

북한의 산업, 활로는 있는가

조명철 / 대외경제정책연구원 연구위원

산업 구조

최 근 북한 경제 전략의 내용은 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의로 나가는 한편, 경제의 선행 부문인 석탄 공업과 전력 공업, 철도·운송에 힘을 집중하면서 금속 공업을 계속 발전시켜나가는 것이라고 볼 수 있다.

북한 경제 전략의 주된 특징은 기존의 생산 수단·생산 부문 우선 투자 원칙으로부터 소비재 생산 부문의 발전에 우선 힘을 집중한다는 것이다. 다시 말해, 중공업 우선적 성장 전략에서 경공업과 농업에 대한 투자를 늘려 경제 발전 속도와 균형을 조절한다는 것을 의미한다. 투자 구조는 경제 구조와 밀접히 연관되어 있으며 경제 발전의 균형과 속도를 규제하는 기본 조건의 하나이다. 소비재 생산 부문에 대한 투자를 늘리면 북한 경제의 투자 구조가 변화된다. 북한의 산업 부문별 분류 개념은 남한의 것과는 상당한 차이가 있다. 북한이 산업을 총체적으로 어떻게 분류하고 있는가에

관하여 명시적으로 언급된 것은 없지만, 중공업을 우선적으로 발전시키고 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것을 고려할 때, 북한은 산업을 크게 중공업, 경공업, 농업으로 분류하고 있는 것으로 보인다.¹⁾

먼저, 중공업이란 생산 수단을 주로 생산하는 공업 부문의 총체로 규정하고, 여기에는 전력 공업, 석탄 공업, 광업, 금속 공업, 기계 제작 공업, 화학 공업, 건재 공업 등 기간 공업 부문과 임업을 포함시키고 있다. 북한은 이들 개별 공업 부문 가운데 석탄 공업, 광업, 임업을 채취 공업으로 총칭하며, 그외의 나머지 공업 부문을 가공 공업이라고 부른다.²⁾ 한편, 경공업은 소비재를 주로 생산하는 공업 부문으로서 방직 공업, 신발 공업, 식료 공업, 일용품 공업, 제지 공업 등이 포함되며,³⁾ 생산되는 재화가 주로 소비재라는 점에서 생산 수단을 주로 생산하는 중공업과 구분된다. 농업은 토지를 기본 생산 수단으로 하는 산업 분야로서 농산업, 축산업, 과수업, 잠업 등이 포함된다.⁴⁾

1) 「경제사전」, 1권, op.cit., p. 90.

2) 「경제사전」, 2권, op.cit., p. 424.

3) 「경제사전」, 1권, op.cit., p. 80.

지금까지 북한 산업 정책의 가장 중요한 특징인 군수 산업을 핵심으로 하는 중공업 우선 정책은, 농업보다는 공업을, 경공업보다는 중공업, 그리고 민수 산업보다는 군수 산업 우선의 원칙을 고수함에 따라 중공업 위주로 편향된 산업 구조를 형성하였다.

산업 구조 측면에서 볼 때, 분단 초기에 북한은 풍부한 광물 자원과 좋은 공업 입지를 바탕으로 중화학 공업(화학, 금속, 기계)이 절대 우위를 차지했던 반면, 남한은 경공업(섬유, 식품 가공 등)과 농업이 중심이었다. 그러나 분단 45년여 세월의 흐름과 남북한간의 상이한 경제체제와 운영으로, 과거 전통적인 남북한간의 산업 구조는 근본적으로 변하여 남한은 중화학 공업과 경공업 분야 모두 그 절대 생산 규모에서나 기술 수준에서 북한을 훨씬 앞서게 된 반면, 북한은 농업 등 1차 산업 분야에서 과거보다 발전을 이룩하였다. 1991년 기준으로 볼 때, 북한 경제에서 1차 산업의 비중은 약 28%이고, 공업 등 2차 산업의 비중은 38%인 데 비해, 남한의 경우 1차 산업의 비중은 8.1%, 2차 산업의 비중은 27.9% 그리고 나머지는 3차 산업으로 구성되어 있다.

북한의 산업 구조는 중공업 우선 정책 및 국방 건설과 경제 건설 병진 정책 등의 추진으로 제조업 가운데 중공업(예컨대, 1991년 기준 광공업(전기, 가스, 수도 5.0% 포함)의 43.0% 비중 가운데 제조업의 비중은 30.0%인데 그 가운데 중공업이 22.0%, 그리고 경공

업은 8.0%로 구성되어 있음)과 원시 생산물 관련 산업의 농림·어업(28.0%), 광업(7.9%) 등의 비중이 높은 반면, 주민 생활 수준과 밀접한

관련이 있는 경공업(8.0%) 및 건설업(8.2%)과 특히 서비스업(20.9%)의 비중은 현저하게 낮다.⁴⁾ 이러한 북한의 산업 구조는 한정된 자원을 군산 복합형 중공업 부문에 편중 배분함으로써, 산업 부문간에 불균형을 초래하고 산업간의 유기적 발전에 제약을 가져다주고 있다는 측면에서, 이미 몰락한 구소련이나 동구 국가들의 산업 구조 기본 틀과 비슷하다.

지금까지 북한 산업 정책의 가장 중요한 특징인 군수 산업을 핵심으로 하는 중공업 우선 정책은, 농업보다는 공업을, 경공업보다는 중공업, 그리고 민수 산업보다는 군수 산업 우선의 원칙을 고수함에 따라 중공업 위주로 편향된 산업 구조를 형성하였다.

북한은 1960년 경에 이미 광공업 부문이 GNP의 41.3%를 차지하였으며, 1987년에는 그 비중이 60%에 이르는 등 산업 구조의 심각한 불균형 현상을 나타내고 있었으나, 이후 점차 광공업 부문의 비중이 낮아져 1992년에는 33.8%로 큰 폭으로 떨어졌다. 그러나 이것은 남한의 27.6%에 비해 높은 수준이다.

또한 농림수산업 등 원시 산업 비중이 지나

4) *Ibid.*, p. 393.

5) 여기서의 구성비 수치는 1991년도 북한의 산업 구조로서 국내총생산(GDP) 가운데 비율이다. 한국은행, 「1991년 북한 GNP 추정 결과」, 1992. 8, p. 8 참조.

치게 높고 사회간접자본 및 서비스 산업의 비중이 선진국에(남한 64.7%) 비해 낮은 37.7% 수준을 유지하고 있는 것도 중공업 우선 정책에 따른 결과이다.

북한은 광공업 부문 가운데서도 경공업에 대한 중공업의 비중이 지나치게 높아 기형적인 공업 구조를 가지고 있다. 1992년에도 에너지 공급 애로가 가중된 데다 대외 교역의 감소로 원자재의 공급이 급격히 줄어들어, 중공업의 성장률이 전년에 비해 21%나 감소했습에도 불구하고 중공업의 비중이 70%에 육박하고 있다.

광업은 북한 에너지 공급의 주종을 이루는 석탄 생산이 채탄 조건 악화, 노동 의욕 상실, 설비 투입 악화 등 채굴 여건의 악화로 감소세가 지속되었으며(1993년 -7.2%에서 1994년 -6.3%), 철, 마그네사이트 등의 생산도 줄어 전체적으로 5.5% 감소함으로써 에너지난과 외화 부족을 심화시킨 것으로 나타났다.

한정된 투자 재원으로 농업 부문과 함께 경공업 및 무역제일주의를 추진했던 1995년중 북한의 제조업 생산 활동은, 석탄 생산(-6.3%)과 원유 도입량(-33.1%)의 감소 영향으로 에너지(공급 애로)가 심화된 데다, 대외 교역 규모의 축소 등으로 원자재의 공급난마저 가중되고, 또한 김일성 사망 후 장기간 지속된 정치·사회 불안정으로 노동 기강도 해이해지는 현상 등이 중첩됨에 따른 공장 및 기업소의 전반적인 가동률 저하로 위축되었

북한은 광공업 부문 가운데서도 경공업에 대한 중공업의 비중이 지나치게 높아 기형적인 공업 구조를 가지고 있다. 1992년에도 에너지 공급 애로가 가중된 데다 대외 교역의 감소로 원자재의 공급이 급격히 줄어들어, 중공업의 성장률이 전년에 비해 21%나 감소했습에도 불구하고 중공업의 비중이 70%에 육박하고 있다.

다. 이 결과, 화섬 신발 등 일부 수출용 제품 생산 경공업 부문을 제외한 내수용 제품 생산 경공업 부문과 중공업 부문의 생산이 부진하여 전체로는 3.8% 감소하였다.

1995년의 전력 생산은 남강 및 동평양발전소의 부분 조업 등에 힘입어 수력 및 화력 발전 모두 늘어나 전년 대비 4.4% 증가하였다. 이와 같은 전력 생산의 소폭 증가에도 불구하고 석탄 생산 및 원유 도입량의 대폭 감소 등으로 에너지 공급난은 전년에 비해 더욱 심화된 것으로 나타났으며, 이는 제조업 부문의 생산 위축 및 수송 부분의 애로 요인으로 작용하였다.

건설업은 북한 정부가 전년에 이어 건축 예산을 편성한 데다 한정된 투자 재원을 3대 부문에 우선적으로 배정함으로써, 건설 부문 등 여타 부문에서는 투자 재원의 확보가 여의치 않아 신규 대규모 건설 사업보다는 기존 경공업 공장의 현대화 공사, 다리 건설 등 소규모 단위 사업 위주로 이루어졌고, 특히 주택 건설 활동이 부진하여 1994년에 이어 1995년에도 큰 폭으로 감소하였다.

1995년 서비스 부문은 광공업품의 생산 감소로 인해 물동량이 줄어든 데다, 김일성 사망에 따른 순수 관광객 수의 대폭 감소로 도소매

북한 산업의 負의 성장을 멈추기 위해 첫째, 현재의 심각한 원료·자재난을 해결하기 위한 적극적인 대책을 취하는 것이다.

이를 위해 북한 당국이 취하고 있는 조치들은

① 기존에 해오던 모든 자연 자원, 시장성있는 1차 산품 등을 총동원하여 수출하는 것, ② 내수형 기업들 특히 시장성있는 경공업 기업소들을 대거 수출 전문 기업으로 전환시키고 이에 우선적 지원을 하는 것, ③ 앞의 두 가지 선택으로 형성되는 자금이 부족하므로 해외 개발을 통하여 해외 자본과 기술을 적극 유치하는 것과 함께 여러 가지 방법으로 대외적 지원을 유도해내는 것이다.

및 숙박업은 전년보다 감소세가 확대되었으나, 관리 행정 및 국방 등 정부 부문관련 종사자 수의 증가로 꾸준히 성장하여 전체적으로 2.2%의 증가율을 나타냈다.

산업 전망 평가

현재 북한 산업의 회생 문제는 두 가지 내용을 담고 있다. 하나는 1990년 이후 지속되는 마이너스 성장을 멈추고 1990년 이전의 생산 정상화로 돌아가는 문제이고, 다른 하나는 산업의 정적 성장을 어떻게 이루어나가겠다는 하는 문제이다. 첫번째 문제는 둘째 문제에 비해 비교적 가능성이 크다고 볼 수 있다. 왜냐하면 負의 성장을 막기 위해 현 북한의 경제체제와 산업 구조 및 사회주의적 소유제를 반드시 개혁해야만 하는 것은 아니기 때문이다.

그러나 부의 성장을 멈추기 위해서는 몇가지 대책안들이 반드시 있어야 하는바, 그 일부가 북한 당국에 의해 정책적으로 취해지고 있다. 첫째, 현재의 심각한 원료·자재난을 해결하기 위한 적극적인 대책을 취하는 것이다.

1990년 당시 북한 산업의 대외 의존률은 28% 정도였다. 그리고 산업 의존의 대부분이 원유, 콕스탄, 일부 기계재 등이 주류를 이루었다. 그것도 사회주의 국가들 사이의 친선과 협조, 유무상통의 미명하에 국제 시장 가격에 비해 낮은 값으로 도입해왔다. 그러나

1990년 이후 동구 사회주의 국가들의 붕괴를 시점으로 산업의 기본 원료들을 자본주의 시장에서 구입해야 하는 급작스럽고 준비되지 않은 상황을 맞이하였다. 이러한 상황은 북한 당국으로 하여금 90년대 들어서면서 북한의 공장·기업소들의 가동률을 급격히 떨어뜨리고, 특히 수입 원료 및 자재에 의거하던 기업들은 예외없이 파산 지경에까지 이르게 하였다.

철강 생산의 급격한 감소와 그 결과로 인한 기계, 석탄 등 주요 기간 산업 기업들의 급격한 생산 감소, 원유 부족으로 인한 운수 부문의 마비로, 산업들 사이의 생산적 연계의 감소 등 전후 최대의 경제 위기를 겪고 있다. 이러한 파국적인 난국을 타개하기 위해 최근 북한 당국이 취하고 있는 조치들은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 즉, 1990년 이전 수준의 해외 원자재를 수입해오기 위한 자금 확보 정책은 ① 기존에 해오던 모든 자연 자원, 시장성있는 1차 산품 등을 총동원하여 수출하는 것, ② 내수형 기업들 특히 시장성있는 경공업 기업소들을 대거 수출 전문 기업으로 전환시키고 이

에 우선적 지원을 하는 것, ③ 앞의 두 가지 선택으로 형성되는 자금이 부족하므로 해외 개방을 통하여 해외 자본과 기술을 적극 유치하는 것과 함께 여러 가지 방법으로 대외적 지원을 유도해내는 것이다.

그러나 이러한 정책 변화도 현재로서는 감소하는 산업 생산을 돌려세우지 못한다. 1990년 기준으로 볼 때, 북한의 주요 산업 공장들이 정상 가동되는 데 필요한 외화는 약 50억~60억 달러로 작년 북한의 대외 교역은 수출 약 7억 달러, 수입 약 13억 달러로서 여전히 많은 외화를 필요로 하고 있다. 그러나 지금의 북한의 산업 기술력과 생산성을 가지고서는 아무리 구조 조정을 한다고 하더라도, 모든 공장 기업소들을 정상 가동시킬 수 있는 외화를 자본주의 시장에서 획득할 수 없게 되어 있다. 그러므로 나머지 한 가지 가능성, 즉 대외 관계 특히 대미·대남 관계 개선으로 얻을 수 있는 대외적 지원을 받음으로써 경제를 회생시키는 것이다. 그러나 대외 관계 개선을 통해 경제 제재를 풀고 외국의 자본을 유치한다고 해도 그 효과를 보기에는 많은 시간이 걸리므로, 북한 산업을 정적으로 돌려세우는 데는 최소한 5년 이상이 더 걸려야 될 것으로 보인다.

둘째, 외부 지향적 산업 구조 조정으로 부족되는 내부 수요에 대처하기 위한 방법을 강구하는 것이다. 특히, 현재 행해지고 있는 경공업 공장들에 대한 수출 기업 전환은 가뜩이

둘째, 외부 지향적 산업 구조 조정으로 부족되는 내부 수요에 대처하기 위한 방법을 강구하는 것이다. 북한은 이와 관련하여 수출 기업으로 전환된 내수형 경공업 기업들이 많고 있던 많은 부분을 8·3기업들이 대체하는 정책을 쓰고 있다.

나 생필품난에 허덕이는 국민 생활에 더 큰 불편을 줄 수 있다. 북한은 이와 관련하여 수출 기업으로 전환된 내수형 경공업 기업들이 많고 있던 많은 부분을 8·3기업들이 대체하는 정책을 쓰고 있다. 1984년 8월에 창설된 '8·3인민소비품 생산협동조합' 들은 창설 이래 급격히 성장하여, 종전에 국영 경공업 공장들이 많고 있던 수많은 생필품들을 담당하고 있다. 1990년 5월까지 8·3 인민 소비품 생산액은 6년 동안 3.4 배 이상 증가했고, 기본 품종 수는 4,500여 종, 확대 품종 수는 1만여 종 이상으로 늘어났으며, 판매 유통액은 매년 20.8%의 고도 성장률을 보여 전체 소비재 공급의 9.5%를 차지했다. 인사에서 자유롭고, 노동 보수에서 비교적 자본주의적이며 중앙 계획에 크게 의존하지 않고 자율성이 강한 이러한 기업들이 크게 성장하는 것은, 사회주의적 기업에 비한 자본주의적(즉, 그렇지는 않지만) 성격의 기업의 우위성을 보여주는 것이다.

그러나 이러한 8·3기업도 북한 국민의 생활난을 해소시켜주기에는 역부족이다. 생산 품종이 단조롭고, 제품의 질이 조악하며, 생산 과정에 대한 국가적 지원이 거의 없기 때문에, 이 기업들의 성장에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 최근 북한 당국이 제시한 경공업제일주의 정책이 다소 성과를 거두

오늘날 북한 지도자와 지도부는 북한 경제의 어려움이 대외 경제 관계 변화의 주된 원인인 것으로만 이해하고 있으며, 종전의 사회주의 자립적 내수형 계획경제체제로 전환하는 것으로써 문제의 해결이 이루어질 수 있다고 믿고 있다. 현 북한 산업의 負의 성장을 멈추는 데는 수출 지향적 경제 정책과 외부의 일정한 투자 및 지원 속에서 비교적 쉽게 이루어질 수도 있지만, 보다 경쟁력있고 활기차게 지속적으로 성장하는 산업으로 만들기에는 현재의 지도부와 체제로서는 불가능한 것이 현실이다.

고 있는 것은, 북한 경제 회생을 위한 노력에 있어서 좋은 사례이다.

북한은 負의 경제 성장을 막아야 할 뿐만 아니라 지속적인 성장을 이룩해야 하는 과제를 안고 있는 바, 이것은 보다 더 복잡하고 어려운 문제이며 더 나아가 체제 개혁과 변혁으로서만 가능한 문제이다. 합리적인 소유 문제, 인센티브 문제를 해결하여 근로자의 노동 의욕을 증폭시켜야 하고, 계획경제체계를 시장 경제체제로 개편하여 기업의 자율성·창조성·책임성을 더욱 높여야 할 뿐만 아니라, 기존의 협동생산체계를 개편하여 다양하고 폭넓은 생산적 연계체계를 세워야 한다. 더 나아가 당과 국가의 경제 전반과 기업들에 대한 전면적 간섭을 합리화해주는 법적·제도적 장치들을 해체하고, 기존의 사회주의적이고 독선적인 경제 이론과 방법 등에 전면적인 수정을 가해야 한다.

산업 부문에서는 보다 전면적인 산업 구조 조정을 해야 하며, 특히 군수 산업을 비롯한 소비적 중공업 부문을 생산적 민수 경제 부문으로 전환하기 위한 적극적인 대책을 취해야 하는 등, 경제의 지속적 성장을 위한 과제는

수없이 많다. 북한 산업의 회생을 위해서 이러한 조치들이 취해져야 하는 당위성은 현재의 경제체제, 산업 구조, 근로 의식, 이론과 방법으로서서는 아무리 좋은 대외적 여건과 지원 속에서도 그것을 흡수할 수 있는 능력과 가능성이 없기 때문

이다.

그러나 오늘날 북한 지도자와 지도부의 의도는 불행하게도 이러한 적극적이며 혁명적인 조치들을 취할 의사를 가지고 있지 못하다. 그들은 오늘날 북한 경제의 어려움이 대외 경제 관계 변화의 주된 원인인 것으로만 이해하고 있으며, 종전의 사회주의 자립적 내수형 계획 경제체제로 전환하는 것으로써 문제의 해결이 이루어질 수 있다고 믿고 있다. 경공업제일주의, 무역제일주의, 나진·선봉경제특구 정책 등 일련의 정책 변화 움직임은 바로 이런 맥락에서 이해하는 것이 옳을 것이다. 그러므로 북한 산업의 회생은 김정일 정권이 존속하는 한 그의 지속적 성장은 기대하기 어렵다고 보아야 할 것이다.

결론적으로, 북한 산업의 負의 성장을 멈추는 데는 수출 지향적 경제 정책과 외부의 일정한 투자 및 지원 속에서 비교적 쉽게 이루어질 수도 있지만, 보다 경쟁력있고 활기차게 지속적으로 성장하는 산업으로 만들기에는 현재의 지도부와 체제로서는 불가능한 것이 현실이다.