

통일정세분석 2002-05

북한의 7·1 ‘경제관리개선’ 조치가
주민생활에 미칠 영향

2002. 8. 23

서 재 진

(통일연구원 선임연구위원)

<요 약>

1. 경제관리개선 조치의 내용

- 북한 경제관리개선 조치의 골자는 그 동안 국가가 무료, 혹은 저렴한 가격으로 제공해오던 재화와 서비스의 종류를 최소화하고 유료화하는 것임.
- 김정일이 “무상교육, 무상치료, 사회보험 등 사회주의 우월성을 집중적으로 보여주는 것들을 제외한 일부 불합리한 사회적 시책들은 현실적 조건에 맞게 정리해야 한다”라고 지시(2001년 10월)한 대로 집세, 교통요금 등의 모든 무상 서비스를 유료화하고 그 가격을 대폭 올렸음.

2. ‘경제관리개선’ 조치의 의도

(1) 노동보수제 개선을 통한 노동동원 수단 변화: 사회주의 사회 보장제에서 임노동제로

- 이번의 경제관리개선 조치는 노동보수제에 있어서 기존의 사회주의 사회보장제도를 폐지하고 임노동에 의한 자력갱생 방식으로 변경하는 것으로서 경제관리 방식 및 체제의 성격에서 큰 변화로 볼 수 있음.

(2) 암시장 통제와 중앙계획경제의 복원

- 이번의 경제관리개선 조치의 두번째 의도는 임금제도의 개선을 통하여 암시장으로 유출된 노동력을 공식경제영역으로 복귀시킴으로써 동시에 중앙계획경제를 복원하고자 하는 것임.

(3) 중앙정부의 재정수입 확대를 통한 예산배분 및 계획능력 복원

- 그 동안 국가가 무료, 혹은 저렴한 가격으로 제공해오던 재화와 서비스의 종류를 최소화하는 것은 곧 국가의 재정확충을 기도하는 것임.

3. 경제관리개선 조치의 경제적 효과

(1) 노동생산성 향상에 미칠 영향

- 주민들에게 일하지 않으면 임금을 주지 않고, 또한 생산성 만큼 임금을 주어 임노동에 생계를 의존하도록 제도를 바꿈으로써 주민들의 생산력 향상을 위한 강제적 동기유발제도를 도입한 만큼 단기적으로 노동생산성 향상의 효과가 있을 것임.

(2) 암시장에 미칠 영향

- 국영시장을 살리고 암시장을 통제하려는 당국의 의도에도 불구하고 암시장은 계속해서 번성할 것으로 보임.

- 암시장으로의 물건 유출은 간부와 일반주민들이 불법적으로 이용한 것이기 때문에 국영상점의 가격에 관계없이 계속될 것임.

(3) 중앙정부의 재정수입 확대와 예산배분 및 계획능력 복원에 미칠 영향

- o 이번 조치의 결과로서 암시장 억제 효과는 크지 않지만 국가의 재정수입은 증가하게 되어 점차로 중앙정부의 계획경제의 기능이 회복되는데 도움이 될 것임.

4. 경제관리개선 조치가 주민생활에 미칠 영향

(1) 부정적 측면

- o 모든 것을 유료화하고 공짜가 없어졌으며 사회복지 시스템이 대폭 축소된 것으로 볼 수 있는 만큼 주민생활에서 개인단위의 자력갱생의 제도로 바뀌었기 때문에 이런 점에서 주민생활은 국가보장보다는 임노동제의 시장논리에 가까운 방식으로 변화된 것임.
- o 지금까지 사회보장체제가 형식적으로 존재하기는 했지만 이제 제도마저 없어진다는 것은 국가의존적인 인성을 가진 북한 주민들에게는 큰 충격으로 인식될 것임.

(2) 긍정적 측면

- 지난 수년동안의 경제난으로 국가의 배급이 중단되었던 것이 현실이었기 때문에 공식경제가 마비된 상황에서 주민들의 대부분이 암시장에서 생계를 구하고 이를 활용하여 암시장에서 전문적으로 장사를 하여 돈을 많이 번 사람도 많으며, 장사가 일반화되었던 점을 고려한다면
 - 이미 장사에 종사하던 사람들은 이러한 변화된 제도를 더욱 적극적으로 활용하려는 경향이 증대할 것이며, 사경제의 영역이 더욱 확대될 것임.

5. 정책적 고려사항

- 북한의 이번 조치의 가장 전향적인 부분은 기존의 이데올로기 및 조직생활을 통하여 주민들을 통제하던 방식에서 화폐 및 물질로 통제하는 방식으로 변화시키고자 한다는데 있으며,
 - 물질위주의 임노동제가 정착할 수 있도록 지원하는 대북경제협력 조치가 필요함.

- 사회보장제도의 축소 내지 폐지는 주민생활의 곤란을 가중시킬 것이고 이것은 주민들의 불만이 표면화될 가능성이 있으므로 대북정책에서 이점을 유념할 필요가 있음.

- 목 차 -

I. 문제제기	1
II. 경제관리개선 조치의 내용	2
III. ‘경제관리개선’ 조치의 의도	5
1. 노동보수제 개선을 통한 노동동원 수단 변화: 사회주의 사회보장제에서 임노동제로	5
2. 암시장 통제와 중앙계획경제의 복원	9
3. 중앙정부의 재정수입 확대를 통한 예산배분 및 계획능력 복원	10
IV. 경제관리개선 조치의 경제적 효과	12
1. 노동생산성 향상에 미칠 영향	12
2. 암시장에 미칠 영향	13
3. 중앙정부의 재정수입 확대와 예산배분 및 계획능력 복원에 미칠 영향	14
V. 경제관리개선 조치가 주민생활에 미칠 영향	16
1. 부정적 측면	16
2. 긍정적 측면	18
VI. 정책적 고려사항	20

I. 문제제기

- 사회주의권 붕괴이후 지난 10여년간 북한은 내부체제는 손대지 않고 대외관계 개선을 통한 외부수혈로 경제난을 극복하고자 시도하였으나, 미국과의 관계개선이 교착상태에 빠져있고 전망이 불투명한 시점에서
 - 이제는 내부체제의 일부를 변화시킴으로써 생산성을 높이고자 하는 변화를 시작하고 있음.

- 지난 7월에 단행한 경제관리개선 조치의 주요내용은 임금, 물가, 국가의 사회보장 체제, 기업관리 등에 대폭적인 변화를 포함하고 있으며, 또 최근에는 함경북도 일부지역에서 ‘개인영농제’를 시범 실시하고 있는 것으로 알려져 중국의 개혁개방 초기의 모델을 참조하는 있는 조치로 보임.

- 경제난으로 말미암아 주민들의 생활고가 가중되고 있고 중국으로의 탈북행렬이 지속되고 있는 상황에서 나온 이번 경제관리개선 조치가 주민생활에 미치는 영향을 정확히 분석하는 것은 북한체제의 변화 전망에 있어서 매우 중요한 과제임.

- 이 보고서는 북한의 임금과 가격 인상의 경제관리 개선조치의 배경, 의도를 분석하여 주민생활에 미칠 변화를 전망하고자 함.

II. 경제관리개선 조치의 내용

- o 경제관리개선 조치의 주요 내용은 임금, 물가, 세금 등 화폐에 관련된 내용들임.
- 일상생활용품의 가격을 약 20-40배 인상했으며,
- 식품가격은 거의 40-50배나 인상했으며, 임금을 기존의 200원에서 3500원 정도로 15-20배 인상했고,
- 그동안 국가가 무료로 제공하던 각종 서비스를 폐지하고 유료화 하며, 세금을 확대하는 등의 조치를 포함함.

구 분	품 목	내 용
물가인상	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀배급가 · 지상 전차요금 · 지하철요금 · 평성-남양 침대차요금 · 송도해수욕장 입장료 	kg당 8전에서 44원 10전에서 1원 10전에서 2원 50원에서 3,000원 3원에서 50원
임금인상	<ul style="list-style-type: none"> · 사무직 종사자 · 생산직 근로자 · 탄광 등 고강도 근로자 · 노동자, 농민, 과학자 · 군인, 공무원 	140원에서 1,200원 110원에서 2,000원 20여 배 인상 10배 인상 14-17배 인상
환율 현실화	<ul style="list-style-type: none"> · 대미달러화 · 외화환전표 폐지 	달러당 2.2원에서 153원 인민원지폐로 외화교환가능
배급제	<ul style="list-style-type: none"> · 식량의 배급표제 	배급표제도는 시행하고 있으나 고가의 국영가격으로 매입 - 부분적·단계적 폐지
농업정책	<ul style="list-style-type: none"> · 자체분배 · 토지소유제 	국가수매 줄이고 자체분배 확대 함북도 일부지역에서 개인영농제

- 북한 경제관리개선 조치의 골자는 그 동안 국가가 무료, 혹은 저렴한 가격으로 제공해오던 재화와 서비스의 종류를 최소화하고 유료화하는 것임.
 - 김정일이 “무상교육, 무상치료, 사회보험 등 사회주의 우월성을 집중적으로 보여주는 것들을 제외한 일부 불합리한 사회적 시책들은 현실적 조건에 맞게 정리해야 한다”라고 지시(2001년 10월)한 대로 집세, 교통요금 등의 모든 무상 서비스를 유료화하고 그 가격을 대폭 올렸음.

- 김정일의 작년 10월의 지시내용은 계획작성, 가격제정, 자재공급 전반에 걸친 것으로서, 계획작성은 전략적 중요성을 가진 지표는 국가계획위원회에서 계획하지만 나머지는 해당 기업소에서 하도록 지시.
 - 지방경제 부문은 공업총생산액이나 기본건설 투자액 등 중요지표를 제외한 세부지표들은 도·시·군 자체 실정에 맞게 계획하도록 지시
 - 가격제정에서도 지방공업 생산품(주로 소비재)은 상급기관의 감독 아래 공장 자체로 결정할 수 있도록 함
 - 자재공급체계에서도 생산물의 일부분을 자재용 물자교류에 사용할 수 있게 했으며, ‘사회주의 물자교류시장’을 허용(『조선신보』, 2002. 7.26일자)

- 함경북도 회령, 무산 등 일부지역에서 시범적으로 개인영농제를 실시하고 있으며, 지금까지 30-50평에 불과하던 개인 텃밭을 400평으로 확대한 것으로 전해짐.

Ⅲ. ‘경제관리개선’ 조치의 의도

- 북한의 가격과 임금을 인상한 경제관리개선 조치의 의도를 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있음.

1. 노동보수제 개선을 통한 노동동원 수단 변화: 사회주의 사회 보장제에서 임노동제로

- 지금까지 북한 체제의 숙원사업 중의 하나는 사회주의 명령계획 경제체제 하에서 수동적이고 무사안일주의로 변화된 주민들의 작업태도를 극복하고 노동동원을 효율화하려는 것임.
 - 북한의 임금체계는 현물배급제로서 저렴한 가격을 지불하기는 하지만 무상에 가까우며 이 무상배급제도는 일하지 않고도 1인당 정액의 배급을 받는 것임.
 - 이 제도 때문에 북한의 간부와 주민들은 열심히 일할 필요를 못 느끼었음.
- 김일성과 김정일이 연설에서 가장 많이 강조한 것의 하나가 주민들과 간부들의 사업작풍에서의 형식주의, 요령주의, 이기주의, 무사안일주의, 본위주의를 질타하는 것임.¹⁾

1) 김정일, "혁명발전의 요구에 맞게 간부들을 철저히 혁명화할데 대하여," (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1994년 5월 24일), 『김정일 선집』 13권 (조선로동당출판사, 1998), p. 405.

<김정일의 관련 연설>

일군들속에서 사업을 눈가림식으로 실속없이 하는 형식주의, 요령주의를 없애야 합니다. 사업에서 형식주의, 요령주의는 혁명의 주인다운 태도와 근본적으로 배치될뿐아니라 당과 혁명에 대한 불성실한 태도의 표현입니다. 사업을 형식적으로, 요령주의적으로 하는 사람은 겉치레로 발라 맞추는데 버릇되고 건달풍에 물젓게 되며 나중에는 당을 속이는것도 서슴지 않게 됩니다. 책임을 회피하고 발뺌을 하는것과 같은 혁명가답지 못한 현상들도 철저히 없애야 합니다.

- 70년대 주체사상은 ‘혁명과 건설의 주인은 인민대중’이라는 구호를 내세워 주민들의 주인의식과 책임의식을 고양하여 노동에서의 요령주의와 무책임한 태도를 극복하고자 하였으며 ‘사회주의적’ 인간개조사업의 이론적 기초로 활용되었음.
 - 천리마운동, 속도전, 대흥단 정신, 성강의 봉화 등 농업과 공업 부문의 각종 구호들은 노동력 동원에서 박차를 가해서 생산성을 높이기 위한 것임.

- 북한은 이제는 노동동원을 이데올로기나 사상교양, 집단생활, 인간개조사업으로는 안된다는 것을 인식하고 화폐 및 물질적 인센티브제로 전환하고자 하는 것임.
 - 국가의 현물 및 무상 제공을 없애고 일한 만큼 보수를 받아서 자력갱생하도록 함으로써 국가의 사회주의적 사회보장제도를 최소화 및 폐지하는 것임.

- 과거에는 자력갱생이 국가단위의 경제발전 노선이었으나 이제는 개인차원의 생계유지의 개념으로 변화됨.
 - 일하지 않고도 국가에서 공짜로 배급받던 제도는 폐지한다는 것을 의미함.
- 이번의 경제관리개선 조치는 노동보수제에 있어서 기존의 사회주의 사회보장제도를 폐지하고 임노동에 의한 자력갱생 방식으로 변경하는 것으로서 경제관리 방식 및 체제의 성격에서 큰 변화로 볼 수 있음.
- 자본주의적 임금노동 제도와 유사한 방식의 노동보수제 도입
- 북한의 이번 ‘노동보수제’ 개선은 지금까지 주체사상과 같은 이데올로기와 사상교육으로 해오던 방식을 지양하고 물질로서 통제하는 방식으로 이행하기 위하여 사회주의적 분배방식 및 보수제도를 개혁하는 것임.
- 노동생산성 향상을 위한 조치로서 국가가 노동의 대가없이 무상으로 제공하던 재화와 서비스를 폐지하는 것임.
- 일을 많이 한 사람은 많이 받는다는 ‘능력급제’를 도입함으로써 ‘실리보장’이라는 개념 하에 화폐적 보상을 중심 제도로 도입하여 노동생산성 향상을 꾀하고 있음.
- 공짜로 주던 배급을 원가만큼의 가격으로 인상하고 생산성 만큼

의 임금을 현금으로 주는 제도로 변경함으로써 기존의 북한식의 배분방식을 근본적으로 변화시킨 것임.

- 지금까지의 현물 배급제는 연령에 따라, 필요에 따라 1인당 정량의 현물배급을 받는 제도로써 김정일이 지적한 대로 ‘평균주의 분배’ 방식임.
- 이번 조치는 평균주의를 지양하는 것으로서 일률적으로 모든 사람에게 배급을 주던 것을 ‘자기가 일한 만큼’ 화폐임금으로 받아서 국영상점에서 구매하도록 한 조치임.
- 가게에서 수입과 지출의 개념이 도입된 것.

< 분배의 평균주의 배제를 강조한 김정일의 관련 정책 지시내용(2001년 10월)>

- 사회주의 노동생활의 기풍을 확립해 건달을 부리거나 놀고 먹는 사람이 없도록 해야 하며, 근로자들의 생활을 안정 향상시켜야 한다.
- 물질적 평가에 정치적 평가를 잘 결합시켜 노동량과 질이 높은 사람은 물질적 정치적으로 응당 평가를 받게 하며 분배에서 평균주의를 철저히 배제해야 한다.
- 현실의 변화발전에 따라 노동에 대한 새로운 평가, 분배방법을 연구 도입해서 사회주의 노동보수제를 더욱 개선하고 완성시켜야 한다.
- 경제생활에서 공짜가 많은데 이런 것들을 정리해야 하고 무상공급, 국가보상 기타 혜택들도 검토해서 없을 것은 없애야 한다.

- 김정일 지시내용의 핵심은 지금까지 국가가 공짜로 주던 제도를 중단하겠다는 것임.
 - 지금까지 공짜로 먹여주고 열심히 일하도록 사상적으로 독려하던 제도가 작동하지 않음을 인식하고 제도를 개혁하겠다는 것임.
 - 놀고먹는 일이 없도록 하겠다는 것임.
 - 보수체계를 이념에서 물질로 개혁하는 것임.
 - 노력한 만큼 벌어서 현금으로 구매하라는 것.

- 생계수단을 자기가 일한 만큼 받는 수입에 의존하도록 함으로써 노동윤리에 대한 경각심을 갖도록 하고 노동생산성을 높임고자 하는 것임.

2. 암시장 통제와 중앙계획경제의 복원

- 이번의 경제관리개선 조치의 두번째 의도는 임금제도의 개선을 통하여 암시장으로 유출된 노동력을 공식경제영역으로 복귀시킴으로써 동시에 중앙계획경제를 복원하고자 하는 것임.
 - 시장경제로 개혁을 하자는 것이 아니라 암시장을 중심으로 시장화되어 가고 있는 북한의 실물경제를 다시 사회주의 계획경제로 복원하기 위한 조치임.
 - 이번 조치는 1998년에 인민경제계획법을 입법화하여 계획 외적

인 암시장 경제활동을 규제하고자 했던 것과 같은 정책의도에서 나온 것으로 볼 수 있음.

- 소유권의 사유제가 도입되지 않는 한 시장경제체제를 도입한 것은 아님.

o 중국의 80년대 초기의 개혁은 농업부문에서의 토지경작권 사유화와 생산물 자유처분권이 전제되었기 때문에 시장이 활성화되었고 동시에 시장을 공식화하였다는 점에서 북한의 이번 조치와 근본적인 차이가 있음.

o 조총련의 조선신보는 “국가가격제정국에서 실무를 담당하는 이번 개혁은 철저히 사회주의원칙을 기초로 해서 단행된 조치”라고 밝혔음: “사람들의 경제활동이 화폐에 의한 유통형태를 취하게 되어도 생산수단의 전인민적 소유에 기초를 둔 계획경제의 테두리 안에 있다”는 것을 분명히 했음.

- 북한이 이번 가격개혁 조치 이후 대대적으로 암시장을 단속하고 있는 것으로 보아 이번 조치가 시장주의로의 개혁과는 무관함을 증명함.

3. 중앙정부의 재정수입 확대를 통한 예산배분 및 계획능력 복원

o 그 동안 국가가 무료, 혹은 저렴한 가격으로 제공해오던 재화와

서비스의 종류를 최소화하는 것은 곧 국가의 재정적자를 중단하는 제도로의 전환을 기도하는 것임.

- 국가로서는 집세와 교통비를 포함하여 모든 무료 또는 무료에 가까운 서비스를 유료로 전환하였고, 국경에 국가세무국을 설치하여 고액의 세금을 징수함.
- 이런 조치들은 모두 재정수입을 크게 증대시키고자 하는 것임.
- 국가의 재정이 확보되어야 국영기업과 국가기관에 예산을 배정할 수 있고 이전의 중앙계획 시스템을 복원할 수 있게 되는 것임.
- 계획경제의 틀을 유지하는 것 뿐만 아니라 과거의 강력한 중앙정부의 힘을 복원하겠다는 것이며, 국영상점에 물품을 공급하는 시스템을 고수하겠다는 의지임.

○ 조총련의 조선신보는 “나라가 허리를 펴 수 있도록 하는 현명한 조치”라고 평가한 것으로 보아 이번 조치의 목적의 하나는 국가 재정 확충을 기도하는 것임을 알 수 있음.

IV. 경제관리개선 조치의 경제적 효과

1. 노동생산성 향상에 미칠 영향

- 주민들에게 일하지 않으면 임금을 주지 않고, 또한 생산성 만큼 임금을 주어 임노동에 생계를 의존하도록 제도를 바꿈으로써 주민들의 생산력 향상을 위한 강제적 동기유발제도를 도입한 만큼 단기적으로 노동생산성 향상의 효과가 있을 것임.
- 기존의 배급제는 무상배급의 원칙이며 무상배급은 일하지 않고도 배급을 받는 것으로서 이 제도 때문에 북한의 간부와 주민들은 열심히 일할 필요를 못 느꼈으나 이제는 일하지 않으면 안되는 임금노동의 제도로 변화된 만큼 과거의 수동적 소극적 작업태도가 다소 변화될 것임.
- 일한 만큼 임금을 주며 그 임금으로 국영상점에서 국영가격으로 상품을 구매할 수 있는 한에서 노동력을 계획경제의 영역으로 흡수하는 효과가 있을 것임.
 - 그러나 공장이 가동되지 않아서 할 일이 없거나 일을 해도 임금을 못 주는 기존의 상황이 지속될 때는 이번 조치가 아무런 효과를 내지 못할 것임.
 - 북한의 공장이 가동되기 위해서는 원유, 원자재, 전력 등의 생산

요소가 투입되어야 하는데 북한에서 그러한 생산요소의 변화는 없기 때문에 임금제도 개선의 효과는 기대하기 어려움.

- 북한의 공식입장도 이번의 조치를 개혁이라고 말하지 않고 사회주의를 강화하는 것이라고 선전하는 데서 알 수 있듯이 노동의 통제양식을 이념에서 물질로 변화하더라도 사회주의적 원칙을 고수하는 데는 이전과 차이가 없음.
 - 북한은 이번의 임금인상 조치에서 “사회주의 분배원칙을 올바르게 실현”하는 것임을 줄곧 강조하고 있음.

- 임금제도가 기존의 현물제도에서 화폐임금제도로 전환한 것은 큰 변화인데,
 - 화폐임금제도로의 전환은 분배체계에서의 시장화는 촉진하지만 생산영역에서의 시장화에는 큰 영향을 미치지 못할 것임.

- 농업부문에서 함경북도 일부지역에서 시범실시하고 있는 개인영농제는 생산성에서 큰 성과를 낼 것이나 수확후의 분배과정에서 당국의 약속과는 달리 군부에서 군량미 명목으로 대폭 수거해가는 과거의 관행이 되풀이 된다면 별 효과가 없을 것임.
 - 과거의 분조관리제가 실패한 이유임.

2. 암시장에 미칠 영향

- 국영시장을 살리고 암시장을 통제하려는 당국의 의도에도 불구하고 암시장은 계속해서 번성할 것으로 보임.
 - 암시장으로의 물건 유출은 간부와 일반주민들이 불법적으로 유용한 것이기 때문에 국영상점의 가격에 관계없이 계속될 것임.
 - 암시장으로 빼들려야 개인적인 벌이가 되는 것이기 때문임.
 - 그래서 암시장은 계속해서 번성하게 될 것임.
 - 또한 상품이 공식경제에서 유출되어 나오는 것도 있지만 중국에서 밀거래를 통하여 유입되기 때문에 그것들은 여전히 암시장에서 유통될 수밖에 없음.

- 이미 암시장을 통하여 많은 돈을 번 상인들이 많이 생겼기 때문에 북한당국의 일시적 통제 시에는 잠적했다가 다시 통제요원들을 매수하거나 결탁하여 암시장이 지속하게 될 것임.

- 기업부문에서의 계획의 분권화, 사회주의 물자교류시장 등은 자원배분을 효율화하는 효과가 있기는 하지만 경제전체의 시장제도로 발전시키는 효과보다는 기업부문 종사자들의 부정부패와 암시장화를 더욱 촉진하는 기제로 활용될 가능성이 높음.

3. 중앙정부의 재정수입 확대와 예산배분 및 계획능력 복원에 미칠 영향

- 이번 조치의 결과로서 암시장 억제 효과는 크지 않지만 국가의 재정수입은 증가하게 되어 점차로 계획경제의 기능이 회복되는데 도움이 될 것임.
 - 가격인상과 무상 배급제 축소의 궁극적인 효과는 국가재정 확보에서 가장 크게 나타날 것임.

- 국가의 재정수입은 증가하게 되어 점차로 국가기관 및 국영기업에 대한 중앙의 장악력이 향상될 것임.
 - 가격인상의 궁극적인 효과는 국가재정 증대로 나타날 것임.
 - 공식경제가 다소 회복되더라도 여전히 암시장 경제를 압도하기는 어려울 것임.

V. 경제관리개선 조치가 주민생활에 미칠 영향

1. 부정적 측면

- 조총련 기관지 조선신보의 최근 보도(7월 26일)는 “쌀값은 인상되었지만 식량을 전 인민에게 골고루 나누기 위해 배급표를 발급한다”고 지적한 것으로 보아 쌀 배급제가 아직 유지되고 있음을 확인했지만 “무상교육, 무상치료, 사회보험 등 사회주의 우월성을 집중적으로 보여주는 것들을 제외한 일부 불합리한 사회적 시책들은 현실적 조건에 맞게 정리해야 한다”고 김정일이 지시한 만큼
 - 식량 배급제는 단계적으로 폐지될 것임.
 - 배급제가 더 이상 무상이 아닌 만큼 이미 과거의 배급제는 아니며, 식량 분배의 통제를 지속하겠다는 것으로 볼 수 있음.

- 모든 것을 유료화하고 공짜가 없어졌으며 사회복지 시스템이 대폭 축소된 것으로 볼 수 있는 만큼 주민생활에서 개인단위의 자력갱생의 제도로 바뀌었기 때문에 이런 점에서 주민생활은 국가보장보다는 임노동제의 시장논리에 가까운 방식으로 변화된 것임.
 - 능력있는 사람은 많이 벌어서 잘살고, 능력이 없는 사람은 가난하게 되는 능력주의의 상황으로 변화될 것인데 이미 암시장 경

제에서 그러한 현상이 나타나고 있음.

- 이번 조치가 주민들에게 미친 영향은 물가가 너무 인상되었고 국가에 지불해야 할 집세, 전기세, 교육세, 교통비 등의 세금이 대폭 확대되었다는 점으로서 공급측면의 경제상황이 개선되지 않으면 주민들의 생활고와 물가고에 큰 고통을 당하게 될 것임.
 - 국가의 사회보장제도는 대폭 축소된 반면에 이를 대체할 새로운 노동보수제는 경제가 정상적으로 가동되지 않고 있기 때문에 가동되기 어려움.
 - 일한 만큼 생산한 만큼 임금을 준다고 하였는데 공장이 가동되지 않으면 임금이 없음.

- 가격인상 및 임금제도에 대해 이미 북한 주민들이 불평을 하고 있음.
 - “그전에는 일을 하지 않고도 그럭저럭 살았으나 이제 일을 하지 않으면 살 수 없게 되었다”고 주민들이 불만을 토로하는데서 문제의 본질이 드러나고 있음.

- 가격인상은 공급이 따르지 않을 경우 인플레이션을 수반하고, 암시장에서 축적한 사경제 금융재산을 물가인상률 만큼 삭감되는 효과가 있으며, 주택세 등의 세금이 감당하기 어려울 만큼 고액이며, 유치원, 탁아소 교육비가 월 200원이나 되어서 아이들을 보내지

않고 있는 등 전반적으로 불만이 표출되고 있는 바 김정일 정권에 대한 주민들의 불만이 증가할 것으로 전망됨.

- "당이 결심하면 우리는 한다"는 당국의 구호를 "당만 믿으면 굶어 죽는다"라는 말로 바꾸어서 말하고 있는 바, 이번의 조치에 대하여 주민들의 불만은 더욱 증폭될 것임.
- 지금까지 사회보장체제가 형식적으로 존재하기는 했지만 이제 제도마저 없어진다는 것은 국가의존적인 인성을 가진 북한 주민들에게는 큰 충격으로 인식될 것임.
 - 평양에 거주하는 기득권층들에게는 임금이 제대로 지급될 것이기 때문에 손해가 덜하며, 그렇지 못한 지방의 일반주민들에게는 손해가 더 클 것임.
- 전반적으로 주민들에게는 이전보다 생활조건이 대폭 악화된 것임을 의미하기 때문에 주민들의 불만이 표면적으로 표출될 가능성이 있고
 - 탈북자가 증가할 것으로 보임.

2. 긍정적 측면

- 지난 수년동안의 경제난으로 국가의 배급이 중단되었던 것이 현

실이었기 때문에 공식경제가 마비된 상황에서 주민들의 대부분이 암시장에서 생계를 구하고 이를 활용하여 암시장에서 전문적으로 장사를 하여 돈을 많이 번 사람도 많으며, 장사가 일반화되었던 점을 고려한다면

- 이미 장사에 종사하던 사람들은 이러한 변화된 제도를 더욱 적극적으로 활용하려는 경향이 증대할 것이며, 사경제의 영역이 더욱 확대될 것임.

- o 암시장에서 장사를 하는 주민들은 오히려 배급제를 싫어하는 경향이 있었는데 그 까닭은 소량이라도 배급을 받으면 직장에 출근하고 더 얽매여서 장사를 못하게 되기 때문이며, 배급을 안받고 장사를 자유롭게 하는 것을 더 선호하였음.
 - 바뀌어진 제도에서는 암시장 가격에 가까운 돈을 내고 배급을 받아야 하는바, 돈이 없다는 핑계를 대고 돈을 안내고 식량배급을 안 받는 등 배급제를 기피할 가능성이 있음.
 - 유상배급제를 기피하면 배급제가 유지되기가 어려움.

- o 기존 암시장에서 장사를 하는 사람들의 종류는 국가기관의 외화별이 일꾼, 기업의 자재인수원, 회사에서 비공식 허락을 받은 개인, 직장에 나가지 않는 부녀들인 바,
 - 앞으로 장사에 종사하는 사람들의 수가 더욱 증가할 것이며, 사경제가 더욱 성행할 가능성이 높음.

VI. 정책적 고려사항

- 북한의 이번 조치의 가장 전향적인 부분은 기존의 이데올로기 및 조직생활을 통하여 주민들을 통제하던 방식에서 화폐 및 물질로 통제하는 방식으로 변화시키고자 한다는데 있으며,
 - 물질위주의 임노동제가 정착할 수 있도록 지원하는 대북경제협력 조치가 필요함.

- 사회보장제도의 축소 내지 폐지는 주민생활의 곤란을 가중시킬 것이고, 주민들의 불만이 표면화될 가능성이 있으므로 대북정책에서 이점을 유념할 필요가 있음.

- 사회보장체제가 폐지되고 공급의 증가 없이 물가와 세금만 대폭 인상된 현실은 이전보다 생활조건이 대폭 악화된 것임을 의미하기 때문에 탈북자가 증가할 것으로 보이며 이에 대한 대책이 요구됨.
 - 농업부문의 개혁은 아직 일부지역에서 시범실시에 불과하기 때문에 효과를 내기까지는 시간이 걸릴 것임.

- 사회주의는 배급제, 배급제는 사회주의라고 인식해온 북한주민들에게 배급제가 사실상 폐지된 상황에서 김정일체제의 정당성이 약화될 가능성이 있는 바, 대북정책에 반영할 필요가 있음.