

北韓 經濟政策의 變化와 향후 展望: 價格을 중심으로

李 映 勳*

이 연구 내용은 집필자 개인의견이며 한국은행의 공식견해와는 무관합니다. 따라서 본 논문의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자를 반드시 명시하시기 바랍니다.

* 한국은행 금융경제연구원 동북아경제연구실 과장
(02-759-5399, yhlee@bok.or.kr)

본 연구과정에서 유익한 조언을 아끼지 않으신 정해왕 원장과 김명기 부원장, 안예홍 동북아경제연구실장, 박석삼 차장, 문성민 차장, 연구심의위원회 위원(전승철 국제경제연구실장, 오순상 전문연구원, 임철재 차장), 원내 세미나 참석자 여러분, 그리고 자료정리를 도와준 최지영 연구원께 감사드린다.

<차 례>

I. 서론	2
II. 사회주의 가격결정과 경제개혁	3
1. 사회주의 가격결정의 특징	3
2. 가격결정의 문제와 경제개혁의 필연성	4
III. 1990년대 이후 북한 경제정책의 변화	10
1. 경제난과 시장경제의 확산	10
2. 1990년대 경제정책의 변화	13
3. 2002년 「7.1경제관리개선조치」	18
IV. 북한 경제정책의 평가	24
1. 북한 경제정책의 성과와 특징	24
2. 북한 경제정책의 한계	28
V. 북한 경제개혁의 전망	34
1. 단기전망	34
2. 장기전망	37
VI. 결론	39
<참고문헌>	43

북한 경제정책의 변화와 향후 전망: 가격을 중심으로

본 연구는 가격결정의 문제를 중심으로 1990년대 이후 북한 경제정책의 전개 메카니즘을 분석하여 이를 토대로 북한 경제정책을 평가하고 향후 경제개혁을 전망하고자 하였다.

1990년대 이후 북한이 시행한 주된 경제정책들은 공급부족과 사회주의 가격제도의 모순으로 인해 나타나는 암시장의 확산 및 계획경제의 축소 경향에 대응한 일련의 조치였다. 북한정부는 이러한 정책을 통해 가격왜곡을 시정하고 생산을 증대시킬 수 있는 여지를 마련하고자 하였으며, 또한 '7.1조치'로 시장경제를 부분적으로나마 제도화함으로써 불확실성을 줄이고 시장경제가 확대될 수 있는 가능성을 열어놓았다.

그러나 시장경제가 확대되었다 하더라도 생산수단의 국가소유, 국가에 의한 가격결정 등 계획경제 요소가 여전히 남아 있는 데다 공급부족을 해소할 수 있는 정책수단이 매우 제한되어 있어 이렇다할 성과를 거두지는 못하고 있다. 일례로 '7.1조치'의 임금인상은 일시적으로 구매력을 진작시켰을 뿐 물가상승과 그에 따른 빈부격차를 심화시키고 있다.

따라서 향후 계획경제의 모순을 시정하고 외부로부터 대규모 자본을 도입하지 않는 한 낮은 경제성장과 물가불안이 지속될 것이며 북한이 취할 수 있는 정책수단도 상당히 제한될 것이다. 이런 상황에서 단기적으로는 추가적인 가격 및 화폐개혁, 금융개혁, 소유개혁 등이 시도될 수 있으나, 추진과정에서 제약이 뒤따르고 이에 따라 효과도 미미할 것이라 판단된다. 장기적으로는 계획경제로의 복귀 또는 급속한 시장화보다는 현재의 이중경제구조를 유지할 가능성이 크지만 공급제약으로 인해 과거처럼 시장경제가 확산되는 가운데 계획경제를 유지시키려는 불안정한 경제상황이 이어질 것으로 전망된다.

핵심주제어: 북한의 경제정책, 경제개혁, 가격결정, 공급제약

경제학문헌목록 주제분류: E3, N2, P2

I. 서론

북한은 1990년 이후 경제난 타개를 위한 경제정책들을 시행해 왔으며 2002년에는 시장경제요소를 종합적이고 적극적으로 수용하는 '7.1경제관리 개선조치'를 취하였다. 또한 이후 '종합시장' 개설을 비롯한 후속조치들이 등장하고 있으며, 최근에는 화폐개혁, 임금인상, 국정가격폐지 등 다양한 조치가 잇따를 가능성에 대한 보도가 나오고 있다.

본 연구는 이러한 상황과 관련, 1990년대 이후 북한 경제정책의 전개 메카니즘을 분석하여 이를 토대로 북한 경제정책을 평가하고 향후 경제개혁을 전망하는 데 그 목적이 있다.

이를 위해 본 연구에서는 가격을 중심으로 북한 경제정책의 변화를 분석하고자 한다. 그 이유는 이론적으로 경제계산 단위로서의 '가격'에는 사회주의경제원리와 한계, 그리고 개혁의 필연성이 집약되어 있으며, 실제 1990년대 이후 가격과 관련된 정책이 북한의 경제개혁에서 주된 부분을 차지하고 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 가격이 북한의 경제정책 변화 메카니즘을 일관되게 분석할 수 있는 유용한 분석틀이라고 보고 북한에서 나타나고 있는 물자부족과 시장경제의 확산, 그리고 계획정상화 시도 등을 가격이라는 변수를 이용하여 설명하고자 한다. 분석의 기본 논리를 간략하게 소개하면, 저가의 국정가격이 유지되는 상황에서 공급부족이 지속되면 암시장이 형성되고 국정가격과 시장가격의 괴리가 심화되면서 계획경제는 축소되고 혼란에 빠지게 되는데, 이에 대응하여 정부는 경제정상화를 위해 가격현실화를 포함한 개선조치를 취하지 않으면 안된다는 것이다. 이러한 분석을 통해 북한 경제정책의 변화가 정치지도자 또는 정치집단의 의지나 능력에 의해 결정되기도 하지만 보다 근본적으로는 북한 경제구조에 내재된 논리적 필연성에 의해 전개되는 것임을 밝히게 될 것이다.

II. 사회주의 가격결정과 경제개혁

1. 사회주의 가격결정의 특징

사회주의국가에서 경제적 평가의 척도는 자본주의와 마찬가지로 화폐, 즉 가격이다. 물론 사회주의자들은 자본주의 상품화폐관계의 폐지를 추구하여 ‘노동화폐’를 제기하기도 하였고 현실적으로는 화폐와 가격의 기능을 최소화하려 하였지만, 경제계산 단위로서 가격의 중요성까지 도외시킬 수는 없었다. 가격 이외에 노동시간이나 추상적인 가치로 계획경제를 작성하고 운영할 수는 없었기 때문이다.

그러나 사회주의 가격은 시장에서 결정되는 것이 아니라 국가에 의해 결정되며, 노동가치론¹⁾에 입각하여 생산물에 투입된 ‘사회적 필요노동시간’을 근거로 가치와 가격을 일치시키는 방식으로 결정된다. 이와 더불어 때로는 사회주의 우월성을 시현하기 위해 가치와 가격을 의도적으로 괴리시킴으로써 대중 소비품은 낮은 가격으로 공급하고 사치재는 높은 가격으로 책정한다. 이러한 원칙을 토대로 국가계획기관은 경제현상의 정보들을 수집하여 적정한 유일 가격을 결정함으로써 경제계획을 작성하고 집행하게 된다.

이처럼 사회주의 가격결정은 시장에서 결정되는 자본주의 가격결정과 달리 인위적으로 결정된다는 점이 특징이다. 인위적인 결정은 기본적으로 질적으로 다른 노동을 어떻게 측정하고 가격으로 전환할 수 있는가 하는 객관적 평가의 문제를 안고 있다. 또한 대중소비품에 대한 의도적인 저가정책의 원칙은 희소한 재화를 공평하게 분배하기 위한 것으로서, 이념적으로는 공평한 분배라는 사회주의의 우월성을 나타내고는 있으나 현실에 있어서는 대중소비품의 부족이란 문제를 내포하고 있다.

1) 재화의 가치는 그 재화의 생산과정에 투입된 노동시간 즉 노동량에 따라 결정되며 그 가치의 비율에 따라 상품의 교환이 성립된다는 이론으로서, 맑스(K. Marx)에 의해 비판적으로 계승되어 잉여가치설로 발전되었다. 맑스는 오로지 인간의 노동만이 모든 가치를 창출하며 이윤의 유일한 원천이라고 주장했다.

2. 가격결정의 문제와 경제개혁의 필연성

가. 사회주의 가격결정에 대한 비판

사회주의에서 국가에 의한 가격결정의 문제점은 1920년대 이후 <사회주의 계산논쟁>²⁾에서 미세스(L. v. Mises)와 하이에크(F. A. Hayek)에 의해 비판된 바 있다. 미세스는 당시 사회주의자들이 자원배분의 문제를 가볍게 사고하고 있던 상황에서,³⁾ 사회주의에서 가격이 합리적으로 결정될 수 있는지에 대한 의문을 제기함으로써 사회주의를 현실의 문제로 끌고 왔다. 그는 사회주의의 주된 특징인 생산수단의 사회적 소유를 근거로, 사회적 소유인 생산수단은 화폐를 통한 자유로운 거래(시장거래)가 불가능하므로 경제계산의 범위가 축소되며 그에 따라 합리적인 경제계획이 불가능하게 된다고 주장하였다.

“계산의 기초로 취해져야 할 시장가격(객관적 교환가치 또는 화폐가격)이 모든 종류의 재화와 고용된 노동에 대해 형성되는 것은 정확하게 시장거래에서이다. ... 자유시장이 존재하지 않는 곳에서는 어떤 가격형성 메카니즘도 존재하지 않는다. 가격형성 메카니즘 없이는 어떠한 경제계산도 존재하지 않는다. ... 생산재에 대하여 자유롭게 성립되는 화폐가격의 개념을 포기하자마자 합리적 생산은 불가능하다. 우리로부터 생산수단의 사적 소유와 화폐의 활용을 빼앗는 모든 조치는 우리에게서 합리적 경제(학) 또

2) <사회주의계산논쟁>은 1920년 미세스에 의해 본격적으로 시작되어 이후 랑게 등의 시장사회주의자들의 비판과 하이에크의 반비판 등을 거치면서 발전하였다. 미세스의 사회주의 실현 가능성에 대한 문제제기는 사회주의에 대한 사고를 유토피아에서 현실로 전환시키는 데 기여하였을 뿐만 아니라 이후 전개된 <사회주의계산논쟁>은 경제체제의 비교연구에 이론적 기초를 제공하고 있다.

3) 당시 사회주의자들은 ‘날마다의 경험’을 통해 ‘사회적 평균노동시간’을 파악하고 이를 통해 경제문제를 해결할 수 있을 것으로 기대했으나(엔겔스, 『반두링』, p. 306) 계획체계가 복잡해지수록 ‘날마다의 경험’으로는 알 수 없는 것들이 대부분이었으며 역사적 경험은 ‘만사가 간단한’ 것이 아님을 증명하고 있었다.

한 빼앗는 것이다.” Mises, “Economic Calculation in the Socialist Commonwealth”

요컨대 그는 생산수단의 합리적 가격은 시장기능을 통해서만 형성될 수 있다는 전제 하에, 생산수단의 사적소유가 없는 사회주의에서는 생산수단의 시장이 형성될 수 없기 때문에 합리적 가격이 결정될 수 없고 그 결과 경제계산이 불가능하므로 사회주의는 지속될 수 없다는 결론을 도출해내고 있는 것이다.

이에 대해 신고전파 사회주의자들은 사적 소유와 시장을 전제하지 않더라도 합리적 가격결정이 가능하다고 주장하면서 사회주의 가격결정 방식으로 수리적 방법과 실험적 방법을 제시하였다.⁴⁾ 이들은 공통적으로 자본주의와 사회주의간의 형식적 유사성을 주장하고 있는데, 소유의 문제와 무관하게 합리적 가격체계를 도출하기 위한 정식은 자본주의경제나 사회주의경제 모두 동일하게 왈라스(Walras)의 경제균형 연립방정식으로 표현이 가능하다는 것이다.

우선 수리적 해법을 통해 합리적인 가격결정이 가능하다는 주장은 완전정보를 가정한 정태적 균형에 의존한다. 이에 대해 하이에크는 정보(지식)의 문제를 중심으로 이를 반박하고 있다. 그에 따르면 첫째, 인간의 지식은 주관적이고 분산되어 있으며 암묵적이기 때문에 중앙계획기구가 요구하는 객관적이고 집중적이며 코드화된 데이터는 수집 불가능하다. 따라서 균형가격을 도출하는 수리적 해법은 불가능하다, 즉 계획경제의 합리적 가격결정은 불가능하다는 것이다. 둘째, 설령 가격결정에 필요한 모든 정보가 수집·처리 가능하다 하더라도 경제균형 연립방정식체계의 규모는 실제로 풀 수 없을 정도로 방대한 규모이기 때문에 수리적 조작이 불가능하다고 주장하였다.⁵⁾

4) 수리적 해법의 예로서 중앙계획기구가 왈라스의 경제균형 연립방정식 체계를 수학적 방식으로 풀어냄으로써 가격을 결정하는 방식(Dikinson, 1933)을 들 수 있으며, 실험적 방법으로는 가격 집합을 수학적으로 풀어내는 것이 불가능하다는 것을 인정하고 시행착오의 방법에 의존하는 일반적인 시장사회주의 모델(Barone, 1908; Taylor 1929; Lange 1936/7)을 들 수 있다.

하이에크의 비판을 인정한 랑게(O. Lange)는 다시 ‘시행착오’를 통한 균형가격 결정모형을 제시하지만,⁶⁾ 하이에크는 이에 대해서도 경쟁의 문제를 제기하면서 그 모형의 불합리성을 비판했다. 즉 사적 소유가 폐지된 모형에서 나타나는 경쟁은 진정한 경쟁이 아닌 유사경쟁(Pseudo-competition)이기 때문에, ‘시행착오’ 모형은 순간순간 변화하는 경제상황에 대해 보다 빠르고 완전한 조정을 담보할 수 없다고 비판하고 있다.⁷⁾ 유사경쟁 하의 시장사회주의는 가격반응성이 떨어지고, “가격반응성이 낮은 시장사회주의에서 성공을 기대하는 것은 센서가 장착되지 않은 TV의 채널이나 볼륨을 리모콘으로 돌리려는 것과 같다”⁸⁾ 는 것이다.

이처럼 <사회주의 계산논쟁>은 사회주의 가격결정의 근본적 한계를 잘 드러내고 있으며, 이에 대한 대안으로서 제시된 계획의 강화 또는 시장의 부분적 도입 역시 진정한 해결책이 될 수 없음을 시사해주고 있어 사회주의의 경제정책을 분석하고 향후 개혁을 전망하는 데 있어 매우 효과적인 분석틀이 될 수 있다.

나. 가격왜곡에 따른 경제개혁의 필연성

(1) 가격왜곡의 폐해

가격왜곡은 초과수요 또는 공급에 따른 부작용을 야기하게 된다. 대표적인 예가 전쟁기간 또는 사회주의에서 생필품의 부족에 따른 급격한 물가상

5) F. A. Hayek, "The Present State of the Debate", F. A. Hayek, ed., *Collectivist Economic Planning*, Routledge & Kegan Paul, 1950.

6) O. Lange, "On the Economic Theory of Socialism", *Review of Economic Studies*, vol. 4, Oct 1936 & Feb 1937(B.E.Lippincott ed., *On the Economic Theory of Socialism*, The University of Minnesota Press, 1938)

7) F. A. Hayek, "Economics and Knowledge"(1937); "The Use of Knowledge in Society"(1945), *Individualism and Economic Order*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 1948.

8) J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992, p. 497.

승을 억제하거나 공평한 분배를 위해 국가가 이들 품목에 대해 일정 가격 이상으로 팔 수 없게 하는 최고가격제도(price ceilings)의 시행이다. 최고가격제도는 대체로 국가가 정한 최고가격이 균형가격보다 낮게 나타나는데 (가격이 가치보다 낮게 시현), 공급부족이 심화되면 암시장이 형성되면서 일부에서는 비싼 암시장가격으로 거래가 이루어지므로 당초의 정책 목표와 상반되는 결과를 낳게 된다.

그런데 공급부족은 전시뿐만 아니라 사회주의경제의 일반적 현상이다. 코르나이(J. Kornai)는 국유기업의 행태 분석을 통해 공급부족이 사회주의경제의 필연적 결과임을 논증하고 있으며, 비효율적인 사회주의경제의 특징을 ‘부족경제’(shortage economy)로 특징짓고 있다.⁹⁾ 그에 따르면 사회주의 국유기업들은 연성예산제약(soft budget constraints)하에서 계획달성을 목표로 하기 때문에, 그 목표를 쉽게 달성하기 위해 국가로부터 투입물을 최대한 확보하고 목표산출량을 최소로 보고하려는 최적행위를 하게 되며, 그 결과 공급부족(한편에서는 축장과 다른 한편에서는 부족)이 초래된다는 것이다.¹⁰⁾

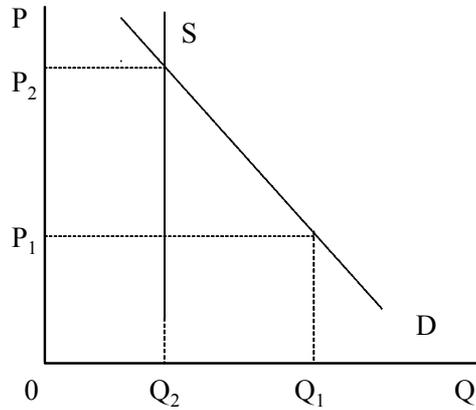
따라서 사회주의 경제에서는 생필품의 가격결정원칙으로서 저가정책을 시행하고 있는 데다 사회주의경제에 내재된 비효율의 결과로서 공급부족이 초래되기 때문에 생필품에 대한 초과수요와 그에 따른 암시장 형성 및 억

9) 코르나이는 사회주의 계획경제 시스템에서 일반적으로 발생하는 문제를 부족경제(shortage economy)로 정의했다. 이때 부족은 모든 경제측면에서 전반적으로 빈번하고 심각하게 일어나는 상황을 의미한다. 즉 어떤 물건을 국영상점에서 줄을 서서 사야 하는 경우, 원래 구매하고자 한 물건이 아닌 것으로 대체된 경우, 사고 싶은 물건을 사기 위해 다른 매점을 돌아다녀야 하는 경우, 사기로 한 물건의 구매가 연기되는 경우, 그리고 구매를 아예 포기하는 경우가 벌어지는 상황을 부족경제의 특징이라고 하였다. J. Kornai, 앞의 책, pp. 229~234.

10) 한편 린이푸(林毅夫)는 경제발전전략의 차원에서 사회주의경제의 비효율을 분석하고 있는데, 그에 따르면 낮은 발전단계에 있는 사회주의국가들은 선진자본주의를 추월하기 위해 중공업우선주의를 추진하게 되며, 이를 위해 계획에 의한 자원배분과 함께 저임금, 저곡가, 저생필품가격 등의 가격왜곡정책을 펴게 된다고 하였다. 코르나이가 미시적 분석을 통해 전반적인 부족현상을 분석해냈다면, 린이푸는 거시적 분석을 통해 농업 및 경공업부문의 저발전과 이들 산업의 공급부족 현상 및 가격왜곡을 분석하고 있다. 자세한 것은 林毅夫, 한동훈·이준엽 옮김, 『중국의 개혁과 발전전략』, 서울: 백산서당, 2001.

압된 인플레이션(repressed inflation)이 필연적으로 나타나게 된다. 이를 그림으로 단순화해보면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 사회주의 가격정책과 암시장 형성



사회주의에서 수직인 공급곡선과 우하향하는 수요곡선을 가정할 때,¹¹⁾ 정부의 저가정책(또는 배급제)으로 인해 가격과 공급량은 각각 P_1 과 Q_2 로 고정되어 있는 반면 수요는 Q_1 이 되기 때문에 초과수요가 $Q_1 - Q_2$ 만큼 발생하게 된다. 이때 이러한 초과수요는 불가피하게 줄서기를 강요하게 하는가 하면 암시장을 형성하는 계기가 된다. 초과수요는 높은 가격을 주고서도 재화를 구입하려는 동기를 낳게 되고 이러한 요구에 부응하여 거래가 형성될 때 암시장이 형성되는 것이다. 이때 암시장의 가격은 P_2 가 된다.

(2) 경제개혁의 필연성

공급부족이 장기화하면 사적 상거래가 구조화되면서 확산되고 정부가격

11) 공급은 국유기업들이 연성예산제약 하에서 국가계획 달성을 목표로 이루어지고, 수요는 가게들이 경성예산제약하에서 효용극대화를 목표로 이루어진다고 가정할 수 있으므로 수요는 가격탄력적이나 공급은 가격비탄력적으로 단순화해 볼 수 있다.

과 시장가격의 이중가격이 형성됨으로써 가격일원화(일물일가)의 원칙이 더 이상 유지될 수 없게 된다. 가격일원화 원칙이 파괴되면, 첫째, 생산단위들의 경제적 성과를 동일한 척도에 의해 평가할 수 없게 됨에 따라 정상적인 계획경제의 수행이 곤란해지고 둘째, 경제주체들이 보다 많은 이익을 얻을 수 있는 시장거래를 선호하게 됨에 따라 계획경제는 축소되고 시장경제는 확대된다.

이 경우 계획당국은 강제수단을 동원하여 사적 상거래를 통제하거나 가격현실화를 통해 계획정상화를 꾀할 수 있다. 전자의 경우는 가격을 여전히 P_1 으로 묶어두는 것이고 후자의 경우는 시장가격 P_2 로 조정하는 것이다. 그러나 저가격정책을 취하는 경우 정부가 공급을 늘이지 않는 한 투기적 상거래의 유인을 근본적으로 제어할 수 없기 때문에, 계획경제를 정상화하기 위해서는 가격현실화를 통한 가격일원화를 추진할 수밖에 없다. 따라서 일물일가 원칙을 지키기 위해서는 저가격정책을 포기해야만 하고 저가격정책을 지키기 위해서는 일물일가 원칙을 포기해야 하는 모순에 봉착하게 된다.

이처럼 사회주의 가격결정의 원칙은 근본적인 한계를 갖고 있다. 노동가치론에 입각한 가격결정은 미제스와 하이에크에 의해 계획경제 불가능성을 주장하는 근거가 되고 있으며, 대중소비품에 대한 의도적인 저가정책은 '부족경제'에서 암시장을 확산시키는 동시에 계획경제를 축소시키는 결과를 낳음으로써 계획경제의 한계와 가격개혁의 필연성을 보여주고 있다. 이러한 사회주의경제에서의 가격결정의 불합리성과 공급부족, 그리고 그에 따른 경제개혁의 필연성은 심각한 공급부족이 지속되는 북한의 특수한 상황에서 보다 구체적으로 드러나게 된다. 이런 이유 때문에 가격의 문제는 사회주의 경제개혁, 특히 북한의 경제개혁을 분석하는 데 매우 효과적인 분석틀이 될 수 있다고 보는 것이다.

3장부터는 가격의 문제를 중심으로 북한 경제정책의 전개 메커니즘을 분석하고 경제정책의 성과와 한계를 평가한 후, 이를 토대로 향후 경제개혁을 전망해보고자 한다.

Ⅲ. 1990년대 이후 북한 경제정책의 변화

1. 경제난과 시장경제의 확산

북한은 사회주의국가들 중에서도 사유화를 비롯해 시장기능을 수용하는 경제개혁이 철저히 배제된 경제체제를 유지해 왔다. 이로 인해 북한경제는 미제스나 하이에크가 비판한 계획경제의 문제가 다른 사회주의국가들에 비해 보다 심화된 형태로 나타날 가능성을 안고 있었다.

북한은 이러한 계획경제의 문제를 정치·도덕적 수단을 동원하여 해소하려 했으나 실패하였고, 그 결과 1990년대 이전부터 계획경제의 혼란과 물자 부족에 시달리게 되었으며 1990년대 들어서는 소련 및 동구사회주의체제의 붕괴를 계기로 전반적인 위기에 직면하게 된다. 에너지 및 원자재난으로 공장가동률이 30% 미만으로 떨어지고,¹²⁾ 1990~98년 기간 매년 마이너스 성장을 하게 된 것이다.

<표 3-1>에서 나타나듯이 국민소득, 무역, 그리고 원자재 공급 등 주요 경제지표들은 1990년대 들어 급격히 계속해서 하락하고 있으며,¹³⁾ 1999년을 전후로 조금씩 회복되는 추세를 보이고는 있으나 아직도 90년대 초의 수준을 회복하지 못하고 있다.

12) 참고로 1992년도 생산능력이 유지되었다는 가정 하에 추정된 주요 산업의 가동률(생산량/생산능력)을 보면, 1992년에는 강철 30.0%, 시멘트 39.5%, 비료 22.0% 등으로 급격히 하락하고 이후 계속 하락하여 1998년에는 각각 15.8%, 26.2%, 11.2%까지 떨어졌다가, 이후 회복되어 2000년에는 각각 18.2%, 38.3%, 15.3%, 2003년에는 각각 18.3%, 46.1%, 11.8%를 보이고 있다. 자료: 민족통일연구원, 『남북한 경제지표 편람』. 1995, 한국은행, www.bok.or.kr

13) 예외적으로 재정규모는 1995년을 전후로 급격히 하락하고 있고, 곡물생산은 1993년을 전후로 급격히 하락하고 있다.

<표 3-1> 북한의 주요 경제지표 추이(1989~2003)

	단위	'89	'90	'91	'93	'95	'97	'99	'00	'01	'02	'03
국민소득	억달러	264	231	229	205	223	177	158	168	157	170	184
경제성장률	%	2.4	-3.7	-3.5	-4.2	-4.1	-6.3	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8
무역총액	억달러	48.0	41.7	25.8	26.5	20.5	21.8	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9
예산규모	억달러	150	166	172	187	N.A	91	92	96	98	N.A	N.A
석탄생산량	만ton	4,330	3,315	3,110	2,710	2,370	2,060	2,120	2,250	2,310	2,190	2,230
발전량	억kWh	292	277	263	221	230	193	186	194	202	190	196
원유도입량	만배럴	1,880	1,847	1,385	997	806	371	233	285	424	438	421
곡물생산량	만ton	548.2	402	442.7	388.4	345.1	348.9	422.2	359	394.6	413	425

자료: 민족통일연구원, 『남북한 경제지표 편람』. 1995, 한국은행, www.bok.or.kr

배급사정을 보면, 생필품의 배급은 이미 1980년대부터 줄었고 식량배급은 1980년대 후반 이후 급격히 줄어들다가 1995년에 이르면 중단되면서¹⁴⁾ 굶주림으로 인한 사망자수가 크게 늘어나게 되었다. <고난의 행군>기(1995-97년)에 이르면 대다수의 주민들이 생존하기 위해 장사에 나서고 있으며, 국가통제품목들마저 대량 유통되어 거의 모든 생필품과 식량을 농민시장¹⁵⁾에서 구하였다고 한다.

지방기업들은 생산된 상품의 일부를 직접 농민시장에 내다팔아 얻은 현금으로 자재를 구입하여 공장을 가동하지 않으면 안 되었고, 주민들은 생존을 위해 공장·기업소에서 이탈하여 농민시장에서 식량과 생필품을 구입하고 구입자금을 마련하기 위해 개인생산을 모색하게 되었다. 이러한 경향들은 <고난의 행군>기를 계기로 크게 확산되었으며, 더욱이 국가가 운영하던 많은 상점, 식당, 목욕탕 등이 문을 닫게 되면서 부를 축적한 개인들이 국

14) 식량배급량은 1973년 성인 1인당 1일 607g에서 1989년 546g, 1992년 492g으로 계속해서 줄어들어 왔으며, 1995년 이후 연이은 자연재해로 인해 식량배급은 전 지역에서 중단되기에 이르렀다. 자세한 내용은 이영훈, “북한의 농민시장”, 세종연구소, 『북한의 경제』, 한울, 2005를 참조할 것.

15) 북한의 농민시장은 본래 농토산물 중심의 생필품 거래가 이루어지는 합법적 시장이었으나 물자부족이 심화되면서 식량과 공산품 등 법적으로 금지된 품목들도 거래(암시장)되면서 2003년 식량 및 공산품 거래까지 허용되는 ‘종합시장’으로 발전하게 된다.

가에 일정한 사용료를 내고 이들을 직접 운영하는 사례도 늘고 있다.

농민시장이 확산됨에 따라 이중가격의 괴리는 심화되고 그에 따른 부작용이 정상적인 계획경제의 운영을 불가능하게 하였다. 이미 1990년대 초에 생필품들이 국정가격보다 5~10배 이상의 가격으로 농민시장에서 거래되고 있었으며, 거래금지 품목인 식량 또한 불법적으로 거래되고 있었는데, 쌀은 1kg 약 17원(국정가격 8전), 강냉이 1kg 약 10원(국정가격 6전)으로 거래되고 있었다고 한다.¹⁶⁾ 더욱이 1990년대 후반에는 <표 4-1>의 쌀과 옥수수 시장의 가격 추이에서 잘 나타나고 있듯이, 이들 품목의 배급가격과 시장가격의 차이는 더욱 벌어져 수백 배에 이르고 있다.

이에 북한정부는 1991년 비사회주의 현상의 확산차단이라는 명분으로 농민시장을 단속하는 조치를 취하기도 하였으며,¹⁷⁾ 1990년대 후반에는 농민시장 규제 및 노동자에 대한 공장복귀조치(1998년)를 내리고 사소한 범법행위에 대해서도 공개처형을 하는 등 강력하게 사회일탈을 억압하였다. 그리고 2002년 7월 1일 개선조치를 통해 시장기능을 강화하면서도 개인장사를 국가의 상업망으로 흡수하는 조치를 취하기도 하였다. 그러나 <고난의 행군>기 이후 재개된 식량배급은 최소필요량의 절반밖에 공급하지 못할 정도로 공급부족이 지속되고 있으며, 이러한 정부의 공급능력 부족으로 인해 정부의 시장규제조치는 큰 효과를 거두지 못하는 가운데 시장경제의 확산은 지속되면서 경제정책의 변화를 초래하는 결정적인 요인으로 작용하고 있다.¹⁸⁾

16) 국가안전기획부, 『최근북한실상』, 1992.11.

17) 1980년대 말에 이르면 10일장이던 농민시장이 암시장화하면서 매일장으로 바뀌면서 확산되고 있었는데, 1991년 북한정부는 비사회주의 현상의 확산차단이라는 명분으로 농민시장 단속을 강화하면서 그동안 완화했던 농민시장을 모두 10일장으로 환원하고 농민시장에서 거래되는 물건의 양에 따라 2원 내지 5원의 장세를 징수했다. 국가안전기획부, 앞의 책, 1994.12.

18) 1990년대 이후 경제난과 시장경제의 확산에 대한 자세한 내용은 이영훈, “북한의 농민시장”을 참조할 것.

2. 1990년대 경제정책의 변화

가. 1992년 가격현실화 및 화폐개혁

북한은 1992년 시차를 두고 임금인상, 가격인상, 그리고 화폐개혁조치를 취했다. 일차적으로 3월 1일을 기해 실시된 임금 인상의 주된 내용은 전체 노동자, 기술자, 사무원들의 생활비와 사회보장자들의 사회보장연금, 학생들의 장학금을 높이며 협동농민들의 수입을 늘리는 국가적 시책을 실시한다는 것이었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 노동자, 기술자, 사무원들의 생활비는 평균 43.4%, 사회보장자들의 사회보장연금은 평균 50.7%, 대학, 전문학교를 비롯한 각급 학교 학생들의 장학금은 평균 33% 인상하고, 일부 농업생산물에 대한 국가수매가격을 인상시켜 협동농민들의 분배 수입이 늘어나도록 하였다.¹⁹⁾

임금인상조치에 이어 3월 20일 대폭적인 물가인상 정책을 실시하였다. 국영상점에서의 물가인상조치를 보면 계란 1개가 50전~1원에서 3원 50전, 머릿기름이 3원에서 5원, 식빵이 1원에서 2원, 철도요금은 2배로 상향조정되는 등 쌀을 제외한 농·공산품의 가격을 2배 이상 인상하였다.²⁰⁾

1992년의 임금 및 물가조정은 약 20여년 만에 단행된 매우 과격적인 조치라 할 수 있다. 북한에서 1960년대 중반 이후 임금과 물가를 조정한 경우는 매우 드문 일이다. 경제가 고도성장을 하던 1950년대 중반이후 60년대 초까지 거의 매년 임금상승과 물가하락의 가격조정이 이루어졌으나, 이후 경제가 침체되기 시작하면서 대부분의 가격이 거의 동결되다시피 하였다.²¹⁾

19) 김일성, “전체 노동자, 기술자, 사무원들의 생활비를 높이며 협동농민들의 수입을 늘이는 시책을 실시함에 대하여: 중앙인민위원회 정령(1992년 2월 13일)”, 『김일성저작집』 43권, 조선노동당출판사, 1996.

20) 국가안전기획부, 『최근북한실상』, 1994.1, p. 27,

21) 1960년대 중반이후 북한의 『조선중앙년감』에 나타난 가격조정을 보면, 1967년도 보통교원 생활비 40% 인상, 1970년 9월 노동자·사무원의 생활비 31.5% 인상, 1974년 공업상품 가격 평균 30%, 그 중 천류 20~50%, 편직물류 30~35%, 신발류는 16~33%, 일용품류는 15~50% 인하조치 등이다. 이처럼 북한의 경우 매우 드물게 가격조정이 이루어져왔다. 물론 국가예산수입을 늘이기 위해 일부 품목의 부분적인 가격인상조치는 있어 왔다. 이에 대해서는 김일성, “사회주의건설에서 재정의 기능과 역할을 강화할데 대

더욱이 지속적인 물가하락을 사회주의 ‘법칙’적 현상으로까지 규정하고 있음에도 불구하고, 과거 임금인상·물가하락의 추세와는 반대로 임금과 물가가 동시에 상승하는, 그것도 임금상승폭에 비해 물가상승폭이 훨씬 큰 모습을 보여주었다.²²⁾

다음으로 중앙인민위원회 정령(1992.7.14)을 발표하면서 7월 14일 북한은 4번째 화폐개혁을 단행하였는데 이 조치는 더욱 과격적이다. 7월 15~20일 기간 동안 단행된 화폐개혁은 친구화폐를 1:1로 교환하되, 탈북자들에 따르면, 교환한도를 1 가구당 399원으로 정하고 나머지는 은행에 예금후 지불하도록 하였으나 30,000원 이상은 저금마저 불허하였으며²³⁾ 기관, 기업소 단체도 필요한 만큼만 교환하게 하였다고 한다.

국정가격의 전반적 인상이나 강탈적인 화폐개혁의 배경은 무엇보다 이 시기 농민시장의 급속한 확산과 무관하지 않다. 왜냐하면 일차적으로 국정가격의 전반적 인상은 국정가격이 무의미해질 만큼 시장거래가 보편적으로 이루어지고 있으며²⁴⁾ 양자 간의 괴리가 커서 이를 해소하지 않으면 안 되는 상황임을 시사하기 때문이다. 더욱이 주민들의 화폐를 국가로 환수한 것은 통화량의 축소를 통해 시장경제의 확산을 막고 인플레이션을 통제하는 결과를 기대했을 가능성이 크다.

시장경제의 확산과 그에 따른 부작용은 당시 북한 이탈주민들의 증언들과 북한정부의 시장규제 조치들에서 입증된다. 동 조치가 취해지기 전인

하여”, 1968. 10, 김일성, 『사회주의재정금융사업에 대하여』, 조선로동당출판사, 1984, p. 181 참조.

22) “사회주의사회에서는 인민들의 물질문화적복리를 계통적으로 증진시킬 것을 목적으로 상품의 값을 끊임없이 낮추는 것이 하나의 법칙적현상인데 도리어 값을 올린다는 것은 정상적인 현상이라고 말할수 없습니다.” 김일성, “사회주의건설에서 재정의 기능과 역할을 강화할데 대하여”, 1968. 10, 김일성, 『사회주의재정금융사업에 대하여』, 조선로동당출판사, 1984, pp. 173~174 참조.

23) 국가안전기획부, 『최근북한실상』, 1994.4.

24) 임금 및 농산물의 수매가격과 다른 생필품의 상승폭에 차이가 있다. 이는 정부의 가격통제가 가능한 영역 이외의 영역이 존재하는 데에 기인한다고 본다. 즉 임금과 농산물의 수매가격은 정부가 일방적으로 정할 수 있는 것이지만, 계란, 머릿기름, 식빵 등은 시장거래가 허용되고 있고 공산품 또한 불법적으로 거래되면서 시장가격이 형성되어 있어 정부가 일방적으로 가격을 통제하기가 곤란한 품목들이다.

1980년대 말부터 경제가 급격히 침체되면서 공급부족이 심화되고 국영상점에서 물건을 구할 수 없게 됨에 따라 생필품들이 국정가격보다 5~10배 이상의 가격으로 농민시장에서 거래되고 있었으며, 1991년 북한정부는 그에 따른 부작용을 차단하기 위해 농민시장을 단속하는 조치를 취하기도 하였다.

따라서 1992년도 일련의 조치들은 1990년대 초 시장경제 확산과 그에 따른 국정가격과 시장가격간의 괴리 등에 따른 부작용을 차단하고 경제를 정상화하기 위한 조치라고 판단된다.

나. 1994년 가격체계 변화

1994년을 기점으로 도매가격체계가 바뀌게 된다. 종전에는 소비재에 한해서만 거래수입금이 부과되었으나 생산재에도 소비재와 마찬가지로 거래수입금이 부과된 것이다. 즉 “도매가격=기업소가격(원가+이윤)+거래수입금”으로 바뀐 것으로, 과거 생산재는 ‘상품적 형태’로서 ‘상품’인 소비재와 달리 가치법칙의 적용에 있어 차이를 두었으나²⁵⁾ 동일한 가격체계를 갖게 됨으로써 외형상으로는 그 차이가 사라지게 되었다.

북한이 밝히고 있는 개정에 대한 이유는 다음의 세 가지이다. 첫째, 생산물에 지출된 사회적 노동의 크기를 정확히 반영함으로써 특히 생산수단 생산부문에서 생산증대와 자원절약을 기할 수 있다. 둘째, 도매가격의 개정으로 가격의 유일성(일물일가) 원칙을 유지함으로써 원만한 경제관리를 실현할 수 있다. 셋째, 독립채산제의 요구에 맞게 가격기구를 합리적으로 이용할 수 있다.²⁶⁾

결국 개정이유는 가치를 정확히 반영하고 일물일가 원칙을 유지함으로써 원

25) 사회주의사회에서 국가기업소들 사이에 주고받는 생산수단은 상품이 아니지만 상품과 비슷한 형태를 가지며, 따라서 여기에는 가치법칙도 상품생산에서처럼 내용적으로가 아니라 형태적으로 작용한다고 소비재와는 차이를 두고 있다. 『경제사전2』, 평양: 사회과학출판사, 1985. p. 47.

26) 강기철, “우리 나라 도매가격의 우월성”, 『경제연구』, 1995년 4호, pp. 30-33.

만한 경제관리를 할 수 있다는 것인데, 그 이면을 보게 되면 가치와 가격의 괴리가 발생하고 일물일가 원칙이 파괴된 현실이 드러나고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 생필품이나 곡물의 배급체계가 와해되면서 농민시장이 활성화되었던 것과 같은 논리로, 자재공급이 감소하면서 자재의 기업간 거래(시장거래)가 활성화하게 된다. 물자가 부족한 상황에서 생산재가격을 낮게 고정하게 되면 암시장이 형성되면서 기업간 합의가격으로 거래가 활성화되고²⁷⁾ 계획에 의한 물자공급체계가 와해된다. 둘째, 생산재와 소비재간의 연계를 고려해볼 때, 이 시기 소비재 대부분이 농민시장에서 거래되면서 소비재가격은 현실화되어 가고 있었던 반면 생산재는 국정가격으로 고정되어 있어, 생산재와 소비재간의 가격불비례가 매우 커졌다고 판단된다. 따라서 경제관리의 정상화를 위해서는 도매가격조정을 통한 가격 현실화가 요구되었던 것이라 판단된다.

다. 김정일 공식 출범 이후의 경제정책

북한은 1997년 10월 8일 김정일의 당총비서 추대를 통해 김정일 시대의 개막을 공식화하면서 <고난의 행군>을 거치며 이완되었던 경제체제를 정비하는데 주력했다. 우선 군대의 생산현장 투입 및 직접적인 경제관리(1998), 농민시장에 대한 규제조치 및 노동자들에 대한 공장복귀조치(1998), 사회주의헌법의 개정(1998), 인민경제계획법의 제정(1999), 제2 천리마대진군운동(1999) 등을 통해 경제정상화를 도모하였다.

이 시기 조치들은 부분적으로는 시장경제를 수용하지만 전반적으로는 이를 억압하면서 계획경제를 정상화하는 방향으로 전개되었다. 우선, 1998년 사회주의 헌법을 개정하여 소유의 범위 확대(제24조)와 수익성, 가격, 이윤 등을 옹기 이용할 것을 새롭게 헌법에 명문화하고(제33조),²⁸⁾ 1999년 인민경제계획법

27) 기업간 거래에 대한 보다 자세한 내용은 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화: 생존추구형 내부자 통제와 퇴행적 시장화”(서울대 경제학박사학위논문), 2003.8, 그 외 이영훈, “북한의 농민시장”을 참조할 것.

28) 제24조에서 개인소유는 ‘근로자’에서 ‘공민들’의 소유로 확대했으며, 터발경리를 비롯한 개인 부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 ‘합법적 경리활동을 통해 얻은 수입’도 개

제정을 통해 현실적 조건과 경제적 실리 추구를 강조하고 있지만(제6조), 전반적인 내용은 1990년대 경제난으로 이완된 계획경제의 틀을 바로잡는 데 두고 있으며 시장화에 대해 부정적이다. 인민경제계획법 제1조 “인민경제계획법은 경제발전을 과학적으로 예견한 국가의 지령이다”라는 규정을 비롯하여 제2조와 제4조 등을 통해 계획경제의 준수와 시행을 강조하고 있다. 이 시기 경제정책의 기조 또한 시장화에 대해 보수적이며 적대적인 논조가 중심을 이루고 있다. ‘이윤본위의 기업관리방법’을 철저히 배격할 것을 강조하고 있으며, 이를 도입하려는 시도를 ‘반동적 기회주의’로 규정하고 있을 만큼²⁹⁾ 이윤과 가격, 그리고 이를 활용하는 독립채산제에 대해 부정적 입장을 표명하고 있다.

이처럼 시장경제의 확산에 대해 한편으로는 수용하고 다른 한편으로는 억압하고 있는데, 시기적으로 보면 1990년대 전반기는 상대적으로 시장경제를 부분적이거나 수용했다면, 후반기는 억압하는 경향을 나타냈다고 할 수 있다. 그러나 가격현실화를 통해 계획경제를 재정비하고 엄격하게 계획경제를 운영한다고 해도 미세스나 하이에크가 지적하고 있는 것처럼 소유와 정보의 문제에서 비롯되는 계획경제의 근본적인 문제가 해소되는 것은 아니다. 더욱이 공급부족이 지속되면서 제3차7개년계획(1987-93)과 완충기(1994-96) 이후 경제계획이 발표되지 않고 있는 데서 알 수 있듯이 계획상화의 시도는 성과를 거두지 못하였다고 할 수 있다.

결국 가격현실화를 비롯한 경제조치들이 근본적인 공급부족의 문제를 해

인소유로 확대하고 있다. 즉 근로자 외에 노약자, 주부, 연금생활자 등의 경제활동에 따른 소득도 보장하며, 합법적인 시장활동과 연관된 제반 경제활동의 산물에 대한 소유를 인정한다는 것으로 북한주민들의 개인생산과 상거래 확산을 반영하고 있다. 제33조에서는 대안의 사업체계를 전제로 “국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적 공간을 옹기 이용하도록 한다”는 조항을 신설하고 있다.

29) 박경옥, “리윤본위를 배격하고 경제관리에서 가치법칙을 옹기 리용하는데서 나서는 중요한 문제”, 『경제연구』, 1996년 제2호, 리명호, “경제관리와 경제제도의 련관을 부인하는 기회주의적견해의 반동성”, 『경제연구』, 1998년 제1호, 박홍엽, “국영기업소의 상대적독자성과 그 표현”, 『경제연구』, 2001년 제2호 등에서 잘 나타나고 있다. 1990년대 후반의 보수화 경향에 대한 분석은 이영훈, “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화”, 북한연구학회, 『북한연구학회보』, 5권2호, 2001.12

결할 수는 없었으며 이에 따른 시장경제의 확대를 막을 수는 없었다. 더욱이 1999년 이후 이루어진 경제회생은 경제정책의 효과에 기인하기보다는 지원성 무역의 증가³⁰⁾와 개인생산 및 상거래 확대 등의 주민들의 자력갱생에 의존하는 바가 컸다는 점에서 계획경제 강화를 통한 경제난 해소는 기대하기 어려웠을 것으로 판단된다.

3. 2002년 「7.1 경제관리개선조치」

북한은 2002년 7월 1일 자원배분, 의사결정권, 인센티브 등 경제 전반적인 부문에서의 변화를 포함하는 「7.1 경제관리개선조치」를 취했다. 동 조치는 가격제도의 변화(시장에 의한 자원배분)를 중심으로 생산측면에서는 하부 생산단위의 의사결정권(분권화) 강화, 분배측면에서는 배급제 및 평균주의 타파와 노동 또는 ‘변수입’에 따른 분배(물적 인센티브 강화)로 이어지고 있다. 이상의 ‘7.1 조치’를 가격제도의 변화를 중심으로 분석해보기로 한다.

가. 가격제도 변화

(1) 가격제정 원칙의 수정

(가격결정)

북한은 투입되는 사회적 평균노동을 기준으로 가격을 결정하여 가격과 가치를 일치시키는 한편 대중소비품에 있어서는 예외적으로 가격과 가치를 능동적으로 괴리시켜 저가로 공급하는 원칙을 준수하여 왔다.

30) 이 시기 대외무역 및 남북교역이 증가하지 않았다면 북한은 계속해서 마이너스 성장을 했을 것으로 추정된다. 자세한 것은 이영훈, “북한무역 및 남북교역이 북한 경제성장에 미치는 효과분석”, 『경제분석』, 10권4호, 한국은행, 2004를 참조.

그러나 '7.1조치'로 인하여 가격결정 원칙 및 기준이 크게 변했는데, 변화된 가격결정 원칙은 국가의 개입을 줄이고 시장의 수요공급 원리를 확대 적용한다는 점이다. 그 결과 대중소비품이라 하더라도 공급이 부족할 경우 높은 가격을 설정할 수 있게 되었다. 비록 국가에 의한 가격결정 원칙을 폐기한 것은 아니지만, 수급상황에 따라 10일에 한번씩 검토하여 '적절한 가격'을 결정할 것을 지시할 만큼 신축적 조정을 가미하고 있으며³¹⁾ 가격결정의 부분적인 분권화가 이루어져 지방공장들도 자신들이 생산하는 소비재에 한해 가격결정권한을 갖게 되었다. 그리고 식량을 기준으로 해서 다른 상품의 가격을 결정하는 쌀 연동가격결정방식을 채택하였다.

(가격체계)

조세체계의 변화는 가격체계의 변화를 가져오는데, 북한은 거래수입금과 국가기업이익금을 폐지하고 이들을 국가기업이익금으로 통폐합하였다. 거래수입금이 폐지됨에 따라 '원가+거래수입금+이윤'으로 구성되어 있던 북한제품의 도매가격이 '원가+이윤'으로 단순화되었다.

가격체계의 단순화에 의해 1994년도 거래수입금 대상을 확대한 것보다 가격체계의 개선에서 한 걸음 더 나아가 국가가 인위적으로 가격결정에 개입할 여지를 줄임으로써 가격이 시장의 수급을 충분히 반영할 수 있는 여지가 확대되었다. 그 동안 거래수입금은 국가에 의해 기업소의 이윤을 조정하는 수단으로 사용되어 왔다. 기업소가 생산한 제품을 같은 가격으로 판매하더라도 거래수입금을 기업소마다 다르게 적용하면 이윤도 달라진다.³²⁾ 따라서 이러한 역할을 담당했던 거래수입금을 없앤다는 것은 기업소의 수익성을 국가가 인위적으로 조절하지 않겠다는 것을 의미한다. 결국 국가의 가

31) 이는 '7.1조치' 이후 2003년도 <종합시장활성화조치>에서 드러난 내용인데, “쌀, 기름을 비롯한 중요지표 상품의 한도가격을 설정, 수요와 공급에 따라 10일에 한번씩 검토하여 '적절한 가격'을 산출"할 것을 밝히고 있다.

32) 오선희, “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇 가지 문제”, 『경제연구』, 1994, 3호, pp. 36~37.

격왜곡에 따른 문제점을 시장가격의 기능 확대를 통해 해결해 나가겠다는 것이다.

(2) 가격현실화조치

북한은 ‘7.1조치’를 단행하면서 모든 가격을 평균 25배정도 인상하였다. 그 대상은 소비재뿐만 아니라 봉사료 및 공공요금, 생산재 등 경제 전반에 유통되는 모든 항목들이 포함되어 있다.

또한 북한정부는 근로자의 임금을 노동강도의 차이에 따라 차등지급하고 국가에서 생산원가를 고려하지 않고 지급하던 각종 가격보조제도를 폐지하였다. 우선, 북한당국은 임금수준을 평균 약 20배 인상하여 1인당 임금수준을 월 2,000원 정도로 책정하였는데, 이는 가격현실화조치로 상품가격이 인상됨에 따라 근로자들의 구매능력을 유지해 주기 위한 조치라고 한다.³³⁾ 이와 함께 북한은 “이제부터는 그 누구를 막론하고 자기가 탄 생활비로 생활, 절대로 공짜·평균주의는 없다”고 강조하면서 국가부담에 의한 가격보조의 폐지, 생산성을 초과하여 지불되는 임금 및 각종수당의 폐지, 여행경비·가급금(=수당)·간식비 등의 현실화 조치를 취하였다.³⁴⁾

그러나 공짜 및 평균주의 배경, 가격보조의 폐지 등은 새로운 것이라기보다는 이미 진행되어 온 현상을 제도화한 것에 불과한 면이 강하다. 예를 들어 ‘7.1조치’로 배급제가 폐지된 것으로 알려져 있으나 사실은 그렇지 않다. 생필품의 배급제는 이미 1990년대 들어서면서 유명무실해진 반면³⁵⁾ 식량배

33) 세대 당 가족수를 4명으로 할 경우 새로운 가격체제하에서 생계를 꾸려나가는 데 필요한 비용은 월 4000원 정도이며, 통상 가족 중 2명이 노동에 종사하므로 1인당 임금수준은 월 2000원 정도가 되어야 한다는 것이다(강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적해석(1) - 전반적가격과 생활비의 개정조치를 중심으로”, 『KDI북한경제리뷰』, 2002. 10, p. 37).

34) 그러면서도 사회주의제도의 우월성을 높인다는 명분에서 무상치료제, 무상의무교육제, 사회보장제와 영예군인우대제를 비롯한 30여종의 사회적 시책은 계속 실시하도록 하였다.

35) 북한에서는 90년대 들어서면서 명절(김일성, 김정일 생일, 신정 등) 때 생필품을 배급하는 것을 제외하면 생필품 배급은 거의 중단되었다. 하지만 명절 때의 배급은 지금도

급제만이 <고난의 행군>기 이후 현재까지 부분적으로 유지되고 있으며, '7.1조치'는 이러한 관행을 인정하고 있을 뿐이다.³⁶⁾

그럼에도 불구하고 '7.1조치'에서의 가격현실화에 따른 가격인상폭은 1992년 가격현실화에 비할 바가 아닐 정도로 과격적이다. 또한 북한당국이 가격제도 개선의 실질적인 이유를 기존 가격제도의 문제에서 찾고 있음을 공식적으로 드러내고 있다. 북한당국은 '7.1조치' 당시 문건을 통해, 주민들이 낮은 국정가격으로 국가물자를 빼돌려서 농민시장에서 높은 가격으로 판매하여 이익을 취하는 반면 국정가격으로 판매해야 하는 국가 생산단위들의 손실을 보전하기 위해 정부는 막대한 재정지출을 지속해야 하는 고충을 실토하고 있다.³⁷⁾ 과격적인 가격인상폭과 북한당국의 기존 가격제도에 대한 공식적인 문제제기는 그만큼 시장경제의 확산과 이중가격 괴리에 따른 폐해가 심각했음을 반증하고 있는 것이다.

북한당국은 이를 해결하기 위해 가격을 현실화한 데다 시장수급을 충분히 반영할 수 있도록 가격제도를 변경하였다. 현실화된 높은 가격에서는 생산단위들

유지되고 있는데, 일례로 2005년도 신정 예는 세탁비누 1장, 소주 1병(4홉), 6가구 단위로 맛내기 1봉지씩 배급되었고, 일부 지역에서는 가구당 달걀을 3~4씩 분배했다. <조선일보>, 2005.1.10.

36) 따라서 대부분의 전문가들이 '7.1조치'를 계기로 배급제도가 실질적으로 폐지되었으며 이를 근거로 '7.1조치'의 개혁적 성격을 강조하고 있는 것은 잘못된 것이다. 일례로 최근 '7.1조치'를 종합적으로 분석하고 있는 서재진은 식량이 무상이 아니라 '판매'된다는 점에 근거하여 전면적으로 배급제가 폐지되었으며(서재진, "7.1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의와 개혁", 통일연구원, 2004, p. 67) 이는 '북한 사회주의체제에서 가장 큰 변화'(앞의 글, p. 89)라고 주장하고 있다. 그러나 이러한 평가는 배급제의 개념과 기능에 대한 오해에서 비롯된다. 배급제는 "국가가 공급량이 제한되어 있는 상품의 분배와 소비를 조절하기 위하여 일정한 기준에 따라 상품을 판매공급하는 임시적인 제도"(『경제사전1』, 평양: 사회과학출판사, 1985. p. 666)이다. 즉 배급제는 무상으로 공급하는 것이 아니라 판매의 형식을 띠고 있다. 또한 쌀의 배급제는 현재 북한경제체제 유지와 관련하여 매우 중요한 역할을 담당하고 있어 당분간 폐지하기 어렵다고 판단된다.

37) "농민시장에 ... 그 대부분이 낮은 가격(싼가격) 공간을 이용하여 국가물자들을 몽텅이로 빼내어 팔고 있는 것들이다. ... 지금 국가 가격이 농민시장 가격보다 낮은 데로부터 장사행위가 성행하여 국가에는 상품이 부족하나 개인들에게는 상품이 쌓여있는 현상이 초래되고 있다. ... 지금 국가에는 돈이 없지만 개인들에게는 국가의 2년분 예산액이 넘는 돈이 깔려 있다." 자세한 것은 북한 내부 문건, "7.1 경제관리 개선조치에 대하여", 2002. 7 참조.

이 만성적인 적자에서 벗어날 수 있게 되므로, 변경된 가격제도는 “생산자를 우대하는” 측면도 지니고 있다.³⁸⁾

나. 경제관리방식의 변화

가격제도와 함께 경제관리방식이 변화었는데, 이는 실질적인 독립채산제 실시로 집약되어 나타난다. 우선, 북한은 국가의 계획작성에 있어 계획의 일원화·세부화를 다소 완화하여 부분적으로 하부기관에 계획기능을 위임하였다. 또한 과거에는 기업이 번 돈을 어디에 써야 한다는 세부 항목이 있었지만 ‘7.1조치’를 계기로 기업이 국가납부금을 제외한 나머지 돈을 자기 계산으로 쓸 수 있게 되었다. 이처럼 기업의 의사결정권이 확대된 것은 국가가 기업에 대한 자금지원을 축소한 데 따른 것으로, 대보수자금공급을 폐지하고 기본건설자금 공급을 축소함에 따라 기업에 대한 국가의 자금지원은 기본건설자금 공급 중 일부만 남게 되었으며,³⁹⁾ 나머지 자금은 자체 수익

38) “경제사업에서 실리를 보장하고 생산자를 우대하는 원칙에서 가격을 전반적으로 다시 제정하였다. 원래 경제사업에서 실리는 돈으로 계산하며 그 바탕에는 가격이 놓여 있다. 따라서 가격은 모든 경제적 계산의 기초를 이룬다. 그러므로 가격을 바로 정하는 것은 나라의 경제발전과 인민생활 향상에 매우 중요한 의의를 가진다.” 북한 내부 문건, “7.1 경제관리 개선조치에 대하여”, 2002. 7.

39) 과거 국가가 기업에 지원하던 예산지원이 대부분 폐지 또는 대폭 축소되었다. 독립채산제 기업소의 경우 유동자금공급은 1985~95년 사이에, 대보수자금공급은 2002년에 폐지되었으며 기본건설자금도 1985~95년 중 일부 축소된 후 2002년 재정관련 개선조치로 크게 축소되었다. 이에 대한 자세한 분석은 문성민, “북한 재정제도의 현황과 변화추이”, 한국은행, 2004 참조.

<표> 인민경제비 관련 제도변화

<변경전>			<변경후>
기본건설 자금공급	고정재산의 신설	현행과 동일	기본건설자금공급
	고정재산의 확대재생산	일부 자체자금으로 가능하도록 제도 변경	
	고정재산의 단순재생산	제도적으로는 폐지 단, 감가상각금 적립시까지 존속	
대보수자금공급		폐지	
유동자금공급		폐지	

또는 은행대출을 통해 해결하게 되었다.

한편 기업경영관리 평가에 있어 ‘변수입지표’를 도입하였다. 변수입은 시장경제에서의 부가가치, 즉 “임금+이윤(국가기업이득금+사내유보이윤)”에 해당되는데, 변수입의 증가는 국가기업이득금, 사내유보이윤, 임금의 동시적 증가로 연결되어 기업과 근로자들의 인센티브를 제고하게 된다.

이러한 변수입지표의 가장 큰 특징은 기업의 실적 평가가 계획달성 여부에서 판매실적으로 전환되었다는 점이며, 그에 따라 독립채산제 기업들의 경제활동은 시장의 수급상황에 의해 영향을 받지 않을 수 없게 되었다. 기업 간에 합의된 가격으로 필요한 물자를 판매할 수 있도록 제도화하였으며,⁴⁰⁾ 생산단위들은 부과된 생산계획의 초과분을 시장에 내다팔 수 있도록 허용되었기 때문이다.⁴¹⁾ 더욱이 ‘7.1조치’를 계기로 각 생산단위는 변수입중 일부로 종업원의 임금을 지급해서 종업원들의 생계를 책임져야 하기 때문에,⁴²⁾ 주력 업종 이외의 제품을 생산해서라도 시장변화에 적응하지 않을 수 없게 된 것이다.

자료: 문성민, “북한 재정제도의 현황과 변화추이”

- 40) “<인터뷰 > 조선무역성 김용술 부상” <조선신보>, 2004.12.11. 그러나 기업간 거래가 어느 정도 허용되고 있는지는 밝히지 않고 있다.
- 41) 북한 내각 상업성 장두길 상업국 부국장의 조총련 발행잡지 『조국』, 2004.11월호와의 기자회견, <연합뉴스>, 2004.10.21; 북한당국은 <종합시장 활성화조치>를 통해 기업소·협동농장도 시장활동에 참여, 제품을 판매(통일거리 시장의 경우 판매매대의 약 5%를 공장·기업소의 몫으로 배정)할 수 있도록 했으며, 국가계획 초과달성 유도를 위해 공장·기업소는 기본제품의 부산물로 생산된 생필품의 30% 한도 내에서 시장판매를 허용하였다(<조선신보>, 2003.12.22.),
- 42) 김00(함북 길주, 2003)의 증언, 한편 서재진(p. 50)도 탈북자의 증언을 통해 이를 입증하고 있다.

IV. 북한 경제정책의 평가

1. 북한 경제정책의 성과와 특징

가. 북한 경제정책의 성과

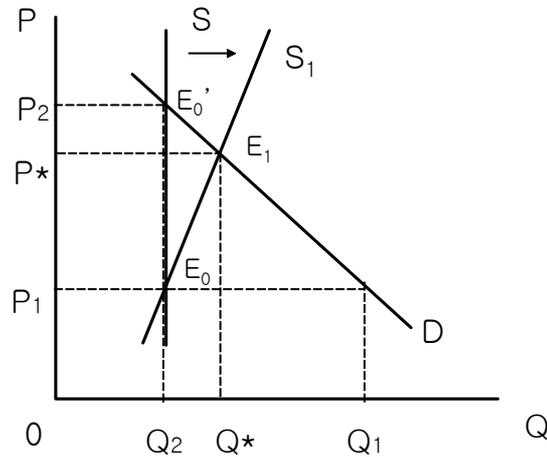
북한 경제정책 특히 '7.1조치'의 성과를 평가하기에는 아직 충분한 시간이 지난 것은 아니다. 제도의 변화는 규칙과 조직뿐만 아니라 경제행위의 변화를 야기하면서 일정한 성과를 낳게 되는데, 경제행위의 변화와 그에 따른 성과는 오랜 시간에 걸쳐 나타나기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 '7.1조치'의 성과와 한계를 논리적 차원에서 분석하고, 최근의 경제현황을 통해 부분적으로 이를 실증 분석하고자 한다.

'7.1조치'의 기대효과를 그림으로 간단히 요약해보면 <그림 4-1>와 같다. 우선, 일련의 가격제도 개선을 통해 가격은 시장의 수급을 반영하여 결정되며, 실질적인 독립채산제 실시 등으로 인해 경제주체들은 경제적 자립과 시장경쟁이 강요됨에 따라 과거와 달리 시장가격에 민감하게 반응하게 된다. 즉 시장가격이 상승하면 공급을 확대하여 이익을 얻으려 노력하게 됨으로써, 공급곡선이 가격에 비탄력적 형태에서 우상향하는 형태, 즉 $S \Rightarrow S_1$ 으로 바뀌게 된다. 이와 함께 국정가격은 시장가격을 고려하여 P_1 에서 P^* 로 암시장가격은 P_2 에서 P^* 로 조정되고($P_1, P_2 \Rightarrow P^*$) 공급 역시 Q_2 에서 Q^* 로 증가함으로써 가격왜곡의 해소 및 생산증대($Q_2 \Rightarrow Q^*$)를 기대할 수 있게 된다.

그러나 가격이 상승하더라도 공급제약으로 인한 자원부족으로 공급을 충분히 늘일 수 없기 때문에 기울기는 수직에 가깝다. 그에 따라 탄력적인 공급구조를 갖는 경제에 비해, 공급의 변화는 물가 및 소득 양쪽에 보다 큰 영향을 미치게 되며 수요의 변화는 소득보다는 물가에 큰 영향을 미치게

된다.43)

<그림 4-1> 북한 경제개혁의 기대효과



한편 ‘7.1조치’로 인해 국정가격과 시장가격간의 괴리를 조정하는 기간이 단축된다 하더라도, 완전한 가격자유화가 이루어지지 않은 상황이기 때문에 수급의 변화로 인해 새로운 시장가격이 형성된다 하더라도 국정가격이 곧바로 조정되지 않는다면 일정 기간 이중가격의 형성은 불가피하다.

나. 북한 경제정책의 특징

이러한 변화는 ‘7.1조치’에 의해 한순간에 이루어진 것이 아니라 점진적으로 이루어졌다고 할 수 있다. 이를 <그림 4-1>을 이용하여 설명하면, 공급 곡선은 농민시장이 확산됨에 따라 경제주체들이 가격에 민감하게 반응하게 되면서 점차 우상향하는 방향으로 바뀌어 왔고 1990년대 초의 가격현실화

43) 공급제한 하에 이루어진 경제정책이 공급문제를 해소하지 못하면 악성인플레이와 공급부족의 지속으로 이어질 수 있다. 북한정부가 1990년대 이후 시장경제를 수용하면서도 억제조치를 취하게 된 이유 중의 하나도 가격현실화를 비롯한 경제정책들이 공급확대를 보장해주지 못하는 반면 급격한 인플레이만 초래할 수 있기 때문이라 판단된다.

조치를 계기로 균형점은 E_0 와 E_0' 에서 E_1 로 이동하기 시작했다. 그러나 이러한 변화가 계속된 것은 아니다. 오히려 1990년대 후반에는 시장화를 억압하고 국정가격을 고수함으로써 이중가격이 다시 형성·심화되었고(새로운 E_0 와 E_0'), 다시 '7.1조치'의 가격현실화로 새로운 균형점(새로운 E_1)으로 수렴하게 되었다.

이처럼 북한의 경제정책은 시장화의 일방적 수용이 아니라 수용과 억압이란 이중적 대응을 내포하고 있으며, 시기적으로도 시장경제의 수용과 억압, 그리고 재수용이 반복되면서 시장경제가 확대되는 나선형의 발전추세를 반영하고 있다. '7.1조치'는 이러한 '시장과 계획의 이중운동(double movement)'⁴⁴⁾의 한 과정으로서, 1990년대 후반의 반시장적 조치들에 따른 부작용을 극복하기 위해 1990년대 초반의 조치들에 비해 질적 차이를 보일 만큼 시장경제를 보다 적극적이고 종합적으로 수용하고 있다.⁴⁵⁾

북한의 경제정책이 시장경제에 대해 수용과 억압의 이중성을 보이면서도 억압적 성격이 강한 이유는 일련의 조치들이 시장경제로의 체제전환을 위한 프로그램의 일환이라기보다 계획경제를 회복하기 위한 경제정상화 조치의 성격이 강하기 때문이다. 물론 계획경제를 고수하려는 정부의 의지는 시장경제의 진전으로 침식·약화되었을 뿐만 아니라 '7.1조치'에서는 정부가 부분적으로 시장경제의 진전을 활용하는 측면도 보이고 있지만,⁴⁶⁾ 1990년대

44) 1990년대 이후 북한경제의 특징을 시장화로 보고, 그것의 특징을 '자생적 시장화'로 규정하고 그것의 전개를 폴라니의 '시장과 사회의 이중운동(double movement)'의 변주인 '시장과 계획의 이중운동'으로 분석하고 있는 연구로 이영훈, "1990년대 이후 북한경제: 시장화에 따른 일상과 정책의 변화를 중심으로", 전창환·김진방 외, 『위기 이후 한국 자본주의』, 서울: 풀빛, 2004 참조. 이에 대한 보다 구체적인 분석은 이영훈, "북한의 농민시장"을 참조

45) 이런 측면에서 '7.1경제관리개선조치'를 '경제개혁'으로 평가하게 된다. 하지만 본 연구는 북한의 변화 단계가 아니라 변화 메카니즘에 분석의 초점을 두고 있으며, 이를 토대로 북한의 경제정책이 필연적으로 경제개혁으로 전개되지 않을 수 없음을 드러내는 데 목적이 있다. 참고로 현 단계 북한 경제개혁의 구체적인 단계를 박형중은 '부분개혁체제'로 평가하고 있는 반면 정영철은 '체제의 개혁'으로 평가하고 있어 대조를 이루고 있는데, 이에 대해서는 박형중, 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영·개혁과 변화』, 서울: 해남, 2002와 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, 서울: 선인, 2004를 참조하기 바란다.

46) 북한당국이 경제정책을 통해 추구해온 것은 경제정상화이고 적어도 지금까지는 시장경

이후 북한의 경제정책은 전반적으로 국가의 선도적 성격보다는 공급제약으로 인해 주민들에 의해 전개되어 온 ‘자생적 시장화’의 사후적 인정이란 성격이 강하게 나타나고 있다. 이 점은 다른 체제전환국들과의 차이점이기도 한데, 다른 체제전환국들은 체제전환 전후로 북한처럼 심각한 공급부족과 그에 따른 급속한 ‘자생적 시장화’를 경험하지 않았으며 체제전환 또한 정부의 주도하에 이루어졌다는 점에서 북한과는 다르다는 것이다.

그럼에도 불구하고 ‘7.1조치’에 의미를 부여할 수 있는 이유는 제도화를 통해 불확실성을 줄임으로써 경제주체들이 안정적으로 개인이익을 추구할 수 있는 환경이 조성되고,⁴⁷⁾ 이를 통해 향후 시장경제가 더욱 확대될 가능성을 열어 놓았다는 점에 있다. 경제주체들이 시장가격에 대해 보다 민감하게 반응하게 되었을 뿐만 아니라 신속적인 가격조정이 제도화됨에 따라 그 조정속도는 과거에 비해 단축될 것이라 판단된다.

그러나 정부의 공급능력 부족으로 E_1 으로 표현된 경제정상화가 유지될 수 있는지는 불투명하다. 제도화로 인해 가격조정 속도가 빨라지겠지만, 국가에 의한 가격결정은 획기적인 대외관계 개선이 없는 한 공급부족으로 인한 국정가격과 시장가격의 괴리가 나타나고 이에 따른 계획경제의 위축과 시장경제의 확산의 논리가 재현될 수 있다.

2. 북한 경제정책의 한계

가. 공급제약에 따른 정책의 한계

제를 수용한다 하더라도 계획경제의 틀 안에서이다.

47) 북한은 ‘7.1조치’ 이후 제품생산허가법(2002.7.3), 화폐유통법(2003.6.5), 재정법(2004.4.22), 상업법(2004.6.24) 등 경제관련 법들을 대폭 개정 및 제정하고 있다. 한편 노스(D. North)는 제도의 중심역할을 인간의 상호작용에 안정적인 구조를 제공함으로써 불확실성을 줄이는 것으로 설명하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, 1장을 참조할 것.

(1) 공급부족에 따른 정책선택의 제약

북한은 사회주의권의 붕괴 이후 심각한 공급부족에 처하게 된다. 더욱이 ‘테러지원국’으로 지정됨으로써 국제금융기구로부터의 원조 및 차관, 그리고 첨단기술 등을 제공받을 수 없을 뿐만 아니라, 낮은 수출경쟁력과 경화부족으로 기계·설비 등의 생산재 수입을 확대하는 데도 한계가 있다. 이에 따른 공급제약은 북한 경제정책 변화의 기본 동인이자 향후 북한 경제개혁의 가장 큰 제약요인이 되고 있다.

그 결과 경제구조는 가격에 대해 매우 비탄력적인 공급구조를 갖게 된다. 이와 같은 경제구조에서 공급감소는 가격탄력적인 공급구조에 비해 소득과 물가 양쪽에 보다 심각한 악영향을 미치게 되며, 수요확대 정책은 가격탄력적인 공급구조와 반대로 실질소득에는 영향을 거의 미치지 못하는 반면 물가상승을 크게 자극하는 결과를 낳게 된다. 결국 북한의 경제정책은 공급확대 정책을 제외하고는 유효한 정책수단이 없으나 공급을 확대할 수 있는 수단이 매우 제한되어 있다는 한계를 갖고 있다.

(2) 가격정책의 한계

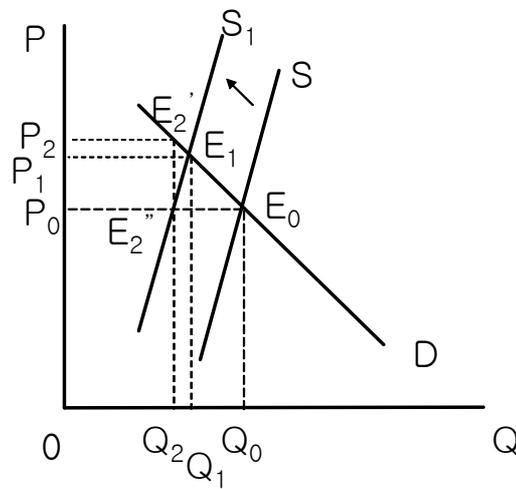
북한은 식량, 에너지, 주요 원자재 등이 절대적으로 부족하고 이들의 일부를 외부에 의존하고 있기 때문에 자연재해와 같은 내부 요인 외에도 무역상대국의 경제상황 변화와 같은 외부 요인에 의해 공급이 크게 변동되는 취약한 경제구조를 보이고 있다. 이로 인해 북한은 이들 식량 및 주요 생산재의 안정적 공급을 선차적 과제로 제기해 왔으며, ‘7.1조치’ 이후에도 식량 및 주요 생산재의 가격을 통제할 가능성이 있다. 김정일은 공급문제가 해소될 때까지 가격규제 가능성을 시사하고 있으며,⁴⁸⁾ 실제 쌀에 대한 가격통제

48) 이와 관련하여 김정일도 “국가 무상공급 없앨 건 없애자”라는 문건을 통해 가격현실화조치에 하나의 단서를 달고 있다. 식량과 소비재공급문제가 풀린다는 전제하에 식량과 소비재, 그리고 임금이 조정될 수 있다는 것이 그것이다. “경제생활에서 공짜가 많은데, 이런 것들을 정리해야 하고 무상공급·국가보상·기타 혜택들도 검토해 없앨 것은 없애야 한다. 앞으로 식량과 소비품 문

(배급가격)를 실시하고 있다.

그러나 향후 물가안정을 위한 가격통제는 다음과 같은 문제를 야기하게 된다. 예를 들어 문제가 되는 공급축소의 경우, <그림 4-2>와 같이 시장균형은 $E_0(Q_0, P_0) \Rightarrow E_1(Q_1, P_1)$ 로 이동하게 되지만, 가격을 P_0 로 통제하게 되면 초과수요로 인해 균형점은 $E_0(Q_0, P_0) \Rightarrow E_2'(Q_2, P_0)$ 와 $E_2''(Q_2, P_2)$ 으로 이동하게 된다. 그에 따라 이중가격에 따른 시장경제확산의 논리가 재현될 뿐만 아니라 생산이 Q_1 에서 Q_2 로 감소하는 등의 부작용이 따르게 된다.

<그림 4-2> 가격통제의 효과



(3) 소득정책의 한계

북한은 ‘7.1조치’를 통해 재화의 공식가격을 약 25배 인상함과 동시에 임금을 약 20배 인상하였다. 임금인상 폭은 공식가격의 인상폭에 비해 작다.

제가 풀리면 근로자들은 자기 수입으로 식량도 제값으로 사먹고, 살림집도 사서 쓰거나 온전한 사용료를 물고 쓰도록 해야 하며, 이를 위해 상품가격과 생활비를 전반적으로 고쳐 정해야 한다. 무료교육·무상치료·사회보험 등 사회주의 우월성을 집중 보여주는 것들을 제외한 일부 불합리한 사회적 시책들은 현실적 조건에 맞게 정리해야 한다.” 김정일, “국가 무상공급 없앨 건 없애자”, <중앙일보>, 2002.8.2

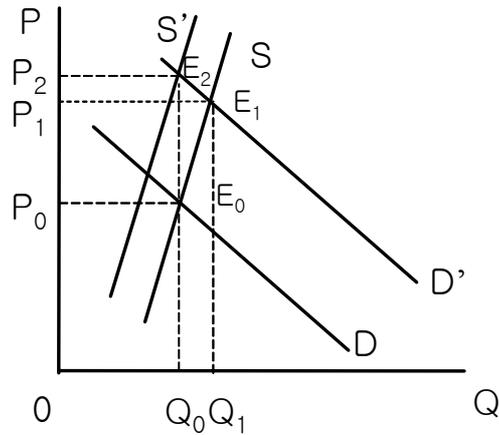
하지만 공식가격은 실제 많은 거래가 이루어지고 있는 시장의 가격을 반영하여 조정되었고 시장가격은 변하지 않았기 때문에 상대적으로 임금이 대폭 오른 것이 된다. 만약 국가상점(국정가격)이 제 기능을 못하는 상황이라면 실제 물가는 그대로이고 임금만 20배 오른 셈이 된다. 이로 인해 일시적이나마 소득이 상승하게 된다.

이러한 사정은 '7.1조치'를 전후로 주민소득의 구매력을 비교해보면 분명해진다. 세대 당 가족수를 4명으로 할 경우, '7.1조치'로 통상 가족 중 2명이 노동에 종사하여 평균 임금을 받는다면 한달 4,000원의 수입으로 약 90kg (4,000원/44원)의 쌀을 구입할 수 있으며, 이로써 4인가족의 기본적인 생계 (1인당 0.6kg/일*30일*4인 = 74kg)를 해결하고도 남게 된다. 그러나 '7.1조치' 이전에는 공식임금 100원 외에 다른 소득을 포함하더라도 이와 같은 수준의 기본적인 생계를 해결할 수 없었다.⁴⁹⁾

이처럼 높게 책정된 임금은 수요증대를 낳게 되는데, 문제는 비탄력적인 공급구조로 인하여 수요의 증가가 생산을 크게 증가시키지는 못하는 반면 물가를 크게 상승시키게 된다는 점이다($E_0 \Rightarrow E_1$). 더욱이 장기적으로는 비용상승의 효과로 인해 공급감소를 초래하면서 물가를 더욱 상승시키게 된다 ($E_0 \Rightarrow E_2$).

49) 비록 임금이 생계비로서의 의미를 상실한 상황에서 공식임금과 물가를 비교하는 것은 한계가 있으나 '7.1조치' 전후로 임금과 쌀의 시장가격을 비교해보면, '7.1조치' 이전에는 공식임금이 100원 쌀의 시장가격이 kg당 약 50원 내외였는데 반해 '7.1조치' 직후에는 공식임금이 2,000원 쌀의 공식가격이 kg당 44원으로 '7.1조치'에서의 임금인상 폭은 지나치게 높게 책정되었다고 판단된다. 참고로 2004년 9월에는 공식임금 2,000원 쌀의 시장가격 kg당 900원으로 공식임금으로는 쌀 2kg밖에 살 수 없게 되는데, 이는 '7.1조치' 이전 공식임금 100원으로 쌀 2kg밖에 살 수 없는 상황과 유사하다. 즉 공급증가를 수반하지 않는 인위적인 임금상승은 물가상승만을 초래하게 됨을 보여 준다.

<그림 4-3> 공급제한 하의 소득정책의 효과



결국 ‘생활비’로서의 의미를 상실한 임금을 ‘7.1조치’를 계기로 정책적으로 인상하였으나, 임금지불에 따른 통화증발과 공급제한으로 인해 물가가 급격히 상승함으로써 임금은 다시 ‘생활비’로서의 의미를 잃어가고 있는 중이라 할 수 있다.

나. 물가상승과 소득분배의 악화

공급제한 하에서 가격정책과 소득정책의 한계를 ‘7.1조치’ 이후 경제상황을 통해 구체적으로 보기로 하자.

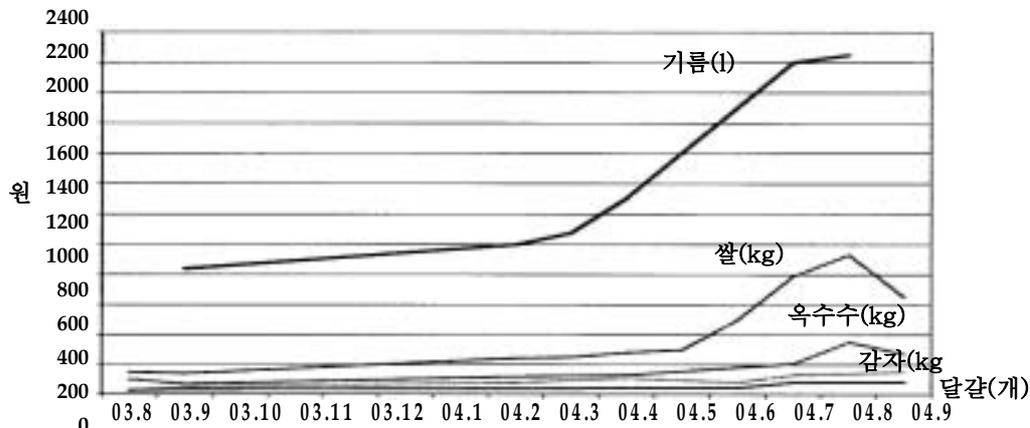
(1) 실질소득의 정체와 물가상승

‘7.1조치’ 이후 소득은 크게 증가하지 않았으나 물가는 크게 상승하였다. 실질소득은 북한의 경제성장률의 변화(2001년 3.7%, 2002년 1.2%, 2003년 1.8%)에서도 알 수 있듯이 크게 증가하지 않았다. 반면 현재 북한 물가를 대표한다고 할 수 있는 쌀 가격⁵⁰⁾은 큰 폭으로 변동하면서 ‘7.1조치’ 당시에

비해 한때 거의 20배 가까이 오르기도 했다.

이러한 현상은 일차적으로 공급제한 하에서 임금인상에 따른 통화증발의 결과라 할 수 있다. 이에 더해 공급변동, 특히 식량공급사정이 물가에 큰 영향을 미치고 있다. 식량가격은 공급의 특성상 계절적 변동이 매우 큰데, 2004년도 쌀의 시장가격 추이를 보면, 2004. 4~5월 쌀 kg당 300원, 7월 500원대, 8월 800원대, 9월 900원대로 인상되었으며,⁵¹⁾ 이와 함께 기름, 옥수수 등 주요 식량 및 식품가격이 비슷한 상승률을 보였다.⁵²⁾

<그림 4-4> 2003~04년 평양의 시장가격 추이



자료: FAO/WFP(2004).

50) 북한에서 주식은 쌀과 옥수수이며, 쌀은 주요곡물생산의 약 40%를 차지한다. 식량부족의 상황과 쌀을 중심으로 전반적인 가격들이 조정되는 쌀연동가격결정 방식 하에서 쌀 가격이 물가전반에 미치는 영향이 지대하다.

51) FAO/WFP(2004)에 따르면, 공식환율은 170원/유로이나 비공식 시장환율은 2003년 10월 1,000원/유로에서 2004년 8월에는 2,200원/유로로 상승하였다가 11월에는 1,600원/유로로 내려가고 있었다.

52) 이러한 곡물가격의 동향은 환일본해경제연구소(ERINA) 조사결과(<동경신문>, 2004.10.3, <연합뉴스>에서 재인용)에서도 확인되고 있는데, 북한의 8월 쌀값이 4개월전에 비해 2배 올랐으며 옥수수와 콩도 비슷한 상승률을 보였다고 한다. 그러나 10월에는 쌀 가격이 전반적으로 25% 하락했는데, 평양지대인 황해남도 지역에는 10월 말 400원까지 떨어졌으며, 산악지대인 함경북도 지역에는 9월초 1,020~1,200원이었는데 12월 700~750원선으로 떨어졌다고 한다. <연합뉴스>, 2004.12.28.

이러한 가격변동의 원인은 곡물생산의 계절적 특성 외에도 순조롭지 않았던 곡물도입에 기인한다고 판단된다. 식량의 공급곡선이 가격비탄력적인 데다 공급부족 상황에 있기 때문에, <고난의 행군>기 전후의 곡물공급과 쌀값 변동에서 드러나듯이⁵³⁾ 곡물 50만톤 정도의 변화에도 가격이 민감하게 반응하게 된다. 그런데 시장에서 거래되는 중국산 곡물이 2003년도 중국의 곡물작황이 매우 저조하여 전년(1~9월) 대비 65% 감소하였고, 2000년 이후 국제사회의 대북식량지원에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 남한(2000년 50만톤, 2002~2004년 매년 40만톤)의 2004년도 식량지원이 10월에야 시작됨으로써,⁵⁴⁾ 식량가격이 단기간에 급등하는 현상을 보였다.

(2) 불평등한 분배와 빈부격차 심화

임금상승은 물가상승을 유발함으로써 평균적인 실질소득은 전과 크게 차이를 보이지 않지만, 물가상승은 빈부격차를 심화시키게 된다. 더욱이 공급계약으로 인해 임금뿐만 아니라 식량배급이 모든 주민들에게 공평하게 이루어지는 게 아니라 선별적으로 이루어지고 있기 때문에 빈부격차는 확대된다.

공장이 가동되고 있는 군수공업과 같은 주요 공장·기업소의 경우는 임금과 배급을 비교적 정상적으로 지급하는 반면, 가동이 중단되었거나 가동률이 매우 낮은 공장·기업소의 경우는 근로자들을 일시적으로 해고하고 있으며 임금과 배급을 제대로 지급하지 못하고 있는 형편이다.⁵⁵⁾

53) 1994년도 곡물생산량은 461.5만톤으로 평년 공급량에 약 50만톤 정도 미달하고 있었으나, 대량의 아사자를 발생시키면서 이듬해인 1995년 kg당 쌀값은 80~200원으로 <고난의 행군>기 이전에 비해 4~8배 정도로 인상되었다.

54) 2004년도 쌀 지원은 현재까지 1차 10만톤 고성(10.14)과 개성(10.15) 2차 10만톤 남포(12.5)와 함흥(12.11)에서 이루어졌다(통일부 www.unikorea.go.kr). 한편 분배현장 확인 결과 지역마다 조금씩 차이는 있으나 북한은 주민들에게 남한 쌀을 kg당 46원, 1인당 300~380g/일, 월 2회 공급하고 있었다고 밝히고 있다(통일부, 『통일백서2004』, p. 167). 즉 남한의 쌀 지원은 시장거래가 아니라 배급의 형태로 분배되고 있다.

55) FAO/WFP(2003년)는 “최근 많은 공장과 군에서는 임금의 50~80%만 지급되고 있다”고 보고하고 있으며, ‘7.1조치’ 이후 탈북한 주민들에 따르면 정상적으로 임금을 받는 공장·기업소가 드물다고

FAO/WFP(2004)에 따르면 최근에는 근로자의 약 30%가 영구적이거나 일시적 실업상태에 있다고 한다.

그런데 도시주민들이 배급을 통해 식량을 구입하는 양은 1인 300g/일로 국가배급 목표량 575g/일의 절반 정도를 차지하고 있으며(FAO/WFP 2003, 2004), 나머지는 시장에서 구입하여 충당해야 한다. 배급을 통해 식량을 구입하게 되는 경우 쌀 kg당 44-46원 정도이나 시장에서 구입하게 되면 10배 이상의 금액인 500원(2004년 7월 기준)을 지불해야 한다.

따라서 국가의 보조금이 없어진 상태에서 공장·기업소로부터 임금과 배급을 제대로 못 받을 뿐만 아니라 장사할 능력조차 없는 주민들의 경우는 물가상승으로 인해 ‘7.1조치’ 이전에 비해 큰 타격을 받게 되는 것이다.⁵⁶⁾

V. 북한 경제개혁의 전망

1. 단기전망

향후 경제정책의 주된 방향은 물가를 안정적으로 관리하면서 공급제약을 점진적으로 해소하는 데 주력하게 될 것이다. 이를 위해 북한 정부는 공급 확대 중심의 경제정책을 전개해나갈 것이다. 공급제약 하에서의 통화 및 재정정책(수요관리정책)은 소득증가보다는 물가상승을 크게 유발할 뿐만 아니라 장기적으로는 실질소득조차 감소시킬 가능성이 있기 때문이다. 그러나 총공급의 증대는 생산성 향상과 요소투입 증대를 통해 이루어지는데, 현재

증언하고 있다.

56) FAO/WFP(2004)는 “(도시주민들에 대한) 국가배급체계는 단지 1일 에너지 필요량의 50%만 배급할 뿐이다. 빈곤한 가구는 식품의 시장가격이 계속 올라가기 때문에 구매력은 더욱 악화되어 식량구입에 대한 접근이 심각하게 어려운 상태에 있다”고 보고하고 있다.

북한으로서는 국제사회로부터 대규모 자본 및 생산성향상을 위한 기술의 도입이 매우 제한된 상황이므로, 총공급의 증대를 위한 정책선택의 여지 또한 매우 제한되고 있다. 따라서 이런 한계 속에서 선택 가능한 후속 개혁조치는 가격개혁, 화폐 및 금융개혁, 그리고 소유개혁 등이 제기될 수 있으나 그 효과 역시 매우 제한될 것으로 판단된다.

첫째, 가격개혁의 가능성을 살펴보면 우선, 임금 및 쌀값(배급가격) 등을 재차 현실화하여 인센티브를 제고하는 방안을 고려할 수 있다. 최근 임금인상설이 보도되고⁵⁷⁾ 있는 만큼 현실성이 없지 않다. ‘7.1조치’ 이후 물가상승으로 생활비로서 임금의 의미는 작아졌으며, 쌀의 이중가격은 쌀의 시장거래를 확대하고 있기 때문이다. 그러나 ‘7.1조치’이후 물가상승에서 입증되었던 것처럼, 이들의 가격현실화를 통해 인센티브를 제고한다 하더라도 원자재부족으로 인해 총공급이 증가할 여지는 크지 않은 반면 물가만을 크게 인상시킬 가능성이 크다.⁵⁸⁾ 그렇다고 무한정 임금과 쌀값을 고정해둘 수는 없다. 이는 곧바로 과거처럼 계획경제의 축소와 시장경제의 확산을 야기하기 때문이다. 따라서 일정 범위 내에서 점진적인 가격현실화를 추진할 가능성이 있다.

다음으로 전면적인 국정가격의 폐지 가능성을 검토해보기로 하자. 최근 국정가격의 전면폐지 전망이 보도될 만큼⁵⁹⁾ 그 가능성이 없지 않으나, 아무리 시장가격이 국정가격을 대체해가고 있는 상황이라 하더라도 전면적으로 국정가격을 폐지한다는 것은 현 단계 북한 경제구조의 특성상 불가능하다고 판단된다. 자원제약 하에서 국정가격을 전면적으로 폐지하게 되면 물가

57) 북한당국이 연초에 주민들의 생활비를 대폭 인상할 방침이며 인상폭이 클 경우 최대 수십만원을 넘길 가능성이 있다. 『민족21』, 2005.1월호

58) 이에 대한 CGE모형을 이용한 시뮬레이션 분석은 이영훈, “이행기 북한의 경제정책에 대한 가상 현실분석: 최근 경제개혁의 의미와 정책적 과제”, 한국사회경제학회, 『사회경제평론』, 19호 참조.

59) ‘7.1조치’의 후속으로 2005년부터 국정가격을 폐지하고 시장가격으로 거래할 것을 주 내용으로 하는 개혁조치가 취해질 것으로 전망되고 있다. 그 내용을 보면, 2005년 2월부터 △국정가격을 없애고 기업이 시장가격에 따라 판매 △생산과 판매에서 국가계획을 없애고 기업이 자체 판단 △결제는 반드시 은행을 거치고 일정한 세금 납부 △노동자별 성과급을 기업이 자율 결정 등의 내용이 포함된다. <동아일보>, 2005. 1.18.

불안을 통제하기가 쉽지 않게 된다. 더욱이 북한경제는 제1경제(민간경제)와 제2경제(군수경제)로 이원화되어 있는데, 냉전이 지속되고 있는 상황에서 제2경제에 대한 자원배분을 시장에 전적으로 맡기기는 어렵다고 판단된다. 그러나 소비자권장가격이라 할 수 있는 ‘한도가격’조차 준수되지 않을 정도로 소비재는 대부분 시장가격에 의해 거래가 이루어지고 있는 상황이기에 때문에 무의미해진 국정가격을 부분적으로 폐지할 가능성은 있다.

둘째, 화폐 및 금융개혁으로서, 주민들 간에 유통되고 있는 화폐를 흡수함으로써 물가를 안정시키고 이를 투자재원으로 전환하기 위해 화폐개혁 및 금융개혁을 시도할 가능성이 있다.⁶⁰⁾ ‘7.1조치’를 계기로 화폐개혁의 소문이 파다하며, 금융부문에서는 그동안 국가가 기업자금을 지원하던 관행을 바꿔 은행을 통해 자금을 대출함으로써 각 기업의 경영책임을 강화해오고 있으며 최근 중국과 베트남에서 금융연수를 받는 등 그들보다 앞선 국가들의 경험을 배우고 있다. 그러나 화폐개혁의 가능성은 1992년 화폐개혁의 후유증과 7.1조치 때부터 들고 있는 화폐개혁의 소문으로 인해 물가와 환율만 인상시켜 왔다. 또한 물가상승에 따른 북한 화폐가치의 하락과 북한 금융기관에 대한 불신으로 주민들의 저축성향은 지극히 낮은 상태이며 이원적 은행제도(two-tier banking system) 도입 등 본격적인 금융개혁에 필요한 재원도 부족한 상태이다. 그럼에도 불구하고 투자재원을 확보하고 물가상승의 압력을 해소하기 위해 화폐개혁과 금융개혁을 시도하려면, 무엇보다 정부정책 및 금융기관에 대한 주민들의 신뢰가 회복되어야 하며 이를 위해 최소한 물가안정이라도 이루어져야 한다. 물가가 안정된다면 금융개혁을 통해 금리를 현실화함으로써 주민들의 저축을 유도할 수 있으며, 화폐개혁의 교환한도를 높이고 나머지는 장기저축을 유도할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 전제조건이 충족되지 않는다면, 화폐 및 금융개혁은 실시되기도 어려

60) 북한이 화폐개혁을 위해 중국 인민은행과 협력했다는 내용을 2004년 8월 이타르타스 통신이 보도한 이후 화폐개혁 가능성은 계속 거론되고 있다. 또한 ‘7.1조치’ 직후인 2002년 8월 북한조선중앙은행 고위층 8명이 중국의 은행, 금융시스템을 연구하기 위해 중국은행, 공상은행 등 4대 국영은행에서 실무를 배운 것으로 알려지고 이어 2003년 8월 사회과학원 관계자가 같은 연수를 받고 2004년 4월에는 베트남에서 국제금융연수를 받은 것으로 알려지면서 금융개혁 가능성이 거론되고 있다.

을 뿐더러 실시된다 하더라도 그 효과를 기대하기 어렵다.

셋째, 소유개혁은 인센티브를 제고함으로써 생산증대를 이룰 수 있다. 물론 자원제약으로 소유개혁의 성과가 제한되지만, 다른 개혁조치와 달리 자원제약과 물가상승으로 인한 부작용이 상대적으로 적은 편이다. 더욱이 현 상황에서 공급제약의 문제를 해결할 수 있는 뚜렷한 수단이 없기 때문에, 적극적인 소유개혁을 통해 생산성 향상을 도모할 가능성이 크다. 그렇다고 동구나 소련의 체제전환에서 나타났던 소유권 자체의 변화보다는 중국과 베트남의 경우처럼 국가임대를 전제로 사용권 또는 경영권을 확대하는 방식을 추구하게 될 것이다. 이러한 방식은 이미 1990년대 후반부터 국영식당이나 상점 등에서 그리고 최근에는 분조규모를 더욱 줄여 실험적으로 실시하고 있는 ‘포전담당제’ 등에서 나타나고 있다. 더 나아가 가내수공업이 발전하여 기업형태의 수공업도 출현하고 있으며 공장·기업소에 대한 개인투자도 허용되고 있는 실정이다.⁶¹⁾

2. 장기전망

경제정책의 변화는 장기적으로 경제구조의 변화를 초래하므로, 장기적 경제개혁의 전망으로 북한경제의 계획경제로의 회귀, 이중경제구조⁶²⁾의 유지, 또는 가속적인 시장화 등 3가지 가능성을 검토해보고자 한다.

이를 위해 경제정책에서 파격적 변화를 보이기 시작하는 1990년대 초반부터 논의를 시작할 필요가 있다. 북한의 경제정책 변화는 공급부족에 따른 시장경제의 확산과 이중가격의 괴리를 해소하기 위해 시장기능을 수용(또는 시장기능 억압, 그러나 궁극적으로 수용)하는 경제정상화의 일환으로 제기되었다. 물론 경제정책의 변화는 시장화에 대한 일방적 수용이 아니라 억압을 동시에 내포하고 있으며, 정부의 이러한 대응에 따라 시장경제가 확

61) 이에 대한 자세한 내용은 이영훈, “북한의 농민시장”을 참조.

62) 이중경제구조는 계획경제와 시장경제가 공존하는 경제구조로서 체제전환기에 나타나는 과도적인 경제구조라 할 수 있다. 북한의 경제구조는 생산부문에서 개인생산 비중이, 유통부문에서 시장거래의 비중이 확대되면서 사회주의 생산 및 유통영역과 공존하는 이중경제구조로 변해왔다.

산·수축·재확산되는 ‘시장과 계획의 이중운동’을 반영하고 있다.

이를 근거로 3가지 가능성을 검토해보면, 첫째, 계획경제복귀 가능성을 검토해보면, 일시적으로 계획경제로 복귀될 가능성은 있으나 장기적으로 지속될 가능성은 매우 희박하다. 북한정부가 지금까지 경제정책 변화의 동인이 되었던 심각한 공급부족을 획기적으로 해소하지 못하는 한, 기존의 개혁 과정은 지속될 것이라 판단된다. 설령 일시적으로 공급제약이 해소됨에 따라 시장경제가 위축되는 상황이 전개된다 하더라도, 1990년대 후반처럼 그것은 ‘계획과 시장의 이중운동’ 속의 일 국면에 불과할 뿐 체제의 비효율이 제거되지 않는 한 공급부족의 문제는 재현되고 그에 따라 시장경제는 비가역적 추세를 보이며 확산될 것이다.

둘째, 가속화된 시장화 가능성을 검토해보면, ‘7.1조치’로 시장화가 가속화될 수 있는 환경이 조성되었으나 소련과 동구와 같은 급속한 시장화의 가능성은 그리 크지 않다고 판단된다. 북한은 정치권력의 세습으로 정치구조의 큰 변화를 기대할 수 없는 상황이기 때문에 과거의 경제노선을 부정하기 어려운 데다, 급격한 시장화에 따른 부작용(소련 연방국가들에서 나타났던 급격한 물가상승 및 소득감소, 빈부격차 등)을 방지하기 위해 쌀 가격과 임금동결 등 한동안 국가의 경제통제가 유지될 가능성이 크다. 더욱이 군사적 긴장이 지속되고 있어 주요 기간산업 및 군수산업에 대한 자원의 우선 배분과 직접관리 방식은 계속 유지될 것으로 판단된다.⁶³⁾

셋째, 이중경제구조의 유지 가능성이 상대적으로 가장 큰 편인데, 문제는 이중경제구조가 얼마나 안정적이며 언제까지 유지될 수 있는가 하는 점이다. 이를 결정하는 경제적 요인은 무엇보다 공급제약의 정도인데, 만약 공급제약의 문제가 획기적으로 개선되지 않는다면 가격통제는 암시장의 확산, 생산감소, 경제개혁의 지연 등의 부작용을 낳게 되고 계획경제 영역은 줄어들

63) 북한경제의 비효율성에도 불구하고 북한체제가 장기간 유지될 수 있는 이유 중의 하나는 남북분단에 따른 군사적 긴장이며, 이러한 군사적 긴장이 중공업우선의 북한 경제발전전략의 전환을 제약하고 있다. 따라서 북한 경제발전전략의 전환(더 나아가 안정적 체제전환)을 위해서는 안보위기가 해소되어야 한다는 주장은 이영훈, “북한 경제발전전략의 지속과 변화”, 『탈냉전기 한반도와 주변 4강』, 매봉, 2004를 참조

드는 반면 시장경제 영역은 더욱 늘어나게 될 것이다. 물론 군사적 긴장이 통제의 강화를 낳을 수도 있으나 1990년대 이후 북한 경제정책의 변화과정은 국가의 통제가 아무리 강하다 하더라도 공급부족에 따른 시장화를 억제할 수 없었음을 증명해주고 있다.

이처럼 공급제약에서 비롯되는 딜레마로 인해 북한정부의 시장경제에 대한 통제는 쉽지 않을 것이며 이로 인해 북한의 이중경제구조는 중국과 베트남의 그것에 비해 매우 불안정한 모습을 보일 것이라 판단된다. 이런 측면에서 북한의 안정적인 체제전환은 대외관계 개선 및 그에 따른 외부지원의 방식과 규모에 달려있다고 판단된다.

VI. 결 론

본 연구는 가격결정의 문제를 중심으로, 북한 경제정책의 전개 메커니즘을 분석하고 이를 토대로 경제정책의 성과와 한계를 평가하고 향후 경제개혁을 전망해보았다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 1990년대 이후 북한 경제정책 변화의 기본적인 원인은 사회주의 계획경제의 모순, 구체적으로는 공급부족과 사회주의 가격제도의 문제에서 비롯된다. 대중소비품에 대한 저가(또는 배급)정책은 심각한 공급부족에 직면하면서 암시장을 급속히 확산시킴과 동시에 이중가격의 괴리를 심화시키게 되었으며 그에 따라 계획경제는 축소되는 결과를 낳게 되는데, 이에 정부는 정상적인 경제운영을 위해 가격현실화를 비롯한 경제정책의 변화를 피하지 않을 수 없게 된다. 그러나 시장기능을 부분적으로 수용하는 정책을 시행했다 하더라도, 미제스나 하이에크가 지적한 것처럼 국가에 의한 가격결정의 근본적인 한계를 극복하기는 어렵다. 더욱이 공급부족이 지속되면서 이러한 가격제도의 모순은 더욱 심화

되어 경제계획의 수립과 집행을 어렵게 하고 있는데, 이러한 경제계획의 곤란은 제3차7개년계획(1987-93)과 완충기(1994-96) 이후 더 이상 경제계획이 발표되지 않는 데서도 드러나고 있다. 이처럼 경제가 정상적으로 운영되지 않으면서 경제위기가 장기화되자 북한정부는 시장기능을 보다 종합적이고 적극적으로 수용하는 ‘7.1조치’를 취하게 된다.

둘째, ‘7.1조치’의 결과 공급곡선은 수직에서 우상향하는 형태로 변했으며 과거의 이중가격은 시장가격을 반영하여 조정함으로써 가격왜곡의 해소 및 생산증대의 효과를 기대할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 변화는 ‘7.1조치’로 한순간에 이루어진 것이 아니라 점진적으로 이루어진 것이다. 1990년대 이후 시행된 경제정상화를 위한 경제정책은 그동안 진전된 시장경제를 수용하면서도 역으로 시장경제의 확산을 억제하려는 이중적 성격을 갖는다. 또한 경제정책의 변화를 시기적으로 보면 계획에 의해 구속되어 있던 시장이 확산되고, 계획에 의해 수축되고 다시 계획의 틀을 벗어나 재확산되는 ‘계획과 시장의 이중운동’을 반영하고 있다. 이러한 양상이 두드러지게 나타나는 이유는 주민들에 의한 ‘자생적 시장화’와 계획경제를 유지하려는 북한정부의 대응이 강하게 대립해왔기 때문인데, 북한정부의 이러한 대응으로 인해 북한의 경제정책은 정부의 선도적 성격보다는 시장화에 대한 사후적 인정의 성격이 강하게 나타나게 된다. 그럼에도 불구하고 ‘7.1조치’는 시장기능을 보다 종합적이고 적극적으로 수용한데다 이를 제도화하여 불확실성을 줄임으로써 경제주체들이 보다 안정적으로 경제활동을 할 수 있는 환경을 조성했으며 이를 통해 향후 시장경제가 확대될 가능성을 열어 놓았다는 점에서 의미있는 변화라 평가할 수 있다.

셋째, 그러나 공급제약은 경제개혁의 성과를 크게 제약하고 있다. 공급제약으로 인해 가격이 상승하더라도 공급을 크게 늘일 수 없는 비탄력적인 공급구조를 갖게 된다. 그에 따라 탄력적인 공급구조를 갖는 경제에 비해 공급의 변화는 물가 및 소득 양쪽에 더 큰 영향을 미치게 되며 수요의 변화는 소득보다는 물가에 큰 영향을 미치게 된다. 이처럼 북한은 공급변화에 민감한 경제구조를 갖고 있기 때문에 식량과 주요 생산재의 안정적 공급과

물가안정은 매우 중요한 의미를 갖게 되며, 이로 인해 북한정부는 쌀과 같은 주요 물자들의 안정적 확보를 위해 노력하는 한편 이들에 대한 가격통제를 실시할 가능성이 있다. 그러나 가격통제는 악성 인플레이션을 차단하는 효과도 있지만, 공급제약 하에서 가격통제가 지속되면 시장경제의 확산과 생산감소 등의 부작용을 초래하게 될 것이다. 한편 공급제약 하에서 임금인상과 같은 소득정책은 '7.1조치' 이후 입증되고 있듯이 인센티브를 제고하여 생산증가를 유발하기보다 엄청난 물가상승을 유발하게 된다. 이에 더해 최근 불안정한 식량공급 사정으로 인해 곡물의 시장가격이 급격히 상승하고 그에 따라 이중가격의 괴리가 심화되면서 빈부격차가 커지는 결과를 보이고 있다.

넷째, 북한 경제개혁을 장·단기로 나누어 전망해보면 다음과 같다. 단기적으로는 가격비탄력적인 공급구조를 갖기 때문에, 개혁정책은 수요확대보다는 공급확대 중심의 정책이 선택될 것으로 판단되며, 생산성향상을 위한 가격 및 소유개혁과 자본투입증가를 위한 화폐 및 금융개혁 등이 전개될 가능성이 있다. 그러나 가격개혁은 물가불안을 야기할 수 있으며 화폐 및 금융개혁은 물가안정이 전제되어야 가능한 만큼 현 시점에서 시행하기에는 적지 않은 어려움이 있다. 반면 소유개혁은 자원제약으로 인해 성과가 제한될 것이지만, 그나마 자원제약으로 생산요소투입 증대가 어려운 상황에서 생산성 향상을 통해 공급을 늘릴 수 있는 유효한 수단이 될 것이라 판단된다. 구체적으로는 주요 기간산업과 군수산업을 제외한 농업, 경공업, 서비스 부문에서 임대 형식으로 개인들의 경영을 허용·확대하는 방식으로 추진될 가능성이 크다.

장기적으로는 향후 북한정부가 심각한 공급부족을 획기적으로 해소하지 못하는 한, 국정가격과 시장가격의 괴리가 나타나고 그에 따라 기존의 '시장과 계획의 이중운동'은 지속되면서 시장경제는 확산될 것이다. 따라서 장기적으로 계획경제로 회귀할 가능성은 극히 희박하며, 반대로 북한의 정치구조와 군사적 긴장의 지속 등으로 인하여 소련과 동구와 같은 급속한 시장화를 허용할 가능성 또한 적을 것이다. 결국 북한정부는 이중경제구조를 지속시키는 가운데 체제의 안정을 도모할 가능성이 가장 높다고 판단된다.

그러나 공급제약이 지속되는 한 계획경제의 축소 및 시장경제의 확대 경향으로 인해 이중경제구조가 장기간 안정적으로 유지되기는 어려울 것이므로 경제 불안정은 지속될 것으로 보인다.

북한은 경제를 개혁하고 있음에도 불구하고 공급제약으로 인해 경제위기가 지속되고 있다. 2004년도와 같은 급격한 물가상승은 다시 경제침체를 초래하면서 안정적인 체제전환을 위협할 수도 있다. 이로 인해 김정일은 2005년도 신년사를 통해 유례없을 정도로 많은 분량을 할애하여 “사회주의건설의 주공전선은 농업전선”이라고 규정하면서 “경제건설과 인민생활의 모든 문제의 기본이 농업생산의 증대에 있음”을 강조하고 있다.

그러나 이러한 국가적 시책이 식량증산을 보장하는 게 아니며, 식량증산에 성공하기 위해서는 비료를 비롯한 생산요소들이 충분히 공급되어야 할 뿐만 아니라 농민들의 생산의욕을 제고해주어야 한다. 그나마 남한과 중국 등의 식량 및 비료지원 등이 북한의 식량난을 완화해주고 있으나 이 정도의 지원만으로는 북한의 공급제약 문제를 획기적으로 해결하기 어렵다. 공급제약의 문제가 궁극적으로 해결되기 위해서는 대외관계 개선을 통해 에너지를 비롯한 제반 생산재 및 선진기술이 충분히 공급되어야 하며 보다 적극적인 소유개혁이 추진되어야 한다.

이러한 노력이 선행되지 않는다면, 공급제약에서 비롯되는 국정가격과 시장가격의 괴리와 시장경제의 확산, 그에 따른 물가상승과 빈부격차의 심화가 지속될 가능성이 적지 않다. 그리고 이러한 상황이 장기화되면 북한체제는 유지될지언정 빈곤이 지속되면서 동시에 불평등이 심화되는 최악의 결과를 낳을 수도 있다. 따라서 최악의 결과를 막기 위해서는 북한은 과거처럼 변화된 상황을 수용하기보다 상황변화를 선도하는 개혁을 추진해야 하며, 이를 위해서는 경제개혁의 필연성에 대한 인식의 전환과 대외관계 개선에 대한 전향적 자세가 요구된다.

<참고문헌>

<북한의 자료>

- 강기철. “우리 나라 도매가격의 우월성”. 『경제연구』. 1995년 4호.
- 김일성. “전체 노동자, 기술자, 사무원들의 생활비를 높이며 협동농민들의 수입을 늘이는 시책을 실시함에 대하여: 중앙인민위원회 정령(1992년 2월 13일)”. 『김일성저작집』 43권. 조선노동당출판사. 1996.
- _____. “사회주의건설에서 재정의 기능과 역할을 강화할데 대하여”. 1968.10. 김일성. 『사회주의재정금융사업에 대하여』. 조선노동당출판사. 1984.
- 김정일. “국가 무상공급 없앨 건 없애자”. <중앙일보>. 2002.8.2.
- 리명호. “경제관리와 경제제도의 련관을 부인하는 기회주의적견해의 반동성”. 『경제연구』. 1998년 제1호.
- 박경옥. “리윤본위를 배격하고 경제관리에서 가치법칙을 옳게 리용하는데서 나서는 중요한 문제”. 『경제연구』. 1996년 제2호.
- 박홍엽. “국영기업소의 상대적독자성과 그 표현”. 『경제연구』. 2001년 제2호.
- 오선희. “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇 가지 문제”. 『경제연구』. 1994년 제3호.
- “7.1 경제관리 개선조치에 대하여”(북한내부문건). 2002. 7.
- 『경제사전1』. 평양: 사회과학출판사. 1985.
- 『경제사전2』. 평양: 사회과학출판사. 1985.
- 『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사. 1995.

<국내외 자료>

- 문성민. “북한 재정제도의 현황과 변화추이”. 한국은행. 2004.
- 민족통일연구원. 『남북한 경제지표 편람』. 1995.

- 박석삼. 『북한경제의 구조와 변화』. 한국은행. 2004.
- 박형중. 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영·개혁과 변화』. 해남. 2002.
- 서재진. “7.1조치 이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의와 개혁”. 통일연구원. 2004.
- 양문수. “북한의 종합시장: 실태, 과급효과, 성격과 의미”. KDI. 『북한경제리뷰』. 2005.2.
- 이석기. “북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화: 생존추구형 내부자 통제와 퇴행적 시장화”(서울대 경제학박사학위논문). 2003.
- 이영훈. “1990년대 이후 북한경제: 시장화에 따른 일상과 정책의 변화를 중심으로”. 전창환·김진방 외. 『위기 이후 한국자본주의』. 풀빛. 2004.
- _____. “북한 경제발전전략의 지속과 변화”. 『탈냉전기 한반도와 주변 4강』. 매봉. 2004.
- _____. “북한무역 및 남북교역이 북한 경제성장에 미치는 효과분석”. 『경제분석』, 10권4호. 한국은행. 2004.
- _____. “북한의 농민시장”. 세종연구소. 『북한의 경제』. 한울. 2005.
- 정영철. 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』. 선인. 2004.
- 좋은 벗들. “오늘의 북한소식” www.goodfriends.or.kr.
- 통일부. “최근 북한 변화동향”. 2004.12.
- _____. 『통일백서2004』. 통일부. 2004.
- Engels, F. 최인호 옮김. “오이겐 듀링씨의 과학변혁(반 듀링)”. 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집5』. 박종철출판사. 1994.
- Hayek, F. A. “Economics and Knowledge”; “The Use of Knowledge in Society”. *Individualism and Economic Order*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 1948.
- _____. “The Present State of the Debate”. Hayek, F. A. ed. *Collectivist Economic Planning*. Routledge & Kegan Paul. 1950.
- Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press. 1992.

Lange, O. "On the Economic Theory of Socialism". *Review of Economic Studies*. vol. 4. Oct 1936 & Feb 1937(B. E. Lippincott ed. *On the Economic Theory of Socialism*. The University of Minnesota Press. 1938).

Mises, L. v. "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth". Hayek, F. A. ed. *Collectivist Economic Planning*. Routledge & Kegan Paul. 1950.

North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. 1990.

林毅夫. 한동훈 · 이준엽 옮김. 『중국의 개혁과 발전전략』. 백산서당. 2001.

FAO/WFP. "Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment to the Democratic People's Republic of Korea". 2002, 2003, 2004.

한국은행. www.bok.or.kr

통일부. www.unikorea.go.kr

<조선신보>

<연합뉴스>

기타 일간지