

## 북한의 시장화와 국가성격 변화\*

최용환(경기연구원 연구위원)·김소연(경기연구원 연구원)

이 글의 초점은 시장화 현상의 확산에 따른 북한체제의 성격변화이다. 북한의 시장은 기존의 계획경제가 붕괴한 곳에서 시작하였다. 하지만 시장이 확산되면서 계획과 시장의 영역이 혼재되고, 합법과 불법의 경계가 모호해지고 있다. 북한의 국가는 한편으로는 시장을 통제하려 하지만, 다른 한편으로는 시장을 활용하는 전략을 사용하고 있다. 문제는 지도자와의 사적 관계가 중요한 북한의 가산제적 국가 특성에 시장화 현상이 결부되면서 나타나는 변화이다. 북한 시장의 주요 행위자들은 권력기관 혹은 관료들과 결탁한 사람들이거나 그들 자신이다. 즉, 관료들은 시장을 활용하거나 이에 기생하여 사적 이득을 수취하고, 시장행위자들은 적극적으로 이들과 결탁하여야만 이익을 얻을 수 있는 구조가 만들어지고 있는 것이다. 그 결과 북한 내에서는 조직적이고 관행화된 부패구조가 형성되고 있다. 이렇게 탄생한 부패정(kleptocracy)은 제한적이지만 경제성장을 가져올 수도 있다. 일반적으로 부패는 사회 전체의 생산성을 저해하지만, 공식적 제도가 부재한 상태에서 부패는 거래비용을 감소시킬 수도 있기 때문이다. 또한 단기적으로는 대북제재에 대한 내구력을 증가시킬 수도 있다. 그렇지만 북한이 진정한 경제성장으로 가기 위해서는 자원의 효율적인 분배, 포용적 경제제도의 구축 등이 필요하다는 점을 고려한다면, 현 체제하에서의 발전은 제한적일 가능성이 높다. 시장화에 따른 부패의 누적적 효과가 어떻게 나타날지, 체제 내부적으로 이 문제를 정비할 수 있을지 등에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것이다.

주제어: 북한 시장화, 개혁개방, 부패국가, 사회주의, 북한경제

\* 이 글은 경기연구원의 연구비 지원으로 이루어졌음을 밝힙니다.

## 1. 문제 제기

북한은 이른바 세계화의 물결로부터 벗어나 유래를 찾기 힘든 폐쇄적 체제를 유지하고 있는 국가이다. 하지만 1990년대 이후 북한 사회 내부에 시장화가 진행되고 있으며, 이에 따른 변화가 발생하고 있다는 것 역시 부인할 수 없는 사실이다. 폐쇄적인 체제의 특성상 그 내부를 정확하게 파악할 수는 없으나, 파편적이지만 수많은 변화의 증거들이 발견되고 있다. 물론 북한이 자생적인 성장의 동력을 발견하였다거나 결정적인 경제 회생이 이루어지고 있다고 볼 수는 없다. 오히려 점증하는 대북경제제재의 결과 북한 경제의 장기 전망은 어둡다고 보아야 할 것이다. 하지만 북한 내부에서 대량아사는 더 이상 발생하지 않고 있으며, 낮은 수준이나마 경제 성장세를 보여주고 있다.

1990년대 중반 이른바 고난의 행군 시기를 겪으면서 북한 경제는 완전히 붕괴된 것으로 알려져 왔다. 하지만 2000년대 이후 북한 내부에는 시장적 현상들이 확산되고 있으며, 이제는 주택거래나 사금융과 같은, 과거라면 생각하기 힘든 현상들이 증가하고 있다. 그렇다면 북한 사회 내부의 시장화 현상을 어떻게 이해해야 할 것인가? 북한 내부에 시장이 확산되는 현상을 북한체제 변화의 계기로 받아들일 수 있는가? 아니면 혹시 국제사회의 제재에도 불구하고 북한이 상당한 내구력을 보이는 근처에 시장이 기능하고 있는 것은 아닌가? 만약 내구력을 보이고 있다면 이러한 상황은 앞으로도 지속할 수 있는가?

이 글은 북한의 시장화가 북한체제의 성격 변화에 미치는 영향을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 북한체제의 특성상 직접적인 조사나 정확한 통계자료를 구하는 것이 불가능하기 때문에, 이 연구의 한계

는 분명히 존재한다. 그럼에도 불구하고 수집 가능한 증거들을 모아 북한의 내부 변화와 그 특징을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 물론 현재 한반도의 정치·군사적 위기상황에 대한 대처가 급박한 것은 사실이지만, 중장기적인 대북 전략 마련을 위해서는 북한 내부의 변화에 대한 정확한 이해가 선행되어야 하기 때문이다.

## 2. 북한체제의 성격과 시장화

### 1) 사회주의 국가와 시장, 시장화

마르크스(Karl Marx)에 따르면 자본주의적 생산은 수요와 공급의 법칙이 지배하는 반면, 공산주의적 생산은 사회적 예측에 의해 제어된다.<sup>1)</sup> 따라서 그는 생산수단의 공유에 기초한 사회의 생산자들은 자신들의 생산물을 교환하지 않는다고 주장<sup>2)</sup>하기도 하였다. 이러한 주장에 따르면 시장과 공산주의는 공존할 수 없다. 물론 마르크스가 생각했던 공산주의 사회와 현실 사회주의 국가는 상당한 차이점이 있다. 지나친 단순화의 위험을 무릅쓰고 이야기한다면 사회주의는 자본주의에서 공산주의로 이행하는 중간단계 혹은 낮은 단계의 공산주의라고 볼 수 있다. 즉, 현실 사회주의는 자본주의와 공산주의적 요소가 공존하는 모순적 체제<sup>3)</sup>라고 볼 수도 있다. 예컨대 어떤 국가가 내부

---

1) 칼 맑스·프리드리히 엥겔스, “국제노동자협회 발기문,” 최인호 외 옮김, 『칼 맑스·프리드리히 엥겔스 저작선집』, 제3권(서울: 박종철출판사, 1993), 10쪽.

2) 칼 맑스·프리드리히 엥겔스, “고타강령비판 초안,” 최인호 외 옮김, 『칼 맑스·프리드리히 엥겔스 저작선집』, 제4권(서울: 박종철출판사, 1995), 375쪽.

3) 진정미, “중국과 북한에서 시장-자본 메카니즘의 변용과 지속: 국가자본주의

적으로 사회주의 생산관계를 마련하였더라도 자본주의 세계 시장에 서 중상주의적 발전전략을 추구한다면 현실 사회주의는 국가자본주의의 변형에 불과한 것<sup>4)</sup>으로 평가될 수 있다. 마르크스의 주장에 따르면 사회주의 시장경제는 형용모순이지만 중국은 사회주의 시장경제를 공식 표명하고 있는 것이 현실이다.

사실 사람들 간의 물자교환 장소로서 시장은 인류 역사와 함께 언제, 어디서나 존재하였으며 사회주의 국가도 예외는 아니었다. 마오쩌둥(毛澤東) 시기의 중국은 물론이고 스탈린(Joseph Starlin) 시기 소련에서도 비록 불법적인 형태라고 하더라도 물자 교환 장소로서의 시장을 발견하는 것은 어려운 일이 아니었다. 하지만 시장이 존재한다고 해서 이런 사회를 시장체제(market system)라고 부를 수는 없다. 어떤 사회를 시장체제라고 부를 수 있으려면 중앙집권적인 계획이 아니라 구매자와 판매자 간의 수요-공급에 따라 가격이 결정되고 이러한 논리에 의해 사회전체가 조율되어야 하기 때문<sup>5)</sup>이다. 그런 의미에서 본다면 마르크스가 공산주의와 양립할 수 없다고 주장했던 시장은 단순한 물자교환 시장이 아니라 시장체제를 의미하는 것이었다고 할 수 있다.

그렇다면 북한의 시장화 현상은 어떻게 볼 수 있을까? 북한에 상호 물자를 교환하는 시장이 등장했다고 해서 북한을 시장체제라고 부를 수는 없다. 물론 자본주의 시장경제를 채택한 국가에도 경제계획이 존재하고, 세금을 통해 국가가 가격에 영향을 미치기도 한다. 그럼에

---

시각을 중심으로,” 『한중사회과학연구』, 제12권 1호(2013), 6쪽.

4) 위의 글, 5~6쪽.

5) 찰스 린드블롬(Charles E. Lindblom), 『시장체제』, 한상석 옮김(서울: 후마니타스, 2009), 14~15쪽.

도 불구하고 이 체제를 시장체제라고 부를 수 있는 것은 수요-공급의 논리가 경제 전반을 지배하기 때문이다. 반면 북한은 시장 확산의 결과 중앙집권적 계획과 시장체제적 요소가 공존하고 있는 상태이다. 따라서 여기서는 북한 내부 시장확산을 시장체제가 아닌 ‘시장화(marketization)’라고 정의하여 논의하기로 한다.

이 글에서 살펴보고자 하는 북한의 시장화는 경제위기 이후의 현상을 의미한다. 물론 경제위기 이전에도 북한에는 ‘농민시장’, ‘농촌시장’, ‘인민시장’ 등의 이름으로 물자교류 시장이 존재했었다. 실제로 김일성은 “개인부업생산이 있는 이상 농민시장이 없을 수 없으며, 또 그것이 남아 있는 것이 결코 나쁘지 않다”고 주장<sup>6)</sup>하기도 했다. 하지만 이와 같은 과거 북한의 시장은 사회주의 계획경제를 보완하는 역할에 그쳤으며, 공식적이기보다는 암묵적 허용 차원에서 존재하는 것이었다. 하지만 탈냉전 이후 경제난으로 인해 북한에서 계획경제는 과거와 같은 역할을 수행할 수 없게 되었으며, 그 기반에서 새로운 시장화 현상이 나타나고 있는 것이다.

북한의 시장화를 공식적 계획의 영역으로부터 벗어난 사적 영역의 증가로 이해할 때, 쉽사리 연계되는 질문은 시장화가 민주화로 이어질 것인지에 대한 것이다. 물론 그러한 변화의 가능성을 완전히 부인할 수는 없지만, 시장화와 민주화의 논리적 연계가 당연한 것은 아니다. 린드블롬(Lindblom)이 적절히 지적한 것처럼 민주주의를 유지하고 있는 국가들에서 시장체제는 불평등을 발생·심화시키는 등 민주주의의 핵심 가치를 위협하는 요소가 되기도 하였기 때문이다.<sup>7)</sup> 그렇다면 북한에서의 시장화 현상을 어떻게 이해해야 하는가?

---

6) 김일성, 『김일성 저작집』, 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 130~131쪽.

7) 찰스 린드블롬, 『시장체제』, 26쪽.

북한 시장에 대한 연구는 다양하게 이루어지고 있는데 그 대부분은 새로운 현상으로서 시장화 실태에 초점을 맞추고 있다. 북한 시장에 대한 기존 연구의 주류는 경제학적인 정량적 분석을 통해 북한 시장에서의 경제활동 실태와 시장 규모를 추정하는 연구<sup>8)</sup>들이다. 그 가운데 일부는 북한이탈주민 설문조사를 통해 시장의 규모를 추정<sup>9)</sup>하였으며, 북한의 거시경제 데이터를 활용한 연구<sup>10)</sup>도 이루어졌다.

- 
- 8) 북한 시장에 대한 규모 추정은 주로 경제학자들에 의해 이루어졌으며, 연구 성과들도 많은 편이다. 이석, 『북한의 시장: 규모추정과 구조 분석』(서울: 한국개발연구원, 2009); 최지영, 『북한 이증경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식부문 분석』(서울: 한국은행, 2016); 김병연·양문수, 『북한경제에서 시장과 정부』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012); 이영훈, “탈북자를 통한 북한경제 변화 상황 조사,” 한국은행 금융경제연구원(2007); 임강택, 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태분석: 기업활동을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2014) 등이 있으며, 이외에도 남성욱·문성민, “북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구: 1998년을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제3권 1호(2000); 박석삼, 『북한의 사경제부문 연구: 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화규모 추정』(서울: 한국은행, 2002); Stephan Haggard and Marcus Noland, “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea,” *Working Paper Series*(Peterson Institute for International Economics), No.8(2009); Kim Byung-Yeon and Song Dongho, “The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants and Effects,” *Seoul Journal of Economics*, Vol.21, No.2(2008) 등이 있다.
- 9) 북한 내 시장의 규모에 대한 연구는 주로 북한이탈주민들에 대한 설문조사를 통해 이루어졌다. 2006년 북한이탈주민 335명을 대상으로 한 조사를 통해 이영훈은 이들의 소득 가운데 임금소득이 약 10%, 장사소득이 약 90% 정도라고 주장했다. 이영훈, “탈북자를 통한 북한경제 변화 상황 조사”; 북한이탈주민 115명을 대상으로 한 이석의 조사에서 시장(혹은 비공식적 활동)이 차지하는 비율은 65~76% 정도로 나타났다. 이석, 『북한의 시장: 규모 추정과 구조 분석』; 북한이탈주민 설문을 토대로 한 김병연·양문수의 연구에서는 1996~2007년까지 가계 소득에서 시장이 차지하는 비율은 약 60~80% 수준으로 조사되었다. 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』, 26~53쪽.
- 10) 공식 식량배분통계를 활용한 이석의 연구에서는 전체 식량의 분배·유통에서 시장이 차지하는 비중은 18~35%(1997/98 농업연도)로 나타났다. 이석, 『북한의 시장: 규모 추정과 구조 분석』에서는 북한이탈주민 설문조사와 거시경제 데이터를 활용한 연구를 동시에 실시하였다. 이석에 따르면 두 조사 결과의

북한 내 시장규모에 대한 정량적 분석의 결과는 큰 편차를 보이고 있는데, 이러한 편차의 원인은 북한 경제에 대한 신뢰할 만한 데이터 부족 때문이다. 이 외에 최근에는 구글 영상 등 획득 가능한 새로운 자료를 활용하여 시장의 확산과 변화에 대한 연구<sup>11)</sup>도 이루어지고 있다. 여기에 더하여, 시장화에 따른 북한 내부의 사회경제적 변화<sup>12)</sup>와 전망에 대한 연구도 이루어졌다. 자료의 부족으로 북한 시장에 대한 정확한 이해는 여전히 부족하지만, 기존 연구의 결과를 종합하면 북한 내 시장의 확산과 안정화 추세는 분명해 보인다. 특히, 일반 주민의 생존 차원에서 시장화 현상은 돌이키기 어려울 것이라는 추정도 가능하다.

---

차이가 큰 것은 북한이탈주민들의 지역적·계층적 편향성 때문이다. 특히 이석은 계층적 편향성에 주목하였는데, 북한이탈주민들이 계층적으로 중하층에 속한다는 점을 고려해야 한다는 것이다. 최지영은 북한의 GDP 추정치에 간접세 및 노동소득분배율 등을 적용한 사회계정행렬을 사용하여 비공식 부문의 규모를 추정하였다. 최지영, 『북한 이중경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식 부문 분석』에 따르면 생산요소소득에서 비공식 부문의 비중은 18.5%, 최종수요에서 비공식부문의 비중은 28.5% 정도이다.

- 11) 정은이, “2000년 이후 북한시장의 발전요인에 관한 분석: 회령지역 시장의 사례를 중심으로,” 『비교경제연구』, 제19권 1호(2012); 정은이, “북한 시장의 제도화 수준에 관한 분석: 공설시장의 외형적 발전을 기반으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호(2010) 등을 참조. 이 외에 곽인옥, “북한개발의 관점에서 경제현황과 회령지역시장의 공간적 구조에 대한 연구,” 『KoFC 북한개발』, 통권 2호(2014) 등.
- 12) 이우영 엮음, 『북한 도시주민의 사적영역 연구』(파주: 한울, 2008); 금재호, “북한경제의 시장화와 노동시장의 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호(2012); 윤인주, 『북한의 사유화 현상: 시장화를 통한 사적부문의 확산』(서울: 한국학술정보, 2015); 황규성·이재경, “북한의 시장화와 숙련불평등,” 『북한연구학회보』, 제18권 1호(2014); 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화,” 『현대북한연구』, 제16권 1호(2013); 최지영, “시장확산이 북한경제에 미치는 영향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호(2012); 양문수, “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점,” 『통일정책연구』, 제19권 1호(2010); 정형근·김병연·이석, 『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』(서울: 대외경제정책연구원, 2012) 등.

시장 확산의 추동력이 무엇인지에 대해서는 이견(異見)이 존재한다. 탈냉전시대 북한 내 시장의 등장과 확산이 아래로부터 시작했기 때문에 가계와 기업 등 말단 경제주체를 시장화의 주요 동력으로 인식하는 경향<sup>13)</sup>이 다수이다. 하지만 북한 시장이 위로부터 허용된 공간으로서의 성격이 더 강해지고 있으며 주요 행위자들 역시 권력기관이나 그들과 연계된 사람들이 더 많다는 점에 주목한 연구<sup>14)</sup>들도 적지 않다. 이 차이가 중요한 것은 시장의 성격에 따라 시장이 사회변화에 미치는 영향이 달라질 수 있기 때문이다. 즉, 아래로부터의 변화가 시장화의 주된 추동력이라면 이것은 북한 사회의 근본적 변화로 연결될 수 있는 계기가 될 수 있는 반면, 시장이 위로부터 허용된 공간이며 그 핵심주체들 역시 권력기관이나 특권기관 혹은 이들의 연관성 속에서만 활동할 수 있다면 시장화로 인한 변화는 매우 제한적일 수밖에 없다. 물론 이러한 이분법적 분류는 과도한 것일 수 있다. 실제 북한에서 시장은 계획부문(국가)과 공존하고 있으며, 앞서 언급한 두 가지 성격을 동시에 가지고 있을 가능성이 높기 때문이다. 하지만 시장화가 사회 혹은 국가 체제에 미치는 영향을 살펴보는 것은 매우 중요하다.

---

13) 양문수, 『북한 경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』(과주: 한울, 2010); 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』(서울: 삼성경제연구소, 2008) 등이 대표적이다.

14) 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장확대,” 『통일정책연구』, 제20권 1호(2011); 박형중, “북한시장에 대한 정치학적 분석,” 『한국정치학회보』, 제46권 5호(2012); 최봉대, “북한의 국가역량과 시장활성화의 체제이행론적 의미,” 『통일문제연구』, 제26권 1호(2014) 등이 대표적이다.

## 2) 시장화에 따른 북한체제의 성격 변화: 부패정(腐敗政: kleptocracy)

어떤 국가 혹은 사회 체제(system)를 논의한다는 것은 체제 구성요소들 간의 관계를 설명하는 것이라고 할 수 있다. 구성요소들 간의 관계는 결국 조직의 구성원리와 작동논리와 관련된 문제이다. 이 글에서는 시장화로 인해 북한체제의 성격에 변화가 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 기존의 북한체제에 대한 논의들을 살펴보고, 시장화로 인한 체제의 성격변화를 논의해 볼 것이다. 체제 성격을 논의하기 위하여 정치·경제·사회 체제를 나누어 논의할 수도 있으나, 사실상 국가는 정치·경제·사회 등이 융합된 하나의 체제라고 볼 수 있다. 따라서 여기서 논의하는 북한체제는 북한이라는 정치·경제·사회가 종합된 국가체제의 성격과 관련된 것이다. 종합적으로 체제를 논의하는 것은 지나친 단순화의 위험성이 있다. 그럼에도 불구하고 특정 체제를 관통하는 핵심 작동논리, 조직의 구성원리를 이해하기 쉽게 해준다. 따라서 다소 논쟁적이지만 시장화가 북한체제의 성격에 어떤 영향을 주었는지 분석해보고자 한다.

어떤 체제도 마찬가지로이지만 기존의 북한체제를 한마디로 정의하는 것은 매우 어렵다. 심지어 북한을 사회주의 국가라고 부를 수 있는지에 대해서도 답하기가 쉽지 않다. 물론 사회주의 국가의 일반적 특징이라고 할 수 있는 단일 정당에 의한 지배, 단일한 이데올로기의 존재, 자율적인 정치·사회 하위체제의 부재, 국가 조직 원리로서 민주집중제, 생산수단의 공유와 계획경제<sup>15)</sup> 등을 고려한다면 북한은 사회주의 국가라고 할 수 있다. 하지만 여기에 더하여 북한은 지도자의

---

15) Robert Furtak, *The Political Systems of Socialist State: An Introduction to Marxist-Leninist Regimes*(New York: St. Martin's Press, 1986), pp.6~7.

영향력이 어떤 국가보다 강한 체제이다.

지도자의 강력한 위상을 고려한다면 북한은 사피로(Leonard Schapiro)가 지도자 국가(Leader State)<sup>16)</sup>라고 명명한 전체주의 국가<sup>17)</sup>라고도 볼 수 있다. 다섯 가지 국가 모델로 북한체제를 검토한 맥코맥(Gavan McCormack)도 북한체제를 가장 잘 설명할 수 있는 것은 전체주의라고 주장하기도 하였다.<sup>18)</sup> 여기에 더하여 북한은 세습적인 술탄체제(Sultanistic regimes)의 성격을 동시에 가지고 있다. 이런 체제하에서는 공적인 것과 사적인 것의 구분이 엄격하지 않으며, 법·제도보다는 개인이나 그 일족 중심의 지배가 특징적으로 나타난다.<sup>19)</sup> 지도자의 배타적 권위에 주목한 북한체제의 성격에 대한 규정은 이외에도 다양하게 존재하는데 유일체제<sup>20)</sup>, 수령제 국가<sup>21)</sup>, 봉건적 수령체제<sup>22)</sup> 등이 그것이다. 이 외에도 수령과 주체사상의 결합을 신정(神政)체제<sup>23)</sup>라고

---

16) Leonard Schapiro, *Totalitarianism*(New York: Praeger, 1972), pp.26~27.

17) 브레진스키 등의 분류에 따르면 전체주의 국가는 ① 공식적이고 정교한 이데올로기, ② 독재자 1인이 영도하는 단일 대중정당, ③ 당과 비밀경찰 등 물리적·심리적 테러체제, ④ 매스미디어의 장악, ⑤ 무력의 독점, ⑥ 경제에 대한 중앙통제 등의 특징을 가진다[Carl Joachim Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed.(Cambridge: Harvard University Press, 1965), p.22]. 사피로(Schapiro)는 이러한 분류가 전체주의의 특징적인 면(contour of polity)과 핵심(pillar)을 혼동하고 있다고 비판한다. 사피로에 따르면 당이나 경찰, 이데올로기 등은 전체주의의 특징적인 면이지만 지배를 위한 수단에 불과하다. 반면 지도자 개인은 지배수단보다 훨씬 더 중요하다.

18) Gavan McCormack, "Kim Country: Hard Times in North Korea," *New Left Review*, No.198(1993), pp.41~48.

19) 최완규, "북한 국가 성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점," 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』(과주: 한울, 2001), 23~25쪽.

20) 이종석, 『현대 북한의 이해』(고양: 역사비평사, 2000).

21) 스즈키 마사유키(鏑木昌之), 『김정일과 수령제 사회주의』, 유영구 옮김(서울: 중앙M&B, 1994).

22) 최성, 『김정일과 현대북한체제』(서울: 한국방송출판, 2002).

규정하거나, 군사국가적 성격에 주목하여 ‘유격대국가’<sup>24)</sup>라고 부르기도 한다. 이처럼 북한체제의 성격에 대한 다양한 정의가 존재하지만, 어떤 분석도 북한체제에서 지도자의 배타적인 영향력과 강력한 권위를 무시한 경우는 없다.

북한체제에서 최고지도자의 강력한 영향력을 고려할 때 이를 수령제 혹은 유일체제 등으로 정의하는 데 전혀 무리가 없다. 하지만 지도자와 하위 구성원들과의 관계, 혹은 체제의 작동방식 등을 조금은 일반적인 방식으로 정의할 필요성이 있다. 왜냐하면 북한체제가 매우 독특한 것은 사실이지만, 다른 체제와의 유사성도 다수 존재하기 때문이다. 그렇다면 북한체제는 베버(Max Weber)가 이야기한 가산제(patrimonialism) 국가에 가깝다. 법이나 제도보다는 지도자에 의한 인적 지배, 통치자의 가부장적 권위에 종속되는 하위 구성원과 통치자의 관계 등을 고려한다면 북한체제를 가산제 국가<sup>25)</sup>로 볼 수 있다. 가산제는 서구적 지배양식과 다른 아시아적 지배양식을 설명하기 위해 고안된 개념으로, 통치자의 가부장적 권위와 신하의 자식으로서의 의존성 등에 기초하여 운영되는 체제이다. 이러한 설명 자체는 서구 중심적이라는 비판도 가능할 수 있으나, 북한 내에서 수령의 권위와

---

23) 이상우, 『북한정치입문: 김정일 정권의 특성과 작동원리』(서울: 나남, 1997).

24) 와다 하루키(和田春樹), 『역사로서의 사회주의』, 고세현 옮김(과주: 창작과 비평사, 1994); 와다 하루키, 『북조선: 유격대 국가에서 정규군 국가로』, 서동만·남기정 역(과주: 돌베개, 2002).

25) 제이콥스(Jacobs)는 가산제의 제도적 특징을 더 분명하게 정의하였는데, 가산제 사회의 기본 단위는 통치자와 관료계급인데, 하위 구성원들은 통치자에게 제한적 책임만 지며, 통치자는 그 수하들에게 권한과 특혜를 준다. 또한 하위 구성원들은 통치자에 용역을 제공한 대가로 봉토(fief) 대신 봉록(prebend)을 받는다. Norman Jacobs, *The Origin of Modern Capitalism in East Asia*(Hong Kong: Hong Kong University Press, 1981).

체제작동 방식의 핵심은 가산제 국가에 부합한다고 할 수 있다. 이러한 북한체제의 특징은 시장의 확산과 무관하게 여전히 유지되고 있다. 특히, 북한 최고 지도자의 영향력은 변함없이 배타적이면서 막강한 것으로 평가된다. 문제는 북한체제의 가산제적 속성에 시장화가 더해진 결과, 국가체제의 성격이 변화하고 있다는 점이다. 체제의 구성형태는 여전히 수령체제를 유지하고 있으나, 조직의 작동방식에서 이데올로기의 영향력은 상대적으로 줄어들고 공적·사적 이익을 수취할 수 있는 권한과 특혜의 중요성이 증가하고 있다.

북한의 시장은 경제 발전의 결과 확산된 것이 아니다. 오히려 북한의 시장화는 기존 경제체제가 붕괴한 곳에서 등장하였다. 그 결과 사회의 변화를 반영한 새로운 제도가 발전되지 않은 상황에서 기존 제도와 체제의 특성이 섞이면서 기존 체제의 변화가 발생한 것이다. 즉, 새롭게 등장한 시장과 기존의 가산제 국가의 특성이 결합하여 부패국가(kleptocratic state)가 탄생한 것이다.<sup>26)</sup> 부패정(kleptocracy)은 공식적이고 안정적인 제도가 존재하지 않는 상황에서 정치권력과 관료들의 부패와 약탈이 조직적이고 체계화된 체제를 의미한다.<sup>27)</sup> 물론 부패정이 제도의 부재 상태에서만 나타나는 것은 아니다. 이른바 발전된 체제에서도 조직화된 범죄집단들(organized crime groups)과 경찰·관료 등 제도상의 공식 기구가 조직적으로 연계되면 부패정이 발생한다.<sup>28)</sup> 즉

---

26) kleptocratic state 혹은 kleptocracy를 원문 그대로 번역한다면 ‘패거리 국가’ 혹은 ‘깡패국가’ 등이 더 정확할 것이다. 하지만 여기서는 체계화된 부패에 초점을 맞추어 부패국가 혹은 부패정이라는 용어를 사용하기로 한다. 최용환, 『북한 사회의 시장화 현황과 전망』(수원: 경기연구원, 2016), 20쪽 참조.

27) Joshua Charap and Christian Harm, “Institutional Corruption and the Kleptocratic State,” *IMF Working Paper*, July(1999).

28) Katherien Hirschfeld, *Gangster State: Organized Crime, Kleptocracy and Political Collapse*(Palgrave Macmillan UK, 2015).

제도상의 공식적 기구들과 비공식적 영역의 사적 이익 추구 활동이 연계되어 나타나는 조직적인 부패체제를 부패정이라고 할 수 있다.<sup>29)</sup>

북한의 시장화 현상은 분명히 아래로부터 시작되었다. 하지만 현재의 북한 시장은 위로부터 허용된 공간의 성격이 강화되고 있으며, 시장의 주된 행위자들 역시 권력기관이거나 이들과 결탁한 자들이다. 기존 제도가 부식되고 새로운 제도가 마련되지 않은 상황에서 공식 기관 및 관료들이 비합법적·비공식적 영역과 조직적으로 연계되어 있는 체제이다. 특히 북한체제의 가산제적 속성상 위로 올라갈수록 공적 영역과 사적 영역의 구분은 더욱 어려워지며, 아래에서 위까지 모든 사회가 관행화된 부패의 시슬로 묶여 있는 것이다. 즉 기존 체제의 속성을 유지하면서 시장을 허용한 결과, 시장행위자들은 조직적 부패의 시슬에 스스로 포섭되어야만 안정적 이윤의 획득이 가능하다. 이렇게 생산되는 잉여는 이 체제를 유지하는 자양분이며, 부패는 잉여를 추출하는 통치자의 기제가 되고 있는 것이다.

북한의 시장화 현상과 체제 변화의 관계에 대한 기존 연구들도 다수 존재한다. 다만 기존 연구의 함의는 대조적인데, 시장화에 따른 부패가 체제 구심력을 약화시킬 것이라는 전망<sup>30)</sup>이 있는가 하면, 체제 강화에 시장이 긍정적으로 작용할 것이라는 전망<sup>31)32)</sup>도 있다. 기

---

29) 좀 더 자세한 내용에 대해서는 최용환, 『북한 사회의 시장화 현황과 전망』, 20~22쪽 참조.

30) 박영민, “북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향: 시장화-약탈성-부패의 메커니즘,” 『세계지역연구논총』, 제34집 4호(2016).

31) 김근식·조재욱, “북한의 시장화 실태와 시장권력 관계 고찰: 향후 북한 정치변동에의 함의,” 『한국과 국제정치』, 제33권 3호(2017).

32) Alexander Dukalskis, “North Korea’s Shadow Economy: A Force for Authoritarian Resilience or Corrosion?,” *Europe-Asia Studies*, Vol.68, No.3(2016).

존 연구는 시장화 및 부패가 체제의 강화 혹은 약화에 미치는 영향에 주목하고 있는 반면 체제의 작동방식 혹은 성격변화에 대한 관심은 상대적으로 낮다. 따라서 이 글에서는 시장화가 북한의 체제 성격에 어떤 변화를 초래하고 있는지에 초점을 맞추고자 한다.

### 3. 북한 시장화의 특징과 실태

북한 시장화는 다양한 형태로 나타나고 있어, 그 특징을 몇 가지로 정리하기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 여기서는 계획과 시장의 공존, 합법과 비합법 영역의 관계, 그리고 외화통용현상 등 세 가지 핵심적 특징을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 먼저 계획과 시장의 관계를 살펴보는 이유는 시장화에도 불구하고 북한에는 여전히 계획 부문이 존재하기 때문이다. 후술하겠지만 이 두 부문은 별개로 존재하는 것이 아니라, 시장화의 진전에 따라 상호 영향을 주고 있는 것으로 보이기 때문이다. 둘째, 계획과 시장을 연계시키는 핵심적 기제로서 합법과 비합법의 모호한 경계를 지적할 수 있다. 사회의 변화에 따라 새로운 사회경제적 현상이 증가하고 있는 상황에서 새로운 제도가 정립되지 않은 북한의 현실은 부패정이 발생할 수 있는 양호한 조건을 제공한다. 셋째, 외화통용현상은 명백하게 국가의 개입과 연관되어서만 설명이 가능한 현상으로 시장화에 대한 국가의 대응을 가장 명확하게 보여주는 사례라고 판단된다. 물론 이외에도 시장화에 따른 다양한 사회경제적 현상들이 있을 수 있으나, 여기서는 이 세 가지에 주목하여 시장화의 특징과 실태를 살펴보기로 한다.

## 1) 계획과 시장의 공존

북한의 『인민경제계획법』은 “국가의 중앙집권적 통일적 지도 밑에 인민경제를 관리·운영 하는 것이 조선민주주의인민공화국의 일관된 정책”<sup>33)</sup>이라고 규정하고 있다. 이 법에 의하면 국가계획기관 및 기관·기업소·단체 등은 인민경제계획을 작성, 비준, 시달, 실행, 총화하여야 한다. 이 모든 것은 국가 지령에 따라 이루어져야 하지만 국가가 생산에 필요한 자원과 물자를 제공할 수 없기 때문에 현실에서 이 원칙은 관철되지 않고 있다.

북한에 시장이 확산되고 있는 것은 분명해 보인다. 하지만 계획부문이 여전히 존재하고 있는 것도 사실이다. 계획에 대비되는 시장의 규모에 대해서는 연구자들마다 다른 결론을 내리기도 하지만, 현재 북한 내부에 계획과 시장이 공존하고 있다는 것에 대해서는 별다른 이견이 없다. 비록 증거가 파편적이지만 최소한 주민들의 일상생활 수준에서는 시장이 경제의 상당부분을 차지하고 있으며, 한동안 지속되었던 북한 당국의 시장 억제 정책에도 불구하고 시장의 비중이 축소되지는 않은 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

대체로 북한에서 시장은 1990년대 중후반 크게 확대되었다가 2000년대 이후 안정화되고 있는 것으로 보인다. 이것은 어쩌면 당연한 결과인데, 1990년대의 극심한 경제난을 겪으면서 시장이 확대되었다가, 이후 경제난이 완화되면서 계획부문이 어느 정도 회복된 것으로 판단되기 때문이다.

---

33) “조선민주주의인민공화국 인민경제계획법(2010)” 제3조, 장명봉 위음, 『최신 북한법령집』(서울: 북한법연구회), 409쪽.

34) 양문수 외, 『북한경제 쟁점 분석』(서울: 산업연구원, 2013), 165쪽.

시장의 확산에도 불구하고 여전히 계획부문이 존재하기 때문에 국가는 계획을 수립하고, 이를 하달한다. 그렇지만 생산을 위한 자재를 국가가 완전히 보장해 주지 못하기 때문에 계획에 의한 생산은 제한적으로만 이루어지고 있다. 다만 군수, 철도, 전력 등 기간산업부문은 계획부문이 여전히 중요한 반면, 지방 소기업들은 계획보다 시장에 더 의존하고 있다.<sup>35)</sup> 급수가 높은 기업소일수록 시장에 대한 의존도가 낮고, 급수가 낮을수록 시장에 대한 의존도가 높다.<sup>36)</sup> 하지만 정도의 차이가 있을 뿐 대부분의 경우에 있어 시장과 계획이 혼합된 운영이 이루어지고 있는 것이다.

우선 계획작성단계에서 기업소 지배인들은 국가의 자재 공급을 확신할 수 없기 때문에 시장을 통해 확보할 수 있는 자원과 물자, 노동력 규모 등을 파악해야 한다. 이른바 ‘돈주’를 통해 마련 가능한 자원의 종류와 규모, 자재지도원이 확보할 수 있는 자재의 수량과 종류, 가용 노동력의 실태 등이 그것이다.<sup>37)</sup> 국가의 자재 지원을 확신할 수 없는 상황이라면 지배인은 최대한 생산목표를 낮게 잡는 것이 유리하다. 이뿐만 아니라 시장에서 생산에 필요한 자원이 동원되어야 하기 때문에 시장의 자원 수급 상황이 생산목표 설정에 영향을 주게 된다. 이런 구조는 국가 계획을 왜곡하며, 시장이 계획에 영향을 미치게 한다.

국가 지원이 부족한 상태에서 공장·기업소는 기관 운영 자원의 확보도 절실하다. 따라서 재원이 부족한 공장·기업소에서는 종업원들

---

35) 임강택, 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』, 49~50쪽.

36) 임강택, “북한 시장 활성화의 숨은 그림, 국영기업의 역할,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 6월호(2014), 31쪽.

37) 임강택, 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』, 52~53쪽.

의 사적 경제활동을 허용해 주는 대신 일정 금액을 납부하도록 하기도 한다. 이른바 ‘8.3 노동자’들은 기업소에서 급여를 받는 것이 아니라 반대로 기업소에 일정 금액을 납부한다. 이것이 가능한 것은 운영자금 마련이 절실한 기업소와 공식적인 급여로 생계를 유지할 수 없는 노동자들 간의 이해관계가 맞아 떨어지기 때문이다. 노동자들은 일부 금액을 기업소에 납부하더라도 생계를 꾸리기 위해서는 시장 경제활동을 해야 하고, 기업소는 이들의 사적 경제활동을 허용하는 대신 운영자금을 마련할 수 있다.

여유가 있는 ‘돈주’(개인투자자)는 자신의 자금으로 기업에 필요한 생산설비와 자재를 갖추어주고, 생산에서 발생한 이윤을 기업과 나누기도 한다.<sup>38)</sup> 이 같은 거래방식은 대부투자, 명의대여, 개인기업 등이 있다. 대부투자는 돈주가 기업에 투자하고 성과에 따른 이윤을 서로 나누는 것이고, 명의대여는 돈주가 공장이나 기업소 명의를 빌려서 사실상 개인사업을 하는 방식을 의미한다. 대부투자의 경우 이익이 발생하면 공장·기업소가 돈주(개인)와 이익을 공유하지만, 손해가 발생할 경우 그 피해를 개인이 부담해야 할 가능성이 크다. 따라서 돈주들은 명의투자를 선호한다고 한다. 대부투자나 명의대여는 공장·기업소(즉 국가기관)와 연계 속에서 이루어지는 반면, 개인기업은 국가기관과의 연결이 약하거나 없는 사적기업을 말한다.<sup>39)</sup> 하지만 이런 활동이 제도화·공식화된 것은 아니기 때문에 개인이 자본을 가지고 있다고 해서 아무나 자유롭게 사업을 할 수는 없다. 공장·기업소가 자체적으로 계획을 달성할 수 없다고 해서, 돈을 끌어들여 생산비용을 부

---

38) 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2009), 162~163쪽.

39) 윤인주, 『북한의 사유화 현상: 시장화를 통한 사적부문의 확산』, 151~199쪽.

담시키고 그 대신 판매대금이나 생산물의 일부를 나누어 가지는 것은 불법이며, 단속기관들도 이것을 알고 있다. 하지만, 이러한 행위가 계획(생산목표) 달성에 불가피하기 때문에 이를 묵인한다.

생산목표가 생산물단위가 아닌 액상계획(금액단위목표)으로 제시될 경우 기업이 시장에 의존하는 비율은 더 높아진다. 국정가격보다 시장가격이 더 높기 때문에 액상계획만 달성해도 된다면 같은 품목을 생산해도 시장에 파는 것이 유리하다. 이뿐만 아니라, 국가계획 생산품보다는 시장에서 더 잘 팔리는 품목을 생산하는 것이 더욱 유리하다.<sup>40)</sup> 시장은 계획의 수립단계뿐만 아니라 계획의 실행단계에도 영향을 미치고 있는 것이다.

내각에서 내려온 국가계획은 최소한만 수행해도 큰 문제가 발생하지 않는다. 이런 상황에서 기업은 국가계획 내의 생산을 최소화하고, 이른바 ‘더벌이 사업’에 집중하게 된다. 더벌이 사업에서 수익이 나야 기업소 노동자들의 생계가 가능하기 때문이다. 예컨대 최상급 기업소인 수풍발전소의 경우에도 발전량의 30% 정도만 평양과 특각 등에 공급하고 나머지를 중국에 판매한다. 그래야 기업소 노동자들의 식량 등을 확보할 수 있기 때문이다.<sup>41)</sup>

이 외에 국가 계획을 왜곡시키는 주요한 변수는 당이나 지도자의 이름으로 하달되는 방침이나 지시이다. 이것은 때로 기존 계획을 벗어나 하달되는데, 가용 자원이 제한적인 상황에서 방침이나 지시가 내려오면 기존 계획에 차질이 발생할 수밖에 없다. 교시나 방침이 기존의 계획을 왜곡시키면, 이로 인해 발생한 손실은 시장을 통해 벌충할 수밖에 없다. 아래의 증언은 비록 일부 사례이지

---

40) 임강택, “북한 시장 활성화의 숨은 그림, 국영기업의 역할,” 32~33쪽.

41) 북한이탈주민 ○○○, 2011년 탈북(인터뷰 일자: 2016년 10월 20일).

만, 그러한 경우를 보여준다.

북한에도 계획이 있다. 그런데 북한사람들도 믿지 않는 계획이다. 북한은 법치국가가 아니라, 교시와 방침국가이다. 교시가 떨어지면 만사 제쳐놓고 수행해야 한다. 예를 들어 덕천 탄광지구 이주단지 건설 명령이 떨어진 적이 있다. 노력은 주로 제대군인들을 배치하는데, 이주단지 건설을 위한 물자 공급은 각 군(郡)에 일정규모씩 할당하기도 한다. 그러면 해당 군에서는 물자를 조달하기 위해서 자기 지역에서 쓰지 않는 수도관이나 자재를 뜯어서 이주단지 건설에 사용하기도 한다.<sup>42)</sup>

이와 같은 계획과 시장의 공존 혹은 연계 현상은 다양하게 발견할 수 있다. 북한 당국은 시장활동을 허용하는 대신, 시장에서 발생하는 잉여를 계획경제 즉 국가부문이 수취하는 방향으로 경제구조를 재편하였다. 예컨대 시장 확산에 맞추어 새로운 세원을 발굴하여 재정수입을 확대하는 방식이다. <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 ‘국가기업이득금’은 계획 외 생산 및 유통을 포함한 ‘번 수입’에 부과된다. ‘토지사용료’와 ‘부동산 사용료’<sup>43)</sup>는 기관·기업소의 개인경작, 부업지경작, 주택이나 건물의 신축·분양·매매 등 제반의 사적 경제활동을 포괄한다.

국가는 이러한 시장경제 활동에 어떠한 지원을 제공하지 않지만, 여기에서 발생하는 잉여에 세금을 부과하고 이것을 국가기관의 운영자금으로 활용한다. 내각경제 부문만 시장 잉여를 흡수하는 것은 아니

---

42) 북한이탈주민 ○○○, 2006년 탈북, 국영기업 근로자(인터뷰 일자: 2016년 6월 23일).

43) 토지사용료는 2002년 신설되었으며, 부동산 사용료는 2006년 토지사용료가 확대 개편된 것임.

<표 1> 시장과 연계된 조세의 제 유형

구분	조세의 직접적인 납부자	조세의 실질적인 납부자	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 상품판매
서비스업체 국가납부금	수매상점, 협의제식당, 당구장, 가라오케 등 서비스업체	서비스업체 및 소비자	일반주민 대상 서비스 판매
무역회사 수익금	무역회사	무역회사, 기관·기업소, 국내 유통업체, 소비자	수출품의 국내 매집, 수입품의 국내 판매
토지사용료 및 부동산 사용료	기관·기업소, 협동단체, 개인	기관·기업소, 협동단체, 개인	토지, 주택, 건물 등 국토를 사용하는 제반 시장 경제활동

자료: 양문수, 『북한경제의 시장화·양태, 성격, 메커니즘, 함의』, 89쪽.

다. 이른바 ‘당경제’, ‘군경제’ 등 특수경제부문도 시장 잉여를 화폐의 형태로 수취하여 구성원들의 생계 및 기관 운영에 사용한다.<sup>44)</sup>

북한에서 계획과 시장이 공존하는 이유는 우선 북한 당국이 시장을 묵인하면서 이를 이용하기 때문이지만, 시장을 억제하고 싶어도 이것이 쉽지 않기 때문이기도 하다. 북한 당국의 시장억제 정책은 주로 시장이라는 물리적 공간에 대한 제한에 초점을 맞추고 있다. 하지만 생산, 유통, 무역 등 경제활동 전반을 통제하지 않는 이상 이러한 조치는 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>45)</sup> 더구나 북한 당국이 주민들의 기

44) 양문수, 『북한경제의 시장화』, 88~89쪽.

본적인 생계유지를 보장해 줄 수 없는 상황에서 시장활동이 불법적이라고 하더라도 이것을 무작정 통제할 수도 없다. 북한 당국의 시장억제정책이 한계에 봉착한 것은 이 때문이다.

## 2) 합법과 비합법의 모호한 경계

1990년대 중반 심각한 경제난 속에서 등장한 초기의 시장은 공급자 중심 시장이었다. 모든 물자가 부족했기 때문에 물자의 확보가 경제활동의 성패를 좌우했다. 별다른 기술이나 자본이 없어도 시장에서 음식을 만들어 팔거나, 물자가 풍부한 지역에서 부족한 곳으로 가져다 파는 등의 소규모 유통시장이 대부분이었다. 하지만 경제난이 진정되고 시장이 확산되면서 물자의 공급이 증가하자, 시장 수요가 세분화되고 시장역시 분화되었다. 예컨대 도매업과 소매업, 제조·유통·서비스업 등으로 업종이 나뉘고, 시장행위자들도 돈주, 대·중·소 상공인, 일용직 등으로 분화되는 등 수평적·수직적 분화가 이루어졌다.<sup>46)</sup> 이러한 분화는 시장화에 따른 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다.

문제는 북한 당국의 입장과 정책이다. 북한 당국이 시장의 확산에 수동적으로만 대응한 것은 아니었다. 시장 확산에 대한 북한 당국의 대응은 양면적이었는데, 그 하나는 시장화 현상을 일정부분 수용하면서 계획경제를 복구하려는 것이었고, 다른 하나는 시장을 억제하려는 것이었다. 전자의 대표적인 사례는 2002년의 ‘7.1 경제관리개선조치’(이하 7.1 조치)를 들 수 있다. 7.1 조치는 중국이나 베트남의 개혁·

---

45) 양문수, “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점,” 133~134쪽.

46) 황규성·이재경, “북한의 시장화와 숙련불평등,” 100~102쪽.

개방 조치와 맥을 같이하는 것으로 경제위기 이후 사회변화를 수용한 것<sup>47)</sup>이자, 비공식부문을 계획부문으로 흡수하여 기존 체제를 복구하려는 시도<sup>48)</sup>이기도 했다. 7.1 조치와 비슷한 시기에 북한은 대외적으로 신의주, 금강산, 개성 등의 지역을 대상으로 특구법을 제정하고 특구를 통한 경제발전을 꾀하였다. 또한 2003년에는 농민시장을 종합시장으로 개칭하고 시장에서 유통 가능한 품목을 확대하는 조치를 취하기도 했다.

하지만 2007년 이후 북한 당국은 시장억제정책을 본격화하였다. 2008년 이른바 ‘6.18 담화’ 이후 시장 단속과 통제는 심화되었으며, 2009년에는 종합시장을 폐쇄하려고 시도하였다. 단속은 다양하게 이루어졌는데 연령제한, 장소제한, 판매가능 품목 및 액수 제한, 투자제한, 검열강화 등이 그것이다.<sup>49)</sup> 이러한 반(反)시장화 정책의 결정판은 2009년 실시된 화폐개혁이다. 2009년 11월 말부터 12월 초 일주일 동안에 전격적으로 이루어진 화폐개혁은 구권과 신권의 교환 비율을 1 : 100으로 하여 기존 화폐 가치를 1/100로 낮춘 것이었다. 문제는 교환 한도를 정한 것이었는데, 1세대당 10만 원으로 제한을 두었다. 대신 노동자들의 임금은 기존 수준을 유지하여, 사실상 노동자 임금을 100배 인상하는 결과를 낳았다.

화폐개혁의 목표는 여러 가지로 추정할 수 있지만, 가장 중요한 것

---

47) 김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 엮음, 『북한 경제 개혁 연구』(서울: 후마니타스, 2002), 13~14쪽.

48) 조동호, “2004년 북한경제정책의 변화전망,” 『경기남북포럼 II』(수원: 경기개발연구원, 2004), 41쪽.

49) 반(反)시장화 정책의 주요 내용에 대한 보다 자세한 설명은 양문수, “2000년대 북한의 반(反)시장화 정책: 실태와 평가,” 『현대북한연구』, 제15권 1호(2012), 90~93쪽의 내용을 참조.

은 교환 한도를 정함으로써 시장에서 부를 축적한 세력의 재산을 사실상 몰수하고, 노동자 임금을 상승시켜 계획부문의 생산력 제고를 꾀한 것이라고 할 수 있다. 하지만 화폐개혁 이후 급격한 인플레이션은 노동자들의 실질소득 감소를 가져왔으며, 북한 당국의 정책과 자국 화폐에 대한 신뢰상실로 이어졌다.<sup>50)</sup> 화폐개혁만 실패한 것이 아니다. 시장억제 정책도 별다른 성과를 가져오지 못했다. 시간을 제한하면 새벽 시장이 활성화되고, 연령을 제한하면 고연령자가 매대에 나왔으며, 품목이나 장소를 제한하면 종합시장 밖에서 시장이 개설되었다.

이처럼 시장의 확산과 북한 당국의 대응이 교차하면서 합법과 불법의 경계도 모호해지는 현상이 증가하고 있다. 즉 공식적으로는 계획경제가 유지되기 때문에 시장경제활동은 불법이거나, 합법과 불법의 경계에 놓이게 된다. 시장을 효과적으로 억제하지 못한 국가 대응은 시장경제활동을 묵인 혹은 방조(傍助)하면서 여기에서 생산되는 잉여를 합법·비합법의 형태로 수취하는 방식으로 변화하고 있다.

<표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 물품의 취득 과정은 합법적이지만 시장에 유통하는 것이 불법인 경우가 발생한다. 이처럼 합법과 불법의 경계가 모호하고, 경제활동 자체가 계획과 시장이 혼재되어 있는 상황에서는 단속기관의 자율성이 증가할 수밖에 없다. 특히 사적 경제활동 즉, 시장활동이 허용되는 상황에서 합법과 불법이 혼재되면 권력기관이나 특수기관 관료들은 시장 단속 등을 통해 사적 이익을 취하기 용이해진다. 반면 시장행위자들은 경제활동의 안정성과 지속성을 확보하기 위해서, 혹은 더 많은 돈을 벌기 위해서 권력기관과 결탁하는 것이 유리하거나 불가피하다. 즉, 권력기관 혹은 이들과 결

---

50) 더 자세한 화폐개혁의 목표와 성과, 한계에 대한 논의는 최용환, 『북한의 시장화 현황과 변화 전망』, 61~63쪽 참조.

<표 2> 농민시장(암시장)에 대한 상품공급 경로

구분	공급물품의 취득과정	물품취득과정의 합법여부	농민시장 유통의 합법여부
개인보유자산	개인이 원래 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등 자산	합법	불법
개인차원의 생산물	뒷밭 생산 농산물	합법	합법
	개인부업 농축산물	합법	합법
	협동농장 부업생산 농축산물	합법	합법
	개인부업 식료품·생필품	합법	불법
	개인의 불법적 경작지 생산농산물	불법	불법
	개인의 불법적 가축사육	불법	불법
기업(농장포함) 차원의 생산물	공식부문 생산 식량, 공산품	합법(기업)	불법
	공식부문 절취·유출 식량, 생필품, 원자재	불법(개인)	불법
중국 등 제3국 수입품	공식기관에 의한 수입품	합법(기업)	불법
	개인·기관에 의한 밀수품	불법	불법
국제사회의 지원 물자	개인·기관에 의한 절취·유출물자	불법	불법

자료: 양문수, “북한 시장의 형성·발전과 행위자 분석,” 이석 외 엮음, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』(서울: 통일연구원, 2009).

탁한 불법행위가 증가할 개연성이 높아진다. 북한의 문제는 이것이 구조적이고 체계화되고 있는 것처럼 보인다. 이는 점이다.

각종 시장 단속의 경우에도 사전에 정보를 획득할 수 있는지 여부는 시장에서의 생존과 이익의 확보에 결정적 영향을 미친다. 즉 권력 기관이나 특권기관 혹은 이들과 결탁한 사람들이 크게 유리한 구조이다. 단속은 때로 시장에서 독과점 구조를 만든다. 단속이 이루어지면 정보에 어두운 소상공인들이 제거되거나 활동이 제한되기 때문이다. 따라서 단속에서 살아남을 수만 있다면 높은 수익을 올릴 수 있다. 또한 석탄이나 연료, 한국산 제품 등 시장에서 고수익을 올릴 수 있는

물품은 대부분 불법이기 때문에 단속 기관과의 결탁이 필요하다.

북한 시장경제활동의 핵심적 주체 가운데 하나이자, 합법과 불법의 경계에 존재하는 대표적 행위자는 돈주들이다. 북한에는 공식적인 금융시장이나 자본시장이 존재하지 않기 때문에 사적 금융활동은 원칙적으로 모두 불법이다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 돈주들은 공장과 기업소의 생산활동에 자금을 투자하기도 하고, 시장활동을 위한 자금을 빌려주거나, 주택이나 아파트 건설에 관여하기도 한다. 돈주들의 활동 자체가 원칙적으로 불법적·비공식적이기 때문에 이들은 권력기관의 비호가 필요하다. 따라서 돈주들은 신변의 안전을 확보하기 위한 뇌물 제공은 물론이고, 막대한 양의 현금을 내거나 공채를 매입하기도 한다. 현금이나 공채매입은 사실상 기부금이지만, 이를 통해 표창장이나 감사장을 받으면 불법행위가 적발되었을 때 안전판이 되기도 한다. 돈주들의 활동은 불법이지만 공개적이고, 일반인도 돈주가 누구인지 대략 알고 있다. 국가기관 역시 돈주나 상인들의 활동을 파악하고 있으며, 대개의 경우 이를 묵인하지만 필요하다고 판단되면 단속을 할 수 있다. 따라서 국가기관과 돈주의 관계는 비영속적이고 불안정하다. 돈주는 신흥 자본가 계급이라고 볼 수도 있지만, 이들은 정치적·경제적 비호가 필요하기 때문에 체제에 저항하기보다는 스스로 포섭된다.<sup>51)</sup>

시장 확산 이전에도 돈주들이 있었지만, 이들의 대부분은 중국과 밀무역을 하던 화교들이었다.<sup>52)</sup> 시장화 이후 시장에서 부를 축적한 자생적 돈주들이 증가하였지만, 이들 가운데 상당수는 2009년 화폐개혁을 거치면서 사실상 재산을 몰수당했다. 현재의 자생형 돈주들

---

51) 윤철기, “북한체제에서 인플레이션 관리의 정치: 2009년 11월 화폐개혁을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제14권 2호(2011), 54~55쪽.

52) 최수영, “북한경제를 움직이는 돈주,” 『월간 북한』, 5월호(2015), 65쪽.

은 화폐개혁의 충격을 견뎌낸 사람들인데, 재산의 안전과 증식을 위해 권력기관과 공생관계를 구축하고 있다. 자생형 돈주 이외에 권력이나 직위를 활용한 이른바 ‘검은 돈’을 운용하는 권력형 돈주들도 있다. 이들은 대개 직접 시장에 나서기보다는 친척이나 대리인을 통해 자금을 운용하는 것으로 알려져 있다. 이 외에 화교나 재일교포, 무역 및 외화별이 일꾼, 해외근무자 등 잉여자금을 가진 사람들도 돈주가 된다.<sup>53)</sup>

규모가 크지 않은 돈주들은 소규모 대출이나 환전 정도의 역할을 하지만, 대규모 돈주들은 대출(여신·환전) 이외에 예금(수신) 기능도 한다. 한 연구에 따르면 자금 유통이 원활해지고 위험부담이 줄면 대출이자율도 하락한다. 예컨대 2000년대 초반에는 대출이자율이 월 13~15% 수준이었지만 2010년 이후에는 5~10% 수준으로 떨어졌다.<sup>54)</sup> 이외에도 돈주들은 공장·기업소에 투자하거나 대부를 해줄 뿐만 아니라, 환전이나 송금 기능도 수행한다. 예컨대 북한-중국 간 물자대금 결제를 돈주들이 담당하는데, 북한과 중국 기업은 물자만 거래하고 양측의 돈주들이 물자 대금을 주고받는 것이다. 이러한 송금은 체계화되어 있지만 여전히 불법이다. 불법적 송금은 돈을 받았는지 빠르게 확인해야 하기 때문에 휴대전화가 필수적이다. 때로는 금이나 ‘빙두’(북한산 마약) 등 단속 품목을 거래하기도 하는데, 휴대전화는 도청되기 때문에 은어(隱語)를 사용하기도 한다.<sup>55)</sup> 이와 같은 돈주들의 대부분의 활동은 불법이다.

---

53) 박영자, “북한의 사금융 시장,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 엮음, 『북한의 금융』(서울: 오름, 2016), 210~211쪽.

54) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 2호(2015), 106~109쪽.

55) 박영자, “북한의 사금융 시장,” 194~209쪽.

여기에 더하여 권력기관 자체 혹은 그 구성원들도 자신들의 지위와 권력을 활용하여 시장에 적극적으로 참여한다. 이들의 이른바 ‘더벌이 사업’은 단순히 물리적 시장과의 연계성 속에서만 이루어지는 것이 아니다. 합법과 불법의 경계 속에서 이들이 가진 재량권은 사적 이익 추구를 위한 자원이 된다. 예컨대 전력을 나누어 주는 기업소에 서는 자신들이 가진 전력 자체가 불법적 자원수취의 자원이다.

봄, 가을 농번기(모내기, 탈곡) 전력 배분이 중요하다. 그러면 너도나도 전기를 얻기 위해 노력한다. 전기가 있어야 물도 대고 할 것 아닌가? 그러면 전기를 나눠주는 곳에 권력이 생긴다. 그런데 1시간 보내주기로 하고 55분만 보내줘도 확인할 방법이 없다. 그러면 남은 5분간 발전기를 돌리지 않아서 남은 연료를 팔아먹기도 하고, 남은 전기를 다른 곳에 보내 줄 수도 있다. 국가 기간산업 부문의 운영구조는 동일하다. 상시적으로 모든 것이 부족한 상황에서는 자원의 배분 권한이 권력이다. 이 사람들은 시장에 나가서 일하지 않아도 먹고 살 수 있다.<sup>56)</sup>

위 증언은 극히 일부 사례일 수 있지만, 실제 많은 북한이탈주민들은 이러한 불법행위가 광범위하고 체계적으로 이루어지고 있다고 증언한다. 예를 들어 인사권을 가지고 있는 지방당 인민위원회 조직부나 간부부는 이를 매개로 뇌물을 받는다. 농장이나 공장지도과는 자신들이 담당하는 농장이나 공장에서 뇌물을 수수한다. 인민위원회 보건부서는 국제기구에서 지원한 약품 등을 시장에 팔아 이익을 얻고, 주민등록과는 관련 업무에 편의를 봐주는 대신 뇌물을 받는 식이다.

---

56) 북한이탈주민 ○○○, 2006년 탈북, 재북 당시 국영기업 근로자(인터뷰 일자: 2016년 6월 23일).

인민보안부와 같이 감찰·경찰권을 가지고 있는 권력기관은 말할 것도 없다. 이러한 부패의 시슬은 말단에서 상층부까지 연계되어 있으며, 시장과의 연계성도 더욱 강화되고 있다.<sup>57)</sup>

이러한 일탈행위들은 구조화되어, 국가기관을 통해 제도적으로 이루어지기도 한다. 예컨대 ‘와크’ 제도를 들 수 있다. 와크는 대외무역 권한을 의미하는데, 쿼터(취급품목 및 수량)와 라이선스(수출입 허가권)를 포괄하는 것으로, 대여는 가능하지만 양도할 수는 없다. 국가의 무역독점이 없어지고, 이른바 무역이 분권화된 이후에는 수출입 권한인 와크는 커다란 특권이다. 와크를 가진 무역회사는 직접 무역을 하기도 하지만, 와크를 대여해 주고 수수료만 받아도 이익을 챙길 수 있기 때문이다. 따라서 북한 주요 기관 산하 무역회사들은 와크를 얻기 위해 최고지도자에게 제의서를 올리고 비준을 받기 위해 경쟁한다.<sup>58)</sup> 문제는 와크를 부여하는 과정에서, 최고지도자의 결정이 핵심적이라는 점이다. 이런 상황에서는 와크를 획득하려면 제의서뿐만 아니라 권력 상층부에 대한 로비가 결정적 역할을 하게 된다.

최고지도자가 무역회사에 와크를 나누어 주면, 이들은 와크를 이용해 외화벌이에 나서거나 대여 수수료를 받아 수익을 만든다. 이렇게 획득한 수익금은 자체 운영 경비에 사용하고, 일부를 상부에 상납한다. 와크는 그 자체로 생산력을 가진 것은 아니지만, 무역활동에 대한 일종의 독점권이기 때문에 많은 이익을 낳는다. 이러한 수익구조에는 돈주 등이 개입하고, 그 말단에는 시장에서 활동하는 개인들이 있다.

---

57) 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』(서울: 통일연구원, 2016), 155~157쪽.

58) 민영기, “북한의 경제질서 재편과 ‘관료적 시장’의 형성: 2000년대 이후를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제20권 1호(2016), 190쪽.

결국 북한의 국가는 시장 잉여를 수취할 수 있는 권한을 각 기관에 나누어주고, 하부 기관들은 이를 활용해 체계적으로 시장의 부를 수 취한다. 이러한 분석이 맞는다면 이러한 구조의 정점에 있는 최고지도자는 와크와 같이 시장의 부를 추출할 수 있는 권한과 이 권한을 분배할 수 있는 권력을 확보하면 된다. 그러면 과거와 같은 강력한 카리스마가 없어도 하부 기관들을 지배할 수 있을 것이다. 개인의 권력은 권한을 부여받은 기관을 통해서 행사되기 때문에, 북한의 엘리트들은 그 권리의 원천에 매어 있게 된다.<sup>59)</sup> 북한 권력층의 입장에서 시장은 이러한 구조를 지탱하는 기반이기 때문에, 강하게 억제되기도 하는 적절한 통제가 가능한 선에서 허용되는 것이 유리하다.

### 3) 외화통용현상(dollarization)의 심화

시장화 이후 북한에서 나타나는 특징적 현상의 하나는 외화통용현상의 심화이다. 이 현상은 2009년 화폐개혁 이후 본격화된 것으로 보이는데, 자국화폐에 대한 신뢰 상실이 주된 이유로 판단된다. 아래 그림은 북한이탈주민 설문조사를 토대로 분석한 결과인데, 이것이 북한 내 외화통용현상을 정확하게 보여준다고 보기는 어렵지만, 대략적 경향을 살펴보는 데는 무리가 없을 것으로 보인다.

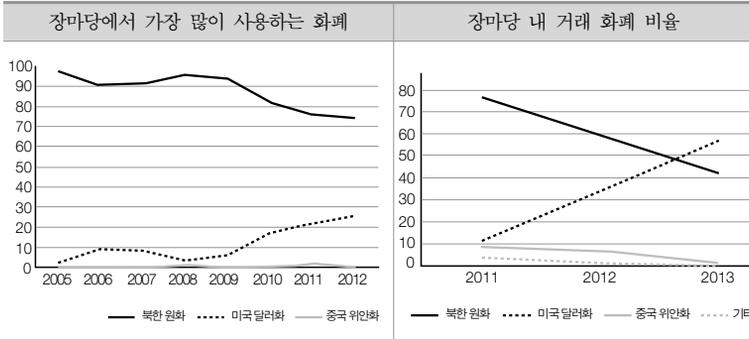
<그림 1>에서 볼 수 있는 것처럼 2009년 이후 외화통용현상이 심화되고 있으며, 주로 사용하는 외화는 중국 위안화이다. 정확한 데이터가 없어 총통화량에서 외화유통 비율을 파악하는 데는 한계가 있지만, 일부 연구에서는 외화 유통 비중이 30%를 넘는 것으로 조사

---

59) 윤인주, 『북한의 사유화 현상』, 260~261쪽.

<그림 1> 북한 장마당(종합시장)에서 사용되는 화폐의 비율

단위: %



자료: 양문수, “북한의 달러라이제이션” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 역음, 『북한의 금융』 (서울: 오름, 2016), 124~127쪽.

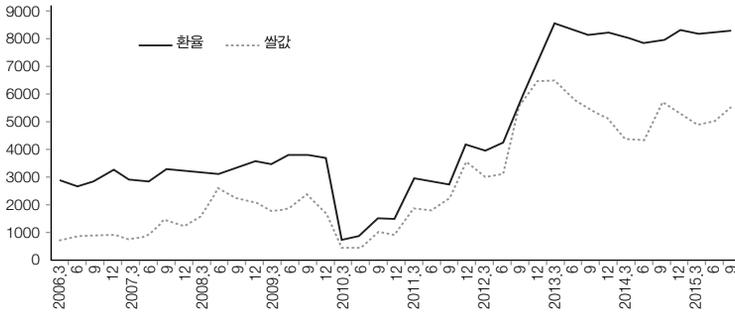
되기도 하였다.<sup>60)</sup>

2009년의 화폐개혁은 크게 두 가지 점에서 외화통용현상을 강화시켰다. 그 하나는 구권과 신권 화폐의 교환 한도를 제한한 것이다. 이 교환한도는 북한화폐에만 적용되었으며, 그 결과 북한 화폐를 보유한 사람들이 큰 피해를 입었다. 이것은 자국 화폐에 대한 신뢰 상실로 이어졌으며, 그 결과 외화통용현상이 심화된 것이다. 다른 하나는 화폐개혁 이후에 나타난 하이퍼인플레이션이다. <그림 2>는 『Daily NK』의 자료를 기초로 이영훈이 북한 시장에서의 환율과 쌀값 변동을 분석한 것이다. 이 그림을 보면 시장 쌀값과 환율은 화폐개혁 직후 이전의 1/100 수준으로 떨어졌다가, 이후 급격하게 상승하였음을 알 수 있다. 상승추세는 2013년을 지나면서 안정화되었지만, 2015년의

60) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 114쪽. 만약 북한에서 유통되는 외화가 총통화량의 30%를 차지하는 것이 사실이라면, 북한은 IMF가 규정하는 비공식적 달러라이제이션 국가라고 할 수 있다.

<그림 2> 분기별 시장 쌀값(kg)과 달러 환율 추이

단위: 북한 원



주: 시장 달러환율 및 쌀값의 분기별 평균값을 기준으로 작성.

자료: 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 110쪽.

쌀값과 환율을 화폐개혁 직후와 비교하면 약 200배 정도 상승한 셈이다.<sup>61)</sup> 하이퍼인플레이션으로 북한 화폐의 가치는 폭락했으므로, 외화통용현상의 확대는 당연한 결과이다. 화폐개혁 이외에도 중앙집중적 외화관리제도의 붕괴, 기관·기업소에 대한 외화보유 허용, 외화 유입 증가 등의 요인들이 외화유통현상 심화의 원인으로 분석된다.<sup>62)</sup>

외화통용현상은 명백하게 국가정책과 연관된 것이다. 문제는 이러한 현상이 심화되면서 외화에 대한 접근성, 외화의 확보 및 보유 가능성 등에 따라 부의 재분배 현상이 심화된다는 것이다. 외화벌이 일꾼이나 무역일꾼들이 명백하게 유리한 상황에서 국가기관의 영향력이 절대적일 수밖에 없다. 외화통용현상은 정책 실패의 결과이기도 하지만, 이로 인해 부의 재분배가 발생하는데 이 과정에서 특권기관과의

61) 위의 글, 110~111쪽.

62) 좀 더 자세한 내용에 대해서는 이석기·김석진·양문수, 『북한의 외화통용 실태 분석』(서울: 산업연구원, 2012) 참조.

연계성이 중요한 변수가 되는 것이다.

외화통용현상이 일반화되어 자국화폐의 신뢰를 회복하지 못하는 구조가 이어지면 제도의 관성이 발생하여 이를 극복하기 어렵다. 북한 당국도 이 같은 문제를 인식하고 있는 것으로 보인다. 우선 북한 당국은 외화사용 억제제를 시도하였다. 2012년 1월 외화사용 금지 조치를 내리기도 하였으며, 같은 해 5월에는 형법을 개정하면서 외화사용질서 위반죄<sup>63)</sup>를 신설하였다. 하지만 이 같은 외화사용 억제 정책은 별다른 효과를 발휘하지 못하고 있는 것으로 보인다. 다른 한편 북한은 시장에서 유통되는 외화를 환수하려고 시도하였다. 예컨대 외화예금과 같은 새로운 금융상품을 개발하고, 외화카드 사용 장려, 전자상거래 제도 도입 등을 시도하였다. 또한 외화상점을 확대하거나 조세를 외화로 납부하게 하고, 외화거래 허용, 협동화폐교환소를 통한 환전 편의 제도 등을 추진하기도 하였다.<sup>64)</sup> 하지만 북한 주민들의 북한 금융기관에 대한 낮은 신뢰도, 사금융과 공식금융 사이의 이자율 격차 등을 고려할 때, 예금 등을 통한 외화 환수의 효과는 제한적일 가능성이 높다.

상황이 이렇게 되자 북한 당국은 외화를 흡수하기 위한 외화관련 시장을 창출하기도 하였다. 예컨대 휴대전화 시장이 대표적이다. 북한에서 판매되는 휴대전화기는 대부분 중국 수입품으로 외화로 판매되고, 기본요금 역시 달러로 책정된다. 물론 이용료는 북한 화폐로 지불할 수도 있는데, 시장환율로 환산하여 지불해야 한다. 기본 사용 시간 소진 이후 추가로 구입해야 하는 카드 역시 외화로 구입해야

---

63) 북한 형법 제108조(외화사용질서위반죄) 외화사용질서를 위반한 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 장명봉 엮음, 『최신 북한법령집』, 229쪽. 하지만 2012년 개정 형법에 신설된 외화사용질서의 내용은 분명하지 않다.

64) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 119~120쪽.

한다. 이 과정에서 북한 당국은 휴대전화 단말기 판매 수익과 사용료만큼의 외화를 흡수할 수 있다. 이 같은 구조를 활용하여 외화상점, 외화식당, 대형유통망 등에서도 시장의 외화를 국가가 흡수한다.<sup>65)</sup>

여기에서 주목해야 할 것은 대규모로 외화유통에 관여하거나 외화 시장을 창출할 수 있는 것은 국가기관밖에 없다는 점이다. 또한 북한의 외화공급 원천은 해외송금과 무역 등인데, 권력층이나 무역기관 종사자들은 여기에 쉽게 접근할 수 있지만 일반인들은 그렇지 않다. 앞에서 살펴본 것처럼 북한 화폐의 가치가 크게 불안정한 상황에서 외화원천에 대한 접근성은 그 자체로 부의 불균등 분배 혹은 재분배를 가져온다. 대규모 거래나 아파트 등 고가상품 거래에서 외화사용이 일반화되는 것, 기관·기업소에서 외화별이에 적극적인 것, 돈주나 일반 주민들도 가능하면 외화를 보유하려고 하는 것 등은 모두 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

#### 4. 시장화에 따른 북한체제의 변화 전망

북한의 시장화 현상이 북한체제의 성격을 변화시키고 있다면, 여기에서 던질 수 있는 핵심적 질문은 대략 두 가지 정도이다. 그 하나는 이런 체제에서 발전이 가능할 것인가 하는 것이고, 다른 하나는 시장에 따른 변화가 개혁·개방으로 이어질 수 있는가 하는 것이 될 것이다.

에쓰모글루(Daron Acemoglu)와 로빈슨(James Robinson)은 그들의 저서 『왜 국가는 실패하는가(Why Nations Fail)』에서 착취적 정치제도 아래에

---

65) 이석기·김석진·양문수, 『북한의 외화통용 실태 분석』, 166~169쪽.

서도 성장이 가능한 두 가지 경우를 언급하였다. 그 하나는 엘리트층이 스스로 생산성이 높은 분야에 자원을 투입하는 경우이고, 다른 하나는 자신들의 정치권력이 위협받지 않음을 확신할 수 있을 만큼 입지가 견고한 엘리트층이 포용적 경제제도를 발전시키는 경우이다.<sup>66)</sup> 그렇다면 북한의 엘리트들은 생산성이 높은 분야에 자원을 투입하거나 포용적 경제제도를 발전시킬 수 있는지 생각해 볼 필요가 있다.

첫째, 시장의 확산에도 불구하고 북한 엘리트들이 생산성이 높은 분야에 투자할 수 있는 내부 자원은 여전히 제한적이다. 물론 2017년 현재 북한경제는 회복 국면에 있는 것이 분명해 보인다. 한국은행 발표에 따르면 2011년 이후 1% 내외의 경제성장률을 보이던 북한 경제는 2016년 3.9%의 성장률을 보였다. 이것은 2015년 -1.1%를 기록한 것에 따른 기저효과도 작용하였겠지만, 북한경제가 낮은 수준이지만 성장세를 보이고 있는 것은 분명하다. 이 외에도 비록 증거가 파편적이지만 북한 경제상황이 과거보다 나아지고 있다는 조사결과들이 증가하고 있다. 하지만, 이러한 성장에는 한계가 있을 것이다. 경제발전이 이루어지기 위해서는 이른바 자본의 원시축적이 필요하다. 국가기관이나 권력기관 등이 부패구조를 통해 시장의 잉여를 수취할 수 있으나, 그것이 통치자금으로 혹은 경제발전을 위한 자본으로 활용되는 것은 제한적으로만 가능하다. 중국이나 베트남의 경우에도 개혁·개방초기 자금은 외부에서 받아들일 수밖에 없었다. 하지만 경제·핵 병진노선을 포기하지 않는 한 북한이 외부에서 구할 수 있는 자본은 제한적일 가능성이 높다. 시장의 활성화로 기존 자원의 효율적 배분이 이루어지면서 어느 정도의 성장이 가능할 수도 있지만, 본격적인

---

66) Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*(New York: Crown, 2012), pp.91~93.

경제발전에 이르지 못하는 못할 가능성이 높다. 특히 대북제재의 수위가 높아질수록 경제에 미치는 부정적 효과는 누적적으로 작용할 것이다.

물론 지금까지 북한의 시장은 대북제재에도 불구하고 북한체제를 지탱하는 주요한 기제로 작용해 왔다. 앞에서 살펴본 것처럼 북한의 시장은 완전한 시장체제가 아니다. 제재는 북한의 시장을 왜곡시킬 것인데, 시장에서의 승자와 패자는 경제적 논리보다는 정치적 논리에 의해 결정되었기 때문이다. 이런 체제에서 제재의 일차적 피해자는 일반주민들이었으며, 제재가 시장을 왜곡시키면서 독과점 시장을 만들어 체제 상층부는 비록 일시적일지라도 더 많은 부를 축적할 수 있었다. 하지만 부패정하에서 주민과 국가기관 사이의 균형은 기본적으로 불안정한 것이라는 점을 기억할 필요가 있다. 시장행위자들이 적극적으로 부패구조에 연계되는 것은 시장에서의 사적 이윤 추구가 가능하기 때문이다. 즉 국가기관이 시장의 잉여를 수취하기 위해서는 부패사슬의 말단부에 어느 정도의 이윤을 허용해야만 한다. 6차 핵실험 이후 대북제재 논의가 시작되자 북한 시장 물가가 출렁이기 시작하였다. 시장 물가의 상승은 ‘안보리 대북제재결의 2375호’가 채택되기도 전에 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>67)</sup> 강화된 대북제재가 북한체제 내부의 불안정한 균형을 깨뜨릴 수 있는지는 여전히 불투명하지만, 제재의 효과성과 지속성을 확보할 수 있다면 시장과 국가의 불안정한 균형 상태에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 하지만 실제적으로 제재를 강화할수록 일반 주민들의 피해 증가가 불가피한 것이 현실이다. 즉 제재의 효과는 일차적으로 일반 주민 삶의 질 저하로 나타나고, 점진적으로 상층부에 영향을 미치게 된다. 결국 이러한

---

67) 『Daily NK』, 2017년 9월 12일; 『Daily NK』, 2017년 9월 8일.

상황은 윤리적인 문제와 결부될 수밖에 없기 때문에 제재의 딜레마로 작용하게 된다.

둘째, 북한 경제가 성장하기 위해서는 이른바 포용적 경제제도<sup>68)</sup>를 발전시켜야 하는데 이것도 쉽지 않아 보인다. 물론 중국이나 한국 등 착취적 정치제도하에서도 포용적 경제제도를 만들어 경제성장에 성공한 사례가 없지는 않다.<sup>69)</sup> 하지만 사실상 대륙이라고 할 수 있는 거대한 국가이자 화교자본 활용 등이 가능했던 중국이나, 냉전시기 한국의 사례를 북한과 직접 비교하는 것은 한계가 있다. 오히려 북한의 경우는 쿠바의 경우와 더 비슷하다. 미국과의 적대적 관계, 오랜 경제제재, 뚜렷한 발전 전략의 부재, 만연한 부패, 제한적 개혁·개방 등 여러 차원에서 북한은 쿠바와 닮아 있다.<sup>70)</sup>

북한이 포용적 경제제도를 발전시킬 수 있으려면, 새로운 변화가 현 지도부의 권력유지에 위협적이지 않을 것이라는 확신이 필요하다. 물론 이러한 변화가 불가능한 것은 아니다. 중국이나 베트남 등 일당 지배를 유지하면서도 경제성장에 성공한 사례들이 존재하기 때문이다. 하지만 북한이 이들과 다른 것은 경제적으로 성공하였으며, 통일을 지향하는 한국의 존재이다. 한국은 북한의 경제발전에 필요한 자본을 제공해줄 의지와 능력을 모두 갖춘 국가이지만, 동시에 현 북한

---

68) Daron Acemoglu와 James A. Robinson의 정의에 의하면 포용적 경제제도란 확고한 사유재산의 보장, 공평무사한 법체계, 공정한 경쟁이 보장되는 공공서비스의 제공 등이 이루어지는 제도를 말한다. Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, pp.74~75.

69) Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, pp.91~93. 이 책의 저자들은 착취적 정치제도하에서 포용적 경제제도를 발전시킨 사례로 박정희 치하 한국과 중국의 경제발전 사례를 들고 있다.

70) 최용환, 『북한 사회의 시장화 현황과 전망』, 42~46쪽 참조.

지도층에게는 커다란 위협으로 느껴질 가능성이 매우 높다. 이러한 딜레마를 극복하지 못한다면 북한 경제의 개혁·개방은 물론이고, 남북관계 역시 현재의 틀을 크게 벗어날 수 없을 것이다.

## 5. 결론

북한의 시장화 추세는 이제 역전이 불가능한 것처럼 보이지만, 북한 국가의 사회통제력 역시 여전히 유지되고 있다. 물론 시장이 확산되면서 국가통제에서 벗어난 비공식 부문의 증가, 최고지도자나 주체사상 등 지배이데올로기의 권위 약화, 자본주의적 현상의 증가 등 기존체제의 부식현상이 나타나고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화가 기존 체제 자체의 위기로 이어지고 있다는 증거를 발견할 수도 없다. 그 결과 기존의 가산제적 특징과 시장이 결합되어 부패국가(kleptocratic state)적 성격이 강화되고 있는 것이다.

계획과 시장, 합법과 비합법이 공존하는 구조 속에서 시장은 잉여를 생산하는 원천이 되고 있으며, 체계적인 부패 사슬은 이 잉여를 전달하는 기제로 작용하고, 국가는 이 잉여를 자양분으로 유지되는 구조이다. 일반적으로 부패는 사회 전체의 생산성을 저해한다. 하지만 새로운 변화를 반영하는 공식적 제도가 없거나 완비되지 않은 상황에서 체계화된 부패는 거래비용을 감소시키기도 한다. 부패구조 속에서도 제한적이지만 성장이 가능한 이유이다. 부패구조는 불공정한 부의 재분배를 낳지만, 그 효과는 상대적일 수 있다. 누가 더 많은 것을 가지는가의 문제가 있을 뿐 모두가 이익을 얻고 있을 수도 있기 때문이다. 실제 북한에서 시장화가 진전되면서 북한 경제 상황이 점

차 나아지고 있다는 증거들이 다수 발견되고 있다.

부패는 정도의 차이가 있을 뿐 모든 체제에서 발생한다. 이 글에서 언급한 부패정은 이른바 발전된 국가에서도 얼마든지 발견할 수 있다. 그런 의미에서 발전된 국가의 부패와 북한의 부패에 본질적인 차이는 없다고 할 수 있다. 하지만 시장화의 결과 나타난 북한의 부패정이 특징적인 것은 북한체제의 특징 가운데 하나인 가산제적 속성과 결합되어 있다는 사실이다. 본래 지도자와 관료의 관계가 군주와 신하 혹은 아버지와 자식의 관계처럼 작동하는 체제에서 발생하는 부패는 부정적 효과가 구조적으로 고착화될 가능성이 높다.

북한에서의 시장화는 경제난에 따른 불가피한 현상으로 출발하였지만, 시간이 지나면서 북한 국가가 이를 중용하거나 이용하는 측면이 강화되고 있다. 이것을 발전전략이라고 부르기는 어렵지만, 이 과정에서 북한의 경제난이 완화되고 있는 것은 분명해 보인다. 특히 북한의 시장은 제재국면에서 체제 내구력을 강화시키는 기제의 하나로 작용하고 있기도 하다. 하지만 부패정을 기반으로 한 발전은 불평등한 부의 재분배를 가져올 수밖에 없으며, 이러한 부패구조가 심화되면 체제 자체에 대한 신뢰는 지속적으로 부식될 것이다.

이 글은 시장화에 따른 북한체제의 특성 변화를 부패정이라고 개념 규정하였다. 특히 북한체제의 가산제적 성격은 시장화에 따른 정치권력과 관료 등의 부패가 구조화·관행화되는 것을 강화시키고 있다. 하지만 시장화에 따른 부패의 누적적 효과가 어떻게 나타날 것인지, 체제 내부적으로 이 문제를 정비할 수 있을지 여부를 예단할 수는 없다. 이러한 문제에 대해서는 별도의 논의를 통한 보완이 필요할 것이다.

■ 접수: 10월 25일 / 수정: 12월 4일 / 채택: 12월 12일

<부록> 인터뷰 대상자 명단

성명	재북직업	거주지	탈북시기	면접조사일
이○○(A)	연구원	평양	2009	2016.6.30
최○○(A)	관료	평양	2009	2016. 7. 5
김○○	장사	함남	2006	2016. 6.23
이○○(B)	노동자	평북	2011	2016.10.20
장○○	장사	함북	2014	2016.11.13
신○○	장사	함북	2015	2016.11.13
최○○(B)	서비스직	함북	2014	2016.11.13
오○○	대학생	함북	2014	2016.11.22
최○○(C)	노동자	함북	2014	2016.11.22

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

#### 1) 단행본

김일성, 『김일성 저작집』, 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1983).

### 2. 국내 자료

#### 1) 단행본

김병연·양문수, 『북한경제에서 시장과 정부』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012).

김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 엮음, 『북한 경제개혁 연구』(서울: 후마니타스, 2002).

린드블롬, 찰스(Charles E. Lindblom), 『시장체제』, 한상석 옮김(서울: 후마니타스, 2009).

박석삼, 『북한의 사경제부문 연구: 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화규모 추정』(서울: 한국은행, 2002).

박영자, “북한의 사금융 시장,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 엮음, 『북한의 금융』(서울: 오름, 2016)

스즈키 마사유키(鐸木昌之), 『김정일과 수령제 사회주의』, 유영구 옮김(서울: 중앙M&B, 1994).

양문수, 『북한 경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』(파주: 한울, 2010).

양문수 외, 『북한경제 쟁점 분석』(서울: 산업연구원, 2013).

와다 하루키(和田春樹), 『북조선: 유격대 국가에서 정규군 국가로』, 서동만·남기정 옮김(파주: 돌베개, 2002).

\_\_\_\_\_, 『역사로서의 사회주의』, 고세현 옮김(파주: 창작과 비평사, 1994).

윤인주, 『북한의 사유화 현상: 시장화를 통한 사적부문의 확산』(서울: 한국학술정보, 2015).

이상우, 『북한정치입문: 김정일 정권의 특성과 작동원리』(서울: 나남, 1997).

- 이석, 『북한의 시장: 규모추정과 구조 분석』(서울: 한국개발연구원, 2009).
- 이석기·김석진·양문수, 『북한의 외화통용 실태 분석』(서울: 산업연구원, 2012).
- 이우영 엮음, 『북한 도시주민의 사적영역 연구』(파주: 한울, 2008).
- 이종석, 『현대 북한의 이해』(고양: 역사비평사, 2000).
- 임강택, 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태분석: 기업활동을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2014).
- 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』(서울: 삼성경제연구소, 2008).
- 정형근·김병연·이석, 『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』(서울: 대외경제정책연구원, 2012).
- 최성, 『김정일과 현대북한체제』(서울: 한국방송출판, 2002).
- 최용환, 『북한 사회의 시장화 현황과 전망』(수원: 경기연구원, 2016).
- 최지영, 『북한 이중경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식부문 분석』(서울: 한국은행, 2016)
- 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』(서울: 통일연구원, 2016).

## 2) 논문

- 곽인욱, “북한개발의 관점에서 경제현황과 회령 지역시장의 공간적 구조에 대한 연구,” 『KoFC 북한개발』, 통권 2호(2014), 166~209쪽.
- 금재호, “북한경제의 시장화와 노동시장의 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호(2012), 49~59쪽.
- 김근식·조재욱, “북한의 시장화 실태와 시장권력 관계 고찰: 향후 북한 정치변동에의 함의,” 『한국과 국제정치』, 제33권 3호(2017), 167~194쪽.
- 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화,” 『현대북한연구』, 제16권 1호(2013), 171~213쪽.
- 남성욱·문성민, “북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구: 1998년을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제3권 1호(2000), 149~215쪽.
- 맑스, 칼(Karl Marx)·프리드리히 엥겔스(Friedrich Engels), “고타강령비판 초안,” 최인호 외 옮김, 『칼 맑스·프리드리히 엥겔스 저작선집』, 제4권(서울: 박

- 종철출판사, 1995).
- \_\_\_\_\_, “국제노동자협회 발기문,” 최인호 외 옮김, 『칼 맑스-프리드리히 엥겔스 저작선집』, 제3권(서울: 박종철출판사, 1993).
- 민영기, “북한의 경제질서 재편과 ‘관료적 시장’의 형성: 2000년대 이후를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제20권 1호(2016), 181~208쪽.
- 박영민, “북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향: 시장화-약탈성-부패의 메커니즘,” 『세계지역연구논총』, 제34집 제4호(2016), 277~307쪽.
- 양문수, “2000년대 북한의 반(反)시장화 정책: 실태와 평가,” 『현대북한연구』, 제15권 1호(2012), 85~123쪽.
- \_\_\_\_\_, “북한 시장의 형성·발전과 행위자 분석,” 이석 외 엮음, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』(서울: 통일연구원, 2009).
- \_\_\_\_\_, “북한의 달러라이제이션,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 엮음, 『북한의 금융』(서울: 오름, 2016).
- \_\_\_\_\_, “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점,” 『통일정책연구』, 제19권 1호(2010), 125~156쪽.
- 윤철기, “북한체제에서 인플레이션 관리의 정치: 2009년 11월 화폐개혁을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제14권 2호(2011), 35~78쪽.
- 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 2호(2015), 98~129쪽.
- 임강택, “북한 시장 활성화의 숨은 그림, 국영기업의 역할,” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호(2014), 25~40쪽.
- 정은이, “2000년 이후 북한시장의 발전요인에 관한 분석: 회령지역 시장의 사례를 중심으로,” 『비교경제연구』, 제19권 1호(2012), 251~292쪽.
- \_\_\_\_\_, “북한 시장의 제도화 수준에 관한 분석: 공설시장의 외형적 발전을 기반으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호(2010), 14~47쪽.
- 조동호, “2004년 북한경제정책의 변화전망,” 『경기남북포럼 II』(수원: 경기개발연구원, 2004).
- “조선민주주의인민공화국 인민경제계획법(2010),” 제3조, 장명봉 엮음, 『최신

북한법령집』(서울: 북한법연구회).

진정미, “중국과 북한에서 시장-자본 메카니즘의 변용과 지속: 국가자본주의 시각을 중심으로,” 『한중사회과학연구』, 제12권 1호(2013), 1~48쪽.

최완규, “북한 국가 성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점,” 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』(과주: 한울, 2001).

최지영, “시장 확산이 북한경제에 미치는 영향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호 (2012), 61~81쪽.

황규성·이재경, “북한의 시장화와 숙련불평등,” 『북한연구학회보』, 제18권 1호 (2014), 87~113쪽.

### 3) 신문

『Daily NK』, 2017년 9월 12일, 9월 8일.

### 4) 기타 자료

이영훈, “탈북자를 통한 북한경제 변화 상황 조사,” 한국은행 금융경제연구원 (2007).

최수영, “북한경제를 움직이는 돈주,” 『월간 북한』, 5월호(2015).

## 3. 국외 자료

### 1) 단행본

Acemoglu, Daron and Robinson A. James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*(New York: Crown, 2012).

Friedrich, Joachim Carl and Brzezinski K. Zbigniew, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed.(Cambridge: Harvard University Press, 1965).

Furtak, Robert, *The Political Systems of Socialist State: An Introduction to Marxist-Leninist Regimes*(New York: St. Martin's Press, 1986).

Hirschfeld, Katherien, *Gangster State: Organized Crime, Kleptocracy and Political Collapse*(New York: Palgrave Macmillan UK, 2015).

Jacobs, Norman, *The Origin of Modern Capitalism in East Asia*(Hong Kong: Hong Kong University Press, 1981).

Schapiro, Leonard, *Totalitarianism*(New York: Praeger, 1972).

## 2) 논문

Charap, Joshua and Christian Harm, “Institutional Corruption and the Kleptocratic State,” *IMF Working Paper*, July 1999.

Dukalskis, Alexander, “North Korea’s Shadow Economy: A Force for Authoritarian Resilience or Corrosion?,” *Europe-Asia Studies*, Vol.68, No.3(2016).

Haggard, Stephan and Marcus Noland, “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea,” *Working Paper Series*(Peterson Institute for International Economics), No.8.

Kim, Byung-Yeon and Dongho Song, “The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants and Effects,” *Seoul Journal of Economics*, Vol.21, No.2(2008).

McCormack, Gavan, “Kim Country: Hard Times in North Korea,” *New Left Review*, No.198(1993).

## Marketization in North Korea and the Birth of Kleptocratic State

Choi, Yonghwan(Gyeonggi Research Institute)

Kim, Soyeon(Gyeonggi Research Institute)

The topic of this research is Marketization in North Korea. The sudden collapse of Eastern European socialist countries and Soviet in 1990s caused economic catastrophe in North Korea. The central planning economic system and the public distribution system had failed to function, and this situation triggered the growth of private market economy. The combination of state's character of patrimonialism and the way of accumulation of wealth through the market had produced an abnormal situation in North Korea. In the situation where harsh restrictions against the market were not enforced repeatedly in accordance with the relationship between state and market, the winners in the market are bureaucrats and people who have reciprocal relations with them. Actors in the market can not make benefits or even can not do market activities without bureaucrats' permission. The state top

leader constitutes the league of ruling class by distributing the right of exploiting the market surplus. To enjoy the wealth and political power, the only concern of the ruling class is how to keep good relationship with the state top leader under the present state-market structure. When the state loses its ability of planning economy, the state becomes parasitic on the market. This process ends with the birth of kleptocratic state characterized by combining patrimonialism and the market.

Keywords: marketization, North Korea, kleptocratic state, socialism,  
North Korean economy