

# BOK 이슈노트



## 최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가 : ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로

민준규

한국은행 경제연구원 차장  
Tel. 02-759-5485  
jgmin@bok.or.kr

정승호

한국은행 경제연구원 과장  
Tel. 02-759-5468  
shjung@bok.or.kr

2014년 12월 22일

북한경제는 2011년 이후 비록 소폭이지만 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 이와 같은 북한경제의 개선현상을 둘러싸고 원인과 지속가능성에 대한 논란이 이어지고 있다. 특히, 2012년부터 추진되고 있는 ‘우리식 경제관리방법’에 대해서는 체제전환에 버금가는 정책으로서 앞으로 북한경제의 성장을 견인하는 주요 요인이 될 것이라는 평가에서부터, 계획경제 운용능력이 소진된 상태에서 시장의 변화를 소극적으로 수용하는 조치에 불과하다는 평가까지 다양한 주장이 제기되고 있다.

본 연구에서는 ‘우리식 경제관리방법’을 비롯한 제반 경제정책들에 대하여 제도적 측면에서 과거 계획경제 개혁조치들과 비교하는 동시에 경제성장론의 관점에서 동 경제조치들의 효과와 한계를 짚어보았다.

제도적 측면에서 보면 ‘우리식 경제관리방법’은 ‘계획/시장 분리하에서의 시장허용 정책’으로서, ‘계획내 시장수용 정책’이라고 할 수 있는 2002년 7.1조치와는 정책기조에서 차이가 있다. 그리고, 다른 사회주의국가들의 체제개선 시도와 비교하면 개혁성이 낮은 것으로 평가할 수 있다. 시장의 확대를 허용하고는 있지만 계획부문의 개선조치가 없는 데다 체제이행의 정도를 판단하는 핵심기준인 소유제도의 개혁측면에서 진전이 없기 때문이다.

경제성장 관점에서는 단기적으로 체감경기를 개선시키는 효과가 있을 것으로 판단된다. 즉, 이번 조치들로 인해 시장과 관련한 불확실성이 감소될 가능성이 높고 생산부문의 심각한 비효율이 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 예상된다. 아울러 비공식부문을 중심으로 노동공급이 증가할 수 있다는 점이나 소비재의 유통확대를 통해 일반 주민의 소비생활이 향상될 수 있다는 점도 체감경기를 개선시키는 효과가 있다고 할 수 있다. 그러나 중기적 차원에서 보면 저개발상태에 놓여 있던 북한경제가 새로운 성장경로로 도약할 계기가 될 가능성은 낮은 것으로 판단된다. 이는 시장확대 및 소비개선이나 부분적인 경제유인체계의 개선만으로 붕괴된 산업연관을 복구하는 데 필수적 요소인 자본축적이 본격적으로 시동되기는 매우 어렵다고 보기 때문이다.

- 본 자료의 내용은 한국은행의 공식견해가 아니라 집필자 개인의 견해라는 점을 밝힙니다.
- 따라서 본 자료의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.
- 본고의 작성과 관련하여 유익한 논평을 해주신 최윤규 경제연구원장, 김현정 부원장, 김근영 국제연구실장, 문성민 북한연구실장, 권영경 통일교육원 교수, 김석진 통일연구원 연구위원께 감사드립니다.



북한경제는 2011년 이후 소폭이지만 꾸준한 성장세를 보이고 있으며, 이러한 경기호전의 원인과 지속 가능성에 대하여 다양한 주장이 제기되고 있음

특히, 북한의 '우리식 경제관리방법'이 경제성장의 요인으로 작용하고 있는지 여부에 대해 연구자들의 평가가 엇갈림

본 자료에서는 현 북한의 경제정책을 과거의 개혁조치와 비교하고, 경기개선과 중장기 성장에 미치는 효과를 경제성장론 관점에서 살펴봄

### I. 머리말

북한경제는 2011년 이후 비록 소폭이지만 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 북한경제의 개선흐름은 김정일 사망(2011.12.17.) 및 국제제재 지속이라는 열악한 대내외 여건 하에서 나타나고 있는 현상이라는 점에서 주목을 받고 있으며, 경기호전의 원인과 지속 가능성 등에 대하여 다양한 주장이 제기되고 있다.

특히, 2012년부터 추진되고 있는 북한의 '우리식 경제관리방법'이 경제성장의 요인으로 작용하고 있는지 여부에 대해 연구자들의 평가가 엇갈리고 있다. 동 정책 시행초기에는 일부 언론에서 계획경제를 포기하는 것에 상당하는 체제전환 조치라는 평가가 있었으며, 이 부형 외(2014)에서는 농업부문의 정책만으로도 북한의 경제성장률을 크게 끌어올릴 가능성이 있는 것으로 추정하고 있다. 반면, 박형중(2013)은 이번 정책이 기득권 집단의 저항을 이겨내지 못했을 뿐만 아니라 과도기의 불균형을 완충할 예비자원도 마련하지 못했다는 점 등을 근거로 사실상 무효화되는 과정을 밟고 있는 것으로 평가하고 있다. 한편 절충적인 관점에서 최근의 조치들이 소극적이고 제한적이기는 하지만 사회적 통제의 이완을 통해 간접적으로 경제회복에 도움이 될 수 있다거나(김석진 2013), 설령 7.1조치 수준에 불과하더라도 경제성장에 일정 수준 긍정적 영향을 미칠 가능성이 있다(양문수 2014)는 견해도

있다.

이에 본 연구에서는 북한의 경제정책과 경제상황의 연관성에 대하여 사례비교 및 경제성장론의 관점에서 살펴보고자 한다. 먼저 '우리식 경제관리방법'을 비롯한 제반 경제조치를 2002년 7월 1일의 경제관리개선조치(이하 '7.1조치')<sup>1)</sup> 및 과거 사회주의 국가의 개혁조치와 비교함으로써 역사적 관점에서 동 조치의 의미를 점검한다. 나아가 경제성장론의 관점에서 정책의 효과와 한계를 짚어봄으로써 김정은 집권 이후 북한경제의 성장경로에 대해 평가해보고자 한다.

이를 위해 II장에서는 최근 시행중인 북한의 경제정책 추진 현황을 '우리식 경제관리방법'을 중심으로 정리하였으며, III장에서는 이들 정책의 추진배경을 살펴보았다. 이를 바탕으로 IV장에서는 북한의 정책을 기존 개혁정책과 비교하여 그 특성을 분석하는 동시에 경제성장론의 관점에서 북한 경제정책의 효과와 한계를 평가하였다.

### II. 경제정책 추진 현황<sup>2)</sup>

이 장에서는 2012년 '우리식 경제관리방법'을 중심으로 추진되고 있는 북한의 최근 경제정책을 정리하였다. 명시적 정책뿐만 아니라 김정은 체제하에서 관찰되는 여러 경제현상들도 당국의 소극적 정책으로 간주하고 정책내용

1) 2000년대 이후 북한의 가장 중요한 경제정책 변화로 평가받는 개혁조치로, 주요 내용은 ① 물가 및 임금 인상(국정가격 현실화, 변동국정가격제, 성과인금제 도입) ② 기업의 경영자율권 확대(변 수입 지표도입, 독립채산제, 지배인 권한강화, 물자교류시장 원자재 거래 허용, 계획 외 생산물 시장판매 허용) ③ 농업관리개선(분조관리제 확대, 분조규모 축소, 초과생산물 자율 처분권 허용) ④ 계획운영 개선(당 역할 축소, 내각 권한 강화, 중앙계획 대상 축소, 세부계획 위임) 등이 있다(통일부 북한정보포털).

2) 이 장은 조선신보, 노동신문 등의 신문자료와 정성창(2012), 김석진(2013), 박형중(2013), 이석기(2013), 양문수(2014), 권영경(2014) 등의 논문에서 최근 북한경제정책을 소개한 부분의 내용을 요약한 것으로, 각 정책내용별 세부 출처에 대한 각주는 생략한다.

에 포함하여 설명하였다.<sup>3)</sup>

## 1. 우리식 경제관리방법

김정은 체제 ‘우리식 경제관리방법’의 핵심 내용은 분배제도 개선과 시장을 활용한 효율성 제고, 국가계획 축소와 운영체계 개선 등으로 정리할 수 있다.

### (분배제도 개선<sup>4)</sup>과 시장 활용을 통한 효율성 제고)

‘우리식 경제관리방법’에서 가장 중요한 내용은 농업 및 기업부문에서의 초과 생산물에 대한 분배제도 개선이라 할 수 있다. 즉, 계획을 초과달성한 생산물에 대해서는 시장 거래를 용인하는 한편, 그 처분에 대한 권한도 허용하는 조치이다. 이는 시장을 폭넓게 활용함으로써 경제 전반의 생산성을 높이려는 데에 목적이 있는 것으로 보인다.

분배제도 개선조치와 관련하여 언론에서 가장 중점적으로 소개되고 있는 것은 농업부문이다. 농업개혁 조치는 2012년 시범 사업을 마무리하고 2013년부터 전체 농장에서 시행되

고 있으며, 주요 내용은 ‘현물분배’와 ‘분조관리제’ 안에서의 포전담당제(圃田擔當制, 이하 ‘포전담당제’)로 요약된다.

현물분배 제도란 계획 생산량에서 30%에 해당하는 협동농장 분배 몫을 현물로 분배하는 제도를 의미한다. 이와 함께, 초과 생산분에 대한 자유 처분권도 인정되었다.<sup>5)</sup> 이는 이전에 생산비 및 각종 기금을 공제<sup>6)</sup>한 후에 남은 협동농장 분배 몫의 대부분을 국가가 다시 낮은 국정가격으로 현금 구매하던 제도에 비하면 농민에게 큰 이익이 되는 조치이다.<sup>7)</sup>

포전담당제는 협동농장 생산의 최소단위인 10~25명의 분조를 다시 나누어 3~5명의 농장원에게 1개 포전(일정 면적의 논밭)의 생산을 책임지게 하는 제도이다.<sup>8)</sup>

기업부문의 분배제도 개선 조치는 이윤과 초과생산물에 대한 기업의 자율적 처분권한 강화를 중심 내용으로 한다. 우선 계획을 초과한 생산물에 대하여 처분 여부, 처분시 가격 책정 등의 결정을 기업 자율에 맡기도록 하였다. 또한 내부 유보된 기업 이익도 기업의 자체적 판단에 따라 투자, 임금인상, 복리후생 시설 확충 등의 용도에 사용할 수 있게 하였다.<sup>9)</sup>

‘우리식 경제관리방법’의 핵심은 초과생산물에 대한 분배제도 개선에 있으며, 이는 시장 활용정책과도 긴밀히 연결되어 있음

3) 북한 경제정책의 내용을 정확히 파악하는 데는 여러 어려움이 따른다. 우선 북한당국은 자신의 대내적인 경제정책을 공식적인 경로를 통해 외부세계에 세세하게 공개하지 않기 때문이다. 북한에서 가장 중요한 개혁조치로 평가받는 2002년의 7.1조치만 하더라도 김정일의 담화형식(10.3 담화)으로 기본방향이 제시된 이후, 세부내용에 대해서는 내각지시의 형태로만 외부에 공개되었다. ‘우리식 경제관리방법’도 북한 매체(또는 조총련기관지)의 보도 형식으로 일부 내용이 공개되었을 뿐 아직까지 북한의 공식발표를 통해 알려진 바는 없다. 또한 북한 내부에서 관찰되는 경제현상을 통해 정책내용을 파악하는 데에도 한계가 있다. 일부 현상은 적극적인 정책 추진의 산물일 수도 있지만, 일부는 단지 당국의 의도적인 방관을 통해 발생된 결과일 수도 있기 때문이다.

4) 본문에서 사용된 ‘분배제도’라는 용어는 국가와 생산자간에 초과 생산물(농업생산) 또는 이윤(기업생산)을 분배하는 것을 의미한다. 북한이 분배제도를 개선하는 것은 물질적 자극을 위한 제도 개선으로서, 시장경제에서 사용되는 ‘소득 재분배’와는 다른 개념임을 유의할 필요가 있다.

5) 초과분에 대한 처분은 1996년 분조도급제 도입부터 시도되었다. 분조도급제의 주요내용은 ① 분조 규모의 축소, ② 생산계획의 하향 조정, ③ 초과분 자유 처분권 인정 등이었다. 그러나 실제로는 생산 계획량을 지나치게 높게 설정한 데다, 2002년 7.1조치 이후 극심한 인플레이션이 발생하면서, 농업 인센티브 체계에는 실질적인 변화를 주지 못했다(김영운 2001; 양문수 2014).

6) 구체적인 공제항목과 비중(총생산액 대비)으로는 생산비 28.7~32%(중저대 2~3%, 사료대 0.7~1%, 비료대 2~4%, 농기계작업료 7%, 관개사용료 7%, 농기구구입비 10%), 공동축적기금 10%, 사회문화기금 10%, 원호기금 3% 등을 들 수 있다(김영운 2001).

7) 2009년 화폐개혁 이후에도, 쌀의 국정가격은 2002년 7.1조치 정해진 44북한원/kg에서 크게 변동이 없는 것으로 보인다(문성민 외 2014). 그러나 현재 쌀의 시장가격은 6,000북한원/kg 전후에서 형성되고 있다.

8) 공동의 작업이 필요한 부분에서는 기존의 분조에 따라 작업이 이루어진다는 점에서 분조관리제가 없어지거나 분조 규모 자체가 축소된 것은 아니다. 기존 분조 안에 포전을 담당할 새로운 소규모 조를 구성하였다는 의미에서 ‘분조관리제’ 안에서의 포전담당제라고 지칭되고 있다. 참고로 분조관리제란 북한에서 1965년에 도입된 농업관리제도로, 10~25명이 1개 분조를 이루어 연간 농업 생산 계획을 책임지고 수행하며, 생산 실적에 따라 분배받는다는 것을 주요 내용으로 하는 농업부문의 분배제도이다(김영운 2001).

이러한 분배제도의 개선은 초과생산분에 대해서는 시장을 활용할 수 있도록 허용하고 있으나 계획생산 부분에 대해서는 기존의 원칙에 변화를 주지 않고 있다는 특징이 있다.

한편 유통부문에서의 시장활용 정책은 한층 적극적이라 할 수 있다. 기업간에 이루어지는 계획 이외의 유희물자 교류와 국영상점을 통한 소매거래에서는 시장가격을 폭넓게 인정하고 있다. 기업간 물자교류 시장<sup>9)</sup>에서의 유희물자 거래가격이 시장가격을 기준으로 거래자간의 상호 협의를 통해 결정되고 있으며 국영상점의 판매가격은 시장가격을 기준으로 하되 조금 낮은 수준에서 책정되고 있다.

이러한 시장을 활용하려는 노력은 소유권의 암묵적 인정으로 이어지고 있다. 지방의 소규모 공장, 국영상점, 건설분야 등에서는 개인투자가 허용되고, 이에 대해서는 소유권도 암묵적으로 인정되고 있다. 개인투자가 이루어진 소규모 기업(상점)은 국가기관에 소속되어 국가가 개인에게 임대하는 형식을 취하고 있지만, 사실 상 개인소유 기업과 같이 운영되고 있다. 특히 부동산의 경우는 개인의 이용권 매매도 암묵적으로 인정된다.

**(국가계획 축소와 운영체제 개선)**

시장 활용정책의 확대는 필연적으로 국가계획의 축소를 내포하고 있다. 이는 계획대상 기업의 범위를 축소하는 방식으로 나타나고 있

다. 즉, 중화학공업을 중심으로 한 일부 국가급 기업만을 국가계획 수립 대상에 포함하고, 중소 규모의 공장이나 기업소는 자체적으로 계획을 수립하도록 허용하였다. 기업소 자체 계획의 목표치는 지난 3~5년간 평균 생산액을 기준으로 정해지며, 계획과 관련된 지표에는 여전히 국정가격이 적용된다.

계획대상 기업을 축소하는 대신, 계획부문의 운영체제를 개선함으로써 계획의 통합성을 강화하였다. 즉, 기존에 당 경제, 군 경제 등으로 분리·운영되던 정책분야를 내각 중심으로 통합·재편하려는 움직임을 보이고 있다.<sup>11)</sup> 특히, 군부가 장악하고 있는 무역과 외화벌이 사업권한을 내각 기관으로 이양하려는 시도가 있었던 것으로 보인다.

그러나 계획경제 운영의 핵심이라고 할 수 있는 재정제도의 개편과 국정가격 조정이 아직까지 관찰되지 않는다는 점에서 이들 조치를 모두 포함하고 있는 7.1조치와는 차이가 있다고 하겠다.<sup>12)</sup>

**2. 외화확보 조치**

‘우리식 경제관리방법’ 외에 별도로 추진되고 있는 각종 조치들은 외화확보를 목적으로 하고 있는 것으로 해석된다.

먼저, 대외경제기구 개편과 경제특구 설치를 통해 외자유치에 주력하는 모습을 보이고 있다. 조직 면에서는 기존의 3개 대외투자유

‘우리식 경제관리방법’ 외의 각종 복한의 정책은 대체로 외화확보에 초점을 두고 있음

9) 한편, 기업 지배인(우리의 경영자, 공장에 해당)의 권한이 강화되었다는 보도도 있었다. 그러나 대안의 사업체계가 그대로 유지되고 있다는 점에 비추어 볼 때, 기업 운영의 자율성 측면에서는 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 참고로, 대안의 사업체계는 1961년 김일성이 대안전기공장을 방문하여 제시한 기업운영 방식으로서 기업 의사결정에 있어 공장 당위원회의 집체적 지도를 최우선에 두도록 한 방침을 말한다.  
 10) 2001년 김정일 체제 아래 도입된 일종의 기업간 자본재 시장이다. 도입 당시에는 계획당국이 교류물자의 종류와 범위를 규정하고, 은행을 통한 결제만 허용하였다. 그러나 현재는 상당부분 국가계획의 통제를 벗어나 운영되고 있는 것으로 보인다.  
 11) 김정은은 2012년 4.6담화를 통해서 “내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부로서 경제발전목표와 전략을 과학적으로 현실성 있게, 전망성 있게 세우며 경제사업 전반을 통일적으로 장악하고 지도 관리하기 위한 사업을 주동적으로 밀고나가기 합시다”라고 밝혔다.  
 12) 7.1조치 이후 구체적인 재정제도 개편 내용은 문성민(2004)을 참고하기 바란다.

치기관(국가경제개발위원회, 합영투자위원회, 무역성 등)을 신설된 ‘대외경제성’으로 통합하였으며, 북한 전역에 경제특구를 설치하는 계획을 ‘최고인민회의 상임위원회 정령’의 형식으로 대외에 발표하기도 하였다.<sup>13)</sup>

해외인력송출을 통한 외화확보 노력도 증대시키고 있다. 최근 파견노동자의 규모는 5만 명 내외로, 2010년에 비해 두 배 이상 증가하였다.

대내적으로 통용되고 있는 외화를 흡수하기 위한 조치도 병행되고 있다. 기관, 기업소, 단체들의 외화계좌 개설을 허용하고, 개인에게도 외환거래소에서 시장 환율로 환전해 주는 제도가 시행되고 있다. 기업의 외화계좌 개설 허용은 일견 무역 자유화 조치로 생각될 수 있으나, 사실 단순한 외화흡수 조치에 불과한 것으로 보는 것이 적절하다.

### 3. 전시성 건설사업 추진

최근들어 대규모 아파트와 위락시설 조성, 도시 외관 정비 사업 등 전시성 건설사업에 과도한 재원이 투입되는 사례가 늘고 있다. 대표적인 예로 평양시 거주 특권층을 위한 아파트, 마식령 스키장, 문수물놀이장, 미림송마구락부 건설 사업 등을 들 수 있다.<sup>14)</sup>

그런데 이러한 전시성 사업 추진의 대상이

스키, 경마, 물놀이 시설 등 단순 소비·위락 시설의 건설에 집중되어 있다는 점에서 이념선전을 위한 사회간접자본 건설에 적극적이었던 이전 시기<sup>15)</sup>와는 매우 다른 행태를 보이고 있다고 평가할 수 있다.<sup>16)</sup> 이러한 비생산적인 건설 사업에 대규모 재원을 투입하는 이유는 다음과 같이 추측해 볼 수 있다.

우선 다음 장에서 다루고 있는 바와 같이 단기간내에 경제개선의 신호효과를 노리고 통치전략 상의 이유로 추진되었을 가능성이 있다. 다만 시설 이용료가 북한 일반 주민이 이용하기에는 상당한 높은 수준이고 일부는 외화로만 받는 것으로 알려지고 있다는 점을 감안하면, 외화벌이의 목적이 있을 가능성도 배제할 수 없다.<sup>17)</sup>

최근의 건설사업이 단순히 전시효과를 위해 진행되고 있는 것인지, 아니면 시장 활용 정책의 연장선인지에 대해서는 향후 유의하여 관찰할 필요가 있다. 경우에 따라서는 체제전환에 대한 이념적 제한이 완화되고 있다는 신호로도 해석될 수 있기 때문이다.

13) 2014년 7월까지 경제특구로 지정된 지역은 중앙급 5개(나선, 신의주, 개성, 금강산, 황금평·위화도)와 지방급 19개(압록강, 만포, 위원, 온성성, 해산, 청수, 송림, 와우도, 청남, 속천, 진도, 강령, 온정, 신명, 현동, 흥남, 북정, 청진, 어랑)이다.

14) 동아일보 기사(‘김정은 전시성 사업에 3억달러 썼다.’ 2014.12.11.)에서는 김정은 집권 이후 ‘전시성 건설사업’에 투입된 자금만 3억달러가 넘는 것으로 추정하고 있다.

15) 김정일 시대의 대표적인 대형 건설사업으로는 서해갑문, 화천수력발전소, 류경호텔 등이 있다.

16) 다만 김정은 체제의 초기라는 점을 감안하면, 이전 시기와는 다른 행태가 앞으로도 지속될지 여부에 대해서는 추가적인 관찰이 필요할 것이다.

17) 북한전문 여행사인 ‘우리투어’에 따르면, 문수물놀이장은 대략 20유로, 미림송마구락부는 30유로로 시설 이용료를 받고 마식령스키장은 35달러의 리프트 이용료를 받는다(http://uritours.com 참조). 북한주민의 경우는 언론사마다 이용료수준에 차이를 보이는데, NK 데일리 기사(‘장사 바쁘게 물놀이장 의무방문 자시에 불만’ 2013.12.03.)에 따르면, 문수물놀이장의 경우 국정가격기준 450북한원 정도이나, 실제 5,000북한원의 사용료를 받는다고 한다.

최근 경제정책의 추진 배경에는 민심안정을 위한 체감경기 개선 필요, 시장억제 및 화폐개혁 정책의 실패, 외화유통현상 확산, 국제제재로 인한 대외경제여건 악화 등이 요인으로 작용

### III. 경제정책 선택배경

최근 시행되고 있는 경제정책은 여러 제약조건 하에서 선택된 것으로 볼 수 있는데, 이에 대해서 살펴보고자 한다.

#### 1. 민심안정을 위한 체감경기 개선필요

급격하게 이루어진 권력승계로 말미암아 정치적 지지기반에 균열이 생길 가능성이 높아져 있는 상황이라는 점을 감안하면, 김정은 체제가 경제개선을 통해 민심을 안정시킴으로써 새로운 정권의 연착륙을 도모하려는 유인은 충분하다고 할 수 있다. 이러한 북한의 경제개선 의도는 김정은 집권 이후 북한의 주요 매체에서 김정일 체제에서 강조되었던 선군(先軍)에 대한 언급은 감소한 반면 ‘소비수준 향상을 통한 인민생활 개선’에 대한 강조는 꾸준히 증가한 데에도 잘 나타나 있다.

〈표 1〉 북한 신년공동사설/신년사 주요 키워드 언급회수

	인민 생활	선군	국방력 <sup>1)</sup>	주요 산업 <sup>2)</sup>	북남 관계
2012	3	17	6	8	0
2013	6	6	12	6	0
2014	7	3	13	12	3

주 : 1) '강성대국', '강성국가' 언급회수 포함  
 2) '경공업', '농업', '수산' 언급회수의 합계  
 자료 : 정성장(2014)에서 발췌

장기간에 걸쳐 경제난이 이어지고 있는 북한의 경제상황을 감안하면 일반 경제주체의 체감 경기를 단기내 개선하는 데 정책역량을 집중하는 것이 효과적이라고 할 수 있다. 소비재 수입 확대나 소비성 구축물 조성은 이와 같은 정책목표를 상대적으로 용이하게 달성할 수 있는 수단으로 볼 수 있다.

#### 2. 시장억제 및 화폐개혁 정책<sup>18)</sup> 실패

김정은 체제의 가장 큰 제약조건은 그간의 잇따른 정책 실패로 정책수단의 활용여지가 크게 축소되어 있다는 데 있다.

먼저, 시장억제 정책의 실패를 들 수 있다. 북한의 경제정책은 2007년부터 시장을 억제하는 방향으로 전환되었는데 상행위 연령, 시간, 장소 등을 제한하는 간접적인 방법 외에 종합시장을 물리적으로 폐쇄(농민시장으로의 환원)하는 등의 직접적인 억제조치가 병행되었다. 그러나 실질적인 효과를 거두지 못했다는 사실은 잘 알려진 바와 같다.<sup>19)</sup> 이러한 반시장(反市場)적인 정책기조는 2009년 몰수형 화폐교환조치<sup>20)</sup>를 통해 정점에 도달하게 된다. 2009년 11월 30일에 단행된 100:1(구화폐 100원을 신화폐 1원으로 교환)의 화폐개혁은 수많은 부작용만 초래하고 목표달성에는 실패하였다.

18) 이 절에서 설명하고 있는 2007년 이후 시장억제 정책 및 2009년말 화폐개혁조치 관련 내용은 양문수 외(2012)에서 소개한 부분을 요약한 것이다.  
 19) 북한에서는 이미 2005년부터 개혁적 정책기조가 후퇴하기 시작했던 것으로 보인다(한기범 2009). 7.1조치 등 경제개혁을 내각이 주도함에 따라 당의 반발이 갈수록 커진데다 개혁이 지속되면서 기존질서의 붕괴, 배금주의 및 개인주의의 확산 등 이른바 개혁의 정치사회적 부작용에 대한 우려의 목소리가 커진데 따른 것으로도 풀이된다.  
 20) 2009년 실행된 북한의 화폐개혁은 가구당 교환한도(신화폐 기준 1,000원)를 제한한 데다 계획부문에 대해서는 차별적으로 적용되었다는 점에서 몰수형 화폐개혁의 특징을 갖는다. 즉, 화폐개혁에도 불구하고 국정가격 및 임금 등 종전과 유사한 수준을 유지하는 한편 기업예금과 정부예산은 화폐개혁의 적용대상에서 제외했다는 점에서, 일반적인 화폐개혁을 의미하는 '통화의 액면단위 절하(currency redenomination)'가 아닌 일반주민의 보유현금을 강제적으로 몰수하는 성격이 강했다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 2007년 이후 주요 시장억제 정책

일자	내용
2007.4	전국 농민시장 정돈사업 (남자 및 40세 이하 여성 판매 금지)
2007.4	20만원 이상 시장 판매 금지
2008.1	종합시장 폐쇄 예고
2009.5	150일 전투, 100일 전투 동원으로 시장접근 제한
2009.6	평성시장 폐쇄

자료 : 정형관 외(2012)

화폐개혁조치는 시장억제정책과 밀접하게 연계되어 있다고 보는 것이 적절할 것이다. 화폐교환에 관한 내각결정(제423호)에 따르면, 북한당국은 시장활동 확대를 통해 화폐화 현상(화폐관계)이 지나치게 확산됨에 따라 ‘사회주의 경제관계’가 침식되고 있다고 인식하고 있었던 것으로 보인다. 이러한 목표는 화폐교환의 상한액 설정조치에서도 짐작할 수 있는데, 이는 유통화폐를 축소하고 주민들의 구매력 및 시장상인들의 자금동원 능력을 제한함으로써 시장 활동을 위축시키는 효과를 기대한 것으로 볼 수 있다.<sup>21)</sup>

〈표 3〉 2009년 화폐개혁의 주요 내용

구분	주요 내용
조치 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신화폐와 구화폐의 교환 비율을 100대 1로 결정</li> <li>• 화폐교환 한도액을 설정</li> <li>• 교환기간에 교환 못한 돈은 무효화</li> <li>• 생활비는 종전의 금액수준을 새로운 화폐로 지급</li> </ul>
의미	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화폐개혁의 목적은 “경제관리 체계와 질서 바로 세우기”로서 “시장과 시장 세력을 통제하고 계획 경제를 강화”하기 위한 것이라고 주장</li> <li>• 화폐개혁 조치는 “성실히 일하는 근로자를 우대하는 조치로 공장, 기업소에서 받게 되는 생활비는 종전 금액 수준으로 새로운 화폐로 보장받게 될 것”임을 강조</li> </ul>

자료 : 「조선신보(2010.2.)」, 지역일(조선대 사회과학연구소 소장); 「조선신보(2009.12.4.)」, 북한 중앙은행 조성현 책임부원의 인터뷰, 양문수 외(2012)에서 재인용 및 재재리

그러나 가장 강력한 시장억제정책인 화폐개혁조치도 시장을 억제하는 데는 역부족이었다. 시중의 화폐유통량이 크게 줄어들면서 시장의 상품거래를 급격히 위축시키는 성과를 거두었으나 환율 및 물가 폭등이라는 대가를 치러야 했다. 화폐개혁의 부작용이 견잡을 수 없는 상태에 이르자, 북한정부는 2010년 2월 초부터 시장에 대한 단속의 고삐를 늦추었고 5월에는 시장에 대한 억제정책을 사실상 철회했다. 2010년 이후에는 시장을 허용하는 정책으로 다시 전환하게 되었으며, 이러한 정책기조는 지금까지 지속되고 있다.

### 3. 외화유통현상 확산

북한에서 화폐개혁 이후 나타난 극심한 외화 선호현상으로 외화유통이 급격히 확산되었다.

21) 시장억제 외에 화폐교환을 통해 달성하려고 했던 기타 목표로서는 우선 재원조달 능력의 확보를 들 수 있다. 즉, 북한당국이 거듭해서 강조해 왔던 ‘2012년 강성대국의 대문’을 열기 위한 대규모 재원 마련이 절실했을 것으로 보인다. 다음으로 물가안정을 통해 계획경제의 회복도 의도했던 것으로 보인다. 시장물가 급등으로 계획물자가 시장으로 유출되는 현상이 만연함에 따라 계획가격과 시장가격을 일치시킨다면 물자유출을 차단할 수 있다고 판단했을 가능성이 높다(양문수 외 2012).

외화유통현상 확산은 다음과 같이 두 가지 측면에서 북한경제에 영향을 미치고 있다.

첫째, 계획경제 및 국영기업에 대한 재정지원 수단이 상실되었다는 점을 들 수 있다. 그동안 중앙은행의 발권력으로 기업의 유동자금을 지원하던 '신용계획화체계'의 운영이 사실상 불가능하게 된 것이다. 북한은 1990년대 중반에 '재정계획화체계'를 '신용계획화체계'로 변경하여 기업이 필요로 하는 자금을 기업 자체자금 또는 은행 대출로 충당하도록 하였다(문성민 2004). 은행으로부터 북한원화 자금을 지원받은 북한 기업은 이를 활용하여 시장에서 필요한 물품을 구입하는 데 사용함으로써 기업 운영에 도움을 받을 수 있었다. 그러나 외화유통 현상이 확산됨에 따라 북한원화로 구입할 수 있는 물품의 양이 줄어들었다. 또한 북한원화는 그 증가 규모가 크지 않더라도 시장물가 상승에 미치는 영향이 크게 되는 부작용이 나타나게 되었다.

둘째, 외화유통의 확대는 화폐와 관련한 불확실성을 완화시키는 긍정적 효과도 주게 된다. 외화유통이 확산되는 초기에는 물가상승이 수반됨으로써 경제의 불안요인이 될 수 있다. 그러나 외화통용현상(dollarization/yuanization)이 상당 정도로 진행된 상황에서는 안정적 가치를 가진 거래수단이 확보됨으로써 불안정을 오히려 해소하는 요인으로 작용할 수 있다.

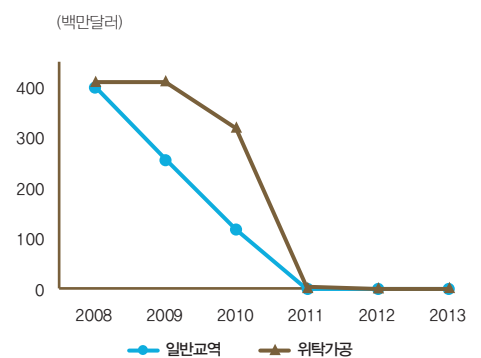
결국 외화유통현상 확산은 북한화폐를 활용한 경제정책을 상실하게 하는 악영향이 있지만, 시장을 활용한 경제안정이라는 뜻하지 않은 효과도 가져올 수 있다.

#### 4. 국제제재로 인한 대외경제여건 악화

김정은 체제는 초기부터 우리나라의 대북제재 조치(이하 '5.24조치'<sup>22)</sup>)와 북핵 관련 UN 제재 등의 각종 경제제재로 대외경제여건이 악화된 상황에서 출발하였다. 특히, 5.24조치 이후 남북교역을 통한 외화수입이 급격하게 감소하게 된다. 5.24조치의 실질적인 남북교역 중단 효과는 대북경협기업들의 갑작스러운 피해를 구제하기 위한 한시적 유예조치(기결제 반출입 물량의 일시적 승인)가 모두 끝난 2011년 초부터 본격적으로 나타나기 시작하였다. 이 조치의 주 제재대상이 되는 일반교역과 위탁가공 무역은 2011년 이후에는 거래실적이 거의 없어진다(그림 1). 또한 국제사회의 대북제재와 감시활동 강화로 인해 북한의 무기수출과 불법적 거래를 통한 외화 수급도 크게 위축되었다(장형수 2013).

결국 이러한 대외경제여건 악화로 인한 외화 부족 현상도 경제개선 조치 추진의 배경으로 작용하였을 것이다.

〈그림 1〉 남북간 일반교역, 위탁가공 반출입 추이



자료 : 통일부 남북교역통계 각년호

22) 2010년 '천안함 사건' 발발에 따른 한국정부의 대북경제제재 조치로서 ① 남북교역 중단(개성공단 제외), ② 북한선박의 우리 해역 운항 중단, ③ 방북 및 대북 신규투자 불허, ④ 대북지원 사업 원칙적 보류 등을 주요 내용으로 한다.



## IV. 경제정책 평가

### 1. 과거 개혁조치 대비 평가

#### (7.1조치 대비 평가)

‘우리식 경제관리방법’은 분배제도 개선을 통해 생산성을 제고하고, 지속적으로 확산되고 있는 ‘시장화 현상’을 제도화한 정책으로서 2000년대 초에 시행된 7.1조치에 비해 내용상으로 별다른 차이가 없는 것으로 평가되고 있다.<sup>23)</sup>

그러나, ‘우리식 경제관리방법’과 ‘7.1조치’는 정책 기조 면에서는 차이가 있음을 발견할 수 있다. 7.1조치가 시장경제요소를 계획경제부문에 흡수하려했던 ‘계획내 시장 수용적 정책’이었다면, 김정은 체제에서의 정책은 계획과 시장을 분리한 상태에서 계획에 대한 개선조치 없이 시장의 확대를 허용하는 ‘계획/시장 분리하에서의 시장허용 정책’으로 대비된다.

7.1조치의 경우, 농산물의 국정가격을 당시 농민시장 가격에 접근시킴으로써 시장부문을 축소시키려 하였다. 또한, 재정제도를 개편하여 기업의 자율권을 확대하고 기업간 경쟁을 촉진하는 한편, 기업성과에 대한 평가 기준을 ‘변 수입’<sup>24)</sup>으로 변경하여, 시장활동까지 포함한 가능한 모든 기업활동을 관리 대상에 포함시키려 하였다.

그러나 김정은 체제의 경제정책에서는 재정

제도 개편이나 국정가격의 전면적 조정과 같이 계획경제부문의 작동원리에 영향을 주는 조치가 아직까지 관찰되지 않고 있다. 기업 생산물의 경우 초과생산물에 대해서만 시장을 활용할 수 있도록 허용하고 있으며, 농업부문의 ‘현물 분배’ 역시 계획을 훼손하지 않는 범위 내에서 시장을 활용하도록 허용하고 있다. 결국, 최근 북한의 경제정책은 계획만 만족시킨다면 시장 거래는 계획과 분리하여 허용한다는 특징이 있으며, 이는 ‘시장의 분리·허용 정책’으로 요약할 수 있다.

#### (구사회주의 개혁정책 대비 평가)

여기에서는 구사회주의 국가의 개혁 사례인 구소련의 코시킨 개혁과 페레스트로이카, 중국의 1단계 및 2단계 개혁(이상은 사회주의 체제 내 개혁), 그리고 구사회주의 국가의 체제 전환 정책 등을 기준으로 최근 북한의 경제정책을 주요 내용별로 평가하고자 한다.<sup>25)</sup>

첫째, ‘우리식 경제관리방법’에서 핵심을 이루는 분배제도 개선에 대한 평가이다. 과거 사회주의 국가의 분배관련 제도 개혁은 이윤유보 확대에서부터 조세제도 전면 도입까지를 포괄한다.

현재 북한의 정책은 코시킨 개혁과 같이 기업에게는 자체유보 이윤 몫을 확대하고, 노동자에 대해서는 유보이윤으로 보너스 지급을 허용하는 조치에 상당하는 수준으로 평가된다. 부분적으로는 페레스트로이카와 중국의

2002년 7.1조치가 ‘계획내 시장 수용적 정책’이었다면, 우리식 경제관리방법은 ‘계획/시장 분리하에서 시장허용 정책’으로 대비됨

23) 이석기(2013), 양문수(2014) 등의 연구에서도 ‘우리식 경제관리방법’은 7.1조치의 내용 중 현실에서 관행화된 부분을 수동적으로 인정한 조치로 평가한 바 있다.

24) 7.1조치 이전 북한은 현물표시지표나 화폐표시지표에 의한 계획수행률을 평가하였다. 그러나 7.1조치를 계기로 ‘변 수입에 의한 평가’를 실시하였다. 변 수입은 다음과 같이 정의된다. 변 수입=총 판매수입-(생산비+노동보수).

25) 각 개혁정책에 대한 세부사항은 부록 참고

1단계 개혁에서처럼 이윤유보를 보장하는 제도, 노동자에 대한 분배를 기업소득과 연계하는 제도와 유사한 내용도 일부 시행하였을 가능성이 있다. 그러나 중국의 2단계 개혁과 체제전환사태에서 볼 수 있는 조세제도의 도입은 이루어지지 못하고 있다(〈표 4〉 참조).

가 보편화되는 단계로 발전할지 여부는 미지수인 상황이다. 이 점에서 중국의 2단계 개혁과 체제전환에서와 같이 법적으로 사적 소유권을 인정하거나 소유형태의 다양화를 시도하는 단계에는 이르지 못했다고 할 수 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 4〉 분배제도 관련 주요 개혁 내용

	기업에 대한 분배
코시킨 개혁	기업의 자체유보 이윤 몫 확대
중국 1단계 개혁	1979년 이윤유보제 1983년 이윤상납과 납세 혼재 (1단계 이개세제도)
페레스트로이카	1985년 자체유보이윤비율 확대 1990년 조세제도 도입 시도
중국 2단계 개혁	1984년 조세제도 전면 시행 (2단계 이개세제도)
체제전환	조세제도 전면 시행

〈표 5〉 분권화 관련 주요 개혁 내용

	자율적 의사결정권	소유제도 다양화
코시킨 개혁	기업의 의사결정 권한 강화	—
중국 1단계 개혁	경영상 자율권 부분적 확대	향진기업 <sup>26)</sup>
페레스트로이카	완전 독립채산제, 자기 금융조달방식 도입	개인, 집단, 국가 등 소유형태 다양화
중국 2단계 개혁	경영책임제를 중심으로 기업경영 자율권 대폭 확대	다양한 형태의 기업소유제 도입
체제전환	국유기업 사유화	사적소유 인정

둘째, 분권화 관련정책에 대한 평가이다. 과거 사회주의 국가의 분권화 조치는 기업경영의 자율권을 확대하는 정도에서 사적 기업 소유제도를 도입하는 조치까지를 포괄하고 있다. 현재 북한은 코시킨 개혁과 중국 1단계 개혁에서처럼 기업에게 계획수립 자율권을 포함하는 경영자율권을 일정부분 인정하는 조치를 시행하고 있는 것으로 평가된다.

소유제도에 관련해서 현상적으로 페레스트로이카와 중국의 1단계 개혁에서처럼 사적 소유권을 인정하는 방향으로 진전이 있어 보이거나, 암묵적인 방식으로만 이루어지고 있다. 또한, 농업부문의 분조관리제 역시 가족농 형태

셋째, 가격자유화에 대한 평가이다. 과거 사회주의 국가의 가격자유화는 자체적으로 가격을 조정하여 이윤을 추구할 수 있도록 허용하는 조치에서부터 완전 가격자유화 조치까지 포괄한다. 북한은 코시킨 개혁에서와 마찬가지로 기업이 자체적으로 가격조정을 통한 이윤추구를 허용하고, 시장가격이 상당부분 인정되는 것을 감안하면 실질적인 측면에서 페레스트로이카 정도 수준으로 가격 자유화가 진전되었다고 평가할 수 있다(〈표 6〉 참조). 다만, 제도적 가격자유화의 정도는 평가하기 어렵다.

26) 향진기업(鄉鎮企業, township-village enterprises: TVEs)은 농촌지역에 있는 국유기업 이외의 기업들을 총칭하는 용어이다. 농민들의 자본과 노동력을 기초로 향촌정부나 개인 혹은 합작형태 등에 의해 설립, 운영되는 집체 또는 개인기업들로서, 업종이나 규모가 다양한 각종 기업군을 포함하는 개념이다(박수길 1992).

〈표 6〉 가격제도 관련 주요 개혁 내용

	가격개혁
코시킨 개혁	가격조정을 통한 이윤추구 허용
중국 1단계 개혁	수매 가격 인상
페레스트로이카	가격 자유화 확대
중국 2단계 개혁	자율결정 가격 확대
체제전환	가격 자유화

마지막으로 금융부문에 대한 평가이다. 과거 사회주의 국가의 금융부문 개혁정책은 재정이 담당하던 기업에 대한 자금지원 기능을 금융이 담당하도록 하는 등의 금융기능 강화에서부터 이원적 은행제도 도입까지를 포괄한다. 북한의 금융부문 개혁은 코시킨 개혁에서처럼 금융의 기능을 확대하는 수준에 머물고 있다. 중국의 1단계 개혁에서처럼 실질적 의미에서 상업은행 설립은 이루어지지 못하고 있다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 금융제도 관련 주요 개혁 내용

	금융개혁
코시킨 개혁	은행용자로 투자자금 총당
중국 1단계 개혁	새로운 은행 설립
페레스트로이카	이원적 은행제도 도입 시도
중국 2단계 개혁	중앙은행 기능 축소
체제전환	이원적 은행제도 도입

이상의 정책 평가내용을 보다 시각적으로 표시하기 위해, 코시킨 개혁부터 체제전환까지 개혁정책의 내용을 각각 1~4 점으로 하고, 최

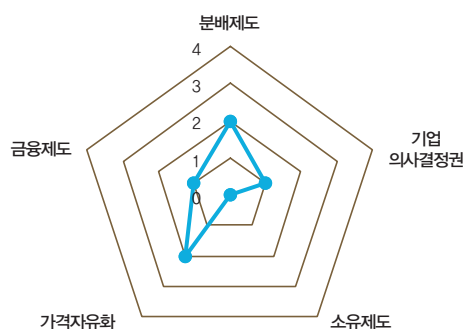
근 북한 경제정책의 각 분야별 내용에 대해 점수를 부여하면, 〈그림 2〉와 같이 나타낼 수 있다.<sup>27)</sup>

앞의 정책 소개부분에서도 이미 다루어졌지만, 주로 분배제도와 가격부문의 개혁도는 상대적으로 높은 것으로 평가된다. 반면 체제전환의 가장 중요한 기준이라고 볼 수 있는 소유제 개혁은 사실상 이루어지지 못하고 있다. 금융과 기업 의사결정권 측면에서의 개혁조치도 여전히 부진한 모습이다.

요약하면, ‘우리식 경제관리방법’이라는 정책은 사회주의 국가의 체제 내 개혁에 비해서도, 낮은 수준의 개혁조치로 평가될 수 있다. 다만, 경제관리방법에서 제시된 분배제도 개선에 대한 약속이 얼마나 성실히 이행되는 지 여부와 암묵적 소유에 대한 법적 허용이 실현될 지 여부 등이 향후 북한 정권의 개혁 의지를 판단하는 데 중요한 잣대가 될 수 있을 것으로 전망된다.

우리식 경제관리방법은 중국과 소련의 체제 내 개혁과 비교할 때, 낮은 수준의 개혁조치로 평가됨

〈그림 2〉 최근 북한 경제정책의 개혁도 평가



27) 각 제도별 점수는 정책의 유사성을 고려하여 다음과 같이 부여하였다.

점수	분배제도	기업 의사결정권	소유제도	가격자유화	금융제도
1	코시킨 개혁	코시킨 개혁, 중국 1단계	중국 1단계	코시킨 개혁, 중국 1단계	코시킨 개혁
2	중국 1단계 페레스트로이카	페레스트로이카	페레스트로이카	페레스트로이카	중국 1단계 페레스트로이카
3	중국 2단계	중국 2단계	중국 2단계	중국 2단계	중국 2단계
4	체제전환	체제전환	체제전환	체제전환	체제전환

## 2. 경기개선 및 성장 가능성 평가

### (단기적 경기개선 효과 평가)

최근 북한의 민생안정을 위한 체감경기 개선 정책은 일정 부분 효과를 보고 있는 것으로 평가된다. 이는 북한경제연구자, 관련기관, 시장참가자들이 공유하고 있는 북한경제의 개선에 대한 판단이 대체로 일반 주민의 소비생활이 김정일 시대에 비해 향상되고 있다는 관측에서 출발하고 있다는 사실에도 잘 나타난다고 할 수 있다.

또한 김정은 체제의 경제정책은 노동공급이나 노동생산성 향상을 통해 단기적 경기개선의 가능성이 있을 것으로 평가된다. 시장 활성화를 통한 노동공급 증대는 공식부문에서 이탈한 노동력과 기혼 여성의 노동시장 참여 확대가 기대되기 때문이다. 비공식부문에 대한 노동투입 증가는 공식부문에서의 노동투입 감소로 이어질 수 있지만, 공식부문의 노동생산성이 매우 낮다는 점을 감안하면 비공식부문의 노동력 이전만으로도 경제전체의 노동생산성을 단기적으로 상승시키는 효과가 있을 수 있다. 아울러, 공식부문 내에서도 중화학공업 등 비효율이 심한 부문의 노동력이 임가공 등 상대적으로 효율적인 부문으로 재배치 될 경우에도 경제성장에는 긍정적 영향을 미치게 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

경제전체의 생산성 측면에서도 급변 경제조치는 북한경제의 극심한 비효율을 개선시키는 효과가 있을 것으로 보인다. 우선 김정은 집권

이후 3년차에 이르도록 시장억제 정책 등 경제에 충격을 주는 조치는 실행되지 않았다. 이런 상황에서 공식부문의 자율성 확대, 분배구조 개선, 암묵적인 사적소유 인정 등의 조치는 경제주체에게 그동안 진전되었던 시장화를 제도적으로 수용한다는 신호를 보냄으로써 시장과 관련된 불확실성을 완화시켰을 가능성이 높다.

아울러 2009년말 화폐개혁 실패로 외화통용 현상이 한층 심화됨에 따라 당국의 수탈적 시노리지 확보수단이 크게 축소된 점도 화폐경제의 안정적 작동을 통해 생산성 향상에 기여할 수 있을 것이다.

또한, 대내생산 측면에서도 이번 경제조치가 중공업 보다는 경공업 발전에 초점을 맞추고 있다는 점에 비추어 소비재 생산을 위한 자원할당의 비중이 늘었을 가능성이 높다.<sup>28)29)</sup> 아울러, 시장의 활성화는 단순히 소비성 재화뿐만 아니라 생활서비스의 수요와 유통을 확대하는 데에도 적지 않게 기여하고 있을 것으로 판단된다.

그러나, 소비재의 공급증가가 자체적 생산 능력 확충 보다는 대부분 외부로부터의 수입 증가에 의해 뒷받침되고 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. 중국으로부터의 소비재 수입 증가는 북중간 무역통계에서도 확인된다. 북한이 중국으로부터 수입하는 전체 물품 중에서 소비재가 차지하는 비중을 보면, 2011년(22.8%) 이후 매년 큰 폭으로 증가하여 금년 1~9월중에는 34.0%까지 확대된 것으로 나타나고 있다(〈표 8〉 참조). 소비재 수입을 위

김정은 경제정책은 시장을 활용한다는 측면에서, 노동공급 증가, 생산성 향상을 통한 단기적 경기개선 효과를 가져올 수도 있음

28) 다만, 한국은행의 추정통계에 따르면 북한의 GDP에서 경공업이 차지하는 비중은 2011년에 6.5%로서 통계입수가 가능한 1990년 이후 최저치를 기록한 후 2012년과 2013년에는 그로부터 소폭 상승한 6.7% 수준에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다.

29) 경공업에 대한 자원투입 증가는 소비재 생산량을 늘리는 효과 외에도 자원낭비 가능성이 높은 중화학공업 부문에 대한 투자의 축소를 의미한다는 점에서 북한경제의 비효율을 줄이는 효과를 가져올 수 있다(양문수 2014).

한 자금은 대중 수출 및 해외 인력파견 등을 통해 조달하고 있는 것으로 파악된다.<sup>30)</sup>

### (투자 확대를 통한 중장기 성장 가능성 평가)

〈표 8〉 북한의 대중수입물품의 성질별 비중<sup>1)</sup>

	2010	2011	2012	2013	14.1~9
소비재	25.4% · ·	22.8% (24.8%)	27.8% (32.9%)	30.7% (16.3%)	34.0% · ·
원자재	51.9% · ·	56.5% (51.3%)	55.0% (6.0%)	54.0% (3.4%)	45.6% · ·
자본재	22.7% · ·	20.7% (26.6%)	17.2% (-9.6)	15.4% (-5.7%)	20.4% · ·
계	100% · ·	100% (38.9%)	100% (8.9%)	100% (5.4%)	100% · ·

주 : 1) ( )는 전년 대비 증감률

2) 후대전화는 소비재로 분류

자료 : 중국해관통계

수입증대를 통한 소비수요 충족은 중장기적으로 지속가능한 정책이 될 수는 없다. 이는 소비개선에 따라 일시적으로는 경기개선훈을 유지될 수 있겠으나 생산기반의 확충 또는 경쟁력있는 기업의 태동이 없는 상태에서는 소비 증가가 수입증가로 상쇄됨으로써 지속적인 경제성장에 도움을 줄 수는 없기 때문이다. 설령 수입재원을 현행의 수출확대를 통해 조달한다 하더라도 지속적인 경제성장에 기여하기 어려운 것은 마찬가지이다. 북한에서 수출이 가능한 대상은 내부 성장동력 확보에 필수적인 주요 자원이나 핵심노동력에 한정되어 있는 현실을 감안하면, 부가가치 창출에 기여하지 못하는 수출확대 정책은 내핍성장의 부작용을 수반할 가능성이 매우 높기 때문이다.

1990년대 이후 진행되었던 장기 경기침체의 여파로 이미 공업기반이 붕괴했다는 점을 감안하면 북한경제의 성장을 위한 가장 시급한 과제는 투자확대라고 할 수 있다.<sup>31)</sup>

최근 급격하게 확대되고 있는 대중 수출규모 및 외화수지 흑자에 비추어 볼 때, 일부 수출 기업이나 경공업부문의 투자여력이 증대되었을 가능성은 있는 것으로 판단된다. 또한, 사적 투자에 대한 기업권한 확대조치 및 사적자본(돈주)의 기업화 현상도 내부에서 축적된 자본이 기업으로 유입될 수 있는 통로를 마련하는 데에 일부 기여하게 되었다고 볼 수 있다(윤인주 2012).

그러나 경제 전반에 걸친 본격 성장으로 이어지는 데에는 한계가 크다. 시장확대나 인센티브 강화 정도의 제도적 개선만으로는 심각한 에너지난과 원자재난이 지속되는 상황에서 이미 대부분 파괴되어 있는 경제내 산업연관의 복구에 필요한 자본축적을 기대하기 어렵기 때문이다. 이는 ‘우리식 경제관리방법’ 시행 이후 제도적 개선만으로도 가시적 생산확대가 가능한 농업부문 성과에 대한 언론 홍보는 이루어지는 반면 공업부문의 성과에 대한 보도는 거의 없다는 사실에도 잘 나타난다(양문수 2014). 또한, 그나마 최근 가시적으로 추진되었던 사업도 세습의 정당성 확보 및 통치력 확보를 위한 아파트 건설, 위탁시설 개장, 도시외관 정비 등 전시·소비성 건설투자에 집중되

시장확대나 부분적 인센티브 강화조치만으로는 경제성장을 견인할 수 있는 자본축적을 이루기 어렵다고 판단됨

30) 장형수(2013)의 외화수급 추정에 따르면 북한은 우리정부의 5.24조치 이후 2011~12년중 남한으로부터 2.4억달러 규모의 외화유입 증대를 경험하였지만 같은 기간중 非물품교역성 외화수지(서비스수지, 소득수지, 경상이전수지)의 흑자폭을 2.3억달러 확대시킴으로써 그 영향을 최소화한 것으로 나타나고 있다. 한편, 2013년 이후에도 외화벌이를 위한 근로자 해외파견 확대 등의 정책이 지속되고 있다는 점을 감안하면 최근의 외화수급 상황은 상당한 흑자를 보이고 있을 가능성이 높다.

31) 최근 북한경제내의 자본스톡은 위기 직전인 1989년 수준에도 미치지 못하고 있는 것으로 평가된다(Jung 2009).

었다는 점을 감안하면, 생산적 부문에 대한 설비투자 또는 무형자산투자의 확대는 실제 거의 이루어지지 않았다고 보는 것이 타당할 것이다.

종합하면, 김정은 체제 아래 시행된 경제조치는 북한경제내 노동공급 확대 및 어느 정도의 생산성 향상에 기여하는 요인이 될 수는 있지만, 이것이 경제부진의 결정적 요소인 자본결핍을 보완할 정도에 이르는 것은 어려울 것으로 판단된다. 투자부족현상은 대중수입 품목중 자본재의 수입비중이 2010년 이후 지속적으로 축소되고 있다는 사실 및 북한 GDP에서 제조업이 차지하는 비중이 최근까지 답보상태에 있다는 점을 통해서도 간접적으로 추정할 수 있다(〈표 8〉 및 〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 북한 GDP(실질)의 산업별 비중

	1990~2010 평균	2011	2012	2013
제조업	24.1	21.1	21.1	21.1
(경공업)	6.9	6.5	6.7	6.7
(중화학공업)	17.3	14.6	14.4	14.4

자료 : 한국은행

## V. 맺음말

2012년 이후 시행된 경제정책은 장기침체라는 경제적 제약하에서 처음부터 중장기적 성장보다는 단기적인 체감경기 호전에 중점을 두었을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

제도적 측면에서 ‘우리식 경제관리방법’을 비롯한 김정은 체제의 경제정책 내용은 과거 있었던 사회주의 체제내의 경제개선 조치에 비

해서도 개혁성이 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 평가될 수 있으며, 7.1조치에 비해서도 계획경제부문의 개혁성이 부족한 것으로 평가된다. 다만, 계획과 분리한 상태이기는 하지만 시장의 허용 폭을 확대하는 등 비교적 전형적인 조치들이 포함되어 있다는 측면에서 성장을 견인하는 효과가 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 북한의 정책은 저개발국 성장에 필수적인 지속적 투자 확대를 유도하기는 어려울 것으로 보인다.

물론 이번에 제시된 분배제도가 앞으로 추가적인 개혁조치로 이어지거나 소유권이 제도적으로 뒷받침될 경우, 또는 비록 공식적인 제도 변화가 없더라도 시장을 중심으로 한 비공식 부문이 양적인 측면에서 뿐만 아니라 질적인 측면에서 심화되면서 투자·생산분야를 견인할 수 있는 단계에 이르게 된다면, 북한의 중기 성장경로에 변화가 발생할 가능성은 있다. 그러나 현재까지 제시된 정책들만을 놓고 보면 이러한 가능성에 대해 논의하기는 아직 이른 시점이라고 생각된다.

요약하면, 최근 부각되고 있는 북한경제의 개선 현상을 일시적 경기호전이나 체감경기 개선 정도로 평가하는 데는 무리가 없어 보인다. 그러나 중기적 관점에서 지금까지의 경제조치가 북한경제의 성장동력을 강화하거나 상위단계로의 도약을 시동하는 계기로 작용할 것으로 보기는 어렵다고 판단된다.

## 〈부록〉

## 구 사회주의 국가의 경제개혁 사례

김정은 체제 경제정책의 평가기준 마련을 위해 구사회주의 국가의 경제개혁 사례 내용을 구소련의 체제내 개혁, 중국의 점진적 체제전환 초기, 체제전환 등으로 구분하여 정리하였다.

## 1. 구소련의 체제 내 개혁 사례

구소련의 체제내 개혁으로는 흐루시초프 개혁, 코시킨 개혁, 페레스트로이카 등이 있는데 여기에서는 비교적 개혁성이 높은 코시킨 개혁과 페레스트로이카 사례를 비교대상으로 하였다.<sup>32)</sup>

## (코시킨 개혁)

1965년 9월 흐루시초프의 축출로 공산당 서기장에 취임한 브레즈네프는 당시 수상이었던 코시킨(Kosygin)의 이름을 딴 개혁을 추진하여 경제정책의 변화를 시도하였다.

재정관련 제도변화로는 기업내 이윤유보 확대, 기업의 계획지표 단순화 등이 있었다. 기업 이윤 중에서 자체적으로 사용할 수 있는 유보이윤 몫을 확대하고 이를 자체 투자자금으로 사용하거나 노동자에 대한 보너스 지급 등에 사용할 수 있도록 하였다. 또한 기업의 계획지표를 20~30개에서 8개로 축소하고 성과측정지표도 총생산량 대신 실현된 생산량 또는 판매량으로 변경하였다.

이와 함께 기업의 자율적 의사결정권한 강화, 재정지원 축소 및 금융기능 강화 등의 조치가 있었다. 지역단위로 의사결정권을 가졌던 지역경제협의회를 폐지하고 기업의 의사결정권한을 강화하였다. 무이자 및 무상환 방식으로 기업에 지원되던 재정기금을 폐지하고 기업에게 펀드사용료를 국고에 납부하도록 하였으며 기업의 투자자금도 은행융자로 충당하도록 하였다.

가격제도에서도 개혁이 단행되어 기업에게 일정 범위내에서 가격을 결정할 수 있는 권한을 부여하였고 이에 따라 기업은 가격조정을 통한 이윤추구가 가능하게 되었다.

32) 박제훈(2000), 임강택(2001), Gregory and Stuart(1990) 등을 참조

코시킨 개혁은 1966~67년 일시적인 경제호전을 이끌어내기도 하였으나 1968년 성장이 다시 둔화되기 시작하는 등 효과가 제한적이었다. 이는 스탈린식 계획경제모형을 기본 골격으로 유지한 채 효율성을 높이려는 데에서 근본적인 한계가 있었기 때문이다.

**(페레스트로이카)**

페레스트로이카<sup>33)</sup>는 고르바초프 소련 공산당 서기장 취임 이후 추진되었던 개혁조치로서 기업경영의 자율성 확대, 조세제도의 도입, 사적 기업활동 인정 등의 조치가 이루어졌다.

기업자율권 확대를 위해 1985년 7월 신경영방식을 도입하여 기업의 완전한 독립채산제와 자기금융조달방식을 도입하고 기업의 이윤유보 비율을 확대하는 등의 조치를 시행하였다. 1987년에는 「소련연방 국유기업법(Law of the State Enterprise)」 제정을 통해 기업 경영의 자율권을 확대하였다. 동 법 제정으로 생산지표 하달체제가 국가주문제로 변경되었으며 이후 국가주문의 양도 점차 축소되어 기업이 자율적으로 생산·판매할 수 있는 상품의 양이 증가하였다. 또한 임금수준도 기업의 소득과 연계하여 자율적으로 결정할 수 있도록 허용하였다.

1990년 6월 「기업조세법」 개정을 통해 조세제도를 획기적으로 전환하였다. 소유형태에 무관하게 모든 기업에 단일세율(45%)을 적용하는 '이윤세'가 도입되었으며 1991년 초에는 판매총액에 단일세율(5%)의 '판매세'가 도입되었다.

이외에 사적 영리활동 인정, 이원적 은행제도 도입 등의 제도개혁이 이루어졌다. 1986년 11월 「개인 및 가족기업법」 채택으로 가내 생산활동 허용, 1988년 5월 「협동조합법」 채택으로 노동자 고용과 생산수단 임차 및 구입이 가능한 3인이상의 협동조합 설립이 허용되었다. 이에 더하여 1990년 6월 「소련연방 기업법」 채택으로 개인소유, 집단소유, 국가적 소유 등 다양한 소유형태의 기업이 허용되었다. 1990년 12월 「신국가은행법」을 채택하여 미국과 같은 연방준비제도를 도입하여 은행제도를 이원적 은행제도로 전환하였다.

페레스트로이카는 1988년 5%의 높은 연평균 경제성장률을 기록하기도 하였으나 이후 1989~1991년 중에 각각 2.4%, -2.4~-5%, -5%의 경제성장률을 기록하면서 힘을 잃게 되었다. 이는 계획경제의 기본 틀을 유지한 채 시장경제요소를 도입하고자 했

33) 고르바초프 집권기(1985.3월~1991.12월)에 추진된 개혁조치로 1987년 6월 공산당 중앙위원회에서 "경제운영의 근본적 개편을 위한 기본 대책"이 채택되면서 경제개혁의 기본 틀이 구축되기 시작하였다.



던 개혁 조치라는 근본적인 한계 때문인 것으로 분석된다. 특히, 기업의 생산활동을 간섭할 수 있는 직접통제수단을 허용하고 있었을 뿐 아니라 생산품의 가격결정과 같은 문제에서는 기업의 자율권이 여전히 인정되지 않고 있다는 한계가 있었다.

## 2. 중국의 점진적 개혁사례

점진적 체제전환 사례로는 중국이 시장화를 본격적으로 추진하기 이전의 초기 개혁사례가 있는데, 여기에서는 1978~88년 기간 동안의 개혁을 비교대상으로 하였다.<sup>34)</sup> 중국 개혁의 단계는 1단계(1978~83년, 기반조성단계), 2단계(1984~88년, 개혁·개방 심화·확대단계), 3단계(1989~91년, 조정단계), 4단계(1992년 이후, 시장경제 건설 추진단계)로 구분할 수 있으며, 여기에서는 1, 2단계만을 비교대상으로 하였다. 이는 3단계(조정단계)에서는 별다른 개혁이 이루어지지 않았고 4단계에서는 시장경제로의 본격적인 경제개혁이 이루어져 북한의 개혁과 수준 차이가 크기 때문이다.

### (1단계 개혁, 1978~83년)

1단계에서는 농업 및 정치개혁에 중점을 두고 있었기 때문에 재정관련 제도개혁은 이윤유보 확대 이외에는 별다른 것이 없다.

이윤 분배제도 개혁은 기존에 절대평균주의 제도 하에 있던 이윤배분 및 임금제도를 '책임·권한·이윤'을 결합한 배분제도로 개선하는 것이다. 1979년에 이윤유보제<sup>35)</sup>가 시행되어 기업에 유보되는 이윤이 확대되었으며 1980년에 이윤청부제 시행으로 기업은 국가와의 협상을 통해 이윤상납 의무를 결정하였고, 노동자는 기업과의 협상을 통해 임금을 결정하게 되었다. 1983년에는 이윤상납과 납세가 혼재하는 1단계 이개세(利改税) 제도가 시행되었다.

또한 1979년 「국영기업 자주권 확대에 관한 규정」 시행을 통해 국영기업의 경영자 자율권도 부분적으로 확대되었다. 이외에 농촌지역 개혁으로 농산물 수매가격 인상, 농가 청부생산제, 향진기업 등을 통한 소유제 다양화가 이루어졌으며 중국농업은행, 중국은행, 중국투자은행, 중국공상은행 등이 설립되는 등 금융부문에서도 개혁이 추진되었다.

34) 단계구분 및 세부내용은 임강택(2001), 한상국(2003) 등을 참조

35) 「국영기업 이윤유보 실행에 관한 규정」을 통해 시행했다.

**(2단계 개혁, 1984~88년)**

2단계에서는 도시 및 기업을 중심으로 개혁이 이루어져 전면적인 조세제도를 도입한 2단계의 이개세(利改稅)제도를 시행하는 한편 기업 경영방식 개혁 등의 재정관련 제도 개혁이 있었으며, 이외의 경제제도에서도 기업소유구조 다양화, 가격체계 개혁 등 다양한 분야에서의 개혁이 이루어졌다.

2단계 이개세제도가 1984년부터 시행됨에 따라 모든 기업은 세법에 따라 납세하고 납세 후 잔여이익을 유보할 수 있게 되었으며 국세와 지방세를 구분하는 재정체계 개편 등이 이루어졌다.

이외에 다양한 형태의 기업소유제 도입, 기업관리체계 개혁, 임금제도 개혁, 가격개혁 등이 이루어졌다. 1985년부터 시행된 경영책임제를 중심으로 한 기업개혁으로 인해 기업경영의 자율권이 크게 확대되었다.<sup>36)</sup> 임금제도는 임금총액 연동제를 도입하여 기업 이익이 상승하면 임금도 상승하도록 하였다. 1985년 이후 지령계획과 지정가격의 적용 범위를 축소하여 1978년 120종이었던 지령계획상품이 1986년에는 60여종으로 축소되었다.

**3. 체제전환 사례**

급진적인 체제전환을 이룬 동구유럽의 구사회주의 국가들은 체제전환을 추진하면서 국가의 직접적인 경제활동과 관련된 재정의 역할을 빠르게 축소시키는 방향으로 재정개혁을 추진하였다. 이에 따라 재정의 역할은 거시경제의 안정성 확보 및 사회보장제도 등의 시장경제에서도 필수적인 역할을 수행하는 정도로 축소되었다. 체제전환을 추진하면서 취했던 재정관련 제도의 변화는 조세제도 확립으로 요약되며 이외에도 국유기업 사유화, 은행제도 개편, 가격개혁 등이 이루어졌다.

36) 중대형 국영기업은 경영청부책임제(1985년), 소형 국영기업은 임대책임제(1984년)가 시행되었으며 1986년에는 공장장책임제가 시행되었다.

## 〈참고문헌〉

- 권영경, (2014), “김정은 시대 북한 경제정책의 변화와 전망,” 「수은북한경제」, 2014년 봄호, 한국수출입은행.
- 김석진, (2013), “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁동향과 전망,” 「통일경제」, 2013년 겨울호, 현대경제연구원.
- 김영운, (2001), “북한 협동농장의 운영 실태와 개편 방향,” 「통일경제」, 현대경제연구원.
- 문성민, (2004), “북한 재정제도의 현황과 변화추이,” 「금융경제연구」, 제206호, 한국은행.
- 문성민, 김병연, 김석진, 김영훈, 최지영, (2014), 「통계를 이용한 북한 경제 이해」, 한국은행.
- 박수길, (1992), “중국 향진기업에 관한 연구: 향진기업과 국영기업의 제도 비교를 중심으로,” 한국외국어대학교 석사학위 논문.
- 박제훈, (2000), “러시아의 체제전환과 자본주의의 발전에 관한 연구; 푸틴의 신국가주의 노선의 전망을 중심으로,” 지역연구회시리즈 00-06, 대외경제정책연구원.
- 박형중, (2013), “북한의 ‘새로운 경제관리체계(6·28방침)’의 내용과 실행실태,” 「KDI북한경제리뷰」, 2013년 10월호, 한국개발연구원.
- 양문수, (2014), “김정은 체제 출범 이후 ‘우리식 경제관리방법’의 모색: 현황과 평가,” 「KDI북한경제리뷰」, 2014년 3월호, 한국개발연구원.
- 양문수, 이석기, 이영훈, 임강택, 조봉현, (2012), “2000년대 북한경제 종합평가,” 정책자료 2012-182, 산업연구원.
- 윤인주, (2012), “북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상,” 통일부 정부용역자료.
- 이부형, 이해정, 이용화, (2014), “북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향,” 「현안과 과제」, 14-36호, 현대경제연구원.

- 이석기, (2013), “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화가능성,” 「KDI북한경제리뷰」, 2013년 10월호, 한국개발연구원.
- 임강택, (2001), “북한의 개혁·개방정책의 추진 전망 - 대북 경제협력정책에 대한 시사점,” 연구총서 01-29, 통일연구원.
- 장형수, (2013), “북한의 외화수급 추정과 분석,” 「통일정책연구」, 제 22권 2호, 통일연구원.
- 정성장, (2012), “김정은 체제의 경제 개혁·개방 전망과 과제,” 「국가전략」, 제18권 4호, 세종연구소.
- \_\_\_\_\_, (2014), “2014년 김정은 신년사와 북한의 대내외 정책 전망: 식량난 해결과 ‘남북관계 개선’의 모색,” 「세종논평」, No.281, 세종연구소.
- 정형곤, 김병연, 이석, (2012), “북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화전망,” 대외경제정책연구원.
- 한기범, (2009), “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-2009),” 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 한상국, (2003), 「체제전환기의 중국 조세정책과 북한에의 시사점 - 남북경제통합 관련 조세·재정분야 기초연구(Ⅲ)」, 한국조세연구원.
- Gregory, P.R. and Stuart, R.C., (1990), *Soviet Economic Structure and Performance*, 4th edition, Harper & Row, N.Y.
- Jung, S. H., (2009), “North Korea’s Growth Accounting: Dynamic Analysis using Kalman Filter Approach”, paper presented at 2010 11-th Bi-Annual Conference of European Association for Comparative Economic Studies, Tallinn, Estonia.

Copyright © THE BANK OF KOREA. All Rights Reserved

- 본 자료의 내용을 인용하실 때에는 반드시 “BOK 이슈노트 No.○○○○-○에서 인용”하였다고 표시하여 주시기 바랍니다.
- 자료 내용에 대하여 질문 또는 의견이 있는 분은 커뮤니케이션국 뉴미디어팀(02-759-5393)으로 연락하여 주시기 바랍니다.
- 본 자료는 한국은행 홈페이지(<http://www.bok.or.kr>)에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.