

# 김정은 시대의 경제 개발 정책

김 일 한 (동국대학교)



통일부  
통일교육원

## 1장

- **대전환기의 한반도 정세와 북한의 경제 환경 6**
- 1. 거시경제 환경
  - 1) 경제성장률
  - 2) 석탄 생산량
  - 3) 시멘트, 원유도입, 발전량
  - 4) 산업성장률
  - 5) 농업, 수산업
- 2. 대외경제 환경
  - 1) 대외무역 실적: 2008~2017년
  - 2) 수출 동향
  - 3) 수입 동향
  - 4) 중국과의 무역: 무역의존도의 편중 심화

## 2장

- **김정일 시대의 경제 발전 정책 28**
- 1. 경제 개혁 정책: 7.1 경제관리개선조치(2002년)
  - 1) 7.1 경제관리개선조치의 배경
  - 2) 7.1 경제관리개선조치의 주요 내용
- 2. 경제 개방 정책: 대외경제 법제와 경제특구정책
  - 1) 대외경제 정책의 단계적 접근
  - 2) 대외경제 관계 법제의 특징
  - 3) 경제특구 정책의 특징

## 3장

- **김정은 시대의 경제 발전 정책: 우리식 경제관리방법 48**
- 1. 경제 개혁 정책: 우리식 경제관리방법
  - 1) 5.30 경제관리개선조치
  - 2) 새로운 기업관리체계: 사회주의기업책임 관리제
  - 3) 새로운 농업관리체계: 포전담당책임제
  - 4) 재정·금융 부문 개혁
- 2. 경제 개방 정책: 경제특구·경제개발구, 새로운 무역체계
  - 1) 경제특구, 개발구정책
  - 2) 새로운 무역관리체계

## 4장

- **북한의 경제 발전 정책: 한반도경제공동체 110**
- 1. 오래된 미래: 중국, 베트남의 개혁·개방 정책
- 2. 새로운 미래: 김정은 시대의 경제 발전 정책
  - 1) 북한식 개혁·개방 정책 평가
  - 2) 김정은 시대 경제성과의 평가와 과제
- 3. 한반도경제공동체: 김정은 시대 경제 발전 정책의 완성 조건

# 1장

## 대전환기 한반도 정세와 북한의 경제 환경

1. 거시경제 환경
  - 1) 경제성장률
  - 2) 석탄 생산량
  - 3) 시멘트, 원유도입, 발전량
  - 4) 산업성장률
  - 5) 농업, 수산업
2. 대외경제 환경
  - 1) 대외무역 실적: 2008~2017년
  - 2) 수출 동향
  - 3) 수입 동향
  - 4) 중국과의 무역: 무역의존도의 편중 심화

## 1장

대전환기의 한반도 정세와  
북한의 경제 환경

한반도가 역사적인 대전환기를 맞고 있다. 역사가들은 한반도 역사를 2018년 이전과 이후로 나누어 기술할지도 모른다. 2017년 11월 29일 북한은 신형 대륙간탄도미사일 '화성-15형'을 시험 발사하면서 한반도를 극단적인 군사적 긴장상태로 몰아갔다. 그러나 2018년 2월 평창올림픽을 계기로 북한의 군사적 모험은 극적으로 사라졌다.

2018년 4월 남북한 정상은 역사적인 「판문점선언」에 합의했다. 뒤를 이어 2018년 6월 싱가포르에서 역사상 최초로 북미정상회담이 진행되었다. 그리고 2018년 9월 남북정상은 「9월 평양공동선언」을 통해 한반도 평화를 위한 군사적 긴장상태를 해소하는 기념비적인 합의문을 채택했다.

냉전의 갈등을 끝내고 한반도 평화를 위한 남북한, 북미 정상 사이의 숨

가쁜 정치행사가 진행되는 동안 북한 내부에서는 조용한 변화가 진행되고 있었다. 북한은 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 '핵무력 완성'과 '경제건설 추진'을 선언했다. 핵무력이 완성됐으니, 이제는 경제발전에 올인(all in)하겠다는 선언이었다. '경제건설과 핵무력건설 병진로선'에서 '경제건설 총집중로선'으로 국가발전전략의 극적인 전환이 이뤄진 것이다. 이러한 변화는 매우 주목할 만하다. 6.25전쟁 이후 북한의 공식적인 국가발전전략은 군사력과 경제를 동시에 발전시키는 병행전략이었기 때문이다.

북한이 경제발전을 위해 사회주의 경제개혁 정책을 시도한 시점은 김정일 시대로 거슬러 올라간다. 이른바 '7.1 경제관리개선조치'였다. 농업과 공업 부문의 정책 변화를 통해 경제를 정상화하고 발전시키고자 했던 개혁조치가 2002년에 단행되었다. 또한, 대외경제 개방을 위해 경제특구가 조성되고, 2003년 5월 종합시장을 허용하면서 북한의 경제정책 변화가 시작되었다.

이러한 북한의 경제정책 변화가 다시 주목을 받은 것은 김정은 시대의 경제개혁 조치로 불리는 '우리식 경제관리방법', 즉 '5.30 경제관리개선조치' 때문이다. 결론적으로 5.30 경제관리개선조치는 2002년 7.1 경제관리개선조치의 연장된 개혁조치이며, 김정일 시대의 경제정책을 '계승'하고 '발전'시킨 김정은 시대의 경제 발전 정책이다. 5.30 경제관리개선조치는 기업관리, 농업관리, 대외무역, 그리고 재정 및 금융 분야 등 경제관리체계 전반의 개혁 정책을 담고 있다. 2013년 이후 등장한 경제특구, 경제개발구 정책과 무역제도의 변화 역시 주목할 부분이다.

그럼에도 불구하고 김정은 시대의 경제 발전 정책은 종전의 개혁 정책과는 차별화된 환경과 변화된 목표를 지향한다. 김정일 시대의 '7.1조치'가 고난의 행군 이후 북한 경제의 '생존과 정상화'를 목표로 하고 있었다면, 김정은 시대의 '5.30조치'는 '정상화와 발전'에 정책의 방점이 찍혀 있다. 김정은 체제는 그 목표를 달성하기 위해 핵과 미사일을 매개로 북미관계 정상화를 위한 게임을 시작했다. 게임의 이면에는 현실발전의 요구에 맞는 우리식 경제관리방법이 자리하고 있다.

김정은 시대의 정책 변화를 분석하기 위해서는 최근 북한의 경제 환경에 대한 평가가 선행되어야 한다. 북한의 국내외 경제 환경이 이전 시기와 다른 환경에 처해 있기 때문이다. 더불어 북한의 경제 개혁 정책은 중국, 베트남 개혁개방 정책의 등장 배경과 비교·검토될 필요가 있다. 성공한 사회주의 개혁모델로서 중국, 베트남 사례는 '5.30조치'에 던지는 중요한 시사점을 내포하고 있기 때문이다.

김정은 체제의 우리식 경제관리방법은 성공할 수 있을까? 북한이 정상국가로 가는 길에는 여전히 넘어야 할 산이 많다. 그중에서도 '우리식 경제관리방법'은 가장 중요한 과제일지 모른다.

## 1. 거시경제 환경

김정은 시대의 경제 환경을 살펴보기 위해서는 경제성장률 등 거시경제, 광공업 및 농업 등 주요 산업 분야, 그리고 무역 분야에 대한 평가가 필요하다. 거시경제 분야와 주요 산업 분야에 대한 평가는 한국은행, 통계청, FAO(식량농업기구, Food and Agriculture Organization of the United

Nations)의 추정치<sup>1)</sup>를 활용하고, 무역 분야 평가는 KOTRA(대한무역투자진흥공사, Korea Trade-Investment Promotion Agency)의 북한무역 data를 분석 대상으로 한다. 북한무역 data는 비교적 신뢰성을 확보하고 있는데, 상대국의 무역정보를 역추적하는 간접 데이터(mirror data)<sup>2)</sup>를 활용할 수 있기 때문이다.

### 1) 경제성장률

경제성장률은 개별 국가의 경제를 평가할 때 가장 우선적으로 분석·평가하는 대상이다. 김정은 시대의 거시경제 평가는 '낮은 수준의 완만한 성장과 대외경제 관계의 급격한 부침현상'으로 요약된다.

김정은 시대의 북한 경제성장률만 보면, 2016년 결과는 전년의 (-)성장에 따른 기저효과(base effect)가 작용하면서 1999년 이후 17년 만에 가장 높은 성장률(3.9%)을 기록했다. 반면에 2017년 경제성장률은 3.5% 하락했는데, 2016년 큰 폭으로 증가했던 광업과 제조업, 전기가스수도업 등이

1) 북한이 내부 경제 data를 공개하지 않기 때문에 외부 기관의 추정치는 신뢰도 측면에서 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 data가 갖는 시계열적 경향성은 북한 경제에 대한 이해와 시사점을 제공할 수 있다.

2) 당사국 신고 누락 등을 이유로 공식 집계가 어려운 교역 상대국의 기록을 추산하는 data로 상대적인 신뢰도를 확보하고 있다. 예를 들면, 북한의 최대 무역국인 중국의 북한 수출data는 북한의 중국 수입data로 활용될 수 있다.

모두 (-)성장하면서 20년 만에 최대 낙폭을 기록했다.<sup>3)</sup>

2017년 북한 경제의 부진 원인에 대한 일반적인 평가는 첫째, 대북제재에 따른 부문별 무역과 둘째, 전력 및 곡물생산량에 영향을 미치는 기상악화(가뭄)의 영향으로 요약할 수 있다. 2017년 1~3/4분기에 수출액은 전년 동기 대비 지속적으로 감소했다. 북한의 원유 및 정유제품 수입, 섬유제품 수출 금지 내용을 담고 있는 유엔 안보리 대북제재 결의 제2375호(2017.9.11.)와 중국 상무부 고시 제52호(2017.9.23.) 발표 이후인 2017년 4/4분기에는 수출액의 감소폭이 2017년 중 가장 크게 나타났고, 수입액도 감소세로 전환되었다.<sup>4)</sup>

또한 북한지역의 가뭄의 영향이 경제성장률에 반영된 것으로 보인다. 2017년 9월까지 이어진 가뭄으로 북한 GDP의 20%를 차지하는 농업 부문이 직접 영향을 받았지만,<sup>5)</sup> 수력발전에 더욱 부정적인 영향으로 작용했다. 수력발전이 북한 전력생산에서 차지하는 비중이 약 50~60%이기 때문

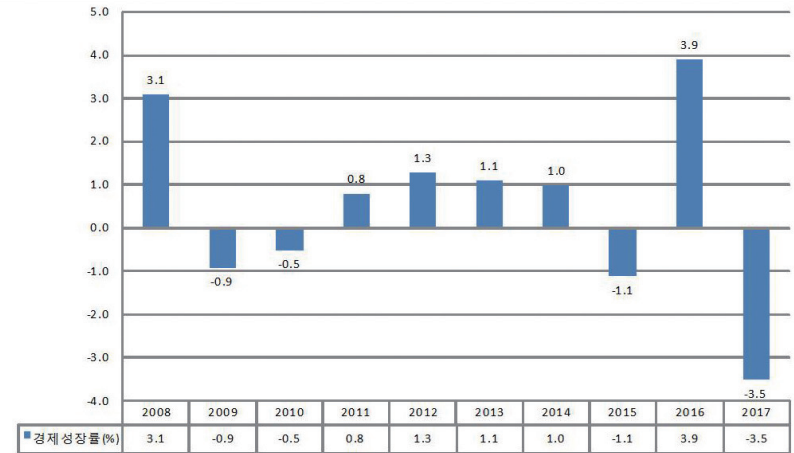
3) 북한은 2017년 경제성장률이 3.7% 성장했다고 밝히고 있다. 북한 사회과학원 경제연구소 리기성 교수는 지난 2018년 10월 12일 보도된 일본 교도통신과의 인터뷰에서 북한의 국내총생산(GDP)이 2016년 2,960억 달러(약 335조 3,700억 원)에서 2017년 3,070억 달러(약 347조 8,300억 원)로 증가했다고 밝혔다. 리기성 교수가 밝히고 있는 2016년 총인구 2,528만 7,000명을 기준으로 하면 1인당 국내총생산(GDP)은 1,214달러로 미얀마와 비슷한 수준이다. 이처럼 북한의 거시경제 평가에서 가장 당혹스러운 부분이 바로 경제성장률이다. 한국은행이 매년 내부자료를 통해 추정하고 있는 북한 경제성장률의 산출근거에 대한 오랜 논쟁이 해소되지 않고 있으며, data의 해석에 대한 연구자들의 의견 역시 통일되지 않았다. 따라서 경제성장률 등 북한 경제 관련 추정 data는 신중한 접근이 필요하다.

4) KDI, 『북한경제리뷰』, 2018년 2월호, p. 102.

5) FAO, Drought threatens food production in DPR Korea, 20/07/2017, "북한의 쌀, 옥수수 등 2017년 농작물 생산은 장기간의 건조 기상 조건(가뭄)으로 심각한 피해를 입고 식량 안보를 위협하고 있다." www.fao.org/emergencies/fao-in-action/stories/stories-detail/en/c/1025337/

이다.<sup>6)</sup> 수력발전량의 감소는 중화학공업 생산부진으로 이어졌고, 2017년 중화학공업의 성장률은 (-)10.4%를 기록했다.

[그림 1] 북한 경제성장률 추정치: 2008~2017년



자료: 한국은행 (www.bok.or.kr) (검색일: 2018.12.10.)

2017년 경제성장률이 중요한 이유는 국제사회의 대북경제제재가 본격화되는 시점이고, 가뭄이라는 자연재해가 동시에 나타난 사례이기 때문이다. 대북제재와 자연환경은 당분간 북한 경제 상황을 평가하기 위한 주요한 분석 요인으로 작용할 것이다.<sup>7)</sup>

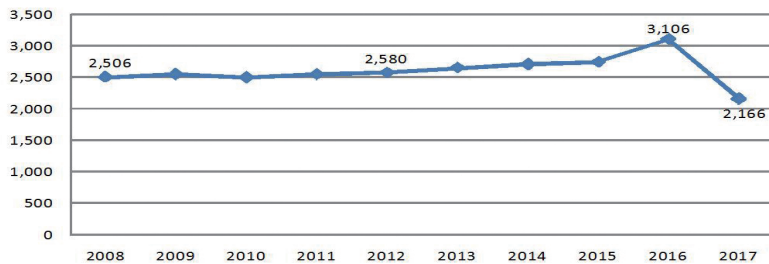
6) 통계청, 『2017 북한의 주요통계지표』, p. 170.

7) 2018년 북한 무역은 더욱 감소할 것으로 보이는데, 유엔 안보리 제재 결의안 제2397호는 북한의 수출 제재뿐 아니라 북한이 필요로 하는 기계나 전자기기, 운송장비, 기초금속 등 수입 품목의 북한 반입을 금지하고 있다는 점에서 북한 공업가동률 변화를 지켜봐야 할 것이다. 한국무역협회 자료에 따르면 2018년 1~5월 북한의 대중 수출은 전년보다 87%, 수입은 40% 대폭 감소했다. 중국이 북한 대외교역의 약 95% 비중을 차지한다는 점에서 북한 경제에 위협적인 요인이 아닐 수 없다.

## 2) 석탄 생산량

북한 화력발전의 주원료이면서 대표적인 수출 품목인 석탄 생산량의 변화는 경제성장률에 직접적인 영향으로 작용한다. 2008년 국제금융위기 이후 급격하게 확대된 석탄 생산량<sup>8)</sup>은 2016년까지 비교적 안정적인 생산량을 유지했지만, 2017년 들어 전년대비 약 30%가 급감했다. 생산량과 더불어 북한의 주력 수출 품목인 석탄의 중국 수출은 전년 대비 66%나 감소했다. 2017년 3월 이후 대북제재의 영향으로 북한의 중국에 대한 무연탄 수출이 사실상 금지됨에 따라 무연탄 수출은 2016년 대비 66% 감소했다. 철광석 수출 역시 2017년 10월 이후 전무한 상황이다.<sup>9)</sup> 이러한 현상은 광물성연료 전체 수출이 65.3% 감소하면서 북한의 경제성장률에 영향을 미쳤다.<sup>10)</sup>

[그림 2] 북한 석탄 생산량 추정치: 2008~2017년



자료: 한국은행 (www.bok.or.kr) (검색일: 2018.12.10.)

주: 단위: 만톤

8) 2008년 이후 북한의 석탄 생산량과 수출량이 급증하는 원인에 대한 분석은 다음 자료를 참조하십시오. 김일한, "북한 시장에도 인플레이션이 있을까: 김정은 시대 연구", 서보혁 외 엮음, 『김정은에게 북한의 미래를 묻다』, (서울: 도서출판선인, 2014), pp. 135~141.

9) KDI, 『북한경제리뷰』 2018년 2월호, p. 102.

10) KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』

## 3) 시멘트, 원유도입, 발전량

석탄 생산량은 감소한 반면 철광석, 시멘트 생산량과 원유 도입량, 발전량은 안정적인 생산량을 유지하고 있는 것으로 평가된다. 특히 철광석 생산량은 전년 대비 8.5% 증가했는데, 2015년 대비 약 16.7% 늘어난 생산량 실적을 보여준다.

최근 평양을 중심으로 북한 변화를 주도하고 있는 건설업의 주재료인 시멘트 생산량 역시 안정적인 생산량을 나타내고, 낮은 수준이긴 하지만 원유도입량, 발전량 추정치 역시 특별한 변화를 보이지 않는다.

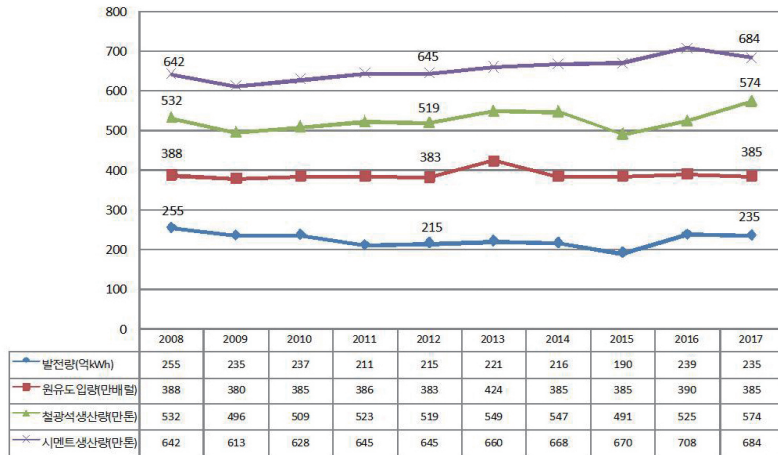
한편 원유를 제외한 석유제품(석유와 역청유) 수입이 감소했는데, 석유 조제품의 2017년 수입액은 전년대비 58.1% 대폭 감소한 4,823만 달러, 물량은 전년대비 66.9% 감소한 9만 870톤을 기록했다.<sup>11)</sup> 특히 유엔 안보리 대북제재 결의 제2375호(2017.9.11.)<sup>12)</sup> 시행에 따라 2017년 10월부터 12월까지 수입량이 95%까지 하락하면서 석유 조제품 수입금액은 4년 연속 감소했다.<sup>13)</sup> 이러한 현상 역시 북한의 경제성장률에 부정적인 영향으로 작용했다.

11) KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』

12) 2017년 10월부터 연말까지 정유 제품의 대북 수출을 50만 배럴로 제한하고 있다.

13) 2014년 1억 5,484만 달러 → 2015년 1억 1,646만 달러 → 2016년 1억 1,500만 달러 → 2017년 4,823만 달러이다.

[그림 3] 북한의 분야별 주요 지표 추정치: 2008~2017년



자료: 한국은행 (www.bok.or.kr) (검색일: 2018.12.10.)

#### 4) 산업성장률

산업성장률은 경제성장률에 직접 작용한다. 북한의 산업별 성장률은 전체 경제성장률과 직접 관련이 있으며, 따라서 산업 분야에 나타나는 특징적인 현상들은 동일하게 경제성장률에 반영된다.

산업별 성장률은 2012년부터 5년간의 완만한 성장과 2017년의 급격한 마이너스 성장으로 분석되는데, 대북제재의 영향력이 산업별 성장률 추정에 반영된 결과로 평가할 수 있다. 2017년 경공업, 정부 서비스업을 제외 하면 전체 산업 성장이 마이너스를 기록했다.<sup>14)</sup>

14) 철강과 시멘트의 안정적인 생산량에도 불구하고 건설업, 광공업 성장률의 급격한 하락현상 등 여전히 현실과 data의 괴리현상은 풀어야 할 숙제로 판단된다. 북한의 건설업은 여전히 경제성장의 주요한 역할을 하고 있는 것으로 보인다. "평양시에서 수십개의 대상건설 및 개건공사 추진", 「조선중앙통신」, 2018.12.8.

<표 1> 북한의 산업별 성장률 추정치: 2008~2017년

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
농림어업	8	-1	-2.1	5.3	3.9	1.9	1.2	-0.8	2.5	-1.3
광공업	2.5	-2.3	-0.3	-1.4	1.3	1.5	1.1	-3.1	6.2	-8.5
- 광업	2.4	-0.9	-0.2	0.9	0.8	2.1	1.6	-2.6	8.4	-11
- 제조업	2.6	-3	-0.3	-3	1.6	1.1	0.8	-3.4	4.8	-6.9
- (경공업)	1.3	-2.1	-1.4	-0.1	4.7	1.4	1.5	-0.8	1.1	0.1
- (중화학공업)	3.2	-3.5	0.1	-4.2	0.2	1	0.5	-4.6	6.7	-10.4
전기가스수도업	6	0	-0.8	-4.7	1.6	2.3	-2.8	-12.7	22.3	-2.9
건설업	1.1	0.8	0.3	3.9	-1.6	-1	1.4	4.8	1.2	-4.4
서비스업	0.7	0.1	0.2	0.3	0.1	0.3	1.3	0.8	0.6	0.5
- (정부)	0.3	0.5	0.2	0.1	-0.2	0.3	1.6	0.8	0.6	0.8
- (기타)	1.7	-0.8	0.3	0.6	0.8	0.4	0.5	0.6	0.5	-0.3

자료: 한국은행 (www.bok.or.kr) (검색일: 2018.12.10.)

주: 단위: %

#### 5) 농업, 수산업

농업 분야는 비교적 안정적인 생산실적을 유지하고 있다. 이러한 현상은 2000년대 중반 이후 지속적으로 유지되고 있지만, 김정은 위원장이 신년사를 통해 '주타격 전방'으로 강조하고 있음에도 농업생산성이 여전히 기대만큼의 실적으로 보여주지 못하고 있다.

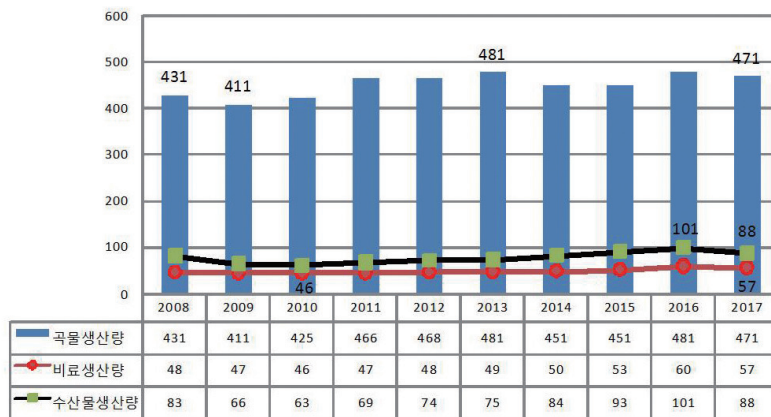
북한의 곡물생산량과 별도로 중국 곡물의 수입 규모는 변화했는데, 2017년 북한의 중국 곡물 수입금액은 26.2%, 중량은 94.0%로 크게 증가



했다.<sup>15)</sup> 쌀(HS 1006) 수입은 2016년 대비 금액 및 중량 모두 감소한 반면, 옥수수 수입량은 전년 대비 중량 기준 15배 이상으로 급증했다.

한편, 북한의 중국 비료 수입금액 및 물량은 모두 감소했는데, 2016년 대비 3.2% 소폭 하락했다.<sup>16)</sup> 최근 북한 지도부는 곡물 생산과 함께 수산업도 강조하면서 수산물 생산량이 증가하고 있는 것으로 평가된다.

[그림 4] 최근 10년간 북한의 곡물생산량 추정치



자료: 한국은행 <www.bok.or.kr> 통계청(농촌진흥청), FAO 추정치.(검색일: 2018. 12. 10.)

주: 단위: 만톤, 정곡기준. 정곡은 껍질을 벗긴 상태의 곡물

15) KOTRA, 「2017 북한 대외무역 동향」, 북한의 중국 곡물수입량(HS 10)은 2016년에 이어 2년 연속 증가. 중국 곡물 수입량은 (2011년) 23만 1,294톤 → (2012년) 10만 4,690톤 → (2013년) 12만 7,058톤 → (2014년) 8만 287톤 → (2015년) 2만 7,149톤 → (2016년) 4만 5,003톤 → (2017년) 8만 7,286톤이다.

16) 북한의 중국 비료 수입 금액은 (2015년) 1,950만 달러 → (2016년) 3,762만 달러 → (2017년) 3,643만 달러이다.

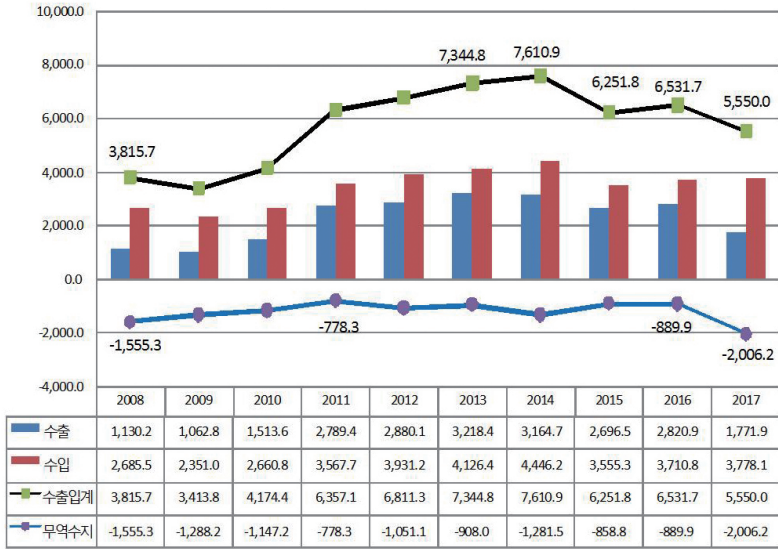
## 2. 대외경제 환경

### 1) 대외무역 실적: 2008~2017년

2017년 북한 대외무역 총액은 지난 10년 평균 57.8억 달러와 대비해서 2.3억 달러가 감소했다. 수출액은 17.7억 달러로 지난 10년 평균과 대비해서 30% 감소한 반면, 수입액은 37.8억 달러로 지난 10년 평균과 비교해서 7.1% 증가하는 대조적인 현상을 보이고 있다. 수출과 수입을 비교한 무역수지는 20.1억 달러 적자로 나타났는데, 지난 10년 평균치와 비교하면 70%가 증가했다.

2017년 북한 대외무역 총액은 김정은 위원장 집권 기간(2012~2017년) 동안의 평균 66.8억 달러와 비교하면 11.3억 달러가 감소한 실적이다. 수출액은 집권기 평균 대비 35.7% 감소했고, 수입액은 집권기 평균 대비 8.5% 증가했다. 무역수지 적자는 70.5% 증가한 것으로 평가된다.

[그림 5] 북한의 무역: 2008~2017년



자료: KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』  
 주: 단위: 백만달러

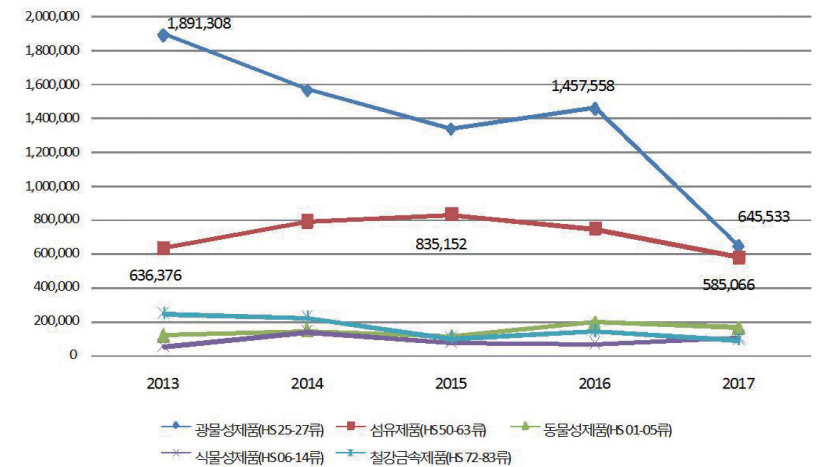
## 2) 수출 동향

2017년 북한의 최대 수출품인 광물성 제품은 대폭 감소한 반면, 식물성 제품은 증가했다. 2016년 증가했던 광물성 제품의 수출은 유엔 대북제재 영향으로 2017년 55.7% 감소하면서 전체 수출량 감소의 주원인으로 작용했다. 북한의 중국 수출 1위품목인 석탄은 전년대비 66% 감소했고, 광물성 연료 전체 수출이 65.3% 감소한 반면, 식용과실, 견과류는 55.2% 증가한 현상을 보이고 있다.

북한의 수출품목 2위를 기록하고 있는 섬유제품은 2016년 9.9% 감소에 이어 2017년 유엔 대북제재의 영향으로 22.2% 감소했지만, 전체 수출의 33.0%를 차지하며 높은 비중을 유지하고 있다.<sup>17)</sup>

2016년 이전 대비 제품별로 수출비중에 변화를 보이고 있는데, 광물성 제품 수출은 2016년과 비교해서 55.7%가 감소한 6.46억 달러로 전체 수출액의 36.4%를 차지하고 있다. 섬유제품은 5.85억 달러로 전체 수출액의 33.0%, 동물성 제품은 1.65억 달러로 전체 수출액의 9.3%, 식물성 제품은 1.10억 달러로 전체 수출액의 6.2%, 철강, 금속제품은 9,468만 달러로 전체 수출액의 5.3% 비중을 차지하고 있다.

[그림 6] 북한의 주요 5대 수출품목: 2013~2017년



자료: KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』  
 주: 단위: 천달러

17) 유엔 대북제재 결의안 제2375호(2017.9.11.)는 북한산 식물, 의류 완제품을 금수목록으로 지정했다.

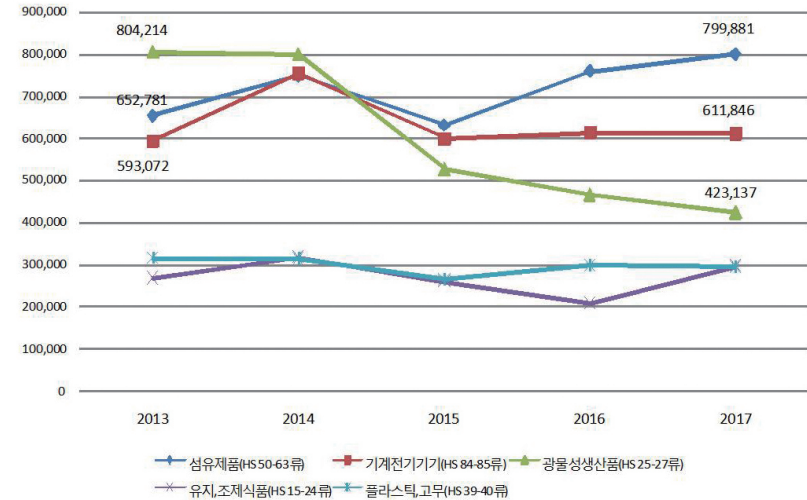
### 3) 수입 동향

주요 수입 품목별 비중은 이전 시기와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 섬유제품, 기계·전기기기류, 광물성생산물, 유지 및 조제식품, 플라스틱·고무, 철강·금속제품 위주의 수입 구조를 유지하고 있다.

최대 수입품목인 섬유제품은 2년 연속으로 증가했는데, 전체 수입액의 21.2%를 차지하고 있다. 메리야스 편물과 뜨개질 편물이 19.6%, 인조필라멘트섬유, 인조스테이플섬유가 각각 16.9%, 11.1% 증가하면서 섬유제품 전체 비중이 5.4% 증가했다.

북한의 최대 수입 품목은 섬유제품으로 3년 연속 광물성제품을 추월하고 있다. 섬유제품은 2016년과 비교해서 5.4%가 증가한 8.0억 달러로 전체 수입액의 21.2%를 차지하고 있다. 기계·전기기기제품은 6.12억 달러로 전체 수입액의 16.2%, 광물성제품은 4.23억 달러로 전체 수입액의 11.2%, 유지 및 조제식품은 2.97억 달러로 전체 수입액의 7.9%, 플라스틱·고무제품은 2.94억 달러로 전체 수입액의 7.8% 비중을 보이고 있다.

[그림 기] 북한의 주요 5대 수출품목: 2013~2017년



자료: KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』  
주: 단위: 천달러

### 4) 중국과의 무역: 무역의존도의 편중 심화

중국은 2008년 이후 북한의 최대 교역국으로, 2017년 기준으로 북한 대외무역의 94.75% 비중을 점유했고, 역대 최고기록을 경신했다.<sup>18)</sup> 북중 무역 규모는 52.6억 달러로 2016년 전체 교역 비중 92.72%와 비교해서 2.03%가 증가했다.

중국 수출은 감소했지만 수입은 증가했으며, 2017년 전체 교역 규모는 52.6억 달러로 2016년과 비교해서 13.2%가 감소했다. 중국 수출은

18) 2017년 기준으로 중국, 러시아, 인도, 필리핀, 스리랑카가 북한의 5대 교역국이다.

37.3% 감소한 16.5억 달러로 전체 수출의 93.16%를 차지한 반면, 수입은 5.4% 증가한 36.1억 달러로 전체 수입의 95.50% 비중을 보이고 있다.

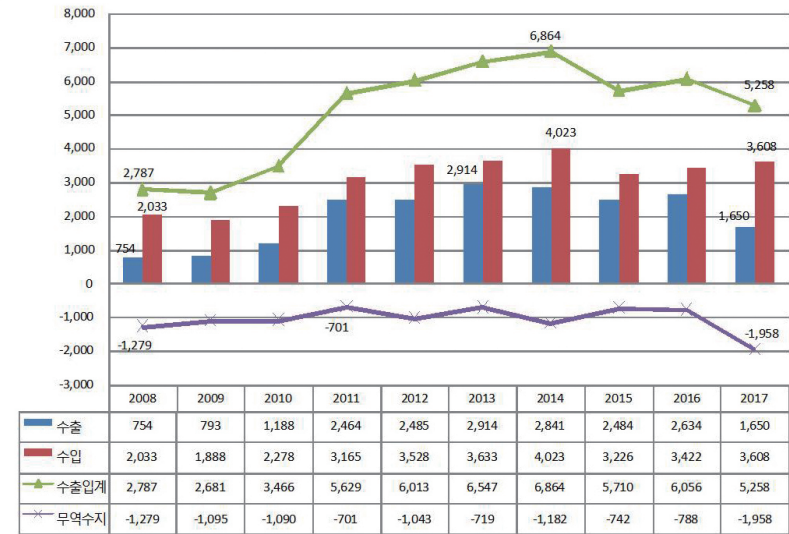
중국과의 무역적자는 2016년과 비교해서 7.9억 달러에서 19.6억 달러로 148.5%가 증가했다. 북중무역 관계는 수입이 수출보다 많은 만성 적자 구조로, 2017년 유엔의 대북제재 영향으로 중국에 대한 광물성 연료 수출이 크게 감소하면서 적자 폭이 늘어난 결과이다.

북한의 중국 무역의존도는 처음으로 50%를 넘었던 2005년(52.6%) 이후 지속적으로 상승하고 있는데, 2014년도 처음으로 90%를 넘어선 이후 4년 연속으로 무역의존도가 90%를 넘어서고 있다. 중국 수출은 2013년 최고치를 기록한 이후 2014~2015년 2년 연속 하락했지만, 2016년 반등, 2017년에 다시 큰 폭의 감소를 기록했다. 한편, 수입은 2014년 최고치를 기록한 이후 2015년 감소했다가 2016년부터 다시 연속 증가되는 현상을 보이고 있다.<sup>19)</sup>

2017년 유엔의 대북제재의 영향으로 북중무역 규모는 2016년 대비 축소됐지만, 타 국가와의 교역규모 축소 폭이 북중 교역규모 축소 폭을 상회하며 중국에 대한 무역의존도는 더욱 심화되는 현상을 보이고 있다.

19) 북한의 중국에 대한 무역의존도는 (2013) 89.1% → (2014) 90.2% → (2015) 91.3% → (2016) 92.7% → (2017) 94.8%로 계속 증가하고 있다.

[그림 8] 북한의 대중국 무역추이: 2008~2017년



자료: KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』  
주: 단위: 십만달러

북한의 중국에 대한 최대 수출 품목은 의류/부속품(메리야스, 뜨개질편물 외)으로 전체 수출의 30.09%를 기록했다. 2016년 최대 수출 품목 광물성 연료(HS 27)는 유엔의 대북제재 영향으로 석탄수출이 크게 줄어들었고, 북한의 주요 외화 수입원인 어류, 갑각류, 연체동물 등은 2017년 8월부터 수출이 막히면서 2016년과 비교해서 14.3% 감소한 1.6억 달러를 기록했다. 대부분의 품목에서 수출이 부진한 가운데 식용과실, 견과류 수출은 7,889만 달러로 전년대비 55.2%가 증가했다.

북한의 중국에 대한 최대 수입 품목은 2016년과 동일한 광물성 연료, 광물류로 전체 수입의 9.69%인 3.5억 달러를 기록했지만 2016년과 비교

해서 5.9%가 감소했다. 2016년 높은 수입량을 기록한 차량 및 그 부품은 2017년에 20.6% 감소한 반면, 인조필라멘트섬유가 17.0% 증가한 2.2억 달러를 기록했다.

## 2장

# 김정일 시대의 경제 발전 정책

1. 경제 개혁 정책: 7.1 경제관리개선조치(2002년)
  - 1) 7.1 경제관리개선조치의 배경
  - 2) 7.1 경제관리개선조치의 주요 내용
2. 경제 개방 정책: 대외경제 법제와 경제특구정책
  - 1) 대외경제 정책의 단계적 접근
  - 2) 대외경제 관계 법제의 특징
  - 3) 경제특구 정책의 특징

## 2장

김정일 시대의  
경제 발전 정책

북한의 경제개혁과 개방의 역사는 비교적 오랜 역사를 가지고 있다. 1970년대 초 북한은 데탕트(detente)의 영향으로 유럽과 일본으로부터 플랜트를 적극 도입했다. 국가 경제발전을 위해 서방의 선진기술과 장비를 도입하고, 경제교류를 시도했지만 오일쇼크의 충격에 막혀 후퇴했다. 북한의 주력 수출품목인 비철금속의 가격이 하락하면서 서방세계에 대한 무역대금을 지불하지 못하고 모라토리엄(지불유예)을 선언한 것이다.

1984년 북한은 일본 조총련계와의 조조(朝朝)협력을 염두에 둔 합영법을 채택했다. 그러나 기업경영 미숙에 따른 가격경쟁력 상실과 시장확보 실패 등의 이유로 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 국제시장에서 다시 모습을 감췄다.

그리고 1991년 의욕적으로 추진된 나선경제무역지대 지정은 준비되지 않은 제도, 지경학적으로 낮은 경쟁력, 사회주의권의 체제 전환 등 열악한 국제환경과 남북관계의 교착 등 내외부의 난관을 해결하지 못하였다.

2002년 7월 1일 북한은 이른바 7.1 경제관리개선조치를 통해 사회주의 경제개혁과 대외경제 개방을 또 다시 시도했다.

## 1. 경제 개혁 정책: 7.1 경제관리개선조치(2002년)

## 1) 7.1 경제관리개선조치의 배경

1990년대 초 북한의 사회주의 계획경제 시스템은 심각한 위기에 직면했다. 소련과 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 경제체제로 전환한 사건이었다. 사회주의 국가 간의 우호가격에 의한 물자교류 시스템이 붕괴한 것이다. 공장과 기업소는 외화부족으로 생산에 필요한 원유와 원자재를 조달하지 못했고 공장가동률은 역대 최저로 떨어졌다.

여기에 심각한 흉수가 발생했다. 비료공장과 트랙터가 멈추면서 식량생산량은 예년의 절반 이하로 곤두박질쳤다. 부족한 식량과 생필품을 구하기 위해 암시장이 번성하면서 사회주의 계획경제를 위협했다.

기존의 사회주의 계획과 상품공급체계, 가격제정원칙과 국정가격으로 는 치솟는 인플레이를 감당할 수 없었다. 국가의 재정적 통제와 자원배분 기

능이 마비되었다. 2001년 10월 3일 김정일 국방위원장은 조선로동당과 경제기관 일꾼들과의 담화를 통해 변화하는 현실에 맞는 경제관리방법의 개선을 주문했다.<sup>20)</sup>

2002년 7월 1일, 북한 당국은 가격 및 임금현실화, 공장·기업소의 경영자 육성 확대, 근로자에 대한 물질적 인센티브 강화 등을 내용으로 하는 새로운 경제관리개선조치를 발표했다. ‘고난의 행군’이라는 전대미문의 경제난을 겪은 이후 경제위기를 타개하기 위한 김정일 시대의 북한 경제 발전 정책의 핵심적인 내용은 계획경제 내에 시장경제 요소를 도입하는 것이었다.

### 2) 7.1 경제관리개선조치의 주요 내용

7.1 경제관리개선조치의 주요 내용은 세 가지 범주로 요약된다. 첫째, 물가와 임금이 인상되었다. 사회주의 경제체제의 가격은 계획경제에 의해 통제된다. 따라서 국정가격에 의해 고정된 가격에는 식량을 포함한 생필품과 임금도 해당된다. 그러나 부족한 식량과 생필품이 거래되는 암시장에서는 국정가격이 통용되지 않는다. 그 결과 국정가격과 시장 가격사이에 인플레이션이 발생했다. 이 문제를 해결하기 위해 식량, 공산품, 전력 등 전반적 물가를 수십 배에서 수백 배 올렸고, 임금도 평균 18~25배 인상했다. 동시에 임금지급방식도 노동생산성과 공장기업소의 수익 등에 따라 차등 지급하는 방식으로 변했다.

20) 통일부, 『북한지식사전』, 통일교육원, 2016, p. 661.

〈표 2〉 7.1 경제관리개선조치와 국정가격 변화

식량 및 생필품 가격(원)					업종별 인상 임금(원)				
상품 품목	단위	인상전	인상후	인상폭	업종	인상전	인상후	인상폭	
쌀	kg	0.08	44.00	550.00	공장, 기업소	특급기업소 지배인	250 ~ 300	3,500 ~ 4,000	14.00
옥수수	kg	0.06	24.00	400.00		1~2급기업소 지배인	150 ~ 200	1,500 ~ 3,000	15.00
콩	kg	0.08	40.00	500.00		사무원	140	1,200	9.00
돼지고기	kg	17.00	170.00	10.00	교원	대학교수	270	4,000	15.00
콩기름	kg	12.00	180.00	15.00		대학강사	200 ~ 250	3,500	16.00
남자 운동화	켤레	3.50	180.00	51.00		일반교원	80	2,400	30.00
세수비누	개	3.00	20.00	6.67		유치원 부모	135	2,400	15.00
전력	1kWh	0.035	2.10	60.00		의사	평양산원 (10년 경력)	120 ~ 250	2,500 ~ 3,000
철도여객 (평양↔청진)	운임	17.00	590.00	36.00	서비스업	여관, 이발소, 식당 종사자	20 ~ 60	1,000 ~ 1,500	25.00
겨울 내의	1벌	25.00	2000.00	80.00		호텔환전상 (10년 경력)	120	2,500	21.00
월간잡지 (조선문학)	1권	1.20	35.00	29.00		호텔의레원 (10년 경력)	100	2,000	20.00

자료: 북한 내부자료, 「노동자 생활비 표준표」, 양문수 외, 「2000년대 북한경제 종합평가」, 산업연구원, 2012, pp. 140~141.

국정가격은 수요와 공급 상황을 고려해 품목마다 다르게 인상되었다. 우선, 모든 상품의 가격을 시장에서 거래되는 쌀 가격을 기준으로 해서 인상했다. 쌀 가격은 이전의 8전에서 44원으로 550배, 그 외 모든 상품의 가



격을 평균 25배 인상했다. 다음으로, 식량을 제외하고는 생필품 가격을 낮게 책정한다는 종전의 원칙이 반영되면서 대중 소비품의 가격 인상폭에 비해 공업제품 및 연료가격은 인상폭이 더욱 크게 책정되었다. 특히 석탄, 전력, 휘발유 등 국가가 수입해 사용하는 전략물자의 인상폭은 더욱 컸다. 끝으로 ‘평균주의 타파’를 목표로 공짜에 가까운 낮은 가격으로 공급되던 교통비, 주거비 등이 대폭 인상되었다.

물가의 인상과 함께 근로자의 생활비(임금)가 평균 18배 인상되었다. 탄광·광산 등 중노동으로 국가전략물자를 생산하는 노동자 임금은 과거 240~300원에서 6,000원으로 20배에서 최고 25배까지, 전문직 종사자와 비생산부문 종사자의 임금은 각각 19배와 17배, 군인들도 직급에 따라 25~31배까지 생활비를 인상했다.

둘째, 공장, 기업소의 자율성을 확대하고 독립채산제를 강화했다. 북한은 물가와 임금을 인상한 만큼 공급(생산)증대를 위해 공장, 기업소의 평가 체계를 개선하고, 자율성을 확대했다. 공장, 기업소는 종전의 계획 목표량 달성방식이 아니라 수익성이 기준인 ‘변수입’에 따라 평가하는 체계를 도입했다.<sup>21)</sup> 그리고 독립채산제 강화방침에 따라 이전에는 공장, 기업소에서 초과달성한 이윤을 국가에 납부하는 방식에서 기업 자체로 재투자 재원이나 노동자 복지기금으로 활용할 수 있도록 재량권을 주고, 자재공급을 원활하게 하기 위해 기업 간 원자재 거래를 허용했다. 또한 공장, 기업소 내 당 위원회의 역할을 축소하고 지배인 책임제를 강화했다. 더불어 공장, 기

21) ‘변수입에 의한 평가’를 통하여 기업과 공장을 판매실적으로 평가하며, 생산실적에 따라 근로자들의 임금과 보너스를 지급함으로써 평균주의를 타파하겠다는 것을 강조한다. 변수입 = 공장기업소 총수입-원가(생활비 제외) = 국가기업이득금+기업소 자체 총당금+생활비(임금)

업소는 이윤을 많이 남기는 경영을 위주로 하고, 생산성 향상에 따라 각종 물질적 보상을 제공하는 제도를 도입했다.

〈표 3〉 7.1 경제관리개선조치의 주요 내용

	주요 내용
물가 및 임금	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 국가가 전반적으로 지불능력을 고려한 가격을 능동적으로 조절</li> <li>* 국정가격과 장마당 가격의 격차 해소: 국영시장으로 상품유통 확대</li> <li>* 근로자 생활비 인상: 기본 노임 110원에서 2,000원으로, 생산계획 완수한 탄광원은 평균 3만원의 생활비, 최고 생활비 6만원까지, 120% 완성하면 최고 5배의 누진생활비 지급(기본계획의 70%를 달성하면 원래 계획된 생활비 지급)</li> <li>* 상품가격 개정: 쌀 8전으로 공급, 수매는 40원, 식량판매소 판매가격 44원 (무연탄가격 톤당 40~50원에서 1,600원)</li> </ul>
공장 및 기업소 자율성 및 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 공장, 기업소에 대한 ‘변수입에 의한 평가’ 시행: 계획을 달성하여 더 많은 수익을 거둔 공장, 기업소들에게 이에 상응하는 분배를 받게 됨</li> <li>* 농산물 수매가격 인상과 토지사용료의 제정</li> <li>* 농업 부문의 분조관리제, 작업반 우대제의 변화: 기존 제도에서 작업반의 기능과 역할을 높이도록 경영단위는 협동농장, 분배단위는 분조(15~20명으로 구성)중심으로 진행</li> </ul>
유통 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 회계법 채택</li> <li>* 농민시장을 종합시장으로 확대 개편: 농민시장을 시장으로 호칭(농산물을 포함한 공업품 판매 허용)</li> <li>* 농수산물 도매가격은 국가가 지정하고, 판매가격은 가격의 130%까지 허용</li> </ul>

자료: 북한 내부자료, 양문수 외, 2012, p. 142.

기업의 계획 작성권과 가격 제정에도 자율성이 확대되었다. 중앙정부의 생산계획 하달 기능을 축소하고, 전략적이고 국가적인 주요 지표가 아닌 경우에는 계획수립 관련 권한과 기능을 하부 단위로 이양하며, 생산계획 초과분에 대해서는 자율처분권을 인정해 일부 제품의 가격과 규격을 자율적으로 결정하도록 허용했다. 이 밖에 국가계획위원회의 계획 범주를 축소

하여 전략적이고 국가적으로 중요한 주요 지표에 국한시키고, 세부 지표는 해당 기관·기업소에서 자율적으로 계획하도록 허용했다. 또한 '사회주의 물자교류시장' 제도를 도입해 공장, 기업소들 사이에 일부 원자재와 부품들을 거래할 수 있는 공식적인 시장을 허용한 것도 기업의 자율성을 확대하는 조치라고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

셋째, 사회보장 및 배급제의 가격보조 혜택이 개편되었다. 북한은 과거 식량, 소비재, 주택 등을 거의 무상이나 다를 바 없을 정도로 낮은 국정가격으로 공급해왔으나, 7.1 경제관리개선조치를 통해 전반적 물가를 인상하여 식량, 소비재의 가격, 주택사용료에서 국가 가격보조를 배제시켰다. 물론 무상교육, 무상치료, 사회보험 등 이른바 사회주의의 우월성을 보여주는 사회보장제도는 공식적으로 유지되었다.<sup>23)</sup>

## 2. 경제 개방 정책: 대외경제 법제와 경제특구정책

### 1) 대외경제 정책의 단계적 접근

김정일 시대의 북한 대외경제 정책의 특징은 대외경제 관련 법제의 제정과 개정, 그리고 라선경제자유무역지대로 대표되는 경제특구 정책이다. 1990년대 이후 북한 대외경제 정책과 관련된 변화 양상은 법제도의 변화

22) 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』, 산업연구원, 2012, p. 143.

23) 통일부, 『북한지식사전』, 통일교육원, 2016, p. 663.

를 통해서 가장 뚜렷하게 나타났다.<sup>24)</sup>

### (1) 1단계: 제도 도입 및 시험기-합영법 시대

북한은 1984년 「합영법」 제정, 1985년 「외국인소득세법」과 「합영회사 소득세법」을 제정했다. 이 법들은 외국인 직접투자를 목적으로 제정된 최초의 법들이다. 「합영법」은 중국의 「중외합자경영기업법」(1979년 제정)을 벤치마킹한 제도이지만 법적으로 미비한 점이 많았다. 「외국인소득세법」과 「합영회사소득세법」은 1974년 폐지된 세금제도를 부활시킨 의미가 있으나, 규정이 너무 단순해 세금제도의 실효성을 담보하지 못하는 한계를 가지고 있었다.

### (2) 2단계: 제도 구축기-라선특구법 시대

합영법이 제정되고 개방정책이 추진되었지만 실적은 부진했다. 1992년 개정 헌법이 사회주의 법률제도 완비(제18조) 및 대외경제 개방 근거조항(제16조, 제37조)을 신설함으로써 북한은 1992년부터 1997년까지 외국인투자 관련법을 집중적으로 제정했다. 제도적인 틀의 기본은 외국인 투자 여건 마련과 감독통제 체제를 구축하는 양면추진(two track)방식이었다. 1992년에 외국인투자관계의 기본법인 「외국인투자법」을 시작으로 부문법인 「합작법」, 「외국인기업법」을 제정하고, 1993년에는 「자유경제무역지대법」, 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「토지임대법」 등이 제정되었다. 그리고 시행규정들이 제정되었는데, 특히 자유경제무역지대와 관련해서

24) 김정일 시대 북한의 대외경제 관계 정책과 법제 변화에 대한 정교한 논의는 배국열의 연구를 주로 인용했다. 배국열, "북한 외자유치 법제의 변화와 평가", 북한연구학회보 제16권 제2호, 2012, pp. 107-119. 참고.

1993년부터 1997년까지 23개의 시행규정이 제정되었다. 1994년 「합영법」이 대폭 개정되면서 ‘복합식 합영제도’가 구축되었다. 기존 합영법보다 외국인투자자들의 투자여건을 개선하면서, 노무, 금융, 외화관리 부문 등에서는 규제가 강화되었다. 더불어 설립절차 및 청산절차, 추상적인 조항들을 보다 구체적으로 규정했다.

〈표 4〉 김정일 시대 대외 경제관계 법제의 변화

구분		주요 특성	통제 수준
1단계	외국투자제도 도입 및 시험기 (1984~91년)	* 외국인 직접투자 제도 마련 및 시범운영	통제 > 투자촉진
2단계	외국투자제도 구축기 (1992~97년)	* 외국인 직접투자의 제도적인 틀 마련 - two track 방식 구축: 감독통제 체제를 구축하면서 외국인투자 여건 조성	통제 > 투자촉진
3단계	외국투자제도 정비기 (1999~2001년)	* ‘황색바람’ 차단을 위해서 중앙통제를 강화하면서 외국인투자를 촉진하는 방향으로 제·개정	통제 > 투자촉진
4단계	외국투자제도 이원화기 (2002~7년)	* 법의 적용대상을 인적, 지역적으로 구분하여 외국인투자 관계법제와 남북경협 관계법제로 이원화하여 운영 - 외국인의 투자여건을 개선해주는 방향으로 제·개정	통제 = 투자촉진
5단계	외국투자제도 보완기 (2008~11년)	* 남북경협에서 북·중 경험으로 방향전환 - 외국인의 투자여건을 개선해주는 방향으로 제·개정(현지관리기관에 관한 이양, 외국인투자자의 경제활동범위 확대 등).	통제 < 투자촉진

자료: 배국열, “북한 외자유치 법제의 변화와 평가”, 북한연구학회보 제16권 제2호, 2012, p. 109. 수경 보완.

(3) 3단계: 제도 정비기

북한은 1998년 「헌법」 개정과 함께 외국투자관계법규를 재정비했다. 1999년에 「외국인투자법」, 「라진·선봉경제무역지대법」, 「외국인기업법」, 「합작법」, 「합영법」, 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「외국투자은행법」, 「토지임대법」, 「대외경제계약법」, 「무역법」 등 외자유치 관계법이 일제히 정비되었다. 이 당시 제도 정비의 특징은 ‘황색바람’ 차단을 위해 중앙통제를 강화하면서 외국인투자의 여건을 개선<sup>25)</sup>하는 방향으로 개정되었다. 2001년의 「외국투자기업 및 외국인세금법」의 개정도 중앙의 통일적 지도 강화와 내각에 위임하던 서울의 범위를 법에서 규정함으로써, 1999년의 외국투자 관계법의 개정과 그 방향을 같이 하고 있다.

(4) 4단계: 제도 이원화기-남북경협 시대

2002년 7.1 경제관리개선조치 이후 북한의 대외경제 정책은 경제특구의 확대와 함께 남북경협을 활성화하는 방향으로 발전했다. 2002년의 「신의주특별행정구기본법」, 「금강산관광지구법」, 「개성공업지구법」 제정이 대표적이다. 이때부터 북한은 법의 적용대상을 외국인투자 관계법제와 남북경협 관계법제로 이원화해 운영하기 시작했다. 2003년부터 2007년까지 개성공단, 금강산과 관련된 시행규정을 무려 26개 제정했고, 2005년 7월 6일에는 남북경협의 일반법이라 할 수 있는 「북남경제협력법」을 제정했다. 당시 법 개정 경향은 외국인의 투자여건을 개선하는 방향으로 진행되었다.

25) 라선시대에서 국가가 행사하던 일부품목의 가격제정권을 시인민위원회에 이양한 조항(「라진·선봉경제무역지대법」 제22조)과 토지임대권한을 중앙의 승인하에 도(직할시)인민위원회 또는 라선시인민위원회에 이양한 조항(「토지임대법」 제4조)은 중앙의 권한을 지방에 이양함으로써 현장 실정에 맞는 관리를 하기 위한 대표적인 조치였다.

## (5) 제도 보완기: 북중경협 시대

2008년부터 2년간 「외국투자기업재정관리법」과 「외국투자기업로동법」이 제정되었고, 7개의 외국투자 관계법을 개정했다. 북한은 2010년 「라선경제무역지대법」을 개정하고, 2011년 「금강산국제관광특구법」을 제정했다. 그리고 2011년 김정일 사망을 전후로 외국투자 관계법이 대폭 정비되었는데, 2011년 11월과 12월 사이에 「황금평·위화도경제지대법」 제정, 「외국인투자법」, 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」, 「토지임대법」, 「라선경제무역지대법」, 「외국투자은행법」, 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외국인투자기업로동법」, 「외국인투자기업재정관리법」, 「외국인투자기업파산법」, 「외국투자기업등록법」, 「외국투자기업회계법」이 개정되었다.<sup>26)</sup>

북한은 2010년 라선시를 특별시로 승격하고, 「라선경제무역지대법」을 개정해 법적 여건을 개선함으로써 중국 중앙정부와의 라선지대 공동개발을 적극 추진할 수 있었다. 그 결과 2010년 12월 「라선·황금평지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」이 양국 정부 간에 체결되었다. 이를 실천하기 위하여 북·중 공동지도위원회가 구성되었고, 중국 측의 요구를 반영해 2011년 12월에 「라선경제무역지대법」을 대폭 개정했다. 개정내용은 외국인의 투자여건을 획기적으로 개선하면서도 북한 당국의 기업에 대한 규제가 반영되는 방향으로 이루어졌다.

26) 북한이 2011년 말 외국투자 관계법을 대대적으로 재정비한 이유는 권력승계를 위해 기존 대외정책을 정비할 필요성 때문으로 보인다. 특히 중국과의 접경지 경제특구정책을 적극 추진하는 과정에서 기존 제도를 사전에 정비해 놓음으로써 후계권력이 특구정책을 원활히 수행할 수 있도록 했다는 점에서 더욱 그렇다.

2011년 「라선경제무역지대법」은 북한 당국이 지대에 시장경제원리의 전면 도입과 개성공단의 경험을 반영하고, 중국 당국의 의사를 법적으로 인정하는 체계를 갖추으로써 북한의 외국투자 관계법 중에서 가장 완성도 있는 법으로 평가받았다. 첫째, 투자자의 권익과 신분 보장을 강화하고, 둘째, 국가 간 조약을 지대법보다 우선 적용토록 했으며, 셋째, 기업회계 등에서 국제기준이나 관례에 따르도록 한 것은 종래의 관련 법규 등보다 한 단계 업그레이드된 것이었다.

2011년 「금강산국제관광특구법」을 제정한 목적은 투자 및 관광객 유치 대상을 남한 자본 및 남한 관광객 위주에서 외국 자본 및 외국인 관광 위주로 전환하는 목적이 있었다.

2011년 「외국인투자법」 개정은 김정은 시대를 여는 시점에서 외국투자 제도를 정비하는 차원으로 이루어진 것이다. 즉 외국인투자자들의 경영여건은 개선해주되 '황색바람' 차단, 천연자원 보호 등 국가 정책상 필요한 규제는 강화해 나가겠다는 정책의지의 표현이었다. 「합영법」 개정은 합영기업의 경영여건 개선, 관리통제 강화, 외국인투자 관계법들 사이, 법과 규정 사이의 법 체제 정비를 위해, 「외국투자기업 및 외국인세금법」의 개정은 세수증대와 하부구조(인프라)건설 부문 및 특수경제지대 투자 장려를 위한 것이었다. 특이한 점은 세금제도의 법적 안정성과 외국인투자자의 권리구제제도는 오히려 후퇴했는데, 세금제도를 통해 외국인투자활동의 조절 통제를 탄력적으로 하겠다는 정책의도를 내포하고 있었다.

「토지임대법」의 개정은 토지임차자의 편의를 높이기 위한 개정이었으

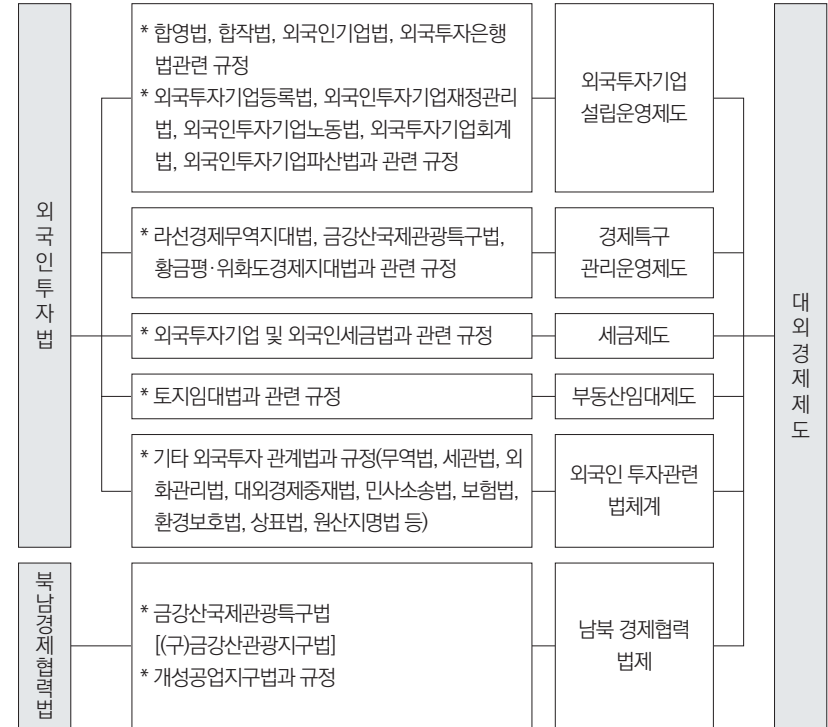
나, 북한 당국과의 분쟁이 있을 때 사법적 구제수단인 소송제기 근거를 삭제해 외국인투자자에게 불리한 개정도 포함되어 있었다.

## 2) 대외경제 관계 법제의 특징

북한의 외국인투자 관계법 개정의 특징은 추상적인 규제 내용을 구체적인 내용으로 개정, 법체계의 형식을 정비하는 방향 및 국제기준이 반영되어 개정되었다. 첫째, 추상적인 규제내용이 구체화되었다. 2011년 집중적으로 개정된 대외 경제 관련법의 법규 조항이 대폭 증가했다. 외국인투자유치가 진행됨에 따라 관련 법규가 더욱 구체성을 띠고 있는 것이다.

둘째, 법체계의 형식을 정비하는 방향으로 개정되었다. 우선 법과 규정 사이의 체계를 정비했다. 상위법을 개정하기 전에 먼저 시행규정을 제정하고 운영한 후에 상위법을 개정하는 패턴을 보여주고 있다. 구체적인 사항을 해당 규정에 위임하는 규정도 나타나는데, 2010년 「라선경제무역지대법」 개정 시 외국인투자자의 투자승인 처리기간, 반출입 금지 물자 등은 국가가 따로 정하도록 규정(제14조, 제19조)했고, 2011년에는 지대에서 10년 이상 운영하는 기업에 기업소득세를 감면해 주도록 하고, 구체적인 사항은 해당 규정에서 정하도록 개정(제68조)했다. 먼저 시행규정으로 운영해 보고 나중에 법을 정비해 나가는 패턴과 중요 사항은 법에서 정하고 세부 사항은 규정 등에 위임하는 방향으로 법과 시행규정 사이의 형식적 체계가 정비되는 특징을 보여 주었다. 또한 대외경제 관계 법률 사이의 체계도 지속적으로 정비되고 있다.

[그림 9] 김정일 시대 북한의 대외경제 법제 체계화



자료: 배국열, “북한 외자유치 법제의 변화와 평가”, 북한연구학회보 제16권 제2호, 2012, p. 107. 수정 보완.

셋째, 「라선경제무역지대법」 개정 시 개성공단의 경험과 국제기준이 반영되었다. 2010년 개정 시 관리기관을 이원화하고, 현지 집행기관에 많은 권한을 이양했는데, 이는 개성공단의 관리체계와 유사하다. 그리고 지대에 지도위원회(비상설)를 설치·운영하도록 한 것(제17조)도 개성공단에서 남

북당국자 간의 추진협의체<sup>27)</sup>를 운영해 본 경험을 반영한 것이다. 2011년 「라선경제무역지대법」 개정 법률에는 국제관례나 국제기준 등에 따르도록 하는 규정을 다수 두었다. 경제무역지대의 관리원칙에 국제관례를 참고(제23조)토록하고, 원산지 관리는 지대법규와 국제관례(제35조)에 맞게 했으며, 기업 회계는 국제회계기준을 적용(제52조)할 수 있으며, 외국 선원과 선박의 출입은 국제적으로 통용되는 자유무역항 출입질서에 따라 출입할 수 있도록 했다(제78조). 중재에 의한 분쟁해결은 해당 국제중재위원회의 중재규칙에 따르도록 규정했다(제82조).

이상의 대외경제 관련 법의 제정과 개정 사례를 평가하면 법의 구속력을 강화하기 위한 법규의 구체화, 법적 효율성을 강화하기 위한 법체계 정비, 국제법적 신뢰와 보편성(international standard)의 확보, 경제개방에 대비한 적극적인 정책의도 등 다양한 해석이 가능할 것이다.

### 3) 경제특구 정책의 특징

김정일 시대 경제특구 정책의 가장 큰 특징은 ‘모기장식 대외경제 개방’이다.<sup>28)</sup> 대외경제 교류는 적극 추진하되, 자본주의 ‘황색바람’은 차단하는 이중적인 정책인 셈이다.

27) 개성공단 사업관련 남북당국 간 협의체는 개성공단건설 실무위원회가 있다. 이 실무위원회는 남북경제협력추진위원회 위원을 각각 책임자로 하여 3~5명으로 구성되었다.

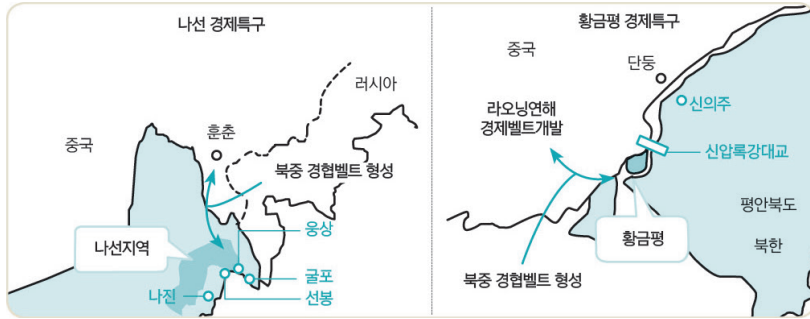
28) 통일부, 『2018 북한이해』, pp. 138~140.

1991년 설치된 라선경제무역지대는 중계무역, 수출 가공, 관광 및 금융 중개 기능을 수행하는 국제교류의 거점을 육성할 목적으로 북한 지역에 설치된 최초의 경제특구다. 중국과 러시아의 접경지라는 지경학적 장점과 국경에 인접한 고립된 변방지역이라는 특수성이 고려된 라선경제무역지대는 외자유치가 진행된 유일한 경제특구이기도 하다. 해외 투자자본은 중국 화교 자본이 약 70%, 조총련 자본이 약 20%로 알려지고 있다. 주요업종으로 호텔, 식당, 카지노, 운수업, 상업, 수산물가공업 등이 영업 중이다.

라선경제무역지대와 함께 2002년 7.1 경제관리개선조치 이후 「신의주 특별행정기본법」, 「개성공업지구법」, 「금강산관광지구법」이 제정되면서 신의주·개성·금강산관광특구까지 4개의 특수경제지대가 지정되었다. 그러나 ‘신의주 특별행정구’는 양빈 구속 후 동력을 상실하면서 설립이 무산되었고, 개성공업지구와 금강산관광지구는 남한 자본이 단독 투자·개발하는 형태의 특구로 개설되었지만, 금강산관광지구는 2008년 8월, 개성공업지구는 2016년 2월 이래 관광과 조업이 중단된 상태이다.

기존의 경제특구 정책이 위축됨에 따라, 북한은 2010년 라선시를 특별시로 격상하고 2011년 황금평·위화도를 새로운 경제특구로 지정하면서 라선, 황금평·위화도지역을 중국과 공동개발하는 정책을 추진했다. 2011년 ‘조·중 라선경제 무역지대와 황금평 경제지대 공동개발총계획 요강’을 발표하면서 중국의 동북3성과 북한 북부 접경지역 간 교량, 도로, 철도 등 인프라를 연결하는데 합의했지만, 2013년 이후 사업이 사실상 중단된 상태이다.

[그림 10] 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대



자료: 통일부, 『2018 북한이해』, p. 140.

# 3장

## 김정은 시대의 경제 발전 정책: 우리식 경제관리방법

1. 경제 개혁 정책: 우리식 경제관리방법
  - 1) 5.30 경제관리개선조치
  - 2) 새로운 기업관리체계: 사회주의기업책임관리제
  - 3) 새로운 농업관리체계: 포전담당책임제
  - 4) 재정·금융 부문 개혁
2. 경제 개방 정책: 경제특구·경제개발구, 새로운 무역체계
  - 1) 경제특구, 개발구정책
  - 2) 새로운 무역관리체계



3장

# 김정은 시대의 경제 발전 정책: 우리식 경제관리방법

## 1. 경제 개혁 정책: 우리식 경제관리방법<sup>29)</sup>

### 1) 5.30 경제관리개선조치

2012년 김정은 체제가 등장한 이후 북한은 경제체제 개혁과 개방정책을 동시에 추진했다. 북한식 경제체제 개혁은 김정은 위원장의 ‘경제관리 개선방안 마련’ 지시(2011.12.28.)에서 시작되었다. 2012년 초 내각 상무조(TF팀)는 약 9개월간 내각 권한의 강화<sup>30)</sup>, 기업소 노동보수 지불, 상품 가격제정, 국영유통망 활성화, 농업 부문 개편 등의 내용을 담은 내각 보고

29) 5.30 경제관리개선조치의 주요 내용은 다음 보고서 내용을 주로 참고했다. 이석기 외, 「김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로」, 산업연구원, 2018.

30) 내각 권한의 강화는 당이나 군의 정책적 간섭을 배제하고 경제문제는 내각이 권한과 책임을 진다는 ‘내각책임제’를 의미한다.

안을 채택하고 상업 부문에 대한 시범사업을 진행했다.

김정은 체제의 등장과 함께 전격적으로 진행된 경제개혁조치는 2012년 내각권한의 강화, 기업소 임금지불 및 상품가격 제정권 등을 내용으로 하는 ‘사회주의기업책임관리제’로 구체화되었다. 2013년 3월에는 분조관리제와 포전담당책임제의 강화를 골자로 하는 개혁조치가 모습을 드러냈다.

새로운 기업관리와 농업관리체계가 완성되자 김정은 위원장은 2014년 5월 30일 《현실발전의 요구에 맞는 우리식 경제관리방법을 확립할데 대하여》, 이른바 ‘5.30 담화’를 직접 발표하며, ‘우리식 경제관리방법’을 정식화했다. 2014년 7월 내각은 ‘5.30 담화’를 보완하는 내용인 “2015년까지 ‘국가경제발전전략’ 작성, 시장가격을 반영한 국정가격의 점진적 인상, 3년 연속 손실 및 계획미달 기업 폐업” 등의 내용을 담은 추가 대책안을 제시했다.

정책이 수립되어 법 제도 보완이 진행되었고 「사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립재산제규정」(2014.11.)이 제정되면서 관련 시행세칙 준비작업이 진행되었다. 「로동보수자금 지불규정 세칙」 수정보충(중앙은행, 2014.8.), 「기업체 주민유휴화폐 동원이용 표준세칙」(중앙은행, 2014.9.), 「사회주의 물자교류시장운영 표준세칙」(국가가격위원회, 2014.9.), 「기업소 지표 가격제정 표준세칙」(국가가격위원회, 2014.9.), 「기업체 소득분배 표준세칙」(재정성, 2014.11.) 등 후속조치가 단행되었다.

5.30조치 등 북한 경제개혁 조치의 특징은 첫째, 경제관리개선조치라는 이름으로 정책 변화를 모색하면서 법과 제도의 변화를 뒷받침하는 형태로

경제관리방식의 개선을 추진했다. 2011년 말 김정은 위원장의 등장과 함께 시작된 개혁조치는 내각 상무조를 거쳐 개혁안을 마련하고, 시범사업을 진행하고, 그 결과를 바탕으로 해당 부서별로 시행규칙 등 제도를 마련했다. 정책집행의 가능성이 확인되면 해당 법률을 제정하고, 기존의 법령을 수정·보충하는 방법으로 정책을 체계화한 것이다. 둘째, 경제관리개선 방안을 마련하는 방식도 예전에 비해 점진적인 방식을 통해서 신중하게 추진했다. 점진적인 정책의 추진은 시범사업이 진행되고, '5.30 담화'가 발표된 이후에도 지속적으로 후속조치를 보완하는 방법으로 개혁정책이 진행되었다는 점이다.

〈표 5〉 북한의 '우리식 경제관리방법'의 주요 내용

단계	주요 내용
2011.12.28. 김정은, '경제관리 개선방안' 마련 지시	· "경제문제, 특히 먹는 문제만 풀면 부러울 것이 없음. 주체 사상을 구현한 우리식 경제관리방법을 찾아야 함."
2012년 초 내각 상무조 구성	· 내각 권한의 강화, 기업소에 노동보수 지불 및 상품가격 제정권한 부여, 국영유통망 활성화, 농업 부문 개편 등의 내용 포함 - 소비품들을 국영상업망에 넣어 유통시킴에 대하여 주신 지시를 관찰할데 대하여(2012.8. 상업성), - 국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 내다 팔게 할데 대하여 주신 지시를 철저히 관찰할데 대하여 (2013.7. 상업성)
2012.6. 가변가격 시범 도입	· 고정불변적인 가격방식으로부터 가변적인 기준가격방식으로 전환하기 위한 사업을 시범적으로 진행
2012.6. 수입 분배를 소득분배방식으로 시범적 전환	· 공장, 기업소의 수입분배를 순수소득분배방식으로부터 소득 분배 방법으로 전환하며, 이에 맞추어 국가납부율을 판매수입에 기초하여 결정하며, 국가납부 몫을 바친 이후에 공장, 기업소들이 쓸 몫에 대해서는 자체의 결심에 따라 능동적으로 쓸 수 있게 권한 부여

단계	주요 내용
2012.9. 내각 試案 마련 후 시범 실시 (상업 부문 즉시 실시)	· 국영상업망의 소비재 유통 활성화를 위한 방안을 제시하고 국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 판매할 수 있게 허용
2013.3. 농업 부문 확대 시행	· 분조관리조 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 방안 등 새로운 농업관리 방법 시행 - 새로운 농업 부문 경제관리방법을 정확히 구현할데 대하여(2013.3.) - 분조관리조 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 지도서(2013.8. 농업성)
2013.1. 공장·기업소에 가격제정권 부여	· 공장, 기업소가 자기 실정에 맞게 일을 능동적으로 해 나갈 수 있도록 공장, 기업소에 가격제정권을 부여
2013.7. 소비품의 시장판매 허용	· 《공장, 기업소에서 생산한 소비품을 시장의 공장·기업소 매대를 마련하여 국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 내다 팔게 할데 대하여 주신 지시를 철저히 관찰할데 대하여》(상업성 지시)를 통해서 소비품을 생산한 기업체들이 시장에 공장·기업소 매대를 마련하고 생산품 판매 허용
2013.8. 기업소 주문과 계약 생산조직 허용	· 기업소들이 계획 수행 이후에 더 생산할 수 있거나 수요가 있는 지표들을 주문과 계약에 따라... 생산을 조직할 수 있도록 여러가지 생산조직 형태와 방법을 허용
2014.5.30. 김정은, '5.30 담화' 발표	· 《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할 데 대하여》( 당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화, 2014.5.30.) 김정은, "사회주의 강성국가 건설을 위해 현실발전의 요구에 맞는 우리식 경제관리방법을 확립해야 함. 사회주의적 소유와 집단주의 원칙을 철저히 구현해야 함."
2014.7. 내각 추가대책안	· 2015년까지 '국가경제발전전략' 작성, 시장가격을 반영하여 국정가격 점진적 인상, 3년 연속 손실·계획미달 기업 폐업 검토 등의 내용 - 경애하는 김정은동지의 고전적로작 《현실발전의 요구에 맞는 우리식 경제관리방법을 확립할데 대하여》에 제시된 강령적과업을 철저히 관찰할데 대하여(2014.7. 내각 결정)

단계	주요 내용
2014년 이후 ‘우리식 경제관리방법’의 법제화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「인민경제계획법」 개정(2015.6.25.)</li> <li>· 「기업소법」 개정(2014.11.5., 2015.5.21.)</li> <li>· 「농장법」 개정(2012.11.20., 2013.7.24., 2014.12.23., 2015.6.25.)</li> <li>· 「무역법」 개정(2015.12.23.)</li> <li>· 「재정법」 개정(2015.4.18.)</li> <li>· 「사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 규정」(2014.1.) 채택과 시행세칙 마련             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「로동보수자금지불규정 세칙」 수정·보충(2014.8. 중앙은행)</li> <li>- 「기업체 주민유휴화폐동원이용 표준세칙」(2014.9. 중앙은행)</li> <li>- 「사회주의물자교류시장운영 표준세칙」(2014.9. 국가가격위원회)</li> <li>- 「기업소지표가격제정 표준세칙」(2014.9. 국가가격위원회)</li> <li>- 「기업체소득분배 표준세칙」(2014.11. 재정성)</li> </ul> </li> </ul>

자료: 이석기 외, 「김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로», 산업연구원, 2018, pp. 53~54.

경제개혁 정책 추진과 함께 제도화 과정이 지속적으로 추진되었다. ‘우리식 경제관리방법’을 구체화, 체계화한 것이다. 법 제도 개혁의 핵심은 사회주의기업책임관리제로 대표되는 새로운 ‘기업관리체계’, 분조관리제와 포전담당제 중심의 새로운 ‘농업관리체계’, 그리고 ‘재정 및 금융제도 개편’은 기업 및 ‘대외무역제도 개혁’과 함께 관련 법률 간의 상호정합성을 체계화하는 것이었다.

관련 법의 개정은 2012년부터 2015년까지 지속적으로 진행되었다. 「무역법」(2012.4., 2015.12. 개정)을 시작으로 「농장법」(2012.12., 2013.7., 2014.12., 2015.6. 개정), 「기업소법」(2014.11., 2015.5. 개정), 「재정법」

(2015.4. 개정), 「인민경제계획법」(2015.6. 개정), 「중앙은행법」(2015.7. 개정), 「상업은행법」(2015.7. 개정) 등이 개정되었다.

지방경제 개혁을 위해 「지방예산법」(2012.12.19.)이 새롭게 제정되었고, 김정은 시대의 대표적인 대외경제 정책인 경제개발구 설치를 지원하는 「경제개발구법」(2013.5.) 역시 추가 제정되었다. 특히 「무역법」, 「농장법」, 「기업소법」 등 정책 개혁의 핵심적인 법률은 2~4회에 걸쳐 수정·보충작업이 진행되었다.

〈표 6〉 김정은 시대 주요 경제관련 법제 변화

시기	법규명	제정/개정
2012년	4.3.	무역법 수정 보충
	11.20.	농장법 수정 보충
	12.19.	지방예산법 새로 채택
2013년	5.29.	경제개발구법 새로 채택
	7.24.	농장법 수정 보충
2014년	11.	기업소법 수정 보충
	12.23.	농장법 수정 보충
	12.24.	편의봉사법 새로 채택 종합무역장관리법 새로 채택
2015년	4.8.	재정법 수정 보충
	4.8.	회계법 수정 보충
	5.21.	기업소법 수정 보충
	6.25.	농장법 수정 보충
	6.25.	인민경제계획법 수정 보충
	7.22.	상업은행법 수정 보충
	12.23.	무역법 수정 보충

자료: 이석기 외, 산업연구원, 2018, p. 59.

## 2) 새로운 기업관리체계: 사회주의기업책임관리제

북한은 2012년 김정은 위원장의 집권 이후 기업의 자율성을 크게 제고 시키는 방향으로 기업관리방법을 개편하고, 「인민경제계획법」, 「기업소법」, 「재정법」 등 관련 법과 시행세칙의 개정 및 제정을 통해 이를 제도화했다. 제도화과정에서 북한은 새로운 기업관리제도를 ‘사회주의기업책임관리제’로 명명했다. 사회주의기업책임관리제를 통해 북한은 계획의 수립 및 수행과 평가, 가격의 책정 및 판매, 기업 자금 조달과 사용, 기업 소득의 배분, 생산조직과 고용, 설비투자 및 처분 등 국영기업 경영의 모든 측면에서 국가의 역할을 제한하고, 기업의 자율성을 크게 강화했다.

북한은 사회주의기업책임관리제를 “공장, 기업소, 협동단체들이 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초하여 실제적인 경영권을 가지고 기업활동을 창발적으로 하여 당과 국가앞에 지닌 임무를 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”<sup>31)</sup>으로 규정하고, “기업체들이 실제적인 경영권을 원활하게 활용하면서 기업활동을 주동적으로, 창발적으로, 능동적으로 진행”하기 위한 제도로 설명한다.<sup>32)</sup>

31) 리창하, “사회주의기업책임관리제는 우리 식의 독특한 기업관리방법”, 『김일성종합대학학보-철학, 경제학』, 2018년 제64권 제2호, p.60.

32) 윤영순, “사회주의기업체들이 기업관리를 혁신적으로 해나가는데서 나서는 중요문제”, 『김일성종합대학학보-철학, 경제학』, 2018년 제64권 제2호, p.105.

국가가 기업의 ‘실제적인’ 경영을 제도적으로 보장함으로써 기업체는 “기업체의 리익과 개별적종업원들의 리익을 기업경영결과에 의존시키고 노동에 의한 분배를 철저히 실현함으로써 사회생산물분배에서 축적의 우위성을 보장하는 원칙에서 소비와의 균형을 보장”해 줄 수 있다는 것이다.<sup>33)</sup>

사회주의기업책임관리제의 ‘경영상 상대적 독자성’은 계획작성권, 생산조직권, 가격제정권, 제품개발권, 제품판매권, 인재관리권이 제도적으로 보장되어야 완성된다.<sup>34)</sup>

### (1) 계획체계의 단순화와 계획수립의 재량권 확대

중전의 기업체 계획권은 국가에서 정해주는 대로 완수해야 하는 것이었다. 기업지표는 중앙지표, 성·관리국지표, 도지표, 지구지표, 관리국(연합기업소)지표, 시,군지표, 기업소지표로 복잡하게 구성되어 있었는데, 개정된 인민경제계획법은 중앙지표의 축소, 성 및 관리국지표의 폐지, 기업소지표의 도입을 제도화하면서 중앙지표(국가), 지방지표(지방인민위원회), 기업소지표로 기업계획화 체계를 단순화했다. 더불어 공장, 기업소가 스스로 작성한 지표를 완수하기 위해 다른 기업과의 서면계약을 통한 주문 생산방식을 허용했다.

33) 리창하, 2018년 제64권 제2호, p. 64.

34) 김영홍, “사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는데서 나서는 중요한 문제”, 김일성종합대학경제학부, 2016.11.4. [www.ryongnamsan.edu.kp/univ/success/social/part/814](http://www.ryongnamsan.edu.kp/univ/success/social/part/814)

〈표 7〉 기업 계획작성권 확대

종전 제도	개혁 조치
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획작성의 중앙집중화와 복잡한 체계</li> <li>- ① 중앙지표 ② 성·관리국 지표 ③ 도지표 ④ 지구지표 ⑤ 관리국(연합기업소) 지표 ⑥ 시,군지표 ⑦ 기업소지표로 복잡한 체계</li> <li>- 전략지표와 중요지표</li> <li>· 기업 간 물자조달</li> <li>- 주요 부문 제외한 나머지는 방치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획작성의 재량권 확대</li> <li>- ① 중앙지표, ② 지방지표, ③ 기업소지표 체계로 지표를 단순화</li> <li>- 계획지표 숫자(전체 17만 개)중, ① 전략지표 36개(전력, 석탄, 지하자원과 강철, 시멘트와 곡물 등), ② 중요지표 1,100개, ③ 기업지표 전체의 70%</li> <li>· 기업 간 물자조달을 위한 주문제 도입</li> <li>- 물자조달 및 판매권의 기업 간 자율 주문계약 허용(단, 서면계약)</li> <li>· 국가, 지방의 계획물자 지원체계 강화</li> <li>- 전략 및 중요지표와 물자조달 계획을 동시에 작성</li> <li>- 물자공급이 안될 경우, 기업의 계획달성 의무 면제</li> </ul>

이러한 조치는 ‘오늘의 현실은 국가에서 모든 생산조건을 다 보장하지 못하는 조건에서 기업체들이 자체로 계획을 세우고 집행할 수 있게 권한을 줄 것을 요구’하기 때문에 ‘국가계획위원회는 전략지표와 중요지표’만 담당하고, 전체 17만 개 계획지표 중 70%를 기업소가 자체 계획을 수립하도록 허용한다는 것이다. 부연하면, 국가 및 지방인민위원회가 생산에 필요한 물자를 지원하지 못하는 기업을 방치할 것이 아니라 스스로 생산을 정상화할 수 있는 제도적인 장치를 마련한 것이다.

“... 전략적 의의를 가지는 지표, 국가적으로 반드시 틀어쥐어야 할 중요 지표는 중앙지표로, 그 밖의 지표는 지방지표, 기업소지표로 분담하여야 한다.”<sup>35)</sup>

35) 「인민경제계획법」 제13조, 2015년 개정.

“... 기업소지표는 기업소가 수요자 기관, 기업소, 단체와 주문계약을 맺은 데 따라 자체로 계획화하고, 실행한다. 이 경우 해당 지역 통제기관에 등록한다.”<sup>36)</sup>

문제는 중앙지표가 적용되는 기업도 생산에 필요한 물자가 지원되지 않는 경우에 발생한다. 생산이 불가능하기 때문이다. 기존에는 기업의 지배인이 책임을 지는 방식이었지만, 바뀐 제도는 국가나 지방인민위원회로부터 생산에 필요한 물자를 지원받지 못해서 생산이 안됐다면 기업이 책임지지 않아도 된다는 것이다. 즉, 중앙지표의 수행률 평가가 생산을 위한 물자공급의 비율과 연동되는 평가 제도를 운영한다는 것이다. 다시 말해, ‘국가가 보장하여 주게 된 원료, 자재인수계획 수행률이 80%이면 이 제품의 생산계획 수행률이 80%라고 해도 100% 수행한 것으로 평가’한다는 것이다.<sup>37)</sup>

〈표 8〉 「인민경제계획법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2015년 개정 법령
계획지표의 분담	구체적 언급 없음	중앙지표, 지방지표, 기업소지표로 분담. 즉 전략적 의의를 가지는 지표 등 중요지표는 중앙지표로, 그 밖의 지표는 지방지표, 기업소지표로 분담
계획의 맞물림과 주문계약	언급 없음	인민경제계획은 기관, 기업소, 단체가 분담된 지표의 수요와 원천을 맞물리는 방법으로 함. 다만 이 맞물림은 주문계약으로도 할 수 있음.

36) 「기업소법」 제31조, 2014년 개정.

37) 이석기 외, 2018, p. 97.

	종전 법령	2015년 개정 법령
계약의 체결	기관, 기업소 등은 인민경제계획에 기초하여 계약을 체결해야 함.	기관, 기업소 등은 인민경제계획에 기초하지 않더라도 계약 체결 가능. 주문계약은 연중 수시로 체결 가능.

자료: 양문수, "김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 '우리식 경제관리 방법'", 「통일정책연구」, 제26권 2호, 통일연구원, 2017, pp. 91~92.

(2) 생산조직권의 확대: 계획 외 신규 생산의 허용

기존의 생산체계가 계획체계와 맞물려 있어 새로운 생산이 일어날 경우 계획의 혼선을 우려했다면, 새로운 생산체계는 생산 여력이 있고, 상품에 대한 수요가 있다면 기업체가 얼마든지 새로운 생산이 가능하도록 한 조치이다. 그렇지만 신규 생산은 전문성을 확보하고 규격화된 제품을 생산할 수 있는 기업들만 제한적으로 허용하고 있다. 그 이유는 공장 기업소들이 자력갱생을 위해 똑같은 제품들을 전문생산공장도 아닌 공장과 직장에서 무분별하게 생산하게 되면 국가규격이나 기업소규격에 맞지 않아 제품의 질을 확보하기 어렵고 생산주체에 따라 생산원가 역시 차이가 발생할 수 있기 때문이라는 것이다.

〈표 9〉 기업 생산조직권 확대

종전 제도	개혁 조치
· 계획 외 생산권 제한 - 계획과 생산의 맞물림을 저해하는 현상의 불인정	· 계획 외 생산권 제한 폐지 - 기업체의 생산능력에 따라 수요있는 상품은 주문과 계약에 의해 제한없이 생산 - 단, 제품의 질을 담보하기 위해 전문적 역량이 있는 기업이 생산

(3) 가격제정권 확대

기업체가 자체의 생산조직권을 활용해 생산한 제품에 대해서 기업체가 자체 또는 수요자와 합의해 가격을 제정하는 제도가 도입되었다. 원료나 자재를 계획대로 보장받지 못한 기업체가 자체로 원료, 자재를 구매하고 수요자와 주문계약해 생산한 제품은 국가가격위원회가 규정하는 원칙과 방법에 따라 자체로 정하거나 수요자와 합의한 가격으로 판매할 수 있다. 단, 이때 제정된 가격은 해당 국가가격기관에 등록해야 한다.

이러한 변화는 지난 시기 국가가 원료, 자재를 제대로 보장하지 못하는 환경에서 생산 제품의 가격을 국가가격기관들이 현실성 없이 제정함으로써 기업체들의 자발성이 억제되고 생산성이 저하되는 문제가 발생했기 때문이다. 또한 국가가격기관이 한 번 정한 가격은 상당 기간 고정되어 있기 때문에 생산 환경과 기술적 요인에 따라 변동하는 생산원가를 반영하지 못하는 현상도 제도 변화의 주요한 원인이 되었다. 기존 제도와 다른 가격제정의 범위는 외화로 주문생산한 제품에 대해서도 외화가격을 기업체가 자체로 정할 수 있도록 한 것이다.

〔그림 11〕 북한 기업체의 수요-공급에 의한 생산물 가격결정

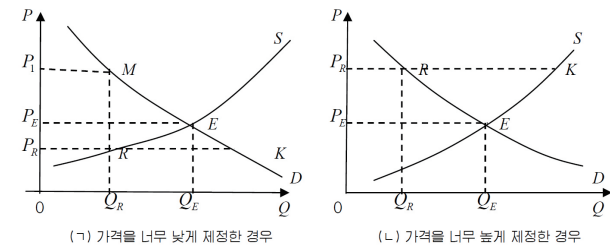


그림 - 2. 수요와 공급의 호상관계를 고려한 가격의 제정

자료: 김명철, 김일성종합대학, 2017, p. 101.

변화된 환경에서 기업체의 생산물 가격 제정요인은 “생산비, 수요와 공급의 호상관계”<sup>38)</sup>이다. 기존의 생산비 기반 가격제정 원칙에 ‘수요와 공급’이라는 새로운 기준이 새롭게 추가되었다.<sup>39)</sup>

38) 김명철, “합리적인 가격제정의 주요요인”, 『김일성종합대학학보-철학, 경제학』, 2017년 제63권 제2호, p. 98.

39) 주목할 점은 기업체의 가격제정권이 확대된다는 것은 사회주의 정치경제학의 가치법칙이 확대되어 적용된다는 것을 의미한다. 다시 말하면 생산수단의 사회주의적 소유관계에서도 자본주의 시장경제의 가치(가격)가 현상적으로 나타나는데, 가격결정권을 확대하고 축소하는 범위에 따라 체제개혁 또는 체제전환의 척도가 될 수 있다. 중국은 1978년 개혁·개방 이후 가치법칙의 유연한 해석을 통해 사회주의 상품경제이론을 구체화하고 소유권과 가격정책의 활용범위를 확대해 온 반면, 북한은 사회주의 경제제도의 핵심 가치인 생산수단의 사회적 소유 즉, 소유권과 가격결정권을 고수하는 경제정책을 지속적으로 추진해왔기 때문이다. 가치법칙 논쟁과 관련하여 김일한, “북한의 경제개혁 논쟁: 가치법칙의 재해석-중국과의 비교”, 『統一政策研究』, Vol.21 No.1, 통일연구원, 2012. 참조.

40) 1984년 ‘결정’은 중국 경제개혁의 결정판이라고 할 수 있는 핵심적인 문건으로 사회주의 상품경제론의 토대가 되었다. 『世界週報』, 1984.11.20., 27. 양일간 게재. 강인덕 편, 『개혁과 개방-중국주요 논문선집』, (서울:극동문제연구소, 1988), pp. 355~389. 참조. 가치법칙의 작용을 중시해야 한다는 중국 당국 차원의 해법이 제시된 것은 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의를 통해서였다. 중국 지도부는, 지난 시기의 “계급투쟁을 근간으로 하는 슬로건과 프롤레타리아 독재하의 계속혁명론”이 부정되고, “공작의 중심을 사회주의 현대화 건설로 이행”시키기 위해 “경제관리체제와 경영관리방법을 진정으로 개혁”해야 하며 “가치법칙의 작용을 중시”해야 한다고 결정했다. 가치법칙에 대한 중국 당국의 과감한 사회주의적 적용은 다음과 같은 국가차원의 반성으로부터 시작되었다. 가치법칙의 적용을 무시하고, 경제적 효과성을 무시함으로써, “중국과 여타 사회주의 국가들에서의 경제적 효과는 장기간 동안 좋지 못하였으며 이는 두 측면에서 나타났다. 하나는 기술진보가 경시되고, 경제활동의 효율이 낮으며 그리고 소모는 많고 낭비가 컸다. 다른 하나는 비례적 조화가 파괴되었고 생산과 소비가 분리되어 제품은 기호에 맞지 않았다. 대량의 물자가 부족했음과 동시에 어떤 물자는 적체되고 있었고 고도성장은 일시적이었음 뿐 지속되지 못했으며 경제발전의 기복이 대단히 심했고 정상적인 비례관계의 회복을 위해서 종종 매우 커다란 대가”를 치러야 했다는 것이다. 이러한 반성과 함께 ‘결정’을 통해 중국은 그동안의 전통적인 사회주의 계획경제의 울타리를 벗어나 상품과 상품경제 그리고 가치법칙의 적극적인 활용 방법을 이론화한 ‘사회주의 계획적 상품경제론’을 이론과 현실에 본격적으로 적용하기 시작했다. 김일한, 통일연구원, 2012, p. 101.

### [글상자 1] 가치법칙의 활용과 사회주의 기업의 상대적 독자성

“이전에도 기업체들에서는 경영상 상대적독자성을 가지고 국가로부터 부여된 경영권을 행사하면서 생산활동을 진행해왔다. 그러나 사회주의기업책임관리제에서는 그러한 권한이 더욱 커졌으며 적극적으로 활용할것을 요구한다. 공장, 기업소, 협동단체를 비롯한 기업체들에서는 국가가 부여한 경영권을 적극 활용하며 자체로 세운 경영전략에 기초하여 다른 기업체들과 계약과 주문계약을 맺고 생산에 필요한 원료, 자재, 설비들을 구입하여 생산을 활성화하고 확대재생산도 실현하여야 한다. 이와 함께 가능한 범위에서 대외경제활동도 능동적으로 벌려 필요한 원료, 자재, 설비들을 자체로 해결하면서 설비와 생산기술공정의 현대화를 적극 실현하여야 한다.” 김영홍, “사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는데서 나서는 중요한 문제”, 김일성종합대학경제학부, 2016.11.4. www.ryongnamsan.edu.kp/univ/success/social/part/814

“공업기업소관리운영에서 화폐축적이 중요한 공간으로 리용되는것은 우선 공업기업소들이 경영상 상대적독자성을 가지고 관리운영되는것과 관련된다. 공업기업소들이 경영상 상대적독자성을 가지고 독립채산제원칙에 따라 운영되는 조건에서 국가와 기업소, 기업소 호상간에 서로 다른 소유와 같이 네것 내것을 따지고 물자재산의 구입과 판매 등 경제거래과정에 등가성의 원칙이 작용하게 된다. 이와 관련하여 공업기업소들이 독립채산제를 바로 실시하자면 그에 따르는 재정자원이 있어야 하며 재정자원의 하나가 바로 기업소에 조성된 화폐축적이다.”

장경환, “공업기업소의 화폐축적과 분배에서 나서는 몇가지 문제”, 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2015년 1호.

“기업의 활력을 강화하는 것은 경제체제개혁의 중심적 고리이다. ... (국가의 계획과 관리에 따른 전제하에서) 기업은 융통성이 있는 다양한 경영형태를 선택하고, 자체의 조달·생산·판매활동을 안배하고, 내부에 유보된 자금을 소유하고 그것을 운용하며, ... 국가가 허락하는 범위에서 그 기업의 제품가격을 올리고 내리는 등의 권리를 가진다. 기업이 참되게 **상대적으로 독립된 경제실체가 되고, 자주경영과 손익자기분담의 사회주의적 상품생산자 및 경영자가 되고 자기개조와 자기발전의 능력을 가지고 일정한 권리와 의무를 지닌 법인이 되게 하는 것이다.**”

‘중공중앙의 경제체제 개혁에 관한 결정’ 1984년 10월, 중국공산당 제12기 중앙위원회 제3차 전체회의 결정문 <sup>40)</sup>

#### (4) 제품 판매권 확대

제품 판매권의 확대는 '생산조직권', '가격제정권'과 맞물려있는 기업체 경영환경의 완결판이라고 할 수 있다. 이전 시기의 기업체 판매권은 국가의 공급 계획에 따라 정해진 대상에게 국가가 정한 가격으로만 판매할 수 있는 제한된 권한이었다면, 확대된 기업체의 판매권은 기업체가 자기 자본으로 자체 생산하였거나 수입한 상품들에 대해 수요자를 정하고 판매할 수 있는 권한으로 변화된 것이다. 2014년 판매할 수 있는 제품의 범위와 거래 환경도 확대되었다. 기업체가 생산하고 판매할 수 있는 제품은 대표적으로 생산수단<sup>41)</sup>과 소비품이다.

이전 시기 생산수단의 판매는 '사회주의물자교류시장'을 통해 기업체들이 교류하는 물자를 국가도매가격을 기준으로 물자 대 물자를 교환하는 방식으로 판매했고, 이를 건당 문건으로 작성해 국가계획위원회의 승인을 받아야 했다.

그러나 제도로만 존재했던 사회주의물자교류시장을 도, 시, 군에 실제 생산수단을 거래할 수 있는 물자교류시장관리소를 설치하고 기업체의 생산수단에 대한 정보를 수집하고 제공하는 기능을 담당토록 했다. 이와 함께 기업체 사이의 생산수단 거래를 장부상의 물물교환과 함께 현금거래도 허용했다. 물론 국가적으로 중요한 물자에 대해서는 물자교류시장 거래가 금지된다. 예를 들면, 당예비물자, 재해방지예비물자, 귀금속, 폭약, 고정재산으로 등록된 설비, 출판인쇄물 등이다.

41) 생산수단은 상품(소비품 포함)의 생산을 위해 사용되는 모든 물질적 대상을 말한다. 지하자원을 비롯해서 공장, 기계, 토지, 건물, 교통수단, 통신 등을 포함한다.

기업체의 소비품 판매는 기업체가 자체로 생산한 생활필수품, 소농기구와 같은 상품들을 도매기관과 소매기관, 시장, 직매점 등과 직접 계약하고 판매할 수 있다. 기업체가 생산한 소비품은 국영도매상업기업소와 소매상업기업소도 구입해 판매할 수 있다. 또한 상품을 수입하는 무역회사는 상업망과 직접 주문계약해 상품을 넘겨주거나 상업성에 조직된 수입상품도매를 전문으로 하는 상품도매소를 통하여 유통시킬 수도 있다. 수입상품도매를 전문으로 하는 상품도매소에는 외회계좌가 개설되었으며 상품판매대금을 원천으로 하는 협동화폐거래소도 만들어졌다.<sup>42)</sup>

또한 기업체가 자체 생산한 소비품은 시장에서 판매할 수도 있다. 기업체가 생산한 소비품을 시장에서 판매하기 위해서는 해당 시, 군 인민위원회 상업부와 도인민위원회의 허가증만 발급받으면 된다. 이렇게 벌어들인 수입은 기업체의 생산정상화와 노동자들의 생활비(임금) 등 경영관리에 쓸 수 있다. 그러나 손실이 발생할 경우 책임소재를 따지고 기업체 자체자금으로 충당하거나 관련 담당자에게 책임을 물을 수 있다.

#### (5) 관리기구 및 노력조절권 확대

기존 제도에서 기관과 기업소의 인력은 정원기준 내에서 조절이 가능했지만, 최근 조치는 국가가 정해진 표준관리기구와 정원의 범위 내 조절을 허용했다. 기업체의 필요와 자체 능력에 맞게 관리부서를 새로 구성하거나 통합 또는 조정함으로써 관리기구 정원수를 늘이거나 줄일 수 있다는 것이다.

42) 협동화폐거래소 환율은 공식 환율과 별개로 국가가 주인으로부터 외화를 사들일 때 적용하는 환율인데 대체로 시장환율보다 약간 낮은 수준으로 알려지고 있다. "북, 변동환율제 실시..모든 단위 외화구좌 개설, 협동화폐제. 부동산매매 등 경제개선조치 단행", 「통일뉴스」, 2013.4.4. [www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=102031](http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=102031)



“기업체들에서 관리부서들과 관리인원들을 자체로 능동적으로 조직하고 조절배치하는 것은 합리적인 관리부서와 관리인원들을 가지고 생산과 경영활동을 주동적으로, 창발적으로 진행해 나가며 로력자원(인력)을 가장 합리적으로, 효과적으로 리용하기 위한 중요한 요구”인데, 관리기구와 인력을 조절하기 위해서는 “계획과 생산조직, 새 제품개발과 품질관리, 판매와 가격제정, 무역 및 합영, 합작사업” 등 경영전략을 구체적으로 수립할 것을 주문하고 있다.

내각에서 규정하는 관리기구 정원비율은 2.8%로 알려지고 있는데, 400명 규모의 기업체는 11명의 범위 내에서 자율적으로 부서를 관리하고 인력을 배치할 수 있고, 이는 “지식경제시대의 요구에 맞게 과학기술사업의 연구와 봉사기구를 늘이고 불필요한 기구는 줄이는 방향”으로 정리할 수 있게 된 것이다.<sup>43)</sup>

더불어 노력조절권은 인력을 신규채용하거나 기업체 사이의 인력 교환을 포함하는 개념으로, 지난 시기에는 인력 교환을 원하는 기업체들이 각각 해당 노동행정기관(노동성, 각 인민위원회의 노동부서)의 노력파견 허가를 받아야 하는 복잡한 과정을 거쳐야 했고, 이 과정에서 뇌물이 오가는 비사회주의현상이 나타나기도 했다.

최근의 조치는 이러한 과정을 최소화해 인력 교환 대상 기업체 사이의 문서상의 합의에 따라 노동행정기관이 조건없이 노력파견을 허가토록 했

43) 김명국, “기업체들에서 관리기구조절사업을 바로해나가는데서 나서는 몇가지 문제”, 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2016년 4호, p. 11.

다. 더불어 은퇴자 중 특수한 기술을 보유한 기술자는 계약을 통해 고용할 수 있는 길을 열어주었다. “기업소들과 생산공정들간의 로력균형을 보장하고 성별, 연령별, 기술기능능수준별로 로력을 적재적소에 배치하며 근로자들이 자기의 창조적 능력과 지혜를 최대한으로 발휘하게 함으로써 로력자원리용의 효과성수준”을 높여야 한다는 것이다.<sup>44)</sup>

또한 노동자들이 기술수준을 높이기 위해 기술급수 사정을 해당 기업체가 전담하도록 했고, 특별한 업적이 인정될 경우 자격시험을 거치지 않고 기술급수를 부여할 수 있는 권한을 기업체가 갖도록 제도를 바꿨다.<sup>45)</sup> 권고사항으로 기술수준에 따라 노동보수(임금)에 차등을 둘 수 있도록 했는데, 최고기술자(20%), 중급기술자(60%), 하급기술자(20%) 비중을 구분하고 노동보수를 수준에 맞게 최고수준, 평균수준, 낮은 수준으로 줄 수 있도록 했다.

### (6) 경영자금, 임금 확보를 위한 재정관리권 확대

“기업체들의 경영활동은 자체의 재정활동에 의하여 안받침되어야 합니다. 공장, 기업소, 협동단체들은 재정관리권을 가지고 경영자금을 주동적으로 마련하고 효과적으로 리용하여 확대재생산을 실현하며 경영활동을

44) 정보상, “로력자원의 효과적리용을 규제하는 경제법칙들과 그 리용”, 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2017년 1호, pp. 30~31.

45) 기존의 기술급수 사정은 1~4급은 해당기관 기업소, 5~6급은 위원회, 도인민위원회, 7~8급은 노동성이 담당해 온 것으로 알려진다. 기술수준 평가권한을 해당 기업소로 이관함으로써 단기적으로는 노동자들의 근로의욕을 높일 가능성은 있다. 그러나 표준화, 전문화 등의 체계적인 관리가 필요한 기술평가와 관리가 개별기업으로 넘어가는 문제는 재고의 여지가 있어 보인다.

원만히 실현해나가야 합니다.”<sup>46)</sup> 즉 기업체의 재정관리권은 독립채산제 기업체들이 국가에만 의존하지 않고 경영자금(유동자금)<sup>47)</sup>을 자체에서 조성하고, 발생한 소득은 국가에 납부(내화 또는 외화) 후 남은 자금을 생산정상화와 확대재생산, 생산기술공정의 현대화, 노동자 임금에 이용하는 범위를 확대하는 제도이다. 그리고 기업체의 재정관리권은 “재정계획의 작성 및 집행권, 경영자금의 조성 및 리용권, 노동보수자금의 조성 및 지불권, 경영수입의 조성 및 분배권, 국가예산납부의무집행권”<sup>48)</sup> 등으로 구분된다.

기업체 재정관리권의 확대 관련 변화는 우선, 유동자금 및 자체자금 등 경영자금을 기업체 스스로가 조달하는 것이다. 제도 개선 이전 시기 기업체는 자체로 유동자금을 능동적으로 조성할 수 있는 권한이 없었으며, 기업체 이익이 발생해도 자체 유동자금 조성은 가장 후순위 항목으로 규정되어 있어 실제 이용하는 기업체가 없었다. 그러나 새로운 유동자금 조성 규정은 신규 설립 기업체와 정책적으로 중요한 기업체만 국가가 원하고, 나머지 기업체는 자체로 조성하고 이용하도록 했다. 따라서 기업체는 자체의 경영전략에 따라 자체 유동자금을 조성하고 이용할 수 있는 권한을 가지게 되었으며 이렇게 마련된 자금은 회계연도를 이월해서도 사용할 수 있다고 알려지고 있다.

46) 김정은, 《현실발전의 요구에 맞는 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여》, 당, 국가, 군대기관 책 임일군과 한 담화(2014.5.30.)

47) 북한의 기업체 류동자금은 저장, 생산, 유통단계 등 재생산과정에서 기업체들이 상시적으로 보유하고 있어야 할 물자 및 화폐자산을 의미한다.

48) 림태성, “사회주의기업체의 재정관리권”, 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2016년 1호, pp. 40~42.

기업체 자체자금은 유동자금 이외에 기업체기금, 환경보호기금, 자체과학기술발전자금, 유지보수비 등으로 구성되는데, 이전에는 자체자금의 항목별 계획과 범위가 규정되어 쓰고 남은 자금은 국가에 귀속되도록 했다. 그러나 개선된 제도에서는 소득에서 분배된 자금은 기업체 자체 결정에 따라 집행되고, 국가 납부제도도 사라졌다.

또한 주민들이 보유하고 있는 유휴자금을 기업체 경영에 활용할 수 있도록 했다. 개인소유 자금 및 예금을 은행을 통해 계약하고 적정 이자율(약 5%/년 내외)을 보장하고 차입할 수 있도록 했다. 자금 상황을 위한 안전장치로 계약만기일까지 기업체가 자금을 반환하지 않을 경우, 은행은 기업체 계좌에서 해당 주민에게 자금을 반환할 수 있도록 함으로써 제도의 안정성을 확보하고자 했다.

이렇게 조성된 자금을 의해 발생한 소득은 국가예산납부금(국가기업이익금, 거래수입금, 고정재산 감가상각금 등), 부동산사용료, 재산보험료를 우선 공제하고 기업체 자체충당금(유동자금, 자체자금)과 노동보수(임금) 순으로 사용할 수 있다. 여기서 중요한 것은 노동보수, 즉 임금인데 기업체 자체 임금지급기준(내부 세칙)에 따라 제한 없이 지불할 수 있도록 했다. 노동보수도 평균주의가 아닌 노동자들이 일한 것만큼, 벌어들인 것만큼 생활비와 상급, 장려금을 정확하게 계산해서 지급토록 했다. 주목할 점은 국가가 산업별 최저임금 목표를 제시하고, 기업체는 이 최저 기준보다 높은 임금 지급을 주문하고 있다는 점이다. 예를 들면, 석탄공업 18만 5,000원, 전력공업 14만 8,000원, 금속공업 16만 1,000원, 화학공업 15만 5,000원, 수산 부문 10만 5,000원, 체신 및 경공업 부문 9만 7,000원

등이다.<sup>49)</sup> 만약 기업체가 노동자에게 정해진 기한 내에 생활비를 지급하지 않거나, 생활비 지급 내부세칙이 없거나, 생활비를 유용하였거나 사취한 경우에는 담당 책임자에게 벌금을 부과해 변상토록 하는 처벌규정을 마련했다.

#### (7) 품질관리권과 제품개발권, 인재관리권 확대

북한 당국은 품질관리권을 “기업체들이 자기가 생산하는 제품의 품질수준을 규정하고 필요한 조건을 보장하며 그 수준을 정상적으로 유지하고 끊임없이 높이기 위한 종업원들의 생산활동을 과학적으로 조직지휘하는 권한”으로 규정한다. 국제적인 제품인증, 관리체계인증을 받지 못한 제품은 질을 담보할 수 없어 수요를 확보할 수 없기 때문이다. 품질관리체계인증을 받은 대동강식료공장, 대동강맥주공장 등의 제품은 안정적인 품질관리가 이루어지고 제품의 질을 확보하고 있다고 강조한다.

제품의 질 제고 목표는 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다. 제품생산에서 1등급의 비중을 높이기 위한 목표, 현존 제품에서 색깔이나 형태 같은 것을 인민들의 요구에 맞게 개선하기 위한 목표, 제품의 일부 기술적 특성지표들을 개선하기 위한 목표, 같은 기능을 수행하면서도 완전히 새롭게 설계하여 전반적인 질 특성 지표들을 동시에 개선하기 위한 목표 등이다.<sup>50)</sup>

49) 소득의 배분과정에서 이제 임금은 원칙적으로 국가가 정하는 것이 아니라 기업이 정하도록 했지만, 북한 당국이 산업별 월 최저임금을 제시한 것은 임금지급의 가이드라인으로 해석할 여지가 있다.

50) 김창환, “제품개발권과 품질관리권을 행사하여 기업체의 경쟁력을 더욱 높여나가기 위한 몇가지 방안” 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2017년 1호, pp. 36~37.

기업체의 제품개발권이 확대됨에도 불구하고, 생산물의 경쟁력 확보를 위해 제품생산을 위한 허가제도는 지켜져야 한다고 강조한다. 국가품질감독위원회가 허가하는 중앙제품생산허가대상으로는 ‘건설용철근, 용접봉(철판용접봉 제외), 합금철, 연마석, 카바이드, 피대, 칫솔, 치약, 세수비누, 화장품, 가루비누, 자전거, 재봉기, 악기, 시계, 만년필, 신발(장화 포함), 술(알콜 포함), 맥주, 칠감, 유기질수성의장재(내장재 포함), 절연물, 가스통(고압기체병), 증기발생기, 보이라, 판유리, 윤활유, 부동액, 려과담배, 계량계측기구, 내압 탱크, 산소·수소발생기, LED’ 등이 대표적이다. 그리고 생산된 제품에 대해 품질검사 대상제품을 기업체 자체품질 검사제품<sup>51)</sup>과 국가품질감독기관 검사제품<sup>52)</sup>으로 구분해서 지속적인 품질감독을 강조하고 있다.

새 기술, 새 제품개발을 적극 추진하기 위해 제품개발권을 활용해야 하는데, 제품개발권은 기업체들이 자체의 경영전략에 따라 새로운 제품을 개발할 수 있는 권한이다. 지난 시기 기업체의 역할은 전문화의 원칙에서 국가가 지정한 제품들을 개발하고 질을 높이는 데만 신경을 썼지만, 현재 기업체들은 국가지정 제품개발과 함께 새로운 제품들을 자체 개발하고 생산

51) 자투리와 부산물로 생산하는 8.3인민소비품(식료품, 의약품, 화장품, 계량계측기구, 전기, 기계제품 제외), 사회급양, 가내반, 리용생산반(기업체나 기관에 자체 제품을 생산하는 작업반)에서 생산하는 제품, 자가소비제품(제철, 제강소들에서 원료로 생산하는 제품 제외), 수리가공제품과 대보수제품, 국영협동농장들에서 생산하는 남새(채소), 종자, 축산물, 걸곡(겉껍질을 벗겨 내지 않은 곡식), 부업지들에서 생산하는 농토산물, 축산물 등이다.

52) 국가계획하에 생산해 판매, 공급하는 모든 공업제품, 반제품, 협동품, 임가공제품, 전문기계공장에서 계획을 받아 수리하는 수리가공품 부속품, 부분품, 수출품과 대외봉사제품, 농업 부문에서 생산해 판매, 공급하는 비료, 농약, 공예작물, 과일, 누에고치, 협동농장들에서 가공해 기관, 기업소들에 판매, 공급하는 양곡가공품, 수산물과 그 가공품, 축산, 남새생산을 전문으로 하는 국영기업체들에서 생산 또는 가공하여 판매하는 고기와 알류, 젓류, 그 가공품 등이다.

하는 경영전략을 수립할 수 있는 권한이 주어졌다. 기업체는 새 기술, 새 제품개발을 위해 경영전략을 수립하고 생산과 경영활동을 진행하며, 자체의 연구개발 역량을 강화하기 위해 공업기술연구소, 공업시험소, 기술준비실 같은 기구를 설치·운영할 수 있다. 또한 외국의 선진기술을 도입하기 위한 공동연구 및 공동개발, 실습, 견학 및 참관, 견본품과 종자, 설계 및 기술문건의 구입, 전문가초빙, 합영합작 등의 방법을 활용할 수 있고, 이를 토대로 개발된 새 기술, 새 제품은 심의·등록하고 평가한다.

인재관리권은 기업체가 인재를 육성·발굴하고 적재적소에 배치하는 권한을 말하며, 이를 위해서는 발굴된 인재를 등록·관리하고, 교육망을 이용해 인재를 적극 육성하며, 이를 토대로 생산을 포함해서 지식경제 시대의 지적소유권의 경쟁력 강화를 동시에 담보할 수 있는 역할을 한다.

#### (8) 기업소법 개정을 통한 ‘사회주의기업책임관리제’의 제도화

사회주의기업책임관리제를 통한 기업 자율성의 확대는 국영기업의 시장경제활동을 공식적으로 승인하며, 국영기업이 시장을 적극 활용하여 생산과 투자를 증대시키고, 효율성을 높임으로써 경제성장 및 재정수입 확충을 도모하는 개혁이라고 할 수 있다. 사회주의기업책임관리제를 통해 시장이 공식적으로 계획화 및 국영기업 관리체계에 편입되었다.

우선, 계획화 체계의 개편을 통해 기업의 자율성을 제고하고, 국영기업의 시장을 대상으로 한 생산을 공식적으로 허용했다. 「인민경제계획법」과 「기업소법」 등 기업관리 관련 법을 개정해 국가가 기업에 하달하는 중앙지표의 수를 줄이고, 기업소지표를 도입해 기업이 자체적으로 개발한 지표를

계획에 반영할 수 있게 함으로써 시장을 대상으로 한 기업 경영활동을 계획에 공식적으로 반영할 수 있게 했다. 기업소지표의 도입과 함께 수요자와 공급자 간의 주문계약의 내용을 계획에 반영할 수 있게 된 것이다. 계획수행과 그 평가에 있어서도 계획수행을 위한 중앙으로부터의 물자공급 여부 및 그 정도와 연계시킴으로써 국가계획의 수행과 관련한 국가와 기업 간의 갈등 요소를 완화했다.

둘째, 기업에 가격제정권과 판매권을 부여했다. 국가가 원료 및 자재를 공급해 주지 못해 기업이 이를 자체적으로 조달해 생산한 모든 제품에 대해서 기업이 가격을 결정할 수 있게 하였으며, 현물계획에 의해 생산한 제품 중 공급처가 확정된 계획분을 제외한 거의 모든 제품을 기업이 자체적으로 판매할 수 있게 되었다. 이는 사실상 시장가격을 용인한 조치로 해석할 수 있다.

셋째, 기업 소득의 배분 및 자금 운영 측면에서 국가와 기업 간 갈등요소를 제거하고, 기업의 자율성을 제고했다. 즉, 재정법을 개정해 기업에 실질적인 재정관리권을 부여했고, 기업소득 분배제도를 종전의 순소득분배제에서 소득분배제로 바꾸었다. 다시 말해, 기업은 판매수입 총액에서 국가 납부금 및 부동산 사용료 등을 납부하고 남은 자금에서 원가(종업원에 대한 생활비는 포함되지 않음)를 제하고 남은 소득을 기업소가 자체적으로 노동보수몫(임금)과 자체충당금(기업소 기금)으로 사용할 수 있도록 개편한 것이다. 국영 기업의 현금 사용에 대한 통제를 크게 완화했으며, 현금돈자리 제도를 도입해 시장경제활동에 수반되는 현금의 흐름을 합법화했다. 또한 「주민유휴화폐 동원·이용에 관한 시행세칙」 등을 통해 기업이 돈주

를 비롯한 주민으로부터 자금을 조달해 사용할 수 있도록 했다. 비록 경상 자금의 대부에 관한 제도이지만 그동안 불법이었던 국영기업의 주민 자금 조달을 합법화한 점은 의미가 크다고 할 수 있다.

넷째, 「기업소법」의 개정을 통해 기업의 조직 및 고용 구조조정 가능성을 부여했다. 기업은 실정에 맞게 관리기구를 조직하거나 통합정리하며, 직제와 정원을 조절할 수 있게 되었다. 그리고 기업에 ‘로력조절권’을 부여하였는데, 고용과 해고의 자유가 주어진 것은 아니며 ‘개별적인 로력이 불필요하거나 남을 경우에 기업 상호간에 합의하여 로력을 내보내거나 받아들이는 조절사업’을 할 수 있도록 했다.

다섯째, 설비투자과 설비의 처분에 대한 기업의 자율성도 강화했다. 기업 자체자금에 의한 설비투자를 공식화했으며, 기업이 설비투자에 기여한 설비 등 고정자산에 대해서 기업에 일정한 처분권을 부여하였다.

〈표 10〉 「기업소법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2014~2015년 개정 법령
경영권	언급 없음	기업소 경영권 개념 등장. 경영권을 바로 행사하는 것은 사회주의기업책임관리제를 정확히 실시하기 위한 중요한 요구임.
계획권	언급 없음	계획권을 가지고 자체적 계획 작성 가능. 이것을 기업소지표라는 개념으로 규정
생산조직권	언급 없음	생산조직권을 행사함. 자체 실정에 맞게 여러 가지 생산조직 채택 가능

	종전 법령	2014~2015년 개정 법령
관리기구 및 로력(노동자) 조절권	언급 없음	관리기구 및 로력(노동력) 조절권을 행사해 관리기구 조절 가능. 노동력을 내보내거나 받아들이거나 기업소 사이에 주고받을 수 있음.
제품개발권, 품질관리권, 인재관리권	언급 없음	제품개발권, 품질관리권, 인재관리권 행사
무역과 합병 합작권	언급 없음	무역과 합병, 합작권을 가지고 대외경제 활동을 전개. 원료·자재·설비를 자체 해결하고 설비와 기술공정의 현대화를 실현
재정관리권	언급 없음	재정관리권을 가지고 경영자금을 주도적으로 마련. 부족자금을 은행으로부터 대부받거나 주민유휴화폐자금을 동원 이용 가능
가격제정권과 판매권	언급 없음	가격제정권과 판매권을 행사. 기업소 지표, 수요자와의 주문계약 생산품은 자체로 가격 제정 및 판매 가능. 기업소 지표 생산물 중 소비품 등은 도소매기관 등에 직접 판매 가능
로동보수	사회주의 분배원칙 준수	노동보수자금 분배규모를 종업원 생활의 원만한 보장 수준으로 끌어올려야 함.
고정자산 관리	건물, 시설물의 관리	고정자산에 대해 감가상각법을 적용, 개건현대화에 필요한 자금 마련. 유휴 부동산·설비는 합의가격에 의한 자금담보하에 다른 기업소에 이관, 임대하고 이 자금을 경영활동에 이용 가능

자료: 양문수, 통일연구원, 2017, pp. 86~89.

### 3) 새로운 농업관리체계: 포전담당책임제

김정은 정권 6년 동안 농업 부문에서는 2009년 12월 제정된 「농장법」을 2012년 11월, 2013년 7월, 2014년 12월, 2015년 6월 네 차례에 걸쳐 수정·보완함으로써 적어도 ‘우리식 경제관리방법’의 제도적 환경을 조성

하였다. 농업 부문에 도입된 새로운 경제관리방법의 핵심 내용은 협동농장의 책임경영제를 지향하기 위해 계획권 확대, 포전담당책임제 도입, 조직권 확대, 재정운영권 강화, 판매권 확대, 분배제도의 개편 등 협동농장의 경영권을 전반적으로 강화하는 것이다.

〈표 11〉 포전담당제의 변화

시기	변화	주요 내용
2000~2003년	가족도급제 불법 확산기	가족도급제는 비공식 용어로, 협동농장이 농장원에게 협동농장의 토지를 세대별로 할당하고 각 세대는 부여받은 토지를 세대의 책임하에 경작해 수확량의 일정량은 협동농장에 납부하고 나머지는 자신의 식량으로 삼는 일종의 불법적인 제도
2003~2008년	가족도급제 합법 확산기 (포전담당제)	2002년 7.1 경제관리개선조치 이후 2003년 봄부터 일부 지역에서 '포전담당제'라는 이름으로 시범 실시되었으며, '비배관리제', '6개월 도급포전제', '개인 도급제', '가족영농제' 등 다양한 명칭으로 불린 시범사업
2008~2012년	포전담당제 암묵적 유지	2007년 이후 시장단속과 폐쇄 등 통제, 2009년 화폐개혁 후유증으로 2010년부터 시장통제가 완화되면서 농업 부문에 대한 통제도 상대적으로 느슨해짐.
2012~현재	포전담당책임제 법제화 및 전면실시	농장법 개정 및 분조관리제 안에서의 포전담당책임제와 유상유벌제* 실시

자료: 김소영, "경제위기 이후 북한 농업부문의 계획과 시장", 북한대학원대학교 박사학위논문, 2017. 참고.

주: 유상유벌(有賞有罰): 잘한 일에 대하여 응당한 평가를 하고 상을 주지만, 잘못에 대해서 응당한 책임을 물음.

국가의 목표를 충실히 달성하고 나머지 품목에 대해서는 협동농장이 자율적으로 의사결정을 할 수 있도록 했다. 즉, 협동농장의 책임경영제가 강

조되면서 관리위원장은 농장의 수입 확보에 총력을 기울이게 되고 국가수매에 의존하는 알곡(식량용 곡물)보다는 시장을 통해 판매할 수 있는 남새(채소) 및 공예작물 생산에 더 많은 관심을 두게 되었다.

국가의 알곡 수매가격은 생산비와는 관계없이 국정가격으로 수매하도록 정해져 있으며 이는 시장가격의 1/100에 불과할 정도로 낮기 때문에 협동농장은 되도록 국가수매 물량을 최소화하고자 했다. 그렇지만 국가는 주민이 소비할 기본적인 식량을 확보해야하기 때문에 식량용 곡물에 대해서는 철저하게 생산 목표를 설정하고 협동농장은 생산 목표를 달성해야만 다른 농산물을 재배할 수 있도록 자체 계획권을 제한했다.

농업 분야의 새로운 경제관리방법은 협동농장이 주민들로부터 필요한 유희화폐자금을 직접 확보할 수 있도록 허용하고 있다. 이를 통해 확보한 재원은 비료 등 농자재 구입을 통해 농산물 생산을 독려하고, 생산물을 판매해 농업에 재투자할 수 있는 재원을 확보하는 데 있다.

북한의 협동농장이 새로운 경제관리방법을 도입하면서 달라진 가장 큰 변화는 분배방식이라고 할 수 있다. 김정은 위원장은 '우리식 경제관리방법'을 확립하면서 경제관리에 있어 생산수단에 대한 사회주의적 소유를 옹호·고수하고 집단주의 원칙을 철저히 구현하라고 지시했다. 특히 분배에 있어서는 농장원이 생산의욕을 낼 수 있도록 평균주의를 배제하고 노동의 양과 질에 따라 정확히 분배하는 것이 사회주의 분배원칙이라고 강조했다. 분조관리제를 강화하되 지금까지의 현금분배에서 현물분배를 기본으로

하면서 현금분배를 결합하는 방식으로 분배방법을 전환했다.<sup>53)</sup>

[그림 12] 포전담당책임제 관련 기사

### 포전담당책임제를 실정에 맞게 적용하여

#### 박천군 일군들의 사업에서

박천군의 일군들과 농장원들이 농업생산에서 커이 대승전공을 올릴 작음의 야만적인 계획입장에서는 과할지 몰도 별 의의의 의의로 비가울은이인으로서 면일 혁신을 일으키고있다. 이들은 강냉이가울은이를 짧은 기간에 끝낸데 이어 수확정보의 비가울을 해체하는 혁신을 창조하였다. 이것은 이곳 일군들이 분조관리제에서 포전담당책임제를 지휘의 실정에 맞게 용에 적용하기 위한 사업을 벌일뿐있지 않고는 결과에 이룩된 성과이다.

경제 하는 최고 명도 작업장은 중시해서 는 다음과 같이 일관하였다.

《농업생산의 혁신은 농업 부문 일군들과 농업근로자들의 정신력을 적극 발휘시키는 데 있습니다.》

군역일군들이 가울은이인 투를 조직하면서 분조관리제에서 포전담당책임제에 실 시 운을 내도록 하기 위해 무엇보다도 관한본에 당의 요구대로 사회주의분배원칙을 철저히 지키도록 한것이었다.

그들이 이 문제에 광범한 관심을 가지게 된다는 지난 시기 농사수확에 나타난 결함과 표현이 있었기때문이었다.

그때 일부 농장원에서는 작업원이나 농사경력이 각이하다 는데로부 분배에서 평균주의를 실시하는 경향이 있었다. 이런 단위들의 농장원들은 처음에는 높은 열의를 가지고 일과 불렀다그러도 날이 갈수록 성과는 높고 나갔군 하였던것이 다. 결국 분조관리제안에서 포전담당책임제가 운을 낼수 없었으며 농장원들의 생산의욕도 떨어졌다.

이런 단위들의 교훈은 분배에 의 평균주의가 농장원들의 생산의욕을 떨어뜨리며 가울은이 에도 영향을 준다는것을 보여주었다.

사회주의분배원칙은 본질에 있어서 노동의 양과 질에 따라 분배하는것이라는 포전담당 책임제를 정확히 실시하여야만 대승의 생산의욕을 최대한 높일수 있다. 사회주의분배원칙의 요구에 맞게 생산한 알곡은 대시 국가가 정한 일정한 몫을 제외한 나머지는 농장원들에게 그들이 인위적으로 따라 현물을 기본으로 하여 분배하여야 그들이 자신감을 가지고 분할 할수 있다.

지난 시기 사회주의분배원칙을 철저히 지켜 농장원들의 열의를 불리우고고 가울은이인 투에서 성과를 거둔 명중, 신행 협동농장을 비롯한 군인의 많은 농장들의 경험에 그에 대한 좋은 실례에 있다.

이렇게 농고분 때 이 사업은 단순히 생산분배에 관한 문제가 아니라 대승의 생산의욕과 관련된 매우 심각한 문제가 있다.

군일군들의 열의가 열렸고 고운이 가울은이인 투에 결정된것은 자기 만의 사업은 자기가 진심으로 책임지는 배원칙을 철저히 지키도록 강한 요구성을 제기하고 내일게 하 는것이였다. 이와 함께 농장원 대승에 들어가 정시사업과 배원칙을 철저히 지키도록 노력 하였다. 군역일군들에게 가 울은의 농장원들을 통해서 사회주의분배원칙을 철저히 지키 는데서 자신들이가 일정한 결 의를 다지였다. 철지 이들은 열

충동한 군인의 농장, 작업원들 이 나가 분조관리제안에서 포전 담당책임제를 지휘의 실정에 맞게 용에 적용하는데서 커이 대승전공을 올릴 작음의 야만적인 계획입장에서는 과할지 몰도 별 의의의 의의로 비가울은이인으로서 면일 혁신을 일으키고있다. 이들은 강냉이가울은이를 짧은 기간에 끝낸데 이어 수확정보의 비가울을 해체하는 혁신을 창조하였다. 이것은 이곳 일군들이 분조관리제에서 포전담당책임제를 지휘의 실정에 맞게 용에 적용하기 위한 사업을 벌일뿐있지 않고는 결과에 이룩된 성과이다.

경제 하는 최고 명도 작업장은 중시해서 는 다음과 같이 일관하였다.

《농업생산의 혁신은 농업 부문 일군들과 농업근로자들의 정신력을 적극 발휘시키는 데 있습니다.》

군역일군들이 가울은이인 투를 조직하면서 분조관리제에서 포전담당책임제에 실 시 운을 내도록 하기 위해 무엇보다도 관한본에 당의 요구대로 사회주의분배원칙을 철저히 지키도록 한것이었다.

그들이 이 문제에 광범한 관심을 가지게 된다는 지난 시기 농사수확에 나타난 결함과 표현이 있었기때문이었다.

그때 일부 농장원에서는 작업원이나 농사경력이 각이하다 는데로부 분배에서 평균주의를 실시하는 경향이 있었다. 이런 단위들의 농장원들은 처음에는 높은 열의를 가지고 일과 불렀다그러도 날이 갈수록 성과는 높고 나갔군 하였던것이 다. 결국 분조관리제안에서 포전담당책임제가 운을 낼수 없었으며 농장원들의 생산의욕도 떨어졌다.

이런 단위들의 교훈은 분배에 의 평균주의가 농장원들의 생산의욕을 떨어뜨리며 가울은이 에도 영향을 준다는것을 보여주었다.

사회주의분배원칙은 본질에 있어서 노동의 양과 질에 따라 분배하는것이라는 포전담당 책임제를 정확히 실시하여야만 대승의 생산의욕을 최대한 높일수 있다. 사회주의분배원칙의 요구에 맞게 생산한 알곡은 대시 국가가 정한 일정한 몫을 제외한 나머지는 농장원들에게 그들이 인위적으로 따라 현물을 기본으로 하여 분배하여야 그들이 자신감을 가지고 분할 할수 있다.

지난 시기 사회주의분배원칙을 철저히 지켜 농장원들의 열의를 불리우고고 가울은이인 투에서 성과를 거둔 명중, 신행 협동농장을 비롯한 군인의 많은 농장들의 경험에 그에 대한 좋은 실례에 있다.

이렇게 농고분 때 이 사업은 단순히 생산분배에 관한 문제가 아니라 대승의 생산의욕과 관련된 매우 심각한 문제가 있다.

군일군들의 열의가 열렸고 고운이 가울은이인 투에 결정된것은 자기 만의 사업은 자기가 진심으로 책임지는 배원칙을 철저히 지키도록 강한 요구성을 제기하고 내일게 하 는것이였다. 이와 함께 농장원 대승에 들어가 정시사업과 배원칙을 철저히 지키도록 노력 하였다. 군역일군들에게 가 울은의 농장원들을 통해서 사회주의분배원칙을 철저히 지키 는데서 자신들이가 일정한 결 의를 다지였다. 철지 이들은 열



자료: 『로동신문』(2017.10.11.) 5면.

53) 김정은, 《사회주의농촌체제의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자》 전국농업부문분조장대회에 보낸 서한(2014.2.6.). 처음 개최된 대회에서 발표된 문건은 '분조를 농촌경리발전과 농업생산에서 중요한 위치에 있는 농촌의 말단단위'로 설정하고, 농업생산성을 높이기 위한 분조장의 5대 의무를 규정하고 있다. "첫째, 분조장들은 우리 당의 농업정책과 주체농민의 적극적인 옹호자, 선전자, 관찰자가 되어야 합니다. 둘째, 분조장들은 분조농사와 분조관리를 책임적으로, 창발적으로 해나가는 분조의 참된 주인, 능숙한 지휘관이 되어야 합니다. 셋째, 분조장들은 모든 농사일에 정통하고 현대농업과학기술지식을 소유한 새 세기의 진짜배기 실농군이 되어야 합니다. 넷째, 분조장들은 농장의 공동재산을 알뜰히 거두고 애호관리하는 착실한 살림군이 되어야 합니다. 다섯째, 분조장들은 분조원들을 친형육처럼 사랑하고 보살펴주는 분조의 만형, 만누이가 되어야 합니다."

과거에는 협동농장이 인구 1인당 겉곡<sup>54)</sup> 260kg씩 계산해 농장원에게 식량으로 분배하고 협동농장이 자체적으로 사용할 종자, 사료 등의 곡물을 제외한 나머지를 국가수매 형태로 판매하여 현금을 확보해 이를 분배원천으로 삼았다.

그러나 새로운 제도하에서는 현물분배와 현금분배를 병행 실시하게 되었다. 현물분배는 생산에 투입된 영농비(토지사용료, 관개 및 전기사용료, 국가가 공급한 농자재 대금, 지원노동력 등)와 공동기금 몫(이듬해 사용할 종자, 사료 등)을 현물로 계산해 이에 해당하는 곡물만큼 먼저 의무적으로 국가수매에 응하고 나머지 몫을 농장원에게 분배토록 했다.

농업 부문의 새로운 경제관리방식은 기업부문과 크게 다르지 않다. 기업 부문과 농업 부문 모두 경제주체의 계획권을 확대하는 등 책임관리제를 강화하고 있다는 점에서 동일한 방향으로 경제운영방식이 개편되었다. 기업과 농업 부문 모두 계획적 요소와 시장적 요소를 혼합하되 과거에 비해 시장적 요소를 좀 더 강화하는 방향으로 개혁이 추진되었다. 기업의 계획 부문은 국가의 전략물자에 집중되며, 농업의 계획 부문은 알곡(곡물)에 집중된다는 점에서 근본적인 차이가 없으며 나머지 품목에 대해서는 기업과 협동농장에 자율 처분권을 부여함으로써 시장을 중심으로 경제활동을 하도록 한다는 점에서 차이가 없다.

54) 일반적으로 겉질을 벗기지 않은 곡물을 의미한다.

〈표 12〉 「농장법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2012~2015년 개정 법령
경영활동 원칙	-	농장책임관리제 실시
운영 관련 제도	분조관리제, 작업반 우대제, 독립채산제의 실시	분조관리제 안에서의 포전담당책임제와 유상유벌제 실시
계획지표의 부담	-	중앙지표와 농장지표의 구분. 농장은 중앙지표 달성 전제하에 자체로 농장지표 계획화 가능
농업생산조직 및 노동력 배치	-	여러 부업생산단위 자체 조직 가능. 직종별 노동력 배치 관련 자율성 확대
재정 관련 권한	-	농장의 현금 보유 가능. 농장지표 통해 획득 자금의 경영활동 무제한 사용 가능. 주민들의 유휴화폐자금 동원이용 가능
결산 분배	원론적 언급 (현금 분배 방식)	현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 결합하는 방식
국가수매와 농장의 자율 처분	일정 수량만 남겨두고 전량 국가에 수매	국가 수매량 납부 이후 남은 물량을 농장이 자율적으로 처분 가능
가격 제정 및 판매 권한	일부 농산물을 직매점 통해 판매 가능	국가 수매량 납부 이후 남은 물량을 기관·기업소 등에 판매 가능. 농장지표와 부업생산물은 농장 자체로 가격결정 및 판매 가능

자료: 양문수, 통일연구원, 2017, p. 84.

「농장법」의 주요개정 내용을 살펴보면, 우선 농장의 경영활동 원칙에 대해서는 종전 법령에서는 원론적 언급에 그쳤으나 2014년 개정을 통해 ‘농장책임관리제’를 실시한다는 문구를 포함시켰다(제4조). 이는 김정은 시대의 핵심적인 경제관리개선조치인 ‘사회주의기업책임관리제’가 국영기업 뿐 아니라 협동농장에도 적용되고 있다는 것을 의미한다.

또한 농장 운영 관련 제도에도 변화가 발생했다. 종전에는 “분조관리제, 작업반우대제, 독립채산제”의 실시였으나 2014년 개정을 통해 작업반우대제와 독립채산제가 사라지고 분조관리제는 “분조관리제 안에서의 포전담당제와 유상유벌제”의 실시로 변경되었다(제22조).

농장의 계획화 체계에도 상당한 변화가 나타났는데 우선 농장지표<sup>55)</sup>라는 새로운 개념이 등장했다. 즉 “농장은 중앙지표로 시달된 농업생산계획을 수행하는 조건에서 수입이 높은 여러 가지 작물을 농장지표로 계획화하고 자체로 재배”(제23조)할 수 있는 조문이 신설되었다. 즉 종전에는 국가로부터 받은 지표별 계획이 유일했는데 이제는 지표별 계획을 달성한다는 전제하에 농장지표라는 이름으로 농장이 자체적으로 고수의 작물을 선택, 생산할 수 있도록 허용했다.

농장의 분배방식도 변경되었다. 종전에는 현금분배 방식이었으나 법 개정을 통해 “현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 결합하는 방법”(제44조)으로 바꾼 것이다. 분배와 밀접한 관계가 있는 농산물의 국가수매 방식도 변경되었다. 즉 종전에는 협동농장이 생산한 농산물에서 종자, 농장원의 식량, 집짐승먹이에 해당되는 수량을 제하고는 전량을 국가가 수매해 갔다. 그런데 이제는 농장의 생산물에서 국가가 미리 정한 수량을 먼저 수매하고,<sup>56)</sup> 나머지 농산물에 대해서는 농장원들에 대한 분배, 종자와 집짐

55) 여기서 지표는 품목을 의미한다. 예를 들면, 국가가 계획하는 지표(쌀) 외에 협동농장이 스스로 계획하는 지표(달기)가 추가될 수 있다.

56) 새로운 제도하에서는 국가계획기관이 토지와 관개용수, 전력, 영농물자를 비롯한 국가의 생산수단 이용 몫에 해당하는 농업생산물을 계산하여 수매계획으로 시달하도록 했다. 국가수매의 기본 개념이 바뀌었다.



승택이의 조성, 농장의 확대재생산 등에 이용할 수 있고, 더욱이 처분방식에 대해서는 농장이 자율적으로 결정할 수 있도록 했다(제48조).

이와 함께 폭넓은 분야에서 농장의 자율성 및 권한이 크게 확대되었다. 농장이 여러 가지 부업생산단위를 자체로 조직할 수 있도록 했고(제24조), 국가계획 수행과정에서의 영농시기와 방법, 직종별 노동력 배치 등에 대한 농장의 자율성을 확대했다(제41조).

농산물의 판매 및 가격 결정에 대해서도 농장에 많은 자율성을 부여했다. 2014년과 2015년의 법 개정을 통해 농장은 그해의 농업생산물 총량에서 국가수매분을 납부하고, 여기에 농장원들의 식량분배 몫을 제한 나머지 생산물을 다른 기관·기업소 등에 자율적으로 직접 판매하고 그 판매자금을 농장경영에 필요한 물자의 구입 등에 활용할 수 있게 되었다(제50조). 또한 2014년 법 개정을 통해 농장지표로 생산한 농업생산물과 농장 스스로 결정한 부업생산물에 대해서는 농장 스스로가 가격을 결정하고 이 가격으로 판매할 수 있는 권한을 부여했다(제50조).

또 하나 눈에 띄는 대목은 농장의 재정권한의 확대이다. 2014년 및 2015년 개정을 통해 농장은 은행 예금을 전제로 현금을 보유하고 이 자금을 경영활동에 사용할 수 있도록 했으며, 자체지표 생산물을 가지고 번 자금은 경영활동에 제한 없이 쓸 수 있도록 했다. 나아가 농장에 대해 “주민들의 유희화폐자금을 직접 동원·이용”할 수 있도록 허용했다(제43조).

한편 2015년 개정에서는 “계획된 영농물자를 제때에 보장하지 못하였거나 자연재해를 심하게 받았을 경우에는 그에 해당하는 농업생산물을 수매

계획에서 조절할 수 있다.”(제48조)는 조문을 신설했다. 농장의 문제가 아니라 외부 여건의 문제에 기인하는 생산량 감소 등은 농장에게 책임을 묻지 않겠다는 것이다.

#### 4) 재정·금융 부문 개혁

김정은 시대에 나타난 재정제도의 주요한 변화는 대부분 ‘기업소 재정’과 관련된다. 재정제도 개혁은 기업소의 국가납부금 징수방식을 변경함으로써 기업의 경영개선 유인을 제고하는 한편 세수 확대를 도모하는 것을 핵심 내용으로 한다. 국가납부금 징수방식은 기업소의 국가납부금 산정시 시장판매 부분을 포함시키고 징수방식을 기존의 순소득 기준에서 소득(총매출액)을 기준으로 일정 비율을 부과하는 방법으로 변경되었다. 또한 계획지표 중 하나로 기업소지표가 새로이 도입되었다.

2015년 개정된 ‘기업소법’에서는 기업소지표를 ‘기업소가 수요자기관, 기업소, 단체와 주문계약을 맺은 데 따라 자체로 계획화하고 실행’하는 것으로 정의하고 있다. 이는 기존의 계획경제 밖에서 기업 간에 시장가격으로 음성적으로 이루어졌던 영역을 기업소지표를 통해 국가계획 영역 안으로 포함시키겠다는 것을 의미한다. 기업소지표가 도입되면서 현물지표에 해당하는 중앙지표의 비중이 30% 수준으로 크게 축소되었다. 또한 북한 당국은 ‘현금 돈자리(계좌)’를 통해 기업 간에 시장가격으로 원자재를 거래한 후 대금을 결제할 수 있도록 함으로써 기업소지표의 실행을 금융 측면에서의 뒷받침할 수 있는 제도가 마련하였다.

한편 매년 최고인민회의에서 발표되는 국가예산 증가율의 세부 내역을 살펴보면 국가기업이익금 수입 계획의 증가율이 여타 예산 항목의 증가율에 비해 크게 높은 것으로 나타나, 기업소지표 도입이 국가예산 수입증대에 일정 부분 기여하고 있는 것으로 보인다.

또한 기업분배제도가 '순소득제' 기준에서 '소득제'로 개편되었다. 새로 도입된 소득제는 이전의 분배제도와 큰 차이가 있다. 우선 국가 납부의 기준이 과거와 달리 판매수입에서 원가를 차감한 것이 아니라, 판매수입 자체를 기준으로 한다. 즉 기업 매출액의 일정한 비율을 국가에 세금으로 납부하는 것이다.

판매수입에는 국정가격으로 판매되는 계획 부문의 판매수입뿐만 아니라, 기업소지표로 표시되는 시장에서의 판매수입까지를 포함한다. 이러한 제도 변화의 배경에는 원가산정을 둘러싼 당국과 기업 간의 오랜 갈등이 있었던 것으로 보인다. 순소득제도하에서는 계획 당국은 모든 방법을 동원하여 원가를 낮추려는 유인을 가지고 있는 반면, 기업은 최대한 원가를 부풀리려는 유인이 존재하기 때문이다. 그러나 소득기준 납부방식으로 변경할 경우에는 기업이 자발적으로 원가를 절감할 수 있는 유인이 커지게 된다.

〈표 13〉 「재정법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2015년 개정 법령
국가예산자금의 지출	국가예산자금은 인민경제 발전을 위한 지출에 우선적으로 돌림	국가예산자금은 기본투자 외 인민경제 사업을 위한 지출에 우선적으로 돌림

	종전 법령	2015년 개정 법령
중앙예산 수입의 원천 (국세 과세 표준)	중앙경제 부문에서 창조된 순소득	중앙경제 부문에서 창조된 순소득 또는 소득
지방예산 수입의 원천 (지방세 과세 표준)	지방경제 부문에서 창조된 순소득	지방경제 부문에서 창조된 순소득 또는 소득
기본건설자금과 대보수자금의 동원 원천	국가예산	국가예산과 기업소 자체예금(기업소에 적립된 감가상각금, 기업소기금 등)

자료: 양문수, 통일연구원, 2017, pp. 94~95.

금융 부문에 있어서는 기업의 경영 자율성 확대와 생산의욕 고취를 결재 및 자금이용 측면에서 뒷받침하기 위한 금융거래 관련 제도가 다수 개정되었다. 이 중 핵심은 시장 및 비공식경제를 제도권에 편입하여 주민 및 기업이 보유한 자금을 최대한 이용하는 것이다. 이와 관련된 가장 중요한 조치는 현금 돈자리와 외화 돈자리<sup>57)</sup>의 개설 허용이라고 할 수 있다. 이들 돈자리 제도는 시장가격 또는 외화가격을 통한 실물거래 기업 간에 수취 또는 지급하는 자금의 입출금을 위해 새로이 만들어진 것이다. 현금 돈자리와 외화 돈자리에서는 무현금거래를 원칙으로 하는 기존의 기본 돈자리와는 달리 현금출금이 가능하며 다른 계좌로의 송금(환치)도 가능하게 되어 자금운용의 자율성이 확대되었다.

이러한 변화 중 환율 부문에서 이루어진 변화는 경제운영에 있어 비공식환율 역할의 확대라고 할 수 있다. 상업 분야를 중심으로 협동화폐거래소 및 협동환율(비공식환율)의 활용을 일부 인정한 것은 비공식환율이 제

57) 외화계좌. 북한은 계좌를 돈자리라고 부른다.

도권으로 편입된 것으로도 볼 수 있다.

또 한 가지 북한 당국의 금융에 대한 자세 변화는 주민유휴자금 동원에 대한 시각의 변화와 그 결과로 이루어진 각종 조치이다. 이는 저축성 예금에 대한 이자지급을 통한 화폐자금 동원 확대를 도모하는 것과 은행을 중개기관으로 활용하여 자금의 공급자(주민)와 수요자(기업) 간 자금대차제도를 마련한 것이 대표적이다.

〈표 14〉 「상업은행법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2015년 개정 법령
은행카드 업무	-	상업은행의 신규 업무로서 은행카드 업무 도입
예금계좌의 개설	거래자는 한 은행에 하나의 계좌만 개설 가능	거래자는 한 은행에만 계좌 개설 가능. 계좌 개수 제한 철폐
부당 계좌 개설 처벌	-	상업은행이 거래자에게 부당하게 계좌를 개설해 주면 벌금을 물어야 함.

자료: 양문수, 통일연구원, 2017, pp. 97~98.

금융 부문의 변화는 중앙은행 조직의 개편도 가져온 것으로 보이는데 2015년 이후 조선중앙은행이 담당하고 있던 상업은행 기능을 분리하는 작업이 단계적으로 추진된 것으로 보인다. 또한 북한 경제 전반에서 외화 의존도가 높아지면서 외국합작으로 설립된 합영은행이 영업을 확대하는 노력을 보이고 있는 것도 최근 북한 금융에서 나타난 중요한 변화 중 하나이다.

〈표 15〉 「중앙은행법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2015년 개정 법령
중앙은행이사회 및 은행이사회 조직	금융 현안 협의 및 대책마련을 위해 중앙은행이사회를 운영. 중앙은행이사회는 이사장, 이사로 구성	금융 현안 협의 및 대책마련을 위해 은행이사회를 운영. 은행이사회는 이사장, 이사와 해당기관의 필요한 성원으로 구성. 은행이사회의 실무 보장은 중앙은행이 함.
화폐발행 계획	중앙은행은 국가가 승인한 범위에서 화폐를 발행	중앙은행은 경제상황에 맞게 화폐 발행계획을 정확하게 세워야 함. 화폐발행계획은 국가의 승인을 받아야 함.
인플레이션 억제와 화폐의 팔고사기	중앙은행은 화폐유통을 조절하기 위하여 금융기관과 화폐의 팔고사기 가능	중앙은행은 화폐유통을 조절하고 화폐가치를 안정시키기 위하여 금융기관과 화폐의 팔고사기 가능
환율 관련 중앙은행의 임무 확대	중앙은행은 기준이자율을 제정하는 임무 수행	중앙은행은 기준환율과 기준이자율을 제정하고 조정하는 임무 수행

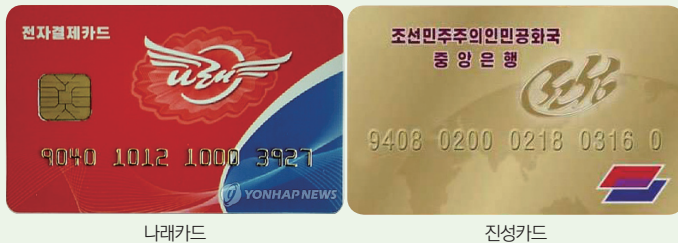
자료: 양문수, 통일연구원, 2017, pp. 96~97.

[글상자 2] 북한에도 신용카드(체크카드)가 있을까? \*

북한도 전자결제 가능한 신용카드, 체크카드를 사용하고 있다. 북한에서 IC현금카드가 등장한 것은 2005년부터라고 알려져 있다. 2005년 9월 16일자 조선중앙통신은 당시 동북아시아은행에서 처음 발행했으며, 카드보급을 위해 카드를 이용하면 “돈을 안전하게 보관할 수 있고 개인비밀이 철저히 보장될 뿐 아니라 저금한 돈을 아무 때나 찾을 수 있다.”고 홍보했다. 카드의 특징은 “6가지 화폐를 동시에 예금할 수 있으며 화폐교환소에 가지 않고 카드 안에서 서로 다른 돈들을 즉시 교환”할 수 있으며, ‘한 개의 카드를 여러 사람이 공동으로 소유하고 이용’할 수 있는 법인카드 성격도 가지고 있었던 것으로 보인다. 따라서 이 카드는 외화를 많이 소유하고 있는 고위층이나 돈주, 외국인 관광객들이 이용 대상으로 추정된다.

\* 남북경협뉴스레터, www.sonosa.or.kr/newsinter/vol36/sub7.html

2010년에는 주로 외국인을 대상으로 한 '나래'라는 전자결제카드가 등장했는데, 대외결제은행 외화교환소에서 2유로나 3달러(미화, 약 3,000원)의 가입비를 내면 발급받을 수 있고 조선무역은행이 발행한 것으로 알려져 있다. 2012년 8월 미국의 자유아시아방송은 '나래'카드를 구입하거나 사용할 수 있는 상점이 120곳을 넘어섰고 빠른 신장세를 보이고 있다고 보도했다. 고려호텔, 평양호텔은 물론 대동강식당, 외국인 숙소, 전시장, 합영회사, 꽃집, 정육점, 보석상, 자동차 정비소, 약국까지 나래카드가 폭넓게 사용되고 있다는 것이다.



자료: 진성카드(조선의오늘, www.dprktoday.com/index.php?type=2&no=9546), 나라카드(<http://unikoreablog.tistory.com/5629>)

또한 내국인이 북한원화를 결제할 수 있는 '고려카드', 나선경제특구내에서만 사용이 가능한 '선봉'이라는 카드가 황금의삼각주은행에서 발행되었다고 알려진다.

가장 최근에는 2016년 3월 조선중앙은행이 발행한 '전성'카드가 유통되고 있는데, '전성카드'는 은행간 무현금결제, 광복지구상업중심, 마식령스키장, 문수물놀이장, 옥류관, 청류관 등 봉사단위들에서 사용이 가능하다는 것이다.

북한에서 카드사용은 아직 체크카드나 선불카드와 같이 현금을 계좌나 카드에 입금(충전)하는 형태를 넘어서, '신용카드'가 등장할 수도 있다. 북한의 계간 학술지 <정치법률연구> 2013년 가을호는 자본주의 사회에서 사용되는 신용카드의 개념과 절차를 소개하고, 관련 절차와 대책을 주문했다.

## 2. 경제 개방 정책: 경제특구·경제개발구, 새로운 무역체계

김정은 체제 등장 이후를 상징적으로 보여주는 대외경제 정책은 '경제특구와 경제개발구' 정책, 그리고 5.30조치 이후 등장한 새로운 무역체계 채택이다. 특히 경제개발구 정책은 북한 전 지역을 균형적으로 발전시키기 위한 김정은 시대의 대표적인 경제정책이라고 할 수 있다.

2000년대 북한의 대외 경제정책은 2002년 각각 「신의주특별행정기본법」, 「개성공업지구법」, 「금강산관광지구법」을 제정하면서 경제특구를 확대하는 방향으로 추진했다. 신의주특구는 특수 행정 단위로 중앙의 관할 아래에 두지만 자율적인 입법권, 사법권, 행정권을 부여하면서 의욕적으로 출발했지만 결국 무산되었다. 개성공업지구와 금강산관광지구는 남한 자본이 단독 투자·개발하는 형태의 특구로 개발되었지만, 관광객 피격사건, 핵실험과 미사일 발사시험의 영향으로 금강산관광지구는 2008년 8월, 개성공단은 2016년 2월 이래 중단되었다.

더불어 북한은 기업활동의 정상화와 대외무역의 확대를 위해 새로운 무역체계<sup>58)</sup>를 수립하고 정책화하는 과정을 진행하고 있다. 중앙 및 지방단위, 공장기업단위의 무역권한 및 외화이용 규정의 확대정책은 경제특구, 경제개발구 정책과 함께 대외경제 정책의 또 다른 두 트랙 전략이라고 할 수 있다.

58) 북한의 대외개방에 따른 무역이익과 실질소득과의 관계를 연구한 논문에 따르면, 1996년부터 2016년까지 북한이 대외개방을 통해 얻은 무역이익이 실질소득에서 평균 1.8~4.5%를 차지하는 것으로 평가하고 있다. 정혁 외, "북한경제의 대외개방에 따른 경제적 후생 변화 분석", 한국은행 경제연구 제2018-13호, 참고.

1) 경제특구, 개발구정책

(1) 특구정책의 등장과 진행 과정

북한은 「경제개발구법」 제1조에서 경제개발구의 사명을 “대외경제협력과 교류를 발전시켜 나라의 경제를 발전시키고 인민생활 향상에 이바지한다.”고 규정하고 있다. 2013년 3월말 김정은 위원장이 당 중앙위원회 전원회의에서 ‘각 도를 자체의 실정에 맞는 경제개발구를 내오고 특색있게 발전’시켜야 한다고 지시한 이후 「경제개발구법」을 제정하고 같은 해 11월 신의주경제특구와 13개 지방급 경제개발구를 지정했다.

이후 2014년 6월에는 최고인민위원회 상임위원회 정령을 통해 ‘원산-금강산국제관광지대’를 발표하고, 같은 해 7월에는 6개의 경제개발구를 추가 지정하는 등 경제개발구 설립을 지속적으로 추진하고 있다. 2015년 1월에는 13개 지방급 경제개발구 개발 총 계획이 수립되었고, 2015년 10월에는 함경북도 경원경제개발구, 2017년 12월에는 평양시 강남군 고읍리에 강남경제개발구를 신설했다. 김정은 체제 등장 이후 새롭게 지정된 경제특구와 경제개발구는 무려 24개에 달한다.

〈표 16〉 북한 경제특구, 개발구 지정: 2013~2017년

	주요 내용
2013.5. 경제개발구법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 7장 62조, 부칙 2조로 구성</li> <li>· 설립, 개발, 관리, 경제활동, 우대혜택, 분쟁해결 등 규정</li> <li>· 제2조. 정의 및 유형: 국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대로, 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 같은 경제 및 과학기술분야의 개발구</li> <li>· 제5조. 투자자에 대한 특혜: 다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포의 투자가 가능하며, 기업, 지사, 사무소 등을 설립할 수 있으며, 국가는 투자자에게 토지이용, 로력채용, 세금납부 등 특혜적인 경제활동조건 보장</li> <li>· 제11조. 지역선정원칙: ① 대외경제협력과 교류에 유리한 지역, ② 나라의 경제 및 과학기술발전에 이바지할수 있는 지역, ③ 주민지역과 일정하게 떨어진 지역, ④ 국가가 정한 보호구역에 침해하지 않는 지역</li> </ul>
2013.11. 1개 국제경제지대, 13개 경제개발구 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제경제지대: 신의주(평북)*</li> <li>· 경제개발구: 청진(함북), 압록강(평북), 만포(자강), 혜산(양강)</li> <li>· 공업개발구: 흥남(함남), 현동(강원), 위원(자강)</li> <li>· 관광개발구: 온성섬(함북), 신평(황북)</li> <li>· 수출가공구: 송림(황북), 와우도(평남)</li> <li>· 농업개발구: 어랑(함북), 북청(함남)</li> </ul>
2014.7. 1개 국제관광특구, 6개 경제개발구 추가 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제관광지대: 원산-금강산(강원, 2014.6.)*</li> <li>· 녹색시범구: 강령(황남)*</li> <li>· 수출가공구: 진도(남포)*</li> <li>· 첨단기술개발구: 은정(평양)*</li> <li>· 공업개발구: 청남(평남)</li> <li>· 농업개발구: 속천(평남)</li> <li>· 관광개발구: 청수(평북)</li> </ul>
2015.4. 무봉국제관광특구 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제관광특구: 무봉(중앙급), 양강도 삼지연군 무봉노동자구 위치, 조중국경지역으로 백두산 동쪽 삼지연호수, 리명수폭포 등 관광자원 풍부</li> </ul>

	주요 내용
2015.10. 경원경제개발구 지정	· 국제관광특구: 무봉(중앙급), 양강도 삼지연군 무봉노동자구 위치, 조중국경지역으로 백두산 동쪽 삼지연호수, 리명수폭포 등 관광자원 풍부
2015.10. 경원경제개발구 지정	· 경제개발구: 경원, 함북 경원군 류다섬리 위치, 두만강사이 조중국경지역
2017.12. 강남경제개발구 지정	· 경제개발구: 강남, 평양시 서남부 위치, 기초 인프라가 우수하고, 물류, 조선, 양식 등의 산업발달

주: \* 김정은시대 지정된 중앙급개발구(종전의 중앙급 개발구는 라선경제무역지대, 황금평-위화도경제지대, 금강산국제관광특구 등 3개)

최근 북한이 발표한 경제개발구는 중앙급개발구 8개, 지방급개발구 19개 등 총 27개가 지정되어 있다. 지방급 경제개발구는 유형별로 종합적 개념의 경제개발구를 비롯해, 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등으로 구분된다. 종합적 개념의 경제개발구에는 평안북도 신의주시의 압록강경제개발구와 자강도의 만포, 함경북도의 청진과 경원, 양강도의 혜산 등 5개가 있다. 공업개발구는 중공업과 경공업 분야의 각종 제품을 생산하는 공장들과 그 시설, 즉 하부구조 시설들과 창고 등이 집중 배치되어 수입대체, 수출지향, 산업구조 개선형의 공업생산이 함께 진행되는 개발구이다. 자강도 위원, 강원도 현동, 함경남도 흥남, 평안남도의 청남개발구 등이 공업개발구에 해당한다. 농업개발구는 채종, 작물 재배, 가축사육, 양어 등 높은 가치의 생산성을 가진 현대농축산, 어업 분야의 고리형 생산체계를 갖추고 농업과학기술 연구기지과 식료품가공 및 포장기지를 결합한 경제개발구이다.

[그림 13] 북한의 경제특구·경제개발구



자료: 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』, 평양: 외국문출판사, 2018, p. 8.  
 주: 「경제개발구법」(2013.5.29.) 제정. 해외투자 보호 규정 확보 등  
 - 중앙급개발구 8개(원산-금강산/라선/황금평·위화도/금강산/신의주/강령/은정/진도)  
 - 지방급개발구 19개 등 총 27개(2018년 현재)

함경남도 북청, 함경북도 어랑, 평안남도 숙천의 개발구가 이에 속한다. 관광개발구는 자연생태환경과 여행자들의 수요를 결합한 특색있는 관광 제품 생산기지과 관광시설들을 건설하고 관광 서비스를 이용함으로써 많

은 관광객들을 받아들이는 경제개발구이다. 황해북도 신평과 함경북도 온성섬, 평안북도 청수의 개발구가 관광개발구이다. 수출가공구는 경제무역지대와 가공제조업지대의 결합체로서 수출지향형 공업생산을 위주로 하면서 무역활동도 함께 진행할 수 있는 경제개발구로 황해북도 송림, 남포시 와우도가 대표적이다. 북한은 특히 첨단기술개발구를 강조하고 있다. 이 개발구는 과학연구와 생산공정이 밀접해지고 선진기술의 투자와 보급이 활발히 진행되는 경제개발구로서 나라의 과학기술 발전과 선진기술의 도입, 기술무역의 발전, 지식경제시대의 경제일꾼 양성 등을 촉진시킬 수 있게 한다고 설명하고 있다.

(2) 경제개발구 관련 법규 제정 및 주요 내용

북한의 「경제개발구법」은 총 7장 62조의 조문과 2개 부칙으로 구성되어 있다. 여기에는 경제개발구법의 기본, 경제개발구의 창설, 개발, 관리, 경제활동, 장려 및 특혜, 분쟁해결 등에 대해 규정하고 있다. 「경제개발구법」에는 투자자들이 재산과 소득, 신변, 지적소유권 등의 보호를 받으며 토지는 북한 현행법상 최장기간인 50년 동안 임차할 수 있다고 명시되어 있다. 투자자들이 기업 경영에 필요한 물자 등을 반입할 때 관세를 면제하고 외화와 이윤, 재산도 자유롭게 외부로 송금할 수 있다고 되어 있다. 북한 기반시설에 투자하는 기업에 대해서는 토지 선택의 우선권을 주고 사용료도 면제하는 특혜를 부여하기도 했다.

더불어 2015년 외국인투자관계법들을 수정·보충하고, 28개국과 「쌍무적인 투자장려 및 보호에 관한 협정」을 체결했고, 13개국과는 「이중과세 방지협정」을 체결하고 국제적으로 통용되는 BOT방식(build-operate-

transfer) 등 여러 투자방식을 받아들이기 위한 규정, 세칙들도 정비한 것으로 알려졌다.<sup>59)</sup>

〈표 17〉 경제개발구 관련 법규 제정 및 주요 내용

관련법규 및 제정	조항	주요 내용
2013.5. 경제개발구법	64조	법 개요, 설립, 개발, 관리, 경제활동, 장려 및 특혜, 분쟁해결 등
2013.11. 경제개발구창설규정	21조	경제개발구 창설 관련 구체적인 규정
2013.11. 경제개발구관리기관 운영규정	26조	관리기관의 기구, 사업 내용, 분쟁해결
2013.11. 경제개발구기업창설 운영규정	47조	기업의 창설 및 등록, 경영활동, 재정회계, 해산, 제재 및 분쟁해결
2013.12. 경제개발구노동규정	58조	노동력 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화시책, 제재 및 분쟁해결
2014.2. 경제개발구환경보호규정	69조	자연환경의 보존과 조성, 환경영향평가, 환경오염 방지, 폐기시설물 취급처리
2014.3. 경제개발구개발규정	38조	개발계획, 개발기업 선정, 철거, 개발공사, 제재 및 분쟁해결
2015.7. 경제개발구부동산규정	59조	부동산의 취득과 등록, 이용, 부동산 임대료와 사용료
2015.7. 경제개발구보험규정	52조	보험계약과 보험지사, 사무소의 설치와 운영

59) 「조선신보」, 2015.2.23. ; 이석기 외, 「2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망」, 산업연구원, 2016, pp. 65-66.



### (3) 경제개발구 정책의 추진 목표

경제개발구 정책의 목표는 무엇보다 전국토의 경제개발구화 혹은 개발구의 전국적 확산이라고 할 수 있다. 이는 기존의 북한 외곽 5개 경제특구 개발을 통한 점(點) 개방에서 선(線) 개방 방식으로 개발지역을 확대한 것으로 중국의 경제개발구 정책을 벤치마킹한 것으로 해석된다. 이외에도 지방급 경제개발구의 경우, 지방정부 주도과 개별 기업소 참여로 개발을 허용함으로써 적극성과 자율성을 부과했다는 평가이다.

북한의 경제개발구 정책이 주목받는 이유는 기존 북한의 대외개방 정책보다 속도나 규모면에서 확대된 양상을 보여주고 있기 때문이다. 첫째, 경제특구·개발구를 중앙급, 지방급으로 이원화하고, 둘째, 지방급 경제개발구는 각 지방이 보유한 비교우위 요소를 토대로 특화된 경제개발구들을 추진하고 있으며, 셋째, 경제개발구 지대 밖의 북한기업이 새로운 경제특구·경제개발구에 진출할 수 있게 하고(「경제개발구법」 제20조), 지대 내의 외국 자본이 지대 밖의 북한 기업들과 연계될 수 있도록(「경제개발구 기업창업규정」 제21조) 제도를 열어두었다. 나진 및 개성공단에 진출한 기업들은 지대 밖 북한의 기업들과 위탁가공 내지는 생산 공정의 분업체계를 구축할 수 없었다.

북한이 최근 경제개발구에 국력을 집중하게 된 주요 배경은 기존 경제특구 정책이 실질적인 성과를 내지 못하고 있으며, 외자유치와 지방경제 발전을 촉진하기 위한 과감한 정책의 필요성 때문으로 평가할 수 있다.

북한은 1980년대부터 합영·합작 정책 등 대외개방과 외자유치 정책을 추진해왔음에도 불구하고 핵과 미사일 개발 등 외교적 고립이 가중되는 상황에서 경제정책 추진 동력을 마련하기 위한 의도에서 경제개발구 정책을 선택한 것으로 보인다. 따라서 경제개발구 정책은 2014년 이른바 '5.30조치'를 통한 내부 경제개혁 조치를 동력으로 대외경제개방을 추진하는 김정은 시대의 투 트랙 경제 발전 정책이라고 할 수 있다.

즉, 2012년부터 2015년까지 경제개발구 관련 법규의 대폭적인 제정 및 수정은 5.30조치 이후 단행된 경제개혁 조치와 맞물려 나타나고 있다. 이러한 최근의 경제정책 전반의 변화기조는 북한 내 시장화 흐름을 제도적으로 인정하고 개별 경제주체의 자율성과 이윤동기를 강화함으로써 경제를 정상화하고 발전시키기 위한 목적에서 비롯되었다고 평가할 수 있다.

북한은 또한 경제특구 및 경제개발구 정책을 외자유치의 유력한 수단이라는 점을 숨기지 않는다. 대외경제 발전을 위한 중심사업으로 경제개발구를 지정하고, 2015년 경제개발구 개발사업과 투자유치사업을 본격적으로 추진했다. 2015년 당시 김천일 국가경제개발협회 처장을 통해 “현재(2015년 초) 13개의(지방급 경제개발구의) 개발총계획이 완성되었으며 나머지 경제개발구들에 대한 총계획작성사업도 마감단계에서 추진”<sup>60)</sup>되고 있음을 확인하고, 국가적으로 경제개발구사업을 통일적으로 조직, 지도관리하는 정부급 기관으로 대외경제성 경제개발지도국 신설, 각 도 인민위원

60) 김천일 국가경제개발협회 처장과의 인터뷰, 「조선신보」, 2015.2.23.



회에 경제지대개발국을 설립하면서 제도와 기구를 정비했다.<sup>61)</sup> 경제개발 구 사업을 책임지고 있는 “대외경제성에서는 조선방문의 초청과 현지참관 등 여러 나라 정부, 비정부, 민간급 단체들과의 협력, 교류사업을 다양한 형식과 방법으로 폭넓게 진행하여 경제개발구 사업의 활성화를 위한 토대를 갖추어 나갈 것을 구상했다.”는 것이다.<sup>62)</sup>

또한 경제지대 개발전문가 양성을 위해 김일성종합대학, 인민경제대학, 원산경제대학 등에 경제지대개발 전문학과를 설치하고,<sup>63)</sup> 각종 박람회, 전시회 등을 통해 투자설명회를 개최함으로써 외국자본 유치를 추진하고 있다. 원산-금강산 국제관광지대를 단기간 안에 개발하는 방향으로 총계획을 세우고, 이에 따라 지구별 세부계획들을 수립한 것도 이 시기에 동시에 진행되었다.<sup>64)</sup>

61) 김천일 조선경제개발협회 서기장이 발표한 2015년 9월 21일 평양 고려호텔에서 열린 제11차 평양 가을철국제상품전람회 참가자 대상 경제개발구 투자설명회 내용, 『통일신보』, 2015.9.26., 이석기 외, 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』 산업연구원, 2016, pp. 65~66.

62) 『조선신보』, 2015.2.23.

63) 『통일신보』, 2015.9.26.

64) 이석기 외, 산업연구원, 2016, pp. 65~66. ‘원산-금강산국제관광지대’는 2013년 6월 11일 최고 인민위원회 상임위원회 정령으로 중앙급 경제개발구(특구)로 발표됐으며, 원산지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구, 금강산지구가 포함되는 대규모 관광벨트이다.

〈표 18〉 경제개발구 주요 정책

주요 내용		
기본 원칙	① 단계적 개발 ② 외자유치 다원화 ③ 자연생태환경 보호 ④ 토지 등 자원의 합리적 이용 ⑤ 생산, 서비스 국제경쟁력 제고 ⑥ 경영활동 편의를 제공하는 동시에 사회공공이익 보장 ⑦ 경제개발구의 지속가능한 균형발전 보장	
운영 원칙	· 경제개발구 관리권한을 국가급과 지방급으로 나누고, 설립은 중앙특수경제 지역 지도기관이 담당 · 경제개발구는 중앙특수경제지역 지도부문과 도(직할시) 인민위원회의 지도·관리를 받아야 함.	
기업 활동 혜택	기업경영 보장 및 사업활동 우대정책	· 투자 기업의 권익 보장 및 자유로운 경영활동 보장 · 자유로운 기업 설립, 분할, 업무처리 가능 · 토지, 노동력, 세수 등 국가의 우대정책 수혜 가능 · 인프라 건설, 첨단기술, 국제경쟁력을 갖춘 생산 및 투자에 혜택 부여 · 입지가 좋은 토지의 우선선택권 부여 및 일정 기간 토지사용 시 면세혜택 적용 · 기업별 해당 영역 재투자 시 기납부 소득세 전액 반환
	소득세 감면	· 기업소득세 세율 14%, 국가 장려 분야 10%(타 지역 외자기업 소득세 25%) · 경제개발구 내 10년 이상 운영 존속한 기업은 기업 소득세 감면 혜택 · 이윤 재투자, 신규기업 설립을 통해 5년 이상 운영한 기업은 재투자 부분 소득세 50% 감면.
	수입관련 세금 감면	· 주식배당금, 이자, 임차, 특허 수입에 대해 10% 세율 적용 (타 지역 20%)
	개발형 기업 혜택	· 여행, 여관업 경영권 우선획득 가능, 인프라·사회공공시설 운영 관련 세금혜택 부여.
	개발구 내 관세혜택	· 비관세 혜택 및 자유 수출입 가능한 경우: ① 경제개발구 건설 자재 및 위탁가공·중계·보상무역 관련 지원, ② 기업생산 수출 물품 ③ 기업 활동에 필요한 생활용품 국가 규정 지원
기타 혜택	· 개발구 내 토지임대는 최고 50년 한도, 임대기간 종료 후 임차권 매매 가능 · 자유로운 외환 휴대, 합법적인 이윤 및 기타 소득의 자유로운 송금 보장	

자료: 임호열 외, “북한의 경제개발구 추진 현황과 향후 과제”, 『오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원, 2015.4.

## 2) 새로운 무역관리체계

### (1) 무역권한의 확대

김정은 시대 대외무역 관리체계 개편의 핵심은 무역법의 개정 등을 통한 대외무역 분권화 확대라고 할 수 있다. 첫째, 대외무역을 수행할 수 있는 주체가 크게 확대되었다. 종전에는 허가된 무역회사만 무역을 할 수 있었으나 이제는 무역 영업허가를 받은 모든 기관, 기업소, 단체가 무역을 할 수 있게 되었다. 즉 무역업에 대한 진입장벽을 크게 낮추었다. 대외무역은 종전까지 철저한 허가제였는데 이제는 허가제라는 큰 틀은 유지하되, 허가를 받을 수 있는 대상을 대폭 확대한 것이다.<sup>65)</sup>

둘째, 대외무역 허가를 획득할 수 있는 요건도 상당히 완화되었고, 허가를 받는 절차도 간소화되었다. 지금까지는 기관, 기업소, 단체가 허가를 받아 무역회사를 설립하고, 이 무역회사를 등록하고 이어 영업허가를 받는 절차를 거쳐야 했다. 하지만 이제는 기관, 기업소, 단체가 무역회사를 설립하는 절차 없이 영업허가를 받기만 하면 된다.

셋째, 무역계획을 작성하고 실행함에 있어서 무역단위의 자율성과 권한

65) 북한의 무역회사 설립기준은 첫째, 현재 수출품을 생산하고 있는 관리국, 연합기업소, 중요기업체, 둘째, 전망 있는 제품을 새로 개발한 후 2~3년 후부터 연간 50만 유로 이상의 제품을 수출할 수 있는 기업체, 셋째, 여유생산능력을 이용하거나 현대적인 생산설비를 갖추고 외국의 거래상대와 임가공무역을 통해 연간 10만 유로 이상의 외화수입을 획득할 수 있는 기업체, 넷째, 연간 100만 유로 이상의 원료와 자재를 수입해 생산한 제품을 국내에 판매하고 있는 기업체, 다섯째, 연간 30만 유로 이상의 외화를 벌 수 있는 시, 군의 기업체, 추가해서 첨단기술의 개발, 도입, 생산이 일체화된 과학연구기관이나 기업체이거나 세계적인 경쟁력을 가진 첨단기술을 개발하고 해외에 기술이전을 통해 외화를 벌 수 있는 기업체와 과학연구기관 등이다.

이 크게 확대되었다. 우선 무역계획을 작성할 때 지표(품목)를 국가적인 전략지표, 제한지표, 기타 지표의 세 가지 지표로 나누었다. 여기서 국가적인 전략지표와 제한지표는 국가계획기관이 현물계획으로 계획화하도록 했다. 반면 기타 지표에 대해서는 국가계획기관이 (수출입)액상으로도 계획화하고, 구체적인 현물계획은 개별 무역단위가 자체적으로 계획을 작성하도록 했다. 또한 무역계획의 실행에서도 무역단위의 권한과 자율성이 확대되었다. 즉 종전에는 무역단위의 모든 수출입 가격과 운임을 중앙이 결정했다. 하지만 이제는 국가적인 전략지표와 제한지표만 수출입 가격과 운임에 대해 중앙의 승인을 받고, 기타 지표는 무역단위가 자율적으로 결정할 수 있도록 했다.

넷째, 무역단위의 영업허가 취소 요건이 완화되었다. 종전에는 무역단위가 1년 동안 수출실적이 없으면 영업허가증을 회수했으나 개정법에서는 3년 동안 수출실적이 없으면 영업허가증을 회수하도록 했다.

다섯째, 북한은 무역법뿐만 아니라 내각의 결정 혹은 세칙의 제정을 통해서도 무역분권화 조치를 단행했다. 대표적인 것이 사실상의 조세와 관련된 것이다. 즉 지금까지 기업과 무역단위들의 국가외화의무납부를 실적과는 관계없이 외화수입 총액계획에 따라 기계적으로 납부비율을 적용하여 외화를 납부하게 되어 있었다. 하지만 앞으로는 외화수입총액에서 정책납부금을 우선 바치고 이루어진 순소득(이윤+임금)을 일정한 비율에 따라 국가에 바칠 몫과 기업 및 무역단위들에서 쓸 몫으로 분배하는 새로운 방식을 도입하게 되었다.

무역회사에 대한 국가적 지원체계가 추가되었다. 무역권을 가진 모든 기업체들은 대외무역성 《새별》망에 가입해 변화·발전하는 세계무역 추세를 제때에 알고 그에 맞게 수출품을 생산하고 질을 높일 수 있는 조건이 마련되었다. 또한 2차, 3차가공품, 완제품가공기지를 꾸리고 생산한 제품을 새로 수출하는 기업체들의 국가외화의무납부 몫을 3년 동안 자원집약형 제품은 30%, 노동집약형 제품은 50%, 기술집약형 제품은 100% 면제 혜택을 부여했다. 무역회사의 수익 중 국가외화의무납부 몫을 집행한 나머지는 기업체의 경영전략에 따라 생산정상화와 확대재생산, 기술개선에 쓸 수 있도록 했다. 또한 새로 무역권 취득한 무역회사에는 무역실무 능력과 자격을 갖춘 인력을 배치하고 필요에 따라 실무자들을 인민경제대학에 파견해 교육을 받도록 했다.

## (2) 「무역법」 개정의 주요 내용

무역법 개정의 핵심 목표는 무역의 분권화이다. 즉 대외무역을 할 수 있는 주체가 대폭적으로 확대되었다. 종전에 무역거래는 “법에 따라 설립되고 영업허가를 받은 무역회사”가 했지만, 2015년 개정법은 무역거래를 “중앙무역지도기관으로부터 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체”(제11조)로 변경했다. 대외무역거래, 즉 해외의 파트너와 무역거래를 할 수 있는 권한(license)에 대한 대폭적인 확대 또는 진입장벽의 완화가 특징이다.

종전의 대외무역이 철저하게 허가제로 운영되었다면, 최근에는 허가제의 기본 틀은 유지하되, 허가의 대상을 대폭 확대했다. 대외무역 허가 취득을 위한 요건도 완화되었고, 허가 절차도 간소화되었다. 종전에는 기관, 기업소, 단체가 무역회사 설립을 신청해 중앙무역지도기관의 검토를 거쳐 내

각의 승인을 받으면 무역회사를 설립할 수 있었고, 그 뒤에 이 회사를 중앙무역지도기관에 등록하고, 또 영업허가를 받아야 했다. 그러나 이제는 기관, 기업소, 단체가 무역회사를 설립하지 않고 중앙무역지도기관에 영업허가를 신청해서 영업허가증을 발급받으면 된다(제13조).

또한 무역거래 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체가 종전의 무역회사와 마찬가지로 ‘위탁수출입업무’도 할 수 있게 되었다. 즉 종전에는 무역회사가 수수료를 받고 다른 단위에게 워크<sup>66)</sup>를 빌릴 수 있었는데 이제는 무역거래 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체도 다른 단위에 대해 워크를 대여할 수 있게 되었다(제17조).

또한 무역계획의 작성 및 실행에 있어서 무역거래 당사자의 자율성 및 권한이 확대되었다. 우선 무역계획 작성에 있어서 지표를 국가적인 전략지표, 제한지표, 기타지표의 3가지로 구분했다. 여기서 국가적인 전략지표와 제한지표는 국가계획기관이 현물계획으로 계획화하고, 기타지표는 국가계획기관이 (수출입)액상으로만 계획화하고, 구체적인 현물계획은 무역거래 당사자인 기관, 기업소, 단체가 자체적으로 계획을 작성하도록, 즉 수출입 품목의 선정과 수량의 결정은 무역거래 당사자의 자율에 맡기도록 했다(제30조, 제31조).

66) ‘워크’란 무역거래 당사자의 무역권한(license)과 특정 품목의 수출입 수량(quota)을 합한 개념으로, 예컨대 A라는 무역회사(기관, 기업소 등)가 B라는 품목을 연간으로 1,000톤 수출할 수 있는 권리를 가리킨다. 북한에서는 무역회사가 영업허가를 받은 범위 내에서만, 더욱이 사전에 허가를 받은 품목과 수량에 한해서만 수출입을 할 수 있도록 되어 있다. 구체적으로는 무역회사가 무역계획을 기반으로 ‘무역품반출입신고서’를 작성하고, 이 문서에 여러 기관의 승인을 받고, 이 문서를 세관에 제출하면 비로소 제품을 통관시킬 수 있는, 즉 수출입을 할 수 있는 권리를 부여받는다. 양문수, 통일연구원, 2017, p. 90.

물론 이러한 정책방향이 완전히 새로운 것은 아니다. 종전에도 모든 수출입 물자의 지표(즉 현물계획)를 국가계획기관이 계획화했던 것은 아니다. 국가계획기관은 중요물자의 지표와 수출입총액만 계획화하고 이러한 국가의 무역계획에 반영되지 않는 수출입지표는 무역거래 당사자의 자율에 맡겼던 것이다. 그런데 2015년 법 개정을 통해 무역계획 작성에 있어서 국가적인 전략지표, 제한지표, 기타지표라는 개념을 설정하고, 중앙과 무역거래 당사자 간의 역할 분담을 명확하게 규정한 것이다.

이와 함께 무역계획의 실행에서도 무역거래 당사자의 자율성이 확대되었다. 대표적인 것이 무역거래가격과 운임의 영역에서이다. 즉 종전에는 무역회사의 모든 수출입 관련 가격과 운임을 중앙의 무역지도기관 및 가격제정기관이 결정했으나 이제는 국가계획기관이 계획화한 현물지표, 즉 국가적인 전략지표, 제한지표의 경우에만 수출입 관련 가격과 운임에 대해 중앙의 승인을 받고, 기타지표의 경우에는 무역거래 당사자가 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 부여했다(제19조).

한편 무역회사의 영업 철회에 대한 조건이 완화된 것도 눈길을 끈다. 종전에는 무역회사가 1년 동안 수출실적이 없을 때 영업허가증을 회수했으나 개정법에서는 3년 동안 수출실적이 없을 때 영업허가증을 회수하도록 했다(제24조).

〈표 19〉 「무역법」 개정 주요 내용

	종전 법령	2012~2015년 개정 법령
무역거래의 주체 (무역거래 당사자)	무역회사	허가를 받은 기관, 기업소, 단체
무역거래 허가요건 완화 및 허가절차 간소화	무역회사의 설립 신청 이후 승인과 등록, 영업허가 획득 필요	영업허가 신청만으로 가능
무역가격 결정 권한의 분담	모든 가격을 중앙이 결정	국가계획기관이 계획화한(현물)지표의 무역가격은 중앙의 승인을 받음. 기타 지표의 무역가격은 무역거래 당사자가 결정
영업허가 철회	1년간 수출실적이 없을 경우	3년간 수출실적이 없을 경우
계획화 시 지표의 분담	국가계획기관은 수출입 총액과 같은 종합적 계획과 중요물자의 지표만 밝혀 계획화	국가계획기관은 국가적인 전략지표와 제한지표만 짚어(현물지표로) 계획화함. 기타 지표는 수출입액상으로 계획화(무역거래 당사자가 자체로 계획화)

자료: 양문수, 통일연구원, 2017, pp. 89~91.

### (3) 합병·합작 권한의 확대

종전의 합병·합작회사는 성, 중앙기관에 하나의 무역회사 또는 전문대외사업기관을 통해 설립·운영되었지만, 개선된 조치는 중앙투자관리기관인 대외경제성으로부터 합병·합작기업 설립 승인과 영업허가증을 발급받으면 설립할 수 있도록 했다.

그러나 합병·합작기업 설립권한의 확대에도 불구하고 북한의 입장에서 외국과 기업을 공동으로 설립해서 운영하는 문제는 조심스러울 수밖에 없

다. 따라서 국내기업체에 대한 개혁조치에 비하면 상대적으로 복잡한 제도적 장치를 요구하고 있다.

합영·합작기업 설립과 운영을 위한 원칙은 ‘첫째, 사회주의 제도를 견지하고 자본주의적 경영방법이나 비사회주의적현상이 사회주의 관리내부에 들어오지 못하게 할 것, 둘째, 국가경제발전을 위해 국가가 제시하는 정책적 요구를 충족하고, 생산된 제품의 수출판로가 확보되어 있어야 하며, 국내의 원료, 자재를 가지고 최첨단 수준의 제품을 생산할 수 있고, 경영수준을 높여 합영·합작기업을 국내기업으로 빠르게 전환할 수 있어야 할 것, 셋째, 국내의 능력으로 생산할 수 없는 분야를 우선적으로 추진할 것, 넷째, 계약이행, 제품의 질, 제품 납기일 등 신용을 잃지 않도록 할 것’ 등이다.<sup>67)</sup>

또한 종전에는 모든 수출입지표가 국가계획위원회에 의해 계획되었다면, 현재는 국가적인 전략지표와 제한지표에 한해서만 현물지표별로 계획하고, 기타지표들은 수출액으로만 계획화하며, 계획달성을 위한 경영은 기업체의 실현 가능성과 구체적 경영 환경에 맡겼다. 이와 관련해 국가계획위원회는 분기마다 국가적인 전략지표와 수출입 제한금지목록을 제시하고 있다.

계획지표 분권화와 함께 대외경제 가격제정권한도 부여했는데, 종전에는 모든 수출입물자들에 대한 가격을 대외경제성에서 승인 및 합의토록 했

지만, 앞으로는 국가계획위원회에서 계획한 현물지표에 대해서만 가격을 승인하고, 기타지표에 대해서는 기업체들이 거래 상대와 합의한 가격으로 무역을 진행하고 해당 기관에 통보만 하도록 했다.

무역 및 합영·합작기업의 재정권한에 대한 추가적인 대책도 제시되고 있는데, 기업체와 협동단체가 생산한 수출품이 무역회사에 의해 수출되면 판매수입금에서 부가금을 공제한 나머지는 생산 기업체와 협동단체의 외화돈자리에 입금토록 했다. 그리고 기업 및 협동단체는 외화수입의 일정한 몫을 국가에 납부하고 나머지 자금은 자체 생산과 경영활동에 이용할 수 있다.

또한 경제개발구와 관광지를 활용해 무역거래를 활성화하고 합영·합작을 적극 실현할 수 있도록 국가적인 추가 혜택을 검토하고 있다.

67) 박윤철, “합영, 합작대상선정사업에서 견지하여야 할 주요원칙”, 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2015년 3호, pp. 53~55.

### [글상자 3] 북한의 합영·합작회사 개념과 주요 업종

- 합영회사: 국내 투자자와 외국 투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하고 투자 몫에 따라 이윤을 분배하는 기업형태
  - 장려기업업종으로는 기계공업, 전자공업, 정보산업, 과학기술, 경공업, 농업, 림업, 수산업, 건설건재공업, 교통운수, 금융 같은 여러 부문에서 할 수 있으며 국가는 첨단기술의 도입, 과학연구 및 기술개발, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품생산 하부구조건설 같은 대상기업
- 합작회사: 국내 투자자와 외국 투자자가 공동으로 투자하지만, 국내 기업이 운영하고 계약에 따라 이윤을 분배하는 기업형태
  - 장려기업업종으로는 앞선 기술을 받아들이거나 설비를 갱신해 제품의 질을 국제적수준으로 높일 수 있으며 국제시장에서 경쟁력이 있는 수출품을 생산할 수 있거나 연료, 원료, 자재, 동력을 절약하고, 이미 마련된 생산능력을 효과적으로 이용할 수 있는 경우 진행할 수 있으며, 국가는 첨단기술이나 현대적인 설비를 도입하는 대상, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문의 대상기업

# 4장

## 북한의 경제 발전 정책: 한반도경제공동체

1. 오래된 미래: 중국, 베트남의 개혁·개방 정책
2. 새로운 미래: 김정은 시대의 경제 발전 정책
  - 1) 북한식 개혁·개방 정책 평가
  - 2) 김정은 시대 경제성과의 평가와 과제
3. 한반도경제공동체: 김정은 시대 경제 발전 정책의 완성 조건

4장

# 북한의 경제 발전 정책: 한반도경제공동체

## 1. 오래된 미래: 중국, 베트남의 개혁·개방 정책

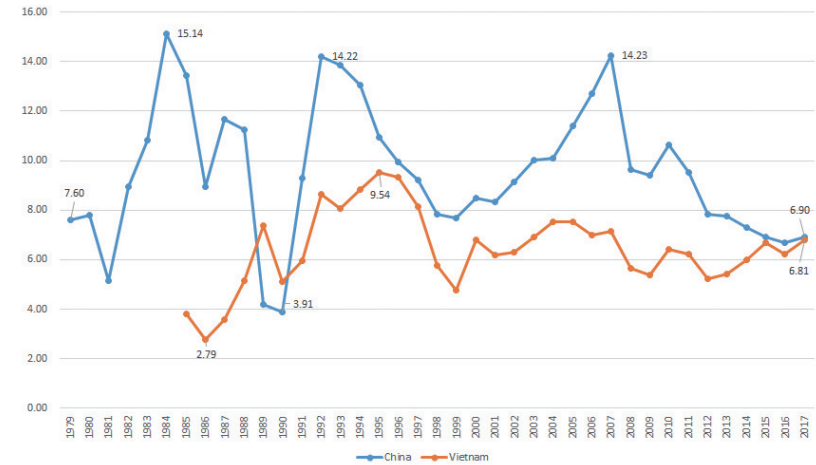
오래된 미래, 중국과 베트남은 북한의 미래에 어떤 영향을 줄 수 있을까? 사회주의 국가 중국과 베트남은 개혁·개방 정책을 통해 경제발전을 이룩한 대표적인 나라들이다. 우리는 이들을 통해 경제발전을 이룩하는 과정에서 세 가지 공통점과 한 가지 전제조건을 발견할 수 있다.

첫째, 성공한 사회주의 경제개혁 모델이다. 둘째, 중국은 ‘개혁·개방’이라는 이름으로, 베트남은 ‘도이머이(Đổi mới, 새로운 변화)’라는 이름으로 사회주의 경제체제를 개혁하고 경제발전을 이룩했다 셋째, 직접 전쟁을 치른 적성국 미국과 관계를 개선했다는 점이다. 더불어 중국과 베트남의 개혁정책이 성공할 수 있었던 필요충분조건으로, 확고한 리더십이 개혁정책

을 지지했다는 것이다.

1979년 전격적으로 단행된 중국의 ‘개혁·개방’ 정책은 1989년 천안문사태를 제외하면 기록적인 경제성장을 거듭했다. 베트남 역시 1986년 도이머이를 선언한 이후 안정적인 성장률을 기록하고 있다.

[그림 14] 중국, 베트남 경제성장률 추이



자료: data.worldbank.org.(2018.11.14. 기준)  
주: 단위: %

<표 20> 개혁·개방 이후 중국, 베트남 경제성장률 추이

	개혁·개방 이후 10년 평균 경제성장률(%)*	개혁·개방 이후 전체 평균 경제성장률(%)**
China	9.74	9.54
Vietnam	7.16	6.43

자료: data.worldbank.org.(2018.11.14. 기준)  
주: \* 중국: 1980~1989년 10년 평균, 베트남: 1987~1996년 10년 평균  
\*\* 중국: 1979~2017년 전체 평균, 베트남: 1985~2017년 평균



중국과 베트남은 개혁·개방을 선언한 이후 경제가 안정적으로 성장했는데, 개혁·개방 이후 10년 평균 성장률은 각각 9.74%와 7.16%를 기록했다. 개혁·개방 이후 2017년 현재까지 양국의 평균 경제성장률 역시 9.54%와 6.43%를 나타내고 있다.

중국은 1983년부터 3년 동안 각각 10.84%, 15.14%, 13.44%라는 기록적인 경제성장률을 기록했다. 베트남 역시 1995년과 1996년 각각 경제성장률이 9.54%와 9.34%를 보여주고 있다.

그렇다고 소련을 비롯한 동유럽 사회주의 체제전환 국가들 모두 경제가 성장한 것은 아니다. 동유럽 국가들은 오히려 전환불황(transition recession)을 겪으면서 심각한 경제위기를 경험했다.<sup>68)</sup> 전면적이고 급격한 자본주의 경제체제를 수용한 동유럽 국가들은 예외없이 전환불황을 겪었다. 따라서 중국과 베트남의 개혁·개방 모델은 비교적 예외적인 사례로 평가될 수 있는 것이다.

중국에서는 1976년 모택동주석의 사망 이후 공산당 내 권력투쟁이 지속되었고, 베트남은 1973년 미국과의 종전 이후에도 캄보디아와의 전쟁, 중국과의 외교 갈등으로 정치적으로나 사회적으로 혼란의 시기를 거뒀다. 그러나 중국의 권력투쟁은 덩샤오핑이라는 새로운 지도자에 의해 진압되었다. 덩샤오핑은 확고한 리더십을 바탕으로 1978년 12월 15일 미국과 국교정상화에 합의했다. 그리고 그 여세를 몰아 7일 후인 12월 22일에

68) 소련 및 동유럽 국가들의 전환불황(transition recession) 사례는 다음을 참고하십시오. 김일한, “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석”, 동국대학교 박사논문, 2011, pp. 47-61.

중국공산당 제11기 제3차 중앙위원회 전체회의는 전격적으로 ‘개혁·개방’ 정책을 선포했다. 그리고 1997년 미국과 관계를 정상화했다.

한편, 베트남은 공산당의 집단지도체제를 바탕으로 사회정치적 혼란을 수습하고 권력을 안정시켰다. 공고한 리더십을 바탕으로 베트남 공산당 지도부는 1982년 10월 미군유해 다섯 구를 송환하면서 미국과 관계개선을 시도했다. 또한 1984년 12월, 베트남 공산당 중앙위원회는 대미 유화정책인 이른바 ‘전략적인 외교정책’을 채택하면서 1987년까지 미군포로 및 유해 송환을 약속했다. 그 결과 미국과의 전쟁 가능성이 낮아지고 관계개선이 가시화되면서 베트남 공산당 지도부는 1986년 제6차 당 대회에서 베트남식 개혁·개방 정책인 도이머이(베트남어로 ‘새로운 변화’)를 채택했다. 그리고 1995년 8월 베트남은 미국과 수교를 맺었다.

중국과 베트남은 비효율적인 사회주의 경제체제를 개혁하기 위해 다양한 정책수단을 동원했다. 내부경제 개혁을 극대화하기 위해서는 대외경제 개방이 필수적이다. 경제발전은 개혁과 개방의 종속변수이기 때문이다. 중국과 베트남은 내부개혁과 함께 개방정책을 추진했고, 경제개방을 위해서는 미국과의 관계개선이 필수적인 조건이었다. 그리고 이 어려운 개혁과제를 지지하고 추진하기 위해서는 강력한 리더십이 필요했다.

〈표 21〉 북한과 중국·베트남의 초기 경제개혁 비교

	북한(2002.7.~)	중국(1978~84년)	베트남(1986~92년)
개혁조치 공식발표	- 공식적인 개혁조치 미 발표 - 내부지침에 따라 시행	- 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 전체회의에서 농업 생산력 증대, 대외개방 등 개혁·개방 선언	- 1998년 12월 베트남 공산당 제6차 당 대회에서 도이모이(새로운 변화)정책 채택
가격 임금	- 국정가격제는 유지하면서 물가는 평균 25배 인상 - 종합시장 개설(03.3.), 시장가격 인정 - 국정임금제는 유지하면서 임금 평균 18배 인상	- 농산물 수매가 인상(78.) - 일부 소비재를 중심으로 시장가격제 도입(79.) - 국영기업의 국정임금제 유지	- 시장가격제의 도입(주요 원자재 제외) - 국영기업의 국정임금제 유지하면서 임금 소폭 인상
배급제	- 농산물·생필품 배급제 폐지 - 식량 공급카드제 유지	- 농산물 배급제 폐지(93.) - 생필품 배급제는 당초부터不在	- 농산물·생필품의 배급제 폐지(86.)
환율	- 외화와 바꾼돈표를 폐지하고 단일 환율제 실시(02.8.)	- 1994년까지 공식환율과 내부결제 환율의 2중 환율제 실시	- 1989년 단일환율제 실시
농업	- 개인 경작지(텃밭) 확대(30~50평 → 400평) - 가족단위 영농 시범실시(04.) - 국영농장 및 협동농장 유지	- 개인영농제 실시(78.) - 인민공사(집단영농) 해체(82.)	- 개인영농제 실시(88.)
공업	- 초과이윤 기업 유보 - 물자교류시장 개설 - 개인기업 불허 - 국가납부금제 유지, 조세제도는未도입 - 지배인 권한 강화	- 기업 이윤유보제 도입(79.) - 생산재시장 개설(79.) - 개인기업 허용(82.) - 利改稅(법인소득세) 도입(83.6.) - 공장장책임제(84.)	- 개인기업 허용(86.) - 기업 생산·판매에 대한 정부통제 폐지(88.)

자료: 김영윤, 최수영, 「북한의 경제개혁 동향」, 통일연구원, 2005. 참고

내부 개혁을 위한 정책은 각각의 국가환경에 따라 다양한 양상으로 추진될 수 있다. 그리고 그 정책은 또 다른 문제를 드러내기도 하고, 극적인 성장을 담보하기도 한다. 그럼에도 불구하고 중국과 베트남은 기업과 농업 개혁 그리고 경제개방이라는 방향을 놓치지 않았다. 내부의 동력이 외부의 경쟁력이 되고, 대외 경쟁력이 내부 역량을 강화하는 선순환 구조가 완성되면서 중국과 베트남의 개혁·개방정책은 현재까지 지속되고 있다.

## 2. 새로운 미래: 김정은 시대의 경제 발전 정책

### 1) 북한식 개혁·개방 정책 평가

중국과 베트남은 북한의 미래가 될 수 있을까? 북한의 조선로동당은 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 ‘핵무력 완성’과 ‘경제건설 총집중로선’을 선언했다. 국가발전전략의 전환이 이루어진 것이다. 북한의 국가발전전략 전환은 매우 중요한 의미를 가진다. 최근까지 북한의 공식적인 국가발전전략은 경제와 군사력이 동시에 발전하는 병행추진 전략이었기 때문이다.

김정은 체제의 등장과 함께 공식화된 ‘우리식 경제관리방법’과 ‘경제개발구 정책’은 북한식 개혁·개방정책으로 손색이 없어 보인다. 최근 몇 년 사이 북한의 경제사정이 나아지긴 했지만, 그러나 핵과 미사일 개발로 악화된 경제제재의 영향력이 북한 경제의 발목을 잡고 있다.

2018년 북한과 미국은 비핵화와 관계개선 협상을 시작했다. 김정은 위원장은 핵무력이라는 정치적 명분과 경제발전이라는 실리를 맞교환하려는 전략을 숨기지 않고 있다. 북미관계 개선은 북한 체제의 안전을 보장하고, 안전보장을 통해 더욱 강화된 김정은 위원장의 리더십은 경제개혁을 위한 추동력을 확보할 수 있다. 그리고 체제 개혁의 동력은 다시 대외개방 정책으로 이어진다. 선순환 구조를 만들 수 있는 것이다.

북한식 개혁·개방정책 즉, 국가 경제발전 전략의 밑그림은 2014년 5월 30일 드러난 이른바 ‘5.30 조치’를 통해 확인된다. ‘5.30 조치’의 내용으로 큰 방향은 Two Track으로 설계되어 있다. 내부적으로는 생산력 강화를 위한 사회주의 경제체제개혁과 이를 통해 대외적으로는 경제개발구 등 경제개방을 통한 국제경쟁력 강화를 추진하는 것이다. 가장 먼저, 내부 경제시스템 개혁은 다시 산업 분야와 농업 분야로 크게 구분된다. 산업 분야에서는 기업의 독립채산제 확대와 책임 경영을 강화하는 사회주의기업책임관리제로, 농업 분야에서는 협동농장의 영농 단위를 가족 범위로 잘게 쪼개 생산의욕을 높이는 포전담당책임제로 드러난다.

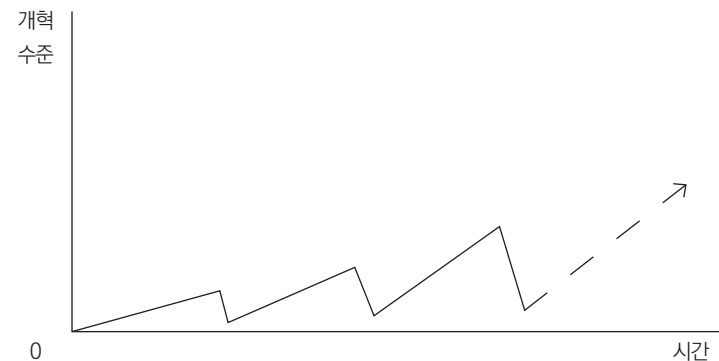
다음으로 대외 경제 개방전략 역시 경제특구 개발전략과 무역 경쟁력 강화정책으로 구분할 수 있다. 경제특구 개발전략의 핵심은 북한의 13개 직할시, 도와 220개 시,군에 자체 ‘경제특구’ 개발권을 부여하고 있다는 점이다. 그 결과 2018년 현재 27개의 북한식 경제특구개발 계획이 수립된 것으로 알려지고 있다. 대외무역 경쟁력 강화정책은 모든 기업소와 기관들에게 무역을 허용하는 정책을 채택하고 있다는 점이다.

그럼에도 불구하고 북한의 경제발전 정책은 수많은 과제를 안고 있다. 2002년 전격적으로 시행된 7.1 경제관리개선조치와 2014년 국가 경제발전정책으로 채택된 ‘우리식 경제관리방법’이 내용이나 형식에서 큰 차별성을 갖지 못하고 있다는 점이다. 결국 정책의 성패는 이러한 정책을 얼마나 일관성있게 추진하고 실적을 만들어내느냐가 문제인 것이다.

북한의 경제개혁 경험은 비슷한 내용과 형식을 되풀이해서 추진하는 톱니형 추진방식이었다. 사회주의 경제와 체제 위협요인이 발생할 경우 언제든 다시 과거로 돌아가는 악순환이 되풀이 되고 있는 것이다.

‘우리식 경제관리방법’의 특징으로 거론되는 계획화 체계의 중앙과 지방 그리고 기업으로 권한 분담을 통한 정부의 역할의 축소, 시장의 계획화 체계 편입, 기업·농장의 자율성과 인센티브 확대, 지방과 기업 투자재원 확보를 위한 민간 자금 동원 체계 등 정책적 보완과 법 제도 개선이 병행되었다. 그러나 문제는 당국의 정책 이행에 대한 추진력과 신뢰이다.

[그림 15] 북한의 내부 경제개혁 정책의 전개 양상(톱니형)



자료: 배국열, “북한 외국인투자 법제의 변화에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위논문, 2012, p. 194.

〈표 22〉 김정일, 김정은 시대 내부 경제개혁 정책

	김정일 시대: 7.1 경제관리개선조치*	김정은 시대: 우리식 경제관리방법
계획 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당 역할 축소, 내각 권한 확대</li> <li>· 세부계획 하부 경제단위 위임</li> <li>· 현물지표 축소, 금액지표 확대, 기업 자체 계획지표 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내각의 총적전략(계획)과 단계별전략 수립</li> <li>- 인민경제 단위별 자체 계획수립</li> <li>· 계획체계의 간소화와 기업소, 협동농장 자체 계획수립 재량권 대폭 확대</li> <li>- 국가지표를 △중앙지표 △지방지표 △기업소지표 3개로 간소화</li> <li>- 기업소지표 도입으로 중앙지표 30% 수준으로 대폭 축소</li> </ul>
기업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업경영지표:생산량 → 번 수입으로 전환</li> <li>- 번 수입의 기업소 자체 사용 허용</li> <li>· 독립채산제 전체 기업으로 확대</li> <li>· 계획 외 생산품 30% 시장판매 허용</li> <li>· 물자교류시장을 통한 원자재 거래 허용</li> <li>· 가격결정권한 일부 이양</li> <li>· 유일임금제도 폐지, 임금 상한선 폐지: 상급, 장려금 지불승인제 폐지</li> <li>· 국가납부금 정액제로 전환</li> <li>· 현금보유 한도 확대</li> <li>· 가격결정 자율권 확대</li> <li>· 원자재 현금거래 허용</li> <li>· 인력운용 권한 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공장, 기업소, 협동단체 '사회주의기업 책임관리제'의 '경영상 상대적 독자성' 확대</li> <li>- 기업체, 협동단체의 실질적인 경영권 보장</li> <li>- 계획권, 생산조직권, 관리기구와 노력조절권, 품질관리권, 제품개발권과 인재관리권, 무역 및 합영·합작권, 재정관리권, 가격제정권과 판매권의 제도적 보장</li> <li>- ① 국영기업의 시장경제활동 공식 승인 ② 시장 활용으로 생산과 투자 증대 ③ 경제의 성장 및 재정수입 확충</li> <li>· 기업 간 물자조달을 위한 주문제 도입</li> <li>· 국가, 지방의 계획물자 지원체계 강화</li> <li>- 전략 및 중요지표와 물자조달 계획 동시 작성</li> <li>- 물자공급이 안될 경우, 기업의 계획 달성 의무 면제</li> <li>· 민간 유희자금, 저축성예금 등의 기업체 경영자금 동원 허용</li> <li>· 「경제개발구법」 제정(2013.5.)</li> <li>- 지방의 경제개발구 지정권 허용</li> </ul>

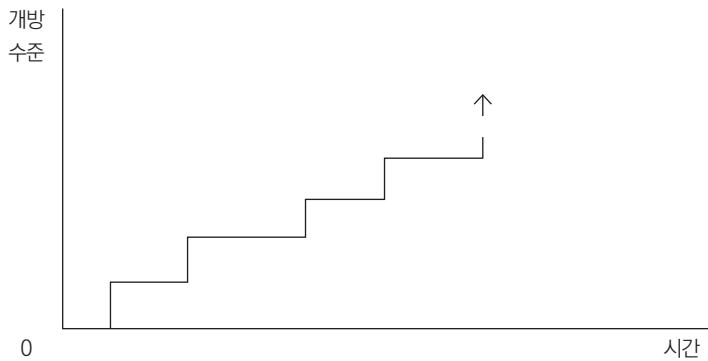
	김정일 시대: 7.1 경제관리개선조치*	김정은 시대: 우리식 경제관리방법
재정 금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거래수입금 폐지, 국가기업리득금 신설</li> <li>· 토지사용료 신설</li> <li>· 사회적 공짜 대거 축소, 식량배급제 → 구입제로 전환</li> <li>· 국가재산 판매납부금, 부동산이용료(토지사용료 확대개편), 종합시장 시장이용료 등 신설</li> <li>- 집금소, 외화환전소 설치(2003)</li> <li>- 중앙은행법 제정(2004)</li> <li>- 상업은행법 제정(2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수익분배: 순소득 → 소득(매출, 판매 수익)분배 방식 전환</li> <li>- 국가납부 몫의 제도화를 통한 국가와 기업의 수익분배 갈등 해소</li> <li>· 기업 현금계좌, 외화계좌 허용</li> <li>- 기업간 원자재의 시장가격 거래후 대금결제</li> <li>- 외화계좌 허용으로 협동화폐거래소 및 협동환율(비공식환율)인정</li> <li>- 기업소지표 실행을 위한 금융의 제도화</li> </ul>
농업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분조관리제 전면 확대: 분조 규모 축소, 책임영농제 도입</li> <li>· 초과생산물 자율처분 허용</li> <li>· 작물선택권 확대, 세부계획지표 권한 부여</li> <li>· 포전담당제 시범실시:분조 2~5가구 편성</li> <li>· 협동농장에 분조규모 축소 권한 부여</li> <li>· 개인경작지 30평 → 400평 확대</li> <li>· 국가납부량 축소</li> <li>· 분조단위 분배권한 확대</li> <li>· 현물분배 → 현금분배로 전환</li> <li>· 6개월 농사(부업발) 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협동농장의 책임경영제 확대</li> <li>- 계획수립(작물선택권, 농장지표)권, 포전담당책임제, 조직권, 재정운영권, 판매권 확대 및 분배제도의 개편</li> <li>- 분조관리제하 포전담당제와 유사유별제</li> <li>- 농장지표에 의한 수익의 현금 보유 허용</li> <li>- 주민한 유희화폐자금 영농경영 동원 허용</li> <li>· 알곡현물분배, 현금분배 병행 실시</li> <li>· 잉여농산물의 판매 및 가격 결정권 강화</li> <li>· 자연재해, 물자공급 미보장시 수매계획 조절</li> <li>· 「농장법」 4차례 개정(2012.12., 2013.7., 2014.12., 2015.6.)</li> </ul>
유통 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물자교류시장(원자재거래 시장)개설</li> <li>· 국영상점 임대 허용</li> <li>· 종합시장(소비재거래시장) 개설(2003년)</li> <li>· 물자교류시장내 현금거래 허용</li> <li>· 수입물자 교류시장 개설(2005년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업체 생산 소비품, 무역회사 수입품 시장판매 허용</li> <li>- 무역회사, 국영도매상업기업소, 소매상업기업소, 시장, 직매점 등과 계약 판매 허용</li> <li>· 사회주의 물자교류시장관리소 설치</li> <li>- 물물교환 및 현금거래 허용</li> </ul>
가격 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국정가격의 현실화, 변동 국정가격제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고정가격제도의 가변가격제도 전환</li> </ul>

자료: 권영경, "김정은 시대 북한 경제정책의 변화와 전망", 『수은북한경제』, 한국수출입은행, 2014년 6월호, p. 18., 수정보완.

주: \* 2004.6. 내각 상무조 개혁안 포함.

비록 가시적 성과를 보여주지 못하고 있지만, 북한의 대외 경제개방 정책은 법제도의 체계화 과정이 지속적으로 추진되면서 정책적 성공 가능성을 상대적으로 확보하고 있다는 점은 내부 개혁과는 차이가 있다고 할 것이다. 계단형으로 진행된 대외 경제개방 정책은 1980년대 「합영법」 제정 이후, 최근의 「경제개발구법」과 대외 경제관계 법령의 제정과 개정까지 비교적 높은 제도적 안정성과 신뢰도를 보여주고 있다는 점에서 주목할 부분임에 틀림이 없다.

[그림 16] 북한의 대외 경제개방 정책의 전개 양상(계단형)



자료: 배국열, “북한 외국투자 법제의 변화에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위논문, 2012, p. 196.

<표 23> 김정일, 김정은 시대 대외 경제개방 정책

	김정일 시대	김정은 시대
내부 개혁조치	· 7.1 경제관리개선조치	· 우리식 경제관리방법
개방 방식	· 점(點) 개방	· 선(線) 개방
대내 경제와의 관계	· 국내산업, 기업과 분리 운영	· 국내기업 진출 허용 국내산업과 연계 가능

	김정일 시대	김정은 시대
특구 형태	· 종합형 특구(중앙급) - 남한 자본이 단독 투자하는 개성공업지구, 금강산관광특구는 단독형 특구	· 중앙급/지방급 특구의 이원화, 다양화 - 종합형특구, 복합형특구, 특화된 단일형 특구 등
특구 개설기관	· 중앙지도기관	· 중앙지도기관, 도(직할시)인민위원회
특구 개설지역	· 동서남북 변방	· 각 도·시, 내륙
특구의 지위	· 경제 분야에서 특혜정책이 실시되는 특수경제지대(나선법)	· 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대(개발구법)
특구 개발목적	· 한정지역의 경제개발과 외화획득	· 외화획득과 지방경제 개발 및 국내산업 정상화

자료: 권영경, 한국수출입은행, 2014년 봄호, p. 26.

## 2) 김정은 시대 경제성과의 평가와 과제

### (1) 김정은 시대 경제성과 평가

김정은 시대의 경제성과 평가는 첫째, 완만한 성장과 대북제재의 영향에 따라 경기하락이다. 2012년 이후 김정은 시대의 북한 경제 환경은 ‘우리식 경제관리방법’ 등 경제정책 개혁을 통해 완만한 실적을 유지했다. 그러나 경제성장률, 산업별 성장률 등 북한 경제 전반의 실적은 추정 data의 신뢰도 문제에도 불구하고, 2017년부터 대북제재의 영향력이 현실화되는 환경으로 전환되었음을 보여주고 있다.

둘째, 무역 부문에 나타나고 있는 대북제재의 영향이다. 무역 부문은 유엔의 대북제재 영향력을 data로 보여주고 있다. 주력 수출품인 석탄의 수출량이 급감하면서 산업성장률과 경제성장률 하락의 직접적인 요인으로 작용

했다. 그럼에도 불구하고 섬유산업의 견조한 성장은 대북 제재이후 북한 경제성장의 새로운 동력 역할을 할 수 있다는 점은 주목할 만한 현상이다.

셋째, 경제성장률과 산업성장률이 하락하고 있는 상황에서도 북한의 시장 실물경제는 비교적 안정적인 환경을 유지하고 있다는 분석은 시사하는 바가 크다. 시장 환율(북한 원화/USD)과 시장 쌀 가격(북한 원화/1KG)은 2009년 화폐개혁 이후 안정적으로 유지되는 것으로 평가된다. 특히 김정은 위원장 집권기인 2012년 이후 안정적으로 시장물가가 유지되고 있는 현상은 주목할 만하다. 시장을 인정하는 정책의 지속성과 더불어 더디지만 상품공급의 확대가 안정적인 물가를 유지하는 주요한 원인으로 평가된다. 그러나 대북제재가 지속될 경우 북한 경제 환경은 영향을 받을 수밖에 없다는 점은 북한 경제의 미래를 불투명하게 만드는 구조적인 요인으로 작용할 가능성이 높다.

[그림 17] 북한의 시장 달러환율, 쌀 가격 변화: 2009~2018년



자료: 데일리NK. www.dailynk.com, 평양, 신의주, 해산 3개지역 평균 시장가격.  
주: 단위: 환율 북한원/USD, 쌀 가격 북한원/1kg

## (2) 김정은 시대 경제 정책 과제

김정은 시대 비교적 안정적인 경제관리가 2017년부터 외부의 도전에 직면했다. 2006년 제1719호부터 2017년 제2397호까지 유엔의 대북제재가 그 강도를 높이면서 북한 경제를 위협하고 있다. 이와 함께 북한의 경제 발전을 위한 내부경제 개혁의 결과가 뚜렷하게 드러나지 않는 것도 북한 경제가 풀어야 할 과제로 지목될 수 있다.

김정은 시대 북한 경제 발전 정책의 과제로는 첫째, 대북제재라는 리스크의 관리이다. 유엔의 대북제재 결의안 제2397호(2017.12.22.)의 효과가 2018년 이후 본격화될 경우 2017년의 제한적인 경기 하강국면이 북한 경제를 더욱 어렵게 하는 요소로 작용할 수 있다. ‘경제적 문제’의 ‘정치적 해결’<sup>69)</sup>은 북한 경제의 미래를 위해 북한 당국에게 주어진 핵심적인 과제이다.

<표 24> UN 안보리 대북제재 결의안

일자	핵, 미사일 발사 실험	UN 제재 결의안
2006.10.9.	1차 핵실험	결의안 제1718호(2006.10.14.)
2009.5.25.	2차 핵실험	결의안 제1874호(2009.6.12.)
2012.12.12.	광명성3호(은하3호 2기)	결의안 제2087호(2013.1.23.)
2013.2.12.	3차 핵실험	결의안 제2094호(2013.3.8.)
2016.1.6.	4차 핵실험	결의안 제2270호(2016.3.2.)
2016.9.9.	5차 핵실험	결의안 제2321호(2016.11.30.)
2017.5.29.	탄도미사일 발사	결의안 제2356호(2017.6.2.)

69) ‘경제적 문제’는 북한의 경제발전이고, ‘정치적 해결’은 북미관계정상화 및 국제사회의 대북제재 해제를 위한 정치적 역할을 의미한다.

일자	핵, 미사일 발사 실험	UN 제재 결의안
2017.7.4/7.28.	ICBM급 미사일 발사	결의안 제2371호(2017.8.5.)
2017.9.3.	6차 핵실험	결의안 제2375호(2017.9.11.)
2017.11.29.	ICBM급 미사일 발사	결의안 제2397호(2017.12.22.)

둘째, 무역구조의 다변화이다. 대북제재의 영향으로 중국에 대한 무역 의존도가 더욱 심화되고 있는 현상은 향후 북한 경제발전의 발목을 잡는 구조적인 문제로 작용할 가능성이 높다. 무역다변화를 위해서는 하나, 내부 경제개혁을 통해 국제적 경쟁력을 확보한 상품을 개발할 수 있는 역량을 확보해야하고, 둘, 경쟁력 있는 대외경제 관계를 위한 법제도적 안정성은 북한 무역의 다변화를 위한 우선적이고 근본적인 해결과제이다.

셋째, 실적이 확인되지 않은 '우리식 경제관리방법'의 적극적인 추진이다. 2012년부터 시작된 김정은 시대 북한 경제개혁조치의 실적은 확인되지 않는다. 2002년 7.1경제조치의 '혁명적 경제정책'이 미완의 기획으로 끝났고, '우리식 경제관리방법' 역시 아직은 실력을 확인할 수 없는 설계도일 뿐이다. 따라서 김정은 시대의 '우리식 경제관리방법'이 김정일 시대의 7.1 경제관리개선조치와 내용상 큰 차별성을 확보하지 못하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 하나, 강력한 리더십을 바탕으로 한 개혁드라이브의 지속가능성,<sup>70)</sup> 둘, 경제 개발을 위한 투자 재원의 확보, 셋, 글로벌 경제

70) 2019년 북한의 신년사는 주목할 만한 경제정책의 변화를 보여주고 있다. '군수공업부문의 민간경제 전용' 정책이다. 이러한 변화는 2018년 4월 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 결정인 '경제건설 총집중로선'이 정책적으로 나타나고 있다고 평가할 수 있을 것이다. "군수공업부문에서는 경제건설에 모든 힘을 집중할데 대한 우리 당의 전투적호소를 심장으로 받아안고 여러가지 농기계와 건설기계, 협동품들과 인민소비품들을 생산하여 경제발전과 인민생활향상을 추동하였습니다... 군수공업부문에서는 ... 경제건설을 적극 지원하여야 하겠습니다." 김정은, 2019.1.1.

파트너십 구축을 위한 우호적인 국제환경 조성은 '우리식 경제관리방법'의 성패를 좌우하는 핵심 과제이다.

### 3. 한반도경제공동체: 김정은 시대 경제 발전 정책의 완성조건

북한식 개혁·개방정책은 중국과 베트남의 모습과 매우 닮아있다. 최근 베트남 모델에 대한 관심이 높아지고 있다. 베트남 모델은 「판문점선언」 당시 도보다리 회담에서 김정은 위원장이 거론했다고 알려지고, 2018년 미국 폼페이오 국무장관이 북한의 미래상으로 제시한 경제발전 모델이다. 북한의 미래상으로 특히 베트남-미국모델이 주목받는 이유는 정치적으로는 관계개선을, 경제적으로는 개혁·개방을 통한 경제발전이라는 이중의 과제를 극복한 성공적인 사례이기 때문이다.

베트남-미국 모델과 북한-미국 모델 사이에는 숨겨진 큰 차이점이 있다. 바로 중재자 역할을 하는 남한의 존재이다. 「판문점선언」은 '남북관계 개선'과 '완전한 비핵화'를 담고 있으며, 북미정상 합의문은 「판문점선언」을 추인하고 있다. 북·미협상의 숨겨진 변수인 남한의 균형자 역할이 주목되는 이유다.

베트남과 중국이 우호적인 중재자 없이 개혁·개방을 추진했다면, 북한에게는 남한이라는 적극적 중재자와 신뢰할 만한 비즈니스 파트너가 존재한다. 더불어 남북한이 경제적으로 공동의 이익을 기획하고 지속가능성을 부여한다면, 북한 경제의 정상화뿐만 아니라, 평화와 번영의 한반도경제공

동체를 구축할 수 있다. 북한식 개혁·개방정책의 성공은 다시 남한과의 관계, 남북관계의 지속가능성에 그 해답이 있는 것이다.

국제정치의 결과는 '권력으로 정의되는 국가이익(National Interest)'에 의해 결정된다. 미국에게는 북한 비핵화라는 정치적 명분이, 북한에게는 체제보장을 통한 경제발전이라는 실리가 당면한 최고의 국가이익이다. 그리고 한반도경제공동체는 남북한 공동의 국가이익이다.



## 참고문헌

### 국내문헌

- 강인덕 편, 『개혁과 개방-중국주요논문선집』 (서울:극동문제연구소, 1988)
- 김소영, “경제위기 이후 북한 농업부문의 계획과 시장”, 북한대학원대학교 박사학위논문. 2017.
- 김영윤, 최수영, 「북한의 경제개혁 동향」, 통일연구원, 2005.
- 김일한, “북한 시장에도 인플레이션이 있을까: 김정은 시대 연구,” 서보혁 외 엮음, 『김정은에게 북한의 미래를 묻다』, (서울: 도서출판선인, 2014)
- 김일한, “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석,” 동국대학교 박사논문, 2011.
- 김일한, “북한의 경제개혁 논쟁: 가치법칙의 재해석-중국과의 비교,” 『統一政策研究』 Vol.21 No.1, 통일연구원, 2012.
- 배국열, “북한 외국인투자 법제의 변화에 관한 연구” 동국대학교 박사학위논문, 2012.
- 배국열, “북한 외자유치 법제의 변화와 평가” 북한연구학회보 제16권 제2호. 2012.
- 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』, 산업연구원, 2012.
- 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식 경제관리 방법’”, 『통일정책연구』, 제26권 2호, 통일연구원, 2017.

- 이석기 외, 「김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로」, 산업연구원, 2018.
- 이석기 외, 「2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망」 산업연구원, 2016.
- 임호열 외, “북한의 경제개발구 추진 현황과 향후 과제,” 『오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원, 2015년 4월.
- 정혁 외, “북한경제의 대외개방에 따른 경제적 후생 변화 분석,” 한국은행 경제연구 제 2018-13호.
- 통계청, 『2017 북한의 주요통계지표』
- 통일부, 『2018 북한이해』
- KDI, 『북한경제리뷰』 2018년 2월호.
- KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』
- 『통일뉴스』(2013.04.04.)
- 한국은행 [www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr)
- 통일부, 북한지식사전, 통일교육원, 2016.
- 남북경협뉴스레터, [www.sonosa.or.kr](http://www.sonosa.or.kr)
- 데일리NK [www.dailynk.com](http://www.dailynk.com)

### 북한 및 외국문헌

- 김명국, “기업체들에서 관리기구조절사업을 바로해나가는데서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』 평양: 과학백과사전출판사, 2016년 4호.
- 김명철, “합리적인 가격제정의 주요요인,” 『김일성종합대학학보-철학,경제학』 2017년 제63권 제2호.
- 김영홍, “사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는데서 나서는 중요한 문제,” 김일성종합대학경제학부. 2016.11.4. [www.ryongnamsan.edu.kp](http://www.ryongnamsan.edu.kp)
- 김정은, 《현실발전의 요구에 맞는 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여》, 당, 국가, 군대기관 책임일군과 한 담화(2014.5.30.)
- 김정은, 《사회주의농촌체제의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자》 전국농업부부분조장대회에 보낸 서한(20114.2.6).
- 김창환, “제품개발권과 품질관리권을 행사하여 기업체의 경쟁력을 더욱 높여나가기 위한 몇가지 방도,” 『경제연구』 평양: 과학백과사전출판사, 2017년 1호.

**리창하**, “사회주의기업책임관리제는 우리 식의 독특한 기업관리방법,” 『김일성종합대학 학보-철학,경제학』 2018년 제64권 제2호.

**림태성**, “사회주의기업체의 재정관리권,” 『경제연구』 평양: 과학백과사전출판사, 2016년 1호.

**박윤철**, “합영, 합작대상선정사업에서 견지하여야 할 주요원칙,” 『경제연구』 평양: 과학백과사전출판사, 2015년 3호.

**윤영순**, “사회주의기업체들이 기업관리를 혁신적으로 해나가는데서 나서는 중요문제,” 『김일성종합대학학보-철학,경제학』 2018년 제64권 제2호.

**장경환**, “공업기업소의 화폐축적과 분배에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』 평양: 과학백과사전출판사.

**정보상**, “로력자원의 효과적리용을 규제하는 경제법칙들과 그 리용,” 『경제연구』 평양: 과학백과사전출판사, 2017년 1호.

「로동신문」, 2017년 10월 11일

「조선신보」, 2015년 2월 23일

「조선중앙통신」, 2018년 12월 8일

[data.worldbank.org](http://data.worldbank.org).

**FAO**, Drought threatens food production in DPR Korea 2017.

[www.fao.org](http://www.fao.org)

## 주제가 있는 통일 강좌 목록

- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| 01 대북협상, 어떻게 볼 것인가?     | 26 미래지향적 학교통일교육의 구현      |
| 02 대북지원, 새롭게 보자         | 27 통일비용보다 더 큰 통일편익       |
| 03 먹거리를 통해본 북한 현실       | 28 통일 필요성의 재인식           |
| 04 한반도 평화정착과 유럽연합의 교훈   | 29 권력이 세습되는 북한           |
| 05 21C 국제질서의 변화와 한반도    | 30 변하는 북한 변하지 않는 북한      |
| 06 남북관계 발전의 법적 이해       | 31 북한 여성의 일상생활           |
| 07 남북한의 역사 인식 비교        | 32 문화예술에 비친 북한의 일상       |
| 08 남북한 예술 어떻게 변화였나?     | 33 FTA와 한반도 통일환경         |
| 09 남북한 IT 용어 비교         | 34 강성대국의 허와 실            |
| 10 김정일시대 북한교육의 변화       | 35 한국과 독일, 분단과 통일 이야기    |
| 11 북한법을 보는 방법           | 36 북한사람이 들려주는 북한이야기      |
| 12 정보화 시대, 북한의 정보화 수준   | 37 통일교육과 민주시민교육          |
| 13 북한 과학기술의 이해          | 38 남북경제공동체 형성 방안과 과제     |
| 14 북·중 변경무역과 북한의 시장 실태  | 39 준비된 통일은 축복이다          |
| 15 알기 쉽게 풀어 쓴 통일이야기     | 40 북한의 계획경제와 시장화 현상      |
| 16 북한의 환경정책과 그 실태       | 41 북한의 양면성               |
| 17 북한의 종교실상과 남북종교교류 전망  | 42 통일과 인문학               |
| 18 북한의 의료실태             | 43 교과서에 안 나오는 북한의 교통 이야기 |
| 19 북한의 법제정비 동향과 특징      | 44 영화로 보는 통일 이야기         |
| 20 북한의 관광자원 실태와 전망      | 45 남북정치공동체 형성방안          |
| 21 북한의 체육실태             | 46 북한, 도시로 읽다            |
| 22 북한 문화재 실태            | 47 북한에서의 한류 현상: 그 의미와 영향 |
| 23 북한의 대남전략             | 48 북한의 문화재 정책과 남북 문화유산협력 |
| 24 독일통일 20년 : 현황과 교훈    | 49 김정은의 '공포정치'와 통치리더십    |
| 25 미래를 위해 남겨 놓은 과거, DMZ | 50 평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화  |

[www.uniedu.go.kr](http://www.uniedu.go.kr)

이 책은 스마트폰으로 열람하실 수 있습니다.