

식량배급제 강화를 통해 본 북한경제의 현황과 전망

겸임교수 동 용 승

1. 최근 식량배급과 관련된 북한내 변화

- 최근 북한에서는 식량배급과 관련, 일련의 변화가 나타나고 있는 바, 2005년 10월 1일부터 배급지역을 확대하는 한편, 배급량을 늘리고 있는 것으로 알려지고 있음. 또한 기존에는 종합시장 등에서 곡물거래가 허용되어 왔으나, 배급 강화를 계기로 곡물거래를 금지하고 있다고 함.
 - 이에 따라 양정배급소에서는 배급표를 가져온 주민에게는 배급량 만큼 kg당 44원에 판매하지만, 배급표가 없는 주민에게는 kg당 600원 이상의 가격으로 판매하는 것으로 알려짐.
- 한편 북한 당국은 북한 내에서 구호활동을 벌이고 있던 국제 NGO 단체들에 대해서 2005년 말까지 출국해 줄 것을 요청하고, 1995년 이래 북한내에서 활동 중인 세계식량계획(WFP)에 더 이상의 식량지원은 필요 없으며, 개발지원 형태로 전환해 줄 것을 요청하는 한편, 북한내에서 활동 중인 분배 모니터링 요원을 현재 32명에서 10명 이하로 줄여줄 것을 요구한 것으로 알려짐.
- 이러한 현상을 놓고 국내외에서는 다양한 분석이 나오고 있는 바, 북한이 2002년 7.1 경제관리개선조치 이후 보였던

<목 차>

1. 최근 식량 배급과 관련된 북한내 변화
2. 배급제 강화에 대한 세 가지 측면의 고려사항
3. 상이한 방향성을 지닌 북한 경제현상
4. 북한의 경제정책 운영 방향에 대한 전망
5. 고려사항

북한은 최근
식량배급과 관련,
배급지역을
확대하고,
배급량을 늘리는
한편,
종합시장에서의
곡물거래를
금지하고
있는 것으로
알려짐...

개혁적 성향이 후퇴하고 있다는 시각이 있는 한편, 식량 수급이 안정 단계에 접어들었다고 보는 시각도 있음.

- 북한이 최근 식량배급제를 강화한 배경에는 경제적 측면의 이유와 함께 정치적 측면의 이유도 복합적으로 영향을 미친 것으로 판단됨. 이하에서는 식량배급제 강화의 다양한 의미를 정리해 보고, 이를 통해 향후 북한경제의 운영 방향을 전망해 보고자 함.

2. 배급제 강화에 대한 세 가지 측면의 고려사항

가. 북한의 시장개혁 후퇴 여부

(1) 7.1 조치의 주요 내용

- 북한은 2002년 7월 1일을 기해 경제관리개선 조치를 취한 바 있는데, 그 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같음.
 - 우선 가격면에서 보면, 쌀 배급가격을 종래 8전/kg에서 44원/kg으로, 협동농장에서의 수매가격은 80전/kg에서 40원/kg으로 각각 인상하였음. 이렇게 인상된 쌀 가격을 기준으로 약 150여 개의 생필품 가격을 인상했음.
 - 한편 임금은 월 평균 100원 수준에서 2,000원 수준으로 인상했는데, 이는 인상된 상품가격을 기준으로 주민들이 월급으로 생활할 수 있는 최저 수준을 책정한 것임.
 - 환율도 1달러당 2.1원 정도였던 것을 145원으로 평가절하 했음.
- 과거에는 협동농장에서 생산된 곡물을 전량 국가에서 수매하고 이를 국가배급망을 통해 주민들에게 공급하는 방식을 써왔음. 그러나 생산량의 15% 정도를 국가에서 일종의 농장사용료 방식으로 받고 나머지는 계획량에 기초하여 국가에서 수매하는 방식으로 전환하였음.
 - 계획 생산량을 초과한 부분은 협동농장 단위에서 자체 해결할 수 있는 재량권을 줌으로써 이를 시장에서 판매할 수 있는 길이 자연스럽게 열렸음.
- 각 공장 및 기업소들 역시 이러한 방식으로 운영되기 시작함에 따라 2003년에는 기존의 장마당 기능을 종합시장을 개설하여 공

식적으로 수용함.

- 종합시장에서는 각 기업소들이 초과 생산분을 직접 처분할 수 있고, 개인들도 자체 생산한 물자를 판매할 수 있음.

(2) 시장 개혁 평가

○ 당시 이와 같은 정책 변화를 놓고 북한의 시장개혁이 시작되었다고 보는 시각이 많았음. 즉, 국가가 통제하고 책정하던 공식가격이 유명무실해지고 종합시장 등에서 시장수급 원리에 따라 가격이 결정되며, 한 번 시작된 개혁은 비록 초기에는 제한적이지만 그 범위가 점차 확대되면서 시장이 주를 이루게 될 것이라는 전망이 우세했음. 이러한 전망은 2003년부터 최근까지 유효한 것으로 나타났음.

- 수급상황에 따라 쌀 가격을 비롯하여 생필품의 가격이 당국이 책정한 가격 이상으로 급등했으며, 환율도 공식 환율은 고정된 상태이지만 시장 환율은 사실상 10배 이상 절하되는 현상도 나타났음. 월급도 2,000원에서 1만원으로 인상되기에 이르렀으며, 주민들이 주로 종합시장에서 물건을 구매하는 등 생활방식도 전환되었음.

○ 이와 같은 점만을 본다면 시장개혁이 확산되고 있음이 분명함. 이는 종래의 공식유통망이 기능을 상실해 간다는 사실과 북한 당국이 점진적 시장기능 강화 의지를 가지고 있다는 전제에서 출발한 평가임. 그러나 사실상 북한 당국이 배급시스템을 포기한 것은 아니라는 사실에 유념할 필요가 있음.

- 금번 조치가 배급을 중단했다가 다시 시작하는 것이 아니라 배급 유통망을 다시 강화하는 과정이라는 점을 주목해야 함. 북한은 1958년부터 장마당을 인정해 왔음. 김일성은 “사회주의를 하면서 부족한 부분이 일시적으로 나타날 수가 있는데, 이를 장마당 등을 통해 해소할 수 있다. 그러나 기능이 정상화되면 자연스럽게 장마당의 기능은 약화되는 것이 사회주의 계획경제다”라고 규정한 바 있음.

○ 따라서 90년대 고난의 행군 시절을 거치면서 경제의 부족현상이 만연한 상태에서 2002년 7.1 조치로 장마당 기능을 활용하여 부족한 부분을 매꿔 온 것인 바, 최근 식량 생산량 호조로 공식 유통망이

북한의
배급제 강화를
'시장개혁의 후퇴'로
이해하기보다
식량 생산량
호조에 따른
'공식유통망의
정상화'로
이해하는 것이
바람직...

북한은
처음부터
공식 배급유통망을
폐지한 것이
아니며,
시장 확대라는
정책적 의지를
가지고
7.1 조치를
단행했다고
보기도
어려움...

통망을 다시 정상화시키는 것은 자연스런 변화라고 보는 것이 옳을 것임.

- 결국 북한은 처음부터 공식 배급유통망을 없앤 것이 아니며, 시장을 확대하려는 정책적 의지를 가지고 출발한 것도 아니기 때문에 배급을 다시 강화하는 것은 자연스런 현상이라는 결론이 나옴.

- 한편 쌀의 시장 가격 인상과 동시에 시장에서의 환율도 올라갔음. 7.1 조치 당시 쌀 가격을 책정하는데 국제 시장가격을 기준으로 했다는 것이 북한 당국의 설명이었다면, 환율 평가 절하와 시장가격의 상승은 상호 상쇄효과를 발휘함으로써 주민들이 느끼는 실질 가격에는 변함이 없음을 알 수 있음. 이는 북한당국이 상대가격의 재평가를 통해 실질가격을 컨트롤할 수 있음을 의미함.
- 결국 그동안 북한이 보였던 변화는 시장메카니즘에 의한 경제개혁 추진이라기보다 사회주의 계획경제를 기본골격으로 하면서 부분적으로 시장메카니즘을 도입해 온 것이라는 평가가 가능함.
 - 즉, 우리가 시장경제를 주로 하면서 시장 실패를 최소화하기 위해 계획경제의 기능을 필요에 따라 도입하거나 혹은 약화시킴으로써 완급조절을 하는 것과 같이 북한도 사회주의 계획경제의 필요에 따라 시장경제를 도입하고 있는 것임.
- 따라서 북한이 다시 배급제를 강화하는 것은 '시장개혁의 후퇴'라기 보다는 '부분적인 기능 약화'로 보는 것이 바람직함.

나. 식량수급의 안정성 여부

- 북한은 1995년부터 1997년까지 3년 연속 자연재해를 입었으며, 이로 인해 95년 가을 국제사회에 대해 식량지원을 요청했음. 이후 남한을 비롯한 세계 각국은 인도적 차원에서 북한에게 식량을 지원해 오고 있음.
- 그런데 북한은 2005년 초부터 '농업주공전선'을 펼치면서 자체적인 식량생산 능력을 강화함과 동시에 식량의 자급능력을 제고하고자 노력해 왔음.
 - 한편 북한 당국은 현재 북한에서 활동 중인 국제NGO 단체들의 철수를 요구하고 있음. 이는 앞으로 국제사회에 대해서 긴

급구호성 물자로서 식량지원을 요청하지 않겠다는 의미이며, 농업주공전선이 성공을 거두고 있다는 북한의 자체적 판단에 기초하는 듯함.

- 북한의 식량수급량 평가 중 가장 일반적인 분석은 1년에 약 500~600만 톤의 식량이 필요하며 자체 생산은 450만 톤 전후이므로 100~150만 톤은 외부로부터 지원받아야 한다는 것임. 그러나 이와는 상이한 분석도 있음.
 - 즉, 1인당 1일 배급량을 500g으로 보고, 북한 인구를 2천만 명으로 가정할 때, 북한은 하루 1만 톤의 곡물을 필요로 함. 일년이면 365만 톤 정도이고 여기에 비축분까지 포함할 경우에도 약 450만 톤 정도면 충분하다는 평가임.
- 그 동안에는 북한 당국에서 조달하는 자체 생산량이 자연재해로 인해 250만 톤 수준에 머물렀고, 외부에서 50~100만 톤 정도를 지원받았기 때문에 절대적인 식량 부족에 시달릴 수밖에 없었음. 그러나 1998년부터 농지개량사업을 적극 추진해 왔으며, 3년 동안의 자연재해로 황폐해진 농지를 재정비하는 한편 대규모 수로 사업을 추진하여 안정적인 농업용수 공급과 재해예방 능력을 갖게 된 바, 이러한 사업은 2004~2005년 사이에 대체로 마무리됐음.
- 북한은 지난해에 이어 올해에도 풍년이 들었다고 함. 이는 자체 생산 능력이 300만 톤에서 350만 톤 수준으로 올라갔음을 의미하는 바, 외부에서 약 100만 톤 정도만 안정적으로 조달할 수 있다면 최저수준의 식량 수급이 자체적으로 가능해질 것이라고 유추할 수 있음.
 - 결론적으로 북한은 지난해부터 1년 단위의 비축식량을 보유하면서 최소 수준의 식량 조달이 가능해진 것이며, 따라서 1일 500g 수준의 배급을 다시 시작할 수 있다는 결론이 나옴.
- 여기에서 주의해야 할 사항은 우리가 북한의 식량 필요량을 지나치게 과대평가함으로써 북한이 항상 식량부족 상황에 시달리고 있다고 평가하는 점이며, 또한 우리가 북측에 제공하고 있는 식량과 비료의 역할을 과소평가함으로써 이것이 북한 식량난 해소에 큰 영향을 미치지 못한다고 생각하는 것임.
- 북한경제는 생산 능력을 기준으로 운영하는 것이 아니라 필요량

북한은 양호한 기후여건과 ‘농업주공전선’의 성공으로 식량문제를 통제할 수 있을 정도로 충분한 양의 식량을 확보한 것으로 보임...

에 따라 생산량을 조절하는 방식, 즉 계획경제방식을 채택하고 있다는 점을 주목해야 함.

- 북한의 1년 식량 필요량은 450만 톤이며, 북한 당국은 이 수준의 식량을 확보하기 위해 정책을 맞춰나가고 있다고 볼 때, 최근의 배급 강화 현상은 바로 북한 당국이 식량문제를 컨트롤 할 수 있을 정도로 충분한 양을 확보했음을 의미함.

다. 북한 당국의 경제통제 능력의 회복 여부

- 일반적으로 북한 당국은 심각한 경제난으로 인해 경제운영 능력을 상실해 가고 있다는 분석이 많으나, 금번 배급 강화를 계기로 볼 때, 두 가지 측면에서 이러한 분석에 대해 재고해 볼 여지가 있음.
- 가격 조절 측면에서 볼 때, 북한의 경제는 7.1 조치를 통해 50%는 정부의 조절 능력에 따라, 나머지 50%는 시장의 기능에 의해 운영되어 왔음.
 - 예를 들어 북한주민들의 최저 식량 필요량이 '500g/일'이라고 가정하면, 250g은 배급을 통해, 나머지 250g은 시장에서 조달해 왔음. 최근 조치로 500g 전부를 배급으로 해결한다면 시장이 담당해 온 50%의 기능은 불필요하게 됨.
 - 한편 쌀가격의 경우 배급유통망에서는 44원/kg에서 구입할 수 있지만 시장에서는 100~200원/kg에 구입할 수 있었음. 따라서 배급을 강화하는 것은 바로 물가상승을 억제하는 효과를 가지는 바, 당국이 공급 능력을 장악함으로써 시장가격을 낮추는 효과를 노리는 것임. 모든 물가가 쌀 가격과 연동되어 있으므로 쌀 가격만 떨어지면 다른 물가들도 안정될 수 있다는 것이 북한 당국자의 판단인 듯함.
- 또 재정 능력의 확충에서 보면, 7.1 조치 이전의 배급방식은 국가가 협동농장에서 80전/kg에 수매하여 8전/kg에 판매하고, 그 차액만큼 국가 예산에서 보전하는 형태였으나, 현재는 40원/kg에 수매하여 44원/kg에 판매하기 때문에 1kg을 판매하면 4원의 재정 수입이 늘어나게 됨.
 - 이를 강제적으로 배급유통망에서 판매할 경우 그만큼 재정수

북한 당국은
7.1 조치 이후
심화된 인플레이션을
낮추기 위해
식량배급제를
강화함으로써
쌀가격 하락을
유도하고
쌀가격과 연동된
다른 물가의
상승도
억제하고자 함...

입의 확대 폭은 늘어나게 되며, 더욱이 남한에서 지원한 식량을 북한 당국이 국가 배급망을 통해 주민들에게 판매하는 형태이기 때문에 40만 톤의 식량이 그대로 국가 재정수입으로 들어가는 효과가 있음.

- 이와 같이 재정수입이 확대되면 그만큼 경제에 대한 컨트롤 능력이 강화되며, 이는 전반적으로 계획기능의 강화로 이어지게 될 것임.

○ 이상에서 살펴본 바에 따르면 북한이 금번에 식량배급을 강화하는 것은 북한경제의 정상화가 진행되고 있음을 의미하지만, '정상화'라는 표현에는 이중적 의미가 있음.

- 남한을 비롯한 국제사회는 북한이 시장화를 통해 경제 정상화를 이루기를 기대해 왔고, 최근까지 보였던 북한경제의 변화는 이러한 기대를 더욱 강하게 만들어 왔던 것이 사실임.

- 반면 식량배급 강화를 통한 정상화를 북한의 시각에서 본다면 계획경제의 정상화를 의미하며 결국 7.1 경제관리개선조치는 경제컨트롤 능력을 회복하려는 북한당국의 의도를 실현시키고 있음을 의미함.

북한 당국은
최근
식량수급량 확대와
재정수입 확대를
기초로
사회주의 계획경제의
정상화 및
경제 통제력
회복을
실현해 나가고
있는 것으로
보임...

3. 상이한 방향성을 지닌 북한 경제 현상

가. 시장의 공식화

○ 2002년 7.1 조치 이후 북한경제에서 나타나고 있는 변화 중 가장 두드러지는 현상은 시장이 공식화된 점임. 북한에서 시장은 크게 3가지로 나눌 수 있는데, 일반 소비물품이 거래되는 종합시장, 공업원자재가 거래되는 물자교류시장, 그리고 수입물자교류시장이 그것임.

○ 2003년 4월 1일자 조선신보와 6월 10일자 조선중앙통신에 따르면, 북한은 종래의 농민시장을 종합시장으로 개편하고 공식적으로 허용함을 공표하고 있음. 평양시의 경우 각 구역단위로 종합시장을 운영하고, 지방은 군단위로 설치하고 있는데, 가장 대표적인 종합시장은 평양시 통일거리에 있는 '통일시장'임.

- 종래의 농민시장에서는 농민들이 텃밭 등에서 생산한 농축산물이나 가내수공업품 등을 거래하는 것에 한정되었지만, 새로이 허용된 종합시장은 그동안 금지해 왔던 공업제품의 매매도 허용하여 종합적인 소비품 시장으로 확대되고 있음. 공장·기업소에서 몰래 빼낸 물건이나 전략물자를 제외한 대부분의 물품 거래 및 주민들의 장사행위도 허용되고 있음.
- 종합시장을 공식적으로 허용한 배경은 다음과 같음.
 - 첫째, 이미 되돌릴 수 없는 상태로 진전된 7.1조치의 성공을 위해 안정적인 물자공급 및 이를 위한 유통망이 요구되었기 때문이라고 볼 수 있음. 7.1조치의 핵심은 각 경제단위별로 독립채산제를 통해 자력갱생해 나가는 것이라고 할 수 있는데, 이는 시장이라는 경제공간이 공식적으로 요구될 수밖에 없는 조치임.
 - 둘째, 7.1 조치 이후 급격한 물가상승 현상이 나타남으로써 주민생활을 안정화시키는 것이 시급해졌기 때문임. 경제난 이후 북한의 계획경제 기능은 이미 마비되어 있었고 주민들은 사실상 장마당에 의존해 생존해 왔었는데, 국영상점에는 물자가 없었지만 장마당에는 다양한 상품유입 경로를 통해 갖가지 물자들이 거래되고 있었음. 7.1 조치 이후에도 만연해 있는 공급부족현상으로 인해 장마당에서의 불법 상행위를 억제할 수 없게 된 북한 당국은 차라리 주민생활의 안정을 위해 기존의 장마당을 양성화 하는 방법을 택했던 것으로 보임.
- 한편 종합시장 내에서도 주목할 만한 정책적 변화가 나타나기 시작한 바, 조선신보는 2004년 4월부터 평양 통일시장에 '도매반'이 설치되어 운영 중이라고 보도하였음. 통일시장내에서 '도매반'이 설치되어 독자적으로 운영되고, 국영기업소와 공장에서 생산된 제품을 국정가격 혹은 그보다 낮은 가격으로 구입·판매하고 있다는 점이 주요 내용임. 취급 품목은 주로 칫솔, 치약, 기름, 사탕, 소금 등 대중 소비품을 기본으로 하며, 현재 36명의 종업원 중 8명이 '도매반'의 운영에 종사하고 있는 것으로 알려짐. 평양시장 회계담당자는 '도매반' 설치에 대해 "과도기적 조치로서 앞으로 그 효과가 있으면 상품의 종류를 늘리고, 도매시장의 형식으로 확대·운영해 나갈 것을 구상하고 있다"고 밝히고 있음.

- 평양시내에 40여 개의 종합시장을 비롯, 북한 전역에 총 300여 개의 시장이 개설되는 등 상업·유통분야가 활성화되고 있는 가운데 시장가격은 '일정한도'(기준가격의 5~10% 범위내)내에서 수급(需給) 등을 고려하여 주기적으로 결정되고 있음. 그러나 물자의 공급부족으로 국정가격과 실제 시장가격의 차이가 커지는 등 인플레이 현상이 지속되고 있는 추세임.
- 북한의 '도매반' 설치·운영은 7.1 조치 이후 공급부족에 따른 인플레이 심화로 시장에서의 '한도가격'이 제대로 지켜지지 않는 가운데 가격안정을 위해 '시험적·과도기적'으로 취해진 조치임. 따라서 법적·행정적 규제가 아닌 도매반·소매상간의 가격 조정을 통해 시장가격 인하를 도모하고 있는 점이 특징임.
 - 시장 관리기구가 상품 유통에 직접 참여함으로써 가격 인하를 유도하고 주민들의 시장활동을 촉진하기 위한 것으로 보이나, '도매반'이 식량 등과 같이 물가에 큰 영향을 미칠 수 있는 품목이 아닌 단순 소비재 위주 일부 품목만을 취급하고 있는 점 등을 감안할 때 구조적인 물자공급 부족에 기인한 물가 상승을 근원적으로 억제하기에는 한계가 있을 것으로 보임.

북한이
2004년 4월
개정된 형법의
주요 특징은
7.1 조치 전후로
변화하고 있는
사회상을 반영,
새로운
처벌조항들이
삽입된 한편,
사회주의 경제질서
회복을 강조하고
있는 점임...

나. 경제문제를 중심으로 한 형법 개정

- 북한은 2004년 4월 29일 형법을 대폭 개정했는데, 8장 161조에 불과했던 형법을 9장 303조로 대폭 확충하였음. 금번 개정은 1999년 4차에 이어 5년 만에 이루어진 것인데, 전반적인 특징은 7.1 조치를 계기로 사회에 만연해 있는 새로운 범죄 현상을 죄형 법정주의에 기초하여 제도적 틀 안으로 흡수하는 것을 들 수 있음.
 - 개정 형법에서 다루고 있는 각종 경제사범 내용은 종래 사회주의 계획경제 구조 하에서는 상상하기 힘든 사항을 포함하고 있는데, 이는 현재 북한 내에서 발생하고 있는 변화를 제도적으로 수용하고 이에 대한 단속을 강화할 것임을 예고하는 것임.
- 개정 형법의 주요 특징 중 첫째는 7.1 조치를 전후하여 변화하고 있는 북한의 사회상이 그대로 투영되고 있을 뿐만 아니라, 이에 대한 질서 회복을 강조하고 있다는 것임. 이러한 현상은 역으로 판단하면 그만큼 사회 전반에 불법행위가 만연하고 있음을 의미

개정된 형법이
개인의 재산 침해와
관련된
범죄에 대한
처벌을 강화하는 등,
개혁 개방에 따른
후속조치의
성격을 띠고
있다는 점도
주목됨...

하는 것인데, “사회주의경제를 침해한 범죄”를 규정한 제5장에서 제89조에서 192조에 이르기까지 자세히 다루고 있음. 그 가운데 “경제관리질서를 침해한 범죄”를 다루는 제2절은 제99조에서 제172조까지 자세하게 규정하고 있음.

- 위조지폐를 만들고 사용한 죄와 외국화폐를 국내에 유통시킨 죄 등을 먼저 다루고 있는데, 이는 그만큼 북한 화폐의 가치가 약화되고 있음을 의미하는 것임.
 - 또한 탈세와 관련된 사항이 강조되고 있는데, 이는 세금은 자본주의의 유물이라고 비난하던 종래의 모습과는 전혀 다른 것임. 중앙정부 및 지방정부의 재정 확충을 위해 주민들에게 자율성을 부여한 만큼 세금을 부과하고 있음을 의미함.
 - 개인, 법인 등의 불법 상행위에 대한 규정도 상세히 서술되어 있는데, 법인을 가장한 개인들의 불법 활동 등은 이미 북한사회에 만연된 현상이었음. 인민경제계획을 허위로 작성하고 운영한 것에 대한 규정도 지난 10여 년 동안 북한사회에서 일상화되었던 일들임. 이외에도 다양한 변화들이 감지되는데 북한의 경제활동이 다양화되고 있음을 의미함과 동시에 이를 제도적으로 규율하려는 북한 당국의 의지도 엿볼 수 있음.
- 두 번째 특징은 개인 소유권 보장 강화 등 개혁·개방에 따른 후속 조치의 성격도 일부 드러난다는 점임. 개인 재산을 강제로 빼앗을 경우나 공갈, 사기, 횡령, 파손 등 개인의 재산 침해와 관련된 범죄에 대한 처벌이 대부분 강화되었으며, 고리대금업을 통해 이득을 얻는 자나 불법적으로 상표를 만들거나 기관, 기업소, 단체의 상표권을 침해한 경우도 불법으로 규정하고 있음.
- 이상의 내용을 종합적으로 살펴보면 새롭게 처벌 조항에 삽입된 내용들이 7.1 조치를 전후하여 사회문제로 부각된 측면도 있지만, 어떤 면에서는 이러한 행위들이 암묵적으로 이미 북한사회에서 행해져 온 현상이라고도 볼 수 있음.
- 그런데 형법 개정을 통해 이를 규제하기 시작한 점은 그만큼 북한사회에서 불법 행위들이 만연되고 있을 뿐 아니라 조직화의 현상이 나타나고 있음을 의미함. 대부분의 불법 행위가 개인 수준에서는 행해지기 어려운 범죄라는 점이 이를 대변해 주고 있음.

다. 대중국 의존 심화

- 북한과 중국의 경제관계가 최근 들어 빠른 속도로 회복되고 있는 것으로 나타남. 2005년에는 중국 고위층 인사들의 잇따른 평양 방문 이후 랴오닝성과 지린성 등 중국의 지방 성정부를 중심으로 북한과의 경제교류가 확대되고 있음.
- 2004년에 13억 달러를 기록한 양국의 무역거래 규모는 2005년 상반기 중 43.3% 증가한 7억4천만 달러를 기록했다. 이러한 추세라면 2005년에는 15억 달러 이상의 거래를 기록할 것으로 전망됨. 북한의 대 중국 수출은 수산물이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 광석, 철강, 의류 등이 주를 이루고 있음. 반면 대중국 수입은 광물성 연료(주로 기름), 육류, 곡물 및 기계류 등이 주류를 이룸.
- 한편 중국기업들의 대북한 투자도 눈에 띄게 증가하고 있는 바, 가장 대표적인 것으로는 '대안친선유리공장'을 들 수 있음. 북한의 중앙통신은 공장시설 중 질소장과 수소장, 물냉각장, 급수탑, 모래선별장, 정품 모래창고, 모래하선 부두, 공업용수 정화장, 중유 공급계통 등의 공사가 완료됨에 따라 정상가동 되고 있다고 발표한 바 있음. 이와 관련, 북한이 최근 중국정부의 지원으로 가동되기 시작한 대안친선유리공장을 양국간의 대표적 협력사업으로 소개하고 있다는 점이 주목됨.
 - 그밖에도 함경북도의 무산철광에 대한 중국기업의 개발이 진행되고 있을 뿐만 아니라, 나진항에 대한 사용권을 중국 지린성이 획득하여 조만간 개발이 추진될 것으로 알려짐. 평양시내에 있는 평양 제1백화점의 3개 층에 대한 경영권을 중국기업이 취득한 것으로 보도된 바 있음.
- 한편 중국의 후진타오 주석이 평양 방문시 북한에 대해 대규모 투자를 약속한 바 있는데, 그 주요 내용은 중국 단둥지역과 신의주를 연결하는 철도 및 도로의 현대화 사업인 것으로 알려지고 있음.
- 이와 같은 현상은 지난 1992년 한·중 수교 이후 극도로 악화된 양국관계가 회복되면서, 북한의 대중국 의존도가 높아지고 있다는 점에서 주목받고 있음. 더욱이 근래 북한경제 상황이 호전되

최근 북·중간
무역거래 규모
증가,
중국의 대북 투자
확대 등을 기초로
북한의 경제상황이
호전되는 한편,
북한 경제의
대중국 의존도가
높아지는 추세...

고 있는 이면에는 중국의 대북 경제지원이 예전과는 다른 수준에서 진행되고 있기 때문이라는 해석도 가능하게 함.

4. 북한의 경제정책 운영 방향에 대한 전망

배급제 강화를
계기로
경제 통제력을
확대해 가고 있는
북한은 향후
중국·한국에 대한
의존도를 높여갈
것으로 예상되나
근본적 시장개혁은
거부하는
기존의 경제정책을
고수할 것으로
예상...

- 이상에서 살펴 본 바와 같이 배급제 강화와 함께 북한경제에 나타나고 있는 현상은 다소 상이한 방향성을 지니고 있음. 그러나 모든 사항에서 공통적으로 발견되는 내용은 과거 사회주의권 붕괴 이후 경제난이 심각해지면서 경제문제에 대한 실질적 컨트롤 능력을 상실했던 북한당국이 조금씩 그 능력을 회복하고 있다는 점임. 이는 7.1조치의 궁극적 정책목표가 공식 경제부문의 회복에 있었다고 가정할 경우 동 조치가 어느 정도 효과를 거두고 있음을 의미함.
 - 따라서 이러한 내용을 중심으로 향후 북한경제를 전망해 보면, 외부적 수혈이 필요한 부분은 중국 및 한국을 통해 조달하면서 내부의 동원 능력을 극대화함으로써 당국의 계획경제 지배력을 점차 확대해 나갈 것임.
 - 내부적으로는 배급제 강화를 계기로 북한 당국이 경제를 컨트롤하는 능력을 점차 회복시킴과 동시에 계획 기능의 정상화를 도모할 것으로 전망됨. 7.1 조치로 인해 사경제 부문으로 이탈했던 노동력들이 상당 부분 공식 경제부문으로 회귀한 것에 정책적 자신감을 회복한 면이 있음.
 - 농업부문은 협동적 소유에 머물고 있던 협동농장에 대해 농장 사용료를 징수하면서 생산성을 제고했던 면이 있지만, 협동농장으로부터 사용료를 징수한다는 것은 생산요소인 농장의 소유권이 국가로 귀속됐음을 의미하는 것으로 이는 북한이 사회주의 계획경제의 최종 목표로 삼아왔던 전인민적 소유단계로 발전했다는 점을 의미하는 것임.
- 대외적으로는 중국 및 한국에 대한 의존도를 더욱 높여갈 것으로 전망되는데, 이는 북핵 문제 등 산적한 정치·군사적 문제를 해결하기 이전에 경제 개방을 확대할 수 없다는 기존의 사고의 틀에서 벗어나지 못하고 있음을 의미하는 것임.

- 한국과 중국에 대한 의존도를 높여가는 것은 북한의 변화를 강요하지 않으면서도 북한이 필요로 하는 최소한의 자원을 조달받을 수 있다는 판단에 기초하는 것임.
- 이와 같은 과정에서 북한 당국의 경제 장악 능력이 다소 약화될 경우에는 다시 시장기능을 활용하여 일시적 위기를 극복하는 모습이 반복될 것으로 전망되며, 전면적인 시장개혁은 대외적 환경 개선과 같은 선상에서 움직일 것으로 보이므로 다소의 시간이 소요될 것으로 보임.

5. 고려사항

가. 북한당국의 경제 통제력 회복을 위한 지원 모색

- 북한은 외부 지원을 통한 경제회복을 도모하는 가운데, 중국 및 한국에 대한 의존도를 높이고 있음. 이 과정에서 북한당국이 주목하는 것은 경제 통제력 회복 여부이며, 현실적으로 이러한 능력을 회복해야 북한당국이 경제개발 계획 또는 이를 위한 정책 변화 등을 도모할 수 있을 것임.
- 최근 배급제를 강화하고, 외자유치를 위한 다양한 노력을 전개하는 것 등도 경제 통제력 회복과 연관되어 있는 것으로 보임. 현 시점에서 북한의 통제력 회복에 한국의 지원은 큰 역할을 할 수 있음.
- 북한당국의 경제 통제력 회복을 지원하기 위해서는 우선적으로 농업부문의 지원과 협력이 이루어져야 함. 마침 북한당국이 국제 기구에 대해 직접 원조보다는 개발 지원을 희망하고 있는 바, 농업부문의 공동협력을 통한 생산성 향상에 초점을 맞춰 남북경협을 추진하는 것이 바람직함.

나. 남북경협을 위한 제도적 장치의 강화

- 북한경제가 회복하기 위해서는 외부의 지원도 필요하지만, 북한 당국의 경제개발 의지가 무엇보다 중요함. 따라서 북한 경제 회복과 개발을 위한 다양한 방법론을 북측에 제시할 필요가 있음.

북한 당국이
경제 통제력을
회복하여
경제개발 계획 등
정책 변화를
도모할 수 있도록
지원함에 있어,
우선 농업부문의
지원과 협력에
초점을 맞춰
남북경협을
추진하는 것이
바람직함...

- 이러한 방법론은 북한의 현실에 기초하여 북한이 수용할 수 있는 수준으로 만들어져야 실효성을 거둘 수 있음. 개성공단, 금강산 관광, 철도 및 도로 연결사업 등 대형 사업들을 추진하는 것도 중요하지만, 북한이 직접 체득할 수 있는 경제활동이 평양 등 북한 내부에서 진행될 수 있도록 환경을 조성하는 데 주력해야 함.
- 개성공단 내의 사업뿐만 아니라, 평양 인근 등에서 경협사업을 진행할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함. 이를 위해 장관급 회담 및 경협추진위원회 등에서 남북한 기업의 공동사업 또는 한국 기업의 북한내 사업 추진과 관련 제반 환경조성을 위한 안건을 상정·협의할 필요가 있음.
- 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁조절 및 청산결제를 위한 합의서 등이 실효성을 유지하기 위해 부속합의서 및 실행규정 등을 보다 구체화 해야 함. 이를 위해 개성공단내에 설치한 '남북경협협 의사무소'의 기능을 보다 활성화할 필요가 있음.

다. 남북간 경제정책 협의채널 구축

- 북한 당국이 경제 통제 능력을 회복하고 있다는 점을 가정하고, 남북간에 경제정책 협의채널을 구축할 필요가 있음. 이는 초보적 단계의 경제통합 과정작업 중의 하나로 볼 수 있음.
 - 이를 위해 장관급 회담 등에서 남북간 경제정책 협의를 위한 공동연구를 제안해 볼만함. 이를 통해 남북간 경협을 보다 효과적으로 운영하고 확대해 나가기 위한 제반 환경 분석, 상호간 경제운영 방식이 상이한 데서 발생하는 각종 문제점 극복 방안, 남북간 원-원의 경제협력이 가능해질 수 있는 방안 등을 모색할 수 있을 것임.

남북경협
활성화를 위한
제도적 장치를
강화하고
북한에 대해
남북간 경제정책
협의채널 구축을
제의할
필요가 있음...

2005. 11. 28

토론: 연구부장 전봉근
연구부장 손성환
대북정책협력과장 김기웅
편집: 연구원 최현옥

外交安保構想의産室
先進精銳 外交官의産室



외교통상부 외교안보연구원

(우)137-863 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofat.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.