

# 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화<sup>1)</sup>

최지영 | 통일연구원 연구위원 | chojiy@kinu.or.kr

## I. 연구의 배경

북한은 사회주의 국가들 가운데서도 가장 오랜 기간 고전적 사회주의 유형에 가까운 상태를 유지한 국가이다.<sup>2)</sup> 재정금융 제도의 측면에서도 이러한 특징은 잘 드러난다. 북한은 1990년대 중반 재정위기에 직면한 이후에야 기업의 자금조달 방식에서 국가예산의 부담을 축소하는 제도 변화를 시도함으로써, 고전적 사회주의 원형에 가까운 제도로부터 벗어나기 시작했다. 구(舊) 사회주의 국가들의 재정금융 부문 개혁이 효율적인 자금 분배에 대한 계획 실패가 경제성장의 정체 요인이라는 자각으로부터 시작되었다면,<sup>3)</sup> 북한의 변화는 재정규모가 절반 가까이 축소된 재정위기가 직접적인 계기가 되었다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 그마저도 생산단위의 자금조달에서 은행신용을 이용할 수 있는 여지를 제한적으로 확대하는 데 머물렀고, 계획지표의 축소나 가격결정 자유화, 금융기관의 권한 확대, 현금 유통 활성화 같은 전반적인 재정금융 부문의 제도 변화로까지 나아가는 데에는 오랜 시간이 소요되었다.

본 연구는 고전적 사회주의와 개혁 사회주의 단계에서 현실 사회주의 국가들의 재정금융 제도들을 살펴보고, 이에 비추어 북한 제도의 특징을 살펴보고자 하였다. 특히 재정개혁과

1) 본고는 통일연구원 연구보고서 최지영·양문수·이혜진, 『김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화』, 2022의 주요 내용을 요약한 것이다.  
2) 야노쉬 코르나이 지음, 차문석·박순성 옮김, 『사회주의 체제의 정치경제학 1』, 파주: 나남, 2019, p.68.  
3) 선행연구에 따르면, 소비에트 경제개혁에서 신용의 역할이 비중 있게 논의되기 시작한 것은 1965년 3월 시작된 코시긴(Kosygin) 개혁이다. 코시긴 개혁에서 은행에 의한 기업의 감독이 계획목표의 완성을 위해 더 중요하게 간주되기 시작했다. 이에 따라 은행과 신용제도에 대한 개혁이 1967년 4월 3일 '국민경제의 보다 완전한 신용확장과 청산제도, 생산을 자극하기 위한 신용의 역할을 제고하는 조치에 대하여'라는 소련 의회(the Council of Ministers of the USSR)의 결정에 따라 도입되었다(Omelan Kuschpèta, *The Banking and Credit System of the USSR*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese B.V., 1978, pp.49~53).  
4) 1997년에 발간된 IMF Fact Finding Report는 당시 북한이 제출한 재정 자료를 포함하고 있는데, 1994년 416억 북한원이던 재정수입은 1995년 243억 북한원으로 절반가량 축소되었다(IMF, *IMF DPRK Fact-Finding Report*, Washington D.C.: IMF, 1997, <Table 1>, p.16).

금융개혁이 연계되기 시작한 김정은 집권 초기의 제도 변화 특징과 대북제재 장기화 이후의 변화를 비교하였다. 또한 텍스트마이닝 분석을 통해 북한의 재정금융 제도가 텍스트데이터들을 통해 ‘정량적으로’ 변화하는지 검증을 시도하였다.

## II. 김정은 집권 이전 북한의 재정금융 제도

북한은 다른 현실 사회주의 경제들과 달리, 1990년대에 들어서야 소극적인 재정개혁을 시도했다. 당시 재정수입이 큰 폭으로 축소되자 기업의 자금조달에서 은행대부의 비중을 늘리는 제도 변화를 허용한 것이다. 그러나 다른 한편으로 거래수입금을 납부하는 대상을 확대하여 사회주의 경리수입에 대한 의존도가 축소되지 못했다. 또한 저축을 확대하고 은행신용을 활성화하기 위한 금융개혁은 거의 이루어졌다고 보기 어렵다.

2000년대에는 시장화와 분권화를 처음으로 시도하는 경제개혁 조치가 이루어졌으며, 이미 확산된 시장경제활동을 사후적으로 인정하는 제도 변화를 꾀하였다. 재정제도 측면에서는 국가예산수입을 확대하기 위해 시장경제활동으로 발생한 수입을 과세대상에 포함하는 등 추가 세원을 발굴하는 한편, 소득에 대한 기업의 처분권을 확대하여 경제적 유인을 제고하는 조치가 이루어지기도 했다. 그러나 여전히 금융제도의 변화는 거의 시도되지 않았다. 가계와 기업들의 시장경제활동 참여가 확대되면서 이들의 저축과 대부 수요가 크게 증가하였을 것으로 예상되지만, 이를 흡수할 수 있을 만큼의 금융개혁이 이루어지지 못했다. 이로 인해 가계와 기업 간 자금중개는 상당 부분 사금융 시장이 담당하여 금융잉여를 흡수할 수 있는 공식 금융제도 경로를 대체하였다.

특히 2000년대 북한시장에 만연했던 인플레이션은 중앙은행이 통화량 관리와 물가안정에도 실패했음을 보여준다. 시장가격과 국정가격 간 격차가 확대되며 가계와 기업의 비공식시장 경제활동 참여가 유리해졌으나, 이로부터 발생하는 수입을 국가예산으로 확보할 수 있는 법제와 인프라가 미비한 탓에 재정 여건을 개선하는 데 어려움이 발생했을 것으로 예상된다. 또한 가계와 기업의 금융잉여가 사금융 시장으로 흡수되며 공식 금융기관은 정부의 재정적자를 상쇄할 수 있는 충분한 자금원천을 확보하는 데 실패했다. 이와 같이, 김정은 집권 이전의 미진한 금융개혁은 재정개혁이 실패한 원인이기도 하다.

### III. 김정은 집권 초기 재정금융 제도 변화

김정은 집권 초기 북한이 추진한 ‘우리식경제관리방법’이 7.1 경제관리개선조치와 다른 점은, 제한적이기는 하지만 시장화, 분권화 조치가 재정금융 개혁과 연계되어 있다는 점이다. 재정개혁 측면에서는 다음과 같이 재정과 관련된 예산수입, 생산단위 재정, 인민경제계획에 대한 법률들이 개정되었다.<sup>5)</sup>

국가재정은 농장, 기업소와 같은 생산단위들과 국가간 수입 분배를 어떻게 할 것인가와 관련된다. 따라서 재정개혁을 위해서는 인민경제계획 전반, 생산단위의 재정과 관련된 법률들의 변화가 필요하다. 김정은 집권 초기 재정개혁의 핵심은 계획지표를 세분화함으로써 이로부터 발생하는 수입에 대한 국가와 생산단위 간 분배를 한층 명확히 한 점이다. 특히 기업이 자체적으로 관리할 수 있는 ‘기업소 지표’를 확대한 조치는 생산단위에 자율성을 부여하여 시장경제활동으로 발생하는 수입으로 세원을 크게 확충한다는 의미가 있다. 예를 들어 2015년에 재정법 개정을 통해 북한은 기업의 설비투자에 대해 국가예산 대신 ‘자체자금’의 비중을 늘리도록 유도했다. 이로 인해 기업의 자율적 판단에 따라 자체자금으로 설비투자를 할 수 있는 여지가 종전보다 커졌다. 이러한 재정개혁은 김정은 집권 초기 기업의 ‘재정관리권’을 부여한 ‘사회주의기업책임관리제’의 연장선에 있다. 또한 2014년의 기업소법 개정으로 기업은 부족한 경영자금을 국가예산 대신 은행대부나 ‘주민유휴화폐자금’으로부터 동원할 수 있게 되었다. 재정개혁과 금융개혁이 연계되어 이루어진 것이다.

금융개혁 측면에서는 금융기관 채산제의 도입, 상업은행의 조직적·기능적 분리 시도를 통해 공식 금융기관의 자금중개 기능을 활성화하는 시도들이 이루어졌다. 현금유통이 확대된 현실을 반영하여 기업의 내화 및 외화 현금 계좌와 저축성 예금을 허용하였으며, 가계를 대상으로 전자결제 카드를 도입하고 저축과 송금을 유도한 것으로 보인다. 특히 새로운 제도는 공식 금융기관을 통해 주민유휴화폐자금을 기업대부로 연계되도록 했는데, 이는 사금융 시장의 자금중개 기능을 부분적으로 흡수하려는 시도로 해석할 수 있다.

또한 지방예산에서도 지방예산제 강화, 금융기관 채산제, 지방별 현금유통책임제 실시를 통해 재정개혁과 금융개혁의 연계가 강화되고 있다. 즉, 지방예산의 세원을 확대하여 지방인민위원회의 재정 기반을 확충하고 이를 지방 상업은행의 대출재원으로 활용하거나, 지방 상업은

5) 국가예산수입법(2011. 11월), 재정법(2011. 12월, 2015. 4월), 기업소법(2014. 5월, 2015. 5월), 농장법(2014. 12월, 2015. 6월), 인민경제계획법(2015. 6월).

행을 중심으로 현금순환 구조를 회복하고 관리하게 함으로써 해당 지역 생산단위에 대한 대출재원을 확대하거나 지방의 재정 여건이 악화될 경우 이에 대한 자금을 공급하는 것이다.<sup>6)</sup>

이와 같이 김정은 집권 초기 북한의 재정금융 제도는 재정개혁과 금융개혁이 병행되는 형태로 변화하였다. 계획지표 세분화를 통해 국가재정의 수입과 지출 범위를 구분하고, 기업에 재정관리권을 부여하여 자금조달과 수입처분에서 국가재정의 통제를 완화하는 한편, 금융제도를 통한 자금조달 경로를 확대하였다. 김정은 집권 이후에야 북한의 재정금융제도가 재정과 금융의 구분이 불명확한 고전적 사회주의 형태로부터 조금씩 벗어나고 있다고 할 수 있다.

## IV. 대북제재 장기화와 재정금융 제도 변화

### 1. 재정제도 변화

유엔안보리의 강화된 대북제재로 2017년 이후 북한의 경제성장률은 큰 폭으로 하락하였다. 이는 북한의 재정 여건에 부정적인 영향을 미쳤고, 2020년부터 그 징후가 관찰되기 시작했다. 2020년 최고인민회의에서 국가예산의 주요 수입원이라 할 수 있는 거래수입금, 국가기업이익금의 증가율이 1% 내외로 둔화하였고, 국가투자 고정재산 감가상각금의 예산동원이 발표되었다. 기존에는 고정재산의 감가상각을 반영하여 매년 일정액을 적립하는 고정재산 감가상각금을 기업이 자체보유하도록 했다. 이를 국가예산에 동원한다는 것은 재정 여건이 악화되고 있다는 방증으로 보인다. 또한 김정은 집권 이후 4~6% 수준에서 증가하던 예산증가율 계획은 2021년부터는 1% 내외로 둔화하기 시작했다.

2022년 최고인민회의 예산보고에서는 이례적으로 ‘집금수입’ 확대가 언급되었다. 집금수입이란 생산단위나 개인이 시장거래를 통해 얻는 소득의 일부에 대해 과세하는 것으로, 시장사용료(장세), 자전거 보관료, 짐보관료 등도 집금수입의 한 형태이다.<sup>7)</sup> 2022년 최고인민회의에서 집금수입이 이례적으로 언급된 것은 일차적으로는 코로나19 확산 이후 시장거래가 위축되면서 2020~21년 지방예산수입의 원천인 집금수입 규모가 비교적 큰 폭으로 축소되었기 때문일 수 있다.<sup>8)</sup>

6) 황수민·양문수, 『김정은 시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구』, 2020, pp.167~197.

7) 박형중·최진욱, 『북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 분석』, 서울: 통일연구원, 2005, p.12.

8) 집금수입은 2002년 북한 당국이 시장거래를 인정하는 한편, 새로운 세원을 발굴하여 재정수입을 확충하기 위해 도입한 것으로 볼 수 있으며, 지역 인민위원회가 관리한다는 점에서 지방의 예산수입 원천으로 보인다(홍민 외, 『북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의 분석』, KINU Online Series Co 22-05, 2022, 2, 10.)

재정 여건 악화는 2021년 8월 재정법을 개정한 주요 배경으로 보인다. 개정된 재정법의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국가예산의 기본원천이 ‘사회순소득’으로, 과세대상을 ‘수입’으로 변경되었다(13조, 15조, 19조, 38조). 이에 따라 2022년 최고인민회의에서는 생산단위 이익공제금의 명칭이 ‘국가기업리득금’으로 변경된 것이 확인되었다. ‘국가기업리득금’은 기업소 순소득 일부를 분배하는 것이 아니라, 판매수입이 발생할 때마다 동원하는 ‘중앙집중적 순소득’<sup>9)</sup>이다. 이와 같이 이익공제금의 중앙집중적인 징수를 강화하는 것이 이번 재정법 개정의 의도인 것으로 보인다. 한편, 과세대상을 ‘수입’으로 변경한 것은 2012년 이후 시범적으로 운영되던 제도인 새로운 ‘소득분배방법’을 반영한 것으로 보인다. 이는 2012년의 ‘6.28 방침’ 이후 시범적으로 도입된 생산단위의 재정수입 분배 방법을 가리키는 데,<sup>10)</sup> 그 핵심은 과세대상을 ‘소득’ 기준으로 하고 시장가격이 반영된 기업소 실적을 포함하되, 원가정보를 파악할 필요 없이 ‘판매수입’에 ‘국가납부율’을 적용하여 국가납부금을 계산하는 것이다. 징수인프라가 취약한 사정을 감안할 때, 새로운 분배방법은 국가의 예산수입 확보를 용이하게 만드는 효과가 있다. 즉, 이번 「재정법」 개정은 기존의 국가기업이득금의 중앙집중적 징수방식과 과세자료 간소화를 모두 달성하는 방향으로 이루어졌을 가능성이 있다.

둘째, 생산단위가 국가예산수입 초과분을 자체적으로 처분할 수 있는 권한이 축소된 대신, 모범적 단위에 대한 재정적 특혜를 추가하였다. (신)재정법은 국가예산수입을 납부한 이후 생산단위가 사용할 수 있는 자체자금의 종류를 대폭 삭제하고, 계획기간에 사용하지 못한 자체자금을 국가예산에 동원하지 않는다는 문구도 삭제하였다. 재정 여건이 악화되면서 생산단위의 자체자금 보유 권한을 축소하고 국가의 동원을 강화한 것으로 보인다. 그러나 이는 생산단위의 유인을 저하시킬 수 있다. 따라서 과거에는 지방예산제에 포함되어 있던 ‘모범단위에 대한 재정적 특전’이 별도의 조항(제20조 재정적 특혜)로 마련된 것으로 보인다.

셋째, 이번 「재정법」 개정에서는 ‘재정관리권’이나 ‘경영자금손실 보상’에 대한 부분이 추가되었다. 기업소법에 포함되어 있던 ‘재정관리권’이 재정법에도 별도 조항으로 신설되어 ‘사회주의기업책임관리제’의 연속성을 확인할 수 있다. 대신 생산단위가 자체적으로 조달한 자금에 대한 상환 책임도 더 강조되었다. 대북제재가 장기화되면서 기업의 수익성이 악화되고 은행이나 주민들로부터 조달한 대부의 상황이 어려워졌을 가능성이 있다. 주민유휴화폐자금 동원은 김정은 집권 이후 도입된 새로운 조치인 만큼, 채무자인 기업의 상환 책임을 법적으로

9) 김영수, 「국가기업리득금과 그 합리적동원에서 제기되는 몇 가지 문제」, 『경제연구』, 제1호, 2004.

10) 김정은 집권 직후 ‘6.28 방침’에 따라 8개 부문에 대한 시범 개혁안이 완성되었는데, 이는 “경제관리방법 개편 시안 강습자료”를 통해 알려졌다. 생산단위(공장, 기업소)의 재정수입 배분은 “3. 시범단위 공장·기업소의 재정수입분배를 소득분배방법으로 전환할 데 대하여”에 해당하는 자료로 보인다(한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 2019, pp.244~246. 재인용: 최정욱, 『북한의 세금관련 법제의 변화』, 서울: 선인, 2021, pp.246~253).

강제할 필요성이 있었던 것으로 보인다.

넷째, “중앙예산안에서 부문별로 부문예산제를 실시”한다는 것이 추가되었다(제16조). “부문예산의 수입과 지출을 자체적으로 맞추고 국가에 더 많은 이익을 주어야” 한다거나 “해당부문에 필요한 자금은 부문예산수입으로 보장”해야 한다는 문구는 중앙예산을 구성하는 각각의 부문별로 수입과 지출이 최소한 균형을 이루어야 한다는 뜻으로 해석된다. 어떤 부문의 예산수지 흑자가 다른 부문의 적자를 상쇄하는 것이 아니라 각각의 부문별로 흑자나 균형을 달성해야 한다는 것이다. 2021년 최고인민회의에서 일부 단위들이 예산수입 계획에 미달했다는 지적을 상기하면, 중앙예산안에서 부문예산제 실시는 부문별로 예산수지에 대한 통제를 강화하려는 시도로 이해된다.

다섯째, 재정법을 위반했을 경우의 처벌을 구체화하고, 민사적 책임을 추가하였다. 처벌을 구체화한 것은 재정통제를 강화하기 위한 목적으로 보이며, 행정적, 형사적 책임 이외에 민사적 책임을 추가한 것은 민간으로부터 조달한 대부자금을 상환하지 못하였을 경우 책임을 규정하기 위한 것으로 보인다.

## 2. 금융제도 변화

한편, 대북제재 장기화 이후 금융제도 변화는 주로 임시적이거나 시범적인 조치들을 위주로 시도되고 있어, 공식문헌에서는 확인하기 어렵고 주로 북한이탈주민 네트워크에 기반한 언론사들을 중심으로 정보가 입수되는 수준이다. 2019년 이후 관찰되는 강제저축 동원, 전화돈 사용 제한, 중앙은행 돈표 발행이 대표인데, 이는 가계와 기업이 보유한 여유자금을 공식 금융제도 내로 편입하려는 시도로 보인다. 김정은 집권 초기 이루어진 금융개혁이 경제적 유인을 제공하는 방식이었다면, 제재가 장기화된 이후에는 강제성이 두드러지고 있는 것으로 보인다.

우선 강제저축은 손해보험 가입 확대, 의무적인 통장 개설 및 입금 종용, 출금 제한 등으로 나타난다. 이는 전국적인 조치라기보다 금융기관 채산제 실시에 따라 지방 상업은행들이 자체적으로 지방 인민위원회와 연계하여 가계 여유자금을 동원하려는 시도로 보인다.

전화돈은 송금방식이 편리하여 통신 서비스를 이용하기 위한 목적 이외에 상거래를 위한 대금결제나 개인 간 송금에 활발하게 사용된 것으로 알려졌다. 특히 최대 20달러에 상응하는 전화돈을 충전할 수 있는 ‘충전용 외화카드’는 공식 금융기관의 송금 서비스와 일정 정도 경쟁관계에 있었다. 2020년 7월에 전화돈 송금의 횟수와 상한액을 제한하고, 매매와 현금화를

금지하는 조치를 시행한 것은 공식 금융기관을 거치지 않는 금융거래를 차단하는 데 목적이 있다.

또한 2021년 하반기에는 ‘중앙은행 돈표’를 발행했다. ‘중앙은행 돈표’는 미래의 현금 교환을 약속한다는 점에서 현금 지불청구서인 ‘현금 행표’에 가까워 보이며, 외화를 교환하여 사용하도록 했다는 점에서는 ‘외화 행표’의 특성도 가지고 있다. 그러나 기존의 ‘현금행표’와 ‘외화행표’는 제한된 범위에서만 사용되었기 때문에 현금거래가 광범위하게 이루어지고 있는 현재 경제 현실에 부합하지 않는다. 따라서 현금거래를 대체하기 위한 새로운 수단인 ‘중앙은행 돈표’를 추가 발행한 것으로 보인다. 그러나 북한 당국이 왜 현금거래를 대체하는 새로운 수단이 필요했는지는 명확하지 않다. 북한의 내부자료가 밝힌 대로 현금계획에 차질이 생겼을 가능성<sup>11)</sup>도 있지만, 민간이 보유한 내화와 외화 현금을 직접적으로 흡수하기 위한 목적이었을 가능성도 있다. 북한은 재정 여건이 악화되었을 때 이를 타개할 방법이 마땅치 않다. 자본시장이 발달하지 않아 국내자금을 조달할 수 있는 경로가 거의 없고, 제재로 인해 해외자금조달도 어렵기 때문이다. 그러나 ‘중앙은행 돈표’는 사용범위가 지나치게 넓은 데 반해 발행량이 많지 않은 것으로 보인다. 따라서 기존의 내화, 외화 거래를 완전히 대체하기는 어려워 보이는 만큼 북한 당국이 밝힌 대로 임시통화에 가까워 보인다.

## V. 『경제연구』를 통해 본 북한의 재정금융 제도 변화

김정은 집권 초기에 도입한 재정금융 개혁들은 북한 공식문헌에 대한 텍스트마이닝 분석을 통해서도 확인되는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 1991~2020년 『경제연구』에 수록된 재정, 금융, 화폐, 가격 관련 논문들에 대해 텍스트마이닝 분석을 시도했다.<sup>12)</sup> 5장에서 소개할 주요 가설 두 가지는 DOC2VEC 기법<sup>13)</sup>을 토대로 검증하였다. DOC2VEC 기법은 인공지능망이라는 기계학습 기법을 활용하여 문서마다 등장하는 단어들을 동일한 좌표공간상에서 원점을 기준으로 해당 단어의 위치(좌표)로 표현한다. 이 개념을 활용하면 여러 가지 다양한 거리를 계산할 수 있는데, 그중 가장 대표적인 것이 바로 단어 간 연관도이다. 본 연구에서는 『경제연구』

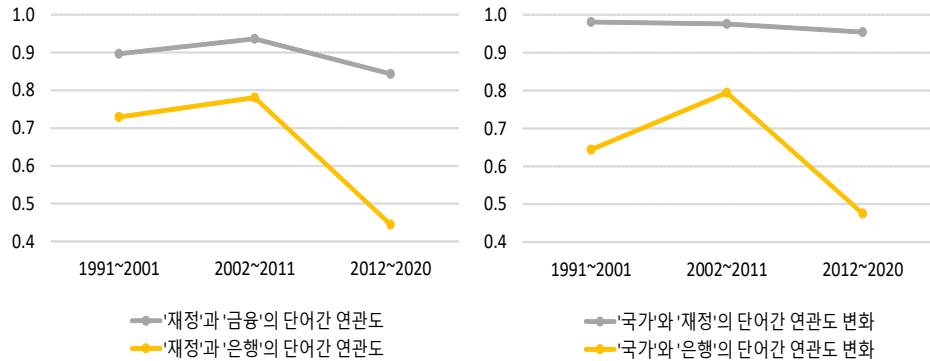
11) 북한의 내부자료는 ‘중앙은행 돈표’ 발행 이유가 코로나19 보건위기 장기화로 생산과 경영 활동에 필요한 ‘현금수요를 원만히 충족’시키기 어려워 ‘화폐유통에서 일시적으로 조성된 난관’을 타개하기 위한 수단이라고 밝히고 있다(『아시아프레스』, 「북한 <절대비밀> 문서 입수...재정악화로 지폐 발행 정치 인정, 임시 금권 ‘돈표’로 인한 혼란도 적나라」, 2021. 11. 13).

12) 전체 연구(최지영·양문수·이혜진, 2022)에서는 단순 빈도, TF-IDF, 단어네트워크 분석, Lasso, DOC2VEC 분석을 토대로 여섯 가지 가설을 검증하였으나, 본고에서는 지면 제약으로 DOC2VEC 기법을 이용한 가설 3개(‘가설 1’인 ‘재정과 금융의 연관은 약화되고 있다.’와 ‘가설 2’ 국가의 은행(금융)에 대한 통제가 완화되고 있다.’ ‘가설 5’인 ‘상업은행 고유기능(저금, 대부, 결제, 송금)이 활성화되고 있다.’)의 결과만을 소개한다.

13) Q. Le and T. Mikolov, “Distributed representations of sentences and documents,” in proceedings of the 31st International conference on machine learning, 32(2), 2014, pp.1188~1196.

에서 추출한 재정, 금융 관련 단어들로 ‘기준단어’와 ‘비교단어’를 설정하여 단어 간 연관도의 변화를 관찰하였고, 주요 결과는 다음과 같다.

[그림 1] 단어 간 연관도 변화(가설 1과 가설 2)



자료: 필자 작성.

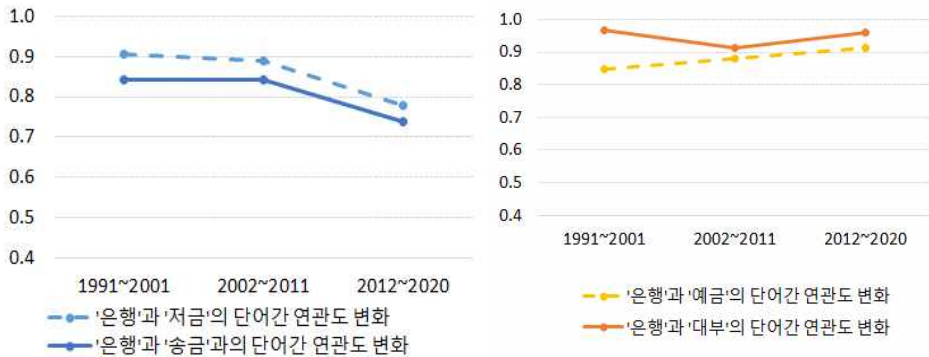
첫째, 김정은 집권 이후 재정과 금융의 연관은 완화되는 것으로 확인되었다. 다음 왼쪽 그림은 ‘기준단어’를 ‘재정’으로, ‘비교단어’를 ‘은행’으로 한 경우 단어 간 연관도의 변화인데, 2012~20년에 뚜렷하게 약화되는 것으로 나타났다. 비교단어를 ‘금융’으로 설정한 결과는 뚜렷하지 않았는데, 이는 북한 문헌에서 ‘금융’이라는 단어의 빈도수 자체가 낮기 때문인 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 한편, 오른쪽 그림은 ‘기준단어’를 ‘국가’로, ‘비교단어’를 ‘은행’으로 설정한 경우인데, 김정은 집권 이후 금융에 대한 국가의 통제도 현저히 약화되는 것으로 확인되었다. 오히려 2002~11년에 가장 높고, 2012~20년에 가장 낮은 것으로 나타난다. 북한 문헌에서 상업은행에 대한 논의가 등장한 것은 2000년대 이후이므로, 1991~2001년간 ‘국가’와 ‘은행’의 연관도가 높은 것은 중앙은행을 중심으로 하는 재정계획을 언급하는 빈도가 높기 때문인 것으로 보인다. 「상업은행법」이 제정된 2006년 이후와 비교하면 김정은 집권 이후 ‘국가’와 ‘은행’의 단어 간 연관도는 뚜렷하게 감소하므로, 가설 2(국가의 은행(금융)에 대한 통제가 완화되고 있다)는 부분적으로 확인된다. ‘국가’와 ‘은행’의 단어 간 연관도가 변화하는 것은, ‘국가’와 ‘재정’ 간 단어 연관도가 지속적으로 높은 것과 대비된다.

둘째, 상업은행의 기능도 부분적으로 활성화되는 것으로 나타났는데, 가계금융보다는 기업 금융과 직결된 기능들이 상대적으로 더 활성화되는 것으로 나타났다. 즉, ‘은행’을 기준단어로 했을 때 ‘예금’, ‘대부’ 같이 기업금융과 관련된 비교단어들의 연관도는 증가하는 데 반해

14) ‘금융’이라는 단어는 북한의 제도를 설명할 때보다 시장경제(자본주의)나 국제경제를 언급할 때 빈번하게 사용된다.

‘저금’, ‘송금’, 같은 비교단어들의 연관도는 오히려 하락하는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup> 이러한 결과는 김정은 집권 초기에 이루어진 일련의 재정금융 개혁이, 기업에 부여된 재정관리권과 연계되어 기업의 자금조달 문제를 개선하거나 기업의 금융잉여를 흡수하는 데 집중되었기 때문인 것으로 보인다. 전자카드 도입 등 결제제도를 개선하는 한편, 저축과 송금 서비스를 확대하려는 노력을 보이고는 있으나, 여전히 공식 금융기관이 가게에는 대출을 제공하지는 않는 등 가게금융과 관련해서 제도 개선이 미흡한 수준이다. 물론 금융발전 수준이 낮을수록 공식 금융기관들의 서비스는 자금 수요가 적거나 신용도가 낮은 가게보다는 기업에 편중되기 때문에, 가게는 주로 사금융 시장에 의존할 수밖에 없다. 북한에서도 이러한 현상이 관찰되고 있는 것으로 보인다.

[그림 2] 단어 간 연관도 변화(가설 5)



자료: 필자 작성.

한편, 텍스트마이닝 분석에서는 대북제재 강화 이후의 변화들이 눈에 띄게 관찰되지는 않았다. 제재가 장기화되면서 재정금융 제도 변화들은 2020년 이후부터 두드러지게 나타되고 있는데, 이 기간에 발표된 논문들이 절대적으로 부족하여 텍스트마이닝 분석 결과에는 반영되지 않은 것으로 보인다.

15) 북한에서 '저금'은 주민의 저축을, '예금'은 기업의 저축을 각각 의미한다. 또한 '대부'는 기업을 대상으로만 이루어진다. 따라서 '예금'과 '대부'는 기업과 관계된 상업은행 기능을 가리킨다.

## VI. 결론 및 시사점

김정은 집권 이후 북한은 재정개혁과 금융개혁의 연계를 강화하였으며, 최초로 금융개혁이 동반된 경제개혁을 시도하였다. 우리가 북한의 공식문헌을 통해 ‘정성적’으로 평가한 재정금융 개혁은 텍스트마이닝 기법에 기초한 ‘정량적’ 분석으로도 확인되었다. 김정은 집권 초기 시도된 ‘보다 진전된 경제개혁’은 성장과 물가의 측면에서 양호한 경제성과로도 이어졌다. 그러나 대북제재 장기화로 북한의 재정 여건이 악화되면서, 재정금융 제도는 중앙집중적인 국가통제를 강화하는 방향으로 다소 후퇴하고 있다. 이러한 변화들이 김정은 집권 초기 도입된 제도들을 완전히 역행하는 전면적인 보수화라고 보기는 어렵지만, 생산단위의 자율성은 부분적으로 축소되고 있고 정책의 강제성은 보다 확대되고 있다.

최근의 보수화 흐름은 2000년대 후반과 다소 유사한 경향을 보인다. 2002년 7.1 조치 전후의 경제개혁은 2006년 1차 핵실험을 전후하여 보수화되는 방향으로 변화했다. 주지하다시피, 보수화된 경제정책의 정점은 엄청난 부작용을 불러온 2009년의 화폐개혁이었다. 강제적이고 임의적인 정책 개입은 경제정책 전반에 대한 신뢰를 낮추는 요인으로 작용한다. 김정은 집권 초기 북한의 금융포용 수준은 부분적으로 개선되었고, 북한주민들의 공식 금융제도에 대한 신뢰도 높아졌을 것으로 추정된다. 국가통제를 강화하는 최근의 정책 전환이 기존 개혁의 성과를 훼손하지 않도록 큰 틀에서 정책의 일관성을 유지할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김영수, 「국가기업리특금과 그 합리적동원에서 제기되는 몇 가지 문제」, 『경제연구』, 제1호, 2004.
- 박형중·최진욱, 『북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 분석』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 야노쉬 코르나이 지음, 차문석·박순성 옮김, 『사회주의 체제의 정치경제학 1』, 광주: 나남, 2019.
- 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 2019, pp.244~246. 재인용: 최정욱, 『북한의 세금관련 법제의 변화』, 서울: 선인, 2021.
- 황수민·양문수, 「김정은 시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구」, 『국가전략』, 제26권 1호, 2020, pp.167~197.
- 홍민·홍제환·최지영, 「북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의 분석」, KINU Online Series Co 22-05, 2022. 2. 10.
- 『아시아프레스』, 「북한 <절대비밀> 문서 입수...재정악화로 지폐 발행 정치 인정, 임시 금권 ‘돈표’로 인한 혼란도 적나라」, 2021. 11. 13.
- IMF, *IMF DPRK Fact-Finding Report*, Washington D.C.: IMF, 1997.
- Omelan Kuschpèta, *The Banking and Credit System of the USSR*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese B.V., 1978.
- Q. Le and T. Mikolov, “Distributed representations of sentences and documents,” in proceedings of the 31st International conference on machine learning, 32(2), 2014, pp.1188~1196.