

북한 경제정책의 변화에 관한 연구

권오윤 / 동국대 강사, 정치학 박사

해방 이후부터 현재까지 북한 경제정책의 변화 과정은 사회주의적 생산 관계, 중공업 우선, 자력갱생이라는 세 가지 기본 틀에서 자본주의적 요소 도입, 경공업 제일주의, 무역 제일주의로 변화되는 특징을 보여주고 있다. 이같은 변화의 동인은 기본적으로 생산성 저하로 인한 경제 침체이며, 한편 생산성 저하는 바로 북한 경제정책의 기본적인 틀이라 할 수 있는 사회주의적 생산 관계와 자력갱생에 근본적이 원인이 있다.

따라서 현재의 김정일 체제는 바로 이것을 대폭 수정해야만 할 입장에 있다. 그러나 문제는 김정일 체제의 모태가 된 김일성 체제에 대한 수정은 김정일 체제의 정통성 붕괴라는 위험을 초래한다는 것이다. 이것이 바로 김정일 체제의 딜레마이다. 물론 이것은 바꾸어 말하면, 김정일이 과거에 대한 비판을 통해 자신의 '홀로서기'를 강화할 수 있는 계기가 될 수도 있다. 그러나 과거 흐루시초프나 고르바초프가 자신이 태어난 체제를 비판하고 개혁하다가 실각했다는 역사적 사실은 그것이 얼마나 어려운가를 말해주고 있다.

I. 머리말

최근까지도 북한에 대한 연구는 주로 정치 분야를 중심으로 이루어져왔다. 이는 시장 원리가 지배하는 자본주의 체제와 달리, 북한은 노동당이 모든 생산 수단을 관리 통제하면서 계획에 따라 생산, 분배, 소비가 이루어진다는 가설에 입각해왔기 때문이다. 더욱이 북한경제에 대한 자료가 공개되지 않고, 공개된 자료조

차도 신빙성이 의심스럽기 때문에 북한경제에 대한 연구는 미약할 수밖에 없었다.

그나마도 북한의 경제정책에 대한 연구는 지나치게 이론과 사상으로 편향되었거나 또는 단순히 서구 자본주의에 대한 시각으로 경제통계 자료를 나열함에 그쳐, 북한의 경제정책을 체계적으로 살펴보는 데는 많은 한계가 있어왔다.

사실상 북한의 경제정책은 노동당이 지배하

고 있고 따라서 노동당이 내세우는 주체사상에 의해 유지·발전되어온 것이 사실이다. 그러나 이러한 이론과 사상에 대한 편중성은 북한의 경제정책을 경직된 것으로 보게 함으로써 현실적인 갈등과 변화의 모습을 간과하게 한다. 북한의 경제정책은 정치적으로 '사회주의 노선'과 '남조선 통일' 등의 경직성을 유지하면서도 경제적으로는 '사회주의 노선'과 경제 성과를 높이기 위한 대책간의 갈등과 개선의 유연성을 나타내 보이는 면이 있었다. 특히 최근의 자유경제무역지대나 북미 회담, 북일 수교의 노력 등은 그 배경이 경제적인 면에 있다는 점에서 오히려 경제적 요인이 정치 현상을 이끄는 측면이 있었다.

이러한 점에서 북한의 경제정책을 고찰하기 위해서는 북한의 역사성과 이데올로기성, 그리고 북한이 처해있는 지정학적 위치 등이 종합적으로 고려되지 않으면 안된다. 그것은 북한 사회주의 체제는 기본적으로 자본주의 사회의 모순 극복이라는 것을 목표로 삼고 있으며, 동시에 남한과 군사적으로 대립함으로써 해서 군비경쟁이라는 문제도 가지고 있기 때문이다. 특히, 1970년대 이후에는 김일성 부자의 권력 승계 의도가 경제정책에도 일정한 영향을 미쳐왔다.

따라서 북한의 경제정책은 '사대주의'라는 역사성에 대한 '자력갱생' 욕구, 자본주의의 모순 극복을 위한 '사회주의적 생산 관계' 유지와 발전, 그리고 남한과의 군사적 대립으로 인한 군비 경쟁, 김일성 부자의 권력 승계 등의 요인들

이 복잡하게 얽혀서 만들어지고 있다고 보아야 할 것이다.

이러한 점에서 본 글에서는 북한 경제정책의 기본 노선을 바탕으로 하여 그 기원과 전개 과정, 그리고 변화의 경향들을 시기적으로 나누어 고찰해보고자 한다.

II. 북한 경제정책의 기본 노선

북한의 경제정책을 전체적으로 살펴보면 몇 개의 기본 노선을 특징으로 유지해왔다는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 기본 노선은 북한이 자본주의 체제와는 다른 사회주의 체제이고 북한이라는 현실적 상황이 요구하였기 때문이다.

그 가장 기본적인 골격은 사회주의적 생산 관계의 유지와 중공업의 우선적 발전, 그리고 자력갱생이라는 것이다.

1. 사회주의적 생산 관계의 유지·발전

사회주의적 생산 관계의 유지 및 발전은 바로 북한의 정치 체제가 자본주의의 모순을 극복하고, 공산주의 사회를 지향하는 마르크스주의를 체제의 정당성 논리로 들고나왔기 때문이다. 마르크스주의에 따르면 자본주의는 '생산의 사회적 성격과 생산 수단의 사적 점유'라는 기본 모순에 의해 노동은 노동자가 하고 소유는 자본가가 하는 '빈익빈 부익부' 사회를 만든다는 것이다.¹⁾ 따라서 북한이 지향하는 새로운 사회는 '생산의 사회적 성격에 조응하는 생산 수

단의 사회화'로 자본주의의 모순을 극복하고 모든 사람들이 평등하고 풍요로운 생활을 누릴 수 있는 '공산주의사회'를 지향하는 것이다. 이러한 사회주의적 생산 관계의 핵심을 이루는 생산 수단의 소유 문제에 있어서 북한에서는 '집단적 소유'와 '진인민적 소유'라는 두 가지 형태를 취하고 있다.

그러나 여기에는 한 가지 문제가 있다. 이는 바로 북한이 지향하는 사회가 '공산주의 사회'이고 공산주의 사회는 생산 수단을 사회화하고 모든 사람들이 풍요로운 삶을 사는 사회¹⁾라고 할 때, 이는 생산 수단을 사회화한 '사회주의적 생산 관계'에서 고도의 생산력 발전을 이루어야만 한다는 것을 조건으로 한다. 만약에 북한이 '생산력 발전'이라는 면을 무시하고 무조건 소유의 사회화를 지향하는 '사회주의적 생산 관계'만을 고집한다면, 북한 체제는 가난한 평등성만을 유지할 것이며 내부적 빈곤과 외부적 위협(자본주의 체제의 위협) 속에서 커다란 위기에 빠질 수밖에 없을 것이기 때문이다.

실제로 사회주의적 생산 관계를 유지하고 있었던 동유럽 국가들이나 소련, 중국 등에서는 초기에 높은 경제 성장률을 보이지만 나중에는 점차로 침체되는 경향을 보이고 있다. 특히 경제 침체의 주원인은 노동 생산성 면에서 '마이너스(-)로 급격히 떨어지는 경향을 보이고 있는 것인데 이것은 바로 노동자들의 생산 의욕이 떨어지고 있음을 반증해주고 있는 것이다.'²⁾

또한 자본주의 시장경제와 비교하여 사회주의 계획경제의 효율성을 측정한 베르그송(A. Bergson), 오퍼(Gur Ofer), 코르나이(J. Kornai)의 연구 결과는 "사회주의 국가에서 노동자 1인당 생산량이 서방 혼합경제 국가들의 그것보다 체계적으로 떨어지는 것이 발견되었다"는 것이었다.³⁾

북한의 실정은 한국전쟁 이후 1953년부터 본격적인 '생산 관계의 사회화'에 나서 1958년 "사회주의적 생산 관계의 유일적 지배를 확립하였다"고 선언하였다.⁴⁾ 이후 북한경제 체제는 다른 어떤 사회주의 체제보다도 완고한 사회주의적 생산 관계를 유지하고 있는 것이다.

사회주의적 생산 관계의 유지·발전이라는 정책은 사회주의적 경제 체제의 특징을 이루는 핵심 요인이 된다. 왜냐하면 생산 수단을 사회화한다는 명분 하에 인적·물적 자원을 노동당이 장악함으로써 계획, 생산, 소비가 중앙에서 통제하고 명령하는 경제 체제가 되기 때문이다. 따라서 북한의 경제는 이 '사회주의적 생산

1) 사회과학원 경제연구소 「경제사진」 (평양: 사회과학출판사, 1970), pp. 369~371.

2) "온 사회를 주체사상화하기 위한 인민정권의 과업", 북한사회과학원 철학연구소, 「철학사전」 (서울: 휘, 1988).

3) CIA, *Handbook of Economic Statistics* (1990); 폴 그레고리, 로버트 스튜어트(지), 한종만 외(역), 「러시아 소련 독립국가연합경제의 구조와 전망」 (서울: 연련재단, 1992), p. 469 참조.

4) János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1992), p. 293; A. Bergson, "Comparative Productivity: The USSR, Eastern Europe, and the West," *American Economic Review*, vol. 77, no. 3 (June 1987), pp. 342~357.

5) 「조선노동당대회자료집」 제2집 (서울: 국토통일원, 1988), p. 13.

관계'때문에 '동원 체제'가 되며 '명령경제'가 되고 '계획경제'가 되었다.

2. 중공업우선론

북한에서 중공업우선론의 기초는 스탈린의 “자본주의는 경공업부터 시작했으나 사회주의는 중공업부터 시작한다”는 논리에서 비롯된다.⁶⁾ 북한도 사회주의적 확대 재생산의 논리를 다음과 같이 설명한다. “사회 총생산물의 사회주의적 재생산은 생산 수단 생산의 우선적 성장과 소비재 생산의 동시적인 성장에 기초하여 이루어진다. 생산 수단 가운데서도 기계 설비와 같은 노동 도구가 선차적인 의의를 가진다. 생산 수단의 생산 특히, 소비재 생산을 위한 생산수단의 생산이 성장하는 데 기초하여 소비재 생산도 늘어났다. 이 모든 것은 필연적으로 사회적 부의 급격한 증대와 인민들의 물질 문화 생활 수준의 향상을 가져온다.”⁷⁾ 이러한 논리에 따라서 북한은 중공업에 막대한 투자를 하였다. 「경제사전」에 따르면 “중공업을 우선적으로 발전시키는 원칙은 우리 당 경제 건설의 기본 노선에 구현되어 우리나라에서 시종일관 확고히 견지되고 있다. 우리 당은 중공업을 우선적으로 발전시키기 위하여 중공업 건설에 투자의 현저한 부분을 돌리도록 하였으며, 중공업의 기형적인 생산 구조를 개편하고 그것을 완재 가공품 생산으로 전환시키며 기계 제작

공업을 비롯한 기간적 중공업 부문들을 먼저 꾸리고 이에 기초하여 중공업의 모든 부문들을 전반적으로 빨리 발전시키도록 하였다”는 것이다.

본래 중공업우선론은 소련에서 비롯되었다. 소련은 1928년에서 1940년까지 중공업우선론에 크게 편중되어 공업 생산은 연 11%의 평균 성장률을 이룩한 반면 농업 생산은 1928년에서 1937년 사이 단지 1%만 성장하였다. 이는 바로 중공업우선론이 노동력과 식량, 원료에 있어 농촌에 의존하며 낮은 가격으로 이들을 공급받으려고 한 정책때문이었다. 따라서 중공업우선론은 결국 농업과 경공업을 희생한 댓가로 얻어지는 것이다.⁸⁾

여기서 중공업우선론의 문제점은 바로 자본주의 경제 체제와 같이 소비재의 수요에 따라 기계를 만들고 기계의 생산에 따라 소비재의 생산 증가가 가능해지는 것에 반대해서, 계획에 따른 기계의 생산과 그에 따른 소비재의 양산이라는 과정을 밟고 있다는 것이다.⁹⁾ 이러한 순환 과정은 일면 비슷한 과정같이 보이지만 동원되는 노동자들의 입장에서는 기계가 만들

7) 사회과학원 경제연구소, 「경제사전」 2 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 113.

8) 그림에도 ‘스탈린(Stalin)주의자들은 중공업우선론이 경공업의 발전을 위한 것이었다고 주장한다. 이는 “신발을 만들기 위해서는 신발 만드는 기계와 공장이 필요하기 때문에 결국 기계와 공장을 먼저 만들어야 한다는 노선이었다”는 논리이다. Jonathan Arthur, op. cit., pp. 30~31.

9) 김일성, “인민경제계획을 세우는 데서 나타난 결합들과 그것을 고치기 위한 몇가지 과업에 대하여” (1955. 10. 21), 「김일성저작집」 제9집 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 433~435 참조.

6) Jonathan Arthur, *Socialism in the Soviet Union* (Chicago: Workers Press, 1977), p. 30.

이 지금까지 소비재의 사용을 자제해야 할 뿐만 아니라, 상부 계획이 군사 부문의 확장에 비중이 두어져 있을 때에는 소비재 생산을 위한 것이 아닌 대포나 탱크, 소총 등의 기계 부문에 인력이 집중됨으로써 일반 대중의 생활은 계속 빈곤한 상태로 존재하게 된다는 것이다. 이러한 내핍생활이 계속될 경우, 동원되는 노동자 자신들이 노동 의욕을 잃게 되고 결국 경제 성장을 자체도 침체될 수밖에 없는 것이다.

3. 자력갱생

북한경제의 기초를 이루는 또 하나의 특징은 '자력갱생'이라는 것이다. 그러나 '자력갱생'은 북한에서만 독특하게 주장하는 것은 아니며 또한 그 주장이 부당한 것도 아니다. 어느 면에서는 자신의 운명을 자신이 지켜야 하고, 국제사회에서 올바른 주권을 행사하기 위해서는 어느 국가에서나 주장할 수 있는 정당한 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 '자력갱생'의 개념이 경제 분야에서 '폐쇄적'이라는 특징을 가질 때는 문제가 다르다. 즉, 국제 경제에서는 '절대 우위'에 있는지 '비교 우위'에 있는지 자국에 유리한 분야가 있고, 이러한 분야를 특화(specialization)하여 교역에 의한 상호 이익을 증진시킬 수가 있기 때문이다. 따라서 교역에 소극적인 국가는 그만큼 기술 이전이나 상품 교류를 통한 이익을 잃게 된다.

북한의 경우에는 바로 '세계 혁명'을 주장하는 노동당이 경제를 좌우하면서 자력갱생의

논리가 '폐쇄적'인 특징을 가지게 되었다.

'자력갱생'이란 말은 일제 말기에 쓰던 총독부의 행정 용어로서 "남에게 의지하지 아니하고 스스로의 힘만으로 생활을 개선해나간다"는 의미이다. 다른 사람의 원조없이 자립한다는 의미에서는 자주자립경제와 상통하기도 한다. 일제 말기에 불자가 귀해지자 '자급 자족'이란 말을 추가해 한 단어같이 사용하였다. 자급 자족은 "교환에 의하지 않고 자기에게 필요한 것은 자기가 생산하여 충당하는 것"을 뜻한다. 북한에서는 1964년의 「평양선언」에서 '자력갱생'에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. 즉, "자주 경제를 건설하기 위해 자국이 필요로 하고 생산 가능한 모든 제품을 스스로 생산하는 것, 이를 위해 자국의 경제 발전에 필요한 기술과 경험을 가능한 한 빨리 익혀 자국의 인력·물력·재력(자국 내부의 자연 자원과 자금 축적)을 기본으로 하여 건설 사업을 진행시켜나가는 것"이다. 이러한 의미에서 북한의 '자력갱생'이란 북한에서 "생산되는 자원을 가지고 북한의 기술, 북한의 인력을 활용해서 북한이 필요로 하는 모든 제품을 생산하는 정책"이다. 김일성에 따르면 주체가 철저히 선 공업 부문의 경우 적어도 원료의 60~70% 이상을 자체 원료에 의거해야 한다고 본다.¹⁰⁾

한편 국제 환경 조건이라는 측면에서 볼 때 북한이 '자력갱생'적이고 '폐쇄적'인 특징을 보

10) 김일성, "조선로동당 제5차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고," 「조선로동당대회자료집」 제3집 (서울: 국토통일위, 1988), p. 38.

이는 이유는 내부적인 것과 외부적인 두 요인이 상호 작용하기 때문이다. 그 하나는 북한 자체가 서방자본주의 국가에 대해 '세계 혁명(world revolution)'을 내세우면서 스스로 폐쇄적이 된 것이며, 또 하나는 자본주의 진영에서 북한 사회주의 체제에 대해 봉쇄 정책을 취함으로써 폐쇄적이 되었다는 점이다. 그러나 사실상 이러한 경향은 '자의'와 '타의'가 상호 상승 작용을 함으로써 강화되었다고 할 수 있다.

현재 1992년 개정된 「사회주의 헌법」에서도 "조선민주주의 인민공화국은...사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다"고 하고 있다.¹¹⁾ 이러한 북한의 자력갱생 노선은 결국 무역을 소홀하게 하는 결과를 가져왔다.

III. 북한 경제정책의 변화 과정

50여 년간의 북한 경제정책을 전체적으로 살펴보면, 정책상의 변화를 겪게 되는 하나의 계기가 있게 되는데 그것은 1958년에 있었던 '사회주의적 생산 관계의 개조 완료'와 1960년대의 '4대군사화노선,' 1972년의 '7·4남북공동성명', 1984년의 「합영법」 채택 등이다. 그리고 1990년대에 들어와서는 동유럽 국가들과 소련 사회주의 체제의 붕괴 등이 커다란 영향을 미쳤다. 그러나 무엇보다도 북한의 경제정책을 변화시키는 것은 경제정책에 따른 성과이다.

즉, 경제성장에 따라 정책에 대한 평가가 있고 그에 따라 기존의 경제정책에 대한 강화 내지는 변화가 초래되기 때문이다.

이러한 요인에 따른 북한 경제정책의 변화는 연대기에 따른 고찰보다도 '특징'에 따른 시기 구분이 필요하지만 편의상 연대별로 구분하여 살펴 보았다.

1. 1960년대까지의 경제정책

1960년대까지 북한의 경제정책은 해방 이후 1958년까지의 경제정책, 그리고 1958년 이후 제5차 당대회가 열렸던 1970년까지의 경제정책으로 구분할 수 있다.

먼저 해방 이후 1958년까지의 경제정책은 북한에서 말하는 '반제·반봉건 민주주의 혁명'과 '사회주의 혁명'으로 구분된다.

'반제·반봉건 민주주의 혁명'은 북한에서 해방 직후 친일파와 만민족 행위자, 대지주들을 제외한 노동자, 농민, 민족 자본가, 상인들이 모두 해방 전의 산업 시설을 복구하는 데 나서기를 바랐기 때문에 '민족통일전선'의 필요성에서 주장되었던 것이다. 경제적인 측면에서 볼 때, 해방 직후 북한에는 사회주의 혁명이 일어난 자본주의적 생산력 발전이라는 조건은 없었고 단지 일제의 유산과 폐허와 같은 산업 시설만 존재했었다. 당시 북한의 공업은 일본의 후퇴로 인해 숙련된 공업 기술자나 기업 경영자들이 부족하였고, 나아가 일본이 후퇴하면서 북한의 공업 시설을 파괴하여 그것을 복구하는

11) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 제2장 19조.

작업반도 상당히 큰 괴업이었다.

따라서 해방 직후 북한이 취했던 조치는 해방 직전의 산업 시설 복구와 함께 일제 잔재의 제거와 토지 개혁, 중요 산업의 국유화 등이었다. 그러한 구체적 조치로서 1946년에 ‘토지 개혁’(1946. 3. 5), ‘중요산업 국유화법령’(1946. 8. 10), ‘농업현물세제도’(1946. 6. 27)를 실시하였다. 또한 1947년 12월에는 ‘화폐 개혁’을 실시하여 기존의 화폐로 부를 축적하고 있었던 지주나, 자본가, 상공업인의 부를 파괴하는 대신¹²⁾ 북한 정권은 반대로 ‘사회적 제가치’에 대한 분배를 할 수 있는 물질 자원을 축적할 수 있었다.

다음 단계로 취해진 ‘사회주의 혁명’의 내용은 “농업, 수공업 및 자본주의적 상공업의 사회주의적 개조 사업”¹³⁾으로서 ‘사회주의적 생산관계로의 개조’를 의미하는 것이다. 해방 초기에는 ‘민족통일전선’의 형태를 띠었기 때문에 1953년까지 북한에는 농·공·상업의 전분야에서 자본주의적 경제 형태가 존재하고 있었다. 당시 농업은 1949년까지도 사회주의화된 것이 농업 총생산의 3.2%에 불과했으며, 공업은 1946년 8월 「중요산업국유화법령」에 의해 1946년 말 공업생산의 72.4%까지 달성했으나 아직도 상당 부분이 개인 소유권을 유지하고 있었다. 이는 김일성이 1946년 10월 4일 「개인 소유권을 보호하며 산업 및 상업 활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책에 관한 결의서」를 발표했던 데서도 알 수 있다.

12) 북한은 1947년 화폐 개혁을 하면서 50,000 원 이상은 거의 교환해주지 않았다.

이때 주요 상공업이 국가의 통제 하에 있었던 북한에서 생산 관계 개조의 가장 큰 분수령은 농업 협동화를 통해 토지 소유권을 사회화하는 것이었다. 북한이 농업에 대해 전면적으로 농업협동화에 나선 것은 1953년부터이며 1958년에 이르러서는 <표 1>에서 보는 바와 같이 전산업에 걸쳐 ‘생산 관계의 사회주의적 개조’가 완료되었다.

<표 1> 북한경제의 사회주의화 비율 (%)

(1946~1958)

	1946	1949	1953	1956	1957	1958
국가수입	14.8	44.5	45.6	85.8	93.5	99.9
공업생산부문	72.4	90.7	96.1	98.0	98.7	99.9
농업생산부문	-	3.2	8.0	73.9	88.2	100.0
상업유통부문	3.5	56.5	67.5	87.3	87.9	99.9

출처: Robert A. Scalapino and Chong Sik Lee, *Communism in Korea, Part II: The Society* (Berkeley: Univ. of California Press, 1972), p. 1212.

생산 관계의 사회주의적 개조와 더불어 북한은 한국전쟁 직후인 1953년에 「전후복구3개년 계획기」(1954~1956)를 제시하면서 중공업 우선과 경공업 병진 발전 노선을 채택하였다.¹⁴⁾ 북한의 논리에 따르면 중공업 우선 정책은 북한의 역사적 특수성에서 비롯되었다고 한다.

13) 김일성, “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업 총화 보고”, 「조선로동당대회자료집」 제2집, 앞의 책, p. 13.

14) 이 요한은 “중공업을 전차적으로 복구 확장하면 생활 안정을 위한 경공업을 급속히 복구 발전시키는데 있습니다”라는 것이다. 김일성, “모든 것은 전후 일면 경제 복구를 발전을 위하여”(1953. 8. 5), 「김일성작사선집」 1 (평양: 조선로동당출판사, 1960), p. 401.

즉, 해방 직전까지 북한에는 주로 중공업이 치중되어 있었고,¹⁵⁾ 그러나 한국전쟁때 중공업 시설이 심하게 파괴되어 있었기 때문에 우선 중공업을 복구시키되 경공업 발전과 연결될 수 있는 중공업을 발전시켜야만 했다는 것이다. 아래 <표 2>는 북한의 중공업우선론을 뒷받침해주는 지표이다.

<표 2> 북한의 중공업 대 경공업 투자 비율 (%)

기간 구분	1954~56	1957~60	1961~64	1965~69	1971~76
중공업	82.0	76.0	59.9	84.1	83.0
경공업	18.0	24.0	40.1	15.9	17.0

자료: 연도별 「조선중앙년감」 및 예산안 분석자료
 작성: 「북한체제의 실상과 전망」(서울: 민족통일연구원, 1991), p. 194.

이상과 같은 중공업우선론에 더하여 1960년대 초반부터는 ‘국방건설’ 노선이 첨가되어 대중들의 희생이 더욱 심화되었다. 북한이 1960년대초에 ‘국방건설’ 노선을 강조했던 것은 수세적인 입장에서였다. 그것은 1950년대 말부터 계속된 중·소 대립의 격화와 1961년 남한의 5·16군사 쿠데타, 그리고 1962년 쿠바의 미사일 사건, 1964년 미국의 베트남진 개입, 1965년 한국군의 베트남 파병, 그리고 한일 국교정상화 등이었다. 이 모든 것은 북한에게는 불리한

것들로서, 군사적으로 소련만을 믿을 수가 없게 되었으며 미국과 남한이 군사적 위협을 하고 있다고 판단하게 되었다.¹⁶⁾

북한이 비록 1960년대 초반에는 수동적으로 ‘국방건설’에 임했지만 1960년대 중반에 들어와서는 군사적 공격성이 강화되었다. 이는 미국과 남한이 베트남전에 개입함에 따라 북한이 미국과 남한의 힘을 분산시키려 했던 의도로 보인다. 그러한 결과로 북한은 1968년 ‘1·21사태’와 미(美)침보함 ‘푸에블로(U. S. S. Pueblo)호 나포’, ‘울진·삼척 사건’, 그리고 1969년의 미국정보기 ‘EC-121기 격추 사건’ 등 공격적인 행위를 사행하였다.

이러한 군사력 증강과 실험적인 행동들이 특별한 성과가 없자 그 기회 비용으로 잃게 된 경제 침체가 부각되었다. 군사 부문의 강조는 농업과 경공업을 크게 위축시켜 주민 생활의 질적 저하와 경제 부문간의 불균형 문제를 심화시켰고, 시설과 기술 대체가 부진함으로써 기계의 노후화와 생산성 증대의 부진 문제가 대두되었다. 이에 따라 북한 내부에서는 1960년대 말과 1970년대 초에 북한의 경제정책에 대한 많은 논란이 제기되었다. 그러한 것들은 ‘사회주의 과도기와 프롤레타리아 독재’, ‘사회주의경제의 이론’, ‘경제 규모와 생산 발전 속도’, ‘주체사상과 관련된 대내외 정책’ 등이었는데 김일성은 이러한 문제에 대한 해명을 하려

15) 직물 생산의 85% 이상, 식료품 공업 생산의 70%가 남쪽에 집중되어 있었으며 북쪽에서 높은 진경작지의 20%에 불과하였다. 리명서, “중공업의 우선적 장성과 경공업 및 농업의 동시적 발전에 대한 우리 당의 경제정책,” 「우리 나라에서의 사회주의 경제 건설」(평양: 과학원 경제 법학 연구원, 1958), pp. 94~95.

16) 「조선전사」 30 (평양: 과학백과사전출판사, 1982), pp. 9~20; 「조선전사」 31, pp. 9~14 참조.

고 노력하였다.¹⁷⁾

결국 북한이 1960년대에 취한 제1차 7개년계획은 3년간을 연장할 수밖에 없었으며, 김일성은 군부 강경파들을 숙청시켜버림과 동시에 제5차 당대회에서 과도한 군사비 지출이 경제계획에 차질을 초래했다고 설득하였다.

2. 1970년대의 경제정책

1970년 제5차 노동당대회에서 김일성은 이제 '사회주의 공업국'으로 접어들었다고 선언하였다. 그러나 1960년대에 치렀던 제1차 7개년계획(1961~67)은 북한의 군사화노선에 의해 3년간 연기될 정도로 경제적 실패를 겪은 것이었다. 따라서 북한의 경제정책은 내부적으로 수정될 수밖에 없었다.

이에 더해 1970년대에는 북한의 환경 조건에 있어 많은 변화가 있었다. 그 중에 특기할 만한 것은 소련이 미국과 관계를 개선하고 중국도 미국, 일본과 관계를 맺는 '대탕트'의 시대가 도래했다는 것이다.

이러한 대내외적 환경 변화에 따라 북한의 경제정책은 1970년대에 몇가지 변화를 보여주고 있는데 그것은 첫째, 군사비의 대폭적인 축

소이며 둘째, 서방 자본주의 국가들로부터의 자본수입이고 셋째, 경제체도의 개혁들이다.

북한이 1970년대에 들어와 군사비를 축소한 것은 이미 1960년대 중반부터 과도한 군사비가 경제 침체의 원인이 되고 있다는 것을 알고 있었기 때문이다. 북한의 국가 예산중 군사비 지출 비중은 1961년도에 2.5%에서 1966년에는 10%로 증가하고 이듬해인 1967년에 30.4%로 3배나 급증하여 1971년까지 계속 30% 정도를 유지하였다.¹⁸⁾ 그러다가 1972년부터는 군사비 지출 비중을 17%로 대폭 삭감하였던 것이다.

북한이 1970년대에 들어 이렇게 군사비를 대폭 삭감한 이유는 내부적인 경제 건설에 집중하려는 이유가 있었겠지만 주변 상황이 그것을 도왔기 때문이다. 즉, 미국의 닉슨 대통령이 1969년 '닉슨 독트린'을 발표한 이후 중국과 미국, 일본이 접근하게 되고 남한과는 1972년 '7·4남북 공동성명'으로 긴장 완화가 되면서 군사비의 축소가 가능하게 되었던 것이다.

두번째로 북한은 기존의 소련과 중국의 원조로서는 한계가 있어, 이 시기에 일본이나 서방 자본주의 국가들과 교류를 통한 경제 부흥을 시도하였지만 투자 여건의 미비와 수출 부진 등으로 성과를 거두지 못하고 오히려 외채에 시달리는 계기만 되었다.

1970년대에도 북한에 대한 중국과 소련의 지원은 계속되었지만 감축되는 추세로 인해, 북한은 이에 대한 대처 방안으로서 경제 건설에

17) 「자본주의로부터 사회주의로의 과도기와 프롤레타리아 독재에 대하여」(1967. 5. 25); 「사회주의 경제관리문제에 대하여」(1968); 「사회주의 경제의 몇가지 이론문제에 대하여」(1969. 3. 1); 「사회주의사회에 있어서 경제규모와 생산발전속도의 호상관계」(1969. 3. 4); 「우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외 정책의 몇가지 문제에 대하여」(1972. 9. 17) 참고.

18) 서대숙(저), 서주석(역), 「북한의 지도자 김일성」(서울: 청계연구소, 1989), p. 191.

소요되는 자본과 시설재 도입선을 서방 선진 공업국으로 적극 전환하였다. 즉 '인민경제발전 6개년계획'(1971~1976)이 급속한 중화학 공업 건설에 의한 고도 성장 정책으로 전환됨으로써, 소련과 중국으로부터의 경제 협력보다는 기술 수준이 높은 서방 선진국으로부터의 협력에 의존하게 된 것이다. 1970년대 초까지는 소련과 중국으로부터의 수입이 압도적인 비중을 차지하여 1971년의 경우 소련 65.8%, 중국 16.9%, 동유럽 5.7%, 일본 5.7%, OECD 4.5%, 제3세계 1.4%였으나, 1972년 이후 대서방 수입이 크게 증가하여 1974년의 경우 OECD 31.3%, 일본 20.4%, 소련 19.3%, 중국 17.9%, 제3세계 5.9%, 동유럽 5.2%의 순으로 나타났다.

그러나 북한이 1970년대 초반에 이렇게 적극적으로 서방 자본주의의 자본과 시설을 도입한 결과, 외채가 누적되고 북한이 이를 상환하지 못하자 1975년 9월에 서방 자본주의 국가들이 북한의 채무 이행을 촉구하면서 더이상의 신규 차관을 공여하지 않기로 하였다.¹⁹⁾ 이로써 북한의 서방 국가들과의 거래는 축소될 수밖에 없었다. 이러한 상황 속에서 북한은 또다시 1977년 제2차 7개년계획(1978~1984)을 제시하면서 자력更生 원칙을 다시 강조하고 나섰다. 즉, "제2차 7개년계획 기간에 사회주의 건설에서 자력更生의 혁명적 원칙을 더욱 철저히 구현하여야 한다. 자체의 힘을 믿고 자체의 힘에 의거하여 부닥치는 난관을 뚫고 투쟁해나가는 것

은 주체사상의 요구이며, 혁명 투쟁과 건설 사업에서 우리 인민이 견지하고 있는 일관한 방침이다"²⁰⁾라고 하고 있다. 1981년까지 누적된 외채 상황을 보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 북한의 외채 현황 (1981년 말 현재)

(단위: 100만 달러)

채권국가 및 채권단	금 액
소 련	700
중 국	330
서 독 은 행 단	630
(재 정 차 관)	(180)
(상업신용차관)	(450)
일 본	340
서 독	230
프 랑 스	200
오 스트 리 아	200
스 웨 덴	160
덴 마 크	70
기 타	140
합 계	3,000

자료: 환태평양문제연구소, 「한국·북조선총람」, Vol. 1 (농경: 원서방, 1984), p. 351.

끝으로 1960년대와 다르게 1970년대의 북한 경제정책은 경제 제도 면에서 분권화로의 개혁적인 면이 나타난다.

먼저 경제계획의 면에서 보면, 1960년대에 고안된 '계획의 일원화'는 과도한 생산 목표를 설정함으로써 생산품의 질이 급격히 떨어지게 하였으며,²¹⁾ '계획의 세부화'에 의해 세부 항목

19) 민병천 외, 「북한의 대외관계」 (서울: 대왕사, 1987), p. 235.

20) 김일성, "조선민주주의인민공화국 인민경제발전 제2차 7개년계획(1978~1984)에 대하여" (1977. 12. 17).

21) 예컨대 100 만킬레의 생산 능력밖에 없는 운동화 제조 공장에 120만 킬레의 생산 목표를 할 당해 신을 수 없는 운동화들이 생산되었으며,

까지 중앙에서 계획하려던 시도는 도리어 생산 계획에서 누락되는 것이 많아지고 과부족하게 책정되어 조업이 중단되거나 불자의 낭비가 많았다.²²⁾ 따라서 계획 과정을 개선하여 생산 현장인 기업소가 일차적으로 담당하여 생산 계획의 중심이 되도록 하였고, 기존의 2원식 계획 과정을 명실상부하게 ‘일원화’하였다. 또한 지방자치단체가 자체의 수입에 따라 지출할 수 있는 ‘지방예산제’를 1973년부터 채택하였으며, 자체 공급에 대한 ‘가치 법칙’²³⁾을 엄격하게 적용하도록 하였다. 북한의 이러한 조치는 1960년대초에 ‘대안사업체계’가 지향하였던 기업소의 상대적 자율화, 경영 권리의 분권화 추세가 다시 부흥한 것이며,²⁴⁾ 이는 김일성이 ‘가치 법칙’의 중요성을 인식하였기 때문이다. 그러나 무엇보다도 분권적 경향을 가장 강하게 나타낸 것은 1973년 정부원 결정(1973. 10)에 따라 1974년부터 도입된 ‘연합기업소’ 제도이다. 연합 기업소의 운영체제는 대안사업체계가 확대된 형태와 같아서 ‘연합기업소 당위원회’가 ‘공장 당위원회’와 같은 기능을 하며 그 밑으로는 ‘연합기업소 참모부’가 있어 산하 공장, 기업소의 참모부를 통해 현장 생산 지도를 하도록 체계화되어 있었다.²⁵⁾ ‘연합기업소’는 자체의 자재 상사, 수송 기관을 가지고 있으며, 산하 기업소들을 모체기업의 생산 활동에 완전히 종속시키

기 위한 단위로써 생산 계획에 필요한 기술적, 행정적 권한뿐만 아니라 기술 경제 활동도 독자적으로 선택할 수 있는 광범한 권한을 가지고 있었다. 즉, 연합기업소의 지도부는 당과 국가에 대해 책임을 지되, 산하 기업소 사이에서 발생하는 문제들에 대해 독자적인 처리 권한을 가지고 있었던 것이다.

이상과 같은 특징뿐만 아니라 1970년대 경제 정책의 특기할 만한 것은 ‘3대혁명소조’가 광범위하게 파견되었다는 것이다. 3대혁명소조는 젊은이들로 구성되어 각공장, 기업소, 협동 농장에 파견되었던 것인데 이것은 두 가지 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 그 하나는 ‘세대 교체’를 의미하는 것으로 각 생산 현장의 지도자들이 노후화되는데 젊은이들을 파견하여 새로운 혁명성으로 일하게 하는 것이며, 또 하나는 ‘사회주의적 생산 관계’ 속에서 노동 생산성이 떨어지기 때문에 이에 대한 노동 감시 조직의 역

22) 한 공장에서는 필요없는 시멘트가 배정되어 시멘트를 노선에 쌓아두어 풍우에 폐물이 되는가 하면 필요한 다른 공장에서는 물자를 일지 못해 동분서주했다. *Korea Today* (Pyongyang: Foreign Language Publishing House, 1969), p. 5.

23) 김일성에 따르면 국가적 소유 단위와 협동적 소유 단위간의 거래, 협동적 소유 단위간의 거래와 외국과의 무역 과정에서 생산 수단은 ‘상품’이 되며 국가 기업소들간에 거래되는 생산 수단은 ‘상품 형태’와 ‘가치 형태’로서 ‘등가 보상의 원칙’에 따라야 한다고 한다. 김일성, 「사회주의 경제의 몇가지 이론 문제에 대하여」, (1969. 3. 1).

24) 이러한 ‘대안사업체계’는 1960년대 중반 ‘군사화’ 노선이 강행되면서 유명무실하게 되었다.

25) 박영근·김철재·리해원·김하광, 「주체의 경제관리리론」, (평양: 사회과학출판사, 1992), pp. 108~113.

강판 공장에서는 복표 부계를 채우기 위해 두꺼운 강판들을 모래와 불순물이 섞인 채로 만들어냈다. 김일성, “일원화, 계획화 체계를 더욱 심화 발전시키기 위하여,” 「사회주의 경제관리 문제에 대하여」, (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 589.

할을 하였던 것이다. 이는 3대혁명소조 운동이 '3대혁명 붉은기 쟁취운동'으로 전개되어, 과거 1950년대 말의 「천리마운동」과 같은 효과를 보려고 하는 데서 나타난다. 한편, 3대혁명소조의 파견을 김정일이 중앙에서 조종했다는 점에서 김정일에 대한 권력 승계와 동시에 생산력 발전을 도모하려는 이중적 효과를 노린 것이다.

전체적으로 볼 때 1970년대 북한의 경제정책의 특징은 초반기에는 개혁·개방의 경향을 약간 보이기는 하나, 베트남이 공산화된 1975년을 경계로 다시 자력갱생 원칙과 '남조선혁명론' 그리고 3대혁명소조를 통한 김정일 권력 승계 등으로 반전되고 있음을 보여준다.

3. 1980년대의 경제정책

1980년대의 북한경제정책은 1984년을 경계로 중요한 변화를 겪는다. 전체적으로 보면 1984년까지의 경제정책은 1970년대 말의 경향을 유지하지만 1984년에 들어와서 적극적인 개혁·개방의 입장을 취하다가 1980년대 말에 가서는 다시 보수적으로 돌아가는 것이다.

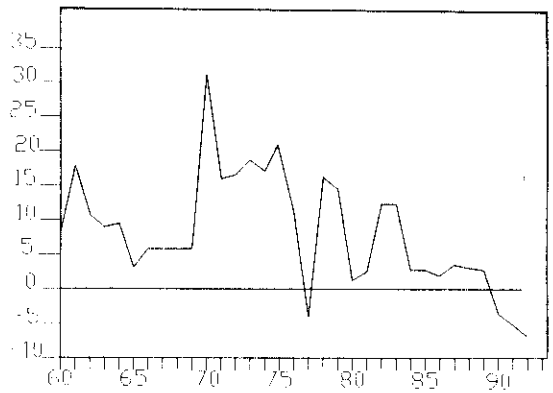
이러한 경향도 마찬가지로 북한의 대내외적 요인에 의해서 나타나고 있다.

북한 경제정책을 결정하는 내부적인 요인은 무엇보다도 경제정책의 성과이다. 북한은 이미 1970년대 중반 이후부터는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 경제 침체의 국면으로 돌아섰으며 따라서 기존의 경제정책을 수정하지 않을 수 없었다.

그러나 내부적으로 '강력한 사회주의 체제'는

'강력한 김일성 유일체제'를 의미하는 것이기 때문에 별로 개혁하려는 의지를 보이지 않았다. 따라서 정부가 관리하는 무역을 통해 개선해 보려는 시도가 1970년대 초반에 보였던 서방 자본주의 국가들로부터의 외자 도입이었던 것이다. 이러한 의사 표시가 제2차 7개년경제계획기간(1978~1984)중인 1980년 제6차 당대회에서도 '우호적인' 자본주의 국가들과 경제관계를 발전시키고 이들 나라로부터 자본·기술 도입을 확대할 것으로 표명되었지만,²⁶⁾ 1970년대초반에 도입한 외채의 상환 지연과 1983년 10월 발생한 '랭군 폭탄테러사건'에 의해 서방과의 경제 협력이 거의 단절됨으로써 뜻을 이루지 못했다.

<그림 1> 북한의 경제성장률 추세



자료: 황의가, 「북한경제론」 (서울: 나남, 1992); 「조선일보」(1991. 8. 29); 「한국일보」(1992. 8. 13); 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정 결과」 (1994. 6. 10).

26) 김일성, "조선로동당 제6차대회 개회사." 「조선로동당대회자료집」 제4집 (서울: 통일원, 1988), p. 73.

북한이 가장 획기적인 개혁·개방 의사를 표방한 시기는 제2차 7개년계획기의 마무리 년도인 1984년이었다. 북한은 1984년 1월에 들어서 미국과 남한에 대해 '3자회담'을 열어 '정전협정'을 '평화협정'으로 변경하고 '남북한불가침협정'을 맺자고 제의하는가 하면, 9월에는 대남 수재 물자를 남한에 제공하고 「합영법」을 만들어 중국과 같은 개혁·개방을 시도하였다. 1984년 1월에 열린 최고인민회의 제7기 3차회의에서는 남남 협조와 대외 경제 사업 강화 및 무역 사업을 발전시킨다는 방침이 마련되었고, 9월부터 외국 자본·기술과의 합작 형태를 장려하는 「합영법」이 제정되었다. 또 1984년 3월에는 사회주의 국가들과의 경제·과학 기술 교류의 확대 강화 방침이, 12월에는 독립채산제의 개선과 강화 방침 등이 마련되어 시행되었다.

북한 정책의 이러한 전환은 1983년 '버마 랭군 사태'로 초래된 국제적 고립 상태를 탈피하기 위한 돌파구일 수도 있지만, 1984년에 끝나는 제2차 경제7개년계획이 또 다시 2년간(1985~86)의 조정기를 가질 정도로 경제 침체에서 벗어나지 못했기 때문이다. 이러한 정책의 전환을 위해서 김일성은 250명 이상이나 되는 정부 관리들을 대동하고 1984년 5월 말부터 6월 말까지 거의 한달 동안 소련과 동유럽을 여행하였다. 김일성이 귀국하였을 때 그는 인민복을 벗어던지고 양복과 넥타이를 매고 있었다.

한편 경제제도 면에서의 분권화의 경향도

1970년도보다 훨씬 획기적으로 이루어졌다. 1980년대 분권화의 경향은 '독립채산제', '연합기업소'의 확대 실시와 '가내작업반' 운동, '농민시장'의 확대 실시 등으로 나타났다. 김일성은 1985년 신년사에서 총래의 "경제 지도와 기업 관리를 개선해야 된다"면서 "독립채산제를 바로 실시할 것"을 촉구, 모든 공장, 기업소 근로자들의 증산 의욕 고취 등 생산성 향상을 도모해 나가려는 입장을 강력히 나타냈다.²⁷⁾ 여기에서 김일성은 '예산제 기관을 점차적으로 독립채산제로 전환'할 것에 대한 방침을 제시하였고, 그에 따라서 '연합기업소'제도와 함께 독립채산제 또는 반독립채산제가 비생산 부문의 기관·기업소에까지 확대되어 전기관 및 기업, 공장, 업소까지 확대 실시하게 되었다.²⁸⁾ 한편 '농민시장'도 1984년부터는 지방에서만 아니라 평양 등 도시 지역까지 확대되었는데, 이는 '가내작업반' 조직 확대와 함께 북한주민들의 경공업과 생필품의 공급을 원활히 하기 위한 것으로 보인다. 이러한 것들은 결국 자본주의적 경영 기법의 도입을 확대함으로써 계획경제의 초과 달성을 기할 뿐 아니라, 개인 소득 증대를 통한 생산 의욕의 고취와 상품 구매력을 증대시킬 것을 유도하는 데 목적을 두고 있는 것이다.

또 하나 특징은 경공업에 대한 강조가 두드러진다는 것인데, 1984년에 들어 김정일이 앞

27) 「내외통신」(종합판: 31, 1985), p. 4.

28) 「내외통신」(종합판: 31, 1985), pp. 176~192; 「내외통신」(종합판: 36, 1987), p. 275.

장서서 인민 생활 향상에 대한 정책의 중요성을 전례없이 강조하기 시작하였다. 즉 김정일은 1984년 2월 16일 ‘인민 생활을 더욱 향상시킬 데 대하여’라는 연설을 행하고 8월 3일 경공업제품 전시장을 둘러보고 ‘8·3인민소비품생산운동’ 방침을 내놓았다.²⁹⁾ 김일성도 1985년 신년사에서 “모든 경공업 공장들을 만가동시켜 질 좋은 인민 소비품 생산을 더 많이 생산해낼 것”을 강조하고 1984년에 이어 ‘경공업혁명’을 일으킬 것을 강조하였다. 1989년에는 그 해를 ‘경공업의 해’로 정했으며 이후 1989~1991년간을 ‘경공업발전 3개년계획기’로 하여 주민 소비품 생산에 주력하였다. 이는 결국 기존의 중공업우선론이 상당히 변화되었음을 보여주는 것이다.

물론 대외적으로 이러한 개방과 개혁의 모습이 비쳐지지만 내부적으로는 사상적인 단속을 계속해오고 있었다. 그 하나의 사례로서 1984년의 합영법 제정 시기에 「로동신문」 사설에서는 합영법에 대해 한마디도 언급하지 않았고, 오히려 “제국주의적 자본주의는 인민들의 투쟁을 마비시키는 마약”³⁰⁾이라고 하면서 대중들에게 자본주의의 위험성에 대하여 경고하였다.

1988년의 신년사나 1989년 ‘평양축전’ 이후에도 서방의 문화와 사상이 침투하는 것을 경고하면서 북한의 경제 건설은 주체노선에 따라 이루어져야 한다고 강조할 뿐이었다.

또한 1986년에 북한에서 식량 배급이 지연되자 북한농민들이 산을 개간하여 농사를 짓는 ‘빼기밭’ 농사가 공공연히 시작되어 식량 압거래 가격이 약 30% 정도 하락하였으나, 1988년 이를 금지시켰으며 1987년에는 ‘과학원’의 박철 연구사가 농민들의 생산 의욕을 높이기 위하여 ‘가족도급제’(또는 ‘농장포전책일제’)를 채택해야 한다는 논문을 발표하였으나, 김일성이 “자본주의 관리 방식을 끌어들이는 반동적 논문”이라면서 화를 내고 당시 당중앙위 과학교육담당비서였던 김환을 정치국원 자리에서 축출하였다.³¹⁾

위에서 보는 바와 같이 1980년대 북한의 경제정책은 밖으로의 개방 의지와 달리 북한주민들에 대해서는 보수적 태도를 취하는 것이었다. 이는 개방정책을 적극적으로 추진하려는 북한 정권의 의지가 결여되었다기 보다는 대중적 수준에서 이러한 급진적 정책을 강조할 단계가 아니라는 사실을 보여주는 것이다. 왜냐하면 합영법에 담긴 내용들이 북한 내부의 현실과는 너무 동떨어져 있고 기존의 정책과 모순되기 때문에 일반 대중의 여론에 반영됨으로

29) 김정일은 1984년 연초부터 평양에서 개최된 경공업 제품 전시장을 비롯하여 각 지역의 경공업 제품 생산 현장을 실무 지도하면서 ① 경공업과 번의 복사 부문의 혁명 이룩, ② 인민 소비품을 획기적으로 증대시키고 질을 높일 것을 지시하였다. 이어서 8월 중순부터는 도급 지역 행정 단위별로 지방산업열성자대회를 개최하고 “경공업 혁명을 통한 인민 소비품 생산에서 새로운 전환을 이룩하자”고 결의하였다. 「내외통신」, (종합판: 30, 1984), pp. 237~238.

30) 「로동신문」, (1984년 9월 28일, 10월 5일, 10월 13일자).

31) 「조선일보」, (1995년 3월 27일자); 이민복, “집단 농장을 개인농화해야 북한 식량난 해결된다,” 「월간조선」, (1995년 7월호), pp. 321~339 참조.

써 조래될 수 있는 갈등을 회피하려고 위했던 것으로 보인다.

4. 1990년대의 경제정책과 전망

1990년대 북한의 경제정책은 기본적으로 1980년대 말의 기초를 유지하고 있으나, 1991년 7월 8일 김일성이 죽음으로써 김정일의 권력 승계와 맞물려서 복잡한 형태로 운영되고 있다.

우선 1980년대 말과 1990년대 초에 동유럽 사회주의 국가들에서 공산당의 붕괴, 동독이 서독으로 흡수 통합, 소련의 붕괴 등 주변 상황이 사회주의 체제에게 위기로 다가오자 북한은 극히 보수적인 태도로 돌아섰다. 1991년 5월 5일 김정일의 담화 “인민대중 중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다”³²⁾와 1992년 1월 3일 발표한 “사회주의 건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선”³³⁾ 등을 통하여 동유럽 사회주의 체제의 몰락을 ‘사회주의의 좌절은 일시적 현상’이라고 주장하면서, 궁극적으로는 사회주의가 승리하는 것이 역사의 필연 법칙이므로 부르주아 사상의 침투를 철저히 차단하고 주체사상에 기초하여 수령과 당에게 모든 운명을 위탁한 채 ‘우리 식대로 살아나가자’라고 주민들에 대한 정신 교육을 강조하였다.

그럼에도 불구하고 북한의 생존을 위해서는 외국과의 무역을 강화해야 했기 때문에 북한의 개방 정책은 계속되었다. 1991년 12월 28일에

32) 「로동신문」(1991년 5월 5일자).

는 정무원결정 74호로 나진-선봉 지역을 ‘자유경제부역지대’로 발표하였으며 1993년까지 각종의 ‘시행세칙’과 ‘자유경제부역지대법’, ‘도지입대법’, ‘출입국관리규정’ 등 각종 투자 관련법규들을 제정하였다. 이는 1984년 합영법 제정 당시 경제 특구에 대해서 “북한의 실정에 경제특구는 적합하지 않고 그 설정도 전망하고 있지 않다”³⁴⁾라는 입장에서 전일보한 것이다.

여기에서 북한의 김정일이 두려워하는 것은 개혁·개방을 통해 서방의 자유주의나 자본주의가 북한 주민들, 또는 평양에까지 확산되는 것이다. 그 예로서 관광업을 하면 돈을 많이 번다는 것을 알면서도 영토가 좁고 군사적 비밀이 노출될 것을 두려워하여 소극적인 태도로 임하고 있으며, 현재 자유경제부역지대를 최북단인 함경북도의 나진-선봉 지역을 택한 것이나 경수로 설치 지역으로 함경남도 신포가 검토되고 있는 것 등은 모두 그러한 이유에서이다. 이러한 점에서 북한 체제의 개방 방식을 소위 ‘동창문식’ 개방이라고 한다.³⁵⁾ 이는 대문을 활짝 열어놓고 외국의 문물을 받아들이는 형태가 아니고, 한쪽 문만 살며시 열어 필요한 것만 선별적으로 받아들이는 개방이기 때문이다. 남북한 경제 교류나 경제 특구의 설립을 통해 북

33) 「로동신문」(1992년 2월 4일자).

34) 宮塚利雄, “북한의 합영사업과 일본 기업,” 「북한의 투자환경과 남북한경제협력의 정책과제」(서울: 한국개발연구원과 한국경제신문사가 개최한 국제학술회의 발표자료, 1993. 9. 13).

35) 고희옥, “북한 대외경제정책의 새로운 모색,”(서울: 아주대학교 사회과학연구소주최 학술회의 발표논문, 1993. 4. 9), p.10.

한이 기대하는 효과는 자신들의 사립 경제 체제를 위협하지 않는 범위에서 경제적 실리를 취하고자 하는 것이다. 교류 방식을 엄격히 통제하고, 개방의 지리적 대상을 제한하며 노동자의 관리를 국가 지도 하에 둠으로써, 자본주의 국가와의 교류에서 파생될 수 있는 자본주의적 경제 질서와 문화의 침투를 차단하는 데 고심하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 전체적인 경제정책의 흐름을 볼 때 북한의 경제정책을 다음과 같이 전망해볼 수 있다.

먼저 북한에서의 소유 권문제를 볼 때 공식적으로는 '사회주의적 소유'를 주장하지만 실질적으로는 각각의 기관과 기업소에 자율성을 대폭적으로 부과하는 형태로 전환될 것이다.

북한의 공업 현황을 보면 중앙 관리 기업과 지방 관리 기업으로 볼 수 있는데, 비교적 규모가 큰 중앙 관리 기업은 노동당과 국가 기관, 군대에서 관리하고 있다. 특히, 기업들은 해외 무역을 위해 각각의 무역 상사를 두고 있는데 그 예가 노동당의 '조선대성연합상사', 주석궁경리부에서 운영하는 '농리888무역회사', 호위총국의 '해금강무역', 정무원의 '홍색금속상사' '옥류무역상사' '광명상사', 인민무력부의 '매봉상사', '모란상사', 사회안전부의 '동홍무역상사' 등이다. 이들은 북한이 '독립채산제'를 확대 적용하기 시작하면서 자체의 원료, 제품을 생산하는 동시에 독자적으로 해외 무역을 할 수 있는 권한이 어느 정도 주어졌기 때문에, 서방의 해외 기업들이 이들 무역 상사와 접촉할 수

있으며 거래가 이루어질 수도 있는 것이다. 따라서 북한의 소유는 각각의 관리 기관에 독자성을 부여하면서 자본주의적 개인 소유와 같이 공공 기관별 소유 형태로 분화될 것임을 전망할 수 있다.

또 하나 북한의 무역 정책 면에서는 앞으로 외국 투자자들을 위한 대북한 투자 환경이 계속 개선될 것이며 이에 따라 정치·경제적인 지원도 계속될 것이라는 것을 예측할 수 있다. 비록 북한의 최근 무역 현황은 <표 4>에서 보는 바와 같이 계속 침체되고 있지만 무역 진흥을 위한 노력이 정치·경제적으로 계속되고 있다.

그 중에 가장 특징적인 것이 1992년 4월 개정헌법에서 기존의 계급 혁명과 같은 노선을 완곡한 표현으로 바꾸었으며, 다른나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려하고(개정헌법 제36조), 외국인들의 북한 내에서의 권리와 이익을 보장한다는 규정(개정헌법 제16조)이 삽입되었다는 것이다. 최근에는 '통일 이후'에도 이러한 권리를 보장한다고 「평양방송」을 말하고 있다.³⁶⁾ 특히, 1993년 12월에 개최된 노동중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 제3차 7개년계획(1987~1993)의 실패를 인정하고 앞으로 3년간(1994~1996) '경공업·농업·무역 제일주의'에 중점을 두기로 결정하였다는 점과, 북한이 역점을 두고 추진 중인 '나진·선

36) 이 내용은 "통일 이전은 물론 통일 이후에도 이리형태의 자본과 재산은 안전하게 보호될 것이며 특히 외국 자본과의 공동 이권도 보장될 것" 이라는 것이다. 「평양방송」(1994. 12. 20).

<표4> 북한의 대외무역 추이

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
무역액	41.4	52.4	48.0	47.2	27.2	26.6	26.4	21.1
수출	16.4	20.3	19.1	19.6	10.1	10.3	10.2	8.4
수입	25.0	32.1	28.9	27.6	17.1	16.3	16.2	12.7

자료: 통일원, 「북한의 제3차7개년계획 종합평가」(1994); 「내외통신」 제936호(1993. 8. 17).

봉자유무역지대' 건설 계획안을 보면 북한이 얼마나 무역발전 정책에 신경을 쓰고 있는가를 알 수 있다. 북한의 대외경제협력추진위원회가 발행한 「황금의 삼각주: 나진·선봉투자대상안내」(1993)에 따르면 '나진·선봉지대 국토건설 총계획'에 따라 나진·선봉지대를 3단계로 나누어 개발할 예정에 있다. 제1단계(1993~95)에는 이 지대를 국제 화물 중계 기지로 육성하기 위한 사회간접자본 시설을 정비하고, 제2단계(1996~2000)에서는 중계 기지의 역할 강화와 본격적인 외자 유치로 통한 수출 주도형 제조업을 유치하고, 제3단계(2001~2010)에서는 중계 무역, 수출 가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제 교류의 거점으로 육성할 계획인 것이다.³⁷⁾ 이를 위해 청진항을 대폭 확장 개발하며 철도·도로를 확충하고 통신 시설을 위한 통신 센터를 구축하며 국제 공항과 금융, 관광, 서비스 부문을 대폭 확장할 것으로 알려지고 있다.

따라서 장래 북한의 경제정책은 계속적으로 자율화와 개혁·개방으로 나아갈 것이며, 대외 무역 확대를 위한 정치·경제적 기반도 확대 강화될 것이라는 것을 전망할 수 있다.

IV. 결론

이상에서 북한의 경제정책을 해방 이후부터 현재까지 사회주의적 생산 관계의 유지·발전, 중공업우선론, 그리고 자력갱생이라는 세 가지 커다란 골격을 중심으로 살펴보았다.

그 중에서도 자본주의의 모순을 극복하기 위해 세워진 사회주의적 생산 관계는 1958년까지 그 기본적인 사업을 완수하였지만, 1970년대부터 경제 성장이 침체되기 시작하여 몇가지 보완적인 정책이 실시되지 않으면 안되게 되었다. 그러한 것들은 기존의 '터발', '농민시장', '상급제'를 비롯해서 '분조도급제', '독립채산제', '지방예산제', '연합기업소' 등으로 1980년대, 1990년대에 이르러 점차 확대되어온 것이다. 이러한 경향은 바로 기존의 사회주의적 생산 관계가 노동 유인의 결핍 → 과학·기술 혁신의 결여 → 내포적 성장의 제한 → 경제 침체의 악순환을 거듭하도록 하였기 때문이다. 이러한 문제점에 따른 개혁은 북한의 경제정책이 점차 자본주의적 요소를 도입하고 있음을 보여 준다.

한편 중공업우선론은 소련의 스탈린 방식에 북한의 현실을 감안하여 '중공업우선 경공업 병진 발전'이라는 노선으로 전개되었다. 이는

37) 민족통일연구원, 「북한의 대외경제개방정책 현황과 전망」(1994. 12), p. 31.


한국전쟁이후 파괴된 중공업을 재건하면서 경공업과 연결될 수 있는 중공업을 우선하였기 때문에 붙여진 구호인데, 1960년대 후반에 '4대 군사화노선'과 결합되면서 중공업우선론은 북한주민 생활과 밀접한 관계가 있는 경공업을 소홀히 하는 결과가 되었다. 이러한 결과는 주민들의 노동 의욕을 상실케하여 북한의 경제 침체를 가중시키는 또다른 요인이 되고 있다. 따라서 1980년대와 1990년대에 와서는 계속 경공업 우선성이 강조되고 있는 현실을 볼 수 있었다. 이는 바로 북한의 중공업우선론이 얼마나 후퇴하였는가를 보여준다.

북한 경제정책의 또 하나 특징을 이루는 자력갱생 노선은 1950년대 말에 공식적으로 천명되었다. 이미 김일성은 1947년부터 "자기 민족의 자립적 경제 기초"를 마련해야 한다고 주장하였으나³⁸⁾ 한국전쟁 이후 전후 복구3개년계획기에는 외국의 지원 없이는 재건이 불가능할 정도였으므로 '자력갱생'의 원칙을 주장할 수는 없었다. 그러나 중소 분쟁의 와중에서 1956년 12월 다시 '자력갱생'의 원칙을 제기하게 되었고, 이는 그밖의 '사상에서의 주체'와 '국방에서의 자위,' 그리고 '정치에서의 자주' 원칙과 더불어 주체사상을 형성하게 된 것이다. 그러나 '자력갱생'의 원칙 하에 자신의 것을 가지

고 자신의 힘과 기술로 살겠다는 북한의 자력갱생론은 1970년대에 와서 수정을 받게 되고, 1980년대와 1990년대에는 '무역 제일주의'로 바뀌게 되었다. 이러한 측면은 비록 아직 선언적인 표현에 불과하나 자력갱생의 한계를 깨닫고 개방으로 나서려는 북한 경제정책의 변화를 볼 수 있는 것이다.

이상에서 보는 바와 같이 북한의 경제정책은 '사회주의적 생산 관계,' '중공업 우선,' '자력갱생'에서 '자본주의적 요소 도입,' '경공업 제일주의,' '무역 제일주의'로 변화되는 특징을 보여주고 있다.

그 변화의 동인은 기본적으로 생산성 저하로 인한 경제 침체때문이며 생산성 저하는 바로 북한 경제정책의 기본적인 틀이라 할 수 있는 사회주의적 생산 관계와 자력갱생에 근본적인 원인이 있기 때문이다. 따라서 현재의 김정일 체제는 바로 이것을 대폭 수정해야만 할 입장에 있는 것이다.

그러나 문제는 바로 김정일 체제가 배태된 것이 김일성 체제였고, 김일성 체제에 대한 수정은 곧 자신의 정통성을 붕괴시켜야 한다는 위험에 있다는 것이다. 이것이 바로 김정일 체제의 '딜레마'라고 할 수 있다. 물론 이것은 말을 바꿔 김정일이 과거에 대한 비판을 하면서 자신의 '홀로서기'를 강화할 수 있는 계기가 될 수도 있다고 할 수 있다. 그러나 과거의 흐루시초프나 고르바초프가 자신이 태어난 체제를 비판하고 개혁하다가 실각했다는 역사적 사실은 그것이 얼마나 어려운가를 말해주고 있다. 

38) 김일성, "1947년도 북조선 인민경제 발전에 관한 보고,"(1947. 2. 19); 김일성, "1947년도 인민경제부흥발전계획에 관한 총결과 1948년도 인민경제발전계획에 대한 보고,"(1948. 2. 6), 「북한연구자료집」 제1집 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1969), p. 200, p. 208; 「조선로동당 역사」 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 225.