

김정일 시대 북한 경제 정책의 변화 추이와 전망

권영경 / 통일교육원 교수

< 요약문 >

1998년 김정일 체제 출범 이후 북한이 시행해왔던 경제 정책들을 시계열적으로 그리고 총체적 시각에서 살펴보면, 김정일 시대를 지향하는 발전 플랜들에 따라 시행되어 왔음을 볼 수 있다. 북한은 1990년대 고난의 행군을 종식하고 김정일 시대를 개시하면서 “주체의 사회주의가 최상의 수준에 이른 사회주의 나라”라는 의미의 ‘사회주의 강성대국’을 김정일 시대의 발전 플랜으로 제시했었다. 그러나 이 발전 모델을 성취하고자 함에 있어서 북한은 김일성 시대 경제 발전 전략을 계승하면서도 차별화가 필요했다. 그 이유는 북한 경제의 재생산 구조에 이제는 자본주의 시장 경제와의 전략적 타협이 필요했기 때문이다. 따라서 김정일 시대의 경제 정책은 북한의 전통적 경제 발전 전략을 계승하면서도 실용주의적 경제 정책의 병용이 전제될 수밖에 없었다. 그리고 선군정치 체제가 생존 전략 차원에서 김정일의 정치 체제로 수립되면서 중화학공업 우선 발전 전략이 군수공업 우선 발전 전략으로 조정되어 김정일 시대의 경제 발전 노선으로 선군정치 발전 노선이 표방되었다.

이러한 정책적 기조하에 북한은 우선 1998년~2000년 기간 동안 군대를 동원해 마비된 각 경제 현장들을 가동하는데 역점을 둔 다음, 과학기술 중시 정책 및 IT기술 육성 정책을 실행해 인민 경제의 개진 및 현대화를 추진하고, 다른 한편 경제 체제의 정비를 위해 노동자의 직장 복귀 조치, 장마당의 폐쇄 시도와 더불어 인민경제계획법을 제정하는 정책을 실행하였다. 2001년~2005년 동안에는 산업 경제를 정상화하고 주민 생활 경제를 안정화하고 선군 경제 발전 전략을 본격화하고자 7.1 경제 관리 개선 조치로 대표되는 실용주의적 경제 정책을 실행하였다. 2005년도부터는 선군 경제 발전 전략을 공고히 하고자, 계획 경제 기능을 다시 강화하고 농민시장으로의 회귀 조치를 내리는 등 보수주의적 경제 정책을 시행해오고 있다. 김정일 시대에 북한이 추구하는 발전 전략은 군수공업의 성장을 선도 산업 부문으로 하는 사회주의 발전 전략의 전형인 불균형적 추격 발전 전략으로서, 지난 10년간 북한 경제를 빈곤의 함정에서 도약시키지 못했고 공급의 부족 문제를 해소하지 못했다. 이는 김정일의 경제 정책인 선군 경제 발전 전략이 비교경제발전론

적 시각에서 보았을 때, 북한 경제의 현실을 반영하지 못하는 문제점을 갖고 있기 때문이다. 후계 체제로 이행하더라도 향후 북한은 이 전략을 더욱 강화하는 방향으로 나아갈 것으로 보이지만, 결국 동아시아 국가들의 비교 우위 발전 전략을 수용하지 않은 한 북한 경제의 애로는 지속될 것으로 보인다.

들어가며

1998년 9월 헌법 개정 이후 출범한 김정일 시대가 10주년을 넘기면서 최근 북한에서는 2000년대 초 시장 경제와 접목하는 방향으로 변화해나갔던 경제 정책이 재보수화의 방향으로 확대되어가는 경향이 나타나고 있다. 그것도 1998년에 시행되었던 장마당 통제 및 계획 경제 시스템의 강화 그리고 ‘혁명적 대고조’ 및 ‘제2의 천리마 운동’ 구호의 제기와 똑같은 복사판으로 다시 전개되고 있다. 북한 경제의 현실은 여전히 빈곤의 함정에서 헤어 나오지 못하고 있고 분절화 되어 있는 산업 연관 관계의 회복도 암울한데, 북한은 경제의 회복 및 경제 발전 문제에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는 것일까? 김정일은 한 때 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 바라보아야 한다”¹⁾고 하며 신사고론을 강조하기도 하고, 계획경제의 기능과 시장경제 기능의 병존을 의도하는 7.1 조치 개혁 실험도 실행하였는데, 이러한 경향성은 무엇을 의미하는 것일까?

1998년 헌법 개정 이후 지금까지 전개되고 있는 북한의 경제 정책들은 현상적으로 모순되게 보일 정도로 보수화와 변화의 양 모서리를 오고 가는 부침의 과정들을 나타내고 있다. 그러나 1998년 이후 지금까지 진행되고 있는 북한의 경제 정책들을 시계열적으로 살펴보고 10년의 과정이라는 총체적 시각 속에서 분석해보면, 기존 경제 정책의 변화된 내용들이나 혹은 북한이 원칙을 고수하고 있는 측면에 주로 방점을 찍고 해석해왔던 전문가들의 시각과는 다른 측면을 볼 수 있다. 즉 북한이 「사회주의 강성대국 발전 전략」의 구현이라는 대전제 속에서 전통 경제시스템의 복원·강화와 북한 경제의 현실을 수용한 실용적 경제 정책으로의 변화를 전술적으로 시계추처럼 교차 실행해 왔음을 보게 된다. 이는 1998년 김정일 체제의 수립과 더불어 이미 방향성을 세운 ‘제3의 길’ 경제 발전 전략을 대내외적 경제 여건에 따라 실

1) 노동신문, 2001년 1월 4일자.

협하며, 김정일 시대의 경제 정책을 체계화해나가는 과정이었다고도 할 수 있다. 김정일 시대의 경제 정책은 ‘선군시대 경제 건설 노선’이라는 형태로 2005년경에 와서 이른 체계가 완성된 것으로 보인다.²⁾

김정일 시대 경제 발전 플랜: 사회주의 강성대국

북한은 1997년 김정일이 노동당 총비서로 취임하면서 기존 경제 정책을 전면 재검토하고 김정일 시대의 경제 정책을 모색하기 시작했다. 이전 경제 정책은 북한의 전통 경제 정책 노선을 수정한 농업, 경공업, 무역 등 이른바 3대 제일주의 정책으로서 자본주의 진영 및 시장경제와의 접목을 지향하는 경제 정책이었다. 그러나 김일성 생전에 ‘신경제전략’으로 제기되었던 이 경제 정책은 북한 스스로 고백하듯이³⁾ 북한을 둘러싼 대외 환경이 크게 개선될 것을 염두에 둔 정책이었고, 1990년대 중반 경 고난의 행군을 경험하기 이전의 대내 경제 조건 속에서 수립된 정책이었다.

이에 북한은 김정일 시대를 개시하면서 체제 유지의 전략 목표로서 사회주의 강성대국 발전 전략을 내세웠다. 사회주의 강성대국이란 “주체의 사회주의가 모든 분야에서 최상의 수준에 이른 사회주의 나라”⁴⁾라는 의미이기 때문에, 1960년대 김일성 시대에 표방되었던 사상, 정치, 군사, 경제의 주체 노선이 최고도로 발전된 단계라고 할 수 있다. 즉 김일성 체제가 김정일 시대에서도 그대로 계승되어 발전되어 나가야 한다는 의미로서, 북한의 전통 경제 발전 전략인 군사·경제 병진 발전 전략, 중화학공업 우선 발전 전략, 대내지향적인 자립적 경제 발전 전략도 계승되어 나간다는 의미였다.

그러나 김정일의 발전 플랜인 사회주의 강성대국 발전 전략을 성취하고자 함에 있어서, 김일성 시대의 ‘주체의 경제 발전 전략’은 일부 차별화가 불가피했다. 북한 경제의 자립적 재생산 구조의 유지를 위해 과거 사회주의국가들로부터 경제적 대가없이 유입되었던 외부 생산 요소의 조달이 더 이상 불가능해짐으로써 자본주의 시장경제와의 전략적 ‘타협’이 불가피하였기 때문이다. 또한 경제적 잉여의 산출에 있어서 중앙집권적 계획경제시스템의 비효

2) 이는 조선로동당출판사에서 2005년 발간한 『우리당의 선군시대 경제사상해설』, 2006년 『우리당의 선군정치』라는 문헌에서 확실하게 그 체계를 살펴볼 수 있다.

3) 북한은 1997년 김정일이 노동당 총비서로 취임하면서 「김정일 플랜 : 21세기를 이끄는 지도자의 전략」이라는 안을 세웠는데, 이 안에서 이와 같은 고백이 나온다. 이는 1998년 1월 조선신보를 통해 알려졌다.

4) 로동신문 정론, “강성대국”, 1998년 8월 22일자, 북한은 사회주의 강성대국 건설전략이 “김일성 조선을 더욱 빛내이기 위한 건국강령”이라고 표현하고 있다. 사회과학출판사, 『사회주의강성대국 건설사상』 (평양: 2000), P.5.

울성은 이미 판명되었기 때문이다. 북한이 1998년 9월 개인 소유의 범위를 확대·조정하고, 기업의 자율성과 재산성을 중시하고 대외 무역을 강화하는 내용의 헌법을 개정하면서 동시에 사회주의 강성대국론을 표방하며, 자립적 민족 경제 건설 노선의 원칙 고수를 제기한 것은 바로 이러한 측면을 반영한 것이었다고 해석된다.⁵⁾ 또한 2002년에 획기적으로 시장 경제 기능의 일부 도입을 공식화한 7.1 경제 관리 개선 조치를 시행하고 경제의 개방을 확대하면서 동시에 선군 경제 건설 노선을 표방한 것도 동일 선상이었다고 할 수 있다. 한 마디로 김정일의 경제 발전 플랜인 사회주의 강성대국 건설을 위해서는, 전통적 경제 정책의 기초를 계승하면서도 변화된 경제 환경 조건을 반영한 실용적 경제 정책도 모색되지 않으면 안되었던 것이다.

그런데 김정일의 경제 발전 플랜에서 과거 전통적 정책 기초의 일부도 조정될 필요가 있었다. 체제 생존 전략 차원에서 선군정치 체제가 김정일의 정치 체제로 수립되었는데, 경제 강국 건설 과정에서 이를 위한 물질적 토대들을 생산해주어야 하기 때문이다. 따라서 중공업 우선 발전 전략이 국방공업 우선 발전 전략으로 조정되고, 국방공업이 경제 회복 및 경제 발전의 선도 경제 부문으로 김정일 시대의 경제 정책에서 자리매김하게 된다.⁶⁾

김정일 시대 10년간의 경제 정책 추진 과정

북한이 세운 강성대국 건설 방식은 중국의 현대화 전략과 너무도 달랐다. 중국은 “사상으로부터 경제를 해방시키자”라는 구호 아래 당과 군에 집중되어 있었던 자원 배분권을 재조정하여 궁극적으로 시장의 기능에 맡기는 방식으로 그리고 대내 경제의 국제화를 지향하는 방향으로 발전 전략을 수립했었다. 그러나 북한은 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 하고 그 위력으로 경제 건설을 해나간다”⁷⁾는 발전 전략에 따라 이를 구현하는 경제 정책들을 지난 10년간 시행해왔다.

즉 총괄적으로 검토해 보면, 1997년 말 고난의 행군이 끝났음을 언명하면서 우선 군대를 동원해 경제적 활동이 마비된 협동농장, 기업소 등의 정상화와 토지정리사업, 도로·발전소 등 사회간접자본 분야의 건설을 개시하여 경

5) “위대한 당의 영도따라 사회주의 강성대국을 건설해 나가자”, 노동신문, 1998년 9월 9일자. “자립적 민족경제건설 노선을 끝까지 견지하자”, 노동신문, 1998년 9월 17일자.

6) “경제강국이란 선군시대의 요구를 구현한 위력한 경제를 가진 나라”라는 구호아래, 국방공업의 우선적 투자자본 배분과 국방공업의 우선적 발전 논리를 정당화하고 전통적 사회주의의 추격발전 전략인 중공업 우선 불균형 발전 전략을 조정하였다.

7) 로동신문 정론, “강성대국”, 1998.8.22자.

제 활성화의 기초를 만든 다음, 군수공업 부문에서부터 경제 회복의 계기를 시도해나갔다. 이를 위해 1999년부터 부문별 경제 정책으로서 과학기술 및 IT 기술의 육성, 인민경제의 기술·개건과 현대화 등을 경제 정책의 실행 프로그램으로 강조하고, 인민경제 부문의 정상화를 위한 경제 관리 개선, 시장경제 기능의 부분 도입과 같은 7.1 조치 경제 개혁 실험을 시행했다. 경제 활성화의 밑자본이 될 수 있는 외화 수입을 위해 대내 경제의 개방을 확대하고 남한의 자본과 경제적 재원을 적극 활용하는 정책을 추진했다.⁸⁾ 그리고 경제의 활성화가 어느 정도 달성되었다고 보자, 2005년 말부터 7.1 조치 개혁 실험 과정에서 의도하지 않게 확대된 시장경제 공간을 계획경제 공간내로 제한하고 계획적·통일적으로 관리하고자 하는 보수적 경제 정책을 다시 시도하기 시작했다. 이러한 김정일 체제 출범 이후 북한의 경제 정책 과정은 지난 10년간 3단계에 걸쳐 시행되었다고 볼 수 있는데, 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁹⁾

제1단계(1998~2000년) : 대내 경제 정비 및 경제 회복 정책 시행기

이 시기에 북한 경제 정책의 단기적 핵심 과제는 1990년대에 파괴된 경제 회복의 토대를 마련하고 마비된 경제시스템을 재정비하며, 사회주의 강성대국 건설의 경제적 기반을 조성하는 것이었다. 이에 따라 1998년도에는 1월에 김정일이 자강도를 방문한 것을 계기로 1950년대와 같은 노력 동원 방식의 제2의 천리마 운동과 ‘강계의 정신’이 천명되고, 3월에 김정일의 성진제강연합기업소의 방문을 통한 노동계급의 ‘혁명적 대고조 열기’와 ‘성장의 봉화’ 구호가 호소되었으며, 9월에 헌법 개정과 사회주의 강성대국론이 천명되었다. 1999년도에는 ‘성장의 봉화’에 이어 ‘라남의 봉화’가 제2 천리마 운동의 구호로 연결되어 제2의 천리마 운동이 지속되어 나갔으며, 피폐화된 공장 설비들의 정상화와 현대화 그리고 산업기술의 정보화를 지향하는 과학기술 중시 정책이 강조되기 시작했다. 과학기술 중시 정책은 2000년도에 과학기술이 강성대국 건설의 3대 기둥(사상, 총대, 과학기술) 중의 하나로 정해짐으로써 기간산업 및 국방공업 활성화의 주요 정책으로 강조되었다. 그리고 기존 북

8) 이렇게 실제로 실행되었던 수단적 경제 정책들은 조선로동당출판사, 『우리당의 선군정치』(평양: 2006), pp341~357에 상세히 기술되어 있다.

9) 김정일 시대 경제정책 시행기의 제1,2단계 구분에 대해서는 박형중과 배종렬도 일치된 견해를 보이고 있다. 다만 박형중(“부분개혁체계의 출범, 난파와 복구”, 고려대 북한연구소 세미나 발제문, 2002)은 1단계를 부분개혁 복구시기, 2단계를 부분개혁체계의 정상화 시도기로, 배종렬(“2001년 북한의 경제정책방향과 남북경협 의 과제”, 2001)은 1단계를 내부체제정비용 경제발전전략 수립기, 2단계를 대외용 경제발전전략 수립기로 구분하고 있다.

한 경제 구조를 그대로 살리고 ‘단번 도약’을 위한 IT 기술의 활용이 요구된다는 차원에서도 강조되었다. 그러면서 이 시기에 북한은 기존 경제 체제의 준비를 위해 노동자의 직장 복귀(1998년 초), 장마당의 폐쇄 시도(1999년 2월), 인민경제계획법의 제정(1999년 4월) 등을 시행하였다. 또한 대내 경제 체제의 준비에 요구되는 대외 경제 정책으로서 금강산 관광 사업(1998년 11월)을 시작하고, 북중·남북·북러 정상회담 및 북미 고위급 회담을 하기도 했다.

제2단계(2001~2005년 하반기) : 실용적 경제 정책 시행기

이 시기에 북한 경제 정책의 핵심적 과제는 산업 경제를 정상화하고 주민들의 생활 경제를 안정화하며 선군 경제 발전 전략을 본격화하는 것이었다. 이에 따라 북한은 2001년 1월 김정일의 상해 방문을 계기로 신사고론(2001년 1월), 주체형 사회주의 발전의 길(2001년 2월), 실리사회주의론(2001년 10. 3 김정일 담화문), 사회주의 과도적 단계론(2003년) 등의 실용적 경제 정책 시행을 위한 정책 담론들을 제시하고 드디어 2002년 7.1 경제관리개선조치를 시행하였다. 이 조치는 2005년에 이르기까지 1980년대 초반 중국의 계획경제와 시장경제의 병존 실험에 유사한 경제 개혁 실험으로 추진되어 나갔다. 또한 산업 경제의 정상화를 위해 선행 산업 부문들(전력, 석탄, 금속화학, 철도 운송, 농업)에 대한 재정 투자 지출을 연차적으로 선택과 집중 전략에 따라 시행하는 특화 전략을 이때부터 수립하여 지금까지 시행하고 있다.¹⁰⁾ 동시에 자립 경제 노선과 대외 개방 정책이 대립적이지 않고 상보적 관계에 있다는 것을 천명하며, 외국 자본의 내륙지역 및 내수시장 진출, 남한 자본에 의한 전용 공단 조성 등 대외 개방도 확대해나갔다. 이 당시 북한의 경제 정책들은 한 마디로 ‘북한식’ 개혁·개방 정책의 본격 실험 정책들이었다고도 볼 수 있다.

제3단계(2005년 하반기~현재) : 선군 경제 발전 전략의 공고화기

이 단계에서 북한 경제 정책의 핵심적 과제는 실용적 경제 정책의 실행에 따른 경제적 부작용들, 즉 심각하게 확대된 경제의 이중성을 축소하고 시장 경제를 통제함으로써 흔들리는 중앙집권적 계획경제를 다시 정비하는 것이

10) 북한은 2001년부터 지금까지 매년 한정된 재정 자금을 과학기술, 전력, 석탄, 농업, 철도운수 등 어느 한 산업 부문에 상대적으로 집중 투자 지출하는 전략을 구사하고 있는데, 2009년 올해에는 금속 화학 공업이 전략적 재정 투자 부문으로 선정되어 있다.

라고 할 수 있다. 그리고 이를 통해 실용적 경제 정책의 시행 과정에서 동요되었던 자원 배분 경로를 선군 경제 부문으로 집중화하여 김정일 시대 경제 정책의 주요 기조인 선군 경제 발전 전략을 공고히 하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 2005년 10월 이후 북한이 시행하고 있는 보수적 경제 정책들, 즉 식량의 종합시장 거래 금지 조치(10. 1 조치), 부업발·개인발 경작 금지(2006년 이후), 종합시장의 점진적 제한 및 농민시장으로의 회귀 조치(2007년 이후), 골목 장사, 차판 장사, 사채 거래, 개인 고용, 주택 거래, 식당·목욕탕 등의 개인 운영 금지 등 다양한 개인 경제 활동에 대한 단속 조치(2007년 이후)들은 전통적 경제시스템으로의 완전한 회귀 차원이라기보다는, “국방공업을 선차로 하면서 인민 경제를 활성화하고자 하는” 선군 경제 발전 전략 그리고 “사회주의의 위력이 고도로 드러나는” 사회주의 강성대국 건설 전략의 동요를 우려하는 전술적 차원의 조치들로 판단된다. 그 이유는 앞서 언급했던 것처럼 김정일 시대의 경제 정책 자체가 시장경제 및 대외 경제와의 전략적 타협을 고려하면서 수립되었기 때문이다.

김정일 시대 10년간의 북한 경제

김정일 시대 10년간의 북한 경제는 주요 거시경제지표를 중심으로 살펴볼 때, 1990년대의 축소 재생산 행진은 멈췄지만 이미 바닥으로 추락한 ‘빈곤의 함정’에서 정체되어 있다고 평가해 볼 수 있다. 우선 아래의 표에서 보는 바와 같이 1998~2007년간의 연평균 GDP 성장률이 1.6%에 지나지 않고, 제조업 성장율도 연평균 1.7%에 지나지 않기 때문이다. 북한의 한 학자는 북한 경제가 1999~2004년간 경제 회복기를 거쳐 2005년부터 경제 활성화기로 진입해 들어갔다고 하지만, 북한 경제는 2006~2007년 다시 마이너스 성장 기조를 나타내어 플러스 성장 추세조차도 아직 선순환적으로 정착되지 않고 있음을 보여주고 있다. 김정일 시대 10년 동안 에너지 생산 요소의 핵심인 전력 생산량은 불과 3.8%만 늘어났고, 식량 생산의 핵심 생산 요소인 비료 생산량은 1999년 이후 미미하게 늘어나다가 2003년 이후 다시 하락해서 수요량의 1/3 수준에 불과한 45만 톤대에 머물러 있다.

지난 10년간의 이러한 북한의 실물경제 실태는 김정일 정권이 출범하면서 적극적으로 산업 재건 정책을 추진해왔지만, 사회주의 강성대국 건설을 위한 선군 경제 발전 전략, 즉 전통적인 경제 정책과 제도에 의존해 단지 부분적으로만 실용적 경제 정책을 추진함으로써 별다른 효과를 거두지 못했음을 의미하는 것이다. 사실상 북한 경제가 2005년경까지 약간이나마 활성화의 기

미를 보인 것은, 식량을 비롯한 대외 지원과 지원성 남북 경협 그리고 중국으로부터의 수입 확대에 따른 총 무역의 증대 효과였다고 볼 수 있다. 아래의 표에서 보듯이 2005년까지 북한에 도입된 무상 식량의 양은, 동기간 동안의 연평균 식량 생산량 411만 톤의 1/4이 넘는 100만 톤 이상의 수준이었다. 그리고 1998~2007년간 총 무역액은 연평균 18.7%씩 증가했지만, 무역수지 적자는 연평균 37.2%씩 증가하는 추세를 나타냈으며, 무역수지 적자의 80% 이상은 북중 교역에서 발생하였다. 북한은 북중 교역을 통해 원유 및 석유 관련 제품, 식량, 공산품, 생활 필수품 등을 수입하고 수산물, 광산품 등 1차 자원을 주로 수출하는 전형적인 후진국형 교역을 하고 있기 때문에, 무역액의 확대는 2000년대 이후 유통 경제가 크게 활성화됨에 따른 것임을 짐작해 볼 수 있다. 한 연구에 의하면¹¹⁾ 산업 재건의 주요 지표가 될 수 있는 자본재 수입 비중은 1990년대 이전 수준에도 훨씬 못 미치는 20% 미만 수준을 나타내고 정체되어 있다. 사회주의 국가에서 투자 재원 역할을 하는 재정 규모는 1999~2001년간 연평균 2.1%만 증가하는데 그쳤다. 시장 기능을 부분 도입한 7.1 조치 조정 기간 이후 2004~2007년간에는 연평균 6.1%의 증가율을 보였지만, 절대 재정 규모는 아직 경제난 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정이다.

<김정일 시대 10년간의 주요 북한경제 지표>

구분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
경제성장률(%)	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3
제조업성장률(%)	-3.1	8.5	0.9	3.5	-2.0	2.6	0.4	4.9	0.4	0.8
식량생산량(만톤)	389	422	359	395	413	425	431	454	448	401
비료생산량(만톤)	39	57	53	54	50	41	43	45	45	45
식량도입량(만톤)	111	107	123	140	138	81	69	126	20	55
발전량(억kwh)	170	186	194	202	190	196	206	215	225	236
총무역(억달러)* ⁱ	16.6	18.1	23.9	26.7	29.0	31.1	35.5	40.5	43.4	47.3
무역수지	-2.9	-3.6	-9.7	-10.2	-8.8	-9.8	-9.9	-13.8	-14.1	-13.7
총수입대비 자본재수입 비중(%)**	22.2	16.8	17.2	14.9	17.6	17.9	15.0	16.6	-	-
재정규모(억달러)	-	92.2	95.7	98.1	7.1조치	7.1조치	25.1	29.0	29.7	32.6

주: * 총무역량은 남북경협규모 + 그 외 북한의 대외무역액을 합한 규모임

** 총수입대비 자본재수입 비중 통계는 김석진, 『무역통계로 본 북한의 산업재건실태』(산업연구원, 2007), p.37을 인용.

자료: 한국은행

11) 김석진, 『무역통계로 본 북한의 산업재건실태』, 산업연구원, 2007 참조.

다른 한편, 북한 경제는 이러한 10년간의 거시경제적 현실 속에서 암시장이 상당한 규모로 확대되어 경제의 이중구조화도 고착되었을 것으로 짐작되고 있다. 위에서 언급하였듯이, 김정일의 경제 정책은 산업 재건의 효과를 가져 오지 못하고 공급 부족 문제를 해결하지 못한 채, 소비 경제 공간을 확대하는 결과를 가져와 이 부문에서 기생하거나 소득 창출을 행하는 사적 경제활동을 비약적으로 증대시킨 것으로 판단되고 있다. 이는 탈북자나 기타 인적 정보를 통해 수집되는 자료들을 통해 확인되고 있는데,¹²⁾ 러시아의 경우 체제 전환 직후 산업이 재건되지 않은 상황에서 암시장 규모가 GDP의 40% 이상이었다는 연구 성과들을 볼 때, 김정일 시대에 북한의 블랙 마켓 규모도 상당한 수준으로 확대되었을 것으로 짐작된다.

김정일 시대 경제 발전 전략의 과제와 전망

한 마디로 선군 경제 발전 전략으로 구체화된 김정일 시대의 경제 발전 플랜은 북한 경제를 '빈곤의 경제'로부터 도약(take-off)시키지 못하고 '부족의 경제'(economy of shortage)를 해소시키지 못했는데, 이는 비교경제발전론적 측면에서 보았을 때 김정일의 발전 전략들에 몇 가지 문제점들이 있기 때문이다.¹³⁾

우선 첫째, 사회주의 강성대국의 달성이라는 목표를 위해 채택된 선군 경제 발전 전략이 북한 경제의 현실에 요구되는 비교 우위 전략이 아니라, 전통적인 사회주의적 추격 발전 전략을 그대로 답습하고 있기 때문이다. 북한은 자신들이 이미 로스토우가 이야기하는 산업화로의 도약 단계를 경험했고, 산업 구조 자체도 고도화된 중화학공업 위주로 편성되어 있기 때문에 현존 경제 토대를 살리는 방향으로 경제 발전 전략을 수립하는 것이 빠르게 경제 회복과 경제 발전을 유도할 수 있다고 판단했던 것 같다. 특히 중화학공업 자체도 과거 군사·경제 병진 노선에 의해 군산복합형으로 군수공업에 계열화되어 있기 때문에 군수공업을 선도 산업 부문으로 선정하면 중화학공업 부문에 승수효과를 야기하고 이것이 경공업 및 기타 산업 부문으로 낙수효과를 유도할 것이라고 인식한 것 같다. 그러나 자본 요소 부존도가 낮은 경제에서 이러한 발전 전략은 다른 경제 부문의 희생 및 발전의 억제를 통해

12) 이에 대한 연구로는 양문수, “북한에서의 시장의 형성과 발전”, 「비교경제연구」 제12권(2005), 이영훈, “탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사”, 한국은행(2007), 김병연, “북한경제의 시장화: 비공식화가설을 중심으로”, 「제6회 한반도평화포럼 자료집」 (2007) 참조.

13) 이 부분에 대한 상세한 정리는 권영경, “북한 경제개혁개방전략의 경제체제적 딜레마와 미래 전망”, 「수는 북한경제」, 2008년 겨울호를 참조할 것.

이루어지는 것이 때문에 다른 경제 부문으로부터의 지속적인 경제 잉여의 이전을 필요로 한다. 그리고 경제 전반의 공급 부족 문제를 해결하지 못하고 산업 구조의 왜곡과 경제의 이중 구조화만을 확대시킨다. 이런 문제점 때문에 중국은 1980년대에 개혁·개방 정책을 추진하면서 전통적인 중화학공업 우선 추격 발전 전략을 버리고 비교 우위 성장 전략을 채택했던 것이다. 현실 사회주의국가들에서 중화학공업 우선 성장 전략은 성장의 잠재력을 침식하고 생산성 저하를 가져오는 요인이었음이 이미 판명되었다. 북한도 사실 1970년대에 그러한 문제점을 겪었음을 많은 실증적 연구들이 보여주고 있다.

둘째, 선군 경제 발전 전략은 경제 조절 도구로서의 ‘시장’을 계획적 조절 도구의 비효율성을 단지 보완하고 계획경제 부문의 외곽에서 계획경제 부문에 필요한 잉여를 산출하는 공간으로서만 인식함으로써, 공급 부족의 문제가 결국 선도 성장 부문의 애로를 조성하게 된다는 점을 고려하지 않는 문제점을 갖고 있다. 중국의 경우 전통적인 사회주의 성장 전략을 버리게 된 것은 계획 기능이 만성적인 부족의 경제를 해결하지 못한다는 점을 판단했기 때문이다. 그래서 개혁·개방 초기에 계획 기능과 시장 기능의 병존을 의도하더라도 개체 경제, 즉 자유로운 시장경제 공간을 내부 경제 및 대외 경제 부문에 양성하여 공급 부족 문제부터 해결해나가고, 시장경제 공간이 역으로 계획경제 부문의 비효율성을 개혁해나가도록 압박하는 전략을 추구함으로써 계획경제 부문의 저생산성 문제도 동시에 해결해 나갔던 것이다. 그러나 북한은 7.1 조치에서 보듯이, 시장적 조절이 최대한 계획적 조절의 틀 내에서 관리되도록 하면서 상호 분리되어 영향이 안 미치도록 하는 전략을 추구함으로써 공급 경제의 제약 조건을 무시했다. 오히려 부족의 경제 문제가 여전히 만성화되도록 함으로써 통제되지 않은 사적인 시장경제 공간의 확대를 가져오고, 실용적 경제 정책들의 효과들이 새로이 등장한 시장의 지배자들에 의해 장악되는 결과를 가져옴으로써, 정책 결정자들 사이에 반개혁적 경제 정책의 선호를 야기하는 분위기를 조성하였다.

북한은 현재 2012년까지 계획경제 기능의 정비 완료와 더불어 산업 경제를 정상화하고자 하는 이른바 ‘강성대국의 문’을 여는 발전 플랜을 추진 중이다. 그러나 상술한 북한 발전 전략의 문제점들은 이 발전 플랜의 성과에 대해 비관적인 전망을 유도하고 있다. 게다가 그 동안 이 발전 플랜의 낙관적 전망에 일정 부분 기여했던 남북관계가 조정기에 들어가고, 북핵 문제 해결을 통한 북한 경제의 국제사회 편입 문제 역시 여전히 장기적 구도 속에 놓여 있으며, 이 발전 플랜과 후계 체제로의 이행 문제가 맞물려 그 성과를 더욱

어둡게 하고 있다.

그렇지만 북한은 김정일 시대 이후 3단계에 걸쳐 진행해 온 현재의 경제 정책 기초를 상당기간 동안 강화 혹은 지속해 나갈 것으로 보인다. 그 이유는 성공적인 3대 후계 체제로의 이행에 선군 경제 발전 전략의 정상화와 공고화가 요구되고 있기 때문이다. 계획경제체제에 시장 조절 도구의 도입은 자원배분권의 변화를 야기하기 때문에, 북한은 3대 후계 체제의 구축을 위해 7.1 조치 개혁 실험기간 동안에 야기되었던 기득권층의 자원 통제 권한을 재강화할 필요성을 인식하고 있는 것 같다. 그러나 북한은 어느 정도 7.1 조치 개혁 실험의 부작용이 정리되고 선군체제가 동요되지 않도록 자원배분권이 강화되면 다시 실용적 경제 정책을 추진해 나갈 가능성이 높다고 생각한다. 그 이유는 북한 경제 자체가 이미 대내외적으로 시장을 활용해서 생존하는 현실에 놓여 있기 때문이다. 북한이 다시 실용적 경제 정책을 추진해 나간다면, 그것은 7.1 조치 개혁 실험을 잠시 시도해보았던 '북한식' 개혁·개방 모델을 완성하는 방향으로 나아갈 가능성이 높다고 생각한다. 이 경우 북한은, 북한 경제가 '소규모 경제'(small economy)로서 경제 체질을 개방 경제로 전환하고 동아시아 국가들과 같은 비교우위전략을 채택하지 않으면 빈곤 경제로부터의 탈피가 어렵다는 것을 인식할 필요가 있다.