

## 동향과 분석

본 원에서는 지난 6월 22일 “7·1 조치 2년 평가” 제하의 제55차 북한경제연구협의회를 다음과 같이 개최하였다.

이날 협의회에서는 7·1 조치의 성격, 7·1 조치 이후 2년이 지난 현재까지 북한 내부에서 나타나고 있는 변화와 그 문제점, 그리고 향후 변화전망 등에 대해 논의하였다

금번 동향과 분석은 이날 발표된 내용들은 수록하였다.

- 다 음 -

1. 주 제 : 7·1 조치 2년 평가
2. 발표자 : 김연철 고려대 아세아문제연구소 연구교수  
남성욱 고려대 북한학과 교수  
이 석 통일연구원 연구위원
3. 일 시 : 2004년 6월 22일 (화) 오후 4시~6시
4. 장 소 : KDI 본관 소회의실

## 7.1 조치 2주년 평가

김연철(고려대 아세아문제연구소 연구교수)

dootakim@hanmail.net

### 1. 7.1 조치에 대한 기본 시각

- 일반적으로 7·1 조치 역시 사회주의 체제의 ‘열린 경제개혁’의 일종
  - 초기의 제한적 변화가 과급효과를 가져와 개혁의 확대로 연결
  - 7·1 조치 이후 2003년 들어 ‘종합시장’의 개설 및 확대로 다른 단계로 전환
    - 종합시장과 가격체제의 변화, 공급의 다양화 및 소유(혹은 점유)형태의 확산은 이미 7·1 조치의 제한적 성격에서 예고되었다고 볼 수 있음
- 2년이 지난 현 시점에서의 경제정책 변화수준은 여전히 제한적이지만, 어느 정도 변화의 동력에 진입해 있다고 평가 됨
  - ‘과정으로서의 개혁’은 계획과 시장 둘 중의 하나가 아니라, 양자의 관계
    - 계획과 시장, 무엇이 거시경제를 주도 하는가? 이에 대한 대답은 소비재는 시장이, 식량과 생산재는 여전히 계획이 주도하고 있다고 평가할 수 있음
    - 다만 소비재를 중심으로 확산되는 시장체제는 점차적으로 중간재 등으로 확대될 것으로 예상 됨
  - 인플레이션을 비롯한 중요한 경제정책 쟁점들은 공급 상황에 따라 달라질 것으로 예상되는데, 유통의 시장화가 가져올 수 있는 공급 측면의 개선은 한계가 있을 것으로 예상 됨

### 2. 경제정책 변화에 대한 이데올로기적 정당화

- 7·1 조치 이전, 이미 북한은 경제정책 변화를 정당화하기 위한 이데올로기적 변화를 시도해 왔음

- 1990년대 후반부터 북한은 주체사상의 '창조성' 부분을 지속적으로 강조해 왔음
  - 1998년 헌법개정은 소유제 변화를 포함한 변화의 예고 했음
  - 2000년대 들어, 김정일의 중국 방문 및 러시아 방문을 통해 새로운 사고론을 본격적으로 제기한 바 있음
- 7·1 조치 이후 북한은 이러한 변화를 정당화하기 위한 개념적 정립을 시도하고 있음
- 2002년 이후 강조되고 있는 '실리 사회주의론'을 강조
  - 2003년 6월부터는 '경제개혁'이라는 단어를 공식적으로 사용하고 있음
  - 향후 북한식 '개혁'에 대한 논리적 정당화는 더욱 발전될 것으로 보이나, 다만 북한에서 사상적 규정성이 강하다는 점에서, 이데올로기의 변화는 경제정책의 변화보다는 느릴 것으로 예상 됨

### 3. 7·1 조치 2년과 인플레이션

- 재정적자 완화를 위해 지속적으로 노력
- 7·1 조치에서 쌀 가격의 정부보조금을 삭감한 것은 재정적자를 확실히 줄이기 위한 조치
    - 과거 80전에 구매해서 8전에 공급했을 때, Kg당 정부 보조금은 72전으로 1년간 보조 금액은 최소한 정부 재정의 6~8%를 차지했을 것으로 보임
  - 인민생활 공채의 발행 역시 통화량을 조절하여 인플레이션을 완화하고, 북한 원화의 가치를 유지하려는 노력과 관련되어 있음
- 시장가격과 계획(및 행정가격)의 격차는 종합시장의 확대를 통해 완화하고 있음
- 현재 북한에는 계획가격, 협의가격, 시장가격의 3가지 종류가 있는 데, 중요한 것은 종합시장이 확산되면서, 협의가격의 역할이 커지고 있다는 점임
  - 협의가격과 시장가격과의 격차가 벌어지면, 또다시 암시장이 발생할 수 있기 때문에, 장기적으로 협의가격은 탄력성을 가져야 됨
  - 이렇게 본다면, 북한의 가격체계는 점차적으로 시장가격이 보다 큰 영향력을 가질 것으로 예상 됨

- 그렇지만 공급 부족 및 북한 원화의 결제수단으로서의 역할이 제한적이라는 점에서 인플레이션은 여전히 높은 상태라고 볼 수 있음
- 물가 상승률과 임금(특히 성과급과 부업)소득의 관계에서 상대적으로 과거보다 인플레이션이 진정되는 추세라고 볼 수 있음

#### 4. 공급 부문의 변화와 잠재적 실업률

- 공급부문에서의 변화가 주목됨
  - 시장 판매자의 다수가 개인상점으로 구성되어 있으며, 초보적이지만 일부 소비재의 수공업적 생산 형태도 나타나고 있음
  - 종합시장에서 새로운 '공급자'의 등장은 관련 분야의 비국영 '일자리'(소비재 도매, 집꾼, 거간 등)를 증가시킬 것으로 예상
- 전반적인 소유의 다양화 및 성과급제의 도입으로 계층간, 직종별, 소득격차가 확대될 것으로 예상
  - 북한의 개인 경제주체들의 소득에서 임금이 차지하는 비중은 과거보다는 높은 비중이지만, 부업생산 및 계약노동 형태로 소득의 기회가 다양해지고 있음
  - 이런 점에서 7·1 조치와 북한 주민들의 생활수준과의 관계를 파악할 때, 중요한 것은 계층간 차이가 발생하고 있다는 점
  - 도시를 중심으로 한, 한계 계층이 발생할 수 있지만, 1990년대의 '꽃 제비' 현상과 비교했을 때, 크게 악화되었다고 보기는 어려움
- 북한 당국도 7·1 조치 실시 당시, 이 조치의 계층간 파급효과가 다를 수 있다는 점을 고려했고, 핵심 계층을 배려한 측면이 있음
  - 농민: 쌀 가격의 인상폭이 다른 분야보다 높았다는 점
  - 탄광 노동자 등에 대해서는 기본임금 및 성과급의 폭을 상향 조정
  - 당 간부 및 엘리트 층: 임금 및 가격 현실화는 실질적으로 '북한 원화'의 가치 절차를 의미하는 것으로 상대적으로 외화 소유 능력이 있는 이들에게는 상당한 금전적 이득을 제공한 것으로 보임
- 북한의 잠재적 실업문제가 변화의 주요 변수라고 생각됨
  - 생산재 부분을 중심으로 북한의 공장가동율은 원자재난과 에너지 사정으로 여

전히 낮은 것으로 판단 됨

- 따라서 독립채산제를 보다 엄격히 시행하기 위해서는 기업의 생산 정상화가 필요하지만, 그렇지 못한 상황이고, 기업들 역시 실업이 허용되지 않은 상황에서 기업내 잠재적 실업자층을 안고 있다고 생각 됨
- 따라서 향후 독립채산제를 보다 엄격히 시행하기 위해서는 기업의 적정노동력이 쟁점으로 떠오를 것이며, 북한 정부의 입장에서 보다 다양한 생산기회를 제공할 수 밖에 없을 것으로 보임
- 이는 소유형태의 다양화로 나타날 것으로 생각 됨

## 5. 전망

- 종합시장의 확대는 다양한 영역에서의 추가 변화를 유도할 것이라고 예상
  - 조세체계: 현재 종합시장에서 '장세'형식의 사용료 징수 방식은 시장 상인들의 소득 차이를 고려하지 않고 있다는 점에서 점차적으로 소득에 따른 '차등 징세'가 불가피하며, 이것은 결국 소득세 개념의 도입을 가져올 것이라고 생각 됨(쿠바 사례에서 조세체계 개혁은 초기에 이루어졌음)
  - 가격결정체계: '협의 가격'의 신축성을 반영하기 위한 노력이 증가할 것임
  - 노동정책: '잠재적 실업률'과 기업의 독립채산제를 확대하기 위해서는 일종의 중국식 '단위체제'의 변화가 불가피
- 경제개혁이 경제성장을 의미하는 것은 아니라고 생각함
  - 생산재 부문의 가동률 제고는 시간이 걸릴 것으로 보이며, 북한의 대외관계 개선 및 외부적 공급 상황과 밀접한 관련이 있다고 생각 됨
  - 따라서 7·1 조치가 북한의 거시경제상황을 단기적으로 회복한다고는 볼 수 없음
  - 하지만 소비재 유통분야를 중심으로 이루어지고 있는 시장화 경향은 북한이 보다 지속가능한 경제체제로 전환할 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 보임
- 개방에 대해서는 더욱 적극적으로 나올 것으로 예상 됨
  - 북한의 개방과정에서 남측의 역할을 적극적으로 인정할 것으로 예상
  - 개성공단에서도 투자 환경을 조성하는 데 적극적으로 나올 것으로 예상 됨
  - 군수 부문의 수출이 국제경쟁력 약화와 미국등의 봉쇄로 어려운 상황에서 외화

소득을 올릴 수 있는 관광 및 사회문화교류에도 적극적으로 임할 것으로 예상 됨  
\* 다만 개방과정에서 관료제의 경직성(용천 사태에 임하는 북한의 태도)과 대외  
환경 악화는 걸림돌로 작용할 전망이다

## 7.1 경제관리개선조치 2주년 평가와 전망

남성욱(고려대 북한학과)

namsung@korea.ac.kr

### 1. 7.1 경제관리개선조치의 정책성과 평가

2002~2004년 기간의 북한경제는 7·1 경제관리개선조치(July Economic Management Improvement Measure)가 시행된 후 경제개혁(Economic Reform)으로 전환되는 시기이다. 2002년 7·1 조치가 발표되었을 때만해도 이 조치가 과연 어떤 성격의 조치였는가에 초점이 모아졌다. 본격적인 시장개혁을 위한 신호탄이나 혹은 사회주의 내부의 효율성을 제고하기 위한 일시적인 과도기 조치인가를 둘러싸고 많은 논쟁이 이어졌다. 24개월이 지나고 있는 현재 시점에서 전반적인 정책 평가를 내리기에 다소 시기상조이다. 다만 북한이 추진한 일련의 경제정책들은 본격적인 시장개혁이나 혹은 사회주의 경제체제 내부에서 효율성 제고를 위한 보완적 조치인가라는 의문에서 양측의 성격을 혼합한 중간적 정도의 위치를 갖고 있는 것으로 잠정 평가되고 있다.

그러나 소유제 개혁(Ownership reform) 등 보다 본질적인 후속적인 조치들이 시행되지 않고 있으므로 아직 본격적인 시장개혁이라고 단정하기는 어렵다. 또한 종합상설시장의 육성 등 종전의 정책과는 다른 시장개혁적인 내용들이 포함되고 있으므로 완전한 사회주의 경제체제의 고수라고 평가하기도 어렵다. 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치를 발표하면서 이 조치가 1946년 토지개혁에 해당하는 사회·경제적 파장을 내포하고 있다고 설명한 바 있다. 종합시장 육성, 인민생활공채 발행 등 사경제를 국가의 통제 안으로 끌어들이는 조치들이 효과를 거두게 될지, 아니면 사회주의 경제의 국가통제를 벗어나 근본적인 경제개혁으로 나아갈지 미지수이나 북한이 개혁을 위한 첫발을 디디고 있는 것은 사실이다.

다만 이러한 경제개혁 조치들이 본질적 개혁인가, 혹은 의미 있는 개혁인가 또는 피상적인 개혁인가 등에 관한 논의는 현시점에서 결론을 내리기 어려운 한계를 가지고 있다. 특히 7·1 조치의 정확한 계량적 성과가 분명하지 않은 것도 정책 평가의 어려움을 가중시키고 있다. 비록 2003년 북한의 경제성장률이 1.8% 인 것은 2002년에 1.2% 성장률을 앞지르는 것이기는 하지만 경제개혁의 결과로 평가하기에는 여전히 미흡하다. 광업(3.2%)과 농업(한국은행: 2.9%, FAO: 8%)의 성장률이 광부와 농민

들의 임금상승에 따른 근로의욕 증대에 힘입은 것은 사실이지만 7·1 조치에 전적인 원인이 있는가에는 이론이 있을 수 있다. 결국 7·1 조치는 현재 진행 중이고 정책성 과가 나타나기 위해서는 최소 3~5년이 소요될 것으로 예상된다.

## 2. 성과급 실시·기업소 자율권 확대: 일하고 번만큼 분배한다.

현재 북한이 추진 중인 경제개혁의 기본 방향은 사회주의 기본 틀 즉 사회주의 계획경제의 테두리 안에서 실리보장의 원칙을 접목시키고자 하는 것이다. 실리보장 원칙의 적용은 세 가지 방향에서 추진되고 있다. 첫째, 모든 생산물을 '제 가치대로 계산'해야 실리를 보장할 수 있다는 전제하에 임금과 가격의 현실화를 추진하는 것이다. 둘째, 공장·기업소들에서 시행하고 있는 독립채산제(獨立採算制)에 대한 평가를 '번 수입에 의한 평가'라는 실적위주의 방식으로 전환하는 것이다. 셋째, 분배에 있어서 '많은 일을 하고 많이 번 사람에게는 많이 분배하고 적게 일하고 적게 번 사람에게는 적게 분배한다.'는 성과 분배의 원칙을 정확히 적용하는 것이다. 이런 원칙 하에 시행되고 있는 경제관리개선조치의 일차적인 목적은 국영 부문과 사경제 부문 간의 가격 격차를 줄여 사경제부문, 즉 암시장의 확대를 막고 북한주민들의 생필품 부족 문제를 해결하는데 있는 것 같다.

그러나 배급제 축소와 기업의 책임경영제 실시, 성과급 제도의 도입, 가족분조제의 확대 조치는 계획경제, 집단농장제도 및 대안의 사업체제 등 북한당국이 추진한 기존의 경제관리 방식과는 차원이 다른 정책으로서 계획경제의 근간을 흔들 수 있는 개혁적 조치로 볼 수 있다. 특히 국정가격의 현실화, 암시장 기능의 공적 흡수 등은 국가의 공급능력 보장 여부에 의해 예상치 못한 결과를 가져 올 수도 있다. 기업의 분권화, 인센티브제 확대 등도 계획경제체제를 상당히 이완(slackness)시킬 수 있는 획기적 정책들이다.

현재 북한이 당면하고 있는 경제난의 심각성과 경제회복을 위한 제3의 대안이 없다는 점에 대해서는 권력내부에 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 경제개혁을 이끌고 있는 개혁세력의 선봉에는 김정일 국방위원장이 있다. 따라서 군부 등 일부에서 반발이 있을지라도 경제개혁조치가 경제를 회복시켜 군사비를 증가시킬 경우 역설적으로 선군정치를 보장하는 수단이라는 점에서 앞으로도 지속적으로 추진될 가능성이 아주 높다. 다만 급속한 경제개혁에 따른 보수층의 반발로 인한 북북(北北) 갈등이 근본적인 변화를 저지할 가능성이 상존한 만큼 이들의 불이익을 최소화시키는 보완책도 경제개혁 연착륙의 필수적일 것이다.

한편 북한이 경제개혁을 본격화하는 경우에도 많은 사람들이 생각하는 것처럼 중국식 모델을 그대로 따라가지는 않을 것으로 보인다. 시장경제의 도입 등 자본주의

경제개혁을 사회주의의 패배라고 생각하고 중국식 개혁의 문제점을 시장경제의 병폐로 해석하고 있는 북한으로서는 나름대로 논리를 세워 독특한 방식으로 개혁(소위 북한식 개혁)을 추진할 가능성이 많다. 따라서 남한에서 북한 경제개혁의 방향을 정확하게 예측하기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 개혁의 내용과 본질은 북한의 현행 계획경제 체제에 시장 경제적 요소를 접목하는 형태가 될 것은 틀림없다. 결국 북한은 새로운 경제조치를 통해 내부적으로 퇴장(Hoarding)되어 있는 자본을 공식부문으로 동원하는 한편 노동 인센티브를 강화하여 노동력의 추가적인 동원 효과를 얻고자 하는 것이 일차 목적이다. 이에 따라 가격 및 환율 인상은 '고난의 행군' 시기를 거치면서 거대해진 비공식부문의 경제활동을 공식부문으로 끌어들이는 한편 공식경제 밖에 퇴장되어 있거나 비공식부문에서 사용되던 북한 원화나 외화를 공식부문으로 흡수하여 자본을 자체적으로 동원하기 위한 조치라고 할 수 있다. 아울러 가격 인상은 세입의 확대에 이어져 임금 인상의 재원인 재정의 확보에도 기여할 것이다. 또한 임금 인상은 가격 상승에 대처할 수 있도록 하는 노동 인센티브를 제고하기 위한 것으로 판단된다. 이는 부족한 노동력을 확충하고자 하는 새로운 형태의 노력동원운동(Mass Mobilization)의 성격도 지니고 있다. 즉, 과거의 노력동원운동이 노동시간 연장의 형태였던 반면 이번 조치는 노동의 질적 향상과 인센티브 제도의 도입을 통해 생산능률의 증가를 추구하는 형태이다.

요약하면 7·1 조치는 계획경제 시스템의 정상화를 최종목적으로 하고 있으며, 중간과정에서 제한적으로 시장경제를 도입하면서 '경제체제 내부의 체질개선'을 통해 계획경제의 비효율성을 제거하는 데 역점을 두고 있다. 이는 사회주의 경제개혁 과정에서 시장경제와 계획경제가 병행이 가능하다는 이론적인 배경도 있는 만큼 논리적으로 타당성이 있는 전략이다. 다른 한편으로는 이번 조치의 성공적 수행을 위해 향후 자본 배분의 우선순위 변경, 공장 및 기업소 조직의 통폐합과 같은 형태의 자본 재배치가 추가로 추진될 가능성이 있으며, 남북관계를 포함한 대외경제관계의 확대에도 보다 전향적인 태도를 보일 것으로 전망된다. 특히 기업의 독립채산제를 강화하기 위하여 자재구입에서 생산물 판매까지 기업경영의 상당부문을 경영진에게 부여할 것으로 전망된다. 다만 향후 경제개혁이 가속화되기 위해서는 재정·금융개혁의 도입이 신속히 추진되어야 내부 자원 가동의 효율성을 제고시킬 수 있을 것이다. 은행분야의 작동이 미흡한 상황은 자본조달의 한계를 야기시켜 노동의 효율성을 극대화하지 못하는 심각한 장애물이 될 것이다.

### 3. 국정가격의 현실화로 가격개혁(Price reform) 추진

북한 당국은 “최근 수년간 우리는 가격사업을 올바르게 수행하지 못해 경제사업

전반에 중대한 나쁜 결과를 가져왔다”는 자기비판과 함께 7·1 조치를 통해 북한의 각종 물가를 원가에 맞추어 대폭 인상시켰다. ‘국가가격제정국’에서 책정한 국영상점의 가격은 종전에는 가격의 일원화·세부화 원칙에 의하여 지역이나 품질에 관계없이 일률적으로 결정되었다. 이러한 획일적인 가격 결정방식은 제품의 품질 확보는 물론이고 각 기업소에서 필요한 양을 공급할 충분한 물적 자극이 부족하였다. 7·1 조치 입안자들은 국정가격이 농민시장 가격보다 낮아서 개인들의 장사행위가 성행하고, 국가에는 상품이 부족한데도 민간에는 상품이 풍부하다고 개탄하면서 대책 마련을 절감하였다.

낮게 책정된 국정가격과의 격차를 이용하여 국가물자를 빼돌리고 농민시장에서 높은 가격으로 판매함으로써 생산은 국가가 하고 있는데 상품과 돈의 대부분은 개인의 손에 들어가고 있다며 국정가격 현실화의 불가피성을 지적하였다. 국영상점에서 찾아보기 힘든 쌀을 비롯하여 식료품과 공산품 등 모든 품목이 농민시장에서 거래되고 있는 사실로 인하여 북한 당국은 심각한 문제점을 개선해야 할 필요성을 절감할 수밖에 없다. 생산은 국가가 하는 데 상품이나 돈은 거의 다 개인들의 주머니로 들어감으로써 농민시장은 개인들이 국가 금고를 털어 내는 공간으로 활용된 것이다. 이에 따라 당국은 개인들의 호주머니 속에 2년분의 국가예산이 있는 것으로 추정하고 있다.<sup>1)</sup>

결국 국가가 거의 무상으로 공급해오던 의·식·주는 국가의 재정적 보조에 의존하지 않고는 유지할 수 없는 연성예산제약(Soft budget constraints) 상태에 처하게 하였다.<sup>2)</sup> 이에 따라 국영상점에서 판매하는 제품의 가격을 원가와 농민시장 가격에 정확히 근거하여 인상하였다. 특히 국가는 재정원칙과 기준만 마련하고 지방공장에서 생산하는 상품 가격을 해당공장이 결정하도록 한 것은 중앙정부의 경제계획 권한 이양과 맞물려 상당한 개혁적 의미를 가지고 있다. 상품의 가치를 제대로 부여하고 노동자들의 인센티브를 실질적으로 보장하기 위해서는 해당공장이 생산관리계획을 스스로 입안하는 것이 선결적 과제가 될 수밖에 없다. 7·1 조치에 따른 국정가격 결정기준은 원가에 근거한 농민시장 가격이고, 원칙은 국가의 가격제정 원칙 고수라고 볼 수 있다. 국가가격제정국은 모든 제품의 원가를 조사하여 국정가격을 최소한 농민시장 가격수준으로 인상하였다. 이로써 가격의 단일화를 추구하였고 농민시장 가격이 가격산정에 객관적인 기준으로 역할을 하였다. 그러나 가격이 제품의 원가를 정확히 반영하고 상품유통과 화폐유통을 원만히 보장하기 위해 상품가격을 고정시키지 않고 능동적으로 계속 조절하기로 선언하였지만 국가의 가격제정원칙을 포기

1) 북한 내부자료, 『7·1 경제관리개선조치에 대하여』

2) Kornai, J. 『The Socialist System : The Political Economy of Communism』, New Jersey : Princeton University Press, 1992, pp. 140-144.

하지는 않았다.

북한 가격제정국은 “앞으로 생산이 활성화되면 수요와 공급 상황을 고려하여 가격을 다시 제정할 수 있지만 공급자가 제 멋대로 정할 수는 없다. 가격은 철저히 중앙과 지방행정 단위에서 조절하도록 하는 체계가 세워져 있다. 시장의 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없을 것이다<sup>3)</sup>”라고 밝힘으로써 국가의 가격제정원칙 고수를 언급하였다. 이는 통상 사회주의 국가들이 체제전환을 시도할 때 ‘가격자유화(Price Reform)’가 핵심적인 개혁조치이나 북한은 국가가격제정 원칙을 견지함으로써 여타 동유럽 등 체제전환 국가들과 차이를 보이고 있다.<sup>4)</sup>

국가가격제정국은 2002년 7월 전체 품목의 가격을 평균 25배 정도 인상하였다. 당국은 우선 농업 생산물의 가격을 조정하였다. 7·1 조치 이전에는 북한은 주로 석탄 가격과 전력요금 등 시초 연료의 가격을 가격 제정의 출발점으로 삼아 왔다. 그러나 7·1 조치에서는 인민들의 물질생활에서 기초를 이루는 식량 가격을 모든 가격 제정의 기준으로 정하였다. 기준 물가를 위한 산정품목이 석탄에서 식량으로 전환된 가장 큰 이유는 북한의 전체산업 중에서 번 수입으로 재생산을 하지 못하는 모순이 가장 두드러지게 나타난 부분이 농업부문이기 때문이다.

농축산물의 가격인상은 다음과 같다. 돼지고기는 kg당 10원에서 110원으로 110% 인상하였다. 된장은 kg당 20전에서 17원으로 85배 인상하였고, 콩기름은 kg당 4원에서 180원으로 45배 인상하였다. 공산품의 경우, 운동화는 3.5원에서 180원으로 51배 인상하였고, 세숫비누는 2원에서 20원으로 10배 인상하였다. 최고급 남자 양복의 경우 90원에서 6,750원으로 75배 인상하였다. 연료의 경우, 석탄은 톤당 34원에서 1,500원으로 44배, 휘발유는 리터(ℓ)당 40원에서 2,800원으로 40배 인상하였다. 전력의 경우는 거의 무상 수준이었던 1kwh당 3.5전에서 2.1원으로 60배 인상하였다. 공공요금은 평양-청진간 철도 운임의 경우 17원에서 590원으로 36배, 시내버스와 지하철의 경우 10전에서 2원으로 각각 20배 인상하였다.

2002년 7월부터 11월까지 4개월간은 물가가 소폭 올랐지만 정부의 공산품 생산 회복과 가을 추곡생산, 부족물품에 대한 중국으로부터의 수입 등으로 장마당에 나가지 않더라도 거주지역별로 마련된 직매점이나 상점 또는 이동매대에서 장마당 가격으로 물자를 구입할 수 있었다. 물자구매의 편리성뿐 아니라, 제품을 믿을 수 있다는 신뢰가 형성되면서 주민들은 일단 7·1 조치를 긍정적으로 평가하였다. 특히 유통부분의 개혁을 통해 소비자들의 불편을 해소시키기 위하여 이동 매대를 대폭 허가하여 2004년 5월 기준으로 평양 시내에만 300여개의 이동 매대가 설치되어 운영되고 있다.

3) 『조선신보』, 2002년 7월 26일자.

4) 박석삼, “최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망” (서울: 한국은행 조사국 북한경제팀), p. 9, 2002년 8월.

소매유통의 활성화를 통해 물자 부족에 따른 가격 상승과 장마당의 유통기능을 공식화시키고 있는 것으로 판단된다. 국정가격의 인상은 장마당 가격을 현실화하는 것이지만 상품에 따라 인상폭에 차이가 난다. 식량은 쌀과 옥수수의 경우 수매가는 33~50배, 판매가는 400~550배 인상하였다. 안경, 세숫비누 등 비식료품은 평균 25~30배, 연료는 평균 40배, 공공요금은 20~35배 각각 인상하였다.

〈표 1〉 7·1 조치 이후 농산물 수매 및 판매가격 변화 동향

구분	인상전		인상후		인상폭
쌀	수매가	82전/kg	수매가	40원/kg	50배
	판매가	8전/kg	판매가	44원/kg	550배
옥수수	수매가	60전/kg	수매가	20원/kg	33배
	판매가	6전/kg	판매가	24원/kg	400배
콩	판매가	8전/kg	판매가	40원/kg	500배
밀가루	판매가	6전/kg	판매가	24원/kg	400배

출처 : 조선신보 2002년 7월 26일자; 2002년 11·2003년 10월 북한현지 방문 조사 및 방북자 면접 조사

#### 4. 초(超)인플레이션(Hyper Inflation)의 만연

위에서 언급한 바와 같이 북한 당국은 인플레이션을 억제하기 위해 ‘인민생활공채’를 발행했다고 볼 수 있다. 북한은 7·1 조치이후 급격한 물가상승과 임금인상으로 인한 통화량 급증과 공급물자 부족으로 인플레이션이 발생하였다. 이에 따라 북한 당국은 2002년 10~11월 2~3억 달러 상당의 경공업 물자를 중국으로부터 수입함으로써 인플레이션을 억제하려고 했다. 그러나 핵문제가 발생하면서 그 이후 수요보다 공급물량이 매우 적어 일부 품목의 경우 3~4 배 이상이 폭등하는 초(超)인플레이션이 발생하였다. 2003년 하반기에 문을 연 통일시장의 2004년 4월 곡물가격은 2003년 보다 30~60% 급등함으로써 초인플레이션이 발생하고 있다고 볼 수 있다. 2003년 9월과 비교하여 백미는 60%, 강냉이는 33% 인상되었고, 돼지고기는 2003년 9월의 600원에 비해 25% 인상된 750원으로 판매되고 있다.

그러나 이런 인플레이션을 7·1조치의 폐해로 봐야하는가 혹은 의도적으로 북한 당국이 인플레이션을 일으켜 팽창된 사경제를 통제하기 위한 것으로 해석해야 하는가에 대한 논쟁이 있을 수 있다. 인플레이션은 경제현상에서 부정적 측면이 강하지만 사회주의를 개혁하는 과정에서 발생하는 인플레이션은 가격 변화를 통해 시장개

혁이 일어나고 있음을 시사하는 것으로 일부 긍정적인 측면으로 볼 수 있을 것이다. 의도한 인플레이션(Intended Inflation)이었던 7·1 조치의 폐단이었던 간에 북한도 농민시장을 종합시장으로 바꾼 이후 시장의 활성화와 '인민생활공채'를 통해 인플레이션을 억제하려고 노력하고 있다. 향후 북한 당국이 물자의 공급을 증가시켜 과도한 인플레이션을 적절히 통제하여 근로자들의 근로의욕을 고취시킬 수 있다면 북한경제는 회복 국면으로 들어가게 될 것이다.

〈표 2〉 평양 농민시장(2002.2, 2003.2)과 통일시장 시장한도가격(2004.4) 비교

구 분	2002년 2월	2003년 2월	2004년 4월
쌀(1kg)	48~55원	130~150원	240원
옥수수(1kg)	20~32원	75~85원	120원
두부콩(1kg)	60~70원	180~190원	250원
식용유(콩기름, 1kg)	160~200원	600~650원	1,000원
계란(닭알, 1알)	10~13원	22~25원	40원
명태(1마리)	100원	300~400원	500원
돼지고기(1kg)	160~180원	360~380원	750원(*단고기 800원)
미원(맛내기, 453g)	180~190원	420~430원	600원
설탕(1kg)	130~150원	400~420원	310원(사탕가루)
휘발유(1kg)	n.a	n.a	n.a
경유(1kg)	80~100원	280~300원	3.2
비누(450g)	60~70원	165~175원	100원(빨래비누)
담배류(외국산)	100~110원	230~240원	300원
담배류(국산)	45~50원	70~80원	100원
이발비용	5~10원	15~20원	25원
운동화	200원	300~400원	800원
환율(1달러)	220원	670원	보통강호텔(2004.5, 138원)

주 : 2004년 가격은 필자의 2004년 5월24~29일간 평양 남포 방북시 현장조사와 도교신문 보도를 근거로 작성, 2002.2003년 가격은 탈북자 조사와 현지 방문 조사를 토대로 작성  
 시장한도가격: 평양시 시장가격 관리국이 정한 '판매할 수 있는 최고가격'으로 19개의 대상품목은 매일 조금씩 변화된다고 함

## 5. 경제개혁과 북한경제의 명암

북한은 2003~2004년 들어 '경제개선'이라는 소극적인 표현 대신 북한이 그간 기피하던 '경제개혁'이란 용어까지 구사하며 7·1 경제관리개선조치로 명명된 경제실험의 속도를 내고 있다. 북한 당국은 7·1 조치가 북한 사회주의 경제의 기초를 구축한 '토지개혁'에 비유될 만큼 중요한 의미를 내포하고 있다고 선전했다. 이런 비유는 현실로 나타나면서 57년 동안 사회주의에서 살아온 주민들의 삶을 바닥부터 변화시키고 있다. 우선 주민들이 '돈에 대한 인식'을 새롭게 하고 있는 것이다. 물가가 평균 18배 올랐기 때문에 직종별로 차등 인상된 임금으로 합리적인 생활을 하기 위해서는 주민들이 과거와는 다른 자본주의적 경제 마인드를 일부라도 가져야 한다.

또한 주민들은 이제 매일 정치학습 이외에 사적으로 수입과 지출을 맞추는 경제 학습을 하고 있다. 종전의 식비는 월급의 3.5%에 불과했으나 이제는 최소 30% 이상 급증하여 '먹는 문제' 해결이 국가의 손을 떠나 개인들의 책임으로 전환되고 있다. 당국이 직장 퇴근 후의 부업을 공식적으로 인정하는 등 국가가 전적으로 책임지지 못하는 가계 재정을 개인이 완전하게 책임지게 되었다.

둘째 가장 핵심적인 변화는 수요자(Buyer)와 공급자(Seller)가 만나는 시장(市場)이 평양을 비롯하여 전국적으로 도입되었다. 종래 계획경제의 부족함을 보완하는 성격의 농민시장이 아니라 농산품 이외에 공산품까지 공급하는 종합시장이 개설된 것이다. 국정가격과 농민시장의 가격차를 줄이고 종래의 배급제 상품 배분을 본격적으로 시장에 맡김으로써 시장의 효율성을 최대한 활용하고 있다. 이는 국가 계획경제와 사경제를 병존시키는 조치로서 시장경제로 가는 토대를 조성하려는 것이다.

셋째, 기업소와 국가 재정의 건전화가 시도되고 있다. 북한당국은 2003년 신(新) 회계법 발표를 계기로 기업소의 부채를 탕감한 후 새롭게 시작하여 흑자를 내는 기업은 상여금을 받으나 적자 기업은 지배인이 책임을 지는 등 기업구조조정을 적극 추진하고 있다. 더 이상 분배의 평균주의는 존재하지 않게 되었다. 명실상부한 독립채산제가 도입됨으로써 기업에 대한 정부 보조가 축소되고 있다. 곡물가격을 농민시장 가격 수준으로 인상함으로써 수십 년간 북한 당국을 곤란하게 한 만성적인 양곡적자가 부분적으로 해소되고 있다. 이에 따라 사실상 의식주의 배급제는 유명무실해지고 있다. 당국은 더 이상 인민을 책임지지 못하는 정부의 한계를 인정하고, 재정적자를 축소하면서 축소한 정부 재정을 경제 건설에 투입할 여력을 마련하고 있다.

이러한 경제개혁은 분명히 명암이 있다. 경제 주체인 가계·기업·정부가 '홀로서기'를 시도하는 대담한 변화는 고통을 수반하고 있다. 중국이 개혁 개방 당시 10년에 걸쳐 물가를 인상한 데 비해 북한은 일시에 물가를 올림으로써 급격한 인플레이에 시

달리고 있다. 물자 공급이 부족한 가운데 급속한 통화량 팽창은 물가 인상으로 이어져 경제주체들의 경제회복 노력을 어렵게 하고 있다. 그러나 인플레이션은 부정적 측면이 강하지만 사회주의를 개혁하는 과정에서 발생하는 인플레이션은 역설적으로 긍정적 측면이 있다. 인플레이션 발생은 가격변화를 통해 북한에서 암묵적으로 시장개혁이 일어나고 있음을 시사하고 있다. 가격 결정권이 국가 통제에서 자유롭게 된다는 것은 경제에 대한 국가의 장악력이 떨어진다는 것을 의미한다. 현실적으로 소유제 변화 개혁을 제외하고는 시장경제의 전반적인 작동 원리가 도입되고 있다고 볼 수 있다.

북한 당국은 7·1 경제개혁을 추진하면서 자본주의를 도입하는 것이 아니라 사회주의에 실리를 추가하는 '실리사회주의'를 지향하고 있다고 선언하고 있다. 현재까지 북한의 경제개혁은 실리사회주의의 골격을 유지하고 있으나 시간이 지나면서 북한 당국이 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 계획경제의 틀이 약화되면서 당국의 의도와 상관없이 시장경제 추세는 돌이킬 수 없는 대세가 될 것이다. 북한의 경제개혁은 인플레이션 속에서도 주민들의 노동의욕을 고취하고 생산성을 향상시키는 등 긍정적인 측면이 있으나, 앞으로 신속한 성과를 달성하기 위해서는 외국자본 도입이 불가피하다. 2003년 5월부터 발행하고 있는 인민생활공채 등 내부자원 조달에는 한계가 있다. 결국 북핵문제 해결 등 외부 환경을 호전시키는 일이야말로 북한이 경제를 조기에 회생시키는 관건이 될 것이다.

## 북한의 중앙계획자, 과연 타올을 던졌는가?

이 석(통일연구원 연구위원)

suklee@kinu.or.kr

북한을 바라보는 외부 관찰자들 사이에서 7·1 조치만큼 다양한 관심을 불러일으킨 토론주제는 많지 않을 것이다. 이것은 아마도 7·1 조치로 상징되는 북한의 경제개혁이 향후 북한경제의 시장경제로의 이행을 예고하는 신호탄일지도 모른다는 기대감 때문일 것이다. 실제로 상당수 북한 연구자들은 이 조치로 상징되는 북한의 경제개혁을 '시장화' 개혁 또는 시장화를 위한 예비 개혁 등으로 적극적으로 이해하고 있다. 필자 역시 이러한 견해에 상당부분 공감을 표시한다. 그러나 다른 한편으로 필자는 이러한 견해와 관련해 쉽게 풀리지 않는 여러 의문들에 봉착해 있는 것도 사실이다. 따라서 여기에서는 필자가 북한의 경제개혁과 시장화라는 두 가지 개념 사이에서 느끼고 있는 의문점들을 솔직히 제시하는 것으로 여러 토론자들과의 토론을 시작해 보기로 한다.

### 북한의 하늘 아래 과연 새로운 것이 있을까?

대다수 북한 연구자들은 2002년 7월 1일 조치를 전후해 북한정부가 내놓은 다양한 개혁정책들을 크게 세가지 측면에서 이해하고 있다. 한가지 측면은 사회주의 계획부문의 구성과 운영의 개선이며, 다른 한 측면은 시장의 제도화이고, 나머지 한 측면은 이를 지원 하기 위한 공식적 가격체계의 재편이다. 예를 들어, 계획지표의 분담과 기능의 하부위임을 통한 계획의 분권화나 독립채산제의 확립을 통한 기업 자율성의 확대, '번 수입지표'와 같은 기업 이윤의 강조, 그리고 기업간 물자거래 시장의 확립을 통한 물자공급체계의 정비 등과 같은 정책들은 모두 계획부문의 개선과 관련이 있는 것들이다. 반면 농민시장(또는 장마당)을 (종합)시장으로 확대 개편한 것이나, 경제활동에 화폐를 도입하고 배급제의 기능을 축소한 것, 그리고 각 경제주체의 외화사용과 무역거래의 자율성을 확대한 것들은 모두 시장의 제도화를 위한 정책으로 이해할 수 있다. 마지막으로 2002년 7월 1일 조치는 바로 이러한 개혁정책의 성공을 위해 기존의 경직적인 공식가격체계를 시장가격체계에 맞추어 전면적으로 재편하려는 시도였다.

상당수 북한 연구자들은 이러한 정책들을 북한 역사에서 일찍이 찾아볼 수 없었던 획기적이고도 시장지향적인 개혁조치라고 보고 있다. 지난 수 십 년간 북한경제에서 어떤 의미 있는 변화도 거의 일어나지 않았다는 점에서 이러한 해석은 매우 당연해 보인다. 필자 역시 이러한 견해에 상당부분 공감하는 편이다. 그러나 이러한 정책들의 내용을 세세히 뜯어 보게 되면 '이것들이 과연 얼마나 획기적이고, 얼마나 시장지향적인가' 하는 물음에 쉽게 답을 내릴 수 없게 만드는 몇 가지 요인을 발견하게 된다.

우선 과거 북한경제의 모습을 생각해 보자. 최근까지 북한경제는 정상적인 사회주의 경제라고는 보기 힘들만큼 통제적인 배급경제체제를 유지해왔다. 중앙계획당국이 계획의 일원화와 세부화라는 원칙을 통해 말단 생산단위의 자원배분까지 통제하려 시도했을 뿐만 아니라, 거의 모든 소비물자의 분배를 배급제에 의존함으로써 화폐와 시장의 역할을 경제에서 몰아냈고, 완전 평등에 가까운 균등분배에만 집착함으로써 경제주체의 인센티브 문제를 정치적 캠페인으로만 해결하려 했다. 다른 사회주의 경제에서는, 과거 소련의 戰時 공산주의 체제 등 일부 시기를 제외하고는, 이러한 통제적 배급경제가 거의 발견되지 않는다. 실제로 대다수 사회주의 경제에서는 광범위한 화폐의 기능이 인정되었을 뿐만 아니라, 시장과 계획이 양립하였고, 경우에 따라서는 계획의 유연화/분권화나 이윤동기가 강조됨으로써 기업의 (부분적) 시장참여와 개인 영리활동의 추구, 중요 자산의 개인적 점유 등과 같은 시장경제적 현상들이 널리 나타났다. 현재 북한이 실시하고 있는 개혁정책들보다 훨씬 더 시장지향적인 요소들이 이미 많은 사회주의 국가에서 계획경제의 일부분을 구성하고 있었다는 의미이다. 따라서 비록 북한의 개혁정책이 북한의 기준에 비추어 볼 때에는 매우 시장지향적일지도 모르나 이것을 사회주의 경제 일반에 비추어 볼 때에도 과연 시장지향적이라고 말할 수 있는가에 대해서는 여전히 의문이 들 수 밖에 없다.

더욱이 현재 북한당국이 추진하고 있는 개혁정책들이, 북한의 기준에 비추어 볼 때에도, 과연 얼마나 획기적인 것들인가 하는 문제에 대해서도 쉽게 답을 내리기가 어렵다. 예를 들어 보자. 최근 북한당국은 계획지표의 분담과 계획기능의 하부위임을 통해 경제의 분권화를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 이러한 사실을 근거로 북한이 그간 추진해 온 계획의 일원화와 세부화 원칙에 중대한 수정이 가해진 것이 아닌가 하는 논의가 나타나고 있다. 그러나 필자의 글읽기가 옳다면, 이러한 계획지표의 분담과 계획기능의 하부위임은 이미 90년대초 발간된 북한의 경제학 교과서에서 논의되고 있으며, 그것도 계획의 일원화와 세부화를 저해 하는 것이 아니라 이를 실현하는 방법으로 서술되어 있다. 현재 북한이 추진하고 있다는 계획의 분권화 조치가 과연 얼마나 획기적인 것인가 하는 문제에 대해 다양한 의문이 제기될 수 있다는 의미이다. 이러한 의문은 독립채산제의 강화에도 그대로 적용된다. 비록 그 내

용에는 많은 수정이 가해졌을지 모르지만, 1960년대 이후 북한의 지도자들이 기업 독립채산제의 강화를 끊임없이 주장해 왔기 때문이다.

또 다른 예를 들어 보자. 1990년대 아니 80년대 이후 북한의 식량위기가 고조되면서 대다수 북한 주민들이 생존을 위해 농민시장(장마당)을 이용해야 했으며, 이로 인해 기존 계획부문의 활동이 거의 몰락한 상황에서 북한의 경제질서 역시 시장을 중심으로 급속히 재편되어 왔고, 북한당국 역시 이러한 시장의 확대현상을 사실상 묵인해 왔다는 사실은 이미 널리 알려져 있다. 한편 계획부문의 기업간 물자시장 역시 정도의 차이가 있을 뿐 사회주의 경제라면 어느 곳이나 존재하며 북한 또한 예외가 아니었음은 거의 의심의 여지가 없다. 실제로 70년대 이후 북한의 기업들은 계획수행을 위한 물자의 상당부분을 초보적 형태의 기업간 물자시장에서 조달했음이 여러 탈북자의 증언을 통해 확인되고 있다. 그렇다면, 이미 경제내에 존재하고 있고 또 그 세력을 확장해 가고 있는 (농민)시장과 기업간 물자시장을 최근 북한당국이 제도화하고 있다고 해서, 물론 그 의미는 크겠지만, 이것을 과연 얼마나 획기적인 정책이라고 말할 수 있을까?

마지막으로 배급제의 폐지와 '번수입' 지표의 도입과 같은 기존 제도의 폐기나 새로운 제도의 도입에 대해 생각해 보자. 상당수의 외부 관찰자들은 북한이 7·1 조치를 계기로 사실상의 배급제 폐기에 돌입했다고 보고하고 있다. 그런데 흥미롭게도 북한은 이를 부인하고 있으며, UN산하 구호기관들 역시 여전히 북한의 배급제에 기초한 식량배분을 목격하고 있다. 또한 북한이 '번 수입' 지표와 같은 새로운 개념을 통해 기업의 이윤을 강조하고 있다고 알려져 있지만, 사회주의 경제 자체가 이윤을 도외시 하는 것은 아니다. 다만, 계획경제에서 가장 우선시 되는 것은 물량단위(또는 총액단위) 생산목표의 달성이기 때문에 이윤의 순위가 앞서지 않을 뿐이다. 문제는 이윤에 대한 북한의 강조가 기존의 물량단위(또는 총액단위) 생산목표의 폐기나 혹은 그것을 앞서는 우선순위를 갖는 정책인가 하는 점이다. 물론 현재 기능정지 상태에 빠진 북한의 기업들에 대해서는 중앙계획자가 경제 정리, 즉 사실상의 구조조정, 차원에서 물량단위(또는 총액단위) 생산목표를 내려보내는 대신 이윤을 강조할 수도 있을 것이다. 그러나 현재 기능중인 북한의 중요기업에도 중앙계획자가 물량단위 생산목표 대신 이윤을 더욱 중요시하는 정책을 취하고 있을까? 이처럼 현재 북한이 추진하고 있다는 개혁정책 가운데 많은 부분은 그 내용이 매우 불확실한 상태에 놓여 있다. 따라서 이러한 내용이 보다 분명해지기 전에 그것들을 획기적인 개혁정책이라고 부를 수 있을 것인가에 대해서는 여전히 의문이 남을 수 밖에 없는 것이다.

## 사회주의 경제의 몰락 가설들: 신화인가 현실인가?

이상에서 우리는 최근 북한이 추진하고 있는 개혁정책을 과연 시장지향적인, 아니 심지어는 획기적인, 정책이라고 말할 수 있는가 하는 문제에 대해 몇 가지 의문을 제기했다. 그런데 한가지 흥미로운 사실은, 이러한 의문점들을 의식해서 인지는 불분명하지만, 이들 개혁정책의 의미를 적극적으로 이해하는 연구자들 역시 북한의 개혁정책 자체를 시장지향적 정책으로 보지는 않다는 점이다. 다만, 이들은 다음과 같은 몇 가지 이유에서 이들 정책이 향후 본격적인 시장화 조치를 유인하거나 또는 북한경제의 시장경제로의 이행을 예고하는 디딤돌이 된다고 판단하는 것으로 보인다.

[A] 현 상황에서 북한이 과거의 경제체제로 회귀하는 것은 불가능하다.

[B] 북한경제가 생존하기 위해서는 경제에 시장경제적 요소를 더욱 많이 도입하는 길 이외에는 별다른 대안이 없다.

[C] 북한경제에 시장경제적 요소가 더욱 많이 도입되면 될수록 북한경제의 시장경제로의 이행이 촉진될 것이다.

누가 보더라도 이러한 주장은 강한 설득력을 지닌다. 필자 역시 이러한 주장에 상당부분 동조하는 사람이다. 다만 필자는 이러한 주장이 1) 검증된 가설도 아니며, 2) 주장 가능한 많은 다른 가설들에 비해 특별히 우월한 가설도 아니라는 점을 지적하고 싶다. 오히려 그것은 많은 검증되지 않은 주장을 서로 연결한 취약한 가설일지도 모른다는 것이다. 그 이유에 대해 알아보기 위해, 조금은 지루하고 식상하겠지만, 과거 사회주의 경제가 왜 몰락했는지를 잠깐 반추해 보자.

1980년대 후반 소비에트 경제가 몰락하면서 많은 소비에트 연구자들을 중심으로 사회주의 경제의 몰락원인에 대해 다양한 가설들이 제출되었다. 그 가운데 우리의 관심을 끄는 것은 두 가지인데, 하나는 본질주의자(essentialists)라고 불리는 연구자들의 견해이고, 다른 하나는 소위 사회주의 경제에서의 '2차 경제(second economy)의 확산'에 주목하는 연구자들의 견해이다. 우선 본질주의자들은 사회주의 경제는 그 속성상 불안정(unstable)하고 비정상적(abnormal)인 경제이기 때문에 그 몰락이 이미 예견 또는 운명지워졌다 (predestined)고 보았다. 경제가 정상적이고 안정적으로 운행하기 위해서는 각 경제주체의 동의(consent)가 필수적인데, 사회주의 경제는 억압과 강제를 그 속성으로 함으로써 각 경제주체의 동의를 사실상 추방하고 있기 때문이다. 한편 2차 경제의 확산에 주목하는 연구자들은 사회주의 경제에서도 비계획부문이 존재하고, 더욱이 경제 전체에서 이 부문이 차지하는 비중이 점진적으로 증대

하는 경향이 있다는 사실을 지적하였다. 경제의 진행에 따라 시장(비계획부문)이 계획(사회주의 부문)을 대체해 나간다는 의미이다.

별다른 설명을 추가하지 않더라도, 이러한 두 가설이 오늘날 우리가 사회주의 경제를 바라보는 기본적인 시각에 커다란 영향을 끼쳤음은 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 그런데 문제는, 이 가설들을 현실적인 증거와 대비시켜 보면, 이들의 주장을 지지하기가 그렇게 쉽지만은 않다는 점이다. 예를 들어, 과거 소비에트 경제의 움직임을 구체적인 데이터로 재구성해 보면, 1) 1928~87년간 소비에트의 생산성은 상승추세에 있었으며, 2) 경제주체들의 후생(welfare gain) 역시 증가하고 있었고, 3) 대부분의 경제주체들 역시 사회주의적 가치에 우호적인(loyal) 태도를 보였으며, 4) 경제성장률 역시 (+)를 유지했다는 사실을 발견하게 된다. 소비에트 경제가 몇 차례에 걸친 요동을 경험했으나, 본질주의자들이 주장하는 것과 같은 체제적 불안정성에 시달린 것은 아니라는 뜻이다. 사회주의 경제에서의 시장의 성장이라는 가설과 관련해서도 사정은 별반 다르지 않다. 우선 이 주제와 관련된 최근의 연구성과는 1961~87년간 소비에트 경제에서 2차 경제가 차지하는 비중이 늘어나는 추세에 있었던 것이 아니며, 오히려 그 비중은 일정한 수준에서 매우 안정적으로 유지되었다고 보고하고 있다. 더욱이 이러한 실증적 연구는 사회주의 경제에서 계획과 시장이 맺고 있는 개념적인 연관 관계를 상기해 볼 때 매우 시사적이다. 사회주의 경제에서의 시장은 그 속성상 계획과 대체적인 관계를 맺기도 하지만, 반대로 계획을 보완해 그 성공을 지원하는 역할을 하기도 한다. 실제로 사회주의 경제에서의 시장은 불완전한 계획의 실패 가능성을 줄이고, 계획의 단순성을 보완함으로써 경제주체의 후생에 기여해 역으로 계획에 대한 신뢰성을 높이며, 경우에 따라서는 계획부문에 자원을 이전함으로써 계획부문 팽창에 기여하기도 한다. 따라서 사회주의 중앙계획자의 시장에 대한 정책은 단순히 그 성장을 억제하는 것이 아니고, 그것이 계획부문의 성장과 적절히 균형을 맞추도록 유지함으로써, 전체 경제를 안정적이고도 효과적으로 운영하는 것이라는 뜻이다.

그럼 이상의 이야기를 토대로 앞의 주장 [C]를 생각해보자. 북한에서 시장경제적 요소가 많아지면 경제전체의 시장경제로의 이행을 촉진할 수 있을까? 이 주장은 맞을 수도 있지만, 틀릴 수도 있다. 시장적 요소의 확대가 불완전한 계획의 실패 가능성을 줄이는 방향으로 작용한다면, 시장의 확대와 더불어 계획의 강화가 동시에 일어날 것이고 오히려 후자의 경향이 더욱 강하다면 북한의 사회주의 경제는 더욱 강고해 질 것이기 때문이다. 더욱이, 뒤에서 언급하겠지만, 현재 북한당국이 추진하고 있는 시장의 제도화는 이를 통한 계획부문의 활성화에 그 주요한 목적이 있다는 점에서 이러한 시장적 요소의 증대-계획부문의 강화 경향은 그 개연성이 매우 높다고 볼 수 있다. 또 최근과 같은 시장의 제도화로 북한에서 시장부문의 비중이 확대되고

있다고 말할 수 있을까? 물론 1960~80년대에 비해서는 현재 시장부문의 비중이 비교할 수 없을 정도로 높을 것임이 분명하다. 그러나 북한의 계획부문이 거의 완전히 기능정지 상태에 빠지고, 이로 인해 각 경제주체들이 생존을 위해 시장에 매달려야만 했던 1990년대 중/후반과 비교해서는 어떨까? 만일 누군가가 북한에서 시장부문의 비중은 1990년대 중/후반을 정점으로 하락하는 추세에 있다고 말한다면, 이를 반박할 수 있는 증거가 현재로서 과연 존재하는 것일까?

앞의 주장 [B]는 어떤가? 이 질문에 대한 대답 또한 만만치 않다. 예를 들어, 현재 북한이 과거의 통제적 경제형태에서 벗어나 여타의 사회주의 국가에서 나타났던 것과 같은 유연한 계획경제를 추구하고 있다고 가정해 보자. 그렇다면 북한은 제도적으로 이처럼 유연한 계획경제에 도달한 이후에는 추가적인 시장경제적 요소의 도입에 소극적일 가능성이 크다. 문제는, 앞의 소비에트 경제에서와 마찬가지로, 이러한 북한의 유연한 경제체제가 불안정할 것이라거나 생산성의 하락에 시달릴 것으로 가정할 수 있는 근거가 현재로서는 희박하다는 것이다. 만일 새로이 등장한 북한의 유연한 계획경제체제가 과거 북한의 집단화 이전 시기나 소비에트의 신경제정책 시기와 같이 일정한 경제적 성과를 이루어 낸다면, 북한은 상당기간 시장과 계획이 공존하는 사회주의 경제체제를 유지할 수 있을지도 모른다.

마지막으로 앞의 주장 [A]를 생각해 보자. 물론 북한이 과거와 같은 통제적 배급 경제로 회귀하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 현재 북한이 추진하고 있는 개혁정책의 전개과정을 유심히 살펴 보면, 이들 정책의 궁극적 목표는 이미 기능 정지 상태에 빠진 사회주의 계획부문을 되살려 이를 정상화 시키는 데 두어져 있는 것처럼 보인다. 북한이 과거로 돌아가려고 하지는 않지만, 자신의 과거를 지탱해온 핵심 요소라 할 수 있는 계획경제체제만은 앞으로도 계속 유지하려 시도할 것이라는 의미이다. 몇 가지 예를 들어 보자. 북한당국은 2002년 7월 1일 조치로 공식적 식량가격을 당시의 시장가격 수준으로 인상한 이후, 비록 실패했지만, (농민)시장에서의 곡물거래나 불법적 개인텃밭에서의 곡물경작을 금지하고자 시도했다. 이는 90년대 중/후반의 식량위기로 커다란 타격을 입은 국가의 곡물통제권을 확보하려는 시도가 아닐까? 또한 이러한 7·1 조치 이후 북한에서는 초인플레이션 현상이 나타났다. 이는 식량위기 동안 시장에서 화폐적 부를 축적한 일부 계층의 구매력을 떨어뜨리고, 이들의 자원을 강제적으로 국가에 이전시키고자 시도한 것이 아닐까? 최근 북한은 기존의 (농민)시장을 (종합)시장으로 재편했다. 이는 종래의 체제 밖에 있던 시장의 기능을 체제 안으로 유도하고, 부과금(장세) 등을 이용해 시장거래의 수익 일부를 국가로 이전하려 한 것은 아닐까? 또한 현재 북한당국은 공채를 발행하거나 주민들의 외화환전을 장려하고 있다. 이 또한 주민들의 보유 자원을 국가로 환원시킴으로써 계획경제의 활성화에 투입하려는 것은 아닐까? 북한의 기업들은 종업원들의 시장활동을 인정해

주는 대가로 이들로 하여금 일종의 납부금(물)을 걷고 있다. 이는 현재 북한이 추진 중인 시장의 제도화가 시장 자체의 발전 보다는 이를 통한 민간부문의 국가(계획부문)로의 자원이동에 더 큰 목적이 있다는 것을 의미하는 것은 아닐까? 물론 이러한 북한당국의 노력이 성공을 거둘 수 있는가는 또 다른 문제이다. 그러나 한가지 분명해 보이는 것은 현재 북한은 설사 완전한 과거로 회귀할 수는 없다고 하더라도, 자신들의 과거를 지탱해온 핵심 요소인 사회주의 계획경제를 되살리려 시도한다는 사실이다.

## 북한의 중앙계획자는 과연 타올을 던졌는가?

이상에서 우리는 현재 북한이 추진하는 개혁정책을 시장화 정책 또는 시장화 유도 정책으로 이해하는 경우 발생하는 여러 가지 의문점들을 살펴 보았다. 이러한 의문점들 때문에 상당수의 북한 연구자들이 북한의 개혁정책을 시장화 정책이라기 보다는 체제보정론적 개혁으로 이해하고 있는 지도 모른다. 필자는 여기에서 이런 체제보정론적 시각을 상세히 토론하고 싶은 생각은 없다. 이러한 시각은 현수준에서 입수 가능한 자료를 토대로 만들어진 가장 안전한, 따라서 덜 도전적인, 해석이기 때문이다. 단지 이러한 시각에는 빠져 있다고 생각되는 한가지 질문을 제기하고, 그 질문에 접근하기 위해 나름대로 생각하고 있는 것을 밝힘으로써 발제를 끝맺을까 한다.

그 질문은 다음과 같다. 이제까지 존재했던 모든 사회주의 경제는 궁극적으로 시장경제로 이행했거나 이행 중에 있다. 그렇다면 현재 북한의 개혁정책은 이러한 시장경제로의 이행과 어떤 관련이 있으며, 궁극적으로 북한경제의 이행은 언제 시작되는 것일까?

현재 북한의 개혁정책을 체제보정론적 시각에서 바라보면 이러한 질문에 대해 대답하기가 무척 어려워진다. 필자 역시 여기에 대해 특정한 대답을 갖고 있는 것은 아니다. 다만, 과거 사회주의 경제의 몰락과 관련해 벌어졌던 수 많은 토론들이 이 문제에 대해 많은 시사점을 갖고 있다고 생각할 뿐이다. 1980년대 소비에트 경제의 붕괴와 관련된 여러 가설 가운데 매우 흥미로운 가설 하나는 '소비에트 경제는 自然死한 것이 아니라, 누군가의 미필적 고의에 의해 살해된 것'이라고 주장한다. 다시 말해, 소비에트 경제는 중앙계획자가 사회주의 경제를 더 이상 유지하기를 포기했기 때문에 붕괴했다는 것이다. 사회주의 경제는 중앙계획자가 생산자에게 명령을 내리고 이의 관철을 모니터링함으로써 유지되는 체제이다. 만일 중앙계획자가 명령만 내리고 모니터링을 하지 않는다면, 생산자는 계획자의 명령을 이행하고자 하는 유인이 사라져 경제 전체의 작동에 문제가 생기는 체제인 셈이다. 문제는 중앙계획자의 모

---

니터링에는 비용이 든다는 사실이다. 위의 가설은 1980년대 들어 소비에트에서는 이러한 중앙계획자의 모니터링 비용이 급증했고, 이에 따라 중앙계획자의 모니터링 약화 → 생산자의 명령이행 약화 → 산출량 감소 → 중앙계획자의 잉여 감소 → 모니터링 약화의 악순환이 벌어짐으로써 경제 전체가 붕괴했다고 주장한다. 문제는 왜 80년대 들어 중앙계획자의 모니터링 비용이 급증했는가 하는 점이다. 위의 가설은 그 대답으로 고르바초프로 대변되는 소비에트의 새로운 정치적 상황을 이야기 하고 있다.

필자는 위의 가설이 사회주의 경제의 몰락과 관련된 지배적인(dominant) 가설이라고 생각하지는 않는다. 단지, 이 가설에는 아직 현실적인 여러 반대증거가 충분히 제시되지 않고 있다는 사실만을 지적하고 싶다. 만일 이 가설을 북한에 적용한다면, 우리는 북한경제의 이행에 관해 다음과 같은 조금은 당연하지만 또 조금은 생각해 볼 여지가 있는 명제에 도달할지도 모른다.

‘북한경제의 이행은 북한의 중앙계획자가 사회주의 경제의 유지를 포기했을 때 비로서 시작된다. 북한의 중앙계획자가 사회주의 경제를 포기하는가 안 하는가는 경제의 문제가 아니라 정치의 문제이다.’