

90年代 北韓 經濟政策 評價와 政治指導力の 役割

— 經濟沈滯要因과 改革의 可能性과 관련하여 —

柳 浩 烈*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| I. 序 論 | IV. 北韓의 對應政策 評價와 政治指導力 |
| II. 北韓 政治指導者の 情勢認識 | V. 展望: 指導力の 交替와 經濟改革 |
| III. 經濟沈滯脫皮量 위한 北韓의 對應政策 | |

I. 序 論

1. 問題提起

北韓은 1990年代에 들어서면서 전반적인 經濟成長이 둔화되고 經濟沈滯의 危機가 계속되고 있다. 統一院에서 발표한 자료를 보면 北韓의 1人當 GNP는 1990年 1,064달러에 머물고 있다. 1987년부터 시작된 제3차 7개년계획기간 중의 年平均 實質經濟成長率은 1.2%에 불과한 실정이며 특히

* 民族統一研究院 責任研究員

* 본 論文은 1992年 4月 25~26日 양일간 日本 東京에서 열린 民族統一研究院과 慶應義塾大學과의 合同「韓·日워크샵」에서 발표한 「90年代 北韓政治指導力の 役割과 經濟改革의 可能性」을 수정·보완한 것임.

1990년에는 北韓政權 수립 이래 최초로 -3.7%란 負의 成長을 기록하였다.¹⁾ 1980年 10月, 6차 당대회에서 金日成이 제시한 「10대 전망목표」에 따른 경제건설은 北韓이 현재 가장 역점을 두고 추진하고 있는 사업이라고 할 수 있다. 그러나 <표 1>에서 보듯이 1990年 현재 北韓은 이러한 10대 전략사업부문에서 그다지 높은 성과를 보이고 있지 못하다. 특히 기초 에너지源인 電力과 石炭 부문에서 목표량의 1/3 정도만을 달성하고 있으며 食生活의 토대가 되는 穀物生産에서도 주식량원인 쌀과 옥수수를 합쳐 1988년에는 521萬톤, 1989년에는 548만 2천톤이던 것이 凶作이 겹친 1990년에는 481만 2천톤 정도에 불과하였다. 北韓이 1990년에 필요로 하는 食糧의 總量을 (배급량×인구)에다 工業과 飼料原料의 量을 합친 것으로 가정할 때 약 600萬톤이 되는데 1989年 생산량을 기준으로 하면 약 60萬톤, 1990년에는 무려 120萬톤 이상이 부족한 실정이다.²⁾

이러한 경제사정의 악화는 韓國을 비롯한 외부에서의 평가 뿐만 아니라 北韓 자신도 경제가 어렵다고 하는 것을 여러 경로를 통해 인정하고 있다.³⁾ 그렇다면 北韓은 이러한 經濟沈滯 현상을 실제로 어떻게 받아들이고 있으며 또한 어떠한 대책을 수립하여 이같은 經濟難局을 해결하려고 하는가? 그리고 北韓이 채택한 일련의 對應政策들이 궁극적으로 北韓을 심각한 經濟的 危機에서 벗어나게 할 수 있을 것인가? 그리고 이러한 일련의 정책적 조치에도 불구하고 北韓이 慢性的인 經濟沈滯에서 벗어나지 못하는 이유는 무엇인가? 본 연구에서는 이러한 문제 등에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 統一院, 「1990年度 北韓經濟 綜合評價」(서울: 統一院, 1991) 참조.

2) 李 浩, “北韓經濟研究와 北韓經濟의 實態,” 民族統一研究院 招請세미나(1991. 5. 16).

3) 北韓의 김달현 부총리는 “우리는 경제적 난관에 부딪쳐 있는게 사실입니다. 그러나 붕괴나 파탄은 아닙니다”라고 지난 5월 2~3日 平壤에서 열린 국제학술회의 참석자에게 밝혔다. 김영호, “나진·선봉 자유무역지대를 가다: 북한경제특구기행(3),” 「한겨레 신문」, 1992년 5월 9일.

〈표 1〉 「10대 전망목표」와 수행실적

	제2차 7개년계획		제3차 7개년계획		
	목 표	실 적	목 표	실 적	비율(%)
전력(億Kwh)	560~600	—	1,000	277.4	30
석탄(萬 t)	7,000~8,000	7,000	12,000	4,300	36
철강(萬 t)	740~800	—	1,000	594	60
비철금속(萬 t)	100	—	70	—	—
화학비료(萬 t)	500	500	720	—	—
시멘트(萬 t)	1,200~1,300	—	2,200	1,202	54.6
직물(億m)	8	8	15	—	—
곡물(萬 t)	1,000	1,000	1,500	481.2	—
간척지개간(萬ha)	10	—	30	6	20
수산물(萬 t)	350	350	1,100	—	—

출처: 民族統一研究院, 「北韓體制的 實相과 變化展望」(서울: 민족통일연구원, 1991) pp. 208~211.

2. 研究方法

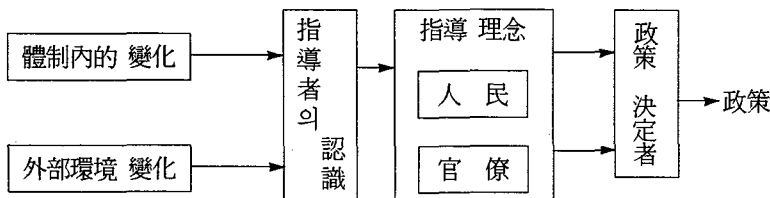
經濟沈滯에 대한 北韓의 대응정책의 평가는 制限된 合理主義的 政策決定理論을 통해 설명할 수 있다.⁴⁾ 즉 이 理論에 따르면 정책결정자가 정책을 택하게 된 원인으로서는 문제가 항상 명확하게 드러나는 것은 아니다. 정책을 분석함에 있어서 문제의 원인에 대한 認識과 判斷이 중요한데 우선적으로 문제 자체가 항상 명확할 수 만은 없는 것이고 실제 政策決定者가 문제의 해결을 위한 판단근거로서의 정보를 충분히 취득하지 못하는 것이 상례라고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 이제까지 자신이 취해 온 각종 政策基調를 스스로 과기하지 못하기 때문에 거기에 얽매이는 경우도 상당히 많다고 할 수 있다. 따라서 현실적으로 문제인식과 처방에 있어 合理的 選擇理論에서처럼 최선의 政策이 도출되기란 사실상 불가능하며 目的과 手段은

4) Charles Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, Vol. 19, No.2(1959), pp. 79~88.

를 상호연계성을 갖고 있다.⁵⁾ 따라서 이러한 制限的 合理主義理論에 따르면 代案으로서의 政策은 근본적인 문제의 해결보다는 당장 눈앞에 닥친 어려움만을 해소하는 치유책에 불과하며 그 과정에서 집권자를 비롯한 기득권층의 이해는 손상되지 않으며 기본적인 改革과는 무관한 제한된 범위의 난국치유책에 불과하게 된다.

그러나 北韓의 政策決定過程을 이해하려면 이러한 制限的 合理主義理論에 北韓이라는 특수한 사회적 성격을 감안하여야 한다. 첫째, 北韓의 경우, 최고 정책결정자인 金日成의 위치가 여타 국가의 최고지도자의 경우와 달리 절대적이며 全知全能하다. 둘째, 여타 多元主義 국가에서는 보편적 현상인 엘리트나 계급간 그리고 각종 이익단체들간의 이해갈등을 전제로 한 「政治的 行爲」가 北韓에서는 사실상 발견하기가 어렵고 北韓社會는 主體思想에 의해 이념적으로 획일화되어 있다. 셋째, 北韓은 여타 국가들의 경우와는 달리 體制가 外部로부터 철저하게 단절되어 외부의 狀況變化나 정보가 침투하지 못하고 있으며 오직 黨과 首領에 의한 주체적 해석을 통해서만 외부사정을 인식하고 있다. 즉 政策決定에 있어 多元主義에서 보듯이 人民들의 요구나 利益團體 또는 政黨 등의 정치적 역할은 극히 제한되어 있으며 엘리트의 역할도 지도자인 金日成이나 金正日등이 역설하는 체제목표나 價値에 종속되어 나타날 수 밖에 없다.⁶⁾ 이를 종합하면 <도표>에서 보

<도표> 制限的 合理主義理論에 의한 北韓經濟政策의 決定構造



5) James E. Anderson, *Public Policy-Making*, 2nd Ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp. 9~11.

6) 政策의 결정요인으로 理念을 강조한 논문으로는 Anthony King, "Ideas, institutions, and the policies of government: A comparative analysis," *British Journal of Political Science*(1973. 3), pp. 291~313 ; 409~423.

는 바와 같다.

본 연구에서는 이러한 制限的 合理主義理論을 北韓에 적용하여 주로 構造的인 문제와 政策的인 차원에서 1990年代 沈滯된 北韓經濟의 제반 문제 점들에 대한 그들 자체의 對應策과 그 성과를 평가해 보고 이를 오늘날 北韓經濟를 운영하는 궁극적인 실체로서의 政治指導力과 관련지어 살펴보고자 한다. 특히 北韓經濟沈滯의 객관적인 요인인 산업구조의 不均衡과 산업설비의 老朽化, 技術水準의 落後, 勤勞意慾의 감소, 資本 및 資源의 부족 등을 北韓의 政治指導力과 연관지어 분석해 봄으로써 향후 北韓經濟의 회복 가능성을 전망하고자 한다.

II. 北韓 政治指導者의 情勢認識

객관적인 자료를 통해 北韓經濟를 평가할 때는 앞에서 서술한 바와 같이 經濟成長率이 둔화되고 주요부문에서 계획된 생산실적을 올리지 못하고 있다. 또한 1990年代 들어 食糧難과 에너지難 및 外債難 등 3大 經濟難이 가중되면서 慢性的인 經濟沈滯의 危機에 빠져있다. 이러한 위기상황에서 金日成은 지난 4월 15일 그의 80회 생일을 경축하는 연회에서 행한 연설을 통해 공식적으로 金正日 후계체제의 확립을 대내외에 천명하였다:

오늘 우리의 전체 당원들과 근로자들은 당의 혁명전통을 계승하여 김정일 동지와 당중앙위원회의 두리에 굳게 단결하여 혁명의 대를 이어나갈 튼튼한 주체를 이루고 있으며 이것은 우리 혁명의 종국적 승리를 위한 기본 담보로 됩니다. 나는 이에 대하여 매우 만족스럽게 생각하며 바로 이것이 나의 80 평생의 주되는 총화라고 말하고 싶습니다.⁷⁾

金正日是 이미 1973년 9월 당 5기 17차 비밀전원회의에서 당비서로 선

7) 「중앙방송」, 1992년 4월 16일.

출되어 후계자로 지목된 이래 1980년 10월 6차 당대회에서 당중앙위원, 정치국 상무위원, 비서국 비서, 당 군사위원으로서 권력전면에 부상하여 金日成의 후계자로 공식화된 바 있다. 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서 확대개편된 국방위원회 제1부위원장에 선출되었고 1991년 12월 24일 조선인민군 최고사령관으로 그리고 조선인민군 창건 60돌을 앞두고 지난 4월 23일 元帥로 추대됨으로써 북한의 실질적인 통치자로서의 위치를 공고히 하였다.

그러나 최고사령관이 된 金正日의 元帥 추대에 앞서 金日成도 大元帥로 격상되었으며 주석직과 당 총비서직을 그대로 보유하고 있음으로써 首領의 지위에는 변동이 없다. 또한 혁명 1세대인 오진우도 金正日과 동시에 元帥로 승격되었고 최 광, 김광진 등 원로들이 대거 조선인민군 次帥로 임명된 것을 보더라도 아직까지 완전한 金正日 유일체제가 정착되었다기 보다는 이중적 권력구조가 계속되고 있다고 할 수 있다. 따라서 金正日이 실질적으로 북한을 통치하고 있다는 金日成의 발언에도 불구하고 아직까지는 金日成, 金正日 두사람에 의해 북한체제가 운영되고 있다고 보는 것이 현실적이다.

1. 社會主義體制 變化에 대한 認識

1980年代 들어 東歐國家들이 연쇄적으로 붕괴되고 東獨은 西獨에 흡수되어 統一을 달성하였으며 蘇聯은 聯邦이 와해되면서 사회주의체제가 崩壞하였다. 아시아 공산주의의 특성이 남아있긴 하지만 中國도 1978년에 開放과 改革을 시작한 이래 10年만에 시장사회주의 경제체제를 구축하고 정치적으로는 1989年의 天安門 사태를 겪으면서도 결국은 정치·사회적으로 多元化되어 가는 경향을 보이고 있다. 蒙古에서는 이미 改革이 상당부분 진척되고 있으며, 베트남도 시장경제를 적극 받아들이고 있고 쿠바 역시 보다 온건해지는 추세를 보이고 있다. 이제 기존의 사회주의제도를 유지하고 있는 나라는 北韓 뿐이라고 할 수 있다.

그러나 北韓의 지도자인 金日成과 金正日是 이러한 객관적 현실을 다르게 인식하고 있다. 金日成은 1992年 「신년사」를 통해 사회주의권의 崩壞

를 다음과 같이 설명하고 있다:

일부 나라들에서 사회주의가 좌절된 사실을 놓고 그것이 마치도 사회주의에 대한 자본주의의 「승리」이고 「사회주의의 종말」을 의미하는 것처럼 떠들어 대는것은 역사발전의 합법칙성에 대한 무지를 드러내보이는 것이며 낡은 질서를 비호하는 립장으로부터 나온 꾀변에 지나지 않습니다. 사회주의건설에서 사회주의적원칙을 옳게 구현하지 못하면 좌절을 면치 못하게 되고 자본주의복귀의 길로 나아가면 인민들에게 헤아릴수 없는 고통과 불행을 들뜨우게 된다는것은 역사적현실이 보여 주는 심각한 교훈이며 이자체가 자본주의에 비한 사회주의의 우월성을 반증하여주는 것입니다.⁸⁾

이같은 金日成의 인식은 社會主義圈이 급속히 崩壞되기 시작한 1990年代 초에 비해서 다소 변한 것은 사실이다. 즉 1990年과 1991年의 金日成의 「신년사」에서는 사회주의권의 崩壞를 사회주의적 배신행위나 반사회주의적 제국주의자들의 음모와 책동으로 매도하였다. 그러나 社會主義圈의 變化가 改革의 수준을 넘어 체제붕괴로까지 이어지고 獨逸의 統一이나 蘇聯 연방의 해체가 돌이킬 수 없는 기정 사실화되므로 해서 1992年에 와서는 앞의 인용문에서 보듯이 資本主義의 非人間性을 부각시키면서 인간의 본성을 구현할 수 있는 社會主義의 원칙을 고수할 것을 강조하고 있다. 따라서 자주적으로 각성된 인민들에 의한 社會主義가 반드시 승리할 것이라고 믿으면서 현 정세를 결코 비관적으로 보고 있지 않다.

이러한 주장과 인식은 金正日의 경우에도 동일하다. 金正日是 1992년 1월 3일 黨중앙위원회 책임일군들에게 행한 「사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선」이란 담화에서 일부 국가들에서 사회주의가 좌절된 것을 가지고 역사의 흐름이 달라졌다고 하는 것은 제국주의자들과 사회주의 배신자들의 꾀변이라고 주장하면서 사회주의가 좌절되고 자본주의가 복귀된 것은 역사발전에 있어 부분적이며 일시적인 현상에 지나지 않는다고

8) 「로동신문」, 1992년 1월 1일.

역설하였다. 다만 金正日은 담화에서 사회주의의 좌절원인이 단순히 외적 유인에 의해서만 초래된 것은 아니라고 인식하고 있다. 그에 따르면 사회주의가 좌절된 근본 원인은 다른 데 있다는 것이다. 즉 그는 “사회주의를 건설하던 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되게 된 것은 사회주의의 본질을 력사의 주체인 인민대중을 중심으로하여 이해하지 못한대로부터 사회주의 건설에서 주체를 강화하고 주체의 역할을 높이는 문제를 기본 으뜸으로 틀어쥐고 나가지 못하게 했기 때문입니다”라고 하면서 “사회주의 발전의 원동력인 인민대중이 주인으로서의 높은 자각과 능력을 가지고 동지적으로 단결하여 투쟁할 것”을 다짐하였다.⁹⁾

2. 北韓經濟 實相에 대한 認識

金日成과 金正日은 北韓이 1990年代에 직면한 經濟的 어려움을 어느 정도 인식하고 있다고 볼 수 있다. 우선 北韓이 처한 3大 經濟難 중 食糧難을 의식하여 金日成은 그의 1992年度 「신년사」에서 “모든 사람이 다같이 흰쌀밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 기와집에 살려는 우리 인민의 세기적 염원을 실현하는 것”이 社會主義 건설에서 당면한 목표임을 내세워 특별히 1992年을 「대농의 해」로 지정하여 농업생산을 획기적으로 늘릴 것을 강조하였다. 또한 에너지難과 관련하여 발전소 등을 더 많이 건설하여 전력공급을 늘리고 석탄생산도 결정적으로 늘릴 것을 지시하였다. 무산광산연합기업소와 홍남비료연합기업소, 그리고 2.8비날론연합기업소 등 인민경제의 주요 생산시설 등의 생산능력을 성공적으로 확장하고 現代化한 것을 치하함으로써 落後된 北韓産業의 시설을 科學化와 現代化를 통해 개선해 나가야 한다고 인식하고 있는 듯하다.

金日成의 이러한 北韓經濟 實相에 대한 파악은 그의 1991年度 「신년사」를 보아도 알 수 있다. 여기에서도 그는 北韓의 3大 經濟難으로 인하여 인민들이 겪고 있는 어려움과 인민들이 갖고 있는 물질생활수준을 높이고자 하는 기본욕구를 인식하고 있어 이를 농업생산성의 향상과 輕工業 발전을

9) 「로동신문」, 1992년 2월 4일.

통해 해결해야 한다고 거듭 강조하였다:

인민생활을 높이는데서 무엇보다 중요한 것은 농업과 경공업을 빨리 발전시키는 것입니다. 올해 농업부문에서는 주체농업의 요구대로 부침 땅의 지력을 결정적으로 높이고 농사를 과학기술적으로 지어 사회주의 생산목표를 반드시 실현하며 자연지리적 조건에 맞게 농촌경리를 과학적으로 발전시켜야 하겠습니다. 우리는 당의 경공업혁명방침을 철저히 관철하여 천을 비롯한 여러가지 인민소비품 생산을 획기적으로 늘여야 하겠습니다. 화학공업부문에서는 화학공장을 만부하로 돌려 농업생산에 필요한 화학비료와 농약을 제때에 보장하며 경공업공장들에 화학섬유와 여러 가지 원료를 원만히 보장해 주어야 하겠습니다.¹⁰⁾

그러나 金日成은 北韓 산업시설을 現代化, 科學化하는 것이 얼마나 어려운 일인지를 정확히 인식하고 있지는 못한 것 같다. 앞서 제3차 7개년계획이 수립될 때 金日成은 이 계획만 수행되면 北韓은 경제발전에서 세계적으로 앞선 나라들의 대열에 당당히 들어서게 될 것이며 社會主義 완전승리를 위한 결정적인 전환이 이룩되게 될 것으로 확신하였다.¹¹⁾ 이것만 보아도 그의 北韓經濟에 대한 인식이 얼마나 낙관적이었는지를 알 수 있다.

이같이 金日成이 경제문제 전반에 대해 직접 언급하고 그 목표를 제시한 것에 비해서 金正日은 이제까지 주로 輕工業 분야와 記念碑的 건축물 및 平壤市 건설 등에 주로 관계한 것으로 보아 北韓經濟 전반, 특히 농업 등 분야에는 金日成의 관심사항임을 고려하여 직접 관여하는 것을 自制하고 있는 듯하다. 그러나 金正日도 北韓의 經濟能力에 대해 강한 自負心을 가지고 있으며 상당히 낙관적 견해를 가지고 있는 것은 사실이다:

우린 지금 국산 자동차라는건 트럭이 나오고 갱생 승용차, 지프차만 드는데 이거 다 국산화하는데 남조선 아이들은 오토바이 하나 하더라

10) 「内外通信」, 제725호(1991년 1월 4일).

11) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1988」(평양: 조선중앙통신사, 1988), p. 5.

도 엔진 가져오고 뭐 가져오고 그거 다 조립품이거든 질은 못하고 제품은 투박하더라도 그래서 국산화하는데 의의가 있지 않느냐 그러나 우리가 중공업을 홀시하고 무시하고 국방공업 다 팔아먹고 경공업 하는 게 아니다. 이거 내밀면서 경공업 혁명해야 된다. 구라파에서 제일 잘 산다는 체스코(체코), 독일 이거하고 3년 안에 이거 대등한 수준에 올려 놓자. 이거 당정회에서 발기해 가지고 거론됐읍니다.¹²⁾

이상과 같이 북한의 최고 정책결정자인 金日成과 金正日は 蘇聯과 東歐 사회주의권의 몰락과 中國에서의 개혁바람에도 불구하고 사회주의체제의 우월성에 대해 의심하고 있지 않다.¹³⁾ 이들은 또한 북한경제 능력에 대해 강한 자부심을 갖고 있으며 북한경제의 장래에 대해서도 상당히 낙관적으로 인식하고 있다.

III. 經濟沈滯脫皮를 위한 北韓의 對應政策

이같이 北韓 최고위층의 인식과 지침을 살펴볼 때 北韓은 당면한 경제난국의 본질을 蘇聯 및 東歐圈의 몰락에 따른 일시적 현상이며 그 중에서도 이들 국가들로부터 도입하던 資本과 技術이 부족해진 때문이라고 설정하고 있다. 따라서 이러한 당면한 難局을 헤쳐나가기 위하여 對內的으로는 이제까지 낙후된 과학 기술분야, 경공업, 농업, 수송부문 등에 투자를 증대할 수 있는 방안을 모색하는가 하면 對外的으로는 開放政策을 표방하여 해외로부터 자본과 기술도입을 추진하고 있다.

12) 崔銀姬·申相玉, 「최은희·신상옥 남북수기: 金正日 왕국(下)」(서울: 東亞日報社, 1988), p. 241.

13) 金日成은 美國 「워싱턴 타임스」 조제트 사이너 편집국장대리와 가진 인터뷰에서 각국의 사정이 다르고 국가규모, 발전수준 등이 상이하기 때문에 한나라의(중국의 경제특구를 예로 들어) 경제발전모델을 그대로 옮겨올 수 없다고 단정하면서 사회주의의理想은 결코 변하지 않을 것이며 사회주의에 대한 좌절은 사회주의의 기본원칙을 충실히 지키지 않았기 때문이라고 규정하였다. 「한국일보」, 1992년 4월 16일.

1. 科學・技術發展과 産業構造의 調整

社會主義 經濟體制를 도입한 국가들은 대부분 경제적 後進國들이어서 生産을 中央集權式으로 計劃化하여 급속한 産業화를 통한 경제발전을 모색하였다. 社會主義 經濟의 기본원리에 따르면 生産력의 발전속도는 生産關係에 의해 결정되므로 이들 국가들은 生産財 供給을 가속화시키기 위하여 重工業部門에 우선적으로 투자를 집중시켰다.¹⁴⁾

北韓도 1945年 이래 土地改革과 生産수단의 國有化를 이룩한 이래 戰爭의 復舊期인 1950年代와 社會主義 건설기인 1960年代, 1970年代를 거쳐 重工業 위주의 급속한 經濟成長을 이루었다. 그 결과 1990年 北韓의 産業 구조를 살펴볼 때 농촌·어업부문이 전체 産業의 26.8%, 建設업을 포함하여 鑛·工業部門이 56.0%, 서비스부문이 17.2%로 되어있어 2차산업이 3차산업에 비해 비대해 있음을 알 수 있고 2차산업 중에서도 특히 重工業의 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타나 있다. 따라서 1980年代 들어 한계생산수준에 도달하는 등 각종 成長障礙要因이 드러나는 鑛·工業 및 農業部門에서 成長이 둔화되면서 여타 분야에서의 성장과는 관계없이 전체적인 經濟沈滯를 誘發하고 있다.

한편 北韓은 經濟政策 수립에 있어 黨이 주도적인 역할을 수행하여 왔는데 黨에 의해 추진되는 軍事·經濟 竝進政策으로 말미암아 해마다 軍事費가 과대하게 지출되고 있다.¹⁵⁾ 北韓은 1972年 7·4南北共同聲明 이후 軍事費 지출을 절반 정도로 축소하였으며 현재까지 그 水準을 계속 유지하고 있다고 발표하고 있다. 그러나 北韓의 경우 軍事費 지출을 인민경제비 등 여타 항목에 포함시키고 있기 때문에 실제 北韓이 軍事費에 지출하는 액수는 이보다 훨씬 많은 것으로 평가되고 있다. 1992年度 北韓의 歲出內譯 중에서 軍事費는 1991年度에 비해 2.3% 증가에 그친 45億 8,211萬원(21.5億달러)으로써 전체 예산중 11.6%에 불과한 것으로 발표되었지만

14) Ken Post and Phil Wright, *Socialism and Underdevelopment* (London: Routledge, 1989), pp. 81~86.

15) 「조선중앙년감 1987」, pp. 55~56.

統一院의 추산에 의하면 實質軍事費는 예년과 비슷하게 예산 총액의 30% 수준인 55억 6천만달러에 이를 것이다.¹⁶⁾

이같이 國家財政의 상당 부분을 비경제적인 軍事部門에 사용하는 경우, 특히 經濟規模가 작은 資源制約的 經濟構造를 이루고 있는 北韓의 民間部門 생산은 막대한 영향을 받게 된다. 일반적으로 산업구조상 군사부문의 생산이 민간부문으로 轉用되기가 용이하지 않으나 특히 北韓과 같이 黨과 軍, 그리고 政務院이 분리되어 있는 體制에서는 과도한 軍事費 지출이 경제 전반에 걸쳐 막대한 投資 손실을 가져오게 된다.¹⁷⁾ 北韓이 1980年代에 武器輸出로 벌어들인 外貨가 무려 36億달러에 이르지만 北韓體制的 특성상 이 자금이 여타 부문의 발전을 위해 轉用되지는 않았을 것이다.¹⁸⁾

이같이 北韓에서는 重工業 優先政策과 軍事·經濟 並進政策에 따라 非生産的이고 非效率的인 분야에 투자집중이 이루어지고 있다. 이로 인해 農水産業이나 輕工業, 社會間接資本 등의 분야가 상당히 낙후되어 있다. 따라서 이러한 불균형을 시정하고 생산성의 하락을 방지하며 生必品の 부족으로 불만이 증대하고 있는 人民들의 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 北韓은 輕工業發展에 주목하기 시작하였다. 1984年 8月 3日 金正日이 전국 輕工業製品 전시장을 시찰하면서 전국의 공장, 기업소 내에 家內作業班을 확대조직해 副産物과 廢棄物을 이용한 生必品을 만들 것을 지시하면서 「8·3 인민소비품 생산운동」이 전개되었으나 그럼에도 불구하고 1980年代 말부터 人民들이 消費해야 할 日常用品들이 현저하게 부족하게 되자 1989年을 「경공업의 해」로 정하고 제3차 7개년계획의 일환으로 1989年에서 1991年까지 경공업 발전을 위한 3개년계획을 수립하여 피복, 신발, 식품 등 일반 소비제품의 생산을 본격화하게 되었다. 이에 따라 기존의 重化學工場이나 일부 軍需品 생산공장에 딸린 生必品工場과 지역 주거 단위별

16) 통일원, 「週刊 北韓動向」, 제67호(1992년 4월 5일), pp. 4~5.

17) 金瑞明, “中國의 開放政策과 對北韓 關係,” 民族統一研究院 초청세미나(1991년 9월 27일).

18) 정창영, “북한경제의 자본부족과 남북협력방안,” 한우리정경연구원 제4회 학술세미나 「북한경제 실상과 남북경제 협력방안의 모색」(1992년 4월 4일) 발표논문.

로 조직된 家內作業班을 통해 消費財 製品을 양산하는 것 이외에 가죽구두 공장, 피복공장, 맥주공장, 도자기공장 등을 비롯 작은 규모지만 현재 건설 중이거나 새로이 완공하였다.

북한은 自力更生의 원칙을 고수함으로써 세계경제에서의 分業에 참여하여 각종 技術과 資本을 교류하여 생산성을 높일 수 있는 기회를 상실하게 되었으며 北韓과 제한적인 교류를 해온 蘇聯을 비롯한 東歐圈의 국가들이 특정 분야의 技術을 제외하고는 대부분 技術水準이 劣惡한 형편이어서 결국 이를 도입하여 사용한 北韓은 국제적인 尖端技術 습득의 기회 또한 상실하는 결과를 초래하였다.¹⁹⁾ 北韓은 현재 化學産業, 纖維産業, 窯業 및 製紙分野 등 각종 産業에서 1970年代 이전에 형성된 낙후된 재래식 설비를 사용할 뿐만 아니라 여기에서 생산되는 제품 역시 그 품질과 다양성 등에서 크게 뒤지고 있다. 電子·電氣産業이나 機械産業의 경우에 있어서도 각종 주요부품은 輸入을 통해 汎用製品을 組立生産하는 단계에 머물고 있는 실정이다. 다만 金屬産業의 경우 풍부한 地下資源을 바탕으로 非鐵製鍊분야는 상당 수준의 기술을 보유하고 있으나 그나마 鐵鋼이나 壓延部門은 생산능력이 미흡하고 설비도 낙후되어 있는 형편이다.²⁰⁾

이같이 黨優位의 경제구조나 非合理的인 經濟政策 수행의 결과 노동생산성이 저하되고 技術水準이 落後하게 되자 北韓은 13차 회의에서 尖端 電子技術 및 컴퓨터, 光學技術 등을 획기적으로 발전시킬 목적으로 「과학 및 기술발전을 위한 3개년계획」을 채택하였고 이어서 1991년 7월 「제2차 과학기술발전 3개년계획」을 채택하여 추진하고 있다.

2. 對外經濟交流·協力の 活性化

北韓의 經濟가 沈滯된 것은 社會主義 經濟體制의 構造的 矛盾과 北韓 당국의 政策的 不合理性에 기인한 것 이외에 1990年代 北韓을 둘러싼 對外

19) Eugene Bazhanov and Natasha Bazhanov, "Soviet Views on North Korea: The Domestic Scene and Foreign Policy," *Asian Survey*, Vol. 31, No.12(December 1991), pp. 1132~1135.

20) 韓國産業銀行, 「産業技術動向: 南北韓의 産業技術現況과 協力方向」(1992. 3), p. 6.

環境의 급격한 변화 때문이기도 하다.北韓과 蘇聯과의 貿易量을 살펴보면 <표 2>에서 보는 바와 같이 총교역량이 1989년에는 전년도에 비해 6.5%가 줄어든 14億 9千萬루블(9.1億달러)이었고 1990년에 다시 11%나 줄어 13億 4千萬루블(8.1億달러)이었다. 그리고 1991년에 와서는 蘇聯의 혼란한 內部事情으로 인하여 7월까지 蘇聯으로부터의 輸入額이 전년도 總輸入額의 약 1%에 불과한 1천만달러에 지나지 않았고 특히 蘇聯으로부터의 原油供給이 전년도 수입량인 44萬톤에서 4萬 5千톤으로 격감하였다. 여기에 蘇聯은 1990年 11月 「北·蘇貿易 決算體系 變更에 關한 協定」을 체결하여 北韓과의 거래를 기존의 友好價格 대신 국제가격으로 전환하고 그 決済手段도 兌換性 貨幣로 변경하였다. 따라서 이제까지 北韓이 蘇聯으로부터 原油를 導入할 때 국제가격의 30% 수준인 友好價格으로 결제하던 혜택이 사라지므로 해서 外換이 부족한 北韓으로서는 앞으로 蘇聯의 국내 사정이 정상화되더라도 蘇聯으로부터의 물자구입에 어려움이 많을 것이다. 이처럼 蘇聯과의 관계가 疏遠해지면서 1985年 蘇聯과 체결한 「技術經濟協助에 關한 協定」에 따라 原子力發電所 건설을 비롯한 10개 부문에 걸쳐 각종 공장건설과 시설확장을 추진하려던 계획도 차질을 빚게 되었다.

<표 2>

北韓－蘇聯의 貿易關係

(單位: 億루블)

구 분	1988	1989	1990
蘇聯으로부터 輸入	10.62	9.36	8.5
蘇聯으로 輸出	5.39	5.61	4.9
總交易量	16.01	14.97	13.4

출처: 韓國開發院 北韓經濟研究센터, 「1989~90年 北韓經濟 概觀」(서울: 한국개발원, 1991).

北韓은 1990年代에 들어서 이러한 급격한 對外環境의 變化와 자체 경제 체제의 矛盾으로 인하여 야기된 資本과 技術의 부족을 보완하기 위하여 對外經濟交流와 協力을 활성화하고자 다각도로 노력하고 있다. 첫째, 최근

들어 北韓은 수출확대를 통한 무역수지의 개선노력을 하고 있다. 원래 社會主義 自給自足經濟體制를 유지하였기 때문에 국내에서 생산되지 않은 물자의 구입을 위해 輸出을 하는 입장이었으나 1980年代 들어와 經濟成長을 위한 資本調達의 방식으로 輸出을 확대하는 방식으로 전환을 시도하였다.²¹⁾ 실제 각종 문건이나 經濟計劃 목표설정에 있어서 이를 뒷받침하는 조치들을 계속 취하였다.²²⁾

둘째, 北韓은 西方으로부터의 外資導入이 실패하자 1984年 9月 8日 최고인민회의에서 「조선민주주의 인민공화국 합영법」을 제정한 이래 「합영법 시행세칙」(1985.3.20), 「합영회사 소득세법」(1985.3.7), 「합영회사 소득세법 시행세칙」(1985.5.17), 「외국인 소득세법」(1985.3.7), 「외국인 소득세법 시행세칙」(1985.5.17) 등 각종 후속 법령과 제도를 정비하여 外國의 投資를 유치하려는 노력을 기울이는 등 對外開放政策을 추진하였다. 그러나 1990年 6월까지 北韓이 誘致한 합영사업은 66件에 불과하며 그나마 대부분의 경우(77%)가 在日 조총련계와의 합작사업이고 西方先進國들의 합영실적은 극히 저조한 것으로 나타났다.²³⁾ 따라서 1992년에 와서 北韓은 합영법의 내용중 일부를 개정하여서라도 外國의 投資를 확대하려고 적극적인 시도를 하고 있다.²⁴⁾

셋째, 北韓은 라진과 선봉 지역을 經濟特區로 지정하여 이들 지역에 南韓 企業의 진출을 포함하여 西歐 各國의 資本을 誘致하려고 시도하고 있다.²⁵⁾

21) 현재 政務院 副總理이며 北韓의 對外經濟協力을 실질적으로 주도하고 있는 金達玄의 논문 참조. “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의 경제전설을 다그치기 위한 중요한 담보,” 「근로자」(562), 1989년 2호, pp. 61~65.

22) 北韓은 1992年 2月 對外貿易을 革新的으로 增大시켜야 한다는 내용의 「정무원 결정」을 채택하였다, 「민주조선」, 1992년 2월 26일.

23) 姜正模, 「北韓의 貿易 및 對外經濟」(서울: 對外經濟政策研究院, 1991), p. 57.

24) 金正宇(北韓 대외경제사업부 부부장) 인터뷰, 「朝鮮日報」, 1992년 2월 25일.

25) 최근 北韓은 1992年 9月로 예정된 東北亞經濟協力에 관한 第3次 國際學術會議(러시아 블라디보스톡에서 개최)에 앞서 平壤에서 이와 관련하여 韓國을 비롯 日本, 러시아, 中國, 美國 등 관련국가들의 民間人들을 초청하여 國際學術會議를 개최한 바 있고 여기에 北韓側 대외경제협력추진위원회는 「조선민주주의인민공화국 라진·선봉지구 자유경제무역지대의 현 실태와 전망에 대하여(1992. 4)」란 報告書를 제출하였다.

또한 北韓은 이들 지역과 관련하여 유엔開發計劃(UNDP)이 주관하는 東北亞 豆滿江地域開發計劃에 적극적으로 참여할 의사를 표시하며 蒙古의 울란바토르에서 열린 제1차 공식회의(1991.7.6~7)와 平壤에서의 제2차 회의(1991.10.18~21), 그리고 1992년 2월 27~28일 양일간 서울에서 열린 豆滿江地域開發計劃 第1次 計劃管理委員會(PMC) 회의에 참여하는 등 자본유치에 나서고 있다. 다만 이들 계획은 관련 국가들의 이해가 일치하지 않고 있으며 1993년 상반기에나 구체적인 案이 완성될 것이기 때문에 아직 그 실행여부를 판단할 수 없다.²⁶⁾

그리고 마지막으로 南韓과의 經濟交流·協力을 확대하고자 적극적인 노력을 보이고 있는 점을 들 수 있다. 南北韓간의 經濟交流은 1988년 盧泰愚 大統領의 「7·7 특별선언」과 그 후속조치로서 「남북물자교류지침」을 1988년 10월 18일 제정하였다. 이후 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 제정·공포하여 남북한 경제교류의 활성화를 이룰 수 있는 법적·제도적 기반을 마련하였다. 여기에 준하여 北韓은 1988년 10월부터 1992년 2월말까지 통관 기준으로 300개 품목, 총 1억 5,133만달러에 달하는 각종 물자를 남한에 반출하였고 南韓으로부터는 총 331개 품목에 8백만달러 상당의 물자를 반입하였다.²⁷⁾ 또한 기존의 南北物資交流에 있어서도 間接交易 이외에 直接交易을 성사시키는가 하면 鄭周永, 文鮮明, 金宇中씨 등 韓國의 財界 지도자들을 잇달아 초청하여 金日成이 직접 면담을 하고 경제교류·협력에 대해 깊은 관심을 표명하였다. 北韓은 이들 韓國의 재계 지도자들을 초청하여 金剛山 지역 뿐만 아니라 원산, 남포, 해주 등 지역에서 觀光事業이나 輕工業 분야를 통해 南韓側과 상호 협력하고자 하는 강한 희망을 피력하였다. 특히 1992년 1월 16일부터 11일 동안 北韓을 방문한 金宇中 大宇그룹 회장 일행은 北韓 정무원 부총리이자 대외경제위원회 위원장인 김달현이 직접 초청하여 사리원방직 공장과 덕천의 승리자동차공장 등 주요 공장시설과 평북 은과광산과 南浦港 등 산업기지를 보여주면서 韓國資本의 진출을 적극 유도하였다.²⁸⁾

26) 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」(서울:民族統一研究院, 1992).

27) 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」, 제9호(1992. 3. 1~3. 31), p. 12.

IV. 北韓의 對應政策 評價와 政治指導力

1. 社會主義 生産樣式의 固守

北韓이 經濟沈滯를 탈피하기 위하여 추진하고 있는 각종 政策의 내용을 살펴보면 앞서 金日成과 金正日의 정책의지에서 드러난 것처럼 기존의 社會主義 經濟체제나 自力更生에 의한 生産방식을 변경시키려는 조짐은 보이고 있지 않다. 대신 沈滯된 經濟를 회복시키고 느슨해진 노동자들의 勤勞意慾을 고취시키기 위하여 北韓은 각종 선동집회를 개최하고 인민의 노동을 최대한 동원하여 단위당 生産량을 높이는 방식을 강화하고 있다.²⁸⁾ 金日成은 1990年 「신년사」를 통해 東歐의 改革·開放을 외면한 채 「우리식 대로 살자」라는 구호아래 「증산과 절약」을 통한 勞力倍加鬭爭을 전개할 것을 선언하였고 당 제6기 17차 전원회의에서도 「전당, 전민, 전국의 증산과 절약 경쟁운동」의 전개를 당 방침으로 채택하고 인민의 勞力鬭爭을 鼓舞하는 각종 煽動集會를 개최하였다. 「새로운 90年代 속도창출을 위한 전국 생산 혁신자 대회」를 개최하고, 「전국농업대회」, 「근로자, 건설자들의 연합집회」, 「속도전 청년돌격대 열성자 대회」 등을 잇달아 열어 지난 1981년 10월 로동당 제6기 제4차 중앙위원회 전원회의에서 제시한 4대 자연개조사업에 의한 30萬 정보의 干拓地 개간과 20萬 정보의 새땅 찾기 사업 등을 열성적으로 벌이도록 독려하고 있다. 또한 平壤에 5萬채의 살림집 건설과 1993년까지 1천 5백만톤의 알곡 生産을 목표로 人民들의 勞力動員을 한층 강화하고 있다.

그런데 이러한 제반 노력은 短期的으로, 그리고 建設이나 단순생산공정 등 특정 분야에서는 일시적인 효과가 있을 수는 있지만 전반적인 生産성

28) 「한국일보」, 1992년 1월 30일.

29) 리태연, “최대한의 증산과 절약으로 사회주의 건설에서 혁명적 대고조를 일으키는 것은 우리 인민의 전통적인 투쟁기풍,” 「근로자」(596), 1991년 12호, pp. 49~54.

향상에는 도움을 주지 못하고 오히려 40年 이상이나 같은 방식으로 人民의 勞力을 動員해 옴으로써 그 효과는 限界를 노출할 수 밖에 없다. 즉 財貨의 價格과 供給物量을 자본주의 시장경제체제에서와 같이 需要와 供給에 따라 결정하지 않고 中央의 計劃委員會가 人爲的으로 결정하게 되어 있어 생산자들의 創意性과 生産意慾을 자극할 수가 없다.³⁰⁾ 동시에 근로자들 개개인으로서의 目標量 달성에만 급급하거나 전반적으로 「게으른 노동양태」를 표출하게 되어 결과적으로 경제구조의 歪曲과 경제의 質的 跳躍을 沮害하게 된다.³¹⁾

또한 北韓이 산업구조 조정의 일환으로 輕工業分野 등을 발전시키려고 다각도로 노력을 전개하고 있으나 北韓이 輕工業에 대한 실질적인 投資를 증대하였거나 전통적으로 강조해 온 重工業과 軍事部門에 대한 투자를 조정했다고 보이는 증거는 없다.³²⁾ 北韓의 輕工業發展의 기본 방침이 별도의 대규모의 輕工業製品 생산공장을 설립하는 대신 공장이나 기업소 그리고 일반 가정에서의 副産物이나 廢棄物을 활용하여 필요한 生必需品을 소규모로 생산하고자 하는 한, 그리고 輕工業에 필요한 각종 原料나 資材 등을 적시에 공급할 수 있는 수송체계를 확충하지 않는 한 현재와 같은 輕工業製品의 생산부족현상을 개선하지는 못할 것이다.

2. 消極的 經濟體制 改革

經濟管理의 효율성을 높이려는 노력의 결과로써 聯合企業所의 확대에 의한 企業所의 自律性과 政務院의 役割이 증대, 관련 기업소간의 賣買契約의

30) 북송교포이면서 1991년 귀순한 김수행은 합영법이 발효된 후인 1987년 은덕무역상사와 합작으로 컴퓨터 회사를 설립하여 中國의 컴퓨터를 수입, 판매하고 컴퓨터 프로그램 등을 개발하는 사업을 시작하였다. 초기에는 장사가 잘 되었으나 1988년 합영회사가 사회분위기를 흐린다는 金正日의 지적에 따라 7만달러를 손해보고 회사문을 닫았다. 「京鄉新聞」, 1991년 10월 28일.

31) 崔周煥, 「北韓經濟論」(서울: 大旺社, 1992), p. 24.

32) 北韓은 「8·3인민소비품」을 전문적으로 생산하는 작업반 수와 소비품 생산자 대열이 수만개, 수십만명으로 늘어났다고 하지만 국가의 큰 투자는 없다는 사실을 인정하고 있다. 「로동신문」, 1992년 2월 3일.

체결 등을 통한 일종의 供給市場이 형성될 可能性이 보였음은 물론 1980年代 중반부터 獨立採算制의 확대·강화 및 商品·貨幣간의 관계와 가치적 공간에 대한 강조가 상당히 대두되었다. 그러나 1990年代에 들어와서는 이에 대한 새로운 논의가 진전되지 않고 있으며 오히려 경제정책에 있어 黨의 役割이 강화되고 경제적 가치보다는 理念과 政治를 앞세우는 경향이 두드러져 工場이나 企業所 등의 自律性의 확대를 통한 經濟管理 개선에는 제약이 많은 것으로 보인다.³³⁾ 그리고 現代化, 科學化를 통한 長期的 技術革新計劃도 黨의 理念的 통제위주로 집행되어 성과가 未盡하다. 經濟나 科學 등에 문외한인 黨員들이 지배하고 경제나 산업분야의 전문인들이 그들의 고유권한을 인정받지 못하고 있어 效率化에 대한 기업주의 개별적 책임도 파괴되었다.³⁴⁾

北韓은 1991年 4월에 열린 최고인민회의 제9기 2차회의에서 최초로 「民法典」을 제정·공포하였는데 이 법에 따르면 北韓 인민은 자신의 노동을 통해 얻어지는 터밭經理를 비롯한 개인 副業經理에서 나오는 생산물 등을 소유할 수 있다고 明文化함으로써 개인의 물질적 동기부여를 보장하고 있다. 그러나 실제로 北韓이 物質動機 賦與를 통한 勤勞意慾 鼓吹를 위한 조치들은 資本主義 市場經濟體制로 전환되는 初步段階의 현상으로 파악하기에는 時機尙早인 것 같다.³⁵⁾ 농민시장의 존재는 사회주의경제의 과도기적 현상으로 不可避하게 허용하고 있는 것으로 1980年代 이러한 流通構造가 급속히 확산되자 이를 규제하기 위하여 場이 열리는 시기와 기간을 축소하였는가 하면 여기에 내다파는 品目도 엄격히 규제하여 이를 통해 利潤

33) 李 浩, 民族統一研究院 제1회 국제학술회의 「北韓社會의 實相과 變化展望」(1991. 10. 28~29) 토론.

34) 한스 마렌츠키, 정경섭 옮김, 「兵營國家 北韓」(서울: 東亞日報社, 1991), pp. 161~163.

35) 北韓에 합영기업으로 진출한 벨기에의 다이아몬드 가공회사는 근로자들의 생산성 고취를 위하여 공장근로자들에게 특별수당을 지불하려다가 북한당국의 반대로 실패하고 대신 화장품 등을 실어와 생산력이 높은 근로자들에게 상으로 주고 있다고 한 점으로 미루어 北韓은 아직도 화폐에 의한 노동동기유발은 유보하고 있는 것 같다. “월스트리트 저널記者 「平壤경제」 기행,” 「東亞日報」, 1992년 5월 13일.

이 蓄積되는 것을 억제하고 있는 실정이다. 또한 北韓民法 제정의 경우도 노동자들이 個人的 消費目的을 위해 私的所有權을 인정받고는 있으나 個人的 所有는 역시 社會主義 所有와의 관계 속에서 파생한다는 점을 명백히 하고 있고 협동농장이나 공장, 기업소 등도 財産의 占有, 利用, 處分 등에 있어 利用權이나 經營管理權만을 인정하고 있을 뿐이다.

또한 1992년 2월 北韓은 金正日의 50세 生日을 앞두고 전체 노동자, 기술자, 사무원의 生活費를 平均 43.4%, 農產物 國家收買價格을 쌀 26.2%, 강냉이 44.8% 씩을 각각 引上하여 인민들의 물질생활을 대폭 향상시켰다고 발표하였다.³⁶⁾ 그러나 이는 金正日에 대한 정치적 지지를 誘導하기 위한 것이지 인민의 經濟福利 증대를 위한 것은 아니며 여타 公共料金 및 物價를 引上하는 조치가 뒤따를 것이 예상되어 결국 인플레이 효과만 초래할 것으로 보인다.³⁷⁾

3. 制限的 對外開放

北韓이 輸出을 확대하고 合營법을 개정하면서까지 외국자본에게 門戶를 開放하며 韓國과 經濟交流·協力을 확대하려고 노력하고는 있으나 실제 그 실적과 효과는 아직 未知數이다. 北韓의 무역구조를 보면 지난 20년간 交易量은 증가했으나 輸入의 급증으로 慢性的인 貿易赤字를 면치 못하고 있다. <표 3>에서 보듯이 1990年度 貿易規模는 輸出이 20억 2천만달러에 輸入이 26억 2천만달러이어서 6億달러의 貿易赤字를 기록하였다. 특히 北韓의 무역은 그들이 무역확대를 위하여 적극적인 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 1987年 이래 輸出이 停滯狀態에 빠져있어 輸出 증대를 통한 자본조달이 용이하지 않음을 보여주고 있다. 더구나 이제까지 交易量의 약 60%를 차지하던 蘇聯과 中國과의 무역에서 이들 국가들이 국제가격에 의해 거래할 뿐만 아니라 決濟手段도 硬貨로 할 것을 요구하고 있어 北韓의

36) 「로동신문」, 1992년 2월 15일.

37) 실제 賃金引上 이후 물가가 오르기 시작해 3월 1일부터 철도요금도 종전의 2배로 引上되었다. “북한청년의 수기: 요사이 내나라 사정 ‘봉급도 밀리고 있다,’” 「月刊朝鮮」 (1992년 5월호), p. 150.

貿易赤字는 좀처럼 줄어들 것 같지 않다.

끝으로 北韓이 합영법을 개정한다고 하더라도 아직까지 해결되지 않은 문제점들이 있고 무엇보다도 南北韓 관계의 진전에 있어 北韓이 核問題 해결에 성의를 다하지 않고 있고 남북관계에서도 경제교류·협력분야와는 달리 정치, 군사, 사회, 문화 및 인도적 분야에서의 상호 교류와 협력에는 그다지 열의를 보이고 있지 않다. 이같은 일련의 일들로 말미암아 北韓의 開放에 대한 意志를 의심하게 하고 남한을 비롯한 서방국가들의 신뢰를 얻어 내지 못하고 있어 앞으로 北韓이 對外開放을 통해 日本을 비롯한 西方國家들의 支援을 얼마나 얻어낼 수 있을지는 확실하지 않다.³⁸⁾

〈표-3〉

北韓의 對外貿易과 貿易收支 현황

(單位: 億달러)

구 분	1988	1989	1990
輸 出	20.3	20.0	20.2
輸 入	32.1	28.5	26.2
貿易收支	-11.8	-8.5	-6.0

출처: 統一院, 各 年度別「北韓經濟 綜合評價」

4. 北韓經濟危機와 最高指導者의 役割

앞서 살펴본 바와 같이 北韓이 시도하고 있는 產業構造의 調整이나 法制度 整備 등은 노동력을 위주로 한 社會主義 生産樣式을 변경시키지 않는 선에서 추진되고 있다.³⁹⁾ 또한 기술과 원자재를 도입하는데 필요한 外貨를

38) 小此木政父, “北朝鮮의 核兵器開發問題,” 民族統一研究院·日本 慶應義塾大學 공동주최 「韓·日 워크샵」 발표논문(1992. 4. 25).

39) 한 사회가 중앙집권식 사회주의 경제체제에서 자본주의 시장경제체제로 이전할 때 각 단계별로 특징지을 수 있는 분류 준거로써 경제적 의사결정구조나 자원배분 방식, 생산수단의 소유형태, 노동동기유발기제 등을 사용하는데 이를 기준으로 볼 때 북한은 아직까지 중앙집권식 명령경제체제하에서 나타나는 특징을 그대로 유지하고 있다. Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, eds., *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics* (Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Center for International Studies, 1975), pp. 40~41.

획득하기 위하여 수출지역을 아시아를 비롯하여 서구국가들로 전환하고 있으며 합영, 합작사업의 확대를 목적으로 부분적이지만 對外開放을 시도하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이 모든 조치들은 北韓이 겪고 있는 심각한 經濟沈滯를 근본적으로 해결하기 위한 것이라기 보다는 당장 눈앞에 닥친 經濟危機를 克服하기 위한 수단으로 채택되었다고 볼 수 있다. 그리고 아직 그 성과면에서도 미미한 실정이다.

그런데 政策의 성과가 미흡한 것은 政策遂行過程에서의 문제때문일 수도 있다. 특히 人的, 物的資源이 빈약한 低開發國家의 경우 아무리 훌륭한 정책을 채택했다라도 政策推進過程 여하에 따라 그 성과가 얼마든지 좌우될 수가 있다.⁴¹⁾ 그러나 北韓의 경우 경제정책의 성과가 미흡한 것은 制限的 合理主義的 政策決定理論이 假定하고 있는 것과 같이 北韓의 政策決定者가 북한경제의 實相과 문제점에 대해 충분히 인식하지 못하고 있기 때문이다. 여기에다 이제까지 그들이 지도해 온 北韓經濟 管理方式이나 社會主義體制의 優越性에 대해 스스로 얽매어 있기 때문이다. 이들이 1990年代 들어 발표한 중요 문건을 분석하면 그들은 1990年代 北韓經濟에 가장 타격을 준 蘇聯을 비롯한 東歐國家들의 崩壞에도 불구하고 사회주의체제를 고수하려고 다짐하고 있으며, 1990年代 北韓經濟의 實相에 대해서는 자기 나름의 자부심과 비교적 낙관적 판단을 하고 있다. 따라서 문제를 해결하는 방식도 근본적인 해결책을 강구하기 보다는 현재 당면한 문제만을 처리하려고 하고 있다.

첫째, 北韓 政策決定過程의 특성을 살펴볼 때, 北韓의 최고 정책결정자가 北韓經濟가 당면한 문제의 내용과 원인에 대한 정확하고 包括的인 정보를 갖고 있지 못하고 制限된 범위의 정보만을 취득하므로 해서 문제의 본질적인 해결책을 마련하지 못하고 있다. 우선 金日成의 경우 이미 그에게 제공되는 정보는 여러 경로를 통해 차단되고 있음을 알 수 있다. 中國의

40) 徐載鎮, “김일성 이후의 政策方向,” 民族統一研究院 開院 1주년 기념 세미나 발표논문(1992. 4. 10).

41) Merilee S. Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1980) 참조.

改革에 관한 정보라든지 蘇聯을 비롯한 사회주의권의 변화원인에 대한 정확한 정보가 金日成에게 직접 전달되지 않고 있다.⁴²⁾ 金正日是 金日成과 비교해 볼 때 정보의 蒐集에서 보다는 정보를 해석하는 입장에 문제가 있는데 이는 그가 특정 그룹에 의해 둘러싸여 있기 때문이다.⁴³⁾ 즉 金正日是 經濟問題를 주로 黨路線과 비서국 비서들인 박남기, 전병호, 한성룡 등 경제를 담당하는 黨官僚에 의존해 解釋하고 判斷하고 있으므로 實物經濟에 대한 감각이 무뎌질 수 밖에 없다.

둘째, 金日成과 金正日이 제한된 정보에 의해 정세를 판단한다는 문제 이외에도 그 지도스타일이 1990年代 經濟難局을 헤쳐나가는데 障礙要因으로 작용하고 있다. 사회주의 경제발전의 역사를 보면 政治指導力의 優劣은 산업구조 형태의 변천에 따라 좌우되며, 정치적 자극을 위주로 한 革命的 지도력은 사회주의건설 초기의 大衆勞力動員을 통한 농업의 집단화 및 重工業建設 중심의 自給自足 經濟에는 플러스 역할을 하지만 경직화된 革命的 지도력은 産業化의 진전에 따라 輕工業 발전에 있어서나 對外開放 시기를 맞아 산업의 現代化, 科學化를 지향하는데 있어서는 오히려 마이너스 요인이 되고 있다. 金日成, 金正日の 指導스타일로 인해 오늘날 北韓經濟沈滯를 가져오게 된 대표적 사례로서, 「송·배전선의 지하매설」, 「석탄 건류공업의 사실상 放棄」, 그리고 「전국토 계단식화 농토정책」 등을 들 수 있다.⁴⁴⁾ 특히 1980년이래 金正日이 實權者로 浮上하면서 黨 優位의 경제결정이 더욱 進展되어 經濟의 合理性보다는 思想 및 政治위주의 경제관리체계가 훨씬 강화되어 經濟沈滯가 더욱 가속화되고 있는 것이다. 黨事業이 우선적 投資對象이 됨으로써 北韓의 경제실정에 맞지 않게 1백 5층의 柳京호텔이나 15만명을 수용하는 5.1경기장 등 대규모의 記念碑的 건축물들이 세워졌다. 이와 같은 黨의 경제주도는 투자의 흐름을 歪曲할 뿐만 아니라 거대한 浪費를 초래하고 있다. 지난 1989년 「세계청년학생축전」과 관

42) 高英煥, “北韓의 實相,” 民族統一研究院 招請세미나 (1991. 10. 10).

43) 申敬完, “金正日 체제의 強點과 弱點 그리고 人民항거,” 「月刊中央」(1991년 7월호).

44) 李佑泓, 「가난의 共和國」(서울: 統一日報社, 1990); 「어둠의 共和國」(서울: 統一日報社, 1990).

런하여 總 260여개의 單位建設工事を 추진하는 등 1987년부터 무려 50億 달러나 지출하였다.⁴⁵⁾ 그리고 금년 金日成의 80回 生日을 축하하기 위하여 北韓 GNP의 5%에 해당하는 무려 10億달러 정도를 사용하는 등 과도한 行事支出이 이루어지고 있다.

셋째, 北韓 經濟專門家들이 자신들이 처한 문제해결의 방법을 東歐의 崩壞經驗과 中國의 成功事例를 검토함으로써 강구했다고 하더라도 北韓의 窮極的인 指導力의 交替가 없이는 이를 실제로 導入하여 北韓經濟體制를 改革해 나갈 수는 없는 실정이다. 金日成의 경우 사회주의 中央集權的 計劃經濟原則에 입각하여 추진했던 重工業 위주의 경제발전 방식이나 軍事·經濟 竝進政策 등을 스스로 廢棄하고 소비재위주의 경제생산구조나 軍事부분을 민간부분으로 轉換시키는 등의 改革措置를 취할 可能性은 현재로서는 없는 것 같다.⁴⁶⁾ 이는 수십년간 자신이 주장해 왔던 바를 스스로 뒤집을 수 없다는 점에서 正統性的 危機와 관련된 문제일 뿐만 아니라 현재 北韓을 이끌고 있는 勞動黨의 黨內 엘리트들의 認識과 이해에도 어긋나기 때문이다.⁴⁷⁾ 따라서 실질적인 경제지도원리로서 集團主義와 政治理念 위주의 靑山里 方法이나 大安의 사업체계 등도 계속 固守할 것으로 展望된다. 이를 폐기하고 中國의 경우처럼 農業改革을 통한 물질적 동기를 강조하는 商品經濟로 전환하지는 못할 것이다. 따라서 현재 시행되고 있는 經濟特區開發이나 南韓이나 日本 및 西方世界와 交流·協力을 통해 이들의 資本과 技術을 도입하려는 開放趨勢는 현재로서는 명백히 그 限界가 있다.

45) 「內外通信」, 종합판-42, (서울: 내외통신사, 1989), p. 286.

46) Alvin Y. So, "Mercantilism versus Revolution in the Chinese Socialist Trajectory: Its Relevance for North Korean Development," 民族統一研究院 제1회 국제학술회의 「北韓社會의 實相과 變化展望」(1991. 10. 28~29) 발표논문.

47) 金正敏, 「金日成 왕국」의 낮과 밤(6), 「世界日報」, 1991년 11월 5일.

V. 展望：指導力의 交替와 經濟改革

이상과 같이 北韓 經濟沈滯의 원인은 사회주의 경제체제가 안고 있는 구조적인 문제와 北韓體制가 그들의 필요에 의해 채택한 전략 및 정책 자체가 내포하고 있는 문제가 있고, 단지 外部的 環境條件이라든지 政策의 실제 집행과정에서 문제가 발생한 경우도 있다. 또한 北韓經濟運營의 특성상 中央集權的 計劃經濟下에서의 資源配分이라든지 政策意志와 같은 選擇의 문제, 葛藤의 要素들을 看過할 수 없으며, 결국 모든 문제는 이들 要因들을 근원적으로 결정하는 領導者의 政治指導力과 관련된다고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 그러므로 北韓 스스로가 이러한 多次元的인 분석에 따른 綜合的인 對應策을 마련하지 않고는 실질적인 경제회복 가능성은 제한적일 수 밖에 없을 것이다.

한편 社會主義 국가의 경험을 토대로 해서 볼 때 최고지도자의 死亡이나 失脚 등을 통한 최고지도자의 交替가 일어나는 경우에만 실질적인 變化가 가능하다.⁴⁹⁾ 즉 새로 등장한 指導者라야 전임자의 路線과 政策에 대해 전면적인 비판과 과감한 개혁조치를 단행할 수가 있고 社會主義 經濟構造와 政策에 대한 본질적인 改革을 시도할 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 黨과 軍 그리고 政府의 實權을 장악한 金正日이 현재로선 金日成路線을 변경할 것으로는 보이지 않는다.

48) “이제까지 自力更生에 의한 閉鎖體制를 유지하던 때와 달리 국제가격이 들어가고 물보다는 質的인 면에 관심을 돌리게 되면 국내 貨金體制도 정비하여야 할 것인바, 이런 상황에 직면하게 되면 국내 政治와 葛藤·對立이 발생할 것이다.” 小牧輝夫, “北朝鮮經濟의 現狀과 展望,” 民族統一研究院·日本 慶應義塾大學 공동주최 「韓·日 워크샵」 발표논문(1992. 4. 25).

49) Hanson Leung C. K., “The Role of Leadership in Adaptation to Change: Lessons of Economic Reforms in the USSR and China,” *Studies in Comparative Communism* Vol. 18, No. 4(Winter 1985), pp. 227~246.

50) 中國의 지도체제 개편과 경제체제 改革의 상관관계에 관해서는, 康仁德 編, 「개방과 개혁: 중국 주요논문 선집」(서울: 極東問題研究所, 1988).

結論的으로 北韓의 경우, 실질적인 經濟改革은 金日成 死後에(그것이 金正日에 의해 主導되건 아니면 제3자에 의한 것이던) 새로운 政治體制가 수립되어 金日成의 主體思想을 전면 재해석하거나 金日成과 그 주변 엘리트에 의해 추진되어 온 政策基調를 부정하고 새로운 體制를 수립할 때만이 가능할 것이다.⁵¹⁾ 이 段階에 이르러서야 비로서 북한은 실질적인 改革을 통한 지속적 經濟成長을 이루게 될 것이나, 이러한 實質的 改革은 바로 北韓體制的 變化만이 아니라 붕괴로까지 이어질 가능성이 높아 현재로서는 기대하기가 어렵다.⁵²⁾

51) Jin Young Suh, "Chuch'e Sasang and North Korean Socialism: Will North Korea Change?" (mimeographed paper, Seoul, 1989).

52) 北韓體制가 직면한 이와 같은 딜레마를 Aidan Foster-Carter는 하버마스의 4가지 類型的 危機에 견주어 설명하였다. "Making Sense of North Korea: The Usefulness of Habermas," 民族統一研究院 제1회 국제학술회의 「北韓社會의 實相과 變化展望」 (1991. 10. 28~29) 발표논문.

The North Korean Economy and its Political Leadership: Problems and Future Prospects in the 1990s

Ho-Yeol P. Yoo, Ph. D. (RINU)

North Korea is facing a growing economic crisis due to three major factors. In 1990, it produced only 4.8 million tons of grain (rice and corn) compared to the minimum of 6 million tons necessary to feed its people. 1990 coal production was only 33 million tons, compared to 43.3 million tons in 1989, and there is a desperate shortage of oil. In 1990 Russia, North Korea's largest oil supplier, cut supplies to 1/10th of the previous supply. Additionally, North Korea's foreign debt now stands at US\$ 7.8 billion, and now that imports from Russia and China have to be paid for with hard currency, the problem of foreign exchange shortage is likely to intensify.

Given these severe economic problems, the North Korean leadership responsible for the economy are showing great enthusiasm for trade with market economies, and are looking for trade opportunities in Asia, including South Korea. They have revitalized their efforts to initiate new Joint Ventures. In 1984 North Korea introduced Joint Venture legislation designed to attract foreign capital: as a result North Korea is now producing men's suits (their most successful Joint Venture) as well as pianos and agricultural products). Top officials responsible for trade and investment in North Korea have announced plans to liberalize Joint Venture legislation so as to attract more foreign investment. North Korea is also planning to set up special economic zones in Sonbong and Rajin near the Tumen River, and is in-

terested in participating in the Tumen River Development Project initiated by the United Nations Development Program.

Meanwhile North Korea is attempting to engage in economic exchanges and cooperation with South Korea. Since 1988 North Korea has exported 300 types of goods and materials to South Korea, worth US\$ 151.3 million, and imported 331 different types of goods from South Korea, worth US\$ 8 million. Kim Il Sung invited leading South Korean businessmen, including Daewoo Group chairman Kim, Woo-Choong, offering them the opportunity to invest directly in the North. In summary, North Korea's bad economic situation is steering their leadership toward establishing strong economic links with Seoul.

In the coming years North Korea will continue with its "economic opening up" policies, namely: export-oriented trade, relaxed Joint Venture laws, active participation in international development programs, development of special economic zones and economic ties with the South.

This type of economic cooperation with South Korea is potentially profitable and will assist in a smooth transition of power from Kim Il Sung to his son Jong Il. But barriers remain to the development of the "economic opening up" policies, most notably the lack of progress in allaying Western fears over North Korea's nuclear weapons program, and the continuation of strict controls and restrictions on North Korean society. The likely sealing of free trade zones, to prevent any unnecessary contact between the North Korean people and outsiders, and any penetration of outside information into North Korean society should also be mentioned.

In the light of these facts, North Korea has few options other than to follow in China's footsteps (economic but not political reform) at present. But North Korea seems to have the capability to survive for a

few more years despite its economic hardships, because of its people's indoctrination with the "Juche" ideology, and their total isolation for more than four decades. Nevertheless, there will be limits to North Korea's economic recovery unless they initiate economic and political reforms, which may not be forthcoming under the present regime. This is the dilemma that the North Korean leadership now has to resolve.