

# 북한의 유통관리체계 변화 전망

박기돈 / 민족발전연구원 전임연구원

## 머리말

90년대 들어 지속된 북한의 경제 위기는 국가의 배급체계에 심각한 영향을 미치고 있다. 특히, 소비재 생산의 급감은 국가 통제의 상업체계를 마비시켰으며, 심각한 식량난은 북한이 지금까지 유지해온 식량 배급제를 붕괴시켰다. 국가에 의한 식량과 소비품 공급이 감소하면서, 북한에서는 지하 경제가 확산되고 있다. 특히, 북한의 경우 90년대 계획 경제의 관리 기능과 배급제도가 붕괴되면서 지하 경제 규모가 급격하게 커져, 최근에는 대부분의 북한 주민들이 지하 경제 활동을 통해 그들의 생활을 영위하고 있는 실정이다. 배급체제 붕괴에 따른 지하 경제의 확대는 북한의 기존 유통관리체계에도 영향을 미치고 있는데, 현재 북한 정부는 확대될 대로 확대된 지하 경제를 이제는 금지할 수도, 허용할 수도 없는 곤란한 상황에 직면하고 있다.

본 고에서는 북한에서도 시장 경제적 활

동이 계속 확대된다는 가정 하에, 중국이나 러시아가 개혁 초기 취했던 정책을 중심으로 북한의 개정된 사회주의헌법을 참조하여 향후 유통관리체계의 변화를 전망하고자 한다. 여기서 유통체제 전망을 위해 다른 사회주의 사례를 기초로 하는 이유는 북한의 90년대 경제 상황이 중국이 본격적인 개혁을 시작한 1978년을 전후한 경제 상황과 유사하며, 또한 북한의 개정된 사회주의헌법과 인민경제 계획법의 내용이 중국이나 러시아가 취했던 초기의 정책들과 유사한 것으로 보이기 때문이다.

본 고의 특징은 북한의 지하 경제와 관련된 기존의 연구<sup>1)</sup>가 지하 경제에 대한 원인, 실태, 전망 등 지하 경제 자체에 대한 분석을 중심으로 행해진 것에 반하여, 본 고는 북한의 확대되고 있는 지하 경제가 유통체계에 미치는 영향을 분석했다는 데 있다.

1) 장원태(1996), 김연철(1997), 오승렬(1997), 전홍택(1997), 동용승(1997), 전창곤(1998), 최수영(1998) 등의 논문이 있다.

북한의 경제 현황과 유통관리체계

김정일체제와 북한 경제

80년대말 구소련을 비롯한 동구권의 붕괴는 이들 국가와 교역을 주로 하던 북한에 큰 타격을 주었다. 교역량의 급감은 물론이고 원유 등 원자재를 동맹국에게 '우호 가격'이라는 이름으로 제공되던 관행도 없어지게 되었다. 이와 같은 관행이 사라지고 수출이 감소하게 된 북한은 원자재 부족으로 공장 가동률이 급감하는 등 경제난이 심화되고 있다. 이와 더불어 90년대 초반 이후 계속된 자연 재해로 식량 생산마저 차질이 생겨 경제난과 함께 극심한 식량난을 겪고 있는 실정이다.

이러한 가운데 1994년 김일성 사후 유헌 정치로 일관하던 김정일은 1998년 사회주의 헌법의 개정을 통해 주석제를 폐지하고 국방위원장으로 재추대됨으로써 실질적인 권력 승계를 마무리하였다. 지난 4년 동안 북한의 경제 상황을 파악할 수 있는 공식적인 자료는 신년사의 내용을 참조해볼 수 있다. 1996~99년의 신년사를 대신해 발표된 신년 공동사설의 공통점은 농업의 생산성 향상을 통한

알곡 및 감자 등의 생산량 증대를 독려하고 있으며, 경공업 부문에서 일용품과 섬유 제품, 식료품 등의 생산 증대를 통하여 인민 소비품의 공급을 독려하고 있어 북한 정부에서도 식량 및 생필품 문제를 최대 현안으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

또한 한국은행이 발표한 1998년 북한 GDP(국내총생산) 추정 결과를 보면, 1998년 북한의 실질 GDP 기준 경제 성장률은 -1.1%로 지속된 마이너스 성장에서 벗어나지 못했다.

배급제 위기와 지하 경제의 현황

○ 배급제 위기

북한의 배급제는 식량 부족으로 심각한 위기 상태에 있는 것으로 보인다. '우리민족서로돕기불교운동본부'의 설문 조사(1998. 12)에 의하면, 대부분의 응답자가 1994~95년경부터 배급이 끊겼다고 응답하였다. 또한 WFP와 FAO의 조사에 따르면, 식량 배급이 1996년 7~9월 200 g, 1996년 추수 이후는 450 g, 1997년 들어서는 100 g으로 감소되

<표 1> 북한의 경제 성장률 추이

(%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GDP 성장률	-4.2	-1.8	-4.6	-3.7	-6.8	-1.1

자료: 한국은행(1998. 6), 「1998년 북한 GDP 추정 결과」.

었다고 한다.

북한의 생필품난은 식량난과 함께 김정일 체제의 안정성을 위협하는 가장 심각한 잠재요인의 하나로 평가되고 있다. 생필품 등 소비재 부족 현상의 심각성은 국가 배급량이 기준치에 미달하는 것은 물론, 국영 상점에 현품이 없어 배급표를 가지고도 못 사는 경우가 자주 있다는 점에서 추측해볼 수 있다. 또한 암시장과 농민 시장(장마당)에서의 거래나 변경 무역이 활성화되고, 생필품 조달을 위한 여행 제한이 완화되고 있는 현상 등에서 생필품 부족의 심각성을 짐작해볼 수 있다.

극심한 식량난과 생필품난에 따른 공식적인 배급체계의 마비로 90년대에 들어 장마당마저 암시장화되어가고 있다. 뿐만 아니라 1993년부터는 월 3 회에서 매일 상설장으로 재허용되었고, 거래 품목도 금지된 식량을 비롯하여 공산품과 주류 등도 공공연히 거래되고 있다. 농민 시장은 당초 농민들이 생산

하는 농축산물들을 판매하기 위해 군별로 1~2 개씩 설치, 월 3 회씩 개장토록 하였다. 그러나 90년대 중반 이후 식량난과 생필품 부족의 심화로 급증하기 시작하여, 농민 시장은 현재 북한 전역에 300~350 개가 있는 것으로 추정되고 있다.

○ 유통체계와 지하 경제

생산 부문에서의 지하 경제 활동을 보면, 농축산물에 텃밭, 부업밭, 돼기밭 등이 있으며, 이 가운데 텃밭과 부업밭은 정부에서 허용된 부문이고 돼기밭은 불법적인 활동이다. 축산물에서는 정부에서 허용된 형태로 협동농장의 공동 부업이나 농장원의 개인 부업이 있다. 생필품 생산에는 8·3인민소비품이 있으며, 개인 부업의 종류로 부업작업반·가내편의 봉사업이 존재하고 있다.

다음으로 유통 부문은 농민 시장(장마당)

<표 2> 북한의 유통관리체계 현황

부문	현황	유통관리체계
농업 생산	- 분조관리제* 개편(1996)을 통한 인센티브 강화 시도 - 텃밭, 부업밭 등의 허용된 개인 생산 - 돼기밭 등의 불법적 개인 생산	<p>The diagram illustrates the distribution management system, divided into '정부' (Government) and '민간' (Civilian) sectors. In the government sector, '생산 부문' (Production Sector) is shown with '통제/목인 반복' (Control/Target Repeat) and '유통 부문' (Distribution Sector). In the civilian sector, '사적 생산 불법 유통' (Private Production Illegal Distribution) is shown. Arrows indicate '전부 참여' (Full Participation) and '일부 참여' (Partial Participation). A legend at the bottom shows that solid arrows represent '전부 참여' and dashed arrows represent '일부 참여'.</p>
생필품 생산	- 8·3인민소비품 생산 - 개인 부업(부업작업반, 가내편의 봉사업)	
유통 시장	- 사적 매대의 허용, 장세 징수 - 일부 농민 시장에서의 알곡 거래 묵인 - 농민 시장, 직매점, 수매재생상점	

주: \*는 분조관리제의 개편.

〈표 3〉 분조관리제의 개편

구분	기존 분조관리제(1966~95)		개선된 분조관리제(1996 현재)	
분조 구성	구성	10~25 명	구성	7~10 명
	원칙	농장원들의 능력을 고려하여 老·長·靑을 배합	원칙	주로 가족·친척 단위로 구성
생산 계획	매년 국가적인 생산 목표에 따라 농장원들에게 지표 설정		지난 3 년간의 수확고와 1993년 이전 10 년간 평균 수확고의 평균치	
처분권	초과분을 국가가 수매 예) 쌀 1 kg: 60 전, 강냉이 1 kg: 50 전		초과분을 현물로 분조에 주고, 분조원들이 자유 처분	

자료: 「조선신보」(1997. 7. 16); 김연철(1997. 10), 「북한의 배급제 위기와 시장 개혁 전망」에서 재인용.

과 암시장, 직매점, 수매재생산점의 형태가 있다. 그러나 90년대 이후 농민 시장과 암시장의 구분이 모호해지고 있으며, 이곳에서 개인 매대의 허용이나 장세 등을 징수하여 암묵적으로 허용하고 있는 상황이다.

### 사회주의 국가들의 유통 개혁 사례

#### 중국의 유통제도 개혁

##### ○ 중국의 경제 개혁

개혁을 전후한 중국 경제는 모택동이 사망한 1970년 중기 문화 혁명의 혼란으로 국민 경제가 거의 붕괴 직전에 있었다. 홍콩의 중국계 잡지 「70년대」 1979년 3월호는 “십수 년간 인민의 임금은 늘지 않고 오히려 물자의 결핍으로 인하여 물가는 실제로 상승했

다. 인민은 오랜 기간에 걸쳐 가난한 생활을 영위해왔으며 그 인내는 이미 극한에 도달했다”라고 묘사하고 있다. 이렇듯 어려운 경제 상황 하에서 중국은 1978년 12월 중국공산당 제11기 삼중전회 이후 본격적인 경제체제 개혁을 추진하기 시작하였다. 개혁 초기에는 먼저 농촌 부문에 있어서의 경제체제 개혁이 추진되었으며, 80년대 중반부터 도시경제체제의 개혁을 진행하였다. 중국이 개혁시 도입한 전략은 첫번째로 제한적이거나 시장의 수급 조절 기능을 활성화하고, 두번째로 기업을 중심으로 경제 하부 단위의 자율성을 제고하고, 마지막으로 소유제도의 융통성있는 운용 등을 중심으로 하고 있다. 물론 중국이 추진하고 있는 개혁은 그 목적에 있어 ‘사용 가치의 극대화’라는 사회주의 생산 목적을 달성하기 위한 수단적인 성격을 버리지 않고 있다.<sup>2)</sup>

2) 최정달(1994), “중국의 경제 개혁에 관한 연구”, 「94 정례학술발표대회 논문집」, 한국무역학회, p. 397.

먼저 농촌 부문의 개혁을 살펴보면, 중국은 그동안 농촌 합작화의 시기·인민공사의 시기·60년대의 조정 시기·문화 혁명 시기를 거치며 중앙 집권적 관리제도가 갖고 있는 많은 문제점이 나타났으며, 이에 따라 극단적인 농촌 경제의 침체와 농업 생산력의 부진을 보이게 된다. 특히, 모택동 이래 중국 농촌의 가장 중심적인 제도로 그 발전이 강조되어오던 '政社合一', '三級所有', '生產隊'를 기초로 하는 인민공사제도는 1978년 제11기 삼중전회를 계기로 중국 경제를 침체시킨 가장 큰 농업 발전 저해 요인으로 규정되기에 이른다.

따라서 중국의 농촌경제체제 개혁은 인민공사제도의 폐지와 생산책임제(農業生產責任制, 聯產承包制) 도입을 중심으로 하고 있다. 생산책임제는 각 戶가 농산물 생산을 어떤 방법에 의해서 하든 그것은 자유이며, 또 청부량을 초과한 생산물을 각 戶의 초과 수입으로 돌아가게 하는 제도이다. 농업의 생산책임제는 개인의 자주권이 확보될 수 있었으며, 이를 통해 기존의 틀을 벗어나 생산력의 효율성 제고를 이룩할 수 있었다.

이밖에도 중국의 농촌 경제 정책은 농산물 가격 인상·매상제의 폐지·부식품 판매의 자유화 등에서도 찾아볼 수 있다. 농산물 가격 정책에 있어서 중국은 삼중전회 이래 현존하는 공산물과 농산물과의 가격 차이를

줄이려는 정책을 확대시켜나가고 있으며, 이는 결국 농산물에 대한 가격 인상을 목적으로 하고 있다.

둘째, 중국경제체제 개혁 가운데 도시를 중심으로 하는 기업체제의 개혁은 기업의 활력과 생산성 제고를 주 목적으로 하고 있다. 경영과 책임이 분리된 기존의 기업운영체제의 문제점은 자주권을 확대하는 것을 주 내용으로, 1984년 10월에 열린 중앙당 제12회 삼중전회의 '중공 중앙의 경제체제 개혁에 관한 결정'으로 개혁을 시작하게 된다. 그후 1987년의 12전회를 계기로 보다 구체화되는데, 이의 내용은 단일 경영 방식에서 다중 경영 방식, 생산형 기업 관리에서 생산 경영 관리로, 또 무책임집단지도체제로부터 엄격한 책임제로의 변화의 세 가지로 요약할 수 있다.

마지막으로 중국 대외 정책은 삼중전회를 계기로 기존 원칙인 수입 대체와 수입 극소화 정책에서 벗어나 외국으로부터 적극적인 자본 참여와 기술 이전을 통한 근대화 추진 정책을 펴기 시작했다. 1978년 2월 '경제발전 10개년계획' 으로부터 본격화되었다고 볼 수 있는 적극적인 대외 정책은 수출입의 확대, 기술 합작, 자본 도입의 추진 등과 같은 일반적 사항 이외에도, 대내적인 차원에서 광동·북건성에 대한 특수 정책, 경제특구의 운영, 개방 도시 정책 등의 적극적인 개방 정책을 통하여 개방을 위한 환경 조성에 힘쓰

〈표 4〉 중국의 생산재 시장 유통 촉진 정책

구분	내용
기본 방향	사회주의 시장 경제를 도입하여 계획 관리의 범위를 축소
생산재 유통 방식	· 국가 계획 분배 생산재 · 국가 계약 구입 생산재 · 시장 기능에 의한 자유 매매 생산재
생산재 유통 경로	· 도매 시장의 공사화 · 집단 기업과 개인 기업의 유통업 참여 · 상품 교역소와 생산재 시장
문제점	· 왜곡된 가격체계에 의한 인플레이션 · 소비재 부족을 이용한 투기성 기업의 출현으로 유통 질서 혼란 · 각 지방별 이기주의로 부족 상품의 지방별 유통을 방해
문제점 해결 방안	· 생산 기업의 직접 판매에 대한 국가 지도를 강화 · 7만 개 이상의 공사를 정리하여 유통 질서 확립
개혁의 성과	· 계획에 따른 분배 생산재의 비중: 77.1%(1979년) 10.1%(1992년) · 소매 상품 가운데 국영 상업 기업의 비중: 95% 이상(1979년 이전) 33.7%(1993년)

자료: 조명철(1996. 12), 「북한 가격 정책의 현황과 개혁 방향」, 대외경제정책연구원, pp. 93~97를 정리.

고 있다.

○ 중국의 유통제도 개혁

중국에서 국가 통제적 상업 정책이 시장 메커니즘으로 전환된 것은 70년대 후반부터이다. 북한의 농민 시장에 해당되는 중국의 '集贸市场'은 농민들의 농산품이나 소비자가 필요한 일용 생활 용품의 판매를 위한 시장이었다. 이러한 시장은 중국 경제 정책의 성격에 따라 단속과 허용의 대상이 되었다. 그러나 집무시장은 1978년 당 제11기 삼중전회를 통해, 국영 상업과 集體 상업의 보조적 시장으로 발전하였다.<sup>3)</sup> 1993년에는 도시 지역에서 식량배급제를 폐지, 식량 가격이 시

장 수급에 의해 결정되었다.

중국의 유통체계 변화는 사회주의 시장 경제 도입 이후 개혁 이전 정부에 의해 구입·판매·분배되던 계획적 관리의 범위를 축소함과 동시에, 각종 거래 형태를 통한 시장 조절의 범위를 확대하는 방향으로 가고 있다. 중국의 유통 시장 촉진 정책의 주요 내용은 다음과 같다.

러시아의 유통제도 개혁

80년대 후반 고르바초프에 의하여 소위 글라스노스트(Glasnost)와 페레스트로이카(Perestroika)가 주창되었다. 경제 개혁이라는 측면에서 페레스트로이카 정책의 기본

3) 최수웅(1995), 「중국의 유통관리제도 개혁과 유통업 개방 전망」, 대외경제정책연구원, pp. 19~20.

방향은 계획경제체제 내에서의 개별 생산 단위가 되는 기업들에게 생산 활동의 자율권을 대폭 강화해줌과 동시에, 이들의 이윤 동기를 자극하여 이들이 스스로 생산의 효율성을 제고하도록 유도하는 것이었다.

그러나 페레스트로이카 시기의 개혁 주도 세력들은 한편으로는 기업 활동의 자율성을 인정하면서도, 다른 한편으로는 자유 시장이 확대되는 것을 허용하려 하지 않는 모순을 가지고 있었다. 이들은 경제 활동에 대한 국가의 계획 및 통제가 근간이 되는 중앙계획 경제체제와 생산 수단의 국유를 핵심으로 하는 사회주의 경제 이념의 기본 틀에서 벗어나려고 하지 않았다. 이에 따라 한편으로는 생산 활동에 있어서 기업들의 자율권이 대폭 확대되었지만, 국가가 개별 기업들의 생산 활동을 직접 통제하거나 간섭할 수 있는 가

능성은 여전히 존재하고 있었다.

농업 부문에서는 1987년 개별 농가가 국영 농장이나 집단 농장으로부터 이탈하는 것이 허락되었다. 그러나 농민 자신의 자영 농업에 대한 무경험과 이에 따른 책임과 위험 때문에 국영이나 집단 농장을 떠나기를 꺼렸다.

기업 부문에서는 1987년 기업법과 1988년 자영업법이 제정되었다. 전자는 기업에게의 지령을 축소하고 기업 상호간의 거래를 촉진시키기 위한 것이고, 후자는 자영 업자를 창출시켜 생산에 기여하도록 하자는 것이다. 그러나 양자 모두 당초에 기대한 성과를 거두지 못하였다.

러시아의 유통제도 개혁의 내용은 <표 5>와 같다.

<표 5> 유통제도를 중심으로 한 러시아의 개혁

구분	내용
기본 방향	시장 경제 원리에 의한 공급체제로 전환하는 과정의 혼란 극복을 위해 점진적인 방식에 의한 유통체계 개혁을 추진
정부 조정 부문	· 대외물자유통체계에 대한 통제체제 유지 · 에너지·농산물의 국가 수매나 연방계약체계를 통한 국내 물자 유통에 대한 조정체제 유지 · 국영 기업 민영화에 있어서 도소매 부문은 국가가 대주주로서의 지분을 지속적으로 보유하여 국가 통제 기능을 유지
유통 부문	· 국영 기업의 민영화로 시장 경제에 의한 유통체제로 전환 · 유통 부문에 있는 기업이나 판매망인 상점을 민영화
대외 경제 부문	· 쿼터, 면허, 정부보조금 등을 통한 물자 유통에 대한 조정 능력 확보 · 특히, 식료품에는 정부가 수입에 대해 보증금을 지급함으로써 통제

자료: 조명철(1996. 12), 「북한 가격 정책의 현황과 개혁 방향」, 대외경제정책연구원, pp. 97~101을 요약.

## 북한의 유통관리체계 변화 전망

북한의 「사회주의헌법」 개정과 「인민경제계획법」

향후 북한의 유통관리체계 변화를 전망하는 데는, 현재 북한의 현황 또는 다른 사회주의 국가의 사례를 분석하는 것과 함께, 북한이 개정을 단행한 「사회주의헌법」이나 새로 제정한 「인민경제계획법」의 내용이 상당히 중요한 요인으로 작용될 것으로 보인다. 따라서 유통관리체계 변화 전망을 하기에 앞서 이들 법의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 수정·보충된 「사회주의헌법」의 주요 내용은 다음과 같다. 구헌법에서는 소유 주체를 국가·협동단체·개인으로 규정하였으나, 개정 헌법에서는 국가·사회·협동단체·개인으로 규정함으로써 생산 수단의 소유 주체를 사회단체로까지 확대시키고 있다(제20조). 또한 국가만이 소유할 수 있는 대상 가운데 교통·운수를 철도 및 항공 운수로 축소하였다(제21조). 동시에 개인 소유를 '근로자'들의 소비재 소유에서 '공민'들의 소비재 소유로 규정하여 소유 주체의 범위를 확대하고, 부업을 통한 수입만 개인 소유로 인정한 과거와는 달리 이번에는 본업이

라도 합법적이라면 개인 소유로 인정하고 있다(제24조).

둘째, 경제의 자율성과 재산성을 중시하는 방향으로 헌법이 개정되었다. 자립적 민족 경제의 개념을 '조국의 자주적 발전을 위한 밀천'에서 '조국의 융성 번영을 위한 밀천'으로 변경하여 자립의 개념을 실리 지향적 개념으로 변화시켰다(제26조). 경제 관리에서는 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며, 원가·가격·수익성 등 경제적 측면을 고려한다는 조항을 추가하여 기업의 자율성을 강화하고, 물량 중심의 생산에서 원가·가격·수익성의 개념을 도입하고(제33조) 특수경제지대에서의 기업 창설·운동을 장려하고 있다(제37조). 또 종래와는 달리 공민의 거주·여행의 자유를 신설하여 사적 경제 활동의 활성화 가능성을 보이고 있다(제75조).

결국 개정 헌법에서는 소유권의 확대 및 개인 소유의 범위 확장, 경영 활동의 재산성 및 경제적 측면 강조, 대외 무역 주체 및 영역 확장을 추가하고 있어 개혁·개방의 법적 기반을 마련하고 있다.<sup>4)</sup>

이와 함께 1999년 4월 7~9일간 개최된 최고인민회의 제10기 제2차회의에서 중앙통제식 계획경제체제의 기본 틀을 유지하려는

4) 통일부(1998. 12), 「북한의 헌법 개정과 향후 경제 정책 변화 전망」, p. 46.



강력한 의지를 반영하고 있는 「인민경제계획법」을 채택하였다. 이 법은 북한이 최초로 제정한 사회주의 계획 부문의 규범적 지침이라 할 수 있으나, 그 내용은 김일성·김정일 부자의 현지 지도나 관행을 법적으로 성문화한 것으로 보인다. 주요 내용은 경제난에 의해 흐트러진 계획 경제의 틀을 바로잡아 공식 경제 부문의 생산 활동을 정상화하고 파탄된 계획경제체제를 복원하는 데 그 주안점을 두었다(제1조, 제2조, 제4조). 그럼에도 불구하고 「인민경제계획법」의 이면에는 현실적 조건과 경제적 실리를 중시하는 부분을 포함하여(제6조), 우리식사회주의 고수를 강조하면서도 아울러 실용주의를 추구하고 있음을 알 수 있다. 또한 외화난 극복을 위해 수출을 최우선 과제로 삼아야 함을 강조하고 있다(제32조).<sup>5)</sup>

### 북한의 유통관리체계 변화 전망

중국이나 러시아의 경제 개혁 기본 방향은 궁극적으로 사회주의의 달성을 위한 초기 단계로서 자본주의적 시장의 기능을 활용하고 있다. 다시 말해, 사용 가치의 극대화라는 측면에서 여러 시장 경제 기능을 도입할 뿐, 정부의 소유 및 통제를 지속적으로 유지하고

있다. 북한도 1998년 개정된 「사회주의헌법」에서의 부분적인 개혁의 움직임과 1999년 제정된 「인민경제계획법」의 우리식사회주의 고수를 천명하는 두 가지 모습을 보이는 것은 당연하다 할 것이다.

북한의 유통관리체계가 변화한다면 「인민경제계획법」에서 강조하는 바와 같이 계획 경제를 손상하지 않는 범위 내에서 개정 「사회주의헌법」에 명시한 내용을 중심으로 식량 및 생필품 부족을 해결하려는 조치를 취할 것이다. 이러한 조치들이 앞으로도 계속될 것이다. 이는 현재의 경제 침체는 구조적인 문제이기 때문에 단기적으로 회복되기는 불가능해 보이며, 이에 따라 북한의 배급체계가 정상화되는 것 역시 단기적으로 불가능할 것으로 보이기 때문이다. 따라서 북한의 향후 유통관리체계 변화 전망은 경제난이 지속되어 시장 경제적 활동이 현재와 같이 계속된다고 가정하여, 다른 사회주의 국가의 개혁 사례와 개정된 북한의 「사회주의헌법」을 참조하여 살펴보고자 한다.

북한이 지금까지 채택하거나 묵인하고 있는 정책은 중국이나 러시아가 개혁 초기에 선택했던 정책과 크게 다르지 않다. 그러나 중국의 경우 초기 농업 부문을 중심으로 개혁을 시행한 후, 다음 단계로 기업 및 유통

5) 통일연구원(1999. 5), "북한 「인민경제계획법」의 분석 및 평가", 「통일정세분석 99-2」.

부문의 개혁을 시행하였다. 북한의 경우 지금까지 취해진 대부분의 정책이 주민들의 생활과 밀접한 식량 및 생필품의 해결을 중심으로 채택 또는 묵인되었고, 이에 의해 주민의 대부분이 생활을 하고 있다. 따라서 향후 경제난이 계속된다면 북한 정부는 점진적으로 중국이나 러시아가 해왔던 정책, 즉 농업 생산에서의 사적 경작지 확대나 개인 창업 또는 기업의 자주권을 부분적으로 인정하는 등의 정책을 취할 것이다. 물론 이러한 가운데 계획에 의한 경제 운영의 틀은 더욱 공고히 할 것이다.

먼저 유통관리체계 가운데 농업 생산 부문을 살펴보면, 이미 1996년 농업의 생산성 제고를 위해 기존의 분조관리제를 개편하여 가족 분조의 인정과 현실적인 생산 목표 설정, 초과분에 대한 자유 처분권 허용 등 협동농장의 분조원에 대한 노동의 인센티브를 강화한 개혁 조치를 시행한 바 있다. 이러한 조치들은 국지적인 성과는 있었지만,<sup>6)</sup> 국가 소유와 집단농장의 기본 틀을 벗어나지 못하고 있으며, 인센티브의 범위가 아직 제한적이기 때문에 그 실적이 기대에 못 미치고 있다. 또한 텃밭·부업밭에서는 곡물을 제외한 부식물 재배만을 허용하고 있으나, 이미 많은 지역에서 옥수수·쌀 등의 곡물을 재배하고 있는 것으

로 알려져 있다. 향후 북한의 유통관리체계가 변화한다면 개정 헌법에도 명시되어 있듯이, 개인의 소유권과 재산성을 확보하는 방향으로 변화될 것이다. 이미 중국에서도 농촌의 생산책임제를 개혁 초기 도입하여 시행하여 생산성의 향상 등 높은 효율성을 달성하였다. 따라서 북한에서도 중국의 예와 개정된 헌법에 근거하여, 현재 농촌에서 개선 시행되고 있는 분조관리제를 강화하고 농업의 개인 경리 부문을 확대할 것으로 보인다. 또한 「헌법」 제24조에 의해 개인 소유의 폭을 확대하여 텃밭 등 개인 경리 부문에서의 생산품이 개인 소유임을 명시한 것으로 보아, 묵인되고 있는 암시장에서 농민들의 자유처분권이 대폭 확대될 것이다. 또한 식량난이 지속된다면, 현재 부분적으로 거래되고 있는 곡물(쌀, 옥수수)의 개인 생산 및 판매가 조금씩 확대되리라 예상해볼 수 있겠다.

한편 생필품 생산 부문을 보면, 가내 수공업 생산을 장려하는 8·3인민소비품생산운동을 허용하고 있으나, 개인 처분 영역이 제한적이고 판매 가격이 암시장에 비해 현격한 차이가 있어 활성화되고 있지 못한 실정이다. 또한 기타 개인 부업에서도 일용품의 생산 및 축산물 생산을 허용하고 있으나, 많은 주민들이 등록을 하지 않은 채 개인 부업과

6) 분조관리제의 개선으로 1996년에 조곡 기준으로 1 ha당 벼 6.54 톤 생산으로 계획량 6.3 톤을 초과 달성하였고, 옥수수는 5.2 톤으로 0.4 톤을 초과 달성하였다고 한다(「조선신보」(1997. 8.4)).

서비스업을 하고 있는 실정이다. 따라서 생필품 생산 부문의 변화를 전망해본다면, 향후 생필품 부족을 해결하기 위해, 「헌법」 제 33조의 재산성 강화에 근거하여 8·3인민소비품의 상품 가격을 실제 거래가에 맞도록 인정할 것으로 전망된다. 그리고 소유권 확대와 관련해서는 8·3인민소비품의 판매 자율권을 확대하고, 현재 상당수가 비공식적으로 행해지고 있는 개인 부업의 범위를 부분적으로 확대 허용하여 생산 증가를 꾀할 것으로 보인다.

유통 부문을 보면, 북한은 현재 배급망으로 제한된 유통망에 추가하여 사적 매매 시장을 채택할 가능성이 크다. 예로 북한에서 거주 여행의 자유가 제한되었으나 경제난 이후 식량을 구하기 위한 이동을 정부에서 통제할 수 없게 되자, 1998년의 개정 헌법에서 공민의 거주·여행의 자유를 신설하였다. 따라서 향후 통제를 강화할 목적으로 통제하지 못하

는 암시장보다 통제할 수 있는 사적 매매 시장을 선택할 것으로 보인다. 이미 북한은 1993년 이후 농민 시장을 매일 열 수 있도록 하였으며 부분적으로 곡물의 거래를 묵인하고 있다. 또한 북한은 엄격한 통제보다 상품을 팔 수 있는 매대를 허용하고 있으며, 시장의 규제 대신 장세를 징수하고 있다. 공식적으로 허용한 장소 이외의 시장 역시 묵인하고 있다. 이러한 점은 향후 사적 매매가 가능한 시장으로의 변화 가능성을 예상케 한다.

중국의 경우에도 집무 시장을 상황에 따라 단속과 허용을 반복하다 본격적으로 개혁을 시작하기 전 국영 상업을 보조하는 시장으로 개편 발전시켰다. 결국 북한도 식량 및 생필품난의 해결을 위해 계획 경제의 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서, 사적 매매 시장을 개설, 개인 생산 및 판매의 묵인 또는 허용을 통하여 현재보다 시장 경제적 거래의 범위를 확대할 것으로 보인다. **92**

〈표 6〉 북한의 유통관리체계의 향후 전망

부문	현황	유통관리체제의 변화
농업 생산	· 분조관리제 확대로 인센티브 강화 · 사적 경작지 허용 · 사적 산출물의 생산 판매 허용 · 사적 경작지의 곡물 생산 묵인(허용)	
생필품 생산	· 8·3인민소비품 생산 판매의 자율권 확대 · 개인 부업의 허용 확대	
유통 시장	· 암시장의 자유 시장화 유도 · 사적 매매의 확대 · 시장에서의 알곡 거래 묵인	