

북한의 2023~24년 국정 가격 및 임금 인상에 대한 해석

양문수 | 북한대학원대학교 교수 | msyang@kyungnam.ac.kr

I. 머리말

북한은 2023~24년에 국정 가격 및 임금을 대폭 인상하는 조치를 취했다. 2002년 7.1 경제관리개선조치를 통해 국정 가격과 임금을 대폭 인상한 지 20여 년 만의 일이다. 그런데 북한정부는 국정 가격과 임금을 대폭 인상했다는 사실 자체에 대해 지금까지 침묵하고 있다. 공개적으로 전혀 언급하지 않고 있다. 북한 소식 전문 매체의 북한 내부 소식통들과 탈북 동포들이 그 소식을, 그것도 조각 그림과 같은 파편화된 소식을 외부 세계에 알리고 있을 따름이다.

대체 무슨 일이 있었던 것일까. 북한은 왜 이 시기에 국정 가격 및 임금을 인상한 것일까. 북한경제 연구가 상당 정도 조각난 퍼즐 맞추기 방식으로 이루어지는 현실을 고려하면, 이 문제 또한 상상력이 중요한 변수로 작용한다. 아울러 2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상 정책을 제대로 이해하기 위해서는 2002년 7.1 조치 때의 국정 가격 및 임금 인상 정책도 함께 살펴볼 필요가 있다. 또한 후술하겠지만 하노이 노딜 이후의 ‘중앙의 통일적 지도·관리’ 강화 정책, 양곡전매제, 양곡판매소 등 관련 정책에 대한 고찰도 필요하다.

II. 김정일 시대: 2000년대 초중반

1. 가격, 임금, 환율의 인상

북한은 2002년 7.1 경제관리개선조치(이하 7.1 조치)를 통해 국정 가격, 임금, 환율에 대한 대폭적인 인상을 단행했다. 여기서 국정 가격과 임금은 2002년 7월부터, 환율은 같은 해 8월부터 각각 인상했다. 가격은 식량을 비롯한 모든 제품의 국정가격을 대상으로, 또한 임금은 모든 부문, 모든 직종, 모든 직급을 대상으로 한 것이다.

그런데 국정 가격, 임금, 환율은 모두 동일한 폭으로 인상된 것이 아님에 유의할 필요가 있다. 국정가격은 평균 25배, 임금은 평균 18배, 환율은 70배 인상되었다. 아울러 가격은 재화·서비스별로, 임금은 부문, 직종, 직급별로 인상 폭에 매우 큰 차이가 있었다.

가격의 경우, 전반적인 인상과 함께 상대가격체계를 개편했다는 점이 눈에 띈다. 정책적으로 저렴한 가격을 책정해 왔던 생활필수품 성격의 재화·서비스는 대폭 인상하고, 그렇지 않은 재화·서비스는 상대적으로 소폭 인상했다. 무엇보다도 무상제공에 가깝던 식량, 주택, 에너지, 교통 운수 가격을 시장가격과 재정 부담을 고려해 대폭 인상 및 현실화했는데 특히 이들 재화·서비스에 대한 재정 보조금을 감축·폐지하고, 원가 및 이윤이 반영된 수준으로 상향 조정했다. 예컨대 쌀 kg당 0.08원(8전) → 44원으로 550배, 옥수수는 0.06원(6전) → 24원으로 400배 인상했다. 이와는 달리, 돼지고기 kg당 7원 → 180원으로 26배, 시내버스·지하철 요금 0.1원 → 2원으로 20배 인상에 그쳤다. 임금의 경우, 부문, 직종, 기능 등급별로 차등 인상하여 생계비 증가분을 보전하는 한편, 생산 실적과 지급 임금의 연계성을 대폭 확대했다.

환율의 경우, 2002년 8월에 국정환율(1달러: 1원)을 폐지하고, 무역환율¹⁾로 단일화하면서 환율을 달러당 2.2원에서 153원으로 70배 인상했다. 그런데 2003년 이후 공식 환율과 비공식 암시장 환율의 괴리가 다시 확대되자, 종합시장 입구 등에 외화교환소(혹은 협동화폐거래소)를 설치하고 내국인들에게 시장환율에 가까운 ‘협동환율’로 환전해 주는 등 실질적으로 2중 환율제를 운용하기 시작했다.

한편, 북한은 2002년 7월부터 ‘식량공급가격’, 즉 식량을 주민들에게 배급해 줄 때 적용하는 국정가격을 인상하면서 동시에 식량의 수매가격도 인상했다(표 1 참조). 종전에는 식량을 농민으로부터 고가(쌀은 kg당 0.82원, 옥수수는 kg당 0.60원)로 수매하여 주민들에게 저가(쌀은 kg당 0.08원, 옥수수는 kg당 0.06원)로 배급하는 특이한 식량 배급제를 운용했다. 그런데

1) 현재는 ‘국가기준환율’이라는 이름의 공식 환율이다.

이런 특이한 제도는 국가의 막대한 재정 부담을 필요로 하는데 경제난 발생 이후 이런 재정 부담을 견디기 어려워짐에 따라 결국 북한은 7.1 조치 때 이 제도를 폐지했다. 이에 따라 즉 식량 수매가는 쌀이 0.82원 → 40원(50배), 옥수수가 종전의 0.60원 → 20원(30배) 인상되었다. 그리고 주민들에 대한 쌀 및 옥수수의 새로운 배급 국정가격(공급가격)은 수매가(40원, 20원)에 수송비 등(각각 4원)을 더하여 각각 44원, 24원으로 책정되었다.

2. 양곡전매제 실시

2002년 7.1 조치 당시의 경제개혁 기조는 3년 후인 2005년부터 후퇴하기 시작했다. 그런 분위기 속에서 북한정부는 2005년 8월에 국가 양곡전매제 실시를 발표, 같은 해 10월부터의 시행을 목표로 추진했다. 국가 양곡전매제는 식량배급제의 변형된 형태로서 식량의 시장 유통을 금지하고 국가가 식량을 직접 수매해 주민들에 대한 공급(및 일부 판매)을 전담한다는 것이 골자이다. 이때 직장 출근자와 그 부양가족, 학생 등에게는 쌀을 종전의 국정가격과 동일한 kg당 44원에, 무직자와 규정량 초과 구입자들에게는 kg당 600원에 차등 공급·판매하는 방식이다. 당시 시장 쌀값은 2005년 2/4분기에 kg당 800원, 2005년 3/4분기에 kg당 810원 정도였으니 당시 식량의 판매가격은 시장가격의 74~75% 수준이었다.

이러한 국가 양곡전매제 도입은, 약간 변형된 형태이기는 하지만 전통적인 배급제를 부활, 정상화 하려는 의도로 볼 수 있다. 사실 북한에서 배급제가 가지는 정치적 의미는 매우 크다. 배급제는 유일지배체제인 수령제를 정당화하고 유지할 수 있도록 해주는 유력한 수단인 하나이다. 배급제는 한편으로는 국가가 주민들에 대해 식량 제공을 통해 생계유지를 보장해주는 장치이고, 또 한편으로는 주민들이 직장에 출근해 각종 조직 생활을 통해 국가의 통제를 받게 하는, 즉 주민들을 국가의 공식적 통제에서 벗어나지 못하게 하는 중요한 제도적 틀이다. 달리 보면 식량 제공(생계유지)과 지배에 대한 복종(충성)의 교환 기제이다.

그런데 이 시기의 양곡전매제는 사실상 실패로 끝났다. 국가는 공급(일부 판매)에 필요한 양의 양곡 확보에 실패했기 때문이다. 당초 예고했던 2005년 10월 1일부터의 전국적 시행은 이루어지지 않았다. 그해 가을, 양곡이 확보된 일부 지역에서만 식량 배급이 이루어졌다. 다시 2006년 1월부터 전국적 시행을 시도했으나, 부양가족에 대한 저가 공급을 중단하는 등 차질을 빚었다. 암거래에 대한 집중 단속에도 불구하고 암거래는 근절되지 않았고, 결국 국가의 양곡 확보량 부족으로 양곡전매제가 유명무실해졌다.

III. 김정은 시대: 2023~24년

1. '중앙의 통일적 지도·관리 강화' 정책

북한은 제재 장기화 상황에서 2019년 하노이 북미 회담 결렬 이후 '자력갱생을 통한 정면돌파'를 새로운 전략으로 제시하면서 '경제관리개선'이라는 이름하에 '국가의 경제조직자적 기능'을 강조하면서 '중앙의 통일적 지도·관리 강화' 정책을 강력하게 또한 지속적으로 추진하고 있다. 이는 외부 세계의 관찰자들에 의해 중앙의 통제 강화 정책, 재집권화 정책, 시장 통제 정책 등으로도 불리었는데 2020년부터 코로나19 팬데믹을 거치면서 더욱 강화되었다는 특징이 있다.

이런 '중앙의 통일적 지도·관리 강화' 정책 중에서 시장(혹은 시장화)에 대한 새로운 정책이 주목할 만하다. 첫째, 시장은 없애지 않고, 유지시킨다는 것이다. 둘째, 국가가 앞으로는 주체(player)로서 시장에 직접 참여한다, 이를 통해 국가의 시장 지배를 목표로 해서 시장 주체 및 참여자의 전환, 즉 민간에서 공공으로의 대체를 추진한다는 것이다. 단순화시켜 보면 종전에 시장은 민간이 지배하는 영역이었는데 앞으로는 시장을 국가가 지배하는 영역으로 전환하겠다는 것이다. 이것이 시장에 대한 새로운 정책, 나아가 계획과 시장의 이중경제구조에 대한 새로운 정책의 골자이다.

시장에 대한 국가 지배의 대표적인 분야는 무역, 상업, 식량(유통)인데, 북한은 이런 정책 추진의 핵심적인 수단으로 무역법, 상업법, 양정법, 농장법 등을 개정하는 한편 새로운 제도 및 기구를 설치하거나 정비했다. 무역의 경우, '유일무역체계 복원'을 명분으로 내세워 무역회사를 통폐합하고, 이를 통해 소수의 무역회사를 중심으로 새로운 위계제 및 국가(중심)밀수 체제를 구축했다. 상업의 경우, '사회주의 상업의 복원'을 내세우면서 백화점, 국영상점 등 국영 상업망을 통한 상품 유통 확대를 추진했다. 동시에 장마당에서는 국영 상업망에서 파는 상품과 동일한 종류의 상품에 대한 판매를 금지시켰다. 즉 국가는 행정적/물리적 수단을 동원해 수요자들의 발길을 장마당에서 국영 상업망으로 돌리게 함으로써 국영 상업망의 영업을 활성화하려 했다. 식량의 경우, 양곡판매소를 통해 식량을 판매하도록 함과 동시에 장마당에서의 식량 판매를 엄격하게 금지해 주민들이 장마당에서 식량을 구입할 가능성을 원천적으로 봉쇄했다. 국가는 주민들이 싫든 좋든 양곡판매소를 이용하지 않을 수 없도록 행정적/물리적 수단을 통해 여건을 조성한 것이다.

그런데 여기서 새로운 무역회사 위계제, 국가(중심)밀수, 국영 상업망, 양곡판매소는 국정이

격이 아니라 시장가격, 나아가 시장 메커니즘이 지배하는 영역임에 유의할 필요하다. 즉 국가는 국정가격이 지배하는 계획경제를 복원하려는 의도가 아니다. 국가는 시장을 유지시키 되, 시장의 주도권/지배권을 민간으로부터 탈환하려는 의도인 것이다.

북한정부는 경제난 발생 이후 계획경제와 시장경제가 공존하는 이중경제 구조하에서 시장경제 영역에 대해서는 통제력·장악력을 상실했고, 이에 따라 경제 전반에 대한 통제·장악에 큰 어려움을 겪었다. 그런데 이제부터는 시장경제 영역에 대한 통제력·장악력을 회복하고, 이를 통해 궁극적으로는 경제 전반에 대한 통제·장악력을 회복하겠다는 구상인 것이다. 그런데 시장경제를 없애지는 못하기 때문에 이제는 국가가 직접적인 행위자로서 시장경제에 뛰어들고, 이를 통해 아예 시장경제를 국가가 장악하겠다는 의지를 표명한 셈이다. 물론 현재는 국민경제 내 생산의 영역을 장악하지는 못하니 유통의 영역만 우선적으로 장악하고, 이 또한 한꺼번이 아니라 점진적으로 하겠다는 구상인 것으로 읽혀진다.

이러한 새로운 정책에 대한 북한정부의 의도, 목적은 크게 보아 국가(중앙정부) 고유의 경제적 기능/역할 수행, 나아가 정권 유지를 위한 물적 토대 확보이다. 즉 △ 국가 재정수입 확충, △ 인플레이션 억제 및 환율 안정, △ 주민 보유 외화 흡수, △ 중앙의 자원 장악 능력 및 분배 몫 극대화, △ 공급 및 공급 능력 확충을 통한 생산성 및 생산의 확대 등인데 현재로서는 첫 번째인 국가 재정수입 확충이 가장 큰 목적이라 할 수 있다.

2. 양곡판매소 제도 도입

북한은 2021년에 양정법 개정을 통해 양곡판매소 설치를 공식화했다. 더욱이 기존에 존재하던 식량공급소와 병행해 설치, 운영기로 했다. 그런데 식량공급소는 식량을 ‘공급’, 즉 국정가격으로 배급하는 곳이고, 양곡판매소는 양곡(식량)을 시장가격에 근접한 가격으로 ‘판매’하는 곳이라는 큰 차이가 있다. 따라서 식량공급소와 양곡판매소의 병존은 식량 분야에서 계획과 시장의 이중경제구조를 공식적으로 인정한다는 큰 의미가 있다. 특히 식량이 북한에서는 주민 생존의 핵심적인 요건일 뿐 아니라 수령제라는 북한 특유의 정치시스템을 유지하는 핵심 기둥이라는 점을 고려하면, 이는 경제적뿐 아니라 정치적으로도 큰 의미가 있다고 할 것이다.

북한에서는 2022년 10월경부터 양곡판매소에 대한 정책적 조치 강화가 추진되었다. 물론 그 이전에도 양곡판매소가 존재하고 있었지만 북한에서는 이 시점부터 이 제도를 본격적으로 시행하기 시작했다. 공식 매체에서는 이 시점부터 김덕훈 총리의 현지 료해에서 필수적인

코스로 양곡판매소가 등장했다. 북한은 이 시기 즈음해 양곡판매소를 대폭 추가 설치하였으며, 심지어는 이동판매소까지 설치했다.

아울러 북한정부는 종합시장에서의 식량 판매 금지 조치를 단행하고, 종합시장에서 매대 상인이 주민들에 대해 식량을 판매하는 행위를 엄격하게 단속했다. 뿐만 아니라 협동농장 등지에서 종합시장으로 가는 길목의 곳곳에 검문소를 설치해 종합시장 내 식량 유입 및 판매를 원천적으로 차단하고자 했다.

그런데 양곡판매소는 식량을 국정가격보다 훨씬 높고 시장가격보다는 약간 낮은 가격으로 주민들에게 공급하는 방식으로 운영되었다. 예컨대 국정가격이 쌀 kg당 44원일 때, 시장가격이 5,000원이라면 약 4,800원에 판매하는 식이다.

양곡판매소의 운영은 지방정부(지방정권기관)이 책임지는데, 이들이 양곡판매소가 판매할 식량을 확보하는 방법은 협동농장 주민으로부터 식량을 국정가격보다 높고 시장가격보다 약간 낮은 가격으로 ‘수매’하는 것인 기본인 것으로 추정된다. 다만, 이는 일종의 이상론으로서 현실론적으로는 중앙 당국(혹은 지방 당국) 차원에서 수입한 물량 또는 외부에서 지원받은 물량이 대종을 이룰 가능성이 높다. 양곡판매소 제도가 본격 실시된 2022~23년에 북한의 식량 수입이 적지 않게 증가²⁾한 것은 양곡판매소 제도 운영과 관련이 있을 가능성이 있다.

한편 양곡판매소 제도의 도입은 2005년 실패한 양곡전매제를 새로운 형태로 부활시키려는 시도인 것으로 해석된다. 즉 △ 식량배급제가 제대로 작동하지 않는 현실을 인정하고, △ 식량 공급에서 계획과 시장의 이중가격제, 이중경제구조를 공식적으로 인정하는 전제하에 시장 메커니즘을 내재한 새로운 형태의 배급제를 부활시키려는 의도인 것으로 보인다.

3. 국정 가격 및 임금 인상의 주요 내용

임금 인상에 대한 북한 소식 전문 매체들의 보도는 어느 정도 있는 편이지만 국정가격 인상에 대한 보도는 매우 적다. 자유아시아방송(RFA)은 북한 내부 소식통을 인용해 평양방직공장, 순천비료공장, 순천탄광 등지에서 2023년 10월부터 국가식량 배급가격, 즉 국가가 근로자들에게 식량을 공급할 때 적용하는 국정가격을 쌀 kg당 46원에서 2천원으로 42배 인상했다고 전했다³⁾. 또한 아시아프레스는 함경북도 취재원들의 전언을 토대로 북한정부가 국산품 ‘국가 유일가격제’를 시행키로 하고, 2024년 2월 초순경부터 ‘유일가격표’ 책자를 국영상점들에

2) 북한이 중국으로부터 공식 수입한 식량규모는 2023년 1억 2,502만달러로서, 2019년의 1억 6,056만달러보다 다소 작지만 2016년(2,985만달러), 2017년(6,810만달러), 2018년(9,162만달러)보다는 훨씬 크다.

3) 『RFA』, 2024. 1. 9; 2024. 1. 15.

배포했다고 전했다. 200페이지 분량의 이 책자는 국영상점에서 판매되는 찻술, 차약, 신발, 간장, 소금, 식량 등 모든 국산품에 대해 품목별 판매 가격이 상세히 수록되어 있었는데 소식통은 “국영상점에서 판매되는 모든 국산품에 과거처럼 국정가격이 정해졌”다고 말했다.⁴⁾

그런데 북한이 2024년 9월에 작성, 배포한 환율 안정 관련 강연 자료(내부 문건)을 보면, “일부 무역단위, 상업봉사단위, 생산단위와 국민들은 국가가 승인한 가격을 어기고 상품을 넘겨주거나 판매하고 있으며 국가에서 인증한 가격표를 게시하지 않고 영업을 하거나”라는 문구가 등장한다.⁵⁾ 즉 아시아프레스의 보도 내용과 이 내부 문건의 진위를 확인할 수는 없지만 만일 둘 다 사실이라면, 북한은 지난 2024년 초부터 새로운 국정가격체계를 ‘국가유일가격제’로 명명하면서 이를 시행하기로 하고 품목별 판매가격을 상세히 수록한 ‘유일가격표’ 책자 혹은 유사한 형태의 가격표를 국영상점들에게 배포하고 이 가격대로 상품판매를 할 것을 지시한 것으로 보인다.

임금 인상에 대해서는 매체에 따라 보도 내용이 약간 상이하다. 아시아프레스는 함경북도의 여러 취재원에 의하면 2023년 11월부터 12월에 걸쳐, 국영기업의 노동자와 공무원의 임금이 대폭 인상되었는데, 인상 폭은 연초에 비해 10배 정도에 이른다고 했다.⁶⁾

자유아시아방송(RFA)는 북한 내부 소식통을 인용해 2023년 10월부터 평양방직공장, 순천 비료공장, 순천탄광, 낙원기계공장 등과 같이 국가적으로 중요한 산업, 공장으로 정해진 곳을 대상으로 임금 인상이 시범적으로 도입되었고, 이후 2024년 3~4월 이후 전국의 모든 기관, 기업소를 대상으로 임금 인상이 단행되었다고 보도하고 있다. 또한 2023년 10월에는 임금의 시범 인상과 함께 국가 식량 배급 가격 인상이 동시에 단행되었다고 전하고 있다. 그리고 임금 인상 폭은 대체로 20배 정도라고 전하고 있다.⁷⁾

데일리NK는 북한정부가 2023년 10월에 사무원, 노동자, 교원 등의 월급을 최소 10배 이상 인상했다고 보도했다. 이 시기에 내각 결정 제23101-9호에 따라 기관·기업소의 임금을 대폭 상향 조정했는데 이 결정서에는 “기관·기업소 노동자들에게 매월 지급하는 법정 노임을 상향 조정하라”는 지시와 “임금의 인상 수준 및 자금 조달 방안에 대해서는 기관별 자율성을 허용한다”는 지시가 포함되었다고 한다.⁸⁾ 이 중의 후자의 지시는 특히 주목할 만하다. 이는 임금의 재원은 기관·기업소의 자력갱생, 즉 스스로 돈을 벌 수 있는 능력에 의존한다는

4) 『아시아프레스』, 2024. 4. 8.

5) “모두 다 높은 공민적 자각을 가지고 환율 안정 사업에 적극적으로 떨쳐나설 데 대하여”라는 제목을 가진 이 내부 문건은 데일리NK가 2024년 9월 26일에 주요 내용을 보도한 바 있다. 데일리NK는 내각이 전국의 당 기관과 인민위원회에 배포한 것으로서 설명 중간에 “자기 단위의 구체적인 과업을 결부할 것”이라는 문구가 수차례 반복되는 것으로 볼 때 이 자료는 당 기관이나 인민위원회 간부들이 일반 주민들에게 경제정책을 설명할 때 참고 자료로 사용하기 위해 작성한 것으로 보인다고 전했다.

6) 『아시아프레스』, 2024. 1. 5.

7) 『RFA』, 2024. 4. 29.

8) 『데일리NK』, 2025. 2. 28.

것인데 이 능력이 천차만별인 것은 주지의 사실이다. 따라서 임금을 올려줄 능력이 있는 기업도 있을 수 있지만 그 능력이 없는 기업도 있을 수 있다. 따라서 기업들의 임금 인상 수준, 시기, 방법 등에는 편차가 매우 클 것이라는 시사점을 얻는다.

4. 국정 가격 및 임금 인상의 특징 1

2023~24년 북한의 국정 가격 및 임금 인상 조치에는 몇 가지 특징이 있다. 우선 아래의 <표 1>을 통해 2023~24년 북한의 국정 가격 및 임금의 인상 폭을 김정일 시대인 7.1 조치 당시의 식량 국정 가격 및 임금 인상 폭과 비교해 보자. 다만 국정가격 중 3개의 시기 모두에 대해 정보를 얻을 수 있는 것은 식량이 유일하다는 점을 밝혀 둔다.

쌀의 수매가격, 즉 국가가 쌀을 협동농장에서 구입할 때의 가격은 7.1 조치 당시 50배 인상되었고, 2023년에도 동일한 폭인 50배로 인상되었다. 그리고 쌀의 배급(공급) 국정가격, 즉 국가가 쌀을 주민들에게 배급할 때의 가격은 인상 폭이 7.1 조치 당시 550배였는데 2023년에는 45.5배였다.

그런데 여기서 하나 유의할 점이 있다. 7.1 조치 당시의 식량 배급 국정가격의 인상은 2가지의 인상으로 구성되어 있다. 하나는 김일성/김정일 시대의 독특한 식량 수매/공급 역마진 가격구조의 해소를 위한 가격 인상이고, 또 하나는 전반적인 가격 인상 정책 기조에 따른 인상이다. 전자의 경우, 쌀의 수매가격은 0.82원/kg인데 쌀의 공급가격은 0.08원/kg이다. 이에 따라 정부는 쌀의 수매/공급에서 매년 최소 0.74원/kg의 적자를 보게 되는데 이런 독특한 가격정책은 막대한 재정 적자 발생을 필연적으로 수반하는데, 경제난 이후 심각한 재정난 상황에서 북한은 이런 가격정책을 폐기하기로 했다. 따라서 전자의 요인에 의한 가격 인상분, 즉 단순히 계산해서 공급가격(0.08원/kg 원)을 수매가격 수준(0.82/kg 원)으로

<표 1> 김정일 시대와 김정은 시대 식량 국정 가격 및 임금 인상

	구분		2002년 7.1 조치 이전(A)	2002년 7.1 조치 이후(B)	2023~24년 (C)	B/A	C/B
국정 가격	쌀	수매가격	0.82원/kg	40원/kg	2,000원/kg	50	50
		공급가격	0.08원/kg	44원/kg	2,000원/kg	550	45.5
	옥수수	수매가격	0.6원/kg	20원/kg		33	
		공급가격	0.06원/kg	24원/kg		400	
임금(평균)						18	20(?)

자료: 언론 보도 종합하여 저자 작성.

인상한 폭, 즉 9.25배를 제외하면, 쌀 공급가격의 순수한 가격 인상 폭은 59.46배에 달하게 된다.

따라서 2023년에 쌀을 배급할 때의 국정가격과 수매가격은 2002년에 비해 각각 45.5배 및 50배 인상되었는데 이들 가격은 2002년 7.1 조치 때는 각각 59.46배와 50배 인상되었을 것으로 추산할 수 있다. 그리고 익히 알려진 대로 7.1 조치 당시의 임금 평균 인상률은 ‘18배’였는데 2023~24년의 임금 평균 인상률은 20배 정도로 전해지고 있다.

따라서 거칠게 보면, 북한정부는 2023~24년의 쌀 공급 및 수매 가격 인상, 임금 인상의 폭을 결정함에 있어서 과거 7.1 조치 당시의 경험을 핵심적인 준거로 삼고 있을 가능성이 높다. 물론 큰 틀로 보면 그렇다는 것이다. 세부적으로 보면 가격에서는 상품별로, 또 임금에서는 부문·직종·직급별로 인상 폭의 차이가 발생할 가능성이 높다

5. 국정 가격 및 임금 인상의 특징 2

그런데 2023~24년 국정 가격 및 임금 인상은 인상의 폭이라는 측면에서 2002년 7.1 조치 당시와 유사한 점이 눈에 띄지만 다른 측면에서는 적지 않은 차이가 있다(표 2 참조).

우선 7.1 조치 때는 북한정부가 국정 가격 및 임금의 인상 정책 자체, 그리고 정책의 간략한 내용에 대해 2002년 당시 및 이후에 여러 경로를 통해 공개적으로 밝힌 바 있다. 이와는 달리 북한정부는 2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상에 대해 인상 사실 자체, 그리고 내용에 대해 전혀 공개적으로 언급하지 않고 있다. 다만 자유아시아방송(RFA), 데일리 NK, 아시아프레스 등 북한 소식 전문 매체들이 북한 내부 소식통을 인용해 상기 정책의 내용 일부를 보도하고 있다. 따라서 외부 세계 관찰자 입장에서는 7.1 조치 때의 가격/임금 인상 정책에 대해 그 전모를 대략 파악할 수 있었으나 2023~24년의 정책에 대해서는 그 전모를 파악하기 어렵고, 사실과 추측이 섞여 있다는 차이가 존재한다.

또한 7.1 조치 때는 모든 가격이 전면적으로 개정되어 새로운 가격이 특정일(2002년 7월 1일)을 기해 전국적으로 일제히 적용되는 방식으로 실시되었다. 이와는 달리 2023~24년의 경우, 모든 가격이 전면적으로 개정되었는지 여부, 또한 새로운 가격이 특정일을 기해 전국적으로 일제히 적용되는 방식으로 실시되었는지 불확실하다. 달리 보면 국정가격 인상 대상 상품, 가격 인상 시기 등에서 7.1 조치와 차이가 존재할 가능성이 없지는 않다. 특히 식량을 포함한 일부 제품을 대상으로 국정가격을 2023년과 2024년에 몇 차례에 걸쳐 단계적으로 인상했을 가능성도 없지 않다.

〈표 2〉 7.1 조치 때와 2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상 정책 비교

	2002년 7.1 조치 때의 국정 가격, 임금, 환율 인상 정책	2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상 정책
정책 시행 사실 및 내용 공개 여부	- 공개	- 비공개
국정가격 인상 대상 품목 및 실시 시기, 방법	- 모든 품목 대상 - 한꺼번에 실시	- 모든 품목 대상 여부 불확실 - 단계적으로 실시 가능성
임금 인상 대상 및 실시 시기, 방법	- 모든 부문, 직종, 직급 대상 - 한꺼번에 실시	- 모든 부문, 직종, 직급 대상 - 시범 실시 후 본격 실시
정책 실시 당시의 전반적 경제정책 기조	- 경제개혁적 정책 기조	- 재집권화 정책 기조
실질적인 가격 인상 제품의 수 및 경제 전반에 대한 파급효과	- 상대적으로 많고, 큼	- 상대적으로 적고, 작음

자료: 저자 작성.

임금의 경우, 7.1 조치나 2023~24년 공히, 모든 직종, 모든 부문에 대해 인상되었다. 다만 7.1 조치 때는 시범 운영 과정 없이 2002년 7월 1일 시점에 일제히 인상되었다. 이와는 달리 2023~24년의 경우, 2023년 10~11월에 일부 기관, 기업소에서 시범적으로 임금이 인상되고, 이어 2024년 3~4월에 전국적으로 일제히 모든 기관, 기업소에서 임금 인상이 단행된 것으로 전해지고 있다.

만일 국정 가격 및 임금 인상 정책이 한꺼번이 아니라 단계적으로 시행되었다고 하면 이는 김정은 시대의 주요 경제정책 추진상의 특색을 다시 한번 드러내는 것이기도 하다. 사실 김정은 시대의 경제정책 시행은 김정일 시대의 그것과 뚜렷하게 구별되는 특징 하나가 있다. 즉 단계적으로, 아주 천천히, 돌다리도 두들겨 봐 가면서 매우 조심스럽게, 하나하나씩 추진하는 것이다. 대표적인 것이 김정은 시대의 우리식경제관리방법, 사회주의기업책임관리제의 시행으로서 이는 몇 년에 걸쳐 여러 번의 시범운영/실험과 연구를 거치면서 단계적으로 그리고 매우 조심스럽게 추진되었는데 이런 특징은 김정일 시대의 7.1 조치와 뚜렷하게 구별된다.

아울러 7.1 조치 때는 임금이 현금으로 지급되었으나 2023~24년에는 임금이 현금으로 지급된 경우도 있었지만, 일부 기관/기업소에는 현물로, 혹은 돈표 또는 은행카드로 지급된 것으로 전해지고 있다.

한편 7.1 조치 때의 국정 가격 및 임금 인상은 기업의 자율성 확대, 독립채산제 강화 등 초보적인 경제개혁적 정책 기조 속에서 단행되었다. 반면 2023~24년의 가격 및 임금 인상은 7.1 조치 때와는 반대로 2019년 하노이 노딜 이후 재집권화 및 중앙의 통제 강화 정책 기조 속에서 단행되었다는 차이가 있다.

마지막으로 2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상 정책은 정책의 포괄 범위가 상대적으로 좁다. 7.1 조치 때는 국정 가격, 임금뿐 아니라 환율도 인상되었지만 2023~24년에는 환율은 인상 대상에서 제외되었다. 또한 △ 시장화의 진척, △ 김정은 시대 ‘기업소지표’의 실시 등으로 국정가격 중에서 시장가격과 차이가 없는 제품의 수가 7.1 조치 때보다 크게 확대되어 국정가격이 실질적으로 인상된 제품의 수가 7.1 조치 때보다 감소했다. 또한 △ 사회주의기업책 임관리제의 실시, △ 코로나19 팬데믹 기간 국경 봉쇄에 따른 공장 가동 중단 등으로 임금의 전부 혹은 일부를 지급할 금전적 여력이 있는 기업의 수도 7.1 조치 때보다 감소했다. 이렇게 해서 2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상 정책은 대상, 포괄 범위와 경제적 파급효과가 7.1 조치 때보다 상대적으로 좁고 작다는 점이 또 하나의 특징으로 지적될 수 있다.

6. 국정 가격 및 임금 인상의 목적

그럼 북한이 2023~24년에 국정 가격 및 임금 인상을 단행한 목적은 무엇인지 살펴보기로 하자. 우선 7.1 조치 때의 국정 가격 및 임금 인상 목적으로부터 평가의 준거틀을 가져오기로 하자.

첫째, 이중가격제의 부작용 완화 및 해소이다. 계획과 시장의 이중경제, 이중가격제가 필연적으로 발생시키는 부작용, 폐해는 계획경제 부문의 낮은 가격과 시장경제 부문의 높은 가격, 즉 가격 격차로 인해 발생하는 공식부문의 자원 유출, 즉 각종 물자의 횡령, 유용, 절도이다. 이런 물자들은 식량은 말할 것도 없고, 각종 식료품, 공산품 등 소비재, 나아가 부품, 소재, 원부자재 등 중간재에 이르기까지 광범위하게 확산되어 있으며, 그 역사도 경제난 발생 이후 30년이 넘는 오랜 기간에 달하고 있다. 이는 7.1 조치 내부 문건이 강하게 비판/비난했던 현상⁹⁾인데 7.1 조치 이후에 해소되기는커녕 오히려 더욱 확대되었다. 그리고 이는 계획경제, 공식경제의 물적 토대를 크게, 그리고 지속적으로 손상시키는 매우 위험한 존재로 인식되고 있다. 따라서 국정가격의 대폭적 인상을 통해 시장가격과의 격차를 좁혀주고, 이를 통해 공식부문 물자 유출을 축소, 최소화해야 할 필요성은 오래전부터 제기되어 왔다.

둘째, 재정수입 확충이다. 2023~24년의 국정가격 인상으로 기존 보조금이 축소/폐지된 사례들이 있는지, 그리고 있다고 하면 얼마나 많은 사례가 있는지는 파악되지 않고 있다. 다만 7.1 조치 때 보조금이 대부분 축소/폐지되었기 때문에 이번의 국정가격 인상을 통해

9) 7.1 조치 시행 당시 주민들에 대한 교육용으로 작성한 내부 문건으로서 그 전문은 월간조선 2003년 1월호에 게재되었다. 이 문건에는 “지금 국가 가격이 농민시장 가격보다 낮은(저렴한) 데로부터 장사행위가 성행하여 국가에는 상품이 부족하나 개인들에게는 상품이 쌓여 있는 현상이 초래되고 있다 ... 그 대부분이 낮은(저렴한) 가격공간을 이용하여 국가물자들을 몽테기로 빼내어 비싸게 팔고 있는 것들이다 ... 다시 말해서 개인들이 국가 돈주머니를 털어낼 수 있는 공간이 조성되었다”고 서술되어 있다.

보조금이 축소/폐지된 사례는 그렇게 많지 않을 것으로 보인다. 이와는 별개로 당시 북한의 예산수입에서 거래수입금과 국가기업이익금이 핵심 재원이고, 이들은 국정가격을 과세의 토대로 하기 때문에 국정가격의 인상은 당연히 재정수입의 확대를 초래한다. 현재의 북한경제 상황에서 재정수입 확충은 매우 중요한 정책과임은 새삼 강조할 필요도 없다.

셋째, 농민, 노동자에 대한 인센티브 제고, 기업의 수익성 제고를 통한 생산성 향상이다. 농민에 대해서는 7.1 조치와 마찬가지로 쌀 중심의 가격체계 유지, 식량 수매가 인상 등을 통해 농민에 대한 인센티브를 제고하려고 했다. 또한 석탄, 전력, 금속, 운수 등 4대 선행 부문 및 화학, 기계 등 기간산업 등 현재 북한정부가 최우선 순위를 부여하는 산업에 대한 생산 확대를 위한 인센티브 제고 목적으로 이들 산업의 노동 및 기업의 수익성을 제고하는 방향으로 상대가격 체계를 재편할 가능성이 있다. 이와 관련, 임금의 경우, 부문, 직종, 기능 등급별 차등 인상, 생산 실적에 따른 임금 지급 격차 확대 등의 수단을, 가격의 경우, 원부자재 가격을 상대적으로 소폭 인상하고, 제품 가격을 상대적으로 대폭 인상하는 방향으로 상대가격 재편을 단행할 가능성이 있다. 물론 이러한 정책 수단이 앞에서 본 두 번째 목적, 즉 재정수입 확대와 상충될 가능성도 높은바, 양자의 충돌 가능성을 줄이면서 상기의 수단을 사용할 가능성이 있다. 그런데 임금 인상의 경우는 어느 정도 실패 파악이 되지만 가격 인상, 특히 생산재 가격 인상의 경우는 실패 파악이 곤란해 개연성 수준의 논의에 그친다.

한편, 이들 3가지 정책 목적은 7.1 조치 당시의 국정 가격 및 임금 인상 목적과 동일하다. 하지만 다음의 네 번째 정책 목적은 7.1 조치 당시의 목적과는 상관이 없다는 점을 미리 밝혀둔다.

넷째, 식량 및 소비재 유통 분야에서 ‘중앙의 통일적 지도·관리’를 강화하기 위한 정책의 실효성 제고이다. 앞에서 본 3가지 목적, 즉 이중가격제의 부작용 해소와 재정수입 확충, 노동 인센티브 제고 및 생산성 향상도 매우 중요한 목적임은 분명하다. 하지만 이들 3가지 요인은 왜 2023~24년에 새로운 가격/임금 정책이 실시되었는지에 대한 설명을 제시하지 못하고 있다.

여기에서는 앞에서 보았던 하노이 노딜 이후 새롭게 도입되어 2023~24년에도 실시되고 있던 ‘중앙의 통일적 지도·관리 강화’ 정책, 특히 양곡판매소 정책의 실효성 제고가 2023~24년이라는 시기를 설명하는 핵심 요인/목적인 것으로 보인다. 앞에서 밝혔듯이 사회주의 상업 복원, 양곡판매소 본격 실시, 유일무역체계의 복원은 하나의 패키지 정책이며 하노이 노딜 이후 북한이 역점을 두고 추진하고 있는 정책이다. 그리고 이 중 북한정부가 가장 힘을 쏟고 있는 것은 양곡판매소 정책이다.

그런데 이 정책이 기대한 만큼의 성과를 거두기 위해서는 여러 가지 조건이 충족되어야 하는데 그중의 하나가 다음과 같은 것이다. 즉 정부가 장악하고 있는 유통망인 양곡판매소와 국영상점은 이제 기존의 국정가격 수준보다 훨씬 높은 시장가격을 수용한 공간인데 주민들이 이들 유통망에서 상품을 구입할 수 있기 위해서는 소득이 대폭 증가해야 한다. 따라서 정부로서는 임금을 대폭 인상해 주지 않은 상태에서 주민들에게 이들 양곡판매소와 국영상점 이용을 독려하는 것은 이치에 맞지 않는 정책이 된다. 특히 정부가 시장에 대한 부분적 통제 정책을 취하면서 근로자들의 직장 복귀를 종용하면, 시장경제활동에서 수취한 소득을 상실하게 된 주민들에 대해 어느 정도 소득을 보전해 주어야 명분이 서기 때문이다.

또한 기존에 장마당 등지에서 판매하던 상품들을 국영상점이 흡수해 판매하기 위해서는 이들 상품에 대해 국정가격의 모자를 씌워줘야 한다. 즉 내용적으로는 여전히 시장가격이고, 가격 수준 자체는 불변이지만 공식적 지위를 국정가격으로 전환해 주어야 한다. 요컨대 이들 상품의 생산자들이 국정가격 제정을 신청하고 당국은 이에 대해 등록 또는 승인을 해서 정식으로 ‘국정가격’의 지위를 부여하는 작업이 진행되어야 한다. 물론 이미 김정은 집권 초기에 사회주의기업책임관리제의 실시로 ‘기업소지표’가 등장한 이후 이러한 작업은 여러 차례 진행된 바 있기 때문에 그렇게 어려운 작업은 아니다.

결국 이러한 앞에서 본 4개의 목적 가운데 네 번째 목적, 즉 ‘중앙의 통일적 지도·관리 강화’ 정책, 특히 양곡판매소 정책의 실효성 확보가 가장 큰 목적인 것으로 추정된다. 그리고 이런 목적을 위해 국정 가격 및 임금을 인상하면서 7.1조치 때와 마찬가지로 △ 이중가격제의 부작용 완화 및 해소, △ 재정수입 확충, △ 농민, 노동자에 대한 인센티브 제고, 기업의 수익성 제고를 통한 생산성 향상 등의 목적도 동시에 추구하려고 했던 것으로 보인다. 이들 3가지 목적도 중요하지 않은 것은 아니지만 굳이 따지자면 2023~24년의 시점에서는 정책당국에 부차적 목적이었던 것으로 보인다.

7. 국정 가격 및 임금 인상의 성과, 한계, 부작용

이제는 2023~24년의 국정 가격 및 임금 인상 정책의 성과와 한계, 부작용은 무엇인지 간단히 살펴보기로 하자.

이번 가격정책의 목적 중 재정수입 확충은 당장은 직접적 효과가 있을 것으로 보인다. 가격 인상으로 인한 각종 납부금, 사용료 징수 확대는 가능하다. 즉 방향은 분명해 보인다. 다만 그 규모가 북한정부가 기대한 만큼 가능할지는 미지수이다. 그리고 식량 수매가 인상,

전반적인 임금수준의 향상, 생산 실적에 따른 임금 차등 지급 확대 등도 농민, 노동자에 대해 인센티브를 제고하는 효과가 있을 것으로 보인다. 다만 북한정부는 하노이 노딜 이후 전반적으로 중앙의 통제 관리 강화, 특히 중앙의 분배 몫 확대의 방향으로 경제관리의 큰 틀을 재편했기 때문에 임금/가격을 통한 농민, 노동자에 대해 인센티브 제고 효과에는 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없다.

이와는 달리 부작용도 만만치 않을 것으로 보이는데, 대표적인 것이 시장 환율 및 물가의 상승이다. 물론 국정 가격 및 임금 인상이 직접적으로 물가를 상승시키는 효과도 있고, 북한정부도 이를 우려했었는데 결국 현실화되었다. 다만 임금을 인상했다고 해도 임금을 제대로 지급하지 못하는 기관/기업소도 적지 않고, 또한 임금을 은행카드를 통해 지급하는 경우, 현물로 지급하는 경우도 종종 있다는 점을 고려하면 임금 인상의 물가 상승 효과는 7.1 조치 때보다는 작을 수 있다. 또한 국정가격도 일부만, 조금씩 인상했다고 하면 물가에 주는 충격도 있는 것은 분명하지만 엄청나게 크지는 않을 가능성이 있다.

현재 국면에서 최대 부작용은 시장환율 급등이고, 이에 따른 물가 상승이라고 할 수 있다. 즉 국정 가격 및 임금 인상의 목적이 ‘중앙의 통일적 지도·관리 강화’ 정책의 실효성 확보이고, 따라서 가격/임금 인상으로 이 정책의 자기완결성이 확보되었다고 하면, 북한정부는 이 정책을 더욱 강하게 추진할 수 있게 된다. 그리고 이 정책은 결국 환율 급등이라는 부작용을 낳는다. 또한 지급의 물가상승은 일차적으로 환율 급등에 기인하고 있지만, 국정가격의 부분적 인상도 원인의 하나로 작용하고 있는 것으로 보인다. 아울러 임금 인상이 부분적으로 통화 증발을 수반한 것으로 전해지고 있는데 이 또한 물가 상승을 초래하는 원인의 하나로 작용하고 있다.

한편 시장 환율 및 물가 상승은 임금 인상의 효과를 반감시키는 방향으로 작용하고 있다. 이 또한 북한정부가 우려했던 사안인데, 결국 현실화되었다. 임금은 2023~24년에 평균 20배 정도 인상되었는데 달러화의 시장환율은 당시보다 5배 이상, 쌀값은 4배 이상 상승했다. 2025년 8월 31일 현재 평양, 신의주, 혜산의 환율과 쌀값은 각각 4만원, 2만원을 초과했다(테일러NK)¹⁰⁾.

현재 문제가 되고 있는 여러 상황의 출발점은 하노이 노딜 이후 등장한 ‘중앙의 통일적 지도·관리’ 강화 정책이다. 이는 시장을 폐기하지 않는다는 면에서는 종전의 정책보다 진일보했고, 경제 합리적이다. 하지만 시장의 흐름을 당국의 행정적/강제적 수단을 통해 자신들이

10) 다만 달러화의 시장환율이 8월 31일의 43,000원 선에서 9월 15일에는 31,000원 선으로 급락했다. 반면 시장쌀값은 같은 기간 24,000원 선에서 26,000원 선으로 소폭 상승했다.

원하는 방향, 즉 시장을 민간이 아니라 당국이 주도하는 흐름으로 바꾸어 보겠다는 발상은 퇴행적인 정치 우위적 및 경제 비합리적 사고이다. 그것 자체도 문제지만 이로 인해 발생하는 부작용, 특히 환율 급등을 또다시 행정적/강제적 수단을 통해 대응하려 하면 문제는 더욱 커질 수밖에 없고, 따라서 정부의 고민은 커져갈 것으로 보인다.

참고문헌

- 양문수, 「제재·코로나 시기 제·개정 법령을 통해 본 북한의 경제정책」, 『국가안보와 전략』, 제23권 3호, 2023.
- 임수호, 「북한 양곡전매제 복원 시도는 성공할 수 있을까」, 국가안보전략연구원, 이슈브리프 434호, 2023. 5. 19.
- 최지영, 『북한의 국가유통강화정책과 시장지표의 변동』, 통일연구원 Online Series, CO 24-68, 2024. 12. 31.