현대북한연구, 14권 2호(2011), © 2011 북한대학원대학교, pp.35~78.

북한체제에서 인플레이션 관리의 정치
2009년 11월 화폐개혁을 중심으로*

윤철기(성균관대학교 강사)

이 논문의 일차적인 목적은 현존 사회주의에서 인플레이션의 정치경제적 의미를 재해석하고, 이를 토대로 2009년 11월 북한의 5차 화폐개혁의 정치경제적 배경과 목적을 분석하는 일이다. 또한 궁극적으로 화폐개혁을 아래로부터 관점에서 평가하고, 향후 북한체제 변화의 방향을 전망하고자 한다. 현존 사회주의에서 인플레이션은 첫째, 사회적 수요가 실현되고 있지 못한 현실을 반영한다. 둘째, 현존 사회주의의 지배관계 내부에 수직적 균열이 존재하며, 그 내부의 상호작용을 보여주는 중요한 인디케이터이다. 북한의 5차 화폐개혁의 직접적 원인은 시장화 과정에서 발생한 인플레이션이다. 특히 2005년 말 이후 권력이 시장화를 억제하고 계획경제의 복원을 시도했음에도 불구하고, 오히려 인플레이션은 상승한다. 당의 정책의지가 대중들에게 수용되고 있지 못한 것이다. 이에 당과 국가는 화폐개혁이라는 강력한 정책적 처방을 통해서 시장화를 주도하는 돈주들의 영향력을 약화시키고, 다시 한 번 계획경제와 전통적인 중앙집권적 지배질서를 회복하려 시도한다. 하지만 화폐개혁 이후에도 여전히 인플레이션은 상승한다. 인플레이션 상승은 한편으로 권력이 정책의지를 실현할 수 있을 만큼 충분한 능력을 갖지 못했다는 점을, 다른 한편으로 대중들이 당의 정책적 처방에 반발하고 있다는 점을 말해준다. 화폐개혁 이후 인플레이션 변동을 통해서 표출된 지배관계를 볼 때, 북한체제는

* 이 논문은 심사 과정에서 익명의 심사위원들로부터 세심하고 적실한 비판과 지적을 받았기에, 깊은 감사의 말씀을 드리고자 합니다.

큰 변화 없이 현재 상태(현존 사회주의의 계획경제와 독점적·비생산적 시장화의 불안한 공존)가 지속될 가능성이 높다.

주제어: 인플레이션, 계획경제, 중앙집권적 지배질서, 시장화, 돈주, 지배-피지배 관계, 후견-피후견 관계

1. 문제제기

북한체제는 여전히 그 내면을 알 수 없는 블랙박스와도 같다. 그 블랙박스 안에 숨겨진 것 가운데 하나가 지배-피지배 관계 사이에 발생하는 상호작용 — 이해관계의 차이, 대립, 갈등, 충돌, 설득, 타협, 합의 등 — 에 관한 부분들이다. 선행연구들은 지배와 피지배 관계에서 '과정'보다는 '결과'에 주목해왔다. 대부분 지배 관계가 큰 대립과 갈등 없이 유지되고 있다는 점을 전제하고, 그 원인을 위의 '억압적' 성격 때문으로 설명하거나 아래의 '자발적' 복종 때문으로 설명하는 내용이다. 그러나 이러한 설명들은 지배-피지배 관계에서 존재하는 역동성을 설명하기 어렵게 한다.

물론 북한체제와 같은 비민주적 사회에서 지배-피지배 관계에서 발생하는 대립과 갈등, 대화와 타협의 과정을 관찰하고 이해하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. '사회정치적 생명체론'에서 알 수 있듯이, 북한은 공식적으로 지배-피지배 관계에서 발생하는 어떠한 불협화음도 인정하지 않는다. 하지만 이는 당과 국가의 바람일 뿐, 권력관계의 현실을 반영하고 있지 못하다. 인민들은 스스로의 이해관계를 실현하기

위해서 다양한 방법을 모색해왔다. 아래는 당과 국가와 이해관계의 차이가 발생할 때, 상황에 따라서 순순히 위의 명령에 복종하기도 하지만 때로는 비공식적이고 비합법적인 방법을 동원해서라도 자신의 이해관계를 관철시키려 하였다. 반면에 당과 국가는 상황에 따라 강경책과 회유책을 사용하게 된다.

현존 사회주의에서 눈에 보이지 않는 지배-피지배 관계 사이의 상호작용을 가시화시켜줄 수 있는 지표 가운데 하나가 '인플레이션'이다. 사실 계획경제에서 인플레이션은 발생할 수 없는 일이다. 계획경제는 계산을 통해서 생산과 소비, 수요와 공급을 완벽하게 일치시킬 수 있는 것으로 간주한다. 그러나 이는 계획경제의 '당위'일 뿐 현실이 아니다. 현존 사회주의의 지배권력은 인플레이션의 발생을 관리하기 위한 제도적 장치를 발전시켜왔다. 그럼에도 불구하고 인플레이션이 지속된다. 이는 권력의 의도가 관철되지 못하고 있음을 의미하는 동시에 '아래'가 '위'의 의도와 다른 자신의 이해관계를 실현하려 하고 있음을 의미한다. 즉 인플레이션은 지배와 피지배 혹은 위와 아래의 관계에서 이해관계의 대립과 충돌을 이해할 수 있도록 돕는 주요한 '인디케이터(indicator)'이다.

북한체제의 경우 인플레이션을 억제하기 위해서 역사적으로 가격인하 조치, 가격계획, 조세제도, 배급제, 곡물 수매, 임금과 후방공급체제, 화폐개혁 등 다양한 제도와 정책을 형성, 변화, 발전시켜왔다. 그러나 이러한 제도적 장치에도 불구하고 때때로 인플레이션 상승을 억제하기 힘든 상황이 발생하게 된다. 이러한 경우 가장 강압적인 정책적 처방이 바로 '화폐개혁'이다. 화폐개혁은 일반적으로 화폐 액면절하(redenomination)와 화폐교환이라는 형태로 진행되는데, 이는 공식 혹은 비공식, 합법 혹은 비합법적인 사적 경제행위를 검열함으로써

계획경제 체제를 재점검하고 재강화하려는 전략이다.

북한경제에도 인플레이션은 지속적으로 존재해왔다. 인플레이션은 체제 내부에 지배관계 내부에 존재하는 상호작용을 보여줄 수 있는 지표이다. 그 구체적인 내용은 정치경제적 상황에 따라 달라질 수밖에 없으며, 인플레이션 발생 원인을 통해서 확인할 수 있다. 공급부족과 초과수요가 현존 사회주의의 역사를 관통하는 인플레이션 발생의 지속적 원인이라면, 정치경제적 상황과 조건에 따라서 인플레이션을 초래하는 구체적인 원인은 시기별로 다르다. 일반적으로 공급부족은 당과 국가가 추진한 어떠한 경제정책의 결과이며, 초과수요는 그 경제정책에 대한 '아래'의 반응이다. 따라서 인플레이션이 발생하는 구체적인 맥락을 이해할 필요성이 있다.

2009년 11월 30일 북한은 다섯 번째 화폐개혁을 단행했다. 5차 화폐개혁의 가장 직접적인 원인은 역시 인플레이션이다. 하지만 2000년대 후반 인플레이션의 발생 원인은 과거와는 분명히 구분된다. 최근 인플레이션 상승은 북한체제 내의 '시장화'의 결과이다. 1990년대 심각한 경제위기의 결과 계획경제와 배급제가 사실상 무너지게 되면서 아래로부터의 자생적인 시장이 형성되었다. 물론 시장화 이후 인플레이션이 상승하였다고 해서, 시장을 인플레이션의 원인으로 지목하는 것은 적절한 원인분석으로 보기 어렵다. 오히려 그동안 숨겨지고 억압되어 있던 사회적 수요가 시장을 통해서 비로소 '양성화'되기 시작하고 있다고 보아야 할 것이다.

권력은 아래로부터 요구가 폭발적으로 증가하게 되면서 상반된 두 가지 정책적 처방을 내리게 된다. 하나는 2002년 7월 1일 '경제관리개선조치' 이후 시장개혁 조치이다. 다른 하나는 2005년 말 이후 시장개혁에서 다시 과거의 계획경제노선으로의 정책적 선회이다. 전자는

‘시장의 수용’을 통해서, 후자는 ‘계획의 재강화’를 통해서 문제를 해결하려 했다. 그러나 권력은 모두 만족스러운 결과를 얻지 못했다. 개인은 자신의 이해관계를 실현하기 위해서 단속과 처벌을 감수하면서까지 시장에 적극적으로 참여하고 있다. 그 결과 인플레이션은 지속적으로 상승하였다. 이에 지배권력은 화폐액면절하와 교환한도를 제한하는 다섯 번째 화폐개혁을 단행한다. 즉 위는 아래가 시장화와 사적 경제행위를 통해서 불만스러운 수요를 해결하려 하자 화폐개혁이라는 보다 강력한 조치로 응수한 것이다.

5차 화폐개혁 이후 일부 국내언론, 시민단체, 온라인 북한소식지 등은 화폐개혁의 ‘결과’에 주목했다. 보도 내용의 상당수는 화폐개혁 이후 ‘실패의 징후들’을 전언하는 것이었다. 하지만 그 판단은 객관적 사실에 근거하기보다는 시장화에 대한 기대에 기인한 것이다. 이처럼 국내에서 시장화에 대한 기대가 큰 이유는 북한사회가 아래로부터의 힘에 의해서 변화가 지속되기를 희망하기 때문이다. 그러나 화폐개혁의 결과만큼 중요한 것은 권력의 의도와 아래의 요구 사이의 상호작용이다. 물론 북한과 같은 폐쇄적인 사회에서 상호작용의 과정을 이해하는 일은 결코 쉽지 않다. 따라서 이 연구는 인플레이션을 북한체제에서 당과 대중 사이에 존재하는 상호작용의 과정을 이해하기 위한 분석도구로 활용하고자 한다. 이를 위해서는 우선 현존 사회주의에서 인플레이션의 정치경제적 함의를 보다 면밀히 이해할 필요가 있다(2장). 이를 기초로 3장에서는 북한체제에서 화폐개혁을 실시한 권력의 의도가 무엇이며, 실제로 그 의도는 과연 얼마나 관철되고 있으며, 이에 대해서 대중은 어떻게 반응하고 대응하고 있는지 확인할 것이다. 뿐만 아니라 인플레이션은 화폐개혁 이후 북한체제 변화의 방향을 예측할 수 있도록 도와줄 수 있을 것이다(4장). 체제 변화의 방향은 결국

지배-피지배 관계에 존재하는 상호작용의 결과에 따라 결정될 수밖에 없기 때문이다.

2. 현존 사회주의에서 인플레이션 상승원인과 그 정치·경제적 의미

현존 사회주의에서 인플레이션은 공식적으로 부인된다. 계획경제 이론은 생산과 소비의 균형과 현물경제와 화폐경제의 일치를 주장한다. 그러나 현존 사회주의 경제를 특징짓는 키워드는 '불균형'과 '불일치'이며, 이 키워드는 현상적으로 '인플레이션'을 통해서 표출된다. 현존 사회주의에서 인플레이션은 공급과 수요의 불일치, 생산과 소비의 불균형, 생산 부문 간 성장의 불균형, 현물계획과 화폐계획의 불일치, 전체경제와 개별경제의 부조화 등의 결과이다.

현존 사회주의에서 인플레이션 발생의 가장 핵심적 원인은 '공급의 부족'이다.[1] 공급부족은 현존 사회주의의 주요한 모순 가운데 하나이다. 현존 사회주의는 특정 부문에 대한 투자확대를 통해서, 지속적인 생산력 증가를 추구한다. 계획경제 이론은 투자확대를 위한 소비희생을 합리화한다. 계획편성 과정은 우선 수요를 계산하고, 그에 따라 공급계획을 수립하는 순서로 진행되기 때문에, 생산과 소비가 일치한다는 주장이다.[2] 이는 계획경제가 '공급 측면의 경제학'에 근거하고 있다는 점을 확인시켜준다. 현존 사회주의의 균형 논리는 계획을 통해서 소비가 생산에 따라 조절될 수 있다는 생각이다. 생산이 증가하지 않

1) Janos Kornai, *Socialist System*(New Jersey: Princeton University Press, 1992), p.233.
2) 리명서, 『사회주의 재생산의 합리적 조직』(평양: 사회과학출판사, 1991), 27쪽.

으면, 수요가 증가되더라도 충족될 수 없다. 따라서 일차적으로 생산의 증가가 중요하다. 하지만 아이러니하게도 이 논리는 생산량이 증가할 때보다 감소할 때 진가를 발휘한다. 생산물이 감소한 상태에서도 수요의 조절을 통해서 공급의 부족을 해결해야만 한다. 현존 사회주의의 생산과 소비의 균형 논리는 공급부족과 초과수요를 합리화하고 있는 것이다.

현존 사회주의에서 경제잉여를 투자확대에 우선적으로 사용하게 되는 이유는 당과 국가가 단기간의 경제성장을 통해서 정당성을 확보하려 했기 때문이다. 그렇지만 생산과 소비의 관계는 권력관계에 따라 변화될 수 있다.[3] 당과 국가는 권력관계에서 우위를 이용하여 다양한 제도적 장치를 이용하여 수요를 억제한다. 하지만 이러한 방법들이 언제나 성공적으로 사회적 수요를 억제하는 것은 아니다.[4] 인플레이션의 발생은 '위'가 '아래'를 통제할 수 없는 조건과 상황이 존재할 수 있다는 점을 말해준다. 그리고 지배권력은 사회적 수요에 대한 강압적인 통제가 어려울 때나 아래로부터의 요구가 커질 때, '소비'의 증가를 허용하게 된다. 소비의 확대는 생산 부문에서 소비재 부문의 생산확대로 나타나며, 궁극적으로 식량과 생필품의 공급확대로 이어진다.

---

3) Phillip Bryson, *The Reluctant Retreat*(Aldershot: Dartmouth, 1995), pp.218~242; Jörg Rösler, "Massenkonsum in der DDR," *Prokla*, Heft 35, Nr. 1(2005), pp.35~53.

4) 현존 사회주의 경제에서 수요를 억제하는 방식은 곧 인플레이션을 억제하는 장치이다. 주로 가격계획, 현물계획, 화폐계획, 화폐유통의 제한, 배급제, 거래세, 강제저축 등 다양한 방식이 존재할 수 있다. 자세한 내용은 다음 논문들을 참조할 것. Jong-Man Han, *Inflation in sozialistischen Planwirtschaften*(München: München University Press, 1990), pp.92~108; 윤철기, "북한지배체제의 성격과 해석: 계획과 '사회적 종합'을 중심으로"(성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009), 261~269쪽.

공급부족과 초과수요를 초래하는 구체적 원인들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중공업 우위의 축적 구조 때문이다. 현존 사회주의는 단기간의 급속한 성장을 추진한다. 이는 국민소득 증가보다 투자가 빠를 때 성취된다.[5] 생산재 부분에 대한 우선적인 투자를 통해서 높은 경제성장을 추구하는 이와 같은 성장 방식은 투자율을 지속적으로 증가시키게 됨으로써 과잉축적을 유발하게 된다. 과잉축적은 원자재의 부족, 자본과 노동의 부족, 지불 불균형 등의 이유로 결국 성장을 지체시키게 된다. 이는 투자병목현상을 초래하며, 그 결과 인플레이션은 상승하게 된다.[6] 또한 과잉축적은 계획편성 단위가 결정한 투자계획이 완료되지 못한 상황에서도, 투자가 지속되면서 발생하기도 한다. 당과 국가의 투자결정에 문제가 있음에도 불구하고, 당과 국가는 이러한 실패를 인정하지 않고 투자계획을 집행하는 경우가 발생한다. 결국 이는 인플레이션을 상승시키게 된다. 한편 계획을 집행하는 공장과 기업들은 계획편성 단위로부터 최대한 많은 생산요소들(기계와 설비, 원자재, 노동 등)을 받아내려 한다. 그 이유는 계획경제 시스템하에서 공장과 기업소에게 있어서 가장 중요한 것은 생산비용이 아니라 생산목표의 달성 여부이기 때문이다. 이른바 '연성예산제약(soft budget constraints)'이다.[7] 물론 이 역시 인플레이션 상승의 주요한 원인이다.

---

5) Michal Kalecki, *Selected Essays on the Economic Growth of the Socialist and the Mixed Economy*(New York: Cambridge University Press, 1972), pp.10~16.

6) Jan Adam, *Wage Control and Inflation in the Soviet Bloc Countries*(London: Macmillan Press, 1979), p.xvii.

7) Janos Kornai, *Economics of Shortage*(Amsterdam: North-Holland, 1980), pp.306~309; Yingyi Qian, "The Theory of Shortage in Socialist Economies based in the 'Soft Budget Constraints'," *The American Economic Review*, vol. 84, no. 1(1994), pp.145~156; Qian and Xu, "Innovation and Bureaucracy under soft and Hard Budget

현존 사회주의는 자본계수(capital coefficient; capital-output ratio)가 증가하는 문제를 요소생산성 증가 없이 생산요소의 투입증가를 통해서 해결하려 하였기 때문에, 생산요소에 대한 수요는 더욱 더 증가한다. 이는 현상적으로 설비가동률(capacity utilization)의 저하로 나타나게 되며, 결과적으로 저성장과 저발전을 초래하게 된다. 사실 자본주의 시장경제에서는 과잉축적이 발생하면, 이윤실현이 어렵게 된다. 하지만 현존 사회주의 계획경제에서는 가격과 이윤이라는 신호체계가 작동하지 않으며, 개별경제 수준에서 공장과 기업은 '생산목표'를 달성하기 위해서 지속적으로 자본과 노동에 대한 수요를 증가시킬 가능성이 높아진다. 생산은 효율성(efficiency)보다는 효과성(effectiveness)이 중요하다. 이는 전체경제와 개별경제의 부조화 때문에 발생하는 것이다.[8] 또한 이는 초과수요 때문에 발생하는 문제이기보다는 생산비용보다 생산의 결과에 주목하게 되는 계획경제의 비효율성 때문에 발생하게 된다.[9] 결과적으로 이는 저성장과 저발전의 상태에서도 인플레이션이 발생하는 모순을 낳게 된다.

둘째, 임금 상승으로 인한 인플레이션이 존재한다. 현존 사회주의 경제에서 임금은 기본적으로 노동생산성 이하 수준에서 결정된다.[10] 그럼에도 불구하고 현존 사회주의 경제에서 초과수요로 인해 인플레이션이 발생하게 되는 가장 근본적인 이유는 역시 식량과 생필품의

Constrainsts," *Review of Economic Studies*, vol. 65, no. 1(1998), pp.151~164; Roland and Szafarz, "The Ratchet Effect and the Planner's Expectation," *European Economics Review*, vol. 34, no. 5(1990), pp.1079~1098.

8) Renate Damus, *Der Reale Sozialismus als Herrschaftssystem: Am Beispiel der DDR* (Lahn-Gießen: Focus Verlag, 1978), p.163.

9) Han, *Inflation in sozialistischen Planwirtschaften*, p.82.

10) Adam, *Wage Control and Inflation in the Soviet Bloc Countries*, p.35.

부족 때문이다. 물론 보다 근본적인 원인은 생산 부문 간의 불균형 성장 탓이다. 레닌의 재생산표식에 따르면, 자본주의적 확대재생산에서 유기적 구성이 고도화될수록 생산재 부문에 대한 지속적 투자확대가 발생하게 된다.[11] 이와 같은 레닌의 자본주의적 확대재생산 표식은 자본주의가 아니라 오히려 과잉축적의 상황에서 생산재 부문에 대한 지속적인 투자확대를 강조하는 사회주의 경제를 설명하는 것 같다. 생산재 부문에 대한 투자확대를 위해서는 생산요소(자본과 노동)의 투입증가를 필요로 하게 된다. 자본집약도를 낮추고 자본생산성을 높일 수 있다면 문제는 해결되지만, 현존 사회주의에서는 단기간의 급속한 성장을 위해 요소생산성에 근거하지 않은 생산요소의 투입증가, 특히 노동동원에 의존하게 된다. 비록 기본적으로 임금이 노동생산성보다 낮게 설정된다고 하더라도, 지속적인 노동투입의 증가는 사회적 총노동을 증가시킴으로써 전체경제에서 임금분배율을 증가시키게 된다.

그 밖에도 개별 생산단위에서 생산목표의 달성을 위해서 기계나 설비뿐만 아니라 노동에 대한 축장(hoarding) 역시 발생하게 된다.[12] 이는 생산요소 가운데 노동 부문에 대한 '연성예산제약'이라 할 수 있으며, 이 역시 임금 상승을 초래하는 주요 원인이다. 또한 이른바 '사회주의적 경쟁' 시스템 아래에서 제공되는 물질적 인센티브 역시 노동자의 구매력을 상승시킨다. 그리고 임금상승에는 '정치적 원인' 역시 존재한다. 아래로부터의 요구와 저항이 강력하게 표출될수록 임금은 상승하게 된다. 이는 현존 사회주의에서 정치적 정당성은 결코 단지

11) 레닌의 확대재생산 표식에 따르면, 자본주의 경제에서 자본의 유기적 구성이 고도화될수록 생산재 부문의 생산수단에 대한 투자확대가 소비재 부문의 생산수단보다 빠르게 진행된다. V. I. Lenin, "On the So-Called Market Question," *Lenin Collected Works*, vol. 1[Moscow: Progress Publishers, (1893)1937], p.87.

12) Adam, *Wage Control and Inflation in the Soviet Bloc Countries*, p.39.

이데올로기로부터만 확인되지 않는다는 사실을 말해준다. 물질적 보상체계를 통한 정치적 정당성의 확보는 정당성의 위기 국면에서 더욱 더 중요해진다. 1956년 폴란드와 헝가리에서 아래로부터 저항이 표출된 이후 임금상승은 이러한 사실을 역사적으로 확인시켜주는 대표적인 사례들이다.[13]

셋째, 수입(import)은 인플레이션 상승의 주요한 원인이다. 현존 사회주의 경제에서 '수입'은 가장 단시간에 공급부족의 문제를 해결할 수 있는 수단이다. 그 대신 수입 증가는 인플레이션 상승을 압박할 수밖에 없다. 현존 사회주의국가들의 주요 수입품목은 생산에 필요한 자본재였다. 이는 현존 사회주의국가들의 공장과 설비의 노후화와 생산성 저하라는 문제를 단기간에 극복하기 위한 방법이었다. 그렇지만 국제시장에서 자본재의 공급은 제한되어 있기 때문에 자연히 자본재의 국제시장가격은 높을 수밖에 없다. 따라서 자본재의 수입은 현존 사회주의 경제에서 인플레이션을 상승시키는 주요한 원인이 된다.[14]

그런데 수입을 하지 않을 경우, 인플레이션이 더욱 증가하게 된다는 점은 현존 사회주의국가들의 풀리지 않는 딜레마이다. 국내 생산력이 취약한 상황에서, 수입을 제한하게 되면 더욱 더 사회적 수요를 충족시키기 어렵게 된다.[15] 현존 사회주의의 산업구조 특성상, 식량과 생필품 부문에서 공급부족이 두드러지게 나타나게 된다. 이 문제를 해결하기 위해서는 산업구조의 개혁이 필요한데, 이는 단기간에 실현되기 어렵다. 따라서 수입 제한은 인플레이션 상승을 초래할 수밖에

13) Ibid, p.40.

14) Adam Zwass and Sue Westphal, "Inflation in Planned Economies," *Eastern European Economics*, vol. 16, no. 13(1978), pp.12~13.

15) Ibid, p.13.

없다.

넷째, 현존 사회주의에서 '시장개혁' 조치가 실행된 이후에 일반적으로 인플레이션이 상승하게 된다. 시장개혁이 억제되고 숨겨져 있던 인플레이션을 수면 위로 끌어올리는 역할을 하기 때문이다. 현존 사회주의에서 현물경제와 화폐경제는 일치하지 않는 경우가 많다.[16] 화폐는 단지 계획계산을 용이하게 하기 위한 수단으로 인식되는 경향이 지배적이었기 때문이다. 게다가 개인의 화폐 축장 경향이 나타게 되면서, 화폐유통이 더욱 어렵게 되어 인플레이션의 압력은 더욱 높아진다. 그래서 현존 사회주의 경제에서 시장개혁은 일반적으로 인플레이션을 발생시키게 된다. 사실 시장개혁의 가장 핵심적인 부분은 인플레이션을 공식적으로 인정하고 가격체계를 현실화하는 일이다.[17] 가격현실화는 당과 국가가 계획경제하에서 억제되고 충족되지 못한 '사회적 수요'의 존재를 공식적으로 시인한 것이다.

물론 시장개혁이 곧 계획의 포기를 의미하지 않는다. 계획은 '사회주의'를 상징할 뿐만 아니라 가장 효율적인 '지배도구'이다. 계획경제에서 공장과 기업과 같은 생산단위는 경제적 단위일 뿐만 아니라 당의 명령을 대중에게 전달하는 인전대(transmission belt) 기구이다.[18] 시장개혁은 계획경제 시스템을 보완하기 위한 것이다. 일반적으로 시장개혁 이후에도 기본적으로 생산은 '계획'과 '명령'에 의해서 관리된다. 대신 계획의 정상화를 위해서 시장개혁 조치는 계획의 형식 합리성을 강화하는 것으로 표출된다. 이는 현상적으로 가치범주에 대한

16) Han, *Inflation in sozialistischen Planwirtschaften*, pp.87~90.

17) Grzegorz Kolodko, "Economic Reform in Socialism and Inflation," *Eastern European Economics*, Spring(1989), pp.36~49.

18) Radoslav Selucky, *Economic Reform in Eastern Europe*(New York: Praeger Publishers, 1972), p.23.

적극적 수용으로 나타난다. 그 결과 계획경제에서도 경제적 효과성만이 아니라 효율성이 중요한 지표—대표적으로 비용-이익 관계를 설명하는 이윤—가 되어, 생산과 투자 결정에 있어 중요한 동인이 된다.

정치권력이 시장과 가치범주를 수용하는 핵심적인 이유는 계획이 '사회적 수요'를 충족시키기 어렵기 때문이다. 물론 시장적 요소를 수용했다고 해서 사회적 수요가 저절로 충족되는 것은 아니다. 시장개혁이 곧 생산과 공급의 증가를 의미하지 않는다. 오히려 시장과 가치범주의 수용은 주로 유통과 분배체계에 대한 개선을 추구하는 것이다. 시장개혁 이후 인플레이션 상승은 여전히 사회적 수요가 실현되지 못하고 있다는 것을 의미한다. 사실 시장개혁은 '수요'의 문제를 계획이 책임지지 못하는 상황에서 개인차원의 문제로 환원시키고 있는 것이다.

3. 제5차 화폐개혁의 정치경제적 의미: 인플레이션과 화폐개혁의 정치

1) 화폐개혁의 배경과 원인: 7·1 경제관리개선조치 전후(前後) 변화와 인플레이션

북한은 2009년 11월 30일 제5차 화폐개혁을 전격적으로 단행했다. 5차 화폐개혁의 직접적인 이유는 역시 인플레이션이다. 2000년대 북한경제에서 인플레이션 상승의 가장 주요한 이유는 '시장화' 때문이다. 북한체제는 오랫동안 공식적으로 인플레이션을 인정하지 않아왔다. 북한의 경제교과서들은 공급과 수요, 생산과 소비, 현물경제와 화

폐경제 사이에 균형과 조화를 강조하고 선전한다. 하지만 인플레이션은 현존 사회주의국가들이 그러했던 것처럼 북한경제에서도 엄연한 현실이다. '고난의 행군'으로 일컬어지는 1990년대 심각한 경제난과 식량난은 계획당국으로 하여금 인플레이션의 존재를 인정하지 않을 수 없게 만들었다. 경제위기가 악화되면서 계획경제 시스템은 사실상 붕괴되었고, 그 결과 공식·비공식 혹은 합법·비합법적 시장을 활성화시켰다.

사실 '시장화'의 가장 일차적이고 직접적인 원인은 심각한 식량난과 경제난의 상황에서 사회적 수요가 폭발했기 때문이다. 고난의 행군기(1994~1998)에 배급제가 사실상 붕괴되면서, 식량수요는 시장을 통해서 충족된다. 이 시기 시장에서 곡물가격은 그 이전보다 약 4배 이상 상승한 것으로 추정된다.[19] 1998년을 정점으로 물가수준은 하향 안정화 추세에 있었다고는 하지만 이것이 사회적 수요의 충족을 의미한다고 보기는 힘들다. 결국 북한당국은 인플레이션을 가격과 임금 현실화를 통해서 공식적으로 인정하는 경제개혁을 실시한다. 바로 2002년 7월 1일 '경제관리개선조치'이다.

그러나 7·1조치 초기부터 2004년까지 인플레이션은 급상승하게 된다. 물가는 25배, 임금은 18배, 환율은 70배 증가한 것으로 추정된다. 게다가 7·1조치를 통해서 소비재에 대한 무상 급부제가 폐지되었으며, 각종 보조금을 축소 폐지했다.[20] 개인은 사실상 생계를 위해서 필요한 기본적 재화들을 스스로 해결해야 했다. 2005년 이후 쌀, 옥수수, 식용유 등의 시장가격이 전년도에 대비하여 다소 하락했지만, 이

19) 이석, 『1994~2000년 북한기근』(서울: 통일연구원, 2004), 114쪽.

20) 양문수, "계획과 시장의 공존: 북한식 이중경제구조의 특징," 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』(파주: 한울, 2010), 74쪽.

후 다시 상승해서 2007년 5월 가격은 2004년 9월 수준을 상회하게 된다.[21] 그리고 2007년 3/4분기 이후에는 다시 인플레이션이 급상승하게 된다. 2005년 2/4기부터 약 800원 수준을 유지하던 쌀 가격은 2007년 3/4분기 이후 약 1200원대로 급상승하기 시작한다. 그리고 2008년 2/4분기부터 화폐개혁 직전까지 대략 2000원 수준을 유지하게 된다.[22]

7·1조치 이후 인플레이션 상승의 현상적 원인은 현물경제와 화폐경제의 불일치 때문이다. 공급부족이 지속되는 가운데 유통되는 현금이 증가했기 때문이다.[23] 화폐공급이 증가하게 된 이유는 7·1조치 이후 가격현실화와 함께 기업의 생산비용(물자구입과 임금지급 비용)이 급격히 상승했기 때문이다. 중앙은행은 이를 지원하기 위해서 은행자금 규모를 넘어서서 기업대출을 확대하였다. 또 화폐량의 급격한 증가는 임금지불(평균 18배)이 은행대출로 지급되고 기업 간 거래에서 현금결제를 부분적으로 인정한 것 때문으로 추정되고 있다.[24] 인플레이션은 2005년 조정국면을 거치게 된다. 당시 통화당국은 현금 및 무현금(은행대출)에 대한 종합적인 통화량 조절사업에 착수한다. 그 결과 시장으로 유통되는 현금의 양이 감소하게 된다. 하지만 2007년 이후 인플레이션이 다시 상승하게 된다. 그 원인은 국제 쌀 가격의 상승 및 대북 쌀 지원 중단의 여파 때문으로 추정된다.[25]

---

21) 최수영, "7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제,"『통일정세분석』(서울: 통일연구원, 2007), 7쪽.

22) 한기범, "북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치"(경남대학원 북한대학원 박사학위논문, 2010), 133쪽.

23) 최수영, "7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제," 8쪽.

24) 위의 글, 8~9쪽.

25) 최지영, "다부문 모형을 이용한 북한 경제구조 분석"(고려대학교 경제학과 박사

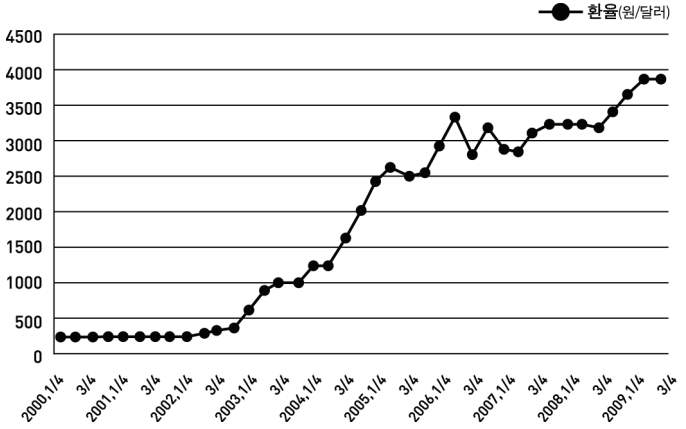
여기서 우선 북한 중앙은행이 인플레이션 상승위험에도 화폐공급을 증가시킨 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 화폐공급 증가는 계획경제와 배급제가 붕괴된 이후 사회적 불만이 증가하게 되자, 이를 무마하기 위한 것이었다. 특히 배급제가 유명무실해지면서, 가장 기본적인 사회적 욕구(need)마저도 충족되지 못했다. 게다가 공장가동률이 현저히 낮아지면서, 공장과 기업소가 인전대 기구로서의 기능과 역할을 하기 어렵게 되었다. 그 결과 노동자들이 공장과 기업소로부터 이탈하게 되어 이른바 '8·3 노동자화'하게 된다. 노동자들의 생계유지는 계획 시스템으로부터 벗어난 상태이기 때문에, 과거와 비교할 때 자율성이 증가했다고 할 수 있다. 하지만 자율성 증가는 제한적이다. 다수의 노동자들이 '주변계층화(marginality)' 되었기 때문이다.[26] 또 결정적인 이유는 노동자들이 계획을 통한 명령으로부터는 자유롭지만, 감시와 처벌로부터는 여전히 자유롭지 못하다는 점이다. 지배권력은 이처럼 아래의 자율성과 불만이 확대되는 국면을 전환하기 위해서 임금을 상승시키고 가격을 현실화하였다. 그 결과 화폐공급은 증가하게 되고, 현물경제와 화폐경제의 괴리가 발생하게 된다.

다음 인플레이션이 2005년 이후 잠시 조정국면을 거쳐 2007년 이후 다시 상승하게 되는 이유를 논의할 필요가 있다. 2005년은 시장개혁에서 다시 계획경제 재강화로 보수화노선이 시작되는 시점이다. 이 시기 이후 2007년 다시 인플레이션 상승이 시작된 이유는 2005년 말 정책 변화 이후 분권화 경향이 약화되면서, 생산성 증가가 지체되거나

학위논문, 2010), 106~108쪽.

26) 2003년 종합시장제 이후 '주변노동'의 다양한 형태에 대해서는 다음 논문을 참조할 것. 박영자, "2003년 '종합시장제' 이후 북한의 '주변노동'과 '노동시장': 노동일상의 상황과 구조," 『한국정치학회보』, 제43집, 제3호(2009), 149~171쪽.

<그림1> 2000년대 북한의 환율 변화



출처: 한기범, "북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치," 133쪽.

저하되었기 때문이다. 실제로 공장들의 가동률은 여전히 낮은 수준으로 유지된 채 회복되지 못했다. 국방공업을 비롯한 이른바 인민경제 선행 부문에 자원이 집중되었고, 식량과 생필품 부족은 지속되었다. 즉 '생산의 정상화'는 현실이 아니었다.[27] 또한 이 시기 인플레이션 상승은 2005년 말 이후 시장에서 계획으로의 정책선회에도 불구하고, 대중들이 '시장'을 포기하지 않고 있다는 점을 말해준다. 인플레이션이 상승했다는 것은 사회적 수요가 계획을 통해서 통제되고 있지 못하다는 점을 반증해주는 것이기 때문이다. 당과 국가는 자신의 의지를 관철시킬 만큼 충분한 능력을 갖추지 못했다. 동시에 이는 대중이 권력의 의도에 반해 스스로의 이해관계를 관철하기 위해서 시장을 선택

27) 북한의 『경제연구』는 '생산의 정상화'를 "수요를 보장하기 위하여 생산능력을 최대한으로 리용하는 조건에서 생산의 파동성을 없애고 고르롭게 진행한 것"이라고 정의한다. 자세한 내용은 다음 논문을 참조할 것. 김룡빈, "생산의 정상화는 사회주의적 생산의 기본특징," 『경제연구』, 제2호(2001), 12~14쪽.

할 수 있을 만큼 '자율성'이 증가했다는 점을 말해준다.

한편 2005년 이후 북한경제의 인플레이션이 가파르게 상승하게 된 원인은 환율인상 때문이기도 하다. 환율의 변화는 국내 생산력과 해외공급에 대한 의존도를 가늠하는 주요한 척도이다. 북한경제는 많은 부분을 해외공급에 의존하지 않을 수 없을 정도로 국내 생산력이 현저히 약화되어 있다. 그런데 2006년 10월 9일 핵실험 이후 국제 경제원조가 단절되었을 뿐만 아니라 국제 곡물가격이 상승하였다. 그 결과 해외공급이 감소하게 되면서 환율이 증가하게 된 것이다. 다른 한편 이 시기 환율상승은 당의 경제정책 변화(계획경제의 복원)의 결과이기도 하다. 당의 정책 변화로 국내시장 공급량 역시 감소하게 되면서, 해외공급에 의존하는 현상이 더욱 심화되었다. 물론 해외공급은 국제사회로부터 고립된 상황이기 때문에 '밀무역'과 같은 비공식적이고 비합법적인 방법으로 이루어지는 경우가 더욱 더 증대하게 된다. 비공식적, 비합법적 해외공급의 증가는 대중들이 원보다 '달러'나 '위안화'를 더욱 선호하는 주요한 이유가 된다.

2005년 이후 인플레이션 상승은 당과 국가가 취한 일련의 정책에 대한 대중들의 반응이다. 아래는 적극적으로 저항하지는 못했지만 자신들의 이해관계를 관철하기 위해, 당과 국가가 제안한 정책을 그대로 수용하지 않았다. 대중은 당과 국가와는 다른 길을 선택했다. 그리고 '위'는 아래의 이와 같은 반응에 가장 강력한 정책적 수단 가운데 하나인 화폐개혁을 단행함으로써 응수한다. 내각결정 423-1호("인민생활 안정과 향상을 위하여")와 423-2호("경제관리체계와 질서를 바로잡기 위하여")에 따라 이루어진 2009년 11월 30일(12월 6일까지 7일간) 단행된 제5차 화폐개혁의 주요 내용은 화폐 액면절하이다. 기본적으로 구권과 신권의 비율을 100 : 1로 교환하되, 은행 저금분의 한에서는 그 비

율이 10 : 1로 교환된다. 단 교환한도가 제한된다. 그런데 아래의 불만이 폭발하게 되면서 이후 교환한도가 상향 조정되었다고 한다.[28] 또한 인민들의 불만을 잠재우기 위해서 화폐교환 이후 무상 배려금을 1인당 500원(신권 기준)씩 지급한 것으로 알려지고 있다.

5차 화폐개혁은 네 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, '화폐 액면절하'(100 : 1)는 화폐개혁의 일차적인 목적이 물가 인하에 있음을 보여준다. 둘째, '교환한도 제한'은 화폐개혁이 명확한 공격대상을 가지고 있다는 점을 말해준다. 공격대상은 바로 '돈주'로 대표되는 신흥 부유계층이다. 돈주는 현재 북한의 시장화를 주도하는 세력으로서, 부를 축적하고 있기 때문에 교환한도가 제한될 경우 가장 큰 피해를 입을 수밖에 없다. 화폐개혁은 지배권력이 인플레이션 상승으로 대변되는 문제 — 사회적 수요가 충족되지 못함으로 인해서 발생하는 사회적 불만의 증대 — 에 대한 책임을 돈주들에게 전가하기 위한 전략의 일환이다. 셋째, 5차 화폐개혁은 노동자들과 대중들에게 인센티브를 제공함으로써 사회적 불만을 잠재우려 하였다. 인센티브는 은행 저금분(10 : 1)과 임금 부문(100 : 1의 화폐액면절하를 그대로 적용하지 않았다)의 교환 비율을 일반적인 교환비율과 달리하는 방식으로 제공되었다. 마지막으로, 화폐개혁의 궁극적인 목적은 인플레이션 인하와 돈주들의 시장활동 제한을 통해서 시장이 확산되는 것을 차단하고, 노동에 인센티브를 제공함으로써 노동동원을 기반으로 하는 계획경제 시스템을 복원하

28) 교환한도에 대한 정확한 정보는 아직 없다. 처음에는 1인당 10만 원(구권 기준)까지로 제한되었던 것이, 15만 원, 30만 원, 다시 50만 원으로 인상되었다고 한다. 또 다른 한편에서는 교환한도는 가구당 10만 원이며, 가족 수에 따라 1인당 5만 원씩 추가로 교환할 수 있게 되었다는 전언도 있다. 양문수, "보론: 북한의 화폐개혁에 대한 평가와 전망," 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』(파주: 한울, 2010), 117쪽.

는 것이다.

2) 화폐개혁의 목적(I): '돈주'의 사회경제적 영향력 약화

'돈주'는 1990년대 전후로 북한경제의 시장화를 주도하고 있는 세력이다. '고난의 행군' 이후 식량난과 경제난이 심각해지면서 계획경제 시스템과 배급제가 유명무실해졌다. 그 결과 아래로부터의 시장화가 본격화되었으며, 이 과정에서 직장에서 이탈한 세력들 가운데 일부가 성장하여 신흥 상인계층을 형성하게 된다. 시장화가 가속화되면서 상인계층의 분화가 발생하게 되는데, 상인계층 가운데 꼭짓점에 위치한 세력이 바로 '돈주'이다. 돈주는 시장이 본격화되기 전부터 시장활동을 시작해서 부를 축적한 세력으로, 장마당에서 직접 물건을 나르거나 팔지 않고 중간상인을 고용하여 전국의 유통시장을 장악하고 있는 거상(巨商)과 같은 존재이다.[29]

돈주들은 국가로부터 신변의 안전을 보장받기 위해서 막대한 양의 공채를 사거나 헌금을 하기도 한다. 이처럼 국가에 기부금을 내게 되면 감사장이나 표창을 받을 수 있게 되며, 이 경우 위법행위가 적발되더라도 안전할 수 있다는 설명이다. 반면 국가는 평상시에 돈주와 상인들에 대한 상태를 면밀히 파악하며, 법에 크게 어긋나지 않을 경우 관망하지만 통제가 필요할 때 단속한다.[30] 돈주들은 정치적으로 독립되어 있는 존재가 아니다. 돈주는 현재 북한체제의 특성상 비공식적 혹은 비합법적 활동들을 하고 있으며, 따라서 지배계급(관료계급)의

---

29) 정은이, "북한의 자생적 시장발전 연구: 1990년대 '고난의 행군' 이후를 중심으로," 『통일문제연구』, 제21권, 제2호(2009), 172~173쪽.

30) 양문수, "북한에서의 시장의 형성과 발달: 4대 시장을 중심으로," 259쪽.

‘정치적 비호’가 반드시 필요하다. 그런데 관료계급 내부는 시장화에 대한 의견이 일치하지 않는다.[31] 관료계급 내부의 정치적 역학관계 변화에 따라 돈주는 비호의 대상이 될 수도 있고, 감시와 처벌의 대상이 될 수도 있다. 즉 관료와 돈주의 관계는 관료계급 내부의 역학관계의 변화에 따라 달라지는 ‘불안정하고 비영속적인 후견-피후견(patron-clients)’ 관계이다.

돈주에 대한 정치적 비호는 정권과 체제에 대한 일탈과 저항을 어렵게 한다. 곧 돈주의 경제적 자율성마저도 결국 정치적으로 결정된다는 점을 말해준다. 그래서 돈주는 자신의 이해관계를 관철하기 위해서 관료계급에게 뇌물을 공여한다. 그런데 돈주의 렌트 추구 행위는 적어도 현재까지는 자신에게 유리한 정치적 결정 — 시장화와 같은 자신들의 이해관계와 직접적으로 관련되어 있는 경제정책 결정 — 을 도출해 내기 위한 적극적인 정치적 로비의 형태를 띠고 있지는 못하다. 물론 이는 북한정치의 비민주적이고 독점적이며 폐쇄적인 의사결정 구조 때문이다. 또 돈주의 존재 자체가 북한체제의 이데올로기적 특성상 정당성을 가지기 어렵기 때문이기도 하다. 그래서 돈주들은 정치적 문제보다는 자신들의 이익을 극대화하기 위해 경주한다.

돈주들은 체제가 급격하게 변화하게 되면, 자신들의 이해관계를 관철하기 어렵다. 먼저 과거처럼 계획경제 시스템이 복원된다면 돈주들이 활동하기 어렵게 된다. 돈주들의 주 활동무대인 시장이 사라지게 되기 때문이다. 또 경쟁적인 시장경제로 이행하게 될 경우도 마찬가지이다. 현재 돈주들은 시장에서 독점적 가격결정권을 기반으로 이익(렌

31) 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로”(성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009), 229~247쪽; 한기범, “북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치,” 160~215쪽.

트)을 전유하고 있는데, 경쟁적 시장경제로 이행할 경우 돈주의 시장 지배력은 약화될 수밖에 없다. 따라서 돈주들의 기본적 이해관계는 '현상유지'에 있다고 보아야 할 것이다. 현재 북한시장은 독점적이고 비생산적인 특성을 가지고 있다. 독점적 시장이 형성된 이유는 국내공급이 제한되어 있기 때문이다. 공급제한의 이유는 첫째, 생산의 영역은 여전히 계획경제 시스템의 영향력 아래에 있기 때문이다. 사적인 생산행위는 비공식적, 불법적인 것으로서 단속과 처벌의 대상이 될 위험이 높기 때문에 제한적일 수밖에 없다. 둘째, 돈주들이 시장지배력을 이용해 획득한 독점적 렌트를 전유하지만, 렌트를 생산 부문에 재투자하는 적극적인 모습을 보이고 있지 않기 때문이다. 적어도 현재까지 돈주의 투자는 주로 가내수공업과 초기 매뉴팩처 수준에 머물러 있다.[32] 셋째, 최근 북한 국내시장에 유통되는 재화의 상당 부분을 해외에 의존하고 있기 때문이다. 특히 중국으로부터 수입된 재화들이 시장에서 판매되고 있다(<표 1> 참조).

돈주들과 당과 국가의 이해관계는 완전히 일치하기 어렵다. 계획시스템이 붕괴된 상태에서 상업적 거래는 사회적 수요를 충족시킬 수 있는 거의 유일한 수단이다. 그래서 당과 국가는 상업적 거래를 묵인할 수밖에 없다. 그 결과, 경제위기가 지속되는 동안 렌트를 매개로 하는 지배권력과 돈주의 결탁이 두드러지게 나타나고 있다. 하지만 관료-돈주 간의 결탁은 관료계급의 정치사회적 정당성을 위협할 수 있다. 돈주는 관료와의 결탁을 통해서 시장지배력을 강화함으로써 사

32) 정은이, "북한의 자생적 시장발전 연구: 1990년대 '고난의 행군' 이후를 중심으로," 『통일문제연구』, 제21권, 제2호(2009), 183~192쪽; 양문수, "북한에서의 시장의 형성과 발달: 4대 시장을 중심으로," 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』(서울: 한울, 2010), 249~252쪽.

<표 1> 시장유통 제품 중 중국산 비율

(단위: 명, %)

		50%	60%	70%	80%	90%	95%	합계
식료품	응답자 수	40	10	26	39	29	-	144
	비 율	27.8	6.9	18.1	27.1	20.1	-	100
공산품	응답자 수	-	8	11	25	55	58	157
	비 율	-	5.1	7.0	15.9	35.0	36.9	100
전 제품	응답자 수	-	15	30	52	40	17	154
	비 율	-	9.7	19.5	33.8	26.0	11.0	100

출처: 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2005), 156쪽.

회경제적 영향력을 확대하고 독점적 렌트를 획득한다. 하지만 관료계급은 이를 무조건 환영할 수만은 없는 일이다. 돈주의 영향력이 강화될수록 관료계급의 영향력은 약화될 수 있기 때문이다. 대중의 시장참여가 증가할수록, 자연스럽게 대중들은 계획경제의 영향력을 벗어나게 된다. 그렇게 수직적인 계획경제 메커니즘을 매개로 하는 지배체제는 약화될 수밖에 없게 된다. 그래서 당과 국가는 돈주와 상인계층들에 대한 감시와 단속을 지속하는 것이다. 또 돈주의 이익이 높아질수록, 대중수요는 충족되기 어려워진다. 그 결과 대중의 사회적 불만은 높아지게 되고, 권력의 정당성이 위협받게 될 수밖에 없다.

실제로 북한의 지배권력은 2005년 이후 입장이 변화하기 시작한다. 2005년 초부터 당과 군의 권력이 시장개혁 조치에 대한 반기를 들기 시작했으며, 개혁을 주도했던 박봉주 총리는 무력화되어 2007년 4월 실각한다.[33] 지배권력은 이 시점부터 돈주와의 후견-피후견 관계를

33) 박형중, "화폐교환조치의 파장과 전망: 정치경제학적 분석," 『통일연구원 Online Series』(2009); 한기범, "북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치,"

재편하려 한다. 특히 권력 상층부에게는 관료-돈주 간의 결탁관계를 재편해야만 하는 명확한 정치적 이유가 존재했다. 2009년 11월 화폐개혁은 정치사회적 관계의 재편과정에서 중요한 분기점임에 분명하다. 화폐개혁은 시장교환을 제한함으로써 중하위 관료들을 위계적 관료질서 안으로 복귀시키기 위한 일이다. 또한 화폐개혁은 재정능력을 회복함으로써 계획경제 시스템을 복원하기 위한 전략이다. 그리고 공장과 기업소가 인전대 기구로서의 기능을 회복함으로써 대중의 동원과 통제를 하기 위한 정책이다. 즉 화폐개혁은 관료-돈주 간의 후견관계를 재편하고 관료적 위계제와 대중 동원과 통제를 특징으로 하는 전통적인 '중앙집권적 지배질서의 회복'을 목적으로 하는 것이다. 지배권력이 이처럼 전통적 지배질서를 회복하려는 이유는 '권력승계'를 위해서 정치적 안정이 필요하기 때문이다.[34]

그러나 관료-돈주 간의 후견관계를 재편하려는 권력의 의도가 얼마나 실현될 수 있을지에 대해서는 보다 면밀한 논의가 필요하다. 돈주의 정치경제적 성격은 권력의도의 실현 가능성 문제를 가늠하는 중요한 척도가 될 것이다. 첫째, 돈주들의 시장활동을 제한하고 시장지배력을 약화시키는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 돈주들과 같은 거상들은 원이 아니라 '달러'를 보유하는 일이 많다. 달러가 더 안전하다고 인식하고 있기 때문이다.[35] 따라서 돈주들이 5차 화폐개혁으로 어느 정도 피해를 입었는지 정확히 알 수 없지만, 생각보다 큰 피해를 입지 않았을 가능성이 높다. 따라서 돈주들은 비공식적이고 비합법적이라

197~199쪽.

34) 이기동, "북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁 조치를 중심으로," 『통일정책연구』, 제19권 제1호(2010), 164쪽.

35) 양문수, "보론: 북한의 화폐개혁에 대한 평가와 전망," 259쪽.

도 감시와 단속을 피해 시장에 참여하여, 자신들의 이익을 추구하려 할 것이다. 둘째, 돈주들은 전통적 지배질서를 회복하려는 권력의 의도를 그대로 수용하기 힘들다. 시장의 존립근거 자체가 사라지게 될 것이기 때문이다. 하지만 돈주들이 현 지배권력을 압박하고, 급진적인 정치적 개혁을 추구할 가능성 역시 낮다. 적어도 현재까지 돈주들은 자신의 이해관계를 관철하기 위해서 당과 국가를 압박할 정도로 성장하지 못한 상태이다. 관료와 돈주의 결탁이 부정과 부패로 인식되고 있다는 점은 돈주의 정치적 영향력이 제한되어 있다는 점을 말해준다.[36] 또 돈주들의 성장이 정치적 비호 아래에서 이루어진 것이기 때문에, 자신들의 이해관계를 실현하기 위해 돈주들 간의 수평적 연대의 형성 가능성 역시 낮다. 즉 돈주들은 권력의 감시와 단속을 피해서 자신들의 이익을 극대화하려 할 것이다.

셋째, 돈주들은 전통적 지배질서의 회복에도 동조하지 않겠지만, 그렇다고 해서 전면적인 시장경제화를 주도하는 세력으로 성장하기도 어려울 것이다. 비록 돈주들이 시장화를 주도하고 있지만, 상인계층들은 거래의 독점과 생산의 독점을 통해서 이익을 극대화하려 하기 때문에 전면적인 시장경제화를 수용하기 어렵다. 시장경제의 경쟁적 특성 때문에, 돈주들은 더 이상 렌트를 전유하기 어렵게 될 것이기 때문이다. 기본적으로 돈주는 '상업자본'과 유사한 특성을 가진다. 역사적으로 상업자본은 이익을 극대화할 수 있는 한, 정치적으로 근본적 변화보다는 '현상유지'를 선호하는 경향을 보여 왔다. 자본주의 이행기에 상업자본은 산업혁명을 주도한 영국에서만이 아니라 지중해연

36) 관료의 부정과 부패의 형태에 대해서는 다음 논문을 참조할 것. 장용석, "북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로," 161~171쪽.

안의 도시, 한자도시, 포르투갈, 네덜란드 지역 등에서도 골고루 분포했다.[37] 하지만 영국을 제외하고 대부분의 지역에서 상업자본은 현상유지(봉건적 정치·경제 질서의 유지)를 통해서 기존의 특권을 유지하려 하였다.[38] 상업자본은 역사적 경험을 비추어 볼 때 혁명적인 성격보다는 보수적이고 반동적인 성격이 더욱 강하다. 상업자본은 정치제도, 이데올로기, 경제체제, 레짐(regimes)의 문제보다는 정치적 안정성과 현상유지를 추구하는 경향을 보인다.[39] 상업자본에게 최우선적인 고려의 대상은 정치경제적 변화가 아니라 '이익의 극대화'이다.

요컨대 돈주는 현상유지 — 현존 사회주의와 독점적이고 비생산적 시장이 착종되어 있는 현재의 상태 — 를 통해서 자기이익을 극대화하는 안정희구 세력이 될 가능성이 높다. 현재 돈주들은 한편으로 권력과의 결탁을 위해서 렌트를 공여하면서, 다른 한편으로 시장 내 독점권을 이용하여 렌트를 수취한다. 권력은 경제위기로 계획경제 시스템이 안정적으로 작동하지 못하게 되자, 시장을 공식적으로 승인하거나 암묵적으로 묵인하면서 사회적 불만을 무마하려 하였다. 그러나 정치적 상황

---

37) 오오츠카 히사오, "유럽경제사," 송주연 옮김, 『자본주의 사회의 형성』(서울: 한벗, 1981), 59~72쪽.

38) 자본주의 이행에 관한 돕(Dobb)·스위지(Sweezy) 논쟁과 브렌너(Brenner) 논쟁에서 주요 쟁점 가운데 하나는 이른바 '상업화 모델', 즉 상업자본의 양적 확산이 산업자본의 형성에 기여한다는 생각에 대한 견해 차이였다. 이 논문에서는 서구의 돕과 브렌너, 그리고 일본의 오호츠카 히사오 등의 입장을 수용하여, 대부분의 상업자본이 봉건적 정치질서하에서 이윤극대화를 추진했다는 논의를 수용할 필요성이 있다는 점을 제기하고자 한다. 관련 논의는 다음 책들을 참고할 것. 모리스 돕·폴 스위지, 『자본주의 이행논쟁』, 김대환 편역(서울: 동녘, 1985); 로버트 브렌너, "전산업시대 유럽 농업 부문의 계급구조와 경제발전," 『신자본주의 이행논쟁』(서울: 한겨레, 1985), 23~81쪽; 엘렌 우드, 『자본주의의 기원: 장기 고찰』, 정이근 옮김(부산: 경성대 출판부, 2002).

39) Elizabeth Fox-Genovese and Eugen D. Genovese, *Fruits of Merchant Capital*(New York: Oxford University Press, 1983), pp.5~6.

이 변화되면서, 전통적 지배질서의 회복이 필요하게 되었다. 안정적 권력승계를 위해서는 계획과 명령을 기초로 하는 중앙집권적 지배질서의 회복이 필요하게 된 것이다. 문제는 권력의 능력이다. 화폐개혁은 권력의 능력을 가늠할 수 있는 중요한 시험무대였다. 화폐개혁은 전통적 지배질서를 회복하기 위해서 시장화를 주도하는 돈주들의 사회경제적 영향력을 약화키기 위한 일이었다. 돈주들의 정치경제적 성격을 감안할 때, 돈주들이 권력의 의도대로 전통적 지배질서로의 회복에 동조하지 않을 것이다. 물론 돈주는 여전히 정치적 비호가 필요하기에, 현 지배세력의 정책결정에 적극적으로 저항하기는 힘들 것이다. 그렇지만 돈주들은 시장 참여를 통한 이익 추구 역시 쉽게 포기하지 않을 것이다.

3) 화폐개혁의 목적(II): 계획경제와 중앙집권적 지배질서의 복원

2005년 말 이후 시장개혁 조치가 후퇴하고 전통적인 계획경제 시스템으로 복귀하려는 움직임이 나타나기 시작한다. 2005년 10월에는 식량전매제(배급제 재도입) 실시 및 장마당 억제 시도가 있었다. 2006년 "신년 공동사설"에서는 경제관리에서 '내각의 역할'이 강조되기 시작한다. '경제관리의 혁명적 개선'과 '경제사업의 내각에 대한 집중과 내각의 통일적 지휘에 따른 처리와 정연한 체계와 질서 확립'을 강조했다. 또한 인민경제 모든 부문에서 계획규율, 노동행정규율, 재정규율을 강화하고 생산의 전문화와 규격화, 표준화를 적극 실현할 것을 주장했다. 실제로 시장을 제한하는 조치들이 2006년 시작된다. 3월에는 개인고용 금지령이 내려졌다. 또 2006년 장사활동에 대한 제한을 위해서 장사 허가 연령이 도입되었다. 2007년 1월 박봉주는 시급제,

일급제, 주급제 등 기업 임금제도 개혁을 주장하다가 비판에 직면했으며, 그해 4월 김영일로 교체되게 된다.[40]

북한의 경제학술지 『경제연구』는 계획경제 시스템의 복원이 필요한 이유를 이론적 맥락에서 설명하고 있다. 첫째, 총론적 수준에서 계획경제 재강화의 목적은 '강성대국건설'의 전제조건이라 할 수 있는 '경제강국건설'을 위해서이다.[41] 그 모티브는 1950년대 천리마 운동과 혁명적 대고조 시기이다.[42] 과거의 영광을 되살리기 위한 경제노선은 '자립적 민족경제'를, 그리고 발전전략은 '국방공업 우위의 발전전략'이 강조된다.[43] 둘째, 경제관리에서는 '내각의 역할'과 '국가의 통일적 지도', 그리고 '집단주의 원칙'이 강조된다.[44] 또한 계획과 시장의 관계에서 계획의 우선성이 강조되고, 시장은 보완적 수단으로

---

40) 박형중, "2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택," 『통일연구원 Online Series』(2008).

41) 김은철, "주체의 경제강국의 본질적 특징," 『경제연구』, 제4호(2006), 8~9쪽.

42) 김정일, "김일성 민족의 위대한 정신력으로 강성대국 건설이 모든 전선에서 혁명적 대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴올리자," 2009년 6월 25일 경제담화.

43) 최수광, "강력한 자립적 민족경제를 건설하신 위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 업적," 『경제연구』, 제3호(2006), 2~4쪽; 김형석, "자립적 민족경제의 토대는 선군혁명 총진군의 물질적 담보," 『경제연구』, 제3호(2006), 9~10쪽, 27쪽; 조영남, "위대한 령도자 김정일 동지께서 제시하신 선군시대 경제건설로선은 사회주의경제건설의 기본 로선의 계승발전," 『경제연구』, 제4호(2006), 24~26쪽; 류창수, "국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적 과업," 『경제연구』, 제3호(2006), 7~8쪽; 황철, "국방공업 위주의 경제토대는 강성대국 건설의 믿음직한 담보," 『경제연구』, 제1호(2006), 13~14쪽, 18쪽.

44) 내각은 "당의 경제정책을 관철하기 위한 경제작전과 조직사업을 하고 인민경제 모든 부문, 단위들의 활동을 체계적으로 장악통제하는 경제사령부"로 묘사된다. 리영남, "사회주의원칙을 고수하는 것은 경제관리개선의 중요원칙," 『경제연구』, 제4호(2006), 10~11쪽, 13쪽; 정명남, "집단주의 경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 기본요구," 『경제연구』, 제2호(2006), 12~14쪽.

간주된다.[45] 셋째, 경공업과 지방공업이 2008년 이후 강조된다.[46] 이 시기 경공업이 새삼 강조되는 것은 식량과 소비재가 시장을 통해서 분배되고 있는 상황을 극복하기 위한 것이다. 마지막으로 노동력의 관리와 동원이 다시 강조된다. '노력자원의 합리적' 이용과 '남는 노력의 동원'이 필요하다는 주장이다.[47] 리명진은 한편으로 과학기술의 발전이 잉여노동이 발생한 주요한 이유라고 설명하면서도, 다른 한편으로 원자재 부족 등의 이유로 남는 노동력이 발생하게 된다는 점을 시인하고 있다. 북한의 공식적인 경제학술지인 『경제연구』가 사실상 실업 — 개념적으로 위장실업(disguised unemployment) — 의 존재를 인정하고, 이들에 대한 동원과 통제의 문제를 공론화하고 있는 것이다.

계획경제 시스템을 복원하려는 권력의 시도는 2005년 말 이른바 중앙당에 의한 '비사회주의 그루빠 검열'의 강화라는 형태로 나타나기 시작한다.[48] 비사회주의 검열은 2008년 10월 장성택이 행정부장으로 임명된 이후 상시화된 것으로 알려지고 있다.[49] 2009년 초반에

---

45) 리승필, "사회주의경제관리방법은 집단주의 원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법," 『경제연구』, 제3호(2006), 11~13쪽.

46) 김남철, "경공업에 대한 지원을 강화하는 것은 경공업 혁명을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도," 『경제연구』, 제4호(2007), 15~16쪽; 주현, "경공업공장들의 개건, 현대화는 인민생활향상의 근본요구," 『경제연구』, 제2호(2008), 17~18쪽; 한성룡, "현시기 경공업생산구조를 개선하는 것은 인민생활을 결정적으로 높이기 위한 중요한 요구," 『경제연구』, 제1호(2008), 20~21쪽; 로명성, "지방경제를 발전시키는 것은 선군시대 경제건설로선 관철의 중요한 요구," 『경제연구』, 제2호(2007), 14~15쪽; 김균주, "사회주의경제건설에서 지방공업의 역할," 『경제연구』, 제1호(2008), 11~13쪽.

47) 리명진, "남는 로력동원리용질서를 확립하는데서 나서는 중요한 문제," 『경제연구』, 제3호(2008), 26~29쪽; 리명진, "남는 로력동원리용의 필요성," 『경제연구』, 제1호(2009), 22~24쪽.

48) "2005년 6월 국경 통제 상황: 숙박검열 및 도강자 가족 추방," 『좋은 벗들』, 7호(2005).

는 장마당에 대한 통제가 강화되었다고 한다.[50] 또한 2009년 6월 25일 김정일은 "김일성 민족의 위대한 정신력으로 강성대국 건설이 모든 전선에서 혁명적 대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴 올리자"라는 제목의 담화를 발표한다. 경제담화는 과거 1950년대의 영광스러운 추억을 자극하면서 계획경제로의 복귀를 선언한다. 물론 이와 같은 공식적인 노선 변화는 담화 발표 직전 다소 긍정적인 경제적 성과 때문에 가능했던 것으로 추정된다. 『열린북한통신』은 2009년 4월에 환율과 쌀값이 상승하기는 했지만, 춘궁기에도 물가가 안정적이었던 것으로 보도하고 있다. 또 5월 25일에는 일부 군수공장만이 '가동'되고 있다고 보도하고 있다. 물론 2009년 5월 초순부터 시작된 생산성 전투(150일 전투와 100일 전투)의 결과, 명령과 노동동원을 근간으로 생산력이 복원되었다는 판단도 노선 변화에 영향을 주었을 것이다. 그리고 화폐개혁은 이와 같은 노선 변화를 완결 짓기 위한 당의 정책적 처방이다.

북한의 정치권력이 화폐개혁을 통해서 계획경제의 복원을 시도한 이유는 현존 사회주의에서 계획의 '정치사회적 위상과 역할' 때문이다. 현존 사회주의에서 계획은 이데올로기적 상징성을 가진다. 계획은 사회주의와 동일시된다. 또 계획은 현존 사회주의 가장 효과적인 지배수단이다.[51] 그래서 현재까지 북한의 정치권력은 계획을 포기한 적이 없다. 7·1경제관리개선조치의 공식적인 목적은 시장개혁을 통해서 계획경제를 복원하는 것이었다. 지배권력은 시장을 계획경제 보완의 도구로서 인식한다. 대신 계획경제 메커니즘이 정상적으로 작동하지 못

49) 박형중 외, 『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』(서울: 통일연구원, 2009), 31쪽.

50) 『열린북한통신』, 2009년 1월 16일; 『NK지식인연대』, 2009년 3월 17일.

51) Damus, *Der Reale Sozialismus als Herrschaftssystem: Am Beispiel der DDR*, pp.129~164; 베틀렝, 『사회주의 이행논쟁』, 박성규 옮김(서울: 들녘, 1989), 46~50쪽.

하고 시장교환이 증가할수록 계획의 중앙집권적 성격은 상대적으로 약화되고 '효율성'이 강조되기 시작한다. 현존 사회주의에서 계획은 상호대립적인 요소들의 복합체이며, 정치경제적의 조건과 권력관계의 변화에 따라 그 성격이 달라진다.[52] 경제위기로 계획체제가 약화되어 권력이 정당성 위기에 직면하게 되면, 계획의 형식 합리성이 강화된다. 현물계획 대신 가격계획을 통해 계획 하부 단위의 자율성이 증대하게 된다. 명령에 기초한 노동동원보다는 계획에서 이탈하여 시장의 영향을 받는 대중들이 늘어나게 된다. 노동의 사회화 형태는 구체적 형태에서 추상적인 형태로 차츰 변화되기 시작한다. 계획의 이와 같은 복합적이고 역동적인 성격이 바로 계획과 시장이 공존할 수 있는 이유이다.

정치권력은 2005년 말 이후 계획의 중앙집권적 성격을 강화함으로써 당의 직접적 지배를 재강화하기 시작한다. 그러나 고난의 행군기보다 상대적으로 경제적 사정이 나아졌다고는 해도 공장과 기업소가 당의 명령을 노동자들에게 직접 전달하고 노동자들을 직접 통제·관리하는 인전대 기구로서의 역할을 하기에는 역부족이다. 공장가동률이 여전히 약 20% 내외로 현저히 낮기 때문이다. 이 상황에서 계획경제 시스템의 회복은 어려우며, 따라서 당의 명령이 실효성을 가지기 힘들다. 그 증거가 바로 '인플레이션'이다. 계획경제로 복귀를 시작하는 시점부터 오히려 인플레이션은 더욱 상승한다. 인플레이션의 상승은 '아래'가 계획경제 시스템을 복원하려는 일련의 정책적 변화를 수용하지 않고, 비공식적이고 비합법적인 방식으로 자신들의 불만을 표출하고 있다는 것을 말한다. 이에 당과 국가는 검열과 통제, 그리고 '생

52) 계획의 복합적 성격에 대한 설명은 다음 논문을 참조할 것. 윤철기, "북한체제에서 계획과 '사회적 종합'(1953~1969년)," 240~241쪽.

산성 전투'와 같은 노동동원을 통해서 문제를 해결하려 하였다. 공장과 기업소가 인전대 기구로서의 역할을 하기 힘든 상황에서, 당이 직접적으로 물리적 힘을 이용하여 직접 대중을 통제하고 관리하려 하였던 것이다. 그리고 '화폐개혁'은 이렇게 당이 직접적으로 물질적 힘을 행사하여 얻은 일정한 성과를 공고히 하기 위한 제도적 장치이다.

그러나 화폐개혁이라는 강제적 조치는 현재 지배질서의 불안정성을 보여주는 것이다. 현재의 지배질서는 계획과 명령을 기반으로 하는 전통적 지배질서와는 분명한 차이가 존재한다. 현재의 지배질서의 물적 토대는 과거와 달리 '시장'이다. 그리고 현 지배권력은 시장화를 주도하고 있는 돈주와 같은 신흥 상인계층들과 후견-피후견 관계를 맺고 있다. 돈주는 정치적 비호 아래 성장했기 때문에, 현재의 권력과 특권을 위협하는 세력으로 보기는 힘들다. 그러나 돈주의 주 활동무대는 시장이다. 시장은 기본적으로 탈중앙집권적 성격을 가진다. 지배권력은 탈중앙집권적인 시장에 기반하고 있는 현재의 지배질서가 위험하다고 인식한다. 시장에 대한 지배권력의 이와 같은 인식은 갑작스러운 일이 아니다. 특히 북한의 지배권력은 다른 현존 사회주의국가들과 비교할 때, 오랫동안 시장교환과 가치범주의 수용에 인색했다. 다만 1990년대 이후 경제위기가 심각해진 결과, 계획경제와 배급제가 본래의 기능을 하지 못하게 되면서 아래로부터의 자생적인 시장화를 수용하지 않을 수 없었을 뿐이다. 시장화가 확산되는 과정에도 현 지배질서의 불안정성에 대한 권력의 인식은 지속되었다고 보아야 할 것이다. 그리고 화폐개혁은 현 지배질서의 불안정을 극복하고 중앙집권적 지배질서로의 복원을 본격화하려는 시도였다. 물론 정치권력이 특별히 이 시기에 전통적 지배질서의 회복을 결정한 이유는 역시 '권력승계' 문제와 무관하지 않다.

그러면 화폐개혁의 궁극적인 목적인 전통적 지배질서로의 귀환은 성공할 수 있을 것인가. 이 역시 '인플레이션'을 통해서 일정 정도 확인 가능하다. 중앙집권적 지배질서로의 귀환을 위해서는 당과 국가가 계획을 운영할 수 있는 재정능력과 생산을 갖추어야 한다. 그러나 현실적으로 재정능력과 생산능력의 복구는 요원하다.[53] 화폐개혁 이후에도 계획경제 메커니즘은 정상적으로 작동하지 못하고 있다. 화폐개혁 직후 인플레이션과 환율은 상승했다. 먼저 인플레이션 상승은 화폐개혁 조치를 '아래'가 수용하고 있지 않다는 점을 말해준다. 사실 권력은 화폐개혁 조치에 대한 대중들의 반발을 일정 정도 예상하고 있었다. 임금 부분의 교환비율은 지배권력이 거의 처음부터 대중들의 반발에 대해 정치적으로 심각하게 고려하고 있었다는 점을 확인시켜

53) 북한정부가 공식적으로 재정수입과 지출을 명백히 발표하지 않기 때문에, 정확한 통계는 알기 어렵지만, 북한의 예·결산 발표 등을 이용하여 추계한 선행연구들의 연구성과에 따르면 1990년대부터 2000년대에 마이너스 재정이 지속된다. 최수영은 1994년과 1999~2006년까지의 재정수지를 추계하였는데, 1994년과 2002~2003년을 제외하면 모두 마이너스 재정이다. 차문석은 1965년부터 1985년까지는 5년 단위로, 1990년부터는 2009년까지 재정수지를 원과 달러를 모두 추계하였다. 1998년부터 2001년까지는 원과 달러 모두 적자이며, 2002~2003년을 원으로 계산할 경우 흑자, 환율을 감안하여 달러로 계산할 경우에는 2003년에는 적자로 변화하게 된다. 그리고 2004~2009년까지 적자재정은 지속된다. 최수영, "7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제," 16쪽; 차문석, "북한체제의 지탱력 수준 측정: 북한의 재정 상황과 핵 문제를 중심으로," 『세계지역학회』, 제28집, 제3호(2010), 447쪽.
현존 사회주의에서 재정 역시 계산되기 때문에 재정수입이 감소한다고 하더라도 기본적으로 흑자재정이 유지된다. 1950~1960년대의 경우에 재정수입이 감소하여 경제위기 상황이 발생하게 되더라도, 재정수입의 감소에 따른 지출계획을 수립하게 되므로 공식적으로 흑자재정이 유지된다. 그런데 북한은 1990년대 후반부터 마이너스 재정수지가 지속되고 있다. 이는 계획경제가 사실상 붕괴상태에 있다는 점을 말해준다. 물론 그 핵심적인 원인은 공장가동률 약 20% 수준의 낮은 생산능력 때문이다. 1950~1960년대 재정수지에 대해서는 이태섭의 논문을 참조할 것. 이태섭, "북한의 집단주의 발전 전략과 수령체계의 확립"(서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2001), 42쪽, 201쪽.

준다.[54] 화폐교환과정에서 발생하는 구권과 신권의 차이를 이용하여 임금을 인상시켜 지급하는 방식이다.[55] 하지만 임금소득의 증가는 다시 화폐개혁 이후 인플레이션 상승을 초래하게 된다. 다음 환율상승은 외화거래의 증가 때문이다. 화폐개혁 이후 2010년 2월 말 경부터 환율상승이 두드러지게 나타난다.[56] 환율상승은 화폐개혁 직후 외화에 대한 선호도가 증가했거나 국내 구매력은 증가한 반면 해외 공급량이 감소했기 때문일 가능성이 높다. 어떠한 쪽이든 대중들이 권력의 정책의도에 순순히 따르지 않고 있다는 점을 말해주는 것이다.

환언하면 현재까지 북한의 화폐개혁 이후 중앙집권적 지배질서의 회복은 어려워 보인다. 가장 핵심적인 원인은 낮은 공장가동률과 생산

---

54) 화폐개혁 과정에서, 이른바 '출근집단'에게 인센티브를 제공하기 위해 임금은 화폐액면절하를 100 : 1로 실시하지 않았다. 임금에 대한 화폐액면절하의 수준에 대한 정보는 학자들마다 조금씩 다르다. 김연철(2010)과 이영훈(2010)은 구권 수준의 임금이 그대로 유지되었다고 판단한다. 이렇게 되면 임금은 100배가 상승한 효과를 가진다. 최수영은 임금이 동일하게 100 : 1로 화폐액면절하가 되지 않은 것임에 분명하지만 그 수준에 대해서는 약 신권 기준으로 월 1,000원 정도 수준의 임금이 지급되었을 것으로 본다. 정확한 정보를 알기는 어렵지만 임금에 대해서 화폐액면절하를 100 : 1로 하지 않은 것은 분명해 보인다. 김연철, "북한의 화폐개혁 이후 경제정책: 쟁점과 전망," 진주 경상대학교 사회과학연구원 초청강연회 자료, 2010년 11월 23일; 이영훈, "북한경제난의 현황 및 전망,"『제주평화연구원 정책포럼』(2010), 5쪽; 최수영, "7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제."

55) 구체적인 방식은 다르지만 1992년 제4차 화폐개혁에서도 비슷한 모습을 보였다. 4차 화폐개혁에서는 1 : 1 교환이었는데, 화폐개혁 직전에 임금과 가격을 현실화하면서 임금상승이 미리 이루어졌다. 이는 1 : 1 교환이 이루어지는 화폐개혁의 경우에는 화폐의 초과유통 부문을 확인하고 통화량을 조절하여 인플레이션을 관리하는 것이 기본적인 원칙이다. 그런데 화폐개혁 이전에 임금과 가격현실화를 한 것은 화폐개혁으로 인한 반발을 무마하기 위한 것으로 이해할 수 있다. 1992년 화폐개혁에 대해서는 다음 논문을 참조할 것. 이정철, "계획계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화,"『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002), 66쪽.

56) 이영훈, "북한경제난의 현황 및 전망," 5쪽.

력 때문이다. 생산의 문제를 해결하지 않는 이상, 중앙집권적 사회경제 질서를 회복하려는 어떠한 형태의 정치적 실천도 쉽게 효과를 거두기 어려울 것이다. 물론 당과 국가는 정치적 필요에 의해서 화폐개혁보다 더욱 더 강력한 조치를 실행할 가능성을 배제할 수 없다. 하지만 생산력의 회복 없이 보다 강력한 조치를 실행할 경우 지배-피지배 관계 사이의 수직적 균열이 더욱 더 심화될 가능성이 있다. 물론 이 역시 인플레이션 상승의 형태로 가시화될 것이다.

4. 결론: 평가와 전망

현존 사회주의에서 공급부족과 초과수요로 인해서 발생하는 인플레이션은 지배관계 내부의 상호작용을 설명하는 주요한 인디케이터이다. 초과수요란 아래로부터의 이해와 요구가 관철되고 있지 못함을 의미한다. 초과수요는 생산물의 '부족'을 의미할 뿐만 아니라 '아래'가 '위'에 자신의 이해관계에 대한 의사표시를 하고 있는 것이다. 사실 현존 사회주의의 지배관계에서 '아래'는 피동적인 존재로 인식되어왔다. 그리고 '위'는 아래의 이해와 요구를 효과적으로 통제하고 관리할 수 있는 능력을 가진 존재로 판단되어왔다. 하지만 현존 사회주의의 지배관계는 결코 단순하지 않다. '아래'에는 일정한 자율성이 존재하며, 자신의 이해관계를 관철시키기 위해서 경주한다. 반대로 '위'는 아래의 불만과 저항을 차단하기 위해서 관찰하고 감시하며 처벌한다. 즉 현존 사회주의에서도 위와 아래는 분명한 이해관계의 차이를 가지고 있으며, 각각은 자신의 이해관계를 관철시키기 위해서 때때로 대립하고 충돌하게 된다. 그렇지만 현존 사회주의에서 위와 아래의

대립과 충돌은 명백한 사회적 소요사태가 발생하지 않는 이상 쉽게 인지하기 어렵다. 권력투쟁이나 사회적 소요사태는 결코 갑작스럽게 발생하는 것이 아니며 그 이전부터 이미 보이지 않는 대립과 경쟁 그리고 충돌이 진행되었을 가능성이 높다. 현존 사회주의에서 인플레이션은 눈에 보이지 않지만, 엄연히 존재하는 위와 아래의 이해관계의 차이와 그로부터 발생하는 대립과 충돌을 인지하게 해주는 중요한 지표이다.

북한체제는 현존 사회주의국가들 가운데에서도 가장 폐쇄적인 사회 가운데 하나이다. 그래서 북한체제 내부의 지배관계에 존재할 수 있는 이해관계의 차이와 그로부터 발생하는 대립과 충돌에 대해서 좀처럼 알기 어렵다. 그래서 지금까지의 북한연구 가운데 상당수는 권력상층부의 권력투쟁에 집중하거나 지배관계에서 발생하는 불협화음보다는 위와 아래가 심각한 대립과 충돌 없이 어떻게 안정적으로 관계를 유지하고 있는가를 설명해왔다. 대개는 아래에 대한 위로부터의 억압으로 설명하거나, 위에 대한 아래의 자발적 복종을 강조하는 식이었다. 하지만 북한사회에서 위와 아래는 각각의 독립적인 이해관계를 가지며, 이것은 때로 서로 대립하고 갈등한다. 이는 북한사회에 엄연히 존재하는 '인플레이션'을 통해서 확인할 수 있다.

2009년 11월 30일 북한의 제5차 화폐개혁은 인플레이션으로 표출된 아래로부터의 요구에 대한 당과 국가의 정책적 대응이다. 2000년대 인플레이션은 아래로부터의 자생적 '시장화'의 결과이다. 시장화의 직접적인 원인은 '고난의 행군' 시기에 심각한 식량난과 경제난으로 계획경제와 배급제가 유명무실해졌기 때문이다. 북한에서 시장은 계획당국이 사회적 수요를 더 이상 감당하기 어렵게 되면서 형성되기 시작했다. 그리고 당과 국가는 2002년 7월 1일 '경제관리개선조치'를

통해서 공식적으로 시장을 인정하였다. 하지만 이는 오래 지속되지 못했다. 정치권력은 2005년 말 이후 계획경제 시스템과 중앙집권적 지배질서를 회복하려 하였다. 정책 변화 이후 인플레이션은 지속적으로 상승한다. 특히 보수노선이 명확해지는 2007년부터 인플레이션은 가파르게 상승한다. 이는 당의 정책 변화에 대한 대중의 반응이다. 당의 보수적 경제노선으로는 대중수요를 충족시키기 어려웠으며, 대중들의 불만은 더욱 더 높아져만 갔다. 이에 당은 대중수요를 강제적으로 억제하고 강제적으로 아래의 불만을 잠재우기 위해서 화폐개혁이라는 가장 강력한 처방전을 내렸다. 화폐개혁은 계획경제 시스템의 복원을 통해서 중앙집권적 질서를 회복하기 위한 전략이다. 그러나 재정능력과 생산능력이 회복되지 않은 상황에서 화폐개혁은 실효성을 가지기 어렵다. 오히려 화폐개혁 이후 인플레이션과 환율상승에서 알 수 있듯이 결국 사회적 불만만 가중시켰다.

결과적으로 화폐개혁은 북한 정치권력의 능력을 실험하는 무대가 되고 말았다. 인플레이션은 권력의 능력과 향후 체제 변화의 방향을 가늠하는 척도이다. 얼마간 당의 보수노선은 쉽게 변화되지 않을 것이다. 전통적 지배질서를 회복하려는 시도는 권력승계라는 정치적 필요에 의해서 강행된 것이기 때문이다. 대신 권력은 화폐개혁 이후 아래로부터의 요구를 확인했기 때문에, 맹목적으로 시장화를 억제하지는 못할 것이다. 사회적 수요가 충족되지 못하는 상황에서 일방적으로 시장을 압박하게 되면, 사회적 불만의 증가로 정권과 체제의 불안정성을 가중시킬 것이 분명하기 때문이다. 북한의 지배권력은 전통적 지배질서를 복원하기에는 능력이 부족하다. 또 전향적으로 개혁과 개방을 실시하기에는 권력승계라는 정치적 현안 때문에 위험부담이 너무 크다. 따라서 당분간 계획과 시장의 불안한 동거는 지속될 것이다.

화폐개혁은 북한체제가 변화의 갈림길 위에 서 있다는 점을 다시 한 번 확인시켜 주었다. 북한체제는 전통적 지배질서로 복귀할 수도, 전면적 개혁과 개방의 길로 갈 수도 없는 상태이다. 이는 계획과 시장의 공존이라는 형태로 현상화된다. 권력의 정권과 체제의 유지를 위해서 보다 안정적인 중앙집권적 지배질서를 회복하려 하지만, 사회적 요구를 무조건 무시할 수는 없는 상태이다. 사회에 대한 일방적인 압박은 오히려 정권과 체제를 위협하는 부메랑이 될 수 있기 때문이다. 반면 대중은 계획과 시장에서도 모두 스스로의 이해관계를 만족시킬 수 있는 방법을 찾고 있지 못하다. 시장이 계획과 비교하여 대중수요 충족에 유리하다고 해도 시장화 과정에서 공급부족과 초과수요의 문제가 자연스럽게 해결될 것이라고 기대하기는 어렵다. 시장의 외연이 생산 부문으로까지 확대되고 있는 모습이 간헐적으로 보이고 있다고 하지만 그것이 사회적 수요를 충족시킬 수 있는 수준의 공급확대로까지 이어질지는 미지수이다. 시장화를 주도하는 돈주들의 우선적 관심은 대중수요의 충족이 아니라 시장지배력을 이용하여 자신의 이익을 극대화하는 일이다. 또 돈주들과 정치권력과의 관계를 감안할 때, 시장은 아래로부터의 요구를 실현하는 공간이기보다는 오히려 지배질서를 재생산하기 위한 공간이 되고 있다. '아래로부터의 관점'에서는 시장 역시 무조건으로 긍정적으로 평가하기 어렵다. 즉, 화폐개혁은 북한의 정치권력과 대중이 모두 계획과 시장 어느 한쪽을 선택할 수 없는 상황에 와 있음을 확인시켜주었다.

■ 접수: 6월 30일 / 수정: 8월 8일 / 채택: 8월 12일

참고문헌

1. 북한 자료

김균주, “사회주의경제건설에서 지방공업의 역할,”『경제연구』, 제1호(2008).

김남철, “경공업에 대한 지원을 강화하는 것은 경공업 혁명을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도,”『경제연구』, 제4호(2007).

김룡빈, “생산의 정상화는 사회주의적 생산의 기본특징,”『경제연구』, 제2호(2001).

김은철, “주체의 경제강국의 본질적 특징,”『경제연구』, 제4호(2006).

김정일, “김일성 민족의 위대한 정신력으로 강성대국 건설이 모든 전선에서 혁명적 대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴올리자,” 2009년 6월 25일 경제담화.

김형석, “자립적 민족경제의 토대는 선군혁명 총진군의 물질적 담보,”『경제연구』, 제3호(2006).

로명성, “지방경제를 발전시키는 것은 선군시대 경제건설로선 관철의 중요한 요구,”『경제연구』, 제2호(2007).

류창수, “국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적 과업,”『경제연구』, 제3호(2006).

리명서,『사회주의 재생산의 합리적 조직』(평양: 사회과학원 출판사, 1991).

리명진, “남는 로력동원리용질서를 확립하는데서 나서는 중요한 문제,”『경제연구』, 제1호(2008).

_____, “남는 로력동원리용의 필요성,”『경제연구』, 제3호(2009).

리승필, “사회주의경제관리방법은 집단주의 원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법,”『경제연구』, 제3호(2006).

리영남, “사회주의원칙을 고수하는 것은 경제관리개선의 중요원칙,”『경제연구』, 제4호(2006).

조영남, “위대한 령도자 김정일 동지께서 제시하신 선군시대 경제건설로선은 사회주의경제건설의 기본로선의 계승발전,”『경제연구』, 제4호(2006).

주 현, “경공업공장들의 개건, 현대화는 인민생활향상의 근본요구,”『경제연구』, 제2호(2008).

정명남, “집단주의 경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는데서

나서는 기본요구,"『경제연구』, 제2호(2006).
최수광, "강력한 자립적 민족경제를 건설하신 위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 업적,"『경제연구』, 제3호(2006).
한성룡, "현시기 경공업생산구조를 개선하는 것은 인민생활을 결정적으로 높이기 위한 중요한 요구,"『경제연구』, 제1호(2008).
황 철, "국방공업 위주의 경제토대는 강성대국 건설의 믿음직한 담보,"『경제연구』, 제1호(2006).

2009년 "신년공동사설"

2. 국내 자료

1) 단행본
박형중 외,『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』(서울: 통일연구원, 2009).
베틀렝,『사회주의 이행논쟁』, 박성규 옮김(서울: 들녘, 1989).
양문수,『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』(파주: 한울, 2010).
엘렌 우드,『자본주의의 기원: 장기 고찰』, 정이근 옮김(부산: 경성대 출판부, 2002).

2) 논문
김연철, "북한의 화폐개혁 이후 경제정책: 쟁점과 전망," 진주 경상대학교 사회과학연구원 초청강연회 자료, 2010년 11월 23일.
로버트 브렌너, "전산업시대 유럽 농업 부문의 계급구조와 경제발전,"『신자본주의 이행논쟁』(서울: 한겨레, 1985).
박영자, "2003년 '종합시장제' 이후 북한의 '주변노동'과 '노동시장': 노동일상의 상황과 구조,"『한국정치학회보』, 제43집, 제3호(2009).
박형중, "2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택," 통일연구원 Online Series(2008).
_____, "화폐교환조치의 파장과 전망: 정치경제학적 분석," 통일연구원 Online Series(2009).
오오쓰카 히사오, "유럽경제사," 송주연 옮김,『자본주의 사회의 형성』(서울: 한벗, 1981).
윤철기, "북한지배체제의 성격과 해석: 계획과 '사회적 종합'을 중심으로(1953~

1969년)"(성균관대학교 박사학위논문, 2009).
_____, "북한체제에서 계획과 '사회적 종합'(1953~1969년)," 『한국정치학회보』, 제45집 1호(2011).
이기동, "북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁 조치를 중심으로," 『통일정책연구』, 제19권 1호(2010).
이 석, 『1994~2000년 북한기근』(서울: 통일연구원, 2004).
이태섭, "북한의 집단주의 발전 전략과 수령체계의 확립"(서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2001).
이영훈, "북한경제난의 현황 및 전망"(제주평화연구원 정책포럼, 2010).
이정철, "계획계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화," 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002).
장용석, "북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로"(성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009).
정은이, "북한의 자생적 시장발전 연구: 1990년대 '고난의 행군' 이후를 중심으로," 『통일문제연구』, 제21권, 제2호(2009).
조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』(서울: 대외경제정치연구원, 2005).
차문석, "북한 체제의 지탱력 수준 측정: 북한의 재정 상황과 핵 문제를 중심으로," 『세계지역학회』, 제28집 3호(2010).
최수영, "7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제," 『통일정세분석』(서울: 통일연구원, 2007).
_____, "북한 화폐개혁의 파장은?" 『통일한국』, 1월호(2010).
최지영, "다부문 모형을 이용한 북한 경제구조 분석"(고려대학교 경제학과 박사학위논문, 2010).
한기범, "북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009)"(경남대학교 북한대학원 박사학위논문, 2009).

3) 기타 자료
『열린북한통신』
『NK지식인연대』
『좋은 벗들』

3. 국외 자료

Adam, Jan, *Wage Control and Inflation in the Soviet Bloc Countries*(London: Macmillan Press, 1979).

Bryson, Phillip, *The Reluctant Retreat*(Aldershot: Dartmouth, 1995).

Damus, Renate, *Der Reale Sozialismus als Herrschaftssystem: am Beispiel der DDR*(Lahn-Gießen: Focus-Verlag, 1978).

Fox-Genovese, Elizabeth and Genovese, Eugen D., *Fruits of Merchant Capital*(New York: Oxford University Press, 1983).

Han, Jong-Man, *Inflation in sozialistischen Planwirtschaften*(München: München Univ. Diss., 1990).

Kalecki, Michal, *Selected Essays on the Economic Growth of the Socialist and the Mixed Economy*(New York: Cambridge University Press, 1972).

Kolodko, Grzegorz, "Economic Reform in Socialism and Inflation," *Eastern European Economics*(spring, 1989).

Kornai, Janos, *Economics of Shortage*(Amsterdam: North-Holland, 1980).

_____, *Socialist System*(New Jersey: Princeton University Press, 1992).

Lenin, V. I., "On the So-Called Market Question," *Lenin Collected Works*, vol. 1[Moscow: Progress Publishers, (1893)1937].

Qian, Yingyi, "The Theory of Shortage in Socialist Economies based in the 'Soft Budget Constraints'," *The American Economic Review*, vol. 84, no. 1(1994).

Qian and Xu, "Innovation and Bureaucracy under soft and Hard Budget Constrainsts" *Review of Economic Studies*, vol. 65, no. 1(1998).

Roland and Szafarz, "The Ratchet Effect and the Planner's Expectation," *European Economics Review*, vol. 34, no. 5(1990).

Rösler, Jörg, "Massenkonsum in der DDR," *Prokla*, Heft 35, Nr.1(2005).

Zwass, Adam, and Westphal Sue, "Inflation in Planned Economies," *Eastern European Economics*, vol. 16, no. 3(Spring, 1978).

Abstract

The Politics to Control Inflation in the North Korean System: Focusing on Currency Reform of November, 2009

Yoon, Cheol Gee(Sungkyunkwan University)

The first purpose of this paper is to analyse the political·economic environments and the goals of North Korea's 5th currency reform of November, 2009, which is based on reinterpretating political and economic meanings of the inflation in the real socialism. The ultimate purpose also is to valuate the currency reform from below and to predict changes in the North-Korean System in the future. First of all, the inflation is reflected by facts that social demands aren't realized in the real socialism. Secondly, the inflation is an important indicator which helps us to see that there are some vertical social-cleavages and some interactions between those cleavages in the real socialism. The inflation, which is a result of maketization process, is the direct cause of North-Korea's 5th currency reform. Even though the ruling power especially tried to hold back the maketization and to recover the

planned-economy, there was an increase in inflation. The people didn't accept the party's actions. The party tried to weaken the influence of the Donjus(merchant capitals), who have been leading marketization, by strong application of the party's policy, currency reform. Next, the ruling power tried to recover the planned economy and the traditional centralized ruling-system. However, Inflation has been increasing since currency reform. On the one hand, an increase in inflation meant that the ruling power didn't have enough accountability demanding realization of their own will, and ,on the other hand, the people opposed the will of the party. We can predict that the North-Korean System might continue to maintain status-quo(unstable coexistence of plan and market or combination of the real socialism and monopolistic, unproductive market) without a big change through the fluctuation of inflation since currency reform.

Keywords: inflation, planned-economy, centralized ruling-system, marketization, Donju, relationship between the rulers and the ruled, relationship, patron-clients