

김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태¹⁾

최지영 | 통일연구원 연구위원 | choijy@kinu.or.kr

I. 연구의 배경

그동안 이루어진 북한경제 관련 연구들은 상당 부분 ‘소비재’와 연관성을 갖고 있다. 특히, 비공식경제의 확산과 체제 전환에 미치는 영향이라는 측면에서 소비재 시장의 작동 실태와 변화에 대한 연구가 다수 이루어졌는데, 이는 북한에서 시장거래의 출현이 ‘소비재 시장’을 중심으로 관찰되었기 때문이다. 경공업이라는 산업의 측면에서 북한의 정책, 주요 공장·기업소의 가동 실태를 다룬 연구들도 꾸준히 이루어져 왔으며, 소비자 물가의 변동추이나 북한가계의 소비재 지출 및 보유 실태에 대한 연구도 시도된 바 있다. 그러나 ‘소비재’와 연관성을 가진 북한경제 연구가 상당한 것과 달리, ‘소비재’ 자체를 대상으로 하여 그 생산과 유통 실태를 직접적으로 다룬 연구는 많지 않다.

본 연구의 문제의식은 북한의 소비재 생산과 유통을 직접적으로 다루는 한편, 이를 상호 연계하여 북한에 만연한 소비재 부족의 원인을 밝히는 데 있다. 북한의 소비재 생산과 유통은 각각 독특한 구조를 갖고 상호 영향을 미치고 있는데, 생산구조가 유통망의 확대를 제약하고, 유통구조가 생산 역량의 확대를 제약하는 방식이다. 소비재 생산의 측면에서 주목한 것은 지방공업이라는 생산 지리, 중소기업이라는 소비재 생산 역량의 한계이다. 이러한 생산 측면의 경직성은 가계소득의 증가에 따른 수요의 증가와 이를 충족시킬 수 있는 전국적 유통망의 형성을 저해한다. 또한 유통구조의 경직성도 생산 역량의 확장을 가로막는다. 김정은 집권 이후 시장 판매를 제도화하기는 했지만, 공식부문 기업은 여전히 계획과제를 수행해야

1) 본고는 통일연구원 연구보고서 최지영·김수정·최은주, 『김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태』, 2023의 주요 내용을 요약한 것이다.

하기 때문에 시장판매를 무작정 확대하는 것이 불가능하다. 즉, 계획-시장이 공존하는 유통구조가 생산 역량 확대를 제약하고 있다고 할 수 있다. 이처럼 본 연구는 북한의 소비재 생산과 유통에서 관찰되는 경직성, 취약성, 복잡성이 소비재 부족의 근본 원인이라는 것을 규명하는데 초점을 맞추고 있다.

다음에서는 북한의 소비재 생산 지리가 갖는 특수성을 ‘지방공업’의 측면에서 살펴본다. 또한 북한 가계가 소비하는 ‘대표 소비재’를 내구성의 정도에 따라 비내구, 준내구, 내구 소비재로 구분하고, 각각 식료품, 의류, 휴대전화를 선정하여 그 생산과 유통 실태에서 관찰되는 특징들을 살펴본다.

II. 북한의 소비재 생산 지리: 지방공업 정책

한 국민경제의 산업 배치에 영향을 미치는 것은 생산양식이다. 자본주의 생산양식은 산업의 지역별 전문화를 통해 ‘산업지구(industrial districts)’의 출현을 촉진한다. 생산자는 경쟁을 통해 시장 지배력을 확대하고자 하며, 이 과정에서 규모의 경제를 실현하려는 유인이 발생하기 때문이다. 반면, 북한의 생산 지리는 ‘인민 경제의 계획적, 균형적 발전’이라는 목적을 추구하는 사회주의 생산양식의 영향을 받고 있다. 특히 북한은 사회주의 경제건설 초기부터 다음의 다섯 가지 원칙에 근거하여 산업을 지리적으로 배치하고 있다. 첫째, 원료와 연료 원천, 제품 소비지에 가깝게 생산을 배치한다. 둘째, 지역 간·지역 내에서 계획적인 지리적 분업을 조성하여, 경제의 종합적인 발전을 촉진한다. 셋째, 낙후한 지역의 경제 문화적 개화를 촉진한다. 넷째, 사회주의 국제분업 발전을 고려한다. 다섯째는 국방상 고려이다.²⁾ 이 원칙은 네 번째를 제외하고는 현재까지 북한의 생산 지리에 꽤 강한 영향을 미치고 있는데, 지방공업 정책도 그 결과물이라 할 수 있다. 북한의 지방공업은 가계에 공급하는 최종 소비재를 생산하는 역할을 담당하며, 기본적으로 지역의 ‘원료와 연료 원천’을 이용해야 한다. 이처럼 전국에 고르게 분포된 지방공업 구조는 안보의 측면에서도 유리하다. 전쟁 등으로 한 지역의 생산이 중단되는 상황에서도 다른 지역의 소비에 미치는 영향이 제한적이기 때문이다. 북한은 군수공업과 직결된 중화학공업은 되도록 내륙지역인 자강도, 함경북도 지역에 자리하도록 생산 지리를 설계하고 있는데, 이 역시 전쟁 발발 시 피해를 최소화하려는 안보상의 목적이다.

한편, 북한의 지방공업 정책은 중화학공업에 대한 자원배분을 우선시하는 발전 전략의

2) 김하명, 『조선경제지리(상)』, 평양: 국립출판사, 1958, p.169.

결과물이기도 하다. 현실 사회주의 국가들은 경제발전 초기 성장률을 높이기 위해, 중화학공업의 발전을 우선시하는 경향이 있으며 북한도 이와 유사한 경제발전 전략을 취한 바 있다. 중화학공업에 중앙예산을 우선 배분하고, 소비재 생산에 필요한 재원의 상당 부분은 지방에서 스스로 조달하도록 하는 방식이다. 이러한 자원 조달 구조는 1950~60년대부터 형성되기 시작하여 1973년 지방예산제로 정착되었다.

1980년대 초반 북한에는 3,300여 개의 지방공장이 배치되어 있었으며, 그중에 식료, 섬유, 일용품의 비중이 68%를 차지하는 것으로 확인된다. 이러한 북한의 지방공업 정책은 1990년대 경제위기로 상당 부분 타격을 받았지만 그 골간은 유지되고 있다. 북한의 지방공장에 대한 최근 통계를 확보하기는 매우 어렵지만, 산업연구원이 발표하는 북한의 산업·기업 DB는 북한언론(노동신문)에서 보도한 북한의 공장·기업소 정보를 산업별로 구분하여 발표하고 있다. 북한언론에 보도되지 않은 공장·기업소가 통계에 포함되지 않고, 중앙·지방 공업이 모두 구분되어 있지 않다는 한계는 있지만, 이 자료는 현재 북한의 제조업 공장 정보를 확인할 수 있는 최선의 자료이다. 북한 산업·기업 DB에 따르면, 2010년 이후부터 2021년까지 북한에는 537개의 식료품 공장과 238개의 섬유·의류공장이 존재하는 것으로 확인된다. 이를 1980년대 지방공업에 대한 자료와 비교하면, 식료품 공장의 숫자는 큰 변화가 없으나(534개→537개), 섬유·의류 공장은 큰 폭으로 감소(647개→238개)한 것으로 나타난다.³⁾

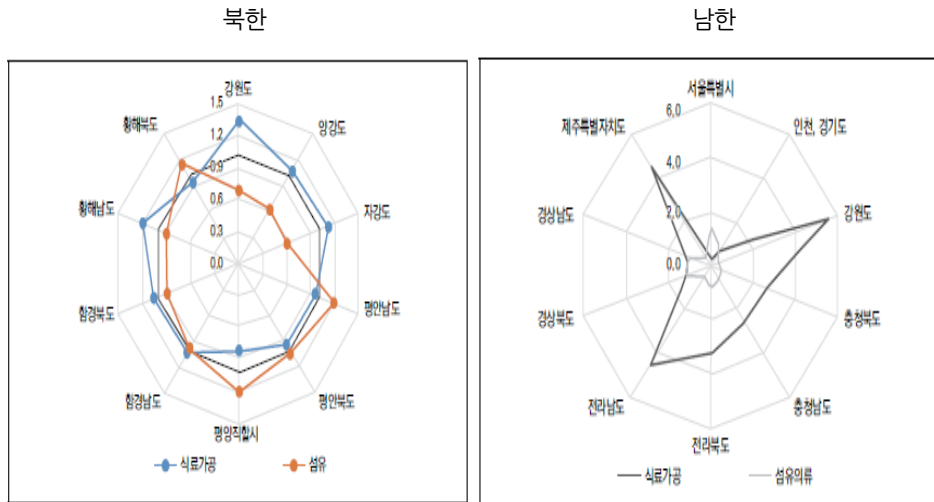
물론, 노동신문 보도에서 의류가 식료품에 비해 상대적으로 덜 언급되었을 가능성도 있다. 그러나 1990년대 경제위기는 특히 섬유 원자재를 생산하는 중앙공업의 가동률 저하를 통해 지방의 ‘피복공장’에 큰 타격을 입힌 것으로 알려져 있는데, 위 자료는 부분적으로 이를 설명해 준다. 또한 식료품은 의류에 비해 지방의 농축수산업에서 자체 원료를 조달하기가 상대적으로 수월하다. 내수 소비재 공급 정책에서도 식료가공업의 생산이 의류에 비해 우선시된 측면이 있다. 경제위기 이후 경공업 부문에 대한 주목할만한 발전 정책은 김정일 집권기 후반에 이르러서야 관찰되는 데, 당시 시 단위 식료공장을 건설, 개건 및 현대화하고, 식료일용공업성을 별도 분리하는 등 ‘식료가공업’에 더 중점을 둔 것으로 확인된다.

이와 같이, 1990년대 경제위기 이후 지방공업의 회복 수준은 세부 업종별로 차이가 있을 것으로 추정된다. 그러나 소비재 생산을 전국에 균등하게 배치함으로써 지역의 유지 기능(maintenance function)을 상대적으로 더 강조하는 지방공업 정책의 골간은 여전히 남아 있다. [그림 1]은 ‘도’를 기준으로 남북한 식료가공업과 섬유 의류업의 입지계수(location coefficient, 기업체 수 기준)를 시산한 것이다. 입지계수란 어떤 산업이 특정 지역에 상대적으로

3) 북한연구소, 『북한출판』, 서울: 북한연구소, 1983; 산업연구원 북한 산업·기업 DB(<http://nkindustry.kiet.re.kr/>).

특화된 정도를 측정한 것으로 상대적 특화도 지수라고도 하며, 1보다 클수록 해당 산업에 특화된 것으로 볼 수 있다. [그림 1]은 남북한의 소비재 생산의 지리적 배치가 얼마나 상반되는지를 뚜렷하게 보여준다. 북한의 식료가공업과 섬유 의류업의 입지계수는 전 지역에서 1에 가까운 것으로 나타나는 데 반해, 남한의 입지계수는 지역별 편차가 매우 큰 것으로 나타난다.

[그림 1] 남북한의 소비재 생산 지리 비교



주: 좌측 그림은 산업연구원의 “북한 산업·기업 DB”를 토대로 필자 작성.

우측 그림은 통계청, “시도별, 산업별, 규모별, 사업체 수 및 종사자 수”를 토대로 필자 작성.

출처: 최지영·김수정·최은주(2023)의 <그림 II-3, 64> <그림 II-4, 66>에서 재인용.

이와 같은 북한의 소비재 생산구조는 초국적 기업이 생산한 상품이 일상생활에 깊이 침투한 오늘날 우리 경제의 입장에서는 이해하기 어려울 뿐만 아니라 비효율적인 것으로 보이기도 한다. 개별 시·군마다 기초식품공장, 피복공장이 입지하고 있다는 것은 전체 국민경제의 측면에서는 상당한 중복 투자일 수 있기 때문이다. 그러나 북한은 이와 같이 최소 군 단위, 최대 도 단위로 소비재의 생산과 소비가 자기완결적으로 이루어지는 구조를 사회주의 경제건설 단계에서부터 지향해 왔으며, 올해 초 최고인민회의에서 제시된 ‘지방발전 20×10 정책’은 이를 더 강화하는 방식이다. 현재로서는 경제성장을 촉진하기 위한 효율적인 자원배분보다는 내수를 충족하고 자립을 강화하는 방식으로 제재 장기화 상황에서 최대한 오래 버티는 것이 최선의 전략이라 판단한 것으로 보인다.

III. 대표 소비재의 생산과 유통 실태

북한의 소비재 생산과 유통 실태에서 눈여겨보아야 할 것은 생산의 취약성과 경직성이 유통망의 확대를 제약하고, 다시 유통의 경직성이 생산 역량의 확대를 제약하는 악순환이 이어지고 있다는 점이다. 다음에서는 북한 주민들이 일상에서 사용하는 대표 소비재인 식료가 공품, 의류, 휴대전화의 생산과 유통 실태를 통해 소비재 부족의 원인을 살펴보고자 한다.

우선, 소비재 생산 측면의 취약성은 설비, 전기와 같은 기본적인 인프라의 부족에서 찾을 수 있다. 또한 규모의 경제 실현을 제약하는 지방공업 정책은 생산 역량의 확대를 억제한다는 측면에서 생산의 경직성을 낳는다. 이로 인해 초래되는 지방공장의 제한된 생산 역량은 전국적 수요에 부응하는 유통망의 형성을 저해한다. 본 연구에서는 김정은 집권 초기 가계소득 증가가 소비재 수요 증가로 이어지는 변화를 부분적으로 발견하였지만, 이것이 대량 생산으로 이어진 사례는 극히 제한적이었다.

식료가공품의 경우, 특히 제과, 제빵 분야에서 브랜드가 출현한 것으로 관찰되었지만, 전국적 수요에 부응하는 생산능력을 갖춘 기업들은 평양 소재의 일부 기업에 한정되어 있었고, 대부분의 영세한 식료가공 공장들은 지역 내 수요를 충족시키는 것 이상의 생산 역량을 확보하지 못하고 있는 것으로 보인다.

의류의 경우에도, 공식 부문의 피복공장들은 제재 강화 이전까지 수출(해외수요)을 충족하는데 생산 역량을 집중했던 것으로 보이며, 이로 인해 북한의 내수용 의류는 대부분 영세한 규모의 비공식 자영업을 통해 생산되었던 것으로 확인된다. 북한이탈주민 인터뷰를 종합한 결과, 계획 부문에서 의류를 공급받는 경우는 교복, 군복, 작업복 등으로 매우 제한적이었다. 즉, 북한주민들이 일상에서 소비하는 의류는 대부분 비공식 부문을 통해 공급되는데 ‘평성옷’, ‘강서옷’, ‘개천옷’ 등으로 지역별 전문화가 이루어진 것으로 확인된다. 그러나 비공식 부문의 특성상 ‘브랜드화’가 이루어진 것으로 보기는 힘들며, 이러한 의류들도 5~10명의 노동자가 분업하는 형태로 생산되어 대량생산 체제를 갖추었다고 보기 어렵다.

휴대전화는 생산 역량이 수요를 충족시키지 못하여, 높은 수준의 가격이 형성되어 있는 대표적 소비재로 분류된다. 북한은 완제품을 재조립하거나 부품을 수입 및 조립한 후 북한의 운영체제, 애플리케이션, 보안시스템을 탑재하는 방식으로 휴대전화를 생산하는 데 생산 기업 대부분이 평양 소재로 확인되거나 추정된다. 이러한 휴대전화의 생산 입지는 식료가공품과 의류가 전국에 비교적 고르게 분포된 지방공장을 통해 생산되는 것과 상반된다. 즉, 평양에

생산이 특화되어 전국적 유통망이 형성된 대표적 소비재가 휴대전화라고 할 수 있다. 그러나 평양지역에서 휴대전화의 생산 전문화가 이루어진 것은 북한 체제의 특성상 통신과 관련된 보안과 통제가 무엇보다 중요하기 때문인 것으로 보인다. 또한, 휴대전화는 부품을 수입하여 조립하는 시스템이기 때문에 부품 수입이 중단·변경됨에 따라 기종이 자주 변경되는 것으로 추정되며, 대량 생산체제를 갖추지 못하여 만성적인 초과 수요가 존재하는 것으로 보인다. 이로 인해 휴대전화는 북한의 소득수준에 비해 가격이 매우 높게 형성되어 있으며, 중고 제품의 거래도 활발한 것으로 파악되었다.

이와 같이, 소비재 생산 측면의 취약성과 경직성은 전국적 유통망의 형성을 방해하거나 만연한 초과 수요를 초래하는 주요 원인이다. 반대로, 소비재 유통의 경직성도 생산 역량의 확대를 억제하는 요인이다. 여기서 유통구조의 경직성이란 계획과 시장이 공존하는 구조를 의미한다. 물론, 김정은 집권 이후 ‘우리식 경제관리방법’과 ‘사회주의기업책임관리제’를 도입하면서 ‘기업소 지표’라는 형태로 생산품의 시장판매를 일부 허용하였다. 이러한 제도 변화로 인해, 지방공장들은 시장 판매를 통해 일정 정도 수익을 확보할 수 있게 되었다. 그러나 지방공장의 입장에서는 주어진 계획과제도 수행해야 하기 때문에 수익에 도움이 되는 시장 판매를 무작정 늘리기 어려울 뿐만 아니라 시장 판매로 벌어들인 수익의 일부를 때때로 계획과제 수행을 위한 원자재를 조달하는 데 사용하기도 한다. 이와 같이, 계획과 시장이 복잡하게 얽혀있는 북한의 유통구조는 생산 역량 확대를 제약하고, 이는 다시 전국적 수요에 부응하는 유통망의 형성을 제약하고 있다.

IV. 결론

소비재의 생산과 유통은 우리의 ‘삶의 질’과 직결되어 있다. 본 연구는 북한의 대표 소비재들의 생산과 유통 실태를 살펴봄으로써, 민생여건을 악화시키는 만연한 소비재 부족의 근본 원인을 짚어보고자 했다. 북한의 독특한 소비재 생산 지리, 생산 기반의 취약성, 유통구조의 경직성은 모두 소비재 부족을 초래하는 주요 요인이다. 그럼에도 불구하고 최근 북한당국은 ‘지방발전 20×10 정책’을 통해 기존의 비효율적인 지방공업 정책을 공고화하는 한편, 「양정법」, 「사회주의상업법」의 개정을 통해 유통 구조의 경직성을 강화하고 있다. 이러한 정책들은 경제발전의 일반적인 경로와 어긋날 뿐만 아니라, 북한경제의 개선을 이끌었던 김정은 집권 초기 제도 변화의 흐름에서도 벗어나 있다. 또한 이러한 정책 변화는 제재 장기화 상황에서

최대한 ‘오래 버티는’ 것이 북한당국의 유일한 관심사라는 것을 잘 보여준다. 이러한 정책적 관심사가 변경되지 않는 한 경제 정책의 퇴행은 당분간 지속될 것으로 보인다.

참고문헌

김하명, 『조선경제지리(상)』, 평양: 국립출판사, 1958.

북한연구소, 『북한총람』, 서울: 북한연구소, 1983.

최지영 · 김수정 · 최은주, 『김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태』, 2023.

〈웹사이트〉

산업연구원, 북한 산업 · 기업 DB(<http://nkindustry.kiet.re.kr/>).

통계청, 시도별, 산업별, 규모별, 사업체 수 및 종사자 수(<https://kosis.kr/>).