



# 북한경제의 어제와 오늘

홍제한 교수



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

## 목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	26
4	讲义	53
5	퀴즈	71
6	보고서	75
7	자료	77



## 학습안내

### 01

#### 과목소개

이 강좌의 목적은 북한경제의 실태를 이해하는 것이다. 북한은 공식적으로는 사회주의 계획경제 체제를 표방하고 있지만, 그 실체를 들여다보면, 사회주의 계획경제체제와는 이질적인 측면이 많이 관찰된다.

이 강좌에서는 먼저 북한경제가 가지고 있는 이러한 특수성이 어떠한 역사적 과정을 거쳐서 형성되었는지에 대해서 시대별로 나누어 살펴본다. 그리고 이어서 경제개혁, 시장화, 대외경제관계의 확대, 대북제재, 생활수준 등을 주제로 2000년대 이후 북한경제 실태를 살펴보면, 오늘날 북한 경제는 어떻게 운영되고 있으며, 어떠한 상태에 있는지에 대해서 확인한다. 이와 함께 남북관계의 특수성을 고려해, 남북경협, 통일한국의 경제에 대해서도 논할 예정이다.

### 02

#### 학습목표

- (1) 북한경제의 역사적 전개 과정을 이해하고 설명할 수 있다.
- (2) 오늘날 북한경제의 실태와 특징을 이해하고 설명할 수 있다.
- (3) 북한경제 및 통일한국 경제를 전망하고 설명할 수 있다.

### 03

#### 기대효과

이 강좌를 통해 수강생 여러분은 북한경제의 전개 과정을 이해하고, 오늘날 북한경제의 실태를 입체적으로 분석하며, 앞으로의 북한경제, 그리고 통일한국의 경제에 대해 전망할 수 있는 식견을 갖추게 될 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

1주차	사회주의 계획경제의 이해
2주차	해방 직후~1960년대의 북한경제
3주차	1970년~1990년대의 북한경제
4주차	2000년대 이후의 북한경제: 경제개혁
5주차	2000년대 이후의 북한경제: 시장화
6주차	2000년대 이후의 북한경제: 대외경제관계
7주차	2000년대 이후의 북한경제: 산업
8주차	대북제재
9주차	북한 주민의 생활 수준
10주차	북한의 인구변동
11주차	남북경제협력
12주차	통일한국의 경제: 쟁점과 전망







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

## 4

주차

## 2000년대 이후의 북한경제: 경제개혁

### 4-1

### 1990년대 계획경제 시스템의 붕괴

수강생 여러분, 안녕하세요. <북한경제의 어제와 오늘> 강좌를 맡은 홍제환입니다. 이번 강의는 네 번째 강의로 2000년대 이후 북한의 경제개혁을 주제로 진행하겠습니다.

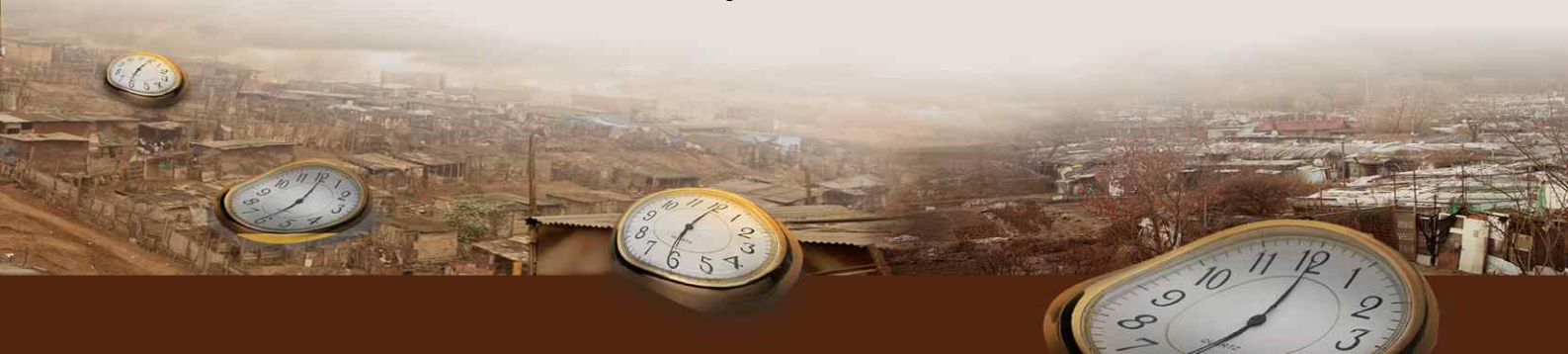
이번 강의에 들어가기에 앞서, 지난 3주간의 강의 내용을 상기해 보겠습니다. 먼저 1주차 강의에서는 사회주의 계획경제가 무엇인가에 대해서 배웠습니다. 사회주의 계획경제가 가지고 있는 특징, 그리고 사회주의 계획경제가 지닌 한계로 인해 이루어진 경제개혁 조치에 대해 살펴보았습니다.

2~3주차 강의에서는 해방 직후부터 1990년대까지 북한경제에 대해서 살펴보았습니다. 2주차 강의에서는 해방 직후부터 1960년대까지를 살펴보면, 북한의 사회주의 계획경제체제가 형성되는 과정을 확인했습니다. 1950년대에는 사회주의적 소유를 확립하려는 노력을, 1960년대 초반에는 중앙 집권적 계획경제체제를 확립하기 위한 조치가 취해졌다는 것을 살펴보았습니다.

그리고 지난 3주차 강의에서는 1970년대부터 1990년대까지의 북한경제에 대해서 살펴보았습니다. 3주차 강의에서는 이 시기 북한의 경제실적이 악화되어 갔으며, 결국 1990년대 극심한 경제위기를 겪었다는 점, 그리고 그 근본적인 원인은 사회주의 계획경제 시스템이 가지고 있는 한계에서 찾을 수 있다는 점 등을 강조했습니다.

아울러 이러한 문제를 해결하기 위해 북한 당국은 경제관리체계와 관련해 여러 가지 변화를 꾀하기도 했지만, 지속되지 못했고 성과도 미미했다는 점에 대해서도 확인했습니다.

이번 4주차 강의부터 7주차 강의까지 네 차례의 강의를 통해서는 2000년대 이후 상황에 대해 살펴보려고 합니다. 이번 강의는 그 첫 번째 강의로, 주제는 경제개혁입니다. 1990년대 경제위기를 경험한 북한이 2000년대 이후에는 경제 회복을 위해 어떠한 변화를 모색해 왔는가에 대해서 살펴보고 평가하려고 합니다.



북한의 가장 대표적인 경제개혁 사례로는 2002년 이루어진 흔히 7.1조치라고 불리는 7.1 경제관리개선조치와 김정은 시대 들어와 이루어진 여러 개혁 조치를 들 수 있습니다. 이번 강의에서는 먼저 이 두 가지 개혁 사례를 통해 북한에서 어떠한 변화가 모색되어 왔는가에 대해 살펴볼 것입니다.

이어서 중국, 베트남 사례와의 비교를 통해 김정은 시대 북한 경제개혁의 수준과 특징을 평가하려 합니다. 지난 1주차 강의에서 중국과 베트남의 개혁 사례를 기업 부문 중심으로 살펴본 바 있습니다. 여기서는 그 내용을 참고해서 북한 경제개혁의 수준을 평가해 보겠습니다.

그럼 이제 2002년 이루어진 7.1 경제관리개선조치부터 말씀드리겠습니다. 7.1 조치에 대해 말씀드리려면, 먼저 지난 강의에서 살펴보았던 1990년대의 경제 상황부터 이야기해야 할 것 같습니다.

지난 강의에서는 1990년대 식량 배급제가 붕괴된 상황에 대해 말씀드렸습니다. 그런데 당시 북한에서는 식량 배급제만 붕괴되었던 것이 아닙니다. 북한의 산업 생산이 급격히 감소하는 가운데, 1990년대 중반에 중앙집권적 물자공급체계도 붕괴되었습니다.

중앙집권적 물자공급체계라는 것에 대해서는 지난 2주차 강의에서 '대안의 사업체계'를 말씀드리면서 언급했던 적이 있습니다. 기억나시나요?

쉽게 이야기하면 기업이 생산 활동을 하는 데에 필요한 물자를 중앙에서 공급해 준다는 것입니다. 이를 '중앙집중적 자재공급체계'라고 한다고 말씀드렸습니다. 물론 이러한 시스템이 1990년대 이전에도 완벽하게 작동하지는 않았습니다. 그래도 어느 정도는 작동하고 있었는데 1990년대 들어와서는 전혀 작동하지 못하게 된 것입니다.

또한 북한의 기업소 운영에 필요한 자금 역시 국가가 책임지고 공급하는 '유일적 자금공급체계'도 1960년대 초반 구축되었다고 말씀드린 바 있습니다.

그런데 이 시기에 오면 국가가 기업에 공급해주는 운영자금 역시 크게 축소됩니다. 이는 북한의 계획경제 시스템이 더 이상 정상적으로 작동할 수 없는 상태가 되었음을 의미한다고 이야기할 수 있습니다. 그렇지만 계획은 여전히 존재했고, 기업은 계획 달성을 요구받았습니다. 게다가 기업들은 국가의 식량 배급이 중단된 상태에서 종업원들의 식량 문제를 해결해 주어야 하는 부담도 떠안고 있었습니다.





이렇게 국가가 보장해주던 것을 제대로 공급받지 못하게 된 상황에서 부담만 더욱 늘었으니, 공장이나 기업의 어려움이 상당히 컸을 것입니다.

국가가 물자도 자금도 주지 못하는 상황에서 기업은 계획 목표를 어떻게 실현할 수 있을까요? 기업들은 계획경제 시스템 외부에서 생존 방안을 찾아야 했습니다. 시장과 같은 비공식적인 루트를 통해서 생산요소를 조달해서 생산하고 판매했던 것입니다.

이렇게 되면서 많은 변화가 나타났습니다. 우선 기업의 발언권이 강화될 수밖에 없었습니다. 계획당국 입장에서는 생산에 필요한 자재를 공급해주기 어려운 만큼, 예전처럼 자신들이 세운 계획을 무조건 기업에 관철시키기 어려워진 것입니다. 그리고 계획 수립 과정에서 기업의 요구를 보다 많이 반영해 줄 수밖에 없게 되었습니다.

계획과 관련해서도 변화가 나타났습니다. 생산량 목표, 이를 현물지표라고 하는데, 달성이 쉽지 않게 되자 총생산액 목표만 채우면 계획을 달성한 것으로 인정하는 경향이 나타났습니다. 이것이 갖는 의미는 큼니다. 이렇게 되면 기업은 보다 많은 자율성을 확보하게 됩니다.

현물지표만 있다면, 무조건 중앙에서 생산하라고 명령한 품목을 생산해서 목표를 채워야 하지만 총생산액 목표가 도입되면, 중앙에서 생산하라고 명령한 품목을 생산해서 목표를 채울 수도 있고, 명령받은 품목 대신 다른 상품을 생산해서 판매해 총생산액 목표를 채울 수도 있게 됩니다. 생산 품목 선택이 보다 유연해지는 것입니다. 이에 따라 8·3 인민소비품과 같은 것이 액상계획, 즉 총생산액 목표를 달성하는 수단으로 활용되었습니다.

이러한 현상은 특히 지방 중소규모 기업에서 더 심하게 나타났습니다. 왜 그랬을까요? 국가가 기업에 공급해 줄 수 있는 물자가 제한되는 상황이 발생하면, 국가는 공급처를 선별해서 공급해 줄 수밖에 없습니다.

그런 경우 국가는 어느 기업에 물자를 공급해 주려 할까요? 아무래도 지방 기업보다는 전략적으로 중요한 중앙의 기업부터 우선적으로 챙기려고 할 것입니다. 그러다 보니 지방 중소규모 기업과 관련해서는 계획경제 시스템이 보다 일찍부터 작동하지 않게 되었던 것입니다.





반면 생산물자를 공급받는 중앙 기업의 경우, 계획 당국이 제시한 현물지표를 달성해야 했던 만큼 상대적으로 자율성이 강화되기 힘들었을 것으로 보입니다.

그럼 이처럼 국가에서 물자를 받기 어려운 기업들은 생산에 필요한 물자를 어떻게 자체적으로 조달했을까요? 앞서도 말씀드린 것처럼, 기업들은 장마당을 통해 물자를 조달하기도 했고, 계획 당국의 묵인하에 비공식적으로 다른 기업과 물물교환하는 방식으로 물자를 조달하기도 했습니다. 이러한 과정을 통해 자연스레 시장화가 촉진되었을 것입니다.

기업이 생산한 상품을 처분하는 방식에도 변화가 나타났습니다. 지난 강의에서도 말씀드렸듯이, 계획경제체제에서의 기업은 생산물을 국가계획에 의해 지정된 곳에 공급해야 했습니다.

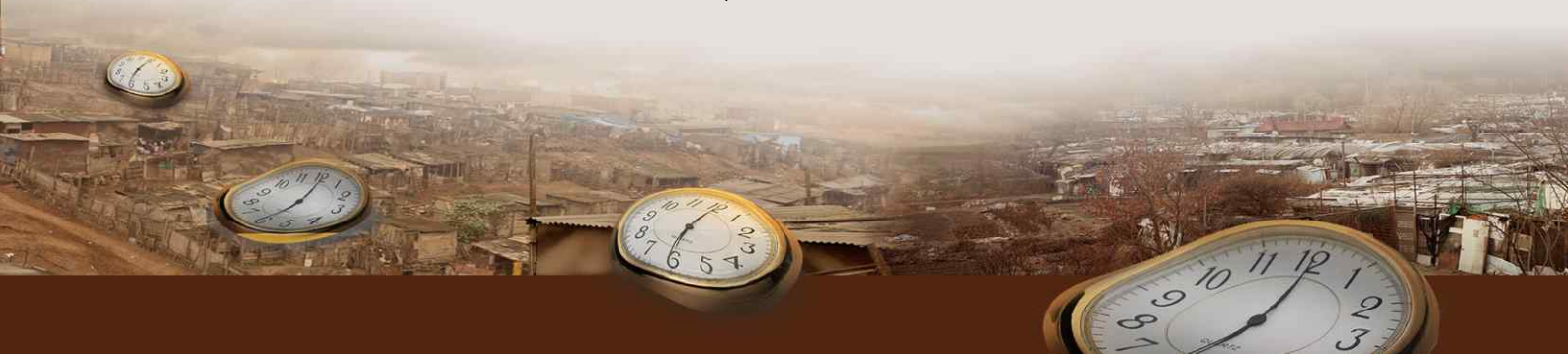
그런데 이 시기에 들어와서는 생산물 중 일부는 기존대로 지정된 곳에 공급되기도 했지만, 그 외의 부분은 장마당에서 판매되거나 다른 기업에 판매되는 양상이 나타났습니다. 기업들이 생산물을 처분하는 문제와 관련해 어느 정도 권리를 인정받게 되었다고도 이야기할 수 있겠습니다. 그리고 이 역시 시장화를 촉진했습니다.

이렇게 되자 기업 내 의사결정 구조에도 변화가 나타났습니다. 지배인의 권한이 증대되고, 반대로 당비서의 기업 내 지위는 상대적으로 약화된 것입니다.

왜 그러한 변화가 나타난 것일까요? 아무래도 기업이 국가로부터 자재 물자도 공급받지 못하는 상황에서 목표를 달성해야 하고, 배급제 붕괴로 인해 기업이 노동자들의 생계도 책임져야 했던 만큼, 생산을 총괄하는 지배인의 역할이 중요해지고, 그에 따라 지배인의 권한이 강화될 수밖에 없었을 것입니다.

이와 관련하여 북한에서 자재상사 사장으로 있었던 한 북한 이탈주민의 증언을 보겠습니다. “국가에서 배급을 주지 않으니 기업에서 공급하는 것으로 생활을 해야 하는데, 사장의 말을 듣지 않으면 배급 시 우대조치를 하지 않을 수 있다. 당 세포 비서가 이를 알고 내 말을 잘 들었다. 과거에는 그렇지 않았는데 이제는 나라에서 배급을 안주니까 당비서도 어쩔 수 없다.”

이 증언을 보시면, 앞에서 말씀드린 상황들이 좀 더 잘 이해되실 겁니다.



그런데 당연한 이야기지만, 경제위기 과정에서 변화는 기업 내에서만 나타나지 않았습니다. 주민들의 생활에도 적잖은 변화가 나타났습니다. 이 시기에는 공식 직장에 소속되어 있어도 식량이나 생필품을 제대로 배급받지 못하는 가정이 늘어났습니다. 바꿔 말하면, 직장 생활만으로는 생활보장 혹은 생계유지가 안되는 경우가 많아졌던 것입니다.

이런 상황에서 주민들은 스스로 살 수 있는 길을 찾아야 했습니다. 그 대표적인 방법 중에 하나가 비공식적인 사경제 활동을 하는 것이었습니다. 집에 있는 물품을 내다 팔거나, 간단한 음식을 만들어 파는 등 돈을 벌고 식량을 구매할 수 있는 일은 무엇이든 찾아서 하게 된 것입니다.

이런 일은 주로 여성들이 했습니다. 여성은 직장에 소속되지 않은 경우가 많아 상대적으로 통제를 덜 받았고, 북한 사회에서 남존여비 풍조가 강했던 것 등이 그 원인이라고 할 수 있겠습니다. 북한에서는 남성들은 시장에서의 판매와 같은 활동은 하지 않는다는 인식이 강하게 자리 잡고 있었던 것입니다.

이렇게 되면 자연스럽게 가정에서 여성이 차지하는 역할과 지위가 커지게 될 것입니다. 그것이 북한 사회에 적잖은 변화를 가져왔습니다. 이러한 시장화와 관련된 내용은 다음 5주차 강의에서 살펴보도록 하겠습니다.

이번 시간에는 1990년대 계획경제 시스템의 붕괴에 대해 살펴보았습니다. 다음 시간에는 1990년대 나타난 이러한 변화의 연장선 상에서 이루어진 2002년 7.1 경제관리개선조치에 대하여 살펴보겠습니다.



## 4-2

### 7.1 경제관리개선조치

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1990년대 계획경제 시스템의 붕괴에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 7.1 경제관리개선조치에 대하여 살펴보겠습니다.

7.1 조치 이후 시장화 측면에서도 변화가 나타났는데, 이에 관해서는 다음 5주차 강의에서 살펴보고, 여기서는 주로 기업관리 등 시장화 이외의 측면에서 나타난 변화에 초점을 맞춰 살펴보겠습니다. 물론 기업관리방식의 변화에도 시장화와 연결된 부분이 있는 만큼, 시장화와 관련된 사항이 완전히 배제되기는 어려울 것입니다.

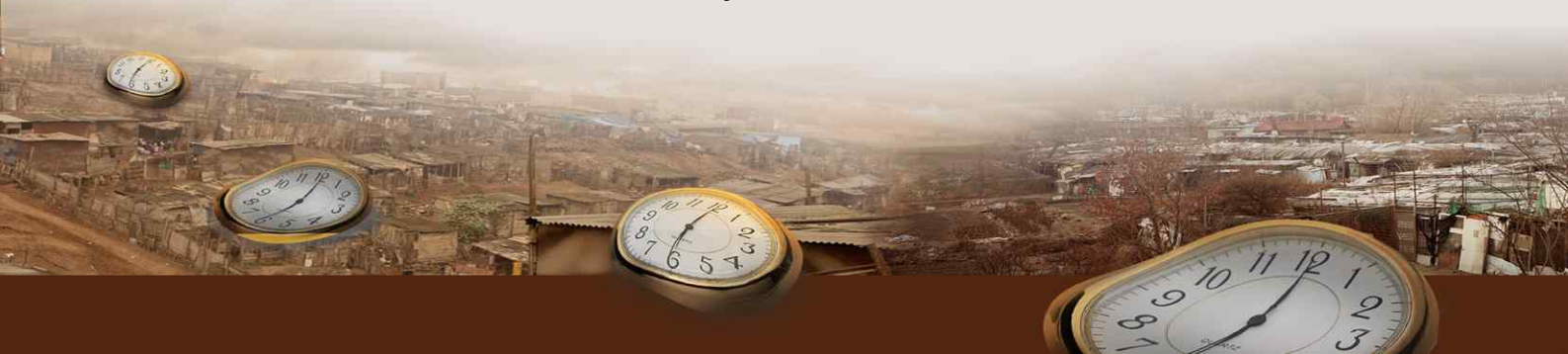
지난 시간에 보신 것처럼, 1990년대 북한경제가 위기를 겪으면서 사회주의 계획경제 시스템은 제대로 작동하지 못하는 상황에 직면했습니다. 2002년 7.1 조치는 이처럼 이미 당국의 묵인하에 비공식적으로 상당 수준 진전되어 온 기업의 자율성 강화 양상을 사후에 승인함으로써 공식화한 것으로 볼 수 있습니다.

그럼 7.1 조치를 통해 구체적으로 어떠한 변화가 공식화되었는지 살펴보겠습니다. 표는 7.1 조치의 주요 내용을 몇 가지 부문으로 나누어 정리해 놓은 것입니다. 7.1 조치 이후에도 관련된 후속 조치들이 취해졌는데, 그러한 조치들도 함께 제시되어 있습니다.

먼저 국정가격, 임금, 환율이 크게 인상되었습니다. 평균적으로 물가는 25배, 임금은 18배, 환율은 70배가 인상되었습니다.

제시된 표는 각종 국정가격의 변화와 인상폭을 나타낸 것입니다. 쌀 1kg의 판매가격은 0.08원에서 44원으로 550배 인상되었고, 옥수수 1kg의 판매가격은 0.06원에서 24원으로 400배 올랐습니다. 또 1kg에 17원이던 돼지고기는 170원으로 10배 인상되었습니다. 품목에 따라서 차이가 있어 수백 배 인상된 경우도 있고, 세숫비누나 빨랫비누처럼 7~8배만 인상된 경우도 있습니다.

그렇다면 왜 이렇게 국정가격을 올렸을까요? 국정가격과 암시장에서 거래되는 가격의 격차를 줄일 필요가 있었기 때문으로 보입니다. 아무래도 국정가격과 암시장 가격의 격차가 크게 벌어지면, 공식 부문에서 비공식 부문으로의 유출이 심해질 수밖에 없기 때문입니다.





쌀을 예로 들어 보겠습니다. 쌀의 수매가격은 7.1 조치 이전에는 0.82원이었습니다. 그런데 만약 암시장에서 쌀가격이 40원 정도라면 농민들은 어떻게 행동하려 할까요? 국가의 수매에 응하기보다는 쌀을 숨겨 두었다가 직접 암시장에 가서 팔고 싶어 할 것입니다. 그렇게 되면 국가는 무너졌던 배급 시스템을 다시 가동시키는 것에 어려움을 겪을 수밖에 없을 겁니다.

그런데 국정가격만 올리고 임금은 그대로 놔두면, 당연히 주민 생활은 어려워질 것입니다. 그래서 임금도 인상했습니다. 표는 직종별로 임금 인상이 얼마나 이루어졌는가를 보여줍니다.

공장·기업의 사무원 월급은 140원에서 1,200원으로 9배 정도 올랐고, 일반 교원 월급은 80원에서 2,400원으로 30배 올랐습니다. 그런데 앞서 본 국정가격에 비해 임금의 인상폭은 상대적으로 작아 보입니다. 그 외에도 대체로 10배~20배 정도 임금이 상승한 것으로 보입니다.

다시 앞서 본 7.1 조치의 주요 내용에 관한 표로 돌아가 보겠습니다. 7.1 조치를 통해 기업의 자율성을 강화하는 조치도 공식적으로 채택되었습니다. 우선 계획화 영역이 축소되었습니다. 국가적·전략적으로 중요한 지표에 대해서는 계획 당국에서 계획을 작성하지만, 그 이외의 중요도가 떨어지는 지표에 대해서는 실정에 맞게 지방과 기업에서 계획을 수립하도록 했습니다.

또한 국가적·전략적으로 중요도가 낮은 부문의 기업에는 자력갱생을 강하게 요구하였습니다. 국가에 의존하지 말고 스스로 생존하라는 것입니다.

기업 실적을 평가하는 지표로 ‘번 수입’지표라는 것이 도입된 것도 중요한 변화였습니다. ‘번 수입’이란 개념은 생소하실 겁니다. ‘번 수입’은 총판매수입에서 생산원가를 빼고, 노동보수를 더한 것입니다. 이윤과 임금을 합한 것이라고 할 수 있습니다.

이러한 지표가 도입된 것은 두 가지 측면에서 의미가 있다고 할 수 있습니다. 우선 계획과 무관한 제품을 생산해서 시장에서 판매할 수 있는 공간이 합법적으로 마련되었다고 할 수 있습니다. 여기서 총판매수입에는 계획 외 수입도 포함되기 때문입니다. 물론 앞서 설명드린 것처럼 이전에도 이러한 공간은 마련되어 있었지만, 공식적으로 인정된 것은 아니었는데, 이제 이를 공식적으로 인정해 준 것입니다.





또 하나는 이윤 부분이 고려되어야 하는 만큼, 현물지표나 총생산액 지표 달성을 목표로 할 때에 비해서 원가나 수익성과 같은 것을 더 신경을 쓰면서 생산하게 되었다는 점입니다. 총생산액 지표만 있을 경우에는 원가를 줄일 유인이 없습니다.

그러나 '변 수입'을 구할 때는 총판매수입에서 생산원가를 빼고, 노동보수를 더하게 되니, 생산원가를 줄일 유인이 생기는 것입니다. 이렇게 되면 어떠한 변화를 기대할 수 있을까요? 아무래도 보다 효율적인 생산을 시도할 가능성이 높아질 것입니다.

'사회주의 물자교류시장'이 도입된 것도 주목할 만한 변화입니다. 사회주의 물자교류시장은 북한에서 최초로 허용된 생산재 시장입니다. 공장이나 기업에서 원자재, 부속품과 같은 것이 남거나 모자랄 경우, 합법적으로 서로 교환할 수 있게 한 것입니다. 북한 당국이 국가가 기업에 물자 공급을 보장해주지 못하는 현실을 인정하고, 공식적으로 기업 스스로 시장을 통해 자재를 확보할 것을 요구하기 시작한 것입니다.

표에 제시된 것처럼 7.1 조치 및 그 후속 조치를 통해서 그 외에도 여러 측면에서 변화가 나타났지만 시간 관계상 변화를 일일이 다 소개해 드리긴 어려울 것 같습니다. 이 중 종합시장 개설, 개인 식당, 서비스업 사실상 허용 등과 관련해서는 5주차 강의에서 살펴볼 것입니다.

그렇다면 7.1 조치에 따라 북한에서 어떠한 변화가 나타났을까요? 우선 7.1 조치 이전부터 나타났던 지배인의 권한이 강화되는 경향이 계속해서 나타났습니다. 이에 대해서는 앞서 말씀드린 만큼 추가로 설명드릴 필요는 없을 것 같습니다.

또 하나 주목할 만한 현상은 기업 내에서 당조직의 통제력이 약화되는 가운데 기업과 노동자 사이에서 일종의 담합 현상이 나타났다는 점입니다. 이 역시 7.1 조치 이전부터 나타났고, 7.1 조치 이후 더 확대되었다고 볼 수 있습니다. 그럼 기업과 노동자 사이에서 나타난 담합 현상이란 어떤 것을 이야기하는 걸까요?

앞서 보신 것처럼 1990년대 이후 경제가 위축되고 생산물자 공급이 제대로 이루어지지 못하면서 북한 기업 내 일거리가 줄어들었습니다. 이러한 상황에서 노동자 중 일부가 기업에 일정 규모의 돈을 납부하고 출근하지 않는 현상이 벌어졌습니다. 기업과 노동자 사이에서 일종의 비공식적인 계약 관계가 성립한 것입니다.



노동자가 돈을 내고 출근을 하지 않는다는 것은 상식적으로 잘 이해되지 않는 현상입니다. 노동자는 기업에서 임금을 받아야 하고, 일이 없으면 그만두고 다른 직장을 알아보아야 하는데, 오히려 출근을 면제받으려 돈을 납부하고 있기 때문입니다.

이는 북한에서는 직업 선택의 자유가 없기 때문에 벌어지는 일입니다. 노동자는 일이 없어도 국가가 배치한 직장에 출근해야 하니 이런 기현상이 벌어지는 것입니다.

그런데 이는 북한 사회의 맥락에서 본다면, 기업과 노동자의 이해가 일치한 결과로 볼 수 있습니다. 기업은 이렇게 해서 벌어들인 돈으로 액상계획 목표를 달성하고 출근한 노동자들의 임금을 지급하는 등의 용도로 사용했습니다. 그리고 출근하지 않는 노동자는 기업에 일정액을 지불하는 대신 장사 등을 통해 돈을 벌 수 있는 시간을 확보할 수 있었습니다.

이렇게 기업에 일정액을 지불하고 출근하지 않는 노동자를 '8·3 노동자'라고 부릅니다. 지난 강의에서 8·3 인민소비품에 대해 이야기한 바 있습니다. 기억나시나요? 사용하지 않는 자재를 활용해서 만든 생필품을 8·3 인민소비품이라고 한다고 말씀드렸습니다. 여기서 8.3도 비슷한 맥락에서 붙여진 호칭이라고 생각하시면 될 거 같습니다.

8·3 노동자 외에 '더벌이'도 있습니다. 더벌이는 8·3 노동자와 비슷하데, 기관·기업소의 자산도 일부 이용해서 생산 활동을 한다는 점에서는 다소 차이가 있습니다. 북한 당국도 기업이 처한 현실을 고려해, 8.3 노동자, 더벌이 등의 출현을 용인해 주고 있는 것으로 보입니다.

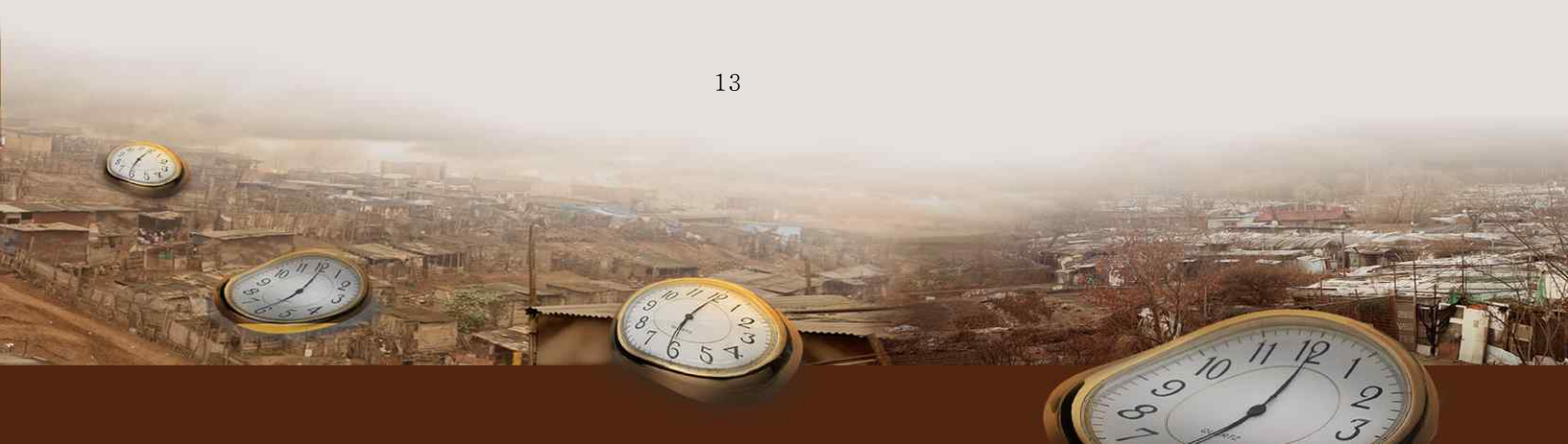
기업 소유권 측면에서도 흥미로운 현상이 나타났습니다. '돈주'라는 말을 들어보셨나요? '돈주'는 북한에서 출현한 일종의 자본가 계층이라고 이야기할 수 있겠습니다. 이러한 돈주의 출현과 함께 7.1 조치 이후 기업 소유권 측면에서 변화가 나타났습니다. 이에 대해서는 다음 강의에서 시장화에 대해 논하면서 말씀드리겠습니다.

7.1 조치에 대한 논의를 정리해 보겠습니다. 7.1 조치는 기업의 자율성을 높이고, 시장 부문의 활용을 일정 부분 용인함으로써, '고난의 행군'이후 현실에서 나타난 변화를 사후적으로 승인하여, 경제위기 과정에서 발생한 공식적인 제도와 현실의 괴리를 줄이려 한 것으로 볼 수 있습니다. 그리고 그 결과 기업의 자율성이 보다 강화되었고, 기업 소유권 측면에서도 여러 변화가 나타났습니다.



그런데 이러한 개혁 추세는 지속되지 못했습니다. 2000년대 후반에 이르면, 북한 당국의 시장에 대한 태도는 달라지고 변화가 일관성 있게 추진되지 못했습니다. 이는 내각 주도로 추진되어 온 개혁적 정책 기조에 대한 당의 반발이 커진 데에 주원인이 있었던 것으로 보입니다. 이에 따라 7.1 조치를 통해 이루어진 변화 중 일부는 다시 후퇴하고 말았습니다. 앞서 말씀드린 '변수입'지표의 폐지도 그러한 예 중 하나입니다.

북한의 정책 기조는 2010년대 들어와 또다시 변화된 것으로 보입니다. 특히 김정은 시대 들어와 다양한 개혁 조치가 취해졌습니다. 다음 시간에는 김정은 시대에는 어떠한 개혁 조치가 시행되었는가에 대해 살펴보겠습니다.





### 4-3 김정은 시대 북한의 경제개혁

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 7.1 경제관리개선조치에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 김정은 시대 북한의 경제개혁에 대하여 살펴보겠습니다.

김정은 시대 개혁 조치는 주로 2012년과 2015년 사이에 이루어졌습니다. 개혁 조치는 크게 보면 경제적 인센티브를 강화하고, 기업의 경영상 자율권을 확대하며, 시장기능을 도입하는 등의 형태로 이루어졌습니다.

표는 김정은 시대 초기 이루어진 경제개혁 조치의 주요 내용을 정리해 놓은 것입니다. 농업, 기업, 상업 및 서비스, 대외경제를 비롯해 경제 전반에 걸쳐서 개혁 조치가 이루어지고 있음을 확인할 수 있습니다. 큰 틀에서 보면, 7.1 조치의 연장선에서 추가적인 조치가 이루어졌다고 이야기할 수 있습니다.

이러한 변화의 핵심은 사회주의기업책임관리제의 실시라고 할 수 있습니다. 표의 내용 중에서는 기업, 대외경제, 노동 부문과 관련된 사항들이 주로 해당합니다. 농업 부문에서도 여러 조치가 이루어졌는데 이에 대해서는 나중에 7주차 강의에서 산업에 대해 논의하는 과정에서 다루기로 하고, 이 시간에는 사회주의기업책임관리제 관련 내용을 주로 살펴보겠습니다.

사회주의기업책임관리제의 핵심은 기업에 생산권, 재정 관리권, 분배권, 노력조절권, 무역권 등을 부여함으로써 기업 경영의 자율성을 강화하는 데에 있다고 할 수 있습니다.

흥미로운 부분은 2002년 7.1 조치 때와 달리, 사회주의기업책임관리제를 도입하면서 이루어진 변화가 2014년~2015년 기업소법을 비롯한 기업 관련 법을 개정하는 과정에서 반영되었다는 점입니다. 심지어 2019년 헌법 개정 시에는 사회주의기업책임관리제의 실시를 헌법에 명문화하기도 했습니다.

북한에서는 법보다 당의 명령이 중시되어 왔습니다. 그런데 김정은 시대 들어와서는 법, 제도를 보다 강조하는 경향이 나타나고 있습니다. 사회주의기업책임관리제 도입과 관련된 이러한 조치도 이를 잘 보여준다고 할 수 있겠습니다.





그럼 사회주의기업책임관리제 도입으로 구체적으로 어떠한 변화가 나타났는지 살펴보겠습니다. 가장 눈에 띄는 변화는 기업소지표라는 것을 새로 도입했다는 점입니다. 기업이 생산 품목이나 생산량 등을 스스로 정하여 생산할 수 있게 한 것입니다. 대신 중앙에서 기업에 하달하는 지표인 중앙지표는 대폭 줄어들었습니다.

이러한 변화는 크게 두 가지 측면에서 의미를 지니는 것 같습니다. 우선 그동안 당국의 묵인하에 이루어지던 시장을 활용한 기업의 자율적인 생산 활동을 북한 당국이 공식적으로 허용했음을 의미한다고 볼 수 있습니다. 물론 7.1 조치에서도 이러한 변화를 용인한 바 있는데, 김정은 시대에 이루어진 조치는 더 큰 폭의 변화라고 보시면 될 것 같습니다.

이러한 변화는 또한 계획시스템 외부에서 비공식적으로 이루어지던 생산 활동을 계획 내부로 끌어들이므로써, 기업에 대한 관리를 강화하고 과세 범위를 확대한다는 의미도 지니고 있다고 볼 수 있습니다.

이에 대해서는 좀 더 부연 설명이 필요할 것 같습니다. 비공식적으로 이루어지는 생산 활동에 대해서는 과세하기가 어렵습니다. 그런데 이러한 부분의 비중이 갈수록 커짐에 따라, 가뜩이나 재정 상태가 좋지 않은 북한 당국의 입장에서는 이를 그대로 방치해 둘 수는 없었을 것입니다. 그래서 비공식적인 부분을 공식 부문에 편입시켜 과세 대상으로 삼았을 가능성이 있다는 이야기입니다.

두 번째로 주목할 변화는 기업에 가격을 스스로 정할 수 있는 권리를 부여했다는 점입니다. 기업이 생산하는 모든 제품의 가격을 스스로 정할 수 있게 한 것은 아닙니다. 일단 기업소지표에 근거해서 생산한 제품은 시장가격으로 판매할 수 있게 했습니다.

또한 중앙지표 품목 중에서도 생산에 필요한 물자를 시장에서 조달한 경우는 시장가격으로 판매할 수 있게 했습니다. 바꿔 말하면 국가에서 공급해 준 물자로 생산하는 중앙지표 품목은 국정가격으로 판매해야 하고, 나머지는 시장가격으로 판매할 수 있도록 한 것입니다.

기업이 자재나 자금을 조달하는 방식도 바뀌었습니다. 이 중에서는 특히 자금 조달방식의 변화가 주목됩니다. '현금돈자리'라는 것이 도입되었습니다. '돈자리'라는 개념은 처음 들어보셨을 것 같은데, 계좌를 가리킨다고 보시면 됩니다.



원래 북한의 국영기업은 은행에 '기본돈자리'라고 하는 하나의 계좌만을 개설하고, 국가계획 수행과 관련된 수입 및 지출 업무를 처리해 왔습니다. 따라서 이 기본돈자리는 계획 수행과 무관한 활동 시에는 사용할 수 없었습니다.

그런데 새로 도입된 '현금돈자리'는 계획과 관계없는 경제활동에 관련된 수입 및 지출 업무를 처리하는 데에 사용할 수 있습니다. 따라서 기업은 8·3 노동자가 납부한 돈이나 시장 판매를 통해 벌어들인 수입과 같이 '기본돈자리'에서 처리하기 힘든 현금거래를 할 수 있게 되었습니다.

자금 조달과 관련해서 기업이 돈주의 자금을 합법적으로 활용할 수 있는 공간이 마련되었다는 점도 주목할 부분입니다. 돈주에 대해서는 다음 강의에서 시장화에 대해 강의하면서 살펴보겠지만, 쉽게 얘기하면 북한에서 일반 주민들보다 훨씬 많은 화폐자산과 부를 획득한 사람을 '돈주'라 부른다고 보시면 되겠습니다.

그런데 2014년 개정된 기업소법 제38조를 보면, "기업소는 정해진 데 따라 부족되는 경영활동자금을 ... 주민유휴화폐 자금을 동원리용할 수 있다."고 규정하고 있습니다.

여기서 '주민유휴화폐 자금'이 곧 돈주의 자금을 지칭한다고 해석할 수 있습니다. 즉 기업이 돈주의 자금을 사용할 수 있다는 것입니다. 이미 기업들이 돈주의 자금을 사용해 왔지만, 이는 비공식적으로 이루어져 왔는데, 공식적으로 허용하는 조치가 취해진 것입니다.

다만 '동원리용할 수 있다'라는 것은 투자보다는 대부를 의미하는 것으로 보입니다. 투자를 용인하는 것이었다면 상당히 중요한 변화라고 이야기할 수 있을 겁니다. 북한에서는 생산수단의 사적 소유가 금지되어 있는데, 돈주의 투자를 허용한다면 사적 소유 금지라는 측면에 변화가 나타남을 의미한다고 볼 수 있기 때문입니다.

대부를 허용한 것은 투자 허용만큼 중요한 의미를 지닌 변화는 아니지만, 국영기업이 민간인인 돈주의 자금을 합법적으로 활용할 수 있게 했다는 점에서는 의미 있는 변화라고 이야기할 수 있을 것입니다.



사회주의기업책임관리제가 도입되면서, 이외에도 여러 측면에서 변화가 나타났습니다. 우선 재정관리 측면에서는 기업의 자율성이 확대되었습니다. 이에 따라 기업이 국가에 납부해야 할 부분을 모두 납부한 이후 발생하는 기업소득을 배분하는 과정에서 기업의 권한이 더 커진 것으로 보입니다.

또 기업의 무역 및 합영·합작 기회가 확대되었습니다. 이전에는 일부 기관만 무역 및 합영·합작 기업을 설립할 수 있었는데, 이제 모든 기관, 기업소, 단체가 승인을 받으면 무역 및 합영·합작 기업을 설립할 수 있게 된 것입니다.

노동력 관리 측면에서도 기업의 자율성을 증대하는 조치가 취해졌습니다. 기업에 '노력조절권'을 부여한 것이 가장 주목할 만한 변화입니다. 그런데 이것은 기업에 노동자를 고용하거나 해고할 수 있는 권한을 부여했다는 의미는 아닙니다. 노력조절권을 부여했다는 것은 기업 간에 합의가 이루어진다면 노동력을 주고받을 수 있도록 했다는 것입니다.

기업 간에 노동력을 주고받는 것은 사실 이전에도 가능했습니다만 절차가 상당히 복잡했는데, 이제는 기업 간 합의만 이루어지면 가능하도록 했다는 것입니다. 전체적으로 보면, 노동력과 관련된 제도 변화는 여전히 제한적인 것 같습니다.

지금까지 사회주의기업책임관리제를 중심으로 김정은 시대 북한에서 이루어진 경제개혁 조치의 주요 내용을 살펴보았습니다. 이러한 김정은 시대 북한의 경제개혁 조치는 몇 가지 특징을 지니고 있습니다. 여기서는 크게 세 가지 사항에 대해 말씀드리겠습니다.

첫째, 7.1 조치 때도 그랬지만 국가가 변화를 주도하지는 않고 있으며, 현실의 변화를 사후적으로 수용하는 양상을 보이고 있습니다. 계획경제 시스템이 악화되는 가운데 제도와 현실 사이에서 괴리가 발생하고 있는데, 사후적으로 현실을 공식화함으로써 제도와 현실 사이의 간격을 좁히는 방식을 고수하고 있는 것입니다.

예를 들어, 기업소지표를 도입한 것도 이미 기업에서 광범위하게 이루어지고 있던 자체 생산 활동을 사후적으로 인정해 준 것으로 볼 수 있습니다. 또 주민유휴화폐 자금의 사용을 허용한 것도 이미 돈주의 자금이 국영기업 생산 현장에 투여되고 있는 현실을 부분적으로나마 용인한 것으로 볼 수 있습니다.





둘째, 7.1 조치 때도 마찬가지였지만, 소유제도보다는 경제조정 메커니즘에 초점을 맞추어 변화를 모색하고 있습니다. 앞서도 말씀드렸듯이, 개혁 조치는 기업이나 노동자에게 경제적 인센티브를 더 많이 부여하고, 기업의 경영상 자율권을 확대하며, 계획시스템에 시장기능을 도입하는 등의 형태로 이루어졌습니다.

그런데 이러한 조치들은 소유제도보다는 경제조정 메커니즘과 더 관련 있습니다. 소유제도와 관련해서는 별다른 개혁 조치가 이루어지지 않았습니다. 비공식적인 형태로 생산수단의 사적 소유 양상이 나타나고 있지만, 이를 공식화하는 조치는 이루어지지 않고 있습니다.

그나마 소유제도와 관련 있을 수 있는 변화는 국영기업의 주민유휴화폐자금 동원을 합법화한 것입니다. 이것이 만약 돈주의 투자를 허용하는 형태로 이루어졌다면 소유제도와 관련해 상당히 의미 있는 변화라고 평가할 수 있을 겁니다. 하지만 앞서 보았듯이, 돈주의 대부에 한해서만 인정한 것으로 보입니다. 물론 이것도 중요한 변화이지만 북한 당국이 소유제도 측면에서 변화를 모색하고 있다는 증거로 보기는 어려울 것 같습니다.

그럼 왜 북한은 소유제도 측면에서는 개혁을 추진하지 않는 걸까요? 달리 말한다면, 북한은 현실이 많이 달라져 있음에도 왜 공식적으로는 국영기업 중심의 경제구조를 바꾸려 하지 않는 걸까요?

아마도 소유제도 측면에서의 변화까지 공식적으로 용인할 경우, 체제가 위협받을 수 있다고 생각하기 때문인 것 같습니다. 북한은 과거의 중국과 마찬가지로 생산수단의 국유제도를 '사회주의의 최후의 보루'로 간주하고 있는 것 같습니다. 지난 1주차 강의에서 보았듯이 중국도 먼저 경제조정 메커니즘과 관련된 개혁 조치를 시행한 후, 뒤늦게 소유제도 측면에서의 변화를 추진한 바 있는데, 북한도 그러한 패턴을 따라가고 있는 듯 합니다.

김정은 시대 북한의 경제개혁 조치에서 나타나는 세 번째 특징은 시장 부문을 계획경제 시스템 내부로 흡수하려는 양상이 확인되고 있다는 점입니다.

이는 7·1 조치와 비교해 가장 차이가 나는 부분이라고 생각됩니다. 7·1 조치 당시에는 계획 외 부분의 존재를 인정하는 데에 초점이 맞춰졌다고 볼 수 있습니다. 반면 김정은 시대 개혁 조치 시에는 계획 외, 즉 시장 부문 중 일부를 계획 부문 내부로 편입시키고 있습니다.





기업소지표 도입이 그 대표적인 예입니다. 이를 통해 계획시스템 외부에서 이루어지던 시장의 생산 활동 중 일부를 계획시스템 내부로 끌어들이는 것입니다. 앞서 말씀드리진 않았지만, 김정은 시대에는 기업이 국가에 납부하는 국가납부금을 산정하는 과정에서 시장 활동을 통해 벌어들인 판매수입도 반영하도록 하고 있는데, 이것 역시 계획 외 부분을 계획 부문 내부로 편입시킨 조치로 볼 수 있습니다.

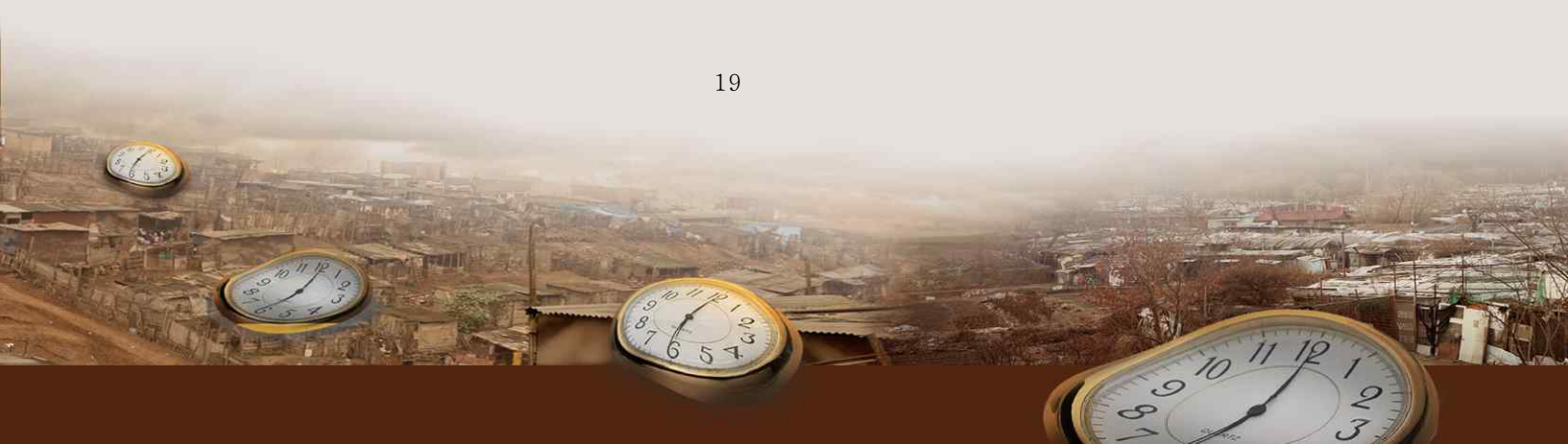
북한 당국이 이러한 변화는 용인한 이유는 무엇일까요? 우선 시장화가 진전된 현실을 수용하면서도 사회주의 계획경제라는 기존의 틀도 유지해야 하는 상황에서, 북한 당국이 나름대로 찾아낸 절충안이라고 볼 수 있을 것 같습니다.

다른 한편으로는 재정적인 측면도 고려되었을 것으로 보입니다. 북한에서 계획 외 부문은 비공식적인 부분이기 때문에 납부금 부과 대상에 포함되지 않습니다. 그런데 북한에서 기업으로부터 거두어들이는 국가납부금은 예산수입에서 압도적 비중을 차지합니다. 더군다나 북한은 재정난도 심각한 상황입니다. 이러한 상황에서 계획 외 부문을 계속해서 납부금 부과 대상에서 제외되도록 놔두는 것이 적절치 않다고 판단했을 수 있습니다.

마지막으로 김정은 시대 개혁 조치를 7·1 조치와 비교해 보겠습니다. 앞서 김정은 시대 개혁 조치의 특성을 말씀드리면서 중간마다 일부 언급한 바 있는데, 이를 종합적으로 살펴보겠습니다. 결론부터 말씀드리면, 김정은 시대 개혁 조치는 7·1 조치에 비해 한층 더 진일보한 것으로 평가할 수 있습니다.

이 표는 7·1 조치와 김정은 시대 개혁 조치를 비교해 놓은 것입니다. 일단 시장의 지위가 달라졌습니다. 7·1 조치 시에는 시장이 계획경제 밖의 존재로서 공식적으로 인정되었다면, 김정은 시대 개혁을 통해서는 계획경제체계 내로 편입되고 있습니다.

김정은 시대 개혁을 통해서는 시장 관련 활동이 법률에 의해서 뒷받침되는 등, 시장의 제도화 수준도 한층 높아졌다고 할 수 있습니다. 그만큼 이제 북한경제에서 시장 부문은 불가결한 요소로 자리 잡았으며, 북한 당국도 이러한 현실을 어느 정도 수용하고 있는 것입니다.

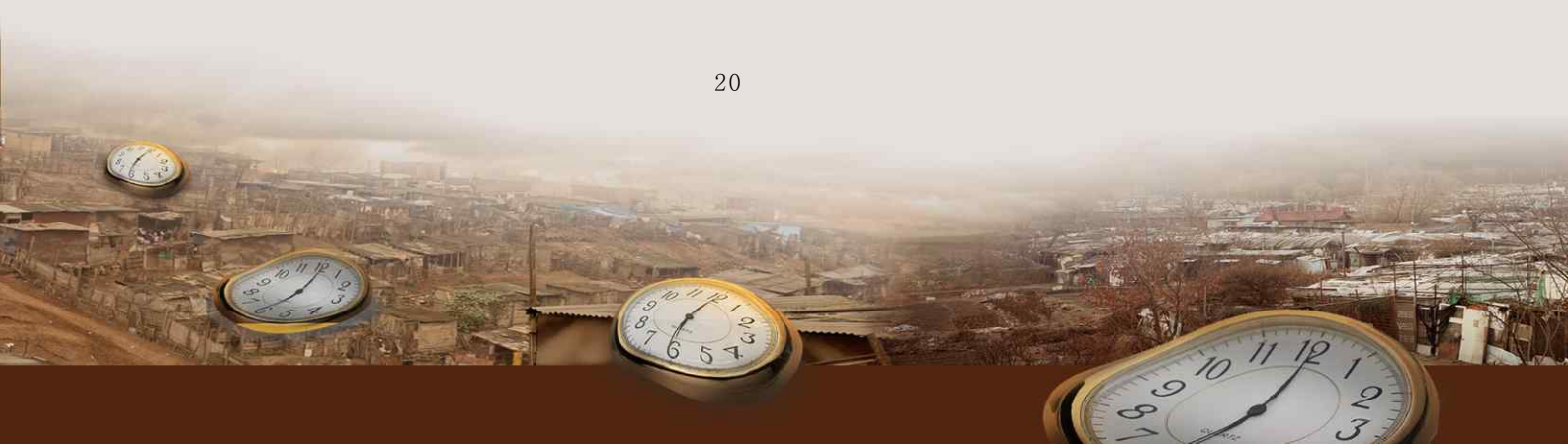


# 북한경제의 어제와 오늘

홍제환 교수

이외에도 당국의 지령성 지표가 감축된 정도나 기업, 농장, 무역회사의 자율성 확대 수준, 개혁의 범주 등의 측면을 놓고 보더라도 김정은 시대 개혁 조치는 7·1 조치에 비해 한층 진전된 것으로 평가할 수 있겠습니다.

이번 시간에는 김정은 시대 북한의 경제개혁에 대해 살펴보았습니다. 다음 시간에는 북한의 경제 개혁 수준을 평가해 보겠습니다.



#### 4-4 북한의 경제개혁 수준 평가

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간까지는 2002년 7.1 조치와 김정은 시대 도입된 사회주의기업책임관리제를 중심으로 북한의 경제개혁이 어떻게 이루어져 왔는가에 대해서 살펴보았습니다. 그렇다면 북한의 경제개혁 수준은 어느 정도로 평가할 수 있을까요?

시간적 제약을 고려해 체제 전환 국가 중에서 주로 중국의 경제개혁 사례, 그중에서도 특히 기업 부문 개혁내용에 초점을 맞추어 비교해 보도록 하겠습니다.

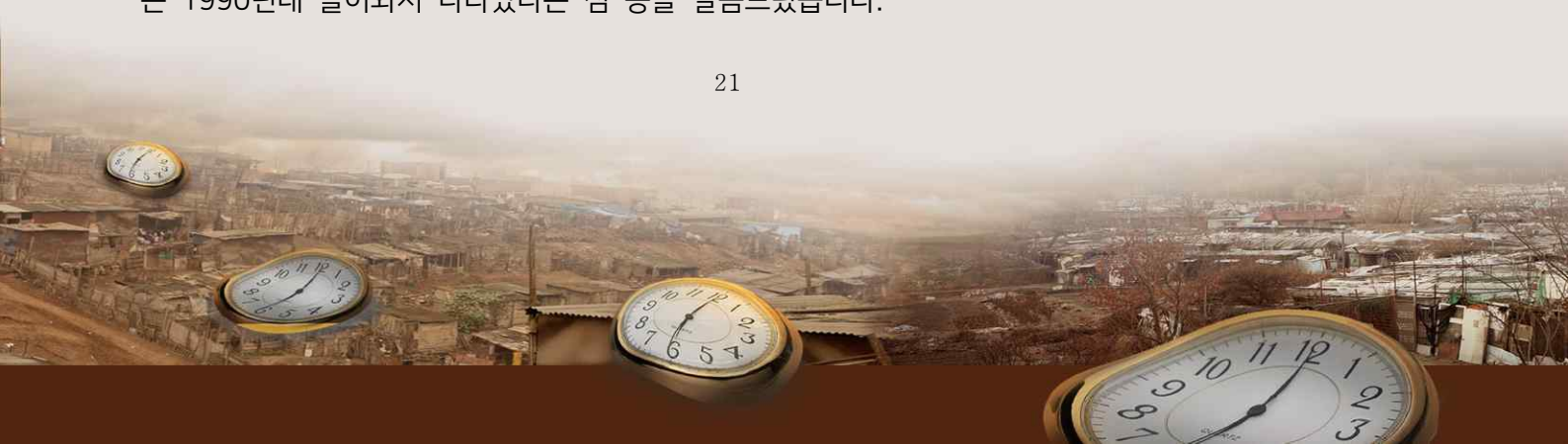
비교에 앞서 지난 1주차 강의에서 살펴보았던 중국의 개혁 사례에 대해서 복습해 볼 필요가 있을 것 같습니다. 간단히 요점만 정리해 보겠습니다.

중국 초기 기업개혁의 특징은 방권양리(放權讓利)라는 말로 요약될 수 있다고 했습니다. 기업 경영의 자율성을 확대하고, 이윤 중 일부를 기업에 유보하여 경제적 인센티브를 강화하는 데에 초점이 맞춰졌던 것입니다.

우선 기업 경영의 자율성을 확대한 조치로는 계획 부문의 비중을 축소하고, 국영기업의 계획 외 생산과 판매를 허용한 것, 그리고 노동계약제를 점진적으로 도입하고, 기업에 임금을 결정할 수 있는 권한을 부여한 것 등을 말씀드렸습니다.

그리고 경제적 인센티브를 강화한 조치는 주로 기업의 이윤을 국가에 상납하던 방식에서 기업이 보유하는 방식으로 바뀐 것과 관련 있었고, 이와 관련해서는 이윤유보제, 이개세 제도, 청부경영책임제 등이 도입되었다고 말씀드린 바 있습니다.

중국의 생산수단 소유제도, 즉 사적 소유의 허용이라는 측면에서는 어떠한 변화가 있었는가에 대해서도 살펴보았습니다. 이와 관련해서는 1980년대 소규모 사기업인 개체기업, 사영기업의 설립이 허용되었다는 점, 개혁 초기에는 이들 사기업보다는 집단 소유제 기업이지만 실제로는 사기업인 경우가 많았던 향진기업이 중요한 역할을 수행했다는 점, 그리고 소유제도 측면에서의 본격적인 변화는 1990년대 들어와서 나타났다는 점 등을 말씀드렸습니다.



이제 북한의 개혁 상황을 중국 초기 개혁 사례와 비교해 보겠습니다. 먼저 기업 경영의 자율성 확대 측면부터 보면, 상당한 유사성이 확인됩니다. 북한에서도 계획 부문의 비중을 축소하기 위한 조치가 이루어졌으며, 국영기업의 계획 외 생산과 판매도 허용되고 있습니다.

하지만 차이도 있습니다. 가장 큰 차이는 노동력 고용과 관련된 측면에서 나타납니다. 1980년대 중국에서는 노동계약제 적용 범위가 확대되면서, 직장 선택의 자유를 보장해주는 방향으로 나아갔으며 임금도 기업이 결정할 수 있게 되었지만, 북한은 그러한 변화가 잘 나타나지 않고 있습니다. 물론 노력조절권을 부여한 것과 같은 변화는 주목할 만하지만, 중국과 비교해 보면 제한적인 변화에 그치고 있는 것 같습니다.

경제적 인센티브 강화라는 측면에서도 북한의 변화에서 중국 초기 개혁 사례와 유사한 면을 확인할 수 있습니다. 북한에서도 이윤 중 일부를 기업에 유보하여 사용할 수 있도록 하는 조치들이 이루어지고 있는 상황입니다.

하지만 이와 관련해서도 차이점이 확인됩니다. 중국의 청부경영책임제의 경우, 기업의 독립적인 경영을 보장해주고 지배인이 경영 결과에 대해 책임을 지도록 했다면, 북한에서는 아직 그러한 수준의 변화가 나타나지는 않고 있습니다.

사회주의기업책임관리제 하에서 중국 청부경영책임제와 같은 수준의 변화가 나타나고 있다고 보는 견해도 있지만, 저는 북한 당국이 그러한 수준의 경영상의 자율성을 부여하지는 않았다고 판단하고 있습니다.

앞서 말씀드린 기업 경영의 자율성이나 경제적 인센티브 강화와는 달리, 생산수단 소유제도의 변화라는 측면에서는 북한과 중국 개혁 초기 상황 간에 격차가 크다고 판단됩니다.

사회주의 국가에서 사적 소유를 허용하는, 즉 사기업이 출현하는 방식은 크게 두 가지입니다. 하나는 국유기업을 사유화하는 것으로, 소련이나 동유럽 국가들은 체제 전환 이후 사유화를 적극적으로 추진했습니다.





또 하나는 비국유기업의 출현을 허용하는 것입니다. 중국이 그러했습니다. 개혁 초기부터 비록 기업 규모가 작긴 했지만 사기업의 출현을 허용했고, 향진기업과 같은 집단 소유제 기업의 출현도 허용했습니다.

앞서도 말씀드렸듯이, 이 중 특히 향진기업의 역할이 중요했습니다. 이러한 기업이 대규모로 출현하여 기존 국유기업과의 경쟁이 이루어졌고, 이는 국영기업의 효율성을 향상시키는 것에 도움이 되었습니다. 중국의 개혁이 성공할 수 있었던 것은 이처럼 경쟁적인 기업 환경이 조성된 것도 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있을 것입니다.

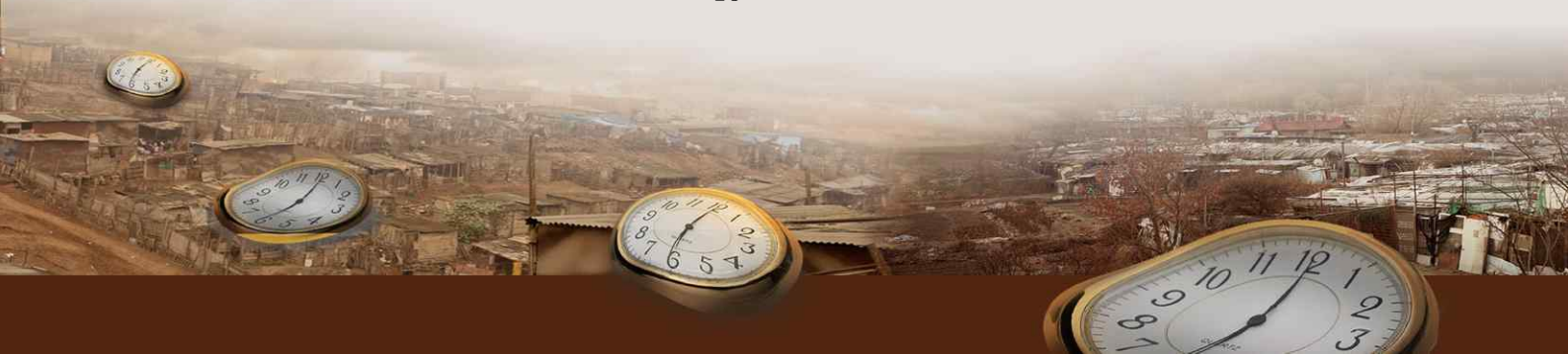
반면 북한에서는 사기업을 비롯한 비국유기업의 출현을 공식적으로 허용하지 않고 있습니다. 이를 허용하는 방향으로 나아가려는 움직임도 잘 나타나지 않고 있는 상황입니다.

종합해 보면, 현재까지 북한에서 이루어진 기업 부문 개혁은 중국의 초기 개혁 수준에 미치지 못한다고 평가할 수 있을 것 같습니다. 더욱이 대북 제재가 강화되어 경제 상황이 어려워진 2018년 이후에는 개혁이 다시 퇴조하는 양상도 나타나고 있는 실정입니다. 바꿔 말하면, 북한은 줄곧 경제 개혁에 소극적인 입장을 보여 왔다고 이야기할 수 있습니다.

앞서 살펴본 7.1 조치나 김정은 시대의 경제개혁도 사실 북한 당국이 주도한 것은 아니었으며, 현실의 변화를 사후적으로 승인하는 형태로 이루어졌다고 볼 수 있습니다. 또 비공식적인 형태의 사기업이 실제로 출현하고 있음에도 사후적으로 승인하지 않고 있는데, 이는 경제의 변화를 제약하는 요인이 되고 있습니다.

사실 북한 당국도 자신들의 체제가 낫다고 이야기는 하지만, 현재와 같은 경제시스템 하에서는 경제발전을 이루기 어려우며, 중국과 같은 보다 적극적인 변화의 길을 모색해야 한다는 것을 알고 있을 겁니다. 그런데 경제발전이 최우선 과제를 내세우면서도 계속해서 이렇게 경제개혁에 소극적인 입장을 보이고 있는 이유는 무엇일까요?

가장 큰 이유는 북한 당국이 경제발전이 아니라 체제 유지 혹은 정권 유지를 최우선으로 생각하고 있기 때문일 것 같습니다. 북한 정권 입장에서는 국영 경제 부문의 개혁에 속도를 내는 것은 체제 유지에 위협 요인이 될 수 있다는 인식을 가지고 있을 가능성이 있습니다. 경제가 빠르게 변화할 경우, 주민들의 의식도 그것에 영향을 받아 체제 이완을 불러올 수 있다고 우려한다는 것입니다.



학습한 내용을 정리해 보겠습니다. 이번 강의에서는 2000년대 이후 북한에서 이루어진 주요 경제 개혁 사례에 대해 살펴보았습니다. 경제개혁을 살펴보기에 앞서 먼저 1990년대 북한의 경제 상황부터 이야기했습니다.

1990년대 북한경제에 위기가 찾아오면서, 북한의 사회주의 계획경제 시스템이 제대로 작동하지 않는 상황이 발생했습니다. 그 결과 북한경제에 상당한 변화가 나타났습니다. 기업은 스스로 생존 방안을 찾아야 했고, 기업이 보다 많은 자율성을 확보하는 양상도 나타났습니다.

또한 기업 내 의사결정 구조에도 변화가 나타나 지배인의 권한이 강화되기도 했습니다. 주민 생활에도 변화가 나타나 비공식적인 사경제 활동이 크게 증가했고, 이를 주로 여성들이 담당한 결과 가정 내 여성의 역할과 지위에도 변화가 나타났습니다.

2002년 7.1 경제관리개선조치는 이러한 변화를 북한 당국이 사후적으로 공식화한 것이라고 말씀드렸습니다. 7.1 조치를 통해 여러 변화가 나타났습니다.

계획화 영역이 축소되었고, 생산재 시장인 '사회주의 물자교류시장'이 도입되었으며, 또 기업 실적을 평가하는 지표로 '번 수입' 지표라는 것이 도입되기도 했습니다. 그 외에도 여러 조치가 이루어졌는데, 이러한 과정에서 지배인 권한이 강화되고, '8·3 노동자', '더벌이' 등이 출현했습니다.

김정은 시대 이루어진 개혁도 7.1 조치의 연장선에서 이루어진 것으로 볼 수 있습니다. 김정은 시대 개혁은 경제적 인센티브를 강화하고, 기업의 경영상 자율권을 확대하며, 시장기능을 도입하는 등의 형태로 이루어졌는데, 사회주의기업책임관리제의 실시가 핵심이라고 했습니다.

그리고 사회주의기업책임관리제 도입을 통해 기업소 지표 도입, 가격결정권 부여, 현금돈자리 도입, 주민유희화폐 자금 이용권 부여 등이 이루어졌음을 확인했습니다.

이어서 김정은 시대 북한의 경제개혁 조치의 특징으로 현실의 변화를 사후적으로 수용했다는 점, 소유제도보다는 경제조정 메커니즘에 초점을 맞추었다는 점, 시장 부문을 계획경제 시스템 내부로 흡수하려는 양상이 나타났다는 점을 말씀드렸습니다.



마지막으로 북한의 경제개혁을 중국 초기 개혁과 비교하면서 그 수준을 평가하였습니다. 전체적으로 보면 북한에서 이루어진 기업 부문 개혁은 중국의 초기 개혁 수준에 미치지 못한다고 말씀드립니다.

기업 경영의 자율성이나 경제적 인센티브 강화 측면에서도 미흡한 부분이 있었고, 특히 생산수단 소유제도의 변화라는 측면에서 차이를 보인다고 했습니다. 중국 초기 개혁이 성공하는 데에는 사기업, 향진기업과 같은 비국유기업의 출현이 중요했는데, 북한에서는 이를 허용하는 방향으로 나아가려는 움직임이 나타나지 않고 있다고 말씀드렸습니다.

이처럼 북한의 경제개혁 수준은 아직 미흡한 상태인데, 대북 제재가 강화되어 경제 상황이 어려워진 2018년 이후에는 북한 당국의 경제에 대한 통제와 관리가 강화되면서, 개혁 기초가 퇴조하는 양상도 나타나고 있는 실정입니다.

북한경제가 성장하기 위해서는 대북 제재라는 대외경제 여건도 개선되어야 하지만, 경제를 개혁하려는 북한 당국의 노력 또한 필요합니다. 그러나 북한 당국은 경제 악화를 이유로 오히려 역행하는 정책을 펴고 있는 상황입니다. 북한 당국이 중국 등의 경제개혁 사례를 잘 참고하여, 보다 바람직한 방향으로 나아가길 기대하면서 이번 강의를 마치겠습니다.

다음 다섯 번째 강의에서는 2000년대 이후 북한경제의 두 번째 순서로 북한에서 나타난 시장화 양상에 대해서 살펴보도록 하겠습니다. 그럼 다음 강의에서 뵙겠습니다. 감사합니다.







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK  
**4**

## North Korean Economy since the 2000s: Economic Reform

**4-1**

### Collapse of the Planned Economic System in the 1990s

Hello. I am Hong Jea Hwan and will deliver the lecture series called Past and Present of North Korean Economy. This is the fourth lecture on economic reform since the 2000s.

Before starting the lecture, let's summarize what we've learned in the last three lectures. The first lecture was on what a socialist planned economy is. We discussed the characteristics of the socialist planned economy and the economic reform measures to overcome its limitations.

In the second and third lectures, we discussed the North Korean economy from the liberation to the 1990s. In the second lecture, we looked at how North Korea's planned economic system was established from the liberation to the 1960s. We discussed efforts to establish a socialistic ownership system in the 1950s and measures to establish a centralized economic system in the early 1960s.

In the third lecture, we studied the North Korean economy from the 1970s to the 1990s. During this period, North Korea's economic performance got worse, and eventually suffered a severe economic crisis in the 1990s. I emphasized the fundamental cause is the innate limitations of the socialist planned economy.

To overcome the problems, the North Korean government made several attempts related to the economic management system, but they did not last and bring meaningful results.



From the 4th week to the 7th week, we will discuss the situation after the 2000s through four lectures. This lecture is on economic reform, the first topic. We will examine and evaluate what changes North Korea promoted for economic recovery since the 2000s after experiencing the economic crisis in the 1990s.

Well-known economic reform measures of North Korea include the 7.1 Economy Reform Measures in 2002 and various reform measures implemented in the Kim Jong-un era. In this lecture, we will first look at what changes North Korea pursued through these two reform cases.

Then, we will evaluate the level and characteristics of North Korean economic reform under Kim Jong-un by comparing them with cases in China and Vietnam. In the first lecture, we discussed reform cases in China and Vietnam, focusing on the corporate sector. Here, we will assess North Korean economic reforms by referring to those cases.

Now, let me start with the 7.1 Economy Reform Measures in 2002. To explain the 7.1 Economy Reform Measures, I should start with the economic situation in the 1990s, which we looked at in the last lecture.

In the last lecture, I talked about the collapse of the rationing system in the 1990s. But it was not only the food rationing system that collapsed in North Korea at the time. With the rapid decline of North Korea's industrial production, the centralized supply system also collapsed in the mid-1990s.

I mentioned the centralized supply system while talking about the 'Dae-An working system' in the second lecture. Do you remember it?





Simply put, it means that the center supplies materials necessary for production activities to companies. This is called the 'centralized material supply system'. Of course, this system didn't work properly even before the 1990s. Still, it worked to some extent, but it stopped working at all in the 1990s.

I also mentioned that the 'single fund supply system' was established in the early 1960s and the state was responsible for supplying funds necessary for company operation.

However, entering this period, the operating funds supplied by the state to companies were greatly reduced. This means that North Korea's planned economic system reached a state where it can no longer operate normally. However, the plan was still there, and companies were required to achieve it. Companies were also responsible for providing food to their employees while the state food rationing was suspended.

Factories and companies must have suffered from great difficulties because their burden increased under a situation where the state could not supply what it guaranteed.

How can companies achieve their planned goals when the state can neither provide materials nor funds? Companies had to find a way to survive outside the planned economic system. They procured, produced, and sold the production elements through informal channels such as a market.

Many changes were made in this process. First, the voice of companies was inevitably strengthened. As it was difficult for the planning authority to supply the necessary materials for production, it could not push its plans to companies like it did in the past. It had to reflect the needs of companies in the planning process.



Changes were also made in planning. As it became difficult to achieve the production quantity target, the target in kind, they tended to consider the plan achieved if only the total production value target is met. This means a lot. This gives companies more autonomy.

If the target is based on the production quantity, companies have to make items ordered by the state, but if the target is based on the production value, companies can make the ordered items or other items to meet the total production value. They can flexibly choose production items. As a result, items like August 3 People's Consumer Goods were used to achieve the target presented as the total production value.

This was more apparent in SMEs in rural areas. Why? When materials that the state can supply to companies are limited, the state has no choice but to select companies.

In that case, which companies would the state supply first? It will prioritize strategically important central companies over local companies. As a result, the planned economic system failed to operate for local SMEs from earlier days.

On the other hand, it would be relatively difficult for companies in central areas to strengthen their autonomy because they had to achieve the quantity target presented by the planning authority after receiving production materials.

Then, how could companies that did not receive supplies from the state procure production materials on their own? As I mentioned, companies procured supplies in the marketplace, or through informal barter with other companies with the connivance of the planning authority. This process would have naturally promoted marketization.



There were changes in the way companies handle the goods they produce. As I mentioned in the last lecture, companies in the planned economic system have to supply their products to places designated by the state plan.

From this period, companies started to sell some of their products in the marketplace or to other companies while supplying some to designated places like before. You can say that companies were given some rights to handle their products. This, too, promoted marketization.

This led to changes in the decision-making structure within the company. The manager's power increased, and the party secretary's position was relatively weakened in the company.

Why did such a change appear? Companies had to achieve the target even though they did not receive materials from the state, and also take responsibility for the livelihood of workers due to the collapse of the rationing system. The role of the manager in charge of production became important and the manager's power became greater accordingly.

Let's see the testimony of a North Korean defector who was the manager of a material trading company in North Korea. He said, "Since the state stopped providing rations, people had to live on what companies supply. If you do not follow the manager's order, the manager can stop giving preferential treatment. The party secretary knew this and followed my direction. This wasn't the case in the past, but because the state stopped the ration, the party secretary had no choice."

You can better understand the situation I explained in this testimony.





Of course, changes did not appear only in companies during the economic crisis. Significant changes took place in people's lives. During this period, an increasing number of people could not receive rations of food or daily necessities, even if they worked for state-owned companies. In other words, they could not earn a living by working for state-owned businesses.

In this situation, North Korean people had to find a way to live on their own. One was to engage in informal private economic activities. They started looking for anything that could make money and buy food, such as selling household items or making and selling simple food.

This was mainly done by women. Women were often not affiliated with the state workplace, so they were relatively less controlled. Also, North Korea was still a male-dominated society. There was a strong idea that men do not engage in activities like selling something in the market.

This naturally enhanced the role and position of women in the family. It brought significant changes to North Korean society. We will discuss marketization in detail in the 5th lecture.

So far, we have looked at the collapse of the planned economic system in the 1990s. After a break, we will discuss the 7.1 Economy Reform Measures on July 1, 2002, which were implemented as an extension of the changes in the 1990s.



4-2

7.1 Economy Reform Measures

Hello again. So far, we looked at the collapse of the planned economic system in the 1990s. Now, we will discuss the 7.1 Economy Reform Measures.

The 7.1 Measures also brought changes in marketization, which I will discuss in the 5th lecture. Today, I will focus on changes in aspects other than marketization, such as business management. I cannot completely rule out matters related to marketization, because it is related to business management.

As you saw last time, as the North Korean economy suffered a crisis in the 1990s, the socialist planned economy was not functioning properly. The 7.1 Measures in 2002 posthumously approved the strengthened corporate autonomy, which unofficially progressed to a considerable level with the connivance of the government.

Let's take a look at what changes were formalized through the 7.1 Measures. The table summarizes the 7.1 Measures in several categories. You can also see follow-up measures taken after the 7.1 Measures.

First, state-set prices, wages, and exchange rates rose significantly. On average, prices rose 25 times, wages 18 times, and exchange rates 70 times.

The table shows the changes in various state-set prices and their increase. The price of rice (1 kg) increased 550 times from 0.08 won to 44 won, and the price of corn (1 kg) increased 400 times from 0.06 won to 24 won. The price of pork, which was 17 won per 1 kg, has increased tenfold to 170 won. Prices of some items increased hundreds of times, and prices of items like face soap or laundry soap increased only 7 to 8 times.



Then why did the state-set price rise so much? It seems necessary to narrow the gap between the state-set price and the black-market price. If the gap between the official price and the black-market price widens, the outflow from the official sector to the informal sector will inevitably intensify.

Let me take rice as an example. The purchasing price of rice was 0.82 won before the 7.1 Measures. What would farmers do if the price of rice was around 40 won on the black market? Instead of selling the rice to the state, they would rather hide and sell it directly on the black market. Then, naturally, the government would face difficulties restarting the collapsed distribution system.

By the way, if only the price is raised and wages remain the same, the lives of the people will become difficult. So, the wages also increased. The table shows the wage increase by occupation.

The salary of clerks in factories and corporations rose ninefold from 140 won to 1,200 won, and the salary of general teachers rose 30 times from 80 won to 2,400 won. However, the wage increase seems relatively small compared to the increase in state-set prices. Overall, it seems that wages rose 10 to 20 times in general.

Let's go back to the table on the key 7.1 Measures. Measures to strengthen corporate autonomy were formally adopted through 7.1 Measures. First, the planning by the state was reduced. The state draws up plans for nationally and strategically important indicators but allows local units and companies to draw up suitable plans for less important indicators.

In addition, it strongly requested self-rehabilitation for companies in sectors of low national and strategic importance. The state asked companies to survive on their own and not depend on the state.





Another important change was the introduction of 'earned income' as a corporate performance indicator. The concept of 'earned income' may be unfamiliar to you. It is total sales revenue minus production costs plus labor income. It is the sum of profit and wages.

The introduction of these indicators is meaningful in two respects. First, producing unplanned products and selling them in the market was legally allowed, because total sales revenue includes unplanned revenue. As I explained earlier, it was allowed but not officially admitted. The Measures officially allowed it.

Also, it became necessary to consider cost and profitability when trying to achieve the production quantity or value target, now that profit became important. There is no incentive to reduce costs when the target is based on total production value.

For 'earned income', you subtract the production cost from the total sales revenue and add the labor income, so there is an incentive to reduce the production cost. What changes can we expect from this? It increases the possibility to pursue more efficient production.

The introduction of the 'socialist goods exchange market' is also a noteworthy change. This market for production materials was first allowed in North Korea. In case of a surplus or shortage of raw materials or accessories in factories or companies, they became able to exchange them. The North Korean government admitted that the state cannot guarantee the supply of materials to companies, and officially demanded that companies procure materials through the market.

There were many changes in other aspects due to the 7.1 Measures and follow-up measures, but I cannot explain all of them due to time constraints. I will explain the opening of the general market and de facto permission of private restaurants and the service industry in the 5th lecture.



Now, what changes took place in North Korea after the 7.1 Measures? First, the manager's power was continuously strengthened, as it happened before the 7.1 Measures. I think I explained this enough.

Another notable point is that collusion emerged between companies and workers due to weakened control of the party organization. This also appeared before the 7.1 Measures and expanded further after the 7.1 Measures. Now, what was the collusion between the company and the workers?

As you saw, the economy shrank and production materials were not properly supplied in the 1990s, resulting in a decrease in jobs in North Korean companies. In this situation, some workers started to pay some money to the company and not go to work. It was a kind of informal contract between the company and the workers.

It is quite difficult to understand that workers have to pay to not go to work. In common sense, workers receive wages from the company and need to find another job if there is no work, but they pay money to skip work.

This happened because there is no freedom to choose a job in North Korea. Workers must go to the workplace assigned by the state even if there is no work. That's why this happened.

If you see this in the context of North Korean society, it happened because the interests of companies and workers matched. The company used the money to achieve the production value target and pay wages to workers who came to work. Workers who paid money and didn't go to work used the time to earn money by doing business.



Workers who pay some money to skip work are called '8.3 Workers'. I mentioned the August 3 People's Consumer Goods in the last lecture. Do you remember? August 3 People's Consumer Goods refer to daily necessities made with unused materials. August 3 Workers was named in a similar context.

In addition to the 8·3 workers, there is 'Deobeoli (more work)'. Deobeoli (more work) is similar to the 8·3 Workers, but it can also use some of the assets of organizations and companies for production activities. The North Korean government seems to tolerate 8.3 Workers and Deobeoli, considering the situation that companies were facing.

An interesting phenomenon also emerged in terms of corporate ownership. Have you heard of the term 'Donju'? Donju is a kind of capitalist class that emerged in North Korea. The emergence of Donju brought changes to company ownership after the 7.1 Measures. Let's discuss this in the next lecture along with the marketization.

Let's wrap up our discussion of 7.1 Measures. The 7.1 Measures aimed to reduce the gap between the official system and reality that arose during the economic crisis by increasing corporate autonomy and allowing some market functions, thereby giving ex post facto approval to changes that happened after the 'North Korean Famine'. As a result, corporate autonomy was strengthened and several changes took place in terms of corporate ownership.

However, this reform did not last. By the late 2000s, the North Korean government changed its attitude toward the market, so the reform was not pursued consistently. It seems that the party showed stronger opposition to the reform policy stance promoted by the cabinet. As a result, some of the changes made through the 7.1 Measures were set back. One example is the abolition of the 'earned income' that we talked about.



# 북한경제의 어제와 오늘

홍제환 교수

North Korea's policy stance seems to have changed again in the 2010s. Especially Kim Jong-un regime promoted various reform measures. After a break, we will discuss what kind of reform measures were implemented in the Kim Jong-un regime.





### 4-3

### North Korea's Economic Reform in the Kim Jong-un Regime

Hello again. So far, we have discussed the 7.1 Economy Reform Measures. Let's look at North Korea's economic reform under Kim Jong-un's rule.

Reform measures under Kim Jong-un took place mainly between 2012 and 2015. They include strengthening economic incentives, expanding corporate management autonomy, and introducing market functions.

The table summarizes key economic reform measures taken in the early Kim Jong-un regime. We can see that reforms were taking place across the economy, including agriculture, business, commerce and services, and the foreign economy. Looking at the big picture, these are additional measures as an extension of the 7.1 Measures.

The core of these changes is the implementation of the Socialist Corporate Responsibility Management System. This applies to matters related to business, foreign economy, and the labor sector in the table. Several measures were also taken in agriculture, but I will discuss that in the 7th lecture. Today, we will focus on the Socialist Corporate Responsibility Management System.

The core of this system is to strengthen corporate management autonomy by granting companies the right to produce, manage finances, distribute, control workforce, and trade.

The thing is, unlike the 7.1 Measures in 2002, the changes were reflected while revising business-related laws, including the Enterprise Act in 2014 and 2015. The implementation of the Socialist Corporate Responsibility Management System was stipulated in the constitution during the amendment in 2019.



North Korea has valued party orders over laws. However, the Kim Jong-un regime tends to emphasize laws and institutions more. Measures related to introducing this system show this well.

Now, let's take a look at the specific changes brought by the Socialist Corporate Responsibility Management System. The most notable change is the introduction of business indicators. It enables companies to make decisions on production items or volume. Instead, the central indicators, which are handed down from the center to companies, were drastically reduced.

These changes are meaningful in two ways. First, it means that the North Korean government officially allowed the autonomous production activities of companies using the market, which had been carried out with the connivance. Of course, the 7.1 Measures also allowed these changes, but the Kim Jong-un regime allowed bigger changes.

This change also aimed to strengthen the management of companies and expand the taxation scope by bringing production activities that were conducted informally outside the planning system into the system.

Let me explain this in detail. It's difficult to impose a tax on informal production activities. The North Korean government, which was already in poor financial condition, could not leave growing informal activities as is. So, it is likely that the regime included informal activities in the system to impose taxes.

The second notable change is that companies were given the right to set prices. Not all companies were allowed to set their prices for the products they produce. Companies became able to sell products in the company indicators at market prices.



In the case of products in the central indicators, companies could sell them at market prices if the materials necessary for production were procured from the market. In other words, if products in the central indicators are made with materials supplied by the state, they must be sold at the state-set price, and the rest can be sold at the market price.

The way companies procure materials or finance has also changed. The change in funding method is particularly noteworthy. A 'cash Donjari (account)' was introduced. This would be the first time you hear the term Donjari. That refers to an account.

State-owned enterprises in North Korea used to open only one bank account, called the "basic account," and handled income and expenditure related to the implementation of state plans. Therefore, this base account could not be used for activities not related to the state plan.

The newly introduced 'cash account' can be used to handle income and expenditure of economic activities outside the plan. so, companies became able to make cash transactions that were impossible with the 'basic account', such as money paid by 8·3 Workers or income earned in the market.

Regarding financing, it is also noteworthy that a room was created for companies to legally utilize funds from Donju. We will look into Donju in the next lecture on marketization, but to put it simply, Donju refers to people who have acquired much more monetary assets and wealth than ordinary people in North Korea.

Article 38 of the Enterprise Act amended in 2014 stipulates that "Businesses are allowed to mobilize and utilize unused money of residents --- to raise funds for management activity".



Here, 'unused money of residents' refers to the funds of Donju. That is, companies became able to use the funds of Donju. Actually, companies were already using Donju's money, informally though. This was officially allowed through these measures.

However, 'to mobilize and utilize' seems to refer to loans rather than investments. If it refers to investment, that would be a very significant change. Private ownership of the production means is prohibited in North Korea, and allowing investment of Donju would mean a significant change in this prohibition of private ownership.

Allowing loans is not as important as allowing investment, but it is a meaningful change in that it allowed state-owned enterprises to legally use funds from individuals.

The introduction of the Socialist Corporate Responsibility Management System brought changes in many aspects. First of all, corporate autonomy was expanded in terms of financial management. The company's autonomy became bigger in the process of distributing the corporate profit after making payments to the state.

Furthermore, opportunities for corporate trade and equity joint ventures were expanded. Previously, only a few institutions could establish trade and joint ventures, but all institutions, enterprises, and organizations became able to establish trade and joint ventures upon approval.

Measures were taken to increase corporate autonomy for workforce management. The most noteworthy change is that companies were given the right to control the workforce. This does not mean that companies were given the power to hire or fire workers, though. The right to control the workforce allows companies to exchange labor if an agreement is reached.





In fact, it was possible to exchange labor between companies, but the procedure was quite complicated. Now it is easily possible if there is an agreement. Overall, institutional changes related to the workforce are still limited.

So far, we have studied the key points of economic reform measures in North Korea under the Kim Jong-un regime, focusing on the Socialist Enterprise Responsibility Management System. Economic reform measures under Kim Jong-un's rule have several characteristics. Let me point out three.

First, just like the 7.1 Measures, the state did not lead the change, but it rather accepted the changes later. The weakening of the planned economic system caused the gap between the system and reality, so the North Korean government granted ex post facto approval to narrow the gap.

For example, the introduction of the business indicators is an ex-post recognition of production activities by companies, which were already extensively conducted. In addition, allowing the use of residents' money is a partial acceptance of the reality that funds from Donju are being used in state-owned enterprises.

Second, like the 7.1 Measures, it has promoted changes by focusing on the economic coordination mechanism than the ownership system. As mentioned earlier, reform measures include giving more economic incentives to businesses and workers, expanding business autonomy, and introducing market functions into the planning system.

These measures have more to do with economic coordination mechanisms than with the ownership system. No significant reforms have been pursued to change the ownership system. We can spot some private ownership of the production means in an informal form, but no action has been taken to formalize it.



The only change that could be related to the ownership system was the legalization of the mobilization of residents' funds by state-owned enterprises. If it were done in a form that allows investment of Donju, it could be evaluated as a significant change in the ownership system. However, as we saw earlier, only the loan from Donju was allowed. This also is an important change, but we cannot see it as evidence that the North Korean government is seeking changes in the ownership system.

Then why is North Korea not promoting reform in terms of the ownership system? In other words, why is North Korea not trying to officially change its economic structure centered on state-owned enterprises, even though the reality has already changed?

North Korea seems to believe that allowing changes in the ownership system may threaten the whole system. I think North Korea regards the state ownership system of the production means as the "last bastion of socialism" as China did in the past. As we saw in the first lecture, China first implemented reform measures related to the economic coordination mechanism and then belatedly promoted changes in the ownership system, and North Korea seems to be following the same steps.

Third, economic reform measures by the Kim Jong-un regime tried to bring market functions into the planned economic system.

I think this is the most different from the 7·1 measures. The July 1 measures focused on acknowledging activities outside the plan. On the other hand, the Kim Jong-un regime is trying to incorporate some market functions into the planned economic system.



A representative example would be the introduction of business indicators. Through this, some of the market's production activities that had been performed outside the planning system were brought into the planning system. Although I did not mention this earlier, the Kim Jong-un regime reflects sales revenues earned through market activities when calculating companies' payments to the state. This measure is to embrace market activities into the planning system.

Why did the North Korean government permit these changes? First, it can be seen as a compromise of the North Korean government because it has to accept the reality where marketization has advanced while maintaining the framework of a socialist planned economy.

North Korea also seems to take the financial aspect into account. In North Korea, the sector outside the planned economy is unofficial and not subject to payment to the state. However, in North Korea, payments collected from companies to the state account for an overwhelming portion of budget revenue. Moreover, North Korea is in serious financial trouble. They may have determined that it was not appropriate to allow the unplanned segment to continue to be exempt from taxation.

Lastly, let me compare Kim Jong-un's reform measures with the 7.1 Measures. I mentioned these while talking about the characteristics of Kim Jong-un's reform measures, so I will summarize them here. To begin with, the reform measures in the Kim Jong-un regime can be evaluated as a further step forward compared to the 7.1 Measures.

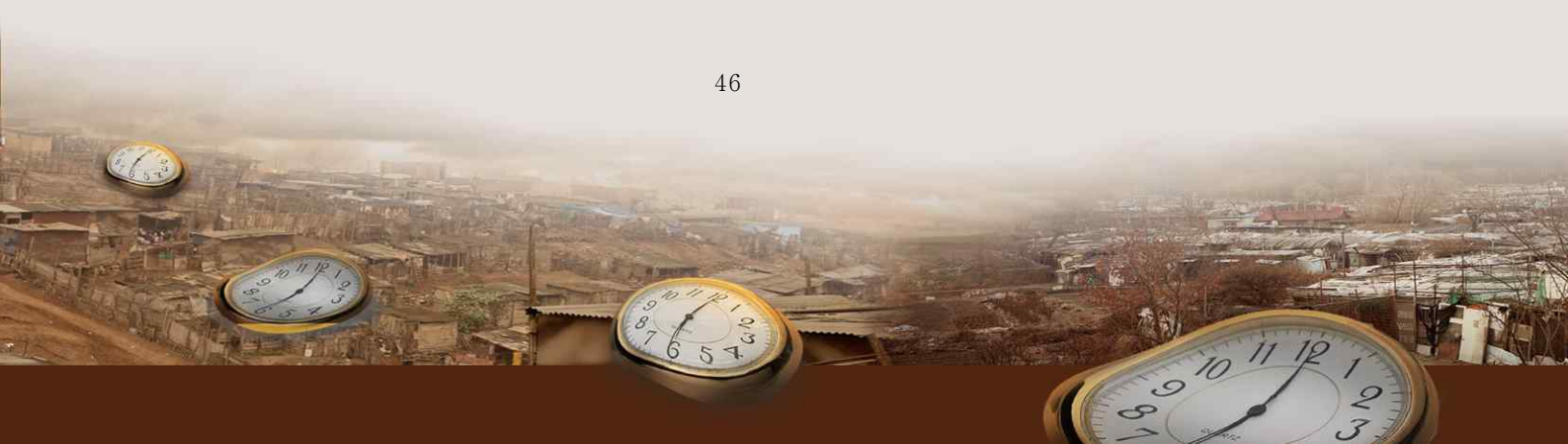
This table compares the 7.1 Measures and Kim Jong-un's reform measures. First of all, the position of the market has changed. While the 7.1 Measures recognized the market as a mechanism outside the planned economy, the Kim Jong-un regime incorporated market functions into the planned economic system.



Kim Jong-un regime's reforms supported market-related activities by laws, enhancing the institutionalization level of the market. Now that the market sector became an indispensable element in the North Korean economy, the regime was accepting the reality to some extent.

If you consider reduced directive indicators from the party, autonomy expansion of companies, and the scope of reform, reform measures in the Kim Jong-un regime can be evaluated as more advanced than the 7.1 Measures.

So far, we've discussed North Korea's economic reforms under the Kim Jong-un regime. After a break, we will evaluate the level of economic reform in North Korea.





4-4

Assessment of North Korea's Economic Reforms

Hello again. So far, we discussed North Korea's economic reforms, focusing on the July 1 Measures in 2002 and the Socialist Enterprise Responsibility Management System introduced by the Kim Jong-un regime. How will North Korea's level of economic reform be evaluated?

Considering time constraints, we will compare it with China's economic reforms among transition countries, focusing on the reforms in the business sector.

Before the comparison, I think we need to review China's reform cases, which we learned about in the first lecture. Let me summarize the main points.

I said that a key feature of China's early corporate reforms is 'Devolving (放權 fangquan) & Sharing Profits (讓利rangli)'. The focus was on expanding corporate management autonomy and strengthening economic incentives by allowing companies to retain some of the profits.

Measures to expand corporate management autonomy include reducing the proportion of the planned sector, allowing state-owned enterprises to produce and sell outside the plan, introducing the 'labor contract system', and granting the right to determine wages.

Measures to enhance economic incentives were taken by allowing companies to reserve corporate profits that used to be given to the state through the introduction of the Profit Reserve System, the Profit to Tax System (利改稅), and the Contract Management Responsibility System.



We also looked into changes in the ownership of production means and private ownership. In the 1980s, establishing individual enterprises and private enterprises was allowed. In the early days, township and village enterprises, which were often private enterprises than collectively owned enterprises, played a key role. Changes in the ownership system became in full swing in the 1980s.

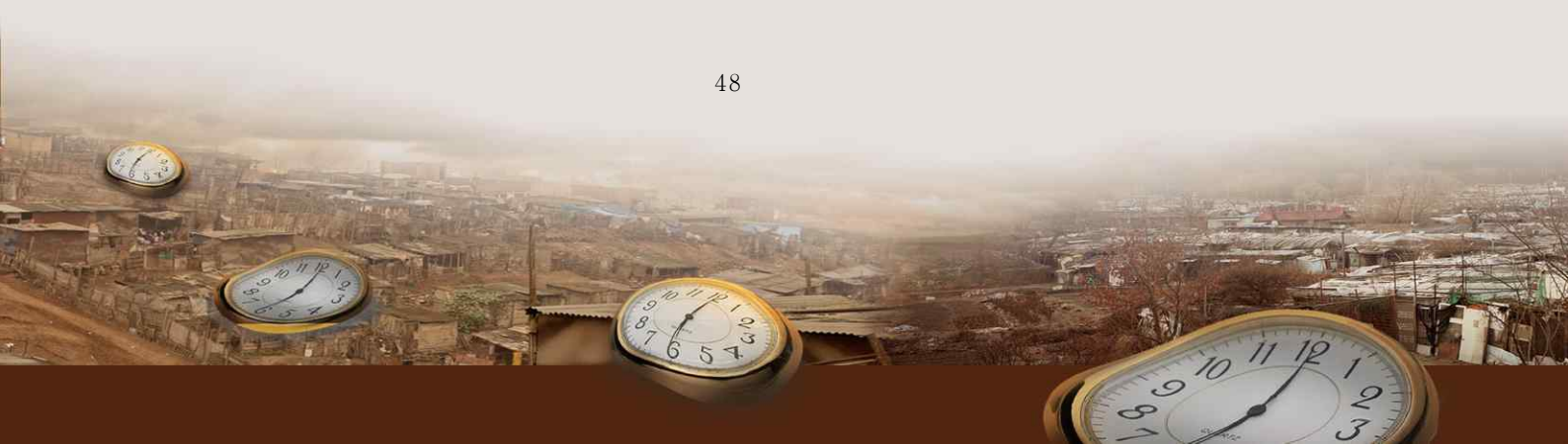
Now, let's compare North Korea's reform with China's early reform case. First, considerable similarities are confirmed in expanding corporate management autonomy. North Korea also took measures to reduce the planned sector and allowed state-owned enterprises to produce and sell outside the plan.

Also, there are differences. The biggest difference lies in the employment of the labor force. China expanded the scope of the labor contract system in the 1980s, guaranteeing freedom to choose a job and allowing companies to decide wages. North Korea did not show such changes. Of course, changes such as granting the right to control the workforce are noteworthy, but they seem limited compared to China.

In terms of strengthening economic incentives, changes in North Korea are similar to China's early reforms. However, North Korea also allowed companies to reserve and use some of their profits.

But even in this regard, there are differences. In China, the Contract Management Responsibility System guaranteed independent management of companies and made managers responsible for results. North Korea did not show such a level of change yet.

Some view that the Socialist Corporate Responsibility Management System has brought similar changes like China's Contract Management Responsibility System, but I think the North Korean regime did not grant that much autonomy.



Unlike the corporate management autonomy and economic incentives mentioned above, it is judged that there is a large difference in changes related to the ownership of production means between North Korea and China in the early stages of reform.

There are two main ways in which private ownership, or private enterprise, can emerge in socialist countries. One is to privatize state-owned enterprises, and the Soviet Union and Eastern European countries actively promoted privatization after the transition.

The other is to allow the establishment of private enterprises. China did. From the early stage of the reform, China allowed the emergence of private companies, although the size should be small, and the emergence of collectively owned enterprises such as township enterprises.

As mentioned earlier, the township and village enterprises played a key role. A large number of township enterprises emerged and competed with state-owned enterprises, which helped improve the efficiency of state-owned enterprises. You can say that creating such a competitive business environment also played an important role in the success of China's reforms.

On the other hand, North Korea does not officially allow the establishment of non-state-owned companies, including private companies. There is no sign to move in the direction to allow that.

To evaluate comprehensively, the corporate sector reforms in North Korea do not reach the level of China's early reforms. Furthermore, reforms showed signs of setbacks after the economic situation became difficult due to tougher sanctions against North Korea in 2018. In other words, North Korea has always been passive about financial reform.



Neither the 7.1 Measures nor the economic reforms in the Kim Jong-un regime were led by the government. They were more like ex-post approval of changes in reality. In addition, even though private companies have emerged unofficially, the North Korean government is not approving them, limiting changes in the economy.

Although North Korea says that its system is better, they know it is difficult to achieve economic development under the current economic system and it must seek a more active path like China. Then, why does North Korea take such a passive stance on economic reform, even though economic development is its top priority?

The biggest reason seems that the North Korean government actually prioritizes maintaining the system or the regime over economic development. North Korean regime may have a perception that speeding up reforms in the state-owned economy may act as a risk factor in maintaining the regime. It is concerned that if the economy changes rapidly, the consciousness of the residents may also be influenced by it, loosening the system.

Let's summarize what we have learned. In this lecture, we looked at major economic reforms in North Korea after the 2000s. Before discussing the economic reform, we first talked about North Korea's economic situation in the 1990s.

As the North Korean economy faced a crisis in the 1990s, North Korea's socialist planned economy system did not function properly. This brought significant changes to the North Korean economy. Companies had to find a way to survive on their own, and they secured more autonomy.

In addition, a change occurred in the decision-making structure within the company, strengthening the manager's authority. The lives of residents were also changed and informal private economic activities were significantly increased. These activities were mainly done by women, so women's roles and status in the family also changed.





The July 1 Economic Management Improvement Measures in 2002 were an ex post facto officialization of these changes by the North Korean government. The 7.1 Measures brought a number of changes.

The planned area was reduced, the 'socialist goods exchange market' was introduced to handle production materials, and the 'earned income' indicator was introduced to evaluate corporate performance. While various measures were being taken, the manager's authority was strengthened, and '8·3 Workers' and 'Deobeoli (more work)' emerged.

Reforms in the Kim Jong-un regime can be seen as an extension of the 7.1 Measures. The reforms strengthened economic incentives, expanded companies' management autonomy, and introduced market functions. The key was the implementation of the Socialist Corporate Responsibility Management System.

The Socialist Corporate Responsibility Management System brought changes like introducing business indicators, granting pricing rights, introducing cash accounts, and granting the right to use residents' funds.

Next, the characteristics of Kim Jong-un's economic reform measures include the ex-post acceptance of changes, the focus on the economic coordination mechanism than the ownership system, and the tendency to absorb the market functions into the planned economic system.

Lastly, we assessed the level of North Korea's economic reform by comparing it with China's early reform. Overall, the corporate sector reforms in North Korea do not reach the level of China's early reforms.



Measures related to corporate management autonomy or economic incentives were insufficient, and measures on ownership of production means showed a big difference. The emergence of non-state-owned enterprises, such as private companies and township companies, was important for the success of China's early reforms, but North Korea is not showing any signs to allow them.

Like this, the level of economic reform in North Korea is still insufficient. Furthermore, the North Korean government strengthened control and management of its economy after the economic situation became difficult due to tougher sanctions against North Korea in 2018, and the reform seems to slow down.

For the North Korean economy to grow, external economic conditions such as sanctions against North Korea must be improved, but efforts by the North Korean government are also necessary. Unfortunately, the North Korean government is pursuing a retrograde policy, citing the deteriorating economy. Therefore, I will conclude this lecture with the hope that the North Korean government will move in a more desirable direction by referring to China's economic reforms.

In the fifth lecture, we will look at marketization in North Korea, the second topic of the North Korean economy after the 2000s. I'll see you in the next lecture. Thank you.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第4周

2000年代以后的朝鲜经济：经济改革

4-1

1990年代计划经济体制的崩溃

各位同学，大家好。我是《朝鲜经济的昨天和今天》的主讲人洪制焕。第四次课将以21世纪之后朝鲜的经济改革为主题进行。

在讲座开始之前，先来回顾一下过去3周的内容。首先，在第1周的讲座中，我们学习了什么是社会主义计划经济。了解了社会主义计划经济的特征，以及为突破社会主义计划经济的局限性而采取的经济改革措施。

第2-3周的讲座中，我们分析了解放后到20世纪90年代的朝鲜经济。在第二周的讲座中，我们明确了解放后到20世纪60年代朝鲜社会主义计划经济体制的形成过程。探讨了20世纪50年代为确立社会主义所有权而付出的努力，以及20世纪60年代初期为建立中央集权计划经济体制而采取的措施。

第3周我们学习了20世纪70年代到90年代的朝鲜经济。在第3周的讲座中，强调了朝鲜经济实绩不断恶化，最终在20世纪90年代经历了严重的经济危机，其根本原因在于社会主义计划经济体制的局限性。

同时，为了解决这些问题，朝鲜当局试图在经济管理体系方面做出多种改变，但是没能持续下去，成果也微乎其微。

从第4周到第7周，预计通过4次讲座来了解21世纪以后的情况。这节课的主题是经济改革。经历了20世纪90年代的经济危机之后，朝鲜为了在21世纪恢复经济发展都尝试过哪些变化？对此我们将进行分析和评价。





朝鲜最具代表性的经济改革案例是2002年实施的通常被称为“7.1措施”的7.1经济管理改善措施以及进入金正恩时代后实施的各种改革措施。这节课首先通过这两个改革案例来了解朝鲜摸索出了哪些变化。

接下来将通过与中国、越南的案例比较来评价金正恩时代朝鲜经济改革的程度和特点。在第1周的讲座中,我们以企业部门为中心,分析了中国和越南的改革案例。参考其内容,我们来评价一下朝鲜经济改革的程度。

那么先来看一下2002年采取的7.1经济管理改善措施。要想说明7.1措施,就得先从上节课提到的20世纪90年代的经济状况开始讲起。

上一节介绍了20世纪90年代粮食供应制崩溃的情况。但是当时朝鲜不只是粮食供应制崩溃。在朝鲜工业生产急剧下降的情况下,20世纪90年代中期,集中式物资供应体系也崩溃了。

在第二周的讲座中介绍“大安工作体系”时,曾提到过集中式物资供应体系。还记得吗?

简单地说,就是企业生产活动所需的物资由中央供应。被称为“集中式材料供应体系”。当然,这些体系在20世纪90年代之前也没有完全发挥作用。不过还是保持一定程度的运转,但进入20世纪90年代后却完全无法启动。

另外,20世纪60年代初期,朝鲜还曾构建过“唯一供资体系”,由国家负责提供企业运营所需资金。

但是到了这个时期,国家提供给企业的运营资金也大幅减少。这意味着朝鲜的计划经济体制已经无法正常运转。但计划依然存在,企业被要求完成计划。而且企业在国家粮食供应中断的情况下,还承担着解决员工粮食问题的负担。

无法正常获得国家供应的情况只会加重负担,因此工厂或企业举步维艰。



在国家无法提供物资和资金的情况下,企业如何才能实现目标计划呢?企业被迫在计划经济体制外寻找生存方案。通过市场等非正式渠道筹措生产要素进行生产和销售。

这样一来就出现了很多变化。首先,必须提升企业的话语权。从计划当局的立场来看,因为难以提供生产所需的材料,所以很难像以前一样将自己制定的计划无条件地贯彻到企业。而且在制定计划的过程中,要多反映企业的需求。

计划也出现了变化。产量目标也叫实物指标,因为很难实现,所以出现了只要完成总产值目标就算完成计划的趋势。这具有重大意义。这样一来,企业会获得更多的自主性。

只有实物指标的话,为完成目标就要无条件生产中央指定的品种;但如果引进总产值目标,则既可以生产中央指定的品种来完成目标,也可以采用生产并销售其他商品代替指定品种的形式来达成总产值目标。生产品种的选择会更加灵活。因此,八·三人民消费品等是实现额度计划,即达成总产值目标的手段。

这种现象在地方中小型企业中尤为严重。为什么会那样呢?如果国家向企业供应的物资受限,国家只能选择供货方来供应。

在这种情况下,国家要向哪个企业供应物资呢?不管怎么说,比起地方企业,会优先考虑处于重要战略地位的中央企业。因此,地方中小规模企业的计划经济体制很早就停止运转。

反之,接受生产物资配给的中央企业需要完成计划当局提出的实物指标,因此相对来说自主性很难提升。

那么,难以从国家获得物资的企业是如何自行筹集生产所需物资的呢?正如前面所说,企业或通过集贸市场调配物资,或在计划当局的默许下,通过与其他企业进行物物交换的方式筹集物资。这些过程自然会促进市场化。

企业对生产的商品的处理方式也发生了变化。正如上节课所说,在计划经济体制下,企业必须将产品供应给国家计划指定的地方。



但是进入这个时期,一部分产品照旧供应到指定地点,但剩余产品或在集市上售卖或出售给其他企业。可以说,关于企业处理产品的问题,在一定程度上得到了认可。而且这也促进了市场化。

这样一来,企业内部的决策结构也发生了变化。经理的权力增大,反之,党委书记在企业中的地位相对弱化。

为什么会出现这样的变化呢?不管怎么说,企业在无法从国家获得物资的情况下还得实现目标,再加上供应制崩溃后企业需要负责工人的生计,因此主抓生产的经理的作用变大,经理的权限也随之提升。

我们来看一下一位曾在朝鲜担任材料商社社长的脱北者的证词。“因为国家不给配给,所以只能靠企业配给过日子,如果不听老板的话,配给时不予优待。”“党支部书记知道以后听了我的话。”“过去不是这样的,现在国家不给配给,党委书记也没办法。”

看到这个证词,就能更好的理解前面所说的情况。

虽然这是理所当然的,但在经济危机过程中,变化并不止出现在企业。居民的生活也发生了不小的变化。在这个时期,很多有正式工作的家庭,粮食或生活必需品的配给也都不到位。换句话说,仅靠工作已经无法保障生活或维持生计。

在这种情况下,居民们不得不自谋生计。从事非官方的私人经济活动是最具代表性方法之一。把家里的东西拿出来卖,或卖小吃等,寻找一切能赚钱买粮食的事情去做。这种事情主要是由女性来做。这是因为很多女性没有工作,因此相对来说束缚较小,而且朝鲜社会男尊女卑社会氛围强。在朝鲜,男性不从事市场销售等活动的认识非常强烈。

这样一来,女性在家庭中的作用和地位自然会提升。这给朝鲜社会带来了不小的变化。与市场化相关的内容将在接下来第五周的讲座中继续学习。

本节课我们回顾了20世纪90年代计划经济体制的崩溃。下一节课,我们来看一下20世纪90年代,在这种变化的延续下形成的2002年7.1经济管理改善措施。





## 4-2 7.1经济管理改善措施

各位同学大家好。上节课我们回顾了20世纪90年代计划经济体制的崩溃。这节课我们来学习7.1经济管理改善措施。

7.1措施后,市场化方面也发生了变化,对此,在接下来第5周讲座中我们将继续学习,本节课主要关注企业管理等市场化以外的其他方面出现的变化。当然,企业管理方式的变化中有些地方与市场化相关联,因此很难完全排除市场化相关事项。

正如上节课所看到的,20世纪90年代随着朝鲜经济陷入危机,社会主义计划经济体制也面临无法正常运转的局面。

2002年的7.1措施是,在当局的默许下已经私下取得一定进展的企业,其自律性强化模式事后被正式批准。

那么我们来看一下,通过7.1措施具体制定出了哪些变化。表格将7.1措施的主要内容分为几个部分进行汇总。7.1措施实施后仍采取了相关后续措施,如图所示。

首先,官方价格、工资、汇率大幅上涨。平均而言,物价上涨了25倍,工资上涨了18倍,汇率上涨了70倍。

表格显示的是各种官方价格的变化和涨幅。1kg大米的销售价格从0.08元涨到44元,上涨了550倍,1kg玉米的销售价格从0.06元涨到24元,上涨了400倍。另外,每公斤17元的猪肉涨到了170元,上涨了10倍。不同商品之间存在差异,有的上涨数百倍,也有像香皂或肥皂一样只上调7-8倍。

那么,官方价格为什么会提高呢?因为有必要缩小官方价格和黑市交易价格的差距。不管怎么说,如果拉大官方价格和黑市价格的差距,那么从官方流向非正式部门的现象会越来越严重。





以大米为例。7.1措施前,大米的收购价格是0.82元。如果黑市上的大米价格是40元,农民们会怎么做呢?比起响应国家收购,更想把米藏起来,直接到黑市去卖。如果这样,国家将面临重新启动已经崩溃的配给系统的困境。

但是,如果只提高官方价格,保持工资不变的话,居民生活自然会变得困难。所以工资也涨了。表格显示的是不同工种的加薪情况。

工厂、企业员工的工资从140元涨到1200元,上涨了约9倍,普通教师的工资从80元涨到2400元,上涨了30倍。但是与之前看到的官方价格相比,工资的涨幅相对较小。除此之外,工资大致上涨了10倍-20倍左右。

再回到之前看到的7.1措施主要内容的表格。实施7.1措施后,加强企业自律的措施也被正式采纳。首先,缩小了规划领域。对于国家、战略性的重要指标,计划当局会制定计划,但其他不太重要的指标,则要求地方和企业结合实际制定计划。

另外,要求国家、战略性的的重要程度相对较低的部门企业自力更生。不要依赖国家,生存靠自己。

引入“净收入”作为评价企业业绩的指标也是重要的变化。大家对“净收入”的概念应该很陌生。“净收入”是总销售收入减去生产成本,再加上劳动报酬。可以说是利润和工资的总和。

可以说,这一指标的引入有两方面意义。首先,生产与计划无关的产品,并在市场上销售是合法的。因为这里的总销售收入也包括计划外的收入。当然,就像前面提到的,以前也有这种情况,但没有被正式承认,现在正式承认了这一点。

另一个是,因为要考虑利润部分,所以与实物指标或总产值指标的达成为目标时相比,生产时更加注重成本和效益。只有总产值指标时,没有降低成本的诱因。

但在寻求“净收入”时,从销售总收入中扣除生产成本,再加上劳动报酬,这就产生了降低生产成本的诱因。这样的话,可以期待什么样的变化呢?不管怎么说,尝试更有效率生产的可能性会增大。



引入“社会主义物资交流市场”也是一个值得关注的变化。社会主义物资交流市场是朝鲜最早允许使用的生产资料市场。也就是说,如果工厂或企业的原材料、零部件等剩余或不足,彼此间可以合法交换。 朝鲜当局承认了国家不能保障企业物资供应的事实,正式开始要求企业通过市场保障材料。

正如表中所示,通过7.1措施及其后续措施,除上述内容之外,在其他很多方面也出现了变化,但由于时间关系不能一一介绍。其中,开设综合市场、个人食堂、允许服务业发展等相关内容,将在第5周的讲座中继续学习。

那么,7.1措施使朝鲜发生了怎样的变化呢?首先,7.1措施之前就出现的经理权限不断提升的趋势不变。对此,正如前面所说,不必再作进一步说明。

另一个值得关注的现象是,在企业内部党组织的控制力减弱的情况下,企业和工人之间出现了串通现象。这也可以看作是7.1措施之前就已经出现,7.1措施之后进一步加剧。那么,企业和工人之间出现的串通现象指的是什么呢?

正如之前所看到的,20世纪90年代以后经济萎缩,生产物资供应无法正常进行,朝鲜企业内部的工作量减少了。在这种情况下,出现了部分工人向企业交纳一定数额的金钱后不上班的现象。企业与工人之间建立一种非正式的合同关系。

工人花钱不上班现象令人匪夷所思。因为工人要从企业领取工资,没有活儿的话就辞职去找其他工作,但是反而为了不上班而交钱。

这是因为在朝鲜没有选择职业的自由才发生的事情。工人即使没有活儿也要到国家安排的单位上班,因此出现了这种奇怪现象。

但是,从朝鲜社会脉络来看,这可以看作是企业和工人之间利益一致的结果。这样赚来的钱,被企业用来完成额度计划目标、支付上班工人的工资等。而且,不上班的工人虽然向企业支付一定金额,但是确保了做生意等赚钱的时间。



像这样,向企业支付一定金额不上班的工人被称为“八·三工人”。上节课讲过八·三人民消费品。还记得吗? 我讲过,利用闲置的材料制作的生活必需品叫做八·三人民消费品。这里的八·三也是同样的道理。

除了八·三工人之外,还有“多挣点儿”。“多挣点儿”类似于八·三工人,只不过在利用一部分机关、企业的资产进行生产活动这一点上略有不同。朝鲜当局也考虑到企业的现实处境,允许八·三工人、“多挣点儿”等的出现。

企业所有权方面也出现了有趣的现象。听说过“钱主”这个词吗? 可以说“钱主”是出现在朝鲜的一种资本家阶层。随着这些钱主的出现,企业所有权方面在7.1措施后也出现了变化。对此,我们将在下节课讨论市场化时一并说明。

我们来整理一下7.1措施的相关内容。7.1措施通过提高企业的自主性,在一定程度上提高市场的灵活性等,旨在承认“苦难行军”以后现实中出现的变化,减缓经济危机过程中官方制度与现实的脱节。结果是企业的自主性得到进一步提升,企业所有权方面也发生了许多变化。

但是这种改革趋势并没有持续下去。到了21世纪后期,朝鲜当局对市场的态度发生转变,变化没能持续推进。主要原因在于,对内阁主导推进的改革政策基调,党的反对声越来越大。因此,通过7.1措施实现的部分变化再次倒退。前面提到的废止“净收入”指标就是个例子。

进入2010年代后,朝鲜的政策基调再次发生了变化。特别是进入金正恩时代后,采取了多种改革措施。下一节课我们将学习金正恩时代实行了哪些改革措施。





### 4-3 金正恩时代朝鲜的经济改革

各位同学大家好。上节课我们学习了7.1经济管理改善措施。本节课将探讨金正恩时代朝鲜的经济改革。

金正恩时代的改革措施主要在2012-2015年之间推进落实。改革措施大体上采取了强化经济激励、扩大企业经营自主权、引入市场功能等形式。

表格整理了金正恩时代初期经济改革措施的主要内容。由此可见,改革措施遍及整个经济领域,包括农业、企业、商业和服务行业、对外经济等。从大的框架来看,可以说在7.1措施的延续下,采取了追加措施。

这些变化的核心是社会主义企业责任管理制度的实施。表格内容主要涉及企业、对外经济、劳动部门的相关事项。农业部门也采取了很多措施,相关内容将在第7周探讨产业时进行讲解,本节课主要学习社会主义企业责任管理制的相关内容。

社会主义企业责任管理制度的核心在于赋予企业生产权、财务管理权、分配权、激励调整权、贸易权等,从而提高企业经营的自主性。

有趣的是,与2002年7.1措施不同,引入社会主义企业责任管理制后形成的变化,在2014年-2015年修改企业法等企业相关法律的过程中得到反映。甚至在2019年修改宪法时,宪法明文规定了社会主义企业责任管理制的实施。

在朝鲜,党的命令比法律更受重视。但是进入金正恩时代后,出现了更加强调法律、制度的倾向。可以说,引入与社会主义企业责任管理制相关的这些措施也很好地体现了这一点。

那么,我们来看一下引进社会主义企业责任管理制后具体发生了哪些变化。最引人注目的变化是新引进了企业指标。也就是说,企业可以自行决定生产品种或产量等并投入生产。中央向企业下达的指标——中央指标却大幅下降。





这些变化似乎主要有两方面意义。首先,这意味着朝鲜当局正式允许此前在其默认下活跃于市场的企业的自主生产活动。当然7.1措施时也容许过这种变化,但金正恩时代采取的措施变化更大。

这种变化也可以认为是,将原本在计划体系外私下进行的生产活动引入计划内,具有加强企业管理、扩大征税范围的意义。

对此,需要进一步说明。很难对非正式的生产活动征税。但是,随着这些部分的比重越来越大,从财政状况本来就不好的朝鲜当局的立场来看,不能放任不管。因此,有可能将非官方的部分编入正式部门,将其纳入征税对象。

第二个值得关注的变化是赋予了企业自行定价的权利。并不说企业可以决定所有产品的价格。首先,根据企业指标生产的产品可以按市场价格销售。

另外,中央指标品目中,从市场采购生产所需物资时,可以按市场价格销售。换句话说,国家供应物资生产的中央指标品目要按官方价格销售,其余的可以按市场价格销售。

企业筹集材料或资金的方式也发生了变化。其中,融资方式的变化尤为引人注目。引入了“现金账户”。大家应该第一次听说“钱位”这个概念,可以看作是账户。

朝鲜国营企业原本在银行只开设一个“基本钱位”账户,用于办理国家计划执行相关的收支业务。因此,与计划执行无关的经济活动不能使用“基本钱位”。

但是,新引进的“现金账户”可用于办理与计划无关的经济活动的收支业务。因此,企业可以将八·三工人缴纳的费用或通过市场销售赚取的收入等,这些在“基本钱位”很难处理的现金交易利用“现金账户”来办理。

资金筹措方面,为企业合法利用钱主资金提供空间这一点也值得关注。关于钱主,我们将在下一节讲市场化时再做说明,简单来说,朝鲜“钱主”就是货币资产和财富远超过普通百姓的人。

但从2014年修订的企业法第38条来看,“企业按规定短缺的经营活动资金……可以动用居民闲置货币资金。”



这里的“居民闲置货币资金”就是钱主的资金。也就是说企业可以使用钱主的资金。虽然企业一直在使用钱主的资金,但都是以非正式的方式进行,现如今采取了官方许可的措施。

只是比起投资,“可以动用”意味着高利贷(私人借款)。如果允许投资的话,可以说是相当重要的变化。因为朝鲜禁止生产资料私有,如果允许钱主投资的话,就意味着禁止私人拥有这一方面发生了变化。

虽然允许高利贷(私人借款)并不像允许投资那样具有重要意义,但从国营企业可以合法利用民间钱主的资金这一点来看,可以说是有意义的变化。

随着社会主义企业责任管理制的引入,其他很多方面也都发生了变化。首先是财务管理方面,扩大了企业的自主性。由此,向国家缴纳完应交部分后产生的企业收入,企业在对其支配的过程中权限变得更大。

另外,企业的贸易及合营、合作机会变大。以前只有少数机构可以设立贸易及合营、合作企业,现在只要各机构、企事业单位、团体获得批准,就可以设立贸易及合营、合作企业。

劳动力管理方面也采取了提高企业自主性的措施。赋予企业“激励调整权”是最值得关注的变化。但这并不代表赋予企业雇佣或解雇工人的权限。赋予激励调整权是指,企业之间达成协议的话就可以交换工人。

企业间的工人交换其实以前也可以,但是程序相当复杂,现在只要企业之间达成协议即可。总体来看,与劳动力相关的制度变化依然受限。

到目前为止,以社会主义企业责任管理体制为中心,我们学习了金正恩时代在朝鲜实施的经济改革措施的主要内容。金正恩时代朝鲜的经济改革措施具有几个特点。在这里向大家介绍三点。

第一,7.1措施时也是如此,国家没有牵头变化,呈现出事后承认现实变化的局面。在计划经济体制弱化的情况下,制度和现实相背离,坚持事后官宣事实的方式来缩小制度与现实之间的距离。



例如,引进企业指标也可以看作是,事后认可了已经在企业广泛开展的自主生产活动。另外,允许使用居民闲置货币资金也可以看作是,容许钱主资金已经投入到国营企业生产的事实。

第二,7.1措施时也一样,比起所有制度,更注重经济调节机制,探索转型。正如前面所说,改革措施以赋予企业或工人更多经济奖励、扩大企业经营自主权、在计划体系中引入市场功能等形式实行。

但是这些措施与经济调节机制的关联性高于所有制度。没对所有制采取特别的改革措施。生产资料私有化以非正规形式出现,但没有官宣措施。

国营企业调用居民闲置货币资金的合法化,算是与所有制度相关的变化。如果这是以允许钱主投资的形式进行的,那么这对所有制度来说是意义重大的改变。但正如之前所看到的一样,仅限于承认是钱主的高利贷(私人借款)。当然,这也是重要的变化,但很难将其看作是朝鲜当局探索所有制改革的证据。

那么朝鲜为什么不推进所有制改革呢?换句话说,朝鲜在现实发生巨大改变的情况下,为什么不正式改变以国营企业为中心的经济结构呢?

也许是因为正式许可所有制度方面的变化的话,体制可能会受到威胁。朝鲜和过去的中国一样,把生产资料国有制视为“社会主义最后的堡垒”。正如我们在第一周的讲座中所看到的那样,中国也首先实行了与经济调节机制相关的改革措施,之后才推进所有制方面的变化,而朝鲜似乎也在遵循这种模式。

金正恩时代朝鲜经济改革措施出现的第三个特点是,将市场部门纳入到计划经济体制内部。

这是与7.1措施差距最大的部分。当时7.1措施的重点是,承认计划外部分的存在。相反,金正恩时代的改革措施,将计划外,即市场部门中的一部分编入计划部门内部。

企业指标的引入就是一个典型的例子。通过这些措施,将一部分原本在计划体系外进行的市场生产活动引入计划体系内部。之前没有说过,金正恩时代在计算企业向国家上缴的国家缴纳金时,包含通过市场活动赚取的销售额,这也可以看作是计划外部分编入计划部门内部的措施。





朝鲜当局许可这种变化的理由是什么呢？首先,在接受市场化发展这一现实的同时,还要维持社会主义计划经济的现有框架,可以看作是特殊情况下朝鲜当局自行寻找的折中方案。

另外,还考虑到了财政方面的问题。在朝鲜,计划外部门是非正式部分,所以不包括在缴纳金征收对象中。在朝鲜,从企业收取的国家缴纳金在预算收入中占绝对比重。再加上朝鲜财政极度困难。在这种情况下,继续将计划外部门排除在缴纳金征收对象之外是不合适的。

最后,我们来比较一下金正恩时代的改革措施与7·1措施。之前在介绍金正恩时代改革措施的特点时每次都会提到一些,现在综合来看一下。从结论来看,金正恩时代的改革措施比7·1措施更有力度。

这张表格将7·1措施和金正恩时代的改革措施进行了对比。首先,市场地位发生了变化。如果说市场在7·1措施时被正式认可为计划经济之外的存在,那么通过金正恩时代的改革,正在被编入计划经济体系内。

通过金正恩时代的改革,法律成为市场相关活动的后盾等市场的制度化水平也得到进一步提升。由此,市场部门已成为朝鲜经济中不可或缺的因素,朝鲜当局也在一定程度上接受了这样的现实。

除此之外,从当局指令性指标的缩减程度或企业、农场、贸易公司自主权的扩大程度,改革范畴等方面来看,可以说金正恩时代的改革措施比7·1措施更进一步。

本节课学习了金正恩时代朝鲜的经济改革。下一节课我们将评判朝鲜的经济改革水平。





#### 4-4 朝鲜经济改革水平的评判

各位同学大家好。到上一节课为止,我们以2002年7.1措施和金正恩时代引进的社会主义企业责任管理体制为中心,学习了朝鲜的经济改革是如何实现的。那么,怎么来评判朝鲜的经济改革水平呢?

考虑到时间有限,在体制转换的国家中,将以中国的经济改革,尤其是企业部门的改革内容为例,进行比较。

在比较之前,有必要复习一下上周讲座中学到的中国改革案例。简单整理一下重点内容。

中国早期企业改革的特点可以概括为放权让利。提升企业经营的自主性,将部分利润保留给企业用以强化经济激励。

首先,提升企业经营自主性措施是指:缩小计划部门的比重,允许国营企业计划外生产和销售,逐渐引进劳动合同制,以及赋予企业定薪的权力等。

另外,强化经济激励措施主要是指:企业利润从上缴国家的方式转变为企业持有。此前曾说过,引入了利润保留制、利税制度、承包经营责任制等。

我们了解了中国生产资料所有制,即允许私人所有方面发生了怎样的变化。还提到过:20世纪80年代允许设立小规模私营企业,即个体企业、私营企业;改革初期,比起这些私营企业,乡镇企业发挥了更加重要的作用,乡镇企业虽然是集体所有制,但实则是私营企业;进入20世纪90年代以后,所有制正式发生变化等相关内容。

现在将朝鲜的改革情况与中国早期的改革案例进行对比。首先从提升企业经营自主性方面来看,可以确定的是二者之间极其相似。朝鲜也采取了减少计划部门比重的措施,并允许国营企业进行计划外的生产和销售。



但是也有区别。最大的区别表现在人员雇佣方面。 20世纪80年代,中国劳动合同制适用范围扩大,并朝着择业自由的方向发展,薪酬也可以由企业决定,但是朝鲜没有出现这样的变化。 赋予激励调整权等变化当然也值得关注,但与中国相比,只是有限的变化。

从强化经济激励的角度也可以看出,朝鲜的变化与中国早期改革案例有相似之处。朝鲜也正在采取措施,将部分利润保留给企业使用。

但是此方面的区别也得到了确认。如果说中国的承包经营责任制不仅保障了企业的独立经营,而且还让经理对经营结果负责,那么朝鲜的变化还没达到这种水平。

有人认为是社会主义企业责任管理制造就了中国承包经营责任制的出现,但我认为是朝鲜当局在经营上没有赋予那种程度的自主性。

与前面提到的企业经营自主性或强化经济激励不同,从生产资料所有制度的变化来看,朝鲜和中国在改革初期时差距悬殊。

社会主义国家准许私有的方式,即私营企业的出现方式主要有两种。一是国有企业私有化,苏联或东欧国家在体制转换后积极推进私有化。

另一个是准许非国有企业出现。中国就是如此。 从改革之初,虽然企业规模小,但准许私营企业出现,也允许乡镇企业等集体所有制企业出现。

正如前面所说,乡镇企业的作用尤其重要。此类企业大规模出现后,与现有的国有企业形成竞争,这有利于提高国有企业效益。 中国的改革之所以能够成功,可以说这种竞争性的企业环境也起到了至关重要的作用。

相反,朝鲜官方不允许出现包括私营企业在内的非国有企业。也没出现准许的倾向。

综合来看,到目前为止,朝鲜实行的企业部门改革还不及中国初期的改革水平。并且2018年以后,因对朝制裁不断加码,经济形势愈发严峻,改革再次出现滑坡。 换句话说,朝鲜对经济改革一直持消极立场。



之前学过的7.1措施和金正恩时代的经济改革实际上也不是朝鲜当局牵头,可以看作是事后承认现实变化的形式。另外,虽然出现了非正式的私营企业,但事后并没有批准,这成为了制约经济变化的因素。

事实上,朝鲜当局也称自己的体制更好,但是在目前的经济体系下很难实现经济发展,他们知道应该像中国一样积极探索变化之路。但是,虽然提出经济发展是首要课题,但一直对经济改革持消极立场的理由是什么呢?

最主要的原因是朝鲜当局把维持体制或维持政权放在首位,而不是经济发展。从朝鲜政权的立场来看,加速国营经济部门的改革可能会成为维持体制的危险因素。他们担心,经济快速变化时,人们的意识也会受到影响,从而导致体制松懈。

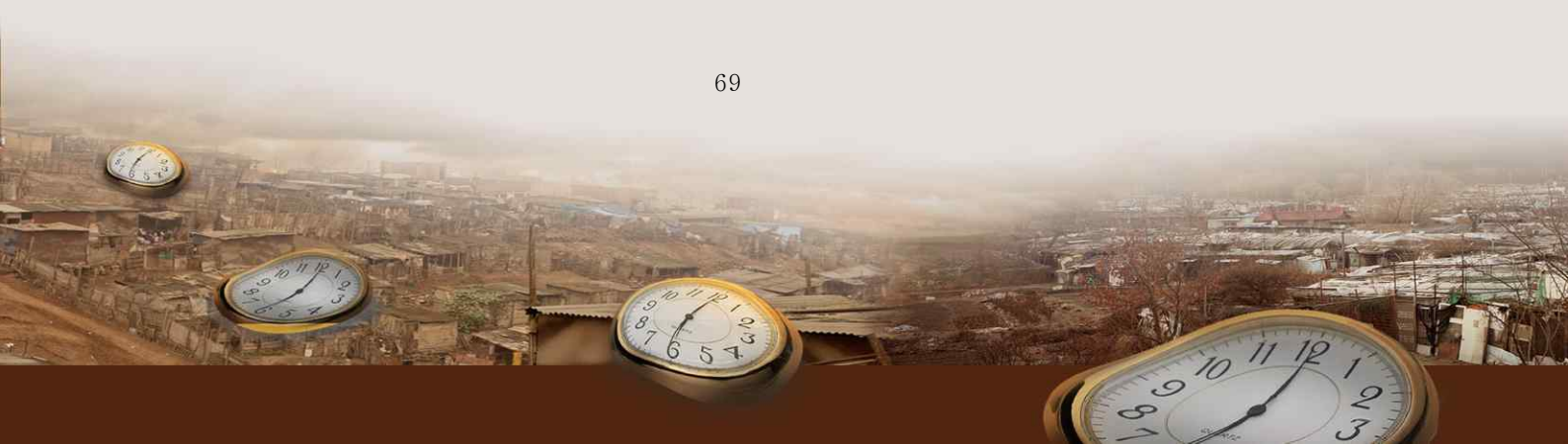
我们来整理一下所学内容。在这次讲座中,我们了解了21世纪以后在朝鲜实行的重大经济改革的案例。在学习经济改革之前,首先谈到了90年代朝鲜的经济状况。

20世纪90年代,朝鲜经济面临危机,朝鲜的社会主义计划经济体制无法正常运转。结果时朝鲜经济出现了相当大的变化。企业需要自己寻找生存方案,同时也出现了企业获得更多自主性的局面。

另外,企业内的决策结构也发生了变化,经理的权限也得到提升。居民的生活也发生了变化,非官方的私人经济活动大幅增加,这些主要由女性负责,因此,女性在家庭中的作用和地位也发生了变化。

2002年7.1经济管理改善措施是朝鲜当局事后对这些变化的认可。7.1措施带来了很多变化。

规划领域缩小,引入生产资料市场,即“社会主义物资交流市场”,还引入了“净收入”指标用于评价企业业绩。除此之外,还采取了各种措施,在此过程中,经理权限得到提升,出现了“八·三工人”、“多挣点儿”等。





金正恩时代实行的改革也可以看作是7.1措施的延续。金正恩时代的改革以强化经济激励、扩大企业经营自主权、引进市场功能等形式进行,其核心是社会主义企业责任管理制的实施。

而且,引入社会主义企业责任管理制后,引进企业指标、赋予定薪权、引进“现金账户”、赋予居民闲置货币资金调用权等才得以实现。

接下来介绍了金正恩时代朝鲜经济改革措施的特征:事后认可了现实的变化;比起所有制度,更注重经济调整机制;出现将市场部门纳入到计划经济体系内部的态势等。

最后将朝鲜的经济改革与中国改革初期进行比较,并对其水平进行了评价。从整体上看,朝鲜实行的企业部门改革还不及中国初期的改革水平。

企业经营的自主性和加强经济激励方面也有不足之处,尤其是生产资料所有制度的变化方面存在差异。中国初期改革之所以取得成功,关键在于私营企业、乡镇企业等非国有企业的出现,但朝鲜没有出现准许的倾向。

朝鲜的经济改革水平尚不尽人意,2018年以后,由于对朝制裁不断加码,经济形势愈发严峻,朝鲜当局加强对经济的控制和管理,与此同时改革出现了滑坡的态势。

为了朝鲜经济的增长,需要改善对朝制裁的对外经济条件,但朝鲜当局也要努力改革经济。但是朝鲜当局以经济恶化为由,反而实行了背道而驰的政策。期待朝鲜当局参考中国等经济改革案例,朝着更理想的方向发展,本节课到此结束。

在接下来第五周的讲座中,我们将学习21世纪以后朝鲜经济的第二阶段,朝鲜出现的市场化现象。那么下节课见。谢谢。







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

**퀴즈**

**01** 1990년대 경제위기를 겪는 과정에서 기업소에서 나타난 변화가 아닌 것은?

5분

- ① 지방 기업소 위주의 자재공급
- ② 액상계획만 채우면 계획 달성한 것으로 인정하는 경향
- ③ 장마당을 이용한 생산물자 조달
- ④ 기업소의 발언권 강화

**정답** ①

**해설** 1990년대 경제위기를 겪는 과정에서 물자가 부족해지자 국가는 지방 기업소보다는 전략적으로 중요한 중앙의 기업소부터 우선적으로 챙기는 경향이 나타났다. 그 결과 지방 중소규모 기업과 관련해서는 계획경제 시스템이 보다 일찍부터 작동하지 않게 되었다.

**02** 다음 중 2002년 7.1 조치에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

5분

- ① 국정가격, 임금, 환율이 크게 인상되었다.
- ② 계획화 영역이 축소되었다.
- ③ ‘사회주의 물자교류시장’이 도입되었다.
- ④ 기업소에 노동력을 해고할 수 있는 권한이 부여되었다.

**정답** ④

**해설** 2002년 7.1 조치를 통해 기업소의 자율성이 강화되었다. 그러나 기업소가 노동력을 새로 고용하거나 해고할 수 있는 권한은 부여되지 않았다. 즉 7.1 조치 이후에도 기업소는 국가가 배치해주는 노동력을 활용하여 생산해야 했다.



### 03 다음 중 '변 수입' 지표에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

5분

- ① 2002년 7.1 조치 당시 기업 실적을 평가하는 지표로 새로 도입되었다.
- ② 총판매수입에서 생산원가를 빼고, 노동보수를 더한 것이다.
- ③ 장기간 기업 실적을 평가하는 지표로 활용되었다.
- ④ 이 지표의 도입은 생산의 효율성을 높이는 데에 도움이 될 수 있었다.

**정답** ③

**해설** 2000년대 중반 이후 개혁 후퇴 기조가 나타났고, 그 과정에서 7.1 조치를 통해 도입되었던 '변 수입' 지표도 폐지되었다.

### 04 김정은 시대 개혁 조치에 대한 설명 중 옳지 않은 것은?

5분

- ① 변화의 핵심은 사회주의기업책임관리제의 실시였다.
- ② 7.1 조치와 마찬가지로 제도 변화를 법에 명문화하는 작업은 이루어지지 않았다.
- ③ 기업소에 노력조절권이 부여되어 기업 간에 합의가 이루어진다면 노동력을 주고 받을 수 있게 되었다.
- ④ '기업소 지표'에 근거해서 생산한 제품은 시장가격으로 판매할 수 있게 하였다.

**정답** ②

**해설** 김정은 시대 개혁 조치가 갖는 특징 중 하나는 7.1 조치와 달리 사회주의기업책임관리제를 도입하면서 이루어진 변화가 2014년~2015년 기업소법을 비롯한 기업 관련 법을 개정하는 과정에서 반영되었다는 점이다. 2019년 헌법 개정 시에는 사회주의기업책임관리제의 실시를 헌법에 명문화하기도 했다.





**05** 북한에서 기업소에 일정액을 지불하고 출근하지 않는 노동자를 부르는 칭호는 무엇인가요?  
10분

**정답** 8·3 노동자

**해설** 북한에는 기업소에 일정액을 지불하는 대신 출근하지 않음으로써 장사 등을 통해 돈을 벌 수 있는 시간을 확보하는 노동자들이 있는데, 이들을 8·3 노동자라 칭한다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 보고서



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

## 보고서

- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

**주제**    김정은 시대 북한의 개혁 수준을 중국 사례와 비교해 평가해 보시오. (120분)

## 참고

김정은 시대 북한의 개혁 수준은 중국의 초기 개혁 수준에 미치지 못한다고 평가할 수 있다. 기업 경영의 자율성이나 경제적 인센티브 강화 측면에서도 미흡한 부분이 있었으나, 생산수단 소유제도의 변화라는 측면에서 가장 큰 차이를 보이고 있다. 중국은 초기 개혁 과정에서 사기업, 향진기업과 같은 비국유기업의 출현을 허용했고, 이 중 향진기업은 개혁이 성공하는 데에 중요한 역할을 했는데, 북한에서는 이와 같은 기업의 출현을 허용하는 방향으로 나아가려는 움직임이 나타나지 않고 있다.







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

## 자료

### 도서

- 리춘르 저, 성균관대학교 성균중국연구소 역, 『김정은 시대 북한경제』, 도서출판 선인, 2022.
- 이석기, 『북한의 기업관리체계 및 기업행동양식 변화 연구』, 산업연구원, 2003.
- 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 - '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, 산업연구원, 2018.
- 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』, 통일연구원, 2021.

