

## 북한의 시장경제 도입과 거시경제 관리

윤 덕 룡\*

- I. 서론
- II. 7·1 조치와 그 이후의 시장경제 도입현황
- III. 시장경제의 도입과 거시경제적 문제
- IV. 경제구조 변화와 거시경제 관리방식의 갈등
- V. 시장경제 도입과 거시경제 관리
- VI. 결론

### 요약

경제침체 이후 1990년대를 거치면서 북한 경제는 시장이 중요한 기능을 하게 되었다. 7·1 조치 이후 시장의 역할은 더욱 확대되었고 주민들의 생활은 이제 시장을 중심으로 영위되고 있다. 그러나 시장의 주체는 개인이며 민간이므로 시장의 생산물은 정부의 계획과는 관련이 없다. 기존의 경제관리수단인 계획과 통제는 더 이상 유용하지 못하나 북한 정부는 아직 시장경제적 정책수단을 가지고 있지 않다.

북한 경제는 재정 부족, 인플레이션 압력, 환율 급상승 등의 거시경제적 문제를 안고 있다. 이 문제들을 해결하기 위해서는 재정정책면에서 세제개혁, 기업의 독립채산제 강화를 통한 보조금 삭감, 예산지출구조 조정 등의 조치가 필요하다. 금융정책면에서는 상업은행의 도입, 자본시장의 도입, 통화정책의 기준 설정 등의 조치가 요구된다.

북한은 머지않은 장래에 이러한 정책수단을 도입할 것이다. 가장 먼저 시행할 것으로 예상되는 조치는 금융개혁으로, 화폐개혁과 상업은행의 도입이 포함될 가능성이 높다. 재정의 균형 없이는 안정화정책이 성공할 수 없기 때문에 세제개혁도 조속히 시행되어야 할 것이다. 이러한 개혁이 성공하기 위해서는 외부전문가 자문제도를 도입하고 실기하지 않는 시행이 중요하다.

\* 대외경제정책연구원 연구위원

## I. 서론

2002년 북한의 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치) 이후 논의의 주제로 가장 많이 등장한 것은 북한의 계획경제로의 회귀 가능성이었다. 그러나 불과 2년 남짓 지난 지금 북한이 계획경제로 회귀할 것이라는 견해는 급격히 감소하였다. 북한이 그 이후 지속적으로 시행한 시장지향적 정책 때문이다. 실제로 북한은 시장을 도입하여 주민생활의 중심이 되게 하였고 계속해서 시장을 확대하고 있다. 지금까지의 변화는 소비재 시장을 중심으로 이루어졌으나 생산재 시장에도 도입되어 그 귀추가 주목되고 있다.

북한의 시장 도입은 더욱 열심히 일할 동기를 부여함으로써 주민들의 적극적인 경제 활동을 이끌어 내고 있다. 그 결과 비록 작은 규모지만 생산이 증가하고 주민들의 생활품 부족현상이 완화되고 있다. 또한 주민들이 스스로 새로운 일자리를 창출하기도 하고, 민간의 재원이 기업운영에 투자되기도 하는 현상이 보도되고 있다.

그러나 시장의 도입이 긍정적인 효과만 있는 것은 아니다. 기존의 사회주의적 계획과 통제 시스템이 작동되지 않아 국가의 경제관리가 어렵게 되었다. 인플레이션 압력이 증가하고 국가의 재정부족이 심화되고 있으나, 이렇다할 대책을 수립하지 못하고 있다. 빈부격차가 확대되고 지방주민들은

개혁이전보다 생활이 곤궁해졌다고 아우성을 치기도 한다. 이러한 문제들로 인해 북한이 다시 이전체제로 복귀하지 않을까 우려하는 목소리도 있다.

북한에서 나타나고 있는 시장 도입의 긍정적 혹은 부정적 측면은 이미 시장을 도입한 구사회주의 국가들에서도 공히 나타난 현상들이다. 북한이 이러한 문제들에 대해 적절한 대책을 제시하지 못하고 있는 것은 북한이 필요한 정책적 수단을 갖고 있지 못하기 때문이다. 북한 경제는 상당 부분 시장에 의해 작동되고 있기 때문에 더 이상 사회주의적 관리방식인 계획과 통제로는 관리할 수가 없다.

본 연구에서는 북한이 향후 필요한 거시경제적 정책수단이 무엇인지를 알아보고자 한다. 먼저 북한의 시장경제 도입 현황을 알아보고 현재의 거시경제적 문제들을 살펴보기로 한다. 그리고 기존의 거시경제적 관리방식이 왜 북한 경제의 관리에 부적절한지를 알아보고, 새로이 필요한 정책들을 구체적으로 찾아본 후 결론을 도출하는 구도로 논의를 전개해 보기로 한다.

## II. 7·1 조치와 그 이후의 시장경제 도입 현황

### 1. 7·1 조치의 의미

북한은 2002년 7월 1일 오랫동안 미루고

주저해 오던 내부개혁을 시작했다. 북한의 경제개혁조치의 주요 내용은 물가 인상, 임금 인상, 배급제 폐지, 외화환전표 폐지, 환율 현실화, 기업의 독립채산제 강화, 급여에 대한 인센티브제 강화, 농업분야 분조관리제 개선, 농산물 자체배분비율 확대 등이다. 북한이 취한 경제체도의 변화는 경제운영체제의 변화와 경영기법의 변화라는 두 가지로 크게 분류할 수 있다. 그리고 이 변화는 시장경제적 메커니즘의 도입을 염두에 둔 것으로 보인다.

북한은 7·1 조치로 경제운영체제를 명령경제에서 화폐경제로 전환하였다. 북한이 시행한 제도적 변화 가운데 배급제의 폐지, 물가의 현실화, 구매력의 제공, 외화환율의 현실화 및 외환과의 직접교환 등은 화폐를 통한 경제운영에 필요한 기본적 전제인 화폐화(Monetization)에 초점이 맞춰져 있다. 화폐화란 모든 경제활동의 가치를 화폐로 측정하고 경제행위의 대상을 모두 화폐로 거래하는 것을 의미한다. 화폐화의 진전에 따라 북한의 기존 명령경제는 화폐경제로 전환하게 되며, 그 결과 국가계획기구의 명령

에 의해 이루어지던 자원과 생산품의 분배가 화폐를 통해 이루어지도록 거시경제 운용의 틀이 바뀌게 되었다.

화폐화는 시장 메커니즘을 도입하기 위해 요구되는 필수적 선행조건으로 북한이 시장기구를 활용하기 위한 준비를 시작한 것으로 해석할 수 있다. 화폐화만으로도 생산과정에서 발생하는 부가가치를 화폐단위로 표현할 수 있게 하므로 회계적 정확성을 높이며 이로 인한 효율성 제고가 가능하다. 그러나 화폐화가 시장 메커니즘으로 연결될 수 있으려면 가격자유화가 이루어져야 한다. 가격이 수요와 공급에 의해 결정되도록 허용되면 시장의 자동조절 기능이 작동될 수 있기 때문이다. 그러나 7·1 조치에서는 가격자유화에 대한 언급이 없었다.

또한 북한은 경영기법을 윤리적, 집단적 인센티브 중심에서 물질적, 개인적 인센티브 중심으로 전환하였다. 북한이 시행한 독립채산제의 강화, 생산물 시장의 설치, 급여에 대한 인센티브제 강화, 농업분야 분조관리제 개선, 농산물 자체배분비율 확대 등은 성과급과 자기책임을 중심으로 하는 새

〈표 1〉 7·1 조치와 변화 방향

변 화 방 향	변 화 내 용	변화를 위한 정책
경 제 운 용 의 틀	명령경제 → 화폐경제	배급제 폐지, 가격 인상, 임금 인상, 환율 현실화, 외화환전표 폐지
경 영 방 식	윤리적, 사회적 유인 → 물질적, 개인적 유인	독립채산제 강화, 차등급여 지급, 분조관리제 개선, 농산물 자체배분비율 확대

로운 경영방식의 도입이 목적이라고 할 수 있다. 이 새로운 경영방식은 주민들의 적극적인 참여를 독려하기 위한 것이었다. 독립채산제의 강화는 정부가 생산에 필요한 원자재들을 공급할 수 없어 생산관리를 해당 기업에 위임하고 독자경영을 허용하되, 생산 및 임금지급에 관한 책임은 기업이 지도록 한 것이다. 그 결과 정부의 부담을 덜 뿐만 아니라 인센티브의 강화로 생산을 자극할 수 있었다. 인센티브의 강화는 평등주의 사회(egalitarian society)를 지향하는 입장에서 전환하여 개별경제주체의 능력과 희생에 대한 화폐적 보상을 인정함으로써 개인의 성과를 극대화하기 위한 것이었다. 농산물의 자체배분비율을 확대하는 것도 동일한 맥락에서 농업부문 종사자들이 더욱 적극적으로 영농에 참여할 동기를 부여하기 위한 것이었다. 기본적으로 배급제를 폐지한 상황에서 농민들이 자체 처분하는 농산물이 시장에 공급될 경우 가격이 하락하는 효과가 있으므로, 국가의 수매는 쌀과 같이 긴요한 상품 외에는 굳이 시행할 필요가 없기 때문에 취한 조치이기도 하다. 경영기법의 변화는 개인 경제활동의 자율성을 강화하고 보상체계를 공식화하는 내용이어서 시장 메커니즘의 도입에 전제가 되는 것들이라 할 수 있다.

## 2. 7·1 조치이후 시장경제 도입 현황

북한은 2003년 3월 말부터 기존의 '농민시장'을 '종합시장'으로 명칭을 바꾸고 유통물자의 범위도 기존의 농·토산물에서 한 걸음 더 나아가 공업제품으로까지 확대하여 '종합시장화'하였다. 북한 당국은 시장 기능과 관련하여 지금까지 취해온 태도와 달리, 시장을 통제의 대상으로 보는 것이 아니라 "사회주의 상품유통의 한 형태"로 인정하고 있으며, "사회주의를 하더라도 시장의 기능을 활성화하는 안 된다"고 강조하는 등 시장의 기능에 대한 인식의 전환을 보이고 있다.<sup>1)</sup> 이는 북한이 시장을 사상적 제한에서 해방시키는 작업을 시행하고 있음을 시사한다.

북한 당국은 2003년 6월 10일 조선중앙통신을 통해, 농민시장을 종합시장으로 확대 개편한 사실을 처음으로 공식 발표하였다. 이 자리에서 이례적으로 '경제개혁'이라는 표현도 쓰고, 시장 운영을 위해 다른 국가의 협조를 받으려 하고 있다고 밝히는 등 시장 기능 확대 정책의 지속적인 추진을 강력히 시사하였다. 실제로 7·1 조치 이후 북한에서는 시장친화적인 제도들이 계속하여 추가되었다. <표 2>는 2003년에 발생한 경제관리 분야의 주요 변화를 정리한 것으로 변화의 방향은 시장중심의 경제활동을 활성화

1) 조선신보, 2003. 4. 1 및 2003. 6. 16.

〈표 2〉 2003년도 경제관리제도 변화의 주요 내용

분 야	변 화 내 용
지배인의 세대교체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안중기계연합기업소, 천리마제강연합기업소 등 대규모 연합기업소를 비롯한 중요 단위들에서 30대 후반~40대 초반의 지배인 임명</li> </ul>
시장기능 중시 및 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농민시장을 종합적 소비품시장으로 확대(‘시장을 인민생활에 편리하고 나라의 경제관리에 유리한 경제적 공간으로 리용한데 대한 방침’ 제시. 김정일, 2003. 3.)</li> <li>• 시장에서 판매되는 소비품 품종 확대</li> <li>• 쌀, 기름을 비롯한 중요지표상품의 한도가격 설정, 수급에 따라 10일에 한번씩 적정가격 산출</li> <li>• 시장을 국영기업소 체제로 전환하여 운영</li> <li>• 시장에서 판매하는 자는 시장에 시장사용료를, 국가에는 자기소득에 따른 국가납부금을 지불(시장의 경제활동을 국가경제의 일부로 인식)</li> </ul>
공장, 기업소의 자율성 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국영기업소, 협동단체의 시장 활동 참여 가능(‘공장, 기업소들이 인민생활에 필요한 제품들을 생산하여 시장 활동에 적극 참가한데 대한 방침’ 제시)</li> <li>• 공장, 기업소는 부산물로 인민생활필수품을 만들어 30% 한도내 시장판매 가능</li> <li>• 평양 통일시장의 경우 판매 매대의 약 5%는 공장, 기업소에 할당.</li> <li>• 국영기업소도 시장에서 자금조달 가능</li> </ul>
경쟁개념 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평양화장품공장과 신의주화장품공장간 비누, 치약 등의 품목에 동일가격 설정으로 품질 경쟁 유도</li> </ul>
기타 경제개념 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평양시내에 대형 상품광고 등장</li> <li>• 경제학 강의 내용 새로 편성 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현금개념 중시에 따른 재정금융학 강의 내용 변경</li> <li>· 가격조절기능 중시</li> </ul> </li> <li>• 과학기술의 지적 상품화 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학연구기관과 기업과의 계약체결 및 이행의 의무화</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 2003년도 『조선신보』 게재 내용을 발췌·정리. 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, 2004년 1월호 참조.

화하는 것이다.

종합시장은 전국적으로 확대되어 2003년 12월 기준으로 평양시내에만 38개가 존재하며 그 수는 계속하여 증가하고 있다. 기존의 농민시장이 각 군단위로 1~2개, 시단위로 3~5개, 전국에는 300~350개가 존재하였으므로 종합시장은 적어도 이보다 많은 수가 존재한다고 볼 수 있다. 북한은 농민시장을 종합시장으로 개편하면서 시장자

체를 하나의 기업소로 만들어 국영기업소 지배인에 의해 운영되도록 하였다. 그리고 개별 매대에 대하여 40~60원의 사용료를 납부하게 하며 소득에 따른 국가납부금도 징수하고 있다. 시장이 기업소화됨에 따라 시장자체가 종업원을 고용하고 편의시설을 운영하며 사용료 및 국가납부금도 조정하는 등 수익성 제고를 위해 애쓰는 것으로 알려져 있다.<sup>2)</sup>

2) 조선신보, 2004. 9. 7.

북한이 도입한 ‘종합시장’에서 유통이 허용되는 품목은 기본적으로 ‘개인과 기업이 합법적으로 생산 또는 수입한 품목’, ‘생산재를 제외한 일체의 소비재(식량 포함)’ 등이다. 즉, 종합시장은 소비재 시장으로 운영된다. 상품의 출처에 대한 조사는 없는 것으로 전해진다. 가격은 수요와 공급에 의해 결정되나, 당국에 의해 일정 정도의 통제가 실시되고 있다. 가격 결정은 쌀, 기름 등 주요 상품에 대해서만 한도가격을 설정하는 것으로 수요와 공급에 따라 10일에 한번씩 갱신되는 것으로 전해진다.<sup>3)</sup> 그러나 가격통제가 엄밀히 실시되기는 힘들기 때문에 한도가격을 상회하는 거래가 이루어지기도 한다. 가격통제도 2003년 말 기준으로 19개 정도의 주요 물품에 대해서만 한도가격이 설정되어 있어 사실상 시장가격에 의한 거래가 주를 이룬다고 할 수 있다.

종합시장의 참여자도 확대되었다. 농민시장에는 개별주민들만이 참여할 수 있었으나 국영기업소와 협동단체가 직접 시장에 참여할 수 있도록 허용되었다. 기업소들은 국가 계획 생산과정의 부산물로 인민생활필수품을 만들어 그 중 30%를 시장에 팔 수 있게 되었고 그 소득은 ‘생산유지비’ 명목으로 보유할 수 있게 되었다. 이는 기업들의 투자 자금 확보의 길을 열어줌과 동시에 ‘8·3 인

민소비품 증산운동’과 같이 기업들이 여력을 모아 생필품을 생산하도록 인센티브를 준 것이다.

북한 당국이 시장을 ‘종합시장’으로 확대 개편한 것은 경제운용에 시장 메커니즘을 활용하려는 의도가 있음을 명백히 보여준다. 특히 소비재와 관련해서는 국가가 물리적인 거래공간을 제공하고 시장이 자원을 배분하도록 상당부분 위임하고 있는 것으로 보인다. 종합시장의 활성화는 생산자들인 기업의 행동에도 변화를 가져와 종합시장의 기능과 영향력이 더욱 확대될 것으로 예상된다.

북한 당국은 매우 초보적인 단계이지만 생산재 시장도 허용하였다. 7·1 조치를 전후하여 사회주의 물자교류시장을 허용함으로써 계획에 의한 배분의 형태를 벗어난 생산재의 유통을 가능하게 했다. 공급측면에서는 부산물이나 폐기물을 효과적으로 이용하기 위한 것이 목적이다. 수요측면에서는 국가가 일일이 관심을 가지기 힘든 소규모의 지방공업 분야에서 원자재 문제를 해결하는 길을 열어주는 획기적인 조치가 되었다. 국가계획으로 예견할 수 없었던 문제가 발생할 경우 기업소들이 “내부 예비를 동원하여 생산과 경영활동에 야기된 문제를 기동성 있게 풀고 생산을 정상화하는데” 이바지하게 하는 것이 그 목적이다. 이는 북한

3) 조선신보, 2003. 12. 22. 연합통신(2004. 8. 31)에서 재인용.

당국이 계획시스템의 한계를 인정하고 생산재 교환시장을 열어준 것이라고 볼 수 있다. 즉, 생산에 필요한 보조적인 물자공급 방식으로 물자교류시장을 활용하려는 것이다.<sup>4)</sup>

교류물자의 범위도 부산물이나 폐기물 뿐만 아니라 물자교류에 쓰이도록 국가에서 정해진 물자까지도 대상이 된다. 물자교류 형식은 공장, 기업소들이 직접 거래를 하거나 제3의 기업들이 교류한 물자를 다시 교류하는 순환식 교류도 가능한 것으로 알려져 있다. 그러나 생산재는 국가의 계획에 의하여 조달하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 대금결제도 은행을 통해서만 이루어지도록 하는 무현금유통에 의해 이루어지고 있다. 이는 생산재 시장이 아직 시장으로서의 면모를 갖추지 못하고 있음을 의미한다. 그러나 소비재 시장이 발달할수록 국가가 미리 계획할 수 없는 생산재의 수요가 증가할 것이므로, 물자교류시장은 점차 확대될 가능성이 높은 것으로 추정된다.

### Ⅲ. 시장경제의 도입과 거시경제적 문제

#### 1. 인플레이션 압력

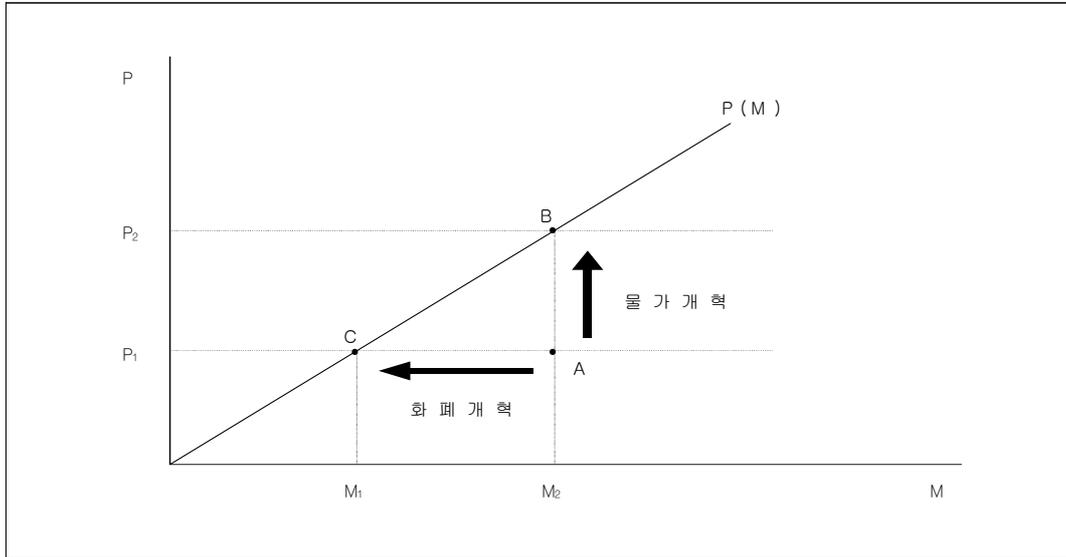
사회주의 국가들이 시장경제를 도입할 때 겪게 되는 가장 중요한 거시경제적 도전은

인플레이션 압력이다. 인플레이션 압력은 계획에 의해 생산을 인위적으로 조절하는 경제운용방식으로 인한 사회주의 '결핍경제'(shortage economy)의 유산이다. 결핍경제에서는 언제나 통화량에 비해 상품이 희소하여 강요된 저축(forced saving)이 발생하고 축적되기 때문이다. 북한도 동일한 문제를 가지고 있다. 북한이 7·1 조치에서 물가를 인상한 것은 물가와 화폐간의 정상적 관계를 회복하기 위한 것으로 시장내의 균형물가를 찾기 위한 조치라고 할 수 있다. 균형물가의 모색은 화폐의 정상적 기능을 회복하기 위한 전제가 되기 때문이다. 북한이 물가인상을 단행한 이유는 <그림 1>과 같이 설명할 수 있다.

그림에서와 같이 일반적으로 가격수준(P)과 통화량(M)은 서로 정(正)의 관계에 있으므로 그 특성은  $P=P(M)$ ,  $P'(M)>0$ 으로 표현할 수 있다. 화폐량과 가격의 관계로 볼 때, 사회내의 화폐량이  $M_1$ 일 경우에는 가격수준이  $P_1$ 이어야 하고, 화폐량이  $M_2$ 일 경우에는 가격수준이  $P_2$ 가 되어야 정상이다. 그러나 사회주의 경제에서는 가격수준을 국가계획에 의하여 결정하므로 사회내 화폐량이 증가하더라도 가격에 영향을 주지 못한다. 상품의 공급이 제한된 사회주의 결핍경제에서는 항상 잉여 화폐량이 누

4) 리장희, "사회주의 사회에서 생산수단 유통영역에 대한 주체적 견해", 『경제연구』, 2002년 1호, 과학백과사전출판사.

〈그림 1〉 사회주의 국가들에서의 잠재 인플레이션



적되므로 화폐량과 가격수준은 그림의 A점에 있는 것이 보통이다. 북한 경제도 7·1 조치 이전에는 화폐량과 물가수준간에 불균형이 존재하는 A점의 위치에 있었다.

이러한 불균형 상태가 심화되는 과잉통화의 팽창 상황에서는 화폐가 정상적인 교환 수단이나 가치저장 및 가치측정의 기능을 수행할 수 없다. 물론 자원의 이전이 명령과 계획에 의해 이루어지는 사회주의 국가에서 화폐는 시장경제에서 요구되는 기능은 필요하지 않다. 단지 회계단위의 역할만이 요구될 뿐이다. 그러나 민간이 보유하는 화폐의 양이 지나치게 증가하면 회계적 기능에도 문제가 야기되므로 과잉통화를 제거할 필요가 있다. 더구나 가격이 자원의 생산과

분배의 신호로 기능하는 시장경제적 메커니즘을 도입하기 위해서는 기존의 과잉통화를 제거하는 것이 선행조건이 된다.

화폐의 기능을 정상화하기 위해서는 두 가지의 대안이 가능하다. 첫째는 화폐개혁을 통해 가격수준  $P_1$ 에 비해 ‘과잉된 통화량’ (Monetary Overhang:  $M_2 - M_1$ )을 제거하여 통화량을  $M_1$ 으로 끌어내리는 방법이다. 둘째는 통화량  $M_2$ 에 비해 ‘억압된 인플레이션’ (Depressed Inflation:  $P_2 - P_1$ )을 현실화하여 가격을  $P_2$ 로 인상하는 방법이다. 전자는 화폐개혁을 통해 과잉통화를 제거하는 방법이고 후자는 가격인상을 허용하여 정상적인 통화량과 가격간의 관계를 회복하는 방법이다. 북한은 전통적으로 화폐개혁을 통

〈표 3〉 농민시장 물가 비교

단위 : 원

구 분	2000	2001	2002. 2.	2003. 2.	비고(배) <sup>주1)</sup>
쌀 <sup>주2)</sup> (1kg)	46.6	49.5	48~55	130~150	2.7
옥 수 수 (1kg)	27.2	33.6	20~32	75~85	3.2
두 부 콩 (1kg)	-	-	60~70	180~190	3.0
식 용 유 (1kg)	-	-	160~200	600~650	4.1
계 란 (1알)	11.8	10.0	10~13	22~25	2.0
명 태 (1마리)	35.0	85.8	100	300~400	3.0
돼 지 고 기 (1kg)	103.1	136.9	160~180	360~380	2.2
미 원 (453g)	-	-	180~190	420~430	2.9
설 탕 (1kg)	-	-	130~150	400~420	2.9
휘 발 유 (1kg)	-	-	130~150	330~350	2.4
경 유 (1kg)	-	-	80~100	280~300	3.2
비 누 1개 (450g)	64.4	82.5	60~70	165~175	2.6
담 배 류(외국산)	-	-	100~110	230~240	2.3
담 배 류(국 산)	-	-	45~50	70~80	1.6
이 발 비 용	-	-	5~10	15~20	2.5
환 율(1달러) <sup>주3)</sup>	-	-	220	670	3.0

주 : 1. 2002년 2월 물가와 2003년 2월 물가의 인상 비율.

2. 2004년 3월 250원, 8월 420원.

3. 2003년 12월 1,000원, 2004년 8월 2,000원.

자료 : 1. 탈북자동지회, 『탈북자들』, 2003년 3월호 및 2003년 6월 탈북자 면접조사.

2. 남성욱, "2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비 행태의 변화에 관한 연구", 『7.1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』, 고려대학교 북한학연구소, 제4회 국제학술세미나(2003. 6. 26), 27~30쪽. 동용승·김정철·홍익표, 『최근 북한의 가격 및 유통체제의 변화와 향후 개혁방향』, 대외경제정책연구원, 2004(발간 예정)에서 인용.

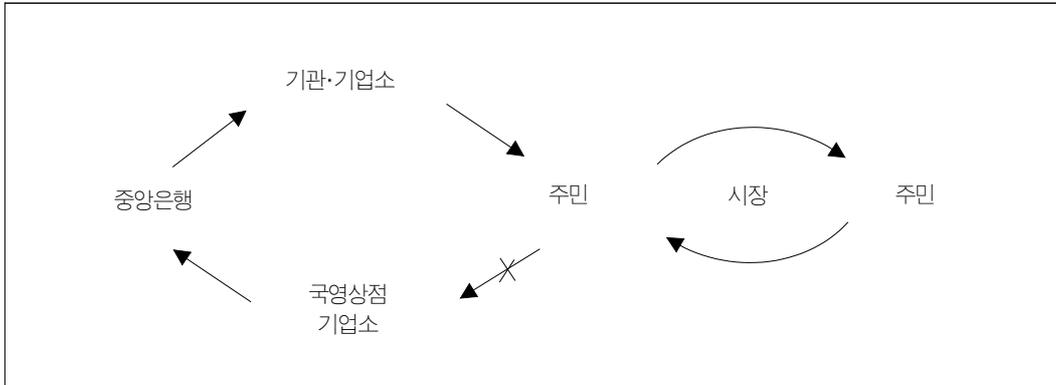
해 사회내의 과잉통화를 제거해왔다. 그러나 7·1 조치에서는 가격을 인상함으로써 화폐량과 물가간의 균형을 모색하였다.

체제전환 경제 초기에 공통적으로 목격되는 높은 인플레이션은 대부분 기존에 존재 하던 과잉통화로 인해 발생한 것이라고 할 수 있다. 문제는 초기에 발생한 인플레이션은 균형을 모색하는 과정에서 발생하므로 어쩔 수 없다 할지라도 이 높은 인플레이션

을 어떻게 조절하여 정상적인 수준으로 낮출 수 있는가 하는 것이다.

〈표 3〉은 북한내 농민시장의 물가를 비교한 것으로 2002년 2월에 비해 2003년 2월의 물가는 평균 300%의 인상률을 보이고 있다. 북한이 이처럼 높은 물가상승률을 보이는 것은 화폐적 요인과 실물적 요인이 복합적으로 인플레이션 압력을 발생시키고 있기 때문이다. 화폐적 요인이란 통화량의 증

〈그림 2〉 북한의 화폐누적 과정



발이 지속되는 것을 의미한다. 중앙은행이 화폐를 발행하면, 이 화폐가 노동이나 상품의 구매를 위해 민간에 이전되고 다시 국영상점의 유통망을 통하여 화폐가 흡수된다. 그러나 국영유통망이 기능을 상실하여 화폐의 흡수기능이 저하되면서 사회내의 화폐량을 증가시키는 요인이 되었다. 〈그림 2〉는 이러한 과정을 통해 북한내에 화폐가 누적되는 과정을 나타내고 있다. 실물적 요인이라 앞에서 설명한 강요된 저축과 유사한 것으로 상품생산 능력의 부족으로 생산량의 증가가 통화량의 증가속도보다 느려 인플레이션 압력이 증가하는 것을 의미한다. 따라서 화폐의 흡수기능과 생산능력의 증가가 보완되지 않으면 인플레이션 압력의 증가를 피할 수 없다. 북한은 더 이상 국가의 계획과 통제로 인플레이션 압력을 조절하기 어려우므로 이를 조절하기 위한 새로운 거시경제적 메커니즘의 도입이 절실히 요구된다.

## 2. 국가재정적자의 심화

북한의 경제관리방식의 변화는 재정부문의 변화를 초래할 것으로 예상된다. 그 변화 요인과 규모를 구체적으로 알아보면 다음과 같다.

### (1) 재정수입의 변화

북한이 취한 경제관리개선조치는 정부 재정수입에 증가를 가져올 요인과 감소를 가져올 요인이 혼재한다. 북한의 7·1 조치 가운데 재정수입에 영향을 미칠 요인들을 정리하면 다음과 같다.

- ① 기업 이윤 보유 비중 증가
- ② 근로자에 대한 능력급 지급에 따른 상여금 부담 증가
- ③ 농업생산량의 보유 비중 증가
- ④ 농지사용료 부과
- ⑤ 가격인상 및 임금인상

전통적으로 북한의 주요 재정수입원천은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금이다. 그러나 북한은 간접세 형태로 부과되어온 거래수입금을 폐지하고 순소득에 부과하던 세금인 국가기업이익금에 기업의 수입에 대한 세금을 포괄하여 '국가기업리득금'이라는 세금으로 전환하였다. 이 세금의 부과대상은 모든 독립채산제 기업으로 규정하여 세금대상을 확대하고 단순화하였다. 이러한 세제개편은 국가예산수입을 제때에 정확히 받아들일 수 있는 조건을 마련하기 위한 것이었다고 한다.<sup>5)</sup>

북한의 7·1 조치가 재정수입에 변화를 야기한 경로는 다음과 같이 요약된다. 기본적으로 국가기업이익금이란 모든 국영기업소들이 이익금 가운데 국가가 인정하는 일부 금액을 제외하고 국가에 납부하는 국가수입이다. 그러나 7·1 조치를 통해 기업의 이익 유보를 확대하여 기업의 재투자와 근로자들의 인센티브 재원으로 활용하도록 했다. 이러한 조치는 근로자들의 적극적인 노동참여와 경영자들의 책임경영을 강화하여 생산을 증가시키려는 의도에서 추진되었다. 생산이 증가하면 다시 투자의 증가를 가져와 장기적으로 국가소득의 증가에 기여할 수 있기 때문이다. 그러나 그 이전에 기업의 유보 이익을 확대함으로써 국가 재정수입의 감소

가 발생할 것이다. 특히 이 조치는 생산과 유통을 포괄하는 모든 기업소에 적용되므로 유보된 국가기업이익금으로 인한 정부의 재정수입은 상당 규모 감소할 것으로 예상된다.

협동단체에서도 보유 이익의 확대와 책임경영제 강화는 예산수입의 감소를 유발할 것이나 가격인상은 반대로 예산수입의 증가를 가져올 것으로 예상된다. 농업부문에서 자체배분비율을 높인 조치는 국가수입의 감소를 가져올 것이며 농지이용수수료 부과는 국가수입의 확대를 가져오는 요인이 될 것이다. 그러나 농업부문의 수확이 기본적인 생계를 감당할 정도의 수준이 되지 않을 경우 이러한 수수료 부과나 국가에 대한 수납 비율은 지켜지기 어렵다. 따라서 현실적으로 7·1 조치는 단기적으로는 정부수입의 증가보다 감소를 가져올 가능성이 높다.

## (2) 재정지출의 변화

북한의 경제관리개선조치는 인민경제비, 사회문화비, 군사비 및 관리비 등 전반적인 재정지출부문의 증가를 가져올 것으로 예상된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 상품가격의 인상에 따른 지출부담의 증가이다. 북한 정부는 지금까지 농산물에서부터 필요한 공산품에 이르기까지 대부

5) 김영수, "국가기업리득금과 그 합리적 동원에서 제기되는 몇가지 문제", 『경제연구』, 2004년 1호, 과학백과사 전출판사, 24쪽.

〈표 4〉

북한의 세입·세출 추이

단위 : 억원

연 도	1991	1992	1993	1994	1995~97	1998	1999	2000	2001
세 입	37.1	39.5	40.5	41.5	n.a.	19.7	19.8	20.9	21.5
세 출	36.9	39.3	40.2	41.5	n.a.	20.0	20.0	20.9	21.5

주 : 북한에서 발표한 북한 화폐로 계상된 예산. 1994년과 2001년의 세입·세출은 그 해 4월 각각 열린 최고인민회의에서 확정된 예산이고 다른 연도는 실제로 집행된 수치. 북한은 1995~97년은 예산을 발표하지 않았다.

분의 정부수요를 거의 무료로 수납하거나 형식적인 구매를 통해 충족하였다. 그러나 이번 조치로 모든 물가가 시장가격에 근접한 수준으로 인상되었으므로 정부의 급격한 지출수요 증가가 예상된다.

둘째, 임금 인상이 초래하는 지출수요의 증가이다. 북한이 기업소들의 인건비에 대해서는 각 개별기업이 책임지도록 부담을 전가하더라도 공무원이나 군인 등 정부내 인력에 대해서는 직접 그 임금을 부담해야 한다. 특히 금번의 임금 인상은 부가가치에 따른 인상이 아닌 정책적인 측면에서 중요한 일자리에 대해 더욱 높은 임금을 제공하도록 하였으므로 정부의 인건비 상승은 일반 기업소에 비해 더욱 높을 것으로 추정된다. 이로 인한 정부의 인건비 지출부담은 재정부담을 가중시킬 것이다.

셋째, 화폐화의 진전에 따른 부담이다. 7·1 조치는 명령을 통한 자원의 배분을 화폐를 통한 배분으로 전환하여 모든 거래는 화폐를 통해 이루어지게 되었다. 정부의 모든 경제관련 행위가 명령이 아니라 화폐를 통해 움직임에 따라 정부의 화폐수요는 더

욱 증가하게 되었다.

결과적으로 북한의 7·1 조치는 기업의 자율성을 확대하고 자기책임을 강조하여 기업의 생산능력을 강화하기 위한 조치였으나, 단기적으로는 국가의 재정수입을 감소시키고 지출은 증가하였다. 표면적으로 북한은 항상 재정균형을 달성하거나 흑자재정을 운영하는 것으로 발표하고 있으나, 생산기반의 붕괴로 이미 1990년대 내내 적자재정을 시현한 것으로 추정된다. 7·1 조치로 정부의 적자폭은 확대되어 재정은 더욱 악화될 것으로 예상된다. 따라서 북한 정부는 더욱 많은 화폐를 발행할 수밖에 없는 처지가 되었다.

### 3. 환율의 평가절하 압력

북한 내부에 팽창된 통화량은 주민들의 생활용품 공급원인 농민시장의 가격을 인상하였을 뿐만 아니라 물가의 불안을 야기했다. 북한내의 통화량 증가로 인한 가격불안 때문에 과거 수 차례의 화폐개혁을 경험한 북한주민들은 머지않은 장래에 화폐개혁과 같은 정책적 개입이 있으리라는 예상을 하

게 되었다.<sup>6)</sup> 그 결과 북한 화폐에 대한 시장의 불신이 가중되고 북한 화폐 대신 외화를 사용하거나 물건을 이용하는 사례가 증가하게 되었다.

북한주민들은 화폐가치의 하락과 정부의 화폐개혁에 대비하여 달러화 등 외화자산을 확보하기 위해 애쓰고 있으며, 실제 일반 가정에서 적게는 수백 달러부터 많게는 수만 달러까지 소지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 달러이외에 거래에 활용되는 주요 화폐는 중국의 위안화, 일본의 엔화로 최근에는 유로화까지 등장하고 있으나 가장 많이 이용되는 것은 달러화와 위안화인 것으로 알려져 있다. 위안화는 아직 국제적 호환성이 확보되지 않았고 해외반출이 통제되고 있음에도 불구하고 북-중 변경무역으로 중국과의 거래가 많아 중국시장에 대한 접근성이 높은 탓으로 북한주민들이 많이 찾는 것으로 알려져 있다.

달러에 대한 선호는 북한이 과거 외화소지자들에게만 거래를 허용하는 외화상점을 운영해온 것이 중요한 영향을 끼쳤다. 북한은 외환집중제를 운용해온 탓에 외국인과 주민들의 외화를 거둬들이기 위한 수단으로 외화상점에 대해서는 주요 생필품과 다양한 외제상품들을 지속적으로 공급해 왔다. 이러한 상품들을 구매할 수 있는 외화들, 특

히 달러화에 대한 주민들의 수요가 증가한 것은 당연한 추세이다. 그러나 국가의 배급제가 약화되고 농민시장이 활성화된 이후 북한 화폐의 통화량 증가는 농민시장에서의 상품가격을 불안하게 만들었고 달러화를 이용한 거래의 선호를 증가시켰다. 특히 과거 북한 정부의 화폐개혁을 경험한 주민들은 북한이 화폐개혁을 단행할 경우 일정 규모 이상 소지하고 있는 화폐는 신화폐로 교환되지 못하고 휴지조각으로 전락할 수 있다는 생각을 가지게 되었다. 이러한 불안감은 북한화폐에 대한 신뢰를 떨어뜨렸고 일반주민들간의 거래에서도 달러화를 사용하는 달러화(dollarization) 현상과 담배와 같은 현물로 거래를 하는 현물화(materialization) 현상을 심화시켰다.

현재 북한에서는 공식환율과 암시장 환율이 공존하고 있으며 일반주민들은 주로 암시장에서 외화를 교환하고 있다. 2002년 7·1 조치 당시 1달러는 북한화폐 150원으로 환율이 정해졌으나 2002년 말 유로화를 주거래 공식외화로 지정하면서 유로화의 환율을 함께 발표하고 있다. 현재 공식환율은 1유로에 170원, 1달러에 140원이나 암시장에서는 1유로에 2,000원이 넘는 것으로 알려지고 있다. 이처럼 이중환율제가 운용되고 있는 것은 북한 당국이 인위적으로 지

6) 북한은 1947년 12월, 1959년 2월, 1979년 4월 및 1992년 7월 등 4차에 걸쳐 화폐개혁을 실시하여 인플레이션 압력을 해소하고 유티화폐를 활용하기 위한 방편으로 삼았다.

나치게 낮은 환율을 고집하고 있음을 의미한다. 북한이 통화팽창을 조절하지 못하고 상품 생산을 확대하지 못할 경우 환율은 지속적으로 상승압력을 받게 될 수밖에 없다.

## IV. 경제구조 변화와 거시경제 관리방식의 갈등

### 1. 북한의 경제관리시스템

북한 경제체제의 특징은 행정관료체의 직접통제에 의한 경제관리를 특징으로 한다.<sup>7)</sup> 개인이나 기업 등 모든 경제단위는 국가의 중앙집권적 행정관료체의 통제하에 있어 사실상 국가가 ‘거대 유일기업’이라고 할 수 있다. 경제운용의 방향과 경제관리방법의 원칙은 조선노동당이 정치적 고려하에 결정하고 있으며, 국가의 경제행정기구가 그에 기초하여 실무를 담당하는 구조이다. 당은 경제행정기구의 운영실무자를 임명할 뿐만 아니라 경제행정기구와 병렬하여 조직되어 있는 당기구를 통하여 경제행정기구의 업무를 감시, 통제, 독려한다.

북한 경제관리기구의 기본 구조는 ‘국가 계획위원회-부(성 혹은 위원회)-국(총국 혹은 연합기업소)-기업소’라는 4단계의 형태이다. 기업소는 국가가 일정한 생산수단의 사용을 위임하여 국가가 요구하는 생산을

수행하도록 되어 있다. 따라서 국가의 경제정책은 거대규모의 기업집단이 정해진 생산 목표를 달성하듯이 수행된다. 즉, 국가계획 위원회에서 경제계획이 세워지면 이를 달성하도록 모든 기구에게 업무가 부과되고, 이를 수행하도록 모든 행정기구가 동원된다.

북한은 사회주의 경제건설과 더불어 시장기구를 폐기했다. 시장기구의 폐기로 경쟁의 압력과 파산의 위협을 통해 시장이 담당하는 기업에 대한 경영감찰과 실적개선의 요구 장치가 사라졌다. 마찬가지로 노동자들에게도 실업의 위협이나 빈곤에 대한 공포가 사라졌다. 그 결과 기업과 근로자들에게 실적개선을 요구할 수 있는 어떠한 통제 기구도 존재하지 않게 되었다. 북한의 경제관료조직은 지금까지의 시장을 대신하여 기업과 노동자들의 효율성 제고를 위한 통제자의 역할을 하게 되었다.

관료제를 통한 경제조직의 효율성 관리는 관리부서와 기업소간의 이해충돌로 인한 문제를 야기한다. 이 문제는 현상적으로는 상부의 과도한 계획목표 제시와 자재의 과소 공급을 발생시키고, 하부기업의 생산능력 과소 보고 및 과도한 자재공급 요청으로 나타난다. 상부관리자는 적은 자재로 많은 생산을 요구할 유인이 있고, 하부기업소는 가급적 생산목표를 줄이고 많은 자재를 확보

7) 북한의 경제정책 및 관리시스템에 관한 상세내용은 박형중, “북한 경제정책의 기본틀과 그 결과”, 『북한경제의 오늘과 내일』, 현대경제사회연구원 연구총서 96-1, 1996, 271~289쪽 참조.

하려는 유인이 있기 때문이다. 결국 양자간의 대립된 이해를 해결하지 못하여 북한은 기업소가 경영정보를 상급지도기관에 보고함에도 불구하고, 국가계획위원회 직속으로 지역에는 지구계획위원회를 조직하고 공장 기업소에는 국가계획부를 조직하여 기업소의 생산계획을 작성하도록 만들었다. 이러한 사실은 국가의 계획과정에 오류가 발생할 가능성을 보여주며 계획의 달성이 용이하지 않다는 것을 시사한다.

북한은 계획의 달성을 위해 강제적 방법만이 아니라 재정의 통제적 기능을 사용하는 것으로 알려져 있다. 즉, 재정을 통제하여 기관·기업소들의 경영활동을 통제하는 것을 말한다.<sup>8)</sup> 재정의 통제적 기능은 특히 모든 경제활동 단위에서 수립하는 재정계획에 의해 발휘된다. 재정계획은 국가예산에 해당하는 '기본 재정계획', 인민경제부문의 재정계획, 그리고 기관·기업소의 재정계획으로 구분된다. 재정의 통제와 감독에 대한 권한은 최고인민회의와 지방인민회의를 비롯하여 내각에 주어진다. 그리고 재정을 통제하고 감독하는 방식에는 '재정총화제도'와 '원에 의한 통제제도'가 활용되고 있다. 재정총화제도란 모든 단위의 기관·기업소가 일정기간 동안에 수행한 재정예산 집행실적을 분석, 평가하고 그 결과를 공개하여 해

당기관의 업적을 평가하는 제도이다. 원에 의한 통제제도란 주로 재정은행기관이 기관·기업소로부터 자금을 받거나 보내는 과정에서 기관이나 기업소로부터 재정계획과의 연계하에 예산집행의 적절성, 경영활동의 타당성 등을 조사하여 화폐를 활용한 통제를 시행하는 것을 말한다.

북한에서는 생산계획을 중심으로 그에 필요한 재정계획, 고용계획이 이루어지고 화폐의 발행이나 이자율 및 환율의 결정 등도 이루어진다. 따라서 모든 거시경제 지표는 국가가 결정하게 된다. 그러나 현실적으로 거시경제 지표는 국가의 계획범위를 벗어날 경우가 많다. 북한이 지금까지 여러 차례 경제계획을 연장하거나 심지어 목표를 달성하지 못했음을 공개적으로 인정한 것 등은 계획이 순조롭게 달성되지 못한다는 사실을 보여준다. 따라서 거시경제적 목표가 달성되지 못할 경우 경제정책적 조절수단이 필요하다. 북한의 대표적인 경제정책적 조절수단은 계획과 통제이다. 예컨대, 저축이 목표량에 미달하면 강제저축을 시키고 통화량이 지나치게 증가하면 화폐개혁을 통해 일정규모의 통화를 폐기해 버리기도 한다. 그러나 지금까지 북한의 경제계획 실패사례들을 보면 계획경제하에서도 계획과 통제만으로 거시경제적 목표를 달성하는 것에 한

8) 통일부 홈페이지 북한정보자료내 북한개요의 '재정' 부분 참조([http://unibook.unikorea.go.kr/bukhandb/bukhandb\\_01\\_view.jsp](http://unibook.unikorea.go.kr/bukhandb/bukhandb_01_view.jsp)).

계가 있음을 알 수 있다.

## 2. 북한의 경제구조 변화와 거시경제적 조절기능

북한은 1990년대 들어 사회주의 형제국들을 상실하여 국제사회로부터 에너지를 비롯한 원자재 및 투자재의 조달이 어려워지자 기업소들의 생산이 중단되면서 국가의 경제관리 기능이 실질적으로 작동되지 않게 되었다. 북한 당국은 결국 군수부문 등 전략적으로 중요한 부문에 대해서만 우선적으로 물자를 공급하여 생산을 보장하고 나머지 분야는 관리 기능을 상실하기에 이르렀다.

경제상황의 악화로 북한 당국이 배급을 중단하고 개인이 스스로 자신의 생활에 필요한 식량과 생필품을 조달해야 하는 상황이 도래하면서 경제내에서 정부가 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 개인들은 각자 부업생산이나 유통 등으로 생계를 꾸리게 되었다. 초기에는 이들의 물자교류를 농민 시장에서 허용하였으나 2003년에는 종합시장에서 거래가 이루어지도록 제도화하였다. 개인들의 경제활동이 국가통제 밖에서 이루어지면서 가계부문의 소득과 소비가 국민총생산에서 차지하는 비중도 점차 높아지게 되었다. 이는 국가가 통제하지 않는 민간부문의 상대적 비중이 높아지는 것을 의미한다.

사회주의 국가들이 시장경제를 도입하는 초기에는 대부분 민간분야와 정부분야가 공

존하는데 민간분야가 점차 정부분야를 압도하여 민간주도형 경제로 전환하게 된다. 일반적으로 민간분야는 사유화를 통해 사적소유권이 확립된 후에 성립되나, 북한의 경우 경제위기 이후 주민들의 생존행위로 간주되어 국가가 개인의 경제활동을 묵인해 준 결과 민간분야 비중이 증가되어 왔다. 특히 7·1 조치 이후 민간분야의 활동이 활발해져 그 비중은 더욱 높아질 것으로 보인다.

〈표 5〉는 북한 경제의 구조적인 변화를 살펴보기 위해 작성된 사회회계행렬(social accounting matrix)이다. 사회회계행렬은 가계, 기업, 정부, 해외부문간 일년 동안 발생한 경제적 거래내역을 보여준다. 기본적으로 사회회계행렬 작성에 필요한 자료는 총소득, 소비, 투자, 정부예산, 국제무역 등이 있으며 여기서는 북한이 발표한 자료와 한국은행 자료, 그리고 발표되지 않은 자료들은 통계적 추정방식을 사용하여 추정된 자료를 활용하여 작성되었다.

여기서 각 개별경제항목의 열린 수입을 나타내고 행은 지출을 나타낸다. 생산활동은 투입과 산출관계를 표시하고 있으며 생산된 상품은 중간재와 최종재로 사용된다. 가계는 민간경제활동, 정부는 공공부문, 해외는 국제무역을 의미하며 자본은 수입측면에서는 저축, 지출측면에서는 투자를 지칭한다.

1990년과 2002년의 사회회계행렬은 다음과 같은 북한 경제의 구조적 변화를 보여

〈표 5〉 북한경제 사회회계행렬 비교 : 1990, 2002

1. 1990년도 북한경제 사회회계행렬 단위 : 백만 달러

	생산활동	상 품	가 계	정 부	자 본	해 외	계
생 산 활 동		10,727(1)	10,336(2)	5,620(3)	7,848(4)	1,733(5)	36,264
상 품	12,335(6)						12,335
가 계	7,267(7)			3,898(8)			11,165
정 부	16,662(9)						16,662
자 본				7,144(10)		704(11)	7,848
해 외		1,608(12)	829(13)				2,437
계	36,264	12,335	11,165	16,662	7,848	2,437	86,710

(1) 국내생산재에 대한 중간수요

(3) 정부의 최종수요

(5) 수출수요

(7) 가계소득

(9) 정부수입

(11) 해외저축 (무역수지적자)

(13) 가계의 최종재 수입수요

(2) 가계의 최종수요

(4) 투자수요

(6) 중간투입계

(8) 정부의 대 민간보조금

(10) 정부저축

(12) 중간투입을 위한 수입수요

2. 2002년도 북한경제 사회회계행렬

단위 : 백만 달러

	생산활동	상 품	가 계	정 부	자 본	해 외	계
생 산 활 동		8,074	11,651	3,220	2,924	735	26,604
상 품	9,081						9,081
가 계	7,490			4,680			12,170
정 부	10,033						10,033
자 본				2,134		790	2,924
해 외		1,007	519				1,525
계	26,604	9,081	12,170	10,033	2,924	1,525	62,336

자료 : Lee, Young Sun & Deok Ryong Yoon, "The Structure of North Korea's Political Economy: Changes and Effects", Ahn, Choong Yong & Nicholas Eberstadt & Young Sun Lee(Eds.), *Towards a Peaceful Resolution with North Korea: Crafting a New International Engagement Framework*, KEI, Washington D.C.: Forthcoming, 2004에서 인용. 이 사회회계행렬 작성에 사용되었던 제 가정과 계산방식은 동 논문 참조.

주고 있다. 첫째, 가장 큰 변화는 경제내에서 차지하는 정부비중의 축소이다. 정부지출은 1990년에 166.6억 달러에서 2002년에는 100.3억 달러로 크게 감소하였다. 정부지출의 감소는 북한 경제의 침체가 주로 정부부문에 반영된 것임을 나타내고 있다.

그 이유는 정부소유 기업들이 마비되면서 정부가 중요한 수입원을 상실하였기 때문으로 설명된다. 그 결과 정부의 계획기능은 더 이상 작동할 수 없는 상태가 되었고 공공배급체제도 붕괴되어 주민들은 농민시장 등을 이용할 수밖에 없게 되었음을 보여준다.

둘째, 민간부문의 지속적인 확대이다. 1990년에는 정부가 가계소득에 비해 훨씬 큰 비중을 차지하였으나, 경제위기를 거치면서 북한의 가계소득은 오히려 증가하는 양상을 보였다. 그 이유는 북한주민들이 생존을 위해 농민시장이나 암시장에서 더욱 적극적으로 소득을 추구한 반면, 정부소유 기업들에서는 생산이 하락한 후 이전 수준을 회복하지 못하였기 때문이다. 2002년의 가계총지출은 정부지출을 앞지르게 되었으며, 경제에서 민간이 차지하는 비중이 점차 증대되고 있다. 민간경제의 확대는 시장기능에 기반하고 있으므로 북한이 시장을 확대할수록 민간경제가 국가부문보다 더욱 급속히 확대될 것임을 시사한다.

이러한 경제의 구조적 변화들은 북한이 기존의 경제정책 조절수단인 계획과 통제로는 더 이상 경제지수들을 조절할 수 없게 되었음을 보여준다. 더구나 2003년 3월부터 북한 당국이 시장을 공식적으로 도입하여 그 규모를 점차 확대하고 있고, 통제내에 있기는 하나 생산재 시장도 도입한 상황이다. 이는 향후 북한의 거시경제적 조절장치는 시장경제의 정책수단을 활용하여야 할 것임을 의미한다.

### 3. 북한의 잘못된 거시경제정책 사례: 인민생활공채 발행

북한은 2003년 3월 26~27일에 개최된 최고인민회의 제10기 6차 회의에서 “인민생활공채를 발행할 데 대한 법령”을 통과시키고 2003년 5월 1일부터 8월 말까지 공채판매에 들어갔다. 북한이 발행한 공채는 10년 만기로 2013년 4월 말에 상환되며 액면가는 500원, 1,000원, 5,000원의 세 가지였다. 자본주의 국가들의 채권과 달리 공채 구매자에게 이자를 지급하지 않고 추첨을 통해 당첨자에게 당첨금을 지급하는 조건이었다. 추첨은 처음 2년간은 6개월마다 한번씩, 그 이후에는 1년에 한번씩 시행하게 되며 당첨자는 당첨금과 원금을 찾게 된다. 『노동신문』에 따르면 추첨횟수는 10년간 11회 시행할 것이며 당첨되지 않은 사람들은 원금만을 기간 안에 돌려받게 된다.<sup>9)</sup> 공채상환은 2008년 12월부터 시작되며 매년 예산에 반영하여 2013년 말까지 모든 원금을 상환할 예정이라고 발표되었다.

또한 인민생활공채와 관련한 사업을 수행하기 위해 중앙과 도, 시, 군들에 비상설 인민생활공채위원회를 조직하고 그 아래에 인민생활공채상무를 두며 모든 기관, 기업소들과 리, 읍, 구, 동사무소들에 공채협조상무를 조직하였다. 인민생활공채를 판매하기 위해 “많이 구매한 사람들에 대하여서는 강성대국 건설을 위한 애국적 소행으로 보고

9) 노동신문, 2003. 3. 30.

정치적으로, 물질적으로 높이 평가한다”고 밝히고 있다.<sup>10)</sup>

문일봉 재정상이 보고한 내용에 따르면 공채발행은 내부자금의 동원과 불가안정이 그 주요 목적이었다. 문 재정상은 북한은 “(민간의) 여유화폐자금을 (정부가) 효과적으로 동원이용하기 위해” 공채를 발행할 예정인 것으로 설명하였다. 이러한 사실은 북한의 자금동원 필요성을 밝힌 것으로 북한 정부가 재정적인 압박을 겪고 있음을 간접적으로 드러내고 있다. 「노동신문」에서는 “이번 공채발행의 목적은 정보산업시대의 요구에 맞게 인민경제를 현대화하고 생산을 활성화해 나가는데 필요한 자금수요를 충족시키기 위한 데 있다”라며 재정공급이라는 용처를 언급하였다.<sup>11)</sup> 또한 「노동신문」은 해설을 통해 “우리나라에서 발행하게 되는 공채의 인민적 성격은 나라의 화폐유통량을 계획적으로 조절하여 통화의 안전성을 보장함으로써 인민들이 생활에서 불편을 느끼지 않고 누구나 골고루 잘 살아 나갈 수 있게 한다는데서도 표현된다”고 하여 화폐가치의 안정이 공채발행의 주요 목표 중 하나임을 밝혔다.<sup>12)</sup>

북한이 판매한 인민생활공채는 수익성,

안정성, 환금성이라는 기준에서 볼 때 매우 비합리적인 채권이다. 일단 무수익 채권으로 북한이 현금으로 상환할 지 불확실하며 제3자에게 판매할 수 있는 시장이 없어서 만기까지는 환금성도 없기 때문이다. 이자를 지불하지 않는 방식의 공채는 현재소비의 희생에 대한 보상이 없을 뿐만 아니라 농민시장을 기준으로 볼 때 인플레이가 연 수백 퍼센트에 달하는 실정에서 실질소득의 감소를 의미한다.<sup>13)</sup> 따라서 이자를 지급하지 않고 원금만 제공하는 방식의 공채는 주민들의 희생을 강요하는 것으로 간주될 수 있다. 인민생활공채는 안정성 측면에서도 주민들의 충분한 신뢰를 얻기 어려웠다. 북한은 화폐량이 많아질 경우 주기적으로 화폐개혁을 실시하여 화폐적 자산을 일방적으로 흡수해 왔다. 공채를 구매하면 화폐적 자산을 일정 규모 이상 소지한 것으로 공개하는 셈이 된다. 또한 지금까지 일반저축도 인출을 제한하는 상황에서 공채가 만기가 되더라도 정부의 지불이 보장되지 않는다. 또 다른 문제는 환금성의 부족이다. 북한은 국내에서 주민간 채권매매가 허용되지 않고 시장이 형성되어 있지 않으므로 만기가 되지 않는 이상 구입한 채권을 현금으로 전환할 수 없다.

10) 내각공보, 2003. 3. 27.

11) 노동신문, 2003. 3. 30.

12) 조선신보 4월 1일자에 실린 국가계획위원회 최홍규 국장과의 인터뷰에서 최 국장은 7·1 조치 이후 국가의 수입과 지출사이의 괴리가 사라지지는 않았지만 줄어들었다고 하여 인플레이션 압력의 존재를 인정하였다.

13) <표 3>에서는 인플레이율이 평균 300%를 보이고 있다.

이러한 제약들로 인민생활공채는 주민들에게 매력적인 금융상품이 되지 못하여 강제 매각 방식으로 주민들에게 판매되었다. 공채판매기간이 연장되어 11월 말에서야 마감된 것은 공채판매가 용이치 않았던 것을 시사한다.

북한의 공채판매는 국가가 강매방식을 통하여 사실상 북한주민의 구매력을 강제로 빼앗은 것과 같다. 북한은 시장을 도입하고 근로자들의 인센티브를 제고하는 등 시장경제 방식의 경제운영방식을 추가해오고 있다. 그러나 인민생활공채의 판매방식은 기존의 사회주의적 강제를 동원한 것이었다. 이러한 방식의 구매력 이전은 시장경제정책에 대한 불신과 북한 화폐에 대한 기피현상을 초래하여 북한의 생산성 제고에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 공채판매 사례는 북한이 재정부족의 문제와 인플레이션의 해소를 위한 거시경제적 정책수단을 가지지 못하였기 때문에 취해진 잘못된 조치였다.

## V. 시장경제 도입과 거시경제 관리

### 1. 거시경제적 현황

북한은 현재 시장경제 도입 초기의 상황

과 유사한 거시경제적 불안이 나타나고 있다. 기존의 과잉통화가 여전히 존재하고 있는데 새로운 정책수단은 아직 형성되지 않은 상황이라는 점에서 시장경제를 도입하는 국가들에서 나타나는 양상과 비슷한 측면이 있다. 북한의 경우에도 기존의 계획 및 통제기능은 작동되지 않고 새로운 정책수단은 아직 도입되지 않고 있기 때문이다.

북한 경제의 가장 심각한 장애를 가져오는 문제는 재정부족과 인플레이션 압력이다.<sup>14)</sup> 그러나 이 두 가지 문제는 서로 연결되어 있어서 동시에 해법을 모색하지 않으면 해결하기가 어렵다. 현재 북한의 인플레이션 압력을 해소하기 위해서는 다음과 같은 정책들이 필요하다.

첫째는 재정안정화, 즉 재정적자를 해소하는 정책이다. 재정적자가 누적되면 결국 통화증발의 필요가 제기되고 이는 통화량의 증가와 인플레이션으로 이어지기 때문이다. 일단 재정적자가 해소되면 통화량의 증가세는 급속히 늦춰질 수 있다.

둘째, 인플레이션의 압력을 줄이기 위해서는 재정안정이 확보되더라도 보조금의 지급을 축소해야 한다. 북한이 배급제를 폐지하고 주민들이 자력으로 생활을 영위하도록 요구하고 있지만 여전히 주택, 에너지, 쌀 등 주요 소비재들은 정부의 보조금으로 지

14) 북한의 재정지출이 수입의 2배에 달한 적이 있었다고 한다면 현재는 지출이 수입의 1.2배 혹은 1.3배 정도라고 예를 들어서 아직 지출이 수입보다 많은 적자재정 상태임을 암시하였다. 조선신보, 2003. 4. 1.

나치게 낮은 가격수준을 유지하고 있다.<sup>15)</sup> 보조금의 지급은 잉여구매력을 남겨 하여 통화량의 증가를 가져올 수 있다. 반대로 인플레이션을 통제하여 물가수준을 낮출 수 있어야 재정을 건전하게 운용할 수 있다. 지속적인 인플레이션은 결국 실질 재정의 감소를 가져와 다시 재정적자로 인한 통화 증발을 야기할 수 있다.

북한은 현재 재정적자와 높은 인플레이션이라는 두 가지 거시경제적 문제가 가장 심각한 상황에 놓여 있다. 이러한 문제를 풀기 위해 북한은 재정정책적 수단 및 통화정책적 수단의 도입이 필요하다.

## 2. 재정정책적 수단

북한은 지금까지 균형재정을 맞추거나 흑자재정을 달성한 것처럼 발표해왔으나 실상은 적자재정이었을 것으로 추정된다. 인민생활공채 판매시 관련 보도나 인사들의 발언은 이러한 추측이 사실임을 확인해 주고 있다. 따라서 북한이 적어도 균형재정 혹은 흑자재정을 달성할 수 있도록 하는 제도적 보장이 필요하다. 재정건전성을 확보하기 위해서는 세수확충과 보조금 지출의 감소가 요구되며 다음과 같은 재정정책적 조치가 필요하다.

첫째, 체계적인 세제의 도입과 운용이다.

북한은 지금까지 세금없는 국가임을 자랑하면서 세금이라는 이름을 붙이지 않고 농지사용료, 설비사용료, 매대사용료 등 다양한 이름의 사용료를 받아왔다. 최근에는 '국가기업리득금'으로 기업에 대한 세금을 단일화하는 등 세제상의 변화를 보이고 있다. 그러나 이러한 변화는 특정 사안별로 세금을 도입하고 징세 편의를 중심으로 이루어지고 있어 다분히 임기응변적이고 행정편의주의적이다. 따라서 세금제도를 체계적으로 도입하고 세원을 폭넓게 개발할 필요가 있다. 아직 경제적으로 생산능력이 지나치게 낮은 것이 세제개편에 부담이 되나 부과기준을 조절하여 생산이 적을 경우 면세혜택을 줄 수도 있으므로 세제의 체계적인 도입과 운용이 시급히 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 결국 국가재정을 통화증발에 기댈 수밖에 없고 이는 안정화정책의 실패를 가져올 것이기 때문이다.

둘째, 기업들의 운영을 완전한 독립채산제로 전환하고 보조금을 폐지하여야 한다. 북한에서는 모든 기업들의 운영을 국가가 책임지고 있어 생산이 되지 않는 기업들의 유지와 생산설비의 개보수에 관한 부담이 모두 국가예산으로 전가된다. 독립채산제를 확대하여 많은 기업들이 자력으로 경영하고 투자하도록 하면 정부의 부담은 크게 줄어

15) 쌀의 경우 수요의 일부 밖에 충족되지 않지만 국가상점에서는 아직도 국정가격인 40원에 거래되고 있다.

든다. 실제로 북한에서는 이미 이러한 방향으로 상당한 정도의 진척을 보이고 있다. 단지 기업의 독립채산제가 시장경제에서의 민간기업과 유사한 형태로 이루어지기 위해서는 파산 제도 및 영업선택의 자유가 도입되고 실업자의 생계 문제를 해결할 사회보장제도 시스템이 구비되어야 한다. 북한이 추진하는 독립채산제 확대는 이미 바람직한 방향으로 진행되고 있으므로, 이를 강화하여 파산에 대한 위협과 성과에 대한 압력이 기업의 활동에 영향을 미칠 수 있도록 해야 한다.

셋째, 생산확대를 위해 비경제 부문의 예산을 감축하여 투자재원을 확보할 필요가 있다. 특히 국방예산을 생산분야의 투자로 전환할 필요가 있다. 북한의 공식발표에 의하면 국방예산이 2003년의 경우 전체예산의 15.4%, 2004년에는 15.5%이다. 그러나 리언 라포트 주한미군사령관은 GDP의 35~40%를 군사부문에 투입하고 있다고 주장할 정도로 북한의 군사비는 공식발표를 훨씬 넘어설 것이라는 것이 일반적인 추정이다.<sup>16)</sup> 북한은 전략적으로 반드시 필요한 부문을 제외하고 여타 국방예산을 감축하여 생산부문에 투입하는 것이 필요하다. 그 외에도 예산구조를 원점에서 재검토하여 전면적인 구조조정을 통한 예산의 합리화 작업

이 필요하다.

### 3. 금융정책적 수단

시장경제 운용국가의 일반적인 금융정책적 수단은 통화량 조절, 이자율 및 제한인율 조절, 금융시장 개입 등이다. 그러나 북한은 중앙은행의 통화량 조절이외에는 금융정책적 수단을 가지고 있지 못하다. 그 결과 통화량 조절이라는 기본적인 기능뿐만 아니라, 생산에 필요한 자금의 축적 및 조달기능도 수행하지 못하고 있다. 이를 극복하기 위해 우선적으로 취해야 할 조치들은 다음과 같다.

첫째, 상업은행의 도입이다. 상업은행은 민간자본을 생산부문에 투입하기 위해 필요하다. 국가가 직접적인 투자활동을 하지 않을 경우 개별 기업이 자본을 유치할 능력이 있어야 하나 현재의 제도로는 민간부문의 자본이 생산부문에 투자될 길이 없다. 또한 자본의 창출을 위해 필요하다. 상업은행과 중앙은행이 분리될 경우 상업은행의 대출활동과 중앙은행의 최종대부자 역할로 자본의 승수효과가 발생한다. 그러나 본원통화 중심의 화폐정책을 운용하는 북한의 엄격한 일원적 은행제도(mono-tier banking system)에서는 시장경제에서와 같은 자본의 승수효과를 기대하기 어렵다. 따라서 자본부족의

16) 세계일보, 2004. 8. 4.

심화를 막을 수 있는 국내적 수단이 없다.

둘째, 자본시장의 도입이다. 일단 국공채를 매각하여 재정확충에 활용할 수 있게 되고, 이를 민간이 상호 매매할 수 있어야 환금성이 제고되어 투자를 활성화할 수 있기 때문이다. 또한 기업들도 국가가 엄격한 독립채산제를 요구할 경우 자금을 조달할 수 있는 시장이 존재하여야 한다. 은행의 대출 기준을 충족시키지 못하더라도 장래성이 좋은 기업들이 자금을 조달할 수 있는 창구가 필요하며 기업들도 다양한 채널을 통한 자금조달이 가능하여야 하기 때문이다.

셋째, 통화정책의 기준 설정이 요구된다. 북한은 현재 쌀가격을 중심으로 가격을 조정하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 쌀의 수급이 자연조건이나 작황, 외부로부터의 유출입 등 임의적인 변동이 가능하므로 쌀이 경제운용의 중심이 되는 N번째 재화의 역할을 하기에는 무리가 있다. 현재로서는 북한이 인플레이션 압력을 충분히 제거하지 못할 경우 주민들이 쌀을 통화로 활용할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 쌀의 저장(hoarding)으로 오히려 가수요가 발생하기도 하고, 자연마모나 변질된 쌀만 유통되고 양질의 쌀은 저장되는 그레삼의 법칙이 적용될 수도 있다. 따라서 인플레이션을 제거하기 위해서는 외환바스켓을 기준으로 하는 등 안정

되고 국제적 연계가 가능한 통화정책의 기준 설정이 필요하다. 즉, 통화가 사회내의 가격기준이 되는 N번째 재화의 역할을 수행할 수 있도록 만들어야 한다. 이러한 기준 설정은 향후 환율정책의 안정적인 기초가 될 수 있으므로 가급적 조속한 시행이 요구된다.

## VI. 결 론

북한 경제는 1990년대의 경제침체 이후 상당부분이 시장기능에 의해 움직여져 왔다. 그 결과 정부에서는 2002년 7·1 조치를 통해 시장을 공식적으로 활용할 수 있는 제도를 도입하였다. 그리고 농민시장을 종합시장으로 개편하고 시장의 영역을 공식적으로 확대하고 있다. 이러한 조치는 북한내의 생산을 자극하고 국민들의 경제활동에 새로운 동력을 제공하고 있는 것으로 보인다. 그러나 시장이 정상적으로 작동하기 위해서는 거시경제적 환경이 안정적으로 유지되어야 한다. 북한은 아직 시장경제를 운용하기 위한 거시경제적 정책수단을 갖추고 있지 못하다. 그 결과 지속적인 재정부족과 인플레이션 압력의 상승으로 인해 개혁조치의 성과가 위협받기에 이르렀다.

북한에 우선 필요한 것은 재정수지 균형

17) 월간조선이 보도한 북한의 내부 문건내용에 따르면 북한은 현재 식량가격을 가격 제정의 기초로 삼고 있다. 조선일보사, 월간조선, 2003년 1월호, 88~97쪽.

을 위한 조치와 통화조절을 위한 수단의 도입이다. 재정수지 균형을 위해 세계개혁과 기업의 독립채산제 강화, 그리고 정부 예산의 합리화 등이 요구된다. 세수의 확대와 정부지출의 축소를 동시에 추구해야 하기 때문이다. 이러한 정책은 동시에 시행되어야 하나 우선 세계개혁을 통해 소위 '국가소유'(owner state) 체제에서 '조세국가'(tax state) 체제로의 전환이 이루어져야 한다.<sup>18)</sup> 이를 통해 국가와 기업의 영역을 나눌 수 있기 때문이다.

통화조절을 위해서는 상업은행의 도입, 자본시장의 도입, 통화기준의 설정 등이 필요하다. 이 방안들도 동시에 추진되어야 할 사안이나 우선 상업은행을 도입하여 기업의 투자자금 조달과 인플레이션의 해결을 동시에 추구하는 것이 필요하다. 시장도입 초기에는 실질이자율을 보장하는 방안 등을 통해 은행제도만으로도 상당한 인플레이션 저하가 가능하기 때문이다.

북한은 시장을 도입하고도 시장을 운용하

기 위한 거시경제적 정책수단을 갖추지 못하고 있어 조만간 시장경제운용에 필요한 정책수단을 도입할 것으로 예상된다. 특히 금융개혁을 통한 상업은행제도와 세계개혁은 조속히 실현될 가능성이 높다. 이 과정에서 지나치게 높은 인플레이션 압력을 완화시키기 위해 화폐개혁을 시행할 가능성도 크다. 기존의 과잉통화를 제거하여 안정적 통화정책의 기반을 구축하기 위해 화폐개혁을 시행하는 것은 거시경제적 측면에서 주민들의 구매력을 빼앗는 것 이상으로 더욱 바람직한 결과를 가져올 수 있기 때문이다.

단지 북한이 시장경제적 거시경제정책을 성공적으로 수행하기 위해서는 시장경제적 정책수단을 운용한 경험을 가지고 있지 못하므로 국제금융기구 등 외부 전문가로부터 자문을 받을 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 개혁의 성과가 최대한으로 구현될 수 있도록 시장경제적 정책수단이 조속히 도입되는 것이 중요하다는 것을 북한의 정책담당자들은 유념해야 할 것이다. ◆

18) Campbell, John, "Institutional Theory, State Building and Fiscal Reform in Post Communist Europe", *Journal of Transforming Economies and Societies*, Vol. 2., No. 1., Cracow University of Economics and the Leon Kazminsky Academy of Entrepreneurship and Management, 1995.

## 〈참고문헌〉

- 김영수, “국가기업리득금과 그 합리적 동원에서 제기되는 몇가지 문제”, 『경제연구』, 2004년 1호, 과학백과사전출판사, 2004.
- 남성욱, “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비 행태의 변화에 관한 연구”, 『7·1 경제관리 개선조치의 평가와 향후 전망』, 고려대학교 북한학연구소, 제4회 국제학술세미나(2003. 6. 26).
- 동용승·김정철·홍익표, 『최근 북한의 가격 및 유통체제의 변화와 향후 개혁방향』, 대외경제정책연구원, 2004.(발간 예정)
- 리장희, “사회주의 사회에서 생산수단 류통영역에 대한 주체적 견해”, 『경제연구』, 2002년 1호, 과학백과사전출판사.
- 박형중, “북한 경제정책의 기본틀과 그 결과”, 『북한경제의 오늘과 내일』, 현대경제사회연구원 연구총서 96-1, 1996.
- 조선일보사, 월간조선, 2003년 1월호.
- 한국개발연구원, 「KDI 북한경제리뷰」, 2004년 1월호.
- Campbell, John, “Institutional Theory, State Building and Fiscal Reform in Post Communist Europe”, *Journal of Transforming Economies and Societies*, Vol. 2., No. 1., Cracow University of Economics and the Leon Kazminsky Academy of Entrepreneurship and Management, 1995.
- Lee, Young Sun & Deok Ryong Yoon, “The Structure of North Korea’s Political Economy: Changes and Effects”, Ahn, Choong Yong & Nicholas Eberstadt & Young Sun Lee(Eds.), *Towards a Peaceful Resolution with North Korea: Crafting a New International Engagement Framework*, KEI, Washington D.C.: Forthcoming, 2004