

북한의 경제개혁 : 자본주의로의 길인가?

임현진(교수, 서울대학교 사회학과)

정영철(전임연구원, 서울대학교 국제대학원)

1. 들어가며

북한이 본격적으로 개혁·개방의 길로 접어들고 있다. 2002년 7월 1일부터 시행된 '새로운 경제관리 개선' 조치 이후, 깜짝 놀랄만한 경제 개혁 조치들을 연이어 내놓고 있으며, 최근에 들어서는 '지적재산권'의 개인 판매와 유통도 허용하는 파격적인 조치까지 내놓고 있다.¹⁾ 이외에도 신의주를 홍콩과 상하이로 모델로 하여 경제 특구로 지정한 것부터 시작하여, 개성과 금강산으로 이어지는 일련의 특구 조치는 북한이 그간 점진적 개혁의 길을 걸을 것이라는 예상을 뒤집고 마치 '빅뱅(big bang)'의 형태로 개혁정책의 방향을 잡은 것은 아닌가라는 혼동마저 주

* 이 글에 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들에게 감사의 인사를 드린다. 논평을 충분히 반영하지 못한 책임은 전적으로 필자들에게 있음을 밝혀둔다.

1) 지난 1월 22일 일본의 조총련 기관지인 『조선신보』 인터넷판은 『평양신문』 1월 18일자 기사를 인용하여, 지적재산권의 매매, 유통을 허용했으며, 개인도 기업소와 지적재산권 계약을 맺을 수 있다고 보도했다. 『연합뉴스』, 2003년 1월 22일.

고 있다.

북한의 최근의 변화에 대해서 시장 경제를 추구하는 중국식의 경제 개혁·개방의 모델이라느니, 오히려 계획 경제의 정상화를 시도하고 있다는 해석까지 여러 가지의 평가가 나오고 있다.²⁾ 이러한 평가의 진위 여부는 좀더 시간이 흘러야 점차 확실해질 것이지만, 북한이 시장의 도입을 통한 경제 활성화를 추구하는 것만은 분명해 보인다. 한편, 북한이 지속적으로 개혁·개방을 추진할 수 있는가는 북한을 둘러싸고 있는 외적 환경의 변화여부라고 할 수 있다. 특히, 현재 교착 및 적대적인 갈등상태에 있는 미국과의 관계 개선 문제가 결정적인 역할을 하게 될 것이다.

과연, 현재 북한은 쓰러진 경제를 다시 일으켜 세우기 위해서 어떤 정책적 도구를 사용하게 될 것인가? 그것이 자본주의적인 것인가? 아니면 사회주의 계획경제를 위한 ‘규제된 시장’의 일시적 허용일 뿐인가? 그리고 앞으로 북한은 어떠한 정책을 더 내놓게 될 것인가? 이 글은 위의 질문에 직접적으로 답하는 대신 새로운 분석적 개념을 통해 북한의 개혁·개방의 성격과 방향을 분석하는 데 있다. 이 글은 북한의 개혁·개방에 대해 ‘체제내 개혁(reform within the system)’에서 ‘체제의 개혁(reform of the system)’으로 이동하고 있다는 가정을 제시하고, 그의 특징들을 분석할 것이다.³⁾

2) 이러한 평가에 대해서는 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁』(서울: 후마니타스, 2002); 조동호, ‘계획경제시스템의 정상화’, 『KDI 정책포럼』, 160호(서울: 한국개발연구원, 2002); 고려대 북한학연구소, 『7.1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』(고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술회의, 2003년 6월 26일)을 참조할 것.

3) 박선원은 북한의 변화를 측정하는 지표에 대한 분석에서 ‘체제내 변화’와 ‘체제의 변화’라는 개념을 도입하였다. 여기에서 사용하는 ‘체제내 개혁’과 ‘체제의 개혁’은 여기에서 아이디어를 빌려온 것이다. 박선원, “북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구: 체제내 변화의 관점”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울: 통일부, 2002)을 참고할 것.

2. 북한의 개혁 : 역사와 현재

1) 실패한 개혁 · 개방의 역사

북한은 사회주의 공업화가 일정 수준에 올라선 내부의 조건과 국제적인 탈냉전의 분위기에 편승하여, 1970년대 초반에 조심스러운 개방 정책을 시도하였다. 미·중 화해 선언(1971년)과 7.4 남북공동성명(1972년)으로 이어지는 탈냉전의 분위기가 북한으로 하여금 개방을 선택하게끔 한 ‘가능성’의 배경이었다면, 공업화 이후 기술과 장비의 현대화, 시설의 교체 등의 산업구조의 재배치와 조정을 위한 내부적 요구는 ‘필요성’의 배경이었다. 그러나 북한의 대서방 접근은 오일 쇼크로 인한 국제 경제의 위기, 북한산 수출 산업의 국제 경쟁력의 상실(북한 수출품의 가격하락) 등으로 막대한 대서방 채무만을 남겨놓은 채 실패로 귀결되었다.⁴⁾

1970년대의 실패를 뒤로하고, 북한은 근 10년간 별다른 경제체제의 변화를 모색하지 않았다. 그러다 1984년 합영법의 채택을 계기로 새로운 대외개방 정책을 모색하게 된다. 당시의 조건은 국제적인 냉전 체제의 강화, 남한 자본주의의 발전이라는 외적 조건과 더불어 내부적으로는 경공업의 침체와 농업 생산의 정체, 전반적인 공업 성장의 부진이 자리하고 있다.⁵⁾ 공업 성장의 부진과 농업의 부진 특히, 인민생활품을

-
- 4) 당시 북한은 대서방 채무에 대해 디폴트를 선언하였다. 현재 북한에게 제기되는 문제의 하나는 바로 대서방 신뢰성의 위기가 자리하고 있는데, 그 근원의 하나는 바로 이러한 디폴트에 있다. 현재까지 알려진 바에 따르면, 북한이 1970년대 서방으로부터 들여온 차관은 약 12.4억 달러에 달하고, 이후 외채 상환 불능에 따른 누적 채무는 2000년 현재 약 125억 달러에 달하고 있다.
- 5) 당시 북한의 경제성장률은 1981~84년의 경우 약 8.1%이다. 북한이 1970~79년 사이의 공업의 연평균 성장률이 15.9%로 발표한 것으로 미루어, 이 기간동안의 경제는 저속성장으로 특징지을 수 있다. 이에 대해서는 정영철,

생산하는 경공업의 부진은 김정일의 1984년 논문 “인민생활을 더욱 높일 데 대하여”에서 분명하게 드러나고 있다.⁶⁾ 1970년대 대서방 접근에서의 실패와 신냉전 체제의 강화 등으로 대외 경제 환경이 불리한 상황에서 북한은 84년 ‘합영법’을 제정하고, 86년부터 본격적으로 합영 사업을 전개하기 시작한다. 합영사업의 외국 투자 유치 현황을 보면 85년부터 93년까지 일본으로부터의 투자가 전체의 87% 이상을 차지하고 있으며, 업종별 현황으로는 경공업과 서비스업에 약 70%가 집중되어 있다. 결국 북한의 1980년대 개방 정책은 기술과 자본의 유치라는 소기의 목적도 달성하지 못하고, 서방과의 의미있는 경제협력도 달성하지 못한 채로 막을 내렸다.

북한의 개방을 통한 경제협력의 실패에는 여러 가지 요인들이 작용하고 있다. 첫째는 외적 환경의 미비를 들 수 있다. 즉, 국제 경제 환경의 변화, 미국의 지속적인 경제 봉쇄 등이다. 둘째는 북한 자체의 문제이다. 즉, 외국 투자를 받아들일 수 있는 사회적 인프라, 경제 인프라의 미비와 경직된 경제 체제로 인한 외국 투자가의 매력을 끌지 못한 점 등이다. 셋째로는 불안정한 한반도 정치, 군사적 상황이 놓여있다. 한반도의 불안정은 외국 투자자들에게 항상 위협부담을 안겨주는 것이었다.

이러한 실패를 뒤로하고, 북한은 1990년대에 들어와 새로운 개방 정책을 추진하기 시작하였다. 특히, 제3차 7개년 계획의 실패가 예견된 가운데 외국으로부터의 자본과 기술의 도입을 목적으로 나진-선봉지구

“김정일체제 형성의 사회정치적 기원”(서울대 사회학과 박사논문, 2001), 223~224쪽.

6) 김정일은 이 논문에서 농업 및 인민 생활에 관련한 일꾼들의 무능력과 무관심 등을 강하게 질책하고 있다. 그리고 농업과 경공업 등에 보다 더 주목해야 함을 주장하였다. 김정일, “인민생활을 더욱 높일 데 대하여”(1984.2.16), 『김정일 선집』, 8(평양 : 조선로동당출판사, 1998).

를 개방하였다. 그러나 나진-선봉지구의 개방은 출발부터 여러 가지 한계를 가지고 있었다. 북한처럼 시장의 매력이 강하지 않는 곳에서는 중계무역이나 지리적 이점을 최대한 이용하고, 노동력 및 토지임대료 등에서 중국이나 베트남, 동남아시아에 비해서 경쟁력을 갖추어야 했다. 그러나 나진-선봉지구 개방과 동시에 발표된 노동력 및 토지 임대 등을 비교하면 결코 중국이나 베트남보다 유리한 경쟁력을 갖추었다고 보기 어려웠다. 또한 일본 및 남한으로부터의 자본과 기술의 유치에는 이들 국가와의 관계개선이 요구되었으나 여의치 못한 상황이었으며, 미국의 경제봉쇄 및 테러지원국 지정 및 국제 금융기구의 지원을 받을 수 없는 상황 등으로 인해 북한의 의도는 실현될 수 없었다.

나진-선봉지구에 대한 지금까지의 투자 유치 상황을 보면 1999년 3월까지 111건의 투자건수에 7억 5,077만 달러의 계약이 체결되고, 이 중 1억 4,000만 달러가 투자되었다.⁷⁾ 그러나 외국인 직접투자는 UNDP의 통계에 의하면 1992년부터 98년까지 약 8,800만 달러에 불과하고, 업종별로도 통신, 호텔, 부동산 등에 집중되어 있다. 결국 나진-선봉지구의 개방은 의도했던 결과를 얻지 못하였다. 현재 북한은 나진-선봉 자유경제무역지대를 ‘나진-선봉 경제무역지대’로 이름을 바꾸고, 새로운 개발 전망을 마련하기 위해 노력하는 것으로 보인다. 그것은 1998년을 기점으로 이 지역에 대한 개발 전망과 여타 관련한 소식이 『금수강산』이라는 잡지에 연이어 소개되고 있는 데서 엿볼 수 있다. 앞으로, 나진-선봉지구는 현재 북한의 경제 정책에 따라 새롭게 등장할 가능성을 여전히 남겨두고 있다고 보는 것이 정확할 것이다.

7) 나진-선봉시 인민위원장 김수열 인터뷰(『금수강산』, 1999년 3월호).

2) 총체적 파국과 고난의 행군 : 강성대국론의 등장

1994년부터의 북한의 위기는 김일성의 죽음으로 상징되는 정치적 위기, 식량난으로 대표되는 경제의 파국, 미국과의 무력 충돌까지 감수한 군사적 위기의 총체적인 성격을 띠었다. 특히, 당시 북한의 경제 형편은 파국의 그것이었다. 경제 성장률은 마이너스를 기록하고 있었고, 북한 스스로도 인정하였듯이 정상적인 경제운동을 하지 못하고 있었다. 이러한 경제 침체는 1998년까지 이어져서 1980년대 말에 비하여 경제 규모의 절반정도의 축소를 가져왔다.⁸⁾ 또한, 경제 파국은 농민시장의 확대 — 비사회주의 경제영역의 확대 — 비사회주의적 현상의 만연, 북-중 국경지대에서의 탈북 및 무질서한 무역 거래 등을 낳았으며, 이는 곧 북한 사회주의 체제의 위기를 결과하였다.

이러한 위기의 상황에서, 북한은 자신들 특유의 ‘고난의 행군’으로 위기를 헤쳐나가기 시작했으며, 김정일의 ‘선군정치’와 ‘혁명적 군인정신’ 등의 정치력을 동원하여 붕괴의 위기를 넘어서왔다. 더구나 1994년의 북-미 제네바 합의를 통해 군사적 위기를 잠정적으로 해소하면서 내부의 문제를 정리하고 새롭게 판을 짤 수 있는 여유를 갖게 되었다. 그러나 1995년부터 1997년까지의 ‘고난의 행군’ 3년을 거쳐서, 1998년 ‘사회주의 강행군’은 당시의 북한의 경제적 위기가 얼마나 심각한 상황이었는지를 짐작하게 해준다. 그리고 고난의 행군과 사회주의 강행군의 와중에서 등장한 것이 바로 선군정치와 강성대국론이었다.

선군정치는 1998년 4월 25일 노동신문을 통해서였고, 그간 군사력의 시위를 통해서 위기를 헤쳐오던 당연한 귀결이었다.⁹⁾ 선군정치가

8) 이러한 평가는 1999년에 다시 발표하기 시작한 북한의 재정 규모가 1980년대 말의 그것과 비교하여 절반정도로 축소되었다는 것을 근거로 한다.

9) 선군정치의 용어는 1997년 7월 ‘선군후로(先軍後勞)’라는 용어로 처음 나타

김정일의 통치 방식으로 자리한다면, 그해 8월 22일 노동신문을 통해서 나온 ‘강성대국론’은 목표로서의 의미를 갖는다. 북한은 1998년 9월의 최고인민회의 소집을 앞두고 7월 8일 ‘대포동 미사일’로 불리는 인공위성을 발사하였다. 그리고 이를 강성대국 건설의 군사적 상징으로 주장하였다. 1998년의 강성대국론의 핵심에는 경제강국 건설이 자리한다. 그것은 강성대국론이 공식적으로 나온 뒤, 바로 정치·군사의 강국은 달성되었으며, 이제는 경제의 강국 건설만이 남았다고 밝혔기 때문이다. 홍성남 내각 총리는 “우리의 정치·사상적 위력과 군사적 위력은 이미 강성대국의 지위에 올라서게 됐으며 경제강국 건설의 목표를 점령할 수 있는 돌파구가 열리게 됐다”고 주장하기도 하였다. 이어, 2000년 공동사설에서는 강성대국 건설을 위한 3대 기둥으로서 정치사상, 군사, 과학기술을 들고, 앞으로의 경제 건설에서 과학기술의 발전에 중점을 두겠다는 의지를 피력하였다. 이러한 변화는 앞으로의 북한이 과거와 같은 대중동원형 경제 건설보다는 과학기술에 의거한 경제 건설로 강조점이 보다 옮겨짐을 의미하고, 또한 과학기술의 발전을 위해서 외부와의 교류와 협력을 강화할 것을 예상하게 해준다.

경제강국 건설은 북한의 오늘날의 경제 운영과 개혁·개방의 근본적인 추동력이자, 이론적 근거라고 할 수 있다. 북한이 오늘날 강조하고 있는 ‘실리’, ‘신사고’, ‘개건과 개선’ 등은 모두다 경제 강국 건설이라는 일관된 목표하에서 제기되고 있다. 그리고 이는 오늘날 북한식 개혁·개방의 길을 규정하고 있다.

났다. 북한은 1994년 위기시부터 군사력에 의존하여 대내적, 대외적 위기를 헤쳐왔는데, 이것이 공식적인 담론으로 등장한 것이다. 선군정치는 군을 중심으로 한 정치라기보다는 군의 당조직을 중심으로 놓고, 군의 조직력, 규율성, 집단성을 사회적으로 확산시키고자 하는 의도로 해석되어야 한다. 그것은 김정일이 스스로, 사회의 당조직이 군의 당조직처럼 일해야 한다고 말한데서 찾아볼 수 있다. 김정일, “올해 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여”(1997.1.1), 『김정일선집』, 14(평양, 조선로동당출판사, 2000), 225쪽.

3. 체제내 개혁: '개선'과 '개선'

1) 국가체제의 정비: 체제내 개혁의 기반 조성

3년간의 '고난의 행군'과 1998년 '사회주의 강행군'은 북한 사회가 체제의 위기에 직면하여 선택했던 위기 극복의 전 주민 총동원 체제를 상징하고 있다. 김일성 3년상을 마친 후, 김정일은 1997년 당 총비서에 추대되고, 이어 1998년 제10기 제1차 최고인민회의에서 수정된 헌법에 의거하여 국방위원장으로 재추대되었다. 수정된 헌법은 최고인민회의 상임위원회 위원장이 대외적으로 국가를 대표하고, 국방위원장이 실질적인 권력을 장악하는 구조로 되어 있었다.¹⁰⁾ 1998년 헌법은 권력 구조의 측면에서 주석제의 폐지, 중앙인민위원회의 폐지, 내각의 부활 등으로 특징 지워진다. 이는 1972년 이전 수상제를 채택했던 과거의 권력체제와 유사한 모습을 보여주고 있다. 두 번째 특징은 1998년 헌법에 원가, 이윤, 수익성 등 가치법칙을 연상시키는 경제 관련 용어가 등장하고, 경제 건설에서 이들의 역할을 강조하기 시작한 점이다. 이는 북한이 물질적 인센티브를 강조하는 한편, 실리를 그 무엇보다도 앞세우겠다는 의미로 읽혀진다.

국방위원회를 중심으로 한 새로운 국가체제의 정비는 북한이 '고난의 행군'과 '사회주의 강행군'을 지나 최소한 정치적으로는 안정된 상태로 진입했음을 말해준다. 이를 두고 북한은 '혁명적 국가체제'라고 자평하고 있다. 그리고 더욱 중요한 것은 국가체제의 정비와 함께 경제

10) 사실, 현재의 북한 헌법과 현실의 권력체제는 불일치를 보이고 있다. 국방위원장의 권한은 무력 및 국방 건설 등 국방에 대한 모든 권한을 가질 뿐 행정 및 경제건설, 대외적 주권의 측면에서는 아무런 권한도 없다. 그러나 당시 북한은 국방위원장이 실질적으로 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 지도와 통제권을 가진다고 선언했다.

건설에서의 의미 있는 변화가 시작되었다는 점이다. 변화의 시작은 우선, 농업에서의 분조관리제의 변화에서 감지된다. 작업반 산하에 3~5개의 분조를 두고, 10~25명 단위로 구성했던 기존의 분조를 개편하여, 1996년부터 분조의 구성원을 7~8명 정도로 축소하고, 그 구성도 친인척간에 가능하도록 하였다. 또한, 생산량의 할당에 있어서도 최근 3년간의 평균수확고와 그 이전 10년간의 평균 수확고를 합해 이를 다시 평균한 수치를 기준으로 적용하고 있어, 부분적으로 생산 목표를 현실화하였다. 이에 더해, 생산 초과분은 분조원이 자유롭게 처분할 수 있도록 조치하였다. 보다 최근에는 분조의 규모를 다시 3~5명 선으로 더욱 축소시킨 것으로 알려지고 있다. 이러한 분조관리제의 변화는 과거 위로부터의 무리한 생산계획을 할당하던 데에서 벗어나 현실적인 생산계획을 세우고, 물질적 인센티브를 강화하였다는 점에서 체제내 개혁—효율성의 증대—의 상징적 의미로 읽혀진다. 다음으로, 공업부문에서 연합기업소의 해체와 재조직이다. 연합기업소는 1970년대 북한의 경제규모가 확대되고, 기업간 연계가 더욱 중요하게 요구되는 시점에서 조직되기 시작하여, 1980년대에 광범위하게 조직되었다. 연합기업소의 조직과 더불어 독립채산제와 이중독립채산제가 도입되어 연합기업소가 계획과 생산의 단위로서 기능하도록 하였다. 그러나 이러한 연합기업소는 ‘규모의 경제’의 이점을 살리지 못하고, 비효율성과 전문성의 측면에서 문제를 발생시키면서 결국 2000년에 가서 해체되는 운명을 맞이하였다. 연합기업소 해체는 북한판 산업구조조정으로서 규모나 형태를 대폭 축소, 조정하는 방향에서 이루어지고 있으며, 연합총국, 종합공장, 종합기업소 등도 예외 없이 공장이나 기업소로 전환되었다. 이러한 조치는 그간 연합기업소를 ‘우리식의 새로운 기업소 조직형태’라고 자랑하던 데서 벗어나서 과감하게 규모를 축소하여 내실화와 효율성을 기하려는 조치로 보인다. 즉, ‘작고 튼튼하게’ 내실화하는 취

지로 보인다. 연합기업소의 해체는 또한, 생산조직의 전문화, 실리가 나지 않는 기업의 과감한 폐쇄를 통해 경제의 효율성을 제고하려는 목적이 있다고 보여진다.¹¹⁾ 반면, 2001년을 기점으로 다시 조직되기 시작한 연합기업소는 모체기업의 강화와 전문적인 기업의 연합기업소로의 재조직화를 통해 과거와는 다른 연합기업소 운영을 도입하고자 하는 것으로 보인다.

북한의 체제내 개혁의 또 다른 모습은 내각의 역할을 강화한 점이다. 1998년 헌법은 기존의 행정경제 집행단위인 정무원을 해체하고, '경제사령부'로서 내각을 부활시켰다. 이미 1980년대 말부터 김정일은 '정무원 책임제' 등을 강조하면서 정무원이 실질적으로 경제사업을 총괄하여야 함을 강조하였으나, 당시 국가 권력의 구조상 정무원의 경제 장악력은 떨어질 수밖에 없었다. 1998년의 내각의 부활과 '내각 책임제', '내각 중심제'의 강화는 지방 권력 기구의 변화와 함께 내각이 실질적으로 경제사업을 책임지고 수행할 수 있도록 하였다. 즉, 그간 지방의 권력기구였던 지방 당위원회-지방 인민위원회-지방 행정경제위원회의 복잡한 체계를 폐지하고, 지방 당위원회-지방 인민위원회로의 재편과 당비서와 인민위원장의 분리를 통해 당의 '행정대행'의 폐해를 방지하고, 내각-지방인민위원회-생산단위가 일사분란하게 경제사업을 진행할 수 있도록 하였다. 또한, 연합기업소의 해체 및 재조정과 내각의 성 및 위원회 체계를 통하여 내각이 생산단위(기업단위)를 직접 틀어쥐고 생산지도를 할 수 있도록 하였다. 이렇게 함으로써 경제분야에 대한 전문성과 효율성을 강화하고자 하였다.¹²⁾

11) 리기성, "위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 현시기 경제운영방향과 자립적 민족경제 잠재력의 옳은 리용", 『경제연구』, 4호(1997).

12) 전문성과 효율성의 강조는 공장 및 기업의 운영에서 지배인의 역할을 보다 더 강화한 것에서도 찾아볼 수 있다. 그간 공장 및 기업소는 당비서-지배인-기사장의 '3위 1체'로 운영되어 왔으나, 사실상 당비서가 '행정을 대행'하는

이러한 정치·경제적 변화는 북한이 국가체제 정비를 기점으로 해서 ‘체제내 개혁’을 추진하기 시작했음을 말해준다. 그렇지만 이러한 개혁의 추진은 두 가지 방향에서 시도되고 있는데, 그것은 전통적인 자력갱생을 고수하면서도, 실리를 최우선에 놓는 이중적인 모습을 띠고 있는데서 찾아볼 수 있다. 이는 북한의 개혁·개방이 체제의 고수와 변화라는 긴장감을 수반할 수밖에 없음을 보여준다.

2) 체제내 개혁의 두 얼굴: 천리마와 과학기술

북한은 1998년을 계기로 해서 주민동원체제와 과학기술의 혁신에 기반한 경제건설이라는 전략적 방침을 실천으로 옮기기 시작했다. 우선, 주민동원체제의 재강화는 과거 북한 사회주의 건설의 동력이었던 주민 총동원체제로서 천리마 운동을 다시금 대중운동으로 전개하고 있는 데서 드러난다. 소위 ‘제2의 천리마 대진군 운동’은 김정일의 현지 지도를 계기로 북한 전역에 확산되기 시작하였다. 김정일은 1998년 1월 자강도를 현지도한 이후 자강도를 모범사례로 하고 ‘강계 정신’을 모토로 하는 경제선동을 제창했다.¹³⁾ 이후, 성진제강소를 방문하여 ‘다시 한번 천리마 대고조의 선봉에 설 것’을 호소하였고, 이후 ‘새로운 천리마 운동’, ‘천리마 운동을 다시 한번’ 등의 용어를 자주 사용하기 시작하였다. 마침내 99년 공동사설에서 “강성대국 건설을 위해 수령님

현상을 발생시켰다. 1998년 이후, 북한은 당비서의 행정대행을 막고, 지배인의 권한을 보다 더 강화하였다. 이는 과거 ‘지배인 책임제’와도 유사하지만, ‘대안의 사업체제’가 해체되지 않고 있다는 점에서 다르고 오히려 ‘내각 책임제’의 현실적 적용이라고 보여진다.

- 13) ‘강계정신’은 자강도 강계(자강도 도중심지)의 노동자들의 자력갱생의 정신을 의미한다. 이후로 ‘자강도 사람들의 일솜씨’ 등의 구호가 나오게 되었고, 고난의 행군 시기에 이룩한 노동자들의 모범사례로 인용되었다.

의 영도따라 제2의 천리마 대진군을 다그쳐 나가야 한다”고 촉구했고, 이를 계기로 ‘제2의 천리마 대진군’ 운동은 본격적으로 전개되게 되었다. 또한, 천리마 운동의 기수도 처음에는 자강도에서 성진제강소(성강의 봉화)로 다시 이제는 ‘낙원의 봉화’로 바꾸어 더욱 많은 모범 단위들을 창조하여 전국에 확산시키고 있다.¹⁴⁾ 과거의 ‘천리마 운동’이 사회주의 건설 즉, 초기 사회주의 건설의 중심 구호였다면, ‘제2의 천리마 대진군 운동’은 1990년대 강성대국 건설의 중심구호로 등장하고 있다. 북한의 주장에 따르면, ‘제2의 천리마 대진군 운동’은 경제뿐만 아니라 정치, 군사, 사회 등 전 분야에 걸친 혁신과 양양의 분위기를 조성하는 것이라고 주장하고 있다. 즉, 북한은 여전히 자력갱생과 내부의 총동원 체제를 통한 사회주의 건설을 포기하지 않고 있는 것이다.

다른 한편, 천리마 운동이 주민 동원을 통한 경제 극복을 위한 자력갱생, 대중 노선의 추구에 있다면, 1998년을 계기로 과학기술이 새롭게 제시됨으로써 사회주의 건설의 총노선의 변화를 보여주고 있다. 과학기술에 대한 강조는 이미 1960년대부터 강조되어 왔지만, 당시의 주장은 보다 더 많은 생산과 기술 설비의 개조 및 ‘기술혁명’에 따른 노동 생산성의 향상 등에 초점을 두고 있었다. 그러나 최근의 과학기술에 대한 강조는 산업 구조 자체의 변화까지도 목적으로 하는 것으로서 북한판 산업구조조정 핵심에 위치하고 있다. 북한이 과학기술을 경제 건설의 핵심적인 분야로 여기고 있다는 것은 2000년 공동사설에서 강성대국 건설의 3대 기둥으로서 ‘정치·사상’, ‘군사’와 함께 과학기술

14) 이와 관련하여, 성강의 봉화와 낙원의 봉화는 다른 의미를 갖는다. 성강의 봉화가 성진제강소를 중심으로 하여 제창된 것이라면, 낙원의 봉화는 낙원 기계공장을 중심으로 하여 제창된 것이다. 이 두 기업소가 갖는 상징적 의미는 철과 기계라는 사회주의 중공업의 핵심적인 위치를 차지하고 있다는 점이다. 이를 통해서, 우리는 북한이 새로운 경제전략(농업, 경공업, 무역제일주의)을 제창하고, 과학기술을 강조하면서도 한편으로는 중공업의 기반(토대)을 중심으로 한 공업구조를 포기하지 않고 있음을 확인할 수 있다.

을 들고 있다는 데에서 분명하게 드러난다. 이에 앞서, 1999년에는 ‘과학자·기술자 대회’를 개최하고, 전자공업성을 새로이 신설하였다. 내각에 전자공업성이 신설되었다는 것은 북한이 IT 산업을 중점적으로 육성하겠다는 의지로 읽혀진다. 과학기술에 대한 강조는 2000년 공동사설 이후, 같은 해 7월 4일 『노동신문』과 『근로자』 공동논설, ‘과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자’를 통해 이를 ‘과학기술정치’로 정식화하고, “과학기술중시사상은 우리 당이 현 시기 전면에 내세우고 있는 부강조국건설의 전략적인 로선”이라고 함으로써, 과학기술의 위상을 보다 더 분명하게 드러내었다. 이와 같은 북한의 과학기술에 대한 강조는 경제의 효율성 측면에서 ‘분배적 효율성’의 향상보다는 ‘기술적 효율성’의 향상을 택하고 있음을 암시한다. 즉, 체제의 개혁과 정치·경제적 제도의 변화를 수반하는 ‘분배적 효율성’보다는 체제 개혁에 대한 부담이 덜하고, 정치·경제적 제도의 변화를 수반하지 않는 ‘기술적 효율성’을 통해 경제를 건설하겠다는 것이다.¹⁵⁾ 이와 같은 과학기술의 강조는 다시 ‘실력가’ 혹은 ‘실리’라는 김정일식 신사고와 밀접하게 관련을 맺고 있다. 김정일의 신사고를 향한 배경에는 이러한 과학기술에 대한 강조가 놓여있는 셈이다.

1998년을 계기로 북한은 새로운 정책과 새로운 전략을 추진하기 시작하였다. 그리고, 이러한 ‘새로운 것’의 추구에는 경제강국 건설이라는 전략적 목표가 놓여있다. 경제강국 건설을 위한 1998년부터의 변화

15) 이는 ‘체제내 개혁’과 ‘체제의 개혁’에 대한 북한의 전략적 선택과 관련하여 매우 중요한 의미를 띤다. 즉, 북한은 현재 ‘체제내 개혁’으로서 ‘기술적 효율성’의 증대와 ‘체제의 개혁’으로서 ‘분배적 효율성’을 전략적으로 사고하고 있다는 것이다. 이렇게 본다면, 최근의 경제개선조치는 ‘분배적 효율성’을 향상시키기 위한 ‘체제의 개혁’ 초기 단계라고 해석된다. 양문수는 북한의 과학기술을 중심에 두는 경제정책을 ‘기술적 효율성’의 추구라고 해석한다. 양문수, “북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울 : 통일부, 2002).

는 체제의 변화를 최소화하고, '자력갱생'에 기초한 동원체제와 과학기술을 중심으로 한 '기술적 효율성'의 강화가 자리하고 있으며, 이를 위해 체제의 비효율적인 부분들을 정리하기 시작하였다. 농업과 공업, 그리고 국가체제 및 건설 노선에서의 이러한 변화는 체제 자체의 개혁이라기 보다는 '체제내 개혁' 즉, 체제의 개혁을 위한 준비작업으로서의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 그리고 이러한 체제의 개혁을 위한 준비로서 '개건'과 '개선'이라는 북한판 개혁·개방의 구호가 등장하기 시작하였다.

3) '개건'과 '개선' : 북한판 개혁·개방 담론

1998년부터의 북한의 변화를 요약하는 슬로건은 바로 '개건(rebuilding)'과 '개선(improvement)'이다. 개건이 새로운 기술 장비의 건설과 혁신을 일컫는다면, 개선은 경제관리 방식의 혁신, 운영에서의 선진 기법의 도입 등을 일컫는다. 북한이 개선이란 이름 아래 시행해온 조치는 노동자 농민에게 성과급을 제공하는 개인소유의 확대, 협동농장의 분조관리제의 변화, 기업관리의 합리화 및 독립채산제 강화 등이 꼽힌다. 반면에 개건은 공장·기업소의 기술혁신과 첨단 산업시설 도입을 포함한다. 결국 선군정치를 앞세워 체제안정을 보장하고 속도를 조절하면서 점진적으로 경제개방을 확대해나가겠다는 변화의지가 개선과 개건이란 말 속에 담겨 있다. 개선과 개건이 옛 소련의 '페레스트로이카', 중국의 '개혁 개방', 베트남의 '도이모이'처럼 북한식 변화의 핵심어로 자리잡은 것이다.¹⁶⁾ 개건과 개선은 2001년 김정일의 비공식 중

16) 북한은 개혁·개방이라는 용어 사용을 꺼려해 왔다. 지난 2003년 6월의 『조선중앙통신』에서 '경제개혁'이라는 용어를 사용하기 전까지, 북한은 자신들의 개혁·개방을 개건과 개선으로 우회하여 사용하였다. 사실상, 개건과 개

국방문을 마치고, 신의주를 현지도하면서 “모든 간부가 낡은 관념을 버리고 새로운 사고를 가져야 하며, 일하는 기풍과 태도를 근본적으로 고쳐야 한다”고 말함으로써 ‘신사고’를 강조하면서 부쩍 쓰이고 있다.¹⁷⁾

이와 함께, 개방경제를 뒷받침하기 위해 ‘자본주의 학습’을 강화하고, 내각 무역성 산하에 ‘자본주의제도 연구원’을 신설하여 자본주의 및 시장경제에 대한 정보수집에 주력하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또 2000년 7월 평양에서 영국의 워윅(Warwick)대학과 공동으로 ‘무역과 자본주의’를 주제로 세미나를 열었고, 경제 관료들을 호주와 중국 등지에 파견해 연수교육을 추진하는 등 시장경제 연구에 적극적인 모습을 보이고 있다. 이러한 모습은 북한이 개건과 개선—기술혁신과 합리적 경제 운영—을 통해, 경제강국 건설을 위한 체제 개방의 길로 방향을 잡았음을 보여준다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 ‘우리식 사회주의’에 대한 수성(守成)의 의지도 곳곳에서 읽혀진다. 농업개혁에도 불구하고, 토지정리 사업의 목적이 중국식 농업개혁이 아니라 오히려 ‘전인민적 소유’를 지향하고 있는 것이라든지, 전 산업부문에 대한 컴퓨터화에도 불구하고 이의 궁극적인 목적이 경제운영의 합리화임과 동시에 계획과 통제의 정상화를 아울러 목적으로 가지고 있는 점 등이 그것이다. 더구나, 앞서 보았듯이 ‘성강의 봉화’, ‘낙원의 봉화’가 의미하는 바가 전통적인 ‘자력갱생’ 노선이며, 이후에 나온 ‘나남의 봉화’ 역시 ‘자력갱생 + 기술혁신’이라는 상징적 의미를 띠고 있다. 북한이 자립노선 즉, 우리식 사회주의의 건설 노선을 버리지 않고 있음은 개건과 개선을 통해 일정한 개방과 변화를 추구하면서도 그 중점부문으로서 금속공업, 에너지 산업 등의 소위 말하는 ‘선행부문’에 치중하고 있

선은 북한판 개혁·개방을 의미한다고 볼 수 있다.

17) 정영철, “새로운 사고와 조선식 사회주의의 공존”, 『민족 21』, 창간호(2001.4).

는 것에서 확인된다. 이는 북한 경제의 중추를 형성하고 있는 전략 산업에 대한 정상화를 우선 추구하고, 이를 기반으로 다른 산업분야로 확산시키고자 하는 의도라고 보여진다.¹⁸⁾

결국 1998년부터 추진되기 시작한 북한의 개혁·개방은 체제의 고수와 경제의 발전이라는 강제된 상황에서의 선택으로 특징지어진다. 따라서 북한은 제도의 변화를 수반하는 개혁에는 소극적일 수밖에 없었다. 그러나 근본적인 제도의 개혁을 수반하지 않고서는 경제를 재건하기에는 많은 어려움을 안고 있었다. 절대적인 공급량의 부족 및 유통체계의 왜곡, 자원 배분의 지속적인 왜곡 현상과 비사회주의 현상의 만연으로 인한 사회적 통합력의 약화—당조직의 약화 및 국가 능력의 약화—등은 ‘체제내 개혁’을 통해서 치유될 수 있는 것이 아니었다. 따라서 북한으로서는 새로운 개혁 조치를 취할 수밖에 없었으며, 마침내 2002년 7월 1일 ‘새로운 경제관리 개선 조치’를 내놓을 수밖에 없었다.

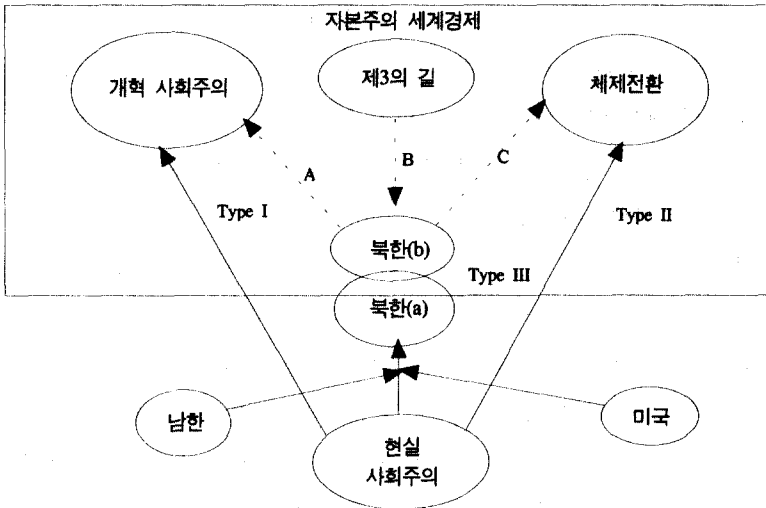
4. 체제의 개혁 : 시장의 도입과 제도화

1) 북한의 전략적 선택 : 방향과 예측-가설적 모델 그리기

<그림 1>은 현실 사회주의 체제의 붕괴와 함께, 북한 역시 자본주의 세계경제로 통합될 것을 예상하고 있다. 그러나 동구 사회주의 체제가 자본주의 복귀로, 중국이나 베트남 사회주의가 개혁 사회주의로

18) 선행부문이란 채취, 에너지, 수송산업을 일컫는다. 여기에 금속산업은 지속적으로 강조되고 있다.

<그림 1> 북한 개혁체제의 경로와 모델



이동해갔다면 북한은 이 두 가지에 더해 ‘제3의 사회주의’라는 또 다른 선택지를 추구하고 있는 것처럼 보인다. 사실, 지금까지의 북한의 개혁·개방에 대한 정책 방향은 ‘제3의 사회주의’에 보다 가깝다고 할 수 있다. 그 이유는 현재까지 북한이 보여주고 있는 개혁·개방이 동구 유럽은 말할 것도 없고, 중국이나 베트남과도 다른 모습을 보여주고 있기 때문이다. 동구 유럽의 경험이 급격한 체제 전환 유형에 속한다면, 중국이나 베트남은 점진적 유형에 속한다.

특히, 북한의 경우는 내부의 구조적 요인 못지 않게, 외부적 환경이 개혁·개방에 결정적인 중요성을 갖는다. 외부적 환경으로는 중요하게 미국과 남한과의 관계를 들 수 있다.¹⁹⁾ 이런 측면에서 북한은 중국

19) 박형중은 북한의 개혁·개방의 역사를 분석해보면, 외부적 요인이 개혁·개방의 성패에 결정적인 작용을 하였다고 한다. 박형중, 『북한의 경제관리 체제』(서울: 해남, 2002). 박순성 또한 북한의 개혁·개방의 추진에 남한과의 관계개선이 중요한 영향을 미치고 있다고 분석한다. 그리고 앞으로 남한

이나 베트남을 닮았지만, 그 내용에 있어서는 중국과 베트남과는 다르다.²⁰⁾ 그러나 역사적으로 고전 사회주의 체제가 결국은 계획에서 시장으로, 중앙집권화에서 분권화로 움직여왔던 경험, 그리고 현재 북한이 처한 상황에서 내부적으로 경제 위기 극복을 위한 개혁·개방의 요구를 안고 있음을 생각한다면, 북한 역시 주체적 의지와 무관하게 일정한 변화를 강제당할 수밖에 없음은 분명하다.²¹⁾

또한, 북한의 개혁·개방은 단순히 경제적 요인만으로 설명될 수 없는 복잡한 정치, 경제, 사회문화적 조건 위에 있다. 더구나 다른 사회주의와의 달리 분단과 그 규정성이 강하게 영향을 미치고 있는 점을 아울러 생각한다면, 다른 사회주의와의 단순 비교는 북한의 미래를 정확하게 예측하는 데서 어려움을 가중시키고 있다. 특히, 북한의 개혁·개방은 국제적인 측면에서 동북아시아의 국제질서의 변화 등과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 이러한 관계는 미국과의 관계에서 군사적 무장을 쉽게 해제할 수 없는 북한의 처지에서 개혁·개방은 결국 국제적, 군사적 관계와도 관련을 맺고 있는 것이다. 따라서 북한은 개혁·개방을 전개

의 대북정책이 북한의 개혁·개방 정책에 미치는 영향력이 더욱 커질 것이라고 예상된다. 박순성, '전환기의 북한 경제와 남북 경제관계', 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁 연구』(서울: 후마니타스, 2002), 41쪽.

20) 현재까지의 북한의 개혁·개방이 중국이나 베트남과 다르다는 것은 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁 연구』(서울: 후마니타스, 2002)를 참조할 것. 또한, 북한이 중국과는 다른 유형을 보일 수밖에 없는 구조적 이유에 대해서는 마커스 놀란드(Marcus Noland), "North Korean in Global Perspective", in Chang-Ho Yoon and Lawrence J. Lau(ed.), *North Korea in Transition: Prospects for Economic and Social Reform*(Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001)을 참조할 것. 그러나 놀란드의 주장은 북한에 대한 단순한 구조분석에 연유하고 있어서 북한과 중국, 베트남에 대한 정치, 경제, 역사, 대외관계의 차이점을 잊고 있다.

21) 동구 사회주의, 중국의 개혁·개방의 역사에 대해서는 Chavance, Bernard (trans. by Charles Hauss), *The Transformation of Communist Systems: Economic Reform since the 1950s*(Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1994)를 참조할 것.

<표 1> 북한의 단계적 개혁·개방의 내용

단계	목적	내용	체제 전환
a 단계 (모색기)	체제의 유지	고난의 행군 식량난/에너지난 극복	개혁의 최소화 (체제내 개혁 I)
b 단계 (실험기)	경제의 회복·성장	실리추구형 개방·개혁 과학기술의 강조	부분 개혁조치 (체제내 개혁 II)
c 단계 (체제 개혁기)	경제 성장 새로운 제도 수립	개혁의 제도화 시장의 도입·제도화	제도의 변화(개혁) (체제의 개혁)

하는 데서 아주 신중하게 그리고 단계적, 실험적 과정을 거치려고 할 것이다. 그리고 이러한 단계적 변화의 결과에 대한 평가를 통해 다음 단계 개방으로 진행하는 성격을 띠게 될 것이다. 이러한 움직임은 현재 북한이 보여주고 있는 일련의 과정에서도 드러나고 있다. 북한의 개혁·개방의 단계적 변화는 다음과 같은 조심스러운 과정을 따를 것으로 예상된다. 그것은 ‘체제내 개혁’에서 ‘체제의 개혁’으로 그리고 이의 결과에 따라 ‘체제의 전환’ 혹은 ‘제3의 사회주의’라는 길을 걸을 것으로 보인다.

일반적으로 사회주의에서의 개혁은 코르나이에 따르면, 지배 이데올로기, 권력구조, 소유권, 관료적 조정 메커니즘 등의 1개 이상의 변화와 그것이 적당히 급진적이지만, 체제의 완전한 변화까지는 도달하지 않는 것으로 정의된다.²²⁾ 즉, 기존 체제에서의 한 가지 이상의 변화가 발생하면, 개혁이라고 할 수 있는 것이다. 이러한 사회주의권에서의 개혁은 기존 체제의 효율성을 향상시키는 것을 목적으로 삼는다. 이에 따라 북한의 개혁을 ‘체제내 개혁’과 ‘체제의 개혁’으로 나눈다면, 다음과 같이 구분된다.

22) János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), 361, 388쪽.

‘체제내 개혁’은 체제의 제도적 변화를 최소화하면서, 효율성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 ‘체제내 개혁’ 단계에서의 개혁 조치는 제도의 변화보다는 ‘기술적 효율성’의 향상에 목적을 두게 된다. 즉, 협동농장 체제의 근간을 해치지 않는 범위에서의 분조관리제 개편, 임금 체제의 개편 없는 물질적 인센티브의 개선 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 한편, ‘체제의 개혁’은 제도적 변화를 수반하는 효율성 향상을 목적으로 한다. 따라서 노동-임금체제의 변화, 계획체제의 변화, 시장의 제도화 등을 적극적으로 추구하며, 이에 대한 이데올로기적 변화까지도 추구한다. 이러한 변화는 ‘체제내 개혁’이 ‘기술적 효율성’의 추구를 목적으로 하는 것에 비해, ‘체제의 개혁’은 ‘분배적 효율성’의 추구로 특징지어진다. ‘분배적 효율성’의 추구는 일반적으로 사회주의 국가에서의 ‘개혁’을 의미하는 것으로서, 앞서 ‘체제내 개혁’이 본격적인 개혁을 위한 준비단계로서 성격을 갖는다면, ‘체제의 개혁’은 엄밀한 의미에서의 ‘개혁’ 단계로 평가할 수 있다.²³⁾ 다만, 정치체제의 변화에 대해서는 개혁이라는 개념보다는 ‘전환’이라는 개념이 더 어울릴 것이다.

위의 표에서 알 수 있듯이, ‘체제내 개혁’은 다시 두 단계의 과정으로 구분된다. 체제내 개혁의 1단계는 체제의 유지와 위기의 극복에 있으며, 이 과정은 ‘고난의 행군’ 및 ‘붉은기 사상’이 대표하고 있다. 시기적으로 1991년에서 1998년까지의 기간으로서 이 기간동안 북한은 주체사상에 대한 재검토, 경제 건설노선에 대한 내부적인 논쟁, 내부

23) 효율성의 향상에는 기술적 효율성(technocratic efficiency)과 분배적 효율성(allocative efficiency)이 있다. 기술적 효율성은 체제의 변화를 최소화하고, 양적 생산의 제고를 통해 효율성을 높이는 것을 의미하며, 분배적 효율성은 생산구조의 변화, 경제 체제의 변화를 통해 사회구조의 전반적 효율성을 향상시키는 것을 의미한다. ‘체제내 개혁’과 ‘체제의 개혁’을 통한 개혁·개방에 대한 분석으로는 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이증전략과 실리 사회주의』(서울: 선인, 2004)를 참조할 것.

정치체제의 정비 등에 우선적인 관심을 두었다. 특히, 이 기간은 위기에 대한 대응으로서 ‘붉은기 사상’ 등의 새로운 체제 고수 담론을 확대하고, 새로운 정책을 수립하기 위한 준비기간으로서의 성격을 띠고 있다. 반면 ‘체제내 개혁’의 2단계는 1998년부터 2002년에 이르는 기간으로서 ‘개건’과 ‘개선’을 통해 부분적인 개혁을 추구하는 시기이다. 이 시기동안 정치방식으로서 ‘선군정치’가 제기되고,²⁴⁾ ‘강성대국’이 제창되었으며, 경제적으로는 ‘혁명적 경제정책’의 발표와 실행, 전인민적 균중동원체제의 강화와 동시에 과학기술에 바탕한 새로운 산업 구조 개편, 연합기업소의 해체와 재조직화 및 실리와 신사과의 확산 등이 나타났다. 또한, 1999년부터는 경제가 플러스 성장으로 돌아서고, 국가재정을 공식적으로 발표하는 등 내부적으로 자신감을 회복하는 시기가기도 하다.

그러나 이러한 ‘체제내 개혁’을 통한 경제 회복 조치는 근본적인 경제적 처방으로 되지 못한 것으로 보인다. 여전히 지속되고 있는 공급 부족과 그에 따른 유통 체제의 파괴, 비사회주의적 현상의 만연 등으로 보다 더 나아간 개혁 조치를 취할 요구를 안고 있었다. 마침, 2000년의 남북 정상회담과 이를 전후한 북한의 외교 관계의 확대 및 정상화는 보다 더 적극적인 개혁 조치를 취할 수 있는 유리한 환경을 조성해주었다. 이런 상황에서 마침내 2002년 7월 1일 북한은 ‘새로운 경제관리 개선 조치(이하 ‘7.1 조치’)’라는 이름의 ‘체제의 개혁’을 단행하였다. 그리고 이러한 ‘7.1 조치’는 ‘실리 사회주의’라는 이름으로 정당화되고 있다.

24) 선군정치를 위기극복의 정치라고만 평가하기에는 문제가 없지 않다. 북한은 ‘선군정치’를 강성대국 건설의 장기적인 전략적 노선이라고 밝히고 있다. 선군정치에 대해서는 김진환, “북한의 선군정치 연구”(동국대학교 석사학위논문, 2000), 이태섭, “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울: 통일부, 2002), 김용현, “북한 군사 국가화의 기원에 관한 연구”, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 37집 1호(2003)를 참고할 것.

2) '경제관리개선조치' : '체제의 개혁'으로의 진입

지난 2002년 7월 북한은 물가와 임금을 대폭 인상하고, 국정가격을 농민시장의 가격에 근접하는 수준으로 조정하는 가격 개혁을 단행했다. 이와 동시에 환율도 현실화하여 그간 달러당 2.2원 수준이던 북한 원화를 150원 수준으로 조정하였다. 어느 날 갑자기 시행된 물가와 임금의 동시 인상—그것도 수십배에서 수백배에 이르는 인상—조치는 '인민'들뿐만 아니라, 관료들에게도 많은 혼란과 시행착오를 가져다 주었을 것이다. 사실, '7.1 조치'는 어느날 갑자기 시행된 정책이라고 보기는 어렵다. 그것은 1990년대 중반의 경제 정책을 둘러싼 논쟁과 일련의 학습과정 및 모색의 결론으로서 오랫동안 준비된 것이라고 할 수 있다. 그러나 이것이 공개되어 시행되는 과정은 과거 소련과 동유럽 일부 국가들에서 시행되었던 '충격요법'을 연상케 한다.

북한이 이러한 충격적인 조치를 시행하게 된 이유는 무엇일까? 그것은 이러한 조치가 가지고 있는 목적을 살펴봄으로써 분명하게 찾아볼 수 있다. '7.1 조치'의 목적은 다음과 같다. 그것은 첫째로, 국가 유통체제의 정상화이다. 북한은 1994년 이후부터 식량난과 물자난으로 인해 공급 부족에 시달려왔으며, 이 결과 정상적인 배급체제가 붕괴되었다. 이런 조건에서 상품이 국가 유통 체계를 통해 공급되는 것이 아니라 농민시장을 통해 공급되었으며, 전국적으로 농민시장이 우후죽순처럼 생겨났다. 농민시장은 그동안 개인 텃밭이나 부업 경리에서 나온 물건을 제한적으로 판매하던 데에서 벗어나, 일부 공산품까지 거래되는 등 사실상의 '자연 시장'으로 기능하게 되었다. 이는 계획 경제 체제인 북한의 경제가 사실상 붕괴했음을 의미한다. 따라서 1998년 이후 국가 체제를 재정비하고 계획 경제 체제를 복구하기 위해서는 농민시장에 대한 통제와 주민들에 대한 정상적인 공급망을 복구시켜야만 했다. 이

러한 조치로서 2002년 7월 경제개선은 국가 유통 체계의 정상화를 목적으로, 물가를 농민시장에 근접한 수준으로 인상시키고 임금 역시 이에 따라 조정하게 된 것이다.²⁵⁾ 두번째로는 경제의 붕괴 현상과 함께 노동의욕의 상실과 직장이탈 등의 현상들에 대한 단속과 함께, ‘늘고 먹는 현상’ 즉, 장사를 통해서 불법적인 수익을 올리는 비사회주의적인 현상의 타파이다. 1994년 이후 북한의 노동자들은 공장에서의 수익만으로 생활하기가 어려운 조건과 공장에서의 잦은 조업 중단 등으로 사실상 부업 경리에 더 많은 관심을 가져왔다. 이러한 현상은 불가피하게 ‘늘고먹는 현상’ 등을 발생시켰다. 이러한 현상은 다시 공장 조업의 악화와 노동 의욕의 상실 등의 ‘악순환’을 가져오게 되었다. 임금의 인상과 함께 물질적 인센티브를 강화함으로써 이들이 공장에서 의욕을 갖고 일할 수 있는 정책이 요구되었던 것이다. 셋째로, 점점 더 악화되어 가는 계층 분리 현상의 방지이다. 심각한 경제 위기는 비사회주의적인 경리 활동을 통해 이익을 얻는 계층과 그렇지 못한 계층을 만들어 내었으며, 전자가 주로 당 및 국가의 상층부 계층, 유통이나 무역에 종사하는 계층 등이라면 후자는 사무원, 도시 노동자, 열성 당원 등이다. 당의 이데올로기에 충실한 사람 역시 후자에 속한다. 경제 개선 조치는 전자의 계층에 대해서는 더 이상 비사회주의적인 이익을 얻을 수 없도록 하고, 후자에 대해서는 열심히 일하면 충분히 먹고 살 수 있는 조건을 보장하기 위한 목적을 갖는다. 따라서, ‘경제 개선’ 조치는 다른 의

25) 농민시장과 국정수매의 가격차 때문에, 농민(혹은 기업)이 국가에 수매하기를 꺼려하게 된다. 그러나 농민시장과 국정수매소의 가격 차를 없애면 이러한 현상을 방지할 수 있다. 실제로, 『조선신보』의 보도에 의하면, 탄광의 경우 무연탄이 가격이 낮았을 경우에는 화력발전소로 물자를 보내는 것이 아니라, 다른 기업소로 보냈다고 한다. 그러던 것이 7.1 조치 이후 개선되고 있다고 한다. 또한, 현재 쌀의 국정가격이 46원, 돼지고기 1kg이 120원인데, 평남 숙천지역의 농민시장과 비슷한 수준이라고 한다. 결국 농민시장에 의존할 필요가 없어진 것이다. 『조선신보』, 2002년 10월 11일자.

미로 상층 계층과 비사회주의적인 경리에 종사하는 사람들에 대한 대대적인 단속을 한편으로 의미하고 있는 것이다. 마지막으로, '7.1 조치'는 북한 경제의 계획화로의 복귀를 목적으로 하고 있다. 1998년 국가체제의 정비 이후, 북한은 내부적으로 '계획'을 수립하여 시행한 것으로 알려졌다. 그러나 아직까지 공식적인 장기 발전계획을 발표하지 못하고 있는 이유는 전면적인 계획화 체계를 실행할 수 있는 여건이 마련되지 못하고 있는 내부적 상황 때문이다. 따라서 내부의 비사회주의적 현상을 막고, 사회통합의 기운을 높이고, 노동현장의 활성화를 통해 국가의 전반적인 계획체계를 정상화하고자 하는 것이다.²⁶⁾ 계획체계를 정상화하기 위해서는 노동현장의 활성화와 국가 유통체계의 정상화가 요구된다. 그리고 이를 통제할 수 있는 국가 체제가 마련되어야 한다. 국가체제는 1998년을 거치면서 정비되었으므로, 이제 노동현장의 활성화와 유통체계의 정상화를 위한 조치를 취해야 하며, '7.1조치'는 이를 목적으로 하고 있는 것이다.

이러한 조치가 성공하기 위해서는 두 가지 조건이 요구된다. 첫째로, 공급량의 확보이다. 국가 유통망을 통해서 정상적인 공급이 이루어지기 위해서는 수요에 상응하는 공급이 절대적으로 요구된다. 공급의 확대는 두 가지 방법으로 가능하다. 하나는 내부 생산량의 증가를 통하는 것이고, 다른 하나는 외부로부터의 공급의 확보이다. 북한이 단기간에 내부 생산량을 증가시키는 것은 어렵고, 따라서 외부와의 교류와 경제협력이 요구된다. 특히, 전력과 원료의 확보를 통한 생산의 정상화가 선행되어야 하지만, 이를 위해서는 북한 자체의 전력 생산능력의 확대

26) 조동호는 '7.1조치'의 목적을 '시장의 도입'이라기보다는 '계획의 정상화'를 위한 시도라고 해석한다. 그에 의하면, '7.1조치'는 '체제내 개선'으로 분석된다. 이 논문에서 말하는 '체제내 개혁' 조치인 것이다. 조동호, "계획경제 시스템의 정상화", 『KDI정책포럼』, 160호(2002).

외에도, 현재 남-북-미간 현안이 되고 있는 전력 지원 문제가 풀려야 하며, 이는 곧 북-미간 갈등관계의 해소를 요구한다. 북한 스스로도 전력이 부족하여 공장, 기업소들이 생산을 정상화하지 못하고 있으며, 철도가 제대로 운영되지 못하고 있다고 밝히고 있다.²⁷⁾ 함택영은 ‘제2의 북핵위기’라 불리는 현재의 북-미관계를 ‘에너지 문제’의 틀에서 분석하면서, 북한 문제의 돌파구는 에너지난 해소에서 찾아야 한다고 주장한다.²⁸⁾ 또한, 원료와 원자재의 원활한 공급을 위해서는 경제봉쇄의 해제 및 외부와의 경제협력이 요구된다. 특히, 이와 관련해서는 미국에 의한 ‘테러지원국’ 지정에서 하루빨리 벗어나야 한다. 테러지원국으로 지정됨으로써 북한이 받고 있는 불이익은 대표적으로 전락산업 물품의 대북 교역금지, 국제기구에서의 차관 도입 금지 등 자본과 기술의 도입이 사실상 어렵다는 것에서 찾을 수 있다. 결국 북한의 ‘7.1조치’가 성공하기 위해서는 내부의 자원을 총동원하는 것과 함께, 외부와의 경제협력을 강화해야 한다. 따라서 ‘7.1 조치’는 개방을 필수적 조건으로 하고 있다. 사실, 개혁과 개방은 분석적으로만 분리될 뿐, 현실에서는 분리되지 않는다. 개혁의 성공 혹은 개혁의 진전은 개방을 더욱 확대하게 되며, 개방은 내부 체제의 개혁을 요구하게 된다. 개혁과 개방은 수레의 양쪽 바퀴의 관계에 있는 셈이다.²⁹⁾ 이런 점에서, 북한의 ‘7.1조

27) 북한은 강성대국 건설의 돌파구는 전력생산에 있다고 강조하고 있다. 지명찬, “우리의 경제토대, 경제구조의 효과적 리용에서 과학기술의 역할”, 『경제연구』, 3호(2000), 19쪽; 리충길, “대규모 수력발전소 건설은 사회주의 경제강국 건설의 에너지적 담보를 마련하는 중요담보”, 『경제연구』, 1호(2001), 32쪽; 한성기, “올해 경제건설에서 틀어쥐고 나가야 할 주공전선”, 『경제연구』, 2호(2002), 12쪽; 리명호, “전력공업은 사회주의 건설의 전초선”, 『근로자』, 7호(2000), 48쪽.

28) 함택영, “북한문제의 에너지적 차원”, 경남대 북한대학원, 『현대북한연구』, 6권 1호(2003).

29) 양문수, “북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울: 통일부, 2002).

치'는 개방을 위한 필수 조건이라고 할 수 있다.

둘째로, 화폐 개혁 등 후속 조치가 요구된다. '7.1 조치'는 인플레이션을 통한 경제 재건 전략이다. 인플레이션은 현재의 화폐 가치의 하락을 의미하며, 화폐 순환 속도 및 재정, 금융 및 환율 등의 모든 면에서의 변화를 의미한다. 내부 축적을 위한 화폐의 개혁과 금융의 개혁이 요구되며, 환율이 보다 더 현실성 있는 구매력의 기준으로 재조정되어야 할 것이다.³⁰⁾ 일부의 보도에 의하면, '7.1 조치'이후, 북한의 원화는 공식적으로 현재 약 150원 내외이지만, 비공식 환율은 꾸준히 오르기 시작하여 2003년 5~6월에 최대 900원까지 폭등했다가, 지금은 1,000원 정도로 안정화되고 있다고 한다.³¹⁾ 가장 중요한 보완조치는 아마도 산업의 재배치 등 북한 경제구조의 왜곡을 바로잡는 일일 것이다. 그러나 이는 현실의 복잡한 정치적, 국제적, 군사적 문제와 얽혀 있어서 쉽지 않다. 이런 점에서, 북한의 개혁·개방의 성패는 외부환경이 중요하게 작용하게 된다.³²⁾

'7.1 조치'는 현재도 새로운 개혁 정책이 추진되면서 진행 중에 있다. 지금까지 '7.1 조치'와 그 이후의 상황에 대해서 긍정과 부정의 평가가 엇갈리고 있다. 그러나 현재까지는 북한의 '7.1조치'의 성과를 분명히 단정짓기 어렵다. 최악의 에너지난과 미국과의 갈등의 확대 등으로 예상했던 성과를 거두기 위해서는 좀더 많은 시간이 요구되는 것처럼 보인다.

30) 금융의 개혁과 관련하여 최근 북한의 금융 관련자들이 중국의 은행에 연수를 다녀가고 있으며, 진지하게 중국의 경험을 연구하고 있는 것으로 알려지고 있다.

31) 류승호 “북한의 경제개선 조치 이후 환율동향 및 시사점”(『연합뉴스』, 2003년 12월 19일자 보도에서 인용).

32) 북한이 현재 체제의 안전이 확보되지 않는 상황 - 북미갈등 등 - 에서, 군수산업의 민수로의 전환, 국방비의 민간경제로의 전환 등은 상상하기 힘들다.

3) 신의주에서 개성까지 : 경제 특구형 개방

이와 같은 경제 개선 조치와 함께, 2002년 9월에는 신의주를 홍콩식 경제특구로 지정함으로써 외부로의 개방을 본격적으로 추진하기 시작했다. 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회는 ‘신의주 특별 행정구’를 지정하고, 19일에는 ‘신의주 특별행정구 기본법’을 채택함으로써 신의주를 외자유치를 위한 개발특구로 공식 발표하였다. 기본법에 의하면 신의주는 무비자, 무관세, 사유재산권이 보호되는 지역이며, 입법, 행정, 사법권을 부여하였으며, 향후 50년 동안 행정구의 법률체도가 변하지 않을 것임을 명시하고 있다.³³⁾ 신의주 경제특구의 특징은 지난 90년 중국이 제정한 ‘홍콩특별행정구 기본법’과 용어와 내용이 상당부분 일치하고 있다는 것이며, 내용적으로도 홍콩식 혹은 상하이식 개발 방식을 채택할 가능성이 높다는 점이다. 이는 지난 2000년 남북 정상 회담 이후 김정일이 직접 중국을 비공식 방문하여 상하이의 개발방식을 눈으로 보고 확인하고 왔다는 점, 비공식 방문을 마치고 바로 신의주를 방문하여 일련의 신사고 정책을 지시했다는 점으로 미루어, 중국의 홍콩식 운영과 상하이식 개발방식을 접목시키고자 하는 북한의 의도가 드러난 것으로 보인다. 신의주는 일종의 북한 내부로 유입되는 자본과 기술의 중간 지점이자, 다른 한편으로는 자본주의 세계경제와 사회주의 북한경제의 완충지대로서의 기능을 할 것으로 예상된다.

신의주 특구의 설치는 중국 시장을 배후로 두고 있다는 점, 북·중국경무역의 70%를 신의주가 차지하고 있다는 점, 앞으로 건설될 경의선 연결 지점이라는 점 등으로 북한으로서는 여러 가지 이점을 가지고 있다. 이와 더불어 앞으로 예상되는 남포와 최근 경제특구로 지정된 개

33) 신의주 기본법은 통일부 자료실을 참고할 것.

성공업지구와 연결되는 서해안 개발벨트를 이룬다는 점에서 주목된다. 현재 신의주 경제특구 사업은 초대 장관으로 임명된 양빈의 중국 당국에의 연금으로 차질을 빚고 있지만, 북한의 신의주 경제 특구 개발에 대한 의지는 확고한 것으로 알려지고 있다.³⁴⁾

신의주 경제특구와 더불어 남한 기업과의 협력을 주된 목적으로 하는 개성특구도 발표하였다. 개성공업지구는 남한 기업을 대상으로 하고 있다는 점에서 신의주와도 다르고, 또한 경의선 연결의 복측 시작점이라는 점에서도 신의주와는 성격을 달리한다. 개성공업지구법은 2002년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회에서 채택되었으며, 부지의 개발과 이용권 등은 남한 기업이 맡아서 공사를 할 예정이다.³⁵⁾ 개성공단은 그동안 진행되어 왔던 남북교류와 경제협력 사업이 제도화되는 계기를 마련해주고 있다. '개성공업지구법'은 '신의주특별행정구 기본법'과 달리 남측을 대상으로 하고 있는 만큼, 남측의 사정과 남북경제 협력에 대한 조항이 많은 것이 특징이다. 한편, '개발업자는 하부구조 대산건설이 끝나는 자체로 공업기구개발 총계획에 따라 투자기업을 배치해야 한다'(18조)고 함으로써 북한측의 서두르는 듯한 모습도 보여주고 있다. 이는 신의주가 예상치 못한 어려움에 봉착하게 되면서, 현실적으로 남한과의 경제협력에 더 많은 노력과 관심을 집중하는 것으로 보인다.

한편, 북한은 2002년 11월 13일 '금강산 관광지구법'에 이어 23일

34) 현재 신의주 특구는 집단지도체제로 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한은 양빈의 중국 당국에의 연행 이후, 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장 양형섭을 중국에 파견하고, 김정일의 개인 비서까지 파견한 것으로 알려지고 있다. 한편, 10월 남한을 방문한 북한 경제시찰단의 박남기 국가계획위원장은 신의주 개발을 지속할 것이라고 강조했다.

35) 현대아산과 한국토지공사가 남측 사업자로 선정되었고, 북측 사업자는 '조선 아시아·태평양 평화위원회'와 '민족경제협력연합회'이다.

‘금강산 관광지구’로 지정함으로써 관광을 중심으로 한 또 하나의 특구를 만들었다. 금강산 관광지구는 독자적인 관할지구로 지정되지는 않았지만, 출입의 자유와 전환성 화폐의 사용, 남측으로의 이동의 자유를 허용함으로써 육로 관광을 대비하고 있으며, 금강산 개발과 관련한 여러 가지 편의를 보장하고 있다. 이로써 북한은 1991년의 나진-선봉지구에 이어 올해에 신의주, 개성, 금강산을 특구로 지정함으로써 ‘4변방 벨트’를 경제특구 형식의 개발지구로 만들었다. 북한이 이렇게 ‘4변방 벨트’를 특구로 지정한 것은 경제개선 조치 이후, 내부의 자원, 자본과 기술만으로는 경제강국 건설을 위해 요구되는 자본과 기술을 획득할 수 없다는 판단과 함께, 경의선, 동해선 연결 그리고 이어지는 대륙 횡단철도(TCR, TSR, TKR)를 통한 대륙을 잇는 지리적 이점을 최대화하기 위한 조치로 보인다. 앞으로 개성, 남포, 신의주 등으로 이어지는 경의선 해안 벨트와 금강산, 청진, 나진-선봉으로 이어지는 동해선 해안 벨트로 경제특구가 추가적으로 건설될지는 두고 보아야 할 일이다. 그러나 북한이 이러한 지리적 여건을 이용한 경제 특구형의 개발 방식을 추구할 것이라는 것은 충분히 예견할 수 있다.

이러한 북한의 개발 방식은 동유럽의 급격한 체제 전환의 모델과 성격을 달리하며, 중국이 진행해왔던 점-선-면 형식의 개발방식과도 일정하게 구분된다. 방식에 있어서는 중국형의 점진적 모델에 가까우나, 최근에 보여준 신의주-개성-금강산 등으로 이어지는 특구 지정의 속도는 오히려 급진적인 것에 가깝다고 할 것이다. 또한, 7월의 경제개선 조치도 그 파격성과 속도에 있어서는 마치 ‘충격요법(shock therapy)’을 연상시킨다. 그럼에도 불구하고, 북한의 최근 경제 특구는 안으로는 계획체제의 복귀를, 밖으로는 자본과 기술을 위한 경제협력을 추진하는 ‘이중전략’을 보여주고 있다는 점에서 특징을 보이고 있다. 과거 북한이 주장했던 모기장식 개방이 여전히 유효함으로 말해주고 있다.

5. 시장의 도입과 분권화의 강화 : 북한식 시장 사회주의의 길

1) 시장의 도입과 분배적 효율성의 추구

북한의 '7.1 조치'의 가장 큰 특징은 마침내 북한에서도 시장이 도입되어, 제도화되기 시작했다는 데에 있다. 그간 북한은 시장에 대한 극도의 부정적인 태도로 일관하여 왔으며, 시장의 도입은 곧 자본주의의 복귀라고 주장하여왔다. 이런 점에서 북한이 '7.1 조치' 이후, 시장을 공식화하고, 유통의 한 부문으로서 인정했음은 결국 북한이 '체제내 개혁'에서 '체제의 개혁'으로 즉, '분배적 효율성'을 추구하는 개혁을 받아들였음을 의미한다.

북한 스스로는 '7.1 조치'를 통해 공식적으로 인정한 시장에 대해, 시장 개혁이 아니라 '우리식 사회주의'의 강화라고 주장하지만, 상품 가격을 결정하는 데서 시장에서의 수요-공급 신호의 인정,³⁶⁾ 노동-보수 체계에서의 사회적 결과에 따른 배분,³⁷⁾ 은행 기능의 강화(신용 대부 기능의 강화)³⁸⁾ 등은 시장 기능을 도입한 것이라고 평가된다. 특히, 가격

36) 가격 결정에서 지금까지는 소비자 위주의 가격이었다면, '7.1조치'는 생산자 위주의 가격으로 변화했다. 『조선신보』, 2002년 8월 6일. 특히, 쌀 가격은 국내의 수요와 공급뿐만 아니라 국제가격도 고려하고 있다는 점에서 이번 조치의 가장 주목되는 점이라 할 수 있다. 송두율, 『경제인의 사색』(서울 : 한겨레신문사, 2002), 186쪽.

37) 북한은 임금을 '생활비'라고 부른다. 이는 지출된 노동력의 보상을 의미한다. 최근 변화된 임금은 노동력의 지출이 아니라 지출된 노동력의 사회적 결과에 따른 보상으로서 책정되고 있다. 이는 노동력에 의해 산출된 상품이 사회적으로 실현되는 정도에 의해 차등적으로 임금이 결정된다는 의미이다. 이에 따라, '7.1 조치' 이후 북한 노동자들간의 임금 불평등은 확대될 것으로 보인다.

38) 은행기능의 강화는 김정일의 1990년 연설 '재정은행 사업을 개선 강화할데 대하여'에서 이미 예고되었다. 7.1 조치에 따라, 기업은 모든 경영활동 자금

결정에 대한 수요-공급의 인정은 과거 1990년 김정일의 연설에서도 ‘연합기업소안에서 류통되거나 지방적 의의를 가지는 일부 제품의 가격은 연합기업소와 지방에서 자체로 실정에 맞게 제정하여 적용’해야 한다고 했던 데에서 더 나아간 것으로써,³⁹⁾ 거의 대부분의 상품을 수요-공급, 생산자 위주의 가격으로 조정하였다.

특히 과거 국가에 의해 계획적으로 분배되던 원자재에 대해서도 ‘물자교류시장’을 조직하여 기업간에 유무상통 혹은 계약을 통해 거래하도록 함으로써 자원 분배에서 시장의 기능을 용인하였다.⁴⁰⁾ 생산의 영역뿐 아니라 소비의 영역에서도 그동안 국가에 의해 거의 무상으로 지급 받던 주택과 그 밖의 생활필수품에 대해서도 쓴 것만큼 사용료를 지불하는 체제로 바뀌었다.⁴¹⁾ 사용료 징수에서 가장 의미심장한 변화는 협동농민들에게 토지사용료를 받기 시작했다는 점이다.⁴²⁾ 이러한 변화와 관련하여, 김정일은 2001년 10월의 연설에서 무상공급, 국가공급 등의 혜택에 대해 없앨 것은 없애고, 앞으로 식량이나 주택도 사서 쓰도록 하며, 사용료도 온전히 받도록 해야 한다고 강조하였다.⁴³⁾ 현재

을 자체로 충당하고, 모자라는 부분은 은행의 대부를 통해 해결하여야 한다. 이는 곧 ‘연성예산계약’ 체제의 변화를 의미하는 것으로 기업의 자율성(분권화) 강화와 연관되어 아주 중요한 의미를 띤다.

- 39) 김정일, “재정 은행사업을 개선 강화할데 대하여(1990.9.13)”, 『김정일 선집』, 10(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 179쪽. 이정철은 이 논문이 북한의 경제관리체제와 방식 변화의 중요한 기점이었다고 주장하고 있다. 이정철, “계획계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화”, 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』(서울 : 후마니타스, 2002).
- 40) 물론, 이 경우에도 모든 물자를 시장을 통해 거래하는 것이 아니라 일정 비율을 시장에 내놓을 수 있도록 하며, 거래도 은행을 통하도록 함으로써 ‘원에 의한 통제’를 지속하도록 하였다. 김정일, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화할 데 대하여”(2001.10), 『중앙일보』, 2002년 8월 2일자.
- 41) ‘7.1조치’ 이후 집세는 평양이 1m²당 12원, 지방은 60전 정도로 책정되었다고 한다. 『연합뉴스』, 2002년 10월 29일.
- 42) 『조선신보』, 2002년 8월 2일자.

북한에서 벌어지는 거의 모든 변화들이 이러한 원칙에서 ‘공짜가 없는’ 방향으로 가고 있는 것이다. 이는 결국 ‘시장’의 도입을 통하여 경제의 활성화를 의도하고 있는 것으로 요약된다. 북한의 『경제연구』에 따르면, 시장문제는 사회주의 사회에서도 제기되는 것이며, 그것은 사회주의 사회의 과도적 성격으로 하여 상품화폐관계가 존재하기 때문이라고 한다. 또한, 사회주의 사회에서 국내시장은 사회주의 경리형태의 시장과 농민시장으로 구분된다고 한다.⁴⁴⁾ 이와 같은 주장은 결국 북한 역시 시장을 적절하게 이용할 필요성을 인식하고 있으며, 또한 그에 맞게 경제를 운영해야 함을 강조하는 것으로 판단된다.

현재 북한은 평양에 10여 개, 각 시·군에 1~2개의 (종합)시장을 건설하여 전국적으로 300여 개의 시장을 건설할 계획에 있는 것으로 알려지고 있다.⁴⁵⁾ 판매대는 공장이나 기업소에 5%를 배정하고, 나머지는 시장사용료를 받고 입주자들에게 분양, 임대하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁴⁶⁾ 또한, 가격도 일정한 한도 내에서 수요와 공급에 의해 결정되고 있으며, 일부는 ‘합의제 가격(자율가격)’으로 운영되고 있다고 한다. 여기에 ‘합의제 식당(일종의 동업식당)’도 등장하여 운영되고 있다고 한다.⁴⁷⁾ 이러한 시장을 둘러싼 북한의 변화가 어떻게 나타날지는 좀더 두고 보아야 할 것이다. 그러나 북한 주민들의 시장과 사적 거래, 이윤에 대한 관념 등이 강화될 것이고, 시장에 대한 친숙도가 높아질 것만은 분명하다. 그것은 이미 시장을 통한 개인 소득의 발생에 대해 일종

43) 김정일, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화할 데 대하여”(2001.10), 『중앙일보』, 2002년 8월 2일자.

44) 리장희, “사회주의 사회에서 생산수단 류통령역에 대한 주체적 견해”, 『경제연구』, 1호(2002), 22쪽.

45) 통일부, 『2003년도 북한경제 종합평가』(서울 : 통일부, 2003), 75쪽.

46) 『연합뉴스』, 2003년 12월 23일.

47) 『중앙일보』, 2003년 12월 18일.

의 소득세 개념의 ‘국가납부금’을 내고 있는 데서 확인할 수 있다.

아직 북한이 시장을 보다 더 강화할 것인지, 국가 경제 전체의 관리 운영에서 시장 원리를 어느 위치로까지 인정할지는 확실치 않다. 또한, 이 정도의 변화를 전면적인 시장화라고 보기는 어렵다. 동유럽의 사회주의 개혁 초기에 나타났던 ‘통제된 시장’과 비교하여, 미시적인 부분적 시장화의 첫 단계라고 할 수 있다. 문제는 시장이 도입되면 주체의 의지와 관계없이 시장의 팽창 논리에 따라 통제가 어려워질 수 있다는 점이다. 마치, 개혁-개방이 점차로 더 통제되기 어려운 상황으로 흘러가는 것처럼, 시장 역시 그러한 성격을 가지고 있다. 북한의 시장화가 어떻게 될지 좀더 지켜보아야 할 것이다.

2) 분권화의 강화 : 계획의 분권화

계획 경제인 북한에서 분권화와 자율성의 확대는 역사적으로 여러 번 시도되어왔다. 특히, 지방공업에 대한 분권적 기능의 강조는 비록 중앙의 통제를 전제로 하지만, 일찍부터 강조되어 왔다. 그러나 최근의 변화는 군수산업과 기간산업을 제외하고는 대다수의 산업분야로 자율성이 확대되었다는 점과, 계획의 수립과 집행에서 이들 산업을 제외하고는 국가계획의 틀 내에서 자율적으로 결정할 수 있도록 했다는 점,⁴⁸⁾ 이윤에 대한 기업의 ‘이익처분권’이 강화되었다는 점, 지방예산제도의 변화, 그리고 기업소 경영자금의 충당에서 은행에서의 대부 기능이 강화되었다는 점 등에서 과거와 달라진 모습을 보여준다. 우선, 국가계획 위원회는 군수산업과 기간산업을 위시한 중요산업의 계획만을 직접 담

48) 김정일은 계획지표들은 중앙과 지방, 위와 아래로 분담시켜야 한다고 강조하고 있다. 김정일, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화할 데 대하여”(2001.10), 『중앙일보』, 2002년 8월 2일자.

당하고, 그 밖의 기업들에 대해서는 구체적인 계획사업을 위임하게 되었다.⁴⁹⁾ 지방산업의 경우 가격의 결정까지 직접 담당하게 됨으로써 자율성의 폭이 훨씬 더 강화되었다. 즉, 계획, 생산, 소비, 가격 결정권까지 지방으로 위임한 것이다. 둘째는 기업소 경영 자금 등의 운영에서 은행의 역할이 증대되면서 국가에 의한 직접적인 통제가 약화되었다.⁵⁰⁾ 이는 국가 통제의 약화라기보다는 은행기능을 통한 기업소 자율성의 강화로 보인다. 북한의 주장에 따르면, 자금동원은 국가재정자금동원과 유틸화폐자금동원의 두 가지 방식으로 구분된다. 이 중 전자는 주로 국가예산 운영을 말하며, 후자는 주민소득을 중심으로 한 계획 외 자금을 말한다. 지금까지 북한의 경제에서 요구되는 자금수요는 대체로 국가재정자금을 통하여 해결되어 왔다. 그러나 1990년대 중반 이후, 이러한 상황이 급변하게 되었으며, 유틸화폐자금동원의 비중이 상대적으로 늘어나게 되었다. 따라서, 자체 자금과 함께 은행대부금을 통해 자금수요에 대처하는 기업이 늘어나게 되었고, 기업의 대보수 자금도 기업소 자금으로 보장하는 제도가 마련되었다.⁵¹⁾ 또한, 기업소의 국가

49) 이 문제와 관련하여, 최근 변화된 예산제도를 눈여겨보아야 한다. 과거 지역예산수납제도에서 부문예산수납제도로의 변화는 계획과 관련하여, 국가계획위원회의 계획 강도가 약화되었지만, 오히려 내각의 직접적인 지도는 강화되었음을 시사한다. 즉, 내각이 직접 기업소들에게 예산을 수납함으로써 내각이 실질적인 예산작성, 지출의 권한을 가지고 기업을 운영할 수 있게 되었다. 다른 한편, 내각의 강화는 경제행정사업의 자율권이 강화됨을 의미한다. 박성호, “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성”, 『경제연구』, 4호(2000); 오선희, “지방 예산 편성을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 『경제연구』, 2호(2002).

50) 이와 관련하여, 2003년 1월 경영신용은행이라는 새로운 은행을 설립하고, 북한의 조선합영은행과 신탁은행을 합병하였다고 한다. 이는 북한이 시장의 도입과 분권화 강화 등에 뒤이어 금융개혁에까지 나서고 있지 않나 예상케하고 있다. 경영신용은행은 아직까지 별달리 알려진 바는 없고, 자신들을 ‘민간은행’으로 밝히고 있다. 『중앙일보』, 2003년 11월 4일.

51) 리원경, “인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도”, 『경제연구』, 3호(2002), 27~28쪽.

납부금이 국가 기업이득금만으로 축소되고 나머지는 기업이 자율적으로 관리할 수 있도록 하였다.⁵²⁾ 이러한 기업소 자금 수요 해결 방식의 변화는 곧 기업소 자체의 독자적 경영 권한이 커졌음을 의미한다. 기업소의 자율성의 확대는 다른 한편, 기업소의 책임성 강화와 맞물려 있다. 즉, 과거 기업의 활동은 주로 생산에만 치우쳐 있었지만, 지금은 ‘번 수입’에 의해 기업소의 활동이 평가됨으로써 기업소가 생산뿐만 아니라 판매까지도 신경을 써야 하며, 따라서 생산-판매-이익-분배에 대한 전반적인 독립채산제의 강화가 실질적으로 이루어지게 되었다. 이러한 경영 방법이 고착되려면 여러 가지 시행착오와 부작용이 나타나겠지만, ‘7.1 조치’가 자율성의 확대에 따른 독립채산제의 강화를 현실적인 방식으로 추구하고 있음은 명백하다. 셋째는 지방예산제도의 변화이다. 북한의 지방예산제는 1973년에 도입되어, 74년 전면적으로 실시되었다. 당시 지방예산제도는 지방자립체제의 강화라는 측면에서 이해된다. 또한, 지방예산제의 실시에도 불구하고 실질적으로는 국가가 지방예산의 수입과 지출의 규모와 함께, 지방예산에 있는 개별기업소의 세부계획까지 관여해왔다. 현재의 분권화 강화는 지방예산편성방법을 변화시켜서 지방별로 국가 납부액만 지정하고, 해당 지방단위가 자체로 수입과 지출 계획을 세우도록 했으며, 사회보험 및 사회보장사업비 지출도 지방예산에서 보장하도록 하였다. 이는 곧 지방단위의 ‘살림살이’가 잘되는가 못되는가를 전적으로 군 자체의 노력에 의해 결정되도록 함으로써 지방의 책임성, 자율성, 분권성을 강화하는 조치로 된다.⁵³⁾ 이처럼, ‘7.1 조치’에 의해 추진되는 분권화와 자율성의 확대는

52) 장성은, “공장, 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』, 4호(2002), 39~40쪽.

53) 오선희, “지방 예산 편성을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 『경제연구』, 2호(2002), 42~43쪽.

제도적인 변화를 통해서도 나타나고 있다. 이는 곧 '7.1 조치'가 일시적인 조치나 미봉책이 아니라 구조적인 형태로 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 다만, 이러한 기업소와 지방의 분권화와 자율성의 강화 특히, 자금 운영에서의 자율성 강화의 이면에는 '원(圓)에 의한 통제'가 더욱 강화되는 반대의 현상도 목격되고 있다.

현재 진행되는 분권화와 자율성의 강화는 '신사고'와 '실리주의'의 원칙에서 보다 많은 생산을 위한 것임에 틀림없다. 그러나 분권화와 자율성 강화의 이면에는 당적 지도의 강화와 '인민경제계획법'에 근거한 내각의 직접적 지도의 강화라는 중앙지도 원칙이 여전히 포기되지 않은 채로 남아있다.⁵⁴⁾ 따라서, 북한의 분권화와 자율성의 증대를 곧 정치적 분권화로 해석하는 것은 성급한 판단이다.⁵⁵⁾ 또한, 기업소나 지방 예산제도의 강화 등에 따라 자금 운영에서의 독자성에 대해서도 '원에 의한 통제'를 포기하지 않고 있다. '원에 의한 통제'는 경제의 모든 부문에 대한 재정적 통제와 국가적 지도 및 통제의 중요한 형태로서 기업소의 자율성이나 지방 단위의 분권화에도 불구하고 내각의 강화, 내각의 직접 지도의 강화라는 측면에서 중요한 통제의 지렛대 역할을 하고 있다. 이러한 원에 의한 통제는 사회주의 은행의 기능 강화와 더불어 강조되고 있다.⁵⁶⁾ 사실상, 북한이 '7.1 조치'를 통해 분권화와 자율성을 강화한 것은 분명한 사실이지만, 1998년 이후부터 진행되어온 내

54) 북한은 국가의 통일적인 지도를 약화시키거나 포기하고 매개 단위와 지방의 독자성을 지나치게 확대하는 것은 곧 부르주아 민주주의를 조장하는 것이며, 결국 자본주의로의 복귀를 결과할 것이라고 주장하고 있다. 리기성, 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1』(평양 : 사회과학출판사, 1992), 341쪽.

55) 북한의 중앙-지방의 관계에서 분권화의 강화가 정치적 분권화로 발전할 가능성은 아직 높지 않다. 경제적 분권화와 정치적 분권화는 구분되어야 한다. 정영철, "북한의 지방정치", 민주사회정책연구원, 『민주사회와 참여연구』, 3권 1호(2002).

56) 김소영, "원에 의한 통제를 강화하는 것은 사회주의 은행의 본신임무", 『경제연구』, 4호(2001), 28쪽.

각의 강화—내각 책임제—와 ‘인민경제계획법’의 제정과 시행 등의 연속선상에서 해석한다면, 지도와 통제/분권과 자율이라는 두 마리의 토끼를 동시에 쫓고 있음을 확인할 수 있다. 이에 대해 이찬우는 과거 중국의 개혁 경험처럼, ‘지도형 계획경제를 주(主)로 하고, 시장조절의 기능을 종(從)으로 한다’는 조치와 유사하지만, 1987년 이후 중국이 실시한 ‘정부는 시장을 조절하고, 시장이 기업을 이끈다’는 시장 메커니즘의 전면승인은 아직 북한에서 나타나지 않고 있다고 진단한다.⁵⁷⁾ 따라서, 앞으로 북한이 중국과 같이 시장 조절을 전면적으로 승인하는 길을 갈 것인지, 아니면 우리식 사회주의와 실리 사회주의라는 새로운 길을 걸어갈 것인지는 현재로서 판단하기 어렵다. 이러한 모순된 정책이 과연 북한의 의지대로 실행될 수 있으며, 의도된 결과를 낼 수 있을지에 대해서는 앞으로의 개혁 정책의 향방을 지켜보아야 할 것이다.

6. 결론: 개혁과 전환의 갈림길

북한은 최근의 자신들의 변화에 대해 ‘실리 사회주의’라는 새로운 사회주의의 규정을 통해 정당화하고 있다. ‘실리 사회주의’는 북한의 주장에 따르면, ‘사회주의 원칙을 지키면서 현대적 기술로 장비된 실질적으로 인민들이 덕을 보는 경제를 건설하’는 것이다. 이런 틀에서 그들은 ‘이윤=실리’라는 도식을 거부하면서, 실리란 개별적 단위가 아니라 집단주의의 견지에서 추구해야 할 목표라고 주장한다.⁵⁸⁾ 이를 통해

57) 이찬우, “북한의 7.1 경제관리개선조치와 1980년대 중국개혁 비교”, 고려대 북한학연구소, 『7.1경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』(고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술세미나, 2003년 6월 26일).

58) 『조선신보』, 2002년 11월 22일.

서 우리는 북한이 과거와 같은 명분이나 이데올로기보다는 개혁을 통한 실리의 추구를 중요하게 사고하기 시작했음을 알 수 있다. 또한, 집단주의의 강조를 통해 국가의 지도 통제 및 능력의 강화가 보장되는 한, 지속적으로 개혁을 추구할 것임을 말해주고 있다.⁵⁹⁾

앞으로 북한은 '7.1 조치'에 의해 시도된 여러 가지 변화들을 더욱 강화할 것으로 보인다. 시장의 기능이 보다 더 확대될 것이며, 개인들의 이윤 관념과 시장 경제에 대한 인식의 확대 등이 나타나게 될 것이다. 계획은 어느 정도 축소될 것이며, 기업은 시장의 변화에 일정하게 반응해야 할 것이다. 또한, 부족한 자본과 기술을 도입하기 위해 개방 정책을 보다 더 적극적으로 추진할 것으로 예상된다. 이러한 모든 변화는 과거의 북한으로 돌아갈 수 없음을 의미한다. 오히려, 북한은 자신들의 이러한 변화를 수세적으로 받아들이기보다는 '실리 사회주의'의 이름으로 공세적으로 대할 것이다.

현재 북한이 추진하고 있는 개혁의 성패는 내부보다는 외부에 있다고 보여진다. 바로 북-미 관계의 개선이 그것이다. 현재 북한의 개혁·개방은 외부의 지원을 절실히 요구하고 있다. 그리고 현실적으로 남한이 그 역할을 담당할 수밖에 없는 처지에 있다. 그러나 현재의 북-미 교착상태가 해결되지 않는다면, 남북한 경제협력의 보다 높은 수준으로의 발전도, 국제 사회에서의 지원도 기대하기 힘들다. 특히, 미국이 취하고 있는 경제봉쇄조치는 북한에게 요구되는 첨단기술의 도입을 가로막고 있는 주된 원인이 되고 있다. 앞에서 지적한 것처럼, 북한의 개혁·개방에 미치는 결정적 영향은 내부가 아니라 외부에 있었던 것처럼, 그의 성공 여부도 내부가 아니라 외부에 있는 것이다. 그렇지만, 외

59) 이에 대해 이정철은 북한의 개혁은 파이를 키우는 것이라고 한다. 즉, 파이가 커지는 한 개혁은 계속 추진될 것이라고 진단하고 있다. 이정철, "북한의 경제개혁 전망", 『통일한국』, 2004년 1월호.

부의 요인이 결정적이라고 하더라도, 내부의 주체적인 준비를 하지 않는다면 외부의 유리한 환경도 별 도움이 되지 않을 것이다. 그러기 위해서도 북한은 내부의 개혁을 위한 여러 가지 정책적 준비를 다그쳐야 할 것이다.

앞으로 북한이 어떻게 변화될 것인가? 자본주의의 길을 갈 것인가?는 결국 '7.1 조치'에 따른 북한의 변화가 어디를 향하게 될 것인지에 달려 있다. 일반적으로 그러했던 것처럼, 북한 역시 '사회주의 계획경제' - '부분개혁경제' - '자본주의 이행'의 경로에서 현재 중간 지점인 '부분 개혁경제'의 상태에 있는 것인지,⁶⁰⁾ 아니면, 자신들의 주장하는 것처럼 강성대국 건설의 중간지점으로서 '실리 사회주의'에 있는 것인지 아직은 판단하기 힘들다. 현재 북한은 개혁과 전환의 갈림길에 서 있다. 개혁을 통한 새로운 사회주의를 개척할지, 아니면 개혁에서 전환으로의 길을 갈 것인지 아직 판단하기는 이르다. 그러나 지난 사회주의의 역사가 보여주었듯이, 개혁은 반드시 전환으로의 위험성을 안고 있고 결국 전환의 길을 걸어갔다는 점이다. 그리고 지금 우리가 확인할 수 있는 분명한 사실은 북한이 과거의 체제로 복귀하는 것은 이미 불가능해졌다는 점이다. 이런 점에서, 북한의 변화를 주도 면밀히 관찰하고, 우리의 준비를 다그치는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

참고문헌

<북한 문헌>

김소영, "원에 의한 통제를 강화하는 것은 사회주의 은행의 본신임무", 『경제연

60) Robert W. Campbell, *The Socialist Economics in Transition*(Bloomington & Indianapolis : Indiana Univ. Press, 1991), 5, 165쪽.

- 구』, 4호(2001).
- 김정일, “인민생활을 더욱 높일데 대하여(1984.2.16)”, 『김정일 선집』, 8(평양: 조선로동당출판사, 1998).
- , “재정 은행사업을 개선 강화할데 대하여(1990.9.13)”, 『김정일 선집』, 10(평양: 조선로동당출판사, 1997).
- , “올해 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여(1997.1.1)”, 『김정일선집』, 14(평양, 조선로동당출판사, 2000).
- , “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선, 강화할 데 대하여”(2001.10)(『중앙일보』, 2002년 8월 2일자).
- 리기성, 『주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 1』(평양: 사회과학출판사, 1992).
- , “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 현시기 경제운영방향과 자립적 민족경제 잠재력의 옳은 리용”, 『경제연구』, 4호(1997).
- 리명호, “전력공업은 사회주의 건설의 전초선”, 『근로자』, 7호(2000), 48쪽.
- 리원경, “인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도”, 『경제연구』, 3호(2002).
- 리장희, “사회주의 사회에서 생산수단 류통령역에 대한 주체적 견해”, 『경제연구』, 1호(2002).
- 리충길, “대규모 수력발전소 건설은 사회주의 경제강국 건설의 에너기적 담보를 마련하는 중요담보”, 『경제연구』, 1호(2001).
- 박성호, “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성”, 『경제연구』, 4호(2000).
- 박송봉, “당의 혁명적 경제정책은 사회주의 경제 강국 건설의 전투적 기치”, 『근로자』, 3호(2000).
- 오선희, “지방 예산 편성을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 『경제연구』, 2호(2002).
- 장성은, “공장, 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』 2002년 4호
- 지명찬, “우리의 경제토대, 경제구조의 효과적 리용에서 과학기술의 역할”, 『경제연구』, 3호(2000).
- 한성기, “올해 경제건설에서 틀어쥐고 나가야 할 주공전선”, 『경제연구』, 2호(2002).

<남한 및 해외 문헌>

- 고려대 북한학연구소, 『7.1경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』(고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술세미나, 2003년 6월 26일).
- 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁 연구』(서울: 후마니타스, 2002).
- 김용현, “북한 군사 국가화의 기원에 관한 연구”, 한국정치학회, 『한국정치학회

- 보』, 37집 1호(2003년 봄호).
- 김진환, “북한의 선군정치 연구”(동국대학교 석사학위논문, 2000).
- 류승호 “북한의 경제개선 조치 이후 환율동향 및 시사점”(『연합뉴스』, 2003년 12월 19일).
- 박선원, “북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구 : 체제내 변화의 관점”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울 : 통일부, 2002).
- 박순성, “전환기의 북한 경제와 남북 경제관계”, 김연철·박순성 편, 『북한 경제 개혁 연구』(서울 : 후마니타스, 2002).
- 박형중, 『북한의 경제관리 체계』(서울 : 해남, 2002).
- 송두율, 『경제인의 사색』(서울 : 한겨레신문사, 2002).
- 양문수, “북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울 : 통일부, 2002).
- 이성봉, “북한 정치체제 변화의 모델과 동학”, 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』(서울 : 후마니타스, 2002).
- 이정철, “계획계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화”, 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』(서울 : 후마니타스, 2002).
- 이찬우, “북한의 7.1 경제관리개선조치와 1980년대 중국개혁 비교”, 고려대 북한학연구소, 『7.1경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』(고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술세미나, 2003년 6월 26일).
- 이태섭, “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구”, 『통일부 신진학자 연구 논문집』(서울 : 통일부, 2002).
- 정영철, “북한의 지방정치”, 민주사회정책연구원, 『민주사회와 참여연구』, 3권 1호(2002).
- 정영철, “새로운 사고와 조선식 사회주의의 공존”, 『민족 21』, 창간호(2001.4).
- , “김정일체제 형성의 사회정치적 기원”, 서울대 사회학과 박사논문, 2001.
- 조동호, “계획경제 시스템의 정상화”, 『KDI정책포럼』, 160호(2002).
- 통일부, 『2003년도 북한경제 종합평가』(서울 : 통일부, 2003).
- 함택영, “북한문제의 에너지적 차원”, 경남대 북한대학원, 『현대북한연구』, 6권 1호(2003).
- Campbell, Robert W., *The Socialist Economics in Transition*(Bloomington & Indianapolis : Indiana Univ. Press, 1991).
- Chavance, Bernard (trans. by Charles Hauss), *The Transformation of Communist Systems : Economic Reform since the 1950s*(Boulder, San Francisco, Oxford : Westview Press, 1994).
- Kornai, János, *The Socialist System : The Political Economy of Communism* (Princeton : Princeton Univ. Press, 1992).

Noland, Marcus, "North Korean in Global Perspective", in Chang-Ho Yoon and Lawrence J. Lau(ed.), *North Korea in Transition : Prospects for Economic and Social Reform*(Cheltenham, Northampton : Edward Elgar, 2001).

<신문 및 잡지류>

『금수강산』, 1999년 3월호

『조선신보』, 2002년 8월 2일/8월 6일/10월 11일/11월 22일

『중앙일보』, 2003년 11월 4일/12월 18일

『연합뉴스』, 2002년 10월 29일

『연합뉴스』, 2003년 1월 22일/4월 2일/12월 23일

Economic Reform in North Korea : The Road to Capitalism?

Hyun Chin, Lim(Department of Sociology, SNU)

Young Chul, Chung(Graduate School of International Studies, SNU)

The “New Economic Management Improvement policy” (hereafter “7.1 policy”) implemented on July 1st 2000 tells us that North Korea has started to promote serious economic reform. The “7.1 policy” shows that “reform within the system” of “rebuilding and improvement of movement” initiated in 1998, has been transformed into the state of “reform of the system.” While “reform within the system” aims at achieving “technocratic efficiency” internally without changing the existing system, “reform of the system” pursues “allotment efficiency,” which is accompanied by change of the system.

The purpose of the new economic policy is to normalize the distribution and logistics system in the state, abolish non-social phenomena, prevent class division, and normalize the planned economy system. However, the policy itself hinders the state’s return to the past because the new policy aims at stimulating the national economy by introducing capitalist methods. It also supports active change of the

system. The change of the system has been revealed in the form of changes in the labor-wage system, decentralization of the planning authority and increased autonomy, and the introduction of the market.

On the other hand, there still exists “Silli(Practical) Socialism” — Pyongyang’s unique ideological weapon to legitimize the changes — behind all the changes taking place in North Korea. North Korea claims that the present changes have resulted not from capitalistic influences but from the strengthened “Urisik Socialism” based on collectivism through “Silli Socialism.” Such remarks indicate that North Korea will continuously strengthen the reform process to pursue “Silli” as long as the state can manage the whole situation and its control will not be threatened.

External conditions are significant factors for successful reform in North Korea. Specially, it is important to solve the problem of North Korea's relations with the United States. However, it is also necessary to prepare a reform-friendly environment in North Korea. It is essential to keep a careful watch on the future actions of Pyongyang in order to anticipate which way it will go. As we have learned from the history of the USSR, Eastern Europe, and China, “reform” brought about “transformation” in the end. Therefore, it is highly likely that North Korea will take the same path. At present, it is obvious that North Korea cannot put the “reform” genie back in the bottle.

Key Words : reform within the system, reform of the system, 7.1 policy, silli(practical) socialism