

# 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로

홍제한



# 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로

연구책임자: 홍제환(통일연구원 북한연구실 부연구위원)

## 김정은 정권 5년의 북한경제:

### 경제정책을 중심으로

김정은 정권 5년 통치전략과 정책 실태

KINU 연구총서 17-18

---

발행일	2017년 12월 31일
저자	홍계환
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	세일포커스(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-898-4 93340 북한 경제[北韓經濟], 경제 정책[經濟政策] 322.111-KDC26 / 338.95193-DDC23 CIP2018000935
가격	7,500원

---

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차 례

요약 .....	9
<b>I. 서론 .....</b>	<b>13</b>
1. 연구의 필요성 .....	15
2. 연구방법 및 내용 .....	18
<b>II. 김정은 정권 5년의 경제실적 개관 .....</b>	<b>21</b>
1. 완만한 성장세 유지 .....	23
2. 물가 안정 .....	30
3. 대외무역의 확대 .....	32
<b>III. 김정은 정권 5년의 국영경제 .....</b>	<b>35</b>
1. 국가발전전략: 경제·핵 병진노선 .....	37
2. 김정은 정권의 산업정책 .....	41
3. 김정은 정권의 화폐 및 금융정책 .....	55
4. 김정은 정권의 경제관리체계 개혁: ‘우리식 경제관리방법’ .....	61
<b>IV. 시장화와 정책적 대응 .....</b>	<b>73</b>
1. 김정은 시대 북한의 시장화 동향 .....	75
2. 김정은 정권의 정책적 대응 .....	85
<b>V. 김정은 정권 5년의 대외경제 .....</b>	<b>95</b>
1. 대외무역 .....	97
2. 외자유치정책: 경제개발구 정책을 중심으로 .....	111

## 김정은 정권 5년의 북한경제:

경제정책을 중심으로

<b>VI. 김정은 정권 경제운용에 대한 평가와 전망</b> .....	<b>121</b>
1. 김정은 정권 5년 경제운용의 특징과 평가 .....	123
2. 김정은 정권의 향후 경제운용 전망 .....	131
<b>VII. 결론</b> .....	<b>139</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>144</b>
<b>최근 발간자료 안내</b> .....	<b>151</b>



## 표 차례

표 II-1	북한의 산업별 성장률 추이 .....	25
표 II-2	북한 석탄 생산량 추정치 비교 .....	28
표 III-1	김정은 시대 우리식 경제관리방법의 주요 내용 .....	63
표 IV-1	북한의 사적 고용 수준과 추세 .....	79
표 IV-2	북한의 사실상 사유화 수준과 추세 .....	83
표 V-1	유엔 대북제재 결의의 대외무역 및 해외 노동자 송출 관련 사항 .....	105
표 V-2	김정은 집권 이전 북한경제특구의 주요 특징 .....	112



## 그림 차례

그림 II-1	1990년대 이후 북한의 경제성장률 추정치 .....	24
그림 II-2	북한 석탄 총생산량 및 국내소요분 추이 .....	27
그림 II-3	북한 주요 지역 쌀가격 추이 .....	31
그림 II-4	북한 주요 식료품 가격 추이(2013년=100) .....	31
그림 II-5	북한 주요 지역 시장환율 추이 .....	32
그림 II-6	북한의 연도별 대외무역 추이 .....	33
그림 III-1	북한의 비료 소비량 추이 .....	43
그림 III-2	북한의 총곡물 생산량 추이 .....	44
그림 III-3	김정은 집권 이후 북한의 산업동향(2011년=100) .....	45
그림 V-1	북한의 무역적자 규모 추이 .....	98
그림 V-2	북한 대외무역 중 북중무역이 차지하는 비율 .....	100
그림 V-3	북한의 주요 품목별 대중국 수출 추이 .....	102
그림 V-4	북한의 용도별 대중국 수입 비중 추이 .....	104
그림 V-5	북한의 분기별 대중무역 추이 .....	108
그림 V-6	북한의 경제특구 및 경제개발구 .....	114



## 요 약

본 연구는 김정은 정권 5년의 북한경제를 돌아봄으로써 김정은 시대 북한경제의 특징을 파악한 뒤, 이를 토대로 대북제재 하에서, 더 나아가 중장기적으로 북한경제가 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해 전망하고 있다.

먼저 II장에서는 김정은 정권 5년의 경제실적을 개관하였다. 분석 결과 김정은 시대 북한은 완만한 성장세를 유지하였으며, 2000년대 내내 높은 상승률을 기록하던 물가를 안정시키는 데에도 성공했다. 또 김정은 집권을 전후한 시기부터 북한의 대외무역 규모가 급증한 것으로 나타나고 있다. 정리하면, 김정은 집권 이후 북한경제 상황을 보여주는 주요 지표 모두 북한의 경제실적이 그리 나쁘지 않았음을 나타내고 있는 것이다.

III장에서는 김정은 정권의 국영경제에 대해 살펴보았다. 1절에서는 김정은 정권의 국가발전전략이라고 할 수 있는 경제·핵 병진노선의 특징에 대해서 검토하였다. 이어 2절에서는 김정은 정권의 산업정책이 지닌 특징으로 ① 인민생활 관련 부문의 육성 강화, ② 국산화 정책의 강화, ③ 과학기술 중시정책의 추진, ④ 시장 부문의 활용도 증대를 제시하고, 이들 각각에 대해 논하였다. 3절에서는 화폐 및 금융정책에 대해 검토하였는데, 특히 화폐개혁 실패로 나타난 극심한 인플레이션과 외화통용 현상의 실태를 확인하고, 이에 대해 북한 당국이 어떻게 대응했는가를 논하는 데에 초점을 맞추었다. 마지막으로 4절에서는 우리식 경제관리방법을 중심으로 김정은 정권의 경제개혁 시도가 어떻게 전개되어 왔는가에 대해 검토하였다.

IV장에서는 김정은 집권 이후 시장화에 대해 논하였다. 먼저 1절에서 시장화 및 사유화가 빠르게 진전하고 있음을 확인한 뒤, 2절에서는 김정은 정권이 이에 대해 어떻게 대응하고 있는가에 대해서 ① 북한 당국의 시장예의 의존성 심화, ② 공식 부문으로의 흡수 시도, ③ 시장에 대한 견제의 약화 가능성을 중심으로 서술하였다.

## 요 약

V장에서는 대외경제에 대해 검토하였다. 1절에서는 북한의 대외무역에 대해서 살펴보았는데, 김정은 시대 대외무역의 특징으로 ① 대외무역 규모의 증가, ② 무역적자 구조의 지속, ③ 대중국 무역 편중 현상 심화, ④ 1차 상품 위주의 후진적 수출구조 지속, ⑤ 수입품목 구성의 고도화를 꼽았다. 1절에서는 이와 함께 대북제재 조치가 향후 북한의 대외경제에 미칠 영향에 대해서도 분석하였다. 2절에서는 외자유치정책인 경제개발구 개발 정책에 대해 검토하였는데, 그 전개 과정에 대해 살피고 정책이 지닌 성격을 분석하였다.

VI장에서는 앞서 II~V장에 걸쳐 논한 내용을 종합하여 김정은 정권의 경제운용에 대해 평가하고 앞으로의 북한경제에 대해 전망하였다. 우선 김정은 정권 5년 경제운용의 특징으로 ① 시장화 및 대외무역의 성장세 지속, ② 경제개발보다 핵·미사일 개발을 우위에 둔 정책 추진, ③ 개혁·개방 정책의 성과 미흡, ④ 사회주의의 전통적 산업정책 고수, 그리고 ⑤ 계획 부문의 시장의존성 심화를 제시한 뒤, 김정은 정권 5년의 경제성과는 효과적인 경제정책을 구사한 결과로 보기 힘들며, 시장 부문을 공식경제 영역에서 효과적으로 활용하였다는 점, 그리고 북중무역의 확대로 대외무역이 호조를 보였다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다고 평가하였다.

그리고 현재의 정책들이 제재 국면을 염두에 두고 마련되었다는 점에서, 대북제재 하에서 북한은 현재의 정책 기조를 유지해 나갈 것으로 예상하였다. 그러나 북핵 문제가 마무리된 이후에는 북한이 국산화, 시장화 정책 등 제재에 따라 강화된 정책은 약화시키는 반면, 경제개발구를 중심으로 한 외자유치정책은 보다 강화하고 새로운 수출상품 확보에 보다 적극 나설 것으로 전망하였다.

주제어: 김정은 시대, 국영경제, 시장화, 대외경제, 대북제재

## Abstract

### North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime

*Hong, Jea Hwan*

This research, looking back on the last five years of the Kim Jong-un era, first analyzes some of the characteristics of the North Korean economy and uses that analysis to make a projection on which direction the North Korean economy will take under the current sanctions regime and more broadly in the mid- to long-term. The analysis results can be summed up as follows.

First, North Korea for the last five years of the Kim Jong-un regime has shown a relatively sound economic performance. The North has been able to maintain stable growth and has managed to stabilize inflation that had been skyrocketing all throughout the 2000s. The size of external trade has significantly increased since the beginning of the Kim Jong-un regime. In this research, the North Korean economy was largely classified into 3 categories: the domestic economy, marketization, and the external economy. Some of the characteristics of the operation of the North Korean economy under Kim Jong-un were summarized as follows: 1) the continuous growth trends of marketization and external trade, 2) implementation of policy focused on missile and nuclear development as opposed to economic development, 3) poor performance of policy centered on reform and openness, 4)

## Abstract

sticking to the traditional industrial policy of socialism, and 5) heavy reliance on the market in a planned economy. All in all, the economic performance of the last 5 years of the Kim Jong-un regime is not a result of effective implementation of economic policy. Rather, it is attributed to the fact that Kim Jong-un has effectively utilized a market sector in the domain of the official economy and that the expansion of North Korea-China trade has contributed to external trade significantly increasing.

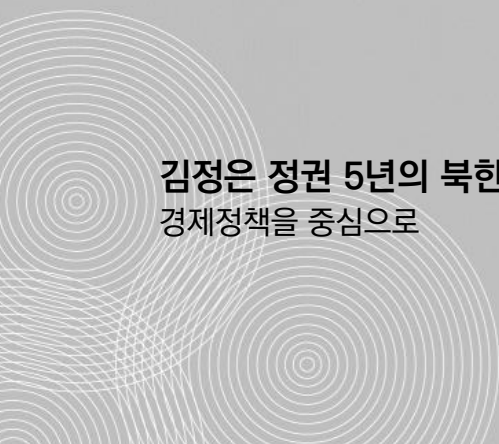
North Korea, under the sanctions regime, is expected to maintain the current policy direction given the fact that current sets of policy have been implemented in response to the sanctions phase. However, it is projected that once the North Korean nuclear issue is resolved, North Korea will weaken policies, including ones on the localization of goods and marketization, which have been strengthened in tandem with sanctions, and will strengthen a policy on attracting foreign investment primarily in areas designated as the economic development zone, and secure new goods bound for exports.

**Keywords:** Kim Jong-un Regime, Formal Economy, Marketization, Foreign Economy, Sanctions against North Korea

# I. 서 론







김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

## 1. 연구의 필요성

주지하듯이, 북한은 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 경제적 측면에서 장기간 어려움을 겪어 왔다. 1990년대 북한경제는 퇴보했고, 사회주의 계획경제체제는 사실상 붕괴되었다. 그 이후 완만한 성장세를 보여 왔지만, 한국은행 추계에 따르면, 최근까지도 북한의 실질 국내총생산액은 1990년 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

큰 틀에서 보면, 1990년대 이후 북한경제가 겪고 있는 어려움은 두 가지 요인에 기인한다고 볼 수 있다. 하나는 중앙집권적 계획경제체제가 갖고 있는 비효율성으로, 북한경제가 어려움을 겪는 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 또 하나는 비효율성에 따른 문제가 누적되어 1990년대 발생한 극심한 경제위기로 인해 북한의 국가 재정이 사실상 붕괴되었다는 점이다. 이로 인해 국가 재정이 투입되어야 작동되는 국영경제 생산 시스템이 정상적으로 운영되지 못하고, 배급 시스템이 제 기능을 상실한 상황이 장기간 지속되어 왔다.

김정은 정권은 이러한 경제 환경 속에서 출범했다. 체제 전환을 모색하지 않고 기존 경제시스템을 고수하려 하는 한, 김정은 정권은 위에서 언급한 문제들을 해결하기 위한 방안을 마련해야 했다. 계획경제의 비효율성을 제거할 수 있는 방안을 찾아야 했고, 붕괴된 국가 재정을 회복하거나 재정을 대신할 수 있는 투자 재원을 확보하는 방안을 마련해야 했다.

김정은 정권은 이와 함께 또 하나의 경제 위협 요인에 직면하고 있다. 잇따른 핵·미사일 실험으로 인해 점차 강화되어 온 대북제재이다. 정권 초기에는 이것이 경제에 큰 부담을 주지는 않았다. 하지만 갈수록 제재 수위가 높아져 왔고, 북한 당국은 국제사회의 제재가 북한경제에 주는 영향을 최소화하기 위한 대응 방안 마련에 고심할 수밖에 없었다.

그런데 이러한 여러 난관에도 불구하고, 김정은 정권 5년의 북한경제 상황은 그 이전에 비해 나쁘지 않았다. 뒤에서 보듯이, 경제는 완만하게

성장했고 물가와 환율은 2013년 이후 안정되었다. 대외무역 규모도 예전에 비해 큰 폭으로 증가한 상태를 유지하였다. 어려운 대내외 환경 속에서도 북한경제가 나쁘지 않은 성과를 거둘 수 있었던 요인은 무엇인가. 김정은 정권은 이러한 경제적 난관들을 해결하기 위해 어떻게 대응해 왔는가. 북한 당국의 정책적 대응은 경제적 난제를 풀어나가는 데에 도움이 되었는가. 본 연구에서는 김정은 정권 5년의 북한경제를 경제정책을 중심으로 돌아봄으로써 김정은 시대 북한경제의 특징을 확인하고 평가한 뒤, 향후 북한경제가 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해 전망해 보고자 한다.

현 시점에서 북한경제의 지난 5년을 되돌아보고 이를 토대로 김정은 시대 북한경제의 미래를 전망해 보는 작업은 크게 두 가지 측면에서 의의를 지닐 수 있다. 첫째, 북한의 핵·미사일 개발이라는 당면 과제를 해결하는 데에 도움이 될 수 있다. 북한경제의 실태를 보다 명확하게 파악하는 작업은 현재 실시되고 있는 대북제재가 실효를 거둘 수 있을 것인지, 혹은 제재의 실효성을 극대화하는 방안은 무엇인지를 검토하는 데에 도움이 될 것이다.

둘째, 북한경제를 중장기적으로 전망하고 대비해 나가는 데에도 도움이 될 수 있다. 북한 체제의 특수성, 김정은이 현재 30대 초반이라는 점 등을 고려할 때, 김정은 체제가 장기간 지속될 가능성도 배제할 수 없다. 이렇게 본다면 지난 5년은 김정은 체제 경제운용의 기본 틀이 구축되는 기간이었다고 할 수 있을 것이다. 따라서 이 기간 동안 김정은이 북한경제를 어떻게 이끌어갔는가를 살펴봄으로써, 향후 중장기적으로 북한경제가 어떠한 방향으로 나아갈 것인가를 조망하는 데에 도움을 얻을 수 있을 것이다. 그리고 이는 우리 정부가 대북 및 통일정책을 발전시켜 나가는 데에도 유익한 시사점을 제공해 줄 것이다.

한편, 제목에서도 드러나듯이, 본 연구에서는 북한경제를 경제정책<sup>1)</sup>을 중심으로 살펴보려 한다. 이는 긍정적인 의미에서든 부정적인 의미에

서든, 북한경제에서 경제정책이 갖는 중요성이 그만큼 크다고 판단되기 때문이다.

시장경제체제를 택하고 있는 국가들과 달리 북한은 중앙집권적 계획경제체제를 고수하면서 주민들의 경제활동 전반에 깊숙이 개입·통제해 왔다. 따라서 북한 정부가 어떠한 경제정책을, 얼마나 효과적으로 펴느냐에 따라 북한 주민들의 경제생활은 상당한 영향을 받을 수밖에 없다. 물론 1990년대 경제위기 이후 북한의 중앙집권적 계획경제체제가 상당 부분 형해화되었기 때문에 경제정책의 영향이 과거보다 크게 줄어들었다고 볼 수 있다. 하지만 최근 북한이탈주민을 대상으로 이루어진 설문조사 결과를 보더라도, 70% 이상이 북한에 있을 당시 북한의 경제정책이 자신의 경제활동에 영향을 미쳤다고 응답하고 있다는 점에서,<sup>2)</sup> 북한경제에서 경제정책이 갖는 의미는 여전히 크다고 판단해도 괜찮을 것으로 생각된다.

그런데 북한경제를 북한 당국이 명시적으로 제시하고 있는 경제정책을 중심으로 살펴보는 데에는 명백한 한계도 존재한다. 북한경제에서 중요한 비중을 차지하고 있음에도, 명시적인 경제정책의 변화만을 살펴볼 경우 놓칠 수 있는 부분이 있기 때문이다. 대표적인 예로 북한의 시장화, 대외무역 등을 들 수 있다. 북한에는 공식경제에 편입된 종합시장이 존재하지만, 이와 별도로 비공식적인 소비재 시장이 형성되어 있으며, 주택 시장, 사금융시장 등도 비공식적으로 성립해 있다. 북한 당국은 이러한 비공식 시장을 암묵적으로 용인하고, 심지어 활용하기도 하고 있지만 공식적으로는 인정하지 않고 있다.<sup>3)</sup>

1) 경제정책이란 정부가 국민경제에 영향을 미치기 위하여 의식적으로 취하는 조치라고 정의할 수 있다.

2) 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』(세종: 한국개발연구원, 2016), p. 69. 이는 이전에 비해 크게 높아진 수치인데, 연구에서도 밝히고 있듯이, 아무래도 화폐개혁 실패가 주민생활에 미친 영향이 컸던 것이 크게 작용했을 것으로 보인다.

3) 물론 이처럼 비공식적 시장을 암묵적으로 용인, 활용하는 것도 넓은 의미에서는 경제정

대외무역의 경우에는 김정은 시대 들어와 경제정책 상에서는 주목할 만한 변화가 없는 것으로 보인다. 하지만 김정은 정권이 들어선 이후 대외무역 규모가 크게 증가하여 대외무역이 북한경제에서 갖는 의미가 상대적으로 커졌다는 점에서 김정은 시대 북한경제를 이해함에 있어 간과할 수 없는 주제라고 볼 수 있다. 따라서 북한경제를 경제정책을 중심으로 살펴보되, 정책을 검토하는 데에 치중하기보다는 북한경제와 관련해 가장 핵심이 되는 사안 전반을 살펴보고자 한다.

## 2. 연구방법 및 내용

본 연구에서는 주로 문헌분석을 통해 북한경제를 파악하고자 하였다. 조선신보·노동신문 등 북한 당국의 공식적인 입장을 대변하는 언론매체에 보도된 내용을 분석하고, 북한경제에 관한 선행연구들을 종합적으로 검토하는 데에 주안점을 두고 연구를 진행하였다. 경우에 따라서는 데일리NK, 자유아시아방송(RFA)을 비롯한 북한 관련 매체의 보도 내용도 참고하였다.

북한경제를 연구하는 과정에서 직면하게 되는 어려움 중 하나는 정보를 선별해내는 일일 것이다. 각종 언론매체 등을 통해 다양한 정보가 쏟아지지만, 각각의 정보가 얼마나 신뢰할 만한지, 실태를 충분히 반영하고 있는지, 또 특수한 사례에 불과한 것은 아닌지 판단하기 쉽지 않다. 북한 공식매체 보도의 경우, 체제 선전상의 이유로 정보가 왜곡되거나 과장되었을 가능성을 염두에 둘 필요가 있으며, 북한 관련 소식을 전하는 국내외 매체 보도의 경우, 지엽적 혹은 일시적인 현상에 대해 과도한 의미를 부여하거나 성급하게 일반화하는 등의 우를 범하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 단편적인 정보는 가급적 인용하지

---

책의 일부라고 볼 수 있을 것이다.

나 판단 근거로 삼지 않고자 하며, 가능한 한 어느 정도 검증된 것으로 판단되는 정보에 기초해서 북한경제에 대한 분석을 진행한다.

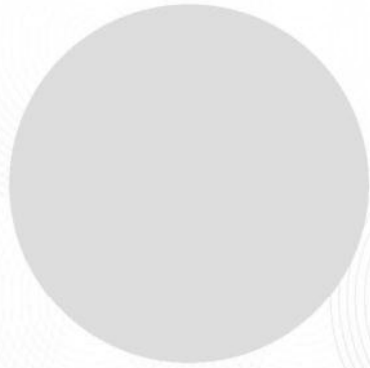
본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 김정은 정권 5년의 경제실적에 대해 개관한다. 이어 III장~V장에서는 북한경제를 국영경제, 시장화, 대외경제 이렇게 크게 세 가지 주제로 나누어, 경제정책을 중심으로 검토하면서 북한경제의 특징을 확인하고, 나쁘지 않은 경제성과를 거둘 수 있었던 요인을 분석해 본다. 이러한 논의 결과를 바탕으로 VI장에서는 김정은 정권 5년의 북한경제가 갖는 특징을 제시하고, 그에 대해 평가한 뒤, 향후 북한경제가 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해서 전망한다. 마지막으로 VII장에서 전체 논의 내용을 요약, 정리하면서 글을 매듭짓는다.

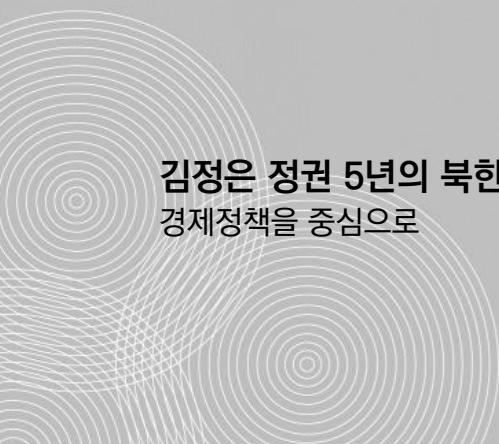
연구의 구성과 관련해 끝으로 한 가지 언급할 것은 북한경제를 국영경제, 시장화, 대외경제, 세 가지 주제로 나누어 검토하고 있으나 이는 편의상 임의로 나눈 것이며, 각 주제들은 상호 유기적으로 연결되어 있다는 점이다. 예를 들어, 오늘날 북한의 국영경제와 시장 부문은 상호 밀접하게 연결되어 있다. 그럼에도 본 연구에서 시장화 관련 내용을 별도의 장에서 다루고 있는데 이는 III장에서 논의되는 정책과 IV장에서 논의되는 정책의 성격이 다소 상이하야 구분해서 논할 필요가 있다고 판단했기 때문이다. 즉 III장에서 언급되는 산업정책이나 화폐정책 등은 대체로 북한 당국에 의해 공식화되어 있는 것과 달리, IV장에서 시장화와 관련해 소개되는 북한 당국의 정책적 대응은 대체로 비공식적으로 시행되고 있는 사항들이다.





## II. 김정은 정권 5년의 경제실적 개관





김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

본 장에서 먼저 살펴볼 것은 김정은 정권 5년의 경제실적이다. 그런데 주지하듯이, 북한경제 상황에 대해서 확보할 수 있는 자료는 매우 제한되어 있다. 이에 따라 여기서는 경제성장률, 물가, 대외무역, 이렇게 세 가지 측면을 중심으로 북한경제 상황에 대해 간략하게 검토하고 평가한다. 아울러 경제성장률과 관련해서는 몇 가지 측면에서 조정이 필요하다는 점도 지적할 것이다.

## 1. 완만한 성장세 유지

### 가. 한국은행의 성장률 추계치

〈그림 II-1〉은 한국은행에서 산출한 1990년대 이후 북한의 경제성장률 추정치를 제시해 놓은 것이다. 김정은 집권 이후만을 놓고 본다면, 북한은 마이너스 성장을 기록한 2015년을 제외하고는 완만한 성장세를 유지해 왔다. 특히 2016년에는 기상 여건이 좋았던 데다, 전년의 마이너스 성장에 따른 기저효과(base effect)도 작용하여 1999년 이후 17년만에 가장 높은 성장률(3.9%)을 기록한 것으로 추정되었다. 김정은 집권 이후 지난 5년간(2012-2016년)의 연평균 성장률은 1.2% 정도로 추정되는데, 성장률 자체만을 놓고 보면 저조한 성과라고 볼 수 있지만, 2000년대 후반, 더 나아가 1990년대 후반 이후 북한경제가 어려움을 겪어왔던 것과 비교해 보면, 지난 5년간의 성장률은 크게 나쁘지 않은 성적이라고 볼 수 있다.

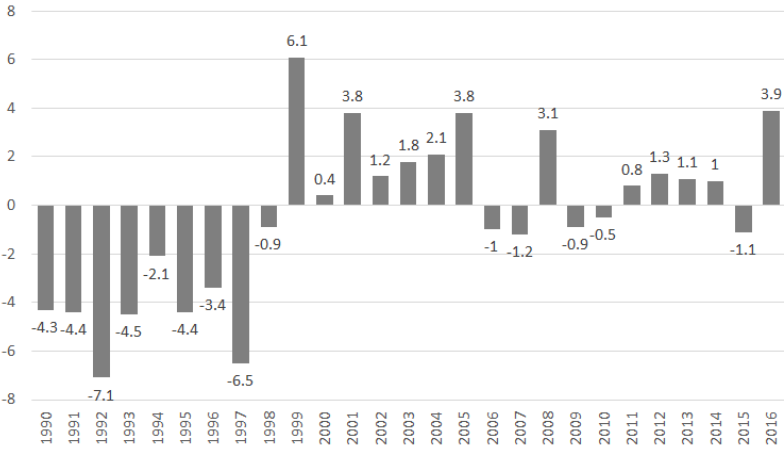
이번에는 역시 한국은행에서 추계한 산업별 성장률을 살펴본다. 〈표 II-1〉은 이를 제시한 것이다. 우선 농림어업의 경우, 가뭄 피해가 심각했던 2015년을 제외하고는, 성장세를 유지해 온 것으로 보인다. 북한의 식량사정은 최근 들어서 다소 개선되고 있는 것으로 판단되는데, 농림어업의 성장세가 여기에 한 몫 하고 있다고 볼 수 있다.

광공업 부문의 경우, 김정은 집권 이후 1%대 초반의 성장률을 기록하

다가 2015년 -3.1% 성장한 뒤 2016년에는 6.2% 성장하였다. 2015년에는 가뭄에 따른 전력 공급 부족으로 인해 생산설비 가동률이 하락한 것이 마이너스 성장의 원인이 된 것으로 보이며, 2016년의 성장률 급등은 전력 공급의 정상화에 따른 생산설비 가동률 상승과 함께 기저효과에 기인한 것으로 판단된다.

그림 II-1 1990년대 이후 북한의 경제성장률 추정치

(단위: %)



자료: 한국은행 <[www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr)> (검색일: 2017.09.05.)

표 II-1 북한의 산업별 성장률 추이

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
농림어업	-1.0	-2.1	5.3	3.9	1.9	1.2	-0.8	2.5
광공업	-2.3	-0.3	-1.4	1.3	1.5	1.1	-3.1	6.2
(광업)	-0.9	-0.2	0.9	0.8	2.1	1.6	-2.6	8.4
(제조업)	-3.0	-0.3	-3.0	1.6	1.1	0.8	-3.4	4.8
경공업	-2.1	-1.4	-0.1	4.7	1.4	1.5	-0.8	1.1
중화학공업	-3.5	0.1	-4.2	0.2	1.0	0.5	-4.6	6.7
전기·가스·수도업	0.0	-0.8	-4.7	1.6	2.3	-2.8	-12.7	22.3
건설업	0.8	0.3	3.9	-1.6	-1.0	1.4	4.8	1.2
서비스업	0.1	0.2	0.3	0.1	0.3	1.3	0.8	0.6
(정부)	0.5	0.2	0.1	-0.2	0.3	1.6	0.8	0.6
(기타)	-0.8	0.3	0.6	0.8	0.4	0.5	0.6	0.5

자료: 통계청, 『2016 북한 주요통계지표』 (세종: 통계청, 2017), p. 103; 한국은행, “2016년 북한경제성장률 추정 결과,” 한국은행 보도자료(2017.07.22.)

주: 기타 서비스업에는 도·소매 및 음식·숙박, 운수 및 통신, 금융·보험·부동산 등이 포함됨.

이중 제조업 부문의 경우, 김정은 집권 이후 2016년을 제외하고는 모든 해에 걸쳐 경공업의 성장률이 중화학공업 성장률보다 더 높았던 것도 눈에 띈다. 2016년에는 중화학공업 성장률이 6.7%로 경공업에 비해 훨씬 높았는데, 이는 전년에 중화학공업의 생산 감소폭(-4.6%)이 상대적으로 컸던 데에 기인한 측면이 크다고 판단된다. 다만 후술하듯이, 북한 당국이 2016년 자강력 제일주의를 내세우면서 경공업 제품의 국산화와 함께 자재 및 설비의 국산화를 더욱 강조하기 시작했다는 점에서 정책적 변화가 영향을 미쳐 중화학공업 성장률이 크게 상승했을 가능성도 배제할 수는 없는데 이는 향후 추이를 좀 더 지켜보아야 할 것으로 생각된다.

전기·가스·수도업의 경우, 가뭄에 따른 수력발전 감소로 인해 2015년에는 큰 폭의 마이너스 성장을 기록했으나, 2016년에는 수력 및 화력 발전이 증가하고, 전년 마이너스 성장에 따른 기저효과가 발생한 결과 높은

성장률을 기록했다. 건설업은 김정은 집권 초기에는 마이너스 성장을 기록하다가 최근 3년간은 완만한 성장세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 김정은 정권이 건설 부문의 성과를 크게 부각시키고는 있으나, 김정일 시대에 비해 국가재정이 투입되는 건설 프로젝트가 늘어나지는 않은 것으로 보이는데,<sup>4)</sup> 한국은행 추정치도 이러한 평가에 상응하는 것으로 나타나고 있다.

## 나. 성장률 과소추정 가능성 검토

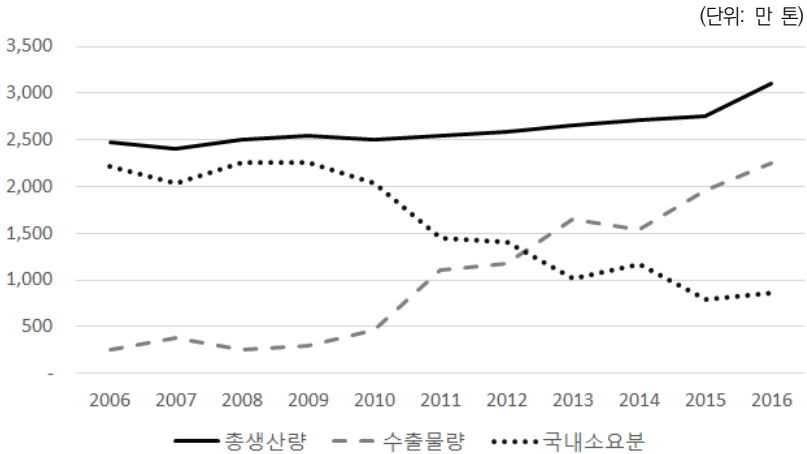
그런데 이러한 한국은행의 경제성장률 추정치가 실제 북한의 경제성장 수준을 과소평가하고 있을 가능성도 있다. 우선 북한의 비공식 경제 부문이 빠르게 성장하고 있는데, 한국은행의 추정치에는 이것이 제대로 반영되지 못하고 있다는 점이 그러한 판단의 근거로 종종 거론되어 왔다.<sup>5)</sup>

이와 함께 2010년을 전후한 시기부터 광업 부문의 성장률이 과소추정되고 있을 가능성이 높다는 점도 고려될 필요가 있다.<sup>6)</sup> <그림 II-2>는 북한의 석탄 총생산량 및 국내소요분 추이를 제시해 놓은 것이다. 그림을 보면, 2011년부터 북한의 석탄 수출량이 빠르게 늘어났으나, 한국은행이 추계한 북한의 석탄 총생산량은 완만한 증가세를 보이고 있다. 만약 이 두 통계에 오류가 없다면, 석탄 총생산량에서 수출물량을 뺀 나머지, ‘국내소요분’<sup>7)</sup>은 2010년에는 2,040만 톤에 달했으나 2011년부터 크게 줄어들어 2016년에는 2010년의 절반에도 못 미치는 856만 톤에 불과하게 된다. 바꿔 말하면 석탄 수출은 크게 증가하였음에도 불구하고,

4) 이석기, “김정은 시대 북한의 산업,” 『한반도포커스』, 2017년 가을호 (2017), p. 22.  
 5) 양문수, “김정은 정권의 경제개혁 조치와 북한경제 평가,” 『북한연구학회 춘계학술발표논문집』 (2017), p. 35.  
 6) 이에 관한 사항은 양운철·장형수, “한국은행의 북한경제 성장률 추정치 평가,” 『세종정책브리핑』, 2017-21호 (2017), pp. 10~12를 주로 참고하여 작성하였다.  
 7) <그림 II-2> 각주에서도 언급해 놓았듯이 이는 석탄 총생산량에서 수출물량을 빼서 구한 것으로, 실제 북한 내에서 소요되는 물량과는 다소 차이가 있을 것으로 보인다.

생산량은 별로 증가하지 않아, 결과적으로 북한 주민들의 석탄 소비량이 6년 사이 절반 이하로 줄어들었다는 이야기가 된다.

그림 II-2 북한 석탄 총생산량 및 국내소요분 추이



자료: 양운철·장형수, “한국은행의 북한경제 성장률 추정치 평가,” 『세종정책브리핑』, 2017-21호 (2017), p. 11.

주 1: 국내소요분은 석탄 총생산량에서 수출물량을 빼서 구한 것으로, 실제 북한 내에서 소요되는 물량을 의미하지는 않음.

주 2: 총생산량은 한국은행 추정치이며, 수출물량은 한국무역협회(KITA) 자료에서 인용함.

한편, 북한 석탄 생산량에 대해서는 또 하나의 추정치가 있다. 미국 지질조사국(USGS)에서 발표한 통계로 <표 II-2>에 제시되어 있는데, 한국은행 추정치와 달리, 북한의 석탄 생산량이 2009-2010년 크게 증가한 이후 2010년대에는 큰 변화를 보이지 않고 있는 것으로 추정되고 있다. 그런데 이 통계에 따르면, 북한의 국내 석탄 소요분은 2009-2010년 빠르게 증가했다가 그 이후 다시 빠르게 감소하는 양상을 보이게 되는데, 이 역시 신뢰하기 어렵다.



표 II-2 북한 석탄 생산량 추정치 비교

(단위: 만 톤)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
한국은행	2,468	2,410	2,506	2,550	2,500	2,550	2,580	2,660	2,709
USGS	2,300	2,410	2,506	3,600	4,100	4,100	4,149	4,200	4,100

자료: 한국은행, USGS(US Geological Survey) Minerals Yearbook, 2010, 2016. (<https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/myb1-2010-copp.e.pdf>; <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2016/mcs2016.pdf>) (검색일: 2017.09.01.).

에너지난이 심각한 데다 석탄을 대체할 에너지원이 매우 제한되어 있는 북한 사정을 고려할 때, 위의 추정치들이 시사하는 바처럼 실제로 김정은 시대 들어와 국내 석탄 소비량이 빠르게 감소하는 양상이 나타났다고 믿기는 힘들다. 따라서 2011년 이후 북한의 석탄 생산량의 증가율은 과소추정되어 있을 가능성이 높다고 판단되며, 이는 결과적으로 북한의 경제성장률을 과소추정하는 요인으로 작용했을 것으로 보인다.

문제는 만약 이러한 과소추정 요인이 정정되었을 때 북한 경제성장률이 현재 한국은행의 추정치와 현저히 달라질 가능성이 있는가 하는 점이다. 결론부터 이야기하면 그러할 가능성은 크지 않아 보이며, 이 요인과 비공식 경제 부문의 성장을 반영하더라도 북한 경제성장률은 2%대일 가능성이 크다고 판단된다. 비공식 경제 부문과 관련이 큰 기타 서비스업, 그리고 석탄 생산량 증가율 과소추계와 관련된 광업 부문이 북한경제 전체에서 차지하는 비중이 그렇게 크지 않기 때문이다.<sup>8)</sup> 일각에서는 북한의 경제성장률이 이보다 높을 것이라는, 심지어 7~10%에 이를 것이라는 주장도 제기되고 있으나, 충분한 근거를 지닌 주장은 아닐 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

<sup>8)</sup> 한국은행 추계에 따르면, 2016년 현재 광업이 북한 산업구조에서 차지하는 비중은 12.6%이며, 기타 서비스업 비중은 8.7%이다.

<sup>9)</sup> 일례로, 한 연구에서는 북한 GDP 총액이 2013년 249.98억 달러, 2014년 261.32억 달러이며 2014년 1인당 GDP는 1,013 달러로 전년 대비 7.5% 성장했다고 주장하고 있다. (현동일, “북한의 경제변화와 전망,” 『수은북한경제』, 2016년 여름호 (2016), p. 10.) 이

이에 대해 대략적으로 계산해보자. 먼저 광업 부문의 경우, 석탄의 2011년 이후 국내소요분이 2006-2010년의 평균 수준이라고 가정하면,<sup>10)</sup> 2011년 이후 석탄 총생산량의 연평균 증가율은 한국은행 추정치 3.7%보다 높은 9.9%가 된다. 그런데 석탄이 전체 광업에서 차지하는 비중이 1보다는 작을 것인 만큼, 수정 시 석탄 생산량 증가율보다 광업 성장률의 증가폭은 작을 것이다.<sup>11)</sup> 또 경제 전체에서 광업이 차지하는 비중은 13% 정도이므로, 결국 석탄이 전체 광업에서 차지하는 비중에 따라 다소 편차가 있겠으나, 석탄 생산량 조정 시 경제성장률을 0.5~0.7%pt 정도 올릴 수 있을 것으로 판단된다.

성장률이 과소추정되고 있을 가능성이 높다고 판단되는 기타 서비스업 역시, 전술했듯이, 경제 전체에서 차지하는 비중이 낮다. 따라서 이를 보정한다고 해도 앞서 언급한 광업 이상으로 경제성장률을 끌어 올리지는 못할 것으로 보인다.<sup>12)</sup> 결과적으로 과소평가 요인들을 보정한다고 하더라도, 북한의 연평균 경제성장률은 2%대 중후반에 머물 가능성이 크다. 이는 캐치업을 해야 하는 저개발 단계에 있는 국가의 성장률로는 그리 높은 수준은 아니다. 하지만 장기간에 걸쳐 침체를 거듭해 온 북한경제 상황을 고려하면, 김정은 집권 이후 북한경제는 이전에 비해 어느 정도 호조를 보이고 있다고 할 수 있겠다.

---

수치를 이용해 북한의 2014년 경제성장률을 추정해 보면 4.5%로 한국은행 추정치에 비해 3.5%pt 높다. 그런데 북한의 인구가 매우 급속하게 감소하지 않는 한, 경제성장률보다 1인당 GDP가 3%pt나 높게 증가할 가능성은 없다는 점에서, 위에 제시된 수치의 신뢰성에 대해서는 심각한 의문이 든다.

<sup>10)</sup> 2006-2010년의 국내소요분은 일정 수준에서 유지되고 있어 이러한 가정은 충분히 성립 가능하다고 볼 수 있다.

<sup>11)</sup> 정확한 계산을 위해서는 가격 정보도 활용되어야 하겠지만, 여기서는 생략한다.

<sup>12)</sup> 양운철·장형수, “한국은행의 북한경제 성장률 추정치 평가,” pp. 13~15.

## 2. 물가 안정

김정은 집권 이후 경제적 성과는 성장보다는 안정 측면에서 보다 두드러지게 나타나고 있다고 판단된다. 북한의 물가는 2000년대 내내 높은 상승률을 기록했다. 총수요 측면에서는 통화증발에 따른 유동성 증가, 시장거래의 불확실성에 따른 인플레이 기대 심리 상승이, 총공급 측면에서는 식량 공급부족과 국제곡물가격의 상승, 그리고 외화수급 악화에 따른 환율상승이 그 원인으로 지적된다.<sup>13)</sup>

이에 더해 2009년 말 실시된 화폐개혁이 실패로 끝남에 따라 물가상승률은 2010년대 들어와서도 높은 수준에서 유지되다가 2013년부터 안정세를 유지하고 있다. <그림 II-3>은 2010년 이후 북한 주요 지역(평양, 신의주, 혜산) 쌀가격 추이를 제시한 것인데, 2012년까지 가파르게 상승하던 쌀가격이 2013년 이후 계절적 요인에 따라 변동하고 있긴 하지만, 전체적으로 보면 정체 내지 하락하는 양상을 보이고 있다.

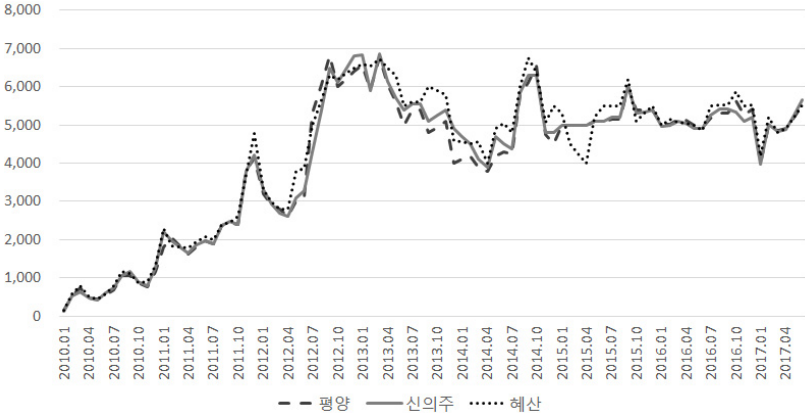
쌀 이외의 다른 식료품 가격도 2013년 이후 대체로 안정 내지 하락하는 추세를 보이고 있다. <그림 II-4>는 옥수수, 감자, 달걀, 사탕가루 등 북한 주요 식료품의 가격을 2013년 평균가격<sup>14)</sup>을 100으로 놓고 지수화하여 나타낸 것이다. 일부 품목은 2013년에는 상승하는 추세를 보이기도 하지만, 전반적으로 보아 가격이 2013-2014년 이후에는 안정되거나 하락하는 양상을 보이는 것으로 나타나고 있다.

<sup>13)</sup> 최지영, “김정은 집권 이후 북한시장의 물가와 환율 동향,” 『한반도포커스』, 2017년 가을호 (2017), p. 49.

<sup>14)</sup> 이는 2013년 각 분기별 가격을 평균하여 산출하였다.

그림 II-3 북한 주요 지역 쌀가격 추이

(단위: 북한 원)



자료: 데일리NK <<http://www.dailynk.com/korean/market.php>> (검색일: 2017.08.22).  
 주: 관찰일수가 0인 달은 임의로 바로 전 달과 다음 달 쌀값의 평균을 구함.

그림 II-4 북한 주요 식료품 가격 추이(2013년=100)

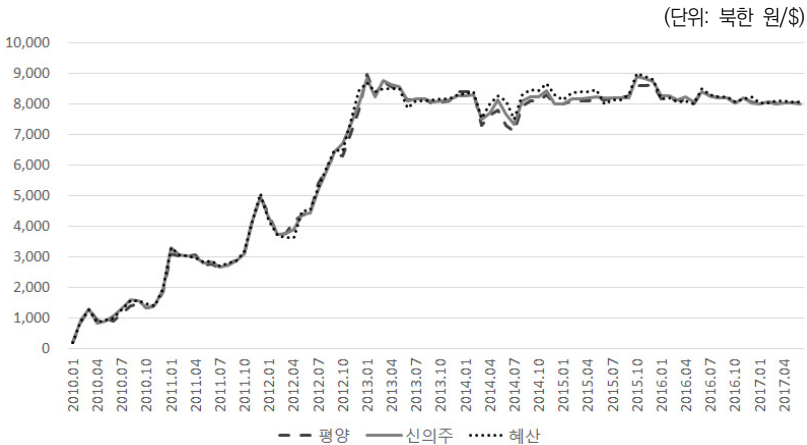


자료: 한국농촌경제연구원, “북한 시장의 품목별 가격,” 『KREI 북한농업동향』, 제19권 제2호 (2017), pp. 139~144.

환율 역시 2013년 이후 장기간 안정적인 상태를 유지하고 있다. <그림 II-5>는 2010년 이후 북한 주요 지역의 시장환율 추이를 나타낸 것인데, 쌀가격과 마찬가지로 2012년까지 빠르게 상승하였으나 2013년 이후

에는 8000원/\$ 선에서 매우 안정된 양상을 보이고 있다. 특히 김정은 정권이 2016년 이후 잇따라 핵·미사일 실험을 실시하고, 국제사회의 제재 수위가 높아지는 등 환율 불안 요인이 증가하는 상황 속에서도 환율은 안정적인 상태를 유지하고 있다.

그림 II-5 북한 주요 지역 시장환율 추이



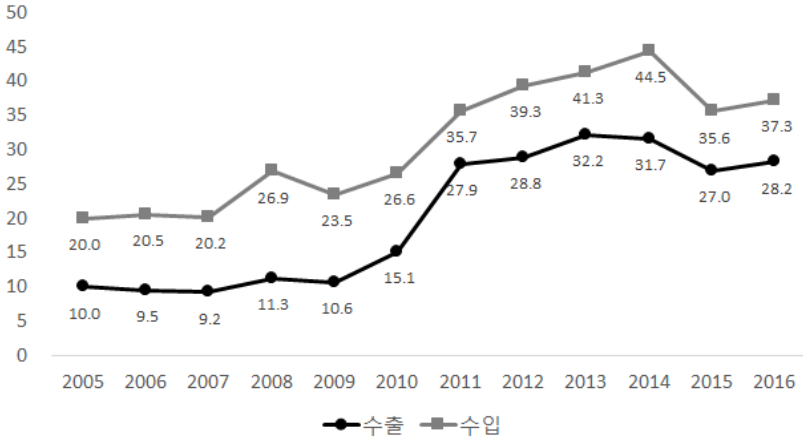
자료: 데일리NK <<http://www.dailynk.com/korean/market.php>> (검색일: 2017.08.22).  
 주: 관찰일수가 0인 달은 임의로 바로 전 달과 다음 달 환율의 평균을 구함.

### 3. 대외무역의 확대

김정은 집권 이후 북한의 대외무역 규모도 급증하였다. <그림 II-6>은 2005년 이후 북한의 연도별 대외무역 추이(남북경협 제외)를 제시한 것으로, 김정은 집권을 전후한 시기부터 북한의 대외무역 규모가 급증하고 있음을 확인할 수 있다.

그림 11-6 북한의 연도별 대외무역 추이

(단위: 억 \$)



자료: 대한무역투자진흥공사, 『2016 북한 대외무역 동향』 (서울: 대한무역투자진흥공사, 2017), p. 40.

주: 남북경협은 제외함.

2010년까지만 해도 북한의 대외무역 규모는 30~40억 달러 내외 수준에 머무르고 있었다. 그런데 2011년 석탄 수출 호조 등으로 인해 수출이 전년 대비 85%가량 증가하고, 수입은 35%가량 증가한 결과, 대외무역 규모는 63.6억 달러로 전년에 비해 52.3%나 증가하였다.

김정은 정권이 들어선 이후에도 수출입의 증가세는 이어졌고, 2014년에는 대외무역 규모가 76.1억 달러로 정점에 이르렀다. 2015년에는 전년 대비 18% 감소한 62.5억 달러에 그쳤으나, 2016년에는 대북제재 강화 움직임 속에서도 수출과 수입 모두 증가하여 65.5억 달러를 기록했다. 2015년 이후 대외무역의 성장세는 주춤하고 있으나, 전반적으로 보면 김정은 시대 들어와 대외무역은 상당히 활성화된 상태를 유지했다고 볼 수 있다. 대외무역에 관한 사항은 V장에서 보다 상세히 논의한다.

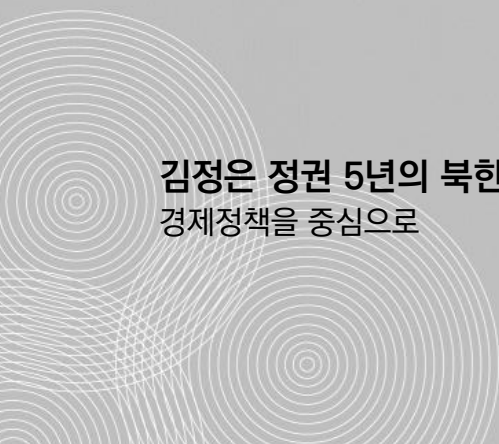
지금까지 북한경제 상황을 확인하기 위해 경제성장률, 물가, 대외무역에 관한 주요 지표를 살펴보았다. 이들 지표들은 모두 김정은 집권 이후 북한경제 상황이 나쁘지 않았음을 보여주고 있다. 경제성장률도 높지는 않지만, 예년에 비해서는 양호했으며, 장기간 지속되어 온 물가와 환율의 상승세도 2013년 중단되어 경제 안정 측면에서도 성과가 괜찮았다고 평가할 수 있다. 김정은 정권이 들어선 이후 대외무역 역시 호조를 보였다.

서론에서 언급했듯이, 김정은 정권은 썩 좋지 않은 경제 여건에서 출범했다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이처럼 초기 5년의 경제실적이 나쁘지 않을 수 있었던 원인은 어디서 찾을 수 있을까. 국영경제가 회복된 덕분인가, 개혁·개방 정책이 효과를 거둔 결과인가, 아니면 시장화가 경제성장을 추동하고 있는가. 이하에서는 III장부터 V장에 걸쳐 북한경제 전반에 대해 검토하면서 이 물음에 대한 답을 찾아보고자 한다.

### Ⅲ. 김정은 정권 5년의 국영경제







김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

서론에서 언급한 바와 같이, 북한의 중앙집권적 계획경제시스템은 이미 상당 부분 형해화되어 있다. 그 결과 북한경제에서 국영경제 부문이 차지하는 비중이 과거에 비해 상대적으로 작아졌음은 분명해 보인다. 하지만 그렇다고 해도 사회주의를 고수하는 북한경제에서 국영경제 부문이 갖는 중요성은 여전히 크다고 할 수 있다. 따라서 김정은 시대 북한경제를 이해하기 위해서는 우선 국영경제 부문부터 살펴볼 필요가 있다. 본 장에서는 김정은 정권의 국영경제 운용 과정에서 어떠한 특징적인 양상이 나타나고 있는지에 대해서 고찰하고, 그것이 북한경제에 미친 영향에 대해 검토한다.

## 1. 국가발전전략: 경제·핵 병진노선

김정은 시대 국영경제를 검토함에 있어서 가장 먼저 살펴볼 것은 경제·핵 병진노선이다. 경제·핵 병진노선은 북한의 “강성국가를 건설하기 위한 전략적 노선,”<sup>15)</sup> 바꿔 말하면 김정은 시대 북한의 국가발전전략이라고 할 수 있기 때문이다. 경제·핵 병진노선은 북한 당국의 경제운용의 큰 틀을 이해하는 데에 있어 필수불가결하다.

김정은은 2013년 3월 31일 개최된 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 “경제건설과 핵무력 건설을 병진시킬 데 대한 새로운 전략적 노선”, 이른바 경제·핵 병진노선을 처음 제시하였다. 김정은은 이 자리에서 “경제건설과 핵무력 건설을 병진시킬 데 대한 우리 당의 노선은 … 핵무력을 강화 발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 … 강성국가를 건설하기 위한 전략적 노선”<sup>16)</sup>이라고 밝혔다. 경제건설과 핵개발을 동시에 추진하겠다는 뜻을 대내외에 공식적으로 천

<sup>15)</sup> “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『노동신문』, 2013.04.02.

<sup>16)</sup> 위의 기사.

명한 것이다. 김정은은 2016년 5월 개최된 제7차 당대회를 통해 경제·핵 병진노선이 ‘항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선’임을 다시 한 번 확인하였다.<sup>17)</sup>

사실 병진노선은 새로운 것이 아니다. 김정은 스스로 경제·핵 병진노선이 “경제와 국방 병진노선의 계승이며 심화발전”이라고 밝힌 데에서 잘 드러나듯이, 이는 1960년대 김일성의 경제·국방 병진노선과 2000년대 김정일의 선군경제 건설노선을 계승한 측면이 강하다. 경제건설과 국방건설을 국가발전의 양대 축으로 삼고 있다는 점에서는 이전 정권과 큰 차이를 보이지 않고 있는 것이다.

하지만 그렇다고 해서 김정은이 선대의 병진정책을 그대로 답습하고 있다고 보기는 어렵다. 경제·핵 병진노선과 이전 병진노선 사이에는 차이점 역시 존재한다. 김정은 시대 경제운용의 특징을 보다 잘 파악하기 위해서는 이러한 차이점에 주목해 볼 필요가 있다. 이를 확인하기 위해 경제·핵 병진노선이 처음 제시되었던 2013년 노동당 중앙위원회 전원 회의에서의 김정은의 발언에 주목해 본다.

김정은의 발언을 통해 파악할 수 있는 경제·핵 병진노선의 첫 번째 특징은 군수경제와 민수경제의 관계 설정을 달리 하고 있다는 점이다. 과거 병진노선에서는 군수경제가 민수 부문 경제의 발전을 추동한다는 논리가 제시되었다면, 경제·핵 병진노선에서는 군수 부문의 지출이 경제에 부담을 준다는 점을 인정하고, 핵개발은 군사비를 절감시켜 경제성장에 도움이 된다는 논리를 내세우고 있다. 경제·핵 병진노선은 “국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁 억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높

---

<sup>17)</sup> 제7차 당대회를 통해 경제·핵 병진노선이 ‘항구적 노선’으로 격상되었다는 평가도 있으나(양문수, “제7차 당대회를 계기로 본 북한의 개혁·개방,” 『KDB 북한개발』, 2016년 여름호(2016), p. 10.), 2013년 경제·핵 병진노선을 처음 공식화할 당시에도 김정은이 경제·핵 병진노선이 ‘항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선’임을 동일하게 언급한 바 있다는 점에서 항구적 노선으로의 ‘격상’이라는 해석은 과도해 보인다.

임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수”<sup>18)</sup> 있게 한다는 점이 강조되고 있다. 이는 지금까지 병진노선을 추구하면서 추진해 온 재래식 무력 중심의 “국방력 강화는 경제건설에 장애를 조성하고 인민생활의 희생을 동반”하였으며, “조선 인민은 반세기가 넘도록 그 부담을 감수”<sup>19)</sup>하여 왔음을 인정하는 것으로 해석될 수 있다.

김정은이 김일성·김정일 시대 병진노선이 갖고 있던 한계를 인정하면서까지 자신의 경제·핵 병진노선이 지닌 차별성을 부각시킨 이유는 무엇일까. 우선 핵개발을 정당화하기 위한 논리가 필요했다는 점을 생각해 볼 수 있다. 이와 함께 자신의 리더십 확립을 위해, 민수 부문 성장, 바꿔 말하면 주민들의 경제생활에 집중하는 지도자의 이미지를 부각시킬 필요가 있었다는 점도 그 이유로 생각해 볼 수 있겠다.

경제·핵 병진노선의 두 번째 특징으로는 개혁·개방도 강조함으로써, 병진노선을 추진함과 동시에 개혁·개방에도 적극 나서겠다는 태도를 보였다는 점을 꼽을 수 있다. 김정은은 경제·핵 병진노선을 발표한 노동당 중앙위원회 전원회의에서 2012년부터 시행되고 있던 ‘우리식 경제관리 방법’을 처음 공식적으로 언급하였다. 뿐만 아니라 같은 자리에서 대외무역을 다각화, 다양화할 필요성을 강조하고, 기존 경제특구 정책과 더불어 경제개발구 개발 정책을 새로이 펴나가겠다는 뜻을 밝히기도 하였다.

세 번째 특징은 경제를 발전시키기 위해서는 먼저 핵개발이 이루어져야 한다는 논리를 내세우고 있다는 점이다. 김정은은 “경제를 발전시키고 인민생활을 높이기 위한 투쟁은 강력한 군사력, 핵무력에 의해 담보되어야 성과적으로 진행될 수” 있으며, “핵 억제력만 든든하면 … 마음놓고 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수”<sup>20)</sup> 있음을 강조하였다. ”핵

18) “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2013.04.01.

19) “핵무력이 덜어준 부담 - 경제건설에 박차 가하기 위한 조건,” 『조선신보』, 2013.06.03.

20) “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2013.04.01.

억제력에 의해 평화가 보장되면 그만큼 경제건설에 큰 힘을 들일 수 있게 된다는 논리”<sup>21)</sup>를 내세우며, 우선적으로 핵개발에 주력하겠다는 의지를 표명한 것이다.

이러한 특징들을 종합해서 볼 때, 경제·핵 병진노선에 대해 어떻게 평가할 수 있을까. 우선 먼저 제시한 두 가지 특징만 놓고 본다면, 경제·핵 병진노선에서는 과거 병진노선과 달리 군사, 즉 핵보다는 경제에 방점이 찍혀 있을 가능성, 그리고 경제발전을 위해 개혁·개방에 보다 적극적으로 나설 가능성을 내비쳤다는 해석도 가능할 것이다.

하지만 세 번째로 제시한 특징을 고려한다면, 북한이 적어도 단기적으로는 그러한 방향으로 적극적으로 움직이지 않을 것임을 시사했다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 김정은의 발언은 경제발전에 보다 적극적으로 나선다고 하더라도, 그것은 핵개발 이후의 일이 될 것임을 암시하고 있기 때문이다.

정리하면, 경제·핵 병진노선을 제시하면서 북한이 내세운 논리는, 일단 핵개발에 주력할 것이고, 핵을 보유하게 되면 북한은 전쟁억지력을 확보하여 매력적인 투자 대상이 될 것이며, 이러한 환경 하에서 개혁·개방을 통해 본격적인 경제개발에 나설 수 있다는 것이다. 그러나 북한 당국의 이러한 구상은 신뢰하기 어려우며,<sup>22)</sup> 또 구상대로 향후 상황이 전개 될 가능성도 그리 크지 않아 보인다.

2016~2017년에 걸쳐 4~6차 핵실험을 강행하여 상당한 핵능력을 보유하고 있음을 과시한 것으로 보아, 북한이 핵개발에 상당한 성과를 거둔 것은 분명하다. 하지만 그렇다고 해서 북한이 매력적인 투자 대상이 되고 있지는 않으며, 앞으로도 그러할 가능성은 낮아 보인다. 오히려 북한은

<sup>21)</sup> “핵무력이 떨어진 부담 - 경제건설에 박차 가하기 위한 조건,” 『조선신보』, 2013.06.03.

<sup>22)</sup> 특히 북한의 핵개발이 체제 보장에 초점을 둔 것이며, 핵개발 이후에는 경제개발에 나설 것이라는 주장을 어떤 그대로 받아들이기는 곤란하다. 북한이 핵개발 이후 어떠한 군사적 행동을 취할지에 대해서는 그 누구도 장담할 수 없기 때문이다.

갈수록 국제사회로부터 고립되고 있으며, 국제사회가 보다 강력한 경제 제재를 부과하고 있어 핵개발이 도리어 경제개발의 장애 요인으로 작용할 가능성이 큰 상황을 맞고 있다. 북한이 핵개발을 포기하지 않는 한 이러한 국제적 고립 국면에서 벗어나기는 쉽지 않아 보인다.

## 2. 김정은 정권의 산업정책

김정은 시대 국영경제를 이해하기 위해 이번에는 김정은 정권의 산업 정책에 대해 살펴본다. 산업정책을 체계적으로 검토하기 위해서는 각 산업별로 살펴볼 필요가 있겠으나, 지면의 제약상 여기서는 산업정책 전반에서 나타나는 특징적인 측면을 중심으로 논의를 진행한다.

### 가. 인민생활 관련 부문의 육성 강화

2000년대 북한 산업정책의 핵심 기조는 ‘기술개건·현대화’였다.<sup>23)</sup> 공장·기업소들의 노후 설비를 보수·정비·교체하고 생산공정을 자동화·현대화하는 데에 초점이 놓였던 것이다. 1990년대 극심한 경제위기를 거치면서 자원 동원 능력이 크게 약화되자, 북한 당국은 생산시설을 새로 건설하기보다는 기존 공장 및 설비의 활용도를 높이는 데에 초점을 맞추어 생산 정상화를 꾀했던 것으로 보인다. 그러나 2000년대 후반 들어, 김정일 정권은 화학·금속공업 등 중화학공업 분야에 대한 대규모 신규 설비투자에 나서기 시작했는데, 이러한 변화는 2012년 강성대국 건설을 목표로 내걸었던 것과 관련 있다고 판단된다.<sup>24)</sup>

김정은 정권이 들어선 이후에도 표면적으로는 김정일 시대의 산업정책 기조가 유지되고 있는 듯 보인다. 전력·석탄·금속·철도 수송 등 4대

<sup>23)</sup> 이에 관한 사항은 주로 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』(서울: 산업연구원, 2012), pp. 276~277을 참고하였다.

<sup>24)</sup> 위의 책, p. 282.

선행 부문을 정상화하고, 경공업 및 농업을 활성화한다는 산업정책의 기본 방향은 김정일 시대에 이어 김정은 집권 이후에도 강조되고 있다. 김정은은 2013년 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 “인민경제 선행 부문, 기초공업 부문을 결정적으로 추켜세워 생산을 최대로 늘려나가며, 경제강국 건설의 주타격 방향인 농업과 경공업에 역량을 집중하여 인민생활을 최단 기간에 안정 향상시켜야” 함을 강조한 바 있다.<sup>25)</sup>

김정은이 2016년 5월 제7차 당대회에서도 국가경제발전 5개년전략을 발표하면서 “당의 새로운 병진노선을 틀어쥐고 에너지 문제를 해결하면서 인민경제 선행부문, 기초공업부문을 정상궤도에 올려 세우고 농업과 경공업 생산을 늘려 인민생활을 결정적으로 향상시켜야”<sup>26)</sup> 함을 언급한 것으로 보아, 이후에도 김정은 정권은 공식적인 차원에서는 산업정책의 기본 방향을 그대로 유지하고 있는 것으로 보인다.

하지만 실제 자원 배분 양상을 보면, 김정일 시대와 차이를 보이고 있다. 우선 인민생활과 관련된 부문에 보다 관심을 쏟는 경향도 나타나고 있다. 특히 북한 당국은 인민생활 향상과 직결되는 경공업 부문에 상대적으로 더 큰 관심을 기울이고 있는 것으로 보인다. 2003년 이후 10년 만에 개최된 2013년 전국경공업대회에서 김정은은 경공업이 “농업 전선과 함께 현 시기 경제강국 건설과 인민생활 향상을 위한 투쟁에서 화력을 집중해야 할 주 타격 방향”이라고 밝히고, “인민생활에 절실히 필요한 소비품들을 다량생산하며, 특히 기초식품과 1차 소비품 생산을 결정적으로 늘려야”<sup>27)</sup> 함을 강조하였다. 이후 경공업 부문을 강화하기 위한 조치가 취해져 왔으며, 식품가공 등 일부 소비재 부문에서는 중국 제품과의 경쟁에서 우위를 점하는 품목이 나타나는 등 어느 정도 성과를 얻고 있는 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

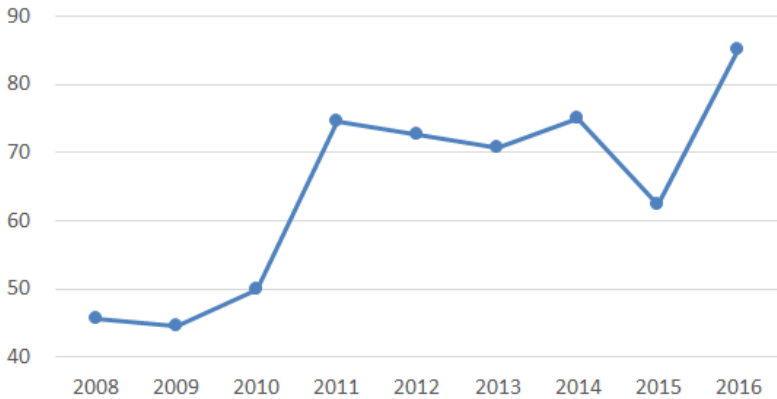
25) “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2013.04.01.

26) “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.05.08.

27) “경애하는 김정은 동지께서 전국경공업대회에서 하신 연설,” 『노동신문』, 2013.03.19.

그림 Ⅲ-1 북한의 비료 소비량 추이

(단위: 만 톤)



자료: 북한 농업성(2009년 이후 통계는 FAO/GIEWS, “Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production,” special alert No. 340 (2017.07.20.), p. 8에서, 2008년 통계는 김영훈·임수경, “2014년 북한의 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제15권 제4호 (2014), p. 7에서 재인용).

주: 비료 소비량은 질소, 인산, 칼륨 비료를 모두 합한 값임.

인민생활과 밀접하게 관련된 농업 부문도 자원 배분이 증대되고 있는 것으로 보인다.<sup>29)</sup> <그림 Ⅲ-1>은 북한 비료 소비량의 추이를 제시한 것으로, 2011년 이후 크게 증가한 상태를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이외에 농약을 비롯한 농자재의 공급, 중국으로부터의 우량종자 수입 등도 예년에 비해 증가한 것으로 보인다.<sup>30)</sup> 이러한 농업 관련 투자의 증대 등에 힘입어 북한의 곡물 공급량은 <그림 Ⅲ-2>에 제시된 바와 같이, 김정은 집권 이후 증가하는 추세를 보이고 있다.

<sup>28)</sup> 이석기, “북한산업의 현황과 관련 연구동향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제18권 12호 (2016), p. 16.

<sup>29)</sup> 이에 관해서는 주로 권태진, “김정은 시대의 북한농업: 평가 및 전망,” 『한반도포커스』 2017년 가을호 (2017), pp. 9~19를 참조하였다.

<sup>30)</sup> 위의 글, p. 13.



그림 Ⅲ-2 북한의 총곡물 생산량 추이

(단위: 천 톤)



자료: FAO/GIEWS, "Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production," p. 3.

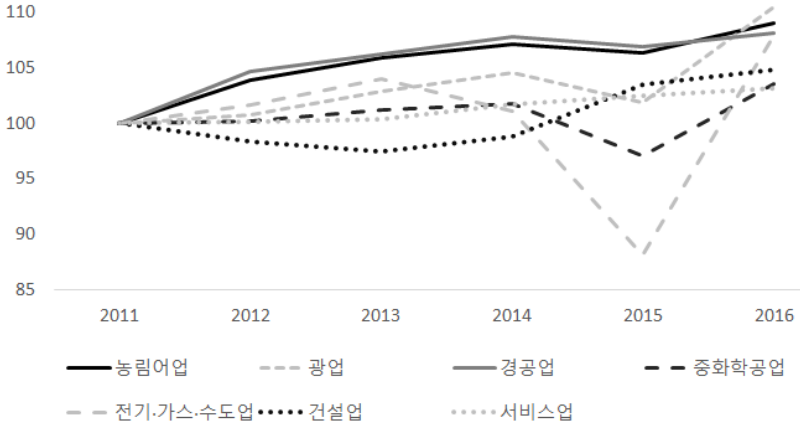
반면 북한 당국은 선행 부문에 대한 대규모 신규 설비 투자에는 소극적인 태도를 보이고 있다. 북한 당국은 북한경제에 있어 가장 시급한 문제인 전력난을 해결하기 위한 수력발전소 건설 사업은 계속 전개하고 있으나,<sup>31)</sup> 그 외의 부문에서는 대규모 신규 투자를 늘리기 보다는 김정일 시대에 시작된 대규모 설비투자 프로젝트를 마무리하고, 그 이후에는 생산을 안정화, 효율화, 현대화하는 데에 주력하는 양상을 보이고 있다.<sup>32)</sup> 예를 들어 석탄 부문의 경우, 새로운 광산이나 갱을 개발하기 위한 투자 보다는 기존 광산의 채굴 및 처리 능력을 향상하기 위한 투자가 주로 이루어지고 있다.<sup>33)</sup>

<sup>31)</sup> 김정은 집권 이후 완공된 발전소로는 희천발전소(2012년), 백두산영웅청년발전소(2015년), 청천강계단식발전소(2015년), 원산군민발전소(2016년) 등이 있다. 전력 공업 부문에 필요한 설비와 자재, 자금은 우선적으로 보장되고 있다. "평양화력발전연합기업소에서 발휘되는 자강력," 『조선신보』, 2016.10.28.

<sup>32)</sup> 비공개 자료에 따른 출처 생략.

그림 III-3 김정은 집권 이후 북한의 산업동향(2011년=100)

115



자료: <표 II-1>의 통계를 이용하여 필자 추계.

김정은 정권의 산업정책에서 나타나는 이러한 변화는 북한 산업 동향에도 어느 정도 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. <그림 III-3>은 앞서 <표 II-1>에서 제시한 북한의 산업별 성장률 통계를 이용하여, 2011년 산업별 부가가치를 100으로 놓고 그 변화 추이를 나타낸 것이다. 그림을 보면, 광업의 성장률이 가장 두드러진 가운데, 인민생활과 관련성이 큰 농업 및 경공업의 성장폭이 그 다음으로 큰 것으로 나타나고 있다. 반면 중화학공업은 서비스업 다음으로 낮은 성장률을 기록하고 있다.

### 나. 국산화 정책의 강화

김정은 시대 북한의 산업정책에서 나타나고 있는 또 하나의 특징은 김정일 시대와 마찬가지로 정권 초기부터 국산화가 강조되고 있다는 점이다. 북한 당국은 원료·자재·설비의 국산화와 함께 중국산 경공업 제품을 국

<sup>39)</sup> 비공개 자료에 따른 출처 생략.

산품으로 대체하는 데에 관심을 두고 있다.

이와 관련해 눈여겨 볼 점은, 경공업 제품의 국산화 시도가 식품가공업을 비롯한 일부 분야에서 성과로 이어지고 있다는 점이다. 일례로 『조선신보』 기사를 보면, 평양제1백화점 사례를 소개하면서, 백화점에서 “취급하는 국산품과 외국제품의 비율은 8대2”인데, “국산 옷류 매장은 인산 인해를 이루는데 외국제 양복 매장은 한산하다”면서, 이는 “품질, 가격의 측면에서 우열이 판정된 결과”<sup>34)</sup>라고 주장하고 있다.

물론 이러한 주장을 곧이곧대로 신뢰하기는 어렵다. 기사 제목이 시사하듯, 국제사회의 제재 속에서도 북한경제가 견재함을 과시하는 데에 보도의 목적이 있는 것으로 보이기 때문이다. 그런데 외부 관찰자도 이와 유사한 평가를 내리고 있다는 점에서 경공업 제품의 질적 수준 개선이 전혀 근거 없는 주장은 아닌 듯 보인다. 북경대 진징이(金景一) 교수는 한 언론 인터뷰에서 북한 경공업 제품의 질적 향상 및 국산화의 성과에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다.

“광복거리의 대형 쇼핑센터에 갔을 때다. ... 3년 전만 해도 대부분의 물건이 중국산 제품이였다. 지금은 자국산으로 바뀌었다. 중국 자본과의 합작 업체인데도 중국 제품이 진열대에서 사라졌다. 업체 관계자는 ‘중국 제품을 퇴출했어요’라고 말했는데, 강제로 중국산을 몰아낸 게 아니라 경공업 제품의 국산화가 이뤄지면서 저절로 일어난 현상이라고 했다. 제품 포장이나 디자인도 눈에 띄게 달라졌다.”<sup>35)</sup>

하지만 평양에서 나타나고 있는 이러한 변화가 전국적으로도 확산되고 있는지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 서울대학교 통일평화연구원은 매년 북한이탈주민을 대상으로, 탈북 전 북한에서 구입했던 옷의 원산지

<sup>34)</sup> “구매자와 생산자를 잇는 백화점 - 제재 속에서의 부흥,” 『조선신보』, 2016.11.09.

<sup>35)</sup> “고강도 제재 받는 나라 북, 시장경제화 90년대 중국 수준,” 『중앙SUNDAY』, 2017.08.20., <<http://news.joins.com/article/21857059>> (검색일: 2017.09.05.).

를 묻는 조사를 실시하고 있는데, 가장 최근인 2016년 탈북한 사람들 역시 그 이전 북한이탈주민들과 마찬가지로 대부분 중국산이었다고 응답하고 있으며, 북한산이라는 응답의 비율은 10% 이하에 머물고 있다.<sup>36)</sup> 또한 북한에 있을 당시 ‘주요 수입원의 원부자재 및 상품 출처’를 묻는 질문에 북한이라고 응답한 자의 비율은 2012년에 비해서는 다소 상승했으나, 여전히 높지 않다.<sup>37)</sup>

국산화 정책과 관련해 또 하나 주목할 부분은 북한이 2016년 이후 ‘자강력 제일주의’를 내세우면서 국산화를 더욱 강조하고 있다는 점이다. 북한은 자강력 제일주의를 “자체의 힘과 기술, 자원에 의거하여 주체적 역량을 강화하고 자기의 앞길을 개척해나가는 혁명정신”<sup>38)</sup>으로 규정하고 있는데, 그 핵심은 국내 공장·기업소들에서 “자체의 힘과 기술, 자원에 의거하여 원료, 자재, 설비의 국산화를 실현”하는 것이다.<sup>39)</sup>

김정은은 2016년 신년사를 통해 “사회주의강성국가 건설에서 자강력 제일주의를 높이 들고나가야” 한다면서 ‘자강력 제일주의’를 처음 언급했다. 그 이후 북한에서는 자강력 제일주의, 국산화 등이 부쩍 강조되고 있는데, 제7차 당대회에서는 “자강력 제일주의를 항구적인 전략적 노선으로 틀어쥐고”<sup>40)</sup> 나가야 한다며, 자강력 제일주의의 지위를 격상시키기도 했다.

북한 당국이 2016년 초부터 자강력 제일주의를 강조하기 시작한 이유는 무엇일까. 자강력 제일주의의 등장은 2016년 신년사 발표 며칠 후 이

36) 황정미, “의식주 생활과 정보화,” 『2017 북한 사회변동과 주민의식 변화: “병진노선”의 두 얼굴』 (서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2017.08.30.), p. 99. 이 조사 결과와 관련해서는, 북한이탈주민들의 상당수가 중국 제품 접근 가능성이 높은 북중 접경지역에 거주하다 탈북하였다는 점을 고려할 필요가 있다.

37) 위의 책, p. 115.

38) “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.05.08.

39) “국산화, 우리 힘으로 얼마든지 할 수 있다,” 『조선신보』, 2016.03.07.

40) “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.05.08.

루어진 제4차 핵실험과 무관치 않아 보인다. 당시 북한은 의욕적으로 추진했던 경제개발구 개발 정책이 별다른 투자 유치 성과를 내지 못하고 있는 데다, 2015년에는 수출도 전년 대비 12%가량 감소하는 등 대외경제 부문이 부진한 상황이었다. 이러한 상황에서 제4차 핵실험을 강행하여 국제사회의 제재와 압박이 더 거세질 경우 대외경제 부문이 큰 타격을 입을 것으로 예상, 내부 자원의 동원을 강화하기 위해 자강력 제일주의를 내세우면서 자립경제를 더욱 강조하기 시작했을 것으로 판단된다.

따라서 김정은 정권 입장에서 자강력 제일주의는 핵개발을 강행함에 따라 대북제재가 더욱 강화되는 현실을 타개하기 위한 일종의 고육지책이었다고 볼 수 있다. 하지만 자강력 제일주의는 북한경제 현실에 전혀 어울리지 않으며, 오히려 북한경제에 부정적 결과를 초래할 가능성이 높은 정책으로 판단된다. 이와 관련해서는 뒤에서 다시 논한다.

#### 다. 과학기술 중시정책의 추진

김정은 정권은 자립경제 강국과 지식경제 강국이 곧 사회주의 경제강국의 모습임을 강조<sup>41)</sup>하면서 과학기술을 중시하는 정책을 추진하고 있다. 과학기술은 김정일 시대에도 강조되었던 분야로, 김정은 집권 이후에도 CNC(컴퓨터 수치제어) 공작기계의 개발 및 보급 사업과 같은, 김정일 시대 정책 중 일부는 지속적으로 추진되고 있다. 이와 함께 김정은은 김정일과 달리 IT, BT 등의 첨단산업과 고수익 분야에도 관심을 두고 있으며,<sup>42)</sup> 북한 당국은 최근에는 과학기술 정보화 정책도 추진하고 있는 것으로 보인다.<sup>43)</sup>

<sup>41)</sup> 김정은은 제7차 당대회에서 “국방건설과 경제건설, 인민생활에 필요한 물질적 수단들을 자체로 생산 보장하며 과학기술과 생산이 일체화되고 첨단기술산업이 경제장성에서 주도적 역할을 하는 자립경제 강국, 지식경제 강국이 바로 사회주의 경제강국”이라고 밝힌 바 있다. 위의 기사.

<sup>42)</sup> 이춘근·김종선, “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점,” 『STEPI Insight』, 제173호 (2015), p. 19.

과학기술 발전이 증시됨 속에 과학자 사기 진작을 위한 다양한 과학자 처우 개선 조치도 취해지고 있다. 은하과학자거리, 위성과학자주택지구, 미래과학자거리 등이 조성되어 과학자들의 주거 환경이 크게 개선되었으며, 연풍 과학자 휴양소 및 과학기술자를 대상으로 하는 미래상점이 설립되었고,<sup>44)</sup> 과학기술전당이 신축되기도 하였다.

한편, 새로운 기술개발을 촉진하기 위해 15년 만에 발명법을 개정했다는 점도 주목된다.<sup>45)</sup> 북한에서는 발명에 대해 부여되는 권리가, 실시권이 국가로 귀속되는가, 아니면 기관·기업소·단체에 귀속되는가에 따라 발명권과 특허권으로 구분되는데,<sup>46)</sup> 예전에는 기술이 국가에 귀속되는 발명권 신청이 더 많았다고 한다. 이번 법 개정은 발명권보다 특허권 등록이 더 많아지도록 하기 위한 조치로,<sup>47)</sup> 이는 국가가 새로운 기술을 독점하는 대신 기업소·단체의 기술 확보를 용이하게 하고, 기업소 간의 기술개발 경쟁을 촉진하려는 데에 목적이 있을 것으로 보인다.

문제는 이러한 과학기술 중시정책이 국산화 정책, 더 나아가 자강력 제일주의와 긴밀하게 연결된 채 전개되고 있다는 점이다. “자강력 제일주의의 기치 아래 과학기술을 앞세워 경제건설을 다그쳐 나가려는 것이 조선노동당의 정책”<sup>48)</sup>이며, 이에 따라 원료·자재·설비를 국산화하는 데에 초점이 맞춰진 가운데 과학기술 중시정책이 추진되고 있다.

---

43) 김종선·이춘근, “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안,” 『동향과 이슈』, 제32호 (2017), p. 9.

44) 이 상점의 이용이 허가된 과학기술자에게는 연 3,000원 정도를 내고 700유로 정도의 물품 구입이 가능한 쿠폰을 받을 수 있는 특혜가 제공되고 있다. 김종선, “김정은식 과학기술진흥정책, 성과있을까,” 『월간 북한』, 2016년 3월호 (2016), p. 68.

45) “발명법 수정보충 - 새 기술창조로 경제발전을 추동,” 『조선신보』, 2015.03.27.

46) 발명권자는 발명권과 특허권 가운데 하나를 골라 신청할 수 있으며, 국가 혹은 해당 기관·기업소·단체로부터 일정한 물질적 혜택을 받게 된다. “발명법 수정보충 - 새 기술창조로 경제발전을 추동,” 『조선신보』, 2015.03.27.

47) 위의 기사.

48) “국산화, 우리 힘으로 얼마든지 할 수 있다,” 『조선신보』, 2016.03.07.

이러한 시도는 김정일 집권기인 2000년대 후반에도 소위 주체공업론이라는 형태로 대두된 바 있다. 국내에서 생산되지 않는 코크스탄을 쓰지 않고 생산한 주체철, 원유에서 나오는 나프타 대신 북한 석탄화학공업에서 생산 가능한 물질인 카바이드로를 이용해 생산하며, 합성섬유의 원재료가 되는 주체비날론, 암모니아 생산에 필요한 수소를 국내에 풍부한 석탄으로 추출하는 석탄가스화 공법을 이용하여 생산하는 주체비료가 주체공업의 핵심이었다. 결국 주체공업을 강조한 것은 원료를 국산화하려는 데에 목적이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이들 모두 국제 기준에서 보면 효율성이 낮은 공법이었고, 북한은 별다른 성과를 거두지 못했다.<sup>49)</sup>

그럼에도 김정은 시대에 들어와서도 이와 같은 시도는 계속되고 있다. 기초공업 부문에서 가장 발전이 시급한 화학공업 분야를 보면, 5개년전략의 목표 중 하나로서 탄소하나(CO)화학공업의 창설이 추진되고 있다. 화학공업성 안덕찬 부상은 『조선신보』와의 인터뷰에서 “많은 나라들에서 원유에서 나오는 나프사를 원료로 화학제품이나 제품 생산에 필요한 기초원료들을 생산”하고 있는데, 그 대신 “석탄을 가지고 그러한 제품을 생산”<sup>50)</sup>하겠다고 밝혔다. 그리고 “석탄가스화에 의한 탄소하나화학공업이 창설되면 … 국내에 무진장한 석탄을 가지고 비날론을 비롯한 각종 화학섬유와 합성수지 등 화학제품 생산에 필요한 기초원료들을 팡팡 생산할 수”<sup>51)</sup> 있다고 주장했다. 사실상 앞서 본 주체공업론을 계승, 발전시켜 가겠다는 의도를 드러내고 있는 것이다.

북한은 이러한 정책의 성과가 이미 나타나고 있다고 강조한다. 북한 경제학계의 가장 권위 있는 연구자 중 한 명인 사회과학원 리기성 연구사

49) 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』, pp. 284~286. 이러한 외부의 평가와 달리, 북한 당국은 여전히 주체비료와 주체비날론 생산공정이 경제발전과 인민생활 향상에 기여하고 있다고 주장하고 있다. “5개년전략 수행기간에 새 화학공업 창설,” 『조선신보』, 2016.07.01.

50) “5개년전략 수행기간에 새 화학공업 창설,” 『조선신보』, 2016.07.01.

51) 위의 기사.

은 김정일 시대의 성과를 계승하면서 과학기술 분야에서 다음과 같은 진전이 이루어지고 있다고 밝히고 있다.

“이미 콧소탄을 쓰지 않고 국내의 무연탄에 의거하여 주체철을 생산하여 온 제철소, 제강소들에서는 최근에 중유를 쓰던 압연공정의 설비들을 석탄가스화의 기술에 기초하여 개조하고 있다. 중유 수입에 종지부를 찍는 석탄가스화 기술은 금속 이외의 다른 공업 부문에서도 적극 도입되고 있다. … 금속을 비롯한 여러 부문에서 이미 석탄가스화 기술이 널리 도입되고 있다. 또한 지금 탄소하나화학공업을 창설하기 위한 사업이 추진되고 있다. 값비싼 수입원료 대신에 국내에 흔한 석탄으로 메타놀을 만들고 그것을 기초로 하여 경공업과 농업에 필요한 원료, 자재들을 생산하기 위한 공업이다.”<sup>52)</sup>

하지만 경제발전에 성공한 다른 국가들의 선례를 놓고 볼 때, 북한이 이처럼 자립경제 강국, 지식경제 강국을 목표로 국산화와 과학기술 중시 정책을 추진하는 것이 과연 적절한 선택인가에 대해서는 의문이 든다.

첫째, 우리나라를 비롯하여 성공적인 경제개발을 통해 저개발국 단계를 극복한 국가들의 선례를 보면, 대체로 경제개발 초기에는 국산화 혹은 수입대체 공업화보다는 저임금의 비교우위를 활용하여 경공업 제품 수출에 주력함으로써 빠른 성장을 달성했다. 경제개발 초기 단계에서는 높은 수준의 기술이 요구되지 않으며, 저임금의 비교우위를 활용하는 것이 효과적이다. 그러나 북한은 수출을 늘리려 하기보다는 국산화 혹은 수입대체 방안을 마련하는 데에 관심을 두고 있다.

둘째, 경제발전에 성공한 국가들의 경우, 어느 정도 성장하여 소득 수준이 높아짐에 따라 저임금의 비교우위를 상실하게 되는 중진국 단계에 접어들었을 때 기술 측면에서 경쟁력을 확보하고자 과학기술 부문에 대한 투자를 늘리기 시작했다. 그리고 이를 통해 기술력을 확보한 한국, 대

<sup>52)</sup> “자강력의 나라에 제재는 통하지 않는다,” 『조선신보』, 2017.03.06.



만 등은 선진국 단계로 진입할 수 있는 동력을 확보한 반면, 그렇지 못한 국가들은 중진국 함정(middle income trap)에 빠지고 말았다. 그러나 북한은 아직 저개발국 단계에 머물고 있는 상황에서 과학기술 중시정책을 추구하고 있다.

물론 이처럼 경제발전 단계에 맞지 않는 성장전략을 추구할 경우에도 일부 분야에서 제한적이거나 성과를 거둘 수는 있을 것이다. 그리고 북한 당국은 이를 대대적으로 선전하며 자신들이 추구하는 정책에 대해 정당성을 부여하고 추진해 왔다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 정책은 경제 전체로 보면 자원배분의 효율성 저하, 생산성 하락이라는 결과로 이어질 수 있다. 현재와 같은 경제 여건에서 국산화와 과학기술을 강조하는 것은 북한경제의 성장에 도움이 되지 않을 가능성이 높다.

## 라. 계획 부문 역할 축소와 시장 부문 활용도 증대

김정은 시대 북한 산업정책에서 나타나는 또 하나의 특징은 산업생산 과정에서 계획이 차지하는 비중은 줄어드는 대신 시장 부문의 역할은 갈수록 증대되고 있다는 점이다. 시장 부문의 역할 강화와 관련해서는 뒤에서 상세히 논할 예정이므로, 여기서는 계획 부문 역할의 축소와 관련된 내용만 간략히 언급한다.

계획 부문의 축소 혹은 약화를 보여주는 단적인 예로 2016년 5월 개최된 제7차 당대회에서 발표된 국가경제발전 5개년전략(이하 5개년전략)을 들 수 있다. 김정은은 당대회에서 “경제 전반을 놓고 볼 때 첨단 수준에 올라선 부분이 있는가 하면 어떤 부분은 한심하게 뒤떨어져 있으며 … (이것이) 나라의 경제발전엔 지장을 주고”<sup>53)</sup> 있다면서, “인민경제 전반을 활성화하고 경제부문 사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것”<sup>54)</sup>을 목표로 한 5개년전략을 제시하였다.

<sup>53)</sup> “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.05.08.

사실 5개년전략은 그 내용 측면에서는 주목할 만한 부분이 별로 없다. 제시된 정책을 보면, 전통적인 사회주의 시대의 산업정책을 답습하는 데에 머무르고 있으며,<sup>55)</sup> 생산 정상화를 위한 혁신적인 방안을 내놓지는 못하고 있다.

그럼에도 여기서 5개년전략에 주목하는 것은 5개년전략이 형식 혹은 구성 측면에서 이전의 경제개발계획과 차이를 보이는 부분을 지니고 있으며, 이것이 계획 부문 역할의 축소와 관련해서 흥미로운 시사점을 제공해 준다고 판단되기 때문이다.<sup>56)</sup>

첫째, 이전과 달리 이번 방안은 경제발전 ‘계획’이 아니라 ‘전략’이라는 명칭으로 발표되었다. 제7차 당대회 이전까지 북한은 총 7차례에 걸쳐 경제발전계획을 수립해 왔다.<sup>57)</sup> 이 가운데 2차 7개년 계획(1978-1984)이 시행되고 있는, 다소 특수한 상황에서 1980년 제6차 당대회를 통해 발표되었던 ‘사회주의 경제건설 10대 전망 목표’를 제외한 나머지는 모두 명칭이 ‘계획’이었다. ‘계획’ 대신 ‘전략’이라는 용어가 사용된 것은 이번이 처음이다.

그렇다면 이러한 변화가 시사하는 바는 무엇인가. 이와 관련해서는 북한의 경제 분야 전문잡지 『경제연구』에 게재된 논문에 주목해 볼 필요가 있다.<sup>58)</sup> 이에 따르면, “경제발전전략이 나라의 경제발전에 대한 개괄적인 설계도로서 경제발전의 방향과 목표, 방도를 제시해 준다면 국가경제

---

54) 위의 기사.

55) 통일연구원, “북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망,” 『KINU 통일포럼』, 16-02호 (2016), p. 44.

56) 이에 관한 보다 구체적인 사항은 양문수, “제7차 당대회를 계기로 본 북한의 개혁·개방,”; 김영희, “북한의 「경제발전 5개년전략」의 함의와 전망,” 『KDB 북한개발』, 2016년 여름호 (2016) 등에서 확인할 수 있다.

57) 가장 최근인 2011년 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’이 수립된 바 있으나, 실행에 옮겨 지지는 못한 것으로 보이므로, 계획 수립 횟수에 포함시키지 않았다.

58) 이와 관련된 이하의 논의는 주로 양문수, “김정은 정권의 경제운영전략,” 『한반도포커스』, 2016년 여름호 (2016), pp. 30~31에 의존하고 있다.

발전계획은 경제전략에서 제시된 전략목표 실현을 위한 단계별 목표와 과업을 제시하고 그 실현을 위한 실제적인 균형보장을 기본 내용으로 하고 있<sup>59)</sup>다. 또한 ‘계획’과 ‘전략’은 포괄범위, 대상기간 등에서도 차이를 보인다.<sup>60)</sup> 따라서 당대회에서 ‘계획’ 대신 ‘전략’만이 제시된 것은 계획 경제 시스템이 사실상 형해화되고, 시장화가 크게 확산됨에 따라 중앙계획당국이 ‘개괄적인 설계도’만 그릴 수 있게 된 현실을 반영하고 있다고 할 수 있을 것이다.<sup>61)</sup>

두 번째 특징으로 구체적인 목표치를 수치로 제시하지 않았다는 점을 들 수 있다. 2차 7개년 계획(1978-1984)을 예로 들면, 공업생산 2.2배, 전력 560억~600억kwh, 석탄 7,000만~8,000만 톤, 철광석 1,600만 톤 등 구체적인 목표치가 제시되었다.<sup>62)</sup> 그러나 이번 5개년전략의 경우, 수치화된 목표는 제시되지 않았다.<sup>63)</sup>

경제개발계획을 효과적으로 활용하였던 한국의 고도성장기 경험에 비추어 보면, 경제개발계획의 목표를 달성하기 위해서는 계획 추진 과정에 대해 주기적으로 확인하고 관리하는 작업이 이루어지는 것이 매우 중요하며, 이를 위해서는 객관적인 성과 판단 기준이 마련되어 있어야 한다.

그럼에도 북한이 5개년전략에서 산업 부문별로 명확한 목표치를 제시하지 않은 이유는 무엇일까. 이에 대해 김정은 정권의 조심스러운 경제운

<sup>59)</sup> 서성철, “국가경제발전계획의 본질적 내용과 특징,” 『경제연구』, 2013년 제4호 (2013), pp. 11~13.; 양문수, “김정은 정권의 경제운영전략,” p. 30에서 재인용.

<sup>60)</sup> 양문수, “김정은 정권의 경제운영전략,” p. 30. 여기서는 송정남, “전략적 경제관리방법의 본질적 특징,” 『경제연구』, 2015년 제4호 (2015), pp. 14~16을 인용해서 그 차이를 소개하고 있다.

<sup>61)</sup> 양문수, “김정은 정권의 경제운영전략,” p. 31.

<sup>62)</sup> 김영희, “북한의 「경제발전 5개년전략」의 함의와 전망,” p. 108.

<sup>63)</sup> 한편, 2011년 수립되었던 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’은 ‘전략계획’이라는 명칭을 사용하고 있다는 점에서 특징적인데, 5개년전략과 달리 구체적인 수치로 목표치를 제시한 것으로 보인다. 이와 관련된 보다 구체적인 사항은 조봉현, “김정은 체제의 북한 경제 평가와 과제,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역임, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』 (서울: 늘봄플러스, 2016), pp. 91~92를 참고할 수 있다.

영, 실용주의적 경제정책으로 평가하기도 한다.<sup>64)</sup> 하지만 앞서 첫 번째 제시한 특징과 마찬가지로, 그보다는 북한 당국이 경제위기를 겪으면서 상실했던 경제에 대한 통제 역량을 충분히 회복하지 못하여, 중앙계획 당국이 그러한 체계적인 목표를 수립하고 관리할 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있기 때문일 가능성이 높다고 판단된다.

정리하면, 계획경제가 사실상 형해화되고, 시장화가 확산됨에 따라 김정은 정권은 산업정책을 추진하는 과정에서 계획 부문의 역할과 비중을 축소시켜 나갈 수밖에 없었던 것으로 보이며, 그러한 양상이 제7차 당대회에서 제시된 5개년전략에서도 명시적으로 드러나고 있다고 하겠다.

### 3. 김정은 정권의 화폐 및 금융정책

김정은 집권 시점에 북한은 극심한 인플레이션을 겪고 있었으며, 외화 통용 현상도 빠르게 확산되고 있었다. 게다가 사금융시장 역시 빠르게 성장하고 있었다. 이러한 환경 속에서 출범한 김정은 정권은 앞서 II장에서 살펴본 바와 같이 2013년 이후 물가 안정 측면에서는 어느 정도 성과를 거두고 있다. 여기서는 화폐개혁 실패 이후 나타난 문제, 그리고 이에 대한 북한 당국의 정책적 대응 양상에 대해서 살펴보면서, 김정은 정권이 물가 안정을 달성할 수 있었던 요인에 대해 확인한다. 단 사금융 관련 사항은 IV장에서 다룰 예정인 만큼, 여기서는 논하지 않는다.

#### 가. 화폐개혁 실패의 후유증

2009년 12월 북한은 화폐개혁을 단행했다. 구권과 신권을 100:1의 비율로<sup>65)</sup> 교환하며, 가구당 교환 한도는 신권 기준으로 1,000원으로 제한하는 것이 핵심이었다. 이에 따라 교환 한도를 초과한 구권 화폐는 몰

<sup>64)</sup> 비공개 자료에 따른 출처 생략.

<sup>65)</sup> 은행(저금소) 저금은 교환비율이 10:1이었다.

수되는 결과가 초래되었다.

화폐개혁은 북한이 2000년대 중반 이후 견지해 온 시장통제 정책의 연장선상에서 이루어진 조치였다. 인플레이션 억제, 계획 부문의 복원, 재정 확충 등을 목적으로 한 시장통제 정책이 실효를 거두지 못하자 북한 당국이 화폐개혁 카드를 꺼내들었던 것이다.

화폐개혁은 실패로 귀결되었다. 북한 당국은 목표했던 바는 달성하지 못한 채, 화폐개혁 실패의 후유증만 떠안게 되었다. 첫째로 극심한 인플레이션이 발생했다. 앞서 <그림 II-3>에서 본 바와 같이 쌀가격은 2010년 이후 급격하게 상승하였다. 화폐개혁 이후 무상배려금 지급 등으로 인해 적정 통화량 이상의 통화가 발행되었으나 금융기관으로 환수되지 않았다는 점, 뒤에서 보듯 외화통용이 확대되면서 화폐발행 이익(seigniorage)이 감소함에 따라 재정적자를 해소하기 위해서는 더 많은 화폐를 발행해야 했다는 점 등이 하이퍼인플레이션을 낳은 요인이었다.<sup>66)</sup>

인플레이션 문제는 김정은 정권이 출범한 직후에도 지속되었다. 2012년 ‘강성대국’ 건설을 위해 대규모 건설사업을 벌임에 따라 재정지출 수요가 증대하였고, 이로 인해 화폐발행 규모가 확대된 것이 물가의 급격한 상승을 낳는 중요한 요인으로 작용했을 것이다.

김정은 정권이 인플레이션 문제를 해소하게 된 것은 2013년에 접어들어서 부터이다. II장에서 본 바와 같이 쌀뿐만 아니라 주요 식료품 가격이, 계절적 요인으로 인해 오르내리기는 하지만, 전체적으로 보면 2013년 이후에는 비교적 안정적인 상태를 유지하고 있다.

한편, 화폐개혁의 실패는 달러라이제이션(dollarization), 즉 외화통용 현상의 급속한 확산도 불러왔다. 외화통용 현상이란 자국 화폐의 신뢰도가 하락함에 따라 주민들이 자국 화폐를 기피하고 달러화를 비롯한

---

<sup>66)</sup> 최지영·정승호, “북한시장의 물가와 인플레이션,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 엮음, 『북한의 금융』(서울: 도서출판 오름, 2016), pp. 165~167.

외화를 선호하게 되어, 결과적으로 외화가 자국 화폐를 일정 정도 대체하게 되는 것을 일컫는다.

북한에서 외화통용 현상은 1990년대 경제위기를 겪으면서 이미 대두되었다. 대외무역에 대한 국가의 통제 능력 및 북한 당국의 외화 관리 능력이 약화되는 가운데 민간 경제주체들이 외화를 접할 수 있는 기회가 늘어나자, 외화가 비공식 부문에 축적되고 통용되기 시작한 것이다.<sup>67)</sup> 그런 와중에 2009년 화폐개혁이 실패하여 극심한 인플레이션 속에 북한 원화 가치가 빠르게 하락하자, 주민들은 북한 원화의 사용을 더욱 기피하게 되었다. 그리하여 김정은 시대 들어와서는 외화가 가치저장 수단으로서의 기능뿐만 아니라, 상품의 가격표시 기능도 수행하고 있는 등 외화통용 범위가 확대되는 양상이 나타나고 있는 것으로 보인다.<sup>68)</sup>

특징적인 것은 화폐개혁 실패의 후유증에서 벗어난 이후에도 외화통용 현상이 더욱 빠르게 확산되고 있다는 점이다. 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 활용한 최근 연구는 이를 잘 보여준다. 이 연구에 따르면 북한에서 주로 통용되었던 화폐는 북한 원화라고 응답한 비율은 2010-2012년 74.9%에서 2013년 이후에는 43.4%로 낮아진 반면, 중국 위안화라고 응답한 비율은 23.4%에서 52.5%로 크게 증가했다.<sup>69)</sup> 물론 북한이탈주민 중 상당수가 탈북 전 북중 접경지역에 거주하였다는 점에서 북한 전체로 본다면 위안화 통용 정도는 이보다는 낮은 수준일 것으로 보이지만, 김정은 정권 들어 외화통용 현상의 확산 속도가 빨라진 것은 분명해 보인다. 화폐개혁 실패와 함께 확산된 외화통용 현상은

---

67) 양민수, “북한의 달러라이제이션,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 엮음, 『북한의 금융』, p. 119.

68) 북한의 달러라이제이션의 추이에 관해서는 위의 글, pp. 117~122를 참고할 수 있다. 현재 중국과의 접경 지역에서는 위안화가, 평양과 그 주변 지역에서는 달러화가 상품 및 서비스 거래 과정에서도 광범위하게 유통되고 있다.

69) 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』, p. 67. 여기서의 연도는 탈북 시점을 의미한다.

북한경제가 화폐개혁 실패의 여파에서 벗어난 이후에도 계속 확산되고 있는 것이다.

## 나. 북한 당국의 정책적 대응

이처럼 2009년 화폐개혁 실패로 파생된, 보다 근본적으로는 북한 화폐·금융 시스템이 갖고 있는 한계로 인해 발생한 문제들, 구체적으로 하이퍼인플레이션과 외화통용 현상의 확산에 대해 김정은 정권은 어떻게 대응해 왔는가. 그리고 그러한 정책적 대응은 어떠한 효과를 낳고 있는가. 이하에서는 이에 대해 살펴본다.

우선 북한 당국은 2013년 이후 통화량을 조절하고 있을 가능성이 있다. 김정은 정권은 집권 초반인 2012년에는 ‘강성대국’ 건설, 김정은의 권력 승계 등을 위해 재정 지출을 늘려야 했고, 이를 위해 통화증발에 나섰던 것으로 보인다. 하지만 2013년 이후 북한의 재정은 예전에 비해 안정되어 있는 것으로 판단된다. 일단 대규모 설비 투자 등을 자제함에 따라 재정 수요가 감소하였으며, 경제가 회복됨 속에 예전에 비해 세수(稅收)가 증대되고 있기 때문이다. 물론 여전히 기업소 노동자들에게 거의 임금을 지급하지 않는 등 재정 상황이 매우 열악한 상황에 놓여 있음은 그대로이지만, 통화증발을 자제할 정도의 여건은 형성되어 있는 듯 보인다.

여기서 주목할 부분은 북한 당국이 외화통용 현상에 대해 어떻게 대응하고 있는가 하는 점이다. 이를 살펴보기에 앞서 먼저 외화통용 현상이 해당 국가 경제에 어떠한 영향을 미치고 있을까에 대해서 검토해 본다.

일단 외화통용 현상의 확산은 화폐발행 이익을 감소시킨다는 점에서, 해당 국가 정부가 통화증발을 통해 재정적자 문제를 해결하기가 한층 곤란해질 수 있다.<sup>70)</sup> 자국 통화가치가 평가절하되고, 환율의 불안정성이

---

<sup>70)</sup> 그럼에도 통화증발을 통해 재정적자 문제를 해결하려 할 경우에는 통화발행 규모가 더 커지게 되고 그 결과 인플레이션이 더욱 악화되는 문제가 발생할 수 있다.

심화된다는 점 역시 외화통용 현상이 경제에 가져오는 부정적 효과라고 볼 수 있다.

하지만 외화통용 현상이 해당 국가 경제에 반드시 부정적인 영향만 미치는 것은 아니다.<sup>71)</sup> 우선 기능을 상실해가는 자국 화폐를 대신해 외화가 화폐의 기능을 부분적으로 담당함으로써 경제순환을 촉진시킬 수 있다.<sup>72)</sup> 또 외화통용이 확산된 국가들의 사례를 놓고 볼 때, 외화통용 현상이 확산될 경우 일정 시점 이후에는 그로 인해 오히려 물가가 안정되는 효과가 발생할 수 있다.<sup>73)</sup>

이러한 점을 염두에 둔 가운데, 북한 당국이 외화통용 현상에 대해서는 어떻게 대응하고 있는가에 대해서 살펴보자. 일단 외화의 보유나 유통을 법적으로 금하고 있는 북한 당국 입장에서는 외화통용 현상이 확산되는 것이 달가울 리는 없을 것이다. 하지만 북한 원화에 대한 주민들의 신뢰도가 크게 저하되어 있는 데다, 다른 국가들의 사례와 마찬가지로 외화통용 현상이 2013년 이후 인플레이션 문제를 해결하는 데에 기여하고 있는 것으로 판단되고 있는 만큼,<sup>74)</sup> 북한 당국은 외화통용을 무조건 제한할 수도 없는 상황에 처해 있다.

이러한 상황에서 북한 당국은 외화통용을 제한하려 적극적으로 나서기보다는 사실상 묵인하는 입장을 견지하는 한편, 시장을 통해 시중의 외화를 흡수하기 위한 다양한 시도도 하고 있는 것으로 보인다. 외화통용 현상의 순기능을 활용하고, 주민들의 반발을 무마하되 외환관리는 보다

---

71) 이에 관한 사항은 주로 양문수, “북한의 달러라이제이션”을 참고하였다.

72) 이석기 외, 『북한 외화통용 실태 분석』(서울: 산업연구원, 2012), p. 162.

73) 최지영·정승호, “북한시장의 물가와 인플레이션,” p. 172. 캄보디아의 경우, 1990-1998년 연평균 56%에 달하던 물가상승률이 외화통용 현상 확대의 영향으로 2001-2011년에는 연평균 3.5% 수준으로 낮아졌다. 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 2호 (2015), p. 117.

74) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” p. 116.



강화하기 위해 이러한 정책을 펴고 있는 것으로 판단된다. 이하에서는 북한 당국이 시중의 외화를 흡수하기 위해 펼치고 있는 몇 가지 조치들에 대해서 살펴본다.

첫째로 북한 당국은 은행을 활용해 시중의 외화를 흡수하려 하고 있다.<sup>75)</sup> 무역은행과 특수기관의 은행들이 외화정기예금을 취급하고 있으며, 3년 만기 외화정기예금의 경우 이자율은 연 7~9% 수준이라고 한다. 또한 북한은 민간에서 유통, 보관되고 있는 달러를 양성화하기 위한 조치의 일환으로 2013년부터 ‘협동화폐제’를 실시해 각 개인과 기관이 외화계좌를 개설, 이용하도록 유도하고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>76)</sup> 그러나 북한에서 활성화되어 있는 사금융과 금리차가 크고, 북한 주민들의 금융기관에 대한 불신이 해소되지 않고 있는 까닭에 이를 통해 시중 외화를 흡수하는 데에는 한계가 클 것으로 판단된다.

둘째로 북한 당국은 외화카드의 유통을 확산시킴으로써 주민들이 보유한 달러를 획득하려 하고 있다.<sup>77)</sup> 북한에서 현재 널리 사용되고 있는 외화카드는 2010년부터 조선무역은행에서 발행하고 있는 나래카드와 특수기관 소속 은행인 고려은행에서 2011년부터 발행하고 있는 고려카드이다. 나래카드는 평양 시내 모든 외화상점에서 사용되는데, 충전식으로 100~1,000 달러를 충전해 사용할 수 있다.<sup>78)</sup> 한편 고려카드는 38호 실 산하의 외화상점에서만 사용 가능하다.

외화상점 이용을 확대하고, 외화 거래를 허용하는 것 역시 북한 당국이

---

<sup>75)</sup> 이에 관한 이하의 논의는 주로 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” pp. 119~124를 참고하였다.

<sup>76)</sup> “조선중앙은행, 전자결제카드 ‘전성’ 발행 확인돼,” 『통일뉴스』, 2015.08.20., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=113322>> (검색일: 2017.09.10.).

<sup>77)</sup> 이에 관한 이하의 논의는 주로 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치,” 『아시아 연구』, 제59권 3호 (2016), pp. 141~142를 참고하였다.

<sup>78)</sup> 나래카드는 이처럼 충전식이므로 은행 계좌와 연동되지 않아 개인정보가 노출되지 않으므로 활용 범위가 넓으며, 뇌물로도 많이 활용된다고 한다.

시중의 외화를 흡수하려는 시도의 일환으로 볼 수 있다. 북한은 평양의 각 구역마다 외화상점을 두고 외화 거래를 허용하고 있다.<sup>79)</sup> 이와 함께 북한 당국은 북한 주민들에게 휴대폰이나 고가 소비재, 내구재 등을 거래할 경우 외화로 거래할 수 있도록 허용하고 있으며, 외화가 통용되는 소비시설의 확장에도 나서고 있다.<sup>80)</sup> 종합시장에 협동화폐교환소를 두고 주민들이 시장환율과 비슷한 환율로 환전할 수 있도록 하고 있는 것<sup>81)</sup> 역시 시중의 외화를 흡수하려는 데에 목적이 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 김정은 정권의 경제관리체계 개혁: ‘우리식 경제관리방법’

김정은 정권의 국영부문 경제운용과 관련해 또 하나 주목할 부분은 경제관리체계 개혁 작업이 이루어져 왔다는 점이다. 여기서는 ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로 북한의 경제관리체계 개혁 작업이 어떠한 형태로 진행되고 있는가에 대해서 살펴본다.

##### 가. 우리식 경제관리방법의 주요 내용

김정은 시대 경제개혁의 핵심은 김정은이 2012년 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여’라는 방침을 밝힘에 따라 도입된 ‘우리식 경제관리방법’이다. 김정은이 정의한 바에 따르면, 우리식 경제관리방법은 “생산수단에 대한 사회주의적 소유를 확고히 고수하면서 국가의 통일적 지도 밑에 모든 기업체들이 경영 활동을 독자적으로, 창발적으로 해나감으로써 생산자 대중이 생산과 관리에서 주인으로서

<sup>79)</sup> 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” p. 120.

<sup>80)</sup> 이석, “2016년 북한경제 동향 평가와 설명 가설,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제19권 1호 (2017), p. 15.

<sup>81)</sup> 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” p. 120.

의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의 기업관리방법”<sup>82)</sup>이다. 김정은은 이를 도입함으로써, 생산수단의 사회적 소유, 중앙집권적 계획경제 시스템이라는 사회주의적 경제체제의 기본 틀은 그대로 유지하되, 기업 활동에 대해서는 그 이전에 비해 자율성을 보다 많이 부여하겠다는 뜻을 내비친 것이다.<sup>83)</sup>

이후에도 북한 당국은 김정은의 발언, 국영매체 보도, 학술논문 등을 통해 ‘우리식 경제관리방법’을 강조하고 또 실행에 옮기고 있는 것으로 파악되고 있다. 하지만 여전히 구체적인 내용을 공식적으로 발표하지는 않고 있다. 따라서 언론 보도 내용 등을 토대로 그 내용을 짐작해 볼 수밖에 없는데, 이를 정리해 놓은 것이 <표 III-1>이다.

<표 III-1>에서 먼저 농업 부문부터 보면, 협동농장의 생산단위 규모를 분조(10~25명)에서 이를 더욱 세분하여 3~5명으로 축소하였으며, 이 생산단위가 일정 규모의 경지(포전)를 담당토록 하는 ‘분조관리제 안에서 포전담당책임제’를 도입하였다는 점이 눈에 띈다. 예를 들어, 삼지강 협동농장의 경우, 작업반이 9개, 분조가 36개인데, 분조는 대체로 22명으로 구성되며, 5명 정도가 한 조로 묶여 포전을 담당하도록 하고 있다고 한다.<sup>84)</sup> “분조를 일정한 작은 규모로 조직하고 분조에 토지와 중소 농기구를 고정시켰으며, 생산계획도 분조 단위로”<sup>85)</sup> 준 것이다.

<sup>82)</sup> “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『노동신문』, 2013.04.02.

<sup>83)</sup> 위의 기사.

<sup>84)</sup> “농장포전은 나의 포전이다,” 『조선신보』, 2014.01.27.

<sup>85)</sup> “분조관리제의 실효성,” 『조선신보』, 2013.06.07. 분조를 여럿을 나누어 포전을 담당하게 했다는 앞의 인용 내용과 달리, 이 기사에서는 분조 자체가 줄어든 것으로 서술되고 있는데, 이처럼 두 가지 형태의 표현 방식이 혼용되고 있는 것으로 보인다.

표 III-1 김정은 시대 우리식 경제관리방법의 주요 내용

부문	주요 내용
농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포전담당제 실시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협동농장 생산단위 규모 축소(10~25명 → 3~6명)</li> <li>- 담당 포전에 대한 경영자율권 부여</li> </ul> </li> <li>• 국가가 생산비용 선지급</li> <li>• 생산물은 국가와 포전 담당 분조가 7:3으로 분배               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가는 수매 형식으로 생산물 70% 수급</li> <li>- 분조는 30%를 분조원에게 현물 분배</li> </ul> </li> <li>• 생산요소와 생산물에 시장가격 적용</li> <li>• 목표량(생산계획) 초과분은 분조에서 자율적 처분</li> </ul>
공업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장/기업소에 경영 자율권 부여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획지표수의 대폭적인 감소</li> <li>- 기업의 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권 행사</li> <li>- 가격 결정, 제품 판매, 노무관리 권한 부여</li> </ul> </li> <li>• 자체 원자재 구입을 통한 생산, 경영활동 및 시장판매 허용</li> <li>• 국가계획과 자체 계획 병행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소 지방기업소는 자체 계획에 따라 활동</li> </ul> </li> <li>• 지배인에 대해 경영실적에 따라 평가</li> <li>• 지방공장에 대한 개인투자 허용</li> </ul>
상업 및 서비스 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인투자 통한 경영 참여 허용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운송, 상점, 편의봉사, 식당</li> <li>- 이익의 10~20% 국가에 납부</li> <li>- 개인투자 기관에서 자체 노동력 고용 가능</li> </ul> </li> </ul>
노동 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지배인의 노동자 고용, 해고, 임금 결정권 확대</li> <li>• 임금 수준 현실화</li> <li>• '일한 것 만큼, 번 것 만큼' 보수 지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산성에 따른 임금차별 허용</li> </ul> </li> <li>• 노동자의 배급과 임금도 공장/기업소 수익에 따라 자율 결정</li> <li>• 노동자 토지임대제 실시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 작업 외 시간에 농사지어 수확량 30% 협동농장에 납부하고 70%는 배급, 임금 대신 수취</li> </ul> </li> </ul>
대외경제 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부, 공장·기업소, 각 기관에 무역권 부여</li> </ul>
배급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가예산제 기관인 국가기구, 교육, 의료 부문 종사자를 제외한 기타 독립 채산제 기관 종사자에 대한 배급제 폐지</li> </ul>

자료: 박영자 외, 『북한주민의 입파워먼트: 주체의 동력』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 66~67; 권영경, “김정은 시대 북한경제정책의 변화와 전망,” 『수은북한경제』, 2014년 봄호 (2014), p. 18; 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나 - 김정은의 경제정책과 80년대 중국의 개혁·개방과의 비교,” 『한반도 평화통일의 기반조성과 대북정책 추진방향』 (2015 북한연구학회 특별학술회의 발표문, 2015), p. 41를 참고하여 필자 작성.

“농장은 분조관리제와 포전담당제에 기초하여 농장원이 일한 몫과 생산실적에 따라 현물로 분배를 하게”<sup>86)</sup> 한 점도 주목된다. 국가 생산계획 달성 시 이 중 국가 몫에 해당하는 70%는 납부하고, 나머지 30%는 농민들이 현물로 분배받게 되었으며, 농민들은 자가소비분 이외의 농산물은 자유로이 처분할 수 있게 된 것이다. 『조선신보』에 따르면, “농장들은 국가적인 생산 계획을 달성하여 나라에서 분여받은 토지, 보장받은 관개, 영농물자, 비료 등의 대금에 상응하는 몫만 바치면 그 외 남은 농작물들을 모두 농장의 결심에 따라 처리할 수 있게”<sup>87)</sup> 되었다고 한다.

그 이전에는 시장가격에 비해 턱없이 낮은 “국정가격에 의한 의무수매를 진행하고 현금분배를”<sup>88)</sup> 해왔던 것과 비교하면 이러한 조치는 농민에게 크게 유리할 수 있다. 아울러 목표량을 초과하여 생산한 경우, 생산물은 전량 농민들이 가져가 자유롭게 처분할 수 있게 되었다고 하는데, 이 점 역시 생산성 향상이라는 측면에서 볼 때 의미있는 변화라고 할 수 있다. 가족농 체제로까지 나가지는 못했다는 점에서<sup>89)</sup> 개혁이 지닌 한계는 분명하지만, 만약 제대로 작동된다면 이러한 수준의 조치로도 어느 정도 생산성 향상 효과를 얻을 수 있을 것으로 예상된다.<sup>90)</sup>

<sup>86)</sup> “분조관리제의 생활력 보여주는 삼지강협동농장,” 『조선신보』, 2013.04.19.

<sup>87)</sup> 위의 기사.

<sup>88)</sup> “주체사상을 구현한 ‘우리 식의 경제관리방법’,” 『조선신보』, 2013.06.07.

<sup>89)</sup> 2014년 5·30 담화를 통해 가족 단위 영농이 도입되었다는 견해도 제기되고 있는데(김영훈, “김정은 정권 5년 북한농업 평가와 과제,” 『KERI 북한농업동향』, 제18권 3호 (2016), p. 6; 이부형 외, “북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향,” 『현안과 과제』, 14-36호 (2014), p. 4), 이에 대해서는 추가적인 확인이 필요해 보인다. 최근 탈북한 북한이탈주민의 증언에 따르면, 포전을 개인 혹은 가족 단위로 분배하는 양상이 나타나고 있는 것으로 보이나, 협동농장 체제는 유지되고 있으며, 뒤에서 살펴보듯이 그것이 갖는 한계는 여전히 뚜렷한 상황이다.

<sup>90)</sup> 참고로 북한은 1996년 새로운 분조관리제를 통해 분조 규모를 7~8명으로 축소하고, 목표생산량 초과분에 대해 자유로운 처분권을 부여하였으나, 제대로 실시되지 못하고 흐지부지된 바 있으며, 2004년에는 7·1조치 후속조치로 일부 협동농장에서 포전담당제를 시범 실시했으나 실험 차원에 머물다 종료된 바 있다. 양문수, “김정은 시대 경제관리 개선 조치의 실태와 평가: 2012-2014년,” 『북한연구학회보』, 제18권 2호 (2014), p. 12.

공업 부문의 경우, 우리식 경제관리방법의 핵심은 “경영 권한을 현장에 보다 많이 부여”했다는 점이다.<sup>91)</sup> 계획 수립 단계에서부터 생산, 제품 판매(처분) 및 수익 처분에 이르기까지 기업 활동의 전 과정에서 기업의 권한을 확대하는 조치가 취해진 것으로 보인다. 또 “확대재생산의 계획과 수출에 관한 업무도 공장의 결심에 따라 하게 되었다”<sup>92)</sup>거나, “현재 조선에서는 특정한 단위들만이 대외경제사업을 전담하지 않는다. 그 능력과 의사가 있는 단위들은 모두 이 사업에 참여할 수 있다”<sup>93)</sup>는 것으로 보아, 수출 관련 사항에 대해서도 공장·기업소가 결정할 수 있는 권한이 보다 확대된 것으로 판단된다.

기업소는 수익의 일정 부분을 국가에 납부하고 나면, 나머지 수익금, 이른바 ‘기업소분배’를 자체적으로 결정하여 설비투자, 생활비 인상, 후방시설 확장 등에 사용할 수 있게 되었다.<sup>94)</sup> 그 전에는 수익의 사용 용도가 항목마다 엄격하게 규정되어 있었다.<sup>95)</sup> 또 근로자 임금 상한도 당국에서 규제하지 않기로 하였으며, 기업이 노동자들의 보수 몫을 늘릴 수도 있도록 하였다.<sup>96)</sup> 아울러 기업이 국가계획에 의거해 지시를 받은 품목 이외의 품목도 자체적으로 생산, 시장가격에 준한다고 볼 수 있는 ‘합의 가격’<sup>97)</sup>으로 판매할 수 있도록 하는 조치도 취해졌다.

한편, 김정은은 2014년 5월 30일 ‘현실 발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여’라는 제목의 담화(5·30 담화)를 발표

91) “평양326전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도,” 『조선신보』, 2013.04.24.

92) 위의 기사.

93) “세계를 대상으로 ‘다각화’ 지향,” 『조선신보』, 2015.03.09.

94) “기업소 안에 경쟁 바람이 일고 있다,” 『조선신보』, 2014.01.24.

95) “평양326전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도,” 『조선신보』, 2013.04.24.

96) “기업소 안에 경쟁 바람이 일고 있다,” 『조선신보』, 2014.01.24.

97) “기업소가 자체로 원천을 찾아내어 생산한 제품, 품종에 관해서는 생산자와 수요자 사이에 합의해서 가격을 정하도록 하고 있다”(“기업소 안에 경쟁 바람이 일고 있다,” 『조선신보』, 2014.01.24.). 이처럼 ‘합의가격’이란 생산자와 수요자가 합의해서 결정하는 가격인데, 사실상 시장가격에 준하는 것으로 볼 수 있다.

하여, 우리식 경제관리방법과 관련된 정책적 조치를 추가적으로 실시하였다. 이 담화에서 기업소와 관련해 주목할 부분은 사회주의기업책임관리제이다. 김정은은 이 담화에서 “사회주의기업책임관리제는 공장, 기업소, 협동단체들이 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초하여 실제적인 경영권을 가지고 기업 활동을 창발적으로 하여 당과 국가 앞에 지닌 임무를 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”<sup>98)</sup>이라고 규정하였다.

이처럼 사회주의기업책임관리제는 기업에 생산권, 이윤 사용 및 임금 결정 등 분배권, 무역권을 부여함으로써, 기업 경영 자율권의 범위를 확대하는 것을 핵심으로 하고 있다.<sup>99)</sup> 이와 관련해 “실제적인 경영권을 가지고 기업활동을 창발적으로 하여”라고 언급한 부분을 근거로 사회주의기업책임관리제 도입이 지배인책임제 도입을 의미한다는 평가도 있으나, “당위원회의 집체적 지도를 철저히 시현하도록 하여야” 한다는 내용으로 보아 지배인책임제의 도입으로 판단하기 어려운 측면도 존재한다.<sup>100)</sup>

노동과 관련된 조치들도 주목된다. 지배인이 노동자를 고용하거나 해고할 수 있는 권한이 확대된 것으로 보이며,<sup>101)</sup> 노동자에게 임금을 차등해서 지급할 수도 있게 되었다. 이에 따라 실제로 일부 기업의 경우, 생산 실적, 시장가격을 고려하여 임금을 현실화하는 조치가 취해지기도 한 것으로 전해진다. 예를 들어, 평양시에 위치한 3·26전선공장의 경우, 2012년 8월과 2013년 4월 사이 임금이 단계적으로 인상되어 종전의 20~30배 수준에 이르게 되었으며,<sup>102)</sup> 2014년에는 종전의 100배 이상

98) “김정은 ‘5·30담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.01.08., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2017.10.30.).

99) 홍제환, “북한 기업지배의 역사와 성격,” 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 43.

100) 위의 글, pp. 43~44.

101) “설비갱신 등으로 잉여인원이 나올 경우는 노력삭감을 제기할 수 있다”(“평양326전선 공장에서 보는 경제관리의 새 시도,” 『조선신보』, 2013.04.24.)

이 된 경우도 있다고 한다.<sup>103)</sup> 이러한 조치들은 노동자들에게 근로 유인을 부여하고 생산성을 높인다는 측면에서 효과적일 수 있다.

우리식 경제관리방법의 도입과 관련해 또 하나 주목할 부분은 운송, 상점, 편의봉사, 식당과 같은 상업 및 서비스 부문이나 중소기업의 지방 공장에 대해서는 이윤의 10~20%를 국가에 납부한다는 조건 하에서 개인투자자와 개인 노동력 고용을 허용하였다는 점이다. 비록 개인투자자나 고용된 노동자는 소속 기관에 입직해야 한다는 제약이 있으며, 개인기업을 허용하지는 않았다는 한계도 있으나, 이미 활발하게 이루어지고 있던 개인(돈주)의 투자 활동을 제한적이거나 공식화함으로써, 사실상 민간 부문의 투자를 용인하는 조치를 취했다는 점에서 상당한 의미를 갖는 변화라고 판단된다.

## 나. 우리식 경제관리방법에 대한 평가와 전망

앞서 본 바와 같이, 우리식 경제관리방법은 북한경제에 상당한 변화를 가져올 수 있는 여러 조치들을 포함하고 있다. 정리해 보면, 북한 당국은 진전된 시장화를 용인하면서 생산력 증대를 위해 시장을 활용하려 하는 태도를 보이고 있으며, 노동 유인을 제고하고 기업의 자율성을 강화하려 하고 있다. 아울러 변화된 경제 상황을 반영하여 개인투자, 사적 경제활동을 부분적으로 용인하는 모습도 보여주고 있다. 이러한 조치들을 종합적

---

<sup>102)</sup> 또한 대북소식지를 통해서도 무산광산, 김책제철연합기업소, 평양피복공장 등의 노동자 월급이 100배 내외 수준으로 인상되었다는 등의 변화 양상이 간간히 전해지기도 했다. “北 ‘6·28방침’ 본격화…“물가반영 임금 100배 인상,” 『데일리NK』, 2013.11.06., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=101557>>, “평양 피복 공장에도 9월부터 월급 100배 인상,” 『데일리NK』, 2013.11.29., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=101757>>, “북한, 평양 피복·방직 공장 월급 30만원 지속 지급,” 『데일리NK』, 2014.03.25., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=102999>> (검색일: 2017.08.10.).

<sup>103)</sup> “증산증수익의 성과를 노동자들에게 환원,” 『조선신보』, 2014.04.04.



으로 보건대, 김정은 시대의 개혁적 조치들은 김정일 시대의 그것보다 개혁의 수준·심도 면에서 상당 부분 진전된 조치라고 평가할 수 있겠다.<sup>104)</sup>

그러나 우리식 경제관리방법이 지니고 있는 한계 또한 명확하다. 우선 개혁·개방기 중국의 변화 양상과 비교하면, 중국에 비해 제한적인 수준에서 개혁이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 농업 부문부터 보면, 북한의 ‘분조관리제안에서의 포전담당제’는 중국 개혁·개방 초기 실시된 ‘포공도조(包工到組)’ 및 ‘포산도조(包產到組)’와 유사하다.<sup>105)</sup> 그러나 중국은 얼마 지나지 않아 ‘포간도호(包干到戶)’라는 가족농 제도로 나아갔다는 점에서<sup>106)</sup> 아직 집단농 체제를 해체하지 못한 북한과 대비된다. 기업 부문에 대한 개혁의 경우에도, 기업 경영의 자율성, 소유권 등의 측면에서 볼 때, 북한의 개혁은 여전히 1980년대 초중반 중국의 초기 개혁 수준에 머물고 있다고 판단된다.<sup>107)</sup>

또한 우리식 경제관리방법이 북한경제에 실제로 얼마나 큰 변화를 가져오고 있는지도 미지수이다. 우선 북한 내에서 실제로 얼마나 도입되고 있는지 불분명하다. 북한 관영 매체에서도 전국적 범위에서 이러한 조치들이 보급되고 있는가에 대해 구체적으로 보도한 적은 없는 것으로 보인다.<sup>108)</sup> 다만 2016년 제7차 당대회에서 김정은이 우리식 경제관리방법을 강조하면서 ‘전면적 확립’, ‘바로 실시’와 같은 발언을 한 것으로 보아,

---

104) 권영경, “김정은 시대 북한경제정책의 변화와 전망,” p. 20; 양문수 외, 『김정은 집권 5년간 북한경제 종합평가와 전망』, p. 33.

105) 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치,” p. 120.

106) 위의 글, p. 120.

107) 홍제환, “북한 기업지배의 역사와 성격,” pp. 61~62.

108) 통일연구원, “북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망,” p. 47. 『조선신보』에서 2013년 3월부터 “전국의 모든 생산단위들이 경영활동을 독자적으로 벌려나가도록 하는 조치가 취해졌다”(“증산증수익의 성과를 노동자들에게 환원,” 『조선신보』, 2014.04.04.)고 밝힌 바 있긴 하지만, 2013년 3월은 우리식 경제관리방법 도입이 처음 공식적으로 거론되던 시점으로, 시기적으로 보아 보도 내용은 실상과는 거리가 있어 보인다.

아직 우리식 경제관리방법이 북한 전역에서 본격적으로 시행되고 있는 상황은 아닐 것으로 짐작된다.<sup>109)</sup>

게다가 생산 현장에 개혁 조치가 도입되더라도, 앞서 소개한 것과 같은 수준의 조치들이 도입되고 있는지 의문이다. 앞서 소개한 우리식 경제관리방법의 주요 내용 대부분은 언론을 통해 가장 모범적인 ‘본보기 단위’ 기업소와 협동농장으로 손꼽히는 평양 3·26전선공장과 삼지강협동농장에서 실시되고 있다고 보도된 사항들이다.<sup>110)</sup> 언론매체에서 이처럼 가장 모범적인 기관의 도입 상황을 집중적으로 소개해 왔던 탓에, 일반적인 기업소와 농장에서도 그와 같은 수준의 조치들이 취해지고 있는지, 아니면 일부만 제한적으로 도입되고 있는지 확인하기 어렵다.

설령 많은 조치들이 실제로 생산 현장에 도입되고 있다고 해도, 제도와 현실 사이에 상당한 간극이 존재하고 있을 가능성도 높다. 북한 당국이 종종 각종 매체를 통해 생산 현장에서 나타나는 성과를 강조하고 있긴 하지만, 체제 선전 성격이 짙은 만큼, 이것이 생산 현장의 일반적인 상황을 보여준다고 판단하기는 곤란하다.

일례로, 앞서 임금이 수십 배 오른 기업소에 대해 언급했지만, 이는 극히 일부에 불과하고, 여전히 대부분의 기업소에서는 노동자에게 현실과 괴리된 수준의 임금을 지급하고 있는 것으로 보인다. 서울대학교 통일평화연구원에서 2015년에 탈북한 북한이탈주민을 대상으로 실시한 조사 결과를 보면, 노동자·사무원·군인 모두 대부분 월 1만 원 이하의 임금을 받았던 것으로 나타나고 있다.<sup>111)</sup> 이에 따라 우리식 경제관리방법 도입

---

<sup>109)</sup> 다만 북한이탈주민의 증언 등을 토대로 보건대, 포전담당책임제의 경우 지역별로 도입 시기의 편차가 있긴 했지만, 이제 시행되는 농장 비율이 꽤 높아진 것으로 판단된다.

<sup>110)</sup> 『조선신보』에 따르면, 평양 3·26 전선공장은 “‘앞선 단위’들 중에서 제일 먼저 손꼽히는 단위”라고 한다. “증산증수익의 성과를 로동자들에게 환원,” 『조선신보』, 2014.04.04.

<sup>111)</sup> 장용석, “시장화, 소득 분화, 경제개혁 인식,” 『2016 북한 사회변동과 주민의식 변화: 김정은 정권 5년, 북한사회변화 어떻게 볼 것인가?』(서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2016.08.24.), p. 35.

이후에도 주민들이 비공식 소득에 거의 전적으로 의존하는 상황은 크게 달라지지 않고 있는 것으로 보이며, 이처럼 기업소의 임금이 현실을 전혀 반영하지 못하고 있는 상황에서는 아무리 효과적인 인센티브 시스템을 도입한다고 해도 생산 증대 효과를 기대하기는 힘들다.

농업의 경우에도 실제로 농민들에게 생산을 증대시킬 유인을 제공하는 형태로 제도가 운영되고 있는지 의문이다. 크게 두 가지 측면에서 문제를 찾아볼 수 있는데, 우선 당에서 과도한 목표량을 제시해 실제 농민들이 생산 증대 유인을 갖기 힘들고, 따라서 생산 증대의 편익도 향유하지 못하고 있다는 증언이 나오고 있다. 한 북한이탈주민은 농기계나 비료 등을 충분히 배급해주지도 못하면서 ‘인민경제계획’이라는 명분하에 터무니 없이 많은 생산량을 요구하고 있어 당의 계획량을 채우지 못하고, 결과적으로 분배를 충분히 받지 못한다고 한다.<sup>112)</sup> 또 하나의 문제는 실제 생산량을 기준으로 30%를 농장원에게 분배한다는 당초 방침이 지켜지지 않는 경우가 많다는 점이다. 생산비용 외에도 군량미 등 여러 명목으로 국가에서 가져가는 바람에 실제 농장원이 받을 수 있는 부분은 별로 없다는 것이다.

이처럼 우리식 경제관리방법이 생산 현장에서 변화를 가져오고 있는 지 의문스러운 상황이지만, 북한 당국은 앞으로도 이를 지속적으로 추진해 갈 것으로 보인다. 제7차 당대회에서 김정은은 ‘우리식 경제관리방법’을 전면적으로 확립하고 ‘사회주의 기업책임관리제’를 바로 실시할 것을 강조한 바 있는데, 이를 두고 ‘우리식 경제관리방법’과 ‘사회주의 기업책임관리제’는 김정은 시대 북한경제개혁의 핵심 요소로 부상함과 동시에 최고 수준의 권위와 공식성을 부여받았음을 의미한다는 평가도

---

<sup>112)</sup> “北 주민, 김정은식 포전담당제에 ‘쓸모없어’ 불만,” 『데일리NK』, 2016.08.31., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk04503&num=109171>> (검색일: 2017.09.05.). 필자가 2017년 6월 인터뷰한, 함경북도 온성군에 거주하다 2017년 탈북한 한 북한이탈주민도 이와 비슷한 상황임을 증언한 바 있다.

나오고 있다.<sup>113)</sup>

그러나 우리식 경제관리방법의 도입이 성과로 이어지도록 하기 위해서는 정책의 완성도를 높이기 위한 북한 당국의 노력이 필요해 보인다. ‘우리식 경제관리방법’은 개별 생산단위들의 자율성을 확대하고 인센티브를 강화하는 등 미시적 차원의 개혁에 초점이 맞춰져 있으며, 가격, 임금, 재정, 금융 등 거시적 차원의 개혁 조치는 미흡하여 정책패키지로서의 완결성이 떨어진다.<sup>114)</sup> 그런데 이러한 상황에서는 개혁 조치가 실질적인 성과로 이어지긴 힘들다. 예를 들어, 앞서 언급했듯이, 인센티브 강화 조치는 국가 재정부족 문제가 해결되어 노동자들에게 지급되는 임금이 현실화되지 않는 한 성과로 연결되기를 기대하기는 어렵다. 북한 당국도 이러한 문제를 인식하고 있을 것으로 보이지만,<sup>115)</sup> 현재의 재정 여건 등을 고려할 때 개혁 정책의 완성도를 높이는 작업을 단시일 내에 마무리하기는 힘들 전망이다.

김정은 정권의 경제관리체계 개혁과 관련해 가장 주목할 부분은 개인 투자를 용인하는 범위가 향후 어느 정도 수준으로까지 확대될 것인가 하는 점이다. 앞서 언급했듯이, 북한은 우리식 경제관리방법을 도입하면서 제한적으로나마 개인투자를 허용했다. 당시 김정은은 “돈의 출처를 따지지 말고 투자하게 하고 이윤도 보장해 주라”는 지시를 내린 것으로도 알려지고 있다.<sup>116)</sup>

눈여겨 볼 것은 그 이후 보다 진전된 조치도 이루어졌다는 점이다. 연합뉴스 보도에 따르면, 북한은 2010년 제정한 기업소법을 2014년 11월

113) 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치,” p. 115.

114) 양문수, “제7차 당대회를 계기로 본 북한의 개혁·개방,” p. 51.

115) “‘우리식의 경제관리방법’의 완성을 위해서는 앞으로 생산계획, 가격조정, 화폐유통 등 여러 가지 문제들을 풀어나가야 하며 거기에 맞게 법과 제도를 정비해 나가야 한다는 것이 이 사업을 담당할 일군, 학자들의 관점이다.”(“‘우리 식의 경제관리방법’ 연구 완성율,” 『조선신보』, 2013.05.15.)

116) 임을출, 『김정은 시대의 북한경제 - 자금용과 돈주』(파주: 한울아카데미, 2016), p. 78.

개정하면서, 제38조에 “기업소는 정해진 데 따라 부족되는 경영활동 자금을 은행으로부터 대부받거나 주민유휴화폐자금을 동원·이용할 수 있다”는 규정을 새로 추가했음이 확인되었다.<sup>117)</sup> 개인(돈주)의 여유자금을 기업이 활용할 수 있는 법적 근거가 마련된 것으로, 그동안 암묵적으로 이루어져 온 개인의 국영기업 투자 행위를 북한 당국이 사실상 합법화한 조치로 볼 수 있다.<sup>118)</sup>

향후 이러한 조치가 진전될 경우, 개인기업 설립이 가능해지는, ‘생산수단의 사유화’가 사실상 용인되는 단계로까지 나아갈 가능성도 배제할 수 없다. 그리고 이러한 단계로까지 나아간다는 것은 북한 경제체제에 중대한 변화가 일어남을 의미한다고 볼 수 있다. 앞으로 북한이 개인투자 와 관련해 어떠한 추가적 조치를 취할 것인가에 대해 예의주시해 볼 필요가 있겠다.

117) “北, 개인의 기업 투자 합법화…기업소법 개정 확인,” 『연합뉴스』, 2017.06.04., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/02/0200000000AKR20170602153700014.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.06.04.).

참고로 2010년 제정된 기업소법에서는 경영활동에 필요한 자금과 관련해 다음과 같이 규정하고 있었다.

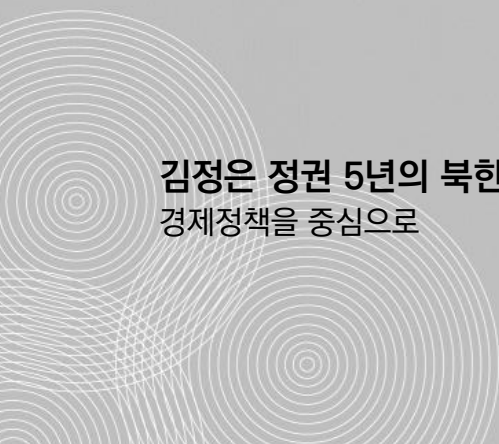
제52조 (기업소의 경영활동조건보장)

국가계획기관과 노동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관, 해당 기관은 기업소의 경영활동에 필요한 노력과 설비, 자재, 자금 같은 것을 제 때에 보장하여야 한다. 기업소의 노력과, 설비, 자재, 자금 같은 것은 경영활동과 관련이 없는 일에 돌려줄 수 없다.

118) 이러한 합법화 조치가 실제로 어떠한 변화를 낳고 있는지는 아직 구체적으로 파악되지 않고 있다.

## IV. 시장화와 정책적 대응





김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 겪으면서 계획경제 시스템이 붕괴됨에 따라 북한에서는 시장화가 급속히 전개되었다. 배급이 사실상 중단됨에 따라 주민들 스스로 경제활동을 통해 살 길을 찾아야 했던 까닭이다. 북한 당국은 이처럼 경제위기 속에서 아래로부터 발전해 온 시장화를 2002년 7·1 조치를 통해 사후적으로 승인하였다. 하지만 김정일 정권은 이후 시장화를 용인하는 정책을 일관되게 추진하지는 않았다. 2000년대 초반에는 시장화를 촉진하는 정책을 폈으나 2000년대 중반 이후 돌연 입장을 바꿔, 시장에 대한 단속과 통제를 강화하는 등 시장화를 억압하는 정책을 펴나갔다.<sup>119)</sup> 2009년 12월 실시된 화폐개혁 역시 시장 세력의 재정적 기반에 타격을 가하기 위한 조치였다.

그러나 화폐개혁은 실패로 돌아갔고, 주민들의 반발이 거세지자 북한 당국은 2010년 5월 시장 억제 정책을 철회하고 다시 시장화를 용인하는 정책기조를 펴나가기 시작했다. 그러한 정책기조는 김정은 정권이 들어선 이후에도 줄곧 유지되고 있다. 그렇다면 김정은 집권 이후 북한의 시장화는 얼마나 진전되고 있는가. 김정은 정권이 시장화를 용인하는 정책기조를 유지하고 있는 이유는 무엇인가. 본 장에서는 이러한 물음들에 대한 답을 찾아보고자 한다.

## 1. 김정은 시대 북한의 시장화 동향

### 가. 시장 부문의 확대

시장화(marketization)는 두 가지 차원에서 정의할 수 있다. 우선 계획화에 대비되는 개념으로서 시장 메커니즘의 도입과 확산을 의미할 수 있다. 수요와 공급에 의해 가격이 결정되고, 이 가격에 의해 경제주체들

<sup>119)</sup> 시장 억제 정책에 관한 보다 구체적인 내용은 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2012), pp. 59~62, 양문수, “다시 한 번 속도를 내기 시작한 북한의 시장화,” 『한반도포커스』, 2015년 여름호 (2015) 등에 소개되어 있다.



의 경제적 행동이 결정되며 거시경제의 자원배분이 조정되는 현상이 확산되는 것이다. 시장화는 또한 소비재시장, 생산재시장, 노동시장, 금융시장 등 다양한 형태의 시장이 형성되고, 양적으로 팽창하는 현상으로도 정의할 수 있다.

김정은 정권이 들어선 이후 북한에서는 두 가지 차원에서의 시장화가 모두 진전되어 온 것으로 보인다. 화폐개혁이 실패한 후, 북한 당국은 2000년대 후반 전개해 온 시장 억압 기조에서 벗어나 시장을 용인하는 정책을 펴기 시작했다. 이러한 정책 기조 속에 시장은 양적으로 팽창하였으며, 시장 메커니즘을 통한 자원배분의 비중이 확대되는 양상이 나타나고 있다.

북한의 시장 부문은 크게 둘로 나누어볼 수 있다.<sup>120)</sup> 하나는 국가가 공식적으로 허용, 관리하고 있는 부문으로, 소비재시장인 종합시장과 생산재시장인 물자교류시장이 있다. 종합시장에서 주민들은 허가를 받아 매매 자릿세와 장세를 내고 합법적으로 장사할 수 있다. 다른 하나는 비공식적으로, 즉 국가의 관리 영역 밖에서 나타나는 시장경제활동으로 가장 대표적인 형태는 소비재가 판매되는 ‘메뚜기장’이며, 그 외에 생산재시장, 노동시장, 사금융시장, 주택시장 등도 형성되어 있다.

시장의 양적 팽창은 우선 공식 부문에서 확인된다. 최근 연구에 따르면, 북한이탈주민과의 면담, 구글 어스(google earth) 위성사진 조사 등을 통해 파악된 2016년 현재 종합시장의 수는 404개에 이른다.<sup>121)</sup> 존스 홉킨스대학 연구원인 커티스 멜빈(Curtis Melvin) 역시 위성사진 분석을 통해 종합시장의 수가 2016년 10월 현재 436개에 달한다고 밝힌 바 있다.<sup>122)</sup> 북한의 화폐개혁이 실시된 직후인 2010년 1월 커티스 멜빈이

<sup>120)</sup> 보다 자세한 관련 내용은 조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 18~21을 참고할 수 있다.

<sup>121)</sup> 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 7.

<sup>122)</sup> “北 공식시장수 436개 … 하루 이용객 100만명대,” 『연합뉴스』, 2017.03.16.,

조사했을 당시에는 종합시장이 200여 개에 불과했다는 점에서<sup>123)</sup> 2010년대 들어와 공식시장이 빠르게 증가해 왔음을 알 수 있다.

개별 종합시장의 규모도 팽창하고 있는 것으로 보인다. 2012년 말과 2015년 3월 매대수를 비교한 결과, 혜산시 연봉시장은 755개에서 1,047개로, 위연시장은 879개에서 1,124개로 증가하였으며, 대표적 도매시장인 청진 수남시장의 경우 그 사이 매대수가 수천 개 증가하여 12,000여 개에 이르고 있었다.<sup>124)</sup> 또 2016년 현재 공식시장 관련 종사자수는 시장관리소 인력 6,000여 명과 매대 상인 109만 여 명을 합산하여 총 110만 명에 이르고 있는 것으로 추정되는데, 이는 북한 전체 인구의 4.5% 내외에 해당한다.<sup>125)</sup>

여기에 뒤에서 언급할 비공식시장에 종사하는 주민까지 고려하면, 북한에서 시장 관련 종사자 규모는 이보다 훨씬 클 것으로 예상된다. 정확한 규모를 추정하기는 어렵지만, 북한에는 종합시장에서 장사하는 주민보다 비공식시장에서 장사하는 주민이 훨씬 더 많을 것으로 짐작되기 때문이다.<sup>126)</sup> 고위직, 특권 계층을 제외한 대부분의 북한 주민들의 경우, 국영경제 부문에서의 소득이 턱없이 부족해 시장에서 장사를 하지 않고는 생계를 이어갈 수 없는 상황이다.

김정은 집권 이후 비공식 시장 역시 양적으로 팽창하고 있는 것으로

---

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/16/0200000000AKR20170316046200014.HTML?input=1195m>) (검색일: 2017.08.12.).

<sup>123)</sup> “장마당, 북한 전역에 200개 이상,” 『자유아시아방송』, 2010.01.26., ([http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/street\\_market-01262010172340.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/street_market-01262010172340.html)) (검색일: 2017.06.14.).

<sup>124)</sup> “北시장 매대 3년간 대폭 증가…청진시장 무려 1만2천개,” 『데일리NK』, 2015.03.11., (<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=105535>) (검색일: 2017.06.14.); 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, p. 34에 따르면, 청진 수남시장의 매대수는 이후에도 더욱 증가하여 2016년 현재 16,776개에 이른다.

<sup>125)</sup> 위의 책, p. 32.

<sup>126)</sup> 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” 『KDB 북한 개발』, 2017년 봄호 (2017), p. 66.

보인다. 비공식적 생산재시장의 경우, 공장·기업소에서 유출된 생산재가 유입되어 활발히 거래되고 있는데, 이는 개인수공업자가 증가하고, 돈주의 신규주택 건설이 활발히 이루어지는 등 사적 경제활동이 늘어나고 있으며, 기업소의 제품 생산에 대한 자율성이 확대됨에 따라 생산재 수요가 증가하고 있기 때문으로 판단된다.<sup>127)</sup>

비공식적으로 형성되어 있는 노동시장도 확대되고 있다. 임금노동은 매우 다양한 형태로 이루어지고 있다.<sup>128)</sup> 대외무역 관련 부문에서는 상대적으로 규모가 크고, 고용기간이 긴 형태로 고용이 이루어지고 있으며, 주로 영세한 가내수공업 형태로 이루어지는 사적 제조업 부문에서도 상당한 수준의 고용이 이루어지고 있다. 구멍탄을 생산하는 개인이 일공(日工)을 채용해 분탄 운반, 구멍탄 빗기, 구멍탄 보관 등의 일을 시키는 경우가 그 예이다.<sup>129)</sup> 돈주가 국영기업에 자금을 투자하면서, 기업소 노동자를 고용하는 경우도 있다. 아울러 서비스 시장이 발달함에 따라 상점, 식당 등 사실상 개인이 운영하는 서비스 업체에서도 사적 고용이 늘어나고 있다.

북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사 결과를 보더라도, 김정은 집권 이후 노동시장이 보다 활성화되고 있음을 확인할 수 있다. 사적 고용 수준과 관련하여 2007~2012년에 탈북한 북한이탈주민을 대상으로 이루어진 조사(이하 ‘2012년 조사’)와 2013~2015년에 탈북한 북한이탈주민을 대상으로 이루어진 조사(이하 ‘2015년 조사’) 결과를 비교해 보면 이것이 잘 드러난다.<sup>130)</sup> <표 IV-1>은 이를 제시해 놓은 것인데, 2012년

127) 위의 글, pp. 69~70.

128) 다양한 형태로 전개되고 있는 임금노동에 관한 이하의 내용은 주로 이석기 외, 『북한 시장 실태 분석』 (세종: 산업연구원, 2014), pp. 276~280을 참고하여 작성하였다.

129) “北도시 골목 구멍탄 짚어내는 일공(日工) 준비… 진풍경,” 『데일리NK』, 2015.10.13., <[www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=107135](http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=107135)> (검색일: 2017.08.19.).

130) 관련 내용은 양문수·윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화,” 『통일연구』, 제20권 2호

조사의 조사대상 북한이탈주민들의 탈북 시기가 2007~2012년이므로, 두 조사 결과의 차이가 모두 김정은 집권 이후의 변화만을 보여준다고 보기는 어렵지만, 전체적으로 보아 최근 들어 사적 고용이 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어, ‘개인이 하는 편의봉사시설에서 돈을 받고 일하는 사람’의 수를 묻는 질문에 2012년 조사에서는 18.3%가 ‘매우 많았다’라고 응답하고, 51.4%가 ‘어느 정도 있었다’고 응답했는데, 2017년에는 이 비율이 각각 30.6%와 50.0%로, ‘매우 많았다’라고 응답한 자의 비율이 크게 상승했다.

표 IV-1 북한의 사적 고용 수준과 추세

(단위: %)

설문 문항	매우 많았다		어느 정도 있었다	
	2012	2015	2012	2015
기관·단체의 이름을 빌리지 않고 몰래 광물을 캐는 개인 광산에서 돈을 받고 일하는 사람	16.5	23.8	22.0	35.6
다른 사람의 밭에서 농사일을 도와주고 돈을 받는 사람	16.5	35.0	45.9	49.4
개인이 하는 국수 생산기지에서도 돈을 받고 일하는 사람	40.4	44.0	24.8	43.1
개인이 하는 편의봉사시설에서 돈을 받고 일하는 사람	18.3	30.6	51.4	50.0
(상업)관리소에 적을 걸고 집에서 하는 식당의 종업원	17.4	28.8	28.4	49.4

자료: 양문수·윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화,” 『통일연구』, 제20권 2호 (2016), p. 75.

한편, 북한의 금융기관이 제 구실을 못하는 상황이 장기간 지속됨에 따라 사금융도 팽창하여 왔다. 북한에서 사금융은 외화벌이와 함께 가장 수익성이 높은 사업 분야로 알려지고 있을 정도다.<sup>131)</sup> 북한의 사금융은 소비보다는 생산을 목적으로 하는 경우가 훨씬 많은 것으로 보이는

(2016), p. 75에 보다 상세히 소개되어 있다.

<sup>131)</sup> 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로,” p. 106.

데,<sup>132)</sup> 주로 개인이 장사 밀전을 마련하거나 현재 하고 있는 장사 혹은 사업의 운영자금을 확보할 필요가 있을 때, 그리고 공장·기업소에서 운영자금이 필요할 때 자금 수요가 발생한다. 자금 공급은 주로 돈을 통해 이루어지며, 은행이 비공식적으로 사금융시장의 자금 공급원 역할을 하는 경우도 있다.<sup>133)</sup>

김정은 집권 이후 사금융시장에서도 변화가 감지되고 있다. 우선 시장의 진전 속에 개인 및 기업소의 자금 수요가 꾸준히 존재함에 따라 사금융시장으로의 자금 유입이 보다 활발해지고 있을 가능성이 있다. 북한이 탈주민을 대상으로 한 서울대학교 통일평화연구원의 조사 결과를 보면, 본인이 생계에 필요한 수입을 얻는 과정에서 겪었던 가장 큰 애로사항으로 2012년 탈북한 사람들은 절반 이상이 사업자금 확보를 꼽았던 반면, 2014년 이후 탈북한 사람들 중에서는 15~25%만이 사업자금 확보를 꼽고 있다.<sup>134)</sup> 이는 최근 들어 사금융시장으로의 자금 공급이 상대적으로 원활해짐에 따라 주민들의 사업자금 마련이 보다 용이해졌음을 시사한다고 해석할 수 있다.

사금융시장에 담보 대출도 등장하고 있다. 예전에는 무담보의 소액 대출이 높은 금리로 이루어졌는데, 최근 들어와서는 사유화가 진전된 속에 주택입사증이나 생산수단 등을 담보로 한 담보대출도 이루어지고 있다. 그리고 담보 유무, 담보 가치 등에 따라 대출액, 이자율이 결정되는 등 보다 체계화된 형태의 시장이 성립되고 있다.<sup>135)</sup> 아울러 돈주가 기업에 투자 또는 대부를 해주는 사례가 갈수록 늘어나고 있다는 점도 주목되는데, 이에 대해서는 사유화에 관한 논의 과정에서 자세히 살펴본다.

132) 이석기 외, 『북한 시장 실태 분석』, p. 238.

133) 위의 책, p. 230.

134) 천자현, “시장화, 소득분화, 경제개혁 인식,” 『2017 북한 사회변동과 주민의식 변화: “병진노선”의 두 얼굴』, p. 120. 최근 탈북한 사람들은 법기관의 단속과 뇌물을 가장 큰 애로사항으로 꼽고 있다.

135) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” pp. 82~83.

시장 부문의 확대와 관련하여, 끝으로 유통 시스템이 보다 체계화되고 있다는 점도 주목할 만한 변화로 꼽을 수 있다. 우선 종합시장의 유통망이 발전하고 있는데, 각각 남부와 북부의 최대 도매시장인 평성시장과 수남시장을 중심으로 형성되어 있는 유통망을 통해, 전국 각지의 상품이 유통되고 있다. 이와 함께 시장의 기능별 특성화가 전국적으로 나타나고 있다. 평양시를 예로 들면, 공업품을 주로 취급하는 도매시장인 선교시장, 고가의 수입품만 취급하는 통일거리시장, 농산물도매시장인 사동시장 등이 특성별로 분화되어 운영되고 있다.<sup>136)</sup>

이러한 유통시스템의 체계화는 운송, 결제시스템의 발전 덕택에 가능했다. 2000년대 말 경부터 ‘달리기 장사꾼’<sup>137)</sup>을 대신한 물자운송시스템이 구축된 것이다.<sup>138)</sup> 이전에는 판매자가 구매자에게 직접 물자를 가지고 가야 했다. 물자를 안전하게 운송하고, 대금을 받기 위해서는 직접 이동하는 수밖에 없었기 때문이다. 하지만 이제는 장사꾼이 직접 이동하지 않고 운송업자에게 일정한 수수료를 지불하고 물건을 맡기면, 이들이 자동차 또는 기차를 이용해 물건을 주문한 장사꾼에게 전달하는 시스템이 구축된 것이다.

이 때 물자를 운송하는 역할은 주로 자동차 주인(화주)이나 열차 화물원이 담당하고 있으며, 물자대금은 각자, 즉 판매자가 구매자 거주지의 돈장사꾼을 통해서 수수한다.<sup>139)</sup> 돈장사꾼들 사이에서는 매번 거래 때마다 현금이 오가지는 않으며, 주기적으로 대금을 청산하고 있는 것으로 보인다.

<sup>136)</sup> 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, pp. 132~133.

<sup>137)</sup> 이들은 기차, 버스를 이용, 물자를 들고 타 지역으로 직접 이동하여 물자를 판매하고 물자대금을 받아왔다.

<sup>138)</sup> 이에 관한 이하의 내용은 주로 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” p. 92, 정은찬, “북한 시장의 경제사회적 기능과 한계,” 『KDB 북한개발』, 2016년 여름호 (2016), pp. 70~72를 참고하여 작성하였다.

<sup>139)</sup> 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” pp. 92~94.

이처럼 운송업자가 등장하여 더 이상 판매자가 직접 물자를 이동할 필요가 없어진 데에는 손전화기의 보급이 빠르게 확산된 것도 중요한 역할을 했다. 2016년 현재 북한 손전화 가입자수는 360만 명을 넘어선 것으로 파악되고 있다.<sup>140)</sup> 많은 주민들은 장마당 등에서의 상행위 과정에서 거래와 관련하여 흥정을 하거나 정보를 전달받는 데에 손전화를 활용하고 있으며, 이는 가격 안정화, 거래 활성화 등에 기여하고 있는 것으로 보인다.

## 나. 사유화의 진전

사회주의 경제체제를 채택하고 있는 북한에서는 공식적으로는 일부 내구성 소비재를 제외한 사유재산의 소유를 허용하지 않고 있다. 따라서 주택이나 생산수단을 개인이 소유할 수 없다. 하지만 현실에서는 사실상의 주택 사유화 및 거래가 이루어지고 있으며, 생산수단의 사실상의 사유화 현상이 나타나고 사기업 활동도 전개되고 있다.

북한에서 나타나는 생산수단 사유화는 파트너십 계약형, 공공자산 임차형, 사영기업, 이렇게 세 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다.<sup>141)</sup> 첫 번째 유형은 개인이 국영기업에 대부투자를 하고, 그에 상응하는 수익금을 회수하는 형태로, 개인(돈주)이 국영기업에 임가공을 의뢰하는 것도 이에 해당한다. 공공자산 임차형은 개인이 국영기업의 명의 또는 건물, 기계 설비 등의 생산시설을 빌린 뒤, 자신의 자금을 투자하고 노동력을 고용하며, 경영활동도 직접 수행하는 형태로, 이러한 투자자는 기업가라고도

<sup>140)</sup> 통계청 국가통계포털 (<http://kosis.kr>) (검색일: 2017.10.22.).

<sup>141)</sup> 윤인주, 『북한의 사유화 현상 - 시장화를 통한 사적 부문의 확산』 (파주: 한국학술정보, 2015), pp. 153~199. 이 연구에서는 Andrew Walder, "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change," in *Property Rights and Economic Reform in China*, eds. Jean C. Oi and Andrew G. Walder (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999), pp. 6~10를 바탕으로 이러한 분류를 시도하고 있다.

부를 수 있을 것이다. 마지막으로 사영기업은 국영기업소의 명이나 생산 시설을 빌리지 않고 이루어지는 기업활동을 일컫는데, 주로 소규모로 이루어지는 개인수공업, 개인광산 등이 이에 속한다.

표 IV-2 북한의 사실상 사유화 수준과 추세

(단위: %)

형태	설문 문항	매우 많았다		어느 정도 있었다	
		2012	2015	2012	2015
명의 대여	화물차를 사서 기관·단체에 등록해놓고 돈을 버는 사람	33.9	56.3	36.7	37.5
	(상업)관리소에 적을 걸고 집에서 식당을 하는 사람	14.7	50.6	45.0	36.9
	(편의봉사)관리소에 적을 걸고 개인이 하는 미용실	25.7	45.0	12.8	40.0
	(편의봉사)관리소에 적을 걸고 개인이 하는 숙박소	14.7	25.6	19.3	23.8
명의 및 생산 수단 대여	기관·단체의 이름을 빌려서 광물을 캐는 개인광산	15.6	27.5	16.5	35.6
	개인이 기계를 구해서 꾸며 놓은 국수 생산기지 <sup>142)</sup>	41.3	53.8	28.4	36.9
	(금양)관리소로부터 국가 건물을 빌려서 개인이 하는 식당	30.3	48.1	47.7	38.1
생산 수단 대여	수매상점의 종업원 중에 물건을 직접 들여와서 파는 사람	12.8	47.5	41.3	39.4
	돈을 주고 기관·단체의 화물차를 빌려쓰는 사람	33.9	55.6	34.9	33.1
대부 투자	농장 작업반에 돈을 빌려주고 농산물을 팔아서 번 돈을 나누어 가지는 사람	12.8	28.1	44.0	40.6
	개인 농사를 하는 사람에게 돈을 빌려주고 농산물을 팔아서 번 돈을 나누어 가지는 사람	10.1	23.1	39.4	40.6
사영 기업	기관·단체의 이름을 빌리지 않고 몰래 광물을 캐는 개인광산	13.8	18.8	11.0	37.5

자료: 양문수·윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화,” pp. 69~74.

<sup>142)</sup> 국수 생산기지의 경우, 열악한 전기 사정으로 인해 개인집에서 운영하기 어려우며, 공업용 전기를 사용할 수 있도록 명의의 대여를 하는 것이 편리하다. 양문수·윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화,” p. 69.



생산수단의 사유화는 앞서 살펴본 시장화와 밀접하게 결부되어 있다. 따라서 북한에서 이러한 여러 유형의 생산수단 사유화가 나타나기 시작한 것은 최근의 일이 아니며, 시장화와 더불어 상당 기간 지속되어 온 현상이다. 다만 김정은 집권 이후에는 사유화 속도가 한층 더 빨라지고 있다는 점에서 그 이전과 차이를 보인다.

앞서 사적 고용과 관련해 언급했던 연구에서는 사실상의 사유화와 관련해서도 ‘2012년 조사’와 ‘2015년 조사’ 결과를 비교하고 있는데,<sup>143)</sup> 이를 검토하면서 김정은 시대 사유화의 확대 양상에 대해 확인해본다. <표 IV-2>는 이 중 일부를 제시해 놓은 것이다. 여기서도 앞서와 마찬가지로 이유로 두 조사 결과의 차이가 모두 김정은 집권 이후의 변화만을 보여준다고 해석하기는 어렵지만, 전반적인 흐름을 이해하는 데에는 문제가 없을 것이다.

표를 보면, 공공자산을 임차하는 경우가 많다는 응답이 2012년 조사에 비해 2015년 조사에서 크게 증가한 것을 알 수 있다. 예를 들어, 화물차를 사서 기관·단체에 등록해놓고 돈을 버는 사람이 매우 많았다고 응답한 자의 비율은 2012년 조사에서는 33.9%였는데, 2015년 조사에서는 56.3%에 이르고 있으며, 급양관리소로부터 국가 건물을 빌려 개인이 식당을 하는 경우가 많았다고 응답한 자의 비율은 2012년 조사에서는 30.3%였는데, 2015년 조사에서는 48.1%로 상승하였다. 상업관리소나 편의봉사관리소에 적을 걸어두고 개인 식당이나 편의봉사 업소를 운영하는 사람들의 비율도 빠르게 증가하고 있는 것으로 보인다. 또 기관·단체의 이름을 빌리지 않고 몰래 광물을 캐는 개인광산을 운영하는, 즉 일종의 사영기업을 운영하는 사람이 많거나 어느 정도 있었다고 응답한 자의 비율도 2012년 조사에 비해 2015년 조사에서 증가한 것으로 나타나고 있다. 정리하면, 김정은 시대 들어와 생산수단의 사유화 양상이 한층

<sup>143)</sup> 양문수·윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화,” pp. 69~74.

빨라지고 있는 것이다.

끝으로 주택의 사유화 현상에 대해서 살펴보자. 오늘날 북한에서 주택 매매는 흔한 일이 되어 있는 것으로 보인다. 서울대학교 통일평화연구원이 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 보면, 살림집을 돈을 주고 구입했다고 응답한 자의 비율이 매년 50% 내외에 이르고 있는 반면, 국가에서 배정한 주택에 거주했다고 응답한 자의 비율은 20% 정도에 불과하다.<sup>144)</sup> 여전히 주택의 사적소유가 인정되고 있지는 않으며, 주택 매매가 법적으로 금지되어 있긴 하지만, 기존 주택 매매뿐만 아니라, 아파트의 신축 및 매매도 공공연하게 이루어지고 있다.<sup>145)</sup> 평양에 주택 거래소가 문을 열어 일정액의 수수료를 내면 공식적으로 주택을 거래할 수 있었던 것으로 알려지고 있으며,<sup>146)</sup> 2014년을 전후해서 부동산 시장을 합법화했을 가능성도 제기되고 있는데,<sup>147)</sup> 이에 대해서는 추가적인 확인이 필요해 보인다.

## 2. 김정은 정권의 정책적 대응

이처럼 김정은 정권이 들어선 이후 시장화 및 사유화는 더욱 확산되는

---

<sup>144)</sup> 황정미, “의식주 생활과 정보화,” p. 100. 조상 또는 부모에게 물려받았다는 사람의 비율은 15% 정도인데, 이것이 국가에서 배정된 주택인지 아니면 구입한 주택인지는 불분명해 보인다.

<sup>145)</sup> 양문수, “김정은 시대의 시장화: 평가와 전망,” 『한반도포커스』, 2017년 가을호 (2017), p. 30.

<sup>146)</sup> 주성하, 『서울과 평양 사이』 (서울: 기파랑, 2017), pp. 141~144; 정세진, 『시장과 네트워크로 읽는 북한의 변화』 (파주: 이담, 2017), p. 97. 하지만 장성택 처형 후 1년 만에 주택거래소가 폐지되었다는 소식도 전해지고 있어 현재도 거래소가 운영되고 있는지는 불분명하다. “北 평양 고급 아파트 가격 급등…최고 2억원대,” 『연합뉴스』, 2017.04.02., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/31/0200000000AKR20170331158100014.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.11.02.).

<sup>147)</sup> 정은이, “북한 주민생활의 변화상: 소비재·운송업부문·부동산시장 발달을 중심으로,” 『북한 주민생활의 변화상』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제64회 정책포럼 발표문, 2016.09.26.), p. 7.

경향을 보이고 있다. 그리고 이는 북한 당국이 이를 용인하는 정책기조를 유지하고 있기에 가능한 현상이다. 이하에서는 김정은 정권의 시장화에 대한 대응 양상에서 나타나는 몇 가지 특징적인 현상들을 소개하고, 그 배경에 대해서 검토해 본다.

## 가. 북한 당국의 시장화의 의존성 심화

연구자들 사이에서는 북한 당국이 시장화를 용인하는 수준을 넘어 사실상 시장화를 주도 내지 견인하고 있다는 평가까지 나오고 있다.<sup>148)</sup> 현 단계에서 북한 시장화의 가장 큰 동력은 정부 정책이라고 해도 과언이 아니라는 것이다.<sup>149)</sup> 북한 당국이 시장화를 주도하고 있는 가장 대표적인 예로 손전화 시장을 꼽을 수 있는데, 북한 당국은 이집트 통신회사 오라스콤(Orascom)과 함께 독점적 공급자가 되어 시장의 성장을 추동해 오고 있다.<sup>150)</sup>

물론 그렇다고 해서 북한 당국이 시장경제로의 전환 가능성까지 염두에 두고 있는 것 같지는 않다. 북한 당국은 적어도 공식적으로는 국가의 생산력이 정상적으로 복원되면 언젠가는 시장을 폐쇄할 것이라고 주장한다. 현재는 불가피하게 시장을 용인하고 있지만 궁극적으로는 계획의 기능을 복원시키겠다는 의지를 드러내면서, 시장경제로의 전환 가능성을 일축하고 있다.

여기서 드는 의문은 이처럼 북한 당국이 시장경제로의 전환 가능성을 일축하면서도, 시장화를 용인하고, 경우에 따라서는 시장화를 주도 내지 견인하고 있는 이유는 무엇인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 우선, 북

---

148) 이석기 외, 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』(세종: 산업연구원, 2016), p. 161; 양문수, “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, p. 121.

149) 양문수, “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년,” p. 121.

150) 위의 글, p. 120.

한경제의 시장의존도가 높아져, 더 이상 시장을 배제한 채 경제를 운영하기 어려워졌다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 주지하듯이, 북한 당국이 배급 능력을 상실한 상황에서, 국가의 생산력 저하에 기인한 물자부족 문제는 시장을 통해 해소되고 있다. 북한 주민들은 국가가 배급 등을 통해 생필품을 공급해 주리라는 기대를 접은 지 오래며, 시장을 통해 식량을 비롯한 생필품을 확보하는 데에 익숙해져 있다. 국영기업소가 제대로 가동되지 않아 거의 급여를 받지 못하는 상황이 지속됨 속에, 주민 중 상당수는 기업소에 출근하지 않고 시장 활동을 함으로써 생계에 필요한 수입을 거둬들이고 있는 실정이다.

주민들뿐만 아니라 국영기관, 기업소 등 국영경제 부문도 시장에 대한 의존도가 높아져 있기는 마찬가지이다. 형식적으로나마 계획 시스템이 작동되고 있으므로 국영공장·기업소들은 국가에서 하달된 계획분(생산 계획 및 액상계획)을 달성해야 하지만, 대부분 그에 필요한 생산재는 제대로 공급받지 못하고 있어 결국 시장에서 필요한 자재를 구입해 생산하고 있는 실정이다.<sup>151)</sup> 이러한 상황에서 북한 당국이 시장을 통제하는 방향으로 정책을 선회할 경우, 주민생활뿐만 아니라 국영경제가 돌아가는 데에 상당한 문제가 발생할 수 있다.

그런데 이는 북한 당국이 시장화를 용인하는 이유는 될 수 있어도 시장화를 주도 내지 견인하기까지 하고 있는 이유로는 충분치 못하다. 북한 당국이 시장화에 대해 이처럼 적극적이고 주도적인 태도를 보이는 가장 큰 이유는 결국 정권이 시장 및 시장 세력을 다양한 방식으로 활용함으로써 상당한 이득을 취하고 있기 때문으로 판단된다.<sup>152)</sup>

시장을 활용해 북한 당국이 얻는 이득으로는 우선 재정적 이득을 들 수 있다. 북한 당국은 공식시장에서 창출되는 잉여 중 일부를 각종 조세

<sup>151)</sup> 임강택, “2016년 북한 시장 동향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제19권 4호 (2017), p. 5.

<sup>152)</sup> 이에 대한 보다 자세한 사항은 조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』에 상세히 소개되어 있다.

및 준조세 형태로 수취하고 있는데, 이는 재정난 해소에 도움이 되고 있다. 예를 들어, 북한 당국은 종합시장에서 시장사용료(장세), 자전거 보관료, 짐 보관료, 국가납부금 등을 징수하는데, 최근 연구에 따르면 장세로 전국에서 거둬들이는 금액이 1년에 최대 7,000만 달러에 이를 것으로 추산되고 있으며,<sup>153)</sup> 이는 지방정부 재정에 큰 도움이 되고 있다.<sup>154)</sup>

북한 당국이 민간 부문, 특히 돈주의 사적소유를 묵인한 가운데, 이들의 자본을 활용하고 있는 것 역시 재정적 이득과 관련 있다. 국가 재정에 여력이 없는 상황에서 민간에 축적되어 있는 자본을 활용함으로써, 북한 당국은 재정 부담을 줄이고 있다. 이는 김정일 시대에도 이미 나타나고 있던 현상이지만, 김정은 시대 들어와 더욱 광범위하게 나타나고 있으며, 앞서 소개한 바와 같이, 기업소법 개정 과정에서 이를 부분적으로나마 제도적 차원에서 용인하는 조치마저 취해진 것으로 파악되고 있다.

그 대표적인 예가, 김정은 집권 이후 활기를 띠고 있는 건설 부문이다. ‘돈주’들은 예전에는 도·소매업, 운수업 등의 사업에 참여해 왔는데, 최근에는 국가 건설 사업에도 참여해 수익을 올리고 있다.<sup>155)</sup> 북한 당국은 미래과학자거리, 여명거리 등을 건설한 뒤 이를 김정은의 치적으로 과시하고 있지만, 실제 건설 과정에 들어가는 자금은 대체로 돈주들로부터 나오고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한 당국이 건설 과제를 기관에 맡기면, 기관에서 각종 특혜를 약속해 주면서 이를 다시 돈주에게 맡기는 식으로 건설이 이루어지고 있는 것이다.

국영기업소에도 민간 자금이 유입되고 있다. 북한 재정수입의 가장 큰 부분을 차지하는 것이 국영기업이 내는 거래수입금과 이익금인 만큼, 북한 당국으로서는 국영기업의 생산계획이 이행되도록 하기 위해 민간 자

153) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, p. 54.

154) 장세의 징수 주체는 지방정부이며, 장세의 사용 주체 역시 지방정부인 것으로 추정된다. 조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』, p. 107.

155) 임을출, 『김정은 시대의 북한경제 - 사금융과 돈주』, p. 195.

본이 국영기업에 투자되고 있는 상황을 용인할 수밖에 없는 것이다.<sup>156)</sup> 이에 따라 북한 당국은 국가기관·기업소 명의를 대여해 주거나 투자를 받는 형식으로 민간투자에 대해 ‘사회주의 모자’를 씌워 주는 대신 수익의 일부를 사실상의 세금 형태로 수취하고 있다.<sup>157)</sup>

시장화가 북한경제의 성장 및 안정화에 기여한다는 점 역시 북한 당국이 시장화에 적극적인 입장을 보이는 이유라고 볼 수 있다. 김정은은 자신의 지위를 공고히 하기 위해서는 경제 부문에서 어느 정도 가시적인 성과를 내야 한다는 부담을 안고 있다. 이를 위해 가장 시급한 것은 붕괴된 재정을 대신할 수 있는 투자 재원을 확보하는 일일 것이다. 그러나 북핵 문제로 인해 대북제재가 지속되는 상황에서는 외부로부터의 자금 유입을 기대하기 어렵다. 따라서 내부에서 투자 재원을 마련할 수밖에 없고, 그러다 보니 돈주들의 국영기업에 대한 투자 및 생산시설 활용을 묵인해 줄 수밖에 없는 것이다. 현 상황에서 북한 당국이 거시경제를 복구하기 위해 기댈 수 있는 것은 민간 부문에 축적되어 있는 자금밖에 없다고 볼 수 있다.

## 나. 공식 부문으로의 흡수 시도

북한 당국은 앞서 살펴본 것처럼 시장에 의존하는 데에 그치지 않고, 시장의 일부를 공식 부문으로 흡수하려는 시도도 하고 있다. 특히 이는 소비재시장과 금융시장에서 두드러지게 나타나고 있다.

우선 소비재 시장부터 보자. 북한 당국은 시장경제 방식으로 운영되는 대형쇼핑센터와 같은 현대적 유통망을 평양에 설립함으로써 소비재 시장의 일부를 공식 부문으로 흡수하려 시도하고 있다. 2012년 1월에는 평양시 만경대구역에 대형쇼핑센터인 ‘광복지구상업중심’을 개장하였

<sup>156)</sup> 조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』, p. 111.

<sup>157)</sup> 양문수, “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년,” p. 124.

으며,<sup>158)</sup> 2014년 12월에는 아침 6시부터 밤 12시까지 식료품과 각종 일용품을 판매하는 편의점 형태의 국영상점인 ‘황금별상점’을 평양 시내 세 곳에 개설하고, 이를 여러 곳에 추가로 개설하겠다는 계획을 밝히기도 하였다.<sup>159)</sup>

한편, 인민봉사총국은 2015년 초부터 컴퓨터 및 손전화기로 검색하여 물품을 구입한 뒤 결제할 수 있는 전자상거래시스템 ‘옥류’를 운영하고 있으며,<sup>160)</sup> 여기서는 “창전해맞이식당, 해당화관, 금성식료공장을 비롯한 각지의 이름 있는 상점, 식당, 상업봉사단위들의 인기상품”<sup>161)</sup>들을 구입할 수 있다. 같은 해 9월에는 ‘상연’이라는 이름의 전자상거래시스템이 도입되었는데, 이 시스템에서는 북한 조선중앙은행에서 발행하는 ‘전성’카드로만 주문, 결제가 가능하다고 한다.<sup>162)</sup>

북한 당국은 직접 시장을 창출하고 독점적 공급자로서의 지위를 확보한 뒤 이를 활용하고 있기도 하다. 앞서 소개한 손전화 시장이 대표적이다. 북한 당국은 이집트 통신회사 오라스콤과 함께 손전화 판매 및 통신 서비스 시장의 독점적 공급자가 되어, 수입가격과 국내 판매가격의 차이로 인해 발생하는 막대한 독점 이윤을 향유하고 있다.

이번에는 금융시장을 흡수하려는 북한 당국의 시도에 대해 살펴본다. 북한 당국은 은행 중심의 자금순환 체계를 회복시키기 위한 노력을 기울

---

158) “광복지구상업중심, 상품들을 가득히 채워놓은 것을 보니 마음이 후더워진다,” 『조선신보』, 2012.02.06.

159) “새로운 상업형태, 표어는 ‘안정’, ‘편의’ - 황금별상점 주택지구에서 하루 18시간 영업,” 『조선신보』, 2015.02.02. 보도에 따르면 2015년 봄철까지 20개 정도의 상점을 개설하고, 서비스도 다양화할 계획이라고 했지만, 그 이후 실제 이러한 조치도 이루어지고 있는지는 확인되지 않고 있다.

160) “컴퓨터망에서 상품 골라 카드로 결제 - 전자상업봉사 ‘옥류’, 구매자들에 대한 송달도 실현,” 『조선신보』, 2015.04.08.

161) 위의 기사.

162) “북한, 복수 온라인쇼핑물 시대…‘옥류’·‘상연’ 운영,” 『연합뉴스』, 2015.09.08., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/09/08/0200000000AKR20150908171200014.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.07.20.).

이고 있다.<sup>163)</sup> 이는 경제에 대한 통제력을 강화하고, 경제 시스템을 정상화하는 데에 목적이 있는 것으로 보인다.<sup>164)</sup>

북한은 경제위기를 겪으면서 재정적 어려움을 겪게 되자, 자금공급체계를 재정에서 금융으로 대체하고자 했다.<sup>165)</sup> 그러나 현실에서 이는 제대로 실행되지 못했다. 경제난, 화폐개혁 등을 겪으면서 은행에 대한 불신이 깊어져, 북한 주민들은 은행 저금을 기피해 왔으며, 시중 자금은 사실상 공식 금융 부문을 대체하고 있는 사금융시장으로 유입되어 왔다. 그 결과 은행은 자금공급체계를 담당하는 데에 필요한 자금을 확보하지 못했고, 생산 부문은 사금융을 통해 자금을 마련해야 하는 상황이 지속되어 온 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 북한 당국은 2015년 은행 이자율을 연 12%로 높인 것으로 알려져 있다.<sup>166)</sup> 또한 김정은 시대 들어와 주민들의 저금을 활성화하고자 상업은행 설립을 추진하고 있다는 점도 주목되는데, 최근 연구에 따르면 현재 평양에 30~40개의 상업은행이 독립채산제 방식으로 운영되고 있는 것으로 추정되고 있다.<sup>167)</sup> 하지만 사금융시장과의 금리 차이가 여전히 큰 데다 은행에 대한 불신은 해소되지 않고 있어 아직 별다른 효과는 거두지 못하고 있는 것으로 보인다.<sup>168)</sup>

---

163) 이와 관련된 내용은 주로 이영훈, “김정은 시대 북한의 화폐·금융 정책과 기대효과: 카드 사용을 중심으로,” 『수은북한경제』, 2017년 여름호(2017)을 참고하여 작성하였다.

164) 북한 당국은 2000년대 후반부터 이미 이러한 노력을 기울여 온 것으로 보인다. 일례로 리성남은 2008년 『경제연구』에서 “주민 저축을 동원하기 위한 모든 수단들을 마련하고 그것을 효과적으로 이용하는 것은 사회주의 경제강국 건설의 긴장한 자금 문제를 자체의 힘으로 풀어나가기 위한 중요한 방도”라고 주장한 바 있다. 리성남, “현시기 재정통제를 더욱 강화하는 것은 사회주의 경제건설에 필요한 자금을 원만히 보장하기 위한 중요 담보,” 『경제연구』, 2008년 제2호(2008), p. 34.; 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』, p. 25에서 재인용.

165) 위의 글, p. 48.

166) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” p. 86.

167) 최문, “조선의 국내금융과 현대화 추진,” 『북한과의 비즈니스: 현대화와 신소비문화』, (경남대학교 극동문제연구소 국제학술회의 자료집, 2017.06.14.), p. 94.

168) 은행 저금이 다소 증가하고 있을 가능성이 있는데, 이는 금리 인상에 기인한 것은 아니며



은행 중심의 자금순환 체계를 회복하려는 시도와 관련해, 김정은 정권 들어와 전자결제카드의 사용이 확대되고 있다는 점도 주목된다. 충전식 이외의 카드는 은행계좌에 연계되어 있어, 주민들은 카드를 사용하기 위해서는 은행계좌에 자금을 넣어 두어야 하는데, 이는 시중의 자금 중 일부가 은행으로 유입되는 결과를 가져옴으로써, 결과적으로 은행 중심의 자금순환 체계를 회복하는 데에 도움이 될 수 있는 것이다.

북한에 전자결제카드가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 2010년대 이후의 일이다. 조선무역은행에서 외화를 충전해서 사용하는 전자결제 카드인 나래카드를 발행한 것을 시작으로,<sup>169)</sup> 이듬해에는 역시 외화카드인 고려카드가, 2015년에는 선봉카드<sup>170)</sup>가 출시되었다.

내화카드는 2015년부터 발급되기 시작한 것으로 보인다.<sup>171)</sup> 앞서 소개했듯이, 조선중앙은행에서 '전성'카드를 발급하기 시작한 것인데, 이를 이용하여 대금 결제는 물론 송금·출금 등의 기본적인 금융서비스도 이용할 수 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>172)</sup>

북한 당국은 전자결제카드의 사용을 확대하기 위해 카드 발급뿐 아니라 사용처 확대에도 적극 나서고 있다. 2016년 현재 중앙은행 모든 지점들과 무역은행, 대성은행 등 여러 은행들, 광복지구상업중심, 마식령스키장, 문수물놀이장, 옥류관 등 봉사단위, 각 도내 체신기관들에 전성카드 결제시스템이 도입되어 있다.<sup>173)</sup> 이밖에 기업 간 거래에도 전자화폐

---

뒤에서 보듯이 전자결제시스템 사용이 확산되고 있는 것과 관련 있다.

<sup>169)</sup> 참고로 외화카드는 충전식 카드이므로, 은행으로의 자금 유입에는 도움이 되지 않는다.

<sup>170)</sup> 선봉카드는 황금의삼각주은행이 발행하며, 나진선봉지구에서 사용할 수 있다.

<sup>171)</sup> 이처럼 내화카드가 발급되기 시작한 것은 북한 당국이 2013년 이후 하이퍼인플레이션과 환율 급등 문제가 해소되자 북한 원화의 화폐가치가 어느 정도 안정되었다고 판단, 북한 원화의 유통을 다시 확대하려 하고 있음도 보여준다고 생각된다.

<sup>172)</sup> "실리·나래·고려·전성 전자카드 보급 본격화," 『중앙SUNDAY』, 2016.05.29., <<http://news.joins.com/article/21044209>> (검색일: 2017.08.05.). 이 기사는 북한의 대외선전용 웹사이트 '조선의 오늘'에 의거해 북한의 전자카드 보급 상황에 대해 보도하고 있다.

사용이 장려되고 있으며, 군의 부대 운영비 집행 시스템도 현금집행 방식에서 카드 결제 방식으로 바꾸었다.<sup>174)</sup> 평양에서는 택시요금도 전자카드로 지불하고 있다.<sup>175)</sup>

#### 다. 시장에 대한 견제의 약화

이처럼 북한 당국은 시장에 상당 부분 의존하고 있으며, 또 시장 부분의 일부를 공식 부문으로 흡수하려 하고 있다. 그런데 다른 한편에서는 여전히 시장화 및 시장 세력에 대한 견제를 하고 있다는 보도도 이루어지고 있다. 예를 들어, 자유아시아방송은 2016년 당대회 직후 현지 소식통의 말을 인용, “국가 외화별이기관의 명의를 빌려 광산에서 금을 채취하던 일부 개인 ‘돈주’들이 무더기로 적발돼 투자금 및 재산 몰수에 들어갔”으며, “청진장거리운송사업소, 시내버스사업소에서 개인차를 갖고 돈벌이 하던 운송업자들도 적발되어 차량이 사법기관에 가압류된 상태”임을 전했다.<sup>176)</sup> 이에 따라 2016년 이후 시장화에 대한 당국의 감찰과 불법행위에 대한 엄벌 분위기가 조성되고 있을 것이라는 평가가 나오기도 하고 있다.<sup>177)</sup>

그러나 이러한 단편적이고 제한적인 보도 내용이나 북한이탈주민의

---

173) “북, 현금인출·송금, 대금결제 가능한 신용카드시스템 확대,” 『통일뉴스』, 2016.03.17. <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=115866>> (검색일: 2017.08.05.). 이 기사 역시 북한의 대외선전용 웹사이트 ‘조선의 오늘’에 의거해 북한의 전자카드 보급 상황에 대해 보도하고 있다.

174) 이영훈, “김정은 시대 북한의 화폐·금융 정책과 기대효과: 카드 사용을 중심으로,” p. 58.

175) “호평을 받는 택시, 버스의 새 봉사 - 좌우명은 ‘인민을 위하여 복무함!’,” 『조선신보』, 2014.08.11. 2016년 현재 평양에만 1,500대 이상의 택시가 영업하고 있는 것으로 알려져 있다. 이석기 외, 『2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망』(세종: 산업연구원, 2017), p. 185.

176) “북, 국가명의 빌린 사기업 재산도 일부 압류,” 『자유아시아방송』, 2016.05.26., <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/propertseizure-05262016094343.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/propertseizure-05262016094343.html)> (검색일: 2017.08.20.).

177) 이석기 외, 『2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망』, pp. 186~187; 임강택, “2016년 북한 시장 동향,” p. 6.

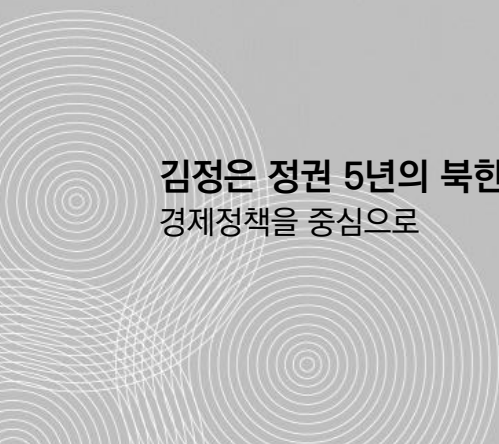
증권 등만을 가지고, 이를 일반화해서 북한 당국의 시장화에 대한 견제 수준을 평가하기는 곤란하다고 판단된다. 그보다는 북한 당국이 시장에 대한 통제를 통해 얻게 되는 편익과 비용을 비교해 봄으로써, 북한 당국이 통제에 나설 유인을 갖고 있는가 여부를 판단하고, 시장에 대한 견제 수준을 가늠해 보는 것이 보다 합리적일 것으로 생각된다.

이러한 기준에 입각해서 본다면, 김정은 시대에 들어와 북한 당국이 시장에 대한 견제를 강화하고 있을 가능성은 그리 높지 않아 보인다. 우선 앞서 보았듯이, 북한 주민뿐만 아니라 국영경제 부문도 시장 부문에 대한 의존도를 높이고 있는 상황에서, 선부르게 시장에 대한 통제를 강화하거나 시장 세력을 견제하다가 시장의 위축을 초래할 경우 그것이 경제에 미치는 부정적 여파가 클 수 있다. 특히 2016년 이후에는 대북제재가 갈수록 강화되고 있는 만큼, 2000년대 이후 대외부문과 함께 북한 경제 성장을 견인해 온 시장 부문마저 통제하기에는 부담이 클 것이다. 2000년대 후반 시장을 통제하려던 정책이 주민의 거센 반발을 불러오고, 시장에 상당 부분 의존하고 있는 공식경제 부문에도 타격을 입혔던 경험 역시 정책 전환의 부담을 가중시키는 요인으로 작용하고 있을 것이다.

또 하나 중요한 점은, 앞서 언급한 바와 같이, 최근 들어와 북한 당국이 시장을 통해 상당한 편익을 취하고 있다는 사실이다. 그리고 고위 간부 등의 기득권 세력 역시 시장 부문으로부터 뇌물 등 음성적인 방식을 통해 갈수록 많은 편익을 수취하고 있다. 이러한 점은 정책 방향을 결정하는 핵심 세력들이 시장을 억압하기보다는 적절히 활용하는 정책을 계속해서 펴도록 하는 유인으로 작용하고 있을 것으로 보인다. 물론 북한 당국은 돈주로 대표되는 시장 세력이 과도하게 힘을 키우는 것을 견제하기 위한 조치를 간혹 취하기도 하고 있는 것으로 보이지만, 시장화를 용인하는 큰 흐름에서는 벗어나지 않고 있을 것으로 판단된다.

# V. 김정은 정권 5년의 대외경제





김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

대외경제 부문은 김정은 정권 5년의 북한경제를 분석함에 있어서 크게 두 가지 측면에서 중요성을 지니고 있다. 우선 대외경제 부문은 시장화와 함께 2000년대 이후 북한경제의 변화를 이끈 가장 핵심적인 요소로 꼽히고 있다. 특히 김정은 시대 들어와, 앞서 II장에서 본 바와 같이 북한의 대외무역 규모는 더욱 팽창했으며, 해외 노동자 파견 등을 통해서도 상당한 외화 수입을 확보하고 있어, 대외경제 부문의 중요성은 더욱 커졌다고 볼 수 있다. 따라서 김정은 시대 북한경제가 어느 정도 성장할 수 있었던 배경을 이해함에 있어 대외부문에 대한 검토는 필수불가결하다.

대외경제에 대한 검토는 향후 북한경제를 전망함에 있어서도 중요성이 크다. 북핵 문제와 관련된 대북제재가 북한의 대외경제 부문에 집중되고 있는 만큼, 대북제재가 대외경제에 미치는 영향에 대한 분석은 향후 북한경제, 더 나아가 북핵 문제를 전망함에 있어 중요한 의의를 지닌다.

이러한 측면들을 고려하여 본 장에서는 먼저 북한의 대외무역에 대해 검토하고, 이어서 북한 당국이 의욕적으로 추진한 바 있는 외자유치 정책인 경제개발구 정책에 대해서도 살펴본다. 이 중 대외무역의 경우, 김정은 시대 들어와 정책적 변화는 크지 않다고 판단되는 만큼, 정책보다는 주로 무역 관련 통계에 의거해 그 특징을 파악해 보고자 한다.

## 1. 대외무역

### 가. 김정은 시대 대외무역의 특징

먼저 살펴볼 것은 김정은 시대 대외무역에서 나타나는 특징이다. 그런데 앞서 II장에서 이미 김정은 시대 대외무역의 가장 큰 특징이라 할 수 있는 무역규모의 팽창에 대해서는 언급한 바 있으므로, 여기서는 그 외의 특징적인 측면에 대해서 살펴본다.

### (1) 무역적자 구조의 지속

김정은 시대 북한 대외무역 구조에서 나타나는 첫 번째 특징은 무역적자 구조가 지속되고 있다는 점이다. <그림 V-1>은 북한의 수출·수입액 통계를 이용하여 2005년 이후 무역적자 규모를 산출해 제시한 것인데, 지속적으로 매년 10억 달러 내외의 무역적자가 발생해 왔음을 확인할 수 있다.<sup>178)</sup> 그림에 제시하지 않았지만 무역적자 구조는 1990년대에도 지속적으로 나타났는데, 당시 무역적자 규모는 2000년대 이후보다 적은 5억 달러 내외였다.

그림 V-1 북한의 무역적자 규모 추이

(단위: 억 달러)



자료: <그림 II-5>의 통계 이용하여 필자 산출.

이처럼 장기간에 걸쳐 무역적자 구조가 지속되고 있음에도 북한이 외화 부족에 시달리지 않고 있는 이유는 무엇인가. 관광객 유치 등을 통해 서비스 수지 흑자를 달성하고, 해외 노동자 파견 등을 통해 소득수지 흑

<sup>178)</sup> 2000년 이후 북한의 무역수지 적자는 총 172억 달러에 달한다. 임수호, “김정은 시대의 대외경제: 외화수급을 중심으로,” 『한반도포커스』, 2017년 가을호 (2017), p. 42.

자도 달성함으로써 무역적자를 메워 왔기 때문으로 보인다. 무기 판매, 불법 거래 등을 통해 상당한 외화를 벌어들인 것 역시 무역적자를 메우는 데에 도움이 되었을 것으로 짐작된다.

북한의 외화수급에 대해 분석한 연구에 따르면, 북한은 1991년부터 2012년까지 22년간 총 28억 달러의 외화수급 흑자를 기록한 것으로 추정되며, 무기 판매, 불법 거래를 제외해도 동 기간 14억 달러 이상의 흑자를 기록한 것으로 추정된다.<sup>179)</sup> 김정은 집권 이후에도 이와 유사한 방식으로 무역수지 적자를 메우면서 외화수급에 있어서 흑자를 기록해 왔을 것으로 보이며, 따라서 현재까지의 외화수급 흑자 규모는 2012년 추산 당시에 비해서도 더욱 커져 있을 것으로 짐작된다. 특히 김정은 시대 들어와서는 해외 노동자 파견 규모 증가가 외화수급에 있어서 중요한 역할을 해 온 것으로 보인다. 이들을 통해 북한으로 유입되는 순외화수입(임금총액-현지소비액) 규모는 정확하게 파악하기는 어려우나, 최대 수억 달러에 이를 것으로 추정된다.

한편, 이와 관련해 최근 한 연구에서는 앞서 언급한 요인 외에 상품수출입 시 북중 무역파트너 간에 이루어지는 관행을 고려하면, 2000년 이후 북한의 순 외화소득은 130억 달러에 이를 것이라는 주장이 제기되기도 했는데,<sup>180)</sup> 이와 관련해서는 추후 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

## (2) 대중국 무역 편중 현상 심화

김정은 시대 북한 대외무역에서 나타나는 두 번째 특징은 무역의 대중국 편중 현상이 심화된 상태가 지속되고 있다는 점이다. <그림 V-2>는 남북교역을 제외한 북한의 대외무역에서 북중무역이 차지하는 비율을 나타낸 것인데, 2007년 67.0%에서 2011년 88.6%로 빠르게 증가하였다.

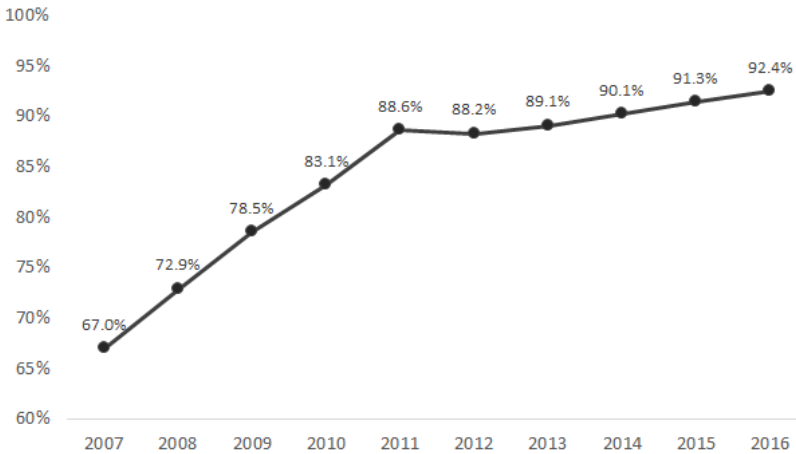
<sup>179)</sup> 장형수, “북한의 외화수급 추정과 분석,” 『통일정책연구』, 제22권 2호 (2013), p. 183.

<sup>180)</sup> 임수호, “김정은 시대의 대외경제: 외화수급을 중심으로,” pp. 42~43.



김정은 정권이 들어선 이후에도 증가폭은 줄어들었으나, 북중무역의 점유율 상승세는 계속되어, 2014년 이후에는 90%대를 유지하고 있다. 반면 그 외의 국가와의 무역규모는 미미한 수준에 그치고 있다. 중국 다음으로 거래규모가 큰 러시아와의 무역액은 전체 북한 무역액의 1.2%에 불과하다.

그림 V-2 북한 대외무역 중 북중무역이 차지하는 비율



자료: 대한무역투자진흥공사, 『2016 북한 대외무역 동향』의 자료를 이용하여 필자 산출.  
 주: 남북교역은 제외한 가운데 산출한 값임.

북한 대외무역의 대중국 편중 현상이 이처럼 심화되는 데에는 동북아 정세 변화가 큰 영향을 미친 것으로 보인다.<sup>181)</sup> 북한의 주요 무역상대국 중 하나이던 일본은 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 북한과의 무역을 전면 중단했으며, 한국도 2010년 천안함 사건 이후 남북교역을 사실상 중단하였다.<sup>182)</sup> 이에 따라 북한은 2010년대 들어와서는 기존의 주요 무

181) 김석진, “북한 무역통계: 해설과 평가,” 한국은행 경제연구원 엮음, 『통계를 이용한 북한 경제 이해』(서울: 한국은행, 2014), p. 185.

182) 김석진, “북한 대외경제 실태와 전망,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음,

역상대국 중에서 중국과의 거래만 가능한 상황에 직면하게 되었던 것이다. 게다가 중국의 광물자원 수요가 증가하고 원자재 국제가격도 상승 추세를 보임에 따라 대중 무역 규모가 빠르게 증가하여, 대외무역의 대중국 편중 현상은 더욱 두드러지게 된 것이다.

그러나 이처럼 한 국가에 교역이 집중되는 것은 바람직한 현상이 아니다. 북한 당국도 이러한 상황에 대해 문제의식을 갖고 있으며, 러시아 등 주변국과의 무역을 늘림으로써 대외경제를 다각화해 나갈 필요성을 인식하고 있다.<sup>183)</sup> 하지만 현재까지의 무역 추이를 볼 때, 김정은 정권은 대외경제관계 다각화 측면에서는 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 판단된다.

### (3) 1차 상품 위주의 후진적 수출구조 지속

김정은 시대 북한 대외무역에서 나타나는 세 번째 특징은, 과거에 비해 수출규모가 큰 폭으로 증가하긴 했지만, 여전히 1차 상품 위주의 후진적인 수출구조에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. <그림 V-3>은 북한의 주요 품목별 대중국 수출 추이를 나타낸 것이다.

그림을 보면, 북한의 주력 수출품인 석탄의 경우, 2000년대에는 수출액이 1~2억 달러 수준에 그치고 있었다. 그런데 2000년대 중국 경제가 성장하면서 중국의 석탄 수요가 증가함에 따라 국제 원자재 가격이 상승 추세를 보였다. 또 2000년대 후반에는 중국 자본에 의한 북한 광산 개발이 대규모로 이루어졌다. 그 결과 2010년대 들어와 북한의 석탄 생산 및 수출이 급증, 대중 석탄 수출액은 매년 10억 달러 이상을 유지하면서 북한의 대중 수출 규모 증대에 가장 크게 기여하고 있다.

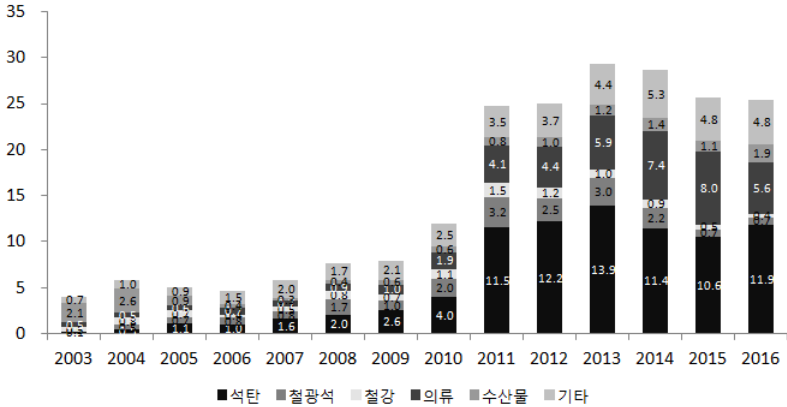
---

『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, p. 138. 참고로 <그림 V-2>의 주석에 제시한 바와 같이, 북한 대외무역 중 북중무역이 차지하는 비율 산출 과정에 남북교역은 고려하지 않았다.

183) “대외무역의 다각화, 다양화 촉진, ‘나라의 수출구조 크게 달라질 것.’” 『조선신보』, 2014.10.08.

그림 V-3 북한의 주요 품목별 대중국 수출 추이

(단위: 억 달러)



자료: UN Comtrade database <<http://comtrade.un.org>> (검색일: 2017.07.20).  
 주 1: UN 무역통계의 HS(harmonized system) 코드 기준임(석탄 2701, 철광석 2601, 철강 72, 의류 61, 62, 수산물 03).

의류 수출액도 2010년대에 들어와 크게 증가하였다. 의류 수출액은 2010년까지는 2억 달러에도 미치지 못했지만, 2011년 4.1억 달러로 급증한 데에 이어 이후에도 꾸준히 증가, 2015년 8.0억 달러로 정점을 찍은 후 2016년에는 5.6억 달러를 기록했다. 의류의 경우, 원자재를 들여와 가공해서 수출하는 경우가 대부분이어서, 수출액에 비해 북한이 실제로 벌어들이는 달러 규모는 그리 크지 않을 것으로 짐작된다.

한편, <그림 V-3>을 통해 석탄, 철강 및 철광석, 수산물, 의류, 이 다섯 가지 주요 품목의 수출이 전체 수출의 대부분을 차지하고 있음도 확인할 수 있다. 이들 다섯 가지 품목의 수출액이 전체 수출액에서 차지하는 비율을 계산해 보면, 2011년 이후에는 80~85% 수준을 유지하고 있다. 그런데 이들 품목은 1차 산품 또는 노동집약적 단순 가공품이라는 점에서, 김정은 시대에 들어와서도 북한의 수출품 구성은 후진국형을 벗어나지 못하고 있다고 하겠다.

#### (4) 수입품목 구성의 고도화

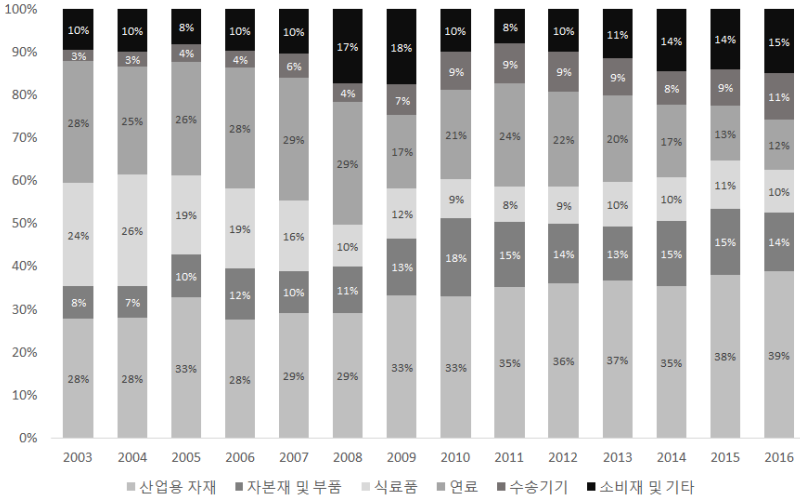
김정은 시대 북한 대외무역에서 나타나는 특징 중 마지막으로 살펴볼 것은 수입품목 구성이 고도화되고 있다는 점이다. <그림 V-4>는 북한의 용도별 대중국 수입 비중을 나타낸 것인데, 김정은 집권을 전후한 시기부터 수입품목 구성이 고도화되는 양상을 확인할 수 있다. 30%대 후반에서 40%대 초반에 머물던 산업용 자재와 자본재 및 부품의 비중이 2009년부터 상승, 2010년 50%를 넘어섰으며, 최근에는 53%를 유지하고 있다. 이와 함께 수송기기의 비율도 2010년대 들어와 상승한 것으로 나타나고 있다. 게다가 그림에 제시되진 않았으나 2011년 이후 수입규모가 크게 늘어난 까닭에, 이 시기 산업용 자재와 자본재 및 부품 수입은 금액으로 보면, 2010년 11.7억 달러에서 2014년 20.3억 달러로 4년 사이 73.5% 증가하였다. 산업용 자재와 자본재 및 부품 수입액은 이후 다시 감소하여 2016년에는 16.1억 달러에 그쳤으나 김정은 집권 이전과 비교하면 여전히 크게 증가된 수준을 유지하고 있다.

반면 식료품과 연료가 전체 수입에서 차지하는 비중은 2000년대 초반에는 전체의 50%를 상회하기도 했으나, 2010년경부터 30% 전후를 유지하다가 최근에는 20%대 초반으로까지 하락하였다.

이처럼 2010년대 들어와 북한의 대중국 수입품목 구성이 산업용 자재와 자본재 위주로 고도화되었다는 것은 북한 내부 경제활동이 다소 활성화되고 있음을 보여주는 중요한 증거라고 할 수 있다.<sup>184)</sup> 산업용 자재 및 자본재 위주로 수입이 이루어지고 그 절대 규모도 급증함에 따라 생산 시설의 가동률이 높아지는 효과가 발생했을 것으로 보이며, 이는 북한경제가 회복되는 데에 일정 부분 기여했을 것으로 판단된다.

<sup>184)</sup> 김석진, “북한 대외경제 실태와 전망,” p. 149.

그림 V-4 북한의 용도별 대중국 수입 비중 추이



자료: UN Comtrade database <<http://comtrade.un.org>> (검색일: 2017.07.20.).

주 1: UN 무역통계의 BEC(broad economic categories) 코드에 의한 분류임.

2: 2014-2016년 통계에는 원유 수입액이 누락되어 있는데, 여기서는 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 추정치를 산입함.

## 나. 대북제재와 북한의 대외무역

북한의 대외무역은 북한경제 상황을 이해하는 데에 있어 핵심적인 검토 대상 중의 하나이다. 그런데 최근에는 북핵 문제와 관련해서도 관심의 대상이 되고 있다. 북한의 4차 핵실험 이후 대외거래에 대한 제재가 국제사회가 북한이 핵개발을 중단하도록 압박하는 데에 있어서 가장 중요한 수단으로 활용되고 있기 때문이다.

표 V-1 유엔 대북제재 결의의 대외무역 및 해외 노동자 송출 관련 사항

결의 일시	2270호 2016.03.02.	2321호 2016.11.30.	2371호 2017.08.05.	2375호 2017.09.12.	2397호 2017.12.23.
사유	4차 핵심협 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄·철·철광석 수출 금지</li> <li>- 민생 목적 제외</li> <li>• 금·바니들훈광·티타늄광·희토류 수출 금지</li> <li>• 대북 항공유 및 로켓 연료 판매·공급 금지</li> </ul>	5차 핵심협 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄 수출 상한 설정</li> <li>- 수출액 4억 87만 달러 또는 수출량 750만 톤 중 먼저 도달하는 쪽</li> <li>• 은·동·아연·니켈 수출 금지</li> <li>• 북한·해외 노동자 문제에 대한 주의 촉구</li> </ul>	ICBM금 미사일 발사 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄·철·철광석 수출 전면 금지</li> <li>• 남·남방석·수산물 수출 금지</li> <li>• 북한의외의 합작사업 신규 및 확대 금지</li> <li>• 북한 해외 노동자 파견 규모 동결</li> </ul>	6차 핵심협 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 유류 공급 제한</li> <li>- 원유 공급량 동결</li> <li>- 정유제품 공급량 연간 200만 배럴로 제한</li> <li>- LNG, 콘덴세이트 대북 수출 금지</li> <li>• 섬유제품 수출 금지</li> <li>• 북한 해외 노동자 신규 노동 허가 발급 금지</li> <li>- 계약 만료된 기존 노동자 계약 연장 금지</li> </ul>	ICBM금 미사일 발사 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 유류 공급 제한</li> <li>- 원유 공급량 연간 400만 배럴로 제한</li> <li>- 정유제품 공급량 연간 50만 배럴로 제한</li> <li>- 추가 도발 시 유류 공급 제한 추가 조치</li> <li>• 식음품, 농산물, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박 등 수출 금지</li> <li>• 산업용 기계류, 운송수단, 철강 등 금속류 대북 수출 금지</li> <li>• 북한 해외노동자 24개월 내 전원 송환</li> </ul>
주요 내용					

자료: 필자 작성.

주: 유엔 안보리 대북제재 결의 2087호, 2094호, 2356호에는 대외무역과 직접적으로 관련된 사항이 없어 제외함.

〈표 V-1〉은 김정은 집권 이후 채택된 유엔 대북제재 결의 내용 중에서 북한의 대외무역 및 해외 노동자 송출 관련 사항을 정리해 놓은 것이다. 북한의 핵·미사일 개발과 관련하여 북한의 대외무역에 대해 직접적으로 제한을 가하기 시작한 것은 2016년 실시된 4차 핵실험 이후의 일이며, 갈수록 제재의 수위가 높아지고 있다.

먼저 4차 핵실험 이후 채택된 유엔 대북제재 결의 2270호에서는 북한의 주력 수출 상품인 석탄·철·철광석에 대해서 민생용 수출은 허용하되 대량살상무기 개발에 기여하는 수출은 금지하는 조치가 취해졌다. 이와 함께 금·바나듐광·티타늄광·희토류 수출도 금지되었으며, 북한에 대한 항공유 판매 및 공급이 금지되었다.

그러나 2016년 북한의 대외무역 실적을 놓고 볼 때, 북한의 수출은 2270호의 영향을 별로 받지 않은 것으로 보인다. 가장 핵심적인 제재 대상 품목인 석탄·철·철광석의 수출을 보면, 석탄은 전년에 비해 오히려 증가한 것으로 나타나고 있으며, 철과 철광석은 전년과 비슷하거나 다소 감소하였다. (〈그림 V-3〉 참고)

2270호에서 수출 금지 조항을 두었음에도 불구하고 북한의 석탄·철·철광석의 수출이 타격을 입지 않은 가장 큰 이유는 민생용 예외조항을 둔 데에 있다는 것이 일반적인 평가이다. 북한의 수출이 민생용인지 대량살상무기 개발용인지 판정할 방법, 절차, 기준이 UN 안보리 결의 2270호에 들어 있지 않았던 까닭에,<sup>185)</sup> 민생용 예외조항이 남용되어 수출 금지 조치가 사실상 실효성을 상실했던 것이다.

북한의 5차 핵실험 이후 채택된 유엔 대북제재 결의 2321호에서는 이러한 허점을 보완하고 북한의 수출을 보다 직접적으로 제한하기 위한 조치가 취해졌다. 북한의 석탄 수출이 2015년 수출액 및 수출물량의 38%

<sup>185)</sup> 김석진 외, “대북제재의 영향 분석,” 신중호 외, 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 72~73.

수준인 4억 87만 달러 또는 750만 톤(둘 중 먼저 도달하는 쪽을 적용)을 넘어설 수 없도록 수출 상한을 설정한 것이다. 최근 3년간 북한의 석탄 수출액이 10.5~12억 달러 수준이었던 만큼, 이 규정이 제대로 적용될 경우 북한 석탄 수출액이 7억 달러가량 줄어드는 효과가 발생한다. 이와 함께 은·동·아연·니켈의 수출도 금지되었는데, 이는 연간 1억 달러 정도 수출을 감소시키는 효과가 있다.<sup>186)</sup>

2017년도 상반기 북한의 대중무역 통계를 보면, 수출액이 큰 폭으로 감소하고 있다는 점에서 유엔 대북제재 결의 2321호의 효과는 나타나고 있는 것으로 판단된다. <그림 V-5>는 북한의 분기별 대중무역 추이를 나타낸 것인데, 2017년 들어와 전년 동기에 비해 수출액이 빠르게 감소하고 있음을 확인할 수 있다.<sup>187)</sup> 특히 2017년 2분기 수출액은 전년 동기 대비 34% 감소한 3억 6,000만 달러에 그쳤으며, 이는 분기별 수출액으로는 2010년 2분기 이후 7년 만의 최저치였다. 북한의 석탄 수출 상한을 고려하여 중국이 2월 하순부터 북한 석탄 수입을 잠정 중단한 것이 수출 감소의 가장 직접적인 원인으로 작용했다. 2017년 3분기에는 전분기에 비해 수출이 크게 증가하였고, 전년 동기 대비 감소폭도 줄어들었는데, 이는 중국이 새로운 유엔 결의로 인해 북한산 석탄 수입이 전면 중단되기에 앞서 유엔 결의 2321호에서 설정한 수출 상한을 모두 채워 석탄을 수입했기 때문으로 판단된다. 따라서 3분기의 수출 호조는 일시적인 현상에 그칠 가능성이 높다.

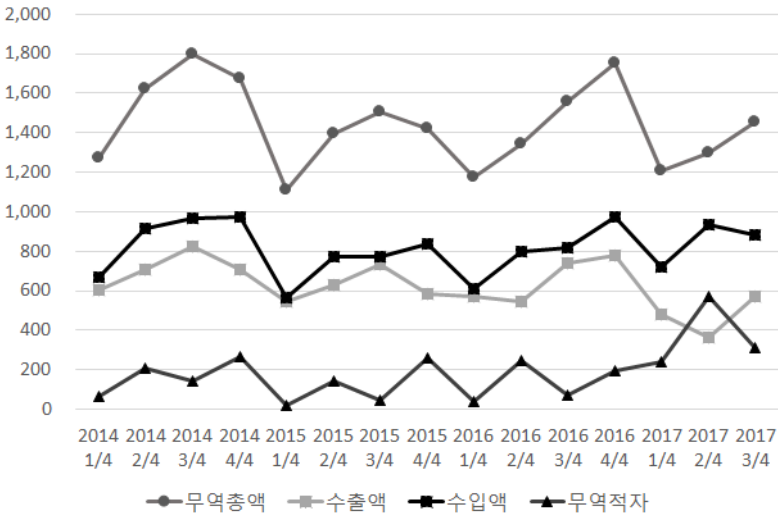
<sup>186)</sup> 김석진 외, “대북제재의 영향 분석,” p. 75.

<sup>187)</sup> 2017년 북한의 대중무역에 관한 내용은 주로 홍제환, “북한경제의 성장세는 지속될 것인가,” (통일연구원 Online Series CO 17-22, 2017.07.28.), pp. 3~4, <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/008/0001484986.pdf>> (검색일: 2017.09.02.)를 참고하여 작성하였다.



그림 V-5 북한의 분기별 대중무역 추이

(단위: 억 달러)



자료: 한국무역협회 <www.kita.net> (검색일: 2017.10.28.).

〈그림 V-5〉에서 또 하나 눈여겨 볼 부분은 분기별 대중 무역적자가 2017년 2분기에 급증했다는 점이다. 그림에서 볼 수 있듯이 북한의 분기별 대중 무역적자는 1~2억 달러 수준이었는데, 2017년 2분기에는 5억 7,360만 달러로 급증했으며, 이는 분기별 적자로는 2008년 4분기의 5억 7,800만 달러 다음으로 큰 금액이다.<sup>188)</sup> 수출이 급감했음에도 불구하고, 수입은 오히려 전년 동기 대비 늘어난 결과 대중 무역적자가 급증한 것이다. 2017년 3분기에는 무역적자 규모가 다시 감소하였는데, 이는 앞서 언급한 일시적인 수출 호조에 기인한 결과로 판단된다.

한편, 이러한 제재 조치에도 아랑곳하지 않고, 2017년 들어와서도 북한은 핵과 미사일 실험을 연달아 실시해 왔다. 이에 대응해 2017년 8월과 9월, 12월에 연속해서 유엔 대북제재 결의 2371호와 2375호, 그리고

<sup>188)</sup> 홍제환, “북한경제의 성장세는 지속될 것인가,” p. 4.

2397호가 각각 채택되었는데, 여기에는 2321호에 비해서도 더욱 강력한 조치들이 포함되어 있어 향후 북한경제에 큰 영향을 미칠 전망이다.

우선 북한 수출을 사실상 봉쇄하는 수준의 조치가 취해졌다. 먼저 2371호에 의해 석탄·철·철광석 수출이 전면 금지되었다. 2321호에서는 석탄 수출에 상한을 설정했고, 철과 철광석 수출에 대해서는 조치를 취하지 않았는데, 2371호를 통해 이들의 수출을 전면 금지한 것이다. 2371호에서 수산물 수출을 금지한 것도 주목할 만하다. <그림 V-3>에서 볼 수 있듯이, 김정은 집권 이후 북한은 수산물을 연간 1~2억 달러 정도 수출해 왔는데, 이제 이 역시 차단된 것이다.

이에 더해 2375호에서는 섬유 품목의 수출도 금지시켰다. 섬유 수출의 경우, 수출액으로 보면 석탄 다음으로 규모가 컸지만 외국에서 원자재를 들여와 단순 임가공해서 수출하는 구조였기 때문에 외화가득률이 낮았고, 따라서 수출 규모에 비해 외화수입원으로서의 비중은 상대적으로 작았다. 그러나 수출에서 차지하는 비중이 컸던 만큼, 상징적인 측면에서 갖는 의미는 크다고 볼 수 있다.

이처럼 2371호와 2375호를 통해 북한의 주요 수출 품목에 대해서 수출 금지 조치가 이루어진 데에 이어, 2397호에서는 식용품, 농산품, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박 등의 수출을 금지하는 조치가 추가로 이루어졌다. 이들 품목의 수출이 북한의 대중수출에서 차지하는 비중은 2016년을 기준으로 90%를 상회한다는 점에서, 새로운 수출 품목을 발굴해내지 못하는 한 향후 북한의 수출 규모는 급감할 수밖에 없을 것으로 보인다.

2017년 하반기 채택된 유엔 대북제재 결의에서 또 하나 주목되는 부분은 북한의 해외 노동자 송출에 대해 제동을 걸고 있다는 점이다. 현재 북한의 해외 노동자는 대략 5~10만 명 정도로 추정되나, 정확한 규모는 파악하기 힘든 상황이다.<sup>189)</sup> 또 이들이 한 해에 벌어들이는 소득과 그 중에서 실제 북한으로 유입되는 금액의 규모 역시 자료적 제약으로 인해

정확히 추정하기 힘든 실정이다. 대략적으로 추산해 본다면, 현지 생활비를 제한 경우 노동자 한 명당 연간 수천 달러가 북한으로 유입된다고 하면, 5~10만 명의 노동자로부터 북한으로 유입되는 돈은 연간 최대 수억 달러에 이를 것으로 예상된다.

이에 따라 북한으로의 외화유입 차단을 위해 해외 노동자 송출에 대한 제재 조치를 취해야 한다는 지적이 있어 왔다. 그리고 이를 반영하여 2371호를 통해 북한 해외 노동자 파견 규모를 동결하는 조치가 취해졌으며, 2375호를 통해서도 북한 해외 노동자에 대해 신규로 노동을 허가하는 것이 금지되었으며, 계약이 만료된 기존 노동자의 계약을 연장하는 것도 금지되었다. 그리고 2397호에서는 유엔 회원국 내 북한 노동자 전원을 24개월 내에 북한으로 송환토록 하고 있다. 이에 따라 북한 해외 노동자 규모의 감소는 불가피할 전망이다.

한편, 북한경제에 가장 큰 타격을 줄 수 있을 것으로 평가되고 있는 원유 공급 축소 조치와 관련해서는 2375호를 통해 원유 공급량은 현 수준에서 동결하고, 정유제품 공급량은 연간 200만 배럴로 제한하는 선에서 국제사회의 합의가 이루어진 데 이어, 2397호에서는 원유 공급량 상한을 400만 배럴로 명시하고, 정유제품 공급량 상한은 연간 200만 배럴에서 50만 배럴로 대폭 낮추는 조치가 취해졌다. 그리고 향후 북한이 추가 도발을 감행할 경우, 유류 공급에 대해 추가적으로 제한 조치를 취할 것을 규정하였다.

2013년까지 공식적으로 파악된 중국의 대북 원유 수출량이 연간 대략 400만 배럴 내외였다는 점에서 최근 제재 조치로 북한의 원유 소비에 심각한 문제가 생기지는 않을 것으로 보인다. 그러나 정유제품의 북한 소비

---

<sup>189)</sup> 2015년 10월 국가정보원은 국회 정보위원회에 해외에서 일하는 북한 근로자가 58,000여 명이라고 보고한 바 있다. “자본주의 몰들 위협에도, 달러벌이 8만 명 내보낸 북한.” 『중앙일보』, 2015.11.10., <<http://news.joins.com/article/19036203>> (검색일: 2017.10.28.).

량에 대해 적게는 약 150~160만 배럴에서<sup>190)</sup> 많게는 450만 배럴로 추산<sup>191)</sup>하고 있다는 점에서, 정유제품 공급량 제한 조치는 북한 대내경제에 적잖은 영향을 미칠 전망이다.

마지막으로 2397호를 통해서는 산업용 기계류, 운송수단, 철강 등 금속류의 수입에 대해서도 금지 조치가 취해졌다. 이들 물자는 북한경제의 원활한 운용을 위해 꼭 필요한 물자들이라는 점에서 이 조치는 북한의 생산 수준에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다고 판단된다.

## 2. 외자유치정책: 경제개발구 정책을 중심으로

정권 초기부터 김정은은 경제특구·개발구 정책에 상당한 의욕을 보였다. 그러나 2016년 이후 경제개발구 정책은 소강상태에 접어든 것으로 보이며, 북한 핵문제에 따른 국제정세를 고려할 때, 이 정책이 다시 추진 동력을 얻기까지는 다소 시간이 필요해 보인다. 이번 절에서는 김정은 정권의 경제개발구 정책 추진 경과와 그 특징을 살펴보고, 외자유치라는 성과로 이어지지 못한 원인에 대해 짚어본다.

### 가. 경제특구·개발구 정책 추진 경과

김정은 정권이 들어서기 전, 북한에는 총 5개의 경제특구가 설치되어 있었다. 라진·선봉자유경제무역지대가 1991년 처음 설치되었으며, 2002년 신의주 특별행정구, 개성공업지구, 금강산관광지구가 개발되었다. 그리고 2010년 황금평·위화도 경제지대가 조성되었다. 하지만 이 가운데 개성공업지구를 제외하면, 경제특구의 성과는 대체로 미미했다.<sup>192)</sup> 이들 경제특구가 지닌 특징을 정리해 놓은 것이 <표 V-2>이다.

<sup>190)</sup> 김경술, “유엔 대북제재 결의 2270호의 북한 에너지 수급 영향,” 『세계 에너지시장 인사이트』, 제16-11호 (2016), p. 13. 이는 에너지경제연구원에서 추정한 값으로 보인다.

<sup>191)</sup> 외교부, “유엔 안보리 대북제재 결의 2375호 채택,” 외교부 보도자료(2017.09.12.).

김정은 정권이 들어선 이후 북한은 중국과 경제특구 공동개발 사업에 적극 나섰다. 개발 사업의 핵심 대상 지역은 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대였다. 2012년 양국 정부는 국경 다리 건설, 도문-라진 간 철도 보수, 라진 4-6부두 건설, 전력 송전, 무산철광 개발 등 6개 프로젝트 추진에 합의하였으며, 8월에는 장성택이 중국을 방문, 라선과 황금평·위화도 관리위원회 설립에 합의하였다.<sup>193)</sup> 그러나 이듬해 3월 북한이 3차 핵실험을 실시한 데에 이어, 12월에는 경제특구 개발을 주도해 온 장성택이 처형되면서 경제특구 개발 사업은 정체 국면에 접어들게 되었다.

표 V-2 김정은 집권 이전 북한경제특구의 주요 특징

	라선	신의주	개성	금강산	황금평·위화도
위치	함경북도	평안북도	황해남도	강원도	평안북도
면적	470km <sup>2</sup>	132km <sup>2</sup>	66km <sup>2</sup>	100km <sup>2</sup>	28.2km <sup>2</sup>
최초 지정일	1991.12	2002.9	2002.11	2002.11	2010.12
유형	경제무역지대	홍콩식 특별행정구	공업단지	관광단지	경제무역지대
주요 기능	첨단기술산업, 국제물류업, 장비제조업, 무역 및 중계수송 등	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구개발	공업, 무역, 상업, 금융, 관광지개발	국제관광지	정보, 관광문화, 현대농업, 경공업
자치권	행정	입법, 행정, 사법	독자적 지도·관리	독자적 지도·관리	행정
토지	소유주체	국가			

<sup>192)</sup> 일례로 신의주 특별행정구의 경우, 당시 홍콩과 마카오를 모델로, 입법·사법·행정 모두의 자치권을 부여하고, 행정장관으로 네덜란드 국적의 기업가 양빈(楊斌)을 임명하는 등, 북한 입장에서는 매우 파격적인 조치를 취하며 신설하였지만, 양빈이 임명 직후 탈세 등의 혐의로 중국에서 체포되어 징역 18년형에 처하게 되면서 사실상 무산되었다.

<sup>193)</sup> “내외 사람들이 경제활성화를 실감 - 라선경제무역지대를 찾아서,” 『조선신보』, 2012.09.10.

	라선	신의주	개성	금강산	황금평·위화도
개발주체	개발업자				
임차기간	50년				
사용 화폐	북한원/외화	외화	외화/신용카드	외화/신용카드	북한원/외화
기업 소득세	면세/감면	특별행정구 결정	일반 14%, 경공업/ 첨단 10%	면세	면세/감면
비자 여부	무비자 (출입증명서)	비자 발급	무비자 (출입증명서)	무비자 (출입증명서)	무비자 (출입증명서)

자료: 박용석, “북한경제특구의 개발 동향 및 시사점,” 『건설이슈포커스』, 2014-02호 (2014), p. 14.

이처럼 2013년 이후 대규모의 복합형 경제특구 개발이 지지부진한 가운데 김정은 정권은 지금까지와는 다른 형태의 경제특구 개발을 통한 외자유치에 나서기 시작했다. 2013년 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 김정은이 “각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색 있게 발전시켜야” 하며 “경제개발구들을 창설하기 위한 사업을 다그쳐 나가도록”<sup>194)</sup> 하겠다며 경제개발구 창설 사업을 추진하겠다는 뜻을 내비친 데에 이어 5월 ‘경제개발구법’을 제정하여 경제개발구 개발에 본격적으로 나서기 시작하였다.<sup>195)</sup>

한편, 경제개발구 개발 관련 조직 정비도 이루어져, 같은 해 10월에는 외국기업의 특수경제지대 진출을 지원하기 위한 ‘민간급단체’인 ‘조선경제개발협회’가 출범하였으며,<sup>196)</sup> 동 시기 국가경제개발총국이 국가경제개발위원회로 개편되어, 특수경제지대개발과 관련한 국가적인 전략을 작성하고 경제개발구 선정, 법·규정의 수정 및 보충 등을 담당하게 되었

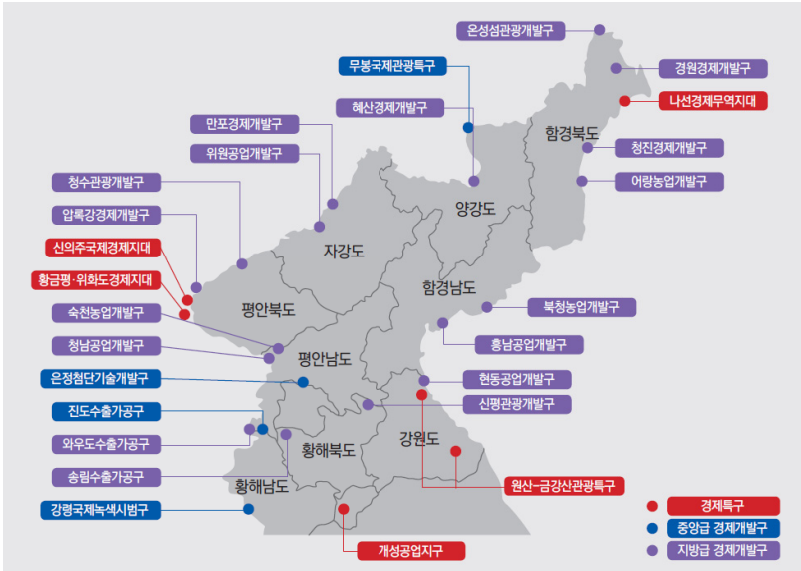
194) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『노동신문』, 2013.04.02.

195) “경제개발구법 채택 - 외국인, 해외동포의 투자, 경제활동에 특혜,” 『조선신보』, 2013.06.10. 참고로 이 법은 기존의 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대, 개성공업지구와 금강산국제관광특구에는 적용되지 않는다.

196) “조선경제개발협회 조직 - 특수경제지대 진출에 협력,” 『조선신보』, 2013.10.23.

다.<sup>197)</sup> 이어 2014년 6월에는 무역성에 합영투자위원회, 국가경제개발위원회를 통합하고 무역성의 명칭을 대외경제성으로 변경하였다.<sup>198)</sup>

그림 V-6 북한의 경제특구 및 경제개발구



자료: 통일부, 『2017 북한이해』 (서울: 통일부, 2017), p. 175.

경제개발구 설치는 전국에 걸쳐 활발하게 이루어졌다. 북한 조선중앙통신 보도에 따르면, 2013년 11월 각 도에는 압록강경제개발구, 만포경제개발구, 위원공업개발구, 신평관광개발구 등 경제개발구 13개가 설치되었으며,<sup>199)</sup> 신의주에는 특수경제지대가 설치되었다.<sup>200)</sup> 이어 2014년

197) “국가경제개발위원회와 조선경제개발협회,” 『조선신보』, 2013.12.04.

198) “무역성을 대외경제성으로,” 『조선신보』, 2014.07.02. 대외경제성은 무역과 합영·합작, 외국투자 유치, 경제지대 개발사업을 비롯한 대외경제사업을 통일적으로 지휘하며 외국과의 경제적 연계를 강화하는 역할을 하게 된다. “대외무역의 다각화, 다양화 촉진, 나라의 수출구조 크게 달라질 것,” 『조선신보』, 2014.10.08.

199) “조선에서 도들에 경제개발구들을 내오기로 결정,” 『조선중앙통신』, 2013.11.21.

200) “신의주시의 일부 지역에 특수경제지대를 내오기로 결정,” 『조선중앙통신』, 2013.11.21.

7월에는 평양시, 황해남도, 남포시, 평안남도, 평안북도 등에 6개의 경제개발구가 추가 설치되었으며<sup>201)</sup>, 2015년에도 양강도 삼지연군의 무봉국제관광특구<sup>202)</sup>와 함경북도 경원군의 경원경제개발구가 추가로 설치되어, 2015년 말 현재 북한의 경제개발구는 총 21개에 이르고 있다. <그림 V-6>은 5개 경제특구와 21개 경제개발구의 분포를 나타낸 것이다.

북한 당국은 2015년 상반기까지는 경제개발구 투자 유치에 대해 상당한 의욕을 보였다. 2015년 2월에는 국제적으로 통용되는 투자방식을 실정에 맞게 수용하기 위한 규정, 세칙을 완비해 가고 있다는 보도가 나왔다.<sup>203)</sup> 3월에는 국가경제개발협회 관계자가 경제개발구는 “지난 2년을 준비기간으로 본다면 이제는 입주기업을 선정하여 실질적인 사업에 착수해야” 하며, “세계 여러 나라들의 투자를 대대적으로 끌어들이기 위한 사업을 힘있게 벌려 나가려고 한다”<sup>204)</sup>고 밝히기도 했다. 또한 5월에는 원산-금강산국제관광지대 투자설명회가 금강산에서 열리기도 했다.<sup>205)</sup>

하지만 2015년 하반기 이후에는 경제개발구 개발 진행 상황에 관한 보도가 뜸해졌다.<sup>206)</sup> 그리고 2016년 이후에는 경제개발구 개발 사업에서 별다른 진척이 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다. 대북제재가 강화되는 상황에서 북한 당국은 자강력 제일주의를 강조하기 시작했으며 경제개발구 개발 정책 추진 열기는 사그라지고 있는 것으로 보인다.

---

이는 기존에 있던 신의주 경제특구가 변경된 것으로, 신의주 특수경제지대는 2014년 7월 다시 신의주국제경제지대로 변경되었다.

201) “평양시 등지에 경제개발구들을 내오기로,” 『조선신보』, 2014.07.30.

202) “무봉국제관광특구를 내오기로 결정,” 『조선신보』, 2014.05.01.

203) “외국투자자들의 이익보호를 위한 법률적 환경 정비,” 『조선신보』, 2015.02.09.

204) “세계를 대상으로 ‘다각화’ 지향,” 『조선신보』, 2015.03.09.

205) “동해의 진주, 외국기업가들의 높은 관심,” 『조선신보』, 2015.06.10.

206) 이석기 외, 『2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망』, pp. 155~156.



## 나. 경제개발구 정책의 특징과 평가

김정은 정권이 김정일 시대 경제특구 중심의 개방정책 대신 경제개발구 개발 정책을 들고 나온 이유는 무엇인가. 이는 경제특구와 비교해 볼 때 경제개발구가 갖는 특징을 통해 유추해 볼 수 있을 것이다.

우선 소규모의 특화된 경제지대를 여러 지역에 개발하는 정책을 추진할 필요성을 인식했다는 점이다. 이는 김정일 시대에 추진되었던, 소수의 대규모 복합형 경제지대 개발 정책이 가시적 성과를 내지 못하자 경제특구 개발 방식을 바꿀 필요를 인식하게 된 데에 기인한 것으로 보인다. 앞서 본 <표 V-2>에 제시된 바와 같이, 비록 편차가 크긴 하지만, 경제특구는 면적이 적게는 수십 km<sup>2</sup>에서 많게는 수백 km<sup>2</sup>에 이르는 등 대체로 규모가 컸으며, “생산과 가공뿐 아니라 수송, 상업, 금융, 관광 등 다양한 부문들의 투자와 기업활동에 특혜를 주는 복합형 경제지대”<sup>207)</sup>였다. 반면 경제개발구의 경우, 현재까지 확인된 사례만을 놓고 볼 때, 개발구 용지 규모가 5km<sup>2</sup> 이내이거나 목표 외자 유치규모가 1억 달러 내외에 불과한 것이 많다.<sup>208)</sup> 또 개발 분야를 지역 특성을 고려하여 공업, 농업, 관광, 수출가공 등으로 특화시켜 놓은 것도 차이가 있다.

둘째, 경제개발구가 기존의 경제특구와 다른 가장 큰 특징은 지방 주도로 건설하는 것이 가능하다는 점이다. 경제개발구법 제3조는 “국가는 경제개발구를 관리소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급 경제개발구로 구분하여 관리하도록” 하고 있으며, 제14조는 “지방급 경제개발구의 창설 신청 문건은 해당 도(직할시) 인민위원회가 중앙특수경제지대 지도기관에” 내도록 하고 있다. 따라서 “각 도 인민위원회에서 자기 지방의 실정에 맞는 계획을 세워 국가경제개발위원회에 개발구 창설신청서를 제

207) “지방경제의 균형적 발전과 주민생활향상을 - 도단위 경제개발구 창설의 의도와 발전 전망.” 『조선신보』, 2013.12.04.

208) 이해정, “북한 외자 유치 정책의 변화 요인과 시사점.” 『수은북한경제』, 2016년 겨울호 (2016), p. 39.

출”<sup>209)</sup>할 수 있게 된 것이다. 건물, 도로건설, 전기, 통신 등에 대한 ‘개발 총계획’ 역시 해당 도(직할시) 인민위원회가 작성한 것으로 보인다.<sup>210)</sup>

경제개발구 21개 중 17개가 이러한 ‘지방급 경제개발구’로 개발되었는데, 이처럼 지방 주도의 경제개발구 건설을 용인한 것은 중앙정부가 다수의 소규모 특수경제지대를 개발하는 정책을 펼 수 있는 역량과 정보를 지니지 못하고 있다는 데에 기인했을 것으로 보인다. 즉 중앙 정부의 역량 약화, 그로 인해 북한경제 전반에서 나타나고 있는 분권화 경향이 경제특구 개발 과정에서도 나타나고 있다고 볼 수 있는 것이다.

세 번째 특징은 북한 기업소의 적극적이고 주도적인 참여가 가능해졌다는 점이다. 이는 경제개발구법 제20조에서 “우리나라의 기관, 기업소도 승인을 받아 경제개발구를 개발할 수 있다”고 규정하고 있으며, 제26조에서 “기관, 기업소, 단체는 다른 나라 투자가와 함께 개발기업을 설립하는 경우 …”를 언급하고 있는 데에서 잘 드러난다. 실제로 가장 먼저 설치된 13개 경제개발구에 대한 투자제안서를 보면, 대부분 북한 기업과 외국 투자가가 합영기업을 설립하는 방식을 택하고 있었다.<sup>211)</sup>

이처럼 북한 당국은 기존의 경제특구와 차별화된 경제개발구 개발 정책을 제시하면서, 개발을 의욕적으로 추진하려 했던 것으로 보인다. 외국투자자들의 이익을 보호해 주기 위해 법률적 환경을 정비하려는 노력을 기울이기도 하였으며,<sup>212)</sup> BOT 방식을 비롯하여 국제적으로 통용되는 투자방식을 받아들여려는 움직임을 보이기도 했다.<sup>213)</sup> 아울러 경제개발구에서의 외화유통도 합법화하였을 뿐만 아니라,<sup>214)</sup> 외화를 자유롭게

209) “조선 각지에 13개의 경제개발구 창설,” 『조선신보』, 2013.12.04.

210) “13개 경제개발구에 대한 개발총계획 작성,” 『조선신보』, 2015.01.21.

211) 유욱, “북한경제개발구법 제정 배경과 의미,” 『통일경제』, 2013년 겨울호 (2013), p. 77.

212) “외국투자자들의 이익보호를 위한 법률적 환경 정비,” 『조선신보』, 2015.02.09.

213) 위의 기사.

214) 경제개발구법 제46조는 “경제개발구에서 류통화폐와 결제화폐는 조선원 또는 정해진 화폐로 한다”고 규정하고 있다.

게 반출입하는 것도 허용하고 있다.<sup>215)</sup>

이러한 까닭에 북한 당국은 경제개발구 개발에 대해 내심 기대를 갖고 있었다. 북한 내에서는 “도 단위 경제개발구의 창설이 경제부흥전략의 본격적 추진을 알리는 신호탄으로 간주”되고 있었으며,<sup>216)</sup> 조선경제개발협회 간부는 인터뷰에서 “각 도들에 경제개발구가 창설되면 우리나라 대외경제협력사업의 폭이 확대됨으로써 투자유치 활동 활성화의 결정적 계기가 마련될 것”이라는 기대를 드러내기도 했다.<sup>217)</sup>

하지만 지금까지의 경제개발구 개발 정책은 별다른 성과를 내지 못하고 있다. 물론 핵·미사일 실험으로 인해 대북제재가 강화되고, 국제사회에서 북한의 고립이 심화되고 있다는 것이 경제개발구 개발 정책이 가시적 성과로 이어지지 못하고 있는 가장 큰 원인이라고 볼 수 있을 것이다. 하지만 그와 함께 경제개발구 개발 정책이 갖고 있는 다음과 같은 한계 역시 성과를 낳지 못하는 데에 일조하고 있다고 판단된다.

첫째, 해외 투자자들에게 투자된 자산이 보호받을 수 있다는 믿음을 충분히 주지 못하고 있다.<sup>218)</sup> 북한 당국이 이러한 우려를 불식시키기 위해 투자자산의 보호를 법적으로 보장하고 있긴 하지만, 관련 법·규정, 그리고 절차가 구체적이지 않아 투자자들에게 확신을 주지 못하고 있다.<sup>219)</sup> 투자자산과 관련해 북한이 취했던 과거의 선례들이 있는 만큼, 이러한 환경에서 해외 투자자들이 투자에 적극 나서기를 기대하기는 무리이다.

둘째, 해외 투자자들은 투자 수익성 측면에서도 의문을 가질 수밖에

---

215) 경제개발구법 제47조는 “경제개발구에서는 외화를 자유롭게 반출입할 수 있으며”라고 규정하고 있다.

216) “조선 각지에 13개의 경제개발구 창설,” 『조선신보』, 2013.12.04.

217) “지방경제의 균형적 발전과 주민생활향상을 - 도단위 경제개발구 창설의 의도와 발전 전망,” 『조선신보』, 2013.12.04.

218) 양문수·이석기·김석진, 『북한의 경제특구·개발구 지원방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), p. 52.

219) 위의 책, p. 52.

없는 상황이다. 북한이 지금까지 20여 년에 걸쳐 경제특구 정책을 실시하였지만, 북한 내에서의 사업을 통해 수익을 얻은 사례는 극히 드물다.<sup>220)</sup> 투자자가 이러한 국가에 대규모 투자를 하기는 쉽지 않다. 또 경제개발구법 제28조는 “경제개발구의 하부구조와 공공시설 건설은 개발기업이 한다”고 규정하고 있어 투자자는 투자 지역의 인프라를 직접 건설해야 하는데, 수익성 측면에 대해 회의가 드는 상황에서 스스로 인프라까지 건설하며 투자할 가능성은 높지 않다. 더군다나 대부분의 지방이 이러한 경제개발구 개발 사업을 처음 추진하고 있어 경험과 노하우가 부족한 까닭에, 투자 과정에서 북한 당국의 지원을 충분히 받기를 기대하기도 힘든 상황이다.

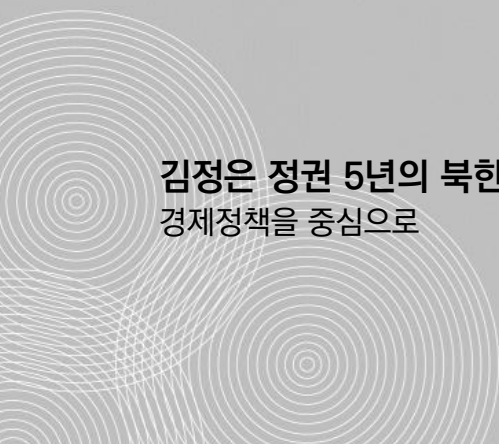
---

<sup>220)</sup> 위의 책, p. 53.



# VI. 김정은 정권 경제운용에 대한 평가와 전망





김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

지금까지 김정은 집권 이후의 북한경제에 대해서 먼저 실적을 개관하고, 국영경제, 시장화, 대외경제 부문으로 나누어 살펴보았다. 그런데 분석의 편의상 이들을 구분해 놓은 것일 뿐이며, 실제로는 상호 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 여기서는 지금까지의 분석 결과를 종합적으로 검토하여, 김정은 시대 북한경제의 성과에 대해 평가하고, 북한경제가 지닌 특징을 확인하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 김정은 정권의 북한경제가 향후 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해 전망해 본다.

## 1. 김정은 정권 5년 경제운용의 특징과 평가

### 가. 김정은 정권 5년의 경제실적

김정은 시대 북한의 경제적 성과는, 집권 시점의 경제 환경을 고려하면 나쁘지는 않았다고 평가할 수 있다. 우선 경제성장률을 보면 완만한 성장세를 유지해 온 것으로 보인다. 한국은행이 추정한 김정은 집권 이후 북한의 경제성장률은 연평균 1.2% 정도이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 석탄 생산량이 과소추정되었을 가능성, 시장화의 영향이 충분히 반영되지 않았을 가능성 등을 고려하면 북한의 연평균 경제성장률은 그보다 다소 높은 2~3% 사이일 가능성이 크다고 판단된다.

경제 안정 측면에서도 어느 정도 성과가 있었다고 판단된다. 2009년 12월 실시된 화폐개혁이 실패하면서 나타난 하이퍼인플레이션과 환율 급등 현상이 3년 정도 지속되다가 2013년 접어들어 진정되었으며, 이후 물가와 환율은 안정세를 보이고 있는 것이 이를 단적으로 보여준다. 식량 역시 여전히 충분하지는 않지만, 예년에 비해서는 안정적인 수준의 공급이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

대외무역이 호조를 보인 것 역시 경제적 성과로 볼 수 있다. 2011년부터 급증한 대외무역 규모는 2014년을 정점으로 이후 다소 감소하긴 하였지만, 2010년 이전과 비교해 볼 때 큰 폭으로 증가한 상태를 유지해



왔다. 수출은 석탄 등 광물 위주로 크게 증가했으며, 생산 설비, 자본재 등의 수입도 큰 폭으로 증가하였다.

이와 함께, 경공업 제품을 중심으로 일부 소비재의 질적 개선이 이루어져, 국산품의 국내 점유율이 높아진 점도 김정은 집권 이후 이루어진 경제적 성과의 하나로 볼 수 있다. 국산화 성과와 관련된 북한 국영매체의 보도는 과장된 측면도 있는 것으로 보이나, 북한을 방문한 학자들의 견해 등을 종합해 볼 때, 북한 국산품의 경쟁력이 과거에 비해 향상되고 있음은 분명해 보인다.

김정은 집권 이후 이러한 성과와 함께, 북한경제의 취약성이 그대로 드러나기도 했다. 대표적인 예가 2015년의 마이너스 성장이다. 대외무역 감소도 여기에 영향을 주었지만 가뭄이 보다 큰 타격을 주었던 것으로 볼 수 있다. 2014년부터 이어진 가뭄으로 인해 식량, 특히 쌀 생산량이 크게 감소했고, 수력 발전에의 의존도가 높은 북한의 특성상, 전력 생산량도 급감할 수밖에 없었다. 그리고 이는 산업 전반의 생산 수준을 떨어뜨리는 요인으로 작용했다. 북한경제는 이처럼 여전히 가뭄, 홍수와 같은 기후적 변수에 매우 취약한 구조를 지니고 있으며, 이는 북한경제의 안정성을 저해할 수 있는 위협 요인으로 작용하고 있다.

김정은 집권 이후 북한의 경제적 성과가 나쁘지 않았지만, 북한은 여전히 저개발국 상태를 벗어나지 못하고 있다는 점도 기억할 필요가 있다. 한국은행의 추정 결과를 보면, 2016년 현재 북한의 1인당 GNI는 우리나라의 1/22 수준인 146만 원에 그치고 있다.<sup>221)</sup> 최근 들어 언론 등을 통해 평양을 중심으로 한 일부 지역에서 예년에 비해 경제가 상당한 활기를 띠고 있다는 점이 부각되고 있긴 하지만, 북한경제 전체를 놓고 본다면, 여전히 주민들의 생활환경은 열악하고 생활수준은 낮다. 김정은이 인민

---

<sup>221)</sup> 앞서 한국은행의 북한경제성장률 추계치가 실제 성장률을 과소추정하고 있다고 한 바 있는데, 이를 고려하면 남북한의 실제 소득수준 격차는 이보다는 다소 적을 것으로 판단된다.

생활 향상을 강조하고 있지만, 김정은 스스로도 2016년 제7차 당대회에서 “정치군사강국의 지위에 당당히 올라섰지만 경제부문은 아직 응당한 높이에 이르지 못하고” 있다고 인정하는 데에서 잘 드러나듯이 북한경제의 갈 길은 여전히 멀어 보인다.

## 나. 김정은 정권 5년 경제운용의 특징

### (1) 시장화 및 대외무역의 성장세 지속

2000년대 김정일 시대 북한경제가 회복하는 데에 있어서 가장 중요했던 두 가지 요소로는 시장화와 대외무역을 꼽을 수 있다. 김정은 집권 이후에도 시장화 및 대외무역의 성장세는 지속됨에 따라, 이들이 북한경제에서 차지하는 중요성은 줄어들지 않고 있는 것으로 보인다. 후술하듯이, 북한이 김정은 시대 들어와 비교적 양호한 경제실적을 올리는 데에 가장 크게 기여한 요소로 북한 당국이 시장 부문을 효과적으로 활용하고 있다는 점과 대외무역이 호조를 보였다는 점, 이 두 가지를 꼽을 수 있을 것이다.

물론 김정일 시대와의 차이도 확인된다. 우선 김정은 집권 이후에는 국영경제 부문이 시장 부문을 보다 적극적으로 활용하고 있다. 시장 부문에서 발생하는 잉여를 조세·준조세 형태로 보다 적극 수취하고 있을 뿐만 아니라, 독점시장을 창출하여 독점 이윤을 향유하는 등 시장을 활용한 결과, 김정은 정권의 재정 상황은 이전보다 개선되고 있는 것으로 보인다.

대외무역의 경우 김정일 시대에 비해서 양적으로 크게 팽창하면서 경제성장에 기여하고 있다는 점이 눈에 띈다. 석탄 등의 광산물을 중심으로 수출이 크게 늘어난 것은 그 자체로 경제성장에 기여하고 있으며, 산업용 자재 및 자본재를 중심으로 증가한 수입 역시 생산을 촉진함으로써 경제성장에 긍정적으로 작용하였을 것으로 보인다.

이처럼 김정은 시대 들어와 대외무역이 양적으로 성장하긴 했지만, 수

출의 질적 측면에서는 별다른 개선을 보이지 못한 것으로 판단된다. 수출 품목의 구성을 보면, 광산물, 수산물 등 1차 상품의 비중이 압도적이며, 공산품 수출은 섬유와 같은 단순 임가공 제품에 국한되고 있다. 북한 내에서 일부 경공업 품목에서 국산품의 점유율이 높아지고 있는 것으로 보이나, 생산 규모가 크지 않아서인지 아니면 아직 국제경쟁력이 낮아서인지 수출로까지 이어지지는 못하고 있는 것으로 보인다.

## (2) 경제개발보다 핵·미사일 개발을 우위에 둔 정책 추진

김정은 정권이 2015년까지 가장 관심을 두고, 기대를 가졌던 정책은 경제개발구 개발 정책이었던 것으로 보인다. 앞서 소개한 바와 같이, 북한 당국은 2013년부터 경제개발구 개발 정책을 통해 외자를 유치하는 데에 상당한 공을 들였으며, 북한 관영매체는 이를 대대적으로 보도하곤 했다.

하지만 2016년 이후 경제개발구 개발 사업은 별다른 진전을 보지 못하게 되었으며, 그에 관한 언론 보도도 뜸해졌다. 대신 2016년 초부터 북한 당국이 강조하기 시작한 것은, 그와 대척점에 서있는 정책이라 할 수 있는 자강력 제일주의였다. 경제정책 기조가 개방에서 국산화로 전환된 것이다.

북한이 이처럼 2016년을 기점으로 경제정책 기조를 급격히 전환시킨 이유는 무엇일까. 경제개발구 개발을 통한 외자유치정책이 별다른 소득을 올리지 못한 것도 그 원인의 하나로 보이지만, 가장 큰 원인은 북한의 핵·미사일 개발 강행에 있다고 판단된다.<sup>222)</sup> 2016년 이후 핵실험을 세 차례 추가로 실시했는데, 이를 강행할 경우 있을 국제사회의 제재를 염두에 두고, 그렇게 될 경우 실현 가능성이 낮은 외자유치정책을 포기한 채, 고립 국면을 극복하기 위한 국산화 정책을 들고 나온 것으로 보인다. 그런데 국산화 정책은 북한경제 현실에 적합하지 않은 정책이라고 판단된다.

<sup>222)</sup> 북한의 외자유치정책이 별다른 소득을 올리지 못한 것도 결국 핵·미사일 개발을 강행해 온 데에 기인한 결과로 보아야 할 것이다.

바뀌 말하면, 김정은 정권은 핵·미사일 개발 전략을 고수하기 위해 현 경제 상황에서 적극 추진해야 할 경제정책을 포기하고, 적합하지 않은 경제정책을 전면에 내세우는 선택을 한 것이다. 이는 김정은 정권이 지금까지 핵·미사일 개발을 경제개발보다 우위에 둔 가운데 정책을 추진해 왔으며, 핵·미사일 개발을 위해서라면 경제개발 상의 불이익도 감수하겠다는 입장을 지녀 왔음을 단적으로 보여주고 있다고 할 수 있겠다.

### (3) 개혁·개방 정책의 성과 미흡

김정은 시대 북한 개혁·개방 정책의 핵심은 우리식 경제관리방법과 경제개발구 정책이라고 할 수 있다. 그런데 양자 모두 가시적인 성과로 이어지지는 못하고 있는 것으로 판단된다.

우선 우리식 경제관리방법의 경우, 김정일 시대 개혁에 비해 개혁의 수준·심도 면에서 상당 부분 진전된 것으로 평가할 수 있다. 하지만 북한 내에서 실제로 얼마나 도입되고 있는지도 불분명하며, 도입되었다고 해도 실제 생산 현장에서 얼마나 생산성 증대 효과를 내고 있는지 의문스럽다. 노동자들의 임금 수준이 현실화되지 않고, 농민들에게 비료, 농기계 등을 충분히 공급하지 않으면서 과도한 목표량을 제시하는 등의 문제가 개선되지 않는 한, 우리식 경제관리방법 도입에 따른 생산성 증대 효과는 제한적인 수준에 머물 수밖에 없을 것으로 보인다.

한편 김정은 정권은 김정일 시대 경제특구와의 차별화를 시도하면서 2013년부터 경제개발구 정책을 의욕적으로 추진, 총 21개의 경제개발구를 설치하였다. 그리고 국제 기준에 부합하는 규정을 갖추고, 투자설명회를 개최하는 등 2015년까지 경제개발구 개발에 의욕을 보였다. 하지만 투자 유치 성과는 없었으며, 2016년 이후 경제개발구 정책은 표류하고 있는 것으로 보인다. 대북제재가 강화되는 환경 속에서 경제개발구 정책은 현재 정책 추진 동력을 상실한 상황에 놓여 있는 것으로 판단된다.

#### (4) 사회주의의 전통적 산업정책 고수

김정은은 제7차 당대회에서 ‘사회주의 경제강국’ 북한의 모습으로 자립경제 강국과 지식경제 강국을 제시한 바 있다.<sup>223)</sup> 이것이 김정은이 제시하는 북한경제의 비전이라고 할 수 있겠으며, 산업정책 역시 이러한 방향에 부합하는 형태로 마련되고 있다고 볼 수 있다.

그런데 김정은이 제시하는 비전 자체가 북한경제 실정에 맞지 않다보니, 산업정책 역시 북한의 경제발전 수준, 경제 여건과 동떨어진 형태로 형성되고 있으며, 이는 자원배분의 효율성을 떨어뜨리고, 생산성을 저하시켜 결과적으로 북한경제의 성장을 저해하고 있다.

북한은 경제개발 수준이 낮으며, 인구가 2,500만 명에 불과하여 내수 시장 규모도 작은 국가라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 국가에서는 수입 대체화 혹은 국산화 정책이 실효를 거두기 어렵다는 것은 널리 알려진 사실이다. 그럼에도 김정은 정권은 자립경제 강국과 지식경제 강국을 비전으로 제시하고, 국산화, 그리고 이를 위한 과학기술 중시 정책을 고수하고 있다. 북한의 경제개발 수준과 경제환경을 고려하지 않은 채, 무리한 목표를 추진하고 있는 것이다. 특히 핵개발에 따른 국제적 고립이 더해진 2016년부터는 자강력 제일주의를 내세우며, 국산화 정책을 더욱 밀어붙이고 있다.

그러면서 경공업 등 일부 분야에서 나타난 국산화 성과를 홍보하고 있지만, 국산화 정책이 산업 전반에서 어떠한 성과로 이어질 것인지는 의문스럽다. 특히 원료·자재·설비 분야의 경우, 북한의 과학기술 수준이나 연구개발 투자 역량 등을 고려할 때, 이러한 국산화 노력이 성과로 이어지기는 쉽지 않을 전망이다. 김정일 시대에도 주체공업론이 대두하면서 유사한 시도가 이루어진 바 있는데, 북한 당국은 그 성과를 강조해 왔지만, 국제적 기준에서 보면 대체로 효율성이 떨어지는 기술이었다.

<sup>223)</sup> “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.05.08.

다만 김정은 정권에서는 이전에 비해서 중화학공업 부문에 대한 무리한 투자를 덜 감행하고 있다는 점은 긍정적인 변화라고 볼 수 있다. 중화학 분야에서 신규 투자를 늘리기 보다는 기존 생산설비의 효율성을 높이는 데에 주안점을 두고 있으며, 인민생활 향상을 강조하면서 경공업을 보다 강화하려는 움직임을 보이고 있는데, 그 결과 산업구성에서 중화학공업의 비중이 감소하고 경공업의 비중은 늘어나는 등의 변화가 나타나고 있다.

#### (5) 계획 부문의 시장의존성 심화

김정은 시대 북한경제에서 나타나는 또 하나의 특징은 계획 부문의 시장에 대한 의존성이 심화되는 경향이 나타나고 있으며, 이것이 국영경제 부문에 긍정적으로 작용하고 있다는 점이다. 이는 우선 재정적 측면과 관련 깊다. 북한 당국은 공식시장에서 창출되는 잉여 중 일부를 각종 조세 및 준조세 형태로 취하고 있으며, 재정 부담을 덜기 위해 국가가 담당하는 사업을 돈주들의 투자를 받아 진행하는 것을 묵인해 주고 있다. 그리고 이를 통해 재정 부족 문제를 일부 해결하고 있다.

재정적 요인 외에도 북한 당국은 북한경제의 성장 및 안정화를 위해서도 돈주 세력이 축적해 온 자본을 활용하고 있다. 재정이나 금융을 통해 자원 조달 문제를 해결하기 힘들뿐더러, 제재 국면 하에서 해외 자금을 활용하는 것 또한 여의치 않은 상황이 전개됨에 따라, 북한 당국이 돈주 세력으로부터 투자 재원을 확보하고, 또 돈주들이 국영기업에 직접 투자하거나 생산시설을 활용하는 것을 묵인하는 등의 현상이 증가하고 있는 것이다. 이와 함께 북한 당국은 민간 자본을 흡수하여 금융 기능을 정상화하려 시도하고 있으며, 손전화 시장, 유통업 등에 직접 진출하여 시장을 공식 부문으로 흡수하려 하고 있다.

이러한 시도들이 전체 경제에서 차지하는 비중을 파악하기는 어렵지만, 김정일 시대부터 나타난 이러한 양상이 김정은 시대 들어와 더욱 증가하고

있는 것은 분명해 보인다. 그리고 이것이 대북제재 국면 하에서도 북한경제가 안정을 유지하는 데에 상당 부분 기여하고 있을 것으로 판단된다.

## 다. 김정은 정권 5년 경제운용에 대한 평가

김정은 집권 이후 5년간의 북한경제 실적은 나쁘지 않았다고 볼 수 있다. 북한경제가 여전히 저개발국 수준을 벗어나지 못하고 있긴 하지만, 완만한 성장세를 이어 왔으며, 장기간 계속된 인플레이션 문제도 해소되어 2013년 이후 물가안정이 유지되고 있다.

하지만 이러한 경제실적이 북한 당국이 실정에 맞는 경제 비전을 제시하고, 이를 달성하기 위해 효과적인 경제정책을 구사한 결과 나타난 성과로 보기는 힘들다. 산업정책은 북한경제 실정에 맞지 않았고, 자원배분의 효율성을 저하시켜 결과적으로 북한경제의 성장에 기여하기는커녕 성장을 저해하는 요소로 작용한 측면이 크다고 생각된다.

북한 당국이 추진한 개혁·개방 정책도 북한경제에 별다른 변화를 가져오지 못한 것으로 보인다. 개혁 정책의 핵심인 우리식 경제관리방법의 경우, 담긴 내용 자체만을 놓고 본다면 북한경제의 변화로 이어질 요소들을 갖추고 있었다. 하지만 북한경제 여건 상 단순히 인센티브만을 부여해서는 효과를 내기 힘들며, 그와 함께 보다 종합적인 조치들이 수반되어야 했으나, 그렇지 못했던 까닭에 성과로 이어지지 못했다. 그리고 북한 당국이 2015년까지 의욕적으로 추진했던 개방정책도 대북제재가 강화되는 국면에서 외자 유치 성과를 내지 못한 채 흐지부지되고 있는 상황이다.

이러한 정책적 시도가 무위로 돌아갔음에도 김정은 시대 경제실적이 나쁘지 않았던 주요 요인은 비공식적으로 성장해 온 시장 부문을 공식경제 영역에서 효과적으로 활용하였다는 점, 그리고 북중무역의 확대로 대외무역이 호조를 보였다는 점에서 찾아야 할 것이다. 김정은 시대 들어와서도 시장 부문은 성장하는 가운데, 북한 당국이 시장 부문을 적절히 활용해 재정 부족 문제를 어느 정도 해소해 왔던 것이 북한경제의 성장과

안정에 도움이 되었던 것으로 판단된다. 아울러 북중무역을 중심으로 한 대외무역이 호조를 보임에 따라 생산을 증대시킴과 동시에 부족한 생산에 필요한 설비, 자본재 등을 수입할 수 있었던 것 역시 경제실적 제고에 도움이 되었던 것으로 보인다.

정리하면, 김정은 정권 5년의 경제실적이 양호할 수 있었던 것은 김정은 정권이 효과적인 경제정책을 구사한 결과라기보다는 북중무역이 호조를 보인 데다, 시장화가 장기간 지속되어 옴 속에 이제는 북한 당국이 시장 부문을 효과적으로 활용하는 방법을 터득한 결과라고 판단된다.

## 2. 김정은 정권의 향후 경제운용 전망

지금까지는 김정은 정권 5년의 북한경제에 대해서 살펴보았다. 이 하에서는 논의 결과를 바탕으로, 향후 김정은 정권 하의 북한경제는 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해서 검토해 보고자 한다. 우선 가장 큰 현안인 북핵 문제와 관련하여, 대북제재 하에서의 북한의 경제운용 전망에 대해 살펴보고, 이어 중장기 경제운용 전망에 대해서도 논의한다.

### 가. 대북제재 하에서의 경제운용 전망

북한은 핵·미사일 개발과 관련해 여러 차례 경제제재를 받아 왔다. 이러한 경제제재가 지금까지 북한경제에 전혀 영향을 미치지 못했다고 보기는 어렵지만, 그렇다고 해서 경제 부문에 심각한 타격을 주었다고 보기도 어렵다. 특히 2016년 초부터 제재 수위가 높아졌음에도 2016년도에 1999년 이후 17년 만에 가장 높은 경제성장률을 기록하는 등, 제재 속에서 북한경제는 예상했던 것보다 안정세를 유지했다. 이처럼 제재 속에서 북한경제가 안정세를 유지할 수 있었던 이유 중 하나로, 제재에 허점이 많았다는 점을 들 수 있다. 2016년 채택된 2270호의 민생용 예외 규정이 대표적인 예이다.



하지만 앞으로는 제재가 북한경제에 미치는 영향의 크기가 이전에 비해 커질 가능성이 높다. 앞서 소개한 바와 같이 유엔 대북제재 결의 2321호, 2371호, 2375호 그리고 2397호가 채택됨에 따라 북한의 대외무역, 유류 수입, 해외 노동자 송출 등에 대한 규제가 크게 강화되거나 새로 마련되었기 때문이다.

북한의 주력 수출품인 석탄, 섬유 제품 등에 대한 수출 금지 조치는 생산 둔화와 함께 수입 감소로 이어질 가능성이 높다. 앞서 보았듯이, 2017년 3분기까지는 북한 당국이 수출 감소에도 불구하고 수입을 유지하는 정책을 펴왔다. 하지만 현재 북한 실정을 감안할 때 이러한 정책을 지속해 나가는 힘들 것으로 예상된다. 대규모 무역적자를 장기간 감당할 만한 여력을 갖고 있지 못한 까닭이다. 더군다나 외화벌이에서 큰 비중을 차지하고 있는 해외 노동자 송출에 대해서도 규제가 이루어져, 향후 이를 통한 외화 유입도 점진적으로 감소할 전망이다 만큼, 수입 규모를 줄이는 것은 불가피한 상황이다. 이러한 외화수급 상의 문제에 더해 2397호를 통해 산업용 기계류, 운송수단, 금속류 등 북한경제의 원활한 운용에 꼭 필요한 물자의 수입에 대해서도 금지 조치가 취해졌다는 점에서 북한의 수입 감소, 그에 따른 생산 수준 저하가 나타날 가능성이 높다.

이러한 상황에서 북한 당국은 경제운용을 어떻게 해나갈 것인가. 전반적으로 현재의 정책기조를 유지해 갈 가능성이 높아 보인다. 현재의 정책들이 대체로 대북제재를 염두에 두고 마련되었다고 볼 수 있기 때문이다.

일단 자강력 제일주의를 내세우고 국산화를 강조하는 정책은 그대로 유지할 것으로 보인다. 특히 석탄 수출이 막힘에 따라, 석탄의 국내 공급은 증가할 것으로 보이므로, 석탄을 활용한 국산화 기술의 개발과 활용을 더욱 강화해 갈 것으로 보인다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 원료·자재·설비의 국산화를 중심으로 한 산업정책은 대북제재 하에서는 불가피한 측면이 있지만, 북한경제에 도움이 되지는 않을 가능성이 커 보인다.

둘째, 시장과 함께 북한경제의 성장을 견인하던 대외무역이 크게 위축

됨에 따라, 시장 부문의 중요성이 더욱 커질 것으로 전망해 볼 수 있다. 우선 북한 주민들의 생활에서 시장이 차지하는 비중은 줄어들지 않을 전망이다이며, 북한 당국도 제재에 따른 경제 악화를 최소화하기 위해 주민들의 사적 경제활동을 묵인하는 기조를 유지해 갈 것으로 보인다.

이와 함께 북한 당국이 시장을 보다 적극적으로 활용하려 할 가능성도 있다. 재정이 부족하고 해외로부터의 자금 유입도 크게 감소할 것으로 예상되는 상황에서 북한 당국이 의지할 수 있는 자금원은 현재로서는 돈주밖에 없다고도 할 수 있다. 따라서 이들의 자금을 최대한 활용하여 경제가 돌아가도록 하려고 할 것으로 보인다. 그리고 화폐개혁 실패 경험 등에 비추어 보건대, 심각한 위기에 직면하지 않는 한 돈주들의 사유재산을 침해하는 방향으로 정책을 구사하기는 힘들 것으로 보이며, 최근과 마찬가지로 묵인 하에 건설 사업 등에 투자를 받는다든지, 국영기업의 명의 또는 생산시설을 대여해 주는 등의 방식으로 민간 부문의 자금을 활용할 것으로 예상된다.

셋째, 최근 북한 당국이 공식 금융 부문을 활용하여 시중의 유동성을 흡수하려는 시도를 다양한 형태로 전개하고 있는데, 이러한 노력이 보다 강화될 것으로 보인다. 우선 수출이 사실상 막힌 상황인 만큼, 환율 급등을 막고 생산에 필요한 물자를 수입하기 위해서 시중의 외화를 흡수할 유인이 더욱 커졌다. 게다가 유류 공급 제한이 실질적인 효과를 발휘할 경우 유발될 가능성이 큰 인플레이션을 억제해야 한다는 문제도 있다. 또한 재정 부족이 지속 또는 악화될 것으로 보이는 만큼, 금융이 재정을 대신할 수 있도록 할 필요도 있다. 따라서 전자카드 결제 시스템 보급 확대, 금리 인상 등을 통해서 시중 유동성을 흡수하려는 시도는 지속적으로 전개할 것으로 전망된다.

넷째, 현 시점 이후에도 대북제재가 더욱 강화되고, 제재 국면이 장기화될 경우에는 경제적 어려움을 타개하기 위해 생산성, 효율성을 높이고 자 경제개혁 조치를 추가적으로 실시할 가능성도 있다. 그러나 지금까지

의 경험에 비추어 볼 때, 북한 당국이 선도적으로 변화를 이끌어 갈 가능성은 낮아 보이며, 시장의 변화를 일정 정도 공식화해주는 선에 그칠 가능성이 크다고 판단된다.

경제개혁과 관련해 가장 주목되는 부분은 북한 당국이 개인투자를 보다 확대하는, 더 나아가 개인기업을 허용하는 조치를 취할 것인가 하는 점인데, 개인투자 확대 조치의 경우 추가적으로 취해질 가능성이 있지만, 개인기업의 허용은 사실상 시장경제를 수용한다는 의미를 지니고 있는 만큼, 쉽지 않을 전망이다. 농업 부문에서는 개인농 체제가 성립될 것인가가 관건인데, 제재로 인해 비료·자재 부족이 심해질 경우에는 개인농 체제에 가까운 형태로 개혁하는 조치가 취해질 수도 있다고 판단된다. 그러나 이러한 개혁 조치가 이루어진다고 하더라도, 그에 맞춰 경제 전반의 변화가 수반되지 않는 한, 현재와 마찬가지로 개혁의 성과는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

끝으로 언급할 것은 북한 당국이 이러한 조치들을 취한다고 하더라도, 대북제재가 강화된 환경 하에서 북한경제의 둔화는 불가피할 것으로 전망된다는 점이다. 기본적으로 생산에 필요한 원료·자재·설비가 부족한 상황에서 이들의 수입이 줄어들 경우, 국산화를 통해 이를 대체한다고 하더라도, 충분히 보완하기는 힘들 것으로 예상되며, 이는 결국 생산 감소로 이어질 수밖에 없기 때문이다. 재정 능력이 없는 북한 당국은 민간 자본을 최대한 끌어냄으로써 이러한 상황에 대처해 보려 할 것으로 예상되나, 그러한 방식으로 과연 얼마나 버틸 수 있을지는 의문스럽다. 더군다나 북한이 추가 도발을 감행해, 유류 공급을 더욱 줄이는 등의 조치가 취해질 경우, 생산·운송 등에 심각한 차질이 빚어짐에 따라 북한경제의 어려움은 한층 가속화될 수도 있을 것으로 예상된다.

## 나. 김정은 정권의 중장기적 경제운용 전망

현 시점에 북한의 중장기 경제운용에 대해 전망하기는 쉽지 않다. 북핵

문제가 향후 어떠한 방식으로 귀결될지 모르는 상황에서 증장기 전망을 논하기는 조심스러울 수밖에 없다. 여기서는 정부의 목표대로 북한이 비핵화하고, 그에 따라 대북제재 조치가 모두 종료되는 방식으로 북핵 문제가 마무리되는 상황을 전제한 가운데, 또 북한 당국이 시장경제로 나아가려 하기보다는 기존 경제 시스템을 고수할 것이라는 가정 하에, 그러한 경우 김정은 정권은 증장기적으로 경제를 어떻게 운용해 갈 것인가에 대해 조심스럽게 전망해 보고자 한다.

김정은 정권의 증장기 경제운용 전망과 관련해 첫 번째로 언급할 사항은 현재 김정은 정권은 자강력 제일주의를 내세우고 국산화 및 과학기술을 강조하고 있는데, 증장기적으로는 이러한 기초가 다소 약화될 가능성이 높다는 점이다. 북한은 예전부터 자력갱생을 강조해 왔다는 점에서 자강력 제일주의는 북한의 전통적 산업정책의 연장선상에 있다고 볼 수 있지만, 국제사회의 대북제재가 강화됨 속에 자강력, 국산화가 과도하게 강조된 측면이 있는 만큼, 대북제재 조치가 모두 종료된 상황에서는 국산화를 강조하되 이를 전면에 내세우지는 않는 방식으로 정책 기초를 다소간 변화시킬 가능성이 크다.

둘째, 가장 큰 관심사는 북한이 개혁·개방 속도를 높일 것인가 여부인데, 예단하기는 어려우나 개혁의 경우, 지금까지와 마찬가지로 변화를 사후적으로 승인하는, 소극적이고 점진적인 형태의 정책을 펼 가능성이 높은 반면, 개방정책은 보다 속도를 낼 가능성이 있다고 판단된다.

먼저 개혁정책부터 보면, 대북제재가 종료된 이후에는, 북한 당국이 경제개혁을 빠르게 진행해야 할 필요성을 덜 느끼게 될 가능성이 있으며, 따라서 종합적이고 체계적인 개혁을 추진할 가능성은 높지 않다고 판단된다. 제재 국면에서 벗어나 경제 상황이 개선됨에 따라 경제의 효율성을 높여야 할 필요는 줄어드는 만큼, 자칫 체제 유지에 위협 요인이 될 수도 있는 경제개혁을 적극적으로 추진할 유인을 북한 당국이 갖고 있지 않을 것으로 판단되기 때문이다.

한편, 김정은 정권은 비록 외자 유치 성과를 내지는 못했으나, 경제개발구 개발 정책을 중심으로 한 개방정책을 2015년까지 의욕을 가지고 추진한 바 있다. 하지만 2016년 이후 경제개발구 정책의 동력은 크게 떨어진 것으로 보이는데, 대북제재 속에서는 외자 유치를 기대하기 힘들다고 판단, 경제정책 기조를 자강력 제일주의로 바꾸었기 때문일 것으로 판단된다.

따라서 대북제재가 종료될 경우, 북한 당국은 다시 경제개발구 개발 정책을 중심으로 한 개방정책을 적극적으로 추진하려 할 것으로 예상된다. 재정을 대신할 수 있는 투자 자원 확보 방안이 필요한 상황에서 외자 도입이 그 유력한 방안이 될 수 있기 때문이다. 제재 국면 하에서는 시장 부문에 대한 의존도를 높임으로써 이 문제를 해결하려 하였는데, 제재 종료 시에는 초점이 바뀔 가능성이 커 보인다.<sup>224)</sup>

또한 한국을 비롯한 국제사회가 북한에 대한 투자에 적극 나설 가능성도 있는 만큼, 대북제재 종료 시 북한의 개방정책에 매우 유리한 환경이 조성될 가능성도 있다. 다만 북한 당국이 외자도입에 따른 파급 효과가 사회 전반에 미치는 것을 극도로 경계하고 있다는 점, 인프라나 제도적 차원에서 외자도입을 제한하는 요소가 많다는 점 등을 고려할 때, 외자도입 확대가 점진적으로 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 시장화와 관련해서는 북한 당국이 속도 조절에 나설 가능성이 있다고 판단된다. 김정은 집권 이후 시장화를 용인하는 정책이 지속적으로 전개된 데에는 북한 당국의 시장에의 의존성이 높아졌다는 점도 중요하게 작용했던 것으로 판단된다.

그런데 대북제재 종료로 해외로부터의 자원 유입이 증가할 경우, 북한 당국의 시장에의 의존성은 낮아질 수 있으며, 이에 따라 북한 당국은 돈주의 영향력이 과도해지는 것을 차단하기 위해 시장 부문에 대한 관리를

---

<sup>224)</sup> 시장 부문과 관련해서는 뒤에서 다시 언급한다.

보다 강화할 가능성이 있다. 물론 이는 북한 재정 문제 해결에 실질적으로 도움이 될 만큼 외자도입이 이루어지는 상황을 전제로 한 것이며, 외자 유입 규모가 제한적일 경우에는 북한 당국이 시장을 활용하는 양상은 지속되고 돈주 세력의 영향력은 더욱 커질 것으로 예상된다.

넷째, 수출과 관련해서는 현재와 같이 광산물, 수산물 등 1차 산품을 중심으로 수출하는 구조를 변화시키려는 노력이 전개될 것으로 보인다. 김정은 시대 들어와 북한의 수출이 크게 늘어난 것은 사실이지만, 대북제재가 종료된 이후에도 이러한 양상이 지속될 지는 미지수이다. 북한 석탄의 주요 수입국인 중국의 석탄 수입 감소 추세 등을 고려할 때,<sup>225)</sup> 현재와 같은 수출구조를 중장기적으로 지속해 가기는 어려워 보이기 때문이다.

따라서 이를 대체할 수출상품 확보가 시급한데, 현재 석탄 다음으로 수출 규모가 큰 섬유 제품을 비롯한 경공업 제품이 그 대안이 될 가능성이 높아 보인다. 이와 관련, 북한 당국이 경공업 제품의 국산화에 어느 정도 성과를 내고 있다고 밝히고 있다는 점이 주목된다. 현재는 국내 시장에서 중국산 제품을 수입대체하는 수준에 머물고 있지만, 향후 보완이 이루어진다면 가격경쟁력을 앞세워 중국 등지로 수출할 수도 있을 것으로 예상된다. 따라서 경공업 제품의 질적 제고를 위한 보다 적극적인 투자가 이루어질 수 있을 것으로 전망된다.

---

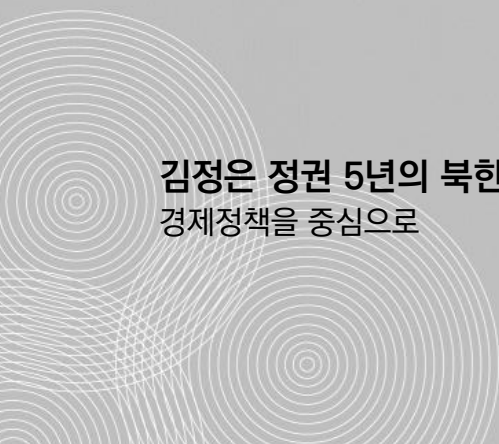
<sup>225)</sup> 이와 관련된 보다 상세한 사항은 김석진, “북한 외화벌이 추세와 전망,” 『KINU 통일나침반』, 15-04호 (2015)에서 확인할 수 있다.



# VII. 결 론







김정은 정권 5년의 북한경제:  
경제정책을 중심으로

본 연구에서는 김정은 정권 5년의 북한경제를 돌아봄으로써 김정은 시대 북한경제의 특징을 파악한 뒤, 대북제재 하에서, 더 나아가 중장기적으로 북한경제가 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해서 조심스럽게 전망을 제시하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저 II장에서 주요 지표를 중심으로 경제실적을 검토한 결과, 김정은 정권 5년 북한의 경제실적이 그리 나쁘지 않았던 것으로 나타났다. 김정은 시대 북한경제는 완만한 성장세를 유지하였으며, 2000년대 내내 높은 상승률을 기록하던 물가도 2013년 이후 안정세를 보이고 있다. 또 김정은 집권을 전후한 시기부터 북한의 대외무역 규모는 급증한 것으로 나타났다.

이처럼 김정은 정권 5년의 경제실적이 양호했던 원인을 분석하기 위해 본 연구에서는 III장부터 V장에 걸쳐 북한경제를 국영경제, 시장화, 대외경제로 나누어 검토하였다. 국영경제와 관련해서는 먼저 김정은 정권의 국가발전전략이라고 할 수 있는 경제·핵 병진노선에 대해 살펴본 뒤, 김정은 정권의 산업정책을 ① 인민생활 관련 부문의 육성 강화, ② 국산화 정책의 강화, ③ 과학기술 중시정책의 추진, ④ 시장 부문의 활용도 증대라는 특징을 중심으로 검토하였다. 이어 화폐 및 금융정책과 관련해서는 극심한 인플레이션과 외화통용 현상이라는 화폐개혁 실패의 후유증을 극복하기 위해 북한 당국이 어떻게 대응했는가를 논하였으며, 끝으로 경제개혁과 관련해서는 우리식 경제관리방법의 내용을 검토하고 그에 대해 평가하였다.

시장화와 관련해서는 먼저 시장화의 확대 및 사유화의 진전 양상을 중심으로 시장화 동향에 대해 검토한 뒤, 북한 당국의 시장화에 대한 대응 양상을 ① 북한 당국의 시장에의 의존성 심화, ② 공식 부문으로의 흡수 시도, ③ 시장에 대한 견제의 약화 가능성으로 나누어 논하였다.

대외경제와 관련해서는 대외무역과 외자유치정책을 중심으로 검토하였다. 먼저 대외무역의 경우, 그 특징으로 ① 대외무역 규모의 증가, ② 무역적자 구조의 지속, ③ 대중국 무역 편중 현상 심화, ④ 1차 상품

위주의 후진적 수출구조 지속, ⑤ 수입품목 구성의 고도화를 꾀했으며, 이와 함께 대북제재 조치가 향후 북한의 대외경제에 미칠 영향에 대해서도 분석하였다. 이어 외자유치정책인 경제개발구 개발 정책에 대해 검토하였는데, 그 전개 과정과 특징, 그리고 성과를 거두지 못한 요인에 대해 논하였다.

VI장에서는 앞서 II~V장에 걸쳐 논한 내용을 종합하여 김정은 정권의 경제운용에 대해 평가하고 앞으로의 북한경제에 대해 전망하였다. 먼저 김정은 정권 5년 경제운용의 특징으로는 ① 시장화 및 대외무역의 성장세 지속, ② 경제개발보다 핵·미사일 개발을 우위에 둔 정책 추진, ③ 개혁·개방 정책의 성과 미흡, ④ 사회주의의 전통적 산업정책 고수, 그리고 ⑤ 계획 부문의 시장의존성 심화, 이렇게 다섯 가지를 제시하였다. 그리고 김정은 정권 5년의 경제성과는 북한 당국이 효과적인 경제정책을 구사한 결과로 보기는 힘들며, 시장 부문을 공식경제 영역에서 효과적으로 활용하였다는 점, 북중무역의 확대에 의해 대외무역이 호조를 보였다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다고 평가하였다.

김정은 정권 5년의 북한경제에 대한 이러한 분석 결과를 토대로, 북한경제가 향후 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해 논하였는데, 크게 대북제재 국면과 중장기로 나누어 전망을 제시하였다.

우선 대북제재 국면 하에서 북한은 현재의 경제정책 기조를 유지할 가능성이 높아 보인다는 전망을 제시하였는데, 이는 자강력 제일주의로 대표되는 현재의 경제정책들이 제재 국면을 염두에 두고 마련되어 있다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 수출이 사실상 봉쇄되는 등 대외 부문으로부터의 자금 유입을 기대하기 어려운 상황인 만큼, 북한 당국은 돈주로 대표되는 시장세력의 자금을 활용하려 할 가능성이 크다는 점, 그리고 경제 상황이 더 악화될 경우에는 이를 타개하기 위해 추가적인 경제개혁 조치를 취할 가능성도 있지만, 지금까지의 경험으로 보아 급진적인 변화를 피하지는 않을 것으로 보인다는 점을 분석 결과로 제시하였다.

끝으로 비핵화가 이루어지고 대북제재가 종료되는 형태로 북핵 문제가 마무리되는 상황을 전제할 경우, 중장기적으로 북한경제는 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해 조심스럽게 전망을 제시하였다. 중장기적으로 김정은 정권은 국산화, 시장화 등 제재 국면에서 보다 강화해 온 정책은 약화시키는 반면, 경제개발구를 중심으로 한 외자유치정책을 보다 강화하는 등 자금 확보를 위해 개방정책에는 속도를 낼 가능성이 높다고 분석하였다. 그리고 이를 통한 자금 확보가 현실화될 경우, 북한 당국은 개혁 정책이나 시장화 정책의 속도 조절에 나설 가능성이 있다고 분석했는데, 이는 외자유입으로 재정 상태가 개선될 경우, 북한 당국은 체제 유지에 부담이 될 수 있는 시장화나 개혁 정책을 서둘러 추진할 유인이 줄어들 것이기 때문이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 김병연·양문수. 『북한경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2012.
- 대한무역투자진흥공사. 『2016 북한 대외무역 동향』. 서울: 대한무역투자진흥공사, 2017.
- 박영자·현인애·김화순. 『북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 양문수 외. 『2000년대 북한경제 종합평가』. 서울: 산업연구원, 2012.
- 양문수·이석기·김석진. 『북한의 경제특구개발구 지원방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 윤인주. 『북한의 사유화 현상 - 시장화를 통한 사적 부문의 확산』. 파주: 한국학술정보, 2015.
- 이석기·김석진·양문수. 『북한 외화통용 실태 분석』. 서울: 산업연구원, 2012.
- 이석기·양문수·정은이. 『북한 시장 실태 분석』. 세종: 산업연구원, 2014.
- 이석기 외. 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』. 세종: 산업연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망』. 세종: 산업연구원, 2017.
- 이종규. 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』. 세종: 한국개발연구원, 2016.
- 임을출. 『김정은 시대의 북한경제 - 사금융과 돈주』. 파주: 한올아카데미, 2016.
- 정세진. 『시장과 네트워크로 읽는 북한의 변화』. 파주: 이담, 2017.
- 조한범 외. 『북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 주성하. 『서울과 평양 사이』. 서울: 기파랑, 2017.
- 통계청. 『2016 북한 주요통계지표』. 세종: 통계청, 2017.
- 통일부. 『2017 북한이해』. 서울: 통일부, 2017.
- 홍민 외. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2016.

## 2. 논문

- 권영경. “김정은 시대 북한경제정책의 변화와 전망.” 『수은북한경제』. 2014년 봄호, 2014.
- 권태진. “김정은 시대의 북한농업: 평가 및 전망.” 『한반도포커스』. 2017년 가을호, 2017.
- 김경술. “유엔 대북제재 결의 2270호의 북한 에너지 수급 영향.” 『세계 에너지 시장 인사이트』. 제16-11호, 2016.
- 김석진. “북한 무역통계: 해설과 평가.” 한국은행 경제연구원 엮음. 『통계를 이용한 북한 경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한 외화벌이 추세와 전망.” 『KINU 통일나침반』. 15-04호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “북한 대외경제 실태와 전망.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』. 서울: 늘봄플러스, 2016.
- 김석진 외. “대북제재의 영향 분석.” 신중호 외. 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김영훈. “김정은 정권 5년 북한농업 평가와 과제.” 『KERI 북한농업동향』. 제18권 3호, 2016.
- 김영훈·임수경. “2014년 북한의 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 제 15권 4호, 2014.
- 김영희. “북한의 「경제발전 5개년전략」의 함의와 전망.” 『KDB 북한개발』. 2016년 여름호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태.” 『KDB 북한개발』. 2017년 봄호, 2017.
- 김종선. “김정은식 과학기술진흥정책, 성과있을까.” 『월간 북한』. 2016년 3월호, 2016.
- 김종선·이춘근. “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안.” 『동향과 이슈』. 제32호, 2017.
- 박용석. “북한경제특구의 개발 동향 및 시사점.” 『건설이슈포커스』. 2014-02호, 2014.
- 양문수. “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012-2014년.” 『북한연구학회보』. 제18권 2호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “다시 한 번 속도를 내기 시작한 북한의 시장화.” 『한반도포커스』. 2015년 여름호, 2015.

- \_\_\_\_\_. “북한의 달러라이제이션,” 한국수출입은행 북한동북아연구센터 엮음. 『북한의 금융』, 서울: 도서출판 오름, 2016.
- \_\_\_\_\_. “김정은 정권의 경제운영전략.” 『한반도포커스』, 2016년 여름호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, 서울: 늘품플러스, 2016.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치.” 『아세아연구』, 제59권 3호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “제7차 당대회를 계기로 본 북한의 개혁·개방.” 『KDB 북한개발』, 2016년 여름호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대의 시장화: 평가와 전망.” 『한반도포커스』, 2017년 가을호, 2017.
- 양문수·윤인주. “북한 기업의 사실상의 사유화.” 『통일연구』, 제20권 2호, 2016.
- 양운철·장형수. “한국은행의 북한경제 성장률 추정치 평가.” 『세종정책브리핑』, 2017-21호, 2017.
- 유욱. “북한경제개발구법 제정 배경과 의미.” 『통일경제』, 2013년 겨울호, 2013.
- 이부형·이해정·이용화. “북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향.” 『현안과 과제』, 14-36호, 2014.
- 이석. “2016년 북한경제 동향 평가와 설명 가설.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제19권 1호, 2017.
- 이석기. “북한산업의 현황과 관련 연구동향.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제18권 12호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한의 산업.” 『한반도포커스』, 2017년 가을호, 2017.
- 이영훈. “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로.” 『북한연구학회보』, 제19권 2호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한의 화폐·금융 정책과 기대효과: 카드 사용을 중심으로.” 『수은북한경제』, 2017년 여름호, 2017.
- 이춘근·김종선. “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점.” 『STEPI Insight』, 제173호, 2015.
- 이해정. “북한 외자 유치 정책의 변화 요인과 시사점.” 『수은북한경제』, 2016년

- 겨울호, 2016.
- 임강택. “2016년 북한 시장 동향.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제19권 4호, 2017.
- 임수호. “김정은 시대의 대외경제: 외화수급을 중심으로.” 『한반도포커스』, 2017년 가을호, 2017.
- 장형수. “북한의 외화수급 추정과 분석.” 『통일정책연구』, 제22권 2호, 2013.
- 정은찬. “북한 시장의 경제사회적 기능과 한계.” 『KDB 북한개발』, 2016년 여름호, 2016.
- 조보현. “김정은 체제의 북한 경제 평가와 과제.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음. 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』. 서울: 늘품플러스, 2016.
- 최지영. “김정은 집권 이후 북한시장의 물가와 환율 동향.” 『한반도포커스』, 2017년 가을호, 2017.
- 최지영·정승호. “북한시장의 물가와 인플레이션.” 한국수출입은행 북한동북아 연구센터 역음. 『북한의 금융』. 서울: 도서출판 오름, 2016.
- 통일연구원. “북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망.” 『KINU 통일포럼』, 16-02호, 2016.
- 한국농촌경제연구원. “북한 시장의 품목별 가격.” 『KREI 북한농업동향』, 제19권 2호, 2017.
- 현동일. “북한의 경제변화와 전망.” 『수은북한경제』, 2016년 여름호, 2016.
- 홍제환. “북한 기업지배의 역사와 성격.” 박영자 외. 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』. 서울: 통일연구원, 2016.
- Walder, Andrew. “Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change.” *In Property Rights and Economic Reform in China*. edited by Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

### 3. 기타자료

- 『노동신문』.
- 『데일리NK』.
- 『연합뉴스』.
- 『자유아시아방송』.



『조선신보』.  
『조선중앙통신』.  
『중앙일보』.  
『중앙SUNDAY』.  
『통일뉴스』.

통계청 국가통계포털 <<http://kosis.kr>>.

한국무역협회 <[www.kita.net](http://www.kita.net)>.

한국은행 <[www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr)>.

UN Comtrade database <<http://comtrade.un.org>>.

USGS(United States Geological Survey) <<https://www.usgs.gov>>.

권영경. “북한은 제2의 중국이 될 수 있나 - 김정은의 경제정책과 80년대 중국의 개혁개방과의 비교” 『한반도 평화통일의 기반조성과 대북정책 추진방향』. 2015 북한연구학회 특별학술회의 발표문, 2015.12.21.

양문수. “김정은 정권의 경제개혁 조치와 북한경제 평가.” 『변화하는 한반도 정세와 북한』. 북한연구학회 춘계학술대회 발표문, 2017.04.21.

외교부. “유엔 안보리 대북제재 결의 2375호 채택.” 외교부 보도자료, 2017.09.12.

장용석. “시장화, 소득 분화, 경제개혁 인식.” 『2016 북한 사회변동과 주민의식 변화: 김정은 정권 5년, 북한사회변화 어떻게 볼 것인가?』. 서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2016.08.24.

정은이. “북한 주민생활의 변화상: 소비재-운송업부문 부동산시장 발달을 중심으로.” 『북한 주민생활의 변화상』. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제64회 정책포럼 발표문, 2016.09.26.

천자현. “시장화, 소득분화, 경제개혁 인식.” 『2017 북한 사회변동과 주민의식 변화: “병진노선”의 두 얼굴』. 서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2017.08.30.

최문. “조선의 국내금융과 현대화 추진.” 『북한과의 비즈니스: 현대화와 신소비문화』. 경남대학교 극동문제연구소 국제학술회의 자료집, 2017.06.14.

한국은행. “2016년 북한경제성장률 추정 결과.” 한국은행 보도자료, 2017.07.22.

홍제한. “북한경제의 성장세는 지속될 것인가.” 통일연구원 Online Series CO 17-22, 2017.07.28.

황정미. “의식주 생활과 정보화.” 『2017 북한 사회변동과 주민의식 변화: “병진노선”의 두 얼굴』, 서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2017.08.30.

FAO/GIEWS. “Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production.” special alert No. 340, 2017.07.20.



**KINU 통일포럼 시리즈**

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향  
통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략  
통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망  
통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향  
통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망  
통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향  
통일연구원

**통일나침반**

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석  
북한연구센터 신년사 분석팀
- 2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점  
김진하 외
- 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제  
한동호, 도경옥
- 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망  
김석진
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권  
이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia  
Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의  
이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석  
김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책  
통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망  
통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안  
통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향  
통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언  
통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석  
홍 민 외

**통일플러스**

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)  
통일연구원
- 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)  
통일연구원
- 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)  
통일연구원
- 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)  
통일연구원
- 2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)  
통일연구원
- 2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)  
통일연구원
- 2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)  
통일연구원
- 2016-04 KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호)  
통일연구원

## KINU Insight

2017-01 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

## 북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

## 연구보고서

### 2015년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

### ■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원

2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

### ■ Study Series ■

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 2017년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 헤산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원

2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제한
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### ■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 연례정보보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

### 논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 1 (2015)</i>	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 2 (2015)</i>	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)</i>	10,000원



통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)</i>	10,000원

## 기 타

2015 북한교화소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경욱 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 : )		※도로명 주소 기입必
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회원 구분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
○필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분  
○선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

