

# 북한금융시스템의 구축을 위한 단계적 접근방안

윤덕룡\*

---

2013. 10.

---

\* 대외경제정책연구원 선임연구위원, E-mail: dryoon@kiep.go.kr



## 목 차

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| I. 서 론 : 북한의 금융개혁 필요성 .....        | 1  |
| II. 북한경제와 금융시스템 현황 .....           | 4  |
| 1. 북한의 금융시스템 및 금융기관 .....          | 4  |
| 2. 통화 및 금융의 역할 변화 .....            | 7  |
| 3. 금융개혁의 압력 .....                  | 11 |
| 4. 사회주의 금융개혁의 제 단계 .....           | 13 |
| III. 북한의 금융개혁 현황과 평가 .....         | 17 |
| 1. 북한의 금융분야 개혁 : 법제도 변화 .....      | 17 |
| 2. 중앙은행법과 상업은행법에 나타난 금융개혁 방향 ..... | 18 |
| 3. 북한 금융개혁 방향에 대한 평가 .....         | 25 |
| IV. 북한 금융개혁의 실현방안 .....            | 30 |
| 1. 금융개혁의 단계적 과제 .....              | 30 |
| 2. 금융개혁의 실현방안 .....                | 35 |
| 3. 인플레이 극복을 위한 통화정책 대안 .....       | 42 |
| V. 요약 및 결론 .....                   | 48 |
| 참고문헌 .....                         | 51 |

## 표 목 차

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| <표 1> 북한의 은행기관 .....                  | 6  |
| <표 2> 북한의 금융관련 법제도 정비 .....           | 18 |
| <표 3> 중국의 금융개혁과 북한의 금융개혁 방향 .....     | 26 |
| <표 4> 북한의 법제도적 금융개혁 현황 .....          | 30 |
| <표 5> 금융개혁의 단계별 추진 순서 .....           | 36 |
| <표 6> Currency Board의 주요 장점과 단점 ..... | 46 |

## 그림목차

|                              |    |
|------------------------------|----|
| <그림 1> 북한의 화폐누적 과정 .....     | 6  |
| <그림 2> 은행중심 금융개혁의 제 단계 ..... | 15 |
| <그림 3> 상업은행 도입시 화폐의 흐름 ..... | 37 |

## I. 서론 : 북한의 금융개혁 필요성

북한은 1990년대 들어 발생한 경제적 붕괴 이후 전통적인 계획경제시스템의 작동이 마비되어 지금까지 안정적인 경제시스템을 구축하지 못하고 있다. 1990년대에는 경제가 마이너스 성장을 계속하였고 정부도 특정한 방향을 설정하지 못하였다. 이 과정에서 국영기업체들은 생산에 필요한 자원을 공급받지 못했고 가게는 소비에 필요한 식량과 생필품을 배급받지 못하였다. 계획경제가 더 이상 작동하지 못하게 되자 제도적 공백이 생겼으며 이 공간을 시장이 메우기 시작했다. 시장이 점차 영역을 확대하면서 북한사회에서도 자원의 배분과 분배를 담당하는 중요한 대안으로 기능하게 되었다.

북한에서 허용되었던 시장의 첫 모습은 농민들이 생산여유분을 처분할 수 있도록 개설한 농민시장이었다. 10일마다 열리던 농민시장이 경제적 붕괴로 거래수요가 높아지자 1993년경부터는 매일 열리는 장마당으로 변화되었다. 1990년대 중반이후 식량난이 심화되면서 장마당은 전국적으로 확산되기에 이르렀다. 북한당국은 2000년대에 들어와 이러한 시장을 일부 활용하기 위해 2002년 7월 소위 “7.1 경제개선조치”라는 이름으로 제도화를 단행하였다. 북한당국은 선군경제정책에 기초하여 경제회복정책을 추진하고자 국가의 재원과 계획역량은 국방공업 및 이에 연관된 기간산업이나 중공업부문에 집중시키고자 했다. 그 외의 경제부문들은 시장메커니즘에 맡겨 자력갱생의 길을 찾게 함으로써 생산성 제고와 국방공업 발전에 필요한 자원확보라는 두 마리 토끼를 잡으려는 의도였다.<sup>1)</sup>

2002년 7월 북한정부의 개혁조치 이후 시장은 공식적으로 중요한 경제운영의 메커니즘으로 인정받게 되었다. 북한경제에서 소비분야를 중심으로 확대되어온 시장메커니즘은 주민생활에 중요한 기능을 하고 있을 뿐 아니라 점차 생산분야로까지 확대되는 추세를 보이고 있다. 이제 북한정부가 원하건 그렇지 않건 북한경제는 체제전환의 과정에 들어서 있다.

2002년의 7.1조치 이후 가속화되던 북한의 시장기능 확대조치는 2006년 이후에 그 속도를 늦추게 된다. 북한의 시장이 개인의 부를 축적하기 위한 공간으로 발전되면서 다양한 형태의 개인경제활동이 나타났고 계획경제부문이

---

1) 북한의 선군경제정책과 시장간의 관계에 대해서는 통일교육원(2013), 「북한이해」 제5장 북한의 경제현황과 전망 참조.

점차 위축되는 현상이 나타났기 때문이다. 남아있는 계획경제부문조차 시장 경제에 의존하는 현상이 심화되었고 부를 축적하기 위해 권력기관들의 불법 행위도 증가했다. 경제적 부패현상 확대와 빈부격차의 심화, 공경제의 위축 등으로 체제의 위협을 느낀 북한당국은 시장통제를 시작하였다.

북한은 시장통제 외에 국내의 화폐적 자산을 총동원하기 위해 2009년 11월 30일 화폐개혁을 단행했다. 신구화폐를 1:100으로 교환해주고 교환한도를 가구당 10만원으로 한정했다. 이와 함께 종합시장 철폐와 외화거래금지조치도 함께 취하였다. 이를 통해 급속히 확산되는 시장화 현상을 제어하고 재정 및 금융에 대한 장악력을 복구하여 계획경제의 회복을 꾀한 것이다. 그러나 계획경제를 운용할 수 있는 역량을 회복하지 못한 상태에서 시장을 통제하고 화폐의 기능을 침해하면서 오히려 경제는 혼란에 빠졌다. 그 결과 통화 가치가 급속히 하락하고 생산이 급감했으며 무역도 침체되었으며 국가재정도 오히려 악화되는 결과를 초래했다. 이에 대한 주민들의 불만이 거세어지자 2개월 후인 2010년 1월말 결국 내각총리가 직접 잘못을 인정하고 책임자들을 처벌하면서 북한의 시장통제와 화폐개혁은 실패로 돌아갔다.

그 이후 북한은 새로운 제도적 변화의 움직임을 보이지 않고 있다. 거시경제적으로는 초인플레이션의 압력이 지속되고 있으며, 경제가 여전히 1980년대 수준도 회복하지 못한 채 혼란스러운 상태에 놓여있다. 소비분야에는 시장을 허용하였으면서도 생산분야에 대해서는 계획경제를 유지하려는 정책의도는 현실적으로 실현되지 못하고 오히려 제도적 개선을 가로막고 있는 장애를 초래하고 있다.

북한경제의 회생을 위해서는 금융시장이 생산자원의 배분기능을 맡아야 한다. 즉, 금융부문이 자본의 회소성에 의해 결정되는 이자에 의해 자본의 축적을 유도하고 생산자에게 투자자본을 공급해줄 수 있어야 한다. 이러한 조건은 북한의 금융개혁이 이루어져야 생산의 확대와 생산성의 향상이 가능하다는 것을 의미한다.

북한경제의 정상화를 가로막고 있는 또 다른 문제는 인플레이션이다. 북한에서는 국가상점을 통해 환수되던 통화를 더 이상 흡수할 수 없게 되어 통화가 시중에 누적되고 있다. 또한 정부는 국영기업체의 몰락으로 인한 세수기반 붕괴로 통화증발을 통해 정부지출을 할 수밖에 없는 상황이다. 물가가 오를수록 정부지출을 위한 통화증발은 늘어나게 된다. 구매력 손실을 막기 위한 외화선호 추세로 달러화현상이 심화되고 있다. 이로 인한 거시경제적 불

안은 주민들의 정상적인 경제생활을 방해하고 있다. 이러한 것들이 모두 북한에서 금융개혁이 필요한 또 다른 이유이다.

그렇다면 북한이 금융개혁을 하면 어떤 내용과 전략으로 추진해야 할까? 이것이 본 연구의 주제이다. 우선 본 연구에서는 북한의 현재 금융제도와 금융기관들을 개괄한 후 시장과 상응할 수 있는 금융제도를 도입하기 위해 필요한 개혁요소들을 정리해보기로 한다. 그리고 그동안 북한이 보여준 금융분야 개혁의 내용을 통해 북한이 나아가고자 하는 방향을 확인하고자 한다. 또한 현실적으로 북한이 정치체제를 유지하면서도 필요한 금융개혁을 성공시키기 위해서는 무엇부터 어떻게 변화를 추구해야 할지를 제시해보고자 한다.

## II. 북한경제와 금융시스템 현황

### 1. 북한의 금융시스템 및 금융기관

“사회주의 사회에서 금융은 국가은행을 중심으로 하여 화폐자금을 계획적으로 유통하는 것을 말한다. 사회주의 사회에서 국가는 은행을 통하여 화폐자금을 계획적으로 유통하면서 나라의 경제발전과 인민생활향상을 위한 자금수요를 충당하여 인민경제 모든 부문에 대한 재정적 통제를 실시한다. 사회주의 사회에서 금융은 신용과 자금공급에 기초하며 그것은 또한 금융의 본질적 내용을 이룬다.”(경제사전, 사회과학출판사, 1986, 264쪽)

북한에서 정의하는 금융의 역할은 국가계획을 수행하기 위해 필요한 자금을 유통하는 것이다. 따라서 금융시스템이란 예산제도의 주요부분으로 국가경제를 계획에 따라 운용하기 위해서 필요한 자금을 공급할 수 있는 체계이다. 기본적으로 북한의 경제운용은 계획에 근거하고 있으며 금융분야는 실물계획을 성취하기 위해 만들어진 자금계획에 따라 운용된다. 즉, 모든 화폐자금의 유통은 국가의 계획에 근거한다.

북한에서 금융은 자금유통이 이루어지는 지역적 범위에 따라 국내금융과 국제금융으로 구분된다. 국내금융은 북한 화폐적 자금이 이동하는 형식과 성격에 따라 신용, 자금공급, 화폐유통으로 구분한다. 신용이란 소유주체들 사이에 일시적으로 유향 화폐자금을 반환하는 조건으로 계획적으로 동원 이용하는 형태이다. 대부, 저금, 국가보험이 여기에 해당한다. 자금공급이란 국가소유 기관 기업소에 대하여 반환하지 않아도 되는 자금을 제공하는 것으로 운영에 필요한 자금수요에 대해 계획적으로 국가자금을 동원하여 이용하는 것이다. 자금제공 성격에 따라 투자자금에 해당하는 기본건설 자금, 운전비에 해당하는 유동자금, 소모성 자금성격의 경비예산 등으로 구분된다.<sup>2)</sup> 화폐유통이란 신용과 자금공급 관계에 기초하여 화폐자금이 구체적으로 이동하는 것을 의미하는데 현금유통과 무현금유통의 형식으로 이루어진다. 현금유통은 화폐의 형태로 직접 유통되는 것을 의미하는데 주민을 대상으로 한 경제행위에 주로 적용되며 기관 및 기업소는 계좌이체에 해당하는 무현금 유통이 중심이다. 북한은 여타 사회주의 경제와 마찬가지로 현금유통을 억제하여 계획

2) 「경제사전」 제1권, 1985, 사회과학출판사, 평양, 264쪽 내용을 중심으로 정리.

의 실현을 공고히 하려는 의도를 가지고 있다.<sup>3)</sup>

외화유통에 기초하여 국가간에 이루어지는 자금이동 형태로서 외국환거래, 국제신용, 국제결제, 국제보험으로 구분된다. 북한은 금융의 기능을 세 가지로 나누어 설명하고 있다. 첫째, 사회주의 금융이 수행하는 기능은 생산과 유통을 자금측면에서 보장하여 경제건설을 도와주는 자원배분적 기능이다. 둘째, 올바른 독립채산제 시행과 재정관리를 위한 감독 등 재정통제적 기능이다. 셋째는, 외화거래의 합리적 조직기능 등이다.<sup>4)</sup> 이러한 기능을 수행하는 방식은 명령과 통제이다. 북한에는 자본주의 국가에서와 같이 직접적인 재정공급이 가능한 자본시장, 증권시장 등이 존재하지 않을 뿐더러 은행조차 상업적인 목적으로 운용되지 않는다. 따라서 “정책당국이 수립한 목적을 달성하기 위하여 재정정책을 시행하고자 하는 경우, 자본주의국가에서보다 훨씬 강력한 수단으로 활용될 수 있는 강점을 가지게 된다.”<sup>5)</sup> 모든 생산수단이 사회주의적 소유로 되어 있고 중앙집권적 경제체제인 북한에서는 재정계획과 예산제도를 통하여 국가가 직접 자원배분기능을 맡고 있으므로 이자율과 수익률·환율 등을 매개로 금융시장에서의 자원배분기능을 수행하는 자본주의하의 금융기능과는 본질적으로 다르다

북한의 금융기관은 이러한 자금계획을 수행하고 집행하기 위한 기관이며, 금융기관의 중심역할은 “국가은행”이 담당한다. 은행은 모두 국가은행으로 자금유통의 매개체이다. 기관이나 기업을 위해 자금을 융통하는 것이 주요 기능이다. 그러나 자금을 통용하는 은행간 시장이나 민간자금을 활용하기 위한 자본시장은 존재하지 않는다.

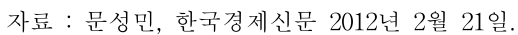
북한에서 은행기관은 중앙은행인 조선중앙은행이 각 지역에 지점을 설치하여 운영하는 일원적 은행체계(mono-tier banking system)를 가지고 있다. 조선무역은행은 외환정책을 수행하면서 외화관련 전문은행의 역할을 담당하고 있다. 그 외에 대외거래를 지원하기 위한 특수은행이 있고 외국과 합작투자자로 만들어진 합영은행들이 있는 것으로 알려지고 있다. 특수목적으로 설립된 은행들은 대부분 북한의 권력기관들이 설립한 은행으로서 일반 개인들과는 상관이 없는 은행들이다.

3) 리원경(1986)은 「사회주의 화폐제도」 평양. 81~105쪽에서는 현금유통과 무현금 유통간 상호작용에 대해 설명하면서 무현금 유통량의 증가는 현금유통의 증가에도 영향을 미친다고 설명하며 현금유통의 일방적 억압이 아니라 합리적 관리를 위한 방안을 논의함.

4) 「재정금융사전」, 1995, 사회과학출판사. 평양. 242쪽 이하

5) 「2009 북한개요」, 통일연구원, 서울. 240쪽

〈표 1〉 북한의 은행기관



## 2. 통화 및 금융의 역할 변화

### 가. 경제의 화폐화(monetization)에 따른 통화의 기능 변화

북한은 전통적으로 구소련의 제도를 모방한 전형적인 사회주의 계획경제의 금융제도를 운용해왔다. 자본을 죄악시하여 개인의 자본축적을 억압하고 통화의 기능을 제한하였다. 그 결과 통화는 단순한 지불수단이나 교환의 매개 역할조차도 충분히 수행하지 못하였다. 북한의 화폐와 금융제도는 중앙정부의 계획을 충실히 실행하기 위한 자금조달과 계산단위로서의 역할이 가장 중요한 과업이기 때문이다.<sup>6)</sup> 전통적으로 북한에서 화폐는 독자적인 구매력을 가지지 못하였고 배급표가 있어야 상품을 구매할 수 있었다. 배급표와 함께 해당상품의 가격에 해당하는 금액을 화폐로 지불은 했지만 계획단위에서 정해진 가격을 지불하여 정부의 계획대로 거래가 이루어졌음을 확인함으로써 배급표의 보조수단으로서만 역할을 수행했을 뿐이다. 공급되는 상품이 항상 화폐량보다 적은 결핍경제였기 때문에 화폐는 민간에 누적되는 추세를 보였다. 경제의 계획적 운용을 위하여 북한정부는 주기적인 화폐개혁을 통하여 누적되는 과잉화폐량을 해소해왔다.

북한의 화폐기능에 변화가 초래된 것은 1990년대에 들어서부터이다. 기존 사회주의 국가들의 체제전환으로 사회주의 국가간 국제협력망이 붕괴되자 생산자재의 공급부족으로 북한내 국영기업들의 생산이 중단된 것이 원인을 제공했다.<sup>7)</sup> 국영기업들의 생산급감으로 배급체제가 붕괴되자 주민들은 각기 생존을 위한 생산에 나섰고 상호간 필요한 물건을 비공식적인 시장에서 사고파는 데 화폐를 사용하게 되었다.<sup>8)</sup> 이 과정에서 배급표 대신 화폐가 구매력을 가지게 되었으며 시장에서 형성되는 가격도 수요와 공급을 반영하게 되었다.

---

6) 재정경제사전(1995), 242쪽

7) 사회주의 국가들간에는 COMECON이라는 협력체제를 통해 국제분업이 이루어지고 있었으며 북한은 공식적으로 COMECON 회원국이 아니었지만 사회주의 국가들과의 협력을 통해 주요 자원, 생산설비를 공급받고 이 국가들에 수출을 하였으며 평균적인 가격수준은 우호가격이라 하여 서방시장경제의 1/3~1/4 수준이었던 것으로 알려짐. 북한의 대표적인 교역상대국은 소련으로 교역의 절반 이상이 소련과 이루어졌으나 1991년 북한과 조러협약을 개정하여 우호가격을 폐지하였으며 기존의 청산결제 대신 경화결제를 기반으로 하는 교역으로 전환하게 됨(『북한경제백서』, 대외경제정책연구원(2004), 176쪽 참조).

8) 북한은 당시 농민들이 국가수매 후 잉여농산물을 매매할 수 있는 농민시장만을 허용하고 있었으나 배급체제의 붕괴이후 다른 상품들까지 거래되었으며 암시장도 확대됨.

북한정부는 이러한 현실을 묵인하고 있다가 2002년 “7.1 경제 개선조치(이하 7.1 조치)”를 통해 공식화하게 된다. 민간부문의 시장을 제도권내에 끌어들이고 그 기능을 일부 활용하려는 것이었다. 국영상점의 상품가격을 개혁하여 시장가격과 동일하게 하고 기업의 이윤동기를 제공하여 생산확대를 위한 자극을 만들었다.

2002년 7.1경제조치는 전통적인 사회주의적 금융제도에 근본적인 변화를 초래했다. 북한은 배급표를 없애고 화폐를 통해 경제행위 및 그 결과를 거래하도록 하는 화폐화(monetization)를 단행하였다.<sup>9)</sup> 그 후 통화는 구매력을 가지게 되어 가치의 저장 수단과 가치척도로서의 기능을 수행하게 되었다. 당시 북한은 가격개혁을 통하여 과잉통화를 흡수하는 조치를 취하여 구매력과 물가간의 관계를 정상화하기 위한 정책을 시행하였다.

북한정부는 2002년 7·1조치에서 화폐화를 단행한 이후 통화의 기능과 관리에 대한 새로운 접근이 필요하게 되었다. 기존 시스템에서는 통화가 계획의 집행을 위한 계산단위 이상의 의미를 가지 못했다. 그러나 국가 배급체계가 붕괴되면서 민간에서는 통화가 실질적인 교환수단 및 구매력의 척도로 사용되기 시작했고 2002년 7·1조치는 공식적으로 이러한 변화를 승인하는 계기가 되었다. 통화의 기능에 관련한 이러한 변화는 북한정부로 하여금 통화의 기능에 대한 새로운 효용을 활용할 수 있게하되 그 책임을 감당하게 만들었다. 구체적인 내용을 보면 아래와 같다 :

첫째, 정부가 통화의 구매력을 이용할 수 있게 되었다. 이전까지 정부는 통화를 단지 계획달성을 위한 통제의 수단으로만 간주해왔다. 그러나 정부의 배급제도가 작동하지 않고 주민들의 거래 수단으로 사용되면서 정부도 통화를 상품수매에 사용할 수 있게 되었다. 통화를 이용한 재정지출의 기능이 살아나게 된 것이다. 생산능력의 붕괴로 국가재정수입도 함께 급격히 위축된 북한 정부에게 발권력을 이용한 재정수단 확보는 매우 유용한 정책수단이 되었다.

둘째, 통화의 구매력관리가 중요 정책과제가 되었다. 북한에서 통화는 정부의 배급표가 없어도 시장에서 물건을 매매하는 공식적인 교환수단이 되었다. 특히 2002년 7.1 조치 이후에는 대부분의 소비재거래에 통화를 이용하게 되면서 통화가치의 관리가 중요한 정책과제가 되었다.

---

9) 윤덕룡·이형근(2002), 「북한의 물가인상 및 배급제폐지의 의미와 시사점」, 대외경제정책연구원, 오늘의 세계경제, 02-24호, 6쪽 참조.

셋째, 통화가 거래 및 가치저장의 수단으로 기능하면서 민간부문의 통화량이 더 급속히 증가하게 되었을 뿐만 아니라 통화의 유통속도가 빨라져 인플레이션 압력이 가속적으로 증가하게 되었다. 북한당국은 생산분야에서는 여전히 현금거래를 공식적으로 통제하고 있다. 그러나 현실에서는 기업들간의 거래도 점차 현금거래중심으로 전환되어 가고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 화폐화의 진전에 따라 북한 정부의 투자행위나 정부재정 지출에서 모두 현금거래의 비중이 높아지고 있는 추세이다.

북한에서 통화의 기능이 정상화되기 시작하면서 북한정부는 새로운 재정수입원으로 시뇨리지(seigniorage)라고 하는 주조이득을 활용할 수 있게 되었다. 그러나 반면, 통화가치를 유지할 수 있도록 관리해야하는 새롭고 어려운 과제를 당면하게 되었다. 인플레이션압력을 제대로 관리할 수 없으면 발권력에 의한 통화창출이 재정확충에 큰 도움이 되지 않기 때문이다.

## 나. 시장화의 진전에 따른 경제관리 역할 변화

사회주의 경제에서는 국가가 상품의 생산과 공급을 결정하는 주체이다. 정치적 판단에 의한 생산계획의 수립은 전통적으로 공급조절형 경제관리에 따라 특히 소비분야에서 공급이 부족한 소위 “결핍경제(shortage economy)”현상을 초래했다. 사회주의 경제 일반에서 나타난 이러한 특징은 북한경제에서도 일상화되어 있었다. 1990년대 이후 발생한 북한의 생산능력 붕괴는 배급체계를 마비시켰고 사회내에 존재하던 결핍현상은 한층 더 악화되는 결과를 초래했다. 국가의 배급체계 붕괴로 주민들은 각기 생산활동에 나서게 되었고 생계를 자급자족하는 과정에서 자연발생적으로 시장화가 진행되었다. 기존의 농민시장이 확대되었고 암시장도 증가하였다. 주민들에게 배급하지 못하게 된 정부는 시장화를 묵인할 수밖에 없었다. 1990년대 고난의 행군시기동안 시장은 주민들의 생계를 유지할 수 있는 터전이 되었고 생존을 위한 개인이나 가계중심의 생산이 조금씩 증가하면서 시장화도 확산되었다.

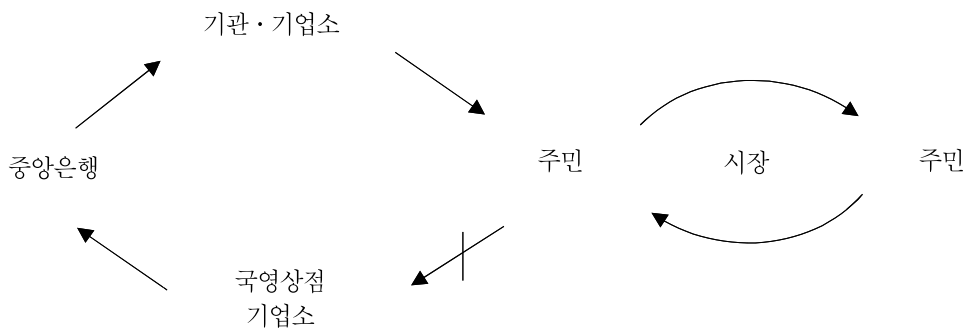
2002년 7월 1일, 고난의 행군시기를 마감하고 체제정비를 하면서 시장기능을 일부 활용하기 위해 시장의 제도화를 포함하는 7.1 조치가 발표되었다. 그리고 2003년 3월에는 농민시장을 종합시장으로 대체하고 전국에 종합시장을 공식화하는 조치가 내려졌다. 배급체제로의 복귀가 불가능해진 상황에서 시장의 긍정적 기능을 인정하고 국가의 부담을 줄이려는 의도가 반영된 것이

었다. 이후 시장에는 개인만이 아니라 기관 및 기업소도 참여하게 되어 거래 규모와 상품의 종류가 지속적으로 늘어났다. 시장화의 정도가 증가하면서 국영상점이나 국가유통망은 위축되고 시장의 역할이 증가하였다. 국가의 공급 체계 붕괴는 북한의 통화 및 금융시스템 관리에도 변화를 야기했다.

기본적으로 북한의 화폐흐름은 소비자들에게 임금, 구매대금 등으로 제공되는 현금흐름과 국영기업들간의 생산 및 구매에 제공되는 ‘비현금성 화폐’인 장부화폐(book money)의 흐름으로 구성된다. 그러나 1990년대부터 기업들의 생산이 감소하거나 중단되자 국영상점들을 통한 화폐의 환수흐름이 단절되어 더 이상 작동하지 못하는 현상이 발생했다.

기존의 현금흐름은 중앙은행에서 발행한 통화가 계획당국의 계획에 의거하여 기관 및 기업소에 공급되고 이 현금은 주민들의 급여 등으로 개인에게 지급된다. 주민들이 국영상점과 기업소에서 상품을 구매하면서 지불된 현금은 다시 중앙은행으로 환수되는 것이 전통적인 형태의 화폐흐름이었다. 그러나 기업들의 상품 공급능력이 하락하면서 주민들에게 공급된 화폐가 환수되는 연결고리가 작동되지 않으면서 통화환수가 어렵게 되었다. 주민들이 국영상점에서 소비재를 구매할 수 없게 되자 생존을 위해 필요한 상품들을 자기들끼리 생산하고 거래하기 시작한 것이다. 처음에는 국가에서 농산품만 거래하도록 허용한 농민시장을 통해 거래되는 상품이 증가하였고 2002년 7.1조치 이후 농민시장이 종합시장으로 발전되면서 주민들간의 거래가 급속히 증가하였다. 그 결과 <그림 1>과 같이 화폐의 흐름이 바뀌어 중앙은행으로 환수되지 못하고 민간에서 누적되는 결과를 초래했다.

〈그림 1〉 북한의 화폐누적 과정



참조 : 윤덕룡(2004), 『북한경제백서 2003/04』, 46쪽.

북한경제가 배급제를 근간으로 하던 시기에는 금융의 역할이 국가의 계획을 뒷받침하여 생산과 분배가 차질 없이 이루어지도록 하는 것이었다. 그러나 시장이 배급을 대체하게 된 경제에서 금융의 역할은 사회적 수요에 따라 생산이 이루어지도록 자본을 공급할 수 있어야 한다. 그리고 가격이 상품의 희소성을 잘 반영할 수 있도록 물가의 안정성을 담보할 수 있어야 한다. 이러한 새로운 역할을 수행할 수 있으려면 금융시스템이나 금융기관, 그리고 금융정책이 모두 이전과는 달라져야 하는 상황을 맞게 되었다.

### 3. 금융개혁의 압력

북한은 2000년대 들어 금융제도의 개혁을 시작했다. 북한이 금융개혁에 나설 수밖에 없게 된 것은 기존의 금융제도가 거시경제적 안정이나 국가내의 자금을 효율적으로 동원하지 못하게 되었기 때문이다. 이는 결국 조선중앙은행이 더 이상 통화와 신용을 관리하지 못하고 있음을 의미한다. 기존의 금융제도가 작동하지 못하게 된 것은 시장의 등장에 따른 생산관계의 변화 때문이다. 북한의 금융제도가 제 역할을 하지 못하게 된 것은 기관·기업소의 생산이 중단되거나 급감한 1990년대 중반부터의 일이다. 생산이 급감하면서 북한의 화폐흐름에도 변화가 생겼다. 개인을 상대로 한 거래가 중심이 되는 현금흐름은 기본적으로 임금, 구매대금 등으로 제공되는 현금이 국영상점을 통하여 다시 중앙은행으로 회수되어야 한다. 그러나 기업들의 생산중단으로 이러한 화폐의 흐름이 더 이상 작동하지 못하게 되었다. 국영기업들간의 생산 및 구매에 제공되는 무현금흐름은 기관이나 기업소간 상품과 용역의 공급시 결제되는 흐름이다. 그러나 이 역시 기업들의 생산중단 혹은 감소로 장애가 발생하게 되었다.

이러한 변화는 북한정부에게 금융분야의 새로운 과제를 야기했다.

첫째, 재정부족이다. 북한의 중앙은행은 국고대리업무를 수행하고 있어서 재정수입을 받아들이고 지출하는 역할을 담당해왔다. 1990년대 이후 심화된 북한지역의 생산 감소는 북한의 국가예산수입금(한국의 재정수입에 해당)을 대폭 위축시켰다. 북한은 중앙은행의 재정관리 역할 수행이 어렵게 되자 기업에 대한 자금제공을 예산으로부터 신용대출로 전환한다. 특히 독립채산제 기관은 필요한 자금을 은행의 대부자금을 이용하도록 규정하였다. 그 결과 기업에 대한 자금보장책임이 국가재정에서 기업과 은행으로 전환되었고 중앙

은행의 재정기능은 축소되고 신용기능이 증가하게 되었다.

둘째, 통화관리의 어려움으로 인한 만성적인 인플레이션상 때문이다. 북한은 중앙은행의 통화흡수 장치에 문제가 생겼다. 통화의 유통경로가 국가의 기관·기업소중심에서 민간시장을 중심으로 변경되었기 때문이다. 또한 기관 및 기업소간 거래에서도 비생산재만 현금유통으로 이루어지던 제도를 변경하여 계획외의 물자구입과 일부생산품의 시장판매가 현금거래로 이루어질 수 있도록 허용되어 통화의 유통량 자체도 증가하게 되었다. 독립채산제나 반독립채산제의 적용을 받는 기관·기업소가 증가하고 시장이 확대되면서 현금거래의 비중이 전반적으로 확대되는 결과가 초래되었다. 그러나 중앙은행은 통화를 흡수할 수 있는 메커니즘을 구축하지 못하여 공급되는 통화가 지속적으로 시중에 누적되었고 인플레이션만 확대되는 현상이 발생하였다. 기존의 통화흡수 기능이 작동되지 않는데도 북한은 고장난 통화조절장치를 고치지 못하고 있다.

셋째, 계획과 시장의 불일치 문제다. 북한의 중앙은행은 전통적으로 국가의 경제계획을 “원에 의한 통제”로 실현해 나가는 역할을 담당해왔다. 그러나 1990년대 중반 이후 기관·기업소가 계획에 따라 작동되지 못하면서 사실상 계획부문이 축소되기 시작했다. 결국 국가가 보호해야하는 인민경제의 주요 부문에서만 계획을 일부 유지하게 되었고 그 외 부문에서는 계획의 영역이 크게 위축되었다. 계획이 작동하지 못하는 분야는 시장이 자원의 배분 및 분배를 대체하게 되어 사실상 이중체제가 작동하는 경제가 되었다. 그러나 정부가 정책적 의도를 가지고 이중체제를 활용하는 것이 아니라 여전히 계획부문을 확대하고 싶어하면서도 현실적으로 이를 관철하지 못하고 있는 실정에 있다. 그 결과 이중체제가 서로 충돌하는 문제를 야기하고 있으며 제도적 공백상태가 발생하는 문제를 보이고 있다. 북한정부에서는 계획부문을 확대하기 위해 시장분야를 위축시키는 정책을 시행하고 있어서 현실적으로 계획이 작동하지 못하는 분야에서까지 시장도 제대로 기능하지 못하는 상황에 처하게 되었다.

넷째, 투자자본의 축적이 어렵기 때문이다. 북한정부의 가장 큰 과제는 경제회복이다. 1990년대 이후 붕괴된 생산설비를 새로운 경제여건에 맞추어 경쟁력 있는 설비로 대체해야 한다. 필요한 설비와 원자재를 사회주의 우호가격으로 저렴하게 수입할 수 있는 환경이 사라진 만큼 생산성과 현재 북한의 비교우위분야를 고려한 설비투자가 필요하다. 투자에 필요한 자본을 축적하

고 생산성이 높은 분야를 골라 투자가 가능하도록 만드는 역할이 바로 금융 부문이 담당해야 할 일이다. 이전처럼 정부가 투자재원을 공급하지도 못하고 경제성에 입각한 투자선별 기능도 수행하지 못하는 상황이므로 조속히 금융 부문에 이러한 역할을 이전하여야 한다. 그래야 북한경제가 살아날 수 있기 때문이다.

상기 문제들은 기존의 중앙은행중심의 일원적 은행체제로는 금융분야의 기본적 기능이 작동되지 않을뿐더러 정상적인 경제운용도 용이치 않다는 사실을 보여준다. 북한 금융분야에서 나타나는 이러한 문제들은 사실상 사회주의 계획경제를 운용한 국가들이 체제전환과정에서 공통으로 겪은 문제들이다. 그래서 구사회주의 국가들은 모두 체제전환 초기에 필연적으로 금융개혁에 나설 수밖에 없었다. 북한당국이 공식적으로는 사회주의 경제체제를 유지하겠다는 의지를 보이고 있지만 이미 실물경제는 상당부분 시장경제 메커니즘에 의해 작동하고 있다. 구사회주의 국가들이 수행했던 금융개혁을 북한도 조속히 시행해야 경제적 개선이 가시화될 수 있다.

#### 4. 사회주의 금융개혁의 제 단계

사회주의 금융체제를 근간으로 한 북한금융은 새로운 역할을 요구받고 있다. 이러한 요구는 북한의 실물경제가 더 이상 배급제도와 계획경제에 의해 운용되지 못하게 된 상황이 촉발한 것이다. 시장이 주민들의 생활과 북한경제에서 중요해지면서 시장과 모순되지 않고 병행가능한 금융이 필요하게 되었기 때문이다. 북한의 새로운 금융시스템이 충족시켜야 할 기본적인 역할은 두 가지다. 첫째, 금융당국이 안정화정책을 수행할 수 있는 정책수단을 가질 수 있어야 한다. 둘째, 자본시장을 통하여 경제주체들에게 저축을 하게 만드는 인센티브를 제공할 수 있어야 한다.

건전한 금융은 세 가지 기능을 수행할 수 있어야 한다. 첫째, 저축동원의 기능이다. 금융시스템이 경제주체들로 하여금 적절한 수준의 저축을 하도록 유도할 수 있어야 한다. 둘째, 저축된 자본을 효율적인 곳에 배분할 수 있어야 한다. 셋째, 기업들을 관리할 수 있는 효율적인 통제기능을 제공할 수 있어야 한다. 금융이 이와 같은 기능을 잘 수행할 수 있게 되면 인플레이션 압력의 통제와 더불어 경제전반의 효율성도 제고할 수 있다.

체제전환국가들의 금융개혁은 일반적으로 은행개혁이 중심이다. 사회주의

국가들의 금융이 은행을 중심으로 이루어져 있기 때문이다. 금융개혁의 방향성에 관련해서는 두 가지 견해가 존재한다.<sup>10)</sup> 하나는 은행중심의 금융체제를 수립하는 것이며 다른 하나는 자본시장 중심의 금융체제를 도입하는 것이다. 그러나 대부분의 체제전환국가들이 초기에는 은행중심의 금융시스템을 구축하는 것에 비중을 둔다. 그 이유는 축적된 자본이 많지 않아서 자본시장의 활성화가 어렵고, 자본시장을 운영하기 위한 금융지식이나 전문인력도 부족하기 때문이다. 북한도 금융개혁을 하는 경우 초기에는 은행중심의 금융시스템을 도입하도록 금융개혁을 추진하는 것이 현실적인 방향이 될 것이다. 그리고 어느 정도 자본이 축적되고 금융관련 지식과 인력이 확보되면 자본시장의 비중을 늘려 가더라도 늦지 않다.

은행개혁을 중심으로한 사회주의 국가의 금융개혁 내용은 결국 계획경제를 실현시키는 수단의 역할을 하던 일원적 은행제도를 시장친화적인 이원적 은행제도로 개편하는 것이 그 핵심내용이다. 이러한 금융개혁은 다섯 개의 단계로 구분하여 그 과정을 구성할 수 있다.

첫째, 분권화(decentralization) 단계이다. 이 단계에서는 이원적 은행시스템(two-tier banking system)을 도입하는 것이 목표이다. 중앙은행은 통화정책을 담당하고 상업은행이 고객을 상대로 한 금융업무를 담당하도록 분리하는 것이다. 중앙은행 고유업무외의 역할은 상업은행이나 특수목적의 전문은행을 도입하여 담당하게 한다.<sup>11)</sup> 그리고 중앙은행이 소유하고 있던 개인 및 기업을 상대로 한 채권이나 채무도 이 상업은행과 전문은행들에게 이양한다.

둘째, 자유화(liberalization) 단계이다. 은행 부분에 새로운 사업자가 참여하여 은행이 늘어나고 은행간 경쟁을 유도할 필요가 있기 때문이다. 초기에 중앙은행과 상업은행의 기능을 분리하더라도 소수의 대형 국영은행들로만 구성된 상업은행은 여전히 정부의 정책에 좌우되거나 연성예산제약의 문제로부터 자유롭기 어렵다. 따라서 국내외의 투자자들이 자유롭게 은행이나 금융기관을 설립할 수 있도록 허용하는 자유화가 필요하다. 은행이 증가할수록 경쟁을 통한 효율성 제고를 기대할 수 있기 때문이다.

셋째, 구조조정(restructuring)단계이다. 기존의 특수은행들이나 상업은행으

10) Kawalec & Kluza (2000), p.7 참조.

11) 여기서 전문은행이란 농민을 상대로 하는 농업은행, 혹은 중소기업을 상대로 하는 은행처럼 특정 대상을 상대하거나 지원하기 위한 은행이 될 수도 있고 지역적으로 특화된 은행을 지칭할 수도 있음.

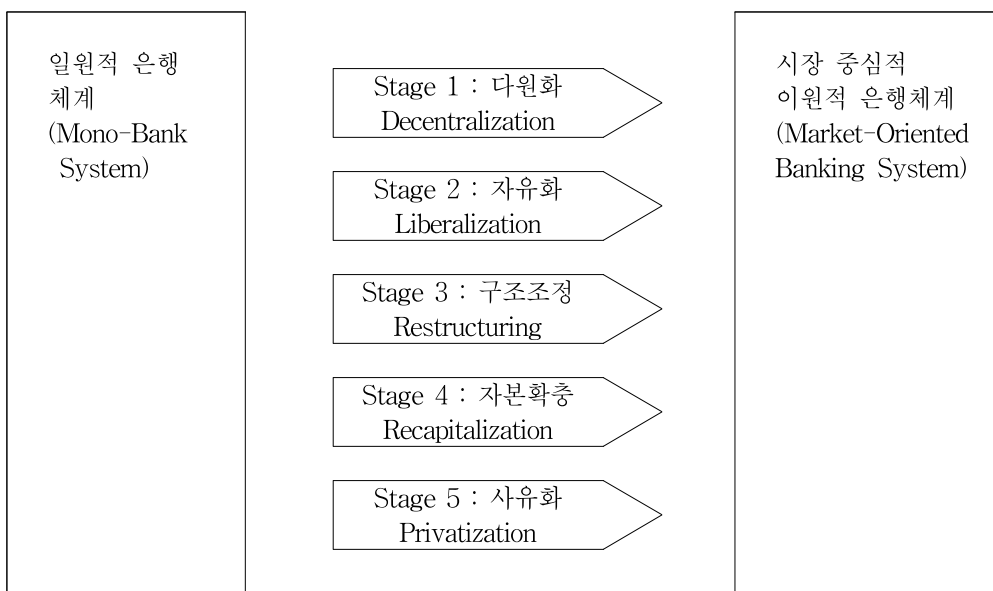
로 재편된 기관들도 구조조정이 있어야 한다. 더 이상 생존하기 어려운 금융 기관은 조기에 폐쇄하고 유지할 수 있는 은행들은 시장에 분명한 신호를 줄 수 있어야 한다. 은행들의 규모도 조정하여 지나치게 독점적인 구조가 형성 되지 않도록 유도할 필요가 있다.

넷째, 자본확충(recapitalization)단계이다. 생존이 가능한 은행들에 대해서는 자본확충을 통해서 건전성을 높여야 한다. 일반적으로 은행의 자본확충은 지분소유자가 더 투자를 하거나 새로운 민간투자를 도입하여 이루어진다. 그러나 금융개혁 초기에는 아직 민간의 소유권이 존재하지 않고 수익성도 불확실하여 이러한 민간의 자본을 활용하기가 어렵다. 따라서 정부가 나서서 자본을 확충해야할 가능성이 높다.

다섯째, 사유화(privatization) 단계이다. 상업은행들이 안정적으로 운영되는 단계에 들어서면 국공영 은행들의 소유권을 민간에 매각하여 시장기능에 의하여 작동할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이윤을 목적으로 하는 민간이 은행을 운영해야 시장의 신호에 더 민감하게 반응하고 효율성 제고에도 유용하기 때문이다. 뿐만 아니라 정부의 구제금융에 대한 기대를 단절시켜야 연성예산제약의 문제를 피할 수 있게 된다.

〈그림 2〉

## 은행중심 금융개혁의 제 단계



참조 : Kawalec & Kluza(2000).

북한이 언제부터 상기 제 단계를 거쳐서 금융개혁을 진전시킬지는 알 수 없다. 특히 북한은 아직 경제시스템을 시장경제로 전환하겠다는 계획을 발표한 적이 없다. 단지 계획경제와 배급제를 수행할 수 있는 능력이 없어서 자연발생적으로 생성된 시장을 일부 활용하고 있을 뿐이다. 따라서 금융시스템도 어떤 수준으로까지 변경할 것인지를 구체화하기 어렵다. 그러나 현재의 여건에서 지금 존재하는 금융시스템은 경제의 안정화나 성장에 기여하지 못하고 있는 것이 분명하다. 따라서 개혁이 요구되고 있으며 경제의 정상화를 위하여 개혁이 불가피한 것은 사실이다. 실제로 북한도 금융개혁을 제도적으로 추진한 바 있으나 그 진전여부가 확인되지는 않고 있다.

### III. 북한의 금융개혁 현황과 평가

#### 1. 북한의 금융분야 개혁 : 법제도 변화

북한정부가 금융개혁을 통해 신금융체제를 도입하는 것은 거시경제적 안정과 경제성장을 위해 반드시 필요한 과제이다. 북한도 이미 그 필요성을 인식하고 있으며 2002년 이후 제정된 금융관련 법들은 필요한 금융개혁의 법제화를 단계적으로 추진해왔음을 보여주고 있다.

북한의 금융관련 법제화내용을 시기별로 정리해 보면 2003년에 가장 먼저 회계법과 화폐유통에 관한 법을 제정하였다. 여기까지는 금융개혁을 염두에 두기보다는 변화된 경제여건에 대응한 정비차원의 법제도 변화라는 특성이 더 강하다. 특히 “화폐유통법”에서는 사회주의 국가들의 전통적인 통화시스템인 현금유통과 무현금유통에 대한 시스템을 정상화하기 위한 제도적인 규정들이 중점적인 내용이 되고 있기 때문이다.<sup>12)</sup>

그러나 2004년의 재정법에서는 중앙정부의 재정부담을 감축하기 위한 내용을 담으면서 중앙은행의 재정관리 역할에 대하여 명시적인 규정을 제시하지 않고 있다. 중앙은행의 역할에서 재정에 대한 역할을 분리하기 위한 준비조치로 간주될 수 있는 부분이다.

같은 해 9월에 제정된 중앙은행법은 중앙은행의 기능에서 예산에 대한 역할이 현저히 축소되었다. 단지 제38조에서 “중앙은행은 국고대리업무를 수행한다”고 규정하였고 “중앙은행은 중앙재정지도기관과의 연계 밑에 국가예산 수입금을 받아들이며 지출을 수입범위 안에서 하여야 한다”라는 원칙적인 수준에서 재정과의 연계성을 보여주고 있다.

2005년에는 국가예산수입법을 제정하여 그동안 시장의 활용으로 인하여 변화된 국가의 재정수입원에 대한 정비가 이루어졌다. 더 나아가 2005년에는 보험법을 제정하고 2006년에는 상업은행법을 제정하여 보험회사와 상업은행의 설립을 법제화하였다. 이러한 변화들은 금융의 산업적 기능과 사회적 인프라로서의 기능을 제도적으로 수용해가고 있는 정책방향을 보여주고 있다.

---

12) 1998년 11월에 제정되었다가 2003년 6월 수정보충된 화폐유통법은 여전히 경제계획에 근거한 화폐유통원칙을 고수하고 제2장에서 현금유통은 “기관, 기업소, 단체와 공민간”의 거래에 허용하도록 규정하고, 제3장에서 무현금유통은 “기관, 기업소, 단체 상호간”의 거래에 적용하도록 규정하고 있음.

그리고 금융관련 범죄에 대비한 자금세척법을 제정하여 금융관련 범죄에 대비한 제도를 마련하였다.

〈표 2〉 북한의 금융관련 법제도 정비

| 제정 시기     | 관련법     |
|-----------|---------|
| 2003년 3월  | 회계법     |
| 2003년 6월  | 화폐유통법   |
| 2004년 4월  | 재정법     |
| 2004년 9월  | 중앙은행법   |
| 2005년 7월  | 국가예산수입법 |
| 2005년 9월  | 보험법     |
| 2006년 1월  | 상업은행법   |
| 2006년 10월 | 자금세척방지법 |

\* 관련법의 구체적 내용은 통일부 홈페이지 북한정보내 주요법령에서 참조 : <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000111>.

북한은 2003년부터 금융관련 제도를 개혁하기 위해 다양한 법들을 새롭게 제정하는 노력을 기울이다가 2006년 10월 이후에는 더 이상 새로운 법제도적 변화가 나타나지 않고 있다. 뿐만 아니라 그동안 새로 제정한 법조차도 실제로 현실에 적용하고 있다는 증거는 아직 나타나지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 정비한 법들은 북한이 금융개혁을 실천하려는 정책적 의지를 가졌음을 시사한다. 경제의 정상적 작동을 위해서는 결국 북한도 이미 제정한 법들을 실천하게 될 것으로 보인다. 금융개혁을 하지 않고는 북한경제를 회복시키고 정상적인 거시경제적 안정화를 수행할 다른 대안이 없기 때문이다.

## 2. 중앙은행법과 상업은행법에 나타난 금융개혁 방향

북한이 시행할 향후 금융개혁은 이미 제정한 금융관련 법에 나타나 있는 내용이 중심이 될 것이다. 비록 경제관리의 혼란을 방지하기 위해 금융분야 제도를 정비한 것이라 할지라도 이미 금융개혁의 핵심내용을 포괄하고 있기

때문이다. 북한이 제정한 금융관련 법 중에도 중앙은행과 상업은행에 관련된 내용이 개혁의 핵심이 될 것이므로 이를 통해 북한이 추구하는 금융관련 개혁내용을 파악해볼 필요가 있다.

북한당국은 2004년 9월 29일 『조선민주주의인민공화국 중앙은행법』(이하 중앙은행법)을 제정하였고, 1년 반이 지난 2006년 1월 25일에 『조선민주주의인민공화국 상업은행법』(이하 상업은행법)을 제정하였다. 이 법들이 규정하고 있는 제도들이 어느 정도까지 현실에 적용되고 있는지 혹은 언제 북한당국이 이 법들을 실행에 옮길지에 대해서도 공식적인 발표는 없다. 그러나 이 법들은 북한이 공식적으로 선택한 금융개혁 방향을 제시하고 있는 것은 분명하다. 따라서 북한이 공식화한 금융개혁 방향을 이 법들을 중심으로 알아보기로 한다.

## 가. 재정과 금융의 분리

북한이 제정한 상업은행법에서는 사회주의적 금융의 특징인 재정공급의 기능을 분리하려는 특징을 보이고 있다. 사회주의 금융은 국가의 계획을 실행하기 위해 필요한 재정을 원활하게 공급하는 것이 가장 중요한 역할이다. 이 기능을 수행하기 위하여 중앙은행은 통화의 유통만이 아니라 기관, 기업소 등에 대한 대출과 국가의 모든 자금공급을 독점하여 중앙집권적인 자금관리 시스템을 운용해왔다. 북한이 제정한 상업은행법에서는 기업에 대한 대출 기능을 중앙은행에서 분리하여 상업은행이 담당하도록 규정하고 있다. 기업의 경영관련 비용을 재정대상에서 제외할 뿐 아니라 대출기능도 중앙은행으로부터 떼어내어 상업은행에 이전하였다. 기업운영에 관한 자금흐름을 정부의 재정으로부터 최대한 분리하려는 의도가 반영된 것으로 보인다.

북한의 상업은행법에서 나타나고 있는 이러한 변화는 중국에서도 개혁초기에 시행한 것으로 재정부담의 축소가 직접적 목표이다. 북한의 경제적 붕괴 이후 재정수입 감소로 인해 북한정부는 기업에 대한 재정공급을 제대로 수행하지 못하였다. 정부가 계획에 입각하여 투자와 운영자금에 대한 독점적 권한을 가지고 있었던 탓으로 정부의 재정공급 부족은 기업가동률에 직접적인 영향을 미치게 된다. 북한에서는 1990년대 이후 국공영기업의 생산활동이 중단되면서 재정수입이 급감하였다. 더 이상 기관, 기업소, 단체들에 대한 재정공급을 모두 국가재정으로 감당하기도 어렵게 되었다. 경제계획도 더 이상

기능하지 못하는 상황에 처하게 되었다. 이러한 문제를 해소하고자 상업은행법에서는 금융시스템을 개혁하여 기업이 스스로 필요한 자금을 조달할 수 있는 금융시스템으로 전환하려는 것이다.

북한은 국가운영을 위해 반드시 필요한 부문에 한하여 정부의 재정을 통해 운영을 보장하고 그 외의 부문은 스스로 자금을 조달하는 시스템을 도입하게 되었다. 이를 위해 2004년 개정된 재정법에서는 특수경제부문과 정책우선부문에 대해서만 재정지원을 하도록 결정하였다. 재정법에서는 재정지원 대상 여부에 따라 각 기관들을 세 종류로 분류하였다. 자체수입을 창출하지 못하는 ‘예산제기관’, 재정지원을 하지만 자체수입으로 구성원의 생활비를 줄 수 있는 ‘반독립채산제’ 기관, 그리고 자체수입으로 경영활동이 가능한 ‘독립채산제 기관’이다.<sup>13)</sup> 예산제기관이 아닌 경우 투자나 운영경비 등을 예산이 아닌 자체능력이나 대부를 이용하도록 규정하여 정부예산에 대한 직접적인 부담을 줄였다. 이러한 개혁으로 중앙은행의 정부재정 집행기능이 분리되는 과정에 있는 것으로 보인다. 그러나 아직은 상업은행의 도입이 확인되지 않고 있어서 중앙은행이 예산제기관과 그렇지 않은 기관들간의 계정분리를 통해 재정법의 규정을 적용하고 있는 것으로 추정된다.

기업에 대한 정부의 자금공급 범위를 축소하거나 중단하여 정부의 재정부담을 감소시키고 기업이 독자적으로 자금을 조달하게 만드는 정책이 성공하기 위해서는 상업적 기준에 입각하여 기업에 자금을 공급하고 회수하는 금융기관이 있어야 한다. 그리고 상업은행의 재원은 기본적으로 민간의 저축과 채권발행 등을 통해 스스로 조달하게 된다. 북한의 재정과 금융의 분리시도는 결국 효율적인 상업은행의 도입이 이루어질 수 있을지에 의해 성패가 결정되는 사안이다. 북한에게 재정과 금융의 분리는 국가재정의 정상화와 금융분야의 발전을 위해 반드시 필요한 사안이다. 그러나 동시에 금융분야 발전이 이루어져야 성공할 수 있는 과제다.

## 나. 이원적 은행제도 도입

북한의 상업은행법 제정은 그 자체가 이미 이원적 은행제도를 향한 북한 정부의 정책적 방향성을 보여주고 있다. 이미 2004년 제정된 중앙은행법에서

---

13) 『조선민주주의인민공화국 재정법』 제3장 제30조 이하 참조.

도 중앙은행의 역할과 관련하여 개별 기업이나 개인을 대상으로 한 업무에 대한 구체적인 언급이 사라졌다. 대신 중앙은행에 금융기관의 예금돈자리(계좌)를 개설하고<sup>14)</sup> 금융기관에 대부를 하는 역할,<sup>15)</sup> 그리고 금융기관의 설립 승인, 해산, 통합, 감독 등에 대한 규정이 들어 있다.<sup>16)</sup> 즉, 중앙은행의 금융기관을 대상으로 한 업무를 주된 역할로 상정하여 “은행의 은행”으로서의 역할을 하겠다는 정책의도가 법에 명백히 반영되고 있다.

상업은행법의 제정은 이러한 중앙은행법의 규정을 실현하기 위한 후속조치로 이해된다. 상업은행법에 따르면 “상업은행은 예금·대부·결제 같은 업무를 전문으로 하는 기관”이다.<sup>17)</sup> 상업은행의 업무로는 예금업무, 대부업무, 계좌개설과 관리, 국내결제업무, 대외거래, 보증업무, 금융채권·귀금속·화폐거래, 고정재산 등록업무, 국고업무의 대리 등이 있다.<sup>18)</sup> 상업은행법에 따르면 일반적으로 시장경제에서 상업은행들이 수행하는 업무들이 거의 모두 포함되어 있다. 이러한 내용은 중앙은행의 업무와 상업은행의 업무를 분리하는 이원적 은행제도를 도입하기 위한 법제도적 준비가 이루어졌음을 시사한다.

뿐만 아니라 상업은행의 운영을 위한 제반원칙도 구체적으로 규정되어 있다. 상업은행은 “채산제”로 운영한다고 규정하고 있을 뿐 아니라 필요한 인력도 자체적으로 양성해야 한다고 적시하여 자기책임하에 운영되어야 함을 분명히 하고 있다.<sup>19)</sup> 또한 “금융거래의 안정성을 보장하고 거래자의 이익을 보호하기 위하여” 상업은행의 업무를 합리적으로 조직해야 한다는 조항에서는 국가의 계획이나 정책을 지원한다는 기존의 입장과는 달리 고객중심의 입장을 표현하고 있는 것도 새로운 정책방향을 보여주는 내용이다.<sup>20)</sup>

상업은행이 성공하기 위해서는 주민들의 예금이 증가해야 한다. 기존의 예금제도는 사실상 강제예금이었으며 예금액을 원하는 때에 찾지도 못하고 이자도 낮았다. 그 결과 주민들로서는 가능하면 예금을 하지 않으려는 것이 일반적인 현상이었다. 상업은행법에서는 이러한 상황을 타파하기 위하여 “거래

14) 중앙은행법 32조.

15) 중앙은행법 28조.

16) 중앙은행법 41조, 42조, 43조 참조.

17) 상업은행법 제1조 1항.

18) 김영희(2007), “북한「상업은행법」의 주요내용과 시사점”, 『산은조사월보』 제 619호, 한국산업은행 참조.

19) 상업은행법 제4조, 제5조.

20) 상업은행법 3조.

자의 예금에 대한 비밀을 철저히 보장하며 원금과 이자를 제때에 지불하여야 한다”는 조항을 제20조에 규정하고 있다. 제19조에서는 “상업은행은 예금을 늘이기 위한 다양한 봉사활동을 벌여야 한다”고 규정하여 상업은행이 예금을 더 많이 확보하기 위해 다양한 노력을 기울여야 한다는 점을 강조하고 있다. 주민들의 자발적인 예금이 유입되지 않으면 상업은행의 재정공급이 어려워지기 때문이다.

## 다. 통화관리의 간접조절 방식도입

북한의 중앙은행법과 상업은행법은 북한의 통화관리제도를 간접조절방식으로 전환할 것임을 보여주고 있다. 중앙은행법 제28조에서 제30조까지와 제33조에서는 상업은행에 대한 대부, 기준이자율 결정, 화폐의 매매, 금융기관의 채권발행 관리 등에 대하여 규정하고 있다. 또한 상업은행법 제21조는 상업은행들의 지불준비금 보유의무에 대한 내용을 담고 있다. 이러한 규정들은 북한이 통화관리를 위하여 지불준비금제도, 금리조절, 채권매매, 금융기관 대부 등의 간접조절 방식을 활용할 수 있도록 그 근거를 제공하고 있는 것으로 보인다.

북한이 전통적으로 활용해온 통화관리제도는 직접관리 방식이다. 기관, 기업소, 단체 등은 현금사용을 금지하는 무현금 거래를 강제함으로써 통화의 시중유통 규모를 억제하였다. 그리고 가계부문 중심으로 허용된 현금거래조차 최소화하고 단기화하는 정책을 시행했다. 국영상점 등을 통해 시중자금을 환수하여 소위 ‘원에 의한 통치’가 가능하도록 통화규모를 관리하였다. 그럼에도 불구하고 결핍경제의 특성상 증가하는 시중의 통화는 주기적인 화폐개혁을 통하여 흡수하거나 폐기시키는 방식으로 통화량을 관리해 왔다.

민간시장이 확대되고 기업간에도 현금거래를 허용하게 되면서 북한당국이 전통적으로 사용한 통화의 직접관리는 더 이상 가능하지 않게 되었다. 이러한 여건을 감안하여 통화관리를 간접조절 방식으로 전환하려는 것이 북한당국의 의도인 것으로 보인다. 북한이 선택한 정책수단의 변경은 현재 북한의 인플레이션을 고려하면 매우 필요한 정책이며 적절한 방향설정이라고 할 수 있다. 단지 통화의 간접조절정책이 성과를 보일 수 있으려면 상업은행들이 시중통화를 흡수하고 기업에 대한 자금대부를 담당하는 등 정상적으로 기능할 수 있어야 한다.<sup>21)</sup>

## 라. 금융감독제도의 도입

중앙은행법 제5장은 중앙은행에게 금융기관 및 금융사업에 대한 감독권을 부여하고 있다. 따라서 북한에서 상업은행에 대한 감독은 중앙은행의 소관이다. 그러나 중앙은행은 “내각의 지도”를 받아서 상업은행의 “금융사업에 대한 지도”를 하도록 규정하고 있다(중앙은행법 제40조).<sup>22)</sup> 제도적인 면에서는 내각이 전반적인 금융정책을 수립하고 중앙은행은 이러한 정책에 부합하도록 상업은행을 관리하고 감독하는 역할을 수행한다.<sup>23)</sup> 상업은행은 그 설립허가도 중앙은행에 신청하고 설립과정도 중앙은행의 지도를 받아야 한다.<sup>24)</sup> 그리고 상업은행이 합병되거나 해산되는 경우에도 중앙은행이 이를 관리하게 된다.<sup>25)</sup>

중앙은행이 상업은행을 감독하는 내용에 대해서는 상업은행법 제53조와 제54조에 구체적인 내용들이 적시되어 있다. 은행의 업무규율에 대한 내용들과 예금과 대출에 대한 규제, 그리고 지불준비금의 예치나 승인 및 검열에 대한 규정들이 포함되어 있다. 특히 주목할 만한 내용은 “거래자의 요구대로 예금을 지불하지 않았을 경우”(상업은행법 제54조 제2항)나 “규정된 봉사 요금대로 받지 않는 경우”(상업은행법 제53조 제5항)에 대한 조항이다. 예금자의 지불요구에 응하지 않고 강제로 저축을 유지하던 관행에 대하여 “업무중지”라는 중징계대상으로 제시하고 있다. 이러한 규정들은 북한정부에서도 상업은행들이 자발적인 예금을 확보할 수 있어야 금융부문이 정상적으로 작동할 수 있다는 점을 알고 있음을 시사한다. 북한주민들이 언제라도 예금을 인출할 수 있어야 상업은행이 활성화될 수 있으므로 은행의 영업을 중지시키는 정도의 중대한 제재를 약속하여 주민들의 신뢰를 얻으려는 것으로 보인다.

은행의 건전성 감독에 대한 규정은 명시적으로 나타나 있지 않다. BIS에서 규정하고 있는 자기자본비율과 같은 사안들도 감독대상으로 적시되지 않고

---

21) 북한은 2009년 12월에 화폐개혁을 단행하여 통화량을 줄이려는 직접통제 방식을 시행하였으나 성공하지 못함. 이는 더 이상 통화량의 직접통제가 작동되지 않는 현실을 보여주고 있음. 화폐개혁 관련 문제점에 대해서는 윤덕룡(2010)을 참조.

22) 내각의 지도를 받도록 규정한 동 조문은 북한의 중앙은행의 독립성을 제한하는 것으로 중국과는 다른 지향을 보이고 있음.

23) 중앙은행법 제40조. 상업은행법 제6조.

24) 상업은행법 제9조, 제11조, 제12조.

25) 상업은행법 제49조, 제50조.

있다. 그러나 유사한 규정으로 상업은행법 제24조를 원용할 수 있을 것으로 보인다. “상업은행은 예금과 자체자금, 중앙은행에서 받은 대출금 등으로 구성된 대출원천을 초과한 대출을 할 수 없다”고 규정하고 있기 때문이다. 그러나 이 규정을 어겼을 경우 벌금이나 업무중지의 대상으로 규정하고 있지는 않아서 아직 은행의 건전성에 대한 경각심은 높지 않은 것으로 보인다.

상업은행감독의 수행기관은 중앙은행이다. 중앙은행은 상업은행의 운영에 대한 관리와 더불어 상업은행의 설립과 해산까지를 모두 관리하도록 법적인 책임을 부여받고 있다. 예외가 되는 것은 특수경제지대에 설립되는 상업은행과 외국투자은행들이다. 이들의 설립 및 운영은 해당지구의 법규에 따른다고만 하여 감독의 예외규정을 두고 있다. 이는 해외 금융기관의 진출시 국제적인 관례와 북한내부의 규정간 마찰이 발생할 경우를 대비한 조치인 것으로 판단된다.

## 마. 회계제도 및 관련제도 정비

금융개혁을 위한 여타 회계제도 및 관련제도의 정비도 시행했다. 먼저 2003년 3월에 회계법을 제정하여 금융관련 제도의 근간이 되는 회계제도를 정비했다. 새로 정비한 회계제도는 국제적으로 통용되는 복식부기를 도입하고 있으며 국제적인 교류와 협력을 천명하고 있어서 국제적으로 호환가능한 회계제도를 지향하고 있음을 보여준다.<sup>26)</sup> 특히 2002년 7·1경제개혁조치 이후에 제정된 동 회계법은 자본주의 회계제도의 모형을 상당부분 모방하고 있으며 기존의 관리회계적 측면에서 벗어나 재무회계적 요소를 도입하려는 시도를 보이고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>27)</sup>

2005년 9월에는 보험법을 제정하여 보험을 독자적인 금융영역으로 구분하고 있다. 그리고 보험회사가 다양한 보험상품을 취급하도록 규정하였다. 특히 손해보험에 관한 의무조항들을 제정하여 책임보험을 도입하고 있다. 이로써 중앙은행에 집중되어 있던 금융영역들을 정비하여 독자적인 산업영역들로 분리하는 제도적 개선을 시도한 것으로 보인다.

2006년 9월에는 “자금세척방지법”을 제정하여 불법자금의 자금세탁을 방지하기 위한 법제도가 도입되었다. 북한에서도 경제의 화폐화(monetization)가

26) 조선민주주의인민공화국 회계법, 제19조(복식부기 규정), 제8조(국제교류규정) 참조.

27) 중앙일보 2006년 12월 29일.

심화되면서 불법적인 행위를 통한 부의 축적이 사회내의 문제가 되고 있는 것으로 보인다. 자금세척법에서는 일단 적용대상으로 “화폐위변조, 마약, 무기 밀매, 불법적인 거래, 매음, 도박 뇌물, 협잡, 횡령, 강도” 등의 범죄행위를 구체적으로 적시하고 있다. 이 법의 제정목적으로는 “비법적으로 얻은 자금, 재산을 합법적으로 마련한 것처럼 하는 행위”를 대상으로 막기 위한 것으로 규정하고 있어서 유사시 포괄적인 법적용이 가능하다.<sup>28)</sup> 물론 자금세척법은 경우에 따라 시장의 거래행위를 제한적으로만 허용하고 있는 북한 정부가 시장활동을 규제하기 위한 수단으로 사용할 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 시장경제의 확산에 따라 불법적인 경제행위를 규제하기 위한 조치로 금융분야의 확산시 반드시 필요한 법적 인프라이기도 하다. 따라서 북한이 자금세척법을 제정한 것은 금융개혁에 필요한 요건 중의 하나를 충족시키게 된 것으로 볼 수 있다.

### 3. 북한 금융개혁 방향에 대한 평가

북한의 중앙은행법과 상업은행법은 시장경제에서 운영되는 이원적 은행제도와 거의 동일한 형태의 은행체계를 규정하고 있다. 아직은 법적으로만 존재하는 북한의 금융개혁 내용은 중국의 초기 금융개혁과 유사한 모습을 보이고 있다. 실제로 북한은 사회주의적 정치이념을 포기하지 않으면서도 경제개혁을 단행하여 높은 성과를 보이고 있는 중국의 금융개혁 내용을 상당부분 모방하고 있는 것으로 평가된다. 실제로 중국의 금융개혁을 학습하기 위해 많은 인력이 연수나 훈련을 받았던 것으로 알려지고도 있다.<sup>29)</sup>

지금까지 중국이 시행한 금융개혁내용을 북한의 금융관련법들에 나타난 내용과 비교해보면 <표 3>과 같다.

현재 북한의 금융관련법 들에 제시된 금융개혁 내용은 일단 이원적 은행제도의 도입, 재정과 금융의 분리, 상업은행의 도입, 기타 금융기관의 도입, 그리고 회계 및 감독에 관한 규정 등이 중심이다. 이러한 개혁내용을 실행하기 위한 금융개혁이 추진된다면 북한경제가 해결하지 못하고 있는 인플레이, 자본부족, 재정부족 등의 문제해소에 기여할 것으로 예상된다. 그러나 금융개혁이

28) 자금세척법, 제5조 및 제2조.

29) 유승호 (2007) 21쪽.

〈표 3〉 중국의 금융개혁과 북한의 금융개혁 방향

| 중국의 개혁내용           | 북한의 금융법 규정 |              |
|--------------------|------------|--------------|
| 중앙은행 · 상업은행의 분리    | ○          | 중앙은행법, 상업은행법 |
| 중앙은행 · 기타 금융기관의 분리 | ○          | 보험법          |
| 상업은행 · 정책은행의 분리    | ×          | 규정 부재        |
| 자본시장 도입            | ○/×        | 채권규정만 존재     |
| 민간금융기관 설립허용(자유화)   | ×          | 규정 부재        |
| 금융기관 사유화           | ×          | 규정 부재        |
| 인프라 개선             | ○/×        | 선언적 규정       |
| 회계제도 확립            | ○          | 회계법개정        |

제대로 역할을 할 수 있으려면 추가적인 개혁이 필요하다. 대표적인 내용을 들면 다음과 같다.

첫째, 자유화(liberalization)에 대한 내용이 없다. 금융기관들이 상호 경쟁하고 주민들의 자본을 끌어들일 수 있으려면 금융상품의 개발이나 이자율결정에 대한 유연성이 제공되어야 한다. 높은 인플레이션 때문에 은행에 낮은 이자율로 위탁하는 경우 실질 금융자산의 가치는 감소하게 된다. 따라서 저축에 대하여 적어도 실질 가치가 하락하지 않도록 보장할 수 있는 수준이 되어야 한다. 그러나 상업은행법 28조에서는 정해진 기준이자율과 변동폭내에서 저축이나 대부이자율을 결정한다고 규정하고 있다. 이 규정을 위반하는 경우 벌금형을 받게 되는 징계대상으로 정하고 있다.

상업은행들이 상업적으로 운영될 수 있으려면 주민들의 수요가 있거나 아니면 주민들의 저축심리를 자극할 수 있어야 한다. 그리고 대출을 받아갈 기업이나 개인들도 필요에 맞는 다양한 대출상품들을 선택할 수 있어야 산업과 금융이 함께 발전할 수 있다. 그러나 상업은행법에 나타나 규정들은 이러한 유연성을 제공하지 않고 있어서 “상업성”이 발현될 수 있는 여지가 크지 않은 제한을 가지고 있다.

둘째, 정책금융을 담당할 기관에 대한 고려가 없다. 체제전환국가들이 무너진 경제를 재건하기 위해서는 부족한 자본을 국가적으로 필요한 분야에 공급할 수 있는 메커니즘이 있어야 한다. 중국에서는 정책금융을 위해 정책은행들을 도입했다. 정책은행의 도입이전에는 상업은행에서 정책금융을 다룰 수

밖에 없어서 모럴헤저드와 연성예산제약(soft budget constraint)의 문제를 해결하는 것이 근본적으로 불가능하다.

중국은 정책은행을 독립적으로 설립하여 이 은행이 정부의 정책적 지원이 필요한 대출을 담당하도록 만들었다. 그 결과 상업은행은 상업적 기준에 입각하여 저축과 대출을 할 수 있게 되어 상업은행의 부실화를 막고 정책금융의 전문화를 꾀하는 데 기여했다. 북한의 금융개혁 내용에는 아직 정책적 수요에 대응할 수 있는 제도들이 반영되어 있지 않다. 정책은행이 따로 도입되지 않은 상황에서는 결국 상업은행이 기관, 기업소들의 대출을 담당할 것이며 정부의 압력으로 부실한 대출이 발생할 수 있다. 이 경우 상업은행도 파산할 수 있을 뿐 아니라 경제전반에 피해를 야기할 수 있다. 따라서 정책은행의 도입여부는 상업은행의 성과에도 영향을 미칠 수밖에 없다.

셋째, 자본시장 도입에 대한 내용이 필요하다. 물론 자본시장 도입은 은행중심의 금융제도를 운영해온 북한에게 은행개혁이후에 이루어지는 것이 올바른 순서이기는 하다. 그러나 북한은 상업은행법에서 이미 채권의 매매를 담당하도록 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 북한은행제도를 통해 은행이 증권거래를 담당하도록 할 것인지의 여부에 따라 금융기관의 종류와 기구개편의 내용이 달라지게 되므로 증권시장에 대한 계획도 금융개혁 일정에 포함되는 것이 필요하다.

넷째, 소유권의 개혁이 없다는 점이다. 중앙은행법이나 상업은행법에서는 상업은행의 소유관계에 대한 새로운 방향이 제시되지 않고 있다. 은행이 서로 효율성 경쟁을 하거나 국가의 간섭을 받지 않도록 법적으로 보장하려면 정부의 간섭을 받지 않는 민간은행이 필요하다. 그러나 이러한 정책의도가 중앙은행법이나 상업은행법에서는 전혀 나타나지 않고 있다. 기존은행은 사유화시키지 않더라도 새로 생기는 은행들에 대해서는 민간이 설립주체가 될 수 있도록 제도적 공간을 확대할 필요가 있다. 그러나 현재 제시된 법들에서는 이러한 정도까지 개혁을 구상하고 있지는 않는 것으로 추정된다.

오히려 상업은행의 업무에 고정재산 등록 업무와 같은 내용도 포함되어 있어서 국가재산을 관리하는 공적기관의 역할을 위임하고 있다. 상업은행이 “기관·기업소·단체의 고정자산을 빠짐없이 등록하여야 한다”라는 규정은

---

30) 상업은행법 제35조는 상업은행이 채권을 발행하고 거래할 수 있다고 규정하고 있으나 채권거래를 대행하거나 채권거래의 장소로 활용될 수 있는지에 대한 내용은 분명하게 기술되지 않음.

상업은행이 국가기관의 자산관리 업무를 지정하고 있다. 북한은 공식적으로 부동산의 개인소유가 허용되지 않으므로 등기소가 존재하지 않는다. 그 외에도 생산설비와 같은 고정자산의 변동관계를 객관적으로 확인하기가 어렵다. 이러한 이유로 기관이나 기업소 혹은 단체가 보유한 고정자산의 소유관계를 객관적으로 입증해주거나 관리해주는 곳이 필요하게 되어 은행에게 이러한 업무를 담당하도록 지정하고 있는 것으로 보인다. 이러한 상황들은 북한에서는 상업은행이 설립되더라도 민간은행보다는 정부가 관리하는 은행이 될 것임을 시사하고 있다.

북한의 금융개혁은 아직 법으로만 존재한다. 중앙은행법이 2004년에 새로 제정되었고 상업은행법이 2006년에 제정되었으므로 그 이후 여러 해가 지나갔다. 그러나 북한내에 상업은행들이 나타나서 영업하고 있다는 증거는 보이지 않는다. 기본적으로는 기존 금융시스템을 유지하고 있지만 일부 운영방식에는 변화가 있는 것으로 전해지기도 한다.<sup>31)</sup> 그러나 중앙은행법이나 상업은행법에서 제시하고 있는 새로운 금융시스템을 도입하지는 않은 것으로 보인다. 아직 근본적인 변화는 미루어 두고 일부 운영상의 변화만 시도하고 있는 것으로 추정되고 있다.

북한이 제정한 법률들에 따라 제도를 모두 정비하였다면 북한은 이미 금융개혁이 상당히 진척되어 거시경제적 안정과 자본의 축적도 성과를 낼 수 있었을 것이다. 그러나 이러한 법들이 아직은 대부분 실행에 옮겨지지 않은 것으로 보인다. 또한 2006년 이후 금융개혁에 관련된 추가적인 법적, 제도적 변화도 보이지 않고 있다. 오히려 2009년 11월 30일에 시행된 북한의 화폐개혁은 사회주의적 화폐제도를 회복하려는 시도로 북한이 2006년까지 보여온 행보와는 정 반대의 정책방향을 보였다. 이러한 사실은 북한정부의 금융관련 정책방향이 제대로 시행되기 전에 좌절되었거나 정책방향을 변경해야 하는 변화가 발생하였음을 시사한다.

북한이 개혁과정에서 진퇴를 보이는 것은 다른 체제전환국가들에서도 정도의 차이가 있을 뿐 발견되는 현상들이다. 제도의 근본적 변화가 야기할 충격과 제도적 변화가 초래할 사회내 이해관계의 변동이 야기하는 갈등 때문이

---

31) 북한내의 금융기관들에서 저축한 돈을 인출할 때 즉시 가능하게 되었다는 탈북주민들의 증언이 있음. 이는 상업은행에 적용하려던 사안을 기존 시스템에 적용하여 저축을 늘리기 위한 시도인 것으로 보임.

다. 여전히 사회주의적 정치체제를 고수하고 있는 북한으로서 금융개혁은 자본에 대한 이념적 변화가 필요한 문제이기도 하므로 더 어려운 과제이기도 하다. 그럼에도 불구하고 금융개혁은 북한이 지금의 경제난을 극복하고 경제운영의 정상화를 위하여 피할 수 없는 사안이다. 따라서 비록 시간이 지체되고는 있지만 북한이 제정해 놓은 금융개혁 법들이 시행될 수밖에 없을 것으로 사료된다.

## IV. 북한 금융개혁의 실현방안

### 1. 금융개혁의 단계적 과제

#### 가. 법제도의 정비 및 금융기관 개편

북한의 금융개혁을 위해서는 우선 법제도의 개혁이 선행되어야 한다. 법제도의 개혁을 통해 향후 개혁의 방향과 목표, 운영방식 등을 제도화할 수 있기 때문이다. 다음은 법제도를 실행할 수 있도록 금융기관의 정비가 있어야 한다. 법에 표현된 기관들의 설립과 이들의 운영방식에 대한 규정이 현실에 적용될 수 있도록 필요한 경우 시행세칙을 정하고 세부사항들을 보완하는 작업이 이루어져야 한다.

북한이 그동안 제정한 금융관련 법들에 따르면 일단 이원적 은행제도를 도입하기 위한 법적준비는 갖추어진 상태이다. 북한이 규정한 법제도에 따라 진행할 금융개혁 중 제도적 정비의 내용은, 첫째, 금융과 재정의 분리, 둘째, 중앙은행과 상업은행의 분리를 통한 이원적 은행제도 도입, 셋째, 보험회사의 독립 및 확대 등이다.

〈표 4〉 북한의 법제도적 금융개혁 현황

| 개혁의 종류 | 세부내용                   | 현 황     |
|--------|------------------------|---------|
| 법제도 정비 | 제정법, 중앙은행법, 상업은행법, 보험법 | 법제정 완료  |
|        | 정책은행법, 자본시장법           | 법제정 필요  |
| 행정기관개편 | 상업은행, 보험회사 도입          | 도입여부 불명 |
|        | 정책은행, 증권거래소 도입         | 도입계획 없음 |

상기 내용은 사실상 사회주의적 은행제도를 시장기능에 부합하는 금융제도로 전환하기 위한 최소한의 내용이다. 특히 북한처럼 아직 사회주의적 경제관념을 유지하고 있는 체제에서 이원적 은행제도를 도입하더라도 이전의 단일은행시스템의 변형된 형태로 운영될 가능성을 배제할 수 없다. 실제로 중국의 금융개혁 초기의 사례는 개혁의 어려움을 보여준다. 중국은 1979년에

이원적 은행제도를 도입하였지만 그 이후에도 상당기간 중앙은행과 국유상업은행들이 상업성보다는 경제계획의 성공적인 목표달성을 위하여 자금지원을 계속했다. 그 결과 1982년에는 국유기업 고정자본투자의 80%를 중국인민은행과 국유상업은행들이 은행대출의 형태로 공급하였다.<sup>32)</sup> 중국의 국유상업은행이 정책자금 지원기능을 중단한 것은 정책은행이 도입된 이후이다. 정책은행은 상업은행법의 적용을 받지 않으며 국가의 주요 정책사업을 지원하고 손실이 발생할 경우 국가에서 책임을 지게 된다. 따라서 상업은행들이 순수한 상업은행의 기능을 할 수 있게 된다.

북한의 현재 법제도에서는 이러한 정책은행의 내용이 포함되어 있지 않다. 그러나 기존의 중앙은행과 상업은행이 온전하게 분리되고 중앙은행이 계획을 달성하기 위한 재정공급 기능으로부터 자유로워지기 위해서는 누군가 정책금융을 담당하는 기관이 있어야 한다. 정책금융과 상업금융과의 분리를 위해 북한에서도 정책금융기관의 설립을 추가적으로 고려해야 할 필요가 있다.

시기적으로 은행개혁 이후의 일이 되어야 할 것이지만 자본시장의 개설이 필요하다. 소규모 기업들이 제한된 숫자의 투자자들로부터 자금을 모아 투자하는 것도 가능하여져야 한다. 뿐만 아니라 주식이나 채권발행으로 기업의 재원을 조달할 수도 있어야 한다. 이는 투자자와 기업이 직접 연결될 수 있다는 점에서 금융의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 자본시장의 발달은 국내에 투자여력이 있어야 하며 기업들도 다양하게 존재해야 하므로 북한의 경제가 어느 정도 성장한 이후에 도입을 해도 늦지 않다. 또한 북한이 개방정책에 나설 경우에는 해외 투자자를 위한 자본시장의 개설도 추진할 필요가 있다.

## 나. 금융분야 운영관련 개혁

금융분야 개혁은 기관이나 기구의 개혁으로 종결되는 것이 아니다. 이를 운영하기 위해 필요한 제도적 정비가 함께 진행되어야 한다. 대표적인 개혁과제는 다음과 같다.

부실채권 정비와 자본확충 : 북한의 중앙은행이 상업은행을 분리할 때 상업은행에 이전되는 부채와 자산에 대한 정확한 산정이 필요하다. 특히 출범

32) 이장규·김태준·유재원(1998), 24쪽 참조.

시 초기 자산이 될 은행의 채권에 대한 건전성 여부의 판단은 무엇보다 중요한 과제다. 사회주의 체제에서 기업은 국공유 자산이므로 건전성 여부의 판단이나 조사가 필요하지 않았다. 합리적인 기준도 존재하지 않을뿐더러 경우에 따라서는 정부의 자금계획에 의해 발생한 부채도 많으므로 자기책임의식도 없었다. 그러나 상업은행 출범시 채권을 이양 받게 되면 자본가치의 정확한 산정을 위해서도 부실채권여부의 판단과 정비가 필요하다. 상업은행이 건전성을 유지할 수 있으려면 출범시 자본의 건전성확보가 무엇보다 중요하다. 따라서 자본이 충분치 않은 경우 정부투자를 통해서라도 자본확충(recapitalization)이 이루어져야 한다. 북한에서도 지금까지 기업들에 대한 대출이 상당부분 부실채권(non-performing loan)으로 존재할 가능성이 높다. 따라서 부실채권을 정리하기 위한 금융기관을 설립하여 그리로 악성부채는 이관하여 관리하는 것이 바람직하다. 그리고 새로 출범하는 상업은행은 최대한 건전성을 보장받는 수준이 되어야 한다.

예금보호 제도 : 지금까지 북한 주민들의 예금은 저축기관이나 저금소등을 통하여 이루어져 왔고 예금보호에 대한 구체적인 개념이 존재하지 않았다. 2006년 상업은행법에서는 “원금과 이자를 제때에 지불하여야 한다”고 규정하고 있으며 “예금을 정상적으로 지불하기 위하여 규정된 지불준비금을 보유하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 예금보호에 관한 보장이라고 해석될 수 있다. 그러나 예금보호에 대한 책임을 해당 상업은행에 대해 부과할 뿐 안전장치에 대해서는 언급이 없다. 은행기관도 공적인 소유가 될 것이므로 예금보호에 대한 최종책임을 감독책임을 가진 중앙은행이 지는 것으로 볼 수 있지만 분명치는 않다. 북한 당국이 여전히 예금보호에 관한 인식이 낮은 탓일 수도 있다. 따라서 예금의 확대와 금융사고의 확산방지를 위해 예금보호에 관한 더 구체적인 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다.

자유화(liberalization) : 금융분야가 거시경제적으로 필요한 경제적 안정화에 기여하고 자본의 축적을 도울 수 있으려면 효율화가 필요하다. 효율화는 금융기관간 경쟁을 통해서 이루어지는 것이 가장 자연스럽다. 따라서 초기의 상업은행들은 국공영 형태로 도입되더라도 다양한 민간 금융기관의 등장을 허용하는 것이 바람직하다. 금융상품에 대한 규제도 가급적 최소화하여 경쟁을 통해 금융시장의 발전을 자극하는 것이 바람직하다. 따라서 적극적인 자유화노력이 필요하다. 대규모 은행기관이 아니더라도 중국의 신용협작사와 같이 소규모의 다수 금융기관이 존재하는 것은 다양한 조건의 기업이나 경제

주체가 재원을 확보하는 데에 유용한 장치가 될 수 있다.

사유화(privatization) : 은행의 소유권에 대해서도 변화가 필요하다. 북한은 아직 공식적으로 사적소유권에 대한 인정범위를 공식적으로 발표한 적이 없다. 사적 소유권이 전반적으로 도입되더라도 은행과 같이 사회적으로 영향이 큰 기관에 대한 소유권의 사유화는 경제개혁의 마지막 시기에 이루어질 가능성이 높다. 은행이 파산하거나 제대로 작동되지 않을 경우 관련된 경제주체들에게 미치는 영향이 크기 때문이다. 따라서 은행의 사유화는 은행의 효율성은 최대한 개선하면서 리스크는 최소로 줄일 수 있는 방안을 선택해야 한다. 은행의 경우 가장 합리적인 사유화 방식에 대해서는 아직 구체적으로 제시된 바가 없다. 다만 이윤추구를 목적으로 하는 일반 상업은행의 경우에도 한 국가의 경제운용에 필요한 기반설비(infrastructure)라고 할 수 있으므로 안정적인 운영이 중요하다. 이러한 중요성 때문에 대부분의 체제전환국가에서는 그 나라에 맞는 은행제도와 소유구조를 찾느라 많은 시간과 비용을 치루었다.<sup>33)</sup> 이들 국가들은 대부분이 은행부문에서 만큼은 완전한 사유화보다는 국가가 일부 권한을 소유하면서 잠재적 권한을 보유하고 있는 방식을 채택하고 있다. 북한의 경우에도 은행의 사유화는 일단 이원적 은행체제가 자리를 잡은 후에 가능하게 될 것이다. 중앙은행과 분리된 상업은행이 자리를 잡고 금융분야의 제도적 정비가 이루어져서 정상적으로 금융시스템이 작동되는 단계가 되어야 은행의 효율성 제고를 위한 사유화를 추진할 수 있기 때문이다. 이처럼 시간은 유예되더라도 중기적 지향점은 소유권의 다양화라는 점이 금융개혁의 청사진에 포함되는 것이 바람직하다.

## 다. 금융정책의 개혁

사회주의 국가의 금융제도 개혁은 국가의 거시경제 정책에도 새로운 과제를 제공한다. 통화 및 금융정책을 통해 거시경제적 안정성을 유지하는 일이다. 또한 대외적으로도 지불 및 금융거래가 안정적으로 유지될 수 있도록 외환정책이 이루어져야 한다. 북한은 이러한 기본적인 정책과제 이외에 국제사회에 지고 있는 기존 부채의 해결이 필요하다.

통화관리제도의 개혁 : 사회주의 국가의 전통적인 통화체제는 현금거래와

---

33) 동구권 국가들의 은행제도 및 소유구조 개편과정에 대해서는 Buch(1996)을 참조할 것.

무현금거래의 영역을 구분하여 국가가 통화증가를 억제하고 통제하는 직접관리방식에 의해 유지된다. 그러나 현재 북한은 이미 직접통제 방식이 더 이상 작동되지 않고 있다. 기존의 통화관리제도는 사회주의 국가에서 생산을 계획에 따라 조직화하고 관리하기 위한 목적으로 시행된 것이다. 그러나 계획이 더 이상 정상적으로 작동되지 않는 상황에서 기존의 직접관리시스템으로는 통화조절이 불가능하다. 따라서 간접조절 방식으로 조속한 전환이 이루어져야 한다. 북한도 이미 중앙은행법과 상업은행법에서 통화를 간접관리할 수 있는 장치들을 일정수준 반영하고는 있다. 단지 자본시장 도입과 같은 일부 추가적인 제도가 필요할 뿐이다. 그러나 가장 중요한 전제는 북한이 이제는 통화의 직접관리가 불가능하다는 점을 인식하고 간접관리로 전환하려는 의식을 가지는 것이다.

통화관리제도의 개혁은 기존의 과잉통화 흡수와 향후 북한경제 운영에 적절한 통화정책의 기준을 설정하고 적절한 통제지수를 찾아야 한다. 과잉통화를 흡수할 수 있는 방법은 화폐개혁과 같은 급진적 방법과 금융정책을 통한 점진적 흡수방안을 들 수 있다. 북한은 2009년 말의 화폐개혁에 대한 국민들의 부정적 인식 때문에 일단은 금융기능을 통한 점진적 흡수를 선택하는 것이 지지를 얻을 수 있는 더 나은 방안이 될 것이다.

북한의 통화정책은 일단 통화량관리 정책이 적절한 방안이 될 것으로 보인다. 북한은 시장경제 국가들에 비하여 신용창출이 많지 않고 화폐화 수준도 상대적으로 낮은 편이므로 통화량관리 정책이 더 유효한 방향이 될 것으로 보인다.

이중환율제도의 개혁 : 사회주의 국가에서는 전통적으로 이중환율제도를 운용해왔다. 북한당국은 2002년 7.1경제개선조치로 시장환율과 공식환율을 동일하게 만든 적이 있으나 이후 다시 시장환율과의 괴리가 증가했다. 특히 시장화의 진행으로 현금통화가 증가하면서 시장환율은 급속히 증가했다. 그 결과 지금은 이중환율문제가 북한의 통화가치 불안이 초래한 가장 심각한 문제 중 하나가 되었다. 공식환율과 시장환율간의 차이가 점점 증가하고 있어서 주민들이 외환을 저장하는 현상을 초래하고 있다. 심지어는 자국통화를 기피하고 외환을 선호하는 달러화현상이 심화되고 있어서 통화가치를 더욱 불안하게 만들고 있다. 따라서 환율을 단일화하되 통화가치의 안정으로 환율도 함께 안정시키기 위한 정책으로의 전환이 필요하다. 북한은 국제자본이동을 통제하고 있어서 국내 인플레이션 압력만 해소할 수 있게 되면 환율을 안

정시키는 것은 상대적으로 용이할 수 있다.

대외부채의 정리 : 북한의 금융부문 개혁이 완성되기 위해서는 국제사회와의 연계가 필수적이다. 북한은 70년대 대외부채를 상환하지 못하여 현재 신용불량국가 상태에 있으므로 국제금융시장에 대한 접근이 불가능하다. 특히 투자자본이 부족한 북한으로서는 국제채권발행 등으로 자금을 조달할 수 없으려면 대외부채의 해결이 반드시 선행되어야 한다. 국제금융기구의 회원국이 되기 위해서도 대외부채에 관한 협의는 필수적이다.

## 2. 금융개혁의 실현방안

### 가. 우선순위 결정

북한이 앞에서 논의한 모든 개혁과제를 동시에 시행하기는 어려울 것으로 보인다. 첫째는 정치적으로 아직 시장경제를 수용하겠다는 결정이 공식화된 바 없기 때문이다. 둘째는 개혁에 필요한 전문인력이나 제도적 준비가 충분치 않기 때문이다. 셋째는 전반적인 개혁이 야기할 충격을 감당하기 어렵기 때문이다. 따라서 현실적인 방안은 우선순위를 정하여 가장 필요한 개혁부터 차례로 시행하는 것이다.

우선순위를 결정하는 방법은 긴급성, 중요성, 효과성 등 몇 가지 기준을 선정하여 그에 따라 정하는 것이 일반적이다. 현재 북한으로서는 당장 해결이 요구되는 긴급한 몇 가지 금융분야의 문제들이 있다. 인플레이션의 심화, 재정부족, 투자재원 부족, 시장 환율의 급변 등이 그 대표적인 사례다. 이러한 문제들은 서로 다른 양상으로 나타나고 있지만 일정부분 서로 연계되어 있는 문제들이기도 하다. 금융이 정상적으로 작동되어 시중의 자금을 흡수하고 이를 필요한 기업에 잘 연결해 주기만 하면 상기문제들의 대부분이 해결될 수 있는 측면이 있다. 따라서 북한의 금융개혁은 먼저 금융기능의 정상화에 주안점을 두어야 한다. 이를 위해 북한이 시행해야할 개혁과제를 우선순위별로 구분하면 다음과 같다.

〈표 5〉 금융개혁의 단계별 추진 순서

| 개혁분야    | 개혁과제         | 우선순위 |
|---------|--------------|------|
| 금융기관 개혁 | 금융, 재정분리     | 1    |
|         | 이원적 은행제도도입   | 1    |
|         | 보험회사 독립      | 2    |
|         | 정책금융기관 설립    | 1    |
|         | 자본시장 도입      | 3    |
| 금융제도 개혁 | 부실채권정리, 자본확충 | 1    |
|         | 예금보호제도 도입    | 2    |
|         | 금융기관설립자유화    | 3    |
|         | 금융기관 사유화     | 3    |
| 금융정책 개혁 | 통화관리         | -    |
|         | - 간접관리시스템 도입 | 3    |
|         | - 과잉통화흡수     | 1    |
|         | - 통화량조절정책 도입 | 2    |
|         | 이중환율제도 개혁    | -    |
|         | - 환율단일화      | 1    |
|         | - 통화가치 안정화   | 3    |
|         | 대외부채 상환      | 3    |

참조. 1 : 초기과제, 2 : 중기과제, 3 : 장기과제.

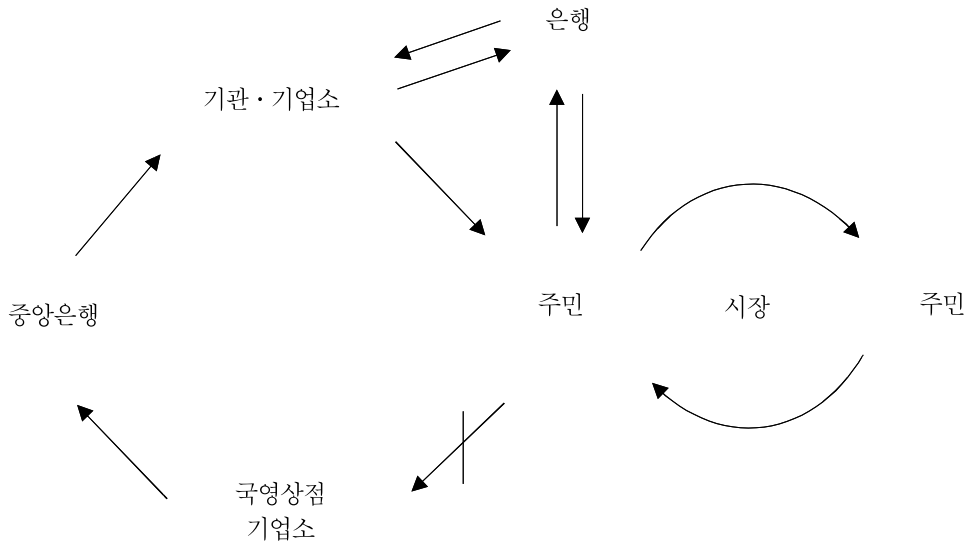
상기 <표 5>에서 정리한 초기과제들은 정책적으로 주안점을 두어서 반드시 성공시켜야할 개혁과제들이다. 그래야 금융기능이 정상화되어 그 이후의 개혁과제들도 계속적으로 추진할 수 있는 사회적 지지를 받을 수 있기 때문이다. 그러므로 북한에서 이러한 개혁을 성공시키기 위해 유의해야할 실현방안을 초기과제들을 중심으로 모색할 필요가 있다.

## 나. 상업은행의 도입방안

북한이 가장 고통 받고 있는 정책과제는 인플레이션이다. 북한이 인플레이션으로 고통을 받는 이유는 여러 가지가 있겠지만 그 중에서도 가장 단순하면서도 중요한 이유는 시중에 풀려나가는 돈을 회수하는 적절한 장치가 없기 때문이다. 이전처럼 국영상점을 통해 시중의 유통자금을 회수하지 못하는 상황이므로 상업은행이 저축을 통해 자금을 회수하는 것이 가장 적절한 대안이

다. 상업은행이 주민들의 자금을 예탁받아 기업에 투자 및 운전자금으로 대출하고 이자를 지급하는 금융중개의 기능을 도입하여야 한다.

〈그림 3〉 상업은행 도입시 화폐의 흐름



북한은 이미 2006년에 상업은행법을 제정하여 금융중개 기능을 도입할 수 있는 제도적 준비는 이루어져 있다. 이를 실천에 옮기기 위해서는 기존의 조선중앙은행 지방사무소를 일부 분리하여 상업은행으로 재편하면 된다. 그리고 민간대출을 담당하던 부서를 상업은행으로 이양하면 된다. 이 경우 조직면에서도 큰 어려움 없이 상업은행의 설립이 가능하다.

문제는 상업은행의 경영이다. 상업은행의 중요한 기능은 저축을 동원하는 것과 이를 신뢰할 수 있는 기업에 대출하는 것이다. 북한주민들이 지금까지 저축을 꺼려한 것은 다음과 같은 이유 때문이다 :

첫째, 자신의 저축이라도 필요할 때 인출할 수 없기 때문이다. 돈이 필요할 때 찾아서 쓸 수 없다면 저축의 의미가 없다.<sup>34)</sup>

둘째, 이자율이 너무 낮아서 화폐의 실질가치가 감소하기 때문이다. 북한에서의 이자율은 보통 연리 3% 내외이다. 인플레이션이 수백 퍼센트씩 발생하

34) 북한에서는 개인저금을 인출할 때 은행직원을 알아야 하고 오히려 원금의 20~30%를 수수료로 지불해야 하므로 절대 저금을 하지 않으려 하는 풍조가 만연함(김영희(2008), 115쪽 참조).

는 상황에서 이러한 금리수준으로는 자발적인 저축이 불가능하다.

셋째, 자금출처에 대한 조사 때문이다. 북한에서 일반적인 가게에서 임금만으로는 생활이 불가능하다. 따라서 대부분이 장사를 하거나 다른 경제활동을 통해 새로운 소득원을 가지고 있다. 이렇게 번 자금을 저축할 경우 소득의 출처를 조사하면 불법행위로 간주되어 처벌을 받을 수 있다. 따라서 앞의 두 가지 문제가 다 해결되더라도 저축을 하기 어렵다.

상업은행의 도입이 성공하기 위해서는 상기 세 가지 문제의 해결이 선행되어야 한다. 이미 북한의 상업은행법에는 “예금과 이자를 제때 지불하여야 한다”(상업은행법 제 20조)고 규정하고 있어서 법적으로는 인출에 대한 보장이 된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 상업은행의 출범시 상기 세 가지 우려를 불식시킬 수 있도록 공개적인 정부의 선언형식으로 북한당국이 다음 사안들을 공식적으로 발표할 필요가 있다. 첫째는 예금자의 자유로운 수시 입출금의 보장이다. 이를 근본적으로 보장하기 위해서는 현금자동인출기를 보급하여 누구나 필요시 자신의 저축을 입출금할 수 있도록 하는 기술적 대안도 강구할 필요가 있다.

둘째, 이자율의 인상이다. 북한의 대출이자율은 기관·기업소에 대한 대출의 경우 이미 2004년도에 3개월당 20%로 규정되어 있다.<sup>35)</sup> 이처럼 높은 수준의 대출이자율을 감안하면 저축에 대해서도 인센티브로 작용할 수 있는 수준의 이자를 지급할 여력이 확보될 수 있을 것으로 보인다. 예컨대 3개월에 15%를 이자로 지급하겠다는 식의 이자율의 인상을 발표할 필요가 있다. 물론 상업은행이 활성화되면 이자율은 금융상품별 및 금융기관별로 자율화하는 것이 바람직할 것이나 초기에는 정부의 신뢰할 수 있는 제도적 보장이 우선 필요하다.

셋째, 대규모 자금의 저축시 출처에 대한 조사를 하지 않겠다는 제도적인 약속이 필요하다. 북한의 높은 인플레이션 압력과 시중의 과잉통화를 조속히 저하시키기 위해 적어도 일정한 기간 동안은 어떤 목적으로라도 자금출처 조사를 시행하지 않겠다는 공개적인 선언이 있어야 한다. 예를 들면 지금부터 5년 동안은 모든 저축에 대하여 자금출처를 묻지 않겠다고 정부가 공개적으로 발표할 필요가 있다.

북한의 상업은행 도입은 단순히 기관을 설립하는 것으로 성공하기는 어려

---

35) 김영희(2008), 119쪽

운 내부적 여건들이 있다. 그 중에서도 여기서 제기한 세가지 문제들이 우선적으로 해결되지 않으면 성공을 기대하기 어렵다. 이 문제들의 해법제시가 사실상 상업은행 도입시 북한당국이 가장 유의해야할 실천방안이다.

## 다. 정책금융기관의 활용

북한이 상업은행을 중심으로 한 금융체제로 개편할 경우 정부가 산업설비를 전적으로 관리하던 시스템을 급작스럽게 전환하기가 어렵다. 특히 기존의 예산기관으로 운용되던 기업은 정책적으로 관리해야할 필요성 때문에 정부의 지원이 지속되어야 하는 정책적 수요도 존재한다. 공공재만이 아니라 정부소비에 관련된 대부분의 기업들을 예산제기관으로 운용해왔기 때문에 이러한 기관들을 재편하는 과정이 필요하며 점진적인 개혁을 추진할 경우 상당기간 정부의 지원이 필요하다. 그러나 이러한 현실적 필요 때문에 상업성을 기준으로 운용해야할 상업은행에서 정책금융을 제공할 경우 상업은행의 독립성이나 건전성을 유지하기가 어렵다. 따라서 상업은행의 독립성을 유지하면서 국공영기업의 필요를 충족시킬 수 있도록 정책금융과 상업금융의 분리가 필요하다.

중국은 초기에 정책금융을 분리하지 않은 탓으로 상업은행의 건전성에 부담을 주었다가 나중에 정책금융기관을 별도로 설립했다. 정부의 재정기능으로부터 상업은행의 기능을 분리하기 위해서도 북한은 금융개혁 초기부터 정책금융기관을 분리하여 운영하는 것이 바람직하다. 개혁이 진전됨에 따라 정책금융의 필요성이 감소하게 되면 정책금융 대상을 점차 줄여감으로 정책금융의 비중을 줄이면 된다. 그러나 체제전환과정에서는 정책금융의 수요가 시장경제를 운용하는 국가들에 비하여 상대적으로 더 높게 나타날 수밖에 없다. 기존의 예산제기관 중 국가의 기간산업이나 국방산업에 관련된 생산을 담당하는 기업소들의 경우 당장은 독립이 어려울지라도 국가가 구매하는 가격을 현실화할 경우 대부분 독립이 가능하다. 따라서 실물부문의 경제개혁이 진전될수록 정책금융의 수요도 감소하게 되어 정책금융이 담당하게 되는 비중이 축소되는 현상을 보이게 될 것이다. 중국적으로는 상업적 기능이 작동되기 어려운 분야만 정책금융이 역할을 하도록 위임하면 된다. 예를 들면 현재 한국이나 일본, 독일 등 선진국들에서도 수출금융이나 개발협력 등을 위해 정책금융기관을 운영하고 있다. 북한도 장기적으로 정책금융의 수요가 대

폭 감소할 것이나 개혁과정의 충격을 흡수하기 위해서는 정책금융기관을 설립하여 적극적으로 활용하는 것이 필요하다.

## 라. 특수은행의 구조조정과 전업은행의 활용

북한은 <표 1>에서 제시한 바와 같이 각 기관별로 특수목적의 은행들을 설립하여 현재 20여개의 은행이 운영되고 있다. 북한의 금융개혁은 이 특수은행들을 합리적으로 구조조정할 수 있어야 성공할 수 있다고 해도 과언이 아니다. 권력기관마다 각자 자신들이 필요한 개별 주머니를 보유하고 관리한다면 국가의 금융제도가 효율적으로 기능하기 어렵기 때문이다. 그러나 현재 북한의 특수은행들의 일부는 특정분야에 필요한 금융을 제공하는 특화된 금융기관의 기능도 수행하고 있다. 따라서 북한의 특수은행들을 중국의 전업은행과 같이 특화된 은행으로 구조조정하여 활용하는 것이 바람직하다.

중국은 상업금융의 도입시 전업은행이라는 특정산업에 특화된 금융기관을 먼저 도입하여 금융개혁에 활용하였다. 중국은 농업에서 시작하여 건설 및 상공업으로 개혁을 확대하여 산업 측면에서도 개혁의 점진주의를 채택하였고 전업은행이 해당분야의 다양한 특수상황들을 고려할 수 있는 특화된 금융기관으로 기능하였다.

북한의 경우 중국과 같이 특정 산업의 발전이 다른 산업의 발전을 견인할 수 있는 기반을 제공하도록 전업은행을 활용하기는 어려운 것으로 보인다. 단지 북한내의 여러 특수은행들을 구조조정 하여 금융의 효율성을 제고하고 경제전반에도 기여할 수 있도록 하는 방안으로 분야별로 특화된 전업은행의 기능을 부여하자는 것이다. 예를 들어 광업의 경우 북한의 풍부한 부존자원을 활용할 수 있도록 관련 산업의 발전이나 자본의 축적을 도울 수 있는 여건을 제공하는 전업은행의 역할이 가능하다. 북한의 광공업을 먼저 발전시키기 위해 전업은행을 설립하여 자본을 집중적으로 활용할 수 있는 여건을 만드는 전략은 산업정책에도 활용할 수가 있다. 광업 혹은 광공업에 특화된 전업은행을 도입하고 이 분야의 투자와 생산 확대를 지원하는 것이다. 그 결과 성장이 추동되고 자본이 축적되면 여기서 확대되는 자본력을 다른 분야의 전업은행에 지원하는 방식으로 전업은행을 산업정책에 활용하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

전업은행을 활용할 수 있는 또 다른 분야는 북한에서 제2경제로 불리우는

군수산업 분야이다. 북한의 군수산업은 공장 등의 산업시설과 농장, 어장, 금융기관, 무역기관까지 갖추어 독자적인 경제권을 형성할 만큼 큰 조직이다. 그러나 국방산업이라는 특수성 때문에 정부의 예산과 자원을 우선적으로 배정받고 있다. 따라서 북한의 군수산업도 민영화할 수 있는 부분과 그렇지 못한 부분을 구분하여 재편할 필요가 있다. 이 과정에서 산업의 구조조정과 더불어 기업의 건전성 제고와 설비확충을 위한 금융지원의 필요성이 제기될 수 있다. 따라서 이 분야의 특수은행들을 군수산업의 구조조정을 위한 전업은행으로 전환할 필요가 있다. 이러한 전업은행들은 후에 그 필요성이 사라지면 일반 상업은행으로 개편하면 된다. 그러나 북한에서 가장 정책금융의 수요가 높은 제2경제 부문의 개혁을 위한 전업은행의 활용은 적극적으로 고려해볼 필요가 있다.

북한에 존재하는 다양한 특수은행들을 분야별 전업은행체제로 개편하지 않고는 금융기능의 회복과 효율적 관리는 기대하기 어렵다. 따라서 기존의 특수은행들에게 정상적인 금융기관의 기능을 부여함으로써 생존의 기회를 제공하되 체계적인 관리시스템을 도입하는 방안으로 전업은행체제의 활용이 요구된다.

## 마. 대외협력 및 개방확대

북한의 금융개혁이 성공하기 위해서는 외부로부터의 자본유입이 필수적이다. 금융개혁으로 내부자본의 축적을 자극하더라도 저축역량이 매우 낮은 상태이므로 산업설비를 대규모로 확충하기에는 부족할 수밖에 없다. 그러므로 외부자본이 유입될 수 있도록 국제금융기구와의 협력을 추진하고, 장기적으로 IMF, ADB, World Bank 등의 가입을 시도할 필요가 있다. 이 과정에서 북한은 금융개혁을 위한 기술지원과 더불어 개발지원자금도 획득할 수 있다.

국제금융시장에 대한 접근권도 회복하여야 할 과제다. 북한은 1970년대 대외채무 불이행으로 불량채무국이 되었고 그 이후 국제금융시장을 통한 자본조달이 불가능하게 되었다. 북한이 대외채권발행 등으로 경제개발에 대한 자본을 끌어들이 수 있어야 금융개혁의 효과가 더 확대될 수 있다. 국제금융시장의 접근권이 회복되려면 국제금융기구들과의 협력을 통해 대외채무에 대한 재조정 등의 노력이 필요하다. 그리고 금융개혁은 국제금융기구와의 협력을 위한 전제가 되기도 한다.

북한의 금융개방은 북한경제의 회복을 위해서도 필수적인 과제다. 동구권의 구사회주의 국가들은 체제전환과정에서 대부분 국제금융기구의 지원을 받았다. 시장경제에 부합하는 금융 및 거시경제를 운용해본 경험이 없는 국가들에게 거시경제적 안정성을 유지할 수 있도록 정책수단을 개발하고 운용할 수 있는 기술지원이 가장 중요한 지원의 내용이다. 북한당국은 금융개혁을 시도할 경우 성공에 대한 보장이 없다는 것이 부담으로 작용하여 계속하여 개혁을 망설이고 있는 실정이다. 그러나 국제금융기구의 기술지원과 그에 필요한 금융지원을 받게 된다면 성공가능성은 훨씬 더 높아질 것이 틀림없다. 따라서 북한당국이 금융분야의 대외협력과 개방을 정치적 여건이 허용하는 한 최대한 조기에 확대하는 것이 전반적인 금융개혁의 성공 가능성을 높이는 방안이 될 것이다.

### 3. 인플레이 극복을 위한 통화정책 대안

#### 가. 위안화 사용

북한에서 가장 시급한 금융개혁 과제는 인플레이의 극복이다. 현재 북한에서는 공급부족과 화폐증발의 지속으로 하이퍼인플레이션 현상이 심화되어 왔다. 이를 극복하기 위한 방편으로 2009년 11월말에 시행되었던 북한의 화폐개혁 실패는 북한화폐에 대한 주민들의 불신을 심화시키는 결과를 초래했다. Hanke(2013)의 연구에 따르면 2009년 11월 이후 2011년 1월 중순까지 북한의 물가상승률은 매월 50%를 넘어선 것으로 추정하고 있다.<sup>36)</sup> 북한주민들은 언제 있을지 모르는 화폐개혁에 대한 우려와 하이퍼인플레이션에 따른 구매력 감소를 피하는 방법으로 해외 통화의 사용을 늘려가는 추세를 보이게 되었다.<sup>37)</sup>

2013년 현재 북한내에 존재하는 외환규모는 20억 달러수준으로 추정되고 있으며 이는 북한 총경제규모의 10%에 달하는 것으로 전해진다. 북한주민들의 외환사용은 50%는 달러화, 40%는 위안화, 10%는 일본의 엔화가 차지하

36) Hanke, Steve (2013), Troubled Currencies commentary와 동 연구관련 블로그의 North Korea 부분 참조. [www.cato.org/research/troubled-currencies-project](http://www.cato.org/research/troubled-currencies-project)

37) 북한은 2009년 11월에 시행된 화폐개혁에서 화폐교환에 상한선을 정함으로써 그 이상의 화폐를 축적한 개인들의 재산을 못 쓰게 만들었던 탓으로 주민들이 외화를 선호하게 만들.

고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>38)</sup> 외화거래가 확대됨에 따라 북한내 암시장에서의 환율은 위험부담 및 과잉수요의 영향으로 지나치게 상승하는 현상을 보이고 있다. 2013년 중반 북한내 달러화의 공식환율은 130원이나 암시장에서는 7,350원에 달하는 것으로 알려져 있다.

Hanke(2013)의 연구에서는 북한의 물가불안을 해소하기 위해서는 위안화를 공식화폐로 도입하는 방안을 제시하고 있다. 주민들의 북한화폐에 대한 불신과 생산의 공급능력 붕괴로 인해 북한정부 자력으로는 인플레이션의 해결이 불가능한 것으로 보이기 때문이다. 북한화폐의 기능을 정상화하기 어려운 상황에서 가능한 대안으로 제시된 것이 위안화를 공식화폐로 도입하는 방안이다.

중국은 북한의 최대 교역대상국이고 가장 많은 경제지원을 북한에 제공하는 국가이다. 따라서 필요시 금융협력을 긴밀하게 시행할 수 있는 국가로 기대할 수 있으며 민간부문의 물자교류도 가장 많이 이루어지고 있기 때문이다. 실제로 북한내 공산품의 80%이상이 중국산으로 추정되고 있으므로 위안화는 북한내 물가에도 가장 많은 영향을 줄 수 있는 통화이다. 이러한 여러 가지 경제적 정치적 여건으로 인해 위안화를 북한의 공식화폐로 도입하는 것에 따른 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

위안화를 공식화폐로 도입하려는 가장 큰 이점은 인플레이션을 용이하게 극복할 수 있다는 점이다. 통화주권을 포기하는 대신 중국 위안화가 가지고 있는 안정성을 활용할 수 있다. 뿐만 아니라 국내물가에 국제사회의 희소성이 직접적으로 반영되어 국내산업의 구조조정과 교역의 확대에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다.<sup>39)</sup>

위안화를 도입할 경우 문제점은 자국의 통화정책이 존재하지 않아서 정부의 정책적 수단이 크게 제한되는 것이다. 직접적으로는 가장 먼저 통화정책이 사라지게 된다. 북한의 경우 통화정책의 상실은 시장경제 국가들에서와 같이 자본시장 조작이나 이자율 관리에 대한 정책수단의 상실보다는 재정공급 수단의 상실이 더 큰 충격을 야기할 수 있다. 경제적 붕괴와 세금제도의 미확충으로 통화증발이 가장 중요한 재정공급의 수단 중 하나였기 때문이다.

---

38) KOTRA 글로벌윈도우의 북한경제 정보의 해외주재관 정보 참조. <http://www.globalwindow.org/GW/global/trade/north-korea-economy-info/economy-info-detail.ht>

39) Hanke(2013)는 짐바브웨가 경제정책실패로 물가불안을 겪다가 달러화를 공식화폐로 도입하면서 인플레이션을 극복한 사례에 주목할 것을 권고함.

따라서 위안화의 공식화폐 도입은 북한 정부에게 금융 및 재정정책 수단 모두를 제한하는 문제를 야기할 수 있게 되어 선택하기 어려운 대안이다.

## 나. Currency Board의 도입

시장경제적 여건하에서 통화정책의 기준이 존재하지 않은 상황에서 인플레이를 극복해야 하는 체제전환국가들이 선택한 통화정책적 대안으로 Currency Board제도가 있다.<sup>40)</sup>

Currency Board는 중앙은행이기는 하나 화폐의 발행을 임의로 하지 못하고 정해진 준비통화(Reserve Currency)의 양에 일치하는 통화량만 발행할 수 있다. 준비통화와 Currency Board에서 발행하는 통화간 교환율이 고정되어 있으며 이 규칙에 따라 통화량을 관리하므로 통화정책이 항상 예측가능하다는 특징을 가지게 된다. 제도적 안정성을 보장하기 위해 이 교환율은 법으로 고정하여 원칙적으로 변경할 수 없도록 규정하게 된다. 또한 Currency Board에서 발행한 화폐와 준비통화간 전환성을 완전하게 보장할 수 있도록 준비통화의 양을 객관적으로 확인할 수 있도록 하는 제도가 마련되어야 한다.

Currency Board제도가 가지고 있는 제도적 특성이 화폐가치의 안정성을 보장하는 데 기여할 수 있으므로 에스토니아, 리투아니아, 불가리아, 아르헨티나, 홍콩 등에서 이 제도를 활용하였다. 체제전환국가들이나 신흥국들이 자국통화에 대하여 화폐의 안정성과 국제통화에 대한 완전한 전환성을 획득하는 것은 어려운 과제이다. 통화정책의 운용경험도 적고 국제적 신뢰를 획득할 수 있는 경제여건도 갖추어져 있지 않기 때문이다. Currency Board는 전환성과 안정성을 갖춘 외국의 화폐와 자국화폐의 가치를 법으로 고정하여 준비통화가 이미 보유하고 있는 이러한 특성을 빌려오는 방식이다. 따라서 준비통화의 선택시 국제적으로 그 가치가 안정되고 전환성이 보장된 통화를 선택하여야 한다. 이러한 이유로 에스토니아는 독일의 마르크화를 선택했었고,

---

40) Currency Board 제도는 애초에 영국이 식민지와 금융거래의 편의를 위해 만든 것으로 식민지에서 영국으로부터 각 식민지로 화폐를 운송해야하는 위험스럽고 번거로운 일을 덜기 위해 각 식민지에서 사용되는 영국화폐를 거둬들여 각 나라마다 교환준비금으로 적립해두고 그 액수에 해당하는 각 식민지 화폐를 현지에서 발행케 한 제도임. 식민지 화폐와 영국화폐간 교환에 아무런 제한이 존재하지 않았던 탓으로 식민지화폐의 통화량은 100% 영국화폐와 교환이 가능할 수 있도록 화폐량이 보유하고 있는 영국화폐의 규모에 따라 증감이 결정되었음. 식민지화폐의 발행과 관리를 담당하는 위원회를 Currency Board로 불렀기 때문에 Currency Board는 현재의 일반적 중앙은행보다 훨씬 제한된 범위의 일을 담당하는 통화당국이라고 할 수 있음.

홍콩과 아르헨티나는 미국 달러화를 준비통화로 결정하였다.<sup>41)</sup> 그러나 한편으로는 유사시 준비통화를 조달하고 관리하는데 정책적인 협력이 가능한 나라의 통화를 선택하는 것이 필요하다. 경상수지가 적자를 보이게 될 경우 통화량이 감소하여 경기가 하락하는 등의 부정적 현상을 방지할 수 있도록 유사시 준비자금의 조달방안이 마련되어야하기 때문이다.

북한으로서는 상기 조건들을 비교적 가장 많이 충족시킬 수 있는 통화가 중국의 위안화이다. 양국간 경제거래가 가장 많고 정치적 협력도 지금까지 가장 많이 이루어져 왔기 때문이다. 따라서 북한이 Currency Board를 도입할 경우 중국의 위안화를 준비통화로 결정하는 것이 가장 바람직하다. 북한 당국이 조달할 수 있는 준비통화의 규모가 충분히 많지 않을 가능성이 높으므로 초기 준비통화의 규모를 어떻게 산정할지가 문제가 될 수 있다. 통화량 규모는 적어도 북한경제가 원활하게 작동될 수 있는 수준이 되어야 한다. 따라서 중국과의 협력을 통하거나 북한내 보유하고 있는 금 혹은 여타 외화자산을 함께 포함시켜 준비통화를 조달해야할 가능성이 높다.

Currency Board를 운영할 경우 다음과 같은 순서로 진행하는 것이 일반적이다.<sup>42)</sup>

첫째, 화폐발행 기능 외의 중앙은행의 기능들을 다른 여러 기관에 분산한다. 예) 북한의 경우 재정기능 등을 타 기관에 이관한다.

둘째, 적정환율을 찾기 위해 잠정기간동안 변동환율제를 도입한다. 북한의 암시장 환율과 공적환율간의 차이가 지나치게 크므로 시장환율의 수준을 발견하기 위한 과정이 필요하다.

셋째, 중앙은행으로서의 기능을 관측할 수 있고 예측가능한 형태가 되도록 제도를 개발한다. 준비통화의 보유규모나 경상수지 등의 자료를 공개하는 것과 같은 방안을 활용한다.

넷째, Currency Board의 화폐로 기존의 화폐를 교환한다. 기존 화폐를 일정기간내에 모두 폐지하여야 통화량의 정확한 규모를 판단할 수 있기 때문

---

41) Currency Board제도를 사용하는 대표적인 나라로 거론되는 홍콩은 1973년부터 이 제도를 포기했다가 1983년에 다시 US\$를 준비통화로 하는 Currency Board체제로 복귀하였으며, 아르헨티나는 인플레이션을 해결하기 위한 오랜 노력 끝에 1991년 4월부터 US\$를 준비통화로 하는 Currency Board를 도입하였음(Schwartz, 1993, 173-179.). 에스토니아는 체제전환과정에서 통화의 안정성을 획득하기 위해 1992년 7월 독일의 DM을 준비통화로 Currency Board 제도를 도입함(Buch, 1993, 441-464쪽).

42) Hanke, Schuler(1994), 98쪽 참조.

이다.

다섯째, 준비화폐와의 교환율을 결정한다. 새로 발행된 통화의 규모를 준비화폐의 양과 비교하여 적절한 교환비율을 결정한다.

여섯째, 준비화폐의 양이 Currency Board에서 발행한 화폐의 양을 모두 교환할 수 있는 수준이 되는지를 점검한다. 그리고 100% 교환이 가능한 수준으로 준비화폐를 보유하도록 한다.

일곱째, 나머지 채권이나 화폐적 재산을 Currency Board의 화폐표시로 전환한다. 모든 화폐적 자산이 새로운 통화단위로 전환함으로써 화폐적 안정성과 국제적 전환성이 화폐분야 전체에 적용될 수 있도록 한다.

Currency Board 제도는 북한의 인플레이션을 제거하는 데 매우 유용한 방안이 될 수 있다. 그러나 이 제도가 가지고 있는 중요한 단점들도 간과할 수 없으므로 이에 유의하여야 할 필요가 있다. 이 제도의 주요 장·단점을 보면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> Currency Board의 주요 장점과 단점

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Currency Board는 도입이 용이하다. 이 제도는 자의적인 통화관리가 불가능하고 정해진 규칙에 따라서만 운용하게 되므로 금융제도의 사전적 개혁이나 많은 준비가 필요 없다. 따라서 쉽고 빠르게 도입할 수 있는 제도이다.</li> <li>- 이 제도는 안정적이고 전환성이 완전한 화폐정책을 가능하게 한다. 그 이유는 100% 준비통화와 교환이 가능하기 때문이다.</li> <li>- 이 제도는 복잡한 지식이나 규칙을 알 필요가 없으므로 적은 인원만으로도 운용이 가능하다. 따라서 비용이 적게 드는 제도이다.</li> </ul> |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이 제도를 도입하는 나라는 스스로 자국의 화폐정책의 자율성을 포기함으로써 화폐의 안정을 추구한다. 그러나 자국의 법 이외에는 구속받는 것이 없으므로 언제든지 법만 개정하면 이 제도를 포기할 수 있다는 단점이 있다.</li> <li>- 경제상황의 변동에 따라 신축적인 통화정책이 불가능하여 경제의 적응력이 제한 받게 되며 재정정책도 일정수준 제한을 받게 된다.</li> <li>- 통화의 공급이 준비통화의 양에 의해 결정되므로 준비통화국의 화폐정책에 의해 이자율이나 통화량 규모에 영향을 받게 된다.</li> </ul>        |

참조 : Buch(1993) p. 442

북한의 경우 상기 <표 6>에서 제시하고 있는 장점들은 북한 금융분야의 여러 가지 제약을 극복하는 데 매우 유용한 장점들에 해당한다. 반면 단점들은 아직은 북한경제에 큰 영향을 미치지 않는 사안들이 대부분이다. 북한이 지금껏 시장경제에서 활용하는 형태의 금융정책이나 재정정책을 사용한

적이 없기 때문이다. 또한 외환의 유출입을 통제하고 있어서 외부의 충격도 북한내부에 직접 전달하는 것을 막을 수 있다. 단지 통화증발에 의한 재정공급이 불가능하여지므로 세제에 대한 개혁이 반드시 함께 이루어져야 한다. 하지만 세제개혁은 어차피 그 자체로서도 필요한 사안이므로 Currency Board 때문에 야기되는 문제는 아니다.

종합적으로 볼 때, 북한이 인플레이션 압력을 해결하기 위한 방안으로 Currency Board를 이용하는 것은 충분히 고려할 만한 가치가 있다. 단기간에 인플레이션을 효과적으로 제어할 수 있기 때문이다. 이와 함께 앞에서 논의한 상업은행의 도입이 이루어지면 북한의 금융시스템이 안정을 찾을 수 있게 될 것으로 예상된다. 그 결과 거시경제적 안정이 장기간 유지되고 교역이 증가하며 경제가 성장추세를 유지하게 되면 필요에 따라 Currency Board를 일반적인 중앙은행제도로 전환하는 것도 가능하다.

## V. 요약 및 결론

북한경제는 1990년대 들어 많은 변화를 겪어 왔다. 그 가운데 가장 중요한 변화는 생산능력이 급격히 위축되면서 정부의 계획기능이 위축되고 경제내에 민간의 기능이 확대된 것이다. 정부의 재정수입이 줄어들었고 식량배급마저 중단되자 주민들의 생존을 위한 노력과정에서 시장화(marketization)가 진행되었고 화폐화(monetization)가 동시에 진척되었다. 그 결과 화폐가 경제거래의 주요 요소로 자리 잡게 되었다.

북한의 민간부문은 현재 상당부분 시장메커니즘이 정부의 계획기능을 대체하여 생산활동이나 거래가 이루어지고 있어서 이를 지탱하기 위한 화폐 및 금융분야의 기능이 절실히 필요한 상황이다. 그러나 북한의 실물경제에서 발생하고 있는 변화를 뒷받침할 수 있는 금융분야의 기능이 제공되지 못하고 있어서 경제회복의 중대한 장애요인이 되고 있다.

북한에서는 사회주의 국가들에서 통상적으로 나타나는 과잉통화의 존재가 시장화의 진전에 따라 더 큰 인플레이션 압력으로 나타나고 있으며 이러한 인플레이션 압력은 북한의 생산부족 심화로 더욱 증가되어 왔다. 이를 해결하기 위해 2009년 말 화폐개혁을 실시하였지만 실패로 돌아갔다. 또한 북한에 대한 해외 지원 및 대외거래의 증가로 북한에 유입되는 외화가 늘어남에 따라 민간에 유통되는 화폐의 양이 늘어나 추가적인 인플레이션 압력이 증가하고 있다. 그 결과 주민들간의 경제거래에 북한화폐를 회피하고 외화를 주로 사용하는 달러화현상(dollarization)이 심화되고 있다.

북한경제에서 민간분야가 정부분야보다 더 확대되고 있음에도 불구하고 금융분야에서는 민간의 자금을 국가의 산업자본화 할 수 있는 메커니즘을 갖추지 못하여 정부의 계획 및 투자기능의 손상된 부분을 보전하지 못하고 있다. 북한에서는 민간부문에 증가된 화폐가 대부분 유통과 소비분야에 집중되고 있어서 생산의 증가에 기여하는 비중이 낮은 상황이다. 정부는 아직도 공식적으로는 생산수단의 소유를 독점하고 있으며 개인의 투자를 제한하고 있어서 민간의 자금이 생산에 연결되지 못하고 있다. 북한이 현재 상업부문에서 일부지역에 개인기업을 허용하는 움직임을 보이고는 있으나 향후 생산전반에 민간투자를 허용하여 생산능력을 제고할 수 있기 위해서는 내부적으로 자본의 축적과 합리적 투자가 이루어질 수 있도록 금융기능의 정상화와 상업은

행 기능의 도입이 필수적이다.

북한은 2002년 7월에 시행된 경제개선조치를 통해 내부에서 발생한 시장화와 관련된 변화를 일부 공식화하긴 하였으나 민간의 금융자본을 생산부문으로 연결하는 통로를 제공하지는 못하고 있다. 이와 같은 이유들로 북한 내부의 경제적 변화가 공식화되든 그렇지 않든, 금융분야의 개혁이 없이는 경제성장에 대한 효력이 제한적인 수준에 그치고 말 것이므로 금융분야 개혁이 조속히 이루어져야 할 필요가 있다.

북한당국도 이러한 필요성을 인식하여 2003년 이후 2006년까지 회계, 통화, 재정, 중앙은행, 상업은행 등 금융분야 개혁에 필요한 여러 법률을 제정해왔다. 이러한 법률들이 포함하고 있는 내용들을 분석해보면 체제전환국가들이 시장경제적 은행제도를 도입하는 내용과 크게 다르지 않다. 단지 북한이 아직 공식적으로 시장경제를 지향하는 체제를 운용하지는 않고 있어서 미진한 부분들이 존재하는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 새로 제정된 법제도 안에는 북한당국이 상업은행을 도입하고 금융과 재정을 분리하여 금융기능을 정상화하겠다는 정책의 방향성은 충분히 반영되어 있다. 단지 실행이 지연되고 있을 뿐이다.

북한이 다른 분야에는 기존의 체제를 그대로 유지하면서 금융개혁을 단행하기 위해서는 다른 체제전환국가들과는 다른 전략이 필요하다. 사회내에 부정적인 충격이 일정수준 이상으로 커질 경우 개혁을 지속할 수 있는 추동력을 상실할 가능성이 많기 때문이다. 따라서 충격을 최소화하면서 현상을 개선하는 파레토개선(pareto improvement)적 접근이 요구된다. 이를 위해서는 개혁의 우선순위를 정하여 단계적으로 개혁을 추진할 필요가 있다.

본 연구에서는 북한의 금융분야 법제도를 분석하여 북한이 의도하고 있는 개혁방향을 파악하였다. 그리고 금융개혁의 단계적 추진을 위하여 금융개혁이 포함해야할 주요 개혁과제들의 우선순위를 제시하였다. 또한 북한이 초기 금융개혁시기에 시행해야할 주요 과제들의 실행방안을 구체적으로 기술하였다. 북한이 제정한 금융관련 법제도에 따르면 이미 기본적인 개혁내용은 대부분 법률로도 제정되어 있다. 그대도 시행에 옮기기만 해도 상당한 수준의 금융발전이 기대되는 내용들이 포함되어 있다. 그러나 기존의 정치사회적 체제가 그대로 유지되고 있는 북한에서 금융개혁을 조속히 추진하기 위해서는 성공에 대한 확신이 필요하다. 이를 위해 북한이 주목해야할 사항들을 본 연구에서는 실천방안으로 제시하고 있다. 그 핵심 방향은 주민들에게 개혁에

대한 신뢰를 제공하는 것과 특수은행들과 같이 이해관련자들도 금융개혁에 동참할 수 있는 길을 제공하는 것이다.

북한이 현재 가장 먼저 해결해야 할 과제는 하이퍼인플레이션 문제이다. 이를 위한 통화정책의 대안으로 본고에서는 위안화를 공식통화로 도입하는 것과 Currency Board를 이용하는 방안을 검토하였다. 현실적으로 북한이 선택할 수 있는 대안으로는 Currency Board가 유용한 것으로 판단된다. 상업은행제도의 도입과 Currency Board의 운용이 병행된다면 현재 북한의 인플레이션이 조기에 해결될 수 있을 것으로 사료된다.

본 연구를 통해 살펴본 북한의 금융개혁은 그 자체로도 중요하지만 여타의 다른 개혁정책의 변화에도 지대한 영향을 미친다. 특히 금융시스템은 경제전체에 영향을 미치는 인프라이다. 지금 북한은 금융개혁을 위한 법적 준비를 마치고도 시행을 미루고 있다. 2009년의 화폐개혁에서 보듯 오히려 계획과 통제를 강화하고 싶어 하는 의지를 버리지 못하고 있다. 그러나 북한이 금융개혁을 시행하는 것 외에 다른 대안은 없는 것으로 보인다. 금융체제는 실물경제와 상호 연계되어 있으므로 실물경제가 시장메커니즘에 의존하는 상황에서 북한이 금융개혁을 미룬다고 해서 다른 해결책이 주어질 수는 없기 때문이다. 오히려 이 시점에서 가장 중요한 것은 개혁에 대한 당국의 확실한 의지표명과 단계적 실천을 행동에 옮기는 것뿐이다.

## 참고문헌

- 김영희, 2007, “북한 「상업은행법」의 주요내용과 시사점”, 『산은조사월보』, 제 619호, 한국산업은행.
- \_\_\_\_\_, 2008, “북한금융의 현황과 문제점”, 산은조사연구 이슈분석, 2008년 8월, 한국산업은행.
- 김용복, 1999, 「주요 체제전환국의 금융개혁과 그 시사점」, 한국은행 조사국, 조사연구자료 99-17.
- 리원경, 1986, 「사회주의 화폐제도」, 사회과학출판사, 평양.
- 문성민, 2000, 「북한의 금융제도」, 한국은행.
- 박월라, 1997, 「중국의 경제개혁과 중앙·지방관계 : 재정제도개혁을 중심으로」, 대외경제정책연구원.
- 박석삼, 2002, “북한의 화폐금융제도 및 가격관리체계”, 『북한경제백서』, KIEP.
- 박유환, 1997, 「북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안」, 한국수출입은행.
- 신동천, 2011, “중국의 대북투자와 북한경제”, 『통일연구』 15권 1호, 연세대학교.
- 유승호, 2007, “북한의 금융개혁동향-상업은행 제도 도입을 중심으로”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 2007년 11/12월, 한국개발연구원.
- 윤덕룡·정형근·남영숙, 2002, 「체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오」, 정책연구 02-18, 대외경제정책연구원, 서울.
- 윤덕룡·이형근, 2002, 「북한의 물가인상 및 배급제폐지의 의미와 시사점」, 대외경제정책연구원, 오늘의 세계경제, 02-24호.
- 윤덕룡, 2004, 「북한경제백서 2003/04」, 대외경제정책연구원.
- \_\_\_\_\_, 2010, “북한화폐개혁의 의미와 시사점”, 『시대정신』, 2010년 봄호 통권 46호.
- 이동욱, 2006, 「북한의 시장경제 모델찾기-중국과 북한의 금융개혁」, 삼성경제연구소.
- 이영섭, 1997, 「남북한 화폐통합」, 한국개발연구원.
- 이영섭·전홍택, 2002, 「남북한의 화폐·금융통합」, 한국개발연구원.
- 이장규·김태준·유재원, 1998, 「중국 금융개혁의 현황과 과제」, 정책연구 98-02, 대외경제정책연구원, 서울.
- 전홍택, 1997, “북한 금융제도의 구조개혁”, 전홍택, 이영선(편), 『한반도 통

- 일시의 경제통합전략」, 한국개발연구원, 서울.
- 정형근, 2001, 「체제전환의 경제학」, 청암미디어.
- 사회과학출판사, 1985, 「경제사전」, 제2권, 평양.
- \_\_\_\_\_, 1995, 「재정금융사전」, 평양.
- 통일연구원, 2009. 「2009 북한개요」, 서울.
- \_\_\_\_\_, 2013. 「2013 북한이해」, 서울.
- 한국수출입은행, 1994, 「남북경제협력 실무안내」, 서울.
- \* 모든 북한 법률자료는 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>)에서 통일부/북한소식/북한정보/주요법령 참조.
- Balino Tomas, Charles Enoch, Alain Ize, Veerathai Santiphrbob and Peter Stella, 1997, Currency Board Arrangements: Issues and Experiences?, IMF Occasional Paper 151, August 1997.
- Bofinger, 1991, Geld- und Kreditpolitik nach Bildung der deutschen Währungsunion. In: Helmut Gröner, Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Probleme der Integrtaion der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik. S. 151-176.
- Buch, Claudia (1993), Die Währungsreform in Estland. Die Weltwirtschaft, Vol. 1993, 441-465.
- Buch, C. 1996, Creating Efficient Banking Systems-Theory and Evidence from Eastern Europe, Kieler Studien 277, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. J.C.B.Mohr, Tübingen.
- Buch, C., M. Koop, R. Schweickert, H. Wolf. 1995. Währungsreformen im Vergleich. Kieler Studien 270, Institut für Weltwirtschaft. J.C.B.Mohr, Tübingen.
- De Grauwe, Paul. 1992, The Economics of Monetary Integration, Oxford.
- DeMelo, M. and C. Denizler, 1997, Monetary policy During Transition, An overview, Policy Research Working Paper 1706, World Bank Washington D.C.
- Dubrowsky, Hans-Joachim, 1990a, Geld- und Währungspolitische Probleme de Wirtschaftsreform in der DDR. In: Jürgen Siebke(Ed.), Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft, S. 621-631.
- European Bank for Reconstruction and Development 2000, Transition

- Report 2000, London, p.14,
- Falk, Martin, Marin Raiser, Holger Brauer, 1996, Making Sense of J-Curve: Capital Utilization, Output, and Total Factor Productivity in Polish Industry 1990–1993, Kiel Working Paper No. 723, Kiel Institute of World Economics, Kiel.
- Girardin, Eric, 1997, Banking Sector Reform and Credit Control in China. OECD, Paris.
- Helmut Wagner, 2000, Central Banking in Transition Countries, Eastern European Economics, vol.38, no.4, pp.6–53.
- IMF, 2000, Transition economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects, November, Washington DC.
- Kawalec Stefan, Krzysztof Kluza, 2000, Challenges of Financial System Development in Transition Economies. Presented at the Seminar “making the Global Economy Work for Everyone” held on the occasion of the Annual meetings of the International Monetary Fund and the World Bank. Prague, 22–25, September, 2000.
- Lardy, Nicholas, 1998, China’s Unfinished Economic Revolution. Brookings Institution, Washington DC.
- Lehment, Harmen, 1992, The German Monetary Union. In: Herbert Giersch(Ed.), Money, Trade, and Competition, Berlin. S., 87–103.
- Ronald I. McKinnon, “Financial Control in the Transition from Classical Socialism to a Market Economy”, Journal of Economic Perspectives Volume 5, Number 4–Fall 1991–Pages 107–122.
- Schmieding, Holger, 1991, Lending Stability to Europe’s Emerging market Economies: on the Importance of the EC and the ECU for East–Central Europe, Kiel Working paper No.481, Kiel.
- Siebert, Horst, 1990, Die Wahlmöglichkeiten einer deutsch–deutschen Geld– und Währungspolitik. Konjunkturpolitik, Beiheft 37, 31–49.
- Sinn, H.W. and G. Sinn, 1992, Jumpstart–The Economic Unification of Germany, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- World Bank, 1996, From Plan to Market, World Development Report 1996, World Bank, Washington DC.