

연구 논문

북한의 시장화: 추세와 구조 변화
양문수

북한의 시장화: 추세와 구조 변화

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

I. 머리말

시장화에 대해 북한 지도부는 근본적인 딜레마를 안고 있다. 경제의 숨통을 틔우기 위해서는 시장화를 촉진해야 할 필요성이 존재한다. 계획경제의 토대가 와해되고 국내의 자원이 사실상 고갈된 상태에서, 더욱이 국가가 모든 주민의 '먹을 것'을 비롯해 생계문제를 해결해 줄 능력이 없는 상황에서 국가는 시장의 힘을 빌릴 수밖에 없다.

반면 시장화가 진전되면 정치적 부담이 증가할 우려가 있다. 시장화의 진전은 기존의 정치적·사회적 질서에 대한 커다란 도전이자 위협요인으로 작용한다. 시장화는 개인주의, 배금주의를 발달시키고 빈부격차를 확대시키면서 기존의 공동체적 질서를 뿌리째 뒤흔든다. 나아가 시장화는 기존의 정치질서에 대한 문제제기로 발전할 수 있다.

1990년대 초 경제위기 이후 지금까지 20여 년의 역사를 돌이켜 보면 시장에 대한 북한의 정책은 '갈 지(之)자' 걸음이었다. 상황에 따라 허용과 억제 사이에서 왔다 갔다 했다.

그런데 북한 지도부는 지난 2010년 5월부터 현재까지 3년 넘게 시장에 대한 허용이라는 길을 걷고 있다. 주목해야 할 점은 최고 지도자의 사망 및 새로운 최고 지도자의 등장이라는 정치적 격변기에도 '비사회주의의 온상'으로 인식되는 시장에 대해 관대한 정책을 폈다는 사실이다. 2009년 화폐개혁 이후의 성난 민심을 달래지 않을 수 없고, 해묵은 과제인 '인민생활 향상'을 위한 교육지책이라는 면이 강하다.

하지만 다른 면도 있다. 이제 와서 시장을 없애려고 한들 과연 없앨 수 있겠느냐는 것이다. 북한은 지난 2007년부터 2009년까지 시장을 없애기 위해 갖은 노력을 다했지만 결국 실패로

돌아갔다. 경제위기도 장기화되고 있지만 시장화 역시 '장기화'되고 있다. 시장 없는 북한경제는 상상조차 할 수 없게 되었다.

더욱이 최근에는 시장화를 촉진하기 위한 움직임까지 보이고 있다. 북한에서는 지난해 6월 이후 새로운 경제개혁적 조치가 부분적으로 도입되어, 순조롭지는 않지만 점진적으로 진행되고 있는 것으로 보인다.¹⁾ 북한이 '우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여'라는 제목으로 내부에서 공표한 이른바 '6·28 방침'이 바로 그것이다. 각종 매체의 보도를 종합해 보면 '6·28 방침'의 본격적인 시행은 지연되고 있지만 일부에서 시범운영은 계속하고 있는 것으로 보인다.

이와 관련하여 조총련 기관지인 『조선신보』는 지난 5월 10일 '최고령도자의 관심 속에 내각과 생산현장이 긴밀히 련계'라는 제목의 기사에서 '새로운 경제관리체계'의 진행상황을 공개했다. 『조선신보』는 "국내(북한)에서는 작년부터 일부 공장, 기업소, 협동농장들이 내각의 지도 밑에 독자적으로, 창발적으로 경영관리를 하는 새로운 조치들이 시범적으로 시행"되고 있다고 전했으며, 또한 내각에서는 연구기관과 경제부문들이 함께 경제관리 개선을 위한 방법을 연구해 왔으며 지금도 계속되고 있다고 밝혔다. 더욱이 이러한 시도가 최고 지도자의 지시에 의해 이루어지고 있음을 명확히 하고 있다는 점이 눈길을 끈다.

이러한 조치는 '시장화'를 진전시키는 것이 기본적인 방향으로 설정되어 있다. 현재의 조건하에서 경제 전반의 생산성을 제고하고 생산을 확대하기 위해서는 시장을 보다 적극적으로 활용하는 것이 유력한 대안이 될 수도 있다.²⁾ 특히 공식 제도와 현실의 괴리를 다시 한 번 메워 주는 것, 즉 현실 세계에서 불법적·비공식적으로 진행되고 있는 '시장화' 관련 활동을 일정 정도 합법화, 공식화시켜 주는 방안이 검토될 수 있다. 어차피 전면적인 경제개혁은 현재의 조건하에서는 불가능에 가깝다.

따라서 우리는 이 시점에서 다시 한 번 북한의 시장화에 주목하게 된다. 북한에서 시장화는 어떠한 역사적 전개과정을 거쳐 오늘에 이르게 되었고, 어떤 특성을 가지고 있으며, 앞으로의 전망은 어떠한 것인지 간단히 정리하는 것이 본고의 목적이다. 특히 시장화의 추세와 최근의 구조적 변화에 초점을 맞추고자 한다.

1) 박형중, 「'6·28방침' 1년의 내용과 경과」, 통일연구원 온라인시리즈, 2013. 6. 14.

2) 한국개발연구원의 이석 박사는 지난해의 북한경제를 '총력 달려 확보 체제'로 파악하고, 향후에도 이러한 체제가 지속되는 한 김정은 시대는 김정 일 시대와는 달리 시장에 대한 적극적인 자세를 보일 개연성이 높다고 주장했다. 이석, 「2012년 상반기 북한경제를 보는 하나의 시각」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 7월호, 한국개발연구원, 2012.

II. 북한 시장화의 역사적 전개과정

1. 개념적 틀

시장화(marketization)란 다양한 차원인 동시에 매우 광범위하고 포괄적인 개념이다.³⁾ 계획화(planning)와 대비되는 개념으로서 시장화를 상정한다면, 이는 시장 메커니즘의 도입 및 확산으로 규정할 수 있다. 이 경우 시장 메커니즘은 수요와 공급의 상호작용에 의해 가격이 결정되고 이 가격이 발신하는 정보의 시그널에 의해 가계, 기업 등 상이한 의사결정단위의 경제적 행동, 나아가 거시경제 전체의 자원배분이 조정되는 것으로 파악할 수 있다.

시장화는 또 한편으로는 시장(marketplace)의 발생 및 확대로 규정할 수 있다. 시장은 지역적·기능적으로는 지역시장과 외부시장, 전국적 시장, 세계시장 등으로 구분할 수 있다. 그런데 시스템으로서의 시장이 발전하기 위해서는 지역시장과 외부시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어야 한다.

시장은 또한 거래대상에 따라 크게 보아 생산물시장과 생산요소시장으로, 좀 더 세분해서 보면 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융 시장, 노동시장으로 구분할 수 있다. 그런데 사회주의 경제에서는 이들 시장이 존재하지 않으며 존재하더라도 매우 미미한 정도이다. 사회주의 경제에서 기업은 원자재, 자금, 노동력 등과 같은 투입물을 국가계획에 의해 국가기관 또는 다른 기업으로부터 조달(피공급, 할당)하고 생산물을 다른 기업이나 국가 상업기관에 인도(공급)한다.

따라서 초보적인 형태이기는 하나 지역시장과 외부시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어 가면 시장화가 진전되는 것으로 볼 수 있다. 동시에 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융시장, 노동시장 등 4대 시장이 발생·확대되고 아울러 생산의 기본단위인 공장·기업소 및 농장이 원자재, 자금, 노동력의 조달과 생산물의 처분을 시장을 통해 수행하고 그 비중이 점차 커지면 시장화가 진전되는 것으로 파악할 수 있다.

한편, 제도적인 의미에서 볼 때 시장은 가격기구만을 가리키는 것이 아니다. 시장은 우리가 시장요소라고 부르는 제도적 특징들의 연결체이다. 그 요소들이란 물리적으로 존재하며 재화를 확보할 수 있는 장소, 공급자, 수요자, 관습 또는 법 등이다. 그리고 근대사회에서는 상품과

3) 우리는 대개 시장이라고 하면 백화점이나 재래시장과 같이 장소, 공간으로서의 시장을 떠올리게 되는데 이는 시장의 극히 일부에 불과하다. 시장은 장소로서의 측면도 있지만 오히려 시스템이라는 측면이 더 중요하다. 우리가 흔히 시장이라고 하는 것은 엄밀히 따지면 시장 메커니즘이라고 해야 한다.

화폐가 중요성을 가진다.

상품화·화폐화의 진전 혹은 상품화폐경제의 발달은 시장화와 밀접한 관계가 있다. 상품화·화폐화의 진전은 시장화의 중요한 조건을 형성하면서 시장화를 촉진한다. 동시에 시장화도 상품화·화폐화의 진전을 촉진하는 측면이 있다. 따라서 상품화, 화폐화의 진전 여부 및 그 수준은 시장화의 진전 여부 및 그 수준을 유추할 수 있는 하나의 준거가 될 수 있다.

2. 1990년대 경제위기 및 고난의 행군 시기

북한에서 시장의 형성은 무에서 유를 창조한 것이 아니다. 기존에 합법적으로 존재하던 소규모 농민시장이 1990년대 경제위기 속에서 대규모 암시장으로 탈바꿈한 것이다.⁴⁾ 국영 상업망의 기능이 떨어지고 소비품 공급 부족 사태가 심각해지면서, 특히 식량배급량이 급격히 줄어들고 급기야는 1990년대 중반 이른바 ‘고난의 행군’ 기간에 국가배급제가 사실상 붕괴된 것이 가장 큰 원인이었다.

국가가 식량을 제대로 공급해 주지 못함에 따라 개인들은 생존을 위한 자구책으로 이른바 ‘장사’로 불리는 상행위를 통해 ‘먹는 문제’를 해결하지 않을 수 없었다. 개인들은 다양한 방법을 통해 시장활동에 참여했다. 즉, <표 1>에 나타나 있듯이 주민들은 △자신이 개인적으로 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등의 자산, △텃밭 등 합법적 경작지, 폐기밭(소토지) 등 불법적 경작지에서 생산한 농축산물, △공장·농장의 공산품, 원자재, 식량 등을 절취·유용한 것, △합법적 및 불법적 수입 물자, △국제사회의 지원물자를 절취·유용한 것 등을 시장에 공급(판매)했다.

처음에는 시장 참여를 주저하던 사람들도 주변에 장사(상행위)를 통해 생계를 유지할 수 있게 되는 사람들을 발견하게 되면서 자신들도 시장 참여를 결정하게 되었다. 또한 초기에는 순수하게 개인 차원에서 시장에 참여하는 것이 주종을 이루었지만 시간이 흐를수록 공장·농장도 공장·농장 차원 혹은 소속 구성원 차원에서 시장에 대한 참여를 확대하게 되었다.

결국 농민시장은 거대한 암시장으로 변모하게 되었다. 먼저 거래품목에 대한 통제가 무의미하게 되었는데, 식량은 말할 것도 없고 일상 생활용품, 고가의 내구소비재, 더욱이 일부 생산재까지 거래되었다. 공간적으로도 국가가 허가한 농민시장 내부뿐만 아니라 주민들의 왕래가 빈번한

4) 농민시장은 원래 합법적으로 존재한 소규모 소비재시장이다. 그 역사적 뿌리는 상당히 깊다. 북한에서는 1958년부터 농민들이 텃밭이라 불리는 소규모 사적 경작지 등지에서 개인부업으로 생산한 농산물과 축산물의 일부를 주민들 간에 직접 매매할 수 있도록 농촌과 도시에 농민시장이라 하여 10일에 한 번씩 장을 개설하도록 허용하고 있었다. 다만, 농산물이라고 해도 쌀·옥수수 등 식량은 제외되었다. 따라서 농민시장에서는 쌀·옥수수 등의 식량과 공산품은 거래가 금지되어 있었다. 그런데 이 농민시장이 1990년대 경제위기를 거치면서 거대한 암시장으로 바뀌게 되었다. 이를 북한 주민들은 장마당이라고 부르고 있다. 한편, 북한은 2003년부터 암시장으로 바뀐 농민시장을 합법화했는데 이를 한국에서는 종합시장이라 부르고 있다. 그리고 북한 문헌들은 이를 지역시장이라고 칭하고 있다.

도로가나 주택가 부근 등 다른 지역에서도 거래가 이루어지게 되었다. 시장의 개설시기도 바뀌었는데, 10일 단위로 열려야 할 시장이 매일 열리게 되었다. 또 이용자가 급속도로 증가했고 전문적인 장사꾼까지 등장했다.

이러한 암시장의 창궐에 대해 북한정부가 취한 태도는 통제와 묵인의 반복이었지만 큰 흐름으로 볼 때는 묵인에 가까웠다. 북한정부는 암시장을, 국가배급제의 마비로 인한 주민들의 식량 및 생필품의 심각한 부족 상태를 완화시킬 수 있는 ‘불가피한 선택’으로 인식하고 암시장의 확산을 대체로 묵인해 왔던 것이다.

〈표 1〉 종합시장 허용 이전 농민시장(암시장)에 대한 상품공급 경로

	공급물품의 취득과정	물품 취득과정의 합법 여부	농민시장 유통의 합법 여부
개인 보유 자산	개인이 원래 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등 자산	합법	불법
개인 차원의 생산물	텃밭 생산 농산물	합법	합법
	개인부업 농축산물	합법	합법
	협동농장 부업 생산 농축산물	합법	합법
	개인부업 식료품·생필품	합법	불법
	개인의 불법적 경작지 생산 농산물	불법	불법
기업(농장 포함) 차원의 생산물	공식부문 생산 식량, 공산품	합법(기업 입장)	불법
	공식부문 절취·유출 식량, 생필품, 원자재	불법(개인 입장)	불법
중국 등 제3국 유입품	공식기관에 의한 수입품	합법(기업 입장)	불법
	개인·기관에 의한 밀수품	불법	불법
국제사회의 지원물자	개인·기관에 의한 절취·유출 물자	불법	불법

자료: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』, 파주: 한울, 2010.

3. 7·1 경제관리개선조치 이후

1998년 김정일 시대의 공식 출범 이후 북한당국은 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제적·사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 커다란 정책적 기조로서 이른바 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 대외적으로는 외부세계와의 관계 개선에 적극 나섰다. 이러한 흐름 속에서 7·1 경제관리개선조치가 등장했다.

7·1조치는 여러 내용과 의미를 담고 있는데, 여기에는 시장경제 메커니즘의 부분적 도입도 포함되어 있다(표 2 참조). 즉, 기존에 진행되던 ‘아래로부터의 시장화’를 공식 제도 내에 일부 수용한 것이다. 달리 보면 시장화의 촉진 조치이다.

〈표 2〉 7·1조치 및 후속·관련 조치의 주요 내용

	7·1조치	후속·관련 조치
가격·임금·환율	<ul style="list-style-type: none"> - 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상 - 소비재 무상 급부제 폐지 - 각종 보조금 축소·폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합시장 등에 외화환전소 설치(2003년)
재정금융	<ul style="list-style-type: none"> - 거래수입금 폐지, 국가기업이득금 신설 - 토지사용료 신설 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합시장의 시장사용료, 국가납부금 신설(2003년) - 인민생활공채 발행(2003년) - 징세기관인 집금소 설치(2003년) - 토지사용료를 부동산사용료로 확대·개편(2006년) - 중앙은행법 개정(2004년) - 상업은행법 제정(2006년)
농업	<ul style="list-style-type: none"> - 곡물수매가 인상(50배)을 통해 농민의 생산의욕 고취 - 국가수매량 축소 - 농장의 경영자율성 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 협동농장에서 포전담당제 시범실시(2004년)
기업	<ul style="list-style-type: none"> - 번 수입 체계에 의한 실적 평가 - 독립채산제 본격 실시 - 지배인 권한 강화 - 기업의 경영자율성 확대 - 노동 인센티브 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 공장, 기업소를 대상으로 기업 경영자율성을 대폭 확대한 기업개혁조치 실시(2004년)
상업·유통·서비스		<ul style="list-style-type: none"> - 종합시장 개설(2003년) - 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003년) - 사실상 개인의 식당, 서비스업 허용(2003년)
대외경제관계	<ul style="list-style-type: none"> - 무역의 분권화 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 신의주특별행정구 지정(2002. 9) - 금강산관광지구 지정(2002. 10) - 개성공업지구 지정(2002. 11)

자료: 김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 서울: 통일연구원, 2005를 토대로 작성함.

먼저 2002년에 기업의 실적을 평가하는 지표로서 '변 수입 지표'를 신규 도입했다. 이를 통해 기업에 대해 계획 외 생산과 계획 외 유통을 허용했다. 기업에 대해 사실상의 시장경제활동을 용인한 것이다. 또한 농업분야에서는 곡물 수매가의 대폭적인 인상, 농장의 농산물 자체 처분권 등 경영상의 자율성 확대 등의 조치가 취해졌다.

아울러 '사회주의 물자교류시장'을 신규 도입했다. 최초로 생산재시장을 공식 허용한 것이다. 이는 공장·기업소 간 과부족 상태의 일부 원자재, 부속품들을 유무상통하도록 하며 생산물의 일정 비율을 자재용 물자교류에 사용할 수 있도록 한 것이 골자를 이룬다.

2003년 3월부터는 종합시장을 신규 도입했다. 이는 기존의 '농민시장'이라는 명칭을 '시장'으로 바꾸고 유통물자의 범위도 종전의 농토산물에서 탈피해 식량 및 공업 제품으로 대폭 확대한 것이다. 종전의 암시장을 합법화해 주는 형태로 소비재시장을 공식 허용한 것이다.

시장이 합법화됨에 따라 시장참여자들이 크게 늘어났다. 무엇보다도 종합시장이라는 소비재 시장에 상품공급자와 상품공급량이 증가했다. 개인들뿐만 아니라 공장 및 농장의 시장 참여가 크게 늘었다.

북한의 경우, 시장화의 진전에 무역회사의 역할이 매우 중요하다. 무역회사는 과거 공식적으로는 자신의 관련 기관·기업소 등을 위한, 일종의 자가소비를 위한 수입을 수행했고 시장판매를 위한 수입은 음성적(불법적)으로 해왔다. 그런데 정부가 종합시장을 허용하고, 국영상점의 시장화를 추진함에 따라 이제 무역회사들은 공식적으로 시장 판매를 위한 상품의 수입이 가능해졌다. 또한 '사회주의 물자교류시장', 즉 합법적인 생산재시장이 등장함에 따라 공장 및 농장은 시장을 통해 원자재를 조달할 수 있게 되었다. 특히 공장 및 농장이 종합시장의 등장 이후 시장에서의 제품 판매 등을 통해 자금을 조달하는 것이 합법화되었다. 이에 따라 생산재시장과 소비재시장의 연계성이 확보되면서 각 시장의 참여자들은 서로 영향을 주고받게 되었다.

과거에는 본격적인 상행위 자체가 불법이었기 때문에 상인계층의 형성이 불가능했다. 그러나 이제는 종합시장의 등장으로 사정이 달라졌다. 장사에 본격적으로 뛰어들어 돈을 번 뒤, 즉 자본을 축적해 이른바 돈주(錢主)로 불리게 된 사람들이 속속 등장하게 되었다. 그리고 이러한 돈주들은 대부분 개인사업, 특히 무역업을 통해 부를 축적한 사람들이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 그리고 이제는 상인계층의 형성에서 한 걸음 더 나아가 상인층의 분화도 이루어지게 되었다. 대표적인 것이 도매상과 소매상의 분화이다.

시장의 합법화로 시장이 확대되면 신용, 나아가 금융의 필요성도 증대된다. 물론 북한에서 금융시장은 공식적으로 존재하지 않는다. 모두 비공식 시장에서의 거래이며 동시에 사적

금융이다. 여기에는 크게 보아 두 가지가 있는데, 하나는 개인과 개인 사이의 금융관계이고 또 하나는 공장·농장과 개인 사이의 금융관계이다.

이렇게 해서 금융시장의 생산재시장, 소비재시장과의 연계성이 확보되면서 각 시장의 참여자들은 서로 영향을 주고받게 되었다. 이러한 방식으로 개인의 금융시장 참여 확대가 개인, 기업들의 소비재 및 생산재 시장 참여를 촉진하는 것은 매우 자연스러운 일이다. 따라서 소비재시장 및 생산재시장의 확대는 필연적이다.

임노동관계도 초보적인 형태로 나타나기 시작했다. 임노동자의 대척점에는 이른바 돈주가 존재한다. 상업부문에서 상점 주인과 상점 노동자, 수산업에서 선박 소유주와 노동자, 농업부문에서는 불법적인 토지 소유자와 소작인 사이에 고용과 피고용의 관계가 나타나고 있다. 개인수공업에서도 이른바 가공주와 노동자 사이에 임노동관계가 등장했다. 이러한 임노동관계는 아직까지는 대부분 비공식적인 영역에서 나타나고 있지만 일부는 합법과 불법의 경계가 모호한 경우도 있다. 이렇게 해서 개인의 노동시장 참여가 발생하게 되면 돈주들의 시장 참여 확대, 이에 따른 소비재시장의 확대는 필연적이다.

결국 이러한 방식으로 생산재시장, 소비재시장, 금융시장, 노동시장 등 이른바 4대 시장이 형성되었고, 이들 시장이 서로 연계되면서 상승작용을 일으키며 서로를 확대시키게 되었다.

4. 시장에 대한 억제 정책으로의 전환

북한에서는 2005년부터 개혁적 정책기조가 후퇴하기 시작했고, 나아가 2007년부터 시장에 대한 정책이 다시 억제 정책으로 전환한 것으로 보인다.⁵⁾ 이는 7·1조치 등 경제개혁을 내각이 주도하였고, 이러한 개혁이 지속됨에 따라 당의 반발이 갈수록 커졌으며, 아울러 개혁의 지속에 따라 기존질서의 동요, 배금주의 및 개인주의의 확산 등 이른바 개혁의 정치적·사회적 부작용에 대한 우려의 목소리가 커진 데 따른 것으로 풀이된다.

2007년부터 본격화된 시장에 대한 단속·통제는 다방면에 걸친 것이라는 특징이 있다. 우선 종합시장에서의 매대 상인을 대상으로 상행위(장사) 연령에 대한 제한, 상행위 시간에 대한 제한, 상행위 품목에 대한 제한, 상행위 장소에 대한 제한 등이 지속적으로 전개되었다. 종합시장 이외의 시장경제활동에 대해서는 예컨대 서비스업 개인투자활동에 대한 제한 조치가 취해졌고, 무역회사의 구조조정조치도 단행되었다. 아울러 각종 검열을 통해 돈주와 당·정

5) 한기범, 「북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009)」, 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009, pp.190~215 참조.

간부에 대한 처벌도 동반되었다.

나아가 2009년부터는 종합시장의 물리적 폐쇄, 즉 농민시장으로의 환원도 시도되었다. 주민들의 반발 등으로 시행이 연기되기는 했지만 2009년 1월부터 전국의 시장을 농민시장으로 개편한다는 방침을 발표한 바 있다.

이어 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행하면서 더욱 업그레이드된 시장억제정책을 시도했다. 즉, 신규 화폐의 교환 및 교환의 한도 설정을 통해 대상인, 중간상인 등 현금을 대량으로 보유하고 있는 계층의 현금을 환수해 시장경제활동의 재정적 기반을 대폭 축소시킴으로써 실질적으로 시장 및 시장경제활동을 크게 위축시키는 효과를 기대했다. 이와 관련하여 2010년 1월에는 종합시장을 종전의 농민시장으로 환원한다고 발표하기도 했다.

보다 업그레이드된 시장억제정책인 화폐개혁조치도 시장을 억제하는 데는 역부족이었다. 물론 이번에는 시중의 화폐유통량이 크게 줄어들면서 시장의 상품거래를 급격히 위축시키는 성과를 거두었다. 하지만 환율 및 물가 폭등이라는 대가를 치러야 했다. 물가 폭등, 상품 공급 위축 등 화폐개혁의 부작용이 견잡을 수 없는 상태에 이르자 북한정부는 2월 초부터 시장에 대한 단속의 고삐를 늦추었다. 나아가 북한정부는 이른바 5·26지시를 통해 시장에 대한 억제정책을 철회했다. 이렇듯 북한정부는 2007년부터 여러 차례에 걸쳐, 그리고 때로는 시장 폐쇄라는 극약처방까지 동원하면서 시장억제정책을 펴보았지만 소기의 성과를 거두지 못했다.

5. 시장에 대한 허용 정책으로의 재전환

북한정부는 2010년 2월 초부터 시장에 대한 단속의 고삐를 늦추고 나아가 5월에는 시장에 대한 억제 정책을 철회했다. 이에 따라 시장은 다시 합법적인 존재로서의 지위를 회복했고 이러한 정책기조는 지금까지 지속되고 있는 것으로 보인다. 즉, 2010년 5월부터 현재까지 3년 이상 북한정부는 시장에 대해 유화적인 정책기조를 유지했다고 볼 수 있다.

물론 그동안 각종 단속 및 통제 조치가 전혀 없었던 것은 아니다. 예컨대 김정은의 지시에 따라 현역 군인들로 구성된 ‘폭풍군단 검열조’는 지난해 8월 초부터 약 한 달간 국경지역에 대한 특별 검열을 실시했다. 이들은 주로 ▲중국산 휴대전화 사용, ▲마약 복용 및 판매, ▲한국 영화 DVD 시청, ▲중국과 밀무역, ▲탈북 주선 등을 집중 단속했다. 또한 9월부터는 중앙당 조직부가 직할하는 이른바 ‘8·28 상무조’가 국경지대를 중심으로 단속을 전개했다.

또한 2011년 12월 김정일 위원장 사망 이후 2012년 3월 25일까지 100일간의 애도기간

동안 주민들의 이동 등에 대한 통제가 강화되었다. 게다가 국경지역의 경우, 애도기간이 끝난 뒤에도 통제가 지속되었다. 또한 지난 2011년 12월 말부터 2012년 초까지 중국과 인접한 국경지역에서 국가보위부 산하 전파단속국과 해당 지역 보위부가 협동으로 휴대폰 사용에 대한 대대적인 단속을 실시했다.

다만, 이러한 단속조치들은 직접적으로 시장을 대상으로 한 것이 아니라 ‘비사회주의 척결’을 목표로 삼았다는 점에 유의할 필요가 있다. 단속의 포괄범위와 수준 또한 2007년부터 본격 실시된 시장에 대한 전면적 단속·통제에 비하면 이른바 조족지혈에 불과하다. 또한 각종 비사회주의 검열활동은 새로운 것이 아니라 과거에도 늘 존재했던 것이다. 또 간접적으로는 시장의 확산에 약간의 제어효과가 있겠지만 직접적으로 시장 억제를 목적으로 한 조치들도 아니었다.

III. 북한 이중경제구조의 특징

1. 국민경제의 이중경제구조화 전략

북한의 1990년대 경제위기 이후 경제정책에서의 핵심 요소 중 하나는 국민경제에 대한 일종의 이중구조화 전략이다. 기본은 계획경제와 시장경제의 이중구조이고, 한편으로는 특권 경제(당경제, 군경제)와 일반경제(내각경제, 주민경제)의 이중구조이며, 또 한편으로는 군수공업을 포함한 중공업과 경공업의 이중구조이다. 다만, 이중경제구조는 개념적 차원임을 분명히 할 필요가 있다. 지나친 단순화의 위험이 존재함은 분명하다. 이중경제구조라 해도 두 부문이 분리되어 있지도 않고 독립적으로 존재하는 것도 아니다. 서로 얽혀 있으며 더욱이 양자의 경계가 모호한 부분도 상당 정도 존재한다. 특히 계획경제와 시장경제가 그러하다.

북한은 1990년대 경제위기로 인해 국민경제라는 범주가 사실상 실종되었다. 거시경제의 재생산구조, 순환구조는 파괴되면서 국민경제는 통일성을 확보하지 못한 채 분절화·파편화되었다. 국민경제는 크게 보아 계획부문과 시장부문으로 분화되었다. 또 한편으로는 당경제, 군경제, 내각경제, 주민경제(비공식 경제) 등 4개 부문으로 분화되었다.

북한정부는 2000년대에 들어와 이중경제구조를 공식 제도의 틀로 편입시키려 했다. 이를 위해 국민경제에 대한 이중구조전략을 제도화하기 시작했다. 즉, 북한정부는 우선순위체계에

입각해서 자원배분을 재조정하되 국민경제 전체, 경제의 모든 부문을 국가가 책임지고 운영하기를 사실상 포기했다. 기본적으로 당경제, 군경제, 일부 내각경제는 국가가 책임을 지는 반면, 주민경제와 일부 내각경제에 대해서는 국가가 책임을 방기하는 것이다. 그리고 전자는 계획경제의 영역 내에 묶어두지만 후자는 시장경제의 영역으로 허용하는 것이다. 이는 국가재정이 전반으로 축소된 위기적 상황에서 북한정부가 선택한 생존전략이다.

재정수입의 격감에 대한 국가의 대응방식은 크게 보아 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 모든 부문에 대해 균등하게 예산을 감축·배분하는 것이고 또 하나는 불균등하게 감축·배분하는 것이다. 북한이 택한 길은 후자였는데, 북한정부는 경제위기에 대응하여 이른바 우선순위체계에 입각해 자원배분시스템을 재편했다. 물론 이러한 우선순위체계는 경제위기 이전부터 존재했다.

특히 핵심적인 기업 및 산업에 대해서는 국가의 계획경제 틀 속에서, 아니 정확하게는 계획경제의 틀을 뛰어넘어 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악·관리하는 한편, 여타의 기업에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 것이다. 이 경우 국가가 직접적으로 관리·통제하는 기업 및 산업과, 국가가 방임하는 기업 및 산업을 명확하게 분리한다. 전자는 군수산업, 중공업부문으로 대표되는 국가 기간산업이고 후자는 경공업부문 등 주민생활과 직접 관련되는 소비재부문이라고 할 수 있다.

시장경제의 영역은 얼핏 방임 혹은 자력갱생을 원칙으로 하고 있는 것처럼 보인다. 1990년대 이후의 경제위기 속에서 중앙정부는 국민경제에 대한 장악력·통제력을 상당 정도 상실했는데 이러한 현실을 공식적으로 추인했다. 주민들의 생활에 대한 국가의 책임을 지방과 공장·농장에 떠넘기는 행위를 공식화한 것이다. 이는 원자재와 자금을 제대로 보장해주지 않더라도 지방과 공장·농장이 자체적으로 종업원들의 생계를 책임지라는 것이며, 시장경제적 질서에 의해 생존문제를 해결하더라도 국가는 이를 용인하겠다는 것이다. 게다가 국가는 당, 군, 내각의 기관에 대해서도 일정 수준의 자력갱생을 요구하고 있다.

하지만 자세히 보면 중앙정부가 무조건적으로 자력갱생을 요구한 것은 아니었다. 당, 군, 내각의 기관에 대해서든 지방과 공장·농장에 대해서든 대외무역에 대한 접근성을 대폭 확대해 주는 식으로 새로운 여건을 조성해 주었음에 유의할 필요가 있다. 즉 각급 경제주체들에 대해 대외무역이라는 공간을 열어주는 한편, 먹고 사는 문제를 스스로 해결하도록 하는 식으로 체계를 재편했다고 할 수 있다.

한편 7·1 조치는 이러한 이중구조 전략의 공식화라는 성격을 지닌다. 7·1 조치 이전에도 이러한 이중구조는 형성되어 있기는 했으나 시장이 비공식의 영역으로 남아 있었기 때문에

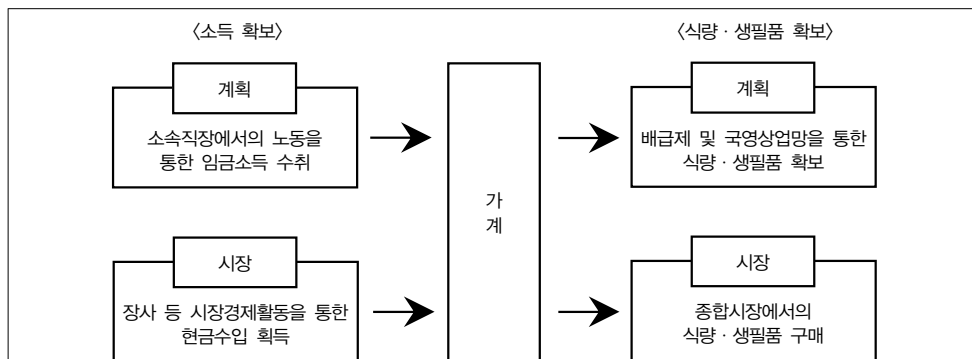
이중구조 전략은 공식화된 것이 아니었다.

2. 계획과 시장의 공존 형태

그렇다면 계획과 시장은 어떤 형태로 공존하고 있을까. 그 형태가 매우 다양하기 때문에 여기서는 지면의 제약상 몇 가지 대표적인 형태만 서술하기로 한다.

가계는 소비의 주체인데, [그림 1]에 나타나 있듯이 가계의 관점에서 보면 소득 확보 및 식량·생필품 확보 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 가계는 계획부문에서, 즉 소속 직장에서의 노동력 제공을 통해 임금소득을 수취할 수도 있고, 시장부문에서, 즉 장사(개인 상행위) 등 시장경제활동을 통해 현금수입을 확보할 수도 있다. 아울러 가계는 이렇게 해서 벌어들인 돈을 가지고 계획부문에서, 즉 배급제 및 국영상점을 통해 식량과 생필품을 확보할 수도 있고, 시장부문에서, 즉 종합시장 등지에서 식량과 생필품을 구매할 수도 있다. 물론 개별 가계에 따라 소득의 확보 과정 및 식량·생필품 확보 과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 당연히 엘리트층은 계획의 비중이 높을 것이고, 일반 주민들은 시장의 비중이 높을 것이다.

[그림 1] 계획과 시장의 공존 형태: 가계의 관점

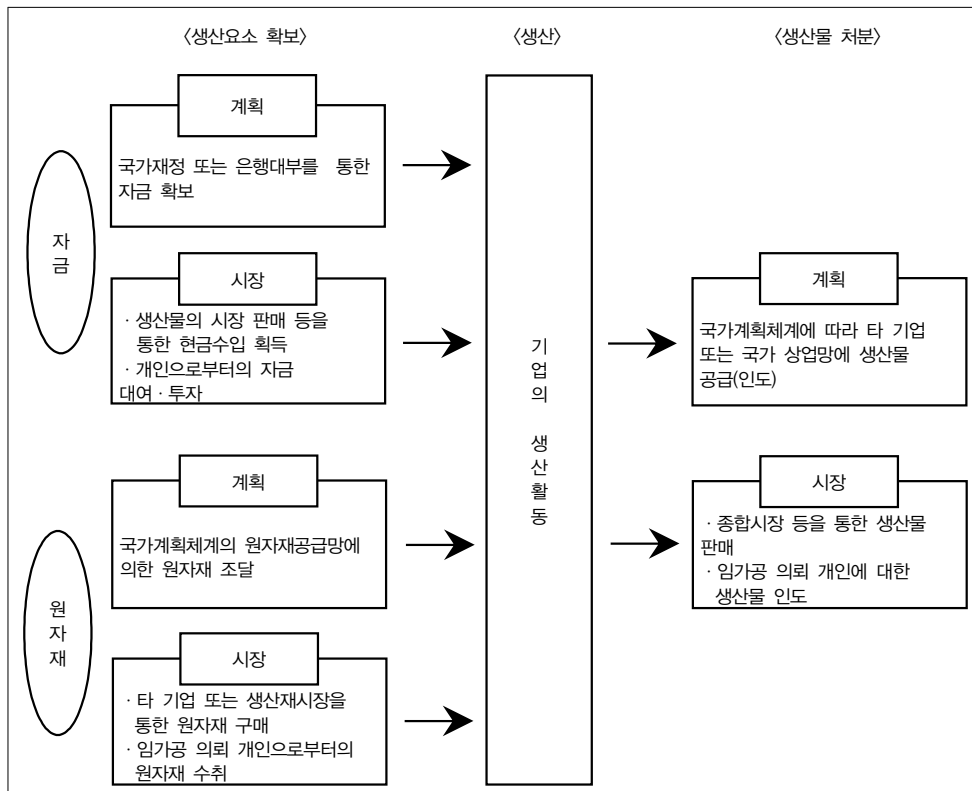


자료: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』, 파주: 한울, 2010.

기업은 생산의 주체인데, [그림 2]에 나타나 있듯이 기업의 관점에서 보면 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 기업은 계획부문에서, 즉 국가재정 및 은행을 통해 자금을 확보할 수도 있고, 시장부문에서, 즉 생산물의 시장 판매를 통해 현금수입을 획득하거나 돈주 등 개인으로부터의 대부 또는 투자를 통해 현금을 확보할 수도 있다. 기업은

또한 계획부문에서, 즉 국가계획체계의 원자재공급망을 통해 원자재를 조달할 수도 있고, 시장부문에서, 즉 타 기업 또는 생산재시장을 통해 원자재를 구매하거나 임가공을 의뢰한 개인으로부터 원자재를 제공받기도 한다. 기업은 이러한 방식으로 확보한 자금과 원자재를 가지고 제품을 생산하고, 그 생산물을 계획부문에서, 즉 국가계획체계에 따라 타 기업 또는 국가상업망에 인도할 수도 있고, 시장부문에서, 즉 종합시장 등을 통해 생산물을 판매하거나 임가공을 의뢰한 개인에게 인도할 수도 있다. 물론 개별 기업에 따라 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 국가적으로 중요도 및 우선순위가 높은 기업은 계획의 비중이 높을 것이고, 우선순위가 낮은 기업은 시장의 비중이 높을 것이다.

[그림2] 계획과 시장의 공존 형태: 기업의 관점



3. 계획과 시장의 관계

계획경제와 시장경제의 관계는 한 마디로 잘라 말하기 매우 어렵다. 무엇보다도 양자는 그 경계가 모호하고 또 중첩되어 있다. 단순화의 위험을 무릅쓰고 양자의 관계를 간단히 정리해 보자.

무엇보다도 양자는 상호 보완적이며 동시에 상호 대립적이다. 보완과 대립(혹은 대체)의 양 측면을 동시에 가지고 있다(그림 3 및 그림 4 참조). 우선 시장경제는 그 물적 토대의 상당 부분을 계획경제에 의존하고 있다. 계획경제 내에 존재하는 각종 설비, 원자재, 부품, 전력 등을 유출·절취하는 형태로 자신의 생산기반을 확보한다. 아울러 시장경제는 계획경제가 제공하지 못하는 각종 식량·생필품을 주민들에게 대신 제공함으로써 기능적으로 계획경제를 보완한다. 반면, 계획경제는 시장경제로부터 발생하는 각종 잉여를 조세, 준조세의 형태로 흡수함으로써 자신의 재정적 기반을 보충한다.

[그림 3] 계획과 시장의 관계: 보완적 측면



[그림 4] 계획과 시장의 관계: 대립적 측면



하지만 시장경제 입장에서 보면 자신이 창출한 경제적 잉여의 상당 부분을 계획경제에 수탈당함으로써 스스로를 확대할 여력을 상실하게 된다. 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되는 것이다.

더 큰 문제는 계획경제이다. 각종 자원의 유출·절취로 인해 계획경제의 물적 토대가 침식되기 때문이다. 스스로는 시장경제에 대해 아무런 자원도 제공하지 않고 경제적 잉여를 수탈하니 ‘남는 장사’라고 생각할 수 있으나 실은 자신의 토대 침식으로 ‘상쇄’당하고 있는 것이다. 특히 시장경제로부터 제공받은 잉여는 계획경제 내에 재투자되어 생산적 활동에 사용되기도 하지만 그보다는 소비적 활동에 더 많이 사용될 가능성이 크다. 잉여가 공적 영역에서 사적 영역으로 유출되면 더욱 그러하다. 그러면 계획경제는 ‘손해 보는 장사’가 될 수도 있다.

게다가 시장화의 진전에 따른 부정부패의 확산은 계획경제시스템에 대한 파괴적 효과가 있다. 전반적인 국가의 명령 하달·이행 체계의 작동을 저해하고, 나아가 공적 이익보다는 사적 이익을 추구하는 경향을 강화함으로써 우회적으로 계획경제를 무너뜨리는 것이다.

한편, 양자의 보완적 측면이 더 큰지 혹은 대립적 측면이 더 큰지 현재로서는 판단하기 어렵다. 아울러 계획경제가 시장경제로부터 수취하는 효과가 더 큰지 혹은 침식당하는 효과가 더 큰지 가늠하기는 쉽지 않다. 다만, 순수한 경제적 측면뿐 아니라 사회적·정치적 측면까지 고려하면 양자는 대립적 요소가 더 크고 또한 계획경제가 잠식당하는 효과가 더 큰 것으로 보인다. 시장의 양적 확대가 아니라 질적 변화에 주목한다면 정경유착형 부익부 빈익빈 구조는 정치적·사회적 불안요소를 확대할 공산이 크기 때문이다. 특히 부정부패의 확산, 나아가 범죄의 증가는 국가시스템의 기능 저하를 촉진할 가능성이 농후하다. 물론 이러한 방향성은 어느 정도 짐작할 수 있지만 속도의 문제는 여전히 미지의 영역으로 남는다.

4. 북한정부의 딜레마

시장화에 대해 북한정부는 근본적인 딜레마를 안고 있다. 경제의 숨통을 틔우기 위해서는 시장화를 촉진해야 할 필요성이 존재한다. 계획경제의 토대가 와해되고 국내의 자원이 고갈된 상태에서, 더욱이 국가가 모든 주민의 ‘먹을 것’을 비롯해 생계 문제를 해결해 줄 능력이 없는 상황에서 국가는 시장의 힘을 빌릴 수밖에 없다.⁶⁾

6) 물론 경제의 회복, 나아가 재건을 위해서는 시장화만으로는 충분치 않다. 시장화는 제도적 요건에 불리하기 때문에 물적·재정적 요건도 충족되어야 한다. 그러한 의미에서 시장화는 경제 회복 및 재건의 필요충분조건이 아니라 필요조건이다.

반면, 시장화가 진전되면 정치적 부담이 증가할 우려가 있다. 시장화의 진전은 기존의 정치적·사회적 질서에 대한 커다란 도전이자 위협요인으로 작용한다. 시장화는 개인주의, 배금주의를 발달시키고 빈부격차를 확대시키면서 기존의 공동체적 질서를 뿌리째 뒤흔든다. 나아가 시장화는 기존의 정치질서에 대한 문제제기로 발전할 수 있다. 7·1조치 이후 몇 년간의 상황 전개는 북한 지도부의 우려를 확인시켜 주었다. “시장이 비사회주의의 온상이 되고 있다.”는 김정일 위원장의 비판은 결코 엄살이 아니다. 실제로 북한에서는 2002년 이후 시장화 촉진 정책을 펴다가 2007년부터 시장화 억제 정책으로 전환했는데, 여기에는 시장화의 정치적·사회적 부작용에 대한 지도부의 위기감 고조와 그에 따른 시장에 대한 인식의 전환이 자리 잡고 있었다.

결국 북한정부로서는 시장화를 촉진해야 할 필요성과 억제해야 할 필요성을 동시에 안고 있는 딜레마적 상황에 봉착해 있다. 결국 북한정부가 지향하는 것은 관리 가능한 시장화이다. 일정 수준까지의 시장화는 용인 내지는 촉진하고 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하는 것이다. 그 기준은 시장화의 부작용에 대한 북한정부의 정치적 판단이다.

문제는 시장에 대한 국가의 관리가 가능할 것인가 하는 점이다. 시장화를 관리 가능한 범위 이내로 묶어 둘 수 있는지의 여부이다. 현재로서는 이것이 결코 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 2007년부터 시장에 대한 단속을 본격적·대대적으로 전개했고, 특히 2009년 말에는 화폐개혁이라는 폭력적인 수단을 동원해 시장과의 전쟁을 감행했지만 결국 성공하지 못하고 2010년 5월부터는 시장을 전면 허용하는 방향으로 돌아섰다.

시장화를 관리할 수 있는 수단에 눈을 돌려 보면 북한정부의 고민이 보다 명확하게 읽힌다. 물리적인 단속, 통제 이외에는 별다른 수단이 없기 때문이다. 물론 이러한 물리적인 단속, 통제는 일시적·부분적으로는 효과가 있다. 하지만 근원적인 해결책이 되지 못한다. 계획경제의 공급능력 확충이 뒷받침되지 않는 한 시장화를 관리할 수 있는, 실효성 있는 정책수단을 발견할 수 없다는 것이 북한정부의 크나큰 고민거리이다.⁷⁾

7) 한편, 정부와 권력층을 분리해서 사고하는 정치학적 관점에 따르면 북한에서 시장 확대의 주역은 권력층, 특히 특권경제의 무역회사이며, 따라서 시장화의 최대 수혜자는 권력층이라고 한다. 대표적인 연구로는 박형중, 「북한 시장에 대한 정치학적 분석」, 『한국정치학회보』, 제46집 제5호, 한국정치학회, 2012를 참조하라. 필자의 생각도 크게 다르지 않다. 한편, 겉으로는 시장화의 '반사회주의성'을 강하게 비판하는 권력층이 속으로는 시장화의 최대 수혜층일 수 있다는 점까지 고려한다면 시장화에 대한 북한당국의 생각과 고민은 더욱 복잡·미묘해질 것임을 상상할 수 있다.

IV. 북한 시장화의 구조적 변화

1. 시장화의 장기화 및 '정착'

북한에서는 경제위기도 장기화되고 있지만 이제는 시장화의 역사가 20년을 넘게 되면서 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리 잡았으며, 어느 정도 시스템으로 '정착'되어 가고 있다고 볼 수 있다. 아울러 시장화가 장기화됨에 따라 주민들의 시장에 대한 학습기회가 크게 늘어났고, 이에 따라 주민들은 시장에 대한 적응능력을 높여 가고 있다.

앞에서 보았듯이 시장화가 진전됨에 따라 소비재시장, 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 4대 시장의 연관성은 더욱 커지고 있으며, 이들은 상호작용을 통해 서로를 확대시키고 있다. 그리고 시장화의 진전은 시장 발달의 제 조건의 발달과 맞물려 이루어지고 있다. 특히 주목할 만한 것은 상품화·화폐화의 진전인데, 북한의 경우 화폐화(monetization)는 달러화(dollarization)를 축으로 해서 전개되는 것이 특징이다.⁸⁾ 아울러 교통·통신의 발달, 법제도의 정비 등도 북한에서 시장을 발달시키는 중요한 조건으로 작용하고 있다.

아울러 시장화의 진전은 매우 제한적이기는 하지만 소유권의 변화를 수반하고 있다. 무엇보다도 개인수공업의 확대를 초래하고 있다. 또한 상점, 식당, 당구장, 가라오케 등의 서비스업에 개인자본이 진출할 수 있는 공간이 크게 넓어지면서 소규모 개인서비스업이 확대되고 있다는 사실도 주목할 만하다. 아울러 공장, 무역회사, 상점, 식당 등 공식부문에 개인자본 투입이 확대되고 있다는 사실도 지적될 필요가 있다.

이와 관련, 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 국가는 당, 군, 내각 등 모든 부문에서 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 달리 보면 국가조차 시장 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다고 해도 과언이 아니다.

물론 이는 북한정부가 의도한 측면이 강하다. 즉, 7·1조치를 통해 시장경제활동을 공식적으로 인정하되 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제부문이 수취해 가는 방향으로 구조를 재편한 것이다. 국가가 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 재정수입으로 흡수하여

8) 외화통용 현상을 가리켜 흔히들 '달러화(dollarization)'라고 부른다. 미 달러만이 아니라 유로를 비롯한 다른 외화가 사용되는 경우도 있지만, 달러가 가장 흔하게 사용되며 세계 기축통화로서 외화를 대표하는 상징성을 갖고 있기 때문에, 모든 종류의 외화 사용을 통틀어 '달러라이제이션'이라고 부르는 것이 관례로 되어 있다. 북한의 경우, 주민들 입장에서 자국 화폐인 북한 원을 기피하고 외화인 달러를 선호하는 현상, 국가경제 입장에서는 외화가 자국 화폐를 일정 정도 대체해 가는 현상이다. 특히 북한에서의 달러라이제이션은 미 달러가 통용되는 달러화(dollarization)와 중국 위안화가 통용되는 위안화(yuanization)가 동시에 진행되고 있는 것이 특징이다.

부족한 재정을 보충하는 것이다.

다만, 이 경우 유의해야 할 점은 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 흡수하는 것은 국가예산수입만은 아니라는 점이다. 당경제, 군경제 등 특권경제의 화폐수입도 여기에 포함된다. 특히 무역회사의 시장경제활동 과정에서 창출된 잉여는 일반경제보다 특권경제에 더 많이 흡수될 가능성이 크다. 북한은 현재 특권경제와 일반경제로 나뉘어 있는 상태이다. 따라서 국가예산수입은 기본적으로 내각경제에만 속하게 되어 있다. 특권경제는 국가예산수입과 직접적인 관계가 없다.

이렇게 해서 당, 군, 내각 경제는 각각 시장에서 거두어들인 돈을 자기 부문의 공공기관 및 국영기업 유지, 소속 구성원들의 생계 유지 등에 사용하는 것이다. 이른바 ‘국가가 시장에 기생해 살아가는 형국’이다. 여기서는 7·1조치 이후, 나아가 종합시장 허용 이후 개편 및 신설된 각종 국가납부금 및 사용료 제도가 핵심적 역할을 수행한다. 북한정부는 새로운 세원의 발굴을 통해 재정수입의 확대를 도모한 것이다(표 3 참조).

〈표 3〉 시장에 대한 국가의 의존: 시장과 연계된 조세의 제 유형

	조세의 직접적인 납부자	조세의 실질적인 부담자	조세와 시장의 연계형태
공장·기업소의 국가기업이득금	공장·기업소	공장·기업소 및 소비자	번 수입(계획 외 생산 및 유통)
종합시장의 시장사용료, 국가납부금	종합시장 매대 상인	상인 및 개인 수공업자, 소비자	종합시장 내 상품 판매
서비스업체 국가납부금	수매상점, 협의제 식당, 당구장, 가라오케 등 서비스업체	서비스업체 및 소비자	일반 주민 대상 서비스 판매
무역회사 수익금	무역회사	무역회사, 기관·기업소, 국내 유통업체, 소비자	수출품의 국내 매집, 수입품의 국내 판매
토지사용료 및 부동산사용료	기관·기업소, 협동단체, 개인	기관·기업소, 협동단체, 개인	토지, 주택, 건물 등 국토를 사용하는 제반 시장경제활동

2. 시장화의 대외의존적 성격

북한에서 시장의 발달은 생산보다는 유통의 발달, 특히 대외무역의 발달에 기인하는 측면이 크다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하지 않는 것이 특징이다. 국내 자원이 대부분 고갈되고, 국내의 산업연관이 거의 다 파괴된 상태에서 시장의 확대가 국내생산을 자극하는 효과는 아직까지 제한적이다.

지역적으로 보면 북한에서 소비재시장의 발달은 주로 도시, 특히 국경지역의 도시 및 내륙지역의 대도시들이 선도적 지위를 차지하고 있으며, 농촌에서의 시장 발달은 뒤처져 있다.⁹⁾ 이는 결국 북한의 시장화가 대외의존도 심화를 수반한다는 특성을 낳았다.

그리고 북한의 대외무역은 특히 2000년대 들어 뚜렷한 증가세를 나타내고 있다. 이러한 대외무역의 증가는 북한의 시장화 진전에 중요한 역할을 수행하고 있다.

북한에서 무역제도의 변화, 특히 무역분권화로 인해 형성된 현재의 북한 무역시스템은 시장화를 촉진하는 구조적 특성을 지니게 되었다. 우선 무역회사에 개인자본 및 사적 경제활동이 편입되는 기회가 크게 늘었다. 각종 무역회사들은 외화수입을 늘리기 위해 능력 있는 개인들을 경쟁적으로 끌어들이고 있다. 개인들은 무역회사에 이름만 걸어 두고, 특히 당이나 군 계통 무역회사의 공식 직함을 가지고 자유롭게 무역활동을 전개하고 있다. 그들은 기본적으로 워크¹⁰⁾와 같은 몇 가지 제도적 틀 속에서, 때로는 그 범위를 넘어서서 중국 등지와의 무역을 통해 외화를 획득한 후 일부는 해당 기관(무역회사)에 바치고 나머지는 개인 호주머니에 넣고 있다. 다소 거칠게 말하면 국가무역이라는 외피(모자)를 쓰고 있지만 실제로는 개인무역을 하고 있는 셈이다.

무역회사의 경영 자체도 이제 대부분 시장경제 영역에서 이루어지게 되었다. 물론 수출입 품목에 대한 통제, 가격에 대한 통제 등이 남아 있지만 국가는 무역회사에 대해 결과만 요구할 뿐 과정에 대해서는 크게 추궁하지 않는다. 특히 무역업체의 속성상 현물지표계획보다는 현금(금액)계획이 우선시되기 때문에 무역회사의 자율성이 매우 크다고 보아야 한다. 그리고 현재 북한에서 기업은 계획경제 영역뿐 아니라 시장경제 영역에서도 활동을 하고 있는데 무역회사라고 해서 예외가 될 수 없다. 아니 무역회사는 그 속성상 시장경제 영역과의 접점이 더 넓을 수밖에 없다.

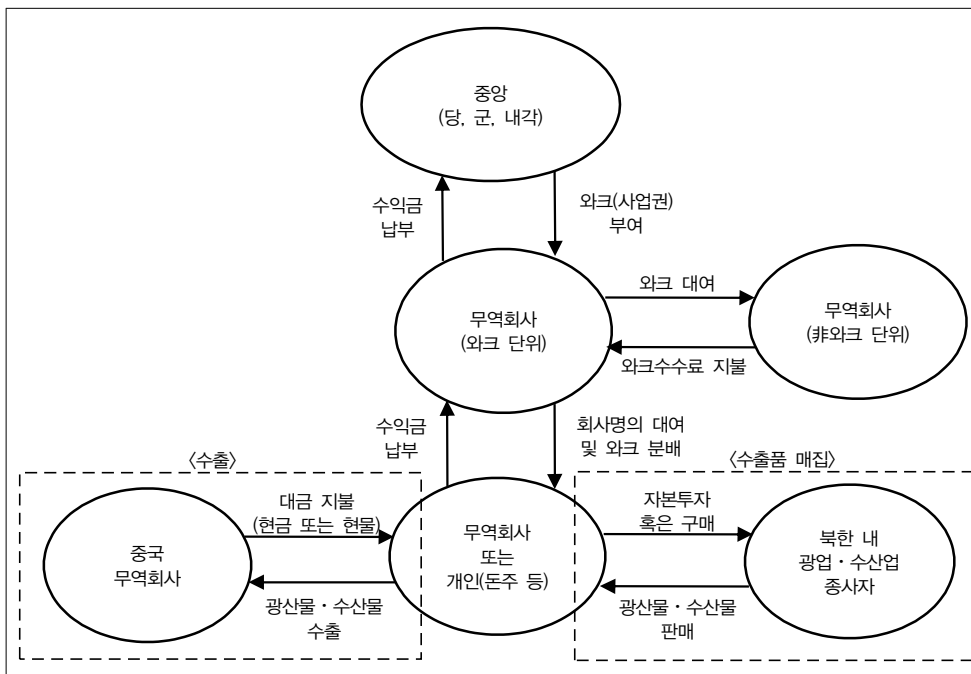
[그림 5]에서 실질적인 무역의 주체는 상당수가 개인, 특히 돈주(錢主)라고 불리는 신흥

9) 이러한 점에서 보면 북한의 (소비재)시장 발달은 중국의 경험과 뚜렷이 구별된다. 중국에서는 개혁개방 초기 시장의 발달은 유통보다는 생산의 발달에 기인하는 측면이 컸다. 또한 지역적으로 보면 도시 근교의 농촌이 시장 발달에서 선도적 지위를 차지하고 있었다.

10) 워크는 단순하게 보면 수출입허가권이다. 다음 절에서 자세히 설명한다.

부유층이다. 이 개인은 우선 워크를 가지고 있는 무역회사로부터 명의를 빌린다. 예컨대 OO무역회사의 △△외화별이사업소장과 같은 직함을 부여받는다. 이어 수출원천을 동원하는데, 광산물의 경우 북한 내 광산을 찾아가서 광산물을 매집하고 그 대가로 현물이나 현금을 지급한다. 이 경우 자신이 미리 보유하고 있던 자금이나 타인으로부터 빌린 돈을 이용한다. 수산물의 경우, 수출원천 동원은 조금 더 복잡하다. 즉, 단순 매집일 수도 있고 수산물 양식 등과 같이 투자활동을 동반한 과정일 수도 있다.

[그림 5] 대외무역과 시장화의 연관성: 일반 무역의 경우



무역의 실질적 주체인 개인이 수출품을 매집하고, 이를 중국 등지에 수출해 외화를 벌어들이는 과정은 대부분 시장경제의 영역에서 이루어진다. 특히 돈주 등 개인이 수출품을 매집하는 과정은 비공식적으로 이루어지며 여기서는 시장가격이 적용되는 등 시장경제원리가 작동한다.

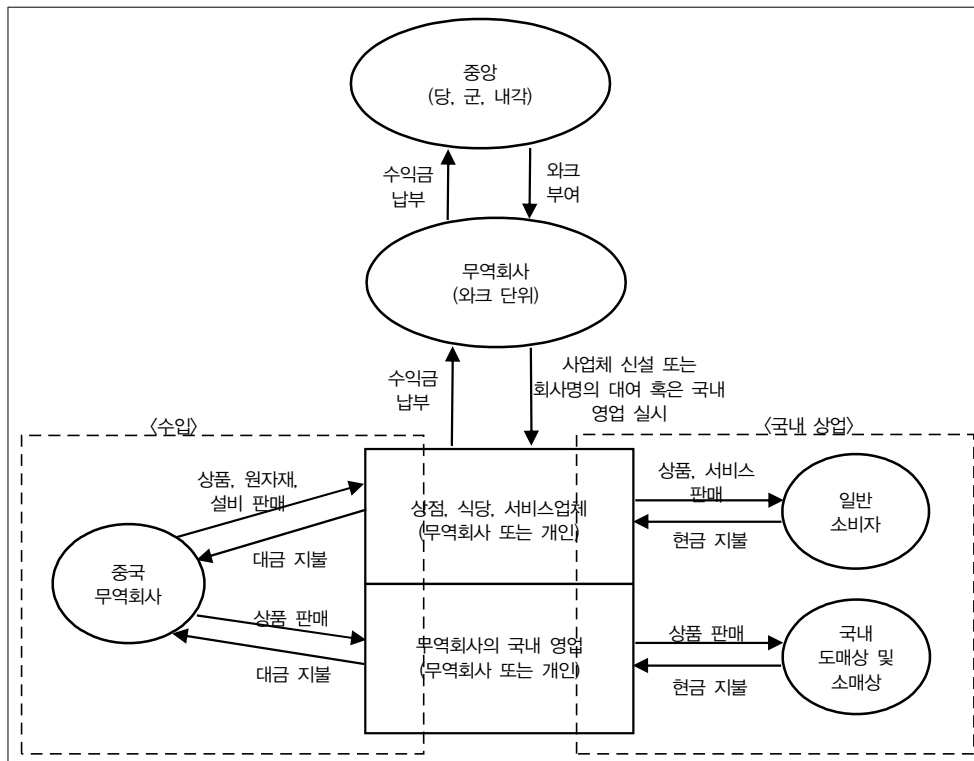
이렇게 해서 수집한 수출원천, 즉 광산물·수산물은 중국 무역회사에 수출한다. 워크 단위인 무역회사의 명의를 제공받으면서 워크를 분배받았기 때문에 중국 측 파트너와 직접 무역을 할 수 있다. 물론 수출과정에서 상급 기관인 무역회사(워크 단위) 등의 지도감독을 받기는 하지만 이는 다소 형식적이다. 중요한 것은 무역회사가 요구하는 만큼의 수익금을 바칠 수

있느냐 아니냐 하는 것이다. 무역회사는 이 개인으로부터 받은 수익금 가운데 일부를 자기 회사의 운영자금 등으로 사용하고 나머지 대부분을 자신의 상급 기관, 즉 중앙당, 인민무력부, 내각과 같은 이른바 중앙기관에 납부한다.

[그림 6]은 무역과 국내 상업이 연계된 경우이다. 즉, 중앙당이든 인민무력부이든 내각의 각 성·위원회이든 이들 중앙기관에 소속되어 있는 무역회사들이 중국에서 상품을 수입해 국내에서 판매하는 경우이다. 이는 7·1조치 이후 허용되었다.

우선 무역회사는 상점이나 식당(합의제 식당), 당구장, PC방 등의 봉사업체를 신설할 수 있다. 이들 업체는 무역회사가 직접 운영할 수도 있고, 자금력이 있는 개인에게 명의를 빌려 줄 수도 있다. 그러면 이들 상점, 식당, 서비스업체들은 주로 중국에서 상품, 원자재, 설비를 수입해서 북한 주민들을 대상으로 영업활동을 한다. 상기의 업체를 새로 설립하지 않고 무역회사가 직접 국내의 도매상 및 소매상을 대상으로 영업활동을 할 수 있다.

[그림 6] 대외무역과 시장화의 연관성: 국내 상업과 연계된 무역의 경우



[그림 6]에서 보는 것처럼 국내 상업은 모두 시장경제의 영역이다. 국내 판매를 목적으로 한 수입도 기본적으로는 시장경제의 영역이 되지 않을 수 없다. 이렇게 해서 벌어들인 내화 및 외화 수익금은 워크 단위 무역회사를 거쳐 중앙에까지 올라간다. 북한에서 외화를 취득하는 과정은 이러한 방식으로 시장경제에 의존하고 있다.

결국 무역활동을 개별 경제주체에 초점을 맞추어 보면 '중앙(당, 군, 내각) - 무역회사(워크 단위) - 무역회사 하부조직 또는 돈주 등 개인'으로 이루어지는 위계제 구조로 되어 있음을 알 수 있다. 그리고 제도상으로 보면 상부, 하부 가릴 것 없이 모두 계획경제의 틀을 갖추고 있다. 하지만 위계제의 최말단, 즉 실제로 무역활동을 영위하는 하부의 주체들은 개인이든 무역회사 하부조직이든 모두 시장경제의 영역에서 움직이고 있다.

결국 무역활동을 현실적인 작동체계라는 측면에서 보면 상부는 계획경제로, 하부는 대체적으로 시장경제로 운영됨을 발견할 수 있다. 엄밀히 따지면 공식제도상으로는 계획경제이지만 실제로는 시장경제로 운영되는 것이다. 그리고 하부의 시장경제가 발생시킨 잉여를 상부의 계획경제가 수취하는 형태이다. 이 또한 엄밀히 따지면 현실의 시장경제가 만들어 낸 잉여를 외피뿐인 계획경제가 수취하는 것이다. 이러한 상황은 특권경제(당, 군)이든 일반경제(내각)이든 본질적으로 동일하다.

3. 시장의 초보적 독과점화 및 정경유착형 부익부 빈익빈 현상

시장화가 진전됨에 따라 시장에서 부의 집중·집적 및 이에 따른 초보적인 독과점 현상, 나아가 부익부 빈익빈 현상이 나타나는 경향이 있다. 북한도 예외는 아니다. 아울러 2007년부터의 시장에 대한 단속·통제 강화를 계기로 이러한 경향은 현저하게 나타나고 있다. 게다가 2009년 화폐개혁으로 자산의 재분배가 이루어진 이후 부익부 빈익빈 현상은 가속화되고 있다.

북한의 대외무역체계에서 핵심적 역할을 하는 것이 워크제도이다. 워크는 북한에서 수출입허가지표로 불리는데, 이는 라이선스와 쿼터를 포괄하는 개념이다.

북한에서 무역은 일종의 허가제이다. 무역회사라고 해서 모두 워크를 부여받는 게 아니다. 국가적으로 중요성이 인정된 기관, 특히 권력기관의 무역회사들이 대개 워크를 가지고 있다. 워크는 사실상의 특권이다. 그리고 특권성의 인허가권은 필연적으로 지대(rent)를 발생시킨다.

그래서 각 무역회사들은 워크를 획득하기 위해 혈안이 되어 있다. 그런데 이 워크의 부여에 대한 의사결정은 제도화되어 있지 않고, 최종적으로 최고 지도자가 하는 것으로 알려져 있다.

실제 워크를 획득하기 위해서는 최고 지도자에 대한 '제의서'와 함께 권력 상층부에 대한 다양한 로비가 필요하다고 한다.

그런데 개별 무역회사에 대해 워크를 부여할 수 있는 권한은 국가 내의 자원을 배분할 수 있는 권한과 동일하다. 최고 지도자의 입장에서는 워크의 부여 여부를, 권력기관 및 각 구성원들의 행동을 자신들이 원하는 방향으로 유도할 수 있는, 나아가 이른바 엘리트 간의 충성경쟁을 유도할 수 있는 주요한 수단으로 활용할 수 있게 되었다. 따라서 워크는 충성에 대한 반대급부의 성격을 강하게 보이고 있다.

한편, 장사를 새롭게 시작한 사람들 중에는 성공한 사람도 있지만 실패한 사람도 나오게 마련이다. 특히 자기 자본이 없어 빚을 내어 장사를 시작했으나 실패한 사람은 파산에 이를 수도 있다. 7·1조치 이후 새롭게 상행위에 참가한 사람들 중에는 이러한 사람들이 꽤 있다고 북한 이탈주민들은 전하고 있다. 게다가 일반 주민들은 준조세의 성격이 강한 이른바 세외 부담의 지속적인 증가로 상행위로 인한 수익을 국가 및 중간관리층에 수탈당하다 보니 생계에 계속 압박을 받고 있었다.

여기에서 단속의 본격화는 주민들의 상행위비용 증가를 초래했다. 뇌물을 주고 단속을 피해 갈 수는 있지만 뇌물의 증가는 상행위비용 상승을 의미하고 이는 수익성을 더욱 악화시켰다. 게다가 화폐개혁으로 화폐자산을 몰수당한 일부 주민들은 시장에서 퇴출당하면서 사회의 최하층, 특히 일용노동자로 전락하고 있다. 이른바 꽃제비로 전락하거나 범죄의 길로 나서는 사람들도 간혹 있다.

반면, 시장화의 진전에 따라 돈주를 비롯한 상층부 상인들이 더욱 돈을 많이 버는 현상이 나타나게 되었다. 여기에서 시장에 대한 단속·통제 강화는 이들에 의한 부의 집중·집적 현상을 더욱 두드러지게 했다. 이들은 사실상 단속의 수혜자로서 특히 시장에서는 경쟁자들을 제어하면서 자신들의 독과점적 지위를 굳히게 되었다. 동시에 화폐개혁도 경쟁자들을 몰락시키면서 자신들의 독과점적 지위를 더욱 공고히 하게 되었다.

단속은 권력층, 특히 중앙당, 인민무력부, 인민보안성, 국가보위부, 검찰소 등 이른바 법기관 및 권력기관 사람들의 행태에도 변화를 초래했다. 이들은 단순한 뇌물 수취자에서 한 걸음 나아가 돈주들과 결탁하거나 자신이 직접 상인으로 나서게 되었다. 물론 엄밀히 보면 자신이 아니라 자신의 배우자, 부모, 형제 등 가족과 친척들이 상행위에 나선다. 단속 이전에도 이들은 직접 시장경제활동을 하기도 했지만 단속은 이들에게 우월적 지위에서 시장경제활동을 영위할 수 있는 공간을 제공했다.

독과점화 및 부익부 빈익빈 현상의 핵심 요소 중하나로서 가정용 전화(시외전화) 및 휴대전화

의 존재는 매우 주목할 만하다. 즉, 전화를 매개로 해서 돈 있는 사람들이 더욱더 돈을 벌게 되었다. 전화를 자유롭게 쓸 수 있다는 것은 각 지역의 물품 수급상황, 가격차 등에 대한 정보에서 압도적으로 우월적 지위를 차지함을 의미한다. 전화와 함께 수송수단만 확보하면 공간적 이동에 대한 제약에서 벗어날 수 있다는 점에서 이 또한 시장지배적 지위를 부여받게 해줄 수 있다. 그런데 전화의 설치에는 상당한 비용이 소요되므로 전화를 설치할 만한 돈이 있는 사람이 다시 돈을 더 벌게 된다. 또한 권력기관의 사람들은 일반 주민들에 대해서는 전화 사용에 제한을 가해 놓고 자신들은 자유롭게 그것을 쓸 수 있게 함으로써 시장에서 지배적 지위를 구축할 수 있다.

그러면서 돈과 권력의 결합은 더욱 현저하게 되었다. 권력과 연계된 부익부 빈익빈 현상, 일종의 정경유착형 부익부 빈익빈 구조가 구축되고 공고화된 것이다. 이러한 정경유착형 부익부 빈익빈 구조가 만들어지는 배경으로 다음의 세 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 북한에서 시장을 일부 합법화했음에도 불구하고 전반적으로 시장에 대한 제도화 수준이 높지 않기 때문이다. 특히 시장경제활동에는 불법과 합법이 뒤엉켜 있으며, 합법과 불법의 경계가 애매모호하다. 따라서 특정 시장경제활동의 불법성 여부에 대한 해석 및 판단은 법·제도의 논리가 통하는 영역이 아니다. 힘의 논리, 권력의 논리가 통하는 영역이다. 이른바 법기관을 비롯해 당, 군 등 권력층이 개입해 자의적으로 불법성 여부를 판단할 수 있다. 게다가 권력층은 불법성 시비로부터 자유롭기 때문에 아무런 제약 없이 시장경제활동을 할 수 있게 되었다. 권력을 가진 계층의 부정부패가 활개를 칠 토대가 마련된 것이다.

둘째, 국가재정이 부족하기 때문이다. 법기관, 당, 군 등 권력층이라고 해도 자신들의 기관 운영에 필요한 자금을 국가가 제대로 공급해 주지 못하는 상황에서는 공적 이익, 즉 기관 운영자금 마련을 빌미로 사적 이익 추구 행위, 즉 시장경제활동을 전개할 소지가 충분히 있다.

셋째, 이러한 토대하에서 시장에 대한 물리적 단속으로 대표되는 반시장화 ‘정책’은 정보의 독점, 경쟁에 대한 물리적·재정적 제한 등을 통해 시장 내에 ‘진입장벽’을 구축하는 계기로 작용했다. 그리고 이러한 시장의 초보적 독과점화의 과실을, 반시장화 ‘정책’의 집행 주체인 당, 군, 법기관 등 권력층이 향유하게 되었다.

V. 맺음말에 대신하여: 북한 시장화의 미래

북한에서 시장화의 미래는 어떠한 것인가. 시장화의 촉진요인과 억제요인에 초점을 맞추어 이 문제를 간단히 살펴보기로 하자.

우선 시장화의 촉진요인을 보자. 북한정부의 의지가 있다고 해서 시장화의 흐름을 뒤집을 수 있는 것은 아니다. 북한정부가 시장화를 억제할 수 있는 능력은, 전혀 없는 것은 아니지만 상당히 제한적이다. 가장 큰 이유는 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해이다. 북한에서 시장이 싹트고 발전했던 이유는 여러 가지이지만 가장 큰 것은 역시 계획경제의 사실상 붕괴이다. 계획의 공백을 자연스럽게 시장이 메워 갔다고 볼 수 있다. 게다가 북한은 2007년부터 시장을 억제하려고 많은 노력을 기울였으나 결국 실패한 경험을 가지고 있다.

아울러 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 국가는 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 국가가 시장에 기생해 살아가는 형국이다. 달리 보면 국가조차 시장 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다.

또한 시장의 역사가 약 20년에 달하는 등 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리 잡았다. 아직 안정적이지는 못하지만 어느 정도 시스템으로 정착되어 가고 있다고 볼 수 있다.

이러한 요인들만 보면 시장화가 계속 확대될 것이라는 전망이 나오지만 이는 하나의 측면에 불과하다. 계획경제부문의 급속한 축소를 저지하는 요인들을 고려해야 한다. 국가가 일정 수준의 자원(예컨대 식량, 에너지 등)을 직접 장악할 수 있으면 된다. 그것만으로도 계획 영역이 일정 수준 이하로 축소되는 것은 막을 수 있다.

더욱이 북한의 시장화는 여타 사회주의 국가들의 경험과는 달리 자기운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다. 우선 북한의 시장화는 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건하에서 진행되고 있다. 무엇보다도 국내 정치적 리더십의 불변, 특히 3대 세습이라는 조건과 대외관계의 미개선, 특히 미국과의 관계 미개선이라는 조건이 중요하다. 또한 북한에서 시장의 발달은 국내 자원이 고갈된 조건하에서 생산보다는 유통의 발달, 특히 무역의 발달에 기인한다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하지 않는 것이 특징이다. 아울러 북한에서는 시장경제에서 발생한 잉여가 각종 조세 및 준조세 형태로 국가에 의해 과도하게 수탈되고 있다. 이로 인해 내부 축적이 용이하지 않은 구조이다. 그럼에도 불구하고 시장화가 진전됨에 따라 계획경제의 물적 기반은 더욱 취약해지고 있다. 국가가 장악할 수 있는 자원

또한 서서히 줄어들고 있다. 북한에서의 시장화는 개인·기업의 국가자산 절취, 즉 계획경제의 물질 기반 침식을 초래하고 있기 때문이다. 게다가 부정부패의 확산으로 계획경제의 기능적 기반도 더욱 취약해지고 있다.

경제위기 이후 현재까지의 20년의 역사를 보면 큰 흐름으로는 시장경제와 계획경제가 공존하되 시장경제가 스스로를 확대하면서 계획경제를 위축시키는 방향으로 진행되었던 것으로 보인다. 앞으로는 어떠한 것인가. 일단 계획경제가 과거 수준으로 복원되고 시장경제가 급속히 쇠퇴할 가능성은 현재의 조건하에서는 불가능에 가깝다. 당분간은 시장경제와 계획경제가 여전히 불편한 동거생활을 하되, 시장경제가 계획경제를 대체하는 방향으로 진행될 가능성이 커 보인다. 다만, 속도의 문제는 남는다. 시장경제가 급속하게 확대되거나 계획경제가 급속하게 축소될 가능성은 그다지 커 보이지 않는다. 당분간은 서서히 진행될 공산이 크다. 다만, 시장화에 대해 공식 제도 차원에서 수용하는 폭을 확대하게 되면 시장화의 속도가 다시 빨라질 수 있다. 그러한 측면에서도 현재 부분적·시범적으로 운영되고 있는 '6·28 방침'의 본격적인 실시 여부 그리고 그 시점이 주목을 받고 있다.