

북한의 1945~1960년 중공업 우선 발전전략에 대한 재고찰

이 창 희*

- I. 서론
- II. 북한의 공식적 입장과 선행 연구
- III. 북한 중공업 우선 발전전략의 전개과정
- IV. 북한 중공업 우선 발전전략의 현재 상황
- V. 결론: 중공업 우선 발전전략의 지속성과 문제점
- VI. 결론

국문요약

1953년 8월 전후복구 방향을 “중공업의 선차적 발전과 경공업과 농업의 동시 발전”으로 선정하면서 중공업 우선 발전전략이 시작되었다는 것이 북한의 공식적 견해였다. 하지만 1945~1960년 북한 경제의 역사적 전개과정을 살펴보면 중공업 우선 발전전략은 해방 이후 국가 건설과 함께 전개되었고, 당시 경제적 성과로 인해서 지속적인 경제노선으로 자리하였다. 북한에서 중공업 우선 발전전략은 식민지 공업화 유산에 의해서 비교우위적 요소부존도의 조건에서 전통적인 사회주의 공업화 강행전략과 다르게 중공업을 우선하면서도 경공업과 농업을 동시에

발전시키는 과정으로 전개되었다. 그러나 1960년대 이후 중공업 우선 발전전략에 사회주의 조기완성에 대한 과욕이 결합되면서 경제운영의 경직성을 가져와 북한 경제의 침체를 가져왔다. 본 연구는 중공업 우선 발전전략이 오늘날 북한 경제노선으로 지속되는 역사적 원인과 현재적 의미를 파악하고자 한다.

주제어: 중공업 우선 발전전략, 경공업과 농업의 동시발전, 식민지 공업화, 지방분권화, 국방공업

I. 서론

적지 않은 사람들은 북한이 경제난에도 불구하고 “왜 중공업 중심의 발전전략을 폐기하지 않는가?”라는 문제의식을 가진다. 중공업의 발전에는 많은 자본과 기술이 요구되기에 북한과 같이 낙후된 후진국에는 적합하지 않다고 여기기 때문이다. 그럼에도 북한은 해방 이후 중공업 우선 발전전략을 북한경제의 운영원칙처럼 지속시키고 있다. 최근 북한 당국은 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’을 발표하

* 동국대 북한학 박사, 동국대 북한학연구소 연구원

였다. 농업과 경공업에 역량을 집중한다고 하지만, 거대한 자본과 기술이 요구되는 원자력 발전소 건설 등을 추구함으로써 ‘중공업 우선성장’과 ‘경공업·농업의 동시발전전략’과 본질적으로 차이가 없다.

역사적 제도주의의 관점에 의하면 한 사회에서 새로운 제도나 정책이 장기간 지속되려면 최소한 제도의 형성과정에서 역사적 위기를 극복한 성과가 존재해야 한다.¹ 지금까지 지속되는 북한의 중공업 우선 발전전략은 1945년 해방 직후 경제난이라는 위기를 해소하고 1960년까지 북한의 경제형성기에 높은 경제성장의 성과를 내왔기 때문에 가능한 것이다. 또한 당시 성과적으로 형성된 중공업 우선의 경제제도에 의한 경로의존성으로 인해서 중공업 우선 발전노선이 지속되는 측면도 존재한다.

그러나 1990년대 초반 소련 및 동유럽의 몰락과 거의 동시에 전개된 북한의 경제난으로 인해 과거의 경제적 성과는 부정적으로 재평가되었다. 현재 북한 경제에 대한 주된 평가는 북한의 경제형성기부터 사회주의공업화 강행전략과 동일한 중공업우선 발전전략을 전개했기 때문에 태생적으로 경제적 문제점이 발생하였다는 것이다. 북한 당국이 후진국의 상황에 적합하지 않은 발전전략을 견지했기 때문에 현재의 경제난을 초래한 것이다. 하지만 이러한 평가는 북한의 경제발전전략에 대한 이해와 경제운영의 역사 및 실태를 파악하기 어렵게 만든다. 경제형성 초기부터 부적합한 발전전략을 거듭하는 북한이 지금까지 붕괴되지 않은 것이 오히려 해명해야 할 과제로 제기된다.

따라서 본 연구는 역사적 제도주의의 관점에 따라 북한 당국이 경제적 사정이 어려운 현실에서도 중공업 우선 발전전략을 지속하는 이유에 대해 알아보고자 한다. 이를 위해서 1945~1960년 중공업 우선 발전전략이 제기된 배경과 정립과정, 그리고 성과 및 한계지점에 대한 역사적 접근을 진행한다. 중공업 우선 발전전략의 역사적 형성과정에 대한 연구를 통해 북한 당국의 경제운영방식에 대한 이해를 돕고자 한다.

¹ “역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점에 주목하는 것이다. 그렇지만 위기가 극복되고 나면 위기에 대응하기 위해 새롭게 형성된 게임의 규칙, 즉 제도적 모습이 고착화되는 경향을 지닌다.” 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』 제2판 (서울: 다산출판사, 2011), p. 58.

II. 북한의 공식적 입장과 선행 연구

1953년 8월 당 중앙위 전원회의에서 전후 복구 방향을 “중공업의 선차적 발전과 경공업과 농업의 동시 발전”으로 선정하면서 중공업 우선 발전전략이 시작되었다는 것이 북한의 공식적 견해이다.² 하지만 북한 경제의 역사적 전개과정을 살펴보면 중공업 우선 발전전략은 해방 이후 식민지 공업화의 유산에 기초하여 국가 건설과 함께 전개되었다. 이는 1958년 북한의 기계공업상 최재우의 논문에서도 확인된다.³

“이와 같이 8.15 해방 이후 특히 조선 민주주의 인민 공화국 창건으로부터 오늘에 이르기까지 10년 간은 우리 조국 력사에서 가장 심각한 혁명적 변혁의 시기였으며 조선 노동당의 령도하에서 조선 인민이 자기의 무궁무진한 힘을 대내외에 유감없이 시위한 영광스러운 투쟁으로 충만된 승리의 시기였다. 이 기간 공화국 정부는 중공업의 우선적 장성을 경공업과 농촌 경리를 동시에 급속히 발전시키기 위한 우리 당의 경제 정책을 관철시키며 우리 나라를 락후한 농업국으로부터 강력한 공업-농업국으로 전변시키기 위하여 공화국 북반부에서 사회주의 건설과 조국의 평화적 통일을 더욱 촉진시키기에 필수적 조건으로 되는 기계공업의 급속한 발전에 일찍부터 특별한 배려를 돌려 왔다. 그리하여 중공업의 핵심인 기계공업은 1946년에 비하여 1957년에 실로 29배 이상이라는 급진적인 발전을 하였으며 인민 경제 모든 부분을 새 기술로 장비하는데 크게 기여하였다.”

이러한 서술에도 불구하고 1953년부터 중공업 우선 발전전략을 진행하였다는 북한의 공식적 주장은 해방 이후 어려운 경제 상황에 대한 고려 때문으로 볼 수 있다. 중공업 우선 발전전략이 농업의 순소득을 강제로 이전시키며 중공업을 성장시킨 소련 초기의 사회주의 공업화 강행전략과 동일하게 인식될 수 있기 때문에 해방 이후 공식적으로 추진하는 것을 부담으로 여겼다. 이는 해방 직후 각 지방인민위원회 활동 및 1946년 2월 북조선임시인민위원회를 거쳐 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국가적 정체로 확립되려는 1948년 1월에 김일성을 비롯한 북한 지도부가 자신들의 발전전략이 중공업에만 힘을 기울이는 중공업주의⁴라고 규정되는

² 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 2006), pp. 250~251.

³ 최재우, “기계 공업 발전의 10년,” 『공화국 창건 후 10년간의 공업 발전』 (평양: 국립공업기술서적출판사, 1998), pp. 140~141.

⁴ 김일성, “우리는 이 해에 무엇을 하며 어떻게 일할것인가,” 『김일성 저작집 4 (1948.1~1948.12)』

것에 대해서 명확히 반대하는 것에서 확인할 수 있다. 1946년 토지개혁과 산업국 유화를 진행하고, 1947년부터 인민경제계획을 입안하였던 당시 북한은 경제난 해소를 위해서 중공업을 중시하지만, 농민의 토지 소유와 개인기업의 역할을 강조하며 경공업과 농업의 성장도 도모하는 발전을 추구한다고 밝혔다. 이는 북한의 중공업 우선성장과 경공업·농업 동시발전전략의 원형이라고 할 수 있다.⁵

물론, 해방 이후 북한에서 경공업과 농업의 희생에 기초한 중공업 중심의 발전 전략이 전개되었다는 연구들이 존재한다. 하나는 기무라 미쓰히코⁶ 등의 연구이다. 일제의 전시군수공업 등 식민지 공업화의 유산을 바탕으로 중공업 중심의 발전 전략이 전개되었다는 것이다. 그러나 중공업의 복구가 원활하지 못하였으며, 결국 군수공업을 중심으로 중공업 발전전략으로 전개되어 북한이 한국전쟁을 일으키는 주원인이 되었다고 한다. 하지만 군수공업화를 위한 ‘기아수출’ 등의 근거는 당시 남한에 비하여 상대적 물가안정을 이루었던 1940년대 후반 북한의 경제적 복구상황을 설명하지 못한다.

다른 하나는 찰스 암스트롱⁷ 등의 견해이다. 식민지 공업화의 유산과 일제 전시 계획경제의 경험으로 스탈린적 공업화와 다름없는 중공업 중심의 발전전략을 해방 이후 현물세를 통한 농업의 희생에 기반하여 전개하였다는 것이다. 하지만 농업 현물세 50% 납부의 주장⁸은 1946년 당시 매우 낮았던 농업생산량 등을 고려할 때 현실성이 부족하다.

(평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 33.

⁵ 폴란드의 사회주의 경제학자인 오스카 랑게도 이와 유사한 주장을 하였다. “국민경제의 생산능력이 증대될 수 있는 것은 생산수단을 생산하는 공업의 발전을 통해서만 가능하다. 그러나 생산수단의 생산에 대한 투자가 필요투자의 유일한 형태는 아니며 두 가지 형태의 보완적 투자가 필요하다. 그 하나는 식량생산을 증가시키기 위한 농업에의 투자이다. 또한 공업설비 및 공업생산량이 확장됨에 따라 생활수준이 상승하므로 소비재공업에 대한 일정량의 투자가 필요하게 된다. 이러한 것들이 개발투자의 주요한 제방향이다.” 이현재·김수행 편 역, 『경제발전론』 (서울: 서울대학교출판부, 1968), pp. 346~347.

⁶ “가동률은 낮았고, 생산 회복은 기대(혹은 공포)했던 것에는 미치지 못했다. 김일성은 이러한 상황에서 군비 확충을 최우선적으로 생산물을 배분했다. 주민 물자의 결핍은 이것의 당연한 결과였다. 가령 당시 북한의 농촌에서는 화학 비료의 엄청난 부족이 발생하고 있었다. 비누 부족도 심각하여 도시의 일반 노동자에 대한 1949년의 연간 기준 배급량은 1인당 14개에 지나지 않았다. 이러한 물품들의 소련 수출은 기아 수출과 다름없었던 것이다. 주민의 부담은 병기 구입을 위한 현금 때문에 한층 증대되었다.” 기무라 미쓰히코·아베 게이치, 차문석·박정진 역, 『북한의 군사공업화』 (서울: 미지북스, 2009), p. 307.

⁷ “해방 이후 2년 동안 북한은 건설, 철강, 화학, 공업, 그리고 여타 중공업에 집중한 계획적 경제성장 프로그램을 야심차게 진행했다. 북한정권은 그 이후 스탈린적 생산경로를 유지했다.” 찰스 암스트롱, 김연철·이정우 역, 『북조선 탄생』 (서울: 서해문집, 2006), p. 220.

⁸ “따라서 세금의 실제적인 총량은 수확고의 50%가 될 수 있었고 자유시장에 팔 수 있는 잉여는 거의 없었다.” 위의 책, p. 234.

북한 지도부는 전쟁으로 파괴된 중공업에 대한 대대적인 복구가 필요했던 전후 초기상황에서 벌어진 논쟁을 계기로 자신의 중공업 우선 발전전략을 공식화시켰다. 전쟁 전 중공업우선 발전전략의 성과적 경험에 기초하여 어려운 전후 경제상황에도 중전의 발전전략을 그대로 관철시켰던 것이다. 북한 당국은 자신들의 중공업 우선노선에 대해 중공업 중심의 소련식 사회주의 공업화와는 다르게 경공업 및 농업의 동시발전을 고려하는 발전전략이라고 강조하였다.

이에 대해 이영훈 등은 1950년대 북한의 중공업 우선성장과 경공업·농업 동시발전전략이 사회주의 공업화 강행발전전략과 동일한 것이라고 비판하였다. 당시 북한에서 낮은 수매가격 등 협상가격 차이를 통한 농업의 희생⁹으로 중공업 중심의 강행발전을 전개했다는 것이다. 하지만 이러한 비판은 소련식 발전전략에 대한 평가를 북한에 도식적으로 적용한 것이다. 북한이 중공업주의, 또는 중공업 중심 발전전략과 다른 발전노선을 전개하였다는 것은 수매가격의 시장가격으로의 현실화 및 이중곡가제 활용¹⁰을 통해 투자 규모의 차이에 기인하는 농업과의 불균형을 국가의 재정부담을 통해 해소하려고 노력하였다는 점에서 확인될 수 있다.

본 연구에서 북한의 중공업 우선 발전전략, 즉 ‘중공업 우선성장과 경공업·농업 동시발전전략’은 경공업과 농업의 희생에 기초하여 중공업을 주로 육성하는 사회주의 강행발전전략이 아니라, 중공업을 우선하면서도 경공업과 농업을 보완적으로 성장시키는 발전전략이라고 파악하였다. 또한 본 연구는 북한의 중공업 우선 발전전략이 1945년부터 시작하여 경공업과 농업의 동시발전도 이끌어내는 등 1차 5개년계획의 성공을 실현한 1960년까지 북한의 고도 경제성장을 이끌어낸 성과에 기초하여 제도화되었음을 밝히고자 한다. 이를 통해 북한의 경제운영 및 발전전략을 제도적으로 이해하는 시사점을 도출하고자 한다. 이는 북한 당국이 당시의 제도적 성과를 지나치게 강조하여 향후 국방력 강화 및 사회주의의 조기 완성을 실현하려는 경직된 경제운영으로 경제적 침체를 발생시킨 역사에 대한 인식과 더불어 오늘날 북한 경제에 대한 이해를 도울 것이다.

⁹ 이영훈, “북한의 ‘자력갱생’을 위한 축적체계의 전환: 1957년 제도개혁을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제8권 2호 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 16~20.

¹⁰ “만약 이러한 ‘곡물의 이중가격제’가 사실이라고 한다면, 농민으로부터의 수매가격을 낮게 책정함으로써 국가가 농업부문의 잉여를 추출·흡수 했다고 단언하기는 힘들다.” 박정동, “자본축적 구조로 본 북한의 경제개발전략-중국과의 비교,” 『북한연구학회보』, Vol. 4 No. 1 (서울: 북한연구학회, 2000), p. 171.

Ⅲ. 북한 중공업 우선 발전전략의 전개과정

1. 1945~1953년 중공업 우선성장과 경공업·농업 동시 발전전략의 유형

가. 식민지 공업화의 유산

식민지 경제의 공통점은 지배국가의 식량·원료기지화정책으로 인해서 1차 산업이 발달하고, 상품 및 자본의 판매시장화정책으로 무역 및 유통업 등 3차 산업이 발전하는 양상을 지닌다. 그러나 일제 강점기 조선에는 군수산업 중심의 식민지공업화정책이 추가적으로 전개되었다. 수력 등 풍부한 에너지 자원에 기초한 저가의 전력 및 다양한 지하자원이라는 자연조건이 일본의 군국주의 팽창전략과 맞물려 군수 중심의 중공업을 발전시켰다. 이로 인해 해방 후 북한 지역에는 화학, 비철금속 중심의 군수공업과 발전소 등의 중공업 시설이 존재하게 되었다.

1946년 8월 ‘산업국유화’ 조치로 일제와 친일 매관자본가의 소유로 있었던, 전체 산업의 90% 이상에 해당하는 1,034개소의 공장, 광산, 발전소들이 철도, 체신, 은행 등과 함께 국유화되었다. 이로써 사회주의적 경제 형태가 공업 부문에서 지배적 지위를 점하였다. 1,034개의 기업소 가운데 전기, 화학, 금속 등 중공업 부문이 553개로 절반 이상을 차지하였다.

이는 자연스럽게 북한 중공업 우선 발전전략의 중요한 초기 조건이 되었다. 북한 당국은 일제가 남긴 중공업적 토대를 낙후되고 편파적이라고 비판하였지만, 중공업 우선성장의 토대라고 인정했다.¹¹ 이러한 조건에 북한 지도부와 인민들의 생산력 향상이라는 근대화에 대한 관념이 작용하여 중공업 우선 발전전략이 해방 이후 탄생하였다.

나. 소련의 군수공업 우선 복구 및 기술 지원

해방 직후 시급한 경제적 과제는 당장 파괴되었거나, 가동이 중단된 발전소, 공장, 광산들의 복구였다. 이미 전시경제 때부터 방치되어 복구가 어려운 설비도 많았다. 하지만 북한 기술자들의 낙후된 수준으로는 이를 해결할 수 없었다. 그러나 소련이 먼저 일부 중공업기업소를 복구하기 시작하였다. 사회주의 대국으로서의

¹¹ “비록 식민지적이거나 일정한 정도의 채취 공업 및 야금 공업들의 중공업적 토대를 보유하고 있는 바 이는 중공업 우선적 장성을 현실적으로 가능케 하고 있다.” 박영근, “우리 나라 공업 발전에서의 새로운 단계,” 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』 (평양: 과학원 출판사, 1958), p. 145.

소련은 1945년 9월 점령 초기부터 ‘조선그룹’¹²의 활동을 통해 북한 지역의 중공업 기업소들을 중점적으로 조사하였다. 이를 바탕으로 북한지역의 일부 중공업 기업소들을 복구 및 가동, 또는 시설 철거 및 운반을 통하여 자신들의 전리품을 얻고자 하였다.

소련의 전리품 반출에 대해 일제의 수탈을 경험한 북한 민중의 반발은 심화되었다. 이에 소련도 전쟁을 마치고 자국의 복구사업에 몰두하는 상황에서 몇몇 핵심적 물자의 이동을 제외하고, 북한의 자원 및 동력산지와 괴리시키며 공업 설비를 많이 가져가는 것은 비효율적이라고 판단하였다. 따라서 복구한 공장의 대다수를 북조선임시인민위원회에게 돌려주고, 그 곳에서 생산되는 물자를 거래 형식으로 가져가는 방식을 취하였다.¹³ 이것이 북한 대외무역의 출발점이 되었다. 북한은 소련과 거래하면서 당시 자체적으로 소비할 수 없는 과잉 군수상품을 해결하는 동시에 군수공업에 대한 보존, 그리고 기술, 설비, 자재의 수입으로 여타 경제 건설을 위한 여력을 마련할 수 있었다.

소련 기술자들의 도움으로 228개의 기업소가 완전히 또는 부분적으로 복구되었으며, 594개소의 기업소는 실질적 도움을 얻고, 기술을 전수받았다고 하였다.¹⁴ 기업소 복구에 해방 당시 귀국하지 못했던 800여 명의 일본인 기술자들도 참여시켰다. 이러한 기술적 협력이 북한의 중공업 기업소 복원을 통한 중공업 우선 발전전략에 큰 도움을 주었다.

다. 국가 중심의 중공업 육성과 민간 차원의 경공업, 농업 발전

(1) 중앙 차원의 중공업과 지방 및 민간 차원의 경공업

1946년 8월 산업국유화 조치 이후 국영기업소는 공장의 크기와 생산품의 중요성에 따라 중앙기업소와 지방기업소 등 세부적으로 분류되었다. 중공업과 광산, 발전소 등은 중앙기업소로 중앙정부인 북조선임시위원회가 관리하였다. 중소 경공업공장들은 지방기업소로 분류되어 지방정부인 지방인민위원회에서 관리하였

¹² “조선그룹의 활동은 북한 공업발전에 거대한 영향을 끼쳤다. 조선그룹은 조사활동 결과에 기초하여 중공업에 대한 상세한 기술·경제적 개관을 작성하였고, 이 자료에 의거하여 중공업의 복구 가동을 위한 구체적인 대책들을 제안하였다.” 진현수, “산업의 국유화와 인민경제의 계획화: 공업을 중심으로,” 『북한현대사 1』 (서울: 한울아카데미, 2004), pp. 72~73.

¹³ 기무라 미쓰히코·아베 게이지, 차문석·박정진 역, 『북한의 군사공업화』, pp. 229~302 참조.

¹⁴ 리준오, “우리 나라 인민경제 계획화의 발전,” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』 (평양: 국립출판사, 1958), pp. 70~71.

다. 소수의 공장들이 지방 정부의 감독 아래 주식회사로 운영되었다. 일부 소규모의 식료품공장이나 일상 소비품 공장들은 소비조합에 의해 운영되었다. 국영기업소 가운데 아주 규모가 작은 공장들은 개인에게 임대되어 운영되기도 했다. 이 속에서 국가 중앙 차원에서 중공업과 대규모 경공업을 맡고, 소상품 경제 형태와 자본주의적 경제 형태가 존재하는 민간 영역이 생필품 등을 제조하는 경공업에 전념할 것을 유도하였다.¹⁵

생필품 생산의 활성화를 위하여 민간기업에 대한 유인책으로 국가 소유의 일부 설비와 시설을 개인 기업가들에게 양도, 방매하는 것과 더불어 국영기업소에서 생산되는 물자와 생고무 등 수입 원료를 지원했다.¹⁶ 개인기업의 창발성을 활용하여 생필품 부족현상을 해결하고자 했던 것이다. 당시 미 국무성 연구조사단도 북한 당국이 생필품 제조분야의 중소기업 운영을 민간에 떠넘긴 이유로 개인 기업가들의 경영능력에 주목하였다.¹⁷ 그들은 북한 당국이 민간기업의 경영능력에 대해서 산업부문에서 기술 및 경영역량의 공백기를 메울 수 있었던 유용한 자산으로 판단하였다고 보았다.

국유산업이 지배적인 조건 하에서 공업의 복구와 발전은 국가의 예산 수입 확대에도 큰 힘이 되어 경제건설 자금을 축적할 수 있었다. 우선 일제가 남긴 식민지 공업시설을 신속하게 복구해 기업소를 운영하여 자금을 확보하여 국가축적을 늘이는 것이었다.¹⁸ 이미 1946년 말 전체 예산수입의 45.5%를 국유화된 공장, 기

¹⁵ “1947년 경공업을 발전시키기 위해 7,000만 원을 투자해 새로운 방직공장을 비롯한 경공업기지 창설과 복구사업에 리용하도록 했다. 당시 국가가 운영하는 지방산업공장들은 얼마 없었고 개인 기업가들이 운영하는 중소규모의 공장들은 적지 않았다. 1947년에 지방국영기업소에서는 2억 4,840만 원, 개인기업가들은 13억 8,500만 원에 맞먹는 상품을 생산하여 지방산업에서 모두 16억 3,340만 원의 필수품을 생산하도록 했다. 그리고 1948년에는 지방산업에서 지방의 원료원천을 탐구하여 1947년의 거의 두배에 가까운 31억 5,700만 원(1946년 가격)어치의 생활필수품을 생산하도록 했다.” 김택윤, 『재정사업경험』 (평양: 사회과학출판사, 1988), pp. 45~46.

¹⁶ “자본주의적 상공업에 대한 국가의 물질적 방조에서 중요한 자리를 차지한 것은 설비와 시설, 원자재와 상품 원천의 보장 그리고 자금의 대부였다. 국가는 우선 국가소유의 일부 설비와 시설을 개인기업가들에게 임대하거나 양도 혹은 방매하는 조치를 취하였다. 국가는 북조선련시인민위원회 결정 《개인소유권을 보호하며 산업 및 상업 활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책》(1946년 10월 4일), 《북조선 산업 및 상업 발전에 관한 법령》(1946년 11월 25일)을 통하여 새 조국 건설에서 창조적 열성을 발휘하는 기업가, 상인들에게 국가소유로 되어있던 일부 설비와 시설을 보장하여준다는 것을 공포하면서 50명이하의 노동자를 둔 공장, 기업소들과 창고, 상점 건물들을 임대하거나 양도할 수 있으며 필요한 경우에 방매할 수 있다고 규정하였다.” 김영희, 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』 (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 39~40.

¹⁷ 김재웅, “북한의 사유제 정착과정과 민간산업정책(1945~1950),” 『한국사연구 152』 (서울: 경인문화사, 2011), pp. 173~174 참조.

¹⁸ “1947년 1월 1일 현재 822개의 기업소를 조업하게 했다. 여기에는 황해제철소, 흥남화학공장, 강선제강소, 남포, 해주, 문평 제련소들과 서흥, 흥동, 수안, 검덕 광산을 비롯한 594개의 중소기업

업소들의 수입으로 보장하였다.¹⁹ 비철금속 및 채굴산업 등 복구된 중공업 부문이 무역에서 커다란 역할을 하였으며, 특히 국영부문의 대규모 경공업 분야 수입이 자금 축적에서 큰 역할을 하였다. 또한 1945년 사리원방직공장 확장, 1947년 신의주방직공장 신설조업, 1950년 평양방직공장 건설추진²⁰ 등 국영의 대규모 경공업 방직공장을 증설하면서 직접 소비품을 생산·판매함으로써 인민생활 향상을 꾀하는 동시에, 판매 수입을 통해 국가기업이익금과 거래세, 가격차금²¹을 확보해 국가수입을 증대시켰다. 개인기업도 활용하면서 지방산업을 발전시켜 소득세를 늘리거나, 소비재 판매의 증대로 인한 거래수입금의 증가를 통해 국가예산수입을 확충했다.

이에 따라 1947~1950년 기본 건설 총액 중 약 절반에 달하는 공업 부문의 기본 건설에서 자금의 70% 이상을 국영공업의 거래세, 이익공제금 및 가격 차금 납부금 등으로 충당하였다.²² 이러한 공급확충 등의 노력에 힘입어 1940년대 후반 북한 경제는 1947년 12월 화폐개혁에도 불구하고, 당시 경공업이 발달하였던 남한에 비해서도 상대적으로 물가안정을 실현하였다.²³ 1947년 12월 당시 서울의 쌀 1kg 108원, 면양말 230원, 고무신 300원, 비누 180원에 비해서 북한은 12월 1일 화폐개혁 직후 쌀 1kg 98원, 면양말 75원, 고무신 398원, 비누 85원까지 올랐으나, 12월 14일 쌀 1kg 38원, 면양말 41원, 고무신 210원, 비누 28원으로 안정되었고, 이는 1948년 12월 쌀 1kg 31원, 면양말 70원, 고무신 240원, 비누 25원으로 비교적 지속되었다.

업소들이 들어있었다. 우리 당과 국가는 긴장한 자금문제를 빨리 풀기 위하여 파괴된 공장, 기업소들을 계속 복구하면서 조합한 기업소들에서 국가축적을 늘이도록 하였다.” 김덕운, 『재정사업 경험』, p. 41 참조.

¹⁹ 위의 책, p. 43 참조.

²⁰ 『북한의 산업 2010』 (서울: 한국정책금융공사, 2010), pp. 592~595 참조.

²¹ 북한의 설명에 따르면, 가격 차금은 배급 가격과 국정 소매가격(시장가격)간의 차액에 의하여 결정되며, 이 가격 차금은 민간에 흘러 들어갈 주민의 소득 부분을 국가로 집중시키는 역할을 했다. 당시 배급제를 실시하는 동시에 시장가격을 활용하는 것이 재정상 불가피하였다는 것이다. 김종완, “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제,” 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1956), p. 29 참조.

²² 문정택, “공화국 북반부에서의 신용체계의 발전,” 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1956), p. 54.

²³ 전현수, “1947년 12월 북한의 화폐개혁,” 『역사와 현실 19호』 (서울: 역사비평사, 1996), p. 211 참조.

(2) 소농경리 차원의 토지개혁과 합리적인 농업현물세

해방 이후 농업의 발전을 살펴보면 소농경리라는 영세한 조건을 인정하면서 토지개혁을 전개하였다. 즉, 농민들의 해방적 기운으로 농업 생산성을 높여 나갔던 것이다. 농민들의 숙원이었던 토지에 대한 소유권과 사용권의 결합으로 인해 농민들의 생산 의지가 자발적으로 높아졌기 때문이다. 민간의 개혁적 기운으로 인해 1946년 당시 매우 궁핍한 상황에서 해가 지나갈수록 파종면적이 넓어지고, 수확량이 증대해 1949년~1950년 식량자급화를 실현하였다.²⁴

그러나 해방 이후 식량자급화는 매우 어렵게 실현되었다. 1946년 알곡수확량 1,898,000톤에서 쌀 4만 1,883톤, 기타 양곡 6만 9,400톤 등 소련군 요구량인 111,283톤²⁵을 빼면 1,786,717톤이며, 이를 당시 북한 총인구인 9,296,772명으로 나누면 1인당 192kg 정도이며, 이는 1인당 하루 526g이 배분되는 것이다. 일부 지방에서는 기아 사태가 발생하기도 하였다. 몇 년에 걸쳐서 허리띠를 졸라매면서 자급적인 농업생산의 발전을 이루어 낸 것이다.

따라서 1946년 당시 낮은 농업생산량에서 25% 이상의 현물세를 내는 것은 농민에게 부담이 되기도 하였다. 일제 전시경제로 인해서 낙후된 농업 여건상 지대가 좋지 않은 농촌에서는 자가 소비량과 현물세 납부량을 제외하면 남는 것이 없는 곳도 존재했기 때문이다. 심지어 농업생산량이 적을 경우 현물세가 과다하면 농민들에게 영농자재인 종자 자체가 없어졌다. 이에 북한 당국은 과다한 현물세 징수에 대해 지속적으로 제재를 가했다. 현물세 납부는 식량사정이 긴박한 상황에서 농민의 해방적 기운을 훼손하면 안 되기 때문에 초과 징수 등의 편향이 약간 존재했지만, 수확량의 1/3을 넘지 않는 선에서 지켜졌다.²⁶

해방 당시 1946년 생산량의 60% 가깝게 소작료를 지불했던 농민에게 30% 미만의 현물세를 내는 것은 합리적인 변화였다. 토지개혁 이전에 농민들 자체의 소작료 인하에 대한 요구로 '3.7제' 실시 주장이 나타났었기 때문이다. 또한 재정적 여유가 전혀 없는 상황에서 국가 형성 및 경제 건설을 추진해야 하는 북한 당국에게는 현물세 징수에 대한 상황적 정당성이 있었다. 당시 곡물수확량의 25%를 차

²⁴ “이 기간에 알곡 총 수확고는 140%로 장성됨으로써 공화국 북반부는 식량이 부족하던 지대로부터 식량이 여유있는 지대로 전변되었다.” 조룡식, “우리 나라 상업의 발전,” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』 (평양: 국립출판사, 1958), p. 241.

²⁵ 김성보, 『남북한 경제구조의 기원과 전개: 북한 농업체제의 형성을 중심으로』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 244 참조.

²⁶ 위의 책, p. 253.

지한 농업현물세는 국가에게도 매우 중요한 것이었다. 농민들의 현물세는 낮은 가격의 유상배급제 형식으로 노동자, 사무원들의 식량을 보장해 공업발전에 필요한 자금 역할을 했다. 당시 현물세는 전체 국가 예산수입에서 10~20%의 커다란 비중을 차지했다.²⁷ 따라서 농업현물세는 근로인민적 토지소유권을 가져왔던 토지개혁의 전개 등 국가건설 시기 사회의 해방적 기운 속에서 사회주의 강행축적이 되기보다, 합리적 영역에서 자리하였다.

라. 분단으로 인한 병기공업의 강화

해방과 동시에 진행된 분단 상황에서 북한은 1945년 12월 남한과의 통일전선 강화만이 아니라, 자주적 독립 국가를 위한 민족군대의 필요성을 제기하면서 국방력 강화도 포함된 ‘민주기지’²⁸ 전략을 제시하였다. 민주기지 강화를 통한 통일 민족국가 건설을 목표로 하는 북한의 국가발전전략에서 중공업 우선 발전전략으로 민족군대 운영의 물질적 자원을 마련하는 것은 당연한 것이었다. 항일무장투쟁을 전개했던 지도부의 경험에 의해 일제의 유산인 기형적 군수중심의 중화학공업시설에 기계공업 등을 보완하여 국방력을 강화하려는 판단도 크게 작용했다.²⁹ 이에 따라 1947년 병기공장이 건설되어, 1948년부터 기관단총을 생산했다.³⁰ 북한의 『조선중앙년감』에 따른 공식 예산 발표에 의하면 예산에서 단일항목으로 4위인 민족보위비, 즉 국방비가 1949년 결산지출 15.7%, 1950년 예산항목 16.1%를 차지하였다.³¹

한국전쟁에서 많은 공업 부문이 파괴되었지만 기계공업은 1949년보다 발전하

²⁷ 김덕윤, 『재정사업경험』, p. 75 참조.

²⁸ 김일성, “북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여(1945년 12월 3일 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차 확대집행위원회의 보고),” 『김일성 저작집 1 (1930.6~1945.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 487.

²⁹ “우리 당은 해방후 일제로부터 넘겨받은 공업의 식민지적편파성을 없애고 튼튼한 자립적민족경제를 건설하기 위하여 중공업을 우선적으로 발전시키는 로선을 견지하여왔습니다. 그리하여 오늘 우리의 중공업은 나라의 경제를 발전시키고 국방력을 강화하는데서 커다란 역할을 하고 있습니다.” 김일성, “사회주의건설의 새로운 양상을 위하여 나서는 몇가지 문제,” 『김일성 저작집 12 (1958.1~1958.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 545.

³⁰ “해방직후 나라의 형편이 매우 어려웠으나 우리는 많은 힘과 자금을 들여 65호 공장을 꾸리고 처음으로 총과 포탄을 만들기 시작하였습니다.” 김일성, “병기공업을 더욱 발전시키기 위하여,” 『김일성 저작집 15 (1961.1~1961.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 129.

³¹ 북한연구소, 『북한총람 1945~1982년』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 631~632; 이러한 국방예산보다 실제로는 더 많이 지출되었을 것이다. 전쟁준비로 비밀리에 재정이 지출되었을 가능성이 높다.

였다. 1951년부터 희천 공작기계 공장, 구성 광산기계 공장, 덕천 자동차부속품 공장 등 많은 새 기계 공장들이 착공되었다. 전쟁 중 조업을 개시하여 군수품과 자동차 부속품, 일부 기계제품들을 생산하였다. 정전협정 체결시 희천 정밀기계공장을 비롯한 17개의 기계공장들과 4개의 전기공장, 3개의 조선소들이 조업할 수 있었다. 1953년도 기계 제작 및 금속 가공공업 총생산액은 1949년 대비 124%, 1946년 대비 663%로 성장하였다.³² 전시경제시기에서 군수산업의 성장이라는 특수성이 결합되어 ‘기계제작공업’ 중심의 중공업 우선 발전전략이 전개되었던 것이다. 기계공업의 발전은 전후 복구 사업에서 큰 힘으로 작용했다.

2. 1954~1960년 중공업 우선 발전전략의 제도화

가. 중공업 우선 전후복구사업의 지속

북한 당국은 해방 이후 경제 복구 및 자립경제의 토대 건설에 성공한 경험에 기초하여 한국전쟁으로 인한 파괴를 복구하려 했다. 해방 이후 중공업에 대한 복구 경험과 일부 보존된 설비 등이 중공업 우선 발전전략에 대한 자신감으로 작용한 것이다.³³ 또한 북한에서 중공업 복구를 통한 경공업과 농업의 발전 체계는 이미 자연스러운 경제시스템이 되었다. 농업의 생산력 향상을 위해서는 비료를 제공하는 화학산업에 대한 복구와 그에 대해 에너지를 지원하는 전력산업을 복원하려는 노력은 당연하게 여겨졌다.³⁴

물론 중공업의 우선성에 대해 반발하여 논쟁이 전개되었다. 그러나 전시에든 군수공업과 맞물려 기계공업을 발전시켰던 북한 지도부의 생각에는 변함이 없었다. 스탈린 사후 소비재 산업의 성장을 강조하였던 소련 말렌코프의 주장에 힘입어 경공업을 강조하였던 박창욱, 최창익 등과의 논쟁에도 굽힘없이 중공업 우선 발전 전략을 공식적인 전후복구 과제로 삼아서 진행하였던 것이다. 중공업 우선과 경공

³² 과학원 경제 법학 연구소, 『해방후 우리 나라의 인민 경제 발전』 (평양: 과학원출판사, 1960), pp. 83~85.

³³ “우리에게는 비록 전쟁으로 인하여 혹심하게 파괴는 되었으나 원래부터 가지고 있었던 중공업의 일정한 토대가 있었다. 우리는 현대적 중공업을 관리 운영하던 경험과 아직도 복구 리용할 수 있는 생산 시설들의 토대가 있었다.” 안광준, “전후 사회주의 경제 건설에 대한 우리 당의 총로선,” 『8.15해방 15주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1960), p. 26.

³⁴ “전력 공업의 복구가 없이는 인민 경제의 전체 부문들이 동력을 받지 못하게 될 것이며, 따라서 전 인민 경제가 마비 상태에 빠지기 되기 때문이다.” 리명서, “중공업의 우선적 장성과 경공업 및 농업의 동시적 발전에 대한 경제 정책,” 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』 (평양: 과학원출판사, 1958), p. 101.

업·농업에 대한 동시발전전략에 대해서 급진적인 중공업주의로 비난하는 것은 종파적 반발로 비판받았다. 중공업 우선의 전후복구사업은 사회주의 생산력 향상이라는 목표 하에 1956~1960년 1차 5개년계획의 중공업 우선 발전전략으로 연장되었으며, 이는 당시 높은 경제성장의 성과로 말미암아 북한의 경제제도로 정착되면서 지속되었다.

나. 사회주의권의 원조와 중공업 우선과 경공업·농업 동시발전전략의 전개

북한의 전후복구 과정에서 사회주의 국가들의 원조는 막대했으며, 대부분 무상이었다. 1954~1957년 국가예산의 20% 이상을 차지했던 원조는 북한 사회주의적 축적의 중요한 원천이 되었고, 대부분 설비와 기계류의 형태로 도입되었다. 사회주의권의 원조로 전후 복구과정에서 많은 공장들이 재가동되었고, 신설되었다. 북한은 중공업 우선과 경공업 및 농업의 동시 발전노선에 기초한 전후복구 과정에서 원조가 없었다면 불가능했을 것으로 평가하였다.³⁵

하지만 1956년 8월 종파사건 이후 사회주의권의 원조가 감소되면서 국가 자금 마련에 큰 차질이 빚어졌다. 1956년 당시 북한은 전후 복구를 성공적으로 진행했다고 하지만, 완전히 마무리하지 못하였다. 특히, 비료 등을 공급해야 하는 화학공업 생산이 전쟁전 대비 49% 수준으로 제1차 5개년 계획의 중요 과제로 제시되면서 여전히 중공업 부문에 막대한 자금과 기술이 필요하였다.

사회주의권 원조의 감소는 인민생활에도 어려움을 가져왔다. 1956년 노동자, 사무원의 화폐 임금은 1949년 대비 2.3배가 증가하였고, 농민의 수입도 증가하였다. 이러한 소득 증대는 그에 상응하는 상품의 증대를 요구하였지만, 사회주의권의 소비재 원조가 줄어들어 1957년부터 국내에서 더 많은 소비품을 생산해야 했다. 북한 당국은 사회주의권 원조와 무역 수입의 대부분을 공업 부문에 돌렸지만, 그 중 20~25%는 인민소비품에 할당하고 있었기 때문이다.³⁶ 그러나 경공업에 대한 낮은 투자로 상품 공급에 커다란 부족이 발생하였다.

또한 농업에서 중공업 우선의 투자로 인해 복구 속도가 느려져서 1954년과 1955년 농업생산량이 감소하였다. 이를 감추려 곡물생산량의 조작 문제가 발생하

³⁵ “사회주의 진영 제 국가의 원조와 이 나라들과의 경제적 관계가 없이는 새로운 기술적 토대 위에서 중공업 뿐 아니라 경공업도 급속히 발전시키는 방대한 건설 사업이 불가능하리라는 것은 명백하다.” 박영근, “우리 나라 공업 발전에서의 새로운 단계,” p. 145.

³⁶ 문정택, “공화국 대외 무역의 가일층의 발전과 제1차 5개년 계획기간의 외화문제,” 『경제연구』 2호 (평양: 과학원출판사, 1957), p. 55.

였다. 북한 당국은 이에 대한 해결책으로 1954년 국가기본건설의 농업투자비율 6.4%에서 1955년 10.5%, 1956년 10.5%로 투자를 늘렸다. 이로 인해 1956년 곡물 생산량이 증대되어 식량난을 해소하였다. 그러나 1956년 사회주의권의 원조 감소로 인해 1957년 농업투자 비중은 5.1%로 낮아졌다.³⁷

다. 사회주의 공업화의 국가적 추진과 지방 경공업 및 농업 협동화의 병진

(1) 중앙 중공업, 지방 경공업의 전개와 독립채산제 강조

북한 당국은 중공업 우선 발전전략을 효과적으로 전개하기 위해서 중공업 위주의 중앙공업에 주력투자하고, 지방당국이 분권적 차원에서 경공업 위주의 지방공업을 육성하여 스스로 인민생활을 향상시키는 동시에 자금문제를 해결하고자 했다.³⁸ 특히, 1956년 사회주의권 원조가 감소한 상황에서 자금, 자재, 연료를 중앙의 지원에 의존하지 않고, 지방 안에서 스스로 찾아서 생활필수품 생산을 발전시키는 지방공업은 매우 필요한 것이었다. 지방공업 활성화는 개인공업의 사회주의적 개조가 완료되는 시점인 1958년 6월 전원회의 이후 더욱 구체화되었다.

1958년 10월 지방공업이 활성화되도록 실질적인 자금 및 예산 권한을 지방 당국에 이전했다. 지방 공장들이 급격히 증대되었고, 도 단위의 지방공업에서 군 단위의 지방공업으로 세분화 되어 군 인민위원회 지방산업 관리부가 새로 설립되었다. 지방 인민 위원회들에서 생산 지표를 설정할 수 있는 권한이 확대되었다.³⁹ 1958년 실질적인 지방예산제에 따라 1956년 전체 예산의 지방예산 비중 10.3%에서 1960년 35.5%로 증가하였다.⁴⁰

1958년 12월말 300여 개의 건재생산공장, 220여 개의 식료품가공공장, 110여 개의 일용품공장, 120여 개의 농기구공장, 10여 개의 선철생산공장 등을 포함하여 1,093개의 지방산업공장이 건설되었다. 이는 지방공업이 발족한 1947년 대비 28배, 1957년 대비 9.2배에 달하는 것이었다. 이로써 각 시, 군에 약 6.4개 이상의 지방산업 공장이 배치되었다. 1960년 소비품에서 지방공업이 차지하는 비중이

³⁷ 이태섭, 『김일성 리더십 연구』 (서울: 들녘, 2001), p. 240.

³⁸ 김상학, “사회주의 공업화를 위한 조선로동당의 경제 정책,” 『8.15 해방 15주년 기념 경제 문문집』 (평양: 과학원출판사, 1960), p. 43.

³⁹ 박영근, “우리 나라에서 공업 관리 형태 및 방법의 가일층의 완성,” 『8.15 해방 15주년 기념 경제 문문집』 (평양: 과학원출판사, 1960), pp. 138~139.

⁴⁰ 김일환, “북한 지방공업(1947~1975),” 동국대학교 대학원 북한학과, 석사학위논문 (2005), p. 66.

54%였으며, 지방공업의 거래세도 전체의 37%에 달했다. 지방 자체의 원료원천과 유희노력으로 지방공업이 발전하여 중공업 건설에 필요한 자금 문제에 여유가 생기는 동시에, 보다 많은 소비품 생산에 의한 국가예산수입이 늘어나게 되었다.⁴¹ 지방공업이 중앙공업의 보조적 역할이 아닌, 주요한 지위를 차지하게 되었다.

그러나 방직공업은 예외였다. 중앙과 지방 차원에서 모두 추진되었다. 대규모 방직공장 등은 중앙차원에서 관리하였다. 이는 해방 시기부터 자금 마련을 위해 활용된 방식이었다. 복구가 용이한 경공업은 적은 자본투자와 빠른 자본회수라는 특징을 지녀 자금 마련에 수월했다.⁴² 특히, 1953년에 방직공업이 1949년 수준을 회복한 상황에서 배급 이외에 천 등이 일상소비품으로 유통되면서 거래수입금과 가격차금 등의 수입을 올렸다. 전후 신발산업도 방직산업과 유사한 성격을 지니기 시작하였다.⁴³

이에 따라 소비품 생산이 증가해 주민들의 생활 수요를 충족시키는 동시에, 거래수입금 수입이 늘어났다. 전후복구 3개년계획시기 인민소비품생산은 2.1배가 되었다.⁴⁴ 전시상황에서 물가가 많이 올랐기 때문에 전쟁 전보다 가격차금 수입이 더 증대되었다. 생산량의 일정한 부분이 배급으로 공급되었지만, 그 외 생산품은 시장 가격에 접근하는 국정소매가격⁴⁵으로 거래되는 상황에서 1956년 당시 거래세 및 기업 이익공제금과 유사한 비중을 가질 정도로 가격차금이 많이 발생하였기 때문이다.⁴⁶ 가격차금의 폭이 컸기 때문에 소비품에 대한 가격인하도 여러 차례 할 수 있는 여유가 존재했던 것이다.⁴⁷ 북한의 자본축적에 대한 경공업부문의 공헌을 살펴보면 전후복구시기 공업부문 예산 수입에서 1953년 81.6%, 1955년

⁴¹ 김덕윤, 『재정사업경험』, pp. 68~69.

⁴² 안광증, “전후 사회주의 경제 건설에 대한 우리 당의 총로선,” p. 26.

⁴³ “한국전쟁 후 3개년 계획기간(1954~1956년)에는 신의주신발공장과 평양고무공장 등이 복구 및 확장되었고, 지방의 신발공장들도 새로 건설되었다. 또한 협동단체 신발공장들의 통폐합이 이루어져 대규모의 국영 신발공장으로 전환된 것으로 알려지고 있다.” 『북한의 산업 2010』, p. 603.

⁴⁴ 김덕윤, 『재정사업경험』, p. 54.

⁴⁵ “해방 후부터 1950년대 중반까지 북한에서 생산물에 대한 가격은 기본적으로 시장가격에 의존하고 있었다. 특히 소비품의 가격에서 자율가격은 절대적 비중을 차지하고 있었다.” 조명철, 『북한의 가격정책의 현황과 개혁방향』 (서울: 대외정책연구원, 1996), p. 39.

⁴⁶ 김종완, “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제,” 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1956), p. 29.

⁴⁷ “조선 로동당과 공화국 정부는 전후 년간에만 하여도 7차에 걸쳐 대중 소비품에 대한 국정 소매 가격을 대폭적으로 인하함으로써 근로자들의 실질 소득을 급속히 장성시켰다. 여기에 있어서 물가 인하의 직접적인 원천으로 되는 것은 거래 수입금(1957년 가격 체계 개편 이전에는 가격차금) 부분이다.” 안광증, 『우리 나라 인민 경제에서의 사회주의적 축적』 (평양: 사회과학원출판사, 1964), p. 172.

65.7%였다. 또한 공업 총생산액에서 소비재부문인 경공업의 비중이 1960년 45%를 차지하였다. 시장가격을 활용하는 방식에 기초하여 낮은 투자의 경공업을 통해 중공업 건설의 자금을 확보하면서, 동시에 전후 물가를 안정시키는 이중의 효과를 거둘 수 있었던 것이다.⁴⁸

또한 북한은 중공업 위주의 중앙공업과 경공업 위주의 지방공업을 육성하는 동시에, 전체 기업소들에 전후복구 및 1차 5개년 계획 수행을 위하여 절약과 증산을 강조하는 자금축적의 유력한 공간으로 독립채산제를 강조하였다. 1954년 조선로동당 중앙위원회 3월 전원회의는 독립채산제를 “전후 인민 경제의 새로운 강력한 발전을 위한 가장 중요한 조건중의 하나”로 규정했다.⁴⁹ 1954년 1월부터 독립채산제를 강조하면서 지배인 기금 제도의 적용범위를 철도, 운수 부문, 체신성, 전기성 산하 기관들, 건설 부문 및 무역성 산하 기관들에까지 더욱 확대하였다.⁵⁰ 1956년 12월 전원회의 이후 직장, 작업반, 개인에 대한 비용-편익 분석을 의미하는 기업소내의 내부채산제⁵¹도 강조하였다. 또한 독립채산제의 강화에 따라 1956년부터 기업소 이윤의 50%까지 기업소 기금으로 보유할 수 있도록 했다.⁵² 1957년부터 기업소 기금의 30%를 기술의 발전과 생산성 향상을 위해 사용하도록 했다.⁵³ 또한 기업소 기금을 높이기 위해 제고품의 처리에 대한 권한 등을 기업소에 주었다.⁵⁴ 독립채산제의 강조는 1958년 개인기업을 청산하는 사회주의적 개조의 완료에도 불구하고, 사회주의의 과도적 공간인 상품-화폐관계를 활용하여 기업에 상대적 독자성을 부여하면서 경제를 유연하게 운영하는 것을 의미한다.

(2) 지방분권적인 농업협동화를 통한 공업의 불균형 해소 노력

북한 당국은 농업의 일방적인 희생이 아니라, 분권적인 농업협동화를 통해 중공

⁴⁸ 양문수, 『북한 경제의 구조』 (서울: 서울대학교출판부, 2001), p. 154.

⁴⁹ 김일성, “산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하여,” 『김일성 저작집 8 (1953.8~1954.6)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 319~320.

⁵⁰ 과학원 경제 법학 연구소, 『해방후 우리 나라의 인민 경제 발전』, p. 123.

⁵¹ “내부 채산제란 기업소의 직장(제조), 작업반 및 개별적 노동자들에게 실시하는 채산제를 의미한다. 즉 직장 단위로 실시하는 직장 채산제, 작업반 단위로 실시하는 작업반 채산제, 개별적 노동자들에게 실시하는 개인 채산제이다.” 김전곤, 『독립 채산제와 수익성, 원가와 가격』 (평양: 조선로동당출판사, 1960), pp. 18~19.

⁵² 현승일, “북한 산업경영체계의 전개-해방이후 오늘날까지,” 『통일논총』, 제5권 제1호 (서울: 국토통일원, 1985), p. 135 참조.

⁵³ 안광준, “우리 나라의 재정 발전,” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』 (평양: 국립출판사, 1958), p. 305.

⁵⁴ 박영근, “우리 나라에서 공업 관리 형태 및 방법의 가일층의 완성,” p. 134.

업 우선과 농업의 동시발전에 대한 안정적 기반을 조성하고자 하였다. 이미 전쟁 상황에서 부족해지는 노동력으로 인해 협업적 전통이 많은 농업의 특성상 낮은 차원의 협동화가 자연스럽게 이루어졌다. 하지만, 부업협동조합이나 공동노동반 등이 활성화되었으나, 농업협동조합은 많이 결성되지 않았다. 대중들에게는 일제 시기 관변협동조합에 대한 피해의식이 남아있었고, 당국에게는 과거 소련에서 농민을 희생시킨 농업집단화의 부정적 이미지로 인하여 강행적인 농업협동화에 대한 부담감이 존재했다. 또한 농업협동화에 대해서 기계화 없이 시기상조라는 견해와 생산력의 빠른 향상을 위해 불가피하다는 견해가 대립했다.

그러나 한국전쟁으로 인한 엄청난 농업 피해에 따른 복구의 필요성은 협동화에 대한 부담감과 논쟁을 더 이상 허용하지 않았다. 노동력의 부족, 빈농의 증대, 식량난 등을 시급히 해결해야 했다. 전쟁으로 파괴된 관개시설 및 유실된 전답 등에 대한 복구는 소농경리 차원에서 신속하게 해결할 수 없는 것이었다. 또한 전쟁으로 인한 전사자, 실종자, 월남자들로 지방 인민위원회에서 직접 관리하는 ‘경작권지’가 전체 토지면적의 25%까지 확대되어,⁵⁵ 계급적 저항이 줄어드는 동시에 협동화에 대한 지지층이 늘어나는 효과를 가져왔다. 나아가 노동력이 부족한 농촌에 대한 수만 명의 제대군인 투입은 협동화를 촉진시키는 핵심역량으로 작용했다.⁵⁶

이러한 조건에서 농업 협동화는 농업생산량의 향상을 통한 경제성 원칙에 기초하여 전개되었다.⁵⁷ 1955년 협동농장 농가 1호당 알곡 1,250kg, 감자류 193kg, 현금 5,600원에서 1958년 1,826kg, 감자류 501kg, 현금 30,000원⁵⁸ 등 수익성 증대에 기초하여 1958년 8월 농업협동화가 완료되었다. 이로 인해 북한은 낮은 농업투자에도 1960년 식량자급을 달성하였다.⁵⁹

북한 당국은 1959년 ‘농업협동조합 기준규약’에 따라서 우선 국가납부, 종자, 사료, 비료, 기타 생산적 지출을 공제하고 남은 순수입 중 15~30%의 공동축적기금,

⁵⁵ 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001), p. 96.

⁵⁶ 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구-1950~1960년대를 중심으로,” 동국대학교 대학원 정치학과, 박사학위논문 (2001), pp. 113~117.

⁵⁷ 홍달선, “공화국 북반부 농촌 경리에서 사회주의의 승리,” 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』 (평양: 과학원출판사, 1958), p. 233.

⁵⁸ 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1962), p. 355.

⁵⁹ “알곡생산은 해마다 빨리 높아져 1961년에는 그 전해보다 100만톤이나 더 많은 483만톤에 이르렀습니다. 2~3년전까지만 하여도 우리는 해마다 수십만톤의 알곡을 다른 나라에서 사오지 않으면 안되었지만 이제 와서는 식량을 자급자족할수 있게 되었습니다.” 김일성, “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여,” 『김일성 저작집 16 (1962.1~1962.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 446.

3~7%의 사회문화기금 및 필요한 양의 원호기금을 조성하였고 그 나머지를 노력 일에 따라 조합원들에게 분배하여⁶⁰ 양곡확보의 안정성을 높였다. 협동화 완료에 따른 양곡 확보량은 영농비용과 현물세, 공동기금 및 사회 보험료까지 포함할 때 수매에 관계없이 전체 곡물수확량의 최대 50~60%에 해당하는 것이었다. 농업 협동화에 따른 농업생산량 증대 속에서 국가와 농민 모두 수익성을 확보하였다.

북한 당국은 1958년 협동화 완료 이후 농촌기술혁명에 적합한 규모를 창출하는 동시에 협동조합을 농촌의 분권적 행정단위로 만들기 위하여 농업협동조합과 행정구역을 통합했다. 1958년 10월~11월에 걸쳐서 작은 규모의 협동조합을 ‘리(里)’단위로 묶어서 하나의 협동조합으로 만들었다. 리인민위원장이 농업협동조합 관리위원장을 겸직하게 되었고, ‘리’ 단위의 교육, 문화, 보건, 상업, 신용사업 등을 농업협동조합에서 관리하도록 했다. 중소 규모의 토지정리 및 관개공사 등도 스스로 진행하게 했다. 이렇듯 농업협동조합이 지방행정의 주요 부분을 담당함으로써 국가 재정의 절약에 크게 도움이 되었다.

또한 국가가 많은 자본을 투자한 협동적 소유의 농민은행이 1958년 10월 국가은행인 ‘조선농업은행’으로 개편되었고, 조선농업은행도 1959년 7월 ‘조선중앙은행’으로 편입되었다. 이는 농민은행의 기존 자금을 농업 건설에만 국한하지 않고 사회주의 공업화에도 이용하게 만들었다.⁶¹ 이에 따라 북한 당국은 도시와 농촌의 연계에서 중요한 지점의 하나였던 농촌의 여유자금을 공업발전에 합리적으로 흡수하는 문제를 해결하였다.⁶² 농업협동조합의 사회보험료 징수도 저축의 효과를 발휘하여 국가의 자금 활용에 도움을 주었다. 강제저축보다는 은행의 개편을 통해 합리적으로 자금을 마련했던 것이다.

이러한 북한 농업의 발전과정에서 주의 깊게 살펴볼 지점이 공업과 농업의 관계를 살펴볼 수 있는 양곡수매가격에 대한 부분이다. 북한 당국은 시장가격을 교환가치라고 했을 때 공업화에 대한 재원을 마련해야 하는 등 부족한 재정에서 시장가격으로 양곡을 수매하는 것을 도저히 감당할 수 없었다. 하지만 수매가격을 시장가격보다 지나치게 낮게 책정할 경우 농민의 반발하였다. 따라서 시장가격 이하지만, 그에 근접하게 수매를 진행하였다. 수매 가격은 유통비용 8%⁶³만을 고려

⁶⁰ 남성욱, 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』 (서울: 한울아카데미, 2004), pp. 130~131.

⁶¹ 김종완, “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제,” p. 30.

⁶² “신용적 연계에는 농민들의 여유 자금을 국가 신용 체계가 흡수하고 도시 공업 발전에 그것을 리용하는 것도 포함된다.” “도시와 농촌간의 경제적 연계의 가일층의 발전,” 『김일성종합대학 학보』 (평양: 김일성종합대학, 1959), p. 68.

⁶³ 윤기복, “공화국 가격 체계와 전후 소매 물가 동태,” 『경제연구』 1호 (평양: 과학원출판사,

했을 가능성이 크다. 이러한 흐름은 1954년 김일성의 수매가격 발언에서도 확인할 수 있었다.

“량곡수매가격은 농민들의 리익을 고려하여 맞추하게 정하여야 합니다. 지금은 농민들이 쌀 한말을 팔아가지고도 고무신 한켠레를 살수 없다고 합니다. 쌀값을 높이겠는가 공업상품값을 낮추겠는가 하는 문제인데 쌀값을 올리는것은 좋지 않으므로 공업상품가격을 전반적으로 따져보고 그것을 낮추기 위한 조치를 취하여야 하겠습니다. 올해 량곡수매가격을 입쌀 소두 한말에 300~410원 정도로 예견하였으면 지금 시세로 보아 적당하다고 봅니다. 그러되 입쌀수매가격을 지역에 따라 약간의 등급별 차이를 두며 곡종간의 가격균형도 잘 맞추어야 합니다.”⁶⁴

1954년 입쌀 소두 1말, 즉 7.2kg의 수매가격을 300~410원이라고 했을 때, 이는 1kg당 약 42~57원으로 1954년 11월 추수 당시 쌀의 시장가격을 73원⁶⁵이라고 한다면 시장가격의 약 62~78%로 추수가격을 산정할 수 있었다. 비율의 차이는 지역에 따른 지대적 편차를 고려한 것으로 간주된다. 또한 당시 시장가격을 소련 측에서 파악한 1kg당 60~70원⁶⁶으로 본다면 시세의 70~81%로 수매가격을 추론할 수 있다. 하부 관리들은 어려운 재정 현실에서 이보다 낮은 가격으로 수매가격을 설정하려 했고, 농민들은 전후 낮은 농업생산량에 따른 부족한 식량 상황에서 시장가격보다 낮은 수매가격에 응하지 않고 저항하였을 것이다. 그러나 식량 확보의 중요성 때문에 시행착오를 겪으면서 수매가격은 시장가격에 근접하는 수준으로 현실화되었다. 이는 북한 당국이 1955~1956년 수매가격을 인상한 조치에서도 충분히 확인된다.⁶⁷

이러한 흐름에서 볼 때 북한 당국은 시장가격에 근접하는 수매사업과 매우 낮

1956), p. 73.

⁶⁴ 김일성, “조선민주주의인민공화국 내각 제30차 전원회의에서 한 결론,” 『김일성 저작집 9 (1954.7~1955.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 85.

⁶⁵ 윤기복, “공화국 가격 체계와 전후 소매 물가 동태,” p. 87 참조.

⁶⁶ “1954년도 쌀의 시장가격 1kg당 60~70원.<Бэк Чжун Ки, 1997:92>” 이영훈, “북한의 경제 성장 및 축적체제에 관한 연구<1956~64년>,” 고려대학교 대학원 경제학과, 박사학위논문 (2000), p. 69.

⁶⁷ “당은 농산물의 수매 가격을 국가의 리익과 농민의 리익을 옹계 배합하며 농민들이 생산비를 보상할 뿐만 아니라 순수익의 현저한 부분을 가질 수 있도록 제정하였다. 우리 나라에서는 농민들의 물질적 관심을 자극하기 위하여 1955~1956년간에 알곡을 비롯한 농산물의 수매 가격을 전반적으로 대폭 인상하였다.” 정태식, “인민 생활 향상을 위한 우리 당의 정책,” 『우리 나라에서의 맑스-레닌주의의 승리 (조선로동당 제4차대회 기념논문집)』 (평양: 조선로동당출판사, 1961), pp. 253~254.

은 가격의 식량배급제라는 이중곡가제⁶⁸를 통해서 국가투자 측면에서 존재하는 농업과 공업의 불균형을 국가 재정 부담을 통해 보완하려 하였다. 따라서 농업과 공업의 비교적 정상적인 거래를 통해 공업에 대한 자금 축적을 전개하였다. 농기계, 비료 등 협동농장에서의 영농비용 지출에서 나타나듯이 농촌은 공업기업소의 안정적인 시장 역할을 하였다.

농산품과 공산품 모두 시장가격에서 출발하였을 때 농산물의 상대적 저위성⁶⁹으로 인해서 공산품의 가격이 더 높게 형성된다. 특히, 식량난이 해소된 후 향상되는 공산품에 대한 수요로 인해 가격 차이가 더 크게 나타날 수 있다. 하지만 북한 당국은 이러한 농산품과 공산품의 가격 차이를 상품공급과 물가정책을 통해 조금씩 좁히려 하였다. 급격한 공산품 가격인하 조치로서 간극을 크게 해소하려 하지 않았다. 이는 일제 강점기 총독부의 공산품 독점에 의한 협상가격의 인위적 조성을 통한 농업수탈을 전개하여 이를 반복하기란 대중 정서상 어렵기 때문에, 북한 당국이 시장에서 형성된 협상가격차를 활용하여 축적자금을 마련하는 것을 의미한다. 당시 북한에서 ‘시장’ 등 사회주의의 과도적 공간을 적절하게 활용하였기 때문에 가능하였다. 이로 인해 김일성은 농민들에게서 쌀을 제값으로 구매하는 것을 강조하였다.⁷⁰ 이것이 1960년대 북한의 쌀 수매가격이 약 60전,⁷¹ 즉 1959년 화폐개혁 전 60원으로 당시 쌀의 시장가격에 가깝게 설정이 되었던 까닭이다.

라. 중공업 복구를 통한 경제-국방 병진노선의 토대 확보

한국전쟁 이후 사회의 군사적 분위기 속에서 북한 당국은 국방력 강화를 위해 중공업 우선 발전전략은 불가피한 것으로 판단하였다. 전쟁 이후 1950년대 중후반은 부족한 역량으로 중공업의 복구 및 건설을 국방공업의 선행조건이라고 여기고 그에 대한 투자를 집중해 국방비에 대한 직접적 지출이 적었다면, 1960년대는 실제 무장력의 강화를 위해 국방비 지출을 큰 폭으로 증가시켰다. 1960년대 중반

⁶⁸ “량곡은 일정한 기준량에 따라서 수매 가격의 몇 분의 1도 안 되는 낮은 가격으로 주민들에게 공급되고 있다. 국가의 막대한 재정적 보상 하에서 근로자들은 실제상 량곡을 거저 받는 것이나 다를 없다.” 위의 글, pp. 253.

⁶⁹ 농산물가격의 상대적 저위성이란 농산물의 시장가격이 생산가격(정상가격)보다 낮거나 또는 타 산업의 생산물(특히 공산품)에 비해 상대적으로 가격상승률이 낮은 현상을 일컫는다. 박기혁·나민수, 『현대농업경제학-이론과 정책』 (서울: 민음사, 1997), pp. 175~178 참조.

⁷⁰ 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” 『김일성 저작집 14 (1960.1~1960.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 160.

⁷¹ 공산권문제연구소, 『북한총감 ‘45-68’』 (서울: 공산권문제연구소, 1968), p. 347 참조.

경제-국방 병진노선의 본격화 시기에는 국가 예산의 30% 이상을 공식적으로 상회하였다. 물론, 1950년대 국방비 지출의 공식적 감소에는 1958년 철수한 중국 인민지원군의 주둔도 큰 영향을 미쳤다.

북한의 공식 발표에 의한 민족보위비는 1954년 8.0%, 1955년 6.15%, 1956년 5.9%, 1957년 5.26%, 1959년 3.7%이다. 하지만 중국 인민지원군 지원주둔을 비용으로 간주하는 동시에, 1949년 국가예산 대비 민족보위비 지출 15.7%를 고려한다면 해방 이후 북한은 국방비를 지속적으로 15~20% 정도 지출한 것으로 판단할 수 있다. 북한이 1950년대에 10~20%로 국방예산을 꾸준히 지출했다는 연구도 존재한다. 군사비로 확실시되는 예산상 항목미상지출을 합하면 국방비 추정치는 1954년 12.3~28.4%, 1955년 10.25%, 1956~1959년 10~19%가 된다는 것이다.⁷²

북한은 중공업의 복구 흐름에 기초하여 1950년대 후반 소련과의 합작 라이선스 계약을 맺어 무기 생산품목을 확대하였다. 생산품목에는 소총, 대전차무기, 무반동총, 트럭 등이 포함되었다.⁷³ 이러한 흐름이 중국 인민지원군 철수, 그리고 1961년 4월 미국의 쿠바 피그만 침공 및 그와 연관된 1962년 10월 쿠바 미사일 위기 등과 맞물려 북한 자체의 안보 강화를 위한 1962년 12월 경제-국방 병진노선으로 발전한 것이다. 결국 경제-국방 병진노선은 기존의 혁명적 민주기지노선이 강화된 형태였다. 이는 중공업 우선 발전전략에 기반하여 국방력 강화까지 고려하는 북한의 국력지향형 발전⁷⁴정책을 명확히 보여주는 것이다.

IV. 북한 중공업 우선 발전전략의 현재 상황

1. 초기 중공업 우위의 조건에서 지속되는 경제시스템

북한은 다른 후진국과 달리 중공업 발전에 대한 좋은 조건을 지녔다. 자본, 노동, 자원 등으로 요소부존도를 고려한 발전 조건⁷⁵을 따져보면 해방 당시 신용공황 등으로 유동 자본은 부족하였지만, 당시 북한 경제 규모상 식민지공업화의 유산으로 인한 중공업 설비로 고정자본의 유리함이 존재했다. 또한 노동이나 자원

⁷² 함택영, “북한 경제의 침체와 대외관계: 정치·군사적 측면,” 『한국전쟁과 북한사회주의체제건설』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992), pp. 122~123 참조.

⁷³ 이명수, “북한의 군수산업에 관한 연구,” 연세대 행정대학원, 석사학위논문 (1995), p. 18.

⁷⁴ 양문수, 『북한 경제의 구조』, p. 70.

⁷⁵ 린이푸 외, 한동훈·이준엽 역, 『중국의 개혁과 발전전략』 (서울: 백산서당, 2001), pp. 138~139.

등은 북한의 자연자원 및 인구 규모로 큰 문제가 없었다. 물론 기술적 낙후성이 큰 약점이었지만, 이는 소련의 기술지원으로 해결할 수 있었다.

자연스럽게 중공업을 복구하면서, 광물 및 비철금속제품 등을 생산하여 무역 등을 통해 사회주의 국제분업에 대해서도 비교우위적 측면에서 접근할 수 있었다. 이속에서 자신들의 풍부한 자원을 중공업 설비로 가공하여 경제의 선순환구조를 이루려 하였으며, 초기 높은 경제성장을 실현하였다. 이러한 성과로 인해 중공업 우선 발전전략이 제도화되어 지금까지 북한에서 지속되는 경제운영시스템으로 자리하게 된 것이다.

2. 중공업의 규모 확대와 대외경제관계의 제약

북한의 중공업 우선 발전전략은 초기 비교우위의 호조건에서 출발하였으나, 점차 규모가 성장하면서 노동력 부족, 투입물의 수입수요 증가, 특정 부문의 병목 현상 등 사회주의 성장모델의 문제⁷⁶를 겪게 되었다. 자국의 자원을 자립적으로 60~70% 활용하겠다고 하였지만, 나머지 30~40%를 외부에서 수용해야 하는 문제가 발생하였다. 수입 비율은 상대적으로 줄어들 수 있지만, 규모의 성장으로 인해 절대량이 증가하면서 자원 수입과 병목현상의 문제가 발생한다. 이러한 대표적인 사례가 코크스탄과 원유였다.

따라서 이러한 규모의 성장을 효율적으로 극복할 수 있는 기술의 혁신이 지속되어야 했다. 하지만 북한에서 중공업의 성장 속도에 맞는 기술 혁신의 속도를 창출하지 못하였다. 초기에는 설비확대, 기술습득 및 생산성 향상 등으로 외연적 성장과 내포적 혁신이 동시에 진행되면서 석탄 중심의 산업구조를 정립하였지만, 그 이후 석유 중심 산업구조로의 효율적 전환이나 극소전자기술혁명에 의한 산업구조의 질적 발전 추세에 적합한 내포적 기술혁신을 실현하지 못하면서 기존의 석탄 중심 산업구조에서의 외연적 성장 위주로 경제가 전개되었다.

이러한 문제들로 인하여 중공업 우선 발전전략의 지체를 겪었던 북한은 대외경제협력의 적극화로 해결하고자 하였다. 중공업 우선 발전전략의 초기 조건으로 소련, 중국 등 우호적인 대외관계가 조성되어 높은 경제성장이 가능하였기 때문이다. 하지만 1960년대 사회주의권에서 본격적인 중소분쟁 등이 발생하였고, 자본주의권에서 미국의 경제봉쇄 등 난관이 작용하면서 소국의 경제규모에서 중공업을

⁷⁶ 이영훈, “한국전쟁과 북한의 전후경제복구 및 건설: 체제경쟁에 따른 고도성장의 빛과 그림자,” 『통일문제연구』, 33호 (서울: 평화문제연구소, 2000), p. 210.

우선하며 최대한 병목현상 해결을 위한 균형발전과 기술발전을 스스로 추구해야 하는 비효율성이 발생하였다. 물론 1970년대 유럽, 일본과의 협력 등 자본주의권과의 부분적 경제협력은 존재하였지만 활성화되지 못하였다. 오히려 1990년대 사회주의권의 몰락과 핵문제를 둘러싼 제재 등으로 인해 대외경제협력이 위축되었다.

그럼에도 현재 북한은 중공업 우선 발전전략을 발전시키기 위해 꾸준히 선진기술과 자본설비 등을 유치할 수 있도록 자국 내 경제특구전략과 북미협상 등으로 대외경제관계를 개선하고자 한다. 중국의 높은 경제성장과 확대되는 북중무역의 규모를 볼 때 섬유산업⁷⁷ 등 경공업 위주로 경제발전을 추구할 수 있는 가능성도 있지만, 북한은 전력, 금속, 철도, 운수산업 등을 강조하며 중공업 우선의 발전을 통한 순환적 자립경제노선을 절대 포기하지 않고 있다. 결국 북미관계 해결 등 대외관계개선을 통해 중공업 우선 발전전략의 정상화라는 목표도 실현하고자 하는 것이다. 이를 실현하지 못할 경우 자체 기술발전을 통한 중공업 우선 발전전략의 느린 전개과정을 추진할 수밖에 없다.

3. 국방공업으로의 집중 및 사회주의 이행속도의 조절

1990년대 북한은 유례없는 경제난을 겪으면서 산업가동률이 20% 정도로 떨어졌다. 이로 인해 북한 당국은 중공업 우선 발전전략을 2000년대 국방공업을 중심으로 한 ‘선군경제발전전략’으로 현실화시켜 전개하였다. 이는 중공업 우선 발전전략이 핵개발 등 국방력 등을 크게 고려하는 국력지향적인 발전노선임을 재확인하는 계기가 되었다. 2013년 3월 조선로동당 당중앙위원회 전원회의에서 채택한 ‘경제-핵무력 건설 병진노선’⁷⁸도 이러한 흐름의 연장선상에 있는 것이다. 즉, 경제난으로 인해 경제 규모가 위축된 상황에서 국방공업을 중심으로 중공업의 핵심을 여전히 유지하면서 경공업과 농업을 회복시키는 경제발전전략인 것이다. 물론

⁷⁷ “섬유제품의 수출 증가세도 주목할 만하다. 2007년 1억 931만달러에서 2011년 4억 7,440만달러로 3.3배가 증가하였으며, 이에 따라 수출에서의 비중도 지난 5년 동안 11.9%에서 17%로 증가하였다. 이처럼 지난 5년 동안 섬유제품의 수출이 큰 폭으로 증가한 것은 임가공교역이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.” 임강택, “최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징과 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제15권 2호 (서울: 한국개발연구원, 2013), p. 49.

⁷⁸ “전원회의는 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 관철하는데서 나서는 과업과 방도들로 △농업과 경공업에 역량을 집중하여 인민생활을 최단기간에 안정 향상시킬 것 △자립적 핵동력 공업을 발전시키고 경수로를 개발할 것 △통신위성을 비롯한 보다 발전된 위성들을 더 많이 개발 발사할 것 △지식경제로 전환시키며 대외무역을 다각화, 다양화하고 투자를 활성화할 것 △주체사상을 구현한 우리 식의 우월한 경제관리방법을 완성할 것 등을 제시했다.” 『통일뉴스』, 2013년 3월 31일. “북, 경제건설과 핵무력건설 병진노선 채택” 참조.

핵무기 보유를 통해 예전과 같은 추가적인 국방비 부담이 없는 것이 ‘경제-핵무력 건설 병진노선’의 특징이라고 강조하였다. 하지만 추가적 부담이 없더라도 경제적 어려움이라는 자원 제약의 현실에서 국방비 비중이 크기 때문에 경제발전의 지체가 기회비용으로 작용하는 것이 북한의 현실이다.

한편 북한 당국은 중공업 우선 발전전략이 지속되면서 나타난 경제 침체의 문제를 중공업 우선 발전전략 자체의 문제보다는 사회주의 이행의 문제와 연관시켜 파악하고, 이를 해결하고자 한다. 1945년부터 진행한 중공업 우선 발전전략의 성과가 너무 강조되면서, 1960년대 이후 ‘시장’, ‘독립채산제’ 등을 축소하며 정치도덕 및 중앙집권화의 강조를 통해 사회주의 및 공산주의로의 이행을 지나치게 주장하여 경제의 경직성이 발생하였다고 여겼기 때문에 지난 2009년 4월 헌법 개정에서 ‘공산주의’를 삭제한 것이다. 2000년대 북한의 경제전문지인 『경제연구』에서도 ‘사회주의 완전승리’라는 구호의 빈도는 떨어지고, ‘시장’ 등 과도적 공간의 활용이 상대적으로 자주 주장되었다.⁷⁹

이를 통해 현재 북한 당국은 사회주의 ‘과도기’를 활용하여 계획과 시장의 공존, 기업과 지방의 분권화 등을 통해 경공업과 농업의 활성화를 실현하면서 인민 소비생활을 진작시켜 경제를 회복하려는 것이다. 이는 1945~1960년 시장가격 및 지방분권화 등을 활용하면서 중공업 우선 발전전략을 추진하는 것과 유사한 것이다. 결국 체제유지와 경제난 해소를 동시에 달성하기 위해 국방공업 중심의 중공업 우선성장과 시장, 분권화 등을 활용하는 경공업·농업의 동시발전전략을 지속하려는 것이다.

V. 결론: 중공업 우선 발전전략의 지속성과 문제점

북한에서 1948년 제정된 국가의 첫 구절인 “아침은 빛나라 은금에 자원도 가득한 삼천리”와 국장에 그려진 수풍발전소를 떠올리면서 지금까지 변화가 없다는 것을 인식한다면 중공업 우선 발전전략이 절대 포기될 수 없음을 알 수 있다. 북한의 중공업 우선 발전전략은 자원-채취-가공-생산-소비로 전개되는 자립경제의 선순환구조로 인정되었기 때문이다. 하지만 이러한 선순환구조가 일국 중심의

⁷⁹ “대외무역 확대 등과 함께 2000년대 이후 <경제연구> 지 논문에서 가장 빈번하게 등장한 표현을 꼽는다면 ‘현실적 요구 반응’, ‘사회주의사회 과도적 특성 반영’, ‘보조적 수단으로 이용’ 등이 라고 할 수 있다.” 최창용, “2000년 이후 북한 ‘경제관계 일꾼’ 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제14권 12호 (서울: 한국개발연구원, 2012), p. 90.

계획경제시스템으로 정립되어 있어 개발과정에서 양의 연쇄효과도 크지만, 경제 운영에서 음의 연쇄효과도 매우 크다. 즉 하나의 문제가 모든 것의 문제가 될 수 있는 구조가 된 것이다. 성장과정에서 나타나는 인민의 희생이라는 낮은 수준의 소비 문제와 더불어 일국 중심의 활동성은 문제점을 해결할 수 있는 역동적 힘을 매우 감소시킨다. 소국가라는 규모 문제가 더해지면 기술발전속도의 효율성 문제도 제기된다.

이러한 문제들은 초기 경제성장의 속도를 점차 낮추게 한다. 북한은 이에 대해 정치도덕적 강조를 통해 사회주의에서 공산주의로의 이행을 다그치며 생산력을 더욱 발전시키려 하였다. 하지만 그것이 오히려 경제의 경직성과 침체를 불러온 것이다. 따라서 현재 북한은 이행 속도를 조절하며 국방공업을 중심으로 중공업 우선 발전전략을 유지하면서도 시장 등 물질적 자극의 공간을 허용하여 인민의 소비를 진작시키는 동시에, ‘경제특구’ 선정 등 대외경제관계를 개선하여 경제를 정상화시키고자 하였다. 하지만 경제난 이후 경제의 규모가 더욱 작아진 상황에서 체제 및 중공업의 최소 유지를 위해서 희소한 자원이 국방공업으로 돌려지는 동시에, ‘핵무력’ 등 국방공업 성장의 역효과에 따른 대외관계의 악화가 조성되어 경제의 정상화 속도는 더욱 늦어질 수 있다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 『공화국 창건 후 10년간의 공업 발전』. 평양: 국립공업기술서적출판사, 1998.
- 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』. 평양: 과학원출판사, 1958.
- 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』. 평양: 국립출판사, 1958.
- 경남대 극동문제연구소 편. 『한국전쟁과 북한사회주의체제건설』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992.
- 경남대학교 북한대학원 편. 『북한현대사 1』. 서울: 한올아카데미, 2004.
- 공산권문제연구소. 『북한총감 ‘45-68’』. 서울: 공산권문제연구소, 1968.
- 과학원 경제 법학 연구소. 『해방후 우리 나라의 인민 경제 발전』. 평양: 과학원출판사, 1960.
- _____. 『우리 나라에서 자립적 민족경제의 건설』. 평양: 과학원출판사, 1963.

- 기무라 미쓰히코·아베 게이 지. 차문석·박정진 역. 『북한의 군사공업화』. 서울: 미지북스, 2009.
- 김덕윤. 『재정사업경험』. 평양: 사회과학출판사, 1988.
- 김성보. 『남북한 경제구조의 기원과 전개: 북한 농업체제의 형성을 중심으로』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 김병진. 『자립적민족경제건설경험』. 평양: 사회과학출판사, 1983.
- 김영희. 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 김일성. 『김일성 저작집 1, 4, 8, 12, 15, 16』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김전곤. 『독립 재산제와 수익성, 원가와 가격』. 평양: 조선로동당출판사, 1960.
- 남성욱. 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』. 서울: 한올아카데미, 2004.
- 린이푸 외. 한동훈·이준엽 역. 『중국의 개혁과 발전전략』. 서울: 백산서당, 2001.
- 박기혁·나민수. 『현대농업경제학-이론과 정책』. 서울: 박영사, 1995.
- 북한연구소. 『북한총람 1945~1982년』. 서울: 북한연구소, 1983.
- 안광즙. 『우리 나라 인민 경제에서의 사회주의적 축적』. 평양: 사회과학원출판사, 1964.
- 양문수. 『북한 경제의 구조』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 이태섭. 『김일성 리더십 연구』. 서울: 들녘, 2001.
- 이현재·김수행 편역. 『경제발전론』. 서울: 서울대학교출판부, 1968.
- 조명철. 『북한의 가격정책의 현황과 개혁방향』. 서울: 대외정책연구원, 1996.
- 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소. 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 2006.
- 찰스 암스트롱. 김연철·이정우 역. 『북조선 탄생』. 서울: 서해문집, 2006.
- 하연섭. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 제2판. 서울: 다산출판사, 2011.
- 한국정책금융공사 편. 『북한의 산업 2010』. 서울: 한국정책금융공사, 2010.

2. 논문

- “도시와 농촌간의 경제적 연계의 가일층의 발전.” 『김일성종합대학 학보』. 3호. 1959.
- 김상학. “사회주의 공업화를 위한 조선로동당의 경제 정책.” 『8.15 해방 15주년 기념 경제논문집』. 1960.
- 김영윤. “북한 협동농장의 운영실태와 개편 방향.” 『통일경제』. 5·6월. 2001.
- 김용현. “북한의 군사국가화에 관한 연구-1950~1960년대를 중심으로.” 동국대학교 대학원 정치학과. 박사학위논문. 2001.
- 김일한. “북한 지방공업(1947~1975).” 동국대학교 대학원 북한학과. 석사학위논문. 2005.
- 김재용. “북한의 사유제 정착과정과 민간산업정책(1945~1950).” 『한국사연구』. 152권. 2011.
- 김종완. “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제.” 김일성 종합대학. 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』. 1956.
- 문정택. “공화국 대외 무역의 가일층의 발전과 제1차 5개년 계획기간의 외화문제. 과학원 경제 법학 연구소. 『경제연구』. 2호. 1957.
- . “공화국 북반부에서의 신용체계의 발전.” 김일성 종합대학. 『김일성 종합대학 창

- 립 10주년 기념 논문집』. 1956.
- 박영근. “우리 나라에서 공업 관리 형태 및 방법의 가일층의 완성.” 『8.15 해방 15주년 기념 경제 논문집』. 1960.
- 박정동. “자본축적 구조로 본 북한의 경제개발전략-중국과의 비교.” 『북한연구학회보』. Vol. 4 No. 1. 2000.
- 안광즙. “우리 나라의 재정 발전.” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』. 평양: 국립출판사, 1958.
- _____. “전후 사회주의 경제 건설에 대한 우리 당의 총로선.” 김일성종합대학. 『8.15해방 15주년 기념 논문집』. 1960.
- 윤기복. “공화국 가격 체계와 전후 소매 물가 동태.” 과학원 경제 법학 연구소. 『경제연구』. 1호. 1956.
- 이명수. “북한의 군수산업에 관한 연구.” 연세대 행정대학원. 석사학위논문. 1995.
- 이영훈. “북한의 ‘자력갱생’을 위한 축적체계의 전환: 1957년 제도개혁을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제8권 2호. 2000.
- _____. “북한의 경제성장 및 축적체계에 관한 연구<1956~64년>.” 고려대학교 대학원 경제학과. 박사학위논문. 2000.
- _____. “한국전쟁과 북한의 전후경제복구 및 건설: 체제경쟁에 따른 고도성장의 빛과 그림자.” 평화문제연구소. 『통일문제연구』. 33호. 2000.
- 임강택. “최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징과 전망.” 한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』. 제15권 2호. 2013.
- 전현수. “1947년 12월 북한의 화폐개혁.” 한국역사연구회. 『역사와 현실』. 19호. 1996.
- 정태식. “인민 생활 향상을 위한 우리 당의 정책.” 『우리 나라에서의 맑스-레닌주의의 승리 (조선로동당 제4차대회 기념논문집)』. 1961.
- 최창용. “2000년 이후 북한 ‘경제관계 일군’ 분석.” 한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』. 제14권 12호. 2012.
- 현승일. “북한 산업경영체계의 전개-해방이후 오늘날까지.” 국토통일원. 『통일논총』. 제5권 제1호. 1985.

Abstract

A Study on North Korea's Heavy Industry First Development Policy Between 1945 and 1960

Chang-Hi Lee

An official announcement of North Korea's development strategies were 'heavy industry first and light and agricultural industry simultaneously' since August 1953. However, these strategies were started and keep up continued as the significant economic performance between 1945 and 1960. The policy originated from the industrialization of colonial era and it evolved from heavy industry first to heavy industry first and light and agricultural industry simultaneously. Moreover, it was far different with socialist states' the enforcement of an impractical plan. These strategies gave rise to serious economical depression by rigidity of economic policy as these policies combined with self-confidence of too early establish the socialist state. This these analyze that why they have maintained the policy by the perspective of historical approach.

Key Words: heavy industry first, light and agricultural industry simultaneously policy, industrialization of colonial era. decentralization, munitions industry