

경제행정기구가 실무를 담당하고 있다. 조선노동당은 경제행정기구의 운영실부자를 임명하고 있을 뿐 아니라, 국가 경제행정기구와 병렬하여 조직되어 있는 각급 당기구를 통하여 국가 경제행정기구의 업무를 감시 독려하고 있다. 특히 조선노동당은 '공장당위원회'를 통하여 생산의 최하부단위인 기업의 운영에 직접적으로 책임을 지고 있다.

북한의 경제관리기구 위계는 명칭상의 변성, 또는 통폐합 등의 곡절에도 불구하고 기본적으로 크게 4단계 즉, '국가계획위원회 - 부(성 또는 위원회) - 국(총국 또는 연합기업소) - 기업소'의 위계로 이루어져 있다. 이러한 위계의 최말단 단위인 기업소는 국가로부터 일정량의 사회주의 재산에 대한 사용권을 위임받고 있으며, 그 사용권을 국가계획의 의무적 과업의 완수라는 적절한 테두리 내에서 행사해야 한다. 기업소는 국가로부터 위임받은 일정한 사회주의적 소유에 대한 사용권을 가지나 그것을 자신의 이익을 위해서 사용해서는 안되고 그 소유자의 이익(다시말해 최고 권력-정치체가 설정한 국가의 이익)에 입각해서 사용해야 한다.

II. 강행적 성장 전략

행정관료체의 경제에 대한 직접통제는 북한 경제성장의 특수한 유형, 즉 강행적 성장과 관련되어 있다. 여기서 '강행적'이라 함은, 관료체의 규율과 행정압력에 의하여 위로부터 강제적으로 경제성장의 가속화가 시도되고 있음을 지

적하는 것이다.¹⁾ 당과 국가의 최고지도부는 가장 빠른 시간내에 공업화와 국방건설을 달성하기 위하여 위로부터의 행정적 조치와 압력을 통해서 경제성장을 강제로 다그치고자 시도한다.

행정관료체의 경제에 대한 직접통제는, 경제가 '자연적' 성장능력을 초과하여 더 빨리 나간도록 하기 위하여, 위로부터 다그치는 강제성 조치를 시도할 수 있는 제도적 장치이다. 행정관료체의 경제에 대한 직접통제와 그를 통해서 가능해지는 거시경제적 변수의 조작 및 관료체의 규율을 통한 명령전달과 집행을 통해서 국가는 높은 성장률과 자주 국방건설을 실현시키고자 한다. 국가는 주민들에게 압력을 가하여 그들이 좀처럼 넘지 않았을 한계를 넘게 만들어야 한다. 높은 성장률이라는 목표는 국가가 주민, 공장관리자, 나라의 부존자원에 끊임없는 압력을 행사해야 함을 뜻한다. 국가는 소비를 대폭 삭감하고 축적의 증대에 기여하도록 주민을 압박해야 하고, 훨씬 더 높은 생산목표를 달성하도록 공장관리자를 강요해야 하고, 부존자원의 극대화활용으로 최대의 생산물이 생산되도록 압력을 행사해야 한다.

III. 계획의 일원화와 세부화

행정관료체의 경제에 대한 직접통제, 강행적 성장전략이 북한의 경제관리체계 건설의 기본,

1) Janos Kornai, *The Socialist System : The Political Economy of Communism* (New Jersey : Princeton Univ. Pr., 1992), p.197.

방향을 구성했다. 북한의 경제가 시장기구를 폐기했기 때문에, 기업에 대한 시장적 경영감찰과 실적증대 압력, 즉 시장적 경쟁, 파산의 위협 등의 장치를 함께 포기했다. 노동자에게 실업의 위협과 개별적 빈곤의 위협 역시 사라졌다. 따라서 경제관료조직은 시장을 대신하여 기업과 노동자에게 주로 위로부터의 행정 명령 또는 압력을 통하여, 기업과 노동자로 하여금 '중산하고 절약할 것'을 끊임없이 요구한다. 기업의 경영규율과 노동자의 노동규율을 잡는 것은 익명적 시장기구가 아니라 기명적 행정관리이다.

이러한 상황은 경제관료제의 최말단 단위의 기업소에 중요한 두가지 문제를 발생시킨다. 첫째, 계획 상부당국으로부터 발단기업에 항상 과중한 계획 달성목표가 주어진다. 둘째, 기업소는 항상적 자재부족과 불규칙한 공급상황에 직면한다. 사회주의 기업경영이 항시적으로 직면하는 이러한 두가지 상황에 대하여 하부 기업은 자기방어 메카니즘을 발전시킨다. 경제관료체계에서는 하부 기업으로부터 상급 경제관리기관으로 보고가 올라가고 그에 기초하여 상급 경제 관리기관으로부터 하부 기업에 명령적 성격의 계획달성 목표가 주어진다. 상급기관의 결정은 상당한 정도로 또는 결정적으로 하부 기업에서 올라오는 기업 경영정보에 의존해야 한다.

그러나 이 경우에 하부 기업과 상급 경제지도기관은 상반되는 기대와 이익을 가지고 있다. 상급기관은 하부 기업이 가능한 한 적은 자재로 많은 것을 생산할 수 있기를 기대하며, 하

부기업이 상부에 기업경영에 관하여 성실한 보고를 올릴 것을 기대한다. 그러나 하부 기업의 입장은 그와는 다르다. 기업경영실적을 판단하는 가장 중요한 기준이 계획달성 여부이나 그 계획목표가 과중할 것이라는 예상에 직면하여 기업관리자는 상부로부터 가능하면 달성하기 쉬운 계획명령, 즉 낮은 생산명령이 떨어지도록 영향을 끼치고자 한다. 이를 위해서 하부 기업은 상부에 올리는 해당 기업의 경영정보를 조작하게 된다. 즉 가능하면 공장의 설비능력, 비축자재량, 노동능력을 낮추어 상부에 보고하게 된다. 무엇보다도 항상 자재가 부족하고 자재공급이 불규칙할 것으로 예상하여 (노동력을 포함하여) 과도한 자재공급을 신청하고 또한 자재를 비축하게 된다.

이 경우 무엇보다도 중요한 문제는 상부단위가 자신과 대치된 이익을 갖는 하부단위의 행위자를 어떻게 하면 완전히 상부단위의 뜻에서 종속시켜낼 수 있는가이다. 중앙의 행위자에게 우선적으로 중요한 것은 최고지도부의 의도가 여러 단계의 관료체계를 거쳐서 최종 집행단위에 전달됨에도 불구하고 하부에 정확히 전달할 수 있는 명령 전달체계, 그리고 집행체계를 갖추어야 하는 것이다. 또한 하부 행위자의 상태에 관한 '완전한' 정보를 수집함으로써 중앙은 하부 행위자의 중앙에 대한 속임수 시도에 대비할 수 있다. 이를 위해 여러 개의 정보통로를 마련하는 것이 효율적이다.

북한은 대안의 사업체계, 경제계획의 일원화와 세분화 등을 통해서 이러한 문제들을 해결

하고자 시도했다. 대안의 사업체계는 생산조직의 정치성을 강화함으로써 관료제적 경제의 강행적 성장 상의 명령하달 및 집행과정에서 나타나는 역기능들, 특히 상부압력에 대한 기업관리자의 (은폐된) 저항, 그리고 명령 말단 집행자인 노동자들의 생산증대에 대한 수동성, 또는 소극적 저항을 극복하려 시도했다. 대안(大安)의 사업체계는 생산단위인 기업조직을 대중동원에 적합한 정치적 대중조직으로 변형시키고 있다. 본질적으로 대안의 사업체계는 노동현장인 기업소에서 기업관리자와 직접생산자들을 효과적으로 독려, 감독하기 위한 생산조직의 정치화이다. 생산단위인 기업소에서 노동자의 조직동원을 위한 '정치사업'과 '사람과의 사업'이 훨씬 체계적으로 진행되어 기업생산이 늘어나야 했다.

그런데 북한은 최하부 집행단위인 기업을 당이 직접 장악하게 함으로써 관료제적 위계관계로 조직된 경제에서 나타나는 상급단위와 하급단위 간의 이익갈등 문제를 해결하지 못한 것으로 보인다. 북한은 1964년과 1965년 각각 계획의 '일원화'와 '세부화' 조치를 취했다. 계획의 일원화는 하부기업이 상부경제지도 기관에 대한 정보조작을 감시하기 위하여 정보의 이중통로를 마련했다. 즉, 일원화 체계 이전에는 말단 기업소의 경영정보가 기업소의 직접 상급 지도기관의 위계 즉, 기업소-국-성의 계통을 밟아 국가계획위원회에 도달하고 있었다. 그런데 계획의 일원화 체계는 이와는 별도로 국가계획위원회 직속으로 각 지역에 지구계획

위원회, 공장 기업소에 국가계획부를 조직하여, 이들이 그 기업소가 감당할 수 있는 최고 생산계획을 별도로 작성하여 국가계획위원회에 제출하도록 했다.

계획 세부화의 '본질적 요구'는 경제의 모든 미시적 상황까지도 중앙에서 직접통제하여 "계획의 구체성과 균형성을 보장하는 것이다"²⁾고 한다. 이러한 요구는 계획중앙이 국민경제의 모든 미시적 정보까지도 '완전하게' 수집하는 것이 가능하며 그에 기초하여 모든 경제활동을 '툭니바퀴 처럼 딱딱맞아 떨어지게' 짜맞추는 것이 가능하고 또한 바람직하다는 발상으로부터 출발한다. 그런데 당-국가 최고지도부의 의욕적이며 선택적 성장목표 때문에 자재에 대한 거시경제적 과잉수요, 즉 구조적 자재부족 현상이 초래된다. 또한 계획작성에 있어서 상급기관과 하급기관 사이의 이익갈등이 존재하고 따라서 하부단위의 상부에 대한 경영정보보고는 왜곡되어 있을 수밖에 없다. 경제의 구조적 조건이 이러한 때 거기에 기초하여 작성되는 어떠한 계획도 계획의 정합성, 현실가능성, 실제 필요충족 지향성에서 불완전할 수밖에 없다. 따라서 실제 집행과정에서 빈번한 계획수정 또는 사실상의 무계획 상태는 불가피하다.

3. 경제성장의 한계

북한은 경제성장을 가속화하기 위하여 또는 당면한 병목현상을 해결하는 방법으로서 이미

2) 「경제사전」, p.368.

그 건설 초기 단계로 부터 대규모의 군중적 노동동원 운동을 펼쳐왔다. 북한의 역사에서 중요했던 노력동원 운동으로는 1956년 천리마 운동, 1959년 이래의 천리마 작업반 운동, 1959년의 공작기계 새끼치기 운동, 1961년 비날론 속도, 1969년 강선속도, 1974년 70일 전투, 1975년 이후 3대혁명 붉은기 쟁취 운동, 1982년 이후 80년대 속도 운동, 1988년 200일 전투 운동, 1990년대 이후 90년대 속도 운동 등이 있다. 이러한 군중적 노력동원 운동은 1974년 70일 전투 이후 속도전이라 불리우고 있다.

군중적 노력동원 운동을 위로부터 연출하여 노동을 채찍질하는 경제방식은 북한 경제체제의 기능상 하나의 확고한 원칙으로 자리잡았다. 최고지도자는 국가의 절박한 대내외적 위급상황을 환기시키면서 노동자에게 극도의 생산증대와 절약을 호소하고 주민대중은 그 호소를 열광적으로 접수하여 자발적 생산증대의 대중운동을 일으킨다고 하는 것이 고정 시나리오였다. 대중운동의 목표분야에 자원이 집중 투입되며 전국가적 관심이 집중하고 예술선동대의 대대한 선전선동 작업이 진행된다. 그 결과로서 황홀한 실적이 보고되고 최고지도부는 노동자에게 주로 훈장과 표창들을 통해서 심심한 감사를 표시하게 된다.

속도전의 과정에서 중앙은 현 설비능력을 고려하여 작업목표를 세우는 것이 아니라 최고 이상의 목표를 설정한 다음 기업과 노동자에게 그것을 달성하도록 다그친다. 속도전이라는 이름으로 기업과 노동자는 최단시간내에 불가능

에 가까운 무리한 목표를 달성하도록 엄청난 압력을 받는다. 그런데 전국 규모로 속도전이 조직되면, 그렇지 않아도 상존하고 있는 자재공급의 불확실성이 더욱 커진다. 왜냐하면 자재와 노동력이 계획중점 또는 추가 작업에 폭풍적으로 집중되어 매우 빠른 속도로 소비되기 때문이다. 그 결과 여기저기서 나타나는 당장의 병목현상들을 해결하기 위하여 끊임없이 계획을 수정해야 한다. 계획은 더 이상 계획이 될 수 없고 계획 '부정부' 상태가 지속된다. 북한의 속도전은 또한 모든 공업부분과 생산의 모든 단계들간의 유기적 연관을 흐트러 놓는다. 일정한 고리를 계획 이상으로 극대화하는 것은 다른 고리의 약화를 가져온다. 다시 말해 애초부터 치밀하지 못한 계획 체계의 전체 고리를 더욱 흐트러 놓는 셈이다. 한 부문의 속도초과는 불가피하게 다른 부문을 정체시키는 것이다.

김정일은 속도전과 관련하여 이렇게 요구하고 있다. "속도전의 기본 요구는 모든 힘을 최고의 속도로 동원하여 주어진 과업을 추진함과 동시에 최고의 품질을 보장하는 것이다."³⁾ 그런데 여기서 최고의 속도와 최고의 품질은 서로 조화를 이룰 수 없다. 생산증대에 대한 위로부터의 과중한 압력은 기업, 노동자 등의 하부단위의 방어 메카니즘을 유발시킨다. 어떠한 경우에도 계획을 달성해야 하기 때문에 합리적 비용계산은 고려할 수 없으며 자재와 연료가 낭비된다. 기업은 노선하고 달성하기 쉬운 계

3) "The Speed Campaign and the 70 day Battle," Korea Today, 9/1991, p.12.

획계수를 받아내기 위해 자신의 내부예비를 은폐한다. 계획중앙이 기업의 실적을 주로 양적인 기준에서만 따지기 때문에 기업은 사회가 실제로 필요로 하는 지를 고려치 않고 생산하기 쉽거나 품질이 조잡한 제품을 생산하게 된다. 그럴 때에만 계획을 달성할 수 있기 때문이다. 노동자는 자신에게 할당되는 생산책임량을 낮추기 위해 자신의 생산성과 작업장의 생산예비를 숨기거나 낮추게 된다. 노동자는 과중한 책임량을 주로 생산품의 품질을 떨어뜨리는 방식으로 달성하고자 한다. 극대 책임량을 달성하도록 압력을 받는 노동자는 자재와 공구를 함부로 사용하고 낭비하게 된다.

따라서 속도전은 조잡한 불량제품의 생산을 구조적으로 조장하는 것이다. 더 중요한 것은 조잡한 제품이 폐기되지 않고 다른 제품의 생산을 위한 원료로 쓰이기 때문에 전체 경제는 구조적으로 조잡품만을 생산한다는 사실이다. 따라서 개별 제품이 조잡할 뿐만 아니라 불량품이 체계적으로 생산된다. 한 경제분야의 조잡품은 다른 모든 분야에서의 조잡품으로 확대 재생산된다. 모든 공장이 조잡한 자재로 만들어진 불량 건설자재와 설비로 건설된다. 오늘날의 양적 성장을 극대화하고 생산비용을 인하고자 하는 '속도전'적 정책은 미래의 북한 국민경제에 엄청난 손실을 초래하고 있다. 생산은 미래 성장의 생산적 토대를 마련하는 것이 아니라 부분적으로 스스로를 낭비하게 된다. 따라서 전국 규모의 속도전에 관한 공식 보도가 전하는 엄청난 성공은 부분적으로는 자기속

임수에 지나지 않는다.

V. 외연적 성장전략

북한 당국은 축적률을 최대수준에서 유지하여 새로운 산업시설을 건설하고, 그에 기초하여 고용을 급속도로 확대하는 방향으로 즉 외연적 발전의 형태로 공업화를 추진했다.⁴⁾ 외연적 성장전략은 또한 노동력과 자연자원의 극대 활용을 통한 양적 성장을 최우선시하였다. 경제체제는 다른 경제지표들 - 예를 들어 비용이나 효율성 등 - 을 무시한 채 오직 양적 지표의 달성에만 집착했다. 특히 공업화 기간 동안 자본은 부족했으나 노동력 예비와 미활용 자연자원이 풍부했기 때문에 자본절약적이면서 노동집약적, 자연자원 (과)다소비적인 형태로 현물적 양적 성장을 최우선 목표로 한 공업화를 진행하였다. 이 경우 특히 미시경제 분야에서는 통상적 비용계산이 무시되었다. 그러한 무시의 중요한 한가지 예로서, 수익성 기준을 무시한 채 생산과 고용을 과잉 확대했다는 사실을 들 수 있다. 자본 절약을 위해 노동집약적 형태의 생산기술과 기계가 투입되었으며 수지타산이 맞지 않는 낡은 기계를 대체하기보다는 계속 사용하였다. 노동교대 회수가 증가했고 미숙련 노동력이 투입되었다. 나아가 경제단위체들은 계획목표 달성을 위해서 과도한 원료 낭비를 감수했다.

4) 이에 관하여 특히 북한연구소 「북한경제론」, (서울: 북한연구소, 1979), p.107 이하 참조.

이러한 외연적 경제성장 방식은 경제발전 초기에는 적은 투자로 손쉽게 가용한 미활용 자연자원 그리고 농촌지역으로부터의 끊임없는 노동력 공급을 기초로 하여 대단히 성공적으로 진행되었다. 특히 공업분야에 농촌 유희노동력의 고용을 급속히 증대했던 것은 북한의 초기 경제성장에서 결정적 촉진요인이었다. 북한에서 건설되는 공업에 대한 노동력 공급의 속도는 다른 사회주의 국가와 비교할 때도 매우 빨랐다. 1950~1965년간 동유럽 국가와 북한의 도시화 속도를 비교하면 북한이 가장 빨랐고, 1928~1940년간 소련, 1946~1958년간 북한에서 공업노동자 증가 속도를 비교하면 후자가 전자 보다 3~4배 빨랐다.⁵⁾

그러나 이러한 초기 잠재력은 곧 소진되기 시작했다. 노동력을 비롯하여 외연적 성장의 밑거름이 되는 다른 자원들이 고갈하기 시작하거나 과거처럼 손쉽게 얻어질 수 없게 되었으므로 북한은 그것들을 지속적으로 획득하기 위하여 특별한 노력을 기울여야 했다. 북한에서도 1960년대 중반에 오게 되면 농촌 잉여 노동력의 고갈,⁶⁾ 인력다소비 경제방식, 거대한 군대 유지의 문제 때문에 인력문제가 심각해지기 시작했다. 북한은 1960년대 말부터 '로동행정사업의 개선강화'라는 문제를 제기하면서 '긴장된 로력문제를 푸는 것은 사회주의 혁명을 일으켜 나가기 위한 매우 중요한 문제'⁷⁾라고 지적해야 했다. 그 이후에도 '로력예비의 최대동원, 긴장

된 로력문제'⁸⁾ '기술혁명을 잘하지 않고' 인해 전술을 쓰는 방법으로 생산을 높이며 하는 문제'등을 비판하기 시작하였다.⁹⁾ 채취산업과 에너지부문의 지체현상이 1960년대 초부터 심각해졌기 때문에 북한은 이 부문에 대한 자본투자를 그 이후 지속적으로 증가시켜야 했다. 북한은 1976년 10월 이후 자연개조 5대방침, 1981년 이후 4대 자연개조사업 등을 통해서 농경지의 확대에 적극적으로 나서야 하게 되었다.

VI. '자립적 민족경제'와 중공업 우선 정책

모든 사회주의 국민경제는 다소간 자급자족적 경향을 가지고 있었던 바 이는 북한에서 이른바 '자립적 민족경제의 건설'이라는 관념으로 표현되었다. 즉 북한은 "사회주의 공업화는 당연히 자립적이고 근대적인 민족공업 최선의 기술로 장비되고, 주로 국내의 자원과 원료에 의거하여 발전하고 국민경제에 필요한 자재, 원료, 동력 및 기계설비를 기본적으로 국내에서 생산, 보장할 수 있는 공업의 건설로 되지 않으면 안되는 것"¹⁰⁾이라 주장했다. 이러한 입장에서 경제가 발전한 결과, 북한에서는 점차

6) 김일성은 1967년 한 강연에서 "농촌에는 청장년층 노동력이 적고 여자와 노인들이 대부분이다. 농업을 기계화해도 공업으로 흡수할 농촌인구가 없다"고 말했다. 오원철, "북한경제 무너진 까닭", 「신농야」, p.162.

7) 「조선전사」 제30권, p.69.

8) 「조선전사」 제31권, p.223.

9) 「조선전사」 제30권, p.143.

10) 현대조선문제강좌편집위원회 편, 「북한의 경제」 (도서출판 광주, 1988), p.86.

5) 박형중, 「북한적 현상의 연구」(서울 : 연구사, 1994), p.49, p.119 참조.

적으로 국민소득 성장 속도의 대외교역에 대한 의존도가 낮아졌다. 1961년~1970년에 북한의 국민소득 1% 성장은 수출 1.2% 증가와 수입 1.3% 증가를 수반하고 있었다. 1970년대 북한의 이와 같은 지수는 1.19% (수출)와 1.03% (수입)이었다.¹¹⁾

이 경우 북한은 '자립적 민족경제'의 건설과 중공업 우선 정책을 펴나갈 만한 좋은 조건을 가지고 있었다는 것이 고려되어야 한다. 북한의 동해안 일대에는 일제시대 말기에 자급자족이 가능할 정도의 공업권이 형성되어 있었다. 특히 수력자원에 기초한 풍부한 전력, 석탄, 철광석 및 기타 광산자원, 일제가 남기고 간 공장, 그리고 북한의 노동력이 북한 경제 출발의 조건이었다. 그것이 어느 정도 이었는가를 북한의 1949년도와 소련에서 제1차 5개년 계획의 시작 연도인 1927년도의 공업발전수준을 비교해보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한(1949)과 소련(1927)의 경제발전 수준 비교

	북한	소련
1인당 석탄생산량(Kg)	416.3	219.7
1인당 철생산량(Kg)	15.0	25.3
1인당 전력생산량(Kwh)	615.8	28.6
1인당 시멘트생산량(Kg)	55.8	9.5
1인당 곡물생산량(Kg)	270.0	532.6

자료: R. Juttka-Reisse, *Agrarpolitik und Kimit-sungismus in der Demokratischen Volk-srepublik Korea* (Konigstein/Ts., 1979), p.75.

공업화 초기조건으로 볼 때 북한은 소련에 비하여 훨씬 풍부한 에너지 자원을 보유하고 있었다는 것을 알 수 있다. 그러나 북한의 경우에는 식량사정이 소련에 비하여 훨씬 나빴었고 또한 경제를 운영하는 데 필요한 기술자와 경영자가 절대로 부족하였음을 지적할 수 있다. 북한은 한국전쟁 이전에 중화학 공업을 경영해 본 경험과 전쟁 이후에는 사회주의 국가들로부터의 방대한 원조를 기반으로 하여 1954년부터 급속한 중화학 공업화를 시도했다. 중화학공업은 '자립적 민족경제'의 토대가 되어야 했다. 중화학공업은 선도부문으로서 이들을 추월적으로 발전시킴으로써 다른 부문의 발전을 위한 물자를 생산하여 공급하거나 (채취 및 에너지 부문, 기계제작 부문, 철금속 부문, 화학 부문), 북한의 수출에서 주도적 역할을 해내야 했다 (채취공업, 비철금속공업, 시멘트, 마그네사이트클링커의 생산).

북한은 중공업 중에서도 기계제작공업을 그 핵심으로 하여 급속히 발전시키고자 했다. 기계공업의 발전은 "인민경제의 모든 부문에 생산수단 특히 노동도구를 생산 공급"하게 되며 따라서 "자립적 체제가 선 현대적 공업을 창설"¹²⁾하는 기초로 간주되었다. 기계공업은 1949년 북한 전체 공업 생산에 8.1%에 불과하던 것이 1980년에는 전체의 33.7%로 증가함으로써 중공업부문의 대표부문으로 등장했다.¹³⁾ 1957

11) 국토통일원, 「북한의 정치경제」 (서울 : 국토통일원, 1988), p.227.

12) 사회과학출판사, 「사회주의경제건설이론」 (도서출판 태백, 1989), p.141.

13) 「북한의 정치경제」, p.104.

년 이후 북한의 기계공업은 급속히 성장했으며, '어떠한 기계도 자력으로 생산'하고자 했던 노력에 기초하여 발전되었다. 60년대 초 북한의 기계공업에 전문화가 부재했고, 그 품질이 수준 이하였음¹⁴⁾에도 불구하고 1967년에는 기계자급율이 98%에 달했다고 한다.¹⁵⁾

북한은 또한 "튼튼한 원료기지 마련"을 위해서 특히 채취공업, 금속공업, 화학공업, 건재공업에 관심을 집중했다. 북한의 중공업은 '자립적 민족경제'의 개념에 기초하여 국내자원으로 원자재, 연료, 동력기지를 확대강화하고 북한 실정에 맞는 공업을 건설, 공업을 주체화하는 방향에서 추진되었다. 또한 북한은 중화학공업 기술 발전에 있어서도 자체원료를 우선 사용한다는 원칙을 보장하는 방향에 중점을 두어 왔다. 그리하여 북한의 중공업은 상대적으로 풍부했던 석탄 및 전력자원을 기초로 한 에너지 다소비 구조형, 그리고 국내 원료자원에 입각한 대표적으로 석유 절약 무연탄 소비형의 중공업 및 화학공업을 발전시켰다.¹⁶⁾ 그리하여 북한의 총에너지 사용 중 석탄점유율은 85%로 세계 1위¹⁷⁾일 뿐 아니라, 석탄액화, 비날론공업, 유안비료공업, 입철제강법 등의 에너지 다소비형이자 생산성이 극히 낮은 그리고 시대에 뒤떨어진 산업기술에 의존하는 중공업 분야를 발전시켰다.

그런데 채취산업과 에너지 부문의 지체 현상이 1960년대 초부터 심각해졌기 때문에 북한은

이 부문에 대한 자본투자를 그 이후 지속적으로 증가시켜야 했다.¹⁸⁾ 공업투자 총량에서 채취산업 및 에너지 부문에 대한 자본투자량의 비중은 1960년 46.4%, 1967년 57.8%로 증가했다. 이러한 노력에도 불구하고 공업에서 에너지 집약생산(비철금속, 화학, 건축자재산업 등)의 발전이 전력공급의 증가를 초과하여 나갔기 때문에 70년대에 들어서서 전력문제도 심각해졌다. 그를 위해서 화력발전이 증대되어야 했고, 따라서 석탄생산이 증대해야 했다. 그리하여 70년도에도 채취산업에 대한 국가예산 지출 증가는 1972년 90%, 1974년 60%, 1979년 40%에 달했다. 80년도에도 채취공업 투자량은 전체 투자량의 37%이상을 차지했다. 70년대 들어서 기계제작공업에 대한 투자는 상대적으로 감소하였다. 80년대에 들어서서는 비철금속류의 채취가 북한의 가장 중요한 수출산업의 하나로서 중요시 되었다. 그리하여 1983년의 채취산업에 대한 지출은 전년도에 비하여 140%가 증가했다.

VII. 자금문제의 자력갱생과 극도의 소비억제

자금문제는 북한 공업화의 관건사항이었다.

- 15) 「북한의 경제」, p.251. 북한경제에서 기계제작공업과 화학공업이 급속히 성장했음에도 불구하고 수출 총량에서 이 부문의 몫은 증대하지 않았다.
- 16) 오원철, "북한경제 무너진 까닭", pp.154~156.
- 17) 장영식, 「북한의 에너지 경제」 (서울: 한국개발연구원, 1994), p.13.
- 18) 「북한의 정치 경제」, p.102.

14) 바자노바, 나탈리아, 「기묘에선 북한경제」 (서울: 한국경제신문사, 1992), p.52.

“자금문제의 해결에 있어서는 자력쟁생의 원칙을 견지하고 국민경제 내부의 모든 예비와 가능성을 동원한다”는 것이다. 북한 당국은 사회주의적 공업화의 자금문제를 “자국의 내부 원천에 의거하여 해결되지 않으면 안된다”는 원칙을 특히 철저하게 관철하였다 한다.¹⁹⁾

북한은 독자적으로 “자금문제를 자력으로 해결하기 위하여 축적을 끊임없이 증대시키고 모든 가능성과 잠재력을 최대한 동원”²⁰⁾하기 위한 고통스러운 노력을 게을리하지 않았다. 그러한 노력 가운데 가장 중요한 것으로, 축적자금을 동원하기 위한 민간소비의 최대한 억제를 들 수 있다. 북한에서 민간소비가 GNP에서 차지하는 비율은 1961년 44%에서 1970년에는 38%로 저하되고 있다. 참고로 소련의 경우 1964년 해당비율은 46.5%였다.²¹⁾ 또한 최근의 한 연구는, 1959년 요소비용 기준으로 소비지출이 북한 GDP의 35%이하라고 추정했는데 1955년 소련의 소비지출 비중은 55%였다.²²⁾

북한은 GDP에 대한 임금 및 월급의 비율이 전세계에서 가장 낮은 쪽에 속하며 국민소득에 대한 개인소비의 비중도 공산권에서조차 비정상적으로 낮은 나라로 지적되고 있다.²³⁾ 북한의 임금인상 기록을 보면 노동자, 사무원, 기술자들에 대한 전반적 임금인상은 1954년(25%), 1958년(10%), 1959년(40%), 1970년(31.5%), 1992년(43.4%)에 실시되었다.²⁴⁾ 부분적 임금인상조치로서는 1967년 교원임금을 평균 40%, 1977년 일부 저임금 노동자에 대하여 10~24%

인상한 사례가 있다. 이것을 보면 북한에서는 대부분의 노동자, 사무원, 기술자들의 임금이 1959년 인상 이후 1970년, 1992년에 인상되어 10년, 20년여 썩의 간격을 두고 인상되었음을 알 수 있다. 더구나 1959년과 1992년의 임금인상은 투자재원과 재정자금 확보를 위하여 행해진 화폐개혁과 거의 동시에 이루어졌음을 지적할 수 있다.²⁵⁾ 또한 소련과 북한의 국가예산지출내역을 비교 검토해 보더라도 북한의 재정지출내역이 소련에 비하여 소비억제적임을 알 수 있다. 북한은 소련에 비하여 인민경제비와 군사비에 더 많은 비율의 예산을 지출하고 있으며 사회문화비는 더 작은 비율의 예산을 지출했다.²⁶⁾

소비에 대한 축적 우선을 관철시키는 정책수단으로서 또한 핵심적인 것은 국민소비 부분에 대한 국가의 직접관리 정책이다. 다른 사회주의 국가들에서는 2차대전 전시경제 또는 전후 복구기간 동안에만 이러한 정책을 실시했다. 국민소비에 대한 국가관리는 급속한 축적의 달성을 위한 소비삭감의 필요에서 주민이 필요로 하는 재화의 공급을 줄여서 직접적으로 주민소

20) *Ibid.*, p.89.

21) 「북한경제론」, p.308.

22) 에버스테트, 니콜라스, “북한의 인공과 노동력”, 한국경제신문사 부설 북한연구 소편, 「북한경제의 현황과 전망」 (서울: 한국경제신문사, 1992), p.229.

23) *Ibid.*, p.229.

24) 북한연구소, 「북한총람」, 1983, p.961.

25) 통일위, 「북한 월간동향」, 1992 2월호, p.29 이하, 7월호, p.19이하.

26) 박형중, 「북한적 현상의 연구」, p.41 참조.

19) 「북한의 경제」, p.89.

비를 제한하며 국가가 생각하는 바에서 ‘사치품’에 대해 높은 가격을 매겨 소비를 간접적으로 제한한다. 북한당국의 정책은 구조적으로 소비재 부족을 야기하지만, 극심한 소비재 부족상황에서도 모든 국민들에게 평균적 물질문화 생활을 보장하고 또한 인플레이션을 방지하여야 한다. 이를 위해서 북한은 식량을 비롯한 주요 식료품과 사회용역의 공급을 국가가 직접 관리하는 방식으로서 배급제를 실시하고 있다. 북한은 주민의 기본필요품과 용역에 대하여 광범한 보조금을 지급하고 있을 뿐아니라 식료, 의류, 주택, 교육, 보건 등 거의 모든 필요품과 용역을 매우 낮은 가격 또는 무상으로 그러나 극도로 불충분한 양만을 공급하고 있다. 광범한 소비재 부족이 계속되고 있으며 주로 배급권을 통해서만 재화의 획득이 가능하기 때문에 주민이 임금형태로 받게되는 화폐는 교환 및 가치저장 수단으로서 기능은 심각하게 손상받는다.

Ⅷ. 지방공업과 경공업

중공업 우선 정책을 집행했던 북한은 총공업 투자 중에서 사소한 부분만을 경공업에 투자해 왔다. 1954~1976년간에 공업투자 추이를 보면 경공업분야의 투자는 1차 7개년 계획기간 동안의 21%를 제외하면 17~19%의 저조한 실적을 보였다. 이처럼 경공업에 대한 저조한 투자만 으로서는 일용소비품에 대한 필요를 충족시킬 수 없었기 때문에, 북한은 중앙이 직접 경영하는 경공업 대기업 이외에도 주로 지방공업을

이용하여 생필품을 생산해 왔다. 즉 북한은 “국가의 추가적 투자가 거의 없이도 소비품 생산을 짧은 기간내에 전군중적으로 발전시킬 수 있게 함으로써 중공업 부문에 더 많은 투자를 늘릴 수 있게 하고 사회주의 건설을 촉진하고 인민생활 향상에 크게 이바지 하기 위하여”²⁷⁾ 지방공업을 육성한다고 주장했다.

지방공업은 “지방의 자연부원, 대규모의 중앙공업기업소들에서 나오는 부산물과 폐설물, 농업생산물 등을 비롯하여 지방에 널려있는 원료원천들과 그리고 남는 로력과 노는 기계설비 및 수공업적 기술과 같은 지방의 숨은 예비를 남김없이 동원해야”²⁸⁾ 했다. 이러한 지방 공업의 육성은 군 단위의 자급원칙 위에서 실행되었다. 북한의 지방공업은 양적으로는 어느 정도 성장을 거둔 것으로 보인다. 북한의 발표에 따르면 1960년대 중반 북한의 각 군에는 토착원료와 노동력을 사용하고 지방예산에서 지출하는 자본투자에 의해 생산하는 10개 이상의 지방공업기업소들이 건설되었다. 이 지방공업기업소들의 제품생산량은 1961년에서 1980년 사이에 14.3배 증가했고 각 군에서의 기업소 수는 11개에서 20개로 늘어났다. 지방공업공장과 제작소의 총수는 4천개로까지 늘어났다. 이들은 일용필수품 총량의 50% 이상을 생산하고 있다. 1970년에서 1981년 사이에 제품의 종류는 두배 이상으로 늘어났다. 1990년 10월에는 각 군당 평균 25개 이상의 지방공업이 배치되

27) 「경제사건」, p.578.

28) 「경제사건」, p.578.

었다.²⁹⁾

그러나 이러한 발전에도 불구하고 북한의 소비재 공급 상황은 심각한 것으로 알려지고 있다. 특히 1984년 이후 '8·3인민소비품 생산운동' 등 북한 당국의 적극적 의지표명에도 불구하고 북한의 소비재 경공업 발전 노력은 큰 성과를 거두지 못한 것으로 볼 수 있다. 그 이유로, 1) 지방공업의 원료부족에서 오는 가동율의 저하, 2) 생산 및 가공 기술의 낙후, 3) 영세한 기업 규모의 한계 등을 지적할 수 있다.³⁰⁾ 사회주의 국가에서 주민의 식료와 일상필요품, 그리고 용역을 공급하는 데 가장 효율적인 처방은 국가에 의한 경공업·농업 진흥정책은 아니었다. 오히려 모든 경우에 특히 농산물과 서비스 부문에서 사적인 소기업의 허용과 세2상제 또는 암시장의 복인이었다.

IX. 정치 권력유지와 경제개혁의 문제

스탈린적 경제제도는 심각한 내부결함을 가지고 있었다. 그 역기능은 경제발전수준에 비례하여 증가했다. 따라서 1950년대 중반 이후부터 사회주의 국가들 중에서도 보다 발전된 지역이었던 동유럽과 소련에서 그 개혁에 대한 요구가 시작되었다. 50년대 중반 이후 이들 국가들은 나라마다 조금씩 다르기는 하지만 개혁을 실시했다. 그 내용을 보면, 1) 의사결정의 분권화, 시장기구의 역할 증대, 행정명령의 감소 및 금융적 자극의 활용, 기업이 처분할 수

있는 이윤량의 증가, 소규모 사기업의 허용, 2) 농업과 소비에 대한 관심증대, 투자 및 군사지출에 대한 강조 약화, 3) 일정한 한도내에서의 지적·문화적 자유주의 등이었다.

그러나 북한은 1950년대 중반 소련측의 탈스탈린화 '명령'을 거부하면서 과거의 경제노선을 지속하고자 시도했다. 그것이 이른바 '주체노선'이다. 그런데 북한은 경제정책 상으로 탈스탈린화를 거부해도 되었을 만한 합리적 이유를 가지고 있었다고도 추론할 수 있다. 가장 중요한 이유는 초기 공업화를 완수하고 성숙한 공업사회에 접어들고 있던 소련이나 동유럽 일부 국가들에 비교하여 북한 경제발전 수준은 한층 저발전 상태였다는 것이다. 따라서 스탈린적 경제체제의 잠재력이 소련 동유럽 국가들에서는 소진했다고 할 수 있으나 1953년 이후 공업화를 새로 시작하고 있던 북한의 권력자들은 스탈린적 경제체제의 효력을 이제 막 실감하기 시작하고 있었을 것이다. 동유럽에서도 저발전 국가인 루마니아 역시 탈스탈린화를 거부하고 전통적 스탈린 경제노선을 지속했다.³¹⁾

그런데 북한의 탈스탈린화 거부 또는 주체노선은 스탈린적 공업화 정책을 한층 강화시켜야 하는 필요성을 자초했다. 소련의 정책노선을 거부함으로써 북한은 소련과 동유럽 등의 보다 발전된 사회주의 국가들과의 관계를 단절하게 되었다. 따라서 저발전 국가였던 북한은 보다

30) 국토개발연구원, 「북한국토개발편람」 (서울 : 국토개발연구원, 1992), p.273.

31) 「북한적 현상의 연구」, pp.300~343.

29) 「북한의 정치경제」, p.144.

발전된 사회주의 지역으로부터의 자본과 기술을 도입할 기회를 스스로 포기했다. 뿐만 아니라 남한과의 정치군사적으로 엄중한 적대관계를 지속하는 상황에서 소련의 안보우산과 발전된 무기체계 및 군사기술을 사실상 포기해야 했다. 이러한 악화된 외부환경을 상쇄시키기 위하여 내부적으로 스탈린적 정치경제체제는 한층 강화되어야 했다. 경제와 안보상의 고립 강화라는 악화된 외부환경 때문에 공업화는 더욱 급속히, 국방건설은 한층 강력히 사력으로 완수되어야 했다. 이를 위해 한층 강력한 내자동원정책, 즉 한층 강력한 소비억제 정책과 더욱 광범위한 인력자원 동원정책을 집행하여 내부의 희소한 내부자원과 저급한 기술수준을 상쇄시켜야 했다.

북한에서는 경제의 분권화, 노동자에 대한 물질적 자극의 강화, 시장기구의 활용 등을 지향하는 개혁이 부재했다. 그 대신에 정치적 선전과 동원작업 등이 그러한 개혁을 대신했다. 이러한 형태의 경제방식은 현행 권력관계를 그대로 두고 또한 경제체제를 구조적으로 개혁하지 않고서도 경제적 효율성과 실적능력을 증대시킬 수 있다는 데 장점이 있다. 대중동원식 경제발전 방식은 실적 증대 뿐만 아니라 동시에 기존 권력구조의 끊임없는 강화를 목표로 하고 있다. 중앙집권적 경제의 문제점을 개선하기 위한 개혁은 거의 예외없이 행정적 분권화 또는 시장기구의 활용을 함축해야만 했다. 그러나 이러한 개혁은 불가피하게 전체 관료체제 내부의 권력구조 재편 또는 약화를 뜻하고 있

었다. 이러한 사태를 피하면서 생산성을 높이는 합리화 방법으로 대중동원의 방식밖에는 달리 대안이 없었다. 이 방식은 노동자의 노동집약도를 강화시키는 것이다. 그렇지 않아도 원자재 부족과 품질의 조악성, 기술적 후진성, 경영혁신의 무능력 등의 상황은 기술혁신과 경영혁신을 통한 생산증대의 가능성에 좁은 한계선을 그어놓고 있었다. 이러한 상황에서 생산증대를 위한 경제의 합리화는 저항을 가장 적게 가져오는 곳을 찾았다. 결국 노동자는 고불기계와 손상되고 낡아빠진 공구로 높은 생산량을 달성해야 했던 것이다. 노골적 강제조치를 회피하면서도 노동자의 저항을 사전에 분쇄하기 위한 사상사업과 노동자를 현장에서 확고하게 상악하기 위한 정치사업이 불가결했다. 동원작업의 형태는 이러한 상황의 필도를 그때그때마다 강화시켜 진행하는 것을 뜻하고 있다.

X. 결 론

북한의 경제관리의 목표, 관리체계, 그리고 성장방식은 1918~1921년간의 소련의 전시공산주의³²⁾를 떠올리게 한다. 경제관리의 목표는 인민의 물질문화적 필요 충족이기 보다 전쟁시기에 긴급히 필요한 군수물자 수요를 충족하는 것이다. 따라서 중공업 우선발전, 축적 우선의 원칙에 입각하여 민간수요가 극도로 제한되고

32) 전시공산주의에 관하여, 폴 그레고리/ 로버트 스튜어트, 「러시아 소련 독립국가연합 경제의 구조와 전망」 (서울 : 열린책들, 1992), pp.90~123.

경공업과 농업은 군인과 노동자를 최소한의 수준에서 급양하는 정도로만 발전한다. 모든 물자와 인력자원에 대한 중앙집권적 통제가 극대화되면서 국가는 물자와 인력을 그때그때 중점 분야에 군사 작전상의 엄격성과 자의성에 따라 집중 투입한다. 노동자에게는 생존에 필요한 최소한의 물자를 국가가 직접 현물로 배급하기 때문에 생산수단 시장과 아울러 소비재 시장도 폐기된다. 화폐상품 관계는 사실상 기능 정지한다. 대외경제적 고립에 직면하여 국가는 모든 원료와 연료를 자급자족의 원칙에서 해결하고자 하며, 대단히 비효율적이고 비경제적인 생산 방법도 이용한다. 노동자에게는 직업 선택의 자유가 거부되고 국가가 노동자를 필요에 따라 배치한다. 또한 거의 모든 경제용어는 군대식 투쟁 구호로 대체되고 생산현상에서는 노동에 대한 준군대식 통제가 가해진다. 또는 아예 군대가 민간건설과 생산부문에 광범하게 투입된다.

이러한 전시공산주의적 경제메카니즘은 장기적으로 심각한 역기능을 초래한다. 무엇보다도 노동자의 노동의욕에 심각한 상처를 주게 된다. 현재 북한이 처한 경제의 전반적 위기의 원인은 무엇보다도 이러한 전시공산주의적 경제체제의 역기능과 비효율, 그리고 잘못된 경제정책에 존재한다고 할 수 있다. 북한 역시 내부경제의 효율성을 향상시키고 수출능력을 높이기 위하여 특히 70년대 중반 이후로 많은 정책적 변화를 시도했다.³³⁾ 그런데 다른 사회주의

국가의 경제개혁과정에서 발견되었던 경제체제에의 시장적 요소의 도입, 소비재와 사회용역에 대한 공급을 증대시킬 수 있을 중소기업의 허용, 기업경영에 대한 과감한 분권화 조치 및 이윤요소의 허용, 기업에 대한 금융규율의 강화, 기업의 투자자율권의 증진 등의 조치 등은 북한 경제체제 운영의 역사에서 언급되지 않았거나, 다른 나라들에서의 조치들에 비해서 대단히 미약한 조치들에 머물렀다. 그 대신에 북한의 경제체제의 수선은 중앙집권주의적 경제체제의 기본골간을 유지하면서, 그 운영을 합리화하는 방향에서 추진되어 왔다고 할 수 있다.

이러한 시도를 분석해 보면, 북한이 자신의 경제체제의 우월성에 대한 사고를 변화시키고 있지 않음을 알 수 있다. 즉 북한의 경제체제와 경제방식에는 기본적으로 문제가 존재하지 않으며, 따라서 원칙상의 또는 전면적 경제체제 개혁 보다는 드러나고 있는 문제들을 징후적으로 처리하기 위한 사소한 경제손질에 머물러 왔다고 할 수 있다.³⁴⁾ 이러한 기본적 방침과 인식은 북한경제가 계속적으로 마이너스 성장에 직면해야 했던 90년대에 들어서서도, 특히 '경공업, 농업, 무역의 3대 제일주의' 정책 방향에서도 변화하고 있는 것으로 보이지 않는다.³⁵⁾

92

1994, pp.457~570 참조.

34) Komai, *The Socialist System*, pp.396~407. 이른바 "perfection of control" 유형의 경제개혁.

35) 지해명, "완충기(1994-96) 북한의 경제전략 분석", 한국개발연구원, 「북한경제동향, 1994년도 상반기」, pp.1~19.

33) 이항동, 「북한정치와 발전전략」, 대영문화사,

북한기행 겨울이네컴퓨터가자 이티컴퓨터가자

経協 労作

ART가이 →

