

한반도 평화와 남북 협력 종합연구(1/4년차):  
북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석

KINU 연구총서 18-19

# 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석

홍민·오경섭·정은이·한기범·양문수  
차문석·전영선·김보근·박희진·최은주





# 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석

연구책임자: 홍 민 (통일연구원 연구위원)  
공동연구자: 오경섭 (통일연구원 연구위원)  
정은이 (통일연구원 부연구위원)  
한기범 (전 통일연구원 석좌연구위원)  
양문수 (북한대학원대 교수)  
차문석 (통일교육원 교수)  
전영선 (건국대 통일인문학연구단 HK연구교수)  
김보근 (한겨레평화연구소 연구위원)  
박희진 (동국대 북한학연구소 전임연구원)  
최은주 (세종연구소 연구위원)



연구지원: 김혜민 (통일연구원 연구원)



## 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석

한반도 평화와 남북 협력 종합연구(1/4년차):

북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석

KINU 연구총서 18-19

---

발행일	2018년 12월 28일
저자	홍민, 오경섭, 정은이, 한기범, 양문수, 차문석, 전영선, 김보근, 박희진, 최은주
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-954-7 93340
가격	20,500원

---

© 통일연구원, 2018


통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



# 차 례

요 약 .....	13
I. 서론   홍민 .....	19
II. 기존 시장화 논의 검토 및 개념화   홍민·최은주 ...	25
1. 시장 및 시장화 개념의 검토 .....	27
2. 체제전환국 시장화 사례 비교 .....	37
III. 북한 시장화에 대한 경제사 및 정책사적 접근	
양문수 .....	71
1. 북한 시장화에 대한 경제사적 접근 .....	74
2. 북한 시장화에 대한 정책사적 접근 .....	86
3. 역사적 추이로 본 북한 시장화의 특징과 평가 .....	96
4. 소결 .....	107
IV. 최고지도자의 경제 및 시장화 인식과 대응   한기범	
.....	111

1. 김정일 시기 경제개혁 실험 .....	115
2. 김정은 집권 후 경제개혁 의제의 부활 .....	119
3. 경제개혁 상무조의 구성과 농업개혁 .....	130
4. 경제개혁 시안 확대적용과 기업개혁 .....	146
5. 소결 .....	166
<b>V. 시장화와 개혁·개방 이데올로기   김보근 .....</b>	<b>171</b>
1. 개혁·개방 이데올로기와 지식경제론 .....	174
2. 시장화 정책의 확산과 지식경제론의 역할 .....	188
3. 소결 .....	206
<b>VI. 시장화의 주요 부문별 실태   정은이·차문석 .....</b>	<b>209</b>
1. 화폐와 금융부문 시장화 실태 .....	211
2. 건설부문 시장화 실태 .....	235
3. 노동 부문의 시장화 실태 .....	271
4. 소결: 특징과 평가 .....	290
<b>VII. 시장화의 사회경제적 파급영향  </b>	
<b>박희진·전영선·오경섭·홍민 .....</b>	<b>295</b>
1. 도시 및 공간구조의 변화 .....	297
2. 시장화 기제의 사회적 확산: 이미지와 텍스트 .....	358
3. 대외 시장 네트워크 변화: 북중 경제협력을 중심으로 .....	396
4. 소결: 특징과 평가 .....	439

VIII. 결론: 시장화 전망과 정책 추진방안   홍민 .....	451
참고문헌 .....	463
최근 발간자료 안내 .....	483

## 표 차례

〈표 II-1〉 중국 경제의 개혁정책: 시장 관련 정책을 중심으로 .....	48
〈표 III-1〉 종합시장 허용 이전 농민시장(암시장)에 대한 상품 공급 경로 · 76	76
〈표 III-2〉 7·1 조치 및 후속 조치의 주요 내용 .....	88
〈표 III-3〉 김정은 집권 이후 경제관리개선조치의 주요 내용 및 변화의 흐름 .....	93
〈표 III-4〉 김정일 시대와 김정은 시대의 경제관리개선조치 비교 .....	96
〈표 III-5〉 북한의 시장으로부터의 자세 및 준조세 .....	105
〈표 IV-1〉 김정일의 경제개혁 선택과 후퇴 과정 .....	115
〈표 VI-1〉 북한의 금융관련 조사 연구 동향 .....	215
〈표 VI-2〉 북한의 재정·금융 제도개혁 추이 .....	216
〈표 VI-3〉 도시와 농촌의 북한 살림집 소유 형태 구분 .....	236
〈표 VI-4〉 북한 주택개발의 주체 변천 .....	240
〈표 VI-5〉 시기별 국가 대형 주택 건설 프로젝트 .....	241
〈표 VI-6〉 북한 주민의 주택거래 실태조사 .....	246
〈표 VI-7〉 이사 후 집 수리 실태조사 결과 .....	247
〈표 VI-8〉 선군시대 재생산이론 .....	273
〈표 VI-9〉 북한의 분단 노동시장의 구조 .....	285
〈표 VI-10〉 일공의 범주 .....	287
〈표 VII-1〉 북한이탈주민 심층면접 목록 .....	299
〈표 VII-2〉 시장화와 공간별 분석 level .....	305

〈표 VII-3〉 공간 생성과 변화의 패러다임 .....	306
〈표 VII-4〉 북한 ‘집’의 유형과 형태 .....	313
〈표 VII-5〉 북한이탈주민의 살림집 매입 시기 .....	317
〈표 VII-6〉 북한이탈주민의 살림집 개조 희망사항 .....	319
〈표 VII-7〉 의약품 판매의 시기별 변화 .....	338
〈표 VII-8〉 북중 접경지역 육로구간 세관 물동량 (2012년 기준) .....	400
〈표 VII-9〉 북중 접경지역의 인프라 개발 현황 .....	402
〈표 VII-10〉 북중 무역 추이: 2000~2017년 .....	410
〈표 VII-11〉 김정은 정권 이후 북한경제개발구 현황 .....	432
〈표 VII-12〉 나진-선봉 경제무역지대 개발계획 .....	434

## 그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 북한 시장화의 위계적 구조 .....	99
〈그림 Ⅵ-1〉 북한 금융기구의 종류와 역할 .....	211
〈그림 Ⅵ-2〉 북한 내륙 지역과 지역 간 비공식 자금 이체 시스템자료 ..	218
〈그림 Ⅵ-3〉 북중 간 비공식 민간 무역 결제 시스템 .....	219
〈그림 Ⅵ-4〉 제3국(남한·미국·영국 등)·양국(북·중) 3각 비공식 자금이체 시스템 .....	222
〈그림 Ⅵ-5〉 단층집 중축 실태 (2011년) .....	248
〈그림 Ⅵ-6〉 순천시 주택 지붕모양 비교 (2002년) .....	249
〈그림 Ⅵ-7〉 순천시 주택 지붕모양 비교 (2015년) .....	249
〈그림 Ⅵ-8〉 1990년대 이후 주택가격의 장기추세 .....	251
〈그림 Ⅵ-9〉 평양시 .....	252
〈그림 Ⅵ-10〉 단층 주택으로 가득한 평양의 중심과 주변지역 .....	253
〈그림 Ⅵ-11〉 평양의 구역별 규모 및 주택가격 순위 .....	255
〈그림 Ⅵ-12〉 청진시 시가지 .....	256
〈그림 Ⅵ-13〉 신의주 시가지 .....	257
〈그림 Ⅵ-14〉 남포직할시 시가지 .....	258
〈그림 Ⅵ-15〉 항구구역 하비석동 시장 근처 고급 아파트 .....	259
〈그림 Ⅵ-16〉 항구구역 하비석동 시장 근처 입지 및 살림집들 .....	260
〈그림 Ⅵ-17〉 신의주 채하시장 입지 (2012년) .....	262
〈그림 Ⅵ-18〉 신의주 채하시장의 이동 .....	262

〈그림 VI-19〉 신의주 채하시장 이동 후 아파트 건설 (좌: 2012년, 우: 2015년) .....	263
〈그림 VI-20〉 함경북도 청진시 포항구역 동상 주변 아파트 입지 (2013년) .....	264
〈그림 VI-21〉 청진시 포항구역 동상 주변 아파트 (좌: 2011년, 우: 2013년) .....	265
〈그림 VI-22〉 남포시 하비석동 시장 옆 유치원 .....	266
〈그림 VI-23〉 룡라88무역회사 개발 아파트와 편의시설들 .....	268
〈그림 VI-24〉 혜산시 재건축과 함께 신도시 형성 .....	269
〈그림 VI-25〉 무산시 단층 주택과 신축 아파트 건설 .....	270
〈그림 VI-26〉 무산시 (2010년) .....	270
〈그림 VI-27〉 무산시 (2017년) .....	270
〈그림 VI-28〉 노동시장의 노동력 알선체계 .....	282
〈그림 VII-1〉 북한 시장화의 공간변화 분석틀 .....	308
〈그림 VII-2〉 시장화 이후 집 공간의 기능변화 .....	314
〈그림 VII-3〉 도시 계획공간의 시설과 배치 .....	324
〈그림 VII-4〉 공공시설 속 사적시장의 침투 .....	328
〈그림 VII-5〉 시장화와 연계된 평양시의 상업·편의시설 .....	332
〈그림 VII-6〉 도시별 버스터미널 .....	334
〈그림 VII-7〉 시장화 이후 이동성 사회의 개인 네트워크 .....	340
〈그림 VII-8〉 시장 네트워크와 도시별 시장의 위계 .....	341
〈그림 VII-9〉 남북한 실시간 통화 사례 재구성 .....	346
〈그림 VII-10〉 시장 주변의 단독집 밀집구역 .....	349



〈그림 VII-11〉 사생활이 보호되는 주거구역 .....	350
〈그림 VII-12〉 새로운 도심을 형성한 주거구역 .....	352
〈그림 VII-13〉 도시마다 건설 중인 애육원 .....	356
〈그림 VII-14〉 청진시 포항구역의 재건설 실태 .....	357
〈그림 VII-15〉 원산시 중동종합토지개발 제안서 중 조감도 .....	357
〈그림 VII-16〉 평화자동차 광고 .....	362
〈그림 VII-17〉 부광오토바이, 대동강맥주공장, 옥류관 상품 광고 .....	363
〈그림 VII-18〉 각종 북한 제품 광고 .....	364
〈그림 VII-19〉 화장책자, 『누구나 아름다와질수 있다』 표지와 내용 .....	368
〈그림 VII-20〉 4세대 기능성화장품 브랜드인 금강산(좌), 알로에 추출물을 이용한 보습화장품(우) .....	369
〈그림 VII-21〉 평양 관광 안내 책자 .....	371
〈그림 VII-22〉 대동강맥주축전 소개 책자 내용 일부 .....	372
〈그림 VII-23〉 고려항공의 홍보용 달력 .....	373
〈그림 VII-24〉 ‘생물칼시움영양알’ 관련 그래픽 .....	376
〈그림 VII-25〉 과학영화, 〈갱년기 질병과 알렌드로나트〉 .....	377
〈그림 VII-26〉 과학영화, 〈독특한 생리활성물질 푸코이단〉 .....	378
〈그림 VII-27〉 과학영화, 〈효능높은 항산화제〉 .....	379
〈그림 VII-28〉 과학영화, 〈뇌수활동에 좋은 콩과 은행나무잎〉 .....	381
〈그림 VII-29〉 과학영화, 〈새로운 항생제 케라틴펩티드〉 .....	382
〈그림 VII-30〉 과학영화, 〈생리활성물질 히알루론산〉 .....	384
〈그림 VII-31〉 과학영화, 〈조선의 특산 칠보산 송이버섯〉 .....	385
〈그림 VII-32〉 북중 접경지역 주요 물류이동 경로 .....	407

〈그림 Ⅶ-33〉 북중 무역 네트워크: 수입 물자 유통 네트워크 .....	412
〈그림 Ⅶ-34〉 북중 석탄 수출 네트워크 .....	419
〈그림 Ⅶ-35〉 송이 수출 네트워크 .....	427

## 요 약

---

북한의 시장화는 1990년대 중반 경제난 이후 주민들의 자구적 경제 활동 차원에서 시작된 이래 현재까지 약 25여 년 동안 북한 당국의 통제·방임·허용의 정책적 부침 속에서도 확대·심화되어 왔다. 북한의 시장은 이제 지역 장터(marketplace) 수준에서 벗어나 전국적인 유통망, 국내외를 연결하는 시장 네트워크로 성장하였다. 현재 북한경제는 시장에 전적으로 의존하는 체제로 작동하고 있다. 이제 북한 시장화에 대한 이해 없이 북한체제의 작동 매커니즘을 이해하기 힘든 상황이 되었다.

2018년 새롭게 조성된 정세에서 보면, 향후 북한의 비핵화와 한반도 평화 프로세스는 다양한 방식으로 북한체제 내부의 변화와 연계될 가능성이 높다. 따라서 향후 대북정책은 비핵화-평화 프로세스와 북한 내부 변화의 연계를 고려하여 구상되고 실천될 필요가 있다. 북한의 시장화는 바로 북한 내부 변화의 핵심동인이라고 할 수 있다. 따라서 지난 북한 시장화 25년을 입체적으로 조명하는 종합적인 실태조사가 필요하다. 북한체제 유지 및 변화에서 시장이 차지하는 위상과 지난 25여 년간 진행된 시장화의 질적·양적 변화 양상을 다양한 관점에서 종합적으로 분석하는 연구가 필요하다.

이런 문제의식 속에서 본 연구는 다양한 관점과 소재를 통해 북한에서 진행되고 있는 ‘시장화’에 대한 개념화, 정책사 및 경제사 차원에서 본 북한 시장화의 역사적·구조적 과정, 시장의 주요 행위자들과 정치권력의 관계, 시장화가 두드러지게 나타나고 있는 주요 부문 - 금융·건설·노동·무역 - 에서의 시장화 실태, 시장을 활용하려는 국가 담론의 변화, 시장화의 사회경제적 파급영향, 그리고 향후 시장화 전망과 대북정책의 방향에 대해 입체적인 조명을 시도하고 있다.

첫째, 기존의 경험적 사례에 대한 검토에 기초해 ‘시장화’의 개념과 북한에 적용 가능한 개념화를 시도했다. 우선 경제사 및 개념사적 관점에서 지난 30여 년간 이루어진 북한 시장화 과정의 흐름과 특징을 과거 사회주의체제 및 체제전환국 시장화 사례를 통해 경제사적 측면에서 조명해 보았다. ‘시장’ 및 ‘시장화’에 대한 다양한 학문 분야에서의 개념화를 검토했다. 이를 토대로 북한에 적용 가능한 시장화 개념을 도출해 보았다.

둘째, 북한 시장화 전개과정이 경제사 및 정책사 차원에서 어떤 특징과 의미를 갖는지 살펴보았다. 북한 당국의 시장화에 대한 정책적 태도와 주요 실행 조치, 경제운용 및 시장정책을 둘러싼 정책 엘리트 그룹 내에서의 입장 차이와 갈등, 시장을 둘러싼 중앙과 지방의 정치적 이해관계, 도시 내부의 시장을 둘러싼 ‘도시정치(urban politics)’ 등을 조사했다. 이를 통해 북한 시장화 과정의 경제사적 주요 특징과 내용, 주요 시기별 북한 당국의 시장정책과 그것이 갖는 정치적 함의를 살펴보았다.

셋째, 시장과 정치권력의 관계를 살펴보았다. 특히 시장화가 본격화된 김정일 시대와 그것이 보다 심화 발전하고 있는 김정은 시대를 비교하여 그 연속성과 차별성을 파악해 보고자 했다. 이를 위해 주요 정책 엘리트 그룹 내에서 시장을 두고 벌어진 이권을 둘러싼 정책 갈등과 타협, 시기별 시장 심화·확대 규모, 이권구조의 변화 등을 파악해 보았다. 한편으로 주요 시기별 시장을 둘러싼 중앙 및 지방의 이해관계 변화구도, 도시 및 지방단위의 시장을 둘러싼 정치적 이해관계의 변화도 살펴보았다.

넷째, 시장화와 경제관리체제 변화 사이의 상관관계를 살펴보았다. 전통적인 북한식 계획경제 운용 및 자원관리가 시장화를 통해 어떻게 변화되었는지에 초점을 맞췄다. 이를 위해 1990년대 이전, 김정일 시대, 김정은 시대 사이의 북한식 계획경제 운용방식과 자원관리 메커니즘에서 나타난 변화를 파악하고자 했다. 특히 김정은 시대에 들어 나온 ‘우리식경제관리체제’의 내용과 실제, 지식경제 담론 속에 수용된 시장

화 기제, 시장 기제를 활용한 경제운용과 전략적 관리론, 공식 부문과 비공식 부문 사이의 위상학적 관계에 대해 검토했다.

다섯째, 북한의 시장화가 경제 주요 부문에 어떻게 확산·심화되고 있는지 실태를 파악하고자 했다. 크게 각종 자본의 형성과 운용에 관련된 자본시장의 실태, 부동산 및 건설과 관련된 건설시장의 실태, 그리고 국영 공장·기업소를 비롯한 민간영역에 형성된 노동시장의 실태 등을 살펴보았다. 이들 주요 요소시장의 시장화 실태를 파악한 결과를 토대로 북한 시장화의 주요 영역 및 구조와 네트워크 등을 총괄적으로 지형화해서 그려보고자 했다.

여섯째, 시장화가 어떠한 사회경제적 변화를 가져왔는지를 살펴보려고 했다. 우선 시장화와 도시 및 공간구조의 변화 관계를 파악해 보았다. 사회지리학 및 경제지리학 관점에서 시장화가 공간 변화와 갖는 관계, 시장화에 따른 공간적 변화, 북한 당국의 공간(국토) 및 도시정책이 시장화 측면에서 갖는 의미 등을 살펴보았다. 시장화에 따른 공간적 변화 양상, 시장화에 따른 도시체계 및 도시구조의 변화, 북한 당국의 공간정책 변화와 시장화의 상관성, 건설 및 부동산 시장 활성화, 주거 공간 변화 등이다. 한편 국가가 시장을 적극 활용하고 관리하는 전략으로 전환하면서 나타난 상품광고 텍스트와 각종 시장 활동에 대한 국가 담론에 대해 살펴보았다.

마지막으로 앞선 다양한 주제와 시각에서의 검토와 특징 파악을 통해 향후 북한 시장화에 대한 전망을 시도했다. 특히 북한의 비핵화와 한반도 평화체제의 구축, 남북관계 및 북미관계의 개선 등이 향후 북한 시장화에 미치는 영향, 북한의 개혁·개방 등에 미칠 파급영향 등을 고려한 정책 추진방안을 제시하고자 했다.

**주제어:** 시장화, 시장체제, 경제관리체계, 자본시장, 건설시장, 노동시장, 도시공간

# Abstract

## A Survey of North Korea's Socio-economic Change: A Comprehensive Analysis of Marketization

*Hong, Min et al.*

North Korea's marketization has expanded and deepened amidst the regime's policy changes—the policy of control, neglect, and permission—of the last 25 years ever since the economic difficulties of the mid-1990s. The marketization was born out of necessity of North Korean residents as they struggled to find economic means for survival. In fact, North Korea's market has now moved beyond the level of regional marketplace and has grown into a market network that connects not only nation-wide distribution network but also other networks both at home and abroad. The North Korean economy currently is dependent completely upon the market. One can hardly understand the mechanism of North Korea's political-economic system without comprehending marketization.

Given the political developments of 2018, North Korea's denuclearization and the peace process on the Korean Peninsula are highly likely to have linkages with various

changes in North Korean society. To that end, North Korean policy in the future should be crafted and implemented in consideration of linkages between denuclearization–peace process and North Korea’s inner changes. In fact, North Korea’s marketization is regarded to be the very essential driving force of its social changes. Therefore, a comprehensive investigation is required to shine a multi-layered light on how marketization has unfolded in the North over the last 25 years. In the same vein, it is necessary to conduct research designed to analyze comprehensively the role of marketization in the preservation of and the changes in the North Korean system, as well as to evaluate the patterns of qualitative and quantitative changes of marketization over the past 25 years from a wide range of views.

It is against this backdrop that this research attempts to shine a multi-layered light on the following by introducing and adopting various viewpoints and subjects: the conceptualization of marketization that has developed in North Korea; the historical and structural processes of North Korea’s marketization viewed from the perspective of policy and economic history; the relationship between major actors of the market and political power; the current status of marketization in major areas in which marketization has become dominant—finance, construction, labor, and trade; the change of national discourse toward utilizing market; the social and economic implications of marketization; the future

prospects of marketization; and the direction of South Korea's policy towards North Korea.

**Keywords:** marketization, market system, capital market, construction market, labor market, urban space





I

서론

홍민 (통일연구원)

**Korea Institute for National Unification**



본 연구는 『한반도 평화와 남북 협력 종합연구』(총 4년)의 세부 과제 중 하나로, 한반도 평화 증진과 남북한 협력을 위한 정책 추진에 필요한 기초 작업으로 북한체제의 변화 실태를 파악하는 데 목적이 있다. 정부 국정과제 및 대북정책 수행에 참고하고 반영할 필요가 있는 북한체제 변화의 핵심동인을 발굴하여 연차별로 심층적인 실태를 조사하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

그런 차원에서 1차년도에는 1990년대 경제난 이후 25년 이상 진행된 시장화의 추이와 실태를 다학제적 접근을 통해 입체적으로 특징을 분석하고 향후 시장화 전망과 정책 추진방안을 도출하고자 한다. 북한체제 작동과 변화에서 시장화가 갖는 구조적 위상은 높아져왔다. 북한의 시장화가 1990년대 중반 ‘고난의 행군’(경제난) 이후 주민들 차원에서 자구적 경제활동으로 시작된 이래 현재까지 25여 년 동안 통제·방임·허용의 우여곡절 속에서도 확대·심화되어 왔음은 주지의 사실이다. 이제 북한의 시장은 일용할 물품을 교환하는 소박한 장터(marketplace) 수준에서 벗어나 전국적인 유통망, 국내외를 연결하는 시장 네트워크로 성장하였을 뿐만 아니라 국가 경제가 시장에 의존하는 체계로 발전, 북한 시장화에 대한 이해 없이 북한체제의 작동 메커니즘을 이해하기 힘든 상황이 되었다.

향후 전개될 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 프로세스가 시장화를 핵심동인으로 하는 북한체제 내부의 변화와 어떻게 연계될 가능성이 있는지 예측하는 것이 향후 대북정책 수립에 중요한 고려사항이라고 할 수 있다. 그런 차원에서 북한의 시장화를 입체적으로 조명하는 종합적인 실태조사가 필요하다. 북한체제 유지 및 변화에서 시장이 차지하는 위상과 지난 기간 시장화의 질적·양적 변화를 다양한 관점과 주제 속에서 종합적으로 분석하는 연구가 필요하다고 할 수 있다.

기존 북한 시장화에 대한 연구는 양적·질적으로 매우 폭넓고 심도 있게 축적돼 왔다. 북한연구 어느 분야보다 일관된 연구 축적을 해왔다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주로 부분적 사례조사나 경제적 측면의 연구들이 분절적으로 이루어져, 북한체제 전반에 미치는 영향에 대한 종합적 실태조사 차원에서 시장화를 조명하는 연구는 아쉽게도 많지 않은 실정이다. 경제학적 시각 이외에도 사회학, 정치학, 지리학, 역사학, 문화연구, 인류학 등 다양한 분야의 협업을 통해 시장화 연구가 보다 입체적으로 종합될 필요가 있다.

한편 북한의 시장화에 대한 국민과 관계부처의 정보 수요 역시 증대되어 왔다. 이제 북한 사회 변화의 핵심적 역할을 하고 있는 시장화에 대한 이해 없이는 북한체제에 대한 전망을 하기 힘든 측면이 있다. 따라서 대북·통일정책 수립에 필요한 기초연구 차원에서 북한 시장화에 대한 종합적인 실태조사가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 또한 향후 북한의 비핵화와 평화체제 구축의 속도가 빨라질 경우 남북한 및 국제사회와 북한의 경제협력 기회가 그 어느 때보다 폭넓어질 가능성이 있다. 이런 차원에서 북한의 시장화에 따른 다양한 경제사회적 변화에 대한 정보 수요를 충족시킬 실태 연구가 필요하다.

본 연구는 다양한 관점과 소재를 통해 북한에서 진행되고 있는 ‘시장화’에 대한 개념화, 정책사 및 경제사 차원에서 본 북한 시장화의 역사적·구조적 과정, 시장의 주요 행위자들과 정치권력의 관계, 시장화가 두드러지게 나타나고 있는 주요 부문 - 금융·건설·노동·무역 - 에서의 시장화 실태, 시장을 활용하려는 국가 담론의 변화, 시장화의 사회경제적 파급영향, 그리고 향후 시장화 전망과 대북정책의 방향에 대해 입체적인 조명을 시도하고 있다.

첫째, 시장화의 개념과 경험적 차원에서 북한 시장화를 개념화하고자 했다. 우선 경제사 및 개념사적 관점에서 지난 25년여간 이루

어진 북한 시장화 과정의 흐름과 특징을 과거 사회주의체제 및 체제 전환국 시장화 사례를 통해 비교경제사적 측면에서 조명했다. 기존 사회주의체제 및 체제전환국의 시장화 논의 및 사례를 검토하고 ‘시장’ 및 ‘시장화’에 대한 다양한 전공에서의 개념화를 검토하고자 한다. 이를 토대로 북한에 적용 가능한 시장화 개념을 도출해 보았다.

둘째, 북한 시장화에 대한 경제사 및 정책사 접근을 통해 시장화가 갖는 경제사·정책사적 함의를 도출했다. 정책사 및 정치적 관점에서 북한 당국의 시장화에 대한 정책적 태도와 주요 조치, 경제운영 및 시장정책을 두고 정책 엘리트 그룹 내에서 취한 조치, 도시 내부의 시장을 둘러싼 ‘도시정치(urban politics)’ 등을 살펴보았다. 이를 통해 북한 시장화 과정의 경제사적 주요 특징과 내용, 주요 시기별 북한 당국의 시장정책과 그것이 갖는 정치적 함의를 도출했다.

셋째, 시장과 정치권력의 관계를 살펴보았다. 특히 시장화가 본격화된 김정일 시대와 시장화가 확장·심화되고 있는 김정은 시대를 비교하여 그 연속성과 차별성을 경제 및 시장 관련 주요 조치, 담화를 중심으로 파악해 보았다. 한편으로 주요 정책 엘리트 그룹 내에서 시장을 두고 벌어진 이권을 둘러싼 정책 갈등과 타협, 시기별 시장 심화·확대 규모와 이권구조의 변화를 살펴보았다.

넷째, 시장화와 개혁·개방 이데올로기의 관계를 살펴보았다. 특히 김정은 시대 들어 나온 ‘우리식경제관리체제’의 내용과 실제, 지식경제 담론 속에 수용된 시장화 기제, 시장 기제를 활용한 경제운영과 전략적 관리론이다. 북한이 부분적인 시장화 수용을 넘어 본격적인 개혁·개방으로 나아가고자 할 때 ‘개혁·개방 이데올로기’는 필수적이다. 김정은 정권이 표방하는 ‘지식경제론’의 개혁·개방 이데올로기로서의 의미를 살펴보았다. 특히 김정은 시대 들어 나온 ‘우리식경제관리체제’의 내용과 실제, 지식경제 담론 속에 수용된 시장화 기

제, 시장 기제를 활용한 경제운용과 전략적 관리론, 공식 부문과 비 공식 부문 사이의 위상학적 관계에 대해 검토했다.

다섯째, 북한의 시장화가 경제 주요 부문에 어떻게 확산·심화되고 있는지 실태를 파악하고자 했다. 크게 각종 자본의 형성과 운용에 관련된 자본시장의 실태, 그리고 동산 및 부동산, 건설 부문과 관련된 건설시장의 실태, 마지막으로 공장·기업소 및 민간생산과 관련된 생산과 노동시장의 실태 등을 파악하고자 한다. 이들 주요 요소시장의 시장화 실태를 파악한 결과를 토대로 북한 시장화의 주요 영역 및 구조와 네트워크 등을 총괄적으로 지형화해서 그려보고자 한다.

여섯째, 시장화가 어떠한 사회경제적 변화를 가져왔는지를 살펴볼 필요가 있다. 우선 시장화와 도시 및 공간구조의 변화 관계를 파악해 보았다. 시장화에 따른 공간적 변화 양상, 시장화에 따른 도시 체계 및 도시구조의 변화, 북한 당국의 공간정책 변화와 시장화의 상관성, 건설 및 부동산 시장 활성화, 주거 공간 변화 등이다. 한편 국가가 시장을 적극 활용하고 관리하는 전략으로 전환하면서 나타난 상품광고 텍스트와 각종 시장 활동에 대한 국가 담론에 대해 살펴 보았다.

마지막으로 앞선 다양한 주제와 시각에서의 검토와 특징 파악을 통해 향후 북한 시장화에 대한 전망을 도출하고자 했다. 특히 북한의 비핵화와 한반도 평화체제의 구축, 남북관계 및 북미관계의 개선 등이 향후 북한 시장화에 미치는 영향, 북한의 개혁·개방 등에 미칠 파급영향 등을 고려한 정책 추진방안을 도출했다.



## Ⅱ

---

# 기존 시장화 논의 검토 및 개념화

홍 민 (통일연구원)  
최은주 (세종연구소)





# 1. 시장 및 시장화 개념의 검토

시장화의 개념을 정의하기 위해서는 ‘시장’에 대한 기존의 다양한 용법에 대한 검토를 필요로 한다. 시장은 기본적으로 ‘교환’을 본질로 한다. 시장이 갖는 ‘교환’의 본질적 특성에 주목하고 사회적 관계의 차원에서 시장이 어떻게 한 체제에 다양한 방식으로 영향을 미치고 체제 내적 메커니즘으로 자리를 잡게 되는가에 대해 주목할 필요가 있다. 그리고 그런 메커니즘을 만들어내는 ‘과정(process)’으로서 ‘시장화’의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 이 절에서는 기존 북한 시장 및 시장화 관련 논의에 대한 검토를 통해 시장, 시장체제, 그리고 시장화에 대한 이해를 제고하는 데 목적이 있다.

## 가. 시장: 개념적 범주와 실재

### (1) ‘시장’의 기본요소와 구분

시장은 어떤 기능에 초점을 맞추느냐에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 시장이 어디에 위치하고 있는가(지리적 장소/추상적 장소), 무엇이 교환되고 있는가(거래품목), 얼마나 제도영역에 귀속되어 있는가(합법/불법), 유통의 동선(도매/소매)과 공간적 범주(지역/전국/국제 등)는 어느 정도인가 등에 따라 보통 구분된다. 그러나 어떤 구분 속에서도 ‘시장교환’이 성립하기 위한 기본요소들은 공통적이다. 즉, 교환의 대상, 장소, 판매자, 구매자, 제도·관습 등이다.<sup>1)</sup> 원시적인 교환이든 현대적인 교환이든 모두 이 기본요소들을 가지고 있다. 물론 교환의 동기와 방식, 사회적 기능은 시대와 사회에 따라

---

1) J. R. 스텐필드 지음, 원용찬 옮김, 『칼 폴라니의 경제사상』 (서울: 한울아카데미, 1997), p. 134.

다양하다. 재화의 필요에 의한 교환도 있지만, 개인과 집단, 그리고 지역 간 호혜에 기반한 교환, 침묵교역(silent trade)과 평화재(平和材)로서의 교환, 결속과 통합을 위한 재분배적 교환 등 정치경제적 필요에 따라 교환의 형태도 다양하다.<sup>2)</sup> 결국 비중의 차이는 있을지 모르지만 어느 사회도 단 하나의 동기와 목적으로 이루어진 ‘교환’만 존재하지는 않는다.

### (가) 장소로서의 시장

지리적 장소로서 ‘시장’은 구체적인 지리적 장소를 지닌 시장(marketplace)과 그렇지 않은 시장으로 구분해 볼 수 있다. 지리적 장소로서의 시장은 가격형성의 기능이 강조된 추상적 개념의 시장이 아니라 구체적인 지리적 공간개념으로서의 시장을 뜻한다. 장구한 역사를 지닌 장시(場市) 또는 장(場)이 그것이다. 시간과 공간의 일치를 통해 인간과 인간, 인간과 물자가 만나는 곳이며, 이것들이 유통되는 중심지이다.<sup>3)</sup> 이 시장은 유통·교환기구로서의 역할을 할 뿐만 아니라 법적 장치, 관습 등에 의해 보호되기 때문에 제도로서의 시장과 분리된 어떤 것이 아니라 중첩되기도 한다.<sup>4)</sup> 이에 비해 지리적 장소를 갖지 않는 시장은 금융계좌상의 주문과 결제나 가치 이전, 전자상거래와 같이 거래 자체가 구체적인 지리적 장소가 아닌 법적·제도적 교환 장치 또는 기관을 통해 이루어지는 것을 말한다.<sup>5)</sup> 현재 북한에서의 시장은 주로 전자에 해당한다. 금융계좌상의 교환

2) 가라타니 고진 지음, 조영일 옮김, 『세계공화국으로』 (서울: 도서출판b, 2007), pp. 79~81.

3) 정승모, 『시장으로 보는 우리 문화 이야기』 (서울: 웅진닷컴, 1992), p. 32.

4) 양문수·김갑식, “북한 도시에서의 재화시장의 형성과 발전,” 최완규 엮음, 『북한 ‘도시 정치’의 발전과 체제 변화: 2000년대 청진, 신의주, 혜산』 (서울: 한울아카데미, 2007), p. 80.

5) 한주성, 『유통지리학』 (서울: 한울아카데미, 2003), pp. 273~282.

은 주로 계획경제 영역 내에서 명목상 이루어질 뿐, 시장교환과 가격형성의 기능은 공식적으로 갖지 않는다.

## (나) 거래대상으로서의 시장

시장을 통한 거래대상으로는 자본, 상품, 노동, 토지 등을 들 수 있다. 이들은 일반적으로 자본재 시장, 상품시장, 노동시장, 토지시장 등으로 구분된다. 우선 생산재<sup>6)</sup>의 경우 북한에서 1990년대까지는 계획경제의 틀 내에서 허용되지 않았다. 그러나 2000년대 들어 ‘사회주의물자교류시장’을 허용하면서 공장·기업소 사이에 자재와 부속품을 교환할 수 있도록 허용하기 시작했고, 이를 경유하지 않는 공장·기업소 사이의 현금 및 현물을 사용한 원자재 구매를 허용하고 있다.<sup>7)</sup> 사실상 생산재의 시장교환이 이루어지고 있는 것이다. 소비재의 경우 이미 합법적인 종합시장을 비롯해 불법적인 암시장까지 광범위하게 전국적으로 형성되어 있다.<sup>8)</sup>

다음으로 노동시장은 노동력이라는 상품의 공급과 수요에 관한 정보가 교환되고, 그 결과로 노동력이 상품으로서 매매되는 ‘사회적 메커니즘’이라 할 수 있다. 노동시장이 ‘사회적 메커니즘’인 이유는 노동력의 ‘공급과 수요’만을 파악하는 경제학적 정의 이상으로 사회적 기회, 노동구성, 사회적 지위, 고용안정, 사회적 분배 등과 직접적으로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 그것이 사회적 합의, 즉 제도·관습과 직결되어 있기 때문이다.<sup>9)</sup> 북한의 경우 2000년대 들어 상업

6) 생산재는 넓은 의미에서 토지를 비롯해서 노동까지 포함시키기도 한다. 그러나 여기에서는 제한적으로 물적인 생산수단의 의미로서만 본다.

7) 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』(서울: 통일연구원, 2015), p. 77.

8) 위의 책, p. 77.

9) 하인츠 파스만·페터 모이스부르거 지음, 박영환·이정록·안영진 옮김, 『노동시장의 지리학』(서울: 한울아카데미, 2002), pp. 43~46.

및 소상품 생산에서 고용-피고용 관계가 보고되고 있긴 하다. 그러나 고용-피고용 관계가 있다고 해서 노동시장이 있다고 말하긴 어렵다. 그것 자체가 불법이고, 사회적 기회와 고용안정이라는 측면에서 매우 불완전하며 광범위한 사회적 분배의 기능을 갖지 못하고 있기 때문이다. 이외에 토지시장 역시 공식적으로 북한에서는 허용되지 않고 있어, 그 존재를 언급하는 것은 현재까지 쉽지 않다.

#### (다) 제도영역 귀속 여부에 따른 시장

국가의 법적·제도적 영역에 대한 귀속 여부를 통한 ‘시장’ 구분이다. 제도영역의 귀속 여부는 곧 제도적으로 승인된 시장과 허가되지 않은 시장으로 구분할 수 있다. 이와 같은 합법과 불법의 구분은 국가의 법적 허가 영역 안에 있는지 벗어나 있는지를 기준으로 한다. 그러나 명확해 보이는 이런 구분에도 모호한 지대가 있다. 빠르게 확장되고 있는 시장 활동 공간을 제도가 포괄하지 못할 경우 불법은 당연히 많아질 수밖에 없고 합법적 활동과 공존할 수밖에 없게 된다. 따라서 합법 및 불법과 같은 법적·제도적 귀속 여부만으로는 시장을 명징하게 구분하기 쉽지 않다. 특히 합법적인 절차와 공간 안에서 활동을 하려고 해도 시장을 관리하는 제도가 체계적으로 정비되어 있지 않다면 제도 영역 밖을 경유할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 현재의 북한 시장이 갖는 성격을 합법과 불법의 구분에 의해 규정짓는 것보다 제도적 상황에 대응한 합법과 불법을 가로지르는 사회적 관계의 양상, 불법과 합법을 넘나들며 사실상 실질적으로 시장교환의 과정을 매개하는 시장의 사회적 인프라 - 관료적 묵인 체계, 지대추구의 구조, 정보의 교환체계, 물자 이동의 수단 및 동선 등 - 수준이 얼마나 갖추어져 있는가에 더 관심을 가질 필요가 있다.<sup>10)</sup> 다시 말해 합법-불법을 연계하며 시장 네트워크가 어떻게 만

들어지고 있는가를 보는 것이다. 그것은 제도적으로 불확실한 시장에 대해 시장의 행위자들이 어떻게 불법과 합법을 넘나들며 그것에 대응하는지를 보는 것이며, 그것의 지속이 가져 온 사회적 관계의 양상과 시장을 지탱하는 사회적 구조를 보다 면밀하게 분석해야 함을 의미한다.<sup>11)</sup>

### (라) 유통과 네트워크로서의 시장

유통(distribution)이란 생산자로부터 상품·서비스가 최종적인 소비자에게 갈 때까지의 과정을 의미한다. 즉, 생산과 소비가 이루어지는 프로세스와 시·공간의 모든 움직임이라고 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 구체적인 형태로는 도매 및 소매가 있으며, 보관하고 나르는 창고와 운수 등도 여기에 포함된다. 기본적으로 유통은 첫째, 일정한 규모의 상권을 성립조건으로 한다. 둘째, 유통은 일정한 공간 안에서 다양한 규모의 자본(대자본, 중소자본)이 중층적으로 활동하는 것을 의미한다. 셋째, 유통경로를 구성하는 제조, 도매, 소매가 기능적으로 일정하게 거점 배치된다. 유통은 공간적 스케일 차원에서 생산과 소비를 연결하는 유통 단위들이 가격을 매개로 상품 이동의 일정한 시스템을 구성하는 것을 의미한다. 이것이 특정 지역 내에서 하나의 시스템을 이룰 때 ‘지역시장’이라고 하고, 전국적인 네트워크로 움직일 때 그것을 ‘전국시장’이라고 부를 수 있다. 전국적인 시장은 모든 주민들이 시장교환에 접속할 수 있고 이와 같은 접속을 통해 전국적인 상품 이동의 시스템 안으로 들어온다는 것을 의미한다.

그런데 중요한 것은 보통 유통이 소유권의 사회적 이전(생산자-

---

10) 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』, pp. 77~78.

11) 위의 책, p. 77.

12) 한주성, 『유통지리학』, p. 13.

도매상-소매상-소비자)을 전제한다는 점에서 법적·제도적 구속을 받는다는 점이다. 따라서 유통에도 합법적 유통과 불법적 유통이 있게 된다. 또 한편 유통이라 함은 상품형상의 변화 여부가 중요하다. 즉 종이와 책으로 만들어져 유통된다면 여기서 종이와 책은 동일한 유통 사이클로 보지 않는다. 하나의 유통 사이클은 상품형상의 변화가 일어나지 않는 기점과 종점으로 이루어진다. 상품형상이 변화되는 지점은 곧 생산의 지점이다.<sup>13)</sup> 따라서 모든 교환 과정은 생산과 유통의 맞물림 속에서 이루어진다. 만약 국외로부터 원재료를 들여와 국내적으로 상품형상이 변화되어 유통된다면 생산과 유통이 맞물리는 지점이 생기게 된다. 그러나 완제품으로 들어와 중간의 상품형상의 변화가 없이 유통만 이루어진다면 ‘생산 없는 유통’이라고 말할 수 있다.<sup>14)</sup>

따라서 어떤 상품이 전국적 단위의 유통인지 특정 지역 내 유통인지 구분하는 것도 중요하지만, 그것이 생산을 수반하는 유통인지 그렇지 않은지를 파악하는 것도 시장의 성격을 규명하는 데서 중요하다. 한편 상품과 자본을 나르는 운수·운송이 국가 시스템에 귀속되어 움직이느냐 아니면 민간의 자율적 유통경로에 의해 움직이느냐의 여부도 시장의 성격을 결정하는 데 중요하다. 현재 북한에서는 전국적 시장 네트워크가 형성되어 작동하고 있다. 최근에는 생산과 유통의 연계 측면에서 ‘생산 없는 유통 중심의 시장경제’에서 ‘일정한 생산이 수반된 시장경제’로 변화하고 있다.

13) 홍민, “북한 시장 일상의 연구: 접근방법과 과제,” 『현대북한연구』, 제11권 3호 (2008), p. 110.

14) 위의 글, p. 110.

## 나. 북한의 국가-시장관계와 시장화의 개념

### (1) 국가-시장관계에 대한 이해

북한의 시장화에 대한 기존 논의들은 주로 계획과 시장의 관계를 통해 설명되는 것이 일반적이었다. 이 둘이 관계를 상호 대립 혹은 이질적인 영역과 공간으로 전제하는 데서는 공통적이었다. 계획경제는 국가의 공식적인 영역인 반면 시장은 민간의 비공식적 영역으로서 제도 밖의 공간으로 간주되는 경향이 있었다. 따라서 주로 계획과 시장이 각각 북한경제에서 차지하는 비중의 차원에서 논의가 전개됐다.

이런 논의들은 크게 세 가지 경향적 특징을 갖고 있다고 볼 수 있다. 첫째, 계획과 시장의 관계를 대립·갈등이나 공존 및 이중경제 차원에서 보는 연구이다. 두 번째는 시장에 대한 국가의 정책을 방임, 억압, 활용 등의 차원에서 설명하는 연구다. 마지막으로, 정치 및 사회 차원에서 시장이 통치나 사회규율에 미치는 영향을 보는 연구다. 기존 연구들을 관통하는 공통점은 계획과 시장, 국가와 시장이 이질적이고 대립하는 영역이나 실체로 간주한다는 점이다.

그러나 계획과 시장은 추상적인 이념형적 원형은 있으나, 다양한 현실태를 온전히 설명하지 못한다. 계획과 시장과 관련된 다양한 실재들(realities)은 이 둘이 명확하게 구분되지 않을 뿐만 아니라 이 둘이 다양하게 결합됨으로써 사실상 새로운 형태들이 가능하다는 것을 보여준다. 북한 시장 및 시장화에 관한 국내 논의들은 계획-시장, 국가-시장 사이의 동학(dynamics)을 경험적 차원에서 재개념화하기보다는 단순 비교하는 데 그치는 경우가 많다. 계획과 시장, 국가와 시장이 다양한 행위자를 통해 정치와 제도를 매개로 네트워크되는 과정은 상당히 동적인 활동이다. 지난 25년의 시장화 역사만

놓고 보아도 북한에서 계획과 시장, 국가와 시장이라는 이분법이 무색할 만큼 다양한 시장 네트워크와 장치를 통해 새로운 경제 메커니즘을 구축해 왔다. 이런 새로운 현실태, 새로운 결합태(figuration)를 발견하고 개념화하는 것이 중요하다. 위상학적(topological) 차원에서 본다면, 북한에서 계획과 시장, 국가와 시장은 더 이상 식별 가능한 어떤 영역으로 구분하기 힘들다. 주목해야 하는 것은 시장이 어떻게 다양한 행위자들의 사회-기술적 네트워크와 장치를 만들어 내는가, 그러한 결합태의 진화 과정을 추적하는 미시적 접근, 그리고 이것에 대한 새로운 개념화가 필요하다.

## (2) 북한 시장화에 대한 경험적 차원의 개념화

시장화(marketization)를 이해하기 위해서는 시장체제(market system)와 시장(market)의 개념을 경험적 차원에서 이해할 필요가 있다. 동서고금을 막론하고 현존했거나 현존하는 모든 사회에는 시장이 형성되고 그것을 이용한다. 과거 현존했던 사회주의체제에서도 시장교환 행위는 소박한 형태이지만 이루어졌고 장터(marketplace) 역시 존재했다. 북한에서도 역시 정권 수립 이후 현재까지 여러 이름과 형식으로 항상 시장이 존재해 왔다. 하지만 보통 이런 시장교환만으로 시장체제라고 하지는 않는다. 시장체제는 거래가 이루어지는 교환행위나 장소만을 의미하지 않는다. 시장체제는 한 사회의 구성원들과 제도, 그리고 사회적 관계가 시장교환으로 서로 관련을 맺고 상호 의존적인 체계를 형성하는 것을 의미한다.

다시 말해 사회 구성원 활동의 대부분을 특정한 방식으로 조직하고 조율하는 시장교환 방식이 일상화되어야만 시장체제라고 볼 수 있는 것이다. 그것은 단지 물건을 사고파는 교환행위만으로는 충분하지 않고 사람들 사이의 교환행위가 사회를 특정한 방식으로 조율



할 수 있어야만 한다. 즉 교환행위의 상호작용을 통해 사람들의 활동을 사회 전체적으로 조율하는 체계를 말한다.<sup>15)</sup> 이것은 법과 제도를 비롯해 교환행위를 매개하는 물리적이고 기술적인 것을 포함하는 사회기술적인 네트워크의 구축을 의미한다. 그런 측면에서 시장화는 단순히 교환행위가 이뤄지는 시장의 양적 팽창이나 존재 유무를 의미하기보다는 시장체제로의 진화를 의미한다고 볼 수 있다.

한편 시장체제와 계획경제의 관계 역시 이분법적 관점에서 벗어나 보다 경험적인 차원에서 이해할 필요가 있다. 일반적 통념은 계획경제가 국가에 의해 통제되는 경제이고 시장경제는 시장이라는 공간을 통해 자율적으로 움직인다는 것이다. 이 둘이 마치 뚜렷하게 구분되는 시스템으로 상호 이질적이며 서로 양립하거나 공존하기 힘들다는 생각을 한다. 그러나 경험적 차원에서 보면 이 둘의 구분은 모호하거나 분명하지 않다. 시장체제 역시 정부에 의해 통제되고 조정되며 정부 개입으로 점철되어 있는 것이 보통이다. 계획경제 역시 계획 수행의 불확실성으로 인해 그 불확실성을 메우는 기제로 시장적 조정 기제를 다양한 경제영역에서 활용해 왔다.

역사적 사례로 보면, 시장체제의 사회에서도 계획경제의 기제와 시장 기제, 국가 통제와 시장의 확장은 다양한 조합으로 작동하고 있다. 가령 국가 소유의 공기업, 국영기업이 시장에서 활동하는 경우를 들 수 있다. 국가 소유로서 국가의 통제를 받지만, 해당 기업은 생산과 투자의 결정을 정부의 계획보다는 시장의 수요에 따라 내린다. 국가계획조차도 시장의 수요와 상황에 반응한 결과인 것이다. 둘째, 국가 소유 기업이지만 필요한 자본을 시장을 통해 조달하는 경우도 있다. 국가는 자본을 공급하는 시장의 이해를 무시할 수 없을 뿐만 아니라 수익 창출의 측면에서 시장에 의존할 수밖에 없다.

---

15) 찰스 린드블롬 지음, 한상석 옮김, 『시장체제』 (서울: 후마니타스, 2009), pp. 14~15.

셋째, 다양한 요소시장이 국가계획과 시장에 영향을 받는 경우도 있다. 노동시장, 농산물시장, 재화와 서비스 시장, 중간재 시장, 자본 시장 등이 각기 국가계획과 시장에 따로 통제를 받는 경우이다. 가령 북한에서는 생산 시장과 서비스 시장은 국가계획과 시장 양쪽에 걸쳐, 노동시장과 자본시장은 시장에 의해 지배를 받는다.

북한에 있는 대부분의 공장·기업소와 각 생산단위들, 건설·서비스·노동·금융·운송 등은 이런 조합의 형태로 운영되고 있다. 중앙에서 관리하는 국영기업조차도 생산과 투자 결정, 자본 조달, 각종 요소 시장의 작동 메커니즘 등에서 계획과 시장의 구분이 모호한 경우가 많다. 그나마 계획과 시장을 구분할 수 있는 것은 국가가 기업에 대한 소유권을 공식적으로 가지고 있다는 측면과 중요 공장·기업소에 대한 거시적 계획이 그나마 부분적으로 작동한다는 데 있다고 볼 수 있다. 북한의 시장화 또는 시장체제로의 변화는 형식의 측면에서는 이런 혼재의 양상을 보이고 있지만, 국가와 시장관계의 측면에서 보면, 국가가 시장을 전략적으로 활용하는 것을 사실상 공식화했다고 볼 수 있고, 다른 한편으로 국가가 시장 의존적 경제운용을 할 수밖에 없는 상황이라고 볼 수 있다. 시장이 사회의 주요 관계를 조율하고 구성하는 기제로 일정 수준 체제화 되었다고 볼 수 있다. 결국 북한의 시장화는 사실상 시장체제로의 진입을 의미하며, 시장에 의한 국가의 잠식보다는 국가 운용과 시장체제가 일체화되는 과정이라고 볼 수 있다.

## 2. 체제전환국 시장화 사례 비교

시장경제란 경제 내 존재하는 다수의 자원이 시장을 통해 분배되는 경제를 의미한다. 즉, 가격이 시장의 수요와 공급에 의해 결정되는 체제인 것이다. 사회주의 국가들은 경제체제를 구축할 때, 체제의 발전 전략으로서 계획경제체제를 채택하였다. 기존의 발전된 자본주의 경제를 따라잡기(catching up)위해 중공업 우선의 성장 전략을 추진하였다. 중공업 우선 성장을 위해서는 경제 내 자원과 노동력을 특정 산업에 집중 투입해야 하기 때문에 경제 주체들의 자유로운 의사결정 대신 당과 국가의 경제 조직이 경제 목표와 방법을 결정하고 경제 관료들에 의해 집행이 이루어지는 관료적 조정방식<sup>16)</sup>을 경제운영 메커니즘으로 선택하였다. 사회주의 경제체제에 있어서 시장은 궁극적으로 소멸될 경제공간이었다.

그러나 현실 사회주의 국가들은 발전 전략을 추진하는 과정에서 경공업 부문은 상대적으로 낙후되어 개별 경제 주체들의 소비는 억제될 수밖에 없었다. 게다가 부문 간 불균형 발전이 경제발전으로 이어지기 위해서는 산업 간 연관효과가 발생해야 하는데, 특정 산업의 집중 육성은 이러한 연관효과를 낳지 못한다. 이에 따라 경제구조의 비효율성은 심화되고 계획과 현실 사이에는 심각한 괴리가 발생하게 된다. 현실 경제의 저발전이 심화되면서 개별 경제 주체들은 제한된 범위에서 생계유지를 위한 경제활동으로 계획 외 경제활동을 선택하게 된다. 계획 부문에서 획득할 수 없는 재화와 서비스를 시장을 통해 확보하고자 하는 것이다. 사회주의 국가에서 시장을 억제하고자

---

16) 시장의 자원배분 역할을 지양하고 이 역할을 계획으로 대체하고자 했던 사회주의 국가에서는 계획을 입안하고 집행하는 관료들이 행정·명령을 통해 경제를 운영하였다. 관료적 조정은 수직적 위계에 의거한 정치경제적 지배방식을 의미한다. János Kornai, *Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 33~45.

했음에도 현실에서는 시장이 존재하지 않았던 시기는 거의 없었다.

계획경제체제로 경제를 발전시키고 인민의 경제적 요구를 충족시켜 주지 못한다는 점이 현실화되면서 당은 체제 유지를 위해서라도 경제발전전략을 수정하는 개혁을 선택하게 된다. 개혁의 방향은 생산 주체들의 자율성을 일정한 수준에서 허용하고 의사결정의 비효율성을 줄이기 위한 분권화를 시행하는 것으로 나타난다. 이는 경제의 조정방식으로 시장이 다시 등장할 수 있는 조건이 강화되는 것을 의미한다. 시장에 대한 각 국가들의 대응은 자신들이 처한 정치적·경제적 조건에 따라 상이하게 나타났다.

시장화 현상에 대한 사례 분석은 북한경제에서 나타나고 있는 시장화 및 이와 관련한 현상을 분석하는 데 시사점을 줄 수 있다. 본 장에서는 사회주의 국가에서 시장화가 진행되는 양상과 이에 대한 정부의 정책적 대응을 통해 기존의 사회주의 경제구조에 시장화 현상이 미치는 영향을 분석하고자 한다. 본 장에서는 중국과 베트남의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

중국과 베트남의 경우, 사회주의 경제체제를 유지하던 시기에 시장에 대한 인식과 시장화 현상에 대한 정책적 대응에 있어서 북한과 유사한 측면이 있기에 두 국가의 시장에 대한 국가의 정책적 대응과정을 살펴볼 필요가 있다. 한편으로는 각 국가가 처한 상황이 다르기 때문에 중국과 베트남의 경로도 차이점이 존재하며 경제적 성과도 다르게 나타나고 있다. 북한 또한 향후 시장경제에 대한 구체적인 정책 및 조치는 북한경제 상황에 맞게 이루어질 것이다.

다만, 위 국가들은 현재 전면적인 경제 개혁·개방을 선택하였기 때문에 현재 북한의 경제와 시장화 조건과는 상이한 측면이 있다. 이런 측면에서 각 국가들의 사회주의 경제 수립 시기부터 개혁·개방 초기 시기까지로 한정하여 살펴보고자 한다.

## 가. 중국의 경제개혁: 시장의 통제와 확대

### (1) 사회주의 경제 제도 건설 시기: 축소 및 억제기(1949~1957년)

중화인민공화국을 선포한 1949년, 중국공산당은 정치적으로는 사회주의 노선을 선포하였으나 경제적으로는 길었던 전쟁이 가져온 폐허 상태를 복구하고 사회주의 경제체제를 수립하기 위한 출발점에서 있었다. 이 시기(1949~1952년) 중국공산당은 신민주주의 개혁을 통해 사회주의 사회 건설을 추진하였다. 1949년 10월 중화인민공화국 수립을 선포한 중국은 사회주의 경제체제를 확립하기 위한 작업에 본격적으로 착수하였다. 경제 부문에서 붕괴된 기반 시설을 복구하고 경제발전의 기반을 마련하고 사회주의 산업화를 건설하고자 하였다. 관료자본을 몰수하여 사회주의 산업화를 추진하였고, 농촌 분야에서는 토지 개혁을 통해 소작인들에게 토지를 분배하였다. 그 결과, 중국공산당은 경제의 주요 부문을 통제할 수 있게 되었고, 높은 경제적 성과를 달성할 수 있었다.

신민주주의 개혁의 성과를 바탕으로 본격적으로 사회주의 경제의 건설을 추진하기 시작한다. 1953~1957년의 기간 동안 제1차 5개년 계획을 실시하고, 이 과정에서 계획경제체제를 완성하였다. 구체적으로는, 사회주의 3대 개조(三大改造)를 완성하고 중공업 우선 발전 전략을 통한 사회주의 공업국가 건설, 농업의 사회주의적 개조를 실시하여 사회주의적 소유를 확립하고 중앙집권적 사회주의 경제로의 전환을 달성하고자 하였다. 특히, 이 시기 중국 정부는 기존의 사적 부문에서 경제활동을 하던 노동력을 국영기업과 협동단체로 이동시킴으로써 사적 경제 부문을 축소시켜 나갔다. 그 결과, 국민소득에서 사적경제가 차지하는 비중은 1953년 79%에서 1957년 7%로 대폭 하락하였다.<sup>17)</sup> 생산 부문에서는 국유기업이 65%, 공사합영기업이

35%를 차지하였고, 생산합작사 건설을 통한 농업협동화 추진 결과 1956년 말에는 전체 농가의 약 96%가 참여하게 되었다.<sup>18)</sup>

## (2) 대약진 운동의 전개와 실패, 그리고 시장의 부분적 허용 (1958~1965년)

1958년 5월에 개최된 중국공산당 제8기 2차 회의에서 당의 노선으로 사회주의 건설총노선, 대약진 운동, 인민공사 운동을 골자로 하는 ‘삼면홍기(三面紅旗)’가 채택되면서 경제건설노선으로 대약진 운동이 결정되었다. 대약진 운동의 목표는 중국적 특색을 가진 사회주의 건설을 통해 생산력의 비약적인 발전을 이룩하고 사회주의 건설을 가속화한다는 것이다. 이 운동은 공업과 건설 분야에 대중들의 자발적 참여를 통해 근대화를 실현하고, 농업 부문에서는 인민공사 운동을 통해 농업 부문의 사회주의적 개조를 강화하고 생산성을 제고시키고자 하였다. 행정기능과 생산기능을 병행하는 인민공사를 전국적으로 각 향마다 1개씩 설치하고 사실상의 지방정부 역할을 수행하도록 하였다. 그 결과, 1958년 전국적으로 인민공사 설립 운동을 완료하고 이에 따라 모든 토지는 공유하고 매매를 금지하는 공유제를 기반으로 농촌 사회를 개조하였다.

중국공산당은 대약진 운동을 통해 단기간에 주요 생산물의 생산을 2배 이상으로 증가시키는 것을 목표로 추진하였으나 실패로 돌아간다. 공업 부문에 대한 무리한 동원에 따른 농업노동력의 부족은 생산성 저하를 야기하였고, 자연재해까지 겹치면서 발생한 식량위

---

17) Xin Ren, “The Second Economy in Socialist China,” in *The Second Economy under Marxist States*, ed. Maria Los (London: Palgrave Macmillan, 1990), p. 143.

18) 이종수·김재홍, “대약진 운동기 중국의 토지운영체계에 관한 연구,” 『농업과학연구』, 제31권 2호 (2004), p. 167.

기는 농촌사회에 심각한 기근을 발생시켰다. 농촌사회의 위기는 공업부문으로 이어져, 계획은 달성되지 못하였고 경제 상황은 오히려 악화되었다. 계획의 실패는 자연재해와 중소분쟁에 따른 소련 기술진의 철수 및 원조 중단과 같은 외부적 요인도 작용한 결과이지만, 근본적 원인은 당시 중국 경제 상황에서 감당할 수 없는 수준의 급진적 경제정책을 추진한 데 있었다. 즉, 규모화와 공유화는 객관적 조건과 생산성 증대를 위한 유인체계를 고려하지 않고 대규모 노동력 동원과 사회주의 중국 건설이라는 심리적 유인에 기댄 낙관론이 낳은 결과였던 것이다.

대약진 운동에 따른 정책 실패가 명약관화해지면서 1961년 1월 중국공산당 제8기 대회의 9차 중앙위원회 전체회의(9중전회)에서 조정정책을 공식적으로 채택하였다. 대약진 운동의 실패를 책임지고 일선에서 물러난 마오쩌둥을 대신하여 행정권을 장악한 류사오치를 비롯한 실용주의자들은 ‘팔자방침’을 내걸고 경제 부문에 여러 조정정책들을 도입하였다. 기존의 급진적인 경제정책을 부분적으로 수정하여, 개별 경제 주체들의 생산의지를 높일 수 있는 정책들을 도입하기 시작하였다. 대약진 시기에 실패한 경제정책을 반면교사 삼아 과도한 집체화를 축소하고 시장경제적 요소들을 다시 도입하여 경제적 효율성을 제고하고자 하였다. 농업 부문에서는 ‘삼급소유제’를 실시하여 협동화의 규모를 축소하였고, 공업 부문에서도 기본 건설규모를 축소하고 소비재 공업의 발전과 자립적 기술체계를 확립하기 위한 정책들을 실시하였다.

이 시기 시장에 대한 중국 당국의 시각은 이전과 다소 달라진다. 계획 부문에서 생산된 생산물만으로는 수요를 충족할 수 없다는 것이 자명해지면서 1960년대 초부터 시장을 다시 도입한 것이다. 이에 따라, 중국 경제도 다소 활성화되는 양상을 보인다. 가재도구와 저

금 및 신용은 가계 소유로 인정하였고, 사적 부업도 협동농장에서의 노동을 우선하지 않는 선에서 허용하고 사적 생산물에 한해서 자유 시장에서의 거래도 허용되었다. 다만, 자유 시장에서는 중국 당국이 허용한 품목에 한해서만 거래할 수 있었고, 거래 가격 또한 상한선과 하한선을 두어 통제되었다. 이러한 부분적 허용에서도, 1961년 9월 40,000개의 시장이 농촌을 중심으로 형성되었고, 해당 지역 생산량의 25%가 시장에서 거래되었다.<sup>19)</sup>

1965년에 이르러 중국은 조정정책을 통해 대약진 시기의 경제 실패를 딛고 비교적 높은 성장을 달성한다. 경제발전의 측면에서는 성장세로 돌아섰지만 당내 권력투쟁과 경제발전전략을 둘러싼 노선 대립은 지속되었고, 불안정한 정치적 상황에서 안정적인 경제정책을 실시하기는 어려웠기 때문에 경제를 둘러싼 불확실성은 상존하고 있었다. 이러한 상황 속에서 조정기를 끝낸 중국 정부는 1966년부터 제3차 5개년 계획을 착수한다.

### (3) 문화대혁명 시기, 시장에 대한 통제 강화(1966~1978년)

류사오치와 등샤오핑 등이 주도한 제3차 5개년 계획은 조정정책의 연장선으로 실용주의적 노선을 고수하였는데, 이는 당내 반발을 불러일으켜 문화대혁명을 촉발시키는 하나의 원인이 되었다. 문화대혁명을 주도한 세력은 계속혁명론에 입각하여, 류사오치 등에 대해 사회주의 과도기에도 지속되어야 하는 계급투쟁의 임무를 방기하고 자본주의적 요소들을 부활시키는 오류를 범했다고 비판한다. 마오쩌둥의 직간접적인 비호 하에 문화대혁명을 주도한 4인방은 사상 이념을 통한 대중 동원, 평균주의의 부활, 사상혁명과 계급투쟁

---

19) W. Kraus, *Economic Development and Social Change in the People's Republic of China* (New York: Springer-Verlag, 1982), p. 135.



을 통한 생산 증대를 추진해야 한다고 주장한다. 이 과정에서 기존 공산당 지도부는 반당(反黨)·반사회주의·반마오쩌둥 비밀 조직으로 매도되었고, 주축 세력들은 자본주의의 주구로 지목되어 체포되거나 추방, 하방(下放)되었다. 문화대혁명의 주력군을 자임했던 홍위병들은 사구(四舊)<sup>20</sup>를 타파하고 사료분자(지주, 부자, 반혁명분자, 악질)를 처단한다는 명분으로 학살 및 약탈 행위를 전개하면서 중국은 사실상 무정부 상태로 접어들었다. 문화대혁명 기간 동안 하방된 지식인 40만여 명을 포함하여 엄청난 수가 희생되었다.

문화대혁명으로 중국 경제는 또다시 침체하였고, 경제적 혼란과 불균형이 심화되는 결과를 낳았다. 도시와 공업 부문에서는 원자재 및 전력 부족으로 생산이 하락하였고, 교통과 운수 부문도 황폐화되었다. 농업 부문에서는 소토지를 인민공사에 반환해야 했으며 자유시장은 폐쇄되었다. 모든 형태의 개인적 경제활동은 반혁명적 행위로 간주되었다. 사적 경제활동은 자본주의의 첩병이자 공산혁명의 적으로 비난의 대상이 되었고, 개인기업들은 이윤과 시설을 국가에 반납해야 했다.

문화대혁명으로 제3차 5개년 계획은 사실상 무력화되었으며, 사상 이념의 강화를 통한 경제 운영 방식은 중국 경제를 다시 한 번 심각한 상황으로 몰아넣었다. 정치적 혼란과 경제정책의 불확실성은 경제발전의 저해로 직결되었다. 이 시기 농촌 지역을 중심으로 발전한 오소기업(五小企業)<sup>21</sup>과 사대기업(社隊企業)<sup>22</sup>이 그나마 중국경제를 지탱하였다.

20) 네 가지 낡은 것, 낡은 사상, 문화, 풍속, 습관을 의미한다.

21) 지방행정단위를 중심으로 소규모 철강과 화학 비료, 시멘트 석탄, 기계 공업을 농촌에 건설하여 농업을 지원하고 농촌의 기계화를 가속화시키고자 하였다.

22) 인민공사에 소속된 소규모 공장으로 자력갱생과 농촌공업이 강조되었던 문화대혁명 시기 동안 꾸준히 증가하였다.

문화대혁명의 거센 물결이 조금씩 사그라들면서 중국 경제는 다시 한 번 변화의 방향을 모색하였다. 문화대혁명 시기 숙청되었던 개혁파의 일부가 복권되면서 과거 조정정책을 고려하여 수립한 1971년 제4차 5개년 계획을 추진하였다. 이 시기 경제 상황은 다소 호전되었지만 여전히 문화대혁명의 주축 세력들이 당내 권력의 핵심을 차지하고 있던 상황에서는 안정적인 경제발전을 기대하기는 어려운 상황이었다. 1975년에 새로운 발전 계획으로 농업, 공업, 국방, 과학기술 부문을 현대화하여 선진경제체제를 갖추겠다는 ‘4대 현대화’를 제시하고, 이를 토대로 국민경제발전 10개년 계획(1976~1985년)을 추진하였다.

그러나 마오쩌둥, 그리고 저우언라이의 사망 이후 권력을 승계한 화궈핑에 의해 지속된 10개년 계획은 비현실적 목표와 불균형발전 전략이라는 근본적 한계를 드러내면서 1978년 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의에서 사실상 포기되었다.

#### (4) 경제개혁의 시대, 시장의 도입(1979~1989년)

문화대혁명에서 숙청된 개혁파들이 복권되고 1978년 12월에 개최된 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의를 통해 당의 주도권을 장악하면서 본격적인 경제 개혁·개방정책이 추진되었다. 정권을 잡은 덩샤오핑은 당이 추구해야 할 최우선 과제로 경제발전과 4개 현대화를 제시하였다. 지난 30여 년간 지속된 중공업 우선의 불균형 발전노선을 균형발전노선으로 전환하며 안정적이고 지속적인 경제 성장을 추진하기로 한 것이다. 구체적으로, 중국 경제는 원바오-샤오강-따통<sup>23)</sup>이라는 3단계 발전전략을 통해 21세기 중엽까지 완전

23) 원바오는 발전전략의 1단계로 1980년부터 1990년까지 GNP 2배 증대를 통해 인민들의 기본적인 의식주 문제를 해결하는 낮은 수준의 발전을, 샤오강은 2단계로 또다시

한 현대화를 달성할 것을 제시하였다.

중국공산당이 제시한 개혁 정책은 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 경제개혁의 주요 내용으로는 공공소유제의 분권화, 생산의 계획부터 판매에 이르는 전 과정에서 관련 생산주체들에게 자율권 확대 부여, 생산물에 대한 다양한 형태의 소유권 허용 및 다양한 형태의 기업 활동 허용 등을 들 수 있다. 경제개혁은 단계적으로 이루어져, 1단계에서는 개혁의 시작 단계로서 농촌을 중심으로 진행하였고 2단계에서는 개혁의 확대 단계로 도시를 중심으로 개혁 정책을 실시하였다.

1단계 개혁의 시기(1978~1984년)에는 계획경제를 위주로 시장을 보완적으로 활용하면서 농촌을 중심으로 개혁을 추진하였다. 농가 경영청부책임제를 도입하여 농가별로 임대받은 토지에서 생산한 생산물을 초과 생산물에 한해 처분권을 농민에게 양도하였고, 인민공사는 해체과정을 거쳐 1984년에 공식적으로 해체되었다. 토지 소유권은 전인민소유제가 유지되지만 점유권과 경작권은 개별 농가에게 분할하였고, 농업노동자들의 고용과 이농도 허용되었다. 이에 따라 농촌의 자유 시장은 확대되었고, 생산량과 농가 소득 수준은 빠르게 상승하였다. 도시 지역에서는 상업 및 서비스 부문에서 개인 자영업이 활성화되었다. 국유기업에 대해서는 ‘방권양리(放權讓利)’와 이윤유보제 기반으로 정부 관료가 국유기업에 행사하던 권한의 일부를 기업 관리자에게 이양하여 경영권을 확대하였다.

중국 정부는 시장을 본격적으로 수용하고 점진적으로 확대시키고자 하였으나 1980년대 시장은 빠르게 확산되었다. 소비재의 경우 정부 기관에 의해 통일적으로 배분되는 품목수가 1980년 188개에서 1986년

---

GNP를 2배로 증가시켜 중간 수준의 경제생활을 보장할 수 있는 수준으로 발전하는 단계를, 마지막 파동은 전면적인 경제 현대화가 실현되어 선진국 수준의 경제 및 복지수준을 달성하는 단계를 의미한다.

에 22개로 감소하였으며, 1987년에는 생산단위가 소비주체들에게 직접 판매하는 소비재의 비중이 50%를 상회하였다. 1979년에 생산재 교류를 위한 생산재 시장이 설립되었고, 1984년에는 물자교역센터가 설립되어 전국적으로 빠르게 확대되었다. 이러한 결과는 중국 정부가 시장 부문을 전면적으로 허용함과 동시에 그와 관련한 제도적 정비 및 적극적인 시장수용 정책을 실시한 결과라 할 수 있다.<sup>24)</sup>

2단계 개혁의 시기(1984~1988년)에는 계획 있는 상품경제를 실현하여 시장 메커니즘을 확대, 적용하고 도시 부문으로 개혁을 확산시켰다. 1984년에 채택된 <중국공산당 중앙의 경제체제개혁에 관한 결정>에서 중국공산당은 사회주의의 근본 임무로 “생산력 발전으로 사회주의 경제를 공유제를 기초로 한 계획성 있는 상품경제로 추진하는 것”으로 규정하고 전면적인 개혁 정책을 실시할 것을 천명하였다. 계획적 상품경제론에 입각하여 상품경제의 발달 및 시장과 계획의 결합을 통해 중국 경제를 활성화시키는 것을 목표로 제시하고, 국영기업을 비롯한 도시의 경제관리 체계를 전면적으로 개혁하고자 하였다. 이중가격제를 통해 협의가격과 시장가격의 적용 비중을 점진적으로 높여 나갔다. 경영청부책임제를 도입하여 국영기업은 계획 외 생산량에 대한 처분권을 허용하는 등 경영 책임자에게 경영권을 더 많이 부여하였다. 가족 또는 8인 미만의 노동자를 고용하여 각종 공업과 상업 및 서비스업에 종사하는 소규모 개인기업을 의미하는 개체기업과 자산을 보유한 개인이 8인 이상의 노동자를 고용하여 영리활동에 종사하는 사영기업이 공식적으로 출현하면서 이들의 경제활동 기반인 시장 부문도 확대되었다. 이 외에도 거시 부문과 대외경제 부문 등 경제 전반에 걸친 광범위한 개혁이 추진되었다.

---

24) 시장기구를 확대하기 위한 중국의 대표적인 정책으로 (1) 국가 계획 대상 품목의 축소 (2) 기업들의 직접 판매 장려 (3) 국정가격 적용 품목 감소 (4) 시장거래 확대에 필요한 유통망 확충 등을 들 수 있다.

## (5) 사회주의 시장경제론 제기, 시장의 전면적 수용(1989년~)

이전 시기에 진행된 10여 년간 개혁 과정에서는 여러 문제들이 발생하였다. 경제적 측면에서는 경기 과열, 통화 팽창과 물가 상승 등이 나타나서 거시경제적으로 불안정한 상황이 나타났고, 정치적으로는 1989년 톈안먼 사건이 발생하였다. 이러한 상황에서 중국 정부는 경제를 안정화시키고 정치적 혼란이 확산되지 않도록 안정화 정책을 추진하면서 한편으로는 개혁 정책을 지속적으로 추진하였다. 먼저 긴축정책을 통해 인플레이션을 진정시켰고, 정치적으로는 사회주의 및 공산당 지배 원칙을 천명하여 안정을 꾀하면서, 가격개혁은 지속하여 대부분의 상품 거래는 시장 가격이 적용되었으며, 도시에서는 식량배급제도가 폐지되었다. 1988년 헌법 개정을 통해 사영 기업은 공식화되었고 본격적으로 발전하기 시작하였다.

1991년 3월 전국인민대표대회 제4차 회의에서 중국공산당은 제8차 5개년 계획과 국민경제 및 사회발전 10개년 계획을 동시에 채택하였다. 1992년 덩샤오핑은 남순강화에서 “사회주의에도 시장은 있으며, 계획과 시장은 모두 경제 수단이므로 계획이 더 많으나 시장이 더 많으냐는 사회주의와 자본주의를 구별하는 기본적인 기준이 아니다”라는 말로 ‘사회주의 시장경제론’을 제기하였고, 같은 해 10월에 열린 중국공산당 제14차 전당 대회에서 공식 노선으로 채택되었다. 이를 통해 중국은 공유제를 완화하고 국가의 통제를 완화하고 개혁·개방을 가속화할 수 있는 이론적 기반을 갖추게 되었다.

〈표 II-1〉 중국 경제의 개혁정책: 시장 관련 정책을 중심으로

시기	기본 방침	주요 내용
1979~ 1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획경제를 기본으로 시장 조절을 보완적 기제로 사용</li> <li>농촌 중심의 개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 부문 중심으로 개혁추진: 분권화, 자율화</li> <li>도시 및 기업 부문에서는 제한적으로 개혁 조치 시행</li> <li>가격, 재정, 금융, 대외 부문에 대한 부분적 개혁·개방 적용</li> </ul>
1984~ 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획있는 상품 경제</li> <li>개혁의 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 부문에서의 개혁성과를 토대로 전 지역, 경제 전 부문으로 개혁 확대</li> </ul>
1989~ 1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획경제와 시장 경제의 유기적 결합</li> <li>개혁의 속도 조절</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개혁에 따른 경기 과열 및 거시 경제 지표 악화에 따른 조절 정책 실시</li> <li>텐안먼 사건 이후 중앙집권화 재강화 정책 실시</li> </ul>
1992~ 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회주의 시장경제론의 정립 및 적용</li> <li>개혁의 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제 이념으로 사회주의 시장경제체제 채택</li> <li>개혁·개방의 이론적 정립 및 심화</li> </ul>

자료: 조준현, 『중국의 경제발전과 21세기 발전전략』 (부산: 부산대학교 출판부, 2003), p. 67.

#### 나. 베트남의 경제개혁: 경제위기와 시장의 수용<sup>25)</sup>

지난 50년 동안 베트남의 경제발전 경로는 중요한 정치적 또는 경제적 변화를 중심으로 세 기간으로 나눌 수 있다. 먼저 전시 경제 기간으로 1945~1975년이다. 1976~1985년은 거시 경제 차원에서 위기가 발생한 시기이다. 마지막 기간은 1986년부터 1990년대로 베트남 정부가 본격적으로 경제개혁과 개방 정책을 추진하는 기간이다.

1975년은 베트남의 현대 개발 역사에서 중요한 역사적인 이정표가 되는 시기이다. 거의 100여 년의 외국 점령과 20년간의 분단, 그리고 내전 끝에 통일이 이루어진 해이다. 1975년부터 베트남 정부는 본격적인 사회주의체제를 건설할 수 있게 되었다. 통일 후 베트남

25) Charles Harvie and Tran Van Hoa, *Vietnam's Reforms and Economic Growth* (London: Palgrave Macmillan, 1997), pp. 29~59; Keith Griffin, *Economic Reform in Vietnam* (London: Palgrave Macmillan, 1998), pp. 37~57.

정부는 구소련 및 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 계획경제체제를 수립하고자 하였다. 그러나 이후 10년 동안 베트남 경제는 심각한 거시 경제적 위기를 겪는다. 1980년대 베트남 정부는 경제의 심각한 위기, 사회주의 국가들의 개혁과 이웃 아시아 국가들의 빠른 경제 성장 등과 같은 대내외적 상황을 보면서 경제를 본격적으로 변화시켜 나가하고자 하였다. 1986년 이후 베트남 정부는 경제 전반에 걸쳐 개혁 정책을 실시하였고, 이는 빠른 경제 개선 및 발전으로 이어졌다. 1989년 이후 개혁이 가속화되면서 베트남 경제는 시장 경제로 나아갔다.

1975년의 통일부터 1991년까지의 개혁 과정의 진화에 초점을 맞추어 베트남 경제 상황과 정책의 변화, 특히 시장적 요소에 대한 정부의 대응을 중심으로 세 기간으로 나누어 개관한다. 1975~1985년의 기간 동안 발생한 거시 경제 위기에 대해 베트남 정부는 1975년 이전의 사회주의권과 북베트남 전체에서 실행된 사회주의 중심 계획 모델을 구현하여 타개하고자 시도했다. 이에 따라 이 시기 개발 전략은 사회주의 경제 노선을 토대로 한 5개년 계획과 같은 계획경제체제를 기반으로 수립되었다.

그러나 1980년대 중반까지 곡물 생산은 감소하였고 물가는 상승하는 등 경제 상황은 오히려 더 악화되었다. 이후 베트남 정부는 1986년 12월 베트남 공산당 제6차 당 대회에서 도이머이(Doi Moi) 정책을 발표했다. 이는 국가의 경제발전 방식에 대한 당의 인식이 변화하였다는 것을 의미한다. 즉 베트남 노동당은 장기적으로 사회주의 건설을 계속 추구하면서도 소규모에서 대규모 사회주의 생산으로 이동하기 위해서는 상품경제의 발전을 우선 추진해야 한다고 인식했다. 이 노선은 1986년부터 현재까지 전체 경제에서 혁신 과정의 기반이 되었다. 베트남의 개혁 프로그램은 대개 1986년 12월에

여섯 번째 당 대회와 도이머이 정책의 채택으로 시작된 것으로 여겨 지지만, 베트남 정부는 1970년대 후반부터 경제 상황을 타개하기 위한 개선 조치들을 시도했다는 점을 고려하면 점진적인 개혁을 진행 했다고 볼 수 있다.

그러나 시장 경제를 향한 포괄적인 경제정책은 1989년 이후에 본격적으로 시작되었다. 악화된 외부 환경 하에서 가격 정책, 외부 부문, 농업, 재정 정책, 국유 기업 부문, 금융 부문 및 노동시장과 관련하여 구체적인 개혁을 실시했다. 이러한 변화는 경제 성장으로 이어졌다. 1989년과 1995년 사이에 베트남의 실질 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)은 연평균 7.7%로 증가하였고, 인플레이션은 관리 가능한 수준으로 떨어졌다. 1989년의 무역 자유화, 환율의 통일과 평가 절하로 수출 부문은 급격히 증가했으며 이후 평균 21% 이상의 성장률을 보였다. 이와 함께 재산권과 상업 거래를 위한 법적 구조의 확립은 시장 경제의 기본 토대가 되어 경제가 더 강력하게 성장할 수 있는 발판이 되었다.

### (1) 독립과 분단, 통일 이전 베트남: 1945~1975년

20세기 초반까지 프랑스의 식민 지배를 받았던 베트남은 1954년 이 되어서야 독립하였으나, 이와 함께 두 개의 주권 국가로 갈라졌다. 이후 20년 동안 북베트남과 남베트남은 상이한 정치·경제체제를 수립하였다. 남베트남은 자본주의 시장경제체제를, 북베트남은 사회주의계획경제를 선택하였다.

계획경제체제를 선택한 북베트남은 재건계획(1955~1957년)과 사회주의 변혁단계(1958~1960년)를 거쳐 1961년에 제1차 5개년 계획(1961~1965년)을 수립하였다. 중공업 우선 발전 전략을 추진했던 북베트남은 제1차 5개년 계획 기간(1961~1965년) 동안 섬유, 의류,



전기 제품 등과 같은 소비재 및 생활 용품을 생산하는 경공업 분야에 대한 투자는 낮았다. 경제발전전략을 추진하는 데 필요한 각종 재원은 주로 소련과 중국 등 사회주의 국가들의 대외 원조에 의존해야 했다. 특히 대부분의 자본재를 소련으로부터 공급받아야 했다.

1964년 퉁킹만 사건을 조작하여 침공의 빌미로 삼은 미국의 주도로 제2차 인도차이나 전쟁이 발발하였고, 1968년 구정(Tet) 공세를 성공적으로 이끈 북베트남은 미국과의 평화 교섭을 시작하였다. 우여곡절 끝에 1975년 4월 사이공의 베트남공화국은 붕괴하였고 1976년 7월 통일선거를 거쳐 베트남사회주의공화국이 출범하였다. 그러나 오랜 식민지배와 전쟁으로 국토 전역에서 공업시설과 인프라는 붕괴되었고, 인구의 70%가 농업에 종사하고 있었다.

전쟁 기간 동안 전시 경제로 재편하면서 군사 목적을 위해 자원을 집중하였고, 북베트남의 경우 사회주의권 국가에 대한 의존도가 심화될 수밖에 없었다. 반면에 미국의 전폭적인 지원을 등에 업은 남베트남의 경제는 자본주의의 길을 걸었다. 남베트남 지역도 1954~1975년 기간에 전시 경제를 경험했지만, 미국 등 동맹국의 지원으로 인해 북베트남에 비해 훨씬 발전된 기반 시설을 갖췄다. 남베트남에서는 제조, 건설 및 소비재 부문이 발전하였고, 농업 생산 기반을 현대화했다. 남베트남에서 전쟁 기간 동안 경제를 지탱할 수 있었던 것은 민간 경제 부문에서의 경제활동 때문이었다. 경공업 제품을 생산하는 중소기업의 생산 활동이 지속되었고, 대외무역도 지속되었다. 그러나 남베트남 경제 또한 미국으로부터의 대외 원조가 없었다면 지탱될 수 없었다는 점에서 높은 대외의존도를 보이고 있었다.

## (2) 거시경제적 위기: 1976~1985년

### (가) 제2차 5개년 계획: 1976~1980년

1975년은 베트남의 현대 경제발전 역사에서 중요한 역사적인 이정표가 되는 해이다. 전쟁과 분단의 기간 후에 통일된 베트남은 사회주의 마르크스-레닌주의 이데올로기를 통치 이념으로 선택하였다. 통일된 국가는 지도력의 헌신 속에서 사회주의적인 길을 추구하였다. 베트남 정부가 직면한 첫 과제는 남부 지역의 자본주의 경제 체제를 사회주의 경제체제로 전환시켜 베트남 전체를 사회주의 경제로 통일하는 것이었다. 남부 지역의 사회주의적 개조의 핵심은 소유권의 전환이었다. 기존의 민간 부문을 국유화 또는 협동화를 통해 사회주의적 생산 관계로 전환시켜야 했다. 1976~1985년의 기간 동안 베트남 정부가 추진한 핵심적인 경제정책은 협동화 정책이었다. 문제는 이를 완수하는 시기와 속도였다.

#### 1) 경제의 점진적 통일과 사회주의 변혁

베트남 정부는 정치적 통일 이후 경제 통합 문제에 대해서는 점진적으로 접근하였다. 북부 지역이 중앙 계획경제로 사회주의 건설을 계속하는 동안, 남부 지역은 후기 자본주의 사회로의 단계적 전환을 목표로 기존 자본주의 경제구조를 점진적으로 변화시키고자 하였다.<sup>26)</sup> 이러한 점진적인 접근법은 경제 회복과 발전을 위한 경제 역

26) 이는 1975년 11월 14일에 열린 통일에 관한 정치 협의회(the Political Consultative Congress on National Reunification)에서 발표한 Truong Chinh(CPV 사무 총장)의 보고서 내용에서 잘 드러난다. 그는 남베트남 경제에 대해, “두 영역 사이의 경제적 사회적 차이를 단계적으로 맞추기 위해 남부 지역은 사적 및 자본주의 경제를 국가에 이익이 되는 사업 활동으로 발전시켜야 한다. 자본주의적 민간 산업과 상업, 농업, 수공업 및 소규모 교역을 사회주의 노선에 따라 변화시켜 경제 부문을 국영과 집단 관리나 정부가 민간이 공동 관리하는 방식으로 구성해야 한다”고 밝혔다. Tan Teng Lang, “Economic Debates in Vietnam: Issues and Problems in Reconstruction and Development (1975–84),” *Research Notes and Discussion*

량을 동원하기 위한 새로운 체제로, 핵심은 자본가들의 협력을 이끌어 내는 것이었다. 이러한 선택은 남부 지역의 체제 전환에 따른 충격을 최소화하고 국제사회로부터 다양한 지원을 이끌어 내어 경제 내 부족한 자금을 확보하고자 위함이었다. 다른 한편으로 북부 지역에서는 기존의 계획경제를 강화시켜 나갔다. 1976~1980년 동안 국가의 경제발전을 위한 제2차 5개년 계획에서는 국가 전체를 대상으로 사회주의 변혁 및 건설의 7가지 전략 과제를 제시하였다.<sup>27)</sup>

이 기간 경제체제 통합의 점진적인 접근법으로 ‘남부 지역의 기초적인 사회주의 변혁’을 목표로 제시하였다. 제2차 경제 개발 계획을 시행함에 있어 베트남 정부는 여러 가지 사항을 고려하였다. 첫째, 계획수행 과정에서 필요한 자금을 확보하기 위해서는 사회주의 국가뿐만 아니라 서방 및 국제 기구로부터의 대출 및 원조가 필요하다는 점이었다. 둘째, 농업의 발전을 통해 식량 자급을 보장하고 나아가 수출까지 이루어질 수 있도록 증가시켜야 했다. 이러한 측면에서 베트남 정부는 두 종류의 프로그램을 시행하였다. 먼저, 실향민 농민들에게 고향으로 돌아갈 것을 권고하였고 농촌 지역에 실업자들이 재정착할 수 있도록 떼이응우옌(Tay Nguyen)에 새로운 경제 구역을 조성하였다. 재정착 정책은 호치민시와 하노이시 같은 대도시로의 인구 유입을 막기 위한 조치이기도 했다. 이 프로그램의 결과로 1976년과 1980년 사이에 식량 작물을 위한 재배 면적이 777,000 헥타르로 증가했으며 이 중 23만 헥타르에는 쌀을 심었고 나머지 지

---

*Paper*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, no. 55 (1985), p. 12.

27) 핵심내용은 다음과 같다. (1) 식량 공급과 생활수준의 개선, 그리고 산업화에 필요한 자본 축적을 위한 농업의 빠른 발전. (2) 중공업의 발전에 중점을 두되, 농업과 관련된 중공업 분야를 최우선적으로 발전시킴. (3) 노동력의 조직과 관리를 통해 사회 노동력 활용. 특히 각 지역은 농업을 기본적인 경제 단위로 조직, (4) 남부 지역의 기초적인 사회주의로 변혁. (5) 농업 및 경공업 제품 생산을 통한 수출 증대 (6) 교육 및 기술 교육의 혁신. (7) 전체 국가를 대상으로 새로운 경제 관리 시스템 구축.

역에는 2차 작물을 심었다. 셋째, 정부는 소비재 생산 및 자금 확보를 위해 민간 부문의 생산성을 활용하고자 했다. 이와 관련하여 정부는 남부 자본주의 기업들의 지속적인 운영을 보장하는 등 기존 자본가 계급에 대한 타협과 관용의 태도를 보였다. 이를 토대로 계획 기간 동안 사회총생산물의 성장률 13~14%, 농업성장률 8~10%, 총공업 생산 성장률 16~18% 달성을 목표로 제시하였다.

점진적인 접근 방식에도 불구하고 계획을 시행한 첫 1년의 경제성과는 기대에 미치지 못했다. 1977년 산업 생산이 10.8%의 높은 성장률을 보였지만 사회총생산물(Gross Social Product: GSP)<sup>28)</sup> 성장률은 4.4%에 그쳤다. 이러한 결과가 발생한 원인은 주로 농업 부문의 침체 때문이었다. 식량 생산량은 1976년 1,350만 톤에서 1977년 1,260만 톤으로, 전체 농업 생산량은 654억 톤에서 617억 톤으로 감소하였다.<sup>29)</sup> 농업 부문에서 이러한 결과를 낳게 된 이유로 과도한 목표, 경제관리에서의 경험 부족 및 인센티브 부족에 따른 생산 능력 향상의 결여를 들 수 있다. 남부 지역에서 민간 부문에서의 정상적인 운영을 장려하는 정책을 시행하였으나 생산요소 분배는 계획당국이 통제하고 있었기 때문에 기대한 효과를 발생시키기 어려웠다.

## 2) 사회주의 변혁과 건설 가속화: 시장의 축소

베트남 정부는 경제의 열악한 성과를 개선하기 위한 방안으로 전 지역의 사회주의 개조 사업을 가속화하는 방법을 채택하였다. 1978년 초에 베트남 정부는 농업 협동화를 가속화하고 상업 부문을 빠르게 변화시키기 위한 결정을 발표하였다. 개별 농가들은 협동농장과 생산 집단에 가입하도록 압력을 받았다. 1980년에 이르면 남부 지역

28) 사회총생산물(Gross Social Product: GSP)이란 일정한 기간(보통 1년)에 사회의 모든 생산 부문에서 창조된 물질적 부의 총량을 의미한다.

29) 베트남 통계청 자료 토대로 추정, <<https://www.gso.gov.vn>> (검색일: 2018.9.10.).

농민 가구의 35.6%가 5,518개의 협동농장과 9,350개의 농업 생산 집단에 참여하였다. 상업 부문에서는 남부 시장의 65%를 차지했던 사적 경제 부문의 경제활동이 국가 통제 하에 놓이게 되었다. 정부는 상인에 의한 모든 무역 및 기업 운영을 폐지할 것을 명령하였다. 이에 따라 사적 경제 부문은 극도로 축소되었다. 남부 지역에서 경제활동을 하던 약 2만 개의 중소 규모 기업은 국유화되어 국영기업으로 재편되었다. 대부분의 경제활동 주체들이 정부와 합작 투자를 수용해야 했으며 중소기업은 협동조합으로 전환되었다. 정부는 은행, 운송, 통신 및 우편 서비스 분야에서 거의 100% 장악하였다. 또한 1978년 5월에 실시된 화폐 개혁을 통해 기업가와 남부 지역의 중산층이 보유하고 있던 자본 자산과 저축의 가치를 감소시켰다.

경제 전 영역에서 이루어진 국유화와 협동화로 베트남 정부는 중앙 계획경제체제를 기반으로 행정적 명령 관리의 메커니즘을 공식화할 수 있었고, 경제 전반에 대한 독점권을 행사할 수 있었다. 1980년까지 국영기업 및 국영기업과 사적기업의 합작 투자 부문의 고정 자산 가치는 국가 총자산의 87.6%에 달했다. 정부는 각 분야에 계획 지표를 할당하고 계획에 따라 각 생산 단위에 자원을 배분하였다. 생산물에 대한 가격 또한 국가가 결정하였다.

### 3) 1970년대, 경제 위기의 발생

1978년부터 베트남 정부가 추진한 사회주의 경제로의 더욱 강력한 전환은 경제 상황을 호전시키지 못하였다. 성장률은 1977년 4.4%에서 1978년 4.1%로 오히려 둔화되었다. 주요 요인은 공업 생산의 심각한 감소에 있었다. 공업 부문에서는 각각 -4.7%와 -10.3%의 마이너스 성장률을 보이며 경제는 급속히 위축되어 갔다.<sup>30)</sup> 이러한

---

30) 베트남 통계청 자료 토대로 추정, <<https://www.gso.gov.vn>> (검색일: 2018.9.10.).

상황이 지속된다면 경제 붕괴로 이어질 수도 있는 상황이었다.

베트남 경제가 이러한 상황에 이르는 데는 내부 요인과 외부 요인이 동시에 작용하였다. 내부적 요인으로는 경제의 급속한 사회주의화 과정에 따른 경제구조와 기능의 왜곡에 있었다. 특히 중공업 우선 발전 전략에 따라 제2차 5개년 계획 기간 동안 국가 고정 투자 규모는 연평균 166억 동이었으며 그 중 21%(36억 6천만 동)만이 농업 분야에 투입된 반면 공업 부문에는 40%를 투입하였다.

대외적 요인으로는 베트남을 둘러싼 국제 정세의 악화였다. 캄보디아 침공, 중국과의 국경 분쟁으로 말미암아 베트남 정부는 경제에 투입해야 할 주요 자원을 국방에 투입해야 했다. 그뿐만 아니라 국제 사회로부터의 비난에 직면하게 되었고, 출항 금지 등 제재를 받게 되었다. 그 결과 대외 원조는 크게 감소하였다. 외국 원조에 대한 의존도가 높았던 베트남 경제의 어려움은 가중되었다. 특히 연료와 원료와 같은 경제 재건에 필요한 주요 자원의 수입이 어려워지면서 공급 부족의 문제는 심화되었다.

이 시기 계획경제로부터의 이탈도 심화된다. 울타리 타파(fence-breaking) 현상이라 명명되었던 이 현상은 기업 간 직접 계획을 맺어 생산 활동을 진행하는 것과 실제 거래가격이 국정가격과 괴리된 것으로 나타났다.<sup>31)</sup> 전자는 남부 지역에서, 후자는 북부 지역에서 주로 나타났다. 이는 모두 위로부터 하달되는 위계가 통하지 않고 경제 주체 간 수평적 관계에서 이루어진 경제활동이었다.

정부로부터의 공급이 급감함에 따라 각 경제 단위들은 더 나은 운영 방식을 찾기 시작하였다. 이러한 움직임은 정부로 하여금 개혁을 선택할 수밖에 없는 압력으로 작용하였다.

---

31) Melanie Beresford, "The Vietnamese Transition from Plan to Market: Transformation of the Planning Mechanism," *Macquarie Economics Research Papers*, no. 8 (1999), p. 10.

## (나) 신경제정책(New Economic Policy: NEP)의 추진과 제3차 5개년 계획(1981~1985년)

1979년에 시작된 완만한 수준의 경제 자유화에 힘입어 제3차 5개년 계획의 경제적 성과는 제2차 5개년 계획보다 현저하게 좋아졌다. 농업 생산량은 계획 기간 동안 연평균 4.9% 증가하였다. 평균적으로 쌀 생산량은 1976~1980년의 1천 335만 톤에 비해 1천 7백만 톤으로 증가했다. 공업 부문의 경우 1981년부터 1985년까지 연평균 성장률은 9.5%였고 지난 5년 동안 급락한 실질 총사회적 생산량은 연평균 7.4%, 국민 소득은 6.4%를 기록하였다.<sup>32)</sup>

정부는 현실을 고려하여 집단적·사회적 이익의 추구하고 마찬가지로 사적 이익 추구의 정당성 또한 공식적으로 인정하였다. 1981년 초 당 중앙위원회는 1979년에 제안된 신경제정책을 시행하는 데 필요한 여러 조치들을 공식적으로 발표하였다. 1981년 초에 베트남 정부는 공업 부문과 관련한 법령을 발표하여 국영기업에게 생산에 대한 자율성을 부여하였다. 이 법령에 따라 기업들은 소위 3계획 체제를 설립하여 계획 지표 이외의 다른 생산 활동을 합법적으로 수행할 수 있게 되었다.<sup>33)</sup> 그리고 사적 이익의 추구를 허용함에 따라 국가 통제 하에 있지 않은 상품의 생산 및 유통에 대한 사적 경제활동을 인정했다. 소비재의 생산성 향상을 우선순위에 두어 민간 기업과 소규모 협동조합이 소비재와 수출 상품 생산에 참여할 수 있도록 승인

32) 베트남 통계청 자료 토대로 추정, <<https://www.gso.gov.vn>> (검색일: 2018.9.10.).

33) 3계획 체제에서 국영기업은 세 가지 측면에서 자체의 계획을 가져야 했다. 가장 중요한 것은 국영기업의 원래 취지에 부합하는 5개년 계획 지표의 수행이다. 기업은 국가가 제공하는 생산요소를 사용하여 생산 활동을 해야 하며, 정부가 정한 가격으로 생산물을 공급해야 한다. 이와 함께 각 기업들은 스스로 확보한 생산요소를 통해 생산한 생산물에 대해서는 자유롭게 처분할 수 있었다. 이를 두 번째 계획(소위 Plan B)이라 칭한다. 마지막 세 번째 계획(Plan C)은 기업들이 스스로 확보한 생산요소를 사용하여 정부가 할당하지 않은 생산물 이외의 생산물들도 생산하여 시장가격으로 자유롭게 처분할 수 있다는 것이다.

하였다. 농업 부문에서는 농업생산청부제(khoan san pham)<sup>34)</sup>를 도입하여 개별 농가는 협동농장이 사용하지 않는 토지를 경작할 수 있게 되었고, 초과 생산물을 시장에서 판매할 수 있는 자유를 얻었다.

전반적으로 살펴볼 때, 이 시기 베트남 정부가 시행한 정책은 많은 분야에서 사회주의 경제로의 변화 속도를 늦췄다. 중앙 집중적 계획화를 완화하고 농업과 소비재 산업에서 생산을 향상시키기 위해 각 생산단위에 더 큰 주도권과 인센티브를 제공하였다. 이러한 조치로 식량 생산량은 증가하였고, 도시의 노동자 소득도 증가하였다. 2년 연속 하락했던 공업 생산액은 1981년에 676억 동으로 증가하기 시작했고, 이 추세는 지속·강화되었다. 1981년의 1%에서 1982년에는 8.7%로 급격히 증가했고 1983년과 1984년의 2년간 증가율은 각각 13.0%와 13.2%로 증가하였다. 이후 1985년에는 12.1%로 증가율이 소폭 감소하였다.

제3차 5개년 계획 기간 동안 나타난 경제성과는 두 가지 중요한 특징을 보이고 있다. 첫째, 개혁이 도입되면서 단기적으로는 효율성이 향상되어 생산량이 급증했다는 것과 둘째, 추가적인 개혁 없다면 생산량 증가 추세는 제한적일 수밖에 없다는 것이었다.

개혁 조치에 따라 단기 효율 및 생산의 증가라는 긍정적인 효과 외에도, 공업 및 농업에서의 생산 관리 분권화 조치는 가격 설정 및 국가의 재정에 부정적인 영향을 미쳤다. 농업생산청부제와 '3계획' 시스템을 통해 농민과 기업은 국가가 설정한 계획 지표에 맞게 생산

---

34) 농업생산청부제는 다음과 같이 작동한다. 협동농장에서 토지는 각 가계의 노동자 수에 비례하여 협동농장의 토지를 분할하여 부여한다. 그리고 각 가계는 토지를 활용하여 협동농장에서 할당된 생산량을 생산해야 한다. 협동 농장은 생산에 필요한 각종 원부자재를 각 가계에 공급해 줄 의무가 있고, 각 가계는 공급받은 생산요소를 갖고 할당량을 생산해야 하며, 협동농장은 각 가계에게 필요한 식량이나 그에 준하는 화폐 및 실물을 배급한다. 이와 함께 각 가계가 생산한 초과 생산물의 처분권은 가계가 갖는다.



물을 납부하고 남은 생산물은 시장에서 판매할 수 있었다. 시장에서의 가격은 수요와 공급에 의해 결정되었다. 시장가격이 상승할수록 노동자의 임금과 정부 관료들의 급여도 인상되어야 하며, 정부가 식량 생산 단위(농가)와 공산품 생산 단위(기업)로부터 사들이는 구매 가격 또한 인상되어야 했다. 이러한 상황을 고려하여 정부는 1981년에 노동자와 공무원에 대한 기본임금과 정규 급여를 100% 인상하였다. 임금 상승은 다시 시장의 가격을 상승시켰고, 이에 따라 정부는 재정 지출을 확대해야 했다. 이러한 순환 과정은 정부의 재정적자 확대와 통화 팽창을 야기하였기 때문에 생산량 공급의 증대가 뒷받침되지 않는다면 급격한 인플레이션을 야기할 수 있는 상황이었다. 경제의 구조적인 문제를 해결하여 공급문제를 해결하지 않는다면 분권화와 시장화의 효과는 장기적으로 지속될 수 없다.

신경제정책은 중앙 계획경제를 유지하면서 부분적인 경제개혁을 추진하는 프로그램으로 초보적 수준에서의 시장화 개혁이라 할 수 있다. 사회주의 경제체제를 기반한 개혁 정책은 사회주의 경제로의 전환을 지속한다는 것을 의미하였다. 따라서 사회주의 경제 질서와 구조를 침식할 수 있다는 우려가 제기되면서 베트남 정부의 경제정책은 다시 보수화되었다. 남부 지역에서의 농업 협동화를 위한 노력은 계속되었고, 특히 1984~1985년에 가속화되었다. 농민과 노동자들의 초과 수입에 대한 한도액이 설정되었고 서비스 부문에서의 세율을 인상하는 등 인플레이션을 막기 위한 긴축정책을 실시하였다. 이 시기 사회총생산물의 성장률은 1984년의 10%에서 1985년의 7.6%로 감소하였다.

제3차 5개년 계획 기간 동안 경제성과가 개선되었음에도 불구하고, 경제는 여러 가지 문제에 직면했다. 1985년에 이르면 농업생산 청부제 도입에 따른 자극 효과가 사라지면서 생산량의 연간 증가율

은 더 이상 상승하지 않았다. 남부에서 재개된 농업 협동화의 추진은 농업 부문에서의 생산을 위축시켰다. 그러나 정부가 직면한 가장 큰 문제는 식량난과 통화량의 급격한 증가로 큰 폭의 인플레이션이 발생했다는 것이다. 1985년 9월과 1986년 9월 사이의 물가 상승률은 1985년의 가격 개혁 이후 700%로 상승하여 정부는 경제개혁을 위해 보다 급진적인 조치를 취해야만 했다.

### (3) 경제개혁과 신속한 경제발전: 1986~1995년

#### (가) 경제개혁 - 도이머이 초기 (1986~1989년)

1986년 12월에 개최된 제6차 당 대회에서 새로운 개혁 프로그램인 도이머이 정책을 채택하였다. 도이머이 정책은 초인플레이션, 식량 부족 및 구조적 불균형을 해결하기 위해 경제를 자유화하고 규제를 완화하는 것을 목적으로 하는 포괄적인 개혁 프로그램이다. 이러한 개혁 조치는 중앙집권적 계획경제의 실패를 명백히 인식하고 경제발전의 주요 전환점을 선택한 것이라 할 수 있다.

도이머이 정책의 핵심은 정치체제의 변화 없이 시장경제 도입을 통해 경제발전을 실현하는 것이다. 이를 위해 ① 생산의 효율성 제고, ② 장기적이고 전략적이며 일관성 있는 경제정책의 수립, ③ 중앙정부 통제와 시장경제의 조화, ④ 공업 및 서비스, 지식산업의 대외협력 강화, ⑤ 국제경제로의 편입을 위한 기초 마련 등 5대 원칙을 제시하고 있다.<sup>35)</sup>

---

35) 주호치민대한국총영사관, “도이머이 정책 평가 및 전망,” (주 호치민 대한민국 총영사관 베트남개관, 2010.8.17.), p. 1, < [http://overseas.mofa.go.kr/vn-hochiminh-ko/brd/m\\_4028/view.do?seq=760216&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti\\_itm\\_seq=0&%3Bitm\\_seq\\_1=0&%3Bitm\\_seq\\_2=0&%3Bcompany\\_cd=&%3Bcompany\\_nm=&page=3](http://overseas.mofa.go.kr/vn-hochiminh-ko/brd/m_4028/view.do?seq=760216&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=&page=3) > (검색일: 2018.9.10.),

이에 따라 베트남 정부는 구조와 투자 및 산업화 전략에 대한 정책을 크게 조정했다. 중공업 발전에 우선순위를 두었던 발전 모델을 포기하였다. 국가의 투자는 생산 증대, 소비재 생산, 그리고 수출 부문에 제시한 목표를 달성시키는 데 집중 투입할 것이라는 점을 밝혔다. 이를 위해 정부는 기존의 대규모 투자 프로젝트를 연기하거나 중단하고 자금을 재할당하기로 결정하였다. 그 결과는 명확했다. 식료품과 소비재 시장이 확대되고 수출 회전율이 빨라지고 수출입 균형이 개선된 것이다. 1987년부터 광범위한 개혁이 이루어졌고, 이 과정은 1989년부터 1990년대로 이어져 더욱 가속화되었다.

기본적으로 도이머이 정책이 추진된 초기에는 주로 농업개혁, 가격 자유화, 국영기업 개혁, 금융개혁, 무역 자유화 및 외국인 직접 투자 자유화와 같은 분야에 중점을 두었다.

### 1) 농업개혁

1980년대 후반까지 베트남은 심각한 식량 위기와 함께 남부 지역과 북부 지역 사이의 큰 폭의 가격 격차가 발생하였다. 이러한 상황은 베트남 정부로 하여금 추가적이고 보다 근본적인 개혁을 추진해야 할 압력으로 작용하였다. 이제까지의 농업개혁은 일관성 없었고 예측 불가능했었기 때문에 개혁의 핵심 요소로 여겨졌다. 1987~1989년에 이루어진 가격 설정 및 농업 경영에 있어서의 급진적인 변화는 생산자의 자율권을 크게 확대시켰고 그 결과 농업 생산, 특히 쌀 생산량은 인상적인 수준으로 증가하였다. 가장 광범위한 개혁은 1988년 4월 발표된 공산당 정치국 10호 결의(Politburo Decree No.10)에 포함되어 있었는데, 주된 내용은 농업 경영 시스템의 개선이었다. 농촌에서의 협동조합은 더 이상 생산의 중심지로 간주되지 않았다. 기초 생산 단위는 농가가 되었고, 강제 납부는 중단되었다. 협동

조합은 농가에 농산물 저장 시설 및 마케팅 계획을 제공하였다. 협동조합의 가입은 선택 사항이 되었으며, 국가는 개별 농가의 토지 사용권, 상속권 및 임대권을 인정하였다. 토지의 장기 임대 또한 확대되어 1년 단위로 재배되는 작물 재배의 경우 15년에서 20년까지, 나무와 같은 장기적인 작물의 경우 50년까지 연장되었다. 조세, 협동조합 수수료 및 현물로 지불하는 형태의 정부 납부 수준도 조절하여 농민들이 총 생산량의 40% 이상을 소유할 수 있도록 하였다. 이러한 조치의 효과는 즉각적으로 발생하였다. 농업 생산량이 즉각적으로 증가하여 1989년에 베트남은 식량생산 목표보다 200만 톤을 초과 생산하면서 세계 3위의 쌀 수출국으로 부상했다.<sup>36)</sup> 이러한 조치들은 나중에 더 많은 농업개혁에 의해 보완되었다.

## 2) 가격 자유화

정치국 제10호 결의에는 국내 시장에서 식료품 거래를 자유화하는 내용도 담겨 있었다. 1987년 초에 정부는 농작물 중 주식(staple)의 시장 유통에 대한 통제를 완화하였다. 농산물에 대한 정부로의 강제 수매를 대신 농민들은 자신들의 생산물을 자유 시장에 처분할 수 있게 되었다. 1987년 10월, 1989년 5월과 1989년 3월에 이루어진 일련의 가격 조정은 국영 부문의 상품 가격과 시장 부문의 상품 가격 간의 격차를 좁혔다. 이 분야에서 정책의 근본적인 혁신은 상품시장에서 시장 메커니즘과 시장가격의 역할에 대한 인식의 변화였다. 1989년 2사분기 이후 거의 모든 상품의 가격이 시장에 의해 결정되었다. 국가가 직접 결정하는 가격은 운송, 통신 및 에너지 부문에 국한되었다.

---

36) 양운철, “베트남 도이머이 정책의 북한적용가능성: 체제전환의 관점에서,” 『국제통상연구』, 제16권 4호 (2011), p. 7.

### 3) 국영기업 개혁

1988년 초 정부는 국영 부문의 개혁을 목적으로 하는 법령 217호와 국영기업 규정(Statute for State Enterprises)을 공포했다. 기업은 생산과 판매에 있어 자율권을 확보함과 동시에 경영의 책임도 져야 했다. 기업 운영은 손익 계산 및 재무 관리의 원칙에 따라야 했다. 기업의 이윤을 계산하는 방법이 완전히 달라졌다. 정부가 승인한 투입 비용에 대한 산출 비율 표시 대신에, 이윤은 정부가 허용할 수 있는 비용과 판매액의 차이로 간주되었다. 기업에게 지급하던 국가 보조금 제도는 폐지되었으며, 기업은 생산에 필요한 자금을 확보하기 위해서 유보 이윤이나 대출을 이용해야 했다.

또한 개혁은 지방 정부가 소유권 형태와 관계없이 모든 경제 주체들에 대해 동등하게 대우할 필요성을 강조했다. 이것은 정책 부문에서 중대한 전환을 의미하였다. 예를 들어 1988년 7월에 발표한 결의 제16호는 사적 경제 부문에 대한 새로운 내용을 담고 있다. 서비스, 투입물 및 투자 기금의 제공에 있어서 국영 부문과 사적 부문 간의 차별을 금지하였다. 또한 민간 기업이 직접 무역을 하고 수입을 위해 수출로 얻은 외환을 보유하는 것을 허용하였다. 1989년 국영기업의 생산물을 국가에 저렴한 가격으로 인도해야 한다는 규정이 철폐되고 구매자와 판매자 간의 협상에 의해 가격이 결정되면서 베트남 시장 경제가 공식적으로 출현하였다.

### 4) 금융개혁

1988년 정부는 은행 시스템을 재구성하고 국영 은행과 상업은행 간의 역할 분화가 이루어진다. 1988년까지 베트남 국가은행(State Bank of Vietnam: SBVN)은 중앙 및 상업은행 업무를 모두 중단하였다. 베트남 수출입은행(Vietcombank)은 무역 금융 및 대외무역

관리를 담당했으며 베트남 투자 및 개발 은행(Bank for Investment and Development of Vietnam: BIDV)은 공공사업 및 인프라 프로젝트를 위한 장기 용자를 제공했다. 1988년 개혁을 통해 은행 시스템은 더욱 확대되었고, 베트남 국가은행은 점차적으로 은행 기능을 전문 은행으로 양도하고 현대 중앙은행의 역할만 담당하는, 중앙은행으로 전환하였다. 이후 베트남에는 산업은행과 상업은행, 농업 개발 은행 등 국가 소유의 특수 목적 은행들이 설립되었다.

#### 5) 무역 개혁

대외경제 부문에서도 분권화가 적용되어 기존의 국가독점 무역체제에서 무역 자유화로 바뀌었다. 베트남의 경제발전전략은 수출지향형 경제 전략이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 새로운 경제정책을 반영한 경제구조 조정의 핵심 프로그램 중 하나가 수출용 제품 개발에 우선순위를 부여하는 것이었다. 이 정책의 목적은 국내 자원을 외국의 자본과 기술과 결합하고, 주변 국가들과 함께 베트남 경제를 세계 경제에 단계적으로 통합시키는 것이었다. 베트남은 수출 생산자를 지원하기 위해 1987년 공식 환율의 평가 절하를 단행하는 등 대외경제 정책 개혁을 위한 중요한 첫 걸음을 내디뎠다.

#### (4) 개혁의 성과

도이머이 정책이 바로 경제 성과로 직결된 것은 아니었다. 베트남 경제는 1986년부터 3년 동안 연이어 세 자리 수의 인플레이션이 발생하면서 경제적 어려움은 지속되었다. 극심한 인플레이션은 정부가 재정적자를 보전하기 위한 화폐발행의 결과였다. 정부는 시장 가격에 비해 낮은 가격으로 책정된 배급품과 시장환율이 적용되지 않은 수출품에 대한 가격보조금과 국영기업의 손실보전을 위한 보조

금을 지급해야 했다. 이는 정부 재정에 부담으로 작용하였다. 이중 가격제도 하에서 극심한 국정가격과 시장가격의 차이를 좁혀야 이러한 보조금 지출을 삭감시켜 나갈 수 있다. 이를 위해 정부는 농업 부문에서부터 이중가격제를 폐지해나가기 위한 수순을 밟았다. 농산물 수매와 농업에 투입되는 생산요소의 가격을 모두 시장가격으로 대체한 것이다. 이 과정은 1989년 쌀 배급제를 폐지하고 시장가격을 적용하기 시작하면서 이중가격제는 폐지되었다. 이와 함께 조세제도를 개혁하여 시장경제활동에 대한 각종 조세를 부과하면서 재정 수입의 원천을 확대해 나갔다.

베트남 경제가 본격적인 성장 국면으로 진입하게 된 계기는 대외 경제 부문에서 성과를 내기 시작하면서였다. 저발전 상태에서 내부 자금만으로 경제발전에 필요한 막대한 자금을 확보할 수는 없었다. 그 동안에도 재원확보를 위한 대외경제의 개방 정책은 지속적으로 추진해 왔다. 특히 관련법과 제도 정비를 통해 향후 외자 도입 및 투자 유치를 위한 제도적 기반을 갖추었다. 이와 함께 대외 개방 정책에서 실효성을 거두기 위해 선결해야 할 정치적 문제에도 적극적인 노력을 보였다. 베트남 정부는 재제의 한 원인이 되었던 1978년 캄보디아 침공 이후 주둔해 있었던 군을 철수하고 미국과의 관계 정상화를 추진하였다. 미국과의 국교 정상화 이후 동남아시아국가연합에 가입하고 수출 확대와 외자 도입이 본격적으로 이루어지면서 본격적인 경제성장을 이루어낼 수 있었다.

## 다. 중국과 베트남 시장화 과정 비교

### (1) 공통점

전통적으로 사회주의 경제 내에서 시장에 기반한 개인의 경제활동은 당이 추구하는 이념과 배치되는 것으로 인식되어 왔다. 사회주의 경제에서는 생산수단에 대한 전인적 소유를 기반으로 생산력이 성장하므로 사적 소유에 기반한 경제활동 및 이를 토대로 하는 시장은 사회주의 경제에서 소멸되어야 할 대상이었던 것이다. 특히, 사회주의 경제 내에서 시장을 통한 자원배분 메커니즘이 확대되면, 경제에 대한 국가의 통제력이 약화될 수 있기 때문에 사회주의 경제 내에서 시장은 기존 체제의 대항적 성격을 가질 수 있다.

그러나 현실에서는 시장 부문이 계획경제의 보완적 역할을 수행하였다. 수요 측면에서는 계획경제 부문에서 생산되는 생산물만으로 충족되지 못하는 공급 부족의 상황에서 주민들의 수요는 시장을 통해 해결할 수 있었다. 공급 측면에서는 원자재 확보에서 생산에 이르는 생산과정이 원활하게 진행될 수 있도록 유통유 역할을 수행할 수 있었다.

그러나 사회주의 정권은 시장을 체제 이완의 가능성을 높이는 잠재적 위험요소로 인식했기 때문에 시장을 억제하고자 하였다. 경제발전과 정치 체제 유지는 사회주의 국가가 함께 추구해야 할 목표였고, 경제에 대한 정치 우위를 두었던 사회주의 정권에게 시장은 양날의 검이었다. 중국과 베트남 정부의 시장에 대한 인식은 이와 다르지 않았다. 두 국가에서 모두 계획경제 실패에 따른 심각한 경제위기 상황에서 부분적 개혁을 통해 경제 위기를 타개하고자 하였다. 이는 경제 위기가 봉괴로 이어지면 정치 체제 또한 유지되기 어렵기 때문에 경제 재건을 위한 개혁의 선택은 체제 유지를 위한 차선책이



라 할 수 있다. 즉, 경제 부문의 개혁을 통해 현존하는 정치 제도의 단절적 변화를 막는 것이 당의 지도부에게는 합리적인 선택이었던 것이다.<sup>37)</sup>

베트남과 중국이 점진적으로 시장경제 제도를 도입할 수 있었던 것은 국가의 통제력을 유지할 수 있기 때문이었다. 지배 계층의 정치권력이 안정적이었기 때문에 경제 위기 상황에서 발생하는 경제 주체들의 일탈적 행위에 대한 대응 방식을 선택할 수 있었다. 계획 경제에서 비합법적 시장에서의 경제활동은 대표적인 일탈적 행위라 할 수 있다. 강력한 통제를 통한 시장 억제 방식을 선택할 수도 있지만 계획경제를 통한 경제발전을 실현할 수 없는 상황에서 억압과 통제의 방식은 장기적으로 효과를 지속하기 어렵다. 오히려 시장을 양성화하면서 시장이 가져오는 경제적 이익을 확보할 수 있다면 체제 유지와 경제발전은 병행될 수 있다.

마지막으로 두 국가는 모두 본격적인 개혁에 착수하기 이전까지 시장에 대한 비일관적 태도를 보이고 있다. 경제 침체 및 위기 상황에서 기존의 경제 질서로 극복할 수 없는 상황에 이르러서야 시장화 및 분권화 조치를 부분적으로 도입하지만 정책의 보수화 시기가 발생하였다. 이러한 정책의 비일관성은 경제 주체들로 하여금 정부 정책의 신뢰성을 약화시키고 경제활동과 관련된 불확실성과 위험도를 높이기 때문에 이후 개혁 조치가 취해져도 경제 주체들이 쉽사리 호응하기 어려워지고 정책적 효과도 낮아지게 된다.

마지막으로 두 국가 모두 개혁과 개방의 보완적 관계를 잘 보여준다. 경제적 어려움 속에서 시작된 시장경제체제의 도입은 경제 내 존재하는 유희자본이 생산과정에 투입되면서 경제의 안정화 및 소

---

37) Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 15~16.

폭 성장을 기대할 수 있다. 구조적 비효율성을 제거한 결과라 할 수 있지만, 저발전국가가 내부적으로 동원할 수 있는 자금으로 경제발전에 필요한 자금 수요를 충족시킬 수는 없다. 이러한 측면에서 외부로부터의 자본 유입은 경제발전의 필수조건이라 할 수 있다. 두 국가 모두 미국과의 국교 수립을 전후로 개방정책이 실효성을 거둘 수 있었고 이는 고도성장으로 이어졌다. 개혁을 통해 경제구조의 비효율성을 제거하고 개방을 통해 자금을 확보하면서 경제발전을 이루어내는, 개혁과 개방의 선순환 구조를 형성한 것이다.

## (2) 차이점

초기 개혁 시기 두 국가의 처한 상황은 달랐다. 중국은 베트남에 비해 훨씬 유리한 입장에서 개혁을 시작하였다. 가장 큰 차이는 경제 성장의 경험 유무였다. 중국은 부분 개혁을 통해 이미 경제 성장을 경험하고 있었고, 전반적으로 성장이 이루지 못하고 있었을 뿐 심각한 위기 상황은 아니었다. 즉, 낮은 인플레이션, 낮은 예산 적자, 높은 저축 및 낮은 대외 부채를 기록하고 있었다. 이러한 조건에서 중국의 개혁 과정은 점진적으로 진행될 수 있었다. 경제의 전환 과정을 안정화 프로그램으로 시작할 필요는 없었다. 한편 베트남은 경제가 매우 취약한 상태에서 혁신 프로그램을 시작했다. 경제 성장 둔화, 초 인플레이션, 대규모 예산 적자, 식량 부족 등 경제가 총체적 위기 상황에 놓여 있었다. 게다가 개혁을 착수한 직후 사회주의 권 붕괴 등의 외부 환경 악화는 안정화 프로그램을 추진하되 포괄적인 경제개혁의 형태로 빠르게 전환할 필요성을 야기하였다.

또한 개혁 시기 경제구조가 다소 상이하였다. 두 국가 모두 개혁 초기 농업이 차지하는 비중이 70% 수준으로 유사하였지만 농촌의 구조는 달랐다. 중국의 경우, 농촌에서의 개혁은 향진기업의 발전과

함께 이루어지면서 농촌공업화가 실현되었다. 이는 농촌 개혁에 따라 발생하는 과잉노동력을 흡수할 수 있는 기반이 되었다. 이에 반해 영세한 촌락공동체 수준이었던 베트남의 경우 농촌에서의 과잉노동력을 흡수할 수 있는 공업 기반이 매우 취약하였다. 이는 전쟁으로 황폐화된 조건에서 중앙집권적 계획경제체제도 개혁에 착수할 때까지 안정적으로 수립되지 못한 상황이었다. 즉, 초기 사회주의 경제체제가 갖는 자본축적과 산업생산체계조차 갖추지 못한 상황이었기 때문에 초기 개혁과 함께 산업화에 필요한 자본을 외부로부터 조달해야 하는 상황이었다. 이를 위해 베트남은 중국이 취했던 점진적인 개혁·개방보다는 다소 빠른 속도로 개방 정책을 추진하였고 대규모 자금이 안정적으로 확보되고 경제 성장이 이루어지기 시작하면서 개혁의 속도를 늦추고 점진적, 단계적으로 추진하였다.

중국과 베트남의 개혁·개방 과정에서 시장화가 미친 효과는 향후 북한경제의 개혁·개방에도 많은 시사점을 준다. 먼저, 체제 유지와 경제 성장을 동시에 달성하고 있는 두 국가의 사례는 북한의 목표를 구현할 수 있는 벤치마킹의 대상이 될 수 있다. 베트남과 중국 모두 경제개혁을 추진하면서 한편으로는 미국과의 관계 정상화를 통해 국제 경제의 일원으로 등장하여 대외경제를 활성화시킬 수 있었다. 2018년 올해 북한은 남북관계와 북미관계 개선에 적극적으로 노력하면서 동시에 경제건설과 핵무력건설 병진노선의 완성을 선언하고 사회주의 경제 강국 건설 총집중 노선을 채택하였다. 비핵화를 지렛대로 북미관계를 개선하고 경제발전에 매진하겠다는 것이다. 북한 또한 미국과의 관계를 정상화하고 현재 담보상태에 있는 대외경제 부문의 발전을 추진할 때 향후 빠른 경제 성장을 기대할 수 있을 것이다.

둘째로, 안정된 정치 체제 속에서 시장경제제도의 도입과 대외 개

방을 통해 전환 불황을 거의 겪지 않고 경제 성장을 거듭하고 있는 현재의 상황은 개혁을 추진하면서 개방의 의지를 보이고 있는 현재 북한이 나아갈 방향을 구체적으로 보여준다. 2012년 김정은 집권 이후 북한은 시장화와 분권화 방향으로 경제 조치들을 취하고 있다. 경제 내 존재하는 시장을 경제발전의 도구로 활용하면서, 경제 내 존재하는 유희자본을 경제발전에 투입될 수 있도록 유도하고 있다. 즉 경제 내 개혁 조치를 통해 경제구조의 비효율성을 개선하여 생산을 정상화시키고자 하는 것이다. 그러나 현재의 제재 상황에서 이러한 조치들을 통해 경제의 안정적 성장까지는 가능하겠지만, 경제 강국을 건설할 수 있는 급격한 성장을 기대하기는 어렵다. 경제발전의 동력이 될 대규모 자본 유입과 경제협력이 이루어져야 북한이 강조하는 단번 도약(catching up)의 발판을 마련할 수 있다.

북한은 최근 5년간 22개에 이르는 경제개발구를 지정하고 관련법과 제도를 정비하면서 개방을 위한 준비를 진행해 오고 있다. 비핵화 논의가 진전되고 대북제재가 완화되면 한국 정부를 비롯한 주변국과의 경제협력과 국제기구 가입을 통한 자본 확충 등 경제발전에 필요한 자본 유치와 기술 유입의 가능성이 높아질 수 있다. 특히 경제개발구의 경우 폐쇄된 독립적 공간이 아니라 인근 지역과의 연계성과 개발구 자체의 확대가능성, 개발구 주변 지역의 북한 기업과의 합작가능성을 보장하고 있다. 개발구를 중심으로 하는 거점지역 및 배후도시의 성장과 교통인프라 현대화를 통한 물류 유통의 확대, 그리고 전국시장의 형성은 중국과 베트남이 보여준 점-선-면으로의 개방방식으로써, 북한식 경제발전전략의 근간이 될 수 있다.



# Ⅲ

---

## 북한 시장화에 대한 경제사 및 정책사적 접근

양문수 (북한대학원대학교)



1990년대 초부터 발생한 북한의 경제난은 28년이 지난 현재까지 아직 해소되지 않은 상태이다. 이에 따라 북한경제는 여러 가지 측면에서 크고 작은 변화가 불가피했고, 경제난의 장기화는 북한경제의 변화를 우연적·일시적인 것이 아니라 필연적·구조적인 것으로 성격을 바꾸어 놓았다.

대표적인 것이 시장이다. 경제난 이전에 시장은 제한적이고 주변적인 존재에 불과했으나 어느덧 북한경제 전체에서 차지하는 위상이 크게 높아졌다. 특히 일반 주민들의 생활에서뿐만 아니라 국영부문의 운영에서도 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 이제 시장 없는 북한경제는 상상할 수 없게 되었다. 더욱이 2000년대 이후 시장화는 북중 무역과 함께, 북한경제의 상대적 회복을 견인하는 2대 동력으로 평가받고 있다.

이 장은 경제난 이후 북한 시장화의 역사적 전개과정을 고찰하는 것이 목적이다. 다만 시장화 자체의 흐름에 대한 고찰과 시장화에 대한 북한 당국의 정책에 대한 흐름을 나누어서 고찰한다.

즉 경제난 이후 북한 시장화의 역사적 전개과정에 대해 몇 개의 시기구분과 함께 고찰함으로써 북한 시장화의 시기별 특징, 시장화의 진화 양상 및 진화 메커니즘 등을 도출하고자 한다. 아울러 또한 시장화에 대한 북한 당국의 정책의 역사적 흐름을 파악해 북한 시장화에 있어서 정부 정책의 역을 도출하며, 특히 시장화에 대한 북한 당국의 인식·정책의 진화 양상 및 진화 메커니즘도 도출하고자 한다.

## 1. 북한 시장화에 대한 경제사적 접근

### 가. 1990년대 북한의 시장화

북한에서 시장의 형성은 엄밀히 따지면 역사적 토대가 있다. 1990년대 초부터의 경제난 이전에도, 즉 1950년대 말부터 ‘농민시장’이라는 이름의 합법적인 시장이 존재했다. 다만 그 규모가 매우 작았고, 범위도 아주 제한적이었다. 북한경제 전체의 입장에서 보면 시장은 주변적인 존재에 불과했다.

그런데 기존에 합법적인 존재였던 소규모 농민시장은 1990년대 경제난 속에서 거대한 암시장, 즉 불법적 시장으로 탈바꿈했다.<sup>38)</sup> 국영 상업망의 기능이 떨어지면서 소비품 공급부족사태가 심각해지고, 특히 식량배급량이 급격히 줄어들면서 급기야는 1990년대 중반의 이른바 ‘고난의 행군’ 기간 동안 국가 배급 시스템이 사실상 붕괴된 것이 최대의 원인이었다.

국가가 주민들에게 식량을 제대로 공급해 주지 못하게 되자 주민들은 생존을 위한 자구책 차원에서 이른바 ‘장사’라는 상행위를 통해 ‘먹는 문제’를 해결하려고 했다. 주민들은 여러 가지 방법을 통해 시장 활동에 뛰어들었다. 즉 <표 III-1>을 보면 알 수 있듯이 주민들은 △자신이 원래 개인적으로 소유하고 있던 가재도구, 의류 등의 자산, △텃밭 등 합법적 경작지와 땀밭(또는 소토지) 등 불법적 경작

---

38) 북한에서는 농민들이 ‘텃밭’이라 불리는 소규모 사적 경작지에서 개인부업으로 생산한 농축산물의 일부를 주민들끼리 서로 직접 매매할 수 있도록 1958년부터 농촌과 도시에 ‘농민시장’이라는 이름으로 10일에 한 번씩 시장을 개설하도록 허용하고 있었다. 다만 거래 가능 농산물이라 해도 쌀, 옥수수 등 식량은 제외되었다. 게다가 공산품은 원래 거래가 금지되어 있었다. 그런데 이 농민시장이 1990년대 경제위기를 거치면서 거대한 암시장으로 바뀌게 되었는데 이를 북한주민들은 흔히들 ‘장마당’이라고 부르기 시작했다. 한편 북한 당국은 2003년부터 암시장으로 바뀐 농민시장을 합법화했는데 이를 한국에서는 ‘종합시장’이라 부르고 있으며 북한 문헌들은 이를 종종 ‘시장’ 또는 ‘지역시장’이라 칭하고 있다.



지에서 자신이 생산한 농축산물, △국영공장 및 협동농장이 생산·보관하고 있던 원부자재, 공산품, 곡물 등을 자신이 절취·유용한 것, △기관·기업소가 합법적 또는 불법적으로 수입한 물자, △기관·기업소가 보유하고 있던 국제사회 지원물자를 자신이 절취·유용한 것 등을 장마당에 가지고 나와 판매했다. 그리고 이렇게 장마당에서 물자를 팔아 획득한 현금수입을 가지고 역시 장마당에서 식량을 비롯한 물자를 구입해 생계를 유지할 수 있었다.

당초 시장 활동에 대한 참여를 주저하던 주민들도 주변에서 ‘장사’를 통해 ‘먹는 문제’를 해결할 수 있게 된 사람들을 발견하게 됨에 따라 이제는 인식이 바뀌게 되면서 신규로 시장 활동에 뛰어들었다. 또한 초기에는 개인차원에서 시장 활동에 참여하는 것이 대중을 이루었지만 시간이 지날수록 국영 공장 및 협동 농장도 공장·농장과 같은 조직의 차원 혹은 조직 구성원 차원에서 시장 활동에 참여하는 사례도 상당히 늘어났다.

이에 따라 농민시장은 거대한 암시장으로 변화하게 되었다. 먼저 시장에서의 거래 품목에 대한 당국의 통제가 아무런 의미를 가지지 못하게 되었는데 식량은 말할 필요도 없고 생활필수품, 내구소비재, 나아가 일부 생산재까지 거래가 이루어졌다. 공간적으로도 국가가 허용한 지역적 범위(즉 농민시장 내부)를 벗어나, 주민 왕래가 많은 도로가나 주택가 인근 등 농민 시장 밖의 여러 지역에서도 거래가 이루어졌다. 시장의 개장시기도 크게 증가해 10일 단위로 개장되어야 할 시장이 매일 개장하게 되었다. 또한 시장 이용객이 급격하게 늘어났고, 전문적인 장사꾼까지 등장했다.

〈표 III-1〉 종합시장 허용 이전 농민시장(암시장)에 대한 상품 공급 경로

구 분	공급 물품의 취득 과정	물품취득 과정의 합법 여부	농민시장 유통의 합법 여부
개인 보유 자산	개인이 원래 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등 자산	합법	불법
개인 차원의 생산물	텃밭 생산 농산물	합법	합법
	개인부업 농축산물	합법	합법
	협동농장 부업생산 농축산물	합법	합법
	개인부업 식료품·생필품	합법	불법
	개인의 불법적 경작지 생산 농산물	불법	불법
	개인의 불법적 가축사육	불법	불법
기업·농장 차원의 생산물	공식부문 생산 식량, 공산품	합법(기업 입장)	불법
	공식부문 절취·유출 식량, 생필품, 원자재	불법(개인 입장)	불법
중국 등 제3국 수입품	공식기관에 의한 수입품	합법(기업 입장)	불법
	개인·기관에 의한 밀수품	불법	불법
국제사회의 지원물자	개인·기관에 의한 절취·유출 물자	불법	불법

자료: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』 (파주: 한울, 2010), p. 228.

한편 북한 당국은 1990년대 경제난으로 주민들에게 식량을 제대로 배급할 수 없게 되자 붕괴된 배급제의 대안으로서 ‘쌀시리’<sup>39)</sup>라는 대책을 내놓았다. 이는 국가 기관·기업소 및 그 하부단위가 자체적으로 재원을 마련해 국경지대나 무역항에 가서 식량을 구입해 자신들의 종업원에게 공급해 주도록 한, 일종의 식량배급제 분권화 현상이다.

따라서 기관·기업소들은 국경지대와 무역항에 몰려가 무역회사들이 수입해온 식량을 구입해 갔다. 그리고 각 기관·기업소와 무역회사의 거래는 반복적으로 이루어졌다. 이에 따라 무역회사들은 식량

39) ‘쌀시리’란 ‘쌀’과 ‘실어 나르는 사람’의 합성어 및 신조어이다.

등의 수입에 열을 올리게 되었고, 기관·기업소들은 식량뿐 아니라 생필품도 비공식적으로 구입해 가게 되었다.

쌀시리는 결국 북한 내 모든 기관·기업소가 식량을 구입하기 위한 재원의 마련이라는 명목 하에 너도나도 외화벌이 및 각종 ‘장사’에 뛰어들 수 있는 계기를 제공했다. 이에 따라 공식적, 비공식적으로 외화벌이회사 및 무역회사가 급격히 늘어났다. 게다가 ‘쌀시리’ 사업 자체는 운영자금 확보를 위해 일부 식량을 장마당에 판매해야 했는데 이것이 북한 역사에 있어서 처음으로 장마당에서 당국의 묵인 하에 공개적으로 수입 식량을 판매할 수 있는 출발점이 되었다. 이에 따라 장마당과 식량 무역의 연결고리가 북한 당국의 묵인 하에 탄생했고, 이후 북한의 시장화와 대외무역이 상호작용을 통해 서로를 확장시키는 메커니즘이 형성되었다.

## 나. 2000년대 초중반의 시장화

2003년에 일부 시장의 합법화, 즉 소비재 시장인 ‘종합시장’의 공식 허용에 따라 시장 활동 참여자들이 크게 증가했다. 무엇보다도 상품공급자와 상품공급량이 대폭 늘어나기 시작했다.

공급 측에서 주목해야 할 것은 무역회사이다. 무역회사는 과거에 공식적으로는 자신이 소속해 있는 기관·기업소 및 해당 종업원의 생산과 소비를 위한 수입(import), 즉 일종의 자가소비를 위한 수입만 허용되었다. 물론 실제로는 시장에서의 판매를 위한 수입도 수행해 왔지만 이는 음성적(불법적)으로 했을 따름이었다. 그런데 당국이 종합시장을 허용하고, 국영상점의 시장화를 추진(후술)함에 따라 이제 무역회사들은 합법적으로 시장판매를 위한 수입이 가능하게 되었고, 따라서 일반 주민들에 대한 수입품의 직간접적 판매도 가능하게 되었다. 이들 무역회사는 두 가지 유통경로를 통해 국내 소비자

에게 접근할 수 있었다. 하나는 수입품을 국영상점(혹은 위탁수매상점)에게 직접 혹은 중간상인을 거쳐 넘기는 것이고 또 하나는 수입품을 도매시장을 거쳐서 종합시장에 넘기는 것이다.

이와 함께 개인들도 부업생산, 즉 개인수공업 확대에 적극 나섰다. 개인수공업자 입장에서도 합법적인 소비재 시장의 등장은 안정적인 판로의 확보를 의미한다. 결국 소상품 생산자들의 시장경제활동 참여가 증가하게 되었으며, 이에 따라 분업의 발달 현상도 나타났다. 특히 소상품 생산자들은 시간이 흐를수록 자신만의 전문적인 품목에 생산을 집중하게 되었다. 아울러 생산자들 간의 연계도 확대되었다.

또한 개인들은 보다 다양한 형태로 시장경제활동에 대한 참여의 폭을 넓혀갔다. 예컨대 국영상점에 자신의 자본을 투입해 종업원도 고용하고 북한 국내나 중국에서 상품을 들여와 일반 주민들에게 판매하는 식으로 사실상의 개인 사업을 하는 것이다. 이런 경영활동을 통해 얻은 수입의 일부를 종업원에게 임금으로 주고 또 일부는 국가에 사실상의 세금을 납부하고 나머지는 자신의 이윤으로 하는 식이다. 물론 공식적으로는 개인이 직접 상점을 임대하지도, 경영하지도 못한다. 오직 기관·기업소만 상점을 임대할 수 있다. 그래서 자금 여유가 있는 개인들은 특정 기관·기업소의 명의를 대여해서 상점을 임대받아 운영했다. 그리고 이러한 현상은 상점뿐 아니라 식당, 목욕탕, 사진관, 당구장 등의 서비스업 분야에서 자주 볼 수 있었다. 요컨대 개인이 일종의 개인사업자로서 시장경제방식으로 경영하는 식당, 상점, 사진관, 목욕탕 등 개인 서비스업체가 크게 늘어났다.

아울러 기업들 입장에서도 합법적인 시장판매를 목적으로 하는 생산의 공간이 확보되었다. 합법적인 소비재 시장의 등장은 기업의 입장에서도 안정적인 판로 확보를 의미하는 것이다. 이는 그 자체로

서 기업의 생산을 자극하는 효과가 있다. 특히 2000년대에는 기업들이 시장판매를 통해 현금을 확보하는 것이 일부 허용되었고, 이는 시장판매 생산을 촉진하는 유인으로 작용했다. 다만 초기 단계에 자기 자금이 없는 기업들이 적지 않았고, 이들 중 일부는 비공식적으로 개인의 자본을 끌어들이기도 했다.

한편 2002년 ‘사회주의 물자교류시장’이라는 합법적인 생산재 시장이 등장한 이후 기업들은 시장을 통해 원자재를 구매할 수 있게 되었다. 특히 기업들이 종합시장이라는 합법적 소비재 시장의 등장으로 인해 시장에서 제품 판매를 통해 자금을 확보할 수 있는 합법적인 길이 열렸다. 이런 식으로 생산재 시장과 소비재 시장은 연계되었고, 이를 통해 각 시장의 참여자들은 서로 긍정적 영향을 주고받게 되었다.

과거에는 상행위 자체가 불법의 영역에 간혀 있었기 때문에 상인층의 형성이 원천적으로 불가능했다. 하지만 이제는 종합시장이 등장함에 따라 사정이 크게 달라졌다. 상행위에 본격적으로 참여하는 상인층이 서서히 형성되기 시작했다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 상인층의 분화도 나타났는데 대표적인 것이 도매상과 소매상의 분화이다. 즉 초기에는 상인 한 명이 도매업과 소매업을 겸하는 경우가 대부분이었지만 시장 발달에 따라 도매상과 소매상이 분리·분화되었다. 아울러 특정 제품만 취급하는 전문상인과 여러 품목을 다루는 종합상인의 분화도 발생했다. 이와 함께 초기에는 개별 상인이 창고 업무와 운수 업무를 겸하고 있었으나 시간이 지남에 따라 창고 업무와 운수 업무를 전문적으로 하는 상인도 나타났다. 요컨대 상업에서 창고업과 운수업이 분리된 것이다.

시장의 합법화로 시장화가 진전되면 신용, 나아가 금융의 필요성도 발생한다. 신규로 시장 상업 활동에 뛰어들려고 하는 사람에게는

‘장사밀천’이라는 투자자금이 필요하고, 기존에 시장 상업활동을 하고 있던 상인에게는 운영자금이 필요하다. 즉 금융에 대한 수요가 발생·확대되는 것이다. 초기에는 시장상인 가운데 금전적 여유가 있는 사람이 자금을 빌려주는 경우가 많다. 즉 자금에 대한 공급자로 나서는 것이다. 하지만 시간이 좀 지나면 상행위를 통해 부(富)를 축적한 사람이 나타나고, 여기서 일부는 전문적인 자금 공급자(즉 사채업자)로 전환한다. 이처럼 자금의 수요자와 공급자가 나타나고 이들의 상호작용에 의해 이른바 금융 시장이 형성된다.

물론 북한에서 공식적인 금융 시장은 허용되지 않고 있다. 모두 비공식 시장이며 동시에 사적 금융 거래이다. 여기에는 크게 보아 두 가지의 시장이 있다. 하나는 개인과 개인 간의 금융거래이고 또 하나는 개인과 기업 간의 금융거래이다. 전자의 경우는 ‘장사’로 불리는 상행위를 영위하기 위한 자금 대여가 대중을 이룬다. 후자인 개인과 기업 사이의 금융거래는 개인이 기업에게 자금을 대여해주는 것이 기본이며, 그 역은 존재하지 않는다.

이런 메커니즘을 통해 금융 시장은 소비재 시장, 생산재 시장과 연결되었고, 이에 따라 각 시장의 참여자들은 상호작용을 통해 서로 얽히게 되었다. 이런 식으로 해서 개인의 금융 시장 참여 확대가 개인 및 기업의 소비재 시장 및 생산재 시장 참여 확대를 촉진하는 것은 자연스러운 일이다. 따라서 금융시장의 형성에 따라 소비재 시장 및 생산재 시장이 확대되는 것은 필연적인 흐름이다.

또한 임노동관계의 맹아적 형태도 나타나기 시작했다. 원래 임노동자의 대척점에는 북한에서 ‘돈주’로 불리는 잠재적 자본가층이 존재한다. 서비스업 분야에서 상점 및 식당 경영자와 상점 및 식당 노동자, 광업 분야에서는 개인 광산 및 탄광 경영자와 광산 및 탄광 노동자, 농업 분야에서는 불법적인 토지 경작자와 농업 노동자 사이

에 고용과 피고용의 현상이 발견되고 있다. 이런 임노동관계는 아직 까지 비공식의 영역에서 나타나고 있다. 이런 식으로 개인의 노동시장 참여가 나타나게 되면 ‘돈주’들의 시장경제활동 참여 확대, 특히 소비재 시장의 확대는 당연한 흐름이다.

결국 이러한 방식으로 생산재 시장, 소비재 시장, 금융 시장, 노동 시장 등 이른바 4대 시장이 형성<sup>40)</sup>되고, 이들 시장이 서로 연계되면 서로 상승작용을 일으키며 서로를 확대하게 되었다.

## 다. 2000년대 후반의 시장화

2000년대 후반 들어 시장에 대한 북한 당국의 정책은 그동안의 ‘축진’에서 ‘억압’으로 돌아섰고, 이에 따라 이 시기 북한의 시장화는, 종합시장과 개인사업체만 놓고 보면, 외관상으로는 어느 정도 후퇴한 것처럼 보일 수 있다. 시장이 문을 여는 시간도, 물품을 사고 파는 사람의 수도, 거래되는 물품량도 다소 줄어든 것처럼 보인다. 시장 상행위를 하는 개인들도 다소 타격을 받은 것 같고, 돈주들의 활동도 어느 정도 위축된 듯하다. 특히 종합시장과 같은 생계형 시장경제활동보다는 식당, 상점, 개인서비스업, 외화별이회사 등 개인사업체와 같은, 부(富)의 축적형 시장경제활동이 상대적으로 더 큰 타격을 받은 듯이 보인다.

하지만 이런 현상은 일시적, 부분적 현상이라고 할 수 있다. 특히 단속하는 당국자들의 눈에 보이는 공간에 한해서만 시장은 어느 정도 위축된 것처럼 보였다. 그러나 그들의 눈에 보이지 않는 공간에서 시장경제활동은 여전히 유지되고 있었고, 일부에서는 더욱 활기

---

40) 7·1 조치 이후 4대 시장의 형성에 대해 보다 자세한 것은 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』(파주: 한울, 2010), 제5장; 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2009), 제4장 등을 참조.

를 띠고 있었다. 종합시장의 내부와 외부, 특히 암거래까지 포함시켜 시야를 넓히면 전체적으로 보아 시장 참여자 및 거래물품은 종전과 별 차이가 없었다. “위에서 정책이 있다면 아래에는 대책이 있다”는 주민들의 말처럼 주민들은 다양한 아이디어를 짜내어 단속의 칼바람을 피해가고 있었다.

단속이 한 번으로 끝나는 것이 아니라 여러 차례 반복된다면 효과는 반감되지 않을 수 없다. 일종의 학습효과가 발생하기 때문이다. 한번 단속에 걸려 잡혀 가면 적당히 뇌물을 주고 풀려나는데, 그런 과정에서 단속원과 안면도 트고, 친분도 쌓을 수 있게 된다.

아울러 단속은 주민들의 직접적이고 거센 반발에 부딪치기도 했다. 주민들은 “먹을 것을 주지도 않으면서 장사는 왜 못하게 하는가, 이것은 백성들을 말려 죽이자는 심보가 아니면 무엇인가”, “주는 배급도 없고 월급도 없고 이것이 어디 우리를 살라고 하는 것인가, 이것이 나쁜 놈들만 살판 치는 세상이 아니고 무엇이나” 등의 불만을 털어놓으면서 단속원들에게 거세게 항의하곤 했다. 이 또한 단속에 한계성을 부여하는 하나의 요소로 작용했다.

## 라. 2010년대의 시장화

2010년부터 북한의 시장화는 또 한 차례 속도를 내기 시작했으며, 특히 2012년 김정은 집권 이후 북한의 시장화는 유례없는 호조진 속에서 크게 활기를 띠었다. 소비재 시장, 서비스 시장 등 기존 시장도 크게 확대되었고, 이동통신 시장, 부동산 시장 등 새로운 시장이 생겨나면서 이 또한 크게 확대되었다.

대표적인 소비재 시장인 종합시장의 경우, 미국의 존스홉킨스 대학 연구진의 위성사진 분석 결과, 2010년 200여 개에서 2015년 396개로, 5년 만에 약 두 배로, 즉 200개 가까이 늘어났다. 또한 2017년



3월 현재 436개로서, 1년여 만에 40개가 늘어났다.<sup>41)</sup> 또한 한국의 통일연구원 연구진에 의한 최근 연구에 의하면 북한이탈주민 면담 조사와 구글 어스 위성사진 조사를 종합한 결과, 북한의 공식시장(종합시장) 총 개수는 2016년 12월 기준 404개로 집계되었다. 아울러 종합시장 관련 전체 종사자 수, 즉 시장관리소 인력과 매대상인을 합친 인원은 약 110만 명으로 추정되었는데 이는 종합시장에서 매대장사가 가능한 20~65세 여성인구의 약 15%에 해당되는 규모이다.<sup>42)</sup>

대표적인 서비스 시장인 교통 서비스 시장도 크게 확대되고 있다. 1990년대 초중반에는 이른바 ‘씨비차’라 하여 불법적인 운송서비스가 활기를 띠었다. 이어 2000년대에는 민간부문의 시외버스, 시내버스, 택시 등의 새로운 교통서비스가 등장했고 이는 2010년대에 크게 확대되었다. 경제난 이후 철도를 비롯한 공공부문의 교통 서비스가 제 기능을 다하지 못하고 민간의 교통 수요는 크게 증가하는 상황, 즉 절대적인 공급 부족 상황에 직면해 민간은 자구책 차원에서 다양한 교통 서비스 공급수단을 스스로 개발, 운영했다. 공공부문에 의해 제공되는 교통 서비스의 공백을 민간 부문이 자발적으로 메웠던 것이다.

2014년 2월 KBS가 방영한 어느 프로그램<sup>43)</sup>은 북한 내부 동영상 을 통해 북한 최대의 도매시장이 소재한 평안남도 평성시의 시외버스터미널과 버스노선망의 실상을 잘 보여주고 있다. 넓은 공터에는

41) “북한 장마당 396개…5년 전보다 배 증가,” 『연합뉴스』, 2015.5.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150521028800014>> (검색일: 2018.6.7.); “북한의 공식 시장 436개 확인,” 『자유아시아방송』, 2017.3.15., <[https://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/c704c131c0acc9c4-d558b298c5d0c11c-bef8-bd81d55c/satellitenk-03152017125609.html](https://www.rfa.org/korean/weekly_program/c704c131c0acc9c4-d558b298c5d0c11c-bef8-bd81d55c/satellitenk-03152017125609.html)> (검색일: 2018.8.1.).

42) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 32~33.

43) 이재정 연출, <KBS파노라마 “김정은 2년, 북한은”>, KBS, 2014.2.14. 방송.

수십 대의 시외버스가 서 있으며, 더욱이 노선별 거리 및 요금을 알려주는 대형 안내 게시판까지 설치되어 있다. 노선은 계속 확대되는 추세에 있는데 2013년 말 현재 평성 터미널에서 운행되는 시외버스 노선은 무려 49개에 달하고 있었다. 평성(평안남도)에서는 신의주(평안북도), 강계(자강도), 혜산(양강도), 청진(함경북도), 함흥(함경남도), 원산(강원도), 사리원(황해북도), 해주(황해남도) 등 버스를 통해 전국의 모든 도(道) 소재지 대도시와 연결되고 있다. 이처럼 시외버스 교통 서비스 시장이 급속히 성장하면서 사실상 전국적인 노선망, 즉 북한 내 주요 도시를 거의 다 연결하는 장거리 시외버스 교통 체계가 형성·발전되고 있었다.

북한에서 새로운 시장의 창출·확대는 종전에는 주로 민간부문 스스로 했지만 최근에는, 특히 김정은 집권 이후에는 북한 당국이 주도적으로 하는 경우도 나타나고 있다. 북한 당국이 주도적으로 창출한 신규 시장의 대표적 사례는 이동통신(휴대전화)이다. 북한 당국이 이집트 오라스콤(Orascom)과 함께 합작회사를 설립, ‘고려링크’라는 이름으로 이동전화 판매 및 통신 서비스를 제공하고 있다.

이 사업 첫 해인 2008년 말에는 가입자 수가 1,600명에 불과했으나 3년여가 지난 2012년 2월에는 가입자 수가 100만 명을 돌파했다. 또한 1년여가 지난 2013년 5월에는 200만 명을 돌파했다. 국정원은 지난 2015년 10월 국회 정보위원회 국정감사에서 북한의 이동전화 보급대수가 370만 대에 달한다고 보고한 바 있다.<sup>44)</sup>

2010년대에 신규 시장이 창출되고 확대되는 또 다른 대표적 사례는 부동산시장, 특히 주택시장이다. 북한 당국은 ‘살림집 건설 확대’를 명분으로 내세우며 국가적 차원에서 대규모 아파트 단지 건설을

---

44) 양문수, “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』 (서울: 늘봄플러스, 2016), p. 120.

추진하고 있다. 김정은 위원장은 집권 전인 2008년부터 시작된 평양시 10만호 건설사업의 일환으로 취임 직후인 2012년 6월 만수대 거리에 초고층 아파트 단지인 창전거리 건설을 완공한 데 이어 이후 은하과학자거리, 김일성종합대학 과학자아파트, 미래과학자거리, 여명거리 등 굵직굵직한 도심재개발 및 뉴타운 건설 작업을 진두지휘하고 있다. 또한 신의주, 청진, 혜산 등 지방 대도시에서도 중앙의 지시에 의해 신규 아파트 건설이 이루어지고 있다. 이러한 아파트 건설은 국가 지시에 의한 것도 있지만 민간의 기획에 의해 추진되는 것도 상당히 존재한다.

이러한 신규 아파트 건설에 필요한 자금의 상당 부분은 돈주라 불리는 민간 신흥부유층의 자원에 의존하고 있다. 이들은 아파트 건설에 필요한 자금을 제공하고 그 대가로 아파트 입주권을 수취해 일반 주민에게 그 아파트를 판매한다. 북한에서 아파트는 사적 소유의 대상이 아니지만 당국은 이러한 신규 아파트의 매매, 나아가 기존 주택의 매매를 묵인하고 있다. 북한 당국은 국가적 차원에서 신규 아파트 단지 건설을 추진하고 민간자본에 의한 아파트 건설도 묵인 또는 사실상 장려하면서 부동산시장의 성장을 추동하고 있다.<sup>45)</sup>

---

45) 김정은 시대 북한에서 아파트 건설이 하나의 붐을 형성하게 된 것은 북한 내 여러 정치경제 주체들의 이해관계가 맞아떨어졌기 때문이다. 즉, △아파트 건설을 통해서 가시적 치적을 과시하려는 지도부의 정치적 욕구, △기관 운영자금 및 관료들의 개인 이익을 확보하려는 국가 권력기관들의 욕구, △할당된 계획실적을 달성하고 수익을 창출하려는 기관 기업소의 생존논리, △아파트 건설을 통해 부를 축적하려는 민간(돈주)의 경제적 욕구, 그리고 △아파트 건설에 투입되는 각종 목재, 강재, 시멘트, 장비 등을 생산·판매하는 시장의 유인 등이 결합했기 때문이다. 홍민, “북한의 아파트 건설시장과 도시정치,” 『KDI 북한경제리뷰』, 8월호 (2014), p. 45.

## 2. 북한 시장화에 대한 정책사적 접근

### 가. 1990년대의 정책

1990년대에 예상치 못했던 암시장의 창궐에 대해 북한 당국은 체계적으로 대응하지 못했다. 때로는 시장에 대한 통제를, 때로는 시장에 대해 묵인을 하는 등 일관성을 가지지 못했다. 다만 큰 추세로 보아서는 묵인에 가까웠다고 할 수 있다. 북한 당국은 당시 국가배급제의 사실상의 붕괴로 인해 주민들은 식량 및 생필품이 심각하게 부족한 상황에 처했는데 암시장을 이 문제를 완화시킬 수 있는 ‘불가피한 선택지’로 인식해, 암시장의 확대를 대체로 묵인해왔던 것이다.

한편 1990년대 초 경제난의 발생 이후 북한 당국은 본격적인 무역분권화 조치를 취했다. ‘새로운 무역체계’라는 이름으로 1991년에 등장한 이 체계는 생산자들이 대외무역을 직접 수행하는 무역체계라는 데 특징이 있다. 즉 내각 산하의 각 부(성), 위원회, 그리고 도(道)가 자신의 부문 및 지방에서 생산한 제품을 해외에 직접 판매하고, 또한 필요한 제품을 해외에서 직접 구입해 쓸 수 있게 하는 체계이다. 또한 이 때 ‘새로운 무역체계’의 도입 이후 내각경제(혹은 일반경제)뿐 아니라 당·군 소속의 ‘특수단위’ 등 특권경제에 소속된 대부분의 기관들이 스스로 무역회사를 설립해 외화벌이 사업에 뛰어들 수 있었다. 특히 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 기간에는 무역회사가 난립하면서 대외무역이 크게 무질서해졌다.

이런 무역분권화는 북한 당국의 ‘자력갱생’ 방침과 밀접한 관계가 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 당국은 부(성), 위원회, 도에 대해 자체적으로 수출원천을 발굴해서 외화를 벌여 ‘생산을 정상화’하거나 기관 운영을 원활히 할 것을 요구했다. 특히 각종 기관, 기업

소, 지방에 대해 자체적으로 외화를 벌어들여 조직 구성원들의 ‘먹는 문제’와 ‘입는 문제’를 스스로 해결할 것을 강하게 요구했다는 점이 눈에 띈다. 내각의 기관보다 사정이 상대적으로 양호하다고 하는 당·군 소속의 기관들도 심각한 국가재정난 속에서 일정 수준 자력갱생을 요구받았다. 이는 결국 고난의 행군 기간 동안 북한에서 시장화가 확산될 수 있는 중요한 계기를 제공했다.

## 나. 2000년대 초중반의 정책

1998년 김정일 국방위원장의 공식 취임 이후 북한 당국은 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제 사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 기본적인 정책적 기조로서 이른바 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 2001년부터는 이른바 ‘신사고’를 내세웠다. 대외적으로는 1999년부터 대외관계 개선에 적극 나섰고, 2000년에는 남북정상 회담을 개최했다.<sup>46)</sup>

이러한 분위기 속에서 2002년에 이른바 7·1 경제관리개선조치가 등장했다. 이어 2004년까지 후속조치가 등장하면서 제도적 정비는 일단락되었다(〈표 III-2〉 참조).

---

46) 그리고 7·1 조치 실시 후 2개월 만인 동년 9월에 고이즈미·김정일 정상회담이 성사되었고, 같은 시기에 신의주 특별행정구 설치가 발표되었다. 아울러 7·1 조치 실시 후 4개월 만인 같은 해 11월에 ‘금강산관광지구법’ 및 ‘개성공업지구법’을 공포, 이들 지역을 특구로 지정했다.

〈표 Ⅲ-2〉 7·1 조치 및 후속 조치의 주요 내용

구분	7·1 조치	후속 조치
가격·임금 ·환율	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상</li> <li>- 소비재 무상 급부제 폐지</li> <li>- 각종 보조금 축소, 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장 등에 외화환전소 설치(2003)</li> </ul>
재정금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거래수입금 폐지, 국가기업 이득금 신설</li> <li>- 토지사용료 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장의 시장사용료, 국가 납부금 신설(2003)</li> <li>- 인민생활공채 발행(2003)</li> <li>- 징세기관인 집금소 설치(2003)</li> <li>- 토지사용료를 부동산사용료로 확대 개편(2006)</li> <li>- 중앙은행법 개정(2004)</li> <li>- 상업은행법 제정(2006)</li> </ul>
농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 곡물수매가 인상(50배)을 통해 농민의 생산의욕 고취</li> <li>- 국가수매량 축소</li> <li>- 농장의 경영자율성 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 협동농장에서 포전담당제 시범 실시(2004)</li> </ul>
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 번수입체계에 의한 실적 평가</li> <li>- 독립채산제 본격 실시</li> <li>- 지배인 권한 강화</li> <li>- 기업의 경영 자율성 확대</li> <li>- 노동 인센티브 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 공장, 기업소를 대상으로 기업 경영자율성 대폭 확대한 기업개혁 조치 실시(2004)</li> </ul>
상업·유통 ·서비스		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장 개설(2003)</li> <li>- 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003)</li> <li>- 사실상 개인의 식당, 서비스업 허용(2003)</li> </ul>
대외경제 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무역의 분권화 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신의주 특별행정구 지정(2002.9.)</li> <li>- 금강산 관광지구 지정(2002.10.)</li> <li>- 개성공업지구 지정(2002.11.)</li> </ul>

자료: 양문수, 『북한의 계획경제와 시장화 현상』 (서울: 통일부 통일교육원, 2013), p. 40.

7·1 조치는 여러 가지 내용과 의미를 담고 있지만 대체로 보아 계획경제 내의 개선(improvement)조치와 시장경제 메커니즘의 부분적 도입으로 이루어져 있다. 이 가운데 시장경제 메커니즘의 부분적인

도입은 즉 시장화의 촉진조치로서 다음과 같은 것을 포함하고 있다.

먼저 2002년에 국영기업의 실적을 평가하는 새로운 지표로서 ‘번수입 지표’를 도입했다. 이에 따라 기업의 경영활동에 있어서 ‘계획 외 생산’과 ‘계획 외 유통’이 허용되었다. 북한 당국은 이를 통해 기업에 대해 사실상의 시장경제활동을 일부 공식 허용한 것이다.

아울러 북한 당국은 ‘사회주의 물자교류시장’을 신규 도입했다. 사상 처음으로 생산재 시장을 공식적으로 허용한 것이다. 이 조치의 골자는 국영기업 간에 과부족 상태에 있는 일부 원자재 및 부속품들을 유무상통할 수 있도록 하며, 아울러 생산품의 일정 비율을 시장에서 자재용 물자교류로 사용할 수 있도록 한 것이다. 이어 2005년에는 또 하나의 생산재 시장으로서, 이른바 수입물자 교류시장을 신규 도입했다. 이는 북한과 중국의 기업들이 공동으로 운영하는 ‘보통강 공동 교류시장’이 대표적이다. 이는 수입 생산재의 도·소매 시장이라 할 수 있다. 요컨대 경제난 이후 국가계획체계에 의해 당국이 기업에게 원자재 등을 100% 공급해 해주는 데는 한계가 있다는 현실을 인정하고 계획으로 인한 그 공백을 시장을 통해 메울 수 있도록 허가한 것이다.

소비재 시장의 경우, 2003년 3월부터 공식 허용된 종합시장이 대표적이다. 이는 기존에 존재하던 ‘농민시장’을 ‘시장’이라고 이름을 바꾸어 주고, 거래 물자의 범위도 종전의 농토산물에서 벗어나 식량 및 공산품으로까지 크게 확대시켜 준 것이다. 여기서 국가가 정하는 ‘한도가격’이라는 것이 존재하지만 이는 국정가격(고정가격)이 아니라 시장의 수급상황을 대부분 반영하는 사실상의 시장가격이다. 이와 관련, 북한 당국은 기존에 있던 농민시장들을 현대식 건물로 개 보수하게 하는 한편 새로운 시장도 건설하도록 했다.

아울러 당국은 개인뿐만 아니라 국영기업도 종합시장에서 물품을

사고 팔 수 있도록 허용했다. 그리고 개인수공업자가 만든 제품의 종합시장 판매도 개인부업이라는 명목으로 허가했다.

동시에 국영상점의 수매상점화 조치를 취했는데 이는 국영상점을 사실상 시장으로 전환시키는 것이다. 즉 경제난으로 국영상점이 텅 텅 비게 되면서 주민들에 대한 물품공급기능을 수행할 수 없게 되자 북한 당국은 국영상점 중 일부를 기관·기업소에 임대하고 임대료를 징수할 수 있도록 했다. 이 경우, 국영상점을 임대 형태로 인수 및 운영하는 주체는 무역회사를 중심으로 한 각급 기관·기업소이다. 특히 북한 당국은 무역회사에 대해 국영상점을 인수해서 수입상품을 주민들에게 판매할 수 있도록 했다. 경우에 따라서는 자금력이 있는 일부 개인들이 기관·기업소 명의를 빌려서 국영상점을 실질적으로 경영할 수 있도록 했다. 더욱이 상점뿐만 아니라 식당, 목욕탕, 사진관, PC방, 당구장 등 개인 서비스업체에 대해서도 개인들이 기관·기업소의 명의를 대여 받아 경영할 수 있도록 했다. 당국은 소규모 개인 서비스업체에 대해 법적으로는 아니지만 임대라는 형태를 통해 실질적으로 사유화를 허용한 것이다.

한편 7·1 조치의 의미는 종전의 ‘아래로부터의 시장화’를 공식 제도 내에 부분적으로 수용한 것에 그치지 않는다. 즉 기존에 암시장의 급속한 확산에 따라 공식 제도와 현실의 간극이 크게 확대되고, 이로 인해 각종 경제사회적 부작용이 속출하고 있었는데, 이를 당국이 더 이상 방치하지 않고 대책을 세우고자 한 것 이상의 의미가 있다. 요컨대 종전과는 달리 시장을 활용하고자 한 것이다. 즉 당국은 시장을 공식 인정하고, 나아가 개인과 기업의 시장경제활동을 적극 장려하며, 시장경제 영역에서 많은 잉여가 발생하게 하여, 그 잉여를 당국 및 계획경제 부문이 세금으로 수취해 가는 식으로 경제구조를 재편하기 시작했다. 이 경우, 7·1 조치를 통해 개편되고 신설된



다양한 국가납부금 및 사용료 제도, 요컨대 새로운 세원(稅源)의 발굴을 통한 국가예산수입의 확대 노력이 핵심적 요소이다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 시장화에 대한 북한 당국의 정책 기조는 기존의 ‘묵인’에서 7·1 조치를 계기로 ‘촉진’으로 크게 바뀌었다.

## 다. 2000년대 후반

2005년부터 북한에서는 개혁적 정책기조가 후퇴하기 시작했으며, 이어 2007년부터는 시장화에 대한 정책 기조가 촉진에서 억제로 전환했다. 이러한 반(反)시장화 조치는 7·1 조치와 같은 경제개혁을 내각이 주도하고, 이런 개혁이 지속됨에 따라 당의 반발이 커졌으며, 아울러 기존질서의 동요, 배금주의와 개인주의의 확산 등 개혁의 정치사회적 부작용 확대에 대한 우려의 목소리가 커졌던 데 따른 것으로 풀이된다.

2007년부터 본격화된 반시장화 조치는 다방면에 걸친 것이라는 특징이 있다. 먼저 종합시장 매대상인을 대상으로 ‘장사’ 연령에 대한 제한, 장사 시간에 대한 제한, 장사 품목에 대한 제한, 장사 장소에 대한 제한 등이 계속해서 전개되었다. 종합시장 이외의 시장경제 활동에 대해서는 예컨대 ‘씨비차’ 운행에 대한 제한, 개인 서비스업 투자활동에 대한 제한 조치가 단행되었고, 무역회사의 구조조정 조치도 취해졌다. 그리고 각종 검열을 통해 돈주와 간부에 대한 처벌도 단행되었다.

나아가 2009년에는 종합시장을 물리적으로 폐쇄해 종전의 농민시장으로 환원하려는 시도도 있었다. 주민들의 반발에 부딪쳐 시행이 연기되기는 했지만 2009년 1월에는 전국의 종합시장을 농민시장으로 재편한다는 방침을 발표하기도 했다. 같은 해 5월부터는 150일 전투와 100일 전투를 잇달아 추진하면서 주민들의 시장경제활동에

실질적인 타격을 가하려고 했다. 같은 해 6월에는 북한 최대의 전국적 도매시장인 평성시장을 폐쇄한다는 결정을 내리기도 했다.

이어 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행해 보다 차원 높은 시장 억제정책을 펴려고 했다. 즉 화폐개혁을 통해 부유층, 대상인, 중간상인 등 현금을 다량 보유하고 있는 계층의 현금을 국가가 강제로 환수해 시장경제활동의 재정적 토대를 크게 축소시키고, 이를 통해 실질적으로 시장경제활동을 대폭 위축시키는 효과를 기대했다.

## 라. 2010년대

북한 당국은 2009년 11월말 화폐개혁을 전격적으로 단행하고 종합시장에 대한 직접적인 폐쇄방침까지 발표했지만 물가폭등, 상품공급위축 등 부작용이 심각해지자 2010년 2월 초부터 시장에 대한 단속을 완화하기 시작했고, 이어 5월에는 시장에 대한 억제 정책을 철회하기에 이르렀다. 따라서 시장은 또다시 합법적인 존재의 지위를 회복했고 이런 정책기조는 이후에도 계속 유지되었다. 즉 2010년 5월부터 지금까지 10년 가까이 북한 당국은 시장에 대해 비적대적인 정책기조를 유지하고 있다. 북한의 역사에서 당국이 이렇게 오랜 기간 시장에 대해 비적대적인 정책기조를 유지하고 있는 것은 처음 있는 일이며, 따라서 외부세계의 관찰자들을 놀라게 하고 있다.

그 뿐만 아니다. 북한 당국은 특히 김정은 집권 이후 시장을 체제 내에 편입시킴과 동시에 시장을 적극 ‘활용’하는 방향으로 정책기조를 바꾸었다. 그것이 바로 김정은 시대에 등장한 ‘우리식경제관리방법’이다. 이는 김정일 시대의 대표적인 경제개혁적 조치인 7·1 경제관리개선조치를 계승, 발전시킨 것이다.

우리식경제관리방법의 출발점은 2011년 12월, 김정일 국방위원장 장례식 직후인 것으로 전해진다. 당시 김정은 위원장의 지시에 의해

연구를 시작하고 몇 차례 실험과 연구를 거치면서 2014년부터 본격적으로 시행되고 있다(〈표 Ⅲ-3〉 참조).

〈표 Ⅲ-3〉 김정은 집권 이후 경제관리개선조치의 주요 내용 및 변화의 흐름

시기와 단계	주요 내용
2011.12.28. 김정은, '경제관리개선방안 마련' 지시	"경제 문제, 특히 먹는 문제만 풀면 부러울 것이 없음. 주체사상을 구현한 우리식경제관리방법을 찾아야함"
2012년 초, 내각 상무조 구성	내각 권한의 강화, 기업소에 노동보수 지불 및 상품가격 제정 권한 부여, 국영유통망 활성화, 농업부문 개편 등의 내용 포함 * 이 내용 중의 일부가 흘러나와서 '6·28방침'으로 와전됨
2012.6. 가변가격의 시범적 도입	고정불변적인 가격방식으로부터 가변적인 기준가격방식으로 전환하기 위한 사업을 시범적으로 진행
2012.6. 수입분배를 소득분배 방식으로 시범적 전환	공장, 기업소의 수입분배를 순소득분배방식으로부터 소득분배 방식으로 전환하며, 이에 맞추어 국가납부율을 판매수입에 기초하여 결정하며, 국가납부율을 바친 이후에 공장, 기업소들이 쓸 몫에 대해서는 자체의 결심에 따라 능동적으로 쓸 수 있게 권한 부여
2012.9. 내각의 試案 마련 후 시범 실시 (상업부문은 즉시 실시)	국영상업망의 소비재 유통 활성화를 위한 방안을 제시하고 국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 판매할 수 있게 허용
2013년 농업부문 확대 시행	분조관리조 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 방안 등 새로운 농업관리 방법 시행
2013.1. 공장·기업소에 가격 제정권 부여	공장, 기업소가 자기 실정에 맞게 일을 능동적으로 해 나갈 수 있도록 공장, 기업소에 가격제정권을 부여
2013.7. 소비품의 시장판매 허용	상업성 지시를 통해 소비품을 생산한 기업체들이 시장에 공장·기업소 매대를 마련하여 자신이 생산한 상품을 판매할 수 있도록 허용함.
2013.8. 기업소에 주문과 계약에 따른 생산조직 허용	기업소들이 계획수행 이후에 더 생산할 수 있거나 수요가 있는 지표들을 주문과 계약에 따라 생산을 조직할 수 있도록 여러 가지 생산조직형태와 방법을 허용

시기와 단계	주요 내용
2014.5.30. 김정은, '5·30 담화' 발표	(《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여》, 당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화, 2014.5.30.) 김정은, “사회주의강성국가 건설을 위해 현실발전의 요구에 맞는 우리식경제관리방법을 확립해야함. 사회주의적 소유와 집단주의 원칙을 철저히 구현해야함.”
2014.7. 내각 추가대책안 하달	2015년까지 ‘국가경제발전전략’ 작성, 시장가격을 반영하여 국정가격 점진적 인상, 3년 연속 손실·계획미달 기업 폐업 검토 등의 내용
2014년 이후 기업부문 개선조치 본격화	「사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 규정」(2014.1.) 발표 이후 각종 시행세칙 하달 - 「로동보수자금지불규정 세칙」 수정·보충 (2014.8.) - 「기업체 주민유휴화폐동원이용 표준세칙」 (2014.9.) - 「사회주의물자교류시장운영 표준세칙」 (2014.9.) - 「기업소지표가격제정 표준세칙」 (2014.9.) - 「기업체소득분배 표준세칙」 (2014.11.)

자료: 이석기 외, 『김정은 시대의 북한경제개혁 연구』 (세종: 산업연구원, 2018), pp. 53~54.

그리고 우리식경제관리방법과 사회주의기업책임관리제는 북한의 최고권력기관인 당 대회(2016년)에서 제시되었다. 즉 공식성과 권위의 측면에서 가장 최고의 수준을 부여받았다.

눈여겨보아야 할 것은 북한이 이러한 경제개혁 조치를 법률을 통해 뒷받침하고 있다는 사실이다. 김정은 집권 이후 2012년부터 2015년까지 4년 간 집중적으로 북한은 법률의 제정 및 개정을 단행했다.

김정은 시대에 개정된 법령을 통해 본 우리식경제관리방법은 전부는 아니라고 해도 어느 정도 사회주의 국가들이 경험한 경제개혁과 공통적 요소를 가지고 있음을 잘 보여주고 있다. 즉, △관료적 조정 메커니즘의 축소 및 시장 조정 메커니즘의 확대, △기업에 대한 지령형 계획화의 축소 또는 폐지, △중앙정부는 거시경제적 차원에서만 정책을 수립 및 실행, △기업 자율성 및 인센티브의 대폭적

인 확대 및 기업 자기책임의 증가 등이다.<sup>47)</sup>

한편 우리식경제관리방법은 종전의 조치보다 경제개혁적 성격이 더 강한 것으로 보인다. 개혁의 수준, 심도, 범위 면에서 2002년의 7·1 조치는 말할 것도 없고, 2003~2004년 박봉주 총리 시절에 시험적으로 취해진 개혁 조치보다 훨씬 진전된 것으로 평가된다(〈표 III-4〉 참조). 예컨대 7·1 조치 때 시장은 합법화되었으나 계획 밖의 존재(이른바 계획 외 경제활동이라는 이름으로 허용)였지만 이제 시장은 계획 내의 존재로, 즉 계획체계 내로 편입(기업소지표, 농장지표라는 이름으로 허용)되었다.

한편 우리식경제관리방법은 북한의 시장화에게 아주 우호적인 환경을 제공하며, 따라서 시장화를 더욱 촉진하는 효과가 있을 것으로 예상된다. 이는 시장을 부분적으로 합법화한 7·1 조치가 북한의 시장화에 어떤 영향을 미쳤는지 상기해 보면 쉽게 짐작할 수 있다. 7·1 조치는 시장화가 북한경제에서 불가결한 요소로 자리 잡게 된 중요한 계기를 제공했다. 사실 가계, 기업 등 개별 경제주체의 입장에서 7·1 조치가 가지는 최대의 의미는 시장을 활용하는 반(半) 합법적 및 불법적 경제행위에 대해 북한 당국이 일정 수준 승인했다는 점이다. 게다가 7·1 조치를 계기로 시장화가 크게 진전되면서 계획·공식경제와 시장·비공식경제의 연계성이 확대되었고, 특히 계획·공식경제는 시장·비공식경제에 대한 의존성이 심화되었다. 우리식경제관리방법의 시행을 계기로 북한의 시장화가 더욱 탄력을 받고 있음은 다양한

---

47) 한편 북한은 경제개혁에 있어서 다른 사회주의 국가들과 구별되는 상이한 특성도 보유하고 있다. 즉 기업에 대한 지령성 계획화의 축소 및 폐지는 중앙정부의 의도에 따라 단행된 것이 아니라 계획경제가 거의 다 와해된 현실을 사후적으로 인정하고 수용하는 차원에서 이루어진 것이다. 아울러 비록 법의 재개정을 통해 이러한 개혁 조치의 시행을 법률적으로 뒷받침하고 있지만 아직도 이런 경제개혁을 공개적으로 추진하는 것이 아니고, 따라서 개혁의 제도화 수준은 그다지 높지 않다. 예컨대 이번 에 개정 및 제정된 여러 법령의 그 어디에도 '시장'이라는 단어가 단 한 차례도 등장하지 않는다. 하지만 북한 내부문건에는 '시장'이라는 단어가 가끔 나온다.

경로를 통해 확인되고 있다.

〈표 III-4〉 김정일 시대와 김정은 시대의 경제관리개선조치 비교

	7·1 조치	우리식경제관리방법
시장의 지위	- 시장을 합법화 - 다만 시장은 계획경제 밖의 존재로서 인정	- 시장을 합법화 - 특히 시장을 계획경제 체계 내에 편입시킴
시장의 제도화 수준	- 낮음 - 법률에 의해 뒷받침되지 않음 - 최고지도자의 공개적 언급 없음	- 중간 정도 - 법률에 의해 뒷받침 - 최고지도자의 공개적 언급 빈번함
시행 및 지속 기간	2~3년	적어도 4~5년
기업에 대한 당국의 지령성지표의 감축	소폭	대폭
기업, 농장, 무역회사의 자율성 확대	소폭	대폭
개혁의 범위	기업, 농업, 무역, 가격, 재정 등	기업, 농업, 무역, 가격, 재정 + 계획시스템, 금융

자료: 저자 작성.

### 3. 역사적 추이로 본 북한 시장화의 특징과 평가

#### 가. 시장의 위계적 구조화

북한에서 시장화의 추동력은 무엇일까. 이는 북한 시장화의 성격과도 밀접한 관계가 있다. 북한 시장화의 성격에 대해서는 크게 보아 두 개의 견해가 있는데 하나는 이른바 ‘아래로부터의 시장화론’ 또는 ‘자생적 시장화론’이고, 또 하나는 ‘시장세력론’ 또는 ‘시장의 위계적 구조론’이다.

‘아래로부터의 시장화론’ 또는 ‘자생적 시장화론’의 핵심 요지는 다음과 같은 것이다. 무엇보다도 시장화는 가계, 기업 등 말단 경제 주체들이 자력갱생 차원에서 추진했다는 점을 강조한다. 아울러 1990년대부터의 북한 시장화는 자생적 시장화(spontaneous marketization)가 주된 특징인데 이는 주민들에 의해 자발적으로 상거래와 소상품 생산이 확대되는 현상을 가리키는 것이다. 이는 흔히 이야기되는 ‘위로부터의 시장화’, 즉 국가 주도의 시장화 또는 당국에 의한 시장의 도입과 대비되는 개념·범주이다.

이 주장과는 다른 관점에서 접근하고 있는 것이 이른바 시장세력론이다. 즉 북한에서 시장화를 추동하는 주된 동력은 이른바 ‘특수 단위’들에 의한 외화벌이사업의 전방위적 전개에서 나온다는 것이다. 북한에서 시장화를 전개하는 주역은 특혜와 권력을 배경으로 시장화의 진전 과정에서 지배자적 지위를 누렸던 권력층 및 이들과 결탁한 개인들이라는 것이다.

그러면 자생적 시장화론과 시장세력론의 관계는 어떠할까. 우선 내용적으로 보면 양자는 북한의 시장화에 대해 장마당 및 대외무역에 직간접적으로 관련된 제반활동을 다루고 있지만 대체로 보아 자생적 시장화론은 주로 장마당에 초점을 맞추고 있으며, 시장의 위계적 구조론은 대외무역에 무게중심을 두고 있다. 그리고 자생적 시장화론보다는 시장의 위계적 구조론이 포괄범위가 넓다. 또한 연구의 역사로 보면 아래로부터의 시장화론(또는 자생적 시장화론)은 북한 시장화에 대한 연구가 시작된 초기 단계, 즉 2000년대 중후반에 등장한 것이다. 이와 함께 시장세력론(또는 시장의 위계적 구조론)은 이보다 조금 뒤인 2010년대에 등장했다고 볼 수 있다. 따라서 양자는 모순적이라기보다는 보완적이라고 할 수 있다.

그러면 일반 주민이 주도하는 시장화와, 권력층이 주도하는 시장

화로 구분해 볼 때, 이들 두 개의 흐름은 단계적으로 진행된 것인가, 아니면 동시병행적으로 진행된 것인가? 그것이 아니라면 초기에는 각자가 별개로 동시병행적으로 진행되다가 언제부터인가 합쳐진 것인가? 향후 본격적인 연구가 필요하지만 현재 이 두 가지 흐름은 하나로 합쳐져 있는 상태라 볼 수 있다. 그리고 북한의 시장화가 진전되면 진전될수록 특히 김정은 시대 북한의 시장화는 시장의 위계적 구조론의 설명력이 높아지고 있다.<sup>48)</sup>

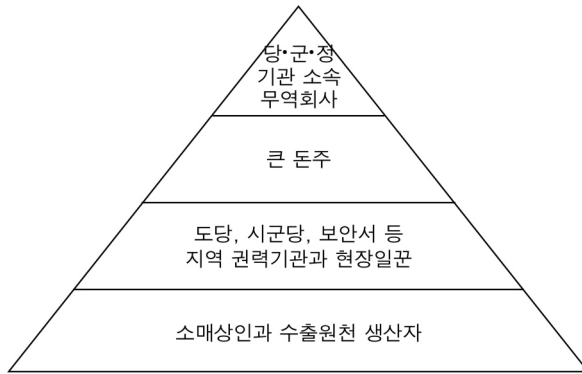
이러한 관점<sup>49)</sup>에서 시장의 위계적 구조를 간단히 정리해 보자. 시장의 상품 유통 피라미드에서 최상층에 국가기관 소속 무역회사들이 있고, 그 아래에는 큰 돈주들이 있으며, 그 밑의 피라미드 중간층에는 도당, 시·군당 등 지방 권력기관과 당정의 현장 일꾼이 있고, 그 밑의 몇 단계를 지나 피라미드 최하층에는 수출원천 채취·생산자와 종합시장 매대 소매상인들이 있다. 그리고 북한에서 시장화를 추동하는 주된 동력은 이런 피라미드의 최상층에 있는, 중앙당의 38·39호실 및 여타 핵심 부서, 인민무력부의 각 단위 조직, 국가보위부, 호위사령부, 인민보안부 등 이른바 특권경제 내 ‘특수단위’들이 외화벌이 사업을 전방위적으로 전개하는 데 있다는 것이다. 여기서 특수단위들의 외화벌이 사업에서 핵심적 주체는 국영 무역회사이다.

48) 이와 관련, 림근오(2010)는 전자를 ‘주민층 개인축재’로, 후자를 ‘권력층 개인축재’로 표현하며 후자는 노동력과 소비자로서의 전자를 필요로 하는 경제적 구도로 얽히면서 북한에서는 현재 ‘주민층 개인축재’와 ‘권력층 개인축재’가, 시장화의 협력적 양대 동력으로 되어 있다는 매우 흥미로운 지적을 한 바 있다. 림근오, “조선의 시장화와 비정상화, 주민생활 변화,” 『임진강』, 제8호 (2010), pp. 38~57 참고.

49) 시장의 위계적 구조론의 대표적 주장으로서는 최봉대, “북한의 시장 활성화와 시장 세력 형성 문제를 어떻게 보아야 하나,” 『한반도포커스』, 7·8월호 (2011), pp. 12~15; 홍민, “북한경제 연구에 대한 위상학적 검토: 수령경제와 시장세력을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호 (2012), pp. 47~62; 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (2011), pp. 213~237 등이 있다.



〈그림 Ⅲ-1〉 북한 시장화의 위계적 구조



자료: 저자 작성

종합적으로 보면 아직까지 돈주와 무역회사의 관계는 기본적으로 수평적 관계가 아니라 수직적 관계임을 유의할 필요가 있다. 즉 경제사회적 구조로 보면 돈주는 무역회사의 하부에 존재한다.

### 나. 시장의 제도화 및 회색지대 정책

북한의 시장화는 여전히 제도화의 수준이 낮다는 점이 중요한 특징이다. 그러나 30년 가까운 역사의 긴 호흡에서 보면 당국의 정책이 시장화의 제도화 수준을 조금씩 높여주는 방향으로 움직여 왔다는 점을 간과해서는 안 된다. 여기서 일부는 완전 합법화(이른바 흰색 지대(White Zone)) 정책이지만 상당 정도는 불완전한 합법화(이른바 회색 지대(Grey Zone)) 정책이라는 점 또한 눈에 띈다.

예컨대 장마당(종합시장), 별이버스(특히 시외버스) 등에 대해 2000년대 들어 부분적인 합법성을 부여했다. 특히 일정 정도의 공간(토지)을 제공하면서 해당 공간 내에 들어와 시장경제활동을 하도록 했다. 즉 당국 스스로가 물리적으로 관리할 수 있는 범위 내로

시장경제 행위자를 모아 놓고, 부분적 합법성을 부여함과 동시에 사실상의 조세를 공식적으로 수취하기 시작했다.

또한 상점, 식당, 소규모 광산·탄광, 시내외 버스 등 생산수단에 대한 사실상의 사적 소유에 대해 법적으로 허용하지는 않지만 특정 국가 기관 혹은 국영기업의 산하로 편입시키는 조건 하에 개인 사업체로서의 자율성은 보장해 주었다. 이렇게 사적 소유 기업에 대해 국가 기관·기업소의 명의를 빌려 주면서, 이른바 ‘사회주의 모자’를 씌워 주면서 부분적 합법성을 부여하고 그 대가로 사실상의 세금을 수취하는 것이다. 아울러 당국은 자전거, 오토바이, 휴대폰 등 생산수단의 성격도 동시에 지니고 있는 소비재에 대해 국가에 등록시키면서 합법성을 부여하는 대신 사실상의 세금을 징수했다.

그러면 국가 입장에서는 국가 재정에 큰 도움이 되고, 또한 주민 입장에서는 상당 정도 제도적 보호막을 확보하게 되며, 이에 따라 안정적인 시장경제활동이 가능하게 되었다. 요컨대 시장화를 둘러싸고, 더욱이 생산수단의 사적 소유 측면에서 북한 당국과 개인(혹은 민간) 사이에 일종의 제도적인 타협이 이루어지고 있을 가능성을 충분히 상상할 수 있다. 그리고 이런 제도적인 타협은 시장화의 확산 및 안정화에 기여함은 물론이다.

## 다. 내수시장의 등장

북한의 경우, 시장화의 진전은 생산의 발달보다는 유통의 발달, 특히 대외무역의 급속한 증대에 기인하는 면이 크다는 것, 이에 따라 북한에서 시장화의 진전은 뚜렷한 생산력의 증대를 수반하지 않는다는 것이 큰 특징이었다. 사실 국내 자원이 거의 다 고갈되고, 국내 산업연관이 대부분 파괴된 상태에서 시장화의 진전이 국내생산을 자극하는 효과는 제한적일 수밖에 없었다. 따라서 북한에 내수

시장이 존재한다는 것은 상상조차 할 수 없었다.

그런데 김정은 집권 이후 시장화가 더욱 진전되면서 이러한 종전의 경향에 약간의 변화가 발생하기 시작했다. 우선 시장화의 진전과 대외무역의 증가가 맞물리면서 민간부문에 화폐자산이 조금씩 축적됨에 따라 이제 북한에서도 내수시장이라고 부를 수 있는 것이 여러 분야에서 형성, 성장하고 있다. 식량 및 식품가공을 중심으로 의류, 화장품, 약품, 전자제품 등의 내수시장이 형성되고 있다. 그리고 이러한 내수시장의 형성은 시장화를 더욱 진전시키면서 한편으로 국내의 생산을 자극하고, 국내의 산업연관을 일부 복원하는 작용을 하고 있다.

## 라. 국영경제와 시장화의 연계 확대

시장화의 지속적인 진전에 따라, 국영경제, 특히 국영기업의 행동양식 및 경영패턴에도 상당한 변화가 나타나고 있다. 물론 이런 변화는 경제난 발생 이후 주로 비공식적 영역에서 나타났다가 7·1 조치 이후에는 공식적 영역에서도 활발히 전개되었으며, 김정은 시대 들어 더욱 확산되고 있다.

첫째, 국영기업의 자율성 및 권한의 확대이다. 국영기업은 계획의 작성 및 실행과정, 즉 생산품목의 선정, 원자재 및 자금 조달, 가격결정 및 판매 등 폭넓은 영역에서 종전보다 확대된 자율성과 권한을 활용하고 있다.

둘째, 국영기업의 시장경제 활동 증가이다. 국영기업들은 생산품목의 선정, 원자재 및 자금 조달, 가격결정 및 판매 등 폭넓은 영역에서 시장을 활용한 경영활동을 확대하고 있다. 이와 관련, ‘8·3(또는 8·3 노동자)’, ‘더벌이’, ‘외화벌이’ 등을 통해 국영기업의 ‘자력갱생’ 신념체계가 강화·확대되고 있다는 점도 주목할 만하다.

아울러 시장화의 진전에 따라 국영기업과 돈주의 연계도 크게 확대되고 있다.

첫째, 국영기업이 돈주의 자금을 대부투자받는 것이다. 이 경우 돈주는 현금뿐만 아니라 현물로도 대부투자를 할 수 있으며, 동시에 현금뿐만 아니라 현물로도 상환받을 수 있다. 이때, 현물, 특히 상품으로 상환을 받으면 수익 극대화를 위해 본인이 상품을 보관하고 있다가 시세를 보아가며 상품의 판매시기를 조절한다. 국영기업이 돈주로부터 현금 또는 현물을 제공받고 돈주가 지정하는 제품을 생산해 돈주에게 넘겨주고 수수료를 받기도 하는데 이는 임가공의 범주에 속한다.

둘째, 국영기업이 돈주에게 자신이 보유하고 있는 각종 자산, 즉 공공자산을 임대해 주는 것인데 여기서는 세 가지 형태가 있을 수 있다. ① 돈주에게 국영기업 자신의 명의만 빌려주는 것이다. ② 돈주에게 명의와 생산수단(건물, 기계설비)을 빌려주는 것이다. ③ 명의를 빌려주지 않고 생산수단만 빌려주는 것이다. 이 가운데 ①과 ②는 돈주가 기존 국영기업 일부를 임차·인수하거나 새로 기업을 신규설립(창업)하는 경우로서 특정 기관 산하의 별도의 기업으로 국가에 등록된다는 특징이 있다. 이는 흔히 ‘사회주의 모자’ 혹은 ‘붉은 모자’를 쓴 기업으로 불리기도 한다.

한편 김정은 시대 북한 국영부문의 변화로서 빼놓을 수 없는 것이 국영부문이 직접 시장경제 행위자로서 시장에 등장하고 있다는 점이다. 이런 현상이 발견되는 대표적인 분야가 유통업이다. 즉 과거에는 계획경제방식으로만 운영되었던 국영부문이 김정은 집권 이후 시장경제 방식으로 운영되는 현대적 유통업체(대형 소매업체)를 직접 설립해, 운영에 나서고 있는 것이다. 기존의 국영상점, 백화점, 외화상점과는 별개로 국영부문이 현대적 유통시설을 직접 설립하는

사례들이 늘고 있는데 이 가운데에는 기존의 백화점을 개보수 또는 확장하는 경우도 있고, 아예 새로운 시설을 건설하는 경우도 있다.<sup>50)</sup>

김정은 집권 이후 북한 당국 스스로가 유통업 분야에서 직접적인 시장경제 행위자로서 참여하기 시작한 또 다른 사례는 석유판매업, 즉 주유소에서 발견된다. 소비자들에게 석유제품을 시장판매하는 주체는 다름 아니라 국영 무역회사(또는 그 산하기업)들이다.<sup>51)</sup>

#### 마. 시장에 대한 정책적 인식의 진화

1990년대 초 경제난 발생 이후 20여 년 동안 시장에 대한 북한 당국의 정책은 갈 지(之)자였다고 볼 수 있다. 즉 1990년대 초부터 통제와 묵인의 반복 → 2000년대 초부터의 허용 → 2000년대 중반부터의 통제 → 2010년 5월부터의 허용으로, 통제와 허용을 반복했다.<sup>52)</sup>

그런데 김정일 시대 말기 및 김정은 시대 개시 이후의 정책은 종전과는 상이한 양상을 보이고 있으며, 이러한 경향은 시간이 지날수

---

50) ‘황금별상점’(2014년 12월 개장, 황금별무역회사가 운영주체), 보통문거리 고기상점(2012년 4월 개장), 창광상점(2015년 10월 개장, 평양 중구역 미래과학자거리), 광복 지구상업중심(기존 광복백화점을 개보수해 2012년 1월에 재개장) 등이 대표적인 사례이다.

51) 북한에서 원유 및 석유제품의 수입은 관련 허가를 받은 국영 무역회사만 할 수 있다. 즉 원유공업성 산하 삼마무역회사, 중앙당 39호실 산하 경흥지도국, 인민무력부 27부 산하 강성무역회사, 4·25 체육단 산하 붉은별무역회사 등 4개 무역회사이다. 이들은 석유를 수입하여 당·군·내각 산하의 각급 기관, 기업소, 군부대 등에게 전통적인 계획경제방식을 통해 국정가격으로 공급해왔는데, 최근 몇 년 전부터 평양과 주요 대도시에 직영 주유소를 설치해 시장가격으로 소비자에게 판매하기 시작했다. 그리고 이들이 운영하는 주유소는 최근의 자동차 보급 확대를 배경으로 크게 늘어나고 있다. 미국 존스홉킨스대학 연구진에 따르면 2016년 2월 현재 위성사진분석을 통해 주유소로 추정되는 건물은 모두 82개였다. 김경술, “북한 석유부품 실태와 국내 석유산업의 대북한 미래 전략,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호 (2016), pp. 76~78 참조.

52) 이석기 외, 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』(세종: 산업연구원, 2016), p. 161.

록 뚜렷해지고 있다. 북한 당국은 다양한 형태로 시장을 공식 제도 내에 편입시킴과 동시에 시장의 성장을 추동하고 있다.

시장화에 대한 북한 당국의 태도·입장 변화가 충분히 감지되고 있다. 종전에는 시장을 없애느냐 살리느냐 하는 것이 최대 고민이었다면 이제는 시장이라는 현실을 인정하며, 더욱이 시장을 적극 활용하면서 그 대신 사회경제적 부작용을 최소화하려는 고민을 하는 것이다. 북한 당국이 지향하는 것이 ‘관리 가능한 시장화’라고 한다면 관리 가능한 범위를 확대하며 관리 가능 수준을 제고하는 것이며, 현재의 정책기조가 시장화와의 타협·공존이라고 한다면 타협·공존의 범위를 넓히고 그 수준을 높이는 것이다.

단적으로 말해 이제는 시장이냐 아니냐는 것이 중요한 문제가 아니게 되었다. 시장경제활동의 주체가 누구냐, 즉 민간이냐 국영부문이냐 하는 것이 중요하게 되었다. 이는 시장에 대한 북한지도부의 인식의 진화로 해석 가능하다. 국가 재정 및 권력층 수입에 대한 시장의 기여도를 절실하게 인식했기 때문으로 풀이할 수 있다. 즉 시장화를 통해 민간이 창출한 각종 잉여를 정부가 광범위한 조세 및 준조세를 통해 수취하는데 이 규모가 결코 작지 않고, 따라서 시장화는 재정난에 허덕이는 북한 당국에게 큰 도움이 되고 있다(〈표 III-5〉 참조). 혹은 시장의 관리 가능성에 대한 자신감의 형성 때문일 수도 있다. 시장화가 진전되더라도 체제불안의 요인을 나름대로 잘 통제해 왔고, 따라서 시장화를 조금 더 진전시키더라도 체제유지에 큰 어려움이 없을 것이라고 판단했을 수도 있다.

〈표 III-5〉 북한의 시장으로부터의 조세 및 준조세

구분	직접적 납부자	조세·준조세와 시장의 연계형태	비고	
공식적	공장·기업소의 거래수입금 및 국가기업이득금	공장·기업소	액상계획(현금계획), 계획 외 생산 및 유통, 특별이, 8·3 작업반	
	종합시장의 시장 사용료, 국가납부금 (속칭 '장세')	종합시장 매대상인	종합시장 내 상품 판매	
	서비스업 기관·기업소의 봉사료 수입금	(수매)상점, (협의제) 식당, 목욕탕, 수영장, 당구장, 가라오케, 운수업 등 서비스업체	일반주민 대상 서비스 판매	
	무역회사의 국가납부금	무역회사 및 산하 기업소	수출품의 국내 매집, 수입품의 국내 판매 등	
	토지사용료 (속칭 '땅세')	소토자·땀기발 운영자	소토자·땀기발	
	부동산 사용료	기관·기업소, 협동단체, 개인	토지, 주택, 건물 등 국토를 사용하는 제반 시장관련 경제활동	
비공식적	혁명자금	각급 기관 및 산하 무역회사	국내시장 및 해외무역과 연관된 제반 시장 경제활동	수취자는 최고지도자, 일부는 공적 경제활동에 투입
	정책과제, 사회적 과제	기관·기업소, 무역회사	시장과 연계된 제반 경제활동	공적 경제활동에 투입 되는 재원
	현금·기부금, 현물 상납, 애국미 등	개인 및 돈주	시장과 연계된 제반 경제활동	자발적 + 비자발적
	세외부담	기관·기업소, 개인	시장과 연계된 제반 경제활동	사실상 비자발적

자료: 조한범 외, 『북한에서의 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 152~153.

## 바. 북한 시장화의 특성 및 한계성

북한의 시장화는 통상 사회주의 국가들의 경제개혁 또는 체제전환 단계에서 관찰되는 시장화와 비교할 때 공통점과 상이점이 동시에 존재한다. 통상 시장화의 구성 요소를 수요(자), 공급(자), 시장공간, 법·제도, 상품 및 화폐라고 한다면 북한 또한 이런 구성요소를 다 갖추고 있다. 또한 시장화의 진전이 분업의 발달, 국지적 시장의 연계를 통한 전국적 시장의 형성, 관련 법·제도의 발달, 교통통신의 발달, 소유권의 변화 등을 수반한다고 하면 북한의 시장화 또한 이런 양상을 보이고 있다. 아울러 북한의 시장화는 장마당으로 대표되는 소비재 시장의 경우, 일반 주민들, 돈주뿐 아니라 국영기업들도 시장과의 연계가 확대되고 있다는 점에서 북한 시장화의 보편성을 발견할 수 있다.

하지만 북한의 시장화는 시장화의 잠재력을 충분히 발휘하지 못하고 있으며 따라서 경제성장에 미치는 효과도 다소 제한적이다. 이는 한편으로는 북한 당국이 의도한 측면도 있고, 또 한편으로는 물리적 제약(국내 자원의 절대적 부족)에 기인하는 측면도 존재한다.

큰 흐름으로 보면 북한 시장화의 한계성에 기인하는 측면도 존재한다. 무엇보다 북한의 시장화는 제도화의 수준이 낮다. 또한 북한의 시장화는 소비재 및 서비스 시장 중심으로 진전되며 생산재 시장 및 자본금융시장, 노동시장의 발달은 상대적으로 뒤쳐져 있다. 또한 북한의 시장화는 국영기업과의 연계성이 높아져 가고 있지만 여전히 수요의 변화(즉 북한 내 화폐자산의 축적 및 구매력의 확대)에 상응하는 공급의 변화, 특히 공급능력(혹은 생산능력)의 확충은 이루어지지 못하고 있다. 1990년대 초부터의 경제난으로 북한의 산업기반(특히 제조업 기반)이 심각하게 손상·파괴되었고 2000년대 복구 노력에도 불구하고 제한적으로 복구되는 데 그쳤기 때문이다. 아



올러 북한의 시장화는 대외의존성의 확대, 특히 중국에 대한 경제적 의존의 확대를 수반한다는 특성도 존재한다. 이와 함께 시장화의 역사가 아직 일천하고 시장화의 제도화 수준이 낮기 때문에 시장화 추진에 필요한 관련 인력의 확보도 충분하지 못한 상태이다.

## 4. 소결

북한 시장화의 역사적 전개과정을 종합적으로 평가하기 위해서는 시장화의 촉진 요인 및 억제 요인에 대해 간단히 정리해 둘 필요가 있다.

우선 시장화의 촉진 요인을 보자. 첫째, 계획경제의 물적·기능적 토대가 와해되었다는 점이다. 북한에서 시장이 형성되고 발전했던 원인에는 여러 가지가 있지만 가장 큰 것은 계획경제의 사실상의 붕괴이다. 즉 경제난 이후 계획의 공백을 자연스럽게 시장이 메워간 것이다. 게다가 당국은 2000년대 중후반에 시장을 억제하려고 많은 노력을 기울였지만 결국 실패로 돌아간 경험을 가지고 있다.

둘째, 시장화의 확산으로 시장에 대한 국가의 의존도가 크게 높아졌다는 점이다. 북한은 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정난에 허덕이면서 여러 가지 방식으로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 이제는 국가조차 시장 없이는 유지가 불가능한 상황에 처했다.

셋째, 시장의 역사가 28년에 달하고 있는 등 시장화의 장기화가 진행되고 있다는 점이다. 시장은 어느덧 북한경제 운영에서, 주민들의 생활뿐만 아니라 국영경제 운영에서도 필수불가결한 존재로 자리 잡았다. 이제는 시스템으로 정착되어가고 있다고 할 수 있다.

반면 계획경제 부문의 급속한 축소를 막는 요인들도 시야에 넣어야

한다. 달리 보면 시장화의 억제 요인이다. 당국이 일정 수준의 자원, 특히 에너지와 식량을 직접 장악할 수 있다면 그것만으로도 계획경제 영역이 일정 수준 이하로 급격히 축소되는 것을 저지할 수 있다.

또 다른 시장화 억제 요인도 고려해야 한다. 사실 북한의 시장화는 자기운동성, 자기확대에 어느 정도 한계성을 안고 있다. 물론 다른 사회주의 국가들도 시장화의 확대에 한계성을 가지고 있었으나 북한은 그 한계성이 조금 더 큰 편이다. 무엇보다도 북한 시장화는 대내외적으로 정치적 조건이 성숙되지 않은 상황에서 진행되고 있다. 여기서는 국내 정치 리더십이 변하지 않고 있다는 조건, 특히 3대 세습이 이루어졌다는 조건과 대외관계가 개선되지 않고 있다는 조건, 특히 미국과의 관계가 개선되지 않고 있다는 조건이 중요하다. 또한 북한에서는 시장으로부터의 잉여가 각종 조세 및 준조세를 통해 당국에 의해, 또한 권력층 및 중간 간부들에 의해 과도하게 수탈당하고 있으며, 이에 따라 내부 축적이 용이하지 않은 상황이다.

그럼에도 불구하고 시장화가 계속 진전됨에 따라 계획경제의 물적 토대는 더욱 취약해지고 있다. 당국이 장악할 수 있는 자원 또한 점점 줄어들고 있다. 북한의 시장화는 국가자산에 대한 개인·기업의 광범위한 절취, 따라서 계획경제의 물적 기반 침식을 수반하고 있기 때문이다. 더욱이 부정부패의 확산으로 계획경제의 기능적 기반 또한 더욱 취약해지고 있다.

한편 시장에 대한 북한정부의 정책은 양면적이다. 시장화에 대한 억제요인으로, 촉진요인으로도 작용할 수 있다. 물론 당국이 나서서 시장화에 대해 제동을 건다고 해도 얼마나 큰 효과를 거둘 수 있을지는 의문이 남는다.

종합적으로 보면 시장화의 촉진요인과 억제요인은 여전히 공존한다. 따라서 시장화가 앞으로 진전된다고 해도 계획경제가 완전히 소

떨릴 수준까지 진행될지는 불확실하다.

한편 앞에서 북한 시장화의 역사적 전개과정을 시장화 자체의 흐름과 시장에 대한 정책의 흐름으로 구분해서 살펴보았다. 여기서 우리는 북한 시장화의 진전에 당국의 정책이 결코 무시할 수 없는 변수라는 점을 읽을 수 있었다. 특히 7·1 조치와 같은 시장의 활용 정책이 북한 시장화의 확산에 결정적인 역할을 했음을 강하게 시사받을 수 있었다. 그리고 이는 김정은 시대에 더욱 그러하리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

김정은 시대 북한 시장화의 가장 큰 특징은 지도부 및 당국이 시장화를 주도 혹은 견인하고 있다는 점이다. 현 시점에서 북한 시장화의 최대 동력은 정부 정책이라고 해도 과언이 아니다. 시장에 대한 김정은 정권의 정책은 종전과는 명확하게 구별되는 점이 있다.

북한 당국은 앞으로도 상당 기간 시장화에 대해 현재의 활용·촉진 정책기조를 유지할 가능성이 높다. 물론 시장화에 대한 정책기조가 다시 억제 쪽으로 선회할 가능성을 완전 배제할 수는 없지만 당분간 그 가능성은 그다지 크지 않다. ‘우리식경제관리방법’의 지속적 추진을 내세우면서 내용적으로는 시장화를 활용·촉진하는 방안이 ‘경제문제’를 해결하기 위한 유력한 대안의 하나로 남을 것으로 보인다.

한편 북한 시장화에 대한 역사적 고찰로부터 향후 북핵문제 해결 및 평화체제 구축 상황에 대해 어떠한 시사점을 제공받을 수 있을까.

그동안 남북한의 이질적인 경제체제는 남북경협에 대해 주요한 제도적 장애 요인으로 작용해 왔다. 시장경제체제 및 시장경제적 상거래 관행에 대한 북한 당국 및 북한 기업·주민들의 이해 부족, 경험 부족은 남북경협의 원활한 추진을 저해하고, 남북경협사업의 불확실성과 리스크를 높이고 안정성과 수익성을 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용해 왔다.

현재 북한에서 진전되고 있는 시장화가 즉각 북한이 시장경제체제로 전환할 것임을 의미하는 것은 아니지만 시장경제 질서에 대한 북한 당국 및 북한 기업·주민들의 이해 수준을 제고하는 것은 분명하다. 특히 김정은 시대의 시장화는 북한 당국이 주도하는 시장화라는 특성이 있다. 이에 따라 향후 남북경협 당사자들뿐만 아니라 남북한 당국자 간의 의사소통이 종전보다 수월해질 것이고 이는 남북경협의 진행에 긍정적 요인으로 작용할 가능성이 크다.

또한 그동안 북한의 심각한 경제난 및 취약한 내수기반도 남북경협에 대한 주요한 제약요인으로 작용해 왔다. 그런데 최근 북한 시장화의 진전으로 북한의 민간부문에 화폐자산이 일정 정도 축적되고 내수기반도 미약하나마 형성됨에 따라 종전과는 달리 북한 내수를 대상으로 하는 남북경협사업도 고려해 볼 수 있는 등 남북경협사업의 영역이 확장될 가능성도 높아졌다.

남한으로서는 시장화를 매개로 한 남북경협이 북한의 변화, 특히 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있는 유용한 정책수단이 될 가능성이 크다. 그간 우리 정부의 대북정책의 주된 목표의 하나가 ‘북한의 (바람직한) 변화’였는데 시장화를 매개로 한 남북경협, 특히 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 남북경협은 ‘접촉을 통한 변화’를 견인할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 또한 북한의 시장화를 매개로 한 남북경협은 북한에 대한 일방적 지원이 아니라 우리에게도 득이 되는 이른바 win-win 사업이 될 수 있다는 점에서도 여타의 교류협력사업보다 우리 국민의 지지를 획득하기가 용이하다는 장점도 보유하고 있다. 나아가 북한의 시장화 진전은 남북한 경제체제의 이질성 완화를 통해 남북경협의 여건을 개선할 뿐 아니라 남북경제공동체 형성의 기반을 조성하는 데도 기여할 것으로 보인다.



# IV

---

## 최고지도자의 경제 및 시장화 인식과 대응

한기범 (전 통일연구원)



본 장은 북한의 정치권력이 특히, 지도자 김정은 위원장이 집권 이후 시장의 확대와 통제 혹은 시장관리 문제에 대해 어떤 입장을 취했는지를 파악함으로써 시장의 형성과 발전 과정에 대한 정치적 해석을 하는 것이 과제이다. 그러나 김정일 국방위원장도 그랬지만 김정은 위원장이 장마당 혹은 종합시장을 방문했다는 북한의 보도가 없다는데서 알 수 있듯이 북한의 지도자들은 기본적으로 시장에 대해 부정적인 관념을 지니고 있다. 이들은 불가피하게 시장을 묵인 또는 활용하면서도 ‘시장’을 직접 거론하며 시장과 관련된 지시를 하달한 경우가 극히 드물다. 김정일 국방위원장은 그래도 “장마당을 종합시장으로 잘 꾸며라”(2003년)든가 “시장이 비사회주의 서식지가 되고 있다”(2005년)고 하는 등 이따금 시장을 언급했으나 김정은 위원장의 ‘시장’에 대한 직접적인 언급을 확인하기란 어렵다.

다만 김일성 주석·김정일 국방위원장과 마찬가지로 김정은 위원장도 ‘경제관리방법 개선’ 문제에 대해 비교적 많은 입장을 밝히고 있다. ‘경제관리방법 개선’은 대체로 경제관리의 분권화·시장화를 의미한다. 따라서 물리적 공간으로서의 ‘시장’은 물론 계획화에 대비되는 ‘시장화’에 대한 북한 정치권력의 입장을 파악하기 위해 본 장에서는 김정은 위원장의 경제관리방법 개선 문제에 대한 언술을 주요 분석 대상으로 삼았다.

‘경제관리’란 “사회적 생산과정에 대한 지휘기능을 실현하여 경제를 발전시켜 나가는 것이다. 현대적 대규모 생산은 복잡한 기술에 토대하여 서로 밀접히 연결되어있는 수많은 생산단위들과 공정들로 이루어지고 있다. 이러한 조건에서 생산의 성과는 생산에 요구되는 생산수단과 노동력을 제 때에 보장하며 생산의 전반적 과정을 다그치기 위한 지휘, 경제관리에 더욱더 의존하게 된다. 경제관리는 그 포괄대상의 범위에 따라 공업관리·농업관리 등으로, 관리대상의 단

위에 따라 부문관리·공장관리·기업관리로, 관리대상의 경제적 내용에 따라 기계설비관리·자재관리·노동관리·재정관리 등으로 갈라진다.”<sup>53)</sup> 김일성 주석은 “사회주의경제관리문제에 대하여”라는 제목의 시리즈로 된 책에서 경제관리의 구체적인 방법을 제시하고 있다. 김일성 주석이 거론한 전통적인 ‘경제관리’는 미시적인 생산관리 즉, 개별 생산단위의 관리라는 의미가 강하다.

그러다가 사회주의 계획경제의 문제점이 누적되어 북한경제의 발전이 정체되자 경제관리방식 ‘개선’ 문제의 논의가 시작되었다. 1990년대 북한에 우호적인 사회주의 시장이 없어지고 북한경제가 반 토막 난 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 경제개혁을 통한 생산정상화 문제는 북한 당국의 절실한 과제로 대두되었다. 이와 관련한 북한 지도자들의 대표적인 문헌이 김정일 국방위원장의 2001년 ‘10·3 담화’ “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할데 대하여”와 김정은 위원장의 2014년 ‘5·30 담화’ “현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여”이다. ‘경제관리개선’ 혹은 ‘현실발전의 요구’에 맞는 경제관리 등 제목에서도 알 수 있듯이 ‘경제개혁’(엄격한 의미의 ‘개혁’은 아닐지라도)이 주제가 되었고, 개혁 대상도 단순한 생산현장 관리방식 개선을 넘어 경제전반에 대한 지휘·관리 방법의 개혁 즉, 거시적인 분권화와 시장화의 수위 조절 문제로 변화하였다.

---

53) 북한 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 74.



# 1. 김정일 시기 경제개혁 실험

김정일 국방위원장은 엄격한 의미의 ‘경제개혁’을 시도했다고 볼 수는 없다. 경제관리방식의 부분적인 분권화와 시장화를 시도했을 뿐이다. 그럼에도 김정일 국방위원장의 2002년 7·1 조치와 같은 경제관리방식 개선 시도는 기존의 방식을 급격히 변화시키는 전향적인 요소를 포함하고 있어 이를 넓은 의미의 경제개혁이라고 간주하고자 한다. 김정일 국방위원장의 ‘경제개혁 실험 10년’(2000~2009년) 과정은 ① 정책입안(2000~2001년), ② 결정과 집행(2002~2003년), ③ 심화확대(2004년), ④ 속도조절(2005~2006년), ⑤ 개혁후퇴(2007~2009년)의 과정을 거쳤다.<sup>54)</sup>

〈표 IV-1〉 김정일의 경제개혁 선택과 후퇴 과정

단계	주요 조치사항
경제개혁 입안 (2000~2001년)	- 1999.06 김정일, “내각중심 경제관리 연구” 지시 → ‘6·3 그루뵀’ 구성 - 2000년 초 김정일, 강성대국 건설 제시 → ‘실리, 실적, 혁신’ 촉구 - 2001.10 김정일 ‘10·3 담화,’ 경제관리개선조치 공론화
경제개혁 추진 (2002~2003년)	- 2002.07 7·1 경제관리개선조치 발표 - 2002.09 신의주 특구 개방 추진 * 9월 선군경제건설로선 표방 - 2003.05 김정은, 종합시장 공인 - 2003.09 박봉주를 총리로 등용
경제개혁 확대 (2004년)	- 2004년 초 시범적인 가족영농제와 기업 경영 자율화 도입 - 2004.06 7·1 조치 등 기존조치 재평가를 위한 ‘내각 상무조’ 구성 - 2004년 말 내각, 준(準) 시장경제 개편안 건의
경제개혁 정체 (2005~2006년)	- 2005년 초 당, ‘당의 영도 보장과 개혁속도 조화 문제’ 제기 - 2005.07 당 계획재정부(부장 박남기) 신설, 정책 주도권 회수 시작 - 2005.10 국가 양곡전매제 실시(양곡의 시장거래 규제) - 2006.06 박봉주 총리 ‘직무정지’ 책벌(→ 2007.04 총리해임)
경제개혁 후퇴 (2007~2009년)	- 2007.08 김정일, “시장·비사회주의 서식지” 규정 → 10월 시장통제 - 2008.06 김정일 ‘6·18 담화’ 개혁 조치 철회 공식화(逆개혁 조치) - 2009.11 화폐개혁 단행 → 2010.3 박남기 처형

자료: 필자 논문(2009)을 참고로 작성.

54) 이하 김정일 시대의 ‘경제개혁 실험’에 대한 설명은 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009, pp. 311~315를 인용하였다.

김정일 국방위원장은 권력승계 직후 1990년대 ‘경제 대실패’를 경험했고, 경제는 불가피하게 ‘개미 빠다귀 값기’식의 노력동원 방식으로 관리됐다. 그러나 전통적인 동원 체제 방식으로 경제는 회복되지 않았고, 주민들이 점차 자신의 리더십을 의심하는 상황에서 김정일 국방위원장은 마냥 주민들에게 ‘고난의 행군’만을 강요할 수 없었다. 2000년대에 들어 김정일 국방위원장의 ‘변화’에 대한 언술은 크게 증가했다. 김정일 국방위원장은 ‘강성대국’ 건설의 비전을 제시하고 관료들에게 ‘경제 사업에서의 실리’, ‘간부사업에서의 실적’을 강조하면서 ‘낡은 관념탈피, 근본적 혁신’을 촉구하였다. 강조점도 ‘주체의 강화(결속)’에서 ‘실리·실용’ 등 실용주의로 바뀌었다.

김정일 국방위원장은 경제관리방식에서도 ‘대담한 개혁’을 주문하였다. (2000.6.3.) 김정일 국방위원장은 이미 1999년 6월에 경제 간부들에게 ‘내각이 경제를 통일적으로 장악하라, 경제관리방식을 과감하게 개편해 경제를 활성화하라’면서 그 방법론을 연구할 것을 지시했다. 그해 당과 내각은 김정일 지시를 이행하기 위해 ‘6·3 그루뻘’을 조직하였으며, 2002년에는 7·1 경제관리개선조치를 발표하였다.

김정일 국방위원장은 ‘6·3 그루뻘’가 건의한 경제개혁안 중에 ‘특수부문(당·군 경제) 축소’를 제외하고, 계획수립권 일부 하부기관 이관, 기업 경영자율 자율권 확대 및 ‘변수입’에 의한 기업관리, 물가·임금 현실화 및 노동 인센티브 보강을 요지로 하는 7·1 조치를 비준해 주었다. 그러나 물가·임금 현실화에도 불구하고 물자 공급의 부족으로 국정가격과 시장가격의 격차는 다시 벌어졌고 생산 증대효과는 크게 나타나지 않았다.

김정일 국방위원장은 7·1 조치 직후 ‘선군경제건설로선’을 표방(2002.9.)하여 ‘국방공업 최우선 투자’를 주문했다. 동시에 ‘신의주 특구개방’을 추진(2002.9.)하였으나 중국과의 갈등으로 좌절되었

다. 이로써 지도자의 공급부족 문제 해결 의지에는 한계가 있음이 확인되었다. 내각은 지도자가 시장(장마당, 농민시장)에 대해 부정적 관념을 갖고 있음에도 “종합시장 장려”를 건의하여 2개월 만에 재가를 받아들였다. (2003.5.) 시장을 국가 유통망으로 흡수하여 물자 수급을 조절하고 가격안정을 도모하기 위해서였다.

7·1 조치의 성과가 지지부진한 상황에서 김정일 국방위원장은 내각 총리를 박봉주로 교체했다. (2003.9.) 김정일 국방위원장은 박봉주 총리에게 “경제관리사업에서 반드시 새로운 전환을 가져와 경제를 활성화할 것”을 주문했다. 김정일 국방위원장은 박봉주를 신임하면서 당·군의 생산 및 무역 활동 일부를 내각의 국가경제 관리 영역으로 이관해 주었다. 총리의 “경제 장악에 한계” 토로에 대해 김정일 국방위원장은 추가로 박봉주에게 내각 간부 인사권은 물론 국가경제관리 문제에 대한 실질적인 총괄 검토 권한을 부여하는 등 그의 역량 발휘를 뒷받침해주었다.

김정일 국방위원장의 신임에 힘입어 박봉주는 보다 과감한 개혁 조치를 도모했다. 7·1 조치의 ‘개혁 제한성’에 문제가 있다고 보고 2004년 초부터 시범적인 가족영농제와 기업 경영 자율화를 도입하면서, 기업소 부업농제, 노무관리권 일선 이관, 독립채산제 기업 증설 등 시장화와 분권화를 확대하였다. 그는 경제전문가들로 ‘내각 상무조’를 구성(2004.6.), 그동안 취한 제반 개혁 조치들을 재평가하였다. 이들은 경제 활성화를 위해서는 통제나 강압과 같은 ‘오그랑수’로는 불가능하며 대폭적인 분권화와 시장요소 도입으로 만이 가능하다고 결론을 내렸다. 그리고 경제관리구조, 상품유통체계, 금융관리구조, 농정(農政)관리방안에 이르는 개혁안을 강구하여 김정일 국방위원장에게 건의(2004년 말)하였다. 이들은 내각을 포함한 당·군의 비대한 상부 관리구조를 축소해야 재정이 감당할 수 있으

며, 경제관리 부문 전반에 시장경제 요소를 대폭 도입해야 경제회생이 가능하다고 판단했다.

당과 군은 김정일 시대 경제개혁 초기 7·1 조치나 시장장려에 대해 방관자적 입장이었다. 이들 권력기관들로서는 내각의 조치로 별반 이해관계가 충돌될 것이 없는 반면 이권개입의 여지가 늘었을 뿐이었다. 그러나 박봉주가 총리로 등용되고 그에 대한 지도자의 신임이 증대되자 당은 내각의 영향력 확대를 경계했다. 당은 내각이 김정일에게 ‘시장경제’ 요소를 강화하는 건의안을 낸 것으로 확인(2005년 초)하고는 내각을 압박했다. 관료정치가 본격적으로 시작되었다. 당은 ‘경제개혁과 당적지도 간의 조화문제’를 이슈화하면서 내각의 경제관리에 대한 관여를 확대하는 한편, 개혁 정책의 문제점과 내각 간부들의 비리를 조사하여 김정일 국방위원장에게 보고했다. 김정일 국방위원장은 당이 내각의 ‘실정’을 잇달아 보고하자 총리에 대한 신임과 경제개혁에 대한 입장이 흔들리기 시작했다. 당은 지도자를 보다 적극적으로 포섭하여 내각의 경제정책 주도권을 회수하고 국가양곡전매제 실시 및 개인 소상공업 금지 등 개혁속도를 조절했다. 급기야는 내각을 집중 검열하여 개혁성향의 간부들을 퇴진시키고 박봉주 총리에 대한 직무정지를 유도해 냈다. (2006.6.)

당은 경제정책 주도권을 회복하고 나서도, 경제개혁에 대한 김정일 국방위원장의 미련을 떨쳐버리기 위해 ‘돈벌이의 폐해’ 사건들을 부각시켰다. (2007) 당은 중국과의 ‘늑거리’(값싼) 상품 교역사건, ‘구호나무’ 벌목 밀매사건, 간부들의 시장장세 횡령사건 등을 ‘비사회주의 사건’으로 규정하고, 북한 사회 전반이 돈벌이에만 급급한 나머지 ‘국가이익’은 안중에 없고, 시장이 자본주의의 서식장이 되고 있다고 지도자에게 보고했다. 이에 김정일 국방위원장은 적극적인 ‘시장통제’를 지시한데 이어, 경제 간부들이 ‘사상의 빈곤’에 빠져있

다고 비판하면서 경제관리에 ‘사회주의 원칙’을 철저히 고수할 것을 강조하였다. (2008) 당은 ‘돈벌이’를 정치 쟁점화하여 경제개혁 의제를 퇴장시키는데 성공한 셈이다. 2008년 하반기에 북한 경제관료들은 내각으로부터 일선 현장에 이르기까지 ‘사상투쟁’으로 분주했으며, 김정일 국방위원장의 뇌졸중(2008.8.)으로 연기된 종합시장 단속, 폐기발 회수, 화폐개혁 등의 逆 개혁 조치들은 2009년에 강행되었다. 이로써 김정일 국방위원장의 ‘경제개혁 실험 10년’은 다시 원위치 된 셈이다.

## 2. 김정은 집권 후 경제개혁 의제의 부활

### 가. 12·28 담화와 개혁 의제 개방

북한은 2011년 12월 19일 ‘김정일이 12월 17일 사망했다’고 밝혔다. ‘중대보도’로 김정일 국방위원장 사망 사실을 알린지 열흘째 되는 12월 28일에는 영결식이 진행되었다. 김정은 위원장은 영결식을 끝낸 당일 당 간부들과 환담 시간을 갖고 영결행사에 대한 소회와 함께 앞으로 북한체제 관리 문제에 대한 자신의 생각을 밝혔다.<sup>55)</sup> 김정은 위원장은 ‘12·28 담화’에서 영결식 행사와 관련하여 ‘자신이 직접 영구차를 호위할 당 정치국 간부들의 위치와 행사의 흐름을 정해 영결행사가 잘 진행된 점’, ‘평양 시민들이 영구차 행렬을 가로막으며 목 놓아 울 정도로 단결력을 보여준 점’을 평가하면서, ① 김정일 국방위원장 사망 100일 추모행사 문제, ② 금수산기념궁전 내 김정일 국방위원장 영생 홀 건립 문제 등에 대해 언급했다. 김정은

55) “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀.” 이하에서는 ‘12·28 담화’로 약칭한다.

은 이어 ③ 인민생활 문제, ④ 경제관리개선 문제, ⑤ 김일성 주석 생일 100돌 계기 건설 문제, ⑥ 문수 물놀이장 건설 문제, ⑦ 평양국제비행장 개건 문제, ⑧ 인민군협주단극장 건설 문제, ⑨ 신년공동사설 학습기간 단축 문제 등을 거론했다.

‘12·28 담화’에서 김정은 위원장은 경제 문제, 특히 경제관리개선 문제 강조에 가장 많은 비중을 두었다. 인민생활 향상이 가장 시급한 문제이며, 경제 문제를 해결하기 위해서는 경제관리개선이 급선무라고 했다. 김정은 위원장은 “경제를 빨리 추켜세우기 위해서는 경제관리를 결정적으로 개선하도록 하여야 하겠습니다. 지금 경제 분야에서 제일 걸린 문제의 하나는 나라의 경제를 어떤 방법으로 관리 운영하는 것이 가장 합리적이고 실리적이겠는가 하는 똑똑한 방법론이 없이 관리 운영하고 있는 것입니다”라고 했다. 그리고 경제관리개선을 위해서는 경제계산을 엄격히 하여 공짜놀음을 없애고, 수요와 균형을 맞추기 위해 공급을 늘려야 하며, 경제관리방법을 개선하기 위한 연구 사업을 진행할 필요가 있음을 강조하였다. 특히 그는 ‘12·28 담화’에서 “경제관리방법 문제에 대해 어떤 의견이 나오든 색안경을 끼고 자본주의 방법이라고 시비 걸거나 걸각질<sup>56)</sup>하지 말라”고도 했다. 아래 인용문은 김정은의 ‘12·28 담화’에서 경제관리개선 문제에 대해 언급한 내용을 발췌한 것이다.

사회주의 사회가 발전할수록 경제계산을 엄격히, 정확히 할 데 대한 요구는 더욱 높아질 것입니다. 그런데 우리 사람들은 구체적인 계산도 없이 경제사업에 필요하다고 하면서 물자를 제 마음대로 가져다 쓰고 공짜로 가져다 먹는 것이 사회주의 사회인 것처럼 잘못 생각하고 있습니다. 어떤 사람들은 계산을 정확히 하자고 하면 그렇게 하는 것은 자본주의적 방법이라고 시비하고 있습니다. 계산

---

56) “걸고 넘어지다”는 의미의 함경북도 방언.

을 바로하지 않고서는 사회주의 분배원칙의 요구도 제대로 지킬 수 없습니다. 결국 그렇게 되면 근로자들의 생산의욕을 높일 수 없는 것은 물론 사회적으로 낭비 현상과 공짜놀음을 근절할 수 없습니다. 경제관리는 철저히 구체적인 계산에 기초하여 과학적으로 해나가야 합니다.

수요와 공급 간의 균형을 맞추지 못하고 있는 것도 문제입니다. 지금 보면 수요와 공급 간의 균형이 심히 파괴되었습니다. 수요에 비해 공급이 따라서지 못하더니 올해에는 전략예비물자까지 꺼내 쓰지 않으면 안 되게 되었습니다. 화폐교환을 한 다음 우리 돈의 가치가 계속 떨어지고 있는 것도 수요에 비하여 공급이 따라서지 못하고 있는 것과 많이 관련되어 있습니다. 우리는 어떻게 하나 생산을 결정적으로 늘려 수요와 공급 간의 균형을 맞추어 나가야 합니다.

경제관리방법을 우리 식으로 개선해 나가기 위한 연구 사업을 진행하도록 하여야 하겠습니다. 지금 일부 일군들은 해당 부문 일군들이 경제관리방법과 관련하여 무엇을 좀 어떻게 해보자고 의견을 제기하는데 대하여 색안경을 끼고 보면서 그것을 문제시하고 자본주의적 경제관리방법을 끌어들인다고 걸각질을 하고 있습니다. 그렇기 때문에 경제부문 일군들과 경제학자들은 경제관리방법을 개선할 방법에 대하여 생각하고 있는 것도 말하려고 하지 않고 있습니다. 경제관리를 어떤 방법으로 하면 좋겠는가하는데 대하여 누구나 머리를 쓰고 의견을 하나로 모아야 하겠는데 자꾸 걸각질할 내기를 하다 보니 경제사업에서 아무런 대책도 세워지는 것이 없고 걸린 문제들을 풀지 못하고 있습니다.

우리식의 사회주의 경제관리방법을 연구 완성할 데 대하여서는 수령님께서 이미 오래전에 교시를 주시었습니다. 장군님께서도 우리식의 사회주의 경제관리방법을 연구 완성할 데 대하여 늘 말씀하시었습니다. 그런 것만큼 우리는 어떻게 하나 우리식의 사회주의 경제관리방법을 기어이 연구 완성하여야 합니다. 우리나라에서는

이미 생산수단에 대한 국가적, 협동적 소유를 확고히 실현하였기 때문에 우리나라 경제제도는 공고합니다. 우리 당과 군대도 강합니다. 그러므로 우리는 얼마든지 사회주의 원칙을 확고히 고수해 나가면서 경제관리방법을 우리 실정에 맞게 우리식대로 개선해 나갈 수 있습니다.

문제는 주체사상을 구현한 우리식경제관리방법을 빨리 찾아내는 것입니다. 물론 그것은 쉬운 일이 아닙니다. 그렇다고 하여 그것을 너무 어렵게 생각할 필요는 없습니다. 경제관리에서 주체사상의 요구를 철저히 구현하고 정치 도덕적 자극과 물질적 자극을 잘 배합해 나가자면 어떻게 해야 하며, 생산을 끊임없이 늘여나가도록 하자면 어떻게 하여야 하겠는가, 특히 공장, 기업소 노동자들과 국영농장이나 협동농장 농장원들이 주인다운 립장과 태도를 가지고 일해 나가도록 하자면 어떻게 하여야 하겠는가 하는 방법을 찾아내면 됩니다. 공장에서는 노동자들이 생산설비를 자기 기대로 여기고 농장에서는 농장원들이 농장포전을 자기 포전처럼 생각하면서 주인답게 일해 나가도록 하기 위한 방법론을 찾아내면 되는 것입니다. 생산수단에 대한 사회적 소유에 기초한 사회주의 경제제도를 더욱 공고히 하면서 주체사상의 요구대로 생산자 대중이 생산 활동에서 주인으로서의 책임과 역할을 다할 수 있게 하는 방법이 바로 주체사상을 구현한 우리식경제관리방법이라고 할 수 있습니다. 우리가 경제관리에서 주체사상을 철저히 구현하고 우리식의 독특한 경제관리방법을 창조하여 적용하면 다른 나라들에서 하고 있는 개혁이라는 말 자체를 할 필요가 없습니다. 우리식의 사회주의 경제관리방법을 실력이 높고 파악이 있는 경제일꾼들과 경제학자들을 선발하여 연구완성하게 하면 될 것입니다.<sup>57)</sup>

김정은 위원장은 사실상 권력을 이양 받은 순간에 공식적으로는 ‘경제관리개선 문제’를 제일 먼저 꺼낸 셈이다. 젊은 지도자로서 권

---

57) 김정은, “12·28 담화” (2011.12.28.).



력을 물려받으면서 주민들의 생활향상 문제에 대한 책임감을 느꼈고, 그간의 구태의연한 방법으로는 경제 활성화가 요원하다는 생각을 했을 수가 있다. 한 달 뒤인 이듬해 1월 28일에 김정은 위원장은 민생향상 문제를 다시 거론했다. 그는 “공장·기업소들이 제대로 돌아가지 못하고 인민소비품을 원만히 보장하지 못하여 인민들의 생활에 불편을 주고 있다”고 했다. “알곡생산을 늘이지 못하고 국가알곡수매계획을 미달하다보니 식량사정이 긴장하며, 머지않아 장군님 탄생 70돐을 맞이하게 되는데 인민들에게 공급할 명절물자도 제대로 준비되어 있지 못하다”면서 “빨리 나라의 경제를 추켜세우고 인민생활문제를 결정적으로 풀어야한다”고 조바심을 표출했다.<sup>58)</sup>

김정은 위원장이 집권 초기에 경제관리개선을 통한 경제 활성화에 관심을 가지게 된 배경에는 ‘경제강국 건설’이 김정일 국방위원장의 미완(未完)의 유훈인데다가, 주민들의 의식주 향상 문제는 곧 다가올 김일성 주석 생일 100돐 경축행사와의도 연관이 있으며, 자신이 후계자 시절 화폐개혁 실패에 따른 민심이반을 목격한 점도 작용했다. 김정은 위원장이 2012년 ‘4·15 열병식 연설’에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다”<sup>59)</sup>고 한 것도 같은 맥락일 것이다.

‘12·28 담화’의 경제관리개선 문제 거론에서 특히 주목되는 점은 김정은 위원장이 경제개혁 의제를 다시 부활시키면서도 매우 개방적인 자세로 토론의 여지를 열어 놓았다는 점이다. 경제개혁 문제는 2008년 6월 김정일 국방위원장의 ‘6·18담화’로 공식적으로 폐기된

58) “경애하는 김정은동지께서 주체101(2012)년 1월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀.”; 마이니치 신문은 2012년 4월 김정은 당 제1비서의 1월 28일자 ‘발언록’에 관해 거론하면서 김정은이 당 간부들에게 “자본주의적 방식을 포함한 경제개혁의 논의를 촉구했다”고 보도했다. 『每日新聞』, 2012.4.16.

59) “김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 김정은동지의 연설.” 『조선중앙통신』, 2012.4.15.

의제였다.<sup>60)</sup> 그런데 김정은 위원장은 3년 6개월 뒤에 김정일 국방위원장이 채워놓은 경제개혁 의제의 잠금장치를 풀어놓았다. 그는 ‘12·28 담화’에서 “당의 령도를 철저히 보장하면서 세상에 제일 좋은 것이라고 소문을 내고 있는 경제관리방법들을 다 참고하여 우리식의 경제관리방법을 창조해야 한다”고 했다. 그는 심지어 “일부 일군들은 해당 일군들이 경제관리방법과 관련하여 무엇을 좀 어떻게 해 보자고 의견을 제기하면 색안경을 끼고 보면서 그것을 문제시하고 자본주의적 방법을 끌어들이는다고 걸각질을 한다. 그래서 경제 일군들과 학자들은 경제관리개선방법에 대하여 생각하고 있는 것이 있어도 말하지 않는다”고 ‘사상해방’에 준하는 발언도 했다. 그는 한 달 뒤 ‘1·28 담화’(2012년)에서 경제개혁 문제 논의에 대한 “걸각질”, “색안경”, “자본주의 방법 운운하며 탄죽 걸기”를 재차 비판했다.<sup>61)</sup>

60) 김정일 국방위원장이 ‘6·18 담화’에서 주장한 요지는 다음과 같다. “내가 최근시기 여러 기회에 말하였지만 시장에 대한 인식을 바로 가져야 합니다. 우리가 경제관리에서 시장을 일정하게 리용하도록 하였더니 한때 일부 사람들은 사회주의원칙에서 벗어나 나라의 경제를 <개혁><개방>하며 시장경제로 넘어가는 것처럼 리해한것 같은데 이것은 아주 잘못된 생각입니다. 경제지도일군들이 시장과 시장경제에 대한 그릇된 인식을 가지게 되는 것은 사상의 빈곤, 지식의 빈곤에 빠져있다는 것을 말해줍니다. 누구나 할 것 없이 경제사업과 관련한 당의 사상과 방침을 정확히, 깊이 있게 인식하지 못하면 사회주의경제의 우월성에 대한 신념이 흔들리게 되어 제국주의자들이 떠벌이는 <개혁><개방>에 현혹될 수 있고 자본주의시장경제에 대한 환상에 사로잡힐 수 있는 것입니다. 이에 대하여 일군들이 각성을 높여야 합니다. ... 시장은 경제분야에서 나타나는 비사회주의적현상, 자본주의적요소의 본거지이며 온상입니다. 시장에 대하여 아무런 국가적 대책도 세우지 않고 그대로 내버려두거나 시장을 더욱 조장하고 그 영역을 확대하는 방향으로 나간다면 불피코 나라의 경제가 시장경제로 넘어가게 됩니다.” 김정일, “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의 경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여.”(당, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화, 2008.6.18.).

61) “지금 우리 일군들은 경제관리방법 문제에 대해서는 거의나 외면하고 있으며 다른 사람들이 그와 관련하여 제기하는 의견에 대하여 시비 걸거나 걸각질만 하고 있습니다. 경제부분 일군들과 경제학자들이 경제관리를 이런 방법으로 하면 어떻겠는가 하는 의견을 제기하면 색안경을 끼고 보면서 자본주의적 경제관리방법을 끌어들이려고 한다고 걸각질을 하기 때문에 그들은 경제관리와 관련한 방법론적 문제에 대하여 생각하고 있으면서도 그에 대하여 말을 하려고 하지 않습니다. ... 우리는 경제관리방법을 개선하기 위한 사업에서 나타나고 있는 이러한 편향을 바로잡고 우리 식의 주체적

## 나. 내각책임제·중심제 강조

북한 당국이 이따금 강조하는 경제사업의 ‘내각 책임제·중심제’란 ‘내각이 경제를 책임진 경제사령부로서 내각이 중심이 되어 경제사업 전반을 통일적으로 장악하고 풀어가라는 것’이다. 분절경제에 따른 기관 본위주의의 폐해를 시정하기 위해 내각 밖의 단위 즉, 당·군·특수 부문도 경제 사업은 내각의 지휘를 받으라는 것이 핵심이다. 과거 김정일 국방위원장은 ‘7·1 조치’를 취하면서 ‘내각 책임제·중심제’를 강조했다. 경제를 활성화하기 위해서는 경제관리방법을 개선하고 경제관리 주체의 권한을 강화할 필요가 있기 때문이었다. 물론 ‘내각 책임제·중심제’는 경제부진 책임을 내각에 전가하는 논리로도 활용된다. 김정은 위원장도 여러 차례 ‘내각책임제·중심제’를 강조했다. 그 사례를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 제4차 당대표자회 직전에 발표한 2012년 ‘4·6 담화’에서 “인민생활향상과 경제강국건설에서 결정적 전환”을 일으키려면 ‘내각책임제·중심제’를 강화해야 한다며 아래와 같이 주장했다.<sup>62)</sup>

“인민생활향상과 경제강국건설에서 혁명적 전환을 가져오기 위하여서는 경제사업에서 제기되는 모든 문제들을 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어가는 규률과 질서를 철저히 세워야 합니다. 내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부로서 경제발전목표와 전략을 과학적으로 현실성있게, 전망성있게 세우며 경제사업 전반을 통일적으로 장악하고 지도관리하기 위한 사업을 주동적으로 밀고 나가야 합니다. 모든 부문, 모든 단위들에서는 경제

---

인 경제관리방법을 반드시 찾아내야 합니다.” 이상 “경애하는 김정은동지께서 주체 101(2012)년 1월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀.”

62) “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자.” 『조선중앙통신』, 2012.4.19.

사업에 관련한 문제들을 철저히 내각과 합의하여 풀어나가며 당의 경제정책관철을 위한 내각의 결정, 지시를 어김없이 집행하여야 합니다. 각급 당위원회들은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는데 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌리며 내각과 각급 행정경제기관들이 경제사업의 담당자, 주인으로서 자기의 임무와 역할을 원만히 수행하도록 내세워주고 적극 떠밀어 주어야 합니다.”<sup>63)</sup>

둘째, 김정은 위원장은 2012년 3월 “경제사업에서 내각책임제, 내각중심제를 강화하는 데서 제기되는 문제들을 협의한 정형과 대책적 의견”을 보고받고 이를 비준한다. 이와 관련 2012년 4월 국방위원회 제1위원장에 추대된 직후에는 그 직함 명의로 “국방위원회 제1위원장 명령 제001호 《경제사업에서 내각책임제, 내각중심제를 강화하기 위한 혁명적 대책을 세울데 대하여》”를 하달한다. (2012.4.30.) 김정은의 2012년도 ‘비준 문건’과 ‘명령’의 구체적인 내용은 알 수 없으나, 내각책임제 이행 과정에서 권력층 내 이권갈등이 노정된 것으로 추정된다.

김정은 위원장은 2012년 7월 자신의 군권(軍權) 공고화에 걸림돌인 총참모장 이영호를 숙청하는데, 숙청 배경에는 ‘군대의 무질서한 경제활동’을 통제하려는 김정은 위원장의 방침에 이영호가 부정적인 입장을 보인 정황도 작용했다. 이 같은 상황을 배경으로 2013년에는 ‘내각책임제·중심제’를 정착시키기 위해 각급 경제 지도기관과 생산현장을 광범위하게 검열하는 등 내각책임제 이행을 위한 법적 통제를 강화한다. 검열착수 시점이 2013년 4월 박봉주의 총리 등용 시기와 일치한다는 점에서 김정은 위원장이 박봉주 내각의 장악력 제고를 위한 배려도 작용했다고 본다.

셋째, 2014년 5월 “현실발전의 요구에 맞게 우리 식 경제관리방법

---

63) 김정은, “4·6 담화” (2012.4.6.).

을 확립할데 대하여” 제하 ‘5·30 담화’에서도 “내각에서 중앙집권제 원칙에 따라 나라의 경제전반을 통일적으로 지휘하는 체계를 강하게 세우며 중요경제부문과 대상들을 직접 틀어쥐고 전략적으로 관리할 것”과 “내각책임제, 내각중심제를 강화하여 모든 경제부문과 전반적경제사업을 내각에 집중시키고 내각이 주관하여 풀어나가는 규률을 철저히 세울 것”을 강조했다.<sup>64)</sup>

넷째, 2016년 5월 제7차 당 대회에서 김정은 위원장이 연설한 ‘사업총화보고’에서도 위와 같은 내용의 “내각책임제, 내각중심제”가 언급되었다.<sup>65)</sup> 다섯째, 2018년 4월 20일 당 전원회의 7기 3차 회의에서 김정은 위원장은 ‘새로운 전략노선’을 발표하면서 “내각을 비롯한 경제지도기관들은 급속한 경제발전을 이루기 위한 작전과 지휘를 치밀하게 짜고, 모든 부문은 당의 경제정책을 관철하기 위한 내각의 통일적인 지휘에 무조건 복종해야한다”고 주장했다.<sup>66)</sup>

내각책임제·중심제 강조는 경제관리방법 개선 중시와 함께 지도자의 경제개혁 문제에 대한 관심의 근거가 된다. 김정은 위원장도 집권 초기 2013년까지는 내각책임제·중심제의 실질적인 구현에 관심을 보였다. 그러나 김정은 위원장도 점차 정치에 적응해갈수록 내각책임제 강조는 내각의 생산 활동을 독려한다는 의미로 퇴색되었다. 김정은 위원장의 내각책임제·중심제는 점차 그 주장 강도가 약해지는데다가 △일시적인 법적통제의 제한성 △박봉주 총리에 대한 실질적인 경제 통제권 미부여 △김정은 위원장의 당 중심 경제정책 운영으로 실효성이 제한적일 수밖에 없었다.

64) “경애하는 김정은동지의 로작 <현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여>,” (당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화); “김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2018.8.9.).

65) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.5.8.

66) 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

첫째 법적 통제의 제한성이다. 내각 중심의 경제관리 일원화를 위해 당·군 산하 경제단위에 대한 법적 통제 강화는 시행 초기에는 일정한 효과가 나타날 것이다. 그러나 열악한 경제여건에다가 권력구조의 한계는 물론, 법적 감시 자체의 허다한 예외 조항으로 장기적인 실효성은 의문스럽다. 당 39호실 등은 정치적 이유로, 제2경제위원회 등은 비밀 보장 의무로 내각관리 밖의 영역에 위치한다. 그리고 허다하게 많은 단위들이 개별적으로 수령의 허가를 받은 <특수> 간판을 내걸고 규정 밖에 있어 내각이 당·군 산하단위들을 실효적으로 장악하기란 불가능하다. 또한 법적통제 상위에 당적통제가 있어 당·군 경제 단위들의 협조 의무를 강제하기 위한 방법도 제한적이다.<sup>67)</sup>

둘째, 총리에 경제 장악권을 부여하지 않은 점이다. 10년 전 김정일이 박봉주를 총리로 등용했을 때에는 당 경제부서를 없애고 박봉주에게 인사권과 검열권을 부여하면서 당·군도 경제 문제에 관한한 총리에 보고하고 지휘를 받도록 했다.<sup>68)</sup> 김정은 위원장은 박봉주를 다시 기용하면서 ‘내각책임제’를 강조하고 공식적인 ‘현지요해’ 권한을 부여하며 정치국 상무위원으로 중용했다. 그러나 경제간부 인사권 및 경제사업 검열권을 부여하지는 않았다. 한번 숙청을 경험한 박봉주도 정치를 할 줄 알게 되어 경제논리에만 매몰되지는 않았다. 뒤의 인용문은 박봉주의 ‘변질’에 대한 탈북민들의 증언이다.

셋째, 김정은 위원장의 당 중심 경제운영이다. 김정은 위원장은 생산현장을 시찰하면서 주로 당 간부들을 대동했고, 당 경제부서의 ‘내각 지도’를 강조했다. 김정은 위원장은 ‘내각 책임제’를 강조하면서도 ‘당의 영도 보장’이 더 중요한 문제임을 빠른 속도로 학습했다.

67) 특수단위의 경제활동과 관련한 내각책임제의 한계 문제는 뒤의 ‘5:30 담화’ 설명 부분에서 부연된다.

68) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” p. 164.

“지금 박봉주가 다시 총리가 되었지만 인사권이나 검열권 등 실권은 주지 않았다. ‘현지료해’를 하게하고 당 정치국 상무위원으로 올려줬지만, 예전처럼 당 경제부서를 없애고 인사권·검열권을 쥐야 하는데 그게 없으니 내각 총리가 아예 힘을 쓸 수가 없다. 먼저 번여명거리 준공식 할 때 박봉주가 김정은한테 노는 거 보라. 저 사람, 정말 대가 있고 괜찮았는데 그날 보니까 완전히 김정은한테 어쩔 줄 몰라서 막 달려가고, 야, 박봉주도 다 뺏구나하는 생각이 들었다. 물론 박봉주가 과거 지배인으로 떨어지면서 기가 죽었을 테지만, 박봉주에게 ‘현지료해’라는 걸 준 것은 총리가 뭘 알아서 사업 조직하려면 힘이 없는데, 그렇다고 예전처럼 인사권이나 검열권을 줄 수는 없고, TV에 나오는 걸로 그 사람의 위상을 높여줘서 말을 좀 듣게 해 준거다.”<sup>69)</sup> “김정은이 박봉주 내각 총리를 당 상무위원과 군사위원으로 왜 올려놓았나. 총리가 당의 정책을 모르고 어떻게 경제정책을 하겠는가. 그러니까 너는 당 정책을 무조건 알아야 돼, 당에서 ‘아’하면 너도 내각에 가서 ‘아’해야 된다는 거다. 당 군사위원으로 만들어 놓은 것은 군인들이 먹을 쌀이 없어, 기름이 없어 하게 되면 내각에서 나오는 거로 우선 책임지라는 거다. 북한에서는 정책은 당의 정책뿐이다. 당은 김정은을 의미한다. ‘당의 노선과 지도를 철저히 받아라. 경제관리도 당의 지도를 받을 때에만 올바르게 집행될 수 있다’고 말한다. 이거는 당의 의도와 어긋나는 것은 용서하지 않겠다는 거다.”<sup>70)</sup>

69) “박봉주 총리 위상 및 행태 변화”에 대한 탈북민의 증언(2017.5.), 재인용: 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 56~58.

70) “총리의 당정치국상무위원 겸직 배경”에 대한 탈북민의 증언(2017.6.), 재인용: 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 56~58.

### 3. 경제개혁 상무조의 구성과 농업개혁

#### 가. 내각 상무조 구성과 개혁추진 과정

앞에서 밝혔듯이 김정은 위원장은 2011년 12월 28일 구체적인 사례를 제시하면서 경제개혁의 필요성을 제기했다. 이는 그가 후계 학습 기간에 누군가로부터 북한경제의 문제점과 경제관리개선의 필요성을 자문 받았음을 시사한다. 다시 말하면 후계자 김정은 위원장의 경제부문 과외교사가 김정은 위원장 집권 초기 경제개혁 방향과 수준을 설정했다고 볼 수 있다. 2011년 연말 기준으로 북한 내 개혁성향의 경제 간부진용을 보면 총리 최영림(1930년생), 부총리 겸 국가계획위원장 로두철(1950년생), 당 경공업부 제1부부장 박봉주(1939년생)가 있었다.

최영림은 화폐개혁 부작용으로 평양시내 인민반장들에게 사과(2010.2.)한 김영일 총리의 후임으로 2010년 6월 총리에 등용되었으며 2013년 4월 최고인민회의 명예위원장으로 은퇴했다. 그 후임 총리는 박봉주다. 로두철은 2009년 4월에 부총리 겸 국가계획위원장에 임명되어 장기간 그 직을 유지하고 있으며, 7차 당 대회(2016.5.)를 계기로 당 정치국 위원으로도 승진했다. 박봉주는 순천비날론연합기업소 지배인에서 2010년 8월 당 경공업부 제1부부장으로 전격 복권되었으며,<sup>71)</sup> 김정은 위원장이 공식 권력승계를 한 2012년 4월 당 대표자회의에서 당 경공업부장으로 승진했다. 그는 2013년 4월에는 다시 총리가 되었으며, 2016년 5월에 당 정치국 상무위원 겸 당 중앙군사위원으로도 증용되었다. 한편 당 계획재정부장은 박남기 후임으로 홍석형이 맡았다가 ‘중국식 발전 모델 건의’

71) 당시 당 경공업부장인 김경희의 추천에 의해 당 경공업부 1부부장에 복권되었다는 주장이 있다.



문제로 숙청설(2011.6.)이 있다. 이후 2012년 4월 곽범기(1939년생) 함남도당 책임비서<sup>72)</sup>가 당 계획재정부(→ 당 경제부<sup>73)</sup> 부장 겸 경제비서를 맡았으며, 2014년 4월(추정)부터 오수용(1947년생)이 당 경제부장 겸 당 부위원장을 맡고 있다. 오수용은 김정일 국방위원장 사망 당시 함북도당 책임비서였다.<sup>74)</sup>

당시 직책이나 이후 승진 정황으로 볼 때 로두철 부총리겸 국가계획위원장이거나 박봉주 당 경공업부 1부부장이 김정은 위원장의 경제 과외교사 역할을 했을 가능성이 있다. 특히 로두철은 국가계획위원장으로, 북한경제 사정에 정통하고, 상대적으로 나이가 많지 않다는 점에서 박봉주보다 그가 김정은 위원장 집권 초기에 경제 과외교사 역할을 맡았을 것으로 추정된다. 경제관리개선방법에 대한 연구가 진행되는 도중에 박봉주가 당 부장(2012.4.)으로서 뒷받침해 주거나 내각 총리(2013.4.)로서 실제 적용을 책임졌을 것이다. 과거 2003년 9월 박봉주가 김정일 국방위원장의 신임으로 총리로 등용되었을 때 부총리는 곽범기, 로두철, 전승훈이었다. 이들 ‘경제개혁 주

72) 곽범기(1939년생)는 희천기계공장 지배인 및 내각 기계공업부장 출신으로 11년을 넘게 부총리를 역임(1998.9.~2010.6.)했다가 함남도당 책임비서(2010.6.~2012.4.), 당 계획재정부장(2012.4.~2014.4.), 최고인민회의 예산위원장(2012.9.~2014.4.), 경제담당 당 부위원장(2016.5.)을 역임했다.

73) 당 계획재정부가 당 경제부로 바뀐 시점과 관련 ① ‘2016년 5월 7차 당 대회 직후설’과 ② ‘2012년 4월 김정은 권력승계 직후 가능성’이 있다. ① 연합뉴스에 따르면, 김정은 위원장이 2016년 “노동당 7차 대회에서 내각이 경제부문을 맡도록 힘을 실어주었지만, 내각의 행정지시가 지방경제 부문까지 제대로 먹히지 않자 당 중심의 중앙집권적 관리 형태로 방향을 바꾸”면서 명칭이 경제부로 바뀌었다고 한다. “북, 노동당 계획재정부 → 경제부로 변경,” 『연합뉴스』, 2017.2.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170206107000014>> (검색일: 2018.8.10.). ② 그러나 ‘내각 상무조’가 2013년 8월 제의한 “사회급양, 편의봉사부문 관리운영 방법 개선안”(이와 관련 후술)을 보면 말미에 “당 중앙위원회 경제부, 경공업부와 합의하였다”라고 적어 ‘당 경제부’로의 변경시기가 훨씬 이전임을 확인해 준다.

74) 오수용(1947년생)은 전자공업상(1999.12.~2009.4.), 부총리(2009.4.~2010.6.), 함북도당 책임비서(2010.7.~2014.4.)를 역임하고, 2014년 4월 이후 당 경제 부위원장(비서) 겸 경제부장(전 계획재정부)을 맡고 있다.

도 4인방<sup>75)</sup>은 2002년 7·1 조치 이후 개혁확대 방안을 연구한 테크노크라트였다. 전승훈(1951년생)도 2012년 1월 금속공업상에 임명되고 2012년 8월에는 부총리로 승진함으로써 2013년 4월 박봉주가 다시 총리로 등용된 시점에 총리를 중심으로 개혁성향의 인물들이 다시 모이게 되었다.

2011년 12월 28일 “경제관리를 결정적으로 개선하는 방법론을 개발하라”는 김정은 위원장 지시에 따라 내각은 2012년 연초에 경제관리방법 개편을 위한 ‘내각 상무조(T/F)’를 구성한다. 그 책임자(위원장)는 국가계획위원장 겸 부총리 로두철인 것으로 추정되며, 상무조에 기업·가격·재정·노동·화폐유통·상업유통·통계·농업 등 부분별 ‘분과’가 확인된다는 점에서 국가계획위원회·국가가격위원회·재정성·중앙은행·중앙통계국 등 내각 참모부처와 농업성·대외경제성 등 일부 산업 부문별 부처의 핵심 간부들이 참여하고, 경제연구기관의 학자들도 동원된 것으로 보인다. 개편시안을 마련해(2012.9.) 시범 적용하는 과정에는 각 성(省)과 시안 적용 공장·기업소에 경제관리개선 ‘집행 상무’가 조직되어 시행상의 ‘편향들’(문제점)을 파악·보완하는 과정을 거친다.

한편 2012년 6월경에는 중앙당에도 ‘경제관리개선 연구 전담기구’가 신설되어 내각 상무조의 경제관리개선사업에 대한 당적 지도 업무를 관장하고, 때로는 김정은 위원장의 경제개혁 문제에 대한 ‘연구·검토’ 지시에 부응한다. ‘내각 상무조’는 각 부문별 개편 시안(試案) 연구, ‘중앙당 연구부서’와의 합의, 김정은 위원장에게 ‘제의서’ 형태로 보고, 비준 후 분야별 강습회 조직 및 내부홍보,<sup>76)</sup> ‘집행상

75) “북 경제개혁 주도 4인방, 김정은 체제서 부활,” 『조선일보』, 2012.8.20.

76) 국가계획위원회 리영민 부국장은 “(김정은 위원장이) 지난 5월 력사적인 로작을 발표하시어 현실발전의 요구에 맞는 우리식경제관리방법을 확립하는데서 틀어쥐고 나가야 할 강령적 지침을 밝혀주시었다”며 ‘우리식경제관리방법’ 확립의 필요성, 기본원칙, 중요 내용 등에 대해 개괄적으로 설명했다. 리영민, “우리식경제관리방법을 확립하는 것은 경제강국건설의 중요한 요구,” 『근로자』, 9월 (2014), 재인용: 양문수, “김정은

무' 조직이 보고한 문제점 보완 등의 활발한 활동을 전개한다.<sup>77)</sup> 이들 '상무(T/F)' 조직의 활동기간은 2014년 5월 김정은 위원장의 '5·30 담화' 발표 직후까지 2년여 기간인 것으로 추정된다.

다음은 김정은 위원장 집권 시기의 경제개혁(경제관리개선) 추진 과정 개관이다. 2012년 연초에 내각이 김정은 위원장의 '12·28 담화'를 이행하기 위해 '내각 상무조'를 구성한 이래 그 활동은 △개편시안 마련(2012.9.) △확대시행(2013.3./2013.8.) △경제개혁안 확정(2014년 '5·30 담화')의 3단계로 추진된다. 1단계는 2012년 9월 농업·기업 관리 등 각 부문별 '개편 시안'을 마련하여 강습활동을 조직하고 10월부터 적용하였다. 그 중 농업부문의 '현물 분배'안은 곧바로 시행되고 기업·상업 등 여타 부문은 제한된 경제단위에 시범적으로 적용된다. 2단계로 상무조는 2013년 3월에 문제점을 보완한 일부 시안을 확대적용하고, 8월에 급양·봉사부문 개혁안을 추가하여 확대 시행한다. 이 무렵 '당 전문기구'도 농업·기업 개혁안에 대한 연구 결과를 내놓는다. 이를 종합하여 3단계로 2014년 5월 김정은 위원장이 "현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여"라는 제목의 담화(5·30 담화)를 발표하여 경제개혁 방향의 큰 틀을 확정짓는다.

---

정권의 경제개혁 조치와 북한경제 평가." (2017년 북한연구학회 춘계학술대회), p. 22.

77) 김정은 위원장의 경제관리개편은 10년 전 김정일 국방위원장의 7·1 조치보다 대외홍보에 더 소극적이었다. 7·1 조치 때는 외무성이 평양주재 외교관들을 대상으로, 김용술이 방일하여 일본기업인들을 대상으로 설명회를 가졌다. 김정은 위원장의 경제관리 개편에 대해서는 북한 경제연구소 등이 방북 조총련 기업인 등의 설명 요청에 대응하는 수준이었다. 북한 당국은 '개혁·개방'에 대한 경계로 과거부터 경제관리개선 조치들을 관영매체를 통해 선전하지 않아왔다. 김정은 시기의 경제개혁이 더욱 확대·심화된 조치임에도 불구하고 대외홍보에 소극적인 이유는 △시장을 통해 변화된 현실을 수용한 경제개혁 조치의 피동성, △개혁 조치에는 북한 당국 입장에서 볼 때 유·불리한 점이 혼재되었다는 점, △개편시안 마련→시범적용→보완 등 신중한 절차를 거쳐야 하고 변동의 여지가 있다는 점, △특히 북한경제 간부들이 수년 전 경제개혁의 시도와 좌절을 통해 경제개혁 조치의 정치적 성격을 익히 알고 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 내부 회의와 강습자료를 통해서도 실효성 제고를 위해 활발한 선전활동이 전개되었다.

## 나. 내각 상무조의 8대 경제개혁 시안

먼저, 1단계에 해당하는 내각의 경제관리개선 ‘시범 적용안’ 마련 과정을 구체적으로 살펴본다. 내각 상무는 각 부문별로 경제관리방법 개편시안을 마련해 수시로 김정은 위원장에게 보고한다. 2012년 9월에는 김정은 위원장에게 보고된 문건들을 8개 부문으로 종합하여 구체화한 ‘경제관리방법개편 시안 강습자료’를 만들어 성·중앙기관 경제지도일꾼들과 시범단위 공장·기업소 일꾼들을 대상으로 강습을 한다.

여기에는 (1)“국가적 조치에 따라 새롭게 달라진 기업소의 권한에 대하여” (2)“시범단위 공장·기업소들에서 고정적인 기준가격방식으로부터 가변적인 기준가격방식으로 전환할데 대하여”〈가격〉 (3)“시범단위 공장·기업소의 재정수입분배를 소득분배방법으로 전환할데 대하여”〈재정〉 (4)“시범단위 공장·기업소들의 노동보수 계산 및 지불 방법에 대하여”〈노동〉 (5)“시범단위 공장·기업소들에서 현금돈자리와 외화돈자리 개설 및 이용방법에 대하여”〈화폐유통〉 (6)“소비품들을 국영상업망들에 넣어 유통시키기 위한 방법에 대하여”〈상업유통〉 (7)“시범단위 공장·기업소들의 계획실행평가방법에 대하여”〈통계〉 (8)“새로운 농업부문 경제관리방법을 정확히 구현할데 대하여”〈농업〉 등 8개의 ‘시안’에 대한 강습자료를 담고 있다.<sup>78)</sup>

(1) 기업소 권한 확대: 첫째, 기업소에 수입(번 돈) 분배권을 부여한다. 종래 국가가 수입 분배 내역을 세부적으로 정해주는 방식(순소득분배방식)에서, 기업소의 판매수입에서 원가와 국가납부금을 제외한 나머지를 종업원 생활비 혹은 기업 자체 충당금에 활용할 수 있도록 기업에 재량권을 부여한다.(소득분배방식) 둘째, 기업소에

78) 내각 상무조, “경제관리방법개편 시안 강습자료(2012.9.).”

노동보수 결정권을 부여한다. 과거에는 국가가 노동보수 지불 기준을 구체적으로 정해주었으나, 이제는 기업의 수입 범위 내에서 노동보수 인상지급 권한을 부여함으로써 일한 것만큼 분배가 가능하도록 한다. 셋째, 기업의 현금 돈자리 개설을 합법화한다. 기업이 필요한 원료·자재를 보장받지 못하는 현실에서 종래 국가계획에 맞물려 기업소들은 불가피하게 시장을 통해 현금(내화, 외화)을 거래해 왔다. 앞으로 기업소가 은행에 현금돈자리와 외화돈자리 개설할 수 있도록 허용함으로써 독자적인 금융 거래를 양성화한다. 넷째, 기업소가 생산한 소비품의 현금 거래를 허용한다. 종래 기업소 간 국정가격에 따른 무현금 결제 원칙을 완화해 시장가격을 적용한 현금결제를 부분적으로 허용함으로써 상품 유통 활성화를 도모한다.

(2) <가격>상품가격의 ‘고정기준가격→ 변동기준가격’으로 전환: 변동 기준가격은 생산물과 봉사가격을 오랫동안 고정시키지 않고 생산요소의 시세변동을 고려하여 필요한 시기에 자동적으로 조절하고 경제계산에 적용하는 것이다. 김정은 위원장이 2012년 6월 13일 “고정불변적인 가격방식에서 가변적인 기준가격방식으로 전환하기 위한 사업을 시범적으로 진행해 보라”는 지시에 따른 것이다. 가격 결정 방식의 전환은 기업 생산품에 대해 시장가격 수준의 이익을 보장함으로써 생산 정상화를 도모하려는 것으로, 고정가격 하에서는 현실과 괴리된 저가의 국정가격 유지로 생산요소의 시장유출이 극심해진다. 변동가격제 적용은 통화팽창에 따른 물가상승을 우려하여 우선 은파광산의 아연정광, 평양자동화기구공장의 배전반 등 10개 미만의 생산수단 생산 기업소들을 대상으로 시범 적용한다.

(3) <재정>국가납부금 책정 기준을 소득(이윤)에서 판매수입(매출액)으로 변경: 국가납부금 계산을 지난 시기처럼 소득의 일정비율로 정하지 않고 판매수입의 일정비율로 변경하며, 납부방식도 각 항목

을 통합한 방식으로 일괄 납부한다. (국가납부금 = 거래수입금+기업이익금+지방유지금+사회보험료) 이로써 ‘소득’ 기준 국가납부금 책정 시 사전에 원가·소득 등 세부계획을 미리 예측해야 하는 불합리한 점과 기업이 원가를 부풀려 국가납부금을 축소하는 행태를 방지할 수 있다. 기업의 국가납부금 책정 기준이 되는 수입총액에 상품판매 수입과 기타 경제활동 수입은 물론 계획 외 생산으로 번 현금·외화 수입도 합산함으로써 재정수입 확대를 도모했다.

(4) <노동>기업의 이윤범위 내에서 근로자의 임금결정 권한을 부여: 기업소가 노동보수 원천을 자체 조성하고 근로자의 생활비는 국가가 정한 지급 기준을 기초로 하면서도, 어렵고 힘든 부분의 근로자를 우대하고 상급·장려금도 기업소 실정에 맞게 정한 세칙에 따라 지불할 수 있게 했다. 기업이 근로자의 업무 난이도·성과에 따라 임금을 차등 지불할 수 있도록 권한을 부여하여 인센티브제 확대를 도모했다.

(5) <화폐유통>기업에 기본돈자리 외 내화현금계좌 및 외화계좌 개설 허용: 기관·기업소들이 생산과 경영활동 과정에서 이루어지는 내화현금과 외화를 거래 은행에 입금시키고 이용할 수 있는 보조적 돈자리로서 현재의 기본돈자리 외에 현금돈자리와 외화돈자리를 개설할 수 있게 하였다. 외화돈자리에서는 기업소들의 요구에 따라 환치결재를 해주거나 협동환율에 따라 외화를 내화현금으로 교환할 수 있도록 한다.(외화인출은 금지) 다만 1개 도에서 먼저 시범 실시하고, 방법론이 완성되는 대로 전역에 도입한다. 당국의 기대효과는 그간 관행화된 내·외화 현금거래를 은행을 통한 계좌거래로 전환하도록 함으로써 기업의 자금사용 융통성을 제고<sup>79)</sup>하는 한편 통화량

79) 강습회에서 당국의 설명은 다음과 같다. “최근 시장가격이 급격히 높아지고 무현금 가치가 떨어짐으로써 생산된 제품과 수입상품이 대부분 시장으로 흘러들고 있으며, 국가자금으로 운영되던 상업, 금융, 편의 봉사 단위들이 대부분 개인자금을 투자하여

흡수<sup>80</sup>)와 기업에 대한 재정통제 강화를 도모한다. 또한 외화계좌개설과 은행을 통한 외화유통을 허용함으로써 북한 내 만연한 외화현금 사용을 억제하고 시중 유통외화 환수를 기대한다.<sup>81)</sup>

(6) <상업유통>국영상점에 상품조달 및 가격결정권을 부여: 도매상업기업소를 통해서만 공급<sup>82)</sup>받던 모든 소비품들을 소매 상업기업소(소매소=국영상점)들도 생산단위로부터 직접 구입할 수 있게 한다. 국영상점망은 일부 소비품을 현금으로 거래할 수 있으며 그 소비품의 가격을 능동적으로 조절할 수 있게 한다. 종래 개인들이 기관명의를 이용하여 국영상점을 운영하는 현상이 확산된 현실을 인정하여 개인들의 국영상점 투자를 양성화한다. 상업성에 도매상업중심(센터)을 설치하여 수입상품의 국영상점 공급을 관리한다. 상업유통 개선의 기대효과를 보면 국영유통망의 활성화와 함께 주민들의 시장이용 억제를 도모하며, 그간 관행화된 국영 유통망에 대한 개인투자를 허용함으로써 국영상점의 투자 자원 확대를 꾀한다. 그러나 당국의 물자공급 능력이 확충되지 않을 경우 국영상점이 시장과 유사해지는 ‘국영상점의 시장화’ 가능성도 있는 것으로 평가된다.

(7) <통계>기업소 계획실행 평가기준을 액상지표에서 ‘현물지표+

---

시장으로 변화되었다. 그러나 현금과 외화돈자리를 개설·이용하여 생산단위와 봉사단위에 주고받는 물자와 상품대금에 대한 화폐의 현물담보성이 확고히 보장되면 점차 생산되는 물자와 상품을 기업소자금, 국가자금으로 사들여 국영봉사망을 통한 판매, 봉사활동이 활발해질 수 있다.”

80) 강습회의 설명은 다음과 같다. “현재 경제관리 특히 은행사업에서 제일 걸리고 있는 문제는 우리 돈과 외화가 은행 밖에서 무질서하게 유통되면서 이미 내보낸 현금이 되돌아오지 않아 기관, 기업소들의 현금지출 수요를 보장하지 못하고 새로운 화폐를 계속 남발시켜 통화가 팽창되는 것이다.”

81) 강습회의 설명은 다음과 같다. “국내에서 주민들이 가지고 있는 외화가 제한되어 있고 외화를 중앙은행이 발행할 수 없는 조건에서 앞으로 주민들 속에서 무질서하게 유통되던 외화가 점차 모든 은행들의 외화돈자리를통하여 입금·이용되게 되면 주민들 속에서 외화유통이 줄어들게 된다.”

82) 국영유통망 물자공급은 중앙도매소, 각 도·지구 도매소, 각 시군 상업관리소, 소매소를 통해 이루어진다.

액상지표'로 변경: 첫째, 기업소의 계획실행 여부를 지방 통계국의 관리·통제 하에 둔다. 기업소는 상부로 받은 경제계획과 자체 현물 지표들의 생산계획·예산납부계획을 해당 통계기관에 등록하고, 매달 실행통계를 정해진 날짜 안에 통계기관에 내고 평가를 받아야 한다. 둘째, 계획 실행 평가기준은 기존 액상지표(생산액)에서 현물지표(생산량)를 더한 방식으로 변경한다. 이는 금액지표(국정가격)로만 평가할 경우 생산품을 시장에 판매함으로써 계획달성으로 평가되는 것을 방지하고 실제로 계획에 따른 실물 생산을 달성토록하기 위함이다. 셋째, 기업소 자체 소비 몫 생산, 중점산업 이외의 물자공급, 국영망을 통하지 않는 상품유통은 계획실행 평가에서 제외시킴으로써 비공식부문에 대한 자원유출 및 시장 활성화를 차단하려 했다.

(8) <농업> 새로운 농업관리방법은 다음과 같다. 첫째, 종래의 현금위주 분배를 현물위주 분배 방식으로 변경한다. 둘째, 현물로 분배된 곡물을 당국이 추가로 회수해 가는 현상은 절대로 없으며, 분배된 곡물의 시장판매를 금지한다. 셋째, 분조관리제를 유지하면서도 영농공정에 따라 도급제·포전담당제·유상유벌제를 적절히 실시한다. 넷째, 공장·기업소에 저수확지 경작을 위탁하여 종업원 자체 식량조달을 도모한다. 다섯째, 농장원들의 역우(役牛, 부림소) 사용을 허용한다. 여섯째, 공업부문처럼 농업부문에서도 농장원들의 기능 급수를 제정해 농민들의 기술기능 수준을 높인다. 한편 분배방법과 함께 수매방법도 개선하였는데, 지금까지는 생산실적에 무관하게 연초에 시달된 국가알곡생산계획에 따라 수매하던 방식에서, 국가로부터 받아 쓴 것만큼(토지, 관개사용료, 국가지원 영농물자)의 알곡과 농장의 공동기금 조성 몫에 해당하는 알곡을 의무 수매하는 방식으로 변경하였다. 북한 당국은 이로써 “농민들 사이에 영농물자 보장 정도와 무관하게 국가에 알곡을 바친다는 관점을 완전히 없앨



수 있게 되었다”고 선전하였다. 농업개혁안은 다음에서 좀 더 살펴본다.

한편 내각이 2012년 초에 ‘내각 상무조’를 편성하고 9~10월경 ‘개편 시안’을 내놓고 시행에 들어가기까지의 과정을 추적해 보면, 1단계로 처음 5개월 동안은 경제개혁 상무조를 구성하고 각종 아이디어를 수집하는 한편 앞에서 언급한 ‘내각책임제·중심제 강화 방안’ 건의 등 내각 자체의 경제 관리권을 보장하는데 역점을 둔다. 상무조는 경제개혁 아이디어 수렴은 물론 검증에도 집중했다. 내각 전원회의 확대회의를 소집하여(2012.1.22.)<sup>83)</sup> 방침전달 및 토론과 결의를 다지는 한편 경제지도 일꾼들과 경제학자들의 의견을 수렴하고, 김정은의 방침도 수시 접수했다. 상무조는 공장·기업소·무역회사·협동농장 등 모든 하부단위에도 아이디어를 제출하도록 하며, 외국의 참고자료 다수를 수집하는 등 다각적인 검토과정을 거쳤다.

2단계로 6월 이후 5개월 동안은 각 부문별로 개편시안에 대한 연구가 끝나는 대로 ‘당 전문기구’와의 협의, 김정은 위원장의 방침 접수 과정을 거쳐 김정은 위원장에게 보고(제의서 형태)된다. 이를 다시 보완·종합하여 9월에 ‘개편 시안’과 그 강습제강이 작성되어 시범 적용에 들어간다. 시범단위들은 개편안 적용에 따른 ‘편향’(문제점)들을 내각 상무와 연계하여 보완하는 과정을 거치는데, 상업성 등 각 부처와 각도 인민위원회에 ‘집행 상무’를 두어 ‘편향’을 바로잡고 보완하는 체계를 갖추었다. 내각 상무조의 위와 같은 활동에서 가장 두드러진 특징은 다양한 의견 수렴과 여러 검증과정을 거쳐 ‘시안’을 만들었음에도 제한적으로 적용하는 등 매우 신중한 접근을 하고 있다는 점이다.

---

83) 당시 내각 전원회의에서는 “모든 경제지도일꾼들이 경제관리에서 사회주의 원칙을 고수하고 실리를 보장하며 경제관리운영을 구체적인 계산에 기초하여 과학적으로 진행하고, 상·중앙기관들과 공장·기업소들에서 계획규률, 재정규률, 로동행정규률을 철저히 확립할데 대하여 지적하였다.” 『조선중앙통신』, 2012.1.22.

북한이 2012년 9월에 내놓은 경제개혁 ‘시안’을 보면 첫째, 전체적으로 볼 때 생산 활성화에 목표를 두었다. 기업·상업·농업 등 각 부문의 경영자율권과 인센티브를 제고함으로써 생산성을 증대 도모하였는데, 내각은 ‘시안’ 강습회 첫머리에서 “우리는 어떻게 하나 생산을 결정적으로 늘려 수요와 공급 간의 균형을 맞추어 나가야한다”는 김정은 위원장의 언급(12·28 담화)을 인용하곤 했다.

둘째, 내용면에서는 그간 시장화 진전에 따라 변화된 현실을 수용했다. ‘개편 시안’을 7·1 조치와 비교해 볼 때 변동기준가격 도입, 기업 현금계좌 운용 허용, 포전담당제 확대, 개인투자 허용 등 상당히 진전된 내용이 포함되었다. 그런데 상당수의 개혁 조치들은 현실과의 괴리 극복을 위한 불가피한 도입이었다. 예컨대, 변동가격 도입 배경으로 “고정가격 하에서는 현실과 괴리된 저가의 국정가격 유지로 생산요소의 시장유출이 극심해진다”는 것이다.

셋째, 시장 확산 저지를 겨냥한 통제 조치가 혼재되었다. 이미 현실화된 시장경제 요소를 불가피하게 공식적인 경제관리에 도입하면서도 국영유통망 활성화·외화거래 규제 및 농민분배 식량 시장유통 통제 등 국가경제와 시장경제를 대치 관계로 파악하면서 시장억제 조치를 도입했다. 과거 김정일 국방위원장이 7·1 조치로 ‘시장의 돈주머니’만 불러주었다는 주장과 같은 맥락의 인식이 깔려있어 절충주의적 해법을 추구했다.

넷째, 절차적으로 극히 신중한 접근을 하고 있다는 점이다. 김정은의 경제개혁 의제 개방에도 불구하고 의견수렴과 동시에 다양한 검증과정을 거치면서, 그 적용도 시범적·제한적 시행으로 집행결과에 대한 책임을 최소화하고 있다. 내각은 또한 당의 의견은 수렴하면서 당·군 특수단위의 기득권 축소에 대해 그다지 강한 입장을 밝히지 않고 있어 경제 문제가 정치 문제로 비화되지 않도록 유의하고 있음

을 시사한다. 내각 상무조들은 과거 김정일 국방위원장 시대의 경험을 통하여 경제개혁 의제의 정치적 성격을 체득하고 있었다. 경제 간부들은 김정일처럼 김정은 위원장의 생각이 바뀔 가능성이 있음을 예견한 듯 했다.

#### 다. ‘6.13 방침’과 농업개혁

북한은 2012년 7월 각급 농업지도기관과 협동농장 실무자들을 대상으로 ‘새로운 농업부분 경제관리방식’을 소개하는 실무 강습을 진행한다.<sup>84)</sup> 그 강습제강을 보면 김정은 위원장은 2012년 6월 13일 내각의 농업관리개선 제의서를 비준해 주면서 “현실발전의 요구와 농장원들의 리해관계에 맞게 분배방법과 수매방법을 비롯한 농업부분 경제관리방법을 개선함으로써 분조관리제를 강화하고 농민들의 생산의욕을 더욱 높여 나라의 알곡을 최대로 높일 수 있게 한 방침”을 하달했다. 기업·상업 등 다른 부문의 개편 ‘시안’들에 대해서는 9월에 강습회를 개최하고 10월부터 일부 단위에 시범 실시되는데 비해, 농업개혁 구상을 비교적 많은 협동농장들에 서둘러 적용한 것은 김정은이 ‘12·28 담화’에서 아래와 같이 식량문제 해결을 특히 강조했기 때문인 것으로 여겨진다.

“장군님께서 이미 우리 조국을 정치사상강국 군사강국의 지위에 올려 세워 주시었습니다. 그런 것만큼 이제는 우리 조국을 경제강국의 지위에 올려 세우기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중하여야 합니다. 우리가 경제 문제 특히 먹는 문제만 풀면 세상에 부러울 것이 없습니다. 지금 우리나라에 남조선상표가 붙은 쌀 마대가 돌아가고

84) “각급 농업지도기관 일군들과 농장초급일군들을 위한 실무강습제강: 새로운 농업부분 경제관리방법을 정확히 구현할데 대하여”(2012.7.).

있는데 인민들은 그 쌀 마대의 쌀을 먹으면서도 로동당 만세를 부르고 있습니다. 우리는 인민들이 남조선상표가 붙은 쌀 마대의 쌀을 먹으면서 로동당 만세를 부르게 할 것이 아니라 농업생산을 늘이고 식량을 자급자족할 수 있게 하여 우리가 생산한 쌀을 먹으면서 로동당 만세를 부르게 하여야 합니다. 인민들의 식량문제만 풀면 장군님의 강성국가건설구상을 얼마든지 빨리 실현할 수 있습니다.”<sup>85)</sup>

김정은 위원장의 농업관리방식에 대한 개선 방침은 2가지다. 하나는 “협동농장에서 분조관리제를 옳게 실시하는데 기본을 두고 농업부문 경제관리방법을 개선하는 것”이며, 다른 하나는 “현물분배방법을 기본으로 하면서 현금분배방법을 배합하는 방법으로 분배방법을 개선하는 것”이다.<sup>86)</sup> 포전담당제 실시와 현물분배방법 도입을 핵심 내용으로 하는 ‘6·13 방침’은 7월 농업·농장 초급간부들 대상 실무 강습을 거쳐, 특정 협동농장에 시범 적용한 후 점진적으로 확대 적용된다.

현물분배방법은 협동농장의 매 분조 단위로 “알곡생산에 투하되는 지출과 토지사용료, 관개사용료, 알곡부문에서 조성할 공동 기금 몫을 현물로 계산하여 국가에 의무적으로 수매하고 나머지 몫을 농장원들의 가동 일수와 번 로력 일에 따라 현금이 아니라 알곡현물로 계산하여 분배”한다는 것이다.<sup>87)</sup> 북한 농업당국자는 현물분배방법

85) “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀.”

86) 구체적으로 보면 “농장원들의 주인다운 자각과 생산열의를 최대로 높일 수 있도록 분조의 형태와 규모를 해당 지역과 농장의 특성에 맞게 합리적으로 정하며, 분조관리제 안에서 영농공정에 따라 여러 가지 형태의 도급제와 포전담당제, 유상유벌제를 바로 실시하고 분조별, 포전별로 수매계획을 정확히 주며, 연말에는 투자실적에 해당하는 알곡을 의무수매하고 종자, 집집승먹이 등 공동 이용몫을 제외한 나머지는 농장원들에게 현물로 분배하도록 하는 것과 같은 농장원들의 요구와 이해관계에 맞는 방법들을 받아들일도록 하라”는 것이다.

87) 위 ‘강습제강’은 “북한이 농업협동조합이 조직된 첫 시기부터 1971년까지 현물분배를 기본 분배방법으로 적용하여 오다가, 1972년부터 협동농장원들도 국영경리의 로동

을 적용하면 “국가에 의무적으로 내놓아야 할 알곡을 수매한 조건에서는 현물수량과 관계없이 일한 것만큼, 번 것만큼 알곡현물로 분배받게 되어 있다”면서 분배방법 전환 배경을 다음과 같이 “농민들의 생활 보장”에 있다고 설명한다.

“지금까지 협동농장들에서는 수매계획이 너무 높아 그것을 수행하고 나면 농장원들에게 필수식량으로 분배할 식량원천이 조성되지 못하게 되어있다. 농장원들이 1년 동안 애써 일하여 알곡생산계획을 수행하는 경우에도 시장을 통하여 생활에 필요한 상품을 구입하기 때문에 분배받은 돈을 가지고서는 생활을 유지하기 힘들게 되어 있다. 지금 국가수매가격은 쌀 1kg 당 40원, 벼는 29원, 강냉이는 20원이다. 결국 벼 1톤을 수매하여도 2만 9천원 밖에 안되며, 농장원들이 1년 동안 농사를 하고도 차례지는 분배 몫은 보통 2~3만 원 정도밖에 안 된다. 이것은 농촌상품이 보장되지 못하는 조건에서 농장원들이 알곡을 국가수매 가격으로 수매하고 현금분배를 받았더라 그 돈을 가지고는 도저히 생활을 유지할 수 없다는 것을 보여준다.”<sup>88)</sup>

한편 국가 수매량과 관련하여 2012년 7월 실무 강습에서 북한 농업당국은 이번 조치 이후 “농장원들에게 일단 현물로 분배한 다음에는 2호 검열을 비롯한 각종 명목의 량곡검열을 통하여 농장원들이 분배받은 알곡을 회수해가는 현상이 절대로 나타나지 않도록 한다는 것을 명백히 했다”고 한다. 또한 “분조에서 생산한 알곡은 그 누구도 이래라 저래라 내리 먹이지 말고 국가규정과 농장원 총회 결정

---

자, 사무원들과 같이 농민인구 1인당 연간 260kg 기준에 따라 필수식량을 공급받고 나머지는 로동보수에 해당하는 현금분배를 받았다”고 하면서 이번에 김정은 위원장의 방침에 따라 다시 현물분배를 기본으로 적용하게 되었다고 설명한다.

88) “각급 농업지도기관 일군들과 농장초급일군들을 위한 실무강습제강: 새로운 농업부 분 경제관리방법을 정확히 구현할데 대하여”(2012.7.).

에 따라 분조에서 식량을 타먹는 엄한 제도와 질서를 세워 분조원들 속에서 분조농사는 나의 농사라는 자각과 책임을 높여야한다”면서 “농사를 잘한 분조에서는 밥을 배불리 먹고 농사를 잘하지 못한 분조에서는 죽을 먹도록 해야 한다”며 농업 실무 간부들에게 “분조 상호간 알곡 증산경쟁 열의를 높이도록 해야 한다”고 주문했다.

북한은 이상의 농업개혁 조치 중에 ‘포전담당제’를 “김정은 시대 농업시책”의 성공으로 중점적으로 선전했다. 포전담당제 도입 이후 전반적으로 농업생산량이 증대되어 “로동당 만세”소리가 울려 퍼지고 있다면서 그 장점으로 현지 실정에 맞게 영농계획을 수립할 수 있다는 점, “내 포전”이라는 주인의식으로 농민들의 생산 열의가 높아졌다는 점, 각자가 맡은 포전의 실태를 잘 파악할 수 있어 과학영농 도입·이모작 등 농장관리가 효율적이라는 점을 들고 있다. 그 결과 높아진 생산 열의로 노력 가동률이 증대되고, 모내기 등 영농작업 시간이 단축되었으며, 농민 각자에 분배 몫이 증대되었다고 한다.

김정은 위원장의 ‘6·13 방침’에 따른 농업개혁 조치는 분조의 세분화(포전담당제)와 그 책임과 권한의 강화, 현물분배를 통한 영농의욕 고취, 유희지 이용 제고 등을 통해 농업생산량 증대를 도모하고 있음이 특징이다. 전반적으로 볼 때 포전담당제 실시로 농민들에게 “땅의 주인, 생산의 주인”이라는 자각을 심어주고 국가 납부 몫을 제외한 알곡 현물분배로 증산의욕을 고취시킴으로써 식량증산에 일정한 기여를 할 것으로 기대된다.

농업개혁의 문제점과 한계는 다음과 같다. 첫째, 국가 납부 몫을 제외한 전량 농민 현물분배 약속이 지켜질 것인지가 관건이다. 농민들은 과거에도 “농업성과 수매양정성의 입장이 다르다”거나 당국의 주장이 “씨 뿌릴 때와 거둘 때가 다르다”고 하여 양정당국에 대한 불신이 상당했었다.<sup>89)</sup> 이번에 “농장원들에게 일단 현물로 분배한

다음에는 2호 검열을 비롯한 각종 명목의 량곡 검열을 통하여 농장원들이 분배받은 알곡을 회수해가는 현상은 절대 없다”는 선언은 과거에도 있었다. 농민들에게서 잉여알곡을 군량미·정치행사 혹은 자연재해 지원을 위한 사회적 과제 명목으로 회수해갔다는 소식도 있다.<sup>90)</sup>

둘째로, 농민이 자가소비를 하고 남을 정도의 식량을 분배받았다 해도 잉여알곡에 대한 처분권이 제한되고 있다는 점이다. 강습제강을 보면, 협동농장 관리위원회의 임무로 “농장원들에게 분배된 현물 분배몫 등 소비기준을 초과하는 여유 알곡을 관리위원회가 책임지고 국가가 농민들의 의사와 리해관계에 맞게 따로 정한 가격으로 량정기관에 수매하거나 상업기관에 상품과 교환수매하도록 조직하여 주어 시장이나 개인들에게 빠져나가지 않도록 하여야 한다”고 하여 시장판매를 통제한다. 북한의 한 경제학자는 “국가가 아직 곡물이 부족하므로 농촌에 상품을 많이 공급하여 농민들이 받은 여유 생산몫을 국가 상품하고 바꾸도록 하고 있다”고 증언한다.

셋째, 국가가 영농물자 가격을 현실화하여 인상할 경우 농민 분배몫은 줄어드는 대신 의무수매량이 대폭 증가되어 영농의욕을 반감시킬 수도 있다. 농민들의 국가 납부 몫을 제한하기 위해 “토지, 관개수로 용수, 전력이용에 해당하는 국가 알곡수매몫을 바로 정하고 일정기간 고착시킨다”<sup>91)</sup>고 하지만, 비료·연유·농기계 부품 가격이 현실화되면 농민들의 부담도 증가한다.

89) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치,” p. 188.

90) 2016년 10월 양강도의 한 북한소식통은 RFA에 “올해 감자농사(수확치)는 1정보(9천 917㎡)당 평균 28~30t으로 국가알곡생산 계획량(1정보당 26t)을 초과한 수준”이라며 “그러나 농민들에게 더 차례진(배당된) 몫은 없다”고 밝혔다. “北, 식량생산량 늘었는데 인센티브 약속은 공수표” 『연합뉴스』, 2016.10.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161006026300014>> (검색일: 2018.8.7.).

91) 당 전문기구의 “농업경영방법 연구.” (2013.7.)

전반적으로 볼 때 김정은 시대 식량사정은 다소 개선되었다. 곡물 생산량이 2015년을 제외하고 매년 470만 톤 수준으로 직전 같은 기간의 김정일 국방위원장 시대보다 수십만 톤 증가했다. 곡물생산량의 견인은 가뭄 극복을 위한 대규모 인력투입, 비료 등 영농자재 투입 증가에 기인하며 김정은 위원장의 포전담당제 등 농업개혁 조치도 일정한 기여를 했을 것이다.

## 4. 경제개혁 시안 확대적용과 기업개혁

### 가. 내각 상무조의 경제개혁 확대적용

‘내각 상무조’는 2013년 3월초 지난해 시범 적용한 ‘개편 시안’(2012.9.)중 일부 안(案)을 전국에 확대 시행하겠다는 제의서를 올려 김정은 위원장의 비준을 받는다. 전국에 일반화되는 경제관리 개편안은 △공장·기업소의 수입 분배를 소득분배방법(매출액 기준)으로 전환하는 안 △기업소에 현금 및 외화 돈자리 개설을 허용하는 안 △기업소에 노동보수 결정권한을 부여하는 안 등 3개이다. 확대시행 안은 시범 적용과정에서 나타난 ‘편향(문제점)’들을 관련 부처의 의견을 수렴하여 보완한 것이다. 내각은 김정은 위원장의 비준 즉시 전국의 공장·기업소에 확대시행 안을 하달하고, 강습회를 거쳐서 시행에 들어간다.

2012년 9월 ‘시안’ 가운데 ① 계획화 방법으로 각 공장·기업소가 실정에 맞게 새로운 업종과 지표를 개발하여 생산하는 문제와 추가적인 수요에 대해서는 지표분담에 무관하게 계약을 맺고 집행하는 문제, ② 새로운 가격 제정방법 적용문제 등 2개안은 유보되는데, 상무조는 계획 및 가격 체계라는 계획경제의 근간을 건드리는 안의



확대적용에는 신중을 기함으로써 혹시 있을 수 있는 부작용 책임이나 당의 비판을 모면하려 했다. ②는 2013년 8월 시행되었고, ①은 당의 검토를 2014년 5월 김정은 위원장의 ‘5·30 담화’에 의해 수용된다.

2013년 7~8월 중에도 내각과 당 전문기구를 중심으로 몇 가지 의미 있는 경제관리개선 노력이 추진되었다. 내각은 2013년 7월 국가 가격위원회 지시 “경애하는 김정은동지께서 공장, 기업소들에 가격 제정권한을 줄데 대하여 주신 지시를 철저히 관철할데 대하여”를 하달하고, 같은 해 8월에는 “사회급양, 편의봉사부문의 관리운영 방법을 개선하는데서 제기되는 문제와 대책적 의견”을 하달한다. 한편 중앙당 경제관리개선 전문기구는 김정은 위원장 지시에 따라 경제관리방식 개선 문제와 관련된 3개의 연구 결과를 보고하는데 “농업 경영방법 연구”(2013.7.), “사회주의기업책임관리제를 실시하는데서 나서는 근본문제들에 대한 연구”(2013.8.), “경제관리에서 경제적 공간을 중시하고 합리적으로 이용하는 데서 나서는 근본문제들에 대한 연구”(2013.8.)가 그것이다.

먼저 내각의 활동을 구체적으로 살펴본다. 생산단위에 가격제정 권한 부여 문제이다. 김정은 위원장은 2012년 6월 “고정불변적인 가격방식에서 가변적인 기준가격방식으로 전환하기 위한 사업을 시범적으로 진행해 보라”는 지시를 내렸다. 변동 기준가격은 생산물과 봉사가격을 오랫동안 고정시키지 않고 생산요소의 시세변동을 고려하여 필요한 시기에 자동적으로 조절하고 경제계산에 적용하는 것이다. 변동가격제로의 전환은 기업 생산품에 대해 시장가격 수준의 이익을 보장함으로써 생산 정상화를 도모하는 효과가 있으나 통화팽창에 따른 물가상승이 우려되었다. 따라서 북한 당국은 2012년 9월 ‘개편 시안’을 시행하면서도 변동가격제도도 평양자동화기구공장 배전반 등 10개 미만의 극히 적은 생산 현장에만 적용했으며, 2013

년 3월 확대 시행에서도 제외시켜 신중을 기했다. 그러다가 그해 7월에 국가가격위원회가 “공장·기업소에 가격제정권 부여” 방침을 하달해 8월 1일부로 변동가격제가 우회 적용된다. 주요 내용은 다음과 같다.

공장·기업소가 자체로 혹은 수요자와 합의하여 가격을 정할 수 있는 지표(대상 상품)는 ① 교류몹, ② 국가가 보장해주지 못하여 공장·기업소가 자체로 원료원천을 찾아 생산한 상품, ③ 주문과 계약에 따르는 임가공제품, ④ 생필제품, ⑤ 인민생활조 수입상품을 비롯하여 협동화폐소환물로 역교환하게 되어있는 지표, ⑥ 일부 기호품의 가격을 대상으로 한다. 이를 제외한 국가계획위원회 계획화 지표들은 국가유일도매가격을 적용하며, 국가계획으로 공급된 자체·화공품·귀금속 등 국가통제품도 합의가격으로 정할 수 없다. 공장·기업소가 제정한 가격은 국가가격기관에 등록하고 적용하는데, 가격은 “원가를 보상하고 확대재생산을 실현할 수 있게 하면서도 수요와 공급관계를 고려하여 시장보다 낮게 정하는 것을 원칙으로 한다”고 하여 국영 생산단위의 생산 정상화를 도모하면서도 시장에 편입 가능성을 경계하고 있다.<sup>92)</sup>

다음은 사회급양·편의봉사 부문 관리운영 방법 개선이다. 2013년 8월 ‘내각 상무’는 식당 등 사회급양 부문과 목욕탕·이발·수리·가공 등 편의봉사 부문의 문제점을 검토한 결과 국가가 필요한 물자들을 보장해 주지 못하고, 지역마다 봉사 조건이나 수요가 다른데 봉사가격을 일률적으로 정해준 점이 문제라면서, 자체로 봉사활동을 하도록 권장하고 국가가 관여하지 말 것을 건의한다. ‘내각 상무’는 알곡·고기·납새·딸감 등의 원자재와 화장비누·딸감·천 등 편의 봉사용 자

92) 북한 국가가격위원회 지시, “경애하는 김정은동지께서 공장, 기업소들에 가격제정권을 줄데 대하여 주신 지시를 철저히 관철할데 대하여”(주체 102(2013)년 7월).

재들을 자체로 확보하게 하고, 가격도 편의봉사 부문 기업소들이 자체로 제정하여 가격기관에 등록하고 적용하되, 다만 다중을 대상으로 하는 대중 이발·미용·목욕은 지방 인민위원회가 땀감·연유를 보장해주는 조건으로 국정가격으로 봉사하도록 하자고 건의·시행한다.

## 나. 당 전문기구의 기업책임관리제 연구

경제관리개선을 위해 신설된 중앙당 전문기구는 2013년 7~8월 중에 ‘농업경영방법 연구’(2013.7.), ‘사회주의기업책임관리제 연구’(2013.8.), ‘경제적 공간의 합리적 이용 방안 연구’(2013.8.)를 잇달아 김정은 위원장에게 보고한다. 보고 배경은 김정은 위원장이 미상 시기에 위 3가지 주제들을 ‘근본 문제’라고 제기하면서 당의 견해를 물은 데 따른 것이다. 김정은 위원장의 문제 제기가 구체적이라는 점에서 서기실 내 경제 전문가의 도움을 받은 것으로 추정되며, 발제 시점은 2012년 6월 경제개혁 연구를 위한 ‘당 전문기구’ 설치와 더불어 과제를 준 것으로 추정된다. 김정은 위원장은 이러한 당의 의견을 수렴하여 2014년 5월 ‘5·30 담화’를 발표한다.

### (1) 농업경영방법 연구

‘농업경영방법 연구’는 ① 분조관리제 안에서 농장원들에게 포전담당제를 실시하는 문제, ② 농업부문에서 농장책임관리제를 실시하는 문제, ③ 농촌경리에 대한 지도관리방법을 개선할데 대한 문제, ④ 실무적으로 제기되는 문제의 4항목에 대한 “대책적의견”을 제시하는 형태로 구성되어있다.<sup>93)</sup> ① 포전담당제 실시 문제와 관련한 내용은 다음과 같다. 첫째, 포전을 개별 농장원이나 작업조에게 일정

---

93) “농업경영방법 연구”(2013.7.).

한 기간 고정 분담시켜 책임지고 관리하게 한다. 둘째, 각 포전의 책임한계를 명확히 하여 연초에 농업생산과제를 국가에 바칠 몫, 농장에 바칠 몫, 개별 농장원들의 분배 몫으로 갈라 정확히 규정해주고 영농공정수행에서도 포전이 분담해야할 작업을 정확히 규정하여 국가적인 보장에만 의존하려는 현상을 없앤다. 셋째, 생산물 분배와 처리권은 국가에 바칠 몫을 우선 보장한 나머지는 전량 농장원들에게 현물을 기본으로 분배하고, 농장원들의 여유 알곡은 그들의 의사에 따라 합의가격으로 국가가 수매하거나 생활용품과 교환하도록 한다. 넷째, 국가가 포전담당제 실시 방법에 간섭하지 말고, 분조가 책임지고 사정에 맞게 포전분담을 조직하도록 한다.

다음은 ② 농장책임관리제 관련 내용이다. 첫째, 개별 농장들에 농업생산계획권과 생산조직권을 주어 자체 실정에 맞게 관리하도록 한다. 중앙지표로 시달된 농업생산계획을 수행하는 조건에서 농장지표는 자체로 작물을 선택하고 부업생산단위도 조직할 수 있도록 한다. 둘째, 개별농장이 영농물자를 자체로 구입할 수 있도록 국가에 바칠 몫을 제외한 농산물을 기관·기업소와 교류하거나 판매할 수 있도록 한다. 셋째, 농장에 관리기구와 로력조절권을 주어 관리기구를 대폭 줄이거나 비생산부문 노력을 조절할 수 있도록 한다. 넷째, 개별 농장이 자율적으로 자금관리 할 수 있도록 군협동농장경영위원회의 종합 돈자리를 없애고 개별 농장에 돈자리를 개설해주고, 주민들의 여유자금도 동원할 수 있도록 한다. 농장에서 농장지표로 생산한 농산물은 자체로 가격을 정해 판매할 수 있도록 한다.

다음은 ③ 농업지도관리방법 개선문제이다. 첫째, 농업성이 농토를 가진 모든 단위들의 농업생산계획·국가알곡의무수매계획·영농물자공급계획 등 농업생산 관리를 하나의 기준과 규정에 따라 규율할 수 있게 한다. 둘째, 농장의 창발성이 발양되도록 농업지도기관들의

사업체계를 개선하여 군협농경영위원회는 농장의 영농사업지도를, 도농촌경리위원회는 종자생산과 자재공급·기술지도를, 농업성은 농업발전 전망, 전국적인 농사작전, 자재보장, 과학기술도입, 기술양성사업을 맡아보는 체계를 세우고 농업지도기관이 농촌에 층층이 내려와 농사지도를 일률적으로 하는 현상을 없앤다. 셋째, 영농물자 공급체계를 개선해 비료·연유·농기계부속품 등 영농물자들을 국가적인 계획공급과 함께 농장들의 주문에 따라 계획화하고 판매하는 방법도 도입한다. 넷째, 토지·관개수로 용수·전력이용에 해당하는 알곡수매뭇을 바로 정하고 일정기간 고착시킨다. 다섯째, 국가의 영농물자공급 책임과 농장의 알곡의무수매책임을 명백히 하여 국가가 계획된 영농물자를 제대로 보장하지 못하면 그에 해당하는 알곡수매를 조절하고, 농장이 알곡의무수매계획에 미달했을 경우에는 다음해로 이월시켜 무조건 이행하도록 한다.

끝으로 포전담당책임제와 농장관리책임제를 실시하기 위해 국가가 해결해야 할 과제이다. 첫째, 국가알곡수매뭇을 지난 기간 알곡생산실적의 30%정도로 규정하고 5년간 고착시키는 문제. 둘째, 영농물자와 알곡과의 교환비율을 바로 정하는 문제. 셋째, 자연재해에 따른 피해상황을 국가가 확증해주고 의무수매계획을 조절해 주는 문제. 넷째, 농사에 부족한 로력을 기관·기업소들과 계약의 방법으로 보장받는 체계를 세우는 문제. 다섯째, 농장의 농산물을 양정기관에 수매하거나 판매할 때 자금을 즉시 결제하는 체계를 세우는 문제. 여섯째, 국가적 식량문제. 위 여섯 가지가 해결될 때까지 당분간 비알곡재배면적을 줄이도록 하는 문제 등이 제기되며, 내각이 해당한 대책을 세우도록 한다.

## (2) 사회주의기업책임관리제 연구

‘사회주의기업책임관리제 연구’는 김정은 위원장이 “사회주의기업책임관리제와 근로자들의 담당책임제” 실시를 정립해 주면서 이와 관련한 몇 가지 ‘근본문제’를 연구 보고할 것을 지시한데 따라 중앙당이 연구한 것이다. 여기서 ‘사회주의기업책임관리제’를 “공장·기업소·협동단체들이 생산수단에 대한 사회주의 소유에 기초하여 실제적인 경영권을 행사하면서 당과 국가 앞에 지닌 자기의 사명과 임무에 맞게 경영활동을 완전히 책임지고 독자적으로 주동적으로 하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다 하게 하는 사회주의 기업관리 방법”로 규정한다.

또한 각 생산단위들이 “실제적인 경영권”을 행사할 수 있도록 사회주의기업책임관리제를 실시하는데서 나서는 근본문제들로 8항목을 제시하는데 ① 계획 및 생산조직권을 확대하여 생산을 주동적으로 늘리는 문제, ② 관리기구와 노력조절권을 행사하여 노력관리를 개선하는 문제, ③ 제품개발 및 품질관리권, 인재관리권을 가지고 지식경제시대의 요구에 맞게 경쟁력을 높이는 문제, ④ 무역 및 합영, 합작권을 가지고 대외경제 활동을 능동적으로 벌리는 문제, ⑤ 재정관리권을 행사하여 자금의 조성과 분배이용을 주동적으로 실현하는 문제, ⑥ 생산물의 가격제정 및 판매권을 가지고 생산물 유통을 원활히 보장하는 문제, ⑦ 근로자들 속에 있는 자금, 기술, 지식을 비롯한 생산자원을 적극 동원하는 문제, ⑧ 직장, 작업반, 분조 안에서 근로자들의 담당책임제를 실시하는 문제이다.<sup>94)</sup>

94) “사회주의기업책임관리제를 실시하는데서 나서는 근본문제들에 대한 연구”(2013. 8.); 조선신보는 2015년 2월 11일 개최된 ‘광명성절경축 재일본조선사회과학자들의 연구 토론회’ 소식을 전하면서 “2013년 8월 15일 새로운 경제관리방법이 ‘사회주의기업책임관리제’로 정식화되고 이를 전면적으로 실시할 데 대한 방침이 제시”되었다고 보도했다. 『조선신보』, 2015. 2. 11. 재인용: “북경제관리개선, 2013년 ‘8·15조치’로 전면 실시”, 『통일뉴스』, 2015. 2. 11., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView>>

① 생산단위에 계획 및 생산조직권 확대 부여: 당의 상황진단은 다음과 같다. 국가가 수천 개의 지표들을 중앙지표로 직접 계획화하면서 기업소는 소소한 지표만 계획화하게 할 뿐 아니라, 가능성도 고려하지 않고 세부지표를 내리먹이니 계획이 제대로 집행되지 않음은 물론 그 책임을 기업소도 국가도 지지 않는다. 공장·기업소·협동단체들은 국가계획 내에서 생산을 할 뿐 자체로 생산을 조직할 권한이 없기 때문에 생산능력이 있고 예비와 가능성이 있어도 실정에 맞게 생산조직을 할 수 없다는 것이다.

대안은 기업소지표를 대폭 늘리면서 기업소들이 주문과 계약에 기초하여 자체로 계획을 세우고 생산을 조직하게 하자는 것이다. 인민경제계획화에서 기업소지표를 대폭 늘리며, 중앙지표도 국가가 생산조건을 보장해 주지 못하는 경우 기업소지표와 같이 계획권을 넘겨준다. 기업체들은 기업소지표와 넘겨받은 중앙지표에 대한 계획을 기업들 간 주문과 계약의 방법으로 세워 수행한다. 기업체들이 생산능력 상 여유가 있고 국가가 시달한 지표를 수행한 조건에서는 수요가 있는 지표들을 제한 없이 생산할 수 있다. 기업체들은 지식 경제시대의 요구에 맞게 과학기술과 생산을 밀착시켜 다양한 생산 조직 형태와 방법을 적극 받아들이게 한다.

② 생산단위에 관리기구 및 노력 조절권 부여: 공장·기업소·협동단체들이 관리기구와 노동력조절권을 실질적으로 행사하는 것은 생산성을 높이는 데서 중요한 문제다. 그러나 지난 시기 국가가 생산단위에 수십 건이나 되는 노력관리규정·지도서를 하달하여 노력관리 사업을 지나치게 얽어매 놓았다. 따라서 국가가 기업소의 급수에 따른 표준관리기구 및 표준노동정량을 규정해주되, 기업체들이 실정에 맞게 세부 관리기구나 노동정량을 정할 수 있도록 정간화한다.

---

html?idxno=110895) (검색일: 2018.8.10.).

또한 생산단위에서 노동력을 입직 또는 퇴직시킬 수 있는 권한을 부여하며, 여러 형태의 겸직제·도급제·책임제를 도입할 수 있도록 한다.

③ 제품개발 및 품질관리권, 인재관리권 부여: 다른 나라 기업에서는 새 기술, 새 제품을 개발하고 인재관리를 중시하는 것을 기업발전의 관건적인 고리로 보고 있으나, 북한 기업소들은 품종확대와 제품의 질제고 사업이 홀시되고 인재관리도 제대로 할 수 없게 되어 있다. 과거 수령의 과업을 받은 단위를 제외하고는 수십 년간 새 제품을 연구개발한 기업체가 별로 없으며, 규격·가격·생산허가 등에 대한 수속절차와 제한조건이 많아 제품개발에 지장을 초래하고, 근본적으로 품질감독 및 인재후비 양성 사업은 국가사업체제로 되어 있기 때문에 기업소에서 관심을 두지 않는다.

따라서 국가의 품질감독기능을 강화하면서 기업체들의 신제품 개발 및 품질개선 노력도 강화되도록 품질관리체계를 정립한다. 국가의 규정제정 원칙 및 등록 사업에 융통성을 부여하고, 기업들이 인재후비들을 기술대학에 위탁하는 위탁학업제를 실시할 수 있도록 하며, 상설 또는 비상설 과학기술 자문봉사기구를 운영하여 기업들의 제품개발을 지원하도록 한다.

④ 무역 및 합영·합작권 부여: 이 문제와 관련한 당의 상황진단은 다음과 같다. 기업소가 대외 경제활동 권한이 없어 부족한 원료·자재를 구입할 수 없으며, 설비 현대화에 지장을 받고 있다. 왜냐하면 국가적으로 기본 무역단위가 성·중앙기관 및 지방정권 기관의 무역회사이기 때문에 이들은 외화벌이에만 치중할 뿐 현장의 생산 활동을 정상화하고 국제경쟁력을 제고하는 데 별반 도움을 주지 못한다. 또한 합영·합작 사업이 중공업 부문에는 거의 없고 봉사부문이나 소비품 생산 부문에 치우쳐 있다.

따라서 당과 국가의 안전을 첫 자리에 놓고, 자립적 민족경제 토



대에 철저히 의거하는 원칙에서 기업체들이 다른 나라 기업들과 직접 경제교류를 할 수 있도록 한다. 국가가 정원 원칙과 방법론에 기초하여 생산단위들에 무역 및 합영·합작권을 부여하며 독자적인 대외 경제활동이 어려운 기업체들은 해당 옷 단위를 통하여 할 수 있게 한다. 국가적으로는 기업체들이 대외 경제활동을 할 수 있도록 수출입 계약체결, 대표단 파견, 국제통신이용, 대외결제 등의 환경을 마련해 주며 수출입 제품 가격 승인 등 관련 절차를 극력 간소화한다. 또한 국가적으로 기업경쟁력을 높이고 무역의 다각화·다양화가 가능하도록 수출입 무역의 국내 독점지표를 전반적으로 검토하고 점차 없애는 대신, 대외적으로 경쟁력이 있는 기업들에 국가적인 우대 조치를 취한다.

⑤ 주동적인 재정 관리권 부여: 당은 지금 국가가 기업소의 경영 수입 분배와 자체의 자금조성 및 이용에 대해 세부 규정으로 얽어놓아 기업체들은 자금관리에서 제 발로 걸어 나가지 못한다면서, 국가적으로 기업의 이익만을 추구하는 경향성을 극복하면서 기업체들에 독자적인 재정관리권을 부여해야 한다고 한다. 그 방법론으로는 기업체들이 국가자금에만 의존하지 않고 유동자금을 비롯한 경영자금을 조성할 수 있도록 재정금융제도 수립, 기업체들의 국가납부계획 수행 후 잉여자금에 대한 활용권 부여를 들고 있다.

⑥ 생산단위에 가격제정 및 판매권 부여: 이 문제와 관련해서 당은 다음과 같이 평가한다. 생산 원가를 보상하고 확대재생산을 보장하는 문제는 중요한 문제이나, 지금 기업소들은 지령에 따라 판매함으로써 확대재생산은 고사하고 경영손실까지 보고 있다고 한다. 따라서 국가적으로 가격 자유화를 철저히 배격하면서도 다른 나라 기업들처럼 시장수요를 자체로 조사하여 가격을 정하고 판매하는 방법을 복한 실정에 맞게 받아들여야 한다고 주장한다.

구체적인 대안으로 첫째, 국가적으로 당의 인민적 시책을 실현하고 원가를 보상하는 원칙에서 모든 생산물과 봉사에 대한 기준 가격을 정하여 경제계산과 가격제정의 기초로 이용하자. 둘째, 기업체들이 주문과 계약에 의해 생산한 지표들에 대해서는 자체로 또는 수요자와 합의하여 가격을 정한다. 셋째, 기업들이 자체로 정한 가격으로 생산자와 수요자 사이에 계약을 맺고 거래할 수 있도록 상사 및 도매기관과 소매기관, 시장, 직매점 등 생산물 유통체계를 개선하는 방안을 제시한다.

⑦ 근로자들의 개인적 자금·기술·지식 동원 허용: 이 문제와 관련한 대책적 의견은 다음과 같다. 지금 생산단위에서 개별 주민들의 자금을 직접 동원·이용하는 것은 불법이나, 적지 않은 협동농장들이 부족한 영농자금을 개인자금으로 보충하여 영농물자를 구입하고 가을에 알곡으로 물어주고 있으며, 일부 공장·기업소들에서도 개인과 이익분배에 대한 비법적인 계약을 맺고 그들의 자금을 융통하고 있다. 변화된 환경과 조건에 맞게 개인들의 유희 자금과 기술·지식 등 생산 잠재력을 동원하는 것은, 개인 이기주의 조장을 경계해서 한다면 생산 활성화에 도움이 된다. 따라서 각 생산단위가 공증기관이 인정하거나 은행이 정한 절차에 따라 주민들의 유희 자금을 이용하거나, 연로보장자와 사회보장자 등 집에서 놓고 있는 사람들의 기술과 지식을 활용하는 노동계약을 체결할 수 있도록 한다.

⑧ 직장·작업반·분조 내에서 담당책임제 실시: 근로자들의 담당책임제는 “기계설비와 토지시설물 등 국가 또는 협동적 소유의 재산을 개별 근로자에게 고정적으로 담당시켜 책임지고 관리하게 하는 제도”이다. 지금 일부 단위에서 기대나 설비, 시설물, 나무 등을 담당시켜 관리하고는 있으나 그것을 기업관리 전반에 일반화하지 못하고 그 관리 상황을 장악·평가하는 제도도 없다. 김정은 위원장이 ‘모

든 근로자들이 자기 포전과 자기가 사는 지역을 m<sup>2</sup>당으로 책임지고 주인답게 관리할 데 대하여'라고 한 것처럼 공업부문에서는 기대 및 작업장 담당 책임제, 농업부문에서는 포전담당제, 국토부문 혹은 도시경영 부문에서는 구획담당제를 적용한다. 국가적으로는 담당책임제 조직·운영과 관련한 원칙을 규정하고, 기업소에서 자체 실정에 맞게 구체적으로 집행하게 한다.<sup>95)</sup>

### (3) 경제적공간의 합리적 이용방안 연구

‘경제적공간의 합리적 이용 방안 연구’는 “지난(2013년) 3월 15일 김정은 위원장이 경제관리에서 경제법칙의 요구에 맞게 경제적 공간을 중시하고 합리적으로 이용하는데서 나서는 근본문제들을 설정해 주시면서 문제별로 연구 사업을 심사시키고 완성하여 보고할 데 대한 지시를”준데 따른 연구이며, 근본문제로 ① 인민경제의 계획적 균형적 발전법칙의 요구에 맞게 계획공간을 이용하는 문제, ② 노동에 의한 분배법칙의 요구에 맞게 노동보수 공간을 옹게 이용하는 문제, ③ 가치법칙과 관련된 경제적 공간을 합리적으로 이용하는 문제가 제시되었다.<sup>96)</sup>

중앙당의 ‘대책적 의견’은 다음과 같다. 첫째, 계획화사업과 관련 “최대한 경제적 실리를 보장하는 계획화사업으로 확고히 전환”하자면서 계획수행에서 국가나 기업소들이 인적·물적 자원 이용의 경제적 효과성을 중시하는 계획화 방법론을 완성하고, 특히 계획지표 분담을 전반적으로 검토하되 주문과 계약에 의한 계획화사업을 실시

95) 끝에 “내각과 국가계획위원회를 비롯한 해당 단위에 보내주어 집행대책을 세우도록 하려고 합니다.”라고 했다. “사회주의기업책임관리제를 실시하는데서 나서는 근본문제들에 대한 연구”(2013.8.).

96) “경제관리에서 경제적 공간을 중시하고 합리적으로 이용하는데서 나서는 근본문제들에 대한 연구”(2013.8.).

할 수 있게 하며, 기업체들의 계획수행 평가는 중앙지표의 현물지표 별 계획수행 정형·국가납부 계획수행 정형·실리보장 정형을 기본으로 엄격히 평가할 수 있도록 한다.

둘째, 일한 것만큼, 번 것만큼 보수를 받을 수 있게 노동보수 공간을 이용하도록 하여 기업체들이 노동보수 원천을 마련한다면 제한 없이 보수를 지불할 수 있도록 한다. 국가는 모든 생활비 수준을 정해주는 현재의 방법에서 부문별로 최저 생활비 기준만을 정해주고, 공장·기업소·협동단체들이 보수를 자체로 정하도록 한다. 생산단위들이 생산과 수출을 적극 늘리고 다양한 방법으로 내화와 외화현금 등의 수입을 늘려 노동보수 원천을 마련할 수 있게 하고, 보수를 현물 혹은 신용카드로도 지불할 수 있게 한다. 국가는 선행부문·기초공업 부문의 생활비가 다른 부문보다 떨어지지 않고, 과학자·기술자들에게 추가보수가 지불되도록 한다.

셋째, 원가와 가격, 이윤과 수익성, 화폐와 신용 등 가치법칙과 관련된 경제적 공간을 옹계 이용하여 실리를 보장하고 확대재생산을 실현한다. 구체적으로 보면, 각 기업체들은 국가가 정한 원가항목에 기초하여 생산을 관리하고, 가격은 가치와 수요 공급관계에 기초하여 제정하도록 한다. 공장·기업소·협동단체들에서 이윤과 수익성을 경제적 실리보장과 경영활동 평가의 주요지표로 이용한다. 국가적으로 상품유통량을 늘여 화폐의 회전속도를 높이는 방법으로 북한 돈의 구매력을 높이고 통화안정을 보장할 수 있게 화폐공간을 능동적으로 이용한다. 특히 유희 화폐자금을 적극 동원하기 위해 다양한 형태의 예금과 전자결제 카드의 이용을 장려하며, 은행신용 회복과 화폐이용의 편리성을 보장할 수 있는 금융방법들을 받아들인다.

## 다. 5·30 담화와 ‘우리식경제관리방법’

김정은 위원장은 2014년 5월 30일 당·국가·경제기관 책임일꾼들과의 담화 형태로 “현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할 데 대하여”를 발표한다.<sup>97)</sup> 김정은 위원장의 ‘우리식경제관리방법’으로 지칭되는 ‘5·30 담화’는 ① 모두(冒頭)의 “사회주의 소유고수”와 “최대한 실리 보장”이라는 원칙과 기본요구, ② 본론의 첫 부분인 경제에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리, ③ 본론의 둘째 부분에 해당하는 사회주의기업책임관리제 실시, ④ 경제 사업에 대한 당의 영도 보장으로 구성되었다. ‘5·30 담화’는 김정일 국방위원장의 ‘10·3 담화’(2001년) “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할 데 대하여”와 비교되는 문건으로, 김정은 위원장이 2011년 12월 ‘경제관리방법 개선 연구’를 지시한지 2년 5개월 만에 나온 경제개혁 문제에 대한 결론이라고 할 수 있다.

이 담화가 나오기까지의 과정은 다음과 같다. 2011년 ‘12·28 담화’로 김정은 위원장이 “우리식경제관리방법을 빨리 찾아 낼 것”을 지시한다. 2012년 연초에 내각 상무조가, 그해 6월에는 ‘당 전문기구’가 조직되어 개편안 마련에 착수한다. 그 결과 2012년 9월 농업·기업 등 부문별 ‘개편 시안’을, 2013년 3월에는 ‘확대 시안’을 마련하고, 그해 8월에는 내각의 추가 개선안 시행 및 당 전문기구의 ‘농업·기업 책임관리제 연구’ 보고를 거쳐 2014년 5월 ‘5·30 담화’가 발표된다. 이어 7월에는 ‘5·30 담화’ 관철을 위한 ‘내각 결정’이 하달된

97) “‘5·30 문건’과 ‘사회주의 기업책임관리제,’” 『통일뉴스』, 2014.12.8., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=109997>> (검색일: 2018.8.10.); 2015년 1월 6일자 통일뉴스는 ‘5·30 담화’ 문건을 입수했는데, 연도표기 방식 등으로 보아 대외용 발췌본으로 추정된다고 한다. “김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2018.8.10.).

다.<sup>98)</sup> ‘5·30 담화’ 발표에 소요된 2년 5개월은 과거 김정일 국방위원장이 경제개혁을 지시하여 ‘7·1 조치(2002년)’가 발표되기까지의 기간과 비슷했다. 내용은 차치하고, 김정은 위원장의 경제개혁 입안은 그가 재촉한 과제이고, 경제 간부들이 과거 시행착오를 통해 방법론을 익히 아는 문제임에도 불구하고 긴 시간이 소요된 것은 개혁과정의 정치적 성격 때문인 것으로 여겨진다.

### (1) 경제개혁 원칙 및 기본요구

‘5·30 담화’는 모두(冒頭)에서 “현실 발전의 요구에 맞는 우리식 경제관리방법 확립”에서 나서는 원칙과 기본요구를 거론한다. ‘우리식 고수’로는 “사회주의 본성에 어긋나는 방법을 끌어들이서는 안 된다”, “주체사상의 원리에 맞아야 한다”, “사회주의적 소유를 고수하고 집단주의 원칙을 구현해야 한다”는 주장을 한다. 반면에 ‘현실 발전의 요구’와 관련해서는 경제관리가 “객관적 경제법칙과 과학적 이치에 맞아야 한다”, “기술 집합형 기업으로 전환해야 한다”, “최대한 실리를 보장해야 한다”는 주장을 한다.

이상에서처럼 김정은 위원장도 과거 김정일 국방위원장처럼 ‘우리식’과 ‘변화하는 현실’ 사이에 절충주의적 화법을 구사하고 있으나, 기본요구의 핵심은 ‘사회주의 소유제를 건드리지 않는 범위 내에서 최대한 실리를 보장할 수 있는 경제관리방법’을 찾으라는 것으로 해석된다. 즉, 국공유제는 유지하고 ‘계획경제’는 탄력적 적용이 가능하다는 주장으로, 과거보다 개혁범위를 확대 수용한 진일보한 사고라고 본다. ‘사회주의 소유 고수 + 최대 실리 보장’이라는 원칙

98) 북한 내각 결정 제43호, “경애하는 김정은동지의 고전적로작 《현실발전의 요구에 맞는 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여》에 제시된 강령적과업을 철저히 관철할데 대하여,” (2014.7.10.) p. 22; 이하 이 글의 ‘5·30 담화’ 내용 분석은 ‘내각 결정 제43호’ 내용을 토대로 이루어진다.

은 본론에 가서 공장·기업소·협동단체들에게 “생산수단의 소유형태는 유지하되, 실제적인 경영권을 주겠다. 그 대신 당과 나라 앞에 생산 정상화를 책임지라.”는 요구로 구체화된다.

## (2) 경제에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리

담화는 본론에 들어가서, 경제전반에 대한 “국가의 통일적지도와 전략적관리 실현”을 강조한다. 그 방법론으로 ① 중앙집권체원칙에 따른 경제전반의 통일적 지휘체계 수립 ② 경제발전에서 국방공업 부문의 역할 제고 ③ 내각책임제·중심제 강화를 제시하고 있다.

① 경제전반의 통일적 관리 문제와 관련, ‘내각 결정’(2014.7.10.)은 ‘5·30 담화’ 관철을 위해 국가계획위원회 등이 “현재 진행 중에 있는 국가경제발전전략 작성사업을 당 창건 70돐까지 끝내고 이와 병행하여 단계별 발전계획을 세울 것”이라고 했고, “나라의 인적, 물적자원을 통일적으로 장악하고 동원리용”하기 위해 “사회주의재산 총실사위원회를 조직하고 2014년 12월 31일 시점으로 사회주의재산 총실사와 공장·기업소들을 대상으로 한 생산능력평가사업<sup>99)</sup>을 진행할 것”이라고 했다.

② 국방공업부문 역할 제고와 관련, 내각은 국방공업발전에 필요한 설비·자재·자금·전력과 노력을 최우선 보장하여 국방공업이 첨단 과학기술 분야를 개척하는데 선도하도록 하고, 국방공업과 민수공업의 경제·기술적 연계가 잘 이루어지도록 해야 한다는 점을 강조했다.

한편 ③ 내각 책임제·중심제 강화 문제와 관련해서는 많은 비중을 할애해 강조하고 있다. ‘내각 결정’(2014.7.)은 “나라의 전반적 경제

---

99) ‘내각 결정’(2014.7.10.)은 “해마다 기업체들의 경영활동정형을 종합적으로 평가하여 3년간 연속 기업손실을 내거나 계획을 미달하는 경우 급수를 낮추거나 정리하는 제도와 질서를 세울 것”이라고 한다.

부문과 단위들은 내각의 통일적인 작전과 지휘에 따라 움직이는 체계와 질서를 엄격히 세울 것”이라고 주문하면서, 내각 외 당·군 특수 단위들에 “내각의 결정과 지시는 곧 당의 방침을 관철하기 위한 행정적 조치라는 인식을 가질 것”과 그 이행상황에 대한 “법적감시와 감독·통제를 강화할 것”이라고 주장한다. ‘내각 결정’은 또한 자신들의 책임을 다하기 위해 김정은 위원장의 방침(2012.4. 등)을 빌어 당·군 경제단위에 좀 더 구체적인 요구를 한다.

첫째, “모든 부문, 모든 단위들은 계획·재정·통계·화폐류통·노동보수·가격·수출입사업·합영·합작기업·해외기술협조단 조직 및 운영·투자유치활동 등 경제사업과 관련하여 제기되는 문제들을 ‘국방위원회 제1위원장 명령 제001호’<sup>100)</sup>에 지적된 대로 집행(내각 해당 부처에 통보·자료제출 혹은 승인)하며 명령과 어긋나게 집행하는 현상들에 대하여서는 책임 있는 일군들을 엄하게 처벌하도록 할 것”이라고 강조한다.

둘째, “경제사업과정에서 제기되는 문제들은 내각을 통하여 당에 보고 드리거나 내각과 반드시 문건으로 합의하여 보고 드리는 규률과 질서를 철저히 지킬 것”을 요구하면서 특히 “전력과 연유·강제·시멘트 등 중요자재, 식량, 자금 보장(외화 포함), 로력보충, 생활비기준, 가격제정과 관련한 문제들을 당에 보고 드릴 때에는 사전에 국가계획위원회, 재정성, 중앙은행, 무역은행, 로동성, 국가가격위원회와 토의한 다음 내각 합의에 제기하도록 할 것”을 주문한다.

셋째, “〈특수〉 간판아래 제각기 기업소들을 만들어 놓고 제각다리로 생산과 경영활동을 벌려나가는 현상을 철저히 없애며 국가의 법과 규정 벗어난 〈특수〉화된 단위들을 정리하고 앞으로 더 나오지 않

---

100) “경제사업에서 내각책임제, 내각중심제를 강화하기위한 혁명적 대책을 세울데 대하여.” (2012.4.30.)



도록 할 것이다”라고 내각답지 않은 ‘강경한’ 주문도 내놓는다.

‘경제 전반에 대한 국가의 통일적 지도’ 부분의 특징은 첫째, 경제 사업에 대한 당적 지도도 동시에 강조되고 있다는 점이다. ‘경제의 통일적 지도와 전략적 관리’를 위해 내각책임제·중심제 강조에 머물지 않고 당의 경제전반 통일적 지휘, 군의 국방공업역할 제고를 병렬적으로 강조하고 있다.<sup>101)</sup> 후술하나 ‘당적 지도’는 결론부분에서 특히 강조되고 있다.<sup>102)</sup>

둘째, 생산단위의 자율성 제고와 당국의 경제장악력 간 조화를 도모하고 있다. 각론적으로는 ‘사회주의기업관리책임제’에서 개별 공장·기업소들의 자율성을 확대해주고 있으나 총론적으로는 당국의 경제 장악력 제고를 주문하고 있다. △국가경제발전전략 작성 △사회주의재산 총조사 △생산능력평가사업의 실시는 개별 경제단위에 대한 ‘실질적인 경영권과 실리 보장’의 목적이 궁극적으로는 당국의 경제 장악력 제고에 있음을 시사한다.

셋째, 특수단위의 경제활동에 대한 구체적 통제방법을 제시하고 있다는 점이다. 당·군 관할 생산단위라 할지라도 인민경제계획 수립과 집행에 지장을 초래하지 않도록 내각 해당 부처에 규정된 협조의무(통보·자료제출 혹은 승인)를 이행할 것을 주문한다. 특히 내각 경제활동과 관련된 ‘중요사안’과 관련해 특수기관이 김정은 위원장에 보고하여 비준을 받을 때는 사전에 내각과의 합의를 거치도록 했다. 중요사안으로는 “전력과 연유·강재·시멘트 등 중요자재, 식량, 자금(외화포함) 보장, 로력 보충, 생활비 기준, 가격제정과 관련한 문제

---

101) 각 항목의 구체적 과제들로 내각과 관련된 과제들만 열거하고 있는데 이는 ‘내각 결정’이라는 문건의 성격상 당이나 군의 구체적인 과제를 포함시키지 않은 것으로 추정된다.

102) ‘내각책임제의 한계’에 대해서는 앞의 ‘김정은의 내각 책임제·중심제 강조’에서 기술하였다.

들”<sup>103)</sup>을 열거하고 있다.

내각은 이상의 협조 의무를 ‘국방위원회 제1위원장 명령 제001호 (2012.4.30.)’를 근거로 요구하고 있다는 점에서 특수단위도 다소 규제를 받을 것이나 특수단위가 그로 인해 활동에 지장을 초래한다거나 나아가 경제활동이 ‘축소’되는 일은 드물다고 본다. ‘특수단위들의 내각에 대한 협조 의무’는 39호실·제2경제위원회 등의 활동에서 정치적·보안상의 이유로 예외조항이 허다하고, 특수기관들은 어떤 구실을 대고서라도 지도자의 비준을 받아내는 것이 통례였으며, 권력구조 상 내각이 특수기관의 의무 불이행을 규제할 능력이 없다는 점에서 그 실효성은 극히 제한적이다.

### (3) 사회주의기업관리책임제 실시

‘사회주의기업책임관리제’는 김정은 위원장의 ‘5·30 담화’의 핵심 내용으로 “공장·기업소·협동단체들이 사회주의적 소유는 유지하면서 실제적인 경영권을 갖고 기업 활동을 창발적으로 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”이라고 규정된다.<sup>104)</sup> 공장·기업소·협동단체들의 경영권을 보장하여 기업을 책임지고 관리할 수 있도록 각 생산단위에 ① 계획권·생산조직권을 확대하면서, ② 관리기구의 노력조절권, ③ 제품개발·품질관리·인재관리권, ④ 무역·협영합작권, ⑤ 재정관리권, ⑥ 가격제정권·판매권을 부여하고, ⑦ 개인적 자금·기술·지식 동원 허용하면서, ⑧ 농업의 포전담당제처럼 공업에서 기대(기계설비) 담당책임제를 시행한다는 것이다. 생산단위에 이상 8개 항목의 권한 부여는 앞 단원에서 기술한 당 전문기구의 ‘사회주의기업책임관리

103) “북한 내각 결정 제43호” (2014.7.10.).

104) 위의 글.

제 연구'(2013.8.)를 전적으로 수용한 것으로, 구체적인 내용은 앞의 기술로 대체한다.

‘내각결정’(2014.7.)은 ‘사회주의기업책임관리제’ 시행을 위해 당의 방침보다 더 구체적인 경영권 보장 방안을 하달한다. 생산단위의 계획권·생산조직권 확대와 관련 “국가계획기관이 지표분담에 따라 기업체들에 전력과 원료, 자재보장 가능성을 고려하지 않고 생산계획을 시달하거나 제때에 계획화하지 못하여 (기업체가) 계획을 미달할 때에는 국가계획기관이 책임지게 한다”라고 했다. 그러나 “기업체가 원료·자재를 보장받고도 로력관리·설비관리·기술관리를 제대로 하지 못하여 생산계획을 미달하였을 때에는 기업체가 책임지게 하는 엄격한 제도를 세울 것”이라고 하여 기업체의 생산 정상화 책임을 동시에 강조했다. 공장·기업소들의 생산 책임은 2015년 1월부터 시행되는 ‘생산능력평가’ 사업에 의해 검증할 것임을 시사했다.

#### (4) 당의 영도 보장 및 경제개혁 연구 지속

‘5·30 담화’의 끝 부분은 “경제사업에 대한 당의 영도 보장”과 경제관리개선사업의 심화·발전 문제이다. 당의 영도 보장을 위해 경제사업에 제기되는 중요 문제들은 당에 보고하고 그 결론에 따를 것, 각 부문·단위의 경제관리는 해당 당위원회의 집체적 지도에 의거하되 개별 일꾼의 독단을 허용하지 말 것을 주문한다.

한편 내각은 앞으로도 경제관리방법 연구 사업을 지속하며, 보다 효율적인 연구를 위해 각급 기관 산하 경제관리방법 연구 단위들을 내각 연구소에 2중 소속시킨다고 했다. 내각 연구소는 각급 연구 단위들에 과제를 주고 집행상황을 평가하며, 추가적으로 연구한 대책안들은 내각 상무회의의 심의를 받아 완성한 다음 당에 보고해 비준을 받은 데에 따라 집행하는 체계를 세울 것임을 밝혔다.

## 5. 소결

2011년 12월 김정은 위원장은 김정일 국방위원장 영결식을 끝내 자마자 공식 권력승계를 하기도 전에, 사실상 최고지도자가 되는 순간에 제일 먼저 경제개혁의 필요성을 제기했다. 그는 “세상에서 제일 좋은 것이라고 소문내고 있는 방법들을 참고하여 우리식 경제관리방법을 창조할 것”을 요구하면서, 경제 간부들이 어떤 개혁 아이디어를 제기하던 그것을 자본주의 방법이라고 “색안경”끼고 보거나 “결각질”(걸고넘어지는 짓)하지 말라고 함으로써 과감하게 경제개혁 의제를 개방했다.

경제개혁 문제는 김정일 국방위원장 집권 시기에 우려곡절을 거친 끝에 공식적으로 ‘철회’된 의제였으며(2008년 ‘6·18 담화’), 이후 보수적인 경제정책 기조가 지배하는 상황에서 개혁 과제의 상정은 최고지도자의 결단으로 만이 가능한 조치였다. 더구나 유훈을 중시할 수밖에 세습체제에서 바로 직전 지도자에 의해 오랜 경제개혁 실험 과정을 거쳐 개혁후퇴로 결론이 난 문제를 뒤집는다는 것은 김정은 리더십의 결단성, 아니면 미숙성을 의미하는 것이었다.

김정은 위원장이 서둘러 경제개혁 필요성을 제기한 배경은 기본적으로 북한 경제난의 심각성과 경제관리 방식의 난맥상에 대한 인식에서 비롯되었다. 젊은 지도자로서 권력을 물려받으면서 주민생활 향상에 대한 책임감을 느꼈고 구태의연한 방법으로는 경제 활성화가 요원하다는 생각을 했을 것이다. 스위스에서의 자본주의 생활 경험도 사회주의의 경제관리방식으로부터 변화가 필요함을 느끼게 했을 것이다.

김정은 위원장이 경제개혁을 추진한 또 다른 배경요인으로 후계자 시절 역(逆) 개혁조치의 후유증을 절감한 점을 들 수 있다. 2009

년 말 화폐개혁 이후 그 후유증으로 인한 물가폭등, 이듬해 외화사용 금지로 인한 극심한 공급부족 현상이 야기됐고, 당국의 시장에 대한 강제 개입은 주민들에게 집단적 좌절감을 불러일으켰다. 민심이 극도로 악화되면서 공권력에 대한 도전도 빈발했다. 김정은 위원장은 권력세습 직전 2년 동안 경제관리 실패가 초래한 경제적 후유증, 정치·사회적 파장을 목격했으며, 그것이 경제개혁 추진동력으로 작용했다.

그러나 김정은 위원장의 경제개혁 의제 혹은 경제문제에 대한 집중도는 오래 유지되지 못했다. 그는 2012년 상반기 중에는 경제개혁 추진 문제, 내각 책임제·중심제 강화 문제, 이를 통한 주민생활 향상 문제에 많은 관심을 보였다. 그러나 2012년 9월 ‘경제개혁 의견 제기’를 중단시킨데 이어 이듬해부터는 경제문제를 떠나 정치·군사 문제로 관심사가 전환되었다. 김정일 국방위원장은 경제개혁 의제를 관리하는데 극히 신중한 태도를 보이면서 거의 10년에 걸친 개혁진퇴 과정을 거친 반면 김정은 위원장은 개혁과제 도입이 과감했고 개혁후퇴 역시 급격했다.

본문에서 기술되지 않았지만, 김정은 위원장은 경제개혁 문제를 제기한지 10개월도 안돼서 부정적인 관점으로 바뀐다. 그는 2012년 연초에 경제개혁 문제에 대해 어떤 의견이라도 제기하라고 했다. 그러다가 개혁방향에 대해 다양한 의견이 개진되자 그해 9월에 일부가당의 경제정책을 시비한다고 제동을 걸었다. 김정은 위원장은 젊은 사람들이 ‘중국식으로 가야한다’고 허파에 바람이 가득 찬 사람도 있다면서, ‘당의 노선과 정책은 이미 김일성 주석과 김정일 국방위원장이 다 정해주었는데 수령의 권위에 시비를 건다’고 개혁 주장자들에 대해 강경해졌다. 9개월 만에 경제개혁에 대한 김정은 위원장의 입장이 역전된 것이다.

김정은 위원장이 경제개혁에 대해 부정적인 입장으로 전환된 배경은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 경제개혁 과제의 민감성을 뒤늦게 학습한데 따른 것으로 추정되며, 이는 김정은 위원장의 정치적 미숙성을 의미한다. 당이 김정일 시기의 전례를 들면서 경제개혁의 문제점을 보고했을 것으로 여겨진다. 둘째, 결정적인 계기는 그해 7월 이영호 군 총참모장의 숙청이 발단이 되었다. 당시 김정은 위원장의 내각책임제·중심제 강조에 따라 권력기관들의 이권 일부를 내각으로 넘겨주는 작업이 진행되었는데, 이영호가 군인들의 후방사업을 이유로 반발했다가 처형되었다. 김정은 위원장은 이 사건을 계기로 경제개혁에 정치적 비용이 크다는 사실을 확인하였고, 민생향상보다 간부들의 복지를 잘 챙기는 것이 권력유지에 더 보탬이 됨을 깨닫게 되었다. 세 번째 이유는 9월에는 이미 경제관리개편 ‘시안’이 완성되었기 때문에 경제개혁 문제에 대한 더 이상의 논란의 확대를 차단할 필요가 있었을 것이다. 이로써 경제개혁 의제 개방은 9개월 만에 사실상 종료되었으며, 내각 상무조의 연구 활동만 지속하는 것으로 축소·조정되었다.

내각 상무조가 2012년 연초부터 2014년 5월까지 추진한 경제개혁 과제는 3단계로 진행되었다. 1단계로 2012년 9월 ‘시범 개편안(시안)’을 완성하여 일부 생산단위에 적용했다. 여기에는 포전담당제 실시와 현물분배를 핵심 내용으로 하는 농업개혁안도 포함되었다. 2단계는 2013년의 개혁 확대 조치로, 기업개혁 및 농업 개혁안을 전국에 확대·시행(3월) 한데 이어 변동가격제 도입(7월) 및 사회급양·편의봉사 부문에 대한 추가 개혁(8월)이 있었다. 3단계로 2014년 5월 김정은 위원장의 ‘5·30 담화’ 형태로 ‘우리식경제관리방법’이 발표됨으로 결론이 내려졌다.

‘우리식경제관리방법’은 사회주의 소유를 고수하면서 최대한 실리

를 보장함을 개혁 원칙으로 삼았고, 개별 생산단위에 실제적인 경영권을 부여하는 ‘사회주의기업책임관리제’ 실시를 핵심 내용으로 하며, 경제사업에 대한 당의 영도 보장이 강조되었다. 특히 ‘사회주의기업책임관리제’ 도입으로 개별 기업에 계획권·노동력 조절권·가격제정권 등 많은 권한을 부여하는 대신 생산 정상화 책임도 부과되었다. 개별 기업의 책임관리제가 도입됨으로써 북한 경제관리에서 지령형 계획화는 축소되는 대신 분권화와 시장화가 확대되었다.

‘우리식경제관리방법’의 특징은 첫째, 기업에 대한 중앙정부의 계획화가 축소되었다. 중앙지표는 축소되고 기업소 지표와 농장지표 개념을 만들어 일선의 자체 계획권을 확대했다. 둘째, 개별 단위의 자율성과 인센티브 확대와 더불어 기업·농장의 자기 책임이 강화되었다. 셋째, 시장을 계획화 체계에 편입시켰다. 과거 7:1 조치에서는 기업의 시장거래를 ‘계획 외 유통’ 명목으로 인정해주었으나, 이번에는 ‘기업소 지표’와 ‘농장 지표’ 이름으로 기업과 농장에 일정한 가격제정권과 판매권을 부여함으로써 시장을 계획화 체계에 편입시켜준 것으로 평가되었다.<sup>105)</sup>

그러나 북한 당국은 불가피하게 시장의 제도화 수준을 높이면서도 시장청산 전략을 포기하지는 않은 것으로 나타났다. 당국은 국가경제와 시장경제를 대치관계로 보는 인식에 변함이 없었고 국영 생산단위가 시장을 활용하면서도 시장에 편입될 가능성을 경계했다. 개정 법령에 시장 또는 시장가격이란 표현이 전혀 등장하지 않으며, 가격체계에서 ‘시장’ 수용에 대한 부정적 입장들이 법령 하위 규정들(내각규정, 국가계획당국 지시 등)과 실무 강습제강을 통해 확인되었다. 법령상으로는 개별 생산단위에 자체 가격결정권을 부여한다

---

105) 양문수, “김정은 집권이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식 경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호(2017), pp. 99~100.

고 하면서도 시행령 등에서는 ‘가격 자유화를 철저히 배격한다’면서 당국의 기준가격 혹은 합의가격을 기초로 할 것을 강권함으로써 시장가격의 적용을 배제했다. 특히 농산물 가격결정 및 판매에 대한 규제는 더욱 심해 농민이 분배 받은 여유 양곡에 대해 시장 판매를 금지하면서 당국이 ‘농민들의 이해관계에 맞게 따로 정한 가격’으로 수매할 것을 농민들에게 강요했다.

전체적으로 볼 때 북한의 경제개혁은 지그재그 식으로 진전되었다. ‘사회주의기업관리책임제’ 도입으로 일선 생산단위에 경영권을 확대 부여하면서 시장 활용을 합법화해줌으로써 개혁적 요소가 늘어났다. 이는 시장화 진전에 따른 기업의 반(半)불법 활동을 사후적으로 추인해 준 결과였다. 그러나 김정은식 경제개혁의 한계도 여전했다. 첫째, 소유제 불개혁, 시장청산 전략 불포기, 일부 개혁규정 불이행 등 경제개혁 자체가 불충분했다. 둘째, 극심한 원자재난·에너지난·외화난 등 현실경제 여건상 제약은 대북제재로 심화되었다. 셋째, 정치·군사 문제로 인한 경제문제의 굴절은 김정은 위원장 집권 이후 극심해졌다. 병진노선 선포(2013.3), 장성택 숙청 여독 청산(2014년), 당창건 70돌 행사와 7차 당대회 개최(2015~2016년), 핵·미사일 도발(2017년) 과정에서 정치논리 우선, 준조세 급증, 동원체제 심화, 경제잉여의 핵개발 충당 등으로 경제문제에 대한 정치적 절충은 끊임이 없었다.

2018년 4월 김정은 위원장은 ‘새로운 전략노선’을 표방하면서 ‘경제문제에 총력 집중’을 선언하였다. 북한 지도자들의 개혁·개방에 대한 완고성은 핵포기에 대한 완고성에 비례했다. 김정은 위원장의 경제문제, 경제개혁 문제에 대한 집중도가 다시 회복될 것인지 지켜볼 일이다.





V

---

시장화와 개혁·개방  
이데올로기

김보근 (한겨레평화연구소)

**Korea Institute for National Unification**



‘지식경제론’은 북한의 개혁·개방 이데올로기가 될 수 있을까? 북한이 부분적인 시장화 수용을 넘어 본격적인 개혁·개방으로 나아가고자 할 때 ‘개혁·개방 이데올로기’는 필수적이다.

‘시장화’로 대표되는 개혁·개방은 북한의 경제정책 추진방향이 예전과는 크게 달라짐을 의미한다. 이때 문제가 되는 것은 외적으로는 개혁·개방에 필요한 재원을 마련할 수 있는가 하는 점이며, 내적으로는 북한 주민들이 커다란 이데올로기적 혼란을 느낄 수 있다는 점이다. 북한이 부분적인 시장화 정책을 추진하면서도 개혁·개방이라는 용어를 쓰지 않고 ‘우리식’을 강조하는 것도 주민들이 겪을 이런 혼란을 최소화하기 위한 노력으로 이해할 수 있다.

그렇지만 북한 당국의 이런 노력에도 불구하고, 북한 당국이 시장화 정책을 지속하면 북한 주민들은 실제 경제 현실에서 ‘시장화 현상’을 피부로 느낄 수밖에 없다. 따라서 북한 당국으로서는 이런 ‘시장화 현상’을 경험하는 주민들이 이데올로기적 혼란을 최소화할 수 있는 이데올로기적 장치를 필요로 한다. 이런 기능을 수행한 대표적인 개혁·개방 이데올로기로서는 중국 개혁·개방 초기에 등장한 ‘사회주의 초급단계론’을 들 수 있다.

이 장에서는 김정은 시대에 본격 등장한 지식경제론에 주목하며 지식경제론이 이런 개혁·개방 이데올로기적 기능을 일부 수행한다는 점을 지적하고자 한다. 이를 살펴보기 위해 제1절에서는 개혁·개방 이데올로기로서 사회주의 초급단계론과 북한의 신사고론을 살펴보고, 지식경제론이 등장하고 변화하는 과정을 고찰해본다. 제2절에서는 북한의 지식경제론이 어떻게 개혁·개방 이데올로기 역할을 하는지 살펴본다. 구체적으로 최근 우리식경제관리방법에 따라 추진하는 시장화 정책을 살펴보고, 그에 대한 완충·설명이론으로서 지식경제론의 역할을 짚어본다. 제3절 소결에서는 이상의 논의들을

정리하면서 앞으로 지식경제론이 본격적인 개혁·개방 이데올로기로  
서 기능을 할 것인지 고찰해본다.

## 1. 개혁·개방 이데올로기와 지식경제론

한 국가의 존속과 변화와 관련해 이데올로기의 중요성을 강조한 대표적인 인물은 카를 마르크스다. 마르크스는 이데올로기를 “지배 계급이 자신들의 이익을 옹호하고 유지하기 위하여 만든 허위의식”이며 “피지배계급에게는 보편적인 진리로 가장되어 강요되고 있는 사상체계”라고 주장했다. 하지만 20세기 중반 대표적인 유럽 마르크스주의자인 니코스 폴란차스는 국가 기구의 상대적 자율성을 강조하면서 이데올로기가 단순히 지배자의 도구로만 기능하는 것이 아니라 이데올로기 그 자체가 지배계급과 피지배계급의 투쟁의 장이라고 주장하기도 했다.<sup>106)</sup> 이에 따라 폴란차스는 정치 주도 세력이 어떤 이데올로기를 펼치며 이것이 각 계급들을 어떻게 포섭하는가에 따라 국가의 방향이 달라진다고 강조했다.

폴란차스는 세계 첫 사회주의 혁명이 러시아에서 일어난 것과 관련해서도 이데올로기의 역할을 강조한다. 폴란차스는 레닌과 같이 제국주의적 세계체제를 자본주의의 불균등발전법칙에 의해 불균등하게 발전된 사슬·고리의 연결체로 이해한다. 이때 고리의 강약은 단순한 경제적 모순이 아니라 경제·정치와 함께 이데올로기를 복합적으로 고려해야 한다고 강조한다. 폴란차스는 이렇게 종합적으로 평가한 고리가 가장 약한 러시아에서 혁명이 일어났다고 설명한다.

---

106) 서재진, 『북한의 맑스-레닌주의와 주체사상 비교연구』(서울: 통일연구원, 2002), p. 5.

플란차스는 또 이데올로기를 포함한 고리가 그 다음으로 약했던 독일과 이탈리아에서 파시즘이 등장한 것으로 본다.<sup>107)</sup>

플란차스는 이에 따라 독일이나 이탈리아의 파시즘 형성에 대해 프티 부르주아지가 파시즘 주도 세력의 이데올로기에 포섭된 부분을 중시한다. 1930년대 독일과 이탈리아의 경우 경제적 하락을 경험한 프티 부르주아지가 처음에는 노동자계급 쪽으로 경도되다, 파국론에 기초한 당시 독일과 이탈리아 공산당이 프티 부르주아지와 동맹정책을 갖고 있지 않은 탓에 공산당과 멀어지고 사민주의로 나아갔다가 다시 사민주의에도 환멸을 느끼게 된다고 설명한다. 모두 프티 부르주아지를 포섭할 이데올로기를 갖추지 못했다는 말이다. 이에 따라 프티 부르주아지들은 권력 불력의 위기, 이데올로기 위기 등이 생겨나자 마침내 파시즘에 경도되고 그 중요한 지지기반이 된다.<sup>108)</sup>

이데올로기가 마르크스가 얘기한 것과 같은 ‘지배층이 만든 허위의식’이든, 플란차스가 강조했던 ‘지배계급과 피지배계급의 투쟁의 결과’이든, 한 국가에 형성된 주류적 이데올로기는 그 국가의 ‘생산관계의 재생산’을 가능케 하는 기능을 한다.

루이 알튀세르는 ‘생산관계의 재생산’이 가능하려면 두 가지 조건을 충족해야 한다고 봤다. 첫째, 기술적 분업체계 속의 각 직책에 요구되는 노동자의 기술과 지식이 재생산되는 것이다. 둘째, 그 기술과 지식뿐 아니라 노동자가 기존 질서에 순응하도록 재생산되어야 한다는 것이다.<sup>109)</sup> 이때 특히 이데올로기는 두 번째 기능에서 중요한 역할을 한다.

알튀세르의 분석은 자본주의 사회에 대한 것이지만, 사회주의 국

---

107) 손호철, “니코스 플란차스,” 『이론』, 통권 5호 (1993), p. 98.

108) 위의 글, p. 99.

109) 서재진, 『북한의 맑스-레닌주의와 주체사상 비교연구』, p. 5.

가도 다르지 않다. 오히려 당-국가 체제를 유지하고 있는 전통적 사회주의 국가에서는 이데올로기의 역할이 다원화한 사회인 자본주의 사회보다 훨씬 강력하다고 할 수 있다. 북한에서도 주체사상, 사회주의 등의 이데올로기가 노동자가 기존 북한 질서에 순응하도록 재 생산하는 강력한 힘이다.

하지만, 북한 지도부가 개혁·개방을 통해 국가의 시스템을 바꾸려 한다면 어떻게 될까. 새로운 시스템이 제대로 작동하려면 노동자가 새로운 분업체계에 걸맞은 새로운 기술과 지식으로 무장해야 하는 것은 물론이고, 이런 새로운 시스템과 분업체계에 순응해야 한다. 그런데 새로운 시스템에 노동자가 순응하도록 만들려면, 이에 걸맞은 새로운 이데올로기를 만들고 노동자들과 공유해야 한다. 이때 필요한 것이 개혁·개방 이데올로기다.

## 가. 중국과 북한의 개혁·개방 이데올로기

### (1) 중국의 개혁·개방과 ‘사회주의 초급단계론’

1978년 12월 열린 중국 공산당의 11기 3중전회는 중국의 역사를 크게 바꾼 대회였다. 잘 알려져 있듯이 중국의 개혁·개방 노선을 공식화한 것이다. 이 회의를 기점으로 계급투쟁을 중시하던 마오쩌둥 노선이 정리되고, 생산력 발전을 중시하는 덩샤오핑 노선이 역사의 전면에 등장했다.

이전까지 중국에서는 오랫동안 계급투쟁을 중시하는 마오쩌둥의 ‘생산관계 우위론’이 주류적 위치를 차지하고 있었다. 이런 생산관계 우위론은 대약진 운동과 문화대혁명을 지속시키는 논리로도 작용했다. 이렇게 생산관계 우위론이 지배하던 시기에 경제발전과 관련된 주장들에는 주자파(走資派), 수정주의(修正主義), 우경(右傾)과 같

은 ‘꼬리표’가 붙고, 비판의 대상이 되곤 했다.<sup>110)</sup>

하지만 1976년 마오쩌둥이 사망하고, 1978년 문화대혁명이 종결되면서 상황이 바뀌게 됐다. 우선 1978년에 사상해방, 실사구시(思想解放, 實事求是) 운동이 전개됐다. 이 운동으로 생산관계에 대한 계급투쟁론을 대체하여 생산력 발전론이 점차 영향력을 넓혀갔다. 이 운동을 통해 덩샤오핑도 세력을 모을 수 있었다.<sup>111)</sup> 이에 따라 같은 해 12월에 열린 11기 3중전회에서 주도권을 잡게 된다. 3중전회 이후 중국 공산당은 채택된 개혁·개방 노선에 따라 국가의 최우선 과제를 낙후된 생산력을 발전시키는 데 두었다.<sup>112)</sup>

하지만, 이 11기 3중전회의 결정은 중국 개혁·개방 추진의 충분조건이 아니었다. 3중전회의 결정은 국가의 정책방향을 바꾸어놓은 중요한 결정이었지만, 개혁·개방의 순조로운 진행을 위해서는 보다 많은 사람들이 이 노선에 동의하도록 하는 과정이 필요했기 때문이다. 그것은 쉽지 않은 과제였다. 개혁·개방 초기 중국 인민들은 사회주의 체제를 계획체제와, 자본주의체제를 시장체제와 동일한 의미로 인식하고 있었기 때문이다. 따라서 계획의 범주를 축소하고 시장의 범주를 확대하는 것은 많은 논쟁을 불러일으키는 일이었다.<sup>113)</sup> 무엇보다 기존에 중국 사회를 유지하고 있는 이데올로기에 반하는 일이었다.

이에 따라 중국 당국은 대중의 동의를 얻기 위해 두 가지 방식을 사용했다. 하나는 방어적인 방법으로 시장을 수용하는 새로운 정책이 사회주의에서 벗어나지 않는다는 점을 강조하는 것이었다. 두 번

---

110) 이공환, “덩샤오핑이론의 安保化論의分析,” 성균관대학교 국제정치전공 박사학위논문, 2013, p. 96.

111) 김정식·유관림, “중국 사회주의시장경제체제에 관한 연구,” 『한국비즈니스리뷰』, 제 5권 1호 (2012), p. 135.

112) 백승욱, “오늘의 중국개혁정책을 어떻게 볼 것인가,” 『경제와 사회』, 제3권 (1989), p. 295.

113) 정재호, 『중국 개혁-개방의 정치경제 1980~2000』 (서울: 까치, 2002), p. 15.

제는 시장 수용이 오히려 사회주의 발전에 기여한다는 점을 강조하는 것이었다. 첫 번째 노력의 경우 덩샤오핑이 1979년 3월 30일 발표한 ‘4항 기본노선 견지’가 대표적이며, 두 번째 노력은 ‘사회주의 초급단계론’이라는 개혁·개방 이데올로기의 완성으로 대표된다.

덩샤오핑이 발표한 ‘4항 기본노선 견지’는 개혁·개방을 추진하면서도 ① 사회주의 노선과 ② 무산계급 독재, ③ 공산당 지도, 그리고 ④ 마르크스 레닌주의와 모택동 사상 등 4개의 기본노선은 반드시 지킨다는 것이다. 덩샤오핑이 개혁·개방정책에 대한 제한이 될 수 있는 ‘4항 기본노선 견지’ 정책을 밝힌 것은 개혁을 현실적으로 추진할 수 있는 정치적 조건을 마련하기 위한 것이었다. 왜냐하면 4항 기본노선 견지는 개혁의 ‘사회주의성을 보증’함으로써 보수파까지 포함한 중국 공산당의 다수가 개혁을 수용할 수 있도록 하는 기제로 작용했기 때문이다.<sup>114)</sup>

이는 당시 마오쩌둥을 지지하는 세력은 당내에서 뿐만 아니라 당 외부에도 폭넓게 존재하고 있었다는 점을 고려한 정책이다. 마오쩌둥 사상은 1945년 4월 개최된 중국 공산당 7차 전국대표대회(7전 대회) 이후 중국의 지도이념으로 강조되어 왔다. 개혁·개방 노선이 이런 마오쩌둥 사상과 정면으로 충돌한다면, 대중의 비판 등 사회적인 반발이 상당할 것이었다. 어쩌면 개혁·개방 정책 자체가 이들의 반대에 의해 표류했을 가능성도 배제할 수 없는 일이었다. 그렇게 되면 아직 권력기반을 다져야 할 단계에 있는 덩샤오핑 세력도 커다란 난관에 봉착할 수 있었다.<sup>115)</sup>

4대 기본노선 견지 정책은 1992년 덩샤오핑의 남순강화(南巡講

---

114) 안치영, “중국의 개혁초기 정치논쟁과 1979년 이론공작회의,” 『중국근대사연구』, 제54집 (2003), p. 237.

115) 최정달, “중국의 경제개혁에 관한 연구,” 『한국무역학회 창립 20주년 기념 정례학술 발표대회 논문집』, (1994), p. 389.



話) 때까지도 줄곧 공식 담론 자리를 차지하고 있었다. 그러나 개혁의 확산에 따라 마오쩌둥 비판이라는 금기가 해제되어 가고, 경제성장이 점차 가시화하면서 점차 4항 기본노선의 존재감은 작아졌다.

중국은 1987년부터는 ‘사회주의 초급단계론’을 채택하면서 조금 더 적극적으로 개혁·개방의 중요성을 강조해나갔다. 사회주의 초급단계론은 1987년 10월 25일 개막된 제13차 당 대회 개막식 보고연설에서 자오쯔양 당시 공산당 총서기가 발표한 것이다. 당시 중국 공산당은 ‘사회주의 초급단계론’이 마르크스사상을 중국의 실정에 맞게 조정한 ‘중국적 특색을 갖춘 사회주의’라고 설명했다.

‘사회주의 초급단계’란 말 그대로 중공은 분명히 사회주의 사회에 진입했지만 그 수준은 성숙된 사회주의 사회가 아닌 초급단계에 머물러 있다는 것을 강조하는 것이다. 자오 총서기는 “중국이 1956년 사회주의를 기본적으로 완성한 때부터 계산해 사회주의 현대화를 실현할 때까지는 최소한 1백년의 시간이 필요하다”며 이 기간을 ‘사회주의 초급단계’로 규정했다. 중국은 이 기간의 주요 모순은 “계급 투쟁이 아니라 날로 증대되고 있는 국민들의 물질문화에 대한 욕구와 이를 충족시키지 못하는 낙후된 사회생산력 간의 모순”이라고 선언하고 현 시기 주요 과제로 “시장경제를 발전시키고 노동생산성을 제고시켜 4대 현대화를 이룩하는 것”이라고 설명했다.<sup>116)</sup>

이후 사회주의 시장경제론은 사회주의 시장경제론, 3개 대표론 등으로 더욱 시장 친화적인 논리로 진화해나갔다. 중국은 이렇게 ‘4항 기본노선 견지’와 ‘사회주의 초급단계론’이라는 개혁·개방 이데올로기를 통해 “사회주의는 계획경제”라는 인민들의 인식을 바꾸어내는 데 성공했다.

---

116) “등수정주의 이론으로 정당화 중공서 대두된 「사회주의 초급단계론」,” 『중앙일보』, 1987.10.26., <<https://news.joins.com/article/2135292>> (검색일: 2018.12.2.).

## (2) 7·1 경제관리개선조치와 신사고론

2002년 북한 당국이 실시한 대규모 개혁 조치였던 7·1 경제관리 개선조치는 김정일 국방위원장이 2001년 밝힌 ‘신사고론’과 떼려야 뗄 수 없는 관계다. 7·1 경제관리개선조치가 일종의 북한식 개혁·개방정책이라고 할 때, 신사고론은 이를 안착시키기 위한 개혁·개방 이데올로기라고 할 수 있기 때문이다. 7·1 경제관리개선조치는 북한 으로서는 큰 변화다. 7·1 조치의 주요 목표는 “산업의 현대적 개건, 북한경제 및 경제관리체제의 분권화, 재산성 강조, 구조조정과 합리화 등 경제 전반의 현대화와 효율화”였다.<sup>117)</sup> 북한은 이 과정에서 이전과는 달리 시장을 상당 부분 활용하고자 했다.

하지만, 역시 “사회주의는 계획경제”라는 기존 개념을 극복하는 것이 과제였다. 이를 위해 북한도 주민들의 인식을 바꾸기 위해 여러 개념들을 사용했는데, 2001년 신년공동사설에서 밝힌 ‘신사고’가 대표적이다. 당시 신년공동사설은 “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가야 한다고 강조했다. 이어 같은 해 1월 4일자 노동신문은 ‘21세기는 거창한 전변의 세기, 창조의 세기이다’라는 글에서 같은 취지의 김정일 총비서의 발언을 원문 그대로 실었다. 노동신문이 보도한 김 위원장의 주요 발언 내용을 살펴보면 “지금은 1960년대와 다르므로 지난날의 낡은 일본새로 일하여서는 안 된다”는 것과 “새로운 연대에 들어선 것만큼 우리는 지난 날 다른 나라 식의 낡은 틀과 관례를 전면적으로 검토하여 보고 모든 사업을 우리 식대로 전개해 나가야” 한다고 강조하는 것이었다. 김 위원장은 또한 “지난 시기에 마련한 터전에서 그 모양대로 살아 나갈 것이 아니라 새로운 시대의 요구에

---

117) 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 205.

맞게 그 면모를 끊임없이 일신시켜 나가야” 한다고 강조하고 있다.<sup>118)</sup>

이 신사고의 핵심적 내용은 “정보기술산업을 북한의 주력산업으로 특화하여 북한의 경제를 희생하고 선진국을 따라잡아 경제적으로 강성대국을 건설하겠다는 것”이다.<sup>119)</sup> 방법은 과학기술발전에 힘입은 단변도약이다. 북한은 “새로운 연대에 들어선 만큼 우리는 지난날 다른 나라식의 낡은 틀과 관례를 전면적으로 검토하여 보고 모든 사업을 우리식대로 전개해나가야 한다”고 지적했다. 이때 ‘우리식’은 단변도약을 가리킨다.<sup>120)</sup>

김정일 위원장은 이런 주장을 2001년 10월 3일 밝힌 ‘강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여’에서 보다 구체화했다. 이 글은 “사회주의경제관리를 개선하고 완성하는 데서 틀어쥐고 나가야 할 종자는 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것”이라고 제시했다.<sup>121)</sup>

북한은 이런 이데올로기적 준비를 거친 뒤 2002년 7·1 경제관리 개선조치를 시행했다. 7·1 경제관리개선조치를 계획 중심이었던 북한의 경제체제에 시장 요소를 상당 부분 도입하는 것이었다. 구체적으로 살펴보면, △국가계획위원회는 전략적 지표만 제시하고, 그 밖의 지표는 해당기관·기업소에서 설정한다. △공장, 기업소들을 대상으로 하는 물자교류시장을 조직 운영, △계획사업에서 원가·이윤 등 재정계획 중시, △독립채산제 강화, △변수입 지표의 도입 등이 이에 해당한다.<sup>122)</sup> 하지만, 이는 계획경제를 사회주의의 주요 장점으로

---

118) “〈해설〉 김정일, ‘신사고’ 강조의 의미,” 『통일뉴스』, 2001.1.18., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=3261>> (검색일: 2018.9.3.).

119) 서재진, 『북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용 분석』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 6.

120) “정론: 더 용감하게, 더 빨리, 더 높이,” 『노동신문』, 2001.1.7.

121) 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, p. 206.

꼭고 있는 북한의 기존 경제 이데올로기와 크게 상충하는 면이 있었다.

이때 ‘신사고’론은 이런 변화에 대한 대국민 설명의 기능을 하는 것이다. 이런 설명 이데올로기가 필요한 것은 “북한의 주민들이 개혁·개방을 염원하고 있다고 하더라도 북한지도부의 입장에서는 기존의 정치교육에서 실 새 없이 주장하던 논리들을 하루아침에 무실화시켜야 한다면 그에 대한 당국의 설명이 필요”<sup>123)</sup>하기 때문이다.

하지만 7·1 조치는 “반개혁 역류(2006~2009년)가 발생하면서 용도가 폐기되었다.”<sup>124)</sup> 7·1 조치에 이어 박봉주 내각의 급진개혁 실험(2004~2005년)이 진행되었지만, 박봉주의 급진개혁안은 보수파의 반발을 불러왔고 결국 좌절하고 만 것이다. 그 과정에서 당은 2005년 7월 당에 계획재정부를 신설하여 박봉주 내각을 견제하도록 하였고, 2006년 들어서는 박봉주의 경제 간부 인사권을 회수했다. 그해 6월에는 박봉주에게 40일간 직무정지 명령을 내렸고, 마침내 2006년 10월 김정일 위원장은 “최근 몇 해 동안 경제사업이 당의 의도대로 잘되지 않았다. 내각 일군들의 그릇된 사상관점과 일본새에 대해 단단히 문제를 세워야 한다”며 박봉주 노선을 ‘그릇된 사상’으로 규정하기에 이른다.<sup>125)</sup>

7·1 경제관리개선조치가 이렇게 ‘반개혁 역류’를 맞은 데에는 여러 이유가 있겠지만, ‘신사고론’이 개혁·개방이데올로기로서의 기능이 약했다는 점도 깊고 넘어가야 할 부분이다. 우선 신사고론은 새로운 방향을 강조했지만, 추상적이었다. “지난 날 다른 나라 식의 낡은 틀과 관례”를 비판했지만, 그 ‘낡은 틀과 관례’가 구체적으로 어떤 부분

122) 위의 책, pp. 206~207.

123) 서재진, 『북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용 분석』, p. 4.

124) 임수호·최유정·홍석기, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), pp. 1~103.

125) 이후 박봉주는 아무런 권한 없이 자리만 지키고 있다가 2007년 4월 총리직에서 해임되어 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천된다. 위의 책, p. 37.

을 가리키는지 명시하지 않았다. 이에 따라 7·1 경제관리개선조치가 본격 시행되면서 ‘계획’과 ‘시장’이 충돌할 때 ‘시장’을 보호할 수 있는 이데올로기가 되기에 불충분한 논리가 되고 만 것이다.

## 나. 지식경제론의 등장과 변화

김정은 시대의 핵심 열쇠말 중 하나인 지식경제론은 사실 김정일 위원장 시절 등장한 과학기술 관련 담론을 이어받은 것이다. 하지만, 지식경제론은 이후 과학기술 담론뿐만 아니라 사회 전체의 변화 담론으로서 발전해왔다. 이 절에서는 지식경제론의 등장과 변화를 살펴본다.

### (1) 지식경제론의 등장

지식경제는 “과학기술이 종합적으로 발전하고 지식이 대대적으로 축적되며 그 적극적인 활용에 의하여 경제가 발전하는 경제”다.<sup>126)</sup> 북한은 인류의 경제시대 유형을 ‘농업경제시대, 공업경제시대, 지식경제시대’로 구분하면서 ‘지식경제’가 새 세기에 나타난 새로운 경제체제라고 설명한다.<sup>127)</sup> 이 지식경제 담론은 김정은 시대 <노동신문> 등 대중매체나 <경제연구> 등 학술매체에서 가장 많이 등장하는 용어가 됐다.

우선 김정은 시대의 정책방향을 처음으로 알리는 구실을 한 2012년 신년공동사설에서는 “위대한 장군님의 불면불휴의 로고에 의하여 새 세기 산업혁명의 봉화가 타올라 우리 경제가 지식경제형 강국 건설의 길에 들어서게 되었다”고 설명했다.<sup>128)</sup>

126) 김권호, “과학과 기술, 지식이 생산을 주도하는 경영관리체계를 확립하는 것은 지식경제발전의 필수적 요구,” 『경제연구』, 4호 (2014), p. 13.

127) 김은미, “경제시대구분의 기초,” 『경제연구』, 1호 (2016), p. 17.

2012년 공동사설에서 밝혔듯이 사실 지식경제론은 김정일 정권의 과학중시 정책을 계승한 측면이 강하다. 북한은 1980년대 말부터 이미 과학기술 중시정책을 천명했지만 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환, 김일성 주석 사망에 뒤이은 경제난으로 인해 이 기획을 10년 가까이 진행시킬 수 없었다. 그러나 고난의 행군을 결속한 김정일 정권은 2000년대 들어 정보산업 시대, CNC(Computerized Numerical Control, 컴퓨터 수치제어)와 첨단 돌파를 강조하는 담론을 계속 생산·유포하며 전문성을 중시하는 정책기조를 더욱 강화해나갔다.<sup>129)</sup> 김정일 위원장이 2001년 밝힌 신사고론도 이런 흐름 속에서 나온 것이다.

그러나 2009년 김정은 위원장이 후계자로 지명된 이후에는 이런 흐름들이 지식경제 담론으로 형성돼 본격적으로 확산되기 시작했다. 무엇보다 그 해 북한 매체들은 기존에 써왔던 ‘정보산업 시대’ 대신 ‘지식경제 시대’라는 말을 쓰기 시작했다. 2009년 8월 노동신문은 연하기계공장의 CNC 공작기계 개발 성과를 선전하는 정론에서 ‘지식경제 시대’라는 말을 처음 사용했다. 이 글은 “지식경제 시대인 오늘에는 CNC 공작기계를 만들 수 있는가 없는가가 나라들의 경제기술 수준을 평가하는 척도”라고 강조했다.<sup>130)</sup>

이렇게 지식경제가 정보산업을 대체함으로써 북한 정권의 지배 담론은 좀 더 보편적인 발전론적 성격을 띠게 되었다. 북한 문헌에 따르면 지식경제 시대와 정보산업 시대는 ‘지식’의 비중이 과거에 비해 크게 높아졌다는 점에서 공통적이기는 하지만 개념 상 ‘지식경제’

128) 변학문, 『김정은 정권 과학기술 정책의 특징과 산업 발전 전략』 (서울: 통일부, 2016), p. 28.

129) 위의 책, p. 6.

130) <노동신문>은 이 글에서 연하기계공장이 세계 최첨단 수준의 CNC 공작기계를 개발함으로써 “지식경제 시대에 들어선 세계를 놀라게 했다”고 주장했다. 위의 책, p. 21.

가 ‘정보산업’을 포괄하기 때문이다.<sup>131)</sup>

이후 김정은 시대에 지식경제는 점차 담론의 전면으로 부상했다. 김정은 위원장은 2012년 4월 6일 ‘조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화’에서 “우리는 자기 땅에 발을 붙이고 눈은 세계를 볼 데 대한 장군님의 뜻대로 높은 목표와 리상을 가지고 투쟁하며 모든 면에서 세계를 디디고 올라서야 한다”면서 “나라의 전반적 기술장비 수준을 세계적 수준으로 끌어올리며 지식경제시대의 요구에 맞는 경제구조를 완비하여야 한다”고 강조했다.<sup>132)</sup>

김정은 위원장은 2013년 1월 29일 열린 세포비서대회에서도 “현 시대는 과학기술의 시대, 지식경제의 시대이며 과학기술을 떠나서는 부강조국 건설과 그 미래에 대하여 생각할 수 없다”면서 “당세포들에서는 과학자, 기술자들이 우주를 정복한 위성과과학자들처럼 최첨단 돌파의 열풍을 세차게 일으켜나가도록 적극 고무해주고 지속적으로 도와주어야 한다”고 말했다.<sup>133)</sup>

북한은 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’(경제-핵 병진노선)을 채택한 2013년 3월 31일 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서도 “경제를 지식경제로 전환하며 대외무역을 다각화·다양화하고 투자를 활성화할 것”을 과제로 제시했다.<sup>134)</sup>

---

131) 위의 책, p. 23.

132) “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자.” (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 2012), <<http://www.dprktoday.com/index.php?type=98&no=668>> (검색일: 2018.9.5.).

133) 변학문, 『김정은 정권 과학기술 정책의 특징과 산업 발전 전략』, p. 9.

134) 이는 이날 채택된 5개의 과제 중 네 번째 과제로 제시된 것이었다. 나머지 과제들은 다음과 같다. 1) 농업·경공업에 역량을 집중하여 인민생활을 최단기간에 안정·향상시킬 것, 2) 자립적 핵동력 공업을 발전시키고 경수로를 개발할 것, 3) 통신위성을 비롯한 보다 발전된 위성을 더 많이 개발·발사할 것, 5) 주체사상을 구현한 ‘우리식의 우월한 경제관리 방법’을 완성할 것. 임수호·최유정·홍석기, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』, p. 77.

## (2) 지식경제론의 발전

김정은 시대 지식경제론은 애초 기업 현대화에서 출발했지만, 점차 경제체제 변화론으로, 더 나아가 사회 전체의 개조를 논의하는 이론으로 발전해나가고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 지식경제론은 하나의 경제 담론이 아니라 점차 북한이 지향하는 국가 목표가 돼가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

‘국가 목표’란 국내외 정치·경제 상황과 관련한 장기적인 전망에 기초하여 국가적으로 달성하고자 하는 바를 밝힌 것이다. 여느 국가와 마찬가지로 북한도 ‘국가 목표’가 결정되면 이를 위한 추진 원칙으로 ‘전략’이 마련된다. ‘개혁·개방’이나 ‘자립경제 고수’ 등도 사실 이 ‘국가 목표’를 달성하기 위한 ‘하나의 전략들’이다. 따라서 국가 목표가 어떻게 정해지는지는 북한의 장래 행보와 관련해서도 매우 중요하다.<sup>135)</sup>

북한은 지식경제와 관련해 초기에는 CNC의 도입 등 생산 공정의 현대화에 대해 무게를 두었다. 하지만, 이후 지식경제로의 경제체제 변화를 강조하기 시작했다. 경제구조 변화와 관련해서는 “지식경제 시대의 요구에 맞게 자립적 경제구조를 완비한다는 것은 한마디로 지식산업위주의 자립적인 경제구조를 형성한다는 것을 의미한다”<sup>136)</sup>면서 구체적으로 “오늘 세계적으로 국민총생산액에서 지식산업의 생산액이 50% 이상을 차지하면 지식경제시대의 요구에 맞는 경제구조가 형성된 것”<sup>137)</sup>이라며 빠른 경제체질 변화를 주문하기도 했다.

이런 경제구조의 변화를 주문하는 것은 지식경제가 빠르게 성장하고 있다는 사실에 기초한다. 세계적으로 발전된 나라들의 경우

135) 임강택, 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북 경제협력정책에 대한 시사점』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 6.

136) 김형석, “지식경제시대 자립적 경제구조의 완비에 관한 사상리론,” 『김일성종합대학학보』, 제64권 2호 (2018), p. 48.

137) 위의 글, p. 49.



“첨단기술 산업부문이 급속히 장성하는 것이 일반적인 경향”이기 때문이다. “이 나라들에서는 국내총생산의 연평균 장성속도가 1~2% 이거나 하강하는 경우에도 첨단기술 산업의 연평균 생산장성속도는 최근 연간 해마다 7~8% 계선을 유지”<sup>138)</sup>하고 있다는 것을 그 근거 중 하나로 꼽는다. 이에 따라 “우리가 남들이 수십 년 동안에 이룩한 발전단계를 뛰어넘어 앞서나갈 수 있게 하는 추동력”이 바로 과학기술과 지식경제에 있다는 것이다.<sup>139)</sup>

북한은 이런 변화를 이루기 위해서는 교육 등 사회 전반이 변화해야 한다고 강조한다. 지식경제를 이끌어가기 위해서는 튼튼한 지식인대군을 꾸리는 것이 중요하다<sup>140)</sup>면서, 이러한 인재를 양성하기 위해 연구형 대학 등의 건설을 촉구<sup>141)</sup>하기도 한다. 지식경제를 추구하면서 사회적 가치 변화도 빠르게 이루어지고 있다. 이와 관련해 김정은 국무위원장은 “기회가 있을 때마다 우리 일군들에게 과학자들이 그리는 설계도 우에 조국의 앞날이 그려지며, 과학이 없으면 미래도 없다”고 말하면서 “과학기술 중시이자 참다운 애국이며 과학자, 기술자들을 위해서는 하늘의 별도 따와야 한다”고 강조했다.<sup>142)</sup> 이런 과학 및 과학자에 대한 강조는 김정은 시대 기념비적 건축물의 하나인 미래과학자거리에 들어선 아파트에 입주하는 주요 입주자들로 과학자 등을 선발하게 하는 등 사회적 가치관도 크게 바꾸고 있다.

138) 리혁, “첨단기술산업의 본질적 특징,” 『김일성종합대학학보』, 제64권 2호 (2018), p. 68.

139) 임철웅, “과학기술은 경제강국 건설의 추동력,” 『경제연구』, 3호 (2018), p. 8.

140) 리광일, “자체의 튼튼한 지식인대군은 지식자원의 합리적 리용의 근본담보,” 『경제연구』, 2호 (2013), pp. 11~12.

141) 장룡준, “지식경제시대의 요구에 맞게 연구형대학 건설을 다그치는 것은 사회주의 경제강국 건설의 중요 요구,” 『경제연구』, 1호 (2018), pp. 18~19.

142) 황철, “전사회적인 과학기술중시기풍 확립에서 근본적인 전환을 가져오신 경매하는 최고령도자 김정은동지의 현명한 령도,” 『경제연구』, 1호 (2018), p. 7.

## 2. 시장화 정책의 확산과 지식경제론의 역할

이 절에서는 최근 북한의 시장화 정책 확산과 개혁·개방 이데올로기로서의 지식경제론의 역할을 짚어본다. 이를 위해 우선 우리식경제관리방법과 그 핵심인 사회주의기업책임관리론에 의해 시장화가 어떻게 추진되고 있는지 정리해본다. 이어서 이 개념들이 전통적인 계획 담론과 어떻게 충돌되는지 살펴보고, 이를 지식경제론이 어떻게 완충해나가는지 고찰해본다.

### 가. 우리식경제관리방법과 시장화 정책의 확산

#### (1) 우리식경제관리방법

김정은 국무위원장이 2016년 제7차 노동당 대회에서 보고한 ‘우리식경제관리방법’은 현재 북한에서 일어나고 있는 경제관리시스템 변화의 청사진이다. 우리식경제관리방법에 대해서는 전체가 알려지지 않았지만, 김정은 위원장이 직접 밝힌 ‘5·30 담화’ 등을 통해 대강은 알려져 있다. 『통일뉴스』 등이 입수한 5·30 담화 문건에 따르면, 김정은 위원장은 “사회주의강성국가 건설 위업을 성과적으로 실현하기 위하여서는 현실발전의 요구에 맞는 우리식경제관리방법을 확립하여야 한다”고 주문한다.<sup>143)</sup>

이 문건에서 특히 주목되는 대목은 ‘사회주의원칙’을 “생산수단에 대한 사회주의적 소유를 옹호·고수하고 집단주의원칙을 철저히 구현”한다고 정의한 부분이다.<sup>144)</sup> 이는 김정일 국방위원장이 2001년

143) “김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2018.9.3.).

144) 당경호, “경애하는 김정은 동지께서 밝혀주신 우리식의 경제관리방법의 본질적 특징,” 『경제연구』, 2호 (2014), p. 6.

10·3 담화에서 밝힌 ‘사회주의 원칙’을 좀 더 명확히 한 것이다. 김정일 국방위원장은 2002년 7·1 경제관리개선조치의 모태가 된 10·3 담화에서 “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리방법”을 내놓을 것을 촉구했다.<sup>145)</sup> 하지만 어떤 것이 사회주의원칙인지는 명확히 하지 않았다.

5·30 담화는 10·3 담화에서 ‘사회주의원칙’이라고만 했던 부분을 ‘생산수단에 대한 사회주의적 소유와 집단주의원칙’으로 좀 더 명확하게 정의했다. 이런 명확한 정의는 우리식경제관리방법의 적용 폭을 크게 넓혀줄 수 있다. 왜냐하면 이는 ‘생산수단에 대한 사회주의적 소유와 집단주의원칙’의 반대 의미를 지닌 ‘사유화와 개인주의’만 경계한다면 기존과 다른 대담한 혁신안도 허용될 가능성을 내포하고 있기 때문이다.<sup>146)</sup>

5·30 문건은 또 기업체의 운영 방안을 지칭하는 ‘사회주의기업책임관리제’와 관련해 ‘실질적인 경영권’을 강조<sup>147)</sup>하고 있다. 담화는

145) 유영구, “김정은 노선’의 등장, 북한 전역의 학습돌풍과 실천 개시,” 『통일뉴스』, 2012.4.22., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=98237>> (검색일: 2018.9.5.). 김 위원장은 이후 여러 차례 ‘우리식경제관리방법’에 대해 밝히면서 ‘사회주의적 소유의 확고한 고수’를 강조한다.

“주체사상을 구현한 우리 식의 경제관리방법은 생산수단에 대한 사회주의적 소유를 확고히 고수하면서 국가의 통일적 지도 밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독자적으로, 창발적으로 해나감으로써 생산자대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의기업관리방법으로 되어야 할 것입니다.” 당경호, “경애하는 김정은 동지께서 밝혀주신 우리식의 경제관리방법의 본질적 특징,” p. 6.

146) 姜日天, “金正恩第1書記が明らかにした朝鮮式經濟管理方法の本質的特徴解説,” 『朝鮮經濟資料』, 3号 (2014), p. 16.

姜日天은 이와 함께 우리식경제관리방법을 호명하는 김정은 위원장의 용어에 대해서도 주의할 필요가 있다고 지적한다. 김정일 국방위원장은 “경제관리방법을 개선 완성한다”라고 표현했던 데 반해 김정은 위원장은 그것을 “연구 완성시켜야 한다”고 말하고 있다는 것이다. 姜日天은 김정은 위원장의 용어에 대해 “경제관리 및 경영문제를 연구하는 전문부를 설치하여 외국의 사례나 경험 등을 연구하는 자세와 일치하는 표현”이라고 분석한다. 姜日天, 위의 글, p. 1.

姜日天의 분석처럼, “연구 완성”이라는 표현은 ‘개선 완성’이라는 표현과 비교할 때 변화의 범위가 훨씬 클 수 있다는 느낌을 준다.

147) “사회주의기업책임관리제는 공장, 기업소, 협동단체들이 생산수단에 대한 사회주의

이런 원칙에서 “기업체들에게서는 제품개발권과 품질관리권, 인재 관리권을 행사하여 지식경제시대의 요구에 맞게 새 기술, 새 제품을 적극 개발하고 제품의 질을 개선”하여야 한다고 밝히고 있다.<sup>148)</sup> 이는 우리식경제관리방법이 확립될 경우, 기업경영에서도 큰 변화가 일 것임을 예고하는 것이다.

북한 사회과학원 경제연구소 리기성 교수는 김정은 위원장이 최초로 ‘우리식경제관리방법’에 대한 방향을 제시한 시점은 ‘2011년 말’이라고 설명한다.<sup>149)</sup> 이후 2012년부터 경제부문 간부들과 학자들을 동원하여 입안을 위한 시험을 진행했으며, 2013년 4월부터 주로 독립채산제기업소들을 대상으로 우리식경제관리방법이 (시범) 실시되었다고 한다.<sup>150)</sup>

---

적 소유에 기초하여 실제적인 경영권을 가지고 기업활동을 창발적으로 하여 당과 국가 앞에 지닌 임무를 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법.” 김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조, 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2018.9.3.).

148) 姜日天은 이는 지금까지의 현행 북한 ‘기업소법’(2010년 11월 채택)의 제 규정과 부합되지 않는 점이 많다는 점을 지적한다. 姜日天은 따라서 앞으로 우리식경제관리방법이 확립될 경우, 북한 기업소법의 대폭적인 수정이나 신법의 제정이 있을 것으로 예견한다. 姜日天, “朝鮮式經濟管理方法の確立に關する方針を読む,” 『朝鮮經濟資料』, 1号 (2015), p. 18.

이와 관련해 박찬홍은 북한 기업소법에 대해 “기업소의 조직, 관리기구, 경영활동과 사업에 대한 지도통제를 규정하고 있어, 사회주의 계획경제적 특성을 잘 나타내고 있다”고 설명한다. “여기서의 기업소는 남한의 사적영역의 기업과는 달리 국유기업의 성격을 갖는다”는 것이다. 박찬홍, “북한의 법제 동향과 기업법제의 개편방향,” 『통일정책연구』, 제23권 2호 (2014), p. 71.

이는 일부에서 주장하는 ‘우리식경제관리방법 전면시행론’이 잘못된 것임을 보여주는 증거이기도 하다. 개발구 제정 등에서 보듯이, 김정은 시대에서는 법 제정 등 제반 조건을 갖춘 뒤 정책을 시행하고 있다. 따라서 우리식경제관리방법도 전면 시행에 앞서 먼저 관련 법 개정 및 제정 절차를 거칠 것으로 예상된다. 아직 법 개정 등이 이루어지지 않았다는 점은 우리식경제관리방법이 아직은 시범 실시에 머물고 있다는 것을 보여준다.

149) “2011년말 김정일 장군님의 서거 후에 김정은 원수님께서 제시하신 정책과제의 하나가 새시대의 요구에 맞는 경제관리방법의 확립이었다,” “병진로선에 기초한 경제건설,” 『조선신보』, 2015.1.26., <<http://chosonsinbo.com/2015/01/sk126-2/>> (검색일: 2018.9.3.).

하지만 이미 시행되고 있는 시범 실시 사항들도 7:1 조치를 뛰어 넘고 있는 것으로 보인다. 이 교수는 2013년에 시행된 조치들로 △ 임금 상한 철폐 △무역권한 부여 △합영·합작 권한 부여 등을 거론했다. 우선 임금 상한과 관련해 이전에는 “생활비 기준액은 국가가 정한 생활비의 2배 이상 지급할 수 없도록 돼 있었”지만, 그런 제한이 없어졌다는 것이다.<sup>151)</sup> 또 무역권한과 관련해 기업소들은 국가 등록을 전제로, “자신의 수출 생산 기지를 정비하고 무역을 행할 수 있게” 했다고 한다.<sup>152)</sup>

이렇게 우리식경제관리방법은 기존 북한경제 개념과 상충할 수 있는 개념들이 다수 존재한다. 우리식경제관리방법을 설명하는 문장 가운데 가령, ‘통일적 지도 밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독

---

150) 朴在勳, “共和国の經濟学者が見る經濟の現況-社会科学院經濟研究所 李基成教授へのインタビュー,” 『朝鮮經濟資料』, 1号 (2014), p. 9. 박재훈 재일 조선대학교 준교수는 리기성 교수와 2013년 9월 12일 평양에서 진행한 인터뷰 내용을 『朝鮮經濟資料』 2014年 1号에 게재했다.

151) 리기성 교수는 “지방의 공장들에서도 생산자들에게 종전의 수십배에 달하는 생활비를 보장하는 사례가 많다”면서 “특히 신의주 소재 락원기계처럼 수출되는 제품을 가진 단위들에서는 인상의 폭이 크다”고 설명했다. “병진로선에 기초한 경제건설,” 『조선신보』, 2015.1.26., <<http://chosonsinbo.com/2015/01/sk126-2/>> (검색일: 2018.9.3).

이와 관련해 『자유아시아방송』은 락원기계연합기업소가 제작한 굴착기(포크레인) 1대가 2014년 1월 처음으로 인도네시아에 수출됐다고 보도했다. 방송은 락원기계연합기업소에 근무하고 있다는 소식통의 말을 인용해 “수출가격은 대당 5만 달러로 다른 나라 제품보다 훨씬 낮은 가격이며 인도네시아 고객도 낮은 가격 때문에 우리 기계를 구입했을 것”이라고 전했다. “북, 자체제작 굴착기 첫 수출,” 『자유아시아방송』, 2014.2.18., <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/export-02182014093545.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/export-02182014093545.html)> (검색일: 2018.9.5.).

152) 그러나 무역권이 모든 기업에게 자동적으로 부여되는 것은 아니다. 무역과 관련한 능력이 인정돼야 무역권이 부여되는 것으로 보인다. 이기성 교수는 이와 관련해 북창화력발전소가 무역 권한을 받은 사례를 다음과 같이 설명한다. “대표적인 실례를 들면 북창화력발전소에서 석탄을 태울 때 나오는 연기 찌꺼기를 가공해서 제품을 만들었는데, 중국이 이것을 대대적으로 수입하기 시작했다. 이런 제품을 개발했기 때문에 국가는 북창화력발전소에 무역권한을 부여하고 있다.” 朴在勳, “共和国の經濟学者が見る經濟の現況-社会科学院經濟研究所 李基成教授へのインタビュー,” p. 18.

자적으로, 창발적으로 해나간다’는 부분은 실제 운영에서는 긴장감을 조성할 것으로 보인다. 어찌 보면 대립되는 두 가지 사항을 한 문장에 넣어놓은 것처럼 보이기 때문이다. 이 때 “국가의 통일적 지도 일면만을 절대시하면서 그것을 일방적으로 강화한다면 매개 기업체들의 손발을 얽어매놓고 그들의 경영활동에서의 독자성, 창발성이 발양되는 것을 억제할 수 있으며 반대로 매개 기업체들의 독자성, 창발성을 지나치게 강조한다면 나라의 전반적 경제발전의 통일성, 균형적 발전을 보장할 수 없는 것은 물론 나라의 경제전반을 혼란에 빠뜨리거나 사회주의경제의 본태를 부패 변질시켜 자본주의를 조장시키는 것과 같은 엄중한 후과를 초래할 수도 있”기 때문이다.<sup>153)</sup>

이에 따라 『경제연구』도 한편에서는 국가의 통일적 지도는 사회주의 경제에서 필요불가결한 조건이라고 강조하면서, 다른 한편으로는 “국가의 중앙집권적 지도를 일면적으로 강조하면서 아래 단위의 창발성을 억제하거나 아래 단위의 창발성을 강화한다고 하면서 국가의 중앙집권적 지도를 무시하고 기업의 자유를 주장하는 편향이 절대로 나타나지 않도록 철저히 경계하여야 한다”고 지나친 중앙집권적 지도를 부정하는 정도에서 절충하고 있다.<sup>154)</sup> 아래에서는 우리식경제관리방법이 실제 어떻게 운영되는지, 그 정책들이 북한의 기존 경제 개념들과 어떻게 상충하는지 살펴본다.

---

153) 당경호, “경애하는 김정은 동지께서 밝혀주신 우리식의 경제관리방법의 본질적 특징,” p. 7.

154) 리광훈, “독립재산제 기업소들의 창발성을 최대한으로 발양시키는 것은 현시기 경제강국 건설의 절박한 요구,” 『경제연구』, 4호 (2014), p. 9.

## (2) 전략적 관리

우리식경제관리방법은 “국가의 통일적 지도 밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독자적으로, 창발적으로 해나간다”고 규정하고 있다. 이때 경영활동을 ‘독자적으로 창발적으로 해나간다’는 사회주의 기업 책임관리제에 의해 기업에 자율성을 높여준 부분을 가리키며, 국가의 통일적 지도는 사회주의 경제관리방법에서 양보할 수 없는 부분이라고 강조한다.

그러나 사실 ‘통일적 지도’의 구체적 내용을 보면, 이 부분 또한 전통적 경제관리가 아닌 시장요소에 의한 경제관리적 성격을 많이 띠고 있다는 점을 확인할 수 있다. 우선 『경제연구』는 통일적 관리의 수준을 ‘전략적 관리’라고 규정하고 있다. ‘전략적 관리’는 국가가 경제가 향후 나아갈 전략적 방침에 기초해 관리하는 것을 가리킨다.

『경제연구』는 무엇보다 이제 모든 기업소를 다 세세히 관리할 수 없는 경제상황을 맞이했다고 주장한다. “매개기업소들은 기술수준과 생산조건 등 모든 측면에서 서로 각이”한 상태에서 “수천수만을 헤아리는 때 기업소들을 국가가 전적으로 맡아 세부에 이르기까지 다 지도할 수는 없다”는 것이다.<sup>155)</sup> 이에 따라 『경제연구』는 “사회주의경제강국 건설에서 전환적 국면을 열어나가기 위하여서는 국가의 경제조직자적 기능을 강화하여야” 한다면서도 “여기에서 중요한 것은 경제 사업에 대한 국가의 전략적 관리를 실현하는 것”이라고 규정한다.

이는 “우선 국가가 경제발전전략을 세우고 그에 기초하여 경제를 지도 관리하는 것”이다. 이때 경제발전전략은 “일정한 기간 동안에 경제를 어떤 방향에서 어떤 수준으로 발전시키며 그 수행 방도는 무엇인가를 규정한 책략안”이다. 이런 상황에서 전략적 관리는 “국가

---

155) 위의 글, p. 9.

가 경제건설에서 중심고리들을 바로 정하고 화력을 집중해 나가는” 방식을 택한다.<sup>156)</sup>

〈전략적 경제관리방법의 본질적 특징〉이라는 글에서는 국가의 전략적 경제관리방법이 지난 시기 경제관리방법과 구별되는 측면을 부각하여 설명한다. 지난 시기 국가경제관리방법이 주로 당면한 현행 경제 문제들을 푸는데 기본을 두었지만 국가의 전략적 경제관리방법에서는 먼 앞날을 내다보면서 전망성 있게 발전시켜 나가기 위한 사업에 기본을 두고 있다. 이러한 접근은 경제발전의 합법칙성과 세계경제발전추이에 맞게 보통 3년 이상의 전략적 기간을 포함하게 되는데 기인한다. 단기 전략은 3년까지, 중기 전략은 5~10년 사이, 장기 전략은 10년 이상으로 보고 경제 전략을 작성하고 있다는 것을 강조하고 있다.<sup>157)</sup>

『경제연구』는 현 시기 경제발전에서 중심 고리로 되는 지표들로 “국방공업발전과 관련한 지표들, 인민경제 선행부문, 기초공업부문의 지표들, 첨단기술산업부문의 지표들, 인민생활향상에서 중요한 의의를 가지는 지표들”을 꼽고 있다. 『경제연구』는 이어 이런 지표들을 관리하는 전략적 관리의 방법으로 “국가가 계획, 재정, 금융, 가격과 같은 경제적 공간을 리용하여 경제발전속도와 균형을 조종하는 방법”을 제시한다. 이를 통해 “모든 경제부문들과 단위들의 경제활동이 국가경제발전전략 수행으로 지향되도록 한다”는 것이다. 『경제연구』는 좀 더 구체적으로 “중요 지표들과 부문별, 지역별 총생산액과 같은 종합지표들에 대한 국가의 계획사업, 부문들과 지표들의 중요성 정도에 따르는 국가예산납부과제의 조절, 중요 부문과

---

156) 윤진아, “경제사업에 대한 국가의 전략적 관리를 실현하는 데서 나서는 중요문제,” 『경제연구』, 1호 (2018), p. 12.

157) 나정원, “김정은시대 북한의 경영학 연구동향-학술지 ‘경제연구’ 내용을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제22권 1호 (2018), p. 65.



대상에 대한 국가적인 투자의 집중과 은행대부에서의 유리한 조건 보장, 경제발전과 인민생활 향상에서 중요한 의의를 가지는 지표들에 대한 가격의 합리적인 제정적용” 등을 방법으로 꼽았다.<sup>158)</sup>

여기서 주목해야 할 점은 『경제연구』가 전략적 관리의 구체적 실행 방법으로 든 정책들이 자본주의 사회에서 쓰이는 거시경제 정책과 큰 차이가 없다는 점이다. 전략적 관리를 시행하지 않아도 되는 일반 경제영역의 경우, “국가의 통일적 지도는 아래 단위들이 당적 원칙과 국가적 립장에서 탈선하지 않고 제 발로 걸어 나갈 수 있게 지도하고 도와주는 것을 중요한 내용”으로 한다.<sup>159)</sup> 이는 ‘전일적·유일적 계획’을 강조했던 이전과는 다른 것으로, 우리식경제관리방법에서는 일반 기업소들의 경영권이 이전에 비해 확대돼 있는 상태이기 때문에 나타난 변화로 보인다.

### (3) ‘경영 전략’의 등장

김정은 시대에 북한에서 처음 등장한 ‘경영 전략’이라는 단어는 김정은 시대 북한 기업이 처한 시장 환경을 잘 설명해준다. 북한은 사회주의 사회에서 경영전략을 “생산과 경영활동의 기본단위인 기업체들이 당과 국가가 맡겨준 기업체의 사명과 임무를 원만히 수행하면서 자기 단위의 전망적인 발전을 위하여 때 시기 제시되는 당의 로선과 정책, 변화되는 환경과 기업체의 실정을 과학적으로 분석한 데 기초하여 자기 발전의 목표와 방향, 그 수행방도를 예견하고 실현해나가는 기업체의 책략”이라고 정의한다.<sup>160)</sup>

---

158) 윤진아, “경제사업에 대한 국가의 전략적 관리를 실현하는 데서 나서는 중요문제,” p. 13.

159) 리철, “국가의 통일적 지도를 강화하는 것은 현시기 인민경제계획화사업을 개선하는 데서 나서는 중요과업,” 『경제연구』, 4호 (2017), p. 7.

160) 조웅주, “기업체들이 사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는 데서 나서는 중요한

여기서 기업체가 전망적 발전을 위해 고려해야 할 요소로 ‘당의  
로선과 정책’과 함께 등장하는 ‘변화되는 환경’이 바로 경영전략을  
수립해야 할 ‘새로운 요소’다. 『경제연구』 최근호 등에 따르면, 그  
새로운 요소로 꼽을 수 있는 대표적인 것들로 ‘소비자의 등장’과 ‘가  
격 협상’을 꼽을 수 있다. 이밖에 북한 기업들이 자체 전략을 세워야  
하는 이유로는 자체로 경영자금을 조달하며 주문계약에 의한 직접  
거래를 해야 하는 점 등도 꼽을 수 있다.<sup>161)</sup>

우선 소비자의 등장을 살펴보자. 물론 이전에도 북한 주민은 물품  
을 소비했다. 그러나 여기서 얘기하는 소비자는 자본주의 시장경제  
의 소비자처럼 적극적인 권리를 주장하는 이를 가리킨다. 소비자의  
등장은 북한의 상업기관에서 판매를 위한 여러 서비스를 강조하고  
있는 데서 우선 확인된다. 다시 말해 “사회주의상업에서 봉사성은  
인민들이 요구하는 상품을 충분히 갖추어놓고 그들이 상품을 사는  
데 편리한 조건을 지어주며 고상한 도덕품성을 지니고 손님들을 친  
절하게 대해주는 것”이다.<sup>162)</sup>

북한 주민들이 적극적인 소비자가 돼가고 있다는 점은 ‘상품의 질’  
을 강조하고 있는 부분에서도 확인된다. 『경제연구』는 이와 관련해  
“제품의 가격이 사회적 필요로동지출의 화폐적 표현이라고 할 때 그  
것은 일정한 질적 수준을 전제로 한다”고 밝힌다.<sup>163)</sup> 이에 따라 상업  
기관의 경우, “질이 낮아 인민들이 요구하지 않는 상품을 무턱대고  
받아다 다른 상품에 덧붙여 파는 것과 같은 현상이 나타나지 않도록

---

문제, 『김일성종합대학학보』, 제64권 2호 (2018), p. 90.

161) 나정원, “김정은시대 북한의 경영학 연구동향-학술지 ‘경제연구’ 내용을 중심으로,”  
p.58.

162) 리정택, “현시기 사회주의문명강국건설의 요구에 맞게 상업부문에서 봉사성을 높이  
기 위한 몇가지 문제,” 『경제연구』, 4호 (2017), p. 33.

163) 두광익, “제품의 질에 따르는 가격계정에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 1호  
(2015), p. 44.

하며 질이 낮은 상품이 들어오면 해당 공장, 기업소에 도로 보내어 다시 만들어오게 하여야 한다.” 이런 움직임은 상품에 대해 적극적으로 불평하고 의견을 제시하는 소비자가 형성되기 시작했다는 것을 의미한다. 이는 같은 논문에서 “상업부문에서는 상품을 팔기만 할 것이 아니라 생산자들에게 상품에 대한 근로자들의 수요와 의견을 알려 주어 그들이 제품의 질을 높이고 품종을 늘이며 더 많은 상품을 생산하도록 반작용을 강화하여야 한다”고 한 부분에서도 확인된다.<sup>164)</sup>

소비자의 등장은 북한 기업도 이제 고객의 니즈(needs)에 대해 고민해야 한다는 것을 의미한다. 예를 들어 평양의 기업체인 금컵체육인종합식료공장의 경우 2017년 8월부터 새 제품 품평회를 시작하여 내부적으로 품질을 평가했다. 그런데 이때 가장 중요한 평가 요인으로 고객의 니즈(needs)를 꼽고 있다.<sup>165)</sup> 이렇게 권리의식에 눈뜬 소비자는 또한 ‘가격 협상력’도 갖게 된다. 이제 “제품의 가격합의는 그것을 생산한 생산자와 그 제품을 사들이는 수요자간의 리해 관계를 반영하며 경제적 측면에서 매우 첨예한 공간으로 된다.”<sup>166)</sup>

이렇게 가격협상이 거론되는 것은 우리식경제관리방법 아래에서는 현재 북한의 기업소들이 “주문계약제품이나 기업소지표의 제품에 한하여 자체로 가격을 제정할 수 있는 가격 제정권을 가지고 있”기 때문이다. “기업체들에서의 가격 제정권은 기업체들이 국가가 정한 원칙과 방법에 따라 가격을 정하게 된 지표들에 대하여 자체로 또는 수요자와 합의하여 정하고 해당 국가가격 기관에 등록”해 적용할 수 있다.<sup>167)</sup>

164) 리정택, “상업부문에서 경제적 공간을 리용하여 제품의 질을 높이도록 자극하고 추동하기 위한 몇가지 방도,” 『경제연구』, 1호 (2016), p. 32.

165) 나정원, “김정은시대 북한의 경영학 연구동향-학술지 ‘경제연구’ 내용을 중심으로,” p.59.

166) 리정택, “상업부문에서 경제적 공간을 리용하여 제품의 질을 높이도록 자극하고 추동하기 위한 몇가지 방도,” p. 32.

기업에게 부분적인 가격결정권이 주어지고 능동적인 소비자가 생기면서 가격도 이제 시장 정보를 반영하는 상태에 이른 것으로 보인다. “사회주의경제에서도 상품의 가격을 원천과 수요, 원료와 자재 같은 생산요소들의 시세가 변동되는 데 따라 의도적으로 (가격을) 조절하여야 한다.”<sup>168)</sup> 가격조정의 주기도 이전의 몇 달 혹은 1년 단위로 경직성이 높았던 때와는 다르게 “생산요소들이 변화되는 데 맞게 제때에 짧은 기간 안에 진행”하도록 하고 있다.<sup>169)</sup>

이렇게 가격 결정에서 수요-공급 관계가 고려될 정도로 북한에서도 수요를 중요시하는 인식이 높아진 것으로 보인다. 이런 인식은 광고를 통해 수요를 늘려 보려는 시도로까지 이어지고 있는 것으로 보인다. “상품광고는 판매자가 직접 혹은 선전수단들을 리용하여 판매할 상품과 봉사와 관련한 정보를 류통 영역에 알려주거나 상품판매에 유리한 분위기를 조성하여 소비자들의 수요를 자극하고 구매의욕을 불러일으킴으로써 최종적으로 상품판매를 실현하는 봉사활동”으로 정의된다.

다시 말해, “상품광고는 상품에 대한 소개선전을 통하여 구매자들에게 상품에 대한 관심을 불러일으켜 흥미를 가지게 하고 구매의욕을 높여 판매가 이루어지도록 재촉하는” 행위이다. 이는 자본주의 시장에서 광고를 통해 새로운 수요를 창출하는 행위와 다르지 않다. 왜냐하면 “근로자들의 상품수요는 화폐수입의 증대와 물질문화생활 수준의 향상, 그로부터의 여러 가지 상품에 대한 심리적 인식 등을 통하여 형성”되는 데, 광고는 “(상품을) 소개선전하는 과정을 통하여 근로자들의 상품에 대한 수요를 형성발전시키고 해당 상품에 대한

---

167) 리설림, “사회주의기업체들에서 제품자료관리체계를 통한 제품의 원가타산,” 『경제연구』, 4호 (2017), p. 40.

168) 박련미, “가격조절정보화 실현의 필요성,” 『경제연구』, 3호 (2017), p. 24.

169) 위의 글, p. 25.

구매의욕을 높여”주기 때문이다.<sup>170)</sup>

이렇게 광고에 의해 늘어난 수요는 명백하게 계획에 없던 수요일 것이다. 이런 계획 외 수요는 또다시 생산량 조절 필요성을 늘리고, 가격 변화도 유발할 수 있을 것이다. 이런 계획 외의 예상하지 못한 ‘시장적 요소’들이 늘어나면서 북한 기업들에게 ‘경영전략’이라는 말은 점차 보편적인 용어가 되어갈 것으로 보인다.

#### (4) 시장 영향력 높아진 임금

우리식경제관리방법 아래에서는 또 기업들의 임금 격차가 커질 것으로 볼 수 있다. 실제로 북한 사회과학원 경제연구소 이기성 교수는 우리식경제관리방법 아래에서 임금 상한이 철폐됐다고 밝힌 바 있다. 이전에는 임금 상한과 관련해 “생활비 기준액은 국가가 정한 생활비의 2배 이상 지급할 수 없도록 돼 있었”지만, 이제 그런 제한이 없어졌다는 것이다.<sup>171)</sup>

북한은 임금이라는 용어 대신 ‘사회주의적 노동보수제’라는 용어를 쓴다.<sup>172)</sup> 사회주의적 노동보수제는 “근로자들에게 로동의 량과

---

170) 김광길, “사회주의사회에서 상품광고의 본질적 내용과 특징,” 『경제연구』, 3호 (2015), p. 32.

171) 리기성 교수는 “지방의 공장들에서도 생산자들에게 종전의 수십배에 달하는 생활비를 보장하는 사례가 많다”면서 “특히 신의주 소재 락원기계처럼 수출되는 제품을 가진 단위들에서는 인상의 폭이 크다”고 설명했다. “병진로선에 기초한 경제건설,” 『조선신보』, 2015.1.26., <<http://chosonsinbo.com/2015/01/sk126-2/>> (검색일: 2018.9.3).

이와 관련해 『자유아시아방송』은 락원기계연합기업소가 제작한 굴착기(포크레인) 1대가 2014년 1월 처음으로 인도네시아에 수출됐다고 보도했다. 방송은 락원기계연합기업소에 근무하고 있다는 소식통의 말을 인용해 “수출가격은 대당 5만 달러로 다른 나라 제품보다 훨씬 낮은 가격이며 인도네시아 고객도 낮은 가격 때문에 우리 기계를 구입했을 것”이라고 전했다. “북, 자체제작 굴착기 첫 수출,” 『자유아시아방송』, 2014.2.18., <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international/org/export-02182014093545.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international/org/export-02182014093545.html)> (검색일: 2018.9.5.).

172) 북한은 1995년 이전에는 ‘사회주의 노동보수제’라는 단어를 사용했으나, 최근 『경제

질에 따라 보수를 주는 것”이며 “일한 것만큼, 번 것만큼 공정하게 보수를 주”는 것이다.<sup>173)</sup> 북한은 이렇게 ‘노동의 양과 질’에 따라 보수를 주는 것은 “사회주의사회의 과도적 성격으로부터 나오는 필수적 요구”라고 주장한다. “사회주의 사회에서는 아직 생산력이 수요에 의한 분배를 실현할 수 있을 정도로 발전하지 못하고 육체노동과 정신노동, 농업노동과 공업노동, 중로동과 경로동을 비롯하여 노동에서의 차이가 남아 있으며 사람들의 머릿속에 적게 일하고 많은 보수를 받으려는 낡은 사상 잔재가 남아있기 때문”이다. 이런 상태에서 노동의 양과 질에 따라 보수를 주는 것은 ‘평균주의’나 ‘보수에 지나친 차이를 두는’ 두 개의 그릇된 편향을 피할 수 있다.<sup>174)</sup> 이는 다시 말해 임금의 차이를 두되 지나치게 많이 두지는 않겠다는 것을 뜻한다.

하지만, 노동보수제의 이런 기능은 우리식경제관리방법이 적용되면서 많이 변화한 것으로 보인다. 이유는 노동보수제를 규정하는 또 다른 규정인 “일한 것만큼, 번 것만큼.”이 시장과 결합하면서 노동보수의 격차를 늘리고 있기 때문이라고 생각한다. 이 규정 가운데 ‘번 것만큼’을 시장에서 기업소가 수익을 올린 것만큼의 의미를 가지고 있다. 이 경우 당연히 ‘번 것’이 작으면 당연히 임금도 적을 수밖에

---

연구』 논문들에서는 이를 ‘사회주의적 노동보수제’로 표기하고 있다. 북한의 현 상태가 사회주의 완성 단계가 아니라는 의미로 읽힌다. 이 용어는 사회적 임금 격차를 조금 더 용인하는 의미를 담고 있는 것이 아닌가 생각된다.

173) 김정남, “현시기 사회주의적 노동보수제의 개선 완성은 시대와 현실발전의 필수적 요구,” 『경제연구』, 4호 (2014), p. 19.

174) 위의 글, p. 19.

“사회주의사회의 과도적 성격을 무시하고 노동에 대한 보수제를 실시하는 데서 평균주의를 하면 사람들의 혁명적 열의를 떨어뜨릴 수 있으며 사회에 놓고먹는 건달군이 생겨나 혁명과 건설에 커다란 지장을 줄 수 있다. 반대로 사회주의사회의 과도적 성격을 절대시하면서 노동에 대한 보수제를 실시하는 데서 지나친 차이를 두면 사람들로 하여금 자기에게 차례지는 물질적 보수, 개인적 수입에만 관심을 가지게 하므로 근로자들 속에서 집단주의 정신을 약화시키고 생활수준 상 차이를 조성하여 온 사회의 정치사상적 통일을 강화하는 데 지장을 줄 수 있다.”

없다. 반면 ‘번 것’이 많을 경우 ‘국가가 정한 생활비의 2배 이상’ 지급할 수도 있는 것이다.

현재 우리식경제관리방법은 노동자의 임금을 기업소가 책임지도록 돼 있다. “현시기 기업체들에서 능동적인 재정관리를 실현할 수 있도록 재정수입의 분배에서 소득분배를 실현하고 그에 따르는 새로운 로동보수계산지불방법이 실시되고 있다.”<sup>175)</sup> 현재 북한 기업소는 기술수준이 첨단인 기업소에서부터 낡고 낙후된 기술과 장비를 가진 기업까지 다양한 것으로 보인다. 이런 상황에서 기업소의 벌어들이는 수입으로 소득분배를 한다면, 그 차이가 상당히 날 수밖에 없을 것이다.

더욱이 『경제연구』는 “현시대는 과학기술의 급속한 발전과 적극적인 생산도입에 의하여 경제발전이 이루어지고 또 그것을 요구하며 생산능률장성속도가 현저히 빨라지고 있다”며 기업소 노동자 임금 책정 기준이 되는 노동정량을 “부단히 갱신할 것을 요구”하고 있다. “지난 시기처럼 몇 년에 한 번씩 노동정량을 갱신하면 근로자들의 생산의욕을 높일 수 없고 정확한 노동보수를 줄 수 없”기 때문이다.<sup>176)</sup> 이렇게 북한 노동자들의 임금이 기업소의 수입에 크게 의존하게 되면서, 임금 차이도 지속적으로 늘어날 것으로 보인다.

---

175) 최진수, “현시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기 위한 중요 방도,” 『경제연구』, 3호 (2015), p. 10.  
“자체의 경영수입으로 경영지출을 보상할 데 대한 문제는 지난 시기에도 제기되었지만 현실발전의 요구에 맞게 사회주의기업책임관리제가 실시되고 있는 오늘 더욱 중요하게 제기된다.”

176) 위의 글, p. 10.

## (5) 무역의 확대

‘우리식경제관리방법’이 실행되면서 북한도 무역 확대를 꾀하는 여러 가지 방법을 모색하고 있는 것으로 보인다. 북한이 주장하는 지식경제는 기본적으로 정보경제에 기반하고 있으며, 정보경제는 본질적으로 세계경제로 나아가게 돼 있기 때문이다. 따라서 북한 역시 지식경제에 필수적인 정보 교류와 협력을 위해서는 세계 경제와의 연관을 맺을 수밖에 없는 상황이다.<sup>177)</sup>

이와 관련해 우리식경제관리방법에서 모든 북한의 기업들에게 대외무역권을 준 것을 주목할 필요가 있다. 이는 특정 무역기관들만 ‘와크’라는 것을 받아 무역을 해왔던 이전과는 달라진 것이다.<sup>178)</sup> 북한은 이렇게 무역단위를 크게 늘리는 것이 “강성국가건설의 현실적 요구에 맞게 대외무역을 다각화, 다양화하기 위한 가장 중요한 방도”라고 설명한다.<sup>179)</sup> 북한은 이를 위해 ‘생산과 수출을 일체화’하는 정책을 내놓았다. 생산과 수출의 일체화는 일반 기업소들이 “자기 기업체에서 생산한 것을 자기가 직접 내다팔고 자기가 번 외화의 일정한 몫으로 생산을 정상화”하는 것을 가리킨다.<sup>180)</sup>

북한은 또 무역을 다각화할 필요가 있다고 강조한다. 이 가운데 무역 다각화는 “팔고 싶은 것을 마음대로 팔 수 있고 경제건설에 필요한 물자들을 제때에 사들일 수 있으며 세계 여러 나라들과의 경제

---

177) 우상호 의원실, “북한경제건설의 현황과 전망: 북한의 제3경제와 남북 신 성장 동력 사업,” (2013년 국정감사 정책자료집), p. 81.

178) 북한은 이전 체제에서는 “한정된 무역회사들의 수출입 권한의 람용으로 인한 생산자들의 수출에 대한 관심성에 주는 부정적 영향”이 있었다고 설명한다. 김대룡, “현실발전의 요구에 맞게 무역단위와 수출품을 결정적으로 늘이는 데서 나서는 몇가지 중요한 문제,” 『경제연구』, 3호 (2014), p. 44.

179) 위의 글, p. 44.

180) 전광호, “생산과 수출의 일체화는 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 합리적인 경제관리방법,” 『경제연구』, 3호 (2015), p. 22.



적 교류와 협조관계를 발전시켜 무역의 역할을 더한층 높여나갈 수 있”는 기제다.<sup>181)</sup>

더욱이 북한은 무역을 통해 수출도 늘려나가지만, 선진기술을 받아들이는 통로로 활용하려는 의지를 나타낸다.<sup>182)</sup> 이렇게 북한이 무역을 강조하면서, 경제개발구 등지에서의 외국자본 유치에서도 수출 가능 여부가 중요한 기준이 되고 있다. 『경제연구』는 “경제개발구의 운영은 우선 다른 나라의 선진기술과 자본을 받아들여 세계적수준의 제품들을 생산함으로써 수출을 촉진하고 해당 지역의 경제발전을 촉진시킨다”<sup>183)</sup>면서, “그러므로 합영, 합작 사업을 진행하면서 생산한 제품의 수출판로가 없거나 국내에 판매하는 것을 목적으로 하는 대상은 국가적 견지에서 심중히 따져보도록 하여야 한다.”고 밝히고 있다. 왜냐하면 “생산한 제품의 수출판로가 없다는 것은 다른 나라에서 투자하는 기계설비가 낡고 뒤떨어진 것으로서 전망이 없다는 것을 말하여” 주기 때문이다.<sup>184)</sup>

## 나. 개혁·개방이데올로기로서의 지식경제론

우리식경제관리방법의 장래는 과연 어떻게? 7·1 경제관리개선조치 때처럼 ‘반개혁의 역류’를 맞을까? 아니면 북한 내부에서 조금씩 더 시장 요소를 넓혀가는 쪽으로 변화할까? 어느 쪽으로 움직일 것인지를 예단하기는 어렵지만, 7·1 경제관리개선조치 때와는 조금은

---

181) 태영남, “무역의 다각화전략 작성에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 1호 (2016), p. 33.

182) 김대룡, “현실발전의 요구에 맞게 무역단위와 수출품을 결정적으로 늘이는 데서 나서는 몇가지 중요한 문제,” p. 44.

183) 로명성, “각 도들의 실정에 맞게 경제개발구들을 창설운영하는 데서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 2호 (2015), p. 40.

184) 박윤철, “합영합작 대상 선정사업에서 견지하여야 할 주요 원칙,” 『경제연구』, 3호 (2015), p. 54.

다른 조건을 갖추고 있다는 점만은 짚어볼 만하다. 북한 지도부가 7·1 경제관리개선조치 때의 실패를 거울삼아 우리식경제관리방법의 열개를 구상했으리라는 점도 그중 하나다. 그리고 지식경제론이 불완전하지만 개혁·개방 이데올로기로서 작용하고 있다는 점도 빼놓을 수 없을 것이다.

우리식경제관리방법은 위에서 살펴본 대로 북한경제의 여러 영역에서 시장적 요소를 도입하고 있다. 당연히 이런 우리식경제관리방법은 북한의 전통적인 경제관리방법과 여러 곳에서 충돌한다. 무엇보다 전통적 경제관리방법에서는 시장에 대한 부정적 시각을 갖고 시장 요소의 최소화를 하려 한다. 시장은 “자연발생성과 무정부성으로 주기적인 경제공황에 의한 생산의 중단을 동반하면서 막대한 사회적로동의 낭비를 초래”한다. 이에 반해 사회주의경제는 “계획성·균형성으로 나라의 모든 인적 및 물적 요인들을 전 사회적 규모에서 가장 합리적으로 리용할 수 있게 하며 경제발전의 끊임없는 높은 속도를 안받침한다.”<sup>185)</sup>

또한 가격도 가격계획화사업에 의해 가격의 일원화를 추구하는 것이 바람직하다. 이때 가격을 일원화한다는 것은 “국가가가격제정기관의 통일적 지도 밑에 가격사업의 유일성을 보장한다는 것을 의미한다. 다시 말하여 국가가격제정기관이 직접 가격을 정할 뿐 아니라 가격의 표준과 기준가격, 가격제정 방법과 절차를 통일적으로 규정함으로써 가격사업을 철저히 국가의 통제 밑에 넣는다는 것”이다.<sup>186)</sup>

1990년대 고난의 행군 이후 시장이 자연발생적으로 늘어나고, 2000년대 들어 종합시장 형태로 시장을 수용했다고 하지만, 이것은

185) 사회과학출판사, 『경제사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), ‘사회주의경제’ 항목.

186) 사회과학출판사, 『경제사전』, ‘가격계획화’ 항목.

어디까지나 장소로서의 시장이다. 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 제도로서의 시장은 여전히 북한의 경제 논리상으로는 경제의 대상이다. 시장뿐 아니라 시장에서 파생되는 임금 격차의 확산 등도 마찬가지다.

이에 따라 우리식경제관리방법에 의해 추진되는 전략적 관리, 경영전략, 임금 차이의 확대, 무역의 확대 등의 정책들은 여전히 북한의 보수층에 의해 ‘자본주의적 방법’이라는 의심을 받을 수 있다. 그러나 지식경제론이 이런 의심에 대한 상당한 완화작용을 할 것으로 추정된다.

한 예로 이전 시스템이 육체노동에 대해 강조하고 있다면, 지식경제에서는 과학기술과 과학자·기술자에 대해 강조한다. 이런 첨단 과학에 대한 강조는 몇 가지 점에서 새로운 경제시스템을 변호한다. 우선 지식경제시대에 첨단과학 도입 필요성에 대한 강조는 무역 등 대외교류에 대한 긍정적 시각을 갖게 된다.

또 북한 사회에서 임금이 시장에서 변수입에 의존하여 지불됨에 따라 임금 격차가 확대되는 현상도 지식노동으로 변호될 수 있다. 『경제연구』는 이와 관련해 “현시대 경제발전에서 지능로동의 역할을 최대한으로 높이는 것은 매우 중요한 리론실천적문제 제로 제기된다”며 “여기서 지능로동에 종사하는 근로자들에 대한 정치사업을 앞세우는 동시에 로동보수를 통한 물질적 자극도 적절히 배합하는 것이 중요”하다고 강조한다.<sup>187)</sup>

『경제연구』는 심지어 “생산에서 현대적인 로동도구들이 노는 역할은 오늘 많은 산로동의 참가 없이 생산설비에 의하여 물질적 부가대량 생산되고 있는 현실을 두렵이 보여 주고 있다”며 북한 임금체

---

187) 김정남, “현시기 사회주의적 로동보수제의 개선 완성은 시대와 현실발전의 필수적 요구,” p. 19.

계의 이론적 뼈대를 이루어왔던 ‘노동가치설’을 부정하는 듯한 주장도 ‘지식경제’에 기대어 주장하고 있다.<sup>188)</sup>

### 3. 소결

이 장에서는 개혁·개방 정책이 성공을 거두기 위해서는 그에 걸맞은 개혁·개방 이데올로기가 뒷받침돼야 한다는 점에 주목했다. 1978년 중국의 개혁·개방정책에는 덩샤오핑이 1979년 3월 30일 발표한 ‘4항 기본노선 견지’와 ‘사회주의 초급단계론’이 큰 역할을 했다. 2002년 북한에서 발표한 7·1 경제관리개선조치 때도 그 전 해 김정일 위원장이 발표한 ‘신사고론’이 일정하게 개혁·개방 이데올로기로서 기능을 했다. 하지만, ‘신사고론’은 담론의 추상성으로 인해 시장화 현상에 대한 직접적 변론 기능은 약했다. ‘신사고론’의 담론 취약성 탓만은 아니었겠지만, 7·1 경제관리개선조치는 2006년부터 ‘반개혁 역류’를 맞게 된다.

김정은 정권 들어서 북한은 ‘우리식경제관리방법’의 완성을 추구한다. 이 방법은 기존의 북한 경제관리방법과 충돌하는 시장적 요소를 상당 부분 가지고 있다. 이런 시장 요소들은 북한의 보수파로부터 자본주의적 요소라는 비판을 받을 수 있지만, 김정은 시대에 심화·발전되고 있는 지식경제론이 그런 비판에 대한 완충 구실을 하는 것으로 보인다. 이에 따라 지식경제론이 현재 북한에서는 일정 정도 개혁·개방 이데올로기 구실을 하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

현재 핵과 평화를 놓고 미국과 빅딜을 진행하고 있는 북한은 상황

---

188) 김승현, “사회주의기업체들의 경쟁력의 본질적 내용,” 『경제연구』, 1호 (2017), p. 9.

의 진전에 따른 여러 가지 시나리오를 가지고 있을 것이다. 그 가운데는 북미 협상이 어려움에 빠졌을 경우를 고려한 ‘부정적 전망’에서부터 협상이 순조롭게 진행돼 북미 수교에까지 이르는 ‘긍정적 전망’까지 다양한 스펙트럼을 가진 전망들이 있을 것이다.

이 가운데 ‘긍정적 전망’에 따른 시나리오에는 현재보다 더욱 강력한 시장화 정책과 그를 뒷받침하는 개혁·개방 이데올로기에 대한 기획이 포함돼 있을 가능성이 크다. 그런 정책과 이데올로기의 변화가 없이는 국제적으로 제재가 완화 내지 해소될 때에 빠르게 해외 자본을 받아들일 수 없을 것이기 때문이다. 이와 관련해 지식경제론이 앞으로 어떻게 심화되면서 개혁·개방 이데올로기 구실을 할지 눈여겨보아야 할 필요가 있다.





# VI

---

## 시장화의 주요 부문별 실태

정은이 (통일연구원)

차문석 (통일교육원)





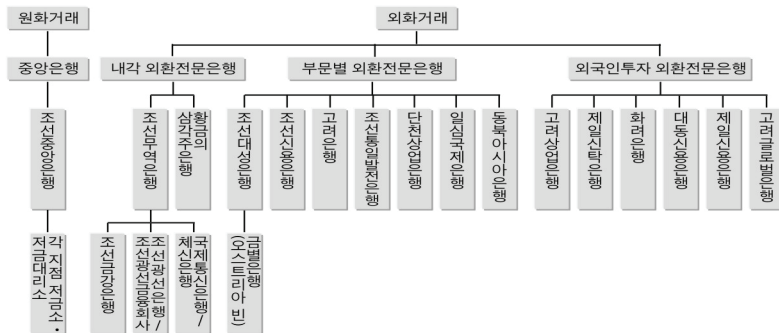
# 1. 화폐와 금융부문 시장화 실태

## 가. 사회주의 금융 시스템

### (1) 사회주의 금융 시스템: 단일은행제도

북한에서 ‘금융’이란 “국가은행을 중심으로 하여 화폐자금을 계획적으로 유통하는 과정에서 이루어지는 경제관계”로 정의하고 있어 일반적으로 자본주의 시장경제에서 ‘재정’과 ‘금융’을 구분하는 개념과는 다르다.<sup>189)</sup> 다시 말하면, 국가은행 중심으로 개인 또는 기업 간 발생하는 금융적 행위는 원칙적으로는 금하고 있다. 그러나 무엇보다도 북한의 금융제도가 여타 시장경제제도와 가장 큰 차이점은 ‘단일은행제도(mono-banking system)’를 채택하고 있다는 점이다 (<그림 VI-1> 참조).

<그림 VI-1> 북한 금융기구의 종류와 역할



자료: 김광진, “북한 금융기구의 종류와 역할,” 한국수출입은행 편집, 『북한의 금융』 (서울: 오름, 2016), p. 74.

189) 사회주의에서 국가는 은행을 통하여 화폐자금을 계획적으로 유통하면서 나라의 경제발전과 인민생활향상을 위한 자금수요를 충족하며 인민경제 모든 부문에 대한 재정적 통제를 실시한다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전 I』 (평양: 과학사전출판사, 1985), p. 264.

여기서 ‘단일은행제도’란 계획경제의 집행을 금전적으로 보장하고 통제하기 위해 조선중앙은행이 중앙은행의 기능과 상업은행의 기능 모두를 담당하고, 조선중앙은행의 업무를 보완하기 위해 ‘전문화 원칙’에 따라 대외금융 업무를 담당하는 전문은행, 기타 특수한 기능을 담당하는 합영 및 기타 금융기관이 있는 것으로 중앙은행과 상업은행의 기능을 분리하는 ‘이원적 은행제도(two-tier banking system)’와는 대비되는 제도이다.<sup>190)</sup> 즉, 북한은 단일은행제도를 통해 국가가 필요로 하는 자금을 효율적으로 집중·동원하여 계획경제를 수행함과 동시에 금융을 통해 국가기관을 통제하기 위해 채택했다고 할 수 있다.<sup>191)</sup> 이러한 측면에서 볼 때 북한에서의 금융은 다음과 같이 기능 및 정책적 수단에서 우리와 다소 차이가 크다.

첫째, 기능면에서 재정의 보조역할에 그친다. 즉 금융은 기업의 유동자금을 지원하는 형태로 이루어지며, 국가기관의 필요자금 및 기업의 확대재생산(공장 건설 및 기계설비 도입 등) 자금은 국가 예산에서 담당한다.<sup>192)</sup> 둘째, 금융의 내용도 ① 자금공급, ② 신용, ③ 화폐유통 등 3가지 요소로 구분한다. 여기서 ‘자금공급’은 기업의 경제활동에 필요한 자금을 국가 예산으로 지원하는 재정집행기능을 의미하며, ‘신용’은 유희화폐의 자금을 동원·이용하는 예금 및 대출 업무를, ‘화폐유통’은 일종의 지급결제제도를 의미하는 것으로 이는 다시 현금 유통과 무현금유통으로 구분하여 결국 국내 금융은 재정 집행, 자금중개, 지급결제 등 3가지 기능을 수행하는 것으로 설명할 수 있다.<sup>193)</sup> 셋째, 금융의 정책 수단에서도 금융과 재정정책에서 차

190) 문성민, “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화,” 한국수출입은행 편집, 『북한의 금융』 (서울: 오름, 2016), p. 21.

191) 이른바 ‘원에 의한 통제’원칙이다.

192) 문성민, “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화,” pp. 19~20.

193) 위의 글, pp. 19~20.

이가 존재한다. 즉 시장경제의 경우 재정정책은 세율을, 금융정책은 금리를 주요 수단으로 사용하지만 북한에서는 세율이나 금리 조정 보다는 제도 변경을 주요 정책수단으로 사용하고 있어 결국 경제정책 목표를 달성하기 위해서는 금융제도를 변경해 기업이 필요로 하는 자금을 어떻게 조달해서 누구에게 얼마를 대출해줄 것인지 등을 조절한다.<sup>194)</sup>

## (2) 단일은행제도의 탄생

상기 언급한 바와 같이 북한 당국은 1976년 상업은행을 조선중앙은행으로 통합시키면서 조선중앙은행인 ‘단일은행제도(mono-banking system)’를 완성했다. 즉, 단일은행제도는 자본주의체제의 ‘이원적 은행제도(two-tier banking system)와는 대비되는 개념으로, 중앙은행이 중앙은행과 상업은행 기능 모두를 담당해 중앙은행 고유 기능 외에도 기업·개인 대상 등의 금융업도 맡아 수행한다.<sup>195)</sup>

즉 북한은 1946년 4월 최초로 협동적 신용기관으로서의 ‘농민은행’을 창설한다. 농민은행은 토지개혁의 성과를 공고히 하고 농민들을 봉건적 고리대착취에서 해방하여 생활을 안정시키는데 커다란 역할을 하였다고 선언한다. 1946년 10월에 드디어 중앙집권적 국가은행으로서 ‘중앙은행’을 창설하고 이를 통해 북한은 농민은행과 중

194) 위의 글, pp. 19~20.

195) 그 외에도 <그림 VI-1>과 같이 국가무역회사의 대외금융 업무를 담당하는 조선무역은행 및 기타 노동당 39호실, 군수공업부 등 특수기관이 관리 수행하는 특권기관 은행, 외국인 투자 또는 북한과 합병한 합영 외환은행들이 있다. 대외금융을 담당하는 전문은행에는 조선무역은행과 권력기관의 무역결제업무를 전담하는 조선대성은행, 조선금강은행, 조선창광신용은행, 조선금성은행, 고려은행, 조선통일반진은행 등이 있으며, 합영 금융기관은 합영법 제정 이후 외국인 투자기업들의 원활한 기업 활동 보장을 위해 설립된 금융기관으로서, 조선합영은행, 고려 상업은행, 화려은행 등이 있다. 이 외 기타 금융기관으로 협동농장 신용부, 황금의 상각주은행, 보험기관 등이 있다. 김광진, “북한 금융기구의 종류와 역할,” 한국수출입은행 편집, 『북한의 금융』 (서울: 오름, 2016), p. 73.

양은행의 창설에 기초한 자주적 은행체계를 확립했다고 선언한다. 한편, 1947년 12월 제 1차 화폐개혁을 통해 자주적인 민족화폐를 발행하였다고 선언하고 이로써 중앙은행은 조선의 유일한 발권은행이자 화폐자금유통의 중심으로 인민경제의 모든 부분에 대한 재정적 통제기관임을 확립한다. 한편, 기본 건설 확대와 대외경제거래 확대에 비추어 1950년 1월 국립건설자금은행, 1959년 11월에는 무역은행을 창설했으며 1958년 10월에는 농민은행을 국가은행으로 개편하고, 농촌금융사업을 국가은행이 통일적으로 담당 수행하도록 하였다. 한편 1964년에 산업은행을 조직하여 대부분 전문화하였으며, 건설자금을 중앙은행에 통합하였다. 그러나 1976년에 국가의 재정적 지도와 통제를 강화하기 위하여 산업은행을 중앙은행에 통합하였다.

### (3) 금융개혁: 경제난과 개혁의 필요성 대두

그러나 1990년 전후 구 사회주의 경제권의 붕괴로 위기에 직면하게 된 북한은 금융정책과 제도적인 측면에서 변화를 모색하기 시작했다. 특히 재정지원의 축소, 저금 기피현상, 비공식 자금의 확산 및 시장 물가 환율의 상승, 외화선호 현상 등으로 인해 시중에 유통되는 통화량이 증대되는 반면에 국가재정은 더욱 위축되었다. 이에 북한 당국은 2000년대 들어 본격적으로 금융개혁의 필요성을 인식함과 함께 재정·금융 회계 등 금융시스템 개선에 필요한 조사연구를 시작한다(〈표 VI-1〉 참조).<sup>196)</sup>

196) 조선중앙은행 등 금융담당자들도 중국의 국영은행에 파견되어 중국의 금융개혁을 조사하여 금융개혁을 준비해 왔다. 최문, “조선의 금융개혁과 전자상거래의 발전,” 『경제제재 이후 북한경제와 북중경협 현황과 전망』 (수출입은행 발표자료, 2017.11.2.), p. 7.

〈표 VI-1〉 북한의 금융관련 조사 연구 동향

시기	북한기관	장소 / 해외기관	내용
2001.2	조선중앙은행 등 5명	워싱턴 워싱턴대학	경제, 금융관련 연수
2001.4	사회과학원 등 10명	상해 아시아재단	조세, 회계, 금융연수
2002.8	조선중앙은행 10명	북경 중국국영은행 등	중국 은행제도 조사
2004.3	북한 연구소, 학자 등	평양 독일나우만 재단	시장경제회계제도 세미나
2004.6	조선중앙은행 등	평양 독일한스자이델재단	국제금융세미나
2004.9	중앙은행, 무역은행 등	이탈리아 개발협력처	금융분야 연수
2004.10	조선무역은행 등	평양 독일나우만재단	시장경제 금융제도 세미나
2005.9	경제, 재정전문가 10명	독일 독일나우만재단	시장경제, 재정, 금융 연수
2006.3	재정성 등	독일	정부 회계와 은행 기능 등

자료: 유승호, “북한의 금융개혁동향: 상업은행 제도 도입을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 12월호 (2007), p. 21.

금융개혁과 관련하여 주목할 점은 2004년에 ‘중앙은행법’을 제정했으며 2006년에는 ‘상업은행법’을 각각 제정하여 변화에 대한 법률적 근거를 마련하였으며, 2014년 이후에는 중앙은행에서 상업은행 기능을 별도로 분류하여 하였다.<sup>197)</sup> 북한 ‘상업은행법’에 따르면, 상업은행은 예금, 대부, 결제 같은 업무를 전문으로 하는 기관으로 조선민주주의인민공화국 상업은행법은 상업은행의 설립과, 업무, 회계, 통합 및 해산에서 제도와 질서를 엄격히 세워 상업은행의 역할을 높이고 금융거래의 편의를 보장하는 데 이바지한다고 명시되어 있다.<sup>198)</sup>

197) 상업은행은 자금의 유통과 기관·기업체에 대한 재정적 통제를 하면서 자체적으로 채산을 맞추는 ‘금융기관채산제’를 실시하게 하였으며, 중앙은행은 국가의 전반적 화폐유통을 책임지고 관리하게 하고 모든 은행들에 대한 금융적 지도와 감독통제를 기본으로 하였다. 주체95(2006)년 2월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 1529호로 채택. 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』 (평양: 법률출판사, 2012), p. 917.

198) 상업은행관련 주요 내용에 관해서는 한국수출입은행, “부록: 북한의 금융 관련 법령,” 한국수출입은행 편집, 『북한의 금융』 (서울: 오름, 2016), pp. 493~500; 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』 (2012), pp. 917~932 참조.

〈표 VI-2〉 북한의 재정·금융 제도개혁 추이

연도	주요조치	내용
2001	SWIFT가입	18개 은행 가입
2001	금융전산화	금융전산망 구축 시작
2002	7·1 조치	가격 및 임금 현실화, 환율 평가절하, 외화교환권(바꾼 돈) 폐지
2003	〈회계법〉 제정	‘부기’ 대신 ‘회계’라는 용어 사용, 복식부기 도입
2003	공채발행	해방 이후 최초 발행 (재정적자 해소 목적)
2003	외화교환소 설치	개인보유 외화를 시장환율로 교환
2004	〈중앙은행법〉 제정	중앙은행의 조직, 기능 등을 법제화
2005	〈국가예산수입법〉 제정	기업의 자체마련 설비에 대한 처분권 일정 허용—판매 수입의 자체 사용, 감가상각비 징수 면제, 합영기업의 경우 이익배당금의 2%만 국가 납부
2006	〈상업은행법〉 제정	상업은행 설립, 업무 감독 등을 법제화
2006	〈대외결제은행 돈자 리규정〉 제정	무역은행 이외 대외결제은행에서도 외화계좌 개설 허용: 무역은행은 모든 외화계좌 등록 및 감독 통제

자료: 유승호, “북한의 금융개혁동향: 상업은행 제도 도입을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 12월호 (2007), p. 22.

그러나 북한에서 상업은행 설립 및 상업은행법을 채택했다는 사실은 시장화를 위한 중요한 제도적 변화라고 할 수 있지만, 비공식 시장경제부문이 현재 북한경제에서 많은 부분을 차지하고 있는 현 상황에서 북한 상업은행이 실질적인 기능을 할 수 있을지에 대해서는 지켜봐야 할 것이다.

#### 나. 비공식 금융시장의 실태: 사금융의 형성과 발전

##### (1) 1980년대 돈 장사와 환전: ‘재일조선인 귀국자’에서 북한 화교

생필품에 대한 배급제가 정상적으로 작동이 된다면 북한주민에게 외화는 불필요한 화폐이다. 그러나 1970년대 중반에 이미 주민에 대

한 생필품 공급이 원활하지 못했으며, 1980년대에는 '8·3 인민 소비재'가 나올 정도로 주민의 생필품 부족이 극에 달했다. 다만 외화상점에는 주민이 필요로 하는 상품이 구비되어 있었다. 무엇보다 북한 주민이 '관혼상제'를 치르기 위해서는 반드시 필요한 물건들이 있으며 이는 외화상점에서 구입할 수 있었다.

문제는 북한 주민은 외화에 대한 접근이 거의 불가능하다. 이때 제일조선인 귀국자의 경우, 일본에서 가족이나 친인척들로부터 엔화 등 외화를 송금받는 가게가 적지 않았다. 따라서 북한 주민은 귀국자를 찾아가 환전을 하였다. 그런데 1978년 중국의 개혁·개방 이후 외화에 대한 수요가 발생하면서 중국을 자주 왕래하는 북한 화교나 친척방문을 통해 온 조선족 및 중국 연고자(緣故者) 등을 통해 귀국자 간 외환 거래가 생기면서 이들이 엔화 등 외화를 중국으로 밀수했다. 따라서 당시 상상하기 어려울 정도의 거액이 반출되다가 발각되는 사례도 발생했다.

따라서 1980년대 북·중 간 친척방문을 허용한 이후 중국·북한 연고자를 중심으로 보따리무역이 활성화되었으며 이를 통해 북한 주민 사이에는 주로 회령, 무산, 남양 등 북·중 접경지역에서 환전을 전문으로 하는 이른바 '돈 장사'가 생겨났다.

## (2) 2000년 이후 이관 시스템: '물주(物主)'와 전화 송금

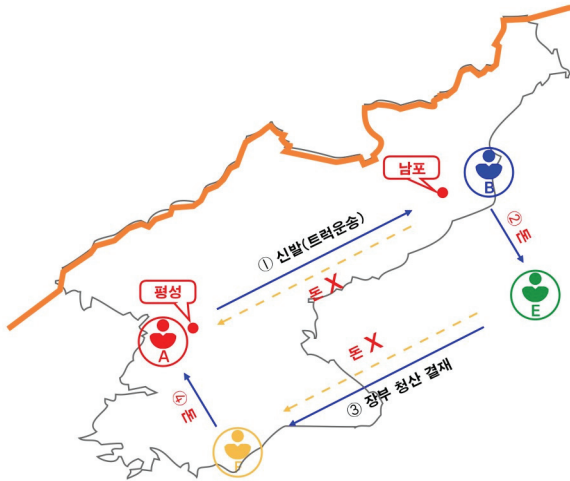
2000년대 들어 북한의 사금융은 환전뿐 아니라 고리대업에 이어 지역과 지역 간 송금도 가능한 수준으로 발전했다.<sup>199)</sup> 특히 북한의 송금시스템은 지역과 지역 간 연계된 시장 네트워크를 통해 구축되

---

199) 본 연구에서는 북한 사금융 시장에서 '송금'의 기능에 초점을 맞추었다. 그 이유는 송금이 가장 큰 변화라고 착안했기 때문이다. 송금 이외에 북한 사금융 시장의 다양한 기능에 대해서는 박영자, "북한의 사금융 시장," 수출입은행 편, 『북한의 금융』(서울: 오름, 2016), pp. 181~218 참조.

있으며 지금은 전국의 어디서나 송금이 가능한 체계가 되었다. 예를 들어 <그림 VI-2>와 같이 평양에 거주하는 도매상인 'A'씨는 청진에 거주하는 도매상인 'B'씨에게 고춧가루를 한 차 주문하면, 'B'씨는 직접 평양에 가지 않고도 배송은 물류업자 'C'씨에게 의뢰하고 대금은 청진의 물주 'D'로부터 받으면 된다. 즉 'D'씨는 평양에 거주하는 물주로, 평양의 물주 'E'씨와 상품거래가 항시적으로 있어 상호 결제해야 할 대금이 쌓여 있으며 일정 기간을 두고 청산을 한다. 따라서 평양의 도매상 'A'씨가 평양의 물주 'E'에게 장사대금을 지불하면, 청진의 물주 'D'씨는 평양의 물주 'E'씨에게 갚을 돈을 평양의 도매상 'A'씨가 대신 지불한 셈이어서 일정 수수료를 떼고 청진의 도매상 'B'씨에게 지불한다.

<그림 VI-2> 북한 내륙 지역과 지역 간 비공식 자금 이체 시스템자료



자료: 정은이, “북중 간 비공식 송금시스템의 생성과 발전: 탈북자 송금을 중심으로” 『동북아연구』, 제20권 4호 (2017), p. 136에 의해 수정 보완.

이와 같이 북한에서 지역과 지역 간에도 송금이 가능하게 된 이유



는 첫째, 시장이 전국적인 유통망을 가지고 발전했기 때문이다. 둘째, 양 지역 간 장사대금이 쌓일 정도로 거래가 많은 물주가 형성되었기 때문이다. 셋째, 전국 규모의 택배 시스템이 발달되었기 때문이다. 넷째, 무엇보다 휴대전화의 보급은 장거리 운송을 가능하게 할 뿐만 아니라 시시각각 확인이 가능하여 상호 신뢰가 가능한 시스템을 구축하는데 적지 않은 역할을 하였다.

### (3) 북·중무역과 3국간 송금 시스템의 형성과 발전

북한 전역을 연결하는 이관시스템은 마치 북한 내부에서 자연스럽게 생겨난 것처럼 보이지만 사실 그 근원은 <그림 VI-3>과 같이 북한과 중국 사이에 만들어진 비공식 민간 무역 결제시스템으로 거슬러갈 수 있다.

<그림 VI-3> 북중 간 비공식 민간 무역 결제 시스템



자료: 정은이, “북중 간 비공식 송금시스템의 생성과 발전: 탈북자 송금을 중심으로” 『동북아연구』, 제20권 4호 (2017), p. 142에 의해 수정 보완.

사실 북·중 민간무역의 시초는 북·중 국경지역에 형성된 연고자 네트워크를 통해 형성되었다. 1978년 중국의 개혁·개방과 함께 1982년을 전후로 북한과 중국은 양국의 친척방문을 허용하였다. 이에 따라 중국조선족, 북한화교, 중국연고자 등 연고자 중심의 소규모 보따리무역이 활성화되었다. 1980년대 북중 국경지역 ‘무산’이나 ‘회령’은 ‘북한의 홍콩시장’이라고 할 정도로 시장이 활성화되었다. 바꿔 말하면 이때까지만 해도 북한에서 장사가 가능한 주체는 중국이나 북한 연고자(緣故者)에 한정되어 있었다. 그러나 1990년대 고난의 행군을 겪으면서 북한 당국은 무역회사에 대한 규제를 완화하면서 중국과 무역할 수 있는 기회가 확대되었다. 즉 일반 북한 주민도 장사나 무역이 가능한 기회가 확대된 것이다. 특히 1990년대 시장 활동을 통해 자금을 축적한 ‘돈주’들은 무역회사의 틀을 빌려 무역을 하였다. 이들은 중국에 비교적 신뢰할 수 있는 무역 파트너들을 가지고 있었다. 상품의 교역량도 점차 커지면서 무역 결제대금도 왕래를 하지 않고도 일정 기간을 두고 청산하는 결제방식으로 발전하였으며, 이들이 물주가 되어 북한과 중국 양쪽의 다른 무역업자들의 대금을 대신 결제해주기도 하였다.

한편, 거래 초기 북한상인이 중국에 판 상품은 수산물 등 소소한 상품에 불과하였으나 점차 중국의 개혁·개방과 함께 중국인의 생활수준이 향상되자 금에 대한 수요가 생겨났다. 신의주와 단동을 오가며 무역을 해온 북한 고위 탈북자 D씨에 의하면, 북한 화교의 금 거래와 자금시장에 대해 주목해볼 필요가 있다.

“신의주에 가면 환전하는 화교집이 있다. 그런데 오랫동안 돈 장사를 해 온 화교 집이라면 영락없이 사금을 수집하는 집이다. 한 집이 평균 열흘에서 보름에 한 번씩 금을 10~15kg 정도 북한 주민에게서 수집해 압록강 통해 중국에 밀수로 팔고 달러를 들여온다.

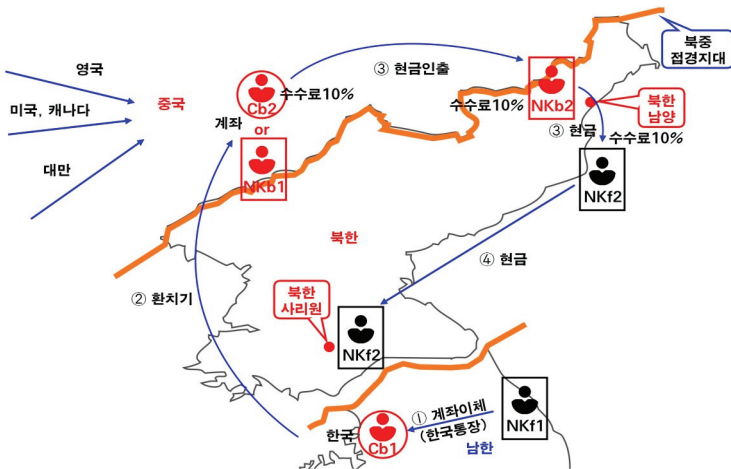
그런데 그 양이 결코 적지 않다. 신의주에 이렇게 금을 모으는 집이 10~15세대가 된다. 이 집들이 한 달이면, 최대 평균 거래되는 금의 양이 1톤 정도가 된다. 따라서 열흘 내지 보름에 한 번씩 금이 수집 될 때마다 화교들한테서 돈이 나가고, 중국에서 돈이 들어오면 환율도 출렁인다. 이것을 북한 관료들도 잘 모른다. 환율이 계속 출렁일 때 한때 공안에서는 환율상승이 환전상들 때문인 줄 알고 이들을 억류·조치한 적이 있었다. 환전상들은 허름한 옷차림을 하고 호텔이나 외화상점 앞에 가 있다가 돈을 바꾸려고 오는 사람에게 다가가 본인이 환전상이라는 것을 말해주는 구석에 가서 환전을 해 준다. 그런데 이들 조차도 사실 오늘 환율이 어느 정도인지는 귀뜸을 해서 듣지 결정자는 아니다. 인민보안성에서도 이들을 조사한 결과, 환율을 누구한테 들었냐고 물었으면 화교들은 누구한테 듣고, 누구한테 듣고 계속 말은 하지만 결정자를 찾이란 불가능하였다. 한편, 환율이 변하지 않으려면 외화가 지속적으로 유입되어야 하는데, 이러한 외화가 계속 유입이 된다면 환율이 사실 크게 변하지 않을 것이며, 이게 고갈이 되면 환율이 오른다. 그런데 이제 금 생산도 역사가 많이 흘렀다. 초기에는 금을 캐는 경험이 없거나 매장지를 잘못 선택했다든지 해서 금 공급이 불안정했는데 지금은 생산도 안정적이다. 금 거래자도 꾸준히 생기고 있고, 고정 단골이 생겨 라인도 구축되었다. 국가도 금을 파는데 그건 시중에 흘러들어가지 않아 환율에 영향을 미치지 않는다. 이는 그 만큼 개인들의 금 매매가 증가했다는 말이다. 이 금은 100% 주민 사회에 들어간다. 금 단속을 위해 중국 당국이 업자들을 소탕도 많이 했지만 없어지지 않는다. 왜냐하면 이는 아주 좋은 비즈니스이기 때문이다. 우선 화교들 입장에서 금 가격 조절이 용이하다. 북 사람들은 어려운 상황에서 금을 채집하기 때문에 빨리 팔아야한다. 또 금값을 매기는 과정에서도 사기가 많다. 화교가 버티면 멀리서 금을 가져온 사람들은 적당한 수준에서 합의하고 금을 넘긴다. 그게 작은 것 같지만 길로로 구매하는 화교 입장에서는 결코 작지 않다. 뿐만

아니라 신의주에서 구매하는 화교와 단동에서 금 받는 사람과 또 차이가 있다. 이해관계도 있고 결탁도 있고, 무역업자들 중에 이들의 돈을 이용하는 경우도 있다.”<sup>200)</sup>

즉 북·중 민간교역에서의 금이 거래되기 시작했는데 문제는 금 거래가 북한으로 대량의 현금유입을 의미하기 때문에 그 만큼 직접 금 대금을 북한으로 운반하기에는 리스크가 크다. 따라서 금 거래는 북한과 중국 간에 형성된 민간 무역결제대금 시스템을 한층 더 확대시키는 요인이 되었다.

주목할 점은 북한과 중국 간 만들어진 비공식 이체시스템이 <그림 VI-4>와 같이 중국을 매개로 한국, 미국, 영국 등 제3국으로도 확장되었다는 사실이다. 즉 한국에서도, 영국에서도 북중 간 형성된 송금 시스템을 통해 송금이 가능하다는 것이다.

<그림 VI-4> 제3국(남한·미국·영국 등)·양국(북·중) 3각 비공식 자금이체 시스템



자료: 정은이, “북중 간 비공식 송금시스템의 생성과 발전: 탈북자 송금을 중심으로,” 『동북아연구』, 제20권 4호 (2017), p. 144에 의해 수정 보완.

200) 북한이탈주민 D 인터뷰(2018.2.28., 통일연구원).

그런데 이는 특별한 것이 아니다. 이슬람의 ‘하왈라’나 인도의 ‘훈디’ 등 비공식 중개업자간 네트워크를 통해 송금하는 비공식 자금시체시스템과 유사하다. 다만 중국을 경유하고, 북한에 거주하는 가족이나 친지들에게 현지의 통화가 아닌 달러나 인민폐 등 외화로 전달이 되며 수수료가 20~30% 전후로 매우 높다는 차이가 존재할 뿐이다.

#### 다. 김정은 시대의 금융개혁

중국의 대북사업가 A씨의 증언에 의하면, 북한 당국은 시중에 유통되는 화폐량을 30억 불 정도로 추정한다.<sup>201)</sup> 이는 정확한 수치는 아니지만, 북한 당국이 민간에서 유통되는 화폐량이 상당할 것으로 추정하는 하나의 근거가 된다. 이는 첫째, 최근 북한 당국은 시중의 유희화폐동원 및 활용이 얼마나 중요한지를 인식하고 있기 때문이다.<sup>202)</sup> 둘째, 유희화폐를 흡수하기 위해 김정은 시대 이후 금융부문에 다양한 변화를 시도하고 있기 때문이다. 특히 1990년대 고난의 행군 이후 주택거래가 보편적으로 이루어지고 있으며 주택 가격 또한 지속적으로 상승하고 있다. 즉 북한 주민도 부동산거래를 통해 그동안 축적된 저금을 사용할 기회의 공간이 생긴 것이다. 따라서 최근 북한 당국은 ‘돈의 출처를 묻지 말라’와 같은 획기적인 인식변화를 보이고 있다. 다시 말하면 김정은 시대 이후 금융부문에서의 개혁도 함께 수반되고 있는데, 2010년 11월 화폐교환과 같은 극단적 조치와는 성격이 다르다는 점이다. 즉, 국가계획경제 내에서 일정

201) 북한 공설시장의 자산총액은 3억 불로 추정한다. 대북사업가 A 인터뷰(2018.9.25., 중국 단둥).

202) 공장, 기업소, 단체들과 개별적 주민들의 수중에 잠겨있는 화폐자금만 옮겨 동원리용하여도 생산과 건설에 필요한 자금문제를 해결할 수 있다. 유희화폐자금을 동원리용하는 사업은 현시기 화폐의 안정성을 공고히 하여 사회주의경제관리에서 화폐가 자기의 기능을 보다 원만히 수행하도록 하기 위한 요구와도 관련되어 있다. 김영남, “현시기 유희화폐자금과 그 동원리용,” 『경제연구』, 4호 (2014), p. 44.

정도의 시장적 요소를 도입하고 있는 노력이 부각되고 있다. 특히 이는 탈북자에 대한 인터뷰 조사 결과, 크게 다음 3가지를 들 수 있다.

### (1) 신용의 창출: 저축과 이자

사실 북한주민이 은행에 저금하기를 꺼려하는 가장 큰 원인은 다음 2가지이다.

첫째, 본인이 저금한 돈을 원하는 시기에 임의로 인출할 수 없기 때문이다. 이는 은행에 대한 주민의 신용이 거의 없었다고 할 수 있다. 그런데 최근 2010년 화폐교환 이후로 일반 주민이 은행에 저축을 하면 돈을 인출할 수 있을 뿐만 아니라 평양출신 탈북자 G씨의 다음 증언과 같이 이자도 지급받는다.

“2010년도 화폐교환 이후인 것 같아요. 그러니까 아는 사람들끼리 벌써 정보가 짝 공유가 돼 가지고, 대부분 아는 사람들이 다 위에 높은 사람들이겠죠. 그래서 ‘은행에다 돈 맡겨라’ 그렇게 된 거예요. 저희 아버지 친구가 있는데 그분은 유명한 사람이예요. 북한에서, 군 총정치국에서 이라크 전쟁 때 파병 같은 걸로 군대들 데리고 나갔다 왔어요. 고지식한 할아버지인데 들어오면서 돈을 한 8,000불 정도를 그때 가지고 들어왔어요. 그런데 부인이 이것을 어떻게 할까, 어떻게 할까? 하면서 계속 꼬깃꼬깃 가지고 있었어요. 돈을 계속 누가 훔쳐갈까 봐 농장 밑에다 놓거나 벽에다 붙이고 막 이러니까, 누가 ‘은행에 그 입금을 해서 저축을 하면 이자가 나온다.’ 그런 거예요. ‘그걸 믿어?’ 막 그러다가 정말로 저축을 했어요. 그러다보니 정말 이자가 나왔죠. 주변에도 연말에 몰아서 이자를 받는 사람도 있고 3개월에 한 번씩 은행에 가서 이자를 찾는 사람들도 생겨났어요. 그래서 그때 많은 사람들이 은행에 저축을 하고 이자를 뽑아서 손녀들 막 용돈도 주고 그랬어요.”<sup>203)</sup>

203) 북한이탈주민 G 인터뷰(2018.5.31., 통일연구원).

저금을 하면 이자율이 4.5%이다. 따라서 원금은 은행에 그대로 둔 채 이자수입만으로 수익을 올리는 주민도 생겨났다. 그럼에도 주민의 대부분은 여전히 은행에 대한 불신이 강해 돈을 집 안에 보관을 하지만, 무엇보다 종전에는 은행에 대한 신용이 전혀 없어 예금을 하는 사람이 없었지만 지금은 예금하는 사람이 생겨났다는 것이다. 즉 은행에 대한 신용이 생겨나고 있음을 뒷받침한다. 실제로 『경제연구』에서는 유희화폐자금을 동원하는데 있어 ‘신용’을 강조하고 있다.<sup>204)</sup> 주목할 점은 주민의 편의를 도모하는 합리적인 방법으로 저금사업을 개선할 것에 대해 강조하고 있다. 즉 수시로 입출금이 가능함을 보장하는 것이다. 임의의 시각에 임의의 편리한 장소에서 저금하고, 또 저금한 돈을 인출할 수 있도록 전국적인 범위에서 정보화를 실현하고 그에 맞는 저금방법을 도입하는 방안을 제시하였다.<sup>205)</sup>

둘째, 법적으로 개인의 저금비밀의 보장이다. 저금을 하면 소득이 공개되기 때문에 기존에는 저금하기를 기피했다.<sup>206)</sup> 따라서 인터뷰 대상자 중 일부러 해외파견노동자로 해외에 다녀오거나 남한에 연고를 둔 북한 세대는 돈이 있어도 노출시키지 않기 위해 소비를 드러내놓고 하지 않는 경향이 강했다.<sup>207)</sup> 그러나 1990년대 북한에서의 시장화는 법·제도적 구축이 수반되지 않는 상황에서 진행되었기 때

204) 서로 다른 소유의 유희화폐자금은 은행 신용을 통해서만 동원리용할 수 있다. 홍영의, “은행의 역할을 높이는 것은 경제강국건설에서 나서는 중요한 요구,” 『경제연구』, 3호 (2014), p. 39.

205) 전국적인 범위에서 저금사업의 정보화를 빠른 시일내에 실현하여 주민들이 임의의 장소에서 임의의 시각에 저금을 하고 또 저금한 돈을 찾을 수 있게 한다면 보다 많은 사람들이 저금사업에 절실한 리해관계를 가지고 참가할 수 있으므로 저금의 규모도 훨씬 늘어날 수 있다. 김영남, “현시기 유희화폐자금과 그 동원리용,” p. 45.

206) 따라서 일부러 해외 노동자로 파견되어 외화를 벌여 와서 쓸 수 있는 명목을 마련하는 주민도 있다.

207) 해외에 장기간 나가있거나 해외 연고자, 귀국자 등 합법적으로 해외에서 돈을 받을 수 있다는 입증이 가능한 자에 한해서만 저금이 가능하였다.

문에 주민들은 이른바 불법과 합법의 중간지대인 ‘회색지대(비법)’에서 장사를 통해 돈을 벌어야 했다. 따라서 1990년대 고난의 행군 이후 북한에서 시장이 확대되면서 북한 주민들은 집 담장을 높이거나 옆집과의 경계를 만드는 등 사생활을 보호하기 위한 시도가 두드러졌는데, 그 이유는 비법적인 경제적 행위를 숨기기 위함과 함께 집안에 숨겨둔 돈을 정기적으로 말리기 위함이라고 탈북자들은 증언한다. 그러나 최근에는 당국이 ‘소유 여하를 묻지 않고 저금 잔고의 비밀을 보장한다’는 내용의 글을 공식적인 매체에 싣고 있으며, 그 이유는 다음과 같이 개인소유를 보호하기 위해서였다.<sup>208)</sup>

“저금잔고의 비밀을 철저히 보장하는 것이다. 저금잔고의 비밀을 지킬 데 대한 원칙은 사회주의사회의 과도적 성격과 함께 근로자들의 개인소유를 보호할 데 대한 우리나라 헌법의 요구이다.”<sup>209)</sup>

즉 사유화를 둘러싼 법체계도 변화하고 있으며 저금에 대한 당국의 인식변화도 이루어지고 있다. 그런데 이러한 국가의 시도와 변화는 다음과 같이 큰 틀에서 보면 국가의 경제관리, 재정확충, 경제발전 및 기술혁신과 연계가 깊은 것으로 해석이 된다.

첫째, 중앙은행이 시중의 유통통화를 저금을 통해 국가계획경제 내로 흡수하여 화폐유통량의 관리를 통해 물가·환율 등을 조절하여 국가경제를 정상화하고자 하는 의지가 강하다는 것을 의미한다.

“유휴화폐자금의 동원리용은 그 자체가 류통계에 존재하는 현금량의 축소를 가져오며 추가적인 화폐의 발행을 없애거나 줄일 수 있는 조건을 조성한다. 이것은 유휴화폐자금의 동원리용이 화폐의 구매력을 유지하거나 높이는 결과에로 이어진다는 것을 말하여 준다.”<sup>210)</sup>

208) 백과사전출판사, 『광명백과사전 5: 경제』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 276.  
209) 위의 글.



둘째, 북한 당국은 국가경제발전에 내부 재원을 충분히 활용하고자 한다.

“특히 생산과 건설에 필요한 자금을 우리 자체의 원천에 의거하여 우리의 힘으로 해결하는 것은 매우 중요하다……물론 경제건설과 인민생활향상에 필요한 자금을 외부로부터의 투자나 기타 방법을 통하여 해결할 수도 있으며 실지 우리나라에서는 외국투자를 적극 받아들이고 그를 효과 있게 리용하기 위한 사업에 힘을 넣고 있다. 그러나 자금문제해결에서 기본은 자금원천을 최대한 동원·리용하는 것이며 여기에서 유휴화폐자금의 동원·리용은 중요한 자리를 차지하게 된다.”<sup>211)</sup>

셋째, 재정의 확충을 통해 생산 및 기술혁신 등 생산단위에 재원을 배분하고자 한다.

“현 시기 유휴화폐자금을 동원 리용하는 데서 나서는 중요한 문제는 또한 공장기업소들에서 종업원들의 유휴화폐자금을 직접 동원하여 기술갱신과 생산확대 등 경영활동에 필요한 자금을 해결할 수 있도록 하는 것이다.”<sup>212)</sup>

무엇보다 2014년 이후 사회주의경제강국의 새로운 요구로부터 출발하여 북한에서는 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리하였다. 이는 향후 북한 금융제도의 개혁을 예측하는 키워드가 될 것으로 판단된다.<sup>213)</sup>

---

210) 김영남, “현시기 유휴화폐자금과 그 동원리용,” p. 45.

211) 위의 글, p. 45.

212) 위의 글, p. 45.

213) 중앙은행은 나라의 전반적 화폐유통을 책임지고 관리하며 모든 은행들에 대한 금융적 지도와 감독통제를 기본으로 하고 있는 반면 상업은행은 자금유통과 기관, 기업체들에 대한 재정적 통제를 하면서 자체로 채산을 맞추는 금융기관채산제를 실시하고 있다.

## (2) 정보화와 전자결제카드의 확대

북한 당국은 2018년 4월 20일 당 제7기 제3차 전원회의를 개최하면서, 혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞는 사회주의 건설을 위하여 당과 국가의 전반 사업에서 경제 사업을 우선시하는 ‘새로운 전략적 노선’을 선포하였다.<sup>214)</sup> 특히 경제 총력 건설의 새로운 전략 노선 이후 이를 실현하기 위하여 제7기 제3차 전원회의에서 채택된 두 번째 의제로서 ‘과학기술 중시’ 정책을 제시한 것은 주목해야 할 부분으로, 다음 『경제연구』와 같이 금융부문에 그대도 투영되었다.

“은행결제 및 회계업무정보화는 은행회계결제업무에 정보기술을 받아들여 인민경제 모든 부분에 대한 자금공급사업과 원에 의한 통제사업을 개선·강화함으로써 전반적 은행업무와 재정관리를 높은 과학기술적 토대 위에 올려 세우기 위한 중요한 사업이다.”<sup>215)</sup>

이를 위해 국가는 ① 전국가적 범위에서 중앙집권적이며 통일적인 완벽한 체계로 조직하는 것, ② ‘실리보장’의 원칙을 철저히 지키는 것, ③ 첨단과학기술을 적극적으로 도입하고, ④ 은행결제 및 회계업무의 안전성을 철저히 담보하는 것 등을 강조했다.<sup>216)</sup>

이와 관련하여 최근 북한의 금융결제시스템에서 부각된 변화 중 하나가 전자화폐의 도입이다.<sup>217)</sup> 탈북자의 증언에 의하면, 평양을

---

214) 전원회의에 따르면 새로운 전략적 노선이란 “정치사상강국, 군사강국의 지위에 확고히 올라선 현 단계에서 사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 것”이다. 전원회의에서 김정은 위원장은 “당과 국가의 전반사업에서 경제사업을 우선시하고 경제발전에 나라의 인적, 물질, 기술적 잠재력을 총동원”하고 4월 21일부터 핵실험과 대륙간 탄도미사일(intercontinental ballistic missile: ICBM) 시험 발사를 중지하며 북부 핵시험장(풍계리)을 폐기한다고 선언하였다. 북한 당국이 핵 개발 중단에 나선 것이 경제발전을 위한 것이라는 점을 분명히 하였다.

215) 광철준, “은행결제 및 회계업무 정보화에서 나서는 기본요구,” 『경제연구』, 4호 (2014), p. 43.

216) 위의 글, pp. 43~44.

중심으로 나래카드, 고려카드 등 전자결제카드제가 보급되었으며, 지방에서도 도입이 시작된 곳이 점차 증가하고 있었다.

그렇다면 북한 주민이 사용하는 전자카드는 어떤 종류가 있는가? 북한의 경제 학술지 『경제연구』에 의하면 전자화폐는 크게 3종류이다. 즉 은행카드, 예불카드, 전자현금이다. 여기서 말하는 은행카드는 일반적으로 우리의 신용카드 또는 직불카드이다. 신용카드를 사용하기 위해 카드사용자는 은행에 본인 명의의 통장을 보유해야 한다. 즉 신분이 노출된다. 반면에 예불카드는 우리의 ‘T머니카드’와 유사한 기능을 보유한 카드라고 할 수 있다. 탈북자에 대한 조사에 의하면, 북한에서 현재 사용되는 전자카드는 후자에 더 근접하다. 즉 북에서 말하는 예불카드는 은행발행카드, 상점이 발행하는 상품 구입카드, 상업협회 및 특정회사가 발행하는 카드가 존재하는데, 북한 주민이 예불카드를 선호하는 이유는 무엇보다 신분노출이 되지 않는다는 점, 그리고 현금을 소지 하지 않아도 거스름돈을 정확히 돌려받을 수 있다는 편리성 때문이었다.<sup>217)</sup>

그러나 무엇보다 최근 평양의 중심부에서는 70%이상의 주민이 카드를 사용한다고 할 정도로 보급률이 점차 높아지고 있는데,<sup>219)</sup> 그 이유는 무엇보다 주민의 상업 활동증대와 더불어 다음과 같이 국가가 카드사용이 가능한 경제영역을 적극적으로 증설했기 때문이다.<sup>220)</sup>

217) 류전, “전자화폐의 리용,” 『경제연구』, 4호 (2013), p. 50.

218) “신용카드는 소유자의 신분을 대표하지만, 예불카드는 이름을 적지 않고 카드를 가지는 임의의 사람이 이 카드로 소비하거나 현금을 찾을 수 있다.” 위의 글, p. 51.

219) “한국으로 말하면 거의 티머니 같은. 네, 충전만 하고 뽑을 수 없고 그냥 쓰기만 해야 되는 거거든요. 단말기 붙어 있는 모든 데는 충전이 다 가능해요. 제가 탈북 당시(2015년 12월)에는 나래카드만 어마어마하게 많았고. 그러니까 그 단말기 설치되어 있는 데가. 고려카드는 당시는 그렇게 많이 없었어요. 단말기가 설치되어 있는 상점이, 가맹점이 나래카드가 한 10개 있다면 고려카드가 1개 정도 있었어요. 그 후에는 거의 대등할 정도로 같아졌다고 그러더라고요.” 북한이탈주민 G 인터뷰(2018.5.31., 통일연구원).

220) 최근 공화국에서는 새 세기의 요구에 맞게 우리식의 전자결제체계카드를 적극 받아들

첫째, 대형마트의 증설이다. 일반적으로 평양에 종합시장의 개수가 400~500개에 달한다고 하지만, 여기서 간과하고 있는 점은 종합시장 못지않게 상점이 증대되고 있다는 사실이다. 평양을 방문한 외국인들은 최근 3년 간 북한의 변화로 상점(대형마트)의 수가 확연히 증가하고 있다는 사실을 든다. 특히 김정은 시대 이후 개인 또는 외국인도 당국에 일정 정도의 이윤만 납부하면 기관명의를 빌려 어렵지 않게 상점을 꾸릴 수 있다. 서장상점, 락원백화점, 광복거리상업중심, 평양제1백화점 등 모두 카드사용이 가능한 상점이다.

둘째, 택시 및 오락시설의 증대이다.<sup>221)</sup> 최근에는 택시·버스, 국산품, 휴대전화보급률, 관광 상품증대, 수영장·헬스장을 비롯한 여가시설확대 등 광범위한 분야에서 변화가 부각되고 있다. 특히 택시의 보급은 카드사용을 더욱 확산하는데 적지 않은 역할을 했다고 할 수 있다. 탈북자 G씨에 의하면, 평양에 택시가 몇 대인지 모를 정도로 지나가다가 택시를 잡을 수 있었다. 그런데 장성택 사망 전 인민보안성에서 'BYD'라는 중국택시를 추가로 700대 정도 평양에서 더 수입했으며 그 이후에도 꾸준히 수입되어 들어왔다. 지나가는 차가 다 주황색 밑에 초록으로 된 중국 택시였다. 요금이 꽤 비쌌지만 이용자가 적지 않았다. 가격이 1킬로에 0.5달러로 내화는 취급하지도 않았다. 특히 카드를 사용하면 잔돈을 걱정할 필요가 없다.

그런데 이와 같이 카드사용이 북한에도 보급되고 있다는 사실은 다음과 같이 북한 사회도 서로 신뢰하는 '신용'사회로 나아가고 있음

---

이고 있다. 현재 중앙은행의 모든 지점들과 무역은행, 대성은행을 비롯한 여러 은행들, 광복지구중심, 마식령스키장, 문수놀이장, 옥류관, 청류관 등 봉사단위들, 각 도내 체신기관들이 전성카드결제체계를 도입하여 인민들의 생활을 더욱 문명하게 하고 있다. 최문, "조선의 금융개혁과 전자상거래의 발전," 『경제체제 이후 북한경제와 북중경협 현황과 전망』(수출입은행 발표자료, 2017.11.2.), p. 12.

221) 상점 밖에 '나래카드'라고 빨간 광고 전단지기가 붙어 있다. 그러면 카드 사용이 가능한 곳이다.

을 뒷받침한다. 첫째 판매자의 입장이다. 즉, 국가에서 발행한 카드 사용이 가능한 상점이 증대되고 있다는 사실은 탈북자 G씨의 다음 증언과 같이 상점 주인이 그 만큼 은행을 통해 결산이 가능하기 때문이다.

“고려카드는 고려은행이라는 국가에서 만든 카드고요. 나래카드는 북한의 중앙은행에서 만든 카드거든요. “저기다 하다면 돈 돌려 주냐?” 이렇게 생각이 드는데, 100% 다 돌려 줘요. 개인이 외화를 충전해서 상품을 구입할 때 단말기에 긁으면 상점주인은 바로 자기 손에 돈이 들어오는 게 아니에요. 은행에 찍 쌓이는 거예요. 그러나 은행에 가서 찾으면 돼요. 처음에는 저게 국가가 관리하는데 돌려주나 이런 생각도 들었는데, 상점 주인이 은행가서 찾는다고 하면 2~3%의 수수료만 떼고 거의 1원도 안 떼고 다 돌려줘요.”<sup>222)</sup>

둘째, 구매자의 입장이다. 북한에서 주민들이 내화보다는 외화를 선호한다고 하지만 실질적으로 외화가 상용화가 되기 위해서는 그만큼 작은 가치의 외화까지 유통되어야 한다. 그러나 북한에서는 이른바 ‘잔달러’까지 통용될 만큼 외화가 충분하지 못하다. 따라서 외화로 상품을 구입할 경우 잔돈을 돌려받지 못하는 상황이 빈번했는데, 카드로 지불할 경우 탈북자 G씨의 다음 증언과 같이 소비자는 거스름돈을 정확히 돌려받을 수 있어 잔돈을 걱정할 필요가 없게 되었다.

“대부분 택시를 타면 요금이 딱 4불, 5불 이렇게 맞추어서 떨어지지 않는다. 미터기에 3.2불 나오면 4불을 준다. 낙원백화점에서 옷을 사도 딱 50달러에 맞추어서 살 수 있는 것이 아니다. 그러면

---

222) 북한이탈주민 G 인터뷰(2018.5.31., 통일연구원).

대부분 잔돈은 못 받는다. 그러다 보니 화를 낼 수도 없다. 그런 경우가 엄청 많았다. 그러나 카드가 나오면서 그런 일이 없어졌다. 카드를 쓰면 0.1불까지 계산이 다 된다. 그러다 보니 카드가 많이 활성화가 되고 대학생들이 엄청 많이 사용했다.”<sup>223)</sup>

그러나 무엇보다 주목할 점은 2015년도 조선중앙은행에서 내화전용 전자결제카드인 ‘전성카드’를 출시했다는 사실이다. 당국은 전성카드가 사용가능한 가맹점을 증대시키고 있으며 카드의 기능도 나래나 고려카드와 같다. 즉 송금도 가능하다.<sup>224)</sup> <sup>225)</sup> 사실 북 주민이 내화의 사용을 기피한 주원인은 바로 부피가 너무 커서 사용이 불편했기 때문이다. 내화의 가치가 하락되면서 부피가 더욱 커진 것이다. 따라서 카드에 내화를 장착해서 사용하면 이런 불편함은 해소된다. 뿐만 아니라 북한은 각종 신용카드에 대해 긍정적인 반응을 내놓고 있다. 예를 들어 북한의 경제 학술지 『경제연구』는 각종 신용카드들의 긍정적인 측면을 서술하고 있다. 즉 신용카드란 여러 측면에서 긍정적인 경제적 기능을 가지고 있는 것으로, 오늘날 모든 나라들에서 더욱더 일반화되고 있다. 현금 대응기능, 신용제공기능, 판매촉진 기능, 시장관리의 측면에서 손님 정보수집 기능을 하고 있다.<sup>226)</sup> 이는 향후 북한에서도 신용카드의 사용이 가능함을 시사한다.

---

223) 북한이탈주민 G 인터뷰(2018.5.31., 통일연구원).

224) 무현금결제방법이기에 신속하고, 잔돈처리가 깨끗하며, 환전이 편리함, 또한 유동자금이 결제과정에 머무르는 시간을 대폭 줄이고, 자금 회전속도를 높이며 상품 유통을 원활하게 함, 나아가 카드-카드 사이 송금과 핸드폰에 의한 대금 결제를 진행할 수 있다. 최문, “조선의 금융개혁과 전자상거래의 발전,” 『경제제재 이후 북한경제와 북중경협 현황과 전망』 (수출입은행 발표자료, 2017.11.2.), p. 9.

225) 김영남, “현시기 유희화폐자금과 그 동원리용,” p. 44.

226) 김혁, “신용카드의 종류와 경제적 기능,” 『경제연구』 3호 (2013), p. 56.

### (3) 전자상거래의 맹아

북한에서 휴대전화는 한 대에 최소 150달러에서 신형은 최대 800달러가 넘는 사치품이다.<sup>227)</sup> 그러나 휴대전화의 보급률은 최근 400~500만대가 넘어서고 있다. 특히 북한 휴대전화의 요금체제로 인해 무역 또는 장사에 종사하는 상인들은 1인당 최대 7대 이상 보유한 사람도 있다.<sup>228)</sup> 여기에 중고폰까지 포함하면 휴대전화의 가입자 수는 북한 인구구조로 볼 때 국민의 대다수가 보유하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 대중화가 되었다.<sup>229)</sup>

특히 휴대전화를 종전에는 지역 간 환율·물가 정보 등을 알아보기 위해 무역이나 도·소매상 등 장사하는 계층이 주로 소지했다면, 최근에는 젊은 층을 중심으로 널리 보급되고 있다. 기성세대는 폴더폰을 사용한다면 젊은 층은 스마트폰을 더 선호하며, 휴대전화뿐 아니라 태블릿 PC, 컴퓨터 등을 필수로 소지하는 세대가 증가하고 있다.<sup>230)</sup> 따라서 북한에서도 전자기기의 보급으로 ‘디지털 문화’가 확산되고 있으며, 세대 간의 갈등, 세대교체 등으로 인해 기성세대와 신세대와의 갈등양상도 나타나고 있다.

---

227) 신 기종은 600달러 이상이다. 진달래 시리즈는 작년 3월 체신성이 출시했을 때 800달러에 판매했다. 그러나 배터리 용량이 적어 3개월 후 인기가 폭발하여 300달러에 거래되었다. 그 이후 미중 마찰로 인해 더 이상 부품을 수입할 수 없게 되자 단종이 되었다. 북한이탈주민 W 인터뷰(2018.8.8., 통일연구원).

228) 탈북자 B씨에 의하면, 이는 북한의 휴대전화 요금체제와 관계가 깊다. 즉 3개월에 통화 600분, 문자는 60개이다. 이 요금체제를 벗어나면 외화로 된 전화카드를 사서 충전해서 통화해야 하며, 요금 계산 법 또한 상당히 올라간다. 따라서 이러한 요금 체제를 피하기 위해 무역이나 장사하는 사람들은 수 대의 휴대전화를 소지한다. 북한이탈주민 B 인터뷰(2018.7.27., 통일연구원).

229) 고위 탈북자 D씨가 해외에 거주하다가 2013년 마지막으로 평양에 들어갔을 때 하룻밤에 분실되는 휴대전화 개수가 3천 개였다고 증언했다. 특히 밤에 거리에서 휴대전화로 통화를 하면 불빛이 보여 강도들이 낚아채기에 쉽다. 이러한 분실 휴대전화가 다음날 장마당에 나온다. 북한이탈주민 D 인터뷰(2018.2.28., 통일연구원).

230) 특히 최근 북한은 출산을 저하로 자녀를 적게 낳으며, 자식들을 위해서라면 고가의 전자제품도 선풍 구입을 하는 부모세대가 증가했다.

주목할 점은 휴대전화의 성능이 갈수록 향상되고 있다는 것이다. 휴대전화기기를 전문으로 다룬 탈북자 K씨에 의하면, 북한에서 판매되는 휴대전화는 결코 비싼 가격이 아니다. 그 이유는 부품은 중국에서 수입해 오지만, 들여와서 조립하는 비용, 관세 외에도 운영체계를 지속적으로 바꾸기 때문에 연구개발비가 적지 않게 든다. 이는 휴대전화 망의 유료화와 함께 기능을 매우 다양화시키고 있음을 의미한다.

먼저 휴대전화 가입자들은 이른바 내부망인 인트라넷을 사용하기 위해서 기본 앱 외에도 추가로 유료 앱을 깔아야 하며 건 당 요금을 지불해야 한다. 뿐만 아니라 최근에는 휴대전화를 통한 전자상거래도 가능하게 되었다. 북한에서 전자상거래란 ‘전자상업’이라 부르며, 전자상업이란 정보기술과 정보 수단에 기초하여 진행되는 상업 등을 가리킨다. 즉 컴퓨터망이나 이동통신망을 통하여 진행되는 새로운 형식의 상업형식으로 정의한다. 전자상업의 경제적 효율성은 판매와 구매에서의 시간과 비용이 훨씬 적게 들고, 지리적 및 시간적 제한이 없이 상품판매와 구매를 진행해 나갈 수 있는 것이다.<sup>231)</sup> 따라서 현재 평양에서는 옥류관의 국수도 주문할 수 있는 전자상업 봉사체계 “옥류”가 운영되고 있으며 조선인민봉사국에서는 2014년 말부터 시험운행을 실시하고 2015년 정초부터 정식 운영을 하였으며 손전화기로도 가입하여 상품을 검색, 선정하고 구입도 가능하다. “옥류”에 이어 2015년에 상업과학연구소에서는 “상연” 전자상점을 설립하고 2016년에는 “만물상”, “내나라”, “광흥”, “앞날”, “은파산” 등 전자상점들이 설립되었는데 그 중 가장 주목받고 있는 것이 “만물상”이다.<sup>232)</sup>

231) 최문, “조선의 금융개혁과 전자상거래의 발전,” 『경제제재 이후 북한경제와 북중경협 현황과 전망』 (수출입은행 발표자료, 2017.11.2.), p. 23.

232) 위의 글, p. 25.



봉사체계에는 각지의 이름 있는 상점, 식당, 상업 봉사 단위들의 인기 있는 상품들이 올라와 있으며, 주민들은 각종 요리와 식품들, 화장품과 의약품, 신발류와 가방류를 비롯한 국내산 각종 제품들을 홈페이지에서 검색하고 열람할 수 있으며, 구입할 때는 전자카드로 금액을 지불하며, 전화로 상품의 속성에 대해서도 문의가 가능하며, 나아가 주문 상품의 송달을 보장하기 위해 인민봉사총국 산하의 여러 운수사업소들이 주문 상품을 주민구역에 운송하는 사업도 진행하고 있다.<sup>233)</sup>

생산기업소들과 상점들은 자기 단위의 제품, 상품에 대한 정보를 홈페이지에 자체로 필요할 때마다 올릴 수 있고, 구매자들도 국가 컴퓨터망과 손전화자로 통신망에 가입하여 아무 때나 열람할 수 있으며 업무자들은 판매하려는 상품을 직접 홈페이지에서 올려 관리할 수 있고, 통보문 기능을 이용하여 판매자와 구매자 사이에 의견 교환도 진행할 수 있다.<sup>234)</sup>

## 2. 건설부문 시장화 실태

### 가. 주택 제도와 실제: ‘소유권’ VS ‘사용권’

#### (1) 주택 배정(配定) 시스템

북한에서는 일반적으로 주민대상의 주택을 ‘살림집’으로 규정하고 있다. <표 VI-3>과 같이 살림집은 소유의 형태에 따라 국가, 협동단체 및 개인의 소유로 구분한다. 이때 국가는 살림집에 대해 주택의

---

233) 위의 글, p. 24.

234) 위의 글, p. 26.

‘소유권’ 또는 ‘이용권’을 보장한다. 즉 개인소유의 살림집에 대해서는 ‘소유권’을, 국가소유의 살림집에 대해서는 ‘이용권’을 보장한다. 따라서 전자는 상속이나 매매가 가능하다는 것을 내포하는 반면에 국가소유의 살림집은 인민위원회의 산하 주택배정과에서 ‘살림집이 용허가증’을 발급받아야만 입주가 가능하다.<sup>235)</sup> 한편, 협동단체소유의 살림집은 협동단체소속원에 한해 이용권을 보장받는다. 그런데 북한에서 살림집의 소유형태는 도시와 농촌에 따라 차이가 있다. 즉 도시는 개인소유와 국가소유의 살림집이 존재하는 반면에, 농촌은 개인과 협동소유의 살림집이 존재한다(〈표 VI-3〉 참조).

#### 〈표 VI-3〉 도시와 농촌의 북한 살림집 소유 형태 구분

	주택 유형	권리
도시	개인 주택	소유권
	국가 주택	이용권
농촌	개인 주택	소유권
	협동단체 소유주택	이용권

자료: 북한의 법전 및 탈북자에 대한 인터뷰 조사에 의해 저자 작성.

그러므로 조선민주주의인민공화국 살림집법 제1장 3조 「국가부담에 의한 살림집보장원칙」에 의하면, 국가는 인민들의 살림집문제를 책임지고 원만히 해결해주는 것을 사회주의제도의 본성적 요구로, 현대적인 도시살림집과 농촌살림집을 국가부담으로 지어 인민들에게 보장함을 원칙으로 하고 있다.<sup>236)</sup> 그런데 여기서 주목할 점은 식량은 ‘배급’이지만, 주택은 ‘배정’을 원칙으로 한다. 여기서 ‘배정’은 ‘배치하여 정한다’는 의미로 일종의 직장배치체계와 연동되어 움직

235) 1958년 사회주의제도 수립 이전에 세워진 집으로 국가가 몰수하지 않고 개인에게 소유권이 부여되어 내려온, 혹은 그것이 개인재산으로 개축된 주택을 말한다.

236) 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』, p. 747.

인다. 즉 북한에서는 직장이 배치된 후에 비로소 주택배정이 이루어진다.<sup>237)</sup> 따라서 국가는 입사증이 없이는 살림집에 들어거나 입사하는 행위, 이기적 목적 또는 기타 부당한 목적으로 살림집을 교환하는 행위, 돈, 물건을 받거나 부당한 요구조건을 걸고 살림집에 동거 또는 숙박시키는 행위, 국가살림집을 팔고 사거나 비(非)법적으로 다른 공민에게 빌려주거나 거간하는 행위 등 부동산과 관련된 ‘시장행위’는 불법이라고 법에 명시하고 있다.<sup>238)</sup>

## (2) 틈새: 영구적 사용권과 상속

북한의 국가공급시스템에서 주목할 점은 위에서 언급한 바와 같이 식량은 ‘배급(配給)’이지만, 주택은 ‘배정(配定)’이다. 예를 들어, 북한은 제대군관의 주택해결을 최우선 과제로 취급하고 있는데,<sup>239)</sup> 군관이 제대해서 사회에 나왔다고 해서 바로 주택을 배정받는 시스템이 아니다. 인민위원회에 찾아가 병무군사동원이라는 제대수속을 먼저 밟아야 하며, 이로써 직장배치와 함께 주택공급의 관련 서류들이 인사과로 보내진다. 이를 북한에서는 접수라고 하는데, 접수가 완료되면 제대군관들은 대기하면 된다.

이와 같이 인민위원회회의의 인사과가 노동자의 직장뿐만 아니라 주택의 배정업무도 맡는다는 것은 북의 제도가 노동이라는 공간을

237) 국가살림집 리용허가증에는 개인의 소속 직장 단위가 명시되어 있다. 따라서 세대주의 직장이 정해지면, 세대주는 직장의 합숙소 등 임시 거주지에 가족보다 먼저 가서 대기하고 있으며, 주택이 배정되면 그 후에 비로소 가족들을 이주시킨다.

238) 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』, p. 741.

239) 주택은 제대군관이 군사체계에서 일반사회체계로 전환하여 새로운 삶의 터전을 마련하는 필수요소로, 조국을 위해 목숨 바쳐 싸운 제대군인을 최고로 우대하기 때문이다. 제4장 살림집의 배정 및 리용 제30조 살림집의 배정에서 지켜야할 원칙은... 1. 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 전사자가족, 피살자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 제대군관, 교원, 과학자, 기술자, 공로자, 로력혁신자 같은 대상에게 살림집을 우선적으로 배정하여야 한다. 위의 책, p. 746.

통해 주거나 자녀 등의 문제가 결정된다는 사실을 뒷받침한다.

그러나 한편으로는 거주자의 이동과 직업선택의 자유가 부재한 만큼 주택이란 법적으로 국가의 소유지만 실질적으로는 영구적으로 개인의 소유가 가능한 일종의 사유재로, ‘상속’에서 ‘매매’까지도 가능하다는 현실을 함축한다. 실제로 제34조 살림리용허가증법에는 이용자 이름, 살림방 수, 살림집 주소, 번호 외에도 직장직위, 가족 수는 제시되어 있지만 사용기간에 관해서는 명시되어 있지 않다.<sup>240)</sup>

### (3) 변화: 주택배정시스템의 붕괴와 시장의 확대

북한은 오래전부터 만성적인 주택공급의 부족에 있었으며 1980년대 전후의 베이비붐 세대가 결혼할 나이에 달하면서 주택부족은 최고 정점에 도달한다. 무엇보다 노동자는 집을 배정 받기 전까지는 직장의 합숙소에서 생활하고 가족은 모두 주택배정이 해결된 후에야 이동이 가능하다. 문제는 집을 배정받기 위해 대기하는 기간이 1990년대 들어 무한정으로 변했다. 일반적으로 북한에서 배급제하면 식량배급제 붕괴에 대해 더 많이 주목을 하지만 사실은 주택배정 시스템도 이즈음 이미 붕괴되었다. 세대주는 직장에 출근해야 하는 의무와 함께 가족과는 떨어져 사는 이른바 장기 합숙생활로 인해 매우 고달픈 삶을 보내야한다. 합숙 또한 방 1칸에 10명 이상 거주하며 식사도 열악하며 가족과도 자주 연락을 취하기 어렵다. 이 상황에서 노동자들은 인내하며 직장을 다녀야 한다.

그러나 1990년대 시장의 확대와 함께 장사나 무역을 통해 돈을 번 주민들은 더 넓고 새로운 집에 이사하기를 원하는가 하면 한편으로는 돈이 없는 계층은 장사밑천을 마련하기 위해 혹은 장사로 망해 빚을 갚기 위해 주택을 담보로 집을 거래하는 주민이 생겨났다. 따

---

240) 위의 책, p. 747.

라서 1990년대 주택배정시스템의 붕괴와 함께 주택을 사고파는 현상들이 발생했다.

## 나. 주택 건설의 역사

### (1) 주택건설의 주체와 변천

북한에서의 주택공급부족은 비공식적으로 주택거래를 만들어냈으며, 이와 동시에 주택건설의 권한 또한 국가에서 기관·기업소로 이양되는 이른바 ‘기관·기업소 주택배정시스템’으로의 전환이 이루어졌다. 즉, 국가가 정한 특정 건설단위뿐 아니라 일반 기관기업소에서 해당 종업원들에게 주택을 건설하고 배정할 책임을 지우는 것이다.

이와 같이 국가의 기관·기업소가 주체가 되어 주택건설을 하게 되는 시초는 1975년 김정일 위원장이 후계자로 등장한 이후 ‘후계자업적 쌓기’와 관계가 깊다. 즉, 후계자업적 쌓기를 위한 자금은 계획경제 내에서는 충당이 어려웠다. 따라서 이때부터 중앙당 39호실 등 특권기관을 중심으로 북한 당국은 외화벌이사업을 벌렸는데, 외화벌이사업은 특권기관에게 외화나 건설자재에 대해 접근할 명목을 주었다. 부족한 주택공급의 실태와 맞물려 특권기관은 자체로 주택을 건설하여 주택공급까지 하였다.<sup>241)</sup> 이때 잉여가 발생하면 귀국자, 화교 등 외화를 가진 대상자에게도 주택을 일부 판매하기도 하였다.

이와 더불어 기업소 별로 주택건설 및 공급에 있어 격차도 발생했다. 무엇보다 종업원이나 자재·설비를 많이 보유한 연합기업소나 특

241) 평양의 아파트 명칭을 조사해 보면 ‘보위부 아파트’, ‘보안서 아파트’ ‘철도국 아파트’ 등 기관 명칭의 아파트들이 적지 않은 비중을 차지한다. 2000년대 들어 이러한 기관 명칭이 하나의 브랜드가 되어 품질을 보장하게 되었다.

급기관은 주택건설이 용이한 반면에 동원 가능한 자재나 종업원을 적게 보유한 지방기업소는 해당 종업원들에 대한 주택공급이 원활하지 못했다. 뿐만 아니라 무역회사와 같이 외화에 대한 접근이 용이할 경우에도 주택건설에 유리하였다.

그러나 2000년대 들어 국가가 아닌 기관·기업소가 중심이 되는 주택건설이 확대되면서 자본을 축적한 돈주가 등장하고 이들이 자재조달의 주요 원천으로 합류하면서 주택건설이 부각되었다. 그러다가 2010년을 기점으로 개인이 아파트 건설의 주체가 되는 사례가 더욱 증대되었으며 그 규모 또한 커졌다.<sup>242)</sup> 최근에는 지대상승효과를 노려 ‘철거’라는 수단을 통해 부동산을 개발하는 ‘부동산개발업자’도 싹트고 있다(〈표 VI-4〉 참조).

〈표 VI-4〉 북한 주택개발의 주체 변천

시기	사업주도권	특징
건국 초~ 1970년대 중반	국가계획 하에 국가가 건설자금, 자재, 설비 등을 부담하여 주택 건설	사회주의계획경제 시스템
1970년대 중반 ~1990년대	외화벌이와 함께 국가의 특권기관 아파트 건설 및 판매 맹아	국가중심에서 기관기업소로 주택건설 및 배정 권한 이양
1990년대	기관기업소의 아파트 건설에 부를 축적한 개인 돈주가 자재 조달 등으로 조금씩 참여	기관 기업소 및 돈주에게 매매용 아파트 일정량 제공
2000년대 이후	돈주가 기관 명의 빌려 아파트 건설, 철거, 재건축, 분양 등 참여	돈주들이 건설 후 기관(국가)에 아파트 일정량 제공(10~15%)

자료: 저자 작성.

242) 예를 들어 2000년대 중반에는 2층에서 최대 5층의 연립주택형 소규모 아파트를 건설했다면 2010년 이후 개인들은 15층 정도의 아파트를 짓고 있다.

## (2) 건설주(시행사): 국가, 특권기관, 공장기업소, 개인

### (가) 건국 초기: 국가

북한 당국은 건설의 지표를 하달 받은 전문 건설단위를 중심으로 아파트 건설을 하며 이와 더불어 건설과정에서 필요로 하는 노동, 건설자금, 자재, 설비 등 모든 비용 및 자재를 국가가 보장할 것을 법으로 명시하고 있다. 바꿔 말하면 국가가 ‘시행사(건설주)’가 되는 것이며, 전문건설단위가 ‘시공사’가 되는 것이다.

따라서 <표 VI-5>와 같이 국가에 의한 건설은 상기 언급한 사회주의 경제원칙에 근거하여 1950년대부터 현시까지 지속되고 있다. 특히 1980년대 말에 완공된 ‘광복거리아파트’와 1993년에 완공된 ‘통일거리아파트’는 대규모로 건설하였다. 이러한 현상은 김정은 시대에 들어 더욱 뚜렷이 나타난다. 대표적으로 2014년에 완공된 ‘미래과학자거리아파트’와, 2016년도에 완공된 ‘려명의 거리’의 아파트를 들 수 있다.

<표 VI-5> 시기별 국가 대형 주택 건설 프로젝트

거리명	승리 거리	청년 거리	천리마 거리	락원 거리	창광 거리	문수 거리	광복 거리	통일 거리	만수대 거리	창전 거리	은하 과학자 거리	위성 과학자 주택구 거리	미래 과학자 거리	여명 거리
완공 년도	1950년대	1958	1970	1975	1980, 85	1980년대	1989	1993	2009	2012	2013	2014	2015	2017

자료: 金俊赫, 『平壤概観』(平壤: 朝鮮外文出版社, 2017), pp. 15~36에 의해 저자 작성.

이 중에서도 특히 주석폰트로 지은 이른바 ‘선물아파트’는 무상분배로서 매매를 법적으로 금한다. 특히 중구역은 중앙당기관을 비롯한 극장, 영화관, 학습당, 도서관 등 문화공간과 대학, 병원 등 편의 시설이 집중된 특수지역으로 중앙당 가족만 특별히 거주가 가능한 주석예비폰트로 지정한 아파트가 많아 매매 뿐만 아니라 기관기업

소의 무분별한 개발 자체도 급하고 있다. 2010년 이후 평양에서도 주택건설의 붐으로 아파트 건설이 많이 이루어졌으나 중구역만은 신축 아파트 건설이 타 지역에 비해 적게 건설되었는데, 그 이유는 바로 주석 폰트 등으로 개발이 묶인 구역이 많았기 때문이다.

이는 바꿔 말하면 1990년대 이후 기관기업소나 개인 ‘돈주’에 의해 주택건설이 많이 이루어지고 있다고는 하지만, 여전히 국가에 의한 대형 건설프로젝트가 많다는 것을 뒷받침한다. 특히 필자가 입수한 평양의 건설현장 사진에 의하면, 컨테이너와 같은 집들이 공사장 군데군데에 있었다. 이곳은 각 지방에서 올라온 군대나 돌격대 등이 건설작업장으로 사용하는 공간이었다. 평양건설에 동원된 이들은 평균 신장이 평양주민에 비해 현저히 작았다. 즉, 여전히 국가계획에 의한 주택 배정시스템이 북한 일부에서는 작동하고 있다는 것이다.

그러나 한편으로 국가가 이러한 대형 프로젝트를 진행할 때 모두 국가의 건설단위가 짓는 것은 아니다. 그 과정을 살펴보면 국가는 각 기관·기업소단위에 구역을 할당하여 건설하도록 한다. 예를 들어, 조사에 의하면 여명거리를 건설할 때 평양역은 A구역을, 검찰소는 B구역을, 국가보위부는 C구역 등의 형태로 건설을 할당한다. 이때 자금이 충분한 기관기업소의 경우 사정이 괜찮지만 그렇지 못할 경우, 개인 돈주의 자금을 동원한다. 따라서 기관기업소는 개인 돈주에게서 빌린 돈을 상환하기 위해서라도 완공된 아파트의 일부를 주택시장에 분양하기도 한다. 즉 국가에 의한 주택건설이라고 해도 기관기업소, 개인 등이 혼재된 메커니즘에 의해 국가 주택이 건설되는 것이다.

#### (나) 1975년 이후: 특권기관

조사결과, 북한의 주택건설은 시간이 경과함에 따라 보위부나 호



위부, 평양역 등 비생산단위조차도 국가로부터 건설계획을 할당받아 살림집을 건설했다. 물론 그 배후에는 북한의 주택공급이 절대 부족하다는 현실도 적지 않은 동인이 되었다. 그러나 무엇보다 1975년 이후 김정일 후계자 업적 쌓기와 함께 시작된 외화별이가 특권기관을 주택건설에 참여시키는 주요 동인이 되었다. 왜냐하면, 외화별이는 계획경제 밖에서 작동하기 때문에 외화나 자재에 대한 접근을 용이하게 한다.

따라서 1980년대 특권기관을 중심으로 주택건설이 이루어졌으며 그 일부를 외화접근이 가능한 귀국자나 화교들에게 판매하기도 하였다. 그러나 이때까지만 해도 돈주의 경우 자재 등을 조달하는 소극적인 존재였다. 그러나 2000년대 들어 특히 아파트 가격이 지속적으로 상승하자 특권기관을 중심으로 아파트를 건설하여 개인에게 외화로 판매하는 이른바 ‘달러아파트’가 등장했다.<sup>243)</sup> 예를 들어, 2005년에 완공된 총정치국 산하 8층국에서는 대동강구역 ○○동에 아파트를 건설하여 각각 3만 달러와 5만 달러에 판매했다. 8층국은 2개 동 아파트 15층짜리를 건설하여 10%만 기관에 넘기고 나머지는 모두 분양을 한 것이다.<sup>244)</sup> 후에도 성공하여 더 큰 규모로 아파트를 건설했다. 특히 특권기관일수록 입지가 좋으며, 평수도 크게 하고 구조도 좋게 지었다. 설계도면을 완성하면, 완공 전에 8층국은 주택가격의 60%를 구매자에게서 선불로 받고, 완공되면 나머지 40%를 받았다. 8층국이 국가공권기관으로 신용이 되기 때문에 당시 하루에도 100명 넘게 아파트를 구입하고자 줄을 섰다.

---

243) 평양의 집은 80년대 방 한칸에 100달러씩 압암리에 팔렸으며, 최고가가 1990년대 들어 천 달러, 2000년대 들어 만 달러에 진입했으며, 2010년에는 10만달러, 2018년 현재는 35만 달러이다. 즉 2000년 이후 주택가격은 1년에 5천만 달러씩 상승했다.

244) 주택이 건설되기도 전에 하루에 100여 명 정도가 줄을 서서 더 좋은 층의 집을 분양 받고자 하였다. 특히 무기판매를 다루는 제2경제와 관련된 사람들이 집을 구입했다.

## (다) 2000년대 중반 이후: 일반기업소와 돈주

이는 기관별로 격차를 발생시킨다. 예를 들어, 종업원을 많이 보유한 특급기업소나 외화획득이 용이한 무역기관 또는 검찰서나 평양역 등과 같이 자재에 대한 접근이 용이한 특권기관은 건설이 용이하다. 그러나 재원이 부족할 경우 기관·기업소는 일부 돈주의 재원도 끌어들이는다. 이는 점차 부동산건설부문에 개인의 참여여지를 확대시킨다. 예를 들어, 2014년과 2016년에 각각 과학자거리와 여명 거리에 대규모 아파트단지를 조성할 당시 국가는 일부는 돈주의 자금을 활용하여 부족한 재원을 채웠으며, 그 반대급부로 돈주에게는 부지를 제공하고 거기에 아파트를 건설하여 판매하도록 암묵적으로 허용했다. 물론 돈주는 여전히 개인 명의로는 아파트 건설이 불가능하므로 기관 명의를 빌리지만 이러한 원리에 의해 국가급 건설 프로젝트가 증대될수록 개인의 참여공간은 확대되며 건설경기가 활성화된다.

그러므로 현재 북한에서 건설주(시행사)는 크게 국가, 기관기업소, 개인 등 3개 주체로 분류되지만, 경계가 모호하다. 즉, 부동산건설은 계획과 시장이 공존하는 이중구조에서 작동된다.

## 다. 건설시장 성장의 동인

### (1) 초기조건: 절대 공급 부족

탈북자에 대한 인터뷰 조사에 의하면, 북한은 건국 이후부터 주택공급이 절대적으로 부족하다. 최근 북한 주택의 수요와 공급에 대해 조사한 토지 주택공사 LH의 연구결과가 나왔지만, 탈북자 증언에 따르면, 무엇보다 북한은 오래 전부터 다른 세대의 집에 세를 주고 들어가 사는 이른바 ‘동거세대’가 적어도 30%에서 많게는 50% 이상

을 차지할 정도로 많다. 최근에도 사정은 나아진 것 같지 않다. 왜냐하면 아파트에 딸린 ‘창고’를 주거용으로 개조하여 사는 ‘창고세대’가 생겨났으며, 국가는 최근 이러한 주택을 중심으로 입사증을 발행해 주는 현상이 나타나고 있기 때문이다.<sup>245)</sup>

특히 주택공급 부족문제가 최고의 절정기에 달한 1980년대는 전후 베이비붐 세대가 결혼 적령기에 도달하는 시기다. 무엇보다 전후 베이비붐 세대는 북한 전체 인구에서 50% 정도를 점유할 정도로 상당하다. 따라서 계획경제하에서는 갑자기 증대된 주택수요를 충족시키기에는 역부족이었다. 당시 평양의 간부 집도 한 방에 여러 세대가 거주하는 사례가 많을 정도로 북한의 주택문제는 심각하였으며, 이로 인해 여성의 유산율이 높았다는 증언도 존재한다. 1980년대 주택거래가 엄연한 불법임에도 평양에서조차 방 한 칸에 100달러, 두 칸이면 200달러 등으로 주택 거래가 이루어졌다는 사실은 이러한 상황을 반증한다.

## (2) 변화와 새로운 수요: 빈부격차 등

필자의 조사결과에 따르면 <표 VI-6>과 같이 1990년대 이후 평범한 주민조차 최소 한 차례에서 세 차례, 네 차례 이상 주택거래를 경험하였다.

뿐만 아니라 북한 주민은 이사를 가면 대체로 <표 VI-7>과 같이 ‘집 꾸리기(리폼)’를 하였는데, 집 꾸리기에 대한 가계의 부담이 적지 않다. 리모델링 비용은 자재를 전적으로 수입에 의존해야 하는 관계로 집값에 상응할 정도로 고가지만 ‘집 수리’는 일반적인 현상이 되었다. 이는 1990년대 고난의 행군과 비교하여 그 만큼 북한 주민의 생활수준이 향상되고 있음을 뒷받침한다.

245) 북한이탈주민 S 인터뷰(2018.9.15., 통일연구원).

〈표 VI-6〉 북한 주민의 주택거래 실태조사

거래연수 거래년도	F			G			H		I		J		K			L					
	1회	2회	3회	1회	1회	1회	1회	1회	1회	1회	1회	1회	1회	1회	2회	1회	1회	2회	3회		
유형	평집(5중)	평집 (좋은집)	아파트(2중) 아파트	평집	최신식 아파트	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	아파트	
주택 형태	방2칸, 중축 방2칸+투방 15평(갈목) 별동 (1동2세대)	방2칸+투방 15평(갈목) 화장실	방2칸+투방 15평(갈목) 화장실	방1칸	방2칸+투방 주방+화장실	방1칸	방2칸+투방 주방+화장실	방1칸	방2칸+투방 주방+화장실	방1칸	방2칸+투방 주방+화장실	방1칸	방2칸+투방 주방+화장실	방1칸	방2칸+투방 주방+화장실	방2칸+투방 주방+화장실	방2칸+투방 주방+화장실	방2칸+투방 주방+화장실	방2칸+투방 주방+화장실	방2칸+투방 주방+화장실	
거래 가격	1970년대	1960년대	1990년대	1천달러	1천달러	내화거래	2천5백달러	2백달러	2백달러	2백달러	1천백달러	1천백달러	2천5백달러	4천달러	269달러	2천5백달러	3천2백달러	3천2백달러	3천2백달러	3천2백달러	
원천	1.69	1.92	3.12	1.31	1.31	샐러드 판 등으로	625만원	625만원	660kg	625만원	330만원	330만원	825	825	12.8	887.8kg	7.68	10.34	장사	장사	
동기	의정사	주택지도원	제과원	돈 벌어 지역 행사해서 아 파트로 이사 필요	개내수공업 위해 공터 필요	가내수공업 위해 공터 필요	집 판 돈으로	가정용으로 집사한다 말해서 채우 값으려고	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	이파트	
유형	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	평집	
크기	1996년도에 구입한 집	1996년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	2003년도에 구입한 집	
자재	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	
건축 년도	550달러	13만7천원	1.8	2.08	2.08	2.08	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	4.961	
외화 원화	13만7천원	195만원	30만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원	375만원
생활산	1.8	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	2.08	
내에게 집을 판 사람의 판매 동기	돈이 없어 처갓집 할까 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사	남편 사망 후 벌어 작은 집 이사

자료: 정은이, "북한 부동산시장의 발전에 관한 분석," 『동북아경제연구』, 제27호 1권 (2015), p. 301.

〈표 VI-7〉 이사 후 집 수리 실태조사 결과

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
항목	구조변경	부역, 방 회장실 증축	하물고 다시 지음	기실장문, 천장, 화장실	지붕, 벽, 천장 증축	부역, 방, 천장 증축	구들, 하수도, 화장실	주방, 화장실, 욕실	부뚜막, 기마	방, 부역, 기실 등 증축	증축	부뚜막 벽, 천장
	수리항목	타일, 타일, 창문 크기, 방구조 변경	타일, 타일, 도배	타일 문짝, 화장실 세트	타일, 유리, 벽지 등	도배, 타일 유리, 레자	도배, 타일 유리, 레자	고급타일	기맞장	부뚜막, 기실 증축	구조 변경	타일 벽지
지제	결린시간	10일	7일	15일	40일	30일	30일	10일	30일	7일	1년	7월
	행목	목재, 타일	모래, 칠근 타일 벽지	수입타일 벽지	철근, 모래, 스바표, 세멘	모래, 타일 벽지, 나무	모래, 시멘트	타일 벽지	철근, 흙, 돌	세멘트, 모래, 타일	모래	모래, 타일 벽지
고용	조달방법	시장	무역 (중국 직접)	무역	시장구입	시장에서 주문	자체조달	시장+관설대	시장	시장(일공)	자체조달	시장
	인원	2명(무직)	7명 (공장무직)	7명	7명 (공장노동자)	3명	3명	3명	1명	2명		2명
비용	소개처	수수문	계약공장 노력	도시경영 자배인 소개	판매자 총당	친척	가족	장마당	친구공용	동네사람 (도시건설무직)	본인지역	장마당무직자 (일공)
	일당	5천원+ 쌀3kg	만원+10kg+ 식사	식사수술	식사수술	식사+술+ 고기	1천5백원+ 10kg	1천5백원+ 10kg	식사만 대접	쌀1kg+700원 +술, 식사		식사만 대접
총비용	만원	1천달러 (쌀1t)	2백달러 (250kg)	7백달러	9백달러	150만원	자체 해결	5백달러	50달러 (80kg)	2천만원 (3)	1천5백만원	2만원 (쌀18kg)

자료: 정은이, "북한 부동산시장의 발전에 관한 분석," 『동북아경제연구』, 제27호 1권 (2015), p. 303.

특히 북한은 개인의 다양성이 인정되지 않는 만큼 주택의 구조나 크기가 획일화되어 있다. 따라서 증·개축은 엄연한 불법이며 처벌의 대상이다. 그러나 2000년 들어 각 가계는 각종 가구와 가전제품을 구비하기 위해 경쟁하는 새로운 형태의 소비주체로 변모하면서<sup>246)</sup> 이러한 욕구는 더 넓은 공간의 확보에 대한 욕구로 표출되었다.<sup>247)</sup> 즉, 더 많은 살림살이를 집안에 구비하기 위해 더 넓은 공간을 필요로 했으며, 이러한 노력은 증축과 개축으로 표출되었다(〈그림 VI-5〉 참조).

〈그림 VI-5〉 단층집 증축 실태 (2011년)



자료: 임진강 제공.

따라서 예를 들어 평안남도 순천시의 경우도 〈그림 VI-6〉과 〈그림 VI-7〉 2002년도와 2015년도를 각각 비교했을 때 지붕모양의 크기가 더 커지거나 위로 높이 솟은 것을 발견할 수 있다. 특히 위로

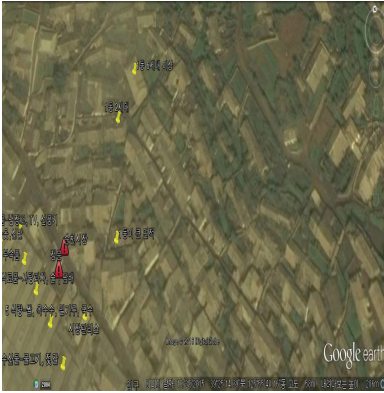
246) 예를 들어 인민반 회의에 참석한 주민들은 회의 내용에 관심이 없고 인민반 회의를 개최하는 개인 집의 가전제품이나 리모델링 등에 관심을 보이며 화제를 모았으며, 6개월 후면 주변 집들도 경쟁적으로 같은 형태의 리모델링과 가전제품을 들여놓는 모방의 추세이다.

247) 최근에는 TV, 녹화기, 냉장고 등 대형 가전제품을 넘어 북한에도 소위 “디지털세대”가 등장할 정도로 스마트폰, 태블릿 PC, 노트북 등이 유행이다.

높이 솟은 것은 더 이상 옆으로 확장할 공간이 없어 2층을 올렸기 때문이다. 물론 2층집으로의 증축을 북한에서는 결코 허용하지 않는다.

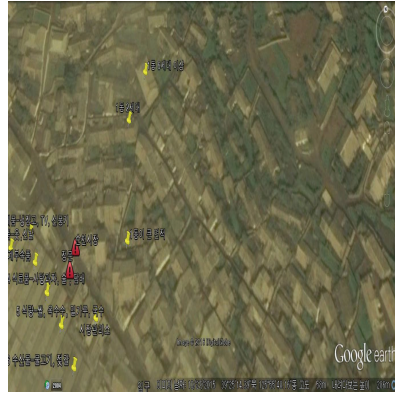
〈그림 VI-6〉

순천시 주택 지붕모양 비교 (2002년)



〈그림 VI-7〉

순천시 주택 지붕모양 비교 (2015년)



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

그러다가 점차 돈이 많은 주민들은 넓은 평수의 현 집을 구입하여 1동 2세대를 지어 살기 시작하였다.

이와 같이 북한에서 새로운 주택 수요는 북한 시장화의 진전과 함께 자본을 축적한 계층이 나타나고 또 반면에 장사 밀전을 마련하거나 빚을 갚기 위해 집을 파는 계층이 나타나는 등 빈부격차에 의해서도 확대되었다.

### (3) 지속성: 주택가격의 상승과 의식 변화

북한에서 주택공급은 수요에 비해 절대 부족이다. 그럼에도 1990년대 고난의 행군시절 식량의 배급제 붕괴와 함께 노동자들이 식량을 찾아 유랑을 떠나면서, 도시 노동자구역을 중심으로 ‘빈집’들이

대거 등장했다. 예를 들어 공장 및 노동자가 밀집한 청진의 라남구역의 경우, 아파트 한 채를 파배기 빵 몇 개와 바퀴떡이었다는 증언이 존재할 정도로 빈집이 발생했으며 특히 중국과 국경을 접한 혜산이나 무산, 회령의 경우, ‘홀애비촌’이 등장하였다고 할 정도로 식량을 찾아 중국으로 도강을 하면서 빈집이 발생하였다.

그런데 <그림 VI-8>과 같이 2000년대 들어 북한에서 시장의 확대와 함께 자본을 축적한 돈 있는 계층이 등장하면서 이러한 빈집이 하나의 상품이 되어 시장에 등장하고 주택거래는 활성화되었으며, 2010년 전후의 화폐교환은 오히려 주택가격이 더욱 가파르게 상승하는 요인이 되었다. 특히 2010년 화폐교환 이후 내화에 대한 신뢰가 급락하고 외화선호현상이 더욱 뚜렷해지는 이른바 ‘달러라이제이션’이 확대되는 한편, 당시 부동산을 소유하고 있었다면 큰 손해가 없었을 것이라는 인식이 확산되면서 주택을 둘러싼 소유의식이 싹텄다. 2000년대 초중반에는 주택이 주로 내화로 거래되었으나 2010년 화폐교환 이후 대부분 외화로 거래되었다.<sup>248)</sup> 따라서 주택이 외화와 연동되어 가치가 측정되기 때문에 북한 주민은 주택을 소유할 경우 물가 상승 등으로 인해 보유 자산의 가치가 하락할 걱정은 하지 않아도 되었다.

따라서 필자의 조사에 따르면, 공통된 의견이 평양의 경우 1980년대 방 한 칸에 100달러 정도에 거래된 집들이 1990년대 들어 1000달러 선에 진입하였으며 2000년대 들어 만 달러에 진입하였다. 특히 신규 주택건설이 활발해지면서 처음부터 고가의 주택이 등장하였다. 예를 들어 2010년에 평양에서 최고 신규 아파트는 10만 달러였으며 2017년 이후에는 35만 달러에 달한다. 이는 지방도 마찬가지로

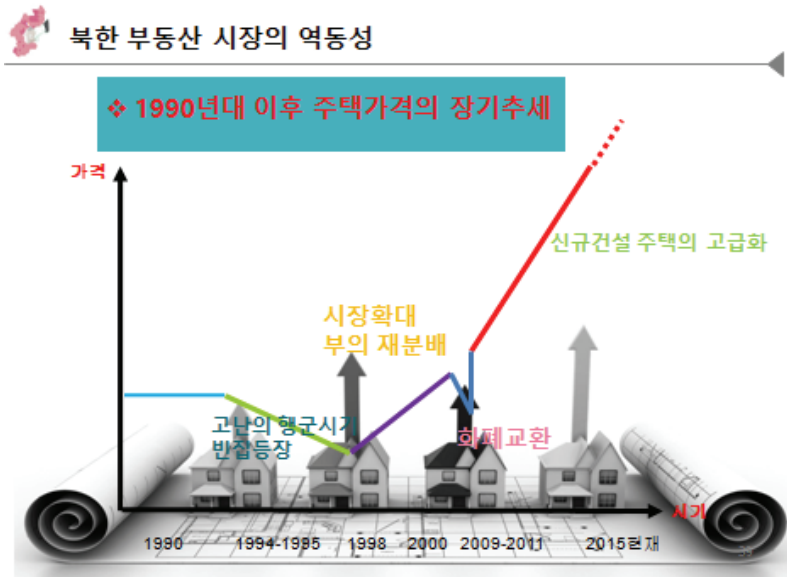
---

248) 따라서 1990년대 쿠웨이트에 해외 파견을 나가 외화를 벌고 온 탈북자 M씨는 2005년 당시만 해도 달러 유통이 많지 않아 평양에서조차 달러를 내화로 환전해 주택을 구입했을 정도였다. 북한이탈주민 M 인터뷰(2018.5.29., 통일연구원).



이다. 신의주나 청진, 원산 등의 경우 아파트 한 채당 6~7만 달러에 달하는 주택이 건설되고 있다. 따라서 자료접근의 제약으로 인해 북한의 주택가격 변화를 정량적으로 정확히 측정할 수는 없으나 정성적인 조사에 의하면, <그림 VI-8>과 같이 표현할 수 있다.

<그림 VI-8> 1990년대 이후 주택가격의 장기추세



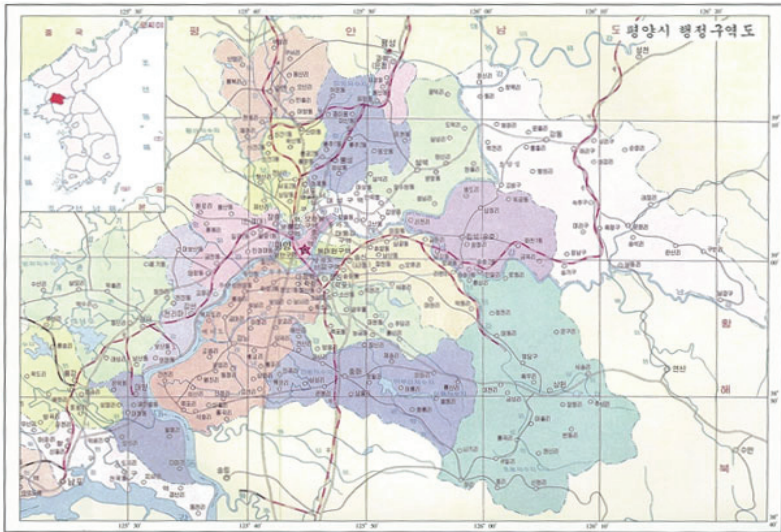
자료: 인터뷰 조사에 의해 저자 작성

따라서 북한에서의 주택시장은 공급이 절대 부족한 상황이므로 공급독점구조와 유사하게 작동되는 측면이 있다. 즉 주택공급자는 주택을 많이 건설했다고 해서 다른 경쟁자가 더 낮은 가격을 책정하여 자신의 시장이 빼앗길 것을 염려할 필요는 없다.

#### (4) 시대적 요구: 노후 주택과 재건축

북한의 주택 양식을 분석해 보면, 첫째, 건국 이전에 건설된 주택이 여전히 존재하며, 둘째, 1950~1960년대에 지은 단층집 및 셋째, 1960~1970년대 지은 낡은 저층아파트가 적지 않은 비중을 차지한다. 그러나 여전히 단층집의 비중은 Google Earth 위성지도에 의하면, 상당히 많다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 예를 들어 <그림 VI-9>와 같이 동대원구역, 선교구역, 사동구역은 평양의 중심지(본평양)에서 약간 벗어난 지역이다.

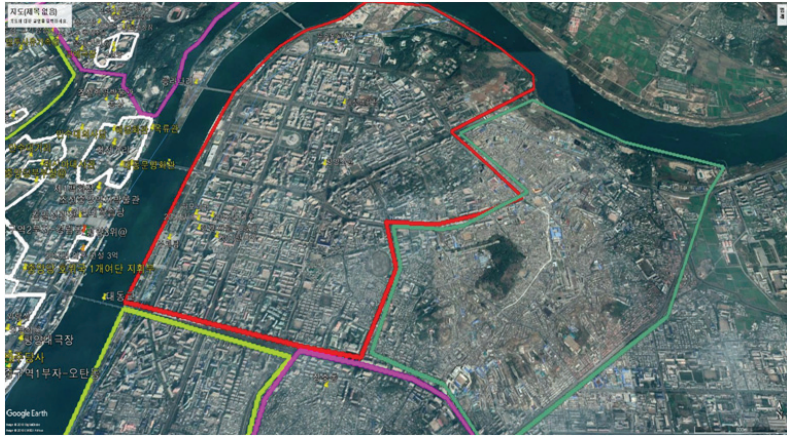
<그림 VI-9> 평양시



자료: 평화문제연구소·조선과학백과사전출판사 공편, 2003, 『조선향토대백과 | 권 평양시』, 평양: 평화문제연구소, p. 31.

그런데 <그림 VI-10>과 같이 이 지역은 대동강 변을 중심으로 또는 도로 변을 중심으로만 고층아파트가 들어서 있을 뿐 뒤쪽은 대부분 50~60년 이상 된 단층집으로 둘러싸여 있다.

〈그림 VI-10〉 단층 주택으로 가득한 평양의 중심과 주변지역



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

특히 단층집 및 1960~1970년대 지은 낡은 저층 아파트는 한 층에 많게는 100세대가 넘는 복도식 아파트로 이른바 하모니카 아파트라 불린다.<sup>249)</sup> 이곳은 방도 한 두 칸에 부엌 및 창고 하나가 딸려 있으며, 게다가 공동화장실을 사용하는 매우 협소한 집이다. 그런데 이런 아파트와 단층집이 북한에서 압도적으로 많으며, 이는 그만큼 노후 주택이 상당히 많고, 많은 주택들이 재건축 대상임을 뒷받침한다. 즉 북한의 주택은 한계에 달했다.

### (5) 국가정책: 김정은 시대 건설 붐

김정은 시대 들어 인민생활을 향상시키기 위해 국토관리사업과 관련한 김정은의 노작에서는 도시를 새롭게 건설하고 살림집 및 도로 건설, 토지 정리, 물 관리, 산림 조성 등에 총력을 기울일 것을

249) 아파트를 가로가 길게 붙여 건설한 이유는 건설 당시 러시아의 영향을 받았기 때문이다. 러시아의 경우, 현재에도 추위를 견디기 위해 난방의 효율을 고려하여 가로로 길게 붙여선 아파트가 많다.

강조하였다.<sup>250)</sup> 평양의 경우도 <표 VI-5>와 같이 1950년대 이후 북한 당국이 건설한 거리는 총 14개이며, 이 중 김정은 시대에 조성된 거리는 4개이다. 게다가 이는 5년 만에 이룩한 성과이다.

이와 같이 김정은 시대에 들어 상당히 많은 아파트 건설이 이루어진 이유는 무엇보다 가시적인 성과를 내기 위해 건설이 가장 효과적이며, 무엇보다 과학자거리 및 여명거리에 우선적으로 입주한 세대를 보면 핵·경제 병진노선과 연관이 깊다. 즉 입주자가 주로 과학자 등 지식층이라는 사실에 주목할 만하다. 이는 김정은 위원장이 새로운 지도자로 등장한 이후 이러한 정책적 목표를 관철하기 위해 정권의 새로운 지식층의 포섭이 필요했던 것으로 해석된다.

그런데 이러한 대규모 건설 프로젝트는 오히려 ‘돈주’에 의한 아파트 건설을 합법화 하는 계기가 되었다. 즉 국가는 대형 건설 프로젝트를 수행할 때 국가재정의 부족으로 특권기관을 비롯한 공장기업소 등 기관뿐만 아니라 ‘돈주’의 자금도 끌어들었다. 당시 국가 건설에 필요한 자금을 제공한 ‘돈주’들은 대신에 국가에서 부지를 제공하고 그 부지에 아파트를 건설하여 판매도 가능하게 암묵적으로 허용을 하였다. 이는 다시 말하면 국가의 정책이 시장화 진전과 맞물려서 진행되고 있음을 뒷받침한다.

## 라. 지역별 사례

### (1) 역외 및 역내 격차 : 평양 VS 지방, 중심 VS 주변

평양은 대동강을 중심으로 크게 ‘동(東)평양’(<그림 VI-11>의 ③)과 ‘서(西)평양’(<그림 VI-11>의 ①, ②)으로 구분하며, 서평양 중에

250) “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여 당·국가경제기관·군로단체 책임일군들과 한 담화(4.27),” 『노동신문』, 2012.5.9.

서도 중심지역은 다시 ‘본(本)평양’(<그림 VI-11>의 ①)으로 분류되어, 총 3개의 지역으로 분류된다(<그림 VI-11>의 왼쪽 참조).<sup>251)</sup>

<그림 VI-11> 평양의 구역별 규모 및 주택가격 순위



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

주: 오른쪽 그림 ① 중구역, ② 평천구역, ③ 보통강구역, ④ 모란봉구역, ⑤ 서성구역, ⑥ 대성구역, ⑦ 대동강구역, ⑧ 만경대구역, ⑨ 력포구역, ⑩ 락랑구역.

그러므로 주택가격은 본(本)평양과 인접할수록 비싸다. 즉 본평양, 서평양, 동평양 순으로 비싸다. 그 이유는 중심지일수록 지하철이 통과하여 교통이 편리하며, 병원·학교·관공서 등 각종 편의시설 외에도 전기·난방·수도 등 인프라에 대한 접근이 상대적으로 훌륭하기 때문이다. 특히 본평양 중에서 ① 중구역은 정부의 주요 기관을 비롯한 선물아파트 등이 밀집해 있어 전기·난방·수도 공급이 가장 양호하여, 편의시설에 대한 접근이 좋아 주택가격이 가장 비싸다. 중구역 다음으로 ② 평천구역, ③ 보통강구역, ④ 모란봉구역 순으로 가격이 비싼데, 그 이유도 중구역과 얼마나 인접해 있느냐에 따라 전기·난방·교통 등 그 지역의 편의가 결정되기 때문이다. 그 다음 ⑤ 서성구역과 ⑥ 대성구역의 주택가격이 비싼데, 그 이유는 서평양에 속하면서도 지하철이 통과하며 조금이나마 중구역과 인접하기 때문이다.

한편, 동(東)평양에서 비싼 지역은 ⑦ 대동강구역인데, 이곳은 대

251) <그림 VI-11> 왼쪽 사진에서 ③은 동평양, ①, ②는 서평양이며, ①은 본평양에 속한다.

동강을 사이에 두고 외국인이 오면 각종 행사가 진행되는 중구역의 김일성광장과 마주하며 상대적으로 전기가 잘 들어오며, 대학가가 밀집해 있다. 뿐만 아니라 최근에는 문수거리를 중심으로 문수물놀이장 등 각종 식당, 오락·편의시설들이 들어서고 있다. 그 다음 ⑧ 만경대구역과 ⑨ 락랑구역이다. 이곳은 서평양에 속하며 1980년대 말 최초로 30~70층 고층 아파트가 들어서 한때 북한에서 가장 좋은 아파트로 평가받아 고가에 거래되었지만, 현재는 전기부족으로 난방 등이 크게 문제가 되어 저렴하다. 그 다음 ⑩ 선교, 력포, 동대원, 사동, 형세산 구역 순인데, 갈수록 교외와 가깝다.

이러한 현상은 청진, 남포, 신의주 등 주요 도시에서도 나타났다. 청진시는 중심지인 포항구역과 멀어질수록 주택가격이 낮아졌으며, 특히 송평구역 및 라남구역 등은 대규모의 공장들이 입지한 노동자 구역으로 주택가격이 가장 낮게 조사되었다(〈그림 VI-12〉 참조).

〈그림 VI-12〉 청진시 시가지

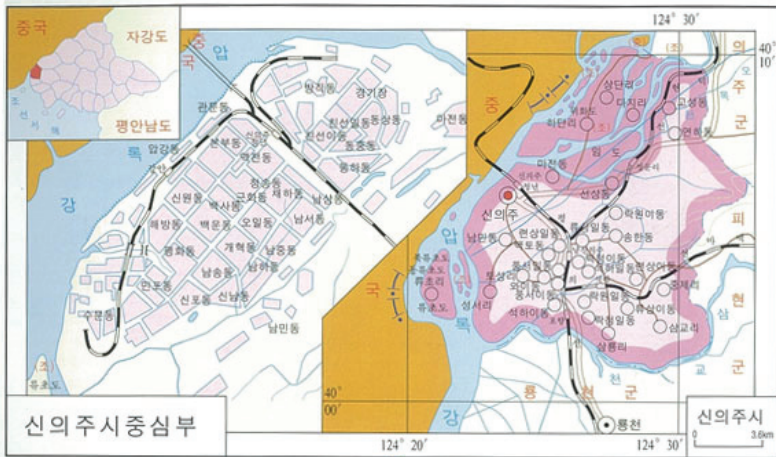


자료: 평화문제연구소·조선과학백과사전출판사 공편, 2003, 『조선향토대백과 14권 함경북도』, 평화문제연구소, p. 62.



한편 신의주에서 중심구역은 백사동, 청송동, 역전동, 채하동, 남중동, 본부동이다(〈그림 VI-13〉 참조). 이 중 신의주 최고의 중심 구역은 세관과 역전이 가까운 역전동이다. 본부동은 역전동과 접해 있으며 도당 등 모든 당·행정기관이 밀집해 있다. 그러나 신의주에서 기본은 장사와 무역이다. 따라서 장사가 잘 되는 지역을 주민들은 선호하는데, 이곳은 주로 민포동이나 역전동이다. 반면에 신의주에서 가장 빈곤한 곳은 친선동, 동하동, 민포동, 신포동이다. 이 주변은 화학섬유공장, 신발공장, 고무공장 등이 밀집되어 있는 공장 지대이다.

〈그림 VI-13〉 신의주 시가지

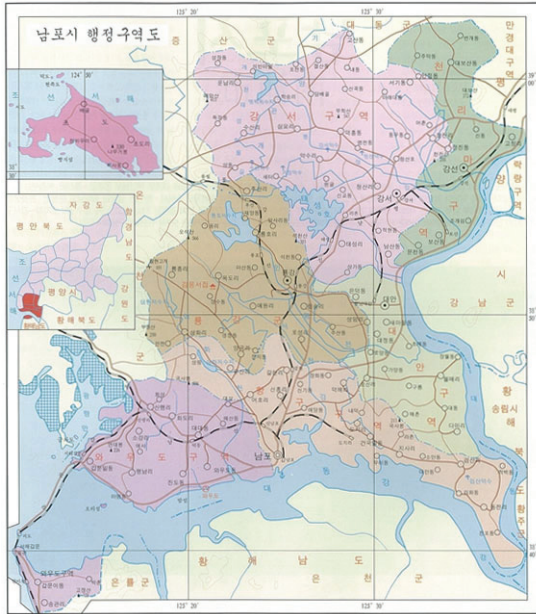


자료: 평화문제연구소·조선과학백과사전출판사 공편, 2003, 『조선향토대백과 5권 평안북도』, 평화문제연구소, p. 68.

한편 남포시는 행정구역이 〈그림 VI-14〉와 같이 강서구역, 대안 구역, 천리마구역, 항구구역, 와우도구역 총 5개의 구역과 용강군 1개의 군으로 구성되어 있다. 이 중 항구구역과 와우도구역이 시내로 구분되며 나머지는 천리마구역·강서구역·대안구역이 노동자구역

으로 농촌과 섞여 있어 시 외곽으로 구분된다.<sup>252)</sup> 여기서 항구구역과 와우도구역은 평남고속도를 중심으로 좌측이 와우도구역, 우측이 항구구역으로 구분되는데 이때 항구구역이 지리적으로 평양과 더 인접해 있으며 편의시설들이 집중해 있었다.

〈그림 VI-14〉 남포직할시 시가지



자료: 평화문제연구소·조선과학백과사전출판사 공편, 2003, 『조선향토대백과 2권 남포, 개성, 라선시』, 평화문제연구소, p. 21.

그 중에서도 특히 하비석동의 주택가격이 가장 비쌌는데, 이곳에는 보안서·체신소·시당위원회·사무소·인민위원회 등 주요 관공서를 비롯하여 역전·혁명학원·극장·귀국자 식당, 동상 등 편의시설들이 밀집해 있었다.

252) 특히 강서구역은 ‘청산리농법’으로도 유명한 정도로 협동농장의 농촌지역이 포함되어 있다.



〈그림 VI-15〉 항구구역 하비석동 시장 근처 고급 아파트



자료: Google Earth 위성자료에 입각하여 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

예를 들어 〈그림 VI-15〉, 〈그림 VI-16〉과 같이 하비석동에서도 가장 집값이 비싼 곳은 시장 옆에 입지한 아파트로, 3만 달러에서 4만 5천 달러에 거래된다. 한 층에 2~3세대 정도만 들어선 탑식 아파트로 사생활보장 및 인테리어가 매우 훌륭하며 돈주들이 많이 거주하여 보안이 잘 되었다. 반면에 와우도구역은 인구밀도가 낮아 장사가 잘 되지 않았다. 따라서 바다에 나가 하루 벌이를 하는 직종이 많았다. 물론 이 구역에도 2000년도 중반 체육학원 주변을 중심으로 돈주아파트가 들어섰다. 그러나 같은 돈주아파트라고 해도 항구구역에 비해 가격이 떨어진다. 일반적으로 와우도 쪽은 집값이 싸다는 인식이 있어 돈주들도 이곳에 집을 잘 짓지 않는다.

〈그림 VI-16〉 항구구역 하비석동 시장 근처 입지 및 살림집들



자료: Google Earth 위성자료에 입각하여 필자 정은이 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

한편, 시장주변의 아파트라면 집이 낡아도 비싸다. 사실 북한에는 도로변에 많은 아파트들이 들어서있는데 이는 대체로 1960~1970년대에 건설된 저층의 낡은 아파트이다. 그럼에도 같은 조건의 아파트가 5천 달러 전후로 거래된다면 하비석동의 시장 근처 아파트는 최대 만 달러까지 거래되며, 단층 집조차도 2층으로 증축했다면 만 달러, 1층이라면 7천 달러 선에서 거래된다. 신의주도 같은 조건이다. 예를 들어 신의주의 민포동과 신포동은 시장과도 멀고 역전과도 가깝지 않아 주택가격이 상당히 싸지만, 채하동과 같은 곳은 주택이 매우 허름해도 가격이 비싸며 이곳을 중심으로 화교 등이 밀집해 있어 장사를 하기에 최적의 조건이다.

이와 같이 1990년대 고난의 행군 이후 시장의 확대와 함께 주택거래가 이루어지면서 북한에서도 지역 간 격차뿐만 아니라 지역 내에서도 격차가 발생하였다. 특히 주택가격은 중심지를 중심으로 높게 형성되었는데, 그 이유는 무엇보다 편의시설에 대한 접근이 용이하기 때문이다. 그러나 평양의 경우, 난방이 중앙난방식이기 때문에, 난방이 기준이 된다. 예를 들어 평양의 평천구역은 노동자구역이지

만 전기와 난방이 잘 들어오는 곳으로 주택가격이 높게 형성되었다. 반면에 지방은 시장을 중심으로 부자 동네와 가난한 동네로 구분이 되었다.

## (2) 입지의 중요성과 ‘철거’: 국경도시 신의주와 항구도시 청진

북한에서는 주택공급이 절대적으로 부족하다. 따라서 건설주가 주택을 건설하기만 하면 이윤이 곱으로 남는다고 할 정도로 고부가가치의 수익사업이다. 그러나 건설주가 주택을 건설한다고 해서 반드시 판매로 이어지는 것은 아니다. 1990년대 고난의 행군시기 주택공급이 절대부족인 상황에서도 인프라가 파괴되고 배급제가 마비되자 노동자지구를 중심으로 빈집, 즉 주택잉여가 발생했다는 사실은 역설적이지만 좋은 입지와 인프라의 관계를 반증한다. 다시 말하면, 입지가 좋아야 한다.

특히 북한은 인프라가 열악하여 건설이 가능한 곳이 한정되어 있다. 따라서 빈 공간에 주택을 건설하면 가장 간편하지만 이러한 곳은 전기, 수도 등 하부 인프라가 구비되어 있지 않은 곳이 많아 최근에는 주택건설 붐과 함께 입지가 좋은 곳을 중심으로 ‘철거’가 동반된 건설이 북한에서도 나타나고 있다.

예를 들어 <그림 VI-17>은 신의주 ‘채하시장’이다. 채하시장이 전국의 도매시장으로 자리매김하는 데는 우선 중국과 압록강철교 하나를 사이에 두고 1~2분 안에 왕래가 가능한 곳에 입지해 있으며, 주변에는 세관, 각종 물류 창고시설, 역, 항이 있으며 민간 주택단지 에 둘러싸여 있기 때문이다. 특히 신의주는 국경도시인 만큼 장사나 무역을 얼마나 잘 할 수 있느냐에 따라 주택가격이 결정되는데, 신의주 채하시장의 경우 이런 측면에서 최고의 입지이다.<sup>253)</sup>

253) 1970년대부터 신의주에는 이미 시장이 3곳이 있었는데, 그 중 남성동과 신남성동에

〈그림 VI-17〉 신의주 채하시장 입지 (2012년)



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

〈그림 VI-18〉 신의주 채하시장의 이동



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

그런데 Google Earth 검색 결과, 〈그림 VI-18〉과 같이 2012년 10월에 채하시장이 철거되고 2015년에야 그 모습을 드러냈는데, 동독 밖으로 이동하였다. 신의주 출신 화교에 의하면, 그동안 신의주 채하시장은 주택가에 에워싸여 있어 더 이상 외연적 확장이 불가능

는 농민시장이, 채하동에는 채하시장이 있었다. 즉 채하동은 예부터 장사의 중심지였다. 반면에 오일동, 신포동, 민포동, 동하동, 친선동은 주변구역으로 서민지역으로 구분된다.

하여 증대된 수요에 응하지 못해 비교적 넓은 공간이 있는 곳으로 옮길 필요성이 높았다. 여기서 흥미로운 점은 <그림 VI-19>와 같이 신의주 채하시장이 옮긴 자리에는 롤러스케이트장이 세워졌으며, 그 옆은 12동이 넘는 신축 아파트가 들어섰다. 더욱 놀라운 점은 2~3년이라는 짧은 기간에 아파트가 건설되었다는 점이다.

<그림 VI-19> 신의주 채하시장 이동 후 아파트 건설 (좌: 2012년, 우: 2015년)



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

원래 북한에서는 국가 또는 기관·공장기업소 단위가 아파트 한 동을 건설하는데도 5년, 길게는 10년의 시간이 소요된다. 그런데 위와 같이 짧은 기간 안에 아파트가 건설이 되었다는 사실은 그 만큼 충분한 자재를 공급할 ‘돈주’의 자본이 투입되었음을 의미한다. 이 아파트는 현재 3~6만 달러의 최고가에 판매되고 있다.

이는 바꿔 말하면 그 만큼 이곳의 입지가 좋다는 것을 의미한다. 북한에서 최근 건설주들이 철거를 단행하면서까지 주택을 건설하는 이유는 그 만큼 가치가 있기 때문이다. 북한에서 건설주는 처음부터 많은 자금을 확보하고 건설하는 것은 아니다. 입지만 좋고 기초와 1층만 잘 닦아져 있으면, 그 입지가 담보가 되어 돈을 들고 찾아오는 입주희망자가 있으며 이 자금으로 집을 지으면 된다.<sup>254)</sup> 따라서 건



설주에게 노른자 땅의 확보는 매우 중요하다.

이와 같은 상황은 다음 함경북도 청진시 포항구역의 동상아파트에서도 입증된다. 포항구역은 청진시에서 돈주가 가장 많이 사는 부자동네로, 특히 <그림 VI-20>과 같이 동상 주변은 모든 국가기관 및 시장을 비롯한 편의시설들이 집중해 있다. 그러나 무엇보다 이곳에 김일성 주석·김정일 국방위원장의 동상이 세워진 이유는 바다와 접해 있어 전망이 매우 좋기 때문이다.

<그림 VI-20> 함경북도 청진시 포항구역 동상 주변 아파트 입지 (2013년)

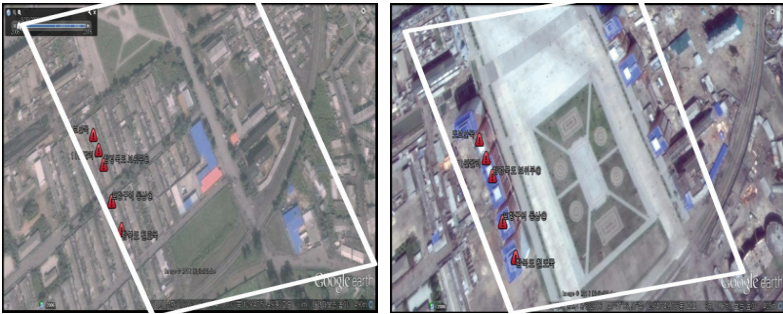


자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

그런데 최근 이곳이 국제도시로 개발한다는 구상과 함께 <그림 VI-20>과 같이 도로가 닦아지고 2011년에 기존의 단층집들이 모두 철거되었다. 그로부터 1년 후 Google Earth 확인 결과, 도로 양 옆으로 규모가 큰 탑식 아파트가 들어섰는데, 이곳이 현재 7만 달러 전후로 거래되고 있다.

254) 조사에 의하면 40~60%가 선불로 지급된 자금으로 아파트를 건설한다.

〈그림 VI-21〉 청진시 포항구역 동상 주변 아파트 (좌: 2011년, 우: 2013년)



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

이는 북한에서도 지대의 개념이 싹트고 있으며 입지는 곧 개발업자의 이윤실현과 직결된다는 사실을 뒷받침한다. 따라서 투기목적으로 철거 직전의 집을 시세보다 높게 구입하는 브로커도 등장했다. 왜냐하면 신축아파트에 대한 수요의 증가로 철거된 곳에 새롭게 아파트만 건설되면 최소 몇 년 안에 2~3배가 오르기 때문이다. 그러나 한편으로 신축아파트에 입주할 여력이 없는 철거민은 좀 더 높은 가격으로 낡은 주택을 사려는 구매자가 나타나면 그 집을 팔고 이주하기도 한다. 다른 곳으로 이사를 가면 남은 돈으로 장사밑천을 마련하거나 결혼한 자녀들을 분가시킬 수 있기 때문이다.

그러나 무엇보다 돈이 없는 철거세대가 신축 아파트로의 이사를 꺼리는 이유는 실내 내장비용 때문이다. 북한의 경우, 중국과 같이 골조만 건설되어 있을 뿐 수도, 전기 등 모든 부분을 입주자가 들어가서 해결해야 하기 때문에 그 비용이 주택 가격 못지않게 부담이 매우 크다.

### (3) 용도변경과 개발 : 남포특별시

입지와 인프라와의 연관성은 더욱 강화하고 있는 추세다. 평양의 주요 도시를 비롯한 지방의 소규모 도시에서도 주택건설의 붐이 불고 있지만, 건설은 교외나 농촌이 아닌 오히려 인구밀도가 높은 중심에 집중하고 있다. 평양조차 중심부를 조금만 벗어나도 공지가 풍부하지만 아파트는 본평양을 중심으로 고층건물이 뻗뻗한 곳에 신축되고 있다.

〈그림 VI-22〉 남포시 하비석동 시장 옆 유치원



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

주목할 점은 더 이상의 부지의 확보가 어려울 때에는 개발업자는 용도를 변경해가면서까지 철거를 단행하고 주택을 짓는 현상이 나타났다. 특히 북한은 출산율 저하로 취학률이 저하되면서 탁아소, 유치원, 학교 등 폐교를 하는 곳이 증가하고 있다. 그런데 이곳은 대체로 주택가에 둘러싸여 편의시설 등 주변에 인프라가 확보된 곳이 많아 개발업자의 주목을 끈다. 예를 들어, 〈그림 VI-22〉와 같이



남포시에서의 부자동네는 항구구역의 하비석동으로 입지가 좋아 주택가격이 매우 높다. 그런데 하비석동의 시장 바로 앞에 유치원이 들어서 있으며 운동장도 넓게 확보하고 있어 개발하기에 최상의 조건이다. 따라서 최근 몇 년 사이에 개발업자는 유치원관계자와 상의하여 단층 건물인 유치원을 철거하고, 이 자리에 1층에 새로 유치원을 지어주고, 대신에 2층 이상은 아파트로 개발하였다. 반면에 입지가 너무 좋아도 개발이 지연될 수 있다. 하비석동과 같이 부자동네 이면서 시장 주변이라면 주민들은 철거를 꺼리며 더 많은 보상을 요구하기 때문이다.

#### (4) 개발중심의 이동과 신도시 형성 : 북·중 국경도시

한편, 2012년 이후 주택건설 붐이 불면서 신도시가 형성되었다. 예를 들어, 남포시의 항구구역에 입지한 상대동은 원래 공터가 많았으며, 도시보다는 농촌에 가까웠다. 그러나 2000년경 ‘능라 88무역회사’가 남포시에 지사를 설립하고 사업을 확장하는 과정에서 2010년을 전후로 사무실 주변에 아파트를 건설하였고, 이곳 일대가 개발되기 시작했다.<sup>255)</sup>

---

255) 능라88무역회사는 39호실 산하로 2000년경 남포시에 평양의 지사를 설립했는데 철강에서 수산, 석탄에 이르기까지 많은 형태를 가지고 외화벌이를 하였다.

〈그림 VI-23〉 룡라88무역회사 개발 아파트와 편의시설들



자료: Google Earth 위성자료에 입각하여 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

룡라88무역회사는 공장을 비롯하여 사무실, 직원사택, 주차장 등 무역회사와 관련된 시설들을 건설하는 동시에 아파트를 건설하였다. 특히 주목할 점은 〈그림 VI-23〉에서 박스로 표시된 부분과 같이 이곳 일대가 개발되면서 흙 도로가 포장도로로 길이 닦아졌으며 식당 및 상점가가 형성되어 지대의 가치를 더 높였다는 점이다. 그런데 원래 이곳은 주택지로 최적의 공간이었다. 우선 백화원이 있는데, 백화원은 호수와 같은 공원이다. 바로 옆에 어린이들을 위한 롤러스케이드장도 있으며 김일성·김정일 모자이크 상이 있을 정도로 주변이 쾌적하다. 무엇보다 이곳은 평남고속도로 입구로, 남포↔평양행 버스가 정차하며 주차장 및 주유소도 있다.<sup>256)</sup> 이곳 맞은편에는 평화자동차공장이 있다. 바로 이곳 일대에 건설된 아파트는 모두 방 3칸짜리 현대식 아파트로 화장실도 2개 달린 넓은 평수의 아파트이다. 따라서 이곳 일대가 돈주 아파트가 되면서 거대한 상점·식당가가 형성되었다.

256) 반면에 와우도구역의 체육촌에도 주차장이 최근 새로 생겼지만 이곳까지 가려면 적어도 1시간 반에서 2시간은 가야 한다.

이러한 신도시 형성의 현상은 2018년 8월 북중 접경지대 현지답사를 통해 더욱 명확해졌다. 필자의 북중 국경지대 조사 결과, 도시뿐만 아니라 농촌에서도 크게 부각되었다. 예를 들어 혜산시의 경우, 2~3년 전에 비해 신축 아파트가 더 많이 들어섰으며, 아파트가 들어서면서 신도시와 구도시의 구별이 더욱 확연해졌다. 즉, 혜산시의 경우 동쪽 교외 쪽으로 주택건설이 두드러지게 나타났다(〈그림VI-24〉 참조).

〈그림 VI-24〉 혜산시 재건축과 함께 신도시 형성



자료: 필자 촬영(2018.8.).

새로운 아파트가 건설되면서 종전의 아파트 가격이 하락되는 현상도 동반되었다. 예를 들어 2017년도 필자의 북·중 접경지대 현지 조사결과, 무산지역에 새로운 아파트 건설이 두드러졌다. 물론 이곳은 홍수 피해복구 과정에서 새로 건설된 아파트이다.

〈그림 VI-25〉 무산시 단층 주택과 신축 아파트 건설



자료: 필자 촬영(2017.8.).

원래 무산에서는 7층 탑식 아파트를 제외하고는 고층 아파트가 거의 드물었다. 그런데 2012년 이후 무산에서도 〈그림 VI-25〉와 같이 신축 아파트가 들어섰다. 이로 인해 무산에서 가장 고가에 거래된 탑식 아파트가 2010년 전후 7천 달러에 거래되었으나 현재는 5천 달러로 가격이 하락하였다.

〈그림 VI-26〉 무산시 (2010년)



〈그림 VI-27〉 무산시 (2017년)



자료: Google Earth에 의해 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

### 3. 노동 부문의 시장화 실태

본 절에서는 북한의 시장화 실태 중 노동 부문에서 2018년 현재까지 보이고 있는 시장화 실태 및 양상 그리고 그 구조를 검토한다. 북한의 노동 부문에서 전개되고 있는 시장화 실태는 큰 틀에서 다음과 같은 세 가지 문제 영역을 제기하여 이에 대해 서술함으로써 전체적인 윤곽을 잡을 수 있을 것이다. 첫째, 북한 노동 부문에서 ‘시장화’라는 것은 어떤 현상 그리고 어떤 상황을 의미하는지를 검토하는 것이다. 둘째, 북한 노동 부문에서 시장화의 구체적인 실태를 살펴보는 것이다. 마지막으로 북한 노동 부문에서 시장화의 일반적인 구조와 특징을 도출하는 것이다.

#### 가. 노동 부문의 환경 변화: 시장적 구조화와 체계화

김정은 체제에 들어와 북한경제의 시장화 현상은 두 가지 힘에 의해 전개되고 있다. 한편으로는 김정은 정권의 상대적으로 親시장적 정책 드라이브(policy drive)<sup>257</sup>로 인해 큰 폭으로 진전된 것으로 보인다. 다른 한편으로는 김정은 정권 이전부터 방향상 아래로부터 위로, 그 이후 수평적으로 그리고 시간상 지속적으로 확산 형성된 시장 자체가 그 자생적 관성에 의해서 꾸준히 심화 및 확대되는 추세에 있다고 볼 수 있다.

김정은 체제에 들어와 북한에서 시장화는 이전보다 좀 더 ‘구조적’(structure)인 현상이 되고 있으며, 그 성격상 ‘체계적’(system)

---

257) 김정일 체제의 반시장적 조치와는 달리 김정은 체제가 등장하면서 북한 당국은 시장을 용인하는 방향으로 선회하였다. 특히 시장 친화적 기조는 시장을 적극 활용하는 방향으로 가닥을 잡았다. 2012년부터의 ‘우리식경제관리방법’ 등은 확실히 시장경제적 요소를 국영부문 운영에서도 수용할 정도였다.

인 현상을 보이면서 전개되고 있다. 다시 말해서, 시장은 북한 사회에 다양한 영역에 착종(錯綜)되면서 전국적인 구조로 안착(安着)되는 형상을 보인다는 것이다. 나아가 김정은 체제에 들어와 정부 정책에 의해서 체계적인 형태로 진화되고 있는 것이다.

북한에서의 시장화는 구조적이며 체계적인 현상으로 전개되어, 특히 노동 부문에서의 시장화를 적극적으로 자극하고 추동하는 환경으로 작동하고 있다. 그리고 이러한 상황은 노동시장의 형성과 작동에 그 자양분을 공급하는 환경으로 작용하고 있다.

## 나. 노동부문의 시장 노출: 전략과 구조

현 시기 북한의 노동시장 혹은 노동 시장화 현상은 두 개의 대립 혹은 융합하는 힘에 의한 결과이다. 첫째, 북한의 현 시기 노동시장은 아래로부터의 힘, 즉 자생적인 생존 전략 혹은 생존 노력의 결과로서 나타났다. 둘째, 위로부터의 힘, 즉 국가의 전략적 시장화 방침에 의해 노동 부문을 시장에 노출시킨 결과로서 나타났다. 자생적 생존 전략의 과정과 결과에 대해서는 지금까지 많은 연구와 설명들이 있었으므로 여기서는 두 번째 힘, 즉 국가의 전략적 시장화 방침에 대해서만 간략하게 언급한다.

현재 북한의 노동 부문에서 시장적 체계에 노출되어 있는 부문은 일반 경제의 소비재 부문 생산 노동 영역이다. 북한은 2000년대 들어와 국가적으로 중요한 군수 생산의 국방경제를 계획적 영역에 두어 관리하지만, 일반 경제는 시장에 연동시키는 전략으로 체제를 운용해 왔다.

특히 2003년 이후 북한은 ‘선군경제노선’을 공식화하면서 국방공업 우선 발전전략을 입안하여 실행해 왔다. 그것의 근간에는 ‘선군시대 재생산이론’이 존재한다. 이 전략의 기본 구도는 군수생산 부

문, 생산수단 생산 부문, 그리고 소비재 생산 부문으로 3부문 구획을 실시했다.<sup>258)</sup>

〈표 VI-8〉 선군시대 재생산이론

국방 경제	군수생산 부문	계획 부문
일반 경제	생산수단 부문	계획 부문과 시장 부문 공존
	소비재 부문	시장적 영역에 노출

자료: 심은심, “선군시대 재생산의 몇가지 리론문제,” 『경제연구』, 2호(2004); 이정철, “북한의 개방 인식 변화와 新자력갱생론의 등장,” 『현대북한연구』, 제9권 1호, (2006)에 의거해 필자가 작성.

여기서 시장에 노출되는 부문은 주로 일반 경제의 소비재 부문이다. 국방 경제의 군수생산 부문은 국가의 계획적 운용에 의해 작동하며 시장에 노출되지 않는다. 일반 경제의 생산수단 부문은 계획 부문과 시장 부문이 공존하지만 이는 시장적 영역에 노출되기 보다는 시장적 시그널(market signal)을 활용하여 작동한다.

2018년 현재 소비재 공업품에서 북한산이 전체 상품의 80%를 차지하고 있다.<sup>259)</sup> 단순한 통계학에 의거한 설명이 될 수 있겠으나, 이 80%라는 것은 북한에서 소비재 공업 생산과 이에 대한 노동 투입이 전체 경제 영역에서 차지하는 비율이 대단히 크다는 것을 의미한다. 따라서 소비재 부문 생산 노동이 시장적 노동 형태에 노출되어 있다는 것은, 이러한 노출 전략이 북한경제 전체의 시장화와 노동시장화를 견인하는 요인이 되었다 할 수 있다.

결국, 소비재 부문을 중심으로 해서 진행되어 왔던 북한의 노동시장화는 북한 정부의 전략적 고려 속에서 그 작동과 프로세스의 힘이

258) 이 부분에 대해서는 심은심, “선군시대 재생산의 몇가지 리론문제,” 『경제연구』, 2호 (2004); 이정철, “북한의 개방 인식 변화와 新자력갱생론의 등장,” 『현대북한연구』, 제9권 1호, (2006), pp. 31~34를 참조.

259) 『신동아』, 2018년 5월호.

만들어져 중국적으로 실행되었다는 점을 숙고할 만하다.

## 다. 노동 시장화 현상의 내용과 구조

북한 사회 자체의 시장화 심화 현상은 불가피하게 북한의 노동 부문(혹은 노동 영역)에서의 시장화 과정을 자극하고 심화시켜 왔다. 현재 북한에서 도시의 공식적 부문의 고용은 지속적으로 감소하는 경향이 발견되며, 반대로 사영기업, 자영업, 그리고 비공식 범주에 속하는 경제 영역에서의 고용이 증가하는 경향이 보인다.<sup>260)</sup> 이하에서는 북한의 노동시장 현상을 실업 상황, 사적 고용 상황, 노동력 알선 체계 등을 통해서 좀 더 구체적으로 접근해 본다.

### (1) 노동시장(labour market) 현상

북한에서 ‘노동시장이 존재하는가’라는 물음에 답하는 것은 대단히 어려운 작업이다. 노동시장이라는 것은 노동력 상품화를 전제하는 것이다. 북한에서는 사회주의 원칙에 입각하여 아직도 체제적으로 노동력을 상품으로 인정하지 않으며 나아가 노동력을 상품으로서의 거래 대상으로 인정하지 않는다. 하지만 현실적으로 노동시장은 2000년대 이후 작동하고 있는 것으로 판단된다. 북한 사회에서 노동시장은 종합시장의 울타리 밖에서 형성되어 ‘햇빛동’이나 ‘햇빛마을’<sup>261)</sup>로 불릴 정도로 북한경제의 한 영역으로 되고 있다.

---

260) 비록 평성 지역이라는 지역적 사례의 경향이기는 하지만, 국영기업이나 공기업에서 받는 월급보다 비공식 영역에서 받는 월급이 오히려 높은 데서도 나타나고 있다. “北 가정부 월급 15달러…비공식 노동자 어떻게 바라볼 것인가?” 『데일리NK』, 2018. 7. 23., <<https://www.dailynk.com/北-가정부-월급-15달러-비공식-노동자-어떻게-바라볼/>> (검색일: 2018. 9. 7.).

261) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” 『KDB북한 개발』, 봄호 (2017), pp. 58~59.



따라서 북한에서 존재하는 ‘노동시장’을 설명하는 것은 특별한 노력을 필요로 한다. 노동시장의 경제학적 개념을 토대로 하여 이를 북한에 적용하여 설명하는 방법, 노동 시장적인 현상이 존재하지만 제도적 법적 존재기반이 불비(不備)하는 상황을 고려한 설명 방법, 사회주의 시스템을 체제적으로 옹호하는 북한에서 노동시장 현상을 북한의 특수성에 한정해서 설명하는 방법 등이 있을 수 있다.

위의 세 가지 고려사항에 근거하여 말하자면, 북한에서 초보적인 형태지만 ‘노동시장’ 혹은 ‘노동 시장적 현상’이 좀 더 본격적으로 나타나게 된 것은 대체로 2000년대의 경제 개선 및 개혁 조치<sup>262)</sup> 이후부터이다. 1990년대의 생존적 차원의 자생적 시장화 현상을 넘어 이 시기 이후 북한에서는 다양한 형태의 임노동이 발생하기 시작했고, 이에 반해 국가의 개입은 상대적인 의미에서 미미해졌다. 노동 및 노동력에 대한 운용의 기획과 실행이 점차 기업과 사적 경제의 자율성에 맡겨지는 비율이 확대되는 경향을 갖게 되었다.

## (2) 공공연한 실업의 상존 현상

북한을 포함하여 계획경제제도를 표방하고 있는 국가들의 체제적 특성상 실업은 공식적으로 존재하지 않는다. 북한 또한 실업에 대해서 공식적으로 발표한 적은 없다. 북한 노동법 1장에서는 ‘북한은 실업이 없고 공민은 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다’고 명시하고 있다.

따라서 현재 실업이 존재하고 노동력이 상품화되고 있는 북한 사회를 분석하기 위해서는 북한의 노동시장을 아래로부터 그리고 사회로부터 정리할 수밖에 없다. 즉 북한의 노동시장은 정부의 정책적

---

262) 2002년 7·1 경제관리개선조치와 2003년 종합시장 조치, 그리고 2003년 이래의 국가의 시장화 전략이 맞물려서 일련의 시장화 현상이 발생하였다.

고려 속에서 나타났다가보다는 공식부문의 와해와 이로부터 발생한 ‘실업자’(산업예비군)의 존재로부터 형성되었다.<sup>263)</sup>

2000년대 이후 북한의 노동 부문의 상황 중 특이한 것은 바로 ‘무급 고용’ 혹은 ‘무급 노동’ 현상이다. 배급 체계가 붕괴한 상태에서 노동의 대가 없이 매일같이 출근하는 노동자들이 일반적으로 존재하고 있다.<sup>264)</sup> 북한의 노동자들은 서류상으로는 취업자(고용상태)이지만, 실제로는 기업 및 직장에서 일을 하지 않는 상황, 즉 사실상 실업자(실업상태)라고 할 수 있다.

2008년 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA) 등의 보조로 실시된 북한의 인구총조사 결과에 따르면, 북한에서 사회주의 경제 부문에 고용된 인구는 20~59세 인구집단의 88%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>265)</sup> 하지만, 특정 연구에 따르면, 상당수는 가구경제활동에 종사하는 것으로 해석되었다. 따라서 실질 취업 인구는 31~62%에 해당한다고 보았다.<sup>266)</sup> 그러니까 실업 상태에 있는 인구는 최소 25%에서 최대 56%에 이르는 것으로 집계하고 있다.

이러한 실업은 일종의 ‘은폐된 실업’ 현상에 해당하는 것이다. 말하자면 사실상 북한에서 은폐된 실업(hidden unemployment) 혹은 잠재적 실업이 존재하는 것이다. 이는 비록 형식적으로는 고용 상태에 있다고 하더라도 불완전 고용(underemployment) 상황이 존재하는 것을 의미하며, 이는 일반적으로 현장 실업<sup>267)</sup>이라고 칭하기도 한다.

---

263) 이석, “북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까,” 『KDI FOCUS』, 통권 제78호 (2016), p. 2.

264) 김희순, “북한주민의 일자리유형 연구,” 『북한연구학회보』, 제16권 1호 (2012), p. 323.

265) 북한에서 30~59세 남성의 경우 취업인구는 97%로 집계되었다.

266) 이석, “북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까,” p. 4.

267) 국가부문에 고용이 되어 있다고 해도 사실상 작업거리가 없거나 과잉고용 상황이 존재하는 경우 현장 실업이라고 한다.

최근에는 정부가 제공하는 일자리를 거부하는 현상이 만연하다. 특히 국가로부터 노동배치를 받은 ‘20~30대의 약 50%가 직장에 나가지 않는 사실상 실업자’로 자발적으로 퇴진하고 있다고 한다.<sup>268)</sup> 직장에 나가도 받을 수 있는 평균 월급이 3,000~5,000원 수준으로 쌀 1kg도 살 수 없는 수준이기 때문에 공식적인 일자리를 거부하고 노동시장을 엿보는 것이다.

그렇다면, 북한에서 은폐된 실업, 현장 실업이 발생하여 존재하는 이유는 무엇인가. 크게 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 북한 경제의 공식적인 경제 영역이자 북한경제 대부분을 차지하던 계획적 경제부문이 붕괴되었기 때문이다. 이로 인해 대대적인 실업상황이 발생하였다. 둘째, 그나마 잔존한 산업 영역들은 낮은 수준의 산업 상황으로 인해 고용 흡수력이 대단히 미비하기 때문이다. 이러한 수준은 대규모 실업 상황을 개선하거나 극복하는데 역부족이다. 셋째, 북한 정부가 사실상의 실업 상황이 전반적임에도 불구하고 공식적으로 시장적 고용을 불허(不許)하고 있기 때문이다. 가령, 김정일 정권 때는 ‘노동자 개인 고용금지 지시’를 내린 바가 있다.<sup>269)</sup> 이러한 상황은 북한에서 노동시장 자체가 불법적인 공간으로 변질되는 이유가 되고 있다. 넷째, 시장 영역이 다양한 형태로 확산되고 있으나 고용 흡수력이 아직까지는 미비하기 때문이다. 이러한 다양한 사정들은 북한의 노동시장화 현상의 중요한 특징들을 발현시키고 있다.

요컨대, 현재 북한의 노동 부문에서 실업 상황은 사실상 공식적인 현상으로 자리 잡고 있으며, 실업자의 비율도 점차 증가하는 현상을

---

268) “공식 취업률 100% 북한에서 2030 실업률이 50%나 되는 까닭은?” 『조선뉴스프레스』, 2016. 6. 8., <[http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp? cate=C01&cate=M1006&nNewsNumb=20160620529&nidx=20530](http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&cate=M1006&nNewsNumb=20160620529&nidx=20530)> (검색일: 2018. 8. 12.).

269) 2006년 3월 15일 김정일은 개인이 다른 개인을 고용하는 것을 위법행위로 간주해 처리하도록 하여 ‘노동자 개인고용 금지’ 조치를 하달했다.

보이고 있다. 체코, 헝가리 등 과거의 체제 전환 국가들의 경우에도 1980년대 말 이후부터 2000년대까지 다양한 이유로 실업률이 장기간 높았다.<sup>270)</sup> 이러한 높은 실업률 현상이 북한에서 나타나고 있다.

### (3) 사적 고용의 증가

#### (가) 비공식적 영역의 고용

현재 북한에서 계획경제 영역의 고용 흡수력의 한계 그리고 국가적으로 계획, 운용할 역량이나 필요성이 없는 부문에 대한 정부의 시장 노출 전략으로 인해, 많은 북한 주민들이 비공식적인 경제활동을 통해 생존을 유지하는 경향이 존재한다. 여기서 비공식 경제란 공식적으로 당국에 등록되지 않은 경제 부문으로서 당국에 어떠한 신고도 하지 않고, 따라서 당국으로부터 부과하는 조세도 없이 이루어지는 경제활동 영역을 의미한다.

현재 북한에서 비공식 고용의 형태들을 예를 들면 편의상 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째, 자기고용 형태의 노동이다. 물고기 잡이, 기축 기르기 등을 통해 장마당에 판매함으로써 생존을 유지하는 고용 형태<sup>271)</sup>로서 일종의 자기 고용, 자영업 고용 형태라고 할 수 있다.

둘째, 샅벌이 활동<sup>272)</sup>의 노동형태이다. 샅벌이 활동은 품삯을 받고 막일을 하는 노동을 말한다. 예를 들면, 돈주, 상인, 당 간부, 법기관 일꾼 등 부유층 집에서 샅벌이하는 노동이 이에 속한다.<sup>273)</sup>

---

270) 2000년을 기준으로 체코 8.9%, 헝가리 8.5%, 폴란드 16.1%, 슬로바키아 18.8% 등을 기록하였다. OECD 및 ILO DB. 금재호, “북한경제의 시장화와 노동시장의 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호 (2012), p. 50.

271) 위의 글, p. 52.

272) 품삯을 받고 막일을 하는 노동을 말한다.

273) “머슴살이’ 여성들만 당하는 남모를 고통,” 『좋은벗들』, 2011.2.5.

가령, 평성의 경우, “역전동, 중덕동, 평성동, 은덕동, 양지동에 든 많은 사람들의 집이 있다. 이 지역에 ‘돈주 아파트’라는 유명한 동네’에서 식모살이하는 여성들”의 바로 샅벌이 노동이다.<sup>274)</sup> 또한 개인 자금으로 배를 구입해 국가기관이나 기업소에 등록하여 조업하는 선주들에게 고용된 고기잡이 노동자들의 노동<sup>275)</sup>도 샅벌이에 속한다.

셋째, 새로이 만들어지고 있는 서비스 노동형태이다. 특히 특권층이나 상류층의 높은 생활수준 덕분에 새로운 서비스 노동의 수요가 나타났다. 2017년 평양의 세차장 등에서 발견되는 새로운 형태의 노동 등이 대표적이다. 가령 외화벌이 회사가 설치한 기계세차장과 일반 돈주들이 운영하는 손세차장에서는 세차 노동이라는 새로운 서비스 노동을 고용하는 것으로 나타났다.<sup>276)</sup>

세차 노동 외에도 주차비를 징수하거나 주차하는 주차 요원과 같은 서비스 노동도 많이 나타나고 있으며, 개인택시 손님을 몰아오는 ‘몰이꾼’ 서비스 노동도 나타나고 있다. 또한 장마당이나 시장의 매대에서 날씬한 여성을 모델로 의복 선전에 활용하려는 모델 서비스 노동도 나타나고 있다.<sup>277)</sup>

274) “인물도 반반하고 요리도 맛있게 하고, 또한 위생적으로 깨끗해야 채용된다. 그들은 집안 일 이것저것 다 하는데 한 달에 15달러 (북한 돈으로 약 12만원) 정도 받는다.” “北 가정부 월급 15달러...비공식 노동자 어떻게 바라볼 것인가?” 『데일리NK』, 2018.7.23., <<https://www.dailynk.com/北-가정부-월급-15달러-비공식-노동자-어떻게-바라볼/>> (검색일: 2018.9.7.).

275) 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』, pp. 126~128.

276) “북한에 세차서비스, 스쿠터 택시 등장...“지도부도 변화 못막아”, 『연합뉴스』, 2017.8.25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170825145500009>> (검색일: 2018.9.7.).

277) “北서 택시손님 이끄는 ‘몰이꾼’ 등장...“하루 최대 50달러 벌어”, 『데일리NK』, 2017.11.1., <<https://www.dailynk.com/北서-택시손님-이끄는-몰이꾼-등장하/>> (검색일: 2018.9.7.); “북한판 패션모델 등장...시장서 직접 의류 착용해 판매”, 『데일리NK』, 2016.9.1., <<https://www.dailynk.com/북한판-패션모델-등장시장서-직접-의/>> (검색일: 2018.9.7.); 임강택, “2017년 북한의 시장 실태와 2018

## (나) 사적 기업 고용

북한에서 생산수단의 사유화를 아직 인정하지 않고 있지만, 북한 사회의 시장화가 진행되면서 현실적으로는 실질적인 사유화 현상이 존재하고 있다. 이러한 사유화가 현상이 진행되는 곳에서의 고용은 북한의 노동시장에서 무시할 수 없는 부분을 차지하고 있다.

양문수와 윤인주의 연구에 따르면,<sup>278)</sup> 사적 고용은 적어도 아래에 제시된 항목들에서는 2012년보다 2015년에 증가한 것으로 나타나 있다. 다음은 사적 고용으로 제시된 항목들이다.

- 다른 사람의 밭에서 농사일을 도와주고 돈을 받는 사람
- 개인이 하는 고깃배에서 돈을 받고 일하는 사람(삿별이)
- 기관 및 단체의 이름을 빌리지 않고 몰래 광물을 캐는 개인광산에서 돈을 받고 일하는 사람
- 개인이 하는 국수 생산기지에서 돈을 받고 일하는 사람
- 개인이 하는 인조고기 생산기지에서 돈을 받고 일하는 사람
- 화물차에 실은 짐을 날라주면서 돈을 받는 사람
- (상업)관리소에 적을 걸고 집에서 하는 식당의 종업원
- 개인이 하는 평의봉사시설에서 돈을 받고 일하는 사람.

위의 연구에 따르면 2015년에 가장 많이 증가한 범주는 상업관리소에 적을 걸고 집에서 하는 식당의 종업원이었고, 그 다음이 개인 인조고기 생산기지 고용, 개인 국수 생산기지 고용 등의 순서였다.<sup>279)</sup>

그렇다면 사적 기업에서의 고용 사례들을 좀 더 구체적으로 살펴 보도록 하자. 가장 일반적인 형태 중의 하나는 돈주가 국영기업의

년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호 (2018), p. 64.

278) 양문수·윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석,” 『통일연구』, 제20권 2호 (2016), p. 75.

279) 위의 글, p. 76.

명의를 대여하여 건물 등 자산을 임차하고 여기에 자신이 가진 자금을 투자하고, 종업원을 고용하는 경영활동이 진행되고 있는 것이다.<sup>280)</sup>

광산 분야에서 노동자가 고용되는 사례이다. 돈주가 국영 광산의 특정 갱을 임차하는데, 수익의 일정 부분을 광산에 납부하는 조건을 통해서 이루어진다. 이때 돈주는 광부를 모집하여 노동 과정에 투입 시키게 된다. 이들 광부들은 대체로 국영 기업소에서 일하던 노동자들이다. 이들은 국영기업소 소속이지만 이른바 8·3노동자들로서 일정 수준의 현금만 기업소에 바치면 자신의 시간을 갖고 또 다른 노동이 가능하다.<sup>281)</sup>

또 다른 광산 사례는 좀 더 구체적이다. 평양시의 40대 여성 사례로서 아연 광산의 폐갱을 개인 자금으로 복구하여 아연 정광을 생산하였다. 이러한 생산 과정에 투입되는 노동력은 이 여성이 일종의 노동시장에서 모집한 인력이었다. 갱장, 부갱장, 안전기사 등 광산 기술자와 굴진공, 채광공, 운광공 등 숙련공도 포함되어 있었다.<sup>282)</sup>

국수 공장과 같은 사례는 가장 빈도수가 높은 사례이다. 황해남도의 국수 공장 사례가 있다. 돈주가 공장 건물을 임차하여 국수 생산기지를 꾸리고 노동자들을 직접 선발하여 국수를 생산하는 사례이다.<sup>283)</sup>

이러한 사적 기업 분야의 고용형태는 북한 노동 부문에서 더욱 일반화되어 왔고, 그 추세는 더욱 강화될 전망이다. 가령, 수산업 분야에서는 개인 선박 소유주와 어부 노동자, 광업 분야에서는 개인 광산업자와 광산 노동자, 그리고 서비스 분야에서는 상점 및 식당 소유주와 그 종업원이나 점원 등의 형태로 사회적으로 확대되고 있다.

280) 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치,” 『아세아연구』, 제59권 3호 (2016), p. 125.

281) 손혜민, “장사의 도가니, 석탄시장,” 『임진강』, 제19호 (2013), p. 102; 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 59.

282) 리규이, “변화하고 있는 ‘조직생활의 나라’,” 『임진강』, 제9호 (2010), p. 121.

283) 림근오, “조선의 시장화와 비정상화, 주민생활 변화,” p. 49.

이 영역에서 고용 관계는 아직까지 대부분 비공식적인 영역으로 취급될 수밖에 없지만, 합법과 불법의 경계는 모호하다.

#### (다) 노동시장의 노동력 수급 및 알선 체계

북한의 노동시장에서도 다른 사회와 마찬가지로 공식 부문과 비공식 부문, 그리고 사적 및 사기업 부문을 횡단하면서 노동력의 수요가 있는 곳에 노동력을 특정한 방식으로 공급하는 북한식의 노동력 수급 및 알선 체계들이 존재하고 있다. 하지만 노동시장 자체가 공식적으로 그 존재를 인정받고 있지 못하기 때문에 노동력 수급 및 알선 체계의 존재 방식도 특수하고 제약적이다.

북한에서 현실적으로 노동시장이 작동함으로써 실제로 전문적인 인력 소개 장사꾼이 생겨났다.<sup>284)</sup> 북한 주민들은 이들 전문적인 인력 소개업자들을 ‘중매쟁이’라고 부르며, 이른바 사람장사꾼이라고도 한다.<sup>285)</sup>

〈그림 VI-28〉 노동시장의 노동력 알선체계



자료: 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” 『KDB북한개발』, 불호 (2017) p. 78.

284) 이에 대해서는 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” pp. 74~76을 참조.

285) 위의 글, p. 75.



북한의 노동시장에서 일자리를 구하러 다니는 사람들, 즉 시장 노동자들을 ‘일공’(日工)이라고 부른다.<sup>286)</sup> 일공들은 중매쟁이를 통해 소개받은 일자리에서 노동력을 제공한 뒤 받는 소득의 10~30%를 소개료로 중매쟁이에게 지불한다고 한다.<sup>287)</sup>

현재 일공을 중매하는 중매쟁이들은 핸드폰(손전화)을 통해서 노동자들을 중개를 하고 있어 계획 부문이나 국영기업의 인력 운용보다 더 신속하다고 한다. 수십 명의 노동자들을 핸드폰을 이용해 30분 이내에 모집할 정도로 신속하다고 한다.<sup>288)</sup> 결국, 2018년 현재 북한의 휴대전화가 거의 600만 대에 육박할 정도로 보급되어 있는 것을 감안한다면, 이러한 북한 사회에서의 통신 기술과 미디어의 진전이 이후 노동 시장화를 가속화시킬 수 있음을 엿볼 수 있게 한다.

## 라. 분단 노동시장: 형성과 구조

### (1) 북한의 분단 노동시장

북한의 노동시장은 분단되어 있다. 이러한 북한의 분단 노동시장은 이른바 ‘분단노동시장론’(分斷勞動市場論)에 따라 설명될 수 있다. 분단 노동시장이라는 가설에 따르면, 노동시장은 하나의 연속적이고 경쟁적인 시장이 아니다. 노동시장에는 여러 가지 제도적 장애물이 존재하여 노동력의 원활한 흐름과 배분에 방해를 받으며, 임금 및 근로조건 등의 차이로 인하여 노동시장 내에 분단이 존재한다고 보는 것이다.

286) “北서 핸드폰으로 일공(日工) 모집…30분만에 수십명 몰려”, 『데일리NK』, 2016.8.18., <<https://www.dailynk.com/北서-핸드폰으로-일공日工모집30분만/>> (검색일: 2018.9.8.).

287) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” p. 76.

288) “北서 핸드폰으로 일공(日工) 모집…30분만에 수십명 몰려”, 『데일리NK』, 2016.8.18., <<https://www.dailynk.com/北서-핸드폰으로-일공日工모집30분만/>> (검색일: 2018.9.8.).

일반적으로 분단 노동시장은 1차 노동시장과 2차 노동시장으로 분단된 시장을 의미한다. 1차 노동시장의 특징은 상대적으로 고임금, 고용 안정성, 쾌적한 노동환경 등이 존재하는 시장이며, 2차 노동시장의 특징은 그와 반대로 저임금, 고용 불안정, 열악한 노동환경 등이 존재하는 시장으로 규정할 수 있다.<sup>289)</sup> 또한 분단 노동시장은 공식(formal) 부문과 비공식(informal) 부문으로 노동시장이 분단됨을 의미한다.

매우 특이하게도 현 시기 북한에서 노동시장은 그 자체로서 2차 노동시장을 의미한다. 분단노동시장론에서 말하는 1차 노동시장은 북한의 경우, 계획 부문 영역의 고용을 의미하기 때문이다. 따라서 시장적으로 유동되는 노동시장은 2차 노동시장을 말한다. 북한에서 2차 노동시장을 통해 노동력이 공급되는 체계 내에서 유동하는 노동자들은 북한 사회에서도 경제적으로 빈곤층이거나 자신의 육체노동을 판매하지 않으면 생활이 불가능한 노동자들이다.<sup>290)</sup>

북한에서 분단 노동시장이 본격적으로 형성된 것은 대체로 2000년대 이후인 것으로 보인다. 1990년대 경제난과 기근을 경험하고, 2000년대 초반의 몇 가지 개선조치(7·1 조치와 종합시장 조치)가 실행되면서 북한에서 다소간 시장적 기제에 노출이 되는 비공식적인 영역이 본격적으로 부상하였다. 이는 북한에서 노동 부문의 분단화를 가져왔고, 이중 혹은 삼중의 노동시장 영역의 형성을 자극하였다. 즉 중국적으로 노동 부문의 ‘분단’ 혹은 ‘삼중화’ 현상을 초래하였다.

---

289) P. B. Doeringer and M. J. Piore, *Internal Labor Market and Manpower Analysis* (Lexington, M.A.: DC Health, 1971), 재인용: 금재호, “노동시장 이중구조의 실증적 검증,” (제6회 한국노동패널 학술대회 논문집 2005.2.3.), p. 3; William T. Dickens and Kevin Lang, “A Test of Dual Labor Market Theory,” *American Economic Review*, vol. 75, no. 4 (1985), pp. 792~805.

290) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” p. 74.

## (2) 북한 노동 부문 분단의 단면 구조

북한에서의 분단 노동시장은 1차와 2차 노동시장이나 혹은 공식 노동시장과 비공식 노동시장으로 분류되기 보다는 특권 노동 부문, 일반 노동 부문, 그리고 시장적 노동 부문으로 나누는 것이 현실을 보다 적절하게 반영한 설명이 될 것이다.

〈표 VI-9〉 북한의 분단 노동시장의 구조

특권 부문 노동 (1차 노동시장)	전략적 국영기업, 군수생산 부문, 외화벌이 기업, 선물 공장 등	계획경제 노동
시장 노동 부문 (2차 노동시장)	일반 소비재 공업, 소비재 경제 부문 등	계획과 시장 영역의 공존
	건설, 단순 임가공, 서비스 등 임시 일용	노동시장 영역

자료: 저자 작성.

첫째, 특권 노동 부문이다. 분단노동시장론에 따르면 1차 노동시장에 해당하는 영역이지만, 계획적으로 운용되기에 ‘노동시장’이라는 개념이 성립하기 힘들다. 이 부문에는 국가적으로 중요한 전략적 국영기업, 중요 군수 공업, 외화벌이 기업, 선물공장 등이 속하며, 노동자들의 사회경제적 지위도 특권적이다.

둘째, 시장 노동 부문이다. 분단노동시장론에 따르면 2차 노동시장에 해당하는 영역이다. 이 부문은 다시 구별되는 두 가지 영역으로 세분화할 수 있는데, 첫째, 일반 소비재 공업이나 소비재 경제 부문이다. 둘째, 아파트 및 주택 건설 노동자, 임시 고용직 노동, 단순 임가공업 노동 영역이다. 이 부분에 고용되는 노동자들의 사회경제적 지위는 하층이며 비특권적이다.

특권 노동 부문의 노동자들에게는 국가로부터 생존을 위한 많은 혜택이 보장되지만, 2차 노동시장 영역에 고용된 노동자들은 국가

로부터 획득하는 복지와 혜택이 거의 없기 때문에 국가에 대한 경제 의존도가 매우 약하다.

유사한 사례인 중국의 경우도 노동시장이 분단되어 있다. 분단 노동시장은 도시 노동시장과 농촌 노동시장으로 분단되어 있다. 도시 노동시장은 국유기업을 중심으로 구축되어 있으며, 기업단위의 복지제도를 운용한다. 따라서 고용안정과 사회보장을 보장받는 국유 부문과 시장의 원리를 적용받는 비국유부문으로 이중화되어 있다.<sup>291)</sup>

### (3) 분단 노동시장별 노동 형태

현 시기 북한 사회에서 존재하는 다양한 노동 형태들은 분단 노동시장에 입각하여 몇 가지 범주로 분류할 수 있다. 첫째, 특권 노동 부문의 노동이다. 계획적으로 운용되는 국영 부문 노동 영역이 주된 형태이다. 둘째, 시장 노동 부문의 노동이다. 이 부문은 2차 노동시장 영역으로서 소비재 생산 부문의 투잡스 노동 및 8·3노동을 한편으로 하고 일용 및 일당 노동을 다른 한편으로 하고 있다.

#### (가) 계획 영역: 공식적 정규직 노동

공식 영역의 노동으로서 주로 국영 부문에서 이루어지는 노동을 말한다. 이 부문의 노동은 국가가 보장하는 다양한 국가 배급을 통해서 보상받는 노동이다. 이 부문의 노동 혹은 노동자들은 시장 영역과는 단절되어 있으며, 노동시장과 다른 동학과 메커니즘 속에서 이루어지는 노동 형태를 가지고 있다.

---

291) 장윤미, “중국노동시장의 특징: 체제안정과 노동 유연성의 딜레마,” 『중소연구』, 제 29권 2호 (2005), pp. 86~91.

## (나) 중간 노동시장: 투잡스(two jobs) 노동과 8·3 노동

투잡스 노동을 하는 노동자는 주로 통제가 약하거나 기능이 불완전하게 운용되는 국영 부문 등의 공식적인 소속 기관에 고용되어 있지만, 생계 등 다양한 이유로 퇴근 이후(혹은 휴가를 내거나)에 다른 일에 종사하는 노동 형태를 말한다.

또한 이미 잘 알려져 있는 8·3 노동을 하는 노동자는 다양한 이유로 기업의 노동력 수요가 감소한 상황에서 자신이 속한 기업에 일정 정도의 비용(이른바 8·3돈)을 지불하는 방식으로 외부 장소에서 노동하는 형태를 취하고 있다.<sup>292)</sup> 이 8·3 노동은 노동시장 영역에 거의 대부분 포섭되는 노동 형태이다.

## (다) 2차 노동시장: 일공(日工), 시장 노동자

이른바 ‘시장 노동자’인 일공(日工) 노동자는 북한에서 현실에 존재하는 노동시장에 전면적으로 혹은 적극적으로 참여하는 노동 형태의 노동자를 말한다. 이들 일공은 일용 및 일당 노동자로서 생계를 유지하고 있다. 북한 사회에서 노동력 상품의 존재를 가장 잘 보여주는 노동자들이다.

〈표 VI-10〉 일공의 범주

일공(日工) - 시장 노동자 -	월급 일공	월 단위 고용 중노동, 상대적 숙련공
	일급 일공	일 단위 고용 계획과 시장 영역의 공존
	시급 일공	시급 노동자

자료: 저자 작성.

292) 이석기, “북한의 노동: 2000년대를 중심으로”, 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호 (2012), p.83.

시장 노동자, 즉 시장 일공은 다시 월급, 일급, 시급 일공으로 분류된다. 월급 일공은 고용주에게 장기적으로 고용되는 경우를 말한다.<sup>293)</sup> 대체로 중노동이 투하되는 고용형태이며, 일반적인 시장 일공보다 두 배 정도 높은 월급을 받는다. 숙련공을 원하는 시장에서 대체로 월급제 일공을 고용하는 것으로 알려져 있다.

일급 일공은 노동력을 구매한 돈주가 하루 단위로 고용해서 일공에게 일급을 준다. 2016년의 시점에서 일급 노동자들의 일급은 시장 가격으로 쌀 1kg을 살 수 있는 수준으로 지급되는 것으로 알려져 있다.

시급 일공의 경우, 시간 단위의 노동력을 제공하는 노동자이다. 이들은 고용주와의 합의에 의거해서 시급을 받는다. 시급 노동자는 시장에서 1시간 비용이 아니라 일당 비용을 요구한다고 하며, 이미 시간제 노동의 경우 하루라는 기회비용이 작용하기 때문에 고용주는 대체로 일당 비용을 지불하는 것이 관례라고 한다.<sup>294)</sup>

## 마. 북한 노동 부문의 시장화 특징

### (1) 노동 부문의 '선택적 시장화'

현재 김정은 체제는 경제를 구획화함으로써, 국가가 배타적으로 확고하게 틀어쥐어야 할 재생산 부문을 특정한 방식으로 구획하였다. 이는 국가가 국가 재정과 국가 예산을 통해서 재생산에 개입할 여력이 없는 부문은 선택적으로 시장화한다는 것을 의미한다. 특히 노동 부문 중 특정 영역, 즉 일반 경제의 소비재 부문 및 건설 영역

---

293) 예를 들면, 중유에서 연유를 뽑는 개인 기업에 고용된 일공은 국영공장에 8·3돈(직장에 출근하지 않는 조건으로 매달 일정액을 직장에 납부하는 돈)을 내고 장기적으로 일하게 된다. “北서 핸드폰으로 일공(日工)모집…30분만에 수십명 몰려,” 『데일리NK』, 2016.8.18., <<https://www.dailynk.com/北서-핸드폰으로-일공日工모집30분만/>> (검색일: 2018.9.8.).

294) 위의 글.

등에서 노동 시장화를 용인하거나 자극하는 영역으로 선택하였다. 이는 북한에서 노동 시장화를 추동해 온 위로부터의 자극으로 작용하였다.

북한에서 형성된 노동시장 및 노동시장화는 21세기 다른 국가나 지역에서의 자본주의나 시장경제체제에서처럼 완전한 노동시장이나 노동시장화는 아니다. 자본주의체제 등의 완전 노동시장을 구성하는 요소들 중에서 특정한 요소들을 북한 사회에서 선택적으로 변형함으로써 이른바 변형된 노동시장을 선택적으로 조합(combination)해 내었다. 이는 일종의 ‘선택적 시장화’라고 할 수 있다.

선택적 시장화는 완전 노동시장의 요소들 중에서 다음과 같이 요소들을 선택적으로 변형하였다. 첫째, 노동시장화가 진행되더라도 생산수단의 사적 소유를 불허한다는 전략을 가지고 있다. 둘째, 사적 고용이나 개인 고용을 원칙적, 체제적으로 불허하나 묵인하는 방식으로 전체 경제에서 계획 영역과 노동시장 영역을 공존시킨다. 셋째, 수요와 공급 그리고 가격 시그널에 대한 반응 등이 작동되도록 하였다. 결국 이로써 이른바 ‘북한식으로 변형된 노동시장화’가 진행되고 있다고 볼 수 있다.

## (2) 노동력 상품화 진행: 다양한 형태의 임노동 확대

현 시기 북한경제에서 비공식적 혹은 사적 자본이 경제에서 맡고 있는 역할(특히, 재생산 투입 자본, 노동력 고용, 구매력 창출 등)이 점차 커지면서 다양한 형태의 임금노동이 발생하고 있다.

단순히 다양한 비공식적 노동이 증가하고 있다는 것 뿐 아니라, 사적 기업 혹은 사적 자본에 의한 다양한 형태의 임노동이 증가하고 있는 추세이다. 노동시장의 존재 여부를 결정하는 가장 결정적인 판단 요소가 ‘노동력 상품화’라고 한다면 북한에서 노동시장은 현재 성

립하고 있다. 대표적인 노동력 상품화는 ‘일공’(日工)에서 보여진다. 북한에서 노동시장의 존재를 가장 확실하게 증명하고 있는 것은 ‘일공’과 같은 시장 노동의 확산 경향이다.

### (3) 수요자 주도의 노동시장

현 시기 북한의 노동시장의 중요한 특징 중 하나는 노동에 대한 ‘수요자 주도’의 노동시장(buyer’s market) 현상이 주를 이루고 있다는 점이다. 즉 노동력의 수요자인 기업이 북한의 노동시장에서 주도권을 쥐고 있는 상황이라는 것이다. 이는 곧 북한의 노동시장은 노동력의 공급이 노동력 수요를 초과하는 시장이라는 의미다. 북한의 만연한 실업인구를 흡수할 만큼의 산업 수준이 존재하지 않는 현실을 반영하고 있는 것이다.

사적 기업 혹은 사적 자본이 주도적으로 자신들이 원하는 노동자(숙련도 등)를 충원하고 있으며, 노동력 구매자가 양자 관계와 협상에서 우위를 차지하고 있다. 따라서 북한의 현실에서도 사적 기업 혹은 자본이 원하지 않는 노동자는 퇴거 혹은 해고하는 움직임도 존재하고 있다.

## 4. 소결: 특징과 평가

북한 당국은 1976년 상업은행을 조선중앙은행으로 통합시키면서 조선중앙은행 ‘단일은행제도’를 완성하였다. 이는 ‘원에 의한 통제’ 원칙에 의해 계획경제의 집행을 금전적으로 보장 및 통제하기 위한 이었다. 그러나 1990년 전후로 사회주의 경제권의 붕괴 및 이로 인한 경제난으로 인해 북한의 금융은 위기에 직면한다. 공장·기업소



등 단위에 대한 국가 재정적 지원이 축소되면서 기업의 생산 활동에 지장을 초래하고 이는 국가 재정의 위축으로 이어진다. 뿐만 아니라 북한 주민은 원래부터 저금을 기피하였으며, 비공식 사금융이 확산되고 특히 2009년 화폐교환 이후 주민의 외화 선호현상이 강해지면서 물가와 환율이 국가의 관리·통제 밖에서 이루어지게 되었으며 이는 재정악화라는 악순환의 고리를 형성하였다.

따라서 2000년 이후 북한 당국은 금융개혁의 필요성을 인식하였으며 다양한 시도를 하였다. 특히 최근에는 상업은행법을 제정하고 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리하는 등 금융관련 법·제도적 개혁을 실시하고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 전자결제카드 도입, 전자상거래 등 다양한 변화를 통해 시중의 유통되는 화폐를 국가계 획경제로 흡수하여 국가의 재정능력을 향상시키고 국가경제관리를 위한 조치를 취하고 있다. 즉 바꿔 말하면 북한은 시장적 요소를 계획경제 부분에서 일정 정도 받아들여 이를 재정의 확충, 나아가 국가 경제관리 및 국가경제발전 측면에 적극 활용하고 있는 것이다.

분석결과, 1990년대 고난의 행군 이후 북한 부동산 가격은 꾸준히 상승했다. 게다가 2000년 이후 건설된 신규주택은 최고가에 거래되었다. 바꿔 말하면, 북한에서도 고부가가치 시장이 형성되고 있었다. 이는 기관기업소 및 개인뿐 아니라 중국인 투자유치도 가능하게 했다. 특히 북한은 주택공급이 절대 부족하며, 50년 이상 된 노후 주택이 절대 비중을 차지하여 재건축 시기가 도래했다. 시장의 확대로 새로운 구매력을 가진 계층이 등장했으며, 주민들은 집을 자산이라고 생각한다. 특히 국가주택배정시스템의 위축은 부동산부문의 높은 진입장벽을 낮추었다. 이는 과거와 비교해 상당한 변화라고 할 수 있으며, 다음과 같은 의미를 지닌다.

첫째, 북한에서 부동산시장의 맹아는 계획경제체제가 자본주의체제로 이행하면서 나타나는 보편적 현상이라고 할 수 있다. 이는 국가능력의 위축으로 주택배정시스템의 기능이 축소되면서 시장과 개인이 그 틈새를 메우게 되었으며, 시장의 공간이 확대되면서 계획경제의 비효율성은 개선·대체하는 현상이라고 규정할 수 있다.

둘째, 이런 보편적 현상은 국가정책과 맞물려 증폭되었으며, 국가는 국가 목표 수행을 위해 적극적으로 활용하였다고 볼 수 있다. 화폐교환과 같이 민심에 역행하는 행위를 하지 않는다. 오히려 금융이 부재한 상황에서 국가가 돈주의 자본을 끌어들이었다. 경기활성화와 맞물렸으며, 선순환 되었다. 국가자산을 개인에게 매각하고 개발하도록 한 것과 유사하다.

셋째, 개인 금융자산의 증대를 의미한다. 주택가격은 상승하고, 신규 주택은 더욱더 고가다. 새로운 부가가치 창출되고, GDP의 증대와도 연결되고 나아가 1인당 국민총소득(Gross National Income: GNI)의 증대를 의미한다. 주택담보대출도 가능하다. 집이 곧 신용이며 사업도 가능하다고 한다.

넷째, 의식구조도 변화시킨다. 이는 빈부격차뿐만 아니라 소유의 식에도 변화를 초래하고, '경쟁'을 유발하는 등 사회주의 계획경제체제에서 자본주의체제로 이행하는 과정에서 긍정적인 요소들을 만들어 낸다.

그러므로 북한 부동산시장의 발달은 향후 북한이 시장경제체제로 이행하는 큰 변수로 작용할 뿐만 아니라 향후 부동산매각을 통해 경제발전을 위한 재정수입의 원천을 마련하고, 경제주체로서의 역할을 강화할 수 있도록 하는 유인체계가 된다. 특히 경제개발의 기초를 이루는 사회간접자본을 확충하는 재원이 된다. 뿐만 아니라 체제 이행의 정도, 시장화 규모, 사유화 정도, 빈부격차나 의식변화를 가

능하게 하는 지표일 뿐 아니라 통일비용의 추정지표로서 중요한 의의를 가질 것이다.

북한에서의 시장화는 구조적이며 체계적인 현상으로 전개되고 있으며, 특히 이는 노동 부문에서의 시장화와 노동시장의 형성과 작동을 적극적으로 자극하고 추동하는 구조적이고 체계적인 요인이 되고 있다. 현재 북한의 노동 부문에서 시장적 체제에 노출되어 있는 부문은 일반 경제의 소비재 부문 생산 노동 영역이다. 소비재 부문 생산 노동은 시장적 노동 형태에 노출되어 있으며 북한의 노동시장화를 견인하고 있다.

현재 북한에서 도시의 공식적 부문의 고용은 지속적으로 감소하는 경향이 발견되며, 반대로 사영기업, 자영업, 그리고 비공식 범주에 속하는 기업 영역에서의 고용과 노동이 증가하는 경향이 보인다. 다양한 형태의 임노동이 발생하기 시작했으며 노동 및 노동력에 대한 운용의 기획과 실행이 점차 기업과 사적 자본의 자율성에 맡겨지는 비율이 확대되고 있다. 이 부문에서의 나타나고 있는 노동 및 고용형태로는 자기고용 형태, 샅벌이 활동의 노동 형태, 새로운 서비스 노동 형태들이 대표적이다.

북한 사회의 시장화가 진행되면서 사유화 현상이 진행되었으며, 사유화된 부문에서의 고용형태는 북한 노동 부문에서 더욱 일반화되어 왔고, 그 추세는 더욱 강화되고 있다. 북한의 노동시장에서도 다른 사회와 마찬가지로 공식 부문과 비공식 부문, 그리고 사적 및 사기업 부문을 횡단하면서 노동력의 수요가 있는 곳에 노동력을 특정한 방식으로 공급하는 북한식 노동력 수급 및 알선 체계들이 형성되었다. 특히 전문적인 인력 소개 장사꾼이 생겨났다.

노동시장 부문에서 노동 형태는 투잡스 노동과 8·3 노동이 계획공

간과 시장공간을 넘나들고 있으며, 2차 노동시장이라 할 수 있는 부문에서는 일공이라는 시장 노동자들이 존재하고 있다. 이 일공 노동자는 북한 사회에서 노동력 상품의 존재를 가장 잘 보여주고 있다.

현재 북한 노동 부문에서의 특징은 크게 세 가지이다. 첫째, 노동 부문이 선택적 시장화되었다는 점이다. 완전 노동시장을 구성하는 요소들 중에서 특정한 요소들을 북한 사회에서 선택적으로 변형시킨 이른바 변형된 노동시장이 존재한다. 둘째, 노동력 상품화가 진행되고 있다. 단순하게 다양한 비공식적 노동이 증가하고 있다는 것뿐 아니라, 사적 기업 혹은 사적 자본에 의한 다양한 형태의 임노동이 증가하고 있는 추세이다. 셋째, 2018년 현재 북한의 노동시장의 중요한 특징 중 하나는 노동에 대한 ‘수요자 주도’의 노동시장(buyer’s market) 현상이 주를 이루고 있다는 점이다. 즉 노동력의 수요자인 기업이 북한의 노동시장에서 주도권을 쥐고 있는 상황이라는 것이다.

북한의 노동 부문의 시장화 수준은 크게 세 가지 차원에서 측정할 수 있다. 첫째, 정치 체제의 지향과 관련된 원칙 차원이다. 정치체제의 이념은 북한의 노동 부문의 시장화(즉 노동시장과 노동력 시장)를 불허한다. 둘째, 시장경제의 제도적인 차원이다. 북한에서 시장경제의 제도적인 측면은 대체로 50~60% 정도 실질적으로 보장되어 있다. 그 정도 비율의 합법적 영역에서 시장경제가 작동하는 측면이 있다는 것이다. 셋째, 노동 부문의 실질적인 사회적 작동과 현실 차원이다. 노동 부문은 일부의 계획영역의 노동을 제외하면 대부분 임노동으로 전환되었다. 현재 노동 부문의 시장화는 80% 수준으로 측정할 수 있다. 이제 대부분 북한 주민들이 노동력 상품화를 생존 수단으로 간주하기 시작했다.



# VII

---

## 시장화의 사회경제적 파급영향

박희진 (동국대 북한학연구소)

전영선 (건국대 통일인문학연구단)

오경섭 (통일연구원)

홍 민 (통일연구원)



## 1. 도시 및 공간구조의 변화

본 장은 사회-공간론<sup>295)</sup>을 바탕으로 사회경제적, 지리학적 관점에서 시장화 이후 북한의 도시 및 지역 공간의 구조적 변화를 서술하는 것이 목적이다. 30년 가까이 형성·확산되어 온 북한의 시장화<sup>296)</sup>는 사회·공간적 변화와 밀접한 연관 속에서 진행되어 왔다. 북한의 시장화는 인구 이동 및 유동량의 증가, 장마당 공간의 확산, 경제적 활동 장소의 변화와 확대, 도시 구조와 도시 경관의 변화, 전국적 시장망의 형성에 따른 사회적 네트워크와 정보유통의 확대 등 다양한 파급효과를 통해 북한의 도시 및 공간구조에 심대한 변동을 가져왔다.

북한 주민들은 ‘시장(marketplace)’이라는 새로운 장소가 등장한 이래 시장에서 생산-유통-소비활동을 진행하며 경제활동을 지속해왔다. 특히 2000년대 이후 주민들의 시장 활동이 일상화되면서 소비재 중심의 시장메커니즘은 ‘원료에서부터 최종생산물, 생활필수품에서 고가의 사치품에 이르기까지’ 다양한 상품들을 상품화시키고 각종 재화시장을 파생시키며 전 사회적으로 시장화의 폭과 깊이를 확산시키고 있다. 시장화 메커니즘은 오늘날 북한의 금융·운수·통신·관광·광고 등 서비스 산업까지 확산되어 개인일상부터 도시와

---

295) 사회-공간이론은 공간적 현상을 생성 또는 규정하는 사회적 과정에 초점을 담은 이론으로서 공간적 현상은 사회적 과정에 의해 구성되지만 이에 따른 공간적 현상은 다시 사회적 과정을 재구성하게 된다는 사회-공간의 변증법 인식에 기초한다. E. Soja, "Socio-Spatial Dialectic," *Annals of Association of American Geographers*, vol. 70, no. 2 (1980), pp. 207~225; 에드워드 소자 지음, 이무용 외 옮김, 『공간과 비판사회이론』 (서울: 시각과 언어, 1997), 제3장 참조.

296) 시장화는 양적 측면에서 북한 상설시장수의 확대와 시장 이용자 및 상인수의 증가 등을 의미하며, 질적 측면에서는 시장의 다양화와 전국 시장연계시스템 형성 그리고 북한의 기관·기업소·단체들의 시장참여 정도 등으로 설명할 수 있다. 양문수, "북한의 시장화: 추세와 구조변화," 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호 (2013), p. 47.

지역을 넘어 국토공간을 변화시키는 주요 요인이 되고 있다.

그동안 다수의 연구자들은 북한의 시장실태 연구를 위해 공간(空間)의 개념을 적용하고 북한의 시장화가 파생시킨 도시와 지역공간의 변화를 연구해 온 바 있다.<sup>297)</sup> 사회학적 접근에서부터 시작하여 북한학과 지리학, 인류학, 도시공학 등 학제 간 융합, 그리고 최근에는 도시와 지역공간에 대한 직접적인 생활경험을 바탕으로 한 연구 논문이 발표되고 있어 그 어느 때보다 북한의 도시와 지역 공간정보는 풍성히 생산되고 있다.

본 연구는 기존 연구의 성과에 기반 하여 지난 30여년의 시간을 관통하며 진행된 북한의 시장화를 지리적·공간적으로 종합하고자 한다. 물리적 공간의 변화 속에 내재된 역동적 사회변화의 힘과 이에 조응하는 새로운 공간질서를 규명하고, 시장화라는 새로운 사회경제 메커니즘이 창출한 네트워크 체계를 통해 북한 시장화의 특징과 전망 등을 중점적으로 서술할 것이다.

방법론적으로 공간의 개념적 속성에 근거하여 북한 시장화가 창출하고 있는 다양하고 다층적인 공간질서와 다양한 공간을 가로지

---

297) 일반적인 시장실태연구를 제외하고 사회-공간론적 접근을 수행하고 있는 논문들은 다음과 같다. 장세훈, “북한 대도시의 도시화 과정: 청진, 신의주, 혜산의 공간 구조 변화를 중심으로,” 『사회와 역사』, 제65권 (2004), pp. 260~307; 홍민, “북한연구에서 ‘공간’이해와 도시사의 가능성: 함흥과 평성의 사례를 중심으로,” 『북한학연구』, 제8권 2호 (2012), pp. 5~48; 박인옥, “북한 회령시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한 연구,” (북한연구학회 추계학술발표논문집, 2013), pp. 27~57; 박희진, “함흥시 도시공간의 지배구조와 탈주체의 삶,” 『북한연구학회보』, 제17권 2호 (2013), pp. 297~328; 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층 변화』, pp. 1~330; 최은지, “함경북도 온성군의 공간구조 변화 연구,” 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2016, pp. 1~91; 김영희·최서윤, 『공간정보를 통해 본 북한 평성시 실태와 개발방향』 (서울: KDB산업은행 통일사업부, 2017), pp. 1~166; 정은이, “Google Earth 위성자료를 통해서 본 신의주시의 공간적 특징: 무역, 산업, 상업지구를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호 (2017), 25~38; 박인옥·문형남, “북한 경제구조변화에 따른 평양지역 도시공간의 재구조화,” 『생산성논집』, 제32권 2호 (2018), pp. 183~216; 문영순, “북한 혜산시 사회·기능 공간구조 변화 연구,” 경기대학교 정치전문대학원 북한학과 석사학위논문, 2018, pp. 1~74.



르는 네트워크 체계를 구조화하여 이를 공간변화의 분석틀로 재구성하였다. 또한 평양, 평성, 순천, 신의주, 원산, 함흥, 청진, 나선 등 도시 내 거주경험이 있는 북한이탈주민과의 인터뷰를 진행하고,<sup>298)</sup> 이번 연구 수행을 위해서 최근 시기 경험을 구술해줄 북한이탈주민 10명을 선정하여 별도의 인터뷰를 진행하였다. 또한 시장화 시기별로 공간 변화를 입체적으로 드러내는 북한지역의 구글(Google) 위성사진과 관련 지도를 활용하였다. 이를 통해 지리적 공간 위에 구조화·입체화·구술화 된 도시와 공간구조의 변화 양상을 종합하고자 한다.

#### 〈표 VII-1〉 북한이탈주민 심층면접 목록

코드	구술지역	연령 / 성	탈북년도	날짜	장소	질의사항
A-1805	순천	40대 / 여	2009	2018.5.13	동국대 북한학연구소	개인장사(석탄)
B-1805	함흥	40대 / 여	2014	2018.5.22	동일	시설채방
C-1806	신의	40대 / 여	2017	2018.6.02	동일	개인 배무역
D-1806	순천	40대 / 여	2017	2018.6.02	동일	개인장사(의류)
E-1806	청진	40대 / 남	2015	2018.6.08	동일	행정지도원
F-1807	흥남	50대 / 여	2015	2018.8.20	동일	기업소노동자
G-1808	흥남	20대 / 여	2017	2018.8.25	동일	건설돌격대
H-1808	혜산	30대 / 남	2017	2018.8.25	동일	화물차운전수
I-1808	혜산	30대 / 남	2017	2018.9.09	동일	건설돌격대
J-1809	평성	40대 / 여	2016	2018.9.13	동일	돈주(기름)

자료: 저자 작성.

북한의 시장화는 매우 광의적 개념이며 포괄적 사회변화를 함축

298) 연구자가 진행한 도시의 공간구조와 생활경험 인터뷰는 총 120명이며, 내용과 인터뷰 대상자 목록은 다음 문헌에 수록되어 있다. 고유환·박희진, “구술자료편,” 『북한 도시 함흥·평성 자료해제집 II』(서울: 선인, 2014), p. 226, p. 262; 고유환 외, “북한의 도시개발 및 민생인프라 실태: 평양·신의주·원산·청진·나선·개성”(기획재정부 용역보고서 비공개자료집, 2017), p. 314.

한다. 또한 공간이라는 구성적 실체는 공간이 담지(구성)하는 환경·영역·맥락에 따라 재해석되고 구성적으로 표출된다. 따라서 시장화에 따른 북한의 공간 변화는 환경·영역·맥락이 다른 타사회주의 국가들이 이행기 과정에서 표출하였던 공간 변화의 양상과 그 특징을 달리한다. 이에 본 연구는 북한의 공간변화가 이행기 사회주의 국가들과 다른 점을 고찰하여 북한 시장화의 특징을 핵심적으로 약술할 것이다. 마지막으로 본 연구는 향후 북한 시장화의 진전과정에서 제기되는 다양한 현안과 남북협력, 대북정책에 주는 시사점을 더불어 고찰할 것이다.

## 가. 시장-공간 이해: 이론과 분석틀

### (1) 시장화의 공간적 이해

북한의 시장화 현상을 정의할 때 시장이란 “시장 혹은 시장기구는 재화와 용역의 수요와 공급이 만나서 가격이 결정되고 거래되는 장소 또는 메커니즘”<sup>299)</sup>을 의미한다. 그리고 시장경제체제는 “중앙 계획당국에 의해서 사전적으로 자원배분이 조정되는 사회주의 계획경제와 대비되는 개념으로 개별 경제주체들의 분산된 경제행위의 결과, 사후적으로 자원배분의 조정이 이루어지는 체제”<sup>300)</sup>를 의미한다.

시장과 시장경제체제에 관한 학(學)적 전제는 북한의 시장화를 계획경제의 약화와 시장경제로의 수평적 이행현상으로 정의하고, 계획화 체계나 기업의 작동방식 변화, 계획과 시장의 충돌 및 상호 의존을 통한 대체 방식 등을 분석하는 등 북한의 시장화 추이를 경과적(process)으로 설명한다. 시장이라는 장소적 존재(being)가 등장한

299) 이석기·양문수·정은이, 『북한 시장실태 분석』 (세종: 산업연구원, 2014), p. 12.

300) 위의 글, p. 12.

시점 이후 거래상품, 형태, 존재방식, 거래방식, 수요자와 공급자 수의 관계, 경제행위 주체별, 경제행위의 법적 성격 등의 영역에서 시장화의 양적, 질적 확산 과정을 흐름으로 파악한다.

그러나 오늘날 북한의 시장화는 경제조정메커니즘의 전략적·정책적·행정적 변화로만 설명할 수 없다. 북한의 시장화는 경제활동 범주를 넘어선 광범위한 사회변화를 심층적으로 수반하고 있으며 시장화가 내포하는 경제조정메커니즘의 변화는 사회를 구성하고 인간 행위를 조직하는 전통적인 형태와 원리의 변화를 포함하기 때문이다.<sup>301)</sup>

과거 북한 사회주의체제는 한국전쟁 이후 수령 중심의 유일체제 구축과 함께 제반 영역에서 계획화, 일원화, 단위화, 계열화, 계통화를 확립했다. 북한은 수령을 중심으로 한 당과 인민의 일원화 체계로 정의되었고, 일원화 체계는 곧 ‘닫힌사회(closed society)’로 구축되었다.<sup>302)</sup> 북한의 전 방면적 일원화 체계는 자연발생적 우연성을 제거하고 불완전성을 넘어선 강한 이성(주체)의 집합체를 의미한다. 이때 일원화 체계의 물질적 기초는 계획경제체제를 통해 구현되며, 계획경제체제 또한 생산결과의 불완전성을 제거하고 총량적 성장을 중시하기 때문에 비효율, 비합리를 포함하면서도 강한 이성(주체)의 힘으로 극복하고자 하였다. 이것은 국토정책에서도 마찬가지이다. 균형발전의 미명 아래 제한된 자원을 효율적으로 활용하여 생산량을 증대하고자 군(郡) 중심의 행정체계를 구성하였고,<sup>303)</sup> 북한의 도시와 지역은 적정 인구수에 알맞은 산업시설과 주거 및 교육·문화시설의 ‘배치(given place)’로 이 원리를 실현하고자 하였다.<sup>304)</sup> 따라

301) 조셉 스티글리츠 지음, 강신욱 옮김, 『시장으로 가는 길』 (서울: 한울, 2003), pp. 26~29.

302) 칼 포퍼에 의하면 전체주의 사회는 닫힌사회이다. 칼 라이몬트 포퍼 지음, 이한구 옮김, 『열린사회와 그 적들 1』 (서울: 민음사, 2006).

303) 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18.),” 『김정일 선집(중보판)』 (평양: 조선로동당출판사, 2009), p. 416.

서 오늘날 북한의 시장화는 위와 같은 북한 내 공간형성 원리가 변화함에 따라 기존 사회와 전혀 다른 구성과 질서(사람, 사회관계)를 생성하는 사회변화의 기폭제가 된다.

그렇다면 북한의 시장화를 공간적으로 이해한다는 것은 무엇인가. 공간이란 “무한히 우주적인 것에서 지극히 미세한 것에 이르는 여러 관계의 복잡성과 복합성 그리고 맞물림의 산물이다. 그리고 공간은 능동적인 물질적·비물질적 실체, 곧 관계의 산물인 까닭에 공간은 언제나 만들어지고 있다.”<sup>305)</sup> 도린 매시(Doreen Massey)가 정의하듯 공간은 비어있는 상태 속에서 다층적이고 다양한 물질·비물질적 실체들에 의해 끊임없이 무언가가 만들어지는 곳을 의미한다. 쉽게 말하자면 우리가 살아가는 삶의 터로서 공간은 우리가 꾸려가는 사회적 삶의 관계나 질서가 그대로 투영되어 만들어지는 과정이다. 이때 공간은 장소, 도시, 국토와 같은 물리적 공간만이 아니라 행정 공간, 권력 공간, 이념 공간 등과 같이 보이지 않는 제도적 공간까지 망라한다.

사회경제적 변화와 공간의 변용 간의 관계를 설명하는 사회공간론은 관점에 따라 공간결정론, 사회결정론, 도시론 또는 비결정론, 공간의 사회적 구성론, 공간의 상대적 자율론 등으로 구분된다.<sup>306)</sup> 이것은 시간과 공간의 비동시성이 존재하며 사회와 공간의 조응관계가 누가 먼저랄 것 없이 상호적이기 때문이다. 그러나 공간 그 자체는 기본적으로 주어진 것이고 공간의 조직, 이용, 의미는 사회적으로 번역되고 변형되어 표현된 산물이다. 때문에 공간에 대한 이해

304) 북한 도시의 형성발전과정에 관한 사(史)적 연구는 함흥시를 사례로 한 다음의 논문을 참조하기 바람. 박희진, “함흥시 도시공간의 지배구조와 탈주체의 삶,” pp. 297~328.

305) Doreen Massey, *Human Geography Today* (Cambridge: Polity Press, 1999), p. 283.

306) 조명래, 『공간으로 사회읽기: 개념, 쟁점과 대안』 (서울: 한울, 2013), pp. 54~55.

는 “공간 그 자체보다는 인간의 사회적 삶에 대한 이해”로 귀결되어야 할 것이다.<sup>307)</sup>

북한의 시장화는 북한 주민들의 사회·경제적 삶과 실천에서 비롯되었다. 시장이라는 공간은 북한 주민들이 생존활동을 위해 자구적으로 생성해왔으며 구체 실천과 행위로 구성되었고, 물리적이며 제도적 공간들이 다층적, 중층적, 연속적, 자율적 양태로 질서와 의미 체계를 형성하면서 사회적으로 확산되어 왔다. 따라서 북한 시장화를 공간적으로 이해한다는 것은 북한 시장화가 발생시키는 개인적 삶의 변화를 위시로 하여 개인과 사회, 사회와 국가, 시장과 국가 등 대립적 영역의 상호작용을 공간적 형태로 파악한다는 것을 의미한다. 개인적인 것에서부터 사회적이며 국가적인 것이 이르기까지 시장화가 미치는 공간은 매우 다층적이다. 또한 구체적이기도 하고 추상적이기도 하며, 상호배타적인 공간들이 중첩적으로 나타나기도 한다.

따라서 본 연구는 시장화에 따른 공간적 이해를 위해 아래의 분석틀을 다음과 같이 구분 짓고 공간과 공간이 중첩되고 새롭게 구성되면서 시장화가 파생한 물리적 공간 위의 의미 있는 사회변화를 종합한다.

## (2) 시장화의 공간 분석틀

시장화에 따른 공간변화는 크게 세 가지의 측면에서 연구와 관점과 시각, 방법론적 분석틀을 확립하였다.

첫째, 연구자의 조작적 정의에 의하면 사회공간론의 관점에서 북

---

307) 에드워드 소자는 변화된 사회·경제구조 하에서 등장하게 된 ‘새로운 지리적 실체’에 대해 사회주의 구조와 제도가 일상생활 속에서 실천되고 생성되는 전체사회이기도 하고 동시에 이 속의 개별 단위사회이기도 하다는 사회공간론을 제시하였다. 이를 통해 기존의 기능론적 계획이론가들이 사고하는 지역-국가 개념을 넘어서고, 정치·경제이론가들이 주장하는 중심-변경의 개념을 극복하고자 하였다. E. Soja, “Socio-Spatial Dialectic,” pp. 207~225.

한 사회주의 국가의 시장화는 대부분의 공적공간들이 사적공간으로 변화되고 확장되는 것을 의미한다. 또한 공적영역과 뒤섞여 있었던 개인적 영역들이 사적공간으로 형성·부상·강화되는 것을 의미한다. 이때 ‘사적’의 의미는 소유와 밀접한 연관이 있는 개념으로서 ‘사회주의체제로부터의 이탈’을 암시하는 부정적 의미를 지닌다. 북한 사회주의는 사유재산을 박탈했지만 모든 재산을 국유화했다는 통념과는 달리 국가재산과 (사회)협동단체재산과 개인재산을 법적으로 보호한다.<sup>308)</sup> 이때 개인재산은 착취의 수단으로 이용될 수 없고 자본으로 전환될 수 없다는 점에서 사유재산과 다르다. 즉, 북한에는 생산수단의 사유를 전제하는 사유재산은 존재하지 않지만, 법적으로 보호되는 개인재산은 존재하는 것이다. 북한의 시장화는 이렇듯 공적영역에서 합법적으로 존재하였던 개인재산들이 경제난 이후 당초의 소비 목적을 넘어 상품화 되고, 상품-화폐관계의 진척은 생산과 유통, 소비의 경제활동 메커니즘을 형성하며 개인재산의 축적과 사유화 과정을 통해 사적재산을 생성해 내는 과정으로 해석할 수 있다.

공간적으로 보면 북한이라는 ‘국토공간’은 공적공간이지만, 공적공간을 구성하는 다양한 도시와 지역은 공적인 영역과 사적인 영역을 포함하는 ‘사회공간’을 배태하며, 도시와 지역을 가로지르는 수많은 사회공간들은 또다시 무수히 다양한 사적영역들로 구성된 ‘개인공간’을 포함하고 있다고 볼 수 있다.<sup>309)</sup> 따라서 본 연구는 시장화

308) “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다....(중략). 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.” 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(제14호)(시행 2016.6.30.)」 제2장 경제, 제24조, <[https://ko.wikisource.org/wiki/조선민주주의인민공화국\\_사회주의헌법](https://ko.wikisource.org/wiki/조선민주주의인민공화국_사회주의헌법)> (검색일: 2018.9.5.).

309) 연구자는 르 꼬르뷔제의 공적·사적 개념과 공간구성 방식을 차용하여 정의하였다. 르 꼬르뷔제는 ‘개인(private)과 전체(general)’라는 본질적으로 양립할 수 없는 것을 변증법적으로 공존시키려고 노력하였으며, 거시적인 측면에서 도시 개념과 미시적인 측면에서 단위주택 연결방식이 그 방식에서 ‘위계적이고 유기적인 조화’를 이룰 수 있도록 ‘집합주택 주거계획’을 제시한 바 있다. 주택은 인간에 대한 이해를 바탕으로 해야 하며, 특히 집합주택은 개인과 전체가 ‘공존’하는 공간의 특성을 가지고

메커니즘이 국가와 사회, 그리고 개인이 구성하는 공간 안에서 어떻게 공적공간이 사적공간으로 변화되며 공간을 재구성하는지 살펴보기 위해 <표 VII-2>와 같이 공간별 분석틀을 마련한다.

<표 VII-2> 시장화와 공간별 분석 level

소유개념	공적인 것	공적인 것+개인적인 것	개인적인 것+사적인 것
층위구별	국가	사회	개인
분석대상	도시와 지역별 '연계와 위계'	공장·기업소, 공공시설 (광장, 거리, 운동장, 공원 등)	방, 집, 동네
공간범주	국토공간	도시(지역)공간	개인(집)공간

자료: 저자 작성.

이 때, 개인공간은 사적인 것의 존재와 등장, 그리고 사적인 영역의 확장을 통해 구성되는 공간이며 시장화 과정에서 가시성이 부각되고 있는 공간으로 시장을 필두로 한 방, 집, 동네와 같은 장소가 만들어내는 공간을 의미한다. 반면 도시(지역)공간은 공적이면서도 사적인 경계를 넘나드는 영역으로서 기존의 공적인 공간이 시장화 과정 속에서 사적영역으로 변화해가는 공장, 기업소, 공공시설 등이 만들어내는 공간을 의미한다. 도시(지역)공간은 시장화의 과정 속에서 지리적으로 파편화 되어 개인공간화 하거나 새롭게 재구성된 공적 집단화로 나타나는 등 공간성을 가시적으로 드러낸다. 국토공간은 공적인 영역으로 구상되고 집단화되어 있는 수도 및 도시와 지역 공간을 의미한다. 국토공간은 시장화 과정 속에서 도시 간 그리고 지역별 공간들이 공간과 공간 사이를 가로지르는 사적영역의 출현과 이들의 연계로 창출된 새로운 의미를 내포하는 의미 전환적인 국토

있기 때문에 조화의 이념을 실천적으로 구상한 것이다. 르 꼬르뷔제의 공간구성방식에 대해서는 다음의 논문을 참고한다. 박은정·손세관, “르 꼬르뷔제 집합주택의 공사 공간 개념 및 공간구성 방식 연구,” *Journal of the Korean Housing Association*, vol. 26, no. 5 (2015), pp. 153~161.

공간의 변화를 보여준다.

둘째, 북한의 시장화로 인해서 공간이 변화하고 새로운 공간구조가 생성되는 유형은 다층적이며 혼용적(hybrid)이다. 특히 도시(지역)공간의 다양한 구성요소들은 형태적 의미와 기능적 의미, 대상적 의미 등이 변화하면서 공적공간들이 사적공간을 생성하고 변용시켜 나간다. 이에 공간변화의 패러다임을 ‘비계획 공간, 계획공간, 변용된 공간’으로 구분하여 공간의 변화를 분석한다.<sup>310)</sup> 예를 들어 도시와 지역을 단위로 하였을 때 당과 인민위원회, 광장과 거리를 중심으로 한 도시의 중심부가 계획공간이다. 계획공간은 도시와 지역단위를 통치하고 연결하였다. 그러나 시장화 이후 계획공간은 변용되기 시작하였으며, 심지어 빈 공간 및 무용(無用)의 공간인 비계획공간이 새로운 장소성을 획득하고 기존과는 전혀 다른 공간을 생성하기도 한다. 따라서 본 연구는 시장화로 인한 공간의 변화를 가시적이고 입체적으로 드러내기 위하여 공간변화 생성유형과 패러다임을 <표 VII-3>과 같이 도식화 해 본다.

<표 VII-3> 공간 생성과 변화의 패러다임

물리적 형태	정의	속성
계획공간	설계·건설부터 기획된 공간	국가와 지역사회가 의도를 가지고 건축가, 조경가 등에게 의뢰하여 기획 건설한 공간
변용된 공간	건설의도와 다르게 사용되는 공간	시간의 경과, 시설의 노후, 이용자집단의 성격 변화에 의하여 변용된 공간
비계획 공간	시간의 경과에 따라 생성된 공간	특정 이용자집단이 특정 목적으로 반복적으로 사용하여 생겨난 공간

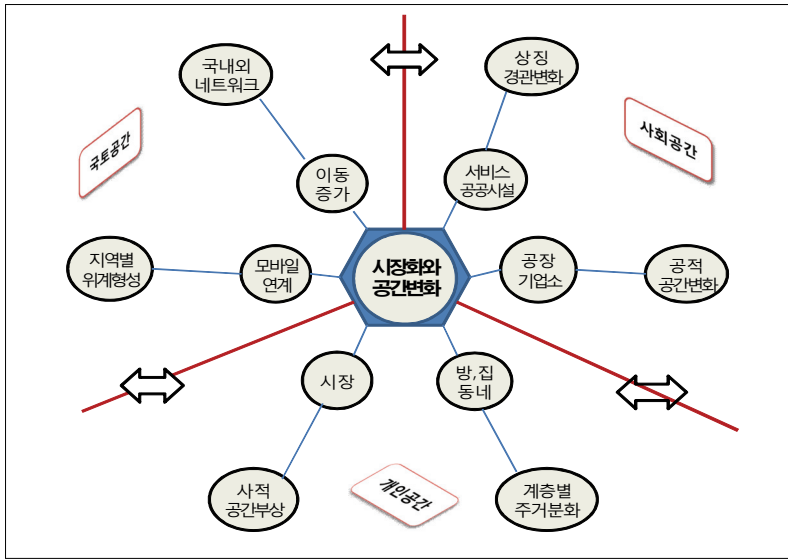
자료: 저자 작성.

310) 서동진·임종훈, “장소 정체성을 위한 도시 공공공간 유형 연구,” 『한국공간디자인학회 논문집』, 제11권 1호 (2016), p. 94; 이상민·차주영·임유경, 『도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황조사연구』 (안양: 건축도시공간연구소, 2007), pp. 1~211 참고.



셋째, 본 연구는 시장화의 개념과 공간별 구분에 따라 개인공간, 도시(지역)공간, 국토공간으로 구분하여 공적공간에서 사적공간으로, 계획공간에서 변용공간으로 변화하는 과정을 종합하고 이를 통해 북한 국토 전역을 연결하고 가로지르는 국토공간의 개발과 변화 추이를 전망하고자 한다. 이때 이들 공간 간의 상호관계는 구성적이다. 먼저, 개인적인 것은 사적인 것이며 이것은 일반적으로 타자들로부터 숨거나 은거상태를 유지할 수 있는 것에 관심을 가지는 영역이다. 반면 공적인 것은 사회적이며 국가적인 것이다. 국가가 전문화된 거대한 체계적 조직인데 비해 사회는 국가뿐만 아니라 지역공동체를 구성하기도 한다. 더 좁은 의미에서 사회는 개인들이나(복수 단위) 조그마한 회사, 큰 회사를 포함할 수 있는 시장의 영역 등을 포함한다. 국가와 사회를 견주어 본다면 사회는 공적인 국가에 대하여 사적인 영역일 수도 있다. 경계의 모호함이 있기는 하지만 대체적으로 사회는 사적인 개인에 대하여 공적인 영역이며, 공적인 국가에 대하여서는 사적인 영역이기도 하다. 따라서 상호 공간은 상대적이며, 공간 간의 재구성은 상호 연결되어 있다. 개인공간은 국토공간이면서도, 국토공간은 서로 다른 도시공간과 개인공간을 수반하고 있다. 시장화는 이렇듯 ‘시장’이라는 발화점에서 시작하여 북한 전역을 물리적 형태로 변화시키고, 의식과 생활양식 등의 속성적 변화를 총체적으로 수반하고 있다. 이것을 그림으로 설명하면 <그림 VII-1>과 같다.

〈그림 Ⅵ-1〉 북한 시장화의 공간변화 분석틀



자료: 저자 작성.

## 나. 공간별 변화 추이와 실태

이 장에서는 시장화 이후 공간별 변화 실태를 다양한 레이어를 통해 종합하고 재구성하여 그 특징을 밝히고자 한다. 북한의 시장화는 30여 년의 역사성을 가지고 전개되어 왔기 때문에 공간별의 변화와 재구성은 북한 시장의 발달과정과 밀접한 연관을 가진다. 연구자마다 삼십여 년의 시장화 과정을 그의 연구목적에 따라 시기구분하고 있지만,<sup>311)</sup> 본 연구는 장소와 공간의 변화가 시간과 비동시성을 가지고 교차적으로 나타나기 때문에 비교적 넓은 시간의 구간을 하나의 시기로 정한다.

311) 가장 최근 소비재 시장실태를 종합하였던 산업연구원 연구보고서는 총 9단계로 구분하고 있으며, 경제난 이후 시기는 1994년~1997년, 1998년~2002년, 2003년~2006년, 2007년~2009년으로 화폐개혁을 마지막 시기로 상정하고 있다. 이석기·양문수·정은이, 『북한 시장실태 분석』, pp. 16~17.

첫째, 자생적 시장이 형성되고 공식적인 시장이 확정되는 구간을 하나의 시기로 설정하여 1990년~2002년까지는 제1시기로 한다. 둘째, 2003년 이후 시장화의 폭과 깊이를 확장하고 다양한 재화시장이 등장하다가 화폐개혁이 실행되면서 시장 활동의 행위패턴이 변화하는 2003~2009년까지는 제2시기로 한다. 셋째, 2010년 이후 아래로부터의 시장화가 위로부터의 시장화로 변모하는 과정을 맞게 되는 현재까지를 제3시기로 한다.

또한 개인공간은 매우 사적인 영역으로서 공간 문헌자료나 지리 공간자료로는 그 변동을 파악하기 어렵다. 또한 개개인의 삶의 실제와 생활양식이 복잡하고 다양하여 일반화하기 어려운 측면도 존재한다. 따라서 개인공간에 관한 자료의 대부분은 연구자가 오랜 시간 ‘시장과 도시’를 연구하며 채록해온 북한이탈주민의 구술 자료에 의존한다. 반면 도시(지역)공간과 국토공간은 비교적 시계열적으로 지리공간의 변화를 나타내는 구글 위성지도와 가시적 변화상을 나타내는 그림을 사용하여 입체화하고자 한다.

## (1) 개인공간

### (가) 개인공간과 시장

전통적으로 ‘집’은 ‘일’이라는 공적공간의 세계와 대조되는 의미에서 하나의 사적공간으로 구성되어 왔다. 그리고 집은 공통적으로 “안전한, 사랑스러운, 긍정적 공간”<sup>312)</sup>으로 간주된다. 자본주의 태동 이전 시기에는 집과 직장이 상이한 공간으로 활동이 분리되어 있지 않아, 집에서 노동생산 활동과 가족구성원의 재생산이 동일하게 이루어졌다. 직계가족 이외의 친족 범위까지 포함되었으며 먹고, 자

312) 질 뵈런타인 지음, 박경환 옮김, 『공간에 비친 사회, 사회를 읽는 공간』 (서울: 한울 아카데미, 2014), p. 91.

고, 요리하는 재생산 활동 모두를 수용하는 공동체적인 삶을 영위했다. 이후 생산이 집에서 벗어나 직장으로 이동하게 되면서 주택은 가족을 위한 사적공간, 곧 ‘집’으로 변화하였다.

그러나 집이라는 장소를 생산 활동, 고용으로부터 분리시켜 정의하면서 집은 다양한 사회적 관계를 내포하는 의미를 지니게 되었다. 예를 들어 핵가족 시대와 맞벌이 부부관계, 부모와 자식관계의 변화는 공동체적 범주에서 다뤄지던 집을 더욱 좁혀 들어와 동일한 집 안에서도 ‘방’이라는 새로운 개인공간을 창출하게 된다. 오늘날 우리 사회에서는 원룸과 같이 ‘집’과 ‘방’이 동일한 범주의 개념으로 사용되기도 한다.

반면 시장화 이전에 북한은 노동의무제도를 실시하고 있었고, 노동자는 생산수단의 주인이고 노동력은 상품이 아니며, 시장에 들어갈 수 없다고 강조했다. 노동에 대한 관리는 전면적이었고, 일괄수주 일괄배치의 관리모델을 실시했다. 행정 역량을 이용하여 노동력 자원을 배치하였고, 인민위원회의 노동부서가 모든 공장, 기업소 단위에 균일하게 근로자를 배치했고 국가가 취업이 필요한 모든 사람들을 도맡아 배치했다. 각 생산 기관이 사람을 채용하려면 반드시 노동부서의 통일된 계획, 통일된 허가를 거쳐야 했고, 기업은 생산 확대를 위해 자체적으로 증원할 수 없었으며, 생산을 줄이기 위해 멋대로 감원할 수도 없었다. 따라서 완전고용이라는 전제는 개인적 선호와 직업 간 이동을 억제하였고, 유동성을 줄였다. 소위 고착(fixation)된 개인에게 사적공간은 허용되지 않았다.

북한에서 ‘집’<sup>313)</sup>이란 공간은 개인공간이면서도 다분히 공적인 성격을 지니고 있었으며, 직장과 집을 근거리에 배치함으로써 공적공

---

313) 북한에서는 집을 살림집이라 칭하며 ‘가정을 단위로 하여 사람들이 살림을 하는 집’으로 정의한다. 우리식으로는 주택에 해당한다. 본문에서는 공간의 개념으로 해석하기 위해 ‘집’으로 총칭한다.

간인 ‘일 공간’과 사적공간인 ‘주거공간’이 혼용되도록 하였다. 개인 공간이되 완전한 개인공간이 아니었고, 사적공간의 성격은 더더욱 희박했다고 볼 수 있다.

“우리 북한은 일어나자부터 문부터 열어 놓는 게 업이에요. 우린 죽이라도 우리 무슨 죽 썼다. 자량은 아니지만 그래도 죽 먹어도 그러는데……. 여기는 다 공기 나쁘다고 문 닫는 게 업인데 그런 거 보면 발자국소리 세도 꿈쩍 못하게 하잖아요. 여긴 다 감추는 성격 이더라 말이지. 지금도 그래요. 야, 내 오늘 멀치겠 했는데 짓갈 좀 먹어봐라 이러는데 여기 사람 절대로 아니더라고. 오직 싯 조용해라.”(F-1807)

집이라는 개인공간을 사적공간으로 형성하고 확산해 나가는 과정은 시장 활동을 통해서 가능해졌다. 왜냐하면 시장 활동이 시작되면서 개인은 노동활동의 자유를 획득했고, 자신이 자기 노동의 주체적 행위를 하기 시작했기 때문이다. 이미 시행되었던 8·3조가 그 일례이며, 인민위원회 ‘노동과’와 공장·기업소에 할당된 직장별 고용노동자의 머리수만 채우면 개인은 고착에서 자유로워질 수 있기 때문에 주민들은 시장 활동을 하기 위한 각종의 편법을 사용하였다.

“미배치로 있는 사람이 있는데 부류로 보면 1부류, 2부류, 3부류가 있는데 1부류로 볼 때는 내가 공장, 기업소를 다니다가 혹은 다른 데로 이동했다, 이동했을 때 내가 일하지 못한 기간이 있는 대상들, 또 군대 전역 후 아직까지 배치 받지 못한 사람들이 있지 않습니까. 그 대상들 그리고 2부류는 건강상의 이유로 나이는 먹었지만 일할 신체조건이 안 된다 그런 것들. 그리고 3부류라면 여성들 같은 것이 많은데 원래 젊은 여성이 일하라는 원칙 아닙니까. 그런데 국가 기업소가 다 충족 못하는 것 아닙니까. 월급을 못주니까 사실상 국

가가 알면서도 아직까지는 놔두고 있는 상태의 대상들…….”(E-1806)

사적공간으로서 개인공간은 “나를 만나게 하는 특별한 장소적 성격이 부여된 공간”, “한 개인이 점유할 수 있는 공간”의 개념을 의미한다.<sup>314)</sup> 고착에서 자유로워진(flexible) 개인들에게 개인공간(나를 만나는 공간)이 형성되는 것은 자연스러운 일이다. 이웃들과 뒤섞여 개인공간 안에 들어와 있던 공적영역들을 밀어내기 시작했으며, 멈춰버린 공장·기업소를 대신하여 휴식과 재생산의 공간이었던 집의 공간을 변형시키기 시작하였다.

#### (나) ‘나의 집’ 사적공간의 생성

2015년 기준 북한의 일반가구는 약 589만 가구, 평균 가구원 수는 3.93명 수준으로 핵가족 가구는 3.02명, 확대가족 가구는 4.42명 정도이다. 대략 한 가구의 가족구성원 수는 4~5명 정도로 구성되어 있다. 주거유형으로 보면 전체의 77.7%인 457만 가구가 단독 및 연립주택에 거주하고 있으며, 주택 연면적은 50㎡ 미만(15평형)이 17%, 50~75㎡(15~23평)이 73.5%, 76~100㎡(23~30평)이 7.6%, 100㎡ 이상(30평)이 1.9% 정도에 이른다. 즉, 전국 평균 주택의 연면적은 15.1~22.7평이 다수를 이룬다.<sup>315)</sup> 그리고 북한 대부분의 주택은 1961년 작성된 표준설계에 의해 건설되었는데 공식명칭은 ‘바깥복도식 표준 살림집’이다. 방 두 칸에 주방과 욕실이 따로 있으며 복도를 제외한 면적이 50㎡ 미만(15평형)이다.<sup>316)</sup> 이와 같은 ‘집’의

314) 최임주·신병운·오광석, “대단지공동주거의 공적·사적 공간관계에 관한 연구,” 『대한건축학회연합논문집』, 제12권 4호 (2010), p. 3.

315) 주거실태와 관련한 통계는 통계청 자료를 참조함. 통계청, 『2016 북한의 주요통계지표』 (대전: 통계청, 2017), p. 166.

316) 리화선, 『조선건축사 3』 (서울: 발인, 1993), p. 61.

표준형 형태를 기본으로 하면서도 도·시·군의 주거형태를 몇 가지 유형으로 구분해 보면 다음과 같다.

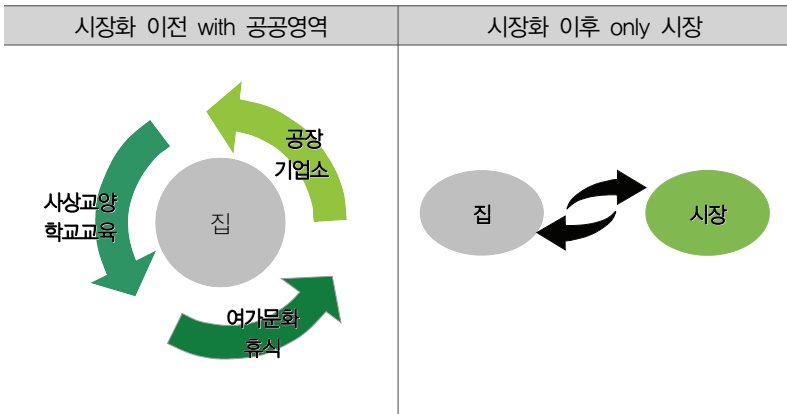
〈표 VII-4〉 북한 ‘집’의 유형과 형태

유형	구성	사진
하모니카 살림집	공장·기업소를 중심으로 한 노동자 밀집구역에 건설된 주택유형. 1동 10호에서 많게는 1동 100호도 있음.	
짜야식 살림집	한 층에 몇 세대씩 살림집 단위를 연결하여 짓는 건설방식. 연립주택의 다세대 형식.	
개인 살림집	개인 소유로 되어 있는 살림집으로 ‘땅집’ 혹은 ‘독집’으로 불리는 집. 작은 마당 및 창고 등 보유.	
표준형 살림집	도시 주변, 농촌의 문화주택이라 하여 하나의 협동농장을 단위로 한 집합주택 유형.	
도시형 살림집	도시주민들을 위한 살림집으로 5~10층의 평면유형에 따라 바깥복도형, 중간복도형, 혼합형 등 여러 유형.	
고층 아파트	층수가 많고 높이 지은 살림집. 대도시의 주요 간선도로변을 따라 지어진 각종 유형의 아파트.	

자료: 국토교통부, 『북한건설용어집』 (서울: 진한엠앤비, 2015), pp. 14~15 참조, 저자 재구성.

시장화 초기 제1시기는 ‘집’이라는 물리적 공간의 형태 변화를 거의 수반하지 않았다. 기존의 노동과 교육과 여가문화, 그리고 광장 및 공공시설에 둘러 싸여 있던 집이라는 개인공간은 공적영역과의 연결을 통해 사적 기능을 희석화 시켜왔다. 집과 이웃, 동네 영역 모두 공공의 공간과 혼용되어 있었다. 그러나 시장화 이후 개인공간은 공공의 공간을 필요로 하지 않았다. 오직 시장 활동을 통한 사적 기능만을 강화하면서 집 공간의 성격을 변화시키기 시작하였다.

〈그림 Ⅷ-2〉 시장화 이후 집 공간의 기능변화



자료: 저자 작성

### 1) 생산 활동 공간으로 집

주거생활의 공간이자 가족의 공간이며, 사적공간으로서의 ‘집’은 주민들의 시장 활동이 왕성해지기 시작하면서 생산 활동공간으로 변형되었다. 직장과 주거지내 개인적 소유물들이 장마당이라는 시장공간을 통해 교환-유통되면서 생존을 유지하던 시기를 벗어나 공장-기업소의 근로노동을 대체하기 시작하였다.



시장화 초기에는 장사활동을 ‘창피한 일, 제일 천한 업’으로 인식하면서 시장에 나가 앉아 장사하는 일은 부끄럽게 여겼지만, 2002년 당국의 종합시장 합법화 조치 이후에는 장사활동이 기존의 근로 행위를 대체한 것이다. 북한 주민들은 자기 자산, 기술, 능력에 따라서 장사업종도 달라지는데 대체로는 자신이 획득할 수 있는 사회적 자본에 기초하여 경제활동의 품목과 범위, 능력이 발휘되었고, 거주지를 중심으로 한다면 기존 직장관계를 통해 자재 및 원부자재 공급을 획득하고 자신의 기술적 능력을 발휘하여 생산품을 만들어 냈다.

“집에서 우리 어머니는 소다를 만들어 팔았어요. 그러니까 우리 본공사사람들은 화학을 잘 알아요...그러니까 함흥이라 할 거 같은데 화학을 잘 다뤄요. 저 치고도. 어려서부터 그 계속 부모들 그거 봐가지고. 그러니까 우리 엄마 자체도 조그만 할 때 뭐 이렇게 회가 루칠 학교가 생석회 하면 야, 그거 씻을 때는 식초물 빙초산 갖다가 물 타서 하면 다시 돌아 안난다. 우리 어머니 그렇게 알려줘서 저 시집가서 계속 그렇게 했어요.” (HF5715, 구술자료편, 2014, p. 250)

“1990년대 고난의 행군 시기 직경 8~10cm의 계란빵이 등장했다. 그러나 2003년에 등장한 직경 15cm의 고급빵은 밀가루와 설탕을 1:1로 반죽하여 우유, 달걀, 버터, 콩기름을 넣고 발효시킨 후 고열의 오븐에서 구운 빵이다. 순천은 고열탄을 연료로 삼는 제과제빵이 발전하기에 유리한 조건이었다.” (A-1805)

구술자들이 구술하는 2003년부터 2010년까지 시장화 제2시기는 ‘집’을 생산 공장으로 변화시키면서 각 종의 소비재 상품을 생산-유통-판매하기 시작한 시기이다. 지역마다, 가족들의 근무지에 따라, 가족구성원의 직업과 계층에 따라 주민들은 가족과 친지, 혹은 ‘아는 사람’과 함께 하나의 작은 수공업공장을 연상하게 하는 시장 활동

을 전개하였다. 소위 시장에는 주민들이 구하는 물건 중 ‘없는 것이 없는’ 상태에 이르렀고, 계획시기 국가로부터 제공되었던 공급물품을 완전히 대체하는 상업망으로서의 시장체계가 구축된다.

이 시기 개인공간이 생산 활동공간으로 그 기능과 역할을 변화시켜 나가는 가운데 나타난 중요한 변화는 ‘집의 움직임’ 즉, 이사이다. 국가가 배정해준 살림집에서 시장에 왔다 갔다 하면서 장사를 하던 시기에서 벗어나 자체의 생산품을 갖게 된 주민들은 생산 활동이 용이한 곳으로 거주공간을 옮겼다.

위의 소다 생산 구슬자는 자체 생산한 소다 및 의약품이 시장에서 잘 팔리게 되면서 더 생산을 확대하게 되었고, 생산이 확대될수록 화학약품의 넘새가 이웃에 퍼져 자신들의 장사활동을 가만가만 할 수 없는 상태에 이르러 이사를 감행했다고 하였다. 또한 아래의 제빵 생산 구슬자는 제과-제빵 생산이 활성화될수록 화덕을 갖춘 전문 작업장이 필요했으며, 원료와 완제품을 보관할 수 있는 공간도 필요하게 되어 이사를 하게 되었다고 하였다.

자체의 생산 활동에 돌입한 주민들이 가장 선호한 집의 형태는 개인 살림집, ‘단독집’이었다. 개인공간의 독립성이 보장되는 단독집은 장사활동이 용이한 ‘시장 주변’에 몰리게 되었고, 단독집의 텃밭 공간은 상품생산의 여유 공간으로 활용되었고, 마당을 활용하여 식자재, 원자재 보관창고를 갖추고 이동에 필요한 자전거, 수레 등의 주차장소로 활용하게 된다. 이때 개인공간은 이제 완전한 사적공간으로서의 ‘집’으로 재구성되게 된다.<sup>317)</sup> 또한 전문적인 생산 활동공간을 갖추게 된 주민들은 기존 가족 중심의 생산-유통-판매 네트워크를 확장하여 생산 노동의 분업화·전문화를 도모한다. 그리고 가족

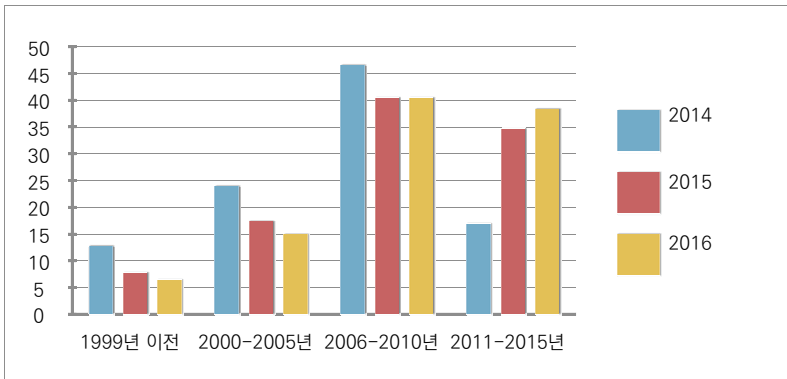
---

317) 최실, “경제난 이후 북한 지방경제 변화 연구: 평안남도 순천시 사례,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2017, p. 90.

이외의 개별 노동력을 고용하여 전문적인 상업망을 확보하는 시장화의 발전 추이에 편승하게 된다.

서울대 통일평화연구원이 매년 발간하는 북한사회변동 데이터에 의하면, 북한 주민들이 살림집을 본격적으로 매입하기 시작한 시기는 2005년 이후 시기부터이며 가장 활발했던 시기도 2006~2010년 사이로 나타났다.<sup>318)</sup> 또한 동일 조사에 의하면 가족 이외의 다른 사람을 고용한 경험이 있다는 응답 또한 25%로부터 시작하여 2016년에는 36.1%로 나타나는 등 증가 추이를 나타내고 있으며, 가족 이외의 타인을 연간 평균적으로 5명 미만으로 고용했다는 응답이 63.8%로 나타났다. 북한 주민들의 사적 경제활동이 활성화되는 가운데 점차 가족 중심의 사업에서 벗어나 사적고용의 확산, 노동시장의 성장을 시사하고 있다.<sup>319)</sup>

〈표 VII-5〉 북한이탈주민의 살림집 매입 시기



자료: 장용석 외, 『북한사회변동 2016: 시장화·정보화·사회분화』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2017), p. 56.

318) 2016년 조사의 표본은 2015년 1월 1일 탈북한 후 남한에 입국하여 거주하고 있는 북한이탈주민 693명에 대한 설문조사 분석이다. 장용석 외, 『북한사회변동 2016: 시장화·정보화·사회분화』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2017), p. 56.

319) 위의 보고서, pp. 110~111.

## 2) 소비와 욕망의 과시공간

집이라는 개인공간이 모두 생산 활동의 공간으로만 전환된 것은 아니다. 시장 활동이 보편화되면서 상행위에 관한 경쟁은 치열해졌다. 소비품이 부족하여 유통과 판매를 중심으로 하던 초기 시장화 시기와 달리 주민들의 구매행위는 제품의 질과 가격, 패션과 유행도 고려 조건이 되었다. 어제까지 단독으로 판매하던 제품이 인기를 얻으면 곧이어 ‘똑같은’ 제품이 다른 상인의 매대에서 판매되었다. 이렇듯 시장에서의 경쟁은 치열하고 주민들의 구매력은 생필품 구매를 넘어서 기호품, 사치품 구입에 이르게 되자, 당국이 통제하고 불법적이거나 부가가치가 높은 상거래 품목은 더욱 확대되었고 그 과정에서 생산하지 않고도 돈을 버는 전문 상인들이 등장하기 시작했다. 주로 돈 장사(외환거래), 도매업, 가스·기름(원유)장사, 마약(빙두), 금·동·골동품 등 물품을 취급하는 상인들이다.

단독집을 잘 꾸려놓고 호화로운 생활을 영유하는 상인들도 있지만, 대체로 생산기반을 집 밖에 놓은 전문 상인들은 자신들의 거주 환경을 아파트로 옮기면서 방 2칸의 표준형 주택범위를 넓혀 3칸 이상의 집으로 확장한다. 실제 서울대 통일평화연구원의 동 조사 보고서에도 주거양식에 대해 북한주민들은 “살림집의 크기나 방의 수를 늘리고 싶었다”와 “가구, 벽지, 장판 등 살림집 내부를 좋게 바꾸고 싶었다”라는 답변에 높은 응답률을 보였다.<sup>320)</sup>

---

320) 위의 보고서, pp. 57~59.

〈표 VII-6〉 북한이탈주민의 살림집 개조 희망사항

구분	2012	2013	2014	2015	2016
집이나 방의 수 늘림	42(34.4)	46(34.6)	35(25.2)	53(36.8)	31(22.5)
인테리어 변경	40(32.8)	25(19.5)	51(36.7)	32(22.2)	46(33.3)
위생실·화장실 개조	18(14.8)	20(15.0)	19(13.7)	27(18.8)	20(14.5)
난방/취사방식 변경	4(3.3)	10(7.5)	7(5.0)	7(4.9)	14(10.1)
수도시설 개조	10(8.2)	8(6.0)	11(7.9)	8(5.6)	9(6.5)
생각해본 적 없음	8(6.6)	23(17.3)	16(11.5)	17(11.8)	16(11.6)
합계	122(100.0)	133(100.0)	139(100.0)	144(100.0)	138(100.0)

자료: 장용석 외, 『북한사회변동 2016: 시장화·정보화·사회분화』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017), p.59.

시장화와 도시화의 진전은 공공영역과 함께 사생활 영역을 창출한다. 그리고 엘리아스가 말한 것처럼 주택은 사회적 서열에 걸맞은 ‘치장’을 요구한다.<sup>321)</sup> 특히 부르디외에 의하면 과시적 문화자본의 획득 행위는 중간계급이나 하층계급 출신의 신흥 빈민 부르주아지에서 가장 두드러지게 나타나는 현상이다.<sup>322)</sup> 북한 주민들이 집의 크기를 늘리거나 집안을 화려하게 꾸미기를 희망하는 비중이 높다는 것은 그들에게 일종의 문화자본의 획득 욕구로서 ‘과시를 위한’ 생활양식의 욕구가 있음을 시사한다. 또한 집의 크기나 방의 수를 늘리고 싶어 하는 수요에는 ‘집’이라는 공간 안에서도 가족구성원 사이의 독립 공간, 사적영역의 확보라는 욕구가 내포되어 있다.

“평양……. 여기 있을 때는 아파트들을 좋아하는 거 같더라고요. 단층은 다 잘 보이잖아요. 그런데 아파트는 들어가 버리면 끝이에

321) 노르베르트 엘리아스 지음, 박여성 옮김, 『궁정사회』 (서울: 한길사, 2003), p. 133.

322) 삐에르 부르디외 지음, 최종철 옮김, 『구별짓기: 문화와 취향의 사회학 上』 (서울: 새물결, 2005), pp. 156~157.

요. 이 안에서 돼지 잡든, 사람 잡든 몰라요, 그러니까 이기주의를 많이 해야 되는데 단층 같은 거는 이제 다 보이니까.”(p-6, 북한도 시사 비공개구술자료, 2014)

“개인집에서 돈 있는 사람들이 컴퓨터를 사 가지고 게임을 깔아 가지고 노는데, 그게 그 단속이 또 컴퓨터 있는 집은 항상 수시로 들어오더라고요, 들어와서 그거 검열해 가지고 게임이나 뭐 영화나 그런 게 있으면 또 불러다 놓고 또, 아무튼 컴퓨터가 있다는 집은 잘사는 집이니까 또 돈을 몇 백만 원씩 주면 괜찮아지고 막 이러더라고요.” (p-2, 북한도시사 비공개구술자료, 2014)

“너무 개인주택을 많이 세우니까 그 집에 제대군인이나, 영예군인 같은 사람을 꼭 동거인으로 받으라는 거예요. 자기네 집에 다른 사람과 같이 살라고 하는 게 싫으니까 국가가 배치해줘서 온 사람한테 조금 살만한 집을 사줘서 내보네요.”(원산A, 기획재정부 용역 보고서 비공개자료집, 2017)

### 3) 투자와 상품의 공간으로서의 집

개인공간이 가시적 변화를 드러내는 것은 북한의 시장화 3시기에 해당하는 2010년 이후부터 본격적으로 나타나기 시작했다. 물론 2005년 이후부터 드문드문 주택거래가 시작되지만, 2시기의 주택거래는 ‘교환’의 의미가 더 컸다. 시장 활동에 용이한 조건을 찾아서 도시 외곽으로 나가는 경우도 있었고, 시내 중심으로 들어오는 경우도 있었다. 또한 시장 활동을 통해 일정한 수익이 창출되면 보다 나은 주거환경을 찾아서 이사를 했고 이 경우에도 교환을 매개로 하여 시세차익에 대한 웃돈 정도만 주고받았다. 이것은 국가의 주택배정 및 공급능력이 약화된 데에 따른 북한 주민들의 자발적인 거래 행위로 시작되었다. 그러나 3시기에 이르면 북한 주민들은 배정된 집만을

기다리는 피동적 자세에서 적극적 자세로 변화한다. 집을 보수·수리하고 교환하며, 새 집을 구매하고 상품가치를 가진 주택을 건설하는데 이른다.

‘집’이 투자와 상품의 공간으로 전환되는 이유는 전 주민의 대부분이 거주하는 15평 내외의 표준형 주택이라도 주택의 위치와 기반시설·교통·환경의 차이가 시장 활동, 즉 경제적 이익을 창출하는 기반 조건과 연동되어 있기 때문이다. 또한 이미 사적공간으로 전환되면서 나만의 개인 공간 안에 남들과 다른 노력과 수고, 자본을 투자하여 정성껏 집을 꾸몄다면 상품적 가치는 더더욱 증가된다. 나아가 시장화 메커니즘이 정착되면서 새롭게 시장에 진입하는 사람이 있는가 하면 그동안 시장 활동에도 불구하고 시장에서의 실패를 경험하고 물러나야 하는 사람도 있기 마련이다. 지역적으로 보면, 타지 출신의 상인들이 장사 거래를 위해 임시거처를 필요로 하는 일이 증가하였고, 심지어 지역거점을 옮기는 이들도 생겨나면서 ‘집’은 가족의 생활공간 성격을 벗어나 경제적 목적을 위한 투자와 상품의 공간으로 전환된다.

국가의 주택공급 능력이 부족하면 부족할수록 개인은 기존의 집을 구매하는 수준에서 집을 건설하는 수준으로 변모하여 ‘적극적 행위자’로 나서게 된다. 이때 신규주택은 어디에 건설되는가. 집값이 높고 책정되는 방향, 즉 시장화의 이익이 가장 큰 수혜지역으로 집중된다. 그리고 신규주택의 집중 현상은 도시와 지역공간의 물리적이거나 구조적인 변화를 가시적으로 드러내게 하는 주요 원인이 된다.

기존의 정은이 연구에 의하면 북한 시장화 3시기 주택가격의 결정요인은 크게 ‘객관적 요인과 주관적 요인’으로 분류할 수 있다. 객관적 요인은 주로 기반시설과 관련된 것으로 상하수도 체계, 도로사정, 공공행정기관, 시장, 역, 학교, 문화오락서비스, 음식점 등 편익

시설의 존재 여부 및 접근의 용이성이다. 주관적 요인은 개인선호와 관련된 것으로 집의 구조, 크기, 수리 여부, 텃밭의 크기 등이며, 이웃집과의 관계, 인민반장 및 보안원, 보위부의 성향, 개인 사생활보장 여부 등이 고려되었다.<sup>323)</sup>

그리고 이와 같은 요인에 의해 개인공간이 상품화되었고, 거래되었으며, 도시와 지역에 공간적 차이를 형성하게 되었다.

## (2) 도시공간

사회공간론 연구자들은 개인공간, 사적인 것과의 경계를 분명히 하기 위해 공적인 것, 사회적인 것의 의미를 내포하는 사회공간을 “접근권, 대리권, 이권”의 구성형태로 공·사(公·私)의 공간을 구분한다.<sup>324)</sup> 접근권은 사적공간과 구분되는 특징요소로 공적공간이란 물리적 접근이 누구에게나 가능한 것을 의미한다. 대리권은 대리인이 사적인 위치나 공적인 공동체의 위치 중 어느 편에 속해있는가에 따라 그 공간의 속성이 달라진다고 보는 것이며, 이권 또한 어떤 특정 행위에 대하여 그 수익자가 사적인 개인인지 또는 공적인 대중인지에 따라 사적공간과 공적공간을 구분한다.

앞서 북한의 공간변화는 시장화가 개인공간들의 물리적 형태와 속성들을 변화시키면서 이전 시기와 다른 사적인 개인공간들이 생성·창출되었다는 점을 고찰하였다. 이번 장에서는 개인공간과 구별되는 공적공간, 공적공간을 표상하는 도시와 지역을 대상으로 하여 공간의 변화추이를 고찰한다.

---

323) 정은이, “북한에서의 주택가격결정요인에 관한 분석: 함경북도 무산지역의 사례를 중심으로,” 『동북아경제연구』, 제25권 2호 (2012), pp. 259~272.

324) Ali Madanipour, *Public and Private Spaces of the City* (London: Routledge, 2003), p. 111.



## (가) 시장과 계획공간의 변화

도시공간의 변화는 ‘국가는 북한주민들을 더 이상 부양할 수 없지만, 시장은 북한주민들이 자구적으로 먹고 살 수 있는 경제적 기반을 제공한다’는 현실로부터 시작된다.

이전 시기 북한의 도시공간은 철저하게 계획된 공간이었다. 특히 본 연구가 주목했던 평양, 평성, 순천, 신의주, 원산, 청진 등의 주요 도시들은 도(道)단위 행정경제 중심지로서 1951년 평양시 도시계획 설계안을 모태로 하여 동일한 원리와 구성체계로 건설되었다.<sup>325)</sup> 도시 계획공간의 주요 형성원리는 도시 안의 다각적이며 복잡한 기능을 연계하여 자족적 생활이 가능하도록 교양 및 문화·봉사중심시설과 교육중심시설, 그리고 행정중심시설 등으로 구분하여 건설하도록 하였다.<sup>326)</sup> 해당 중심시설들은 도시 안에 각각의 지리적 위치가 배정되어 있고, 광장 및 거리, 혁명사적지, 강하천, 공원 및 자연녹지, 철도역과의 거리 관계도 계획되어 있다.

예를 들어 교양 및 문화·봉사중심 시설들은 도시의 한 가운데 위치하여야 하며 이 시설들이 건설되는 곳은 광장과 대로(큰 거리)가 위치하여야 한다. 반면 철도역은 이 시설의 중심을 관통하지 않고 인근 주변을 지나가도록 하고, 혁명사적지와는 가까이 건설하며, 공원 및 자연녹지대를 끼도록 설계되어 있다. 따라서 북한의 주요 도시들은 교양 및 문화·봉사시설들이 광장을 끼고 대로변에 위치하며 이곳이 곧 도시의 중심이 된다.

반면 행정기관시설들은 도시의 중심지에서 조금 비껴서 위치하는 반면 철도역을 가까이 두도록 한다. 교육시설들은 도시의 중심지 밖

325) 김정희, 『도시건설』 (평양: 조선민주주의인민공화국 과학원, 1953), p. 142.

326) 박희진, “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화,” 『평화학연구』, 제16권 1호 (2015), pp. 159~160.

에 위치하나 공원 및 자연녹지를 함께 조성하도록 하며, 철도역과도 근접 거리에 위치하도록 한다.

북한 주요 도시들의 계획형성 원리에 기초하면 북한 도시공간의 공적인 성격을 내포하는 몇 가지 시설을 중심으로 도시공간의 변화를 고찰해 볼 수 있다.

〈그림 VII-3〉 도시 계획공간의 시설과 배치

구성요소	주요시설	배치계획
도시의 중심 교양과 봉사시설	광장 및 중심거리 혁명사적지, 운동장 상업·편의봉사시설	
도시중심의 주변 행정시설	인민위원회, 근로단체 사법·검찰기관 보위부·보안서	
도시중심의 외곽 교육시설	중·고등학교 분야별 대학교	

자료: 저자 작성.

도시마다 도시가 위치한 지리조건이 다르기 때문에 약간의 상이한 배치가 존재하지만, 〈그림 VII-3〉에서 보듯 도심을 가르는 가로축과 세로축 중 하나가 도시의 기본축이 된다. 평성시는 가로축으로 도시가 형성되어 있고, 신의주시와 혜산시는 세로축으로 도시가 형성되어 있다. 평양시와 함흥시처럼 대도시의 경우는 가로축과 세로축이 겹을 이뤄 공간을 형성하면서 격자무늬 형태의 도로를 내고 타

도시보다 공적영역이 확장된 형태를 나타내고 있다.

도시공간의 계획적 배치에서 주목되는 점은 철도역에서 도시의 교양 및 문화·봉사시설이 있는 1/4분면과 학교시설이 있는 2/4분면에 공공시설이 배치되어 있다는 점이다. 소위 계획공간이다. 반면 학교시설이 있는 2/4분면에는 거주지가 분포되어 있을 것이며, 3/4분면과 4/4분면은 거주지와 함께 공장·기업소들이 건설되게끔 되어 있다.

주거지와 공장·기업소 시설들은 도시의 물질적 토대를 구축하지만, 경제적 자원을 정치·행정적으로 통제 관리하는 기관시설들은 1/4분면과 2/4분면의 도시 핵심 부분에 자리하도록 하고 있다. 따라서 3/4분면과 4/4분면을 거점으로 도시 내 경제활동을 담당해 왔던 북한주민들은 국가가 계획적인 공급능력을 상실하고 공장·기업소가 가동을 멈추면서 도시의 핵심 공간 안으로 밀려들어오기 시작한다. 그 이유는 ‘생산 활동’과 ‘생산 활동을 위한 이동’을 위해서였다. 또 광장, 혁명사적지 등의 교양시설과 운동장, 상업편의시설이 빈 공간으로 인식되어 북한주민들의 시장 활동에 활용되기 시작한다.

#### (나) 빈 공간의 변용과 사적공간의 침투

시장화 초기 다양한 형태의 장마당이 상설화되기 시작했으나, 공적공간에 구체적 영향을 미치기 시작한 것은 2002년 7·1 조치를 시행하면서 부터이다. 김정일 체제는 2002년 5월 5일 종합시장 운영에 관한 내각지시를 통해 시장을 합법화했다. 기존의 농민시장을 확대 개편하면서 공산품 거래를 허용하는 종합적 상품유통 공간으로 지정하였다. 대도시에는 대규모 종합시장을 신설하고 시·군·구역에는 규모에 따라서 시장을 확장하거나 신설하였다. 그 결과 전국에 300개 가량의 시장이 종합시장으로 기능하게 된다.

북한은 적정한 인구수에 맞추어 행정체계를 편재했기 때문에 전국적으로 종합시장을 공식화했을 때 300개 가량의 시장이 일거에 동시에 공식 시장이 되었다. 그리고 2017년 통일연구원이 발표한 ‘북한 종합시장의 지역별 분포와 운영 현황 보고서’에 의하면 북한에서 공식허가를 받고 건물과 시설을 갖춘 종합시장은 404곳이라고 발표했다. 자유아시아방송이 위성지도로 북한을 관찰한 결과에서도 2017년 8월 현재 북한 전역에는 약 468개의 장마당이 있는 것으로 추정하였다. 그리고 입을출에 의하면 김정은 시기에만도 78개 시장이 확장되거나 새롭게 단장되었고, 25개 시장이 넓은 곳으로 이전했으며, 23개의 공식 시장이 새로 신설되었다고 밝혔다.<sup>327)</sup>

그렇다면 이 많은 시장들은 어느 공간을 점유하며 확산되어 가고 있는가. 그것은 도시 안의 계획공간들이다. 특히 계획공간 안의 빈 공간들을 찾아서 시장과 시장화를 촉진하는 다양한 사적 시설들이 침투하고 마침내 ‘공적공간과 갈등하고 조응하는 사적공간’을 창출하게 된다. 공적공간의 영역이 사적공간의 행위자들과 마주하는 대표적 공간인 운동장, 상업편의시설, 그리고 역과 터미널 등을 중심으로 도시공간의 변화를 입체화한다.

### 1) 공적·사적공간의 대립: 운동장<sup>328)</sup>

앞서 개인공간에서 고찰한 바와 같이 시장화 초기 ‘시장(place)’은 거주밀집 지역 안 주민들이 많이 모이는 곳을 중심으로 형성되었다. 그리고 시장이 확대되면서 점차 공간적으로 무한히 팽창할 수 있는 공터나 강변 근처를 중심으로도 시장이 형성되었다. 2003년 종합시

327) 입을출, “김정은 집권 이후 시장경제 변화 실태와 전망,” 『시선집중 GSnJ』, 제244호 10월 (2017), p. 2.

328) 지역에 따라 대운동장, 경기장, 공설운동장의 명칭을 지니고 있으나 총칭하여 운동장이라 정의한다.

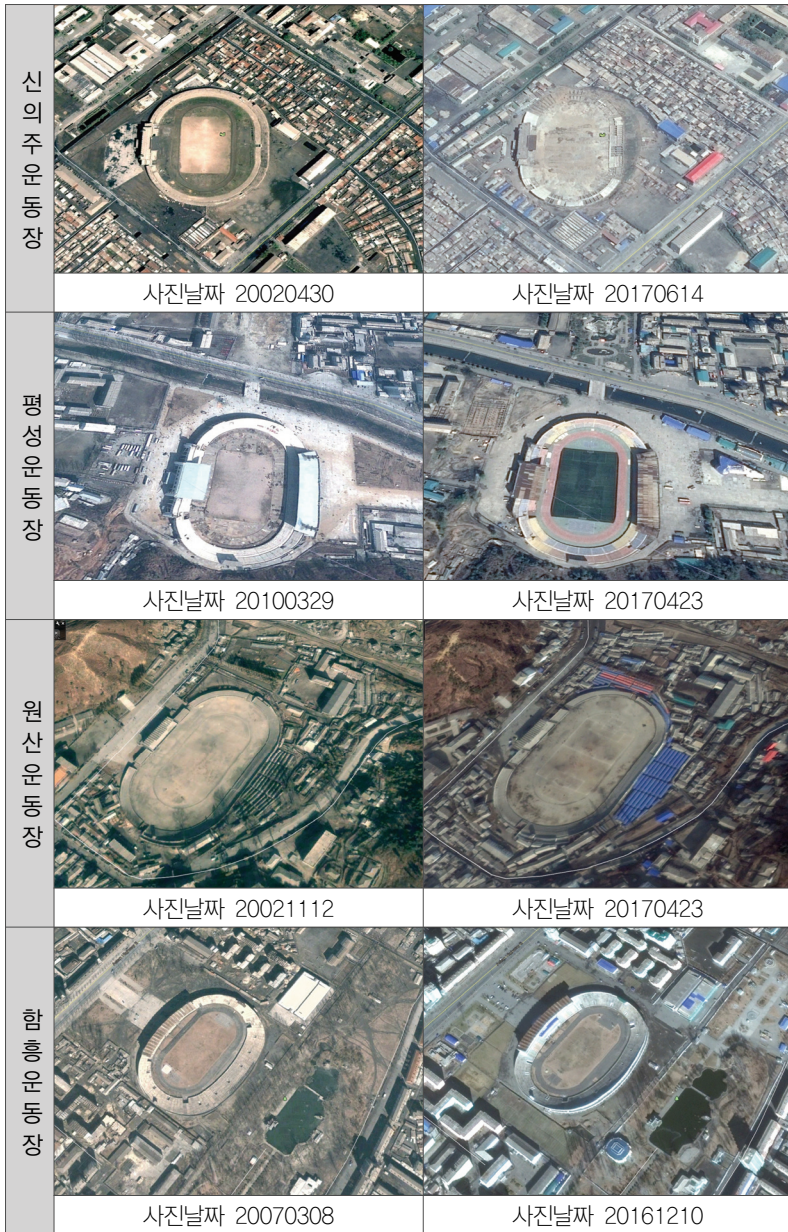
장이 공식화되면서 시장은 매탁, 매대, 지붕 등 일정한 설비를 갖추고 도시 주민들이 편리하게 접근할 수 있도록 정돈되었다. 그러나 여전히 시장은 도시 중심의 교양과 봉사중심시설이 있는 핵심 계획 공간으로 진입할 수 없었다. 뿐만 아니라 시장에 대한 설비투자가 이뤄지고 시장 활동에 대한 당국의 정책이 수립되자, 각 종의 세금 납부 조치가 뒤따랐다. 매탁마다 자리 값이 매겨졌고, 시장 상인들은 시장사용료와 시장소득에 대한 국가납부금을 납부해야만 했다.<sup>329)</sup> 수요자는 많고 공간은 한정적이기 때문에 시장 내 자리 값은 지속적으로 상승했고, 높은 매탁가격은 일반 주민들이 제도적으로 갖추어진 시장에 진입하는데 장벽으로 작용했다.

시장이 제도화된 틀을 갖추고 외형적 변화발전을 거듭할수록 형식적 틀을 갖춘 시장은 ‘형식 밖의 시장’을 파생시키는 효과를 창출하였다. 장사활동을 하려는 수요자는 많고 시장이라는 제도적 공간은 한정되어 있었기 때문이다. 따라서 시장은 점차 공적인 빈 공간으로 진입하기 시작한다. 특히 도시가 자리 잡은 지리적 조건이 열악하고 공간이 부족할수록 시장의 공적공간 진입은 더욱 활발하다.

아래 <그림 VII-4>에서 보듯, 2002년 시점에 신의주와 원산의 운동장은 이미 시장이 가득 들어 선 상태이다. 2017년 시점에 신의주는 시장공간이 더욱 확대되었고, 무역회사들의 짐 창고·보관소들까지 들어서 운동장을 에워싸고 있는 모습을 보이고 있다. 원산의 운동장 또한 시장공간은 더욱 확대되었고, 지붕만 얹고 있는 개방형 시장이 2017년 시점에서는 파란 지붕을 새롭게 단장하고 규격화된 시장으로 자리를 잡았다.

329) 정은이, “북한 시장의 공식·비공식 조직간의 네트워크 분석과 경제사회적 함의: 북중국경의 무산시장의 사례연구,” 『학문후속세대 결과보고서』 (한국연구재단 기초학문자료센터(KRM) 연구결과보고서, 2012), p. 12.

〈그림 Ⅷ-4〉 공공시설 속 사적시장의 침투



자료: 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

반면 평성과 함흥의 운동장은 공적공간과 사적공간의 치열한 갈등과 대립이 나타나고 있다. 평성운동장은 1991년 건설이 시작된 이래 오랜 시간 방치되다가 2007년에 완공되었다. 평성운동장은 공사가 중단된 상태에 놓여져 있었기 때문에 시장화 초기에는 꽃제비들이 기숙하던 슬럼가였다.<sup>330)</sup> 개인적이며 사적인 영역으로 활용되던 공간이었다. 2007년 완공 후에는 평성운동장 옆으로 사설버스(별이차)가 주·정차하는 터미널로 자연스럽게 활용되었다. 그러나 북한 당국은 터미널을 옮기게 하고 운동장을 공공시설 공간으로 단장하기 위해 새로운 건설을 진행 중이다. 마찬가지로 함흥운동장 또한 운동장 옆 성천강 구역은 함흥시의 대표적인 삼일시장이 위치한다. 삼일시장이 활성화됨에 따라 상인들의 상업활동을 위한 짐 보관소, 짐수레, 썬비차가 자리를 차지하고, 삼일시장 안으로 진입하지 못한 개인 장사꾼들이 장사 활동을 위한 사적공간으로 전용하였다. 그러나 최근 북한 당국은 함흥운동장 주변에 도시 미화사업을 전개하면서 공공시설 공간의 사적활용 행위를 차단시켰다. 문화와 휴식공간으로 지금도 단장 중이다.

현재 북한의 도시 공간은 이처럼 공적공간 내 사적행위자들의 경제활동으로 인해 공간적 속성을 변화시키고 있으며, 당국은 이를 차단하기 위해 다양한 형태로 사적 행위자들과 공간적 대립을 진행 중이다.

## 2) 공적 봉사시설의 사적 활용: 상업편의시설

생산체제와 결합되어 행정경제의 중심적 기능을 담당하던 도시는 생산이 마비된 상태에서 상업, 유통, 소비의 기능이 더욱 활성화 되는 방향으로 도시의 기능과 역할을 변화시킨다. 상업공간의 대두, 유통시설의 확대, 소비를 활성화시키는 다양한 유통수단들의 발달

330) 박희진, “북한 평성의 공간적 변화와 도시성 탐구,” 고유환 외 엮음, 『함흥과 평성: 공간·일상·정치적 도시』 (파주: 한울, 2014), p. 173.

과, 이에 따른 도시공간의 공적영역은 퇴화되는 효과를 가진다. 특히 경제적 토대가 빈약한 공적영역은 자본과 결합하여 기존의 공적공간을 상업화시켜 그 이익을 배분하고 있으며, 그 결과 공적공간의 상업화는 빠르게 진행된다. 그 대표적인 봉사시설이 급양시설과 편의시설이다.

북한의 봉사시설은 봉사망 계획을 법적으로 규정하고 있다.<sup>331)</sup> 상업의 기본단위는 소매망이다. 소매망은 규모에 따라 상점, 매점, 매대로 구분되고 일반적 어류, 채소, 일용품, 의류 등의 품종별로 구분한다. 여러 상품을 종합 진열하여 판매하는 종합상점은 도시에서는 백화점, 공장·기업소는 직매점, 농촌의 리 단위에서는 국영상점이 대표적이다. 특히 봉사시설 중 가장 중시 여기는 분야가 식(食)의 영역으로 물품을 공급하는 ‘상점’ 그리고 음식을 공급하는 ‘식당’을 살림집 건설계획과 병행하여 계획적으로 배치한다. 편의봉사시설은 위생, 가공, 수리, 이발 등 각종 서비스 시설을 제공하기 위해 1980년대 ‘창광원’이라는 복합편의시설을 도입한 이후 전국 각지에 ‘창광원식 목욕탕’, ‘부흥원’, ‘은덕원’ 등의 이름을 딴 편의봉사시설을 구축하고 있다.

“시 상업관리소가 관할하는 국영상점은 한 60~80개 정도 돼요. 아래 동네 있는 상점의 종업원은 5~6명 되고요. 이 상점 수는 늘거나 줄어들거나 그런 것은 없어요. 시장은 동별로 거의 하나씩 있고 시장관리소는 상업관리소 안에 들어와 있어요. 상업관리소와 시장관리소는 별도의 회계예요. 신의주는 3층짜리 신의주 백화점 딱 하나, 식당은 역전 앞에 압록강여관, 창광원은 예전부터 있었고, 남산동쪽에 은덕원이 하나 있어요.” (신의주A, 비공개 구술자료집, 2017)

331) 김영희·김병욱, “북한의 상업활동 변화와 2000년 이후 상업법 개정,” 『통일정책연구』, 제24권 2호 (2015), p. 118.



북한이탈주민 구술에 의하면 시장화 이후 개인이 투자해서 식당과 편의시설은 운영할 수 있었으나, 국영상점은 여전히 국가가 운영주체이다. 시장화 초기 귀국자 출신 및 해외에 친인척이 있는 사람들은 약간의 자본투자를 통해 목욕탕이나 개인 식당을 운영하기 시작했다. 대체로 기존의 상업시설 및 편의시설이 있던 그 자리의 장소를 개인이 투자하여 운영하는 방식이었다. 또한 동별·구역별 시장 앞에 개인집을 개조하여 식당 및 상점을 운영하는 방식이었다. 따라서 주민 거주지 안에 조그맣게 사적 상업시설이 자리를 잡기 시작했고 곳곳에 개인 상업이 번창했다. 그러나 시장화 2시기에 이르면 개인들이 투자하여 운영하는 상업시설은 역 앞의 기능이 무실해진 공공공간으로 진출하기 시작한다.

“우리 언니가 식당을 하다가 목욕탕을 하나 샀어요. 언니는 목욕탕으로 나가고 내가 식당을 했지요. 내가 임대료를 국가에 내면 되는 거죠. 우리는 ‘선전대’ 건물을 썼어요. 당구장을 하든 뭘 하든지 월세만 내면 되요. 그래서 이럴 때 식당이 많이 생겼어요. 중고 유통 일이 잘 되니까 사람들도 모여들어서 식당이 엄청 잘되었어요. 돈을 많이 벌었지…….” (원산A, 비공개 구술자료집, 2017)

상업편의시설에 의한 공간변화의 핵심은 시장화 3시기부터 본격화 된 해외 투자에 의한 전문화된 상업시설의 등장과 돈주와 기관이 협력하여 신축하는 새로운 상업·편의시설의 등장이다. 평양시에 ‘해당화관’, 순천시에 ‘능라88무역회사가 운영하는 봉사시설’, 신의주에 ‘압록강려관과 식당’, 청진시에 ‘갈매기려관과 식당’, 평성시에 ‘장수려관과 식당’ 등이 대표적이다. 이들 급양시설은 2~3층 규모의 현대식 급양·편의 복합시설이다. 현재 가장 두드러진 변화를 나타낸 도시는 평양시이며, 2011년 이후부터 2016년까지 평양 시내에 현대

화된 상업·급양·편의시설들을 보면 <그림 VII-5>와 같다.

<그림 VII-5> 시장화와 연계된 평양시의 상업·편의시설



자료: 노동신문 2011.12~2016.12 보도 종합, 필자 정리.

각 지역별 구술자들의 구술 시기와 범위는 매우 제한적이다. 상업·급양·편의시설의 시장화 실태를 파악하기 위해 연구자가 평양시를 대상으로 집중적으로 검토한 결과, 2011년 이후 상업·편의시설들의 운영 실태는 이미 시장화메커니즘의 전면 도입과 개인상업의 형태로 운용되고 있었다. 해당 시설별 소속단위와 관리기관은 공식 봉사망을 그대로 차용하고 있었으나 내부 운영은 외부 자본투자로 설립되어 개인 사장(지배인)이 운영하는 것으로 파악되었다.

평양시의 경우는 1~2층에 전문상점을 두고 3층에 식당을 운영하는 상업·급양 복합시설과 1~2층을 목욕탕과 이·미용실로 하고 여기에 청량음료 및 패스트푸드점을 운영하는 편의·급양 복합시설의 두 가지 형태로 운영되는 추세를 보였다. 시장이라는 경제활동 토대가 전면화 된 이후 상업망은 기존의 상업시설을 현대화된 상점화의 형

태로 변모시켰고, 식당과 편의시설들은 복합시설로 전문화시키고 있는 것이다. 그리고 이 시설들은 교통이 편리하고 사람의 이동이 많은 '역과 도심의 사거리' 중심에 건설되어 해당 도시의 현대화 된 경관을 조성하고 있다.

### 3) 공적·사적공간의 병존: 철도역과 버스터미널

마지막으로 도시공간을 대표하는 중요한 구성요소는 철도역이다. 역 주변의 공간은 북한의 시장화 이후 가장 변화가 큰 공간이며 물류 유통과 주민들의 이동을 관장하는 핵심적 장소이다. 시장화 초기 식량을 구하고, 원부자재를 조달하며, 장사를 위한 밑천 마련을 위해서 주민들은 모두 역을 활용했고, 역 공간을 통해 조성되는 인적 교류와 지역 간 정보, 물건의 유통과 하루벌이 노동은 북한 주민들에게 매우 중요한 일이었다.



기존의 도시공간이 철도역과 행정기관과의 거리만큼 계획공간을 구성하였다면 현재의 도시공간은 철도역과 도시 내 큰(도매)시장과의 거리만큼 핵심적인 시장공간을 형성하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그만큼 철도역은 계획공간에서도 핵심적인 구성요소이고, 시장공간에서도 중요한 구성요소이다. 따라서 철도역을 사이에 두고 공적공간과 사적공간의 공간적 대립은 팽팽할 수밖에 없다.

반면 철도역은 시장화 이후 철도운행 횟수, 속도, 가격, 편의, 안전성 등에서 퇴보하기 시작한다. 열차운행은 원하는 시간에 빠르게 도달하지도 못하면서도 가격이 비싸고, 수요가 많다보니 기차표를 구하는 방법도 암시장을 활용해야만 했다. 게다가 불법적인 유통을 감추자면 열차원들에게 고이는 뇌물도 만만치 않았다. 비용대비 이익이 크지 않은 유통방법은 다른 편법을 모색하게 하였다. 대체로 기관·기업소에 소속된 화물차와 트럭을 이용하는 방법이었다.

“이제 보안국 운전수니까 옥수수라고 주긴 하는데 못사니까……. 기름이 비싸니까 기름을 좀 남겨서 팔아먹고 또 회사의 광석을 실어다 파는 게 있어요. 그런데 대체로 다니다보면 회사광석보다도 남의 광석이 있어요. 그러면 실어다 달라는 게 있어요. 그러면 싼고 킬로 당 얼마씩 받고, 저희 차는 크니까 톤으로 나르고……. 하루 저녁에 중국 돈 2천 원, 3천 원씩 벌고 그랬죠. 함흥에서 혜산시에 들어오면 혜산시 입구에 창고 같은 게 있거든요. 그러면 우리 차는 단속이 덜하니까 그 창고에서부터 시내로 날라다 주곤 했지요.”(H-1803)

군부대·기관·기업소 소속의 자동차 운전수들이 전국적인 도소매 시장을 연결하면서 유통을 확대하는데 큰 몫을 하였다. 그러나 도시 공간 안에 지리적 점유를 하지는 않았다. 도시와 지역을 연결하는 ‘외곽’에 ‘별이차’들이 짐을 내리고 보관하고, 짐을 도시 안으로 실어 나르는 ‘무언(無言)의 약속장소’들이 터미널처럼 작동했다. 터미널이 기차역을 대체하기 시작한 것은 시장화 2시기부터였으나, 완전히 도시 공간 안에 터미널이라는 지리적 공간을 점유하면서 기차역과 공존하기 시작한 것은 시장화 3시기 중 2014년 전후이다.

〈그림 VII-6〉 도시별 버스터미널(🚏)

평양락랑구역 터미널 20170422	함흥역 앞 터미널 20161210	평성역 앞 터미널 20140922
		

자료: 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

평성시는 북한의 시장화메커니즘의 중심에 서 있는 도시이기 때문에 이미 2004, 2005년부터 평성운동장이라는 빈 공간을 중심으로 장거리 버스 운송이 시작된 도시이다. 그러나 이리저리 장소를 옮기면서 도시의 핵심적 계획공간 안에 자리를 잡지 못하고 있었다. 현재는 역 앞에 오른편은 개인택시, 왼편은 시내운행 버스, 그리고 약간 역과 떨어져서 장거리버스 등이 구역을 나누어 운수터미널의 기능을 확보하고 있다.

함흥역 앞은 역 앞의 거리가 4차선 큰 대로 공간이어서 알음알음이 공간에 주정차하는 차들이 늘어나면서 터미널 공간을 점유하였다. 도시환경미화 단속이 시행되면 안쪽의 골목으로 들어가기도 했고, 함흥운동장의 빈 공간에 주차하는 차들도 있었다. ‘무언의 약속 장소’는 시기별로 변화했다. 그러다가 최근에는 함흥역 앞을 현대화하고 정면 공간을 벗어나 대각선으로 마주하는 공간에 버스터미널 시설을 확보했다.

작년에 완공한 평양 낙랑구역 버스터미널은 시사하는 바가 크다. 외견상 한 눈에 봐도 우리의 ‘고속터미널’과 같이 큰 규모를 갖춘 형태로 건설되었다. 평양에서부터 전국 각지로 연결되는 터미널의 구조는 지역별로 시간과 요금이 정해져 있다. 그런데 도심에서부터 터미널까지의 접근성은 매우 나쁜 편이다. 가장 가까이 있는 기차역은 동평양역이다. 평양역과는 대동강을 사이에 두고 있으며 평양역과 터미널을 연결하는 시내버스, 무궤도노선은 없다. 다만 이 터미널은 개성과 원산에서 평양으로 진입하려고 할 때 마주하는 평양시의 초입공간이다. 여전히 터미널을 도시의 중심 공간 밖에 설정하려는 당국의 의도가 보인다.

공적공간으로서의 기차역은 이제 사적공간의 버스터미널과 공존하는 공간성을 획득하고 있다. 그러나 긴장 관계는 여전히 존재한

다. 평양시는 외곽에 터미널을 건설하면서 공간점유를 획득했지만 함흥시와 평성시 등의 터미널은 시장화 초기의 장마당과 같은 물리적 형태를 띠고 있다. 지붕도 없고, 버스의 주정차 라인도 설정되어 있지 않으며, 버스운행에 필요한 정비소, 주유소, 세차장 등의 부가 기능을 함께 갖추고 있지도 않다. 아직 확정된 자리라고 볼 수 없다. 사적 행위자들이 공적공간을 점유하고 시장화를 확산시키는 데에 대한 당국의 고민은 계속되고 있다.

### (3) 국토공간

국토공간은 지리적 한계를 넘어서는 사회적 자산으로서의 시장 네트워크, 국경을 넘어서 시장의 영향력 확장을 보여주는 시장의 힘, 시장 네트워크를 통해 국내외 사회·경제적 환경 변화에 대응하고 시장 활동을 추동하는 의미로서 정의된 개념이다. 국토공간은 개인과 사회를 망라하는 다층적·다원적인 요소들을 포함하고 있는데, 여기서 핵심적인 것은 여러 요소들 간의 연결로서의 네트워크이다. 예컨대 종래 ‘국토’는 한 덩어리의 물리적 개념으로 주로 변형과 개발의 대상으로 간주되었다. ‘지역’은 그 덩어리를 쪼개 여러 개의 개별화된 사회적 존재들을 만들어 냈으나 전체적인 시스템을 망라하지는 못한다. 국토공간은 다원적인 지역들의 단순한 집합이 아니라 시스템적 상호연계를 통해서 국토공간이라는 새로운 사회적 가치를 형성하는 공간적 개념이다. 이러한 네트워크는 시장 활동으로부터 추동된 ‘이동’에서 비롯되었으며, 최근에는 ‘모바일’을 통해 네트워크되고 있다. 이러한 네트워크는 국경선 안으로 국한되는 국토공간만이 아니라 국토공간의 안과 밖을 유기적으로 연결하는 것까지 포함한다. 이 장에서는 시장 활동이 초래한 국토 네트워크의 형성과정을 고찰하고, 국토공간을 연결하는 네트워크의 특징을 살펴본다.

## (가) 자립체계와 시장 네트워크의 한계

북한의 국토 전역을 총괄하는 행정체계는 1964년 군(郡) 단위의 자급자족체제 형성 방안을 기초로 완성되었다. 시·군(구역) 단위를 지역행정과 경제 및 국방을 종합적으로 구축하는 거점으로 보고 지역자립체제의 기초단위로 설정하였기 때문이다. 특히 북한의 지방경제의 종합적 발전은 군을 기본단위로 설정하고 있다.<sup>332)</sup> 시(市)는 상업과 공업이 주를 이루는 도시화된 행정관리 거점이며 군(郡)은 농업을 위주로 하는 농촌지역이다. 도(道)는 시와 군을 포함하는 지역별 자급자족체제의 한 개 단위이다.

도 단위의 주요 도시에서 나고 자란 북한이탈주민 구술자들은 모두 자신의 출신지역에 대해 ‘기본적으로 먹고 살 것이 보장되어 있는 지역’이라고 구술한다. 지리적으로 바다와 산, 평야를 끼고 있거나, 광산을 끼고 있거나, 혹은 국경과 가깝거나, 평양과 가까운 것을 의미한다. 또한 반드시 국가가 책임지고 관리하는 중앙단위 공장·기업소들이 3~4개씩 배치되어 있기 때문에 경제난 이후 이들 중앙공업 시설들이 장사활동의 토대가 된 경우가 많았다. 신의주의 방직과 화장품공장, 순천의 시멘트와 화학, 제약공장, 청진의 탄광과 제철공장 그리고 항만, 함흥의 비료, 화학, 기계, 제약공장, 원산의 6·4 차량기지과 방직, 기계공장 등이 그것이다.

김병로에 의하면 이와 같은 지역별 자립체제가 1980년대까지는 제도상으로는 존재했을 뿐 실질적인 작동을 하지 않았다고 평가한다. 오히려 지역별 자립체제는 전쟁과 같은 비상시를 대비한 생존전략을 추진한 것이어서 경제난 이후 지역별 자립체제가 현실적으로

---

332) “군의 역할을 높여 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적 차이를 없애는 것은 사회주의 제도가 선 다음 로동계급의 당과 국가가 튼튼히 틀어쥐고 나가야 할 전략적과업이다.” 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18.),” p. 415.

작동하기 시작하였으며 그 결과 전국적으로 동일한 형태의 시장을 시·군·구역에 빠르게 설치하고 제도화하는데 이르렀다고 보았다.<sup>333)</sup>

지역별 자립체제가 시장의 자생적 확산에 기초가 되었다는 점에는 연구자도 동의한다. 시장화 초기에는 중국으로부터 원부자재를 포함한 완성된 소비품을 비법적으로 들여와 소비품 유통에 급급한 형태였지만 시간이 지날수록 각 도시와 지역에서는 그 지역별 생산 토대를 활용한 생산품을 상품으로 만들어 팔기 시작했으며, 이것은 해당 지방산업의 몫을 지역 경제주체들이 시장화 메커니즘으로 대체하는 방식이었다. 또 지역별 생산 상품은 각 지역 간 비교우위에 따라 상업적 연결망으로 구축되기 시작한다.

〈표 VII-7〉 의약품 판매의 시기별 변화

구분	1990년~2002년 자생적 시장 형성기	2003년~2009년 의약품 판매 혼재기	2010년~현재 개인약국 판매 확립기
시장화	자생적 시장화	유통 중심 시장화	생산 중심 시장화
생산	생산시설 낙후	의약품 유통-생산시설	생산시설 설비 개선
투자	돈주-시장상품	돈주 상품-벌이차	돈주합작투자-생산공장
유통	친족·지인 네트워크	전문상인 네트워크	택배식 네트워크
판매	시장-약장사집	시장-약장사-개인약국	개인약국의 보편화
진료	의약품 장사	정년퇴직 개인 의사 진료	개인병원 출현
약국	평양시중구역 0개 청진포항구역 0개 해산시내 0개	평양시중구역 9개 청진포항구역 6개 해산시내 0개	평양시중구역 29개 청진포항구역 18개 해산시내 19개
치료제	무상치료제	무상치료제-거래비용	유상치료제 이행

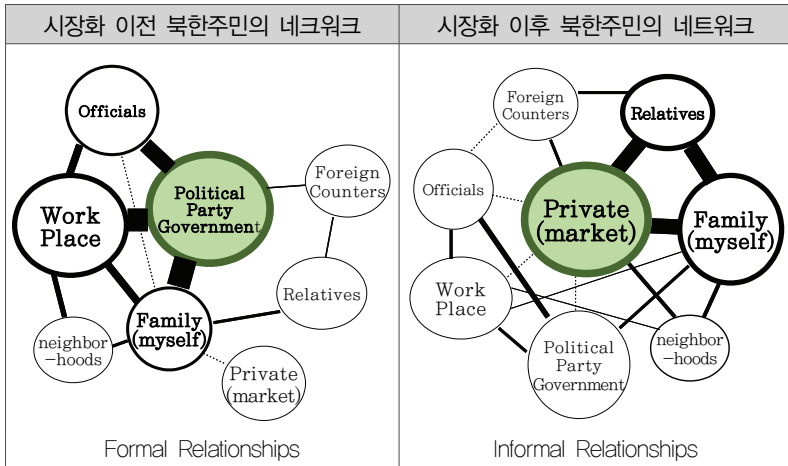
자료: 류국현, “북한 경제정책에 따른 의약품유통실태 및 변화과정에 대한 연구,” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2016, p.191.

333) 김병로, “북한의 분절화된 시장화와 정치사회적 함의,” 『북한연구학회보』, 제16권 1호 (2012), pp. 95~96.



위 <표 VII-7>에서 보듯 지역별 비교우위가 명확한 의약품을 일례로 들면 다음과 같다. 북한의 서쪽에서는 순천제약공장이 큰 몫을 담당하고 있고, 동쪽에서는 흥남의 함흥제약공장이 담당하고 있다. 시장화 초기 의약품은 전량 중국으로부터 수입하여 유통하고 있는 실정이었다. 그러나 시장화 2기에 들어서면서 의약품을 빠르게 대체하여 팔기 시작한 곳이 순천시와 함흥시였다. 순천시의 경우, 상품생산에 필요한 원료는 남포, 신의주, 평성을 거쳐 들어오는 중국산 수입품을 가지고 기술적으로 배합하고, 생산 공정은 제약공장 근무경험이 있는 사람이나 제약공장의 가족, 지인을 통해 자체 생산을 했다. 그리고 의약품을 필요로 하는 전문상인을 통해 평성 도매시장에 팔았다. 함흥시의 경우, 국경연선 지방을 통해 자재를 조달받고 함흥제약공장의 가족, 지인을 통해 자체 생산을 한 후 청진, 원산, 평성 도매시장에 전문상인을 통해 유통 판매하였다. 시장화 3시기에는 의약품의 ‘생산-유통-판매’ 라인이 분업화되고 전문화되었다. 생산이 중단된 지방공장의 이름을 사용하여 의약 품목별 생산 공장이 설립되었으며 생산된 의약품은 전문유통 상인이 판매하는 유통체계의 분화가 구축되었으며, 의약상품만 전문적으로 판매하는 개인약국이 상업시설로 도시 곳곳에 들어서게 되었다.

〈그림 Ⅶ-7〉 시장화 이후 이동성 사회의 개인 네트워크



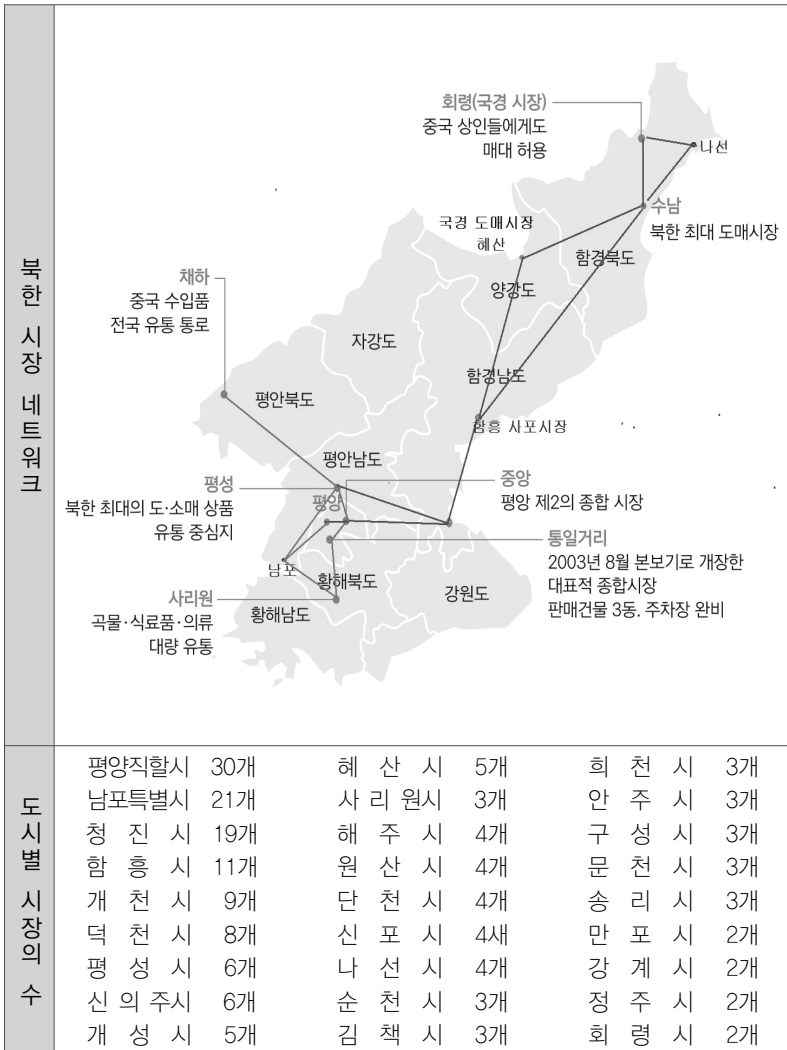
자료: Eun Mee Jeong, "A Transition toward Market Economy and Systemic Adaptability in North Korea," *Journal of Peace and Unification Studies*, vol. 1, no. 1 (2009), p. 164.

〈그림 Ⅶ-7〉에서 보듯 시장화 이후 북한주민들은 개인과 가족, 시장 활동과 관련한 관계와의 네트워크를 강하게 맺으면서 도시 안의 경제활동 기반을 구축한다. 그리고 도시 시장을 기반으로 하는 생산-유통-판매의 전국적 네트워크를 형성하였다. 관련하여 통일 연구원은 자체의 연구조사<sup>334)</sup>를 통해 북한의 시장을 1등급부터 4등급으로 지역별 시장의 위계를 구분하였다. 1등급은 특대도매시장으로 전국 단위 유통망을 형성하고 있으며 도소재지에 위치하는 것으로 파악하였다. 평양시, 함흥시, 청진시, 원산시, 신의주시, 평성시, 남포시가 그 대상 지역이다. 2등급은 도소재지 일반 도매시장으로 사리원시, 순천시, 해주시, 나선시, 혜산시로 구분하였고, 3등급은 일반 도시시장으로 단천시, 개천시, 개성시, 강계시, 안주시, 덕천시, 김책시, 구성시, 회령시이다. 4등급은 군단위 시장으로 소규모

334) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, p. 46.

시장에 해당하는 정주시, 희천시, 신포시, 송림시, 문천시, 만포시 등이다.

〈그림 Ⅶ-8〉 시장 네트워크와 도시별 시장의 위계



자료: 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 23.을 참고하여 저자 작성.

시장 활동의 확대가 형성한 국토공간의 시장화 네트워크는 신속하고도 실리적으로 형성되었지만 여러 한계를 노출하였다.

첫째, 인구이동의 제약이다. 시장화 초기에 북한 주민들은 시장 활동을 위한 물품을 손수레와 봇짐에 묶어 직접 이동하곤 하였다. 교통과 운송수단의 미발달로 인해 장거리 이동은 쉽지 않았다. 이후 각종 운송기관의 화물차, 벌이차, 써비차 등을 활용하였고, 물류만 운송·유통하는 전문 상인들이 생겨났다. 그럼에도 이들은 도시 밖에서 들어온 외지인들로서 현지 체류를 위해서는 많은 ‘증명’을 준비해야 한다. 시장 활동의 적절한 통제를 위해서는 외지인의 출입을 통제하면 되었다.

둘째, 사람과 물건의 이동이 자유롭지 못한 상태에서 원활한 이동을 위해서는 권력기관·사법기관·경찰기관과의 안면관계, 즉 연줄을 형성해야 하고, 지역 간 왕래를 위해서는 적절한 뇌물을 구간마다 주어야 했다. 권력과의 연줄거래가 많을수록 거래비용은 낮아지고 장사활동은 수월해지지만, 권력과의 연줄거래가 없을수록 거래비용은 높아지고 장사활동은 어려움에 봉착하게 된다.

셋째, 인구이동과 운송수단의 미발달, 권력과의 유착관계 등은 북한 시장의 전국적인 네트워크를 형성하면서 시장화 메커니즘을 확산하는데 불안정성 요인이 되며, 국가가 시장에 개입할 수 있는 여지가 많아지기 때문에 시장화 이후의 전망을 불투명하게 하였다. 지역 안을 맴도는 국지적 시장화는 도시와 지역을 단위로 한 치열한 지역민들의 시장경쟁이 가속화되는 현실로 나타났다. 시장에서의 승리자 이외에도 패배자가 나타나기 시작한 것이다.

#### (나) 모바일 중심의 탈공간 네트워크 전환

국토공간을 구성하는 도시와 도시, 도시와 지역 간의 네트워크가

형성되었지만 불안정 요소가 제거되지 않은 상태에서 도시 안 시장에서의 경쟁은 더욱 치열해져갔다. 이 같은 문제점을 새로운 국면으로 전환하게 한 것은 모바일(핸드폰)의 등장이다. 모바일 커뮤니케이션은 인간의 활동이 시공간적 구속에서 벗어나게 됨으로써 물리적 이동성보다는 연결성을 더 중요하게 만든다. 이러한 미시적 조정이 극단적인 형태로 고도화될 경우 일상생활의 여러 부분들이 마치 한편의 매스게임처럼 ‘단절 없는 연속적 흐름(continuous project)’으로 짜여 질수도 있다.<sup>335)</sup>

도시의 공적공간이 변화하는 주요요인으로 모바일 커뮤니케이션을 연구한 정보통신정책연구 보고서<sup>336)</sup>에 의하면 모바일 커뮤니케이션의 등장으로 사전적 스케줄링에서 자유로워짐으로써 즉흥적인 정보교환에 의해 새로운 만남과 모바일 커뮤니케이션으로 인한 도시 공적공간의 변화 활동 그리고 일정이 만들어 지는 ‘즉흥적 생활양식(extempore lifestyle)’ 이른바 ‘실시간 생활양식(real-time lifestyle)’이 가능하게 된다. 그리고 실시간 접촉에서 비롯된 속도의 문화(culture of speed)는 도시의 기존문화, 즉 장소의 문화를 대체한다.<sup>337)</sup>

북한에서 모바일이 등장한 것은 1990년대부터이다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 지원협력사업의 광섬유통신 개발사업이 추진되었고, 시장화 2시기인 2007년에는 농촌 리(里) 단위까지 광케이블이 설치 완료되었다. 2008년부터는 이집트의 오라스콤과 합작하여 ‘고려링크’를 설립하고 이동

335) Timo Kopomaa, “The Reunited Family of the Mobile Information Society,” *Receiver*, 6 (2002), p. 243.

336) 황주성, 『모바일 커뮤니케이션과 도시 공적공간의 변화』 (과천: 정보통신정책연구원, 2005), p. 8.

337) Mimi Sheller, “Mobile Public: Beyond the Network Perspective,” *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 22, no. 1 (2004), pp. 39~52.

통신 서비스 사업을 시작하였으며, 2016년 시점에 이동통신 가입자 수가 370만 명을 넘어선 것으로 추정했다.<sup>338)</sup> 현재 북한은 손전화기를 이용한 원격교육을 실시하고, 전자 상거래 산업도 활성화 단계에 놓여 있다. 2016년 상업 봉사체계 ‘옥류’,<sup>339)</sup> 전자상업홈페이지 ‘만물상’<sup>340)</sup> 등이 등장했으며, 국가망 및 핸드폰을 통해서 전자 상업 관련 페이지 접속 및 주문이 가능한 상태이다.<sup>341)</sup>

모바일 커뮤니케이션은 시공간적 제약에서 벗어나게 함으로써 동일한 장소에 사람들도 각자 독특한 상식으로 공간을 경험하게 하며 ‘다의적 장소성’을 가능케 한다. 모바일 커뮤니케이션을 통해 공간의 장소화가 원격으로도 이루어질 수 있기 때문에 동일한 공간에서 서로 다른 장소성이 발현될 수 있도록 한다는 것이다. 예컨대, 북한의 주민들은 집에서는 휴식을 취해야하고, 식당에서는 식사를 하고, 직장에서는 일을 하는 등 예전의 정해진 공간질서를 탈피할 수 있게 되었다.

북한의 모바일 네트워크는 또 하나의 ‘시장’ 네트워크로서 기존의 사람과 물류의 이동을 제한하였던 국토공간의 네트워크 제한성을 변화시켰다.

첫째, 북한 상인들은 시장의 각종 정보를 우선적으로 취득하는데 휴대전화를 활용하고 있다. 매일매일 전국의 주요 생산품의 시장가격을 조사하고 환율과도 시장가격을 자체로 조정하고 있다. 예를 들어 함흥지역에 있는 사람이 라선시 지역 거래처에 전화를 한다. 라선시 쌀 1kg이 얼마냐고 묻는다. 가격이 많이 떨어졌다고 하면 내륙

338) 이석기 외, 『북한의 서비스산업』 (세종: 산업연구원, 2017), p. 180.

339) “호평받는 <옥류> 전자상업봉사체계,” 『조선의 오늘』, 2016.3.25.

340) “인기를 모으는 전자상업홈페이지,” 『조선의 오늘』, 2016.11.12.

341) 2016년 만물상은 하루 접속자가 3만 명이며, 이중 1만 명은 국가망을 1만5천명은 핸드폰을 통해서 접속한 것으로 나타남. 김종성·이춘근, “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안,” 『동향과 이슈』, 제32호 (2017), p. 19.

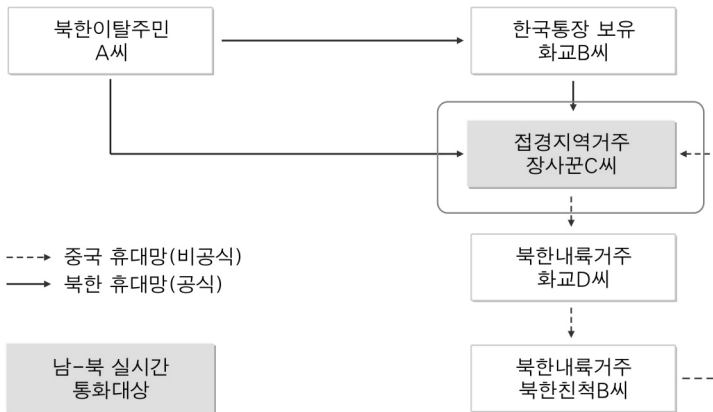
쪽으로 전화를 해서 물량을 쥐고 있으라고 요청한다. 올라갈 때를 기다리다 팔기 위해서다. 또 유통 가능한 쌀 가격이 오른 지역이 있으면 그 지역으로 보내기도 한다. 시장화 3시기부터 시장가격이 안정화 추세를 보이는 것은 이와 같은 모바일 커뮤니케이션이 시장의 또 다른 행위자로 가세했기 때문이다.

둘째, 상품유통의 동선을 줄이고, 사람과 물건이 함께 움직이지 않기 때문에 거래비용을 줄이게 되었다. 대신 모바일 네트워크를 새롭게 구축하였다. 거래처에 물건이 들어오면 자신의 지역까지 운송하는 운송거래처에게 연락하고, 운송거래처를 통해 상인의 창고에 짐을 보관한다. 그리고 중간상인의 주문을 창고에서 바로 처리하도록 전화를 지시하고 최종 도매업자는 수금하러 다닌다. 주문결제시스템과 물류운송시스템, 그리고 창고보관 및 관리운영시스템이 분화된 것이다. 평성시에서 기름 장사를 했던 돈주라고 밝힌 북한이탈 주민은 그의 구술을 통해 핸드폰을 2대 가지고 창고 및 물품운송, 도매관리 등 6명을 고용했으며, 전국적으로 6백 명의 도·소매 상인 명단을 가지고 있었다고 했다.

“사람마다 층하가 있어요. 나도 첫 시기에는 빵차를 끌고 다녔어요. 그런데 몇 년 전부터는 안가고도 앉아서도 하죠. 청진에 대방이 있죠. 전화번호가 한 육백 명 있어요. 어느 누구한테 얼마 주고 얼마 주고 딱 기억하죠. 그 사람한테 전화 연결을 딱 해서 오라하면 가고, 그럼 그 다음에 그 사람이 딱 물건 받아 뿌려주고……. 그저 전화 오면 40개 달라, 50개 달라 하면 내가 창고부리는 사람한테 누구 오면 얼마 주라고 하고 돈을 받아놓고……. 그렇게 하죠. 장사는 수월케 했어요. (얼마나 됐나요?) 이렇게 한지는 한 7년 됐어요.”(J-1809)

셋째, 모바일 커뮤니케이션은 대외무역거래도 원활하게 진행시켰다. 상인들은 무역파트너를 찾기 위해 노력해야 했고, 무역이 가능한 기관·기업소에 적을 걸기 위해 노력했으며, 비공식 무역을 합법화하는데 거래비용을 초래했다면 모바일 무역거래는 쉽게 성사되었다. 무역회사가 나날이 증가하는 이유이기도 하다. 모바일 통신망은 기지국 수가 통화권역을 설정한다. 국경연선 지역에서는 스마트폰이면 대부분이 중국 휴대전화망으로 연결이 가능한 상태이다. 류현정의 논문에 의하면, 북한이탈주민이 북한의 가족에게 송금하는 과정은 모바일 통신의 연결만으로 가능했다. <그림 VII-9>는 남한에 거주하는 북한이탈주민이 북한의 가족에게 실시간으로 달러를 보내는 방법이다.<sup>342)</sup>

<그림 VII-9> 남북한 실시간 통화 사례 재구성



자료: 류현정, “북한의 이중 휴대전화 네트워크에 관한 연구: 행위자-연결망이론(ANT)을 중심으로,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2012, p. 113.

넷째, 북한 시장화 과정에서 모바일 커뮤니케이션은 상업네트워크

342) 류현정, “북한의 이중 휴대전화 네트워크에 관한 연구: 행위자-연결망이론(ANT)을 중심으로,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2012, p. 113.



크 성장과 대외무역의 확산에 중요한 요인이 되었다. 향후 전자 상거래의 확산 가능성이 제기되고 있으며, 금융결제시스템도 모바일 커뮤니케이션과 결합할 것으로 예상된다. 현재도 아주 큰 화폐단위가 아니면 도시 간 시장 상인들끼리는 상대방의 전화번호에 돈을 넣어 주는 것으로 송금을 대신하기도 한다. 휴대폰 기기만 있으면 전화번호와 데이터를 판매하는 방식은 중국과 동일하다. 중국이 QR코드로 모든 상품의 구매와 결제를 핸드폰으로 하는 것과 마찬가지로 북한도 향후 모바일을 통한 상거래 시스템이 도입될 것으로 전망된다.

#### 다. 공간구조의 동학과 재구성

북한의 시장화 실태를 개인공간, 도시공간, 국토공간이라는 공간 층위를 구분하여 살펴보았다. 공간을 구성하는 다양한 요소들 가운데 개인공간은 ‘집’을 중심으로 고찰하였고, 도시공간은 ‘공적공간과 사적공간의 관계’를 중심으로 고찰하였다. 국토공간은 ‘물리적 네트워크와 모바일 연결망’을 중심으로 살펴보았다. 각각의 공간이 시장화 이전과 이후 어떠한 변화를 나타내었는지 특징적인 요소들만을 고찰하였다면 이번 장에서는 공간구조의 변화를 입체화시켜 보고자 한다.

기실 북한의 시장화는 속성적 메커니즘을 반영한다. 무엇보다 시장화의 주체가 생존을 위해 자발적으로 나선 ‘주민’들이기 때문에 이들의 삶과 생활양식은 변화했을지라도 공간 안의 물리적 형태를 변화시키고 외현적인 표상과 상징물들을 변화시키는 것은 역부족이다. 국가의 거대한 지배와 통제시스템은 시장화와 함께 생존하며 시장의 자생적 성장을 억제하고 물리적으로 통제하였으며, 시장의 이익에 무임승차하였기 때문이다.

또한 공간의 역습이라고나 할까, 시장화 3시기 북한 당국의 적극적인 공간개발 정책은 시장화의 개별 주체들이 썩어놓은 것

들을 단번에 전환시키고 있다. 어느 측면에서는 시장화의 성과와 당국의 개발정책이 병존하며 도시 자체의 현대화를 병행적으로 진척시키지만, 또 다른 측면에서는 시장화의 성과를 당국의 개발정책으로 흡수하여 정부 주도의 시장화 과정으로 전환되는 경우도 주목된다.

### (1) 주거지 분화와 계층화

북한주민들이 향유하고 싶어하는 사적공간으로서의 개인공간, 즉 주거지 공간의 분포는 시장화 이후 어떻게 변화하였는가. 본문은 시장화가 개인공간의 변화를 초래하면서 그 기능과 성격을 세 측면에서 변화했다고 보았다. 첫째, 생산 활동의 공간으로서의 집. 둘째, 소비와 욕망의 공간으로서의 집. 셋째, 투자와 상품의 공간으로서의 집이 그것이다. 이와 같은 조건들을 지리적 공간 위에 기술하여 보면 다음과 같다.

먼저 시장화 초기 시기부터 강조되어 왔던 ‘생산 활동 공간’으로서 주거지의 지리적 위치는 ‘시장 그리고 역 앞’과 같은 시장 활동이 용이한 곳이다. 또한 주거지의 유형은 출입구가 독립적이지 못해 사적 생산 활동의 자유가 보장되지 않는 아파트 형식보다는 ‘단독집’ 형태가 유리하다. 창고와 마당이 있으면 더욱 좋다. 따라서 시장화 초기 시기 이후 북한 주민들은 ‘시장 주변의 단독집’을 선호하여 왔고, 시장을 중심으로 사적공간이 확대되기 시작하였다.

〈그림 VII-10〉과 같이 대표적으로 청진시의 수남 시장과 주변, 함흥시의 삼일 시장과 인근 주변이 그러하다. 시장 주변 집들은 매우 남루한 편이다. 시장의 유명세와 달리 큰 도로변을 끼고 있지도 않고, 고층의 아파트가 즐비한 곳도 아니다. 오목조목한 살림집 공간이 시장을 중심으로 자리하고 있는 개인 집들은 지금까지도 해당 도시에서 주택 가격이 가장 높은 동네이다. 넓고 좁은 이 공간에 거주

하는 개인들은 '생활공간으로서의 집'보다는 경제활동을 목적으로 하는 제2, 제3의 생산 활동 공간으로 인식한다.

〈그림 Ⅷ-10〉 시장 주변의 단독집 밀집구역



자료: 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

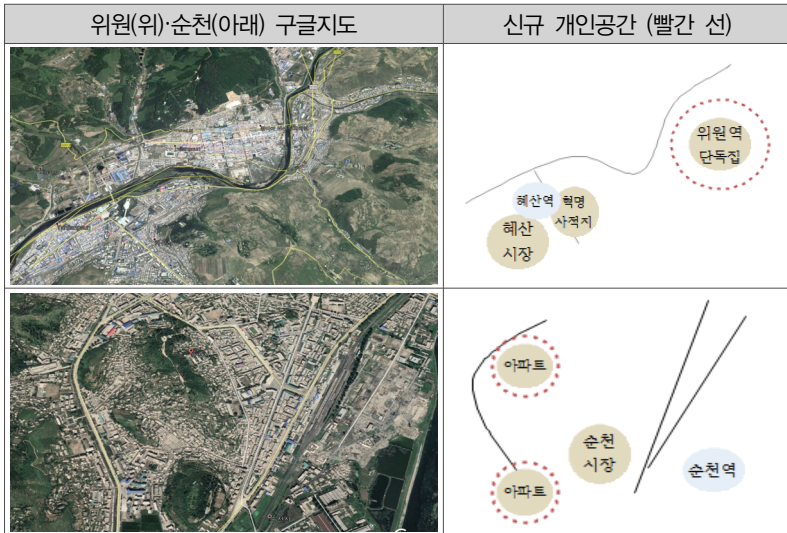
북한의 대표적 도매시장인 평성시의 하차시장도 처음에는 이와 같은 주거지 사이의 빈 공터에 자리를 잡았다. 그러나 하차시장의 맞은편은 도시의 공공시설이 밀집해 있는 곳이었다. 2004년 이후 하차시장은 주거지가 밀집한 냉천동과 옥전동 사이 골목으로 옮기게 된다. 평성시와 마찬가지로 도시의 공공시설이 위치하는 중심 거주지 내 시장들은 시장화 초기 이후 장터를 강변 혹은 주거지 사이의 빈 공터로 옮기도록 하였다. 청진시 수남시장과 함흥시 삼일시장은 비교적 밀집 주거지 안에 자리를 잡은 터라 옮기지 않았다. 유사한 사례로 신의주의 채하시장도 마찬가지이다.

주거공간을 변화시켜 널 만큼 살림집의 형태가 변화된 바는 없으나 시장 규모가 커지고, 시장 인근에 각종 상업시설이 운영되고 있

으며, 상업행위의 편리성을 갖추고 있다는 점에서 가장 선호도가 높은 지역이다.

둘째, 소비와 욕망의 공간으로서 주거지의 물리적 위치는 은밀한 사적 생활이 보장되는 곳이면서도 기존의 좁고 답답한 집이 아니라, 넓고 쾌적하며 안락한 아파트 형태의 집이다. 대체로 이들은 생산 활동 공간이 주거공간과 분리되어 있는 사람들로써 시장과의 거리도 중요하지만 그보다는 편의시설을 잘 갖추고 있으면서 사적인 생활을 보호받기 위해 인민반장 및 보안원, 보위부와의 일정한 거리가 보장되어야 한다. 때문에 공공기관과의 거리를 확보해야 한다. 도시의 중심보다는 중심에서 벗어난 간선도로 축을 따라 주거지를 형성하였으며, 신규건설 형태가 아니더라도 기존의 아파트를 수리하거나 단독집을 수리·개조하여 들어가는 경우이다. 대표적으로 혜산시 옆의 위원군과 순천시의 경우이다.

〈그림 VII-11〉 사생활이 보호되는 주거구역

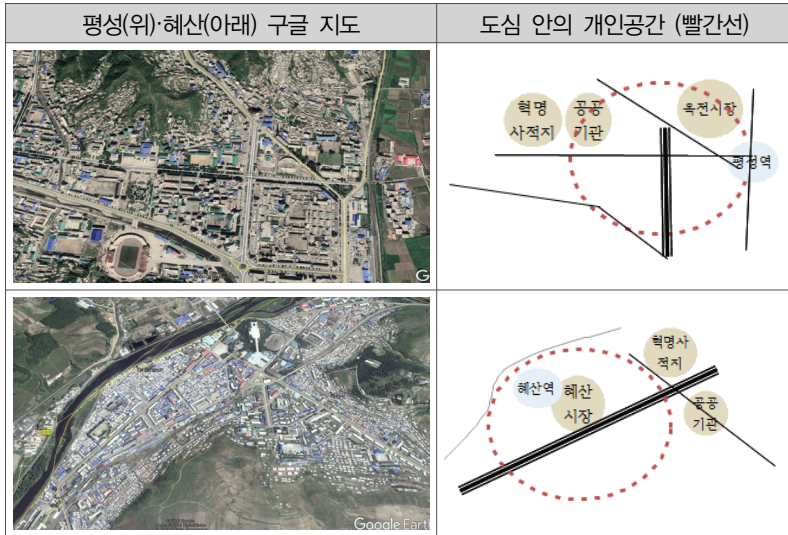


자료: 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

〈그림 VII-11〉에서 보듯 혜산시는 ‘보천보전투’ 혁명사적지가 도시의 중심부에 크게 차지하고 있다. 백두산 답사팀들이 꾸준히 왕래하는 도시이기 때문에 여러 눈이 많이 모이는 지역이다. 국경연선이 있다는 지리적 조건이 아니라면 ‘혁명사적지의 도시’로서 계획적으로 관리되고 운영되는 도시이다. 이와 같은 곳에 시장이 자리 잡고 은밀한 거래가 진행되기에는 불편하고 부담스러운 것이 많다. 따라서 멀지 않은 위원역 앞으로 개인 집들을 수리, 개조하기 시작했다. 그 결과 혜산시 중심은 당국이 개발하고, 혜산시 옆의 위원군은 시장 세력들이 개발하면서 국경 도시 답지 않게 신축건물이 아주 많이 건설되었다. 순천시도 도심과 공장지대가 강을 사이에 두고 분리되어 있다. 도심은 좁고 길어서 순천역 앞에 핵심 기관시설이 몰려 있다. 사생활 보호를 원하면서도 순천시장을 활용하고자 하는 개인들은 낮은 야산의 뒤편으로 신설 아파트를 건설하거나 개인집들을 수리하여 주거 밀집 구역을 생성하고 있다.

셋째, 투자와 상품의 공간으로서 주거지의 물리적 위치는 객관적이고 주관적인 고려요인이 모두 부합하는 공간에 지어진 신규 고층아파트들이다. 이 주거지 유형은 가장 최근에 밀집한 형태로 나타나기 시작했다. 전기, 난방, 수도, 위생실 등을 잘 갖추고 있어 사적인 생활이 보장되면서도 편의조건을 구비하고 있는 아파트 형태이다. 특징적인 점은 이들 아파트는 공공기관과 가까운 곳에 위치한다. 24시간 전기가 들어오는 곳, 겨울 난방이 잘되는 곳은 공공기관이 밀집한 구역이기 때문이다. 공공기관과 이웃하면서도 사적인 경제활동이 보장되고, 사사로운 사생활이 공공기관의 통제와 단속에도 대립하거나 충돌하지 않을 정도로 시장 친화적이면서 권력 친화적인 시장의 돈주들이 선호하는 거주공간이다. 북한 시장화의 중추적 역할을 했던 평성시와 혜산시에 이와 같은 거주공간 형태가 대표적으로 나타나고 있다.

〈그림 Ⅵ-12〉 새로운 도심을 형성한 주거구역



자료: 저자 작성(Map data: Google, DigitalGlobe).

개인공간 변화가 생성해 내는 공간구성을 입체화해 볼 때 도시 안의 주거지 분화와 계층화는 비교적 구분이 분명하다.

가장 상층 계층이 거주하는 지역은 도시의 핵심공간이다. 역 앞에서부터 상업·편의시설을 지나 광장과 문화오락시설, 그리고 행정기관에 이르기까지 도시의 중심에 세워진 신축아파트 공간이다. 주로 도매시장의 큰 손들로서 ‘달러’를 투자하여 주택을 구입하고 내부인테리어를 개인취향에 맞게 꾸민 집들이다. 그리고 중·상층 계층들은 역 앞부터 도·소매시장에 이르는 시장 주변의 단독집 공간에 거주하였다. 장사활동을 하는 주민들은 시장 주변의 주거 밀집지역을 가장 선호하였다. 낡고 불편하더라도 사생활이 보장되고 시장 활동이 편리하기 때문이다. 생산 활동을 위해 거주 공간을 수리하고 개조하는 단독집도 많다. 또 시장이 주변에 있기 때문에 다양한 소득 방안을 창출할 수 있다는 점도 긍정적이다. 반면 하층에 속하는 계층들은

주거지 변동이 없는 사람들이다. 집이라는 주거지 공간을 변화시키고 싶을 만큼 경제적 소득이 없다는 것을 의미하고, 여전히 ‘집’의 의미는 거주하는 생활공간이라는 의식이 지배적인 계층이다.

그 결과 도시의 공간구조로 보면 기존의 ‘역에서 행정기관’으로 이어진 중심도로 축보다는 ‘역에서 시장으로’ 이어지는 길이 도시의 새로운 축으로 형성된다. 〈그림 VII-12〉를 예로 들면 해산시의 경우는 혁명사적지에서 공공기관이 쪽 위치하고 있는 사선의 세로축이 중심도로인 반면, 시장화 이후는 해산역 앞 시장과 위원군 시장으로 연결되는 가로축이 중심도로로 이동하는 구조적 변화를 가져왔다. 평성시 또한 평성역에서 혁명사적지와 공공기관으로 이어지는 가로축이 중심도로였으나, 시장화 이후 평성역에서 옥전시장을 거쳐 주례동으로 이어지는 세로축이 도시의 중심이 되었다.

## (2) 국가 개발공간의 역습

북한의 시장화는 기존에 존재하지 않았던 개인공간을 형성하였고, 사적공간으로의 변화를 추동하였다. 도시 안에 사적공간들이 확산되고 공적영역을 침범하는 다양한 사적행위자들의 공간적 점유는 시장화 2시기 매우 빠르게 전개되었다. 시장, 다양한 창고와 보관 집, 고층아파트, 현대화 된 상업편의시설, 기차역, 버스터미널, 교통수단, 그리고 지역을 잇는 통신망과 핸드폰까지. 최근까지 북한에 몸 담았던 북한이탈주민은 ‘현재 북한은 돈만 있으면 어디서 무엇이든지 다 할 수 있다’(J-1809)고 한다.

그럼에도 불구하고 개인들이 할 수 없는 일들이 있다. 개인의 범위를 벗어난 사회적인 일, 그리고 국가적인 일이 그것이다. 북한에 시장이 도입되고 시장화가 진전되어 주민들의 경제활동자유가 확대되었지만, 개인이 참여하여 자신의 것으로 만드는 주체적 공간의 범

위는 매우 한정적이다. 시장화가 근 30여 년이나 지났지만, 여전히 도시공간은 개별 주체들의 속성적 변화를 도시의 물리적 형태변화로 나타내고 있지 못하다. 반면 시장화 3시기 김정은 체제는 취임 이후 가장 먼저 국토관리사업을 강화하면서 평양시를 비롯한 주요 도시공간의 대대적으로 변화를 예고했다.

먼저 2012년 4월 6일 공식 취임을 앞두고 가진 노동당 중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 처음으로 ‘사회주의문명국’ 건설을 주요 과제로 언급하였다. 사회주의문명국 건설 과제는 주민들이 높은 문화지식과 건강한 체력, 고상한 도덕품성 등을 함양할 수 있도록 사회주의문화생활 조건을 마련하는 것이다.<sup>343)</sup> 관련하여 각종 체육, 휴양시설과 문화시설 등을 대대적으로 확충하였다. 또한 4월 27일에는 국토관리사업을 대대적으로 할 것을 제시하였다.<sup>344)</sup> 평양시를 사회주의 선경의 모범 도시로 건설할 것을 강조하면서 지방 도시재지를 비롯한 지방도시와 농촌마을들을 지방의 특색에 맞게 건설할 것을 강조하였다. 국토관리정책의 하위사업으로서 도시미화사업도 추진하였는데 구획정리사업, 문화휴식시설 및 공동 위생시설 관리, 건물과 시설물들의 도색, 장식물 설치 등을 포함한다.

“뭘 생활문화 한다고 파란 철판 같은 거로 지붕 바꾸고 길에 색칠, (색갈도 지정하나요?) 그렇죠. 미색으로. 다 노동자가 다 사죠. 흥남비료라면 직장에서 직장장이가 2조. 어디 지붕을 씌워라 하죠. 1조 무슨 도색, 어디 벽체를 맡아라. 그리곤 매 사람한테 만원씩 내래요. 억지로. 그러니깐 사람들이 비료를 팔아요. 배에 차고 나

343) “2013년을 김일성·김정일조선의 새로운 100년대의 진군길에서 사회주의강성국가 건설의 전환적 국면을 열어나갈 거창한 창조와 변혁의 해로 만들자.” 『신년사』, 『노동신문』, 2013.1.1.

344) 김정은, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여.” (국토관리총동원운동 열성자대회, 2012.4.7.).



와서 팔아서 자재를 사서 아침에 직장장이에게 바쳐요. 그리고 나서 칠을 하죠…….관리소가 있었는데 지금은 도로관리원이 없어졌어요. 매 인민반마다 매 구역마다 몇 미터 씩 자기 구간이 있어요.”(G-1807)

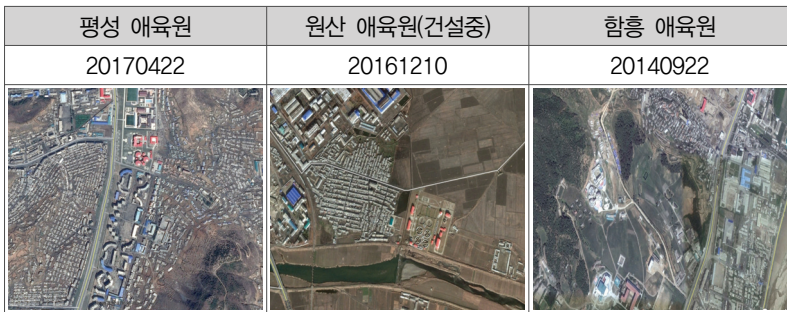
구글 위성지도로 볼 때 도시 공간 안에 파란색 지붕의 숫자가 점점 늘어나고 있는 이유이다. 그러나 집 주변, 도로 주변, 공장·기업소 주변을 날마다 주민들이 손걸레로 청소하고 페인트칠을 하면서 도시미화를 가꾸고 있는 당국의 ‘국토관리사업’을 시장화의 사인(sign)으로 오역할 소지가 다분히 있다는 점은 주의해야 한다.

북한 당국은 도시 공간 중 사적 행위자들이 점유하고 있지 못한 문화·체육시설의 재단장부터 시작했다. 유희장, 공원, 경기장 등의 시설이다. 앞서 도시 안의 빈 공간인 ‘운동장’을 둘러싸고 공적공간과 사적공간의 긴장과 대립이 나타났던 이유이다. 함흥시는 기존의 청년공원을 확장하고 인라인스케이트장과 배구장, 테니스장을 갖춘 큰 규모의 공원을 새로 건설할 계획을 수립하였다. 함흥역 앞의 버스터미널 공간이 제자리를 잡지 못하고 이리저리 옮겨 다니는 이유이다. 평성시 또한 돈주가 가장 많이 거주하는 역 앞의 사거리에 2만 5천㎡의 물놀이장을 건설할 계획을 수립했으며, 현재는 인라인스케이트장으로 병행하여 건설하였다. 이 중에서도 두 가지 공적공간의 건설을 주목한다.

첫째, 도시마다 애육원, 육아원을 화려하게 건설하였다. 평성시, 함흥시, 원산시, 흥남구역이 대표적이다. 아래 구술과 같이 북한의 경제난 이후 소위 꽃제비라고 불리는 아이들을 대상으로 한 시설이다. 미취학 아동들은 애육원, 취학 연령 아동들은 초등학교 시설에 보냈다. 구글 위성지도에서 분홍빛의 동그랗고 큰 건물들이 대부분 이에 해당한다.

“시장 옆에 초등학교를 진짜 멋있게 꾸몄거든요. 왜 애육원 육아원 그런 것처럼 부모 없이…….초등학교 애들이 그 옆에 시장이다 보니까 많이 훔쳐 먹고 지나가던 사람들의 돈도 뺏고 막 그랬는데, 근데 이제 그런 일이 하나도 없거든요. 그러니까 시장이 너무 조용해졌고, 훔치는 사람이 없고. 초등학교 애들도 공부를 하고 지금 너무 행복하게 잘 자라고 있고…….”(G-1808)

〈그림 VII-13〉 도시마다 건설 중인 애육원



자료: Google Earth 참고(Map data: Google, DigitalGlobe).

둘째, 함흥, 원산, 회령 등 주요 도시에 대한 재건설계획도가 마련 중인 것으로 전해진다.<sup>345)</sup> 실제 청진시 포항구역은 중심부를 2천 가구를 수용할 수 있는 7~18층 아파트가 건설 중이고 기존의 공원과 문화시설을 대대적으로 재건설 하고 있다.

345) 정창현, 『키워드론 본 김정은시대의 북한』 (서울: 도서출판 선인, 2014), pp. 172~173.

〈그림 Ⅶ-14〉 청진시 포항구역의 재건설 실태



자료: Google Earth 참고(Map data: Google, DigitalGlobe).

〈그림 Ⅶ-15〉 원산시 중동종합토지개발 제안서 중 조감도



자료: 북한 조선컴퓨터 포털 『내나라』. (검색일: 2018.6.20.)

원산시 갈마지구는 이미 원산공항 청사와 비행장 및 계류장이 건설되었고, 현재 호텔과 상업시설을 건설 중이다. 『내나라』 사이트에

게재된 원산시 개발계획은 원산시 중동종합토지개발사업뿐 아니라 원산사에서 금강산관광지구에 이르는 총 6개 지구 건설계획이 이미 작성·발표되었고, 해외투자박람회도 진행한 바 있다.

북한 당국에 의해 추진되고 있는 도시재건설계획은 매우 공격적으로 전개되고 있다. 도시재건설계획의 전면 추진이 가져올 북한 도시의 공간적 변화는 이제까지 시장화의 파급효과로 나타났던 도시공간, 국토공간의 변화를 추월할 것이다. 지금 그 변화의 구체적 상을 평양시와 원산시를 통해 마주하고 있다.

## 2. 시장화 기제의 사회적 확산: 이미지와 텍스트

### 가. 북한의 광고 이론과 형식

북한의 경제 변화, 특히 시장화와 관련하여 과거와 가장 많이 달라진 분야의 하나가 광고이다. 소비 시장을 전제로 하기에 북한 체제에서 상품 광고는 매우 이질적인 요소였다. 하지만 김정은 체제에서는 인민생활 향상, 사회주의 문명강국 건설과 관련한 새로운 이론을 소개하면서, 적극적인 광고활동이 나타난다. 특히 김정은 체제에서는 넓은 의미에서 광고를 적극적으로 활용하고 있다. 북한에서는 광고를 폭넓은 선전 활동의 하나로 보기 시작하면서, 상품 광고를 포함하여 관광광고 활동을 통하여 적극적으로 대외선전을 벌려 나갈 것을 주문하고 있다.<sup>346)</sup>

---

346) 김창일, “관광광고의 역할,” 『경제연구』, 1호 (2018), p. 33. “관광광고는 나라의 관광업발전에서 중요한 역할을 한다. 관광광고는 우선 우리 당의 인민존중, 인민사랑, 인민중시정책의 위대성과 불패의 생활력을 만방에 과시하는데 이바지 한다. 경애하는 최고령도자 김정은동지께서는 관광광고는 곧 대외선전이며 관광광고를 통한 대외선전을 힘있게 벌릴데 대하여 가르쳐주시었다. 관광광고는 우리 식 사회주의제도의 인민적 성격을 가리우고 먹칠을 하려는 제국주의자들의 《인권소동》을 짓

북한에서 광고는 일반적인 상황이 아니었다. 그럼에도 상품 광고가 확대되고 있는 것은 자본주의 광고와는 다른 사회주의 광고에 대한 개념화 때문이다. 북한에서 우선적으로 광고를 하기 위해서는 광고에 대한 ‘북한식’ 개념 규정이 필요하였다. 북한에서는 상품 광고를 “상품 수요를 자극 추동하고 상품 구입에 편리한 조건을 보장할 목적으로 상품의 쓸모와 리용 방법, 구매조건 등을 사람들에게 안내 소개하는 상업봉사의 한 형태”<sup>347)</sup>로 규정하였다. 인민생활이 향상되면서, 높아지는 욕구에 대응하기 위해서 상품을 적극적으로 홍보하기 위한 봉사활동이라는 것이다. 따라서 북한식 사회주의 광고는 자본주의 상품광고와 차별된다는 점을 분명히 하고 있다.

북한에서 강조하는 사회주의 사회의 광고 특징은 다음과 같다.

첫째, 상품 그 자체를 시기적으로 기동성 있게 소개함으로써 상품 수요를 형성 발전시키고 근로자들의 물질문화 생활을 보장하기 위한 봉사활동이라는 것이다.<sup>348)</sup> 사회주의 사회에서 상품 광고는 기업의 이윤을 얻기 위한 목적이 아니다. 시대에 따라 높아지는 인민들의 요구를 반영한 사업이자, “보다 문명한 물질문화 생활을 누리려는 인민들의 요구를 하루빨리 실현하여 최상의 문명을 최고의 수준에 누리게 할 데 대한 우리 당의 사회주의문명강국건설 구상을 빛나게 실현”<sup>349)</sup>해 나가는 봉사활동이다. 이것은 ‘사회주의 문명강국 건설’과도 연결되는 문제이다. 사회주의 문명강국을 건설하기 위해서는 인민들이 사용하는 소비품을 다종화하고, 다양화하면서 질을 높여 생활수준을 향상시켜야 한다. “개별적소비품들에 대한 인민들

---

부시고 인민을 제일로 내세우는 우리 사회의 참다운 현실을 대뇌에 널리 소개선전하는 힘있는 무기로 된다.”

347) 김광철, “상품광고사업에서 나서는 원칙,” 『경제연구』, 2호 (2018), p. 36.

348) 김광길, “사회주의사회에서 상품광고의 본질적 내용과 특징,” p. 32.

349) 이정택, “현시기 사회주의문명강국건설의 요구에 맞게 상업부문에서 봉사성을 높이기 위한 몇가지 문제,” p. 34.

의 수요는 소득별, 지역별, 계층별차이에 따라 다르며 남녀별, 연령별차이에 따라 그리고 계절에 따라 다르다.”<sup>350)</sup>는 것이다. 이렇게 다양한 인민들의 수요를 반영하여 생산하고 공급할 때 생활수준을 실제적으로 높일 수 있다는 것이다. 때문에 “사회주의 강국건설과 인민들의 물질문화생활향상에 적극 이바지할 수 있도록 상품 광고 사업을 개선”해 나갈 것을 강조한다.<sup>351)</sup>

둘째, 근로자들의 구매 편의를 도모하여 물질문화 생활을 높은 수준에서 보장하기 위한 봉사 활동이라는 것이다.<sup>352)</sup> “자본주의 사회에서 상품 광고는 상품 판매 개척의 기본 수단으로서 소비자들의 구매의욕을 인위적으로 조장시키고 그들의 물질문화 생활의 기형화를 적극 다그치도록 촉매제적 역할”을 할 뿐이며, 더 많은 이윤을 얻기 위한 자본주의 기업체들의 경영수단으로 이용한다는 것이다.<sup>353)</sup> 반면 사회주의 사회에서 광고대상이 되는 상품은 근로자들의 소비생활에 이용되는 소비품을 대상으로 한다는 것이다. 제품의 품질 향상과 함께 제품 도안을 비롯한 포장을 강화하여 소비품의 생산 수준을 높이는 동시에 상품 광고를 통해 새로운 상품을 소개해야 한다는 것이다. 특히 “21세기에 들어선 오늘 우리 인민들의 물질문화적 수요는 비할바 없이 높아지고 있”고, “끊임없이 높아지는 인민들의 물질문화적 수요를 원만히 충족시키기 위하여서는 인민들의 수요를 옹계 포착하고 새로운 제품들을 제 때에 내놓아”야 하며, 그러기 위해서는 “새 제품개발주기를 단축”해야 한다. 각 기업체에서는 새 제품 개발 사업을 다그쳐 새 제품 개발주기가 단축될수록 광고의 중요성도 높아진다.

---

350) 로명성, “인민소비품의 다중화, 다양화와 질제고에서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 3호 (2017), p. 19.

351) 김광철, “상품광고사업에서 나서는 원칙,” p. 37.

352) 김광길, “사회주의사회에서 상품광고의 본질적 내용과 특징,” p. 32.

353) 위의 글, p. 33.

셋째, 국가의 통일적이며 계획적인 지도 밑에 진행되는 봉사활동이라는 것이다. 국가가 광고의 주체가 되는 것은 생산수단의 소유가 국가이기 때문이다. 자본주의 상품 광고는 상품판매를 개척하고 이윤을 얻기 위한 개별 기업 차원에서 이루어지는 경제활동으로, 상품 광고는 기업의 범주에서 벗어나지 못하고 시장에서 경쟁자를 누르고 보다 많은 이윤을 얻기 위한 수단에 불과하다는 것이다. 반면 국가가 인민생활을 책임지는 사회주의 사회에서 “광고활동을 장악, 조절, 통제하며 상품 광고가 인민대중의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지하도록 한다”<sup>354)</sup>는 것이다.

넷째, 광고 창작에서 민족적 특성이 반영되어야 한다는 점이다. 국가에서 광고 활동을 통제하기에 북한의 상업광고 창작에서는 민족적 특성이 반영되어야 한다고 강조한다. 상품광고 창작에서 가장 중요한 원칙으로 제시한 것도 상품광고를 ‘철저히 주체적 입장에서 발전시키는 것’이다.<sup>355)</sup> 상품 광고에서 민족적 특성을 강조하는 것은 상품 광고가 단순한 직관상관물이 아니라 국가의 발전 정도와 생활수준을 드러내며, 풍습과 사상 감정을 그대로 표현하고, 보도수단과 출판물을 통해 널리 알려지게 되기 때문이다. 주체적인 입장을 지킨다고 해서 북한 것만을 강조하는 것은 아니다. 다른 나라의 것을 적극적 받아들이면서, 북한 주민의 사상과 감정에 맞게 ‘우리식’으로 재창조할 것을 강조한다.<sup>356)</sup>

354) 위의 글, p. 33.

355) 김광철, “상품광고사업에서 나서는 원칙,” p. 36. “상품광고에서 나서는 원칙은 첫째로, 상품광고를 철저히 주체적립장에서 발전시켜나가는것이다. 상품광고를 주체적립장에서 발전시킨다는것은 상품광고창작을 우리 인민들의 사상감정과 미감, 우리 날의 구체적현실에 맞게 우리 식으로 해나가는것을 말한다.”

356) 위의 글, pp. 36~37. “일부 사람들은 다른 나라의 것을 받아들이는 것은 마치 주체적립장과 어긋나는 것처럼 생각하는데 그것은 잘못된 견해이다. 다른 나라의 것이 라 하더라도 우리 인민의 사상감정과 미감에 맞게 받아들여 우리 식으로 창조하면 그것은 우리의 것으로 된다.”

## 나. 북한의 광고 유형

북한에서 광고는 자본주의 광고와는 분명히 구분한다. 북한의 광고는 사회주의 사회의 광고 이론과 특징에 따라서 활동이 규정된다. 사회주의 광고의 이론을 토대로 북한의 광고를 나누어 보면 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째, 대외 수입 상품의 광고이다. 초기 북한에서 광고가 등장하면서 주목받은 것은 평화자동차 광고였다. 평화자동차에서 계순희를 모델로 한 대형 입간판을 평양역 부근에 설치하였다. 북한 주민을 대상으로 한 수입품 광고였다.

〈그림 VII-16〉 평화자동차 광고



자료: 북한 자료 인용.

둘째, 북한 주민을 상대로 한 북한 상품 광고이다. 부광오토바이, 대동강맥주공장 광고 등이 주민들을 대상으로 한 광고로 제작되었다. 김정은 체제에서는 상품광고를 “근로자들의 상품수요를 보다 원만히 충족시키며 그들의 구매편의를 도모하는 봉사활동”으로서 사회주의 사회에서 상품광고를 잘하는 것은 “인민들의 늘어나는 물질 문화적 수요를 원만히 충족시키고 상품판매를 촉진시키는데서 중요한 의의를 가진” 사업으로 규정하면서, 상품 광고를 활용하고 있다.<sup>357)</sup>

357) 김광길, “사회주의사회에서 상품광고의 본질적 내용과 특징,” p. 32.



〈그림 Ⅷ-17〉 부광오토바이, 대동강맥주공장, 옥류관 상품 광고



자료: 북한 자료 인용.

셋째, 인민생활과 관련하여 제작되고 있는 건강 관련 과학영화이다. 과학영화라는 타이틀에 맞추어 제작되었다. 건강과 관련한 내용을 중심으로 하면서, 건강 관련 신약을 소개한다.

실질적으로는 인민을 위해 새로 개발한 건강관련 제품을 소개하는 광고가 된 경우이다. 과학영화는 지진과 같은 자연현상을 비롯하여 과학과 관련한 지식을 폭넓게 보급하기 위한 목적으로 제작하는 영화이다. 김정은 체제에서는 이런 과학영화의 주제로서 건강과 관련한 제품을 소개한 과학영화가 다수 제작되었다. 이들 건강과 관련한 과학영화들은 과학적인 주제의 과학영화와 달리 노화 방지, 갱년기 질병 예방 등을 주제로 하며, 영화의 말미에는 주요 제약회사에서 제조한 건강 관련 제품을 소개한다. 북한에서는 이런 내용에 대해서 “국가는 인민들의 생활수준을 계통적으로 향상시키고 생활상요구를 보다 원만히 충족시키기 위하여 새로 나온 상품들에 대하여 구체적으로 소개·선전함으로써 근로자들의 소비생활을 보장한

다”<sup>358)</sup>고 규정한 내용과 부합한다. 자본주의 기업광고와 다른 사회주의 사회에서의 광고이다.

넷째, 해외 바이어를 대상으로 한 북한 제품 광고이다. 북한의 대외무역회사들이 북한에서 생산된 제품을 해외로 수출하기 위한 목적으로 제작한 출판물이 해당한다. 북한에서 생산되는 제품의 품질과 가격, 제품의 성능을 확인할 수 있다.

〈그림 Ⅵ-18〉 각종 북한 제품 광고



자료: 북한 자료 인용.

다섯째, 북한 당국의 선전물이다. 상품 광고를 목적으로 하지는 않지만 북한의 주요 도시나 특산품, 행사를 소개하는 광고이다. 주로 평양출판사나 외국문출판사 등에서 발간하는 소책자들이 있다. 칼라로 출판된다는 점이 특징이다.

358) 위의 글, p. 33. “국가는 인민들의 생활수준을 계통적으로 향상시키고 생활상요구를 보다 원만히 충족시키기 위하여 새로 나온 상품들에 대하여 구체적으로 소개선전함으로써 근로자들의 소비생활을 보장한다.”

## 다. 시장화와 광고 세계: 이미지와 상품성의 구현

### (1) 광고 이미지 - 뷰티

#### (가) 화장품과 예술영화 <봄향기>

북한에서 광고와 관련한 제품으로 주목되는 상품은 화장품을 비롯한 뷰티 제품이 있다. 특히 화장품은 최고지도자의 인민에 대한 사랑을 상징하는 상징적인 의미가 있는 상품이다. 2005년에 제작된 영화 <봄향기>는 화장품으로 유명한 신의주화장품공장의 대표 브랜드인 '봄향기' 화장품을 소재로 한 영화로 인민생활 편의를 위해 일하는 장군님 덕분에 잘 살고 있다는 주제를 담고 있다.

영화는 신의주화장품공장 공정기사인 김영준이 화장품 제조의 기본 원료인 무균수를 찾기 위해 노력하는 과정을 줄거리로 한다. 신의주화장품공장에 새로운 공정기사로 제대군인 김영준이 배치 받아 온다. 김영준은 오자마자 화장품에 대한 박식한 지식을 갖고 기술지원실 처녀들의 마음을 사로잡는다. 김영준은 기술지원실 연구사들에게 좋은 화장품을 만들기 위해서는 정제수를 만들어야 한다는 것을 강조한다. 화장품공장에는 지향이라는 연구사가 있었는데, 영준과는 대학 때 같은 전공이었다. 영준은 지향이 대학 때부터 실력이 높았다고 평가하였다. 하지만 지향은 영준이 현실을 잘 모른다고 무시하였다.

화장품 공장의 연구사인 리지향도 품질 좋은 화장품 개발을 위해서는 기초 원료가 되는 질 좋은 물이 필요하다는 것을 알고 있었다. 지향은 발표회에서 자신이 새로 개발한 여과법을 사용하여 물을 정제한 결과를 발표하였다. 영준은 지향이 개발한 수질여과법은 수질 공정에서 크게 진전한 것은 분명하지만 화장품 고유의 향기가 나지 않고 첨가제 냄새가 나고 상할 수 있다는 것을 지적하였다. 지향은

자신이 개발한 여과법을 사용한 수질이 국제수준에 도달하였는데, 수질연구사도 아닌 공정기사인 영준이 문제를 제기하는 것은 현실성이 없다고 비판하였다.

하지만 지향은 장군님이 일선의 한 부대를 시찰하였다가 치약을 집어 들고 유심히 살펴보았는데, 유통기한이 지나지 않는 치약에서 치약물이 흘러내렸다는 이야기를 들었다. 아무리 음료수를 정제해서 쓴다고 하지만 이것은 한계가 있으며, 화장품이 좋으려면 물이 좋아야 하기 때문에 무균수를 찾아서 써야 한다고 강조하였다는 도당책임비서의 이야기를 듣고 청정수를 찾아 나섰다. 드디어 지향은 무균성 샘물을 발견하고 공장은 기쁨에 겨워한다. 지향이 찾은 무균성 샘물은 분석결과 96%로 밝혀졌는데, 이 정도면 화장품의 질을 더욱 높일 수 있고, 자연상태에서는 무균성이라고 할 만한 수치였다. 다들 만족해하는데, 영준이 나서서 96%도 무균성이라고 볼 수 있느냐며 이의를 제기하였다. 지향은 김영준이 찾고자 하는 100% 무균수는 이상적으로 가능하다고, 지향은 대학을 졸업한 사람이 이 정도면 무균성이라고 할 수 있다는 것을 모르느냐며 섭섭해 하였다.

이후에도 영준은 무균수 샘물을 찾는 노력은 계속하였지만 100% 무균수는 찾지 못하였다. 지향은 현실과 욕망은 거리가 있다면서 현실을 받아들이자고 말하지만 영준은 장군님의 말씀을 들으면서 반드시 무균수를 찾겠다는 의지를 굽히지 않는다. 마침내 석화산 형제 바위 옆에 있던 샘물터 이야기를 듣고는 그것을 찾아가 샘물을 캐고 완전 무균한 샘물을 얻는데 성공한다.

## (나) 화장제품과 화장법 출판물

여성들의 미적 관심이 높아지면서 본격적인 화장법을 소개한 책자가 출판되었다. 『누구나 아름다와질수 있다』(조선출판물수출입사, 2017)는 ‘화장과 우리 생활’이라는 부제에서 알 수 있듯이 화장에 대한 개념부터 피부세척, 기초화장에서부터 색조화장에 이르기까지의 화장법, 중년 여성의 피부 관리, 손발톱 관리, 주름예방을 비롯한 피부 관리법, 머리 관리에 이르는 내용을 소개한 본격 화장책자이다.

여성들에게 화장은 사회주의 문명국 건설과 관련한 문제이다. 즉 몸단장을 아름답고 고상하게 하는 것은 높은 문화수준으로 최상의 문명 수준을 향유해 나가는 중요한 문제라는 것이다.

오늘날 사회의 꽃으로 불리우는 우리 녀성들이 몸단장을 아름답고 고상하게 하는 것과 그에 어울리게 화장을 세련되고 우아하게 하는 것은 사회주의생활문화를 확립하며 높은 문화수준을 지니고 최상의 문명을 향유해 나가는데서 중요한 문제이다.<sup>359)</sup>

시대가 발전하면서 사람들의 미적 지향이나 문화정서적인 요구도 높아지고 있고, 이러한 요구를 충족시킬 수 있는 다양한 화장재료가 수없이 개발되었고, 이용방법도 다양해지고 있기에 사회주의의 고상한 문화가 반영된 화장책을 내게 된 것이다. 이러한 인식은 화장품 판매봉사와 관련한 글을 통해서도 확인된다.<sup>360)</sup>

359) 길수미, 『화장과 우리 생활: 누구나 아름다와질수 있다』(평양: 조선출판물수출입사, 2017), p. 4.

360) 전영심, “상품진열을 잘하는것은 화장품판매봉사개선을 위한 필수적요구,” 『경제연구』, 4호 (2017), p. 29. “오늘 우리 근로자들이 문명한 생활을 누리도록 하는데서 나서는 중요한 문제는 화장품판매봉사를 개선하는 것이다. 화장품판매봉사를 개선 하여야 우리 근로자들이 생활을 문화위생적으로 꾸리며 건강을 증진시키는데서 필요한 화장품을 제때에 구입하여 보다 문명한 생활을 누리도록 할수 있다.”

〈그림 Ⅷ-19〉 화장책자, 『누구나 아름다와질수 있다』 표지와 내용



자료: 길수미, 『화장과 우리 생활: 누구나 아름다와질수 있다』 (평양: 조선출판물수출입사, 2017).

화장을 어떻게 하는가에 따라서 사람들의 사상과 문화 수준을 가늠해 볼 수 있는데, 북한에서 강조하는 화장법은 사회주의 사회의 고상하고 건전한 정신 면모를 엿보이게 하는 민족적 특성에 맞는 화장이다. 화장에서도 민족적 특성에 맞게 해야 하는데, 사치하지 않고, 소박하고 고상하고 은은한 색채의 화장을 권장한다.<sup>361)</sup>

북한의 화장품 공장은 신의주화장품공장과 평양화장품공장이 있으며, 화장품 브랜드로는 ‘은하수’, ‘봄향기’, ‘미래’ 등이 있다. 이들 제품에 대해서는 “세계적으로 호평을 받고 있는 《은하수》, 《봄향기》, 《미래》화장품들은 우리 여성들에 대한 위대한 수령님들과 경

361) 길수미, 『화장과 우리 생활: 누구나 아름다와질수 있다』, pp. 8~9. “예로부터 우리 인민은 화려하고 사치한 것보다 소박하면서도 고상하고 은은한 색채를 더 좋아한다. 화장도 역시 우리 인민의 민족적특성에 맞게 해야 한다. 시대의 요구에 맞지 않게 지나치게 낡은 화장방법을 추구하거나 반대로 현대미를 돌군다고 하면서 우리 식이 아닌 이색적인 방식을 지향한다면 그것은 아름다움을 파괴하는 결과를 초래하게 된다.”

애하는 최고령도자동지의 뜨거운 사랑과 은정의 숭고한 결정체”<sup>362)</sup>라고 선전한다.

이들 공장에서 생산하는 제품은 기초화장품, 색조화장품, 기능성 화장품, 머리용품에 이르기까지 다양해지고 있다. 주요 상품으로는 은하수화장품인 살결물, 물크림, 크림, 영양크림, 세척크림, 분크림, 마스크라, 아이라인, 광택입술연지, 머리칼고착제, 개성고려인삼살결물, 개성고려인삼물크림, 개성고려인삼크림, 세척크림(거품형), 분크림, 여드름 치료용으로 개발한 여드름방지살결물, 여드름 치료겔, 여드름세척겔, 여드름치료크림, 기능성화장품인 노화방지살결물과 크림, 면도크림, 알로에 추출물을 주원료로 한 보습화장품, 샴푸, 린스, 몸물비누 등이 있으며, 평양화장품공장에서는 개성고려인삼크림, 개성고려인삼물크림, 미백크림, 미백살결물 등을 생산한다. 금강산 브랜드 화장품도 기능성 제품을 선보이고 있다.

〈그림 VII-20〉 4세대 기능성화장품 브랜드인 금강산(좌), 알로에 추출물을 이용한 보습화장품(우)



자료: 북한 자료 인용.

362) 위의 책, p. 4.

화장품 개발과 함께 소개하고 선전하는 사업의 중요성도 높아지고 있다. 같은 화장품이라고 하여도 여성들의 기호와 취미, 얼굴 형태와 색깔 등에 따라서 요구하는 화장품이 다르기 때문에 상품 소개 선전을 잘하여서, 화장품을 제때에 구입하여 보다 문명한 생활을 누릴 수 있도록 해야 한다는 것이다.

## (2) 관광 광고: 경관 이미지의 상품화

광고에서 주목받는 분야의 하나는 관광 광고이다. 관광 분야는 김정은 체제에서 집중 육성하는 분야이다. 관광 산업을 육성하면서, 관광광고에 대한 관심도 높아졌고, 관광 광고의 중요성에 대해서도 강조한다. 관광 광고는 대외선전 사업의 일환으로 인식한다.<sup>363)</sup>

관광광고는 한편으로 관광수요를 불러일으켜 더 많은 사람들을 받아들여 최대한 실리를 보장하는 중요한 문제인 동시에 “관광광고는 우리 식 사회주의제도의 인민적 성격을 가리우고 먹칠을 하려는 제국주의자들의 《인권소동》을 짓부시고 인민을 제일로 내세우는 우리 사회의 참다운 현실을 대외에 널리 소개선전하는 힘있는 무기”라는 것이다.<sup>364)</sup> ‘힘있는 무기’라는 표현은 정치선전이라는 실제적 측면보다는 관광사업을 부정적으로 평가했던 과거와 달리 관광사업을 육성해야 하는 상황에서 모순을 피하기 위한 형식적인 측면이 크다.

무엇보다 관광사업은 적극적으로 노력하지 않으면 지속적인 발전을 이룩할 수 없을 뿐만 아니라 현 상태도 유지하지 못하기 때문에 적극적인 관광광고 활동을 주문한다. 북한에서 관광광고는 “시대와

363) 김창일, “관광광고의 역할,” p. 33. “관광광고는 나라의 관광업발전에서 중요한 역할을 한다. 관광광고는 우선 우리 당의 인민존중, 인민사랑, 인민중시정책의 위대성과 불패의 생활력을 만방에 과시하는데 이바지 한다. 경애하는 최고령도자 김정은동지께서는 관광광고는 곧 대외선전이며 관광광고를 통한 대외선전을 힘있게 벌릴데 대하여 가르쳐주시었다.”

364) 위의 글, p. 33.



혁명발전의 요구에 맞게 우리 식으로 새로운 발전의 길에 들어서게 되었으며 관광과 관련된 내용들이 경애하는 최고령도자 김정은 동지의 현명한 령도에 의하여 학술적으로 보다 체계화되고 완성되고 있다”<sup>365)</sup>면서 김정은의 관심 사항임을 드러낸다.

김은별은 관광광고 효과의 특징을 네 가지로 지적하였다. 첫째, 관광광고는 일정한 시간이 경과한 후에야 효과가 나타난다. 둘째, 관광광고의 효과는 누적되어 나타난다. 셋째, 관광광고의 효과는 복합적이다. 넷째, 관광광고의 효과는 간접적이라는 것이다.<sup>366)</sup> 관광광고의 이러한 특성을 고려하여 “관광광고활동을 적극적으로 진행하여 보다 넓은 범위에서 관광수요를 조성확대함으로써 더 많은 관광객들을 쟁취하여 관광수입을 늘임으로써 경제강국건설에 실질적으로 이바지하여야 한다”<sup>367)</sup>는 것이다.

북한의 관광과 관련한 광고로는 외국문출판사에서 2017년 출판한 『조선개관』이 있다. 이 책은 평양관광을 위한 안내 책자로 평양에 있는 관광회사, 관광상품, 주요 관광지에 대한 소개를 내용으로 한다.

〈그림 VII-21〉 평양 관광 안내 책자



자료: 북한 자료 인용.

365) 김은별, “관광광고효과의 특징,” 『경제연구』, 2호 (2018), p. 39.

366) 위의 글, pp. 39~40.

367) 김창일, “관광광고의 역할,” p. 34.

조선개관에서 소개한 주요 관광 코스로는 주체사상탑과 개선문을 관람할 수 있는 평양 관광, 평양-개성 코스, 서북지대 명승지로 가는 평양-묘향산 코스, 동해의 문화휴양도시와 바다로 연결된 평양-원산-금강산 코스, 북부 국경지대 명승지로 가는 평양-백두산 코스 등이 있다. 단순하게 관광코스만 소개하는 것이 아니라 주요 관광지 에 대한 정보나 관련 상품을 소개하고 있다.

평양출판사에서 2016년에 발간한 『인기있는 대동강맥주』는 대동강맥주공장에 대한 소개, 제품종류, 대동강맥주 판매처, 맥주관련 상식, 평양대동강변에서 진행된 대동강맥주축전 등을 소개한 책자이다.

〈그림 VII-22〉 대동강맥주축전 소개 책자 내용 일부



자료: 북한 자료 인용.

고려항공을 소개하는 달력과 같은 판촉물 형태도 많아졌다. 최근 들어 북한에서 생산된 달력을 보면 가짓수도 많아졌고, 내용도 달라

졌다. 전통적으로 북한의 달력은 최고지도자의 업적과 관련한 내용이었다면 최근의 달력은 체제 차원의 내용 이외에도 고려항공사의 달력과 같은 홍보용 달력이나 려명거리의 도시 풍경, 다양한 조각 등을 소개한다.

〈그림 Ⅶ-23〉 고려항공의 홍보용 달력



자료: 북한 자료 인용.

## 라. 영화·문학 텍스트와 인민생활

### (1) 인민생활 제일주의와 건강 과학영화

#### (가) 과학영화와 인민생활 제일주의

과학영화는 인민들의 과학지식을 보급하기 위한 목적으로 만들어진 영화이다. 인민생활 제일주의와 관련해서는 인민의 건강과 관련한 과학영화들이 제작 보급되었다. 이들 과학영화들은 주로 건강과 관련한 것으로 인민의 건강 향상을 위한 성과이자 약품 선전에 가까운 과학영화이다.

과학영화에서 소개하는 제품은 건강과 관련한 제품이다. 영양제, 항산화제 등의 약품이다. 상업적 이익을 목적으로 하는 상품과 달리 공익적인 목적의 제품이다. 건강과 관련해서는 제품의 신뢰성이 중요하다. 국가에서 인민들의 건강을 책임지고 있기에 상품 광고와는 다른 건강식품을 과학영화로 소개하는 것이다. 건강과 어떻게 연결되는지, 어떤 과정을 통해서 제조하였는지, 효능은 어떤 것인지를 하나하나 설명하기에는 과학영화라는 형식이 적절한 것이다.

이를 통해 인민들에게 국가의 기본적인 임무로 인민들의 생활을 전적으로 책임지고 있다는 것을 적극적으로 알리는 효과가 있다. “새로 나온 상품들에 대하여 구체적으로 소개 선전함으로써 근로자들의 소비생활을 보장”<sup>368)</sup>하는 국가 본연의 임무를 충실히 수행하고 있다는 것을 보여줄 수 있다. 제품에 대한 홍보 효과 역시 매우 클 것으로 예상된다. 사회주의 사회에서 상품 광고는 국가의 통제에 있다.<sup>369)</sup> 과학영화를 통한 제품 홍보는 국가에서 제품을 보증하는 형식이 된다. 일반 상업광고와는 다른 차원의 보증이다. 자본주의 상품은 “겉모양은 번쩍거리지만 그 실용적 가치를 놓고 볼 때에는 인민들의 생활과 동떨어진 것이 많지만 국가에서 제공하는 상품광고는 나라의 부강발전과 인민들의 물질문화생활향상에 이바지하는 것을 목적”<sup>370)</sup>으로 하기에 제품에 대한 신뢰도가 높아지는 것이다.

과학영화의 광고는 컴퓨터 그래픽을 비롯한 다양한 방식을 활용한다. 또한 해당 분야의 전문가 인터뷰, 통계자료, 동물실험 영상, 임상실험 영상, 사용자에 대한 인터뷰 등을 통해 제품의 필요성과 효과, 제품 종류까지 소개한다. 과학영화에서 활용하는 컴퓨터 그래

---

368) 김광길, “사회주의사회에서 상품광고의 본질적 내용과 특징,” p. 33.

369) 위의 글, p. 33. “국가가 인민들의 생활을 전적으로 책임지고 돌보아주는 사회주의 사회에서 상품광고는 국가의 통일적이며 계획적인 지도밑에 진행된다.”

370) 김광철, “상품광고사업에서 나서는 원칙,” p. 36.

픽을 비롯한 다양한 영상들은 건강과 관련한 어려운 내용을 효과적으로 설명할 뿐만 아니라 제품에 대한 호기심을 자극하고, 제품에 대한 신뢰성을 높이는 효과가 있다.

## (나) 과학영화와 건강 제품

### 1) 과학영화 〈건강식품 생물칼시움영양알〉

〈건강식품 생물칼시움영양알〉(평양: 조선기록과학영화촬영소, 2012년)은 칼슘의 기능과 역할을 소개한 과학영화이다. 칼슘은 건강을 주관하고 통솔하는 생명의 중요한 원소로 최근 의학계에서는 칼슘의 중요한 역할을 정립하여 학문으로 연구하고 있다. 칼슘은 심장 박동, 위, 혈관 수축 팽창 운동, 생명 발생과 전달과 관련되어, 생명 유기체 안에 중요한 역할을 맡고 있다. 보통 사람이 가지고 있는 칼슘량은 600mg인데, 흡수량은 절반 밖에 되지 않으며, 하루 350mg가 배설량으로 빠져 나간다. 이렇게 빠져나간 칼슘을 제때 보충하지 않으면, 체액 속의 칼슘농도가 낮아져 생명까지 위협해진다.

최근 의학과학원 약학연구소에서 건강식품 ‘생물칼시움영양알’ (생물칼슘)을 개발하여 사람들의 건강 보호와 어린이 성장에 이바지하게 되었다. 새롭게 개발한 ‘생물칼시움영양알’은 영양학적으로나 약리적 기능 등이 우수한 칼슘제로 어린이 키 성장, 성인 골다공증과 관절염 치료에 효과가 있다는 것이다. 건강식품 ‘생물칼시움영양알’의 구체적인 효능을 소개하기 위한 다양한 그래픽을 활용하고 있다.

〈그림 Ⅵ-24〉 ‘생물칼슘영양알’ 관련 그래픽



자료: 북한 조선중앙TV.

## 2) 과학영화 〈갱년기 질병과 알렌드로나트〉

〈갱년기 질병과 알렌드로나트〉(평양: 조선기록과학영화촬영소, 2012년)는 갱년기 이후 골송소증(골다공증)과 동맥경화를 동시에 치료할 수 있는 좋은 약인 ‘알렌드로나트’(알렌드론산 나트륨)의 기능과 효능을 소개한 과학영화이다. 사람의 성장은 성장기, 청년기, 갱년기, 노화기로 끝나는데, 갱년기는 인체의 생리적 변화를 가장 많이 겪는 시기이다.

갱년기는 호르몬 감퇴, 신경의 혼란에 의한 동맥경화증, 골송소증(골다공증) 등에 걸리기 쉽기 때문에 이를 극복하기 위해서는 칼슘



을 섭취해야 한다. 그런데 골송소증과 동맥경화증은 밀접히 연관되어 있어서, 두 질병이 동시에 발생할 가능성이 높는데, 칼슘을 복용하게 되면 동맥경화가 악화될 수도 있다는 것이다. 반대로 칼슘을 줄이면 골송소증이 악화되는 노화의 칼슘 모순이 일어난다. 최근 이런 모순을 해결하기 위해 알렌드로나트를 개발하였다. 알렌드로나트에는 일주일에 1번 먹는 알약과 15일에 1번 맞는 주사약이 있다. 이들 약은 다른 약들과 다르게 인체에 들어가 분해되지 않고 장기간 치료효과를 내 뼈 건강을 지켜주는 좋은 약이라는 것이다.

〈그림 VII-25〉 과학영화, 〈갱년기 질병과 알렌드로나트〉



자료: 북한 조선중앙TV.

### 3) 과학영화 <독특한 생리활성물질 푸코이단>

<독특한 생리활성물질 푸코이단>(평양: 조선기록과학영화촬영소, 2007년)은 다시마와 미역의 점성에 함유된 푸코이단(후코이단)의 효과와 천연 건강 기능 식품인 신약 푸코이단을 소개하는 과학영화이다.

최근 과학자들은 다시마를 비롯한 바다 식물에 들어있는 약효 성분인 푸코이단의 생리활성 효과를 과학적으로 밝혀내는 데 성공하였다. 푸코이단은 오직 다시마나 미역과 같은 바다 식물에서만 만들어지는 점액질의 독특한 물질로서 효능이 매우 뛰어난 물질이다. 푸코이단은 바다 식물들 스스로가 손상되지 않도록 하는 물질이다. 푸코이단은 사람의 몸속에서도 독특한 작용을 한다. 피를 맑게 해주고 피를 응고시키는 것을 돕는다. 또한 혈관질환을 예방하고 당뇨병 치료에도 효과적이라는 것이다. 이 외에 소화기질병, 관절염을 비롯한 항암 작용의 역할도 한다. 중금속 중독 치료와 예방에도 아주 탁월한 효과가 있다. 최근 푸코이단 대량 생산 기술을 개발하여 천연 ‘푸코이단’을 출시하게 되었으니 많이 먹고 건강을 챙겨야 한다고 강조한다.

#### <그림 Ⅶ-26> 과학영화, <독특한 생리활성물질 푸코이단>



자료: 북한 조선중앙TV.



#### 4) 과학영화 <효능 높은 항산화제>

<효능 높은 항산화제>(평양: 조선기록과학영화촬영소, 2013년)는 룡흥제약 공장에서 개발·생산하고 있는 항산화제 ‘고려활성알약’을 소개하는 과학영화이다.

인체 내에서 음식물의 분해과정은 산소의 산화과정, 촉매작용을 하는 효소의 환원 과정에서 탄산가스와 물로 분해되는데, 산소의 산화과정에서 효소가 촉매하기 때문에 대사활동이 왕성하게 진행된다. 하지만 효소 활동이 약해지면 유기물질로 몸 안에 남게 된다. 유기물질과 산소가 결합하게 되면, 해독작용이 강한 유리기물질로 전환된다. 이에 따라 ‘자기면역성 질병’이 생겨나게 된다. 따라서 활성산소와 유리기의 발생은 만병의 근원이 된다.

<그림 VII-27> 과학영화, <효능높은 항산화제>



자료: 북한 조선중앙TV.

룡흥제약공장에서 개발·생산한 항산화제 ‘고려활성알약’은 이러한 해로운 물질을 제거하는 기능이 있다. 고려활성알약은 심장혈관계와 물질대사 질환을 예방 치료할 수 있는 좋은 식품으로 여러 가지 질병 예방은 물론 노화 방지, 불치병까지 치료할 수 있는 우수한 약품이라는 것이다. 다양한 그래픽을 활용하여 약의 효능을 강조한다. 이를 통해 인민들을 위하여 좋은 약품을 만들어서 공급하기 위해 노력하고 있다는 것을 강조한다.

##### 5) 과학영화 <뇌수활동에 좋은 콩과 은행나무잎>

<뇌수활동에 좋은 콩과 은행나무잎>은 조선기록과학영화촬영소에서 2015년에 제작한 과학영화이다. 정성제약종합공장에서 ‘우리식 약품연구 개발’에 힘쓰고 있다는 것을 주요 내용으로 한다.

사람이 사회와 집단을 위해 일을 하려면 몸이 건강해야 한다. 특히 뇌 건강은 매우 중요하다. 뇌의 기능은 소년기에서 청년기에 가장 활발하지만, 나이가 들에 따라 기능이 점차 떨어진다. 활성산소와 과산화지질물이 신경세포를 파괴하게 되는데, 뇌질량의 6%만 줄어도 건강증이 생기게 된다.

뇌 질병 예방과 후유증에는 콩에서 얻어낸 생리 활성물질을 많이 사용되고 있다. 콩에는 사포닌, 레시틴, 스테롤, 소플라보노이드, 펩티드 등 사람의 몸에 좋은 유효성분들이 많이 들어있다. 레시틴은 뇌수신경세포를 비롯한 인체의 여러 장기들에 대한 보호기능이 매우 우수한 물질로 약리작용은 큰 대신에 몸 안에서 쉽게 산화되는 단점이 있다. 최근 ‘정성제약종합공장’에서는 김정은이 현지지도에서 지시한 “우리식 약품 연구 개발”에 힘쓰고 있으며, 특히 뇌 건강을 위한 콩을 이용한 약품 개발에 힘을 기울여 이러한 단점을 보완한 제품을 개발하였다.

또한 은행나무 잎은 플라보노이드, 테르펜락톤혼합물, 비플라보노이드배당체, 카르본산, 프로안토시아니딘, 카테콜과 같은 몸에 좋은 유효물질들을 많이 함유하고 있어, 은행나무 잎을 이용한 약품 개발에 힘을 기울이고 있다.

〈그림 Ⅶ-28〉 과학영화, 〈뇌수활동에 좋은 콩과 은행나무잎〉



자료: 북한 조선중앙TV.

### 6) 과학영화 〈새로운 항생제 케라틴펩티드〉

〈새로운 항생제 케라틴펩티드〉(평양: 조선기록과학영화촬영소, 2017년)는 새로 개발한 천연항생제 ‘케라틴펩티드’를 소개한 과학영화이다.

항생제는 세포벽파괴 항생제, 세포막파괴 항생제, 핵산 및 단백질 합성 억제 항생제로 나눈다. 특히 핵산 및 단백질 합성을 억제하는 항생제는 작용효과가 뚜렷하고 작용 폭이 넓다. 항생제는 세포벽이 있는 병원성 미생물에서만 작용한다. 그런데 일부 세균들은 억제된

핵산활동에 유지하여 세포변이를 진행하고 계속 활동한다. 이러한 방어변이작용에 의해서 일정 기간이 지나면 항생제 내성이 생긴다. 또한 항생제를 많이 사용하면 인체에 축적되어 장기손상, 약물중독 등 부작용이 나타난다. 이런 이유로 항생제를 피하게 된다.

국가과학원 첨단과학기술교류소에서는 내성과 독성이 없는 천연 항생제 ‘케라틴펩티드’를 개발했는데, 개발된 항생제는 핵산 활동을 차단하는 특이한 항생 약리작용으로 결핵균, 황금색포도알균, 대장균, 녹농균, 살모넬라균 등 각종 병원성균들로부터 높은 항균작용을 하는 신약이다. 김일성종합대학 평양의학대학병원과 평양시제2인민병원의 임상실험 결과 케라틴펩티드는 천연재료를 사용하여 항생제의 독작용과 부작용이 거의 없고 병든 세포 재생과 면역력을 높여 주고, 항생제 사용이 어려운 어린이, 노인들까지 사용할 수 있다. 또한 내·외과성 질병 등 각종 질병 치료에서도 좋은 효과를 나타냈다는 것이다.

〈그림 Ⅶ-29〉 과학영화, 〈새로운 항생제 케라틴펩티드〉



자료: 북한 조선중앙TV.

## 7) 과학영화 <생리활성물질 히알루론산>

<생리활성물질 히알루론산>(평양: 조선기록과학영화촬영소, 2014년)은 히알루론산의 특성과 효능, 김일성종합대학 생명과학부 생물공학연구소에서 추출한 히알루론산을 이용한 건강 치료 용도와 건강보조제로서의 전망을 소개한 기록영화이다.

히알루론산은 맛과 냄새가 없는 천연가루인데, N-아세틸글루코자민과 글루쿠론산이 결합하여 하나의 단위를 이루고, 서로 결합을 형성하고 있는 고분자 당이다. 히알루론산은 물 흡수량이 좋아 자체 질량의 1000~6000배에 달한다. 물을 흡수하며 겔화가 진행 되어 끈기가 있고, 광택과 탄성 능력이 높아진다. 사람의 몸에도 히알루론산이 있는데, 총량은 피부조직 60%, 눈 30%, 기타 장기에 10% 정도이다. 히알루론산은 피부 건조를 막고, 탄력과 유연성, 광택을 유지하게 해주며 눈의 망막에 영상이 멧히게 하는 기능을 한다.

또한 관절의 윤활성과 심장에서 피 흐름이 원활하도록 판막의 기능을 높여주고 혈관의 수축과 팽창, 재생을 촉진하는 생리적 기능도 수행한다. 사람의 몸에서 히알루론산의 생성은 유년기를 지나 청춘기, 갱년기에 접어들면 급격히 줄어든다. 히알루론산생성에 따라 인체의 변화 과정을 나타내는 생리활성물질이다.

김일성종합대학 생명과학부 생물공학연구소의 과학자들은 히알루론산을 생물공학적 방법으로 추출하는데 성공했다. 제품 개발과 미용분야 연구를 지속하고 있는데, 전망이 매우 밝다. 히알루론산은 화상치료, 수술시 유착 방지제, 눈 치료, 관절 치료, 혈관 재생 촉진제, 화장품 보습제로 사용되고 있으며, 천연기능성 생리활성물질로 독성과 부작용이 없어서 건강식품, 미용식품 보조제로서의 전망도 매우 높다.

〈그림 Ⅵ-30〉 과학영화, 〈생리활성물질 히알루론산〉



자료: 북한 조선중앙TV.

## 8) 북한의 특산품과 건강 식품

조선기록과학영화촬영소에서 2017년에 제작한 〈조선의 특산 칠보산 송이버섯〉은 함경북도 명천군에 위치한 칠보산의 특산품인 칠보산 송이버섯의 우수성과 가공 약품을 소개한 과학영화이다.

칠보산 송이버섯은 맛과 영양 가치가 세계적으로 우수한 특산품으로 동의보감에 “송이버섯은 성질이 평하고 맛이 달며 독이 없다. 맛이 매우 향기롭고 솔 냄새가 난다. 이것은 산에 있는 늙은 소나무에서 솔 기운을 받으며 돋은 것인데 나무버섯 가운데서 제일이다.”고 소개하였다. 칠보산 송이버섯은 맛과 영양 가치가 세계적으로 우수한 특산품이다. 칠보산 송이버섯의 특징은 다른 송이버섯에 비해 갓이 더 윤택하고 진한 밤색을 띠며 크기도 일반 송이버섯 보다 더 크다. 맛과 향도 독특하여 다른 지역 버섯과 차이가 있다. 국가과학



원 중앙버섯연구소에서는 칠보산 송이버섯의 고유한 특성을 분석하여 영양가와 면역력이 높고 항암 효과도 높다는 것을 밝혔다.

〈그림 Ⅷ-31〉 과학영화, 〈조선의 특산 칠보산 송이버섯〉



자료: 북한 조선중앙TV.

김정일 국방위원장은 ‘나산 대흥무역회사’를 직접 방문하여 제품의 안전성과 질 보장을 교시했고, 이 지시에 따라서 나산 대흥무역회사에서는 칠보산 송이버섯을 가공하여 칠보산 송이버섯 영양액과 면역역할 알약을 만들었는데, 인민들에게 인기가 높을 뿐만 아니라 ISO 등 다수의 국제품질 인증을 받아 세계적으로도 인기가 높은 제품이라는 점을 홍보한다.

## (2) 문학예술과 인민생활

인민생활과 관련하여 일용품을 소재로 한 문학예술 작품이 등장하고 있다. 『조선문학』 2011년 11호에 실린 김일왕의 <돌고장의 사

과덕이야기)는 사과와 고장으로 알려진 삼척에서 생산된 사과의 효능과 사과를 이용한 다양한 상품에 대한 내용을 소재로 한 시이다.

꿀같이 달디단 사과맛은 어땡구요  
사과술 한자에 내 벌써 취했는데  
방안 가득 펼쳐놓은 희한한 상품들  
가지가지 꼽자면 끝이 없소  
사과술 사과즙 사과식초 사과사이다...  
백화점 식료품매대 옮겨놓은 듯

사과향수 사과린스 사과샴푸...  
백화점 화장품매대 그대로인 듯  
어느 백화점에서 사왔느냐고 불었더니  
아니라오 이렇듯 멋쟁이상품  
며느리네 과일종합가공공장에서 만든것이라도

- 김일왕, <돌고장의 사과덕이야기>, 『조선문학』 11호 (2011).

시의 내용은 옛날에 기묘한 바위가 셋이나 솟아있어서 삼척이라고 불리던 고장이 지금은 돌보다 사과가 많은 고장으로 소문이 났다. 삼척에 며느리가 살고 있어서 찾아가서 꿀같이 단 사과도 맛보고, 사과를 이용한 사과술, 사과즙, 사과식초, 사과사이다도 맛보았다. 그리고 사과향수, 사과린스, 사과샴푸까지 방안에 있는 것을 보고는 백화점 화장품 판매대를 옮겨 놓은 것처럼 생각되었다. 이 모든 것이 며느리가 일하는 과일종합가공공장에서 만든 것이라는 자랑이다.

『조선문학』 2011년 11호에 실린 이정녀의 시 <내가 짠 천입니다>는 인민생활과 옷감을 주제로 한 시이다.



평양제1백화점

어버이장군님 다녀가신 매대에서

고운 옷감천 사들고 상표를 펼쳐보니

평양방직공장 데트론인견천

정든 글발이 나를 반겨 웃고있구나

- 리정녀, <내가 짠 천입니다>, 『조선문학』 11호 (2011).

평양 제1백화점은 김정일이 마지막으로 현지지도를 한 곳으로 알려져 있다. 그 평양 제1백화점에서도 장군님이 다녀간 매대에서 옷감 천을 사서 상표를 보았더니 평양방직공장에서 생산한 데트론 인견천이었다는 내용이다. 김정은 체제에서는 인민들이 “사회주의생활양식과 시대적미감에 맞는 질 좋은 것을 요구”하고 있다면서,<sup>371)</sup> 질 높은 인민소비품을 만들어 낼 것을 요구하였다. 이런 내용을 반영한 시이다.

『조선문학』 2011년 11호에 실린 리명현의 소설 <한마음 한뜻으로>는 칫솔 자동생산과 포장을 소재로 한 소설이다.

《칫솔대사출성형 이후 식모, 사상, 검사, 포장, 중포장에 이르는 모든 공정을 포괄하는 자동화된 종합적인 생산체계를 도입해보자는 겁니다. 기대별사이에 이송콘베아를 놓고 공정별 조절범위를 넓혀주어 설치하여 불합격과 회수품을 영상수감장치로써 선별처리하는 겁니다.

그리구 또 프로그램을 개발하여 감시장치, 기록장치, 운반장치들의 조종을 컴퓨터로 할수 있다고 봅니다.

그건 CNC화의 높은 단계인 유연생산체계요. 아주 대담한 환상

---

371) 김현경, “인민소비품의 규격화와 그 실현에서 나서는 몇가지 중요한 문제,” 『경제연구』, 3호 (2018), p. 24. “주체혁명의 새시대에 들어선 오늘 우리 인민들은 살림집을 하나 쓰고 옷을 한 벌 해입어도 사회주의생활양식과 시대적미감에 맞는 질 좋은 것을 요구하고 있다.”

이요, 우리 공장이라고 그걸 도입하지 못할 이유는 없소... 그래 동무생각엔 그걸하자면 무엇부터 해야 한다고 보오?》<sup>372)</sup>

인민들에게 필요한 생활용품인 칫솔대 사출형성을 비롯하여 공장을 자동화하는 종합적 생산체계를 세워보자는 제안을 하고, 그것을 받아들여자는 줄거리이다.

북한에서는 생활에 필요한 용품을 206가지 일용잡화, 102가지 건재용품, 50가지 농촌상비상품으로 규정하고, 이들 제품의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 할 것을 요구한다.<sup>373)</sup> 김정은 체제에서는 정보산업 시대에 소비품은 품종과 질이 첨단기술수단에 의하여 담보된다고 보고 있다. “납고 뒤떨어진 설비와 기술을 가지고서는 소비품의 품종확대와 질 제고를 보장할 수 없으며 다른 나라들과의 제품 경쟁에서 이길 수 없다”며 “현시기 소비품들을 손색없이 만들어내자면 반드시 고도의 정밀도와 높은 속도를 보장할 수 있는 현대적 기술에 의거하여야 한다”는 방침을 주제로 한 소설이다.<sup>374)</sup>

『조선문학』 2015년 12호에 실린 백향의 소설 〈꿈의 날개〉는 상품 디자인을 주제로 한 소설이다. 미술대학 졸업 작품 전시회에서 1등상을 받은 전도가 유망한 젊은 화가 연하가 대학을 졸업하고 산업미술창작소로 배정되자 실망하였다가 산업미술의 중요성을 깨닫고 참된 산업미술가로 태어난다는 줄거리이다. 상표 도안은 단순하게 제품을 아름답게 포장하는 것에서 나아가 세계적으로 경쟁할 수 있도록

372) 리명현, 〈한마음 한뜻으로〉, 『조선문학』, 11호 (2011), p. 53.

373) 김일권, “상비상품과 인민생활,” 『경제연구』, 3호 (2016), pp. 24~25. “위대한 수령 김일성동지께서 친히 정하여주신 206가지 일용잡화, 102가지 건재용품, 50가지 농촌상비상품은 우리 인민들이 문화정서적인 환경에서 문명한 생활을 누리게 하는데 적극이바지함으로써 인민생활을 획기적으로 높이고 사회주의문명강국건설을 다그치는데서 중요한 역할을 한다.”

374) 로명성, “인민소비품의 다종화, 다양화와 질제고에서 나서는 중요한 문제,” p. 20.

록 제품 자체의 품질을 높여야 하고, 이를 반영한 민족적인 디자인이어야 한다는 것이다. 연하의 상표 도안을 본 세건이라는 디자이너는 ‘지금 전시실에 있는 시제품들이 국제시장에서 당당한 경쟁력을 가진 상품이라고 할 수 있겠느냐’고 하면서 제품들이 인민의 사랑도 받고 국제시장에도 진출할 수 있도록 도와야겠다고 나섰다.<sup>375)</sup> 연하는 제품의 품질을 높이는 것은 공장의 일이었지 도안공의 일이 아니라고 하였지만 세건은 제품의 품질을 높여야 한다면서 공장으로서 제품의 품질을 높이는 것을 도와주었다. 이후 연하는 세건이 민족적 색채가 강한 남다른 도안을 고민하고 있다는 것을 알고는 세건을 도와서 새로운 디자인을 완성한다.<sup>376)</sup>

### (3) 인민관리자의 자세

김정은 체제의 국가 발전 아젠다인 사회주의 문명국 건설은 건설과 함께 인민들에게 문명화된 문화시설을 향유할 것을 강조한다. 사회주의 문명국 건설과 함께 문화시설, 체육시설을 향유할 것을 강조한다. 김정은 체제에서 건설된 유희장, 체육시설, 문화회관 등은 모두 인민생활과 직결되는 문화, 체육시설이다. 인민들에게 사회주의 물질문화를 누릴 것을 강조하면서, 인민생활과 관련한 활동에서 관료의 역할에 대해서도 강조한다. 관리자들에게 요구하는 것은 인민생활 속으로 들어가는 것이다. 당에서 제시하는 방향으로 인민들을 이

375) 백향, “꿈의 날개,” 『조선문학』, 12호 (2015), p. 33. “지금 저 진렬실에 있는 시제품들이 국제시장에서 당당한 경쟁력을 가진 상품이라고 할 수 있겠습니까? 좀 더 품을 들이면 당연히 세계적인 지표에 도달할수 있는데 그걸 못 본척 할 수는 없습니다. 난 이곳 로동자들의 맘이 깃든 창조물이 당연히 자기 얼굴을 가지고 인민들의 사랑을 받을 뿐만아니라 국제시장에도 진출해야 하겠기에 그런 결심을 했습니다.”

376) 위의 글, p. 35. “처음에는 자기의 눈을 의심하였다. 지금껏 보았던 도안들과는 너무도 다른 도안들이었다. 대답하면서도 섬세한 화폭들, 사람들의 눈길을 확 끌면서도 마음이 한껏 밝아지도록 발견이 독특한 화폭들이 막 살아움직이는것 같았다. 민족적향취를 살리기 위하여 무척 애썼다는것이 느껴졌다.”

끄는 것이 아니라 인민들이 생활하는 현장으로 들어가 그들이 무엇을 요구하고 있는지를 알아보고 그 요구를 반영할 것을 강조한다.

예술영화 〈인민이 너를 아는가〉(평양: 조선예술영화촬영소, 2011년)는 북한이 지향하는 사회주의 제도에서 관리자는 어떤 사람이 되어야 하는지를 주제로 한다. 특히 인민의 생활과 밀접하게 연결되어 있는 인민생활을 책임지는 관리자의 자세를 주제로 한다.<sup>377)</sup>

예술영화 〈인민이 너를 아는가〉에서 유진옥은 허선화에게 ‘우리가 가고자 하는 사회주의’는 인민의 마음을 헤아리는 사회라고 말하면서, 인민들의 생활과 직접적으로 연결되어 있는 인민생활 분야에서는 특히 인민의 곁으로 다가가야 한다는 것을 강조한다. 허선화와 대비되는 인물은 미용사였다. 인민편의봉사시설인 미용실에서 일하고 사회주의 편의봉사 가격을 받으며 인민을 위해 일하는 것에서 행복을 느끼면서, 돈을 밝히는 것을 경계한다. “돈으로 가면 자본주의고, 정으로 가면 사회주의”라고 말한다. 북한이 대외적으로 경제와 실리를 강조하지만 사회주의 대가정의 틀에서의 경제와 실리이다.

돈을 우선하는 자본주의 사회와는 다른 정으로 가는 사회주의 사

---

377) 예술영화 〈인민이 너를 아는가〉의 줄거리는 다음과 같다. 명천군에 인민위원장으로 부임한 유진옥은 명문대학을 졸업하고 목소리 나게 일도 잘하는 허선화를 한 눈에 알아보고 명천군상업부장으로 추천한다. 그러나 허선화를 직접 면접을 보고 판단하는 것이 어땠겠느냐는 당비서의 말을 듣고 허선화를 만난 유진옥은 크게 실망하였다. 허선화는 똑똑하고 사업은 잘하였지만 진정으로 인민의 마음까지 헤아리는 일꾼이 아니었다. 유진옥은 허선화에게 기업소 직원들의 집 주소와 면담한 내용을 적어보라고 하였다. 하지만 허선화는 직원들의 주소와 가족 수를 제대로 적지 못하였다. 노동자에 대한 내용은 하나도 없었고, 초급당원들만 몇 명을 적었다. 유진옥은 허선화가 적고 간 종이를 보면서 허선화의 진정한 인물됨을 몰라보고 추천한 자신을 가슴깊이 질책하였다. 허선화가 일은 잘 하였지만 노동자들의 삶을 헤아리지 못하고 있다는 것을 알게 된 것이다. 유진옥은 인민의 진정성은 몰라보고 성과만 올리는 허선화에게 사회주의 제도가 어떤 것인지를 알려주고 싶었다. 유진옥은 허선화를 ‘인민의 마음을 헤아리는 진정한 일꾼’으로 키우겠다고 결심하고 신발수리공 일을 맡긴다. 자신이 무시당했다고 생각하면서 반발하였던 허선화는 인민들의 신발을 고치는 일이 얼마나 보람찬 일인가를 깨닫게 된다. 인민생활에 대해 곁으로만 알고 있던 자신을 버리고 진정한 일꾼, 인민을 위해서 헌신하는 일꾼으로 다시 태어난다는 줄거리이다. 이상 조선예술영화촬영소, 〈인민이 너를 아는가〉, 2011.

회에 살고 있다는 것을 관리자들의 인민 봉사를 통해서 느끼게 해주어야 한다는 것이다. 『조선문학』 2015년 11호에 실린 안명국의 실화문학 〈정에 대한 이야기〉에서도 정을 조선 사람들의 좋은 풍습으로 소개하면서, 사회주의 사회는 인간적인 정으로 연결되어 있는 대가정이라는 것을 강조한다.<sup>378)</sup> 이는 향후 북한 체제의 변화가 어떤 형태로 전개되든 사회주의체제 안에서의 변화라는 것을 시사한다.

#### (4) 위민이천(爲民以天)과 소비경제

북한경제는 2000년을 전후하여 새로운 경향을 보이기 시작한다. 1998년 사회주의 대진군을 선언하면서, 1990년대의 흑독했던 ‘고난의 행군’이 끝났음을 선언하는 것과 함께 새로운 시대의 발전 전망을 제시하였다. ‘고난의 행군’을 돌파한 정신력을 강조하면서, 미래의 청사진으로 제시하였다. 키워드는 과학화였다.

경제에서 과학이 전면으로 부각 되었다. ‘과학’은 ‘효율성’을 상징하였다. 사회주의 경제 건설의 방식이 달라졌다. 고난의 행군을 돌파하는 간고분투 하는 정신력을 상징하는 것 가운데 하나가 ‘햇불’이었다. 난관에 부딪히게 되면 ‘햇불’이 동원되었다. ‘햇불’을 들고 단결된 힘으로 발전소를 건설하였다. 하지만 2000년 이후 미래를 제시하는 방식에 동원된 것은 ‘컴퓨터’로 표현되는 과학이었다. ‘컴퓨터’는 ‘햇불’과 대비되는 과학적이고, 합리적인 사고방식의 상징이었다. 햇불을 들고 당에서 제시한 생산량을 초과 달성하는 방식의 경제 건설은 구시대로 치부되기 시작하였다. 생산량보다는 효율성이었다. 조건적으로 생산량을 강조하던 방식에서 벗어나 과학적이고

378) 안명국, 〈정에 대한 이야기〉, 『조선문학』, 11호 (2015), p. 71. “당신은 그때 저에게 말했지요, 우리 조선사람들은 예로부터 정을 떠나서는 못하는 좋은 풍습을 가지고 있다. 그래서 우리 선조들은 저 하늘의 해와 달이 되어서라도 사람들의 마음을 밝게 해주고싶은 가룩한 심정에서 이런 전설도 창조한것 같다고 말이에요.”

합리적이면서도 에너지 ‘효율’을 중시하는 방향으로 전환하였다.

정치와 경제를 분리하기 시작하였다. 경제 문제는 온전히 정신력을 강조하는 정치적인 방식으로 풀 수 없음을 보여주었다. 그리고 구체적인 실천 방안을 영화를 통해 보여주었다. <부부지배인>, <세대의 임무> 등 2000년 초반에 제작된 영화의 상당 부분은 과학적인 방식으로 경제를 인식해야 한다는 것을 구체적인 사례로 보여주었다. 경제에서도 과학적 사고의 중요성을 강조하면서, 과학화, 품질 향상이 경제발전의 중요한 목표가 되었다. 생산적인 관리와 효율적 시스템이 경제를 지배하였다.

김정은 체제에서는 이후 새로운 방향으로 전환되고 있다. 김정은 체제의 경제정책이 이전과 차별되는 가장 큰 변화는 ‘향유’라는 개념의 도입이다. 사회주의 건설을 위한 인민의 적극적인 참여와 헌신을 강요하던 것에서 문명화된 사회주의 문화를 적극적으로 누리라는 ‘향유’의 개념이 도입되었다.

경제 건설도 ‘위민이천(爲民以天)’의 유훈을 명분으로 인민대중제 일주의를 내세우면서 인민생활 경제로 집중하고 있다. 김정은은 ‘조선로동당 제7차 대회가 열리는 뜻 깊은 해’로 규정한 2016년의 신년 공동사설을 통해 “인민들에게 최상의 문명을 최고의 수준에서 누리도록 하겠다”는 것을 목표로 내세웠다. 이를 위하여 경공업 분야의 생산을 정상화하고, 공장·기업소의 ‘수입병’을 퇴치하여, 자체의 힘으로 사회주의 문명국을 이루겠다고 제시하였다. 인민들이 사회주의 문명국의 혜택을 누릴 수 있도록 생활기품을 바로 잡고, 생활환경을 개선하는 것과 함께 물질생활을 아름답고 운택하게 하는 것은 생활미 창조의 일환이라는 것이다. “대동강에서 뱃트를 타는 사람들의 즐거운 모습, 극장, 영화관으로 찾아가는 사람들의 물결, 집집마다 울려나오는 행복의 노래소리, 낚시질을 하면서 휴식의 한때를 보내

는 근로자들의 행복한 모습은 도시의 아름다움을 보여주는 미적풍경”<sup>379)</sup>이라는 것이다.

김정은은 인민생활과 관련한 행보도 적극적이다. 2018년 7월 김정은은 온포휴양지를 현지 지도하면서 휴양시설에 대해서 크게 질책하였다. 온천치료 욕조가 어지럽고, 침침하며 최근에 완공된 양어장만도 못하다, 환기도 제대로 되지 않아서 습하다면서, 이런 곳에서 치료가 되겠느냐고 질책하였다. 동시에 온포 휴양소를 새롭게 개건하여, 온포 휴양지를 종합봉사기지로 꾸릴 것을 지시하였다. 온포 휴양지를 현지 지도하고 나서는 평안남도 양덕군 내에 온천 지구를 들려서도 비슷한 내용의 지시를 하였다. 2018년 8월에는 황해남도 금산포것갈 가공공장에서는 ‘인민들의 평가’에 귀 기울여야 한다고 하였다.

김정은의 행보는 정치적 관점에서는 위민위천의 유훈을 계승한 것이지만 경제적 관점에서 본다면 경공업 중심의 소비시장이라는 측면이 있다. 인민생활과 관련한 소비재 생산과 서비스 산업의 육성과 관련된다. 중앙집중식 경제정책에서 벗어나 강원도정신에서 “강원도정신이 강산을 진감하는 것처럼 어느 도, 어느 지역에서나 이렇게 자기들의 이름으로 불리는 시대정신, 기적창조의 불길을 세차게 지펴올려야 한다.”<sup>380)</sup>고 강조했던 것처럼 지역 특색에 맞는 휴양시설이나 짓갈과 같은 경제 개발을 통해 서비스 분야, 경공업 분야의 발전을 촉구한 것이다.

---

379) 류충성, “도시미창조의 본질과 내용,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제61권 2호 (2015), p. 30.

380) “강원도정신,” 『노동신문』, 2017.2.20.

## (5) 시장화의 영향과 대응

북한경제의 변화를 여러 형태의 광고를 통해 살펴보았다. 일반적으로 기업의 활동으로 알려진 자본주의 사회와 달리 북한의 광고는 과학영화와 같이 공적인 목적으로 제작되는 영화에서도 광고가 이루어지고 있었다. 이를 북한에서는 사회주의 사회의 특징으로 설명한다. 즉 자본주의 사회의 광고와 사회주의 사회의 광고는 다르다고 설명한다.

사회주의 광고의 가장 큰 특징은 국가의 기획으로 이루어지고 있다는 것이다. 자본주의의 광고가 기업에 의해 이윤을 목적으로 이루어지기 때문에 인민생활과는 거리가 먼 상품이나 자극적인 광고가 많다고 본다. 하지만 사회주의 사회의 광고는 국가에 의해 이루어지기 때문에 모든 광고 행위는 인민을 위한 광고, 즉 나날이 높아지는 인민의 물질문화 수준에 맞는 인민의 요구에 부응하기 위한 봉사활동으로 규정한다. 즉 나라의 부강발전과 인민들의 물질문화 생활 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다는 것이다.

사회주의 상품 광고는 ‘개인주의적 생활 양식에 바탕을 두고, 이윤 추구를 목적’으로 하는 자본주의 사회의 상품광고와는 분명한 차이가 있다는 것을 강조한다. 최근 북한의 광고가 많아진 것도 인민이 최상의 수준에서 물질문화를 누릴 수 있도록 열심히 봉사활동을 해야 한다고 강조하는 것과 관련이 있다.

사회주의 사회에서 광고는 국가의 기획에 의해 이루어지기 때문에 몇 가지 요구하는 사항이 있다. 무엇보다 민족적 특색이 있어야 한다는 것이다. 상품 광고는 날로 높아지는 인민들의 요구에 맞추어야 하면서도 민족적 특색, 문화적 내용을 갖추어야 한다고 강조한다. 핵심은 주체이다. 상품광고에서도 주체의 관점에서 인민들의 물질문화생활 향상에 이바지하는 광고이어야 한다.



북한의 기업들이 대외 수출을 위해 제작한 상품광고는 북한 경제 활동의 미래를 예측케 한다. 북한 기업들이 연합으로 제작한 상품 카달로그에는 북한에서 주력으로 강조하는 어린이용 과자를 비롯한 음료수, 화장품을 비롯하여 디지털 텔레비전까지 다양한 상품이 소개되어 있다. 먹거리에서부터 전자제품에 이르기까지 공장에서 생산한 공산품이 대부분이다. 상품에는 에너지 음료, 아이스크림, 커피, 초콜릿 제품도 상당히 포함되어 있다. 먹거리에서 주체를 강조 하던 것에서 나아가 중국을 비롯한 소비시장을 겨냥한 수출 상품 생산으로 전략화하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 김정은 체제에서 강조하였던 인민생활 제일주의는 북한 내부로는 인민을 앞세운 국내용인 동시에 대외적으로는 경제 활로를 모색하기 위한 대외 수출 산업의 육성 전략의 일환이었음을 확인할 수 있는 부분이다.

북한도 여러 가지 경제 개선 조치를 통해 지속적으로 인센티브 제도를 도입하고, 기업의 생산을 독려하기 위한 조치를 취해왔다. 김정은 체제에서는 독점적으로 이루어지던 기업의 경제활동이 경쟁적인 구조로 전환되고 있다. 이제 북한에서도 기업의 성장을 위한 경영활동으로 광고의 중요성이 더욱 높아질 것이다. 시장화 조치가 확대되고, 기업의 경영 자율성이 높아지면 높아질수록 이윤 창출을 위한 광고 활동도 더욱 많아질 것으로 예상된다.

그러나 이러한 모든 변화는 국가 중심체제로서의 변화이다. 상품 광고에 대한 개념 규정이나 신약 개발과 관련한 약품 정보를 공적 성격의 과학영화의 형태로 한다는 것은 공익성을 강조하는 부분이다. 2018년에 대외선전의 목적으로 제작된 『조선상품』은 대외 수출을 겨냥한 여러 기업의 공동 상품 카달로그이다. 북한의 기업이 충분한 경쟁력을 갖추기 어렵기 때문으로 판단된다. 기업의 제품경쟁력이 충분하지 않은 상황에서 국영을 명분으로 국가적 차원의 지원

을 통해 경쟁력을 높이려는 목적이다.

따라서 북한에서 진행되고 있는 여러 광고들은 단순히 국내 소비를 겨냥한 것이 아니라 대내외적인 제품 경쟁력 제고에 목적을 두고 있다. 제품의 품질 향상은 기업의 몫으로 두고, 부족한 디자인이나 제품 홍보에 대한 부분에서 국가가 적극적으로 개입하는 형식으로 기업 활동을 지원하고 있는 것이다. 현실적인 측면에서 북한 기업의 한계를 인정하고, 개선해 나가는 과정에서 국가와 민간의 역할을 적절히 조절하고 있는 것이다.

### 3. 대외 시장 네트워크 변화: 북중 경제협력을 중심으로

본 절은 북한시장의 대외 네트워크를 구명하기 위해서 물류와 인적 이동의 통로인 세관·교통망 등 인프라를 살펴보고, 무역·투자 부문에서 북중의 주요 참가자들과 이들의 관계를 분석한다. 북한 시장의 사회경제적 파급효과를 이해하기 위해서는 북한시장이 중국과 어떤 네트워크를 통해서 연계되는지를 분석해야 한다. 왜냐하면 북한 시장과 북중 무역이 긴밀하게 연계되었기 때문이다. 북한시장에서 유통하는 상품은 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국과 연계됐다. 북한시장에서 생산하는 수출상품은 절대적으로 중국시장에 판매한다. 북한시장에서 소비자들에게 판매하는 상품은 대부분 중국산 수입제품이다. 북중 무역이 작동하지 않으면, 북한 시장이 크게 위축될 수밖에 없다.

북한시장의 대외 네트워크는 북핵 문제와 국제사회의 대북제재, 중국의 동북3성 개발정책과 대북정책, 북한의 경제개발정책 등 북중 양국의 대내외적 환경과 정책에 영향을 받는다. 북중 양국은

2000년 이후 수차례의 정상회담·고위급회담을 통해서 정부 간 경제 협력, 경제·무역 활성화, 중국기업의 대북투자 등에 합의했다. 이후 북중 경제협력은 빠르게 발전했고, 북중 무역과 중국의 대북투자도 증가했다.

북중 경제협력 확대에 제동을 건 것은 유엔안보리 대북제재였다. 2017년 이후 유엔 안보리 대북제재가 강화되면서 북중 무역과 중국의 대북투자가 크게 줄었다. 북한경제는 비가역적·동태적이고 회피할 수 없는 수준으로 진행되는 유엔안보리 대북제재 때문에 심각한 타격을 받고 있다.<sup>381)</sup> 북한은 2018년부터 수출 80~90%, 수입 30% 이상이 줄어들 것으로 예상된다. 북한 수출은 2018년 1~2월 4,500만 달러로 전년 동기 대비 88% 감소했고, 수입은 2억 7,200만 달러로 31% 감소했다.<sup>382)</sup> 이처럼 대북제재는 북중 경험을 심각하게 위축시켰다.

그러나 유엔안보리 대북제재가 북한시장의 대외 네트워크에 미친 영향은 이 연구의 주된 관심사가 아니다. 이 연구는 북중 양국의 여러 국내외 변수들이 인프라 건설, 무역, 대북투자 등 북중 경험에 영향을 심각한 미친다는 것을 전제로 북한시장의 대외 네트워크의 변화를 구명하는 데 초점을 맞출 것이다. 북한 무역회사가 중국 대방에게서 수입한 물자를 어떤 네트워크를 통해서 소비자들에게 판매하는지, 북한 무역회사가 수출품을 어떤 네트워크를 통해 생산해서 중국 대방에게 수출하는지를 분석한다.

이 연구에서 네트워크는 일련의 행위자들과 행위자들을 연결하는

---

381) 이종규, “제재에 대한 북한의 정책대응: 2017년 동향 및 2018년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호 (2018), p. 32; 김병연, “대북 경제제재의 효과와 체제 유용론,” 『이슈브리핑』, 22호 (2017), pp. 1~4; 김석진, “김정은 시대의 북한경제: 실적과 전망,” 『한반도포커스』, 제41호 가을호 (2017), pp. 1~7; 홍제환, “한반도 정세 변화와 북한경제: 현황과 전망,” (통일연구원 자문회의 발표문).

382) 홍제환, “한반도 정세 변화와 북한경제: 현황과 전망”.

특별한 유형의 관계로 구성되는 것으로 규정한다. 네트워크에서 행위자들은 노드로, 행위자를 연결하는 관계는 링크로 표시한다. 네트워크에서 관계의 방식은 특별한 구조를 생산하고, 노드들은 이러한 구조 내에서 위치를 차지한다.<sup>383)</sup> 이 연구는 행위자-네트워크 이론 (Actor Network Theory: ANT)을 원용해서 인간 행위자와 주변의 물질적 환경을 서로 분리된 것으로 인식하지 않는다. 물질적 환경은 수동적 존재가 아니라 일종의 행위능력을 갖는 비인간 행위자로 본다. 북한 시장의 대외 네트워크를 분석할 때 ANT 이론에 따라 인간 행위자만이 아니라 인간-비인간 행위자의 결합(네트워크)에 주목한다.<sup>384)</sup> 이 연구에서 북중을 연결하는 북중 무역의 기본 인프라인 세관·도로·철도를 중요한 비인간 행위자로 간주한다.

북한시장의 대외 네트워크는 세관·도로·철도 등 인프라를 살펴보고, 북중 무역과 투자에서 주요 인간 행위자들과 이들이 맺고 있는 네트워크의 특징을 분석할 것이다. 북중 간 인프라는 주요 물류와 인적이동 경로인 세관과 교통망을 분석할 것이다. 북중 세관은 물류와 인적이동에서 매우 중요하다. 북중 국경에는 10곳의 도로통로와 3곳의 철도통로, 1곳의 공무통로가 있다. 북중 세관은 세관별 연간 물동량과 이동인원, 주요 통관 물품을, 교통망은 도로·철도 상황, 신규 건설 계획 등을 분석한다. 또 북한시장에서 필요한 원자재·중간재·소비재가 중국에서 어떤 경로를 거쳐서 북한 전역의 시장으로 이동하고 소비자에게 전달되는지를 분석한다.

북중 무역은 주요 무역중사자와 이들이 맺고 있는 네트워크를 분

383) Stephen P. Borgatti and Daniel S. Halgin, "On Network Theory," *Organization Science*, vol. 22, no. 5 (2011), p. 2.

384) 김상배, "한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용," 『국가전략』, 제17권 3호 (2011), p. 9; 김지욱, "남북 경제협력의 네트워크 구조와 시사점: 개성 공단을 중심으로," 『평화연구』, 봄호 (2014), p. 97.

석한다. 북한은 중국에서 어떤 물품을 수입해서 시장에 공급하고, 어떤 물품을 생산해서 중국에 수출하는지, 북중 양국의 무역종사자는 누구이고 어떤 네트워크를 형성하는지 등을 분석할 것이다. 중국의 대북투자에 대해서는 중국의 동북진흥계획과 북한의 경제특구·개발구 사업의 연계성, 주요 대북투자 규모와 추이 등을 분석한다.

이 연구는 북한시장의 대외네트워크를 분석하기 위해서 무역회사, 도매시장, 소매시장 등에 근무한 경험이 있는 탈북자들에 대한 심층면접을 진행한다. 탈북자 심층면접은 무역·투자 부문에서 북중 양국의 주요 참가자들과 이들이 맺고 있는 네트워크를 파악하는데 초점을 맞춘다.

## 가. 무역 인프라: 북중 세관과 교통망

### (1) 현황

북중 양국 간 물류이동은 접경지역에 있는 육로구간 접경통로를 통해서 이루어진다. 접경통로는 철도통로 3개, 도로통로 10개, 공무통로 1개로 구성된다. 북중 접경지역 세관과 대북제재가 본격화하기 이전인 2012년 물동량은 <표 VII-8>과 같다. 철도·도로세관이 있는 곳은 단동-신의주·투먼-남양 세관이고, 철도세관만 있는 곳은 지안-만포 지역이고, 나머지는 도로세관이다. 공무통로는 북중 간에 도로로 연결된 쌍무평-쌍두봉 지역이다. 이곳은 공무상 통로로 사용한다.

〈표 VII-8〉 북중 접경지역 육로구간 세관 물동량 (2012년 기준)

구분	중국 세관	북한 세관	화물물동량(만톤)				인원(만인차)			
			수출	수입	합계	전년 대비 (%)	출경	입경	합계	전년 대비 (%)
철도 세관	단둥	신의주	18.40	28.90	47.30	+2.2	-	-	7.10	-6.6
	투먼	남양	1.80	6.68	8.48	+93.6	0.07	0.07	0.14	+33.4
	지안	만포	0.69	1.24	1.93	+61.2	0.38	0.42	0.80	+1.8
도로 세관	단둥	신의주	85.70	16.60	102.3	+35.3	-	-	19.20	+30.6
	투먼	남양	4.44	8.72	13.16	+2.0	1.47	1.48	2.95	+14.1
	취안허	원정	13.13	6.60	19.73	+0.5	17.92	17.82	35.74	+36.9
	린장	중강	2.20	2.30	4.50	+0.05	0.39	0.36	0.75	+5.5
	난핑	무산	2.87	18.67	21.53	-51.1	0.84	0.76	1.60	-19.0
	싼허	회령	17.42	3.73	21.15	+43.0	1.21	1.21	2.42	-18.0
	카이산툰	삼봉	0.37	0.67	1.00	+222.0	0.37	0.37	0.74	+194.0
	칭바이	해산	4.60	10.60	15.20	+20.0	1.08	1.09	3.17	+4.1
	꾸청리	삼장	0.46	8.14	8.60	-9.6	0.53	0.48	1.01	-7.6
	사튀즈	경원	1.25	0.36	1.61	+25.3	0.24	0.24	0.48	+23.1

주: 중국 기준 물동량

자료: 叶剑, 中国口岸年鉴 2013, (北京: 中国海关出版社, 2013), 재인용: 서중원·노상우, “북중 접경지역 교통물류 통로현황,” 『동북아·북한교통물류웹진』, 11호 (2014), p. 13.

단둥-신의주 세관은 북중 교역의 70%이상을 차지한다.<sup>385)</sup> 〈표 VII-8〉에서 해운세관을 제외한 도로·철도를 이용한 세관 물동량은 전체 물동량의 56.1%로 나타났다. 단둥-신의주 세관은 철도·도로·해운세관으로 구성된다. 해운세관 물동량을 포함하면 물동량은 크게 증가한다. 2011년 기준으로 육로 물동량이 100만 톤, 송유관 50만 톤, 해상 운송 물동량 300만 톤 정도로 추정된다.<sup>386)</sup> 중국이 건

385) 서중원·노상우, “북중 접경지역 교통물류 통로현황,” 『동북아·북한교통물류웹진』, 11호 (2014), p. 13.

386) 김병연·정승호, 『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2015), p. 21.

설한 신압록강대교 북한 측 구간 공사가 완료되면 이 구간의 물동량이 더 늘어날 것으로 예상된다.

단둥-신의주 세관을 제외하고 북중 무역액이 많은 세관은 <표 VII-8>에서 보는 것처럼 투먼-남양·난핑-무산·싼허-회령·취엔허-원정·창바이-혜산 세관이다. 투먼-남양 세관은 중국의 대북한 제2도로세관으로 지린성과 북한 간 주요 무역 통로다. 싘허-회령 세관은 청진항으로 연결되는 도로세관이다. 난핑-무산 세관은 무산 철광석을 운송하는 주요 통로다. 중국은 2012년 무산철광을 반입·가공하기 위해서 난핑-허룽 구간 철도를 개통했고, 허룽-무산 철도를 연결했다. 취엔허-원정 세관은 지린성과 나진항을 연계하는 최적의 운송 통로다. 이 지역은 국경교량 개보수와 나진-원정 도로 개량 이후 통관능력이 향상되었다. 지안-만포 철도세관은 3대 철도세관으로써 무역량은 다른 세관에 비해 적지만 자강도 수입품의 30% 이상을 반입한다.<sup>387)</sup>

북중 접경지역 인프라 개발은 중국정부의 동북3성 경제개발계획에 따라 진행된다. 중국은 동북진흥계획, 창지투 개발계획, 일대일로 정책 등을 추진하면서 <표 VII-9>와 같이 철도·도로·항만 등 북중 접경지역의 인프라 개발에 투자한다. 인프라 개발방향은 북중 거점도시 간 협력 네트워크와 초국경 육상운송체계를 구축하는 것이다. 인프라 투자는 북중 경제 협력의 거점도시인 단둥·훈춘에 집중된다. 중국은 장춘-연길-훈춘 간 고속철도와 고속도로망, 심양-단둥 간 고속철도망과 고속도로를 건설했다. 장춘-자루비노-나선 벨트는 훈춘-라선-훈춘-라선-청진을, 심양-단둥-신의주 벨트는 단둥-신의주를 연결하는 초국경 연계교통망을 구축할 수 있는 조건을 갖췄다.<sup>388)</sup>

387) 서중원·노상우, “북중 접경지역 교통물류 통로현황,” pp. 2~13.

〈표 VII-9〉 북중 접경지역의 인프라 개발 현황

구분	프로젝트명	길이	예산	완공연도
다리	신압록강대교	-	-	2010
	신두만강대교	-	-	2016
도로	바다오-싼허-청진 고속도로	47km	28억 위안	2015
	훈춘-취안허-라진 고속도로	39km	23억 위안	2015
	허룽-난핑-청진 고속도로	50km	30억 위안	2015
철도	투먼-남양-두만강-햇산 철도 개조	126km	24.3억 위안	2020
	투먼-청진 철도 개조	171.1km	20억 위안	2020
	허룽-난핑-무산 철도 건설	53.5km	16억 위안	2015
	투먼-라진 철도 개조	158.8km	12.7억 위안	2020
	카이산툰-삼봉 철도 건설	2.5km	1.5억 위안	2020
도로	취안허, 투먼, 사튀즈, 카이산툰, 싘허, 난핑 국경세관 다리 건설	2,152km	5억 위안	-
항만	나진항	-	-	2009
	청진항	-	-	2012

자료: 강태호, “동북진흥계획 10년 시리즈 6화-훈춘 북방의 선전(심천)이 될 것인가,” 『투코리아』, 2013.12.11., <<http://defence21.hani.co.kr/280974>> (검색일: 2018.7.23.); 이해정, “AIB를 활용한 북한 인프라 개선 방안,” 『통일경제』, 제1호 (2016), p. 58.

중국에서 나진항·청진항·자루비노항을 연결하는 두만강 지역 물류통로는 육로 2개와 철로 2개가 있다. 제1로는 중국 취안허 통상구-북한 원정리통상구-나진항 노선으로 총 53.3km다. 중국기준 2급 포장도로고, 자가운전 시 45분정도 소요된다. 제2로는 중국 훈춘 창링즈 통상구-러시아 크라스키노 통상구-자루비노항 노선으로 총 71km고, 도로·철도를 통해 훈춘시와 연결된다. 제3로는 중국 투먼 통상구-북한 남양 통상구-나진항 노선으로 총 158.8km고, 일제시대에 건설된 철도통로다. 제4로는 중국 투먼 통상구-북한 남양 통상구-회령-청진항 노선으로 총 171.7km고, 일제시기에 구축된 철

388) 진정미, “중국의 일대일로와 동북아 경제협력의 확장성 연구: 남·북·중 접경지 물류·관광 협력 중심으로,” 『동북아경제연구』, 제29권 4호 (2017), pp. 100~105.



도통로다. 북한은 중국기업과 투먼-회령-청진 간 철도 보수 계약을 체결했다.<sup>389)</sup>

라진항 화물수행능력은 연간 300만 톤 선이고, 향후 2억 톤 이상으로 확장할 계획이다. 선봉항은 원유취급항으로 연간 300만 톤의 원유제품을 처리할 수 있다. 라선지구는 라진항을 중심으로 도로·철도망을 구축했다. 도로는 라진-훈춘과 라진-원정 구간을 연결했고, 철도는 라진-남양 철도를 중국으로, 라진-두만강 철도를 러시아로 연결했다. 통신은 전화통신·이동전화통신·국제통신을 보장할 수 있고, 위성TV·인터넷통신을 구축했다. 선봉지역에는 원유가공공장과 20만Kw의 발전능력을 가진 화력발전소가 있다.<sup>390)</sup>

중국은 북중 간 물류이동이 늘어나면서 북중 세관의 노후한 국경교량 보수·건설을 통해 교통 인프라를 정비하고 있다. 중국은 18억 위안을 들여 신압록강대교를 건설했다. 단둥-신의주 도로세관은 신압록강대교로 이동할 예정이다. 북중 간 국경교량 현대화사업도 추진하고 있다. 중국은 2010년 6월 360만 위안을 투자해서 1938년 건설된 노후교량인 취엔허-원정 간 국경교량을 보수했다. 2016년 9월에는 양국 간 물류이동이 증가함에 따라 15,121억 위안을 투입해서 신두만강대교를 건설했다. 또 양국은 2012년 5월 10일 ‘지안-만포 국경다리의 공동건설과 관리 및 보호에 관한 협정’을 조인하고 지안-만포 도로대교 건설을 추진했다.<sup>391)</sup>

---

389) 이상만, “일대일로와 동아시아 주변국의 협력과 개발: 해양실크로드의 중요성,” 『2016년 IFES 중국 북경-상해 전략대화 자료집』, 경남대극동문제연구소 (2016),재인용: 진정미, “중국의 일대일로와 동북아 경제협력의 확장성 연구: 남·북·중 접경지 물류·관광 협력 중심으로,” 『동북아경제연구』, 제29권 4호 (2017), pp. 107~108.

390) 서중원, “투먼장 포럼 2016 참석 및 북중러 접경지역 자료수집: 국외출장보고서,” (2016), p. 8, <[https://www.koti.re.kr/user/bbs/BD\\_selectBbs.do?q\\_bbsCode=1020&q\\_bbscttSn=20170202165647218](https://www.koti.re.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1020&q_bbscttSn=20170202165647218)> (검색일: 2018.7.23.).

391) 서중원·노상우, “북중 접경지역 교통물류 통로현황,” p. 19.

중국은 동북3성 경제개발을 추진하기 위해서 북중 접경지역의 교통 인프라를 대대적으로 정비했다. 북한의 지하자원을 주로 수입하는 세관들은 교량·도로·철도를 신축·보수하는 작업을 진행했다. 중국은 북중 교역의 거점 도시인 단둥·훈춘에 대한 투자를 확대했고, 나진항을 이용하기 위해 중국에서 나진항으로 연결하는 도로·철도 보수공사를 진행했다. 북중 접경지역 교통 인프라 투자는 동북3성 경제가 발전하고, 북중 교역이 증가함에 따라 지속적으로 확대될 것으로 예상된다.

## (2) 특징

북중 인프라는 북한 시장에서 생산·유통하는 물류이동의 통로이다. 북중 간 물류이동은 <표 VII-8>과 같이 11개 북중 국경세관을 통해 이루어진다. 북한 물류이동 네트워크는 2006년과 2012년을 비교할 때, 상당한 변화가 일어났다. 첫째, 북중 물류이동 네트워크의 집중성이 커졌다. 물류이동 네트워크 집중성은 몇 가지 특징이 있다. 북중 간 물류는 단둥-신의주 구간으로 집중성이 심화됐다. 단둥-신의주 세관은 2006년에 북중 무역의 50% 이상을 차지했다.<sup>392)</sup> 그런데 지난 6년 사이에 단둥-신의주 구간의 북중 무역은 70% 이상으로 크게 늘었다.

단둥-신의주 구간의 물류이동이 크게 증가한 이유는 단둥 통상구가 북중 무역의 중심지 역할을 할 수 있는 여러 가지 이점이 있기 때문이다. 단둥은 중국에서 대북무역 거점도시로 성장하기에 적합한 교통 인프라를 가지고 있다. 단둥은 도로·철도·항만을 이용해서 대북 수입·수출 물자를 중국 전역에서 운송하기 편리하다. 또 단둥

---

392) 이영훈, 『북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2006), p. 39.

은 도로·철도를 이용해서 평양으로 물자를 최단시간에 운송할 수 있는 교통의 요충지이다. 평양으로 물류이동이 가장 효율적이기 때문에 북한 무역회사들이 상주하면서 활동한다. 북중 무역은 북부지역에서 단둥-신의주로 집중성이 높아졌다. 북중 경제협력이 활성화한다면, 단둥-신의주 구간으로 쏠림은 앞으로도 심화할 것으로 예상된다.

북중 무역에서 지린성의 비중은 줄었다. 지린성도 대북무역이 2000년 9,075만 달러에서 2015년 10억 달러로 크게 증가했다. 그러나 지린성은 2016년 기준 북중 무역액이 19%에 불과하다. 지린성의 무역종사기업이 대부분 소규모의 변경무역업체들이기 때문이다.<sup>393)</sup> 지린성의 무역량은 9개 세관 중에서 투먼-남양·난핑-무산·싼허-회령·취엔허-원정이 대부분을 차지한다. 대북수입은 난핑-무산 구간으로 집중된다. 난핑-무산 구간은 2015년 기준으로 대북 수입량에서 50% 이상을 차지한다. 이 지역은 무산광산에서 생산한 철광석을 중국으로 수출하는 통로이기 때문이다.<sup>394)</sup>

물류이동 네트워크는 트럭 운송으로 집중된다. <표 VII-8>에서 도로 이용이 79.3%로 압도적이고, 철도 이용 물류이동은 21.7%에 불과하다. 철도는 노후화돼서 수송시간이 오래 걸리고, 열차를 배정받기 어렵고, 소규모 물자 수송에 부적합하다. 반면에 트럭은 운송시간이 빠르고, 비교적 저렴한 비용으로 임대할 수 있고, 소규모 물자 수송에 유리하다. 북한은 수출입 물자 수송에서 트럭 중심의 물류이동이 자리를 잡았다. 신의주에서 평양 락랑구역 은하지도국 물류창고로 이동하는 물자는 트럭 80%, 철도 10%이고, 남포항에서 트럭으

393) 이정균, “대북제재로 인한 북중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호 (2017), p. 87.

394) 최장호·최유정, “2015년 북한의 대중무역 분석,” 『오늘의 세계경제』, 제16권 16호 (2016), p. 6.

로 이동하는 물자 10% 정도다.<sup>395)</sup>

북중 물류이동의 집중성이 심화하면서 북한시장에서 유통되는 중국 수입물자 이동통로는 <그림 VII-32>와 같이 크게 변했다. 2006년 중국산 물품의 북한시장 유입통로는 단동-신의주-평양, 무산-회령-나진·선봉, 나진·선봉-청진-함흥-평양, 혜산-길주, 혜산-함흥 등이었다. 수입물자는 신의주 채화시장, 혜산의 혜산시장, 회령의 회령시장, 무산의 광산시장, 나진·선봉의 동명시장, 청진 수남시장, 길주 합천시장, 함흥 해상시장, 원산 갈마장 등을 거쳐서 전국으로 유통됐다.<sup>396)</sup>

수입물자 이동은 무산·회령·나진·선봉·청진·혜산 등 북부지방 국경도시의 비중이 높았다. 옥수수·콩·곡물·고추·담배 등 물자들은 회령에서 청진·평성·평양·김책·함흥·남포 등으로 이동했다. 2006년까지 하더라도 싼허-회령 구간의 수입물자 가격경쟁력이 높았다는 것을 알 수 있다. 2006년 9월 16~30일 회령역에서 기차 수화물을 보낸 지역을 보면 전체 30건 중에서 청진 16건, 평성 3건, 평양 3건, 김책 3건, 함흥 2건, 남포 2건, 온성 1건 등이었다. 회령역에서 기차 수화물을 받은 내역서를 보면 전체 25건 중에서 청진 9건, 함흥 3건, 평성 3건, 종성 3건, 화성·온성·김책·남포·새별·혜산·중봉 각 1건 등으로 나타났다.<sup>397)</sup>

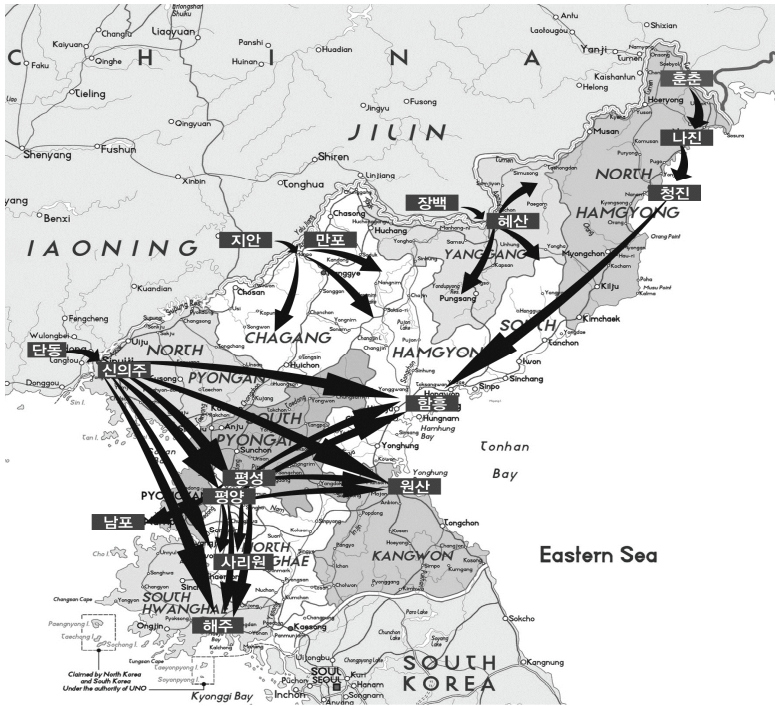
---

395) 광인옥, “북한 무역회사와 시장 그리고 물품의 유통,” (광인옥 박사 자문회의 자료, 2018.7.20.), p. 5.

396) 이영훈, 『북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』, p. 39.

397) 광인옥, “북한 회령시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한 연구,” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2013, pp. 150~152.

〈그림 VII-32〉 북중 접경지역 주요 물류이동 경로



자료: 객인옥, “평양시장에 넘쳐나는 중국 공산품·식료품,” 『e경제뉴스』, 2017.11.3, <<http://www.womancs.co.kr/news/articleView.html?idxno=41044>> (검색일: 2017.11.20.); 이영훈, 『북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2006), p. 40; 북한이탈주민 심층면접 등을 토대로 저자 작성.

그러나 최근 북중 수입물자 이동은 신의주를 거쳐 평양으로 집중됐다. 무산·회령·혜산·남양 등 북부 국경도시들은 2000년대 초반까지 북중 무역이 활발했다. 청진 수납시장은 나진·선봉에서 사업하는 중국 사업가들과 네트워크를 맺고 전국 각지의 시장으로 물품을 판매했다. 그러나 북부 국경도시들은 단동-신의주가 활성화하고, 평양-신의주 간 물류체계가 구축되면서부터 쇠퇴하기 시작했다. 탈북자 J2의 증언에 따르면, 2000년대 초에 남양에 무역업자들이 많았으나 지금은 신의주로 다 넘어갔다고 증언했다.

“(남양이) 굉장히 많았었는데 지금 신의주로 다 넘어갔어요. 옛날에 신의주는 안하고 남양이 많이 했었어요. 김일성이 있을 때는 그 때는 갑자기 막 봉쇄하고 하니깐 그 무역으로 해서 먹고 살아라 해가지구 그 때는 신의주는 아예 하는 사람이 없었어요. 그냥 남양으로 계속 활성화하다가 어느 순간부터 신의주로 뜨더라고요. 신의주가 반대편이 큰 도시죠. 이쪽은 좀 시골이고 그래가지고 저쪽으로 다 넘어간 거예요. 우리 있을 때는 이쪽을 했고 신의주는 별로 안했었어요. 신의주는 한다는 소리도 못 들었어요.”<sup>398)</sup>

북부지방에서는 원정을 거쳐 나진·선봉으로 물자가 이동하는 통로만 활성화됐다. 수입물자 이동은 단동-신의주 구간이 약 80%를 차지하고, 훈춘-나진 통로가 20%를 차지한다. 만포·혜산·무산·회령은 주변 지역에서 소비하는 물자만 유입된다. 지안-만포 구간으로 유통되는 수입물품은 식량·생필품 등이고, 주로 자강도에서 소비한다. 창바이-혜산 구간으로 유통되는 수입물자는 주로 양강도에서 소비한다. 이 구간은 밀무역이 성행한다.<sup>399)</sup>

최근 북한의 수입물자는 핵심 권력기관 소속 1급 무역회사들이 장악했다. 1급 무역회사들은 자신들이 보유한 네트워크를 통해서 북한의 주요 도시들에 수입한 물품을 유통시킨다. 평양 소재 무역회사들은 평양 본사 창고에 수입물자를 이동시켜서 자신들이 거래하는 도매상·소매상들을 통해서 전국 각지의 시장으로 물품을 보낸다. 북한 시장에서 유통하는 수입물자는 가격 경쟁력 등으로 인해서 평양 소재 1급 무역회사들이 주로 담당한다. 대규모 무역회사들은 전국 주요 도시에 지사를 두고 수입 물자를 직접 유통한다.<sup>400)</sup>

398) 북한이탈주민 J2 인터뷰(2018.7.18., 통일연구원).

399) 광인옥, “북한 무역회사와 시장 그리고 물품의 유통,” p. 9.

400) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

단동-신의주 구간 수입물자는 신의주 물품창고에 집결한다. 무역 회사들은 신의주에 10%를 남기고, 평양 50%, 평성 20%, 사리원 5%, 해주 5%, 원산 5%, 함흥 5% 정도를 유통한다. 평양 물동량이 많은 이유는 평양이 소비량이 가장 많고, 평양에 워크권을 가진 무역회사 100여 곳의 본사 창고가 있기 때문이다. 평양으로 이동한 수입물자들은 평양에서 30% 정도를 소비하고, 평성 40%, 사리원 10%, 해주 10%, 원산 5%, 함흥 5% 정도로 유통한다. 전국적인 도매 시장이 있는 평성에 모인 물자들은 남포 10%, 사리원 20%, 해주 20%, 원산 20%, 함흥 30% 정도로 유통한다. 훈춘-나진 구간의 수입물자는 60%가 청진으로 이동한 후 함경남북도 전역의 시장으로 유통되고, 40%가 함흥으로 유통한다.<sup>401)</sup>

## 나. 무역 네트워크

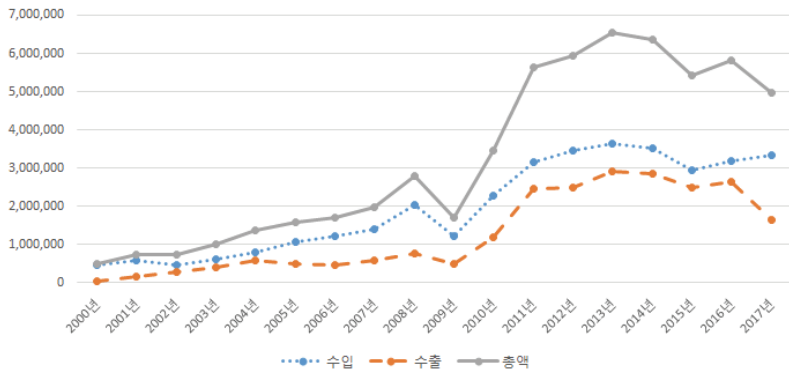
### (1) 현황

중국은 북한 대외무역의 90% 이상을 차지한다. 북한시장은 중국에서 원자재·중간재·소비재를 조달하고, 지하자원·농수산물 등 주요 수출품목을 대부분 중국에 수출한다. 북중 무역은 농수산물 수출로 시작해서 광물 수출로 전환했고, 최근 가공무역으로 전환하는 추세다.<sup>402)</sup> 2000년 이후 북한시장이 확장되면서 북중 무역도 빠르게 증가했다. 북중 무역은 <표 VII-10>에서 보는 것과 같이 2000년 약 4억 9천만 달러에서 2013년 약 65억 5천만 달러로 크게 늘었다. 유엔안보리 대북제재 효과가 나타나면서 북중 무역은 2014년부터 감소추세를 보였고, 2016년 58억 달러에서 2017년 약 49.78억 달러로 줄었다.

401) 광인옥, “북한 무역회사와 시장 그리고 물품의 유통,” p. 5.

402) 북한이탈주민 L 인터뷰(2018.8.14., 통일연구원).

〈표 VII-10〉 북중 무역 추이: 2000~2017년



(당분기, 단위: 천불, US\$, %)

년	수입	수출	총액
2000년	450,839	37,214	488,053
2001년	570,660	166,797	737,457
2002년	467,309	270,863	738,172
2003년	627,995	395,546	1,023,541
2004년	794,525	582,193	1,376,718
2005년	1,084,723	496,511	1,581,234
2006년	1,231,886	467,718	1,699,604
2007년	1,392,453	581,521	1,973,974
2008년	2,033,233	754,046	2,787,279
2009년	1,209,636	500,645	1,710,281
2010년	2,277,816	1,187,862	3,465,678
2011년	3,165,006	2,464,186	5,629,192
2012년	3,445,843	2,484,699	5,930,542
2013년	3,633,150	2,911,544	6,544,694
2014년	3,522,515	2,841,476	6,363,991
2015년	2,946,464	2,483,944	5,430,408
2016년	3,192,031	2,634,400	5,826,431
2017년	3,328,032	1,650,670	4,978,702

자료: KOTRA 자료 참고 작성.



북중 무역이 확대된 원인은 북한이 중국산 물품의 시장판매를 허용했기 때문이다. 북한은 2003년 내각지시 제24호와 내각결정 제27호를 통해 중국산 물품의 시장판매를 허용했다. 내각지시 제24호는 “상업성, 도 인민위원회와 해당 기관들은 시장에서 연유, 생고무를 비롯한 국가전략물자들과 생산수단 등 국가적으로 판매가 금지된 제품을 제외한 모든 농로산물과 식료품, 생활필수품을 비롯하여 국영기업소, 협동단체들과 개인들이 생산하는 상품들과 수입상품들도 팔도록 할 것이다”고 규정했다. 내각결정 제27호는 “도매시장은 국영기업소, 협동단체에서 생산하여 시장에 내보내는 제품, 무역회사들의 수입상품, 개인들이 만들었거나 여유로 가지고 있던 물건, 사사려행자들이 들어오는 수입상품 같은 것을 직접 현금으로 넘겨받아 소매단위들에 넘겨주어야한다”고 규정했다.<sup>403)</sup>

북한시장은 2002년 7·1 조치 이후 북중 무역을 통해 빠르게 성장했다. 무역회사는 수입물자의 시장판매를 승인받았고, 수입물자 판매상점을 운영하는 것도 가능했다.<sup>404)</sup> 무역회사는 시장에서 합법적으로 중국산 물품을 판매했다. 북한시장은 원자재·중간재·소비재를 중국에서 조달했고, 지하자원과 농수산품을 중국에 수출했다.<sup>405)</sup> 북한시장에서 중국산 물품 유통이 크게 늘었다. 북한 종합시장에서 중국산 소비재 점유가 늘었고, 산업부문에서 중국산 원자재와 중간재 수입이 증가했다. 북한시장에서 유통되는 중국산 상품은 80~90%에 달한다.

403) 북한경제연구부, “토지사용료 납부규정 및 시장관리운영규정,” 『KDI 북한경제리뷰』, 12월호(2004), p. 27.

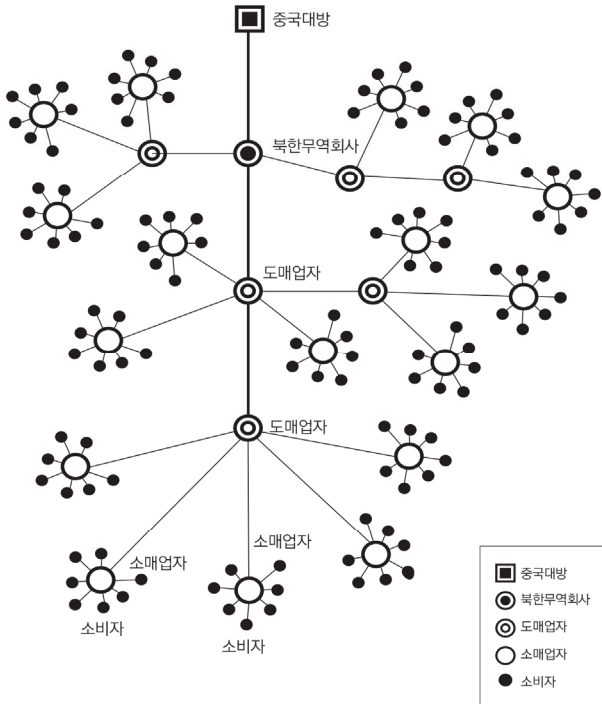
404) 임수호·양문수·이정균, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), p. 27.

405) 홍익표, “북중 경제협력과 창지투 개발계획,” 『KDI 북한경제리뷰』 9월호 (2010), pp. 30~31.

## (2) 특징

북한시장과 중국 간에는 수·출입 과정에 참여하는 다양한 행위자들이 네트워크를 형성한다. 북한 무역일꾼들은 2002년 7·1 조치 이후 16년 동안 북중 무역을 진행했다. 이 과정에서 중국대방과 북한 시장을 포괄하는 공고한 북중 무역 네트워크를 형성했다. 북한 무역일꾼들은 주로 거래하는 중국대방이 있다. 북한 시장에는 수출원천을 동원하거나 수입물품을 판매하는 거래처들이 있다. 중국에서 수입한 물품은 <그림 VII-33>과 같이 무역회사·도매업자·소매업자를 거쳐서 소비자들에게 판매한다.

<그림 VII-33> 북중 무역 네트워크: 수입 물자 유통 네트워크



자료: 북한이탈주민 심층면접 토대로 저자 작성.

북중 무역 네트워크 형태는 수출·입이 거의 유사하다. 수출원천 동원도 생산자·수집업자·무역회사를 거쳐 중국 대방에게 수출한다.<sup>406)</sup> 수출·입 네트워크는 품목에 따라 한두 단계를 생략하는 경우도 있다. 북중 무역 네트워크는 북한시장과 긴밀하게 연계됐다. 북한에서 대중무역 확대는 시장을 확대하고, 시장 확대는 대중무역을 확대한다.<sup>407)</sup> 무역회사가 수출원천을 동원하고 수입물자를 판매하는 과정에서 시장이 자연스럽게 확장되었다.

북중 무역 네트워크는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 북중 무역 네트워크는 특정한 행위자들로 집중성이 심화됐다. 북중 무역 네트워크는 와크를 승인하는 권한을 가진 국가의 통제 아래 진행된다. 국가는 무역회사에게 수출입 품목과 물량을 취급할 수 있는 권한, 즉 와크를 부여한다. 무역회사가 수출을 통해 얻은 이윤은 무역회사의 상급기관, 즉 국가기관으로 들어간다. 국가기관이 무역회사들이 얻은 이윤을 독점한다. 또 국가는 언제든지 수출중단을 결정할 수 있으므로 무역회사들을 강력하게 통제한다.

북중 무역은 핵심 권력기관 산하 몇몇 무역회사들에게 집중된다. 북한에서 와크권은 곧 권력이다. 왜냐하면 핵심 권력기관일수록 더 안정적이고 수익성이 높은 와크권을 승인받기 때문이다. 안정적 수익을 낼 수 있는 와크권은 최고 권력자와 근접성에 의해 결정된다. 중앙당과 제2경제위원회 1급 무역회사들이 전체 무역량의 70%를 담당하고, 인민무력부·인민보안성·국가안전보위부·내각 산하 2급 무역회사들이 20%를 맡는다.<sup>408)</sup> 예컨대 북한의 송이 수출은 인민무

406) 북한이탈주민 L 인터뷰(2018.8.14., 통일연구원).

407) 임수호·양문수·이정균, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』, pp. 51~58.

408) 이장훈, “북한 조종하는 중국의 뒷 밀수와 관광,” 『주간조선』, 2018.8.20., <<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002521100012>> (검색일: 2018.9.11.).

력성 산하 무역회사에서 워크권을 거의 독점한다. 국가 단위 탄광·광산 개발을 통한 석탄·철광석 수출은 핵심 권력기관 산하 무역회사들이 독점한다.

수입물품 유통은 전국적 수입물품 유통 네트워크를 구축하고 있는 1급 무역회사들이 장악한다. 봉화무역회사(중앙당 경공업부)와 대성무역회사(39호실)가 설탕·콩기름·아지노모토(조미료)·전자제품 등 유통을 장악한다. 의약품 유통은 당재정경리부 산하 능라88무역회사에서 장악한다. 핵심 권력기관 산하 1급 무역회사는 중국에서 대규모로 물품을 수입하기 때문에 수입단가가 낮다. 1급 무역회사들은 <그림 VIII-33>과 같이 대규모 수입을 통한 가격 경쟁력과 전국적으로 구축된 물류망을 바탕으로 혜산·회령·무산 등 전국 주요 도시에 수입물품을 공급한다.<sup>409)</sup>

“이거는 이제 네트워크가 있어야 돼요. 철저하게 이제 그 사실은 무역회사에 가장 능력 있는 사람들이 도매과 사람들이에요. 예를 들어서 국가 기관을 대상으로 하는 것은 크게 힘이 안 들잖아요? 그건 뭐 수입해서 주면 되니까. 그거면 끝이니까 그러나 이걸 이윤을 창출해야 되는 거거든요. 그렇기 때문에 그 업무원들이 회사에서 가장 말발도 좋고, 전개능력도 좋고 이런 사람들을 이제 선발을 하죠. 이러한 사람들이 자기의 네트워크가 있는 거예요. 예를 들어서 청진 시장에 큰손 하나 쥐고 있고 뭐 혜산에 하나 각 도마다 두 세 명씩 쥐고 있죠. 그러니까 이제 예를 들어서 아지노모토 500톤을 수입해 들어왔어요. 이 사람은 아니까 예전부터 했던 사람이니까. 아 청진시장은 연간 한..... 아 분기 그저 대체 원래 분기로 보는데요, 한 달에 한 뭐 백 톤 정도 소화해 하면 청진시장에 백 톤 주고, 혜산시장은 아 이걸 시장이 작기 때문에 한 30톤 밖에 소화

409) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

를 못해. 이런 식으로 자기들도 다 알거든. 자기들도 다 네트워크가 있으니까. 그 사람들이 또 내가 몇 톤 팔겠어. 라고 올라와서 얘기를 하거든요. 거기에 따라서 또 수입해서 다 분배를 하죠. 그러면 그 사람들이 시장을 돌면서 팔고 돈을 갖다 주면은 또 그 돈으로 회사에 이윤하고 그러는 거죠.”<sup>410)</sup>

중소규모 무역회사들은 1급 무역회사와 가격경쟁력에서 버틸 수가 없다. 중소규모 무역회사들은 봉화나 대성에서 물건을 받아서 이 회사들의 유통망이 구축되지 않은 오지시장을 공략한다.<sup>411)</sup>

북중 무역 네트워크는 워크권을 가진 무역회사를 중심으로 작동한다. 일반적으로 수출입은 무역회사가 주도한다. 무역회사는 시장과 연계해서 특정 물품을 원천동원해서 수출하고, 시장의 수요를 예측해서 특정 품목과 수량을 수입해서 도매상들에게 넘긴다. 예컨대 가발·눈썹·수예품 수출은 무역회사를 중심으로 진행된다. 이 품목에 대한 수출 워크를 가진 무역회사는 중국 대방으로부터 주문을 받는다. 중국 대방이 가발 100개를 1달 내에 납품해달라고 주문하면, 무역회사는 산하 공장에서 10개를 생산하고, 나머지 90개는 무역회사에서 가지고 있는 생산자 네트워크에 5개씩을 할당한다. 무역회사는 생산된 가발을 모아서 중국 대방에게 수출한다.<sup>412)</sup>

수입도 마찬가지다. 무역회사는 시장의 수요를 예측해서 특정 물품을 수입한다. 수입물품은 무역회사의 네트워크를 통해서 시장에 유통한다. 예컨대 무역회사가 시장 수요를 예측해서 선풍기 1000대를 수입했다면, 시장의 도매상인·소매상인들에게 물건을 판매한다.

---

410) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

411) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

412) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

“사람들이 회사가 실질적으로 회사가 물건 들어온다. 실례를 들어서 선풍기 1000대를 들어온다고 합시다. 이게 무역회사에서 선풍기 1000대 들어오게 되면 가격이 있잖습니까. 수송비 자기네 가격을 붙여서 판매가격을 메기는 거죠. 이렇게 해서 시장에서 가격이 맞게 되면 시장에서 데거리꾼들, 소매꾼들이 와서 다 가져갑니다. 가져가서 돈을 주는 거죠. 그럼 회사에서 돈을 입금해가지고 국가에 납부하죠. 그런 식으로 일을 하죠.”<sup>413)</sup>

시장 도매상인은 무역 권한이 없기 때문에 특정 물품을 수출·입할 경우에 무역회사를 통해서 진행한다. 도매상인은 수출이 잘되는 품목의 물량을 미리 시장에서 확보한 후에 무역회사에 판매한다. 시장에서 판매할 물품도 무역회사를 통해서 수입한다. 시장 도매상인은 무역회사에 수입물품·수량·수입단가 등을 정해주고, 수입물품의 선불금을 미리 지급하고 수입물품을 넘겨받는다.

“그런 경우도 있고 이제 아까 광물일 때 무역회사하고 어느 생산 기업소 사이에 있다 하면 돈주가 먼저 그걸 아! 이게 아연광물이 잘나가네. 그런데 지금 우리 지역에 무역회사가 들어오지 않았어요. 내가 먼저 사놓는다는 거죠. 사놓고 무역회사하고 연결해서 나한테 아연광석 20톤 있는데 사겠나? 몇 프로드. 그럼 현지에서 가격 얼마 주겠나. 그럼 자기가 산 것 보다 높은 가격 불러놓는다 이런 거죠. 그런데서 돈주가 하나 역할하는 게 있고 그건 원천 동원하는 데 돈주가 끼어든다 그 말씀인겁니다. 그렇게 하고 수입할 때도 돈주는 장마당 수요를 장악했어요. 그런데 자기는 무역활동권이 없습니다. 무역회사하고 접촉을 해서 어떤 상품 들어오면 내가 다 사줄게 그렇게 한다고요. 그럼 회사는 시장수요는 파악 없이 이 돈주하고만 계약을 하는 거예요. 그래가지고 물건을 들여와 돈주한테

---

413) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

주는 걸로 끝나는 거죠. 그런 경우들이 많아요.”<sup>414)</sup>

시장에서 중국산 라면이 많이 팔리면 도매상인은 무역회사에 중국산 라면 수입량과 개당 단가를 정해주고, 수입을 의뢰한다. 무역회사는 도매상인에게 선불금을 받고 물건을 들여와서 도매상인에게 넘긴다. 이처럼 무역회사는 시장에서 판매할 물품 수입을 대행한다.

“일반적으로 장마당 수요에 맞춰서 수입거래를 많이 합니다. 수입거래를 하는데 어떻게 하나면 가령 장마당에서 중국산라면이 많이 수요된다 하면은 라면을 수입해달라고 수입을 원하는 장마당장사군하고 무역회사하고 결탁하는 거죠. 서로가 결탁해서 어느 브랜드의 라면을 총 몇 만 개, 개당가격을 얼마에 수입해 달라. 이렇게 서로가 토의하는 거예요. 그런데 이 과정에서 무역 실무적으로 가령 내가 들어왔는데 장마당장사군이 누가 대금지급안하면 내가 뭘 믿고 하는데 그렇다면 선불금을 뭘 얼마 내라고 한다던 지 그런 한계가 있는 거죠. 수입 전에 장마당장사군이 선불금을 내면 무역회사는 그 선불금을 중국회사에 선불금을 주고 계약하고 선불금주고 물건을 들여다 거기다 주는 거죠. 그런데 이런 말하자면 라면 같은 거는 하루에 왕바디차 두석대가 하루에 다 팔려나가요. 평양시 같은 경우는.”<sup>415)</sup>

북중 무역 네트워크는 대중 수출·입 품목의 집중성이 매우 높다. 2017년 북한 대중수출에서 상위 6개 품목이 85%를 차지한다. 2017년 대중수출 1위 품목은 4.97억 달러를 수출한 의류와 그 부속품으로 분류되는 HS코드 62군(메리야스편물·뜨개질편물 제외)이다. 무연탄이 포함된 HS코드 27품목군(광물성연료·광물유와 이들의 증류

414) 북한이탈주민 L 인터뷰(2018.8.14., 통일연구원).

415) 북한이탈주민 L 인터뷰(2018.8.14., 통일연구원).

물, 역청물질, 광물성 왁스)은 2017년 대북제재 여파로 전년 대비 65.2% 감소해서 4.12억 달러만 수출함으로써 대중수출 2위 품목으로 떨어졌다. 광·슬래그·회 등 HS코드 26 품목군은 수출 3위 품목으로 대중수출액의 11%인 1.87억 달러를 수출했다. 어류·갑각류 등 수산물을 포함한 HS코드 62품목군은 대중수출액의 9.9%인 1.63억 달러를 수출했다.<sup>416)</sup>

2017년 북한의 대중수입액은 33.3억 달러를 기록했다. 대중수입 1위 품목은 전자기기와 그 부품들로 HS코드 85품목군이다. 이 품목군 총 수입액은 3.4억 달러를 차지했다. 원자로·보일러·기계류와 이들의 부분품인 HS코드 84품목군은 2.7억 달러로 대중수입 품목 중 2위를 기록했다. 3위 품목은 플라스틱과 그 제품으로 HS코드 39품목군이다. 4위 품목은 인조필라멘트·인조방직용 섬유재료의 스트립과 이와 유사한 것으로 HS코드 54품목군으로 2.2억 달러였다. 5위 품목은 철도용이나 궤도용 외의 차량과 그 부분품·부속품으로 2억 달러 정도였다.<sup>417)</sup>

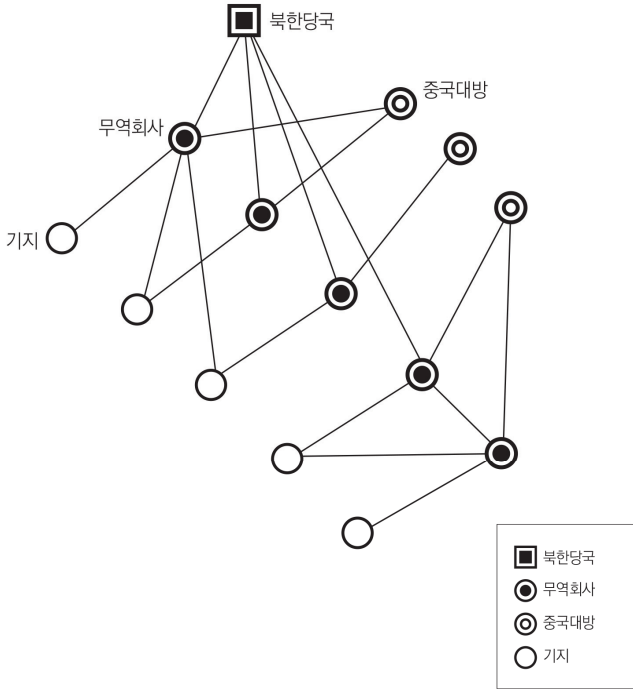
둘째, 북중 무역 네트워크는 계약 이행에 취약점을 노출한다. 북중 무역 네트워크는 합법과 불법이 공존하므로 북한 당국이나 네트워크 내 행위자가 불법을 공격하면, 처벌받을 위험이 있다. 북중 무역 네트워크에는 수·출입 과정에서 여러 유형의 불법적 관행이 있다. 이는 <그림 VII-34> 북중 석탄수출 네트워크를 보면 쉽게 이해할 수 있다.

416) 정형근, “2017년 북한의 대외무역 평가와 전망: 북중무역을 중심으로,” 『KDI 북한 경제리뷰』, 2월호 (2018), p. 44.

417) 위의 글, pp. 48~49.



〈그림 VII-34〉 북중 석탄 수출 네트워크



자료: 북한이탈주민 심층면접 토대로 저자 작성.

북한의 수출방식은 2가지다. 국가가 생산한 물건을 수출하는 방식과 국가계획 밖에서 무역회사가 비공식적으로 수출품목을 구입해서 수출하는 방식이다. 석탄도 이 2가지 방식의 수출이 이루어진다. 국가 차원의 수출은 〈그림 VII-34〉에서 보는 것처럼, 무역회사 산하의 기지에서 생산한 석탄만 수출한다. 그러나 일부 무역회사는 산하 기지에서 생산한 석탄뿐만 아니라 비공식적으로 생산한 석탄을 여러 탄광들에서 구입해서 중국에 수출한다.

“북한에는 지금 무역방식이 두 가지가 있습니다. 국가가 생산한 물건을 수출하는 방식이 하나있고, 이제 그 국가가 아니라고는 말

하긴 좀 어렵지만 뭐라고 할까 이걸 국가계획에는 없는 말하자면 이제 그 국가계획 밖에서 수출하는 예를 들어서 석탄은 좀 그런 방식으로 수출하고 있거든요. 석탄은 두 가지 방식으로 수출되고 있습니다. 내가 탄광을 가지고 있다. 예를 들어서 군부대무역회사다. 그럼 내가 탄광을 가지고 있지 않습니까? 이걸 내가 탄광에 가서 석탄을 가져다 수출하면 되는 거예요. 그러나 내가 탄광이 없는 무역회사다. 그런데 석탄은 수출해야 되겠다하게 되면 탄광에 가서 돈 주고 석탄을 사야 됩니다. 이럴 때는 달라요. 내가 이제 탄광을 가지고 있는 무역회사라고 하게 되면 탄광과 무역회사의 외화 결제가 이뤄집니다. 예를 들어서 뭐 석탄을 15전에 사가지고 아니 백원에 사가지고 중국에는 120달러에 판다. 이때 탄광에서 120원어치를 사가지고 수출해서 나오게 되는 그 돈 가지고 또 탄광에다가 얼마를 넘겨주고 이런 방식으로……. 그러니까 이게 국가무역 국가 예전에 사회주의국가 유지했을 때의 그런 방식대로 이제 되는 거죠. 그런 무역회사는 이윤을 많이 봅니다. 왜? 내화로 사기 때문에. 또 자기 산하의 광산이기 때문에……. 그러나 내가 광산을 가지고 있지 못하다 할 때는 그 광산에 가서 석탄을 사야 되겠지만 사회주의국가니까 외화를 주면서도 내화결제는 하지만은 또 외화를 줘야 됩니다. 예를 들어서 이 석탄이 시장가격이 톤당 120달러다 하게 되면 탄광에다 내가 80달러줄게, 뭐 90달러줄게 이런 식으로 외화를 계속 줘야 되요. 그래야만 석탄이 나올 수 있죠. 그러면 이 사람은 그걸 팔고 요 차이를 이윤으로 가져가고 이런 두 가지 방식이 있습니다.”<sup>418)</sup>

무역에서 가장 대표적인 불법행위가 이면계약이다. 중국대방과 북한 무역지도원은 이면계약을 통해 킥백(kickback, 뇌물)을 주고 받는다.<sup>419)</sup> 북중 무역에서 이면계약을 통해 뇌물을 주고받는 이유

418) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27, 통일연구원).

419) 김규철, “북·중 무연탄 무역 연구: 무연탄가격을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』,

는 국가의 통제 때문이다. 무역회사는 국가로부터 특정 물품과 수량에 대한 워크를 부여받고 수출한다. 무역회사가 중국대방에게 받는 수출대금은 전액 국가계좌로 입금된다. 국가가 무역회사 수출대금을 모두 가져간다.

이러한 조건에서 무역지도원이 중국과 합법적인 거래만 한다면, 무역회사 운영비, 무역회사 직원들의 인건비, 개인의 수익 등을 챙길 수 없다. 무역지도원은 국가를 속이고 중국대방과 이면계약을 체결한다. 북한이탈주민 K씨 인터뷰에 따르면, 석탄수출의 경우 무역회사 지도원은 석탄단가나 칼로리를 조절해서 실제 수출단가보다 높은 가격으로 이면계약을 체결하고, 그 차액을 챙겨서 무역회사 운영비, 무역회사 직원들의 인건비, 개인의 수익 등으로 사용한다.

“그런데 최근에 북한에서 백만장자라는 소리가 나오는 거죠. 석탄 장사를 시작하면서 업무자들이 석탄단가나 칼로리를 조절을 하죠. 조절을 해서 많은 돈을 떼는 거죠. 그렇게 되죠. 대체로 북한에서 석탄 수송하는 업무담당자들은 고위급자식들로 보면 됩니다. (중략) 대방하고 거래하는 사람들만이 실례를 들어서 샘플 판다, 내가 서류상으로 1달러로 판매하는 걸로 보자. 나한테 돈을 1.2달러 달라. 계약은 1달러라고 하고 실지 내면적으로 1.2달러로 하는 거죠.”<sup>420)</sup>

국가탄광들은 <그림 VII-34>와 같이 국가를 속이고 무역회사에게 비공식적으로 무연탄을 판매한다. 강동탄광·순천탄광은 국가계획에 따라 평양화력발전소·북창화력발전소에 석탄을 보장한다. 이 탄광들은 무연탄을 수출하지 못한다. 석탄을 무역회사에 넘기는 것도 불법이다. 그러나 국가탄광들은 탄광 운영자금을 마련하기 위해서 비

---

2월호 (2017), pp. 18~19.

420) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11, 통일연구원).

공식적으로 무연탄을 캐서 무역회사에 판매한다. 대부분의 국영탄광·광산에서는 비공식적 판매가 관행적으로 진행된다.

“국가기관인 경우는 다릅니다. 예를 들어서 강동탄광이나 순천탄광입니다. 이런 단위들에서는 공식적인 무역회사가 없는 단위들에서는 수출을 할 수가 없는 겁니다. 이 사람들은 평양화력발전소면 평양화력발전소, 북창화력발전소면 발전소에 석탄을 보장할 의무만 가지고 있지 그걸 중국에 내다 팔거나 그런 권한은 없는 겁니다. 그니깐 아무래도 탄광부분에서 사람들이 살거나, 탄광에서 자금이 필요하지 않습니까. 자금이 날 통로가 없는 거고 그니깐 이 사람들이 사는 거나 같죠. 만약 경우 탄을 캐다. 탄을 캐면 너희한테 톤당 얼마를 주겠으니까 나한테 달라 이런 식으로 하는 거죠.”<sup>421)</sup>

북중 무역 네트워크 행위자들 간 계약은 신뢰를 기반으로 작동하기 때문에 어느 일방에 의해 파기되거나 이행되지 않을 위험이 있다. 북중 무역 네트워크에서 한 행위자가 계약을 파기할 경우 국가의 보호를 받을 수 있는 방법이 거의 없다. 어떤 경우에는 국가 개입으로 인해서 중국대방과 북한 무역회사 간 계약이 깨진다. 행위자들은 스스로 계약의 안전성을 확보해야 한다. 행위자들은 자신의 재산을 보호하기 위해서 거래 상대의 신뢰를 확인해야 한다.

중국 무역회사에서 볼 때, 북한 무역회사는 북한 당국의 허가를 받아서 무역거래를 진행하므로 북한 당국이 개입할 경우 계약을 변경하거나 파기해야할 위험이 있다. 중국 무역회사는 대북사업을 안정적으로 진행하기 위해서 신뢰할 수 있는 사업 파트너를 확보해야 한다. 중국 무역회사들은 군부 소속 북한 기업을 가장 큰 권한이 있고 신뢰할 수 있는 사업 파트너로 꼽았다.<sup>422)</sup>

---

421) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

북한 무역회사도 중국에서 신뢰할 수 있는 사업 파트너를 확보해야 한다. 왜냐하면 수출입 과정에서 중국 무역회사와 이면계약을 맺고 국가 헌납금, 회사 운영비, 무역지도원 수익금 등 이윤을 창출해야 하므로 절대적인 신뢰가 필요하다. 가장 일반적인 신뢰 확인 방법은 지인을 통해 거래 상대의 신용·평판·능력을 간접적으로 확인하는 것이다. 지인을 통해 거래 상대를 소개받고, 거래를 반복하는 과정에서 신뢰를 쌓아가면서 강력한 네트워크를 형성한다. 대체로 무역지도원들은 지인을 통해서 중국대방을 소개받는다. 무역회사가 북한에서 수출원천을 동원할 때도 무역 네트워크에 있는 지인들을 활용한다.

“만약 경우 자기 자본으로 진행한다 하면 1000톤에 대한 석탄을 수송을 해야 되겠죠. 어쨌든 현지에 가서 석탄 확보를 해야 되겠고, 그러니까 아는 자기 지인들, 혹은 아는 사람들 통해 가지고 원천 확보합니다.”<sup>423)</sup>

무역회사가 수입물품을 판매하는 과정도 마찬가지이다. 무역회사는 네트워크 내 인맥을 이용해서 도매업자에게 수입물품을 판매하거나 시장에서 도매업자들과 직접 연계해서 수입물품을 판매한다.

“여러 가지 방식으로 잘 아는 인맥을 통해서 하는 방법이 있고, 상점들에 수요를 알아보기도 하고, 시장에 나가서 판매업자들하고 직접 연계를 하면서 우리한테 이런 거 들어오는데 구매하잖나? 이런 식으로 하는 거죠. 한때는 북한에서 타일 있잖아요? 타일을 집 안장식용으로 엄청 많이 소비됐는데 그땐 신의주로 들어오는 상품의 거의 70프로가 타일이 됐어요. 그때는 구체적인 누구 있어 들어

422) 김병연·정승호, 『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』, p. 72.

423) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

은 것보다도 싸고 문양만 고운 거 들여다 갖다놓으면 팔수 있었다고요. 유행이라는 게 있잖아요. 그래가지고 정확히 수요를 잡아서 들여오는 경우가 있고 갖다놓고 파는 경우가 있어요. 가령 북한의 약품수요가 굉장한데요. 특히 항생제하고 항생제 쓰면 비타민제 같이 써야 되잖아요. 그런 걸 대체로 항생제가 어떤 계열이 많이 소비된다는 건 알고 있어요. 그렇지만 구체적인 수요자는 잘 몰라요. 그렇지만 어떻게 돼서 상품 먼저 들여다 놓고 창고에 보관해놓고 컨택한다고요. 약국들하고 하는 경우도 있고 개인 장사꾼들도 돈 많은 경우엔 많이씩 가져가요. 그렇게 판매하는 경우도 있고.”<sup>424)</sup>

북한 당국이 무역회사에 중요 국가건설 사업에 필요한 물자 수입을 할당하는 경우에 계약 불이행 가능성이 있다. 북한 당국은 무역회사들에 평양 창전거리 건설에 필요한 강재 조달을 지시한다. 무역회사는 북한 당국이 부여한 과제를 무조건 이행해야한다. 무역회사는 중국대방에게 나중에 석탄이나 광물로 보상한다고 약속하고 강재를 들여온다. 그런데 북한 당국은 무역회사가 중국대방에게 줄 석탄이나 광물을 보장하지 않는다. 무역회사는 중국대방과 약속을 이행하지 못하고, 중국대방은 손실을 떠안는다.

“너희 이번에 국가에서 뭘 건설해야 되는데, 실례 들어 창전거리 건설해야 되는데 강재가 한 1000톤이 필요하다. 1000톤 대방한테서 먼저 달래라, 이렇게 무역사장을 달구죠. 무역사장은 할 수 없이 대방한테 가서 강재 1000톤 들여보내 달라. 내가 훗날에 그 대신 석탄을 밀어준다거나 다른 광석을 밀어주마. 이렇게 하면 호환이 맞으면 대방이 밀어주죠. 그 다음에 무역회사사장을 쳐 내갈리는 경우가 많죠. 그럼 대방은 강 건너 물 건너가듯 그렇게 되는 거죠. 끓기고 안되는 게 많죠. 내가 한명 아는 회사사장도 인민보안성 산

424) 북한이탈주민 L 인터뷰(2018.8.14., 통일연구원).

하 사장인데 삼석농장 사과나무 밭을 꾸렸거든요. 평양시 삼석구역에 있는데 거기 사과밭을 꾸렸는데 과일나무 묘를 이 사람이 몇 백억 달러어치 들여왔거든요. 훗날 과일이 생산되거나 하면 그것으로 메워주마 이렇게 됐는데 그걸 한 푼도 안 물어준 거예요. (중략) 약속이행을 안하는 게 아니라 이행을 못하게 되는 거죠. 국가에서 그만큼 들여왔으면 국가에서 그 사람이 그만한 값을 대방에게 물어줄 수 있는 조건을 형성해주던지 보장을 해줘야 하는데 그런 거 일체 없는 거죠.”<sup>425)</sup>

북한 무역회사는 거래 상대방과 신뢰가 쌓이기 전까지는 위험분산이 매우 중요하다. 북한 무역회사는 대체로 한 곳의 중국회사와 거래하지 않고, 3~5 곳의 중국회사와 거래를 진행하면서 위험분산을 시도한다.

“그러니까 이게 뭐 저는 그 무역을 전문했기 때문에 한곳에 해가지고는 위험하거든요 한사람을 지정해 놓으면 왜 그 사람이 배신 때리는 날에는 완전히 쫓딱 망하니까. 여러 한 못해도 한 셋부터 다섯 개의 회사는 후보로 가지고 있습니다. 보고 적당하게 거기서 발란스를 맞추죠. 오늘은 이 회사에 줬다가 다음번엔 저 회사에 줬다가 그런 교역조건을 보고.”<sup>426)</sup>

셋째, 북중 무역 네트워크는 폐쇄적이다. 무역 네트워크의 행위자들은 거래 파트너들에 대한 정보를 공개하지 않는다. 북한 무역회사는 자신들이 거래하는 중국 대방들을 공개하지 않는다. 자신들이 거래하는 중국대방은 영업비밀이다.<sup>427)</sup>

---

425) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

426) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

427) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

“대방은 절대로 노출 안 시켜요. 애네 자기 밥줄이니깐 자기 대방은 절대로 노출 안 해요. 여기서 사업거래 하는 식으로 여기도 내 위 단계 그거는 내 하청업체하고 연결 안 시켜주잖아요. 내가 중간역할하면 똑같아요. 중국대방 절대로 안 알려줘요.”<sup>428)</sup>

밀무역은 더 폐쇄적이다. 북한 밀무역자와 중국 대방을 연결하는 거간에게 중국 대방에 관한 정보는 영업비밀이다. 거간이 북한 밀무역자에게 중국 대방에 관한 정보를 공개하면 밀무역자는 거간을 거치지 않고 중국 대방과 직접 거래하기 때문이다.

“그 사람을 회령에서 시골사람이 이 사람을 소개해줬어요. 자기 대방이다. 이러면서 여기다 소개해줬어요. 여기 갈 필요 없죠. 이 사람 나한테 알려주면 안 되는 데 이 사람한테다 알려줬죠. 순진한 농사꾼이니깐.”<sup>429)</sup>

북중 무역 네트워크에서 무역회사 무역지도원들의 실적은 그들이 구축하고 있는 인적 네트워크에 영향을 받는다. 무역지도원들은 자신이 구축한 인적 네트워크가 실적으로 연결되기 때문에 자신의 인적 네트워크를 공개하지 않는다.

“그러니까 북중 무역에서 두각을 나타낸다는 건요. 그 어떤 실무보다도 인적네트워크가 얼마나 잘 되어 있는가에 따라서 그 사람의 실적이 나오는 거예요. 어떤 좋은 사람을 만나는가에 따라서…….”<sup>430)</sup>

---

428) 북한이탈주민 J 인터뷰(2018.9.2., 통일연구원).

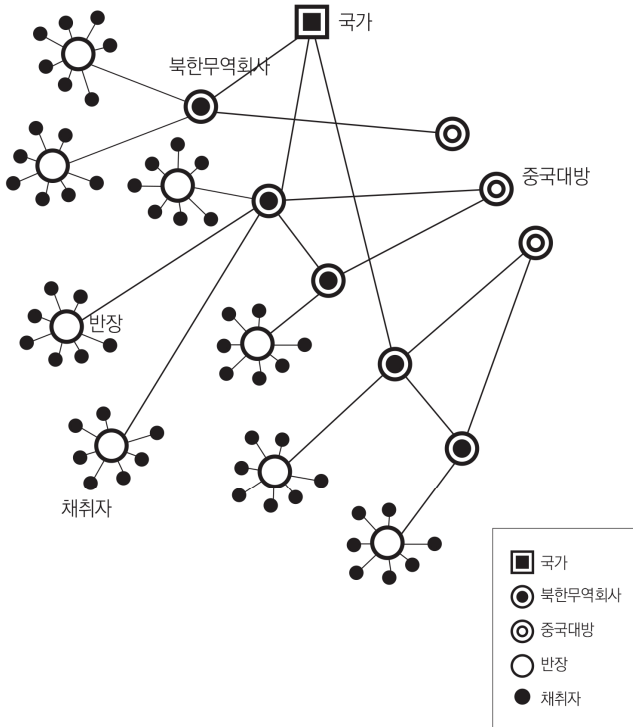
429) 북한이탈주민 L 인터뷰(2018.8.10., 통일연구원).

430) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).



송이 수출 네트워크에서 무역회사는 <그림 VII-35>와 같이 송이 산지에서 송이 채취인들을 관리하는 반장을 통해 송이를 원천 동원한다. 반장은 50~60여 명의 송이 채취인들을 관리한다. 반장은 자신이 관리하는 송이 채취인들을 무역회사에 알려주지 않는다. 무역회사는 송이 채취인들을 알 필요가 없다. 무역회사가 50~60여 명의 송이 채취인들과 거래하는 것보다 50~60여 명의 송이 채취인들을 관리하는 반장과 거래하는 것이 더 효율적이기 때문이다.<sup>431)</sup>

<그림 VII-35> 송이 수출 네트워크



자료: 북한이탈주민 심층면접 토대로 저자 작성.

431) 북한이탈주민 J 인터뷰(2018.9.2., 통일연구원).

이러한 폐쇄적인 네트워크는 수직적 위계가 형성된다. 네트워크의 상층일수록 네트워크 내에서 영향력이 커진다. 수입 네트워크는 중국대방, 무역회사, 도매업자, 소매업자 순으로, 광물 수출 네트워크는 중국대방, 무역회사, 기지장, 생산자 순으로 영향력이 있다. 광물 수출 네트워크에서 중국대방은 자본투자를 주도하기 때문에 영향력이 가장 크다.

“광물 값이 100불이라면 이 광물을 50불~70불에 사도록 계약을 체결합니다. 말하자면 5만 불이라면 5만 불로서 원래 광석탄 100톤을 살수 있다면 거의 160톤, 170톤 사도록 계약을 하는 거죠. 그런데 북한의 무역회사들이 몰라서 그 계약에 동의하는 경우도 있고요 알고도 그 계약에 오케이 안 하면 투자받을 수 없으니깐 알면서도 억지다짐으로 그 투자에 동의해서 그런 투자를 받아들이는 경우도 있죠.”<sup>432)</sup>

## 다. 대외 시장 투자

### (1) 중국의 동북3성 개발정책

중국은 동북진흥계획, 두만강지역합작개발전망계획(이하 창지투 개발계획), 일대일로 정책 등 동북지방개발을 진행하고 있다. 중국은 2002년 중국공산당 제16차 당 대회에서 동북지역의 노후 공업기지를 새롭게 정비·발전시켜야한다는 방침을 세우고 동북진흥정책을 추진했다. 동북진흥계획은 지린성의 창지투 개발계획 추진으로 인해 구체화되었다. 창지투 개발계획은 2009년 8월 30일 ‘중국 두만강지역 합작개발 전망계획요강: 창춘-지린-두만강지역 개발개방선도구’로 국무원에 승인을 받았다. 2009년 11월 18일에는 ‘중국 두만

432) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

장지역 합작개발 전망계획요강'이 발표됐다.<sup>433)</sup>

창지투 개발계획은 창춘-길림을 일체화하여 산업도시 클러스터로 만들고, 이를 성장 배후지로 해서 연길-용정-도문을 개발의 최전방으로, 훈춘-나진을 창구로 만든다는 구상이다. 중국정부는 두만강자유무역지대 건설, 국제내륙항구건설(훈춘-하산, 훈춘-나진), 장춘 중심 과학창업지대 건설, 국제합작산업지대 건립(중한·중일·중러 등 경제합작구), 현대물류지대건설(장춘-연길공항과 훈춘통상구 일체화, 중몽 대통로), 서비스업집중지대 건설, 생태관광지대 건립, 현대농업시범지구 건립 등 8대 중점공정을 추진한다.<sup>434)</sup>

동북지역은 동북지방개발을 일대일로와 연계하기 위해서 중앙정부와 세부계획을 추진하고 있다.<sup>435)</sup> 동북지역 개발대상은 창지투 개발선도구와 훈춘 대외통상구 건설 등 지린성 일대일로, 중몽러 경제회랑 건설 중심의 헤이룽장 일대일로, 랴오닝성 연해경제벨트와 북한의 황해경제벨트 건설 중심의 랴오닝성 일대일로 전략을 구상하고 있다.<sup>436)</sup> 장춘-자루비노-나선 벨트는 관광, 물류, 농업, 바이오 분야를 중심으로 경제특구를 개발하고 있고, 선양-단둥-신의주 벨트는 관광, 물류, 첨단섬유, 장비제조 분야를 중심으로 경제개발구를 추진하고 있다.<sup>437)</sup>

동북지방개발은 북중 경험과 긴밀하게 연계된다. 대북한 육로·항

---

433) 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의,” 『국제정치논총』, 제49집 제1호 (2009), pp. 231~253; 유현정, “후진타오 시대 중국의 대북정책과 중·북 경제협력 평가,” 『세종정책연구』, 제6권 2호 (2010), p. 433.

434) 권영경, “중국 창지투 개발계획의 정치경제학적 함의와 북중 경험의 전망,” 『KOTI 동북아·북한 교통 브리프』, 11호 (2010), p. 3.

435) 나희승, “일대일로를 통한 남북중 물류 협력방안,” 『한반도포커스』, 제34호 겨울호 (2015), p. 35.

436) 진정미, “중국의 일대일로와 동북아 경제협력의 확장성 연구: 남·북·중 접경지 물류·관광 협력 중심으로,” p. 105.

437) 위의 글, p. 100.

만·구역 일체화 프로젝트는 북한과 연계발전을 추진하는 사업이다. 중국은 황금평 개발, 나진항 이용, 지하자원 활용 등을 위해서 북한 개발 사업을 연계해서 추진하고 있다.<sup>438)</sup> 2010년 3월 중국 전인대에서는 창지투 개발계획으로 북한 나진항 1호 부두 사용, 취엔허-원정-라진 간 도로건설 사업, 원정-취엔허 두만강대교 보수공사 등을 북중 정부의 합의와 중국 지린성 정부의 재정지원으로 진행한다고 발표했다.<sup>439)</sup>

중국은 중북 간 개발계획의 횡적 연계를 추진하고 있다. 창지투 선도구 계획은 한국·일본·러시아와 경제협력을 위한 산업·물류 중심지 개발을 목표로 한다. 중국은 동해로 나갈 수 있는 항구를 활용하기 위해서 라진항·선봉항·청진항에 대해 투자한다.<sup>440)</sup>

## (2) 북한의 외자유치정책

북한은 1984년 9월 4일 합영법을 제정하면서 외국인투자유치정책을 추진했다. 합영법 시행 이후 1993년까지 147건의 합영 계약을 체결(조총련계 130건)했으나 북한의 일방적 경영으로 큰 성과를 거두지 못했다.<sup>441)</sup> 북한은 1991년 12월 28일 경제특구정책을 도입했다. 1992년 10월 5일 외국인투자법을 제정했고, 1993년 1월 13일 자유경제무역지대법을 제정해서 라진·선봉자유무역지대를 추진했다. 그러나 라진·선봉자유무역지대는 성과를 거두지 못했다. 북한이 야심차게 추진한 신의주특구는 2002년 초대 행정장관으로 임명된 양

438) 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의,” pp. 231~253; 유현정, “후진타오 시대 중국의 대북정책과 중·북 경제협력 평가,” p. 433.

439) 안병민, “북·중 경제협력을 바라보는 또 다른 시각,” 『동북아·북한 교통물류 브리프』, 제9호 (2010), p. 2.

440) 홍익표, “북중 경제협력과 창지투 개발계획,” p. 34.

441) 현대경제연구원, “북한 외자유치 정책의 성과와 한계,” 『이슈리포트』, 37호 (2016), pp. 2~3.

빈이 중국 당국에 체포되면서 지지부진해졌다.

북한의 외자유치는 2009년 이후 본격화되었다. 북한은 중국정부와 국가 대 국가 간 공동개발을 염두에 두고 경제특구정책을 추진했다. 북중 양국은 나진·선봉과 황금평·위화도 공동개발·관리에 합의했다. 그러나 황금평·위화도경제협력구는 대북제재 여파로 인해서 기초적인 인프라도 구축하지 못했다.

북한은 김정은 집권 이후 2013년 5월 29일 경제개발구법을 제정하면서 경제특구·개발구 사업을 본격적으로 추진했다. 북한 전역에 경제특구를 지정했다. 2013년 10월 17일에는 각 도별 경제특구 개발과 외국기업 지원을 전담할 조선경제개발협회를 출범시켰다. 조선경제개발협회는 경제특구의 외국인투자유치, 각종 토론회, 정보교류, 자문 등 서비스를 제공한다. 북한은 2014년 6월 18일에 무역성에 합영투자위원회와 국가경제개발위원회를 통합한 후 무역성을 대외경제성으로 격상시켰다. 북한은 나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도 등 5대 중앙 경제특구 개발을 지속하면서 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 13개 지방급 경제개발구를 각 도에 설치한다는 계획을 발표했다.<sup>442)</sup> 중앙급·지방급 경제개발구는 <표 VII-11>과 같이 총 21개를 신설했다.

북한은 외자유치와 대외경제관계를 활성화하기 위해서 매년 평양 국제상품전람회를 개최한다. 제21차 평양 봄철 국제상품전람회는 2018년 5월 21~25일 사이에 진행되었고, 북한을 비롯한 중국·이란 등에서 260여 개 회사들이 참가했다. 이 전람회에는 전자·기계·건설·운수·보건·경공업·식료일용공업부문 등에서 첨단과학기술을 도입하여 생산한 제품들을 출품했다.<sup>443)</sup>

---

442) 위의 글, pp. 4~5.

443) “제21차 평양 봄철 국제상품전람회 개막,” 『노동신문』, 2018.5.22.

〈표 VII-11〉 김정은 정권 이후 북한경제개발구 현황

구분		주요내용	면적 (km <sup>2</sup> )	투자액 (억달러)
중앙급 (4개)	황남 강령 녹색시범구	농업·수산업·축산·과수	-	-
	평양 은정 첨단기술개발구	IT 첨단기술 산업단지	19.0	-
	남포 진도 수출가공구	수출가공·무역·창고보관업	-	-
	양강도 무봉국제관광특구	백두산연계관광(화룡 공동개발)	20.0	-
지방급 (17개)	평북 압록강경제개발구	현대농업·관광휴양·무역	6.6	2.4
	평북 청수관광개발구	혁명사적지, 과수원 관광단지	37.7	-
	자강도 만포경제개발구	현대농업·관광휴양·무역	3.0	1.2
	자강도 위원공업개발구	광물자원가공, 기계설비 제작	3.0	1.5
	함북 온성심관광개발구	골프장·수영장·경마장	1.7	0.9
	함북 경원경제개발구	2015.10.8. 발표	-	-
	양강도 해산경제개발구	수출가공·현대농업·관광휴양·무역	2.0	1.0
	황북 송림수출가공구	수출가공·관광휴양·무역	2.0	0.8
	황북 신평관광개발구	휴양·체육·오락 등 복합관광 지구	8.1	1.4
	남포 외우도수출가공구	수출 가공조립업	1.5	1.0
	평남 숙천농업개발구	2014.7.23. 발표	-	-
	평남 청남공업개발구	2014.7.23. 발표	-	-
	강원도 현동공업개발구	정보산업·경공업, 광물자원 활용	2.0	1.0
함남 흥남공업개발구	보세가공·화학·건재·기계설비 제작	2.0	1.0	
함남 북청농업개발구	현대적인 농업개발구 건설	3.0	1.0	
함북 청진경제개발구	금속가공·경공업·수출가공업	5.4	2.0	
함북 여량농업개발구	현대적인 농업개발구 건설	4.0	0.7	

자료: 현대경제연구원, “북한 외자유치 정책의 성과와 한계,” 『이슈리포트』, 37호 (2016), p. 7.

### (3) 중국의 대북투자 현황과 북중 협력 전망

대북투자는 주로 중국기업 차원에서 진행된다. 중국기업은 주로 지하자원 개발, 기반시설·유통업·제조업 등의 분야에 투자한다. 2000

년대 전반기 중국기업은 음식료업·전자재업·포장산업·양식업 등 제조업·서비스업에 투자했다. 그 후 대북투자는 철광·동광·석탄 등 지하자원 개발부문에 집중됐고, 지하자원 수송을 위한 기반시설 건설 투자도 늘었다. 대북투자의 70% 이상이 광물자원을 개발에 이루어졌다. 중국은 무산 철광산, 헤산 동광산, 룡등 무연광산 등 20여건의 개발권을 획득했고, 투자규모가 파악된 12건의 투자규모가 총 5390억 위안이다.<sup>444)</sup> 최근에는 중국기업 대북투자에서 의류 임가공 부문 투자가 크게 늘었다.

2000년 이후 대표적인 북중 경제협력사업은 나진항 1호 부두 현대화사업과 황금평 개발 사업이다. 나진항 1호 부두 현대화사업은 2008년 7월 훈춘창리해운물류유한회사와 북한 나진강성무역회사 간에 추진했다. 훈춘창리해운물류유한회사는 10년 간 나진항 1호 부두 보수이용에 관한 협정을 통해 부두 이용권을 확보해서 현대화 공사를 진행했다.<sup>445)</sup>

북중 양국은 2010년 12월 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대공동 개발 및 공동 관리에 관한 협정을 체결했다. 2011년 5월 23일에는 “조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획 요강”을 통해 <표 VII-12>와 같이 나진-선봉 경제무역지대 개발 계획을 수립했다. 북한은 2011년 황금평·위화도경제지대법과 라선경제무역지대법을 제·개정했다. 북중 양국은 2011년 6월 라선·황금평·위화도 공동개발·공동운동을 위해서 경제구개발협력연합지도위원회를 구성했다.

444) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원); 홍익표, “북중 경제협력과 창조 투 개발계획,” p. 33.

445) 서종원·노상우, “북중 접경지역 교통물류 통로현황,” p. 16.

〈표 VII-12〉 나진-선봉 경제무역지대 개발계획

구분	개발계획	
6대 육성 산업	원자재 공업	원유, 화학, 야금, 건재
	장비공업	조선, 배수리, 자동차
	첨단기술산업	컴퓨터, 통신설비 제조, 가정용 전기제품
	경공업	농수산물가공, 일용 소비품, 피복
	봉사업	창고 보관, 물류, 관광
	현대 고효율 농업	농업 새 품종, 새 장비 시범도입, 농업생산 체계 창조
인프라 건설 (1중추 3방향 5통로)	1중추	나진·선봉·웅상항
	3방향	북은 중국·러시아 연결, 남은 청진, 동은 동해
	5통로	훈춘·도문·하산·청진 육상통로, 동해 해상 통로
나진항	1~3호 부두시설 개조, 5만 톤급 선박 정박 가능하도록 구축	
고속도로 신설	나진-원정 고속도로	
	나진-청진 고속도로	
	나진-두만강 고속도로	
철도	나진-선봉-남양 철도 재건	
	훈춘-훈릉 철도 건설	
전력	전기·열 발전소 건설(풍력·태양열 발전소 건설은 향후 연구)	
정보통신	현대전화망 건설	
비행장	청진시 삼해리 비행장 건설	
지원체계 구축	북중 공동지도위원회 설립	

자료: 중소기업연구원, 『남·북·중 3각 협력모델 연구: 신의주 경제특구를 중심으로』(서울: 중소기업연구원, 2015), p. 23.

나선경제무역지대에는 2012년 10월 기준으로 약 210여 개의 기업이 있고, 이중 80% 정도가 외자 유치를 통한 합작기업으로 알려졌다.<sup>446)</sup> 황금평 4대 산업단지 계획은 상업센터 및 정보산업, 관광문

446) “中, 北 나선특구에 전력 공급 가시화,” 『연합뉴스』, 2012.10.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20121027025900097>> (검색일: 2018.8.30.), 재인용: 박용석, “북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점,” 『건설이슈포커스』(서울: 한국건설산업연구원, 2014), p. 18.



화산업, 현대시설농업, 가공업 등으로 구성됐다. 2012년 9월 15일 황금평 경제특구 관리위원회 청사 착공식이 진행됐다. 북한은 중국 기업의 투자 유치를 위해서 중국과 공동으로 창춘·샤먼 등의 무역박람회에서 황금평 특구 내 가공무역업에 대한 관세 면제와 10년 이상 운영 기업에 대한 세금 감면, 특구 개발과 인프라 건설 참여기업에 대한 관광·호텔업 인가, 부지선정 우선권 부여 등 다양한 혜택을 홍보했다.<sup>447)</sup>

중국정부는 북한에 직접 투자하지 않는다. 중국정부는 동북진흥계획과 연계시켜서 자국의 경제적 이익을 확보할 수 있는 사업에만 관심을 보인다. 북한시장이 북중 경제협력을 통해서 발전하기 위해서는 중국의 동북진흥계획과 북한의 경제특구·개발구 사업이 연계되어야 한다. 중국 동북진흥계획과 북한 라진선봉·신의주 경제특구 개발계획은 형적 연계 가능성이 있다.<sup>448)</sup> 중국의 동북진흥계획과 북한의 경제특구·개발구가 연계된다면, 중북경협은 더 확대될 것으로 예상된다.

“북한과 중국과 북한 중북 경제관계를 보면요. 중국은 항상 자기네 이익에 맞는 것만 예를 들어서 그 라진선봉 그 사람들이 라진선봉하는 거는 평양을 도와주겠다는 의미가 아니고, 자기네가 동해진출을 하기 위해서는 라진선봉에 그 어떤 인프라라든가 투자가 확대되어야 되기 때문에 영향력이 확대되어야 되기 때문에 라진선봉에 투자하겠다는 의미지 이 사람들이 북한에 투자하느라고 하는 건 아니거든요. 이런 자기네 이해관계가 있는 라진선봉이라든가 저기 국경지대에 있는 가공무역지대 이런 데는 이제 중국이 자기네가 이해관계를 가집니다. 그런데서 자기네가 쉽게 북한에 값 낮은 노동력을 이용해서 물건을 만들 수 있기 때문에 그러나 북한이 요구하는 이 내륙 투자

447) 서종원·노상우, “북중 접경지역 교통물류 통로현황,” p. 19.

448) 유승경, “북한경제의 중국 의존 깊어지고 있다,” 『LG Business Insight』, 9월호 (2010), 재인용: 홍익표, “북중 경제협력과 창지투 개발계획,” p. 30.

이거는 중국이 잘 받을 담그려고 안하고 있거든요. 그런 것을 볼 때 철저하게 중국은 이제 대북경제관계에 있어서 자기의 이해관계에 철저하게 의거해서 하고 있다 이렇게 이제 볼 수가 있는 겁니다.”<sup>449)</sup>

중국의 대북투자는 중국정부가 아니라 개인이나 기업 등 민간 차원에서 이루어진다. 2000년~2015년까지 중국의 대북투자기업 수는 191개 기업이고, 동북 3성 기업이 116개 기업(67.8%)이다. 동 기간 중국의 대북투자 추정액은 7억 5,998만 달러 정도로 추정됐다.<sup>450)</sup> 중국 대북투자는 라오닝성과 지린성의 중소기업들을 중심으로 이루어지고, 최근 지린성 투자가 증가하고 있고, 나선지역 투자가 거의 절반에 달한다.<sup>451)</sup>

중국은 자금·설비를 제공하고, 북한은 인력·토지·건물·전력을 제공한다. 합영·합작 계약은 중국 투자자가 투자금을 회수할 때까지 중국과 북한의 지분을 7:3으로 하다가 투자금을 회수하는 시점에서 5:5로 변경하고 중국 투자자에게 일정한 수익이 발생하면 3:7로 변경한다. 북한의 합영·합작법은 투자자에게 유리하다.<sup>452)</sup>

실제로 중국기업의 대북투자는 고위험 고수익 구조다. 중국정부는 국가차원에서 북한에 투자하지 않는다. 중국정부는 대북투자를 장려하지 않을 뿐 아니라 북한에 투자하는 대기업에 대북투자 위험성을 경고한다.<sup>453)</sup> 북한 당국이 중국기업의 투자를 보호하지 않기 때문이다.

---

449) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

450) 임수호·김준영·홍석기, 『2000년대 이후 중국의 대북투자 추정』(세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 46.

451) 배종렬, “길림성의 대북투자: 현황과 유형,” 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호 (2016), pp. 52~54.

452) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

453) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

“어느 회사가 뭐 중국에 얼마마한 빛이 있다. 이런 식으로 이런 건 통보해 주는데 이것도 예전에 뭐 90년대나 2000년대일이지 2010년대 이후에는 중국이 워낙 이제 그 커지다보니까 그때까지만 해도 북중 무역하는 회사가 제한돼있었거든요. 주로 이제 동북삼성에 그때는 무슨 그런 가이드라인을 돌렸지만, 지금은 뭐 여기 내륙 지방 사천성, 산둥성 이런 사람들도 막 들어가지 않습니까? 그러니까 그래도 뭐 아마 가이드라인은 줄 겁니다. 또 북한에 투자하는 중국회사들이요. 북한에 가서 돈 떼여도 말 한마디 짚소리 못해요. 정부보고 도와달라고 하게 되면 정부가 야 우리가 다 알려주지 않았나, 왜 들어가서 돈 떼여 그니까 이게 그 정부는 하지 말라는 소리는 안하는데 항상 리스크는 알려주죠. 리스크라든가 이런 데미지를...”<sup>454)</sup>

중국기업은 위험이 크지만 대북투자에 매력을 느낀다. 대북투자가 고수익을 올릴 수 있기 때문이다. 중국 무역회사들은 대북사업을 진행하는 동기를 현재 수익률과 미래 사업 가능성이라고 대답했다.<sup>455)</sup> 국제적인 공식무역의 이윤이 3~5%인 데 비해 북중 무역은 10~15% 정도다. 중국기업은 자금투자를 하지 않고 남아도는 설비 투자를 통해 이윤을 창출한다.<sup>456)</sup> 탈북한 북한 무역업자는 중국기업들이 대북투자에 뛰어드는 이유를 이윤 때문이라고 지적한다.

“이윤이 나니까요. 리스크가 많은 반면에 이윤도 많고 하기 때문이지. 이제 거기에서 기업들이 중국기업들이 들어가고 있는데 이거는 결코 중국 국가가 장려해서 가는 거라기보다는 이런 개별적 그룹이라든가, 사람들이 그 어떤 이제 그런 뭐 프로핏, 이윤을, 많은

454) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

455) 김병연·정승호, 『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』, p. 68.

456) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

이윤을 보다 창출하기 위해서 이제 뛰어드는 실례가 많습니다.”<sup>457)</sup>

중국기업은 대북투자를 진행하면서 투자위험을 감수해야한다. 북한이 핵·미사일 실험을 진행할 경우 광물이 전혀 들어오지 않는다. 한 회사는 조선금광에 있는 미광처리 공장에 투자했으나 공장가동 시점에서 북한 계약 당사자가 행방불명되었고, 공장운영이 어려워져 철수했다. 한 기업은 김책제철소에 투자했으나 투자금을 회수하지 못했고, 다른 기업은 평양에 컴퓨터 합영회사를 설립했으나 큰 손실을 입었다.<sup>458)</sup>

북한 당국이 무역회사에 제재를 가할 경우 중국 대방과 약속을 이행하지 못한다. 북한 당국은 무역회사가 국가의 승인을 받아서 중국 대방에게 자본·설비를 투자받아 생산한 지하자원 수출을 중단시키기도 한다. 중국대방은 고스란히 손실을 떠안고, 북한 무역회사 사장은 채무자가 된다.

“신용거래라고 봐야 정확한 해법이라고 봅니다. 왜 그렇게 봐야 되냐면 무역회사 간에 그 아무리 계약서를 꾸렸다고 해도 계약을 실행 못했습니다. 국가적 조치에 따라 실례를 들어 광산을 개발했습니다. 광산을 대방하고 계약을 해가지고 돈을 받아들었죠. 돈, 설비, 광산을 개발했습니다. 그런데 국가에서 항목을 자른 겁니다. 이걸 수출할 수 있는 항목으로 자르면 투자된 게 0이 되지 않았습니까. 그럼 대방에서 가만있겠습니까. 항의가 들어옵니다. 항의가 들어와서 재판을 겁니다. 그런데 국가에서는 회사 간에 너희들의 일이지 국가 간의 문제로 해석을 안 하거든요. 무역회사사장한테 법인대표로서의 권한을 주었기 때문에 너의 회사의 틀거리 안에서 너의 회사가 책임져라. 이거죠. 그렇기 때문에 북한에서 무역회사

457) 북한이탈주민 C 인터뷰(2018.8.27., 통일연구원).

458) 김병연·정승호, 『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』, pp. 77~82.

사장들이 끌고나가게 다 놉니다. 쪽 끌고나가다가 대방한테 큰 빛을 쬐습니다. 100만 달러, 500만 달러 이렇게. 그건 다 국가에 다 넣은 거죠.”<sup>459)</sup>

대북제재 이후 북중 양국 간 합영·합작회사는 거의 문을 닫거나 철수했다. 평진자전거합영회사는 모란봉, 질풍 등 50여종의 자전거를 생산했다. 이 회사는 중국 텐진 피지터얼무역회사와 북한 대외경제협력추진위원회가 2005년 10월 공동으로 평양에 설립한 회사다. 하루 생산량은 500~800대, 연간 3만~4만대였고, 북한 자전거 시장의 약 70%를 점유했다. 금평자동차합영회사는 연 2만대의 트럭을 생산했고, 백삼담배합영회사는 북한산 담배 백산을 생산했다. 이 회사들은 유엔안보리 대북제재결의 2375호에 따라 북한에서 철수했다. 중국의 통신기업 화웨이·중싱, 항공사 에어차이나, 화천·화타이 자동차 등도 북한 관련 사업을 접기로 했다.<sup>460)</sup> 당분간 중국기업의 대북투자는 상당히 위축될 것으로 예상된다.

#### 4. 소결: 특징과 평가

북한 사회주의 도시를 상징하는 대표적인 건축물은 평양시 소재 김일성 광장과 대동강 건너 주체사상탑일 것이다. 이 공간에 광고탑이 올라가고 화려한 네온사인의 불빛이 반짝이며, 광장에서는 북한 군인들의 퍼포먼스가 관광객들의 시선을 모으는 모습을 상상해 본다. 지금은 상상할 뿐이지만 구소련의 모스크바 광장이 그러했고,

459) 북한이탈주민 K 인터뷰(2018.8.11., 통일연구원).

460) “대북 제재’ 여파로 김정운의 금고가 비어간다,” 『월간조선』, 2018.1.31., <[http://monthly.chosun.com/client/mdaily/daily\\_view.asp?idx=2795&Newsnumb=2018012795](http://monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?idx=2795&Newsnumb=2018012795)> (검색일: 2018.9.3.).

중국의 천안문 광장도 불가능했던 상상이 현실이 되었다. 이와 같은 현실에 착안하여 본 연구는 북한의 시장화를 공간적으로 표현하면 공적공간들이 사적공간들로 변화하는 것이라고 조작적 정의를 하였다. 시장화의 역사적 굴곡만큼 다양하고 다층적인 공간 속에서 공적 행위자들과 사적행위자, 공적영역과 사적영역, 공적공간과 사적공간 별 대립과 갈등, 차지하기와 밀어내기 식의 공간투쟁이 전개되었을 것이라고 가정하고 연구를 설계하였다.

본 연구의 목적은 북한의 시장화 역사 30년을 종합하면서 시장화에 따른 공간변화의 양태와 구조를 고찰하는 것이다. 이에 북한의 시장화 실태를 개인공간, 도시공간, 국토공간이라는 공간층위를 구분하여 살펴보았다. 공간을 구성하는 다양한 요소들 가운데 개인공간은 ‘집’을 중심으로 고찰하였고, 도시공간은 ‘공적공간과 사적공간의 관계’를 중심으로 고찰하였다. 국토공간은 ‘물리적 네트워크와 모바일 연결망’을 중심으로 살펴보았다.

시장화 이전 개인공간으로서의 ‘집’은 공적영역과의 구분이 명확하지 않았다. 개인적이긴 하지만 충분히 사적이지 않았던 공간이었다. 그러나 시장화 이후 주민들의 시장 활동은 가계소득 창출의 기본 축으로 전환되었고 ‘집’은 더 이상 안전하고 평화로운 거주공간이 되지 못했다. 시장화가 진행될수록 ‘집’의 공간은 생산 활동 공간, 소비와 욕망의 과시 공간, 투자와 상품의 공간으로 그 공간적 속성을 변화시켰다. 집의 물리적 형태는 방 2칸짜리 표준형 공동주택에서부터 사생활이 보호되면서 생산 활동이 자유로운 개인 단독집을 선호하는 것으로 변화하였다. 시장 활동을 통해 경제적 성공을 거둔 이들부터 입지조건이 좋고 생활이 편리하며 소비욕구를 충족시켜 줄 수 있는 고층아파트로 집을 옮겨가는 변화를 파생시켰다. 집의 지리적 위치는 각 도시별로 시장 근처의 거주밀집지역을 가장 선호

하였으며, 기차역부터 도·소매시장까지의 공간적 범위를 사적행위자들이 점차 점유해 나가기 시작했다.

개인공간의 변화는 점진적이었지만 그 의미가 크다고 할 수 있다. 한정된 공간 안에서 동일한 움직임과 패턴을 반복적으로 나타내며 살아왔던 개인들에게 자유로운 시장 활동은 시련이자 도전이 되었다. 욕구를 해소하고 욕망을 드러내며 물질적 이익과 성취를 위해 개인들은 변화하였다. 개개인들이 일궈낸 삶과 생활양식이 쌓여서 형성된 공간이 개인공간이다. 따라서 북한 주민들은 ‘집’에 대한 애착도 크고, ‘집’을 통한 과시도 존재하며, 이제는 ‘집’을 상품으로 인식하는 계층들이 많아졌다.

도시별로 보면, 평성시와 혜산시의 주택건설 변화가 두드러졌다. 평성시는 북한 시장화의 가장 큰 수혜도시이다. 국경연선에 위치한 혜산시 역시 북중 간 개인무역의 가장 큰 수혜도시이다. 이들 도시는 개개인의 시장 활동이 왕성한 만큼 집을 가꾸고 꾸미며, 새 유형의 주택건설에도 적극적인 것으로 나타났다.

개인공간이 확대되고 사적공간으로 전환되어 갈수록 도시라는 공적공간 안에서 사적행위자들의 공간점유는 갈등, 대립, 공존의 3가지 유형의 공간경쟁이 야기된다. 공적공간을 구성하는 핵심요소는 당, 정, 군의 정치·행정·법 기관 건물이다. 이들 기관 옆에는 광장과 혁명사적지가 공원과 함께 조성되어 있는 것이 보편적 구성이다. 또한 핵심적 구성요소는 철도역까지 계획공간을 구성하면서 계획공간 안에 상업시설과 편의시설, 급양시설, 문화체육시설 등 봉사시설을 갖추도록 되어 있다. 본 연구가 주목하였던 평양시를 포함한 신의주, 평성, 순천, 원산, 청진, 함흥, 혜산 등의 도시는 도 단위 행정소재지로서 동일한 계획구성요소를 지니고 있다.

공적공간에 사적 행위자들이 공간적 점유를 시도한 것은 시장 활

동이 본격화되면서 부터이다. 시장이라는 장소적 범위를 확대하였고, 시장 활동이 활성화되면서 부수적으로 짐 보관 창고, 음식점사 및 각종 매대들이 자리를 잡았고, 운반시설 및 운송수단까지 도시 곳곳에 시장 활동을 위한 소공간들을 점유해 나가기 시작했다. 특히 문화·체육시설과 같이 경제활동에 실익이 되지 않는 빈 공간들은 사적 경제활동의 좋은 장소가 되었다. 신의주시와 평성시, 원산시와 같이 도시의 규모가 작지만 시장의 기능과 역할이 큰 비중을 차지했던 도시들은 도시 안의 빈 공간을 시장으로 메워나갔다.

시장화가 확산될수록 생산-유통-판매의 분업과 전문화가 이뤄졌고, 도시의 대표적 시장들은 도매시장의 거점 역할을 수행했다. 유통의 거점으로서 이동성이 커지고, 운송수단이 발달하면서 도시의 공적공간을 구성하였던 상업편의시설들은 시장화 메커니즘에 빠르게 적응해 나갔다. 기차역과 버스터미널 등의 교통운수 시설들도 시장화 메커니즘으로 운영되었다. 상업시설과 편의시설, 그리고 역 주변의 공공장소들은 모두 도시의 중심부를 구성하는 핵심적인 구성요소로서 도시는 사적행위자들에 의한 사적공간으로 전환을 요구받기에 이른다. 도시를 구성하는 '역에서부터 행정기관에 이르는 계획공간'의 기본 축을 '역에서부터 도·소매시장에 이르는 시장공간'으로 변화시키기도 하였다.

시장화 이후 개인공간이 사적공간으로 변모해 나가는 순조로운 과정과는 달리 도시공간은 사적공간으로 전환되는데서 많은 진통을 보이고 있다. 도시공간에서는 운동장, 상업편의시설, 역과 터미널 공간이 대표적으로 공적공간과 사적공간이 대립하고 충돌하는 양상을 보였다. 운동장 공간은 대립적 양상을 나타내었고 향후에는 운동장 주변으로 들어선 시장과 부속시설들이 철거될 것으로 예상된다. 상업편의시설 공간은 사적행위자들에 의해 이미 사적공간으로 전환



되었다. 반면 역과 터미널 공간은 현재는 공존의 상태이나 평양시 터미널의 지리적 위치로 볼 때 지금과 같이 역 앞에 터미널 건설을 허용하지는 않을 것으로 전망된다.

김정은 체제는 집권 이후 국토관리사업을 통해 평양시를 비롯한 주요 도시의 도시재건설사업을 추진 중에 있다. 오랜 시간 시장화로 인해 공적공간이 사적공간으로 전환되어 함부로 개인들이 활용하고 있거나, 방치되어 무용지물처럼 변해버린 도시 곳곳의 공공시설들을 전면적으로 리모델링하고 있는 것이다. 당국의 재건설 추진과정은 시장화가 파생시킨 무분별한 사회질서와 난개발 그리고 공공의 거주환경을 개선하는데 일차적 목적이 있는 것으로 파악된다. 따라서 이 과정에서 제기되는 몇 가지 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 여전히 북한 당국은 ‘시장(place)’을 경제운영의 보조적 위치에 놓고 있으며 도시의 중심에 두지 않으려 한다는 점이다. 각 도시별 도매시장은 현대화된 전통시장으로 전환할 것을 요구받고 있으며, 도시 중심에는 대형 전문 상점의 형태를 지향하고 있다.

둘째, 북한 당국은 북한 주민들의 주택에 관한 선호와 욕구를 파악하고, 1961년에 작성된 표준형 주택의 기본 안을 수정하였다. 주택의 면적과 방 칸수, 화장실과 부엌시설, 그리고 공급능력의 확대에 주력하고자 한다. 특히 당국이 해결하지 못하는 주택의 시장화 메커니즘은 허용하되 주택공급의 부지는 철저히 계획적으로 판단하고 계획적으로 건설되어야 한다는 입장이다.

셋째, 도시의 핵심 기능은 여전 교양·봉사기능, 교육기능, 행정기능을 담당하는 것으로 파악된다. 이것은 도시의 중심이 역전에서부터 행정기관 및 광장, 상업편의시설, 문화체육시설 등의 공공시설로 구성된다는 것을 의미한다. 향후 도시의 핵심 기능을 수반하게 될 공적공간들은 당국이 더욱 공격적으로 건설을 전개할 것으로 보인다.

넷째, 이제껏 시장화가 개인공간을 중심으로 많은 것을 변화시켰지만, 국토공간을 변화시키는 것은 시장화를 넘어선 ‘도시화’가 될 것이다. 도시화의 공간적 표현은 도시로의 인구 집중이며, 인구밀집을 나타내는 고층아파트, 현대적인 상업시설의 확대이다.

이번 연구에서도 북한의 도시화 현상이 초보적 수준에서 나타났다. 도시 안의 생산 활동이 활성화되고 도시를 중심으로 많은 일자리들이 제공되고 있기 때문에 주변의 농촌 노동력들을 인입하고 있다. 농한기에는 더욱 이와 같은 현상이 두드러진다. 농촌 농장원들은 도시에 나와 일용노동을 하고 있으며, 이들의 노동형태는 개인상인들이 요구하는 제조, 조립, 운송, 배달 등이다. 농촌에서 쌀을 가지고 나와 숙박비를 대신하며 일용직 노동일을 하는 몇몇 사례를 구술로 들었다. 향후 도시에서 필요로 하는 일자리는 더욱 증가하고, 일자리를 찾아 도시로 나오하고자 하는 농촌의 농장원들도 많아질 것이다.

북한의 경제정책에서 가장 큰 변화는 생산, 건설과 함께 ‘향유’를 강조한다는 점이다. ‘위민이천(爲民以天)’의 유훈을 명분으로 인민대중제일주의를 내세우면서 인민생활과 직접 연결된 생활경제 문제로 집중하고 있다.

이러한 변화를 구체적으로 확인할 수 있는 분야의 하나가 광고이다. 김정은 체제에서 광고는 상품 그 자체를 시기적으로 기동성 있게 소개함으로써 상품 수요를 형성 발전시키고 근로자들의 물질문화 생활을 보장하기 위한 봉사활동으로 규정하고 다양한 광고를 활용하고 있다.

북한에서 상품 광고는 상품 판매를 목표로 한다. 북한 주민을 대상으로 한 광고도 있지만 이제는 대외 수출을 목적으로 한 광고로 확대되었다. 또한 인민생활과 관련하여 제작되고 있는 건강 관련 과

학영화 역시 넓은 의미의 광고에 해당한다. 과학영화라는 타이틀에 맞추어 제작되어 건강 증진을 위한 내용을 담고 있지만 새로 개발한 건강 제품을 소개하는 것이 주목적이다. 노화 방지, 갱년기 질병 예방 등을 주제로 한다. 건강 개선과 관련한 제품을 소개한다. 기업광고와 다른 사회주의 방식의 광고이다.

대외적으로는 해외 수출을 목적으로 한 카달로그 광고가 있다. 해외 수출 광고의 경우에는 먹거리에서부터 전자제품에 이르기까지 공산품이 실려 있다. 상품에는 에너지 음료, 아이스크림, 커피, 초콜릿 제품도 상당히 포함되어 있다. 이러한 상품광고는 북한이 주체를 강조하던 정책에서 나아가 중국을 비롯한 소비 시장을 겨냥한 수출 상품 생산으로 전략화하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

외국인을 대상으로 평양을 소개하는 관광 상품 선전도 많아졌다. 직접적인 상품 광고를 목적으로 하지는 않는다. 북한의 주요 도시나 특산품, 행사를 소개하는 형식인데, 주로 평양출판사나 외국문출판사 등에서 발간하는 소책자들이 있다. 이들 책자는 고급 종이에 칼라로 출판된다는 점이 특징이다.

북한도 여러 가지 경제 개선 조치를 통해 지속적으로 인센티브 제도를 도입하고, 기업의 생산을 독려하기 위한 조치를 취해왔다. 김정은 체제에서는 독점적으로 이루어지던 기업의 경제활동이 경쟁적인 구조로 전환되고 있다. 이제 북한에서도 기업의 성장을 위한 경영활동으로 광고의 중요성이 더욱 높아질 것이다. 시장화 조치가 확대되고, 기업의 경영 자율성이 높아지면 높아질수록 이윤 창출을 위한 광고 활동도 더욱 많아질 것으로 예상된다.

이상과 같이 본 절은 행위자-네트워크 이론(ANT)을 원용해서 북한시장의 대외네트워크를 인간-비인간 행위자의 결합(네트워크)이라는 관점을 가지고 인프라·무역·투자로 구분해서 분석했다. 이 연

구는 북한시장에서 유통하는 상품은 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국과 긴밀하게 연계됐다는 사실을 확인했다. 북한시장에서 생산하는 수출상품은 거의 대부분 중국시장을 통해서 판매한다. 북한시장에서 판매하는 상품은 중국산 수입제품이거나 중국시장과 연계를 맺어 생산한 제품이 주를 이룬다. 북한시장의 대외네트워크가 작동하지 않으면, 북한 시장은 크게 위축될 수밖에 없다.

북중 간 주요 물류와 인적이동은 세관과 교통망을 이용한다. 북중 세관은 10개고, 10개의 도로통로와 3개의 철도통로가 있다. 중국은 동북3성 경제개발계획을 추진하면서 북중 접경지역 인프라 투자를 늘리고 있다. 중국은 동북진흥계획, 창지투 개발계획, 일대일로 정책 등을 추진하면서 철도·도로·항만 등 북중 접경지역의 인프라 개발에 투자하고 있다. 인프라 투자는 북중 경제 협력의 거점도시인 단둥·훈춘에 집중되고 있다.

북중 간 물류이동 네트워크는 집중성을 보인다. 단둥-신의주 세관은 2006년에 북중 무역의 50% 정도에서 80% 정도로 크게 늘었다. 훈춘-나진 통로가 20%를 차지한다. 만포·혜산·무산·회령은 주변 지역에서 소비하는 물자만 유입된다. 단둥-신의주 구간의 물류이동 집중성이 나타난 이유는 단둥 통상구가 북중 무역의 중심지역 역할을 할 수 있는 많은 이점이 있기 때문이다. 단둥은 북중을 잇는 교통의 요충지다. 중국에서 대북무역 거점도시로 성장하기에 적합한 교통 인프라를 구축했고, 도로·철도를 이용해서 평양으로 물자를 최단시간에 운송할 수 있다. 운송수단은 트럭 운송으로 집중된다. 북중 간 물류이동은 도로가 79.3%고, 철도는 21.7%에 불과하다.

중국은 북한 대외무역의 90% 이상을 차지한다. 북한시장은 중국에서 원자재·중간재·소비재를 조달하고, 지하자원·농수산물 등 주요 수출품목을 대부분 중국에 수출한다. 북중 무역은 농수산물 수출로

시작해서 광물 수출로 전환했고, 최근 가공무역으로 전환하는 추세다.

북한시장과 중국 간에는 수·출입 과정에 참여하는 다양한 행위자들이 네트워크를 형성한다. 북중 무역 네트워크는 북한 무역회사 무역일꾼들을 중심으로 중국대방, 도매업자·소매업자를 거쳐서 소비자들을 연계한다. 북중 무역 네트워크는 북한시장과 긴밀하게 연계됐다. 북한에서 대중무역 확대는 시장을 확대하고, 시장 확대는 대중무역을 확대한다. 무역회사가 수출원천을 동원하고 수입물자를 판매하는 과정에서 시장이 자연스럽게 확장되었다.

북중 무역 네트워크는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 북중 무역 네트워크는 특정한 행위자들로 집중성이 심화됐다. 워크 승인권한을 가진 국가는 핵심 행위자로 무역회사들이 얻은 이윤을 독점하고 무역회사를 통제한다. 북중 무역은 핵심 권력기관 산하 몇몇 무역회사들에게 집중된다. 북한에서 워크권은 곧 권력이다. 안정적 수익을 낼 수 있는 워크권은 최고 권력자와 근접성에 의해 결정된다. 중앙당과 제2경제위원회 1급 무역회사들이 전체 무역량의 70%를 담당하고, 인민무력부·인민보안성·국가안전보위부·내각 산하 2급 무역회사들이 20%를 맡는다. 수입물품 유통은 전국적 수입물품 유통 네트워크를 구축하고 있는 봉화무역회사(중앙당 경공업부), 대성무역회사(39호실), 능라88무역회사(당재정경리부) 등 1급 무역회사들이 장악한다.

둘째, 북중 무역 네트워크는 계약 이행에 취약점을 노출한다. 북중 무역 네트워크에는 수·출입 과정에서 여러 유형의 불법적 관행이 있다. 북한 당국이나 네트워크 내 행위자가 북중 무역의 불법행위를 공격하면, 처벌받을 위험이 있다. 북중 무역 네트워크 행위자들 간 계약은 신뢰를 기반으로 작동하기 때문에 어느 일방에 의해 파기되거나 이행되지 않을 위험이 있다. 북중 무역 네트워크에서 한 행위

자가 계약을 파기할 경우 국가의 보호를 받을 수 있는 방법이 거의 없다. 행위자들은 스스로 계약의 안전성을 확보해야한다. 행위자들은 자신의 재산을 보호하기 위해서 거래 상대의 신뢰를 확인해야한다.

셋째, 북중 무역 네트워크는 폐쇄적이다. 무역 네트워크의 행위자들은 거래 파트너들에 대한 정보를 공개하지 않는다. 북한 무역회사는 자신들이 거래하는 중국 대방들을 공개하지 않는다. 자신들이 거래하는 중국대방은 영업비밀이다. 이러한 폐쇄적인 네트워크는 수직적 위계가 형성된다. 네트워크의 상층일수록 네트워크 내에서 영향력이 커진다. 수입 네트워크는 중국대방, 무역회사, 도매업자, 소매업자 순으로, 광물 수출 네트워크는 중국대방, 무역회사, 기지장, 생산자 순으로 영향력이 있다. 광물 수출 네트워크에서 중국대방은 자본투자를 주도하기 때문에 영향력이 가장 크다.

중국은 동북진흥계획, 두만강지역합작개발전망계획(이하 창지투 개발계획), 일대일로 정책 등 동북지방개발을 진행하고 있다. 중국의 동북지방개발은 북중 경협과 긴밀하게 연계된다. 대북한 육로·항만·구역 일체화 프로젝트는 북한과 연계발전을 추진하는 사업이다. 중국은 황금평 개발, 나진항 이용, 지하자원 활용 등을 위해서 북한 개발 사업을 연계해서 추진하고 있다. 중국은 중북 간 개발계획의 횡적 연계를 추진한다. 창지투 선도구 계획은 한국·일본·러시아와 경제협력을 위한 산업·물류 중심지 개발을 목표로 한다. 중국은 동해로 나갈 수 있는 항구를 활용하기 위해서 라진항·선봉항·청진항에 대한 투자를 한다.

중국의 대북투자는 주로 중국기업 차원에서 진행된다. 2000년~2015년까지 중국의 대북투자기업 수는 191개 기업이고, 동북 3성 기업이 116개 기업(67.8%)이다. 동 기간 중국의 대북투자 추정액은 7억 5,998만 달러 정도로 추정됐다. 중국기업은 주로 지하자원 개

발, 기반시설·유통업·제조업 등의 분야에 투자한다. 2000년대 전반  
기 중국기업은 음식료업·건자재업·포장산업·양식업 등 제조업·서비  
스업에 투자했다. 그 후 대북투자는 철광·동광·석탄 등 지하자원 개  
발부문에 집중됐고, 지하자원 수송을 위한 기반시설 건설투자도 늘  
었다. 대북투자의 70% 이상이 광물자원 개발에 이루어졌다. 최근에는  
중국기업 대북투자에서 의류 임가공 부문 투자가 크게 늘었다.







# VIII

---

## 결론: 시장화 전망과 정책 추진방안

홍 민 (통일연구원)



본 연구는 북한 시장화 실태를 다양한 전공의 관점과 시장화 주제를 통해 살펴보았다. 우선 1장에서 시장화의 개념을 기존의 북한 시장화 논의의 구도를 검토하고 국가-시장관계의 차원에서 조명해 보았다. 결론은 북한에서 국가와 시장의 대립 관계가 친화적인 결합의 양상을 보여주고 있다는 점이다. 정부의 경제관리 제도와 시장제도, 제재와 규칙이 없다면 시장체제는 사실상 불가능하다. 국가는 시장을 규제하는 역할도 하지만 시장을 창출해 내는 역할도 한다. 시장체제는 국민국가의 형성과 발전, 사회적이고 기술적이고 정치적인 제도와 장치들의 발명과 결합을 통해 하나의 시스템으로 진화해 온 결과이다. 결국 분명한 것은 국가를 빼고 시장체제의 작동을 상상하기 힘들다는 점이다. 그런 측면에서 국가가 제도적 변화에서 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 시장에서 정치를 제거하기는 힘들다.

지금 북한에서도 전형적으로 나타나고 있는 현상이란 점에 주목할 필요가 있다. 북한에 있는 대부분의 중앙 공장·기업소와 지방공장들은 이런 조합과 혼합의 형태로 운영되고 있다. 국영기업의 생산과 투자 결정, 자본의 조달, 각종 요소시장의 작동 메커니즘 등에서 계획과 시장의 구분은 모호한 경우가 많다. 그나마 계획과 시장을 구분할 수 있는 것은 국가의 기업 ‘소유권’이란 측면과 전략적인 중요 공장·기업소 단위에 대한 거시적 계획이 부분적으로 작동한다는 데 있을 것이다. 이런 사례는 체제전환국이나 시장사회주의를 추구하는 여타 국가에서도 쉽게 발견할 수 있는 내용이다. 가령 중국과 러시아의 시장경제의 진화 과정 역시 이런 조합과 혼합 속에 있어왔다. 다만 시장에 대한 규제와 통제의 방법과 정도가 얼마나 공식적인 제도화를 통해 이루어지는가에서 차이가 날 뿐이다. 결국 향후 대북정책은 북한 시장을 촉진하는 데 있어 북한 정부와의 접촉 및 협력사업을 늘리는 것을 통해 북한 당국이 시장을 보다 안정적으로

관리하고 확장시킬 수 있도록 하는 것이 필요하다.

한편 중국과 베트남의 개혁·개방 과정에서 시장화가 미친 효과는 향후 북한경제의 개혁·개방에도 많은 시사점을 준다. 먼저, 체제 유지와 경제 성장을 동시에 달성하고 있는 두 국가의 사례는 북한의 목표를 구현할 수 있는 벤치마킹의 대상이 될 수 있다. 베트남과 중국 모두 경제개혁을 추진하면서 한편으로는 미국과의 관계 정상화를 통해 국제 경제의 일원으로 등장하여 대외경제를 활성화시킬 수 있었다. 2018년 올해 북한은 남북관계와 북미관계 개선에 적극적으로 노력하면서 동시에 경제건설과 핵무력건설 병진노선의 완성을 선언하고 사회주의 경제강국 건설 총집중 노선을 채택하였다. 비핵화를 지렛대로 북미관계를 개선하고 경제발전에 매진하겠다는 것이다. 북한 또한 미국과의 관계를 정상화하고 현재 담보상태에 있는 대외경제 부문의 발전을 추진할 때 향후 빠른 경제 성장을 기대할 수 있을 것이다.

북한은 최근 5년 간 22개에 이르는 경제개발구를 지정하고 관련 법과 제도를 정비하면서 개방을 위한 준비를 진행해 오고 있다. 비핵화 논의가 진전되고 대북제재가 완화되면 한국 정부를 비롯한 주변국과의 경제협력과 국제기구 가입을 통한 자본 확충 등 경제발전에 필요한 자본 유치와 기술 유입의 가능성이 높아질 수 있다. 특히 경제개발구의 경우 폐쇄된 독립적 공간이 아니라 인근 지역과의 연계성과 개발구 자체의 확대가능성, 개발구 주변 지역의 북한 기업과의 합작가능성을 보장하고 하고 있다. 개발구를 중심으로 하는 거점 지역 및 배후도시의 성장과 교통인프라 현대화를 통한 물류 유통의 확대, 그리고 전국시장의 형성은 중국과 베트남이 보여준 점-선-면으로의 개방방식으로써, 북한식 경제발전전략의 근간이 될 수 있다.

3장에서는 북한 시장화의 정책사적, 경제사적 함의를 도출했다.

북한 시장화의 역사적 전개과정을 종합평가하기 위해서는 우선 시장화의 촉진 요인과 억제 요인에 대해 간단히 살펴볼 필요가 있다. 우선 시장화의 촉진 요인을 보자. 첫째, 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해이다. 둘째, 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 셋째, 시장의 역사가 28년에 달하는 등 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장화 억제 요인도 고려해야 한다. 사실 북한의 시장화는 자기운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다. 우선 북한의 시장화는 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건하에서 진행되고 있다. 무엇보다도 국내 정치적 리더십의 불변, 특히 3대 세습이라는 조건과 대외관계의 미개선, 특히 미국과의 관계 미개선이라는 조건이 중요하다. 아울러 북한에서는 시장경제에서 발생한 잉여가 각종 조세 및 준조세 형태로 국가에 의해, 또한 지도부 및 중간 간부들에 의해 과도하게 수탈당하고 있다. 이로 인해 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되고 있다.

그런데 김정은 시대 북한 시장화의 최대 특징은 정부가 시장화를 주도 내지는 견인하고 있다는 점이다. 현 단계에서 북한 시장화의 가장 큰 동력은 정부 정책이라고 해도 결코 과언이 아니다. 시장에 대한 김정은 정권의 정책은 종전과는 명확하게 구별되는 점이 있다. 북한 당국은 앞으로도 상당 기간 시장화에 대해 현재의 활용·촉진 정책기조를 유지할 가능성이 높다. 물론 시장화에 대한 정책이 또다시 억제·통제 쪽으로 돌아설 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만 당분간 그 가능성은 그렇게 크지 않다. ‘우리식경제관리방법’의 지속적 추진을 내세우면서 내용적으로는 시장화를 활용·촉진하는 방안이 여전히 ‘경제 문제’를 해결하기 위한 유력한 대안의 하나로 남을 것으로 보인다.

한편 북한 시장화에 대한 역사적 고찰로부터 향후 북핵문제 해결

및 평화체제 구축 상황에 대해 어떠한 시사점을 제공할 수 있는가.

그동안 남북한의 이질적인 경제체제는 남북경협에 대해 주요한 제도적 장애 요인으로 작용해 왔다. 시장경제체제 및 시장경제적 상거래 관행에 대한 북한 당국 및 북한 기업·주민들의 이해 부족, 경험 부족은 남북경협의 원활한 추진을 저해하고, 남북경협사업의 불확실성과 리스크를 높이고 안정성과 수익성을 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용해 왔다.

현재 북한에서 진행되고 있는 시장화가 즉각 북한의 시장경제체제로의 전환을 의미하는 것은 아니지만 시장경제 질서에 대한 북한 당국 및 북한 기업·주민들의 이해 수준을 제고하는 것은 분명하다. 특히 김정은 시대의 시장화는 북한 당국이 주도하는 시장화라는 특성이 있다. 이에 따라 향후 남북경협 당사자들뿐만 아니라 남북한 당국자 간의 의사소통이 종전보다 수월해지고 이는 남북경협의 추진에 활력을 불어넣을 가능성이 커졌다.

또한 그동안 북한의 심각한 경제난 및 취약한 내수기반도 남북경협에 대한 주요한 제약요인으로 작용해 왔다. 그런데 최근 북한 시장화의 진전으로 북한의 민간부문에 화폐자산이 일정 정도 축적되고 내수기반도 미약하나마 형성됨에 따라 종전과는 달리 북한 내수를 대상으로 하는 남북경협사업도 고려해 볼 수 있는 등 남북경협사업의 영역이 확장될 가능성도 높아졌다.

남측으로서는 시장화를 매개로 한 남북경협이 북한의 변화, 특히 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있는 유용한 정책수단이 될 가능성이 크다. 그간 우리 정부의 대북정책의 주된 목표의 하나가 ‘북한의 (바람직한) 변화’였는데 시장화를 매개로 한 남북경협, 특히 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 남북경협은 ‘접촉을 통한 변화’를 견인할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있다. 또한 북한의 시장화를 매개로

한 남북경협은 북한에 대한 일방적 지원이 아니라 우리에게도 득이 되는 이른바 win-win 사업이 될 수 있다는 점에서도 여타의 교류협력사업보다 우리 국민의 지지를 획득하기가 용이하다는 장점도 보유하고 있다. 나아가 북한의 시장화 진전은 남북한 경제체제의 이질성 완화를 통해 남북경협의 여건을 개선할 뿐 아니라 남북경제공동체 형성의 기반을 조성하는 데도 기여할 것으로 보인다.

4장에서는 북한의 시장과 정치권력의 관계를 분석했다. 북한의 정치권력이 특히, 지도자 김정은이 집권 이후 시장의 확산과 통제 혹은 시장관리 문제에 대해 어떤 입장을 취했는지를 파악함으로써 시장화에 대한 정치적 해석을 하는 것이다. 그러나 북한의 지도자들은 기본적으로 시장에 대해 부정적인 관념을 지니고 있다. ‘시장’을 직접 거론하며 시장과 관련된 지시를 하달한 경우가 극히 드물다. 그러나 ‘경제관리방법 개선’ 문제에 대해 비교적 많은 입장을 밝혔다. ‘경제관리방법 개선’은 분권화·시장화를 의미한다. 따라서 이 단원에서는 주어진 과제를 김정은 위원장의 경제개혁 추진 과정 분석으로 대체하였다.

5장에서는 시장화가 개혁·개방 이데올로기와 갖는 관계를 분석했다. 특히 지식경제 담론에 주목했다. 개혁·개방 정책이 성공을 거두기 위해서는 그에 걸맞은 개혁·개방 이데올로기가 뒷받침돼야 한다는 점에 주목했다. 1978년 중국의 개혁·개방정책에는 덩샤오핑이 1979년 3월 30일 발표한 ‘4항 기본노선 견지’와 ‘사회주의 초급단계론’이 큰 역할을 했다. 김정은 정권 들어서 북한은 ‘우리식경제관리방법’의 완성을 추구한다. 이 방법은 기존의 북한 경제관리방법과 충돌하는 시장적 요소를 상당 부분 가지고 있다. 이런 시장 요소들은 북한의 보수파로부터 자본주의적 요소라는 비판을 받을 수 있지만, 김정은 시대에 심화·발전되고 있는 지식경제론이 그런 비판에

대한 완충 구실을 하는 것으로 보인다. 이에 따라 지식경제론이 현재 북한에서는 일정 정도 개혁·개방 이데올로기 구실을 하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

현재 핵과 평화를 놓고 미국과 빅딜을 진행하고 있는 북한은 상황의 진전에 따른 여러 가지 시나리오를 가지고 있을 것이다. 그 가운데는 북미 협상이 어려움에 빠졌을 경우를 고려한 ‘부정적 전망’에서부터 협상이 순조롭게 진행돼 북미 수교에까지 이르는 ‘긍정적 전망’까지 다양한 스펙트럼을 가진 전망들이 있을 것이다. 이 가운데 ‘긍정적 전망’에 따른 시나리오에는 현재보다 더욱 강력한 시장화 정책과 그를 뒷받침하는 개혁·개방 이데올로기에 대한 기획이 포함되어 있을 가능성이 크다. 그런 정책과 이데올로기의 변화가 없이는 국제적으로 제재가 완화 내지 해소될 때에 빠르게 해외 자본을 받아들일 수 없을 것이기 때문이다.

6장에서는 시장화 실태를 주요 부문별로 살펴보았다. 우선 금융 부문이다. 북한 당국은 1976년 상업은행을 조선중앙은행으로 통합시키면서 조선중앙은행 ‘단일은행제도’를 완성하였다. 이는 ‘원에 의한 통제’ 원칙에 의해 계획경제의 집행을 금전적으로 보장 및 통제하기 위함이었다. 그러나 1990년 전후로 사회주의 경제권의 붕괴 및 이로 인한 경제난으로 인해 북한의 금융은 위기에 직면한다. 공장·기업소 등 단위에 대한 국가 재정적 지원이 축소되면서 기업의 생산 활동에 지장을 초래하고 이는 국가 재정의 위축으로 이어진다. 뿐만 아니라 북한 주민은 원래부터 저금을 기피하였으며, 비공식 사금융이 확산되고 특히 2009년 화폐교환 이후 주민의 외화선호현상이 강해지면서 물가와 환율이 국가의 관리·통제 밖에서 이루어지게 되었으며 이는 재정악화라는 악순환의 고리를 형성하였다.

따라서 2000년 이후 북한 당국은 금융개혁의 필요성을 인식하였



으며 다양한 시도를 하였다. 특히 최근에는 상업은행법을 제정하고 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리하는 등 금융관련 법·제도적 개혁을 실시하고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 전자결제카드 도입, 전자상거래 등 다양한 변화를 통해 시중의 유통되는 화폐를 국가계 획경제로 흡수하여 국가의 재정능력을 향상시키고 국가경제관리를 위한 조치를 취하고 있다. 즉 바꿔 말하면 북한은 시장적 요소를 계획경제 부분에서 일정 정도 받아들여 이를 재정의 확충, 나아가 국가 경제관리 및 국가 경제발전 측면에 적극 활용하고 있는 것이다.

한편 건설시장 및 부동산 시장에도 주목했다. 분석결과, 1990년대 고난의 행군 이후 북한 부동산 가격은 꾸준히 상승했다. 게다가 2000년 이후 건설된 신규주택은 최고가에 거래되었다. 바꿔 말하면, 북한에서도 고부가가치 시장이 형성되고 있었다. 이는 기관기업소 및 개인뿐 아니라 중국인 투자유치도 가능하게 했다. 특히 북한은 주택공급이 절대 부족하며, 50년 이상 된 노후 주택이 절대 비중을 차지하여 재건축 시기가 도래했다. 시장의 확대로 새로운 구매력을 가진 계층이 등장했으며, 주민들은 집을 자산이라고 생각한다. 특히 국가주택배정시스템의 위축은 부동산부문의 높은 진입장벽을 낮추었다. 이는 과거와 비교해 상당한 변화라고 할 수 있다.

그러므로 북한 부동산시장의 발달은 향후 북한이 시장경제체제로 이행하는 큰 변수로 작용할 뿐만 아니라, 향후 부동산매각을 통해 경제발전을 위한 재정수입의 원천을 마련하고, 경제주체로서의 역할을 강화할 수 있도록 하는 유인체계가 된다. 특히 경제개발의 기초를 이루는 사회간접자본을 확충하는 재원이 된다. 뿐만 아니라 체제이행의 정도, 시장화 규모, 사유화 정도, 빈부격차나 의식변화를 가능하게 하는 지표일 뿐 아니라 통일비용의 추정지표로서 중요한 의의를 가질 것이다.

다음으로 노동 부문이다. 북한에서의 시장화는 구조적이며 체계적인 현상으로 전개되고 있으며, 특히 이는 노동 부문에서의 시장화와 노동시장의 형성과 작동을 적극적으로 자극하고 추동하는 구조적이고 체계적인 요인이 되고 있다. 현재 북한의 노동 부문에서 시장적 체계에 노출되어 있는 부문은 일반 경제의 소비재 부문 생산 노동 영역이다. 소비재 부문 생산 노동은 시장적 노동 형태에 노출되어 있으며 북한의 노동시장화를 견인하고 있다.

현재 북한 노동 부문에서의 특징은 크게 세 가지이다. 첫째, 노동 부문이 선택적 시장화되었다는 점이다. 완전 노동시장을 구성하는 요소들 중에서 특정한 요소들을 북한 사회에서 선택적으로 변형시킨 이른바 변형된 노동시장이 존재한다. 둘째, 노동력 상품화가 진행되고 있다. 단순하게 다양한 비공식적 노동이 증가하고 있다는 것뿐 아니라, 사적 기업 혹은 사적 자본에 의한 다양한 형태의 임노동이 증가하고 있는 추세이다. 셋째, 2018년 현재 북한의 노동시장의 중요한 특징 중 하나는 노동에 대한 ‘수요자 주도’의 노동시장(buyer’s market) 현상이 주를 이루고 있다는 점이다. 즉 노동력의 수요자인 기업이 북한의 노동시장에서 주도권을 쥐고 있는 상황이라는 것이다.

7장에서는 시장화가 사회에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보았다. 도시공간의 변화, 상품광고와 국가 이미지 제고 등과 관련한 다양한 텍스트 등장, 대외 시장 네트워크의 구조화 등을 살펴보았다. 우선 북한경제의 변화를 여러 형태의 광고를 통해 살펴보았다. 북한의 기업들이 대외 수출을 위해 제작한 상품광고는 북한 경제활동의 미래를 예측케 한다. 북한 기업들이 연합으로 제작한 상품 카탈로그에는 북한에서 주력으로 강조하는 상품인 어린이용 과자를 비롯한 음료수, 화장품, 디지털 텔레비전까지 다양한 상품이 소개되어 있다. 먹거리에서부터 전자제품에 이르기까지 공산품이 대부분이다.

상품에는 에너지 음료, 아이스크림, 커피, 초콜릿 제품도 상당히 포함되어 있다. 먹거리에서 주체를 강조하던 것에서 나아가 중국을 비롯한 소비시장을 겨냥한 수출 상품 생산으로 전략화하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 김정은 체제에서 강조하였던 인민생활제일주의는 북한 내부로는 인민을 앞세운 국내용인 동시에 대외적으로는 경제 활로를 모색하기 위한 대외 수출 산업의 육성 전략의 일환이었음을 확인할 수 있는 부분이다.

북한도 여러 가지 경제 개선 조치를 통해 지속적으로 인센티브 제도를 도입하고, 기업의 생산을 독려하기 위한 조치를 취해왔다. 김정은 체제에서는 독점적으로 이루어지던 기업의 경제활동이 경쟁적인 구조로 전환되고 있다. 이제 북한에서도 기업의 성장을 위한 경영활동으로 광고의 중요성이 더욱 높아질 것이다. 시장화 조치가 확대되고, 기업의 경영 자율성이 높아지면 높아질수록 이윤 창출을 위한 광고 활동도 더욱 많아질 것으로 예상된다.

마지막으로 행위자-네트워크 이론(ANT)을 원용해서 북한시장의 대외 네트워크를 인간-비인간 행위자의 결합(네트워크)이라는 관점을 가지고 인프라·무역·투자로 구분해서 분석했다. 이 연구는 북한 시장에서 유통하는 상품은 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국과 긴밀하게 연계됐다는 사실을 확인했다. 북한시장에서 생산하는 수출상품은 거의 대부분 중국시장을 통해서 판매한다. 북한시장에서 판매하는 상품은 중국산 수입제품이거나 중국시장과 연계를 맺어 생산한 제품이 주를 이룬다. 북한시장의 대외네트워크가 작동하지 않으면, 북한 시장은 크게 위축될 수밖에 없다.

북중 무역 네트워크는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 북중 무역 네트워크는 특정한 행위자들로 집중성이 심화됐다. 와크 승인권한을 가진 국가는 핵심 행위자로 무역회사들이 얻은 이윤을 독점하고 무역회

사를 통제한다. 북중 무역은 핵심 권력기관 산하 몇몇 무역회사들에게 집중된다. 북한에서 워크권은 곧 권력이다. 안정적 수익을 낼 수 있는 워크권은 최고 권력자와 근접성에 의해 결정된다. 중앙당과 제2 경제위원회 1급 무역회사들이 전체 무역량의 70%를 담당하고, 인민 무력부·인민보안성·국가안전보위부·내각 산하 2급 무역회사들이 20%를 맡는다. 수입물품 유통은 전국적 수입물품 유통 네트워크를 구축하고 있는 봉화무역회사(중앙당 경공업부), 대성무역회사(39호실), 능라88무역회사(당재정경리부) 등 1급 무역회사들이 장악한다.

둘째, 북중 무역 네트워크는 계약 이행에 취약점을 노출한다. 북중 무역 네트워크에는 수·출입 과정에서 여러 유형의 불법적 관행이 있다. 북한 당국이나 네트워크 내 행위자가 북중 무역의 불법행위를 공격하면, 처벌받을 위험이 있다. 북중 무역 네트워크 행위자들 간 계약은 신뢰를 기반으로 작동하기 때문에 어느 일방에 의해 파기되거나 이행되지 않을 위험이 있다. 북중 무역 네트워크에서 한 행위자가 계약을 파기할 경우 국가의 보호를 받을 수 있는 방법이 거의 없다. 행위자들은 스스로 계약의 안전성을 확보해야한다. 행위자들은 자신의 재산을 보호하기 위해서 거래 상대의 신뢰를 확인해야한다.

셋째, 북중 무역 네트워크는 폐쇄적이다. 무역 네트워크의 행위자들은 거래 파트너들에 대한 정보를 공개하지 않는다. 북한 무역회사는 자신들이 거래하는 중국 대방들을 공개하지 않는다. 자신들이 거래하는 중국대방은 영업비밀이다. 이러한 폐쇄적인 네트워크는 수직적 위계가 형성된다. 네트워크의 상층일수록 네트워크 내에서 영향력이 커진다. 수입 네트워크는 중국대방, 무역회사, 도매업자, 소매업자 순으로, 광물 수출 네트워크는 중국대방, 무역회사, 기지장, 생산자 순으로 영향력이 있다. 광물 수출 네트워크에서 중국대방은 자본투자를 주도하기 때문에 영향력이 가장 크다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 가라타니 고진 지음. 조영일 옮김. 『세계공화국으로』. 서울: 도서출판 B, 2007.
- 국토교통부. 『북한건설용어집』. 서울: 진한엠앤비, 2015.
- 길수미. 『화장과 우리 생활 : 누구나 아름다와질수 있다』. 평양: 조선출판물수출입사, 2017.
- 김병연·정승호. 『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2015.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김영희·최서윤. 『공간정보를 통해 본 북한 평성시 실태와 개발방향』. 서울: KDB산업은행 통일사업부, 2017.
- 김정희. 『도시건설』. 평양: 조선민주주의인민공화국 과학원, 1953.
- 노르베르트 엘리아스 지음. 박여성 옮김. 『궁정사회』. 서울: 한길사, 2003.
- 리화선. 『조선건축사 3』. 서울: 발언, 1993.
- 박영자. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 백과사전출판사. 『광명백과사전 5: 경제』. 평양: 백과사전출판사, 2010.
- 법률출판사. 『조선민주주의 인민공화국 법전』. 평양: 법률출판사, 2012.
- 변학문. 『김정은 정권 과학기술 정책의 특징과 산업 발전 전략』. 서울: 통일부, 2016.

- 북한 사회과학원 경제연구소. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 베에르 부르디외의 지음. 최종철 옮김. 『구별짓기: 문화와 취향의 사회학 上』. 서울: 새물결, 2005.
- 사회과학출판사. 『경제사전』 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 서재진. 『북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 맑스-레닌주의와 주체사상 비교연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 양문수. 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』. 파주: 한울, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 계획경제와 시장화 현상』. 서울: 통일부 통일교육원, 2013.
- 에드워드 소자 지음. 이무용 외 옮김. 『공간과 비판사회이론』. 서울: 시각과 언어, 1997.
- 이교덕·최진욱·박형중·서재진·정영태·송정호·김태호·장영석·방수옥. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이상민·차주영·임유경. 『도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황조사연구』. 안양: 건축도시공간연구소, 2007.
- 이석기·양문수·정은이. 『북한 시장실태 분석』. 세종: 산업연구원, 2014.
- 이석기·임강택·임을출·권태진·정승호·양문수·최현구. 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』. 세종: 산업연구원, 2016.
- 이석기·권태진·민병기·양문수·이동현·임강택·정승호. 『김정은 시대의 북한경제개혁 연구』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기·곽인옥·김석진·김연호·양문수·이영훈. 『북한의 서비스산업』. 세종: 산업연구원, 2017.
- 이영훈. 『북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』. 서울: 한국은

- 행 금융경제연구원, 2006.
- 임강택. 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북 경제협력정책에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 임수호·김준영·홍석기. 『2000년대 이후 중국의 대북투자 추정』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 임수호·양문수·이정균. 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물 부문(무연탄·철광석)을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 임수호·최유정·홍석기. 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 장용석·정은이·정근식·김경민. 『북한사회변동 2016: 시장화·정보화·사회분화』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2017.
- 정승모. 『시장으로 보는 우리 문화 이야기』. 서울: 웅진닷컴, 1992.
- 정재호. 『중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000』. 서울: 까치, 2002.
- 정창현. 『키워드론 본 김정은시대의 북한』. 서울: 도서출판 선인, 2014.
- J. R. 스탠필드 지음. 원용찬 옮김. 『칼 폴라니의 경제사상』. 서울: 한올아카데미, 1997.
- 조명래. 『공간으로 사회읽기: 개념, 쟁점과 대안』. 서울: 한울, 2013.
- 조셉 스티글리츠 지음. 강신욱 옮김. 『시장으로 가는 길』. 서울: 한울, 2003.
- 조준현. 『중국의 경제발전과 21세기 발전전략』. 부산: 부산대학교 출판부, 2003.
- 조한범·임강택·양문수·이석기. 『북한에서의 사적경제활동이 공적경제 부문에 미치는 영향 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 중소기업연구원. 『남·북·중 3각 협력모델 연구: 신의주 경제특구를 중심으로』. 서울: 중소기업연구원, 2015.

- 질 밸런타인 지음. 박정환 옮김. 『공간에 비친 사회, 사회를 읽는 공간』. 서울: 한울아카데미, 2014.
- 찰스 린드블롬 지음. 한상석 옮김. 『시장체제』. 서울: 후마니타스, 2009.
- 칼 라이문트 포퍼 지음. 이한구 옮김. 『열린사회와 그 적들 1』. 서울: 민음사, 2006.
- 통계청. 『2016 북한의 주요통계지표』. 대전: 통계청, 2017.
- 하인츠 파스만·페터 모이스부르거 지음. 박영환·이정록·안영진 옮김. 『노동시장의 지리학』. 서울: 한울아카데미, 2002.
- 한주성. 『유통지리학』. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 홍 민. 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층 변화』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 홍 민·차문석·정은이·김 혁. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 황주성. 『모바일 커뮤니케이션과 도시 공적공간의 변화』. 과천: 정보통신정책연구원, 2005.

Acemoglu, Daron and James A. Robinson. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.

Doeringer, Peter B. and M. J. Piore. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, M.A.: DC Health, 1971. 재 인용: 금재호. “노동시장 이중구조의 실증적 검증.” 제6회 한국노동패널 학술대회 논문집, 2005.2.3.

Griffin, Keith. *Economic Reform in Vietnam*. London: Palgrave Macmillan, 1998.

Harvie, Charles and Tran Van Hoa. *Vietnam's Reforms and Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan, 1997.



- Kornai, János. *Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Kraus, W. *Economic Development and Social Change in the People's Republic of China*. New York: Springer-Verlag, 1982.
- Madanipour, Ali. *Public and Private Spaces of the City*. London: Routledge, 2003.
- Massey, Doreen. *Human Geography Today*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- Tan, Teng Lang. *Economic Debates in Vietnam: Issues and Problems in Reconstruction and Development (1975-84)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985.
- 金俊赫. 『平壤概観』. 平壤: 朝鮮外文出版社, 2017.
- 叶剑. 中国口岸年鉴 2013. 北京: 中国海关出版社, 2013. 재인용: 서종원·노상우. “북중 접경지역 교통물류 통로현황.” 『동북아·북한 교통물류웹진』. 11호, 2014.

## 2. 논문

- 고유환·박희진. “구술자료편.” 『북한도시 함흥·평성 자료해제집 II』. 서울: 선인, 2014.
- 고유환·박희진·박소영·한재현. 『북한의 도시개발 및 민생인프라 실태: 평양·신의주·원산·청진·나선·개성』. 기획재정부 용역보고서 비공개자료집, 2017.
- 곽인옥. “북한 회령시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한 연구.” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한 회령시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한 연구.” 북

- 한연구학회 추계학술발표논문집, 2013.
- 곽인옥·문형남. “북한 경제구조변화에 따른 평양지역 도시공간의 재구조화.” 『생산성논집』. 제32권 2호, 2018.
- 곽철준. “은행결제 및 회계업무 정보화에서 나서는 기본요구.” 『경제연구』. 4호, 2014.
- 권영경. “중국 창지투 개발계획의 정치경제학적 함의와 북중경협 전망.” 『KOTI 동북아·북한 교통 브리프』. 11호, 2010.
- 금재호. “북한경제의 시장화와 노동시장의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 11월호, 2012.
- 김경술. “북한 석유부문 실태와 국내 석유산업의 대북한 미래 전략.” 『KDI 북한경제리뷰』. 4월호, 2016.
- 김광길. “사회주의사회에서 상품광고의 본질적 내용과 특징.” 『경제연구』. 3호, 2015.
- 김광진. “북한 금융기구의 종류와 역할.” 한국수출입은행 편집, 『북한의 금융』. 서울: 오름, 2016.
- 김광철. “상품광고사업에서 나서는 원칙.” 『경제연구』. 2호, 2018.
- 김권호. “과학과 기술, 지식이 생산을 주도하는 경영관리체계를 확립하는 것은 지식경제발전의 필수적 요구.” 『경제연구』. 4호, 2014.
- 김규철. “북·중 무연탄 무역 연구: 무연탄가격을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, 2017.
- 김대룡. “현실발전의 요구에 맞게 무역단위와 수출품을 결정적으로 늘이는 데서 나서는 몇가지 중요한 문제.” 『경제연구』. 3호, 2014.
- 김병로. “북한의 분절화된 시장화와 정치사회적 함의.” 『북한연구학회보』. 제16권 1호, 2012.
- 김병연. “대북 경제제재의 효과와 제재 유용론.” 『이슈브리핑』. 22호, 2017.

- 김상배. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” 『국가전략』. 제17권 3호, 2011.
- 김석진. “김정은 시대의 북한경제: 실적과 전망.” 『한반도포커스』. 제41호 가을호, 2017.
- 김승현. “사회주의기업체들의 경쟁력의 본질적 내용.” 『경제연구』. 1호, 2017.
- 김영남. “현시기 유희화폐자금과 그 동원리용.” 『경제연구』. 4호, 2014.
- 김영희. “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태.” 『KDB북한개발』. 봄호, 2017.
- 김영희·김병옥. “북한의 상업활동 변화와 2000년 이후 상업법 개정.” 『통일정책연구』. 제24권 2호, 2015.
- 김은미. “경제시대구분의 기초.” 『경제연구』. 1호, 2016.
- 김은별. “관광광고효과의 특징.” 『경제연구』. 2호, 2018.
- 김일권. “상비상품과 인민생활.” 『경제연구』. 3호, 2016.
- 김정남. “현시기 사회주의적 노동보수제의 개선 완성은 시대와 현실발전의 필수적 요구.” 『경제연구』. 4호, 2014.
- 김정식·유관림. “중국 사회주의시장경제체제에 관한 연구.” 『한국비즈니스리뷰』. 제5권 1호, 2012.
- 김종성·이춘근. “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안.” 『동향과 이슈』. 제32호, 2017.
- 김창일. “관광광고의 역할.” 『경제연구』. 1호, 2018.
- 김치욱. “남북 경제협력의 네트워크 구조와 시사점: 개성공단을 중심으로.” 『평화연구』. 봄호, 2014.
- 김 혁. “신용카드의 종류와 경제적 기능.” 『경제연구』. 3호, 2013.
- 김현경. “인민소비품의 규격화와 그 실현에서 나서는 몇가지 중요한 문제.” 『경제연구』. 3호, 2018.
- 김형석. “지식경제시대 자립적 경제구조의 완비에 관한 사상리론.” 『김일성종합대학학보』. 제64권 2호, 2018

- 김화순. “북한주민의 일자리유형 연구.” 『북한연구학회보』. 제16권 1호, 2012.
- 나정원. “김정은시대 북한의 경영학 연구동향-학술지 ‘경제연구’ 내용을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제22권 1호, 2018.
- 나희승. “일대일로를 통한 남북중 물류 협력방안.” 『한반도포커스』. 제34호 겨울호, 2015.
- 당경호. “경애하는 김정은 동지께서 밝혀주신 우리식의 경제관리방법의 본질적 특징.” 『경제연구』. 2호, 2014.
- 두광익. “제품의 질에 따르는 가격제정에서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 1호, 2015.
- 로명성. “각 도들의 실정에 맞게 경제개발구들을 창설운영하는 데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “인민소비품의 다종화, 다양화와 질제고에서 나서는 중요한 문제.” 『경제연구』. 3호, 2017.
- 류국현. “북한 경제정책에 따른 의약품유통실태 및 변화과정에 대한 연구.” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2016.
- 류 전. “전자화폐의 리용.” 『경제연구』. 4호, 2013.
- 류충성. “도시미창조의 본질과 내용.” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』. 제61권 2호, 2015.
- 류현정. “북한의 이중 휴대전화 네트워크에 관한 연구: 행위자-연결망 이론(ANT)을 중심으로.” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2012.
- 리광일. “자체의 튼튼한 지식인대군은 지식자원의 합리적 리용의 근본 담보.” 『경제연구』. 2호, 2013.
- 리광훈. “독립채산제 기업소들의 창발성을 최대로 발양시키는 것은 현 시기 경제강국 건설의 절박한 요구.” 『경제연구』. 4호, 2014.
- 리규이. “변화하고 있는 ‘조직생활의 나라.’” 『임진강』. 제9호, 2010.
- 리설림. “사회주의기업체들에서 제품자료관리체계를 통한 제품의 원가타산.” 『경제연구』. 4호, 2017.

- 리정택. “상업부문에서 경제적 공간을 리용하여 제품의 질을 높이도록 자극하고 추동하기 위한 몇가지 방도.” 『경제연구』. 1호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “현시기 사회주의문명강국건설의 요구에 맞게 상업부문에서 봉사성을 높이기 위한 몇가지 문제.” 『경제연구』. 4호, 2017.
- 리 철. “국가의 통일적 지도를 강화하는 것은 현시기 인민경제계획화 사업을 개선하는 데서 나서는 중요과업.” 『경제연구』. 4호, 2017.
- 리 혁. “첨단기술산업의 본질적 특징.” 『김일성종합대학학보』. 제64권 2호, 2018.
- 림근오. “조선의 시장화와 비정상화, 주민생활 변화.” 『임진강』. 제8호, 2010.
- 문성민. “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화.” 한국수출입은행 편집. 『북한의 금융』. 서울: 오름, 2016.
- 문영순. “북한 해산시 사회·기능 공간구조 변화 연구.” 경기대학교 정치전문대학원 북한학과 석사학위논문, 2018.
- 박련미. “가격조절정보화 실현의 필요성.” 『경제연구』. 3호, 2017.
- 박영자. “북한의 사금융 시장.” 『북한의 금융』. 서울: 수출입은행, 2016.
- 박용석. “북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점.” 『건설이슈포커스』. 서울: 한국건설산업연구원, 2014.
- 박윤철. “합영합작 대상 선정사업에서 견지하여야 할 주요 원칙.” 『경제연구』. 3호, 2015.
- 박은정·손세관. “르 꼬르뷔제 집합주택의 공사 공간 개념 및 공간구성 방식 연구.” *Journal of the Korean Housing Association*, vol. 26, no. 5, 2015.
- 박형중. “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대.” 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.
- 박희진. “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화.” 『평화학연구』. 제16권 1호, 2015.

- \_\_\_\_\_. “북한 평성의 공간적 변화와 도시성 탐구.” 고유환 외 엮음. 『함흥과 평성: 공간·일상·정치 of 도시사』. 파주: 한울, 2014.
- \_\_\_\_\_. “함흥시 도시공간의 지배구조와 탈주체의 삶.” 『북한연구학회보』. 제17권 2호, 2013.
- 배종렬. “길림성의 대북투자: 현황과 유형.” 『KDI 북한경제리뷰』. 5월호, 2016.
- 백승욱. “오늘의 중국개혁정책을 어떻게 볼 것인가.” 『경제와 사회』. 제3권, 1989.
- 북한경제연구부. “토지사용료 납부규정 및 시장관리운영규정.” 『KDI 북한경제리뷰』. 12월호, 2004.
- 산업연구원. “북한의 시장.” (코트라 광저우무역관, 2016).
- 서동진·임종훈. “장소 정체성을 위한 도시 공공공간 유형 연구.” 『한국공간디자인학회논문집』. 제11권 1호, 2016.
- 서종원·노상우. “북중 접경지역 교통물류 통로현황.” 『동북아·북한교통물류웹진』. 11호, 2014.
- 손혜민. “장사의 도가니, 석탄시장.” 『임진강』. 제19호, 2013.
- 손호철. “니코스 폴란차스.” 『이론』. 통권 5호, 1993.
- 심은심. “선군시대 재생산의 몇가지 리론문제.” 『경제연구』. 2호, 2004.
- 안병민. “북·중 경제협력을 바라보는 또 다른 시각.” 『동북아·북한 교통물류 브리프』. 제9호, 2010.
- 양문수. “김정은 정권의 경제개혁 조치와 북한경제 평가.” 북한연구학회 춘계학술대회, 2017.
- \_\_\_\_\_. “김정은 집권이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식 경제관리방법.’” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치.” 『아세아연구』. 제59권 3호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “북한의 시장화: 추세와 구조변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 6월호, 2013.

- \_\_\_\_\_. “시장화 측면에서의 김정은 체제는 5년.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』. 서울: 늘품플러스, 2016.
- 양문수·김갑식. “북한 도시에서의 재화시장의 형성과 발전.” 최완규 엮음. 『북한 ‘도시정치’의 발전과 체제 변화: 2000년대 청진, 신의주, 해산』. 서울: 한울아카데미, 2007.
- 양문수·윤인주. “북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석.” 『통일연구』. 제20권 2호, 2016.
- 양운철. “베트남 도이머이 정책의 북한적용가능성: 체제전환의 관점에서.” 『국제통상연구』. 제16권 4호, 2011.
- 원동욱. “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의.” 『국제정치논총』. 제49집 1호, 2009.
- 유승경. “북한경제의 중국 의존 깊어지고 있다.” 『LG Business Insight』. 9월호, 2010. 재인용: 홍익표. “북중 경제협력과 창지투 개발 계획.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제12권 9호, 2010.
- 유승호. “북한의 금융개혁동향: 상업은행 제도 도입을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 12월호, 2007.
- 유현정. “후진타오 시대 중국의 대북정책과 중·북 경제협력 평가.” 『세종정책연구』. 제6권 2호, 2010.
- 윤진아. “경제사업에 대한 국가의 전략적 관리를 실현하는 데서 나서는 중요문제.” 『경제연구』. 1호, 2018.
- 이공환. “덩샤오핑이론의 安保化論의分析.” 성균관대학교 국제정치전공 박사학위논문, 2013.
- 이상만. “일대일로와 동아시아 주변국의 협력과 개발: 해양실크로드의 중요성.” 『2016년 IFES 중국 북경-상해 전략대화 자료집』. 경남대극동문제연구소, 2016. 재인용: 진정미. “중국의 일대일로와 동북아 경제협력의 확장성 연구: 남·북·중 접경지 물류관광 협력 중심으로.” 『동북아경제연구』. 제29권 4호, 2017.

- 이 석. “북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까.” 『KDI FOCUS』. 통권 제78호, 2016.
- 이석기. “북한의 노동: 2000년대를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 11월호, 2012.
- 이정균. “대북제재로 인한 북중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석.” 『KDI 북한경제리뷰』. 4월호, 2017.
- 이정철. “북한의 개방 인식 변화와 新자력갱생론의 등장.” 『현대북한연구』. 제9권 1호, 2006.
- 이종규. “제재에 대한 북한의 정책대응: 2017년 동향 및 2018년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, 2018.
- 이종수·김재홍. “대약진 운동기 중국의 토지운영체계에 관한 연구.” 『농업과학연구』. 제31권 2호, 2004.
- 이해정. “AIIB를 활용한 북한 인프라 개선 방안.” 『통일경제』. 제1호, 2016.
- 임강택. “2017년 북한의 시장 실태와 2018년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, 2018.
- 임을출. “김정은 집권 이후 시장경제 변화 실태와 전망.” 『시선집중 GSnJ』. 제244호 10월, 2017.
- 임철웅. “과학기술은 경제강국 건설의 추동력.” 『경제연구』. 3호, 2018.
- 장룡준. “지식경제시대의 요구에 맞게 연구형대학 건설을 다그치는 것은 사회주의 경제강국 건설의 중요 요구.” 『경제연구』. 1호, 2018.
- 장세훈. “북한 대도시의 도시화 과정: 청진, 신의주, 혜산의 공간 구조 변화를 중심으로.” 『사회와 역사』. 제65권, 2004.
- 장윤미. “중국노동시장의 특징: 체제안정과 노동 유연성의 딜레마.” 『중소연구』. 제29권 2호, 2005.
- 전광호. “생산과 수출의 일체화는 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 합리적인 경제관리방법.”



- 『경제연구』. 3호, 2015.
- 전영심. “상품진렬을 잘하는것은 화장품판매봉사개선을 위한 필수적 요구.” 『경제연구』. 4호, 2017.
- 정은이. “Google Earth 위성자료를 통해서 본 신의주시의 공간적 특징: 무역, 산업, 상업지구를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 3월호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “북중 간 비공식 송금시스템의 생성과 발전: 탈북자 송금을 중심으로.” 『동북아연구』. 제20권 4호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “북한 부동산시장의 발전에 관한 분석.” 『동북아경제연구』. 제27호 1권, 2015.
- \_\_\_\_\_. “북한 시장의 공식·비공식 조직간의 네트워크 분석과 경제사회적 함의: 북중국경의 무산시장의 사례연구.” 『학문후속세대 결과보고서』. 한국연구재단 기초학문자료센터(KRM) 연구결과보고서, 2012.
- \_\_\_\_\_. “북한에서의 주택가격결정요인에 관한 분석: 함경북도 무산지역의 사례를 중심으로.” 『동북아경제연구』. 제25권 2호, 2012.
- 정형근. “2017년 북한의 대외무역 평가와 전망: 북중무역을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, 2018.
- 조옹주. “기업체들이 사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는 데서 나서는 중요한 문제.” 『김일성종합대학학보』. 제64권 2호, 2018.
- 진정미. “중국의 일대일로와 동북아 경제협력의 확장성 연구: 남·북·중 접경지 물류·관광 협력 중심으로.” 『동북아경제연구』. 제29권 4호, 2017.
- 최 문. “조선의 금융개혁과 전자상거래의 발전.” 『경제제재 이후 북한 경제와 북중경협 현황과 전망』. 수출입은행 발표자료, 2017.
- 최봉대. “북한의 시장 활성화와 시장세력 형성 문제를 어떻게 보아야 하나.” 『한반도포커스』. 7·8월호, 2011.

- 최 설. “경제난 이후 북한 지방경제 변화 연구: 평안남도 순천시 사례.” 북한대학원대학교 석사학위 논문, 2017.
- 최은지. “함경북도 온성군의 공간구조 변화 연구.” 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2016.
- 최임주·신병윤·오광석. “대단지공동주거의 공적·사적 공간관계에 관한 연구.” 『대한건축학회연합논문집. 제12권 4호, 2010.
- 최장호·최유정. “2015년 북한의 대중무역 분석.” 『오늘의 세계경제』. 제16권 16호, 2016.
- 최정달. “중국의 경제개혁에 관한 연구.” 『한국무역학회 창립 20주년 기념 정례학술발표대회 논문집』. 1994.
- 최진수. “현시기 기업관리에서 사회주의분배원칙의 요구를 철저히 구현하기 위한 중요 방도.” 『경제연구』. 3호, 2015.
- 태영남. “무역의 다각화전략 작성에서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 1호, 2016.
- 한국개발연구원. “토지사용료납부규정.” 『KDI 북한경제리뷰』. 서울: 한국개발연구원, 2004.
- 한국수출입은행. “부록: 북한의 금융 관련 법령.” 한국수출입은행 편집. 『북한의 금융』. 서울: 오름, 2016.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치.” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- 현대경제연구원. “북한 외자유치 정책의 성과와 한계.” 『이슈리포트』. 37호, 2016.
- 홍 민. “북한경제 연구에 대한 위상학적 검토: 수령경제와 시장세력을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 1월호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “북한 시장 일상의 연구: 접근방법과 과제.” 『현대북한연구』. 제11권 3호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한연구에서 “공간”이해와 도시사의 가능성: 함흥과 평성의 사례를 중심으로.” 『북한학연구』. 제8권 2호, 2012.

- \_\_\_\_\_. “북한의 아파트 건설시장과 도시정치.” 『KDI 북한경제리뷰』. 8월호, 2014.
- 홍영의. “은행의 역할을 높이는 것은 경제강국건설에서 나서는 중요한 요구.” 『경제연구』. 3호, 2014.
- 홍익표. “북중 경제협력과 창지투 개발계획.” 『북한경제리뷰』. 9월호, 2010.
- 홍제환. “한반도 정세 변화와 북한경제: 현황과 전망.” 통일연구원 자문회의 발표문.
- 황 철. “전사회적인 과학기술증시기공 확립에서 근본적인 전환을 가져오신 경매하는 최고령도자 김정은동지의 현명한 령도.” 『경제연구』. 1호, 2018.
- Beresford, Melanie. “The Vietnamese Transition from Plan to Market: Transformation of the Planning Mechanism.” *Macquarie Economics Research Papers*, no. 8. 1999.
- Borgatti, Stephen P. and Daniel S. Halgin. “On Network Theory.” *Organization Science*, vol. 22, no. 5. 2011.
- Dickens, William T. and Kevin Lang. “A Test of Dual Labor Market Theory.” *American Economic Review*, vol. 75, no. 4. 1985.
- International Labour Organization. “Employment, Income, and Inequality.” 1972.
- Jeong, Eun Mee. “A Transition toward Market Economy and Systemic Adaptability in North Korea.” *Journal of Peace and Unification Studies*, vol. 1, no. 1. 2009.
- Kopomaa, Timo. “The Reunited Family of the Mobile Information Society.” *Receiver*. 6. 2002.
- Ren, Xin. “The Second Economy in Socialist China.” In *The*

- Second Economy under Marxist States*. ed. Maria Los.  
London: Palgrave Macmillan, 1990.
- Sheller, Mimi, "Mobile Public: Beyond the Network Perspective,"  
*Environment and Planning D: Society and Space*. vol. 22,  
no. 1. 2004.
- Soja, E. "Socio-Spatial Dialectic." *Annals of Association of American  
Geographers*. vol. 70, no. 2, 1980.
- 姜日天. "金正恩第1書記が明らかにした朝鮮式經濟管理方法の本質的  
特徴解説." 『朝鮮經濟資料』. 3号, 2014.
- \_\_\_\_\_. "朝鮮式經濟管理方法の確立に関する方針を読む." 『朝鮮經濟  
資料』. 1号, 2015.
- 朴在勲. "共和国の經濟学者が見る經濟の現況-社会科学院經濟研究所  
李基成教授へのインタビュー." 季刊 『朝鮮經濟資料』. 1号,  
2014.

## 기타자료

- 『노동신문』.  
『데일리NK』.  
『毎日新聞』.  
『신동아』.  
『연합뉴스』.  
『월간조선』.  
『자유아시아방송』.  
『조선뉴스프레스』.  
『조선신보』.  
『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『주간조선』.

『중앙일보』.

『통일뉴스』.

『투코리아』.

『e경제뉴스』.

구글어스 <[www.google.com/earth](http://www.google.com/earth)>.

내나라 <[naenara.com.kp](http://naenara.com.kp)>.

베트남 통계청 <[www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn)>.

조선의 오늘 <[www.youtube.com/channel/UCndGz3c8ImJ216C4kZMxaWA](http://www.youtube.com/channel/UCndGz3c8ImJ216C4kZMxaWA)>.

좋은벗들 <[www.goodfriends.or.kr](http://www.goodfriends.or.kr)>.

주 호치민 대한민국 총영사관 <<http://overseas.mofa.go.kr/vn-hochiminh-ko/index.do>>.

한국교통연구원 <[www.koti.re.kr](http://www.koti.re.kr)>.

「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(제14호)」 제2장 경제, 제24조.

“4·6 담화” (2012.4.6.).

“각급 농업지도기관 일군들과 농장초급일군들을 위한 실무강습제강:  
새로운 농업부분 경제관리방법을 정확히 구현할데 대하여”  
(2012.7.).

“경애하는 김정은동지께서 공장, 기업소들에 가격제정권한을 줄데 대  
하여 주신 지시를 철저히 관철할데 대하여”(2013.7.).

“경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회  
책임일군들에게 하신 말씀” (2011.12.28.)

“경애하는 김정은동지께서 주체101(2012)년 1월 28일 당중앙위원회 책  
임일군들에게 하신 말씀” (2012.1.28.).

- “경애하는 김정은동지의 로작 <현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여>” (당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화, 2014.5.30.).
- “경제관리방법개편 시안 강습자료” (2012.9.).
- “경제관리에서 경제적 공간을 중시하고 합리적으로 이용하는데서 나서는 근본문제들에 대한 연구” (2013.8.).
- “경제사업에서 내각책임제, 내각중심제를 강화하기위한 혁명적 대책을 세울데 대하여” (2012.4.30.).
- “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여” (당, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화, 2008.6.18.).
- “농업경영방법 연구” (2013.7.)
- “북한 내각 결정 제43호” (2014.7.10.).
- “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여,” (국토관리총동원운동 열성자대회, 2012.4.7.).
- “사회주의기업책임관리제를 실시하는데서 나서는 근본문제들에 대한 연구” (2013.8.).

- 대북사업가 인터뷰(2018.9.25., 중국 단둥).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.2.28., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.5.29., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.5.31., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.7.18., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.7.27., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.8.8., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.8.10., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.8.11., 통일연구원).
- 북한이탈주민 인터뷰 (2018.8.14., 통일연구원).

북한이탈주민 인터뷰 (2018.8.27., 통일연구원).  
북한이탈주민 인터뷰 (2018.9.2., 통일연구원).  
북한이탈주민 인터뷰 (2018.9.15., 통일연구원).

이재정 연출. <KBS 파노라마 “김정은 2년, 북한은”>. KBS. 2014.2.14.  
한서영·강경수 촬영. <인민이 너를 아는가>. 2011.

곽인옥. “북한 무역회사와 시장 그리고 물품의 유통.” 곽인옥 박사 자  
문회의 자료, 2018.

서종원. “투먼장 포럼 2016 참석 및 북중러 접경지역 자료수집: 국외출  
장보고서.” 2016.

우상호 의원실. “북한경제건설의 현황과 전망: 북한의 제3경제와 남북  
신 성장 동력사업.” 2013년 국정감사 정책자료집.

#### <북한 문학>

리명현. “한마음 한뜻으로.” 『조선문학』. 11호, 2011.

백향. “꿈의 날개.” 『조선문학』. 12호, 2015.

안명국. “정에 대한 이야기.” 『조선문학』. 11호, 2015.





# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	장구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서는 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외	
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태	
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외	
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환	
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외	

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.	
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.	
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae	
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.	

## 2018년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정보보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
------	----------------------------	-------

2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

## 논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8000, FAX: (02)2023-8299,  
E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# 북한 변화 실태 연구:

시장화 종합 분석