

김정일 체제의 경제정책과 남북한 경제 협력

김 영 윤*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 남북한 경제협력 추진방안 |
| II. 김정일체제의 경제정책 | V. 결론 및 전망 |
| III. 향후 경제정책전망 | |

I. 서론

북한은 1997년 10월 8일 「당중앙위원회·당중앙군사위원회 특별보도」를 통해 김정일을 노동당 총비서로 추대함으로써 김일성 사망이후 3년여의 과도기를 종료하고 김정일시대를 공식 개막했다. 이어 1년이 채 못된 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의를 개최, 북한 사회주의 헌법을 수정·보충, 주식제를 폐지하고 국방위원장을 국가최고 직책으로 격상하는 등 권력구조 개편과 함께 김정일을 국방위원장 재추대함으로써 본격적인 김정일체제를 출범시켰다.

이 글은 김정일체제 출범이후 북한의 경제정책이 어떤 분야에 중점을 두

* 민족통일연구원 선임연구위원(교류협력실)

어 추진될 것인지를 전망하고 이에 근거하여 남북한간의 경제협력방안을 고찰하는데 그 목적이 있다. 북한의 경제정책에 부응하는 남북한 경제협력은 북한의 상황을 보다 충분하게 고려한다는 점에서 그 실효성이 커진다고 할 것이다.

김정일 정권의 경제정책은 김정일 체제 출범을 전후로 나타나고 있는 정책변화를 인식할 수 있는 최근 북한 동향에 중점을 두어 고찰했다. 1998년 8월 22일 「로동신문」에 게재된 정론 ‘강성대국’은 김정일 체제 출범과 함께 가시화된 일종의 강령적 문건이며 1998년 9월 5일 새로 개정된 헌법 조문과 권력 구조의 개편 내용도 향후 김정일 체제가 추진할 정책 노선을 직·간접적으로 보여주는 문건이라고 할 수 있다. 또한 1997년 9월 17일 「로동신문」과 「근로자」에 공동으로 게재된 논설 “자립적 민족경제건설로 선을 끝까지 견지하자”도 북한의 경제정책과 관련해 중요한 의미를 담고 있는 문건이다. 이들 문건들은 「강성대국론」의 내용이 무엇이며 헌법 개정을 통해 북한이 지향하고 있는 바를 비롯하여 남북한간의 경제협력에 어떠한 변화가 일어날 수 있을 지를 가늠할 수 있는 것으로 판단된다. 그 밖에도 북한이 김일성 사후 「공동사설」 형식으로 매년 정초에 내보내는 신년사는 지난 한 해 동안 북한이 이룬 실적 평가와 향후 추진할 대내외 정책을 전망할 수 있는 중요 방향타가 되고 있다. 본고에서는 이와 같은 문건을 통해 김정일 체제가 추진하고 있는 경제정책의 특징을 살펴보고 이에 따른 남북경제협력 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 김정일체제의 경제정책

1. 경제정책목표와 과제

가. 강성대국건설

북한은 김정일 시대의 새로운 슬로건으로 「강성대국」 건설을 제시하고

있다. 북한의 「강성대국」 건설 의지는 1998년 8월 22일 「로동신문」에 장문의 정론 「강성대국」을 싣는 것으로부터 시작¹⁾하여, 1998년 11월 30일 「로동신문」²⁾과 1999년을 「강성대국」 건설을 위한 ‘위대한 전환의 해’로 규정한 1999년 1월 1일 「당보·군보·청년보 공동사설」로 이어져 나타나고 있다.

북한은 강성대국 건설이 “주체의 기치밑에 전진해 온 혁명의 새로운 역사적 단계의 필연적 요구이며 한없이 거창하고 영광스러운 민족사적 성업”이라고 전제하고 그 의미를 “근로인민대중이 역사의 당당한 자주적 주체가 되고 자주, 자립, 자위가 실현되어 그 어떤 지배와 예속도 허용하지 않는 강대한 국가, 경제와 정치와 군사, 경제와 문화의 모든 분야에서 세계적인 봉우리에 우뚝 솟은 나라, 인민들의 자주적이고 창조적인 삶이 활짝 꽃피는 행복의 낙원...”³⁾으로 나타내고 있다.

노동신문 정론에서 제기된 「강성대국」 건설은 「김정일 시대」의 개막을 앞두고 북한 주민들에게 희망과 용기를 줄 수 있는 새로운 비전 제시가 필요한 시점에서 나온 것으로 김일성 사후 지난 4년간 「고난의 행군」에 대신하는 새로운 정책 슬로건으로서의 의미를 지니고 있는 것으로 판단된다.

이어 1998년 10월 8일 김정일 당총비서 추대 1돌 중앙보고대회⁴⁾와 당 창건 53돌 기념(10.10) 노동신문 기념사설에서도 북한은 “김정일의 영도 따라 주체의 사회주의 강성대국을 건설하자”고 강조하고 있다.⁵⁾ 동시에 김정일이 북한을 “사상과 군사의 강국으로 뿐 아니라 경제의 강국으로 건설”하려는 구상을 갖고 있다고 주장하면서 “김정일 강성대국건설 구상을 높이 받들고 사회주의 건설에서 새로운 천리마대고조”를 일으킬 것을 촉

1) 「강성대국」이라는 단어가 하나의 슬로건으로 정식 제기된 것은 1998년 8월 22일 「로동신문」 정론 「강성대국」이 처음이다. 「강성대국」 「로동신문」 (1998.8.22).

2) “주체의 강성대국은 위대한 사회주의 사상강국이다,” 「로동신문」 (1998.11.30).

3) 「로동신문」 (1998.8.22). 「로동신문」 98년 9월 7일자에서는 “나라는 작아도 사상과 총대가 강하면 세계적인 강대한 나라가 될 수 있다”는 뜻으로 풀이하고 “강성 대국을 건설하는 것이 김정일의 사상과 영도를 구현하는 길”이라고 강조하고 있다.

4) 「중앙·평양방송」 (1998.10.8).

5) “위대한 당의 영도따라 주체혁명의 새 시대를 끝없이 빛내며 나가자,” 「로동신문」 (1998.10.10).

구했다.⁶⁾

나. 민족자립 경제건설

강성대국 건설을 위해 북한은 지난 해⁷⁾에 이어 1999년에도 경제건설을 1999년의 최우선적 과제로 삼고 있다. “경제건설은 강성대국 건설의 가장 중요한 과업”으로 언급하면서 “인민경제의 모든 부문에서 생산을 정상화하고 나라의 경제 전반을 자기의 궤도위에 확고히 올려세우며 인민생활을 안정, 향상시키는 것”이 1999년 북한이 수행해야 할 기본과업이라고 밝히고 있다.⁸⁾ 그리고 강성대국 건설을 위한 노선은 사회주의 길에 있으며, 이를 보장하는 것은 올바른 지도사상과 자주적 정치 철학, 강력한 군사력, 비약적인 경제 건설에 있다고 주장하고 있다. 강성 대국의 건설방법은 선 사상·군사 건설, 후 경제 건설에 있으며, 특히 수령 중심의 사상 강국을 건설하는 것이 최우선적 과제임을 밝히고 있다. 이를 수호하기 위해 북한은 강력한 군사력의 건설이 필요하다고 역설하고 있다.⁹⁾

한편 북한의 경제건설이 가지고 있는 궁극적 목표는 「자립민족 경제건설」이다. 1998년 9월 17일자 「로동신문」, 「근로자」에 공동 게재된 논설¹⁰⁾은 북한의 이와 같은 입장을 극명하게 나타내고 있다.¹¹⁾ 본 논설의 핵심 내용은 세계 경제 ‘일체화’¹²⁾를 민족경제를 말살하기 위한 ‘반동공세’로 규

6) 「로동신문」(1998.10.10).

7) 1998년 「당보, 군보 공동사설」에서 북한은 경제건설을 “새해에 최대의 힘을 넣어야 할 주되는 전선”이라고 규정하였다.

8) 1999년 「당보·군보·청년보 공동사설」.

9) 「로동신문」(1998.8.22). 이와 같은 군사 중시를 김광용은 정상적인 통치 방법으로는 경제난을 비롯해 북한이 겪고 있는 여러 가지 어려움을 극복하기 어렵기 때문에 병영 국가식의 통치를 선택한 결과라는 것으로도 해석하고 있다. 김광용, “정책노선의 지속? 단절?,” 현대경제연구원 「통일경제」(1998.10), p. 30.

10) “자립적 민족경제건설노선을 끝까지 견지하자,” 「로동신문·근로자 공동논설」(1998.9.17).

11) 본 논설이 기존 정책의 변화를 나타내고 있는 것은 아니지만, 김정일 체제 출범 이후 세계경제가 변화하고 있는 가운데 북한이 지향하고 있는 정책방향을 확인시켜주고 있는 점에서 큰 의의를 가지고 있다고 할 것이다.

12) 본문은 ‘일체화’를 ‘세계화’(globalization)를 대신하여 사용하고 있다.

정하고 그 결과가 아시아 여러지역의 금융위기에서 잘 나타나고 있는 바, 경제의 세계화책동에 민족경제노선으로 맞서 나가야 한다는 것이다. 세계적인 경제 위기로부터 북한이 자유로울 수 있었던 것은 자력갱생에 의한 자립적 민족경제건설 노선을 관철했기 때문이므로 북한은 자기 실정에 맞는 자기식대로 경제발전을 추진할 것이며, 기존의 노선을 계속 견지하겠다는 것이다. 공동노선은 또한 “경제적으로 자립해야 나라의 독립을 공고히 하고 자주적으로 살아나갈 수 있으며 사상에서의 자주, 정치에서의 자주, 국방에서의 자위를 확고히 보장하고 인민들에게 넉넉한 물질문화생활을 마련하여 줄”것임을 지적하고 있다. 그러면서도 본 논설의 후반부에서는 북한의 국가 경제 개혁·개방과 관련한 입장과 함께 경제관리체계와 방법을 개선할 의지를 피력하고 있다. 이는 자립민족경제건설이 북한으로 하여금 향후 어떤 방향으로 정책을 추진케 할 것인지를 예시하는 부분이라고 할 수 있다. 북한은 그들의 “문호가 언제 한번 폐쇄된 적이 있었는가?” 반문하면서 그들의 대외경제관계를 “평등과 자주성의 원칙에서 열어놓을 것은 다 열어 놓았다”고 주장하고 있다.

한마디로 본 논설은 북한이 기본적으로 폐쇄 경제운용의 틀 속에서도 변화된 환경과 조건에 맞게 경제 사업을 신축적으로 조직·전개하여 실익을 실현하는, 한마디로 “정치·도덕적 자극을 위주로 하면서 물질적 자극을 적절히 배합”하는 원칙아래 경제를 이끌어 나갈 것임을 시사하고 있다고 보여진다.¹³⁾ 이와 같은 의지는 후술하는 개정 헌법 제26조에서 자립적 민족경제의 개념을 ‘조국의 자주적 발전을 위한 밀천’에서 ‘조국의 융성번영을 위한 밀천’으로 바꿈으로써 「자립」의 개념이 정치 우선적 개념에서 실리향적 개념으로 바꾸고 있는 데서 잘 나타나고 있다.

2. 정책추진배경

강성대국은 문자 그대로 강하고 융성한 국가, 즉 군사적으로 강하고 경

13) 김광용은 이를 북한이 개혁·개방으로의 조심스런 진행, 즉 북한이 미래 지향적인 부분에 무게중심을 두고 있음을 의미하는 것으로써 향후 개혁·개방 추진시 중요한 인용 근거가 될 수 있을 것으로 내다보고 있다. 김광용, 앞의 논문, p. 32.

제적으로 반영된 나라를 말한다. 그러나 「강성대국」 건설이라는 경제정책의 외연적 목표 뒤에는 「먹는 문제」 해결이 최우선적 실천목표로 자리잡고 있다.¹⁴⁾ 다시 말해 북한은 강성대국을 건설하기 위해 경제강국을 건설하는 것이 가장 중요한 과업임을 제시하고 있으면서도 그것이 바로 「먹는 문제」 해결과 직결되어 있음을 내비치고 있는 것이다.¹⁵⁾ 이는 먹는 문제가 그 만큼 심각하다는 것을 자인하고 있는 것이라고 할 수 있다.

북한이 먹는 문제 해결을 강성대국 건설의 기본목표로 제시하고 있는 배경은 두말할 것도 없이 북한경제가 최악의 상황에 직면해 있기 때문이다. 이는 우선 현재 당면하고 있는 식량난에서 바로 나타난다. 북한의 「먹는 문제」는 사실 대단히 심각하다. 그리고 그 심각성은 이를 타개할 만한 해결책을 자력으로 찾을 수 없다는 데서 더 큰 문제가 되고 있다.

FAO/WFP는 북한의 1998년 곡물생산량¹⁷⁾을 1997년의 266.3만톤보다 30% 증가한 348.1만톤으로 평가하고 있다.¹⁸⁾ 전년에 비해 다소 증가된 곡물생산량임에도 불구하고 이와 같은 곡물생산량은 북한이 1999년 최소로

- 14) “농업생산은 강성대국 건설의 천하지대본이다. 올해 우리는 농사에 전국가적 힘을 넣어 먹는 문제를 해결하여야 한다.” “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 「당보·군보·청년보 공동사설」 (1999.1.1).
- 15) 금년 1999년 「공동사설」은 ‘김일성 유훈통치’라는 용어 사용을 배제하고 있으며 김일성의 「조국통일 3대원칙」 및 「연방제 통일론」을 비롯하여 대미 평화협정 주장 등에 대해서는 일체 언급하지 않고 있는 대신, ‘김정일 유일체제’를 강조, 김정일 국방위원장 체제의 본격적인 가동과 경제강국을 건설, 파탄 직전의 북한경제를 회생시키고 「먹는 문제」를 해결하려는 강력한 의지를 보이고 있는 것이 특징이다.
- 16) 북한은 작년 「공동사설」에서도 「먹는 문제」가 해결되지 않았음을 시인하면서 「먹는 문제」를 완전히 해결하기 위해 종자문제를 풀고 이모작 농사를 다그치는 녹색혁명을 강조한 바 있다. “위대한 당의 영도에 따라 새해의 총진군을 다그치자,” 1998년 「당보·군보 공동사설」 (1998.1.1).
- 17) 북한의 곡물 생산량은 여러 가지 가정을 전제로 하는 추정에 근거하고 있어 불확실하나 국제사회의 대북 식량지원이 이루어지는 과정에서 현장접근이 가능해짐에 따라 상당히 구체적인 추정치가 산출되고 있다. 남한에서는 농촌진흥청과 통일부, 농촌경제연구원 등에서 추정되고 있다. FAO/WFP의 곡물 추정량을 제시하는 이유는 1996년 북한이 적정 대북 식량지원량 산출을 위한 FAO/WFP 조사단의 북한지역 방문에 따라 현지접근에 의한 곡물생산량 추정이 이루어지고 있기 때문이다. 현지조사단은 북한 농지의 비옥도에 따라 상·중·하 등급으로 분류하고 1평방미터당 쌀과 옥수수의 낱알 수를 집계한 후 무게를 제량하는 방법을 사용하고 있다.
- 18) FAO/WFP, FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, Special Report (1998.11.12). 출처 : www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/gIEWS/english/alertes/1998/Srdrk981.htm#E62E12.

필요로 하는 곡물 소요량의 8개월 분에 지나지 않는다. 따라서 최소한 135만톤의 곡물이 추가적으로 필요한 것으로 밝혀지고 있다. 동시에 이들 기관들은 북한이 필요로 하는 최소한도의 곡물량 생산을 위한 농업기반의 복구와 확충이 시급한 과제를 지적하고 있다.

FAO/WFP 제시하고 있는 1일 1인당 458그램의 ‘최소요구량’은 이른바 초근목피로 연명했던 일제 말기에 한국인이 하루 평균 섭취했던 460그램과 거의 차이가 없는 양이다. 전시체제에 가까운 상황에서 대규모 기아사태가 일어나는 것을 방지할 수 있는 최소량에 불과하다.¹⁹⁾ 이런 점에서 볼 때 북한이 당면한 ‘먹는 문제’가 얼마나 심각한 것인지 쉽게 짐작할 수 있다. 식량난에 따른 대규모 기아사태는 지난 1995년~98년 사이에 약 250만~300만명의 북한 인구가 감소한 것으로 북한 사회안전성의 내부문건에 의해 확인되어 충격을 던져주고 있으며²⁰⁾ 사회 전반의 기강을 와해시키면서 경제·사회적 일탈현상도 만연케 하고 있다.²¹⁾

식량상황 뿐만 아니라 공업부문도 심각하기는 마찬가지다. 북한은 금년 「공동사설」에서 사회주의 경제건설에서 인민을 기쁘게 하는 ‘좋은 징조’들

19) 하루 460그램의 곡물은 약 1,650kcal에 해당하는 양으로 성인이 하루 동안 필요로 하는 2,130kcal의 75%로 신진대사만을 유지하는 데 필요한 ‘기초대사량 1,350kcal보다 그리 높지 않은 양이다. FAO/WFP, 앞의 글 참조. 임원혁은 한국농촌경제연구원 의 「식품수급표」를 들어 남한이 아직 보릿고개를 헤어나지 못하고 있었던 1960년대에 이미 하루 평균 550그램의 식량소비가 이루어졌음을 들면서 FAO/WFP가 산출하고 있는 북한 곡물 최소 수요량 약 500만톤은 10퍼센트 내외로 추정되는 높은 감모율에 따른 추수 후 손실과 종자·사료·산업용으로 소요되는 100만톤 정도를 추가적으로 감안할 때 낮게 계상된 것으로 FAO/WFP의 대북 원조분은 그야말로 절대적으로 요구되는 양으로 밝히고 있다. 임원혁, 앞의 논문, p. 9~10.

20) 북한 사회안전성은 1998년 7월 26일로 예정됐던 제10기 최고인민회의 대의원 선거를 앞두고 사전준비를 위해 당시 3월까지의 인구현황을 파악해 이같은 사실을 확인했으며 앞으로 식량문제가 해결되지 않으면 인구는 더 감소될 것으로 예측했다. 「동아일보」(1999.2.18). 이와 같은 문건은 지금까지 기아에 따른 북한 인구의 감소가 「우리 민족 서로돕기 불교운동본부」, 「WFP」를 비롯하여 황장엽씨 등 서방측 자료에 의해 보도되었던 불확실성에서 벗어나 북한에 의해 직접 알려졌다라는 데서 큰 의미를 갖고 있다. 우리 측 보도와 관련하여서는 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 사태보고서(97.9.30~98.1.31)」 및 황장엽씨의 증언 「문화일보」(1998.5.21) 등을 참조할 것.

21) 김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 민족통일연구원, 「통일연구논총」 제 7권 1호 (1998), pp. 146~155.

이 나타났으며, 금속공업과 전력공업, 기계공업을 비롯한 인민경제 기간공업부문을 활성화할 수 있는 토대가 닦였다고 주장하고 있으나, 실제 북한 경제는 1990년대 유사 이래 최악의 상황에 봉착해 있는 형편이다.²²⁾ 북한 경제는 에너지 및 원자재 부족 등으로 침체를 거듭하여 1990년 이후 경제성장률은 평균 -4.7% 를 기록하였다.¹³⁾ 1990년 231억달러에 달했던 사회총생산은 1997년 177억달러²⁴⁾로 감소, 경제규모와 사회적인 부(富)가 축소 일변도를 나타내고 있으며, 공장과 기업소의 가동률이 크게 저하됨으로써 재정수입의 원천인 거래수입금, 국가기업이익금 감소가 국가 재정을 악화시키고 있다. 여기에는 비합리적인 대규모 체제선전 상징물 등의 건설과 관련된 예산낭비가 한 몫을 하고 있다. 북한의 공장·기업소의 가동률도 평균 30%에서 25% 이하로 저하된 것으로 보인다.²⁵⁾ 북한에 대한 상황을 비교적 정확하게 유추할 수 있게 하며, 일국의 경제에 직접적인 기여 기능을 갖는 대외무역도 구소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가들의 붕괴 이후 계속 감소추세를 보여왔다. 특히 1998년에는 아시아 경제위기의 직·간접적인 영향으로 대외무역은 더 크게 감소하였다. 1998년 상반기의 대외무역액은 1997년 대비 13.3% 이상 감소한 7.5억달러(수출 2.6억달러, 수입은 4.9억달러)를 기록하였다.²⁶⁾ 북한의 주 교역 파트너인 중국과의 무역실적은 1억9,011만달러로 전년동기 대비 35.6%나 감소하였다. 1998년 상반기 일본과의 수출은 14.7%가 감소한 반면, 수입은 18.1%가 증가해 대일 무역수지를 크게 악화시켰다. 특히 대일본 섬유류 수출실적은 1997년도 상반기 대비 27.4% 감소한 2,800만달러에 그쳤다.²⁷⁾

22) 1998년 북한경제에 대한 평가에 대해서는 고일동, “1998년 북한경제의 평가와 1999년 전망,” 한국개발연구원 「KDI 북한경제 리뷰」 (1998.12), pp. 1~5 참조.

23) 1992년부터 1997년까지의 연평균 성장률. 한국은행, 「1997년 북한 GDP추정 결과」 p. 1.

24) 한국은행, 앞의 자료 p. 7.

25) 한국은행, 앞의 자료 1996년 및 1997년 참조.

26) 민족통일연구원, 「계간 북한동향」 1998.12 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 54.

27) 위의 책, p. 55~57.

3. 정책추진전략

강성대국 건설의 목표를 북한은 다음과 같은 수단을 통해 달성하려 하고 있다.

첫째, ‘강계정신’²⁸⁾, ‘결사관철의 정신’, ‘자력갱생’ 등 대부분 사회주의 특유의 노력동원과 정신무장이다. “잡도리를 크게하고 넓다미는 대담성과 완강한 실천력, 언제나 깃발을 들고 앞장서는 이신작칙, 대중과 한 가마밥을 먹는 인민적 품성”과 “당군민의 일심단결의 위력, 정치사상적 위력을 발동하고 자체의 힘으로 모든 것을 풀어나가는” ‘북한식 혁명방식’을 통해 경제강국을 이루려고 하는 것이다.²⁹⁾ 이와 같은 정신무장의 원동력을 북한은 당의 선도적 역할과 혁명적 군인정신을 무기로 하여 사회주의 건설을 밀고 나가는 선군 혁명영도의 김정일 현지지도 방식에서 찾고 있다. 즉 “당 및 국가, 군 건설과 사회생활의 모든 분야에서 김정일 동지의 사상과 노선을 툇튼히 틀어쥐고 철저히 구현”해 나가는 동시에 “모든 부문, 모든 단위에서 당 대열을 조직사상적으로 더욱 툇튼히 꾸리고 당의 영도적 역할을 백방으로 강화”할 것을 밝히고 있다.³⁰⁾ 여기에서 북한은 김정일을 중심으로 하는 전 주민의 일심단결을 강조하고 있다. 북한은 일심단결을 강성대국건설의 천하지대본으로 언급하면서 “인류최고봉의 주체사상으로 온 사회가 일색화되고 수령을 중심으로 전체 인민이 혼연일체를 이룬 힘이야말로 우리 민족이 무한히 강성할 수 있는 최대국력을 이룬다”고 밝히고 있다.³¹⁾ 이와 같은 의

28) 강계정신은 북한이 「최후승리를 위한 강행군을 떠밀어 주는 위력한 추동력」으로 강조하고 있는 정신으로 1998년 2월 16일자 노동신문 사설을 통해 제시됐다. 이 정신의 내용은 세가지로 첫째, 자기 영도자만을 굳게 믿고 받드는 수령 절대숭배 정신 둘째, 영도자의 구상과 의도를 실현하기 위해 투쟁하는 결사관철의 정신 셋째, 자신의 힘을 믿고 자기 단위의 살림살이를 자체로 꾸려 나가는 자력갱생 간고분투의 정신이다. 강계정신의 표준으로 지정된 지역은 자강도다. 자강도가 모범으로 분류된데는 자체적인 자재조달을 통해 중소형발전소를 많이 건설함으로써, 「자력갱생의 전형」을 보여주었기 때문인 것으로 보여진다.

29) 1999년 「당보·군보·청년보 공동사설」.

30) 앞의 글.

31) “강성대국” 「노동신문」 (1998.8.22).

지는 물질적 기반이 취약한 북한으로서 취할 수 있는 가장 최선의 방법이라고 해도 과언이 아니다.

둘째, 첫 번째의 경우와 비슷하게 북한은 기존에 추진해 왔던 ‘천리마 대진군’이라는 대중노력동원을 통해 경제강국 건설을 도모하려 하고 있다. ‘천리마 대진군’은 1956년 12월 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 시작되었던 ‘천리마운동’에서 비롯된 것이다. ‘천리마운동’은 주체사상에 기초하여 경제, 문화 건설에서 집단적 혁신과 근로자들을 교양·개조하는 사업을 함께 추구하는 공산주의적 교양운동³²⁾으로 그 본질은 모든 근로자들을 공산주의 사상, 주체사상으로 교양·개조하여 그들의 혁명적 열의와 창조적 재능을 높이 발양시킴으로써 사회주의를 더 잘, 더 빨리 건설하려는 데 있었다.³³⁾ 북한은 이제 제2의 천리마 운동을 일으켜 경제강국을 건설하는 추동력으로 삼으려고 하고 있다.

셋째, 이상과 같은 노력동원 및 정신무장과 함께 북한은 “새로운 국가기구체계의 요구에 맞게 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도를 더욱 강화”하고 ‘북한식 실리주의적 경제사업의 추진’을 통해 경제강국을 건설하려는 의도도 내보이고 있다. 자력갱생에 의한 자립적 「민족경제건설노선」, 다시 말해 “자체의 자원과 자금을 효과적으로 동원·이용하여 나라와 인민의 수효를 실제적으로 충족”시키는 한편, ‘실리를 중시하는 사업태도’를 견지하고 “변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신축성있게 조직 전개”함으로써 실질적인 이익을 확보하려고 하는 것이다.³⁴⁾

32) 사회과학출판사, 「경제사전 2」(평양:사회과학출판사, 1985), p. 490.

33) ‘천리마운동’은 ‘천리마작업반운동’, ‘천리마속도’ 등 다양한 형태로 전개되었다. ‘천리마작업반운동’은 작업반을 단위로 하여 근로자들을 교양·개조하는 사업과 생산에서의 집단적 혁신운동을 유기적으로 결합시킨 대중적 진군운동으로 1959년 3월 남포시 강선구역 소재 강선 제강소에서 시작되었으며, 「천리마속도」는 천리마운동을 전개하던 과정에서 이룩한 경제건설속도로 「천리마를 탄 기세로 달리자」는 구호에서 그 연원을 찾을 수 있다. 「평양속도」, 「강선속도」는 천리마속도를 이은 새로운 천리마 속도로 칭하고 있다.

34) 「로동신문·근로자 공동논설」(1998.9.17). 이와 관련 북한은 동 논설에서 다음과 같은 대단히 적극적인 자세를 견지하고 있음을 밝히고 있다. “현실적 조건을 옹계 타산하고 중심고리에 역량을 집중하며 개미가 뼈다귀를 뜯어먹는 전술로 전반적인 경제를 하나씩 하나씩 추켜세우는 것이 우리 경제를 하루빨리 활성화해 나가는 일이다.”

이와 같은 의도는 무엇보다도 북한이 제10기 1차 최고인민회의에서 사회주의 헌법을 개정(1998.9.5)하면서 경제관련 조항들을 변화된 경제현실에 맞게 수정한데서 잘 나타나 있다. 개정헌법은 사회주의 계획경제체제의 기본틀을 고수하면서도 생산수단의 소유주체 및 개인소유 확대, 경제관리에서의 독립채산제 명문화 및 수익성 적용, 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수경제지대 장려, 주민에 대한 거주·여행의 자유부여 등 암묵적인 사적 경제활동을 현실화시키는데 초점을 맞추고 있다.³⁵⁾

이상의 관점에서 조망할 때, 북한은 그들이 말하는 경제강국을 서방의 자본과 기술도입을 위해 제한적이거나 대외경제 개방정책을 추진하고, 경제부문에서 실용주의 노선을 통해 건설하려는 의지를 보이고 있다고 하겠다.

그러면서도 북한은 대외개방을 통해 유입되는 ‘자본주의 황색바람’을 막기 위한 「반미교양」, 「제국교양」 강화에 진력하려는 자세도 보이고 있음을 간과할 수 없다. 자본주의 국가와의 교류를 실리적 차원에서 계속하면서도 개방으로 인해 파급될 ‘사상·문화적 침투’를 방지에 급급하고 있는 것이다. 북한은 “사회주의 사상강국을 건설하기 위한 투쟁은 제국주의의 치열한 사상적 대결을 동반”한다고 하면서 “제국주의자들의 사상·문화적 침투에 모기장을 든든히 치고 적들의 내부 와해책동에 최대한 경각성을 높여야”할 것임을 강조하고 있다.³⁶⁾ 이는 곧 김정일사상 교양을 강화해 나갈 것임을 시사하고 있는 대목이다.

III. 향후 경제정책 전망

1. 예상 추진정책

북한은 김일성 사후 발표된 유훈 통치의 내용을 그대로 답습할 것으로

35) 이에 대해 다음 장에서 보다 자세히 서술한다.

36) 1999년 「당보·군보·청년보」 공동사설.

예상된다. 이는 북한 경제관리체제의 ‘개선’³⁷⁾으로 간주할 수 있는 개정헌법의 서문에서 조차 “김일성 동지의 위대한 사상과 령도 업적은 조선 혁명의 만년 재보이며 조선민주주의인민공화국의 통성 번영을 위한 기본 담보이다”라고 밝히고 있는 데서 잘 나타나고 있다.³⁸⁾ 북한은 또한 “김일성 동지의 사상과 업적을 옹호·고수하고 계승·발전시켜 주체혁명 위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다”라고 밝히면서 주체혁명 위업 완수가 이번 개정헌법의 목적이자 목표로 천명한 바 있다.³⁹⁾ 이런 점에서 볼 때 김정일이 선택하게 될 정책적 지향점은 과거 김일성 통치하 정책의 지속성을 견지하면서 주어진 범위 내에서의 변화모색에 있다고 할 것이다. 추진될 것으로 예상되는 정책은 다음과 같다.

가. 실리추구형 사회주의 원칙 고수

북한은 향후 사회주의 원칙을 고수하면서 실리를 추구하는 정책을 지향할 것으로 전망된다. 사회주의 원칙의 고수는 이미 김정일이 1994년 11월 1일자 「로동신문」에 발표한 논문 “사회주의는 과학이다”를 통해서 잘 드러나고 있다. 같은 맥락에서 최근의 「로동신문」·「근로자」의 공동논설에서도 개혁·개방에 대한 강한 반발을 보이고 있는 데서도 잘 증명된다. “새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 ‘개방’할 것도 없다”고 언급하면서 “제국주의자들이 몰아오는 ‘개혁·개방’ 바람을 물리치는 유력한 방도는 경제사업의 모든 분야에서 사회주의 원칙을 지키는 것”이라고 주장하고 있다.⁴⁰⁾

그러면서도 동 논설에서 북한은 “경제관리체제와 우리 식대로 끊임없이

37) 유영구는 1998.9.5 개정 북한헌법과 함께 최근 북한 문건을 분석, 그 속에서 나타나고 있는 움직임, 예를 들어 실용주의적 경제관의 등장, 당·정분리, 기업관리의 합리화, 개인소유확대 및 협동농장 분조관리제의 강화 등 일련의 현상을 경제관리의 ‘개선’이라는 측면에서 파악하고 있다. 유영구, “북한 경제 관리의 ‘개선’ 방향에 관한 연구,” 현대경제연구원, 「통일경제」 (1998.12).

38) 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 전문(1998.9)

39) 앞의 글.

40) “자립적 민족 경제 건설 로선을 끝까지 견지하자” 「로동신문·근로자 공동논설」 (1998.9.17).

개선해 왔으며 지금도 개선하고 있다”는 지적과 함께 향후 경제정책면에서의 변화의지를 드러내는 것⁴¹⁾과 같은 “경제사업에 실제적인 리익이 나게 하여야 한다”거나 ‘변화된 환경과 조건’에 맞는 경제사업의 추진과 ‘실제적인 리익 실현’ 등 실익을 중시하는 표현을 사용하고 있는 것으로 보아⁴²⁾ 북한이 주체 사상 원리에 입각한 북한식 경제노선을 고수하면서도 ‘현실’과 ‘실리’에 입각한 정책을 추진할 것이라는 예상을 할 수 있다.

나. 북한식 ‘사회주의시장경제’의 추구

북한 사회주의 헌법의 개정을 비롯한 일련의 대내 경제 법·제도적 개선은 북한이 나름대로의 ‘사회주의시장경제’를 추구해 나갈 것이라는 전망을 가능케 하고 있다. 우선 이번 헌법개정을 통해 정부원을 내각으로 개편해 그 비중을 제고하고 부서를 통폐합, 부서장들을 실질적인 기술관료들로 충원한 점과 부총리를 대폭 감원한 점이나 상급 기관으로서 부작용이 많았던 「중앙위원회」를 폐지시킨 점 등은 그와 같은 정책 추진 의도를 뒷받침하고 있다.⁴³⁾ 이

41) 개선의 불가피성은 북한 다른 공식 문건에서도 나타나는데, 주체경제연구소 리기성 실장은 자립 경제를 올바로 수행하기 위해 “나라의 경제 구조를 부단히 개선 강화해 나가는 것”이 필요하다고 강조한 바 있다. 리기성, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 현 시기 경제 운영 방향과 자립적 민족 경제 잠재력의 옳은 리용,” 「경제연구」 제4호 (1997); 전정호, “위대한 수령님의 시정 연설은 공화국 정권 활동의 일관한 지침,” 「민주조선」 (1998.9.22) 참조.

42) 이와 같은 이익 중시의 태도는 김정일이 기업의 생산 행태의 문제점을 지적한 데서도 잘 드러나고 있다. 그는 공장·기업소에서 계획 수행만 생각하고 이윤에 관심을 돌리지 않거나 전기와 원자재를 낭비하는 경향 등을 문제 삼은 바 있다. 그는 이같은 경향을 극복하자면 공장·기업소에 이윤과제와 외화과제를 부과해야 한다고 지적했다. 김정일, “경공업을 발전시키며 경제관리 연구사업을 잘할 데 대하여,” 「김정일 선집」 (평양, 조선로동당출판사: 1998), pp. 23~25.

43) 유영구는 1998년 9월 헌법 개정을 통해 내각이 국방을 제외한 국가의 모든 행정 경제 사업을 통일적으로 장악·지도 하도록 한 것은 북한 경제관리 ‘개선’의 시사점이며 내각책임제 강화는 정경분리의 맹아로서의 의미를 갖는 것으로 분석하고 있다. 또한 정권기관인 「인민위원회」와 경제사업책임기관인 「행정경제위원회」로 나뉘어졌던 이원적 체계가 「인민위원회」의 일원화되고 도당 책임비서가 인민위원장을 겸하던 관행을 고쳐 양자를 분리한 것도 지방에서의 정경분리 움직임으로 보고 있다. 즉 지방 정부기구를 단순화하고 지방경제사업에 대한 책임권한을 일체화시킴으로써 책임소재를 분명히 하고 효율화를 기할 수 있으며, 당 책임자가 인민위원장을 겸함으로써 나타나는 지방 경제사업에 대한 당의 간섭 행위가 해소될 것으로 보고 있다. 유영구, 앞의 논문 p.18~19.

른 바 ‘북한식 시장경제원리’의 제도화를 위한 첫걸음이 내딛어졌다는 의미를 부여할 수 있을 것이다.

북한의 제한적 시장경제요소 도입과 관련된 일련의 징조를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한이 제품사이의 가격균형을 정확히 맞추고 제품생산을 늘이고 질을 높일 수 있는 개선된 가격체계를 마련하고 있는 점이다. 북한에서의 상품가격은 계획가격이며 일단 제정된 가격은 법률적 성격을 가지고 있기 때문에 획일적이고 경직적이며 통제적이다.⁴⁴⁾ 그러므로 상품의 가치와 가격간의 괴리현상이 나타나 정확한 계획수행 실적의 평가, 합리적 경제정책 및 계획의 수립과 운용에 큰 지장을 초래하는 것이 사실이다. 특히 최근에는 식량난, 에너지난 등으로 북한내 물자부족현상이 심화됨에 따라 제도권 내 국정가격에 의한 정상적인 유통은 위축되는 대신 암거래가 크게 늘어나고 있다. 이는 기존 북한의 가격체계 및 질서가 올바른 경제운용을 어렵게 할 정도로 문란해지고 있음을 반영하는 것이다. 북한은 이에 「국가가격부서를 내오며 가격에 대한 국가적 통제를 실시할 데 대하여」 발표 50주년을 맞아 「당의 가격 일원화 방침을 철저히 관철하는데서 나서는 중요과업」이라는 제하의 사설을 통해 가격통제의 강화를 강조하면서 “상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따라 값을 높일 것은 높이고 낮출 것은 낮추는 것이 정상적인 사업”이라고 언급하고 있다.⁴⁵⁾ 이와 같은 조치는 시장경제의 핵심인 가격자유화 조치와는 큰 괴리를 보이는 것이기는 하나 기존의 사회주의 계획가격체제를 정상화하고 극심한 가격질서 문란행위를 해결하기 위해 취해진 나름대로의 처방이라는 점에서 큰 의의가 있다.

둘째, 생산수단의 소유주체와 관련된 개혁조치를 단행하였다는 점이다. 북한은 생산수단의 소유주체를 구헌법에서는 국가, 협동단체, 개인으로 규

44) 북한의 가격은 공장·기업소에서 작성·제출한 ‘가격제정신청서’를 해당 가격제정기관인 중앙 및 지방의 가격제정위원회에서 심의·비준하는 절차로 결정되고 있다. 상품에 투하된 사회적 필요노동에 기초하여 정하되, 정책적으로 대중 소비품의 가격은 낮게 정하고 기호품, 사치품 등은 높게 정하고 있다. 사회과학출판사, 「경제사전 1」(평양, 사회과학출판사, 1985), p. 42 참조.

45) 「로동신문」(’96.11.25).

정하였으나, 개정헌법에서는 국가, 개인 외 사회협동단체로 규정, 사회단체에 영리를 목적으로 경제활동을 하는 상사들도 포함시킴으로서 소유권의 범위를 확대하였다(개정헌법 제20조). 예를 들어 종래에는 트랙터 등 「농기계」를 국가만이 「농기구」는 협동단체만 소유할 수 있었으나, 개정헌법에서는 사회협동단체도 「농기계」 소유를 가능하게 만들었다(제22조).⁴⁶⁾ 이와 함께 국가 소유 대상과 관련하여 ‘교통·운수’ 부문에서 ‘철도·항공운수’로 한정시킴으로써 이외의 도로 및 해상운수 부문을 국가의 배타적 소유 대상에서 제외시켜 놓고 있다(제21조). 이는 도로 및 해상 운수분야에서의 건설 및 운영사업에 외국인 또는 외국 기업도 진출할 수 있다는 의미가 된다. 또한 종래에는 소비재의 개인소유 주체를 「근로자」로 제한하였으나 개정헌법에는 「국민」으로 규정, 소유주체의 범위를 확대함으로써 국가 성원 전체를 대상으로 개인 소유를 인정하고 있다.(제24조) 또한 ‘합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입’도 개인 소유의 대상에 포함시킴으로써 개인 소유의 인정 범위를 확대하였다. 예를 들어 텃밭 경작을 통한 이윤뿐만 아니라 농민시장 등을 통해 얻은 개인적 이익도 인정하고 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 북한이 그동안 암시장을 통한 사적 경제활동을 허용하는 것으로 받아들여질 수 있으며, 개인 소유에 속하는 물건들은 상거래의 대상이 될 수 있는 바, 시장거래의 활성화에도 필히 영향을 줄 것으로 판단된다.

셋째, 기업의 자율성과 재산성을 중시하고 있는 점이다. 개정 헌법은 기업 관리의 합리화를 위해 독립채산제 강화, 경제적 공간의 올바른 이용, 생산성 제고 및 품질관리 등을 집중적으로 강조하고 있다. 개정 헌법은 독립채산제 실시 및 원가·가격·수익성 등 ‘경제적 공간’의 올바른 이용을 규정함으로써(제33조), 기업관리에서 새로운 분위기를 창출할 수 있는 여건을 조성해 놓고 있다. 또한 공장·기업소의 지배인과 기사장이 이 규정

46) 아울러 1992년 헌법에 명시된 ‘부림집승’과 ‘건물’을 삭제한 것은 가축, 주택, 기타 건축물에 대한 사적 소유 및 거래를 허용할 것임을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 장명봉, “북한 개정 헌법(1998.9.5)의 경제 조항 변화의 고찰,” 현대경제연구원 「통일경제」 (1998.10), p. 43.

을 어기면 헌법 위반 사범이 될 수 있는 여지도 만들어 놓았다. 이와 같은 헌법적 규제는 지배인과 기사장 등 경제 간부들이 기업 관리에서 독립채산의 책임을 지게 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다. 또한 경제관리에서 「대안의 사업체계」 요구에 맞게 독립채산제를 실시한다는 문항의 추가도 공장, 기업소의 자율성을 제고하고 종래에 허용되지 않았던 공장, 기업소의 의사결정권이 포함된 독립채산제의 실시 가능성을 내보이고 있다는 점에서 그 의미가 적지 않다. 특히 경제관리에서 원가(cost), 가격(price), 수익성(profitability) 등을 고려한다는 문항을 추가, 물량 위주의 생산에서 채산성을 염두에 두는 생산으로 전환할 가능성을 내비치고 있는 것도 관심을 촉발시키는 점이다(제33조).

넷째, 생산 기여도에 따른 분배가 어느 정도나마 이루어질 수 있는 물질적 인센티브제를 확대·적용하고 있다. 앞서 언급하였듯이 북한은 종래의 개인부업경리에서 나오는 생산물과 함께 ‘합법적 경리활동을 통해 얻은 수입’도 개인소유로 추가 허용(제24조)하고 있다. 이는 일정한 범위에서 개인상업 등 사적 경제활동을 허용하려는 의도를 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 북한은 물질적 자극을 받을 수 있는 방도를 마련해 놓고 있기도 하다. 여기에는 우선 협동농장의 분조관리제의 개선·강화를 들 수 있다.⁴⁷⁾ 분조관리제⁴⁸⁾는 1965년 5월 김일성이 강원도 회양군 포천 협동농장 현지지도에서 ‘독창적으로 창시’하였다는 농촌경리의 내부관리 형태로서 같은 해 11.15~17 개최된 조선노동당 중앙위 제4기 제12차 전원회의에서 공식 채택되고, 이듬해인 1966년부터 북한 전역의 협동농장에서 적용·시행되어 왔다.⁴⁹⁾ 연간 농업생산계획을 10~25명으로 구성된 분조에서 책임지고 수행하며, 분조에 대한 분배는 연말에 생산실적에 따라 노동력 일수를 계산해 확정하는 것이다. 분조관리제는 책임성 제고의 측면

47) 앞의 논문 p. 26.

48) 이에 대해서는 사회과학출판사, 「경제사전 1」 위의 책, p. 651 참조.

49) 북한은 ‘협동경리’의 약점인 책임성과 노동의욕의 결여현상에 대한 대책으로 1960년대부터 「작업반우대제」를 실시해 왔으나 보통 150여명으로 구성되는 「작업반」은 규모가 커 효율적 통제나 독려가 어렵다는 점에서 세분한 ‘분조관리제’를 도입하게 된 것이다. 민족통일연구원, 「계간 북한동향」(1998.3), p. 148~149.

에서 인센티브제도의 측면에서 기능하는 것을 목표로 하였으나 보다 많은 초과분 할당을 의식한 생산실적 과대평가와 비현실적인 생산목표 설정 등의 부작용으로 인해 1970년대 초반부터는 거의 유명무실화하였다. 1996년 3월부터 북한은 분조관리제를 다시 개선·강화하는 조치를 취했는데, 그 주요내용은 ①분조규모를 10~25명에서 7~8명으로 축소하고 작업반 단위로 운영하던 「우대제」를 분조에 직접 적용하며, ②생산계획을 하향조정하여 과거 실적을 감안한 현실적인 것으로 바꾸었다.⁵⁰⁾ 또한 ③초과분의 자유처분권을 인정하였다. 초과분 자유처분권 인정은 분조원에게 할당되는 초과분에 대해 상거래 등 자유처분을 허용한 것이 동 제도개선의 가장 큰 특징이며 그동안 공식적인 식량거래를 금지해 왔다는 점에서 의미있는 제도전환이라고 볼 수 있다. 비록 분조관리제 강화조치가 종자나 비료 확보 등이 협동농장 단위로 이루어지기 때문에 분조의 자율성이 제한되어 있기는 하나 이를 통해 사회주의 농업 증산을 위한 것이라는 평가가 가능하다는 제한된 해석을 내릴 수 있다. 이를 통해 농민의 생산 의욕이 고취되는 의미를 가질 수 있기 때문이다.⁵¹⁾

다. 점진적 대외개방 모색

북한은 기존에 추구했던 대외경제정책의 노선에서 벗어나 대외무역을 강화하고 국제경제체제에의 참여를 통한 점진적 개방정책을 추진할 것으로 예상된다. 이의 근거로 첫 번째로 북한이 대외 무역의 주체를 국가 독점에서 사회·협동단체로 확대, 이들 단체들도 무역을 독자적으로 담당할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 대외 무역의 자유화에 접근할 수 있는 발

50) 최근 3년간의 평균수확고와 그 이전 10년간의 평균 수확고를 합하여 다시 평균한 수치를 기준으로 적용하였다. 예를 들어 1996년 생산계획은 각 분조의 1993~95년 평균 수확고와 1993년 이전 10년간 평균 수확고를 합쳐 둘로 나눈 양보다 약간 낮게(통상 10%) 책정함으로써 초과달성이 가능하도록 조정했다.

51) 북한은 지난 1999년 2월 5일 중앙통신을 통해 총 6장 78조의 「농업법」을 채택하였다고 발표하였으나, 구체적인 법조문 소개없이 「농업법」 채택 의의만을 간략히 소개하고 있어 향후 농업정책의 향방을 파악하는데 어려우나 북한의 제반 농업관련 문제들을 총망라, 법 체계화하였다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

판을 마련하였다는 점이다. 이를 통해 북한이 사회 전반적 차원에서 대외 접촉면을 넓히려는 정책적 의지를 갖고 있다고 인식할 수 있다.

두 번째로 북한이 「자유경제무역지대」와 특수경제지역의 시장화에 대비한 실질적 조치를 취했다는 점이다. 우선 자유경제무역지대를 중심으로 하는 합영·합작회사의 자유로운 설립을 허가하였으며 교역 대상국과 교역 품목의 확대를 위한 무역회사의 설립을 법적으로 뒷받침하는 조치를 마련하였다. 이미 1997년 6월 중국과의 교역을 겨냥한 중·북 국경지대에 위치한 원정리에 자유교역시장을 개설한데 이어 나진·선봉 자유경제무역지대에서는 ‘외화바꾼돈표’ 사용을 폐지하고, 달러 환율의 조정, 지대내 기업에 대한 독립채산제 적용 등의 경제특구의 시장화를 위한 경제조치를 취했다. 이로써 동 지대에서는 일반화폐만이 사용되며, 외화는 일반화폐와 직접 교환된다. 외화 교환비율은 1달러당 200원으로 현재 현실화하였으며 향후 시장 수요와 공급에 의해 교환비율이 결정될 것임을 언급했다. 이처럼 북한이 나진·선봉지대에서 취한 ‘외화와 바꾼돈표 폐지 및 환율조정, 기업의 독립채산제 채택 등의 조치는 제한 지역에서나마 시장경제원리를 부분적으로 수용하는 동시에 앞으로의 경제개방에 대비하겠다는 의지를 보이는 것이라고 할 수 있다.⁵²⁾

세 번째로 헌법개정을 통해 특수경제지대에서 각종 기업의 창설·운영을 장려한다는 항목을 추가하여 나진·선봉 특구 이외에도 남포, 원산 보세가공무역지대, 신의주, 해주, 금강산 등에 경제특구를 확대·운영할 가능성을 시사하고 있다는 점이다. 이와 같은 북한의 ‘특수경제지대’의 설정은 남한 기업의 투자도 확대하는 결과를 가져오게 되어 남북 교류협력 기반을 확충하는 데도 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

52) 민족통일연구원, 「계간 북한동향」 1997.6. (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 97. 임강택은 1996년 6월부터 북한이 특수경제지대에서 추진하고 있는 대외개방 프로그램을 ①법률과 규정 보완 ②유통통화의 일원화와 환율의 현실화 ③개인기업의 설립 허용과 국영기업에 대한 독립채산제 도입 ④자유교역시장의 개설 ⑤개방지역 관리 담당 인재육성 ⑥인프라 정비 및 신설 등 6개로 나누어 정리하고 있다. 임강택, 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」 민족통일연구원 연구보고서 98-11 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 37~38.

이상과 같은 점에서 조망할 때 북한은 미국의 경제제재 해제 및 경제지원을 위한 국제적 분위기를 조성하여 식량 및 농업지원을 받아내고 국제금융기구 가입에 대해서도 적극적인 자세로 임할 것으로 예상된다. 김정일 정권의 최우선적 과제가 식량난을 포함한 경제난 해결에 있으나 현 상황에서 스스로 경제난을 극복하는 것이 불가능하기 때문에 제한적 범위 내에서나마 외국 자본유치를 통한 변화를 모색하지 않을 수 없을 것이다. 남한과도 사회문화단체의 방북이나 기업 투자와 연계한 외화획득, 금강산 지역과 나진·선봉을 포함한 두만강 유역 및 백두산·칠보산 일대의 관광지 개발, 문화재 및 역사유적의 관광상품화 등을 통한 외화획득에 주력할 것으로 전망된다.

2. 부문별 예상 추진정책

당면한 식량난, 경제난 극복을 위해 북한이 추진할 것으로 예상되는 정책은 다음과 같다.

첫째, 농업부문에서는 당면한 식량난 위기를 극복하기 위해 북한은 무엇보다도 곡물생산량의 증대노력을 강행할 것으로 예상된다. 북한은 개정헌법을 통해 농촌 기술혁명을 다그쳐 농업을 ‘공업화’한다는 규정에 ‘현대화’를 추가하여 농업부문의 생산성을 향상시키려는 의지를 내비치고 있다(제28조). 농업생산을 “강성대국 건설의 천하지대본”으로 설정하고 올해 “농사에 전국가적 힘을 넣어 먹는 문제를 해결해야”할 것을 다짐하고 있다. “감자농사에서 혁명을 일으키며 적지적작, 적기적작의 원칙에서 농업구조를 개선”하고, “두벌농사를 대대적으로 하며, 종자혁명을 계속 힘있게 내밀며,” ‘토지정리사업’과 ‘사방사업’을 ‘전군중적 운동’으로 벌릴 것을 계획하고 있다.⁵³⁾ 그러면서도 자체 농업 생산 증산에는 한계가 있다는 인식하에 국제 기구 및 한국, 일본 등 외부와의 국제협력을 강화해 나갈 것으로

53) 「당보·군보·청년보 공동사설」(1999).

54) UNDP와의 공동으로 1998년 5월 28일~29일 중 제네바에서 개최한 ‘북한 농업의 회복과 환경 보호에 관한 주제별 원탁회의’(Thematic Roundtable Meeting on Agri-

전망된다.⁵⁴⁾ 특히 외부로부터의 식량 및 비료도입에 주력하는 동시에, 인공씨감자 생산을 위해 한국의 반관반민 기구들과의 교류협력을 강화해 나갈 가능성이 높다.⁵⁵⁾

둘째, 산업부문에서는 공장과 기업소의 가동률⁵⁶⁾을 높이고 인프라 구축에 노력할 것으로 예상된다. 1999년 「공동시설」에서 북한은 “인민경제의 기간공업부문의 생산잠재력을 최대한 발양”시키는데 전력을 집중할 것임을 내비치고 있다. 우선 ‘인민 경제의 생명선’으로 간주하고 있는 전력과 석탄생산 증대를 꾀해 공장과 기업소를 가동할 수 있는 에너지원을 확보하는데 주력할 것임을 강조하고 있다.⁵⁷⁾ 특히 북한에 풍부하게 소재하고 있지만 장비의 노후화와 갱도의 심부화 현상을 보이고 있는 석탄공업에서 ‘굴진과 갱건설을 앞세워 탄밭을 더 많이 마련하고 석탄생산을 늘여 나가야’할 것을 제시하고 있다. 동시에 “이미 건설중에 있는 대규모 수력발전소들의 조업을 최대한 앞당기며 자강도의 모범을 따라 중소형발전소 건설을 계속 힘있게 밀고 나가야할” 것을 촉구하면서 “금속공업의 주체성과 자립성을 강화하여 철강재 생산을 높은 수준에 끌어올리며 긴장한 철도수송문제를 풀어야할” 것을 밝히고 있다. 이 밖에도 물자수송을 위한 평양-

cultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People's Republic of Korea)에서 2000년까지 620만톤의 곡물을 생산하기 위한 프로그램이 제안되었으며, 총 20억 달러의 투자 비용 가운데 3억 달러를 외국의 자금 지원으로 충당기로 한 것으로 알려졌다. 그러나 문제는 국제적 개발 협력을 위해서는 북한이 40 항목 이상의 통계 자료를 제출해야 하는 바, 국내 경제의 자세한 실상을 알리기 꺼려하는 북한의 입장으로 진전이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 조은호, “'99년도 북한의 대외경제정책전망,” 대한무역투자진흥공사 「북한뉴스레터」 (1999.1), p. 2. 북한 농업회복·환경보호(AREP) 보고서에 대해서는 통일부, 「북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화전망」 (서울: 웃고문화사, 1998), pp. 63~122 번역부분 참조.

- 55) 북한은 1998년 국제옥수수재단, 두레마을과 우리민족서로돕기운동 등 남한 단체와의 협력을 시작하였으며 남한측에 대규모의 ‘계약재배’까지 청사시켜 여건 조성에 따라서는 남북농업이 활성화될 수 있을 것으로도 전망된다.
- 56) 한국은행의 자료를 통해 산출한 북한 주요 기간 산업부문, 예를 들어 철강, 자동차, 조선, 화학비료, 시멘트 등의 산업 가동률(생산능력대비 생산량)은 1997년 현재 평균 20%를 하회하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국은행, 「1997 북한 GNP추정결과」.
- 57) 1999년 「당보·군보·청년보 공동시설」
- 58) 평양-남포간 고속도로는 총 40km로서 지난 1978년 건설하여 운행중인 동 구간의 기존 고속도로에 비해 교량중설 등으로 통행거리를 13km나 단축시켜 건설되는 것이 특징이다. 본 고속도로의 건설은 동 구간의 물동량 증가에 대비하기 위한 것으로 기존의 고속도로가 우회구간이 많고 낙후되어 있는데 따른 것으로 보인다.

남포간 고속도로⁵⁸⁾를 비롯한 주요 도로 건설을 힘있게 밀고 나가야 할 것과, “나라의 자연부원을 대대적으로 개발하여 경제적 부흥의 밑천을 마련해 놓을 것”도 주문해 놓고 있다.⁵⁹⁾ 인민 소비품의 생산을 보장하기 위한 경공업 부문에서는 ‘지방의 예비화 가능성을 남김없이 동원하여 모든 지방 산업공장들을 만부하로 돌려야’ 할 것을 제시하고 있다. 그러면서도 “사회주의 군사강국의 불패의 위용”을 과시하기 위해 국방공업의 위력을 더욱 튼튼히 다져나가야 할 것도 강조하고 있다. 그러나 자본이 빈약하고 장비의 노후화가 심한 상태에서 북한이 목표로 하는 산업건설이 외부의 도움이 없이 실현될 수 있을 지는 미지수다.

셋째, 대외부문에서는 실리주의에 입각하여 임가공 부문의 합작사업에 관심을 기울일 것으로 예상된다. 북한이 사회주의 경제원칙을 고수한 채 일정범위의 대외개방을 의도하고 있으며, 그에 따르는 부작용에 대해서도 철저한 준비를 하려고 하는 점으로 보아 앞으로도 자본주의 국가, 특히 남한기업과의 사업에서 실리를 추구하기 위한 자세를 견지할 것으로 내다보인다. 북한이 자연부원을 대대적으로 개발하여 경제적 부흥의 밑천을 마련할 것을 천명하고 있는 것으로 보아 석탄을 포함한 자연부원의 공동개발이나 전력생산 및 철도·도로 및 통신분야건설 등 기간산업개발과 관련된 장비거래 등의 분야에서 협력사업을 제안할 가능성이 크다. 또한 원·부자재난으로 시달리고 있는 북한으로서 비교적 유리한 사업 형태라고 할 수 있는 섬유, 신발, 완구, 가전, 단순 조립형 전자부품 분야의 위탁가공과 이 분야 합작 사업 활성화를 위해 북한은 남포 및 원산보세수출기공지대 관련 법령 및 외국 기업에 대한 우대 조치의 정비와 항만, 보세창고 등 기본적인 인프라 구축을 추진하고 이들 지역에 외국 기업을 유치, 주로 경공업 부문 소비재를 생산, 전량 수출하는 데 주력할 것으로 전망된다.⁶⁰⁾

59) 앞의 글.

60) 남포, 원산보세가공지대 외에 신의주, 남포, 원산, 금강산 등지를 경제특구로 추가 지정할 가능성도 배제할 수 없다. 경제특구의 추가는 기존 나진·선봉지대에 대한 외자유입이 예상보다 부진한 상황에서 인프라, 수송연계가 비교적 유리한 지역에 외자 도입의 거점 마련하기 위한 시도로 판단된다. 조은호, “1999년은 북한 경제 희생의 마지막 기회,” 「통일경제」 (1999.1), p. 33.

IV. 남북한 경제협력 추진방안

1. 추진방향

남북한 경제협력은 북한의 개방을 유도하고 통일로 이끄는 실천적 수단이다. 단기적으로는 상호 신뢰구축에 기여함으로써 남북관계를 개선할 수 있으며, 장기적으로는 북한 경제 활성화에 이바지하여 북한 사회 전체를 변화시키는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 남북한 경제교류와 협력은 북한으로 하여금 남한으로부터의 자본과 기술을 얻을 수 있게 함은 물론, 이를 통한 남북한간의 접촉면을 확대시킬 수 있다. 궁극적으로는 북한이 시장경제의 틀을 마련하는 데에도 도움을 줄 수 있으며 향후 통일비용을 절감시키는 효과를 가져올 수도 있다.⁶¹⁾ 그러나 대북협력을 실천해 나가는데 있어서는 북한과 남한이 처해 있는 상황을 충분히 고려하여 추진하는 것이 중요하다. 경험 추진 분야와 기업의 사업 대상분야의 선정에 이르기까지 그 효율성과 효과성을 폭넓게 살펴보아야 할 필요가 있다. 그 이유는 남북경협이 경제난에 봉착해 있는 북한을 지원하고 이를 추진하는 남한기업에는 경제적인 이익을, 남북한 전체적으로는 관계개선이라는 정치적인 이익을 가져다주는데 일조할 수 있어야 하기 때문이다.⁶²⁾

이런 점에서 볼 때 남북경협은 첫째, 김정일 체제의 내부 경제적 변화라고 할 수 있는 실용주의 노선 및 북한식 ‘사회주의시장경제’의 추진과 점진적 대외개방을 촉진시킬 수 있는 경험형태에 초점을 맞추어 추진하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 ①북한의 식량난, 에너지난을 극복하는데 기여하고 ②특수경제지대의 투자활성화에 부응하는 동시에 ③관광분야와 같이 외화획득이 용이한 사업과 함께 ④일반 소비품의 생산증대에도 기여할

61) 서진영, “남북경협의 필요성과 가능성,” 고려대학교 평화연구소 「효율적인 대북투자 - 현황과 대책 -」 (서울: 고려대학교 평화연구소), p 11.

62) 경협을 통한 남북한간의 관계개선이라는 정치적인 이득은 사실상 경협이 원만히 추진될 때 달성될 수 있는 결과라고 할 수 있을 뿐 전제가 될 수 없다.

수 있는 경험형태를 우선적으로 고려해야 할 것이다. 이와 같은 사업은 앞서 기술한 북한 경제정책 추진 방향과 부합하기 때문에 북한이 선호하는 사업이 되기에 충분하다. 둘째, 남북경협은 경험의 실질적 주체인 남한 기업에도 경제적인 이익을 가져다 줄 수 있는 분야나 사업이 되어야 할 것이다. 예를 들어 남북경협이 남한기업으로 하여금 당면한 IMF 위기를 극복하는 데 기여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 남한 기업의 아시아 지역 진출은 현지의 저렴한 임금을 이용하여 제품을 생산하고 이것을 제3국에 수출하는 패턴이 가장 많다.⁶³⁾ 남한 기업의 대북 투자 역시 그와 같은 패턴에 부응해야 할 필요가 있다.

이상의 점에서 조망할 때 ①북한 식량난 극복에 일조할 수 있는 농업 분야의 지원과 협력, 특히 계약재배 형태의 협력을 비롯하여 ②남한의 유희장비를 북한측에 제공하여 수행할 수 있는 위탁가공 교역과 함께 ③북한의 외화획득이 비교적 쉬운 어업분야의 협력이 가장 유망할 것으로 내다보인다. 한편 관광분야의 사업도 북한의 외화획득이 비교적 쉽고 남북한간의 인적교류를 확대시킬 수 있는 분야라고 할 수 있으나 대규모 자본이 사업 시작부터 투입되어야 하고 자본회수까지는 장기간이 소요되므로 중소기업이나 웬만한 대기업으로서도 사업착수가 쉽지 않다. 반면 어업분야의 협력은 한일어업협정의 발효로 인해 발생하는 유희어선의 처리와 함께 관광분야와 같이 북한의 외화획득에도 크게 도움을 줄 수 있는 분야로 부각되고 있다. 위탁가공 교역 역시 남한에게는 양질의 저가 노동력 활용 및 본격적인 대북투자의 준비 과정인 동시에, 북한에게는 외화획득 뿐만 아니라 경공업분야 발전의 계기를 마련할 수 있다. 따라서 남한내 유희시설이 과다한 업종을 중심으로 소자본으로 단기간에 공장건설이 가능한 업종이면서도 북한의 산업 가운데 경쟁력이 상대적으로 높은 업종을 선택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이와 같은 기준을 만족시키는 분야로는 의류 및 섬유제품, 가방, 신발, 완구, 가구 및 잡제품을 비롯하여 비철금속 제품이나 특히 석탄을 포함한 비금속 광물 생

63) 조은호, “1999년은 북한 경제 회생의 마지막 기회,” 앞의 논문, p. 30.

산분야가 될 것으로 판단된다.⁶⁴⁾ 이하에서는 상기 언급에서 핵심분야라고 할 수 있는 농업분야의 협력과 남한의 유희장비이전을 통한 위탁가공 및 어업분야 협력방안에 대해서 간략히 기술하고자 한다.

2. 분야별 추진방안

가. 농업분야협력

농업분야 대북한 협력문제는 그 방향설정이 제대로 되어야 한다. 이는 북한의 농업문제, 특히 식량난에 봉착한 원인을 제대로 파악하는데서부터 시작되어야 할 것이다.

북한 식량난의 원인은 일반적으로 북한의 사회주의 경제체제의 비효율성과 산림파괴를 비롯하여 농업기술의 낙후 등에서 찾고 있다. 특히 집단농장의 비효율성을 북한 농업이 당면하고 있는 총체적인 문제로 파악하고 있기도 하다.⁶⁵⁾ 물론 이런 면들이 북한으로 하여금 식량난에 봉착하게 한 중요한 원인의 하나가 될 수 있다. 그러나 북한을 수년이래 기아상태에 봉착하게 한 결정적인 원인이라고 단정하기에는 무리가 있다. 왜냐 하면 집단농장체제하에서도 1960년대초부터 적어도 1990년대 초⁶⁶⁾까지는 생산된 북한의 곡물량과 해외로부터의 곡물수입을 통해 북한의 주민을 먹여살리는데 크게 부족하지는 않았다. 더구나 이 기간 동안 인구는 두 배 이상 증가⁶⁷⁾ 했지만 식량확보에는 큰 무리가 없었다.⁶⁸⁾ 북한의 식량사정이 절박해짐으

64) 이에 대한 구체적 기술은 현대경제연구원, 「북한의 변화와 남북 경협 전망」(서울: 현대경제연구원, 1999), p. 20 이하 참조.

65) 김경량은 북한이 개혁·개방보다는 집단농업체제를 통해 식량문제를 해결하려고 하다가 1980년대 후반에 한계에 도달하였다고 보고 있다. 김경량, “인도주의적 접근과 경제구조개혁: 농업을 중심으로,” 「대북정경분리정책: 어떻게 실현해 나갈 것인가?」 통일경제연구협회, 민족통일연구원, 한국경제신문사 주최 통일경제 정책세미나 발표논문, 1998.4.10, p. 97.

66) 김경량은 1994년을 북한이 식량문제를 자체적으로 해결할 수 있었던 마지막 해라고 보고 있다. 김경량, 앞의 논문 p. 97.

67) 1990년 북한 인구는 2천170만명으로 1960년 1천 80만명 대비 2배 증가하였다. 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」(서울: 통계청, 1997), p. 49.

로써 세계의 이목이 집중되기 시작한 것은 1995년 이후부터였다. 그 이전까지 북한 곡물 생산량은 350만톤에서 400만톤 사이를 기록하였으며, 1991년에는 440만톤, 1994년에는 410만톤 등 400만톤을 상회한 해도 있었다. 경지면적에 있어서도 약 200만정보를 유지, 큰 변동이 없었다.⁶⁹⁾ 또한 토질이나 농업기술이 갑자기 변하거나 낙후되어 생산량의 격감을 유발하였다고 보기에 무리가 있다.

그렇다면 북한의 식량난이 심각해진 결정적인 이유는 어디에 있는가? 그것은 다름 아닌 북한이 수요로 하는 곡물량을 제대로 확보하지 못한데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 수요 곡물량 미확보의 가장 큰 원인은 소련과 동유럽의 붕괴 이후 급격히 악화된 북한의 외화난에 따른 비료나 필수 농부자재 및 자본재의 부족에서 찾을 수 있다.⁷⁰⁾ 이와 관련 임원혁은 “북한은 공산권 붕괴 이후 무역에서 청산결제와 우호 가격이 폐지되고 경화결제가 요구됨에 따라 원자재를 도입하고 노후화된 부품과 설비를 교체하는

68) 임원혁은 비료 및 농약과 다수확 품종이 원활히 공급되던 1970년대말에 북한 농업은 황금기를 구가하며 곡물을 순수출하는 성과까지 올렸다고 분석하고 있다.

69) 북한의 경지면적은 논밭 전체 1965년 199만ha에서 1990년 214만ha로 증가하였으나, 1993년을 정점으로 줄어들어 1996년 현재 199만ha로 15만ha가 줄어든 1960년대 수준이 되었다. 통계청, 위의 책, p. 82의 통계자료에서 자체 계산.

70) 임원혁, 앞의 논문 p. 5. 고일동도 이와 동일한 견해를 나타내고 있다. 고일동, “북한 경제의 최근 상황과 향후 전망,” 한국개발연구원, 「남북경협 지난 10년의 평가와 향후 과제」 KDI 정책토론회 발표논문 (1998.10.22), p. 4. 실제로 북한은 1965년 이후 현재까지 만성적인 무역수지 적자에 허덕였다. 1965년 3천2백만달러의 적자에서 1991년 10억2백만 달러의 적자를 기록, 1997년까지 연평균 5억달러 이상의 적자를 시현하였으며, 적자의 평균 70%가 중국 및 구소련간에 발생했다. 무역적자는 일반적으로 외채를 통해 충당된다고 볼 때, 1992년 이후 무역을 통해 발생한 적자는 북한이 도입한 외채로 전혀 충당할 수 없는 형편이었다. 이는 한마디로 북한이 당면한 심각한 외화난을 반증하는 것이다. 이를 도표로 정리하면 다음과 같다.

	무역수지(A)		중·구소련 무역수지		외채증가분(E) E-A		
	수출(B)	수입(C)	B-C(D)	D/A(%)			
1991	- 1,021	254	744	-490	48	1,420	- 399
1992	- 724	232	813	-581	80	440	- 280
1993	- 814	369	957	-588	72	600	- 214
1994	- 412	256	569	-313	76	236	- 176
1995	- 738	104	588	-484	66	1,170	432
1996	- 634	116	551	-435	68	200	- 434

자료: 통계청 및 대한무역진흥공사 「북한의 대외무역동향」 참조 자체작성.

데 큰 어려움을 겪게 되었다. 이로 인한 비료·농약 등 농자재의 부족은 1990년대에 들어 북한의 연간 곡물생산량이 약 150만톤 정도 줄어드는데 결정적인 요인으로 작용”⁷¹⁾했다고 언급하고 있다. 북한이 현재 비료 및 농약 등 농자재 지원을 확보하는데 주력하고 있는 것은 바로 이와 같은 상황을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

이런 점에서 볼 때 당면한 북한 식량문제의 해결을 위한 방안은 단기적으로는 대규모 식량지원이 될 것이다. 그러나 이는 북한의 식량부족 문제를 어떻게 보느냐에 따라 달라질 수 있으며, 그 지원여부, 즉 정부차원의 대규모 지원여부는 남북한간의 정치적 문제와도 연관되어 있기 때문에 정부의 결단을 필요로 한다.⁷²⁾ 그 다음 중기적인 차원에서 남북한간의 농업협력은 북한의 곡물 생산량을 늘리는데 그 초점을 맞춰야 할 것이다. 여기에는 최우선적으로 비료, 농약, 농자, 비닐막막 등을 비롯한 농자재 제공이 될 것이다. 또한 농부자재 사용에 필요한 기구, 예를 들어 배낭식 분무기, 수레, 리어커, 작업복, 작업화 등의 지원이 절대적으로 중요하다. 계약재배나 농업기술지원을 비롯하여 합작농장 등도 농업협력 형태의 하나가 될 수 있지만 이를 통해 북한 지역에서 생산성이 크게 개선될 것이라는 기대는 금물이다. 북한이 생산성을 향상시킬 수 있는 관건은 비료나 농약 및 그의 부수되는 농기자재에 달려있기 때문이다.

장기적인 차원에서는 북한 농업분야를 수출산업으로 육성할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.⁷³⁾ 북한의 외화획득에 효율적인 수출용 농산물의 계약재배 및 합영농장이나 시범단지건설 등이 이루어지고 농업기술의 본격적인 양수가 이루어질 수 있는 남북한간의 교류체계를 마련하며 수출용 농작물의 보관시설이나 남북연결 운송수단의 개발, 물류센터건설 등에 대한 투자협력을 이루는 것이 합리적일 것이다. 기본적으로 남북한간 농업협력은

71) 임원혁, 앞의 논문, p. 5.

72) 이에 대한 논의는 본 연구의 범위를 벗어나기 때문에 생략한다.

73) 수출분야를 지목하여 거론하는 것은 향후 북한이 경제발전을 도모할 수 있는 지름길이 남한이 1960년대 및 1970년대의 성장전략으로 사용했던 바와 같이 수출산업의 육성을 통한 외화획득에 있다고 보기 때문이며 농업분야도 이에 역할을 하여야 할 것으로 판단되기 때문이다. 이의 이론적 근거에 대해서는 생략함.

대북 지원적 성격이 강하다는 점을 인식하고 정책 추진에 임해야 할 것이다.

나. 어업분야협력

어업분야 남북한간의 협력은 정치적 사안의 영향을 덜 받으며, 남한으로 서도 다량의 수산물을 수입해야 할 처지에 있어 그 전망이 밝다. 북한으로 서도 외화가득율이 아주 높은 분야라고 할 수 있다.⁷⁴⁾ 남북교역에서는 북 한의 수산물 반입량이 계속 증가해 왔으며, 1998년에 들어서 다수 기업이 남북협력사업 및 사업자 승인을 받을 정도로 이 분야의 진출이 활기를 띠 고 있다.

현재 남북한간의 어업분야 협력은 대부분 제3국을 통한 중개 무역 형태 로 북한 수산물을 단순 반입하는 형태가 주를 이루고 있다. 반출입 실적은 1989년 17만4천달러로 전체교역의 0.9%였으나 1991년 3백5만3천달러, 1993년 87만8천달러, 1995년 269만2천달러, 1997년에는 1,457만2천달 러 전체의 7.5%를 차지하였다. 1998년에는 IMF 관리체제의 영향으로 627만달러로 감소했으나, 전체교역에서의 비중은 11.2%로 크게 늘어났 다. 이에 비해 남한의 대북 반출 1997년 26만달러, 1998년 40만달러였 다.⁷⁵⁾ 그러나 현재까지 수산물 위탁가공교역은 한 건도 없다.

1999년 2월 현재 수산물분야에서 남북협력사업으로 승인된 업체는 미홍 식품(1998년 3월 사업승인)과 태영수산(LG상사와 합작 : 1998년 8월 사 업승인)이다. 미홍식품은 수산물 채취, 가공 판매를 목적으로 평양에 ‘철 홍합영주식회사’를 설립하였고 투자규모는 15만달러이며 투자방식은 합작

74) 동해의 북한한류는 흑룡강, 두만강 등 대하천의 하천수 유입에 영향을 받아 영양 염류 가 풍부하여 명태, 대구, 청어, 연어 등 한류성 어류의 자원량이 많으며, 가을부터 한 류계가 난류계를 압도, 연안역의 어군 밀도를 높여 정어리, 꽁치, 오징어 등의 어장이 형성된다. 서해의 주 어종은 홍어, 조기, 게 등이며 봄에 조업이 활발하게 이루어지는 것으로 알려지고 있다. 신영태, “남북한 어업협력 방안,” 현대경제연구원, 「통일경제」 (1998.11), p. 88.

75) 통일부, 「남북교류협력동향」 제90호 (1998.12).

이다. 투자 지역은 함흥, 원산, 남포 등이다. 태영수산과 LG상사는 가리비 양식을 위해 200만달러를 투자할 계획으로 있다. 투자 방식은 「광명성총회사」와의 합영이며 투자지역은 원산 또는 나진·선봉지역이다. 그 외 협력 사업자 승인을 받은 회사는 과라우수산(1997년 8월 1일 승인)과 (주) 해주(1999년 1월 8일)가 있다. 과라우수산은 북한 조선은과산무역상사와 함께 300만 달러를 투입 수산물을 가공생산할 계획에 있으며 투자지역은 원산, 해주다. (주)해주는 총 397만 달러(남한 299만 달러 75%, 북한 98만 달러 25%)을 합작투자 형태로 투입하여 수산물 생산판매사업을 추진할 계획에 있다. 특히 (주)해주는 국내에서 건조된 120톤급 저인망 선박 6척과 어로기술을 북측에 제공하고 북한은 어로 작업과 냉동창고 운영을 맡는 형태의 협력사업을 추진할 계획에 있다. 1999년 3월 중 사업승인을 받아 우리 어선이 북한 어부를 태우고, 북한 서해안 일대 해역에서 고기잡이를 하는 남북협력사업이 시작될 것으로 전망된다.⁷⁶⁾ 100톤급 어선으로 1개월 정도의 시범조업이 성공적으로 이뤄지면 한·일어업협정에 따라 어장을 잃게 된 유희선박을 본격적으로 투입한다는 방침을 세워놓고 있다. 현재 남북한 양측 사업자간에 잠정 합의한 어로구역은 북위 38.5~39.5도 서해상이다. 이는 남한의 선박·어로기술과 북한의 어장·노동력을 활용한 남북한간의 수산분야의 첫 협력사업이라는 점에서 그 의의가 크다. 한·일어업협정에 따라 위축된 우리 수산업계에 돌파구를 마련해줄 수 있을 것으로 전망된다. 다시 말해 한·일 어업협정 발효로 2004년까지 3천척 정도로 예상되는 유희선박을 남북협력사업에 투입함으로써 어선·어로장비 및 선박용 유류가 부족한 북한과 공동조업을 통해 생산한 수산물을 반입하여 가공·판매할 수 있는 남한 전체에게 실익을 가져다 줄 것으로 전망된다. 100톤급 어선으로 1개월 정도의 시범조업이 성공적으로 이뤄지면 한·일어업협정에 따라 어장을 잃게 된 유희선박을 본격적으로 투입한다는 방침을 세워놓고 있다. 현재 남북한 양측 사업자간에 잠정 합의한 어로구역은 북위 38.5~39.5도 서해상이다. 이는 남한의 선박·어로기술과 북한의 어

76) 「중앙일보」(1999.2.11).

장·노동력을 활용한 남북한간의 수산분야의 첫 협력사업이라는 점에서 그 의의가 크다. 한·일 어업협정에 따라 위축된 우리 수산업계에 돌파구를 마련해줄 수 있을 것으로 전망된다. 다시 말해 한·일 어업협정 발효로 2004년까지 3천척 정도로 예상되는 유탄선박을 남북협력사업에 투입함으로써 어선·어로장비 및 선박용 유류가 부족한 북한과 공동조업을 통해 생산한 수산물을 반입하여 가공·판매할 수 있는 남한 전체에게 실익을 가져다 줄 것으로 전망된다.⁷⁷⁾

남북한간의 어업분야 협력방식은 크게 ①수산물가공 ②어장 상호조업 및 공동개발 ③러시아 수역 등 해외 어로합작으로 나눌 수 있다. 두 번째와 세 번째의 경우에는 북한 선원의 고용도 함께 추진할 수 있을 것이다. 먼저 수산물 가공업이나 수산 양식업 등 분야에 남한의 대북한 투자를 강화할 필요가 있다. 북한의 양호한 입지 여건과 풍부한 노동력을 남한의 기술 및 자본으로 결합할 경우 이에 따른 경제적 이익은 매우 클 것으로 예상된다. 대상 업종으로는 남한의 수요가 큰 품목이나 일본 등에 수출이 가능한 품목이 바람직할 것이다.⁷⁸⁾ 두 번째로 남한이 북한 해역에 입어하든가 남한과 북한이 상대 해역에 상호 입어하는 방식을 추진하는 것이다.⁷⁹⁾ 남한의 연근해 어장에는 어업자원이 고갈된 상태다. 따라서 어선, 어업기술 및 연료부족 등으로 조업이 원활하지 못한 북한 해역에 입어하는 것은 양자 모두에게 상당한 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다. 북한 해역 입어를 위해서는 북한이 입어료를 요구할 것인 바, 어선·유류 및 어업기술 등의 제공으로 대체하는 방안을 강구할 필요가 있다. 세 번째 어로 합작의 경우에는 북한 선원의 남한 어선 승선 방안을 추진하는 것이 바람직할 것

77) 북한의 동력선은 동해안에 600척, 서해안에 800척 등 총 1,400척 정도가 있고 유류 부족, 정비불량, 부품 공급의 애로, 기관 고장 등으로 실제 조업할 수 있는 어선은 400척 정도에 불과하다. 또한 유류난으로 인해 기존의 뚝단배나 고장난 동력선을 개조하여 사용하는 어선이 약 300척 정도 있는 것으로 알려지고 있다. 신영태, 앞의 글, p. 89.

78) 신영태, 앞의 논문 p. 98.

79) 북한이 남한 해역에 입어하는 것도 생각해 볼 수 있으나 어획 어류의 양이 많지 않고 기술이나 자본 등의 부족을 감안할 때 그 가능성이 그리 크지는 않을 것으로 보인다. 신영태, 앞의 논문 p. 97~98.

이다. 남한은 어업 부문이 대표적인 3D업종으로서 중국 교포를 비롯하여 많은 외국선원을 고용하고 있는 바, 이를 문화관습이 유사하고 노동의 질이 높은 북한 선원으로 대체하여 추진하는 것이 합리적일 것이다.

다. 유휴장비이전을 통한 위탁가공⁸⁰⁾

위탁가공은 남북한이 상호 실익을 추구할 수 있는 투자형 경협형태의 하나라고 할 수 있다. 위탁가공은 그 자체가 가지고 있는 이점 때문에 1992년 838만달러로 전체교역 0.5%밖에 차지하지 않았던 것이 1994년에는 2,566만달러로 13.2%, 1996년에는 7,440만달러로 전체 교역의 29.5%까지 증가했다. 1997년에는 7,907만달러로 1996년 대비 전체 금액은 증가하였으나, 전체교역에 대한 비중은 25.6%로 감소하였다. 그러나 1998년 IMF관리체제하에 전반적인 교역 규모가 1997년대비 28% 가까이 감소했음에도 불구하고 위탁가공은 7,099만달러로 전체교역의 32%를 차지함으로써 남한 기업의 최대 관심 분야의 하나임을 알 수 있다.⁸¹⁾

남한이 있는 처해 IMF 관리체제와 관련, 대북 유휴설비이전 사업은 남북경협을 활성화할 수 있는 획기적인 분야가 될 수 있을 것이다. 또한 남북한 양쪽에 큰 이익을 가져다 줄 수 있을 것으로 판단된다. 이는 국내의 사양산업화한 노동집약적 생산업종을 되살려 수출을 통한 외화획득이 가능하고 북한의 고용확대도 도모할 수 있기 때문이다.

중소기업진흥공단이 1998년 11월 16일부터 12월 16일까지 1개월 동안 342개 중소기업을 대상으로 중소기업의 유휴설비 보유현황⁸²⁾과 유휴설비의 대북이전 관련 수요 및 의향을 조사·분석하여 유휴설비를 북한으로 이전하는 남북경협사업 추진시책에 반영하기 위해 조사한 바에 의하면 중소기업의 55%가 유휴설비를 보유하고 있으며, 전체설비 중에서 유휴설비가

80) 유휴설비이전에 대해서는 중소기업진흥공단, 「유휴설비 대북이전 관련 수요조사보고서」(서울: 정우문화사, 1999)를 참조하였음.

81) 1997년 교역총액은 3억8백만달러였으며 1998년에는 2억2천2백만달러였다. 통일부, 「남북교류협력동향」제 90호 (1998.12).

82) 이에 대해서는 중소기업진흥공단, 앞의 책 pp. 67~88 참조.

차지하는 비중이 10% 이상이 되는 업체도 30% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.⁸³⁾ 그리고 중소기업의 73%가 유휴설비의 대북이전이 남북관계 개선에 도움이 되고 국내 유휴설비의 원활한 처리를 위해서도 추진되어야 한다는 반응을 보였다.⁸⁴⁾

유휴설비를 북한으로 이전하는 방식은 무상원조방식, 단순물자교역방식, 위탁가공방식, 합작투자방식 등 여러 가지 방법들을 고려해 볼 수 있으나, 위탁가공방식이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 무상원조방식은 사업추진에 따른 비용부담이 크고 북한에 대한 일방적 지원이라는 점에서 바람직하지 않을 것으로 평가된다. 그리고 단순물자교역방식은 국내 유휴설비를 북한으로 반출하고 그 대가로 북한의 지하자원과 북한산 제품 등을 반입하는 형태로서 소액 단순설비의 대북이전사업에는 적합할 것이나 이와 같은 방식을 통해 반입할 수 있는 북한산 제품이 한정되어 있고, 1회성으로 끝날 가능성이 높다.

합작투자방식도 북한내 투자여건(기반시설, 통신체제, 대금결제 등)미흡 등으로 사업추진에 따른 위험성이 높고 부대비용이 많이 소요돼 개별기업이 독자적으로 추진하기에는 어려움이 많을 것이다. 따라서 현 상황에서 가장 적합한 방식은 국내 원·부자재와 생산설비 등을 북한으로 이전하여 북한의 생산공장 및 노동력과 결합하는 설비제공형 위탁가공방식으로 이는 절차가 간편하고 위험부담이 적으며 북한의 추가투자 없이 외화를 확보할 수 있는 이점이 있다고 보여진다.

유휴설비이전과 관련하여 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 설비제공형 위탁가공교역의 활성화를 위해서는 반출된 생산설비를 운전하고 생산기술을 지도하며 품질검사를 담당할 최소한의 실무급 기술요원 약간 명의 방북이 이루어질 수 있도록 해야하며, 물류비 절감에도 노력해야 할 것이다.⁸⁵⁾ 둘째, 제도적 차원에서 유휴설비를 매개·주선을 조사 및 기술지원까지 전담·대행

83) 앞의 책.

84) 또한 정부나 중소기업지원기관 등에서 유휴설비 대북이전사업을 추진할 경우 중소기업의 65%가 참여할 의사를 보였으며, 유휴설비를 북한으로 이전하여 생산한 제품은 50%가 제3국으로 수출하겠다는 의사를 보였다.

85) 앞의 책, p. 48.

할 수 있는 남북한 산업협력추진센터(가칭)을 설치할 필요성이 있다. 이 기구는 특히 유휴장비이전과 관련된 투자사업이 정상적으로 가동을 위한 기술전수를 비롯하여 남한 기업들의 과당경쟁문제 등을 사전 내부조율하고 참여 희망업체의 이익을 대변하여 북한측과 협상하는 역할까지도 수행해야 할 것이다. 또한 유휴설비의 대북이전사업을 추진하고자 하는 업체 현황과 해당 설비를 조사·과각하여 데이터 베이스화하고 정보를 교류할 수 있는 체제를 구축하는 역할도 할 필요가 있다. 셋째, 유휴설비를 북한으로 이전하는 사업체가 당면한 자금조달상의 어려움⁸⁶⁾을 덜어주기 위해 정부가 금융지원할 수 있어야 할 것이다. 현재 해외투자 기업체에 지원하고 있는 해외시장개척자금, 해외투자기금, 해외시장개척기금, 해외대출 등을 대북 유휴설비제공 남한 기업체에게도 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.⁸⁷⁾ 넷째, 설비제공형 위탁가공 사업은 추진과정에서 설비를 다시 가져올 수 있는 가능성이 적기 때문에 이와 관련된 적절한 조치, 예를 들어 투자보호협정, 이중과세방지조약, 대금결제방식, 분쟁해결방법 등에 관한 조치가 마련되어야 할 것이다. 또한 대북투자 안전성 보장과 함께 설비 대북이전 기업에 대한 금융 및 세제지원이 있어야 할 것이다. 다섯째, 남한의 기업이 개별적으로 유휴설비이전을 통한 위탁가공 사업에 임하는 것보다는 각 유휴설비 기업체를 대표하는 기업연합체 형식을 통해 공동진출함으로써 위험을 분산하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 또한 이 경우 기업간 과다경쟁을 방지하고 기업의 생산활동을 안정적으로 이끌어 나갈 수 있을 것이다.

86) 유휴설비를 이전할 경우 업체당 소요비용은 평균 5억 4,900만원으로 조사되었으며, 그 비용은 정부의 정책자금으로 조달하겠다는 의도를 나타내고 있어 합리적인 자금지원제도의 마련도 고려할 필요가 있다.

87) 특히 중소기업구조개선자금중에서 일부를 유휴설비 매입자금과 대북이전 부대비용 등에 지원할 수 있을 것이다. 이와 함께 조세감면규제법상의 세제혜택도 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있으며, 무역금융 대상 및 리스크 경감을 위한 수출보험 대상에 포함시킬 수 있을 것이다.

V. 결론 및 전망

심각한 경제난은 북한으로 하여금 불가피한 선택을 하도록 만들 것이라는 인식을 가능케 한다. 그리고 그 선택은 바로 북한의 변화를 의미한다.⁸⁸⁾ 북한은 비록 처절하고 절박한 경제상황에 처해 있지만 이를 극복하려는 의지를 불태우고 있다. 특히 1999년은 먹는 문제를 해결하는 마지막 ‘돌격의 해’로 보고 이를 해결하지 못하면 끝장날 수밖에 없다는 각오까지도 피력하고 있다.⁸⁹⁾

지금까지 나타난 경제분야의 변화는 북한의 본격적인 시장화로의 개혁이나 대외부문의 대폭적인 개방을 의미하는 것은 아닐지라도 향후 북한경제의 운용에 상당한 영향을 줄 것은 분명하다. 적어도 북한은 기존의 경제정책에 대한 변화를 시도할 수 있는 법적·제도적 근거를 마련하였다고 볼 수 있기 때문이다.

이런 점에서 향후 남북 경험은 확대될 것으로 전망된다. 이는 ①당면한 경제난을 극복하기 위한 북한 내부의 노력이 남한과의 경험 확대 필요성을 상대적으로 증대시킬 것이며 ②북한의 점진적 대외 개방 확대정책도 경험 활성화에 우호적으로 작용할 것이라는 판단과 함께 ③남한 정부의 북한 포용정책을 비롯한 국내 경기의 회복조짐 등도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 데 근거하고 있다. 남북경협에 대한 북한의 태도가 보다 적극적인 방향으로 변할 것으로 전망되는 대목이다.

남북경협 활성화를 위해서는 정부의 역할이 무엇보다도 중요하다. 여기에는 새롭고 획기적인 역할 보다는 북한의 변화방향을 예시하고 변화에 적응하는 적극적인 자세가 필요하다. 남북한간의 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 노력을 기울이는 가운데, 일관된 정경분리 원칙과 대북포용정책을 견지하면서, 민간의 자율성을 최대한 보장하는 자세를 견지해야 할 것이

88) 군항을 포함한 휴전선 이북의 긴장 고조 지역을 그들의 적대 세력인 남한 관광객들에 개방했다는 것은 그 자체로서도 북한의 변화를 감지하기에 충분하다.

89) 1999년 북한 「당보·군보·청년보」 공동사설.

다. 또한 남북한 대화재개를 통해 경험 확대를 위한 법적·제도적 장치 마련에도 주력해야 할 것이다. 기업의 측면에서는 현실에 입각한 사업계획을 실시하고 손실 발생을 최소화해야 할 것이다. 수익성과 경제성을 무시한 경쟁적 진출보다는 기업간 자율조정과 공동진출 방안을 모색하는 한편, 다양한 경험 사업을 개발해야 할 것이다. 지극히 평범한 이야기지만 이를 제대로 실천하기 위해서는 각별한 노력이 요망된다.