

김정일 시대와 김정은 시대의 경제개혁 조치 비교 연구*

임사라**, 양문수***

본 연구는 북한 경제개혁 조치인 김정일 시대의 '7.1 경제관리개선조치'와 김정은 시대의 '우리식 경제관리방법'을 비교·분석한 것으로 사회주의 경제개혁 과정에서 나타난 공통적 특징을 기본 분석 틀로 구성하였다. 연구결과 첫째, 김정은 시대 경제개혁이 시행 범위와 기간에서 앞선 시기 보다 진전을 보였다. 7.1 조치에서는 거시부문의 개혁이 미진하였고 개혁 지속기간 역시 약 2~3년가량에 그쳤다. 둘째, 시장의 지위와 제도화 수준에서 차이가 나타났다. 7.1 조치와 달리 우리식 경제관리방법에서의 시장은 계획경제 내로 편입되었다. 셋째, 분권화의 진전으로 우리식 경제관리 방법에서는 개별 경제단위의 권한과 자율성이 이전 시기와 비교하여 보다 확대되었다.

이상의 비교를 통해 김정은 시대의 개혁이 개혁 범위, 제도화, 분권화의 측면에서 이전 시기보다 개혁적 성격이 강화되었음을 확인하였으며, 북한이 경제개혁을 지속해서 추진할 경우 개혁의 양상은 현재의 경험에 기반하여 나타날 가능성이 클 것으로 보인다.

주제어: 7.1 경제관리개선조치(7.1 조치), 우리식 경제관리방법, 사회주의 기업책임관리제, 북한, 경제개혁, 시장화, 분권화

* 이 글은 필자의 석사학위논문, “김정일 시대와 김정은 시대의 경제개혁 조치 비교 연구”(북한대학원대학교, 2020)를 수정·보완한 것이다.

** 북한대학원대학교 박사과정.

*** 북한대학원대학교 교수.

1. 서론

1) 연구 목적

본 연구는 북한 경제개혁을 대표하는 김정일 시대의 '7.1 경제관리 개선조치'와 김정은 시대의 '우리식 경제관리방법'을 대상으로 하며, 양 시대의 경제개혁 조치를 비교·분석함으로써 북한의 경제개혁에 관한 이해를 제고하고자 한다.

2002년 7.1 경제관리개선조치(이하 7.1 조치) 시행이 20여 년에 이른 시점에도 당시 경제개혁에 대하여 미완의 시도라는 일부 평가가 존재하지만, 외부의 지원이 없거나 북한이 일정 수준의 '개혁·개방'을 단행하지 않는다면 북한체제의 장기적 존속이 어려울 것이므로 북한은 경제개혁을 지속할 가능성이 크다.¹⁾ 다른 한편으로는 경제개혁의 실험이 일정한 한계를 가진다 해도 북한에는 개혁 경험 자체가 성과로 남으며, 김정은 시대의 개혁 조치가 과거의 경험을 기반으로 삼았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 북한의 경제개혁이 불가피할 것이라는 시각에서 당국이 과거 경험을 활용할 것임을 고려할 때 북한 경제개혁을 재구성하는 작업은 북한의 현재와 추후 변화를 파악하는 단초가 될 것임을 시사한다.²⁾

과거 사회주의 국가들은 경제난으로 인한 체제 위기의 대응으로 경제개혁을 추진하였으며, 개혁 과정에서는 국가별 개혁의 범위나 속도와 관계없이 ① 계획적 자원배분제도, ② 거시경제정책, ③ 미시경영

1) 신지호, 『북한의 '개혁·개방' 과거·현황·전망』(서울: 한울, 2000), 26쪽.

2) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019), 19쪽.

메커니즘의 변경 조치가 공통으로 나타났다. 세 가지 영역에서의 제도 변경은 미시경영 메커니즘으로부터 시작하여 자원배분 메커니즘과 거시경제정책의 개혁으로 이어지며, 이는 다음의 특징으로 나타난다.

미시부문에서의 개혁조치는 개별 생산단위³⁾의 권한 및 자율성, 인센티브⁴⁾ 제도의 확대와 시장 메커니즘을 적극 도입하는 조치가 행해지며, 개혁 추진 결과로 경영과 노동에서의 생산 유인 및 생산 효율성이 높아진다. 노동 생산성 제고의 결과로 발생한 잉여소득과 잉여노동의 결합은 산업부문에서 신생 기업이 탄생할 수 있는 여건을 마련하여 중공업 위주의 산업구조가 개선되는 효과가 발생하고, 신규 기업의 성과 확대는 기존 국유기업의 부진과 대비되어 당국의 계획에 의한 자원배분 메커니즘과 거시경제정책의 변경을 촉발하는 요인으로 작용한다.⁵⁾

결국, 경제개혁의 분석은 국가 역할 감소와 분권화, 개별 경제단위의 권한과 자율성의 확대, 인센티브제도 강화, 시장 메커니즘 도입을 파악하는 것으로 요약할 수 있다. 본 연구에서는 이와 같은 사회주의 경제개혁의 공통적 특성을 기준으로 삼아 북한 경제개혁을 비교·분석

3) “경제주체들의 인센티브 제고가 총량의 증가를 낳게 되는데, 이는 기존 자산의 재배치와 달리 체제전환과정에서 발생할 수 있는 이해집단간의 갈등을 최소화할 수 있는 방식이기 때문이다.” 이영훈, “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화,” 『북한연구학회보』, 제5권 2호(2001), 103쪽.

4) 인센티브에는 여러 범주가 있으며 물질적 보상과 정신적 보상을 대표적 보상체계라 할 수 있다. 정신적 자극이 주민동원에 주요 역할을 한 것은 주지의 사실이나 이러한 보상은 한계가 존재하여 시간이 흐를수록 효과가 감소한다. 따라서 당국은 정신적 인센티브가 아닌 물질적 인센티브 도입을 적극 추진하며, 본 연구에서 언급하는 인센티브는 이와 같은 물질적 인센티브의 도입과 활용을 의미한다. 양문수, 『북한경제의 성장화』(파주: 한울, 2010), 312~313쪽.

5) 이영훈, “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화,” 102~103쪽.

하며, 시기적으로는 김정일 시대의 2002년 7.1 조치로부터 대북제재와 코로나19, 수해의 삼중고에 직면하기 전인 2019년까지의 시기를 다룬다. 아울러 비교에 앞서 미시부문, 자원배분 메커니즘, 거시부문에서의 주요 변화를 파악하고자 한다.

2) 선행연구

북한 경제개혁의 기존 논의는 크게 세 가지로 구분 가능하며, 2016년 발행한 『조선민주주의인민공화국 법전』(증보판)의 국내 입수 및 2017년 국정원의 『북한법령집』 발간 시점을 고려하면 일곱 가지로 세분화할 수 있다.

첫째, 김정일 시대의 ‘7.1 경제관리개선조치’만을 대상으로 한 연구로, 김연철(2002; 2003), 조동호(2002; 2003), 박형중(2002), 성채기(2002), 양문수(2003)⁶⁾ 등이 있다. 첫 번째 범주에 속하는 연구는 양문수(2003)가 언급한 것처럼 7.1 조치에 대하여 다양한 해석이 등장하였지만, 관련 자료의 부족으로 논의가 지속되지 못하였다. 북한 내부 자료를 활용한 김영윤·최수영(2005)⁷⁾의 연구로 7.1 조치에 관한 정리가

6) 김연철·박순성, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002); 김연철, “북한 기업관리의 변화와 전망,” 조명철 엮음, 『7.1경제관리개선조치 현황 평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』(서울: 대외경제정책연구원, 2003), 101~121쪽; 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』(서울: 한국개발연구원, 2002); 조동호, 『북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협 의 역할』(서울: 한국개발연구원, 2003); 박형중, “북한의 경제개선조치와 동북아 협력: <노임 및 물가 인상> 및 <경제관리의 개선강화> 조치에 대한 평가,” 『통일문제연구』, 제14권 2호(2002), 77~97쪽; 성채기, “김정일 시대의 신경계 노선 평가와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 10호(2002), 10~31쪽; 양문수, “역사적 관점에서 본 7.1경제관리개선조치,” 조명철 엮음, 『7.1경제관리개선조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』, 33~70쪽.

이루어졌으나 이후 소수의 연구만 진행되었고, 유아무야된 북한 경제 개혁의 현실로 인해 개혁 조치 시행 이후 10여 년 이상이 경과한 시점에도 잠정적인 평가만 이루어졌다는 한계를 안고 있다.

둘째, 김정은 시대의 ‘우리식 경제관리방법’만을 대상으로 한 연구이다. 우리식 경제관리방법 역시 7.1 조치 연구와 유사한 양상을 보이며, 개혁 조치에 관하여 상이한 평가의 연구가 지속되다 이내 흐지부지되는 듯 보였으나, 김정은 정권 경제개혁의 지속적 시행과 북한에서 2016년 발행한 『조선민주주의인민공화국 법전』(증보판)의 국내 입수, 2017년 국정원의 『북한법령집』 발간으로 연구의 분기점을 맞이하게 되었다. 따라서 두 번째 범주는 법령집 발행 이전인 2-A와 이후인 2-B로 구분할 필요가 있다. 2-A에는 이석기(2013), 김석진(2013), 임강택(2014)⁸⁾ 등이 있으며, 2-B에는 양문수(2017), 이석기 외(2018), 이종규(2018), 성현국·이창희(2019)⁹⁾ 등의 연구가 여기에 속한다.

셋째, 김정일 시대의 ‘7.1 경제관리개선조치’와 김정은 시대의 ‘우리식 경제관리방법’ 모두를 대상으로 삼은 연구이다. 세 번째 범주 역시 두 번째 범주와 마찬가지로 법령집 발간 이전과 이후로 연구 시기

7) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』(서울: 통일연구원, 2005).

8) 이석기, “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제15권 10호(2013), 50~63쪽; 김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망,” 『통일경제』, 제73권(2013), 18~25쪽; 임강택, “북한 시장화의 주요 특징과 도전 요소: 북한당국의 최근 정책변화를 중심으로,” 『세계 속의 북한학: 과거, 현재, 미래』, 제1회 세계북한학술대회(2014년 10월 28일).

9) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 81~115쪽; 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』(세종: 산업연구원, 2018); 이종규, 『대내외 환경 변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』(세종: 한국개발연구원, 2018); 성현국·이창희, “김정은 시대의 북한 경제와 전망,” 『평화학연구』, 제20권 1호(2018), 103~129쪽.

를 구분할 필요가 있으며, 북한 경제개혁의 전체상 제시를 위해 양 시대 개혁 조치 분석의 연계성 반영 여부를 고려하여 총 네 가지의 세부 범주를 구성하였다. 먼저, 두 시대의 개혁을 통시적 혹은 부문별로 나열한 3-A와 양 시대의 명시적 연계 및 비교 분석을 시도한 3-B로 분류할 수 있다. 또한, 3-A에 해당하는 연구를 법령집 발행 이전인 3-A(1), 법령집 발행 이후인 3-A(2)로, 양 시대 개혁의 비교·분석을 시도한 3-B에서 법령집 발행 이전인 3-B(1)과 법령집 발행 이후인 3-B(2)로 구분이 가능하다. 먼저, 3-A(1)의 범주에는 권영경(2013), 이종규(2016), 임수호 외(2015)¹⁰⁾ 등의 연구가, 3-A(2)에는 강채연(2019), 박후건(2019), 한기범(2019)¹¹⁾ 등이 여기에 속한다. 다음으로 3-B(1)에는 권영경(2014), 민준규·정승호(2014)¹²⁾의 연구가 진행되었으나, 3-B(2)의 범주에 해당하는 연구는 현재로서 확인되지 않는다.

김정일, 김정은 시대 경제개혁 연구의 동향을 요약하면 7.1 경제관리개선조치는 김영운·최수영(2005), 우리식 경제관리방법은 이석기 외(2018)의 총론적 연구가 대표적이며, 김정일 시대와 김정은 시대의 경제개혁을 포괄한 연구로는 한기범(2019)이 과거부터 비교적 최근까지

-
- 10) 권영경, “북한시장의 구조화 과정과 김정은 정권의 경제개혁 가능성 분석,” 『동북아 경제연구』, 제25권 4호(2013), 165~196쪽; 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』(세종: 한국개발연구원, 2016); 임수호 외, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선의 연관성을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2015).
- 11) 강채연, 『북한 선군정치와 ‘관료적 시장경제’』(서울: 선인, 2019); 박후건, 『DPRK의 경제건설과 경제관리체제의 진화(1949~2019)』(서울: 선인, 2019); 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019).
- 12) 권영경, “김정은 시대 북한경제정책의 변화와 전망,” 한국수출입은행, 『수은북한경제』(서울: 한국수출입은행, 2014), 1~30쪽; 민준규·정승호, “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로,” BOK 이슈노트 No. 2014-16(2014), 1~20쪽.

의 내용을 다루고 있다. 양 시대 개혁의 비교를 시도함에는 권영경(2014), 민준규·정승호(2014)의 연구가 가장 근접하다. 하지만 이상의 연구에는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 북한 내부 자료를 활용한 각각의 총론적 연구가 존재하지만, 각 시기의 개혁만을 다룸으로써 개혁의 연결성이 반영되지 않았으며, 개혁 조치가 여전히 작동함을 보여 주었던 최근의 시기를 다루지 못하고 있다. 둘째, 7.1 조치와 우리식 경제관리방법을 아우르는 연구는 대체로 각 시대 개혁을 부문별 혹은 통시적으로 서술함에서 그치거나, 양 시기 경제개혁을 비교·분석함으로써 입체적인 분석을 시도하였음에도 공식 자료가 등장한 이후의 연구가 부재한 상황이다.

따라서 본 연구에서는 북한 내부 자료를 활용한 김영윤·최수영(2005), 이석기 외(2018)의 연구를 기반으로 각 시대 경제개혁 추진 당시의 법령 제·개정 내용, 북한의 공식문헌 및 보도자료를 활용하여 과거의 개혁과 최근의 개혁 내용을 간략하게 살피고자 하며, 이를 바탕으로 김정일, 김정은 시대 경제개혁의 비교·분석을 시도하여 북한 경제개혁의 이해도를 높이고자 한다. 다만, 북한 경제개혁의 현실 및 개혁 자체의 평가, 성과, 한계는 양 시대 모두 포착이 어렵다는 약점이 존재하며, 실제 실행과정을 파악하는 것 역시 한계가 있으므로 북한 당국이 개혁 조치를 설계했던 의도를 통한 개혁의 원론적 평가를 중심으로 본 연구를 진행하고자 한다.

2. 김정일 시대와 김정은 시대 경제개혁의 내용 및 평가

1) 김정일 시대

(1) 미시부문

전술한 바와 같이 사회주의 경제개혁 단계에서는 개혁 초기에는 미시부문, 즉, 개별 경제단위의 행동을 추동하여 거시적 정책목표를 달성하는 방향으로 개혁을 추진하였다.¹³⁾ 김정일 시대의 경제개혁 역시 기업, 농장, 무역 참여자, 시장 및 상점과 관련된 미시부문에 대한 조치로부터 개혁을 추진하였으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 기업 개혁으로 북한은 7.1 조치를 통해 종전의 공장 당위원회에 의한 집체적 지도로부터 경영관리 방식을 변경하여 당의 통제력을 약화시키고 지배인의 경영 권한을 확대하였다. 생산관리의 변화로 당국은 국가가 계획하는 영역을 축소하고 기업과 지방에 세부계획 수립 권한을 부여하였으며, 기업이 국가계획을 달성한 후 기업이 자체적으로 원부자재를 조달하여 생산한 초과 생산품의 시장판매를 허용하였다. 아울러 기업의 원활한 자재 수급을 위해 사회주의 물자교류시장을 개설하여 기업이 국가계획과 별개로 공장 및 기업소 간 직접적 거래를 통해 원부자재를 확보할 수 있도록 하였다.¹⁴⁾ 김정일 시대 기업 개혁은 종래 비공식적인 영역에서 벌어졌던 계획 외 생산, 계획 외 유

13) 일례로 기업에 대한 시장경제활동 허용 조치는 기업으로서는 생산력 제고 및 가치분소득을 확대하는 방향으로 인센티브 효과가 나타났지만, 국가의 입장에서는 시장수입을 조세 항목에 포함시켜 기업의 수입 확대를 통한 재정 확충이라는 거시적 목표를 달성하고자 하였다.

14) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 24~25쪽.

통, 계획 외 판매와 같은 '계획 외 경제활동'을 공식화함으로써 당국이 기업의 시장 경제활동을 합법적 영역으로 편입시켰다는 것을 주요 특징으로 한다.

둘째, 농장에 대한 조치로 기업 개혁과 마찬가지로 북한은 농장의 재량 운영 범위를 확대하며 협동농장에 세부계획 수립 권한을 이양하였다. 또한, 국가 의무 수매량을 축소하고 알곡 수매가격을 인상하여 농민의 생산 의욕 고취를 도모하였다. 생산방식에서는 집단영농의 비효율을 보완하고자 말단 조직인 분조의 규모를 축소하여 생산단위의 책임을 강화하였으며, 2004년에는 가족 영농의 형식인 포전담당제를 일부 지역에서 시범 실시하였다.¹⁵⁾ 당국은 농지 제도를 변경하며 토지사용료를 신설하였고, 사경지에 대해서도 사용료를 부과하여 허용면적 내 폐기밭에서의 개인 경작을 양성화하였다.

셋째, 북한은 무역과 관련한 대외 경제활동 참여자의 범위를 확대하였고, 참여자 간의 경쟁을 통해 무역 활성화를 유도하였다. 국영 무역회사의 독점체제가 해체되며, 무역성의 지도하에 지방 행정단위와 공장 및 기업소까지 독자적 무역 활동 참여가 가능하게 되었다.¹⁶⁾ 주목할 조치는 무역회사의 국내시장 판매를 목적으로 한 상품 수입이 허용되었다는 것이다. 종래에는 이와 같은 활동은 불법이었으나 7.1 조치를 통해 합법화되었다. 이로써 무역 참여자들은 대외무역을 포함하여 국내 상업에서까지 이익을 얻게 되었다.¹⁷⁾

15) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 20~23쪽.

16) 홍익표 외, 『북한의 대외경제 10년 평가(2001~10년)』(서울: 대외정책연구원, 2011), 27쪽.

17) 임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2017), 27쪽.

넷째, 시장 및 상점에 대한 조치로 종래 북한에서는 국영상점을 통해 주민들에게 대부분의 물품을 공급하였으나 경제난으로 인한 국가의 공급 능력 약화로 국영상점의 보조적 역할을 하였던 농민시장이 주민들 사이에서 불법적인 거래 공간으로 확산되었다. 2003년 3월, 당국은 이를 종합시장으로 개편하며 공식화하였고, 시장의 상품판매 주체, 품목, 물리적 공간의 범위가 종전보다 확대되었다. 국영상점의 운영에도 변화가 발생하여 일부 국영상점을 수매상점으로 전환하거나 기관 및 기업소에 임대하여 운영하도록 하였다. 7.1 조치 시행 시기에도 개인 단위의 상점 운영은 허용되지 않았으나 일부 개인을 중심으로 기관 및 기업소 명의를 빌려 상점을 운영하는 사례가 발견되기도 하였다.¹⁸⁾

(2) 자원배분 메커니즘

계획경제체제에서는 개별 경제주체의 의사결정권을 보장하지 않으며, 사적 소유의 불인정과 평균주의로 인해 하부단위가 적극적으로 경제활동을 수행할 유인이 적다는 체제의 한계는 북한의 경제난 발생 요인으로 작용하였다. 당국은 경제난 극복을 위한 7.1 조치의 시행에서 자원배분 메커니즘을 변경하였으며, 이는 계획화 체계와 가격부문의 변경 조치로 나타났다.

첫째, 계획화 체계에 대한 조치로 김정일은 계획 작성과 관련하여 국가계획위원회가 중요지표와 전략지표를 계획하고, 해당 기관 및 기업소에서 소소한 지표와 세부 규격지표를 계획화할 것을 지시하였다. 특히 지방경제 부문에도 중요지표를 제외한 세부지표를 도·시·군 자체

18) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 33쪽.

의 실정에 맞도록 계획화하게 하였다. 아울러 지방공업이 국가에 대한 의존이 아닌 시군의 책임성과 창발성을 제고할 수 있도록 권한과 자율성 부여의 필요성을 언술하였으며, 지방공업 생산품의 가격 및 규격을 상급기관의 감독하에 국가의 원칙과 기준 내에서 공장 자체로 제정하여 생산, 판매할 것을 강조하였다.¹⁹⁾ 전술한 바와 같이 당국은 기업뿐 아니라 농장에도 세부계획 수립 권한을 위임하였으며, 무역에서는 계획 작성 및 실행 단계에서 무역 참여자가 자체로 의사결정을 할 수 있는 영역이 종전보다 확대되었다.

둘째, 가격에 대한 조치로 이는 김정일 시대의 경제개혁에서 핵심적인 위치를 차지한다. 북한은 7.1 조치를 통해 재화의 (국정)가격을 암시장과 비슷한 수준으로 대폭 인상하였으며, 환율 또한 현실화하여 고정환율제를 폐지하였다. 가격에 대한 조치는 낮은 국정가격으로 판매하는 생산단위의 손실을 국가가 부담하던 상황과 생산현장에서 유출된 물자가 암시장에서 높은 가격으로 판매되는 문제를 개선하기 위함이었다.²⁰⁾ 아울러 국가배급이 원활하지 않은 상황에서 생활비 마련에 대한 임금 의존도를 높이고자 한 목적도 있었다. 주민의 구매력 유지를 위해 임금을 동반 인상하여 생계비 증가분을 보장하였다. 또한, 당국은 기업소나 개인이 운영하는 상점·시장에서 합의가격 또는 국가가 정한 최고한도 내에서의 시장가격으로의 거래를 허용하였다.²¹⁾ 이와 같은 조치는 국가가 가격에 대해 일물일가(一物一價)의 국정가격이

19) “[본지 단독입수 김정일 지시문<요약>]”국가 무상공급 없앨 건 없애자,” 중앙일보 (인터넷판), 2002년 8월 2일, <https://www.joongang.co.kr/article/4321477>(검색일: 2022년 2월 3일).

20) 이영훈, “북한 경제정책의 변화와 향후 전망: 가격을 중심으로,” 『금융경제연구』, 제220호(2005), 21쪽.

21) 김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 14~15쪽.

아닌 그 외 가격이 존재함을 인정하였으며, 당국이 시장의 존재를 의식하고 있다는 현실의 반영임을 시사한다.

(3) 거시부문

김정일 시대의 경제난은 국가의 재정위기로 이어졌고, 북한은 국가 재정 확대라는 거시적 목표 달성을 위해 재정 지출의 축소와 수입 확대 방안을 설정하였다. 구체적으로 미시부문에 대한 조치를 통해 국가의 재정적 부담을 줄이고 개별 경제단위가 시장 활동을 통해 벌어들인 수입을 활용하고자 하였다. 한편으로는 미시부문에서 시작한 개혁 조치가 다른 부문의 변화를 촉발하는 요인으로 작용하여 시장 경제활동 활성화의 결과로 시장거래를 위한 화폐 수요가 증가하였고, 금융이 재정으로부터 독립성을 확보하며 그 중요성이 대두되기 시작하였다.²²⁾

첫째, 재정개혁으로 당국은 재정 지출 축소를 위해 각종 보조금과 사회보장조치를 축소·폐지하였다. 보조금의 경우 지방 차원에서 부담 하도록 하거나 그동안 무상에 가깝게 공급하던 식량, 주택, 에너지 등의 가격을 인상하였다.²³⁾ 재정 수입 확대의 일환으로 신규 세원을 발굴하여 토지사용료를 신설하였고, 법으로 규정하지는 않았으나 종합 시장에서 상행위를 하는 개인과 기업소의 시장 경제활동에 대해 시장 사용료와 소득에 따른 국가납부금을 징수하였다. 아울러 당국은 예산 수입체계를 재개편하면서 번 수입을 국가납부금의 기준으로 삼아 기존 거래수입금을 폐지하고 국가기업이익금에 합쳐 국가기업이득금

22) 이성로 외, 『한반도를 경영하라II: 통일 CEO를 위한 가이드』, 164~165쪽.

23) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 15쪽.

을 신설하였다. 이는 국가납부금을 번 수입 체계에 맞춰 통합함으로써 예산수입의 원천을 단순히 하기 위함이었다.²⁴⁾

둘째, 금융부문의 개혁 조치로 북한의 시장화가 급속히 진전됨에 따라 거시경제 내에서 화폐와 금융의 위상이 점차 강화되었다. 북한의 중앙은행인 조선중앙은행은 국가계획에 따라 기관 및 기업소의 자금과 거래를 관리하였고, 예산 집행(재정), 발권(중앙은행), 여·수신(상업은행) 등의 기능을 일괄 수행하는 단일 시스템이 구축되어 있었다. 당국은 금융부문에서 관리의 효율성을 제고하기 위해 재정과 금융의 분리를 추진하면서 2004년과 2006년 각각 중앙은행법과 상업은행법을 제정하였다. 하지만 이와 같은 노력에도 김정일 시대에 금융개혁이 실제로 추진된 정황은 발견하기 어려우며, 법령의 마련에서 그친 것으로 파악된다.

(4) 성과와 한계

김정일 시대 경제개혁의 성과는 다음과 같다. 북한은 7.1 조치로 비공식 영역에서 만연하던 시장 경제활동을 일정 부분 합법화하였으며, 개별 경제단위의 권한과 자율성 확대, 인센티브 제도의 강화로 경영 탄력성과 채산성을 확보할 수 있는 계기를 마련했다.²⁵⁾ 또한, 시장 메커니즘을 도입하여 국가 구성원에게 시장에 대한 개념을 인식시켰으며, 시장의 제도화로 시장화 수준이 종전보다 제고되었다.²⁶⁾ 반면 7.1

24) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』, 15~16쪽.

25) 국제 원조와 무역 확대의 영향이 존재하나 개혁 조치가 집중적으로 추진되었던 2002~2005년의 경제성장률은 1990년대 후반과 비교하여 꾸준한 성장세를 보였다. 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』(서울: 산업연구원, 2012), 222, 416~417쪽.

조치의 한계는 대체로 제도화의 불완전성에서 기인했는데 실행 및 감독 단위의 제도에 관한 이해도 부족, 개별 경제단위의 시장 경제활동 허용과 국가 통제 조치가 혼재되어 나타나는 현실을 지적할 수 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 실행 및 감독 단위의 제도 이해도 부족이다. 가격과 임금의 현실화 조치에 관한 당국의 초기 의도에는 유효 수요의 억제, 생산 및 노동 인센티브 제고를 통해 증산을 유도하면 가격안정 선순환이 이루어질 것이라는 예측이 있었다. 하지만 가격이 상황에 민감하게 반응하므로 다각도의 통제가 필요한 데도 당국의 미흡한 대처로 인플레이션만 발생했고, 결국 개혁 조치를 통해 소기의 목적을 달성하는 데 실패하였다. 그 결과, 당국은 국정가격을 엄수하도록 통제함과 동시에 암시장과 이중 가격 단속에 집중하게 되었다.²⁶⁾

둘째, 제도화의 불완전성이다. 7.1 조치로 국가계획을 달성하고 나면 기업이 자체적으로 자재를 조달하는 조건으로 생산단위에서 생산 계획을 세울 수 있도록 분권화가 추진되었다. 기업의 자재 수급 방법 중 한 가지는 계약을 통한 조달이며, 이 과정에서 상급 기관과의 합의를 선행조건으로 한다. 하지만, 절차의 번잡함으로 거래 비용이 증가하고, 계약 및 원부자재 조달 과정에서 비합법적 방법(뇌물)이 요구되어 실질적으로는 기업의 합법적 계획권 행사가 가능하지 않았을 것으로 보인다. 아울러 계획권의 부여에서도 기업에 주어진 독자적 권한의 범위가 명확하지 않다는 것을 한계로 지적할 수 있다.²⁸⁾

셋째, 국가 통제 조치와의 혼재된 상황이다. 7.1 조치에서 미시부문

26) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 211쪽.

27) 위의 책, 102, 106, 160쪽.

28) 위의 책, 159쪽.

에 대한 개혁은 이미 주민들 사이에 만연했던 불법 경제행위의 일부 합법화를 골자로 한다. 하지만 시장에 대한 의존도가 높아졌음에도 시장의 역할 확대를 일축하는 《조선신보》의 보도²⁹⁾와 시장 경제활동의 일부 공식화에도 여전히 ‘계획 외 경제활동’으로 구분하고 있다는 점에서도 시장을 경계하는 당국의 태도가 드러난다. 또한, 법률의 제·개정에서도 시장 메커니즘을 일부 도입하는 성격의 내용과 국가의 통제 강화를 의미하는 조문이 혼재되어 나타났으며, 이는 인민경제계획법³⁰⁾과 가격법 등에서 그 양상을 발견할 수 있다.

마지막으로 거시부문의 동반 개혁이 미진한 점에서 제도적 문제가 드러난다. 재정 수입 확대를 위해서는 금융부문에 대한 동반 조치가 필수적이나 7.1 조치에서는 금융부문 개혁이 시행되지 못하였다. 물론 금융부문 법령 개정에서 당국이 금융부문 조치의 필요성을 인정한 것으로 파악할 수 있지만, 정치적 이권 다툼과 거시부문의 개혁이 체제 위협 요소로 작용할 가능성으로 인해 적극적으로 추진되지 못하였다. 하지만 이와 같은 개혁의 미진함이나 실패에도 개혁 추진과 실행 경험 자체가 자산으로 남았다는 사실이 김정일 시대 경제개혁에서 가장 주목해야 할 지점임이 분명하다.³¹⁾

29) “시장에 나오는 상품도 인민들의 수요를 충족시키는 것이니 넓은 의미에서는 사회적재부이며 국영상업망과 시장은 대치되는 것이 아니라 서로 보완하는 관계에 있다.” 『조선신보』, 2003년 6월 28일.

30) 인민경제계획법의 제정 배경은 사회주의 경제노선을 강화하고, 경제활동을 국가 통제 및 관리 아래에 놓음으로 계획적 발전을 다시금 강조하며, 북한의 경제 파탄 현실을 해결해 보고자 하는 데 있다.

31) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 211~212쪽.

2) 김정은 시대

(1) 미시부문

김정은 시대의 우리식 경제관리방법에서는 큰 폭의 분권화 추진과 함께 개별 경제단위의 권한 및 자율성 행사 범위와 한계를 법령으로 규정하여 제도화 수준을 높였다는 특징을 보인다. 당국은 새로운 지표의 분담체계를 통해 개별 경제단위에 경영 권한을 부여하고 부문별 개정법에 명시함으로써 계획, 생산, 분배 활동에서 생산단위의 실질적 권한을 대폭 확대시켰다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 기업 개혁의 주요 특징은 기업이 작성하는 기업소지표를 도입하였다는 것이다. 기업이 기업소지표나 주문계약으로 생산한 상품을 시장 및 도소매 기관의 유통망을 활용하여 직접 판매할 수 있게 되었다. 기업소법에 명시된 기업의 권리는 경영권, 계획권, 노력조절권, 제품개발권, 무역과 합영·합작권, 재정관리권 등을 포함하며, 기업에 가격제정권을 부여함으로써 생산품을 시장가격으로 판매할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점이 주목할 만하다. 즉, 법조문에는 시장이라는 직접적 표현을 사용하지 않았지만, 당국이 개별 생산단위의 시장 경제활동을 기업소지표라는 명칭으로 허용한 셈이며,³²⁾ 7.1 조치를 통해 시장은 합법화되었으나 시장 활동은 ‘계획 외 활동’으로 규정되어 있었는데, 이 시장 활동을 기업소지표를 통해 계획경제 안으로 끌어들여려는 목적이 있음을 시사한다.

둘째, 농장 개혁으로 농장지표가 도입되어 중앙지표 달성 후 자체로 농장지표를 계획화할 수 있게 되었으며, 기업과 마찬가지로 농장

32) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 93쪽.

경영에서도 실질적인 경영 권한을 부여받게 되었다. 생산방식에서의 변화로 당국은 포전담당제를 포전담당책임제로 명명하고 이를 전국 단위로 확대 시행하였다. 분배방식에서는 종전에는 현금분배를 기본으로 하였으나 농장원의 생산 의욕 고취를 위해 생산물을 국가로부터 영농물자를 보급받은 양만큼만 국가에 우선 수매하도록 한 후 나머지를 농장원에게 알곡으로 분배하였으며, 이때 노동의 양과 질에 의한 분배를 강조하였다.³³⁾

셋째, 무역에서도 기타지표를 통해 지표분담이 이루어져 기타지표의 액상계획은 국가계획기관이, 현물계획은 무역 활동을 하는 기관·기업소·단체가 자체적으로 작성하였다. 이로써 기업, 농장과 마찬가지로 실질적 무역 실행 단위가 수출과 수입의 품목, 수량, 가격까지 정할 수 있게 되었다. 무역 활동에의 참여는 종전보다 요건이 완화되어 영업허가 신청으로 기관·기업소·단체의 독자적 무역 활동이 허용되었으며, 이는 무역법 제11조, 기업소법 제37조와 농장법 제51조에 명시되었다.

넷째, 시장 및 상점과 관련한 조치로 2003년에 공식화된 종합시장은 김정은 시대에 들어 시장의 개수와 규모, 시장 내 매대와 상인의 수가 지속적으로 증가하였다. 상업성 지시로 소비품의 시장판매가 허용됨에 따라 공장기업소가 생산한 소비품을 자체 매대를 통해 판매할 수 있게 되어 기업의 경영수입 확대 유인이 강화되었다. 상점과 관련하여 국영상점에 대한 공급은 종래의 경우 도매 상업기업소를 통해 이루어졌지만, 이제는 생산단위로부터 직접 상품을 조달할 수 있게 되었다. 또한, 7.1 조치 당시에는 개인 단위에서의 상점 운영은 불법

33) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 262쪽.

이었으나 김정은 시대에서는 개인 단위의 국영상점 투자를 허용하여 국영상점의 투자 재원을 확대하고자 하였다.³⁴⁾

(2) 자원배분 메커니즘

김정일 시대의 7.1 조치에서도 지표의 분담을 추진하였으나 개별 생산단위에 생산 현실을 반영하지 않은 세부지표를 집행하도록 하여 계획수행이 올바르게 실행되지 않거나 국가계획 달성 후 추가로 생산이 가능한 경우에도 생산조직과 관련한 권한이 없으므로 하달된 계획 이상의 초과생산으로 이어지지 못하였다.³⁵⁾ 김정은 시대에서는 이를 염두에 두며 계획과 경영에서 생산단위의 실질적 권한과 자율성을 대폭 확대하였고, 기업소법, 농장법, 무역법 등으로 이를 뒷받침하였다.

첫째, 계획화 체계의 분담으로 기업은 기업소지표, 농장은 농장지표, 무역 참여자는 기타지표를 통해 생산단위가 계획권을 가지고 자체로 계획화할 수 있게 하였다. 당국은 시장이라 명명하지 않았으나 원부자재 조달, 생산, 소비품의 판매 과정에서 시장을 활용할 수 있는 길을 법률로써 열어주었다. 물론 국가와 중앙지표에 대한 중요도가 여전히 높지만, 이전 시대와 비교하여 생산단위가 생산 및 경영활동에서 실질적 분권화와 큰 폭의 자율성을 확보하였다는 점에서 조치의 의미가 있다.

둘째, 우리식 경제관리방법에서의 가격에 대한 조치는 7.1 조치에 비해 뚜렷한 변화가 발견되지 않는다. 2013년에 국정가격이 대폭 인상된 것으로 보이지만 자료가 제한된 상황에서 구체적인 내용을 파악

34) 위의 책, 248쪽.

35) 위의 책, 265쪽.

하기는 용이하지 않다.³⁶⁾ 가격과 관련한 또 다른 특징은 기업, 농장, 무역단위가 가격제정권을 부여받았다는 것이다. 기업은 자체로 작성한 기업소지표와 주문계약 생산품, 농장은 농장지표와 부업생산품, 무역 참여자는 기타지표에 의한 계획 수행의 경우 생산단위가 직접 가격을 제정할 수 있는 권한을 부여받았으며 이는 기업소법 제39조, 농장법 제50조, 무역법 제19조로 규정하고 있다.

(3) 거시부문

김정은 시대 재정개혁은 기업과 관련한 조치가 개혁의 주요 내용이며, 실제로 북한 재정 수입에서 국영기업소협동단체가 국가에 바치는 국가기업이익금과 거래수입금의 비율은 약 80%가량을 차지한다.³⁷⁾ 당국은 2011년 국가예산수입법을 개정하여 국가예산 수입항목을 변경하였다. 7.1 조치로 통합하였던 국가기업이익금과 거래수입금을 다시 분리³⁸⁾하였고, 주민들의 시장사용료를 원천으로 하는 기타개인소득 납부금을 신설하였다. 2011년의 재정수입항목 변경은 7.1 조치 이전과 유사한 구조를 보이는 듯하나 새로운 지표의 도입으로 음성적으로 이루어졌던 시장 경제활동을 ‘계획경제 내’의 영역으로 끌어들이며, 계획 수행이라는 미명하에서 벌어들이던 시장활동 수입을 국가재정으로

36) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 83~84쪽.

37) 위의 책, 264쪽.

38) 거래수입금이 가지는 간접세 성격은 이윤과 관계없이 판매수입에 일정 비율만큼 부과하는 데서 징세의 효과가 발휘된다. 당국의 필요에 따라 생산물마다 납부 비율을 조정할 경우 국가 예산수입의 안정적 확보에서 유리한 점으로 작용한다. 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁조치: 중국과 비교의 관점,” 『아세아연구』, 제59권 3호(2016), 137쪽.

확보하겠다는 의도가 있다는 점에서 2001년도 이전의 재정 제도와 차이를 보인다.³⁹⁾ 당국은 2015년 재정법 개정으로 징세 방식을 소득제로 변경하여 기업의 매출에서 일정 비율로 세금을 부과하였으며, 매출의 증가가 가처분소득의 증대로 이어지도록 하여 기업의 경영 개선 노력을 추동하고자 하였다.⁴⁰⁾

금융개혁으로는 시장과 비공식경제를 제도권 안으로 흡수하여 민간 유휴 자금을 활용하는 것을 주요 목표로 삼아 중앙은행제도의 개편을 추진하였다.⁴¹⁾ 당국은 기관 및 기업소의 경영활동에서 음성적으로 행해졌던 내화와 외화의 현금거래를 은행 계좌거래로 전환하고, 무현금거래로 이루어지는 기본돈자리 외에 보조적돈자리로 현금돈자리와 외화돈자리를 개설하였다. 이는 기업의 자금사용을 유연화함과 동시에 유휴 화폐를 흡수하여 기업에 대한 재정적 통제를 강화하고자 하는 조치였다. 아울러 상업은행의 원활한 운영을 위해 주민들로부터 신뢰를 회복하고, 은행의 대출 재원을 확보하려는 움직임이 보였으며, 이를 위해 출납체계 개선을 시도하는 것으로 파악된다.⁴²⁾ 또한, 주민을 대상으로 전자결제 카드를 발행하여 주민들 사이에서 유통되는 화폐량을 감소시킴과 동시에 화폐를 은행의 대출자원으로 활용하고자 하였다.⁴³⁾ 김정은 시대 거시부문의 또 다른 특징은 인플레이션이 나타나지 않았다는 것으로, 금융개혁 조치의 실질적 영향을 확인하기는

39) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 263~265쪽.

40) 위의 책, 263~265, 272~274, 290쪽.

41) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 244, 247쪽.

42) 황수민·양문수, “김정은 시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구,” 『국가전략』, 제26권 1호(2020), 182~183쪽.

43) 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁조치: 중국과 비교의 관점,” 141~142쪽.

어려우나, 당국이 금융개혁을 지속적으로 추진하고 있는 상황에서 주목할 만한 대목이다.

(4) 성과와 한계

김정은 시대 경제개혁의 성과는 다음과 같다. 첫째, 개별 경제단위의 유연한 경영과 생산이 가능해짐으로 채산성이 높아졌으며, 시장이 활성화되고, 시장 자체의 역할이 증대되었다. 전술하였듯이 이전 시대에도 시장을 공식화하였으나 김정은 시기가 국영부문에서 시장을 더욱 폭넓게 수용하였고, 특히 북한의 국산화 정책과 맞물리며 국가의 지원과 신규 설비의 도입 등으로 식료품과 경공업에서 일정 부분 성과를 내기도 하였다.⁴⁴⁾

둘째, 김정일 시대 개혁의 한계를 개선하고자 하였다. 감독 및 실행단위의 제도에 대한 이해도를 제고하기 위해 개혁 조치의 선차적 교육과 단계적 실행을 신중하게 추진하였다. 개별 경제단위에는 실제적 경영 권한을 부여하여 분권화의 추진에도 주어진 권한과 자율성을 활용하지 못하였던 지난 시기와 대조를 이뤘다. 종전에는 시장 및 시장활동의 합법화를 추진하였음에도 이를 계획 외의 활동으로 규정하고 통제하였으나, 김정은 시대에는 시장을 계획경제 내로 포괄하여 활용하였다는 근본적인 차이가 존재한다.

우리식 경제관리방법의 성과로 인한 시장의 활성화, 경영상의 권한 확대와 실소득의 자율적 활용 허용은 기업과 노동자의 경영 및 생산의욕의 증대와 증산으로 이어졌다. 하지만 생산단위 자체 노력을 통

44) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 86~88쪽.

한 재생산이 가능하게 되었음에도 기반 시설 및 투자 재원의 부족은 기업의 생산 능력을 제고하는 데 걸림돌로 작용하였으며,⁴⁵⁾ 에너지, 물자, 자금의 부족이라는 물리적 문제는 김정은 시대 경제개혁 조치의 근본적 한계로 지적할 수 있다. 더욱이 감염병의 창궐과 자연재해의 상황에서 지속적인 개혁의 추진을 담보하기는 어렵다. 다만, 경제 조치에 대한 당국의 설계 의도만을 파악할 경우 우리식 경제관리방법이 이전 시기와 비교할 때 개혁 조치의 설계와 내용, 제도화, 추진과정, 범위에서 개혁성 측면이 종전보다 강화된 것으로 파악되며, 다음 장에서는 이를 분석하고자 한다.

3. 김정일 시대와 김정은 시대 경제개혁의 비교

1) 개혁 기간과 범위

(1) 시행 및 지속기간

김정일 시대 경제개혁은 2001년 김정일의 10.3 담화로 공론화되어 2002부터 2~3년가량 개혁 조치가 집중적으로 추진되었으며, 2008년 김정일의 6.18 담화 및 2009년 화폐개혁 단행으로 종결되었다. 사회주의기업책임관리를 핵심으로 하는 김정은 시대의 우리식 경제관리 방법은 2014년 김정은의 5.30 담화로 공식화되어 공식적으로 철회된 바 없으며, 《로동신문》, 《근로자》, 《경제연구》에서의 지속적 등장, 2019년 개정 헌법 명시에 이르기까지 최소 6~7년 이상 시행이 이

45) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 286~287쪽.

어지고 있다는 점에서 7.1 조치와 지속기간의 차이가 나타난다.

북한은 인치가 기본인 사회이며, 최고지도자나 당의 영향력이 법령보다 우위를 차지하므로 최고지도자의 공식적 언급을 파악하는 것이 중요하다. 김정일 시대 경제개혁의 경우 공식적인 명칭이 존재하지 않았고,⁴⁶⁾ 북한은 해당 조치에 관하여도 대외적인 언급을 자제한 바 있으나 김정은 시대에서는 ‘우리식 경제관리방법’, ‘새로운 경제관리체계’, ‘사회주의기업책임관리제’를 포함하는 최고지도자의 발언이 빈번⁴⁷⁾하게 이루어지고 있다. 김정일의 장례 이후 경제개혁 추진 선포를 시작으로 김정은의 2016년 제7차 당대회에서의 보고, 2013~2019년 신년사 등에서 우리식 경제관리방법이 지속적으로 언급되며 공식성에서도 이전 시기와 수준을 달리하였다.

(2) 개혁의 범위

김정일 시대의 7.1 조치는 과거 개혁 경험의 부족과 제도화의 불완전성, 실행 및 감독 단위의 제도에 관한 이해도 부족, 분권화와 국가 통제 조치가 혼재되어 나타나는 현실 등으로 소기의 성과 달성에 한계를 드러냈다. 또한, 새로운 제도의 도입과 법령 제·개정을 추진하였음에도 금융부문 개혁과 같이 시행하지 못한 영역이 존재하며, 체제 위협 요인의 가능성이 있는 제도의 소극적 추진으로 개혁 조치의 시행이 작은 영역을 포괄하는 데 그쳤다.

김정은 시대의 우리식 경제관리방법은 이전 시대의 개혁 추진 실패

46) ‘7.1 경제관리개선조치’는 개혁의 핵심인 가격 및 임금 인상이 7월 1일부로 실시된 데서 유래하였다. 임수호 외, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』, 18쪽.

47) 이찬우, 『북한경제와 협동하자』(서울: 시대의창, 2019), 162~163쪽 참조.

경험이 경제개혁안 마련과 시행의 주요 기반으로 작용하였다. 김정은은 7.1 조치 당시 개혁론자들을 기용하였으며, 2004년 시장경제 개혁안의 활용, 개혁 추진과정에서 선차적 교육과 단계적 실행을 추진하였다. 이는 경제개혁이 김정일의 6.18 담화를 기점으로 공식 폐기된 의제였으며, 7.1 조치의 추진에서 실무 강습의 생략과 서두른 시행으로 혼선을 초래하였던 경험에서 비롯하였을 가능성이 크다.⁴⁸⁾ 마지막으로 김정은 시대는 제도화 면에서도 하부단위의 권한을 각종 부문법으로 짜임새 있게 보장하여 권한 보장의 안정성과 정합성의 수준을 높였고, 거시부문에서는 이전 시대와 달리 법령의 개정에서 그치지 않고 실제 시행이 이루어졌다는 점에서 개혁의 범위, 수준, 심도에서의 차이를 보인다.

2) 자원배분 메커니즘과 시장

(1) 시장의 지위

7.1 조치에서의 시장은 기존의 비공식 영역에서의 행위를 일부 합법화한 수준으로 시장의 지위는 여전히 ‘계획경제 밖의 존재’이며, 시장 자체의 인정이라기보다는 체제 위기를 타파하기 위한 시장 메커니즘의 일부 활용으로 파악할 수 있다. 김정은 시대에서는 체제의 한계로 ‘시장’이라는 표현을 사용하지 않았지만, 사실상의 시장 경제활동을 의미하는 새로운 지표를 ‘기업소지표’, ‘농장지표’, ‘기타지표’로 명명도입하였고, 개별 경제단위의 시장 경제활동을 인민경제계획법, 기업소법, 자재관리법, 농장법, 무역법 등 다수의 법령 개정을 통해 허

48) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 230, 389쪽.

용하며 시장을 ‘계획경제 내’의 존재로 격상시켰다.⁴⁹⁾

물론 김정일 시대에서도 중앙지표를 우선 달성한 후 기업이 원부자재를 자체 조달한 상품의 생산 및 시장 판매를 일부 허용하였지만, 불법 행위를 동반하지 않고는 원활한 자재 공급이 불가능하였으며, 생산품의 가격제정 및 판매 역시 당국의 규정과 관리 영역 내에서 한정적으로 이루어졌다는 한계가 있다. 반면 김정은 시대에서는 기업 자체의 현금 보유, 원부자재 거래에서의 현금 결제 허용 등 시장 경제활동을 위한 대폭적인 권한과 자율성이 부여되어 개별 경제단위가 증산의 극대화를 추구할 수 있는 기반이 마련되었으며, 사실상 김정은 시대의 시장은 북한경제를 견인하는 수준에 근접하였다고 평가된다.⁵⁰⁾

(2) 시장의 제도화 수준

김정일 시대와 김정은 시대는 양 시대 모두 비공식 영역에서의 경제활동을 공식 제도권 안으로 흡수하는 방향으로 시장에 대한 제도개편을 추진하였다. 당국은 불법적 영역에서 성행하였던 시장 경제활동의 법적 추인 방식을 통해 현실과 공식 제도의 간극을 좁히고자 하였지만,⁵¹⁾ 제도화 수준에서 양 시대 간 차이가 나타났다.

김정일은 7.1 조치 추진 이전에 “사적소유에 기초한 시장경제를 끌어들이면서 그 무슨 경제적변영을 이룩할수 있을것처럼 떠들어 대고 있지만 그것은 허황한 망상”⁵²⁾이라며 시장을 비판하였으나, 북한에

49) 오상봉 외, 『북한 노동시장의 현황』(세종: 한국노동연구원, 2018), 25~28쪽.

50) “〈북한판 ‘시장경제’〉 ② 불붙은 내수, 경제성장 견인,” 연합뉴스(인터넷판), 2014년 9월 10일; <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140903170400014>(검색일: 2020년 7월 11일).

51) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 105쪽.

52) 김정일, “우리 나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리 식 사회주의이다(조선로동

〈표 1〉 김정은 시대 개정법을 통한 계획권 부여

법령	구분	내용
인민경제 계획법 제13조	계획지표의 분담	중앙지표, 지방지표, 기업소지표로 분담. 즉 전략적 의의를 가지는 지표 등 중요지표는 중앙지표로, 그 밖의 지표는 지방지표, 기업소지표로 분담
기업소법 제31조	기업소의 계획권	기업소는 계획권을 가지고 자체적 계획 작성 가능(기업소지표라는 개념으로 규정)
농장법 제23조	계획지표의 분담	중앙지표와 농장지표의 구분 농장은 중앙지표 달성 전제하에 자체로 농장지표 계획화 가능
무역법 제30조	계획화 시 지표의 분담	국가계획기관은 국가적 전략지표, 제한지표만(현물지표로) 계획화 기타 지표는 수출입 액상으로 계획화(무역거래의 당사자가 자체 계획화)

자료: 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 84, 86~89, 91쪽을 토대로 북한 법령을 참고하여 저자 작성.

닥친 경제난으로 암묵적 용인과 활용의 존재였던 시장이 공식적 제도화 및 합법화의 대상이 되었다. 2003년 종합시장의 도입, 2004년 개정 사회주의상업법 제86조에 의해 농민시장이 시장으로 변경되며 시장 경제활동이 제도화되었지만, 개별 경제단위의 권한 범위나 한계 등에 관한 규정이 명확하지 않았고, 시장 허용과 통제 조치가 혼재되어 나타나며 김정일 시대의 시장은 여전히 보조적 영역에 머물렀다.

반면, 김정은 시대는 법령의 짜임새 있는 정비와 개혁의 특징을 이루며, 제도화의 측면에서 김정일 시대와 비교하여 완결성과 공식성에서 더욱 진전을 이룬 것으로 평가할 수 있다. 당국은 법령의 개정으로

당 중앙위원회 책임일군들앞에서 한 연설 1990년 12월 27일), 『김정일선집』, 제 10권(평양: 조선로동당출판사, 1997), 501~503쪽.

〈표 2〉 기업소의 시장 활동 권한에 관한 법적 명시

경영권 및 계획 수립 권한	원부자재 수급	원부자재 결제	생산(설비 및 노동 관리 등)	가격제정 및 판매
인민경제법 제13조, 제18조 기업소법 제29조, 제31조, 제33조 자재관리법 제9조	기업소법 제37조 자재관리법 제8조, 제9조, 제11조, 제18조 무역법 제17조	기업소법 제38조 자재관리법 제17조	기업소법 제32조, 제33조, 제48조, 제50조 재정법 제32조	기업소법 제39조 인민경제법 제18조, 제29조

자료: 북한 법령을 토대로 저자 작성.

개별 경제단위가 계획경제의 합법적 틀 안에서 기업소, 농장, 기타지표라는 명칭으로 시장 경제활동을 벌일 수 있도록 이를 각 부문 법에 명시하였고(〈표 1〉 참조), 자율적 경영단위의 조직과 생산 및 판매 활동을 현실화할 수 있도록 권리의 범위와 한계 역시 법으로써 규정하였다.⁵³⁾

김정은 시대의 또 다른 특징으로 당국은 개별 경제단위에 부여된 한 가지 권한에 대하여 복수의 부문 법과 조문으로 맞물리도록 규정하였다는 것이다. 일례로 기업의 시장 경제활동에서 과정보로 필요한 권한을 여러 부문 법과 조문에 명시하여 보장의 안정성과 제도화의 수준을 높였음을 〈표 2〉에서 확인할 수 있다.

3) 미시적 개혁과 기업

(1) 기업에 대한 당국의 지령성 지표 감축

지령성 지표의 감축, 즉 기업의 의무 감소와 권한의 실질적 확대가

53) 2015년 2차 개정 기업소법, 2015년 4차 개정 농장법, 2015년 개정 무역법, 2015년 4차 개정 인민경제계획법, 2015년 1차 개정 자재관리법, 2015년 개정 재정법 참조.

이루어졌는지 파악하기 어려우므로, 당국의 정책 설계 의도를 추론해 볼 필요가 있다. 7.1 조치에서는 일정 조건 충족 시 개별 경제단위의 자체 계획을 반영한 생산이 가능하게 되었고, 당국은 기업에 대해 국가계획에 의한 현물지표 달성 후 계획 외 생산과 판매를 허용하였지만, 현장 여건을 고려하지 않은 지표의 하달로 기업이 국가계획을 달성하지 못하는 상황이 발생하였다. 잉여 생산의 여력이 있는 경우에도 기업 자체의 생산조직 권한의 부재 또는 원부자재 조달의 곤란은 실제 초과생산으로 이어지기 어려우므로 김정일 시대의 기업의 의무 감소와 실질적 권한의 확대 폭은 크지 않은 것으로 평가할 수 있다.⁵⁴⁾

우리식 경제관리방법에서는 부문별 개정법에 기업소지표, 농장지표, 기타지표를 명시하여 개별 경제단위가 자체로 작성하는 계획 영역을 확대하고 이를 실행할 실제적 경영 권한을 부여하였다. 기업이 기업소지표로 작성한 계획은 자체 자재공급계획에 따른 원부자재의 조달이 필수이므로 기업의 책무가 확대된 측면이 있으나 법령의 정비 목적이 기업의 의무 감소와 권한의 실질적 확대를 내포하고 있으므로 당국의 지령성 지표가 종전에 비해 대폭 감축되었다고 평가할 수 있다. 실제로 기업이 작성하는 기업소지표와 지방지표가 전체 지표의 70%에 해당하는 수준이 되었고, 국가의 중앙지표를 하달받는 기업의 수도 감소한 것으로 나타난다.⁵⁵⁾ 또한, 사회주의기업책임관리제에 관한 2015년 교육 자료에 따르면 기업 평가 기준의 변경으로 국가가 자재공급을 보장해 주어야 하는 계획에서 원부자재 인수계획 수행률이 80%일 경우 기업의 제품에 대한 생산 수행률이 80%라 하더라도 국가계획을 100% 달성한

54) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 265쪽.

55) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, 96~97, 266~267쪽.

것으로 평가할 것임을 명시하기도 하였다.⁵⁶⁾

하지만 기업 권한 확대 조치에도 불구하고 여전히 중앙지표의 수가 적지 않고, 기업의 자체 개발 지표를 국가계획에 반영하여 기업의 시장 활동을 제도권 안으로 편입하려는 시도는 당국의 통제력 유지와 기업의 수입 확대를 통해 재정을 확충하겠다는 당국의 거시적 목표가 담겨 있을 가능성이 크다. 그러나 종전과는 다르게 계획 수립과정에서부터 생산단위의 역할을 인정하였고, 기업에 실제적인 권한을 부여하여 짜임새 있는 법령으로 보장하였다는 점에서⁵⁷⁾ 이전 시대와의 차이가 드러난다.

(2) 기업의 자율성 확대

전술한 바와 같이 국가의 계획 분담으로 기업이 합법적으로 자체적 시장 경제활동을 벌일 수 있는 영역이 확보되었을지라도 권리 행사의 범위와 한계 설정 없이는 안정적인 경영활동이 불가능하다. 7.1 조치에서는 기업에 대한 권리 부여가 지시나 규정으로 하달되었으며, 계획 권한 범위 및 한계가 명확하지 않다는 한계가 있다. 기업 경영활동에서 일정 부분 자율성을 허용하였지만, 범위와 대상을 명확히 규정하지 않았으며, 공식적인 법으로써 보장하는 수준은 아니었다. 따라서 실제적 경영권은 국가에게 있으며, 기업에는 시장 경제활동을 할 수 있는 약간의 여지만 부여한 것으로 파악할 수 있다.⁵⁸⁾ 반면 김정은 시

56) 위의 책, 101~102쪽.

57) 위의 책, 98~99쪽.

58) 《조선신보》에서 개별 경제단위의 권한 및 자율성이 일정 부분 확대되었음을 확인할 수 있지만, 생산활동에서 부여된 권한 범위와 자율성 수준을 파악하기에는 용이하지 않다. 『조선신보』, 2003년 10월 24일; 『조선신보』, 2003년 8월 25일; 『조선신보』, 2004년 1월 21일 보도 참조.

〈표 3〉 김정은 시대 개정법을 통한 경영 권한 부여

법령	조문
기업소법	제29조, 제31~39조, 제48조, 제50조, 제54조
농장법	제4조, 제21조, 제23~24조, 제41조, 제43~44조, 제48조, 제50~51조
무역법	제11조, 제13조, 제18~19조, 제30조

자료: 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 84, 86~87, 89쪽을 토대로 복한 법령을 참고하여 저자 작성.

대에서는 법령의 정비를 통해 공식적이고 명확한 권한 및 자율성의 범위를 규정하고 있으며, 이는 〈표 3〉과 같다.

김정일 시대와 김정은 시대에서 개별 경제단위에 부여한 자율성의 특징은 각각 ‘경영상의 상대적 독자성’⁵⁹⁾과 ‘실제적인 경영권’⁶⁰⁾의 부여로 요약할 수 있다. 하지만 권한과 자율성의 부여만으로는 개별 경제단위의 생산력 제고를 기대할 수 없으므로 노동 및 경영 개선 욕구 추동하기 위한 인센티브제도 도입을 살펴볼 필요가 있다. 김정은 시대는 각 부문 법과 재정법, 재정 제도를 통해 국가에 바칠 몫, 생산단위가 수취할 수 있는 몫을 규정함으로써 개별 경제단위가 인센티브를 극대화할 수 있는 기준과 범위를 분명하게 설정하여 증산 의욕을 고취시켰다.

김정일 시대 역시 기업에 대해 시장 경제활동의 길을 소폭 열어 줌으로써 양의 인센티브를 유도하였지만, 원부자재의 확보가 어려운 상황에서 잉여 생산을 달성하기는 현실적으로 어렵다. 결국, 김정일 시

59) 송정남, “전략적 경제관리방법의 본질적 특징,” 『경제연구』, 제4호(2015), 14~16쪽.

60) 계춘봉, “실제적 경영권의 특징,” 『경제연구』, 제2호(2016), 12~13쪽.

〈표 4〉 김정일 시대와 김정은 시대 경제개혁조치 비교

구분	항목	7.1 경제관리개선조치	우리식 경제관리방법
개혁 기간과 범위	시행 및 지속 기간	약 2~3년	약 6~7년
	개혁의 범위	기업, 농업, 무역, 재정 등	기업, 농업, 무역, 가격, 재정, 계획시스템, 금융
자원배분 메커니즘과 시장	시장의 지위	시장 합법화. 다만, 시장은 계획경제 밖의 존재로서 인정	시장 합법화. 특히 시장을 계획경제 체계 내에 편입
	시장의 제도화 수준	낮음. 극히 일부만 법령에 의해 뒷받침. 최고지도자의 공개적 언급 없음.	중간. 상당수 법령에 의해 뒷받침. 최고지도자의 공개적 언급 빈번.
미시적 개혁과 기업	기업에 대한 당국의 지령성 지표 감축	소폭	대폭
	기업의 자율성 확대	소폭	대폭

자료: 양문수, “신남북경제협시대의 전망과 과제,” 2019년 남북경제협력 관련 심포지엄(2019.1.9), 23쪽을 토대로 저자 작성.

대에서는 무상급부제 축소, 식량가격의 인상, 임금 차등 지급과 같은
음의 인센티브를 병행하는 방식으로 근로 및 경영 의지를 끌어내는
조치가 취해질 수밖에 없었다.

본 장에서는 서론에서 상술한 사회주의 경제개혁의 특징을 반영하
여 여섯 가지 항목을 기준으로 김정일 시대와 김정은 시대의 경제개
혁을 비교하였으며, 분석 결과는 〈표 4〉로 요약할 수 있다.

4. 결론

본 연구의 목적은 북한 경제개혁 조치인 김정일 시대 '7.1 경제관리 개선조치'와 김정은 시대 '우리식 경제관리방법'의 내용을 종합하고, 양 시대 개혁을 비교·분석하는 것이다. 북한 경제개혁의 특징 중 한 가지는 당국이 개혁 추진과정에서 과거의 경험을 활용하였다는 것으로, 당국이 경제개혁을 지속할 경우 북한 경제개혁을 고찰하는 작업이 향후 북한 변화 전망의 단초가 될 것임을 시사한다.

북한 경제개혁 조치 분석을 위해 사회주의 경제개혁 과정에서 나타난 공통적 특징을 기본 분석 틀로 구성하였다. 사회주의 경제개혁은 국가별로 상이한 경로를 밟았으나 다음의 세 가지 특징을 공유한다. 첫째, 개별 생산단위의 권한 및 자율성을 확대하고 금전적 인센티브 제도를 도입하였다. 둘째, 국가가 계획하는 영역을 축소하고 생산단위의 의무를 경감하였다. 셋째, 시장 합법화 및 확대 조치를 취하며, 시장의 제도적 안정화를 추구하였다는 것으로 요약할 수 있다. 이 연구는 앞에서 언급한 세 가지 특성을 바탕으로 하여 각 시대별 개혁조치의 주요 내용을 재구성하였으며, 이를 위해 기존 연구자료와 법령 제·개정 내용을 중심으로 북한 공간 문헌 및 보도자료를 활용하였다. 시대별 개혁은 경제부문별로 나누어 ① 미시부문(기업, 농장, 무역 참여자, 시장 및 상점), ② 자원배분 메커니즘(계획화, 가격), ③ 거시부문(재정, 금융)의 세 가지 구분으로 각 시대 개혁 조치를 분석하였다.

연구결과 북한의 경제개혁 조치는 사회주의 경제개혁 단계에서 나타나는 공통적인 경로를 밟았음을 확인하였다. 김정일 시대의 7.1 조치에서는 경제난으로 마비된 공식 배급제도를 정상화하기 위하여 생산력 제고와 증산을 위한 조치를 취했다. 경제 각 부문에 시장 경제적 요소를

도입하였고, 개별 경제단위의 시장 경제활동을 일부 합법화한 것이 주요 특징이다. 김정은 시대의 우리식 경제관리방법에서는 하부단위의 권한을 대폭 확대하였으며, 시장을 계획경제 내로 수용하고, 조치의 시행을 법령으로 뒷받침하였다는 것이 주요 특징이다. 이의 내용을 바탕으로 한 양 시대 간 경제개혁 조치의 비교 결과는 아래와 같다.

첫째, 개혁 자체의 분석으로, 양 시대 모두 사회주의 경제개혁의 추진 경로를 따라 미시부문으로부터 개혁을 진행하였다는 공통점이 있다. 다만, 김정일 시대에서는 거시부문 개혁 추진이 미진하였고 7.1 조치의 지속기간 역시 약 2~3년가량에 그치며 김정은 시대 개혁이 개혁 시행 범위, 지속기간에서 이전 시대보다 진전을 보인 것으로 나타났다. 둘째, 양 시대 모두 시장을 합법화하였지만, 시장의 지위 및 제도화 수준에서 차이를 보였다. 7.1 조치에서의 시장은 여전히 체제 바깥에 위치하였지만, 우리식 경제관리방법에서의 시장은 계획경제 내로 편입되었다. 아울러 개혁 조치에 관한 최고지도자의 공개적 언급 빈도에서도 차이를 보이며 분권화의 수준을 달리했다. 셋째, 양 시대 모두 국가가 계획하는 영역을 축소하고, 하부단위에 권한을 이양함으로써 개별 경제단위의 자율성을 확대하였다. 하지만 7.1 조치는 개별 경제단위의 권한 범위와 한계를 명확히 파악할 수 없고, 우리식 경제관리방법은 다수의 법령 개정으로 권한과 자율성의 범위를 대폭 확대함과 동시에 범위와 수준을 명시하여 권리 보장의 안정성을 높였다.

요약하면, 시대별 경제개혁 분석에서는 두 시대 모두에서 사회주의 경제개혁의 세 가지 공통적 특성이 드러났으며, 양 시대 간 비교에서는 김정은 시대의 경제개혁이 개혁의 범위, 제도화, 공식성의 측면에서 이전 시기보다 개혁적 성격이 강화되었다는 것이다. 북한은 내부와 외부의 정치적 상황으로 개혁 조치가 진퇴를 거듭하고 있다. 그러

나 과거 사회주의 국가의 경험에 비추어 보면 북한은 경제개혁 조치를 계속해서 추진할 가능성이 크며 개혁의 양상은 현재의 경험에 기반하여 나타날 것이므로, 지속적인 경제개혁 연구를 통한 과거 개혁 조치의 이해 제고와 향후 개혁 추진을 다양한 자료를 통해 검증해 나가는 노력을 지속할 필요가 있다.

■ 접수: 3월 7일 / 수정: 4월 12일 / 채택: 4월 13일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

김정일, “우리 나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리 식 사회주의이다(1990년 12월 27일),” 『김정일선집』, 제10권(평양: 조선로동당출판사, 1997).

2) 논문

계춘봉, “실제적 경영권의 특징,” 『경제연구』, 제2호(2016), 12~13쪽.

송정남, “전략적 경제관리방법의 본질적 특징,” 『경제연구』, 제4호(2015), 14~16쪽.

3) 신문

『조선신보』, 2002년 7월 26일; 2003년 6월 28일; 2003년 8월 25일; 2003년 10월 24일; 2004년 1월 21일.

2. 국내 자료

1) 단행본

강재연, 『북한 선군정치와 ‘관료적 시장경제’』(서울: 선인, 2019).

국가정보원 엮음, 『북한법령집: 2017.10.』 상(서울: 국가정보원, 2017).

_____, 『북한법령집: 2017.10.』 하(서울: 국가정보원, 2017).

권영경, “김정은 시대 북한경제정책의 변화와 전망,” 한국수출입은행, 『수은북한 경제』(서울: 한국수출입은행, 2014), 1~30쪽.

김연철·박수성, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002).

김영운, 『북한의 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망』(서울: 통일연구원, 2006).

김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』(서울: 통일연구원, 2005).

박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004).

_____, 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영·개혁과 변화』(서울: 해남, 2002).

- 박후건, 『DPRK의 경제건설과 경제관리체제의 진화(1949~2019)』(서울: 선인, 2019).
- 신지호, 『북한의 ‘개혁·개방’ 과거·현황·전망』(서울: 한울, 2000).
- 양문수, 『북한경제의 시장화』(파주: 한울, 2010).
- _____, 『북한 무역의 제도와 실태』(서울: 한국개발연구원, 2008).
- 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』(서울: 산업연구원, 2012).
- 오상봉 외, 『북한 노동시장의 현황』(세종: 한국노동연구원, 2018).
- 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』(서울: 산업연구원, 2003).
- 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』(세종: 산업연구원, 2018).
- 이성로 외, 『한반도를 경영하라II: 통일 CEO를 위한 가이드』(서울: 중소기업중앙회, 2016).
- 이일영, 『북한 농업개혁의 현황과 전망』(서울: 통일부 통일교육원, 2004).
- 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』(세종: 한국개발연구원, 2016).
- 이찬우, 『북한경제와 협동하자』(서울: 시대의창, 2019).
- 임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2017).
- 임수호 외, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선의 연관성을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2015).
- 장명봉 역음, 『(김정일체제하의 최근) 북한법령집』(서울: 북한법연구회, 2005).
- _____, 『최신 북한법령집』(서울: 북한법연구회, 2006).
- _____, 『(2011)최신 북한법령집: 북한법·통일법 연구 기초자료집』(서울: 북한법연구회, 2011).
- _____, 『(2015)최신 북한법령집: 북한법·통일법 연구 기초자료집』(서울: 북한법연구회, 2015).
- 조동호, 『북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협역 역할』(서울: 한국개발연구원, 2003).
- 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』(서울: 한국개발연구원, 2002).
- 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019).

홍익표 외, 『북한의 대외경제 10년 평가(2001~10년)』(서울: 대외정책연구원, 2011).

2) 논문

권영경, “북한시장의 구조화 과정과 김정은 정권의 경제개혁 가능성 분석,” 『동북아경제연구』, 제25권 4호(2013), 165~196쪽.

_____, “북한의 국영기업개혁 내용과 성공의 가능성 탐색: 중국과의 비교를 중심으로,” 『동북아경제연구』, 제16권 2호(2004), 103~133쪽.

김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망,” 『통일경제』, 제73권(2013), 18~25쪽.

김연철, “북한 기업관리의 변화와 전망,” 조명철 위음, 『7·1경제관리개선조치 현황 평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』(서울: 대외경제정책연구원, 2003), 101~121쪽.

남성욱, “북한의 7.1 경제관리개선조치와 농업개혁 전망,” 『농촌경제』, 제28권 1호(2005), 17~40쪽.

민준규·정승호, “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로.” BOK 이슈노트 No.2014-16(2014), 1~20쪽.

박형중, “북한의 경제개선조치와 동북아 협력: <노임 및 물가 인상> 및 <경제관리의 개선강화> 조치에 대한 평가,” 『통일문제연구』, 제14권 2호(2002), 77~97쪽.

성채기, “김정일 시대의 신경제노선 평가와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 10호(2002), 10~30쪽.

성현국·이창희, “김정은 시대의 북한 경제와 전망,” 『평화학연구』, 제20권 1호(2018), 103~129쪽.

양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁조치: 중국과 비교의 관점,” 『아세아연구』, 제59권 3호(2016), 114~159쪽.

_____, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호(2017), 81~115쪽.

_____, “북한 시장화에 대한 재조명,” 『KREI 북한농업동향』, 제14권 3호(2012), 1~17쪽.

_____, “신남북협력시대의 전망과 과제,” 『2019년 남북경제협력 관련 심포지

업』(2019년 1월 9일).

_____, “역사적 관점에서 본 7.1경제관리개선조치,” 조명철 엮음, 『7.1경제관리
개선조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』(서울: 대외경제정책
연구원, 2003).

유승호, “북한의 금융개혁동향: 상업은행 제도 도입을 중심으로,” 『KDI 북한경제
리뷰』, 제9권 11호(2007), 16~27쪽.

윤대규·김근식, “북한의 시장경제제도로의 이행에 따른 경제관련 법제의 변화,”
『공법연구』, 제36집 3호(2008), 171~199쪽.

이석기, “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성,” 『KDI 북한경제리뷰』,
제15권 10호(2013), 50~63쪽.

이영훈, “북한 경제정책의 변화와 향후 전망: 가격을 중심으로,” 『금융경제연구』,
220호(2005), 1~45쪽.

_____, “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화,” 『북한연구학회보』, 제5권
2호(2001), 85~111쪽.

임강택, “북한 시장화의 주요 특징과 도전 요소: 북한당국의 최근 정책변화를
중심으로,” 『세계 속의 북한학: 과거, 현재, 미래-제1회 세계북한학 학술
대회』(2014년 10월 28일).

정성화, “북한 비공식경제의 활성화가 북한체제에 미치는 영향,” 『국가정보연
구』, 제5권 2호(2013), 93~129쪽.

조규진·홍의, “북한의 유통제도에 대한 경제체제적 분석: 7.1조치와 관련하여,”
『유통정보학회지』, 제9권 3호(2006), 121~141쪽.

황수민·양문수, “김정은 시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구,” 『국가전략』, 제26
권 1호(2020), 167~197쪽.

3) 신문

“[본지 단독입수 김정일 지시문<요약>] 국가 무상공급 없앨 건 없애자,” 중앙일
보, 2002년 8월 2일.

4) 기타

“<북한판 ‘시장경제’> @불붙은 내수, 경제성장 견인,” 연합뉴스, 2014년 9월 10일.

A Comparative Study of Economic Reform Measures in the Kim Jong Il and Kim Jong Un Eras

Lim, Sarah (University of North Korean Studies)·
Yang, Moonsoo (University of North Korean Studies)

This study compares and analyzes the ‘7.1 Economic Management Improvement Measure’ of the Kim Jong Il era and the ‘Our-Style Economic Management Methods’ of the Kim Jong Un era, which are marks of North Korea’s economic reform. First, the economic reforms of the Kim Jong Un era showed progress compared to the previous period in terms of the scope and duration of implementation. In the case of the 7.1 Measures, reforms in the macroeconomic sector were not achieved, and the reform lasted only about two to three years. Second, there were differences in the status and level of institutionalization of the market within the planned economy. In the 7.1 Measures, the market remained as an unofficial domain outside the system, while in the ‘Our-Style Economic Management Methods’ the market was

incorporated into the planned economy. Third, with the progress of decentralization, the authority and autonomy of individual economic units were expanded under Kim Jong Un compared to what took place during the Kim Jong Il regime. In sum, this comparison confirms that the economic measures during the Kim Jong Un regime were more reformative than those under the Kim Jong Il regime in terms of scope, institutionalization, and decentralization, which seems significant. If North Korea continues to pursue economic reforms, the pattern of reform is highly likely to emerge based on current experience.

Keywords: The July 1st Economic Management Improvement Measures (7.1 Economic Reform Measures), Economic Management in Our Own Style (Our-Style Economic Management Methods), Socialist Enterprise Responsibility Management System, North Korea, economic reformation, marketization, decentralization