북한 국영 상업망 강화 정책의 특징과 시사점

최지영 | 통일연구원 선임연구위원 | choijy@kinu.or.kr

Ⅰ. 서론

올해 초 개최된 제9차 당대회 개회사에서 김정은 총비서는 지난 5년 경제사업의 성과를 긍정적으로 평가했다. 제8차 당대회 당시에는 경제사업이 "과도적이며 림시적인 방식에서 벗어나지 못"했으나 "오늘날에 와서는 모든 것이 근본적으로 달라졌"다라고 언급하기도 했다.[1] '과도적이고 임시적인' 방식이란 무엇을 의미하는 것일까? 이 표현은 2019년 12월 이른바 '제재와 자력갱생의 대결'을 선언하며 북한의 경제정책 방향이 조정되었던 제7기 제5차 당 전원회의에서도 등장한 바 있는데, '수십 년간 이어진 과도적·임시적 사업방식'에 대한 비판은 국가 상업체계의 복원 필요성으로 이어졌다.[2] 이로 미루어 볼 때, '과도적·임시적' 사업방식이란 국가의 관리를 벗어난 비공식부문의 작동과 연관될 가능성이 높다. 주지하듯이 비공식 경제활동의 확산은 1990년대 경제위기의 산물로, 암묵적 수용과 사후적 승인이라는 과정이 '수십 년간' 이어졌다. 이러한 과정이 누적되면서 형성된 경제사업의 질서가 당시 북한 지도부의 입장에서는 지속가능하지 않았던 것으로 보인다. 2019년 12월은 하노이 북미정상회담의 성과 도출 실패로 국제 사회의 제재가 장기화될 것이 예상되던 시점, '자력갱생'을 위해 경제관리 정책의 방향 전환이 필요했던 시점이다. '과도적·임시적 사업방식'의 대대적인 조정과 국영 상업망 복원은 이러한 맥락에서 등장한 것이라 볼 수 있다.

이후 국영 상업망 정책은 제8차 당대회를 거쳐, 올해 제9차 당대회까지 그 일관성을 유지하고 있다. 제8차 당대회 사업 추진 기간에는 당과 내각의 주요 정책 결정에서 상업에 대한 국가의

1) 『노동신문』, 「조선로동당 제9차대회에서 한 개회사」, 2026. 2. 20.
2) 『노동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도」, 2020. 1. 1.

조절・통제가 지속적으로 강조되었으며, 사회주의상업법 개정 등 법률 정비도 수반되었다. 한편, 제9차 당대회 개최를 전후해서는 국영 상업망을 지방공업공장 등 국영 부문의 생산과 보다 적극적으로 연계하고, 국영상점, 수매상점, 종합시장 등 실제 유통 단위를 대상으로 상품의 생산지, 가격, 품질 관리를 확대하는 시도가 관찰되었다. 뿐만 아니라, 비공식 경제활동을 국가의 등록, 승인 체계 내로 포섭하려는 움직임도 나타나고 있다. 경제관리 정책의 전환이 제도 정비에서 시작하여 현실의 상업 유통 활동으로 단계적, 순차적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

북한의 국영 상업망 강화 정책은 크게 두 가지 측면에 주목하여 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 기존 북한의 소비재 생산・유통 실태 측면이다. 사회주의적 소유에 기초한 생산・유통 단위에서의 시장가격 판매는 이미 오래전부터 이루어져 왔으며, 소비재 유통의 경로도 종합시장, 상점, 백화점 등으로 다변화되어 왔다. 국영 상업망 강화 정책은 한편으로 이미 진전된 시장화, 분권화를 사후적으로 수용하지만 다른 한편으로 이를 정비하여 국가가 적극적으로 관리하겠다는 의도를 갖고 있다. 둘째, 비단 상업 유통에 국한하지 않고 생산, 무역, 재정과 연계한 경제관리 전반의 변화로 이해할 필요가 있다. 이러한 측면에서 평가할 때, 국영 상업망 강화 정책은 북한의 발전전략 변화와 연계되며 체제전환의 관점에서도 해석할 여지를 남긴다.

본고의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 북한 공식문헌을 토대로 국영 상업망 강화 정책의 전개, 목표, 주요 내용을 살펴본다. Ⅲ장에서는 기존 북한의 소비재 생산・유통 실태 측면에서 국영 상업망 강화 정책을 평가한다. Ⅳ장에서는 경제관리 전반의 측면에서 생산, 무역, 재정 정책의 변화와 연계하여 동 정책을 해석한다. Ⅴ장에서는 대북 전문 매체 보도를 통해 제9차 당대회 이후 국영 상업망 강화 정책과 관련된 동향을 살펴본다. Ⅵ장은 평가와 시사점이다.

Ⅱ. 국영 상업망 강화 정책의 전개, 목표, 주요 내용

국영 상업망 강화 정책의 전개 과정을 순차적으로 살펴보자. 정책 전환점이라 할 수 있는 제7기 제5차 당 전원회의(2019. 12)에서 북한은 향후 정책의 방향과 목표를 “국가상업체계, 사회주의 상업을 시급히 복원하여 사회주의 상업의 본태를 고수하면서도 국가의 리익과 인민들의 편리를 다같이 보장”해야 한다고 분명하게 밝히고 있다. 이 문장에서 우리는 ‘사회주의 상업의 본태’와 ‘국가의 이익’에 주목할 필요가 있다. 이후 상업 유통의 제도, 정책 변화를 토대로 판단할 때, ‘사회주의 상업의 본태를 고수’한다는 것은 국영 상업망의 복원에서 ‘사회주

〈표 1〉 사회주의상업법의 신구 조문 비교

	2010년 기준	2021년 기준
사회주의 상업 정의/사명	사회주의상업은 인민들에 대한 공급사업이며 그들의 물질문화적수요를 충족시키기 위한 사업이다(1조).	사회주의상업은 사회주의적소유에 기초하여 인민들의 복리증진과 생활상편의를 보장하기 위하여 국가 및 협동단체가 진행하는 상업이다. 사회주의상업에는 상품공급 및 판매, 사회급양, 편의봉사, 수매같은 것이 속한다(2조).
상품유통 원칙	국가는 사회주의상업발전의 요구에 맞게 상품류통사업을 강화발전시키며 조건이 성숙되는데 따라 점차 완전한 공급제에로 넘어가도록 한다(6조).	국가는 사회주의 상업발전의 요구에 맞게 상품류통체계를 바로세워 생산, 수입한 상품이 국가적인 등록, 인증체계안에서 국영상업망을 통하여 류통되도록 한다(7조).

자료: 국가정보원, 『북한법령집 下』, 2020, pp.70~81; 국가정보원, 『북한법령집 下』, 2022, pp.88~101.

의적 소유'가 중요하다는 의미로 해석되며, '국가의 이익'이란 국영 상업망 강화 정책의 목표가 국가재정의 강화라는 점을 시사한다.

2021년 제8차 당대회에서 상업봉사활동 전반에 걸쳐 "국가의 주도적역할, 조절통제력 회복"이 강조된 데 이어, 사회주의상업법 개정으로 '사회주의 상업'이 재정의되었다.[3] 개정 전 사회주의 상업은 단지 "인민들에 대한 공급사업", "물질문화적수요를 충족시키기 위한 사업"으로 정의되었으나, 개정 후에는 "사회주의적 소유에 기초"한 상품 공급 및 판매로 그 범위가 확장되었다.

사회주의 경제에서 공식성을 구분하는 기준은 두 가지, 소유제적 성격과 자원배분 메커니즘이다. 즉, 공식 부문은 국유, 협동적 소유와 같이 사회주의적 소유 형태를 띠고, 계획에 따라 자원을 배분한다. 개정 전 사회주의 상업은 사회주의적 소유에 기초하여 공급, 즉 배급이 이루어진다는 측면에서, 공식성의 두 가지 기준을 모두 충족시켜야 했다. 그러나 개정을 통해 사회주의 상업은 '상품 판매'라는 새로운 경로를 포괄하는 것으로 재정의되었다. 이는 공식성의 두 가지 기준 가운데 '사회주의적 소유'를 충족시키면 '사회주의 상업'으로 간주될 수 있다는 것으로, '사회주의적 소유'야말로 '사회주의 상업의 본태'라는 의미로 해석된다. 이로써 국영 상업망은 계획이라는 자원배분 메커니즘을 반드시 따라야 하는 제약을 벗어나게 되었다. 이러한 제도 변화는 이미 국영상점 내에서 시장가격이 적용된 판매가 확산된 실태를 사후적으로 반영하는 것이기도 하다.

상품 판매 경로라는 시장의 자원배분 메커니즘을 사회주의 상업이 수용하면서, '상품 유통의 원칙'도 변경되었다. 개정된 사회주의상업법은 "생산, 수입한 상품이 국가적인 등록, 인증 체계안에서 국영 상업망을 통하여 류통"되어야 함을 명시하고 있다. 이로써 사회주의

3) 이하 사회주의상업법 개정 방향에 대한 논의는 다음 보고서를 참고하라: 최지영 · 김수정 · 최은주, 『김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태』, 통일연구원, 2023, pp.76~79.

상업 발전의 최종 목표인 '완전한 공급제' 실현은 조문에서 삭제되었다. 또한 사회주의 상업의 범위 확장은 국가의 감독 역량 확대를 요구한다. 국영 상업망 유통에서 '국가적인 등록, 인증 체계' 구축이 등장한 이유로 볼 수 있으며, 이는 상품의 종류, 생산지, 가격 등 정보의 장악, 관리를 위한 수단으로서 상업의 정보화로 이어진다. 제8기 사업 추진 기간 주요 정치 행사에서는 일관된 국영 상업망 강화 기조가 관찰된다. 2022년 제14기 제6차 최고인민회의에서는 상업 부문에서 '국가의 통일적인 상업관리체계' 복원이 언급되었으며, 2025년 제14기 제12차 최고인민회의에서는 국가의 주도적 역할, 조절통제력 제고를 위한 수단으로서 '상업의 정보화'를 추진하자는 표현이 관찰된다.

이와 같이, 사회주의 상업의 범위 확장, 국가적인 등록・인증 체계 구축, 상업의 정보화는 국영 상업망 강화 정책의 핵심 내용으로서, 그 최종 목표는 재정수입 증대라는 '국가의 이익'과 소비자 후생 증진이라는 '인민의 편리' 보장이라 할 수 있다.

Ⅲ. 기존 소비재 생산・유통 실태의 수용

사회주의적 소유에 기초한 단위에서 상품의 공급과 판매가 함께 이루어지도록 사회주의 상업의 범위를 확장하고, 국가적 등록・인증 체계 내 유통을 강화한 제도 변화는 기존 북한의 소비재 생산・유통 실태를 반영한 것이다. 본 장에서는 기존 실태 변화와 관련하여 크게 두 가지 측면에 주목하고자 한다. 첫째, 국영기업 생산 소비재의 판매는 국정가격, 시장가격 경로로 이원화되어 있고, 종합시장뿐만 아니라 사회주의적 소유에 기초한 유통 단위에서도 시장가격이 적용된 판매가 이루어지고 있다. 둘째, 소비재 유통이 양적, 질적으로 발전하면서 그 경로가 종합시장을 넘어 상점, 백화점 등으로 다변화되는 양상도 이미 관찰된 바 있다. 이러한 변화에도 불구하고, 기존 사회주의 상업은 시장가격에 근거한 소비재 유통을 배제하고 있었던바, 이로 인한 여러 정책적 한계를 해소하기 위해 국영 상업망 강화 정책이 등장했을 가능성이 있다.

첫 번째 측면을 우선 살펴보자. 사회주의적 소유에 기초한 국영 공장들의 시장 경제활동 참여는 경제위기 이후 점진적으로 확산되었고, 제도적으로 수용되어 왔다. 김정일 집권기 기업 '번수입' 제도를 신설하여 계획 외 수입을 인정하였으며, 김정은 집권 이후에는 사회주의기업책임관리제를 도입하고 기업에 재정관리권을 부여하여 기업소 지표라는 분권화된 계획지표에 한하여 자체적으로 가격을 결정하고 수입을 창출할 수 있는 경로를 마련하기도 했다.

계획가격과 시장가격으로 이원화된 생산과 유통 구조는 기본적으로 가격 프리미엄을 얻기 위한 공식부문에서 비공식부문으로의 상품 유출 가능성을 내포한다. 그럼에도 불구하고 이원화된 구조가 유지된 것은 국정가격에 기반한 생산, 유통 체계를 전면적으로 복구할 역량이 없었기 때문이고, 이러한 여건은 현재도 지속되고 있다. 이에 따라 사회주의 상업의 범위에 상품 판매를 포함한 것은 소비재 생산, 유통의 이원화된 구조를 제도적으로 수용한 것에 가깝다.

다른 한편으로, 사회주의 상업의 틀 밖에서 국영기업의 소비재 판매가 확산되면서 국가 차원의 감독 역량이 한계에 부딪혔을 가능성도 있다. 김정은 집권 이후 도입된 기업소 지표는 인민경제계획 차원에서 상대적으로 중요도가 낮은 생산물에 한하여, 생산 단위가 상품의 종류, 가격을 결정할 수 있는 계획지표이다. 이러한 측면에서 볼 때, 소비재는 기업소 지표로 분류되었을 가능성이 상대적으로 높고, 관련 기업들로 하여금 시장가격을 적용하여 상품을 판매하려는 유인을 확대했을 개연성이 있다. 이는 한편으로 기업의 수익성 제고를 통해 국가납부금을 증가시키는 긍정적 효과를 낳았을 것으로 보이나, 국영 상업망이 시장가격 판매를 배제하는 구조에서 국가 차원의 상품 유통 관리, 감독에 애로가 발생했을 개연성이 높다. 국가의 관리, 감독 역량 약화는 특히 생산, 유통 단위의 조세 회피로 이어졌을 가능성도 있는데, 국영 상업망의 틀 밖에서 거래가 확산되면서 가격, 판매량 정보를 은폐하여 과세 원천을 축소하려는 유인이 증가했을 개연성도 적지 않다.

두 번째 측면을 살펴보자. 북한경제 내 소비재 유통이 점진적으로 발전하면서 상점, 백화점과 같은 유통 단위의 성장이 관찰되었다. 1990년대 경제위기로부터 가계소득이 증가하면서 상품이 다양화, 다종화됨에 따라 차별적인 유통 경로가 형성된 것이다. 상점은 그 자체가 새로운 유통 단위는 아니지만, 가전제품과 같이 상대적으로 고가의 소비재를 주로 취급하는 등 종합시장과 차별적인 공간으로 자리매김하고 있다.[4] 종합시장이 사적소유에 기초한 '보조적 공간'인 것과 달리, 국영상점, 수매상점은 사회주의적 소유에 기초한 유통 단위이다. 국영상점, 수매상점 등이 기능을 상실하면서 장마당, 시장이 출현했기 때문에, 시장 확산 초기 단계에 두 유통 단위의 성격은 뚜렷이 구분되었다. 그러나 국유, 협동적 소유에 기초한 유통 단위까지 시장가격에 따른 소비재 거래가 침투[5]하면서, 종합시장과 상점의 구분은 오히려 공간적 차원이나 상품 종류 측면에서 이루어진다고 볼 수 있다.

---

4) 최지영・박민주, 「시장 행위자의 일상생활」, 나용우 외, 『북한 주민의 시장생활』, 통일연구원, 2024, p.77.
5) 민간이 '사회주의 붉은 모자' 방식으로 국영상점, 수매상점을 임대하는 형태도 이미 확산되어 있다는 점에서, '사회주의적 소유'라는 측면도 견고하다고 보기 어렵다.

선행연구의 관찰에 따르면, 유통 단위의 변화는 판매자의 성장과도 관계된다. 매대를 구입할 여력이 없는 장사 초기에는 시장 밖에서 허가받지 않고 상행위를 하다가, 이후 정식 매대를 구입하여 시장 안에서 장사를 하고, 이윤을 축적하여 상점으로 진출하는 것은 시장 판매자의 전형적인 성장 경로이다. 일부 지역에서는 종합시장 내 상점이 입지한 경우도 있었고, 김정은 집권 이후에는 주상복합식 상점도 출현하기 시작했다. 어떤 경우이든 상점은 상품의 보관, 운송 측면에서 편리하고, 고부가가치 상품을 거래하여 상대적으로 이윤이 많이 남는 것으로 보였는데, 이로 인해 국가납부금의 규모도 시장 매대에 비해 큰 것으로 관찰되었다.[6)]

상점이 차별화된 유통 단위로 등장한 것은 종합시장의 공간적 제약에 따른 것이기도 하다. 종합시장 매대의 크기는 상품의 종류마다 차이는 있으나, 작은 경우 30~50cm 정도로 매우 협소하다. 또한 대부분 노천시장의 형태로 상품의 보관이 어려워, 개장・폐장 시간에 맞추어 상품을 운반해야 한다. 시장에 창고가 있는 경우도 있지만, 창고 보관료를 내야 하고 그마저도 공간이 충분하지 않아 주변 살림집을 임대하는 경우도 더러 있다. 상품 보관 목적을 넘어 살림집이 판매 장소로 활용되기도 하는데, 이는 대부분 장세・국가납부금을 회피할 목적이거나 시장에서 공개적으로 판매하기 어려운 상품의 거래를 위한 것이다. 이와 같이 종합시장의 공간적 제약이 조세 회피와 불법 상품 거래로 이어진다는 것은 국가의 관리・감독이 한계에 이르렀음을 보여준다. 또한 국영 상업망을 통한 통일적인 상업관리체계를 구축하는 한편 비공식 경제활동의 등록, 승인 필요성이 증대하였을 것을 시사한다.

Ⅳ. 재정-생산-무역 정책 변화와의 연관성

일련의 국영 상업망 강화 기조는 생산, 무역, 재정 등 북한 경제정책 전반의 변화와 연계하여 살펴볼 필요가 있다. 2021년 제8차 당대회를 기점으로 북한의 경제정책은 경제발전과 경제관리 측면에서 뚜렷한 전환을 보이고 있다. 경제발전 측면에서는 농업, 건설업과 같이 국내 자원을 동원하여 성과를 도출할 수 있는 산업이 상대적으로 강조되고 있고, 경제관리 측면에서는 국가의 중앙집중적 관리가 보다 강화되고 있다. 이러한 정책 변화는 발전전략의 전환으로도 볼 수 있다. 유엔 안보리 대북제재 강화 이전 북한경제의 실적은 상당 부분 해외수요에 의존했는데, 이는 내수 규모가 제한적인 북한경제의 특성상 불가피한 것이기도 했다. 그러나 유엔 안보리 대북제재 강화로 수출의 90%가 급감하면서, 기존의 발전전략은 더 이상 지속가능

6) 최지영・박민주, 「시장 행위자의 일상생활」, 나용우 외, 『북한 주민의 시장생활』, 통일연구원, 2024, pp.156~158.

성을 확보하기 어려워졌다. 제8차 당대회에서 제시된 북한의 발전전략은 제재 장기화 상황을 감안하여 국내수요를 강조하는 방향으로 전환하였고, 특히 내수진작을 위한 국가의 역할도 확대되었다. 국가 주도의 자원 동원이 중요한 새로운 발전전략하에서 경제관리 정책도 국가의 중앙집중적 개입을 강조하는 방향으로 설계된 것이라 볼 수 있다.

재정 측면에서 국영 상업망 강화 정책은 상업 유통에 대한 과세 체계 정비와 연관된다. 이는 2021~23년 국가재정 악화에 직면하여 재정수입을 확대하기 위한 목적으로 추진된 정책 변화이기도 하다. 2022년 제14기 제6차 최고인민회의에서 집금수입을 국가예산의 한 항목으로 언급[7]하기 시작한 것은 시장 경제활동에 대한 과세 체계 정비와 연관이 있을 가능성이 있다. 시장 경제활동은 그 특성상 형태가 다양하거나 영업이 불규칙하여, 일정한 세율이 적용되지 못하고 부과 주체가 난립하는 등 과세 체계가 정비되지 않았을 가능성이 크다. 또한 징수 주체의 입장에서 가격과 판매량 정보가 불투명하여 과세 원천 파악이 어려웠을 가능성도 적지 않다. 이로 인해 징수자와 납부자 간의 협상에 의해 과세가 이루어지거나, 납부자의 조세 회피, 징수자의 전용과 같은 현상이 확대되었을 가능성이 있는데, 이른바 '과도적·임시적 사업방식'의 부작용이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 집금수입의 국가예산 편입 발표는 기존에 난립하였던 시장 경제활동 관련 과세 체계를 정비하고, 그 공식성을 제고한 조치로 이해된다. 2024년 상반기 국영상점을 대상으로 '국가유일가격표'를 배포한 조치[8], 영수증법과 전자결제법의 제정도 큰 틀에서는 상업 유통의 과세 체계 정비와 연관되었을 가능성이 높다. 개별 유통 단위의 가격은 매출액, 순소득과 연계되는 만큼 과세 원천을 확인하는 데 필수적인 정보라 할 수 있기 때문이다.

생산 측면에서 국영 상업망 강화 정책은 지역별 소비재 생산 역량 구축과 연계된다. 소비재 생산 역량 강화는 제8차 당대회 당시에는 부각되지 않았다. 코로나19로 인한 국경 봉쇄로 수입이 급감하고, 국가재정 여건이 악화된 상황에서 소비재 생산을 좌우하는 경공업 가동률을 제고하는 데 한계가 있었기 때문이다. 대신 지역 단위 자립이 상대적으로 강조되었는데, 2021년 제8차 당대회에서 농촌경리와 지방경제 발전이 강조되었고, 이후 시·군발전법이 제정되었다. 당시 지방경제 발전은 주로 농업, 건설업과 연계하여 언급되었다. 제8차 당대회에서는 '국가적으로 해마다 모든 시, 군들에 세멘트 1만톤을 보장'해야 한다는 언급이 관찰되었고, 2021년 말 제시된 '새시대 사회주의농촌혁명강령' 역시 농업 투자와 '농촌 살림집' 건설 확대로 집약되었기 때문이다. 국영 상업망 강화 정책을 자립적 소비재 생산 역량 구축과 본격적으로 연계하는 움직임은 최근으로 올수록 뚜렷하다. 2024년 이후 수입 증가세가 완연하

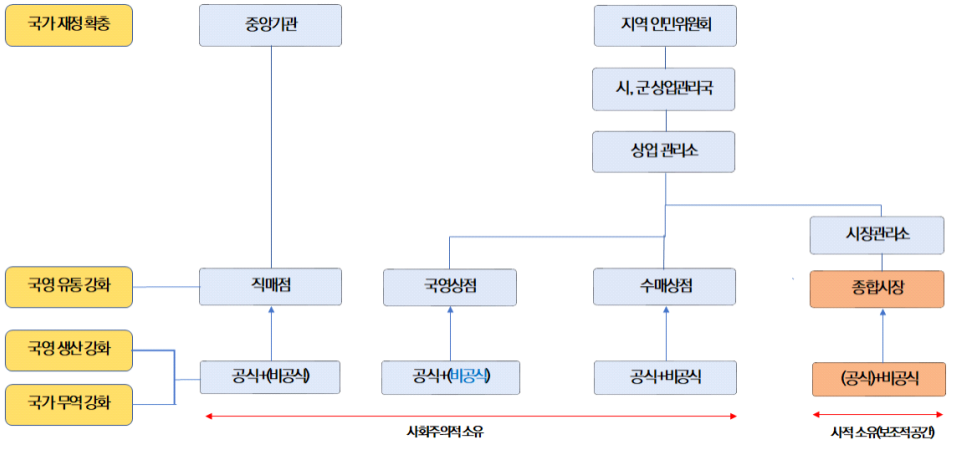
7) 『노동신문』,「조선민주주의인민공화국 주체 110(2021)년 국가예산집행의 결산과 주체 111(2022)년 국가예산에 대하여」, 2022. 2. 8.
8) 『아시아프레스』, 「〈북한 내부〉 국산품 '국가유일가격제' 시행…상점들에 '유일가격표' 책자 배포…경제통제 강화가 목적인 듯」, 2024. 4. 8.

여 경공업 원자재 조달이 상대적으로 원활해진 데다 '지방발전 20×10 정책' 추진으로 시범지역에 한하여 지방공업공장 가동이 시작되었기 때문이다.

제8차 당대회 이후 수입의존도를 축소하려는 정책 기조, 무역의 국가 독점을 강화하는 정책도 자립적인 소비재 생산, 유통 역량과 연계된다. 한편으로는 소비재의 수입 의존도를 완화하고, 다른 한편으로는 수입 소비재에 대한 국가적인 등록, 인증 체계를 강화하려는 의도로 이해된다. 2022년 제14기 제6차 최고인민회의에서 북한은 대외경제 부문에서 국가의 유일무역제도를 환원, 복구할 것을 결정한 바 있다. 이러한 정책 기조는 국가의 자립적, 지속적 발전에 이바지하는 대외경제법 채택(2024년 제14기 제11차 최고인민회의)으로 이어졌고, 2025년 12월 개최된 제8기 제13차 당 전원회의에서도 재정규율과 대외무역규율 강화가 언급되는 등 일관성을 확대하고 있다.

종합하면, 북한의 국영 상업망 강화 정책은 다음의 [그림 1]과 같이 상품 조달을 담당하는 국영 생산, 국가 무역을 통해 뒷받침되며, 국가재정 확충이라는 목표와 연관된다. 사회주의적 소유에 기초한 사회주의 상업 단위에서 시장가격이 적용된 상품 판매가 이루어지고, '보조적 공간'으로서 시장의 역할도 인정되고 있다. 이러한 측면에서, 동 정책은 2000년대 후반 관찰되었던 시장 억제화 정책과는 분명히 차이를 보인다.

[그림 1] 국영 상업망 강화 정책: 재정-생산-무역과의 연계



Ⅴ. 최근 국영 상업망 실태: 대북 전문 매체 보도를 중심으로

제8기 사업 추진 기간(2021~25년) 국영 상업망 강화 정책과 관련한 법 제·개정이 주로 이루어졌다면, 올해 제9차 당대회 개최 이후부터는 국영상점, 수매상점, 종합시장과 같은 유통 단위들에서의 변화가 눈에 띈다. 제도를 우선 정비하고, 이를 실제 유통 단위 운영에 적용하는 방식으로 단계적·순차적인 접근을 하고 있다. 2024년 이후 수입 증가세와 '지방발전 20×10 정책'의 추진으로 국영 상업망 유통을 어느 정도 뒷받침할 수 있을 만큼 국영 부문의 소비재 공급 역량이 회복되었을 가능성도 고려해 볼 수 있다.

대북 전문 매체를 통해 관찰되는 변화는 각각 국영 상업망과 종합시장 유통 상품에 대한 관리로 구분할 수 있다. 또한 개인 자영업 형태의 비공식 경제활동에 대한 국가의 등록·승인을 강화하려는 움직임도 관찰된다.

국영상점, 수매상점과 같이 사회주의적 소유에 기초한 유통 단위들에 대한 국가의 규제가 강화되는 정황이 관찰된다. 내각 지시를 통해 상품의 공급처를 구분하여 관리하고, 가격 표시를 의무화하는 한편 폐기물 상한을 명시하도록 하는 조치가 이루어졌다. 특히 유통상품의 가격이 변동될 경우 그 사유를 기재하도록 하고, 임의적으로 할인하거나 끼워파는 행위를 제한하도록 했다는 관찰[9]은 국영 상업망에 대한 통제 강화로 이해할 수 있다. 이러한 식료수매종합상점에는 국가가격제가 적용되는데, 판매가격 수준이 시장가격과 유사하다는 관찰도 있다.[10] 제9차 당대회 이후 일부 지역에서는 캠페인식 국영 상업망 육성 정책이 이루어지기도 했다. 국영 상업망이 장마당을 압도하도록 3월을 "상업 혁명의 달"로 지정하고, 상품이 국영상점으로 집중되도록 시장 유출을 엄격하게 단속하고 있다.[11] 특히 성천군에서는 "국가 중심 유통망 관리 체계 확립"을 이유로 군당 차원에서 공장 생산물의 시장 유출을 단속하는 조치가 이루어지기도 했다.[12] 소비재 수입을 억제하고, 이를 국산품으로 대체하려는 시도도 관찰된다. 세제, 문구류, 당과류, 음료와 같은 품목들로, 대부분 지방공업공장 생산 품목에 해당한다. 수입 소비재 공급을 억제함으로써 지방공업공장 상품에 대한 수요를 유지, 확대하려는 시도로 이해된다. 한편, 소비재 수입은 억제하고 있으나 그 생산에 필요한 원자재 수입은 유지되거나 확대되고 있다고 한다. 이러한 관찰들은 대체로 국영 생산과 유통의 연계를 강화하고 유통 단위 운영에 대한 국가의 관리·감독을 확대하려는 정책 시도를 보여준다.

---

9) 『데일리NK』, 「식료수매종합상점 규제 강화..현장선 "사적유통 막혔다" 우려」, 2026. 2. 19.
10) 『데일리NK』, 「수매상점, 형식상 국가가격제 따르지만 실상은 장마당 시세가 기준」, 2026. 8. 14.
11) 『데일리NK』, 「국영상업망이 장마당을 압도해야..…3월은 '상업혁명의달'」, 2026. 3. 10.
12) 『데일리NK』, 「국가 생산물자의 장마당 유출을 막아라…성천군당 살벌 경고」, 2026. 4. 2.

종합시장에서도 상품의 출처, 가격을 관리하려는 움직임이 관찰된다. 기존 국영상점이나 대도시 대형시장에서 관찰되었던 '품목검사표' 게시가 전국 시장으로 확대되었는데, '품목검사표'란 판매 상품의 생산지, 판매가격을 표시한 것으로, 시장관리소에 모든 판매 상품을 등록하고, 이에 대한 허가 여부를 함께 표시해야 한다.[13] 시장 판매 물품에 대한 관리, 감독 강화는 국영 부문 생산물의 시장 유출을 단속하는 조치의 연장선으로 이해된다. 또한 시장에서 판매되는 생활용품에 대한 단속이 이루어졌다는 관찰도 눈에 띄는데, 생활용품도 지방공업공장의 주요 생산 품목인 만큼 시장 유통을 억제하여 이를 국영 상업망으로 대체하려는 시도로 해석된다.[14]

개인 자영업 형태의 비공식 경제활동을 국가의 관리 체계 내로 편입하려는 시도도 보인다. 개인 의류 제조업을 단속하여 이를 상업관리소 산하 '옷가공가내반'이나 '의류 관련 서비스 시설'로 등록하도록 하고, 국가유일가격으로의 판매를 지시했다거나, 자전거 수리업, 개인 살림집 식당 영업에 대해서도 상업관리소의 허가·등록을 요구한다는 관찰이 눈에 띈다.[15] 이는 기존 비공식 경제활동을 '국가의 등록·인증 체계' 내에서 관리함으로써 국영 상업망으로 편입시키려는 시도로 이해된다.

이와 같이 제9차 당대회 이후 국영 상업망 강화 정책을 실제 유통 단위에서 구체화하려는 양상이 나타나고 있다. 또한 국영 상업망 유통이 시장 유통과 충돌할 경우, 시장 유통을 억제하는 모습도 관찰된다. 최근 '지방발전 20×10 정책'의 종합봉사소 건설 지역 3곳(강동, 개풍, 정평)에서 시장이 전면 혹은 부분 철거되었다는 관찰도 주목할 만하다.[16] 향후 국영 상업망 강화 정책은 소비재 유통을 넘어 가계 대상 서비스에 대해서도 국영 부문 편의봉사시설 이용을 강화하는 기조로 구체화될 수 있다.

Ⅵ. 평가 및 시사점

북한의 국영 상업망 강화 정책은 제도 정비에서 시작하여 단계적, 순차적으로 현실에 구현되고 있다. 제8차 당대회 개최 시점 약화되었던 소비재 생산·수입 역량이 대외 경제관계 개선, '지방발전 20×10 정책' 추진으로 점진적으로 회복되며, 정책의 현실 적용을

13) 『데일리NK』, 「시장에서 물건 팔려면 '품목검사표' 게시해야..시장 통제 강화?」, 2026. 7. 9.
14) 『데일리NK』, 「장마당서 판매되는 생활용품도 단속…"국가가 시장까지 장악"」, 2026. 3. 9.
15) 『아시아프레스』, 「〈북한내부〉 김정은 정권이 재단사까지 통제, 개인의 경제활동은 풍전등화」, 2026. 2. 17; 『아시아프레스』, 「〈북한내부〉 자전거 수리업까지 국가관리하에」, 2026. 5. 13; 『데일리NK』, 「무허가 개인 집 식당 늘자 단속 나선 상업관리소 "정식 등록하라"」, 2026. 6. 10.
16) *NK pro*, "North Korea tearing down gray markets and replacing with '20×10' facilities," 2026. 7. 13.

뒷받침하고 있는 것으로 보인다. 사회주의상업법의 개정에서 나타나듯이, 국영 상업망 강화 정책은 큰 폭의 전환이다. 시장가격에 따른 상품 판매를 '사회주의 상업'에 포함하는 방식으로 국영 상업망의 범위를 확대하되, 국가의 등록・인증 체계를 통한 관리・감독은 강화하고 있다. 이러한 정책 의도를 실현하기 위한 수단으로서 상업의 정보화 필요성이 대두되기도 한다.

국영 상업망을 강화하는 과정에서 기존 시장 유통, 비공식 경제활동에 대한 관리, 통제가 강화되는 양상도 관찰되나, 큰 틀에서 볼 때 동 정책은 시장화와 분권화의 불가역성을 인정하는 것에 가깝다. 국영 부문 생산・유통 단위에서 시장가격 판매는 이미 광범위하게 확산되었다. '사회주의기업책임관리제'와 같은 분권화 정책이 이를 촉진했을 가능성도 적지 않다. 제8차 당대회를 기점으로 국가의 중앙집중적 경제관리가 강화되는 과정에서도 사회주의기업책임관리제는 그 지속성을 유지하고 있다. '사회주의 상업의 본태'는 소유제적 측면에서 정리되었다. '과도적・임시적 사업방식'은 적극적으로 교정하되, 수십 년간 이어진 시장화・분권화를 국영 생산・유통 체계 내로 포용, 제도화한 것이라 볼 수 있다.

국영 상업망 강화 정책은 한편으로는 생산과 무역 측면에서 국가의 소비재 공급 역량을 강화하려는 정책과, 다른 한편으로는 재정 측면에서 상업 유통의 과세를 정비하려는 정책과 연계된다. 제8기 사업 추진 기간에는 이와 연관된 주목할 만한 제도, 정책들이 관찰되었다. '지방발전 20×10정책', '국가유일무역제도'는 생산, 무역 측면에서 소비재 공급 역량을 강화하려는 정책이고, 집금수입의 국가예산 편입, 국가유일가격표 배포, 가격법, 전자결제법, 영수증법 개정은 재정 측면에서 상업 유통의 과세 체계 정비 노력과 연관된다. 정책의 현실 구현이라는 측면에서, 재정 측면의 변화는 제8기 사업의 추진 기간에도 더러 관찰되었지만, 생산・무역 측면의 변화는 2024년 이후 무역 증가세, 지방공업공장 가동이 뒷받침되면서 제9차 당대회 이후 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

물론 국영 부문의 생산・무역・유통을 적극적으로 연계함으로써 국가재정을 확충하려는 시도는 그 정책 의도대로 실현되지 않을 가능성도 적지 않다. 국영 생산・유통 단위에서 시장가격 판매가 활성화되었던 것은 수익성 제고에 도움이 되었기 때문이다. 북한 가계의 낮은 구매력이 지방공업공장 생산물에 대한 수요를 뒷받침할 수 있을지 불확실하며, 국가의 적극적 개입이 개별 단위의 수익성을 떨어뜨려 생산・유통 전반의 침체로 이어질 가능성도 배제할 수 없다.

시장화・분권화의 불가역성 인정은 체제전환의 관점에서, 국영 부문의 소비재 생산・유통 역량 강화는 발전전략의 관점에서 시사하는 바가 있다. 그러나 현재 북한이 가려는 길은

우리에게 익숙한 다른 체제전환 국가들의 경로와는 차이가 있다. 중국, 베트남과 같은 아시아 체제전환국들은 미국과의 관계 개선을 바탕으로 해외수요를 적극적으로 활용하는 발전전략을 채택하고 시장화・분권화・사유화를 통한 체제전환을 추진했다. 북한은 시장화・분권화의 측면에서는 느리게나마 그 경로를 따라가고 있으나, 발전전략 측면에서는 국민경제 내 생산・소비를 자기완결적으로 연계하는 과거의 방식으로 회귀하고 있다. 중국, 러시아와의 관계 개선으로 대외경제 환경이 비교적 개선된 제9차 당대회에서도, 북한은 사회주의전면적 발전의 고조기라는 단계 설정에 어울리지 않게 '안정・공고화', '점진적 질적 발전'이라는 기치를 내세웠다. 이는 '제재와 자력갱생의 대결'이라는 정세가 기본적으로 변하지 않았다는 인식에 따른 것으로, 경제성장이라는 '화려한 변신'을 위해 체제 안보를 양보할 수 없다는 메시지로 읽힌다.[17] 이러한 발전전략은 우리의 경제적 관여 가능성을 더욱 축소하는 것이기도 하다.

그렇다면 북한이 추진하고 있는 발전전략이 향후 변경될 가능성은 없는가? 굳이 남북관계, 북미관계의 개선이 없더라도, 현재 중러와의 대외 경제 관계가 점진적으로 확대되고 있다. 대북제재는 상당 부분 무력화되었고, 북중무역에서 그 폭이 더 확대될 가능성도 없지 않다. 해외수요를 적극적으로 활용할 수 있는 환경이 조성된다면, 북한의 발전전략은 제재 강화 이전으로 회귀할 수 있고, 이에 따라 개별 생산・유통 단위 운영에 대한 국가의 과도한 개입도 완화될 수 있다. 수출, 수입의 동반 성장이 경제실적 개선과 국가 재정에 기여할 수 있기 때문이다. 이러한 전망은 우리 대북정책에 어떠한 시사점을 주는가? 자력갱생을 강화한 발전전략하에서 북한의 대남 적대성은 더 높아졌다. 남북관계의 평화적 관리, 경제적 관여 가능성의 측면에서는 북한이 대북제재 강화 이전의 발전전략으로 회귀하는 편이 더 낫다. 이를 위해, 이미 상당 부분 무력화된 대북제재의 효과성을 재점검하고 북한의 행동 변화를 유도할 수 있는 다양한 경제적 관여의 수단을 마련함으로써 북한의 발전전략 전환을 견인할 필요가 있다.

17) 『노동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도」, 2020. 1. 1.

참고문헌

『노동신문』, 「조선로동당 제9차대회에서 한 개회사」, 2026. 2. 20.
_____, 「조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도」, 2020. 1. 1.
_____, 「조선민주주의인민공화국 주체 110(2021)년 국가예산집행의 결산과 주체 111(2022)년 국가예산에 대하여」, 2022. 2. 8.
국가정보원, 『북한법령집 下』, pp.70~81, 2020.
_____, 『북한법령집 下』, pp.88~101, 2022.
최지영 · 김수정 · 최은주, 『김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태』, 통일연구원, 2023.
최지영 · 박민주, 「시장 행위자의 일상생활」, 나용우 외, 『북한 주민의 시장생활』, 통일연구원, 2024.

『데일리NK』, 「식료수매종합상점 규제 강화..현장선 "사적유통 막혔다" 우려」, 2026. 2. 19.
_____, 「수매상점, 형식상 국가가격제 따르지만 실상은 장마당 시세가 기준」, 2026. 8. 14.
_____, 「국영상업망이 장마당을 압도해야..…3월은 '상업혁명의달'」, 2026. 3. 10.
_____, 「국가 생산물자의 장마당 유출을 막아라…성천군당 살벌 경고」, 2026. 4. 2.
_____, 「시장에서 물건 팔려면 '품목검사표' 게시해야..시장 통제 강화?」, 2026. 7. 9.
_____, 「장마당서 판매되는 생활용품도 단속…"국가가 시장까지 장악"」, 2026. 3. 9.
_____, 「무허가 개인 집 식당 늘자 단속 나선 상업관리소 "정식 등록하라"」, 2026. 6. 10.
『아시아프레스』, 「〈북한내부〉 김정은 정권이 재단사까지 통제, 개인의 경제활동은 풍전등화」, 2026. 2. 17.
_____, 「〈북한내부〉 자전거 수리업까지 국가관리하에」, 2026. 5. 13.
_____, 「〈북한 내부〉 국산품 '국가유일가격제' 시행...상점들에 '유일가격표' 책자 배포...경제 통제 강화가 목적인 듯」, 2024. 4. 8.

NK pro, "North Korea tearing down gray markets and replacing with '20×10' facilities," 2026. 7. 13.