

북한, 시장화에서 시장경제로*

김병연 (서울대학교)

*이 논문은 인천대학교/아시아경제공동체재단이 주최하고 지원한 2018 Research Project Program에 투고되었으며 향후 책의 일부로 발행될 예정입니다. 저자의 허가 없이 인용하는 행위는 금합니다.

I. 서론

북한 경제의 미래는 시장경제와 경제개방으로의 이행에 깊이 의존한다. 사회주의 경제체제가 장기적으로 지속 가능하지 않다는 것은 역사를 통해 잘 알 수 있다. 모든 사회주의 국가들은 사회주의 체제에 따라 경제를 회복하는 데 실패하였고, 북한과 쿠바를 제외한 나머지 국가들은 각각 다른 전략을 갖고 시장경제로의 이행을 채택했다. 동유럽과 구소련 연방 국가들은 점진적인 변화를 이룬 중국에 비해 급진적인 이행을 하기도 했다. 그럼에도 불구하고 중국의 이행의 범위는 초기부터 매우 포괄적이었다. 집단농장의 해체(de-collectivization)와 비국가 소유권(non-state ownership)은 경제개혁의 초기 단계부터 도입되었는데, 이것은 사실상 생산자산의 사유화나 마찬가지였다. 동시에, 자유화는 가격, 무역, 그리고 해외투자 등 대부분의 영역에서 자리를 잡아갔다. 안정화는 사유화와 자유화와 함께 동유럽의 주요 세 가지 이행 정책 중 하나였는데 이는 중국에서는 중요하지 않았다. 동유럽과는 달리, 개혁이 도입된 시기의 중국에서는 거시경제적인 조건들이 꽤나 안정적이었기 때문이다. 따라서 중국과 동유럽은 비록 이행의 속도는 다르나 시장경제로의 이행 경로가 비슷하다는 점, 그리고 사유화와 자유화를 도입했다는 점에서 비슷하다.

경제개방은 국제사회의 일원이 됨으로써 발생하는 혜택을 얻는 데 필요하다. 무역과 투자의 자유는 자유에 대한 보다 더 깊은 관여로 이어지기 마련이다. 그리고 이것은 수출다양도(extensive margin)와 수출집약도(intensive margin)를 통한 경제성장에 기여한다. 중국은 이와 관련하여 아주 좋은 예다. 중국은 특히 같은 민족의 사회인 홍콩, 대만, 마카오 등에서 해외자본을 끌어들이기 위해 특별경제구역(Special Economic Zones; SEZ)을 도입했다. 특별경제구역은 행동에 의한 학습의 촉진제 역할을 했다. 특별경제구역에 있는 해외 기업으로부터 중국은 선진 기술을 배우고 기업 환경을 개선시킬 수 있었으며, 외부 세계로 자국 제품들을 수출할 수 있게 되었다. 동유럽 국가들이 달성하고자 하는 목표는 유럽연합에 가입하는 것이었다. 이를 위해 동유럽 국가들은 세계적인 기준에 맞추어 경제를 개혁하는 노력들을 시행하였는데, 이는 서유럽으로부터 외국인 직접투자를 끌어오는 데 기여하였다.

시장경제와 규제완화로의 전환의 불가피함은 북한이 사회주의 경제체제를 고수하는 모습과는 대조적으로 보인다. 2018년 1월 1일 신년사에서 김정은은

경제의 중요성을 강조했다. 그는 ‘경제’란 단어를 38번 반복하였는데, 이 단어는 2018년에 27번, 그리고 2017년에 18번 사용되었다. 동시에 ‘자립’이란 단어 또한 14번 사용되었다. 자국의 자원, 기술, 그리고 대중의 열정, 그리고 혁신은 자립의 주요 기구들이다. 이처럼 ‘자립’이란 단어의 반복은 북한 경제가 사회주의 정책에 입각하여 관리되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 사실, 같은 신년사에 ‘사회주의’라는 단어는 32번 나타났는데, 이 단어는 경제재건과 자립과 함께 사용되었다. 이것은 김정은이 시장경제로의 이행을 채택할 가능성이 낮음을 보여준다.

김정은의 사회주의 국가를 부활시키고자 하는 의도는 북한 경제의 현실과 대조를 이룬다. 북한 경제는 시장과 해외 무역에 의존하고 있다 (Kim, 2018). 김정은 정권 아래 경제성장의 대부분은 시장경제화와 해외 무역이 차지할 것이라고 추정된다 (Kim, 2017b). 반대로, 사회주의 관련 변수, 예를 들어 GDP 국가예산의 지출 부분은 경제성장과 음의 상관관계가 있다 (Kim, 2011). 사실상 북한 시민들의 생존과 번영은 직간접적으로 시장활동과 해외 무역에 의존하고 있다. 북한의 엘리트층은 수입의 상당 부분을 해외무역을 통해 창출하는데, 주로 중국 회사와의 무역, 뇌물, 수수료를 주고받는다 하는 것은 잘 알려진 수법이다. Kim and Jung (2015)의 추정에 따르면 북한 수출의 7%이 무역 파트너에게 주는 뇌물이다. 이 무역 파트너들은 북한 엘리트층과 연결되어 있을 가능성이 높다. 시장은 일반적인 북한 시민들에게는 생존의 수단이다. 이들의 공식 경제에의 참여율은 50% 밖에 되지 않는 반면 시장활동에의 참여율은 70%보다도 높다 (Kim, 2017a).

북한의 자유주의 시장경제로의 이행은 사회주의 경제와 김정은의 강한 독재 정부와는 양립이 불가능하다. 따라서 이와 같은 질문이 가능하다: 김정은의 의도와 경제적 현실 간의 갈등으로부터 어떠한 결과가 나올 것인가? 물론, 미래를 예측하는 것은 쉽지 않다. 그러나 어느 정도 확신을 갖고 다음과 같이 예측할 수 있다. 시장화는 경제뿐만 아니라 북한 시민들의 사고방식과 권력 관계에도 영향을 미치기 때문에 김정은은 이에 맞서 힘든 싸움을 해야 한다는 점이다. 남한의 대북 정책과 관련해서는, 북한과 남한 간의 경제적 협력이 북한 시장화에 기여할 수도 있을 것이다. 아래로부터의 시장경제화가 북한의 시장경제를 불러올 수 있을 것인가? 이 논문은 이와 같은 질문들에 답하고자 한다. 먼저 김정은이 직면한 딜레마, 즉 그의 독재정권의 유지와 해외무역에

기반한 경제회복 사이의 딜레마를 다룬다. 김정은이 과연 중국식 경제 개혁에 착수할 의지가 있는지 여부를 다루는 것이다. 이어, 이 논문은 시장경제화가 북한이 시장경제로의 이행을 가능케하는 요소일 수 있음에 주목하면서 시장경제화의 효과에 대한 문헌을 검토한다. 이렇게 시장경제화를 주요 영향으로 활용하면서, 본 연구는 북한과 남한의 경제적 협력이 북한의 시장경제로의 이행에 기여해야 한다고 주장한다.

본 연구는 다음과 같은 방식으로 논의를 전개하고자 한다. 다음 2장에서는 김정은이 처한 딜레마인 정권유지와 경제성장 간의 갈등을 설명한다. 그리고 그가 자발적으로 시장경제로의 이행을 도입할 가능성이 적은 이유를 설명한다. 3장에서는 문헌자료를 검토하며 시장경제화가 북한에 미칠 영향을 분석한다. 그리고 시장경제화가 북한의 시장경제로의 이행을 용이하게 할 것임을 시사하면서 남한과 북한의 경제 협력이 시장경제화가 주는 기회들을 적극 활용해야 한다고 제안한다.

II. 김정은의 딜레마: 독재정권 유지와 경제성장

김정일과 김정은이 추구했던 정책 노선에는 그간 상당한 변화가 있었다. 김정일은 1998년 북한 사회주의헌법에 포함되어 있는 “선군정치”를 펼쳤다. 이 변화는 북한이 왜 1990년도 중후반에 “고난의 행군”이라 불리는 경제적인 어려움을 겪어야 했는지를 정치적으로 정당화시키는 것으로 이해될 수 있다. 즉, 경제적인 어려움은 국가안보의 보장을 위해 가장 중요한 가치인 군사 발전을 위한 의미 있는 희생이었던 것이다.

2003년 “선군정치”는 핵경제병진노선으로 변화하였다. 그 변화는 경제적 복지의 증진을 기대하는 대중의 수요를 충족시키기 위함으로 보인다. 동시에, 핵무기는 북한 시민들의 경제적인 희생이 구체화된 결과로 여겨졌다. “선군정치”와는 달리, 이 변화는 과거에 그랬던 것처럼 사후 정당화보다는 미래의 약속을 수반했다. 이런 약속들은 김정은이 자신의 정권을 유지하고자 하는 의도와 긴밀히 연결되어 있다. 더 정확히 말하자면, 그는 핵무기 개발이 미국을 비롯한 외부의 위협으로부터 자신의 안보를 지켜줄 거라 믿었던 것으로 보인다. 그리고 경제발전은 북한 시민들의 지지를 얻기 위한 중요한 지지대이다.

즉, 핵무기 개발과 경제발전은 김정은이 장기적으로 자신의 독재정권을 유지하기 위한 생존방식인 것이다.

최근 북한의 전략태세가 바뀐 것은 2018년이다. 북한이 추구해야 할 가장 중요한 목적으로 경제발전을 꼽았는데, 이와 같은 목표를 세운 공식적인 이유는 북한이 핵무기 개발을 완성하고 핵무기 보유국가가 되어 경제를 발전시킬 수 있게 되었기 때문이다. 북한의 대륙간 탄도 미사일 (Intercontinental Ballistic Missiles; ICBMs)은 재진입 기술 (re-entry technology) 부족으로 2차 보복능력(second strike capability) 수준에 미치지 못한 것으로 알려져 있을 때다. 그러나 대륙간 탄도 미사일 발전에 따른 미국의 군사적 행동과 북한에 대한 경제적 제재의 부정적인 영향을 의식하였던 것이었을지도 모른다.

중요한 질문은 과연 김정은의 경제지향적 정치가 약속대로 이행될 것인지를이다. 김정은에게는 자신이 한 정치적 약속을 지키는 것이 중요하다. 과거 그가 약속했던 핵무기 개발과 경제라는 병렬 방식의 경제발전을 이룩하는 것은 성공하지 못하였다. 2013년부터 2017년 사이 연간 성장률은 한국은행에 따르면 0.3%밖에 되지 못하였다. 이는 앞으로 북한 시민들의 경제적 복지에 의미 있는 개선이 따르지 않는 한 김정은의 정권에 대한 신뢰도는 앞으로 낮아질 것이라는 점을 말해준다.

김정은 체제 하에 경제발전을 이룩하는 것은 북한의 시장경제화와 관련될 수 있다. 나중에 논하겠지만, 이러한 현상은 대중의 관심이 김정은의 통치로부터 거리를 두게 만들었다. 대다수 북한 시민들의 경제적인 삶에서 시장에 중요해질수록 그들은 시장이 그들의 생존과 번영을 위한 기회를 제공한다는 것을 이해하고 있다. 그리고 동시에 김정은 정권이 시장에 간섭하는 것을 싫어한다. 사회주의 경제는 식량 배급에 실패하였고 이로 인해 아주 끔찍한 상황에 있다. 시장경제화가 계속될수록, 북한 시민들은 스스로 시장 속에 뛰어들어 시장 정신의 영향을 받는다. 이것은 김정은 독재정권에 아주 큰 위협이다. 나아가, 김정은이 비교적 젊은 나이인 것은 50대에 정권을 잡은 그의 아버지보다 경제발전을 통해 얻을 이익이 더 많을 것이라는 것을 암시한다. 즉, 김정은은 ‘유랑형 도적’ 보다는 ‘정주형 도적’일 가능성이 더 높은 것이다. 이것은 김정은이 경제발전을 통해 더 큰 이익을 얻을 계기를 마련한다.

이와 같은 상황이 김정은이 시장을 억압하는 대신 포용하도록 만들었는지도 모른다. 그는 시장이 자신의 권력에 장기적으로 부정적인 영향을 미치리라는 것을 이해했는지도 모른다. 그러나 단기적으로는 경제활동에서 시장의 역할을 대체할 수 있는 것이 없다. 김정은은 2009년 11월에 있었던 화폐 개혁의 경험을 통해 뼈아픈 교훈을 얻었을 수 있다. 강제적인 화폐교환과 일정 액수 이상의 구 화폐를 신화폐로 교환하는 것을 불허한 결과, 가계의 화폐보유규모가 급격히 감소하고 이로 인해 시장활동이 불안정해졌다. 이러한 정책이 인기가 없고 대중들의 분노를 사자, 총리는 대중에게 공식 사과를 했고 고위급 관료를 희생양 삼아 처형했다. 김정은은 이렇게 생각했는 지도 모른다. “시장 없이 시민들은 생존하지 못한다. 따라서 경제활동의 대안 없이 시장을 제거하는 것은 내 권력에 피해를 준다. 현재로서 내게 가장 좋은 정책은 암묵적으로 시장활동을 허가하고 이를 이롭게 활용하되, 그 동안 궁극적으로 시장의 역할을 완전히 대체할 수 있는 사회주의 경제의 재건을 준비하는 것이다.”

위와 같은 추측을 뒷받침하는 두 가지 증거가 있다. 첫째로, 김정은의 경제 정책들은 그가 재산권에 대해 사회주의적 원칙을 고수한다는 것을 보여준다. 그의 경제 정책들은 김정일이 했던 것보다 시장에 훨씬 더 긍정적인 영향을 미치지만 여전히 시장활동을 제도화하는 수준에는 미치지 못한다. 김정은의 통치 하에 시장활동에 대한 억압은 별로 없었다¹. 물론 몇몇 지역에 비공식적 시장활동을 공식화하려는 시도들이 있었다. 예를 들어, 대중들이 돈으로 공공재를 살 수 있게끔 하는 백화점의 경우 ‘공식적’ 시장으로 여겨질 수 있다. 일반적인 시장과 마찬가지로, 무역자들은 매대의 숫자당 시장 수수료를 받으며, 따라서

¹ 김정은의 주요 개혁은 농업, 기업관리와 시장 영역에서 이루어졌다. 농업 영역에서는 소규모의 가정들이 공동으로 조달하고 있음이 밝혀졌다. 달리 말하면, 집단 농장이 아직 운영되고는 있으나, 한 가정의 구성원들이 전부 집단 농장에 종사하는 게 아니라 여러 가정이 함께 일하는 것을 말한다. 제품의 분배에 있어서도 다양한 보고들이 나오고 있다. 가정이 가져가는 비율은 30%에서 70% 사이라고 밝혀진다. 어떤 보고에 따르면, 강제조달 이후 남은 제품들은 가정이 자유롭게 처분할 수 있다고 한다. 그러나 이러한 정책의 실행이 보편적인지, 부분적인지, 아니면 아주 작은 규모의 농장에서만 이루어지는 것인지 밝혀지지 않았다. 나아가, 분배의 법칙이 지켜지고 있는지 또는 지방과 중앙 관료들에 의한 임의적인 간섭에 취약한지도 불분명하다. 기업관리 영역의 경우, 생산, 급여, 이익 그리고 해외투자 부문에서의 기업의 자율성은 증가하였다. 김정은은 “자금 공급원들은 투자에 사용되는 한 상관없다”고 말한 바 있다 (Jeong, 2015).

이런 무역 활동들은 유료 공식적 시장활동으로 간주될 수 있다. 이런 시장경제화는 부동산, 민간 고용, 그리고 금융시장을 포함하여 거의 모든 경제활동 분야에 만연하다. 심지어 정부 사업을 위한 민간 자본가들이 정부 사업에 자금을 대고 광물을 수출하기 위해 작은 광산을 구매한다. 그러나 이러한 활동들은 법과 제도의 보호를 받지 않는다는 점에서 제도화되어 있지는 않다.

<표1>은 북한과 중국의 사유재산권의 제도화 수준을 비교한 것이다. 중국의 경우, 1970년도 후반에 시작된 개혁 이후 사적 영역과 사유재산권을 인정하기 위한 민법상과 헌법상 개정이 있었다. 반면 북한의 경우 주목할 만한 변화는 보이지 않는다. 가장 최근 개정된 북한의 헌법을 살펴보면, 생산수단 소유권의 객체는 국가와 협동조합에서 국가, 협동조합, 그리고 사회단체로 확대되었다. 사회단체가 포함된 이유는 분명하지 않지만, 한 가지 가능성은 고난의 행군 동안 많은 사회단체들이 겪었던 재정적인 어려움이 이들로 하여금 공장과 회사를 소유할 수 있도록 허락되었다는 것이다. 또 다른 가능성은 북한이 전통적인 의미의 국가의 소유권과는 다른 소유권의 개념을 포용하기 위해 헌법을 개정했다는 해석이다. 그러나 북한의 사유재산권의 제도화 수준이 1980-90년대 중국의 수준보다 많이 부족하다는 점은 명백해 보인다. 민법에서도 마찬가지다. 중국의 경우 1986년 민법 개정에 따라 생산수단의 사적 소유가 허용되었으나 북한의 경우 2012년 민법 개정 때에도 허용되지 않았다².

² 이는 북한 경제에 변화가 적었다는 것을 의미하지는 않는다. 시장경제로의 전환을 위한 네 가지 정책인 자유화, 안정화, 사유화와 제도개혁 가운데 북한은 내수시장과 해외무역의 자유화 부문에 있어서 중국 사회주의 경제의 마지막 단계보다 앞서고 심지어 시장경제화 이행 경로에서는 초기 단계라고 할 수 있다. 물가도 2013년 이후로 안정화되었기에 안정화 부문도 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 사유화와 제도개혁 부문에 있어서는 중국의 시장경제화 이행 초기 단계보다 심각하게 뒤떨어진 상태이다.

<표1>: 북한과 중국의 사유재산권의 제도화 수준 비교

	중국	북한
헌법	<ul style="list-style-type: none"> - 1982년, 사회주의의 공적 소유의 보완적 개념으로 사적 경제가 인정되었다. - 1993년, 사회주의 시장경제 개념이 도입되었다. - 1999년, 사적 경제가 사회주의 시장경제의 중요한 부분으로 인정되었다. - 2004년, 사유재산권이 침해해서는 안 될 권리로 인정되었다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1972년, 사적 소유는 개인 소비를 위한 소유를 의미했다. - 1998년, 협동소유가 사회적 관계와 협동소유를 포함하는 개념으로 개정되었다.*
민법	<ul style="list-style-type: none"> - 1986년도 민법 개정예 따라 개인 자산으로 생산수단을 소유할 수 있게 되었다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인은 가족을 위한 물건, 문화적 제품, 그리고 자동차와 같이 일상생활에 필요한 제품과 집을 소유할 수 있게 되었다.

*각주: 사회단체는 공적 이익과 사회 일부 사회적 계급이 추구하는 공통 목표를 실현하기 위해 자발적으로 만들어진 단체를 말한다. 좋은 예로, 직업집단, 여성단체, 그리고 청년단체를 들 수 있다. 협동조합은 생산수단을 공동 소유하고 생산과 분배 활동을 협조적으로 수행하는 단체를 말한다. 협동농장과 어업 협업체를 포함한다.

둘째로, 북한의 가장 최근 공문인 김정은의 신년사를 살펴보면 북한이 주요 경제개혁 대신 현 상태를 유지하는 방향으로 나아갈 것임을 알 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이, ‘경제’란 단어는 30분간 진행된 이 신년사에 38번이나 등장한 가장 많이 반복된 단어다. 그러나 ‘사회주의’란 단어도 경제 재건, 자주경제, 그리고 사회주의적 분배 원칙이란 단어와 함께 32번이나 등장하였다. 반면 경제 개혁을 가리키는 단어는 하나도 등장하지 않았다. 대신 김정은이 시민복지에 관심이 있다는 것을 가리키는 흥미로운 구절이 있는데, 예를 들어 광부들의 생활조건 보장이나 농부들의 의견과 이익을 존중해주는 것이다.

위 결론은 구 사회주의 국가들의 주요 경제개혁의 경험으로 뒷받침된다. <표2>에서 볼 수 있듯, 여덟 개의 개혁 사례 가운데 두 개 (중국과 베트남)의 경우가 시장경제로 이행한 것으로 나타난다. 나머지 여섯 사례들은 사회주의

원칙 안에서 개혁을 추구했다. <표2>는 경제개혁의 강도에 영향을 미치는 다섯가지 요소로서 지도부의 변화, 권력집단의 지지, 대중의 지지, 외부 위협, 그리고 경제위기를 살펴본 것이다. 이 다섯 가지 요소 가운데 가장 중요한 것은 지도부의 변화라고 할 수 있다. 중국과 베트남을 제외하고 나머지 여섯 가지 사례의 경우 지도부의 변화와 연관이 있다. 지도부의 변화 없이 개혁을 시작한 두 경우 (소비에트 연방의 신경제정책과 유고슬라비아의 노무관리시스템)은 심각한 경제위기나 외부 위협과 연관이 있다.

또 한 가지 흥미로운 것은 열 가지 사례 중 일곱 건의 경우 경제개혁이나 시장경제로의 이행은 대다수의 권력집단의 지지를 받았다는 점이다. 권력집단의 지지를 얻는 데 실패한 페레스트로이카는 결국 개혁에 실패했을 뿐만 아니라 소비에트 연방의 종말로 이어졌다. 반면 개혁의 강도를 결정짓는 데에는 외부 위협이나 경제위기 둘 중 그 어느 것도 중요하지 않은 것으로 보인다. 특히 외부 위협은 무관한 것으로 보인다. 물론, 현상유지 편향이 국가가 외부 위협을 만났을 때 쉽게 드러나고 커질 수 있기 때문에 외부 위협이 경제개혁에 부정적인 영향을 미친다고 주장할 수는 있지만 말이다.

요컨대 지도부의 변화는 주요 개혁을 이끌 수 있는 의지와 연결되고 따라서 이는 개혁을 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 반면 대중과 권력집단의 지지는 개혁을 위한 충분조건이다. 실제로 중국과 베트남의 시장경제화는 이러한 조건들을 만족시켰지만 나머지 국가의 경우 이 중 최소 한 가지를 충족하지 못했다.

북한 시장경제화의 가능성은 <표2>에 나와있는 요소들을 갖고 평가할 수 있다. 우선 북한의 경우 지도부의 변화는 없다. 김정은은 아버지로부터 권력을 그대로 이어받았는데, 이는 그가 아버지가 추구했던 사회주의 노선을 변경하는데 어려움을 겪을 것을 의미한다. 게다가 권력집단들이 경제개혁을 지지할 지는 분명하지 않다. 시장경제로의 이행 이후 그들이 가질 수 있는 기대 수익에 따라 태도가 달라질 것이다. 경제개혁은 한편으로 경제규모를 증가시켜 권력집단의 복지도 증가시킬 수 있지만, 다른 한편으로 이들에게 큰 손실을 가져올 수 있다. 그들이 시장경제로의 이행 이전에 얻었던 독점적 임차료는 내부와 외부 경쟁이 심화되면서 사라질 가능성이 크다. 또한 대중들이 권력집단들의 잘못에 대한 응징을 요구하면서 생기는 정치적인 위험도 생길 수 있다. 시장경제화 이후 더

민주적인 사회가 된다는 것은 권력집단의 권력도 약화될 것을 의미한다. 전체적으로 권력집단들이 시장경제화를 선호하지 않을 가능성이 크다는 말이다. 대중은 시장경제화를 지지할지 모르나 그들의 영향력이나 목소리는 매우 제한적이다. 이와 같은 요소들을 모두 미루어 볼 때, 북한은 시장경제로의 이행을 채택하지 않을 것이라고 할 수 있다.

<표2>: 경제개혁과 시장경제로의 이행의 강도에 영향을 미치는 요소들

개혁/이행	강도	지도자의 변화	권력집단의 지지	대중의 지지	외부위협	경제위기
신경제정책(구소련)	강함	무	다수의 지지	지지(구체제의 반대)	무	심각
1965 경제개혁(구소련)	약함	유	다수의 지지	약한 지지	무	경기침체
페레스트로이카(구소련)	조금 강함	유	다수의 반대	지지	무	경기침체
경제개혁(헝가리)	강함	유	절대다수의 지지	지지(소비에트의 반대)	무	무
노무관리시스템(유고슬라비아)	강함	무	절대다수의 지지	지지	소비에트의 강한 위협	무
중국의 개혁	아주 강함	유	절대다수의 지지	강한 지지	무	경기침체
베트남의 개혁	아주 강함	유	절대다수의 지지	강한 지지	무	경기침체/위기

출처: Kim (2005)으로부터 수정

III. 북한의 시장경제화와 그 영향

북한의 시장경제화는 잘 알려진 현상이다. 대부분의 북한 가정들은 과거에 반사회주의적 행동으로 여겨져 처벌받았던 시장활동에 참여함으로써 생계를 이어가고 있다. 고난의 행군 당시 식량배급이 중단된 가운데 도시에서 시장이 나타나 시민들은 식량을 살 수 있는 기회를 갖게 되었고 이후로 시장은 계속 확대되어 왔다. 식량과 소비재의 3분의 2 이상이 현재 시장에서 구매되고 있는 것으로 예측된다. 나머지 3분의 1만이 식량배급과 자가생산으로 처리되고 있다 (Kim, 2017).

<표3>은 공식 경제와 비공식 경제의 각각 참여율과 소득을 나타낸다. 이는 서울대학교 경제학과 연구진이 2011년 탈북민을 대상으로 실시한 조사와 서울대학교 통일평화연구원(Institute of Peace and Unification Studies; IPUS)이 2012년부터 2018년까지 실시한 조사를 바탕으로 한다³. 두 조사를 통해 다음과 같은 결과를 확인할 수 있다. 먼저 북한 가정의 75%가량은 비공식 경제에 종사한다. 공식 경제에의 참여율은 50% 정도이다⁴. 또한 공식 경제 영역에서의 중간 소득과 비공식 경제 영역에서의 중간 소득의 비율은 1:137 또는 1:200 이다. 이는 비공식 경제가 공식 경제보다 훨씬 지배적임을 나타낸다. 이와 같은 압도적인 비율은 2011부터 2018년까지 강화되었을 것으로 보인다. 중간소득의 배급량 또한 증가하였기 때문이다.

³ 서울대학교 조사는 최승주, 이정민, 이석배와 필자가 진행했다. 조사에 대한 보다 자세한 사항은 Kim (2017)을 참고하라. IPUS 조사는 IPUS 연관 연구진에 의해 진행되었으며, 이에 대한 자세한 사항은 Chang et al. (2005)을 참고하라.

⁴ 기존 한국에서 실시된 탈북민에 대한 조사와는 달리, 이 두 조사는 조사시점으로부터 1년 이내 한국에 도착한 탈북민을 대상으로 진행되었다. 또한, 한국에 도착하기 전 제3국가에서 많은 시간을 보내지 않은 이들을 목표로 하였다. 보다 구체적으로, 대부분의 응답자들은 탈북한 지 1년 안에 한국에 도착한 이들이었다. 이러한 조사 설계는 과거 북한에서의 삶에 대한 기억에 대한 편견을 상당히 줄일 수 있다는 장점을 가지고 있다.

<표3>: 공식경제와 비공식경제에의 참여율과 소득

	서울대학교 조사 (2011)	IPUS 조사 (2012-18)
공식경제 참여율	51.9	47.6
비공식경제 참여율	75.0	75.5
공식경제 명목 소득 (중간소득, 원) (A)	2,000	2,000*
비공식경제 명목 소득 (중간소득, 원) (B)	275,000	400,000*
비율 (A : B)	1 : 137.5	1 : 200
응답자 수	132	911

*각주: 위 소득 수치는 소비자물가지수(CPI)에 기반한 디플레이션 조정을 거치지 않은 것임. 북한 원 환율 (장마당 기준)과 쌀값은 2013년부터 비교적 안정적이었으므로 위 수치는 특히 2013년 이후 큰 변동이 없었을 수 있음.

출처: 서울대학교 조사 (2011), IPUS 조사 (2012-2018)

시장은 소비시장에서뿐만 아니라 생산요소, 부동산, 노동, 그리고 화폐 등 다른 시장에서도 작동한다. 예를 들어, 시장에서 재료를 구매하는 회사의 비율과 시장에 완제품을 판매하는 회사의 비율은 각각 27%에서 67%, 16%에서 55%로 추정된다. 민간 노동 고용은 불법이지만 만연한 것으로 알려져 있다. 옷을 만드는 작은 국내 기업들이 생산의 특정 단계의 업무를 처리하는 개인들을 고용하는 것으로 보고된다. 부동산 시장도 존재하는데, ‘데코’라고 불리는 중개업자가 판매자와 구매자 사이를 조율한다. 새 아파트의 구매자는 판매자의 소유권 대신 세입자권 증서를 취득한다. 그러나 이것은 사실상 소유권으로 인정된다. 주로 중국 회사와 일하는 합작 투자 회사들은 예금에 이자를 제공하는 작은 은행을 연다. 작은 규모의 비공식 사유화가 자리잡고 있는 것이다. 어떤 회사나 조직들은 가게, 식당, 교통수단, 그리고 회사의 작은 단위를 임대 계약의 형태로 개인에게 판매하기도 한다. 또한, 그들은 사적 소유의 회사를 마치 국영 기업이나 국영

단체의 계열사로 등록되어 있는 것처럼 계열사로 받아들인다.

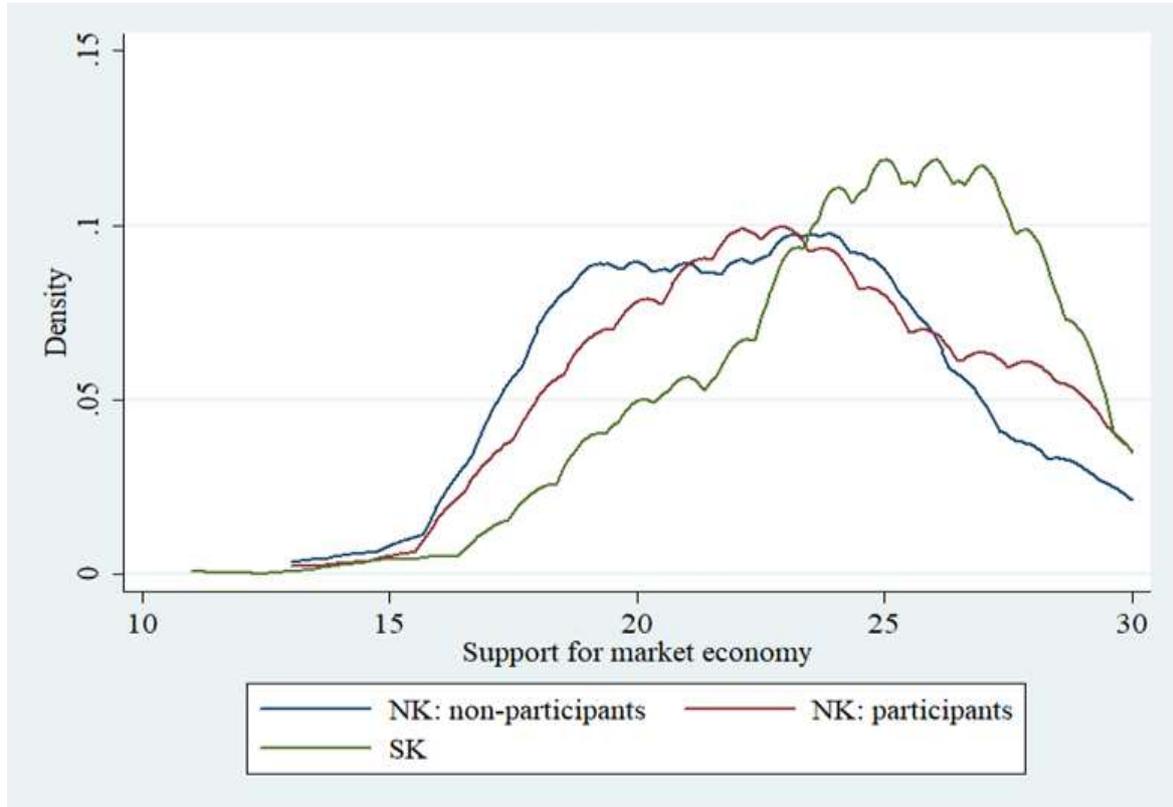
중요한 질문은 과연 이러한 시장경제화의 흐름이 북한 사회주의 경제에 근본적인 변화를 가져올 수 있는가이다. 김정은이 아래로부터의 시장경제화를 추진하는 것은 가능한 일인가? 물론, 누구도 확정적인 대답을 하기는 어렵다. 만약 이런 일이 일어난다면 사회주의 역사상 첫 사례가 될 것이다. 다른 사회주의 국가들은 오래된 사회주의 체제가 몰락했거나 (동유럽과 소비에트 연방) 최고 지도자들이 내린 결정에 따라 이행이 추진되었기 때문이다 (중국과 베트남). 그럼에도 불구하고 왕의 절대권력에 기반한 사회에서 현대 사회로 이행하는 것은 상업화와 시장경제화에 의해 가능했다고 단호히 주장할 수 있다. 상업화와 시장경제화는 정치권력과 시장권력 간의 타협을 만들어냈다 (Root, 1989). 또 다른 가능한 주장은 그 어느 사회주의 국가도 북한이 현재 경험하고 있는 수준의 광범위한 시장경제화를 경험하지 못했다는 것이다. 시장의 양적 확대가 임계점을 넘어선다면 체제가 시장경제로의 질적 변화를 이루는 데 엄청난 압력을 받게 될 것이다.

시장경제화가 북한에 미치는 영향은 무엇인가? 문헌 자료는 크게 세 가지 영향이 있다고 말한다. 사회적 규범, 공식경제, 그리고 권력 관계가 바로 그것이다. 사회적 규범과 관련하여 시장경제화는 시장경제, 사회적 신뢰, 그리고 시장경제에서의 삶에 적응하는 것에 대한 지지를 높이는 것으로 보인다.

2014년부터 2016년까지 남한에 정착한 탈북민에 대한 조사의 자료를 분석한 Kim and Kim (2018)은 남한에서 경험한 비공식 경제 참여가 시장경제에 대한 지지와 양의 상관관계가 있다는 것을 밝혔다. 종속변인인 시장경제의 측정은 (비경쟁 대비) 경쟁, (국유권 대비) 개인소유권, 그리고 (성과무관 동일 급여 대비) 성과 기반 급여에 대한 지지도를 기반으로 하였다. 비교를 위해 같은 질문을 남한 시민들에게도 조사를 진행하였다. 합계 점수는 세 변수에 대한 점수를 합산한 것이다. 아래 <그림1>은 남한 시민, 비공식 경제 참여 경험이 있는 탈북민, 그리고 비공식 경제 참여 경험이 없는 탈북민으로 구성된 세 집단의 시장경제 지지도를 비교하고 있다. 세 집단 사이에는 시장경제의 지지도에 대한 뚜렷한 순서가 있다. 남한 시민 집단은 다른 두 집단보다 앞서있다. 두번째는 비공식 경제 참여 경험이 있는 탈북민 집단이고, 세번째는 비공식 경제 참여 경험이 없는 탈북민 집단이다. 두 탈북민 집단 간의 지지도 차이는 각각 20

이하이거나 26 이상으로 뚜렷하며 이는 통계적으로 유의하다⁵.

<그림1>: 세 집단의 시장경제 지지도 비교



각주: 조사는 2014년부터 2016년까지 진행되었다. SK, NK: participants, NK: non-participants는 각각 남한 태생, 비공식 경제에 참여한 경험이 있는 탈북민, 그리고 비공식 경제에 참여한 경험이 없는 탈북민을 일컫는다.

출처: Kim and Kim (2018)

남한에 살고 있는 탈북민들을 대상으로 한 조사의 자료를 기반으로, Kim and

⁵ 북한 요소뿐만 아니라 남한 요소를 통제했을 때 확인할 수 있는 회귀분석 결과이다. 비공식 경제활동 경험 여부가 시장경제 지지도의 차이를 대부분 설명한다.

Kim (2019)은 시장 무역이 사회적 신뢰와 양의 상관관계가 있음을 밝혔다⁶. 달리 말하면, 고객과의 상호작용을 촉진함으로써 시장 무역이 북한인들의 사회적 신뢰도를 높인다는 것이다. 이는 그동안 억압적이고 내밀한 체제 때문에 억제되어 왔던 것들이다. 그리고 그 효과는 아주 크다. 북한의 시장 무역 참여는 사회적 신뢰도를 60% 썩이나 증가시킨다. 이것은 북한 시민들 사이에 비공식 단체들이 부상할 가능성이 상호신뢰에 기반하고 있음을 보여준다. 비공식 단체들은 정보를 확산하고 김정은 체제를 딱히 지지하지 않는 사람들 간의 합의를 만드는 데 기여할 것으로 보인다. 따라서 시장경제화는 사람들과 사회에 대한 권위자들의 통제력을 약화시킨다.

나아가, 비공식 경제활동은 인적 자본을 향상시킨다고 알려져있다 (Kim and Kim, 2016). 구체적으로, 인적 자본은 고용의 안정성 (정규직 고용, 자영업 또는 사업자)이나 소득으로 측정하는데, 한국에서의 인적 자본은 비공식 소득의 비율과 북한에서의 비공식 경제활동의 기간과 양의 상관관계에 있다. 이렇게 두 변인 사이의 양의 상관성은 시장경제에 대한 이해 증진과 시장에서의 행동에 의한 학습으로 오는 역량과 기업가정신의 강화로 설명될 수 있다. 시장활동은 참여자로 하여금 활발히 일하게 만든다. 이익을 얻든 손실을 겪든 간에 개인이 자신의 활동에 대한 책임을 지고 자신의 능력들을 최대한 활용할 수 있기 때문이다. 이것은 비공식 경제에 의해 발생한 꽤 최근의 현상이다. 사회주의 체제 하에서는 개인은 최대한의 노력을 할 필요가 없기 때문이다. 바로 이런 면에서 시장경제활동에 참여하는 개인들은 자신의 인적자원을 개발하고자 하는 동기를 부여받는다. 직무현황에 대한 비공식 경제활동 효과의 크기와 관련하여, 비공식 경제활동에 1 표준편차의 변화가 안정적인 직업을 가질 가능성을 40% 높이는 것으로 보인다. 아울러 비공식 경제활동 경험은 남한에서의 가정 소득을 18%에서 23%으로 증가시킨다. 특히 생산과 수리 분야는 안정적인 직업을 가지는 데 있어 가장 효과적이다.

위 결과는 비공식 경제활동이 북한 시민들의 신념, 태도, 그리고 행동을 바꿀 수 있다는 점을 시사한다. 수동적인 태도로 독재자에게 충성하는 일이 북한

⁶ 본 연구는 각각 2011, 2014, 2015년도에 진행된 조사 자료를 활용한다. 응답자 수는 485명이다. 북한 관련 그리고 남한 관련 인구학적 변인을 통제했을 때 나타난 회귀분석 결과가 이를 검증한다.

시민들의 인생에서 가장 중요한 일인 전통적인 체제가 시장경제화에 의해 해체되고 있는 것이다. 그 대신에 자율성을 강조하는 개인주의와 가족중심적 사고방식이 부상하고 있다. 그리고 이러한 변화는 낡은 체제에 앞으로 커져가는 압력을 행사할 것으로 보인다.

시장경제화의 효과는 개인 수준에서 그치지 않는다. 시장경제화는 뇌물 수수를 통해 체제의 권력 구조에 영향을 미칠 수 있다. Kim and Koh (2010)는 증회자들이 시장 관련 활동에 대한 처벌을 피하기 위해 정부 관료들에게 뇌물을 준다고 밝히고 있다. 또한 가정도 뇌물을 줌으로써 그들의 사업을 유지하기 원한다. 이런 방식으로 뇌물을 주는 자와 받는 자가 비공식적 경제활동에 관련된 결탁을 하는 것이다⁷. 정부 관료로부터 비공식적 허가와 보호를 얻는 순간, 뇌물을 준 가정은 비교적 안전하게 사업을 진행할 수 있다. 이러한 결탁 행위는 시장활동이 반공식화되면서 시장경제화의 확대를 이끌어낸다. 그러나 이것은 김정은에게는 딜레마를 제기한다. 김정은 입장에서 뇌물을 받은 관료는 처벌 대상이며 시장경제화의 확산은 막아야 하는 것이지만, 자신의 정권 유지를 위해 그러지 못한다. 공식적 급여가 최저 생활 수준에 미치지 못하는 정부 관료에게 있어서 뇌물은 주요 생존수단이기 때문이다. 이 문제를 알고 있는 김정은은 자신에게 충성을 다하는 한 정부 관료들이 뇌물 수수 관습에 관여하는 것을 점잖게 무시하는 것으로 보인다. 관료들도 김정은에게 정치적으로는 충성해야 함을 알고 있지만 뇌물을 받음으로써 경제적으로는 시장의 힘에 굴복해야 함을 알고 있다. 김정은이 시장활동을 근절하려는 명령을 내리거나 시장활동에 참여한 이들을 체포할 경우 정부관료들에게는 정치적인 고려사항과 경제적인 고려사항 간에 갈등을 겪게 된다. 그들은 정보 비대칭의 장점을 활용하여 그들의 경제적 이익을 지키기 위해 이런 명령들에 회포를 놓기도 한다.

뇌물 수수의 성행은 남한에 살고 있는 탈북민들이 논한 것이다. 어떤 이들은 “북한에서는 매 단계마다 뇌물을 주어야 한다”고 말하기도 했다. 이러한 상황은 북한 정부가 관료들에게 생활에 충분한 급여를 주지 못하는 재정 붕괴 때문이다. 예를 들어, 북한 정부 관료의 월급은 북한 화폐로 3000원밖에 되지 않는데, 이는 비공식적 환율 적용 시 40센트에 해당하는 금액이다. 그러나 4인 가족이

⁷ 북한 체제에 뇌물이 가지는 영향에 대한 보다 구체적인 분석은 Kim (2010)을 참고할 것.

생활하기 위해서는 한 달에 약 400,000원에서 500,000원이 필요하다. 따라서 이러한 차이의 대부분은 가족구성원의 비공식 경제활동이나 뇌물을 포함한 다른 경로를 통해 충족되어야 하는 실정이다⁸. 실제로 탈북민에 대한 조사를 분석한 Kim and Yang (2012)에 따르면 북한 가정의 총 지출의 10% 정도가 뇌물 수수에 사용되었다. GDP 점유율로 따지면 소비에트 연방의 페레스트로이카 당시의 그것보다 3배나 높은 수치이다.

시장경제화뿐만 아니라 시장 참여자와 정부 관료들의 결탁의 성행을 미루어 볼 때, 시장경제화는 되돌릴 수 없는 흐름이라고 할 수 있다. 이 흐름을 되돌리려는 시도는 2009년 11월 화폐 개혁 때 이루어졌으나 결국 대실패로 끝났다. 경제 개혁 이전에 북한의 권력자들은 화폐 개혁을 통해 시장활동에 필요한 화폐의 양을 줄이면 성공할 수 있으리라 믿었는지도 모른다. 그러나 이는 시장경제화의 근본 원인이 수요가 아닌 공급 차원에 있다고 오해한 것이다. 달리 말해, 사회주의 영역에서 생산의 부족은 시장경제화를 불러일으켰고, 이는 생산재 분배의 효율성을 증가시켰을 뿐만 아니라 생산 자체도 어느 정도 증가시켰다. 개혁의 결과는 수요 차원뿐만 아니라 공급 차원에도 다소 영향을 주었고, 이는 북한 인구의 복지를 심각하게 훼손시켰다. 이 일은 시장이 국가를 이긴 첫 사례라고도 할 수 있다.

북한의 시장경제화는 비공식적 민영화로 이어진다. 사업가들은 정부 관료와 국영기업의 관리자에게 뇌물을 주고, 이들은 답례로 국가 소유였던 자산을 소유할 수 있게 해 준다. 이러한 과정은 북한의 경제구조를 국유제에서 사유제로 바꿀 수 있다. 그러나 이와 같은 비공식적 소유권은 어느 정도 한계가 있다. 비공식적이기 때문에 소유권은 안전하지 못하고 투자자가 투자를 하기 어렵게 만든다. 특히 장시간 큰 금액의 투자를 주로 필요로 하는 제조업계에서 이렇하다. 바로 이런 까닭에 북한의 비공식적 사유화가 서비스업계와 소규모 사업에 제한되어 있는 것이다.

김정은은 시장의 긍정적인 역할을 수용하는 것으로 보인다. 물론,

⁸ 정부 관료들은 정기적으로 식량을 배급받는다. 이는 대부분의 북한 시민들이 누리지 못하는 것이다. 그러나 공식 급여와 배급받은 식량을 화폐로 바꾼 금액을 합산했을 경우에도 총 소득은 최저 생활 수준에 미치지 못한다.

시장경제화는 그의 집권 시기에 강화되었다. 그러나 미래에 시장경제화와 독재정권의 불편한 공존은 전면전으로 이어질 수도 있다. 시장은 자율성과 독재자의 불간섭을 원하는데, 이것은 김정은의 자신의 절대독재정권을 유지하고자 하는 의도와 정면 배치되기 때문이다. 앞서 말했듯이, 김정은은 시장경제로의 이행을 채택하지 않을 가능성이 크다. 그러나 시장은 이미 확대되어 왔고, 다양한 분야에 파급효과가 있었으며, 국가 소유였던 영역까지 차지하고, 북한인들의 사고방식과 태도를 변화시키고, 북한 내 권력구조를 바꾸고 있다. 다가오는 위험을 감지한 김정은은 제3의 길을 생각해냈을 수도 있다. 그가 과학과 기술에 기반한 국산화를 강조하는 것은 그가 사회주의 경제원칙과 과학과 기술을 결합시키는 제3의 길을 추구하고 있음을 암시한다. 김정은에게 있어서 현재 시장경제화의 흐름은 경제성장을 위해 시장경제 정신을 활용하는, 잠시 후퇴하는 단계이다. 시장경제 정신으로부터의 수익이 과학과 기술에 기반한 국내생산 역량을 키운다면 그는 2보 전진을 위한 1보 후퇴를 믿고 이에 따라 시장을 저버린 사회주의로의 복귀가 가능하리라 믿고 있는지도 모른다.

위 분석은 한국의 경제적인 교류가 북한의 시장경제화를 목표로 이루어져야 함을 보여준다. 목표지향적인 경제적 교류는 아래로부터의 시장경제화를 활용하는 경제적 도구이다. 이것은 가정의 시장활동을 강화하고 김정은이 시장경제화를 타협하도록 만든다. 이렇게 강요된 시장경제로의 이행은 김정은의 권력과 시장의 권력을 공존할 수 있게 한다. 이 공존은 남한과 북한의 경제적 통합을 위한 제도적인 기초가 될 것이며, 이는 시장경제와 민주주의로의 이행보다 더 현실적인 시나리오이다. 김정은 정권과의 폭력적인 충돌 없이는 시장경제와 민주주의의 공존은 이루어지기 어렵다. 무조건적인 경제적 교류 또한 바람직하지 않다. 이러한 목표의식 없는 경제적 교류는 김정은이 자신의 절대권력을 연장시키고 시장경제화로의 흐름을 역류하여 사회주의 경제체제를 재건하려는 시도에 도움이 될 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 김정은이 처한 정권유지와 시장경제로의 이행 간의 딜레마를 다루고 있다. 시장경제로의 이행 없이 북한이 지속가능한 경제성장을 이루는 것은 어려워 보인다. 동시에, 김정은이 자신의 권력을 어느 정도 내려놓지 않는 한

북한의 덩샤오핑이 될 가능성은 적다고 판단된다.

본 논문은 북한에서의 시장경제화의 효과를 중점적으로 다루고, 북한에 만연한 시장경제화를 변화의 지렛대로 활용해야 함을 제안하였다. 기존의 문헌자료는 시장경제화가 북한 시민들의 사고방식부터 권력관계까지 다양한 방면에 영향력을 끼치고 있었음을 보여준다. 따라서 남한과 북한의 경제적 협력은 가정의 시장활동을 강화하고 시장경제로의 전환의 가능성을 최대화하는 목적을 갖고 설계되어야 할 것이다.

참고문헌

- Chang, Yoonseok, Yeunmi Jeong, Myoungkyu, Park, and Kyungmin, Kim (2005), *Social Changes in North Korea: Marketization, Informationization, Social Stratification*, Institute of Peace and Unification Studies, Seoul National University, 장용석, 정은미, 박명규, 김경민 저, 『북한 사회변동 2015: 시장경제화, 정보화. 사회분화』, 서울대통일평화연구원, 통일학연구. 2015.
- Jeong, Young, (2015), “Special Reports: Analysis of Kim Jong-un’s Economic Reform, (3) Booming Market Activities,” *Free Asia News*, 11th June (정영 2015, “[특집: 김정은 경제개혁 3년을 해부] (3) 활기 띠는 시장경제,” 『자유아시아방송』, 6월 11일).
- Kim, Byung-Yeon (2017), *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition*, Cambridge University Press.
- Kim, Byung-Yeon and Kim, Dawool, (2018), “Informal Economic Activities and Support for a Market Economy of North Korean Refugees,” *Comparative Economic Studies*, Vol. 25, Issue 1, pp. 1-28 (김병연·김다울(2018), 북한이탈주민의 비공식경제활동과 자본주의 지지도, 『비교경제연구』 25권 1호, 1-28쪽).
- Kim, Byung-Yeon and Kim, Seong Hee (2016), “Effects of Human Capital on the Economic Adjustment of North Korean Defectors,” *Seoul Journal of Economics* 29, No. 4, pp. 505-528.
- Kim, Byung-Yeon and Kim, Seong Hee (2018), “Market Activities and Trust of North Korean Refugees,” *Asian Economic Policy Review* (forthcoming).
- Kim, Byung-Yeon and Koh Yumi. (2011), “The Informal Economy and Bribery in North Korea,” *Asian Economic Papers*, 2011, Vol. 10, 104-117.
- Kim, Byung-Yeon and Yang, Moonsoo, 2012, *Markets and the State in the North Korean Economy*, SNU Press (김병연·양문수(2012), 『북한경제에서의 시장과 정부』, 서울대출판문화원).
- Kim, Byung-Yeon, (2010), “Markets, Bribery, and Regime Stability in North Korea,” *EAI Asia*

Security Initiative Working Paper No. 4.

Kim, Byung-Yeon, (2005), “Political Constraints of Economic Reforms and Transition in Socialist Economies,” *Comparative Economic Studies*, Vol. 12, Issue, 2. pp. 215-251.

(김병연, 2015, “사회주의 경제개혁과 체제이행의 정치적 조건,” 『비교경제연구』, 12권 2호. 215-251쪽).

Okazaki, Tetsuji. (2002). “The Role of the Merchant Coalition in Pre-modern Japanese Economic Development: An Historical Institutional Analysis”. Memo, Faculty of Economics, University of Tokyo.

Root, Hilton. (1989). “Tying the King’s Hands: Credible Commitments and Royal Fiscal Policy during the Old Regime”. *Rationality and Society* 1(2): 240–158.