

## 북한의 화폐개혁: 반시장주의라는 오해와 쌀값 현실화라는 진실

이정철

(코리아연구원 기획위원/ 숭실대 정치외교학과 교수)

- I. 화폐개혁은 쌀값 인상에 따른 추가 대책?
- II. 7.1 조치 당시의 생활비/쌀값 비율과 2009년의 생활비
- III. 1인당 (구) 10만원이라는 한도의 의미
- IV. 92년 1:1 한도부 화폐 개혁과의 차이
- V. 달러화(dollarization)의 방지와 환율
- VI. 북한 화폐 개혁의 미래

북한 화폐 개혁의 전모가 조금씩 확인되고 있다. 아직은 완전하지 않지만 그래도 현재까지 드러난 몇 가지 자료에 따르면 그 의도나 내용이 지금까지의 언론 보도와는 약간 다른 목표를 지향하고 있음을 알 수 있다. 이하에서는 지금까지 밝혀진 사실을 기초로 해서 약간은 가정에 기초하고 약간은 추론에 기초해 북한 화폐 개혁의 전모를 그려보고자 한다.

북한 화폐 개혁은 계획경제로 복귀하기 위해 시장을 탄압하고 주민 소득을 강제 수탈한 조치라는 통념보다는, 쌀값 인상에 비례해 기타 생필품 가격과 생활비(임금)를 재조정하기 위한 조치의 일환이라는 다소 생뚱맞은(?) 주장에 주목할 필요가 있다. 구화폐 100원을 신화폐 1원으로 교환해 준 화폐 개혁 조치를 제외한다면, 지금의 조치는 2002년 7.1 조치 당시 행해진 조치와 유사한 내용의 가격, 임금 개혁을 담고 있음이 속속 확인되고 있기 때문이다.

화폐개혁을 비공식 경제가 번성하고 인플레이션이 높은 규모로 벌어지는 경제에서 일상적이고 주기적으로 채택되는 경제 조정 수단이라고 본다면, 이번 조치는 ‘주기적이고 일상적’인 화폐개혁 보다는 어찌하면 ‘비일상적’인 쌀 가격 상승 고지에 더 방점이 있는 것으로 해석해야 할지도 모른다는 것이다.

### I. 화폐개혁은 쌀값 인상에 따른 추가 대책?

이번 조치에서 잘 드러나지 않지만 주목할 지점은 쌀값(배급가, 국정가)이 대규모로 인상되었다는 점이다. 최근 ‘좋은벗들’의 보도에 따르면 쌀값은 1kg당 신 화폐 23원으로 고지되었

다고 한다. 이는 구화폐로 치면 2,300원에 해당하는 액수로 지난 국정가격 (구) 45원에 비하면 51배 인상된 수준이다.

그동안 배급 쌀값은 2002년 이래 (구) 45원 수준으로 고정되어 있었다. 시장 쌀값이 (구) 800-1000원을 오르내리다가, 최근에는 (구) 2,000원대를 넘어서 2,300원 수준에 이를 동안에도 북한 당국의 쌀 배급가는 (구) 45원으로 고정되어 있었다. 국정가격과 시장가격의 이 같은 배리에 따라 북한의 7.1 조치는 시작부터 뼈격거리기 시작했지만 그래도 이중가격 체제를 유지하면서 그리저럭 버텼다. 주민들의 경우 계층과 지역에 따라 다르지만 생계에 필요한 식량의 30-70%를 배급가로 확보할 수 있었고 이는 생존에 매우 중요한 역할을 하는 것이었다.

북한 당국은 2004년 이후 외부로부터의 쌀 비료 지원 감소, 수해 등으로 쌀값이 가파르게 상승하자 쌀값 안정화 대책을 세울 것을 결정하고 내부 논의에 돌입했다. 한기범 전 국정원 3차장의 박사학위논문 “북한 정책결정과정에서의 조직행태와 관료정치” (경남대학교 대학원 박사학위논문) 초고에 따르면, 당시 북한 경제 관료 내부에서는 (구) 45원인 배급 쌀값을 (구) 250원대로 현실화시키자는 논의가 제기되었다. 시장 쌀값이 (구) 300원이었음을 감안하면, 배급 쌀값을 시장가격으로 정상화시키자는 논의였던 셈이다.

이 때 문제로 되었던 것은 그에 따른 인플레이션 문제와 생활비 인상 문제였다. 배급 쌀값을 그렇게 인상할 경우 주민들의 생활비 즉 임금을 올려주어야 하는데 이에 막대한 재정비용이 필요하고 또한 그에 따른 전반적인 인플레이션을 피할 길이 없다는 반론이 제기되었다. 결국 1년이 지난 2005년 10월, 쌀 구매가 인상안은 포기되고, 쌀 가격을 (구) 45원으로 고정시켜 놓고 수매가격만 인상함으로써 전량 수매를 추구하는 쪽으로 방향을 선회했다. 우리에게서는 2005년 당창건 60주년 기념을 위해 배급제를 실시하기 위한 것으로만 알려진 동 조치는 결국 수매가 상승(40원--> 180원)을 통해 전량 수매를 달성하고 이를 통해 쌀값을 잡겠다는 것이었지만 결국은 양정 문란과 허위 보고로 실패하게 된다.

2004년 하반기 북한 내부 쌀값 조정안

구분	쌀 판매가(kg)		쌀 수매가	배급표 없는 구매자	문제점
	직장인	비근무자			
수매가 인상안	44 !	600 !	180	800 !	재정 적자 발생
구매/수매가 동시 인상안	250 !	500 !	250 !	800 !	임금 인상 불가피

자료: 한기범, 2009, “북한 정책결정과정에서의 조직행태와 관료정치”(경남대학교 대학원 박사학위 논문) 초고, 189쪽

당시의 경험에 비추어 이번 화폐 개혁을 해석해본다면, 동 조치는 수매가 인상만으로는 쌀값을 안정화시킬 수 없다는 반성적 평가에 기초한 것으로 볼 수 있다. 즉 2004년에 검토만했던 구매가 인상안을 재실시하여 쌀값 안정화를 도모하기위해, 쌀값 인상(5,100%)과 생활비 인상을 동반 실시하고 이로부터 발생할 수천 %의 인플레이션의 부작용은 100:1의 화폐 디노미네이션을 통해 최소화한다는 의도에서 출발한 것이 아닌가라는 해설이다.

## II. 7.1 조치 당시의 생활비/쌀값 비율과 2009년의 생활비

북한은 7.1 조치 당시 쌀 가격을 기준으로 모든 상대가격을 조정하였다. 당시 북한 당국은 쌀 가격을 8전에서 44원으로 무려 550배 인상하였다. 그리고 이를 기준으로 모든 가격의 상대가격을 제정하였다. 그 이전에는 석탄 등 시초가격을 중심으로 상대가격을 제정하였지만, 7.1 조치부터 북한은 먹는 문제를 중심으로 해서 상대가격을 결정하는 원칙을 고수하였다. 이는 생산재 중심의 가격 제정으로부터 탈피한다는 신호로 매우 적극적인 개혁 조치로 해석되었다.

이번에도 북한 당국은 조선신보 기사를 통해 쌀값을 기준으로 한 가격 제정 원칙에는 변화가 없음을 분명히 하였다. 따라서 쌀 가격이 인상되었다는 것은 7.1 조치 당시처럼 다른 상대가격들이 모두 이에 비례해서 수정되었음을 짐작할 수 있다. 실제로 북한 당국은 쌀 가격으로 수정된 국정 가격을 고지하였다.

그리고 이에 맞추어 생활비 인상 소식도 전해지고 있다. 일부에서는 조선신보에서 언급한 '7.1 조치 수준'의 생활비를 보장한다는 표현을 당시 임금 2,000원을 신권으로 그대로 준다고 해석하고 있다. 이 경우 구권으로 따지면 (구) 200,000으로 생활비를 인상시키는 셈이 된다. 반면 NK데일리에서는 양강도 재정일꾼 실무회의에서 (신) 400원 즉 (구) 40,000원이 적정 생활비로 논의되었다고 밝혔다. 반면 좋은벗들은 탄광 노동자들의 경우 (신) 8,000원이 보장되었다고 보도하였다.

북한이 물가를 평가하는 기준으로 삼는 생활비 대비 쌀값 비율을 계산해보면, 2002년 7.1 조치 당시 이 비율은 2,000/45 즉 44.4이고, 이 수치를 기준으로 계산해보면 이번 (신) 23원이라는 쌀 가격에 따른 생활비는 (신) 1,022원이 된다. 따라서 조선신보가 언급한대로 7.1 조치 수준을 동일한 금액으로 보지 않고 동일 '비율 수준'으로 계산한다면 북한 노동자들의 평균 생활비는 (신) 1,000원대를 전후하여 결정될 것이라고 볼 수도 있게 된다.

어쨌든 북한 노동자들의 전반적 생활비 역시 얼마인지는 정확히 예측하기는 어렵지만, 쌀 배급가 인상에 비례해서 어떤 형태로든 인상된 것은 사실이다.

## III. 1인당 (구) 10만원이라는 한도의 의미

북한 당국은 1인당 (구) 10만원까지 신화폐 1,000원을 교환해주었다. 주민들의 불만이 폭발하여 5만원까지 추가 교환해주기로 했다는 소식도 들리지만 확실한 한계는 불분명하다. 다만 교환의 한도가 정해져 있다는 점은 분명하다.

이는 물론 주민들의 소득을 강제로 강탈하는 것임에 분명하다. (구) 10만원은 북한 주민들의 공식 임금인 2,000원의 50배로서 5년치 연봉에 해당하지만, 실제 북한 주민들의 소득이 월

2-3만원 대라고 본다면 3-5개월치 정도의 월급에 해당되는 액수이다.

북한 주민들 대다수는 이 정도의 예비비를 갖고 있지 못하다는 것이 일반적 관측이고 실제 여유 자금을 지니고 있는 일반 주민들의 경우 대체로 달러나 위안화 등 경화를 보유하고 있기 때문에, 10만원의 한도 설정이 그렇게 큰 타격이라고 보기는 어려울 듯하다.

문제는 소위 ‘돈주’라 불리며 돈놀이를 하던 세력이나, 공장에 적을 두지 않고 시장에서만 생활하는 세력들의 경우 타격이 불가피할 것이라는 점이다. 그러나 이들이 입는 타격은 일반 주민들의 입장에서 보면 분노의 대상이라기보다는 오히려 정서적 쾌감으로 될 수도 있다는 점에서 이번 조치가 그 자체로 일반 주민들의 분노를 촉발하고 있다는 주장은 설득력이 떨어진다.

#### IV. 92년 1:1 한도부 화폐 개혁과의 차이

한편 이번 화폐 개혁을 최초로 공식화시킨 <조선신보>의 보도에서 가장 주목되는 점은 “현금은 100대 1로 바뀌었지만 개인들이 은행에 저금한 뭇은 10대 1로 바뀌었다”는 부분이다. 이에 대해 북한 중앙은행의 조성현 책임부원은 이 신문과의 인터뷰에서 “저금을 한 사람이 혜택을 본 셈”이라고 밝혔다.

이것의 의미에 대해서 많은 논란이 있지만 아마도 현금의 경우 10만원까지 즉석에서 교환해 주고 추가의 금액은 교환이 불가능하지만, 그것이 은행 예금 형태일 경우 1:10의 비율로 신권 화폐주되 은행에서 인출하는 것만은 제한한다는 의미일 것이다. 이는 92년도 화폐 개혁 과정을 참고하면 잘 알 수 있다. 당시 북한 당국은 1:1의 비율로 화폐를 교환해 주었는데 가구당 신화폐의 교환 한도액을 399원으로 설정하였다. 그리고 400원 이상 5,000원까지는 일정기간 동결조건으로 은행에 예금하도록 하였다. 또한 5,000원-10,000원까지는 5년간 예치조건으로 예금이 허용됐으나 30,000원 이상은 교환하여 주지 않았고 예금으로도 받지 않았다. (중앙일보, 1995.1.26)

이런 기준에 비추어 보면 이번 화폐 개혁은 한도액 (10~15만원) 이상의 돈은 교환을 거부하고, 단지 은행에 예금된 저축액은 소유를 인정해 주되 일정 기간 찾을 수 없게 하는 92년식 한도부 화폐 개혁 방식을 답습한 것으로 보인다. 주민들 입장에서는 자신의 예금 자산을 일정기간(사실상 무기한이 될 수 있는) 찾을 수 없다는 점에서 92년처럼 정부 당국에 대해 많은 불신을 가질 수 있을 것이다. 그러나 그 때에 비하면 이번의 경우 은행에 예금된 저축액은 1:100이 아니라 1:10의 비례로 교환 즉 일반 현금에 비해 10배로 쳐서 은행 장부에 기재해 주고 있는 셈이다. 92년 당시는 한도액 이상을 1:1로 장기 압류한 것이었음에 비해, 이번 조치는 당장 현금화가 불가능하다는 점에서 빛 좋은 개살구이긴 하지만 1:10의 교환을 통해 현금보다 10배로

자산 가치를 인정해준다는 점에서 92년 화폐 교환 방식에 비해서는 개선된 인센티브를 담고 있는 것이다.

이렇게 볼 때 북한 일반 주민들의 경우 동 조치로부터 받는 불이익은 92년에 비해 여러 가지 점에서 완화되어 있다. 오히려 일정 부분은 돈주나 소자산가에 대한 사회적 불만을 약화시키는 순기능까지 지니고 있을 것이다. 문제는 기업소들이다. 그동안 일부 기업소들의 경우 현금 자산을 보유하고 있는 것으로 알려져 왔는 바 이들에게 이번 조치는 매우 치명적인 것일 수 있다. 심지어 양강도 재정 일꾼 회의에 따르면 기업소간 채권 채무를 상호 청산시키는 것으로 했다고 하니 이는 화폐 개혁 과정에서 현금을 보유해 온 기업소들에게 경종을 울리는 사태로 된 듯하다. 대외경제정책연구원의 홍익표 박사에 따르면, 이는 그동안 유휴자금 동원과 은행 역할 강화를 추구해 온 북한 지도부의 의도와도 연관되어 있는 것으로 보인다. 이 점에서 단기적으로 일반 주민들에게 큰 불만이 없다면, 이번 화폐 개혁은 장기적으로 은행 제도의 정착과 발전에 기여할 수 있을 것이라는 관측이 가능한 이유이기도 하다.

## V. 달러화(dollarization)의 방지와 환율

<조선신보>는 이번 조치가 경제의 달러화를 방지하는 것이라고 언급하였다.

북한의 시장 쌀 가격 및 환율의 변화

연도, 분기	쌀값 (원/1kg당)	쌀값 (달러표시)	환율 (원/1달러당)	연도, 분기	쌀값 (원/1kg당)	쌀값 (달러표시)	환율 (원/1달러당)
2001,1/4	57	0.285	200	2006,1/4	850	0.288	2,950
2/4	53	0.241	220	2/4	880	0.266	3,300
3/4	55	0.250	220	3/4	850	0.304	2,800
4/4	53	0.235	225	4/4	930	0.295	3,150
2002,1/4	57	0.259	220	2007,1/4	800	0.276	2,900
2/4	60	0.230	260	2/4	790	0.278	2,840
3/4	68	0.212	320	3/4	1,200	0.387	3,100
4/4	90	0.243	370	4/4	1,250	0.390	3,200
2003,1/4	120	0.2	600	2008,1/4	1,530	0.478	3,200
2/4	230	0.270	850	2/4	2,450	0.766	3,200
3/4	210	0.218	960	3/4	2,500	0.783	3,190
4/4	220	0.226	970	4/4	2,100	0.618	3,400
2004,1/4	220	0.183	1,200	2009,1/4	1,900	0.525	3,620
2/4	310	0.258	1,200	2/4	1,950	0.506	3,850
3/4	640	0.4	1,600				
4/4	690	0.345	2,000				
2005,1/4	700	0.288	2,430				
2/4	800	0.308	2,600				
3/4	810	0.324	2,500				
4/4	830	0.325	2,550				

주 : 분기별로 평균한 가격임.

자료: 한기범, 2009, "북한 정책 결정 과정에서의 조직 행태와 관료 정치,"(경남대학교 박사학위논문) 초고 133쪽에서 인용

북한은 2002년 이래 달러 거래를 사실상 허용하는 조치를 취하여왔다. 북한에서의 달러화는 외화 상점과 일반 매대에서 달러를 통한 물건 거래를 허용하는 조치로 나타났다. 그리고 시장에서는 환전소를 만들어 시장 환율에 따라 달러를 원화로 교환해주었다.

국정환율은 7.1조치 당시 결정된 (구) 150원대를 전후로 소폭 변동했지만, 시장 환율은 중국 도매 시장 쌀 가격과 국내 쌀값을 비교해 설정되는 방식이어서, 국내 쌀값 상승을 그대로 반영해 환율이 상승하는 경향이 나타났다. 예를 들면 7.1 조치 이후 북한의 쌀 가격이 오르면 그에 맞게 환율도 상승하여 달러 표시 쌀 가격이 국제 시세를 반영하는 방식이었다. 실제로 7.1 조치 이후 북한의 달러 표시 쌀 가격은 국제 시세를 그대로 반영하며 0.2달러 0.4달러 수준을 오르내리고 있었다. 그러나 2007년 이후에는 국제 쌀 가격이 0.5-0.7 달러대로 급속히 상승하였고 이에 더해 대북 쌀 지원 중단 여파로 국내 쌀값이 천정부지로 올라 환율 역시 7.1 조치 당시의 20배인 (구) 3,800원에 달할 정도로 치솟았다.

그러나 북한 당국은 두개의 환율을 공존시키며 이를 적절히 활용하며 이중경제현상으로부터 나오는 이득을 전유해왔다. 이처럼 이중경제(dual economy) 현상을 활용하는 쿠바식 경제 운용 방식은 달러화의 부작용보다는 긍정성을 강조하는 대응책이었다.

그런데 이번 조치를 통해 북한 당국은 달러화를 반대한다는 입장을 분명히 하였다. 이렇게 된다면 북한 당국은 이중환율 현상을 방지하고자 할 가능성이 높고 단일 환율을 고수하기 위한 제 조치를 취하여야 한다. 이번에 신의주에서 (신) 38원에 1달러를 교환해 주었다는 보도는 그 점에서 (구) 3,800원대 시장 환율을 그대로 수용한 것으로 볼 수 있다.

북한 당국이 국내에서 달러 거래를 엄격히 금지시키고 달러화를 막기 위해서는 시장환율에 따라 무제한으로 원화를 교환해 주어야 한다. 그러나 기본적으로 북한 주민들에게 달러나 위안화에 대한 축장수요가 있다고 할 때, 환율 상승 즉 원화 가치 저하는 피하기 어려울 수 있다. 이번 조치가 달러화 방지에 얼마나 순작용을 할지는 알 수 없고 그 효과는 장담하기 어려운 것이 사실이다.

다만 달러화 방지를 반개방조치로 해석할 필요는 없다는 점은 귀담아들을 필요가 있다. 역설적으로 개방의 확대를 준비할 때 달러화 방지 대책을 가장 우선시할 수 있다는 점이 강조되어야 하겠다. 실제로 달러화 방지에도 불구하고 북한의 개방 조치는 북중관계 강화, 김정일의 라선시 최초 방문 등으로 조금씩 고조되고 있는 듯하다.

## VI. 북한 화폐 개혁의 미래

요컨대 북한 화폐 개혁은 쌀값과 생활비 인상의 부수 조치이다. 따라서 그 성패는 역시 시

장에서 쌀 거래 정도와 이에 따른 쌀값 인상 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 7.1 조치 당시에 북한 당국을 당혹스럽게 만든 것이 바로, 쌀값 정상화 직후부터 시작된 쌀값 폭등 현상이었다. 그것이 결국 추가의 인플레이션에 이어져 북한 당국의 경제 관리 능력을 옥죄어 왔기 때문이었다.

김연철 박사의 주장에 따르면 이번 조치는 7.1 조치를 리셋(reset)한 것이다. 따라서 동 조치가 성공하는가 실패하는가의 핵심 요인은 쌀값 안정화에 달려 있다. (신) 23원이라는 가격이 유지되기 위해서는 북한 당국이 쌀의 전량 수매를 통해 쌀 공급망을 완전히 장악해 시장 거래를 막고 국영망에서만 거래될 수 있게 해야 한다. 설령 시장에서 거래가 되더라도 국정가격과 비슷한 수준에서 거래되도록 해야 할 것이다. 이번 조치 이후 북한이 단기적으로는 국정 가격과 시장가격의 괴리를 최소화시키기 위해 모든 조치를 강구할 것이라고 추론하는 것도 그래서이다.

나아가 국가가 필요한 쌀을 전매 수입하거나 한국, 미국 등으로부터 수십만톤에 이르는 쌀 차관 혹은 지원을 받게 될 경우 국내 쌀값의 하락을 유도할 수도 있을 것이다. 그렇게만 된다면 북한 당국은 이번 조치를 통해 가격을 안정화시켜 주민의 불만을 무마하고 암시장 등과 같은 비공식경제가 공식경제를 침식하는 현상도 막을 수 있을 것이다. 이렇게만 된다면 화폐 개혁은 대성공이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 쌀 공급량 증대의 문제는 단기적으로는 북한의 의지와 무관하고, 남북관계나 북미관계의 진전에 달린 문제여서 그 성과를 자신하기가 어렵다. 이 점에서 북한의 모든 변화의 성과가 여전히 핵문제 해법과 연결되어 있다는 울림이 여전히 강력함을 확인할 수 있다.

물론 북중관계가 매우 공고해져 중국이 북한의 식량 문제에 대해 전폭적인 지원을 보장한다면 상황은 달라질 수 있다. 북한의 쌀값 안정성을 보장하는 수준의 외부 쌀 지원은 연간 80만톤 수준이다. 중국이 핵 문제와 무관하게 이 정도 수준의 쌀 지원을 보장한다면 동 화폐 개혁 조치의 미래는 밝을 수도 있다.

어찌되었던 이 역시 북한의 대외관계 문제라는 점에서 경제논리와 별개의 논리가 화폐 개혁의 성과를 좌우한다는 점은 외면할 수 없는 사실이 아닐까? (2009/12/18)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.