

## 김정은 시대 북한경제의 개혁·개방 평가\*

조 동 호\*\*

### 논문초록

김정은은 집권 이후 지속적으로 새로운 경제정책과 조치들을 추진해 오고 있다. 자신의 시대를 상징하는 슬로건만 보더라도 김정일 시대의 '선군'에서 경제를 함께 강조하는 '병진'을 내세웠고, 2018년에는 아예 '선경'이라고 할 수 있는 '사회주의 경제 건설 총력 집중'을 선언하였다. 실제로도 시장기능의 활용, 의사결정의 분권화, 개방의 확대 등 긍정적 변화들이 관찰된다. 개혁이란 단순한 개선이 아니라 자유화 및 사유화로 대표되는 사회주의 계획경제 체제 자체의 근본적 변화여야 하고, 개방이란 국제적 규범의 이해와 국제분업의 이익 획득 차원에서 국내 경제제도·정책의 수준을 업그레이드하기 위한 것이라는 입장에서 본다면 아직 북한경제는 개혁·개방의 단계에 접어들었다고 보기는 어렵다. 북한 역시 공개적·공식적으로는 개혁·개방의 필요성을 부정하고 있다. 그럼에도 불구하고 방향성의 측면에서는 이미 되돌리기 어려운 단계로 접어들은 것으로 평가된다. 개혁·개방을 향한 변화 자체는 선택의 문제가 아니며, 범위와 속도의 문제만 남아 있다.

핵심 주제어: 김정은 시대, 북한경제, 개혁·개방

경제학문헌목록 주제분류: P1, P2, P5

투고 일자: 2021. 1. 13. 심사 및 수정 일자: 2021. 1. 18. 게재 확정 일자: 2021. 1. 22.

\* 유익한 토론과 지적을 해 주신 두 분 익명의 심사위원께 감사드립니다.

\*\* 이화여자대학교 북한학과 교수, e-mail: jo@ewha.ac.kr

## I. 서론

북한경제는 과연 개혁·개방<sup>1)</sup> 할 수 있을 것인가? 이는 북한경제를 관찰하는 연구자들 사이에 오랫동안 논쟁의 화두였다. 북한경제의 개혁·개방 가능성 여부는 그 자체로서 북한경제의 현상을 해석하는 데에 중요한 단초를 제공할 뿐만 아니라 남북한 간 교류협력의 증진은 물론 남북한의 순조로운 통일을 위한 필수 조건으로 인식되어 왔기 때문이다. 일반인들에게도 북한경제의 개혁·개방은 관심사일 수밖에 없다. 냉전이 끝난 이후에도 폐쇄적인 사회주의 계획경제를 고수하는 거의 유일한 국가인 북한이 변화의 길로 나선다는 것은 한반도 분단체제에 커다란 영향을 미치는 것이기 때문이다.

북한경제의 개혁·개방이 우리 사회의 관심사로 떠오른 계기는 김정일 시절이었던 2002년 7월 ‘경제관리개선조치(이하 7·1 조치)’의 도입이었다.<sup>2)</sup> 사회주의 계획경제 체제를 채택했던 동유럽 국가들이 이미 자본주의 시장경제 체제로 전환하고, 중국마저도 개혁·개방을 가속화하는 상황에서도 아무런 경제적 변화의 조짐을 보이지 않던 북한이 드디어 2002년 북한정권 수립 이래 가장 획기적인 경제조치를 시작했던 것이다. 북한 스스로도 해방 후 반봉건적 지주경제를 사회주의 계획경제로 전환시키고자 추진했던 토지개혁에 버금갈 정도의 경제정책이라고 평가할 정도로 외부의 일반적 예상을 넘어서는 파격적 조치였다. 2002년 9월에는 당시의 홍콩을 연상하게 하는 신의주 특별행정구의 설치 발표도 있었다. 신의주특별행정구에는 독자적인 입법권·행정권·사법권과 토지 개발·이용·관리권이 부여되었고 개인 소유권 및 상속권 보장 이외에 자체적인 화폐금융시책 실시, 외화의 무제한 반출입 보장 등이 허용됨으로써 자본주의적 시장경제 체제를 지향하고 있음을 보여주고 있었다. 게다가 2003년에는 종합시장이라는 이름으로 시장의 설립이 공식적으로 허용되었다. 계획경제라고 하면서 자유롭게 거래가 이루어지는 시장의 본질 상 계획이 작동할 수 없는 공간을 북한 전역에 300개 정도 설치한다는 것은 실로 놀라운 조치였다.

따라서 새로운 경제정책을 시도하는 북한당국의 의도에 대한 논쟁이 벌어진 것은

1) 개혁·개방의 의미에 대해서는 제II절의 논의를 참조.

2) ‘7·1 조치’가 실제로 2002년 7월 1일부터 시행된 것인지는 분명하지 않다. 강일천·공선영(2003)에 의하면, 7·1 조치가 “언제, 어느 기관이 채택한 결정에 기초하여 집행된 조치인지 공개된 문건상으로는 확인할 수 없”고, 북한 현지의 연구자에게 전해들은 바로는 “2002년 5월 11부 내각지시에 따른 조치”라고 한다.

당연한 결과였다. 학계의 일각에서는 북한이 본격적인 개혁·개방에 착수했다는 평가를 내렸다. 심지어 북한경제가 경제개혁이란 호랑이 등에 올라탔다는 표현도 사용되었다(예컨대, 김연철, 2002; 이남주, 2002). 일단 호랑이 등에 오르고 나면 내리고 싶어도 내릴 수 없는 것처럼 북한경제는 본격적인 개혁·개방으로 나아갈 수밖에 없다는 뜻이다. 고유환(2002)은 북한이 “드디어 의미 있는 경제정책 변화를 추진하기 시작”했다면서 “사회주의체제 개혁의 초기 단계로 당국의 의지와 관계없이 북한경제의 화폐화에 따른 시장경제를 촉진할 수밖에 없”을 것으로 해석하였다. 윤덕룡·이형근(2002) 역시 “시장경제 메카니즘의 도입을 목표로 추진되고 있는 것”이라고 주장하였다. 박순성(2003)은 ‘7·1 조치’의 “내용 자체가 정책결정자의 의도에도 불구하고 시장경제화를 촉진하는 경향을 지니고 있”기 때문에 “시장경제체제로 변화하는 출발점이 될 것”이라고 평가하였다. 정세진(2003)은 점진주의적 체제 개혁으로 평가하면서 ‘점진적 시장화’로 특징짓고 있다. 정형곤(2003)은 “시장기능을 강화한 조치”로서 ‘시장사회주의로 가기 전 단계’라고 평가하였고, 김진향(2003)은 “개혁과 개방을 동시에 추진하고 있는, 전혀 새로운 경제전략적 차원의 획기적 조치로 평가”한다는 견해를 보였다. 연구자에 따라 다소 온도 차는 있지만, 북한의 경제정책을 본격적인 개혁·개방 혹은 최소한 그 직전 단계로 해석한 것이다.

물론 개혁·개방이라고 보기는 어렵다는 견해도 제기되었다. 박형중(2002)은 ‘부분개혁’이란 용어를 사용하면서 중앙집권 명령경제 자체를 폐기하는 것이 아니라 그 효율성을 강화하기 위한 노력 정도로 파악하였으며, 연하청(2002) 역시 ‘체제개혁적 개방’이 아니라 ‘체제수호적 개방’이라고 정의하면서 본격적 개혁·개방으로 볼 수 없다는 입장을 보였다. 조동호(2002)는 “계획경제시스템을 정상화하고자 하는 목적”이며, “시장경제를 향한 개혁이 아니라 ‘체제 내의 개선’인 것으로 분석”하였다. 정진상·김수민(2002)은 “사회주의 경제체제의 생존을 위한 대내 경제정책의 차원에서 단행”된 것으로 평가하였으며, 박광작(2003)도 “사회주의 계획경제 체제의 골격을 유지하는 가운데 경제관리방식의 수정을 통해 현재의 경제침체와 공급부족으로부터 벗어나고자 하는 시도”로 이해하였다. 하상식(2004)은 경제체제의 변화는 경제의 문제가 아니라 정치의 문제라는 시각에서 당시 북한의 대내외 정치·안보 상황을 분석한 결과 ‘7·1 조치’는 시장경제 체제를 향한 개혁이 아니라고 결론 내렸다. “호랑이 등에 올라탔다”라는 견해에 대한 반대 의견으로 북한이 올라탄 것은 호랑이인데 호랑이인데 자연산이 아니라 에버랜드 산이라는 비유도 제시되었다(오승렬, 2002). 비록 북한이 ‘7·1 조치’를 시작했지만, 언제든지 북한당국이 원한다면 과거의 정책으로 회귀할 수

있을 것이기 때문에 낙관적인 해석은 곤란하다는 의미이다.

‘7·1 조치’로 대표되는 일련의 새로운 정책이 도입된 지 20여년이 지나는 현재의 시점에서 본다면 당시의 정책 변화는 본격적인 개혁·개방을 위한 시도는 아니었던 것으로 평가된다.<sup>3)</sup> 상대적으로 북한의 경제 사정에 정통한 조총련 경제학자 강일천(2002, p. 41)은 이미 ‘7·1 조치’ 직후 “사회주의 원칙을 고수하는 것을 대전제로 하여 경제관리의 개선조치가 실시”되고 있으며, “사실 일련의 조치들은 모두 종래의 사회주의 경제리론의 범위안에서 해설이 가능한 조치들”이라는 견해를 밝힌 바 있다. 게다가 시간이 지나면서 오히려 북한은 과거로의 회귀 움직임을 보였다. 예컨대, 북한은 2006년부터 ‘7·1 조치’를 후퇴시켜 “사회주의원칙에 의거한 경제관리제도의 확립”을 다시 강조하기 시작했다.<sup>4)</sup> 2002년 이후 진행된 새로운 경제정책들을 총괄 지휘한 것으로 알려진 북한의 박봉주 총리는 2005년 들어 당의 견제를 받기 시작했고, 2006년 6월에는 직무정지 처벌을 받고 의례적인 임무만을 수행하다가 결국 2007년 4월 임기 5년을 채우지 못하고 해임되었다.<sup>5)</sup> 시장에 대한 인식도 바뀌어 2007년 10월의 당 중앙위원회 군중강연자료에 의하면 김정일은 시장을 ‘비사회주의의 서식장’으로 규정하였으며, 2008년 ‘6·18 담화’를 통해 시장을 ‘비사회주의적 현상, 자본주의적 요소의 본거지이며 온상’으로 지칭하였다. 실제로 북한은 2007년 무렵부터 시장에 대한 단속을 본격화하는데, 2007년 4월 시장에서 장사할 수 있는 연령을 45세 이상으로 제한하였고, 9월부터는 시장에서 쌀 판매가 금지되었으며, 2008년 초부터는 시장에서 아예 공업품 매장을 없앴다.<sup>6)</sup> 2008년 6월에는 북한의 최대 시장인 평성시장이 철거되기 시작하였다.<sup>7)</sup> 2009년의 갑작스러운 화폐개혁은 시장을 부정하고 계획경제를 복원하겠다는 상징적 조치였다.

이와는 대조적으로 최고지도자의 자리에 오른 지 10년 동안 김정일은 지속적으로 새로운 경제정책과 조치들을 추진해 오고 있다. 자신의 시대를 상징하는 슬로건만 보더라도 김정일 시대의 ‘선군’에서 경제를 함께 강조하는 ‘병진’을 내세웠고, 2018년에는 아예 ‘선경’이라고 할 수 있는 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’을 선언하였다. 뿐만

3) 예를 들어, 박제훈(2019), p. 188. 그렇다고 해서 ‘7·1 조치’가 의미가 없었다는 것은 아니다. ‘7·1 조치’ 및 그와 연계되어 허용된 종합시장은 김정은 시대 경제정책의 토대가 되고 있기 때문이다.

4) 권영경(2010), p. 35.

5) 한기범(2009), pp. 197-198.

6) 양문수(2009), pp. 313-314.

7) 『열린 북한통신』, 제18호(2009. 7).

아니라 지난 10년 동안 북한이 취한 경제조치들을 보면 기존의 사회주의 계획경제의 틀을 넘어서는 과감한 개혁적 성격들이 관찰된다. 실제로 북한이 진정으로 경제성장을 추구한다면, 개혁·개방의 길을 갈 수밖에 없다. 현재와 같은 폐쇄적이고 낡은 사회주의 계획경제 체제로는 경제의 성장은커녕 퇴보를 막을 수 없기 때문이다. 그러면 김정은의 북한은 개혁·개방의 길을 가기로 이미 결정한 것일까?

본 논문은 이 질문에 답하기 위해 작성되었다. 이를 위해 우선 제Ⅱ장에서는 개혁·개방의 의미에 대해 정리한다. 제Ⅲ장에서는 개혁·개방의 관점에서 김정은 시대의 긍정적인 조치들에 대해서 논의하고, 제Ⅳ장에서는 부정적인 조치들에 대해서 논의한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 김정은 시대의 개혁·개방을 종합적으로 평가한다.

## Ⅱ. 개혁·개방의 의미

### 1. 기존의 논의

북한경제의 개혁·개방에 관한 다양한 연구가 진행되었음에도 불구하고 개방과 개혁에 대한 일반적이고 공통된 정의는 존재하지 않으며, 거의 대부분의 연구는 개방과 개혁에 대한 엄밀한 정의 없이 논의를 전개하고 있다.<sup>8)</sup> 위에서 언급한 바와 같이 2000년대 초반 김정일의 북한이 추진한 경제정책에 대해 개혁·개방이나 아니냐를 두고 견해가 갈렸던 이유 중의 하나는 학자마다 개혁·개방에 대한 정의가 달랐던 데에도 기인하는 것으로 판단된다.

그러면 북한 연구에 있어서 개혁·개방을 어떻게 정의할 것인가. 우선 개방에 대해 살펴보자. 전통적으로 경제학에서 개방이란 용어는 ‘폐쇄(closed)’에 대응하는 의미로 사용되어 왔다. 즉 다른 나라 경제들과 교류하지 않는 경제를 폐쇄경제라고 부르고, 폐쇄경제와 달리 전 세계 여러 나라 경제와 자유롭게 교류하는 경제를 개방경제라고 부른다.<sup>9)</sup> 이런 맥락에서 박은태(2011)는 “어떤 국민경제가 대외관계를 끊고 자급자족 상태에 있을 때 이 경제를 봉쇄경제 체제라 부르며, 국제적 경제관계에 들어갈 때를 개방경제 체제라 말한다”고 정의한다. 이처럼 경제의 개방이란 개방경제로

8) 북한의 개혁·개방과 관련한 국내 연구에서만 아니라 동유럽 국가, 중국, 베트남 등의 개혁·개방에 관한 해외 연구들의 경우에도 마찬가지이다.

9) Barro(1990), p. 563; Mankiw(2005), p. 776.

나아가는 것을 의미하는 것으로 이해되어 왔다.

그런데 1990년대 들어 러시아 및 동유럽 국가들의 ‘이중 전환’이 시작되고 중국, 베트남 등 아시아 국가들의 ‘단일 전환’이 가속화되면서, 경제체제론의 측면에서 개방의 의미가 새롭게 조명되었다. 개발도상국이 경제의 문호를 개방하여 대외경제관계의 증진을 꾀한다는 기존의 외형적 개방을 넘어서 사회주의 계획경제 국가들이 자본주의 시장경제 국가들과의 제도적 조화를 통해 질적 성장을 추구한다는 보다 적극적인 차원의 개방으로 의미가 확대되었던 것이다. 이런 차원에서 Sachs and Warner (1995)는 세계경제와의 통합이란 “무역과 자본거래의 증가뿐만 아니라 무역제도, 법령, 조세제도, 소유권 형태 등 관련 제도적 조화(institutional harmonization)를 의미”하는 것이며, 그 과정에 있어서 “국제적 규범(international norms)이 결정적 역할을 한다”고 주장한다.<sup>10)</sup> 사회주의 국가의 개방은 세계시장 경제질서에 부합하는 방향으로 대외경제관계의 규모가 확대되고 그 구성과 내용이 변화하는 과정으로 이해된다는 최신림(2002)의 견해도 마찬가지로 맥락이다.<sup>11)</sup>

개혁에 대한 정의는 개방에 비해 복잡할 뿐만 아니라 학자에 따라 훨씬 다양하게 사용된다. 가장 핵심적인 것은 기존 사회주의 계획경제 체제에서 어느 정도의 변화를 개혁으로 볼 것인가의 문제이다. Kornai(1992)는 체제 변화(change)를 개혁(reform)과 혁명(revolution)을 포괄하는 개념으로 설명하면서 개혁을 공산당 독재와 공식적 이데올로기, 국가소유제, 관료적 조정 메커니즘 등의 세 영역 중 한 가지 이상에서 적당히 급진적(moderately radical) 변화가 일어나지만 공산당 일당독재와 같은 체제의 기본적 속성은 유지되는 것으로 정의하고 있다. 반면에 혁명은 전면적 변화가 이루어짐으로써 공산당 일당독재의 포기과 같은 체제의 근본적 변화가 발생하는 것을 의미한다.<sup>12)</sup> Lavigne(1995) 역시 개혁을 계획경제의 기본 틀은 유지하되, 경제에 대한 공산당의 엄격한 통제, 독점적 국가소유제, 중앙계획 경제체제를 부분적으로 교정하는 작업으로 정의하고 있다.<sup>13)</sup> 반면에 Gros and Steinherr(1995)는 ‘전형적(typical) 개혁’이란 아무리 시간이 걸리더라도 거시경제 안정화, 통화개혁, 재정개혁, 중앙은행 독립, 제도개혁, 가격개혁, 사유화 등의 요소를 포함해야 한다고 함으로써 사회주의 계획경제 체제 자체의 개혁을 의미하는 것으로 파악하고 있다.<sup>14)</sup>

10) Sachs and Warner(1995), p. 2.

11) 최신림(2002), pp. 225-226.

12) Kornai(1992), pp. 386-392.

13) Lavigne(1995), pp. 29-43.

Buzan and Segal(1992)도 개혁·개방은 단지 경제 분야만이 아니라 정치, 군사 및 안보, 사회 및 문화 분야 등 제 영역에서 대내 및 대외 차원의 체제 작동요소의 성격이 근본적으로 변해야 한다고 정의하고 있으며, 이러한 근본적 변화란 Andrain(1988)이 이야기하는 체제 변화의 세 가지 종류, 즉 정책(policy) 변화, 체제 내(within-system) 변화, 체제 간(between-system) 변화 중에서 체제 간 변화를 의미한다.<sup>15)</sup>

이상의 논의는 결국 개혁을 기존 사회주의 계획경제 체제 내에서의 변화로 이해할 것이냐, 혹은 체제 자체의 변화로 이해할 것이냐의 문제로 요약된다. 국내 학계의 의견도 갈리고 있다. 한편에서는 사회주의 계획경제의 개혁을 체제 전환과 구분하여 체제 내에서의 변화로 정의한다. 동유럽 국가들의 적극적 개혁·개방을 통한 체제 전환을 지켜본 경험에서 비롯된 학습효과로 인해 개혁을 체제 전환의 관점에서 이해하지만 중국, 베트남 등에서 보이듯이 사회주의 체제 안에서의 변화도 충분히 가능하다고 주장한다.<sup>16)</sup> 개혁은 기본적으로 제도 및 체제의 본질적인 요소를 유지하면서 일부분만을 사회의 발전에 적합하도록 변혁시키는 것으로서 혁명에 대한 상대적 개념으로 점진적이며 지속적인 진화론적 변화를 말하는 것이기 때문에 사회주의 경제의 개혁은 사회주의 경제체제의 개선 또는 개조를 의미한다는 주장도 같은 취지이다.<sup>17)</sup>

다른 한편에서는 개혁을 사회주의 계획경제 체제 자체의 변화, 즉 자본주의 시장경제 체제로의 변화를 의미하는 것으로 이해한다. 생산수단의 사적 소유를 인정하지 않는 사회주의 체제와 시장 메커니즘을 인정하지 않는 계획경제 체제를 그대로 둔 상태에서의 개혁이란 단지 효율 증진의 노력에 불과할 뿐이기 때문에 진정한 의미에서 개혁이라고 부를 수는 없다는 입장이다. 이러한 시각에서 1960-70년대 동유럽 국가들이 추진한 기존 체제 내에서의 변화 노력을 개혁이 아니라 단지 새로운 관리제도(new management system)라고 지칭한다.<sup>18)</sup> 또한 그러한 노력들이 모두 실패로 귀결된 것은 바로 본질적 개혁이 아니기 때문이며, 1990년을 전후하여 자본주의 시장경제 체제를 향한 개혁이 진정한 개혁이었기 때문에 성과를 거둘 수 있었던 것이라는 주장이

14) Gros and Steinherr(1995), pp. 101-102.

15) Buzan and Segal(1992), pp. 2-7; Andrain(1988), pp. 9-11. 박영호(2015), p. 95에서 재인용.

16) 광승지(2009), p. 18.

17) 이무철(2006), p. 53.

18) Machowski(1975), p. 79.

다. 19) 따라서 개혁이란 사회주의 체제를 자본주의 체제로 변화시키는 사유화, 계획 경제 체제를 시장경제 체제로 변화시키는 자유화를 포함하여야 한다. 20)

## 2. 본 연구에서의 정의

1970년대 초부터 1986년 27차 당 대회 이전까지의 소련에서 개혁이라는 단어는 사용되지 않았고, 당시의 주된 정서는 계획의 효율성을 높이기 위해 계획을 ‘개선완성’ 시킨다는 것이었다. 이는 러시아 원어로는 ‘sovershenstvovanie’로서 영어로는 개선(improving) 혹은 완성(perfecting)의 해당되는데, 완성에 보다 가까운 것이라고 하며, 동독에서도 완성(Vervollkommnung)이라는 단어를 사용했다고 한다. 21)

마찬가지로 북한에서도 ‘개선’ 혹은 ‘개선완성’이라는 표현을 사용하여 왔을 뿐만 아니라 개혁이라는 단어 자체에 대해 부정적인 입장을 보여 왔다. 22) 김일성은 1990년 경제학자들과의 담화에서 동유럽 국가들의 경제적 변화에 대해 “지금 다른 나라들에서는 … 경제사업이 잘되지 않는다고 하여 경제관리체계를 뜯어고치는 《개혁》, 《개편》 놀음을 하고있습니다. 그러나 우리에게는 개혁할 것도 없고 개편할 것도 없습니다”라고 이야기하였다. 23) 김정일 역시 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라”고 언급하였으며, 24) 개혁·개방은 “사탕발림 독약과 같은 것”이라면서 “우리는 이미 주체사상의 원리에 기초하여 경제관리 체계와 방법을 우리식대로 끊임없이 개선”해 왔으며, “우리의 대외경제관계도 평등과 자주성의 원칙에서 열어놓을 것은 다 열어놓았”

19) 실제로 1960-70년대 동유럽 국가들은 자신들의 변화 조치에 대해 국민경제의 계획과 조정에 관한 새로운 체제(New System of Planning and Adjustment of the National Economy, 동독, 1963년), 관리제도의 재조직(Reorganization of the Management System, 알바니아, 1966년), 신경제모형(New Economic Model, 체코슬로바키아, 1967년), 신경체계획(New Economic Mechanism, 헝가리, 1968년), 계획 및 경영제도의 개선방안(Process of Improvement of the System of Planning and Management, 폴란드, 1973년), 국민경제의 관리 및 계획상의 개선(Improving the Management and Planning of the National Economy, 루마니아, 1973년) 등으로 명칭을 붙였으며, 조치의 내용도 사회주의 계획경제 체제 자체를 변화시키는 것이 아니라 지령성 계획의 완화, 가격 및 임금의 현실화, 인센티브의 제고 등이 핵심이었다.

20) 예를 들어, 유세희·형혁규(2002), 이무철(2006).

21) 박형중(2002), p. 14.

22) 2002년 ‘7·1 조치’의 정식 명칭도 경제관리 ‘개선’ 조치이다.

23) 김일성(1995), p. 283.

24) 『로동신문』 정론, “우리는 승리한다,” 1996. 6. 3.

기 때문에 “이제 와서 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 개방할 것도 없다”고 개혁·개방에 대한 거부감을 분명히 하였다.<sup>25)</sup> 심지어 개혁·개방을 논하는 것은 ‘변절자’, ‘배신자’라고까지 정의하였다.<sup>26)</sup>

김정은 시대에 들어서도 공식적, 공개적으로는 개혁·개방에 대해서 부정적 입장을 견지하면서도 내부적으로는 과거에 비해 훨씬 유연한 자세를 보이고 있다. 2012년 7월 29일 조국평화통일위원회 대변인은 “우리에게서 정책 변화나 개혁개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈”이라고 주장했지만, 집권 직후인 2011년 12월 말 김정은은 “세상에서 제일 좋다고 소문난 경제개혁 방법을 연구하라”고 지시하였다.<sup>27)</sup> 실제로, 다음 절에서 본격적으로 살펴보겠지만, 김정은의 집권 이후 현실의 북한경제는 김일성, 김정일 시대와는 비교도 할 수 없을 정도의 커다란 변화를 보이고 있다. 예를 들어 김정은 시대가 시작된 2012년 초 경제개혁을 연구하기 위한 ‘내각 상무조’가 구성되었고, 2012년 후반 기업과 농업 분야 개혁안이 시범적으로 실시되었으며, 2013년에는 「경제개발구법」을 제정하여 현재까지 26개의 경제특구를 설립하였다. 2014년에는 공장, 기업소, 협동단체들에게 중앙계획기구의 간섭을 축소하고 자율성을 제고하는 ‘사회주의기업책임관리제’를 실시하였다.

이러한 김정은 시대의 경제정책 변화에 대해 개혁·개방으로 해석하는 것이 학계의 일반적인 견해이다. ‘젊은 지도자’에 의한 새로운 정책과 그에 따른 북한경제의 변화는 당연시되는 분위기일 뿐만 아니라 김정일 시대에 비해 개혁적 조치의 수준과 범위가 진전된 데다가 현실경제에서 꾸준히 시행되고 있기 때문인 것으로 판단된다.

과연 김정은 시대의 북한경제는 본격적 개혁·개방의 단계에 진입한 것으로 보아야 하는가? 이 질문에 답하기 위해서는 개혁과 개방에 대한 정의부터 논의하여야 한다. 본 연구에서는 위에서 소개한 개혁·개방의 정의 중에서 다음과 같은 두 가지 이유에서 보다 엄격한 정의를 사용하는 것이 북한경제의 변화를 평가하는 데 보다 바람직하다고 판단한다. 첫째, 동유럽 등 사회주의 계획경제 체제를 유지하던 국가의 경제적 변화를 논의할 때 ‘개혁’이란 단어는 ‘체제의 개혁’, 즉 ‘자본주의 시장경제 체제로의

25) 『로동신문』·『근로자』 공동논설, “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 1998. 9. 17.

26) “어떤 자들은 남을 쳐다보면서 《개혁》에 환상을 가졌는가 하면, 관광업이나 자원을 팔아 돈을 벌며 외자를 끌어들이 나라의 경제를 추켜세우자는 황당한 소리까지 했다. 우리 혁명이 준엄한 시련에 부닥치자 혁명적 신념이 없는 자들 속에서는 변절자, 배신자들이 나타나고 있다.” 간부 학습제강(2000), p. 5.

27) 한기범(2019), p. 477.

개혁'을 의미하는 것이 일반적이기 때문이다. 예를 들어 경제개혁이란 경제체제의 운영원칙이 다른 메커니즘으로의 변화를 의미하고(Temkin, 1989), 경제개혁은 사회주의 계획경제 체제를 사적 소유가 일반적 형태가 되고 자원배분이 시장기능을 통해 이루어지도록 하는 결정이며(Fisher and Gelb, 1991), 경제개혁은 기존의 중앙 통제를 시장 메커니즘으로 대체하는 자유화 및 국가 자산을 사적 소유로 변환하는 사유화를 포함해야 한다는 것이 거의 모든 경제학자들의 컨센서스라는 것이다(Murrell, 1992). 김병연(2012), 김근식·조재욱(2017), 박영자 외(2019) 등도 개혁의 핵심 요소로 자유화, 사유화를 들고 있다.

둘째, 우리가 연구의 대상으로 삼는 북한 역시 같은 입장을 보인다. 북한의 『경제사전』, 『정치사전』, 『철학사전』, 『대중정치용어사전』 등에서는 개방이나 개혁에 대한 개념 규정이 존재하지 않지만, 개혁·개방에 대한 북한당국의 시각을 총정리한 자료에 의하면 경제개혁의 핵심을 '시장경제로의 전환'과 '사적소유제도의 부활', 즉 자유화와 사유화로 정의내리고 있다.<sup>28)</sup> 개방은 '대외경제관계의 자유화'로서 "대외개방정책을 통하여 상품, 자금 등의 자유로운 이동을 허용"함으로써 "외국자본과 기술의 국내진출을 촉진하고 해외시장을 경제개발의 주요원천으로 삼으며 시장경쟁원리와 분업의 리익을 국제적으로 연장"하는 것을 뜻하기 때문에 "경제개혁에는 개방이 뒤따르고 경제개방은 경제개혁을 전제로 한다"고 설명한다.<sup>29)</sup>

따라서 본 연구에서는 개혁·개방을 단순히 기존의 잘못된 정책과 제도를 고치고 외부 경제와의 연계를 강화한다는 수준에서 한 걸음 더 나아가 보다 적극적이고 엄격한 정의를 사용하기로 한다. 즉 개혁이란 기존 사회주의 경제체제 내에서의 개선(improvement within the system)이 아니라 자유화 및 사유화로 대표되는 사회주의의 계획경제 체제 자체의 개혁(reform of the system)이자 시장경제 체제를 지향한 개혁(market-oriented reform)을 의미하며, 개방이란 국제적 규범(international standard)을 받아들이고 국제분업의 이익을 얻기 위해 국내 경제제도·정책의 수준을 업그레이드하는 것으로 정의한다.<sup>30)</sup> 이와 관련하여 한 가지 지적할 것은 개혁·개방이란 단순히 '변화의 수준' 문제가 아니라 지도자 및 의사결정 그룹의 '변화하겠다는 의지'를 바탕으로 한다는 점이다. 시장경제 체제를 지향(orientation), 혹은 제도·정책의 업그레이드를 추진한다고 할 때 이를 결정한 주체의 결단이 있어야 하는

28) 리행호(2011), p. 1.

29) 리행호(2011), pp. 17-18.

30) 조동호(2014), p. 32.

것이기 때문이다.<sup>31)</sup>

### Ⅲ. 긍정적 조치

#### 1. 경제의 강조

2011년 12월 17일 김정일의 사망으로 후계 준비도 제대로 되지 않은 상태에서 갑자기 최고지도자의 자리에 오른 김정은에게 가장 시급했던 과제는 세습 권력기반의 공고화였다. 따라서 권력 엘리트들로부터의 충성 확보를 바탕으로 한 대내 정치적 안정이 필수적일 수밖에 없었다. 20년 이상을 후계자 수업을 받았음에도 김일성 사망 이후 4년이 지나서야 권좌에 오른 김정일의 경우와는 달리 당·정·군의 최고지도자 직의 조기 승계, 잦은 군부 인사 및 숙청 등은 이런 맥락에서 이해된다.

그러나 안정적인 권력기반을 장기적으로 유지하기 위해서는 엘리트들로부터의 충성과 함께 일반주민의 지지가 있어야만 하며, 이는 경제수준 향상을 통해서 가능하다. 2012년 4월 15일 최고지도자의 자리에 오른 이후 최초의 공개연설에서 김정은이 다시는 북한주민들이 허리띠를 조이지 않게 하겠다고 경제문제를 최우선적으로 약속한 것도 바로 이 때문일 것이다. 2013년 신년사에서 김정은이 “경제강국건설은 오늘 사회주의강성국가건설위업수행에서 전면에 나서는 가장 중요한 과업”이라면서 “인민생활향상에서 결정적전환을 일으켜야” 한다고 주문한 것도 마찬가지로 맥락이다.

권력기반 구축이 이루어지자 김정은은 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략노선(이하 병진노선)’을 제시하였다.<sup>32)</sup> 이로써 김정일 시대 ‘선군노선’에 의해 뒷전으로 밀렸던 경제가 이제는 ‘선군’의 상징이라 할 수 있는 핵과 동격으로 격상되었을 뿐만 아니라 핵·경제 병진이 아니라 경제·핵 병진이라고 명칭함으로써 경제를 앞세우고 있다. ‘병진노선’을 결정한 2013년 3월 전원회의에서도 김정은은 “지금 적들은 우리의 위성과 핵도 두려워하지만 우리나라에서 경제강국건설의 동음이 세차게 울리고 인민들의 생활수준이 높

31) 경제적 변화에 있어서 지도자의 의지를 포함한 정치적 환경의 중요성은 잘 알려진 사실이며(예를 들어 Ellman, 1997; Drazen, 1998), 1960-70년대 동유럽 국가의 경제개선조치에 있어서도 지도자의 성향과 의지가 중요한 역할을 하였다. 조동호(2003), pp. 204-205.

32) 당 중앙위원회 전원회의는 북한의 주요 노선과 정책 방향을 결정하는 최상위급 의사결정기구로서 2013년 3월 전원회의는 1993년 12월 제6기 21차 전원회의 이후 무려 20년 만에 개최되었다. 이는 ‘병진노선’이 그만큼 중요한 정책적 전환이라는 점을 의미한다.

아저 그들의 심장속에서 로동당 만세소리가 높이 울려나오는 것을 더 무서워하고 있습니다”라고 언급하고 있다. 결국 김정은은 자신의 시대에서 가장 핵심적인 과제를 경제문제로 설정하고 있는 것이다.

이후 김정은은 지속적으로 경제를 강조하고 있다. 예를 들어 “우리 당은 인민생활 문제를 천만가지 국사가운데서 제일국사로 내세우고 있습니다(2016년 1월 1일 신년사)”, “나라의 인적, 물질 자원을 총동원하여 강력한 사회주의경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중할것이다(2018년 4월 20일 당 중앙위원회 전원회의)”, “인민생활을 획기적으로 높이는 것은 우리 당과 국가의 제일가는 중대사입니다(2019년 1월 1일 신년사)”, “우리 인민이 더는 고생을 모르고 유족하고 문명한 생활을 마음껏 누리게 … 인민들이 꿈속에서도 그려보는 부흥번영의 리상 사회를 최대도 앞당겨올 것입니다(2020년 10월 10일 노동당 창건 75주년 열병식 연설)” 등과 같은 발언을 이어가고 있다.

‘병진노선’은 2018년 한 걸음 더 나아가 ‘선경노선’으로 전환되었다. 2018년 4월 20일 개최된 당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력건설 병진로선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’라는 결정서에 이어 ‘혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 경제건설에 총력을 집중할데 대하여’라는 결정서를 채택했던 것이다. 즉, 핵 능력을 어느 정도 수준에 올려놓았으니, 이제는 경제에 모든 힘을 집중하겠다는 의도였다.<sup>33)</sup> 이는 ‘병진’을 폐기하고 아예 ‘경제 올인’, ‘선경’을 공식적으로 선언한 것이라는 점에서 상당한 변화로 평가된다. 그만큼 김정일 시기와 비교할 때 경제문제에 대한 통치자의 의지가 더욱 명확히 강조되고 있는 것이다.<sup>34)</sup>

경제문제에 대한 강조는 당 규약 개정을 통해 한 단계 격상되었다. 북한은 2021년 1월 5-12일 개최된 8차 당대회에서 조선노동당의 최고 강령은 김일성-김정일주의임을 확인하면서 기존의 ‘선군정치’를 폐기하고 ‘인민대중제일주의정치’로 ‘기본정치방식’을 변경하였다. 인민대중제일주의는 인민생활 향상을 핵심으로 설정하고 있으며,<sup>35)</sup> 그동안 김일성-김정일주의의 본질이자 당의 근본이념으로 규정되어 오다가<sup>36)</sup> 이번

33) 실제로 『노동신문』은 김정은이 “우리 공화국이 세계적인 정치사상강국, 군사강국의 지위에 확고히 올라선 현 단계에서 전당, 전국이 사회주의 경제 건설에 총력을 집중하는 것, 이것이 우리 당의 전략 노선이라고 천명하시었다”라고 보도하였다. 『노동신문』, 2018. 4. 21.

34) 김신(2020), p. 60.

35) 『노동신문』, 2019. 5. 21.

36) 김원식·이기동(2020), p. 10.

선군을 대신하여 당 규약으로 정식화된 것이다. 이미 김정은은 “인민대중제일주의는 나의 정치이념이며 나의 정치는 철두철미 우리 인민을 잘살게 하기 위한 정치”라고 언급해 왔으며,<sup>37)</sup> 2021년 1월 8일 당 대회에서 지난 5년간의 당 사업을 결산하면서 “인민들의 절실한 생활상요구와 의사를 존중하고 모든 생산과 건설을 인민들의 편의보장을 첫자리에 놓고 인민들의 반영과 평가를 기준으로 하여 진행하도록 하는 원칙을 일관하게 고수”하였으며 “모든 당조직들과 국가기관들이 인민을 위해 헌신하는 기풍을 높이 발휘하도록 하는데 특별한 힘을 기울이었다”라고 보고하고 있다.

북한의 대표적 경제학술지인 『경제연구』에 실린 논문들을 분석할 때도 북한당국의 개혁·개방에 대한 관심을 유추할 수 있다.<sup>38)</sup> 김정은 시대의 『경제연구』와 김정일 시대의 『경제연구』에 실린 논문들을 비교하면 ‘대외경제’ 관련 주제의 비중이 7%에서 17%로 대폭 증가하였으며, 반면에 ‘자본주의 비판’ 주제의 비중은 36%에서 9%로 크게 감소한 것으로 나타난다.

〈표 1〉 『경제연구』의 주제별 평균 비중 변화

	체제선전	대내경제	대외경제	자본주의 비판
김정일 시대	5%	52%	7%	36%
김정은 시대	7%	66%	17%	9%

자료: 김차영·김명철(2019), p. 102.

물론 이와 같은 경제의 강조는 경제체제가 장기화되면서 실물경제의 성장으로 연결되지 못했다. ‘선경노선’ 역시 예정된 남북 및 북미 정상회담을 통해 경제체제 완화와 외부자본의 유입을 예상한 조치였으나, 하노이 북미 정상회담의 결렬로 성과를 내지 못하고 있다. 일부에서는 김정은의 경제에 대한 강조를 정치적 수사에 불과하다는 입장을 보이기도 한다. 그러나 다음 절들에서 구체적으로 논의하겠지만, 북한경제의 현실을 살펴보면 그렇게만 해석하기는 어려우며 오히려 경제에 집중하기 위한 전제조건인 비핵화 협상에서의 실패가 결과적으로 경제에 집중하지 못하는 결과를 낳고 있는

37) 『노동신문』·『근로자』 공동논설, ‘우리당의 정치는 인민대중제일주의정치이다.’ 2020. 6. 2.

38) 북한에 의하면 『경제연구』는 “위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상과 이론을 깊이있게 해석선전하며 우리나라 경제학부에서 이룩된 연구성과들을 체계적으로 종합하여 반영”하는 전문지로서(백과사전출판사, 2001, p. 106) “국내에 들어오는 정기간행물 중 북한의 경제정책 이론과 제도, 기업관리와 대외무역 등의 문제를 엿볼 수 있는 유일한 경제전문 잡지이다.”(북한연구소, 2006, p. 81).

것으로 해석해야 할 것으로 판단된다. 또한 단순한 수사라면 2021년 1월의 8차 당 대회에서 선군을 폐기하면서까지 인민대중제일주의정치를 전면에 내세운 것도 이해하기 곤란하다. 뿐만 아니라 8차 당 대회에서 김정은이 보고를 통해 제시한 향후 과업의 분야별 비중을 보면 경제분야가 51%로 절반 이상을 차지하고 있으며, 그 다음으로 정치(18%), 국방(9%)의 순서를 보인다. 한미연합사령관을 지낸 빈센트 브룩스 주한미군전우회회장 역시 핵 개발 추진 와중에도 김정은의 궁극적 목표는 처음부터 경제발전에 있었다고 생각한다는 견해를 밝히고 있다.<sup>39)</sup>

## 2. 시장기능의 활용

시장은 2003년 공식적으로 설립이 허용되었으나, 국가의 배급 능력이 현저히 저하된 상황에서 어쩔 수 없이 현실의 변화를 용인한 것일 뿐 김정일은 시장에 대해 부정적 인식을 가지고 있었던 것으로 평가된다. 김정일의 집권 말기에는 아예 시장을 없애려는 시도까지 하였다. 이와는 대조적으로 김정은은 시장을 경제 운용에 적극적으로 활용하고 있다. 미국 존스홉킨스대학 한미연구소의 커티스 맬빈 연구원에 따르면 김정일 시절 300여개로 추정되던 북한 시장의 수는 2018년 2월 현재 482개로서 김정은 집권 이후 최소 26개의 새 시장이 지어졌으며 109개의 시장이 새 단장을 했거나 다른 곳으로 이전해 더 큰 규모로 지어진 것으로 파악된다.<sup>40)</sup> 더욱이 기존 시장들도 지속적으로 면적이 늘어나고 있어서 시장 규모의 증가는 시장 숫자의 증가로 나타나는 것보다 훨씬 더 크다. 이에 따라 북한 정부가 시장에서 거둬들이는 세금은 상당한 규모이며,<sup>41)</sup> 2017년의 경우 북한의 시장 경제 규모는 총 70.9억달러로서 북한 명목 국민총소득(GNI)의 21.9%에 해당할 정도이다.<sup>42)</sup>

개혁·개방과 관련하여 더욱 주목해야 할 것은 단지 시장이라는 물리적 공간의 확장을 넘어서 시장을 공식적으로 계획부문에 편입하고 있을 뿐만 아니라 시장기능을 활성화하고 있다는 점이다. 즉 계획경제에서 시장경제 체제로의 변화가 관찰되는 것이다. 이런 맥락에서 북한은 이미 시장 사회주의의 초입에 진입한 것으로 평가하기도

39) 『VOA』 인터뷰, 2021. 1. 6.

40) 『자유아시아방송』, 2018. 2. 3.

41) Cha and Collins (2018)는 시장에서의 세금 규모를 연간 약 5,680만달러, 홍민 외(2016)는 약 6,945만달러로 추정한다.

42) 남성욱(2019), p. 91.

한다. 43)

이러한 변화는 김정은이 직접 주도하고 있다. 김정일의 사망으로 최고지도자의 자리에 오른 직후인 2011년 12월 말 김정은은 경제개혁 방법을 연구하라는 지시를 내렸고, 심지어 “뭔가 해보려는 일꾼들에 대해 색안경을 끼고 보거나, 자본주의 방법이라고 걸각질 하지마라”는 일종의 사상해방 발언으로 개혁 분위기를 조성하였다. 44) 이후 여러 시범적 조치의 시행 단계를 거쳐 마침내 2014년 5월 30일 김정은 시대 경제정책의 핵심이라 할 수 있는 ‘현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할 데 대하여(이하 5·30 담화)’라는 제목의 당, 국가, 군대기관 책임간부들과의 담화가 발표되었고, 7월에는 내각이 추가적인 대책을 발표함으로써 새로운 조치를 본격적으로 시행하였다. 45)

〈표 2〉 김정은 시대의 주요 경제조치

시기	내용
2011. 12. 28	김정은, 경제개혁 방법 연구 지시
2012년 초	경제개혁 연구를 위한 내각 상무조 구성
2012. 6	고정가격 외에 가변가격의 시범적 도입
2012. 6	공장, 기업소의 수입분배를 소득분배방식으로 시범적 전환하며, 공장·기업소들이 쓸 몫에 대해서는 자체의 결심에 따라 능동적으로 쓸 수 있게 권한 부여
2012. 9	국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 판매할 수 있게 허용
2013	농업부문에서 분조관리조 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 방안 등 새로운 농업관리 방법 시행
2013. 1	공장·기업소에 가격제정권 부여
2013. 7	공장·기업들이 시장에 매대를 마련하여 생산품을 판매할 수 있도록 허용
2013. 8	기업소에 주문과 계약에 따른 생산조직 허용
2014. 5. 30	김정은, ‘5·30 담화’ 발표
2014. 7	내각 추가대책안 하달
2014년 이후	‘새로운 경제관리방법’의 법제화

자료: 이석기 외(2018), pp. 53-54.

43) 임수호(2019), p. 11.

44) 한기범(2019), p. 477.

45) 김정은이 2013년 신년사에서 “현실발전의 요구에 맞게 경제지도와 관리를 개선하여야 합니다”, 2013년 3월 전원회의에서는 “현실발전의 요구에 맞게 우리 식의 경제관리방법을 연구완성하여야 합니다”라고 지시하였음을 감안하면 ‘경제관리방법의 개선→경제관리방법의 연구완성→경제관리방법 확립’으로 진전되어 온 것으로 평가할 수 있다. 정창현(2014).

김정은이 ‘5·30 담화’에서 이야기한 ‘우리식 경제관리방법’의 핵심은 ‘사회주의기업 책임관리제’이다. 김정은은 담화에서 “사회주의기업책임관리제는 공장, 기업소, 협동 단체들이 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초하여 실제적인 경영권을 가지고 기업활동을 창발적으로하여 당과 국가 앞에 지닌 임무를 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”이라고 설명하고 있다. 이처럼 ‘사회주의기업책임관리제’의 핵심은 기업들에 최대한의 자율성을 보장하고 그 대신 기업들이 스스로 책임을 지도록 한다는 데 있으며, 이는 국가의 경제관리 체계를 과거의 계획·통제 중심에서 시장·자율 중심으로 전환한다는 것을 의미한다.<sup>46)</sup> 이로써 시장은 계획 내로 편입되었고, 협의가격 및 시장가격이 계획화 체계에 공식적으로 반영되었다. 중앙지표를 축소하고 기업소지표의 비중을 확대하였고 계획을 초과달성한 생산물에 대해서는 시장 거래를 용인하였다. 이익도 기업의 자체 판단에 따라 신규투자, 임금인상, 복리후생 등의 용도에 사용할 수 있게 하였다. 결국 국영경제 내에 시장 메커니즘을 수용하는 것이며,<sup>47)</sup> 중앙의 계획 중심 체제에서 기업의 자율성과 물질적 동기를 강화하는 체제로의 변화라는 점에서 기존 ‘명령형 계획체제’의 변화이다.<sup>48)</sup> 북한은 ‘사회주의기업책임관리제’를 2014년 11월 「기업소법」에 반영하였고, 2016년 5월 제7차 당대회에서 당의 방침으로 공식화하였으며, 2019년 4월 「헌법」 개정 시 북한의 경제관리방법으로 명문화하였다.

농업 부문에서도 ‘포전담당책임제’라는 새로운 변화를 도입하였다. 김정은은 2014년 2월 북한정권 수립 이후 최초로 개최된 ‘전국 농업부문 분조장대회’에 보낸 서한에서 분조관리제 안에서 포전담당책임제를 실시하도록 지시하였다. 이에 따라 기존 20-30명 정도이던 분조의 규모가 3-5명 수준으로 축소되고 담당 포전에 대한 경영자 자율권이 부여되었다. 생산물에 대해서는 토지사용료, 비료사용료 등 국가에 납부할 몫을 제외한 나머지는 농민들이 자율적으로 처분할 수 있도록 하였으며,<sup>49)</sup> 시장 판매도 허용되었다.

이처럼 공장·기업소, 협동농장에서 생산된 물품을 거래하는 시장 이외에도 원자

46) 이석기 외(2018), p. 55.

47) 김석진(2019), p. 57.

48) 정영철(2019), p. 139.

49) 정영철(2019), p. 140. 그러나 생산물의 분배 방식에 대해서는 자료마다 다른 견해를 보인다. 예를 들어 김영훈(2015, p. 5)은 국가와 농민의 분배 비율이 4:6, 성현국·이창희(2019, p. 112)는 7:3으로 보고하고 있으며, 통일부 통일교육원(2020, p. 190)은 “국가 몫 납부 후 초과 생산물을 국가와 농민 간에 일정 비율로 현물분배를 시행”하는 것으로 설명하고 있다.

재를 거래하는 물자교류시장도 있다. 즉 장마당 형식의 지역 시장으로서의 소비재 시장과 함께 생산 원자재를 거래하는 전국적 시장으로서의 생산재 시장도 존재한다. 각 생산단위의 경영활동을 보장·촉진하기 위해 필요 원자재를 시장 거래를 통해 해결하도록 한 것이다. 뿐만 아니라 노동시장, 금융시장, 주택시장, 부동산시장, 서비스시장 등 다양한 부문별 시장이 활성화되고 있다.<sup>50)</sup> 현재 북한당국은 시장기능과 그를 통해 부를 축적한 ‘돈주’들의 자본을 활용하여 북한경제의 활성화를 추진하고 있는 것이다.<sup>51)</sup>

### 3. 의사결정의 분권화

북한은 전통적으로 계획의 일원화·세부화로 대표되는 중앙집권적 명령경제 체제를 유지해 왔다. 이에 따라 계획수립을 비롯한 모든 경제적 의사결정과 자원배분이 중앙당국에 집중되어 있으며, 하부조직은 중앙의 명령에 절대적으로 복종하도록 되어 있다.

그러나 사회주의기업책임관리제가 실시되고 시장이 공식적으로 계획부문에 편입되면서 의사결정의 분권화가 진전되고 있다. 실제로 북한 리영민 국가계획위원회 부국장은 조선노동당 기관지 『근로자』 2014년 9월호에서 “기업체들은 국가의 통일적인 지도 밑에 자기에게 부여된 경영권을 행사하여 온갖 예비와 가능성을 남김없이 탐구동원하고 … 국가의 경제발전전략에 기초하여 자기 실정에 맞는 경영전략, 기업전략을 세워 생산을 적극 늘이고 기업을 확대발전시켜야 한다”고 언급한 바 있다. 국가의 통일적 지도, 국가의 경제발전전략을 이야기하면서도 ‘자기에게 부여된 경영권’, ‘자기 실정에 맞는 경영전략, 기업전략’을 강조하고 있다. 그만큼 중앙의 명령형 계획에서 벗어난 개별 기업의 독자적인 결정권한을 보장하겠다는 것이다.

이를 위해 다음과 같은 조치가 실행되었다.<sup>52)</sup> 첫째, 중앙계획당국이 관할하는 지

50) 부문별 시장에 대한 구체적인 논의는 김영희(2019), 배성인(2019), 이준섭(2019), 최봉대(2020) 등을 참조.

51) 생산, 건설, 유통 등 주요 분야에서 ‘돈주’의 자본이 중요한 역할을 하고 있으나, 그 자체가 아직은 공식화되지 않았을 뿐만 아니라 체제유지에 미칠 부정적 영향 때문에 ‘돈주’의 성장에는 한계가 있다. ‘돈주’의 역할과 한계에 대해서는 김광진(2020), 김윤애(2018), 박영자 외(2019), 정은이(2018) 등의 논의를 참조.

52) 세부적인 내용은 김규륜(2018), 박영자 외(2018), 양문수(2017), 임수호(2019), 이석기 외(2018) 등을 참조.

표가 대폭 축소되고 기업이 자체 실정에 맞게 계획하는 지표가 크게 늘어났다.<sup>53)</sup> 둘째, 기업소지표로 생산된 제품의 경우 기업이 자율적으로 가격을 결정할 수 있도록 허용하고, 중앙지표로 생산된 제품의 경우에도 기업 스스로 자재를 조달한 경우에는 그에 해당하는 만큼 원가 계산 시 시장가격을 적용하였으며, 판매에 있어서도 시장을 통한 거래뿐만 아니라 도매기관, 소매기관, 직매점과의 계약 판매도 허용하였다. 셋째, 기업이 주민의 ‘유휴 화폐자금’을 이용할 수 있도록 하여 ‘돈주’의 자금 동원을 공식적으로 허용하였고, 이윤을 자율적으로 사용할 수 있도록 하여 기업의 재정권을 강화하였다. 이상과 같은 분권화 조치는 결국 경제 운영에 있어서 정부의 역할을 축소하고 기업의 역할을 확대한다는 것을 의미한다. 실제로 북한의 문헌은 “매개 기업소들은 기술 수준과 생산 조건 등 모든 측면에서 서로 각이하며 수천 수만을 헤아리는 매 기업소들을 국가가 전적으로 맡아 세부에 이르기까지 다 지도할 수는 없다”면서 분권화의 필요성을 강조하고 있다.<sup>54)</sup> 이와 같은 북한당국의 의도는 2019년 8월 개정된 「헌법」에까지 반영되었다.

〈표 3〉 2019년 개정 「헌법」의 경제 관련 조항의 변화

	기존 「헌법」	개정 「헌법」
13조	국가는 <u>균중로선을 구현하며 모든 사업에서 우가 아래를 도와주고</u> 대중속에 들어가 문제 해결의 방도를 찾으며 정치사업, 사람과의 사업을 앞세워 대중의 <u>자각적열성을</u> 불러일으키는 <u>청산리정신, 청산리방법</u> 을 관철한다.	국가는 <u>균중로선을 구현하여 대중속에</u> 들어가 문제해결의 방도를 찾으며, 정치사업, 사람과의 사업을 앞세워 대중의 <u>정신력과 창조력</u> 을 높이 발양시키는 <u>혁명적사업방법</u> 을 견지한다.
33조	국가는 생산자대중의 <u>집체적힘에</u> 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 <u>사회주의관리형태인 대안의 사업체계와 농촌 경리를 기업적방법으로</u> 지도하는 <u>농업지도체계</u> 에 의하여 경제를 지도관리한다. 국가는 경제관리에서 <u>대안의 사업체계의 요구에</u> 맞게 <u>독립채산제</u> 를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적공간을 <u>옳게 리용하도록</u> 한다.	국가는 생산자대중의 <u>집체적지혜와 힘에</u> 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하며, <u>내각의 역할</u> 을 결정적으로 <u>높인다</u> . 국가는 경제관리에서 <u>사회주의기업책임관리제</u> 를 실시하며, 원가, 가격, 수익성 같은 경제적공간을 <u>옳게 리용하도록</u> 한다.

주: 밑줄은 필자 표시.

53) 三村光弘 (2016, p. 2) 에 의하면 사회주의기업책임관리제가 시행되는 현재는 10-20%의 중요지표만 중앙정부가 작성한다고 하며, 임수호 (2019, p. 3) 는 계획지표의 70% 가량이 기업소지표인 것으로 보고하고 있다.

54) 리광훈 (2014), p. 9.

1960년 시작된 청산리정신·청산리방법은 북한경제의 기본적 지도 원칙으로서 당의 지도 권한을 강화하기 위한 목적이며, 상급기관이 하급기관을 도와주고 윗사람이 아랫사람을 도와서 서로 합심하여 당의 노선과 정책을 관철해 나가는 것 등을 핵심으로 하고 있다. 1961년 도입된 대안의 사업체계는 “공장·기업소들이 당위원회의 집체적 지도 밑에 모든 경영 활동을 진행하며, 정치사업을 앞세우고 생산자 대중을 발동하여 제기된 경제과업을 수행하며 위가 아래를 책임적으로 도와주는 경제관리체계”로 정의된다. 이처럼 기업 경영에 대한 중앙의 통제를 목적으로 지난 60여년 동안 북한경제의 핵심 지도 이념이자 관리체계였던 청산리정신·청산리방법과 대안의 사업체계가 폐기되고, 분권화를 통해 기업의 자율성을 강화하는 방향으로 「헌법」이 개정된 것은 매우 커다란 변화로 평가할 수밖에 없다. 김정은의 표현대로 북한의 기업은 소유권을 제외한 전 분야에서 폭넓은 자율성과 함께 ‘실제적인 경영권’을 가지게 된 것이다.

#### 4. 개방의 확대

김정일 시절 20년 동안 설치된 경제특구는 1991년 라진·선봉 경제무역지대, 2002년 신의주 특별행정구, 개성 공업지구, 금강산 국제관광특구, 2010년 황금평·위화도 경제지대 등 모두 5개에 불과했다. 더욱이 남한이 투자한 개성 공업지구, 금강산 국제관광특구만 어느 정도 성과를 거두었을 뿐 신의주 특별행정구와 황금평·위화도 경제지대는 아예 초기 단계에서 실패했으며 라진·선봉 경제무역지대는 명맥만 유지하고 있는 실정이다.

태영호 전 영국 주재 북한공사의 증언에 따르면 김정은은 집권 초기인 2012년부터 적극적인 개방 의지를 보이면서 “개성공단이 조선 체제에 장기적으로 위협이 되지 않겠느냐고 많은 사람이 걱정했다. 하지만 얻은 게 더 많다. … 총체적으로 우리가 훨씬 이익이다. 이런 경제특구를 내륙으로 확대해야 한다. 개성공단 같은 곳을 14개 더 만들라”고 지시하였다.<sup>55)</sup> 실제로 김정은 시대 들어서는 경제특구가 크게 확대되고 있다.

55) 태영호(2018), p. 299.

〈표 4〉 북한의 경제특구

구분	명칭
중앙급 (7개)	라선 경제무역지대, 원산·금강산 국제관광지대, 황금평·위화도 경제지대, 신의주 국제 경제지대, 강령 국제녹색시범구, 은정 첨단기술개발구, 진도 수출가공구
지방급 (19개)	만포 경제개발구, 위원 공업개발구, 청진 경제개발구, 어랑 농업개발구, 온성섬 관광개발구, 경원 경제개발구, 무봉 국제관광특구, 혜산 경제개발구, 압록강 경제개발구, 청수 관광개발구, 현동 공업개발구, 홍남 공업개발구, 북청 농업개발구, 와우도 수출가공구, 송림 수출가공구, 신평 관광개발구, 청남 공업개발구, 숙천 농업개발구, 강남 경제개발구

자료: 코트라 베이징무역관(2019).

단지 경제특구의 수만 늘어난 것이 아니라 내용 면에서도 김정일 시대에 비해 진일보한 것으로 평가된다.<sup>56)</sup> 첫째, 김정일 시대에는 일반 지역과의 연계를 차단하기 위해 국토의 네 귀퉁이에만 경제특구를 건설한 반면, 김정은 시대에는 북한 전역을 대상으로 하고 있다. 둘째, 김정일 시대의 경제특구는 면적, 투자액수 등에 있어서 대규모 복합형이었던 반면, 김정은 시대에는 외자유치를 활성화하기 위해 소규모인데다가 공업, 수출가공, 농업, 관광 등 특화형의 특징을 지닌다. 셋째, 기존의 경제특구는 중앙이 주도하는 것이었으나, 김정은 시대에는 중앙급과 지방급으로 분리하였을 뿐만 아니라 지방급 경제특구의 수가 더 많다.<sup>57)</sup> 넷째, 북한 기업의 참여를 법적으로 허용함으로써 분권화 기조를 이어감과 동시에 기업의 주도적·적극적 역할을 촉진하고 있다.<sup>58)</sup> 다섯째, 경제특구에서의 외화 유통 및 외화의 자유로운 반출입을 법적으로 허용함으로써 외부투자자에게 인센티브를 제공하고자 노력하고 있다. 여섯째, 경제특구를 담당하는 기관들을 정비하여 업무의 효율성을 제고하였다. 예를 들어 2014년 6월 대외교역을 담당하는 ‘무역성’, 해외자본 유치를 담당하는 ‘합영투자위원회’, 경제개발구를 담당하는 ‘국가경제개발위원회’를 통합하여 내각 안에 ‘대외경제성’을 신설하였다. 일곱째, 홍보를 다각적으로 추진하고 있으며,<sup>59)</sup> ‘BOT’ 방식 등 새로

56) 국제사회의 대북경제제재로 인하여 현재 북한의 경제특구는 가시적 성과를 내지 못하고 있으나, 형태적인 측면에서는 물론 내용적인 측면에서도 이전 시기와는 차별되는 긍정적 변화가 발견되는 것이 사실이다.

57) 김정은은 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의에서 김정은은 “각도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구를 내오고 특색있게 발전시켜야 한다”고 지시하였다.

58) 「경제개발구법」 제20조는 “우리나라의 기관, 기업소도 승인을 받아 경제개발구를 개발할 수 있다”고 규정하고 있다.

59) 예를 들어 2015년 북한 개발추진위원회는 금강산에서 원산·금강산 국제관광지대 투자설명회를 개최했으며, 웹사이트 ‘내나라’를 통해 원산·금강산 국제관광지대 내부 유람시설의 개발 참여를

운 투자 방식도 제안하는 등 성공적 투자유치를 위해 과거에 비해 적극적인 노력을 기울이고 있다.<sup>60)</sup>

단지 경제특구라는 투자유치를 위한 개방 공간만이 늘어난 것이 아니다. 북한은 「무역법」을 김정은 집권 직후인 2012년 4월 및 2015년 12월 대폭 개정하였는데, 이를 통해 무역의 분권화를 크게 진전시켰다. 과거에는 무역권한을 가진 기업만 무역을 할 수 있었으나, 이제는 “무역거래는 중앙 무역지도기관으로부터 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체가 한다(「무역법」 제11조)”고 변경함으로써 ‘생산과 수출의 일체화’라는 명목으로 생산단위가 직접 무역을 할 수 있게 되었다.<sup>61)</sup> 뿐만 아니라 수출입 품목과 수량은 개별 무역단위가 자체적으로 결정하도록 하였고, 무역으로 획득한 외화를 일정 정도 자율적으로 사용할 수 있게 하였다. 이는 무역의 분권화를 통해 생산의욕을 제고하는 동시에 경쟁을 도입하여 무역 규모를 확대하고자 하는 의도로 분석된다.

## 5. 기타 관련 조치

### (1) 경제정책의 법제화

김정일 시대 북한은 ‘7·1 조치’, 시장 설립 등을 통해 현실의 변화를 제도적으로 수용하였다. 그러나 사후적 조치로서 변화를 선도해 나가지 못했다는 점과 법령의 제·개정을 통해 법적 근거를 마련하지 못했다는 점은 한계로 지적된다. 이에 반해 김정은 시대의 경제정책은 대부분 법제화 과정을 밟고 있다.

김정은 시대 경제정책과 관련한 법제화에 있어서 특징적인 점은 개정 작업이 빈번히 이루어지고 있다는 것이다. 이는 그만큼 새로운 방향으로 제도의 변화를 활발히 추진하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 예를 들어 「기업소법」은 김정은 집권 이후 두 차례에 걸쳐 개정되었는데, 기업소의 경영권, 계획권, 생산조직권, 관리기구 및 노동력 조절권, 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권, 무역과 합영·합작권, 재정관리권, 가격제정권과 판매권 등은 이전 법에는 없던 내용이다. 「농장법」의 경우는 네

적극 홍보하고 있다. 또한 북한의 대외무역 홍보사이트 ‘조선의 무역’은 각종 북한산 상품과 함께 투자처와 북한의 경제개발구 23개에 대해 자세히 소개하고 있다. 『미국의소리』, 2020. 12. 15.

60) 문인철(2019), p. 11.

61) 정영철(2019), p. 144.

차례 수정·보완되었는데, 농장의 경영활동 원칙, 계획지표의 분담, 농업 생산조직 및 노동력 배치, 농장의 재정 관련 권한 등은 이전에 특별한 언급이 없던 조항이며, 농장 운영 관련 제도, 결산분배 등의 조항은 각각 포전담당책임제 실시, 현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 결합하는 방식 등 새로운 방침을 반영하였다.

〈표 5〉 김정은 시대 주요 경제 관련 법 제정 및 수정·보충 실태

날짜		법규명	비고
2012	4. 3	무역법	수정 보충
	11. 20	농장법	수정 보충
	12. 19	지방예산법	새로 채택
2013	5. 29	경제개발구법	새로 채택
	7. 24	농장법	수정 보충
2014	11	기업소법	수정 보충
	12. 23	농장법	수정 보충
	12. 24	편의봉사법	새로 채택
	12. 24	종합무역장관리법	새로 채택
2015	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	중앙은행법	수정 보충
	7. 22	상업은행법	수정 보충
	9	자재관리법	수정 보충
12. 23	무역법	수정 보충	

자료: 양문수(2017), 이석기 외(2018).

(2) 경제·실무형 인사

김정은은 집권 이후 조직 개편과 인사를 통해 군의 권한을 축소시키는 한편 경제·실무형 인물을 중용하는 모습을 보이고 있다. 우선 김정은은 ‘선군’의 상징이었던 국방위원회를 폐지하고 국가 최고지도자인 국방위원장 직책 대신에 국무위원장을 신설함으로써 최고지도자 직위에서 군의 흔적을 삭제하였다. 2021년 1월 당 대회에서는 당 규약 개정을 통해 당 위원장 체제를 비서 체제로 전환함으로써 국가 운영에서 당의 우월적 지위를 확인하였다.

인사와 관련해서는 군의 세력 약화와 경제·실무형 인물의 약진이 뚜렷하다. 김정은은 집권 직후 리영호 총참모장 숙청, 김영춘 인민무력부장 해임을 시작으로 군부 실세를 수시로 교체, 강등, 복권, 숙청과 같은 방법으로 군부 통제와 함께 세력 축소를 시작하였다. 2012년 8월 이후 약 1년간 군 핵심인사 8명의 계급을 강등하고<sup>62)</sup> 그중 4명을 다시 복권했는데, 이는 군부 인사를 길들이려는 의도라는 해석이다.<sup>63)</sup> 과거 군부 서열 1위이자 정치국 상무위원이었던 군 총정치국장은 이제 정치국 위원 직책에 머물러 있으며,<sup>64)</sup> 군부의 권력 요소 중 하나인 경제 이권 또한 당과 국가기관으로 이관하였다. 이와는 대조적으로 '7·1 조치'를 주도하다가 해임된 북한 경제개혁의 상징적 인물인 박봉주를 2013년 다시 총리로 기용하였고, 2016년에는 당 중앙위원회 정치국 위원에서 상무위원으로 승진시켰을 뿐만 아니라 당 중앙군사위원으로 선출하였다. 이는 민간 출신의 내각총리로서는 전례가 없는 일로서 내각이 민수경제만이 아니라 군수경제까지 개입·통제한다는 의미일 수 있다.<sup>65)</sup> 또한 2021년 1월 10일 열린 당 중앙위원회 제8기 제1차 전원회의에서 구성된 조선노동당의 핵심이라 할 수 있는 정치국원을 보면 2016년 제7기 1차 전원회의에서 구성했던 인원에 비해 경제부문 출신이 4명에서 7명으로 대폭 증가하였다.

지도층의 구성비에도 큰 변화가 관찰된다. 예를 들어 2019년 3월 10일 치러진 북한 최고인민회의 제14기 대의원 선거에서는 전기와 동일한 687명의 대의원을 선출했는데, 교체율은 약 50%에 달하며 제13기에 비해 군부의 대의원 수가 상당히 감소한 것으로 분석된다.<sup>66)</sup> 2021년 1월 개최된 8차 당 대회 집행부는 김정은을 포함하여 모두 39명으로 2016년 7차 당 대회 때와 숫자는 같지만 약 74%에 해당하는 29명이 교체되었다. 특히 전국 각 조직 당 대표자 구성을 보면 7차 당 대회와 비교할 때 군부 인사는 719명에서 408명으로 절반 수준으로 줄어든 반면 행정경제부문 대표는 423명에서 무려 801명으로 늘었다. 또한 현장에서 일하는 핵심당원 대표의 수를 약 85% 증가시킨 것도 현장의 목소리를 반영하기 위한 것으로 해석된다.

62) 예를 들어 윤동현 인민무력부 부부장은 2013년 2월 상장(별 3개), 4월 중장(별 2개), 10월 소장(별 1개)으로 약 7개월 동안 2계급이나 강등되었다.

63) 『경향신문』, 2013. 10. 10.

64) 김일기·이수석(2020), p. 4.

65) 임수호(2018), pp. 3-4.

66) 김인태(2019), pp. 3-4.

〈표 6〉 당 대회에 참석한 전국 각 조직 당 대표자 구성 비교

구분	수		증감률
	7차 당 대회(2016년)	8차 당 대회(2021년)	
군인 대표	719명	408명	-43.2%
행정경제부문 대표	423명	801명	89.4%
당·정치부문 대표	1,545명	1,959명	26.8%
핵심당원 대표	786명	1,455명	85.1%

자료: 『연합뉴스』, 2021. 1. 6.

### (3) 군수의 민수화

현재 북한에서는 군수부문의 민수부문의로의 전환이 일부 진행되는 것으로 보인다. 아직 그 규모는 크지 않지만, 군수공업 부문을 국가발전을 선도하고 체제를 수호하는 보루로 인식하여 국가가 생산의 전 과정을 통제해 오던 기존의 방식에서 보면 커다란 변화라고 할 수 있다. 심지어 ‘군수공업부문 생활필수품 품평회’를 통해 군수부문에서 생산하고 있는 생필품들을 공개하였다.<sup>67)</sup> 이는 사회주의책임관리제가 시작된 데다가 경제상황이 악화되면서 군수공장들도 생존을 위해 생산 다각화를 모색한 결과로 해석된다.<sup>68)</sup>

특히 김정은 스스로 군대와 군수공업이 민수품 생산을 비롯한 경제건설에 적극 나설 것을 주문하고 있다. 예를 들어 2019년 “군수공업부문에서는 … 경제건설을 적극 지원하여야 하겠습니까(2019년 1월 1일 신년사)”, 경제건설에 “인민군대가 한몫 단단히 해야 한다(2019년 2월 8일 인민무력성 시찰 발언)”, “최고영도자동지께서는 … 인민군대에 공장건설을 맡겨주시었으며 군수공장들에서 설비제작 사업을 맡아하도록 과업을 주시고(묘향산 의료기구공장 현지지도 기사, 『노동신문』, 2019. 10. 27)” 등의 발언을 이어가고 있다. 2019년 6월 김정은은 자강도의 강계트랙터종합공장, 강계정밀기계종합공장, 만포 장자강공장기계공장, 2·8기계종합공장, 평남의 기계종합공장 등 군수공장 등을 현지지도하면서 각 공장의 민수용품 생산을 높이 평가했다는 보도도 있다.<sup>69)</sup>

이러한 군수부문의 변화와 관련하여 태영호 전 영국 주재 북한 공사는 “군수공업이

67) 『노동신문』, 2019. 1. 4.

68) 양운철(2019), p. 9.

69) 『노동신문』, 2019. 6. 1.

밀집돼 있는 자강도의 당 위원장인 김재룡을 내각총리에 임명하고, 군수공업을 주관 하던 리만건이 당 부위원장으로 옮겨 앉는 등 지난 수십 년 동안 군수공업에 종사했던 많은 이들이 민수공업 쪽으로 돌아왔고 있다”면서 “향후 북한경제에서 군수공업의 비중이 작아질 것으로 전망된다”고 밝힌 바 있다.<sup>70)</sup>

#### IV. 부정적 조치

##### 1. 개혁·개방에 대한 명시적 규정 부재

위에서 논의한 것처럼 김정은 시대에 들어서 경제의 다양한 부문에서 개혁적인 조치가 시행되었고, 개방과 관련해서도 무역의 분권화를 포함한 긍정적인 조치들이 도입되었다. 더욱이 법제화를 통해 새로운 조치들이 법적 근거를 토대로 제도화되었다. 그럼에도 불구하고 북한이 사회주의 계획경제 체제에서 자본주의 시장경제 체제로의 변화 혹은 개혁·개방을 공식적으로 선언한 적은 없다.

오히려 사회주의 계획경제에 대한 북한의 입장은 강경하다. 2019년 개정 「헌법」의 서문 첫 문장에서부터 북한은 ‘사회주의국가’라고 못박고 있다. 제19조는 북한은 ‘사회주의적생산관계’의 의거한다고 규정하고 있으며, 제20조는 북한에서 “생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”고 정의한다. 사적 소유를 언급하고는 있으나, “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유(「헌법」 제24조)”로 한정한다. 또한 북한경제는 계획경제라는 입장도 분명하다(「헌법」 제34조). 2015년 개정된 「인민경제계획법」 제3조 및 제4조에서도 ‘인민경제계획’을 “사회주의경제의 계획적 관리를 실현하기 위한 기본수단”이라고 정의하면서 “인민경제를 통일적으로 장악하고 유일적인 계획에 따라 관리운영”한다고 함으로써 사회주의 계획경제 체제 및 중앙집권적 지도 원칙을 견지하고 있다. 「기업소법」 제29조는 기업의 경영권은 “사회주의적 소유에 기초”한다고 명시하고 있고, 무역의 분권화에 대해서도 「무역법」 제15조 및 제16조는 무역허가를 받았다고 하여 어느 품목이든지 자유롭게 거래할 수 있는 것이 아니라 허가받은 범위 안에서만 무역거래를 할 수 있으며 중요 무역계약의 경우 중앙 무역지도기관으로부터 심의를 받도록 하고 있다.

또한 현재 진행되고 있는 시장기능의 활용이나 분권화 조치에 대해서도 사회주의

70) 『뉴시스』, 2019. 4. 14.

계획경제 체제의 변화를 추구하는 개혁·개방으로의 움직임은 아니라는 것이 북한 학자들의 견해이다. 사회주의에 대해서는 “생산수단에 대한 사회주의적소유를 확고히 고수하는가 못하는가 하는 문제는 인민대중이 경제관리의 실제적인 주인”으로 되는지에 대한 중요한 문제이며,<sup>71)</sup> 사회주의책임관리제란 “사회주의적 소유는 유지하면서 실제적인 경영권을 갖고 기업활동을 창발적으로 수행”하는 방법이므로<sup>72)</sup> 오히려 현재는 “사회주의원칙 집단주의원칙을 철저히 반영”해야 한다고 주장한다.<sup>73)</sup> 분권화에 대해서도 북한경제는 “계획에 의해서만 발전할수 있는 계획경제이며 계획화는 사회주의경제를 관리하고 발전시켜나가는 기본방법, 가장 위력한 수단”이고<sup>74)</sup> “경제사업에 대한 당의 령도를 확고히 보장하면서 국가의 중앙집권적, 통일적지도를 원만히 실현”하는 것을 기초로 생산과 관리를 해야 하기 때문에<sup>75)</sup> “경영상독자성을 가지고있다고 하여 국가경제전략으로 제기된 과제와 관계없이 ... 생산량을 자의대로 조절하는것과 같은 자유주의적인 경영전략을 세우는것은 허용”되지 않는다고 규정한다.<sup>76)</sup> 심지어 “봉사기업체 경영전략작성에서는 경영상특성을 내세우면서 자본주의적방법을 도입하려는 자그마한 요소도 허용하지 말아야한다”고 주장한다.<sup>77)</sup>

2021년 1월 8일 당 대회 보고에서도 김정은은 지난 5년에 대해 “경제건설분야에서 비록 예견했던 전략목표에 도달하지는 못하였지만 ... 의의있는 성과는 우리 식 사회주의의 존립의 물질적기초이고 생명선인 자립적민족경제, 사회주의경제의 기틀을 견지하고 그 명맥을 고수한 것”이며 “경제사업에 대한 국가의 통일적지도와 전략적관리를 강화하기 위한 혁명적조치를 취하고 경제분야에서 사회주의원칙을 견결히 고수”했다고 결산하면서 향후에도 “새로운 국가경제발전 5개년계획의 기본종자, 주제는 여전히 자력갱생, 자급자족”이며 “우리 국가경제는 자립경제이고 계획경제”라고 정의내리고 있다. 여전히 북한경제는 사회주의 계획경제 체제라는 선언이다.

71) 안명훈(2015), p. 5.

72) 리상국(2016), p. 5.

73) 리혁(2019), p. 18.

74) 송현철(2019), p. 27.

75) 리창혁(2017), p. 7.

76) 리혁(2019), pp. 18-19

77) 신헌미(2019), p. 46.

## 2. 제도 이행의 우려

김정은 시대 들어 새롭게 실행되고 있는 정책들은 일반 노동자, 농민의 입장에서는 긍정적인 조치이다. 공장·기업소, 협동농장에게 생산에서부터 판매에 이르기까지 자율성과 권한을 확대하고, 생산·판매량 증가에 따른 인센티브를 제공하고 있기 때문이다. 문제는 이러한 제도가 그대로 지켜질 것인가 하는 점이다. 더욱이 북한정부는 과거 공채 발행, 화폐개혁, 시장 운영 등 수많은 정책 사례에 있어서 일반주민의 불신을 쌓아왔으므로 이번의 제도들도 규정대로 준수될 것인가의 우려가 있는 것이다. 특히 기업의 경우에는 판매수입, 협동농장의 경우에는 농업생산물 등 분배의 영역에서 북한정부가 이전과는 달리 개입하지 않고 기업과 협동농장의 자율처분에 맡기겠다고 한 약속을 과연 지킬 수 있을 것인지 하는 문제이다.<sup>78)</sup>

사실 새로운 정책을 법제화했지만, 법 자체가 모호한 측면이 많다. 예를 들어 「기업소법」의 경우 “기업소는 사회주의적소유에 기초한 실제적인 경영권을 가지고 기업 활동을 주동적으로, 창발적으로(제29조)”하도록 규정하고 있으나, ‘실제적인 경영권’의 범위가 어디까지인지, ‘주동적으로, 창발적으로’ 한다는 것이 경영에서 어떤 의미인지 해석하기 나름일 것이다. 「농장법」의 경우도 “국가는 농장에 대한 … 자립성을 강화(제2조)”하도록 하였지만, ‘자립성’의 정도는 애매하며, “통일적인 지도를 확고히 보장하는 기초우에서 농장의 창발성을 적극 발양(제6조)”시키도록 한다지만 ‘통일적인 지도’와 ‘농장의 창발성’의 관계도 모호하다.

설령 규정 자체는 명확해도 현장에서는 자의적으로 운영될 가능성도 있다. 포전책임담당제의 성공을 위해서는 지력상태, 기계화 조건, 포전까지의 거리 등을 감안한 포전의 배분이 중요하나, 실제로는 “돈 있고 뒷배 있는 농민들에게 농경지가 집중 분여되면서 대부분의 가난한 농민들은 더 가난에 빠지게 되었다.”<sup>79)</sup> 개인 몫을 보장하고 처분의 자율성을 준다고 하였으나 계획된 것보다 더 많은 양을 국가에 바쳐야 하는 상황이 전개되면서 농민들의 의욕이 되레 상실했다는 보도도 있다.<sup>80)</sup>

아예 제도가 다시 옛날로 돌아간다거나 유명무실화될 가능성도 있다. 북한은 2021년부터 ‘국가경제발전 5개년계획’을 실시할 예정인데, ‘계획’이라는 표현 자체가 중앙집권적 계획을 의미하는 것이다. 따라서 ‘국가경제발전 5개년계획’에서 하달되는 중앙

78) 이석기 외(2018), pp. 318-319.

79) 『자유아시아방송』, 2020. 3. 4.

80) 『데일리NK』, 2019. 10. 24.

의 현물지표의 달성이 강조되는 경우 기업소의 자율성을 전제로 도입된 기업소지표는 사실상 형해화될 수밖에 없다.<sup>81)</sup> 협동농장의 경우에도 식량의 부족 현상이 지속된다면, ‘여유 알곡’ 혹은 ‘미소비 알곡’이라는 명목으로 농민으로 하여금 분배분을 다시 내놓도록 압력이 부가될 가능성이 크다.<sup>82)</sup> 실제로 「농장법」 제23조는 “중앙지표로 시달된 농업생산계획을 수행하는 조건”에서 농장지표의 추진을 규정하고 있다. 만약 기업이나 협동농장의 분배 몫을 건드리기 어려운 상황이어서 이른바 ‘사회적 과제’, ‘충성자금’ 등 준조세를 늘린다면 이 경우에도 새로운 제도의 의미는 완전히 상실된다.<sup>83)</sup> 한 걸음 더 나아가 사회주의책임관리제이든 포전책임담당제이든 언제든지 무효화시킬 수 있다.

### 3. 외교적 노력 부족

김정은이 추진하고 있는 새로운 경제정책들의 목적은 현재의 경제적 어려움을 극복하고 보다 나은 경제수준을 달성하기 위한 것이다. 그런데 사회주의 계획경제 체제이든 자본주의 시장경제 체제이든 경제성장을 위해서는 생산요소 투입의 증가 혹은 효율의 증가가 있어야 한다는 점은 동일하다. 이런 측면에서 본다면, 김정은이 새롭게 도입한 정책들은 결국 생산성을 자극함으로써 효율을 증진하기 조치인 셈이다.

그러나 효율의 증진으로 생산을 늘리는 데에는 한계가 존재하며, 생산요소의 투입 증가가 필수적이다. 이미 노동의 완전고용을 유지하고 있는 북한으로서는 생산요소 중 자본의 투입 증가가 핵심이다. 그런데 내부자본 축적이 이루어지지 않은 북한과 같은 저개발경제에서 자본은 외부에서 유치할 수밖에 없다. 「경제개발구법」의 제정과 26개에 달하는 경제특구의 설립을 보면 북한도 이를 인식하고 있는 것으로 보인다. 하지만 경제특구의 성공은 설립과 홍보만으로 달성되지 않으며 외부투자가 현실화되어야만 가능한데, 현재와 같은 경제제재 국면에서는 외부투자는 아예 불가능하다.<sup>84)</sup> 결국 북한 핵 문제의 진전이 있어야만 외부자본의 유입을 기대할 수 있다.

따라서 북한이 경제성장을 희망한다면, 그래서 다양한 긍정적인 조치들을 시행하

81) 임수호(2020), pp. 5-6

82) 김영훈(2019), pp. 5-6

83) 양문수(2017), p. 108.

84) 현재 북한에 대한 투자는 2017년 9월의 유엔 안보리 결의안 2375호에 의하여 전면 금지되어 있다.

는 것이라면, 그에 상응하는 외교적 노력이 수반되어야 한다. 핵 문제 협상에 있어서 보다 유연한 자세를 보여야 하는 것이다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미 정상회담의 결렬 이후 북한의 협상 태도는 더욱 강경해졌다. 2021년 1월 8일 당 대회 보고에서도 김정은은 “핵기술을 더욱 고도화하는 한편 핵무기의 소형경량화, 전술무기화를 보다 발전”시키고 ‘초대형핵탄두’ 생산과 ‘수중 및 지상 고체발동기대륙간탄도로켓개발’을 추진할 뿐만 아니라 심지어 “핵잠수함과 수중발사핵전략무기를 보유”하겠다고 선언하였다.

이 경우 경제제재는 지속적으로 강화될 것이며, 북한이 외부로부터 원유를 포함하여 생산에 필요한 원자재를 수입하기란 매우 어렵게 된다. 결국 북한이 아무리 제도적으로 긍정적인 조치를 도입한다고 해도 현장에서 이를 실현할 방법이 없게 된다. 따라서 경제성장을 추진하기 위한 외부환경을 갖추려는 외교적 노력이 미흡하다는 것은 경제와 인민생활을 강조하는 김정은 발언의 진정성을 의심하게 한다.

## V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 김정은 시대 북한경제는 현실에서는 물론 제도의 측면에서도 커다란 변화를 보이고 있다. 북한경제의 역사로 보면 김정일 시대의 ‘7·1 조치’보다는 훨씬 진전된 것이며, 중국의 경험과 비교할 때도 중국 개혁개방 초기보다 더욱 급진적이라는 견해까지 존재한다.<sup>85)</sup> 이처럼 북한경제 변화 자체에 대해서는 대부분의 연구들이 긍정적 평가를 내리고 있다.

그러나 변화의 수준에 대해서는 견해가 일치하지 않는다. 이석(2019, pp. 9-10)은 현재의 북한경제는 “기업을 포함한 절대 다수의 경제주체들이 과거와 같은 사회주의적 계획이 아닌 사실상의 시장원리에 따라 경제활동을 영위”하고 있으며, “당연히 이는 북한경제에서 이제 시장원리 또는 시장경제적 활동이 국영기업을 포함한 전체 경제주체의 지배적 경제활동으로 자리매김하고 있다는 사실을 의미”한다고 평가한다. 최은주(2019, pp. 27-28)는 거시적 차원에서는 경제관리방법, 미시적 차원에서는 생산단위들의 생산활동에 영향을 줄 수 있는 제도들을 변화시킴으로써 “국가 차원에서 기존 체제를 개선하여 혁신체제를 구축”하고 있다고 해석한다. 사실상의 개혁·개방이라는 견해인 셈이다.

85) 최장호 외(2019), p. 128

보다 신중한 견해도 있다. 양문수(2019, p. 117)는 공개적·공식적으로는 개혁·개방이라는 용어를 사용하지 않으며, 개혁·개방의 제도화 수준도 낮은데다가 김정은 시대 제·개정된 여러 법령의 그 어디에도 ‘시장’이라는 단어가 등장하지 않는다고 지적한다. 김석진(2019, pp. 57-58)은 북한의 변화는 국영경제, 국유제도라는 근본적 구조에는 손을 대지 않은 채 시장 메커니즘을 부분적으로 수용해 관리방법을 변경한 것으로서 과거 사회주의 국가들에서 시도된 ‘체제내 개혁’에 불과하다고 평가하면서 중국과 베트남의 개혁·개방은 점진적이었지만 비교적 초기부터 소유제도의 근본적 개혁으로 시작되었다는 점에서 북한과는 차이가 있다고 평가한다. 결국 김정은 시대 북한경제가 보여준 변화는 의미 있는 것이라는 데에는 거의 대부분 동의하지만, 변화의 수준에 대한 평가는 엇갈리고 있다.

그러면 종합적으로 김정은 시대의 개혁·개방을 어떻게 보아야 할 것인가? 제Ⅱ장에서 논의한 바와 같이 본 연구에서 정의한 개혁·개방의 시각으로 본다면 아직 북한경제는 개혁·개방의 단계에 접어들었다고 보기 어렵다. 개혁이란 단순한 개선이 아니라 자유화 및 사유화로 대표되는 사회주의 계획경제 체제 자체의 근본적 변화여야 하나, 사유화는 전혀 이루어지지 않고 있다. ‘물주’가 등장하고 개인 소유의 부동산이나 기업이 늘어나고 있지만, 문자 그대로 ‘실질적인 소유일 뿐 ‘제도적’인 사적 소유의 인정은 아니다. 중앙집권적 계획을 완화하고 개별 경제주체들의 결정 권한을 확대하는 분권화가 진전되고 있으나, 이 역시 자유화로 평가하기는 어렵다. 여전히 국가 계획은 남아 있으며, 생산 현장에서도 기업소지표나 농장지표보다는 중앙지표의 수행을 우선하도록 규정하고 있기 때문이다. 즉 생산 증가를 유도하기 위해 인센티브 차원에서 자율성을 확대한 것일 뿐, 공식적·제도적으로 계획을 철폐하고 수요와 공급에 의거한 가격 메커니즘을 도입한 것은 아니다. 개방의 경우도 20여개의 경제특구가 새롭게 북한 전역에 설치되었으나, 외부자본을 유치하기 위한 경제특구의 확대일 뿐 국제적 규범의 이해와 국제분업의 이익 획득 차원에서 국내 경제제도·정책의 수준을 업그레이드하기 위한 것이라고 보기는 무리이다. 즉 전반적으로 볼 때 자유화와 관련한 진전이 초보적으로 있긴 하지만, 사유화 및 개방은 아직 의미 있는 변화와는 거리가 멀다고 평가하는 것이 타당할 것이다.

그러면 제Ⅱ장에서 지적한 것처럼 ‘변화의 수준’과는 별개로 ‘변화하겠다는 의지’는 어떤가? 이 질문에 대한 답도 견해마다 다르다. 이종석(2019)은 “지금 북한에서는 70년 역사상 가장 폭넓은 구조적 변화가 진행되고 있다”면서 김정은의 ‘경제 다걸기’ 정책은 “국면적·전술적 행동이 아닌 국가 자체의 변신을 꾀하는 전략적·역사적 행동”

이며 김정은의 결단에 의한 위로부터의 ‘질적 전환 시도’라고 진단한다. 이와는 반대로 박제훈(2019)은 김정은 체제 하에서 일어나는 북한경제의 변화는 김정은의 전략적 선택으로 보기에 아직 어려운 면이 많다면서 주체사상 차원에서의 변화와 같은 체제 이념상에서의 근본적 변화는 없다고 평가한다.

이와 관련하여 김정은의 최근 발언을 보면 아직 개혁·개방에 대한 의지는 보이지 않는다. 2021년 1월 당 대회 보고에서 김정은은 경제 부진에 대해 “그릇된 사상관점과 무책임한 사업태도, 무능력을 그대로 두고서는 그리고 지금과 같은 구태의연한 사업방식을 가지고서는 언제 가도 나라의 경제를 추켜세울수 없다”면서 “우리의 전진을 구속하는 낡은 사업체제와 불합리하고 비효율적인 사업방식, 장애물들을 단호히 제거하기 위한 조치들을 강구하여야 한다”고 강조한다. 북한경제의 구조적·근본적 문제인 사회주의 계획경제 체제의 문제에 대해서는 언급이 없다. 오히려 “비사회주의, 반사회주의적현상을 쓸어버리고”, “사회주의 건설의 획기적 전진”을 추진해야 하며, “경제사업에 대한 국가의 통일적지도를 실현하기 위한 기강을 바로” 세워야 한다고 주문한다. 시장에 대해서도 확대·발전 방안을 제시하는 것이 아니라 “현시기 우리 산업이 반드시 해결하여야 할 중요한 과제는 상업봉사활동전반에서 국가의 주도적역할, 조절통제력을 회복”하는 것이라고 지시한다. 개방과 관련해서도 “국가경제의 자립적 구조를 완비”해야 한다고 이야기한다. 결국 ‘변화하겠다는 의지’가 아니라 그 반대로 사회주의 계획경제를 ‘고수하겠다는 의지’를 보여주고 있는 것이다. 북한이탈주민들을 대상으로 Q방법론을 이용하여 북한이 추진하고 있는 개혁·개방의 의미에 대해 분석한 차성근(2020)에서도 북한의 변화가 실질적이고 효율적인 개혁·개방을 위한 것이라기보다는 생산력 증대를 통해 독재 체제의 영속화를 위한 개선조치 수준이라는 결과를 보고하고 있다.

결론적으로 김정은 시대 북한경제의 변화는 본 연구에서 정의한 개혁·개방의 수준에는 이르지 못하고 있는 것으로 판단된다. 외부로 나타난 김정은의 발언에서도 개혁·개방의 의지는 발견되지 않는다. 정치적으로도 개혁·개방이 체제유지에 가져올 부정적 영향에 대해서 우려할 수밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 분석한 바와 같이 방향성의 측면에서는 이미 되돌리기 어려운 단계로 접어들은 것으로 평가된다. 김정은은 자신의 시대의 슬로건으로 ‘선군’을 버리고 ‘병진’, 그리고 ‘선경’까지 선언한 상황이다. 최고지도자로서 경제에 대한 지속적인 강조는 말로만 그쳐서는 안 되고, 실제 성과로 보여줘야 한다. ‘애민’에 투철하기 때문이 아니라 자신의 정권을 유지하기 위해서라도 경제난을 극복해야

한다. 그런데 개혁·개방을 통해서만 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다는 자신의 약속을 실현할 수 있다. 시장기능의 효율성과 분권화의 효용을 경험한 북한 기업과 주민들도 과거로의 회귀에 부정적일 수밖에 없다. 게다가 독재 정권이라 하더라도 사회주의기업책임관리제나 포전담당책임제처럼 이미 법제화하고 적극적으로 선전해 온 정책들을 완전히 없던 것으로 돌리는 것은 무리이다.

자력갱생, 자립경제만으로는 경제문제의 근본적 해결이 불가능하지만, 경제문제의 해결 없이는 체제의 안정적 유지도 불가능하다는 것이 북한경제가 처한 딜레마이다. 결국 아직 북한이 공개적·공식적으로는 개혁·개방의 필요성을 부정하고 있으며 외형적으로도 개혁·개방이라 평가하기는 어렵지만, 시간이 갈수록 개혁·개방의 길로 갈 수밖에 없다. 게다가 이미 방향 자체는 개혁·개방을 향해 있다. 변화 자체는 선택의 문제가 아니며, 범위와 속도의 문제만 남아 있다. 예컨대 아직 개혁·개방의 날이 밝은 것도 아니고, 어렴풋이라도 해가 뜨는 것이 보이는 새벽은 아니다. 지금은 개혁·개방의 날이 오기 전날 밤이다. 다만 하루 전인지, 한 주일 전인지, 이 어둠이 얼마나 길지를 모를 뿐이다.

#### ■ 참고 문헌

1. 간부학습제강, “강성대국건설을 위한 천리마 대진군을 승리에도 이끄시는 위대한 김정일동지의 영도를 충성으로 받들어나갈 데 대하여,” 조선로동당출판사, 2000.
2. 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제조치에 대한 잠정적해석(1),” 『KDI 북한경제리뷰』, 10월호, 2002, pp.31-43.
3. 강일천·공선영, “북한의 경제개혁과 개방정책: 「7·1 경제관리개선조치」 1년의 평가와 재해석,” 『통일문제연구』, 제15권 제2호, 2003, pp.131-146.
4. 고유환, “북한 경제개혁의 불가피성,” 『국민일보』, 2002.8.11.
5. 광승지, “개혁·개방 관련 ‘북한적 현상’에 대한 이해,” 현대북한연구회 편, 『김정일의 북한, 어디로 가는가?』, 한울, 2009, pp.11-56.
6. 권영경, “경제관리개선조치 이후 북한경제관리 실태와 과제,” 한국평화연구학회 동계학술세미나 발표논문, 2010, pp.20-36.
7. 김광진, “북한의 돈주와 평양 자본주의,” 『북한』, 통권 579호, 2020, pp.42-48.
8. 김규륜, “김정은 시대 북한경제의 현황과 전망,” 『신아세아』, 제25권 제1호, 2018, pp.43-61.
9. 김근식·조재욱, “북한의 시장화 실태와 시장권력 관계 고찰,” 『한국과 국제정치』, 제33권 제3호, 2017, pp.167-194.
10. 김병연, “체제이행의 경제학: 개념과 모델,” 이석 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행 전략』, 한국개발연구원, 2012, pp.19-50.
11. 김석진, “최근 북한경제 연구 현황과 과제,” 『통일과 평화』, 제11권 제1호, 2019, pp.33-78.

12. 김 신, “북한체제시장화와 불가역적 체제변화 가능성 분석,” 『통일과 평화』, 제12권 제1호, 2020, pp. 47-79.
13. 김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』, 후마니타스, 2002, pp. 11-28.
14. 김영훈, “북한 농업정책의 변화와 2014/15년 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제16권 제4호, pp. 3-13.
15. \_\_\_\_\_, “북한 농업부문의 계획과 시장화,” 『KERI 북한농업동향』, 제20권 제4호, 한국농촌경제연구원, 2019, pp. 3-6.
16. 김영희, “북한 지방은행 설립의 한계와 과제: 중국 지방은행 설립 사례를 중심으로,” 『KDB 북한개발』, 통권 제18권, 2019, pp. 58-95.
17. 김원식·이기동, “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석,” 『전략보고』, 통권 제93호, 국가안보전략연구원, 2020, pp. 1-15.
18. 김윤애, “북한 시장과 풀뿌리 자본주의: 교통수단 까지 장악한 시장의 힘,” 『북한』, 통권 제564호, 2018, pp. 148-173.
19. 김인태, “북한 최고인민회의의 제14기 대의원 선거 결과 분석,” 『이슈브리프』, 통권 제116호, 국가안보전략연구원, 2019, pp. 1-5.
20. 김일기·이수석, “최근 북한 노동당의 변화와 당 규약 개정,” 『전략보고』, 통권 제102호, 국가안보전략연구원, 2020, pp. 1-17.
21. 김일성, “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여(1990. 4. 4.),” 『김일성저작집 42』, 조선로동당출판사, 1995.
22. 김진향, “북한경제의 위기와 대응: 경제관리개선조치의 본질과 전망,” 『한국동북아논총』, 제8권 제1호, 2003, pp. 101-127.
23. 김차영·김명철, “김정은 시대 북한의 경제 변화 방향성에 관한 연구: 학술지 『경제연구』 주제 분석을 중심으로,” 『통일연구』, 제23권 제2호, 2019, pp. 83-113.
24. 남성욱, “2017년 북한의 시장경제 규모 추정에 관한 연구: 비중과 함의를 중심으로,” 『평화학연구』, 제20권 제3호, 2019, pp. 79-105.
25. 리광훈, “독립채산제 기업소들의 창발성을 최대로 발양시키는 것은 현 시기 경제강국 건설의 절박한 요구,” 『경제연구』, 2014년 4호, 2014.
26. 리상국, “근로자들의 책임과 역할을 다하게 하는 사회주의기업책임관리제의 특성,” 『경제연구』, 2016년 3호, 2016.
27. 리창혁, “경제강국건설과 주체사상을 구현한 우리 식 경제관리방법,” 『경제연구』, 2017년 1호, 2017.
28. 리행호, 『경제개혁, 개방의 실체와 교훈』, 과학백과사전출판사, 2011.
29. 리 혁, “현시기 사회주의기업체들의 경영전략작성에서 나서는 중요요구,” 『경제연구』, 2019년 3호, 2019.
30. 문인철, “북한 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 방향,” 『정책리포트』, 제288호, 서울연구원, 2019, pp. 1-18.
31. 박광작, “북한 신경제 관리체제의 평가와 전망,” 『비교경제연구』, 제10권 제1호, 2003, pp. 87-127.
32. 박순성, “북한의 가격·배급제도의 변화와 전망,” 『민족발전연구』, 제8호, 2003, pp. 101-115.
33. 박영자 외, 『김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화』, 통일연구원, 2019.

34. 박영호, “김정은 정권의 체제개혁 가능성과 평화통일의 전망,” 『비교민주주의연구』, 제11권 제1호, 2015, pp. 89-114.
35. 박은테, 『경제학사전』, 경연사, 2011.
36. 박제훈, “아시아 전통사상과 신경제사고: 북한경제개혁에의 시사점 추론을 위한 시론적 접근,” 『비교경제연구』, 제26권 제2호, 2019, pp. 177-205.
37. 박형중, “‘부분 개혁과 ‘시장도입형 개혁의 구분: 북한과 소련의 비교를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제5권 제2호, 2002, pp. 11-49.
38. 배성인, “북한식 사회주의의 시장경제의 현황과 전망,” 『진보평론』, 제79호, 2019, pp. 111-130.
39. 백과사전출판사, 『조선대백과사전』, 2001.
40. 북한연구소, “북한의 경제정책 전문 잡지 ‘경제연구,’” 『북한』, 통권 제410호, 2006, pp. 81-83
41. 성현국 · 이창희, “김정은 시대의 북한 경제와 전망,” 『평화학연구』, 제20권 제1호, 2019, pp. 103-129.
42. 송현철, “현시기 인민경제계획규를 강화하는데서 나서는 중요문제,” 『경제연구』, 2019년 1호.
43. 신향미, “봉사기업체 경영전략작성에서 나서는 원칙적요구,” 『경제연구』, 2019년 1호.
44. 안명훈, “우리 식 경제관리방법을 확립하는데서 나서는 기본요구,” 『경제연구』, 2015년 4호, 2015.
45. 양문수, “북한의 경제 체제 변화 전망,” 김연철 외, 『북한, 어디로 가는가?』, 플래닛미디어, 2009, pp. 301-330.
46. \_\_\_\_\_, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 제2호, 2017, pp. 81-115.
47. \_\_\_\_\_, “북한의 개혁개방과 중국의 경험,” 『성균차이나브리프』, 제7권 제1호, 2019, pp. 114-120.
48. 양운철, “북한 군수산업의 민수전환을 위한 한국의 역할,” 『세종정책브리프』, No. 2019-22, 세종연구소, 2019, pp. 1-19.
49. 연하청, “최근 북한의 경제개혁 현황과 전망: 7·1 경제관리개선, 8·30 남북경추위 합의 및 9·21 신의주특구 조치를 중심으로,” 『경영연구』, 제21권 제2호, 2002, pp. 3-21.
50. 오승렬, “일단 호랑이가 달리기 시작하면 …,” 『동아일보』, 2002. 8. 1.
51. 유세희 · 형혁규, “중국식 개혁개방 모델의 대북한 적용가능성 연구,” 『중소연구』, 제44권 제2호, 2002, pp. 13-42.
52. 윤덕룡 · 이형근, “북한의 물가 인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점,” 『오늘의 세계경제』, 제 02-24호, 대외경제정책연구원, 2002, pp. 1-10.
53. 이남주, “북한, 호랑이 등에 올라타다,” 『국민일보』, 2002. 9. 23.
54. 이무철, “북한 경제개혁 연구의 쟁점,” 『현대북한연구』, 제9권 제2호, 2006, pp. 49-87.
55. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구』, 산업연구원, 2018.
56. 이 석, “북한의 새 경제와 대북제재: 분석과 가설,” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호, 2019, pp. 3-30.
57. 이종석, “북 김정은 ‘경제 다걸기’ 정책 … 웬만해선 포기 않을 것,” 『한겨레』, 2019. 11. 29.
58. 이준섭, “북한의 시장화의 상거래법적 분석,” 『아주법학』, 제13권 제2호, 2019, pp. 126-155.
59. 임수호, “북한 병진노선 폐기의 경제적 의미,” 『이슈브리핑』, 18-13, 국가안보전략연구원, 2018, pp. 1-5.

60. \_\_\_\_\_, “북한 ‘사회주의 기업책임관리제’ 분석 및 시사점,” 『전략보고』, 통권 제49호, 국가안보전략연구원, 2019, pp. 1-15.
61. \_\_\_\_\_, “‘미래로의 은밀한 회귀’: 북한 8차 당대회 경제기조 전망,” 『이슈브리프』, 통권 제229호, 국가안보전략연구원, 2020, pp. 1-7.
62. 정세진, “이행학적 관점에서 본 최근 북한경제 변화 연구,” 『국제정치논총』, 제43권 제1호, 2003, pp. 209-230.
63. 정영철, “북한 경제의 변화: 시장, ‘돈주’, 그리고 국가의 재등장,” 『역사비평』, 제126호, 2019, pp. 134-159.
64. 정은이, “재건축, 재개발, 사전분양 … 계획경제에서 시장경제로,” 『북한』, 통권 제567호, 2018, pp. 42-49.
65. 정진상·김수민, “북한 사회주의체제의 생존전략: 경제정책의 변화를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제19집, 2002, pp. 35-64.
66. 정창현, “‘5·30 문건’과 ‘사회주의 기업책임관리제,’” 『통일뉴스』, 2014. 12. 8.
67. 정형곤, “동유럽 사회주의 경제체제의 개혁과 북한,” 『현대북한연구』, 제5권 제2호, 2002, pp. 51-111.
68. 조동호, “계획경제 시스템의 정상화: 최근 북한 경제조치의 분석 및 평가,” 『KDI 정책포럼』, 제160호, 한국개발연구원, 2002, pp. 1-18.
69. \_\_\_\_\_, 『북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협역의 역할』, 한국개발연구원, 2003.
70. \_\_\_\_\_, “김정은 시대의 경제정책: 경제·핵 병진노선과 특구전략,” 양문수 편저, 『김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』, 한울, 2014, pp. 27-54.
71. 차성근, “북한 독재체제의 경제 개방 모델 및 청소년에 미치는 영향에 관한 연구,” 『청소년학연구』, 제27권 제2호, 2020, pp. 53-71.
72. 최봉대, “북한의 자생적 개인사업자 집단의 비공식적 연결망 및 신뢰 구축 기제와 그 특성,” 『현대북한연구』, 제23권 제2호, 2020, pp. 7-47.
73. 최신림, “북한의 경제개방과 산업정책,” 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁 연구』, 후마니타스, 2002, pp. 225-226.
74. 최은주, “김정은 시대 북한의 경제발전 전략: 단번도약과 혁신체제 구현,” 『세종정책연구』, 2019-07호, 세종연구소, 2019.
75. 최장호 외, 『2016년 대북제재 이후 북한경제 변화와 신남북협력 방향』, 대외경제정책연구원, 2019.
76. 코트라 베이징무역관, “북한 투자 환경 설명회 현장을 가다,” 『북한정보』, 2019. 4. 10.
77. 태영호, 『3층 서기실의 암호』, 기파랑, 2018.
78. 통일부 통일교육원, 『2020 북한이해』, 2020.
79. 하상식, “북한경제의 개혁전망: ‘7·1 경제관리개선조치’의 성격평가를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제32호, 2004, pp. 131 - 157.
80. 한기범, 『북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000-2009)』, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2009.
81. \_\_\_\_\_, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 북한연구소, 2019.
82. 홍 민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 통일연구원, 2016.
83. 三村光弘, “北朝鮮經濟の最近の變化と今後の見通し,” ERINA REPORT, No. 130, 2016.

84. Andrain, C. F., *Political Change in the Third World*, Unwin Hyman, 1988.
85. Barro, R. J., *Macroeconomics*, 3<sup>rd</sup> ed., John Wiley & Sons, 1990.
86. Buzan, B. and G. Segal, "Introduction: Defining Reform as Openness," in G. Segal et al., *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States*, Routledge, 1992.
87. Cha, V. and L. Collins, "The Markets: Private Economy and Capitalism in North Korea?" Beyond Parallel, CSIS, August 26, 2018.
88. Drazen, A., "The Political Economy of Delayed Reform," in F. Sturzenegger and M. Tommasi (eds.), *The Political Economy of Reform*, MIT Press, 1998.
89. Ellman, M., "The Political Economy of Transformation," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 2, 1997, pp.23-32.
90. Fischer, S. and A. Gelb, "The Process of Socialist Economic Transformation," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4, 1991, pp.91-105.
91. Gross, D. and A. Steinherr, *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe*, Longman Publishing, 1995.
92. Kornai, J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, 1992.
93. Lavigne, M., *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, St. Martin's Press, 1995.
94. Machowski, H., "Poland," in H. Höhmann, M. Kaser and K.C. Thalheim (eds.), *The New Economic Systems of Eastern Europe*, University of California Press, 1975.
95. Mankiw, N. G., *Principles of Economics*, 3<sup>rd</sup> ed., Thomson South-Western, 2004. [김경환 · 김종석 역, 『맨큐의 경제학』, 제3판, 교보문고, 2005.]
96. Murrell, P., "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform," *Economics of Planning*, Vol. 25, 1992, pp.79-95.
97. Sachs, J. D. and A. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1995, No. 1, 25th Anniversary Issue, 1995, pp.1-118.
98. Temkin, G., "On Economic Reforms in Socialist Countries: The Debate on Economic Calculation under Socialism Revisited," *Communist Economies*, Vol. 1, 1989, pp.31-59.

# An Evaluation of the Reform and Opening of the North Korean Economy in the Kim Jong-un Era

Dongho Jo\*

## Abstract

Since taking power, Kim Jong-un has continued to pursue new economic policies and measures. In terms of slogans symbolizing his era, he put forward 'byungjin' which means simultaneous development of the economy and nuclear weapons, abandoning 'military-first' of the Kim Jong-il era. In 2018 he went one step further and declared the 'all-out concentration on socialist economic construction', which can be called 'economy-first'. In fact, positive changes such as the utilization of market functions, decentralization of economic decision-making, and expansion of special economic zones are observed. It is difficult to say that the North Korean economy has yet to enter a phase of reform and opening, from the standpoint that reform should not be a simple improvement but a fundamental change in the socialist planned economic system itself, represented by privatization and liberalization, and that opening is to upgrade the level of domestic economic system and policies by understanding international standards and acquiring the benefits of international division. North Korea also publicly and officially denies the need for reform and opening. Nevertheless, in terms of directionality, it is assessed that the North Korean economy has already entered a difficult phase to revert. The change towards reform and opening itself is not a matter of choice, but only a matter of scope and speed.

**Key Words:** Kim Jong-un era, North Korean economy, reform and opening

**JEL Classification:** P1, P2, P5

---

*Received: Jan. 13, 2021. Revised: Jan. 18, 2021. Accepted: Jan. 22, 2021.*

\* Professor, Department of North Korean Studies, Ewha Womans University, 52, Ewhayeodae-gil, Seodaemun-gu, Seoul 03760, Korea, Phone: +82-2-3277-4571, e-mail: jo@ewha.ac.kr