

90년대 북한 경제 정책 변화의 제한성

김근식 / 아태평화재단 연구위원

북한의 경제 정책 변화를 판단하기 위해서는 북한식 사회주의 경제 노선인 이른바 '자립적 민족 경제 노선'의 변화 여부를 분석해야 한다. 이른바 '자립적 민족 경제 노선'의 핵심 요소가 중공업 우선의 축적 양식, 생산력 발전에 앞선 생산 관계 강조와 정치·사상적 자극의 우위, 자력갱생 원칙에 의한 대외 경제 관계로 정리된다면, 90년대 북한의 경제 정책은 이들 부분에서 다같이 일정 정도의 유의미한 변화를 보여주고 있다고 평가받을 만도 하다. 그러나 농업·경공업·무역제일주의로의 수정, 장마당과 암시장의 확대에 표현되는 생산 관계의 약화, 새로운 분조관리제 등 생산력 발전을 위한 물질적 인센티브의 강조, 나진·선봉 등 획기적인 대외 개방 조치 등이 분명 과거와는 다른 의미를 갖는 것이긴 하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 경제 정책 상의 변화는 사실 이를 제어하는 다른 측면에 의해 그 변화를 제한받고 있는 것이 사실이다.

농업제일주의를 강조하면서도 농촌 문제의 중국적 해결을 위한 기본 방도로 '협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환'을 실행에 옮기고 있는 점, 경공업제일주의에 따라 소비재 생산 부문에 투자를 늘린다 하더라도 이것이 '총투자 규모에서 생산 수단 생산 부문 몫이 작아지게 하는 것은 아니다'는 점, 무역제일주의 역시 '자립적 민족 경제를 건설하는 기초 위에서 대외 무역 관계를 발전시킨다는 것'이며, 바로 이점이 '자본주의적 대외 무역 관계와 근본적으로 구별'되는 점으로 설명되는 것 등은 경제 정책 변화라는 측면에서 3대제일주의의 제한성을 짐작케 하는 대목이다.

농민 시장의 활성화나 암시장의 확대 역시 농민 시장에서의 비공식 경제가 아직 국가통제체제를 완전히 벗어난 것이 아니며, 농민 시장에 대한 행정 기관의 관리시스템이 온존하고 있다는 점을 감안한다면 사회주의적 생산 관계의 완전한 이탈이라고 보기에는 신중함이 필요하다. 물질적 자극의 강조로 대표되는 최근의 새로운 분조관리제 역시, 기본적으로는 협동농장이라는 사회주의적 생산 관계 내부의 작업 단위에 부여하는 물질적 인센티브의 변화로 한정된다는 점과 아직도 인센티브의 수혜 단위가 개인이 아니라 '집단'으로 존재하고 있다는 점은 이 정책 변화의 제한성을 짐작하게 해준다. 특히, 최근 최고인민회의에서 채택된 「인민경제계획법」은 여전히 북한 경제가 국가 장악에 의한 계획 경제를 고수하고 있음을 알게 해주는 대목이다.

나진·선봉 등의 대외 개방 역시 과거에 비하면 획기적 변화임에 틀림없으나, 그것이 자본주의 세계 체제에 편입되겠다는 의지의 표명은 아니다. 이는 합영·합작을 한다고 해서 '우리 일꾼들이 경제를 자본주의적 방법으로 운영할 생각을 해서는 안된다'고 못박고 있는 점, 대외 개방의 '기본 목적은 다른 나라의 기술과 자금을 이용하려는 데' 있다고 강조하는 점, 대외 개방 법규를 통해 자유경제무역지대 안에서도 자신들의 사회주의적 가치들을 고수하고 국가 통제 하의 경제 관계를 그대로 유지하려고 한다는 점 등에서 잘 드러난다.

결국 북한의 90년대 경제 정책 변화는 그 정도와 내용에서 과거와는 다른 특징을 보이는 것이 사실이지만, 그럼에도 불구하고 그것이 곧 기존 경제 노선의 근본적 변화로 해석되기에는 많은 제한성이 존재한다고 봐야 한다. 여전히 자립적 민족 경제 노선의 핵심적 요소는 북한에 의해 결코 포기되지 않는 것으로, 오히려 김일성의 경제 사상의 핵심이며 동시에 김정일의 혁명적 경제 이론으로 고수되고 있는 것이다.

90년대 북한에 대한 평가는 한 때 '임박한 붕괴론'이 대세였다. 그러나 사회주의 권 붕괴와 구조적 경제 위기의 심화, 심지어 김일성 사망 이후에도 북한은 붕괴의 경로보다 자신의 체제 유지와 '그럭저럭 버티기'(muddling through)¹⁾에 성공하고 있는 것으로 보인다. 이제 북한 연구의 관심은 북한이 망할 것인가 보다는 과연 북한이 변화할 것인가로 이동한 듯하다.

북한의 '변화'를 논의할 경우 가장 많이 언급되는 분야는 단연코 경제 정책 부문이다. 일반적으로 고전적 사회주의의 변화가 시작된 곳도 경제 분야였고 북한 역시 정치와 사상 부문의 완고함에 비하면 변화의 단초를 가장 많이 확인할 수 있는 곳은 경제일 것이기 때문이다. 그런데 북한의 경제 정책 변화를 판단하기 위해서는 북한식 사회주의 경제 노선인 이른바 '자립적 민족 경제 노선'의 변화 여부를 분석해야 한다는 것이 필자의 생각이다. 50년대 이후 북한 사회주의의 건설 과정에서 경제 발전 전략의 일환으로 형성된 '자립적 민족 경제 노선'의 핵심 요소가 곧 북한 사회주의의 주요 경제 정책들을

규정하고 있기 때문이다. 북한의 설명에 따르면, 자립적 민족 경제 노선은 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것을 '자립 경제 건설을 위한 노선'으로, 사회주의적 생산 관계를 '자립 경제 건설의 사회 경제적 조건'으로, 자력갱생을 '자립 경제 건설의 근본 원칙'으로 규정하고 있다.²⁾ 이들은 각각 축적 양식, 소유 관계와 인센티브 정책, 대외 경제 관계에서의 북한 경제 정책을 나타내는 기본 노선들이었다.

'자립적 민족 경제 노선'의 변화 징후들?

90년대 들어 북한의 주요 경제 정책들에서 일정 정도 유의미한 변화가 보인다는 분석이 종종 제출되고 있다. 즉, 북한 경제는 자립에서 대외 의존형 경제로의 변화, 계획의 실패, 시장의 확산과 2차 경제의 활성화로 인해 '은폐된 시장체제'로 진입했으며, '의도하지 않은 이행'은 이미 시작되었고 시장 개혁 역시 임박했다는 것이다.³⁾

그러나 이같은 90년대 경제 정책의 변화

1) 이에 대해서는 Marcus Noland(July/August, 1997), "Why North Korea Will Muddle Through," *Foreign Affairs*, vol.76, no.4; Zhou Jianming and Wang Lingyi(1996), "Still Stable Korean-type Socialism," *The Korean Journal of National Unification*, vol.5 참조.

2) 홍승은(1984), 「자립경제리론」, 평양: 사회과학출판사, pp. 3~180.

가 과연 자립적 민족 경제 노선의 근본적·구조적 변화를 의미하는 것인가는 여전히 논란의 대상이 된다. 북한 사회의 확고한 '체제 원리'로 고착화된 자립적 민족 경제 노선이 새롭게 닦쳐온 90년대의 대내외적 상황에서 부정되거나 포기 혹은 수정되었다고 봐야 하는지는 아직도 분명치 않은 것이다. 경제 영역 각 부문에서의 각론적 정책 변화가 결국은 본질적인 경제 발전 전략의 수정을 의미하거나 혹은 결국 그같은 결과를 초래할 것이라는 분석⁴⁾도 가능할 것이다. 다른 한편으로, 90년대 경제 정책 변화는 단지 당면한 위기를 효과적으로 극복하기 위한 일시적·임시 변통적 조치이며, 근본적으로는 자신들의 기존 경제 발전 전략을 고수·공고화하기 위한 실용적 차원의 대응이라는 제한성을 강조하는 분석 역시 가능하기 때문이다.

이같은 맥락에서 본 고의 목적은 90년대 북한의 경제 정책이 일정 정도 의미있는 변화의 징후를 보임에도 불구하고, 그것은 본질적인 측면에서 아직도 '자립적 민족 경제

노선'의 변화나 수정으로 판단할 수 없음을 입증하고자 하는 것이다. 최근의 북한을 마치 사회주의 계획 경제의 포기까지 해석하는 '변화 만능'의 주장이나, 결코 변화가 없을 것이라는 '변화 불변'의 입장 모두 우리가 북한의 현실을 파악하는 데서 극복해야 할 양극단일 것이다.⁵⁾ 변화의 '가미'를 놓치지 않으면서 동시에 그들의 '변하지 않으려는 노력'에 충분히 유의해야 함은 바로 여기에서 비롯된다.

이른바 '자립적 민족 경제 노선'의 핵심 요소가 중공업 우선의 축적 양식, 생산력 발전에 앞선 생산 관계 강조와 정치·사상적 자극의 우위, 자력갱생 원칙에 의한 대외 경제 관계로 정리된다면, 90년대 북한의 경제 정책은 이들 부분에서 다같이 일정 정도의 유의미한 변화를 보여주고 있다고 평가받을 만도 하다. 그러나 농업·경공업·무역제일주의로의 수정, 장마당과 암시장의 확대로 표현되는 생산 관계의 약화, 새로운 분조관리제 등 생산력 발전을 위한 물질적 인센티

3) 김연철(1997 겨울), "체제 전환기 북한의 사회주의", 「동향과 전망」; 김연철(1998 겨울), "김정일시대의 북한", 「경제와 사회」, 창간 10주년 기념호 참조.

4) 이희상은 이미 1984년 8·3인민소비품생산운동에서부터 북한의 시장 지향적 경제 개혁이 실질적으로 시작되었다고 분석한다. Hy-Sang Lee(Spring, 1992), "The Economic Reform of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms," *Korea Observers*, vol.23, p. 473; Hy-Sang Lee(December 1998), "North Korea's Closed Economy: The Hidden Opening," *Asian Survey*, vol.28, no.12, p. 1268.

5) 이와 관련 최근 북한의 변화를 '개혁과 개방'이 아니라 경제 관리의 '개선'으로 파악하고 그 내용을 충실하게 정리한 것으로는 유명구(1998. 12), "북한 경제 관리의 '개선' 방향에 관한 연구", 「통일경제」 참조.

브의 강조, 나진·선봉 등 획기적인 대외 개방 조치 등이 분명 과거와는 다른 의미를 갖는 것이긴 하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 경제 정책 상의 변화는 사실 이를 제어하는 다른 측면에 의해 그 변화를 제한받고 있는 것도 사실이다. 이하에서는 이를 중심으로 90년대 북한 경제 정책 변화의 제한적 성격을 살펴보고자 한다.

3대제일주의와 중공업 우선 노선

1993년부터 제기된 농업·경공업·무역 제일주의⁶⁾는 기존의 '중공업 우선'의 축적 양식을 감안한다면 분명 경제 정책 상의 주요한 변화로 독해될 수 있다. 북한의 설명에 따르더라도 혁명적 경제 전략은 "중공업 위주의 경제 구조를 경공업 농업 위주의 경제 구조로 개조하며 속도와 투자에서 경공업과 농업에 큰 힘을 돌리는 인민 생활 향상의 전

략"⁷⁾이며, 이는 곧 "기본 건설 투자의 규모를 대폭 줄이고 축적 펀드의 부문별 구성에서 경공업과 농업·대외 무역 부문의 비중을 높일 것을 요구"⁸⁾하는 것이다. 그러나 이 역시 축적 양식에서의 본질적 변화로 보기에는 신중함이 필요하다.

3대제일주의가 변화의 제한성을 가지는 것은 우선 농업제일주의를 강조하면서도 기실 농촌 문제의 중국적 해결을 위한 기본 방도로 협동적 소유의 전인민적(국가적) 소유로의 전환을 강조하고 있는 데서 가장 극적으로 나타난다. 이미 3대제일주의가 천명되었음에도 북한은 1994년 故김일성이 전국농업대회에 보낸 서한을 계기로 협동적 소유를 보다 사회주의적 소유에 근접하는 전인민적 소유로 바꿀 것을 강조하였다.⁹⁾ 이를 위해 실제로 1994년에는 평남 숙천군의 협동농장이 '군농업연합기업소'로, 평양만경대구역의 협동농장은 '국영농장'으로 전환되었다.¹⁰⁾ 이는

6) 3대제일주의는 1993년 12월 당중앙위 6기 21차전원회의에서 결정된 것으로서 이는 애초에 3년간의 완충기 과제로 설정되었으나, 완충기가 지난 이후에도 '혁명적 경제 전략'으로 지금까지 유지되고 있다. 3대제일주의에 대한 북한측의 자세한 설명은 김웅호(1995. 3호), "당의 혁명적 경제 전략을 관철하는 것은 현 시기 사회주의 경제 건설에서 나서는 가장 중요한 문제", 「경제연구」 참조.

7) 한대성(1995. 2호), "인민 경제 선행 부문과 금속 공업 부문에서 혁명적 양상을 일으키는 것은 인민 생활을 높이기 위한 중요 담보", 「경제연구」, p. 10.

8) 김상학(1996. 2호), "우리 당의 혁명적 경제 전략과 축적과 소비 사이의 균형", 「경제연구」, pp. 10~11.

9) 김일성(1996), "사회주의 농촌 테제의 가치 높이 농촌 문제의 중국적 해결을 위하여"(1994. 2), 「김일성저작집 44」, 평양: 조선로동당출판사, pp. 323~326. 김일성의 이 지침에 의거하여 1994년부터 시행된 전인민적 소유 전환의 형태와 방법으로는 크게 세 가지 즉 농업연합기업소와 국영농장, 군종합농장 등이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 김향란(1995. 2호), "협동적 소유를 전인민적 소유로 넘기는 형태와 방법", 「경제연구」, pp. 26~29 참조.

분명 사회주의적 소유 관계의 강화이며 농업에 대한 국가적 장악의 일환으로 평가되는 것이다. 물론 농업연합기업소의 창설이 협동농장과 국가기업소, 국영농목장 등을 하나로 묶어 2중독립채산제를 실시함으로써, 효율적인 기업적 지도를 실현하고 국가의 관리 하에 생산력 증대를 기할 수 있는 측면이 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환은 애초부터 사회주의의 완전 승리를 위한 주요한 농업 강령의 하나였고, 농민의 노동 계급화·농업의 공업화를 실현하는 핵심적 원칙의 하나였다. 결국 농업연합기업소의 창설은 생산 관계의 측면에서 사회주의의 강화인 것이다. 이는 농업제일주의가 농업에 국가적 지원을 늘리고 알곡 생산량 증대에 일차적 관심을 갖는다는 의미에서는 이전보다 농업에 투자의 우선성을 부여했다는 평가가 가능하다. 그러나 농촌에서의 사회주의적 소유 관계의 강화는 이같은 농업제일주의의 개혁적 성격을 충분히 반감시

키고 있다. 즉, 농업제일주의의 방침은 “농업 발전에 큰 힘을 넣어 농사를 과학 기술적으로 지어 농업 생산을 늘리는” 것이지만, 동시에 이를 통해 “사회주의농촌경리제도를 공고히 하고 농촌테제에서와 위대한 수령님께서 전국농업대회에 보내신 역사적인 서한에서 제시된 과업을 실현하는 것”을 중요 내용으로 하고 있는 것이다.¹¹⁾

또한 협동적 소유의 전인민적 소유를 강조한 1994년 2월의 故김일성 서한이 “농촌 건설에서 노동 계급의 혁명적 원칙을 거세하려는 온갖 기회주의 이론들을 짓부시는 강력한 무기”로 설명되고 있고,¹²⁾ 농업 계획 작성에서 당의 유일적 영도와 당위원회의 지도 보장 그리고 국가의 통일적 계획체계 등을 여전히 강조하고 있으며,¹³⁾ 또한 당위원회의 집체적 지도 하에 대중의 정치 사상적 자극을 앞세우는 사회주의적 농업지도체계 역시 우월한 경제관리체계로 역설되고 있음은,¹⁴⁾ 농업제일주의가 북한에서 경제 전략의 수정

10) 숙천군의 농업연합기업소와 만경대구역의 국영농장에 대한 자세한 설명은 손택기(1996. 1호), “숙천군과 만경대구역에 창설된 새로운 군단위전민소유제의 특징과 우월성”, 『경제연구』, pp. 18~20 참조.

11) 한중석(1994. 2호), “농업제일주의 방침을 철저히 관철하는 것은 당의 혁명적 경제 전략을 실현하기 위한 기본 요구”, 『경제연구』, p. 5.

12) 리민철(1994. 2호), “경애하는 수령 김일성 동지께서 전국농업대회에 보내신 서한은 농촌 문제의 종국적 해결을 위한 위대한 강령”, 『경제연구』, p. 4.

13) 엄광석(1994. 4호), “우리식의 농업계획작성체계와 그 특징”, 『경제연구』, pp. 16~19.

14) 송인택(1995. 1호), “새로운 농업지도체계는 사회주의경제관리원칙들을 철저히 구현한 가장 우월한 사회주의 농업지도체계”, 『경제연구』, pp. 18~20.

으로 평가되는 것은 아직 때이른 판단임을 짐작케 한다.

마찬가지로 경공업제일주의도 당장의 부족한 인민 소비품과 생필품 보장을 위해 경공업에 선차적 의의를 부여하는 것이지만, 이 역시도 기존의 중공업 위주의 축적 방식을 포기한 것은 아니었다. 즉, 경공업제일주의는 “속도와 투자 관계에서의 소비재 생산 부분의 우위성 요구를 가지고 있기는 하지만”, 일정 기간 이후에 “전망적으로 생산 수단 생산 발전의 우위성에 의한 확대 재생산의 요구를 경제 발전에 더 잘 구현하기 위한 것”이며, 따라서 경공업제일주의는 “사회주의 경제 건설의 일관한 로선으로서의 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킬 데 대한 경제 건설의 기본 로선에 저촉되지 않는 것”으로 설명되고 있다.¹⁵⁾ 경공업제일주의에 따라 소비재 생산 부문에 투자를 늘린다 하더라도 이것이 ‘총투자 규모에서 생산 수단 생산 부문 몫이 작아지게

하는 것은 아니다’는 입장인 것이다.¹⁶⁾

무역제일주의도 완전히 새로운 것은 아니었다. 이미 80년대부터 강조되었던 대외 무역 확대 방침이 90년대 사회주의 시장의 붕괴라는 상황 속에서 자본주의 시장과의 대외 무역을 보다 강조한 의미가 강하다. 즉, 자력갱생에 의거한 내부 원천의 철저 동원 방침이 폐기되었다기 보다는, 이를 위해서라도 자본주의 시장과의 활발한 대외 교역을 통해 부족한 것들을 조달함으로써 자본주의를 이용하겠다는¹⁷⁾ 보완적 의미가 여전히 강조되고 있는 것이다. 신무역체계가 대외 무역의 자율성을 각 단위에 이양했음에도 불구하고 여전히 국가 차원의 단일한 통제체제를 유지하고 있음도¹⁸⁾ 같은 맥락이다. 결국 북한의 대외 무역 강조는 여전히 “자립적 민족 경제를 건설하는 기초 위에서 대외 무역 관계를 발전시킨다는 것”이며 바로 이점이 ‘자본주의적 대외 무역 관계와 근본적으로 구별’되는 점으로 설명되고 있다.¹⁹⁾

15) 서승환(1994. 2호), “경공업제일주의 방침을 관철하는 것은 현 시기 사회주의 경제 건설에서 나서는 중요 전략적 과업”, 「경제연구」, p. 9.

16) 리가성(1994. 1호), “위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의 경제 건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제 전략”, 「경제연구」, p. 3.

17) 최경희(1995. 2호), “현 시기 대외 시장을 개척하기 위한 방도”, 「경제연구」, p. 51.

18) 무역 업무를 각 단위에 허용한 것을 무역의 자유화·분권화로 보아서는 안된다고 리신효는 주장하고 있다. 즉, “국가의 중앙 집권적인 계획적 지도와 통제를 더욱 강화하며, 무역 회사별로 수출입 무역을 전문화하고 무역 가격이 단일화되어 있는 무역체계로서, 그것은 본질상 국가의 단일무역체계”라는 것이다. 리신효(1992. 4호), “새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성”, 「경제연구」, p. 31.

3대제일주의가 분명 농업과 경공업 무역 등 인민 생활 향상과 관련된 부문에 이전에 비해 상대적으로 우선성을 두는 정책임은 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이는 중공업 우선의 축적 방식 즉, 자립적 민족 경제 노선이 실질적으로 수정된 것이라고 보기에 는 무리이다. 단지, 90년대에 닥쳐온 경제적 난관을 타개하기 위한 고육책으로서의 일시적 후퇴의 성격이 강한 것이다. 북한에서도 이른바 혁명적 경제 전략은 한편으로 3대제일주의를 통해 인민 생활을 높이는 목적을 가지면서, 또한 다른 한편으로 이것이 결국 자립적 민족 경제 토대를 반석같이 다지게 하는 확고한 담보가 되는 것으로 설명하고 있다.²⁰⁾ 결국 3대제일주의는 당면한 환경 속에서 경제 정책상 변화를 가져온 것이 사실이지만, 그것이 곧바로 중공업 우선이라는 축적 방식에 본질적 변화를 가져오지는 않는

것이다.²¹⁾ 3대제일주의를 설명하면서 동시에 중공업 우선의 노선은 '사회주의 경제 건설의 전기간에 걸쳐 견지하여야 할 전략적 로선'으로 여전히 강조되고 있는 것이다.²²⁾

사회주의적 경제 관계의 여전한 강조

최근에 북한에서 보여지는 농민 시장의 활성화와 여기서의 암시장 확대가 사회주의적 경제 관계를 약화시키고 있는 것은 분명 이전에 비하면 획기적 변화임에 틀림없다.²³⁾ 그러나 이 역시도 사회주의 생산 관계라는 기존의 원칙을 완전히 벗어난 것이라고는 보기 힘든 면이 존재한다. 무엇보다도 농민 시장에서의 비공식 경제가 아직 국가통제체계를 완전히 벗어난 정도는 아니며, 농민 시장에 대한 행정 기관의 관리시스템이 온존하고 있다는 점에서 그러하다. 물론 부조리가 만

19) 서성준(1996. 1호), "자립적 민족 경제 건설 로선은 자주적인 대외 무역 관계 발전을 위한 물질적 담보", 「경제연구」, p. 11.

20) 박영근(1996. 2호), "당의 혁명적 경제 전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민 생활을 높이며 자립적 경제 토대를 반석 같이 다지기 위한 확고한 담보", 「경제연구」, p. 6.

21) 최근 10기 2차최고인민회의의 1999년도 예산 배정에서 인민 경제에 대한 지출이 전년 대비 102%로 증가한 반면, 석탄 공업·광업·금속·기계 공업을 비롯한 기간 공업 부문과 철도 운수 부문이 전해에 비해 110% 증가한 것은, 3대제일주의 예도 불구하고 기존의 축적 방식을 포기하지 않고 있음을 짐작케 하는 대목이다(「조선신보」(1999. 4.12)) 이는 3대제일주의가 천명된 직후인 1994년 9기 7차최고인민회의의 1994년 예산 배정에서 전체적으로 3.2% 증가에 비해 농업이 6%, 경공업이 5.4%, 무역 부문이 4.1%로서 평균 이상으로 증가했던 것과 대조적이다(민족통일연구원(1994. 4), 「북한최고인민회의 제9기 제7차회의 결과 분석」, pp. 10~11).

22) 리기성(1994. 1호), "위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의 경제 건설의 완충가와 우리 당의 혁명적 경제 전략", 「경제연구」, pp. 3~4.

23) 최근 시기 북한의 사회주의 생산 관계의 약화와 농민 시장의 활성화에 대한 탈북자의 증언은 「중앙일보」(1995. 1.20~4.13)에 게재된 "아! 북녘 동포"와 「통일한국」(1996. 2~1997. 12)에 연속 게재된 "귀순자 쟁점 대담" 참조.

연되어 있어 정상적인 시장 관리와 운영이 힘들다고는 하지만, 그럼에도 불구하고 농민 시장에 대해 각 시·군 행정경제위원회의 상업과 소속 시장 관리원이 매장 대여와 관리비 징수 등 관리 업무를 맡고 있고,²⁴⁾ 불법 거래를 단속하기 위한 사회안전부원들의 활동도 여전히 존재하는 것이 사실이다. 특히, 농민 시장에서의 비사회주의적 행태가 확산되자 북한은 이를 막을 목적으로 대대적인 캠페인을 벌이기도 했다. 1991년 12월 중앙인민위원회 정령 '각 기관·기업소·군·가정에서 비사회주의를 뿌리뽑을 데 대하여'를 통해, 사회안전부와 국가보위부 그리고 기관기업소 모범자 등으로 '비사회주의그루뻘' 단속반을 조직하여 비사회주의적 요소를 제거하고자 했던 것이다. 여전히 비사회주의에 대한 북한의 적대적 의지는 수그러들지 않았음을 알게 한다. 또한 암시장의 존재는 북한에서 사회주의적 경제 관계를 약화시키는 체제 부정적 의미를 가지면서 동시에, 인민들

스스로 부족한 물건을 시장이라는 자체 매커니즘에 의해 조달할 수 있게 함으로써 물자 부족으로 야기될 정치적 동요를 미리 예방하는 체제 순응적 역할을 하기도 한다.²⁵⁾

1984년부터 시행된 8·3인민소비품생산운동이 인민들로 하여금 일정 정도 시장적 원리에 의한 소득을 허용하고 있지만,²⁶⁾ 가내작업반과 인민반 등 생산 조직이 행정 기관에 등록하고 허가를 받아야 하는 등 국가통제시스템이 마련되어 있는 점과 직매점이라는 국영상업망을 통해 생산품을 판매한다는 점에서는 여전히 국가 장악 하의 경제 행위의 측면이 강하다. 이처럼 부족한 소비품을 해결하려는 국가 차원의 정책적 지원으로 농민 시장이나 8·3인민소비품생산운동을 본다면, 이를 두고 사회주의적 경제 관계의 완전 포기를 전망하기에는 적잖은 제한성이 있음을 알 수 있다.

생산력 발전을 위한 물질적 자극의 강조로 대표되는 새로운 분조관리제도²⁷⁾ 그것이

24) 이종석(1996), 「북한의 경제난 실태와 전망」, 세종연구소, p. 20.

25) 이와 관련하여 북한이 분명한 비사회주의적 관계의 존재임에도 불구하고 암시장을 묵인하는 것은 체제 불만을 방지하는 자동 조절 기구(built-in-stabilizer)의 역할을 부여하고 있기 때문이라는 평가도 있다(오승렬(1997), 「북한 외화난의 실상과 전망」, 「북한 경제난의 현황과 전망」, 민족통일연구원, p. 113).

26) 이에 대해서는 "8·3 인민 소비품 생산 및 처리에 관한 규정(잠정)", 「민주조선」(1989. 5.27)과 "가내작업반·부업반 관리 운영 및 가내 편의 봉사 사업에 관한 규정(잠정)", 「민주조선」(1989. 8.11) 참조.

27) 새로운 분조관리제에 대해서는 "새로운 분조관리제의 추진 정형", 「조선신보」(1997. 7.16); 金秀大(1997. 4), 「共和國の農業經營形態における分組管理制とその展開」, 「月刊 朝鮮資料」; 金秀大(1997. 8), 「朝鮮民主主義人民共和國における協同農場の分組管理制とその展開」, 「東アジア研究」 참조.

과거의 분조관리제와 달리 규모와 계획 작성과 잉여 처분에서 변화를 가져온 것은 사실이다. 그러나 이 역시 기본적으로는 협동농장이라는 사회주의적 생산 관계 내부의 작업 단위에 부여하는 물질적 인센티브의 변화로 한정된다는 점과, 아직도 인센티브의 수혜 단위가 개인이 아니라 7~8 명으로 줄긴 했지만 여전히 '집단'으로 존재하고 있는 점 등은 이 정책 변화의 제한성을 알 수 있게 하는 대목이다. 아직도 북한에서 집단주의에 기초한 사회주의적 생산 관계를 사회주의의 경제적·물질적 기초로 간주하고, 생산력 발전의 근본 동인으로 물질적 인센티브보다는 노동 대중의 자각적 열성과 창조적 능력을 더욱 중요시하는 것도 이와 같은 맥락에서이다.²⁸⁾ 특히, 최근 10기 2차최고인민회의에서 채택된 「인민경제계획법」에 북한 경제가 여전히 '생산 수단에 대한 사회주의적 소유에 기초한 계획 경제' 임이 명백히 규정되어 있고 '국가 경제를 통일적으로 장악하고 유일적인 계획에 따라 관리 운영' 하도록 밝히고 있는 것은²⁹⁾ 이같은 기존 원칙의 고수를 단적으로 짐작케 하는 것이다.

대외 개방의 제한성

나진·선봉으로 대표되는 90년대식 대외 개방은 세계체제와의 '단절' (dissociation)을 유지해왔던 북한이 이제 자본주의 국가의 자본 유치를 위해 발벗고 나섰다라는 점에서 기존의 단절 전략을 포기하고 '연합' (association) 전략으로 수정하는 것 아니냐는 분석을 내놓기도 한다. 그러나 이것도 북한의 기존 경제 노선, 즉 자력갱생에 토대한 대외 경제 관계라는 원칙이 근본적으로 변화했다고 보기에는 제한성이 존재한다.

자유경제무역지대 개방은 북한이 자본주의적 방식을 수용하거나 향후라도 그것을 허용하겠다는 의미가 결코 아니다. 경제난 극복을 위해 개방은 할지언정 개혁은 안한다는 것이 북한의 여전한 의도인 것이다. 단지, 북한은 사회주의권 시장이 붕괴한 상태에서 이를 대체하기 위해 자본주의 시장 진출, 개방을 통한 서방 자본과 선진 기술의 도입을 시도하고 있는 것이지 자본주의를 하겠다는 뜻은 아닌 것이다. 경제일꾼들에게 함영·합작을 독려하면서 故김일성은 다른 나라들과

28) 이에 대해서는 김광식(1996. 1호), "사회주의 경제의 집단주의적 본질과 그 우월성", 「경제연구」, pp. 7~10; 석두관(1996. 2호), "사회주의 경제 관계는 사회주의 사상의 경제적 물질적 기초", 「경제연구」, pp. 25~27; 손영석(1996. 4호), "사회 생산력 발전의 일반적 합법칙성", 「경제연구」, pp. 15~18; 손영석(1996. 2호), "사회 생산력에 대한 주체적 리해", 「경제연구」, pp. 12~15 참조.

29) 「인민경제계획법」의 전문은 「조선신보」(1999. 4.14) 참조.

무역도 하고 합작·합영을 한다고 해서 “우리 일꾼들이 경제를 자본주의적 방법으로 운영할 생각을 하여서는 안된다. 자본주의적 방법을 받아들이는 것은 결국 망하는 길”이라고 강조했다. 결국 북한이 합영·합작 등 대외 개방을 하려는 “기본 목적은 다른 나라의 기술과 자금을 리용하려는 데” 있고, 따라서 “합영·합작은 다른 나라에서 기술과 자금을 대게 하고 기업 관리는 우리가 하는 방향에서 해야” 한다고 지적하고 있는 것이다.³⁰⁾

나진·선봉의 자유경제무역지대에 대해 북한이 특별한 우대 혜택과 법적·제도적 지원, 그리고 자본 유치를 위한 적극적 활동을 벌이고 있는 것도 사실은, 그들이 단절 전략을 포기하고 자본주의 세계체제에 편입함으로써 기존의 발전 전략을 수정하겠다는 것보다는, 오히려 ‘현 시기 세계 경제 발전 추세와 북한의 대외 경제 관계 발전의 현실적 요구’에서 비롯되어 ‘우리식의 자유경제무역지대’를 만들겠다는 전략이라고 볼 수 있다. 여기서 우리식이란 “우리가 주인이 되어 자유

경제무역지대를 창설하고 경제적 이익이 우리 인민에게 차례지게 하는 데 복무하도록 관리 운영하며 다른 나라의 자본과 기술을 효과적으로 흡수 리용할 수 있게 하는 경제지대”를 뜻한다.³¹⁾ 지금 당장 어려운 탓에 해외 자본과 기술을 얻기 위한 방편으로 나진·선봉이 위치지워지는 것이지, 결코 자본주의 세계체제에 적극적으로 편입되겠다는 의지의 표명은 아닌 것이다.³²⁾

이같은 ‘제한적 개방’ 혹은 ‘부분적 연합 전략’은 북한이 나진·선봉을 개방하면서도 그 범규 가운데 상당 부분은 여전히 자신들의 사회주의적 가치를 고수하고 국가 통제하의 경제 관계를 그대로 유지하려는 내용이 존재하는 데서도 잘 드러난다. 투자 대상 제한 규정, 물자 구입에서의 북한 내부 구매 원칙, 생산품의 내수 판매 제한, 외환 관리의 국가 통제, 노무 관리의 북한식 적용 등은 그 대표적인 것으로, 이는 외국 투자 기업의 경영상 활동에 적잖은 장애 요인으로 작용하고 있기도 하다.³³⁾ 특히, 나진·선봉 관련 범규 가운데 눈에 띄는 것은 외국 투자 기업의 노

30) 김일성, “현 시기 정무원 앞에 나서는 중심 과업에 대하여”(1992. 12), 「김일성저작집 44」, 앞의 책, pp. 15~16.

31) 리신호(1995. 4호), “라진·선봉자유경제무역지대의 주요 특징과 그 전망”, 「경제연구」, p. 38.

32) 이와 관련하여 나진·선봉을 대내 경제와 대외 경제의 연결 ‘창구’ 보다는 북한 경제의 부족한 부분을 메우는 ‘창고’로서 기능을 부여하고 있다는 평가도 있다(오승렬(1996), 「북한 경제 개혁의 최적 방향 연구」, 민족통일연구원, p. 116).

33) 이들 제한 요인에 대한 자세한 내용은 남궁영, 「북한의 경제특구 투자 환경 연구: 중국·베트남과의 비교」, 앞의 책, pp. 77~90 참조.

동 규정과 관련한 조항들인 바, 북한의 인력
 알선 기관에 의해서만 인력 채용을 해야 하
 는 점, 북한 주민을 우선적으로 채용해야 하
 고 고용 및 해고는 해당 노동 기관과의 계약
 에 의해서만 가능한 점, 직업동맹과의 노동
 계약 체결을 의무화하고 있는 점, 종업원들
 에게 사회보험·사회보장 혜택을 의무적으로
 받게 한 점, 기업 내에 탁아소와 유치원의 설
 치를 규정하고 있는 점³⁴⁾ 등은 사회주의적 가
 치를 최대한 적용하려 하고 있음을 짐작케
 하는 대목이다.

이같은 나진·선봉 개방의 제한성은 북한
 이 대외 개방의 목적을 시장 경제의 도입보
 다는 '계획 경제와 시장 경제의 결합으로 사
 회주의 경제가 더 큰 은을 내게 하는 것'으로
 규정하고 있는 데서³⁵⁾ 비롯된다. 이는 곧 북
 한의 경제 개방이 이른바 '주체 속의 개방'³⁶⁾
 으로 불리우는 이유이기도 하다.

90년대 경제 정책 변화의 제한성

결국 북한의 90년대 경제 정책 변화는
 그 정도와 내용에서 과거와는 다른 특징을
 보이는 것이 사실이지만, 그럼에도 불구하
 고 그것이 곧 기존 경제 노선의 근본적 변화
 로 해석되기에는 많은 제한성이 존재한다고
 봐야 한다. 여전히 중공업 우선의 축적 방식
 과 자력갱생 원칙, 정치 우선의 방침,³⁷⁾ 계
 획 경제³⁸⁾ 등 자립적 민족 경제 노선의 핵심
 적 요소는 북한에 의해 결코 포기되지 않는
 것으로, 오히려 故김일성의 경제 사상의 핵
 심이며 동시에 故김정일의 혁명적 경제 이
 론으로 고수되고 있다.³⁹⁾ 김일성이 창시한
 자립 경제 노선은 절대 훼손할 수 없는 생명
 력을 가지고 있으며, 이는 다시 김정일의 영
 도에 의해 확고히 계승되고 있다는 것이
 다.⁴⁰⁾ 이러저러한 개혁 조치를 취하면서도
 여전히 북한은 "시장 경제가 결코 효율적이
 고 우월한 경제가 아니라 사적 소유와 개인

34) 「외국인투자법」, 「자유경제무역지대법」, 외국 투자 기업 노동 규정 등을 참조. 그러나 이같은 규정은 다른 한편으로 당의
 사상 교양 단계로만 규정되어 있는 직업동맹에게 단체 계약의 권한을 인정했다는 점에서, 정치 구조의 측면에서 유일지도
 체계 확립 이전의 직업동맹 기능을 부분적으로 복원시켰다는 해석도 가능하다.

35) 김정기(1994. 8.18), "동북 아세아 경제 협력과 조선의 경제 전략", 중국 심양, 국제학술회의 발표 논문, p. 11.

36) 사카이 다카시(1993. 4.9), "북한 경제의 실상과 전망: 주체 속의 개방", 아주대 세미나 발표 논문.

37) 3차7개년계획의 실패를 인정하고 3대제일주의를 채택한 1993년 12월 전원회의에서도 故김일성은 사회주의 건설을 위해
 물질적 요새보다 사상 정치적 요새가 더 선차적임을 강조하고 있다. 김일성, "당면한 사회주의 경제 건설 방향에 대하여
 (1993. 12)", 「김일성저작집 44」, 앞의 책, p. 273.

38) 이와 관련해서는 김하광(1993. 3호), "사회주의 사회에서 경제에 대한 정치적 영도와 중앙집권적인 계획적 지도는 노동
 계급의 당과 국가의 기본 임무의 하나," 「경제연구」 참조.

리기주의에 기초한 반동적이며 취약한 경제”라고 강조하고 ‘자본주의 멸망과 사회주의 승리의 필연성에 대한 신념’을 확고히 가져야 한다고 주장하고 있는 것도 바로 이 때문이다.⁴¹⁾ 김정일로의 권력 승계를 공식적으로 완료한 1998년 헌법 개정 직후에 「로동신문」과 「근로자」의 공동 논설을 통해 “새삼스럽게 더 개혁할 것도 개방할 것도 없다”는 언명을 하고 있는 것⁴²⁾ 역시 이같은 변화의 제한성을 짐작케 하는 전형적인 대목이다.

이것이 비록 구두선에 그치는 이데올로기적 공세일 수도 있지만, 북한체제의 속성상 90년대에 보여지는 경제 정책 상의 일정한 변화가 수십년 동안 체제 원리로 작동해온 이른바 자립적 민족 경제 노선의 근본적 수정을

초래할 것이라고 보기에는 아직 미흡해보인다. 때문에 가까운 장래에 북한 경제 정책의 주요한 근본적 변화를 기대하는 것은 무리일 수 있으며,⁴³⁾ 현 시기 경제 정책상 변화와 대외 개방도 오히려 완벽한 통제(perfection of control) 방식으로⁴⁴⁾ 진행되고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 자립적 민족 경제 노선이 북한 사회주의를 물질적으로 담보하는 정당한 것이라는 주장에는 아직 전혀 변화가 없기 때문이다. **92**

39) 생산력 발전에 앞선 생산 관계의 개조 방침과 자력갱생 원칙, 중공업 우선에 기반한 자립 경제 건설 등을 김정일의 탁월한 사상 이론으로 설명하고 있는 것은 리명서(1995. 1호), “위대한 령도자 김정일 동지는 로동 계급의 혁명적 경제 이론의 탁월한 거장”, 「경제연구」, pp. 2~6 참조. 중공업 우선, 자력갱생, 사회주의적 개조, 정치 우위 등 자립적 민족 경제 노선이 김일성의 경제 사상의 핵심으로 설명되고 있는 것은 김재서(1995. 2호), “위대한 수령 김일성 동지의 경제 사상은 영구 불멸할 것이다”, 「경제연구」, pp. 2~5; 최종극(1995. 2호), “경애하는 수령 김일성 동지의 사회주의 경제 건설에 관한 사상 이론은 주체의 혁명 위업 승리를 담보하는 위대한 학설”, 「경제연구」, pp. 6~9; 한성룡(1997. 4호), “위대한 수령 김일성 동지는 자립으로 위용 떨치는 부강 조국을 일떠세우신 창조와 건설의 영재이시다”, 「근로자」, pp. 38~44 참조.

40) 리민철(1997. 2호), “위대한 수령 김일성 동지께서 쌓아올리신 자립 경제 건설의 역사적 공적과 그 영원한 생명력”, 「경제연구」, pp. 2~8.

41) 황경오(1997. 2호), “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 시장 경제의 본질적 속성”, 「경제연구」, p. 12. 이와 비슷한 논문으로 황경오(1997. 1호), “시장 경제에 작용하는 주요 경제 법칙”, 「경제연구」, pp. 20~23.

42) “자립적 민족 경제 건설 로선을 끝까지 견지하자”, 「로동신문」(1998. 9.17).

43) 이와 관련해서는 Shenying Shen(1996), “Politics and Strategies for Economic Development”, in Han S. Park ed., *North Korea: Ideology, Politics, Economy*, New Jersey: Prentice Hall, pp. 123~140 참조.

44) 사회주의 경제의 통제의 완벽성에 대해서는 Janos Kornai(1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, pp. 396~407 참조.