

북한의 계획경제와 시장화 현상



양문수 (북한대학원대학교 교수)

북한의 계획경제와 시장화 현상

CONTENTS

I. 전통적인 계획경제	06	IV. 북한 시장화의 추세, 수준과 구조	62
1. 계획경제의 기본 틀	06	1. 시장화의 대외의존성	62
2. 대안의 사업체제와 계획의 일원화·세부화	11	2. 시장의 초보적 독과점화 및 정경유착형 부익부 빈익빈 현상	68
3. 식량 배급 및 생필품 공급 체계	15	3. 시장화의 장기화 및 '정착'	73
II. 경제위기 이후의 계획경제	20	4. 시장화의 수준 평가	76
1. 계획경제의 위축·약화	20	V. 북한 이중경제구조의 특징	80
2. 최고지도자 직할 체제의 보편화	24	1. 경계가 모호한 이중경제구조	80
3. 식량 배급 및 생필품 공급 체계의 와해	29	2. 계획과 시장의 공존 형태	89
III. 북한 시장화의 역사적 전개과정	34	3. 계획과 시장의 보완 및 대립 관계	92
1. 개념적 틀	34	4. 북한당국의 딜레마	94
2. 1990년대 경제위기 및 고난의 행군 시기	38	VI. 북한 이중경제구조의 미래	100
3. 7·1 경제관리개선조치 이후	46	1. 북한 시장화 현상의 확산 요인과 억제 요인	100
4. 2000년대 후반 이후: 시장에 대한 억제 및 허용 정책	52	2. 향후 북한 시장화 전망	102

I. 전통적인 계획경제

- 1 계획경제의 기본 틀
- 2 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화
- 3 식량 배급 및 생필품 공급 체계

I

전통적인 계획경제

1 계획경제의 기본 틀

북한과 같은 사회주의 경제, 특히 개혁·개방 이전의 이른바 고전적인 사회주의 경제체제의 특징은 한국과 같은 자본주의 경제체제와 대비시켜 보면 크게 다음의 3가지로 압축할 수 있다. 첫째, 소유제의 면에서 사유제가 아니라 국유제이다. 둘째, 자원배분의 메커니즘이 시장이 아니라 계획이다. 셋째, 의사결정제도의 면에서 경제행위에 관한 의사결정 권한이 기업, 가게 등과 같은 개별 경제주체에 분산되어 있는 것이 아니라 중앙의 행정 당국에게 집중되어 있다. 여기에서 두 번째의 자원배분 및 세 번째의 의사결정의 면에 국한시켜 본다면 중앙집권적 계획제도가 도출된다.

북한에서 사회주의적 소유의 핵심은 생산수단에 대한 소유이다. 이 생산수단은 주로 국가가 소유하고 일부는 사회협동단체가 소유한다. 북한에서 공장, 광산, 철도, 은행 등 주요 산업에 대한 국유화와 농업에 대한 집단화 등 생산수단에 대한 사회주의적 개조는 1946년부터 시작

되어 1958년에 완료되었다고 북한당국은 밝히고 있다.

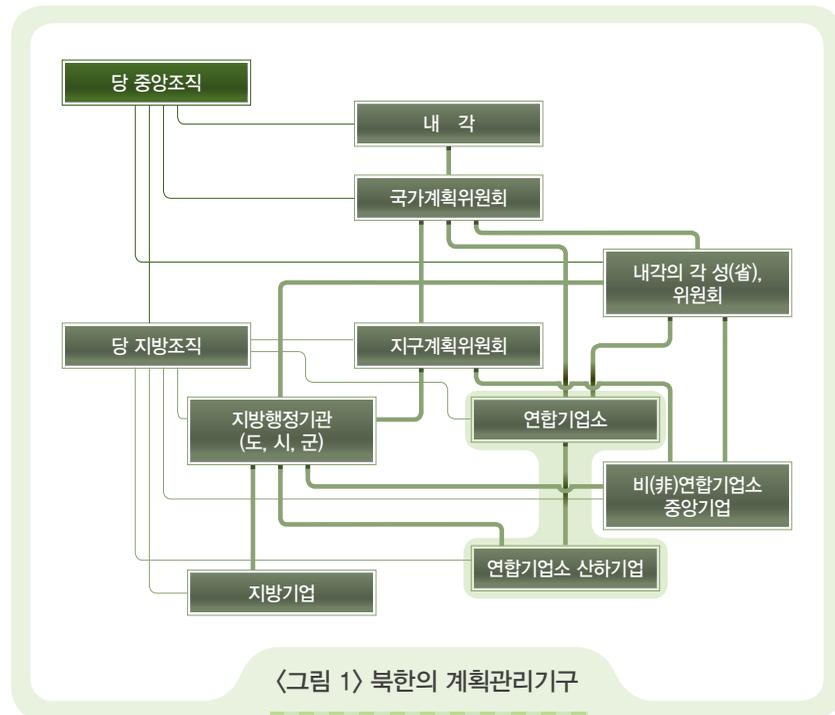
북한과 같은 사회주의 경제에서 계획화(planning)란 국민경제¹ 내의 제반 계획의 작성과 실행, 계획수행 감독과 평가를 가리키는 개념이다. 이 계획화는 다음과 같은 특징을 지닌다.

우선 계획대상의 광범위함과 계획내용의 세밀함을 꼽을 수 있다. 즉 계획화는 집단농장의 부업경영 등을 제외하고는, 재화의 생산, 유통, 분배, 소비, 투자, 그리고 산업구조의 변동, 기술진보, 노동력의 양성과 배치, 대외무역 등에 이르기까지 국민경제의 모든 분야를 그 대상으로 하고 있다. 또한 전국을 단위로 해서 중앙의 차원에서 거시적인 생산, 소비, 투자의 계획이 수립되는 것은 말할 것도 없고, 이를 토대로 기업, 가게 등 미시적 차원에서 개별 경제주체들의 경제활동에 대해서도 중앙의 계획이 작성되는 것이다.

또 다른 특징은 수직적 조정과 통제가 강조된다는 점이다. 즉 상부에서 하부로 직접적인 명령을 통해 결정사항이 전달된다. 말단에 있는 집행 단위들의 자발적이고 즉각적인 계약이나 의견교환 등의 수평적 커뮤니케이션은 큰 중요성을 가지지 않는다.

1 ■■■ 국민경제란 국가를 단위로 하여 서로 밀접하게 연관되어 있는 경제활동의 총체를 말한다. 오늘날의 세계에서는 국가가 정치의 기본 단위로 되어 있기 때문에, 경제생활에 관련된 법률이나 제도도 국가적 영역에서 통일적으로 행해진다. 또한 경제 주체로서의 국가·지방자치단체·기업·가게 등의 경제활동은 당연히 그와 같은 법률·제도에 따라 영위되며, 국가적 영역에서 서로 밀접하게 결합되고 있다.

아울러 지적할 수 있는 것은 재화·서비스에 대한 수요와 공급의 균형의 달성이 중요하고 이는 시장이 아닌 계획, 즉 행정적 방법에 의해 이루어진다는 것이다. 시장경제에서는 특정 재화·서비스, 원자재 등의 수요와 공급은 가격시스템(재화가격, 이자율, 임금 등)에 의해 조정되어 균형에 도달한다. 반면 계획경제에서는 수요와 공급이 사전에 균형을 이루도록 계획이 작성된다.



〈그림 1〉 북한의 계획관리기구

주: 북한의 계획관리기구를 극히 간략하게 나타낸 것임. 1985년 연합기업소제도가 전면적으로 도입된 이후 오늘날까지 이러한 틀이 유지되고 있음. 굵은 선은 행정의 지도관계, 가는 선은 당의 지도관계를 나타내고 있음.
 자료: 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대학교출판부, 2001), p.86.

북한과 같은 중앙집권적 계획경제의 주요 특징의 하나는 계획 및 관리기구가 위계제(hierarchy)적으로 구축된다는 점이다. <그림 1>에도 잘 나타나 있듯이 북한의 국가적인 경제운영기구, 즉 계획관리기구는 단순화해서 보면 중앙의 계획당국 - 산업관련 각 부처(省, ministry) - 기업이라는 위계제 구조로 되어 있다. 즉 위계제의 정점에는 경제전체를 통제하는 중앙의 계획당국(국가계획위원회)이 있고 위계제의 최말단에는 생산 단위인 기업이 있다.

그리고 중앙과 기업, 소비자 사이는 중간적 행정기관 등을 매개로 해서 '보고와 명령'이라는 수직적 의사결정기구로 연결된다. 개별 기업은 자신의 활동과 관련된 제반 정보를 계획당국에 제공(즉, 보고)하고 계획당국은 이를 여타의 정보와 한데 모아 이에 입각해 국가의 목표를 달성하기 위한 계획을 작성해, 이를 모든 기업에게 '계획과제'(계획지표)²로 내려보내면서 이의 실행·달성을 명령하고 기업의 계획과제 수행상황을 관리·감독한다. 계획당국은 이와 함께 기업에게 생산활동에 필요한 원자재, 설비도 제공하고 자금도 제공한다. 그리고 계획당국은 기업이 생산한 제품을 어디에 공급할 것인지도 지정한다. 기업은 단순한 생산현장에 지나지 않는다.

여기서 성, 위원회가 중요한 역할을 수행한다. 북한 내 모든 기업(주

2 ■■■ 기업계획부터 각 부처 계획을 거쳐 위로 '집계'해 가면 중앙의 계획, 즉 국민경제계획이 된다. 이번에는 역으로 중앙의 계획을 아래로 '분해'해 내려가면 각 부처의 계획 - 기업별 계획으로 된다. 이 때 중앙의 입장에서는 '계획'이지만 이것이 각 부처, 기업으로 내려올 때는 '계획지표'가 된다. 즉 계획지표란 각 부처와 지방행정기관, 기업 등 생산 단위가 수행해야 할 계획과제를 수량으로 표시한 것이다.

로 중앙공업)은 어떤 성, 위원회가 되었든 하나의 성, 위원회에 반드시 소속되어야 한다. 그래서 그 성, 위원회 내의 특정 총관리국(주관국)의 직접적인 관리를 받아야 한다. 각 성, 위원회는 개별 기업소를 지도·감독한다. 도 인민위원회나 시·군 인민위원회도 자신의 지역 내에 있는 기업소를 지도·감독하기는 하나 중앙의 성의 지도·감독보다는 제한적이다.

아울러 <그림 1>에도 나타나 있듯이 계획관리기구의 각 단계에 있어서 당과 행정이 융합되어 있다. 행정계열의 관리기구와 당계열의 관리기구는 각 단계에 있어서 거의 일대일 대응관계에 놓여 있다. 예컨대 내각의 경공업성은 당 중앙위원회의 경공업부에 대응한다. 기업은 당기관에 의한 당적 지도와 행정기관에 의한 행정적 지도라는 이중지도를 받고 있다. 이 가운데 당적 지도가 행정적 지도에 우선한다는 원칙에 따라 실제로는 당에 의한 일원적 지도가 이루어지고 있다.

북한 경제 전체를 통제하는 국가계획위원회도 당 중앙위원회의 지도를 받는다. 사실 국가계획위원회는 경제의 모든 분야에 걸쳐 당의 정책을 실천하기 위해 계획을 작성하고 그 집행을 감독하는 것이 기본 임무이다.

당 우위 방침은 기업 내부 조직에서도 관철된다. 기업 내에서는 1961년부터 도입된 ‘대안의 사업체계’가 지금까지도 기업관리의 가장 중요한 축을 이루고 있다. 아울러 1964~1965년부터 도입된 ‘계획의 일원화·세부화’는 지금까지도 북한에서 계획화의 기본 축을 이루고 있다.

대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화에 대해서는 조금 뒤에 자세히 살펴본다.

이러한 중앙집권적 계획편성·집행 과정을 물리적으로 보장하는 것이 대안의 사업체계의 구성요소의 하나인 ‘중앙집중적 자재공급체계’이다. 즉 모든 자재를 상부(성, 관리국 등)가 책임을 지고 하부(공장·기업소 등)에 ‘현물’로 공급하는 체계가 구축되었다.

이와 함께 기관 및 기업의 운영에 필요한 자금을 국가가 책임을 지고 유일적으로 공급하는 ‘유일적 자금공급체계’가 구축되었다. 즉 국가계획수행에 필요한 모든 자금을 국가가 재정계획에 의거하여 유일적으로 보장하는 것이다. 사실 북한에서는 경제운영에 필요한 자금 공급이 주로 국가재정을 통해 이루어지며 금융은 재정을 보완하는 형태로 이루어지고 있다.

이상과 같은 중앙집권적 계획제도의 기본 틀은 대체로 1960년대에 완성되었다. 그 후 약간의 변화는 있었으나 오늘날까지 그 골격은 유지되고 있다.

2 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화

대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화는 북한의 계획경제체계의 양대 기둥이라고 해도 과언이 아니다. 이 가운데 대안의 사업체계가

경제관리의 기본 방침을 주로 기업 관리운영체계에 구체화한 것이라면 계획의 일원화·세부화는 그 방침을 국가의 경제운영체계에 구체화한 것이라고 할 수 있다. 즉 북한의 계획경제에 있어서 대안의 사업체제는 미시적 차원의 제도이고, 계획의 일원화·세부화는 거시적 차원의 제도라고 볼 수 있다.

대안의 사업체제는 1961년 11월 말부터 12월 초까지 진행된 노동당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회의 확대회의에서 김일성이 사회주의 제도의 본성에 맞게 경제지도와 기업관리를 개선하기 위한 방향과 방도를 제시하고 이어 같은 해 12월 대안전기공장에서 10일간 머무르면서 현지지도를 하고 그 경험을 종합하여 제시한 경제관리방법을 말한다. 대안의 사업체제는 여러 가지 요소를 포함하고 있으나 중요한 것은 다음의 두 가지이다.

첫째, 종전의 지배인 유일관리제 대신에 공장 당위원회에 의한 집단 지도체제를 기업 관리운영의 중심에 둔다는 것이다. 공장의 관리운영 체계를 보면 공장 당위원회가 최상부에 있고 그 밑에 지배인과 공장 당비서³가 있는 것으로 되어 있다. 이렇듯 집단적 지도체제를 표방하고 있으나 실제로는 당비서가 가장 높은 지위에 있다.

북한당국의 공식적인 설명에 의하면 대안의 사업체제의 본질은 ‘주체사상과 그에 기초하고 있는 혁명적 균중노선을 구현한 사업체제’ 혹은 ‘당위원회의 집체적(집단적) 지도 밑에 균중노선을 관철하는 경제관

리형태’라고 할 수 있다. 따라서 대안의 사업체제의 본질적 특징 내지 가장 핵심적인 요소는 당위원회의 집체적 지도로 되어 있다.

둘째, 원자재를 위에서 책임지고 아래에 현물로 내려준다는 체계 또한 대안의 사업체제의 중요한 구성요소이다. 구체적으로는 성, 위원회, 그리고 총국 등에서 공장과 기업소에 대한 자재공급책임을 지고 공장, 기업소에서는 직장들에게, 직장에서는 생산현장에 자재를 현물로 책임지고 날라다주는 공급체계를 채택하고 있다.

이는 생산자들의 모든 힘을 생산에 집중할 수 있게 하며 경제지도기관들의 일꾼들이 기업소의 생산, 조직과 지휘를 능동적으로 해나갈 수 있게 한다. 그리고 이 체계는 협동생산을 잘 할 수 있게 하는 동시에 자재소비에 대한 통제를 강화함으로써 자재를 가장 효과적으로 이용할 수 있게 하는 체계로 인식되고 있다.

계획의 일원화·세부화는 북한에서 계획화 제도의 기본축이다. 계획의 일원화는 국가계획위원회의 통일적인 지도 밑에 계획화의 유일성을 철저히 보장하는 것이다. 계획의 일원화는 국가가 인민경제의 모든 부문의 경제활동을 통일적으로 장악하고 전국가적 범위에서 생산의 물적·인적 조건을 장악할 수 있게 해준다. 계획의 세부화는 계획의 구체성을 보장하는 계획방법이며 모든 계획지표들의 수행에 법적 의무성을 부여한다. 계획의 일원화·세부화는 북한당국도 강조하고 있듯이 중국을 포함한 여타 사회주의 국가에서는 예를 찾아보기 힘든 북한 특유의 제도라 할 수 있다. 그리고 계획의 일원화·세부화에 대해 김일성은 “경

3 ■■■ 1960년대는 공장 당위원장.

제분야에 있어서 중앙집권적 규율을 강화하기 위한 가장 올바른 길”이라고 규정하고 있다.

북한은 1964년에 계획의 일원화 조치를, 1965년에 계획의 세부화 조치를 취했다. 특히 계획의 일원화와 관련, 1964년에 전국적인 계획기구를 개편했다. 국가계획위원회의 하부기관으로서 지구계획위원회를 각 도에 2개씩 신설해 계획사업을 관장토록 했다. 아울러 시(구역)·군 국가계획부, 공장·기업소 국가계획부를 신설하는 한편 이들 기관을 비롯해 정무원(현 내각)의 부와 위원회, 중앙기관 및 전국의 모든 계획부서를 국가계획위원회의 팔다리(하부세포)로 규정해, 각각 자신의 해당 상급기관과 국가계획위원회에 이중으로 종속시키는 체계를 확립했다.⁴

계획의 일원화와 함께 진행된 것이 계획의 세부화다. 이는 말 그대로 될 수 있는 한 세부적으로 계획화한다는 것이다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는, 즉 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문 간, 기업 간 및 지역 간 그리고 그것들 내부 상호 간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 하는 방법이다. 이는 계획지표의 대폭적인 증가, 계획 대상 품목의 대폭적인 증가에 다름 아니다. 아울러 개별 경제단위들에게 계획지표의 수행은 ‘법적 의무’가 되어 버렸다.

4 ■■■ 계획의 일원화가 계획관리기구의 단순화를 의미하는 것은 아니다. 특히 북한은 계획의 일원화가 계획의 세부화와 함께 추진되었다는 점을 고려해야 한다. 그래서 북한은 1965년에 계획 관련기구가 늘어나고 전체 계통이 다소 복잡하게 되는 것은 피할 수 없었다. 다만 그런 속에서도 국가계획위원회의 지도를 강화할 수 있는 방향으로 재편하였다.

3 식량 배급 및 생필품 공급 체계

북한의 식량 배급제는 해방 직후의 식량난을 배경으로 사회주의 계획경제 부문에 종사하는 도시 주민들을 대상으로 1946년부터 부분적으로 도입된 이후 점차 확대되어 1950년대 후반부터는 모든 주민들을 대상으로 실시하게 되었다.

이러한 북한의 식량 배급제는 크게 보아 세 가지의 부분적 경제제도가 결합되어 형성된 것이다. 첫째, 국가의 독점적 식량거래제도이다. 둘째, 도시민들을 대상으로 하는 국가배급제도이다. 셋째, 협동농장이 주체가 되는 농민배급제도이다.⁵

북한당국은 1957년에 “식량판매를 국가적 유일체제로 할 데 대하여”라는 제목의 내각결정을 발표하면서, 당시까지 허용되던 식량에 대한 개인거래를 일체 금지하고, 모든 식량거래를 국가기관을 통해서만 할 수 있도록 일원화했다. 이에 따라 식량을 생산할 수 없는 도시 주민들의 식량소비에 이후 철저히 국가에 의존할 수밖에 없게 되었다.

또한 1962년 군(郡) 협동농장 경영위원회를 기본으로 하는 농업지도 체계가 도입된 이후 협동농장에서도 사실상의 배급제가 실시되게 되었다. 이 제도를 통해 북한당국은 협동농장의 생산·유통·분배의 모든

5 ■■■ 자세한 것은 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』(서울: 통일연구원, 2009), pp.78-79 참조.

과정을 통일적으로 장악⁶하게 되었기 때문이다.

북한당국의 공식발표로는 협동농장의 총수확량과 총현금수입에서 농기계사용료, 비료대, 연료비, 농장전망기금 등을 공제하고 그 나머지를 현물과 현금으로 농장원에게 분배하는 것으로 되어 있다. 그러나 현실 세계에서는 이와 달리 해당연도의 농장의 수확량이 많거나 적어도 같은 양의 식량이 분배된다. 매년 변화하는 것은 현금분배이다. 현물분배는 사실상의 배급제로서 노동자와 같은 배급량⁷만을 받는다. 그 나머지는 전량을 북한당국이 수매(매입)한다. 현금과는 달리 곡물만은 농민이 자유롭게 처분할 수 있는 여지를 모조리 없애버렸다.

도시 주민들에 대한 북한의 식량 배급은 이러한 제도적 틀을 토대로 하고 있다. 북한은 협동농장에서 강제 수매한 식량에 해외에서 수입한 식량을 더해 도시 주민들에 대한 배급을 실시한다. 도시 주민들은 1년 치 식량을 한꺼번에 받는 농민들과 달리 한 달에 두 번, 즉 보름에 한 번씩 식량 배급을 받게 되어 있다.

북한은 기관·기업소에 적을 둔 근로자 및 그 가족에게만 식량을 배급하고 있다. 일부 예외를 제외하고는 직장생활을 하지 않으면 식량을

배급받지 못하는 것이다. 도시 주민들이 식량 배급을 받기 위해서는 자신이 속한 직장에서 발부하는 배급표를 수령해야 한다. 이 배급표를 받은 도시 주민들은 자신이 속한 식량 배급소에 찾아가 북한당국이 정한 저렴한 가격으로 식량을 구매하게 되는 것이다.

생필품의 경우, 초기에는 식량 등 일부의 품목을 제외하고, 대부분의 물건은 국영상점에서 자유롭게 구매할 수 있었다. 그러나 전반적인 경제사정이 나빠지기 시작한 1970년대 말 혹은 1980년대 초부터 이른바 상품공급카드가 등장하면서 사실상 배급제로 전환한 것으로 전해지고 있다.

상품공급카드는 일종의 배급표이다. 국영상점에서 물건을 살 수 있는 권리라고 보아도 된다. 식료품 카드와 공업품 카드의 2가지가 있다. 일반 주민들은 1년에 한 번, 12장으로 되어 있는 공급카드를 받는다. 그리고 1개월에 한 번씩 국영상점에 가서 공급카드를 제시하고 그 카드에 적혀 있는 양만큼, 즉 국가가 정한 배급량만큼 물건을 사도록 되어 있다. 즉 1인당 간장은 몇 리터, 된장은 몇 그램, 식용유는 몇 그램, 신발은 몇 켤레, 양말, 속옷, 비누, 칫솔, 치약은 몇 개 하는 식이다.

6 ■■■ 군 협동농장 경영위원회를 중심으로 하는 농업지도체계는 무엇보다도 소유의 면에서 변화를 가져왔다. 즉 농업 부문에서 협동적 소유와 전인민적 소유(즉 국유)를 결합하는 방향으로 나아갔다. 사실상 국유에 근접시켰다고 할 수 있다. 협동농장들에 있는 트랙터, 모내는 기계를 비롯한 중요생산수단들은 협동농장의 소유가 아니라 국가의 소유로 되었다. 또한 군 협동농장 경영위원회는 협동농장들을 행정적 방법이 아니라 기업적 방법으로 지도하게 되었다.

7 ■■■ 일반 노동자는 1일 700g, 중노동자나 군인은 1일 800g과 같은 식으로 정해져 있다.

II. 경제위기 이후의 계획경제

- 1 계획경제의 위축·약화
- 2 최고지도자 직할 체제의 보편화
- 3 식량 배급 및 생필품 공급 체계의 와해

II 경제위기 이후의 계획경제

1 계획경제의 위축·약화

사회주의권 붕괴의 여파로 북한의 제3차 7개년 계획(1987~1993)은 실패로 끝났다. 북한당국 스스로도 제3차 7개년 계획의 실패를 공식적으로 인정했을 정도였다. 북한당국은 이후 2~3년을 완충기로 설정하고 농업, 경공업, 무역 등 3대 제일주의를 중심으로 한 새로운 경제전략을 내세웠으나 이 전략 또한 가시적인 성과를 거두지 못했다. 1994~1997년은 대규모 아사와 '고난의 행군'으로 대변되듯 북한경제가 나락으로 떨어졌던 시기로 기록되었다. 한국은행의 추정에 따르면 북한은 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장(실질성장률 기준)을 나타냈다. 이 기간에 북한의 GDP는 무려 30.0%나 감소했다.

이러한 경제위기는 북한의 계획경제를 근저에서부터 뒤흔들어 놓았다. 경제위기로 인해 에너지를 비롯해 거의 모든 산업에서 생산이 급격히 감소했다. 이에 따라 원자재의 극심한 부족 현상이 발생했고, 원자재 공급의 불안정성이 심각한 수준에 달했다. 원래 중앙집권적 원자재 공

급체계는 중앙집권적 계획경제의 물리적 토대 역할을 수행하는데 경제 위기로 인해 이러한 원자재 공급체계가 사실상 파괴됨에 따라 계획경제체계 전반이 크게 동요하게 된 것이다.

무엇보다도 북한의 계획화체계의 양대 기둥인 '대안의 사업체계'와 '계획의 일원화·세부화'가 크게 약화되었다. 물론 '대안의 사업체계'의 핵심요소의 하나인 중앙집권적 자재공급체계는 '계획의 일원화·세부화' 방침과 마찬가지로 이미 1990년대 이전부터 흔들리기 시작했다. 그러던 것이 1990년대 경제위기 속에서 더욱 약화되면서 사실상 와해상태가 되었다. 사실 중앙의 계획당국이 기업에 대해 원자재 공급 문제를 제대로 해결해주지 못한다는 것은 계획의 실행수단을 보장해주지 못한다는 의미이다. 그러면서도 중앙의 계획당국이 기업에 대해 계획달성을 요구한다면 계획의 실행을 위한 실질적인 권한은 기업에게 상당 정도 넘어가지 않을 수 없다. 따라서 기업활동에 대한 중앙의 장악력·통제력은 현저히 약화되고 이에 따라 '경제 분야에서 중앙집권적 규율을 강화하는 가장 올바른 길'인 계획의 일원화·세부화는 공허한 슬로건으로 전락하고 말았다.

아울러 계획화의 영역이 크게 축소되었다. 1990년대의 경제위기 당시에는 공식적인 경제체계가 거의 작동하지 않게 되었다. 2000년대의 부분적인 산업생산 회복기에도 계획화를 통한 전면적인 균형은 불가능했다. 정상적으로 생산이 이루어지는 기업이 극히 소수에 불과한 상황에서 전면적인 균형은 애초에 불가능했다. 계획화는 발전, 금속, 기계, 건설 등과 같이 공식경제를 유지하기 위하여 필수적인 일부 산업을 중

심으로 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.

국가계획위원회가 생산 목표를 설정하고, 생산을 위한 물자를 공급한다는 의미의 계획화 대상이 되는 기업의 범위가 크게 줄어든 것은 사실이지만, 실제로 계획화가 이루어지는 기업이 어느 정도인지는 명확하지 않다. 지방산업공장들은 계획화 대상에서 제외된 것은 확실해 보인다. 중앙공업 가운데 ‘특급기업소’들은 내각경제 소속이든 당경제 및 군경제 소속이든 공식경제의 유지를 위해 핵심적인 기업으로서 계획화체계가 어느 정도 유지되고 있는 것으로 보인다.⁸ 특급기업소를 제외한 1급 이하 대부분의 기업들은 생산이 이루어지는 기업들이 많지 않기 때문에 이들 기업들에게 계획화는 큰 의미가 없을 것으로 보인다. 결국 북한의 계획화는 전략적인 부문을 중심으로 매우 축소된 영역에서 이루어지고 있으며, 따라서 계획이 경제전체의 균형을 전혀 보장하지 못한다.

이와 함께 국가계획위원회의 기능이 유명무실화된 것으로 평가되고 있다. 1990년대의 핵심 산업의 붕괴로 중앙집중적 물자공급체계는 사실상 기능을 멈추었으며, 2000년대의 부분적인 산업생산의 회복 이후에도 극히 제한적인 영역에서만 기능이 회복되었다. 그것은 2000년대의 부분적인 회복 이후에도 내각경제가 관장할 수 있는 자원은 극히 제한적이며, 당경제 및 군경제 등 특권경제⁹로부터의 자원 유입이 없이는

내각경제조차 작동이 불가능하기 때문이다. 내각경제가 경제의 전체적인 산업순환을 관장하고 있지 못하기 때문에 국가계획위원회가 북한 계획화의 핵심적인 역할을 담당할 수 없게 되었다.

계획의 수행을 위해서 필요한 자원의 상당 부문은 당경제나 군경제 등 내각경제 외부에서 조달되어야 하며, 이 과정에서 국가계획위원회는 사실상 별 역할을 하지 못한다. 아울러 계획화의 대상이 크게 줄어든 것도 국가계획위원회의 역할 축소에 한 몫을 했다. 동시에 김정일 직할체제의 등장도 국가계획위원회의 유명무실화와 맥을 같이 한다. 결국 국가계획위원회는 계획화를 통하여 경제를 조정하고, 균형을 보장하는 역할을 더 이상 하지 못하고, 형식적인 계획을 작성하는 역할만을 담당하게 되었다.

북한당국 차원에서 물자공급이 제대로 이루어지지 않기 때문에 중간에 자주 계획이 변경되기도 한다. 또한 한정된 재원을 사용하는 과정에서 최고지도자의 결정에 따라 기존의 계획과는 다르게 우선순위가 바뀌는 상황이 자주 나타나기 때문에 북한당국 내부에서도 경제계획 준수에 대한 인식이 철저하지 못하다. 예를 들면, 최고지도자의 지시라고 할 수 있는 ‘방침’이 결정되어 하달되면, 이와 관련된 사업은 기존에 수립된 경제계획보다 우선하여 집행하도록 되어 있다는 것이다.

결국 북한에서 대규모 재원이 요구되는 경제건설사업은 북한당국의 자체적인 계획에 따라 추진이 된다고 하기 보다는 최고지도자의 결정에 따라 언제든지 변경될 수 있는 상황이 된 것이다. 이처럼 국가 차원

8 ■■■ 북한에서는 기업소를 다양한 기준으로 분류하고 있다. 규모(노동자 수, 고정재산과 생산능력 등)와 국가경제적 중요성을 기준으로 대규모 기업소와 중소규모 기업소로 나뉘고, 또한 특급, 1급, 2급, 3급, 4급 등으로 나뉜다. 『경제사전 1』(평양: 사회과학출판사, 1985), p.302.

9 ■■■ 특권경제에 대해서는 이 책의 45쪽을 참조.

의 경제계획이 제대로 지켜지지 않는 상황은 특히 김정일이 최고지도자가 되면서 현저하게 나타나기 시작한 것으로 알려지고 있으며, 이러한 현상은 오랫동안 지속되고 있을 뿐만 아니라 심화되는 모습조차 보이고 있다. 그 결과 북한에서 국가 차원의 경제계획은 매년 수립은 하지만 사실상 유명무실화¹⁰되었다.¹¹

2 최고지도자 직할 체제의 보편화

김정일 정권 출범을 계기로 북한의 권력구조에 나타난 주요한 특징은 당·군·정의 각 분야를 김정일 자신이 직접 통치하는 방식이 정착된 것이다. 즉 당·군·정의 각 기관 간에 존재하는 기존의 위계질서를 완전히 무시하고, 이들을 모두 수평적 병렬관계에 놓은 상태에서 김정일이 직접 관장하는 체제로 굳어진 것이다.

김정일이 후계자로 등장하면서부터 공식적인 정책결정기구인 무력화되기 시작했고 이는 김일성 사망 이후 더욱 뚜렷해졌다. 대신 이른바

‘측근 정치’와 ‘제의서 정치’(보고서 정치, 비준 정치)를 통해 각 분야를 최고지도자 자신이 직접 챙기는 비공식적인 정책결정과정인 보편화되었다. 요컨대 ‘측근 정치’와 ‘제의서 정치’로 대표되는 비공식적인 정책결정이 북한의 모든 정책을 수립하고 집행하는 가장 기본적이고 보편적인 방식으로 자리 잡았다.

김정일 정권에서 ‘측근 정치’가 상의하달(上意下達)식 정책결정과정의 모습을 가지고 있다면, ‘제의서 정치’는 하의상달(下意上達)식 정책결정과정의 색채를 띠고 있다. ‘제의서 정치’의 기본적인 형태는 다음과 같다. 각 기관에서 자기 분야의 정책과 관련한 보고서(즉 제의서)를 만들어 최고지도자에게 보고하고 결재를 받아 집행하는 것이다. 이 경우 김정일이 결재한 문건은 당의 ‘방침’으로, 즉 당의 정책으로 되어 해당 기관에 하달되고 이 방침은 절대적으로, 무조건적으로 이행해야 된다.

물론 김정일이 간부들과의 회의나 측근행사, 현지지도 등에서 하달하는 각종 지시나 지령, ‘말씀’ 등도 북한에서는 모두 ‘방침’으로 되어 정책으로 구현된다. 그러나 이 경우에도 지시 집행을 위한 대책을 다시 문건으로 만들어 보고하고 결재를 받아 정책으로 공식화하여 집행하게 되어 있다.

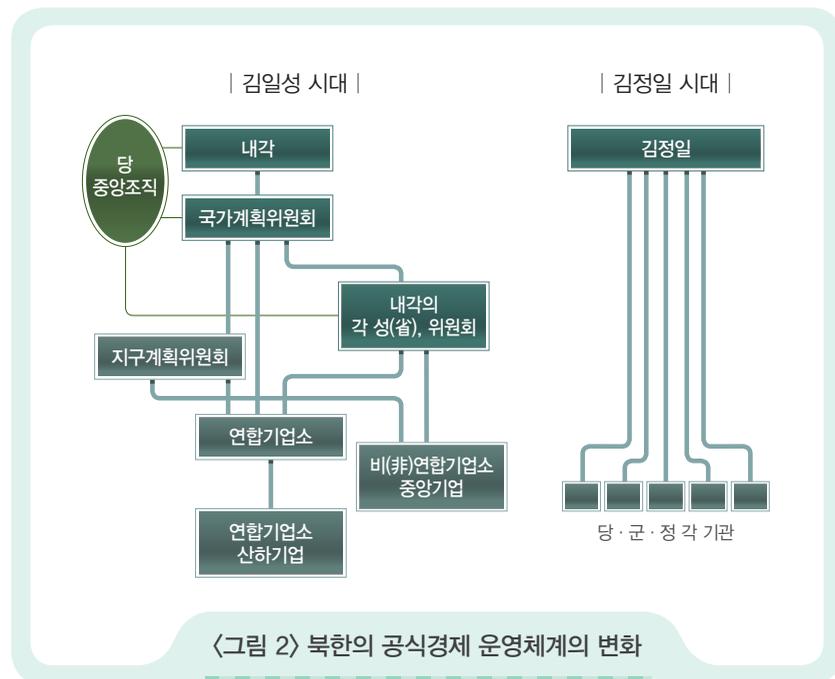
그런데 공식경제 운영에 있어서도 계획보다 ‘방침’이 우선시되었다. 계획을 수행하는 개별 단위 입장에서는 계획보다도 갑자기 명령에 의해 떨어진 ‘방침’의 수행이 우선순위가 높을 수밖에 없다. 계획 수행은 뒷전이고 방침 수행이 우선적이다. 그렇게 내려오는 방침이 너무 많아

10 ■■■ 이와 관련, 박형중은 매우 흥미로운 주장을 펴고 있다. 북한에서 국가계획이란 더 이상 지령계획이 아니라 하부 단위에서 올라오는 보고를 취합하는 형태를 띠고 있다는 것이다. 상부가 하부에 내리는 실질적인 지령계획은 존재하지 않지만 국가는 마치 지령계획을 내린 것으로 되고, 기업은 마치 계획을 수행하는 것처럼 된다. 이 경우 국가는 기업의 보고에 근거하여 국가납부금만 받아갈 뿐이다. 박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009), p.50 참조.

11 ■■■ 자세한 것은 임강택 외, 『통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구』(서울: 통일연구원, 2011), pp.51-59 참조.

계획은 형식적이 되고 만다. 이에 따라 계획경제시스템의 유명무실화는 가속화되었다.

특히 종전에 국가계획 전반을 지휘했던 국가계획위원회의 위상과 기능이 현저히 약화되면서 국가계획위원회는 유명무실한 존재로 전락했다. <그림 2>에 잘 나타나 있듯이 북한의 공식경제 운영체제는 김정일 시대에 들어와 당·군·정의 각 기관들을 김정일이 직접 통치하는 체계로 탈바꿈했다.



<그림 2> 북한의 공식경제 운영체제의 변화

주: 당·군·정 각 기관은 당의 전문부서, 인민무력부, 내각의 성·위원회 등을 가리킴.
 자료: 임강택 외, 『통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구』(서울: 통일연구원, 2011), p.153.

이러한 최고지도자 직할 체제를 국가 차원의 외화 사용 메커니즘을 사례로 조금 더 자세히 살펴보기로 하자. 북한에서는 국가의 공식적인 계획에 의해 외화의 수급계획이 사전에 작성되어 있다. 외화수입 계획 및 외화지출 계획이 수립되어 있으며, 외화지출 계획에는 공식경제에 대한 외화의 투입도 포함되어 있다. 따라서 계획대로 집행된다고 하면 큰 문제가 없다. 그런데 계획이 계획대로 집행되지 않기 때문에 문제가 발생하는 것이다.

국가적 차원에서 보면 외화에 대한 수요는 많은 반면, 외화에 대한 공급은 제한되어 있다. 따라서 부족한 외화를 공급받기 위한 각 기관, 부문의 경쟁이 치열할 수밖에 없고, 따라서 이른바 힘의 논리, 정치적 논리가 작용하기 마련이다. 아울러 계획의 무시, 계획의 유명무실화 현상도 필연적으로 등장한다.

여기서 큰 역할을 하는 것이 ‘제의서’, ‘방침’ 등 비공식적인 정책결정과 정이다. 국가계획분 외화수입은 내각에서 관리하는데, 국가과제로 벌어들인 외화는 조선무역은행 계좌에 입금하게 되어 있다. 그런데 한 번 입금하면 쉽게 인출이 되지 않는다. 국가 차원에서 사실상 통제하는 것이다.

물론 외화분배에 대해 내각 전문부서에서 연구하고, 내각 전원회의에서의 의사결정에 따라 매월 내각결정지시가 하달된다. 그러나 최고지도자가 내리는 ‘방침’ 대상이 우선이기 때문에 내각결정지시는 부차적인 것으로 전락한다. 새로운 방침이 떨어지면 그것으로 국가계획분 외화가 지출되기도 한다. 비밀방침이 떨어지는 경우는 순식간에 무역

은행 계좌에 있던 국가계획분 외화들이 모두 사라지는 경우도 있다. 김정일의 의사에 따라 외화사용의 우선순위가 달라진다.

종합적으로 보면 국가적 외화사용의 기본 틀은 교환이 아니라 분배이다. 여기에는 두 가지 형태가 있는데 하나는 계획이고 또 하나는 계획외(‘방침’, 즉 최고지도자의 의사결정)이다. 그런데 시간이 지날수록 계획외의 비중이 증대하고 있다는 점이 주목을 끈다.

아울러 공식적 계획에 의한 외화수입과 비공식적·계획외적 ‘충성의 외화벌이’에 의한 혁명자금은 국가적 차원에서 사용할 때는 함께 섞이게 된다. 자원배분권, 특히 외화사용권을 사실상 독점하고 있는 최고지도자의 입장에서 보면 이는 당연한 것일 수도 있다.

사실 경제위기 이후 외화 사용에 대한 김정일의 감독·통제가 강화되었다. 내화의 지출과는 달리, 외화의 지출에 대해서는 국가계획위원회는 관여하지 못한다. 국가계획분 외화의 지출에 대해서는 내각 총리의 비준이 있어야 하며, 김정일의 ‘방침’이 내려져야 했다.

한편 ‘제의서 정치’는 국가의 핵심적인 의사결정 모두가 최고지도자 한 사람에게 과도하게 집중됨을 의미한다. 따라서 업무 부담의 가중은 물론, 정책결정과정에서의 혼선과 잡음은 필연적이다. 물론 경제위기 이후 경제의 규모 및 계획화 대상 영역, 최고지도자의 직할 대상 부문이 크게 축소되었지만 본질은 달라지지 않는다. 정책결정과정에서의 객관성, 합리성, 신속성의 결여 등과 같은 부작용의 초래 또한 불가피하다.

특히 각 기관들이 자기 분야 및 자기 기관의 입장 및 이해관계에 기초한 견해만 고집하거나 자신들 관점의 정당성만을 주장하는 논리 개발에 치중함으로써 최고지도자가 국가적 차원에서 객관적이고 합리적인 판단을 내리는데 저해 요인을 제공할 수 있다. 게다가 최고지도자 한 사람에게 각 기관, 분야에서 보고문건이 쏟아지다 보니 어떤 경우에는 동일한 사안에 대해 두 기관에서 제출한 상반되는 정책안을 모두 비준해주는 경우가 생기기도 한다.

3 식량 배급 및 생필품 공급 체계의 와해

경제위기는 북한경제에 다양한 충격을 주었지만 일반 주민들의 입장에서 볼 때 가장 고통스러운 것은 식량 배급 및 생필품 중앙공급 체계가 와해되었다는 점이다. 1990년대 초부터 배급 지연 현상이 나타났고 곧 이어 배급량이 줄어들기 시작했으며, 1994~1995년부터는 배급이 사실상 중단되기에 이르렀다. 그래서 북한주민들은 ‘고난의 행군’ 시기를 ‘미공급기’라고 부르게 되었다.

식량난은 북한 경제위기의 핵심적 요소이다. 북한에서 식량난은 만성화되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 식량난이 절정에 이르렀던 1990년대 중반 이후 북한당국은 국제사회를 향해 식량지원을 호소한 바 있다. 북한은 1992년 이후 매년 식량이 부족하여 외부에서 곡물을 들여오지 않을 수 없었다. 하지만 수입과 외부지원으로도 필요한 수요를

충당하지 못해 매년 수십만 톤의 식량부족사태가 빚어졌고, 식량부족은 배급의 지연, 배급량의 감소로 이어졌다. 특히 1990년대 중반 이후 북한의 식량 배급 체계가 사실상 붕괴됨으로써 주민들은 엄청난 고통을 겪었다.

특히 1994~1997년의 고난의 행군 기간을 비롯한 1990년대 중후반에 대규모 기근이 발생했다. 당시 기근에 따른 사망자 수는 최소 20~30만 명에서 최대 300만 명으로 추정되고 있는데 정확한 규모를 파악하기는 매우 곤란하다.¹²

식량이 이 정도였으니 일반 소비품의 공급은 말할 것도 없다. 국영상점에 물품의 공급이 차질을 빚기 시작했고 결국에는 상점들이 텅텅 비게 되었다.

이러한 상황에서 북한은 식량문제 해결에 대해 지방, 기업에게 책임을 떠넘기기 시작했다. 종전에는 식량문제만은 중앙이 책임지고 해결 해주었으나 이제는 사정이 바뀌었다. 1992~1993년경부터는 시·군이 자체적으로 식량문제를 해결하도록 지시가 내려왔고, 미공급기인 1995~1996년경부터는 공장·기업소가 자체적으로 식량문제를 해결하도록 지시가 내려왔다.

12 ■■■ 2001년 5월에 중국 베이징에서 열린 유엔 아동기금(유니세프) 회의에서 최수현 북한 외무성 부상(차관)은 1995~1998년에 22만 명이 사망했다고 밝힌 바 있다. 중앙일보, 2001.5.16. 한편 세계 여러 기관, 학자들에 의한 북한 기근 시기 사망자 수 추정 결과 및 이에 대한 평가로는 정광민, 『북한 기근의 정치경제학: 수령경제, 자력갱생, 기근』(서울: 시대정신, 2005) 및 이석, 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』(서울: 통일연구원, 2004)를 참조.

III. 북한 시장화의 역사적 전개과정

- 1 개념적 틀
- 2 1990년대 경제위기 및 고난의 행군 시기
- 3 7·1 경제관리개선조치 이후
- 4 2000년대 후반 이후:
시장에 대한 억제 및 허용 정책

III

북한 시장화의 역사적 전개과정

1 개념적 틀

시장화(marketization)란 다양한 차원인 동시에 매우 광범위하고, 포괄적인 개념이다. 우리는 대개 시장이라고 하면 백화점이나 재래시장과 같이 장소, 공간으로서의 시장을 떠올리게 되는데 이는 시장의 극히 일부에 불과하다. 시장은 장소로서의 측면도 있지만 오히려 시스템이라는 측면이 더 중요하다. 우리가 흔히 시장이라고 하는 것은 엄밀히 따지면 시장 메커니즘이라고 해야 한다.

계획화(planning)와 대비되는 개념으로서 시장화를 상정한다면, 이는 시장 메커니즘의 도입 및 확산으로 규정할 수 있다. 이 경우 시장 메커니즘은 수요와 공급의 상호작용에 의해 가격이 결정되고 이 가격이 발신하는 정보의 시그널에 의해 가계, 기업 등 상이한 의사결정단위의 경제적 행동, 나아가 거시경제 전체의 자원배분이 조정되는 것으로 파악할 수 있다.

시장화는 또 한편으로는 시장(marketplace)의 발생 및 확대로 규정할 수 있다. 시장은 지역적·기능적으로는 지역시장과 외부시장, 전국적 시장, 세계시장 등으로 구분할 수 있다. 그런데 시스템으로서의 시장이 발전하기 위해서는 지역시장과 외부시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어야 한다.

시장은 또한 거래대상에 따라 크게 보아 생산물시장과 생산요소시장으로, 좀 더 세분해서 보면 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융시장, 노동시장으로 구분할 수 있다. 그런데 사회주의 경제에서는 이들 시장이 존재하지 않으며 존재하더라도 매우 미미한 정도이다. 사회주의 경제에서 기업은 원자재, 자금, 노동력 등과 같은 투입물을 국가계획에 의해 국가기관 또는 다른 기업으로부터 조달(피공급, 할당)하고 생산물을 다른 기업이나 국가상업기관에 인도(공급)한다.

따라서 초보적인 형태이기는 하나 지역시장과 외부시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어 가면 시장화가 진전되는 것으로 볼 수 있다. 동시에 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융시장, 노동시장 등 4대 시장이 발생, 확대되고 아울러 생산의 기본 단위인 기업(또는 개인수공업자)이 원자재, 자금, 노동력의 조달과 생산물의 처분을 시장을 통해 수행하고 그 비중이 점차 커지면 시장화가 진전되는 것으로 파악할 수 있다.

한편, 제도적인 의미에서 볼 때 시장은 가격기구만을 가리키는 것이 아니다. 시장은 우리가 시장요소라고 부르는 제도적 특징들의 연결체이다. 그 요소들이란 물리적으로 존재하며 재화를 확보할 수 있는 장소,

공급자, 수요자, 관습 또는 법 등이다. 그리고 근대사회에서는 상품과 화폐가 중요성을 가진다.

상품화, 화폐화의 진전 혹은 상품화폐경제의 발달은 시장화와 밀접한 관계가 있다. 상품화, 화폐화의 진전은 시장화의 중요한 조건을 형성하면서 시장화 현상을 확산시킨다. 동시에 시장화 현상의 확산도 상품화, 화폐화를 진전시키는 측면이 있다. 따라서 상품화, 화폐화의 진전 여부 및 그 수준은 시장화의 진전 여부 및 그 수준을 유추할 수 있는 하나의 준거가 될 수 있다.

이제는 관점을 조금 달리 하여, 행위자의 행태라는 관점에서 시장화의 일반적인 양상을 간단히 정리해 보자. 이는 시장의 형성, 발전 등 역사적 전개과정을 파악하는 데 도움을 준다.

우선 사람들은 어떤 이유에서든 공급자(판매자) 및 수요자(구매자)로 시장에 등장한다. 최초에는 화폐를 매개로 하지 않은 단순 물물교환일 수 있으나 점차 화폐를 매개로 한 교환으로 발전한다. 이들이 시장에 등장하는 목적은 초기에는 과부족 물자의 교환 등 비화폐적 동기였으나 점차 이윤획득 등 화폐적 동기로 발전한다. 이렇게 해서 소비재시장이 형성된다.

이 때 지리적인 이유 등 여러 가지 원인으로 인해 공급자(판매자)와 수요자(구매자)가 직접 만나지 못하는 경우에 거래를 중개하는 상인이 등장한다. 이 상인은 이곳저곳을 돌아다니는 행상일 수도 있고, 고정된

장소에서 상행위를 하는 점주일 수도 있다. 따라서 공간으로서의 시장에 참여하는 공급자(판매자)는 상품을 직접 생산했던 여타의 방법으로 취득했던 소생산자 등 상품의 원 소유자이거나, 원 소유자로부터 상품을 넘겨받은 상인이다.

상인은 지역 내 상업(근거리 상업)에 종사하는 사람과 지역 간 상업(원거리 상업)에 종사하는 사람으로 나눌 수 있다. 대부분의 경우, 전자는 거래규모가 작고, 후자는 거래규모가 크다.

시장의 발달은 생산을 자극하는 효과가 있다. 즉 안정적인 판로의 확보, 나아가 판로의 확대는 생산자들 입장에서는 생산을 확대할 충분한 유인을 제공한다. 이에 따라 소상품 생산자들의 시장 참여가 늘어나게 된다. 아울러 분업의 발생, 확대 현상도 나타난다. 즉 소상품 생산자들은 시간이 지날수록 자신만의 전문적인 품목에 생산을 집중하게 된다. 아울러 생산자들 간의 연계도 이루어지면서 생산재시장이 형성, 발전하게 된다.

시장의 발달은 다른 측면에서 보면 상인층의 형성, 확대 및 분화를 필요로 한다. 대표적인 것이 도매상과 소매상의 분화이다. 즉 초기에는 한 사람이 도매와 소매를 겸하는 경우가 많으나 시장이 발달함에 따라 도매상과 소매상이 분리된다. 또한 특정 품목만 취급하는 전문상인과 여러 품목을 취급하는 종합상인의 분화도 나타난다. 아울러 초기에는 상인이 창고 업무와 운수 업무를 겸하게 되나 점차 창고업과 운수업을 전문으로 하는 상인이 나타나게 된다. 즉 상업에서 창고업과 운수업이 분리된다.

시장이 발달하게 되면 신용, 나아가 금융의 필요성도 증대된다. 신규로 시장에 판매자로 참여하는 사람이든, 기존에 상행위를 하고 있던 사람이든 운영자금이 필요하고 따라서 이를 해결해 줄 사람이 필요하게 된다. 초기에는 시장에서 판매자로 참여하는 사람 가운데 금전적인 여유가 있는 사람이 자금을 대여하는 경우가 많다. 하지만 시간이 지날수록 상행위를 통해 부를 축적한 사람이 나타나게 마련이다. 여기서 일부는 전문적인 금융업(사채 및 고리대금업)자로 전환된다. 이른바 금융시장의 출현이다.

시장화가 더욱 진전되게 되면 자본가와 노동자가 등장하게 된다. 상업을 통해 자본을 축적한 상인이 자본가로 전환하게 되고, 반면 자신의 노동력을 상품으로 제공하는 노동자도 나타나게 된다. 이른바 노동시장의 출현인 것이다.

2 1990년대 경제위기 및 고난의 행군 시기

북한에서 시장의 형성은 무에서 유를 창조한 것이 아니다. 기존에 합법적으로 존재하던 소규모 농민시장¹³이 1990년대 경제위기 속에서 대

13 ■■■ 경제위기 이전에도 농민시장 내부에 암시장이 형성되어 있었다. 다만 1980년대 중후반까지 농민시장의 암시장화는 매우 제한적인 수준에서 이루어졌고, 이에 따라 농민시장 내 암시장은 북한경제 전체로 보아서는 주변적인 존재에 불과했다. 경제위기 이전의 농민시장의 실태에 대해서는 구갑우·최봉대, “농민시장 형성: 1950-80년대,” 최완규 편 『북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 혜산』(파주: 한울, 2004)이 가장 많은 정보를 제공하고 있다.

규모 암시장으로 탈바꿈한 것이다. 국영 상업망의 기능이 떨어지고 소비품 공급부족사태가 심각해지면서, 특히 식량배급량이 급격히 줄어들고 급기야는 1990년대 중반 이른바 ‘고난의 행군’ 기간에 배급이 사실상 중단되는 등 국가배급제가 사실상 붕괴된 것이 가장 큰 원인이었다.

국가가 식량과 생필품을 제대로 공급해 주지 못함에 따라 개인들은 생존을 위한 자구책으로 이른바 ‘장사’로 불리는 상행위를 통해 ‘먹는 문제’를 해결하지 않을 수 없었다. <표 1>에 나타난 바와 같이 개인들은 다양한 방법을 통해 시장 활동에 참여했다.

<표 1>은 시장참여자의 행태에 대한 이해에 도움이 된다. 다만 이는 종합시장이 합법적 지위를 획득하게 되는 2003년 이전의 상황임에 유의할 필요가 있다.¹⁴ 불법과 합법을 기준으로 행위자들의 시장적 행태를 살펴보자. 이 경우 편의상 상인의 존재는 무시한다. 개인이 시장에 물자를 직접 공급(판매)하는 것으로 가정한다. 다만 불법과 합법의 구분에 있어서 개인이 시장에 공급(판매)하는 물자를 취득하는 과정이 합법인지 불법인지 여부와, 그 물자를 농민시장(암시장)에 공급하는 것 자체가 합법인지 불법인지 여부는 구분될 필요가 있다.

우선 개인이 텃밭 등지에서 생산한 농축산물을 농민시장(암시장)에 공급하는 행위는 합법이지만 그 외의 농축산물, 특히 식량과 공산품을 공급하는 행위는 모두 다 불법이다. 그리고 농민시장에 물자를 공급하는

14 ■■■ 종합시장이 합법화된 2003년 이후에는 일부 예외적인 품목을 제외하고는 물품의 취득과정이 합법적이면 이 물품의 시장에 대한 공급도 합법화되었다.

행위 자체는 불법이지만 그 중에서도 공식기관에 의한 수입품, 협동농장 생산 식량 등과 같이 그 물자를 취득하는 과정이 합법적인 경우도 있고, 공장 및 농장에서의 절취, 유용한 식량, 공산품, 그리고 기관, 개인에 의한 밀수품 등과 같이 그 물자를 취득하는 과정조차 불법인 경우도 있다.

〈표 1〉 농민시장(암시장)에 대한 물품 공급 행위 유형

구 분	공급 물품의 취득 과정	물품 취득 과정의 합법 여부	농민시장 물품 공급의 합법 여부
개인 보유 자산	개인이 원래 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등 자산	합법	불법
개인 차원의 생산물	텃밭 생산 농산물	합법	합법
	개인부업 농축산물	합법	합법
	협동농장 부업생산 농축산물	합법	합법
	개인부업 식료품·생필품	합법	불법
	개인의 불법적 경작지 생산 농산물	불법	불법
기업 (농장 포함) 차원의 생산물	개인의 불법적 가축사육	불법	불법
	공식부문 생산 식량, 공산품	합법(기업 입장)	불법
	공식부문 절취·유출 식량, 생필품, 원자재	불법(개인 입장)	불법
중국 등 제3국 수입품	공식기관에 의한 수입품	합법(기업 입장)	불법
	개인·기관에 의한 밀수품	불법	불법
국제사회의 지원물자	개인·기관에 의한 절취·유출 물자	불법	불법

주: 종합시장이 합법화되는 2003년 이전의 상황임.
양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』(따주: 한울, 2010), p.228.

이를 행위자의 관점에서 다시 정리해 보자. 가장 초보적인 시장 참여 활동은 자신이 보유하고 있는 자산을 처분하는 것이다. 즉 자신이 개인

적으로 보유하고 있는 의류, 식기, 가구 등을 시장에 공급(판매)하는 것이다. 이 경우 물자취득과정은 합법이고 시장공급은 불법이다.

다음에는 개인 차원에서 생산한 물품을 시장에 공급하는 것이다. 우선 텃밭에서나 개인 부업으로 농축산물 등을 생산해 이를 시장에 공급하는 것인데 이 경우 물자취득과정 및 시장공급은 모두 합법이다. 또한 개인이 폐기밭(소토지) 등과 같은 무허가 경작지에서 농산물을 생산하거나 개인이 당국의 허가 없이 가축을 사육해 이를 시장에 공급하는 것인데 이 경우 물자취득과정 및 시장공급은 모두 불법이다.

다음에는 공장, 농장 등 기업 차원에서 생산한 물품을 시장에 공급하는 것이다. 우선 공장, 농장에서 생산한 공산품(생필품)이나 식량을 기업 차원에서 시장에 공급하는 것인데 이 경우 물자취득과정은 합법이고 시장공급은 불법이다. 또한 공장, 농장에 있는 공산품(생필품), 원자재, 식량 등을 개인 차원에서 절취, 유용해 시장에 공급하는 것이다. 이러한 절취, 유용은 생산과정, 즉 공장이나 농장에서 발생할 수도 있고, 유통과정, 즉 상업기관에서 발생할 수도 있다. 이 경우 물자취득과정 및 시장공급은 모두 불법이다.

다음에는 중국 등 제3국에서 수입된 물품을 시장에 공급하는 것이다. 우선 무역회사 등에 의한 공식 수입품을 기업 차원에서 시장에 공급하는 것인데 이 경우 물자취득과정은 합법이고 시장공급은 불법이다. 또한 개인 또는 기관, 기업소에 의한 밀수품을 시장에 공급하는 것인데 이 경우 물자취득과정 및 시장공급은 모두 불법이다. 마지막으로 한국 및

국제사회의 지원물자를 시장에 공급하는 것이다. 이는 개인이나 기관 차원에서 해당 물자를 절취, 유출시키는 것인데 이 경우 물자취득과정 및 시장공급은 모두 불법이다.

주민들이 일단 시장에 공급자로 참여해 공식임금 이외의 비공식적인 현금수입을 획득하게 되자 그 자신은 물론 가족들이 이를 기반으로 이번에는 시장에 수요자로 참여하게 되었다. 그러면서 식량을 비롯해 생필품을 시장에서 구입해 생계를 유지할 수 있게 되었다. 아사의 위기도 모면할 수 있게 되었다. 처음에는 시장참여를 주저하던 사람들도 주변에 장사(상행위)를 통해 생계를 유지할 수 있게 되는 사람들을 발견하게 되면서 자신들도 신규로 시장 참여를 결정하게 되었다. 또한 초기에는 순수하게 개인의 차원에서 시장에 참여하는 것이 주종을 이루었지만

시간이 흐를수록 기업도 기업 차원 혹은 소속 구성원 차원에서 시장에 대한 참여를 확대하게 되었다.

결국 농민시장은 거대한 암시장으로 변모하게 되었다. 먼저 거래 품목에 대한 통제가 무의미하게 되었는데 식량은 말할 것도 없고 일상 생활용품, 고가의 내구소비재, 더욱이 일부 생산재까지 거래되었다. 공간적으로도 국가가 허가한 농민시장 내부뿐만 아니라 주민들의 왕래가 빈번한 도로가나 주택가 부근 등 다른 지역에서도 거래가 이루어지게 되었다. 시장의 개설시기도 바뀌었는데 10일 단위로 열려야 할 시장이 매일 열리게 되었다. 또 이용객이 급속도로 증가했고 전문적인 장사꾼까지 등장했다.

이러한 암시장의 창궐에 대해 북한당국이 취한 태도는 통제와 묵인의 반복이었지만 큰 흐름으로 보아서는 묵인에 가까웠다. 북한당국은 암시장을, 국가배급제의 마비로 인한 주민들의 식량 및 생필품의 심각한 부족 상태를 완화시킬 수 있는 ‘불가피한 선택’으로 인식하고 암시장의 확산을 대체로 묵인해왔던 것이다.

한편 북한에서는 경제위기 이후 본격적인 무역분권화 조치가 취해지면서 중국 등지와의 무역이 확대되고, 이는 시장화의 급격한 확대를 가져왔다.¹⁵ 북한에서는 당초 1970년대 말부터 외화난과 경제난을 배경으로 해서 점진적·단계적으로 무역의 분권화가 진전되었다. 이는 크게

농민시장, 장마당, 종합시장, 지역시장

사실상 동일한 대상을 시기에 따라 주체에 따라 달리 부르고 있다. 농민시장은 원래 합법적으로 존재한 소규모 소비재시장이다. 역사적 뿌리는 상당히 깊다. 북한에서는 1958년부터 농민들이 텃밭이라 불리는 소규모 사적 경작지 등지에서 개인부업으로 생산한 농산물과 축산물의 일부를 주민들 간에 직접 매매할 수 있도록 농촌과 도시에 농민시장이라 하여 10일에 한 번씩 장을 개설하도록 허용하고 있었다. 다만 농산물이라 해도 쌀·옥수수 등 식량은 제외된다. 따라서 농민시장에서는 쌀·옥수수 등의 식량과 공산품은 거래가 금지되어 있었다. 그런데 이 농민시장이 1990년대 경제위기를 거치면서 거대한 암시장으로 바뀌게 되었다. 이를 북한주민들은 장마당이라고 부르고 있다. 한편 북한은 2003년부터 암시장으로 바뀐 농민시장을 합법화했는데 이를 주로 한국에서 종합시장이라 부르고 있다. 그리고 북한 문헌들은 이를 지역시장이라 칭하고 있다.

15 ■■■ 북한에서 무역의 분권화 조치가 무역의 활성화 및 이에 따른 시장화의 확대를 가져오는 메커니즘에 대해서는 이 글의 제4장 제1절에서 보다 자세히 서술하기로 한다.

보아 두 가지 경로로 이루어졌다. 하나는 일반경제(내각경제) 내에서 생산 단위 및 지방에 대해 무역 권한을 이양하는 것이고, 또 하나는 특권경제, 즉 당경제(엘리트경제), 군경제가 내각경제로부터 독립하고, 이들 특권경제 내에서 각급 단위에 대해 무역 권한을 이양하는 것이다.

본격적인 무역분권화 조치는 ‘새로운 무역체계’라는 이름으로 1991년에 등장했다. 이는 대외경제위원회는 물론이고 생산을 담당하는 내각산하의 부(현재는 성), 위원회, 그리고 지역의 행정단위인 도에 무역회사를 설치하여 다른 나라들과 직접 무역을 수행하는 체계라는 것이다.

새로운 무역체계의 특징은 생산자들이 대외무역을 직접 수행하는 무역체계와 방법이라는 데 있다. 부(성), 위원회, 도가 자신의 부문·지방에서 생산한 제품을 직접 팔고, 또한 필요한 제품을 직접 사다 쓰게 하는 체계이다. 아울러 1991년 ‘새로운 무역체계’가 도입된 이후 내각경제 뿐 아니라 당·군 등 특권경제 소속의 거의 모든 기관들이 자체적으로 무역회사를 설립하여 외화벌이 사업에 뛰어들었다.¹⁶ 특히 고난의 행군 기간에는 무역회사의 난립 등으로 대외무역이 매우 무질서해졌다.

특히 이러한 무역분권화는 ‘자력갱생’과 밀접한 관계가 있다는 사실에 주목해야 한다. 즉, 북한은 부(성), 위원회, 도 등에 대해 자체적으로 수출원천을 찾아 외화를 벌여 ‘생산을 정상화’하거나 기관 운영을 원활히 할 것을 요구했다. 특히 각종 기관, 기업소, 지방에 대해 외화를 벌여

16 ■ ■ ■ 자세한 것은 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』 제20권 1호 (2011), 최진이, “경제난 이후 북한 내부 변화,” 이대우 편, 『탈북자와 함께 본 북한 사회: 북한문제의 딜레마와 해법』(서울: 오름, 2012) 등을 참조.

북한의 특권경제와 무역회사

1970년대 중반부터 북한에서는 일반경제와 특권경제의 분리가 시작되었다. 특권경제가 내각으로부터 독립하여 수령 직할의 독자적인 경제영역으로 활동하기 시작한 것이다. 특권경제는 당경제와 군경제를 가리킨다. 당경제와 군경제는 각각 독자적으로 농장, 공장, 기업소, 광산, 무역회사, 은행까지 보유한 하나의 완결된 경제순환구조를 가지고 있다.

당경제의 경우, 1974년에 대성총국(대성무역총회사), 당39호실의 출현으로 막이 올랐다. 이어 1978년에는 대성은행이라는 별도의 은행이 설립되었다. 39호실이라는 당 지도부서와 대성총국이라는 생산 및 무역기관, 대성은행이라는 대외결제은행의 결합으로 경제연합체가 탄생한 셈이다. 이들은 내각의 통제를 받지 않고, 오로지 당의 직접적인 통제와 관리를 받는다. 이후 38호실 등 당 경제부서들이 신설되면서 당경제는 외연을 확대했다.

군경제의 경우, 1979년 제2경제위원회가 설립되어 내각으로부터 독립 운영되었다. 그동안 정무원(내각)의 여러 부서에 분산되어 있던 군수품 생산 관련 부서를 하나의 위원회로 통합한 것이다. 자체적으로 계획, 생산, 관리, 공급하는 체계를 구축한 것인데 현재는 무기수출입까지 총괄하고 있다. 제2경제위원회는 내각의 통제에서 벗어나 당 중앙위 군수공업부의 통제와 관리를 받게 되었다.

당경제 및 군경제는 경제위기 이후 기존의 내각 소속 광산, 공장, 농장 등을 자신의 산하로 흡수하면서 몸집을 불려나갔다. 또한 당경제 및 군경제는 경제위기 이후 자신들의 산하에 무역회사를 잇따라 설립했다. 내각의 기관과 마찬가지로 당 및 군의 기관들도 경제위기 속에서 일정 정도 자력갱생을 요구받았기 때문이다. 특히 고난의 행군 기간에는 무역회사가 난립하면서 대외무역이 매우 무질서해졌다.

‘먹는 문제’와 ‘입는 문제’를 자체적으로 해결하도록 요구했다는 특징이 있다. 내각의 기관보다 사정이 낫다고 하는 당 및 군의 기관들도 일정 정도 자력갱생을 요구받았다.

3 7·1 경제관리개선조치 이후

1998년 김정일 시대의 공식 출범 이후 북한당국은 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제 사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 커다란 정책적 기조로서 이른바 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 대외적으로는 외부세계와의 관계 개선에 적극 나섰다. 이러한 흐름 속에서 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치)가 등장했다.

7·1 조치는 여러 내용과 의미를 담고 있는데 여기에는 시장경제 메커니즘의 부분적 도입도 포함되어 있다. 즉 기존에 진행되던 ‘아래로부터의 시장화’를 공식제도 내에 일부 수용한 것이다.

먼저 2002년에 기업의 실적을 평가하는 지표로서 ‘번 수입 지표’를 신규 도입했다. 이를 통해 기업에 대해 계획의 생산과 계획의 유통을 허용했다. 기업에 대해 사실상의 시장경제활동을 용인한 것이다.

아울러 ‘사회주의 물자교류시장’을 신규 도입했다. 최초로 생산재시장을 공식 허용한 것이다. 이는 공장·기업소 간 과부족 상태의 일부 원자재, 부속품들을 유무상통하도록 하며 생산물의 일정 비율을 자재용 물자교류에 사용할 수 있도록 한 것이 골자를 이룬다.

2003년 3월부터는 종합시장을 신규 도입했다. 이는 기존의 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 명칭을 바꾸고 유통물자의 범위도 종전의 농토산물에

서 탈피해 식량 및 공업제품으로 대폭 확대한 것이다. 종전의 암시장을 합법화해 주는 형태로 소비재시장을 공식 허용한 것이다.



자료: 통일교육원, 『북한 이해』(2013), p.172

아울러 국영상점 일부를 사실상 시장으로 전환시키는 조치를 취했다. 국가공급체계의 와해로 기능이 마비된 일부 국영상점들을 무역회사를 비롯한 기관·기업소에 임대하고 중국산 수입상품 등을 일반주민에게 판매할 수 있도록 했다. 국영상점에 대해 (위탁)수매상점이라는 간판을 달도록 하면서 사실상의 시장거래를 허용한 것이다. 아울러 자금

력이 있는 개인이 기관·기업소 명의를 빌려서 상점, 소규모 서비스업체를 실질적으로 운영할 수도 있도록 허용했다.

북한당국은 시장화를 용인하는 직접적인 정책적 조치들을 취하면서 때로는 간접적인 정책적 조치들도 내놓았다. 대표적인 것이 상품화·화폐화의 진전이다. 우선 기업에 대한 계획외 생산의 허용은 시장 판매를 위한 생산, 즉 상품생산의 확대를 의미한다. 또한 기관·기업소 간 거래에 있어서 기존의 무상 거래가 유상 거래로 전환되었다. 이른바 '모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립'이다. 아울러 소비재 무상급부제의 사실상 폐지, 이에 따른 현물임금에서 화폐임금으로의 전환, 기업의 현금보유 허용은 결국 화폐화의 진전을 의미한다. 기업도, 노동자도 이제 생존을 위해서는 화폐를 축장해야 할 강력한 유인이 발생한 것이다.

시장이 합법화됨에 따라 시장 참여자들이 크게 늘어났다. 무엇보다도 종합시장이라는 소비재시장에 상품공급자와 상품공급량이 증가했다. 개인들뿐만 아니라 기관, 기업소들의 시장 참여가 크게 늘었다.

앞에서도 언급했듯이 북한의 경우, 시장화의 진전에 무역회사의 역할이 매우 중요하다. 무역회사는 과거 공식적으로는 자신의 관련 기관·기업소 등을 위한, 일종의 자가소비를 위한 수입을 수행했고 시장 판매를 위한 수입은 음성적(불법적)으로 해왔다. 그런데 북한이 종합시장을 허용하고, 국영상점의 시장화를 추진함에 따라 무역회사들은 공식적으로 시장판매를 위한 상품수입, 따라서 주민들에 대한 직접 판매

〈표 2〉 7·1 조치 및 후속 조치의 주요 내용

구 분	7·1 조치	후속 조치
가격·임금·환율	- 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상 - 소비재 무상 급부제 폐지 - 각종 보조금 축소, 폐지	- 종합시장 등에 외화환전소 설치(2003)
재정금융	- 거래수입금 폐지, 국가기업 이득금 신설 - 토지사용료 신설	- 종합시장의 시장사용료, 국가납부금 신설(2003) - 인민생활공채 발행(2003) - 징세기관인 집금소 설치(2003) - 토지사용료를 부동산사용료로 확대개편(2006) - 중앙은행법 개정(2004) - 상업은행법 제정(2006)
농업	- 곡물수매가 인상(50배)을 통해 농민의 생산의욕 고취 - 국가수매량 축소 - 농장의 경영자율성 확대	- 일부 협동농장에서 포전담당제 시범 실시(2004)
기업	- 번수입체계에 의한 실적 평가 - 독립채산제 본격 실시 - 지배인 권한 강화 - 기업의 경영 자율성 확대 - 노동 인센티브 강화	- 일부 공장, 기업소를 대상으로 기업경영 자율성 대폭 확대한 기업개혁조치 실시(2004)
상업·유통·서비스		- 종합시장 개설(2003) - 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003) - 사실상 개인의 식당, 서비스업 허용(2003)
대외경제관계	- 무역의 분권화 확대	- 신의주 특별행정구 지정(2002.9) - 금강산관광지구 지정(2002.10) - 개성공업지구 지정(2002.11)

자료: 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』(서울: 통일연구원, 2005)을 토대로 작성

가 가능하게 되었다.

또한 개인들도 시장경제활동에 적극적으로, 또 다양한 형태로 참여

의 폭을 넓혀갔다. 국영상점에 자신의 자본을 투자해 중국이나 북한 내부에서 상품을 들여와 일반인에게 판매하고 이렇게 해서 얻은 수입의 일부를 북한당국에 납부하고 나머지는 자신의 이윤으로 챙기는 방식으로 시장에 참여하기 시작했다. 물론 공식적으로는 개인이 직접 상점을 임대받지 못하기 때문에 기관·기업소의 명의를 빌려야 한다. 그리고 이러한 현상은 상점뿐 아니라 당구장, 가라오케, 식당 등 서비스업 분야에서 자주 나타났다. 이와 함께 개인들도 부업생산(개인수공업) 확대에 적극 나섰다. 아울러 돈 있는 개인들이 일거리가 없는 기업에 대해 임가공을 의뢰하는 사례도 크게 늘어났다.

‘사회주의 물자교류시장’, 즉 합법적인 생산재시장이 등장함에 따라 기업들은 시장을 통해 원자재를 조달할 수 있게 되었다. 특히 기업들이 종합시장의 등장 이후 시장에서 제품 판매 등을 통해 자금을 조달하는 것이 합법화되었다. 이에 따라 생산재시장과 소비재시장의 연계성이 확보되면서 각 시장의 참여자들은 서로 영향을 주고받게 되었다.

과거에는 본격적인 상행위 자체가 불법이었기 때문에 상인계층의 형성이 불가능했다. 그러나 이제는 종합시장의 등장으로 사정이 달라졌다. 장사에 본격적으로 뛰어들어 돈을 번 뒤, 즉 자본을 축적해 이른바 돈주(錢主)로 불리게 된 사람들이 속속 등장하게 되었다. 그리고 이러한 돈주들은 대부분 개인사업, 특히 중국과의 무역을 통해 부를 축적한 사람들이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 그리고 상인계층의 형성에서 한 걸음 더 나아가 상인층의 분화도 이루어지게 되었다. 대표적인 것이 도매상과 소매상의 분화이다.

시장의 합법화로 시장이 확대되면 신용, 나아가 금융의 필요성도 증대된다. 물론 북한에서 금융시장은 공식적으로 존재하지 않는다. 모두 비공식 시장에서의 거래이며 동시에 사적 금융이다. 여기에는 크게 보아 두 가지가 있는데 하나는 개인과 개인 사이의 금융관계이고 또 하나는 기업과 개인 사이의 금융관계이다. 전자의 경우는 앞에서 보았듯이 ‘장사’로 불리는 상행위를 수행하기 위한 자금 대여가 압도적으로 많다. 후자인 기업과 개인 사이의 금융관계는 기본적으로 기업이 개인으로부터 돈을 빌리는 것으로서 그 역은 존재하지 않는다. 기업이 개인으로부터 돈을 빌리는 이유는 간단하다. 국영기업, 은행에 돈이 없고, 개인에게 돈이 있기 때문이다. 개인과 기업 간의 금융거래는 크게 보아 대출, 투자, 임가공 의뢰 등 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 또한 돈을 빌리는 기업은 공장일 수도 있고, 상점일 수도 있고, 무역회사일 수도 있다. 자금은 투자자금도 있고 운영자금도 있다.

이렇게 해서 금융시장은 생산재시장, 소비재시장과의 연계성이 확보되면서 각 시장의 참여자들은 서로 영향을 주고받게 되었다. 개인의 금융시장 참여 확대가 개인, 기업들의 소비재 및 생산재시장 참여를 확대시키는 것은 매우 자연스러운 일이다. 따라서 소비재시장 및 생산재시장의 확대는 필연적이다.

임노동관계도 초보적인 형태로 나타나기 시작했다. 임노동자의 대책 점에는 이른바 돈주가 존재한다. 상업 부문에서 상점 주인과 상점 노동자, 수산업에서 선박 소유주와 노동자, 농업 부문에서는 불법적인 토지 소유자와 소작인 사이에 고용과 피고용의 관계가 나타나고 있다. 개인

수공업에서도 이른바 가공주와 노동자 사이에 임노동관계가 등장했다. 이러한 임노동관계는 아직까지는 대부분 비공식적인 영역에서 나타나고 있지만 일부는 합법과 불법의 경계가 모호한 경우도 있다. 이렇게 해서 개인의 노동시장 참여가 발생하게 되면 돈주들의 시장 참여가 확대되고, 이에 따라 소비재시장의 확대는 필연적이다.

결국 이러한 방식으로 생산재시장, 소비재시장, 금융시장, 노동시장 등 이른바 4대 시장이 형성되고, 이들 시장이 서로 연계되면서 상승작용을 일으키며 서로를 확대시키게 되었다.

4 2000년대 후반 이후: 시장에 대한 억제 및 허용 정책

북한에서는 2005년부터 개혁적 정책기조가 후퇴하기 시작했고, 나아가 2007년부터 시장에 대한 정책이 다시 억제로 전환한 것으로 보인다.¹⁷ 이는 7·1 조치 등 경제개혁을 내각이 주도하고, 이러한 개혁이 지속됨에 따라 당의 반발이 갈수록 커졌으며, 아울러 개혁의 지속에 따라 기존질서의 동요, 배금주의 및 개인주의의 확산 등 이른바 개혁의 정치·사회적 부작용에 대한 우려의 목소리가 커진 데 따른 것으로 풀이된다.

2007년부터 본격화된 시장에 대한 단속·통제는 다방면에 걸친 것이

17 ■■■ 보다 자세한 것은 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-2009)”, 경남대학교 대학원 박사학위논문 (2009), pp.190-215 참조.

라는 특징이 있다. 우선 종합시장에서의 매대상인을 대상으로 상행위(장사) 연령에 대한 제한, 상행위 시간에 대한 제한, 상행위 품목에 대한 제한, 상행위 장소에 대한 제한 등이 지속적으로 전개되었다. 종합시장 이외의 시장경제활동에 대해서는 예컨대 서비스업 개인투자활동에 대한 제한 조치가 취해졌고, 무역회사의 구조조정 조치도 단행되었다. 아울러 각종 검열을 통해 돈주와 당정간부에 대한 처벌도 동반되었다.

나아가 2009년부터는 종합시장의 물리적 폐쇄, 즉 농민시장으로의 환원도 시도되었다. 주민들의 반발 등으로 시행이 연기되기는 했지만 2009년 1월부터 전국의 시장을 농민시장으로 개편한다는 방침을 발표한 바 있다.

이어 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행하면서 보다 강화된 시장 억제정책을 시도했다. 즉 신규 화폐의 교환 및 교환의 한도 설정을 통해 대상인, 중간상인 등 현금을 다량으로 보유하고 있는 계층의 현금을 환수해 시장경제활동의 재정적 기반을 대폭 축소함으로써 실질적으로 시장 및 시장경제활동을 크게 위축시키는 효과를 기대했다. 이와 관련, 2010년 1월에는 종합시장을 종전의 농민시장으로 환원한다고 발표하기도 했다.

2007년부터의 시장 억제기에 북한의 시장화는, 종합시장과 개인사업체에 국한시켜 보면 외관상으로는 다소 후퇴한 것처럼 보인다. 시장의 개장 시간도, 참여하는 사람도, 거래되는 물품도 다소 줄어든 것으로 보일 수 있다. 하지만 이러한 현상은 일시적, 부분적이라고 할 수 있다. 단

북한의 화폐개혁

북한은 2009년 11월 30일을 기해서 전격적으로 화폐개혁을 단행해 안팎의 주목을 끌었다. 이번 화폐개혁은 1992년 4차 화폐개혁 이후 17년 만에 이루어진 5차 화폐개혁이다. 11월 30일부터 12월 6일까지 일주일 동안 진행된 이 조치에서 기존의 구화폐 100원을 신화폐 1원으로 바꾸어주는 화폐 액면 절하(redenomination)와 함께 주민들이 교환할 수 있는 한도는 세대당 구화폐 10만원으로 제한하는 조치를 동시에 단행했다. 이에 따라 많은 주민들은 자신이 보유하고 있던 현금의 상당 부분을 강제로 몰수당하는 사태가 발생했다. 북한당국이 화폐개혁을 단행한 이유는 정확하게 알려져 있지 않으나, 경제적인 목적으로는 인플레이션 억제, 재정수입 확충, 시장 및 시장경제활동 억제 등이 추정되고 있다.

속하는 사람들의 눈에 보이지 않는 공간에서 시장은 여전히 유지되었다. 종합시장의 안과 밖, 특히 암거래까지 포함하면 시장 참여자와 거래 물품은 종전과 큰 차이가 없었다. “위에서 정책이 있다면 아래에는 대책이 있다”는 주민들의 말처럼 주민들은 갖가지 아이디어를 짜내어 단속을 피했다.

단속이 일회성으로 끝나지 않고 여러 차례 반복된다면 이는 스스로 효과를 반감시키는 결과를 초래한다. 가장 큰 것은 이른바 학습효과이다. 한번 단속을 당해 끌려가면 적당히 뇌물을 바치고 풀려나는데, 그렇게 하면 단속원과 안면을 트면서 친분을 쌓을 수 있게 된다.

아울러 단속은 주민들의 직접적인 반발에 부딪치기도 한다. 주민들은 “먹을 것을 주지도 않으면서 장사는 왜 못하게 하는가, 이것은 백성

들을 말려 죽이자는 심보가 아니면 무엇인가”, “주는 배급도 없고 월급도 없고 이것이 어디 우리를 살라고 하는 것인가, 이것이 나쁜 놈들만 살판 치는 세상이 아니고 무엇이냐” 등의 불만을 털어놓았다.

시장에 대한 단속의 한계를 단적으로 보여주는 사건이 종합시장 폐쇄 조치의 실패이다. 즉 북한당국은 2009년 1월에 현재의 종합시장을 없애고 농민시장으로 환원시킨다는 방침을 발표했으나 결국 주민들의 반발을 우려해 방침을 철회했다.

보다 강화된 시장억제정책인 화폐개혁조치도 시장을 억제하는 데는 역부족이었다. 물론 이번에는 시중의 화폐유통량이 크게 줄어들면서 시장의 상품거래를 급격히 위축시키는 성과를 거두었다. 하지만 환율 및 물가 폭등이라는 대가를 치러야 했다. 물가 폭등, 상품 공급 위축 등 화폐개혁의 부작용이 견잡을 수 없는 상태에 이르자 북한당국은 2010년 2월 초부터 시장에 대한 단속의 고삐를 늦추었다. 나아가 북한당국은 이 해 5월부터 시장에 대한 억제정책을 철회했다. 이렇듯 북한당국은 2007년부터 여러 차례에 걸쳐, 그리고 때로는 시장 폐쇄라는 극약처방까지 동원하면서 시장억제정책을 펴보았지만 소기의 성과를 거두지 못했다.

2010년 5월 이후 북한에서 시장은 다시 합법적인 존재로서의 지위를 회복했고 이러한 정책기조는 이후 계속 유지되었다. 물론 시장에 대한 직간접적인 단속·통제가 전혀 없었던 것은 아니다. 예를 들면 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 2012년 3월 25일까지 100일간의 애도기간

동안 주민들의 이동 등에 대한 통제가 강화되었다. 게다가 국경지역의 경우, 애도기간이 끝난 뒤에도 통제가 지속되었다. 특히 2012년 10월에는 국가안전보위부와 인민군보위사령부의 합동검열이 실시되었고, 이것이 채 끝나기도 전에 국방위원회 검열그룹(그룹)에 의한 통제가 실시되어 주목을 끌었다. 이들 검열은 불법전화와 불법영상물, 마약, 밀수, 밀매(성매매) 등 ‘사회주의를 파괴하는 5대 역적행위’들을 대상으로 진행되었다.

아울러 전반적인 사회통제도 강화되었다. 지난 2012년 9월초부터는 ‘인민반 1일 점검체계’를 새롭게 시행, 인민들의 동태를 인민반 차원에서 매일 점검하도록 했다. 또한 11월 하순에는 전국의 분주소¹⁸장을 평양에 불러 모아 불순분자 색출 강화를 골자로 하는 회의를 13년 만에 개최했는데 이 회의에 보낸 축하문에서 김정은은 불순 적대분자를 색출해 “가차 없이 짓밟게 버려야 한다”고 강조했다. 분주소장 회의에 앞서 김정은은 11월 초 국가안전보위부를 방문해 ‘불순분자에 대한 응징’을 강도 높게 요구했다.

그런데 이러한 단속조치들은 직접적으로 시장을 대상으로 한 것이 아니라 ‘비사회주의 척결’을 목표로 삼았다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 단속의 포괄범위와 수준이 2007년부터 본격 실시된, 시장에 대한 전면적 단속·통제에 비하면 이른바 조족지혈에 불과하다. 또한 각종 비사회주의 검열 활동은 새로운 것이 아니라 과거에도 늘 존재했던 것이다. 또 간접적으로는 시장의 확산에 약간의 제어 효과가 있겠지만 직

접적으로 시장 억제를 목적으로 한 조치들도 아니었다. 2010년 5월 이후 시장에 대한 단속이 있었다고 해도 이는 제한적, 일시적, 국지적인 것이었다.

다만 2010년 5월 이후 지금까지 시장에 대한 허용이라는 정책적 기조가 계속 유지되었지만 북한이 시장을 활성화하기 위해 새로운 정책을 내놓은 것 또한 아니었다는 점을 지적할 필요가 있다. 각종 정책들은 2002년의 7·1 조치 수준에 머물러 있다.

그렇다면 북한당국은 ‘비사회주의의 온상’이라고 인식하는 시장에 대해 왜 특별한 단속·통제를 하지 않았던 것일까? 더욱이 권력교체기라는 정치적으로 매우 민감한 시기이고 내부결속이 무엇보다도 중요한 시기에 시장을 묵인 또는 방임했다는 것은 언뜻 보면 고개가 갸우뚱 거려질 수도 있다.

하지만 주민생활로 눈을 돌려보면 어느 정도 수궁이 간다. 새로운 북한지도부는 ‘먹는 문제’로 대표되는 인민생활 문제를 해결해야 하는 부담이 크다. 최근 몇 년 동안 ‘인민생활 향상’을 소리 높여 외쳤지만 뚜렷한 성과를 거두지 못했다. ‘6·28 방침’의 실시를 내부적으로 검토했지만 본격적인 시행은 계속 연기하고 있는데서 나타나듯이 본격적인 경제개혁 조치는 여전히 정치적으로 부담스럽다. 따라서 대내적으로는 당분간 주민들의 시장경제활동을 방임하는 정책이 최선은 아니더라도 차선은 될 수 있다. 시장을 묵인하면 주민들의 불만은 최소화할 수 있다는 일종의 교육지책이다.

18 ■■■ 분주소는 인민보안부의 말단조직으로서 한국의 파출소에 해당된다.

북한당국은 김정일 사망을 공식 발표한 2011년 12월 19일부터 29일 까지를 애도기간으로 정하고 장마당(종합시장)을 폐쇄하는 조치를 단행했다. 그러나 당초 설정한 애도기간이 채 끝나기도 전인 12월 25일부터 장마당을 통한 장사(상행위)를 부분적으로 허용했다. 식량 및 생필품 수급 차질, 그리고 물가 및 환율 폭등에 따른 주민들의 불만이 고조된 데 따른 것이다.

유사한 상황은 김정일 사망 1주기인 2012년 12월에도 나타났다. 북한당국은 12월 7일부터 18일까지를 애도기간으로 선포한다고 같은 달 5일에 발표했다. 그리고 이 기간 동안 휴대폰 사용, 음주, 도박, 유희, 오락, 관혼상제 등을 금지시켰다. 게다가 5일부터 북중 국경 세관에서 중국 상품 반입을 금지시켰다. 애도기간에 시장을 원천 봉쇄하겠다는 의도였다. 하지만 중국산 물품 반입 중단은 즉각 물가 및 환율 폭등을 초래했고, 주민들의 불만은 비등했다. 이에 북한당국은 애도기간이 끝나기도 전인 10일부터 다시 세관을 열고 중국에서의 물품 반입을 허용하는 등 갈팡질팡하는 모습을 보였다.

IV. 북한 시장화의 추세, 수준과 구조

- 1 시장화의 대외의존성
- 2 시장의 초보적 독과점화 및
정경유착형 부익부 빈익빈 현상
- 3 시장화의 장기화 및 '정착'
- 4 시장화의 수준 평가

IV 북한 시장화의 추세, 수준과 구조

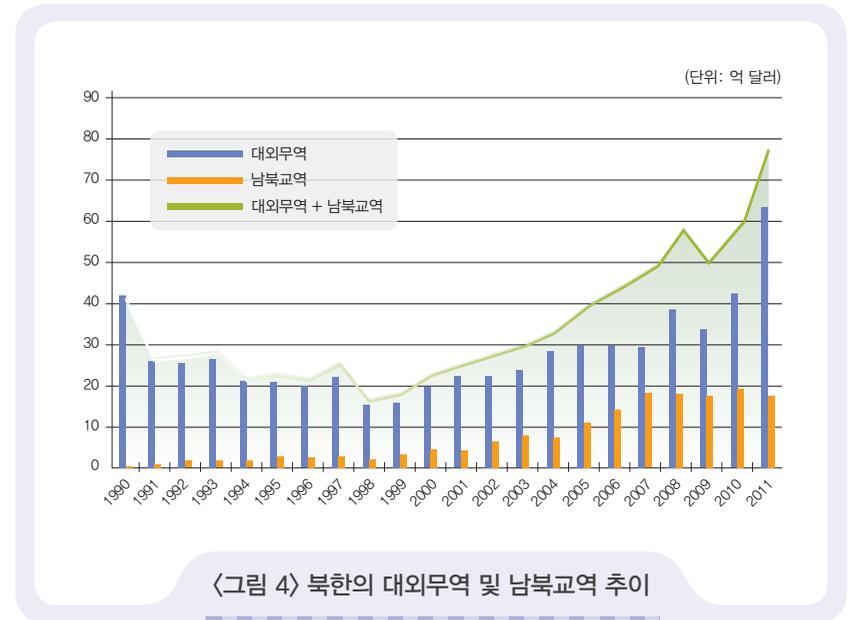
1 시장화의 대외의존성

북한에서 시장의 발달은 생산보다는 유통의 발달, 특히 대외무역의 발달에 기인하는 측면이 크다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하지 않는 것이 특징이다. 내부 자원이 대부분 고갈되고, 산업연관이 거의 다 파괴된 상태에서 시장의 확대가 생산을 자극하는 효과는 아직까지 제한적이다.

지역적으로 보면 북한에서 소비재시장의 발달은 주로 도시, 특히 국경지역의 도시 및 내륙지역의 대도시들이 선도적 지위를 차지하고 있으며, 농촌에서의 시장 발달은 뒤쳐져 있다.¹⁹ 이는 결국 북한의 시장화가 대외의존도 심화를 수반한다는 특성을 낳았다.

19 ■■■ 이러한 점에서 보면 북한의 (소비재)시장 발달은 중국의 경험과 뚜렷이 구별된다. 중국에서는 개혁개방 초기에 시장의 발달은 유통보다는 생산의 발달에 기인하는 측면이 컸다. 또한 지역적으로 보면 도시 근교의 농촌이 시장 발달에서 선도적 지위를 차지하고 있었다.

<그림 4>에 나타나 있듯이 북한의 대외무역은 특히 2000년대 들어 뚜렷한 증가세를 나타내고 있다. 이러한 대외무역의 증가는 북한의 시장화 진전에 중요한 역할을 수행하고 있다.



<그림 4> 북한의 대외무역 및 남북교역 추이

자료: 한국은행, 통일부

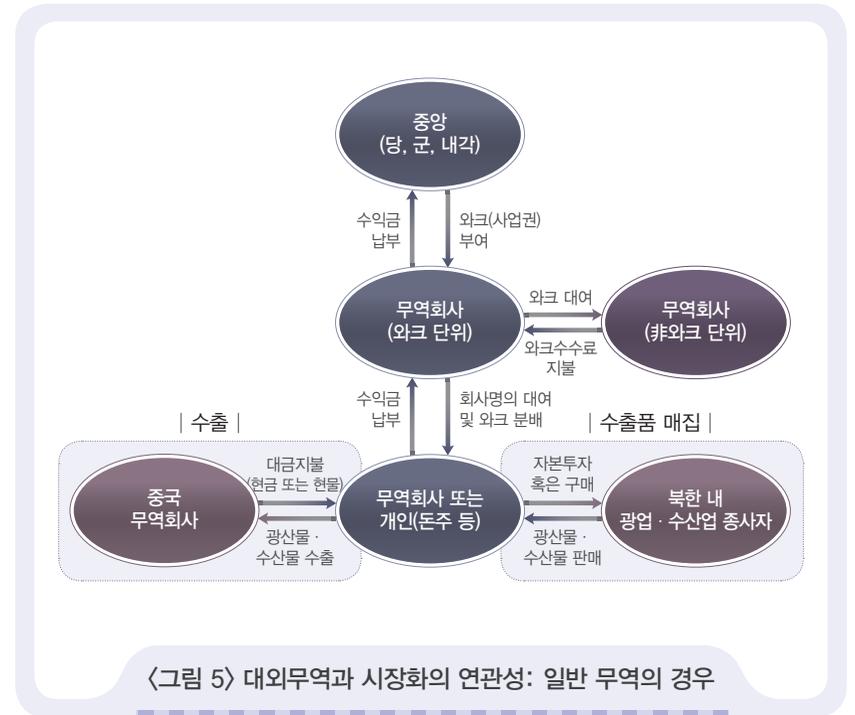
북한에서 무역제도의 변화, 특히 무역분권화로 인해 형성된 현재의 북한 무역시스템은 시장화 현상을 확산시키는 구조적 특성을 지니게 되었다. 우선 무역회사에 개인자본 및 사적 경제활동이 편입되는 기회가 크게 늘었다. 각종 무역회사들은 외화수입을 늘리기 위해 능력 있는 개인들을 경쟁적으로 끌어들이고 있다. 개인들은 무역회사에 이름만 걸어두고, 특히 당이나 군 계통 무역회사의 공식 직함을 가지고 자유롭

게 무역활동을 전개하고 있다. 그들은 기본적으로 워크²⁰와 같은 몇 가지 제도적 틀 속에서, 때로는 그 범위를 넘어서서 중국 등지와의 무역을 통해 외화를 획득한 후 일부는 해당 기관(무역회사)에 바치고 나머지는 개인 호주머니에 넣는 것이다. 다소 거칠게 말하면 국가무역이라는 외피(모자)를 쓰고 있지만 실제로는 개인무역을 하는 셈이다.

무역회사의 경영 자체도 이제 대부분 시장경제의 영역에서 이루어지게 되었다. 물론 수출입품목에 대한 통제, 가격에 대한 통제 등이 남아 있지만, 북한당국은 무역회사에 대해 결과만 요구할 뿐 과정에 대해서는 크게 추궁하지 않는다. 특히 무역업체의 속성상 현물지표계획보다는 현금(금액)계획이 우선시되기 때문에 무역회사의 자율성이 매우 크다고 보아야 한다. 그리고 현재 북한에서 기업은 계획경제영역뿐 아니라 시장경제영역에서도 활동을 하고 있는데 무역회사라고 해서 예외가 될 수 없다. 아니 무역회사는 그 속성상 시장경제영역과의 접점이 더 넓을 수밖에 없다.

<그림 5>에서 실질적인 무역의 주체는 상당수가 개인, 특히 돈주(錢主)라고 불리는 신흥부유층이다. 이 개인은 우선 워크를 가지고 있는 무역회사로부터 명의를 빌린다. 예컨대 ○○무역회사의 △△외화별이사 업소장과 같은 직함을 부여받는다. 이어 수출원천을 동원하는데, 광산물의 경우 북한 내 광산을 찾아가서 광산물을 매집하고 그 대가로 현물이나 현금을 지급한다. 이 경우 자신이 미리 보유하고 있던 자금이나 타인으로부터 빌린 돈을 이용한다. 수산물의 경우, 수출원천 동원은 조금

더 복잡하다. 즉 단순 매집일수도 있고, 수산물 양식 등과 같이 투자활동을 동반한 과정일 수도 있다.



<그림 5> 대외무역과 시장화의 연관성: 일반 무역의 경우

자료: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』(파주: 한울, 2010), p.165.

무역의 실질적 주체인 개인이 수출품을 매집하고, 이를 중국 등지에 수출해 외화를 벌어들이는 과정은 대부분 시장경제의 영역에서 이루어진다. 특히 돈주 등 개인이 수출품을 매집하는 과정은 비공식적으로 이루어지며 여기서는 시장가격이 적용되는 등 시장경제원리가 작동한다.

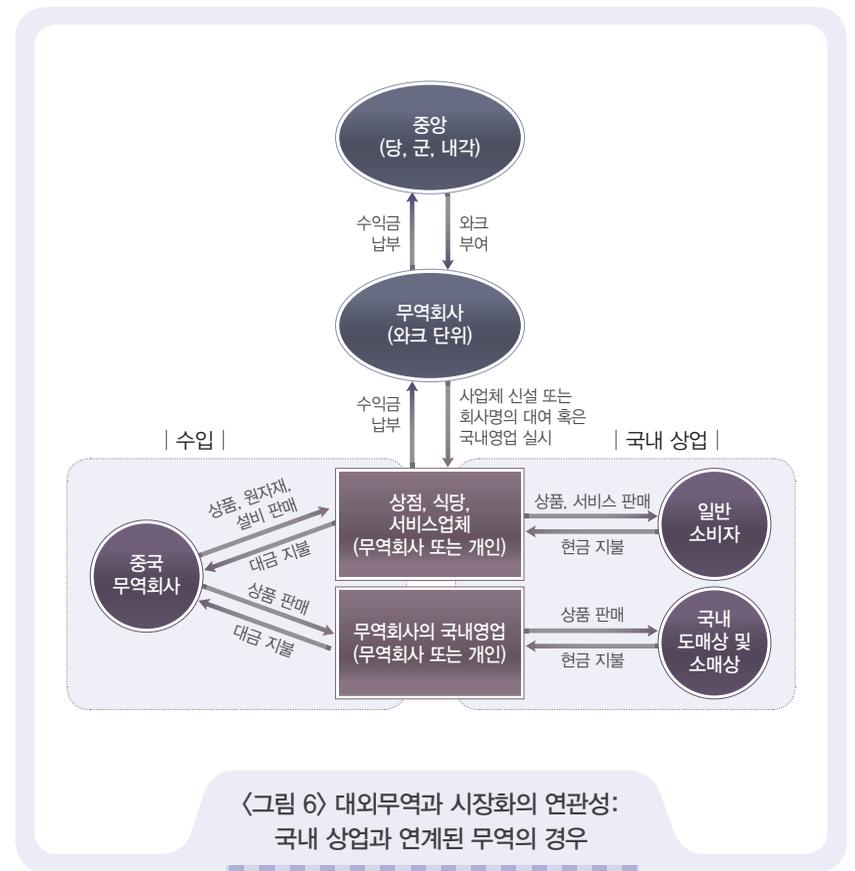
20 ■■■ 워크는 단순하게 보면 수출입허가권이다. 이 장의 제2절에서 자세히 설명한다.

이렇게 해서 수집한 수출원천, 즉 광산물·수산물은 중국 무역회사에 수출한다. 워크 단위인 무역회사의 명의를 제공받으면서 워크를 분배받았기 때문에 중국 측 파트너와 직접 무역을 할 수 있다. 물론 수출의 과정에서 상급기관인 무역회사(워크 단위) 등의 지도감독을 받기는 하지만 이는 다소 형식적이다. 중요한 것은 무역회사가 요구하는 만큼의 수익금을 바칠 수 있느냐 아니냐 하는 것이다. 무역회사는 이 개인으로부터 받은 수익금 가운데 일부를 자기 회사의 운영자금 등으로 사용하고 나머지 대부분을 자신의 상급기관, 즉 중앙당, 인민무력부, 내각과 같은 이른바 중앙기관에 납부한다.

<그림 6>는 무역과 국내 상업이 연계된 경우이다. 즉 당, 군, 내각 등 중앙기관에 소속되어 있는 무역회사들이 중국에서 상품을 수입해 북한 내에서 판매하는 경우이다. 이는 7·1 조치 이후 허용되었다.

우선 무역회사는 상점이나 식당(합의제 식당), 당구장, PC방 등의 봉사업체를 신설할 수 있다. 이들 업체는 무역회사가 직접 운영할 수도 있고, 자금력이 있는 개인에게 명의를 빌려줄 수도 있다. 그러면 이들 상점, 식당, 서비스업체들은 주로 중국에서 상품, 원자재, 설비를 수입해서 북한주민들을 대상으로 영업활동을 한다. 상기의 업체를 새로 설립하지 않고 무역회사가 직접 북한 내의 도매상 및 소매상을 대상으로 영업활동을 할 수 있다.

<그림 6>에서 보는 것처럼 국내 상업은 모두 시장경제의 영역이다.



자료: 상동

북한 내 판매를 목적으로 한 수입도 기본적으로는 시장경제의 영역이 되지 않을 수 없다. 이렇게 해서 벌어들인 내화 및 외화 수익금은 워크 단위 무역회사를 거쳐 중앙에까지 올라간다. 북한에서 외화를 취득하는 과정은 이러한 방식으로 시장경제에 의존하고 있다.

결국 무역활동을 개별 경제주체에 초점을 맞추어 보면 ‘중앙(당, 군, 내각) - 무역회사(와크 단위) - 무역회사 하부조직 또는 돈주 등 개인’으로 이루어지는 위계제 구조로 되어 있음을 알 수 있다. 그리고 제도상으로 보면 상부, 하부 가릴 것 없이 모두 계획경제의 틀을 갖추고 있다. 하지만 위계제의 최말단, 즉 실제로 무역활동을 영위하는 하부의 주체들은 개인이나 무역회사 하부조직이나 모두 시장경제의 영역에서 움직이고 있다.

결국 무역활동을 현실적인 작동체계라는 측면에서 보면 상부는 계획경제로, 하부는 대체적으로 시장경제로 운영됨을 발견할 수 있다. 아니, 엄밀히 따지면 공식제도상으로는 계획경제이지만 실제로는 시장경제로 운영되는 것이다. 그리고 하부의 시장경제가 발생시킨 잉여를 상부의 계획경제가 수취하는 형태이다. 이 또한 엄밀히 따지면 현실의 시장경제가 발생시킨 잉여를 외피뿐인 계획경제가 수취하는 것이다. 이러한 상황은 특수경제(당, 군)이든 일반경제(내각)이든 본질적으로 동일하다.

2 시장의 초보적 독과점화 및 정경유착형 부익부 빈익빈 현상

시장화가 진전됨에 따라 시장에서 부의 집중·집적 및 이에 따른 초보적인 독과점 현상, 나아가 부익부 빈익빈 현상이 나타나는 경향이 있다. 북한도 예외는 아니다. 아울러 2007년부터의 시장에 대한 단속·통제 강화를 계기로 이러한 경향은 현저하게 나타나고 있다. 게다가 2009

년 화폐개혁으로 자산의 재분배가 이루어진 이후 부익부 빈익빈 현상은 가속화되고 있다.

북한의 대외무역체계에서 핵심적 역할을 하는 것이 와크 제도이다. 와크는 북한에서 수출입허가표로 불리는데 이는 라이선스와 쿼터를 포괄하는 개념이다.

북한에서 무역은 일종의 허가제이다. 무역회사라고 해서 모두 와크를 부여받는 게 아니다. 국가적으로 중요성이 인정된 기관, 특히 권력기관의 무역회사들이 대개 와크를 가지고 있다. 그리고 와크는 사실상의 특권이다. 그리고 특권성의 인허가권은 필연적으로 지대(rent)를 발생시킨다.

그래서 각 무역회사들은 와크를 획득하기 위해 혈안이 되어 있다. 그런데 이 와크의 부여에 대한 의사결정은 제도화되어 있지 않고, 최종적으로 최고지도자가 하는 것으로 알려져 있다. 실제 와크를 획득하기 위해서는 김정일에 대한 ‘제의서’와 함께 권력상층부에 대한 다양한 로비가 필요했다고 한다.

그런데 개별 무역회사에 대해 와크를 부여할 수 있는 권한은 북한 내의 자원을 배분할 수 있는 권한과 동일하다. 김정일의 입장에서는 와크의 부여 여부를, 권력기관 및 각 구성원들의 행동을 자신이 원하는 방향으로 유도할 수 있는, 나아가 이른바 엘리트 간의 충성경쟁을 유도할 수 있는 주요한 수단으로 활용할 수 있었다. 따라서 와크는 충성에 대한 반

대급부의 성격을 강하게 띠고 있다.

한편 장사를 새롭게 시작한 사람들 중에는 성공한 사람도 있지만 실패한 사람도 나오게 마련이다. 특히 자기 자본이 없어 빚을 내어 장사를 시작했으나 실패한 사람은 파산에 이를 수도 있다. 7·1 조치 이후 새롭게 상행위에 참가한 사람 중에는 이런 사람들이 꽤 있다고 북한이탈주민들은 전하고 있다. 게다가 일반 주민들은 준조세의 성격이 강한 이른바 세외부담의 지속적인 증가로 상행위로 인한 수익을 북한당국 및 중간관리층에 수탈당하다 보니 생계에 계속 압박을 받고 있었다.

여기에서 단속의 본격화는 주민들의 상행위 비용 증가를 초래했다. 뇌물을 주고 단속을 피해갈 수는 있지만 뇌물의 증가는 상행위 비용 상승을 의미하고 이는 수익성을 더욱 악화시켰다. 게다가 화폐개혁으로 화폐자산을 몰수당한 일부 주민들은 시장에서 퇴출당하면서 사회의 최하층, 특히 일용노동자로 전락하고 있다. 이른바 꽃제비로 전락하거나 범죄의 길로 나서는 사람들도 종종 있다.

반면 시장화의 진전에 따라 돈주를 비롯한 상층부 상인들이 더욱 돈을 버는 현상이 나타나게 되었다. 여기에서 시장에 대한 단속·통제 강화는 이들에 의한 부의 집중·집적 현상을 더욱 두드러지게 했다. 이들은 사실상 단속의 수혜자로서 특히 시장에서는 경쟁자들을 제어하면서 자신들의 독과점적 지위를 굳히게 되었다. 동시에 화폐개혁도 경쟁자들을 몰락시키면서 자신들의 독과점적 지위를 더욱 공고히 하게 되었다.

단속은 권력층, 특히 중앙당, 인민무력부, 인민보안부, 국가보위부, 검찰소 등 이른바 법기관 및 권력기관 사람들의 행태에도 변화를 초래했다. 이들은 단순한 뇌물 수취자에서 한 걸음 나아가 돈주들과 결탁하거나 자신이 직접 상인으로 나서게 되었다. 물론 엄밀히 보면 자신이 아니라 자신의 배우자, 부모, 형제 등 가족과 친척들이 상행위에 나선다. 단속 이전에도 이들은 직접 시장경제활동을 하기도 했지만 단속은 이들에게 우월적 지위에서 시장경제활동을 영위할 수 있는 공간을 제공했다.

독과점화 및 부익부 빈익빈 현상의 핵심 요소의 하나로서 가정용 전화(시외전화) 및 휴대전화의 존재는 매우 주목할 만하다. 즉, 전화를 매개로 해서 돈 있는 사람들이 더욱더 돈을 벌게 되었다. 전화를 자유롭게 쓸 수 있다는 것은 각 지역의 물품 수급 상황, 가격차 등에 대한 정보에서 압도적으로 우월적 지위를 차지함을 의미한다. 전화와 함께 수송수단만 확보하면 공간적 이동에 대한 제약에서 벗어날 수 있다는 점에서 이 또한 시장지배적 지위를 부여받을 수 있다. 그런데 전화의 설치에는 상당한 비용이 소요되므로 전화를 설치할 만한 돈이 있는 사람이 다시 돈을 더 벌게 된다. 또한 권력기관의 사람들은 일반 주민들에 대해서는 전화 사용에 제한을 가해놓고 자신들은 자유롭게 그것을 쓸 수 있게 함으로써 시장에서 지배적 지위를 구축할 수 있다.

그러면서 돈과 권력의 결탁은 더욱 현저하게 되었다. 권력과 연계된 부익부 빈익빈 현상, 일종의 정경유착형 부익부 빈익빈 구조가 구축되고 공고화된 것이다. 이러한 정경유착형 부익부 빈익빈 구조가 만들어지는 배경으로 다음의 세 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 북한에서 시장을 일부 합법화했음에도 불구하고 전반적으로 시장에 대한 제도화 수준이 높지 않기 때문이다. 특히 시장경제활동은 불법과 합법이 뒤엉켜 있으며 합법과 불법의 경계가 애매모호하다. 따라서 특정 시장경제활동의 불법성 여부에 대한 해석 및 판단은 법·제도의 논리가 통하는 영역이 아니다. 힘의 논리, 권력의 논리가 통하는 영역이다. 이른바 법기관을 비롯해 당, 군 등 권력층이 개입해 자의적으로 불법성 여부를 판단할 수 있다. 게다가 권력층은 불법성 시비로부터 자유롭기 때문에 아무런 제약 없이 시장경제활동을 할 수 있게 되었다. 권력을 가진 계층의 부정부패가 활개를 칠 토대가 마련된 것이다.

둘째, 북한의 재정이 부족하기 때문이다. 법기관, 당, 군 등 권력층이라고 해도 자신들의 기관 운영에 필요한 자금을 국가가 제대로 공급해 주지 못하는 상황에서는 공적 이익, 즉 기관 운영 자금 마련을 빌미로 사적 이익 추구 행위, 즉 시장경제활동을 전개할 소지가 충분히 있다.

셋째, 이러한 토대 하에서 시장에 대한 물리적 단속으로 대표되는 반시장화 ‘정책’은 정보의 독점, 경쟁에 대한 물리적·재정적 제한 등을 통해 시장 내 ‘진입장벽’을 구축하는 계기로 작용했다. 그리고 이러한 시장의 초보적 독과점화의 과실을 반시장화 ‘정책’의 집행 주체인 당, 군, 법기관 등 권력층이 향유하게 되었다.

3 시장화의 장기화 및 ‘정착’

북한에서는 경제위기도 장기화되고 있지만 이제는 시장화의 역사가 20년을 넘게 되면서 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리 잡았으며, 어느 정도 시스템으로 ‘정착’되어 가고 있다고 볼 수 있다. 아울러 시장화가 장기화됨에 따라 주민들은 시장에 대한 학습기회가 크게 늘어나고, 이에 따라 시장에 대한 적응 능력을 높여가고 있다.

앞에서 보았듯이 시장화가 진전됨에 따라 소비재시장, 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 4대 시장의 연관성은 더욱 커지고 있으며, 이들은 상호작용을 통해 서로를 확대시키고 있다. 또한 그리고 시장화의 진전은 시장발달의 여러 조건의 발달과 맞물려 이루어지고 있다. 특히 주목할 만한 것은 상품화·화폐화의 진전인데 북한의 경우 화폐화(monetization)는 달러라이제이션(dollarization)²¹을 축으로 해서 전개되는 것이 특징이다. 아울러 교통·통신의 발달, 법제도의 정비 등도 북한에서 시장을 발달시키는 중요한 조건으로 작용하고 있다.

아울러 시장화의 진전은 매우 제한적이기는 하지만 소유권의 변화

21 ■■■ 외화통용 현상을 가리켜 흔히들 ‘달러라이제이션’(dollarization)이라고 부른다. 미 달러만이 아니라 유로를 비롯한 다른 외화가 사용되는 경우도 있지만 달러가 가장 흔하게 사용되며 세계 기축통화로서 외화를 대표하는 상징성을 갖고 있기 때문에, 모든 종류의 외화 사용을 통틀어 달러라이제이션이라고 부르는 것이 관례로 되어 있다. 북한의 경우, 주민들 입장에서 자국 화폐인 북한 원을 기피하고 외화인 달러를 선호하는 현상, 북한경제 입장에서 외화가 자국화폐를 일정 정도 대체해 가는 현상이다. 특히 북한에서 달러라이제이션은 미국 달러가 통용되는 달러화(dollarization)와 중국 위안화가 통용되는 위안화(yuanization)가 동시에 진행되고 있는 것이 특징이다.

를 수반하고 있다. 무엇보다도 개인수공업의 확대를 초래하고 있다. 또한 상점, 식당, 당구장, 가라오케 등의 서비스업에 개인자본이 진출할 수 있는 공간이 크게 넓어지면서 소규모 개인서비스업이 확대되고 있다는 사실도 주목할 만하다. 아울러 공장, 무역회사, 상점, 식당 등 공식부문에 개인자본 투입이 확대되고 있다는 사실도 지적되어야 한다.

이와 관련, 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 북한은 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 달리 보면 국가조차 시장 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다고 해도 과언이 아니다.

물론 이는 북한당국이 의도한 측면이 강하다. 즉, 7·1 조치를 통해 시장경제활동을 공식적으로 인정하되 시장경제영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제 부문이 수취해가는 방향으로 구조를 재편한 것이다. 국가가 시장경제영역에서 발생한 잉여를 재정수입으로 흡수, 부족한 재정을 보충하는 것이다.

다만 이 경우 유의해야 할 것은 시장경제영역에서 발생한 잉여를 흡수하는 것은 국가예산수입만은 아니라는 점이다. 당경제, 군경제 등 특권경제의 화폐수입도 여기에 포함된다. 특히 무역회사의 시장경제활동 과정에서 창출된 잉여는 일반경제보다 특권경제에 더 많이 흡수될 가능성이 크다. 북한은 현재 특권경제와 일반경제로 나누어져 있는데 국가예산수입은 거의 다 내각경제만 포괄하게 되어 있으며, 특권경제와는 직접적인 관계가 없다.

이렇게 해서 당, 군, 내각의 경제는 각각 시장에서 거두어들인 돈을 자신들 부문의 공공기관 및 국영기업의 유지, 소속 구성원들의 생계유지 등에 사용하는 것이다. 이른바 ‘국가가 시장에 기생해 살아가는 형국’이다. 여기서는 7·1 조치 이후, 나아가 종합시장 허용 이후 개편 및 신설된 각종 국가납부금 및 사용료 제도가 핵심적 역할을 수행한다. 북한당국은 새로운 세원의 발굴을 통해 재정수입의 확대를 도모한 것이다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 시장에 대한 국가의 의존: 시장과 연계된 조세의 유형

구분	조세의 직접적인 납부자	조세의 실질적인 부담자	조세와 시장의 연계형태
공장·기업소의 국가기업이득금	공장·기업소	공장·기업소 및 소비자	번 수입(계획외 생산 및 유통)
종합시장의 시장 사용료, 국가납부금	종합시장 매대 상인	상인 및 개인수공업자, 소비자	종합시장 내 상품 판매
서비스업체 국가납부금	수매상점, 협의제식당, 당구장, 가라오케 등 서비스업체	서비스업체 및 소비자	일반 주민 대상 서비스 판매
무역회사 수익금	무역회사	무역회사, 기관·기업소, 국내 유통업체, 소비자	수출품의 국내 매집, 수입품의 국내 판매
토지사용료 및 부동산사용료	기관·기업소, 협동단체, 개인	기관·기업소, 협동단체, 개인	토지, 주택, 건물 등 국토를 사용하는 제반 시장경제활동

자료: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』(따주: 한울, 2010), p.89.

4 시장화의 수준 평가²²

북한의 시장화를 둘러싼 핵심 논점의 하나가 시장화의 수준 또는 시장(또는 시장경제)의 규모(비중)에 관한 것이다. 이를 추정하기 위해 여러 학자들이 다양한 시도를 했지만 관련 자료·정보가 절대적으로 부족하기 때문에 북한 시장화의 수준을 정확하게 파악하기가 매우 어렵다. 아래의 내용은 북한이탈주민들의 개인적 경험 및 관찰에 근거한 것으로 객관적 평가보다는 주관적 평가에 가깝다는 한계성은 분명 존재한다. 이를 전제로 시장가격 적용 수준, 개인위탁경영 수준, 시장경제활동 참여 수준 등 세 가지 측면에서 북한의 시장화 수준을 간단히 고찰하기로 한다.

첫째, 시장가격 적용 수준에서의 평가이다. 경제위기 이후 북한에서는 공장·기업소 또는 농장이 생산한 제품에 대해 국가계획에 의해 다른 공장·기업소에게 국정가격으로 공급하지 않고, 공장·기업소 또는 농장이 자율적으로 다른 공장·기업소, 시장, 개인에게 시장가격으로 판매하는 경우가 크게 늘었다. 이러한 시장가격으로 판매하는 비율을 조사하면 시장화 진전 정도의 일단면을 파악할 수 있다. 북한이탈주민에 의하면 북한의 시장화 억제 조치로 인해 시장가격 판매 비중은 그 이전보다 다소 낮아졌으나, 공업 부문이든 농업 부문이든 생산 제품 가운데 시장가격으로 판매되는 비중은 일정 수준 이상의 안정성을 확보하

22 ■■■ 필자는 북한의 시장화 수준을 평가하기 위해 2005년과 2009년에 북한이탈주민들을 대상으로 설문조사를 실시했다. 당시의 설문조사 결과에 토대를 둔 정량분석 결과는 김병연·양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012), pp.121-130에 정리되어 있다.

고 있는 것으로 보인다.

둘째, 개인위탁경영 수준에서의 평가이다. 북한에서 공장, 기업소, 식당, 서비스업체²³ 등을 개인에게 명시적으로 임대하거나 묵시적으로 운영을 맡기는 사례, 즉 개인위탁경영 사례는 2000년대 들어 크게 늘고 있다. 이러한 경우는 사실상의 사유화, 특히 소규모 사유화가 이루어진 것으로 해석 가능하다.²⁴ 시간이 지남에 따라 북한에서 지방공업, 중앙공업, 상점, 식당, 서비스업체, 무역회사 등 모든 분야에서 개인위탁경영의 비중이 높아지고 있는 것으로 보인다. 한편 모든 사회주의 국가의 경험과 마찬가지로 북한에서도 소규모 사유화는 식당, 상점 등과 같은 (광의의) 서비스업이 제조업보다 훨씬 더 앞서 있는 것으로 보인다.

셋째, 시장경제활동 참여 수준에서의 평가이다. 전반적인 시장경제활동 참여의 수준이 시간이 지남에 따라 높아지고 있지는 않으나, 각 부문별로 시장경제활동 종사자 비중은 일정 수준의 안정성을 확보하고 있는 것으로 보인다. 특히 주부의 시장경제활동 참여율이 높은 것으로 파악되고 있다.

23 ■■■ 서비스업은 북한의 용어로 하면 편의봉사업이다. 목욕탕, 이발소, 미장원, 각종 수리소, 가라오케, 당구장 등을 가리킨다.

24 ■■■ 여기서 사유화는 법적인 의미에서 재산권의 사유(de jure privatization)를 의미하기보다 실질적인 사유화(de facto privatization)를 의미한다. 혹은 더 정확한 의미로 개인위탁운영을 가리킨다. 이런 의미에서 북한의 소규모 사유화는 불완전한, 가역적인 사유화이다.

V. 북한 이중경제구조의 특징

- 1 경계가 모호한 이중경제구조
- 2 계획과 시장의 공존 형태
- 3 계획과 시장의 보완 및 대립 관계
- 4 북한당국의 딜레마

V

북한 이중경제구조의 특징

1 경계가 모호한 이중경제구조

(1) 국민경제의 이중경제구조화 전략

북한의 1990년대 경제위기 이후의 경제정책에서 핵심요소의 하나는 국민경제에 대한 일종의 이중구조화 전략이다. 기본은 계획경제와 시장경제의 이중구조이고, 한편으로는 특권경제(당경제, 군경제)와 일반경제(내각경제, 주민경제)의 이중구조이며, 또 한편으로는 군수공업을 포함한 중공업과, 경공업의 이중구조이다. 다만 이중경제구조는 개념적 차원임을 분명히 할 필요가 있다. 지나친 단순화의 위험이 존재함은 분명하다. 이중경제구조라 해도 두 부문이 분리되어 있거나 독립적으로 존재하는 것이 아니다. 양자는 서로 얽혀 있으며, 더욱이 양자의 경계가 모호한 부분도 상당 정도 존재한다. 특히 계획경제와 시장경제가 그러하다.

북한은 1990년대 경제위기로 인해 국민경제라는 범주가 사실상 실

종되었다. 거시경제의 재생산구조, 순환구조는 파괴되면서 국민경제는 통일성을 확보하지 못한 채 분절화·파편화되었다. 국민경제는 크게 보아 계획 부문과 시장 부문으로 분화되었다. 또 한편으로는 당경제, 군경제, 내각경제, 주민경제²⁵(비공식경제) 등 4개 부문으로 분화되었다.

북한당국은 2000년대 들어와 이중경제구조를 공식제도의 틀로 편입시키려 했다. 이를 위해 국민경제에 대한 이중구조 전략을 제도화하기 시작했다. 즉, 북한당국은 우선순위체계에 입각해서 자원배분을 재조정하되 국민경제 전체, 경제의 모든 부문을 국가가 책임지고 운영하기를 사실상 포기했다. 기본적으로 당경제, 군경제, 일부 내각경제는 국가가 책임을 지는 반면 주민경제와 일부 내각경제에 대해서는 국가가 책임을 방기하는 것이다. 그리고 전자는 계획경제의 영역 내에 묶어두지만, 후자는 시장경제의 영역으로 허용하는 것이다. 이는 국가재정이 절반으로 축소된 위기적 상황에서 북한당국이 선택한 생존전략이다.

재정수입의 격감에 대한 대응방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 모든 부문에 대해 균등하게 예산을 감축·배분하는 것이고 또 하나는 불균등하게 감축·배분하는 것이다. 북한이 택한 길은 후자였는데 북한당국은 경제위기에 대응하여, 이른바 우선순위체계에 입각해 자원배분시스템을 재편했다. 물론 이러한 우선순위체제는 경제위기 이전부터 존재했다.

25 ■■■ 여기서 말하는 주민경제란 국민경제와의 연관성이 거의 없는, 개별주민의 경제생활의 총체를 가리킨다. 1990년대 경제위기 이후 국가 차원의 식량 배급제 및 생필품 공급제가 유명무실해지면서 주민들은 식량 및 생필품 획득을 위해 개별적이고 독자적으로 시장을 통해 경제활동을 영위해야만 했는데 이를 통틀어 주민경제라 칭하고 있다.

특히 핵심적인 기업 및 산업에 대해서는 국가의 계획경제 틀 속에서, 아니 정확하게는 계획경제의 틀을 뛰어넘어 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악·관리하는 한편 여타의 기업에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 것이다. 이 경우 국가가 직접적으로 관리·통제하는 기업 및 산업과, 국가가 방임하는 기업 및 산업을 명확하게 분리한다. 전자는 군수산업, 중공업 부문으로 대표되는 국가 기간 산업이고 후자는 경공업 부문 등 주민생활과 직접 관련되는 소비재 부문이라 할 수 있다.

시장경제의 영역은 얼핏 방임 혹은 자력갱생을 원칙으로 하고 있는 것처럼 보인다. 1990년대 이후의 경제위기 속에서 북한당국은 국민경제에 대한 장악력, 통제력을 상당 정도 상실했는데 이러한 현실을 공식적으로 추인했다. 주민들의 생활에 대한 국가의 책임을 지방과 공장·농장에게 떠넘기는 행위를 공식화한 것이다. 원자재와 자금을 제대로 보장해주지 않더라도 지방과 공장·농장이 자체적으로 종업원들의 생계를 책임지라는 것이며, 시장경제적 질서에 의해 생존 문제를 해결하더라도 북한당국이 이를 용인하겠다는 것이다. 게다가 북한은 당, 군, 내각의 기관에 대해서도 일정 수준의 자력갱생을 요구하고 있다.

하지만 자세히 보면 북한당국이 무조건적으로 자력갱생을 요구한 것은 아니었다. 당, 군, 내각의 기관에 대해서든 지방과 공장·농장에 대해서든 대외무역에 대한 접근성을 대폭 확대해주는 식으로 새로운 여건을 조성해 주었음에 유의할 필요가 있다. 즉 각급 경제주체들에 대해 대외무역이라는 공간을 열어주는 한편 먹고 사는 문제를 스스로 해결하

도록 하는 식으로 체계를 재편했다고 할 수 있다.

한편 7·1 조치는 이러한 이중구조 전략의 공식화라는 성격을 지닌다. 7·1 조치 이전에도 이러한 이중구조는 형성되어 있기는 했으나 시장이 비공식의 영역으로 남아 있었기 때문에 이중구조 전략은 공식화된 것이 아니었다.

(2) 공식경제와 비공식경제의 관계

1990년대 경제위기 이전, 이른바 고전적인 사회주의 경제시대의 북한에 있어서 공식경제는 계획경제와 사실상 동일한 범주였다. 물론 암거래와 같은 불법적인 시장경제적 요소의 경제활동 영역, 그리고 텃밭, 농민시장 등과 같이 합법적인 시장경제적 요소의 경제활동 영역이 없었던 것은 아니지만 이는 경제 전체로 보아서는 주변적인 존재에 지나지 않았다.

이러한 점에서 북한 사회주의 경제는 구소련·동유럽 사회주의 경제와 다소 상이한 성격과 양상을 보이고 있다. 구소련과 동유럽은 소비재의 배급제가 거의 없었으며, 소비재는 국영상점에서 구입하는 것이 일반적이었다. 반면 북한, 특히 1970년대 이후 북한은 식량을 비롯해 필수 소비재의 배급제가 보편적이었으며, 국영상점을 통한 구입은 보조적·제한적이었다.²⁶ 따라서 경제위기 이전 북한에서 공식경제는 계획경제

26 ■■■ 식량을 제외한 대다수 생필품은 주민들이 국영상점에서 구입하는 형태를 취하고 있었으나 주민들이 국영상점에서 구입할 수 있는 가격과 수량이 정해져 있기 때문에 이는 구소련·동유럽과는 달리 시장과는 거리가 멀다.

가 압도적인 지위를 차지하고 있었다.

하지만 경제위기 이후 상황은 바뀌기 시작했다. 경제위기로 계획경제가 급속히 위축되고 시장화의 싹이 트기 시작했다. 그럼에도 불구하고 7·1 조치 이전까지는 시장이 불법적인 존재로 남아 있었기 때문에 공식경제는 계획경제와 사실상 동일한 범주였다. 다만 비공식경제 내에서는 시장이 점점 확산되면서 공식경제와 비공식경제의 괴리, 공식제도와 현실의 괴리는 점점 커지고 있었다.

2000년대 들어 시장을 합법화·공식화한 7·1 조치 이후 상황은 전혀 다른 차원으로 옮겨가게 되었다. 이제는 공식경제 내에 계획뿐 아니라 시장도 존재하게 되었다. 물론 북한당국이 시장을 전면적으로 합법화한 것이 아니라 부분적으로 합법화한 것이기 때문에 공식경제 내에서는 계획이 시장보다 많은 비중을 차지하고 있다.

당초 북한당국은 7·1 조치를 통해 공식경제와 비공식경제의 괴리 폭을 축소했다. 그런데 시장을 합법화한 7·1 조치 이후 시장화가 빠른 속도로 진전되고, 특히 비공식경제 내에서는 북한당국이 합법화한 수준을 크게 뛰어 넘어 시장화가 광범위하게 확산되었다. 예컨대 북한당국은 7·1 조치를 통해 종합시장으로 대표되는 소비재시장과 사회주의 물자교류시장 등 일부 생산재시장만 합법화했으나, 현실 세계에서는 금융시장, 노동시장도 크게 진전되고 있으며 이는 여전히 불법적인 경제영역으로 남아 있다. 또한 종합시장의 매대상인과 같은 소규모 소매업은 합법화되어 있으나 대규모 도매업은 그렇지 못하다. 이에 따라 공

식경제와 비공식경제의 괴리 폭은 다시 확대되고 있다.

한편 공식경제와 비공식경제는 부분적으로 중첩되어 있다. 뒤에서 다시 살펴보겠지만 예컨대 공식경제 내의 공장·기업소가 개인으로부터 임가공 의뢰를 받고 임가공을 수행, 그 대가를 수취(비공식적 경제활동)하고, 이를 국가계획을 수행하는 원천으로(공식적 경제활동) 혹은 간부들의 사적 이익을 충족시키는 방향으로(비공식적 경제활동) 사용하는 것이다.

또한 공식경제와 비공식경제의 경계가 모호한 경우도 많다.²⁷ 상기의 예에서 보면 임가공비를 공장·기업소 종업원의 복지를 위해 사용했다 하면 이러한 경제활동 전체를 공식경제로 보아야 할지, 비공식경제로 보아야 할지 모호해진다. 또한 공장·기업소에 광범위하게 유포되어 있는 이른바 8·3 노동자의 경우도 마찬가지이다. 8·3 노동자는 자신이 속해 있는 공장·기업소에 대해 매달 일정 금액의 현금을 바치면 직장에 출근하지 않고 자유롭게 상행위를 할 수 있는 사람들을 가리킨다. 공장·기업소는 이런 식으로 수취한 현금을 국가계획을 수행하는 원천으로, 혹은 종업원들의 복지를 위해 혹은 간부들의 사적 이익을 위해 사용할 수 있다. 결국 공식경제와 비공식경제가 뒤엉키게 되는 셈이다.

7·1 조치 이후 공식경제와 비공식경제의 중첩성, 경계의 모호성은 더욱 확대되었다. 예컨대 앞에서 보았던, 공장·기업소가 개인으로부터

27 ■■■ 공식경제와 비공식경제의 부분적 중첩, 경계의 모호성에 대해 보다 자세한 것은 최봉대, "1990년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의," 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 한울, 2008) 참조.

터 임가공을 의뢰받고 수행하는 사례, 그리고 8·3 노동자가 7·1 조치 이후 크게 확대되었다. 공식경제와 비공식경제의 뒤엉킴 현상은 공장·기업소보다도 앞에서 보았던 무역회사의 경우에 더욱 뚜렷하게 나타난다.

(3) 구획경제 및 분할경제론

1990년대 경제위기 이후의 북한경제시스템을 어떻게 개념화할 것인가? 고전적 사회주의 경제는 사실상 붕괴된 상태에서 새로운 경제시스템은 대두되지 않고 일종의 과도기적 상황이 장기간 지속되고 있다고 보아야 할 것이다.

우선 계획경제의 공백을 다양한 형태의 비계획경제 활동이 메우고 있다. 또한 국민경제의 순환구조는 파괴된 상태에서 개별 경제주체들이 생존을 위해 홀로 또는 단위별로 각개약진하는 양상을 보이고 있다. 아울러 일반경제와 구별되는 수령경제, 특권경제 등이 여타 국가들보다 지나치게 비대해지는 현상도 나타나고 있다.

그동안 국내외 학계에서는 이러한 상황을 파악하기 위한 개념적 틀의 구축에 노력해 왔고, 이러한 노력의 결과 일정 수준의 합의를 도출하기에 이르렀다. 즉 북한경제가 구획경제, 분할경제, 권역경제의 특성을 가지고 있다는 점이다. 북한경제가 일반적인 의미에서의 순환고리를 가진 국민경제가 아니고, 상대적으로 독립적인 몇 개의 구획, 권역, 블록 등으로 이루어진 경제라는 것이다. 또한 이러한 특성은 2000년대 들어

더욱 뚜렷하게 나타나고 있다는 점이다.

이러한 구획경제론은 사회주의 경제의 개혁개방기 혹은 체제전환기에 나타나는 계획·시장 병존론과 유사성도 있지만 상이성도 있다. 특히 상당수 구획경제론자들은 경제위기 이후의 북한경제는 계획과 시장이라는 전통적인 개념들만으로는 충분히 설명되지 못하며, 새로운 추가적인 요소가 필요하다고 강조하고 있다.

우선 이중경제론이라고 해도 계획과 시장의 이중경제론이 아니라 △공식경제와 궁정경제의 이중경제론, △궁정경제와 인민경제의 이중경제론, △수령경제와 공식경제의 이중경제론 등이 제시되었다. 이어 더 많은 권역의 존재를 제기한 연구들도 나왔다. 3중경제론의 경우, △인민경제, 특권경제, 시장경제로 이루어진 3중경제론, △당경제, 군대경제, 국가경제의 3중경제론, △혁명자금경제, 특수단위경제, 인민경제의 3중경제론 등이 제시되었다.

나아가 4중경제론의 경우, △제1경제(인민경제), 제2경제(군사경제), 제3경제(당경제), 제4경제(비공식경제)로 이루어진 4중경제론, △궁정경제, 군사경제, 민수경제, 지하경제의 4중경제론, △동원경제, 특권적 계획경제, 내각관할의 일반적 계획경제, 시장경제활동의 4중경제론 등이 제시되었다. 이와 함께 어느 연구는 김정일 경제, 기관별 ‘회사’ 경제, 내각경제(계획경제), 제2경제(특권적 계획경제), 동원·지원 경제, 농촌

협동경제, 장마당 경제 등 7개의 구획을 제시하기도 했다.²⁸

이러한 구획경제, 분할경제라는 개념들은 계획과 시장의 이중경제라는 전통적인 개념들만으로는 충분히 설명되지 않는 북한의 현실에 대한 이해의 수준을 제고하는 데 도움을 주는 것은 분명하다. 다만 한 가지 지적해야 할 점은 있다.

각 구획 간의 독립성의 수준의 문제이다. 특히 시장과의 연관성 수준은 깊고 넘어가야 할 부분이다. 예컨대 특권경제, 수령경제, 궁정경제, 당경제, 군경제 등과 같은 영역은 시장경제와 독립적·대립적인가? 아니면 연관성이 있는가? 연관성이 있다고 하면 어느 정도인가?

무엇보다도 특권경제, 수령경제 등의 핵심동력은 대외무역 및 외화이다. 1990년대도 그러했지만 2000년대에는 더욱 그러했다. 그런데 이러한 대외무역은 앞에서 보았듯이 위계구조의 하부에 시장을 포함하고 있다. 즉 특권경제, 수령경제 등은 시장경제와 독립적·대립적이 아니며 깊은 연관성을 가지고 있다.²⁹

28 ■■■ 국내 학계의 구획경제론, 분할경제론에 대해서는 박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009)가 가장 많은 정보를 제공하고 있다.

29 ■■■ 홍민은 특권경제와 시장경제의 관계에 대해 매우 흥미로운 주장을 펴고 있다. 즉 특권경제는 시장과 대립하는 영역이 아니라 오히려 시장을 활성화하는 ‘시장세력’들로 구성되어 있다는 것이다. 또한 특권경제는 시장경제를 내부화하고 있으며 양자는 결코 식별 가능한 구분된 영역이 아니라는 것이다. 그는 나아가 기존의 구획경제론, 분할경제론은 설명의 편의성을 제공할 수는 있지만 자칫 총체적 조망과 내적 본질 파악에는 장애가 될 수도 있다고 주장하고 있다. 홍민, “북한경제 연구에 대한 위상학적 검토: 수령경제와 시장세력을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 1월호 참조.

따라서 2000년대 북한경제시스템의 특성을 파악하는 개념틀로서 구획경제, 분할경제를 활용하더라도 시장경제와의 연관성을 반드시 고려해야 한다는 시사점을 얻는다.

2 계획과 시장의 공존 형태

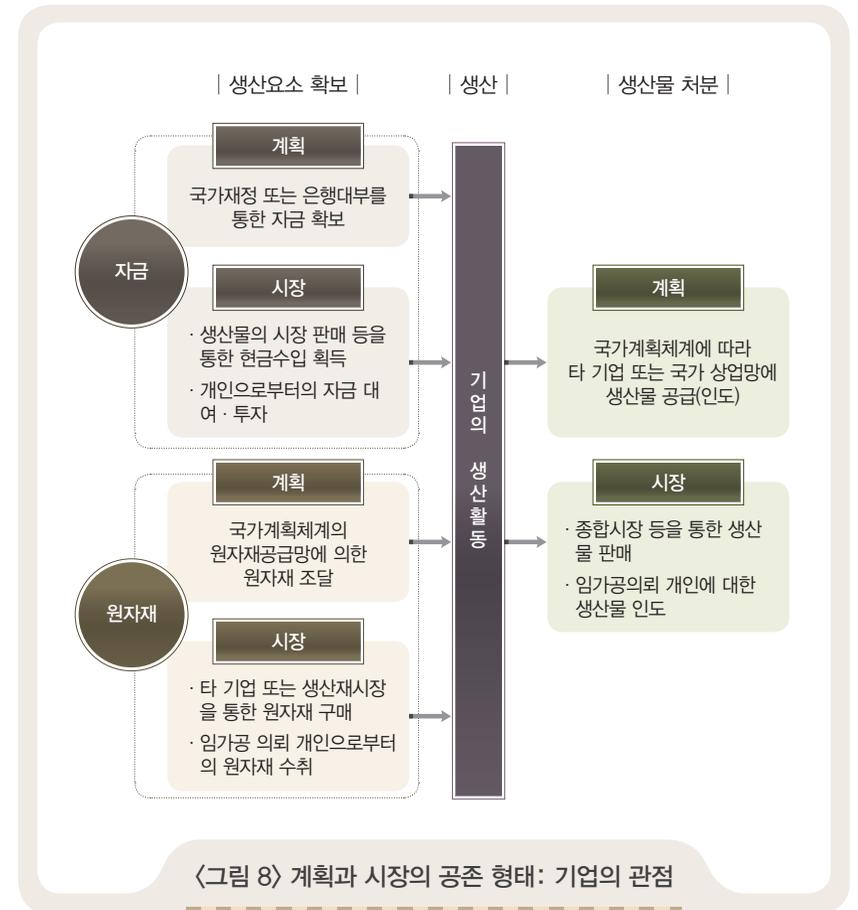
그렇다면 계획과 시장은 어떤 형태로 공존하고 있을까? 다만 그 형태는 매우 다양하기 때문에 여기서는 지면의 제약상 몇 가지 대표적인 형태만 서술하기로 한다.

가계는 소비의 주체인데 <그림 7>에 나타나 있듯이 가계의 관점에서 보면 소득확보 및 식량·생활품 확보 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 가계는 계획 부문에서, 즉 소속직장에서의 노동력 제공을 통해 임금소득을 수취할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 장사 등 시장경제활동을 통해 현금수입을 확보할 수도 있다. 아울러 가계는 이렇게 해서 벌어들인 돈을 가지고 계획 부문에서, 즉 배급제 및 국영상점을 통해 식량과 생활품을 확보할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 종합시장 등지에서 식량과 생활품을 구매할 수도 있다. 물론 개별 가계에 따라 소득의 확보 과정 및 식량·생활품 확보 과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 당연히 엘리트층은 계획의 비중이 높을 것이고, 일반 주민들은 시장의 비중이 높을 것이다.



〈그림 7〉 계획과 시장의 공존 형태: 가계의 관점

기업은 생산의 주체인데 <그림 8>에 나타나 있듯이 기업의 관점에서 보면 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 기업은 계획 부문에서, 즉 국가재정 및 은행을 통해 자금을 확보할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 생산물의 시장판매를 통해 현금수입을 획득하거나 돈주 등 개인으로부터의 대부 또는 투자를 통해 현금을 확보할 수도 있다. 기업은 또한 계획 부문에서, 즉 국가계획체계의 원자재 공급망에 의해 원자재를 조달할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 타 기업 또는 생산재시장을 통해 원자재를 구매하거나 임가공을 의뢰한 개인으로부터 원자재를 제공받기도 한다. 이런 방식으로 확보한 자금과 원자재를 가지고 기업은 제품을 생산하고, 그 생산물을 계획 부문에서, 즉 국가계획체계에 따라 타 기업 또는 국가 상업망에 인도할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 종합시장 등을 통해 생산물을 판매하거나 임가공을 의뢰한 개



〈그림 8〉 계획과 시장의 공존 형태: 기업의 관점

인에게 인도할 수도 있다. 물론 개별 기업에 따라 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 국가적으로 중요도 및 우선순위가 높은 기업은 계획의 비중이 높을 것이고, 우선순위가 낮은 기업은 시장의 비중이 높을 것이다.

3 계획과 시장의 보완 및 대립 관계

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

무엇보다도 양자는 상호 보완적이며 동시에 상호 대립적이다. 보완과 대립(혹은 대체)의 양 측면을 동시에 가지고 있다(그림 9 및 그림 10 참조). 우선 시장경제는 그 물적 토대의 상당 부분을 계획경제에 의존하고 있다. 계획경제 내에 존재하는 각종 설비, 원자재, 부품, 전력 등을 유출, 절취하는 형태로 자신의 생산 기반을 확보한다. 아울러 시장경제는 계획경제가 제공하지 못하는 각종 식량, 생필품을 주민들에게 대신 제공함으로써 기능적으로 계획경제를 보완한다. 반면 계획경제는 시장경제로부터 발생하는 각종 잉여를 조세, 준조세의 형태로 흡수함으로써 자신의 재정적 기반을 보충한다.



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

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

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

강화함으로써 우회적으로 계획경제를 무너뜨리는 것이다.

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

4 북한당국의 딜레마

시장화에 대해 북한당국은 근본적인 딜레마를 안고 있다. 경제의 숨통을 트기 위해서는 시장화를 수용해야 할 필요성이 존재한다. 계획경제의 토대가 와해되었고, 북한 내 자원이 고갈된 상태에서, 더욱이 국가가 모든 주민의 ‘먹을 것’을 비롯해 생계 문제를 해결해 줄 능력이 없는 상황에서 국가는 시장의 힘을 빌릴 수밖에 없다.³⁰

30 ■■■ 물론 경제의 회복, 나아가 재건을 위해서는 시장화만으로는 충분치 않다. 시장화는 제도적 요건에 불과하기 때문에 물적, 재정적 요건도 충족되어야 한다. 그런 의미에서 시장화는 경제 회복 및 재건의 필요충분조건이 아니라 필요조건이다.

반면 시장화가 진전되면 정치적 부담이 증가할 우려가 있다. 시장화의 진전은 기존의 정치사회적 질서에 대한 커다란 도전이자, 위협 요인으로 작용한다. 시장화는 개인주의, 배금주의를 발달시키고 빈부격차를 확대시키면서 기존의 공동체적 질서를 뿌리째 뒤흔든다. 나아가 시장화는 기존의 정치질서에 대한 문제제기로 발전할 수 있다. 7·1 조치 이후 몇 년간의 상황전개는 북한 지도부의 우려를 확인시켜 주었다. “시장이 비사회주의의 온상이 되고 있다”는 김정일의 비판은 결코 엄살이 아니다. 실제로 북한에서는 2002년 7·1 조치를 통해 시장화를 수용하는 정책을 펴다가 이후 시장화에 대한 지도부의 위기감이 고조됨에 따라 시장화를 억제하는 정책으로 전환했었다.

결국 북한당국으로서는 시장화를 수용해야 할 필요성과 억제해야 할 필요성을 동시에 안고 있는 딜레마적 상황에 봉착해 있다. 결국 북한당국이 지향하는 것은 관리 가능한 시장화이다. 일정 수준까지의 시장화는 수용하고, 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하는 것이다. 그 기준은 시장화의 부작용에 대한 북한당국의 정치적 판단이다.

문제는 시장에 대한 북한당국의 관리가 가능할 것인가 하는 것이다. 시장화를 관리 가능한 범위 이내로 묶어둘 수 있는지 여부이다. 현재로서는 이것이 결코 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 2007년부터 시장에 대한 단속을 본격적, 대대적으로 전개했고, 특히 2009년 말에는 화폐개혁이라는 폭력적인 수단을 동원해 시장과의 전쟁을 감행했지만 결국 성공하지 못하고 2010년 5월부터는 시장을 다시 허용하는 방향으로 돌아섰다.

시장화를 관리할 수 있는 수단에 눈을 돌려 보면 북한당국의 고민이 보다 명확하게 읽혀진다. 물리적인 단속·통제 이외에는 별다른 수단이 없다는 점이다. 물론 이러한 물리적인 단속·통제는 일시적, 부분적으로는 효과가 있다. 하지만 근원적인 해결책이 되지는 못한다. 계획경제의 공급능력 확충이 뒷받침되지 않는 한 시장화를 관리할 수 있는 실효성 있는 정책수단을 발견할 수 없다는 것이 북한당국의 크나큰 고민거리이다.³¹

31 ■■■ 한편 정부와 권력층을 분리해서 사고하는 정치학적 관점에 따르면 북한에서 시장 확대의 주역은 권력층, 특히 특권경제의 무역회사이며, 따라서 시장화의 최대 수혜자는 권력층이라고 한다. 대표적인 연구로는 박형중, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,” 『한국정치학회보』 제46집 제5호 (2012)을 참조. 필자의 생각도 크게 다르지 않다. 한편 겉으로는 시장화의 ‘반사회주의성’을 강하게 비판하는 권력층이 속으로는 시장화의 최대 수혜층일 수 있다는 점까지 고려한다면 시장화에 대한 북한당국의 생각과 국민은 더욱 복잡·미묘해질 것으로 상상할 수 있다.

VI. 북한 이중경제구조의 미래

- 1 북한 시장화 현상의 확산 요인과 억제 요인
- 2 향후 북한 시장화 전망

VI 북한 이중경제구조의 미래

1 북한 시장화 현상의 확산 요인과 억제 요인

북한에서 시장화의 미래를 전망하기 위해서는 우선 시장화 현상의 확산 요인과 억제 요인에 대해 간단히 살펴볼 필요가 있다.

우선 시장화 현상의 확산 요인을 보자. 북한당국의 의지가 있다고 해서 시장화의 흐름을 뒤집을 수 있는 것이 아니다. 북한당국이 시장화를 억제할 수 있는 능력이 전혀 없는 것은 아니지만 상당히 제한적이다. 가장 큰 이유는 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해이다. 북한에서 시장이 싹트고 발전했던 이유는 여러 가지이지만 가장 큰 것은 역시 계획경제의 사실상 붕괴이다. 계획의 공백을 자연스럽게 시장이 메워갔다고 볼 수 있다. 게다가 2007년부터 시장을 억제하려고 많은 노력을 기울였으나 결국 실패한 경험을 가지고 있다. 아울러 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다.

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

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

더욱이 북한의 시장화는 자기운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다. 물론 여타 사회주의 국가들도 시장화의 확대에 다소 한계성을 가지고 있었지만 북한은 그 한계성이 더 큰 편이다. 우선 북한의 시장화는 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건하에서 진행되고 있다. 무엇보다도 3대 세습이라는 조건과 대외관계의 미개선, 특히 미국과의 관계 미개선이라는 조건이 중요하다. 또한 북한에서 시장의 발달은 내부 자원이 고갈된 조건하에서 생산보다는 유통의 발달, 특히 무역의 발달에 기인한다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하지 않는 것이 특징이다. 아울러 북한에서는 시장경제에서 발생한 잉여가 각종 조세 및 준조세 형태로 국가에 의해, 또한 지도부 및 중간 간부들에 의해 과도하게 수탈당하고 있다. 이로 인해 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되고 있다.

그럼에도 불구하고 시장화가 진전됨에 따라 계획경제의 물적 기반은 더욱 취약해지고 있다. 국가가 장악할 수 있는 자원 또한 서서히 줄어들고 있다. 북한에서의 시장화는 개인·기업의 국가자산 절취, 즉 계획경제의 물적 기반 침식을 초래하고 있기 때문이다. 게다가 부정부패의 확산으로 계획경제의 기능적 기반도 더욱 취약해지고 있다.

2 향후 북한 시장화 전망

시장에 대해 북한당국은 근본적인 딜레마를 가지고 있다. 경제를 위해서는 시장을 제도 내에 편입시켜 활성화시켜야 하지만, 시장이 활성화되면 정치가 위협받는다고 생각하고 있다. 시장에 대한 억제와 허용의 딜레마적 상황에서 북한당국은 지난 2010년 5월부터 2013년 현재까지 3년 가까이 시장에 대한 허용이라는 길을 택했다. 권력 교체기에 민심을 달래지 않을 수 없고, 따라서 ‘인민생활 향상’을 위한 고육지책이라는 면이 강하다.

하지만 다른 면도 있다. 이제 와서 시장을 없애려고 한들 과연 없앨 수 있겠느냐는 것이다. 지난 2007년부터 2009년까지 시장을 없애기 위해 갖은 노력을 다했지만 결국 실패로 돌아갔다. 경제위기도 장기화되고 있지만 시장화 역시 ‘장기화’되고 있다. 시장 없는 북한경제는 상상조차 할 수 없게 되었다.

지금과 같은 시장에 대한 묵인 내지는 방임 정책이 언제까지 지속된다는 보장은 없다. 지난 20년을 돌이켜 보면 시장에 대한 북한의 정책은 갈 지(之)자 걸음이었다. 상황에 따라 허용과 억제 사이에서 왔다 갔다 했다. 그런데 어느 때부터인가 억제 정책이 별다른 효과를 거두지 못하게 되었다. 물론 북한 지도부는 시장이 여전히 ‘비사회주의의 온상’이라는 인식을 떨쳐 버리지 못하고 있다. 하지만 뚜렷한 대안은 없는 실정이다. 2010년 5월 이후 유지되어 왔던 시장에 대한 묵인 또는 허용 정책기조가 갑자기 후퇴할 가능성은 크지 않다고 할 수 있다.

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

다만 속도의 문제는 남는다. 시장경제가 급속하게 확대되거나, 계획경제가 급속하게 축소될 가능성은 그다지 커 보이지 않는다. 당분간은 서서히 진행될 공산이 크다. 다만 시장화에 대해 공식제도 차원에서 수용하는 폭을 확대하게 되면 시장화의 속도가 다시 빨라질 수 있다. 그러한 측면에서도 ‘6·28 방침’의 본격적인 실시 여부가 주목을 받고 있다.

참고 문헌

구갑우 · 최봉대, “농민시장 형성: 1950-80년대,” 최완규 편 『북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 혜산』(파주: 한울, 2004).

김병연 · 양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012).

김영운 · 최수영, 『북한의 경제개혁 동향』(서울: 통일연구원, 2005).

박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009).

_____, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』 제20권 1호 (2011).

_____, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,” 『한국정치학회보』 제46집 제5호 (2012).

양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 집체의 메커니즘』(서울: 서울대학교출판부, 2001).

_____, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』(파주: 한울, 2010).

이 석, 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』(서울: 통일연구원, 2004).

이 석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』(서울: 통일연구원, 2009).

임강택 외, 『통일 비용 · 편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구』(서울: 통일연구원, 2011).

정광민, 『북한 기근의 정치경제학: 수령경제, 자력갱생, 기근』(서울: 시대정신, 2005).

최봉대, “1990년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 한울, 2008).

최진이, “경제난 이후 북한 내부 변화,” 이대우 편, 『탈북자와 함께 본 북한 사회: 북한문제의 딜레마와 해법』(서울: 오름, 2012).

홍 민, “북한경제 연구에 대한 위상학적 검토: 수령경제와 시장세력을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 1월호.

한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-2009),” 경남대학교 대학원 박사학위논문 (2009).

『경제사전 1』(평양: 사회과학출판사, 1985)

