

# 북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망\*

양 문 수\*

- I. 머리말
- II. 냉전 시기 북한의 경제발전전략
- III. 탈냉전 시기 북한의 경제발전전략
- IV. 탈사회주의 시기 북한의 경제발전전략
- V. 향후 북한의 경제발전전략 전망
- VI. 맺음말

## 국문요약

이 글의 목적은 한반도 분단 이후에 북한 경제가 지난 70년 동안 걸어온 길을 간단히 요약, 평가함과 동시에 미래를 전망해 보는 것이다. 다만 지면의 제약으로 인해 이 글은 경제발전전략이라는 국가적 과제에 초점을 맞추어 정리하고, 아울러 이를 세계적 맥락에서 평가·전망하는 작업을 병행하기로 한다.

냉전 시기인 1960년대에 북한경제발전전략의 원형이 완성되어 이후에 약간의 변형, 퇴색은 있었지만 기본적인 틀은 유지되었다. 이 전략의 대부분은 구소련의 경제발전전략 혹은 스탈린의 공업화모델에서 온 것이다. 북한은 1970년 초중반의 동서 대타격을 배경으로 해서 기존의 경제발전전략을 수정해서 최초로 서방세계를 향해 대외개방정책을 폈지만 이 정책으로 인해 큰 낭패를 당하면서 곧 기존의 자력갱생전략으로 회귀했다.

사회주의권의 붕괴 여파로 심각한 경제위기를 맞게 되었던 북한은 1990년대부터 기존의 경제발전전략을 고수하기가 어려워 제한적이거나 개혁·개방을 확대하고자 노력했다. 변화의 방향에 초점을 맞춘다면, 즉 장기적인 관점에서 본다면 북한은 중국·

베트남과 마찬가지로 탈사회주의 또는 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 휩쓸려가고 있다고 볼 수 있다. 반면 변화의 폭, 깊이, 속도에 초점을 맞춘다면, 즉 중단기적 관점에서 본다면 북한은 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 역행하거나 한참 뒤져 있다고 평가할 수 있다.

얼핏 장기와 중단기의 부정합성으로도 볼 수 있는 이러한 추세는 앞으로도 크게 변하기 어렵다. 향후 북한의 경제발전전략은 여전히 큰 틀로 보면 그럭저럭 버티기에 머물러 있을 것으로 보인다. 다만 그 속에서 경제발전전략을 소폭 개선하고자 하는 노력은 충분히 있을 수 있다. 본격적인 개혁·개방은 여전히 많은 시간을 필요로 한다. 다만 매우 제한적인 수준에서 조심스럽게 개혁·개방적 조치의 확대를 모색하는 움직임은 당분간 지속될 것으로 보인다.

**주제어:** 북한, 경제발전전략, 70년, 세계적 맥락, 개혁·개방

\* 이 연구는 2015학년도 북한대학원대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음.

\*\* 북한대학원대학교

## I. 머리말

국민경제를 발전시키는 것은 모든 나라의 공통된 핵심 과제이다. 더욱이 경제적으로 낙후된, 그리고 새롭게 태어난 신생국가의 지도부에게 경제발전이란 정권의 운명이 걸려 있는 지상목표라고 해도 과언이 아니다.

1945년 해방과 더불어 소련군의 지원을 등에 업고 한반도 북부에 들어와 권력을 장악한 김일성 정권은 해방과 분단으로 인한 혼란을 수습하고 어려운 여건 하에서 경제를 일으켜 세워야 하는 과제를 안고 있었다. 한반도의 해방은, 비록 식민지 경제라는 취약성이 있었음에도 불구하고, 기존에 일본과 맺고 있던 경제적 분업연관관계가 파괴됨을 의미했고, 게다가 분단으로 인해, 기존에 한반도 남부와 북부 사이에 존재했던 분업연관관계조차 끊어졌다. 나아가 한국전쟁으로 인해 엄청난 인적·물적 피해가 초래되었다.

그러한 어려운 초기 조건을 안고서 북한은 자신들의 경제발전전략을 수립, 실행에 옮겼다. 한때는 남한을 압도할 정도로 고도성장을 구가했지만 언제부터인가 경제가 활력을 잃기 시작했으며, 더욱이 ‘고난의 행군’으로 대변되는 심각한 경제위기를 비롯해 슬한 우여곡절을 겪으면서 오늘에 이르고 있다.

이 글은 한반도가 남과 북으로 분단된 지 만 70년이 지난 시점에서 북한 경제가 그동안 걸어온 길을 되돌아보면서 간단히 정리, 평가하면서 미래를 전망해 보는 것을 목적으로 한다. 다만 지면의 제약 등을 고려하여 경제발전전략이라는 국가적 과제에 초점을 맞추어 정리하고, 아울러 이를 세계적 맥락에서 평가·전망하는 작업도 병행한다.

## II. 냉전 시기 북한의 경제발전전략

### 1. 1940년대 후반 및 1950~1960년대 북한경제의 전개과정

해방 직후 북한정권에게 주어진 최대의 경제적 과제는 사회주의 경제체제의 토대 마련과 이에 기초한 경제의 복구·발전이었다. 사회주의 경제체제 구축을 위해 북한은 먼저 토지개혁에 착수했다. 1946년 3월 토지개혁법령을 공포하고 무상물수 무상분배에 의한 토지개혁을 실시해 단 20여 일만에 매듭지었다. 이어 같은 해 8월에 주요 산업 국유화 법령을 발표해 주요 공장, 기업소, 광산, 발전소, 운수, 체신, 은행, 상업 및 문화기관을 국유화하는 조치를 단행했다. 그 결과 전체 산업

의 90% 이상인 1,034개소의 산업시설이 사회적 소유로 전환되었다.

이렇게 해서 사회주의경제의 토대를 마련한 북한은 1947년부터 2차례에 걸친 1개년 경제계획과 2개년 경제계획을 실시했다. 물론 이 시기는 제대로 된 경제발전전략이 수립된 때도 아니었고, 따라서 사회주의 경제의 대표적인 경제계획인 5년 내지 그 이상의 장기경제계획이 등장하지도 않았다.

북한은 해방후 일본인 철수, 국토 분단의 혼란으로 인해 1946년의 공업생산이 1944년에 비해 71.7%나 감소했으나 1947~49년에 연평균 49.9%의 높은 성장률을 기록하면서 해방 전의 공업생산수준을 거의 회복했다. 이 시기의 고성장은 구소련으로부터의 자본과 기술의 원조, 비교적 풍부한 전력사정 등에 힘입은 바 크다.<sup>1</sup>

한국전쟁이 끝난 1953년에 공업총생산은 전쟁 전(1949년)의 64% 수준, 농업총생산은 76% 수준으로 크게 떨어졌다. 이에 따라 전후복구 3개년 계획(1954~1956년)은 산업생산에 있어서 전쟁 이전 수준을 회복하는 것을 목표로 삼았다. 전후복구를 비교적 성공리에 끝낸 북한당국은 1957년부터 최초의 장기경제계획인 5개년 계획(1957~1960년)에 착수하면서 사회주의 공업화의 토대를 구축하고 주민들의 의식주 문제를 해결한다는 목표를 내걸었다.

이 시기에 북한은 중공업 우선정책을 내세웠다. 중공업 우선정책은 1953년 8월 당 중앙위원회 제6차 전원회의에서 채택된 이후 줄곧 북한의 경제개발의 기본노선으로 추진되었다. 북한은 또한 이 시기에 이른바 생산관계의 사회주의적 개조를 완료했다. 1954년부터 농업의 집단화 등에 나서 1958년 8월에 농업의 협동화, 수공업 및 중소상공업의 협동화 등 생산수단의 사회주의적 소유화를 매듭지었다. 이에 따라 사회주의 경제체제의 틀 속에서 본격적인 경제발전을 도모할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

3개년 계획과 5개년 계획은 연평균 공업성장률이 30~40%에 달하는 큰 성과를 거두었다고 북한당국은 발표했다(<표 1> 참조). 특히 5개년 계획은 국민소득, 공업총생산, 농업총생산 등의 면에서 성장률이 목표치를 크게 웃돌아 전체적으로 계획목표를 2년 앞당겨 달성한 것으로 발표되었다. 외부의 관찰자들도 이 시기의 북한경제의 고도성장에 대해서는 별다른 이의를 제기하고 있지 않다. 이 시기의 고

<sup>1</sup> 북한정부가 단편적으로 발표한 공식 통계를 한국정부 및 한국의 연구기관이 모아서 정리한 것으로서는 국토통일원, 『북한경제통계집(1946~1985년)』(서울: 국토통일원, 1986); 통일원, 『북한경제통계집』(서울: 통일원, 1996); 한국개발연구원, 『북한경제지표집』(서울: 한국개발연구원, 1996)이 대표적이다. 한편 모든 사회주의 국가의 공식적인 경제통계가 그렇듯이 북한의 공식 경제통계도 얼마만큼 신뢰할 수 있는가 하는 것이 항상 논란의 대상이다.

성장은 전후복구기라는 특수한 시대적 성격도 있겠지만 구소련, 중국 등 사회주의 국가들의 대규모 원조와 천리마 운동 등 광범위한 대중동원체계에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

<표 1> 북한의 주요 경제계획의 목표와 실적

(단위: %)

경제계획	국민소득증가율		공업생산증가율		곡물생산증가율	
	목표	실적	목표	실적	목표	실적
3개년 계획 (1954~1956년)	20.5	30.1	37.5	41.8	10.8	7.1
5개년 계획 (1957~1960년)	17.1	20.9	21.1	36.6	5.6	7.2
1차 7개년 계획 (1961~1970년)	15.2	7.5	18.1	12.8	8.2	2.7
6개년 계획 (1971~1976년)	10.3	9.2~10.3	14.0	16.3	5.8~7.0	8.2
2차 7개년 계획 (1978~1984년)	9.6	8.8	12.1	12.2	2.4	2.4
3차 7개년 계획 (1987~1993년)	7.9	-	9.6	-	4.9	-

주: 북한 발표치로서 연평균증가율.

자료: 통일부

1960년대는 북한 경제발전전략의 원형이 완성된 시기이다(후술). 북한은 1950년대 경제계획을 통해 구축된 공업기반을 더욱 공고히 하고 주민생활을 향상시킨다는 목표를 내걸고 1961년부터 제1차 7개년 계획에 착수했다. 1950년대에 경제개발의 중요한 축의 하나였던 중공업 우선정책은 1960년대 초에 약간 완화되는 듯했으나 1962년 10월의 쿠바사태 이후 다시 강화되었다.

더욱이 이 때부터 4대 군사노선과 국방·경제 병진노선이 등장하면서 전반적인 경제발전에도 부정적 영향을 미치기 시작했다. 우선 군사비 지출 부담이 더 늘어났다. 또한 북한의 전후복구기가 종료된 데다 중소 분쟁의 영향 등으로 사회주의 국가들의 대북한 원조가 사실상 중단되었다.

이에 따라 1966년 10월 당 대표자회의에서 경제계획 기간을 3년 연장기로 결정했다. 그럼에도 불구하고 당초 계획목표는 전반적으로 미달된 상태에서 계획은 종료되었다(<표 1> 참조). 북한정부가 그동안 어느 정도 발표해왔던 경제통계의 발

표를 갑자기 중단한 것도 바로 이 시기부터라는 사실로부터도 이 시기의 경제적 어려움을 유추할 수 있다.

## 2. 북한 경제발전전략 원형의 완성

경제발전전략<sup>2</sup>이란 발전목적과, 그 목적을 실현하기 위한 수단·정책의 체계를 총칭하는 것이다. 정책은 크게 보면 제도·조직에 관한 정책과 자원배분과 관계가 있는 정책이 있다.

우선 북한에서 경제발전의 목적이 무엇인지 살펴보기로 하자. 북한체제의 장기적인 목표는 ‘사회주의의 건설’과 ‘체제의 생존’으로 요약할 수 있으며, 따라서 경제발전의 목적은 군사력의 확보·강화와 경제적 국력의 향상이라고 할 수 있다.

공식적으로도 “사회주의공업화<sup>3</sup>는 사회주의의 완전승리의 필수적 조건으로 된다. 사회주의 공업화는 사회주의의 물질·기술적 토대를 창설·강화하고 나라의 경제적 자립성을 보장<sup>4</sup>하는 것으로 규정된다. 구소련도 그랬듯이 혁명후 탄생한 사회주의정권에게 체제·정권의 생존은 절실한 문제였다. 북한도 예외가 아니었다.

그러면 이러한 목적을 달성하기 위해 북한이 취해 온 수단·정책, 즉 제도, 조직, 자원배분정책 등은 다음과 같은 것들로 압축된다. 중앙집권적 계획제도, 자력갱생, 정신적 자극 우선, 고(高)축적·강(強)축적, 중공업 우선 발전전략이다. 즉 중앙집권적 계획제도라는 제도적 기반 하에 소비 희생의 강제저축 메커니즘을 통해 높은 수준의 자본축적을 달성한 뒤 이 자본을 중공업에 우선적으로 투자해 경제성장을 도모하는 것이다. 그리고 이러한 경제성장은 대외적으로는 자력갱생의 방식에 의해, 대내적으로는 정신적 자극을 통해 주민들을 동원함으로써 달성하고자 한 것이다(서재진 외 2004: 104-105).

중앙집권적 계획제도는 말 그대로 중앙에 권한이 집중되어 있으며 국민경제의 자원배분을 계획에 의해 실현하고자 하는 제도이다. 북한의 국가적인 경제운영 기구, 즉 계획관리기구는 단순화해서 보면 중앙의 계획당국 — 정부의 산업관련 각 부처(省, ministry) — 기업이라는 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. 즉 위

<sup>2</sup> 필자는 기존에 경제개발전략이라는 개념을 사용했으나 이 글에서는 『통일정책연구』의 기획 의도에 맞추어 경제발전전략으로 대체하기로 한다. 경제개발전략과 경제발전전략은 엄밀히 따지면 상이한 개념이지만 큰 틀에서 보면 같은 개념으로 간주해도 큰 무리는 없다.

<sup>3</sup> 북한에서는 다른 사회주의국가와 마찬가지로 ‘사회주의건설’을 위해 공업화에 우선순위가 주어졌기 때문에 경제발전은 사회주의공업화와 거의 같은 말이다.

<sup>4</sup> 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1970), pp. 66~67.

체제의 정점에는 경제전체를 컨트롤하는 중앙의 계획당국(국가계획위원회)이 있고 위계제의 최말단에는 생산 단위인 기업이 있다.

미시적으로는, 즉 기업 차원에서는 1961년부터 도입된 ‘대안의 사업체계’가 기업관리의 가장 중요한 축을 이루고 있다. 이는 한마디로 말해 종전의 지배인유일관리제 대신에 공장당위원회에 의한 집단지도체제를 기업 관리운영의 중심에 둔다는 것이다. 아울러 거시적으로는, 즉 국민경제 차원에서는 1964~1965년부터 도입된 ‘계획의 일원화·세부화’가 국민경제 계획화의 기본 축을 이루고 있다. 계획의 일원화란 전국에 뻗어 있는 국가계획기관과 계획세포가 하나의 계획화체계를 형성하여 국가계획위원회의 통일적인 지도하에 계획화의 유일성을 철저히 보장하도록 하는 것을 의미한다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는, 즉 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간, 기업간 및 지역간 그리고 그것들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 하는 방법이다(양문수 2001: 86-87).

“중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다”는 원칙은 1953년 8월 이후 줄곧 북한의 공식방침으로 되어 왔다. 다만 실제로는 중공업 우선전략을 취해왔다고 할 수 있다. 공식문헌은 “우리 당은 경제건설의 기본노선에 따라 중공업을 우선적으로 발전시키는 원칙을 일관되게 견지했으며 중공업에 자금과 자재, 설비와 노동력을 집중했다”고 밝히고 있다.<sup>5</sup> 또한 김일성은 “사회주의적 공업화의 중심은 중공업의 선차적 발전에 있다”<sup>6</sup>고 분명히 한 바 있다.

냉전체제 하의 사회주의 국가들은 대체로 중공업을 우선 발전시킴으로써 선진 공업국을 추월하고자 하는 정책의지를 가지고 있었다. 사회주의 국가들은 미국을 위시한 서방국가와 정치·군사적으로 대립하는 위치에 있었다. 이러한 상황은 당시 사회주의 국가의 지도자들로 하여금 신속한 경제발전을 통하여 세계 여러 민족들 속에서 자립하는 것을 국가와 민족의 존망에 관계되는 시급한 문제로 판단하도록 하였다. 이들은 급속한 중공업화의 실현이 곧 경제발전이며 빈곤과 낙후를 벗어나는 지름길로 판단하였다(이일영·양문수 2001).

북한에 있어서도 중공업 우선발전을 위한 저소비·고축적 전략은 경제발전전략의 기본골격을 형성했다. 즉 소비보다 축적에 우선적 의의를 두면서 축적을 보다

<sup>5</sup> 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 425.

<sup>6</sup> 『김일성 저작선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1967), p. 489.

급속하게 증가시키려는 목표가 설정되었다. 이것은 자금이 보다 많이 축적에 돌려질수록 생산은 보다 빠른 속도로 증가하고 인민의 생활은 보다 빨리 향상될 것이라는 논리에 의해 합리화되었다.

북한의 경제발전전략에서 빼놓을 수 없는 것이 자력갱생 및 자립적 민족경제 건설이다. 이는 1950년 후반에 등장해 1960년대에 강화되었다. 북한의 공식문헌은 자력갱생에 대해 “자국의 혁명을 기본적으로 자기의 주체적 역량에 의거해 이루고자 하는 철저한 혁명적 입장이며 자국의 건설을 자국민의 노동과 자국의 자원에 의해서 추진하고자 하는 자주적 입장”이라고 설명하고 있다. 자력갱생론은 자립적 민족경제건설의 원칙으로 이어진다. 자력갱생의 원칙을 기초로 자국민의 힘과 자국의 자원을 동원하여 자신의 기술과 자급에 의거할 때에만 자립적 민족경제건설이 가능하다는 것이다. 물론 자력갱생론이 대외무역을 부정하는 것은 아니다. 하지만 북한에서는 대외무역을 자립적 민족경제건설과 그 발전에 철저히 복무해야 하고, 따라서 자립적 민족경제의 토대에 입각해서 대외무역을 발전시키게 되어 있다. 이렇게 해서 자력갱생론의 원칙하에 대외무역은 제한된 범위 내에서 이루어지게 되었다.<sup>7</sup>

이러한 북한의 경제발전전략의 원형은 1950년대에 태동해 1960년대에 완성되었다고 할 수 있다. 그리고 최소한 공식적으로는 50년 이상이 경과한 지금까지 유지되고 있다. 물론 1970년대부터 때로는 북한정부가 의도적으로, 때로는 북한정부의 의도와는 무관하게 경제발전전략의 수정이 이루어지거나 의미가 퇴색되기도 했다.

### 3. 북한 경제발전전략 원형에 대한 평가

앞에서 보았듯이 북한은 군사력의 확보·강화와 경제적 국력의 향상이라는 목적을 실현하기 위해서 중앙집권적 계획제도라는 제도적 기반 위에 자력갱생, 정신적 자극 우선, 고축적·강축적, 중공업 우선발전과 같은 수단을 가지고 경제발전전략을 전개했다.

특히 중앙집권적 계획제도는 고축적·강축적, 중공업 우선발전과 같은 자원배분, 분배정책을 전개하는데 딱 들어맞는 제도였다. 실제로 구소련, 중국 등의 사회주의제국은 이들 3가지 전략이 하나의 패키지로써 추진되었고 북한도 예외가 아니

<sup>7</sup> 자력갱생 및 자립적 민족경제 건설에 대한 북한의 공식적인 설명에 대해 보다 자세한 것은 『경제사전 2』, pp. 206~210 참조.

었다. 이것 하나만 놓고 보더라도 북한의 경제발전전략은, 전부는 아니라 하더라도 대부분은 구소련의 경제발전 전략 혹은 스탈린의 공업화 모델에 매우 가깝다고 할 수 있다(서재진 외 2004; 양문수 2001).

물론 북한의 전략이 스탈린 모델의 단순 모방에 지나지 않는다고는 잘라 말할 수 없다. 오히려 북한지도부는 1950년대 말 이후 자기네 전략의 독자성, 독창성을 강조하여 왔다. 물론 어느 정도 독자성이 있는 것은 부정하기 어렵다. 첫째, 다른 사회주의국가와 마찬가지로 중앙집권적 계획제도를 도입하였지만 보다 집권도가 강한 집권제를 추진한 것, 둘째, 구소련과 달리 ‘자력갱생’을 강조하여 온 것,<sup>8</sup> 셋째, 물질적 자극보다 정신적 자극을 우선시킨 것 등이다.

하지만 경제발전전략에서 핵심적 요소는 중앙집권적 계획제도, 고축적·강축적, 중공업 우선성장과 같이 자원배분의 기본틀과 관련된 정책이다. 결국 북한의 경제발전전략은 북한의 독자성을 인정한다고 해도 전략의 대부분이 스탈린의 그것에 꽤 가깝다는 것을 뒤집을 정도는 아니라고 볼 수 있다.

실제로 1940~1950년대에 사회주의 국가들에게 있어서 이념·정치·군사·경제 등의 면에서 압도적인 능력을 갖고 있었던 구소련의 영향력은 대단한 것이었다. 소련은 경제성장을 위한 사회주의적인 길을 개척하여 성공을 거두었다. 최초의 두 개의 5개년 계획에서 소련은 급속한 공업화, 빠른 경제성장, 경제구조의 뚜렷한 전환을 실현했다. 더욱이 소련은 나치스의 맹공에 훌륭히 견디어 냈을 뿐 아니라 오히려 그 침공을 되받아쳐서 결국 제 2차 세계대전에서 연합국이 승리하는 데 일정 정도 기여했다.

사회주의제국의 일반적인 경험에서 보면 급속한 공업화, 군사력 강화의 필요성은 첫째, △신생 사회주의국가의 대부분이 경제적으로 낙후된 상태에서 출발, 경제적 후진성을 없애는 것이 중요한 과제였다는 것, 둘째, 주위가 ‘적’ (자본주의국)으로 둘러싸여 있었다는 사실로부터 제기되었다. 북한도 제 2차 세계대전의 종전 직후에 등장한 저개발 신생독립국이고 정권 수립 후, 미국·한국과의 대치상태가 지속되었기 때문에 급속한 공업화, 군사력 강화의 필요성은 꽤 컸다. 북한의 입장에서 보면 구소련의 경험은 하나의 ‘모델’이 되기에 충분한 것이었다(양문수 2001: 97-100).

더욱이 북한의 경우, 김일성 정권의 수립에 있어서 소련의 역할은 결정적이며

<sup>8</sup> 다만 구소련도, ‘자력갱생’ 정도는 아니지만, 소극적인 무역정책을 전개했고 또 수입대체를 강조했었다.

노동당과 국가기구가 소련군의 점령을 기초로 출현하였다. 북한 지도부가 소련 모델의 많은 요소들을 수용한 것은 당연하고 자연스러운 일이었다.

### Ⅲ. 탈냉전 시기 북한의 경제발전전략

#### 1. 1970~1980년대 북한경제의 전개과정

북한은 1971년부터 6개년 계획에 착수했다. 이 기간 중 가장 특기할 만한 사실은 1972년부터 74년까지 서방세계로부터 대규모 차관 등을 통해 대량의 기계·플랜트를 도입한 것이다. 그런데 1974년의 ‘오일쇼크’의 여파로 북한의 수출은 큰 타격을 받게 되었고 이에 따라 북한은 서방세계에서 도입한 차관 등을 제때 상환하지 못하게 되었다. 이를 계기로 북한의 외채문제가 표면화<sup>9</sup>되었고 이는 갈수록 심각해졌다. 특히 북한이 1985년부터는 이자마저 상환하지 못하게 되자 서방세계 채권단은 1986년 북한을 ‘파산국가’로 지정하기에 이르렀다.

이러한 문제들로 인해 당초 계획목표의 달성이 힘들게 되었다. 북한은 1975년 8월에 갑자기 6개년 계획 목표를 1년 6개월 앞당겨 달성했다고 발표했으나 실제로는 철강, 시멘트 등 일부 분야에서는 실적이 부진했던 것으로 전해지고 있다. 이에 따라 북한은 그 이후 무려 2년간의 완충기를 설정, 미진한 부분을 보충하는데 주력함으로써 사실상 계획기간을 1년 연장했다.

북한은 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 기본과업으로 설정하고 1978년부터 제2차 7개년 계획에 착수하였다. 그런데 북한은 계획의 마지막 년도인 1984년이 다 가도록 이 계획의 추진결과에 대해 일체의 발표가 없다가 1985년 2월 16일에 갑자기 제2차 7개년 계획이 1984년 말을 기해 완료되었다고 뒤늦게 발표하였다. 이에 대해 외부세계의 관찰자들은 이 기간 중의 북한의 공식통계의 신뢰성에 대해 강한 의문을 제기하고 있다. 그리고 이 계획도 종료된 뒤 다음의 경제계획에 착수하기까지 2년간의 완충기를 거쳐야 했다.

<sup>9</sup> 북한의 대외채무 불이행사태가 발생, 북한의 대외부채문제가 표면화한 것은 1974년경으로 알려져 있다. 이해 7월 북한은 대일 철강재 수입계약금을 지불하지 못했고 이에 따라 철강재의 선적이 중단되었다. 이 소식이 알려지면서 일본 및 유럽국가들로부터 플랜트수입에 대한 대금지불 독촉이 잇따랐다. 이에 북한은 국제금융시장에서 차관 등의 형태로 자금을 조달하려 했으나 서방세계의 금융기관으로부터 거절당해 결국 1975년 6월 이후 주요채권국들과 직접 지불연기를 교섭하게 되었다. 그리고 채권국들은 이후 북한에 대해 여러 가지 경로로 채무상환 압력을 넣기에 이르렀다.

제3차 7개년 계획(1987~1993년)은 계획목표가 몇 개 분야를 제외하고는 이전의 경제계획보다 하향 책정되어 있는 점이 특징이다. 이는 북한의 경제상황이 그만큼 어려워졌으며 이러한 상황을 타개할 뚜렷한 방안을 찾아내지 못했음을 보여 주는 것이다.

## 2. 경제발전전략의 수정 시도 및 회귀

### 가. 대외경제 분야

북한은 1960년대 말까지 대외무역정책의 기초로서 자력갱생 원칙에 의한 자립적 민족경제건설노선을 고수해 대외무역을 최소의 범위·규모로 제한하여 왔다. 또한 정경일치의 원칙에 의해 주로 사회주의국가들과 무역을 했는데 특히 구소련·중국과의 무역이 압도적이었다.

이러한 무역정책의 기초는 1970년대에 들어서면서 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 1972년부터 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 서방세계와의 무역 확대를 시도했는데 이들 국가로부터 대규모의 차관 등을 토대로 대량의 기계·플랜트 등 자본재를 들여온 것이다. 당시의 북한으로서는 획기적인 정책이었다.

1972년부터 급격히 확대되기 시작한 서방세계와의 무역은 1974년에 피크에 달했다.<sup>10</sup> 이 해는 자본주의국가들로부터의 수입이 전체무역에서 차지하는 비중이 53.7%를 기록, 사상 처음으로 사회주의국가들로부터의 수입을 앞질렀다. 그러나 1975년 이후 선진 자본주의 국가들로부터의 수입은 급속히 줄었다.<sup>11</sup>

그런데 1970년대 전반 서방세계와의 무역확대정책은 커다란 문제를 발생시켰다. 북한정부의 기대와는 달리 엄청난 무역수지 적자가 발생한 것이다. 1974년의 경우, 무역수지 적자액(6.2억 달러)은 같은 해 수출총액(6.8억 달러) 규모에 근접했다. 그리고 이러한 무역수지 적자의 급증은 북한의 대외채무 상환 불이행을 초래했고, 더욱이 북한의 외채문제를 발생시키는 직접적인 계기로 작용했다. 외부기관의 추정 결과를 종합해 보면 북한의 외채문제가 표면화되고 2년 정도 경과한 시점인 1976년 말의 외채규모는 20억~24억 달러인 것으로 추정되고 있다(경남대학교 극동문제연구소, 1979: 520-521). 그리고 외채규모는 그 이후에 눈덩이처럼 계

<sup>10</sup> 북한은 자국의 무역통계를 발표하지 않고 있다. 그래서 북한의 무역에 관한 통계는 무역상대국이 발표한 통계로부터 역추정하는 방식으로 정리하고 있다. 이 글에서는 한국의 통일부가 추정한 결과를 이용하기로 한다.

<sup>11</sup> 다만 일본은 북한의 주요한 수입상대국으로서의 지위를 상당기간 유지하였다.

속 늘어났다.

이후 북한은 외화난에 허덕이게 되었고 이는 북한으로 하여금 대외무역, 나아가 대외개방의 확대를 보다 진지하게 고민하게 만들었다. 이를 배경으로 1984년에는 합영법이 등장했다.<sup>12</sup> 이것은 북한의 역사상 획기적인 사건이었다. 그때까지 북한의 대외경제관계는 어디까지나 무역이 중심이었다. 외국의 투자를 끌어들이는 적은 있으나 소련이나 중국 등 사회주의 국가들과 손을 잡았었다. 그러던 북한이 이제는 자본주의 국가들로부터 투자를 유치하겠다고 나섰다. 외채의 누적 및 대외신용도 추락으로 서방세계로부터의 차관도입이 불가능해지자 새로운 대안으로서 원리금 상환 부담이 없는 외국인 직접투자에 눈을 돌리기 시작했다.

하지만 외국인 투자 유치는 간단하지 않았다. 합영법이 공포된 지 1년 반이 다 되어도 실적을 올리지 못하자, 특히 일본, 프랑스 등 비교적 북한과의 경제교류에 우호적이던 자본주의국가들로부터의 투자유치가 별다른 성과를 거두지 못하자 북한은 제일동포의 자본유치쪽으로 방향을 굳히게 되었다.

1986년 2월 28일, 평양을 방문한 재일본조선인 상공연합회 결성 40주년 기념단에 김일성은 합영사업에의 참여를 강도높게 요구했다. 이것이 조조(朝朝)합영사업의 강령이 된 ‘2·28 교시’였다. 그리고 이를 계기로 조조합영사업이 본격화되면서 북한이 야심작으로 내놓은 합영사업은 이른바 조조합영으로 쪼그라들었다(신지호 2000: 90-95). 실제로 1984년의 합영법 발표 이래 1992년 7월까지 북한이 외국 기업과 투자유치계약을 체결한 것은 140건으로 이 가운데 116건, 1억 5천만 달러는 조총련 동포가 투자한 사업이고 당시 조업중인 66건 가운데 85%인 56건이 조총련계 기업이었다.<sup>13</sup> 구소련·중국은 물론 서방세계의 투자는 극히 미미한 수준이었다.

## 나. 국내경제 분야

북한은 경제성장 둔화 추세가 뚜렷해지는 1980년대에 들어 국내경제 분야에서 경제발전전략의 수정을 모색하기 시작했다. 1981년에는 중앙집권적 계획체도의 문제점에 대해 지방분권화라는 방식으로 대처해 보고자 도(道)경제지도위원회

<sup>12</sup> 북한은 1984년 9월, 최고인민회의의 상설회의에서 ‘합영법’을 제정, 시행에 들어갔다. 북한은 이러한 합영법에 근거해 탄생하는 합영기업에 대해 “한 나라의 회사·기업소와 다른 나라의 회사·기업소가 공동투자, 공동경영, 이익의 공동분배, 손실에 대한 공동부담을 전제로 창설하는 기업”이라고 규정하고 있다.

<sup>13</sup> 통일부, 『북한개요』(서울: 통일부, 2000), p. 383.

를 신설, 공업관리체계를 (공업)부문별 관리에서 지역별 관리로의 전환을 시도했다. 하지만 이는 실시 2년 만에 좌절되었다.

그 다음 단계에 등장한 조치가 1985년 연합기업소의 전면적인 도입이다. 연합기업소 제도는 북한 공업관리의 핵심적 제도로서 그동안 우여곡절이 있었지만 지금도 유지되고 있다. 이는 기존의 시스템을 ‘개혁’하려는 것이라기보다는 ‘개선’하려는 것, 즉 집권적 계획경제라는 큰 틀은 온존시킨 상태에서 경제관리의 효율을 높이고자 한 시도이다. 아울러 북한의 연합기업소는 ‘분권화’의 요소와 ‘집권화’의 요소를 동시에 지니고 있다.

이 시기의 정책적 조치로서 주목할 만한 것은 1984년부터 시작된 ‘8·3인민소비품창조운동’이다. 이는 북한이 생활필수품 부족을 타개하기 위해 진행시킨 소비품 생산증대운동이다. 즉, 각 기업, 가정에 조직된 생활필수품 직장·작업반, 가내작업반에서 기업의 부산물, 폐기물, 지방의 차원에서 모은 유희원료·자재를 이용해 소비품을 생산하는 것이다. 그리고 그 생산에 필요한 원료·자재, 설비, 노동에 관해서는 국가(중앙)가 전혀 지원을 해주지 않는, 즉 지방 차원에서 자체해결하게 되어 있다는 점에 큰 특징이 있다. 중앙의 계획경제의 범위 밖에 존재하는 시장경제적 존재를 인정한 것이다. 또한 이는 지방의 당조직과 행정기관, 나아가 개별기업에까지 자율성이 부여되고 있다는 점에서 경제개혁적 요소를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그러한 점에서 ‘8·3인민소비품창조운동’은 획기적이다.

또한 이 시기에는 제도적으로 독립채산제를 강화하고자 하는 일련의 조치가 취해졌다. 1984년 6월에는 사무기관을 제외한 비생산부문 기관·기업소를 완전독립채산제 또는 반독립채산제에 의해 관리·운영하는 획기적인 조치가 취해졌다고 한다. 아울러 1985년, 연합기업소의 전면적 도입과 함께 연합기업소 차원의 독립채산제와 개별기업 차원의 독립채산제가 동시에 실시되는 2중 독립채산제가 도입되기에 이르렀다. 하지만 1986년부터는 이러한 개혁적분위기가 갑자기 냉각되면서 개혁과 관련된 논의도 자취를 감추게 되었다.

### 3. 경제발전전략 수정 시도 및 회귀에 대한 평가

북한은 왜 1970년대 초에 기존의 경제발전전략을 수정해 서방세계와의 경제관계 확대정책을 폈을까. 70년이나 되는 북한의 역사에 있어서 사실상 최초의 대외 개방이라고도 평가할 수 있는, 이 시기의 정책적 결단은 여러 가지 요인의 복합작용에 의해 이루어졌다.

당시는 동서 데탕트의 시기였다. 1969년 미·소간 전략무기제한협약(SALT), 1971년 미·중간의 이른바 핑퐁외교 및 키신저 국무장관, 닉슨 대통령의 베이징 방문, 1972년 닉슨 대통령의 모스크바 방문 등으로 자본주의 진영과 사회주의 진영의 관계는 빠른 속도로 개선되고 있었다. 때마침 경제성장 둔화로 고민하고 있던 동유럽 국가들은 동서 데탕트 무드에 힘입어 서방세계로부터의 자본 도입에 적극 나섰다.

게다가 중국과 미국, 중국과 일본의 관계가 급속히 개선됨에 따라 굳게 닫혀있던 중국의 문이 열리기 시작했다. 그 다음은 북한이 아니겠느냐는 관측이 나오는 것은 당연했을 것이다. 실제로 북한은 1970년대 초에 여러 유럽 국가들과 국교관계를 수립하거나 무역사무소를 설치하는 등 대외관계 개선을 위해 종전보다 훨씬 적극적인 움직임을 보였다. 여기에서 1972~1973년은 전 세계적으로 금융 과잉상태였다. 국제자본은 북한에게 돈을 빌려주겠다고 나설 정도였다.

다른 한편으로 북한은 6개년 계획(1971~1976년)의 목표달성에 신경이 쓰이지 않을 수 없었다. 직전의 1차 7개년 계획(1961~1970년)이 여러 가지 어려움으로 인해 당초 계획기간을 3년 연장하지 않을 수 없었던 기억이 아직도 남아 있었다. 더욱이 사회주의 국가와의 경제협력만으로는 6개년 계획을 기간 내 달성하기 어려울 수도 있다는 사실에까지 생각이 이르렀다. 또한 1971년부터 한국과의 대화가 시작되어 1972년에는 7·4공동성명이 탄생했다. 그런데 한국은 외국으로부터의 설비 도입에 열을 올리면서 경제개발에 박차를 가하고 있었다. 이러한 한국을 의식하지 않을 수 없었다.

그렇다면 빌려온 돈을 어떻게 갚을 것인가. 1972, 1973년은 오일쇼크가 발생하기 직전 시기이다. 북한의 주된 수출상품인 금, 은, 납, 아연 등의 국제가격이 천정부지로 치솟던 때였다. 그래서 북한은 나름대로 자신이 있었을 지도 모른다. 결국 이러한 제반 조건이 맞물리면서 북한은 서방세계로부터의 차관 등에 입각해 대규모 플랜트를 들여와 경제개발을 추진하는 쪽으로 방향을 잡게 되었다. 그런데 전혀 예상치도 못했던 오일 쇼크가 발생하면서 북한도 큰 충격을 받게 되었다.

사실 북한이 역사상 처음으로 외부세계에 대해 문을 열었던 바로 그 시점에 외부세계가 재앙에 휩싸이게 되었고 북한도 그 재앙의 직격탄을 맞게 되었다는 사실은 부인하기 어렵다. 북한 입장에서는 크나큰 불운이었다. 그리고 이러한 쓰라린 경험은 이후에 북한이 외부세계에 대해 문을 꼭꼭 걸어 잠그게 하는 데 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보인다.<sup>14</sup>

한편 외채문제 발생 및 심화로 북한은 1970년대 말부터 대외무역 확대에 보다

많은 노력을 기울였고 이러한 연장선상에서 1984년 합영법이 등장했다. 하지만 북한과 미국의 적대적 관계 등 국제정치적 제약 요인으로 인해 외국자본의 북한 진출에는 명백한 한계가 있었다. 더 중요한 것은 자본주의 경영방식에 대한 경계 심에 가득찬 이른바 ‘우리 식’의 사고·방법이었다.

더욱이 합영법이 등장한 1984년에 김일성은 1960년대 이후 처음으로 구소련을 방문, 다음해 구소련과 무역·경제 협력 협정을 체결하기에 이른다. 나아가 중국과는 1986년에 무역협정을 체결하게 되었다. 1980년대 중반부터 ‘우호적인 자본주의제국’과의 무역을 발전시키는 것이 강조되었지만 중국과 구소련으로부터의 지원 약속을 얻고 나서는 서방세계에 대한 기대, 서방세계에 대한 수출 노력은 자연스럽게 약화되었다. 이렇게 해서 1980년대 중반은 사회주의국가들과의 무역, 특히 구소련과의 무역이 가장 중요시되던 시기로 되었다. 이런 여러 가지 사정들이 겹치면서 북한 역사상 두 번째의 대외개방 확대 시도는 유아무야되었다(서재진 외 2004: 124-125).

한편 국내적으로는 앞에서 보았듯이 1984~1985년에 경제개혁에 관한 논의가 비교적 활발하게 이루어지고 몇 가지 초보적인 경제개혁적 조치가 취해졌지만 1986년 경부터는 개혁적 분위기가 갑자기 냉각되었다. 특히 1986년 7월, ‘주체사상교양에 있어서의 몇 가지 문제에 대하여’라고 이름붙인 김정일의 담화가 발표된 이후 개혁과 관련된 논의가 자취를 감추게 되었다.

이와 같은 상황의 반전에는 1985~1986년의 구소련·중국에서의 개혁정책의 전개 양상이 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 소련에서는 1986년 2월 고르바초프가 공산당서기장에게 취임한 이후 최초의 당 대회에서 ‘근본적 개혁’의 실시를 호소하였다. 나아가 그는 같은 해 7월의 연설에서 그와 같은 개혁이, 경제뿐만 아니라 정치, 사상, 당의 본연의 자세까지 대상으로 하는 것임을 밝혔다. 중국에서는 1986년 3월에 개최된 전국인민대표자대회 제6기 제4회 회의에서 정치체제개혁문제가 의제가 된 것을 계기로 이 문제를 둘러싼 논의가 활발해졌고 더욱이 지도부의 예상과 의도를 넘어설 정도로 확대되었다.

북한지도부는 구소련·중국에서의 경제개혁의 실시가, 정치개혁실시와 민주화에

<sup>14</sup> 박순성(2005)도 유사한 지적을 하고 있다. 즉 북한지도부는 1970년대 초 자력갱생 원칙의 한계를 인식하고 대외경제개방정책을 폈지만 세계경제의 불황과 함께 1970년대 후반부터 본격적인 경제침체에 빠지게 된다. 그리고 경제침체의 시작과 함께 북한지도부는 경제개방정책을 포기하고 자력갱생원칙으로 되돌아갔다는 것이다. 박순성, “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선,” 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여(증보판)』(서울: 법문사, 2005), pp. 139~140 참조.

의 요구로 파급·연동하여 가는 양상을 보고 큰 충격을 받았던 것으로 보인다. 북한지도부로서는 경제개혁 논의에 제동을 걸지 않을 수가 없었다.

이러한 지도부의 심경의 변화는 앞에서 언급한 1986년 7월의 김정일의 담화에 선명히 나타나 있다. 이 담화가 일반에게 공개된 것은 1년 후의 1987년 7월인데 1년 동안 비공개에 부쳐진 것은 이 담화의 내용이 구소련과 중국을 자극하지 않을까 하는 우려가 있었기 때문이다. 예를 들면 “대국이나 선진국이라고 하여 언제나 옳은 길을 걷는 것이 아니며 그들 나라의 경험이라고 하여 그것이 전부 우리 나라의 실정에 맞는 것은 아니다” 는 것과 같은 내용이 포함되어 있다. 더욱이 이 담화에는 미공표의 부분(제3장)이 존재하는데 그 곳에는 구소련·중국의 체제개혁을 비판하는 내용이 포함되어 있다(양문수 2001: 361-364).

이처럼 1970~1980년대 북한은 경제성장의 둔화, 나아가 경제침체의 본격화에 대처하기 위해 경제발전전략의 부분적인 수정을 시도했다. 비록 매우 제한적이지만 대외개방의 확대를 시도했고, 경제개혁에 관한 논의를 시작하면서 초보적인 경제개혁적 조치를 취하기도 했다. 하지만 때로는 소기의 성과를 거두지 못하고 부작용만 안게 됨에 따라, 때로는 전통적인 우방인 구소련과 중국의 경제적 지원이라는 대안의 확보로 인해, 때로는 체제위협 요인의 증대에 대한 우려감으로 인해 그때마다 기존의 경제발전전략으로 회귀했다. 세계는 탈냉전 시기로 접어들면서 북한의 사회주의 형제국들은 이제 개혁·개방을 중심으로 경제발전전략의 대폭적인 수정을 모색하기 시작했지만 북한만은 다시 냉전 시기로 돌아가서 기존의 경제발전전략을 고수했던 것이다.

## IV. 탈사회주의 시기 북한의 경제발전전략

### 1. 1990~2010년대 북한경제의 전개과정

사회주의권 붕괴의 여파로 북한의 제3차 7개년 계획(1987~1993년)은 실패로 끝났다. 북한정부 스스로도 제3차 7개년 계획의 실패를 공식적으로 인정했을 정도였다. 북한정부는 이후 2~3년을 완충기로 설정하고 농업, 경공업, 무역 등 3대 제일주의를 중심으로 한 새로운 경제전략을 내세웠으나 이 전략 또한 가시적인 성과를 거두지 못했다. 1994~1997년은 대규모 기근<sup>15</sup>과 ‘고난의 행군’으로 대변

<sup>15</sup> 1994~1997년의 고난의 행군 기간을 비롯한 1990년대 중후반에 대규모 기근이 발생했다. 당시

되듯 북한경제가 나락으로 떨어졌던 시기로 기록되었다. 한국은행의 추정에 따르면 북한은 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스 성장(실질성장률 기준)을 나타냈다. 이 기간에 북한의 GDP는 무려 30.0%나 감소했다.

이러한 경제위기는 북한의 계획경제를 근저에서부터 뒤흔들어 놓았다. 경제위기로 인해 에너지를 비롯해 거의 모든 산업에서 생산이 급격히 감소했다. 이에 따라 원자재의 극심한 부족 현상이 발생했고, 중앙집권적 원자재 공급체계가 사실상 파괴되었다. 이에 따라 북한 계획화체계의 양대 기둥인 ‘대안의 사업체계’와 ‘계획의 일원화·세부화’가 사실상 와해되었다. 이로 인해 계획화의 영역이 크게 축소되고, 공식적인 경제체계가 거의 작동하지 않게 되었다.

반면 암시장이 창궐했다. 기존에 합법적으로 존재하던 소규모 농민시장이 경제난을 거치면서 대규모 암시장으로 탈바꿈한 것이다. 이러한 암시장의 창궐에 대해 북한정부가 취한 태도는 통제와 묵인의 반복이었지만 큰 흐름으로 보아서는 묵인에 가까웠다. 북한정부는 암시장을, 국가배급제의 마비로 인한 주민들의 식량 및 생필품의 심각한 부족 상태를 완화시킬 수 있는 ‘불가피한 선택’으로 인식, 암시장의 확산을 대체로 묵인해왔던 것이다(양문수 2013: 20-24, 38-43).

1990년대에 극단적으로 추락하기만 하던 북한경제는 2000년대 들어 추락을 멈추고 상대적으로 소폭 호전되는 양상을 보이고 있다. 한국은행의 추정<sup>16</sup>에 따르면 북한경제는 1998년에 바닥을 찍고 플러스 성장으로 돌아선 이후 2005년까지 7년 연속 플러스 성장을 기록했다. 그러다가 2006년 이후 마이너스 성장과 플러스 성장을 반복했다. 하지만 다시 2011년부터 4년 연속 플러스 성장세를 보이고 있는데 한국의 5.24 제재조치를 비롯해 국제사회의 혹독한 경제 제재조치가 취해지고 있는 시점에 4년 연속 플러스 성장을 달성해 주목을 끌고 있다(<표 2> 참조).

기근에 따른 사망자 수는 최소 20~30만 명에서 최대 300만 명으로 추정되고 있는데 정확한 규모를 파악하기는 매우 곤란하다.

<sup>16</sup> 다만 한국은행이 추정한 북한 국민소득 통계는 논란과 오해의 소지가 많다는 점을 고려해야 한다. 한국은행 추정 북한 국민소득 통계에 대한 객관적 이해를 위해서는 예컨대 문성민, “북한 국민소득 통계 소개 및 소득수준 비교,” 한국은행 경제연구원 편, 『통계를 이용한 북한경제 이해』(서울: 한국은행, 2014) 참조.

&lt;표 2&gt; 경제난 이후 북한의 주요 경제지표

	명목 GNI (억 달러)	1인당 GNI (달러)	실질 경제 성장률 (%)	대외무역 규모 (억 달러)
1990	232	1,146	-4.3	41.7
1991	229	1,115	-4.4	25.8
1992	211	1,013	-7.1	25.6
1993	205	970	-4.5	26.5
1994	212	989	-2.1	21.0
1995	223	1,025	-4.4	20.5
1996	214	975	-3.4	19.8
1997	177	796	-6.5	21.8
1998	126	563	-0.9	14.4
1999	158	700	6.1	14.8
2000	168	739	0.4	19.7
2001	157	686	3.8	22.7
2002	170	738	1.2	22.6
2003	184	792	1.8	23.9
2004	208	887	2.1	28.6
2005	242	1,027	3.8	30.0
2006	256	1,078	-1.0	30.0
2007	267	1,120	-1.2	29.4
2008	248	1,036	3.1	38.2
2009	224	932	-0.9	34.1
2010	260	1,074	-0.5	41.7
2011	293	1,204	0.8	63.6
2012	297	1,216	1.3	68.1
2013	n.a.	n.a.	1.1	73.4
2014	n.a.	n.a.	1.0	76.1

자료: 한국은행.

2000년대 북한경제의 이러한 회복의 원인으로는 국제사회의 지원 및 대외무역의 확대 등 대외경제관계의 개선, 1990년대의 극심한 후퇴 이후의 자연스러운 회복, 시스템의 부분적인 작동, 산업정책의 전환에 따른 낭비요소의 감소, 시장경제 요소의 확산에 따른 국지적 효율성의 향상, 재정능력의 부분적인 회복에 따른

국가적인 투자의 증가 등을 들 수 있을 것이다(양문수 외 2012: 38-39).

이들 요인 가운데 가장 큰 것은 대외경제관계의 확대라는 데는 대부분의 전문가가 견해를 같이 한다. 사실 2000년대 및 2010년대의 대외무역의 증가세는 괄목할 만한 것이다.

KOTRA의 추계에 따르면 북한의 대외무역은 1990년대에 전반적으로 큰 폭의 감소 추세를 보였지만 2000년대에는 전반적으로 상당한 증가 추세로 돌아섰다. 2010년에는 경제위기 직전 해인 1990년의 실적(41.7억 달러)에 도달해, 20년 만에 종전의 수준을 회복했다. 이러한 증가세는 2010년대에도 이어져 2014년의 실적(76.1억 달러)은 1990년 실적의 2배에 육박해 눈길을 끌었다.

다만 북한의 대외무역은 중국에 대한 의존도가 갈수록 높아지고 있으며 특히 한국의 5.24 조치가 취해진 이후 중국에 대한 편중세가 심각한 수준에 달하고 있다. 1990년에 북한의 전체 무역(남북교역 제외)에서 중국이 차지하는 비중은 25%에 불과했으나 2000년대 들어 크게 상승, 2005년에 50%를 넘어섰고, 2008년에 73.0%, 2010년에는 83.0%로, 2014년에는 90.1%(사상 최대치)로 상승했다.

대외무역과 함께 2000~2010년대 북한경제의 부분적 회복을 이끌고 있는 쌍두마차가 시장화(혹은 비공식경제)이다(이석 2014; 김석진 2015). 7·1 조치를 통해 부분적인 합법성을 획득한 북한의 시장은 이후 지속적으로 확대되었으며 특히 2005년부터 북한정부의 정책이 시장에 대한 억압·통제로 돌아섰음에도 불구하고 생명력을 유지했다. 2009년 말 화폐개혁으로 인해 물적·재정적 토대를 상실했던 북한의 시장은 이제 그 충격에서 벗어나 회복되는 양상을 보이고, 더욱이 다시 한번 속도가 붙고 있는 것으로 보인다. 주목할 만한 것은 돈주(錢主)라고 불리는 민간의 개인사업가가 사적자본을 투입해 활발히 경제활동을 벌이게 되었으며, 이들의 활동범위는 갈수록 넓어지고, 또한 비록 소규모이지만 실질적인 사유화가 진전되고 있는 것으로 전해지고 있다. 이와 관련, 김정일 정권 말기 및 김정은 정권 출범 이후 북한정부는 다양한 형태로 시장에 개입하고, 시장을 공식 제도 내에 편입시키면서 동시에 시장의 성장을 추동하고 있어 이제 북한정부가 시장에 대한 태도를 바꾸어 시장과의 타협, 나아가 시장과의 공존을 모색하고 있다는 해석<sup>17</sup>도 나오고 있다.

<sup>17</sup> 김정은 정권이 시장과의 공존을 모색하고 있다는 견해로서는 예컨대 박형중, “김정은 시대 북한 경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교,” (통일연구원 Online Series, 2015.4.29.); 이석기 외, 『북한시장 실태 분석』 (세종: 산업연구원, 2014)을 참조.

## 2. 경제발전전략의 부분적 수정

### 가. 경제개혁적 조치

1990년대 초부터 발생한 심각한 경제위기의 상황에서 북한정부는 종전의 경제발전전략을 고수하기 어려웠다. 경제개혁과 관련해서는 1991년의 ‘새로운 무역체계’와 1996년의 ‘새로운 분조관리제’가 지적될 수 있다.

무역분야에서는 1991년에 ‘새로운 무역체계’가 등장했다. 이는 직접 생산을 담당하는, 정무원(내각) 산하의 부(部), 위원회, 그리고 지역의 행정단위인 도(道)에 대외무역권한을 위임한 것이다. 이에 따라 부, 위원회, 도가 자신의 부문, 지방에서 생산한 물건을 직접 수출하고 또한 필요한 물건을 직접 수입할 수 있게 되어 있다. 그동안 중앙집권적으로 운영되어 왔던 무역체계를 분권화시킴으로써 무역의 활성화를 도모한 것이다.<sup>18</sup>

농업분야에서는 1996년에 새로운 분조(分組)관리제를 도입했다. 이는 농장에서 생산의 최말단 단위인 분조의 규모를 축소, 집단농 체제를 약간 완화하고, 보다 현실적인 계획목표를 설정함과 동시에 계획초과분은 분조가 자유롭게 처분할 수 있게 함으로써 농민들에 대한 인센티브를 확대, 농업생산성을 높ی겠다는 의도였다. 하지만 새로운 분조관리제는 얼마 지나지 않아 유아무야되었다.

1998년 김정일 시대의 공식 개막 이후 북한정부는 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제 사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 커다란 정책적 기조로서 이른바 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 대외적으로는 외부세계와의 관계 개선에 적극 나섰다. 이러한 흐름 속에서 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치)가 등장했다.

7·1 조치는 비록 정책 패키지로서의 완결성은 부족하지만 매우 다방면에 걸친 정책들을 담고 있다. 가격과 임금의 대폭적인 인상, 환율의 현실화, 기업의 경영 자율권 확대, 식량과 생필품 배급제의 단계적 폐지, ‘사회주의물자교류시장’이라는 생산재 시장의 부분적 합법화 등이다. 나아가 2003년에는 이른바 ‘종합시장’이라 하여 소비재 시장을 합법화했다. 기존의 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 명칭을 바꾸고 허용되는 유통물자의 범위도 기존의 농토산물에서 한 걸음 더 나아가 식량 및 공업 제품으로까지 확대했다. 아울러 새로운 세원을 발굴하고 조세행정체계의 정비·강

<sup>18</sup> ‘새로운 무역체계’에 대한 북한정부의 공식 설명으로는 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성,” 『경제연구』, 제4호 (1992)를 참조.

화를 통해 재정수입의 확대를 도모하는 등 국가의 조세기능을 대폭 강화했다.<sup>19</sup> 이렇듯 7·1 조치는 기존의 경제시스템 내에서의 정책적 개선이라는 측면과 시장 메커니즘의 부분적 도입, 즉 초보적 경제개혁이라는 측면을 동시에 가지고 있다. 후자의 경우, 기존에 진행되던 ‘아래로부터의 시장화’를 허용하면서 공식제도 내에 일부 편입시켰다는 의미가 있다.

나아가 북한은 2012년부터 ‘우리식 경제관리방법’이라는 새로운 경제관리체계<sup>20</sup>를 시범 운영하고 있는 것으로 전해지고 있다. ‘5·30 조치’로도 불리는 이 조치는 농업에서의 ‘분조관리제 안에서의 포전담당제’와 공업에서의 ‘독자경영체제’를 핵심요소로 하고 있다.

‘우리식 경제관리방법’은 7·1 조치와 마찬가지로 현실과 공식 제도의 갭을 어느 정도 메워주는 것이 기본 방향이라고 평가할 수 있다.<sup>21</sup> 즉 ‘우리식 경제관리방법’은 표면적으로는 “경영권한을 현장에 부여하는 것,” 그리고 “노동자·농민의 일욕심을 돋구는 것”으로서 생산단위의 자율성 및 인센티브를 확대하는 것이지만 내용적으로는 농장 및 공장 운영에 있어서 시장과 관련된 제반 불법적 또는 반(半)합법적 활동의 상당 부분을 합법화하고 이를 통해 ‘시장’을 보다 적극적으로 활용하고자 하는 것이다. 북한정부 입장에서 보면 우리식 경제관리방법은 7·1 조치와 마찬가지로 이미 어쩔 수 없게 된 현실을 사후적으로 승인하고, 여기서 한 걸음 더 나아가 이러한 현실을 긍정적으로 활용해 보고자 하는 시도라 할 수 있다.

## 나. 대외개방의 확대

1990년대 들어 제한적이거나 대외개방도 확대되었다. 1991년에는 ‘라진·선봉자

<sup>19</sup> 물론 북한은 공식적으로 세금이라는 용어를 사용하고 있지 않다. 각종 사용자료, 납부금이라는 이름으로 사실상의 세금을 징수하고 있다.

<sup>20</sup> 김정은 시대의 우리식 경제관리방법에 대한 다양한 평가에 대해서는 권영경, “북한시장의 구조화 과정과 김정은 정권의 경제개혁 가능성 분석,” 『동북아경제연구』, 제25권 제4호 (2013); 박형중, “북한의 ‘새로운 경제관리체계(6·28 방침)’의 내용과 실행 실태,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호; 이석기, “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호; 임강택, “북한 시장화의 주요 특징과 도전 요소: 북한당국의 최근 정책변화를 중심으로,” 제1회 세계북한학 학술대회, 『세계 속의 북한학: 과거, 현재, 미래』 (2014.10.28.); 양문수, “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012-2014년,” 『북한연구학회보』, 제18권 제2호 (2014) 등을 참조.

<sup>21</sup> 보다 정확하게 표현하면 공식제도의 변경을 통해 현실과 공식제도의 괴리를 어느 정도 메워주는 것이다. 그런데 7·1 조치 당시에는 각종 법규의 제정을 통해 공식제도를 바꾸어 주었지만 우리식 경제관리방법에서는 어떤 방식으로 공식제도를 변경했는지 혹은 변경할 것인지 알려지지 않고 있다.

유경제무역지대'라는 경제특구를 설치, 외국인 투자 유치에 보다 적극적으로 나섰다. 북한은 외국인투자 관련법을 지속적으로 제정 또는 개정하면서 1995년부터는 별도의 대내외 투자설명회와 적극적인 홍보활동을 전개했다. 특히 이 지대 내에서의 특혜적인 투자우대정책 실시와 함께 자본주의적인 경영도 인정하기에 이르렀다. 다만 이러한 움직임들은 1998년에 들어오면서 후퇴했다.

한국과의 공식적인 경제교류는 1988년부터 시작되었다. 한국 정부는 '7·7 특별선언'(민족 자존, 통일, 번영을 위한 특별선언)을 발표, 대북교역의 문호를 개방하겠다고 선언했고 여기에 북한정부가 호응했다. 이에 따라 1989년에 처음으로 남북한 공식교역이 성사되었다. 민간 분야의 경제교류·협력은 당초 단순 물자교역에서 출발했으나 1992년부터 위탁가공교역이 시작되었고 1996년부터는 남한 기업의 대북투자가 개시되었으며, 1998년부터는 금강산 관광사업이 시작되는 등 점차 확대·발전되어 갔다.

2000년대 들어 북한은 7·1 조치와 함께 일련의 대외개방조치를 취했다. 7·1 조치가 나온 지 2개월 후인 2002년 9월에는 신의주 특별행정구 설치를 발표했으며, 나아가 11월에는 '금강산관광지구법' 및 '개성공업지구법'을 공포해 이들 지역을 특구로 지정했다. 다만 신의주 특별행정구는 장관으로 임명된 양 빈이 중국정부에 의해 체포됨에 따라 사실상 무산되었다. 이외는 달리 금강산관광사업과 개성공단 사업은 북한에 의해 특구로 지정된 이후 사업의 진행이 활기를 띠게 되었다.

2010년에 들어와 북한은 그동안 지지부진했던 라선경제특구의 활성화를 위해 일련의 조치를 취했다. 라선시를 특별시로 승격시켰고, '라선경제무역지대법'을 개정했다. 그리고 2012년 6월에는 황금평·위화도 경제지대와 라선 경제무역지대의 착공식이 개최되었다. 이어 같은 해 12월 북한은 '황금평 위화도 경제지대법'을 채택, 발표했으며 같은 날 '라선경제무역지대법' 또한 대폭 개정되었다. 그 골자는 북중 공동개발 운영이라는 기초 하에 개성특구형의 관리위원회 제도를 도입하고 중국기업에게 특혜적인 기업경영 활동여건을 보장하는 것이었다.

북한은 아울러 김정은 시대 들어 경제개발구라는 새로운 형태의 대외개방을 적극 모색하기 시작했다.<sup>22</sup> 2013년 4월 최고인민회의에서 경제개발구 창설을 위한 사업을 추진하기로 결정한 데 이어 같은 해 5월 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 경제개발구법을 채택, 발표했다. 이어 북한은 2013년 11월 각 도에 외자 유

<sup>22</sup> 김정일 시대 및 김정은 시대의 경제특구·개발구에 대해 보다 자세한 것은 예컨대 배종렬, "김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망," 북한연구학회 기획·양문수 편저, 『김정은 시대의 경제와 사회』 (파주: 한울, 2014)를 참조.

치와 경제 개발을 목적으로 추진하는 경제 특구·개발구 14곳을 정해 발표했다. 이어 2014년 7월에 경제개발구 6개가, 또 2015년 10월에 경제개발구 1개가 추가로 지정, 발표되었다. 이에 따라 북한의 경제개발구는 모두 20개로 늘어났다.

### 3. 경제발전전략의 부분적 수정에 대한 평가

#### 가. 분야별 평가

앞에서 보았듯이, 비록 매우 조심스러운 행보이지만 이른바 개혁·개방을 확대하고자 하는, 경제발전전략상의 변화 모색은 1990년대보다 2000년대에 보다 활발해졌다. 그리고 김정일 시대보다는 김정은 시대에 보다 적극적인 모습을 보이고 있다.

김정은 시대에 실시하고 있는 농업분야에서의 우리식 경제관리방법은 앞에서 보았듯이 농장에서 생산 및 경영의 최말단 단위의 규모를 축소해, 집단농 체제를 다소 완화하고, 목표 초과분은 해당 단위가 자유롭게 처분할 수 있게 함으로써 농민들에 대한 인센티브를 확대하기 위한 제도적 변경이다. 이러한 농업분야 개혁의 기본 방향은 중국과 다르지 않다. 또한 북한의 ‘분조관리제 안에서의 포전담당제’는 1970년대 말 및 1980년대 초 중국의 개혁·개방 초기에 실시된 ‘포공도조(包工到組)’(작업조별 작업청부제) 또는 ‘포산도조(包產到組)’(작업조별 생산청부제)와 유사하다. 하지만 이는 중국에서 작업조별 청부제 실시 몇 년 이후에 일반화된 ‘포간도호(包干到戶)’(호별 경영청부제, 즉 가구 경영책임제)와 같이, 집단농을 거의 해체한 가족농 보다는 개혁의 심도가 얕다. 즉 북한은 아직 농업개혁이 집단농을 해체하는 수준에는 달하지 못하고 있다(김석진 2013: 19-21).

공업분야에서의 우리식 경제관리방법, 즉 ‘독자경영체제’는 기업의 자율성을 확대하고 기업의 인센티브를 제고하는 것이 기본방향으로서 이 또한 중국과 다르지 않다. 물론 북한 기업의 자율성 확대의 범위에 대해 알려진 바가 별로 없기 때문에 개혁의 수준에 대해서는 중국과 정확하게 비교하기가 어렵다. 다만 최소한, 1980년대 초중반 중국의 국유기업 개혁 초기의 ‘방권양리(放權讓利)’라 하여 기업의 자율권을 확대하고 기업 이윤 중 국가 상납분을 제외한 기업 유보분을 늘려주는 제도의 수준에는 달한 것으로 보인다. 다만 1980년대 후반 중국의 국유기업 개혁이 조금 더 진전된 시기에 등장한 ‘기업경영청부제’, 즉 정부와 기업이 도급계약을 맺고 그 계약을 실행하기만 하면 생산방법과 이윤의 처분방법은 기업의 자유에 맡기는 제도 수준에 도달했는지 여부는 미지수이다.

더욱이 중국에서는 1980년대 중후반부터 ‘향진기업,’ 사영기업, 외자기업 등 소유제 측면에서 다양한 기업들이 신규로 활발하게 설립되었지만 북한은 그러한 수준에 도달하지 못하고 있다. 물론 북한에서는 국유기업 및 국가기관의 산하기업이라는 외피를 쓰고 사실상의 개인소유 기업이 속속 등장하고 있지만 공식적으로는 여전히 사적소유 기업이 허용되지 않고 있다.

농장, 기업과 같은 미시적 차원에서 국민경제라는 거시적 차원으로 눈을 돌려 보면 북한과 중국·베트남의 거리는 더욱 멀어진다. 우선 가격개혁의 경우, 중국·베트남은 공식 가격을 시장 가격 수준으로 인상한 뒤 점진적/급진적으로 상품의 가격을 자유화하는 길을 걸었지만 북한은 2002년 7·1 조치 때 일부 재화·서비스 가격을 시장 가격 수준으로 인상한 이후 지금까지 추가적인 가격개혁 조치는 취하지 않고 있다. 또한 금융개혁의 경우, 중국·베트남은 단계적으로 상업은행 체계를 도입했지만 북한은 아직까지 상업은행 체계를 도입하지 않고 있다.

대외개방정책도 크게 다르지 않다. 북한의 대외개방 확대정책은 그 방향성에서는 중국·베트남과 동일하다. 남한과의 접경지역, 중국과의 접경지역에 경제특구를 하나둘씩 늘려가며 외국인 투자 유치에 보다 적극적으로 나서고 있다. 하지만 변화의 속도, 깊이 측면에서는 중국·베트남에 크게 뒤져 있다. 외국인 투자를 끌어들이기 위해서 자신들이 무엇을 해야 하는지 제대로 인식하고 있는지 의문시되고 있다. 외국인 투자 유치를 위한 자세, 노력이 여전히 중국·베트남보다 부족하다는 평가도 나오고 있다.

자원배분정책도 마찬가지이다. 중국·베트남은 개혁·개방과 함께 종래의 중공업 우선정책을 포기하고 경공업·농업 중시 전략, 특히 비교우위 전략, 수출을 통한 공업화 전략으로 선회했다. 이에 반해 북한은 종전의 중공업 우선정책을 계승한 국방공업 우선정책을 전개하고 있다. 그런데 국방공업 우선정책은 자원배분정책으로서의 유효성에 커다란 맹점을 보유하고 있다.

## 나. 종합적인 평가

종합적으로 볼 때, 북한의 경제발전전략 변화를 세계적 맥락에서 평가할 때 변화의 방향에 포커스를 맞추느냐, 아니면 변화의 폭, 깊이, 속도에 포커스를 맞추느냐에 따라 정반대의 평가가 내려질 수 있다. 변화의 방향에 초점을 맞춘다면, 즉 장기적인 관점에서 본다면 북한 또한 중국·베트남 등과 마찬가지로 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 휩쓸려가고 있다고

볼 수 있다. 반면 변화의 폭, 깊이, 속도에 초점을 맞춘다면, 즉 중단기적 관점에서 본다면 북한은 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 역행하거나 한참 뒤져 있다고 평가할 수 있다.

특히 후자의 시각을 강조한다면 경제적 성과(performance)의 문제로 연결된다. 즉 북한의 경제발전전략은 세계사적 흐름에 뒤져 있기 때문에 경제적 성과도 제한적이라는 것이다. 그런데 북한 지도부의 목표 수준이 낮다고 한다면 최근의 경제적 성과도 그렇게 불만족스런 것은 아니라고 볼 수 있다. 비록 경제위기는 만성화되어 있지만 최악의 상황은 면했다. ‘고난의 행군’과 같은 대규모 기근은 더 이상 발생하지 않고 있다. 무엇보다도 시장화의 확산 덕분에 비록 낮은 수준이지만 플러스 성장 정도는 유지할 수 있다.<sup>23</sup> 따라서 세계사적 맥락이 아니라 북한 지도부의 관점에서 본다면 이렇듯 다소 상이한 평가도 가능하다. 다만 그렇다고 해도 현재와 같은 상황이 장기적으로도 지속 가능한지에 대해 북한 지도부조차 의구심이 없는 것은 아니다.

달리 보면 북한은 중국·베트남과 근원적인 차이가 있을 수도 있다. 북한은 개혁·개방 이후의 중국·베트남과는 달리 적극적으로 경제발전을 추구하고 있다고 보기 어렵다. 적극적인 경제발전전략을 펴기 위해서는 본격적인 개혁·개방이 필수적인데 이에 수반되는 정치적 부담을 크게 우려하고 있다. 경제가 정치로부터 받는 제약은 여전히 크다.

따라서 북한의 전반적인 경제정책기조는 여전히 그럭저럭 버티기(muddling through)에 머물러 있다. 물론 장기적으로는 대규모 외부자원 유입에 바탕을 둔 도약, 경제재건을 지향하겠지만 현재로서는 안팎의 조건이 갖추어져 있지 않다.

북한 지도부의 입장에서 볼 때 경제의 목표수준이 무엇이냐 하는 문제가 긴요하다. 어차피 북한 지도부가 추구하는 것은 최선의 목표가 아니라 차선의 목표이다. 본격적인 경제발전이나, 경제회복과 같은 것은 남한이나 외부세계의 잣대일 뿐이다.

<sup>23</sup> 북한의 시장화가 경제성장에 기여한다고 명시적으로 주장하고 또 이에 대한 근거를 제시한 연구로는 조동호, “북한경제의 현황 평가와 미래 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제13권 제1호 (2011); 김석진·양문수, 『북한 비공식경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014) 등이 대표적이다.

## V. 향후 북한의 경제발전전략 전망

### 1. 북한 본격적인 개혁·개방의 제 변수

#### 가. 경제발전전략과 개혁·개방

경제발전전략과 개혁·개방은 동의어도 아니고, 동일한 범주도 아니다. 하지만 북한을 비롯한 사회주의 경제에 있어서 경제발전전략과 개혁·개방은 매우 밀접한 관계가 있다. 특히 경제발전전략의 제 구성요소들은 개혁·개방의 강한 규정력 하에 놓여 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 북한의 경제발전전략을 전망하기 위해서는 개혁·개방에 대한 전망이 필수적이다.

북한의 개혁·개방 문제를 논하기에 앞서 개혁·개방의 정의에 대해 간단하게 정리할 필요가 있다. 사회주의 경제 이론의 대가라고 할 수 있는 코르나이(Kornai)의 정의에 따르면 개혁은 첫째, ① 공식적 지배 이데올로기 또는 공산당 지배에 의한 권력구조, ② 국가소유권, ③ (관료적) 조정 메커니즘 등 3가지 요소 가운데 하나 이상에 변화가 발생하고, 둘째, 그 변화는 적어도 ‘적당히 급진적’(moderately radical)이어야 한다고 한다.<sup>24</sup> 보다 단순화시키면, 경제개혁이란 사회주의 경제제도의 대폭적인 변경으로서 시장 메커니즘의 이용, 혹은 시장경제적 요소의 대폭적인 도입이 그 변경의 핵심요소이다. 따라서 경제개혁은 방향(시장지향성)과 수준(범위와 정도), 차원(공식제도)이 동시에 중요하게 된다. 대외경제 개방은 다방면에 걸친 것으로서 이는 물자의 개방(무역), 자금의 개방(외자도입)이 중심이지만 인적인 개방(관광객 및 각종 인적 교류), 그리고 외부의 문화(사상 포함) 유입도 빠뜨릴 수 없는 요소이다. 따라서 개혁과 개방은 수레바퀴의 양 축의 관계에 있다.

따라서 개혁·개방은 그 포괄범위와 수준이 매우 다양할 수밖에 없다는 속성을 지닌다. 오늘날의 세계에서는 중국·베트남 등 사회주의 국가들의 경험이 하나의 준거를 형성한다. 하지만 이것이 절대적인 기준을 제시하는 것은 아니다.

실제로 오늘날의 북한경제를 어떻게 평가할 것인가 하는 것은 간단한 문제가 아니다. 이른바 고전적이고 전통적인 사회주의 경제에서 크게 벗어난 것은 부인하기 어렵다. 게다가 개혁·개방이 전혀 진전되지 않았다고 평가하기도 어렵다. 하지만 개혁·개방이 중국·베트남의 수준에 크게 미치지 못하는 것 또한 사실이다.

<sup>24</sup> Kornai, J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 388.

이 글에서는 혼란을 피하기 위해 ‘개혁·개방’과는 별도로 ‘본격적인 개혁·개방’이라는 표현을 사용하기로 한다. 본격적인 개혁·개방이란 중국·베트남 수준의 개혁·개방을 가리키는 것이다. 한편 북한정부의 입장에서 보면 개혁·개방은 하나의 수단이지 목적이 아니라는 사실에 주의를 환기할 필요가 있다. 개혁·개방은 굳이 따지면 외부세계의 시각이 강하게 반영된 개념/범주이다. 전반적인 국가전략이라는 큰 구도가 우선적으로 정해지고 그 다음에 경제발전전략이 결정되고 그 속에서 개혁·개방의 역할, 위상, 범위와 수준이 결정되는 구조이다.

### 나. 북한의 본격적인 개혁·개방의 촉진 요인

북한의 본격적인 개혁·개방을 전망하기 위해서는 우선 개혁·개방의 촉진 요인, 억제 요인을 간단히 살펴볼 필요가 있다. 우선 개혁·개방의 촉진요인인데 이는 달리 보면 개혁·개방의 필요성이다. 김정은 체제의 최대 목표는 권력의 안정, 공고화이고 이를 위해서는 이른바 경제문제의 해결이 결정적으로 중요하다. 이러한 면에서 보면 김정은 체제에서 개혁·개방은 피해갈 수 없는 과제이다.

김정일 정도의 국민적 지지기반이 없는 김정은으로서는 주민들의 민생문제를 언제까지나 외면하기는 어려울 것이다. 북한은 최근 몇 년간 ‘인민생활 향상’을 소리 높여 외쳤으나 뚜렷한 성과를 거두지 못했다.

또한 엘리트층의 요구도 무시하지 못할 요인이다. 주지하다시피 김정은 시대의 권력 재편 현상은 뚜렷하게 나타나고 있다. 이러한 권력의 재편은 기존의 자원배분 구조, 경제적 이권 구조의 재편을 요구하나, 이 경우 마찰이 불가피하게 발생할 가능성이 높다. 그런데 정권의 안정을 위해서는 제로섬 게임이 아니라 플러스 게임이 필요하다. 마찰을 최소화하기 위해서는 자원의 내부적 동원, 즉 주민들에 대한 수탈을 강화하는 방안도 생각할 수 있으나 이는 현실적으로 한계가 존재한다. 결국 파이를 키우는 방안이 유력한 대안인데 이를 위해서는 포괄적으로 보아 개혁·개방이 불가피하다.

### 다. 북한의 본격적인 개혁·개방의 억제 요인

반면 북한의 본격적인 개혁·개방을 억제하는 요인도 만만치 않다.

첫째, 국내정치적 요인이다. 큰 틀에서 보면 권력의 3대 세습은 본격적인 개혁·개방과 같이, 정권 및 국가의 운명을 좌우할 수도 있는 중대한 정책의 변화를 제약하는 최대 요인이다. 특히 김정은은 자신의 권위의 원천이 세습에 있기 때문에

아버지, 할아버지의 정책적 노선을 근본적으로 부정하기 어렵다.

실제로 사회주의국가의 경험이 보여주는 것은 경제 개혁·개방의 문제는 경제적 문제인 이상으로 정치적 문제이다. 북한지도부는, 경제개혁의 실시가 정치개혁의 실시로 파급·연동되지 않을 수 없는 것, 이러한 개혁은 일단 시작된 이상, 지도부의 예상을 넘어서 가속화될 지도 모른다는 것을 누구보다도 잘 알고 있다. 게다가 자신들의 체제 불안 요인이 증대된다는 우려와 함께 남한에 의해 흡수통일당할 가능성이 커진다는 우려도 존재한다.

또한 통상적으로 경제 개혁개방, 특히 개혁은 기득권층의 기득권에 대한 위협요인으로 작용한다. 경제질서의 재편은 자원배분 구조의 재편을 수반하기 마련이고 이 경우 이득을 보는 계층도 존재하지만 손해를 보는 계층도 존재한다. 특히 현재의 자원배분 구조 하에서 이득을 보고 있는 계층 가운데 향후 예상되는 경제개혁으로 손실을 볼 가능성이 큰 세력은 새로운 경제개혁에 강력히 저항, 반발할 가능성이 높다.

둘째, 대외적인 정치적 요인이다. 대외관계의 미개선은 개혁·개방에 대한 커다란 제약 요인이다. 현재는 냉전체제가 해체되고 사회주의권이 붕괴하면서 국제사회에서 북한의 보호막은 사라졌고, 북한은 사실상 고립무원의 상태에서 체제의 존속마저 위협받고 있다. 이 속에서 북한은 핵무력-경제 병진 노선 등을 통해 공공연하게 핵보유를 천명하고 있다. 미국뿐 아니라 일본, 나아가 한국까지 북한에 대해 강력한 경제 제재조치를 취하고 있다. 국제사회의 양자/다자 경제 제재를 받고 있는 상황에서 대외개방을 통해 외자를 유치하려고 노력한들 뚜렷한 성과를 거두기도 어렵다.

설령 북한이 문호를 개방한다고 해도 외국자본들이 선뜻 들어오기 힘들었고 경제적으로 실리가 보장되는 것도 아니었다. 북한이 갈구하는 국제금융기구로부터의 자금 지원도 실현 불가능하다. 또한 대부분의 선진 자본주의 국가들과 국교가 수립되어 있지 않으니 북한에서 만든 물건들을 이들 나라에 수출하려 해도 관세상의 불리함 때문에 수출의 길은 사실상 막혀 있다.

## 라. 북한의 본격적 개혁·개방의 성과를 좌우하는 요인

북한의 본격적 개혁·개방개혁의 성과를 좌우함으로써 개혁·개방을 간접적으로 촉진 또는 억제하는 요인들도 적지 않다.

첫째, 물리적 제약이다. 대표적인 것이 전력의 절대적인 부족, 원자재의 절대적

인 부족이다. 또한 교통 인프라도 열악하다. 경제개혁은 기본적으로 제도의 영역, 제도적 차원이기 때문에 물리적 제약이 크다면 개혁의 성과는 영향을 받지 않을 수 없다.

둘째, 행정능력의 약화이다. 국가의 최상부에서 결정된 개혁 조치들을 하부 단위들에 제대로 전달하고 하부단위들이 제대로 실행할 수 있도록 여건을 조성하고 실행을 감독하는 행정능력이 중요하다. 하지만 북한은 현재 행정시스템이 크게 약화된 상태이다. 향후 행정능력이 회복되지 않는다면 개혁·개방은 자원의 낭비, 개혁·개방 추진과정에서의 혼란을 초래할 수 있다. 셋째, 과도한 수탈구조이다. 현재 엘리트층, 중간 간부들이 주민들에 대해 각종 조세 및 준조세를 통해 과도하게 수탈하는 구조이다. 각종 정기적·부정기적 외화벌이 과제, 사회적 과제, 세외부담 등이 여기에 포함된다. 이러한 과도한 수탈구조가 변하지 않는다면 이는 경제개혁 시 하부단위의 인센티브 작동을 가로막는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

## 2. 북한의 경제발전전략 전망

원론적으로 보면 북한정부는 향후 ‘본격적인 개혁·개방’에 대해 촉진요인과 억제요인을 종합적으로 고려해서 정책적 판단을 내릴 것으로 보인다. 찬찬히 들여다 보면 개혁·개방의 촉진요인보다 억제요인이 많다. 특히 국내정치적 변수와 대외정치적 변수의 제약 요인이 매우 크다. 개혁·개방의 성패를 좌우하는 요인을 살펴 보아도 성공 요인보다 실패 요인이 많아 보인다. 따라서 현재의 여건에 비추어 보면 본격적인 개혁·개방은 당분간 어려울 것이라는 예측으로 연결될 수 있다. 다만 매우 제한적인 수준에서 조심스럽게 개혁·개방적 조치의 확대를 모색하는 것은 당분간 계속될 것으로 보인다.

그런데 현실의 차원에서 북한의 경제발전전략을 전망함에 있어서 우선적으로 고려해야 할 것은 ‘경제와 핵무력의 병진 노선’이다. 북한은 2013년 3월 말 노동당 중앙위 전원회의를 개최해, ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시켜 강성국가 건설을 앞당겨 나갈데 대하여’라는 결정서를 채택했다. 김정은 체제 공식 출범 1주년을 맞는 시점에서 새로운 국가전략노선으로서 ‘경제와 핵무력의 병진 노선’을 내세운 것이다.

이 노선의 성격과 의미에 대해서는 여러 가지 해석<sup>25</sup>이 있지만 이는 북한이 무

<sup>25</sup> 경제·핵무력 병진 노선을 둘러싼 국내외의 다양한 해석에 대해서는 김갑식, 『북한 경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가』 (서울: 국회입법조사처, 2013)을 참조.

엇보다도 핵보유를 정당화하기 위한 논리이며 핵무력 강화 및 핵보유국 지위 영구화를 위한 국가전략이라는 측면이 강한 것은 부정하기 어렵다. 실제로 북한은 병진노선을 발표한 바로 다음 날인 4월 1일, 최고인민회의에서 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데” 대한 법령을 채택했다. 2012년에 헌법 전문에 핵보유국 지위를 명기한 데 이어 핵보유를 국내법으로 ‘영구화’하는 조치를 취한 것이다. 이후 북한은 대내외적으로 핵보유를 정당화하고 또한 핵보유국 지위를 고착화, 영구화하는 후속조치들을 취하고 있다.

따라서 ‘경제와 핵무력의 병진 노선’은 김정은 시대의 국가전략으로서 확고히 자리잡았다. 그렇다면 향후 북한의 경제발전전략도 자신의 상위범주인 국가전략으로서의 ‘경제-핵무력 병진 노선’의 영향을 강하게 받지 않을 수 없다. 정도의 차이는 있을 수 있지만 여전히 경제가 정치의 강한 영향력 하에 놓여 있는 상황의 지속이다. 따라서 경제발전전략이라고 하지만 정치적 제약이 여전히 크기 때문에 순수하게 본격적인 경제발전만을 추구하기 어려운 상황, 시쳇말로 ‘경제에 올인’하기가 어려운 상황인 것이다. 자원배분정책의 경우, 중국·베트남은 개혁·개방과 함께 종래의 중공업 우선정책을 포기하고 경공업·농업 중시 전략, 특히 비교우위 전략, 수출을 통한 공업화 전략으로 선회했지만 북한은 앞으로도 기존의 중공업 우선정책을 포기하기가 어려운 실정이다.

앞에서 언급한 본격적인 개혁·개방의 제약요인을 상기해 보자. 북한이 핵보유국 지위를 고착화하려고 노력하는 한 미국을 비롯한 대외관계의 개선은 요원하다. 그렇다면 북한이 아무리 대외개방을 확대하고자 한들 북한에 대한 국제사회의 경제 제재가 상존하는 상황에서 외부로부터의 자원 유입은 명백한 한계가 있다.

중국의 경우, 1970년대 데탕트의 분위기 속에서 미국과의 관계를 비롯해 대외적인 관계가 충분히 호전된 이후 1978년 개혁·개방에 착수했다는 점이 지적될 필요가 있다. 반면 베트남은 1986년 이후 도이모이의 깃발 아래 본격적인 개혁·개방을 추진하는 과정에서 미국과의 관계를 비롯해 대외적인 관계를 개선해 나갔다. 그런데 베트남은 북한과 달리 대량살상무기 및 핵문제와 같은 군사안보상의 빅 이슈는 없었다는 사실이 고려되어야 한다.

더욱이 중국과 베트남은 북한에서 나타났던 권력의 세습 현상은 발견할 수 없었다. 비록 공산당 지배체제는 유지되었지만 최고지도부가 교체될 수 있었고, 이는 기존 경제정책과의 단절, 즉 본격적인 개혁·개방으로 나아갈 수 있는 토대를 제공했다.

따라서 원론적으로 보든 현실적으로 보든 향후 북한의 경제발전전략은 여전히

그럭저럭 버티기(muddling through)에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 물론 완전한 현상유지는 어렵고, 주어진 여러 제약 조건 하에서 소폭의 개선을 모색하는 움직임은 계속될 가능성이 높다. 요컨대 개혁·개방과 관련해서는 여전히 매우 조심스럽게 한 발씩 내딛는 수준이 될 것으로 보인다. 물론 경제사정이 다시 나빠진다면 해서 김정은이 국내의 경제개혁에 관해 과감한 결단을 내릴 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만 현재로서는 그 가능성이 그다지 커 보이지 않는다.

## VI. 맺음말

한반도 분단 이후 지난 70년간 국민경제발전이라는 핵심적 국가과제를 수행하기 위해 북한정부는 어떤 전략을 수립, 실행에 옮겨왔는지 세계적 맥락에서 간단히 정리·평가해 보기로 하자.

냉전 시기에 형성된 북한경제발전전략의 원형은 중앙집권적 계획제도라는 제도적 기반 하에 소비 희생의 강제저축 메커니즘을 통해 높은 수준의 자본축적을 달성한 뒤 이 자본을 중공업에 우선적으로 투자해 경제성장을 도모하는 것이다. 그리고 이러한 경제성장은 대외적으로는 자력갱생의 방식에 의해, 대내적으로는 정신적 자극을 통해 주민들을 동원함으로써 달성하고자 한 것이다.

이 전략의 대부분은 구소련의 경제발전 전략 혹은 스탈린의 공업화 모델에서 온 것이다. 사회주의권 내에서 이념·정치·군사·경제 등의 면에서 압도적인 능력을 갖고 있었던 구소련의 영향력은 대단한 것이었으며, 김일성 정권의 수립에 있어서 소련의 역할은 결정적이었던 사실에 비추어 본다면 이는 당연한 것이었다고 볼 수 있다.

북한은 1970년대 초중반에 동서 대타격을 배경으로 기존의 경제발전전략을 수정해 최초의 대외개방이라고도 평가할 수 있는, 서방세계와의 경제관계 확대정책을 폈다. 또한 경제성장 둔화 추세가 뚜렷해지는 1980년대에 들어서는 국내경제 분야에서도 경제발전전략의 수정을 모색하기 시작, 한때 경제개혁적 분위기가 형성되기도 했다. 하지만 때로는 소기의 성과를 거두지 못하고 부작용만 안게 됨에 따라, 때로는 전통적인 우방인 구소련과 중국의 경제적 지원이라는 대안의 확보로 인해, 때로는 체제위협 요인의 증대에 대한 우려감으로 인해 그때마다 기존의 경제발전전략으로 회귀했다.

사회주의권의 붕괴 여파로 심각한 경제위기를 맞게 되었던 북한은 기존의 경제

발전전략을 고수하기가 어려워 제한적이거나 개혁·개방을 확대하고자 노력했는데 1990년대보다는 2000년대, 그리고 김정일 시대보다는 김정은 시대에 조금 더 적극적인 모습을 보였다.

이러한 경제발전전략 변화를 세계적 맥락에서 평가할 때 변화의 방향에 포커스를 맞추느냐, 아니면 변화의 폭, 깊이, 속도에 포커스를 맞추느냐에 따라 정반대의 평가가 내려질 수 있다. 변화의 방향에 초점을 맞춘다면, 즉 장기적인 관점에서 본다면 북한 또한 중국·베트남 등과 마찬가지로 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 휩쓸려가고 있다고 볼 수 있다. 반면 변화의 폭, 깊이, 속도에 초점을 맞춘다면, 즉 중단기적 관점에서 본다면 북한은 탈사회주의 또는 시장경제로의 체제이행이라는 커다란 세계사적 물결에 역행하거나 한참 뒤져 있다고 평가할 수 있다.

얼핏 장기와 중단기의 부정합성으로도 볼 수 있는 이러한 추세는 앞으로도 크게 변하기 어렵다. 무엇보다도 향후 북한의 경제발전전략은 상위범주인 국가전략으로서의 ‘경제-핵무력 병진 노선’의 영향을 강하게 받지 않을 수 없다. 설령 경제 발전에 종전보다 힘을 쏟는다고 해도 경제발전을 위해 체제위험요인의 증대, 즉 정치적 부담의 증대를 감수할 정도는 아니라는 점에서 여전히 경제는 정치의 눈치를 보아야 하는 상황, 따라서 본격적인 경제발전을 추구하기 어려운 상황은 지속될 것으로 보인다. 따라서 향후 북한의 경제발전전략은 여전히 큰 틀로 보면 그럭저럭 버티기(muddling through)에 머물러 있을 것으로 보인다. 다만 그 틀을 유지하는 속에서 경제발전전략을 소폭 개선하고자 하는 노력은 충분히 있을 수 있다.

‘본격적인 개혁·개방’과 관련해서는 여전히 촉진요인보다 억제요인이 많아 보인다. 특히 국내정치적 변수와 대외정치적 변수의 제약 요인이 매우 크다. 따라서 현재의 여건에 비추어 보면 본격적인 개혁·개방은 당분간 어려울 것이라는 전망이 도출된다. 다만 현재 김정은 정권이 보여주듯이 매우 제한적인 수준에서 조심스럽게 개혁·개방적 조치의 확대를 모색하는 움직임은 당분간 계속될 수 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 11일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 경남대학교 극동문제연구소. 『북한무역론』. 서울: 경남대학교극동문제연구소, 1979.
- 국토통일원. 『북한경제통계집(1946~1985년)』. 서울: 국토통일원, 1986.
- 김갑식. 『북한 경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가』. 서울: 국회입법조사처, 2013.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김일성. 『김일성 저작선집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1967.
- 사회과학원 주체경제학연구소. 『경제사전 1, 2』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 서재진 외. 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』. 서울: 황금알, 2004.
- 신지호. 『북한의 개혁·개방』. 서울: 한울, 2000.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 계획경제와 시장화 현상』. 서울: 통일부 통일교육원, 2013.
- 양문수 외. 『2000년대 북한경제 종합평가』. 서울: 산업연구원, 2012.
- 이석기 외. 『북한시장 실태 분석』. 세종: 산업연구원, 2014.
- 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소. 『경제사전 1, 2』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 통일부. 『북한개요』. 서울: 통일부, 2000.
- 통일원. 『북한경제통계집』. 서울: 통일원, 1996.
- 한국개발연구원. 『북한경제지표집』. 서울: 한국개발연구원, 1996.

Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

### 2. 논문

- 권영경. “북한시장의 구조화 과정과 김정은 정권의 경제개혁 가능성 분석.” 『동북아경제 연구』. 제25권 제4호, 2013.
- 김석진. “북한의 경제실적과 전망.” 『한반도 포커스』. 2015년 여름호.
- 리신호. “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성.” 『경제연구』. 1992년 제4호.
- 문성민. “북한 국민소득 통계 소개 및 소득수준 비교.” 한국은행 경제연구원 편. 『통계를 이용한 북한경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014
- 박순성. “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선.” 박재규 편. 『새로운 북한읽기를 위하여(증보판)』. 서울: 법문사, 2005.
- 박형중. “북한의 ‘새로운 경제관리체제(6·28 방침)’의 내용과 실행 실태.” 『KDI 북한경제 리뷰』. 2013년 10월호.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교.” 통일연구원 Online Series, 2015.4.29.

- 양문수. “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012-2014년.” 『북한연구학회보』. 제18권 제2호, 2014.
- 이 석. “2014년 상반기 북한경제 동향: 관찰, 분석, 그리고 해석.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2014년 7월호.
- 이석기. “김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2013년 10월호.
- 이일영·양문수. “6·15 이후의 북한경제, 어디로?: 축적전략 변경 및 시스템 개혁에 대한 전망과 평가.” 『동북아경제연구』. 제12권 제2호, 2001.
- 임강택. “북한 시장화의 주요 특징과 도전 요소: 북한당국의 최근 정책변화를 중심으로.” 제1회 세계북한학 학술대회. 『세계 속의 북한학: 과거, 현재, 미래』. 2014.10.28.
- 조동호. “북한경제의 현황 평가와 미래 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 제13권 제1호, 2011.

## Abstract

# 70 Years of Economic Development Strategy in North Korea: *Retrospect and Prospect*

*Moon-Soo Yang*

The purpose of this article is to look to the future with a brief summary and evaluation on the way walked during the last 70 years in North Korean Economy after the Korean peninsula divided. However, for lack of space, this paper will focus on challenges of national economic development strategy, as well as evaluation and prospects in this global context.

The original form of North Korea's economic development strategy was completed in 1960, the Cold War era, since then a slight deformation and discoloration but the basic framework has been maintained. But most of this strategy came from the former Soviet Union, Stalin's industrialization or economic development strategy model.

North Korea modified the existing economic development strategy and developed the first opening policy towards the Western world on the background of East-West detente in the early and mid 1970, but while this policy were to fail soon return to the traditional strategy of self-reliance.

Since the 1990s North Korea were to meet serious economic crisis due to the collapse of the socialist bloc are difficult to adhere to traditional economic development strategy, tried to enlarge the limited reform and opening policy.

If we focused on the direction of change, that is, look at the long-term perspective, North Korea is going to see that swept the world in a large wave of post-socialism or transition toward market economy as well as in China and Vietnam. On the contrary, if we are focused on the width, depth, rate of change, that is, look in the short to medium term perspective, that North Korea may be seen as contrary to the great world-historical wave, that is post-socialism or transition, or left behind long in that flow.

This trend is unlikely to change significantly the future. North Korea's future economic development strategy still seems to have managed to stay in the prop (muddling through). But the move to slightly improve the economic development strategy can be continued. And a full-scale reform and opening policy still requires a lot of time. Just very carefully and in a limited degree, movements seeking to expand the reform and opening policy is expected to continue for the time being.

**Key Words:** North Korea, Economic Development Strategy, 70 Years, Global Context, Reform and Opening Policy