

북한의 경제개혁 가능성 검토

이영훈 수석연구원(Ph.D)

감수: 김현욱 경제연구실장

- 목 차 -

- I. 북한 경제개혁 관련 보도
- II. 북한 경제개혁 가능성
- III. 경제개혁의 범위 및 한계

< 요약 >

- **최근 나타나고 있는 북한의 개혁 조짐들은 김정은 집권 이후가 아니라 2010년 이후 시작된 것으로 보임**
 - 북한은 2009년 2차 핵실험 이후 국가 목표를 '군사강국 건설'에서 '경제강국 건설'로 전환하고, 제한적 개방을 추진하는 한편 경제관리 개선(사회주의체제 내 개혁)의 필요성을 제기하기 시작
 - 따라서 향후 김정은의 개혁은 김정일의 노선을 계승한다는 차원에서 진행될 가능성

- **향후 북한의 경제개혁은, 정책관행, 시장경제의 진전 및 하이퍼인플레이션 등을 고려할 때, 2002년 7.1조치보다 다소 진전된 내용을 담고 있을 가능성**
 - 다른 체제전환국들이 시장개혁을 선도했다면, 북한의 경우는 기존의 시장경제 진전을 반영하여 사후적으로 제도화하는 것이 정책관행
 - 7.1조치 이후 시장경제는 크게 확대되었고, 2005년 10월 이후의 시장거래 제한 등 반개혁 조치도 이러한 시장경제 확대를 제어하지 못함
 - 한편 하이퍼인플레이션 문제를 해결할 금융개혁이 수반되지 않으면 임금인상 및 기업/협동농장의 자율성 확대의 효과를 기대할 수 없음

- **그러나 열악한 경제 현실, 지배계층의 이해 등을 고려할 때, 북한의 향후 경제개혁은 순조롭게 추진되기는 어려울 것으로 보임**
 - 경제사정이 열악하기 때문에 인센티브 확대, 가격조정, 금융개혁 등이 동시에 추진되어야 하나, 이를 추진할 수 있는 역량이 미흡할 가능성
 - 또한 배급제 폐지, 시장경제의 확대에 따른 체제불안 등은 지배계층의 이해에 반하기 때문에, 지배계층은 개혁에 반발할 가능성

- **따라서 북한의 개혁개방 등 변화를 활용하되 개혁추진의 실패 가능성을 고려하여 대북정책 및 진출전략은 신중한 태도를 유지할 필요**

I. 북한 경제개혁 관련 보도

□ 국정원(국회보고 '12.7.27)과 일부 언론들은 최근 북한이 개혁개방을 위한 준비에 착수했다고 평가

- 국정원은 협동농장의 분조(최소 집단노동 단위) 인원 축소*, 기업의 경영자율권 확대, 근로자 임금인상 등을 추진할 것으로 전망

* 집단노동의 인원 축소는 1인당 생산량 평가를 용이하게 함으로써 '무임승차'의 문제를 해결하고 '노동에 따른 분배' 실현에 기여

- 미국 자유아시아방송 등 일부 언론은 공장기업소의 독자적 운영, 배급제 폐지 등 국정원의 보고보다 개혁적인 내용을 구체적으로 소개

	국정원	자유아시아방송	기타
인센티브 제고	·기업, 경영자율권 확대 ·협동농장, 분조인원 축소	·기업, 생산-판매-분배에 대한 독자결정권 부여 ·협동농장, 수확량의 70%를 정부에, 30%를 농민에 분배	·국유기업에 대한 개인의 투자 및 운영 허용(NK지식인연대)
가격조정	·임금인상		·생필품가격조정(교도통신)
기타	·경제사업 내각집중화 ·개혁준비 TF 운영	·배급제 폐지 ·개혁 관련 설명회 개최	·개혁준비 TF 운영(동아일보)

□ 그러나 이러한 평가와 예측이 북한의 내부 소식통들로부터 입수된 것으로서 신뢰성이 낮다는 한계가 있음

- 보도 내용이 언론사마다 다르고, 하나의 보도에서도 모순이 발생
 - ◆ 일례로 자유아시아방송보도의 경우, 북한정부가 배급제를 폐지하면 수확량의 70%를 수매할 필요가 없다는 점에서 모순되는 내용
- 이러한 한계로 인해 북한의 개혁 가능성에 대한 부정적 평가도 개선되고 있음(한기범 전 국정원 제3차장, 조선일보 2012.7.24)

➔ 최근 보도뿐 아니라 북한의 1차 자료, 경제정책의 변화 등을 종합적으로 검토하여 경제개혁의 가능성, 범위 및 한계 등을 전망해 보고자 함

II. 경제개혁의 가능성

1. 경제노선의 강화(선군노선의 약화)

□ 한 해의 국정운영 방향을 제시하는 북한의 신년사설을 보면, 최근 '선군'은 감소하는 가운데, 국방공업보다는 경공업, 농업 등 주민생활 개선의 과제가 크게 부상

- 2009~2012년 북한의 신년공동사설을 보면 '선군'이라는 단어는 감소한 반면 '경공업'과 '농업'이라는 단어의 빈도수는 크게 증가
- 단 2012년 이러한 추세가 주춤한 것은 김정일 사망 직후 정세불안이란 특수 상황에 기인한 것으로 보임

<표> 북한 신년공동사설에서 주요 단어의 언급 회수 변화

	선군	국방공업	경공업	농업
2009	33	1	1	1
2010	15	1	9	11
2011	14	2	21	4
2012	16	1	5	3

출처: <노동신문>

□ 한편 김정은은 <노동신문>의 정론 등을 통해 관료주의 및 기득권 세력의 권력남용을 비판하는 동시에 '군사노선'에서 '경제노선'으로의 전환을 시사

- 김정은은 "선군으로 다져진 강력한 국력이 있는 이때 밖에서 밀려오는 대적이 무서운 것이 아니라 관료와 귀족화가 더 무섭다"(노동신문 2012.6.3)고 하여 군의 이익집단화를 비판
- 지난 4월 김일성 탄생 100주년 기념식에서 김정은은 "다시는 인민의 허리띠를 졸라매게 하지 않겠다"고 했고 "총알보다 쌀알이 더 소중하다"고 발언

- 또한 "선군정치로 국력이 다져진 조건에서 이제 경제강국의 용마루에 올라서야 한다"고 하여 경제노선에 중점을 두고 있음을 시사(노동신문 2012.6.29)

2. 경제개혁의 추진 조짐 확대

- **북한의 사회과학원에서 발간되는 계간지 「경제연구」에서는 경제관리 개선(체제 내 개혁) 관련 보고서가 최근 들어 현저히 증가**
 - '경제관리' 관련 보고서가 2008년 2건, 2009년 3건, 2010년 2건, 2011년 8건으로 증가
 - ◆ 다만, 보고서들은 경제관리 개선이 '사회주의체제 내의 변화'임을 강조

- **북한 관리들의 해외 연수가 2011년 말부터 빠르게 증가하고 있으며 이들은 주로 중국에서 기업운영 및 농촌 개혁 등 관련 교육연수에 참가**
 - 김정은은 4월 27일 담화를 통해 외국과의 교류 및 해외연수 확대 등을 강조(노동신문 2012.5.9)
 - 북한은 중국 주요 공장들에 1천명의 기술관료(2012.1), 농촌개혁의 상징인 장쑤(江蘇)성 화시(華西)촌에 200명의 시찰단(2011.11~2012.7)을 소그룹으로 나누어 파견

- **또한 김정은은 북한정부 내부지침인 "우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여"(2012.6.28, 이하 '6.28방침'으로 표기)를 발표함으로써 경제개혁이 임박했음을 시사**
 - '6.28방침'은 전문이 공개되지 않고 있으나 국정원의 보고에 따르면 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 근로자 임금인상 등을 주 내용으로 하고 있는 것으로 알려짐
 - 과거에도 2001년 10월 김정일은 '경제관리개선방침'*을 하달하여 2002년 7.1조치를 예고한 바 있음

* '사회주의 원칙 하에 최대 실리획득'이란 기본원칙을 바탕으로, 가격 및 임금 재조정, 기업 자율성 확대 등의 개선조치 필요성을 사전 제시

➔ 북한의 경제개혁은 김정은이 집권 후 추진하는 것이라기보다 2010년부터 김정일의 지시에 의해 준비된 것으로 보는 것이 타당하며, 경제개혁은 이르면 올 하반기에 시행될 가능성이 높은 것으로 판단됨

* 나선 및 황금평 특구개발 등 개방정책도 2010년부터 추진되고 있음
- 따라서 향후 김정은의 개혁은 김정일의 노선을 계승한다는 차원에서 진행될 가능성

<표> 북한 경제정책 기조의 변화

개혁시기		반개혁시기		개혁시기	
2002.7	'7.1경제관리개선조치' -가격 및 임금 현실화 -기업 경영자율성 확대 -국가배급제 폐지 -개성공업지구법 제정	2005.10 ~ 2009	반개혁적 조치 단행 -국가배급제 부활 시도 -시장거래 제한	2010 ~	제한적 개방추진 (나선 및 황금평 특구 등)
2003.3	-종합시장 개설, 시장거래 허용	2009.11	화폐개혁 -구권과 신권을 100대 1로 교환 -시장거래 중단 시도	2012 ~	제한적 개혁추진
2004.6	추가개혁 추진 -가족영농제 도입 -기업 경영자율성 추가 확대 -중앙은행법(2004) 상업은행법(2006) 제정				

III. 경제개혁의 범위 및 한계

1. 경제개혁의 범위

□ 국정원 보고에 따르면 '6.28 방침'은 인센티브 제고와 가격조정을 포함하고 있어 향후 개혁조치는 2002년 7.1조치와 비슷할 것으로 보임

- 인센티브를 높이기 위해서는 기업과 협동농장의 자율성을 확대하는 동시에 임금 및 곡물 구매 가격을 현실화해야 할 것임
 - ◆ 현재 북한근로자의 임금(평균 3,000원/월)으로는 쌀 1kg(5,000원/kg 2012.6월 말 현재)도 구입할 수 없음
- 이는 7.1조치의 주요 내용(정부의 계획기능 축소 및 기업의 경영자율성 확대, 가격현실화, 근로자에 대한 임금 인센티브 강화)과 비슷

□ 그런데 7.1조치가 기존의 관행을 사후에 제도화했던 것이라는 점을 고려하면, 향후 경제개혁은 7.1조치보다 진전된 내용을 담고 있을 가능성

- 북한은 다른 체제전환국들처럼 정부가 시장개혁을 선도했다기 보다 기존에 이루어지고 있던 주민들의 시장거래, 시장가격 등을 반영하여 사후적으로 제도화했음
- 북한은 2005년 10월 이후 배급제 재개 시도, 시장거래 제한 조치 등의 반개혁 조치에도 불구하고 시장거래는 확대되고 기업에 대한 개인투자 및 경영 등의 현상도 확대되고 있음
 - ◆ 탈북자들에 대한 설문조사 결과(양문수 2011)에 따르면, 개인이 국가로부터 운영권을 넘겨받아 가동하고 있는 공장 및 상점이 증가(개인경영/국가경영의 비율: 공장 2005년 11% → 2009년 22%, 상점 2005년 40% → 2009년 51%)

□ 더욱이 하이퍼인플레이션의 부작용을 고려할 때, 동 조치들 외에 금융 개혁이 추가적으로 추진될 가능성도 낮지 않은 것으로 판단됨

- 화폐개혁(2009.11) 이후 2년 7개월 동안 시장 쌀값은 200배 상승하였으며, 이러한 추세는 개선될 조짐을 보이지 않고 있음
 - ◆ 이는 금융기능의 마비로 발행된 통화가 시중에 퇴장되어 금융기관으로 환수되지 않음에 따라, 임금지불 등 기업의 자금수요가 있을 때마다 통화를 신규 발행해야 하는 데 기인

- ◆ 이로 인해 배급을 받을 수 있는 특권계층과 소규모 상거래 등에 의존해야 하는 일반 주민들간 실질소득 격차가 확대되면서 최근 '배급제계급(특권계층)'과 '자력갱생 계급(일반 주민)'이란 용어 등장
- 따라서, 금융개혁이 수반되지 않으면 하이퍼 인플레이션문제를 해결하지 못하기 때문에 임금인상의 효과 및 기업/협동농장의 자율성 제고의 효과도 기대할 수 없게 됨
- ◆ 7.1조치의 경우에도 임금을 18배 인상했지만, 이후 시장 쌀값이 57배 상승하면서 임금상승에 따른 인센티브 제고 효과는 사라졌음

2. 경제개혁의 한계

- **북한의 열악한 경제 현실과 추진역량의 부족 등을 고려할 때, 경제개혁이 순조롭게 추진되기는 어려울 것으로 보임**
 - 경제개혁이 성공하려면 인센티브 제고, 이를 위한 임금 현실화 등의 가격조정, 그리고 물가안정을 위한 금융개혁 등이 추진될 필요
 - 그러나 현재 북한경제가 매우 열악한 상황인 데다 개혁조치를 수행할 능력 및 지배권력층의 수용 여부도 불투명
 - ◆ 2004년 「중앙은행법」과 「상업은행법」 제정 등 금융개혁의 조짐이 있었으나 2005년 이후 반개혁으로 시행되지 않음
- **또한 김정은의 권력기반이 아직은 취약한 데다 개혁조치가 지배계층의 이해에 반할 때, 지배계층의 반발에 직면할 가능성을 배제할 수 없음**
 - 15년의 선군정치 기간 동안 정치 경제적 특혜를 누리던 군부가 당의 통제강화에 순순히 응할 것인지 불확실
 - 배급제의 전면 폐지, 시장경제 확대에 따른 체제불안 등으로 지배권력의 이해가 침해될 경우, 특권층에 의한 반개혁에 직면할 가능성
- **따라서 북한의 개혁개방 등 변화를 활용하되 개혁추진의 실패 가능성을 고려하여 대북정책 및 진출전략은 신중한 태도를 유지할 필요**