 장려금 지불 승인제 폐지</li> <li>• 인력운용권한 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 번 수입 → 사회 순소득 지표로 변경</li> <li>• 물질적 인센티브제 철회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대부분 확인 안 되나 사실상 계획조정도 시장에 의존하고 있으므로 기업자력갱생 방식으로 지탱</li> <li>• 8.3노동자 만연, 인력 거래 성행</li> </ul>
재정·금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거래수입금 폐지, 국가 기업 이득금 신설</li> <li>• 토지사용료 신설</li> <li>• 사회적 공짜 대거 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재산판매 납부금, 부동산이용료(토지 사용료 확대개편), 종합시장 시장이용료 등 조세 확대</li> <li>• 집금소 설치(2003), 외화환전소설치(2003)</li> <li>• 중앙은행법제정(2004), 상업은행법제정(2006)</li> </ul>	철회 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 시장의 활성화로 사실상 재정수입 도모.</li> <li>• 상업은행부재로 자금용 만연</li> </ul>
농업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분조관리제 전면 확대: 분조 규모 축소, 책임영농제 도입</li> <li>• 이중곡가제 폐지, 식량배급제 구입제로 전환</li> <li>• 초과생산물 자율처분 허용</li> <li>• 작물선택권 확대, 세부계획지표 권한 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포전담당제 시범실시: 분조를 2~5가구로 편성</li> <li>• 협동농장에 분조규모 축소권한 부여</li> <li>• 개인경작지 30평 → 400평 확대</li> <li>• 국가납부량 축소</li> <li>• 분조단위 분배권한 확대</li> <li>• 현물분배에서 현금 분배로 전환</li> <li>• 6개월 농사(부업발) 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포전담당제 폐지</li> <li>• 2005년 10월 식량 전매제 도입</li> <li>• 6개월 농사철회, 개인소토지 금지, 땀기발 협동농장 귀속조치</li> <li>• 개인경작물 포함 군량미징수 확대 → 사실상 현물분배 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동농장 농사와 개인 농사 병용</li> <li>• '현금벌이 작업반' 성행</li> <li>• 불법 소토지농사 지속 확대</li> </ul>

구분	2002년 7·1 조치	2003, 2004년 추가개혁	2005년 이후 철회내용	현실
유통 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물자교류시장(원자재 거래 시장)개설</li> <li>• 국영상점 임대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합시장(소비재거래 시장)개설(2003)</li> <li>• 물자교류시장 내 현금 거래 허용</li> <li>• 수입물자교류시장 개설(2005년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년 이후 시장 통제</li> <li>• 2009년 11월 화폐개혁, 종합시장철폐 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장철폐 사실상 포기</li> </ul>
가격 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정가격의 현실화, 변동 국정가격제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장가격, 국가지도 가격, 합의제가격 등 다양화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화폐개혁 시 시장가격 철폐 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한경제의 위안화, 달러화로 물가변동 극심 → 국정가격무의미</li> </ul>

### 3. 역개혁의 경제적 결과

#### (1) 경제의 이중구조화 고착

그렇다면 이와 같은 북한의 7.1조치 철회 및 전통적인 과거 회귀적 경제정책으로의 복귀 그리고 반(反)시장적 경제정책은 북한경제에 어떠한 경제적 현실을 낳고 있을까? 결론부터 말하자면 위의 <표 2> 맨 오른칸 내용에서 보듯이 경제개혁 중단의 반동은 북한의 시장화 현상을 더욱 질적으로 발전시키고 북한 경제구조의 이중구조화를 심화시키는 경제적 현실을 가져왔다고 볼 수 있다.

북한에서 시장이라는 존재는 7.1조치를 시행하기 전에 이미 자생적으로 확장되어갈 수밖에 없는 구조적 메커니즘을 갖고 있었다. 중앙집중적 자재공급체계의 붕괴로 공장·기업소·기관들은 대부분 금액지표 위주로 계획경제활동을 하거나 국가의 계획과 상관없는 자율적 생산물조합에 기초한 ‘변용된’ 계획경제 활동을 하고 있었다. 국가가 기업들의 생산활동을 보장해주지도 못하고 책임져주지도 못하였기 때문에 기업들은 자력으로 살아남아야 했으며, 국가는 이를 위한 시장활동을 묵인하거나 허용해주어야 했다.<sup>29)</sup> 그리고 배급제시스템의 붕괴로 당, 정, 군 기관들의 자체 외화벌이사업을

29) 이석기, “북한 기업관리체계의 변화,” 윤영관·양운철 엮음, 『7.1경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회의 변화』, (서울: 한울아카데미, 2009), p. 144.

허용하거나 묵인할 수밖에 없었고, 주민 개인들도 자력으로 생존을 모색해야만 했다.<sup>30)</sup> 한마디로 각급의 모든 경제단위들이 자력갱생에 나설 수밖에 없는 경제적 환경이 조성되면서 시장은 1990년대 말에 이미 전국적 현상으로 발전하고 있었고, 이러한 시장의 발전은 유통부문을 넘어 생산·노동·금융부문에 이르기까지 사적 경제 활동의 확산을 가져오고 있었다.

7.1조치는 이러한 경제현실을 사후적으로 수용한 수동적 조치였는데, 사실상 현실적으로 광범위하게 확산되어 있는 시장현상을 포괄하는 깊이로 추진되지도 못했다. 7.1 조치 그리고 2004년 개혁안까지 포괄한 개혁안으로는 시장의 ‘제도적 관리’ 자체도 성공되기 어려웠기 때문에 오히려 제도 공급을 통한 ‘그림자경제’(shadow economy)의 규모를 키우는 효과를 가져왔다. 당국의 눈치를 보며 불법적 시장활동을 해왔던 경제 주체들로 하여금 합법이라는 명분으로 불법적 시장행위를 하도록 만드는 다양한 시장 경제활동들이 발전되어 나갔다. 자재공급이 원활하지 못한 공장·기업소들은 국가 납부금이라는 금액지표 계획수행만 하면 되므로 돈주들과 결탁해 계획지표와 상관 없는 생산능력을 확장해나가거나<sup>31)</sup> 돈주들에 위탁경영을 행하기도 했다. 국영 상업 기관들은 상업기관들대로 개인의 물품이나 생산품을 위탁판매 해주어 수익금의 일정 부분을 나누어 갖는 것으로 기관을 유지해나갔다. 일부 주민들은 종합시장 바깥의 각종 상업활동을 통해 중산층으로 성장할 수 있는 부를 축적하기도 했다.

7.1조치 이후 북한경제의 이중구조화를 살펴보기 위해 각급 생산단위에 어떤 유통망과 소득형태들이 연계되어 있는지를 살펴보면 <표 3>과 같다. 이 표는 간략하게 추산한 것으로 대외경제부문과의 연계성은 배제하고 있다. 이 표를 볼 때 북한경제의 생산단위 부문들은 대부분 사실상 시장과 연계해 생산활동을 하고 있다. 전략부문·주요 지표부문 이외의 경제대상들은 거의 금액지표로만 관리될 뿐, 과거 철저하게 중앙집권적으로 관리하던 위계질서적 경제관리시스템에서 상당히 벗어나 있다. 자재

30) 북한이 고난의 행군을 막 거치고 난 2000년 7월 12일 중국 삼합 통상구에서 만난, 용정에 거주하는 한 조선족 작가는 “조선 인민들 이제 굶어죽는 일은 없을 것입니다. 교환의 원리를 터득했기 때문입니다. 굶는다고 하면 그가 시장에 적응하지 못했기 때문입니다”라고 말해준 적이 있다. 당시 그는 청진의 친척을 방문하고 막 삼합 통상구에 나온 길이었다.

31) 2009년 10월 사리원에서 제약회사 지배인을 하다 온 탈북자의 말에 의하면, 원자재가 국가로부터 공급되지 않아 공장이 멈추어서자 도인민위원회에서 지배인이 맡아서 무엇이든 해보라고 하였다고 한다. 그리하여 이 여성 지배인은 단동에 나가 위탁가공 일거리를 받아와 운영하기도 하고, 북한 내수시장을 겨냥한 타일생산도 하고 심지어는 밀수도 하여 국가지표를 달성하였다고 한다. 말하자면 원래의 계획수행 생산물과 상관없는 경제활동을 통해 국가지표를 달성하는 것인데, 국가는 이를 상관하지 않는다는 것이다.



조달이 제대로 안 되는 경제부문들은 사실상 시장지향적 생산활동을 하고 있다고 보아야 하는데, 국가는 이들을 국가기업이득금, 국가납부금 등 조세수단과 기타 사회주의적 명령수단으로 관리하고 있을 뿐이다. 여기에 국가는 해당 기업의 생산활동과 관련 없는 ‘사회적 과제’ 지표<sup>32)</sup>도 일상적으로 내려보내기 일쑤여서, 기업소들은 더욱 더 계획의 규율에 어긋나는 경제활동을 해야만 하는 강요를 받고 있다. 이 때문에 7.1조치가 철회되더라도 이러한 계획수행의 왜곡형태가 지속되고 있기 때문에 현재 북한의 각급 생산단위들의 경제활동에 있어서 시장지향적 경제활동은 여전히 불가피할 수밖에 없는 현실이다. 계획경제시스템 마비 이후 거의 20년 가까이 이러한 왜곡되고 변용된 계획수행을 하다보니까 사실상 경제단위들의 경제활동의 어디까지가 계획적 활동이고 시장경제적 활동인지 구분하기 어려울 정도가 되어 버렸다.

생산단위들의 활발한 시장지향적 활동은 생산물시장과 소비재시장의 연계성을 가져오고 각 시장의 참여자들이 서로 영향을 주고받게 함으로써,<sup>33)</sup> 북한의 유통시장 역시 계획적 공급체계에 따라 운영되는 국영유통망 외에 각종의 시장 유통망들로 다원화되어 나갔다. 유통시장에서 시장 유통망의 확대발전은 역으로 생산단위들의 시장지향적 경제활동을 자극하는 조건을 만들어 주기도 했다. 시장유통망은 전문화된 형태로까지 발전되어 이를 토대로 자본을 축적한 돈주들도 등장하였다. 그리하여 오늘날 북한 경제주체들의 소득형태는 배급제로 뒷받침되는 소득<sup>34)</sup>과 임금소득, 비임금소득 등으로 구성되는 형태로 다원화되었다. 비임금소득은 각종의 시장지향적 활동(장사, 임노동, 개인발 소작, 사교육, 중개업, 개인 숙박업 및 식당운영, 밀수 등)을 통해 얻어지는 소득들인데, 북한 가계소득의 평균 70%~80% 가까이가 시장을 통한 개별경제활동에 의해 벌어들이는 소득으로 조사되고 있고, 시장에서의 소비지출 또한 전체 소비지출의 80% 내외를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>35)</sup>

32) 희천발전소 건설, 평양아파트 10만 세대 건설, 화령 음식거리 조성, 도로건설 등 중앙차원 및 지방차원에서 행해지는 각종의 건설사업에 현금과 시멘트, 설비자재, 철강자재 등 물량을 납부하라거나 농촌에 퇴비 몇kg을 보내라는 ‘과제지표’를 말한다.

33) 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』, (서울: 서울대학교출판문화원, 2012), p. 117.

34) 배급제시스템을 통해 공급되는 재화의 국정가격이 시장가격과 비교도 안될 정도로 거의 공짜나 다를 바 없기 때문에 식량 및 생활필수품의 배급이 보장된다는 것은 소득의 보전과 다를 바 없다. 사회주의국가들에서 이는 2차적 사회적 분배(second social distribution)로 규정되었다. 북한은 1970년대에 2차적 사회적 분배로 인한 주민 1인당 월평균 소득이 100~125원으로서 당시 평균 임금 80~100원보다 컸다고 주장한 적이 있다.

35) 김병연·양문수, 위의 책.

〈표 3〉 7.1조치 이후 북한의 이중적 경제운용실태

생산영역	계획주체	지표형태	자재조달	대상	시장관련	연계유통망	종사자 주요 소득형태
국가 생산영역 (국가기업 이득금 납부 대상)	국가적 계획 부문	현물	자재조달 (정상가동)	전략부문 (군수, 특급 기업, 일부 선행·기간 산업)	시장일부 활용	국영유통망, 물자교류시장	배급, 특별선물 임금소득
		현물+금액	부분조달 (부분가동)	1급 기업, 선행부문, 기간산업	계획 내·외 생산물시장 판매, 자재 시장 조달	국영유통망, 물자교류시장, 종합시장	부분배급, 임금소득, 비임금소득
	성·지방 행정기관 /기업자체 계획 부문	현물+금액	부분조달 (부분가동)	2급 기업, 모범공장, 김정일 현지지도 공장	계획 내·외 생산물시장 판매, 자재 시장 조달	국영유통망, 물자교류시장, 종합시장	간혹 부분배급, 임금소득, 비임금소득
		금액	자체조달 (가동중단)	3급 이하 지방공업	명목상 국가 관리, 사실상 자체계획으로 시장활용유지	종합시장, 수매 상점, 장마당, 암시장	비임금소득
개인 생산영역 (국가납부금, 토지사용료 등 대상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소토지, 개인발 곡물생산</li> <li>• 소규모 가내수공업, 협동작업반, 가내작업반, 8.3제품생산, 개인서비스 생산(자전거수리, 식당, 화물 운송 등), 개인소상공업</li> <li>• 공장형 가내공업, 돈주에 의한 가동중단 기업 운영</li> </ul>				전면 시장 활동	종합시장, 수매 상점장마당, 암시장	비임금소득

\* 주: 이영훈, “7.1조치 이후 북한경제구조 변화의 특징 및 시사점”, 미발간원고(2009.12)의 p. 30 표를 수정해서 재작성

결국 이런 이중경제구조 하에서 개혁의 중단은 국가 경제 전체의 마비를 가져올 수 밖에 없기 때문에 북한당국은 용수철처럼 다시 시장적 조절을 묵인하는 상황으로 돌아오게 되었고(2010년 2월 이후), 이런 과정을 통해 북한경제의 이중구조화는 더욱 심화되었다. 계획경제의 물적 토대가 복구되지 않은 상황에서는, 7.1조치를 통해 획득한 기업 및 개인들의 시장지향적 행동양식을 변경할 수 없었기 때문이다. 오히려 7.1조치를 통해 얻어진 경험들이 불법으로 규정되자 경제단위들에서는 잠시 위축 되기도 했지만, 과거보다 더 ‘영리하게’ 때로는 국가에 저항하기도 하고 때로는 국가 권력을 이용하기도 하며 제도와 괴리된 시장경제활동들을 해나갔다.

따라서 당국의 의도와 달리 역개혁은 시장지향적 경제활동들의 위축을 눈에 띄게 가져오지는 못했다. 탈북자를 대상으로 한 연구들에 의하면, 공장생산물의 시장가격 판매비중, 원자재의 현금결제 비중, 주부의 시장 종사자 비중, 공장 내 8.3노동자 비중 등 각종의 시장지향적 경제활동들이 2000년대 중반경 확장된 비율에서 그다지 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있는 것이다.<sup>36)</sup> 물론 북한당국의 법기관들을 동원한 강력한 시장통제조치와 화폐개혁 그리고 이데올로기적 압박들은 그 조치들이 시행될 당시마다 순간적 시장의 위축을 가져오곤 했다. 그렇지만 통제조치들은 각종의 편법 동원을 통한 시장활동으로 변모되었고 몇 달 지나면 다시 시장의 원상복구를 가져오곤 했다. 문제는 이러한 과정에서 북한 시장의 무정부성과 비도덕성이 더 강화되고 건강하지 못한 시장구조의 발달을 가져왔다는 점이다. 즉, 블랙 마켓의 규모를 더욱 확대시키고 권력과 특권에 의해 위계적 독과점적 구조를 갖는 시장구조로의 개편을 가져왔다. 이는 현재 북한에서의 시장화가 국가경제 및 생산의 정상화와 연계되지 않는 ‘지대(rent) 추출형’ 시장화라는 것으로서, 북한경제의 공급부족 문제 해결과 민생경제의 정상화를 위해서 시장을 더 이상 국가의 관리로부터 방임된 존재로 두어서는 안 되는 개혁을 압박하고 있다.

## (2) 거시경제의 심각한 불안정성과 시장왜곡의 확대

역개혁의 정점인 화폐개혁은 물가·환율의 폭등을 초래하여 그간 이미 고착되어 있던 이중가격구조의 파탄을 가져왔다. 북한경제에는 항상 심각한 공급부족으로 재화의 공식 국정가격과 시장가격의 격차가 존재해왔다. 이 격차로 인해 공장·기업소들의 생산원가는 보전되지 못하였고 임금 역시 유명무실했다. 이에 북한당국은 7.1조치를 행하면서 국정가격을 현실화하여 이중가격구조를 해소하는데 가장 큰 역점을 두었다. 예컨대 7.1조치 이전 쌀 1kg의 시장가격(평균 50원)이 국정가격(0.08원)의 약 625배였는데, 7.1조치개혁을 통해 국정가격을 550배 올려 시장가격에 접근시켰던 것이다.

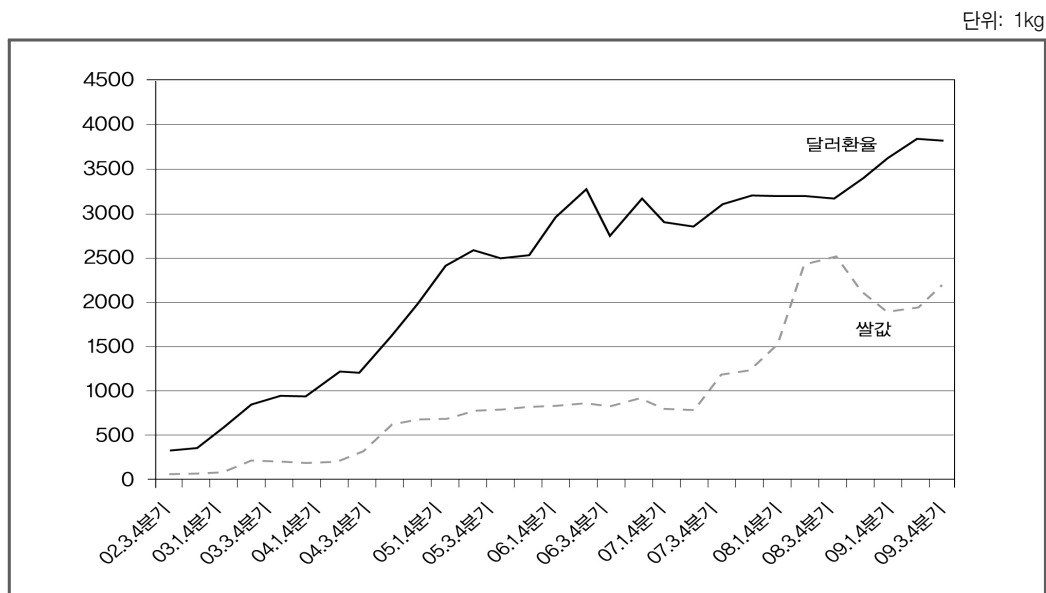
그러나 아래의 <그림 1>에서 보듯이 북한은 7.1조치 개혁 이후 물가가 상승하기 시작해<sup>37)</sup> 화폐개혁 직전인 2009년 11월경까지 쌀 1kg의 가격이 약 32배, 즉 연평균

36) 김병연·양문수, 위의 책, pp. 119~130; Stephan Haggard, "Measuring Marketization in North Korea Evaluation and Prospect," 『수는 북한경제』 여름호, (한국수출입은행, 2011), pp. 40~41.

37) 7.1조치 직후 2005년경까지 2년여간 초인플레이 현상이 일어나는데, 이는 ① 공급부족 현상이 해결되지

3배(300%) 이상, 그리고 환율은 약 11.7배, 즉 연평균 1.6배(150%이상) 상승하는 추세를 보여 항상적인 인플레이경제였고, 이중가격구조가 확대되는 추세에 있었다. 2002년 당시 7.1조치를 통해 국정가격을 44원으로 상승시켜 시장가격에 접근시켜 놓았지만, 곧바로 다시 격차가 벌어져 2009년 11월경에는 그 격차가 약 45배에 이르고 있었다.<sup>38)</sup> 그렇지만 이런 추세 속에서 북한의 쌀 1kg 가격의 달러표시 가격은 7.1조치 직후~화폐개혁 직전까지 약 0.21원에서 0.57원 정도로 2.7배 정도만 상승하고 있었다. 즉, 달러표시 쌀가격은 상대적으로 안정적이었던 것이다. 이는 북한의 외환시장이 7.1조치 개혁의 후유증과 시장통제정책에도 불구하고, 화폐개혁 이후에 비해 상대적으로 불안정성 정도가 낮았음을 의미한다고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

〈그림 1〉 7.1조치 직후 - 화폐개혁 직전 달러환율, 쌀값



자료: 한기범(2009), p. 139.

못한 채 진행된 부분 개혁조치의 한계, ② 7.1조치 시행을 위한 북한당국의 통화량 증발, ③ 종합시장 허용 이후의 시장활성화의 영향, ④ 7.1조치에서 임금인상에 따른 가게 명목소득의 증가로 인한 물가 상승 압박 등등의 요인이 작용했던 것으로 추산되고 있다.

38) 그렇지만 북한이 7.1조치 당시 상승시켜 놓은 국정가격들이 7.1조치이후에도 그대로 유지되었는지는 의문이다. 7.1조치를 시행하면서 시장가격의 변화에 맞추어 국정가격도 변동적 국정가격제를 시행하겠다고 선포하였고 2004년까지 변동적 국정가격제 시행이 목격되고 있었기 때문이다.

39) 그밖에 적어도 2007년까지는 남한과 국제사회로부터의 식량 및 대외원조가 유입되어 공급부족 현상을 완화해 준 것도 한 요인이었다고 볼 수 있다.

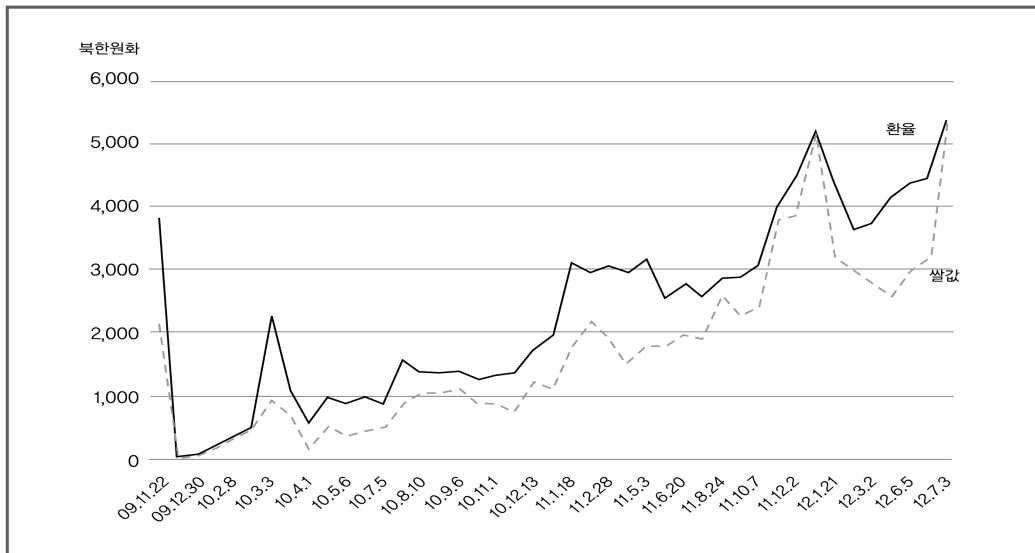
그러나 화폐개혁과 같은 역개혁은 북한의 거시경제에 7.1조치 직후와 비교할 수 없는 정도의 심각한 영향을 주게 되었다. 아래 <그림 2>에서 보듯이, 북한의 물가·환율 변동폭이 마치 주가변동표를 보는 듯한 양상을 나타내게 된 것이다. 2009년 12월 말 대비 2011년 12월 말 현재(평양기준) 쌀 1kg의 가격이 약 76배, 환율은 38배나 뛰었다. 이러다 보니 달러표시 쌀가격도 1kg당 2009년 12월 말 약 0.4달러에서 2011년 12월 말 약 0.8달러로 불과 2년 사이에 두 배나 상승하였다. 100:1이라는 신규 화폐교환조치를 고려하면 물가·환율 상승폭은 가히 천정부지라고 할 수 있다. 올해 들어와서 물가·환율의 변동폭은 더 극심해져 1월 초 대비 7월 초 현재 환율은 20%, 쌀가격은 약 69%나 상승하고 있다.

이는 무엇을 의미하는 것일까? 일단 전반적으로 북한의 화폐시장이 심각하게 교란되어 국가가 관리를 못하고 있다는 것이라고 할 수 있다. 공급부족이 심각한 상황에서 화폐개혁과 같은 충격요법은 북한 원화에 대한 불신과 달러·위안화 등 외환에 대한 선호를 불러오고, 시장에 참여하는 경제주체들의 미래에 대한 불확실성 기대 심리를 증폭시킨다. 이런 상황에서 북한당국은 화폐개혁과 더불어 외화거래금지, 종합시장 철폐 등의 조치도 동시 병행하여 공급부족 현상을 더 심화시킴으로써 환율·물가상승을 더욱 부채질했다.

화폐개혁 이후 북한의 환율·물가가 폭등하고 있는 요인에 대해서는 크게 환율불안설과 공급부족설로 나뉘어 있다. 먼저 환율불안설에 따른 논의들은, ① 북한 원화 가치에 대한 불신→외화수요 급증→환율 상승→물가상승, ② 다양한 정치적 요인(강성대국 건설자금 등)에 의한 외화수요 급증→환율상승→물가상승 등으로 설명하고 있다.<sup>40)</sup> 반면 공급부족설들은, ③ 김정은 정권 구축을 위한 사회기강 강화, 검열 바람, 시장통제, 무역검열 및 무역일꾼들의 교체 등 역개혁조치들의 영향→공급부족→물가상승, ④ 시장정보가 주어지지 않는 상황에서 국가의 시도 때도 없는 각종의 조치들에 민감하게 반응하는 북한 시장내 투기세력들의 ‘사재기’ 및 ‘투기’ 현상의 만연→공급부족→물가상승 등으로 설명하고 있다.

40) 양문수, “2011년 북한경제 평가 및 2012년 전망: 시장동향 및 평가”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 12월호, (한국개발연구원, 2011), pp. 53~54.

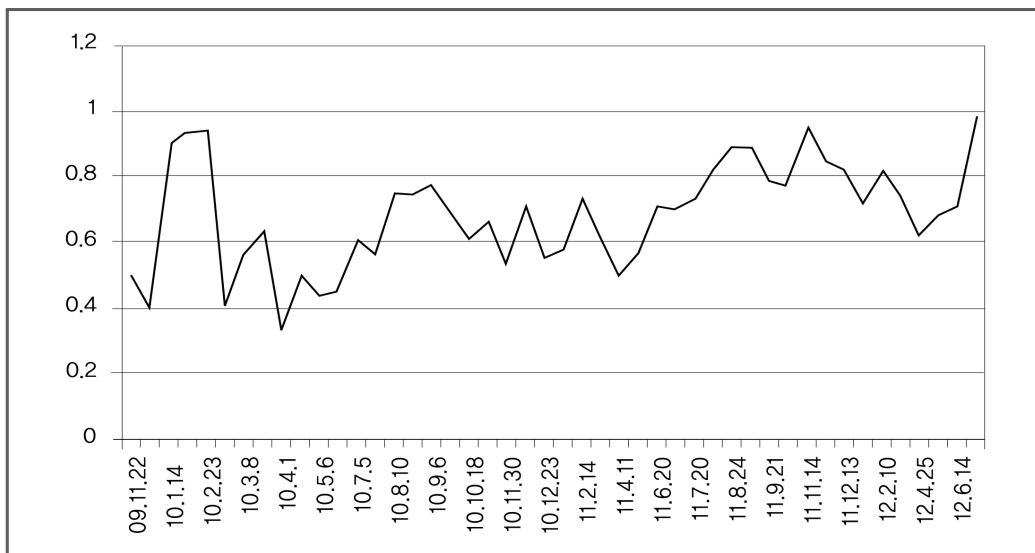
〈그림 2〉 2009년 화폐개혁 이후 환율과 쌀값(원화표시) 추이



자료: 『데일리NK』

주: 각 날짜는 주간을 의미하나 주간 마지막 날짜로 표기

〈그림 3〉 달러화표기 쌀값(평양기준)



자료: 『데일리NK』

주: 각 날짜는 주간날짜의 마지막 날짜

그러나 이것만으로는 설명되지 않은 부분이 있다. 그것은 화폐개혁 이후 과거처럼 여전히 환율과 물가의 동반상승이라는 동조화 현상이 진행되고 있지만, 환율 상승폭에 비해 북한원화 표시 쌀값 상승폭이 3배 이상이고, <그림 3>에서 보듯이 북한 원화 표시 쌀값 추이와 달러화 표시 쌀값 추이가 서로 독립적일 뿐만 아니라,<sup>41)</sup> 화폐개혁 직후 12월 말경, 2011년 연말 그리고 올 7월 초에, 화폐개혁 이전에는 볼 수 없었던, 환율과 쌀가격이 거의 유사해지는 현상이 자주 나타나고 있다는 점이다. 이 때문에 북한의 물가급등 요인에 통화공급량 증대가 주요인이라는 주장도 제기되고 있다.<sup>42)</sup> 북한당국이 화폐개혁 이후 시장의 불안정으로 재정수입에 차질을 빚었을 것으로 보이고, 2012년도에 강성대국 진입 선포를 하기 위한 각종의 건설사업과 김정은 정권 구축에 필요한 통치자금 수요 등도 급증함으로써, 재정수요의 상당부분을 통화를 발행해 충당했을 것으로 보는 것이다. 실제 필자도 7.1조치 이후 상실된 국가의 통화발권 능력을 화폐개혁을 통해 회복하고 시노리지(seigniorage, 주조차익)를 활용하면서, 지난 2년여간 통화를 과잉 발행했을 것으로는 추산한다.

어쨌든, 환율·물가의 급등 현상 요인이 무엇이든 간에 화폐개혁 이후 북한의 거시경제는 북한당국이 어떤 정책으로도 바로 잡기 어려울 정도로 심각한 불안정에 놓여 있다. 당국이 아무리 단속하여도 시장에서의 교환거래시 달러, 위안화 거래가 만연되어 경제의 위안화·달러화가 진행되었고 국정가격의 존재는 유명무실하다. 이로 인해 주민들은 극심한 물가고로 인한 실질소득의 감소와 생활고 가중을 겪게 되었다. 반면, 외화를 주로 보유하고 있던 부문(특권경제기관들)·계층(권력계층, 돈주, 도매상 등)들에 미친 타격은 크지 않아 이들로의 자원재배분이 초래되고 사회적 양극화가 확대되었다. 생산의 정상화가 초래되지 않고 지대소득(economic rent)만이 확대되는 ‘천민적’ 시장화 현상<sup>43)</sup>만이 초래된 것이다. 결과론적으로 개혁의 부담보다는 역개혁의 비용이 더 커진 결과를 가져왔다. 이와 같은 시장의 심각한 왜곡과 교란현상을 시정하려면 시장의 논리에 입각한 재정, 금융정책이 시행되어야 하는데, 안타깝게도 개혁의

41) 양문수, “북한의 시장동향과 평가”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 7월호, (한국개발연구원, 2011), p. 55.

42) Young Hoon Lee, “Evaluation of North Korean Economy in the Kim Jong Il Era and Prospect of Reform and Opening in the Kim Jong Un Era,” ` Ewha Institute of Unification Studies, Vol. 2, No. 1 (Spring, 2012), p. 62.

43) 최근의 몇몇 연구들(홍민, 2012; 박형중, 2012; 최봉대, 2011)은 북한시장을 둘러싼 정치사회적 위상 구조에 주목하며 북한 시장 활성화의 주체가 하층에 있는 생계형의 일반 주민들보다는 특권 국가기관들, 이에 연루되어 있는 외화벌이기관들 및 종사자들, 돈주들, 법기관 종사자들임을 분석하고 있다. 따라서 이러한 점을 반영하여 북한의 시장화를 ‘천민적’ 시장화라고 규정하고자 한다.

중단으로 이 자체는 북한당국의 손에 정책수단으로 존재하지 않고 있다.

### (3) 중국의존형 대외경제개방의 성격 강화

7.1조치 이후 북한의 역개혁과정은, 경제의 정상화와 강성국가 건설을 위한 재원 마련을 자력갱생과 대외경제협력 및 무역을 통한 외화획득이라는 방향성으로 북한의 정책변화를 가져왔다. 즉 생산의 활성화를 위해 국내에 매장된 무연탄에너지를 활용해서 공업생산을 정상화한다는 일명 ‘주체공업전략’<sup>44)</sup>, 그리고 대중경제협력의 강화를 통해 생산의 활성화 및 강성국가 건설 재원들을 마련한다는 전략으로 강성국가건설 전략을 바꾸었다. 물론 북한이 대중경제협력을 강화하게 된 데는 2009년 이후 북한의 핵개발 및 대외강경 정책으로 인한 대외경제환경의 변화도 주요 요인이었다고 할 수 있다. 그러나 북한은 전통적으로 개혁을 중단할 때마다 전통적 정책으로 복귀하여 직면한 경제문제를 해결하려 했었다. 대외경제정책의 경우 체제유지에 필요한 외화의 획득은 불가피하므로 “개혁 없는 개방”정책을 지속해나갔다. 그래서 북한의 개혁→중단→역개혁→재개혁의 과정 속에서도 대외개방은 사실상 점진적으로 확대되어 왔다고 볼 수 있다.

그렇지만 문제는 7.1조치 이후 역개혁으로 북한의 대외경제관계가 과도하게 중국에 의존되는 편중현상을 가져오게 되었다는 점이다. 시장통제정책에도 불구하고 꾸준히 활성화되는 시장화 현상으로 인해 중국으로부터의 수입확대가 불가피해졌고,<sup>45)</sup> 적극적인 개혁·개방정책을 추진하지 않는 상황에서 북한의 주요 수출시장 대상이 될 수 있는 국가는 중국밖에 없었기 때문이다. 게다가 북한의 연이은 도발로 남북경협은 위축된 상태였다. 따라서 아래의 <표 4>에서 보듯이 북중교역은 2010년 이후 특히 급증하는데, 2009년 대비 2011년도에는 불과 2년 사이에 109%나 증가했다. 대중무역 의존도는 2011년도에 89%나 되고 있다. 2년여 사이 북한의 대외경제관계는 그야말로 대중경제관계가 거의 전부라고 할 수 있다.

44) 북한은 ‘주체공업전략’으로 철강산업, 비료공업, 비닐론 공업을 정상화시키고자 했다. 즉 무연탄을 활용한 철강제품, 무연탄과 석회석을 활용해 생산해내는 폴리에스테르계의 비닐론, 무연탄을 가스화해서 생산해내는 질소비료 등의 생산기술을 도입했는데, 전반적으로 별 성과가 없는 것으로 평가받고 있다. 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』, 461호 2012년 6월 21일.

45) Young Hoon Lee은 대중무역규모 확대에 북한 내의 소비증대, 시장화 확대에 따른 소비재수요도 상당히 큰 요인이라고 분석하고 있다. 소비재로 분류되는 품목들만 수입규모를 고찰해 보면 북한은 소비재들을 2010년 9억 달러, 2011년 29% 증가한 11.6억 달러를 수입한 것으로 나타나고 있다는 것이다. 앞의 논문, p. 84.



〈표 4〉 북중무역규모 및 북중무역 구조의 추세

단위: 억 달러

연 도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
무역총액	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9	28.6	30.0	30.0	29.4	38.2	34.1	41.7	63.1
북중교역총액	3.7	4.8	7.3	7.3	10.2	13.7	15.8	16.7	19.7	27.8	26.8	34.6	56.2
광산물·비철금속 수출비중(%)	-	43.4	21.7	19	24.4	39.4	60	61.3	72.9	73.8	74.3	72.6	75.1
대중수출액	0.5	0.3	1.6	2.7	4	5.9	5	4.6	5.8	7.5	7.9	11.8	24.5
대중수입액	3.2	4.5	5.7	4.6	6.2	7.9	10.8	12.3	13.9	20.3	18.8	22.7	31.6
대중무역수지	-2.8	-4.2	-4.1	-1.9	-2.2	-2	-5.8	-7.6	-8.1	-12.8	-10.9	-10.9	-7.1
대중무역의존도(%)	25	24.8	32.5	32.6	42.8	48.1	52.7	55.7	67.1	72.9	78.5	83	89
남북교역/북중교역(%)	89.1	87.5	54.7	87.6	70.5	50.3	66.7	79.4	91.0	65.3	63.9	55.2	30.4

\* 자료: 한국무역협회, 「북한의 대외무역동향」, 각 년도

북한의 최근 대중경제관계 편중 현상을 살펴보기 위해 수입품목, 수출품목 등을 살펴보면 수입 품목은 원자재, 식량 등 전략물자에서 차량, 건설자재, 각종의 소비 제품 등으로 다양화되고 점차 확대되어가는 반면, 수출 품목은 갈수록 광물자원 위주로 편중되고 있는 현상을 나타낼 수 있다. 즉, 북한수입구조의 90% 가까이를 차지하는 5대 품목들(즉, 원유 등 원료, 기계류, 전자기기, 차량, 곡물 등 식량)의 대중국 수입의존도가 2010년 85.5%에서 2011년에는 89.7%로 늘어나 있다.<sup>46)</sup> 사실상 북한 내수시장에서 필요한 재화들의 공급처 역할을 거의 중국이 도맡아하고 있는 것이다. 반면, 북한의 대중국 수출은 무연탄 등 광산물, 철강석 등 비철금속을 합한 비중이 2007년 70% 이상 비중을 넘어선 이래 계속 증가추세에 있고 2011년에는 75%나 되고 있고, 이 추세는 올 6월 말까지 상반기에도 변함없이 지속되고 있다. 특히 2010년 이후 무연탄 단일품목의 수출비중이 2010년 33.8%(4억 달러)에서 2011년에는 46.5%(11.4억 달러)나 되었는데, 올 6월 말까지 상반기에는 이 비중이 58%에 이르고 있다.<sup>47)</sup> 이는 한 마디로 북한 내수시장에서의 수입욕구는 다변화되고 있는 반면, 이 수입수요를

46) 자세한 내용은 김상기, “2012년 상반기 북한의 대외무역동향”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 7월 (한국개발연구원, 2012), pp. 57~67 참조.

47) 이 추세대로라면 무연탄 수출물량은 작년 1,120만 톤에서 올 연말 1,400만 톤에 이를 것으로 추산되고 있다. 남북교류협력지원협회, “2012년 상반기 북중무역동향 결산,” 『북한자원뉴스레터 제43호』 (2012.7.11~8.10), <www.sonosa.or.kr/newsletter/201208/sub5.html>.

충당하기 위한 수출원천은 광물자원에 한정되어 있어 수입이 늘어날수록 광물자원의 수출이 늘어나는 패턴을 보이는 것이다.<sup>48)</sup> 본래 개혁과 개방은 쌍두마차로서 개혁의 성공을 위해서는 경제의 개방화가 뒷받침되어 주어야 하고, 개방의 성공을 위해서는 개혁과 연동되어야 한다. 심각한 공급부족 현상을 해소하기 위해 외자를 끌어들이어 수출산업을 육성하고 이를 통해 벌어들이는 외화를 가지고 국내실물경제에 투자하여 경제의 정상화를 도모해야 한다. 북한의 개혁 중단과 역개혁은 산업의 정상화를 어렵게 하고 있기 때문에 결국 늘어나는 수입수요를 충당하기 위해 광물자원의 수출에 의존하는 전형적인 아프리카국가형의 무역관계를 대중국과의 경제관계에 정착시키고 있는 것이다.

그런데 이런 가운데 북한은 어려운 경제상황을 돌파하고자 2011년 6월 북중 접경 지역의 경제특구(나선, 황금평·위화도)를 중국과 공동개발하는 사업을 시작했다. 그리고 이를 위해 2010년 1월 나선특구법을 거의 새로 제정하다시피 제정했고, 작년 김정일 사망 전후 시점에는 외국인투자법, 합작법, 합영법, 외국인기업법 등 외자관련 법들을 무더기로 14개나 개정했다. 이 법령들을 분석해 보면 중국의 특구법들에 거의 유사할 정도로 개정되어 남한과 공동으로 운영하고 있는 개성공업지구법보다 일부 내용들이 유리한 것으로 분석되고 있다. 그리고 나선경제특구의 경우 경제지대 개발의 우선 목표, 투자자의 지대내 경제활동조건 보장 등 사항들에서 중국의 요구사항이 대부분 반영되어 새로 개정된 것으로 분석되고 있다.<sup>49)</sup> 한 마디로 중국자본들이 유리하게 진출할 수 있도록 제도정비들이 이루어진 것이다.

이렇게 심화되어가는 북한의 대중편중 대외경제관계는 북한당국에 적잖이 부담이 될 것으로 보인다. 경제적 의존도의 제고는 정치적 영향력의 확대로 연결되기 때문이다. 특히 광물자원들은 군부와 같은 특권경제기관들이 장악하고 외화벌이사업에 활용하고 있어, 당 중심 국가체제로의 정상화를 의도하는 김정은 정권으로서는 광물 자원 수출↔수입수요구조라는 현재의 대중국 교역구조를 바꾸지 않으면 안 되는 현실이다.<sup>50)</sup> 즉 세계경제질서로 편입되는 ‘개혁에 토대를 둔 개방화’를 시행하고 경제

48) 실제로 북한은 2011년 신년공동사설에서 “지하자원을 적극 이용하여 인민생활 향상과 경제강국 건설에 필요한 원료를 해결하고 자금도 확보해 나가야 한다”라고 하며, 정책적으로 광물자원 수출을 통한 수입의 확대에 주력했다.

49) 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성,” 『수은 북한경제』, 봄호 (한국수출입은행, 2012), pp. 49~76.

50) 이런 차원이어서인지 몰라도 김정은이 이른바 『4.27 노작』에서, “지금 몇 푼의 외화를 벌겠다고 저마다 나라의 귀중한 지하자원을 망탕 개발하여 수출하고 있는데, 이것은 멀리 앞을 내다보지 못하고 눈앞의

협력의 다변화를 행해야만 하는 것이다.

## IV

## 김정은 정권의 개혁·개방 가능성의 쟁점과 과제

### 1. 김정은 정권 재개혁을 시동하는가?: ‘6.28 새경제관리체계’의 제시

김정일 정권은 출범한지 5년이 지나서야 조심스럽게 새로운 경제정책의 도입을 실험했다. 그런데 김정은 정권은 출범하자마자 올 10월부터 새로운 경제정책을 시행할 것이라는 소문과 정보가 외신 및 대북민간정보단체들을 통해 전달되고 있다.<sup>51)</sup> 김정은이 4월 15일 김일성탄생 100주년 기념 열병식의 연설에서 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 당의 확고부동한 방침”이라고 말하고, 최근에는 방북한 중국 공산당 대외연락부장인 왕자루이와의 면담(8월 2일)에서, “중국 인민들은 중국 공산당의 영도 아래 ‘12.5계획’을 실행하고 ‘샤오강(小康) 사회’<sup>52)</sup>를 건설하는 투쟁에서 커다란 성취를 이루었다... 경제를 발전시키고 민생을 개선해 인민들이 행복과 문명적 생활을 누리게 하는 것이 조선

것만 보는 근시안적 태도이며 애국심도 없는 표현입니다. 나라의 지하자원 개발을 국가자원개발성과 비상설지하자원개발위원회에서 검토승인하는 체계를 엄격히 세워 지하자원을 망탕 개발하거나 무질서를 조성하는 일이 없도록 하여야 합니다”라고 지시를 내린 후(「사회주의강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올데 대하여」, 김정은의 4.27 담화, 『노동신문』 2012년 5월 9일), 최근 북한은 “국가의 승인을 받지 않고 지하자원을 채굴, 매매해서 돈을 벌어서는 안 된다...채굴한 지하자원을 다른 나라에 제멋대로 팔아서는 안 된다. 지하자원을 무단으로 채굴해 수출하는 범죄를 저지를 경우 최대 사형까지 처한다”라는 내용의 인민보안부 포고령을 내렸다고 한다. 『마이니치 신문』, 2012년 8월 10일.

51) 『데일리NK』, 2012년 7월 10일; “북한 새로운 경제관리체계 도입 임박,” 『NK지식인연대』 2012년 7월 11일. 이 소식지들에 의하면 북한은 7월 5일부터 각급 당조직들이 내각을 중심으로 하는 새로운 경제관리개선체계가 도입될 것이라고 조선노동당 중앙위원회 방침을 전달하고, 간부들을 대상으로 7월6일부터 교육에 들어갔다고(『자유아시아방송』, 2012년 8월 9일) 한다. 그리하여 7월 둘째 주부터 제3방송을 통해 주민들에게 선전하기 시작(『데일리NK』, 2012년 7월 23일)하고, 7월 15일에는 신경제정책의 실시를 결정하는 당중앙위원회 상무위원회를 개최하였다고 하며 여기서 리영호 전참모장이 반대함으로써 해임되었다고 한다.(『NK지식인연대』, 2012년 7월 29일) 그리로 8월 6일부터 각 근로단체 조직과 인민반, 공장·기업소 등을 상대로 새경제관리개선체계와 관련된 강연회가 진행되고 있다(『자유아시아방송』, 2012년 8월 9일)고 한다.

52) 중산층이 늘어나 먹고 사는 문제가 전반적으로 해결된 사회를 말함.

노동당이 분투하는 목적”이라고 말하였다고 하는 보도를<sup>53)</sup> 볼 때, 이 정보는 신빙성이 높다고 할 수 있다. 외부세계에서는 김정은 정권의 새로운 경제정책이 정권의 기반이 어느 정도 안정되는 내년에나 등장할 것이라고 대체로 전망해왔다. 그리고 김정일과 마찬가지로 개방을 앞세우며 대내개혁은 점진적으로 모색할 것이라고 보았는데 생각보다 빠른 추진이다. 이는 앞의 절에서 살펴보았던 것과 같이, 그 만큼 역개혁 이후 북한경제의 심각성이 현재의 김정은 정권에 최대의 해결과제로 부각되어 있고 더 이상 미룰 수 없는 상황에 직면해있다는 것의 반증일 것이다.

그럼 김정은 정권은 어떤 새로운 경제정책을 시행하려 하는 것일까? 아직까지는 그 전모를 확인할 수 없다. 다만 김정은이 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여’라는 제목의 이른바 ‘6.28 방침’을 내리고 지시하였다는 외신 및 대북민간정보단체의 정보를 통해 조각조각 알려지고 있을 뿐이고, 그것들이 정확한지도 알 수 없다. 북한은 현재 이른바 ‘6.28방침’을 ‘6.28 새경제관리체계’라고까지 명명하여 내부적으로 공표하고 일부 지역에서 시범적으로 운영해보고<sup>54)</sup> 있다고 하는데, 여러 정보매체들을 통해 공통적으로 전해지고 있는 내용들을 정리해 보면 다음과 같다. 다만 이 내용들은 아직 정확한 것으로 확정지을 수 없고, 알려진 대로 10월 이후 전면 시행된다고 한다면 그 이후 수정될 수도 있음을 밝혀두고자 한다.

위의 <표 5>의 내용은 정말 그대로 시행된다면 7.1조치가 그 당시 전개되고 있던 경제현실들을 사후적으로 추인한 것이었듯이, 7.1조치 이후 사실상 시장화의 더욱더 큰 확대로 벌어지고 있던 경제현실을 공식적·사후적으로 인정한 것에 지나지 않는 것이라 할 수 있다. 북한의 군수공장, 중앙정부가 관리하는 특급·1급 공장·기업소를 제외하고는 대부분의 기업들이 이미 자체 계획으로 운용되고 있었고, 배급제도 2000년대 이후로는 약 20%계층에만 유지되고 거의 대부분의 계층들이 시장경제활동을 통해 생계를 유지하고 있었던 것이다. 그러나 정말로 이 내용대로 시행될지는 의문이라고 생각된다. 이 내용은 앞의 <표 2>의 7.1조치 및 2004년 개혁조치보다 보다 앞선 조치로서, 북한당국이 여전히 강조하고 있는 사회주의의 확고한 원칙 고수 논리와 충돌할 가능성이 높기 때문이다. 김정은은 자신의 첫 번째 노작이라고 하는 ‘4.6담화’에서

53) 『중국 신화통신』, 2012년 8월 3일.

54) 농업분야의 경우 양강도의 대흥단군, 김정숙군, 김형직군에서 종자, 비료, 제초기 등을 농민들에게 나누어 주고 생산물의 30%를 개인에게 분배하는 것을 8월부터 시범적으로 시행하고 있으며, 공업부문에서는 신의주 화장품 공장 등 각 도마다 한 두 개씩 시범공장·기업소가 선정되었다고 한다. 『데일리NK』, 2012년 7월 20일.

〈표 5〉 언론에 보도된 ‘6.28 새경제관리체계’의 내용

분 야	내 용
경제정책 주관 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내각이 ‘경제사령부’로서 주도</li> <li>- 당의 내각 경제사업 간섭 배제</li> </ul>
농업분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분조단위 축소               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 10~25명 단위 → 4~6명 단위로 축소</li> </ul> </li> <li>• 작업분조에 토지 할당, 필요 생산비용 국가 선지불, 협동농장, 기업소, 각급 기관들이 보유한 유휴 토지, 작업분조에 임대</li> <li>• 생산비용, 곡물 수매가격 시장가격으로 계산</li> <li>• 생산물분배 방식: 정량제에서 정률제로 개편               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가와 작업분조 간 생산물 7:3 비율로 분배, 70% 시장가격 수준으로 국가수매, 나머지는 작업분조에 현물분배, 자유판매 허용</li> </ul> </li> <li>• 목표량 초과분의 작업분조 처분권 부여</li> </ul>
국영기업 소분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최초 생산비 국가가 투자(비용지불), 기업소 자체 계획에 의해 자율적으로 원자재 구매, 생산·판매한 후 국가와 기업소 일정비율로 판매수입 분할               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산비용, 생산물의 판매가격 시장가격으로 계산</li> <li>- 생산설비, 자재, 전력 등 기업 간 자유거래 허용</li> <li>- 생산물의 시장판매 허용</li> <li>- 국가납부금은 외화로 납부</li> </ul> </li> <li>• 기업소 획득 판매수입, 재투자 등 자율 사용 허용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그러나 개인에 의한 공장·기업소 설립은 불허</li> </ul> </li> </ul>
노무관리 및 임금소득, 배급제관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장·기업소 간부는 당이 임명</li> <li>• 기업소의 개인투자 허용</li> <li>• 배급제시스템 이원화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가예산제 공장·기업소(군수공장, 중앙이 관리하는 특급·1,2급 기업) 국가기관 사무원,<sup>주1)</sup> 교육·의료부문 종사자는 배급제 유지</li> <li>- 국가예산제 공장·기업소의 ‘생필직장’, 독립채산제기업은 전면 임금제 실시, 대신 전면 임금제 실시 공장·기업소 근로자들의 임금 현실화</li> <li>- 무료교육제도, 무상치료제도는 유지</li> </ul> </li> </ul>
서비스· 상업분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인투자 부분 합법화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인들의 운송, 상점, 편의 봉사소, 식당에 투자를 통한 경영 참여 허용, 대신 이윤의 10~20% 국가납부. 개인투자 기관에서의 노동력 고용</li> <li>- 대신 투자자는 자신이 투자하는 국가 및 편의협동기관에 입직하여 소속되어야</li> <li>- 고용노동력도 투자자기 입직한 국가·편의협동기관에 소속시키도록</li> </ul> </li> </ul>

\* 각 언론매체(데일리NK, NK지식인연대, 자유아시아방송, 마이니치신문, 산케이신문 등)의 8월 17일까지 내용들을 참조하여 정리

\* 주1: 일부 언론에서는 국가사무원의 배급제도 폐지한다고 보도(『노컷뉴스』, 2012년 8월 13일).

김정일 선대수령의 업적으로 선군혁명사상, 선군정치이론, 사회주의강성대국건설 이론을 들고 이를 계승할 의지를 분명하게 밝혔었다. 4월 15일 연설에서는 자주적 길, 선군의 길, 사회주의의 길을 추구할 것을 천명하기도 했다. 따라서 이로 볼 때 북한이 사회주의원칙을 넘어서는 경제개혁을 과연 시행할지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다고 본다.

## 2. ‘6.28 새경제관리체계’를 둘러싼 논쟁들

북한에 정말로 개혁이 다시 시동되는 계절이 돌아왔는가? 김정은은 과연 개혁·개방을 시행하는가? 김정일은 7.1조치를 행하면서도 항상 개혁·개방에 대한 환상을 갖지 말라고 간부들에게 일침을 가하곤 했다. ‘개혁 없는 개방’을 앞세우고 대내개혁은 조심스럽게 시행해 보다가 다시 ‘자력갱생 간고분투’를 외치는 과거의 정책으로 돌아가곤 했다. 그런데 김정은 정권은 출발부터 거침이 없는 것처럼 보인다. 개방과 개혁을 동시에 시행할 것처럼 하는 행보를 보이고, 주민들을 대상으로 하거나 대외적으로 개방이나 개혁이라는 용어를 거침없이 사용하고 있다. 예컨대, 올 1월 16일 양형섭 최고인민회의 상임위 부위원장이 AP통신과의 인터뷰에서 “다른 나라들의 경제개혁 사례를 들여다보고 있다”고 하는가 하면, 김정은도 1월 28일 당간부들과의 대화에서 “터부가 없는 논의를 통해 중국식이든, 러시아식이든, 일본식이든 북한에 알맞은 경제재건책을 찾아보라”<sup>55)</sup>고 말했다는 이야기도 들린다. 또한 최근 ‘6.28 새경제관리체계’를 주민들에게 선전하는 과정에서 “경애하는 김정은 동지께서 우리 경제를 세계적 수준으로 끌어 올리고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 경제개방 조치를 취하기로 하였다”<sup>56)</sup>라고 표현하기도 하였다고 한다. 김정은 정권의 이러한 행보에 대해 전문가 들은 대체로 다음과 같은 논쟁들을 하고 있는 중인데, 정리해 보면 다음과 같다.

### 〈소극적 해석〉

가. 김정은은 현재 권력 장악과 통치력을 발휘해야 하는 과제를 안고 있으므로 ‘6.28 새경제관리체계’라는 개혁이 본질적 개혁인지 의심스럽다. ‘6.28 새경제

55) 『마이니치신문』, 2012년 4월 16일.

56) 『데일리NK』, 2012년 7월 23일.

관리체계’는 권력 장악을 위한 장성택 주도의 작품으로서 개혁·개방을 지향하는 확고한 신념에 근거하는 것이 아니라 권력투쟁을 이겨내기 위한 (장성택의) 방편이 아닌가 여겨진다.<sup>57)</sup>

나. 김정은 체제의 통치기반 구축을 위한 대외적 안정조건 조성을 위해 중국과 국제사회의 적극적 협조를 구하고자 하는 평화공세가 다분히 크다고 볼 수 있다. 그래서 설사 개혁을 추진한다 하더라도 사회주의강화 차원의 또 다른 부분개혁에 지나지 않을 뿐이다.

다. 1980년대에 고르바초프가 페레스트로이카를 시행하면서 “레닌으로 돌아가자”라고 외치며 생산성 증대를 외쳤듯이, 김정은도 “김일성주의 원칙대로 하자”라고 하며 생산증대를 위한 인센티브 제고를 도모할 뿐이다.<sup>58)</sup>

라. 북한의 기득권층은 시장억압의 보수적 측면에서 비호 받고 강화되어 왔다. 따라서 ‘6.28 새경제관리체계’는 기득 기관과 기득권층에 대한 대대적 공격에 다름없다.<sup>59)</sup>

## 〈적극적 해석〉

마. 현단계에서 북한의 개혁·개방 범위와 수준에 대해 아직 이야기하기 어렵지만, 북한은 현재 일반의 예상과는 다른 방향으로 변화를 모색하고 있는 것은 사실이다. 급진적 개혁·개방의 가능성은 낮지만, 개혁·개방이 아니라고 말하는 것도 곤란하다.<sup>60)</sup>

바. 최근 북한은 권력구조를 개편하면서 경제우선으로의 노선을 전환할 듯한 모습을 보이고 있으므로 ‘6.28 새경제관리체계’는 7.1조치보다 큰 폭으로 전개되는 내용을 담을 가능성이 높다.<sup>61)</sup>

사. 북한은 주체와 선군사상을 상하위개념으로 위계화하는 과정이고, 위기관리 비상 통치체제로서 군이 혁명의 주력군 역할을 하는 선군정치 명분은 약화되고

57) 이영화, 『데일리NK』, 2012년 7월 24일.

58) 손광주, “이영호 해임 배경과 향후 체제 및 정책 전망”, 통일연구원 북한정세분석 전문가 비공개 토론회, 『긴급진단 이영호 총참모장 해임 이후 북한정세』, 자료집(2012.8.1), p. 9.

59) 박형중, “새로운 경제관리체제의 도입은 판도라의 상자가 열린 것,” (Online Series CO 12-13, 2012. 8.13), pp. 12~33.

60) 양문수, “북한의 개혁·개방 전망과 우리의 정책 방향,” 위의 자료집, p. 59.

61) 이영훈, “이영호 총참모장 해임 이후 정세 전망,” 위의 자료집, p. 71.

시대가 부여한 역할, 즉 건설의 주력군으로서의 군대의 역할 강화가 모색되고 있다. 그러므로 북한식 세계화전략에 따라 당과 국가가 통제 가능한 범위 내에서 개혁·개방의 속도조절을 하며 전반적 변화를 모색하는 것으로 보아야 한다.<sup>62)</sup>

### 〈유보적 해석〉

아. 김정은은 현재 막강한 군부와 거리를 두려 하므로, 군의 영향력을 줄여 군이 반대해온 대대적 경제개혁을 준비한다는 것은 가능한 일이다. 그러나 아직 중대한 개혁이 있을 거란 증거는 거의 없다.<sup>63)</sup>

즉, ‘6.28 새경제관리체계’에 대해 소극적으로 해석하는 입장은 이 조치가 ‘7.1조치’와 같은 불모적 운명이 될 가능성이 높다고 보는 입장이고, 적극적으로 해석하는 입장은 북한경제의 현실이 이미 시장경제가 불가역적이고 심각한 경제모순을 안고 있으므로 ‘7.1조치’보다 좀 더 나간 개혁조치가 될 것이라고 보는 것이며, 유보적 입장은 아직 대대적 개혁이 이루어질 것이란 증거가 없으므로 좀 더 지켜보아야 한다는 입장인 것 같다.

## 3. 김정은 정권의 개혁·개방 가능성·범위를 둘러싼 논쟁과 과제

일단 김정은 정권의 정책전환 가능성은 예고되어 있으면서 그 범위도 정해져 있는 것으로 보아야 하지 않나 생각된다. 북한은 김정은 정권의 정책방향을 판단할 수 있는 이른바 『김정은 로작』들을 벌써 4건이나 발표하고 4월 15일 김일성 탄생 100주년 기념 열병식에서 김정은의 연설문을 공개했는데, 이 5개의 문건들에 의거해 보면 김정은 정권의 경제정책 방향은 분명해진다.

우선 김정은 정권은 “우리는 김일성-김정일 주의를 혁명의 유일한 지도사상, 영원한 지도지침으로 삼고 오직 김일성-김정일 주의의 요구대로 혁명과 건설을 전진시켜 나가야 한다”라고 하며, 선대 수령들의 이데올로기 틀에서 한 치도 벗어나지 않겠다는 것을 천명하고 있다. 즉, 김정은이 등소평처럼 ‘개혁의 기획자’가 되기 어려운 한계성을

62) 김현경, “북한 리영호 총참모장 해임 이후 정세 전망,” 위의 자료집, p. 42.

63) Charles K. Armstrong, “The View From Pyongyang,” New York Times, August 15, 2012.



분명히 해놓고 있는 것이다. 그렇지만 김정은 정권 앞에는 선군정치를 통해 파탄이 난 민생경제를 살려야 체제가 유지되는 절박한 과제가 있다. 김정은의 4.15 연설에서 “인민들의 허리띠를 더 이상 졸라매서는 안 된다”는 문구는 이런 차원에서 나온 것이다. 그래서 이를 위해 김정은은 다른 한편, 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 김정일의 사상과 의도대로, 김정일식대로 풀어나갈 것이라고 전제를 하면서, “김정일이 지펴 놓은 함남의 불길, 새 세기 산업혁명의 불길 따라 생산과 건설에서 일대 양양을 일으키며 인민생활향상을 위한 투쟁에서 결정적 전환을 가져와야 한다”고 강조하고 있다. 김정일이 남겨 놓은 업적인 불패의 군력과 일심단결에 새 세기 산업혁명을 더하면 사회주의 강성대국이 건설된다고 하며, 김정은 시대의 차별화된 비전으로 ‘새 세기 산업혁명’을 내걸고 있는 것이다. ‘새 세기 산업혁명’을 통해 지식경제강국을 만들어 놓아야 강성대국이 된다고 하며, “자기 땅에 발을 붙이고 세계를 바라보라”라는 구호를 내걸고 있다. 이 구호에 따라 세계의 변화 조류를 쫓아가야한다고도 강조하고 있다. 한 마디로 체제유지와 변화라는 두 마리 토끼잡기를 강조하고 있는 것이다.

따라서 김정은 정권의 개혁·개방 가능성과 범위는 분명해진다고 할 수 있다. 노동당 지배체제와 수령독재체제를 유지하는 가운데 변화를 모색해보겠다는 것으로 분석해 볼 수 있다. 그렇다면 북한의 선택지는 무엇이 될 것인가? 북한의 간부들은 중국형, 보다는 베트남형에 더 관심을 갖고 있다는 말도 전해진다. 그 이유는 중국식은 당적 지도와 행정기관 집행이라는 이원적인 구조이고, 베트남형은 공산당이 정책 뿐만 아니라 경제사업까지 직접 도맡아 진행하는 행정대행(行政代行) 방식으로 빠른 속도의 성장모습을 보여주고 있기 때문이라는<sup>64)</sup> 것이다.

그렇지만 북한에는 결정적인 구속요인이 있다. 그것은 김정일 시대에 전통적인 안보조직을 넘어 경제적 권력까지 장악할 정도로 성장한 군부의 존재이다. 그리고 김정일의 노선을 계승한다면 선군경제노선은 어떤 식으로 조정할 것인지의 문제가 남아 있다. 김정은은 4월 15일 연설문에서 “사회주의강성국가 건설위업을 성과적으로 달성하려면 첫째도 둘째도 셋째도 인민군대를 백방으로 강화해나가야 한다”고 여전히 천명하고 있다. 그러면서 다른 한편 북한은 최근문헌에서 ‘7.1조치’ 시행당시 2005년 경까지 강조되었던 사회주의의 과도기론과 실리라는 용어를 다시 등장시키고 있다.<sup>65)</sup>

64) 『데일리NK』, 2012년 8월 14일.

65) 즉, “사회주의의 과도적 성격으로 하여 사회주의경제관리체제와 방법은 사회주의의 본성적 요구와 함께 과도적 특성도 반영하고 있다”(장소향, “사회주의경제관리를 전략적으로 개선해나가는 데서 지켜야 할 중요요구,” 『경제연구』, 2011년 제1호, p. 8), “과도적 특성과 관련하여 상품화폐관계가 존재하고 사회

심지어 경제관리에 있어서 책임, 임무, 권한의 합리적 분담문제조차 제기하고 있다.<sup>66)</sup> 즉, 선군경제건설노선과 실리사회주의노선이라는 배합으로 등장한 ‘7.1조치’의 그림자를 내비치고 있는 것이다. 사실 김정은이 새로운 비전으로 내세운 ‘새 세기 산업혁명’을 통한 지식경제강국이 건설되려면 낡은 경제관리체계와 방법을 뜯어고치고 지식경제 시대의 요구에 맞는 새로운 경제구조를 구축해나가야 한다. 이에 김정은 정권은 경제관리체계를 개혁할 수밖에 없으며, 그것은 ‘7.1조치’보다 약간 앞선 것일 수도 있어서, 여기서 우리는 개혁의 모습을 찾아볼 수도 있을 것이다.<sup>67)</sup>

그렇지만 북한은 최근 “그 무슨 정책변화의 조짐이니 개혁·개방의 시도니 떠들고 있는데, 이는 우리에게 대한 극도의 무지와 불순한 흥심을 드러낸 가소로운 망발이다... 지금 우리의 정책은 철두철미 절세의 위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승완성하기 위한 것으로서 여기서는 그 어떤 추호의 변화도 있을 수 없다”<sup>68)</sup>, “우리 혁명이 전진하는 과정에 임무와 전술, 투쟁방법은 달라질 수 있으나 전략적 로선에서는 변화가 있을 수 없다....우리에게서 정책변화나 개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈이다”<sup>69)</sup>라는 주장에서 보듯이, 선군노선이라는 전략적 노선의 변경은 기대하기 어려운 모습을 보이고 있다. 그러면서 북한은 2012년 8월 16일자 우리민족끼리 매체에서는 “오늘의 전면 앞에서 어중이 떠중이들의 개혁, 개방설은 말그대로 물거품으로밖에 될 수 없다....온 나라 방방곡곡에서 일어나는 기적과 혁신은 그대로 대결광신자들의 개혁, 개방설을 산산조각내는 폭탄이 되고 있다”라고 하며, 변화가 진행되고 있음을 사실상 인정하면서도 이를 개혁·개방으로 표현하는 것을 거부하고 있다. 한마디로 개혁·개방의 패러독스에 걸려 있는 전형적인 이중적 모습을 보이고 있는 것이다.

이에 이 문제에 대해서도 전문가들 사이에는 ① 북한에서 시장은 권력계층의 피라미드적 약탈구조의 잉여원천이기도 하므로 김정은 정권의 개혁이란 결국 심각해진 재정난 완화를 목적으로 일시적으로 전체 파이가 클 수 있는 환경을 열어준 다음에

주의사회에서 가치적 측면에서의 실리타산도 불가피하며 그것은 사회주의적 생산발전을 추동하는데서 일정한 의의를 가진다”(김청일, “사회주의경제에서 실리의 중요한 특징,” 『경제연구』2011년 제1호, p. 20)라는 내용들이 발견된다.

66) 리남혁, “사회주의제도는 경제관리에서 임무, 권한, 책임의 합리적 분담의 기본조건,” 『경제연구』, 2012년 제2호, p. 8.

67) 유영구, “김정은의 4.6담화와 4.15연설 전면 분석,” 『통일뉴스』, 2012년 4월 22일, p. 6.

68) “조국평화통일위원회 대변인 대답,” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 29일.

69) 『노동신문』, 2012년 8월 13일.

미래의 수탈을 증대하기 위한 전술이다. 따라서 북한의 주장처럼 ‘6.28방침을 김정은 시대의 개혁·개방과 억지로 결부시키지 말아야 한다는 견해<sup>70)</sup>, ② 북한의 이러한 양면전술은 아직 북한 내 강한 세력으로 존재하는 개혁 반대세력에게 빌미를 주지 않으려는 정치적 의도를 반영하는 것으로서 점진적으로 발전전략으로 이행해 나갈 것이라는 견해, 설사 아직 발전전략을 모색하고 있지 않더라도 주변정세의 환경들이 만들어지면 발전전략으로의 전환이 이루어질 것이라는 견해<sup>71)</sup> 등으로 나뉘고 있다.

사실 미래의 전망은 쉽지 않다. 다만 분명한 것은 북한은 여전히 개혁·개방의 트라우마와 패러독스에 갇혀 있고 체제유지논리를 선결조건으로 내세우고 있지만, 앞의 절에서 보았듯이 김정일 시대에 체제유지 차원에서 시장활용 문제를 잠시 고민하다가 역개혁으로 돌아갔는데, 김정은 3대세습체제에 와서 이것이 다시 새로운 경제관리개선 체제라는 낯설지 않은 이름으로 재차 등장하고 있다는 것이다. 북한은 항상 시장화 현상이 한참 앞서 있는 경제현실을 추후에 쫓아가는 패턴으로 개혁·개방 담론을 끄집어 내고 있고, 이러한 과정에서 계단식으로 그 앞보다 더 강화된 개혁내용들이 모색된다는 점이다.

아무튼 이러한 이중성을 여전히 북한이 견지한다고 볼 때, 김정은 정권이 시도하는 개혁, 즉 ‘6.28 새경제관리체계’는 벌써 한계점과 과제들을 안고 있다고 평가해야 할 것이다. 경제전문적 시각에서 보았을 때, 북한이 정말 앞의 절에 소개된 ‘6.28 새경제관리체계’를 그대로 시행한다고 하면 곧 심각한 문제를 초래할 것으로 여겨지기 때문이기 때문이다. ‘6.28 새경제관리체계’가 나름대로 성공적으로 전개되기 위해서는 다음과 같은 과제들이 함께 고민되어야 한다.

우선 첫째, 중국의 80년대 초 개혁조치처럼 부분사유화를 제도적으로 도입하지 않은 채 기업 자체의 계획, 농업생산물 일부의 자율처분권, 서비스부문에서의 개인 투자 및 경영 등을 허용한다는 것은 사상누각이 될 가능성이 높다. 북한의 경제단위들과 경제주체들은 김정일 시대 이후 지난 20년 가까운 세월동안 시장을 허용 – 묵인 – 탄압하는 반복과정에서 자신들의 재산권과 관련해서 기대와 상실을 술하게 경험했기 때문이다. 기업소나 협동농장에 생산물의 자율판매권을 부여하려면 중국의 농가 생산책임제, 경영청부제같은 부분사유화관련 제도도 동시에 도입되어야 한다. 또한 중국과 같은 향진기업 및 외자기업을 장려하여 국영기업 외곽에서 공급부족 현상을

70) 박형중, “북한의 6.28방침은 새로운 개혁·개방의 서막인가?,” (Online Series CO 12-31, 2012.7.24).

71) 조성렬, “리영호 총참모장 해임 이후 북한정세,” 위의 자료집, p. 83.

해소해나가고 이를 통해 국영기업의 정상화를 도모해야 성공가능하게 된다.

둘째, 경제단위들의 초기 생산활동자금(설비자재, 원자재, 농약, 비료 등 생산비용)을 국가가 처음에는 조달해준다고 하는데, 재정이 파탄나 있는 북한당국에 과연 이런 막대한 소요재원들이 있는지는 의문이다. 앞서 살펴보았듯이 북한당국은 화폐개혁 이후 2012년 강성국가 건설을 위한 총동원정책을 시행하면서 통화를 이미 상당히 발행했을 것으로 추측되고 있다. 게다가 최근 북한의 물가는 천정부지로 상승하고 있는 추세로서 추가 통화발행을 시행하기도 쉽지 않다. 이 점에서 북한 당국은 개혁 추진에 필요한 외부재원을 모색하지 않으면 안 되는 것이다.

셋째, 원자재의 기업 간 자유거래와 생산물 일부의 자율 처분이 실효성 있으려면, 무엇보다 생산비용 책정이 과거처럼 과다해서는 안 되며, 현재 난맥상으로 되어 있는 북한 내 유통체계를 정비하고 공정한 룰이 적용되는 시장유통이 적극적으로 허용되어야 한다. 이중가격제를 해소하고 유통부문 개혁도 동시에 진행되어야 하는 것이다.

넷째, 경제단위들과 경제주체의 자율적 경제활동이 금융적으로 뒷받침되는 금융 개혁이 시행되어야 한다. 주지하다시피 북한경제는 이미 상당한 정도로 시장화되어 있고, 사적 경제활동이 번창해 있는데 상업금융 제도를 공식적으로 도입하지 않음으로써 돈주들에 의한 사금융이 번창해 있다. 이로 인해 특권계층들에 의한 지대소득만 늘어나고 있고, 시장화로 얻어지는 잉여물들이 실물경제로 유입되고 있지 못하다. 말하자면 중국처럼 단일금융제도를 개혁하여 금융제도의 이원화도 진행해서 경제 활동의 성과물들이 금융시스템을 통해 실물경제부문으로 유입되도록 하는 시스템을 구축해야 하는 것이다. 그리고 북한이 정말로 ‘6.28 새경제관리체계’를 도입하려면 먼저 현재의 초인플레이를 잡지 않으면<sup>72)</sup> 성공하기 어렵기 때문에 금융개혁이 필수적이다.

다섯째, 이 정도의 개혁조치들이 시행되려면 이를 뒷받침할만한 개혁담론이 제시 되어 개혁을 둘러싼 권력내부의 갈등을 누르는 명분이 먼저 제시되어 주어야 한다.<sup>73)</sup>

72) ‘6.28 새경제관리체계’ 시행 계획이 내부적으로 공포되고 나서, 북한의 시장환율과 물가는 심각하게 급등하고 있다고 한다. 7.1조치 직후 <그림 1>에서 보듯이 2005년경까지 연평균 300%씩의 물가 및 환율 급등을 경험했던 북한주민들이 위안화를 ‘사재기’하여 위안화 환율 및 물가가 급등하고 있다고 한다. 즉 7월초 위안화 환율이 830원 정도였는데 8월 중순 현재 930원으로 약 12% 올랐고, 쌀1kg의 가격도 7월 초 5,300원에서 6,000원으로 약 13% 급등하였다고 한다. (“북한 신경제조치체제 돌입후 물가 환율 급등,” 『열린북한방송』, 2012년 8월 14일). 이에 해산시 장마당에서는 환율이 너무 혼란스러우니까 잠시 장사가 중단되기도 하였고, 보안원들이 나서서 환전꾼들을 잡아가는 소동도 일어났다고 한다(“북 신경제조치 후 환율급등 혼란,” 『NK지식인연대 소식지』, 2012년 8월 13일).

73) 7.1조치가 실행될 때는 적어도 선군경제건설노선의 하위 담론으로 ‘실리사회주의노선’이 주장되었었다. 현재 북한의 문헌에서는 아직까지 발견되지 않고 있다. 다만 최근 북한이 부강조국건설과 관련해 ‘김정

현재까지 북한의 기득권세력들은 그럭저럭의 북한경제 상황에서 그리고 “관리되지 않는 시장화”를 활용해 각종의 이권을 챙겨온 세력들로서 개혁을 통한 경제의 미래 불확실성에 저항할 가능성이 높다.<sup>74)</sup> 게다가 북한의 실무관료들에게는 보신주의와 기회주의가 만연되어 있다. 이들은 7.1조치를 담당했던 박봉주의 2007년 운명(실각)과 화폐개혁을 담당했던 박남기 전당계획재정부장의 2010년 운명(공개처형)을 잘 알기에 개혁의 전선에 나서기 쉽지 않다.

여섯째, 중국처럼 점진적으로 개혁을 하고자 한다면 이는 농업, 국영기업, 가격, 재정, 화폐, 유통, 대외경제부문, 경제개혁 담당 일꾼 양성 등 모든 분야에서 전방위적으로 동시병행적으로 시행되어야 하며, 어떻게 하면 시장기능과 계획기능을 조화롭게 결합시킬 것인가가 고민되어야 하는데, 현재 알려지고 있는 ‘6.28 새경제관리 체계’는 부분적이고 체계적이지도 않다. 아마도 현재 만들어가고 있는 중일 것으로 보이는데, 만들어가고 있는 중이라면 왜 체계가 완성되기도 전에 주민들에게 선전·교육되고 있는지 여러모로 궁금한 점이 많다.

## V 결 론

북한은 모든 사회주의 국가들이 체제전환의 길로 가고 전세계가 자본주의 세계시장으로 단일화된 현실에서 북한체제가 유지되려면 개혁·개방을 해야 하지만, 개혁·개방의 도입은 체제미래에 불확실성을 초래할지도 모르는 패러독스에 갇혀 있다. 이 때문에 계획경제시스템의 모순을 해결하고자 하는 북한의 개혁은 항상 점진적, 부분적

일애국주의’를 내세우며, 김정은의 네 번째 로작이라는 「김정일애국주의를 구현하여 부강조국건설을 다그치자」(『조선중앙통신』, 2012년 8월 3일)라는 글을 발표하고 있음을 볼 때, ‘김정일애국주의’를 새경제관리체제의 실천적 담론으로 내세우지 않을까 추측되고 있다. 그렇다면 개혁담론으로서는 이미 한계가 뚜렷하다고 할 수 있다.

- 74) 최근 북한의 문헌을 보면 이와 관련된 미묘한 내용을 발견할 수 있다. 북한은 김정은의 경제개혁 필요성으로 ‘새세기 산업혁명’이라는 담론을 들고 나왔는데, 이 ‘새세기 산업혁명’의 수행에서 영도문제의 중요성이 특성으로 등장한다고 언급한 것이다. 김정은이 추진하고자 하는 새경제정책의 영도성이란, 이 정책 추진에 다른 이견이 있어서는 안 된다는 것으로 읽혀지는 대목이다. 김재서, “경애하는 김정은 동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 산업혁명을 힘있게 밀고나가는 것은 현시 경제건설의 중요과업,” 『경제연구』, 2012년 제2호, p. 5.

이었고 현실의 변화를 사후적으로 쫓아가는 지체적 성격을 띠고 전개되어 왔다. 계획 경제시스템이 마비되어 이미 시장화현상이 만연되어 있는데 이 격차를 줄이는 개혁을 전면화하지 못하고 현실수용 차원에서 ‘대증처방적 개혁’을 할 뿐이었다. 이러다보니 북한의 개방도 개혁이 뒷받침되지 못하는 개혁으로서 점식 개방형태로 전개되어 왔다.

이나마도 북한의 개혁은 지속적인 동력을 갖고 전개되지 못했다. 개혁은 은닉되어 있던 체제 내 모순을 현실화하여 역으로 개혁의 주체자에게 위협을 가할 수 있는 ‘토크빌의 역설’을 초래하였고 중단될 수밖에 없었다. 이후 북한은 전통적 정책에 의존해 현실화된 체제모순과 경제모순들을 해결하고자 하고 역개혁까지 시도해 보지만, 이러한 과정은 제도와 현실의 간극만을 더 확대시킬 뿐이었고, 과거보다 더 심화된 경제적 모순만을 초래할 뿐이었다. 경제는 계획경제도 아니고 시장경제도 아닌 상황으로 전개되었고 초인플레이가 전개되어 국가는 어떤 경제정책도 시행하기 어려운 상황이 되어버렸다. 제도적으로 관리되지 못하는 시장화로 인해 특권계층들의 지대 소득이 더욱 확대되는 반면, 주민들의 실질소득은 더욱 하락하는 경제의 양극화 현상도 초래되었다. 시장화현상이 이미 비가역적이기 때문에 전통적 정책들은 전혀 효과를 발휘할 수도 없게 되었다. 결국 북한 당국은 경제현실을 인정하고 수용하는 재개혁 외에 다른 길이 없는 상황에 직면하게 되었다. 그렇지만 재개혁을 해야 하는 단계에서의 경제모순과 시장화현상이 과거 개혁을 시도했을 때보다 질적으로 변화되고 진전된 현실로 발전되어 있기 때문에 재개혁조치는 과거 개혁조치보다 앞선 내용이 아니면 실효성이 없게 되었다. 즉, 김정은 정권의 ‘6.28 새경제관리체계’는 김정일 정권의 ‘7.1경제관리개선조치’의 연장선에 있으면서도 보다 앞선 개혁성을 띠어야 하는 필연성을 갖게 된 것이다. 실제로 아직 공식적으로 그 전모를 알 수 없지만, 언론 보도에 의해 알려지는 ‘6.28새경제관리체계’의 내용을 분석해 보니까 다분히 그럴 가능성을 적잖이 예고하고 있었다.

그러나 김정은 정권에 있어서도 개혁·개방의 패러독스는 여전히 상수적 변수이기 때문에, ‘6.28 새경제관리체계’가 시행되더라도 현재까지의 선군경제노선이 당장 변경될 가능성은 거의 없어 보인다. 아직까지는 단지 김정일 시대에 비해 경제분야를 좀 더 강조하는 방향으로 정책방향을 조정하는 것으로 관찰될 뿐이다. 김정은 정권은 지금까지처럼 사회주의 원칙을 고수하는 부분개혁을 의도하는 것으로 보인다. 그렇지만 북한의 개혁을 시간의 관점에서 고찰하게 되면 나선형, 계단식으로 점진적으로 전개되는 것을 볼 수 있다. 북한 당국이 의도하지 않지만, 당국자에 의해 의도된 부분

개혁과 중단의 반복이 현실에서 사회구조 변화에 의한 자발적 개혁을 초래하고 이것이 이를 수용하는 개혁으로 반복되어 나가기 때문이다. 따라서 우리는 북한의 개혁이 본질적인가 아닌가에 초점을 맞추어 논하기보다, 당국의 모순된 정책의 시소게임과 현실과의 상호작용 속에서 개혁의 자기재생산성 내지 자기확장성이 어떻게 만들어져 가는가에 좀 더 주목할 필요가 있지 않나 생각된다. 본질적 전환은 이러한 누적된 과정 속에서 만들어져가기 때문이다. **K**

### 〈참고문헌〉

- 권영경, “북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망”, 『수은북한경제』, 2008년 겨울호.  
 ———, “북한의 최근 경제개혁 진행동향에 대한 분석”, 『수은북한경제』, 2005년 겨울호.  
 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』, 서울대학교출판문화원, 2012.  
 김상기, “2012년 상반기 북한의 대외무역동향”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 2012년 7월.  
 김일성, “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여”(1990.4.4), 『김일성저작집 42』, 1995.  
 ———, “사회주의의 완전한 승리를 위하여”(1986.12.30, 시정연설), 『조선중앙연감』, 평양: 조선중앙통신사, 1997.  
 ———, “일꾼들의 혁명성, 당성, 로동계급성, 인민성을 높여 당의 경공업혁명 방침을 관철하자”, 『김일성저작집 42』, 1995.  
 김재서, “사회주의사회에서 경제적 실리의 본질적 내용”, 『경제연구』, 2007년 4월.  
 ———, “신군원칙을 구현한 사회주의경제관리”, 『경제연구』, 2004년 제1호.  
 김정일, “올해를 강성대국의 위대한 전환의 해로 빛내이자”(1999.1.1), 『김정일선집 14』, 2000.  
 김창욱, “북한 시장화연구를 위한 복잡계적 분석틀의 재정립”, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』, 통일연구원, 2009.  
 김청일, “사회주의경제에서 실리의 중요한 특징”, 『경제연구』 2011년 제1호.  
 김현경, “북한 리영호 총참모장 해임 이후 정세 전망”, 통일연구원 Online Series Co 12-13, 2012.8.13.  
 류운출, “사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 경제범주, 공간 리용에서 지켜야 할 원칙적 요구”, 『경제연구』, 2005.  
 리남혁, “사회주의제도는 경제관리에서 임무, 권한, 책임의 합리적 분담의 기본조건”, 『경제연구』, 2012년 제2호.  
 린이푸외, 한동훈, 이준엽 옮김, 『중국의 개혁과 발전전략』, 2001.  
 박명호, “한국경제발전의 관점에서 본 사회주의국가에서의 경제개혁”, 『사회주의국가에서의 경제개혁』, 국민경제제도연구원, 1991.  
 박형중 외, 『북한변화의 재평가와 대북정책 방향』, 통일연구원, 2009.  
 박형중, “북한의 6.28방침은 새로운 개혁·개방의 서막인가?”, 통일연구원 Online Series CO 12-31, 2012.7.24.  
 ———, “새로운 경제관리체제의 도입은 판도라의 상자가 열린 것”, 통일연구원 Online Series CO 12-13, 2012. 8.13.  
 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성”, 『수은북한경제』, 2012년 봄호.  
 손광주, “이영호 해임 배경과 향후 체제 및 정책 전망”, 통일연구원 북한정세분석 전문가 비공개 토론회, 『긴급진단 이영호 총참모장 해임 이후 북한정세』, 자료집(2012.8.1).  
 양문수, “2011년 북한경제 평가 및 2012년 전망: 시장동향 및 평가”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 2011년 12월호.

- \_\_\_\_\_, “북한의 개혁·개방 전망과 우리의 정책 방향,” 통일연구원 Online Series Co 12-13, 2012.8.13.
- \_\_\_\_\_, “북한의 시장동향과 평가,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 2011년 7월호.
- 유영구, “김정은의 4.6담화와 4.15연설 전면 분석,” 『통일뉴스』, 2012.4.22.
- 윤재창, “현시기 경제관리를 우리 식으로 풀어나가는데서 틀어쥐고 나가야 할 몇가지 문제,” 『사회과학원학보』 2007년 1호.
- 이석기, “북한 기업관리체계의 변화,” 윤영관·양운철 엮음, 『7.1경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회의 변화』, 한울아카데미, 2009.
- 이영훈, “이영호 총참모장 해임 이후 정세 전망,” 통일연구원 Online Series Co 12-13, 2012.8.13.
- 임강택, 『북한의 개혁·개방 추진 전망』, 통일연구원, 2001.
- 장소향, “사회주의경제관리를 전략적으로 개선해나가는데서 지켜야 할 중요요구,” 『경제연구』, 2011년 제1호.
- 조성렬, “리영호 총참모장 해임 이후 북한정세,” 통일연구원 Online Series Co 12-13, 2012.7.24.
- 차오위즈, “북한경제의 현실과 미래에 대한 전망 중국의 시각,” 『북한경제의 현황평가 및 향후 전망』, Asia Foundation-IFES Joint International Workshop 2008. 11.11.
- 최송렬, “사회순소득은 공업생산계획의 중요 지표,” 『경제연구』, 2008년 1호.
- Young Hoon Lee, “Evaluation of North Korean Economy in the Kim Jong Il Era and Prospect of Reform and Opening in the Kim Jong Un Era,” `Ewha Institute of Unification Studies, Vol. 2, No. 1 (Spring, 2012).
- Charles K.Armstrong, “The View From Pyongyang,” New York Times, August 15, 2012.
- Janos Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism (Princeton; Princeton Uni. Press, 1992).
- Stephan Haggard, “Measuring Marketization in North Korea Evaluation and Prospect,” 『수은 북한경제』, 2011년 여름호.
- Yiping Huang & Cliff Tan, “Asia Economic Outlook and Strategy – North Korea’ Reform,” Citigroup, Economic & Market Analyses: Asia Pacific, July 24, 2006.
- 노동신문
- 데일리NK
- 마이니치신문
- 중국 신화통신
- 연합뉴스