제21권 / 제11호
Vol.21 / No. 11

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 11

November

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 11

KDI

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집위원

| 편집위원장
이 석 (KDI 선임연구위원)

| 내부 편집위원
이종규 (KDI 연구위원)
김규철 (KDI 부연구위원)
정연하 (KDI 부연구위원)
김유리 (KDI 전문위원)

| 외부 편집위원
김병연 (서울대학교 교수)
김석진 (통일연구원 연구위원)
양문수 (북한대학원대학교 교수)
장형수 (한양대학교 교수)

편집

최영윤 (전문연구원)
이우정 (전문연구원)
전훈철 (연구원)
전은경 (선임행정원)

KDI 북한경제리뷰는
북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
관련한 주요 이슈를 분석 정리하여
정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고
정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자
월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를
명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 044-550-4086
팩스번호 044-550-4905

본 자료는
KDI 홈페이지(http://www.kdi.re.kr)로
접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

북한경제전문가 <대화>

3
북한경제의 달러라이제이션: 원인과 영향
| 이종규

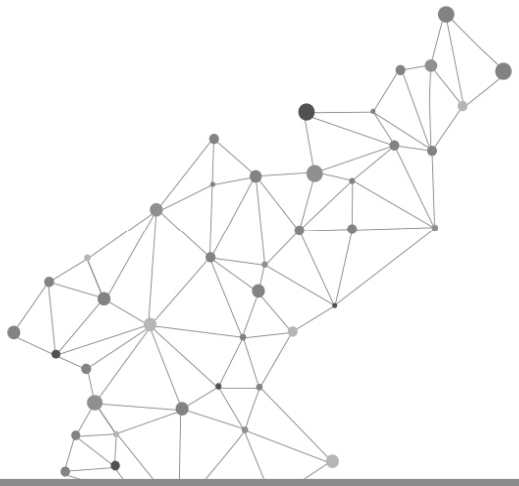
경제자료

37
북한의 경제개혁 의제 설정의 역사적 경험: 사례, 특징, 비교
| 한기범

46
2019년 북미 관계 주요 내용 | 민정원, 장휘

북한경제전문가 <대화>

북한경제의 달러라이제이션: 원인과 영향 | 이종규



북한경제전문가 〈대화〉

북한경제의 달러라이제이션: 원인과 영향

북한경제에서 외화통용이 늘어나고 일반화되는 현상을 '달러라이제이션(dollarization)'이라고 한다. 이러한 달러라이제이션의 배경과 원인은 무엇인지, 이것이 북한만의 특수한 현상인지, 그리고 이 현상이 반영하는 현실과 향후의 영향은 어떠할지에 대해서는 다양한 의견이 존재한다.

북한경제 연구의 각 분야에서 기본적이고도 필수적인 질문들을 경제학적으로 접근해 보는 〈대화〉에서는 그 두 번째 주제로 북한경제의 달러라이제이션을 선정하였다. 이를 통해 최근 북한경제의 주요 특징으로 꼽히는 달러라이제이션을 경제학적 개념으로 설명하고, 북한경제에서 나타나는 특성과 그 영향을 진단하고자 하였다. 분야별 전문가를 모시고 대담 형식으로 진행되는 〈대화〉가 독자들의 북한경제에 대한 이해를 넓히는 기회가 되기를 희망한다.

일시 및 장소

2019년 8월 8일(금) 산 다미아노

사회자: 이석(KDI 선임연구위원)
대담자: 이종규(KDI 연구위원)
정리: 김소영(농민신문 기자)

▌김정은 시대 북한경제의 가장 중요한 특징 가운데 하나로 '달러라이제이션(dollarization)'을 꼽을 수 있다. 우선 실태에 대해 간단히 설명 부탁드린다.

달러라이제이션은 달러(또는 외화)가 국내 통화의 기능을 완전하게 대체했거나 국내 통화와 달러가 병행해 사용되는 것을 말한다. 북한의 경우 달러화보다는 위안화가 더 많이 통용된다는 점에서 달러라이제이션보다는 '위아나이제이션(yaunization)'으로 표현해야 더 정확하겠지만, 일반 경제학에서는 달러뿐 아니라 다른 외화가 통용되는 경우에도 달러라이제이션이라는 용어를 사용하기 때문에 오늘 '대화'에선 이와 같은 기준을 따르도록 하겠다.

북한의 달러라이제이션이 북한사회 전반에서 일반적인 현상이 된 만큼 달러라이제이션의 원인, 특징, 경제적 영향, 그리고 북한 당국의 대응 방향을 파악하는 것이 매우 중요하다. 그런 만큼 최근의 북한경제를 이해하기 위해선 달러라이제이션을 입체적으로 분석해 볼 필요가 있다.

대부분의 경우 달러라이제이션의 사례는 부분적으로 나타나며, 그 진행 정도에 따라 단계가 구분된다. 이석기 외(2012, p.46)는 "대부분의 경우 외화통용 현상은 자산을 자국통화보다는 외화로 보유하려는 가치저장 기능을 대체하는 것에서 시작하다가 단계가 깊어지면서 교환매개와 가치척도 기능을 외화가 대체하게 되는 것"이라고 정리했다(표 1 참조).

〈표 1〉 달러라이제이션의 진행 정도

		낮은 단계	중간 단계	높은 단계
자산대체		O	O	O
통화대체	고액 거래	X	O	O
	소액 거래	X	X	O

자료: 이석기 외(2012, pp.46~47)의 내용을 바탕으로 정리함.

그런 점에서 '자산대체(asset substitution)'는 달러라이제이션의 진행 수준이 낮은 상태, '통화대체(currency substitution)'는 달러라이제이션이 많이 진행된 상태로 볼 수 있다. 특히 통화대체 단계에서 주택매매 같은 고액거래뿐만 아니라, 일상생활에서 빈번히 일어나는 소액거래도 외화로 이루어진다면 그 정도는 더욱 깊다고 할 수 있다.

현재 북한은 달러라이제이션의 중간 단계와 높은 단계 사이인 것으로 파악된다. 일부 소액거래에서도 외화가 유통되는 현상이 관찰되고 있어서다. 북한이탈주민 1,010명을 대상으로 통화별 사용 실태를 조사한 결과인 〈표 2〉를 보자. 전반적으로는 북한 원화를 사용했다는 응답(81.8%)이 많지만, 탈북 시기별로 보면 2002년 이전엔 북한 원화를 사용했다는 비중이

93.4%인 반면, 중국 위안화는 5.9%에 불과했다. 그런데 이 비중이 2013년 이후엔 각각 43.3%와 52.5%로 서로 역전된다. 즉, 위안화를 사용했다는 응답자가 더 많은 것이다. 조사 대상의 70%가량이 북중 접경지역 출신이라는 걸 감안해야 하겠지만, 큰 변화가 아닐 수 없다.

〈표 2〉 북한이탈주민의 통화사용

(단위: 명, %)

		응답자 수	북한원화	중국위안화	미국달러	기타	모름 무응답
전체		1,010	81.8	16.0	1.5	0.1	0.6
탈북연도	2002년 이전	288	93.4	5.9	0.0	0.0	0.7
	2003~09년	433	87.5	9.7	1.6	0.2	0.9
	2010~12년	167	74.9	23.4	1.8	0.0	0.0
	2013년 이후	122	43.4	52.5	4.1	0.0	0.0

자료: 한국개발연구원(2016).

▌북한 달러라이제이션의 실태를 일목요연하게 잘 설명해 주셨다. 경제학에선 이러한 달러라이제 이션 현상을 어떻게 이해하고 분석하는지, 그리고 북한 이외의 다른 나라 사례는 없는지 설명 부탁드린다.

달러라이제이션을 측정하는 지수로는 외화예금 비율, 외화채무 비율 등이 쓰인다. 가장 일반적으로 쓰이는 지표는 달러라이제이션지수(dollarization index: DI)다. 이는 "M2(광의의 통화) 대비 국내은행 예치 외화예금의 비율[1]로 정의되는데, 30%를 초과하면 높은 수준의 달러라이제이션"으로 구분한다(이석기 외, 2012, p.51).

하지만 이 지표는 자산대체의 일부만을 나타내고 통화대체의 개념은 포함되지 않는다. 이 때문에 종합달러라이제이션지수(comprehensive dollarization index: CDI)가 대신 사용되기도 하며, 이는 M2와 유통외화량의 합 대비 외화예금과 유통외화량의 합으로 표시된다.[2] 자산대체는 물론 통화대체의 개념까지 포괄한 것이다(Feige, 2003). 물론 시중에 유통되고 있는 외화량을 모두 집계하기는 어렵기 때문에 통화대체까지 정확하게 측정하기는 쉽지 않다.

1) DI(달러라이제이션지수) = 외화예금 / M2
2) CDI(종합달러라이제이션지수) = (외화예금 + 유통외화량) / (M2 + 유통외화량)

이와 같이 데이터를 활용해 달러라이제이션의 진행 상황을 파악하는 건 정상적으로 운용되는 경제라 하더라도 매우 어렵다. 특히 북한의 경우엔 제대로 된 금융데이터를 확보하는 것이 거의 불가능하기 때문에 더욱 그렇다. 따라서 북한의 달러라이제이션을 관찰할 때 여러 가지 문제점이 많기는 해도 북한이탈주민 설문조사나 심층면접을 활용할 수밖에 없다. 이들을 시기별, 지역별, 직업별, 소득별, 사회적 지위별 등으로 구분하여 어떠한 통화를 주로 썼는지, 그리고 용도에 따라 사용 통화가 달라졌는지 등을 조사하는 것이다.

경제학에서 달러라이제이션 현상을 자세히 설명하는 정립된 이론이나 가설은 많지 않다. 그만큼 논의가 활발하게 이루어지지 못했다는 뜻이다. 그럼에도 달러라이제이션의 직접적인 원인, 영향, 지속성 등에 대해서는 일부 논의가 이루어졌고, 몇 가지 주요 이슈들이 도출되기도 했다. 이를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 인플레이션 상승은 달러라이제이션 확대의 중요한 원인이다. 이는 구매력 평가설로 설명된다. 둘째, 달러라이제이션은 물가불안이 진정되고 난 이후에도 해소되지 않고 지속되는 경향이 있다. 이는 여러 나라의 사례를 통해서 확인할 수 있는데. '관성효과(rachet effect)' 또는 '이력현상(de-dollarization hysteresis)'[3] 등으로 표현된다.

먼저 구매력 평가설을 보자. 만약 미국(달러 기준)의 물가수준을 P, 북한의 물가수준을 P^*라고 한다면 명목환율은 e(1달러로 구매 가능한 북한 원화의 수량)가 될 것이다. 이때 미국의 물가수준이 P이므로 미국에서 1달러의 구매력은 $1/P$가 되며, 북한에서 1달러의 구매력은 e/P^*가 된다. 이러한 경우 두 국가에서 달러 구매력이 동일해지기 위해서는 아래의 식이 반드시 성립해야 한다(그레고리 맨큐, 2013, pp.801~802).

$$\frac{1}{P} = \frac{e}{P^*}$$

그런데 일물일가의 법칙에 따라 북한의 물가(P*)가 상승한다면 원-달러 환율도 함께 상승해야 한다. 즉, 물가 상승과 함께 자국통화에 대한 평가 절하가 동반되는 것이다. 이렇게 북한의 물가가 지속적으로 상승하는 상황 속에서는 북한원화의 가치도 떨어질 수밖에 없고, 경제주체 입장에선 자국 통화보다는 달러를 보유하는 것이 훨씬 더 이득이 된다. 따라서 인플레이션은 달러라이제이션의 중요한 원인이 될 수밖에 없다. 인플레이션이 달러라이제이션의 중요한 '트리거(기폭제)'가 된다는 얘기다.

3) 이는 자연과학의 이력현상 개념과 유사한데, 간단히 요약하자면 현재 일어나고 있는 사건이 과거의 패턴에 의존하게 된다는 것을 의미한다. 즉, 물가와 환율 상승이 진정된 국면 속에서도 경제주체들이 자국의 화폐가치가 떨어질 것으로 예상하고 여전히 외화를 선호함으로써 달러라이제이션 현상이 지속된다는 것이다.

통화대체이론에 따르면 인플레이션의 상승이 달러라이제이션의 직접적인 원인이 된다. 하지만 거의 대부분의 국가들에서는 달러라이제이션이 충분히 진행된 이후 인플레이션이 완화된 상황 속에서도 경제주체들이 외화를 지속적으로 사용하는 경우가 많이 관찰된다(관성효과 및 이력현상). 이는 인플레이션과 달러라이제이션이라는 두 가지 현상이 단순하게 선형적인 관계로 이루어지지 않음을 의미한다. 즉, 통화대체모형으로는 인플레이션과 달러라이제이션의 관계를 모두 설명하기 어렵다.

최근에는 다른 모형이나 가설이 이 간극을 메우려 한다. 몇 가지 대표적인 설명들을 살펴보겠다(Ozsoz and Rengifo, 2016, pp.58~66). 우선 인플레이션에 대한 집단기억가설(collective memory hypothesis)이 있다. 이는 인플레이션이 진행되는 동안 외화를 가진 이들이 수익을 올리고 자국 통화를 가진 자들은 손해를 보는 등의 경제・사회적인 변화를 경제주체들이 경험했기 때문에 심리적으로 이를 되돌리기 어렵다는 가설이다. 또한 경제주체들이 일상생활에서 외화로 거래하는 것이 습관이 되었다면 이를 다시 뒤집는 것은 더욱 어렵다는 논리이다(Mongardini and Mueller, 1999).

다음은 이력현상의 원인으로 제도적 요인을 분석하는 가설(institutions hypothesis)이다. 이에 따르면, 경제주체들이 정부의 제도를 신뢰한다면 물가안정화 정책이 추진될 경우 인플레이션이 완화될 것으로 믿고 외화의 비중을 낮춘다. 하지만 정부를 불신한다면 외화의 비중을 줄이지 않는다. 달러라이제이션이 확대되는 국가들은 개발도상국인 경우가 많기 때문에 제도적인 인프라가 미비할 수밖에 없다. 이러한 국가들에선 이력현상이 나타날 가능성이 더 높아지는 것이다. 한 나라의 제도적 수준(institutional quality)이 낮을수록 달러라이제이션이 확대되거나 지속될 가능성이 높아진다는 선험적 연구 결과들을 주목할 필요가 있다(Galindo and Micco, 2005; Yeyati, 2006; Dehesa *et al.,* 2007; *Kutan et al.*, 2012).

끝으로 외화의 구성에 대한 최소분산포트폴리오(minimum variance portfolios: MVP) 이론이다. Ize and Yeyati(2003)가 주장한 이 이론은 적정 비율의 저축 구성이 인플레이션, 환율전가, 환율의 변동성에 의해 결정된다고 본다. 즉, 인플레이션의 상승과 하락이 달러라이제이션과 상관관계를 가지는 것이 아니라, 환율의 변동성이 달러라이제이션의 정도를 좌우한다는 것이다. 인플레이션 완화 이후에도 이력현상이 나타나는 상황을 설명하는 데 유용한 이론이다.

이어서, 다른 나라의 사례를 말씀드리겠다. 달러라이제이션은 크게 공식/완전(official, de jure, full)과 비공식/부분(unofficial, de facto, partial) 달러라이제이션으로 구분할 수 있다. 전자는 법적으로 자국의 통화를 폐지하고 외화를 공식 통화로 사용하는 경우다. 대표적인 사례로 에콰도르, 엘살바도르, 동티모르, 파나마(이상 미국 달러화 사용), 안도라, 코소보,

모나코, 몬테네그로(이상 유로화 사용) 등이 있다. 후자는 자국의 통화와 외화가 병행 사용되면서 외화가 자국 통화의 기능을 부분적으로 대체하는 경우로, 대부분의 개도국이나 체제전환국에서 나타난다.

공식 달러라이제이션은 불안한 자국 화폐를 안정적인 주요 통화에 고정시킴으로써 인플레이션을 단기간에 완화하고 지속적으로 물가를 안정시키는 데 적합하다. 하지만 중앙은행이 더 이상 통화정책을 펼 수 있는 여지가 없어진다는 점에서 문제가 있다. 반면, 비공식 달러라이제이션은 불안한 자국 통화에 대한 대안인 외화가 존재함으로써 경제주체들에게 저축을 유도할 수 있다는 장점이 존재한다. 그러나 은행의 저축예금 계좌에 너무 높은 비율의 외화가 존재하면서 금융 시스템이 불안해질 수 있다는 문제점을 안고 있다(Ozsoz and Rengifo, 2016).

▌어려운 이론을 쉽게 설명해 주셨다. 요약하면 이런 것 같다. "달러라이제이션의 원인이 인플레이션이라는 것은 틀림없다. 인플레이션이 나타나면 환율이 지속적으로 올라가고, 환율이 지속적으로 올라가면 자국 통화 대신에 달러를 보유하는 게 더 이득이 되기 때문이다. 그런데 문제는 인플레이션이 진정된 상황에서도 달러라이제이션이 지속되는 상황이다. 이에 대해 3가지의 경제학적 가설이 있다. 또한 다른 나라 사례를 볼 때 달러라이제이션의 형태는 외화를 법정통화로 인정하는 '공식 달러라이제이션'과, 외화가 자국 통화의 부분적인 기능을 대체하는 '비공식 달러라이제이션'이 있다. 전자의 경우 물가안정이란 장점이 있는 반면, 중앙은행의 통화정책이 더 이상 먹히지 않는 본질적인 단점이 있다." 북한 달러라이제이션을 이해하는 데 중요한 기초지식이 되겠다. 그렇다면 북한에선 달러라이제이션 현상이 어떤 과정을 통해, 그리고 어떤 요인에 의해 진행되었나?

시기별로 구분하면 우선 '국가외환집중제 시기(1953년~1980년대)'를 들 수 있다. 이 시기엔 북한의 외화 관리가 국가에 의해 독점적으로 이루어졌다. 따라서 국가기관은 모든 무역 및 금융과 관련된 활동을 통제했다.[4] 예를 들면, 1959년 11월 설립된 조선무역은행을 통할 때만 "무역·비무역 거래와 관련된 결제, 수출입 계획 수행에 필요한 외화자금 보장, 국가외화수입금의 수납, 외화예금과 대부, 외국은행과의 업무·차관·청산결제" 등과 같은 업무를 수행할 수 있었다(이석기 외, 2012, p.82). 이러한 상황 속에서 경제주체들의 외화사용은 엄격하게 제한될 수밖에 없었고(국가외환집중제), 달러라이제이션 현상도 나타나지 않았다.

다만, 시간이 지날수록 국가외환집중제는 조금씩 이완되기 시작했다. 이는 특권층, 무역

4) 외화에 대한 거래는 조선무역은행을, 원화에 대한 거래는 조선중앙은행을 통해서 이루어지는 구조를 형성했었다(김광진, 2008).

관련 종사자들, 해외송금 수령자 등은 일정 금액의 외화를 보유하는 것이 가능해졌기 때문이다. 특히 39호실 소속의 조선대성은행(1978년), 고려은행(1988년), 조선창광신용은행(1989년) 등 부문별 은행이 설립되면서 이러한 분권화는 더 빠르게 진행되었다(김광진, 2008, pp.26~27). 또한 북한 내 외화상점 등에서 공식적으로 상품이나 서비스를 구입할 수 있는 '외화와 바꾼 돈표',[5] 그리고 기관・기업소 간 외화 현금 거래 대신 사용할 수 있는 '외화행표'[6] 등이 활성화되면서 국가외환집중제가 유지되기 어려운 상황에 이르렀다. 게다가 이러한 특수화폐들이 무분별하게 발권되고 이들의 가치가 떨어지면서 경제주체들은 특수화폐보다는 외화 현금 자체를 더 선호하게 되면서 외화를 통제하는 것은 더욱 어려워졌다.

결국 외화관리에 대한 분권화와, 외화를 대신해 사용할 수 있는 특수화폐의 가치 하락 등이 겹쳐지면서 외화 자체에 대한 수요가 늘어났고 일부 권력층, 무역 종사자, 해외송금 수령자 등을 중심으로 외화를 보유하는 추세가 늘어나기 시작했다. 그러나 이는 일부 계층에서만 이루어진 현상이기 때문에 이 시기에 달러라이제이션이 본격적으로 진행되었다고 말하기는 어렵다.

달러라이제이션이 조금씩 나타나기 시작한 건 1990년대 들어서면서부터다. '국가외환집중제 이완 시기(1990년대~2001년)'라 할 수 있는 이 시기에 북한은 지금까지와는 전혀 다른 대내외적인 도전에 직면하게 된다. 외부적으로는 동유럽・러시아의 사회주의 경제체제의 몰락, 내부적으로는 비공식부문(시장)이 확대되는 상황에 대처해야 했기 때문이다.

특히 1990년대 중반부터 후반 또는 2000년대 초반까지 '고난의 행군'을 거치며 중앙계획경제체제와 배급제는 무너질 수밖에 없었고, 외화관리 문제에 있어서도 획일적인 통제를 가하기 어려울 정도로 경제주체들은 외화 현금으로 거래할 수 있는 기회가 많아졌다. 또한 러시아(1991년)는 물론, 중국(1993년)까지 경화 결제를 요구하면서 북한의 경제주체들은 외화를 더 필요로 할 수밖에 없었고,[7] 무역 분권화, 합영사업, 외화벌이 할당 등 제도적인 변화가 취해지면서 외화 공급도 증가하게 되었다(양문수, 2016a). 특히 김정일 전 위원장 집권 이후에 궁정경제의 비중이 확대되면서 이러한 현상이 더욱 심화되었다고 볼 수 있다(김광진, 2007). 또한 국가외환집중제 시기에 이미 가치가 떨어졌던 '외화와 바꾼 돈표', '외화행표' 등 특수화폐들이 이 시기에도 무분별하게 발권됨으로써 가치가 더욱 떨어지게 되었고, 경제주체들은 외화 현금을 더 선호하게 되었다(이석기 외, 2012; 양문수, 2016a).

---

5) 조선무역은행이나 외화교환소에서 외화 현금과 교환

6) "어느 기관기업소가 다른 기관기업소로부터 외화행표를 받으면 이를 무역은행을 통해 대금을 청구하면 된다. 그러면 무역은행은 서비스를 제공한 기관기업소의 계좌로 해당금액을 넣어준다. 무현금결제의 방식으로 전형적인 사회주의 결제방식의 하나이다." (이석기 외, 2012, p.86)

7) 북한은 1990년 11월 '朝・蘇 貿易決算體系 變更에 관한 協定'과 1992년 1월 '朝・中 貿易協定'이 체결된 이후 국제무역 및 금융거래에서 국제시장가격에 의한 경화결제방식을 사용하게 되었다. 즉, 사회주의하에서의 바터무역과 우호무역이 폐지되고 결제방식이 경화 중심으로 바뀌게 된 것이다(최수영, 2007, p.8).

종합하면, 대내외적 변화에 따라 북한경제는 외화를 더욱 필요로 했고, 이에 대응하여 제도적인 변화가 수반되었으며, 결국 외화에 대한 공급도 더욱 늘어나게 되었다. 더구나 외화를 통제하기 위한 특수화폐의 가치가 하락함으로써 외화 현찰을 더 선호하는 구도가 고착화되었다. 그런 만큼 이 시기에는 일부 계층만이 아니라 많은 경제주체들이 외화를 사용하는 현상이 그렇게 특별한 상황은 아니게 되었다.

세 번째 시기는 '경제관리개선조치(7.1조치) 이후 시기(2002~09년)'다. 앞서 살펴본 대로 북한경제는 대내외적인 변화와 맞물려 지금까지와는 다른 새로운 도전에 직면하게 되었다. 특히 '고난의 행군' 이후 훼손된 중앙계획경제체제(공식부문)와는 대조적으로 점차 영역을 넓히는 시장(비공식부문)의 존재는 당국에도 큰 부담이 될 수밖에 없었다. 이러한 환경 속에서 2002년 7.1 경제관리개선조치가 발표되었고, 외화와 관련된 영역에 있어서도 변화가 일어났다.

예를 들면 무역회사들의 경우 주민들에게 수입품을 직접 판매할 수 있는 기회가 열렸고, 기관・기업소의 외화 보유, 기업 간 현금거래 등도 합법화되었다(이석기 외, 2012, p.102).[8] 또한 경제관리개선조치와 함께 '외화와 바꾼 돈표'[9] 등 특수화폐들은 "인플레이션, 가치하락, 이중가격의 폐해" 등의 이유로 폐지되면서 외화 현금에 대한 수요는 더욱 높아지게 되었다(김광진, 2008, pp.28~29).

경제관리개선조치의 가장 핵심적인 조치 중 하나는 국정 가격・환율을 시장 가격・환율에 맞춰 현실화시킨 것이라고 할 수 있다. 북한 당국은 국정가격을 평균 25배 인상했다고 발표했으나, 여러 품목들을 종합하면 약 80배가량의 상승이 이루어졌던 것이 확인되기도 한다(문성민, 2008).[10] 환율의 경우에도 수십 년간 2.15원(달러 대비)에서 고정되어 있었으나, 경제관리개선조치를 계기로 약 70배 상승한 150원으로 새롭게 조정됐다. 하지만 이와 같은 노력에도 불구하고 비공식부문의 확대는 시장물가의 상승과 북한원화 가치에 대한 지속적인 하락으로 이어졌다. 조치가 발표되었던 2002년 3분기(1kg당 쌀 가격 68원, 달러 대비 환율 320원)에 비해 2009년 3분기(1kg당 쌀 가격 2,200원, 달러 대비 환율 3,840원)의 물가는 약 32.4배 상승했으며, 환율은 약 12배 절하되었다. 이러한 상황 속에서 경제주체들은 외화를 더욱 선호할 수밖에 없게 되었는데, 이는 통화대체이론 등에서 제시되었듯이 높은 인플레이션이 경제주체들의 외화에 대한 수요를 높인 사례라고 할 수 있다. 그러한 측면에서 북한에서도 이때부터는 인플레이션이 달러라이제이션을 본격적으로 가속화시킨 원인으로 작용했다고

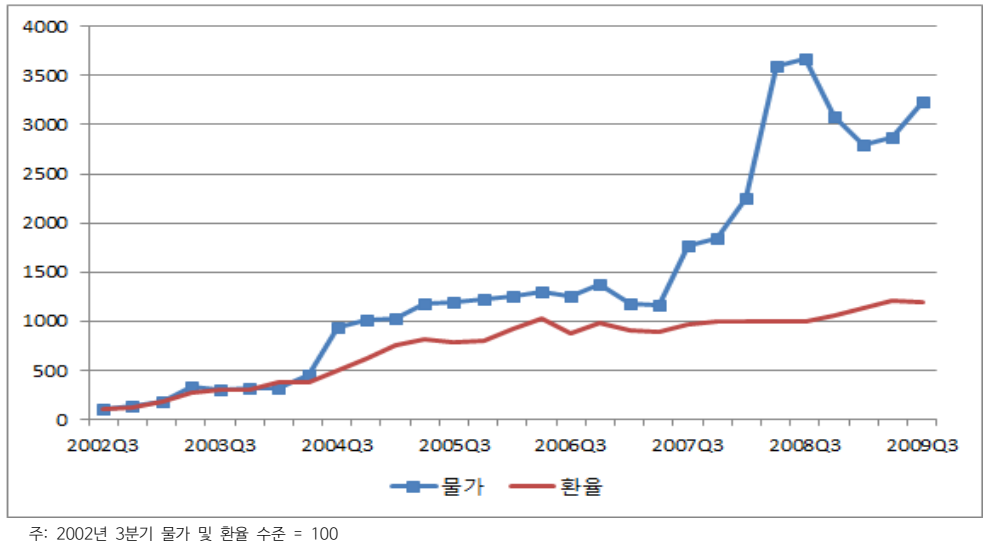
8) 2002년 '외화관리법'을 통해 기업의 외화 보유가 일부 허용되었다.
9) "돈표의 신뢰와 가치가 하락하면서 90년대 중반부터 유통이 점차 줄어들고 제한되었으며, 1997년 6월 나진선봉 자유무역지대에서 먼저 사용을 중단하였다. 이외의 지역들에서는 제한적으로 사용하여 오다가 1999년 3월 1일부터 북한주재 외국대표부들에 경화를 결제통화로 사용하도록 통보함으로써 대외적으로 공식적인 철폐를 인정하였다." (김광진, 2008, p.29)
10) "북한당국의 공식발표에 의하면 국정가격은 평균 25배 인상되었으며, 그 중에서도 쌀 가격은 8전에서 44원으로 약 550배 인상되었다. 비록 시장가격(57원)에는 미치지 못하지만 거의 비슷한 수준으로 조정한 것이다." (이종규, 2016, p.13)

볼 수 있다.

네 번째는 '제5차 화폐개혁 이후 시기(2010~12년)'다. 북한 당국이 당초 기대했던 것과는 달리 2002년 경제관리개선조치 이후에도 시장화 속도는 더욱 빨라졌으며, 시장 물가·환율은 더욱 상승했다. 또한 시장의 자금 흡입력이 계획보다 강력해지면서 화폐발행 또는 재정 지출을 통해 비공식부문으로 흘러 들어간 통화가 공식부문으로 돌아오지 않는 현상이 지속되었다(이종규, 2016, p.24). 이에 대응해서 북한은 화폐개혁(리디노미네이션)을 단행했고(2009년 11월 30일~12월 6일), 신권과 구권의 교환 비율은 100:1(현금)로 정했으며, 은행 저금은 10:1로 설정했다. 또한 가구당 최대 10만원(구권 기준)만 교환해 주었다.

하지만 화폐개혁의 충격은 경제 전반에 걸쳐 매우 크게 나타났는데, 그중에서도 물가와 환율 안정성에 미친 영향은 두드러졌다. 예를 들면 화폐개혁을 단행한 이후인 2010년 1분기(1kg당 쌀 가격 473원, 달러 대비 환율 777원)에 비해 2012년 4분기(1kg당 쌀 가격 6,228원, 달러 대비 환율 7,088원)의 물가는 약 13배 상승했으며, 환율은 약 9배 절하되었다.[11)]

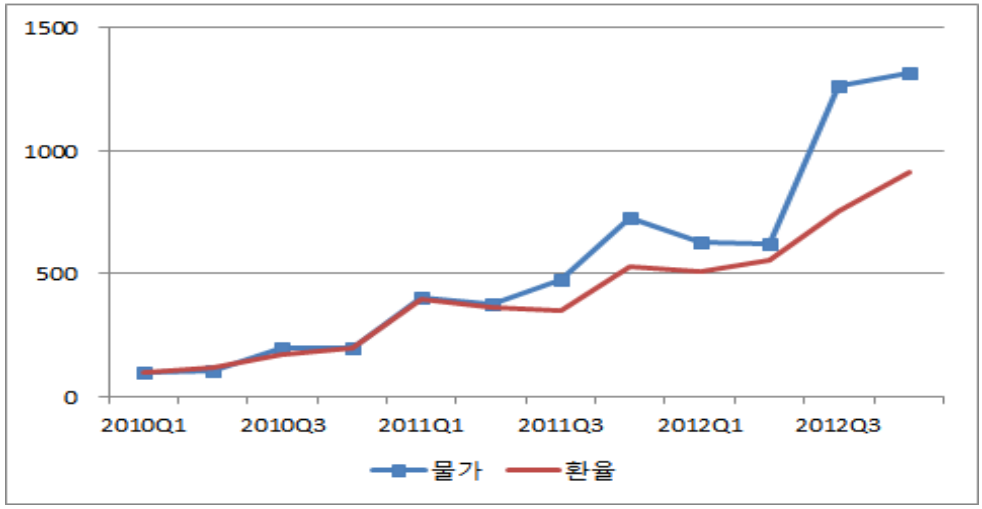
[그림 1] 2002년 경제관리개선조치 이후 물가 및 환율의 상승 추이



주: 2002년 3분기 물가 및 환율 수준 = 100
자료: 한기범, 「북한 정책결정 과정에서의 조직 행태와 관료정치」, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2009, p.133, 〈표 3-2〉를 바탕으로 정리.

11) 화폐개혁 직후인 2009년 12월의 물가·환율을 기점으로 비교했다면 변화의 폭은 훨씬 더 컸을 것이다. 이 당시 상승 폭이 단기간에 워낙 폭발적이었기 때문이다.

[그림 2] 2009년 화폐개혁 이후 물가 및 환율의 상승 추이



주: 2010년 1분기 물가 및 환율 수준 = 100
자료: Daily NK(검색일: 2017. 9. 5).

이와 같이 화폐개혁 이후 지속적으로 나타난 인플레이션의 원인으로 권영경(2012), 이영훈(2013), 이석(2017) 등은 통화공급 확대를 지목했다. 이에 대한 근거로 이영훈(2013, pp.197~198)은 "화폐개혁 직후 한 달 동안, 교환 통화량 외에 '김정은 배려금', 과거 수준의 임금 및 현금 분배 등으로 대규모 통화가 발행"되었다는 점을 꼽았으며,[12] 북한 원화 기준으로 쌀값이 크게 상승했던 추세와 비교하여 달러 기준으로는 변동 폭이 적었다는 점[13]을 들어 "장기적인 물가상승이 거의 전적으로 통화공급 증대에 따른 화폐적 현상"이라고 결론 내렸다.

또한 화폐개혁은 북한의 경제 및 사회 전반에 큰 변화를 초래했다는 점을 고려한다면, 조치 이후 나타난 물가·환율의 극심한 불안은 "적정통화량 이상의 통화 증발, 자국 통화에 대한 신뢰 저하로 인한 외화수요 급증, 일시적인 시장 폐쇄 조치에 따른 공급 감소, 인플레이션 기대심리 상승" 등이 복합적으로 작용했던 결과라고 보는 편이 맞을 것이다(최지영·정승호, 2016, pp.165~166).

경제관리개선조치(2002년)와 화폐개혁(2009년)은 극심한 물가·환율의 불안을 초래했으며, 경제주체들이 외화를 더 선호할 수밖에 없도록 했다. 특히 화폐개혁은 자산의 상당 부분을 원화로 보유하고 있던 중소상인들과 일반 주민들에게 직접적으로 큰 타격을 주었다. 교환

12) "화폐개혁 이후인 12월, 노동자 임금과 농민에 대한 현금분배가 추가적으로 이루어지면서 적정통화량 이상의 현금통화가 지급되었다고 보고 있다. 또한, 화폐개혁에 대한 주민 불만이 가중되자, 김정은 무상배려금이라는 명목으로 1인당 500원의 현금이 추가 발행되기도 했다." (최지영·정승호, 2016, p.166).
13) 실제로 달러 기준 쌀가격은 2010년 1분기 0.61달러/kg이었으나, 2012년 4분기에는 0.88달러였다. 이는 44.5% 상승한 셈인데, 북한 원화 기준으로 1,216%가 상승한 것과 비교해서는 상대적으로 낮은 폭이라고 할 수 있다.

한도를 초과한 현금은 바꿀 수 없어 주민들은 자산몰수와 동일한 피해를 보게 되었고, 화폐개혁은 북한주민들이 북한 화폐에 대한 신뢰를 포기하게 만든 결정적인 계기로 작용했다(양문수, 2016a, p.121). 그러한 측면에서 인플레이션뿐만 아니라 제도적인 요인(institutions hypothesis), 집단기억 가설(collective memory hypothesis) 등의 복합적인 요인들이 달러라이제이션을 더 심화시켰다고 볼 수 있다.

특히 과거에는 경제주체들이 외화로 자산을 보유하려는 성향이 중심이 되었으나(자산대체), 화폐개혁 이후에는 일반적인 거래에 있어서까지도 외화를 선호하는 추세가 강해졌다(통화대체). 이와 같은 경향은 주택매매 등 고액거래에서는 물론, 생필품・식품 구입 등 소액거래에서도 일반화됐다.

끝으로 '우리식경제관리방법 이후 시기(2013년~현재)'다. 그동안 물가와 환율의 변동성이 커지면서 경제주체들의 달러라이제이션까지 가속시켰지만, 2013년 이후에는 과거의 추세와 다르게 안정적인 모습을 보이고 있다. 조금 더 구체적으로 보면, 2013년 1분기(1kg당 쌀값 6,442원, 달러 대비 환율 8,665원)와 비교하여 2017년 2분기(1kg당 쌀값 5,324원, 달러 대비 환율 8,040원) 물가는 오히려 17.4% 하락했고, 환율은 7.2% 절상되었다.[14)]

물가와 환율의 안정에 관해서는 여러 가지 원인이 제시될 수도 있으나, 가장 설득력 있는 가설은 '김정은 위원장 집권 이후 가격 조정과 관련된 무리한 정책이 추진되지 않았다'는 것이다.[15)] 이는 북한주민들이 그동안 가지고 있던 화폐가치에 대한 트라우마를 어느 정도 완화시켜주는 역할을 했다. 그동안 경제주체들은 2002년 경제관리개선조치(공식가격의 시장가격화), 2009년 화폐개혁(시장가격의 공식가격화) 등을 통해 기본거래, 자산가치, 가치척도에 큰 혼란을 경험한 바 있는데, 이번에는 그러한 정책 변화가 없었던 것만으로도 주민들의 인플레이션에 대한 기대심리를 낮출 수 있었던 것이다.

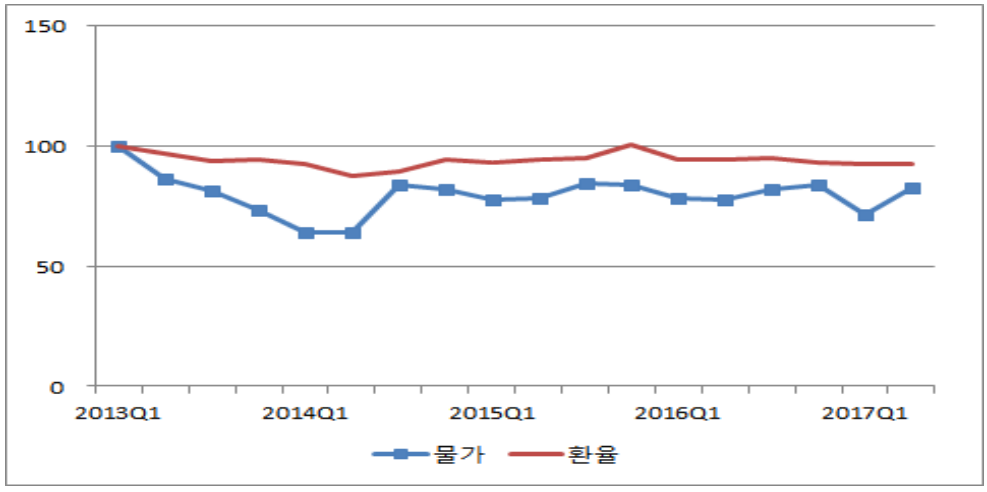
하지만 이와 같은 물가・환율의 안정세에도 불구하고 달러라이제이션은 오히려 심화되는 양상을 보인다. 이 기간에 대한 북한이탈주민 조사를 보면, 일반 거래에서 북한 원화보다 중국 위안화를 더 많이 사용했다고 응답하는 비율이 공통적으로 높다는 사실을 확인할 수 있다(양문수, 2016a; 이종규, 2016; Mun and Jung, 2017). 이는 인플레이션보다는 제도적 가설이나 집단기억 가설 등 다른 요인들이 더욱 강하게 작용함으로써 북한의 경제주체들이 여전히 외화를 선호하고 있다는 점을 시사한다. 따라서 이 시기는 관성효과 및 이력현상이 나타나는 시기로 판단된다.

---

14) 우연히도 이 기간은 김정은 위원장 집권, 우리식경제관리방법 천명 시기 등과 일치한다. 물론 우리식경제관리방법이 대외적으로 공표된 적은 없다.

15) 우리식경제관리방법에 "월급인상, 화폐개혁 등과 같은 조치가 시행될 것이라는 소문도 있었으나, 북한은 여러 가지 부작용이 발생하는 것을 우려할 수밖에 없었으며, 과거 정책에 대한 실패의 기억, 주민들의 예민한 반응 등으로 검토단계에서 추진이 포기되었을 가능성도 있다."(이종규, 2016).

[그림 3] 우리식경제관리방법 이후 물가 및 환율의 상승 추이



주: 2013년 1분기 물가 및 환율 수준 = 100
자료: Daily NK(검색일: 2017. 9. 5).

〈표 3〉 시기별 북한의 달러라이제이션 단계와 원인

시기	단계	원인
국가외환집중제 시기 (1953년~1980년대)	자산대체 이전 (극소수 특권층 달러 선호)	특수 계층에서 외화관리에 대한 분권화 일부 진행
국가외환집중제 이완 (1990년대~2001년)	자산대체 (달러보유 선호)	대내외적 요인으로 인한 시장확대 및 시장물가 상승
경제관리개선조치 이후 (2002~09년)	자산대체(달러화・위안화) 통화대체(일부 고액거래)	경제관리개선조치에도 불구하고 시장이 확대되고 시장물가 급상승
제5차 화폐개혁 이후 (2010~12년)	자산대체((달러화・위안화) 통화대체(일반 고액거래, 일부 소액거래)	화폐개혁으로 시장물가 급상승, 제도・정책적 불신, 심리적 트라우마
우리식경제관리방법 (2013년 이후)	자산대체((달러화・위안화) 통화대체(일반 고액거래, 일반 소액거래)	물가 안정화에도 불구하고 관성효과 및 이력현상으로 여전히 외화를 선호

▮ 시기별 달러라이제이션 현상을 각 시기를 주도했던 여러 요인들과 함께 상세하게 설명해 주셨다. 특히 김정은 위원장 집권기인 2013년 이후 북한의 달러라이제이션은 다른 나라의 사례와 비교해 어떠한 특징이 존재하는지 궁금하다.

북한 달러라이제이션의 원인으로 여러 요인들이 지적된다. 먼저 김광진(2007, p.9)은 북한경제 달러화의 주요 원인이 '궁정경제'를 통한 적극적인 달러공급이라고 지적했다. 궁정경제란 후계 구도가 고착화되던 시절, 김정일 전 위원장의 비자금을 관리하기 위한 경제라고 할 수 있으며, "내각 통제, 국가 계획화 등에서 벗어나 당 부서를 통해 김정일의 관리를 받고, 외국환 은행을 가지고 독자적인 외화거래를 하며 연합체화・그룹화 되어" 있는 경제이다. 그렇기 때문에 경제구조 자체가 달러를 필요로 할 수밖에 없었다. 무엇보다도 궁정경제는 대외무역, 외화벌이 등에 편중돼 있었기 때문에 북한의 달러라이제이션은 가속화될 수밖에 없었다.

한편, 권영경(2012), 이영훈(2013), 이석(2017) 등은 시뇨리지(seigniorage・주조차익)를 북한 달러라이제이션의 결정적인 원인으로 꼽았다. 특히 이석(2016, pp.12~13)은 "북한 당국이 대량의 신(新)화폐를 발행했던 이유는 시뇨리지를 통한 경제적 이익을 노렸기 때문"이라고 분석했다. "종래의 화폐를 무력화시키고 신화폐를 대량으로 발행하는 과정에서 신화폐의 발행비용과 이를 통해 구매할 수 있는 실질가치의 차이를 북한 당국 스스로가 마음껏 향유"하려고 했다는 것이다. 그리고 시뇨리지를 통한 이익 창출을 북한 당국이 "파탄에 빠진 국가 재정상태를 회복하는 것은 물론, 북한경제에 대한 정부의 통제력을 회복할 수 있는 좋은 수단"으로 여겼다고 보았다.

하지만 북한의 달러라이제이션을 한 가지 요인으로 분석하는 것보다는 여러 요인들이 복합적으로 겹쳐지면서 진행되었다고 보는 연구들이 더 많이 존재한다(이석기 외, 2012; 양문수, 2016a; 최지영・정승호, 2016; Mun *et al.*, 2017). 북한의 경우 어느 한 쪽의 설명이 옳다고 단정 지을 수 없으며, 앞서 설명한 모든 과정들이 복합적으로 작용하면서 달러라이제이션이 이루어졌다고 보는 것이다.

그중에서도 이석기 외(2012, pp.53~56)와 양문수(2016a, pp.126~128)는 달러라이제이션의 원인을 세 가지 측면에서 복합적으로 분석했다.

첫째, 화폐수요 측면에서는 인플레이션(북한원화의 가치 하락), 2009년 몰수형 화폐개혁의 부작용, 국가에 의해 강요된 경제주체들의 외화수요(예: 궁정경제), 공식부문의 훼손과 시장화 등이 작용했다. 둘째, 화폐수요로만으로 달러라이제이션이 진행될 수는 없는바, 외부로부터의 꾸준한 외화공급도 중요한 원인이 됐다. 대외무역, 해외노동자 송출 등을 포함한 공식 외화공급 채널 및 밀무역 등을 포함한 비공식 외화공급 채널 등이 그러한 공급원으로서 역할을 했다. 셋째, 제도적으로 중앙집중적 외화관리제가 와해되고 기업과 기업소의 외화보유가 허용된 것도 달러라이제이션을 가속화시킨 중요한 원인으로 작용했다. 즉, 외화에 대한 수요가 복합적

으로 존재했고, 충분한 공급이 이루어졌으며, 이를 뒷받침하는 제도적인 변화가 수반되었다고 본 것이다. 이는 '정책'이 주요 요인으로 작용했다는 것을 보여주기도 한다.

정책이 행해진 시기에 따라 달러라이제이션 현상이 크게 변화했다는 것을 검증하기 위해 달러라이제이션이 시기, 지역, 학력, 직업, 계층 등 다양한 요인과 연관성을 가지는지 카이제곱 검정을 활용했다.[16] 먼저 탈북한 시기에 따라 외화를 사용한 비율에 차이가 존재하는데, 이러한 차이가 통계적으로 유의한지 확인했다. 결과는 아래 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 유의수준에서 귀무가설을 기각함으로써 '시기가 달러라이제이션과 연관성을 가진다'는 가설이 유의미하다고 해석할 수 있다. 이에 반해 출신지역, 교육수준, 공식직업, 당원 여부 등은 별다른 연관성을 찾아볼 수 없었다.[17] 따라서 해당 시기에 행해졌던 정책들이 달러라이제이션에 영향을 미친 것으로 보인다.

〈표 4〉 탈북 시기의 달러라이제이션 연관성 검정

		외화 사용	원화 사용	총합
1990년대	관찰빈도	10	195	205
	범주 내 비율	(4.9%)	(95.1%)	(100%)
	기대빈도	36.2	168.8	205
2000~05년	관찰빈도	23	260	283
	범주 내 비율	(8.1%)	(91.9%)	(100%)
	기대빈도	49.9	233.1	283
2006~10년	관찰빈도	39	239	278
	범주 내 비율	(14.0%)	(86.0%)	(100%)
	기대빈도	22.0	28.9	278
2011~15년	관찰빈도	105	132	237
	범주 내 비율	(44.3%)	(53.7%)	(100%)
	기대빈도	41.8	195.2	237
총합	관찰빈도	177	826	1,003
	범주 내 비율	(17.7%)	(82.3%)	(100%)
	기대빈도	177.0	826.0	1,003

주: 카이제곱 통계량(유의확률): 159.03(0.000).

▌지금 매우 중요한 말씀을 해주셨다. "달러라이제이션이 왜 북한에서 이뤄지느냐는 물음에 대해 기존 논의들이 나뉘고 있다. 하나는 북한의 특수층 및 상류층에서 달러를 선호한다는 것이고, 다른 하나는 경제위기 당시 북한 당국이 많은 화폐를 발행했고, 이것이 결국 인플레이션과 연결돼 달러라이제이션이 이뤄졌다는 것이다. 여기에다 '하나의 요인이 절대적으로 작용한 게 아니라 여러 요인이 복합적으로 작용해 (달러라이제이션이) 나타났다'는 논의도

16) '두 가지 특성을 가진 A와 B는 서로 독립적이다.'라는 귀무가설(H0)을 검정하는 것인데, 유의수준에서 기각할 수 있으면 두 변수는 통계적으로 연관성을 가진다고 볼 수 있으며, 기각할 수 없다면 두 변수는 통계적으로 별 관계가 없다고 볼 수 있다.
17) 이에 대한 결과는 본고의 부표를 참고.

있다." 그런데 이 박사께선 이 모든 것들을 인정하시면서도 북한 당국의 '정책'이 달러라이제이션에 영향을 미친 것으로 보셨다. 근거는 달러라이제이션의 정도를 테크니컬 테스트한 결과 유독 '시기'와 상관관계가 있다는 것이다. 즉, 각각의 시기마다 취해진 정책이 달랐으므로 달러라이제이션은 정책적인 측면이 매우 강한 것이 아니냐 하는 얘기인 것 같다. 그런 점에서 북한의 달러라이제이션은 참 재미있는 현상인 것만은 사실인 것 같다. 이에 대해 더 구체적으로 알아보고 싶지만, 오늘은 북한 달러라이제이션에 대한 전반적인 얘기를 듣는 자리이므로 궁금하신 분들은 이 박사의 논문을 보시길 바란다. 다음으로 달러라이제이션이 북한경제에 미친 영향은 무엇인지, 그리고 이로 인해 북한경제는 얼마나 변화했는지 궁금하다.

먼저 최근 북한경제의 가장 두드러지는 특징 중 하나는 물가와 환율이 굉장히 안정적이라는 점이다. 이는 시기별 물가・환율의 변동계수의 변화를 보면 쉽게 알 수 있다(표 5 참조).[18] 물가의 변동계수는 7.1 조치 이후 기간에 75.5, 화폐개혁 이후 기간에 76.5였으나, 2013년 이후에는 10.3에 불과했다. 환율의 변동계수도 비슷한 추세를 보였는데, 각각 46.5, 61.1, 3.2를 기록했다. 이에 대해 양문수(2016b, p.12)는 최근 북한의 안정세는 "경제난 이후 26년 북한 역사에 있어서 매우 이례적인 현상이다."라고 평가했다.

〈표 5〉 시기별 물가 및 환율의 변동계수

	7.1 조치 이후 (2002~09년)	화폐개혁 이후 (2010~12년)	최근 (2013~17년)
물가	75.5	76.5	10.3
환율	46.5	61.1	3.2

주: 2002년 3분기~2009년 3분기; 2010년 1분기~2012년 4분기; 2013년 1분기~2017년 2분기

현재까지의 통계 및 관찰 자료를 바탕으로 평가하면, 북한의 달러라이제이션은 국내통화 대체효과와 정책신뢰 제고효과를 통해 물가 및 환율 안정에 기여한 것으로 판단된다. '외화가 존재하면 이를 기반으로 경제행위를 함으로써 위험을 줄일 수 있다'고 경제주체들이 판단하고, 설령 거래가 외화로 이루어지지 않더라도 그들의 머릿속에는 '가치를 외화로 표현함으로써 인플레이션이나 환율 상승에 따른 손실의 위험을 줄이는 효과를 가져온다'는 믿음이 생겨났다는 것이다.

18) 변동계수(coefficient of variation)는 표준편차를 산술평균으로 나눈 값이며, 상대표준편차(relative standard deviation: RSD)라고도 한다. 측정단위가 서로 다른 자료를 비교하고자 할 때 쓰이며, 변동계수의 값이 클수록 상대적인 차이가 크다는 것을 의미한다.

앞서 살펴봤던 북한 달러라이제이션의 단계나, 위안화의 물가에 북한 원화가 높은 상관관계를 가지고 연동되어 있다는 점 등을 감안하면 외화가 원화를 대체하면서 물가의 안정을 가져왔다는 가설은 설득력을 가진다. 가치를 외화로 표현하면서 경제주체들의 심리 불안이 상대적으로 많이 해소되었다는 것이다.

또한 당국이 의도하지는 않았지만 시뇨리지로 얻는 이익이 감소함으로써 발권을 자제했던 것이 오히려 중장기 신뢰를 높이는 데 기여한 것으로 보인다. 과거 2002년 7.1 조치, 2009년 화폐개혁을 경험함으로써 물가에 대한 무리한 조치를 단행하는 것이 얼마나 경제에 부작용을 가져오는지 인식했으며, 이에 대해 정책적 부담을 가졌다고 볼 수 있다. 즉, 발권으로 얻는 이익보다는 물가에 대한 무리한 조치로 잃는 손해가 더 크게 느껴진 것이다. 이것은 역설적이게도 그동안 북한경제의 '고질병'이라고 할 수 있었던 불확실성 및 변동성 확대를 줄이는 데 기여했다.

▌달러라이제이션은 북한경제에 어느정도 긍정적인 영향을 미쳤음을 이 박사의 설명을 통해 알 수 있었다. 이런 표현이 어떨지 모르겠는데 '북한경제의 안정화'를 달러라이제이션이 가져온 셈이다. 또한 북한 당국이 과거와 같이 가격 및 환율에 대한 무리한 조치를 단행하지 않음으로써, 사람들이 정책에 대한 신뢰를 갖게 됐다는 말씀은 흥미롭다. 그렇다면 달러라이제이션에 대한 북한 당국의 인식과 대응방향이 궁금하다.

김정은 위원장 집권 이후 달러라이제이션에 대한 북한 당국 대응의 특징은 다음의 세 가지다. 첫째, 종래와 같이 무리한 화폐 발행은 자제한다. 두 번째, 북한경제 달러라이제이션 현상을 의식하고 주민들이 달러 또는 여타 경화를 사용하는 것을 사실상 묵인한다. 셋째, 주민들의 시장경제 활동을 통제하지 않고 오히려 이를 활용해서 달러를 더 확보하는 방안으로 삼고 있다.

북한 당국의 이런 현재의 스탠스가 당장 뒤집히기는 일단은 어려워 보인다. 과거 화폐개혁과 같이 극적인 방법이 아니라 조금 더 세련된 방법으로 주민들의 달러를 확보하는 데 더욱 집중할 것이다.

그러나 달러라이제이션을 용인하는 건 북한 당국에 중장기적으로 매우 부담스러운 일이다. 달러라이제이션이 더욱 확대될 경우 여러 시스템이 물가 및 환율의 변동성 등에 의해 갑자기 불안해질 수 있을 뿐더러, 경제의 '주체성'을 훼손할 수 있기 때문이다. 달러라이제이션이 상당 부분 진행된 상태이다 보니 갑작스럽게 위안화가 변동하면 경제가 불안해지는 것은

물론, 주민들의 외화통용이 비공식부문을 기반으로 하는 탓에 '정권의 통치기반 약화 → 북한체제 위협'으로 이어질 소지가 크다. 따라서 북한 당국은 달러라이제이션을 통제하는 정책에도 상당히 신경을 쓰는 것으로 보인다.[19]

북한 당국은 단기적으로는 물가와 환율 변동에 선제적으로 대응해야 한다는 점을, 중장기적으로는 중앙은행과 상업은행 등이 제 역할을 통해 유휴화폐와 외화를 흡수해야 한다는 점을 강조하고 있다. 최근 『경제연구』 등 북한의 경제관련 문헌에서 "중앙은행과 상업은행을 활용해야 한다", "상업은행이 제기능을 해야 한다" 는 등의 논문이 쏟아지다시피 한다. 또한 "예금 금리를 높게 제시해야 한다" 라거나, "주민들에게 외화계좌 허용 같은 여러 인센티브를 많이 제공해야 한다"라는 등의 내용도 부쩍 늘었다. 이러한 것들이 실제적으로 주민들에게 얼마만큼 영향을 미치는지는 아직까지 파악하기는 어렵지만, 적어도 북한 당국이 이런 것들을 강조하는 것은 새로운 변화임엔 분명하다.

특히 방법론적 측면에서도 전통적인 사회주의 방식이 아니라, 자본주의 경제 또는 일반경제학에서 쉽게 볼 수 있는 개념들을 언급하는 경우도 자주 보인다. 예를 들어 2018년 『김일성종합대학학보』 등 경제 관련 학술지에서는 통계자료분석을 위해 구체적인 통계 패키지들을 직접 언급하면서 이들을 적극 활용하고, 이를 통해 예측력을 높여야 한다는 내용까지 소개됐다.[20]

중장기적으로는 무리한 발권과 공식가격으로의 회귀 등과 같은 과거의 실수들을 반복하지 않는 한편, 경제주체들의 과도한 외화통용을 줄이는 정책적 수단들을 강구할 것으로 보인다. 현실성 낮은 수단보다는 높은 금리를 통한 예금 유치, 협동구좌제, 장기예금 상품, 전자결제카드 활성화 등 주민들의 외화를 자연스럽게 흡수하는 정책을 고민할 수밖에 없을 것이란 얘기다.

그런 점에서 북한이 최근 현금카드・신용카드를 비롯한 전자결제 방법에 대해서도 관심을 기울이는 모습은 굉장히 흥미롭다. 신용카드는 일정 량의 현금을 은행에 넣고 사용하기 때문에 은행에 자금을 집중시키는 효과가 있다(리선, 2013; 김영남, 2014; 윤광혁, 2015). 무엇보다도 이를 통해 외화 사용에 있어 투명성을 높이려는 당국의 의도를 엿볼 수 있다. 현재 북한에서 가장 많이 쓰이는 '나래카드'는 2유로나 3달러의 등록비만 지불하면 발급받을 수 있으며, 익명성이 보장되고 최신 환율 시세를 적용받게 조치함으로써 사용자의 수요를 늘리고자 했다. 달러라이제이션 현상을 무리하게 억제하기보다는 적절하게 활용하려는 정책 방향성을 보여준다.

---

19) 이석(2017, p.14)은 김정은 위원장 집권 이후 북한 당국이 다음과 같이 대응하고 있다고 정리한 바 있다. "첫째, 종래와 같은 무리한 추가적 화폐발행은 자제한다. 둘째, 북한경제의 달러라이제이션 현상을 인식하고 주민들의 달러 또는 여타의 경화 사용을 사실상 묵인한다. 셋째, 주민들의 시장경제 활동을 통제하지 않고, 오히려 이를 북한당국의 달러 확보에 사용한다."

20) 허광림, 「현실발전의 요구에 맞게 경제작전과 지휘를 혁신하는데서 나서는 중요한 문제」, 『김일성종합대학학보』, 2018년 제4호, pp.143~149.

▌지금까지 달러라이제이션의 개념부터 시작해 북한에서의 실태, 특징, 원인과 과정, 경제에 미치는 영향, 이에 대한 당국의 정책 변화 등을 살펴보았다. 북한경제의 달러라이제이션에 관심을 갖고 있는 분들이라면 지금까지 얘기한 것들에서 중요한 정보들을 얻어냈으리라 본다. 북한경제의 달러라이제이션에 대한 전반적 평가를 부탁드린다.

평가에 앞서 북한 당국의 대응과 관련해 한 가지 덧붙이자면, 요즘 많이 하는 키워드 분석 또는 텍스트 분석을 최근 북한 문헌을 대상으로 실시해 데이터로 보여주었다면 훨씬 좋았을 텐데 하는 아쉬움이 남는다.

사회자의 질문과 관련해선 또 다른 연구의 결과인 〈표 6〉과 〈표 7〉로 설명을 대신하겠다. 이 표들은 비록 샘플 사이즈가 크지 않고, 지역에 대한 편향성이 존재하기도 하지만, 그래도 북한경제의 달러라이제이션 현황을 한눈에 보여주는 자료가 아닌가 싶다. 결과는 1,010명을 대상으로 했던 한국개발연구원의 서베이 결과와 비슷하게 나타났다. 또한 조금 더 자세한 질문들이 추가되었기 때문에 북한의 달러라이제이션 현상을 이해하는 데 도움이 된다.

〈표 6〉에 따르면 2009년 이전 "북한 원화를 주된 거래수단으로 사용했다"라고 응답한 비율이 접경지역은 76.7%였지만 2009년 이후엔 42.1%로 크게 줄었다. 반면, 같은 기간 중국 위안화는 22.1%에서 57.1%로 대폭 늘었다. 이는 접경지역의 경우 외화가 주된 거래수단으로 떠오르며 통화대체가 이뤄졌음을 의미한다. 반대로 비접경지역의 경우 외화 사용 비율이 늘었지만 통화를 대체하는 현상이 심화됐다고 보기는 어렵다.

〈표 7〉은 품목별 거래에서 나타나는 북한 달러라이제이션의 단계를 확인할 수 있다. 2009년 이전에는 쌀 등 대부분의 품목 거래에서 북한 원화가 사용됐지만 2009년 이후엔 그 비율이 뚜렷하게 떨어졌다. 대출, TV・냉장고 구입은 말할 것도 없고, 쌀・밀가루 구입에서도 북한 원화를 사용했다는 응답이 하락했다. 이에 반해 중국 위안화는 TV・냉장고 구입 때 사용하는 비율이 훨씬 높았다. 쌀・밀가루 거래는 아직도 북한 원화가 더 높은 비율을 차지하나, 위안화를 쓰는 경우도 상당해 소액거래에서도 외화가 많이 통용됨을 알 수 있다. 김병연・양문수(2012) 등 주요 서베이들에서도 비슷한 결과와 트렌드가 나타나고 있다. 그리고 요즘에는 환율이 안정돼 있다 보니 북한 원화로 거래하는 경우가 증가한다는 소식도 전해지는데, 심층인터뷰 등을 통해 확인하면, 위안화를 선호하는 트렌드 자체가 바뀌지는 않은 것으로 보고 있다.

〈표 6〉 거래수단으로서의 통화

(단위: %)

	2009년 이전		2009년 이후	
	접경	非접경	접경	非접경
북한원(NKW)	76.7	71.8	42.1	61.3
중국위안(CNY)	22.1	5.7	57.4	8.6
미국달러(USD)	1.1	22.5	0.5	30.1

주: 응답자 161명.
자료: Mun and Jung(2017), p.90 〈Table 6〉

〈표 7〉 품목별 거래통화

(단위: %)

	한국원(KPW)		중국위안(CNY)		미국달러(USD)	
	2009년 이전	2009년 이후	2009년 이전	2009년 이후	2009년 이전	2009년 이후
쌀	94.4	59.1	5.6	39.6	0	1.3
밀가루	90.0	57.6	8.6	42.4	1.4	0
TV	61.1	21.4	24.1	65.8	14.8	12.8
냉장고	63.4	18.2	19.5	63.6	17.1	19.2
대출	68.2	33.3	22.7	55.6	9.2	19.2

주: 응답자 231명.
자료: Mun and Jung(2017), p.91, 〈Table 7〉.

▌북한 달러라이제이션에 대한 전반적 평가를 위의 표 2개를 통해 요약해 주셨다. 오늘 '대화'를 통해 북한 달러라이제이션을 전반적으로 조망(眺望)할 수 있어서 유익한 시간이었다. 마지막으로 강조하고 싶은 사항이 있다면?

종합하면 북한의 달러라이제이션은 이제 보편적인 현상이 되었고, 북한경제를 입체적으로 이해하기 위해서라도 심층적으로 분석해야 하는 영역으로 자리 잡았다. 김정은 위원장 집권 이후 나타나는 북한경제의 가장 큰 특징인 거시경제 안정성과 연관이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현 시점에서는 북한 내 금융 관련 자료를 쉽게 확보하기 어려우므로, 정확한 분석이 불가능할 수 있다. 하지만 변화의 흐름을 파악하기 위한 간접적인 노력들은 지속되어야 할 것으로 판단된다. 최근에 탈북한 주민들을 대상으로 한 심층 설문조사 또는 심층 면접, 북한의 경제 관련 학술지를 대상으로 한 키워드 및 텍스트 분석 등은 이들을 간접적으로

파악할 수 있는 대안이 될 수도 있다.

북한이 달러라이제이션에 대해 어떠한 대응을 취하는지는 향후 북한경제가 나아가려 하는 방향을 알려주는 시금석(試金石)이 된다. 더구나 국제사회의 대북제재가 유지되는 국면인 만큼 북한의 반응은 대북제재에 대한 영향 및 실효성 평가로도 연결된다. 따라서 달러라이제이션에 대한 북한의 대응 및 경제정책 기조의 변화를 면밀히 모니터링하는 일은 연구자뿐만 아니라 정책 당국자 입장에서도 매우 중요하다고 생각한다.

참고문헌

〈국내문헌〉

권영경, 「북한의 개혁・개방 추진 실태: 현황과 쟁점」, 『수은북한경제』, 2012년 가을호, 수출입은행, 2012.

그레고리 맨큐, 『맨큐의 경제학』, 김경환・김종석 옮김, 서울: 센게이지러닝, 2013.

김광진, 「북한경제의 달러화와 김정일 '궁정경제'」, 『통일연구』, 2008년 제11권 제2호, 연세대학교 통일연구원, 2007.

김광진, 「북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대」, 『수은북한경제』, 2008년 봄호, 수출입은행, 2008.

김병연・양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』, 서울대학교 통일학 연구총서-16, 서울대학교출판문화원, 2012.

문성민, 「구매력평가이론에 근거한 북한 가격 및 환율 분석」, 『통일정책연구』, 2008년 제17권 제2호, 통일연구원, 2008.

양문수, 「북한의 달러라이제이션」, 한국수출입은행 북한・동북아연구센터 편, 『북한의 금융』, 서울: 오름, 2016a.

양문수, 「최근의 북한경제 해석과 평가를 둘러싼 몇 가지 논쟁」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 12월호, 2016b.

이석, 「총괄: 2016년 북한경제 동향 평가와 설명 가설」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.

이석기・김석진・양문수, 『북한 외화통용 실태 분석』, 연구보고서 2012-653, 산업연구원, 2012.

이영훈, 「최근 북한의 인플레이션 관련 주요 쟁점」, 이석기・양문수・김석진・이영훈・임강택・조봉현, 『북한경제 쟁점 분석』, 연구보고서 2013-673, 산업연구원, 2013.

이종규, 「최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망」, 『정책연구시리즈』, 2016-08, 한국개발연구원, 2016.

최수영, 『북・중 경제관계 확대와 대응방안』, KINU 연구총서 07-07, 통일연구원, 2007.

최지영・정승호, 「북한시장의 물가와 인플레이션」, 한국수출입은행 북한・동북아연구센터 편, 『북한의 금융』, 서울: 오름, 2016.

한국개발연구원, 「북한이탈주민 실태조사」, 2016.

한기범, 「북한 정책결정 과정에서의 조직 행태와 관료 정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000~2009)」, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2009.

〈해외문헌〉

Dehesa, M., P. Druck, and A. Plekhanov, "Relative Price Stability, Creditor Rights, and Financial Deepening," Working Paper 07/139, International Monetary Fund, 2007.

Feige, Edwards, "Dynamics of Currency Substitution, Asset Substitution and de facto Dollarization and Euroisation in Transition Countries," *Comparative Economic Studies,* 45(3), 2003.

Galindo., A. and A. Micco, "Creditor Protection and Credibility Volatility," Working Paper 528, Inter-American Development Bank, 2005.

Ize, A. and E. Yeyalti, "Financial Dollarization," *Journal of International Economics,* 59(2), 2003.

Jung, Seung Ho., Ohik Kwon, and Sung Min Mun, "Dollarization, Seigniorage, and Price: The Case of North Korea," Emerging Markets Finance and Trade, 53(11), 2017.

Kutan, A., E. Ozsoz, and E. Rengifo, "Cross-Sectional Determinants of Bank Performance under Deposit Dollarization in Emerging Markets," *Emerging Markets Review,* 13(4), 2012.

Mongardini, Joannes and Johannes Mueller, "Rachet Effects in Currency Substitution: An Application to the Kyrgyz Republic," IMF Working Paper, No. 99/102, 1999.

Mun, Sung Min and Seung Ho Jung, "Dollarization in North Korea: Evidence from a Survey of North Korean Refugees," *East Asian Economic Review,* 21(1), 2017.

Ozsoz, Emre and Erick W. Rengifo, Understanding Dollarization: Causes and Impact of Partial Dollarization on Developing and Emerging Markets, Boston: De Gruyter, 2016.

Yeyati, Eduardo L., "Financial Dollarization: Evaluating the Consequences," *Economic Policy*, 21(45), 2006.

〈북한문헌〉

김영남, 「유휴화폐자금동원을 위한 경제조직사업을 개선하는데서 나서는 중요문제」, 『김일성종합대학학보』, 2014년 제4호, 김일성종합대학출판사, 2014.

리 선, 「전자금융봉사와 그 발전방향에 대한 리해」, 『김일성종합대학학보』, 2013년 제2호, 김일성종합대학출판사, 2013.

윤광혁, 「전자상업거래와 그 특징」, 『경제연구』, 2015년 제4호, 과학백과사전출판사, 2015.

허광림, 「현실발전의 요구에 맞게 경제작전과 지휘를 혁신하는데서 나서는 중요한 문제」, 『김일성종합대학학보』, 2018년 제4호, 김일성종합대학출판사, 2018.

〈웹사이트〉

Daily NK(www.dailynk.com, 검색일: 2017. 9. 5).

[부록]

1. 달러라이제이션의 연관성 검정(1990년대)

〈부표 1-1〉 지역의 달러라이제이션 연관성 검정(2000년 이전)

		외화 사용	원화 사용	총합
非접경지역	관찰빈도	2	45	47
	범주 내 비율	(4.26%)	(95.7%)	(100%)
	기대빈도	2.3	44.7	47
접경지역	관찰빈도	8	150	158
	범주 내 비율	(5.06%)	(94.9%)	(100%)
	기대빈도	7.7	150.3	158

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.05(0.821).

〈부표 1-2〉 학력의 달러라이제이션 연관성 검정(2000년 이전)

		외화 사용	원화 사용	총합
저학력	관찰빈도	1	10	11
	범주 내 비율	(9.1%)	(90.9%)	(100%)
	기대빈도	0.5	10.5	11
평균학력	관찰빈도	6	143	149
	범주 내 비율	(4.0%)	(96.0%)	(100%)
	기대빈도	7.3	141.7	149
고학력	관찰빈도	3	42	45
	범주 내 비율	(6.7%)	(93.3%)	(100%)
	기대빈도	2.2	42.8	45

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.96(0.618).

〈부표 1-3〉 직업의 달러라이제이션 연관성 검정(2000년 이전)

		외화 사용	원화 사용	총합
공식직업	관찰빈도	8	129	137
有경험자	범주 내 비율	(5.8%)	(94.2%)	(100%)
	기대빈도	6.7	130.3	137
공식직업	관찰빈도	2	66	68
無경험자	범주 내 비율	(2.9%)	(97.1%)	(100%)
	기대빈도	3.3	64.7	68

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.82(0.364).

〈부표 1-4〉 당원 여부의 달러라이제이션 연관성 검정(2000년 이전)

		외화 사용	원화 사용	총합
당원 출신	관찰빈도	2	17	19
	범주 내 비율	(10.5%)	(89.5%)	(100%)
	기대빈도	0.9	18.1	19
非당원 출신	관찰빈도	8	178	186
	범주 내 비율	(4.3%)	(95.7%)	(100%)
	기대빈도	9.1	176.9	186

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 1.44(0.230).

〈부표 1-5〉 부업의 달러라이제이션 연관성 검정(2000년 이전)

		외화 사용	원화 사용	총합
비공식부업 有경험자	관찰빈도	6	67	73
	범주 내 비율	(8.2%)	(91.8%)	(100%)
	기대빈도	3.6	69.4	73
비공식부업 無경험자	관찰빈도	4	128	132
	범주 내 비율	(3.0%)	(97.0%)	(100%)
	기대빈도	6.4	125.6	132

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 2.73(0.099).

〈부표 1-6〉 소득수준(주관적 인식)의 달러라이제이션 연관성 검정(2000년 이전)

		외화 사용	원화 사용	총합
중상층 (~40%)	관찰빈도	0	12	12
	범주 내 비율	(0.0%)	(100.0%)	(100%)
	기대빈도	0.6	11.4	12
중간층 (41~60%)	관찰빈도	4	27	31
	범주 내 비율	(12.9%)	(87.1%)	(100%)
	기대빈도	1.5	29.5	31
중하층 (61%~)	관찰빈도	6	156	162
	범주 내 비율	(3.7%)	(96.3%)	(100%)
	기대빈도	7.9	154.1	162.0

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 5.4(0.067).

2. 달러라이제이션의 연관성 검정(2001~05년)

〈부표 1-7〉 지역의 달러라이제이션 연관성 검정(2001~05년)

		외화 사용	원화 사용	총합
非접경지역	관찰빈도	8	61	69
	범주 내 비율	(11.6%)	(88.4%)	(100%)
	기대빈도	5.6	63.4	69
접경지역	관찰빈도	15	199	214
	범주 내 비율	(7.0%)	(93.0%)	(100%)
	기대빈도	17.4	196.6	214

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 1.47(0.226).

〈부표 1-8〉 학력의 달러라이제이션 연관성 검정(2001~05년)

		외화 사용	원화 사용	총합
저학력	관찰빈도	3	27	30
	범주 내 비율	(10.0%)	(90.0%)	(100%)
	기대빈도	2.4	27.6	30
평균학력	관찰빈도	14	181	195
	범주 내 비율	(7.2%)	(92.8%)	(100%)
	기대빈도	15.8	179.2	195
고학력	관찰빈도	6	52	58
	범주 내 비율	(10.3%)	(89.7%)	(100%)
	기대빈도	4.7	53.3	58

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.76(0.685).

〈부표 1-9〉 직업의 달러라이제이션 연관성 검정(2001~05년)

		외화 사용	원화 사용	총합
공식직업	관찰빈도	14	178	192
有경험자	범주 내 비율	(7.3%)	(92.7%)	(100%)
	기대빈도	15.6	176.4	192
공식직업	관찰빈도	9	82	91
無경험자	범주 내 비율	(9.9%)	(90.1%)	(100%)
	기대빈도	7.4	83.6	91

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.56(0.455).

〈부표 1-10〉 당원 여부의 달러라이제이션 연관성 검정(2001~05년)

		외화 사용	원화 사용	총합
당원 출신	관찰빈도	1	26	27
	범주 내 비율	(3.7%)	(96.3%)	(100%)
	기대빈도	2.2	24.8	27
非당원 출신	관찰빈도	22	234	256
	범주 내 비율	(8.6%)	(91.4%)	(100%)
	기대빈도	20.8	235.2	256

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.78(0.376).

〈부표 1-11〉 부업의 달러라이제이션 연관성 검정(2001~05년)

		외화 사용	원화 사용	총합
비공식부업 有경험자	관찰빈도	11	101	112
	범주 내 비율	(9.8%)	(90.2%)	(100%)
	기대빈도	9.1	102.9	112
비공식부업 無경험자	관찰빈도	12	159	171
	범주 내 비율	(7.0%)	(93.0%)	(100%)
	기대빈도	13.9	157.1	171

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.71(0.399).

〈부표 1-12〉 소득수준(주관적 인식)의 달러라이제이션 연관성 검정(2001~05년)

		외화 사용	원화 사용	총합
중상층 (~40%)	관찰빈도	7	16	23
	범주 내 비율	(30.4%)	(69.6%)	(100%)
	기대빈도	1.9	21.1	23
중간층 (41~60%)	관찰빈도	8	58	66
	범주 내 비율	(12.1%)	(87.9%)	(100%)
	기대빈도	5.4	60.6	66
중하층 (61%~)	관찰빈도	8	186	194
	범주 내 비율	(4.1%)	(95.9%)	(100%)
	기대빈도	15.8	178.2	194

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 20.9(0.000).

3. 달러라이제이션의 연관성 검정(2006~10년)

〈부표 1-13〉 지역의 달러라이제이션 연관성 검정(2006~10년)

		외화 사용	원화 사용	총합
非접경지역	관찰빈도	7	41	48
	범주 내 비율	(14.6%)	(85.4%)	(100%)
	기대빈도	6.7	41.3	48
접경지역	관찰빈도	32	198	230
	범주 내 비율	(13.9%)	(86.1%)	(100%)
	기대빈도	32.3	197.7	230

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.01(0.903).

〈부표 1-14〉 학력의 달러라이제이션 연관성 검정(2006~10년)

		외화 사용	원화 사용	총합
저학력	관찰빈도	3	28	31
	범주 내 비율	(9.7%)	(90.3%)	(100%)
	기대빈도	4.3	26.7	31
평균학력	관찰빈도	26	141	167
	범주 내 비율	(15.6%)	(84.4%)	(100%)
	기대빈도	23.4	143.6	167
고학력	관찰빈도	10	70	80
	범주 내 비율	(12.5%)	(87.5%)	(100%)
	기대빈도	11.2	68.8	80

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.97(0.616).

〈부표 1-15〉 직업의 달러라이제이션 연관성 검정(2006~10년)

		외화 사용	원화 사용	총합
공식직업 有경험자	관찰빈도	23	128	151
	범주 내 비율	(15.2%)	(84.8%)	(100%)
	기대빈도	21.2	129.8	151
공식직업 無경험자	관찰빈도	16	111	127
	범주 내 비율	(12.6%)	(87.4%)	(100%)
	기대빈도	17.8	109.2	127

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.4(0.529).

〈부표 1-16〉 당원 여부의 달러라이제이션 연관성 검정(2006~10년)

		외화 사용	원화 사용	총합
당원 출신	관찰빈도	7	23	30
	범주 내 비율	(23.3%)	(76.7%)	(100%)
	기대빈도	4.2	25.8	30
非당원 출신	관찰빈도	32	216	248
	범주 내 비율	(12.9%)	(87.1%)	(100%)
	기대빈도	34.8	213.2	248

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 2.41(0.12).

〈부표 1-17〉 부업의 달러라이제이션 연관성 검정(2006~10년)

		외화 사용	원화 사용	총합
비공식부업 有경험자	관찰빈도	18	105	123
	범주 내 비율	(14.6%)	(85.4%)	(100%)
	기대빈도	17.3	105.7	123
비공식부업 無경험자	관찰빈도	21	134	155
	범주 내 비율	(13.5%)	(86.5%)	(100%)
	기대빈도	21.7	133.3	155

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.07(0.796).

〈부표 1-18〉 소득수준(주관적 인식)의 달러라이제이션 연관성 검정(2006~10년)

		외화 사용	원화 사용	총합
중상층 (~40%)	관찰빈도	16	13	29
	범주 내 비율	(55.2%)	(44.8%)	(100%)
	기대빈도	4.1	24.9	29
중간층 (41~60%)	관찰빈도	9	75	84
	범주 내 비율	(10.7%)	(89.3%)	(100%)
	기대빈도	11.8	72.2	84
중하층 (61%~)	관찰빈도	14	151	165
	범주 내 비율	(8.5%)	(91.5%)	(100%)
	기대빈도	23.1	141.9	165

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 45.67(0.000).

4. 달러라이제이션의 연관성 검정(2011년 이후)

〈부표 1-19〉 지역의 달러라이제이션 연관성 검정(2011년 이후)

		외화 사용	원화 사용	총합
非접경지역	관찰빈도	12	22	34
	범주 내 비율	(35.3%)	(64.7%)	(100%)
	기대빈도	15.1	18.9	34
접경지역	관찰빈도	93	110	203
	범주 내 비율	(45.8%)	(54.2%)	(100%)
	기대빈도	89.9	113.1	203

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 1.31(0.253).

〈부표 1-20〉 학력의 달러라이제이션 연관성 검정(2011년 이후)

		외화 사용	원화 사용	총합
저학력	관찰빈도	5	6	11
	범주 내 비율	(45.5%)	(54.5%)	(100%)
	기대빈도	4.9	6.1	11
평균학력	관찰빈도	63	93	156
	범주 내 비율	(40.4%)	(59.6%)	(100%)
	기대빈도	69.1	86.9	156
고학력	관찰빈도	37	33	70
	범주 내 비율	(52.9%)	(47.1%)	(100%)
	기대빈도	31	39	70

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 3.05(0.217).

〈부표 1-21〉 직업의 달러라이제이션 연관성 검정(2011년 이후)

		외화 사용	원화 사용	총합
공식직업	관찰빈도	59	72	131
有경험자	범주 내 비율	(45.0%)	(55.0%)	(100%)
	기대빈도	58	73	131
공식직업	관찰빈도	46	60	106
無경험자	범주 내 비율	(43.4%)	(56.6%)	(100%)
	기대빈도	47	59	106

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.06(0.800).

〈부표 1-22〉 당원 여부의 달러라이제이션 연관성 검정(2011년 이후)

		외화 사용	원화 사용	총합
당원 출신	관찰빈도	10	17	27
	범주 내 비율	(37.0%)	(63.0%)	(100%)
	기대빈도	12	15	27
非당원 출신	관찰빈도	95	115	210
	범주 내 비율	(45.2%)	(54.8%)	(100%)
	기대빈도	95	115	210

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.65(0.419).

〈부표 1-23〉 부업의 달러라이제이션 연관성 검정(2011년 이후)

		외화 사용	원화 사용	총합
비공식부업 有경험자	관찰빈도	60	70	130
	범주 내 비율	(46.2%)	(53.8%)	(100%)
	기대빈도	57.6	72.4	130
비공식부업 無경험자	관찰빈도	45	62	107
	범주 내 비율	(42.1%)	(57.9%)	(100%)
	기대빈도	47.4	59.6	107

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 0.4(0.527).

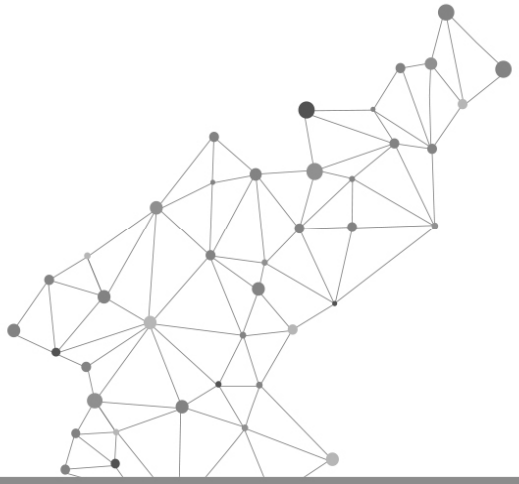
〈부표 1-24〉 소득수준(주관적 인식)의 달러라이제이션 연관성 검정(2011년 이후)

		외화 사용	원화 사용	총합
중상층 (~40%)	관찰빈도	28	11	39
	범주 내 비율	(71.8%)	(28.2%)	(100%)
	기대빈도	17.3	21.7	39
중간층 (41~60%)	관찰빈도	50	31	81
	범주 내 비율	(61.7%)	(38.3%)	(100%)
	기대빈도	35.9	45.1	81
중하층 (61%~)	관찰빈도	27	90	117
	범주 내 비율	(23.1%)	(76.9%)	(100%)
	기대빈도	51.8	65.2	117

자료: 카이제곱 통계량(유의확률): 43.28(0.000).

경제자료

북한의 경제개혁 의제 설정의 역사적 경험: 사례, 특징, 비교 | 한기범



북한의 경제개혁 의제 설정의 역사적 경험: 사례, 특징, 비교

한기범 | 북한연구소 석좌연구위원 | hankb55@naver.com

Ⅰ. 머리말

필자는 2019년 7월말 '북한의 경제개혁과 관료정치'라는 제목의 책을 발간(북한연구소 간행)했다. 이 책은 10년 전에 쓴 필자의 박사학위 논문 「북한 정책결정의 조직행태와 관료정치」를 보완한 것이다. 학위 논문 중에서 북한 수령제 및 정책결정체계의 특성에 대한 일반론을 제외하고,[1] 김정은 위원장의 경제개혁 추진과 관련한 내용을 추가했다. 화폐개혁의 후유증과 경제개혁 의제의 부활(2010~12년), 김정은 시기 경제개혁 재시동(2012~13년), 김정은 위원장의 '경제개혁' 결론(2014년), 김정은 위원장의 정치・경제 절충(2012~18년), 김정은 시기 관료정치(정책흥정, 이권갈등, 권력암투) 및 결론 부분을 추가하였고, 김일성 전 주석과 김정일 전 위원장의 경제개혁 추진 관련 내용 일부를 가다듬었다.

이 책은 6개장(章)으로 구성되었다. 제1장은 서론, 제2~4장은 김일성, 김정일, 김정은 시기 경제개혁 추진 과정을 각각 정리했다. 제5장은 김정일・김정은 시기 경제개혁 추진과정에서 수령제, 조직행태, 관료정치의 작동 양상을 기술했다. 제6장은 결론이다.

'제2장 김일성 시대 경제개혁의 역사적 경험'에서는 1950~60년대 사회주의권의 탈(脫)스탈린 조류, 1970년대 중국의 개혁・개방, 1990년대 구소련・동구 사회주의 체제전환 시기에 북한은 어떻게 대응했는지를 개략적으로 정리했다. '제3장 김정일의 경제개혁과 후퇴

1) 제외된 부분은 수령제 정착과정과 보장 장치, 김정일 리더십의 특성과 정책관여 행태, 수령제 조직의 제도화와 정책결정기구 등 '제2장 북한의 수령제와 정책결정구조'다. 한기범, 「북한 정책결정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)」, 경남대 박사학위논문, 2009. 12, pp.27~79.

(2000~09)'에서는 김정일 시기 경제개혁의 진퇴 과정을 개혁 '모색 → 시동 → 확대 → 후퇴'로 구분해 살펴 보았다. '제4장 김정은의 경제개혁과 정치적 절충(2010~2018)'에서는 북한의 경제개혁이 2011년 12월 지도자 교체로 다시 추진되는 과정을 기술했다. 김정은 시기 경제개혁 추진과정은 김정일 시기의 개혁실험과 비교할 때 개혁의제가 집권초기에만 반짝 부상한 점, 이미 확산된 시장화 현상에 대한 사후 추인 성격이 강한 점, 경제관리에서 정치논리와의 절충주의가 빈번한 점이 특징이다. 병진노선 선포, 장성택 숙청, 핵개발로 인한 경제제재 자초 등 경제에 영향을 미친 주요 동향도 함께 살펴 보았다.

'제5장 경제개혁 과정에서의 조직행태와 관료정치'에서는 김정일・김정은 시기 경제개혁 결정과정에서 수령제의 작동 여부, 조직행태 또는 관료정치 현상의 발현 여부를 앨리슨(Graham Allison) 모델이 제시한 렌즈를 끼고 관찰했다. 우선, '지도자의 유일적 결론이 북한의 정책결정과정 전반을 규정하지 않는다'는 가정에서 출발하여 '수령제의 규정력이 적극 작동하는 공간과 그렇지 않은 공간'을 구분했다. 다음으로 앨리슨의 3개 모델 적용 요령[2)]에 따라 수령제 모델, 합리적 행위 모델, 관료정치 모델의 시각에서 경제개혁의 진퇴 과정을 분석했다. 대체로 정책결정의 입구와 출구는 수령제 모델이 작동했고, 정책대안 제시 및 집행 과정에는 조직행태 모델이, 개혁 정책이 심화・확대되면서 판돈이 커지고 참여자가 늘어나면서 관료정치 모델이 작동하는 경향을 보였다.

본고에서는 필자의 책 중 역대 북한 정권의 경제개혁 의제 설정 경험, 그 특징 및 비교, 전반적인 추세를 요약・소개하고자 한다. 북한의 경제개혁 진퇴과정에서 김일성, 김정일, 김정은 시대 개혁의제 설정의 공통점과 차이점은 무엇인지, 전반적으로 볼 때 북한정권은 대외환경 변화 과정에서 정치논리와 경제논리를 어떻게 절충하여 경제개혁을 선택 혹은 굴절시켰는지를 살펴본다.

2. 역대 경제개혁 의제 설정 경험

북한의 70년 정책사에서 경제개혁 의제가 상정되었던 사례는 크게 볼 때 다섯 차례 있었다. 그중 김일성 시대의 개혁의제 상정은 3차례였다. 1960년대 탈(脫)스탈린 조류에 따른 북한 갑산파의 가(假)화폐 사용 주장, 1970년대 말 중국의 개혁・개방에 따른 북한 합영법 제정과

2) Graham Allison and Philip Zelikow 저, 김태현 역, 『결정의 엣센스: 쿠바 미사일 사태와 세계핵전쟁의 위기』, 서울: 모음북스, 2005, pp.474~475.

연합기업소 제도의 도입, 1980년대 후반 구소련・동유럽 사회주의 체제변화에 따른 북한의 나선특구 설정 및 무역중시 정책의 선택이 그것이다.[3)]

김일성 시대 세 차례 경제개혁 의제 설정의 특징은 다음과 같다. 첫째, 의제 설정 초기에 개혁의제가 정치논리에 종속되었다는 점이다. 외부로부터 변화의 파고가 밀려오면 일단 경제개혁 문제는 지도자의 '선(先) 통일・단결 및 독자성 고수' 강조라는 '주체의 강화전략'에 갇히게 된다(잠금 효과). 둘째, 시일이 흘러 정치적 파장이 크지 않다는 판단이 들면 뒤늦게나마 개혁과제를 받아들인다(지체 효과). 셋째, 그러나 때늦은 개혁과제 수용은 정치논리와 경제논리가 뒤섞이고 뒷구멍으로 받아들이는, 철저하지 못한 양상으로 나타난다(절충주의). 이상의 3가지 특징은 김일성 시대 3차례 경제개혁 계기마다 유사한 양상으로 나타났는데, 이 점은 이후 개혁의제 상정 시에도 같은 논리를 답습하는 일종의 관행화된 제도 수준으로 정착된다. 네 번째 특징은 개혁과제에 정치적 민감성이 부과되었다는 점이다. 최초의 경제개혁 의제가 집권세력이 아닌 반대파(갑산파)에 의해 상정되었고, 결국 그들은 개혁 주장을 이유로 숙청되었다. 북한의 개혁사의 첫 단추가 잘못 끼워진 셈이며 이후 경제개혁 거론은 극히 예민한 과제로 간주되었다.[4)]

김정일 시대에는 한 차례 비교적 장기적인 개혁의제 설정이 있었다. 김정일 전 위원장의 경제개혁 실험(2000~09년)의 개략적인 과정은 다음과 같다. 1990년대 중반 북한경제가 반 토막 나 '고난의 행군'을 하는 과정에도 김정일 전 위원장은 체제단속에만 집중한다. 2000년대의 시작과 더불어 뒤늦게 경제개혁이 모색되며 2002년 7.1 조치와 2003년 5월 시장장려 조치로 분권화와 시장화가 본격 추진된다. 2003년 9월에 입각한 박봉주 내각은 김정일 전 위원장의 '철저한 개혁' 주문에 따라 준(準) 시장경제 개혁을 추진하나, 2005년부터 당의 간섭으로 제동이 걸려 개혁속도가 둔화된다. 결국 당의 잇따른 문제 제기로 '시장은 비사회주의 서식장'으로 규정(2007. 8)되고, 김정일 전 위원장은 공식적으로 경제개혁의 '전면 철회'를 선언(2008. 6)한다. 2009년 시장통제와 화폐개혁 단행으로 김정일 전 위원장의 개혁도 종결된다.[5)]

김정일 전 위원장의 경제개혁도 김일성 시대 3차례의 개혁의제 설정 사례와 마찬가지로 '주체의 강화(정치적 통일・단결)'에 주력하다가 뒤늦게 '경제개혁 의제 개방'으로 절충하나, 다시 '주체의 강화'로 전환하는 순환과정이 반복된다. 정치논리를 강조하다가 뒤늦게 경제논리를 보강하지만 다시 정치논리에 의해 경제논리가 봉쇄되는 개혁의제의 잠금 및 지체 현상이

---

3) 이하는 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 서울: 북한연구소, 2019, pp.475~479를 축약하였다.
4) 위의 책, p.476.
5) 위의 책, pp.476~477.

반복된다. 이 과정에서 개혁론자들은 숙청당하고, 북한 관료사회에서는 그들을 빗대어 "호박을 뒤집어쓰고 돼지우리에 들어가는 격이다"[6]라고 자조할 정도로 개혁과제에 대한 기피 현상은 더욱 심화된다.[7]

김정일 시기의 부정적 경험에 의해 잠금 효과가 오래 지속될 것 같았던 경제개혁 의제가 2011년 12월 북한의 지도자 교체로 예상 밖의 전기를 맞이한다. 김정은 위원장은 권력세습 직후 "세상에서 제일 좋다고 소문난 경제개혁 방법을 연구하라"라고 지시한다. 심지어 "뭔가 해보려는 일꾼들에 대해 색안경을 끼고 보거나, 자본주의 방법이라고 걸각질(다리 걸기)하지마라"라며 준(準) 사상해방 발언으로 개혁 분위기를 조성해 준다.[8] 그 결과 2012년 연초 경제개혁 연구를 위한 '내각 상무조'가 구성되어 같은 해 9월 기업・농업 시범 개혁안이 제시되고, 이듬해 확대 실시에 이어 2014년 5월에는 개별 생산단위에 경영권을 부여하는 '사회주의기업책임관리제'가 김정은 위원장 명의로 발표된다.[9]

그러나 그 과정에서 김정은 시기의 경제정책은 상당한 우여곡절을 겪는다. 우선 김정은 위원장이 경제개혁 의제의 정치적 민감성을 뒤늦게 깨닫고는 2012년 9월 "허파에 바람이 가득 찬 사람들이 중국식으로 가자고 허튼소리 한다"라며 자신이 조성해 놓은 개혁 추진 분위기에 찬물을 끼얹는다.[10] 그가 개혁의제를 상정한 지 10개월도 안돼서 다시 정치논리가 강조된다. 이후 병진노선 선포(2013. 3), 장성택 숙청(2013. 12)과 공포통치(2014), 당 정치행사(2015. 10 당 창건 70돌, 2016. 5 7차 당 대회), 빈번한 핵・미사일 실험(2016~17) 등으로 경제개혁 문제가 김정은 위원장의 관심 밖으로 밀려나면서 북한 지도부에는 다시 보수적인 경제관리 기조가 나타나게 된다.[11]

결국, 김정은 시기 경제개혁 의제 설정 경험도 자신의 후계 시기 '주체의 강화'를 우선하다가 집권 직후 경제개혁을 도모하나 곧 개혁욕구 분출을 통제함으로써 잠금・지체 효과와 절충주의를 보였다는 점에서 선대와 같은 유형을 보였다. 다만, 김정은 시기의 경험이 과거와 다른 점은 경제개혁 실험이 매우 짧은 기간으로 단축되어 결론이 났고, 경제문제는 절충이 아니라 실종지경에 이르렀으며, 그 반작용으로 당국이 의도하지 않은 시장의 확산이 있었다는 점을 들 수 있다.[12]

이상에서 김일성 시대 3차례의 개혁의제 설정 경험, 김정일 시대 한 차례의 길고 큰 폭의 개혁 추진 경험(7.1 조치・시장장려 및 박봉주 내각의 급진개혁 시도, 2002~04년), 다시

---

6) 북한 이탈주민 증언, 2007. 5.
7) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p.477.
8) 「경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀」,
9) 김정은, 「현실발전의 요구에 맞는 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여」, 2014. 5. 30.
10) 김정은, 「당중앙위원회 책임일군들에게 언급한 내용」, 2012. 9. 29.
11) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p.478.
12) 위의 책, p.478.

김정은 집권 이후 짧으나 큰 폭의 개혁 추진 경험(농업 포전담당제・기업 책임관리제 실시 및 시장화 추인, 2012~14년) 등 북한정권 창건 이래 5차례의 경제개혁 의제 설정 경험을 살펴보았다. 북한의 경제정책사에서 경제개혁 문제는 1950년대 전쟁, 1990년대 '고난의 행군' 시기를 제외하면 10년 주기로 대두된 셈이다.

3. 역대 경제개혁 의제 설정의 특징 비교

가. 공통점

북한 정권이 경험한 5차례 개혁의제 설정 과정상의 공통적인 특징은 다음과 같다. 첫째, '주체의 강화'라는 정치논리와 경제개혁 논리가 순환했다. 둘째, 개혁과제는 '초기 유보 → 지체 후 절충 수용'되는 불완전성을 보였다. 셋째, 그 결과 개혁성과가 부진한 책임으로 경제 간부들이 숙청되는 현상이 반복적으로 식별됨으로써 개혁・개방에 대한 정치적 속박은 북한 3대 세습정권을 관통하는 구조화된 특성임이 확인되었다.[13)]

이처럼 북한의 3대 세습체제는 권력유지의 필요성으로 경제개혁 문제에 대한 완고성을 크게 완화하지 못해 왔다. 그러나 지도자의 입장과는 달리 북한의 경제관리 방식은 변화된 현실 반영이 불가피하여 시장화를 수용하는 쪽으로 개혁방향이 설정되었고, 시간이 흐를수록 그 수용의 폭과 깊이가 확대되는 추세를 보였다.

다시 말하자면 북한 당국은 '정치적 잠금 → 경제개혁 지체 → 정치와 경제의 절충' 방식으로 개혁과제의 속도를 조절하고 개혁내용을 절충하려 했으나, 그 지체와 미진에 따라 공식제도 이면에서는 시장을 활용한 불법 혹은 반합법적 경제활동이 활발해졌고, 결국 당국은 의도하지 않은 시장화 혹은 비공식적 경제활동을 추인해 주는 형태로 경제개혁이 이루어졌으며, 점차 그 추인의 폭이 확대되고 개선 주기가 빨라졌다. 이러한 현상은 시장화 진전에 따른 현실경제의 변화가 당국의 정치적 잠금 효과를 능가하는 수준에서 개혁의제를 규정하고 있음을 의미한다.[14)]

당국의 개혁의제 설정에 대한 완고성은 3대 세습정권의 공통된 특성이다. 그 배경은 첫째, 북한 역사에서 최초의 경제개혁 주장이 반대파에 의해 제기되었기 때문이다. 그 결과 개혁・개방은 정치적으로 민감한 과제가 되었으며, 김일성은 "정세가 복잡하고 경제 사업이 잘되지 않을 때 경제일군들 속에서 종파가 나오고, 경제종파가 정치종파가 된다"라는 유훈으로

13) 위의 책, pp.478~479.
14) 위의 책, pp.479~480.

경제정책을 경직시켰다.[15] 둘째, 유일지배체제의 세습으로 정책 유연성을 발휘할 구조적 공간 확보가 어려웠다. 중국은 집단지도체제에다 권력교체를 경험했기 때문에 개혁・개방이 가능했다. 북한은 유일지배 확립 이후 변화의 파고를 수용하기보다는 차단과 단절을 관행으로 하였고, 정책변동의 충격을 흡수할 완충장치가 없었다. 셋째, 과거 경험 범위 내에서 개혁의제를 다루려는 경제 간부들의 조직행태가 작용했다. 그들은 지도자의 개혁요구가 일시적인 변덕임을 익히 알고 있기 때문에 혁신을 주저하며 '변덕' 이후의 상황에 대비한다. 간혹 경제위기가 도래하면 지도자가 과감한 경제개혁을 요구하나 시간차가 있을 뿐 지도자들의 결론은 '개혁・개방 요구 = 허튼소리'로 귀결됨을 경험했다. 이 같은 과정이 반복되면서 경제개혁에 대한 완고성은 더욱 강화되었다.[16]

나. 차이점

김일성 시기의 경험과는 달리 김정일・김정은 시기의 경제개혁은 내부요인에 의해 비롯되었고, 개혁과제의 성격도 내부의 변화를 제도화하는 차원이었다. 김일성 시기에는 여타 사회주의권의 경제개혁 혹은 사회주의 시장의 붕괴와 같은 외부의 변화 물결이 계기였다. 반면, 2000년대 이후의 경제개혁은 외부의 사회주의 시장이 사라진 측면도 있기는 하나, 새로 권력을 승계한 최고지도자가 경제관리 모순의 심각성을 인식한 데 따른 개혁 시도였다. 또한 개혁과제의 내용이 김일성 시기에는 여타 사회주의권의 개혁조치를 수용할지 여부가 쟁점이었던 반면, 김정일・김정은 시기에는 북한 현실경제의 시장화 추세를 제도화할 것인가의 여부가 쟁점이었다. 김정일 전 위원장의 7.1 조치는 과거 자력갱생의 결과를 반영한 것이고, 시장장려는 이전의 장마당을 공식경제에 붙여놓은 것이며, 김정은 위원장의 기업경영권 확대는 기업의 시장을 활용한 반합법적 활동을 수용한 것이었다.[17]

북한의 경제개혁 정책사에서 김정일 시기와 김정은 시기를 비교하면, 김정은 시기 경제개혁 의제 설정의 특징으로는 집권 초기 짧은 기간 동안 집중적으로 설정되었다가 곧 후퇴했음에도 불구하고 개혁조치를 통해 변화된 현실을 대폭 수용한 제도화 조치가 이루어진 점을 들 수 있다. 그러나 개혁조치의 실제 적용 여건은 경제난의 심화와 정치・군사적 요인에 의한 굴절로 더욱 악화되었다. 먼저 개혁의제 설정 기간을 보면 김정은 위원장 때의 경제개혁은 집권 초 수개월 간 개혁열기가 고조되다가 곧 수그러들었다. 다만, 기존 개혁프로그램은 계속되어 2014년 '5.30 담화'로 매듭지어졌으며, 이후 경제개혁 의제는 잠복했다. 김정일

15) 김정일, 「일군들은 혁명성을 발휘하여 일을 책임적으로 하여야 합니다」, 1988. 10. 10.
16) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p.480.
17) 위의 책, p.481.

전 위원장의 경제개혁 실험이 과거 좌 5년, 우 5년 거의 10년 주기를 거쳤다면 김정은 위원장의 개혁 추진은 좌 2년, 우 2년 주기로 단축되었다.[18)]

그러나 김정은 시기 개혁조치의 수용 정도는 대폭적이었다. 기업・농업・무역・가격・재정 등 광범위한 범위에서 상부의 지령을 축소하는 대신 일선 단위의 자율성을 확대했다. 선대(先代)에 금기시되었던 조치들이 큰 논란 없이 받아들여졌으며, 당과 내각의 이견도 크게 드러나지 않았다. 비교적 짧은 기간에 많은 조치들이 받아들여진 것은 문제 상황이 충분히 숙성되었고, 모순을 치유하기 위한 불가피한 선택이 필요했기 때문이었다. 개혁조치의 성격이 이미 일선 경제단위가 행하고 있는, 시장을 활용한 불법적 혹은 반합법적 경제활동을 추인해 주는 사후 승인적인 조치였다.[19)]

하지만 김정은 시기의 개혁조치 실행 여건은 김정일 시기보다 악화되었다. 우선 경제제재의 가중으로 외부수혈이 거의 봉쇄되었다. 그 결과 자체 자원동원을 강제하고 시장 활용도를 늘리는 내부 순환을 가속화시켰으나 경제난은 심화되고, 원자재・에너지・외화의 부족으로 개혁조치 확대 효과는 마치 새로 도입한 기계에 원료를 대지 못하고 기름을 치지 못하여 거의 쓸모가 없게 된 것과 흡사한 상황이 되었다.[20)] 다음 〈표 1〉은 이상의 논의를 정리한 것이다.

〈표 1〉 김일성・김정일・김정은 시기의 경제개혁 의제 설정 경험의 특징

경제개혁 의제 설정 사례	김일성・김정일・김정은 시기 공통적 특징
① 1960년대 탈스탈린 조류에 따른 북한 갑산파의 가화폐 사용 주장 ② 1970년대 말 중국의 개혁・개방에 따른 북한 합영법 제정・연합기업소 제도 도입 ③ 1980년대 동구사회주의 체제전환에 따른 북한 나선특구 설정 및 무역 중시 정책 ④ 2000년대 7.1 조치, 시장공인, 분권화 확대 ⑤ 2010년대 기업에 경영권 부여, 시장화 추인, 포전 담당제 실시	ㅇ 경제개혁 의제 설정 과정의 패턴화 - 先 주체강화(잠금효과) - 後 개혁의제 상정(지체효과) - 정치논리가 개혁논리 제약(절충주의) ㅇ 개혁의제에 대한 완고성도 세습 - 반대파에 의해 최초 경제개혁론 제기: 개혁의제에 정치적 민감성 부과 - 김일성 유훈: “경제종파가 정치종파화” - 경제 관료들, 숙청 경험으로 혁신 주저
김일성 시기의 특징	**김정일・김정은 시기의 특징**
ㅇ 외부로부터의 개혁조류에 따른 의제 설정 ㅇ 외부의 개혁조치 수용 여부가 쟁점 - 경제관리의 총론이 아닌 각론이 쟁점	ㅇ 정권교체 이후 내부 경제관리 방식 모순의 심각성 인식에 따른 개혁의제 상정 ㅇ 현실경제의 시장화 추인 여부가 쟁점
김정일 시기의 특징	**김정은 시기의 특징**
ㅇ 경제개혁 진퇴과정의 장주기(10년) ㅇ 점진적 개혁조치 채택 → 찬반논란(특히 시장범람 문제로) → 단계적 개혁 후퇴 ㅇ 개혁 추진 과정에는 김정일 전 위원장이 적극 지원	ㅇ 개혁의제 설정 짧음(2012~ 2014. 5) ㅇ 대폭적 개혁조치 수용, 개혁논란이 별반 표출되지 않음 ㅇ 그러나 개혁조치 실행 여건은 크게 악화

자료: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p.483.

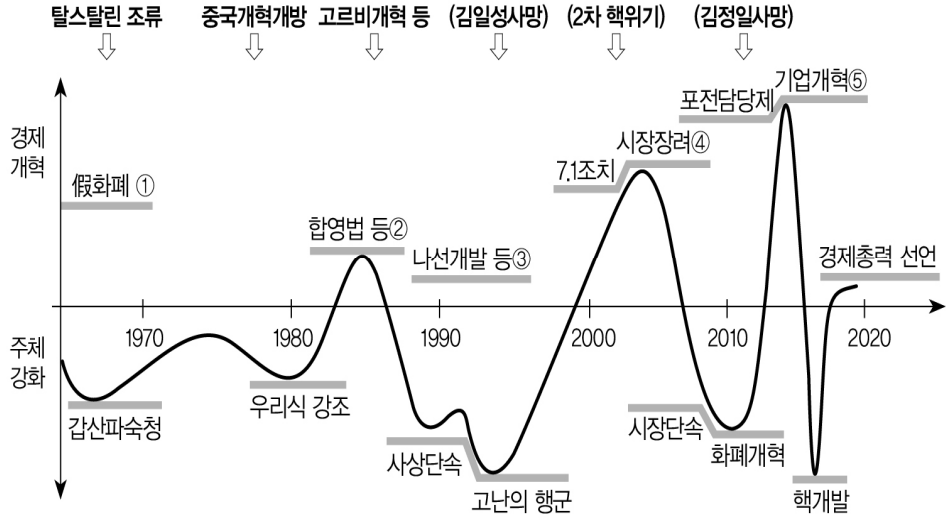
18) 위의 책, p.481.
19) 위의 책, p.482.
20) 위의 책, p.482.

4. 경제개혁 추세 및 전망

아래 [그림 1]은 필자가 북한의 경제개혁 진퇴 과정을 그린 것이다. y축은 북한 내부의 정책기조로서 상단은 경제논리를 중시하던 시기, 하단은 정치논리를 강조하던 시기를 의미한다. 필자의 판단으로는 북한 정책사에서 대체로 정치논리가 지배적이었으나 80년대 중반 계획경제의 모순 누적 시기, 2000년대 초반 김정일 전 위원장의 7.1 조치 추진시기, 2012년 김정은 위원장의 경제개혁 강조 시기에 일시적으로 경제논리를 중시한 경험이 있었다고 본다. x축은 연대(年代)로, 사회주의권에서 개혁사조가 밀려오고 북한 내부적으로 발생한 중요 사건을 표기한 것이다.

곡선은 북한 경제개혁의 진퇴과정을 나타낸 것이다. ① 1960년대 후반 탈스탈린 조류가 밀려오자 갑산파가 '가화폐' 사용을 주장했으나 이들의 숙청으로 노동 인센티브제는 도입되지 않았다. ② 1970년대 후반 중국이 개혁개방을 선언하자 북한은 처음에는 '우리식대로 살자'고 주장하다가 80년대 중반 합영법 채택 등 부분적이나마 개선조치를 취했다. ③ 1980년대 후반 사회주의권 체제전환 현상이 나타나자 북한은 사상단속으로 대응하다가 나진선봉 개방 등 변화조치를 취했다.

[그림 1] 북한의 '경제개혁과 주체강화' 상호관계 흐름도



자료: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p.479.

1990년대 김일성 전 주석의 사망과 '고난의 행군' 등 총체적 위기를 겪은 이후 경제개혁 파장은 더욱 가파른 모습을 보인다. ④ 2000년대 들어 7.1 조치 등 큰 폭의 경제논리 수용이 있다가 다시 시장단속 및 화폐개혁이라는 급격한 후퇴가 있었고, ⑤ 다시 김정은 위원장 집권 직후 포전담당제와 기업개혁이라는 큰 폭의 개혁조치를 취했으나 핵・미사일 개발에 집중하면서 경제개혁 의제는 다시 시들어 버리고 개혁여건은 악화된다. 북한의 경제개혁 추진 곡선을 보면 처음에는 완만한 파고로 너울대다가 '고난의 행군' 시기 이후 김정일・김정은 시기에 급격한 커브를 보여 개혁과 반개혁의 진통이 극심해짐을 알 수 있다.

북한의 미래 경제개혁을 이 곡선의 연장선에서 전망한다면, 북한이 2018년 4월에 밝힌 '새로운 전략노선(경제총력 선언)'은 핵협상 부진과 제재 지속으로 사실상 실행불능이 되었다. 반면, 제재・압박에 맞대응한다는 정치논리가 중시됨에 따라 경제는 다시 심각한 모순에 빠지며 급격한 하강국면을 보일 가능성이 다분하다. 그 위기의 반작용으로 다시 대담한 개혁을 모색하는 상황으로 언제 반전될 것인지는 북한의 '주체(지도자, 엘리트, 민중)'의 역량에 달렸다.

2019년 북미 관계 주요 내용

민정원 | 한국개발연구원 인턴 | jungwon0601@kdi.re.kr
장 휘 | 한국개발연구원 인턴 | parachutes15@kdi.re.kr

2018년 싱가포르에서 북미 정상회담이라는 역사적인 이벤트가 성사되었다. 2019년 1월 1일, 김정은 북한 국무위원장이 “미국 대통령과 언제든 또다시 마주 앉을 용의가 있다”는 신년사를 발표했고 트럼프 대통령이 이에 화답하며 이후 양측 간 실무 협상이 이뤄졌다. 그 결과 2월 말, 양국 정상은 베트남 하노이 2차 정상회담에서 마주할 수 있었다. 그러나 회담은 별다른 성과 없이 결렬됐다. 6월에는 갑작스러운 남-북-미 DMZ 회동이 이뤄졌으나 북한이 갑작스레 수차례 미사일 도발을 감행하며 북미 관계는 다시 교착 상태에 빠지게 됐다. 이후 10월에는 북한 비핵화 협상을 위한 북미 양측의 실무접촉이 스웨덴 스톡홀름에서 진행됐지만 이 또한 뚜렷한 성과를 도출하지 못했다. 양측 모두 현재까지 제3차 북미 정상회담에 대한 가능성은 열어놓은 상태다.

본 경제자료에서는 2019년 북미관계 주요 내용을 정리하고자 한다. 첫 번째 장에서는 하노이 제2차 북미정상회담의 과정과 내용을 정리한다. 두 번째 장에서는 하노이 회담 이후 북미 관계를 살펴보고 남북미 정상 판문점 회동의 과정을 정리해 본다. 세 번째 장에서는 스톡홀름 북미 실무협상 전 북한의 미사일 발사와 함께 실무협상 전개의 주요 사항을 정리한다. 본 자료는 다양한 언론 보도를 근거로 재구성하여 제공한다.

Ⅰ. 하노이 제2차 북미정상회담

2018년 싱가포르에서 역사적인 제1차 북미정상회담이 성사된 이후, 김정은 북한 국무위원장은 2019년 신년사를 통해 “미국 대통령과 언제든 또다시 마주 앉을 용의”를 언급했다. 이어 도널드 트럼프 미국 대통령은 김 위원장으로부터 친서를 받았다고 밝히며 북미관계 정상화에 대한 기대를 높였다. 이후 마이크 폼페이오 미국 국무장관은 제 2차 북미정상회담과 관련하여 세부사항을 도출하고 있다고 밝혔으며, 이에 따라 김영철 북한 노동당 부위원장이 폼페이오 국무장관과 고위급회담을 위해 워싱턴 DC를 방문하고 트럼프 대통령과의 면담을 진행한 결과 백악관은 2차 북미정상회담이 2월 말에 열릴 것을 발표했다. 본격적인 실무협상을 위해서 스티븐 비건 대북정책특별대표는 평양을 방문하여 북측 김혁철 전 스페인 주재 북한대사와 2차 정상회담을 위한 실무협상에 착수하였으며, 트럼프 대통령은 새해 국정연설에서 2월 27~28일 일정으로 베트남 하노이에서 제2차 북미정상회담을 개최할 것이라고 공식 발표했다.

제2차 북미 정상회담은 2월 27일 하노이 소피텔 레전드 메트로폴(Sofitel Legend Metropole) 호텔에서 이루어졌다. 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장은 현지 시각 18시 40부터 20분간 일대일 단독 회담을 한 뒤 이후 19시 9분부터 1시간 30여분 정도 친교 만찬을 가졌다. 이날 두 정상은 총 2시간 18분 동안 만난 것으로 알려졌다. 2월 28일 두 정상은 8시 55분부터 약 40분간 정상간 단독 회담으로 제2차 둘째 날 일정을 개시했다. 하지만 정상회담이 예정보다 약 1시간 30분가량 길어진 끝에 예정된 업무 오찬과 서명식이 돌연 취소되었으며, 곧이어 회담 결렬이 선언되었다. 이후 두 정상은 호텔에서 나와 숙소로 돌아갔으며, 트럼프 대통령은 단독으로 기자회견을 열고 “회담 결렬의 이유는 제재 완화와 관련된 것이다”라고 밝히고 곧바로 미국으로 돌아갔다.

회담 결렬의 이유로는 최종합의에서 북한은 영변 비핵화를 조건으로 대북제재 완전해제를 제안하였으나, 미국은 영변 외 지역의 다른 핵시설까지도 완전히 비핵화 할 것을 조건으로 제시한 것에 두 국가의 의견이 상충하면서 채택이 결렬된 것을 들 수 있다. 하노이 회담을 통해 두 국가의 입장 차이를 확인할 수 있었다(표 1 참조).

〈표 1〉 하노이 회담에 따른 북미의 입장차 정리

북한	쟁점	미국
- 제재의 전면 해제가 아닌, 2016~2017년 채택된 5건 중 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목에 대해 해제 요구	제재 해제	- 북한은 영변 핵시설 폐기 대가로 전면적인 제재 해제 요구(28일 트럼프 기자회견) - 북한이 기본적으로 전면적인 제재 해제 요구(1일 폼페이오 재반박)
- 영변의 모든 핵물질 생산시설을 영구적으로 완전히 폐기 - 핵실험과 장거리로켓 시험 발사를 영구적으로 중지한다는 확약을 문서 형태로 미국에 줄 용의 있음	비핵화 조치	- 영변 핵시설 폐기 외 추가적인 비핵화 조치 필요 - 비핵화 조치에 대륙간 탄도미사일(ICBM)과 핵탄두 무기체계 등도 포함해야 함
다음번 회담이 정해진 것은 없으며, 회담이 있더라도 입장 변화 없음	3차 회담	빨리 열릴 수도 있고, 오랜 시간 동안 열리지 않을 수 있음

자료: 『연합뉴스』, 「북미 '하노이 담판' 왜 결렬됐나」, 2019. 3. 1. 참고하여 작성함.

Ⅱ. 남북미 정상 판문점 회동

하노이 회담 결렬 이후 미국 재무부는 북한의 제재 회피를 도운 중국 해운 회사 2곳을 대상으로 제재를 발표했다. 트럼프 대통령은 이후 트위터를 통해 재무부에 추가 제재 철회를 지시했다고 전했지만 김정은 북한 국무위원장은 제3차 북미정상회담 대화 시한을 연말로 못 박으며 북미회담 개최 여부에는 선을 그었다. 이어 권정근 북한 미국 담당 국장은 북한 관영매체인 조선중앙통신을 통해 폼페이오가 아닌 다른 협상 상대를 원한다고 언급했다.

트럼프 대통령은 백악관에서 기자들과 만나 김 위원장으로부터 친서를 받은 사실을 공개했다.[1] 이후 북한도 조선중앙통신을 통해 김 위원장이 트럼프 대통령의 친서를 받은 사실을 공개하였고 만족을 표시했다고 보도하며 북미 간의 대화 채널이 열려있음을 확인했다.

이후 트럼프 대통령은 한미정상회담을 위한 방한을 앞두고 트위터를 통해 김 위원장과 판문점 회동을 제안했다. 다음날 트럼프 대통령은 문재인 대통령과 DMZ를 함께 시찰한 후 판문점에서 김 위원장과 만나 현직 미국 대통령 최초로 군사분계선(MDL: Military Demarcation Line)을 넘어 북한 땅을 밟았다.[2] 이후 남북미 정상 간 회동을 마친 뒤 문 대통령을 제외한 북미 정상 단독 회담으로 판문점 남측 자유의 집으로 이동해 1시간 가까이 대화했다.

1) 『VOA』, 「트럼프 대통령 "김정은 친서 받아...매우 긍정적인 일 벌어질 것"」, 2019. 6. 12.
2) 『BBC』, 「트럼프 김정은 DMZ서 만났다...정전 후 66년만에 첫 남북미 만남 성사」, 2019. 6. 30.

북미 정상은 판문점 회동 이후 긍정적인 반응을 내놨다. 김 위원장은 “과거를 청산하고 앞으로 좋은 앞날을 개척하는 남다른 용단”이라고 말했다. 트럼프 대통령도 “김 위원장을 백악관으로 초청할 수도 있다”고 언급하며 “2~3주 내 실무팀을 구성해 실무협상을 할 것”이라며 비핵화 협상 가능성을 열어두었다.[3)]

〈표 2〉 남북미 판문점 회동 시간별 정리(2019. 6. 30)

시간	내용
10:20	트럼프 미국 대통령, 한국 경제인들과 간담회
11:14	한미 정상회담
12:22	확대회담 겸 업무 오찬
13:00	한미 공동기자회견
13:50	문재인 대한민국 대통령, 청와대에서 헬기 이용해 DMZ로 출발
14:00	트럼프 대통령 일행, 용산 미군기지 도착
14:04	트럼프 대통령, 헬기 이용 DMZ로 출발
14:45	문 대통령과 트럼프 대통령, 차량으로 DMZ 내 오울렛 초소(OP) 도착
15:20	한미 정상, 캠프 보니파스 식당에서 한미 장병과 만남
15:45	트럼프 대통령과 김정은 북한 국무위원장 악수 후 트럼프 대통령 판문점 군사분계선(MDL) 넘어 북측으로 이동, 북미 정상 기념 촬영
15:46	북미 정상, 다시 군사분계선 넘어 남측으로 내려옴
15:51	북미 정상, 문 대통령과 만나 남북미 3자 회동 후 판문점 남측 자유의 집으로 이동
15:59	북미 정상, 남측 자유의 집에서 단독 회동(53분간)
16:52	북미 회동 종료
16:54	한미 정상, 군사분계선 앞에서 김 위원장 배웅
16:56	한미 정상, 자유의 집에서 약식 기자회견
17:10	트럼프 대통령, 회견 종료
17:12	트럼프 대통령, 경기도 오산 미군기지로 이동

자료: 『연합뉴스』, 「[남북미 판문점 회동] "역사적 순간, 엄청난 진전"…지구촌 시선집중」, 2019. 6. 30.
『연합뉴스』, 「[남북미 판문점 회동] 극적 드라마 만든 북미정상 '톱다운 케미'」 2019. 6. 30.
『조선일보』, 「[DMZ 남·북·미 정상 회동 생중계]트럼프-김정은, 판문점서 53분간 회담」, 2019. 6. 30.를 참고하여 작성함

3) 통일부, 「남북관계 주요일지」, 2019. 6.

〈표 3〉 2019년 북한 미사일 발사 일지

일자	발사위치	한미분석	북한 발표	비행거리 (최대고도)
5월 4일	호도반도	단거리 미사일, 방사포 등	전술유도무기	240여km (30여km)
5월 9일	구성	단거리 미사일 2발	화력타격수단	270·420여km (40여km)
7월 25일	호도반도	단거리 탄도미사일 2발	신형전술유도탄	600여km (50여km)
7월 31일	원산	단거리 탄도미사일 2발	신형방사포	250여km (30여km)
8월 2일	영흥	단거리 탄도미사일 2발	신형방사포	220여km (25여km)
8월 6일	과일	단거리 탄도미사일 2발	신형전술유도탄	450여km (37여km)
8월 10일	함흥	단거리 탄도미사일 2발	신형무기	400여km (48여km)
8월 16일	동천	단거리 미사일 2발	신형무기	230여km (30여km)
8월 24일	선덕	단거리 탄도미사일 2발	초대형 방사포	380여km (97여km)
9월 10일	개천	단거리 미사일 2발	초대형 방사포	330여km (50~60여km)
10월 2일	원산	잠수함발사탄도미사일(SLBM) 1발	잠수함발사탄도미사일(SLBM)	450여km (910여km)
10월 31일	순천	초대형 방사포 2발	초대형 방사포	370여km (90여km)

자료: 『중앙일보』, 「수퍼 방사포 보여주고 싶었던 北, 한국은 비로소 인정했다」, 2019. 11. 1 참고하여 작성함.

Ⅲ. 스톡홀름 북미 실무협상

1. 북한의 대미 비난 및 요구

그러나 판문점 회동 이후 물꼬를 틀 것 같았던 북미관계는 다시 냉각됐다. 〈표 3〉에 따르면 북한은 판문점 회동 전후로 올해 총 12차례 동해상에 미사일을 발사하며 대남, 대미 긴장 수위를 높였다. 또 북한은 관영매체인 조선중앙통신과 노동당 기관지인 노동신문을 통해 미국을 상대로 담화를 발표하며 고강도의 비판을 내놓았다. 당시 미국 국무부 특별대표 스티븐 비건의 방한 이틀 차, 노동신문은 한미연합지휘소훈련 등을 거론하며 “미국이 한반도 정세 악화의 원인”이라고 비판했다. 또 북한은 최선희 북한 외무성 1부상의 명의로 조선중앙통신을 통해 미국과의 대화가 어렵다는 내용의 담화를 발표했다.

그러면서도 북한은 협상의 끈을 완전히 놓지는 않았다. 이후 최 부상은 다시 조선중앙통신을 통해 북한 비핵화 협상을 위해 미국에 전격 대화를 제안하는 담화를 연이어 발표하며 협상 전제 조건으로 '미국의 새로운 계산법'을 요구했다. 이후 북한 외무성 미국 담당 국장의 명의를 통해 체제 보장 요구와 함께 비핵화 실무 협상 의제를 구체화하는 담화를 발표했다.

2. 스톡홀름 실무협상

북한의 대미 비난이 이어진 가운데 스웨덴 스톡홀름에서 스티븐 비건 미 국무부 대북특별대표와 김명길 북한 외무성 순회대사를 대표로 양측 실무협상단이 예비 접촉을 진행했다. 실무협상은 다음날 오전 10시 스톡홀름 외곽에 위치한 콘퍼런스 시설인 빌라 엘비크 스트란드(Villa Elfvik Strand)에서 열렸다. 북미 양측은 지난해 6월 싱가포르 북미 정상회담에서 합의했던 완전한 비핵화와 새로운 관계수립, 한반도 평화체제 구축의 이행방안을 의제로 본격적인 실무협상에 돌입했다. 하지만 스톡홀름 실무협상은 약 6시간의 회담 이후 북한 비핵화와 체제 보장에 관한 견해차만 확인한 채 별다른 성과 없이 또 다시 결렬됐다.

회담 결렬 후 양측 모두 즉시 입장을 표명했다. 김명길 북한 외무성 순회대사는 현실적인 방도를 제시했지만 "기대에 부응하지 못해 매우 불쾌하다"며 스웨덴 북한 대사관 앞에서 이는 미국이 빈손으로 협상에 나왔기 때문이라는 입장을 발표했다. 모건 오테이거스 미국 국무부 대변인도 성명을 통해 창의적인 아이디어를 가져갔으며 좋은 논의가 있었다고 반박했다. 미국 측은 스톡홀름 협상 결렬 이후 북한에 2주 내 후속회담을 열 것을 제안하였으나 북한 측의 강경한 입장으로 인해 무산됐다.[4] 하지만 북미 양측 모두 대화 채널을 완전히 차단하지는 않았다.

최근 김명길 북한 외무성 순회대사가 조선중앙통신에 담화를 발표하며 북미 협상 재가동에 대한 가능성을 내비쳤다. 골자는 스티븐 비건 미 국무부 대북특별대표가 제3국을 통해 12월 협상 의사를 제안하였다는 내용이었다. 트럼프 대통령도 트위터를 통해 김정은 북한 국무위원장의 신속한 행동을 통해 합의를 이루자며 협상 재개를 촉구했다.[5] 하지만 김영철 북한 노동당 부위원장이 한미연합공중훈련의 완전한 중단을 요구하며 그 전에 비핵화 협상은 없을 것이라고 못 박았다.[6] 제3차 북미 정상회담을 둘러싼 줄다리기가 계속되는 가운데, 비핵화 협상 및 북미 관계의 변화 가능성에 귀추가 주목되고 있다.

---

4) 『연합뉴스』, 「北美 '스톡홀름 담판' 노딜…비핵화협상 하노이회담前으로 후퇴」, 2019. 10. 06.
5) 『연합뉴스』, 「트럼프, 김정은에 "빨리 행동해 합의 이뤄야…곧 보자!"」, 2019. 11. 18.
6) 『연합뉴스』, 「北김영철 "美, 적대정책 철회 전 비핵화협상 꿈도 꾸지 말아야"」, 2019. 11. 19.

참고문헌

통일부, 『남북관계주요일지』, 2019년 6월.

〈언론보도〉

『동아일보』, 「北, 협상파트너 폼페이오 교체 요구…“말 통하는 사람과 해야”」, 2019. 6. 27.
『동아일보』, 「北, ‘막말 담화’ 권정근 미국 담당국장 교체…조철수 임명」, 2019. 10. 2.
『연합뉴스』, 「북미 ‘하노이 담판’ 왜 결렬됐나」, 2019. 3. 1.
『연합뉴스』, 「[남북미 판문점 회동] “역사적 순간, 엄청난 진전”…지구촌 시선집중」, 2019. 6. 30.
『연합뉴스』, 「[남북미 판문점 회동] 극적 드라마 만든 북미정상 ‘톱다운 케미’」, 2019. 6. 30.
『연합뉴스』, 「트럼프 행정부 출범 이후 북미관계」, 2019. 6. 30.
『연합뉴스』, 「트럼프 “김정은 친서서 ‘한미훈련 끝나자마자 협상 재개 희망’”」, 2019. 8. 10.
『연합뉴스』, 「트럼프, ‘北발사’에도 “북한과 좋은 관계…김정은 꽤 솔직”」, 2019. 8. 24.
『연합뉴스』, 「신임 대북특별대표 스티븐 비건…보수 외교안보 전문가」, 2019. 8. 24.
『연합뉴스』, 「北외무성 “제도안전・발전 장애물 제거돼야 비핵화 논의 가능”」, 2019. 9. 16.
『연합뉴스』, 「北신문, 유엔사 역할 확대 비난…“한반도 평화 역행하는 망동”」, 2019. 9. 29.
『연합뉴스』, 「北권정근・美램버트 ‘우호적’ 예비접촉…오늘 비핵화 본협상(종합)」, 2019. 10. 5.
『연합뉴스』, 「北美 ‘스톡홀름 담판’ 노딜…비핵화협상 하노이회담前으로 후퇴」, 2019. 10. 6.
『연합뉴스』, 「北, 한미공중훈련 계획에 “인내심 한계점, 지켜만 보지 않을 것”」, 2019. 11. 6.
『연합뉴스』, 「트럼프, 김정은에 “빨리 행동해 합의 이뤄야…곧 보자!”」, 2019. 11. 18.
『연합뉴스』, 「北김영철 “美, 적대정책 철회 전 비핵화협상 꿈도 꾸지 말아야”」, 2019. 11. 19.
『조선일보』, 「[DMZ 남・북・미 정상 회동 생중계]트럼프-김정은, 판문점서 53분간 회담」, 2019. 6. 30.
『조선일보』, 「한직 밀려난 北김영철 다시 등장...美 향해 “정상간 친분 내세워 연말 넘기려 한다면 망상”」, 2019. 10. 27.
『조선일보』, 「北김명길 “美비건, 12월 협상 제안...근본 해결책 내놓으면 만날 의향”」, 2019. 11. 14.

『중앙일보』, 「북한 "폼페이오 끼면 일 꼬이고 지저분, 협상자 바꿔라"」, 2019. 4. 19.
『중앙일보』, 「'트럼프 직거래' 과시한 北, 협상 다가오자 "美 불순해" 비난」, 2019. 8. 21.
『중앙일보』, 「北최선희 "미국과 9월 하순 대화 용의…새 계산법 가져와야"」, 2019. 9. 9.
『중앙일보』, 「수퍼 방사포 보여주고 싶었던 北, 한국은 비로소 인정했다」, 2019. 11. 1.
『한겨레』, 「트럼프, '슈퍼 매파' 존 볼턴 보좌관 전격 경질」, 2019. 9. 11.
『한겨레』, 「북, 미 '테러지원국' 재지정 반발…"대화의 문 좁아지고 있어"」, 2019. 11. 5.
『한국경제』, 「北 '대미핵심' 최선희, 제1부상 깜짝 승진…전성시대 활짝」, 2019. 4. 12.
『한국경제』, 「北최선희 "북미대화 기대 점점 준다…재검토할 상황"」, 2019. 8. 31.
『한국경제』, 「김계관 "美, 어떻게 연말 지혜롭게 넘기나 보겠다"」, 2019. 10. 24.
『BBC』, 「트럼프 김정은 DMZ서 만났다...정전 후 66년만에 첫 남북미 만남 성사」, 2019. 6. 30.
『VOA』, 「트럼프 대통령 "김정은 친서 받아...매우 긍정적인 일 벌어질 것"」, 2019. 6. 12.
『VOA』, 「트럼프, 미 국무부 부장관에 비건 대북특별대표 지명」, 2019. 11. 1.

〈부표〉 2019년 북미관계 일지

일자	주요사항	결과
1월 1일	김정은 북한 국무위원장, 신년사에서 북미정상회담 가능성 언급	트럼프 대통령 트윗으로 화답
1월 2일	트럼프 미국 대통령, 김 위원장에게서 친서 수신	
1월 13일	폼페이오 미국 국무장관, 2차 북미정상회담 관련 세부사항 도출 중임을 언급	
1월 15일	트럼프, 김정은에게 친서 송신한 사실 CNN이 보도.	
1월 17일	김영철 노동당 부위원장, 폼페이오 장관과 고위급회담 위해 워싱턴 DC 방문	김영철, 폼페이오 장관과 고위급회담 이어 트럼프 대통령 면담, 이후 백악관이 2차 북미정상회담 2월 말에 열릴 것 발표
2월 6일	비건 국무부 대북특별정책대표, 평양 방문해 북측 김혁철 전 스페인 주재 북한대사와 2차 정상회담 준비를 위한 실무협상 착수	
2월 6일	트럼프, 새해 국정연설서 2월 27~28일 베트남에서 북미 2차 정상회담 개최 사실 발표	
2월 27~28일	트럼프·김정은, 베트남 하노이서 2차 정상회담	합의문 도출 없이 결렬
3월 15일	최선희 북한 외무성 부상, 평양서 긴급회견 열어 김정은이 미국과의 비핵화 대화와 핵·미사일 시험 유예 여부 근시일 내 결정할 예정이라고 발표	
3월 21일	미 재무부, 북한의 제재 회피를 도운 중국 해운회사 2곳 대상으로 제재 발표	트럼프 대통령, 트위터 통해 재무부에 추가 제재 철회를 지시했다고 언급
4월 13일	김정은, 시정연설에서 3차 북미 정상회담 용의 표시하며 대화 시한 연말로 규정	
4월 18일	권정근 북한 미국 담당 국장, 조선중앙통신 기자와의 문답 통해 폼페이오 아닌 인물로 대미 카운터파트 교체 요구	
5월 4일	북한, 호도반도 일대에서 단거리 발사체 여러 발 발사	
5월 8일	최선희 북한 외무성 북아메리카국장, 제1부상 승진	
5월 9일	북한, 구성시 일대에서 단거리 미사일로 추정되는 발사체 2발 발사	트럼프, 미 정치전문매체 폴리티코와의 인터뷰에서 북한 단거리 발사체와 관련해 신뢰 위반 아니며 일반적인 것으로 평가
5월 19일	트럼프, 폭스뉴스 인터뷰에서 북한 핵시설 5곳이라며 처음으로 구체적 숫자 언급	
6월 11일	트럼프 대통령, 기자들과 만나 김정은으로부터 친서 수신 사실 공개	
6월 23일	북한 조선중앙통신, 김정은 트럼프로부터 친서 수신 사실 공개하며 만족을 표시했다고 보도	
6월 27일	권정근 북한 미국 담당 국장, 협상파트너 폼페이오 교체 요구 및 협상 자세 수정과 온전한 대안 제시 촉구 담화 발표	
6월 29일	트럼프, 방한 앞두고 트위터 통해 DMZ 회동 제안	6.30 판문점 정상회담
6월 30일	트럼프, 문 대통령과 DMZ 시찰. 판문점에서 김정은과 만나 현직 미 대통령 최초로 군사분계선(MDL) 넘어 북한 땅 밟은	

일자	주요사항	결과
	뒤 사상 첫 남북미 정상 간 회동, 김정은과 1시간 가까이 대화	
7월 25일	북한, 호도반도 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	트럼프, 북한의 단거리 탄도미사일 발사와 관련, 전혀 언짢지 않다고 말했다고 로이터통신이 보도
7월 31일	북한, 원산시 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	
8월 2일	북한, 영흥군 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	트럼프, "단거리 미사일 논의 대상 아니다"라며 문제될 것 없다는 입장 발표
8월 6일	북한, 과일군 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	볼턴 前 백악관 국가안보보좌관, 북한의 미사일 발사 상황 매우 예의 주시 중이라고 언급
8월 9일	트럼프, 김정은으로부터 3장짜리 친서 수신 사실 공개	
8월 10일	북한, 함흥군 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	
8월 16일	북한, 통천군 일대에서 단거리 미사일 2발 발사	
8월 21일	북한 노동신문, 스티븐 비건 미국 국무부 특별대표 방한 이틀 차 전날 종료된 한미 연합지휘소훈련 등을 거론하며 미국이 한반도 정세 악화 원인이라고 비판	
8월 23일	트럼프, 프랑스 비아리츠 G7 정상회담에서 취재진에게 북한과 좋은 관계에 있으며 앞으로 행보 지켜보자고 언급	리용호 외무상, 조선중앙통신 담화 통해 대미 고위급협상 카운터파트인 마이크 폼페이오 미국 국무장관 "독초"라며 맹비난
8월 24일	북한, 선덕군 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	
8월 24일	스티븐 비건, 미 국무부 대북특별대표 임명	
8월 31일	최선희 외무성 제1부상 명의, 미국과 대화 재개 불투명하다는 내용의 담화 발표	
9월 9일	최선희 북한 외무성 1부상, 조선중앙통신 담화 통해 북핵 비핵화 협상을 위해 미국에 전격 대화 제안. 협상 전제 조건으로 '미국의 새로운 계산법' 요구	
9월 10일	북한, 개천군 일대에서 단거리 탄도미사일 2발 발사	
9월 11일	볼턴 前 백악관 국가안보보좌관 경질	
9월 16일	북한 외무성 미국 담당 국장, 조선중앙통신 담화 통해 체제 보장 요구 및 비핵화 실무협상 의제 구체화	
9월 29일	북한 노동신문, 정세론 해설 통해 '유엔사 확대' 미국 맹비난	
10월 2일	북한, 외무성 미국 담당 국장 권정근→조철수로 교체	
10월 2일	북한, 원산 일대에서 SLBM 1발 발사	트럼프, 북한과 대화 하겠다는 방침에 변화 없다고 언급. 미 합동참모부는 북극형 3형 미사일 수중발사대에서 발사된 것이라고 발표
10월 4일	북한 비핵화를 위한 미북 양측 실무협상 대표단, 예비 접촉	

일자	주요사항	결과
10월 5일	미북 양측 스톡홀름에서 실무협상 진행	스웨덴 스톡홀름 북미 실무협상 결렬, 김명길 북한 외무성 순회대사 "기대 부응 못해 매우 불쾌" 입장 발표
10월 24일	김계관 북한 외무성 고문, 조선중앙통신 통해 미국에 김정은·트럼프 신뢰 여전하며 연말까지 미국 동향 주시하겠다는 내용의 담화 발표	
10월 27일	북한 조선중앙통신, 김영철 노동당 부위원장 조선중앙통신 담화 통해 대북 적대시 정책의 철회를 서두르라고 미국에 경고	
10월 31일	북한, 평안남도 일대에서 발사체 2발 발사	
10월 31일	스티븐 비건, 미 국무부 대북특별대표->국무부 부장관으로 지명	
11월 5일	북한 외무성 대변인, 조선중앙통신 기자와의 문답 통해 미 국무부 발 '2018년 국가별 테러보고서'에 북한 테러지원국 지정 반발	
11월 6일	권정근 외무성 순회대사, 조선중앙통신 통해 한미연합공중훈련 불만 표시 담화 발표	
11월 14일	김명길 외무성 순회대사, 최근 미측 대표인 스티븐 비건 국무부 대북특별대표로부터 다음 달 다시 협상하자는 제안을 받은 사실 공개	
11월 18일	트럼프 미국 대통령, 김정은 북한 국무위원장에게 트위터로 협상 재개 촉구	
11월 19일	김영철 부위원장. 한미연합공중훈련 완전한 중단과 북미 신뢰 선행돼야 비핵화 협상 가능 언급	

자료: 참고문헌에 있는 언론 보도 자료를 종합하여 작성함.

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝혀 둡니다.

KDI 북한경제리뷰
2019년 11월호

2019년 11월 27일 인쇄
2019년 11월 28일 발행

발행인
최정표

발행처
한국개발연구원

주소
세종특별자치시 남세종로 263

대표전화
044-550-4114

팩스
044-550-4310

인터넷주소
www.kdi.re.kr

등록
1975년 5월 23일 제6-0004호

ⓒ한국개발연구원 2019