

2002

# 북한경제 백서



대외경제정책연구원

政策研究 02-26

# 북한경제백서

대외경제정책연구원

# 서 언

세계 사회주의체제가 붕괴된 이후 북한의 정치·경제적 상황은 날이 갈수록 심각한 어려움에 빠져들고 있다. 대외경제관계의 파산, 비합리적인 경제정책과 비능률적인 계획경제체계에 의한 전반적 산업생산의 저하, 심각한 식량난으로 가중된 사회적 혼란, 북한 핵개발로 인한 북·미간의 첨예한 정치·군사적 대립, 군수생산 우선주의정책 등이 북한체제를 총체적 위기로 몰아넣고 있다.

북한의 경제를 회복시키고 지속적인 발전을 이룩하기 위해서는 이러한 요인들을 반드시 제거하지 않으면 안된다. 그리고 이러한 요인들의 제거는 바로 북한체제의 전면적인 개혁과 우호적이며 평화적인 대외·대남정책을 수립함으로써만 가능한 것이다.

북한이 기존의 사상과 이념 및 체제에 의지하면서 시대적 요구와 흐름을 외면하면 할수록 그들이 겪고 있는 체제위기는 더욱 심각해질 수밖에 없다. 북한의 개혁은 그들 자체를 위해서도 남을 위해서도 좋으며 궁극적으로는 세계평화와 안정을 위해서도 도움이 된다.

사실 사회주의권 붕괴 이후 심화된 북한경제난을 해소시켜 보려는 한국과 국제사회의 지원과 노력은 적지 않았다. 그러나 이러한 대북 지원노력은 북한 자체의 개혁작업이 결여된 상태에서 이루어졌기 때문에 소기의 성과를 보지 못하고 있다. 이런 의미에서 북한 자체의 개혁과 개방의지는 북한경제 회생을 위한 가장 선차적인 조건이라고 볼 수 있다.

한편 우리의 북한경제에 대한 이해와 남북경협 및 지원측면에도 여러 가지 문제점이 있다. 남북경협은 그 자체가 목적이 아니라 폐쇄된 북한을 국제사회에 편입시키기 위한 수단인 동시에 남북이 화해와 신뢰를 쌓아가는 과정이며, 남북이 함께 이익창출을 해냄으로써 공동의 번영을 이룩하는 수단이다. 그러나 지난 12년간 남북경협은 지나친 이익창출에 대한 집착으로 대단히 단기적으로 접근하는 경향을 보여 왔다.

이러한 현상은 남북경협구조의 불균형성에 잘 나타나 있다. 1990년대 들어 남북경협은 그 이전에는 상상할 수 없을 만큼 큰 성과를 거둔 것도 사실이지만, 내부를 들여다보면 교역과 투자 사이에 엄청난 불균형이 있다. 즉 경협성과의 대부분이 교역과 비거래성 지원에 의해 이루어지고 또 교역도 대부분 일회성으로 끝나고 있다. 이것은 남북경협이 시장경제에 대한 지식과 경험 및 노하우를 북한에 전수하는 과정이 되지 못하고 단순히 물물교환을 통한 이윤극대화 과정이 되고 있음을 보여주는 것이다.

또 다른 문제는 북한의 생산과 수출능력에는 한계가 있어서 남북교역 자체도 지

금의 수준을 넘어서기가 대단히 힘들다는 점을 간과하고 있다는 점이다. 재정난, 에너지난, 원자재난 등에 의해서 북한의 산업생산 가동률은 30%를 넘지 못하고 있는 실정이며, 이러한 상태에서는 남북교역량을 확대하기가 거의 불가능한 실정이다. 현 시점에서 남북경협은 새로운 질적 수준을 요구하고 있으며, 이는 현재 교역 위주의 남북경협에서 교역과 투자가 병행된 균형 있는 남북경협을 만들어야 한다는 것을 의미한다.

이를 위해서는 북한의 경제 각 분야의 실상을 정확히 분석하고 그에 기초하여 대북 투자전략과 단계 및 방법을 사전적으로 마련해야 한다.

북한 핵문제 해결과 함께 남북한간에 경제관계는 교역 위주에서 포괄적인 경제 협력시대에 진입해야 할 과제를 제시하고 있으며 이는 우리에게 보다 많은 북의 경제제도와 현실을 학습해야 한다는 과제를 제기하고 있다.

우리는 한국의 경제발전 역사와 우수 경험을 선전하기에 앞서 북한의 경제체제와 관리메커니즘을 더 깊게 연구하고 그에 대처함으로써 남북경협의 순조로운 발전에 차질 없게 임해야 한다고 본다. 이것은 남북경협이 누구만의 이익을 위한 일도 아닐뿐더러 더구나 서로 상대방을 너무도 모르는 현 시점에서 시작되는, 그러면 서로 반드시 해야 할 일이기 때문이다.

남북은 통일이라는 공통된 지향점도 있지만, 북한당국의 체제수호를 위한 강한 경계심과 위기의식 속에 확대되어지는 핵개발 행동 등 여러 가지 모순되고 상반되는 상황 속에 있다. 그러나 북한의 비이성적 행동들을 설득해냄과 동시에 이 시대에 부합되는 합리적이고 현실적인 교류, 협력방안을 반드시 찾아야만 한다. 그리고 현실적이고 합리적인 방안은 서로의 제도와 현실을 깊이 있게 고찰하고 분석하는 과정에 형성되는 것이다. 그런 의미에서 본 연구는 북한경제를 연구하는 분들에게 도움이 되리라고 본다.

2003년 3월  
대외경제정책연구원  
원장 안 충 영



# 차 례

서 언	3
서 론	19
I. 북한의 경제동향	42
1. 거시경제 현황	42
가. 국민소득 및 경제성장률	42
나. 산업구조 및 공업구조	47
다. 인구와 노동력	49
라. 재정규모	52
마. 무역규모	55
2. 북한경제의 부문별 동향	60
가. 식량난	60
나. 에너지난	62
다. 원자재난	64
라. 외화난	65
II. 국가경제관리시스템의 운영현황	67
1. 북한경제체제의 특성	67
가. 사회적 소유제도	68
나. 계획 및 명령기구(命令機構)	71
2. 경제체제의 운영과 관리	75
가. 경제관리의 원리	76
나. 기업관리체계	78
다. 체제의 운영방법; 동기와 자극	83
3. 북한경제체제의 문제	85
가. 사회적 소유구조	86
나. 중앙집권적 의사결정과 경제관리	87

다. 경제적 유인(誘因)체계	88
라. 계획의 운영과 수행	89
마. 최근의 체제동향	92

### III. 산업부문별 현황 94

1. 북한의 공업구조 및 생산현황	94
가. 북한 공업구조의 특징	94
나. 주요 공업부문별 생산현황	104
다. 공업관리체계	118
2. 북한의 농업현황	123
가. 북한 농업구조의 특징	123
나. 농업생산 현황	128
다. 농업관리 및 생산조직체계의 현황과 문제점	137
라. 농산물 유통 및 배급체계의 현황과 문제점	141
3. 북한의 에너지 현황과 전망	146
가. 북한 에너지 실태와 정책의 특징	146
나. 북한의 에너지 수급 현황	148
다. 북한 에너지정책의 문제점	150
라. 북한 에너지정책의 개선방향과 전망	155

### IV. 사회간접자본의 실태와 정보통신산업의 현황 172

1. 북한 사회간접자본의 실태	172
가. 북한에서의 사회간접자본의 개념과 특징	172
나. 사회간접자본의 현황	174
다. 사회간접자본 관리의 문제점	198
2. 북한 정보통신분야의 현황	201
가. 통신인프라 현황	203
나. 정보통신산업의 현황	211
다. 북한 정보통신분야의 문제점	221

V. 국가재정수입 및 지출의 구조 및 현황	227
1. 북한재정의 역할	227
가. 경제관리 기능	227
나. 경제계획의 수행 기능	229
다. 예산편성 절차	231
2. 재정수입 및 지출의 현황	233
가. 재정수입구조	234
나. 재정지출	238
3. 지방재정과 중앙재정	247
4. 재정정책의 새로운 도전	248
가. 경제위기와 재정정책	248
나. 경제개혁과 재정정책	249
5. 재정정책의 문제점과 전망	252
VI. 북한의 화폐금융제도 및 가격관리체계	254
1. 북한 금융체계의 특징	255
가. 북한 자금공급체계	256
나. 북한 금융의 특징	259
다. 통화정책 및 외환관리제도	269
2. 북한 금융의 문제점과 개혁방향	275
가. 문제점	275
나. 개혁방향	279
3. 북한의 가격관리체계	283
가. 가격의 의미	283
나. 가격의 종류와 구성체계	284
다. 가격정책	287
라. 가격관리체계의 문제점	289
4. 맺음말	291

VII. 상업 및 유통관리체계	294
1. 북한 상업의 본질과 개념	294
2. 북한 상업·유통제도의 변천과정	296
가. 개인 상공업 위주의 유통시기(1945~56년)	297
나. 상업유통의 사회주의적 개조기(1957~60년)	298
다. 사회주의 상업의 강화·발전기(1961~84년)	299
라. 개인상행위의 확산기(1985~2002년 7월)	300
마. 상업유통의 현실화 시기(2002년 7월 이후~현재)	302
3. 북한의 상업·유통 기구와 체계	306
가. 상업·유통 조직체계	306
나. 상품생산과 상업·유통간의 연계 체계	308
4. 북한의 상업형태	310
가. 국영상업	312
나. 협동단체상업	312
다. 농민시장	313
라. 소비품상업	315
마. 사회급양	316
바. 수매	317
5. 북한의 상품가격체계	318
6. 북한의 상업·유통 규모	320
가. 국영·협동부문 유통규모	320
나. 사경제부문 유통규모	325
VIII. 기업관리체계의 운영실태	329
1. 북한 기업관리체계의 특징	329
2. 북한 기업관리체계의 변화과정	333
가. 지배인유일관리제(1945~61년)	333
나. 당중심의 경제관리체계: 대안의 사업체계(1961~73년)	337
다. 기업소의 역할확대: 연합기업소 제도(1974~84년)	339

3. 연합기업소체제의 개편(1985~2000년)	342
4. 총회사 중심의 기업관리 개편(2001년~현재)	346
5. 기업관리체계의 운영실태	353
가. 기업의 조직형태 및 운영방식	353
나. 경영활동 결정과정 및 특징	356
<b>IX. 과학기술정책</b>	<b>361</b>
1. 북한 과학기술정책의 특징	361
가. 경제정책과 과학기술정책	361
나. 기술혁신이론과 과학기술정책	367
다. 교육이론과 과학기술정책	372
라. 북한 과학기술정책의 특성	375
2. 연구개발 및 과학기술인력 양성 현황	376
가. 연구개발체제	376
나. 주요 연구과제	380
다. 연구개발계획 관리	387
라. 과학기술인력 양성	390
3. 북한 과학기술체제의 문제점과 향후 전망	400
가. 북한 연구개발체제 및 정책의 문제점	400
나. 문제점 개선노력과 전망	403
<b>X. 사회복지시스템 및 운영실태</b>	<b>406</b>
1. 북한 사회복지시스템의 특징	406
가. 북한 사회복지시스템의 개념과 범위	406
나. 북한 사회복지시스템의 발전과정과 특징	408
2. 사회복지시스템 운영현황	415
가. 사회보장	415
나. 공적 부조	423
다. 사회복지서비스	425



3. 북한 사회복지시스템의 문제점	434
가. 사회보장부문	434
나. 공적부조부문	437
다. 사회복지서비스 부문	438
<b>XI. 북한의 군수산업 현황과 운영실태</b>	<b>442</b>
1. 북한 군수산업의 특징	442
가. 북한의 군수산업과 경제정책	442
나. 북한의 군수산업 개념	444
다. 북한 군수산업의 운용체계	445
라. 북한 군수산업의 위상	449
마. 북한의 군수산업정책	450
2. 북한 군수산업의 발전과정과 현황	451
가. 북한 군수산업의 발전과정	451
나. 북한 군수산업의 현황	460
다. 북한의 군수품(채래무기) 생산능력	462
라. 전략무기 개발 및 생산현황	465
3. 북한 군수산업의 문제점	472
가. 북한 산업구조의 문제점	472
나. 군수산업과 민수산업의 상관관계	474
다. 북한 군수산업의 민수전환 가능성	476
라. 북한 군수산업의 문제점	477
마. 북한 군수산업의 향후 전망	479
바. 북한 군수산업 확충에 대한 문제점	481
<b>XII. 북한의 대외경제관계 및 경제특구</b>	<b>483</b>
1. 북한의 대외경제관계	483
가. 대외경제정책의 변화	483
나. 대외경제 현황 및 실적평가	487
다. 주요국과의 경제관계 현황	494
라. 평가 및 과제	510

2. 북한의 경제특구	512
가. 나진·선봉 경제무역지대의 경험과 교훈	512
나. 최근 경제특구정책의 배경 및 특징	521
다. 향후 발전방향 및 과제	528
<b>XIII. 남북한 경제협력 현황과 향후 방향</b>	<b>534</b>
1. 남북한간 교역현황과 향후 과제	534
가. 남북한간 교역현황	534
나. 남북교역 활성화를 위한 정책적 과제	546
2. 남북한간 투자현황과 향후 과제	558
가. 북한의 투자환경	558
나. 대북투자현황	568
다. 대북투자 활성화를 위한 정책적 과제	588
3. 남북한간 비거래성 경제관계 현황과 향후 과제	591
가. 남북한간 비거래성 경제관계의 현황	591
나. 향후 과제	610
<b>XIV. 북한경제 회복을 위한 전략과 과제</b>	<b>614</b>
1. 북한경제의 문제점	614
가. 북한경제 개혁의 필연성	614
나. 생산에 대한 당의 지배체계	618
다. 대화와 협의의 실체가 없는 국가유일경제지도체계	621
라. 계획경제의 비합리성과 비현실성	623
마. 정치우위 방식의 제도화	627
2. 북한 경제시스템의 효율화를 위한 과제와 전략	630
가. 북한경제의 과제	631
나. 경제상황 개선시의 원칙	633
다. 경제개념 변화의 필요성	636
라. 주요 개선 방안	637
마. 북한경제의 변화 전망	648

3. 북한경제 회복을 위한 국제사회의 역할과 과제	649
가. 북한 관련 주변국의 역할과 과제	650
나. 국제기구의 대북 경제지원과 경제회복을 위한 역할	676
참고문헌	687
집필자 약력	712

## 표 차례

〈표 I-1〉 남한과 비교된 북한의 국민소득 추이	46
〈표 I-2〉 북한의 산업구조 추이	48
〈표 I-3〉 북한의 공업구조 추이	49
〈표 I-4〉 북한의 총인구 및 노동인구 추정치	50
〈표 I-5〉 북한의 재정규모 추이	53
〈표 I-6〉 비목별 예산 지출항목 추정	54
〈표 I-7〉 북한의 연도별 대외무역추이	55
〈표 I-8〉 북한의 구소련·중국과의 교역 현황	57
〈표 I-9〉 2001년도 북한의 10대 무역상대국	58
〈표 I-10〉 북한의 품목별 수입실적	59
〈표 I-11〉 북한의 품목별 수출실적	59
〈표 I-12〉 연도별 북한식량 부족량 및 외부 도입량	60
〈표 I-13〉 북한의 에너지 공급 추이	62
〈표 I-14〉 북한의 주요 원자재 공급 추이	64
〈표 I-15〉 북한의 외채규모 추이	66
〈표 III-1〉 북한의 산업부문별 성장률 추이	101
〈표 III-2〉 북한의 산업구조	102
〈표 III-3〉 북한의 주요 산업별 생산실적(2000년)	103
〈표 III-4〉 북한의 철강제품 생산능력 추이	106
〈표 III-5〉 북한의 주요 철강공장 현황	107
〈표 III-6〉 북한의 비철금속 생산능력	109
〈표 III-7〉 비금속 부문의 공장별·제품별 생산능력	110
〈표 III-8〉 북한의 주요 전기공장	112
〈표 III-9〉 북한의 주요 가전제품 생산시설	114
〈표 III-10〉 북한의 주요 화학섬유 생산능력 및 생산공장 현황	117
〈표 III-11〉 북한 곡물의 수출입 현황	132
〈표 III-12〉 북한의 연도별 식량수급 실태	134
〈표 III-13〉 북한의 에너지 정책	148
〈표 III-14〉 북한 1차 에너지 공급 / 소비 추이	151
〈표 III-15〉 남한 1차 에너지 공급 추이 / 남북한 1차 에너지 공급 추이 비교	151
〈표 III-16〉 남북한의 발전 설비 용량과 발전량	151

〈표 III-17〉 북한 에너지난의 원인	154
〈표 III-18〉 중소형 발전소 건설 현황	158
〈표 III-19〉 2001년 도별 중소형 발전소 건설 현황	159
〈표 III-20〉 2001년 전력, 에너지 부문 기술개건사업 대상	160
〈표 III-21〉 2001년 전력, 에너지 부문 기술개건사업 대상 및 내용	161
〈표 III-22〉 남북한 전력협력 방안	162
〈표 III-23〉 건설공사비 국가별 분담 현황 (2002년 2~8월)	167
〈표 IV-1〉 주요 경제계획에서의 전력부문 목표	175
〈표 IV-2〉 북한의 연도별 발전설비 용량 및 발전량 현황	176
〈표 IV-3〉 북한의 중소형 발전소 건설 동향	177
〈표 IV-4〉 북한의 수력발전소 현황	178
〈표 IV-5〉 북한의 화력발전 현황	179
〈표 IV-6〉 남북한의 철도 현황 비교	181
〈표 IV-7〉 서부노선 철도 현황	184
〈표 IV-8〉 동부노선 철도 현황	184
〈표 IV-9〉 동서노선 철도 현황	184
〈표 IV-10〉 내륙노선 철도 현황	185
〈표 IV-11〉 서부순환노선 철도 현황	185
〈표 IV-12〉 북한의 도로연장 추이	190
〈표 IV-13〉 등급별 도로연장 현황(1982년)	191
〈표 IV-14〉 북한의 도로 등급별 구조	192
〈표 IV-15〉 북한의 간선도로망 현황	193
〈표 IV-16〉 북한의 8대 무역항 시설	198
〈표 IV-17〉 남북한간의 통신망 연결 현황	209
〈표 IV-18〉 북한의 주요 정보통신장비 업체	220
〈표 V-1〉 산업활동에 대한 계획통제 모형 (경제계획)	229
〈표 V-2〉 재정정책 수행체계	230
〈표 V-3〉 북한의 정부예산이 GNI에서 차지하는 비중	234
〈표 V-4〉 연도별 세입총액 및 증가율	236
〈표 V-5〉 부문별 세입예산 구성비	237
〈표 V-6〉 북한의 세입 · 세출 추이	239
〈표 V-7〉 연도별 세출총액 및 증가율	242
〈표 V-8〉 부문별 세출예산 구성비	244



〈표 V-9〉 부문별 세출예산액	245
〈표 V-10〉 중앙예산과 지방예산의 구분	248
〈표 V-11〉 북한의 경제관련 조치와 변화방향	249
〈표 VI-1〉 ‘인민경제비’ 구성 내역	257
〈표 VI-2〉 북한의 재정지출 추이	258
〈표 VI-3〉 북한 재정수입의 구성	259
〈표 VI-4〉 북한의 지역별 유통현금 규모	277
〈표 VI-5〉 북한의 지역별 민간보유 외화 규모	278
〈표 VII-1〉 최근 북한의 가격 및 임금인상 주요내용	303
〈표 VII-2〉 북한의 경제운영방식 개편 내용	304
〈표 VII-3〉 소유형태별 소매상품 유통액	320
〈표 VII-4〉 제3차 7개년 경제계획기간 중의 경제성장률	321
〈표 VII-5〉 소유형태별 소매상품 유통액과 연평균 증가율	323
〈표 VII-6〉 북한의 지역별 유통현금 규모	324
〈표 VII-7〉 북한의 지역별 사경제부문 연간 가계소비지출 규모	327
〈표 VIII-1〉 북한의 연합기업소 현황	340
〈표 VIII-2〉 연합기업소의 산하 기업소 구성	340
〈표 VIII-3〉 연합기업소의 개편 현황	345
〈표 IX-1〉 북한의 경제개발계획과 주요 과학기술정책	362
〈표 IX-2〉 북한과학원과 중국과학원 산하연구소의 학과 분포	379
〈표 IX-3〉 2000년까지의 7대 첨단기술 연구과제	382
〈표 IX-4〉 고난의 행군 시기 북한 과학원의 주요 연구과제	384
〈표 IX-5〉 과학기술발전 5개년계획과 첨단과학기술발전 중심과제	385
〈표 IX-6〉 북한의 단과대학 분포 변화	393
〈표 X-1〉 남북한 의료보장제도의 비교	418
〈표 X-2〉 북한의 폐절연환금의 급여기준	420
〈표 X-3〉 북한의 사회보험료 납부기준	422
〈표 X-4〉 남북한 사회보험제도 비교	422
〈표 X-5〉 남북한 공적부조제도 비교	424
〈표 X-6〉 남북한 아동복지 비교	429
〈표 X-7〉 남북한 노인복지 비교	431
〈표 X-8〉 남북한의 장애인복지제도 비교	433
〈표 X-9〉 북한의 노인인구 변동전망	440

〈표 XI-1〉 북한 군수산업과 경제발전계획	459
〈표 XI-2〉 북한 군수공장 현황	463
〈표 XI-3〉 북한의 무기별 연간 생산능력	464
〈표 XI-4〉 생·화학무기 개발 및 관련시설	470
〈표 XI-5〉 북한의 핵무기 제조용 물질 확보 현황	471
〈표 XII-1〉 북한의 대외무역 현황	488
〈표 XII-2〉 북한의 주요 수출품목	489
〈표 XII-3〉 북한의 주요 수입품목	490
〈표 XII-4〉 북한의 10대 교역 대상국	491
〈표 XII-5〉 북한·중국·베트남의 외국인투자 유치 현황	493
〈표 XII-6〉 1990년대 북한의 대중국 무역 현황	496
〈표 XII-7〉 북·중 변경무역 현황	497
〈표 XII-8〉 1995년 7월 현재 조조합영 현황	500
〈표 XII-9〉 1990년대 북·일간 무역 현황	503
〈표 XII-10〉 북·미 무역 현황	504
〈표 XII-11〉 미국기업의 대북 경제협력 동향	505
〈표 XII-12〉 북한의 對러시아 교역 추이(1990~2001년)	507
〈표 XII-13〉 단계별 개발목표와 중점 프로젝트	512
〈표 XII-14〉 나진·선봉지대의 외자유치 현황	514
〈표 XII-15〉 나진·선봉지역의 형태별 투자건수 (1997년 말 현재)	515
〈표 XII-16〉 나진·선봉지역의 형태별 투자금액 (1997년 말 현재)	516
〈표 XII-17〉 북한·중국·베트남의 조세감면혜택 비교	532
〈표 XIII-1〉 남북경협 활성화 조치	535
〈표 XIII-2〉 연도별 남북교역 현황	537
〈표 XIII-3〉 품목별 반입 현황	539
〈표 XIII-4〉 품목별 반출 현황	540
〈표 XIII-5〉 위탁가공교역 현황	542
〈표 XIII-6〉 정부 및 민간차원의 대북지원 규모	544
〈표 XIII-7〉 남북교역의 평균 교역액	545
〈표 XIII-8〉 위탁가공업체의 평균교역액	545
〈표 XIII-9〉 항로별 운임 비교	547
〈표 XIII-10〉 전자제품 위탁가공시 총매출에서의 비중	547
〈표 XIII-11〉 남북한간 선박운항 횟수 및 물동량 현황	548

〈표 XIII-12〉 연도별 남북한간 선박운항 횟수	548
〈표 XIII-13〉 연도별 남북한간 선박 물동량 현황	548
〈표 XIII-14〉 생산가능연령인구	559
〈표 XIII-15〉 북한과 아시아 경쟁국과의 노동력 임금 비교	559
〈표 XIII-16〉 북한의 외국기업에 대한 월임금수준	559
〈표 XIII-17〉 북한/베트남/중국/인도네시아의 투자환경 비교	561
〈표 XIII-18〉 남북한 철도시설 비교(2000년)	561
〈표 XIII-19〉 북한의 8대 무역항 현황	563
〈표 XIII-20〉 자유경제무역지대의 우대조치	567
〈표 XIII-21〉 세부사업내용	576
〈표 XIII-22〉 남북경제 협력사업(자) 승인 현황	579
〈표 XIII-23〉 정부의 대북 지원(1995~97년)	599
〈표 XIII-24〉 민간의 대북지원 (1995~97년)	600
〈표 XIII-25〉 정부의 대북지원 현황(1995년 6월~2002년 12월)	602
〈표 XIII-26〉 민간의 대북지원(1998년~2002년 12월)	603
〈표 XIII-27〉 연도별 남북한 왕래현황	605
〈표 XIV-1〉 미국의 대북한 경제제재와 관련된 조치 내용	653
〈표 XIV-2〉 일본의 경제협력자금 활용방안	664
〈표 XIV-3〉 러시아(구소련)의 지원으로 건설된 북한의 주요 산업시설	668
〈표 XIV-4〉 유럽의 대북 경제지원 주요 내용	671
〈표 XIV-5〉 북한의 2001년 대EU 교역 현황	675
〈표 XIV-6〉 UN기구를 통한 대북 지원실적(1995년 9월~2002년 12월)	678

# 그림 차례

〈그림 I-1〉 북한의 주요 산업 및 GNI 성장률 추이	46
〈그림 I-2〉 북한의 노동가능인구비율, 경제활동참가율, 노동인구비율 추이	49
〈그림 I-3〉 북한의 총인구 및 노동인구 증가율 추이	51
〈그림 I-4〉 북한의 대외무역추이	56
〈그림 III-1〉 공장·기업소 관리운영체계	119
〈그림 III-2〉 북한의 농업관리 및 농업경영지도체계	139
〈그림 III-3〉 결산분배 과정	141
〈그림 III-4〉 북한 농업생산 및 분배구조	142
〈그림 III-5〉 협동농장의 생산 및 분배체계: 주곡, 무, 배추 등 가을채소 위주	144
〈그림 III-6〉 협동농장의 생산 및 판매체계: 고추, 마늘 등 양념류 위주	145
〈그림 IV-1〉 북한의 철도 노선망	182
〈그림 VI-1〉 북한의 금융기관 현황	262
〈그림 VI-2〉 국가제정가격과 시장균형가격의 차이	290
〈그림 VII-1〉 북한의 상업·유통 조직체계	306
〈그림 VII-2〉 유통가격체계	319
〈그림 VIII-1〉 북한의 사회주의 경제관리의 특징	329
〈그림 VIII-2〉 1998년까지의 북한경제관리체계도	342
〈그림 VIII-3〉 2002년 현재 북한경제관리체계도	344
〈그림 VIII-4〉 공장·기업소 관리운영체계	355
〈그림 IX-1〉 북한 과학원의 중앙 행정조직	377
〈그림 IX-2〉 북한 고등교육기관의 연도별 변화	390
〈그림 X-1〉 북한의 의료전달체계	417
〈그림 XI-1〉 북한 공업지구별 군수공장 분포	461
〈그림 XI-2〉 북한의 탄도미사일 개발을 둘러싼 국제 커넥션	469
〈그림 XII-1〉 북한 교역에서 중·러·일의 비중 추이	495
〈그림 XIII-1〉 연도별 남북교역 현황	536
〈그림 XIII-2〉 연도별 경제협력사업자 승인추이(누계)	569
〈그림 XIII-3〉 연도별 경제협력사업 승인추이(누계)	569

# 서론

본 연구는 1990년대 이후 북한의 거시경제정책 및 부문별 경제현황의 변화에 대한 체계적·종합적 연구의 필요성과 향후 남북경협 활성화 및 북한경제 회복을 위한 정책과제를 도출하기 위해 추진되었다. 이를 위해 북한의 거시경제정책 및 현황, 경제관리시스템, 산업부문별 동향, 사회간접자본 실태 및 정보통신산업 현황, 재정정책, 화폐금융제도 및 가격관리체계, 상업·유통체계, 기업관리체계, 과학기술정책, 사회복지 시스템 및 운영실태, 군수산업 현황, 대외경제관계, 남북경협, 그리고 향후 북한경제 회복을 위한 전략과 과제 등에 대해 해당 분야의 전문가들에게 의뢰하여 종합보고서를 작성하였다.

각 장의 내용을 구체적으로 살펴보면, 우선 제1장에서는 북한의 경제동향을 살펴보았다. 1970년대 중반기까지만 해도 상대적으로 고도성장을 해오던 북한경제는 그동안 추구해 왔던 폐쇄적 자립경제정책과 계획경제에 의한 비효율성이 누적되면서 장기적이고 만성적 경제침체의 길에 빠져 있다. 특히 1990년대 초부터는 사회주의국가들의 시장경제체제 전환에 따른 급속한 대외경제관계 단절로 1998년도까지 연평균 -4.3%의 성장률을 나타냄으로써 경제규모가 1989년 대비 40% 가까이 줄어들었다.

그러나 1999년 이후부터는 남북경협 및 대북지원 활성화와 국제사회의 대북지원 확대 등에 힘입어 지속적인 성장추세를 보이고 있다. 북한은 1999년도에 전년 대비 6.2% 성장을 보인 이후로 지금까지 플러스 성장을 보이고 있어 일부에서는 북한경제가 빈곤함정에서 탈피하고 있다고 평가하기도 한다. 사실 2000년에도 경제성장률이 1.3%로서, 곡물수확



량이 1999년에 비해 15%나 큰 폭으로 감소한 것을 제외하면 광업, 건설업, 제조업, 서비스업 등의 산업생산은 계속 증가추세에 있으며 이러한 플러스 성장 추세는 2001년에도 지속되었다. 북한은 2001년 최대 경제건설과제로 ‘현존 경제토대의 정비’와 ‘국가경제력 강화’를 강조하고 경제회복에 총력을 기울인 결과 전년 대비 3.7%의 성장을 이룩했다.

최근 북한의 이러한 경제회복추세는 김정일 정권의 정식 출범에 따른 체제 안정화와 더불어 경제정상화를 위한 재정지출의 확대, 1998년도 이후 대규모로 지원되고 있는 외부로부터의 무상원조, 금강산관광사업에 따른 외화의 유입 등이 일부 공장가동의 정상화를 초래했기 때문인 것으로 판단되고 있다. 그러나 북한의 이러한 경제성장 추세는 본격적으로 플러스 성장과정의 선순환(善循環) 과정으로 전환되고 있는 것으로 판단하기 어렵다. 이는 북한산업생산 회복의 최대 관건인 중화학공업부문 성장추세가 1999년도를 제외하고는 여전히 마이너스 성장에 머무르고 있기 때문이다.

1990년대 들어 나타난 북한의 경제난은 모든 공급경제부문에서 동시적으로 애로 현상이 발생할 정도로 구조적이고 총체적인 ‘공급부족(shortage of supply)’ 현상이다. 그래서 북한 경제난의 형태는 공급경제(economy of supply side)가 급격하게 위축됨에 따른 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등의 형태로 표출되고 있으며, 이러한 문제의 근본적인 해결책이 마련되지 않는 한 경제회생이 어려울 것으로 전망된다.

제2장에서는 북한의 경제관리시스템 운영현황에 대해 고찰하였다. 북한경제체제의 기본유형은 중앙계획형 사회주의 명령체제로 정의된다. 이는 소유제도에 있어서 집단 및 공적(公的) 소유만 인정되며, 의사결정기구에 있어서 중앙 당국의 계획이 국가자원배분의 주 역할을 한다. 또한 경제적 조정기구, 즉 각 경제단위간에 역할배분 및 이해조정을 중앙의 지도 및 명령에 의존하는 것을 기본적인 특징으로 하고 있다. 이러한 체제적 요소는 과거 스탈린적 사회주의 정권이 공통적으로 가지던 특성이다. 이 체제의 종주국이었던 소련, 동구권의 사회주의국가, 그리고 중국은 1980년대 이래 차례로 체제변화와 시장체제로의 전환 과정을 거치었다. 오늘날 단지 북한만이 이러한 명령사회주의의 이념과 제도를 순수하게 고수하는 중요국가로 남아 있다.

최근 북한에서도 특별경제지구와 암시장 등 사적(私的) 소유 및 경제활동영역이 확대하는 것으로 보도되고 있다. 또한 지난 10여 년간의 식량위기 이후 북한당국은 최근 매우 괄목할 개혁정책을 시행한 것으로 알려지고 있다. 특히 2002년 7월에는 국가의 배급가격과 임금을 수백 배까지 인상하고, 환율과 배급제 운영에 상당히 수정을 가하는 등 기존의 체

제질서에 획기적 변화를 기대할 정책과 제도개혁을 도입하였다. 이러한 변화와 노력은 북한의 경제체제도 현재 변화의 길목에 있고 체제의 본질에 영향을 주는 변화가 아주 임박했음을 시사한다.

제3장에서는 공업·농업·에너지 등의 산업부문별 현황을 살펴보았다. 북한은 1958년에 생산관계의 사회주의적 개조를 기본적으로 완료하고, 이른바 ‘사회주의 경제건설’에 본격적으로 나서기 시작하였다. 북한의 사회주의 경제건설의 기본노선은 “중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다”는 것으로 설정되었으며, 그 목적은 자립적 민족경제의 건설이었다. 1998년 9월 김정일체제가 공식 출범한 이후 북한은 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96) 경제목표인 농업, 경공업, 무역제일주의에서 중공업을 선행 발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책을 수정하였다. 이는 완충기 경제전략이 경제난 극복에 실효성이 없었다는 점과 공장가동률 제고, 기간산업의 선행회복이 북한경제 회생에 필수적이라는 인식에 기초한 것으로 보인다. 따라서 최근 2~3년간 북한은 에너지·철도운송 및 중화학공업 등에 대한 투자를 강화하는 등 경제의 자생력 회복에 주력하고 있다.

이러한 정책변화에 힘입어 북한경제는 1998년을 고비로 하여 점차 회복기미를 보이고 있으며, 특히 농수산업, 광공업 및 건설부문 등의 발전을 배경으로 1999년 북한의 경제성장률은 6.2%로 1990년 이후 처음으로 플러스 성장률을 기록하였다. 2001년에도 북한경제는 3.7%의 경제성장률을 기록함으로써 3년 연속 플러스 성장세를 지속하였다. 북한은 2001년 중 에너지·철도운송·금속·중화학공업 등과 같은 기간산업의 정상화, 주민소비품의 생산증대, 정보통신산업의 육성 등을 경제부문의 중심시책으로 설정하여 경제회생에 주력하였다. 이러한 경제정책의 결과로 SOC 부문과 생산설비가 보강되어 정부서비스업을 제외한 대부분 산업의 생산가동률이 전반적으로 증가하였다. 그러나 이와 같은 성과는 주로 국제사회의 지원에 따른 일부 공장의 가동률 증가와 유희노동력을 활용한 건설부문의 외연적 성장의 결과로서 침체된 실물경제가 본격적인 회복국면에 접어들었다고 보기에는 아직 무리가 있다.

한편 북한의 농업은 투자부족으로 인해 생산기반이 취약할 뿐만 아니라 농업기술수준도 낙후되어 있다. 1967년 이래 경제와 국방의 병진정책을 지속적으로 추진하면서 군수공업에 지나치게 많이 투자해 농자재생산과 생필품 등 민수부문과의 불균형상태가 최근까지 지속되고 있다는 것이다. 동시에 비효율적인 계획생산과 분배방식 도입에다 생산수단인

토지와 농기계 등 모든 것이 협동, 국유화 소유로 되어 있어 농민들의 영농의욕 감퇴로 생산성이 저위상태이다. 이로 인해 북한의 농업은 1980년대 말부터 정체상태에 놓여 있으며 특히 1993년 이후 식량사정은 악화일로에 있었다. 1997년까지는 기근과 아사자가 속출하였다. 이는 북한의 농업생산성이 한계에 다다른 것을 의미한다. 최근 북한은 식량난 해결의 돌파구로서 농업부문 개혁을 위한 조치들을 잇따라 시행할 것으로 전망되는데, 이러한 농업개혁은 전 지역을 대상으로 하기보다는 특정지역을 대상으로 부분적으로 실시될 가능성이 높아 보인다. 즉 북한 산간오지지역이나 특정지역을 대상으로 부분적이거나 중국식 모델을 도입, 시험과정을 통해 전국적으로 확대해 나갈 가능성도 있어 보인다.

북한경제의 가장 심각한 문제는 바로 에너지 부족이다. 따라서 북한이 경제난을 타개하기 위해서는 산업의 근간이 되는 에너지의 안정적 확보가 필요하다. 북한의 에너지 공급량은 1990년에 들어오면서 큰 폭의 감소를 보였다. 북한의 공업구조는 에너지 다소비형인 중화학공업 중심으로 구성되어 있기 때문에 이러한 에너지 공급의 급격한 감소는 산업생산력을 떨어뜨리는 데 결정적인 역할을 하였다. 지금까지 북한의 에너지 정책은 자력갱생의 원칙에 의거했다. 민간에 필요한 경제성 있는 에너지 자원을 대외 교역을 통해 확보하기보다는 자체적으로 보유하고 있는 국내 부존 자원을 최대한 획득하여 사용하는 에너지 자급자족정책을 취하였다. 국내 부존 자원에 의존하여 에너지 자급도를 높이는 것을 최우선 정책과제로 함으로써 풍부한 매장량을 보유한 석탄을 집중적으로 개발하고 그 이용을 극대화시키는 석탄 중심의 공업화 정책을 추진하였다. 동시에 북한은 풍부한 수력을 이용한 수력발전소 건설에도 집중적으로 투자하였다. 그 결과 북한의 에너지 수급 구조는 석탄이 주를 이루며 부수적으로 수력발전의 비중을 높이는 특징을 갖게 되었다. 에너지 자립도 측면에서 볼 때 북한의 에너지 정책은 전체 에너지 중 수입 에너지 비중이 5~10% 내외에 불과해 상당한 성과를 이루었으나 자립일변도 에너지 정책은 결국 북한 전체 산업의 효율을 떨어뜨렸다.

북한의 에너지 공급구조는 일반적으로 석탄 70%, 전력 16%, 유류 10%, 기타 4%로 석탄 의존률이 아주 높다. 북한 에너지 부족의 첫째 원인은 석탄생산량의 지속적인 감소이다. 북한은 자립경제 노선에 따라 풍부한 석탄 매장량을 기반으로 한 석탄 중심의 에너지공업 체계를 발전시켜 왔다. 거의 모든 공업의 연료, 원료원이 석탄이며 전력 역시 거의 대부분의 화력발전소가 석탄을 원료로 사용하고 있다. 그러나 북한경제가 침체되면서 채탄장비의 노후화, 탄광의 심부화, 신규설비의 미도입, 자재 공급의 장애로 인해 이미 1980년대 중

반 이후부터 석탄 생산량의 감소 조짐을 보이고 있었다. 북한의 에너지 공급은 1989년을 고비로 악화되기 시작하여 2000년에는 총 1568.7만 TOE로 1970년의 1809.5만 TOE 이하로 떨어졌다. 이를 에너지원별로 살펴보면, 1990~2000년 동안에 1차 에너지 공급의 약 70%를 차지하는 석탄 생산과 수입에 의존하는 원유 공급이 절반 수준으로 감소하여 발전량도 감소했다.

결국 북한이 부족한 에너지 문제를 해결하기 위해서는 자력갱생의 에너지 정책에서 벗어나, 에너지원의 다양화 및 이용의 효율화와 함께 선진 기술과 자본의 적극적인 도입, 전력 설비의 현대화와 자동화의 방향으로 나가야 할 것이다. 즉 북한이 에너지 문제를 해결하기 위해서는 안정적인 에너지 공급 확보와 효율적인 에너지 수급 체계 정비, 그리고 에너지원의 다양화라는 방향으로 나가야 한다.

제4장에서는 북한의 사회간접자본 실태 및 정보통신산업에 대해 증점적으로 고찰하였다. 북한의 사회간접자본은 현재 적정한 유지보수의 미흡으로 인한 시설의 노후화 진전, 가동률 저하로 인한 경제적 효율 저하 등이 가장 커다란 문제점으로 지적되고 있다. 북한의 수력발전소들은 노후화된 전력 설비 및 잦은 고장으로 인해, 실제 가동되고 있는 설비 이용률도 압록강과 두만강 수계 모두 약 20% 수준인 것으로 알려지고 있다. 특히 함경도지역의 발전시설들은, 일제하에 건설된 노후시설이 많아 실제 발전능력은 떨어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한의 화력발전소는 석탄을 연료로 사용하고 있으나, 전력 부족 및 채탄설비의 낙후로 인해 석탄의 적기 공급이 이루어지지 않고 있다. 또한 설비의 고장률이 높고 과부하에 따른 발전설비의 노후화로 발전능력이 급감하는 것으로 나타나고 있다. 북한의 화력발전소는 시설 대부분이 러시아의 지원하에 건설되었기 때문에 러시아를 포함하는 관련국가간 컨소시엄방식의 개보수방식도 검토될 수 있을 것이다.

철도망의 경우에는 남북한간의 단절구간인 경의선과 동해선 복구에 따라 이 노선과 연계되는 평의, 평부선축과 평라선, 청년이천선의 애로구간 정비가 시급히 이루어져야 할 것이다. 또한 중국, 러시아와의 연결노선인 만포선과 함북선, 평양과 남포를 연결하는 평남선등의 정비가 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 이 구간에 대해서는 노선별 물동량 추이를 분석하여 단선인 상태에서의 개·보수대상 노선, 단선인 철도를 복선화하는 노선, 단선 전철화구간을 복선전철화 노선으로 구분하여 단계별 추진계획을 수립하여야 할 것이다.

도로부문에서는 남북한간의 6개 단절구간인 국도 제1호선(목포~서울~신의주), 3호선(남해~서울~초산), 5호선(마산~춘천~원산), 7호선(부산~속초~함흥), 31호선(울산~

양구~안변), 43호선(화성~서울~고성)의 연결과 나진~원정간 도로, 평양~개성간 고속도로, 평양~원산간 고속도로, 청진, 원산, 남포, 해주, 나진 항만 연결 배후도로에 대한 정비가 최우선적으로 추진되어야 할 것이다. 서해측의 경우, 개성-평양간 고속도로와 평양~안주간 고속도로가 정비되어야 하며, 안주~신의주간 기존 1급도로를 편도 2차선의 고속도로로 건설하여야 한다. 동해측의 경우에는, 금강산~원산간 고속도로를 정비하고, 원산~온성간 기존도로를 확장하여 고속도로화해야 한다. 동서횡단축의 경우에는 평양~원산간 고속도로를 확장하고, 북부내륙축은 안주~회천간, 회천~만포간 기존도로를 포장, 정비하여야 할 것이다. 또한 남포항의 배후도로망인 송림~황주간의 2차선도로를 정비하여야 할 것이다.

북한 항만부문의 문제점은 항만 하역능력 확충을 위한 시설의 정비이다. 따라서 단기적으로는 하역장비 설치 및 준설, 그리고 운영시스템 설치가 요청된다. 특히 무역항의 경우에는 컨테이너 하역장비(Mobile Habor Crane, Top-lifter 등)와 다목적 부두 하역장비(다목적 크레인, 지게차 등)가 전무한 실정이다. 또한 낮은 수심으로 선박접안이 제약받고 있기 때문에 대규모 준설이 필요하며 전근대적인 항만운영시스템 운영으로 인해 비효율적인 항만운영이 이루어지고 있다. 북한은 중장기적으로는 주요 무역항을 정비하고 항만의 특화개발을 적극 추진하여야 할 것이다. 또한 대외교역을 위한 대형 컨테이너 전용항을 개발하여 러시아, 중국화물을 중계처리하는 기지로 활용하여야 할 것이다.

북한은 과거 정보통신을 경제활동과 국민 편의성을 향상시키기 위한 수단으로 활용하지 않고, 국가의 행정적 명령을 수행하는 ‘지휘통신’과 산업화 과정에서 기업체, 행정기관간의 명령전달이나 의사소통을 연계하는 ‘산업통신’으로서의 기능만을 강조하였다. 그리고 외부로부터의 정보의 유입과 주민들간의 정보의 교류가 가져올 수 있는 체제에 대한 비판과 주민의식의 변화를 우려한 북한당국은 체제유지를 위해 주민들에 대한 정보통제를 실시하고 통신을 행정이나 군사조직 위주로 운영하였다. 이러한 이유로 북한의 정보통신 인프라와 관련산업은 큰 발전을 보이지 못하였으며 최근까지도 일반국민을 위한 기본적인 전화 서비스조차도 충족시키지 못하고 있다.

더욱이 1980년대 후반 이후 심각한 경제난에 봉착해 있는 북한으로서는 막대한 재원이 소요되는 정보통신분야의 현대화를 자체적으로 추진하기 어렵다는 문제점을 안고 있다. 또한 경제난으로 인한 투자재원의 부족과 관리의 부족으로 북한의 정보통신설비는 대부분 노후화되어 정상 가동이 어렵다. 이러한 점을 고려하면 북한 정보통신분야의 생산성과 설



비의 효율성은 일반적으로 알려진 자료의 내용보다 열악할 가능성이 높다.

통신망 현대화 사업과 노후 통신시설의 교체와 같은 통신인프라의 현대화를 위한 과제들이 산적한 가운데, 북한당국은 1990년대 말부터 정보통신산업의 육성을 경제회복의 새로운 전략으로 강조하고 있다. 북한당국은 최근 이전과는 비교할 수 없을 정도로 정보통신 분야의 중요성을 강조하고 정치·경제적 의미를 부여하고 있다. IT산업 육성을 중심으로 하는 ‘과학기술 중시’는 2000년 신년공동사설에서 ‘강성대국 건설의 3대 기둥’의 하나로 규정되었으며, 북한당국이 경제회복을 위해 새롭게 강조하고 있는 ‘신사고론’과 ‘단번 도약론’의 중심에는 정보화와 정보통신산업의 육성이 자리잡고 있다.

북한당국은 대규모의 시설자금이 소요되는 정보통신 인프라와 컴퓨터 하드웨어분야보다는 우수한 개발인력 양성을 통해 단기간에 성과를 낼 수 있는 소프트웨어부문을 적극 지원하고 있다. 각급 고등중학교에는 ‘컴퓨터 수재 양성반’이 설치되었고 대학에는 컴퓨터 관련 학과 및 연구소들이 신설되고 있다. 또한 각종 정보기술 전시회, 프로그램 경연대회, 정보화 연구 토론회를 개최하여 전문인력 양성과 IT산업 육성의 중요성을 강조하고 있다. 국가적인 차원에서의 지원이 반영되어, 북한의 소프트웨어산업은 1990년대의 경제난과 북한산업의 전반적 침체에도 불구하고 상당한 발전을 이룩하였다.

그러나 정보통신 인프라와 통신장비산업은 낙후를 면치 못하고 있다. 비록 북한당국이 최근 들어 정보통신분야의 산업적 역할을 인식하고 정보통신시설의 확장과 현대화를 추진하고 있지만, 북한은 계속해서 진행되고 있는 경제난으로 인한 투자재원의 부족과 체제유지를 위해 정보통제를 실시하는 정치우위의 원칙으로 의해 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 또한 정보통신 관련 장비와 기술에 대해 바세나르협정이 적용됨으로써 북한은 외부로부터 첨단 정보통신기술 및 장비를 도입하는 데 어려움을 겪고 있다. 바세나르협정의 적용은 북한 정보통신분야의 발전을 가로막는 커다란 제약요인의 하나로 작용하고 있다.

제5장에서는 국가재정수입 및 지출의 구조 및 현황에 대해 고찰하였다. 북한에서의 재정정책은 경제계획을 수행하는 수단이 된다. 따라서 재정정책의 수행체계는 인민경제계획을 중심으로 하여 이를 구체화하는 정부 계층구조별 기본재정계획, 인민경제부문 재정계획, 그리고 기관과 사업소 재정계획으로 구성되는 수직형 구조를 가진다.

인민경제계획은 조선노동당에서 정책적 목표에 의하여 결정된다. 이를 수행하기 위한 실행계획으로서 기본재정계획과 인민경제부문 재정계획이 행정부에 해당하는 내각에서 수립된다. 그리고 세부적인 실천을 위한 기관재정계획이 해당기관에서 결정된다. 인민경

제계획은 경제와 관련한 국가의 목표를 제시하는 것이며 이 목표를 수행하기 위해 정부와 생산부문들이 업무계획을 세우고 필요한 재정계획을 세우게 된다. 이러한 관계는 재화와 용역의 생산 및 자본투자와 관련된 모든 행위가 재정을 매개로 하여 직접적으로 통제된다는 사실을 의미한다. 따라서 일단 인민 경제계획이 확정되면 재정계획은 정부의 부수적 계획 업무수행의 목표가 되는 것이다.

이와 같은 북한의 재정제도는 기존의 어떤 사회주의 국가 예산제도보다 강화된 중앙집권적 계획경제를 바탕으로 하여 유일적 통제의 성향을 강하게 나타내고 있다. 예산의 수입과 지출체계는 당정에 의하여 일률적으로 통제되어 정치적 의도가 그대로 반영될 수 있는 체제를 갖추었다. 그러나 이러한 제도는 국민들의 요구와 기대에 부응하기에는 거리가 있었고 관료주의적 제도의 특성을 나타내게 되었다. 특히 소비재보다는 생산재를 우선하고 소비보다는 저축을 중시하면서 가용자원을 최대한 동원하여 자립적 민족경제건설을 통한 주체경제 건설에 치중하였다. 그 결과 주민들의 기본적 생활욕구를 충족시키지 못하고 문화생활의 개선을 외면해왔다.

특히 구소련과 중국이 개혁·개방 정책을 선택하고 여타의 사회주의 국가들이 제도개혁을 선택하였음에도 이를 외면해온 대가로 북한은 경제적 파탄과 국가재정의 파탄을 겪고 있다. 이제 북한도 서서히 대외개방을 향해 나아오고 있으며 내부적인 제도개혁을 시작하는 징후를 보이고 있다. 그러나 이러한 변화는 개혁 초기의 더욱 심각한 재정부족의 문제를 야기할 것으로 예상된다. 더군다나 북한정권의 유지와 내부의 정치적 안정성을 손상받지 않는 한도내에서의 소극적 개방·개혁이 단기간에 가시적인 경제개선의 성과를 보이는 것은 어려울 것이므로 재정지출은 증가하고 재정수입은 오히려 감소될 것이다. 따라서 재정분야의 수입과 지출구조가 근본적으로 변화되어야 할 필요가 제기된다.

제6장에서는 북한의 화폐금융제도 및 가격관리체계에 대해 살펴보았다. 그동안 북한은 단일은행제도(Monobank System)를 채택하여 왔는데 이는 중앙은행이 발권, 통화조절, 지급결제 업무뿐만 아니라 주민예금 수신, 기업대출, 보험 등 상업금융기관의 업무까지 담당하는 제도이다. 단일은행제도는 사회주의 국가들의 전형적인 금융제도로써 과거 소련, 동구, 중국 등에서도 채택되었으며, 중앙은행과 상업은행이 분리된 시장경제체제의 이원적 은행제도(Two-tier Banking System)와 대비되는 제도이다.

북한의 단일은행제도는 두 가지 점에서 문제를 안고 있다. 첫째, 단일은행제도는 재정자금 중심의 자금공급체계를 지탱하기 위한 제도이나 재정자금은 원리금 상환의무가 부과되

지 않기 때문에 경제 전반에 걸쳐 자금의 가수요를 촉발함으로써 자금이용의 효율을 저하시키는 결과를 초래한다. 둘째, 이번 경제조치를 통해 가격과 임금을 대폭 인상함으로써 북한은 통화증발에 따른 인플레이션 압력에 직면해 있으나 설상가상으로 북한주민의 은행 예금 기피, 외화 선호 성향 등으로 인해 북한 중앙은행의 통화조절능력이 약화된 상태에 있어 민간 보유 현금을 제도금융권으로 효과적으로 흡수하기 어려운 실정에 처해 있다.

북한은 가격이 원래 ‘상품’, 즉 일반 소비재에만 적용되는 개념이기는 하지만 기관, 기업소간 거래되는 생산수단(원부자재, 기계설비)에 대해서도 적용하고 있다고 한다. ‘상품’이 아닌 ‘생산수단’에 가격을 부여하는 것은 기업의 독립채산제를 강화하고 사회주의적 축적을 확대하기 위해서라고 한다. 북한에서 가격은 국가에 의해 계획적으로 제정되고 있는데 이는 i) 인민경제의 계획적 관리 및 사회적 노동의 절약, ii) 기업소 수익 및 국가의 축적 증대, iii) 국민소득 분배 및 재분배를 통한 인민생활의 향상 등을 도모하기 위한 것이라고 한다.

북한은 가격이 반드시 사회적 필요노동지출과 일치되는 것은 아니라고 한다. 이는 이러한 ‘가치법칙’ (사회주의 필요노동지출=상품가치=상품가격)뿐만 아니라 ‘사회주의 기본경제법칙’에 근거하여 목적의식적으로 국가가 가격을 조정하기 때문이라는 것이다. 예를 들면 대중소비품의 가격은 낮게, 사치품의 가격은 높게 책정하는 것은 ‘사회주의 기본경제법칙’을 가격에 반영하는 구체적인 사례이다. 북한은 이러한 가격정책이 “상품의 가격을 가치로부터 능동적으로 유리시킴으로써 모든 사람을 골고루 먹이고 입히며 다같이 잘 살게 하려는 사회주의 사회의 본성적 요구에 기초하고 있다”고 주장한다.

북한의 가격은 도매가격, 소매가격, 수매가격, 운임 및 요금 등으로 구분된다. 도매가격은 국영기업소들 사이에 생산수단을 거래하거나 소비품을 납품할 때 적용하는 가격을 말한다. 소매가격은 원칙적으로 소비품에 대하여서만 적용되는데 국정소매가격과 농민시장가격 등 두 가지 형태가 있다. 국정소매가격은 국가가 국영상점 등에서 판매되는 각 소비품에 부과한 가격이며, 농민시장가격은 농민시장에서 수요와 공급에 의해 자유롭게 결정되는 가격을 말한다. 수매가격은 국가가 농업생산물 및 낚은 자재 등을 협동농장과 주민들로부터 매입할 때 적용하는 가격이고, 요금은 서비스 및 서비스성격의 설비 및 시설이용에 대해 지불하는 가격으로 서비스요금과 사용료 등을 말한다. 운임은 수송서비스에 대한 가격을 의미한다.

한편 북한은 지금까지 ‘가격의 일원화 원칙’을 가격정책의 기본으로 삼고 있다. 가격의

일원화원칙은 국가가격제정기관의 통일적인 지도하에 가격사업의 유일성을 보장하는 것을 말한다. 즉 국가가격제정기관이 중요 생산물의 가격은 직접 제정하고 하부단위에 가격 제정 권한을 위임하는 경우에도 가격의 표준, 기준가격, 가격제정 방법 및 절차 등을 통일적으로 규정하여 생산부문과 지역, 생산단위들이 마음대로 생산물의 가격을 인상 또는 인하하지 못하도록 엄격히 통제함으로써 전국적으로 ‘가격의 유일성’을 보장한다는 것이다.

제7장에서는 북한의 상업 및 유통관리 체제에 대해 고찰하였다. 북한에서 상업의 본질은 사전적인 측면에서 볼 때, 자본주의 사회의 상업과 달리 국민들에 대한 상품공급으로 규정하고 있다. 사실 북한의 상품유통현장에서 상업은 주민들에 대한 생활소비품 공급의 기본형식을 이루고 있다. 북한에서는 사회주의 사회의 과도적 특성으로 하여 소비품이 상품으로 규정되고 있고 주민들에 대한 노동의 분배가 주로 화폐로 지불되기 때문에 북한의 상업은 주민들이 노동의 양과 질에 따라 받은 화폐수입을 현물형태로 전환시켜주는 기능을 한다. 북한의 상업은 자본주의 상업과 달리 자연발생성, 무정부성을 띠지 않고 고도의 조직성과 계획성을 띠고 있다.

북한의 상업은 상업지도관리체제와 상품공급체제를 통하여 관리 운영된다. 상업지도관리체제는 상업에 대한 국가적 지도관리를 담당하는 기구들의 총체이며 상품공급체제는 상품확보와 공급기능을 수행하는 단위들의 총체이다. 북한의 상업은 공급제를 목표로 하고 있고 공급제는 주문제를 목표로 하고 있다. 그러나 경제난이 심화되면서 주민들이 요구하는 생필품을 충분히 생산해내지 못하는 상황에서 주민제는 현실적으로 사멸된 제도로 되어 버렸고 따라서 상업의 공급제 기능은 생산된 상품을 균등분할하여 나누어주는 기능으로 전락되었다.

북한에서는 상업에 대한 행정적 지도기능과 관리기능을 분리하고 도매상업과 소매상업에 대한 지도관리를 분리하는 원칙에서 상업의 지도관리체제를 조직하고 있다. 북한은 중앙으로부터 군에 이르기까지 상업행정기구와 관리기구를 분리하여 각각 전문화하는 방법을 취하고 있다. 행정지도의 측면에서 보면, 중앙의 내각 상업성에서부터 지방의 도, 시, 군 인민위원회에 이르기까지 상업행정부서들이 조직되어 있다. 북한에서의 상품유통과정은 도매상품 유통영역과 소매상품 유통영역으로 분리되고 있으며, 도매상품의 유통과 소매상품의 유통은 각각 전문화된 상업기구를 통해 이루어진다.

제8장에서는 북한의 기업관리체제 운영실태를 집중적으로 살펴보았다. 북한에서는 사회주의 경제관리의 특징을 두 가지 측면에서 분석하고 있다. 첫째, 경제관리의 공산주의적

성격이다. 경제관리에서 공산주의적 성격의 내용은 주로 세 가지로 구분되고 있다. 하나는 정치적 지도를 최우선하여 경제를 관리한다는 것이며, 다른 하나는 경제를 국가의 통일적 지도하에 계획적으로 관리·운영한다는 것이며, 또 다른 하나는 군중노선에 입각하여 경제관리를 실현한다는 것이다.

둘째, 경제관리의 과도적 성격이다. 북한의 사회주의경제관리가 사회주의사회의 과도적 성격을 반영하여 가지게 되는 특징은 사회주의사회의 과도적 성격과 관련한 경제법칙과 범주를 경제관리의 수단으로 이용하는 데서 표현된다. 북한 사회주의사회는 완전한 공산주의사회가 아닌 과도적 사회로 그 성격에 맞게 기업소가 상대적 독자성을 가지게 되며 독립채산제를 실시하게 된다. 노동의 결과분배에 있어서도 ‘일한 것만큼, 요구하는 것만큼’을 기준으로 해서 분배하지 못하고 근로자들의 물질적 관심을 자극하기 위하여 노동에 의한 분배를 실시하게 되며 상품화폐관계와 가치법칙을 경제관리수단으로 이용하게 된다.

북한 기업관리체계는 몇 차례의 변화과정을 거치는데, 제일 먼저 나타난 형태가 지배인 유일관리제(1945~61년)이다. 초기 북한에서의 중앙집권적인 경제관리체계는 기업소를 부문별로 세분화하여 이들에 대한 경영지도를 내각의 성과 국이 직접 하는 형태를 취하게 하였다. 기업소내의 운영은 초기에는 공장관리위원회가 운영을 담당하였다. 이 공장관리위원회는 해방 직후의 혼란을 피하여 공장이나 광산을 보호·건설하기 위하여 조직된 것으로 노동자, 기술자, 사무원 대표 등으로 구성된 해당 공장·광산의 일시적인 자치관리기관과 같은 것이었다. 그러나 이러한 관리위원회는 1946년 12월 지배인 1인이 전권을 갖고 기업을 운영하는 소련식 ‘지배인유일관리제’로 변경되었다. 지배인 밑에는 부지배인들과 기사장, 제2기사장, 감독관들을 두고 지배인을 보좌하게 하였지만 기업운영의 책임은 지배인 1인이 지고 있었다.

두 번째가 당 중심의 경제관리체계인 대안의 사업체계(1961~73년)이다. 지금까지도 북한의 경제관리체계의 골간을 이루는 ‘대안의 사업체계’는 1961년 12월 김일성이 대안전 기공장을 ‘현지 지도’하고 그 경험을 종합하여 제시한 것이며 현재까지도 큰 변화 없이 운영되고 있다. 1961년에 새롭게 창조된 ‘대안의 사업체계’는 다음과 같은 세 가지의 주요한 특징을 가지고 있다. 첫째, 기업관리에 있어서 공장당위원회를 최고지도기관으로 규정하고 공장운영을 집체적으로 지도한다는 것이다. 둘째, 중앙집중적 자재공급체계라는 것이다. 이는 생산에 필요한 자재를 중앙에서 직접 보장한다는 것이다. 셋째, 통일적인 후방공급체계라는 것이다. 이는 기업소의 근로자와 노동자구의 주민에게 생활필수물자를 기업소

차원에서 직접 책임지고 관리한다는 것이다.

셋째, 기업소의 역할확대와 연합기업소 제도(1974~84년)의 도입이다. 1970년대 초반 이후의 북한의 경제관리체계는 기업소의 자율성 확대, 그리고 당의 역할에 비하여 국가기관의 역할이 상대적으로 강화되는 것을 특징으로 하고 있다. 이러한 변화과정에서 주목되는 것은 북한이 1974년부터 도입하기 시작한 연합기업소제도이다. 연합기업소는 “원료, 연료를 생산하는 기업소들과 그것을 이용하는 기업소들을 하나로 묶어 대규모 공업생산유기체”를 의미한다. 연합기업소는 북한의 경제관리체계에서 생산과정의 연계성과 효율성 제고에만 목표를 둔 것이 아니라 기업소와 중앙계획기관의 역할관계도 변화시켰다. 북한은 연합기업소제도를 통하여 기존에 내각의 경제부처들에서 관장하던 각종 권한을 연합기업소로 넘기면서, 연합기업소를 내각의 부(部)에 직속시킴으로써 경제관리체계를 보다 단순화했다.

넷째, 연합기업소체제의 개편(1985~2000년)이다. 1985년 이후부터 북한 공업생산의 근간으로 확립되었던 연합기업소제도는 1999년부터 전면적으로 개편되었다. 연합기업소는 생산활동상 서로 밀접하게 연관된 여러 공장, 또는 원료 및 연료 생산기업과 이를 이용하는 기업을 하나로 묶어 협동생산체제를 형성하는 일종의 기업연합체라고 할 수 있다. 북한에서는 1973부터 채취공업부문에서 시범적으로 운영되다 1985년부터 핵심 공업분야와 지방공업, 농업기업소 등 산업 전 분야로 확대되었다. 그러나 1999년 하반기부터 2000년 전반기에 걸쳐 총 40여 개의 연합기업소가 일반 공장·기업소로 조직 개편되었다. 북한이 연합기업소체제를 개편한 구체적인 배경은 1990년대 전반에 걸쳐 지속된 극심한 경제난과 산업 전반에서의 가동률의 저하 등으로 연합기업소 본래의 기능을 상실하였기 때문으로 보인다.

다섯째, 총회사 중심의 기업관리 개편(2001년~현재)이다. 북한은 경제관리 개선조치의 의미에 대하여 ‘사회주의원칙을 고수하면서, 경제관리에서 나서는 모든 문제를 혁신적 안목과 발전적 견지에서 보고 대하면서 새 세기의 요구에 맞게 고칠 것은 대담하게 고치고 새롭게 창조할 것은 적극적으로 창조하는 북한식 사회주의 경제관리방식의 완성과정’<sup>1)</sup>이라고 설명하고 있다. 최근 북한에서는 전문연합기업체로서 총회사가 새로 조직·운영되고 있다. 총회사는 국가의 중앙집권적 지도와 공장, 기업소의 생산경영활동을 하나로 결합시

1) 「새로운 경제관리 구상 - 인민을 사회와 경제의 주인으로 내세운 조치」, 『조국』, 2002, 10, p. 23.

킨 경제관리형태이다.

제9장에서는 북한의 과학기술정책에 대해 검토하였다. 북한의 과학기술정책은 경제정책과 기술혁신이론, 교육이론 등으로부터 상당한 영향을 받으면서 점진적으로 형성·발견해 왔다. 경제정책에서는 중공업 우선발전정책과 자력갱생정책, 경제와 국방의 병진 건설정책의 영향이 컸다. 이에 따라 과학기술정책에서도 기계공업을 중심으로 하는 중공업 관련 연구와 자체 연료, 원료, 에너지를 개발하고 이용하는 데 필요한 연구, 군사무기 현대화에 필요한 연구 등이 크게 강조되었다.

기술혁신이론에서는 연구와 생산의 결합이론, 대중적 기술혁신이론, 주체의 기술혁명이론의 영향이 컸다. 이에 따라 과학원 등의 국가연구기관이 현장 중심의 연구활동을 수행하게 되었고 연구계획에서도 생산현장에 바로 적용할 수 있는 연구가 강조되었다. 교육이론에서는 국가가 책임지는 교육, 일하면서 배우는 교육체제, 교육과 생산의 결합이론 등의 영향이 컸다. 이에 따라 국가의 교육비 부담이 증가하여 수량 확대에 문제가 발생하였고, 공장대학, 농장대학, 어장대학 등의 일하면서 배우는 고등교육체제가 확대되는 결과를 낳았다. 교과과정에서도 현장 중심의 실험실습이 특히 강조되었다.

이런 요소들은 과학기술뿐 아니라 경제, 교육 자체와 서로간에도 상당한 영향을 미치고 있다. 전체적으로 경제정책과 과학기술정책간에는 상당히 강한 연계가 있고, 교육은 학과 분포와 교과과정, 대학연구 등 과학기술 인력양성과 밀접한 분야에서 큰 영향을 미치고 있다. 특히 중공업 우선발전정책과 자력갱생정책, 교육-연구-생산의 결합이론은 세 분야에 모두 큰 영향을 미치면서 서로 긴밀히 연결해 주는 고리가 되고 있다.

그러나 북한의 연구개발체제는 자본과 수요가 부족한 소국에서 비교우위에 어긋난 중공업에 집중함으로써 여러 가지 문제점을 노출하게 되었고, 국가계획에 의한 자원 동원도 한계에 부딪치게 되었다. 이런 현상은 1980년대 말 사회주의 국가들의 붕괴와 함께 무역이 위축되고 국내적으로도 자연재해가 수년간 지속되면서 더욱 심각해지고 있다. 주요 문제점을 살펴보면, 첫째, 생산현장에 근접한 연구개발체제로 경제체제의 문제점이 그대로 연구개발체제에 전이된다는 것이다. 둘째, 당면한 경제적 문제 해결에 연구개발 조직들이 지나치게 동원되는 문제점도 가지고 있다. 셋째, 자원을 과다하게 소비하는 산업구조와 이로 인한 저급기술연구에의 의존현상을 들 수 있다. 넷째, 심각한 연구기자재 부족과 노후 설비, 이로 인한 연구소들의 자생력 취약을 들 수 있다. 다섯째, 기술예측과 기획, 분석기능의 결여이다. 여섯째, 기술혁신 인센티브의 저하와 이로 인한 과학기술자들의 연구의욕 저

하를 들 수 있다. 일곱째, 과학기술인력 양성과 활용상의 문제점이다. 여덟째, 주체과학과 자력갱생정책에서 오는 기술적 낙후성을 들 수 있다.

북한은 1998년부터 “고난의 행군을 승리적으로 결속하고 강성대국 건설로 들어갔다”고 선언하기 시작하였다. 강성대국 건설은 권력승계와 극심한 체제위기를 넘어선 북한 정권이 새로운 국가건설 방향과 의지를 대내외에 천명한다는 의미를 가지고 있다. 강성대국 건설전략의 중요 내용 중 하나가 과학기술을 중시하는 정책을 추진한다는 것이다. 북한은 1999년 신년사 공동사설에서 과학기술을 강성대국 건설의 힘 있는 추동력으로 규정하고 그해를 과학의 해로 지정하며, 이를 실현하기 위해 과학기술자들의 분발을 촉구하였다. 과학기술 중시정책을 통해 북한이 추진하고 있는 중점 내용에는 공장, 기업소의 기술개건과 IT를 기반으로 하는 정보화, 첨단산업 육성 등이 있다.

공장, 기업소의 기술개건은 노후 설비를 보수, 정비, 교체하고 생산공정을 현대화하는 것이다. 이것은 그동안 생산목표 달성에만 치우쳐 장비교체와 기술도약 시기를 놓치고, 대외교류와 국내 학술활동 위축으로 현장기술 수준마저 크게 낙후해 있는 실정을 개선하려는 것이다. IT산업의 육성은 공장의 기술개건 지원과 정보화, 신산업 창출 등의 다양한 목표를 가지고 있다. 공장의 기술개건 지원은 각종 자동화 설비와 소프트웨어를 개발, 보급하는 것이고 정보화는 전국 범위의 전산망을 구축해 다양한 목적으로 활용하는 것이며, 신산업 창출은 이들을 지원하기 위해 반도체, 컴퓨터, 전자부품, NC장치 등의 관련 산업을 적극 육성하는 것이다.

북한은 이를 실현하기 위해 김일성종합대학에 컴퓨터단과대학을 신설하고 전자계산기 단과대학을 컴퓨터기술대학으로 개편하며, 각급 대학에 IT 관련 학과들을 크게 증설하고 중고등학교에서의 컴퓨터 영재교육을 확대하는 등의 종합적인 IT인력 양성 확대방안을 추진하였다. 이와 함께 조선컴퓨터센터와 평양정보센터 등의 인력과 개발능력을 확충하고 IT 관련 연구소를 신설하며, ‘광명’ 시스템 등의 전국적인 전산망을 구축해 과학기술정보 확산에 이용하고 있다.

제10장에서는 사회복지시스템 및 운영실태에 대해 고찰하였다. 북한에서는 사회주의 체제이념에 따라 보편적 사회복지를 실현하려는 국가사회보장이 일찍이 제도화되었다. 북한은 사회주의체제의 우월성을 강조하기 위해 해방 직후부터 사회보장분야에서 다수의 법규를 제정·발령하고 여러 가지 정책을 수립·시행하는 등 적어도 제도적인 측면에서는 주민들의 복지에 적극적인 관심을 보여 왔다.



그러나 북한 사회복지시스템은 재정상의 문제를 비롯하여 여러 가지 점에서 취약성을 드러내고 있다. 우선 북한의 의료보장은 사회주의적 우월성을 선전하기 위한 것으로 현실적으로는 여러 문제점에 봉착하여 실제적인 의료보장이 실현되지 못하고 있다. 주요 문제점으로는 첫째, 의료자원의 부족 문제이다. 물적 요소의 경우 경제난과 1990년대 초부터 구소련 및 동구국가의 붕괴로 인한 원조의 단절로 인해 의료품 공급체계가 붕괴되었다. 둘째, 전달체계의 문제이다. 의사담당구역제도는 1차 진료기관을 중심으로 주민의 의료 접근성을 제고하기 위한 것이나 거주지 시·군을 벗어날 경우 통행증이나 여행증명서를 발급받아야 하므로 2차 또는 3차 진료 이용이 불편하여 접근성 및 선택권이 제약된다. 셋째, 의료보장에 관한 재원조달문제이다. 북한의 의료보장은 무상치료제를 토대로 하고 있으나, 경제난과 식량난 등을 겪고 있는 상황에서 이 제도는 명목상의 선전에 그치고 있다. 넷째, 기회균등의 문제이다. 북한의 모든 보건의료자원이 국유화되어 있어서, 자원의 생산 분배가 계획경제의 틀에 따라 이루어지며 운용과정이 경직되고 관료적이다. 당 간부를 위한 특별시설이 존재하고, 당원과 비당원간의 차별대우 등 많은 문제점이 발생한다.

북한의 소득보장제도는 연금제도, 산업재해보상보험제도, 실업보험제도 등이 사회보험의 형태로 이루어져 있고, 「사회보장법」이라는 하나의 제도 속에 포괄되어 있다. 사회보험 대상자 이외의 사람들의 소득 중단에 대한 사회적 대책은 부재하다. 게다가 사회보험대상자인 경우에도 경제난과 식량난 그리고 노동력 부족이라는 현재 북한의 사회상황과 맞물려 계속 노동력을 제공하여야 하며 수급은 그 대가로 지불받고 있어 소득보장과는 다소 거리가 있다고 할 수 있다.

북한의 공적부조제도는 국가가 독점하고 있는 국민소득, 재화 및 용역의 생활수단을 분배하는 과정이다. 그러나 그 대상은 주로 국가공로자, 인민군전사, 군무원, 빨치산이거나 그 부양가족 등으로 국가를 위해 공헌한 특수계층이나 그 가족들에 한정되어 있는 특징을 보여주고 있다. 따라서 북한의 공적부조는 국가목적에 기여하거나 또는 공로자 등에 대한 포상적인 성격을 가지는 이른바 원호사업과 유사하며, 빈곤상태에 놓여 있는 계층을 위한 포괄적인 공적부조라고는 할 수 없다. 즉 북한의 공적부조제도는 평등성을 제고하기보다는 특수계층을 지원하는 데 목적이 있다. 그리고 실질적인 부조의 수준도 현재 북한사회의 상황을 짐작하여 보면 극히 낮을 것으로 판단된다.

한편 북한의 사회복지지는 단적으로 사회주의 공업화 추진이라는 경제적 상황 그리고 산업발전의 중요한 요인인 노동력과 관련하여 전개되고 있다. 따라서 여성복지와 아동복지

는 서로 밀접한 관계를 맺으며 어느 정도 추진되고 있다고 말할 수 있다. 그러나 주로 비경제활동인구 계층으로 사회주의 공업화 과정에서 실질적인 노동력을 제공하지 못하는 노인과 장애인의 복지는 소외되고 있다. 장애인이나 노인의 복지시설로서 기능을 하는 양생원이나 양로원에서마저 이들 수용자를 생산활동에 내몰고 있는 실정이다. 이와 같이 북한의 사회복지지는 균형 성장 측면과 소득, 사회복지서비스부문에서의 노동 유인 측면이 혼재되어 나타나고 있다.

결국 북한에서 사회복지가 실질적이고 구체적으로 실현되기 위해서는 제도적인 측면, 재정적인 측면, 전달체계 측면 등에서 획기적인 전환이 중요하다. 제도적으로는 현재 사회복지가 소수의 지배계급이나 특정계급에 한정되어 있는 일종의 불평등성을 제거하는 방향으로 개선되어야 한다. 재정적인 측면에서는 보편적 복지 구현을 위해서는 재원의 확보가 중요하다. 그러나 현재 북한의 경제상황 등을 고려할 경우 개인이나 단체로부터 적절한 재원을 확보하는 것이 거의 불가능할 것이다. 모든 영역에 있어서 사회복지 내지 사회보장은 국가의 부담을 전제하고 있다는 점에서 오히려 국가 재원에서 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 군사비 지출을 과감히 줄여 복지비용으로 전환할 필요가 있다. 그리고 마지막으로 전달체계의 측면에서는 보다 근대화되고 민주화되는 관료체제의 개혁이 중요하다.

제11장에서는 북한의 군수산업 현황과 운영실태를 중점적으로 살펴보았다. 북한 경제정책의 기본노선은 경제건설과 군사력 강화를 동시에 추구하는 것이며, 이를 구현하기 위한 정책추진방향을 중공업 우선정책에 두고 있다. 북한은 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 국방건설과 경제건설의 병진전략을 채택한 바 있다. 또한 1960년대 중반 공산권의 이념분쟁과 중·소간의 국경분쟁 등이 격화됨에 따라 김일성은 국방에서의 자위를 제창하고 경제발전을 지연하더라도 군사력을 한층 강화해야 한다고 강조한다. 이후 북한은 지금까지 군사력 강화와 경제건설의 병진정책을 지속해오고 있다.

북한의 군수산업은 ‘제2경제’로 지칭되고 있으며, 국방위원회를 정점으로 당·내각·군의 3원적 체계에 의해서 운용되고 있다. 군수산업에 대한 최고지도기관은 1992년 북한의 헌법이 개정되기 전까지는 당중앙위원회 군사위원회였으나, 헌법의 개정으로 중앙인민위원회의 상위기관인 국방위원회가 무력과 국방건설사업을 지휘하는 최고군사지도기관으로 부상하였다.

북한의 경제위기를 심화시키고 있는 가장 큰 요인 중의 하나는 중공업 우선정책에 이은 군수산업 우선정책이라 할 수 있다. 중공업 우선정책의 실패는 우선 투자한 중공업이 비생

산적인 군수산업에 전용됨으로써 다른 경제부문의 마비를 유발하였으며, 결과적으로 오늘날 북한의 경제구조에서 군수산업만이 불균형적으로 과도하게 성장하는 기현상이 초래되었기 때문이다. 현재 북한 군수산업체의 생산은 총 사회생산의 30%에 해당하고 군수산업체의 생산액은 민간산업체의 생산액을 능가한다. 소련의 경우 총 사회생산에서 군수산업이 차지하는 비중이 8% 정도였음을 감안할 때 북한경제에 있어 군수산업의 중요도는 매우 높다는 사실을 알 수 있다. 이러한 사실은 북한이 군수산업을 중공업 육성의 일환으로 추진하고 있음을 의미하며, 결국 북한의 군수산업 그 자체가 북한 중공업의 핵심기반이자 오늘날에 와서는 외화획득의 주요수단으로 이용되고 있다고 볼 수 있다. 즉 북한의 군수산업은 북한경제의 50% 이상을 차지하고 있지만 시장경제원칙에 반하여 비효율적·비생산적으로 운영·관리됨으로써 북한경제의 엄청난 부담으로 작용하고 있으며, 이는 남북한 통합시 통일한국의 군수산업뿐만 아니라 경제 전반에 걸쳐 큰 장애요인이 될 것으로 전망된다.

따라서 북한경제가 발전을 하기 위해서는 경제발전에 직접적 저해요인이 되고 있는 산업구조에 대한 개혁과 개방이 선행되어야 하는데, 특히 중공업분야에 대한 투자를 축소하고 상대적으로 비교우위상태에 있는 노동집약적 경공업육성을 육성할 뿐 아니라 중공업부문 중 상당한 비중을 차지하고 있는 군수산업분야에 대한 투자 감소와 민수전환이 추진되어야 한다. 군수산업에 대한 축소와 민수전환은 북한 산업구조를 개혁하는 데 필수적이며, 그로 인한 북한 무기생산 개발의 축소는 미국을 위시한 서방국가들로 하여금 각종 경제제재조치를 해제하고 북한지역에 대한 투자를 유발해 궁극적으로 북한경제발전에 상당한 기여를 할 것으로 보인다.

제12장에서는 북한의 대외경제관계 및 경제특구에 대해 살펴보았다. 북한의 대외경제정책의 가장 근본적인 문제는 바로 사회주의 경제체제에 기인하고 있다. 북한의 대외경제정책이 현재와 같이 사회주의체제를 고수하면서 체제개혁과 대외개방을 회피한다면 세계경제와 북한경제와의 괴리는 더욱더 깊어질 수밖에 없으며, 대외경제관계 역시 현재보다 더 나쁜 상황에 빠져들 것이다. 특히 북한의 경제현실은 이제 자력으로서는 회생하기 어려운 상황에 처해 있으며, 대외경제부문은 북한의 경제문제 해결에 있어 중요한 역할을 담당해야 한다.

따라서 이 분야에 있어서 과감한 정책적 변화가 요구되는데, 우선 외국투자 유치를 위한 투자환경의 개선이다. 현재 북한이 생산하고 있는 제품은 품질이 낮고, 세계시장에서 요구

하는 품질을 충족시키지 못하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 북한이 외자도입과 직접투자를 유치하여 경쟁력 있는 상품을 생산할 수 있어야 한다. 이는 북한이 경제특구 등을 통해서 투자환경을 대폭 개선할 경우에만 비로소 가능하게 될 것이다. 이를 위해서는 현재 조성되어 있는 나진·선봉을 비롯하여 신의주·개성·남포 등에 경제특구를 설치하고 해당 지역의 투자환경을 대폭 개선하는 것이 시급한 과제이다.

현실적으로 북한의 대외경제부문을 활성화하기 위한 대안으로는 경제특구 외에는 달리 대안이 없다. 경제특구의 투자환경을 마련하는 데 있어서는 중국의 대표적 성공사례인 심천 경제특구를 벤치마킹하여 이곳의 투자환경과 경제특구의 운영에 대한 노하우를 습득하는 것이 중요하다. 특히 경제특구의 투자여건을 대폭 개선하고 중국의 심천과 같은 경제특구의 법적 지위를 부여함으로써 자본과 기술을 들여오는 창구의 역할을 하도록 하여야 한다. 또한 이 특구에서는 북한의 무역회사나 기업인들이 책임경영을 할 수 있도록 분권화를 추진하여 기업의 경쟁력을 배양하도록 하여야 한다. 대외투자환경의 개선을 통해서 직접투자를 유치함으로써 수출상품의 품질개선을 추구하고, 이를 통해서 벌어들인 외환수입으로 수입능력을 증대시켜 생산재와 설비를 수입하여 산업의 구조조정을 추진하고 국내산업의 경쟁력을 높이도록 하여야 한다.

대외경제부문에 있어서 북한의 또 하나의 중요한 과제는 현재와 같은 자급자족의 폐쇄적 입장에서 수출지향적 발전전략으로 전환하는 것이 필요하다. 북한은 사회주의 초기부터 ‘내부축적을 원천으로 국내시장수요를 자체생산으로 충족시키며 자기자원, 자본, 기술, 인재를 활용하여 국내 경제를 건설’ 하는 것을 목표로 하는 수입대체전략을 취해 왔다. 이는 국내에서 필요한 재화에 대해서만 외국으로부터 중간재를 수입하고, 국내의 기술과 자본을 이용하여 국내에서 가공 및 조립생산을 하는 것을 말한다. 그러나 이러한 수입대체전략은 중국과 같이 내수시장이 큰 경우에는 의미가 있을지 모르나, 북한과 같이 내수도 작고 국내 수요가 미미한 경우에는 바람직한 전략이 되지 못한다. 이러한 이유에서 북한은 기존의 수입대체전략에서 우선 수출지향적인 무역정책으로 전환하는 것이 바람직하다. 물론 이 경우에는 북한 내부의 산업설비와 생산구조가 현대화되어야 하고, 이를 위해서는 외국인의 투자가 필수적이다.

수출지향적인 정책은 한국, 홍콩, 타이완과 같은 국가들에서도 볼 수 있듯이 국내시장의 확대와 성장에도 기여할 수 있으나, 세계시장의 환경에 따라서 종속된다는 것을 북한으로서는 우려할 수 있다. 그러나 어떠한 전략이 되었든지, 북한으로서는 현재 수입대체나 수

출지향적 전략 중 어느 하나만으로는 현재의 문제를 해결할 수 없다. 왜냐하면 북한은 현재 1차 산업제품이나 섬유, 단순한 전기전자제품 등의 품목으로 수출지향적 전략을 취한다면 수출상품의 구조를 고부가가치산업이나 기술집약적 산업으로 전환하는 것이 불가능하기 때문이다. 이는 오히려 국내의 경제에도 부정적인 영향을 미치게 되고, 장기적으로는 수출규모의 증대를 위해서도 바람직하지 않을 수 있다. 또한 반대로 수입대체전략만을 가지고는 세계 여러 국가와의 무역관계에 있어서 단절이 있을 수 있기 때문에 세계시장에서의 시장점유율을 높일 수도 없다. 따라서 북한은 양 전략을 동시에 추진하되, 현재로서는 수입대체전략을 통해서 수출지향적인 산업으로의 전환을 위한 기반을 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

제13장에서는 남북한 경제협력 현황에 대한 분석을 바탕으로 향후 방향을 제시하였다. 1989년부터 시작된 남북교역은 남북한 사이의 긴장관계가 지속되는 속에서도 비교적 안정성을 보이면서 지속되어 왔다. 2000년도에 남북교역이 4억 달러를 돌파한 이후 2001년에는 교역량이 다소 감소한 약 4억 3백만 달러를 기록했다가 2002년에는 다시 급증하여 단번에 6억 4천만 달러를 기록하였다. 2002년도에는 2001년에 비해 총 교역규모는 59.3% 증가했고, 반입은 54.2%, 반출은 63.2% 증가하여 반입·반출 모두 큰 증가세를 보였다.

지난 12년간(1990~2002년) 남북교역실적은 금액상으로 총 36억 196만 달러를 기록하였는데, 이는 연평균 190%의 증가율을 보인 것이다. 아직까지 남북이 정치·군사적으로 대립되어 있고 남북 사이에 교역에 필요한 합리적인 제도적 장치가 구축되어 있지 않으며, 특히 북한의 교역관행이 비합리적임을 고려해 볼 때, 이만큼의 실적이라도 낼 수 있었던 것은 큰 성과가 아닐 수 없다. 특히 남북교역규모가 남한의 교역규모에 비해 불과 0.13%(2002년 기준) 정도에 지나지 않지만, 북한의 대외교역규모에서 차지하는 비중은 30.8%(2002년 기준) 정도나 되고 있는바, 이는 북한경제가 남북교역에 의존하는 비중이 상당히 높다는 것을 말해준다.

남북교역은 장차 남북의 경제통합을 준비하는 차원에서 당위성이 설명되고 경제·지리적 유리성에 의해 그 필요성이 강조되었으며 같은 민족이라는 의식으로부터 경제논리보다는 민족감정에 의해 접근되어 왔다. 그러나 12년간 남북교역과정을 보면 우리가 목적하는 경제통합이나 경제적 유리성을 최대한 살리기 위한 노력에도 불구하고 그 결과는 기대에 미치지 못하고 있다.

지금까지 진행된 남북교역과정을 보면서 느끼게 되는 부정적인 요소들을 정리해 보면

대체로 다음과 같은 것들이 지적될 수가 있다. 첫째, 남북 정상회담 이후 직교역이 크게 늘어나고 있지만 아직까지 남북교역이 대부분 간접교역에 의해 이루어짐으로써 엄청난 비효율성을 나타내고 있다는 것이다. 둘째, 실질교역이 좀처럼 증가하지 못하는 구조적 한계에 있다는 것이다. 남북교역이 외견상으로는 지속적인 증가세로 보이지만 북한에 대한 KEDO 중유 지원이 시작된 1995년 이래 남북교역 통계에는 상업적 거래가 아닌 비거래성 물자교역이 포함되고 있다. 셋째, 업체 및 건별 평균 교역규모가 감소세를 나타내고 있다는 것이다. 남북교역이 시작된 이래 지난 12년간 교역참여업체의 수는 증가해 온 반면, 업체당 평균 교역액은 1993년 이래 지속적으로 감소하고 있다. 넷째, 위탁가공교역의 안정성에도 불구하고 증가세는 둔화되고 있다는 것이다. 위탁가공교역은 1992년 이후 꾸준히 증가해 오면서 남북교역의 가장 안정된 형태로 평가되어 왔다. 그러나 위탁가공교역의 증가는 급격히 둔화되고 있어 대체로 정체상태인 것으로 평가되고 있다.

이와 같이 남북교역이 활성화되지 못하고 있는 요인들로는 ▲과도한 물류비 ▲북한체제의 불확실성 ▲불안정한 대외환경 ▲대북교역에 있어서 필수적인 정보 부족 ▲대북교역 관련제도의 미비 등을 지적할 수 있다.

따라서 교역활성화를 위한 정부측의 과제로는 첫째, 거래기업의 고물류비를 낮춰주기 위한 지원대책을 세워야 한다. 둘째, 교역 참여업체들에 대해서 적정수준의 보조금을 지원하는 방안을 연구해 보아야 한다. 셋째, 교역에 있어서 경제외적 불확실성을 최소화하기 위한 노력을 해야 한다. 이를 위해서는 남북 당국간에 이미 합의한 경험 합의서들을 실천하기 위한 실질적인 조치들을 취하는 것이다. 넷째, 대북교역 관련 법적 제도적 장치를 재정비하는 노력을 기울여야 한다. 우선 「남북교류협력법」은 남북관계를 규율하는 기존의 법체계를 유지하는 가운데 제정됨으로써 기존 법질서와의 모순이 있어 국내 입법체계상의 혼선을 야기하고 있다. 「국가보안법」과의 관계에서 남북관계 및 남북교류협력에 관한 기본법체로서의 성격을 갖기 위해 법체계상의 정비를 해야 한다. 다섯째, 대북 관련 실무분야에 대한 지원을 강화해야 한다. 이를 위해 우선 대북사업 전문기구를 설치하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 개별기업은 정보력과 경험 등 한계로 대북진출사업을 독자적으로 추진하는 데는 많은 어려움이 있으므로 기업의 대북진출과 관련한 제반업무 수행 및 지원, 창구역할을 담당할 추진기구가 구축될 필요가 있다.

제14장에서는 북한경제의 회복을 위한 전략과 과제를 제시하였다. 1990년대 들어 소련과 동구권 등 사회주의국가들은 개혁과 개방이라는 기치하에 급속한 체제 전환을 추진하

였다. 이러한 범세계적인 사회주의체제의 변화에도 불구하고 북한은 사회주의 경제체제를 지속적으로 고수해 왔다. 그 결과 사회주의체제의 비효율성이 점차 노정되고 누적되어 경제상황이 상당히 악화되었고 사회주의권의 붕괴로 인해 북한경제는 최악의 상황을 맞이하게 되었다.

이러한 북한경제를 재건하기 위해서는 상당 수준의 변화가 불가피하다. 그 변화는 다양한 각도에서 시도될 수 있으나 그 기본방향은 자본주의적인 요소를 체제에 도입하는 것이다. 물론 자본주의적 요소의 도입이 북한 경제의 모든 문제를 해결해 줄 수는 없다. 또한 자본주의체제를 도입한다 해도 북한이 가지고 있는 사회주의적 장점은 살려나가는 것이 필요하다. 결국 자본주의체제는 북한경제의 비효율성을 교정하기 위한 수단이므로 북한이 당면한 경제적 어려움을 구체적으로 적시하는 작업이 선행되어야 한다.

북한경제의 최대 약점은 경제활력의 부족이다. 이는 부분적으로는 자본과 기술의 부족 때문이며, 보다 근본적으로는 경제적 인센티브가 없기 때문이다. 경제개발 초기에는 ‘사회주의 조국 건설’이라는 목표하에 국민적 단결이 가능했지만 사회가 성숙되고 경제개발 단계가 상승함에 따라 경제적 인센티브의 결여에 따른 한계가 나타나 생산성이 감소되었다. 향후 북한경제를 개선하기 위해서는 적절한 경제적 인센티브를 창출하고 제공해야 한다. 경제적 인센티브는 소유권의 창출과 밀접한 관련이 있으며 이는 다시 생산수단의 사유화와 연결되므로, 경제에 활력을 불러일으키기 위해서는 사유화를 위한 제도적 장치의 마련 등 사회주의체제의 근본적인 개선이 필요하다.

중앙당국이 작성하는 경제계획의 부정확성도 북한경제가 해결해야 할 과제이다. 비록 경제에 내재되어 있는 불확실성으로 인해 계획이 정확히 맞을 수는 없다 하더라도 일정수준 이상 현실과 부합되는 측면이 있어야 한다. 하지만 계획과 현실이 상당한 괴리현상을 보이므로 경제운영의 어려움이 가중된다. 이의 종합적인 해법은 가격 메커니즘의 도입이다. 가격은 여러 과정을 거쳐 경제를 균형상태로 유도하는 속성이 있으므로 계획과 현실을 연결하여 불일치현상을 해결해 준다. 자본주의체제의 유연성은 바로 가격 메커니즘에서 비롯된다고 해도 과언이 아니며, 자본주의와 사회주의의 가장 큰 차이점은 가격 메커니즘의 존재 여부라 할 수 있다.

북한경제는 대내외적으로 자유화를 추진해야 한다. 가격 메커니즘이 도입되면 자동적으로 정부의 통제가 축소되고 경제시스템이 과거에 비해 자유화될 것이다. 하지만 이러한 과정을 보다 확실히 실천하고 자유화를 충분히 달성하기 위해서는 경제 관련 법제의 개편

이 필요하다. 북한의 경제 관련 법제는 계획경제를 염두에 두고 작성되었으므로 시장이나 가격에 의거하여 경제가 운영되는 자본주의체제와는 모순되는 점이 많다. 이러한 모순의 제거 없이는 자본주의적 요소가 실질적인 효과를 발휘할 수 없다. 북한의 내부적인 자유화는 인센티브의 창출에 기여할 것이며 생산성의 자연스러운 상승을 가져올 것이다. 또한 대외적인 자유화는 북한경제에 외부로부터의 자본과 기술이 활발하게 유입되는 계기가 될 것이다.

구성원들의 인식전환도 중요한 과제로 부상된다. 국가가 일자리와 기본적인 소비수요를 충족시켜 준다는 인식을 가지고 있는 한 자본주의적 개선은 요원하다. 경제활동의 거의 대부분은 개인이나 기업이 수행하고 국가는 최소한의 관리·감독만을 하는 것이 효율적이다. 개인의 창의력이나 기업가 정신을 고양할 수 있는 체제를 만들어야 효율성이 증가되기 때문이다.

한편 낙후된 북한경제의 재건에는 인프라 구축과 산업구조조정이라는 기술적인 측면의 노력도 필수적이다. 사실 북한의 인프라 설비는 1980년대 이후 지난 20여년간 대규모 투자가 없었던 관계로 낙후되어 있는 실정이다. 산업구조도 지나치게 중공업 위주이며 21세기 첨단산업이 별로 없는 등 경제개발의 잠재력을 극대화할 수 있도록 짜여져 있지 않다. 인프라나 산업구조는 체제의 전환 없이도 개선할 수 있다는 측면에서 앞서 언급한 과제보다 실천이 쉬울 듯하지만, 계획 입안시 우선순위의 설정, 자본과 기술의 조달, 관리체계의 정립 등 여러 현실적인 문제점을 해결해야 한다.

이와 같이 경제회복을 위해서는 북한이 경제체제 개혁과 같이 내부적으로 해결하여야 할 과제가 있는 반면, 대외경제협력의 측면에서 주변국을 포함한 국제사회와 해결하여야 하는 과제들이 있다. 특히 만성적인 공급부족과 기술낙후로 인해 경제의 효율성이 극도로 저하되어 있는 북한의 경제실태를 고려할 때 외부로부터의 경제지원과 협력은 북한경제의 재건을 위해서는 필수적이라 하겠다. 따라서 북한은 국제사회가 인정할 수 있는 수준의 개혁·개방에 대한 적극적인 조치를 일관되게 추진할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 주변국과 국제기구로부터 경제재건에 필요한 자금과 기술을 지원받기 위해 노력하여야 할 것이다.

국제사회 또한 북한이 과거와 다른 변화된 모습을 보이고 대외관계 개선에 적극적인 자세를 보이면, 비록 시장경제체제의 도입과 같은 획기적인 정책 변화가 단시일내에 동반되지 않더라도 북한의 개혁·개방을 유도한다는 큰 틀에서 경제지원을 본격화해야 할 것이



다. 북한의 경제회복과 이를 위한 대외경제협력의 확대는 한반도 주변의 국제정세를 안정시킬 뿐만 아니라 동북아 경제·안보협력체계 구축에 상당한 기여를 할 것으로 전망된다. 그러나 한반도를 둘러싼 국제질서는 남북한과 미국, 일본, 중국, 러시아 등과 같은 주변국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 북한의 경제재건을 위한 국제적 지원은 주변국의 외교정책과 국내 정치적 이해관계에 크게 영향을 받게 될 것이다. 또한 북한경제 복구에 소요되는 천문학적인 자금을 일부 국가가 충당하기에는 경제적 부담이 너무 크다. 따라서 북한경제 재건을 위해 주변국과 국제기구들이 공동으로 참여하여 역할을 분담하는 다자적 국제협력방식이 필요하다.

# I. 북한의 경제동향

## 1. 거시경제 현황

### 가. 국민소득 및 경제성장률

북한은 자본주의 국가에서 사용하고 있는 ‘국민총생산’이란 경제지표를 쓰지 않고 대신 경제총량지표로서 ‘사회 총생산물(GSP: Gross Social Product)’과 ‘국민소득(NMP : Net Material Product)’이란 개념을 사용하고 있다.<sup>1)</sup>

북한에서도 국민생활수준을 평가하기 위해 ‘국민소득’이라는 개념을 쓰고 있지만, 그것은 우리가 생각하는 것과는 많은 차이가 있다. 북한에서는 다음과 같은 두 가지 문제를 어떻게 보는가 하는 데 따라 국민소득에 대한 견해가 근본적으로 달나진다고 보고 있다.

첫째로, 국민소득을 사회적 재생산의 개념으로 보는가 아니면, 총소득 또는 개별적인 소득들의 산수적인 합계로 보는가에 따라 그 정의가 달나진다는 것이며, 둘째로, 국민소득을 ‘물질적인 생산적 노동’의 결과로 보는가 아니면, ‘경제활동 일반’의 결과로 보는가에 따라 정의가 달라진다는 것이다.

---

1) 북한에 따르면 ‘사회총생산물’이란 “일정한 기간 사회의 모든 생산부문에서 창조된 물질적 부를 전 사회적 범위에서 개괄한 총량”을 말한다. 그리고 ‘국민소득’은 ‘사회총생산 중에서 소비된 생산수단을 보상하고 그 나머지 부문, 즉 그 해에 새로이 창조된 가치’라고 정의하고 있다. (『경제사전』, 제1권, p. 754, 평양: 사회과학출판사, 1995.) 그러므로 북한의 국민소득개념에는 자본주의 국가와는 달리 비생산적 서비스부문이 포함되지 않는 것으로 보아야 한다.

첫 번째 문제는 사회총생산물과 국민소득과의 관계문제이며, 두 번째 문제는 생산적 노동과 비생산적 노동과의 관계문제이다.

과거 국민소득개념과 관련하여 사회주의 경제학자들과 자본주의 경제학자들 사이에서 끊임없는 논쟁들이 있어 왔다. 사회주의 경제학자들은 자본주의 경제학자들이 국민소득에 대한 개념을 규정함에 있어서 국민소득범주를 사회적 재생산과정으로부터 완전히 분리시켜 단순한 통계적인 수치로 규정하고 있다고 비판해 왔다. 사회주의 정치경제학은 국민소득을 '새로 창조된 가치가 포함되어져 있는 사회총생산물의 일부', 즉 현물부분에서 축적 부분과 소비부분을 이루는 사회총생산물의 일부로 보고 있다. 이것은 자본주의경제학에서 국민소득을 시초소득이든 파생소득이든 관계없이 사회의 모든 성원의 개별적인 소득들의 산수적인 합계로 규정하고 있는 것과 상당한 차이가 있다.

북한 경제학자들은 또한 자본주의 경제학자들이 국민소득에 대한 개념을 규정함에 있어서, 국민소득에 물질적인 것만이 아니라 비물질적인 것(각종 서비스)도 포함하고 있다고 비판하고 있다. 사회주의 정치경제학은 국민소득을 물질적인 생산적 노동의 결과로써 이루어진다고 보고 있는데, 이것은 자본주의 경제학이 국민소득을 사람들의 경제활동 일반의 결과로 보고 있는 것과는 상당한 차이가 있다. 실제로 자본주의 경제학에서 국민소득에 포함한 구체적인 대상들은 1) 사기업과 공기업이 시장의 공급을 위하여 생산된 모든 상품과 서비스(주택과 같은 일부 장기이용재의 서비스도 포함), 2) 집단적인 소비를 위하여 정부에 의하여 제공되는 모든 서비스(무장력의 서비스 포함), 3) 교회, 교육기관과 같은 비영리적인 성격의 기관들에 의하여 생산된 모든 상품과 서비스, 4) 자체소비를 위하여 가정경제에서 생산된 일부 상품과 서비스(주부와 기타 가족성원들에 의하여 생산된 봉사, 자가소유의 주택서비스 등을 포함)가 포함되어 있다. 그러나 현재 북한에서 말하고 있는 국민소득에는 한해에 생산된 소비재의 총량과 확대재생산에 이용될 생산수단부분의 합계로만 포함되며, 비물질적인 경제활동영역에서 창조된 가치(서비스부문)는 포함하지 않고 있다.

한편 북한의 경제학자들은 자본주의 국가들에서 국민소득개념을 규정함에 있어서 비일원론적인 방법을 쓰고 있다고 비판하고 있다. 즉 자본주의 국가들에서 사용하고 있는 비일원론적인 성격은 국민소득개념에 대한 통일적인 규정이 없고, 개별적인 나라 또는 학자들에 따라 서로 다르게 정의되고 있는 데서 나타나며 또한 자본주의 국가들에서 쓰이고 있는 국민소득개념이 매우 잡다한 데서 나타난다고 비판하고 있다. 북한학자들은 국민소득이

사회의 개별적인 소득이 아니라 사회 전체의 소득을 특징짓는 개념이라고 보고 있다. 그들이 말하는 개별적인 소득이라고 하는 것은 개별적 주민의 소득을 의미할 수도 있고 개별적인 기업소 또는 인민경제부문의 소득을 의미할 수도 있다.

또한 북한이 국민소득을 사회적 재생산의 개념으로 보고 있는 이유는 국민소득이 사회총생산물과 불가분적으로 연관되어 있는 사회적 재생산의 범주로 보고 있기 때문이다. 그들은 사회적 재생산의 범주로서의 국민소득의 개념은 사회적 재생산의 기본원리들에 의거한다고 설명하고 있다. 그들이 말하는 사회적 재생산의 기본원리는 첫째로, 사회적재생산을 두 가지 형태, 즉 단순재생산과 확대재생산으로 구분하는 것이며, 둘째로, 사회적 소비를 두 가지 형태, 즉 생산적 소비와 비생산적 소비로 구분하고 사회생산물도 생산수단과 소비재로 나누며, 사회적 생산을 생산수단을 생산하는 I 부류와 소비재를 생산하는 II 부류로 구분하는 것이며 셋째로, 사회생산물의 가치를 세 부분, 즉  $c$ ,  $v$ ,  $m$ 으로 분할된다는 것이다( $c$ :생산수단가치,  $v$ :노동력의 가치,  $m$ : 이윤).

국민소득은 재생산의 이러한 일반적인 원리에 의거하여 사회총생산물의 일부로, 새로 창조된 가치가 체현되어 있는 생산물부분으로, 축적과 소비에 쓰이는 생산물부분으로 규정된다고 보고 있다.

한편 북한에서 경제지표의 하나로 활용하고 있는 사회총생산물은 전 사회적 범위에서 일정한 기간에 생산한 생산물의 총체로서 거기에는 개별적 생산단위에서 생산된 노동생산물이 전부 포함된다. 여기에는 소비재뿐 아니라 각종 생산수단도 포괄하고 있으며, 사회의 최종생산물뿐 아니라 중간생산물도 포괄되어 있다. 따라서 북한에서는 사회 총생산물은 중복계산요소들을 피할 수 없으며 이러저러한 원인에 의하여 그 크기가 달리 규정될 수 있다고 보여진다.

사회총생산물은 또한 일정한 기간에 생산된 사용가치들의 총량으로서 가치적으로 보면 그것은 해당 시기에 새로 창조된 것만 아니라 그 이전 시기에 창조된 것들도 포함하고 있다. 북한에서 보는 국민소득과 사회총생산물개념은 모두 사회적재생산의 결과를 반영하는 개념이지만 몇 가지 측면에서 서로 구별하면서 사용하고 있다. 국민소득은 우선 중복 계산되는 요소들을 반영하지 않는다. 국민소득은 사회총생산액에서 중복되는 부분을 공제한 것이며 따라서 북한경제의 조직구조의 영향을 받지 않으며 사회적 생산의 결과를 비교적 정확히 반영한다고 볼 수가 있다. 북한에서는 사회총생산물에서 중간생산물(중복계산되는 요소)을 공제한 것이 최종생산물로 보며 최종생산액도 그에 속하는 소비재와 노동수단을

생산하는 데 지출된 노동시간에 의하여 규정된다고 보고 있다. 다시 말하여 최종생산물로 되는 사용가치를 창조하는 데 들인 시간이 최종생산액 규정의 기준으로 된다는 뜻이다. 따라서 최종생산물을 가치적 측면에서 고찰하면 거기에는 해당 시기에 새로 창조된 가치뿐 아니라 그 이전시기에 창조된 가치도 포함되게 된다.

북한에서 사회총생산물은 가치적으로 세 부분, 즉 소모된 생산수단의 가치, 자기를 위한 노동에 의하여 창조된 가치, 사회를 위한 노동에 의하여 창조된 가치로 구성된다고 보며 국민소득은 두 부분, 즉 자기를 위한 노동에 의하여 창조된 가치와 사회를 위한 노동에 의하여 창조된 가치로 구성된다고 표현하고 있다.

그러나 우리나라를 비롯한 국제통계기구와 연구기관들은 여러 가지 현실적 필요성과 비교연구를 위하여 북한에서 사용하고 있는 개념들을 자본주의적 개념에 부합하는 개념으로 전환하여 평가하고 있다. 즉 북한에서 사용하고 있는 ‘사회총생산물’ 지표와 ‘국민소득’ 지표 대신 GNI(Gross National Income)와 1인당 GNI를 추계하여 북한의 경제동향을 평가하고 있다. 우리 정부는 1990년부터 UN의 국민계정체계에 근거하여 북한의 국민소득을 추정·발표하고 있다(표 I-1 참조).

2001년 현재 북한의 명목 GNI는 157억 달러로서 남한의 약 1/26.8 수준이며 1인당 GNI는 706달러로서 남한의 1/12.6에 불과하다.

1970년대 중반기까지만 해도 상대적으로 고도성장을 해오던 북한경제는 그동안 추구해 왔던 폐쇄적 자립경제정책과 계획경제에 의한 비효율성이 누적되면서 장기적이고 만성적 경제침체의 길에 빠져 있다. 특히 1990년대 초부터는 사회주의국가들의 시장경제체제 전환에 따른 급속한 대외경제관계 단절로 1998년도까지 연평균 -4.3%의 성장률을 나타냄으로써 경제규모가 1989년 대비 40% 가까이 줄어들었다.

그러나 최근 수년 동안에는 남북경협 및 대북지원활성화와 국제사회의 대북지원확대 등에 힘입어 1999년부터는 지속적인 성장추세를 보이고 있다. 북한은 1999년도에 전년 대비 6.2% 성장을 보인 이후로 지금까지 플러스성장을 보이고 있어 일부에서는 북한경제가 빈곤함정에서 탈피하고 있다고 평가하기도 한다. 사실 2000년도도 경제성장률이 1.3%로서, 곡물수확량이 1999년에 비해 15%나 큰 폭으로 감소한 것을 제외하면 광업, 건설업, 제조업, 서비스업 등의 산업생산은 계속 증가추세에 있으며 이러한 플러스성장 추세는 2001년도도 지속되었다. 북한은 2001년 최대 경제건설과제로 ‘현존 경제 토대의 정비’와 ‘국가경제력 강화’를 강조하고 경제회복에 총력을 기울인 결과 전년 대비 3.7%의 성장을 이

룩했다. 2001년에 북한은 농업생산이 여타 부문에 비해 상대적으로 호조를 보이는 가운데, ‘기술개건사업(技術改建事業)’과 공장·기업소의 보수·정비에 주력한 광공업 및 건설업 부문에서도 소폭의 플러스성장을 하였다.<sup>2)</sup>

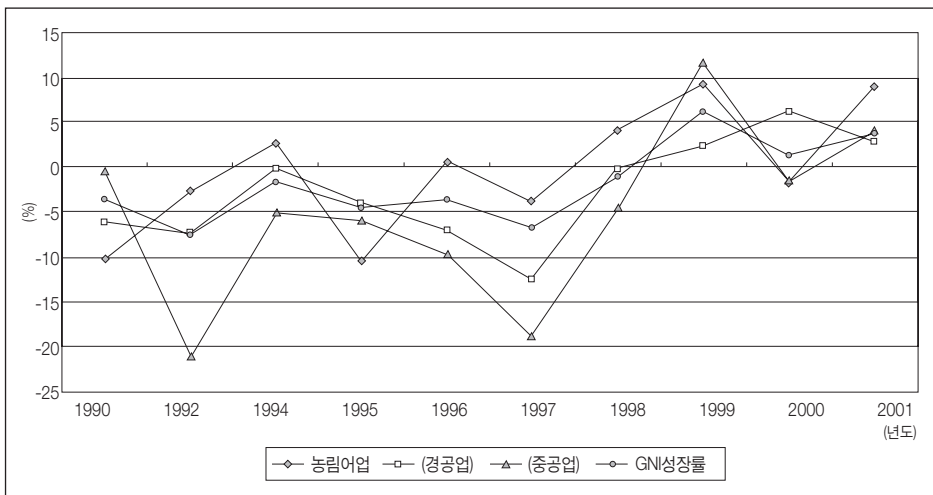
〈표 1-1〉 남한과 비교된 북한의 국민소득 추이

(단위: 억 달러, 달러, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
명목 GNI												
북한(A)	231	229	211	205	212	223	214	177	126	158	168	157
남한(B)	2,523	2,949	3,143	3,452	4,017	4,881	5,183	4,740	3,168	4,021	4,552	4,221
(B)/(A)	10.9	12.9	14.9	16.8	18.9	21.9	24.2	26.8	25.1	25.5	27.1	26.8
1인당 GNI												
북한(A)	1,142	1,115	1,013	969	992	1,034	989	811	573	714	757	706
남한(B)	5,886	6,810	7,183	7,811	8,998	10,823	11,380	10,307	6,742	8,581	9,628	8,900
(B)/(A)	5.2	6.1	7.1	8.1	9.1	10.5	11.5	12.7	11.9	12.0	12.7	12.6
경제성장률												
북한	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7
남한	9.0	9.2	5.4	5.5	8.3	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.7	8.8	3.0

자료: 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 각년도.

〈그림 1-1〉 북한의 주요 산업 및 GNI 성장률 추이



2) 통일부(2001. 12. 21), 「금년도 북한 경제 종합평가와 전망」, 보도자료.

최근 북한의 이러한 경제회복추세는 김정일 정권의 정식 출범에 따른 체제 안정화와 더불어 경제정상화를 위한 재정지출의 확대, 1998년도 이후 대규모로 지원되고 있는 외부로부터의 무상원조, 금강산관광사업에 따른 외화의 유입 등이 일부 공장가동의 정상화를 초래했기 때문인 것으로 판단되고 있다.

그러나 북한의 이러한 경제성장 추세는 본격적으로 플러스성장과정의 선순환(善循環) 과정으로 전환되고 있는 것으로 판단하기 어렵다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 주장의 이유로는 북한산업생산 회복의 최대 관건인 중화학공업부문 성장추세가 1999년도를 제외하고는 여전히 마이너스성장에 머무르고 있기 때문이다(그림 I-1 참조).

## 나. 산업구조 및 공업구조

북한은 전후부터 지금까지 자립적 민족경제건설의 목표하에 ‘중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전’ 시키는 경제전략을 시종일관 견지해 왔다. 이러한 경제전략과 정책에 의해 북한산업에서 중공업이 차지하는 비중은 상대적으로 높게 나타나며, 중공업 내부에서도 생산수단생산재 부문이 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 이러한 정책은 산업전반에 심각한 불균형을 초래하게 된 주원인이기도 하다. 북한의 경우 자립경제노선과 중공업 우선주의에 의해 공업화가 빠르게 진척되었지만, 그 과정에 경공업과 농업의 낙후성이 초래되었고 이는 현재 국민생활품난의 근본적인 원인으로 되고 있다. 북한의 산업구조는 중공업 우선주의에 기초한 불균형 성장전략과 군사·경제 병진 노선에 의해 공업내부구조에서도 중화학공업부문이 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 현재 북한의 공업내부구조에서 중공업 대비 경공업 비율은 거의 3:1로 나타나고 있어 선진공업국 구조형태를 띠고 있지만, 사실은 경공업발달이 상대적으로 부진하면서 나타나는 기형적 구조라고 할 수가 있다. 북한은 공업화정책하에서도 자립경제의 근본적 기초로 되는 식량의 자급자족을 위해 농업인구에 대한 강력한 보호정책과 농업지원정책을 지속하여 왔으며 따라서 산업부문에서 농업부문이 차지하는 비중은 높게 나타나고 있다(표 I-2 참조).

북한의 산업구조에서 농림수산업이 1990년대 이전에는 평균 25% 내외를 차지하다가 최근에는 30% 이상 상승하는 반면, 광공업부문 비중은 한때 60%의 비중을 보이다가 최근에는 26%까지 줄어드는 현상을 보이고 있다(표 I-3 참조).

최근 북한경제동향에서 나타나고 있는 특이한 점은 서비스부문의 비중이 지속적으로

〈표 1-2〉 북한의 산업구조 추이

(단위: %)

구분	1956	1960	1970	1980	1990	1995	1999	2000	2001
농림수산업	26.1	28.9	21.5	20.0	26.8	27.6	31.4	30.4	30.4
광공업	40.1	41.3	57.3	60.0	42.8	30.5	25.6	25.4	26.0
SOC·서비스 ·정부기타	33.8	29.8	21.2	20.0	30.4	41.9	43.0	44.2	43.6

자료: 통일부, 한국개발연구원, 한국은행.

증가하고 있다는 점이다.<sup>3)</sup> 최근 몇 년간 서비스부문과 농림수산업 비중이 높아지고 광공업부문 비중이 낮아진 것은 농업과 서비스부문의 개발이 급격히 확대되어 이루어진 것이 아니라, 원자재난에 의해 중공업부문의 생산이 급격히 줄어들었기 때문으로 보인다. 사실 북한에서는 서비스산업부문을 생산활동으로 보지 않기 때문에 그 비중이 별로 높지 않았다. 그러나 최근 서비스부문의 비중이 높게 나타나고 있는 것은 실물경제를 뒷받침하는 상업, 유통, 금융, 보험, 서비스 부문 등의 생산활동이 활발해졌기 때문이 아니라 대형 수력발전소, 고속도로, 주택 등 건설부문에서의 실적이 상대적으로 높아졌기 때문인 것으로 보인다.

한편 최근 북한의 산업구조에서 경공업부문의 비중이 다시 회복증가세를 보이고 있는데, 이것은 기업내 폐자재 및 내부절약자재를 활용하여 생필품을 생산하는 ‘8.3인민소비품 생산’이 확대되고 있는 데 기인되며, 특히 ‘지방경제 자립화 방침’에 따라 지방경제당국이 자활에 비교적 적극적으로 움직이고 있기 때문으로 보인다.<sup>4)</sup>

1990년대 초부터 북한의 지방당국은 중앙당국의 지침에 따라 자체로 축산단지, 양어장, 닭공장, 중소형 발전소, 주택, 탄광확장, 식료원료기지 및 식료공장 등을 대대적으로 건설함으로써 지방차원의 자급자족을 이루기 위해 노력하고 있다.

3) 북한은 본래 사회총생산을 추계함에 있어서 농업, 공업, 건설, 화물운송, 생산적 체신, 생산적 상업 등 6개 부문으로 나누고 전기·가스·수도 부문을 공업생산액에 편입하고 서비스부문을 추계하지 않는데, 북한의 추계방법에 따른 1990년도 광공업부문 비중은 총 사회적 생산의 45.3%이었다.

4) 2000년도부터 북한은 눈에 띄게 지방의 축산단지 및 양어장, 닭공장 조성, 중소형 발전소 및 주택건설, 탄광 확장, 각 도마다 ‘기초 식료기지 조성’ 등에 주력하고 있다.



〈표 1 - 3〉 북한의 공업구조 추이

(단위: %)

부 문	1956	1965	1975	1980	1990	1995	1999	2000	2001
중공업	52.4	51.2	63.7	64.8	74.1	69.8	66.7	63.5	63.0
경공업	47.6	48.8	36.3	35.2	25.9	30.2	33.3	36.7	37.0

자료: 통일부, 한국개발연구원, 한국은행.

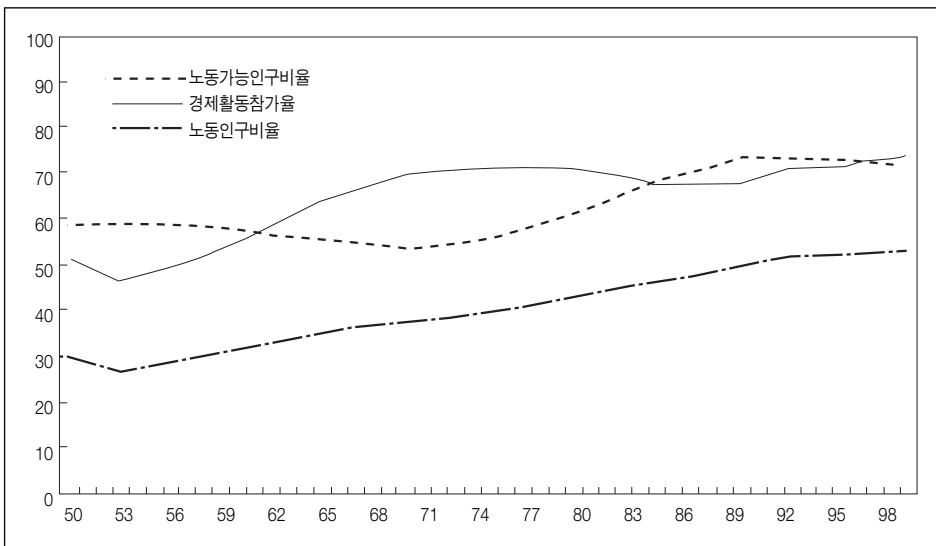
## 다. 인구와 노동력

북한은 1989년에 처음으로 유엔인구활동기금(UNFPA)에 1946~87년의 인구통계자료를 제출했으며, 1989~94년 사이에 유엔인구활동기금의 지원받아 현대적인 인구 센서스를 실시했다.

〈표 1 - 4〉는 이들 자료에 기초하여 재구성한 북한의 총인구, 노동가능인구(=생산가능인구), 노동인구(=경제활동인구)의 시계열이다. 여기에서 ‘노동가능인구’는 15세 이상 인구를 가리키며, 북한의 계획경제체제를 고려하여 노동인구는 취업자수와 같다고 가정할 수 있다. 즉 실업률은 0%로 가정하고 있다.

추정 결과를 보면, 북한의 노동인구는 총인구보다 증가속도가 빨라 총인구 대비 노동인

〈그림 1 - 2〉 북한의 노동가능인구비율, 경제활동참가율, 노동인구비율 추이



〈표 1-4〉 북한의 총인구 및 노동인구 추정치

	총인구	노동가능인구	노동인구
1950	9,746	5,682	2,924
1951	8,482	4,950	2,457
1953	8,486	4,958	2,373
1954	8,491	4,966	2,293
1955	8,797	5,150	2,425
1956	9,113	5,340	2,566
1957	9,359	5,458	2,691
1958	9,742	5,654	2,860
1959	10,060	5,810	3,016
1960	10,392	5,973	3,182
1961	10,789	6,171	3,373
1962	11,054	6,289	3,545
1963	11,334	6,415	3,728
1964	11,632	6,548	3,925
1965	12,020	6,731	4,160
1966	12,252	6,824	4,349
1967	12,584	6,958	4,516
1968	12,924	7,094	4,689
1969	13,274	7,233	4,868
1970	13,633	7,375	5,054
1971	14,002	7,519	5,248
1972	14,436	7,812	5,469
1973	14,870	8,109	5,695
1974	15,304	8,410	5,926
1975	15,738	8,715	6,160
1976	16,172	9,024	6,399
1977	16,452	9,330	6,581
1978	16,737	9,646	6,819
1979	17,027	9,973	7,067
1980	17,322	10,312	7,323
1981	17,622	10,661	7,588
1982	17,908	11,097	7,819
1983	18,198	11,550	8,057
1984	18,493	12,022	8,303
1985	18,792	12,513	8,556
1986	19,097	13,024	8,816
1987	19,317	13,358	9,043
1988	19,539	13,701	9,275
1989	19,764	14,052	9,513
1990	19,991	14,412	9,757
1991	20,221	14,782	10,008
1992	20,495	14,978	10,286
1993	20,798	15,195	10,584
1994	21,123	15,428	10,900
1995	21,353	15,592	11,061
1996	21,543	15,726	11,202
1997	21,684	15,786	11,318
1998	21,810	15,834	11,428
1999	21,942	15,886	11,541
2000	22,082	15,943	11,659
2001	22,250	16,020	11,793

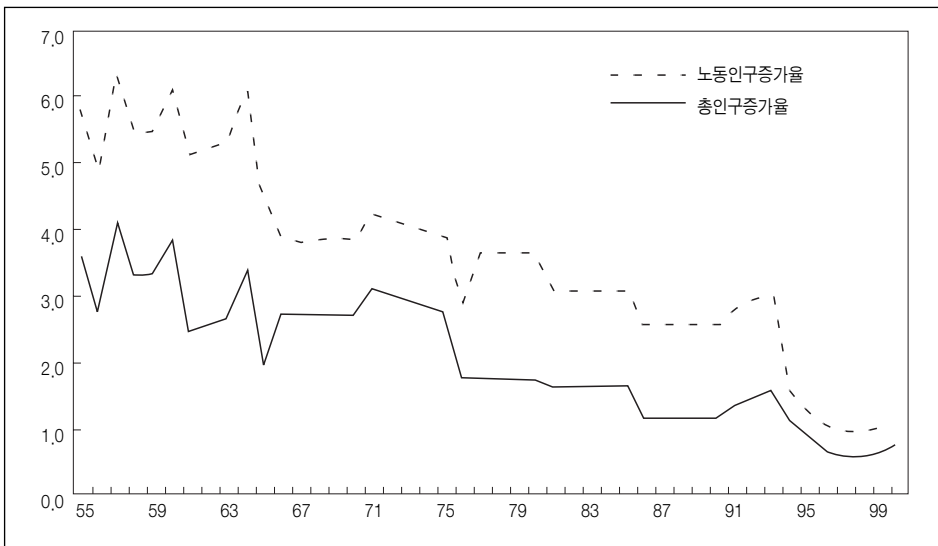
자료: 통계청, 통일부, UNDP 발표자료 종합.

구비율은 꾸준히 상승해 왔음을 알 수 있다(그림 1-2 참조). 즉 사회주의경제 일반에서 볼 수 있는 노동력 동원 체제적인 성격이 북한에서도 역시 나타났음을 자료를 통해 확인할 수 있는 것이다.

노동인구비율을 결정하는 요인은 노동가능인구비율( $=$  노동가능인구/총인구)과 경제활동참가율( $=$  경제활동인구/노동가능인구)이다.<sup>5)</sup> 〈그림 1-2〉를 보면, 북한에서 노동인구 비율의 상승은 1970년대 중반까지는 주로 경제활동참가율의 상승에 의해, 그 이후에는 노동가능인구비율의 상승에 의해 이루어졌음을 알 수 있다.

또한 경제활동참가율 상승추세가 한계에 이룸에 따라 노동인구 증가속도가 점차 둔화되었음도 확인할 수 있다(그림 1-3 참조). 흔히 노동투입 증가율의 하락은 사회주의경제에서 외연적 성장 원천의 소진을 가져온 중요한 원인 중의 하나로 지적되는데, 북한에서도 성장패턴의 이러한 특징이 뚜렷이 드러나고 있는 것이다. 북한에서 노동인구의 증가추이가 실질적인 노동투입량 증가로 단정하기는 어렵지만, 위에서 정리한 노동인구 증가율 자

〈그림 1-3〉 북한의 총인구 및 노동인구 증가율 추이



5) 그림 1-2의 경제활동참가율은 노동인구/15세 이상 인구를 뜻한다. 이 자료는 북한 개념의 '경제활동참가율'( $=$  노동인구/군인제외 16세 이상 인구)이 1976년까지 상승하였다가 그 후 다소 하락하였다는 왕과 인의 보고(Wang and Yin, 2000)를 근거로 재구성한 것이다.

료는 북한의 총노동생산성(= GNP/노동인구)과 총요소생산성을 평가하기 위한 기본자료로 삼을 수는 있다.

북한에서는 에너지 및 자재공급 부족으로 산업가동률이 현저하게 떨어지고 있기 때문에 노동량의 실제 투입 크기는 훨씬 적을 수 있다. 따라서 노동인구 자료만 가지고 북한 노동력의 생산성의 추이를 평가할 수는 없다.

## 라. 재정규모

북한 재정의 중요한 기능은 계획경제 운영에 대한 자원배분 기능, 경제주체들의 생산실적에 대한 통제 기능, 소득재분배 기능으로 요약할 수 있다. 북한의 재정은 자본주의 국가들보다 총 GNI에서 차지하는 비중이 월등히 높다. 왜냐하면 북한의 경우 국가가 개별기업의 자본형성 및 투자 외에 운영자금까지 부담하고 의료, 교육, 주택 등 '사회적 소비(social consumption)' <sup>6)</sup>를 전적으로 책임지고 있기 때문이다.

북한은 매해 개최되는 최고인민회의에서 '정부재정보고'라는 형식으로 내각의 재정상(장관)이 전년도 및 당해연도 국가예산규모를 발표해 왔으나, 경제난이 심각해지면서 1994년 제9기 최고인민회의 제7차 회의에서 1994년도 예산규모를 발표한 이래 5년간 재정상황을 발표하지 않았다. 그 후 1999년 4월 8일 제10기 최고인민회의 제2차 회의에서 다시 재정규모를 공개하고 있는데, 북한의 발표에 따르면 1998년 북한의 재정규모는 91.0억 달러이고 1999년도에는 92.2억 달러로서 재정규모가 191.9억 달러였던 1994년도 이래 1997년도까지 연평균 21.9%씩 감소된 것으로 되어 있다(표 1-4 참조). 특히 1998년도 재정규모는 1994년도에 비해 무려 52.6%나 감소한 것으로 나타나고 있어 북한의 재정난이 얼마나 심각한지를 잘 보여주고 있다(표 1-5 참조). 북한재정규모의 급속한 위축은 곧바로 자본투자위축으로 연결되면서 지난 9년간 마이너스성장을 초래케 한 주요 원인으로 꼽히고 있다.

2001년도 북한의 재정예산은 97.6억 달러로서 전년도 결산규모보다 약 2.0% 높게 편성되었다. 북한의 이러한 재정규모는 남한의 약 1/8 규모이지만 남북한 대비 GNI비율 1/27에 비해 보면 상당히 높은 수준이다. 예컨대 남한의 경우 2000년도에 그 비율은 17.2%이었

6) 북한은 이를 자신들의 예산지출항목에서 '사회적 소비'로 부르고 있다.

지만, 북한의 경우는 57.1%로 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 최근 북한 재정을 보면, 과거 균형재정을 운영해 왔던 것과는 달리 1999년도부터 연속 적자재정을 운영하고 있는 특징을 볼 수 있다. 그리고 재정배분에 있어서도 경제회복을 위한 주요 5대 부문인, 즉 전력, 농업, 석탄, 금속, 철도·운송 부문과 과학기술부문 등에 최우선적으로 자금을 공급하는 추세에 있다.

〈표 1-5〉 북한의 재정규모 추이

연도	달러 표시(억 달러)	원화 표시(억 원)	대미환율(원)
1998	143.9	316.6	2.20
1990	163.7	355.2	2.17
1992	185	394	2.13
1993	187	402	2.15
1994	191.9	414,4215	2.16
1995	(157.8)	(323,4974)	2.05
1996	(118.0)	(252,5220)	2.14
1997	91.3	197,1195	2.16
1998	91.0	200,1521	2.15
1999	92.2	200,1821	2.17
2000	95.7	209,553	2.19
2001	97.6	215,708	2.21

주: 1)1995, 1996년 수치는 1994년 이후 연평균 감소율 -21.9%에 의거한 추정치이고 1997년 통계는 한국은행 추정 결과.

2) 모든 연도 결산규모이나 2001년도는 예산규모임.

자료: 통일부.

북한은 1994년 이후 처음으로 국가예산 비목별 지출구성비를 발표하기 시작하였는데, 이에 따르면 2001년부터 북한의 예산지출비목구성에서는 새로운 결산방법을 사용하고 있는 것으로 보인다. 과거 ‘인민경제비’에 포함하던 ‘추가적 시책비’를 ‘인민적 시책비’로 변경계상하고 있고 세부비목변경에 따라 전체예산에서 각 항목이 차지하는 비중도 많이 달라졌다. 2001년 기준으로 볼 때, 종래 ‘인민경제비’는 60% 이상에서 40.1%로 감소한 반면, ‘인민적 시책비’는 19% 수준에서 38.2%로 2배 이상 증가하였고, ‘국가 관리비’도 종래 1~2% 수준에서 7.4%로 대폭 증가하였다. 최근 ‘인민적 시책비’의 증가는 북한당국이 채택한 ‘인민생활 향상의 획기적 개선’ 공약에 따른 것으로 보이며, 국가관리비의 증가는

7) 통계청(2001.12), 『남북한 경제사회상 비교』, p. 65. 남북한의 GNI 대비 재정규모비율을 비교함에 있어서 통계상 약간 어긋나는 문제가 있다. 즉 북한통계의 경우 GNI통계는 우리 한국은행이 추계한 수치인 반면, 재정규모는 북한이 발표한 것으로 서로 상치된다. 그러나 남북한 비교의 의미를 얻고자 함에 있어서 크게 무리가 없을 것으로 보인다.

〈표 1-6〉 비목별 예산 지출항목 추정

(단위: 억 원, %)

	1994년		2000년		2001년	
		구성비		구성비		구성비
세출총액	414.4	100.0	209.6	100.0	215.7	100.0
인민경제비	281.0	67.8	84.0	40.1	86.3	40.0
인민적사책비	78.7	19.0	80.1	38.2	82.1	38.1
군 사 비	48.1	11.6	30.0	14.3	31.3	14.5
관 리 비	6.6	1.6	15.5	7.4	16.0	7.4

주: 2001년도에 북한은 '인민경제비'를 전년비 2.7% 증가, '인민적사책비'를 전년비 2.5% 증가한 것으로 발표.

자료: 1994년도에는 '인민적사책비' 대신 '사회문화사책비' 비목으로 지출.

경상적 관리비 지출증가보다는 내각 등 중앙기관 및 비생산부문기관들의 실리추구정책관련 사업비지출 증가에 의한 것으로 보인다(표 1-6 비목별 예산지출항목 추정 참조).

최근 북한의 재정체계에서 가장 큰 변화는 중앙기관들의 기능수행에 사용되는 예산수납체계를 종래 기업수 중심의 '지역별 수납체계'에서 중앙의 성·관리국 중심의 '부문별 수납체계'로 변경한 것이다. 최근 실시되고 있는 부문별 수납체계의 특징은 첫째, 중앙정부의 경제담당지도기관인 성·관리국을 수납체계의 기본단위로 하고 있다는 점이다. 과거에는 하부단위 기업소들이 성·관리국으로부터 예산수납계획을 받아 개별적으로 예산을 납부하였으나 새 수납체계에서는 예산수납이 성·관리국을 단위로 하여 직접 수납되며 성·관리국은 자기부문에서의 예산수입과 집행에 대해서 책임지게 되었다. 둘째, 중앙기관인 성·관리국이 자체의 자금원천을 조성하고 사용할 수 있게 된 점이다. 과거에는 기업소들이 성·관리국을 거치지 않고 해당 지역의 재정금융기관을 통해 예산을 납부하였으나 새로운 수납체계에서는 성·관리국의 구좌로 직접 예산이 납부되고 성·관리국은 이것을 가지고 수입과 지출을 맞출 수 있게 되었다. 셋째, 성·관리국이 산하 기업소들로부터 수입금을 현금뿐만 아니라 현물로도 수납하게 된 점이다. 과거에는 성·관리국이 산하 기업들로부터 수입금을 통계상으로만 종합하는 역할을 하였다.

북한에서 채택된 새로운 예산수납체계에 의해 예산수입 면에서는 내각 재정성이 성·관리국을 통하여 경제의 각 부문에서 실제로 이루어진 예산수입원천에 맞게 자금을 정확히 조성할 수 있게 되었으며, 예산지출 면에서는 재정성에서 직접 들어쥐고 지출해야 할 자금뭇과 각 부문 성·관리국에서 책임지고 지출할 자금뭇을 구분하여 상호 책임성을 높

일 수 있게 되었다.

## 마. 무역규모

북한의 무역규모는 1960년 3.1억 달러에서 1988년 52.4억 달러로 30년 가까이 비교적 꾸준한 증가추세를 보여왔다. 그러나 1990년대 들어와 구소련을 비롯한 사회주의권과의 교역이 중단되거나 급락하면서 1998년 14.4억 달러까지 감소하다가 1999년부터 회복조짐을 보이면서 2000년 19.7억 달러, 2001년 22.7억 달러로 증가세를 나타내고 있다.<sup>8)</sup> 구체적으로 1990년대 이후 북한의 무역규모를 살펴보면 다음 <그림 1-4>와 같다.

<표 1-7> 북한의 연도별 대외무역추이

(단위 : 백만 달러, %)

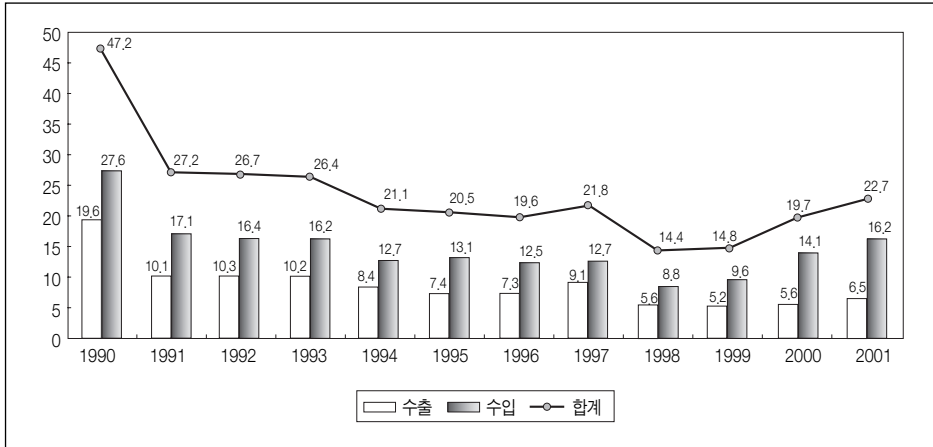
	수 출		수 입		합 계	
	금 액	증감률	금 액	증감률	금 액	증감률
1990	1,333	-	2,437	-	4,170	-
1991	1,010	-24.2	1,710	-29.8	2,720	-34.8
1992	1,020	1.0	1,640	-4.1	2,660	-2.2
1993	1,021	0.1	1,656	-1.2	2,108	-0.7
1994	839	-17.8	1,269	-21.7	2,108	-20.2
1995	736	-12.3	1,316	3.7	2,052	-2.7
1996	726	-1.3	1,250	-5.0	1,976	-3.7
1997	904	24.5	1,272	1.8	2,177	10.1
1998	559	-38.2	883	-30.6	1,442	-33.7
1999	515	7.9	965	9.3	1,480	2.6
2000	566	9.9	1,407	45.8	1,972	33.1
2001	650	14.9	1,620	15.2	2,270	15.1

자료: KOTRA 해외무역관 보고.

8) KOTRA에 따르면 2001년도에 상업베이스만으로 볼 때, 북한의 대외교역은 수출이 6.5억 달러 수준, 수입은 16.2억 달러 수준으로 적자폭이 9.7억 달러로 크게 증가된 것으로 나타나고 있다(<http://www.kotra.or.kr/main/info/nk/trade> 참조).

〈그림 1-4〉 북한의 대외무역추이

(단위: 억 달러)



자료: KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 2002.

북한의 대외무역이 이렇게 1999년도 소폭 증가에서 2000년과 2001년도에 대폭 증가하는 추세를 보이는 것은, 첫째 금강산관광 등 남북경협사업에서 벌어들인 외화가 수입결제에 투입되었고, 둘째 북한에 대한 국제사회의 원조가 계속되었으며, 셋째 기계류 등 산업 인프라 정비를 위한 설비투자 수요가 증가한 데 기인한 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 즉 한마디로 북한 자신의 산업생산력이 회복되어 외화가득률이 높아져서가 아니라, 해외부문으로부터의 무상원조 및 지원성 경제협력의 역할 그리고 이에 기초한 공장설비의 수입증대 등이 북한의 무역증대를 초래한 것으로 나타나고 있다. 실제로 〈그림 1-4〉를 보면 북한의 대외무역 증가를 주도한 것은 수출증가가 아니라 수입증가에 의한 것임을 알 수 있다. 즉 대외무역이 증가하기 시작한 1999년 전년 대비 수출증가율은 -7.9%이고 2000년도의 경우 그것은 8.0%이지만, 수입증가율은 각각 9.3%, 46.5%로 나타나고 있다. 대외무역이 대폭 증가한 2001년도에 이러한 경향은 유지되고 있는데, 수입의 증가율이 전년 동기 대비 117.7%(16.2억 달러) 증가한 반면 수출은 114.9%(6.5억 달러)의 증가에 그쳤다.<sup>10)</sup>

9) 대한무역투자진흥공사(2001), 『1990~2001 북한의 대외무역동향』, p. 14.

10) 2001년에 북한의 수입액이 이렇게 대폭 증가한데는 사실상 일본의 WFP를 통한 쌀지원(5억 3,485만 달러)이 한몫한 것으로 나타나고 있다. 즉 2001년에 북한의 일본으로부터의 수입이 전년 동기에 비해 215.7%나 증가하고 대일수출은 10.2%가 감소한 가운데, 대일수입도 쌀지원액을 제외하면 오히려 전년 동기보다 34.1%가 감소한 것으로 나타나고 있는 것이다. 상세한 것은 대한무역진흥공사, 『2001년 북한의 대외무역현황과 특징』, <http://www.kotra.or.kr/main/info/nk/trade> 참조.



1990년대 들어와 북한의 대외무역 감소를 처음 주도한 것은 구소련과의 교역감소였다. 1990년 25.7억 달러로 전체 북한 교역의 절반 이상을 차지하고 있던 구소련과의 교역은 양국간 교역이 경화결제로 전환되고 무역협정이 폐기된 1991년도에 전년 대비 약 1/5 수준에 불과한 4.6억 달러로 줄어들고, 이후 계속 감소추세를 보여 2000년 4.6천만 달러, 2001년 6.8천만 달러 수준까지 떨어졌다(표 I - 8 참조).

〈표 I - 8〉 북한의 구소련·중국과의 교역 현황

(단위: 억 달러)

구 분		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
구소련 (러시아)	총무역	24.7	4.6	3.2	3.5	1.5	0.8	0.6	0.84	0.65	0.50	0.46	0.68
	수 출	10.5	1.8	0.7	0.5	0.4	0.1	0.2	0.17	0.57	0.01	0.04	0.05
	수 입	15.2	2.8	2.5	2.9	1.1	0.6	0.4	0.67	0.08	0.49	0.42	0.64
중 국	총무역	-	-	6.9	9.0	6.2	5.4	5.6	6.5	4.1	3.7	4.88	7.40
	수 출	-	-	1.5	2.9	1.9	0.6	0.6	1.2	3.5	0.4	0.37	1.67
	수 입	-	-	5.4	6.0	4.2	4.8	4.9	5.3	0.57	3.3	4.51	5.73

자료: 중국, 『해관통계』, 각년도 및 KOTRA 해외무역관 보고.

구소련은 원유, 코크스 등 에너지, 기초 원자재의 주된 공급원이었을 뿐만 아니라 북한과의 장·단기 경제협정을 통하여 북한경제와 밀접한 관련을 맺고 있었기 때문에 양국간 교역의 부진은 단순한 무역감소 이상의 충격을 북한경제에 미쳤다.

반면 북한과 중국의 교역은 1990년대 초반에도 증가추세를 나타내었다. 1993년의 경우 북한의 대중국교역은 9억 달러로 전년 대비 28.6%가 증가하였다. 또한 중국은 당시 북한 원유도입량의 77.2%, 곡물도입량의 68%를 공급하고 있어서 구소련과의 교역감소에 따른 충격을 어느 정도 완화시켜 준 것으로 나타나고 있다. 그러나 북한측 교역물자의 부족으로 1994년도부터 대중국 교역 역시 감소하기 시작하여 1999년도에는 3.7억 달러까지 하락하다가 2001년에는 북한의 경제회복조짐에 따라 7억 4천여만 달러로 급격히 증가하였다. 중국은 구소련과의 무역관계가 급락한 이후부터 최근에 이르기까지 북한의 제1의 교역상대국으로서 2001년 기준 북한 대외무역의 32% 이상을 차지하고 있으며, 북한이 도입하는 식량, 원유 등의 주요 공급원이 되고 있고 경제회복에 필요한 기계설비 등의 주요 수입처로 되고 있다.

한편 최근 북한의 대외무역추세를 살펴보면 이러한 회복조짐과 더불어 무역상대국의

비중 변화 조짐도 나타나고 있다. 1990년대 들어와 북한의 대외무역은 과거 구소련, 중국에 편중되어 있었던 것과 달리 최근에는 중국, 일본에 2/3 가까이 집중되어 있다. 특히 중국은 1위의 수입대상국, 일본은 1위의 수출대상국으로 자리잡고 있었다. 그러나 1998년도부터는 인도, 홍콩, 싱가포르, 태국 등 동남아시아국가들의 교역 및 남북경협 비중이 증대하는 추세를 보이고 있다.<sup>11)</sup>

〈표 1 - 9〉 2001년도 북한의 10대 무역상대국

(단위: 천 달러, %)

순 위	국 가	북한의 수출		북한의 수입		수출입계		점유율	
		2000	2001	2000	2001	2000	20001	2000	20001
1	중 국	37,214	166,727	450,824	573,131	488,038	739,858	24.7	32.6
2	일 본	256,891	225,618	206,760	249,077	463,651	474,695	23.5	20.9
3	인 도	25,542	3,060	142,881	154,793	168,423	157,853	8.5	7.0
4	태 국	19,522	24,922	188,301	109,586	207,823	134,508	10.5	5.9
5	싱가포르	2,875	3,050	46,245	112,298	49,120	115,348	2.5	5.1
6	독 일	25,574	22,756	53,575	82,077	79,150	104,834	4.0	4.6
7	홍 콩	46,384	37,974	68,451	42,555	114,835	80,529	5.8	3.5
8	러시아	3,404	4,541	42,881	63,794	46,285	68,335	2.3	3.0
9	스페인	12,693	12,637	15,312	31,626	28,005	44,263	1.4	1.9
10	영 국	1,305	2,034	25,338	40,713	26,643	42,747	1.4	1.9
10대국 합계		431,405	503,319	1,240,568	1,459,650	1,671,973	1,962,970	84.8	86.5
전 체 금 액		565,805	650,208	1,406,530	1,620,291	1,972,335	2,270,499	100.0	100.0

자료: KOTRA 해외무역관 보고.

특히 남북경협은 민족 내부거래이기 때문에 일반적으로 북한의 대외무역에 편입하여 계산하지 않지만, 만일 같이 가산할 경우 2001년도에 3위의 비중을 차지한 것으로 나타나고 있다. 이로 인해 최대 무역수지 1위의 흑자국이 일본으로부터 남한으로 전환하는 현상도 나타나고 있는 실정이다. 결국 최근 북한의 대외무역회복추세는 무역다변화를 위한 북한 당국의 노력과 남북경협 활성화도 한 몫을 한 것으로 볼 수 있다고 하겠다. 현재 북한의 주요 수입품목은 기계, 광물성생산물, 식물제품, 섬유제품 등이며, 주요 수출품목은 동물제품, 섬유제품, 기계·전기·전자제품, 비철금속제품 등이다.

11) 보다 상세한 내용은 KOTRA, 「2001년 북한의 대외무역 현황과 특징」, 『북한뉴스레터』, 2001년 11월호 참조.

〈표 I -10〉 북한의 품목별 수입실적

(단위: 천 달러, %)

구 분	2000		2001		증감률
	금 액	비 중	금 액	비 중	
1. 동물제품	20,333	1.4	73,904	4.6	263.5
2. 식물제품	159,008	11.3	221,024	13.6	39.0
3. 유지, 조제식품	89,073	6.3	89,868	5.5	0.9
4. 광물성생산물	171,202	12.2	231,100	14.3	35.0
5. 화학공업제품	108,436	7.7	123,403	7.6	13.8
6. 플라스틱제품	67,540	4.8	65,980	4.1	-2.3
7. 섬유제품	171,897	12.2	203,901	12.6	18.6
8. 비(非)금속류	85,188	6.1	100,355	6.2	17.8
9. 기계류	205,051	14.6	243,826	15.0	18.9
10. 차량	146,185	10.4	88,427	5.5	-39.5
11. 기타	182,617	13.0	178,503	11.0	-2.3
합 계	1,406,530	100.0	1,620,291	100.0	15.2

자료: KOTRA 해외무역관 보고 종합.

〈표 I -11〉 북한의 품목별 수출실적

구 분	2000		2001		증감률
	금 액	비 중	금 액	비 중	
1. 동물제품	97,900	17.3	158,359	24.4	38.2
2. 식물제품	30,331	5.4	42,029	6.5	27.8
3. 광물성생산물	43,158	7.6	50,464	7.8	14.5
4. 화학, 플라스틱	44,929	7.9	44,600	6.9	-0.7
5. 목제품	10,941	1.9	5,596	0.9	-95.5
6. 섬유제품	140,044	24.8	140,530	21.6	0.3
7. 귀금속류	9,814	1.7	14,077	2.2	30.3
8. 비(非)금속류	43,869	7.8	60,245	9.3	27.2
9. 기계·전기전자	105,247	18.6	97,914	15.1	-7.5
10. 기타	39,572	7.0	36,394	5.6	-8.7
합 계		100.0		100.0	13.0

자료: KOTRA 해외무역관 보고 종합.

## 2. 북한경제의 부문별 동향

북한의 경제난은 모든 공급경제부문에서 동시에 애로현상이 발생할 정도로 구조적이고 총체적인 ‘공급부족(shortage of supply)’ 현상이다. 그래서 북한 경제난의 형태는 공급경제(economy of supply side)가 급격하게 위축됨에 따른 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등의 형태로 표출되고 있는 실정인데 그 구체적 내용들을 보면 다음과 같다.

### 가. 식량난

1990년대 이후 북한의 식량 생산량은 다음 <표 I -12>에서 보듯이 350만~400만 톤 내외로서, 수요량에 비한 매년 부족량이 평균 150만~200만 톤 사이를 오가고 있으며, 소위 ‘고난의 행군’ 시기인 1995~98년 가장 낮은 생산량을 보이다가 최근에는 다소 회복추세를 보이고 있다. 즉 2001년도의 경우에 양호한 기상조건과 우리정부에 의한 적기 비료공급 등 전반적으로 농업원자재 공급이 늘어남으로써 전년도에 비해 10% 증가한 395만톤(정곡 기준)의 생산량을 보이고 있다. 그러나 다음 <표 I -12>에서 보듯이 북한의 식량부족문제는 여전히 지속되고 있다.

<표 I -12> 연도별 북한식량 부족량 및 외부 도입량

(단위: 만 톤)

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수요량	576	569	576	580	578	583	541	551	518	529
공급량	443	427	388	413	345	369	349	389	422	395
부족량	133	142	188	167	233	214	192	162	96	134
도입량	83	109	49	96	105	163	104	107	-	-
절대부족량	50	33	139	71	128	51	88	55	-	-

주: 1) 수요량은 감량 배급 기준.

2) 공급량은 전년도 생산량 수치.

3) 도입량은 자체 수입량 및 외부지원량의 합계.

자료: 통일부.

북한의 식량난은 이미 1970년대 중반쯤부터 도입되었던 이른바 ‘주체농법’<sup>12)</sup>이라는 ‘북한식 농정’의 실패, 사회주의적 집단농업 생산방식의 모순 등의 누적으로 이미 1980년대 중반쯤부터 진행되고 있었다. 1980년대에 북한은 식량생산량이 평균 415만 톤 정도에 불과하여 이미 평균 200여만 톤 정도의 부족을 겪고 있었다. 그러나 1인당 배급량을 700g에서 456g으로 줄이고 부족 식량의 대부분을 구소련과 중국의 지원으로 충당하고 있었기 때문에 ‘식량문제’가 전면에 부각되지 않았다. 1990년대 들어와 사회주의권이 붕괴하면서 이들 나라로부터의 경제지원 단절, 농업 관련물자와 기술협력의 중단, 비료 등 농업원자재 생산의 감소 등으로 식량생산이 400만 톤 이하로 격감하게 되었다. 본격적인 자연재해가 없었음에도 불구하고 이미 1989년 대비 1990년도의 쌀생산량은 32.5%, 옥수수는 27.3%, 전체 식량의 양은 26.8%로 감소되고 있을 정도로 식량생산량이 격감하고 있었다. 이러한 상황에서 경제난이 본격화됨과 더불어 1995년도 이후 3년 연속 자연재해까지 겹치면서 농업기반이 붕괴되고 ‘식량문제’가 계속 구조적으로 진행되었다.

북한에 이렇게 ‘식량문제’가 구조적으로 진행되자 국제사회는 1995년부터 본격적으로 북한에 식량을 지원하기 시작하였는데, 이로 인해 북한의 절대 식량부족량은 <표 1-12>에서 보는 것처럼 점차 해소되어 가고 있는 실정이다. 그러나 이러한 해소조짐은 북한 스스로 해결하는 상황이 아니라 대외지원에 힘입은 것으로서 북한의 ‘식량문제’는 계속 구조적인 문제로 남아 있는 실정이다.

최근 식량문제를 해결하기 위한 북한당국의 노력은 몇 가지 형태로 나타나고 있다. 우선 1996년부터 농업관리방식의 일부 개선으로 ‘분조관리제’를 개선하여 협동농장의 20명 단위 분조를 7명 단위로 축소하고, 할당생산량을 축소하여 잉여농산물을 개인적으로 장마당에 판매할 수 있도록 허용하고 있을 뿐만 아니라, 1997년부터는 시범적으로 일부 협동농장에서 독립채산제를 도입하거나 협동농장 지배인을 농민들에 의해 선출하도록 하고 있다. 그리고 UNDP가 세운 ‘북한농업재건계획’ 하에 약 10여만 정보가 넘는 경작지에서 이모작을 실시하거나<sup>13)</sup> ‘옥수수사이그루재배법’을 도입하여 그간의 식량 위주 단작체계를 수정

12) 북한에 따르면 주체농법이란 “우리나라의 기후풍토와 농작물의 생물학적 특성에 맞게 농사를 과학기술적으로 짓는 과학농법이며 현대과학기술에 기초하여 농업생산을 고도로 집약화하는 집약농법입니다” (『김일성저작선집』, 제8권, p. 419)고 규정짓고 있다. 그러나 이 농법은 한마디로 과학기술적 차원의 농법이라기보다는 식량증산을 최대 목적으로 하는 식량 위주 및 토지집약적 농사 체계로서 과다 비료 투입, 단작체계, 밀식재배 등으로 인한 토지지력의 고갈 및 생산성 저하의 문제점을 가져오게 된다.

13) 농촌경제연구원에 따르면, 북한의 이모작 면적은 1997~98년 3만 8천 정보, 1998~99년 7만 정보, 1999~2000년 10만 정보로 꾸준히 증가하는 추세에 있다고 한다.

하고 있기도 하다. 특히 1999년도부터는 ‘적기적작’ 및 ‘적지적작’을 강조하며 그동안 금과옥조처럼 오직 식량 위주의 작물체계로 경작해왔던 주체농법에 대한 개선도 시사하고 있을 뿐만 아니라, ‘감자농사혁명’을 강조하여 옥수수경작으로 인해 지력이 고갈된 밭작물 대체작업도 벌이고 있다.<sup>14)</sup> 그리고 식량문제 해결의 전도를 감자생산에서 찾고, 2000년도에 농업성 산하에는 ‘감자생산국’을, 도 농촌경리위원회에는 ‘감자생산처’를 신설하고 감자생산의 특화를 위해 각 군마다 1개 협동농장 1개 분조를 ‘감자분조’로 선정하고 있다. 또한 강원도(1998. 10~1999. 4; 3만 정보), 평안북도(1999. 10~2000. 5; 5만 5천 정보), 황해남도(2000. 10~2002. 2; 10만 정보) 순서로 대대적으로 토지정리사업도 벌이고 있다.

그러나 이러한 조치들은 사회주의적 집단영농방식을 그대로 유지한 채 기술적·노력적 차원에서만 내려지는 개선조치이기 때문에 근본적인 식량난 해결에 한계를 보이고 있으며, 당분간 북한의 식량문제는 지속될 것을 전망되고 있다.

## 나. 에너지난

북한의 에너지 공급량도 1990년대 들어오면서 큰 폭의 감소를 보인 것으로 나타나고 있다(표 I-13 참조). 북한의 공급구조는 에너지 다소비형인 중화학공업 중심으로 구성되어 있기 때문에 이러한 에너지 공급의 급격한 감소는 산업생산력을 떨어뜨리는 데 결정적 역할을 하였다.

〈표 I-13〉 북한의 에너지 공급 추이

(단위:만 톤, %)

구분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
석탄	3,508 6.3	3,315 -23.4	3,100 -6.4	2,920 -5.8	2,710 -7.2	2,540 -6.3	2,370 -6.7	2,100 -11.4	2,060 -1.9	1,860 -9.7	2,100 12.9	2,250 7.1	2,310 2.7
원유 도입	-	252 -	189 -25.0	152 -19.5	136 -10.5	91 -33.0	110 20.8	94 -14.6	50.6 -46.2	50 -1.2	31.7 -36.6	39 23	58 48.7
발전량	294 4.2	277 4.2	263 -5.0	247 -6.1	221 -10.5	231 4.5	230 -0.4	213 -7.4	193 -9.4	170 -11.9	185.7 9.2	194 4.5	202 4.1

자료: 통일부, 한국은행.

14) 북한은 토지정리가 끝난 황해남도 청단군, 벽성군, 연안군 등의 경작지에 감자를 집중적으로 심은 것으로 알려지고 있다.(로동신문, 2001. 5. 31) FAO, WFP에 따르면 북한의 감자 경작 규모는 1998년 4만 8천 정보, 1999년 17만 정보, 2000년 약 20만 정보, 2001년도는 40만 정보까지 늘릴 추세라고 한다. 그렇게 되면 북한 전체 경작지의 약 1/60이 감자 경작지로 전환될 것으로 전망된다.

북한의 에너지 부족은 석탄생산량의 지속적인 감소에 주요 원인이 있다. 그 이유는 북한의 에너지 공급구조가 일반적으로 석탄 70%, 전력 16%, 유류 10%, 기타 4%로 석탄의존율이 아주 높기 때문이다. 북한은 자립경제노선에 따라 풍부한 석탄매장량을 기반으로 한 석탄 중심의 에너지공업체제를 발전시켜 왔다. 그러나 북한경제가 침체되면서 채탄장비의 노후화, 탄광의 심부화, 신규설비의 미도입, 자재의 공급애로 등으로 이미 1980년대 중반 이후부터 석탄생산량의 감소 조짐을 보이고 있었다. 즉 1985년 3,750만 톤에서 1990년대 3,135만 톤으로 이미 11.6%가 감소하고 있었으며, 이러한 상황에서 사회주의 경제권이 붕괴하자 석탄생산량은 더욱 하락하여 2001년 현재 2,310만 톤으로서 1990년 대비 30%나 격감하고 있다.<sup>15)</sup>

전력생산도 1990년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 주요 원인은 북한의 전력생산구조가 수력 대 화력의 비율이 6:4로 수력의 비중이 높지만, 화력발전소 대부분이 석탄 화력발전소로 석탄생산이 지속적으로 감소하여 발전소가 정상적으로 가동을 하지 못한 데 있다. 여기에 저열탄의 대량사용으로 화력발전소의 효율성도 크게 떨어지고 있는 실정이다. 수력발전소의 경우, 대부분의 시설이 일제시대나 1950~60년대에 구소련과의 경제협력 프로젝트에 의해 건설된 것으로서 발전효율이 낮고 고장도 잦은 실정이다. 더욱이 최근에는 이상 기후로 댐의 담수율도 낮아 정상적인 전력생산을 어렵게 하고 있는 상황이다. 2001년 현재 발전량은 202억kwh로서 1989년도에 비해 30%나 감소하고 있으며, 발전량은 실제 발전능력의 25%에 불과한 실정이다.

그래서 북한은 1998년도 이후 “전기문제가 풀려야 쌀도 나오고 모든 문제가 풀린다”고 하며 전력난 해소를 최우선과제로 삼고 있다. 즉 연재(그을음), 벗겨와 같은 대체연료의 개발이나 자체 자원을 활용한 발전소, 예컨대 조수력이나 풍력, 낙차(落差)를 이용한 중소형 발전소 건설과 더불어 대형 수력·화력발전소 건설로 해결하려고 하고 있다. 그러나 중소형 발전소는 산업경제 정상화에 필요한 전력난 해소에 별로 도움을 주지 못하고, 최근 준공되고 있는 안변청년2호 수력발전소나 태천화력발전소는 강우량이 일정하지 않고 석탄의 공급이 원활하지 못하여 완전한 가동에 시간이 걸린다는 점에서 당장의 전력난 해소에 큰 도움이 안 된다. 또한 기존 발전소들은 노후화된 송배전시설과 더불어 대대적인 시설대체, 보수가 요구된다는 점에서 외부세계와의 본격적인 경제협력이 이루어지지 않는 한 전

15) 통계청(2001, 12), 『남북한 경제사회상 비교』, p. 54.

력난은 구조적인 문제로서 당분간 지속될 전망이다.

원유도입의 급격한 감소도 에너지 부족 상황을 더욱 악화시켰다. 북한의 원유 도입량은 1990년에 252만 톤이었으나 구소련으로부터 도입이 대폭 감소·중단됨으로써 2001년에는 58만 톤 수준밖에 되지 못하고 있다. 최근 북한의 주요 원유 도입선은 전적으로 중국에 한정되어 있는 상황이다. 따라서 외화가득 애로가 타개되지 않는 한 북한의 원유부족문제는 쉽게 해결되기 어려울 것으로 보인다.

그러나 전반적으로 원유 도입만 제외하고 석탄생산 및 전력생산이 1999년도부터 증가하는 추세를 보이고 있어 경제회복에 어느 정도 일조를 하고 있는 점을 주목할 필요가 있다.

#### 다. 원자재난

북한 산업시설의 가동률을 크게 떨어뜨리는 요인 중의 하나는 원부자재의 부족도 한 요인이다. 원부자재의 부족은 무엇보다도 에너지 부족으로 인한 공장가동률 저하에 기인하므로 결국 에너지난과 맞물려 있다. 에너지 공급의 감소로 철강, 시멘트, 화학, 비료 등 에너지 다소비형 중화학공업 가동률이 크게 떨어지고, 이로 인해 산업생산이 전반적으로 위축된 것이라고 할 수 있다. 물론 북한의 원자재난은 사회주의경제권의 붕괴로 그동안 원자재공급원 역할을 해주었던 외부조달원이 축소된 것도 주요한 요인이라 할 수 있다. 원자재난은 몇 가지 주요 원자재 공급량 추이를 다음 <표 1-14>에서 살펴보면 알 수 있다.

<표 1-14> 북한의 주요 원자재 공급 추이

(단위: 만 톤)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
철 광석	816.8	574.6	476.3	458.6	422.1	344.0	291.0	289.0	378.6	379.3	420.8
비철금속	22.7	17.8	16.4	16.0	15.4	11.6	10.8	9.7	11.7	9.6	9.2
강 철	316.8	179.3	185.9	172.8	153.4	120.8	101.6	94.5	124.3	108.6	106.2
시멘트	516.9	474.7	398.0	433.0	422.0	379.0	334.0	315.0	410.0	460	516.0
비료	108.1	104.3	121.2	99.3	91.0	72.1	58.0	52.7	77.0	53.9	54.6

자료: 한국은행, 『북한의 GNP 추정결과』, 각년도.



〈표 I-14〉를 보면 철광석, 비철금속, 강철, 시멘트, 비료 등 주요 기초원자재 공급량은 1990년대 이후 계속 감소추세를 보여왔으며 1999년 잠시 회복기미를 보이다가 2000년도에는 시멘트만 제외하고 다시 떨어졌고 2001년에는 비교적 큰 폭으로 회복세를 보였다.

북한의 주요 광공업 가동률은 최근 다소 나아지고 있지만, 아직도 20~30%대에 머물러 있는 것으로 파악되고 있는데, 이러한 현상은 쉽게 타개되기 어려울 것으로 보인다. 그 이유는 가장 핵심적인 에너지부족문제가 동시에 해결되지 않는 한 기초원자재 생산의 이러한 애로가 지속될 수밖에 없기 때문이다. 더구나 원부자재를 생산하는 중화학공업시설의 대부분은 구소련과 협력프로젝트하에 건설된 것으로서, 1990년대 이후 보수 및 대체투자가 거의 이루어지지 않아 많은 설비는 신규투자에 의해 대체되어야 하는 상황이다.<sup>16)</sup>

## 라. 외화난

북한이 경제난을 극복하기 위해서는 외화난도 해결해야 할 과제이다. 대부분의 국가에서는 내부자원 동원 및 자본충원이 부족하고 고갈된 상황에 직면하면 해외부문으로부터 충당하는데, 북한은 현재 외채상환불능상태일 뿐만 아니라 그동안의 자립경제노선으로 외화가득산업이 거의 없는 상황이어서, 이 또한 해결이 쉽지 않은 실정이다.

북한은 자립경제를 달성했다는 자신들의 주장과는 달리 이미 해방 직후부터 경제발전을 위해 해외자본을 활용해 오고 있었다. 즉 해방 이후 1970년대 중반까지 무상원조 12.8억 달러, 유상원조 34.7억 달러 등 총 47.5억 달러의 외자를 들여와 전후 경제복구, 군사력증강, 사회주의적 경제개발 등에 투자했다. 이 중 전체의 43%에 해당하는 20.4억 달러는 1960년대 이전에 구소련, 중국 등 사회주의국가들로부터 유·무상으로 들여온 것이고 12.4억 달러는 1970년대 초반 서방국가들로부터 들여온 것이었다.<sup>17)</sup> 그러나 이 외채는 북한이 1970년대 후반 외채상환불능사태가 발생하면서 누적되어 2000년 현재 그 규모가 124.6억 달러에 이르러 명목 GNI의 74.2%를 차지하고 있는 상황이다.

따라서 북한이 외화난을 극복하기 위해 해외저축을 활용하기 위해서는 무엇보다 외채

16) 이 때문에 북한은 러시아와의 경제협력 확대에 주력하고 있는데, 2000년 2월 러시아와 '조·러 친선·선린 및 협조에 관한 조약'을 체결하여 그 길을 열어놓고 있고, 김정일 국방위원장과 푸틴 대통령과의 2001년 8월 4일 정상회담 이후 나온 공동선언에서 다시 확인하고 있다. 이러한 일련의 협력관계 복원으로 북한은 과거 구소련의 지원하에 건설된 북한의 4대 화력발전소(북창, 동평양, 청진, 나진) 및 김책제철소 현대화사업을 추진하기로 합의한 것으로 알려져 있다.

17) 통일부(2000), 『2000 북한개요』, p. 385.

〈표 1-15〉 북한의 외채규모 추이

(단위: 억 달러, %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
외 채	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3	120.0	119.0	121.0	123.0	124.6	N.A.
외채/명목GNI	34.0	40.5	46.0	50.3	50.3	53.0	56.1	67.2	96.8	77.8	74.2	N.A.

자료: 한국은행.

상환 불능상태부터 해결하여 국제자본시장에서의 국가신용도를 높여야 하는 과제를 안고 있다. 1995년 미국 의회 산하 회계감사국에 따르면, 북한의 국가신용도는 조사대상 170개 국가 167위였고 1996년 유로-머니(Euro-Money)지에 의하면 178개 국가 중 176위로 평가 되어 있다.

## II. 국가경제관리시스템의 운영현황

### 1. 북한경제체제의 특성

북한경제체제의 기본유형은 ‘중앙계획형 사회주의 명령체제(centrally planned socialist command system)’로 정의된다. 이것은 자유기업 자본주의 시장체제(free-enterprise capitalist market system)로 지칭되는 남한과 체제의 특성을 구분하는 세 가지 기본제도에 있어서 완전히 대칭함을 의미한다.

첫째, 소유제도에 있어서 집단 및 공적(公的) 소유만 인정된다. 여기에서 논급되는 소유 대상은 생산적 자산으로서 사회적 소유, 즉 국가 또는 공동체에만 생산수단의 소유가 인정되고, 개인에게는 허용되지 않는다. 둘째, 의사결정기구에 있어서 중앙당국의 계획이 국가 자원배분의 주역할을 한다. 중앙계획당국이 생산, 유통 및 분배수립의 모든 경제적 의사결정을 하고, 기업은 중앙당국이 계획한 바를 수행하는 기능을 한다. 셋째, 경제적 조정기구(coordinating mechanism), 즉 각 경제단위간에 역할을 배분하고 그 이해(利害)를 조정(調整)함을 중앙의 지도 및 명령에 따른다. 사회의 각 생산요소에 경제적 동기를 부여하고, 이를 고용하고, 생산된 결과를 분배함에 있어 시장의 역할은 배제된다.

이러한 체제적 요소는 과거 스탈린적 사회주의 정권이 공통적으로 가지던 특성이다. 이 체제의 종주국이었던 소련, 동구권의 사회주의국가, 그리고 중국은 1980년대 이래 차례로 체제변화와 시장체제로의 전환의 과정을 거쳤다. 오늘날 단지 북한만이 이러한 명령사회주의의 이념과 제도를 순수하게 고수하는 중요국가로 남아 있다.

최근 북한에서도 특별경제지구와 암시장 등 사적(私的) 소유 및 경제활동영역이 확대되고 있는 것으로 보도되고 있다. 또한 지난 10여 년간의 식량위기 이후 북한당국은 최근 매우 괄목할 개혁정책을 시행한 것으로 알려지고 있다. 2002년 7월에는 국가의 배급가격과 임금을 수백 배까지 인상하고, 환율과 배급제 운영에 상당히 수정을 가하는 등 기존의 체제질서에 획기적 변화를 기대할 정책과 제도개혁을 도입하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 변화와 노력은 북한의 경제체제도 현재 변화의 길목에 있고 체제의 본질에 영향을 주는 변화가 아주 임박했음을 시사한다. 그러나 아직까지 북한체제에 근본적 변화를 주는 개혁의 증거는 없으며, 북한은 현재 “세계에서 유일하게 스탈린형 사회주의 명령체제를 고수하는 나라”로 일컬어지는 데 무리가 없다.

#### 가. 사회적 소유제도

북한은 오늘날 완전한 형태의 사회적 소유를 유지하고 있다. 농업부문은 남북분단 후 북조선 임시인민위원회가 조직되어 1946년 3월 5일 「토지개혁에 관한 법령」을 발표하여, 무상몰수 무상분배의 원칙에 따라 토지개혁을 단행함으로써 사회적 소유의 기초를 이루었다. 건국 후 농업 및 목축의 생산기반 국영화와 협동화를 계속 실시해 나가 1958년까지 100% 사회화를 이루었다. 상공업은 임시위원회가 1946년 8월 「산업, 교통, 운수, 통신, 은행 등의 국유화에 관한 법령」을 공포하여 일본인 소유이었던 공장·광산·철도·체신·은행 등의 주요 산업을 모두 국유화하였다. 잔존하던 개인 상공업도 1958년 8월까지 협동화를 추진하여 역시 완전한 사회화를 이루었다.

북한은 1998년의 개정헌법을 통하여 소유구조에 약간의 수정을 가한 바 있고, 최근 들어 농민시장 및 자유무역지대에서 사적(私的)소유 및 생산형태가 발아하고 있는 것으로 알려진다. 그러나 이것이 체제의 본질에 영향을 끼칠 만한 변화로 보기는 어렵다. 오늘날의 지구상의 중요 국가 중 북한은 거의 완벽하게 사회적 소유구조를 유지하는 유일한 국가로 남아 있다.

한 경제의 소유구조는 그 체제의 모든 이념과 조직 및 운영방향을 결정하는 기초가 된다. 생산적 자산의 소유형태는 그 사용목적, 의사결정방법, 제 경제주체간의 기능 및 이해(利害)조정기구(coordinating mechanism), 분배형태 등을 결정하고, 경제활동의 동기와 방향을 결정한다. 예컨대 사유재산이 허용되는 체제에서는 소비, 투자, 고용, 생산 등을 결

정하는 의사결정주체를 사회에 산재하게 한다. 이들은 이기적 동기에 의해 그 활동방향을 결정하고 각 독립적 경제단위의 활동이 자동적으로 조정될 수 있는 시장이 필요해진다. 반면 자본의 공적(公的) 소유만이 허용되는 사회에서는 당국이 생산적 자산을 집중 소유 및 관리하게 된다. 사회의 기초경제단위에는 경제적 의사결정의 권력과 동기가 존재하지 않으므로 독립적 수요자와 공급자가 만나는 시장이 형성될 수 없다. 이들의 활동은 중앙당국의 계획과 명령에 의해 지시되고 조정되어야 하며, 중앙당국이 결정하는 사회적 수익률과 생산에의 기여도에 따라 사회적 생산자원이 고용되고 그 생산물의 분배가 이루어 질 것이다.

따라서 북한의 소유구조 파악은 북한체제의 운영방향을 이해하는 열쇠가 된다. 북한은 그 사회적 소유개념을 헌법에 규정하고 구조와 방향을 구체적으로 명시하고 있다. “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유”(제20조)하며 이는 국가소유(제21조)와 사회협동단체소유(제22조)로 구분되는 것이다.

먼저, 국가소유는 전체 인민의 소유로서 나라의 모든 자연자원, 철도, 항공, 운수, 체신 기관, 그리고 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유할 수 있게 하였다. 이런 국가소유권의 대상에는 제한이 없고, 이것이 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 부분으로 규정하여 국가소유는 국가에 의해 ‘우선적으로 보호하며 장성시킬’ 대상으로 규정하였다. 다음으로 사회협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적소유로서, 토지, 농기계, 배, 중소 공장, 기업소 같은 것이 그 대상이 되고, 이들은 단지 국가의 보호대상이 되는 것으로 규정하였다.

국가, 곧 전 인민적 소유와 사회협동적 소유의 구분은 생산자산의 운영주체를 다르게 함으로써 체제의 의사결정과정과 생산물 분배과정에 차이를 존재하게 한다. 전인민적 소유는 소유권을 국가단위에 소속시키지만 협동적 소유는 당해 협동경영운영에 소속된 집단으로 이를 제한한다. 따라서 전자가 생산한 결과는 국영기업의 생산물이며 국가의 소유로서 국가의 관할하에 처리되고, 후자는 협동경영에 의한 생산물로서 해당 집단의 소유이고, 그 관할하에 처리되게 된다. 따라서 그 보수형태도 전자에는 국가가 ‘인민의 필요에 부응하여 지불하는 보수’가 되고, 후자에는 각 협동농장단위에서 노력일수, 즉 ‘인민의 기여에 따라 지불하는 보수’가 된다.

공산주의의 사회발전이론에 의하면 사회주의는 “자본주의 사회로부터 방금 탄생하여 경제적, 도덕적, 지적인 모든 측면에서 아직 그가 튀어나온 난소인 구(舊)사회의 반흔

(birth marks)을 간직한 것”<sup>1)</sup> 으로, 레닌에 의하여, “일하지 않는 자는 먹지를 말 것” 이고, “균등한 양의 노동에 따른 양의 생산물의 분배(for an equal quantity of labor an equal quantity of products)”가 필요한 사회로 설명되었다.<sup>2)</sup> 궁극적으로 도래할 ‘완전 공산주의 사회’는 마르크스에 의하면 “노동이 단지 생활수단뿐이 아니라 그 자체가 생활의 필수사가 될 때… 유산자의 권리의 영역을 완전히 지날 수 있을 것이며, 사회가 그 기치(旗幟)에 능력에 따른 생산과 필요에 따른 분배(form each according to his ability; to each according to his needs!)라고 쓸 수 있게”<sup>3)</sup> 되는 것이다.

따라서 사회적 소유는 공산주의사회로의 진화과정에 있어서 생산적 기여에 따른 분배를 허용하는 초기단계의 소유구조이고, 그 궁극적 단계의 소유형태는 필요에 따른 분배가 이루어지는 전인민적 소유가 되어야 한다. 과거 북한은 협동적 소유를 전 인민적 소유로 발전시켜 전 인민적 소유를 유일한 형태로 하는 사회적 소유를 확립하는 것을 최종목표로 삼아왔으며, 이것은 1998년의 수정헌법 23조에서도 명시되고 있다.<sup>4)</sup> 즉 개방압력에 대응하여 수정된 새 헌법에서도 북한은 모든 협동단체소유를 전 인민적 소유로 전환시키는 것이 변함 없는 궁극적 목표이고, 따라서 앞으로도 보다 완전한 공산주의 단계로 이행하겠다는 의지를 뚜렷이 강조하고 있는 것이다.

북한에서 허용되는 개인소유는 헌법 제24조에 규정된다. “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유로서… 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 텃밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다”고 명시된다. 이것은 생산적 자산의 소유권이라기보다 그에 결과된 생산물의 처분권의 극히 일부가 개인에게도 허용됨을 의미하는 것이다. 이 중 “그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입”도 개인소유에 속한다고 한 것은 1998년의 헌법에서 그나마 개인소유의 대상을 확대한 부분이다.

1) Lenin(1935), p. 748.

2) *Ibid.*, p. 751.

3) *Ibid.*, pp. 751-752.

4) “국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적 소유에 대한 전 인민적 소유의 지도적 역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적협동경리제도를 공고 발전시키며 협동단체에 들어있는 전체 성원의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전 인민적 소유로 전환시킨다.”

따라서 북한헌법에서는 어떤 소유구조 관련 조항에서도 체제의 본질을 변화시키는 것으로 파악되는 부분이 없다. 단지 개정된 헌법의 제37조에서 북한의 기관, 기업소, 단체 등이 “다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운동을 장려한다”고 하여 주로 경제특구에서의 외국인과의 합작 소유의 가능성을 인정하고 있다. 북한인민은 자율적 의사결정과 경제활동의 기초가 되는 사적(私的)소유권으로부터 완벽하게 차단되었다고 볼 수 있다.

#### 나. 계획 및 명령기구(命令機構)

북한은 중앙계획의 명령경제체제로서 기능한다. 북한당국은 그들의 경제가 “중앙집권화된 경제이며 유일적인 지휘에 따라 움직이는 경제”<sup>5)</sup> 라고 말한다. 이것은 “유일적인 국가계획에 따라 계획적으로, 균형적으로 발전하는 사회주의경제”이며, “통일적으로 지도·관리되는 경제”로 규정하였다<sup>6)</sup>.

‘유일적 국가계획’이라 함은 국가의 경제자원을 배분 및 고용을 지시하는 제도(institution)에 있어서, 시장경제가 주로 가격신호(price signal)에 의존함에 대하여, 북한은 인민경제에 필요한 물자의 생산량과 소비량, 수요량과 공급량, 그리고 그 유통과정을 중앙계획당국이 모두 사전에 결정하는 ‘계획경제’임을 의미한다. ‘중앙집권적 지도, 관리경제’는 경제의 조정기구, 즉 국가사회의 모든 경제단위를 활동시키고, 역할을 분배하고, 그 관계를 조정하는 기구(mechanism)에 있어서, 시장의 자율적 활동 대신 명령으로서 지휘함을 의미한다. 가격 대신 중앙의 계획이 경제의 모든 구성단위에 노동과 생산을 배정, 할당한다면, 이것을 반드시 강제하는 기구가 있어야 전후방으로 연관되는 경제시스템이 균형을 유지하며 가동될 수 있다. 그러므로 북한과 같은 경제는 절대적 계획(imperative plan)과 명령(command)이 반드시 양립하는 중앙계획명령경제체제가 되어야 한다.

북한의 계획기구가 실제 어떻게 조직 및 운영되고 어느 범위까지 포함하는지를 파악하기는 어렵다. 북한당국이 그 이념적 지향성을 제외하고는 계획에 관련된 자료나 통계를 발표하지 않기 때문이다. 따라서 기왕 알려진 북한의 정부 및 생산조직과 소련을 위시한 사회주의체제의 경험사례를 근거로 유추하는 것이 주어진 여건상 최선의 방법이다.

5) 『경제사전』, 1985, p. 319.

6) 『경제사전』, 1985, pp. 324-325.

우선 구소련에서 주 자원배분기구로 동원된 중앙계획은 ‘물적균형계획(material balance plan)’이었음이 유의된다. 명령경제체제하에서의 중앙계획은 반드시 이행될 것을 전제하므로 기업에 주어지는 양적 목표(targets in kind)와 각 기업간 교환관계를 설정하는 실물적 배분(physical allocation)으로 계획됨이 원칙이다.

따라서 계획에서 가격의 역할은 없어지고 회계적 가격은 단지 물적단위(物的單位)를 표준단위로 환산할 필요 때문에 도입된다. 실제로 현재와 같은 산업사회에서 한 재화의 생산 함수와 연관산업에의 투입계수를 설정하여 인위적으로 그 수요량과 공급량의 균형을 유지하고, 전후방의 연관기업에 차질 없이 배분하려는 계획은 불가능에 가까운 어려운 작업이 된다. 따라서 구소련의 경우, 중앙계획당국은 중요 생산물에 한하여 약 5만개의 물적 계획을 세우고, 기타의 물자에 대하여는 보다 낮은 단계의 위계질서기관에 계획수립의 의사결정권을 위임하였다.<sup>7)</sup>

북한에서는 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회가 담당하며 도·시·군 및 공장 기업소 등 하부조직은 이의 명령을 절대적으로 복종하여 일원화된 체계로 이루어짐이 원칙임이 수시로 강조되어 왔다. 북한의 유명한 ‘주체적 경제 건설이론’은 모든 경제단위가 일체적으로 ‘당(黨)과 수령’의 이념에 따라 행위할 것을 요구한다. 그리고 국가계획위원회는 경제 전 분야에 걸쳐 노동당의 정책을 계획화하고 그 집행을 감독하는 것을 임무로 하고 있다. 따라서 비록 중앙계획당국이 어느 정도 구체적인 생산계획으로 하부생산단위를 제약하는지는 알 수 없지만, 적어도 북한의 중앙집중적 계획의지는 과거의 어느 사회주의국가보다 철저하다고 할 수 있다.

북한의 헌법 제34조에서는 “조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다.… 국가는 계획의 일원화, 세부화를 실현하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장한다”고 하였는데 이런 계획의 일원화와 세부화 원칙은 1965년 이래 강조된 것이다. 일원화는 중앙집중적 의사결정체제로서 과거 북한은 지구계획위원회와 중앙의 공장 및 기업소의 계획부서를 국가계획위원회의 직속으로 개편하는 등 계획체제의 중앙집권화를 강화해 왔다. 내각 산하의 각 위원회와 성(省)의 계획부서들이 작성한 계획수치들은 일원적으로 국가계획위원회에 집결되어 통제와 조정을 받도록 하였다. 북한은 이와 같이 계획의 일원화를 진행시킴으로써 하부경제조직들이 가지는 주관주의와 기관본위주의, 지방

7) Bornstein(1989), p. 311.



본위주의를 없애고 당의 정책적 요구를 관철할 수 있다고 보았다.

계획의 세부화는 북한경제의 각 산업부문 및 단위기업소의 계획이 상호 맞물리게 하여 모든 생산단위의 수급체계에 일관성(consistency)을 가지도록 함을 의미한다. 곧 ‘계획의 과정(planning process)’ 이고, 계획의 테크닉으로서 이를 얼마나 정교하게, 그리고 현실을 반영토록 하느냐에 따라 계획의 효율성이 결정된다. 북한은 이에 대해 중요산업뿐만 아니라 크고 작은 모든 경영활동을 빈틈없이 맞물리게 함으로써 사소한 자연발생성의 요소도 허용하지 않는다고 주장한다.

북한경제계획의 세부화과정은 다음 4단계를 거치는 것으로 알려진다. 제1단계는 예비수치의 작성단계로서 하부의 생산단위가 그들의 목표와 요구를 상향으로 작성 제출하고 이것은 지구계획위원회 및 내각의 각 위원회와 성(省)을 거쳐 통합, 국가계획위원회에 제출된다.

다음, 제2단계에서 당중앙위원회가 별도로 제시한 정책목표 및 방향을 기초로 하여 보고된 예비수치를 통제수치(control figures)로 전환시키는 것이다. 이 통제수치는 계획시기의 경제발전 방향과 규모 및 균형을 규정한 정부의 지령이며 계획작성의 기준으로서 당의 비준을 받은 명령이 되어 법적 강제력을 가지게 된다. 이 단계에서 공업 총 생산액과 주요 공업제품의 생산규모, 농업생산규모, 수송규모, 상품유통액, 각종 소비재 생산관련지표, 기본건설 투자규모 등이 모두 명시된다.

제3단계에서는 이렇게 비준된 통제수치를 국가계획위원회를 통해 다시 하부 단위기관으로 전달하고, 이에 근거하여 해당 계획부서에서는 계획초안을 만들어 상향 보고한다. 국가계획위원회는 이를 토대로 종합적인 계획초안을 작성하는데, 이때 각 하부단위기관은 하달된 통제수치에 의거하여 이를 실천하기 위한 세부대책을 세운다. 제4단계는 국가계획위원회가 제출한 계획 초안을 내각 전원회의와 당중앙위원회에서 종합 검토하고 최고인민위원회의의 의결을 통해 최종적으로 확정하는 과정이다.

이런 과정은 구소련의 계획과정을 그대로 도입한 것이다. 계획시스템도 하나의 자원배분 및 이해조정기구인 이상 그 이념이 추구하는 바의 기능을 하려면 완벽한 제도와 과정을 갖추어야 한다. 이것은 북한이 표방하는 바의 구호나 선언으로서만 알 수 없는 바인데, 북한에서도 과연 효율적 계획이 요구하는 고도의 기술적 데이터와 계획참여자간의 협상 및 조정과정이 존재하는지 여부는 알 수 없다.

소련의 경우, 국가계획위원회(GOSPLAN)는 그들의 정치적 지도자의 선호를 반영하는

정치적 목표를 각 연방성(聯邦省)을 통해 하부생산단위에게 보낼 수천 개의 통제수치로 전환시킨다. 이 통제수치는 여러 위계질서의 단계를 통해 구체적 생산목표로 전환되어 궁극적으로 소련에 존재했던 약 5만개의 생산기업에 전달된다. 생산기업은 그들에게 부과된 생산목표와 함께 그 생산에 소요될 투입요소를 규정한 '생산 노움(production norm)'을 전달받는다.

따라서 계획의 요소 중 가장 중요한 것이 생산 노움의 결정이다. 이것은 한 단위의 특정 생산물을 생산함에 있어서 필요한 생산요소와 투입자재의 양을 결정하는 것으로서, 생산기업은 이 노움이 정하는 바에 따라 계획목표달성에 필요한 물자와 자금을 공급받는다. 쉽게 목표달성을 원하는 생산기업은 당연히 이것을 너그럽게 책정해 줄 것을 원하고, 제약된 가용자원으로 계획을 짜야 하는 계획당국은 가능한 한 이를 긴축 책정할 의도를 가진다.

결론적으로 계획은 경제적 근거와 정치적 협상이 반영되는 과정을 거쳐 탄생된다. 각 기업은 스스로 생산여건을 감안하여 달성가능한 생산목표와 투입요소 소요량을 산출하고, 이를 국가계획위원회에 상향하여 올린다. 국가계획위원회는 이 자료들을 검토하고 조정하여 물적 균형계획의 작성에 임한다. 통제수치가 하달되고, 기업의 요구가 상달되는 위계질서조직의 모든 과정에서 계획자와 생산담당자간에 투쟁과 조정이 이루어진다. 비록 이러한 과정을 거쳐도 새로이 탄생하는 계획은 경제적 현실과는 상당한 거리를 가지게 될 소지가 많다. 생산조직은 가능한 한 긴축하는 계획당국의 성향을 알고, 계획당국은 생산능력을 과소 보고하고 투입요소는 과대하게 요구하는 생산기업의 성향을 알기 때문에 양측은 모두 무리한 수치를 제시하고, 결국 정치적 역량이 경제적 근거를 제어할 가능성이 크기 때문이다.

계획은 마지막으로 각료회의에서 확정됨으로써 최종적으로 법적인 강제력을 가지는 계획이 된다. 여기서 이것은 기술-산업-재정계획(Techpromfinplan; technical-industrial-financial plan)이라고 부르는데 생산목표와 함께 이에 필요한 생산 노움, 곧 기술적 생산할 수, 그리고 자금조달계획이 통합하여 결정되는 계획이기 때문이다. 이러한 계획과정의 복잡성과 치밀한 계획의 요구 때문에 새 계획은 흔히 새 회계연도를 3~4 개월 지난 다음에야 확정된다고 한다. 이 과도기간에 각 생산조직은 구 계획이 지시하는 바에 따라 활동한다.

북한의 계획은 그러나 그 조정과정에서 이 정도의 체계성과 경제적 기술적 고려를 거쳐 물적 균형체계가 유지되도록 운영되는 시스템은 아닌 것으로 보인다. 당의 유일한 지휘가 경제를 움직이는 유일한 힘이 되는 것은 사실이나 경제계획이나 생산지휘구조는 어느 정

도 다원화되고 임의적으로 영위되고 있음을 볼 수 있다. 예컨대 국가계획위원회가 조선노동당의 정책을 반영하는 경제계획 일반의 수립과 이행을 담당하는 주기관인데 대하여, 막대한 경제자원이 할애되는 군수산업부문의 계획은 따로 ‘제2경제위원회’라는 독자적인 계획기구에 의해 이루어진다. 이 위원회는 북한의 최고 권력기관인 국방위원회에 직접 소속되어 내각에 소속된 국가계획위원회보다 자원배정에 있어 오히려 우선적 위치에 있음을 유추할 수 있다.

따라서 북한은 제도보다는 인위적 조작에 보다 의존하여 체제를 운영하는 측면이 큼을 볼 수 있다. 이것은 북한경제가 아직 계획/명령체제의 요건도 완비하지 못하고 전통적 기구(traditional mechanism), 곧 전근대적, 봉건적 요소에 그 운영을 크게 의존하고 있음을 의미한다. 북한의 경제관리시스템에는, 따라서 지도자와 관료들에 의한 자의성이 크고, 그만큼 안정성과 예측가능성이 결여되어 있다.

지난 10여 년간 북한은 극심한 경제난을 겪었고, 이에 따라 계획경제부문의 공급능력은 크게 마비되었을 것으로 추론된다. 따라서 북한에서 일어나는 이른바 ‘제2경제(second economy)’, 곧 비계획경제부문의 확대에 관하여 오늘날 많은 관심이 주어지는데, 현재의 자료 여건상, 북한의 암시장규모에 대한 추정은 모든 것이 추측의 한계를 넘을 수 없다. 가장 최근의 한국은행 추정자료에서는 북한의 연간 사경제부문 가계소비지출 총액이 6.1억 달러 규모로서, 북한의 추정 GDP의 3.6%밖에 안되는 것으로 추정되었다.<sup>8)</sup>

최근의 여러 정황으로 보아 이 자료에 의문이 제기될 소지는 있지만, 북한체제에서 시장화 영역이 심각한 중요성을 가진다는 증거를 찾기 또한 어렵다. 비록 최근 북한의 사경제 부문 활성화가 중요한 의미를 가짐이 사실이라 보더라도, 북한의 명령경제체제로서의 성격은 과거의 어느 사회주의체제보다 큰 것으로 보인다.

## 2. 경제체제의 운영과 관리

자본주의 시장체제가 ‘시장원칙(market principle)’, 곧 수요와 공급의 원칙에 지배되어 가동하는 데 대하여, 모든 명령체제를 지배하는 기초적 운영원칙은 그 수뇌조직이 인위적

8) 박석삼(2002). 여기에서는 남한원으로 추정된 북한 GDP(18조 9,779억 원)를 남한 환율(1달러=1,130.61 원)로 나누어 2000년도 북한 GDP를 167.9억 달러로 산출하였다.

으로 발부하는 ‘명령의 원리(command principle)’를 따르는 것이다. 즉 지도자, 또는 당(黨)이 경제운영의 원칙을 정하고, 행정부를 통하여 이를 명령으로 전환한다.

북한체제의 경제운영방법의 대강은 이 체제의 소유구조 및 조정기구에 따라 결정된다. 이에 더하여 북한에서 강조되는 ‘주체적 영도체계’는 국가경제의 ‘뇌(腦)’로서 당 및 지도자의 역할을 더욱 강조한다. 북한의 전 경제는 하나의 거대한 관료주의적 피라미드로 조직되고 모든 중요한 결정은 정상에서 이루어진다.

따라서 체제의 과업에 정치 및 경제가 분리될 수 없고, 그 관리와 이행은 철저히 노동당의 지도와 통제를 받아 이루어진다. 북한당국이 밝히는 국가경제의 지도, 관리방향과 내용을 요약하면 다음과 같다.<sup>9)</sup>

#### 가. 경제관리의 원리

북한은 ‘사회주의경제를 지도하고 관리하는 모든 활동에서 반드시 지켜야 할 지침’<sup>10)</sup>이라고 규정한 네 가지 경제관리 원칙을 내놓고 있다. 이것은 북한경제 운영의 총괄적 원리가 된다<sup>11)</sup>.

첫째, 당정치사업과 정치사상적 자극 우선의 원칙이다. 이것은 자원배분에 있어서 국가 및 당의 이념적 근거가 경제적 근거보다 우선함을 의미한다. 계획화사업, 기술지도, 설비관리, 자재보장, 노력조직, 협동생산조직 등을 내용으로 하는 모든 ‘경제조직사업’은 당의 노선과 정책을 위주로 지도·관리한다. 이런 사업은 군중노선에 의한 정치사업이고, 인민과 사업이 결합될 경우에만 모든 경제조직사업은 원만히 수행될 수 있다. 따라서 무엇보다도 당 정치사업이 우선되어야 한다고 북한당국은 강조한다.

경제활동을 유인하는 수단에는 물질적 자극보다 정치사상적 자극을 우선한다. 자본주의체제가 활용하는 물질적 유인체계(material incentive)보다 공적(公的) 가치에 기초를 둔 도덕적 유인(moral incentive)을 활용하여 인민을 동기(動機)시키겠다는 것이다. 북한에서 각종 속도전과 같이 사회주의 노력경쟁운동이 끊임없이 전개되고 있는 것은 이 원칙에서 비롯된다.

9) 이하 권영경(2000) 및 현대경제연구원(2000)의 자료에 근거하여 요약 및 분석함.

10) 『경제사전』, 1985, p. 709.

11) *ibid.*, pp. 710-712.

둘째, 집체적 지도와 유일적 지휘의 배합원칙이다. 이것은 당위원회의 집체적 지도활동과 행정지휘관의 유일적 지휘를 배합하는 원칙을 말한다. 당위원회는 각 경제단위의 최고 지도기관으로서 해당 조직의 경제사업의 방향과 방도를 집체적으로 토의·결정하고 그 집행과정을 지도·통제하는 역할을 한다. 또한 당조직사업과 사상교양사업에 따라 모든 근로자들은 경제관리운영과 생산과제를 수행함에 있어서도 당위원회는 집체적 지도의 역할을 한다. 한편 행정지휘관은 유일적 지휘를 하고 그 결과에 대하여 직접 책임을 진다. 유일적 지휘란 당위원회에서 그 방향과 방도가 토의·결정된 사업에 대하여 ‘행정지휘관이 통일적으로 장악하고 유일적으로 지휘하는 것’을 말한다.

따라서 집체적 지도와 유일적 지휘를 잘 배합하는 원칙은 기업의 의사결정조직과 그 수행조직 사이의 의견차이를 없애자는 것이다. 북한은 이를 위해 ‘군중로선’을 철저히 관철하여야 한다고 강조한다. 북한의 구호는 명확하지 못한 면이 있는데, 이것은 당위원회의 지도 밑에 군중의 의사를 확일적으로 형성하고, 그에 따라 행정지휘에 군중의 이견(異見)여지를 없애어 유일적 지휘가 강화되도록 하자는 것으로 보인다. 요컨대 지도 담당의 당과 지휘 담당의 행정의 의사를 일치시키고 이것을 군중의사에 부합함으로써 생산자 대중이 결정된 계획과 지령에 따라 한결같이 움직이게 한다는 것이다.

셋째, 계획의 일원화·세부화 원칙으로서 이미 전 절에서 설명된 바이다. 계획의 일원화는 중앙집중적 계획과정을, 계획의 세부화는 경제단위간의 일관성 유지를 위한 원칙이다. 북한당국은 계획의 일원화·세부화만이 인민경제의 균형적 발전을 보장하는 원칙이므로 이를 반드시 지켜야 한다고 역설한다. 또한 계획의 일원화·세부화 원칙이 제대로 지켜지려면, 경제관리의 중앙집권적 기능을 강화하여야 한다고 강조하고 있다. 이것은 ‘기관본위주의’, ‘지방본위주의’에 의한 방만한 계획을 없애야 하기 때문이라는 것이다.

넷째, 독립채산제 실시의 원칙이다. 북한에서 실시되고 있는 소위 사회주의 독립채산제는 공장·기업소가 국가로부터 필요한 물자와 자금을 받아서 생산활동을 조직하며, 생산을 위한 지출은 자체의 수입으로 보상함은 물론, 공장 기업소에 어느 정도의 수익성을 보장하게 함으로써 물자를 절약하고 생산성을 향상시킨다는 제도를 말한다.

사회주의 독립채산제는 원리상, 중앙집권적 계획체제에 본질적으로 존재하는 경직성과 비효율성을 축소하기 위해 하부단위조직에 분산적 의사결정(decentralized decision making)을 조금이라도 허용하자는 데에 목적이 있다. 따라서 앞의 계획의 일원화·세부화 원칙과는 논리적으로 배치되는 원칙이다. 북한에 특수한 공업 및 기업관리방식이 때때로

도입되는 것은 중앙관리체계의 필요성과 기초경제단위의 수동성간에 개재하는 문제를 어떻게든 조화시켜 개선하자는 의도가 있다. 그러나 극도로 일원화된 북한체제의 이념 및 조장구조에 비추어 북한의 독립채산제는 다른 사회주의 국가에서 실시되었던 독립채산제보다 자율의 폭이 훨씬 제한될 것으로 보여진다.

물적 균형계획이 실시되는 명령경제체제에서는 기업이 국가계획이 지령하는 바에 따라 경제활동을 수행하고 있는가를 감시할 필요가 있다. 이 역할을 담당하는 조직이 국가은행으로서 기업의 자금수지를 관찰함으로써 기업이 계획의 지령을 얼마나 이행하고 있는가를 감시할 수 있다. 북한의 독립채산제의 근본적인 목적도 단위 공장 및 기업소의 회계 감시(monitoring)을 통해 이들의 실적을 관찰하자는 의도가 큰 것으로 보인다. 소련은 이것을 ‘루블에 의한 통제(control by ruble)’라고 부르는데, 북한도 이를 따라 ‘원에 의한 통제’라고 한다.<sup>12)</sup>

## 나. 기업관리체계

위에 제시한 경제관리원칙에 따라 북한당국은 기업관리를 위한 제도 및 조직체계를 세우고 있다. ‘대안의 사업체계’, ‘연합기업제도’, ‘독립채산제’ 등은 북한의 기업지도, 통제 및 감시를 위해 중앙당국이 도입한 기업관리방식이다.

### 1) 청산리방법

이것은 모든 북한 경제조직의 기본원칙으로 흔히 알려지고 있는 것이다. 청산리정신·청산리방법은 1960년 2월 김일성이 평안남도 강서군 청산리에 대한 현지지도를 실시한 데서 비롯된 것인데, 북한은 이를 주체사상과 혁명적 군중로선에 기초하여 과학적으로 체계화한 공산주의적인 대중지도사상이며 방법이라고 주장한다.

청산리방법의 주요 내용을 보면, ① 상급기관이 하급기관을, 윗사람이 아랫사람을 도와서 당의 노선과 정책을 관철하고 ② 늘 현지에 내려가 현지실정을 감안하여 문제해결을 모색하며 ③ 모든 활동에서 정치활동을 선행함으로써 노동자 각자의 열의와 창의를 발휘하

12) Bornstein(1989), p. 309.

며 ④ ‘일반적 지도’와 ‘개별적 지도’를 결부해 문제해결의 방향을 찾아내며 ⑤ 사업의 중심고리에 역량을 집중하여 모든 문제를 해결하며 ⑥ 모든 사업은 계획화하여 힘 있게 추진한다는 것 등이다.<sup>13)</sup>

이러한 청산리방법은 북한 경제조직의 규범이며 그 관리자의 행동지침이 된다. 이것은 ‘대안의 사업체계’ 등 북한 공업관리방법의 준칙(準則)이 되는 것이다.

## 2) 대안의 사업체계

북한의 공업관리체계는 1950년대에 이르기까지 ‘지배인 유일관리제’를 채택하였다가 1961년 제1차 7개년계획을 시작하며 ‘대안의 사업체계’로 발전되었다. 1971년 이후에는 대안의 사업체계의 기본골격은 유지하며 생산조직을 개편한 ‘연합기업소제도’가 도입되어 현재에 이르고 있다.

최초의 지배인 유일관리제하에서는 지배인이 관리·운용의 모든 문제를 독단 결정하고 처리하여 책임지도록 하였다. 이것은 사회주의 초기단계 강력한 리더십 아래 공업생산력 확대가 가장 중요한 목적이었을 때 유효하였다. 그러나 경제발전에 따라 생산부문 및 기업 간의 상호연관성이 중요시되고, 이에 따라 관료주의, 기관본위주의, 지휘자의 독단과 같은 문제가 새로 대두되었다. 따라서 사회주의체제의 본성을 강화하고 근로자 대중의 광범위한 참가와 집단적 지혜와 창의성을 발양할 수 있는 새로운 공업관리체계가 모색되어 탄생한 것이 대안의 사업체계이다. 이것은 1961년 12월 김일성이 남포시 대안전기공장 현지지도에서 제시한 바를 따라 명명되었다. 북한은 대안의 사업체계를 청산리정신·청산리방법을 구현한 새로운 공업관리형태라고 강조하고 있다.<sup>14)</sup>

대안의 사업체계는 기본적으로 각 조직의 장에게 적절한 권한과 책임을 부여하는 것이다.<sup>15)</sup>

첫째, 공장당위원회의 집체적 지도와 책임 아래 생산활동을 관리하는 집단지도체계이다. 공장당위원회에는 당간부, 행정간부, 지배인, 기사장, 기술자, 근로자(생산핵심당원) 등이 참여한다. 이것은 공업관리운영에 있어서 당의 지도를 중심으로 당의 정치지도체계

13) 『경제사전』, 1985, pp. 498-499.

14) 『경제사전』, 1985, p. 821.

15) 『경제사전』, 1985, pp. 533-536.

와 행정의 생산 및 기술지도체계를 조화시키자는 의도이다.

둘째, 집중적인 생산지도체계하에서 계획작성, 생산 및 기술지도사업은 기사장의 지도 하에 집중적으로 수행된다. 이를 위하여 기사장을 중심으로 계획부, 생산지도부, 기술부, 공무동력부 등을 단일지도체계로 통합한 ‘공장참모부’를 설치하였다. 반면 자재공급사업, 후방공급사업 등 공장관리 전반에 대한 행정 및 경제활동은 지배인의 지도하에서 통일적으로 수행된다. 이것은 공장의 책임자로서 지배인과 공장관리자로서 기사장의 역할분담을 뚜렷이 한 것이다.

셋째, 중앙집권적인 자재공급체계와 총합적 후방공급체계이다. 전자는 각부 관리국, 공장 기업소, 직장, 생산현장의 순으로 생산을 조직 지도함으로써 상급기관이 하부기관에 대해 자재를 책임 공급한다. 후자는 기업소가 근로대중의 부식 등 생활을 책임지는 것이다. 일원적 자재공급체계를 위해서는 업무 부지배인 아래 자재공급부, 판매부, 운수부를 두어 자재공급을 보장한다. 후방공급체계를 위해서는 공장후방공급 부지배인을 위원장으로 임명하여 근로자의 물질적 수요를 종합적으로 보장하게 한다.

### 3) 연합기업소

대안의 사업체계 도입과 함께 생산적 연관이 보다 커진 북한기업의 현실에 부응하고자 도입된 것이 ‘연합기업소’ 제도이다. 연합기업소 조직형태는 1973년부터 부분적으로 도입 되다가 1985년부터 7월 이후 전 기업에 도입하는 조치를 취하였다.

연합기업소는 중앙계획기관의 지도하에 직접 계획을 세우고 생산하는 계획·생산·집행의 단위이다. 여기에서는 과거 정무원의 위원회·부가 수행하던 일부의 지도기능을 직접 인수하여 수행하고 자재상사를 장악하며 하부의 공장·기업소에 대한 물질적, 기술적 보장을 책임진다. 연합기업소는, 말하자면 주제품을 생산하는 모기업이 산하에 원자재, 부품 등 하청업소를 거느리는 수직적 기업통합조직이다.

따라서 이 조직은 북한경제와 같은 피라미드 구조의 생산체제에서 불가피한 조직인데, 단지 계획 및 관리운영단위를 기업 수준으로 이양한 것이다. 북한은 연합기업소의 조직형태가 대안의 사업체계를 구현할 수 있는 특징과 장점을 가지고 있는 것으로 보고 있다.<sup>16)</sup>

16) 『경제사전』, 1985, p. 475.



첫째, 공업에 대한 당(黨)적 지도를 더욱 강화할 수 있다고 본다. 상급 당이 산하 기업소 초급 당조직에 대하여 연합기업소 당위원회에서 결정된 방향에 근거하여 공업생산에 대한 당적 지도를 진행할 수 있어 하부 당 조직들에 대한 지도를 높일 수 있다는 것이다.

둘째, 공업관리에서 민주주의 중앙집권제를 강화할 수 있다고 본다. 국가경제에 중요한 제품을 생산하는 대규모 기업소들은 국가의 직접 통제가 가능하여 중앙집권적 지도를 강화할 수 있고, 하부 기업소들은 연합기업소가 하부 국가계획의 범위에서 일정한 독자성을 가지고 직접 지도관리함으로써 기업의 창의성을 높일 수 있다는 것이다.

셋째, 사회주의적 협동생산을 원만히 실현할 수 있다고 본다. 연합기업소는 기관본위주의와 지방본위주의를 극복하고 세부계획화의 요구를 실현하며 기본제품 생산에 필요한 관련 제품들의 생산을 원만하게 보장할 수 있기 때문이다.

북한의 연합기업소는 여러 목적과 형태로 조직되고 있다. 첫째, 산업연계 중심으로, 국민경제적으로 중요한 의의를 가지는 제품을 생산하는 모체기업소를 중심으로 생산적 연계가 밀접한 관련부문의 공장·기업소를 편성해 조직하는 것이다. 제철소와 원료 조달, 수송기업 등을 엮은 연합기업소 조직이 그 예이다. 다음, 지역 중심으로 일정 지역내에 있는 동일한 부문의 기업소와 보조부문의 공장·기업소를 구성해서 조직하는 것으로 채굴공업부문에 많다. 끝으로 전국에 걸쳐 부문별로 전문화된 공장과 기업소를 망라한 것이다. 기계총회사와 같이 전국의 공작기계, 공구, 베어링, 연마 등의 공장을 결합한 형태이다.

한편 규모와 조직의 측면에서 여러 가지 명칭으로 존재한다. 북한의 연합기업소는 현재 연합기업소, 회사, 연합회사, 총회사, 관리국, 총국 등으로 다양하게 불리워지고 있다. 명칭과 형태가 여하간 모든 연합기업소 조직은 계획, 생산, 집행의 의사결정수준을 국가에서 기업으로 이양하려는 의도에서 조직된 것이다.

최근 북한은 연합기업소를 다시 해체하는 것으로 방향을 선회한 것 같다. 2000년 1월까지 연합기업소 종합공장, 기업소, 연합총국 등 44개의 공장기업소를 해체하였다. 기업집단의 이름에서 연합, 종합, 총국 등은 삭제하고, 과거의 공장, 관리국 등의 이름으로 환원하였다.<sup>17)</sup>

이것은 연합기업소 조직이 당초 기대한 바의 성과를 얻지 못했거나 예기치 않은 다른 부작용을 야기한 것으로 북한당국이 평가한 때문일 것이다. 이것은 어느 체제에서나 가능한

17) 현대경제연구원(2000), p. 27.

것으로서, 연합기업소와 같은 수직적 기업연합은 흔히 배타적으로 운영되어 여타 생산조직과의 연계관계를 오히려 단절시킬 가능성이 크다. 또한 북한과 같이 자원공급이 가뜩이나 부족한 국가에서 전국적인 물자의 배분체계에 불균형과 왜곡을 초래할 위험을 증대시킨다.

#### 4) 독립채산제

북한은 위의 연합기업소의 예에서 보듯이, 의사결정권력의 분산화와 집중화를 반복하며 기업의 성과를 증대시키려 노력을 경주함을 볼 수 있다. 그 노력의 일환으로 도입된 것이 독립채산제이다.

오늘날 북한의 공장 및 기업소는 명목상 모두 독립채산제를 실시하고 있는 것으로 알려진다. 1970년대 초부터는 중앙의 국영기업소와 지방공장을 모두 포함하고, 농업부문과 비생산적부문인 유통부문에 이르기까지 이를 확대 실시하기 시작하였다.

북한의 독립채산제는 대상기관과 실시 정도에 따라 완전독립채산제, 반독립채산제, 이중독립채산제로 구분되어 있다. 먼저 독립채산제에서는 각 국영기업이 은행 신용의 이용과 독자적인 대차대조표를 보유하며, 물자 구입과 판매에 어느 정도 융통성을 부여한다. 사업의 평가에 있어 양적지표(量的指標)가 아닌 화폐지표를 활용하며 이익금에 있어서는 기업소유자로서 국가가 ‘국가기업 이익금’을 먼저 공제한 다음, 나머지 이익을 기업소의 운영상태 개선과 종업원들의 물질생활 제고에 활용한다는 것이다. 따라서 단위기업에 자율권과 물질적 인센티브를 주어 기업활동의 동기를 높이지는 의도를 볼 수 있다.

반(半)독립채산제는 비생산부문의 기관·기업소들 가운데 독립채산제로 운영할 수 없는 단위들에 적용하는 부분적인 독립채산제 형태이다. 이중독립채산제는 연합기업소나 총국, 관리국 등의 산하에 있는 단위 기업소들이 단위기업 자체로도 독립채산제를 실시하고 상위 생산조직에서도 다시 독립채산제를 실시하는 것이다.

북한은 독립채산제 실시에 대해 특별한 의의를 두고 있다. 1998년의 개정 헌법 제33조에는 “국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가·가격·수익성 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”는 조문을 특히 명기하였다.

한편 동년도 경제개혁을 목표로 제정된 「인민경제계획법」에서는 “경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않으며, 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의

중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것”<sup>18)</sup> 이라고 강조하였다. 이것은 상기 헌법조항에서 허용한 기업소의 자율적 공간확대와는 배치되는 것이다.

따라서 북한의 독립채산제를 액면 그대로 의사결정권 분산의 취지를 가진 제도로 이해할 수는 없다. 독립채산제를 통해 오히려 중앙당국의 기업통제수단은 더욱 구체화, 명확화되었음을 볼 수 있다. 해당 기업소의 노임·자금·상금·기업소 기금의 적립 규모 등 모든 경제관리는 정확히 규정화되고 고정재산의 관리 및 이용을 제도화하여, 재정의무 수행에 대한 감독과 통제를 더욱 엄격히 실시할 것을 요구한다. 국가계획의 수행을 또한 월별, 분기별, 지표별로 보다 엄격히 감독, 통제하는 한편, 기업소의 운영실적이나 근로자의 노동에 대해서도 모든 항목과 지표별로 매달 매분기마다 물질적·정치적 평가를 실시하게 하는 것이다.

북한당국은 독립채산제의 실시에 있어서 노동당의 정책과 국가계획의 무조건적 실행, 기업운영에서 생산대중의 참여와 정치사업 등의 선행을 전제하고, 여기에 중앙의 계획 관리, 기업소 운용에서의 융통성, 상품과 화폐관계에 있어서의 적절한 배합 등이 이루어짐으로서 정치 및 도덕적 자극과 물질적 자극이 옹계 결합되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 북한의 독립채산제 운용은, 적어도 아직까지는, 기존의 기업감시체제의 불완전한 점을 보완하여 중앙계획체제를 더욱 완벽히 하자는 데 주목적이 있는 것으로 보인다.

#### 다. 체제의 운영방법; 동기와 자극

상기한 바의 경제운영원칙과 제도는 북한인민들에게 경제활동의 틀을 제공한다. 이러한 아래 북한의 지도자들은 인민 대중에게 경제활동의 동기를 부여할 과업을 가진다. 동기(動機)는 인간을 움직이게 자극하는 요소로서 모든 경제적 활동의욕의 원천이 되는 것이다.

자본주의 사회에서는 개인에게 생산적 자산의 소유가 허용되어 이들이 각자 보상적 권력(remunerative power)을 가지므로 그 동기의 원천이 분산되어 있다. 그러나 북한과 같이 생산적 자산이 국가에 집중된 사회에서는 정부가 보상적 권력을 독점하기 때문에 정부가 인민을 모두 동기시킬 책임을 가진다. 북한과 같은 극단적 공산주의체제에서는 물질적 자극과 같이 공산주의 이념에 배치하는 이기적 유인(誘因)은 가급적 덜 동원하고 이를 대체

18) 『로동신문』, 1999. 4. 9.

할 다른 동기유발요인을 찾는다.

강제적 권력(coercive power)은 물리적, 제도적 힘에 의해 타인을 제어하는 수단으로 명령체제의 속성과 가장 일치한다. 그러나 사회의 요구에 대해 개인은 불복종에 대한 처벌의 우려에서 비자발적으로 순응(順應)하게 되므로 인민들로부터 소극적이며 소외적인 참여만 유도하게 된다. 따라서 현실의 명령사회주의체제에서는 국가가 규범적 권력(normative power)을 창출하여 대중의 무성의한 참여를 보완하고자 한다. 곧 많은 캠페인, 의식교육, 메달포상 등을 통하여 도덕적 사회규범을 세우고, 대중이 자발적으로 ‘공통의 선(善)’ 또는 ‘숭고한 목적’을 위해 유발되기를 바라는 것이다.

북한은 건국 이래 이 수단을 가장 잘 활용한 국가 중의 하나이다. 각종 구호(slogan)와 상징(symbols)의 창조, 경제선동집회와 사회주의 노력경쟁운동은 북한경제 운용에 있어서 중요한 역할을 하여 왔는데, 이것은 사상과 규범적 측면을 강조해 온 북한체제의 속성에 부합하기도 한다. 북한 사회주의 역사에 있어서 사회주의 노력경쟁운동은 북한 노동자의 노동생산성을 높이기 위한 거의 주 수단이 되어 왔다고 할 수 있다. 이 노력경쟁은 주어진 생산과업을 초과달성하지는 목표를 세우고 개인별, 작업분조별, 작업반별, 직장별, 공장·기업소 또는 협동농장별로 진행된다.

1946년 12월 ‘건국사상총동원운동’이라는 경쟁운동을 시작한 이래 사회주의 노력경쟁운동은 오늘날까지 강력한 추진력을 과시하여왔다. 1950년대 전쟁기간에는 ‘증산돌격대운동’으로부터 ‘3·1절 증산운동’, ‘5·1절 증산운동’, ‘상시증산돌격대’ 등이 전개되었고 전후의 ‘복구돌격대운동’, ‘민청순회우승기쟁취운동’ 등이 전개되었다. 1956년 12월 당중앙위원회 전원회의 이후 본격적인 노동 강화와 사상개조운동으로서 유명한 ‘천리마운동’이 시작되었다. 북한노동당의 총 노선으로 채택된 이 운동은 1959년 3월 ‘천리마작업반운동’으로 보다 구체화되었다.

1975년 말부터는 ‘3대혁명 불은기 쟁취운동’이라는 새로운 형태의 노력경쟁운동이 전개되었다. 3대혁명은 기술혁명을 통하여 중노동과 경노동간, 농업노동과 공업노동간의 차이를 없애고, 여성을 가사노동으로부터 해방함을 기본과제로 표방하지만, 결국 사회주의의 물질적, 기술적 토대를 발전시키자는 노력운동이 된다. 이때부터 노력경쟁운동은 종래의 천리마작업반운동과 같이 작업반 단위로 진행되는 것이 아니라 공장·기업소, 협동농장과 같은 광역 단위로 전개되었다.

1980년대에 들어서는 종래의 천리마운동에 ‘속도전’의 의미가 추가되었는데 김정일의

주도하에 추진된 1980년대 속도창조운동' 이 그것이다. 또한 소비재의 극심한 부족을 해소하기 위한 방안으로 '8·3인민소비품생산운동'을 적극 전개되었는데, 8·3 운동의 명칭은 김정일이 1984년 8월 3일 평양의 경공업제품전시회를 방문한 자리에서 지시한 때문이다. 일종의 소비재생산 증대운동인 '8·3인민소비품생산운동'은 각 공장·기업소내에 가내작업반을 확대, 조직하여, 유휴자재나 폐품활용을 통하여 생활필수품을 생산하게 함으로서 주민의 생필품 부족현상을 다소 해소하자는 것이다. 북한당국은 우수단체를 뽑아 '8·3인민소비품생산 모범군' 칭호를 부여해 각 군간의 노력경쟁을 유도하고 있다.

1990년대 이후 북한경제가 물자부족난을 겪게 됨에 따라 중앙정부의 재원부족을 군(郡)의 자립성 증대로 보완하려는 '정춘실운동'이 전개되었다. 이것은 1991년 9월 김일성이 자강도 전천군 상업관리소 소장인 정춘실을 방문한 데서 비롯되는데, 정춘실을 자립역군의 모범으로 세워 모든 봉사부문 종사자가 경쟁적으로 그녀를 따라 배우도록 한 것이다. 이 정춘실운동은 1994년 '정춘실운동 선구자대회'의 개최 이후 대중운동으로 발전되었다. 최근에는 원재료의 조달, 상품의 생산, 대외무역에 이르기까지 지방이 스스로 해결해야 한다는 군(郡)의 자립성을 강조하면서 정춘실운동은 부족한 원재료, 생필품 등의 자체 해결을 도모하는 주 수단으로 활용되고 있다.

1990년대 식량대란 이후 북한중앙당국의 국민 장악능력은 크게 떨어지고 조직화된 노력경쟁운동도 잠잠해지는 듯하다. 실제로 1990년대 후반에 들어 북한당국은 중장기 경제계획 자체를 발표하지 않고 있는데, 오늘날 북한은 중앙의 통제기능이 저하되고 사적(私的) 경제가 확대되는 상황에서 변화하는 내외의 경제현실에 그 운영체계를 적응해야 할 단계에 와 있다고 하겠다. 북한에서도 구시대적인 사회주의 경쟁운동으로 인민을 동기시킬 여지는 점점 좁아지고 있는 것으로 보여진다.

### 3. 북한경제체제의 문제

북한 경제는 지난 30년간 답보를 면치 못했고, 더욱 지난 10여 년간 세계가 주목할 만큼 극심한 물자난을 겪었다. 이것은 북한이 선택한 국가운영의 결과이고, 특히 그 경제운영방법이 불러온 결과이다.

북한식 사회주의 명령체제가 가지는 문제점은 누구보다도 북한당국 스스로 가장 잘 파

해치어 파악될 수 있는 문제이다. 그러나 북한식 체제운영이 스스로의 문제 해부를 허용하지 않기 때문에 북한당국은 항상 수령 영도하 사회주의의 우수성만을 선전하여왔다. 또한 북한은 세계에서 가장 폐쇄된 국가이어서 자료공급과 현장의 관찰기회가 거의 차단되어 있기 때문에 체제문제에 대한 외부자의 접근도 단절되어 있다.

오늘날 북한이 경험하는 체제운영상의 문제는 수시로 이루어지는 법규와 조직의 개편, 지도자의 현장훈시내용 등을 통해 추측이 가능할 뿐이다. 여기에서는 과거 소련을 위시한 명령사회주의체제들이 공통적으로 경험한 결과에 근거하여 북한이 경험하였을 체제운영의 문제를 추리해본다.

### 가. 사회적 소유구조

북한은 물론, 모든 사회주의국가가 겪는 경제문제의 본원(本源)은 그 소유제도에 연유한다. 이 체제들은 평등의 이념을 택한 대가로 사유재산이 발생시키는 사회경제적 기능을 포기할 수밖에 없다.

사유재산은 첫째, 사회의 부와 권력을 체제에 분산시킴으로써 그 의사결정구조를 분산시키고 사회의 목적구조를 다양화시킨다. 분산적 의사결정구조는 시장경제의 본질적 구성요소로서 이의 결함으로 북한경제가 당면하는 문제는 다음에 설명한다. 사회의 다양화는 경제적 생산영역과 국민의 욕구를 다양화시킴으로써 경제규모와 국민후생의 증대영역을 확대한다. 또한 신기술, 디자인, 노하우(knowhow) 등 현대경제의 필수 요소를 배양하는 원천이 되는데, 북한체제는 이를 가능하게 할 토양이 없다.

둘째, 사유재산제도는 사회의 생산자원을 보호하고 유지함에 있어 가장 효과적인 수단 이 된다. 이러한 사회의 생산자원 감호기능(custodial function)은 자신의 것은 자신이 가장 잘 돌본다는 명백한 원리 때문이다. 모든 사회주의국가는 그 체제 본질상 공공으로 관리되는 생산자원이 못쓰게 되고 낭비됨을 감수할 수밖에 없다.

셋째, 인간은 사유재산을 증식하려는 욕망 때문에 노력하고 스스로 개발하고 저축한다. 사회주의체제하에서 이러한 노력을 강제적으로, 또는 국가사회와 수령을 위하는 것으로 대체하려 하지만 현대사회에서 그 효과는 발휘될 수 없는데, 북한이 당면하는 기술과 개발의 낙후의 원인을 여기에서 찾을 수 있다.

## 나. 중앙집권적 의사결정과 경제관리

북한의 주체체제는 과거 사회주의세계에서도 특히 경제적 의사결정권력과 책임을 당과 지도자에게 집중시킨다는 점으로 알려졌다. 각 개인이 맡은바 일에 대한 의사결정권력과 의무를 가진다는 것은 스스로 결정한 일에 만족을 느끼고, 창의력과 재능을 증진하고, 자주성과 책임을 고양함으로써, 스스로의 경제적 능력배양과 더불어 사회의 생산성과 기술향상의 원천이 되게 하는 것이다. 북한 당국이 그 구성원의 의사결정권력을 억제하는 한 체제내 각 개별경제단위에 잠재해 있는 지식과 능력은 개발될 여지가 없다.

북한식의 중앙집권적 보고 및 지령체제는 의사결정경로를 무리하게 연장해 정보의 취득 및 처리의 능률성을 떨어뜨리고, 정보왜곡의 위험을 증대시키고, 과제의 처리를 지연한다. 중앙집권체제에서 정보는 다단계의 보고과정을 거치며 가감변형되고 지체되어 최종결정자가 접할 때에는 현장의 상황과 다른 것이거나 낡은 정보가 된다. 현대와 같이 급변하는 세계경제사회에서 각 경제단위의 신속성, 정확성, 신속성, 임기응변과 같은 자질은 그 조직의 생사를 좌우하는 덕목이 되는데 북한식 집중체제하에서는 이 요소들이 배양될 기회가 없다.

1960년대 초에 이르기까지 북한경제는 세계가 괄목할 성장을 이루었으나 그 이후 정체와 후퇴가 계속되는 결과가 나타났다. 경제구조가 단순한 초기 개발단계에서 중앙집권적 체제는 국가의 인적, 물적자원을 강제적으로 신속히 동원, 배분할 수 있어 오히려 분산적 시장체제보다 우월한 성과를 보일 수 있다. 그러나 고도화되고 복잡한 단계의 경제에서는 어떠한 지도자나 정예두뇌(elite)라도 능력과 선호가 다른 모든 생산단위를 대신해서 합리적이고 고무적인 의사결정을 할 수 없다. 이러한 결정은 피(被)지령자에게 비자발적, 무책임적, 소극적 행위와 도덕적 해이(moral hazard)를 유인한다.

북한당국은 대안의 사업체계나 독립채산제 등을 통해 이러한 체제운영상의 문제를 해결해보려고 노력해왔다. 북한이 7.1조치나 신의주 특구설치 결정과 같이 최근에 보여주는 국내경제의 개방을 본격적으로 확장하여 국제사회에 나서게 될 때, 북한에 잠재하는 이러한 집중체제의 문제는 보다 명백하고 심각하게 노출될 것으로 보인다.

## 다. 경제적 유인(誘因)체계

인간을 동기시키는 요인 중 물질적 유인, 즉 금전적 보상체계는 체제구성원의 노력을 가장 강력하게 유발할 수 있는 자극수단이다. 그러나 소득의 불평등분배를 조장하고 인간의 물욕과 이기심을 증동하여 노력을 유발한다는 점에서 북한과 같은 사회주의체제에서 혐오되어 왔다. 또한 생산적 자산의 사유를 허용, 보장하는 자본주의적 재산기구가 구비되지 않는 한 이 유인체계는 효과적으로 기능할 수 없다.

절대적 계획(imperative plan)을 주 자원배분기구로 의존하는 명령사회주의체제에서는 인민의 강제적 통제가 불가피하다. 강제(coercion)는 생산의 기여자에게 상(賞)을 주는 대신 벌(罰)을 면하게 하는 부정적유인(否定的誘因)이다. 따라서 개인에게 비자발적, 소외적 참여를 강요하고, 의욕이 결여되고 태만한 과업수행을 유인한다. 이것은 또한 그 구조가 단순하여 질과 양이 다른 노력의 성과에 비례하여 처벌하기가 불가능하기 때문에, 고도의 창의력과 기능을 요구하는 현대의 경제체제의 유인수단으로는 본질적으로 부적합하다.

이러한 문제를 감안하여 북한은 주체사상을 국가운영의 기본이념으로 삼고, 정치적 도덕적 자극에 의존하여 인민대중의 동기를 유발할 것을 기도하여 왔다. 곧 도덕적, 사상적 자극을 수단으로 하는 규범적 통제(normative control)를 통하여 강제적 통제의 취약점을 보완하자는 의도이다. 이를 위하여 북한을 포함한 모든 사회주의 정권은 다소간 공적 가치(official values)를 창설하고 교육, 의식화, 선전, 상징화 등을 통해 인민이 자발적으로 동조하여 나설 것을 도모한다. 이러한 체제운영은 북한경제에서 강제적 통제 및 물질적 자극의 결함을 어느 정도 보완하는 역할을 할 수 있으나, 또 다른 체제에의 부작용과 역기능을 야기하게 된다.

우선 규범에 의한 통제가 가능한 폐쇄체제를 유지하기 위하여는 막대한 비용을 치뤄야 한다. 북한이 벌이는 각종 주체적 결의와 속도전 같은 집단운동에는 신(神)적 권위를 가지는 지도자와 전체주의적 통치조직이 필요하다. 체제는 단일이념으로 지탱하여야 하고 모든 국민은 유일체제의 가치관을 가지도록 교육되어야 한다. 이견(異見)이나 이탈(離脫)을 막기 위해서는 모든 국민이 관찰대상이 되어야 하므로 막대한 지도, 감시, 사찰, 관리 및 처벌비용이 있어야 한다. 따라서 광(狂)적 종교집단, 소규모의 공동체, 유교적 봉건사회 같은 체제에서나 이와 같은 통제는 효과를 볼 수 있고, 현대의 국가들이 전적으로 활용할 수 있는 수단이 되지 못한다. 북한은 과거 종교집단과 같이 국가조직을 통솔하는 능력을 발휘



했으나, 향후의 세계에서 폐쇄체제를 유지하기는 더욱 어려워지고 그 비용도 막대해질 것이 예상된다.

다음으로 경제적 합리성과 효율의 희생이 중요한 문제가 된다. 규범적 통제는 강제적 통제와 마찬가지로 그 구조가 조잡, 단순하여 다양한 성과와 노력을 정확하게 반영하는 방법이 없다. 모든 상황은 흑백의 논리로 다뤄지고 비용과 결과의 균형 같은 타협과 교환(trade-off)이 개재될 수 없다. 정치, 사상적으로 결정된 목표달성을 위하여 절대적 동원체제가 이루어지고, 주변의 상황이 면밀한 계획, 경제적 계산, 합리적 경영 등을 허락하지 않게 한다.

이와 같은 체제에서는 효율을 대신해서 정치와 동원(動員)이 중요한 성공지표(成功指標)가 된다. 모택동(毛澤東)을 관찰한 사람에 의하면 “그의 계산은 계획자의 계산과 다르다. 그가 관심을 가지는 것은 투자자원에 대한 보수가 아니고, 이에 얼마나 많은 사람이 영향을 받고 그들의 사고(思考)를 변화시켰느냐는 것이다.”<sup>19)</sup> 즉 같은 땀을 건설함에 있어 1만 명을 100일간 투입하는 것보다 10만 명을 1,000일간 투입하는 것이 100배 성공한 공사가 되는 것이다.

따라서 북한과 같은 체제에서는 전문가, 계획자, 경영인보다는 다수 인원을 동원하고 조작하는 자에게 보다 큰 권력이 주어질 것이 당연하다. 이와 같은 자극방식은 낭비와 비합리성을 체제의 본성으로 기르게 되고, 현대적 경제일수록 보다 큰 대가를 치루게 한다.

## 라. 계획의 운영과 수행

계획체제의 기본문제는 첫째, 인간의 계획이 ‘얼마나’ 시장가격을 대신할 수 있는냐는 것이다. 계획의 핵심은 ‘생산노움’을 결정하는 것인데 이것은 계획기간의 생산함수와 기술수준에 대한 가정이 있어야 설정할 수 있다. 그러나 기술은 동적(動的)으로 변하는 것이고 생산과정 전부를 수치로 전환한다는 것은 비현실적이고 불합리한 일이다.

계획작업은 상상할 수 없는 방대한 일이 된다. 현실을 정확히 반영하는 생산노움은 있을 수 없으며, 생산기업도 수령된 노움을 파악할 인력이 없다. 과거 소련의 “우랄(Ural) 기계공장의 1년 계획의 노움을 작성하는 데 필요한 서류는 17,000페이지에 이르렀다. 이 문제를 가장 유명하게 묘사하는 것은… 탁월한 수학자이며 사이버네틱 학자인 글루시코프

19) Jones(1971), p. 54.

(M. Glushkov)의 진술… 1980년까지 계획의 작업에만 소련의 전 성년인구가 소요될 것이라는 구절이다.”<sup>20)</sup>

과거 소련의 경험에 의하면, 실제로 물적 균형계획을 세움에 있어서 계획담당자가 가장 골치를 앓는 부분은 수만 개 기업의 생산물자와 수요를 균형을 이루게 하는 작업이다. 따라서 계획의 전체적 균형을 위해 일부 생산기업의 생산함수와 기술수준은 계획자가 임의로 조정하고, 또한 계획의 수행과정에서도 항상 대소의 차질이 발생하게 된다. 이 경우 군사, 중공업 등 높은 국가적 우선순위를 부여받은 부문으로부터 공급을 보장받게 되므로 계획의 모든 불비(不備)를 흡수해 줄 완충부문(buffer sector)이 불가피하게 존재하여야 한다. 이 역할을 담당할 부문은 소비재뿐이므로 북한과 같은 계획체제에서 소비재산업은, 그 구호(口號)가 아무리 강조하여도 열악해질 수밖에 없다.

임의적 조정과 정치적 협상이 가미하여 이루어진 계획은 기업에 지령되는데, 이것은 타의(他意)에 의해 결정된 바를 타인(他人)의 행위에 의존해 달성해야 하는 경제활동을 요구하는 것이다. 기업활동의 명령자와 책임자가 다르다는 사실은 명령의 의도와는 다른 경제활동을 가져올 수 있게 한다. 계획자와 생산자 사이에 이해(利害)의 차이가 발생하므로 생산책임자는 지령이 미치지 못하는 틈을 찾아내어 계획과 다른 결과를 생산해 낼 수 있다. “소련계획체제의 서방권위자들은 대부분 당초 목표달성에 실패한 성공지표에 대한 일화(逸話)를 가지고 있다: 노움이 하차(下車)시 부서지는 것을 처벌하지 않기 때문에 쓰지 못할 벽돌이 탁송된다; 운송기업은 여기저기 쓸데없이 돌아다니며 중량-운송(ton-miles) 목표를 채운다; 구두공장은… 작은 규격만 생산한다; 잠재적 구매자의 선호에 관심을 둘 유인이 없기 때문에 원하지 않는 숙녀용 드레스가 창고에 누적된다.”<sup>21)</sup>

생산 노움체제의 가장 심각한 문제는 이것이 기술혁신의 발목을 잡는다는 것이다. 새로운 기술개발은 엄격히 짜인 기업의 투입요소의 흐름을 변경해야 하고, 항상 잘못될 위험부담을 가진다. 성공의 확률이 작은 기술투자의 위험부담은, 자본주의하에서는 대박의 수익으로 보상받지만, 이 체제에서는 다음해의 생산목표 상향조정으로 오히려 짐이 될 수 있다. 무엇보다 기업의 생산함수를 1년 동안 고정하려는 계획의 원리가 요소배합이 매일 달라짐을 전제하는 기술향상과 정면 배치한다.

둘째, 계획에 의존하는 자원배분기구의 신축성, 즉 교란교정의 기능이 심각하게 결여되

20) Levine(1967).

21) Loucks and Whitney(1973), p. 294.

는 점이다. 계획은 수립과정 자체가 불완전하고 계획대로 100% 이행될 수 없기 때문에 계획체제에서도 시장경제처럼 수급불균형상태는 항상 존재하게 된다. 그런데 계획은 1년 단위로 교정되기 때문에 이 교란은 계획수정이 없는 한 1년 동안 교정될 수 없다. 이 체제에서는 전 산업이 계획에 의존하므로, 한 부문에서의 교란으로 모든 부문이 물자수급에 차질을 보게 된다. 소련경제에서 목격하였듯이 어디에서나 물자가 용도를 못 찾는 반면 어디에서나 필요한 것을 얻지 못하는 현상은 이러한 이유 때문이다.

보이지 않는 손이 상시 수정하는 시장경제의 교란조정 메커니즘과 달리 명령체제에서의 계획수정은 엄격한 중앙집중적 의사결정과정을 거쳐야 한다. 하나의 목표조정은 이에 연관된 모든 수급계획을 변경해야 하며, 복잡하고 어려운 정치적 조정과정도 다시 거쳐야 한다. 따라서 계획의 조정은 제약될 수밖에 없는 환경이지만, 중앙당국의 입장에서 일부 계획의 수정은 불가피하기 때문에 생산기업 일부에는 수정된 목표와 지령이 하달되게 된다. 이것은 계획에 따르던 기업의 정상적 생산활동의 흐름을 교란함으로써 조악한 생산을 유인한다. 어렵게 목표달성에 매달리던 생산기업에는 불평과 방만한 생산활동의 구실이 제공되는 것이다.

셋째, 목표생산체제가 가져오는 공급자시장(seller's market)과 만성적 부족의 문제이다. 북한과 같은 목표생산체제에서는 모든 공급자는 생산물을 처리함에 어려움이 없는 반면에 필요한 물자를 얻기는 어려움을 발견하게 된다. 전 경제를 소위 공급자시장이 지배하게 됨에 따라 소비재는 조악해지고 소비자의 불평과 불만은 증대된다. 생산재의 경우, 조악한 품질의 효과가 그 생산의 연쇄단계를 통해 파급됨으로써 그 비능률을 전 경제에 파급한다.

이러한 명령사회주의체제의 문제는 이른바 ‘부족의 경제(economics of shortage)’로 잘 알려져 있다.<sup>22)</sup>

물자부족현상은 장사진(長蛇陳), 강제저축, 구매연기, 다른 재화로 의 강제대체 등의 형태로 모든 부문에서 나타난다. 소비자의 경우, 수요는 충족되지 않고, 공급 가능한 다른 재화로 강제 소비이전을 해야 하고 공급자의 푸대접과 모욕을 감수해야 한다.

생산기업에는 무조건 판매자가 주는 것을 받아야 하므로 품질향상이나 생산혁신이 일어날 수 없다. 투입자재의 부족이 생산을 지연시키고, 불규칙한 투입자재공급으로 임시방

22) Janos Kornai(1980)의 用語.

편으로 요소배합을 하여 생산하기 때문에 제품이 조악해지고 기업능률이 손상된다. 원료 중간재가 언제 인도될지 모르므로 항상 예비저장(hoarding)을 해야 하고, 따라서 부족증상이 부족증상을 낳는다.

한편 이 체제의 기업은 자재부족현상으로 그들의 위치가 높아지고, 수요자를 걱정할 필요가 없어 품질, 기술, 생산성 향상에 무관심해진다. 명령체제의 중앙당국은 이러한 부족현상을 조정해야 하지만 계획의 경직성 때문에 적시에 조절할 수가 없다. 오히려 부족현상 때문에 배급, 간섭, 계획 등이 정당화되고, 당과 관료의 역할이 중요해져 체제가 합리화된다.

## 마. 최근의 체제동향

북한은 1990년대 심각한 경제난을 겪으면서 중앙당국의 경제장악능력이 크게 약화된 것으로 보인다. 식량, 에너지, 원자재의 절대부족으로 계획기구가 공급기능을 못하게 되고 이에 따라 계획/명령체제 자체가 흔들리기 시작했다. 북한당국이 인민의 생활을 책임질 수 없었으므로 장마당, 농민시장 등 자유거래영역, 이른바 제2경제는 당연히 번성한다. 이에 따라 향후 국가공급체계에 있어서 비 계획부문의 역할증대가 기대되는 바이었다.

이러한 때 열린 최고인민회의 제10기 제1차 회의(1998. 9)에서는 사회주의수정헌법을 통과시켰다. 새 헌법에서는 약간의 경제관리운영에 있어서의 자율성 확대, 재산성 원칙, 그리고 대외경제개방의 확대를 허용하는 조항을 포함하나 소유 및 계획구조에 변화를 주는 제도개혁은 볼 수 없었다. 이어 제2차 회의(1999. 4)에서는 중앙당국이 통일계획경제의 틀을 확고히 장악할 것을 천명하는 인민경제계획법을 통과시켰다. 북한의 지도자들은 대내외적으로 닦친 거대한 체제개혁과 개방압력의 상황 아래서 비 계획부문의 확산을 차단하여 중앙집권적 명령체제의 질서를 강화하는 선택을 한 것이다.

그런데 최근 북한은 과거 그들의 기준에 비추어 혁명적이라고 할 몇 가지 조치를 취했다.<sup>23)</sup> 조총련기관지인 일본 조선신보(2002. 7. 19) 기사에 의하면 북한당국은 2002년 7월 1일을 기하여 쌀 1kg의 배급가격이 종전 8전에서 44원으로 550배 인상하는 등 인민생활관련 국정가격을 암시장 가격수준에 근접하도록 대폭 인상하였다. 동시에 달러 환율은 종전 1달러당 2.2원에서 230원으로 100배 이상 올랐다. 농민, 과학자, 사무직 및 생산직 노동자

23) 전국경제인연합회(2002. 7. 29)의 분석자료 참조.

등의 임금을 10~20배 올리고, 특히 탄광 등 업무강도가 높은 부문의 근로자임금은 생산직 근로자의 기본임금 2,000원의 3배인 6,000원 수준으로 대폭 인상하였다.

이것은 북한당국이 시장의 압력을 거역하지 못하고 가격현실화조치로 응한 것이다. 중앙당국이 시장을 인정하여 가격기구를 중심으로 물자수급을 의존하고 물적 균형계획에 의한 경제운영체제에서 탈피하게 되었음을 의미한다. 북한당국이 화폐가격과 임금에 일단 의존하게 되면 경제는 이제 시장의 세력에 따라 기호지세(騎虎之勢)로 움직이게 되고 계획/명령기구의 몫은 줄어든다.

2002년 7월부터는 또한 배급제도를 일부 폐지하고, 궁극적으로는 전 주민이 임금생활을 영위함을 목적으로 국가 중요업무를 제외한 분야의 종사자부터 부분적·단계적으로 배급제를 폐지할 예정이라고 하였다. 임금지급에 있어 성과, 노동시간, 생산량 등에 따른 차등지급을 확대할 계획이다. 그리고 중국이 개혁·개방 당시 채택했던 ‘가족청부제’를 따라 ‘가족영농제’를 도입하여 농업의 생산단위를 분화하고, 국가 수매비율을 낮추고 자체 분배비율을 확대하겠다고 한다.

이런 조치에 대해 북한당국은 공식반응을 보이지 않고 있어 아직 북한의 의도나 입장은 확인할 수 없다. 그러나 북한에서 이들 조치의 시행이 사실로 심각하게 고려되고 있다면 북한경제는 이미 분권화, 시장화와 사유제도로의 문을 열어선 것이나 다름없다.

가장 최근 들어 북한은 신의주 특별행정구를 지정하고 상상을 초월하는 파격적인 운영조치들을 잇달아 터뜨리고 있다.<sup>24)</sup> 그 책임자로 네덜란드 국적의 화교가 임명되었고, 그는 신의주 특구가 “자본주의 체제로 북한의 다른 곳과 별개의 지역이 된다”며 북한인을 제외한 모든 입국자에게 비자를 면제하고 15명 임시 입법위원의 절반을 외국인으로 채우겠다고 하였다. 북한은 1990년대에 들어와서 ‘나진·선봉자유경제무역지대’를 설치하는 등 ‘선택적 개방’을 하여온 바 있지만, 북한내에 홍콩과 같은 독립 공화국을 만들겠다는 의도를 보인 이번 조치는 개방과 체제변혁에 대한 의지의 관점에서 거의 혁명적이라고 할 만하다.

북한체제의 향방에 있어서 1998~99년간의 조치와 최근의 상황은 극히 대조적이다. 만약 최근의 변화가 북한체제의 장기적 추세의 시작이라면 과거의 경제관리운영체제는 거의 무용지물이 될 것이다.

24) <http://nk.joins.com/> 2002. 9. 24 기사 「자본주의 실험 홍콩을 뛰어넘어라」 참조.

## III. 산업부문별 현황

### 1. 북한의 공업구조 및 생산현황

#### 가. 북한 공업구조의 특징

##### 1) 공업정책 및 발전과정

북한은 1958년에 생산관계의 사회주의적 개조를 기본적으로 완료하고, 이른바 '사회주의 경제건설'에 본격적으로 나서기 시작하였다. 북한의 사회주의 경제건설의 기본노선은 "중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다"는 것으로 설정되었으며, 그 목적은 자립적 민족경제의 건설이었다.

이러한 기본노선하에서 북한의 '사회주의 공업화'는 '사회주의적 소유에 의거하여 기계제 공업을 중핵으로 하는 강력한 중공업을 계획적으로 발전시키고, 자립적인 근대적 공업을 건설하고, 그것에 의거하여 국민경제의 기술적 개조를 실현하려는 사회주의의 물질적, 기술적 토대 구축의 역사적 과정'으로 정의되며, 이의 중심과업은 '인민경제의 전면적 기술개건을 실현할 수 있는 다방면적으로 발전되고 자체의 튼튼한 원료기지를 가진, 그리고 현대적 기술로 장비된 자립적 공업체계를 세우며 나아가서 나라를 사회주의 공업국가로 만드는 것'으로 설정되었다.

이러한 사회주의 공업화의 추진방법은 첫째, 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공

업과 농업을 동시에 발전시키며, 둘째, 대규모 생산을 기본으로 하면서 이와 함께 중소기업도 생산을 발전시키며, 셋째, 공업화를 위한 자금과 기술인력을 자력갱생의 혁명정신을 발양하여 자체로 풀어나가며, 넷째, 사회주의 공업화를 두 단계, 즉 기초축성의 단계와 전면적 실현 및 완성의 단계로 나누어 진행시킨다는 것으로 정리된다.

이러한 사회주의 공업화의 노선과 방법은 이후 북한 경제의 발전과정에 큰 영향을 미친 것으로 파악되는데, 그것은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 사회주의 경제건설의 기본 노선으로도 설정되고 있는 중공업의 우선적 발전 및 경공업과 농업의 동시적 발전의 내용은 사회적 생산의 주도적 부문인 중공업을 경제 건설에서 중심고리로 튼튼히 틀어쥐고 그 성장속도를 다른 부문에 앞세워 나가는 동시에 우선적으로 성장하는 중공업에 경공업과 농업의 발전을 밀접히 따라 세우는 두 가지 측면을 갖는 것으로 풀이되고 있다. 따라서 이때 중공업의 발전이 중공업을 위한 중공업이 아니라 경공업과 농업을 위해 복무하는 중공업을 건설하는 데 힘을 넣는 방향으로 이루어지는 것이라고 하더라도, 북한에서 중공업 우선의 불균형론적 고속성장전략이 견지되었던 것은 분명하다.

둘째, 대규모 생산과 중소기업도 생산을 병진한다는 방침은 공업화의 단계에서 수많은 지방공업의 건설로 이어지게 된다. 북한에서 지방공업의 발전은, ① 지방 자체의 원료, 설비 및 노동력 등 모든 생산적 예비와 가능성을 동원하여 이용하고, ② 인민소비품 생산을 늘여 이에 대한 지방적 수요를 충족시키며, ③ 국가의 추가적 투자가 거의 없이 인민소비품 생산을 발전시킴으로써 중공업 건설을 촉진하며, ④ 생산력 배치에서 지역들 사이의 균형을 보장하고 수송과 방위력 강화에 유리한 조건을 형성하며, ⑤ 공업과 농업간의 경제적 연계를 강화하고 도시와 농촌의 차이를 빨리 줄이며, ⑥ 여성들의 노동계급화와 혁명화를 다그치며 가정일의 무거운 부담에서 해방하는 사업을 촉진한다는 등의 의의를 갖는다고 평가되고 있다. 그러나 이와 같은 지방공업의 위치와 성격의 유지에 북한의 소비재 생산부문의 발전에 일정한 한계를 노정하는 것으로 귀결되었다.

셋째, 공업화에 필요한 자금 및 기술인력을 자체적으로 해결하기 위해서는 인민대중의 혁명적 열의를 조직동원하는 것이 무엇보다 필요하였던바, 1956년 12월에 처음으로 제기된 천리마운동이나 1959년 9월 이후 벌어진 ‘공작기계새끼치기 운동’을 위시한 여러 가지 형태의 대중적 기술혁신 운동과 증산 및 절약 투쟁, 그리고 노력동원 등은 모두 이러한 맥락에서 전개된 것이었다. 자력갱생의 원칙에 입각한 이와 같은 혁명적 군중노선의 견지 및 사상투쟁의 강조는 공업화 이후의 시기에도 ‘3대혁명 붉은기 쟁취운동’이나 ‘1980년대

속도창조운동’ 등을 통하여 계속되었는데, 경제적인 측면에서 볼 때 그 성과는 산업발전이 일정 수준 이상으로 올라가면서부터 감퇴되기 시작하였을 뿐만 아니라 오히려 새로운 기술과 설비의 도입을 저해하는 경향을 발생시켰던 것으로 평가할 수 있다.

북한은 공업을 전쟁 이전 수준으로 복구하기 위한 3개년계획기간(1954~56)을 경과하고 난 이후 본격적인 사회주의 공업화를 추진하였는데, 북한에서 사회주의 공업화는 ‘기초축성 단계’에 해당하는 제1차 5개년계획(1957~60)과 ‘전면적 실현 및 완성단계’에 해당하는 제1차 7개년계획(1961~70)을 거쳐 14년 만에 달성되었던 것으로 주장되고 있다. 공업과 농업의 생산을 전전의 수준으로 회복시키는 데 치중한 3개년계획기간에는 중공업의 우선적 발전과 경공업의 급속한 복구 발전을 도모한다는 기본정책에 따라 대규모 공장 및 복구 건설과 기술 인력의 양성에 주력하여 특히 광공업 부문에서 이례적인 높은 성장을 기록하였다. 광공업 생산의 연도별 성장률은 1954년 51%, 1955년 52%, 1956년 27%로 연평균 43%에 달하였다. 북한의 3개년계획은 소련, 중국 및 동구 사회주의국가로부터 물자 및 기술을 원조받아 수행되었으며, 이 기간에 경제건설 투자액 중 81%가 중공업부문에 투자되었다.

제1차 5개년계획은 3개년계획의 성과를 기초로 하여 사회주의의 기초를 확고히 하고 인민의 의식주문제를 기본적으로 해결하는 것을 기본 목표로 설정하였다. 제1차 5개년계획은 대내외 정세의 긴장으로 인해 1958년 3월에 이르러서야 공식적으로 채택되는 등 초기 단계에서 약간의 차질이 발생하기도 했지만, 공업 총생산액의 목표는 2년반 만에, 그리고 전체 산업부문의 목표는 4년 만에 달성된 것으로 공표되었다. 북한의 발표에 의하면 계획기간 중 공업 총생산액의 연평균 성장률은 36.6%에 달하였다고 하는데, 이 같은 수치는 1950년대 후반 무렵 구소련 및 동유럽 국가에서 실현된 공업 총 생산액의 연평균 성장률이 대체로 10% 내외의 수준이었다는 점에 비추어 보더라도 대단히 높은 것이었으며, 5개년계획의 목표치를 상회하는 것이었다.

1961년부터 실행된 북한의 제1차 7개년계획은 5개년계획의 성과를 기초로 하여 ‘전면적 기술개진과 문화혁명을 수행하여 인민생활을 획기적으로 높이는 것’을 기본목표로 하였으며, 공업부문의 중요 과제로 ‘공업부문의 구조를 더욱 더 완비하고 그 기술적 토대를 강화하여 다방면적으로 발전되고 자체의 튼튼한 원료기지를 가진, 그리고 최신 기술로 튼튼히 꾸려진 자립적 공업체제를 세우는 것’을 설정하였다. 그러나 이 계획은 계획기간의 종료를 불과 1년 남짓 남겨둔 1966년 10월에 조선노동당 대표자회의가 소집되어 ‘경제건



설과 국방건설의 병진노선'을 더욱 철저히 관철함과 아울러 7개년계획을 3년간 연장할 것을 결정함으로써 1970년에 이르러서야 종료되었다.

7개년계획 기간 중 북한은 소비재 생산의 부진으로 인민의 소비수준 향상이 지체되는 등 많은 문제점에 봉착하였다. 그리고 당초 연평균 18%(수정 후 12.4%)로 책정되었던 공업 총 생산성장률은 12.8%에 그쳤다. 이러한 문제점에도 불구하고 북한은 7개년계획의 완료와 더불어 '사회주의 공업화'를 실현함으로써 '사회주의 공업국'이 되었다고 선언하였다. 북한의 발표에 의하면 총 생산액 중에서 공업의 비중은 1956년 34%이던 것이 1969년에는 74%로 높아졌고, 국민소득 중 공업의 비중은 25%에서 65%로 확대되었다.

1970년 11월에 개최된 조선노동당 제5차대회에서 북한은 사회주의 공업화의 실현을 공식적으로 선포하고 6개년계획(1971~76)의 수행에 착수할 것을 결정하였다. 6개년계획의 기본목표는 “공업화의 성과를 공고 발전시키며, 기술혁명을 새로운 높은 단계로 진전시켜 사회주의의 물질 기술적 토대를 더욱 튼튼히 하며, 인민경제의 모든 부문에서 근로자를 힘든 노동에서 해방하는 것”으로 설정되었다. 그 주요 과제는 첫째, 공업의 내부구조와 원료 측면에서 자립화를 이룩하며 둘째, 인민경제의 모든 부문에서 반자동화 또는 자동화를 도모하며 셋째, 농업부문의 고도집약화를 추진하며 넷째, 전면적인 기술혁명을 추진한다는 것이었다.<sup>1)</sup>

북한은 계획기간의 종료를 1년 반 앞둔 1975년 8월에 공업 총 생산액의 목표달성을 기준으로 하여 6개년계획의 완수를 선포하였다. 그러나 실제로는 6개년계획은 철강, 시멘트 등 중공업부문의 목표 미달, 기본건설 목표의 미달, 수송 및 국제수지상의 애로 등에 직면하여 사실상 중단된 것이라고 할 수 있다. 이 중 수송문제는 도로, 항만 등 사회간접자본부문에 있어 경제규모의 확대에 상응하는 만큼 투자가 이루어지지 못했던 점에, 그리고 국제수지문제는 북한이 6개년계획을 수행하는 과정에서 수출능력 이상으로 서방의 자본, 기술, 설비 등을 도입하였다는 점에 기인한 것이다. 이 밖에 점차 심화되는 노동력 부족, 석탄 및 원유 등 에너지 자원의 부족, 그리고 화학공업의 부진에 따른 원료 및 자재의 공급부족 등이 계획의 순조로운 달성을 어렵게 하였다고 볼 수 있다.

1) 여기서 전면적인 기술혁명이란 사회주의 공업화가 실현된 다음에 그것을 토대로 하여 수행하여야 할 새로운 높은 단계의 기술혁명 과정으로서 소위 3대 기술혁명을 의미한다. 3대 기술혁명의 내용은 중노동과 경노동의 차이, 농업노동과 공업노동의 차이를 훨씬 줄이며 여성들을 가정일의 무게로부터 벗어나도록 한다는 것이다. 이러한 북한의 6개년계획과 3대 기술혁명론은 사회주의 공업화의 성과를 반영한 것이며, 북한 나름의 자신감을 표출하는 것이기도 하였다.

6개년계획의 실패에서 나타나듯이 북한경제는 1970년대 후반에 이미 1980년대 이후 나타나는 제반 문제점들을 노출하고 있으며, 그런 점에서 구조조정이 필요한 국면에 접어들고 있었다고 할 수 있다. 그러나 1978년에 시작하는 제2차 7개년계획을 비롯한 북한의 경제정책은 이러한 구조조정의 필요성에 부응하지 못한 것으로 보이며, 그 결과 북한경제는 침체의 나락에서 벗어나지 못하게 되었다고 할 수 있다. 북한의 기존 경제정책 노선이 변화되지 않았음을 보여주는 단적인 예는 김일성이 1980년 10월 조선노동당 제6차대회에서 제기한 ‘1980년대에 도달하여야 할 사회주의 경제건설의 10대 전망목표’인데, 그 내용은 연간 1,000억kwh의 전력, 1억 2,000만 톤의 석탄, 1,500만 톤의 강철 생산 등과 같은 야심적인 계획으로 이루어지고 있어 기존의 경제활동을 조정하기보다는 계속 고수하려는 의도가 드러나고 있는 것이다.

이는 1978년에 시작된 제2차 7개년계획을 통해서 구체화되었는데, 이 계획의 기본과제는 ‘인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 다그쳐 사회주의경제 토대를 더욱 강화하며 인민 생활을 한 계단 더 높이는 것’으로 설정되어 있다. 그러나 이 계획의 실패는 이미 1980년대 초부터 가시화되기 시작하였다. 즉 매년 발표되던 공업 총 생산액의 증가율이 1981년, 1983년 및 1984년에는 발표되지 않았고, 계획기간이 종료되어 그 달성 상황을 총괄하는 발표가 책임당국의 공식적인 보고가 아닌 중앙통계국의 발표에 관한 보고라는 형태로 1985년 2월에 갑작스럽게 이루어졌다는 사실 등이 이를 뒷받침한다. 발표된 실적치에 의하면 공업 총 생산액의 연평균 증가율이 12.2%를 기록하는 등 계획의 목표치가 달성된 것으로 되어 있으나 계획치와 실적치가 거의 일치하고 있고 계획치 또한 이전보다는 상당히 낮은 수준이다.

북한은 제2차 7개년계획이 종료된 이후 2년간의 조정기를 거쳐 1987년부터 제3차 7개년계획을 추진하였다. 제3차 7개년계획은 그 기본과제를 ‘인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 더욱 힘 있게 다그쳐 사회주의의 완전승리를 위한 물질기술적 토대를 튼튼히 마련하는 것’으로 설정하고, 주요 목표를 공업생산 1.9배(생산수단 1.9배, 소비재 1.8배), 농업생산 1.4배 이상, 사회총생산 1.8배, 국민소득 1.7배 등으로 설정하였다. 이 시기 북한은 1970년대 후반 이후 지속된 경제침체로부터 벗어나기 위해 경제정책의 부분적인 변화를 모색하였다고 볼 수 있다.

즉 제3차 7개년계획의 중요 과제로서 ‘과학기술을 빨리 발전시켜 인민경제의 기술개조를 다그치며 생산능력을 결정적으로 늘려 사회주의 경제건설의 10대 전망목표를 실현하며

인민들의 식의주문제를 더욱 원만히 해결함으로써 인민생활 수준을 한 계단 높이 올려세우는 것'으로 제시하고 있고, 부문별 과제 가운데 과학기술부문이 별도의 항목으로 분리되어 있고, 무역 및 대외경제에 관한 부문이 새로운 항목으로 추가되었으며, 이전에는 다른 항목에서 서술되던 농업과 경공업에 관련된 부문이 식의주문제라는 항목에서 서술되고 있는 등의 변화를 보이고 있는 것이다. 이는 곧 제3차 7개년계획에서 과학기술의 발전, 무역 및 대외경제사업의 확대, 인민생활의 수준 향상 등을 강조하고 있음을 말해주는 것이다. 그러나 제3차 7개년계획은 계획 초반부터 북한경제의 구조적 한계로 인해 목표달성에 차질을 빚기 시작하였고, 1990년 이후 사회주의경제권의 붕괴로 북한경제가 심각한 타격을 받음에 따라 목표의 달성이 사실상 불가능하게 되었다. 이에 북한은 1993년 12월 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 국제적 정세 변화와 나라에 조성된 첨예한 정세로 인하여 제3차 7개년계획의 목표가 달성되지 못하였음을 밝히고, 향후 2~3년간을 '사회주의 경제건설의 완충기'로 설정하였다. 이 기간에 농업, 경공업, 무역제일주의의 새로운 경제전략을 제시하였으나, 이러한 완충기의 목표 역시 달성되지 못하였다.

1998년 9월 김정일체제가 공식 출범한 이후 북한은 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96) 경제목표인 농업, 경공업, 무역제일주의에서 중공업을 선행 발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책을 수정하였다. 이는 완충기 경제전략이 경제난 극복에 실효성이 없었다는 점과 공장가동률 제고, 기간산업의 선행회복이 북한경제 회생에 필수적이라는 인식에 기초한 것으로 보인다. 따라서 최근 2~3년 북한은 에너지·철도운송 및 중화학공업 등에 대한 투자를 강화하는 등 경제의 자생력 회복에 주력하고 있다.

## 2) 산업구조 현황

북한경제는 1998년을 고비로 하여 점차 회복기미를 보이고 있으며, 특히 농수산업, 광공업 및 건설부문 등에 힘입어 1999년에 북한의 경제성장률은 6.2%로 1990년 이후 처음으로 플러스 성장률을 기록하였다. 2001년에도 북한경제는 3.7%의 경제성장률을 기록함으로써 3년 연속 플러스 성장세를 지속하였다.

북한은 2001년 중 에너지·철도운송·금속·중화학공업 등과 같은 기간산업의 정상화, 주민소비품의 생산증대, 정보통신산업의 육성 등을 경제부문의 중심시책으로 설정하여 경

제회생에 주력하였다. 이러한 경제정책의 결과로 SOC부문과 생산설비가 보장되어 정부서비스업을 제외한 대부분 산업의 생산가동률이 전반적으로 증가하였다. 그러나 이와 같은 성과는 주로 국제사회의 지원에 따른 일부 공장의 가동률 증가와 유희노동력을 활용한 건설부문의 외연적 성장의 결과로서 침체된 실물경제가 본격적인 회복국면에 접어들었다고 보기에는 아직 무리가 있다. 특히 산업비중이 높은 중화학공업은 계속되는 생산부진에서 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 식량난 및 에너지난도 자체적으로 해결하지 못하고 국제사회의 지원에 상당히 의존할 수밖에 없는 실정이다.

최근 북한의 산업별 동향을 살펴보면, 에너지난 완화 및 사회간접자본 확충에 자원이 집중됨에 따라 광업, 전기·가스·수도업, 건설업의 성장이 상대적으로 두드러지게 나타나고 있다. 농림어업은 최근 들어 식량난 해결을 위한 축산 장려, 재배업분야에서 이모작 확대 실시 및 비교적 양호한 기상여건 등으로 1998년 이후 비교적 양호한 실적이 계속되고 있다. 비록 2000년에는 가뭄 및 태풍 등의 기상여건의 악화로 인해 작황이 부진하여 마이너스 성장을 나타내었지만, 2001년에는 비중이 큰 재배업이 양호한 기상여건과 외국의 비료 지원 증대 등으로 곡물 수확량이 크게 늘어나고 어업도 내수면 양식을 중심으로 증가함에 따라 전체적으로 전년보다 6.8% 증가하였다.

제조업은 생산설비의 현대화 및 확장 등 제조업부문의 생산정상화 노력에 힘입어 전년보다 3.5% 성장하였다. 부문별로는 경공업 생산이 음식료품, 신발 등을 중심으로 2.3% 늘어났으며 중화학공업 생산은 산업용화학제품, 철강, 산업용기계, 비금속광물제품 등의 호조로 4.1% 증가하였다. 전기·가스·수도업은 전력난 극복을 위한 화력발전소의 가동률 제고, 신규 발전소 건설 등으로 전력생산이 4.0% 늘어났으며, 가스 및 수도업도 전체적으로 3.6% 증가하였다. 한편 건설업은 아파트 등 주거용 건물건설이 큰 폭으로 증가하고 관개수로·전력시설 등 토목건설과 공장·농목장 등 비주거용 건물건설도 함께 늘어나 전체적으로 7.0% 증가하였다. 반면 서비스업은 도소매업(4.6%)과 운수업(3.2%) 등이 늘어났지만, 음식숙박업(-5.8%)이 관광객 감소 등으로 감소한 데다 정부서비스업(-0.4%)도 줄어들어 전년보다 0.3% 감소하였다.

〈표 III-1〉 북한의 산업부문별 성장률 추이

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
농림어업	2.8	-2.7	-7.6	2.7	-10.5	1.0	-3.8	4.1	9.2	-1.9	6.8
광공업	-11.9	-15.0	-3.2	-4.2	-4.6	-9.6	-16.1	-3.9	9.9	2.2	3.9
광업	-6.8	-6.1	-7.2	-5.5	-2.3	-11.8	-13.9	-6.1	14.1	5.8	4.8
제조업	-13.4	-17.8	-1.9	-3.8	-5.3	-8.9	-16.8	-3.1	8.5	0.9	3.5
경공업	-4.4	-7.3	5.0	-0.1	-4.0	-7.1	-12.5	-0.2	2.4	6.2	2.3
중공업	-15.8	-21.0	-4.2	-5.2	-5.9	-9.7	-18.8	-4.6	11.6	-1.5	4.1
전기·가스·수도	-4.5	-5.7	-8.7	4.2	0.1	-7.8	-9.5	-9.2	6.8	3.0	3.6
건설	-3.4	-2.1	-9.7	-26.9	-3.2	-11.8	-9.9	-11.4	24.3	13.6	7.0
서비스	2.5	0.8	1.2	2.2	1.5	0.8	1.3	-0.5	-1.9	1.2	-0.3

자료:한국은행, 「북한 GDP 추정 결과」, 각호.

북한 산업구조의 특징적인 면을 살펴보기 위해 북한의 산업구조를 남한의 산업구조와 비교하여 보면, 북한에서는 국내총생산에서 차지하는 농림어업, 광업 및 정부서비스의 비중이 상대적으로 크게 나타나는 반면 제조업과 기타서비스업의 비중은 작게 나타나고 있다. 이는 전반적으로 북한의 경제발전수준이 남한의 발전수준에 비해 뒤떨어졌기 때문이기도 하지만, 제조업의 경우 전반적으로 설비의 노후화<sup>2)</sup>에 따른 생산성의 저하와 함께 전력 등 에너지와 원부자재가 부족함에 따른 설비가동률의 하락에 더 큰 원인이 있는 것으로 보인다.

특히 농림어업과 제조업의 경우 남한과 달리 농림어업의 비중은 시간이 지나면서 계속 증가하고 제조업은 반대로 계속 하락하고 있어 산업발전과 이에 따른 산업구조의 고도화가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 최근 북한은 에너지난 해소 및 사회간접자본 확충에 집중적인 노력을 기울이고 있어 광업, 전기업, 건설업의 상대적 비중이 점차 증가하는 추세에 있다. 전반적으로 북한의 산업구조는 2000년 기준으로 볼 때 남한의 1960년대 후반의 산업구조와 유사한 것으로 평가된다.

2) 북한의 산업생산설비는 주로 1960~70년대에 구소련 및 동유럽, 일본 등으로부터 도입되었거나 또는 북한내에서 자체생산되었기 때문에 전반적으로 노후화되어 있고 생산성도 매우 낮은 실정이다.

〈표 III-2〉 북한의 산업구조

(단위: %)

	북 한			남 한
	1998	2000	2001	2001
농림어업	29.6	30.4	30.4	4.4
광공업	25.6	25.4	26.0	30.3
광업	6.6	7.7	8.0	0.3
제조업	19.0	17.7	18.1	30.0
(경공업)	(6.4)	(6.5)	(6.7)	(7.0)
(중공업)	(12.6)	(11.2)	(11.4)	(23.0)
전기가수도	4.2	4.8	4.8	2.9
건설업	5.1	6.9	7.0	8.2
서비스	35.6	32.5	31.8	54.1
(정부)	(25.3)	(22.6)	(22.2)	(10.4)
(기타)	(10.3)	(9.8)	(9.7)	(43.7)
국내총생산	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국은행, 「북한 GDP 추정 결과」, 각호.

제조업내 경공업과 중공업 비중을 살펴보면, 북한에서는 중공업 우선 성장전략에 따라 중공업비중이 경공업비중보다 항상 더 높게 나타나고 있다. 1960년대 초에는 중공업비중이 경공업비중보다 약간 더 높은 수준이었으나 이후 중공업비중이 계속 높아져 1990년에는 중공업비중이 경공업의 약 3배에까지 이르기도 하였다. 이는 북한정부가 그동안 “중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다”고 하는 중공업 우선주의 원칙에 따라 한정된 투자재원을 군수 관련 산업 등 중공업분야에 먼저 집중 투입하였고, 이에 따라 경공업 및 서비스 등 타 부문의 발전이 상대적으로 정체되었기 때문이다.

북한의 제조업생산 규모는 2000년에 3조 3,500억 원으로서 같은 해 남한 제조업생산 규모의 2.1%에 불과하여 매우 낮은 생산수준을 보여주고 있다. 이는 전력 등 에너지 및 원부자재 부족, 생산설비의 노후화 등에 기인하는 것으로 보인다. 주요 공업부문별 2000년도 생산실적<sup>3)</sup>을 살펴보면, 먼저 중공업분야에서 자동차 0.66만 대, 강철 108.6만 톤, 시멘트 460만 톤, 비료 53.9만 톤, 조선 21만 4천G/T, 판유리 250만 상자 등이다. 경공업분야에서는 화학섬유 2.9만 톤, 직물 1억 평방미터, TV 26만 대, 냉장고 5만 대이다. 남한 해당산업

3) 조선, 판유리, 직물, TV, 냉장고는 1999년 생산실적이다.

의 실적과 비교할 경우 비료, 판유리, 시멘트산업만이 남한 해당산업 수준의 각각 14.5%, 12.7%, 9.0%를 차지하고 나머지 다른 산업은 이보다 크게 뒤떨어지는 3% 미만 수준에 머물고 있다.

〈표 III-3〉 북한의 주요 산업별 생산실적(2000년)

	북한	남한	북한/남한(%)
자동차(만 대)	0.66	311.4	0.2
강철(만 톤)	108.6	4,310.7	2.5
시멘트(만 톤)	460.0	5,125.5	9.0
비료(만 톤)	53.9	373.0	14.5
조선(천G/T) <sup>1)</sup>	214.0	9,481.0 <sup>2)</sup>	2.3
판유리(천 상자) <sup>1)</sup>	2,500.0 <sup>3)</sup>	19,668.0	12.7
화학섬유(만 톤)	2.9	264.6	1.1
직물(백만m <sup>2</sup> ) <sup>1)</sup>	100.0	6,603.0	1.5
TV(천 대) <sup>1)</sup>	260.0	12,998.0	2.0
냉장고(천 대) <sup>1)</sup>	50.0	4,599.0	1.1

자료: 한국은행(2001. 5), 「2000년 북한 GDP 추정 결과」.

통계청(2000. 11), 「남북한 경제사회상 비교」.

주: 1) 1999년 실적.

2) 건조실적 기준.

3) 생산능력 기준.

설비가동률과 관련해서, 북한에서는 전반적으로 전력 등 에너지 및 원부자재의 부족, 설비의 노후화, 부품의 부족 등으로 인해 공장의 설비가동률이 매우 낮은 20~30% 수준인 것으로 추정되고 있다. 주요 산업별로는 1999년 기준으로 철강 20.7%, 자동차 22.1%, 화학 비료 21.9%, 시멘트 34.1%, 조선 17.8%, 화학섬유 15.3% 등의 가동률을 보여주고 있다. 최근 북한은 에너지 및 원부자재의 부족 문제를 완화하기 위해 전력, 석탄, 금속공업 및 철도 운수분야의 설비보수와 기술개선에 역점을 두고 있으며 이에 따라 일부 관련 산업의 설비가동률이 빠르게 증가하고 있다. 예를 들면 제철 및 제련, 화력발전, 화학분야들을 중심으로 한 일부 산업의 경우 2001년 2월에는 평균가동률이 77% 수준까지 상승한 것으로 추정된다.

한편 북한은 최근 정보통신산업의 발전을 통해 산업구조를 개선하고 동시에 기존의 전력, 석탄, 금속공업 및 철도운수분야 등도 생산자동화, 컴퓨터화 등을 통해 발전시키려고

하고 있다. 지난 2001년 이후부터 북한은 ‘21세기=정보산업시대’, ‘첨단과학기술=컴퓨터 산업’ 등으로 등식화하면서 경제 모든 부문의 정보화를 통한 국가경쟁력 향상을 강조하고 있다. 특히 정보통신산업 육성을 통해 각 산업의 생산자동화를 이룩하고 경제회복도 촉진 하겠다는 생각에서 정보통신산업과 관련된 각종 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 이에 따라 소프트웨어의 개발, 각 부문에서의 컴퓨터화 구축, 각 기관간 인터넷망 확충, 하드웨어 PC생산 개시 등 산업 각 부문에서의 정보기술 개발에 주력하고 있다.

## 나. 주요 공업부문별 생산현황

### 1) 철강공업

철강공업은 한 국가의 경제발전과 산업활동을 위한 필수 기초소재를 제공하는 국가 기간산업일 뿐만 아니라, 중공업의 모태산업으로 군수산업의 발전과도 밀접한 관계를 갖고 있다. 또한 철강공업은 자본집약적인 대규모 장치산업인 동시에, 에너지 다소비 및 환경오염 유발산업이라는 특징을 지니고 있다.<sup>4)</sup>

북한의 철강공업은 풍부한 철광석과 무연탄, 전력 그리고 일제하에 건설된 제련·제강 시설을 바탕으로 발전의 토대를 마련하였다. 전후 복구기(1954~60)에는 중공업 우선정책을 바탕으로 일제가 건설해놓은 선철 50만 톤과 강재 30만 톤 생산규모의 황해제철연합소를 비롯하여, 김책제철연합기업소와 청진제강소 등을 복구하였다. 특히 ‘사회주의 공업화의 달성’을 목표로 한 제1차 7개년계획 기간(1961~70)에는 경제와 국방건설의 병진정책을 추진하면서, 이 부문에 대한 투자가 급속히 확대되었다. 이 기간에는 공장별 계열화와 균형발전을 위한 본격적인 시설확장을 추진하였다. 1960년대 후반에 4·13제철소를 신설하여 제철시설이 없는 강선제강소와의 연계공정을 보완하였으며, 황해제철소의 확장공사도 마무리지었다. 이처럼 자력에 의한 신규설비 도입 및 기존 공장의 시설 확충 등으로 전

4) 철강공업의 중요성을 인식한 북한은 ‘철은 공산주의이다’, ‘철은 산업의 쌀이다’는 구호를 내걸고 철강공업의 육성과 발전에 적극적인 노력을 기울여 왔다. 김일성이 해방 후 만경대의 고향집보다 강선제강소(현 천리마제강소)를 방문했던 1945년 10월 9일 이래 이날을 ‘금속노동절’로 제정한 사실 등에서 북한 당국이 철강공업을 매우 중시했음을 알 수 있다. 더욱이 최근에는 철강산업을 전력, 석탄, 철도·운송, 금속공업 등과 함께 침체된 북한경제 회생을 위한 ‘선행부문’으로 지정하면서 이 산업의 재건에 중점을 두고 있다(한국산업은행2000, 『북한의 산업』, p. 11).



체 공정을 갖춘 종합제철소가 설립되었으며, 연산 200만 톤의 조강능력을 확보하였다.<sup>5)</sup>

이 같은 양적 성장을 토대로, 1970년대의 6개년계획기간(1971~76)에는 구소련의 경제 기술 협조에 힘입어 철강공업의 근대화와 질적인 발전을 추구하였으며, 고급강의 공급능력 확대 등 제철공업의 자립성 강화에 주력하였다. 이 기간에 ‘大冶金基地 구축’을 위해 김책제철소의 확장 공사를 추진하여 조강의 경우 연산 100만 톤 규모의 제강공장과 열간 압연공장을 동시에 갖춘 일관 제철시설을 갖추었다. 또한 북한 최대의 철광석 광산인 무산광산의 연간 생산능력을 550만 톤으로 증가시켰으며, 무산~김책간 철도를 전철화하여 원료와 제품 생산에 이르는 공정의 효율화도 추진하였다.

제2차 7개년계획 기간(1978~84)에는 철강 생산목표를 기존 수준의 2배인 740만~800만 톤으로 책정하고, 이를 달성하기 위해 기존 제철·제강 설비를 보강하고 야금시설의 확장에 주력하였다. 김책제철소를 비롯한 청진제철소와 성진제강소의 확장공사를 비롯하여, 300만 톤 능력의 대동강제철소와 9월 제철소 신설 등이 추진되었다. 한편 황해제철소에는 근대적 제철·제강·압연직장을 건설하여 강철과 압연강재의 생산능력을 높였을 뿐만 아니라, 시설의 자동화·반자동화·산업 텔레비전화 및 원격 조종화를 도모하였다. 또한 김책제철소에는 북한 최초로 연산 40만 톤 생산 능력의 냉간압연공장이 건설되었다.

제3차 7개년계획 기간(1987~93)에는 강철생산능력 1천만 톤의 생산목표 설정과 함께, 생산의 과학화·자동화를 통한 생산성 제고와 강철 종류의 다양화 및 고강도 제품 생산 등을 추진하였다. 1989년에 김책제철소는 2단계 확장 공사를 완료하여 강철생산능력은 240만 톤으로, 압연능력은 140만 톤으로 확대되었다. 1989년 12월에는 연산 200만 톤 규모 철강생산능력을 갖춘 10월9일 강철종합공장을 착공하였다. 또한 선철생산보다 강철과 압연강재의 생산능력을 제고시킴으로써 낙후된 철강 생산구조를 개선시키고자 노력하였고, 鐵種의 다양화와 강질 제고에도 역점을 두었다. 특히 고속도강, 불수강 등 합금강과 특수강의 생산비중을 늘리고, 규격강재의 종류와 2차 금속 제품의 생산증대계획을 제시하는 등 강한 의욕을 보이기도 하였다.

그러나 북한의 철강산업은 1980년대 중반 이후의 전력부족과 원부자재 공급난, SOC시설 미비 등으로 생산기반과 생산활동이 크게 위축되었다. 1993년 12월 8일의 당중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 제3차 7개년계획의 실패를 자인하였지만, 철강을 비롯한 금

5) 홍순직(2000, 10), 『북한의 산업: 철강산업』, 『통일경제』, pp. 38-39.

속공업을 경제회생을 위한 선행부문으로 삼고 지속적 발전을 추진해 나갈 것임을 분명히 하였다. 최근에는 북한 전역을 뒤덮고 있는 중소형 발전소의 건설과 가동, 1998년부터 강화된 각급 제철소의 대대적인 설비정비와 개보수작업 착수, 원료난 해소와 생산성 향상추구를 위한 전 군중적인 내부예비 동원 사업과 파철 수집 운동 전개, 1999년 중국으로부터의 코크스 40만 톤 지원 등으로 김책과 황해제철소 등의 가동률이 높아짐으로써 전반적인 북한경제 회복에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>6)</sup>

〈표 III-4〉 북한의 철강제품 생산능력 추이

(단위: 만 톤)

구 분	제 선	제 강	압연강재
1965	1,470	2,128	1,590
1970	2,110	2,145	1,620
1975	3,181	2,645	1,787
1980	3,807	4,025	2,797
1985	5,346	4,469	3,602
1990	5,413	5,960	4,040
1995	5,413	5,980	4,040
1996	5,413	5,980	4,040
1997	5,413	5,980	4,040
1998	5,413	5,980	4,040
1999	5,413	6,002	4,040
2000	5,413	6,002	4,040

자료: 한국철강협회, 통계청.

북한의 철강공업 생산능력은 풍부한 철광석 매장량을 기반으로 1970년대 초반까지만 해도 남한을 앞섰지만, 1980년대에 접어들어 코크스탄의 수입 격감에 따른 심각한 원부자재난과 에너지난, 수송난 등으로 인해 가동률이 급격히 저하되었다. 게다가 여타 공업부문과 마찬가지로 생산시설 자체의 노후화와 투자재원 부족, 선진기술 도입 부진에 따른 공장 현대화의 차질 등으로 생산능력은 거의 한계상황에 처해 있는 실정이다. 이로 인해 북한의 철강생산능력은 1980년대 말부터 제자리걸음을 하고 있다.

6) 특히 김책제철소는 1999년에 코크스를 사용하지 않고 선철을 생산할 수 있는 코렉스(COREX)로 도입하여 가동에 들어간 것으로 알려지고 있다. 또한 황해제철소는 1998년 5월부터 선철 제조에 코크스를 무연탄으로 대체하는 '산소열법용광로'를 조업하였으며, 동년 중순에서는 주물용 선철을 녹이는 데 쓰이는 알탄(무연탄과 갈탄을 섞어 만든 탄) 생산을 위해 '산화알탄직장'을 만들었다고 한다(홍순직, 앞의 논문, pp. 40-41).

〈표 III-5〉 북한의 주요 철강공장 현황

기업명	생산능력(만 톤)	주요 생산품
김책제철연합기업소	선철 240만 톤 제강 200만 톤 압연강재 140만 톤	선철, 강철, 압연강재, 중판, 강관, 박판, 열냉연강판, 아연도강판
황해제철연합기업소	선철 113.4만 톤 제강 114.5만 톤 압연강재 60만 톤	봉강, 선재, 열연강판, 냉간박판, 중후판, 박판
천리마제강소	제강 76만 톤 압연 55만 톤 일반강재, 특수합금	중후판, 선재, 스프링강, 탄소강, 고속공구강, 특수합금강, 스테인리스강, 강관, 용접봉, 볼수강관
성진제강연합기업소	제강 40만 톤 압연 41만 톤	중후판, 봉강, 스프링강, 합금강
청진제강소	입철 60만 톤 제철 100만 톤	구조용합금강, 고속도강, 슬래브
4·13제철소	강철 40만 톤	강철

자료: 홍순직, 앞의 논문, p. 44.

한편 북한의 1차 금속산업은 1998년까지는 정무원의 금속공업부가 관장해오다가, 내각으로 개편된 이후에는 금속공업부와 기계공업부를 통합한 ‘금속기계공업성’에서 관장하고 있다. 주요 철강 공장은 김책제철연합기업소, 황해제철연합기업소,<sup>7)</sup> 천리마제강소, 성진제강연합기업소, 청진제강소 등이 있으며, 이들이 북한 전체 생산능력의 80% 이상을 차지하고 있다. 특히 김책제철연합기업소는 무산광산연합기업소와 인접해 있는 북한 최대의 제철소이자 종합야금 생산기지이다. 초기에는 제철시설만을 보유한 단순 제철소에 불과했으나, 1970년대 중반에 구소련의 원조로 제강 및 압연강재 생산시설을 갖춘 종합제철소로 발전하였다. 현재 이 제철소는 선철 240만 톤, 강철 200만 톤, 압연강재 140만 톤 등 총 600만 톤 규모의 생산능력을 갖춘 특급 기업소로 선철, 강철, 압연강재, 강관, 열·냉연강판 및 2차 금속제품 등을 주로 생산하고 있다.

이외에도 소규모 지방 강철공장으로는 개천, 신의주, 평양, 해주, 함흥의 강철공장 등이 있다.

7) 황해북도 송림의 황해제철연합기업소는 1914년 일본 미쓰비시가 건설한 경이포제철소를 모태로 한 북한 제2의 종합제철소이다. 은율·송림·태탄·덕현 광산의 철광석을 공급받으며, 평양공업지구와 인접해 있어 우수 인력확보와 내수 및 수출 시장과의 연계가 용이한 지리적 여건을 갖추고 있다. 또한 자동화와 원격 조종장치 등 최신식 설비를 갖추고 있어 외국의 사절단이 오면 견학하는 대표적인 공장으로 알려져 있다.

## 2) 비철금속공업

비철금속공업은 자원의존도가 높고 대규모 자본이 소요되는 장치산업으로, 제조원가 가운데 에너지비용 비중이 높은 에너지 다소비 산업이다. 또한 이 산업은 기계, 전기·전자 및 군수 공업 등 여러 산업분야의 기초소재산업이라고 할 수 있다. 북한의 비철금속부문은 2001년 말 현재 대외무역의 9.3%를 차지할 정도로 북한 외화수입의 매우 중요한 위치를 점하고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 생산량은 전력공급 부족으로 인한 공장 가동률 저하와 채굴장비의 노후화 및 가공설비 부족 등으로 1994년 이후 계속 감소추세를 보이고 있다.

북한의 비철금속산업은 내각의 채취공업성 산하의 제련국에서 관리를 담당하고 있으며, 일제시대에 건설된 남포, 문평과 홍남의 3대 제련소를 주축으로 하고 있다. 비철금속 공업정책을 시대별로 구분하면, 1950년대 후반은 한국 전쟁으로 파괴된 동부 지구의 문평 및 홍남제련소와 서부 지구의 남포 및 해주제련소를 복구, 조업하였던 전후 복구기에 해당한다. 1960년대의 제1차 7개년계획기간(1961~67)에는 시설 확장에 주력하였는데, 이 시기에 남포제련소에 유색압연공장을 건설하여 완제품생산 단계에 이르렀다.<sup>9)</sup>

1970~80년대 초반까지는 기존 제련소의 생산능력을 제고하는 한편, 신규 제련소 건설에도 주력하였다. 1970년대 중반인 6개년계획기간(1971~76)에는 문평제련소의 제2 유산직장을 비롯하여, 남포제련소의 용광로와 해주제련소의 제1·2 유산직장을 건설하였다. 제2차 7개년계획기간(1978~84)에는 유색금속 100만 톤 생산목표 달성을 위해 구소련의 지원으로 착공한 북창알루미늄공장(연산 2만 톤)을 완공하였으며, 단천지구의 대규모 유색 야금기지 신규건설 계획이 완공되었다. 한편 1980년 중반 이후의 제3차 7개년계획기간(1987~93)에는 비철금속 생산목표를 연산 170만 톤으로 설정하고 시설 확장을 도모하였다. 이를 위해 검덕·단천지구, 양강도지구의 주요 광산들을 대규모 확장하였다. 특히 이 시기에 알루미늄 및 알루미늄을 생산하는 현대적인 대규모 경금속 생산기지를 건설하여 알루미늄 및 그 합금 생산량을 40만 톤까지 확대 생산할 것을 목표로 세웠으며, 북한 자체의 자연자원을 적극 개발·이용하기 위하여 티탄과 마그네슘 생산기지의 신규 확보에도 주력하였다.<sup>10)</sup>

8) 북한은 심각한 외화난으로 구매력이 부족한 데다 남북한간의 적절한 교역 대응 상품이 마땅하지 않은 현실에서, 북한의 풍부한 비철금속 광물자원은 남북경협확대를 위한 구상무역의 주요 매개수단으로 활용될 수 있을 것이다.

9) 산업은행, 앞의 책, p. 61.

10) 홍미리(2001. 5. 6), 「북한의 산업: 비철금속 산업」, 『통일경제』, pp. 26-27.

그러나 이러한 북한 당국의 목표와 계획은 대로 제대로 달성되지 못하였다. 또한 1990년대에 들어서서 구소련의 붕괴로 기술지원이 중단되고, 에너지난 및 원자재난으로 공장 설비 가동률이 저하되면서 비철금속공업도 정체상태에 빠져들게 되었다.

북한의 비철금속 생산은 연, 아연, 동을 비롯하여 니켈, 몰리브덴, 금, 은 등의 귀금속이 중요한 위치를 차지하고 있다. 최근에는 알루미늄, 탄탈, 니오비움, 세리움 등 희귀 금속생산에 주력하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한은 제3차 7개년계획기간에 170만 톤의 비철금속 생산과 40만 톤의 알루미늄 생산계획을 세웠으나, 완충기(1994~96)가 끝난 현재 까지도 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 부문별 생산능력을 보면, 1999년 현재 연은 8.8만 톤, 아연은 29.5만 톤, 동은 9.0만 톤, 알루미늄은 2.0만 톤 등을 각각 기록하여 총 49.5만 톤 수준에서 정체상태를 보이고 있다. 이로써 1999년 말 현재 북한의 비철금속 생산량은 제3차 7개년계획 목표치의 6.9%에 해당하는 11.7만 톤으로, 생산능력의 23.7%에 불과하다.<sup>11)</sup>

이처럼 비철금속의 생산이 부진한 것은 원료인 비철금속 광물의 생산부진과 외화부족으로 인한 코크스 수입 감소, 전기분해에 필요한 전력공급 부족, 제련설비의 노후화 등을 지적할 수 있다. 그러나 가장 중요한 원인은 바로 주원료인 비철금속 광물의 생산부진이다.

〈표 III-6〉 북한의 비철금속 생산능력

(단위: 천 톤)

연 도	연	아연	동	알루미늄
1985	47.5	265.0	92.8	20.0
1986	47.5	275.0	92.8	20.0
1987	77.5	275.0	90.4	20.0
1988	87.5	295.0	90.4	20.0
1989	87.5	295.0	90.4	20.0
1990	87.5	295.0	90.4	20.0
1991	87.5	295.0	90.4	20.0
1992	87.5	295.0	90.4	20.0
1993	87.5	295.0	90.4	20.0
1994	87.5	295.0	90.4	20.0
1995	87.5	295.0	90.4	20.0
1996	87.5	295.0	90.4	20.0
1997	87.5	295.0	90.4	20.0
1998	87.5	295.0	90.4	20.0
1999	87.5	295.0	90.4	20.0

자료: 통계청

11) 산업은행, 앞의 책, p. 65.

현재 북한에서 가동 중인 비철금속 관련 시설은 문평제련소, 홍남제련소, 단천제련소, 9·21제련소, 북창알루미늄공장 등이 동부지역에 있고, 남포제련소, 해주제련소, 부산리 알루미늄공장, 평양유색금속공장 등이 서부지역에 있다. 이 중에서 남포제련소를 비롯한 해주·홍남·문평제련소 등은 일제시대에 건설된 시설이고, 나머지는 해방 이후에 건설되었다. 광물생산과 제련, 소비 등을 고려하여 지역별로 보면, 동 및 연의 경우 광물생산은 동부지역에서, 제련 및 소비는 주로 서부지역에서 이루어지고 있다. 반면에 아연광물의 경우 생산·제련·소비의 약 80%가 동부지역을 중심으로 이루어지고 있다.

남포시 항구에 위치해 있는 남포제련소는 금, 은, 동, 아연 등의 각종 비철금속을 생산하는 북한 최대의 비철금속 제련공장으로 425만㎡의 부지에 25만㎡의 건물로 이루어져 있는 특급기업소이다. 이 공장의 주요 생산품목 및 연간 제련능력은 동 4.14만 톤, 아연 4.5만 톤, 금 500톤 등이며, 공장 생산품의 70~80%를 수출하고 있다. 1984년의 제1단계 확장 공사 이후에는 적절한 보수관리 및 확장사업이 이뤄지지 않고 있으며, 특히 1980년대 초반부터 생산·관리의 컴퓨터화를 추진했으나 이것 역시 제대로 추진되지 못한 것으로 알려지고 있다.

〈표 III-7〉 비금속 부문의 공장별·제품별 생산능력

(단위: 천 톤, %)

구 분	동		연		아연		알루 미늄	금 (톤)	은	니켈	주석	안티몬	카드뮴
	능 력	비 중	능 력	비 중	능 력	비 중							
남포제련소	41.4	45.8			45	15.3		0.5	0.19				0.2
문평제련소			35	40.0	110	37.3		0.6			0.12	0.1	0.45
단천제련소					100	33.9							
홍남제련소	4.0	4.4	12.5	12.5				0.08		1.5			
운흥제련소	25.0	27.7											
평북제련소	20.0	22.4						1.0	0.02				
해주 10·13제련소			30	34.3				0.01					
9·21제련소			10	11.4	30	10.2		1.0					
211호제련소					10	3.3		0.7					
북창알루미늄공장							20						
홍남제2제련소								1.0					
기 타								10.44					
합 계	90.4	100	87.5	100	295	100	20	15.33	0.21	1.5	0.12	0.1	0.65

주: 銀은 10개 제련소와 58개 광산의 합계치임.

자료: 통계청.

북한 동해안지역의 최대 비철금속 생산기지인 강원도 문평제련소는 검덕, 가은 등의 광산과 함께, 중국산 및 외국산 아연 정광을 공급받아 제련하므로 품질이 양호한 것으로 평가받고 있다. 그러나 최근에는 검덕광산에서 생산되는 광물이 부족하고 전기분해에 필요한 전력이 부족하여 주생산물인 전기 연과 전기 아연 등 유색 금속의 생산이 극히 부진한 실정이다.

함흥지역의 흥남제련소는 종업원 4천 명 규모의 1급 기업소로 동·아연 제련시설을 보유하고 전기, 동과 연 등을 생산하고 있다. 또한 이 제련소는 동해안지방에서 산출되는 니켈광, 중석, 코발트, 티타늄광 등을 이용하여 전기 니켈, 산화티타늄, 몰리브덴, 텅스텐선 등도 생산한다. 동 광석은 함경남도 만덕과 상농 등의 광산에서 공급받고 있다.

### 3) 전기·전자공업

#### 가) 전기기기

북한의 전기기계는 내각 산하의 금속기계공업성에서 관리하며 전자공업과 자동화부품 공장들은 전자자동화공업위원회에서 관리한다. 동 위원회는 북한이 후방생산공정의 자동화와 로봇화를 강조하면서 기존의 자동화총국을 확대하여 1988년에 설립하였다. 이때 군수공업분야인 제2경제위원회의 일부 자동화부품 생산공장의 관할권이 동 위원회로 이관되었다. 전자자동화공업위원회의 산하에는 전자공업총국, 자동화공업총국과 조명기구 연합회사가 있어 각각 해당 공장 등을 관리하고 있다.

북한의 전기기기공업 전후복구와 5개년계획(1957~60)의 실시로 사회주의 공업화의 토대가 마련된 1960년대 이후부터 시작된 것으로 보인다. 북한은 중공업 우선정책을 추진함에 따라 전동기를 비롯하여 수많은 중전기제품을 필요로 하게 되었다. 또한 발전소건설과 철도의 전기화를 위해서도 많은 전기기계를 필요로 하였으며, 이러한 절대적 수요는 그들이 중전기공업을 육성하게 된 큰 요인으로 작용하였다. 북한의 중전기공업은 일제 때부터 전기공업을 주축으로 약간의 기반을 가지고 있었다. 아울러 동 계통의 공장도 대부분 1960년대 이전에 건설되어 일찍이 간단하고 소규모적인 기본 제품의 생산이 가능했다. 즉 1960년대 이전에는 발전기, 전동기 및 전자공구 등 간단한 회전기기 등을 생산할 수 있었다.

북한은 제1차 7개년계획(1961~70)을 계기로 전기기기의 대량 생산화를 추진하기 시작하였다. 이 기간 중인 1962년에 연산 2만 톤 규모의 각종 전전 생산능력을 갖춘 평양전선

공장이 체코슬로바키아의 원조로 건설되어 조업하였고, 1963년에는 평양전구공장의 전구 직장이 건설되었다. 또한 대안전기공장은 대형 전기기계 생산기지로 조성되어 양산체제를 갖춘 데 이어, 주을전기공장의 애자, 평양전선공장의 각종 전선 등도 양산체제를 갖추게 되었다.

제2차 7개년계획기간(1978~84)에는 기존의 대안전기공장을 대안 중기계종합공장(이후 대안중기계연합기업소)으로 바꾸고 대단위 종합 플랜트 생산공장으로 전환하였다. 특히 이 공장은 중전기기 생산에 주력하여 5만~10만 kW급 수·화력발전기를 생산한다는 목표 아래 시설을 계속 확장하였다.

한편 북한은 구소련과 1977년에 보상합작협정을 체결하여 구소련으로부터의 기술도입을 통한 산업용 전기공업의 발전을 추진한 바 있다. 동 합작의 내용은 구소련이 대동강축전기공장을 평양에 건설하는 대신, 북한은 동 공장에서 생산된 자동차용 축전지와 에나멜선의 80%, 소형 전기모터의 60%를 구소련에 공급하는 것으로 되어 있다. 동 공장은 1982년에 완공되어 자동차용 축전지 127만 개의 생산능력을 갖추었던 것으로 알려지고 있다. 1980년대 이후에는 대안중기계연합기업소를 중심으로 설비 및 시설투자를 확대하여 대형 중전기기를 생산하여 왔다. 이 기간에 북한은 중소형 발전기를 중심으로 생산하여 왔으며 중소형 중전기 및 변압기 등의 일반적인 범용제품은 양산체제를 갖추고 구소련 및 동구권

〈표 III-8〉 북한의 주요 전기공장

공장명	공장규모	생산제품
대안중기계연합기업소	특급기업소	대형발전기, 터빈, 대형변압기, 대형 전동기
주을전기공장	1급기업소	배전반, 피뢰기, 변압기, 전동기, 애자
평양전기공장	1급기업소	배전반, 고압 차단기, 변압기, 전동기
함흥전기기구공장	2급기업소	배전반, 기타 전기 용품
평양전선공장	1급기업소	케이블선, 에나멜선 등 각종 전선
용성기계총국	특급기업소	수력 및 화력 터빈
북중기계총국	특급기업소	수력 터빈, 전동기
철산전기공장	3급기업소	전동기, 변압기, 소형 발전기
분공전기공장	3급기업소	전동기, 변압기, 소형 발전기
용강전기공장	3급기업소	전동기, 변압기, 소형 발전기
압록강전기공장	3급기업소	전동기, 변압기, 소형 발전기
사리원전기공장	3급기업소	변압기
원산전기공장	3급기업소	변압기, 전동기
김책전기공장	3급기업소	전동기

자료: 현대경제연구원(2000), 『북한: 교역, 투자 가이드』, p. 116.



국가에 일부 수출하기도 하였다.

#### 나) 전자기기

북한의 전자산업은 1960년대에 들어서 본격 발전되기 시작하였는데, 자력갱생원칙에 따른 폐쇄적인 경제운용으로 북한의 전자산업은 여타 산업보다 낙후된 것으로 알려지고 있다.

북한은 1960년대에 들어와 전자산업 관련 공장의 신설에 나서기 시작하였는데, 1962년 남포통신기계공장내 조립직장이 신설된 데 이어 1967년에 평양통신기계공장에서는 반송 전화기를 1만대 생산하였으며 1969년부터 TV수상기를 생산 개시하였다. 1964년에 중국의 지원으로 착공된 희천종합전자기기공장도 1970년부터 생산을 개시하였고, 1969년에 박천 통신기계공장에서 통신기계를 생산하는 등 전자산업의 급속한 발전이 이루어졌다. 이와 더불어 냉장고, 선풍기와 전기다리미 등의 가정용 전기용품도 1961년부터 생산되었다.

이러한 생산기반을 토대로 북한은 1970년대에 전자제품의 대량생산체제를 구축하는 한편, 산업현대화의 중추적 역할을 담당할 자동화부문의 발전을 도모하였다. 북한은 자체의 원료에 의한 전자산업의 발전을 위해 1970년 제5차 당대회에서 전자부품 및 재료 생산에 대한 기본정책방향을 제시하는 등 전자산업 발전에 나뉠대로 노력하였다.

6개년계획기간(1971~76)에 북한은 서방으로부터 전자공업의 기술도입을 시도하였다. 특히 가정용 전자기기의 생산을 확대하기 위하여 1971년 일본으로부터 연간 5만 대 규모의 냉장고와 세탁기를 생산할 수 있는 설비를 도입하여 1972년부터 생산하였다. 1980년에는 루마니아의 지원으로 건설된 대동강텔레비전수상기공장(흑백)이 조업을 개시함으로써 연간 10만 대 생산규모의 단일공장을 보유하게 되었다. 1972년에는 평양전기공장(현 10월 5일자동화공장)에 신호기구 분공장 건설을 비롯하여 각 지역에 자동화기 분공장 60여 개소, 소재공장 8개소를 건설하였다.

그러나 1970년대 중반 이후 북한의 전자산업은 산업경제 침체의 여파와 자력갱생에 따른 폐쇄정책으로 인한 기술적 낙후 등으로 더 이상 발전할 수 없었다. 북한의 민수용 전자기기, 산업용 전자기기, 자동화기기, 유무선 통신기기와 전자부품 등 모든 전자산업 부문이 정체 내지는 퇴보하였으며, 특히 컴퓨터와 반도체를 비롯한 정보화 부문은 더욱 낙후되었다.

북한은 이처럼 낙후된 첨단기술분야를 이룬 시간내에 선진국 수준으로 끌어올린다는 방침 아래 1980년대 후반부터 전자공업과 자동화공업분야의 발전을 강조하여 왔으며, 이에 필요한 컴퓨터, 직접회로와 프로그램 등의 정보기기와 전자계측기를 생산하는 공장들을 건설하였다. 북한은 제16기 제11차 당중앙위원회 전원회의(1986. 2)에서 ‘기술혁명을 다그칠 데 대하여’라는 의제를 채택하고 두 차례의 과학·기술발전 3개년계획기간 (1988. 7~1991. 6; 1991. 7~1994. 6)에는 전자공업분야 발전, 반도체 개발, 전자부품 80% 국산화 등을 계획하였다.

〈표 III-9〉 북한의 주요 가전제품 생산시설

구분	공장명	주요 생산품
TV 수상기	대동강TV조립공장	TV수상기 조립
	청진TV수상기공장	TV수상기 조립
	3월14일공장	TV수상기 조립(남포통신기계공장의 TV분공장)
	해주TV조립공장	TV수상기 조립
	원산TV조립공장	TV수상기 조립
	단천영예군인TV조립공장	TV수상기 조립
	사리원TV조립공장	TV수상기 조립
	반룡지방산업종합공장	TV수상기 조립, 세탁기, 전기밥통, 전기다리미
	개성TV조립공장	TV수상기 조립
	용강TV조립공장	TV수상기 조립
	평양TV조립공장	TV수상기 조립
냉장고, 세탁기	평양전기공장	냉장고, 세탁기
	동림세탁기공장	전기세탁기
	함흥세탁기공장	전기세탁기
	북중냉동기공장	냉동기
전화기 및 기타	평양알루미늄제품공장	세탁기
	남포통신기계공장	라디오, 전축, 전화기 등
	평양통신기계수리공장	전화기
	박천통신기계공장	전화기
	선천영예군인통신공장	전화기
	5월7일통신기계공장	전화기
	강계 제1통신기계공장	전화기
	평양통신기계공장	전화기
	청진전기공장	전기다리미
	반룡지방산업공장	전기다리미, 전기밥통
	평양전기공장	전기밥솥, 전기다리미
	평양알루미늄공장	전기밥솥

자료: 현대경제연구원(2000), 『북한: 교역, 투자 가이드』, p. 117.

「2000년 과학기술 전망목표」에서는 32비트급 극소형 컴퓨터의 공업화 실현, 64비트급 극소형 컴퓨터 개발, 자동화기기 생산 등을 목표로 하였다. 특히 주요 경제부문의 전산화를 위해 S/W산업에 중점을 두고 조선컴퓨터센터를 중심으로 한 전산망 구축에 큰 관심을 보여왔다.

이와 같이 북한은 1980년대 후반부터 컴퓨터 생산시설 확충과 함께 컴퓨터 생산기술 및 소프트웨어 개발과 컴퓨터 운용을 위한 전문인력 양성에 주력해 왔다. 1987년 UNDP의 지원으로 과학원산하 전자공학연구소에 직접회로 시험공장을 완공하였고, 1989년에는 조총련 지원으로 컴퓨터 종합운용기관으로 조선컴퓨터센터를 설립하였다. 그러나 이러한 북한의 노력과 국제사회의 지원에도 불구하고 전문기술 및 인력 부족, 생산시설 미비, 바세나르 협약에 의한 기술도입 제약 등으로 북한의 전자산업 및 첨단산업분야는 초보단계에 머물러 있다.

#### 4) 섬유공업

북한의 섬유공업은 경공업성에 소속된 방직공업연합총국, 은하무역연합총국 및 조선비단연합총회사 등이 관리하고 있으나, 소규모의 의류공장이나 직물공장은 지방행정기관의 피복관리국에서 관할하고 있다.

한국전쟁으로 인한 경공업 공장의 파괴와 군수산업 위주의 중공업 우선정책에도 불구하고, 북한에서 섬유산업은 경공업부문 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있을 뿐 아니라 여타 경공업에 비해 비교적 발달되어 있는 분야이다. 실제로 대외무역에서 섬유부문은 2001년 현재 전체 무역액의 12.6%를 차지하고 있을 뿐 아니라, 가공무역의 성공모델을 보여주고 있어 외자유치에 의한 북한경제 회생의 선도적 역할을 하고 있다. 북한당국 역시 외자유치대상으로 섬유산업을 매우 중요시하고 있는데, 1990년에 UNIDO에 제출한 외국인 합작 투자 희망사업 리스트에 의하면, 총 83건의 15.3억 달러 가운데 섬유부문은 7건의 약 3억 달러로 19.2%를 차지하고 있다.

북한에서 경공업은 체제유지차원에서 사회주의 공업화라는 명분으로 군수산업을 포함한 중공업에 비해 우선순위에서 크게 밀려 있었다. 이로 인해 주민생활과 직결되는 생필품 등 경공업부문은 철저한 자력갱생에 의해 자체 조달토록 하거나 내핍을 강요당함으로써 중공업에 비해 상대적으로 낙후될 수밖에 없었다. 자력갱생을 기초로 한 경공업 육성방침

은 자본부족과 기술낙후라는 또 다른 벽에 부딪쳐 경공업 공장의 설비현대화와 기술개선을 이루지 못함으로써 제품의 질적 제고와 대량 생산체제를 확립하지 못하는 악순환의 핵심적 고리로 작용하고 있다.

북한의 섬유산업정책을 시대별로 구분하면, 1950년대의 전후복구 및 생산기지조성기와 1960년대의 시설 개선기를 거쳐, 1970~80년대 초반까지는 생산능력 확장과 생산능력의 현대화에 주력하였다고 할 수 있다. 1984년에 합영법을 채택한 이후 지금까지는 대외기업과의 협력과 외자유치 강화에 역점을 두면서 발전해왔다. 섬유산업에의 관심은 1980년대부터 북한당국이 섬유산업의 부흥에 본격적인 관심을 보이기 시작한 것은 여타 경공업부문과 마찬가지로 1980년대에 들어서부터이다. 1980년 10월 제6차 당대회에서 주민생활향상을 당 활동의 최고 원칙의 하나로 설정하고, 1980년대 10대 전망목표에 의식주 관련 대상을 다수 포함하기도 하였다.

제2차 7개년계획기간(1978~84)에 직물 생산을 1.7배 증대시킨다는 목표를 세우고, 1983년 11월 제6기 8차 당중앙위원회 전원회의에서는 먹는 문제와 함께 입는 문제를 사회주의 경제건설에서 가장 시급히 해결해야 할 과제로서 지적하고 섬유산업 육성의 필요성을 강력히 제기하였다. 이어 1984년에는 김정일의 주도 아래 8.3 인민소비품 생산운동을 전개한 데 이어, 합영법을 채택하여 외국자본과 기술도입을 시도하였는데, 특히 의류부문에서의 합영 실적이 많았다.

제3차 7개년계획기간(1987~93)에는 방직시설의 현대화, 지방공업부문 생산공장의 생산공정과 설비의 현대화, 합영법에 의한 국제협력 강화 등이 주요 목표로 제시되었다. 순천비날론연합기업소와 같은 대규모 화학공업시설의 건설이 이때 추진되었으나, 이후에는 기술문제와 투자재원 부족으로 더 이상의 투자와 생산시설 확대가 진행되지 않고 있다. 특히 이 기간에는 지방공업 활성화에 더욱 주력하였는데, 최근에는 섬유·의류 위탁가공 생산을 위한 지방무역 수출품 공장이 많이 생겨나고 있는 것이 특징이다.

1993년 12월 당 중앙위 제6기 21차 전원회의에서는 농업, 경공업 및 무역 제일주의라는 새로운 경제전략을 설정하고, 섬유공업을 비롯한 경공업과 중공업의 동시 발전을 추구하였다. 1994년부터 시작된 완충기(1994~96)에는 방직설비에 대한 기술관리 개선, 설비현대화 및 고속화 추진과 방직 및 편직설비 부속품의 적시 공급 등을 통해 직물 생산량을 1.2배 이상 증대시킬 것을 목표로 제시했다. 그러나 1999년 현재 북한의 직물 생산량은 목표량 달성은 물론, 오히려 1994년 당시의 약 절반수준으로 줄어들었다.

북한은 기후적 제약과 좁은 파종면적으로 인한 질적 저하와 생산량 부족 등으로 면화, 비단, 모, 아마 등의 천연섬유는 만성적인 재고 부족에 직면해왔다. 양모 역시 함경도와 양강도, 자강도 등지에서 양을 사육하고 있으나 사육조건의 제약으로 절대량이 부족한 형편이다. 여기예다가 외환부족까지 겹쳐 부족분을 수입하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없어 면직과 모직 계열은 쇠퇴하고 있고 인견사와 화학섬유와 같은 화학사, 모사와 면사가 혼합된 혼방계열이 주종을 이루고 있다.

〈표 III-10〉 북한의 주요 화학섬유 생산능력 및 생산공장 현황

구 분		생산능력	주요 생산공장	비고
인견펠프 계 열	인견스프	5.0	청진화학섬유(3), 신의주화학섬유(2)	
	인견사	0.5	청진화학섬유(0.5)	
	소 계	5.5		
카바이드 계 열	비날론	10.0	2.8비날론(5), 순천비날론(5)	
	모빌론	1.0	함흥모빌론(1)	2.8비날론 연합기업소의 분공장
	소 계	11.0		
석유화학 계 열	아크릴 섬 유	1.0	남흥청년화학(1)	
기 타		0.2		
합 계		17.7		

자료: 산업은행.

북한은 천연섬유의 부족분을 보충하기 위해 화학섬유의 생산에 큰 노력을 기울여왔는데, 1950년대에는 비스코스레이온 및 폴리비닐알콜(PVA)계열 비날론을, 1970년대에는 아크릴을, 1980년대에는 모빌론 등을 자체기술로 생산하며 섬유원료의 자급자족을 이루고자 하였다. 이로 인해 섬유생산량의 80% 이상이 화학섬유이며, 화학섬유 가운데서도 스프사 계열과 PVA 계열의 비날론이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 의류 및 산업용으로 사용되는 폴리에스테르와 나일론, 아크릴 등을 주로 생산하고 있는 남한제품과 구분된다. 특히 비날론은 북한이 ‘주체섬유’라고 자랑하고 있는데, 1961년 함흥시에 2.8비날론공장(舊2.8비날론연합기업소)을 설립하면서 본격적인 생산확대가 이루어졌고 1989년 10월에 순천비날론연합기업소 1단계 공사가 마무리되면서 비날론은 북한 섬유산업의 주력 원료

가 되었다.

그러나 북한의 화학섬유 생산 능력은 1990년 이후 연간 17.7만 톤에서 정체되어 있는데, 이는 남한 303.0만 톤의 5.8% 수준에 불과하다. 종류별로 살펴보면, 인견스프는 청진·신의주의 화학섬유공장에서 총 5만 톤의 생산능력을 갖추고 있으며, 비날론은 2.8비날론공장과 순천비날론연합기업소에서 총 10만 톤의 생산능력을 갖추고 있다.

## 다. 공업관리체계

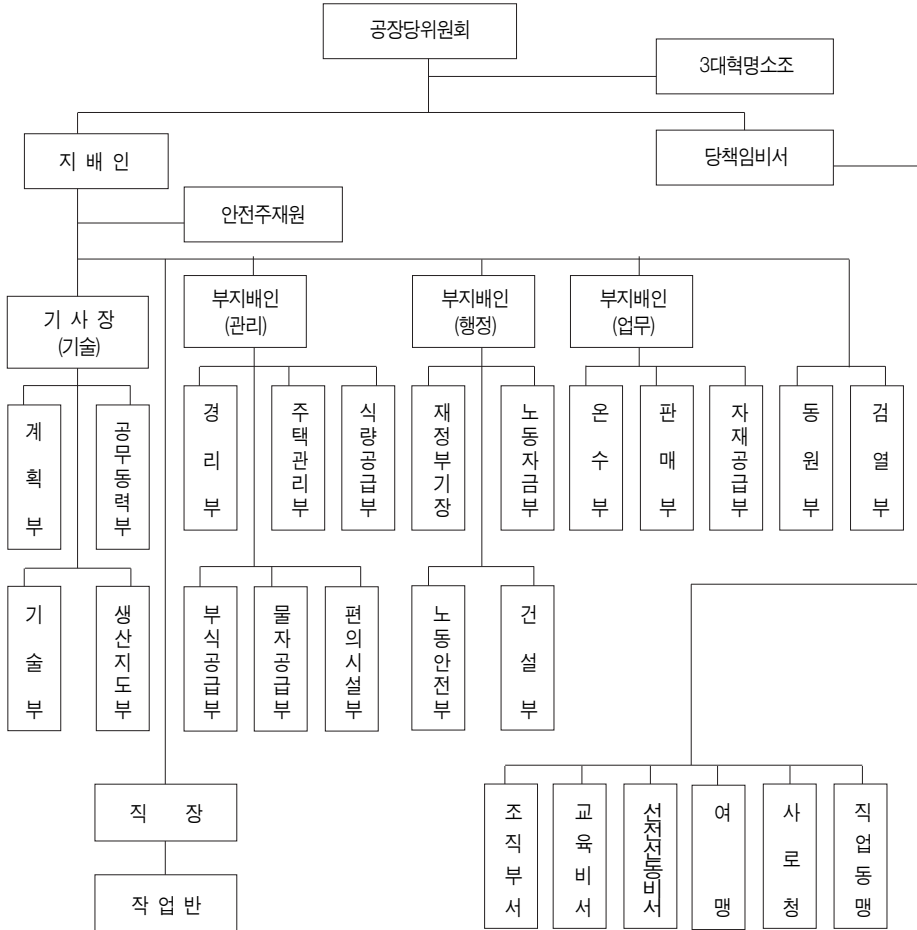
북한의 공업관리체계는 북한 사회주의 경제발전과 정치상황 변화에 따라 변화·개선되어 왔다. 초기의 북한공업관리체계는 주요 산업의 국유화를 통한 중앙집권적인 행정적 관리의 필요성에 근거한 지배인 단독책임제였다. 이는 공업생산력 수준이 낮고 관리요원의 자질이 부족한 초기단계에서는 효율적이었으나 사회주의 경제가 발전하여 경제규모가 커지고 복잡하게 되면서, 지배인 단독책임제는 통일적이고 계획적인 지도관리에 부적합하게 되었다. 따라서 북한은 기존의 지배인 단독책임제를 관료주의·개인주의적이라고 비판하고 근로자 대중이 생산과 관리의 주체가 되는 집단관리제로 관리체계를 바꾸었다.

이로 인해 김일성이 대안전기공장에서 현지지도를 통해 제시한 ‘대안의 사업체계’가 새로운 기업관리체계로 채택되었다.<sup>12)</sup> 대안의 사업체계는 기존의 지배인 단독책임제와는 달리 공장 당위원회를 최고 지도기관으로 하는 집단지도체계라는 점과 기업관리체계와 당의 정치지도체계를 접합시킴으로써 대중을 조직·동원하는 것이 가능하게 하였다는 점이다. 그러나 대중노선에 의거한 대안의 사업체계에서는 중앙집권적인 관리체계가 오히려 강화되었다. 이는 1965년 ‘계획의 일원화 세부화’ 방침에 따라 관리운영에 있어서의 과학성과 통일적 계획성이 강조되었기 때문이다.

북한은 대안의 사업체계를 도입한 이후에도 공업관리체계를 보완하려는 노력이 계속되었는데, 1985년 7월 연합기업소 조직형태를 전면적으로 도입하였다. 연합기업소는 북한

12) 대안의 사업체계의 주요 내용을 보면, 첫째, 공장 당위원회를 최고기관으로 하는 집단지도체계로서 종전과는 달리 공업관리운영에 있어 당의 지도를 강화하였다. 둘째, 통일적·종합적 생산지도체계로서 종래에는 별개로 진행되었던 지배인이 담당하는 생산지도와 기사장이 담당하는 기술지도를 단일한 지도체계(공장참모부) 아래 통일적으로 조직·지도케 하였다. 셋째, 중앙집중적 자재공급체계와 후방공급체계를 구축하는 것이다(김일성, 「대안의 사업체계를 더욱 발전시킬데 대하여」(1962년 11월 9일 대안전기공장 당위원회 확대회의에서 행한 연설)를 참조).

〈그림 III-1〉 공장·기업소 관리운영체계



자료: 김명호, 『북한 기업관리체계의 문제점에 관한 고찰』, p. 62.

산업의 핵심적인 생산조직으로서 제품을 생산하는 공장·기업소가 산하에 원자재 공장·기업소를 거느리는 수직적 기업통합(Vertical Integration)형태의 거대기업집단으로 정의할 수 있다. 연합기업소 체계하의 공업지도관리체계를 살펴보면, 국가경제기관(국가계획위원회, 위원회, 省 등)은 상당부분의 권한을 연합기업소에 위임하는 대신 소수의 연합기업소만을 직접 장악하는 방식으로 공업지도관리를 하게 되었으며, 연합기업소 당위원회는

시·군 당위원회와 동일한 권한을 가지고 산하에 있는 다수의 공장·기업소 경제사업을 지도·관리하였다. 이에 따라 연합기업소는 자체적으로 산하 공장·기업소를 포함한 연합기업소 전체의 계획작성, 생산계획 수립, 기업관리운영사업(자재관리·설비관리·노력관리·재정관리 등) 수행 등의 권한을 보유하고 있다.<sup>13)</sup> 즉 연합기업소는 중앙계획기관의 지도하에 직접 계획을 세우고 생산하는 계획·생산·집행의 단위라고 할 수 있다.

그러나 북한은 1990년대 들어 계속되고 있는 경제난에서 탈피하고 공업생산을 정상화시키기 위한 노력의 일환으로 연합기업소 체계에 변화를 주기 시작하였다. 북한은 2000년 1월 말 현재 연합기업소, 종합공장·기업소, 연합총국 등 44개 공장·기업소를 해체하여 단위공장으로 개편하는 등의 기업구조조정을 추진하였던 것으로 알려지고 있다. 내용을 살펴보면, 최고인민회의 제10기 1차회의(1998년 9월 5일) 이후부터 2000년 1월 말 현재까지 총 44개의 기업집단 명칭에서 ‘연합’, ‘종합’, ‘연합총국’ 등을 삭제하고 단순히 ‘공장’, ‘발전소’, ‘탄광’, ‘관리국’ 등 단위기업형태의 명칭을 사용하고 있다.<sup>14)</sup>

이러한 연합기업소 체계의 해체는 ▲기업조직의 관료화 ▲국가경제기관이 연합기업소에 대한 장악력 약화 ▲생산실적 보고체계 문란 ▲연합기업소의 경쟁력 약화 ▲이중적 독립채산제의 약화 ▲효과적인 기술개발 미진 등의 구조적 문제점에 기인하였다. 따라서 연합기업소 체계의 해체는 단기적으로 중간관리계층의 권한 축소 및 국가경제기관의 경제단위에 대한 직접적 영향력 확대, 공장·기업소의 개별 독립채산제 강화 등의 효과를 나타낼 것으로 보인다. 특히 북한은 기존의 연합기업소가 갖고 있던 권한의 상당 부분을 내각으로 이관하여 다소 이완되었던 중앙집권적 계획체계를 더욱 강화할 것으로 보인다. 이는 중앙정부의 권한을 지방정부와 기업으로 이양하는 분권화를 기업개혁의 주요 내용으로 했던 중국·베트남과는 대조적인 것이라고 할 수 있다. 1999년 4월에 제정된 「인민경제계획법」도 계획의 작성·집행·총화를 한층 강조하였다는 점에서, 계획체계를 재정비하여 중앙집권적 기업관리시스템을 강화하려는 북한당국의 법적 표현이라고 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

13) 북한이 연합기업소체계를 구축하였던 목적은, 1) 1970년대 규모가 확대된 경제관리의 효율 제고, 2) 연합기업소 당위원회를 통한 '대안의 사업체계'의 효과적 관철, 3) 원자재부터 완성품까지 연합기업소내에 자기완결적 생산구조를 구축함으로써 생산비용 절감, 4) 이중적 독립채산제 실시(연합기업소 전체를 독립채산제로 운영하는 한편, 산하 공장·기업소도 개별적으로 독립채산제를 실시), 5) 기업의 대형화를 통한 기술개발 촉진 등으로 요약된다(박석삼 2000, 「전환기의 북한경제」, 서울: 한국은행, pp. 30-31).

14) 통일부, 「북한의 산업조직 개편 동향」, 보도참고자료, 2000. 2. 10; 연합기업소는 대규모 기업집단에 붙여진 명칭이며, 그보다 규모가 작으면 종합기업소, 또는 종합공장이라는 명칭을 사용하였다. 연합기업소 수준에 미치지 못하는 발전소 및 탄광과 철도차량 생산공장에는 종합기업소라는 명칭이 주로 적용되었고, 자동차·트랙터 등 기계공업부문과 전기전자 부문의 공장에는 종합공장이라는 명칭이 주로 적용되었다. 한편 연합총국이라는 명칭은 주로 임업부문에 적용되었다.



그러나 연합기업소 해체와 같은 변화가 실효를 거두기 위해서는 기업경영관리시스템의 변화가 수반되어야 한다. 현재 북한의 기업소들은 내각 또는 도 인민위원회 등의 상급 행정기관으로부터 관리·감독을 받고 있기 때문에, 기업경영의 자율권은 극히 제한된 부분에서만 허용되고 있다. 즉 북한의 기업소는 공업생산의 기본단위이지만, 정형화된 생산활동을 집행하거나 계획당국이 지시하는 생산량을 달성하는 것이 기본적 역할이다. 시장경제시스템하에서의 기업들이 경영상의 중요사항으로 여기는 연구개발, 제품생산계획, 설비투자계획, 제품판매 및 유통, 인사(고용 및 승진), 자재구입, 급여체계 등에 대한 결정주체가 북한에서는 기업소가 아니라 국가 행정기관이었다. 따라서 기업소들은 이윤 및 손실 발생에 대한 책임을 지지 않으려고 하며, 이는 기업의 채산성 악화와 효율성 저하로 연결된다.

또한 북한의 기업소들은 기본적으로 당 정치사업 우선원칙하에 정치사상적 자극을 중시하고 있다. 이로 인해 중국·베트남에서와 같이 물질적 인센티브의 도입·확대를 통해 노동자들의 생산의욕을 고취하기보다는, 천리마운동이나 붉은기쟁취운동과 같은 각종 사회주의 노력경쟁운동을 통해 동일한 효과를 거두려고 한다. 그러나 이러한 북한의 이러한 노력은 여타 사회주의 국가에서와 같이 한계에 부딪혔으며, 공장 및 기업소의 생산성 저하의 주요인 중의 하나로 볼 수 있다.

물론 북한당국은 독립채산제의 강화를 통해 기업의 자주권을 부분적으로 인정하고, 기업소가 안고 있는 각종 비효율성을 줄이려고 하고 있지만 큰 효과를 거두지 못하고 있다.<sup>15)</sup> 북한에서 실시되고 있는 독립채산제는 공장·기업소가 국가로부터 필요한 물자와 자금을 받아서 생산활동을 조직하며, 생산을 위한 지출은 자체의 수입으로 보상함은 물론, 공장 기업소에 어느 정도의 수익성을 보장하게 함으로써 물자를 절약하고 생산성을 향상시킨다는 제도이다. 그러나 이는 어디까지나 상급 관리기관으로부터 강요된 계획과 주어진 생산요소의 범위내에서만 제한적으로 운영되는 제도이므로 공장·기업소가 경영활동에 있어서 독자적으로 의사를 결정할 수 있는 영역은 극히 한정적이다. 따라서 종래 동유럽 사회주의국가들에서 실시하여 왔던 독립채산제보다 자율성의 폭은 훨씬 좁다고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

15) KDI(2000, 2), 『북한경제 리뷰』, pp. 8-9.

16) 북한의 독립채산제는 1973년 9월 당 중앙위 전위원회에서 「국영기업소 독립채산제에 관한 규정」이 채택되면서 시행되기 시작했다. 1984년 5월 김정일의 지시로 「독립채산제 규정과 세칙」 개정작업에 착수, 동년 8월에 기업관리운영규정이 마련되면서 확대·강화되었다. 북한은 연합기업소에 대해서는 이중독립채산제를, 각종 기관 및 사회단체들에 대해서는 반독립채산제를 시행하여, 이들에 대한 국가의 지원규모를 줄여왔다(유영구 1998, 12, 앞의 논문, p. 23).

최근 들어 북한은 경제관리에서의 실리를 강조하고 있고, 1998년 헌법개정을 통해 약간의 변화조짐을 보이고 있다. 특히 개정헌법에서는 독립채산제의 실시 및 원가·가격·수익성 등 경제적 공간의 올바른 이용이 규정(제33조)됨으로써, 공장 및 기업소의 지배인과 기사장은 경영에 대한 책임이 한층 강화되었다. 또한 계획작성에 있어서도 개별 공장·기업소의 창발성을 강조하면서 생산현장의 예비 숫자를 최대한 반영해서 중앙당국의 계획지표를 작성하는 경향을 보이고 있다. 이는 개별기업의 이윤창출 및 경영의 자율권 측면에서 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 그러나 기본적으로 공장·기업소의 운영권한을 상급 행정기관이 갖고 있고, 내부적으로는 공장·기업소의 당위원회가 주도하고 있는 기본구도가 유지되는 한 실질적으로 경영 및 생산의 효율성을 제고하기는 어려울 것으로 보인다.

이러한 문제점이 있다는 것을 북한 스스로 알고 있기 때문에 최근 기업관리에 있어 다소 변화조짐을 보이고 있다. 북한은 2002년 7월 1일부터 가격 및 임금의 대폭 인상, 가격결정방식 개편, 배급제의 변화, 국가계획수립의 분권화, 공장·기업소에 경영자율성 확대, 생산수단 유통시장 개설, 사회주의 분배원칙에 입각한 분배의 차등화 확대, 사회보장체계 개편 등의 경제조치를 단행하였다. 북한의 이러한 개혁조치들이 시장경제로 나아가는 신호탄이라는 견해와 계획경제 틀내에서의 보완조치라는 상반된 견해가 있는데, 북한은 이번 조치를 강성대국 건설을 위한 ‘경제조정정책’이라고 설명하고 있다. 즉 이번 경제개혁이 사회주의와 계획경제체제를 한층 강화하고 인민생활을 향상시키기 위한 조치라는 것이다.

이번 경제개혁조치 중에는 경제관리 개선 및 변화에 대한 내용도 상당히 포함되어 있었는데, 가장 주목되는 부분이 개별 기업소의 경영자율성 제고와 관련된 조치들이다. 이는 기업 및 공장의 자율성 제고를 통해 생산자를 우대하도록 함으로써 그동안 북한경제의 근본적 문제였던 공급부족을 해결하려는 의도로 보인다. 기업의 자율성 제고는 해당 기업의 경영책임을 강화함으로써 그동안 기업의 운영을 전적으로 국가에 의존해온 북한의 공장·기업소들이 이제는 자재확보에서부터 판매를 통한 이윤창출까지 전 생산과정과 실적에 대해 책임을 지게 될 것으로 보인다.

이와 관련하여 2001년 10월 김정일 국방위원장은 경제관리지침을 통해 기업관리의 변화에 대한 몇 가지 기본틀을 제시하였다. 첫째, 전략적 중요성을 지닌 지표는 종전처럼 국

17) 통일부(2000년), 앞의 책, p. 266.

가계획위원회에서 세우지만 나머지는 해당 기관 기업소, 특히 지방경제부문은 세부지표를 실정에 맞도록 계획하도록 계획작성 주체를 변화시켰다. 둘째, 소비재와 같은 지방공업 생산품은 상급기관 감독 아래 공장 자체적으로 결정할 수 있도록 가격제정권을 분권화하였다. 셋째, 생산물 일부를 자재용 물자교류로 사용할 수 있도록 사회주의 물자교류시장을 허용하였다.<sup>18)</sup>

『조선신보』의 최근 기사도 “기업운영관리방법의 개선과 관련, 독립채산제의 올바른 실시를 위해 부족되는 원료, 자재의 해결 등에서 아래 단위의 창발성을 보다 높이 발양하는 방향에서 개선작업이 이뤄지고 있다”<sup>19)</sup> 고 보도하였다. 이는 공장·기업소들이 필요한 물자와 생산증대를 자체적으로 조달해 생산활동을 펼쳐 이윤을 만들어내고, 확보한 이윤을 임금의 형태로 근로자들이 일한 만큼 분배하여 근로의욕을 고취하기 위한 것으로 보인다.

## 2. 북한의 농업현황

### 가. 북한 농업구조의 특징

북한의 경제구조는 사회주의 중앙계획경제체제에 따라 운영됨으로써 군수산업분야를 중시한 나머지 농업에 대한 투자미흡으로 생산기반이 취약할 뿐만 아니라 농업기술수준도 낙후되어 있다. 1967년 이래 경제와 국방의 병진정책을 지속적으로 추진하면서 군수공업에 지나치게 많이 투자해 농자재생산과 생필품 등 민수부문과의 불균형상태가 최근까지 지속되고 있다는 것이다.

동시에 비효율적인 계획생산과 분배방식 도입에다 생산수단인 토지와 농기계 등 모든 것이 협동, 국유화 소유로 되어 있어 농민들의 영농의욕 감퇴로 생산성이 저위상태이다.

북한의 농업구조의 특징을 크게 나누어 보면 농업생산구조와 농업기술구조로 대별하여 설명할 수 있다. 우선 농업생산구조측면에서 북한의 농경지는 전 국토면적 1,200만ha의 16%인 약 180만 정보로써 이 중 식량작물 재배면적은 140만 정보이고 나머지는 과수원 및

18) 김정일(2001. 10), 「사회주의 경제관리를 개선·강화할데 대하여」, 『중앙일보』, 2002. 8. 2일자에서 재인용.

19) 『조선신보』, 2002. 7. 26일자 참조.

상전으로 구성되어 있다. 과수원, 팥밭 및 일부 옥수수 재배면적을 포함하여 약 17만ha는 경사 16° 이상의 다락밭으로 생산성이 낮은 편이다. 평균 해발고도는 남한에 비해 상대적으로 높으며 해발 400m 이상이 전 북한국토의 52%를 차지하고 있어 평균기온이 낮고 서리 내리는 기간이 긴 불리한 환경조건으로 작물의 생산성이 낮다. 최근에는 빈번한 냉해 현상, 우박피해, 일조량 부족현상이 나타나고 있으며 도별 평균 무상일수는 평양과 황해북도가 170일, 평안북도 173일, 함경북도 180일, 강원도가 196일이다.

협동농장규모를 보면 평균 500정보로 평균 300호의 농가로 구성되어 있으며 협동농장 산하에 5~10개의 작업반이 있고, 각 작업반에는 50~100명의 농장원이 소속되어 있다. 다시 작업반은 3~4개 조로 구성되고 각 작업반 아래에는 분조가 있으며 분조당 농장구성원은 15~20명이다.

최근에 와서 농업개혁의 일환으로 집단농장 관리체제의 최말단기구인 분조관리제 단위에서 개인에게 인센티브를 주기 위한 방편으로 생산량의 초과분에 대하여는 임의로 처분 가능토록 한 「분조계약제」 실시는 과거 어느 때보다 진일보된 농업개혁의 초기로 보는 견해가 많다. 즉 분조계약제는 과거 분조관리제가 변형된 것으로 한 분조에 20~25명인 분조 구성원을 5~7명으로 더욱 세분화하였다. 그 이유는 한 분조에 많은 사람이 참가함으로써 노동능률이 떨어지고 생산성이 낮아지기 때문이다.

분조계약제 도입에 따른 인센티브는 국가가 설정해준 목표생산량을 초과할 경우 그 초과 생산분에 대해서는 처분권을 분조에 넘겨 자유로이 처분토록 하는 것이 종전과는 다르다. 여기서 국가가 설정한 생산목표에 대한 기준을 보면 분조마다 지난 3년간(1993~95)의 수확고와 1993년 이전 과거 10년간의 평균 수확고를 합하여 나눈 평균치를 1996년의 생산목표로 정한 것이다. 이는 분조원들의 물질적인 관심이나 생산의욕을 더욱 높여주는 방향에서 현행 분조관리제를 개선·강화함으로써 농업증산을 꾀하려는 교육지책의 정책이라 할 수 있다.

문제는 분조계약제 도입이 과연 성공할 것이냐 하는 것이다. 언뜻 보면 마치 개인에게 경영권을 넘겨주는 것 같이 보이지만 실은 종전보다 농장원을 줄이는 데 불과하다. 왜냐하면 북한의 현 경제난이 마비된 상태에서 농업생산에 필수적인 비료, 농약 등 농자재의 공급이 전혀 되지 않고 있는 상황에서 그 성과는 극히 회의적이기 때문이다.

이러한 소극적 개혁조치는 북한당국이 농민들로 하여금 확대된 불만을 일시적으로 해소하기 위한 제스처에 불과한 것이며 장기적으로 그 실효성에 크게 의문이 간다.

모든 단위협동농장의 운영은 독립채산제인데다 연중 생산계획을 1년 전에 할당하고 할당량을 채우지 못할 경우 상부에 허위보고를 하는 경우가 허다하다. 생산현지에서의 채고량과 중앙정부가 파악하고 있는 비축채고량과의 차이가 상당한 것으로 추정되고 있다. 허위보고를 중앙에서는 그대로 이용하고 있어 항상 통계수치가 두 배 이상 과장하여 발표하고 있다.

한편 북한의 농지기반시설을 보면 상당히 낙후되어 있다. 북한은 6.25사변 이후 농업집단화가 시작되면서 종전의 소농체제가 사라지고 대규모 영농체제로 전환됨에 따라 경지정리와 관배수시설 등 농지기반시설을 대형화하였다. 관개율(灌溉率)은 논인 경우 100%, 밭의 경우 70% 이상인 것으로 알려져 있다. 북한은 1958년 집단화 완성 이후 1960년대에 농업기반시설이 거의 완료되었다. 현재 100km의 물공급을 위한 용수체계를 완성(40km의 수로터널과 60km의 용수로 건설)하였으며, 추가로 60km의 용수로 건설을 추진하고 있다. 산악지가 많아 80만여 곳의 인공호, 1,700여 곳의 저수지 건설, 2만 3,700여 곳 이상의 양수장 설치로 물의 적기공급을 꾀하고 있으나 1960년대 초반에 설치된 관배수시설 등 농지기반시설은 30여 년이 지난 현재 거의 노후화된 데다 매년 수해로 서해안지역 곡창지대의 모든 기반시설이 붕괴 내지는 파괴된 것으로 추정된다.

또한 농지확장정책의 일환으로 추진된 30만 정보의 간척지개발은 실제 6만~7만 정보의 실적에 불과하며 새땅찾기운동의 일환으로 산림 경사도 30° 이상인 야산 개발, 소위 다락밭 건설을 추진하였다. 그러나 무리한 다락밭 건설은 농지의 유실, 매몰은 물론 단위당 수량도 극히 낮다. 식량난을 타개하기 위해 북한은 오래전부터 농촌 야산지역에서 비밀리에 경작지를 개발, 소위 ‘빼기밭’이라고 불리는 미허가 경작지를 개발하여 식량난을 해결하고 있으나 이 또한 산림파괴로 토사유출을 초래하여 해마다 농지의 대부분이 침수 내지는 매몰, 유실되고 있다.

북한의 경우 집단농장체제의 도입으로 농지의 교환·분합이 쉽게 이루어져 규모의 경제에 따른 유리성도 있으나 공산주의사회에서의 대규모화는 오히려 부작용이 더 많이 나타나고 있다. 그 부작용으로 북한의 지형·지세에 적합한 농기계 투입이 전혀 이루어지지 않고 있으며 노동력 이용에도 어려움이 따른다. 농번기에는 학생 및 군인을 대대적으로 동원하여 농촌일손을 돕고 있다. 또한 협동농장관리인의 경영능력이 부족한 데다 영농감독에도 한계가 있다.

농자재 투입의 경우도 비료, 농약 등 농자재의 과다사용으로 토양이 오염 내지는 산성화

를 초래하였으며 북한은 일찍이 비료생산 과잉으로 화학비료의 과다사용으로 농토가 거의 산성화되었다. 비료, 농약의 과다사용은 토양오염을 초래, 농업생산성이 크게 저하되는 결과를 가져왔다. 화학비료 소비량을 보면 1980년대에는 정보당 2,000kg으로 제시되고 있으나 실행성이 없으며, 남한의 1995년 기준 434kg, 일본 1994년 354kg, 미국 97kg, 필리핀 74kg, 태국 39kg에 비교할 때 과장된 수치로 보여진다.

농업생산에 필수적인 비료, 농약, 농기계는 계속되는 경제의 침체로 공장가동률이 크게 저하되어 공급부족사태를 초래하고 있다. 북한은 1980년대까지만 해도 질소, 인산, 카리비료 중 질소사용은 많았으나 카리비료는 전량 수입에 의존해 왔다. 최근의 비료공장가동률이 다소 증가되었다고는 하나 전체 공급량의 30%에도 못 미치고 있으며 그나마 국제사회의 지원물량을 포함한 공급량의 대부분을 서해안 곡창지대를 중심으로 한 평양시 인근의 국영농장 등 특정지역에만 공급하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 유류난에 따른 수송체계의 붕괴에도 한 원인으로 파악된다. 비료부족으로 퇴비, 구비 등 유기질비료에 그 동안 의존하였으나 이것마저 산림황폐화로 거의 공급되지 않고 있는 상태이다.

농약생산은 1980년 말까지 그간의 중화학공업 육성으로 성분량 기준으로 생산능력을 충분히 보유하고 있었으나 실제 생산은 약 3만 톤에 그치고 있다(남한 15만 8천 톤). 이 당시의 농약의 생산 및 소비는 남한의 1/5 수준으로 매우 낮았으며 ha당 사용량이 16kg 수준에 불과하였다(남한 71.7kg). 북한은 농약을 일부 지역의 공급을 위해 소량을 수입해 왔으며 현재 생산은 거의 중단상태로 보여진다.

한편 트랙터의 보유는 15ha당 1대(15마력 기준)로 절대적으로 부족한 것은 아니라고 판단된다. 그러나 산간지역을 중심으로 소형 농기계의 보급은 매우 부족한 것으로 판단된다. 최근의 유류난으로 농기계 이용은 거의 중단상태이고 수작업(手作業)에 의존하고 있어 농기계 공장도 가동중단으로 생산은 물론 대부분의 농기계공장과 기존의 농기계도 노후화 내지는 폐기처분 위기에 놓여 있다.

결과적으로 지난 1980년대까지도 비료, 농약의 과다사용의 영향으로 최근에는 토질 자체가 합병증에 걸려 있는 것으로 알려져 있다. 이의 근본적 치유를 위해서는 석회석과 객토는 물론 퇴비, 구비 등 유기질 비료부터 공급되어야 할 처지이다. 현재는 토양개량이 전혀 되지 않고 있다. 그 이유는 객토작업이 전혀 이루어지지 않고 있는 데다 산야초 등 유기질비료가 산림황폐화로 전혀 공급이 되지 않고 있고, 가축생산의 중단으로 구비지원마저 이루어지지 않는 실정이다. 일부 지역은 집약영농과 여러 차례의 홍수로 토양의 비옥도가

낮아 토양 자체가 거의 중병에 걸려 있다고 한다.

북한의 농업기술구조측면에서 품종, 재배기술 등 시험장에서의 농업기술 개발수준은 중진국 수준이나 주체농법에 가려 생산현지에서는 제 기능을 못하고 있는 실정이다.

북한은 지리적으로 무상기간이 짧은 지대에 속하기 때문에 남한처럼 물뭇자리방식의 이용은 벼의 성숙도에 영향을 미쳐 수량이 감소되고 있다. 이러한 자연적 조건의 불리함을 타개하기 위하여 냉상묘식 방법 채택과 이열병목식 이앙방식을 개발(남한은 장방형식)하여 이용하고 있다. 이 방식은 남한보다 1개월 빨리 못자리를 만들어 수확기에 서리 내리는 기간을 피할 수 있고, 동시에 못자리 만드는 시기에 강수량 부족도 해결할 수 있는 유리성이 있다. 옥수수도 포장에서 영양단지라고 하여 계란판 같은 곳에서 먼저 옥수수의 싹을 내고 그 다음에 밭에 이식하여 재배하고 있으며 옥수수도 벼처럼 밀식재배를 하고 있으며, 정보당 남한의 경우 4,000주가 일반적이나 북한은 6,000주를 심고 있다.

북한은 식량 중심인 수도작과 옥수수를 재배, 열악한 자연조건을 극복하기 위하여 품종 개량을 비롯한 경종방법의 개선을 지속적으로 추구하고 있다. 작물별로 조생종에 대한 연구개발이 축적되어 있으나 단보당 수량은 크게 증가하지 않고 있다. 대부분 작물품종은 수량 위주로 개발되고 있으며 식용품질은 열악한 상태이다.

1980년대 후반부터는 투입재의 부족, 연작에서 오는 감수, 토양의 산성화와 오염 등으로 생산량이 계속 감소되고 있는 실정이다. 식량부족으로 종자도 크게 부족했던 것으로 알려져 있다. 옥수수 종자는 교배잡종(F1)이 필요한 데다 북한의 경우 정보당 50kg이 필요하며, 미국의 15kg에 비해 3배나 많은 양이다. 이는 발아율이 상당히 낮다는 것을 의미한다. 벼의 경우는 도정되지 않은 상태로 보관하기 때문에 옥수수보다는 발아율이 높은 편이다.

한편 북한의 경우 벼의 냉상묘식방법 채택과 옥수수의 영양단지 조성에 필요한 비닐막과 그 자재가 부족하여 이 또한 생산량을 감소시키는 한 원인으로 지적되고 있다. 재배기술도 옥수수 영양단지에 묘를 키워 손으로 이식하며 이때에는 많은 일손이 필요하기 때문에 군인, 학생과 주민을 총동원함으로써 인력 위주의 작물재배를 하고 있다. 농업연구인력도 남한은 인구 2만 2,500명당 1명꼴인데 반해 북한은 인구 1만 1,200명당 1명을 배치함으로써 북한농업부문 연구의 인적 요소는 남한에 비해 비교적 강한 것으로 알려져 있다.

## 나. 농업생산 현황

북한의 농업은 1980년대 말부터 정체상태에 놓여 있으며 특히 1993년 이후 식량사정은 악화일로에 있었다. 1997년까지는 기근과 아사자가 속출하였다. 이는 북한의 농업생산성이 한계에 다다른 것을 의미한다. 얼른 보기에는 농업정책이 실종되어 식량사정이 악화된 것 같이 보이지만, 실은 지난 1980년대까지만 보아도 지금과 같은 절망적 상태는 아니었던 것으로 통계수치상으로도 증명되고 있다.

북한은 1953년 휴전협정 이후 농업부문에 집중적으로 투자하기 시작하면서 1960년대에 는 농기계를 생산, 비록 집단농장체제이기는 하나 규모의 경제를 꾀하면서 수리관개시설 망 구축과 경지정리 등 농지기반시설은 물론 농업기술 개발에도 집중적으로 투자하여 왔다. 이러한 제반투자가 지속적으로 추진되어야 함에도 불구하고 1980년대 말을 고비로 한 계에 다다랐다.

이러한 한계상황은 근본적으로 집단농장체제 도입에서 비롯되는 구조적 문제에 기인하 기도 하지만, 1990년대에 들어 식량난이 과거보다 더욱 가중된 것은 무엇보다도 경제사정의 악화에서 비롯되고 있다. 북한경제의 침체는 자연히 생산에 필요한 원료부족과 함께 농업생산에 필수적인 비료, 농약, 농기계, 비닐, 종자 등 농자재 생산 공급의 중단을 의미한다.

여기에 설상가상으로 1990년대 자주 나타나는 대냉해와 우박피해, 여러 해에 걸쳐 나타나고 있는 대홍수와 가뭄, 해일피해 등 자연재해까지 연속적으로 나타나 북한의 식량난을 더욱 가중하고 있는 것이다. 이러한 현상은 1945년에 남북이 분단된 이후 반세기 동안 북한이 경험하지 못한 가장 큰 위기상황으로 보여진다.

북한은 사회주의 정권 수립 이후 현재에 이르기까지 각종 정책에서 줄곧 우선순위를 차지해 온 것은 식량문제의 해결이었다. ‘쌀은 곧 사회주의다’는 구호가 대변하듯 식량문제의 해결은 농업생산력의 발전이라는 농업 자체의 문제를 넘어 사회주의 건설의 성패를 좌우하는 중요한 문제로 인식되어 왔다. 따라서 북한의 농업정책을 ‘식량문제의 해결을 위한 식량증산정책’이라고 평가해도 지나침이 없을 것이다. 그만큼 먹는 문제에 사활을 걸어 온 것이다.

그래서 북한의 농업정책은 바로 식량정책이나 다름없다. 북한이 추진한 지난 반세기 동안의 경제개발계획을 보면 더욱 뚜렷해진다. 1947년 ‘제1차 1개년계획’부터 1997년까지 근 50년 동안 식량정책과 관련해서 추진된 각종 정책에서도 알 수 있다. 주로 식량증산 목



표를 달성하기 위해 제시된 각종 시책이 연도별로 나타나 있다.

그 대표적인 것이 식량문제의 해결과제로 제시한 것이 토지개혁이었다. 일제의 식민지배에 의해 형성된 경제구조의 상이성, 즉 남한지역의 농업 및 소비재 부문과 북한지역의 중화학공업 부문이라는 분업구조가 해방 직후 고착화되면서 식량문제는 북한이 해결해야 할 당면과제의 하나일 수밖에 없었다. 북한은 농업생산의 물질적 토대가 빈약한 조건에서 농민들의 증산의욕을 높여 식량을 증산하는 방법으로서 1946년 3월 무상몰수, 무상분배에 의한 토지개혁을 실시하였다. 일제 식민지배 전 기간을 통해 절대다수의 소작농들에게 갈망의 대상이었던 토지를 재분배하여 사적소유화함으로써 농민들의 증산의욕을 고취하여 식량의 증산을 도모한 것이다.<sup>20)</sup>

한국전쟁 이후 전후 농업부문 복구발전의 기본방향으로서 농업생산관계의 사회주의적 개혁을 의미하는 농업협동화를 설정하고 이를 추진하는 동시에 토지의 개량과 경지면적의 확장을 적극적으로 추진하였다. 이것은 농업생산력의 발전을 통한 식량증산이라는 목표의 달성이 협소한 경지면적으로 인해 일정한 한계를 가지고 있다는 인식에 토대를 두고 있다. 이에 따라 북한은 한국전쟁을 통해 파괴된 농업생산기반을 복구해가는 과정에서 관개사업을 광범위하게 전개하여 수확이 적은 밭을 수확이 많은 논으로 개조하고, 파괴된 경지와 홍수 또는 필요 없는 도로부설로 말미암아 손상된 경지들을 복구하는 한편 서해안의 간석지 개간을 통한 경지면적의 확장을 추구하였다.<sup>21)</sup> 이와 함께 종자개량을 위한 채종사업의 진행과 파괴된 농시시험장의 복구도 동시에 진행하였다. 주목할 만한 것은 북한이 식량증산이라는 목표를 달성하는 데 있어서 농업기술의 발전과 함께 경지면적의 확장을 식량정책의 중요한 축으로 설정하였다는 점이다.

식량증산을 위한 정책과제로 주목되는 것은 ‘알곡 1,000만 톤 고지를 점령하기 위한 5대 자연개조사업’이다. 5대 자연개조사업은 ① 첫 단계로 15만ha, 다음 단계로 한해에 10~15만ha씩 3년 안에 40만ha에 달하는 밭관개의 완성, ② 16° 이상 경사지 20만ha에 다락밭을 건설하고 관개체제 수립을 통한 생산증대, ③ 논두렁 정비 및 철로, 수로, 강·하천 주변 대상으로 1개 군에 100정보 이상 전국적으로 10만 정보 확보 및 토지개량 추진, ④ 경지면적 확보를 위한 가장 효과적 방법으로서 간석지 개간 추진, ⑤ 강과 하천의 정비가 이루어지지 않아 홍수, 침수피해를 입고 있다고 판단하여 하상정비, 제방축조, 배수체계 확

20) 전형진(1994), 「북한농업의 사회주의적 협동화에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, p. 80.

21) 김일성(1980), 『김일성저작집 8』, 평양: 조선로동당출판사, pp. 30-31.

립을 통한 농업생산성 증대를 목적으로 치산치수사업 전개 등이다.

5대 자연개조사업은 무엇보다도 농업생산성의 정체에서 비롯되었으며 특히 농경지 확장과 관련되어 있다. 이는 6개년계획기간(1971~76)에 추진하였던 농업기술혁명과 농업생산의 집약화만으로는 식량증산 목표달성이 곤란하다는 사실에 기초를 두고 있다.

1970년대 말에 진입하면서 증산을 위한 농업의 공업화 및 현대화, 농업생산의 과학화 및 집약화를 제시하고 있다. 북한은 특히 생산증대를 위한 농법체계로서 적기적작, 적지적작으로 대표되는 ‘주체농법’을 개념화하고 농업생산과정에서 주체농법의 적용을 강조하였다.

또한 식량확보를 위한 농경지의 확장을 더욱 더 강력하게 추진하기 위해 기존의 자연개조 5대사업을 보다 구체화하고 현실화한 4대 자연개조사업을 제시하였다. 4대 자연개조사업은 서해안의 농업 용수확보, 농촌지역에 관개용수를 제공할 목적으로 평북 대령강 유역에 5개의 태천발전소 건설(총 266만kw), 33만ha의 간척지 완성, 15° 이상의 산지개간을 통한 경지면적의 확대를 주내용으로 하고 있다.

특히 1980년대 이후 서해갑문 및 태천발전소 완공을 계기로 확보 가능한 용수를 서해안 간척지로 공급하기 위한 수로의 건설, 기존 관개체계의 재조정, 지역간 순환식 관개체계의 건설 등을 국가적 기본과제로 적극 추진하였다.

이처럼 지속적인 농지확장과 함께 물 부족 타개를 위한 관개체계 개선 등을 통하여 식량증산을 꾀하여 왔다. 1993년까지는 ‘사회주의 경제건설 10대 전망목표’의 하나인 알곡 1,500만 톤 생산목표의 달성을 위해 농업의 기계화, 화학화의 완성을 통한 농업의 공업화를 지속적으로 추진하였으나 실패로 끝났으며 효율적인 식량증산방법으로서 추진되었던 경지면적 확대 정책도 1990년대 초까지 부분적인 성과만을 거두었을 뿐 30만ha의 간척지개간, 20만ha의 새땅찾기는 목표를 달성하지 못한 것으로 알려져 있다. 다만 수리화의 일환으로 추진된 용수개발정책은 일정한 성과를 거둔 것으로 알려져 있다. 대동강 종합개발계획의 일환인 서해갑문의 완성으로 농업용수를 확보함으로써 서해곡창지대에 대한 용수원을 확보하고 있는 것으로 알려져 있다.

1990년대에는 1993년에 끝난 제3차 7개년 계획의 목표달성이 실패로 끝나면서 식량난은 더욱 악화되기 시작하였다. 1993년부터 식량난이 가중되면서 식량증산을 위한 시책과 관련하여 주목되는 것은 기존의 분조관리제가 중국의 농업개혁 당시의 생산책임제와 유사한 ‘새로운 분조관리제’<sup>22)</sup>로 개선되어 시행되고 있는 점이다. 북한에서는 새로운 분조관리제의 시행으로 단위당 생산량이 급격히 증가하고 있다고 주장하고 있으나 농업생산에 필

수적인 농자재 공급이 전혀 이루어지지 않기 때문에 그 효과는 미지수이다.

이처럼 북한은 여러 차례의 경제개발계획을 시도하면서 특히 식량증산에 많은 비중을 두어 왔지만 실패로 끝난 것은 식량증산이라는 목표달성을 위한 농업부문 투자의 미흡에서 그 원인을 찾을 수 있다.

더구나 식량증산을 위해 그동안 무리하게 추진된 다락밭 개발과 새땅찾기운동은 오히려 산림을 황폐화시켜 1993년 이후 해마다 홍수와 가뭄을 동반하는 대재난을 초래하였다. 이러한 자연재해는 결과적으로 지난 수십년간 북한이 이루어놓은 농지기반시설을 삼시간에 붕괴시키는 결과를 가져왔다.

그러면 현 상황에서 북한의 식량수급사정은 어떠한가. 우선 식량생산의 토대인 농경지 면적을 보자. 그들의 발표대로라면 약 200만 정보이나 실제로는 이보다 훨씬 적은 180만 정보에 불과하다. 이 중에서 식량 재배면적은 약 1,410천 정보로 이 중 벼 재배면적은 570천~600천 정보이고, 밭작물에서 옥수수 재배면적은 496천 정보에 불과하다. 감자는 188천 정보이고 이모작작물이 포함된 보리, 밀은 93천 정보, 그리고 기타 곡물은 62천 정보이다.

여기에서 북한인구는 약 2,300만 명으로 남한인구 4,800만 명의 약 절반수준이다. 그렇다면 남한과 북한의 농경지 면적이 비슷한 데다 북한의 인구는 남한의 절반수준밖에 되지 않는데 왜 식량이 모자라 굶어죽는 사태가 나타나게 되는지를 우리는 궁금해하지 않을 수 없다.

1980년대까지만 하여도 북한은 식량사정이 지금처럼 심각하지 않았다. 이 당시는 경제사정이 좋아 해외로부터 곡물교역이 많이 이루어져 왔다. 이때의 북한 교역패턴은 외화를 통한 식량구입보다는 값비싼 쌀을 해마다 현물수출하고 대신 쌀에 비해 국제가격이 1/3인 옥수수, 밀가루 등을 구상교역 형식으로 수입하여 왔다. 즉 해마다 20만~30만 톤의 쌀을 수출하여 쌀의 2~3배나 되는 양의 옥수수나 밀가루를 60만~90만 톤씩 수입하여 왔다. 여기서 순수입(수출<수입)으로 따져도 해마다 30여만 톤씩 수입해야 하니 그만큼 부족하였다는 것을 의미한다.

이러한 교역역세가 1987년을 고비로 순수입이 계속 증가하여 오다가 1990년대에 와서는 물물교역이 아닌 형태로 수입량이 대폭 증가하였다. 이러한 원인은 지난 1990년대 초의 북한의 동맹국이었던 구소련 및 동구권의 붕괴와 1994년 중반 이후 중국의 북한에 대한 식량지원의 대폭 감소 등과 무관하지 않다.

22) 분조원의 규모를 가족 및 친척을 단위로 5~8명으로 구성하고 생산계획을 하향조정하며 생산계획을 초과한 생산물에 대해서는 자유처분권을 인정하고 있다.

〈표 III-11〉 북한 곡물의 수출입 현황

(단위: 천 톤)

년 도	구 분	수 출		밀 · 밀가루	수 입		순수입
	백미	옥수수	계		잡 곡	계	
1965	43.5	-	43.5	129.7	100.5	230.2	186.7
66	72.1	18.0	90.1	433.8	-	433.8	343.7
67	125.4	6.3	131.7	524.2	-	524.2	392.5
68	59.6	5.4	65.0	148.7	-	148.7	83.7
69	96.2	17.4	113.6	225.7	-	225.7	112.1
1970	88.6	21.9	110.5	260.7	-	260.7	150.2
71	103.1	9.3	112.4	276.0	-	276.0	163.6
72	93.0	8.0	101.0	407.7	9.9	417.6	316.6
73	111.0	119.0	230.0	1,488.7	9.3	1,498.0	1,268.0
74	1,107.0	70.0	1,177.0	1,370.3	9.7	1,380.0	203.0
75	132.0	15.0	147.0	299.0	-	299.0	152.0
76	173.0	96.0	269.0	278.0	-	278.0	9.0
77	280.0	300.0	580.0	500.0	-	500.0	-80
78	500.0	200.0	700.0	405.6	-	405.6	-294.4
79	450.0	200.0	650.0	525.6	-	525.6	-124.4
1980	300.0	-	300.0	510.0	-	510.0	210.0
81	300.0	-	300.0	720.0	-	720.0	420.0
82	300.0	-	300.0	585.0	-	585.0	285.0
83	120.0	-	120.0	350.0	-	350.0	230.0
84	80.0	-	80.0	200.0	-	200.0	120.0
85	200.0	-	200.0	200.0	-	200.0	-
86	200.0	-	200.0	270.0	-	270.0	70.0
87	225.0	-	225.0	610.0	-	610.0	385.0
88	200.0	-	200.0	630.0	270.3 <sup>1)</sup>	900.3	700.3
89	90.0	-	90.0	350.0	431.0 <sup>2)</sup>	781.0	691.0
1990	43.0	-	43.0	370.0	534.0 <sup>3)</sup>	904.0	861.0
91	11.0	-	11.0	950.0	332.0 <sup>4)</sup>	1,290.0	1,269.0
92	-	-	-	0	-	830	830
93	-	-	-	0	-	1,093	1,093
94	-	-	-	0	-	490	490
95	-	-	-	0	-	962	962
96	-	-	-	0	-	1,050	1,050
97	-	-	-	0	-	80~100	80~100
98	-	-	-	0	-	1,054	1,054
99	-	-	-	0	-	942	942
00	-	-	-	0	-	670	670
01	-	-	-	0	-	1,440	1,440
02	-	-	-	0	-	919	919

1) 옥수수.

2) 쌀 130천 톤, 보리 54천 톤, 옥수수 296천 톤.

3) 쌀 270천 톤, 옥수수 264천 톤.

4) 쌀 112천 톤, 옥수수 220천 톤.

5) 수입란의 총계에는 1995년부터 쌀, 옥수수가 대부분이며 여기에는 북한이 매년 10만~20만 톤씩 수입하고 있는 물량도 포함되어 있으며 나머지는 국제사회의 지원물량임.

자료: U.N. FAO연감 1960~2001년.

U.N. Commodity Trade Statistics(1976).

중앙정보부발행 일일정보 1978. 2.

중국 해관통계, 각년도판.

통계수치에서 나타난 것만 보아도 북한의 식량난이 어느 시점에서 부족하기 시작했는가를 여실히 증명하고 있다. 정확히 1990년 초까지는 그럭저럭 연명해 왔지만 그 이후 식량수급사정이 악화일로였던 것은 사실이나 어느 정도인지는 서방국가나 국제사회에서조차 의문을 가져 왔다.

북한 식량통계수치의 불확실한 근거로 인해 북한에 대한 식량지원에서도 많은 혼선을 야기시키고 있다. 심지어 북한에 상주하다시피 하고 있는 WFP(세계식량계획)나 유엔 인도지원국 그리고 북한지역에서 민간단체로 활약하고 있는 많은 사람도 정확한 통계수치를 입수하지 못하고 있으며, 다만 북한당국이 제시하는 다소 과장된 자료에 의존하다시피하고 있다. 즉 식량생산 전체를 판단하는 작황조사를 전 지역을 통하여 하지 못하고 단지 북한당국이 안내하는 특정지역만을 조사토록 강요하여 왔기 때문에 정확한 수치를 기대하기 어려웠다. 최근 몇 년간 세계식량계획이 북한의 곡창지대인 황해남북도와 평안남북도만을 표본지부로 선정하여 작황판단을 함으로써 북한의 식량사정이 어느 수준인지를 대략이나마 파악할 수 있다.

북한의 곡물생산은 1980년대 이전만 하더라도 대략 연간 400만~450만 톤 정도는 생산된 것으로 추정되고 있다. 그러나 이러한 평균 생산수치는 1990년을 고비로 차츰 감소되어 왔다는 사실이다. 지난해에는 세계식량계획이 추정한 생산량은 2,570천 톤이 생산된 것으로 발표한 바 있다. 이 수치는 북한의 식량사정이 최악이었던 1995~97년의 생산량보다 더 감소된 것이다.

WFP가 2002년 7월 발표한 2002년도 예상 생산량 3,656천 톤보다 무려 1,000천 톤이나 덜 생산된 것이다. 필자가 지난 가을 추수기에 북한을 방문했을 때 북한농정당국이 추정한 지난해 작황은 김일성 사망 이후 처음으로 풍작을 한 것으로 자랑삼아 말한 것이 기억난다. 적어도 4,000천 톤 이상은 생산된 것으로 전망하였다. 필자도 지난해의 생산량을 적어도 3,500천 톤은 생산된 것으로 추정한 바 있다.

이처럼 생산량이 급격히 감소된 것은 아마도 지난해 추수기 이후 갑작스러운 폭우와 홍수로 인해 강원도와 함경도를 중심으로 한 동해안이 큰 피해를 입어 작황이 크게 악화된 것으로 짐작된다.

2002년도의 생산량이 3,656천 톤 생산된 것은 지난 1995년 이후 처음인 것으로 이는 2001년에 비해 겨울날씨가 비교적 온화했던 것이 그 원인으로 보인다. 2001년 12월에서 2002년 1월 사이에는 적정량의 눈이 왔고 기온은 따뜻하여 기상조건이 양호했던 것으로

보인다.

FAO/WFP의 특별보고서에서 2002년 7월 평가한 것은 조기 전망치이기 때문에 10월 최종 평가에서는 생산량이 이보다 훨씬 감소될 것으로 보여진다. 이는 2002년 7월 이후 한반도 전체에 몰아친 여러 차례에 걸쳐 나타난 태풍과 홍수로 인하여 2002년도 작황에 큰 영향을 미쳤기 때문이다.

그러면 북한의 곡물소요량은 얼마인가. 북한의 인구가 남한의 절반이므로 만약 북한이 남한의 경제수준이라면 총 곡물소요량은 1,000만 톤이 되어야 할 것이다. 북한의 경우 현재 경제수준은 우리의 1950~60년대 초 수준이다. 이 수준에서 보면 북한의 식량소요량은 대략 600만~650만 톤인 것으로 추정된다.

이 당시의 남한의 경제수준은 식량자급은커녕 매년 부족량에 시달려 해외로부터 지원에 의존하여 왔다. 이 당시는 육류 소비가 적은 반면 쌀, 보리 소비는 많았다. 현재 우리의 곡물소비패턴을 보면 쌀 소비량은 지난 1965년의 1인당 121.8kg에서 2001년 현재 88.9kg으로 감소하고 육류 소비량은 지난 1965년의 1인당 3.4kg에서 2001년 현재는 32.3kg으로 9.5배

〈표 III-12〉 북한의 연도별 식량수급 실태

(단위: 천 톤, %)

연 도	총소요량 (A)	총생산량 (B)	도입량 (C)	부족량 (A-(B+C))	자급률	
					(B+C)/A	B/A
'91 / '92	5,762	4,427	1,290	△ 45	99.2	76.8
'92 / '93	5,894	3,898	830	△ 1,166	80.2	67.7
'93 / '94	6,065	2,923	1,093	△ 2,049	66.2	48.2
'94 / '95	6,156	3,768	490	△ 1,898	69.2	61.2
'95 / '96	6,224	2,606	962	△ 2,656	57.3	41.9
'96 / '97	6,061~6,226	2,447~2,817	1,132	△ 2,482	59.0	40.3
'97 / '98	6,188	2,559	1,054	△ 2,575	58.4	41.4
	(4,614)	(2,663)	-	(△ 897)	(80.6)	(57.7)
'98 / '99	6,311	3,138	942	△ 2,231	64.6	49.7
	(4,823)	(3,783)	-	(△ 98)	(97.9)	(78.4)
'99 / '00	6,569	3,406	670	△ 2,493	62.0	51.8
	(4,751)	(3,420)	-	(△ 661)	(86.1)	(72.0)
'00 / '01	6,290	2,572	1,440	△ 2,098	66.6	43.8
	(4,785)	(2,920)	-	(△ 425)	(69.3)	(61.0)
'01 / '02	6,290	3,500	919	△ 1,871	70.3	55.6
	(4,957)	(2,574)	-	(△ 1,464)	(70.5)	(51.9)

주: 1) 김 윤 근, 북한의 곡물 생산량 추정. 한국농촌경제연구원, 각년도.

2) ( )은 FAO/WFP 추정치임.

나 대폭 증가하였다. 육류소비의 대폭 증가는 상대적으로 사료곡물수요의 증가를 의미한다. 그래서 매년 곡물수요량의 절반수준인 1,000만 톤 이상을 해외로부터 수입하고 있다.

북한의 경우 사료곡물을 포함하여 1946년 임시정부 수립 이후 처음으로 발표한 곡물소요량을 보면 780만 톤(조곡 기준)이다. 이 중 순수 식용으로 소비되는 양은 4,820천 톤이고 가공 등 산업용은 1,200천 톤, 사료용 1,400천 톤, 종자, 감모 등 기타는 179천 톤이다. 이 수치를 정곡으로 환산할 경우 적어도 600만~650만 톤 정도는 될 것으로 보인다.

그러면 생산량에서 소요량을 제한 부족량은 연간 얼마나 되는가. <표 III-12>에서처럼 매년 부족량이 200만 톤 내외이다. 만약 국제사회의 지원이 중단된다면 이보다 훨씬 많은 양의 식량이 부족할 것이다.

여기서의 도입량은 북한의 경제력을 바탕으로 충분한 구매력을 가지고 있을 경우에만 도입량을 자력에 의한 것으로 간주할 수 있다고 보이나 실제 북한의 현실을 보면 지난 수년 동안은 도입량의 대부분이 해외로부터 무상으로 지원받아 왔다.

그러면 2001/02 양곡연도(2001년 11월 1일부터 2002년 10월 추수기까지의 기간)의 식량생산은 어떠하겠는가.

세계식량계획이 2002년 7월 추정한 3,656천 톤보다는 다소 감소될 것으로 전망된다. 현재 추정 가능한 2002년도 예상 곡물생산량은 약 300만 톤 수준일 것으로 추정된다. 이는 2002년 7월 이후 계속된 태풍과 폭우 등으로 식량생산에 많은 차질을 가져올 것으로 추정된다. 2002년도 생산량으로는 종전처럼 우리나라를 비롯한 국제사회의 지원이 없으면 2003년 양곡연도에도 식량부족사태가 나타날 것이다.

2003년도 곡물부족량은 예년의 국제지원 예상량 70만~80만 톤을 제한다 해도 여전히 부족량은 200만 톤 내외가 될 것이다. 여기서 추정한 수치는 북한 인구 2,300만 명에 하루 배급량 518g(우리나라 1965년의 1인당 연간 곡물소비량)을 배급할 때 1년간 곡물소요량을 429만 톤으로 환산했을 때를 전제한 것이다.

FAO/WFP가 산정하고 있는 1인 소비량은 이보다 훨씬 적은 양이다. 소비추정을 보면 최소 영양공급 한계선, 즉 인간이 생존 가능한 한계선인 458g(1,600kcal)으로 환산하고 있다. 그러니 차이가 날 수밖에 없다. 인간이 정상적으로 활동하기 위해서는 1인 하루 곡물소비량은 성인기준 550~650g은 되어야 한다. 이 양을 환산하면 1인당 연간 곡물소비량은 201~237kg으로 우리나라가 1975년의 평균소비량(207.3kg)과 비슷하다.

이와 같이 여러 기준에서 적용하여 나타난 결과만 보아도 북한의 2003년도 식량난은

2002년에 이어 최악의 상황에 직면할 것으로 보인다. 우리 정부는 그동안 북한에서 생산된 곡물이나 해외로부터 지원된 곡물의 대부분이 군량미로 전환되지 않나 하는 우려를 하고 있으나, 실제로 북한 군부가 소비할 수 있는 1년 양식은 25만~30만 톤에 불과하다.

오늘날 북한의 식량난은 집단농장체제의 모순에서부터 시작된 구조적인 문제로 이러한 구조적 문제가 해결되지 않는 한 북한의 식량사정은 앞으로도 더 나아질 전망은 거의 없어 보인다.

최근에는 부족한 식량난 해소를 위해 이모작 도입을 시도, 논에 봄보리와 봄밀 심기 운동을 대대적으로 전개하고 있다. 이러한 조치들은 식량난 해소를 위한 최소한의 응급조치에 불과하다.

한편 북한은 2002년 7월 경제개선헌관리조치와 함께 신의주경제특구개발 등 일련의 개혁 조치들이 취해지면서 북한은 식량난 해결의 돌파구로서 농업부문 개혁을 위한 조치들이 잇따를 것으로 전망된다. 농업부문 초기개혁은 전 지역을 대상으로 하기보다는 특정지역을 대상으로 부분적으로 실시할 가능성이 높아보인다. 즉 북한 산간오지지역이나 특정지역을 대상으로 부분적이나마 중국식 모델을 도입, 시험과정을 통해 전국적으로 확대해 나갈 가능성도 있어 보인다.

왜냐하면 개혁·개방과 같은 특단의 조치의 성공은 지금처럼 국유화상태의 토지소유구조나 정부의 절대적 간섭 등이 그대로 유지되는 한 소기의 목표를 달성할 수 없기 때문에 개혁의 제1차적 목표가 자연히 농업부문의 소유권구조개편에 중점을 두지 않을 수 없다. 이러한 내부개혁조치와 함께 외부적으로는 단기간의 경제난 해소를 위해 남한을 비롯한 미국, 일본, 중국, EU 국가를 통한 식량지원요청은 물론 북한농업 재건을 위한 협력을 요청할 것으로 전망된다.

북한의 식량난과 경제난은 북한 자체의 능력으로는 회생가능성은 거의 없기 때문이다. 북한의 경제사정과 농업의 현실은 흡사 우리의 1950년대 6.25 직후를 연상케 한다.

현재 북한지역에는 IFAD, UNDP, FAO 등 국제기구와 국제 민간단체에서 북한농업을 살리기 위한 여러 가지 프로젝트를 개발, 추진하고 있다. 이들 프로젝트는 일정지역을 선정하여 추진하고 있으나 아직까지 뚜렷한 성과는 없는 것으로 보인다.

북한농업, 특히 식량문제 해결은 단시일에 극복할 수 없는 중장기적인 계획하에 추진되어야 한다. KEDO처럼 신포라는 소지역의 발전소에서 생산된 발전량이 북한 전역을 커버하는 동맥역할을 하는 것과 같이 농업문제해결도 일정지역의 협동농장이나 국영농장을 남



복합작으로 투자하되, 북한은 토지와 노동력을 제공하고 남한은 자본과 기술을 지원하여 일정 농산물을 생산, 공동분배하는 형식의 협력도 생각할 수 있다. 굳이 북한지역이 아니더라도 중국이나 극동러시아 등 제3국의 농토를 임대받아 남북한이 함께 참여하는 방식의 해외농업개발도 생각할 수 있다.

#### 다. 농업관리 및 생산조직체계의 현황과 문제점

북한의 농업관리체계는 국가계획위원회의 지도 밑에 농업성, 도 농촌경리위원회, 군 협동농장경영위원회를 비롯한 모든 계획단위가 중앙집권적 체제하에 유기적으로 결합된 계획작성 체계를 말한다. ‘국가계획위원회’는 전국적으로 농업계획의 작성사업을 담당하고 있으며 모든 농업계획 작성단위의 사업을 통일적으로 조직, 지도하는 중앙의 국가계획단위이다. 동 위원회는 농촌경리 지도단위, 농촌생산단위들에 매 시기 제시되는 당의 방침을 시달하고 농업발전방향과 목표를 달성하기 위한 계획을 수립하여 시달한다.

‘농업성’은 도 농촌경리위원회와 군 종합농장, 관할 국영농목장과 농업기업소를 직접 통제, 지도한다. 농업성 산하에는 각 도, 직할시마다 농촌경리위원회가 있는데 여기서 군 협동농장경영위원회와 관할 국영 농·목장, 농업기업소의 생산경영활동을 위한 계획지표를 맡아 작성한다.

도(道) 농촌경리위원회 산하에는 15~20여 개 협동농장을 관리하는 군 협동농장경영위원회가 있다. 군 협동농장경영위원회는 1961년 12월 12일 내각결정 제157호로 군 단위 국가농업 지도기관으로 설립되었다.

군 협동조합 경영위원회는 이제까지 국영 혹은 국가소유였던 농기계작업소, 농사시험장 등 농업지도기관을 일괄 흡수하여 협동농장의 영농을 지도하는 말단 국가농업기관으로 재편한 것이다. 그 결과 협동농장과 국영농업기업소를 단일계획에 의해 지도하는 관리체계가 확립되었다.

동 위원회는 협동농장들의 생산계획과 농기계작업소, 관개관리소, 종자관리소, 자재공급소를 비롯한 국가농업기업소들의 경영활동을 유기적으로 결합하는 역할을 수행한다. 즉 중앙, 도 등의 상부기관으로부터 각종 농기구, 기계부속, 씨앗, 비료 등을 공급받아 각 담당 협동농장에 조달하는 역할과 각 협동농장에서 생산해야 할 농업생산품 품목, 생산인원, 설비 등의 지휘·감독 역할을 수행하고 있다. 각 협동농장내에는 ‘관리위원회’가 있으며

그 아래에 채소, 과일, 축산, 농산, 기계작업반 등의 ‘작업반’이 있으며 작업반은 다시 5~8명의 분조(分組)로 나누어진다.

북한은 그 결과를 “농업의 관리를 공업관리 수준으로 접근시켜 전인민적 소유와 협동적 소유의 유기적 결합을 높이게 되었다”고 하였다. 또한 郡 협동농장경영위원회는 군내에 있는 여러 가지 작업소를 운영하여 단위 협동농장의 계획화 사업을 방조하고 기술지도, 노동행정, 무기검열과 토지개간 및 구획정리, 농촌건설을 담당한다.

군단위 농업경영위원회가 설치된 후 1962년 10월에 道 농촌경영위원회가 신설되었다. 여기서 종전에 농업성에서 수행한 농촌계획업무를 담당하게 하였다. 이것은 농업의 지역성에 비중을 둔 조치로 보여진다. 또 같은 시기에 종래의 농업성을 승격, 개명하여 중앙농업위원회가 설치되었다. 최근에는 또다시 중앙농업위원회는 농업성으로 개명하고 전국 농업계획의 작성, 지도를 담당하고 있다.

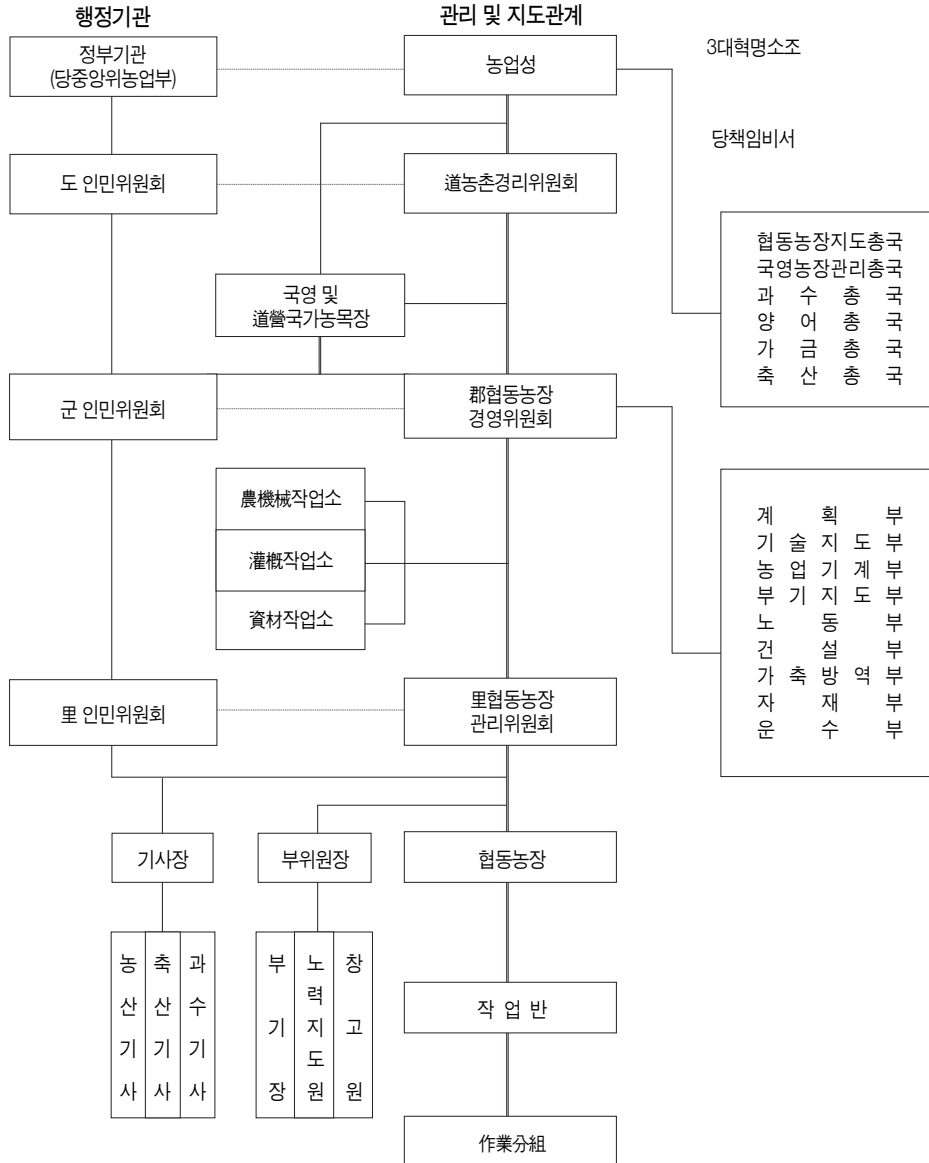
농업관리체계의 전환은 1960년까지 농업관리를 담당하고 있던 군 인민위원회의 전문적 지식의 결여로 인한 행정적 관리의 결함을 극복하기 위한 관리방법으로 대두된 것이다. 이러한 관리체계의 전환은 1960년 2월 강서군 청산리에서 행한 김일성의 현지 교시에 의한 것을 ‘청산리방식’ 또는 ‘청산리정신’으로 불린다.

북한은 이러한 농업관리체계를 개편하기에 앞서서 1958년 10~12월 행정단위인 面을 없애고, 里를 확대하였다. 또한 농업협동조합을 里단위로 통합하는 협동조합의 합병운동을 전개하였다. 이것은 중국에서 政·社合一정책하에 향(鄉)단위의 인민공사를 추진한 것과 유사한 방향이었다.

협동조합의 통합은 단순한 경제적 차원이 아니라 완전한 공동체적 기구를 지향한 것이다. 그 특성은 첫째, 里인민위원장이 협동농장 관리위원장을 겸임하여 행정단위와 생산단위가 결합된 것이며, 둘째, 협동조합내에 존재하던 소비조합 및 신용조합 등 모든 농민단체를 통합하여 협동농장에 생산, 소비에 대한 포괄적 기능이 부여되었으며, 셋째, 협동조합이 경제활동의 교육, 문화, 후생을 포함한 구역내 전체의 생활체계를 총괄하는 역할을 담당하게 되어 모든 생산, 분배, 소비가 단일계획에 의해 수행되는 형태로 개편된 것이다. 따라서 군·도에 있어서의 관리체계 개선도 협동농장의 관리를 효율화하기 위한 조치였다.

협동농장은 <그림 Ⅲ-2>에서와 같이 산하에 각 작업반이 있으며 다시 작업반은 작업단위 조직인 분조로 구성되어 있다. 협동농장은 전국적으로 약 3,300개소가 있으며 평균 300호의 농가가 약 500ha의 경지를 경작한다. 협동농장에는 5~10개의 작업반이 있고 1작업

〈그림 III-2〉 북한의 농업관리 및 농업경영지도체계



자료 : 『북한경제총계집』, 국토통일원(1986), p. 212, 『북한통계집』, 공산권문제연구소(1971).

반에는 50~100명이 소속되어 있다. 작업반은 3~4개 분조로 구성되고 분조당 15~20명이 소속되어 있다가 최근에는 5~8명으로 대폭 축소하였다.

각 작업반은 대체로 단일부문에 종사하고 있으며 생산하고 있는 작물에 따라 작물반, 채소반, 과수반, 공예작물반 등으로 구분된다. 대체로 1작업반 1작목으로 편성되어 있으나 예외적으로 복합경영을 하는 작업반도 있다.

협동농장의 운영은 작업반의 농장내 지원부문인 사무원과 군작업반 소속인 기사 및 지도원의 3개 부문으로 구성되어 있고 농장운영의 총 책임은 리당위원장을 겸한 협동농장관리위원장이 담당한다. 농기계지도원 등 기사는 군단위에 소속된 기업소속 직원으로서 기본임금은 소속기관에서 받지만 소속농장의 증산에 관심을 두기 위한 조치로 협동농장의 성과에 따라 추가 분배를 받고 있다. 모든 단위협동농장의 운영은 독립채산을 하고 있으나 농장의 생산목표 설정, 생산성과의 평가는 郡협동농장위원회의 통제를 받고 있다.

북한은 농장을 협동농장과 국영농장 그리고 종합농장으로 분류하여 관리하고 있다. 협동농장은 토지를 비롯한 생산수단의 통합, 농민들간의 공동노동에 의하여 농업생산을 영위하는 조직이다. 협동농장의 소유형태는 협동적 소유, 즉 공동소유이며 '리' 단위로 운영되고 있다. 이러한 조직을 국가가 통제, 관리하다보니 자연히 농업생산성이 낮아질 수밖에 없다.

1990년대 이후 북한은 계속되는 식량부족량을 타개하기 위해 협동농장체제를 그대로 유지한 채 농장의 말단조직인 분조를 세분화하였는데, 이는 가족, 친지를 중심으로 농사를 짓게 함으로써 생산성을 증대시키기 위한 전략에서 나온 교육지책이다.

최근에 와서 중앙계획시스템이 무너지고 하부기관으로 권한을 대폭 이관한 것으로 알려지고 있는데 이는 북한이 자력으로 식량을 공급할 수 없는 한계에 와 있기 때문인 것으로 추정된다.

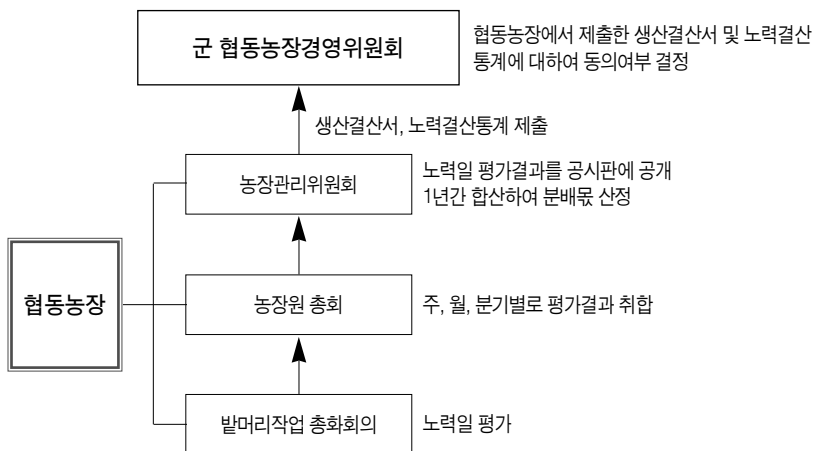
한편 '국영농장'은 협동농장에 비해 국가에서 직접 관리, 운영하는 농장으로 국유토지와 기타 생산수단을 보유하고 비교적 현대화된 생산설비와 기술을 갖추고 전문화된 생산을 하는 농업기업을 말한다. 국영농장의 규모는 협동농장보다 크고 기계화 수준도 높은 편이다. 소유형태는 국유이며 군단위로 운영되고 있다. 협동농장과 관리 면에서 차이는 국영은 국가가 직접 관장, 개입함으로써 중앙정부의 각종 지원, 예를 들면 농사에 필수적인 비료, 농약, 농기계 등의 공급이 우선적으로 이루어진다. 그만큼 생산성도 협동농장에 비해 높아질 수밖에 없다.

## 라. 농산물 유통 및 배급체계의 현황과 문제점

지금까지는 주로 농업분야를 지휘, 감독하는 국가계획위원회하에 있는 정부원 농업성, 도 농촌경리위원회, 그리고 한 군에 15~20여 개 협동농장을 관리하는 군 협동농장경영위원회와 협동농장내 관리위원회의 작업반과 분조까지의 조직과 기능 및 역할에 대하여 설명하였다. 이러한 조직하에서 그러면 생산과 유통 그리고 분배에 이르기까지 관리하는 어떻게 이루어지고 있는가.

농업생산은 그 지역 협동농장의 농장규모에 따라서 전문분야별 작업반을 구성하여 생산을 할당하고 있다. 각 농장의 생산 할당량은 과거에는 중앙의 목표 설정에 따라 이루어졌으나 지금은 농장 자체의 독립적 결정에 의하여 이루어지는 것으로 알려지고 있으나 확인되지는 않고 있다.

〈그림III-3〉 결산분배 과정

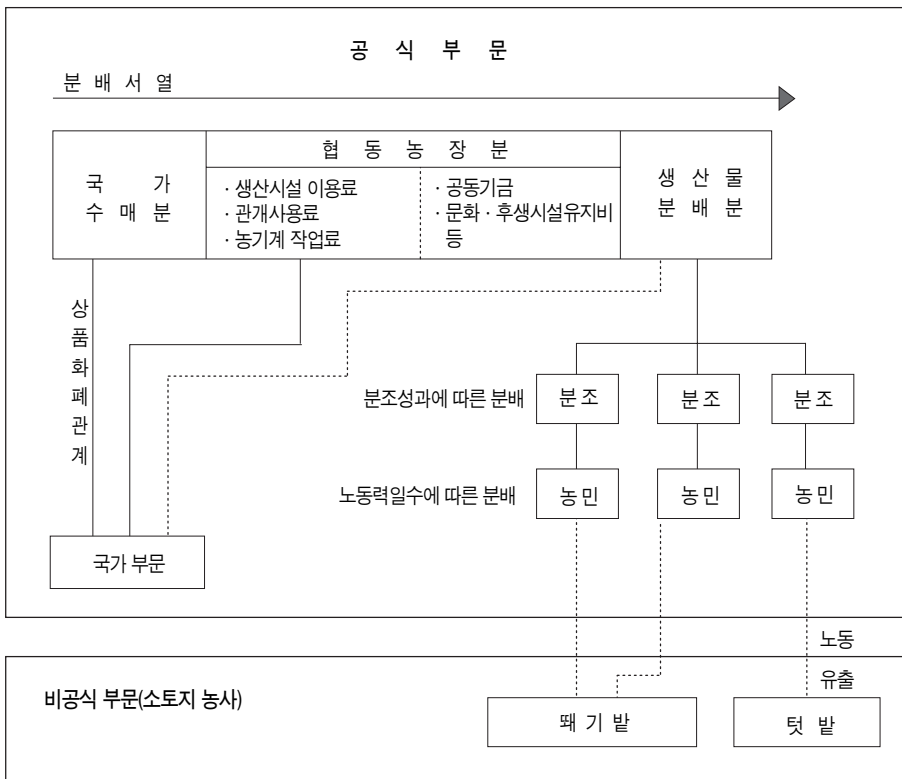


이들 생산물은 협동농장내의 작업 총화회의에서 각 농장원 개개인의 노력일을 평가한 후 주, 월, 분기별로 농장원 총회에 결과를 보고하게 된다. 농장관리위원회는 노력일의 평가결과를 공시하여 이를 1년간 합산하여 분배몫을 산정한다. 그리고 생산결산서 및 노력결산통계를 군 협동농장경영위원회에 제출하게 되면 관리위원장, 리 당비서, 각 근로단체장이 참석한 회의에서 동의 여부를 표명하는 절차를 거치게 된다.

농장원 개인에 대한 분배몫은 총 수확고와 현금수입의 합계에서 영농비 등을 공제한 액수를 농장원 전체의 노력일수로 나눈 후 각 농장원 개인의 노력일수를 곱하여 결정한다. 공제액에는 농기계구입비, 연료비, 비료대, 농기계사용료, 종자대, 사료대, 사회문화비 등이 있다.

그러나 위와 같은 분배몫은 계산상의 금액이며 실제로 농장원들에게 분배되는 액수는 이보다 적은 것으로 알려지고 있다. 즉 농가구당 1일 노동자와 똑같은 배급량으로 계산해 1년간의 식량만 남기고 모두 국가에 수매한다. 지금처럼 비료부족으로 생산량이 급감하고 있는 상황에서 주민에게 노력한 만큼 분배몫이 계획대로 돌아가지는 않을 것이다.

〈그림 III-4〉 북한 농업생산 및 분배구조



자료 : 이운호(1996.10), 『남북한 산업협력, 새로운 과제와 협력방안, 제3차 통일경제정책세미나』.

식량난이 계속되고 있는 상황에서 어쩌면 국가에서 우선적으로 구매하게 되면 실제 농민에게 귀속되는 분배몫은 농민 개개인의 노력대가에 훨씬 못 미치는 경우가 허다할 것이다.

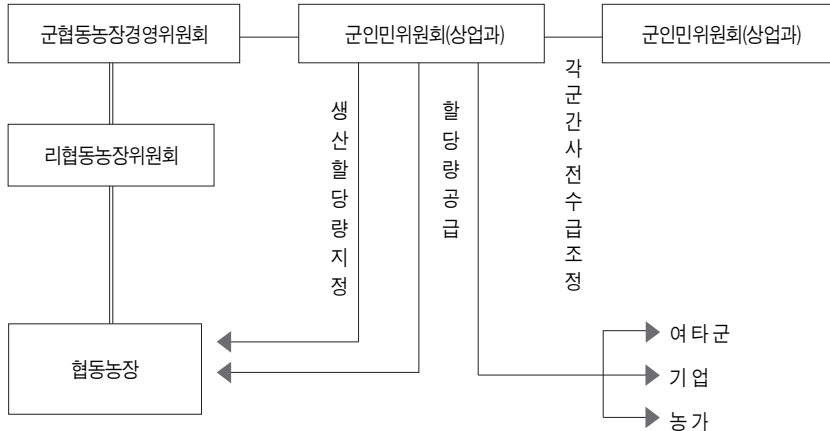
이와 함께 농산물 유통관리체계에 있어서도 북한은 생산된 농산물을 단순히 소비자에게 전달만 하는 기능만 하는 것이 아니라 도시와 농촌, 공업과 농업간의 연계를 통해서 공업이 농기구, 사료 등을 농업에 공급해 주는 대가로 식량을 비롯한 농산물을 공급해 줌으로써 도농간 격차를 해소하는 것으로 주장하고 있으나 이는 근본적으로 도시주민과 농촌주민의 사상적, 문화적 연계를 맺어주는 데 더 큰 정책적 목적이 있다. 북한에서는 개인소유의 상업형태는 1958년 8월 이후 완전히 폐지됨으로써 모든 유통기능은 중앙당국에 의하여 관리 운영되고 있다.

북한의 상업·유통체계는 행정적 지도기능과 관리기능을 분리하며 도매상업과 소매상업에 대한 지도·관리를 분리하는 원칙에서 상업의 지도 관리체계가 조직되어 있다. 도매상업의 중앙관리는 상품의 흐름을 원칙적으로 국가수중에 집중시킴으로써 이를 장악하려는 데 그 목적이 있다. 다른 분야와 마찬가지로 상업 유통분야에 대한 계획은 정무원의 국가계획위원회에서 수립되고 있으며 여기에 포함되는 것이 농산물 구매 및 양정계획 등이다.

협동농장은 모든 경제생활을 총괄하는 역할을 담당하게 되어 모든 생산, 분배, 소비가 단일계획에 의해 수행되고 있고 생산목표 설정은 연중 생산계획을 1년 전에 할당하고 있는데 할당량을 채우지 못할 경우 상부에 허위보고를 하는 경우가 허다하다. 즉 실제 생산량과 할당량과의 괴리를 여하히 메꾸어 나가느냐 하는 것이다. 북한의 경우 생산 현지에서의 재고량과 중앙정부가 파악하고 있는 비축 재고량과는 상당한 차이가 있을 것으로 보여진다.

북한은 협동농장 관리에 있어 농산물의 종류에 따라서 종래의 일원화체계에서 지금은 이원화체계를 유지하고 있다. 주요곡물의 수급에 관한 결정은 중앙계획당국에 의해 결정되며 군 이하 해당부서에서는 피동적으로 수행되고 있다. 즉 협동농장경영위원회는 무, 배추 등 주요 가을채소에 대하여는 군 인민위원회 상업과와 협의하여 해당지역의 수급문제를 결정하고 군내에서는 총 가용공급량을 군내 각 협동농장과 협의하여 파악한 후 협동농장별로 생산할당량을 결정한다. 군 인민위원회 상업과는 인근 여타 군과 이들 채소작물의 과부족을 파악하여 계획수립시 사전 수급조정에 의하여 과부족을 처리한다.

〈그림 III-5〉 협동농장의 생산 및 분배체계: 주곡, 무, 배추 등 가을채소 위주



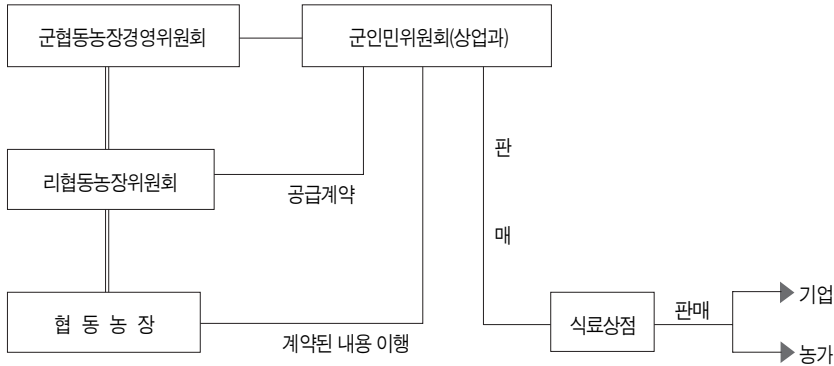
무와 배추를 제외한 양념류의 봄채소, 즉 고추, 마늘, 양파 등은 대부분 군 단위 자급자족을 원칙으로 한다. 군인민위원회 상업과는 해당지역의 총 수요량을 파악, 군협동농장경영위원회와의 협의를 거쳐 각 리협동농장경영위원회와 공급계약을 체결하고 협동농장은 계약내용을 이행한다. 협동농장의 공급능력이 군인민위원회의 요구량을 초과할 때, 초과생산된 분량은 군인민위원회를 통해 판매가 가능하다. 군인민위원회는 협동농장에서 구입한 생산물을 각 지역의 식료상점에 판매하고 기업, 농가 등 실수요자는 이 식료상점에서 자기들의 부족분을 구입할 수 있다.

협동농장에서 생산된 농산물의 유통체계를 보면 농민들은 앞에서 언급한 주요곡물 및 가을채소를 제외한 일부 생산물에 대해서는 농민시장과 각 지역의 식료상점을 통해 처리할 수 있는 통로를 가지고 있다. 이러한 기능이 북한주민들의 생활에 상당한 활력소로 작용하고 있다.

특히 텃밭에서 생산하는 채소, 경제작물 등에서 잉여분이 발생하면 그 처리가 주로 농민시장을 통해 유통되고 있다. 1980년 중반 이후 식량작물의 생산 감소로 주곡인 쌀과 옥수수의 부족이 심각한 문제로 대두되면서 이러한 기능이 약화되었다. 즉 채소밭을 포함한 모든 경지가 주곡인 옥수수 생산에 할애되면서 불요불급한 경제작물이나 채소생산의 재배기회를 박탈해 갔기 때문이다. 결과적으로 육류, 채소, 과일, 경제작물 등의 부식에 대한 절대적 결핍현상을 초래하여 더 많은 주곡의 필요성을 절감케 하는 것이다.



〈그림 III-6〉 협동농장의 생산 및 판매체계: 고추, 마늘 등 양념류 위주



최근에 와서 국제사회의 식량지원이 대폭 증가되고 비료사정이 다소 완화되면서 식량 사정이 나아지고 있다. 설사 식량사정이 좋아졌다 해도 국가 배급이 종전처럼 특정지역, 특수계층에만 혜택이 돌아갈 뿐 실제 식량이 필요한 중소도시나 하류계층에는 그 혜택이 미미하다. 이번에 취한 경제조치에서 농민의 경우 가격 현실화와 임금인상이 오히려 비농민에 비해 더 유리한 환경이 조성될지 모른다. 왜냐하면 농산물의 수매가가 종전에 비해 수백배 인상될 것이고 농민들은 개인 텃밭이나 폐기밭 등에서 생산된 농산물을 농민시장에서 높은 가격에 판매할 수 있기 때문이다. 이러한 경제조치가 농산물 생산을 촉진할 자극제가 될 수도 있으며 과거보다는 더 많은 농산물이 생산될 것이다. 상대적으로 비농민들은 돈이 있어도 식량을 구입할 수 없는 상황이 전개될지도 모른다. 이는 농민들이 생산물을 높은 가격에 출하하기 위해 일정기간 시장판매를 기피하기 때문이다. 그만큼 농촌에서도 사경제부문이 차지하는 몫이 크기 때문이다. 국가가 일정기간 가격통제와 함께 배급제가 지속되지 않으면 인플레이가 가속화될 것이다. 지난 수년간 식량난 때문에 국가의 통제기능을 다하지 못하고 있지만 어느 정도 식량난이 완화되면 붕괴된 유통기능도 제자리를 찾을 것이다.

### 3. 북한의 에너지 현황과 전망

#### 가. 북한 에너지 실태와 정책의 특징

##### 1) 북한의 에너지 실태

최근 북한은 부시 행정부 등장 이후 대외원조국과의 관계가 악화되었고, 북한의 주요 외화수입원이었던 조총련 지원자금, 금강산관광소득도 여의치 못하여 대외무역여건과 4년(식량난, 에너지난, 외화난, 생필품난)의 가중으로 경제여건이 악화되고 있다. 북한은 이를 타결하기 위하여 변화를 모색 중이며 그 일환으로 최근 일본과의 수교 재개, 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 등을 통해, 경의선·동해선 철도, 도로연결, 개성공단 건설 등의 추진일정 및 방안에 대해 합의하고 적극적으로 실현해 나가기로 하였다. 이런 변화의 움직임을 볼 때 북한이 여태까지 고수해오던 대내지향적인 경제 정책과 자력갱생의 에너지 정책을 고수할 수 없을 것이라는 것을 알 수 있다.

북한의 경제난 타결을 위해선, 산업의 근간이 되는 에너지의 안정적 확보가 필요하다. 북한의 에너지 공급량은 1990년에 들어오면서 큰 폭의 감소를 보였다. 북한의 공업구조는 에너지 다소비형인 중화학공업 중심으로 구성되어 있기 때문에 이러한 에너지 공급의 급격한 감소는 산업생산력을 떨어뜨리는 데 결정적인 역할을 하였으며, 북한 경제난의 근본 원인이 에너지난에 있다고 보아도 무리는 없다.

##### 2) 북한의 에너지 정책

##### 가) 자력갱생의 에너지 정책

북한의 에너지 정책은 자력갱생의 원칙에 의거한다. 민간에 필요한 경제성 있는 에너지 자원을 대외교역을 통해 확보하기보다는 자체적으로 보유하고 있는 국내 부존 자원을 최대한 획득하여 사용하는 에너지 자급자족정책을 취하였다. 국내 부존 자원에 의존하여 에너지 자급도를 높이는 것을 최우선 정책과제로 함으로써 풍부한 매장량을 보유한 석탄을 집중적으로 개발하고 그 이용을 극대화하는 석탄 중심의 공업화정책을 추진하였다.<sup>23)</sup> 동시

에 북한은 풍부한 수력을 이용한 수력발전소 건설에도 집중적으로 투자하였다. 그 결과 북한의 에너지 수급 구조는 석탄이 주를 이루며 부수적으로 수력발전의 비중을 높이는 특징을 갖게 되었다. 북한은 부존 자원이 아닌 천연가스는 사용하지 않기 때문에 가스 사용을 위한 인프라가 구축되어 있지 않다.

그러나 석유나 제철용 코크스탄은 국내에 없기 때문에 수입하여 사용하되, 소비를 최대한 억제하고 가급적이면 국내 가용 에너지로 대체하는 정책을 추진하였다. 수입에 전량 의존하는 석유는 소비를 최대한 억제하여 공업화된 나라 중 석유소비율이 가장 낮은 편에 속하고 그것도 수송부문에 집중되어 있다. 석유나 산업용 원료탄의 수입은 중국과 구소련에 일정 부분을 의존하고 있다. 발전설비 등 에너지 기반설비 구축은 해방 전에는 일본에 의해, 1950~60년대에는 중국과 구소련의 원조하에, 그 후에는 이들 국가로부터의 지원으로 이루어졌다. 결국 북한의 에너지 정책은 자력갱생의 원칙을 표방했으나 내용적으로는 중국과 구소련에 크게 의지하는 정책이었다.

북한은 자력갱생에너지정책으로 에너지 효율과 경제성보다는 에너지 자립을 우선시하였다. 이런 에너지 정책은 대량 존재하는 석탄자원을 이용하여 1970년대 말까지는 무난하게 추진되었다. 그러나 석탄 주도의 산업구조는 석탄 생산이 제대로 이루어지지 않으면, 공장 가동은 물론, 전력 생산에도 큰 타격을 미친다.<sup>24)</sup>

에너지 자립도 측면에서 볼 때 북한의 에너지정책은 전체 에너지 중 수입 에너지 비중이 5~10% 내외에 불과해 상당한 성과를 이루었으나 자립일변도 에너지정책은 결국 북한 전체 산업의 효율을 떨어뜨렸다.

#### 나) 대체에너지의 개발

북한이 주력하고 있는 또 다른 에너지 정책은 대체에너지의 개발이다. 석유나 석탄 같은 화석에너지 외에 농가 부산물이나 자연조건을 이용한 동력원의 개발에 중점을 두었으며 풍력, 조수력발전소, 폐열, 메탄가스 등을 이용한 발전소도 적극 추진하였다.

23) 정오영(2000, 11), 「북한의 산업(IV): 에너지산업」, 『통일경제』, 통권 71호, 서울: 현대경제연구원.

24) 정오영(2000, 11), 「북한의 산업(IV): 에너지산업」, 『통일경제』, 통권 71호, 서울: 현대경제연구원.

〈표 III-13〉 북한의 에너지정책

정책이념	정책부문별	주요 정책수단
자력갱생 (에너지자급도제고)	에너지 생산	- 수력발전 투자중심 - 채취공업 우선 투자 - 매장자원의 생산 극대화 - 석유탄사, 원자력 개발
	에너지 소비	- 석탄, 수력이용 극대화 - 수입에너지 소비최소화 - 대체에너지 이용확대 - 에너지 절약
	기술 개발	- 국내산 자원의 이용기술 적극 개발 - 신재생 및 대체에너지 개발 주력

자료 : 정우진(2001. 12), 「에너지 산업의 대북한진출방안연구」.

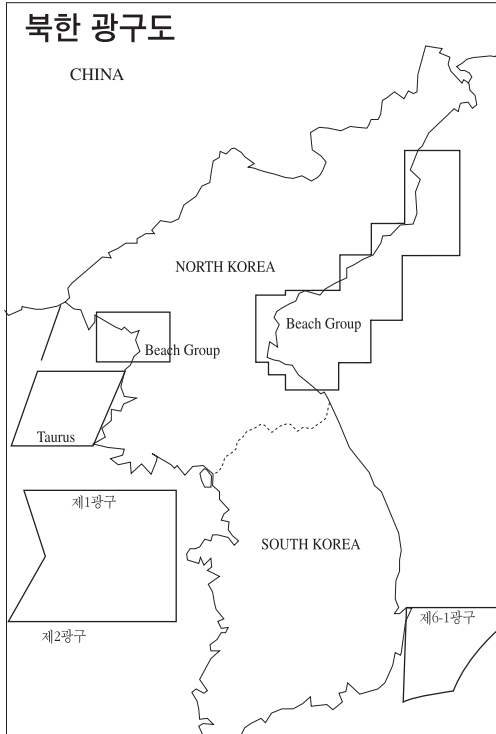
## 나. 북한의 에너지 수급 현황

### 1) 북한 자원 보유 현황

북한의 중요 연료원은 석탄이다. 매장된 질이 지역마다 다르지만 무연탄은 117억 4천만 톤, 유연탄은 30억 톤이 매장되어 있어<sup>25)</sup> 현 북한의 소비량에 비추어 볼 때 약 10~100년간 사용할 수 있는 양을 보유하고 있는 것으로 추정된다.

북한에는 현재 가동 중인 원유정이 없다. 북한 근해에 원유가 매장되어 있다고 알려져 있으나 경제성 여부는 불투명하다. 그러나 현재 북한 연안 대륙붕에 대한 시험 탐사 작업이 외국에 의해 일부 시도되고 있다. 북한은 지질학적으로 중국 보하이 해안의 연장선인 서해안에 하이드로카본이 매장되어 있을 가능성이 있다. 스웨덴의 Taurus Petroleum이 북한 서해안 B, C 블록에 석유탄사면허를, 영국의 Soco International이 C 블록에 석유탄사면허를 갖고 있다. Taurus의 지진실험 결과 석유가 매장된 가능성이 높은 지질학 구조가 서쪽해안에서 발견되었다. 양사는 북한국영석유회사(KNOC), 현대와 이 지역을 공동으로 탐사하기 위한 컨소시엄 구성문제를 논의했다. 오스트레일리아 Beach Petroleum도 북한 동해안에 한 개 블록에 탐사권을, 일본 Petrex도 서해안만에 탐사권을 가지고 있다.<sup>26)</sup>

25) 『북한경제연감 2000~2001』, 서울: 한국언론인협회, 2000.



북한의 국토면적은 12만 540km<sup>2</sup>로 전체 한반도면적 21만 9,020km<sup>2</sup>의 55%를 차지하고 있다. 연평균 강수량은 약 1,000mm<sup>3</sup> 내외로 남한(1,274mm<sup>3</sup>)에 비해 다소 적다. 북한의 부존 수자원량은 연간 총 1,185억m<sup>3</sup>이고(남한 1,267억 m) 이 가운데 50%에 달하는 591억 m 가 하천으로 유출되는 이용 가능한 수자원량이다.<sup>27)</sup> 북한의 이용가능 수력자원은 연간 약 1,000만kw 정도로 추정되고 있다. 포장수력(어떤 하천 유역의 발전용 수자원으로 이용할 수 있는 가능량)은 1m<sup>2</sup>당 32kw로 세계평균 포장수력이 1km<sup>2</sup>당 28kw인 것과 비교하여 상대적으로 풍부한 수력자원을 가짐으로써 수력발전에 좋은 입지조건을 가지고 있다.<sup>28)</sup>

북한은 전력발전을 위한 잠재적인 재생에너지원으로 수력 외에도 조력, 풍력 등이 있다. 북한의 잠재적인 조력 발전량은 4,700kw로서 조력발전구상 계획을 했지만 취소되었다. 한반도의 지형학적 위치나 바람의 패턴으로 볼 때 북한에서 풍력 잠재력이 높다. 소규모 풍력발전에 대한 시도가 있었지만 풍력발전시설이 어디에 있는지는 알려져 있지 않다. 그러나 해안가 섬의 고립 지역과 중국과 접해 있는 지역은 좋은 풍력원을 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

## 2) 북한의 에너지 공급 현황

북한의 에너지 공급구조는 일반적으로 석탄 70%, 전력 16%, 유류 10%, 기타 4%로 석탄

26) Country Report-North Korea EIA (Energy Information Administration), U.S. Government, 2002.

27) 고덕구(1999,10), 『북한 주요 SOC의 협력 가능성 진단』, 『통일경제』, 통권 58호, 서울: 현대경제연구원.

28) 『북한경제연감 2000~2001』, 서울: 한국언론인협회, 2000.

의존율이 아주 높다. 북한 에너지 부족의 첫째 원인은 석탄생산량의 지속적인 감소이다.

북한은 자립경제 노선에 따라 풍부한 석탄 매장량을 기반으로 한 석탄 중심의 에너지공업체계를 발전시켜 왔다. 거의 모든 공업의 연료, 원료원이 석탄이며 전력 역시 대부분의 화력발전소가 석탄을 원료로 사용하고 있다. 그러나 북한경제가 침체되면서 채탄장비의 노후화, 탄광의 심부화, 신규설비의 미도입, 자재 공급의 장애로 인해 이미 1980년대 중반 이후부터 석탄 생산량의 감소 조짐을 보이고 있었다. 석탄 생산량은 1985년 3,750만 톤에서 1990년대 3,315만 톤으로 11.6%가 감소하고 있었으며, 이러한 상황에서 사회주의 경제권이 붕괴하자 석탄 생산량은 더욱 감소하여 2000년 현재 2,250만 톤으로 1990년 대비 32.1%나 격감하였다.

북한의 에너지 공급은 1989년을 고비로 악화되기 시작하여 2000년에는 총 1568.7만 TOE로 1970년의 1809.5만TOE<sup>29)</sup> 이하로 떨어졌다. 이를 에너지원별로 살펴보면, 1990~2000년 기간에 1차 에너지 공급의 약 70%를 차지하는 석탄 생산과 수입에 의존하는 원유 공급이 절반 수준으로 감소하여 발전량도 감소했다.

북한의 전력생산은 1990년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 수력 대 화력의 비율이 6 : 4로 수력의 비중이 높지만, 화력발전소 대부분이 석탄 화력발전소로 석탄 생산이 지속적으로 감소하여 발전소가 정상적으로 가동을 하지 못한 데 있다. 또한 저열탄의 대량 사용으로 화력발전소의 효율성도 크게 떨어지고 있다. 2000년 현재 발전량은 194억kwh로 1989년도에 비해 34%나 감소하고 있으며, 발전량은 실제 발전능력의 25%에 불과한 실정이다. 북한의 발전설비용량은 약 740만kw에서 정체되고 있는데 남한의 약 17% 수준이다.

## 다. 북한 에너지정책의 문제점

### 1) 북한 에너지정책의 문제점

북한 에너지난의 근본원인은 자력갱생의 폐쇄적 경제원칙과 사회주의권 붕괴로 인한 원조성 원유 공급의 급감에 있다. 즉 공급부문에서 자력갱생의 원칙하에 국내 부존 자원에 의존한 석탄 위주, 수력발전 위주의 에너지 정책으로 에너지 공급 시장의 환경변화에 신축

29) TOE(Ton of Oil Equivalent, 석유환산톤) : 열량의 비교를 위한 것으로 타 연료의 열량을 원유 기준으로 환산한 양으로 원유 1kg = 10,000kcal로 환산하여 기준한 것이고 1toe는 107kcal이다.

〈표 III-14〉 북한 1차 에너지 공급 / 소비 추이

구분	단위	1990	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000
에너지 공급	만TOE	2,394.6	2,192.0	1,901.3	1,728.0	1,474.6	1,403.0	1,495.5	1,568.7
-석탄	%	69.2	70.7	71.3	68.6	69.9	66.3	70.2	71.7
-석유	%	10.5	8.6	7.2	6.4	6.8	10.0	5.9	7.1
-수력	%	15.6	17.1	17.5	20.5	18.0	18.2	18.7	16.2
-기타	%	4.7	3.6	4.1	4.5	5.3	5.5	5.2	5
1인당 공급량	만TOE	1.19	1.07	0.90	0.80	0.68	0.64	0.68	0.71
석탄 생산	만 톤	3,315	3,100	2,710	2,370	2,060	1,860	2,100	2,250
원유 도입	만 톤	252	189	136	110	50.6	50.4	31.7	39
에너지 소비	만TOE	2,394	2,192	1,901	1,728	1,474	1,403	1,495	-
-석탄	%	69.2	70.7	71.3	68.6	69.9	66.3	70.2	-
-석유	%	10.5	8.6	7.2	6.4	6.8	10.0	5.9	-
-수력	%	15.6	17.1	17.5	20.5	6.4	18.2	18.7	-
-기타	%	4.7	3.6	4.1	4.5	20.5	5.3	5.2	-
1인당 소비량	TOE	1.18	1.07	0.90	0.80	0.68	0.64	0.67	-

자료 : 통계청, 2002.

〈표 III-15〉 남한 1차 에너지 공급 추이 / 남북한 1차 에너지 공급 추이 비교

	단위	1990	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000
에너지 공급량	만TOE	9,319.2	10,361.9	12,687.9	15,043.7	18,63.8	16,593.2	18,136.3	19,288.7
1인당 공급량	만TOE	2.17	2.39	2.87	3.34	3.93	3.58	3.89	4.1
총 소비량 남/북	배	3.9	4.7	6.7	8.7	12.2	11.8	12.1	12.3
1인당 공급량 남/북	배	1.8	2.2	3.2	4.2	5.8	5.6	5.7	5.8

자료 : 통계청, 2002.

〈표 III-16〉 남북한의 발전설비 용량과 발전량

(단위 : 만kw, 억kwh)

		1965	1975	1985	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000
발전용량	남한	76.9	472.0	1,613.7	2,102.1	2,412.0	2,875.0	3,571.5	4,340.6	4,698.0	4,910.0
	북한	238.5	453.0	591.5	714.2	714.2	723.7	738.7	738.7	739	
	남/북	0.32배	1.04배	2.71배	2.94배	3.38배	3.97배	4.83배	5.88배	6.36배	
발전량	남한	33	198	580	1,077	1,310	1,650	2,055	2,153	2,393	2,664
	-수력	7	17	37	64	49	41	52	61	61	56
	-화력	25	182	376	484	696	1,022	1,264	1,195	1,302	1,518
	북한	132	183	251	277	247	231	213	170	186	194
	-수력	7	98	123	156	142	138	125	102	103	102
	-화력	25	95	128	121	105	93	88	68	83	92

자료 : 통계청, 2002.

적으로 대응하지 못하였고 또한 자연재해로 에너지난은 가속화되었다.

#### 가) 전력 다소비 경제 구조

북한의 심각한 전력난은 공급요인, 즉 전력생산 부족이 기본 원인이나 수요측 요인, 즉 북한 특유의 다소비 경제구조도 무시할 수 없다.

북한의 전력 다소비 경제구조는 일본 식민지시대로 거슬러 올라간다. 일본은 화학, 금속 등 전력 다소비 산업을 조선의 싸고 풍부한 전력 때문에 북조선에 대량 진출시켰다. 해방 이후 북한정권도 초기의 풍부한 전력 사정이라는 초기 조건과 북한의 ‘자력갱생’ 전략, 특히 에너지 자급자족 정책과 결합하여 북한 특유의 전력 다소비 구조가 형성되었다.

북한은 식민지시대부터 많은 비료를 생산하였는데 그 중 유안 비료(황산암모늄)가 가장 많이 생산되었다. 유안 비료는 막대한 전력을 대량 소비하는 전기 분해법으로 만들어진다. 또 철의 생산이 부족하여 ‘분철’ 방법을 자주 썼다. 분철하기 위해서는, 철광석을 가루를 내어 석탄 가루와 섞어 회전화로에서 태운다. 이렇게 분철한 철은 다시 전기로에 넣어 작업해야 하며 이 과정에서 많은 전력이 소모된다. 북한은 또한 비날론이라는 섬유를 독자적인 기술로 생산하고 있는데 카바이드가 원료이다. 카바이드는 석탄, 석회석, 전력만 있으면 생산할 수 있으나 카바이드 생산에는 많은 전력이 소비된다.<sup>30)</sup>

또한 수송수단도 자력갱생에 따라 석유 사용을 억제하였는데 그래서 전력 의존도가 더 심해졌다. 시내버스도 전동버사이며, 화물 수송도 석유를 쓰는 트럭 대신 철도에 크게 의존한다. 그런데 철도 수송량을 늘리기 위해서는 기관차를 대형화할 수밖에 없다. 그러기 위해서는 대형 디젤기관차를 쓰든지 전기기관차로 바꾸지 않으면 안된다. 북한은 석유 사용을 피하기 위해 전기 기관차로 바꾸었다. 이렇게 해서 북한은 한층 더 전력에 의존하게 되었다.

그러나 북한의 에너지 집약 산업은 국내 에너지원에 크게 의존하고 있어 전력 부족에 극히 취약하다. 유류 부족으로 몇 년 동안 폐쇄된 나진에 위치한 발전소를 제외한 모든 발전소는 석탄으로 가동되고 있으며 제조공장의 대다수도 석탄을 연료 공급원으로 사용하고 있다. 결국 석탄 생산량 부족은 전력 부족으로 이어져 전체 산업 생산에 막대한 타격을 주고 있다.

30) 양문수(2002. 01. 02), 「북한의 전력 다소비 경제구조」, 『주간경제』, 656호, 서울: LG경제연구원.



#### 나) 발전 설비와 송·변전 시스템의 노후화

북한의 전력공업 복구 및 발전 정책이 본격적으로 시행되기 시작한 것은 6·25 전쟁 이후부터이며, 1950~60년대에는 구소련의 기술과 설비 지원을 바탕으로 파괴된 발전소 복구와 새로운 발전소를 건설하였다. 1970년대 초에 북한은 새로운 발전소 건설과 기존 발전소 복구로 전력 문제가 일시적 안정기에 들어갔다. 그러나 1970년대 말부터 경제의 양적 팽창과 전력 에너지의 사용 증가로 공급이 수요를 따라가지 못하게 되었다. 1970년대 북한에서는 발전소 건설과 전력 시스템의 수리 정비와 개선작업도 있었지만 1980년대에는 과도한 생산 장려에 시달리게 되었다. 이로 인해 발전소의 과부하 운전으로 발전 설비와 송·변전 시스템의 노후화가 촉진되고 잦은 고장이 일상화되었다.

1980년대 석탄 및 수력 자원의 공급은 상대적으로 축소되었으나 전력 생산 수요는 높아, 북창화력발전소의 경우에는 장기간에 걸쳐 설비능력의 110~120%에 달하는 과부하 운전을 해야 했다. 1980년대 중반에 이미 북한의 전력시스템은 민간 공급 전기의 정상 전압은 220V이나 실제로는 150~280V의 큰 변화 폭을 보일 만큼 불안해졌고 주파수도 60Hz 여야 하지만 54~57Hz로 떨어진 수준이었다.<sup>31)</sup> 이로 인해 북한 배전시스템은 노후화되었고 전기품질의 저하와 잦은 고장은 피할 수 없는 고질적인 현상이 되어버렸다. 또한 수력 발전소의 경우 대부분의 시설이 일제시대나 1950~60년대에 구소련과의 경제협력 프로젝트에 의해 건설된 것으로 발전효율도 낮고 고장이 잦았다. 최근에는 이상기후로 댐의 담수율도 낮아졌고, 1995년과 96년의 홍수로 인해 북한 수력발전시설의 대부분이(최고 85%까지) 사용할 수 없게 되었다는 보고가 있다. 정확한 피해 조사는 어렵지만 현재 북한은 수력 발전시설의 낙후 등으로 정상적인 전력 생산이 어려운 상황이다. 또한 무모한 삼림의 파괴로 인해 전국에 있는 산들이 민둥산으로 바뀔으로써 호우시 하천으로 흘러든 자갈과 토석이 침전되어 댐의 저수기능이 저하되었다.

#### 다) 송·배전용 전선 낙후

북한은 모든 송·배전용 전선을 지하매설하고 있다. 지하매설을 하기 위해서는 값비싼 특수 피복전선이나 특수 파이프 등을 사용해야 하며, 일정한 연수가 경과하면 전선과 전선 피복, 파이프를 새것으로 교화해야 하는데 북한은 이르지 못하고 있다. 이러한 송배전상의

31) 김승철(2001. 9. 10), 「대북 전력 지원 방안의 합리적 모색」, 『통일경제』, 통권 77호, 서울: 현대경제연구원.

〈표 III-17〉 북한 에너지난의 원인

원인별		주요상황
에너지산업·경제 구조	에너지 산업의 불균형 자원 배분	- 투자비가 높은 수력에 과도한 투자 - 투자의 비효율 - 낮은 자원, 기술력으로 대체 에너지개발 한계
	에너지 경제의 비효율적 순환	- 에너지 다소비형 경제구조(중공업) - 에너지 산업 비효율로 공업생산성 저하 - 공업생산성 저하로 에너지 투자여력 감소
구소련·중국과의 관계변화		- 구상무역, 저가의 석유 및 무연탄 지원 중단 - 발전설비 등 에너지 설비기술 및 부품지원 감축 - 에너지공급비용 상승
자연재해		- 1995, 1996년 홍수로 발전, 송배전 시설 피해 - 수력발전 댐의 토사유입, 석탄광 침수 - 1997년 가뭄으로 댐 용수량 감소

자료 : 정우진(2001, 12), 「에너지산업의 대북한진출방안연구」, 에너지경제연구원.

문제로 인하여 심각한 전력 손실을 겪고 있는데 송배전선은 한번 누전되기 시작하면 급속히 확산된다. 북한의 송배전 손실률은 최소 16%에서 최고 50%까지 추정되고 있다.<sup>32)</sup>

## 2) 각 에너지별 문제점

### 가) 석탄

공업식량으로 규정된 석탄의 경우, 기존 탄광의 장기 채굴에 의한 심부화와 원시적인 채탄 방법, 투자 자원 부족에 의한 채탄 장비의 노후화, 탄광개발 신규 투자 미흡 등의 문제와 계획경제에 의한 목표 달성 위주의 중산 일변도 정책으로 저질탄이 양성되고 노동자의 근로의욕을 감퇴시킨 점도 생산 부진의 주요 원인으로 지적된다. 게다가 1995~96년의 집중호우로 인해 탄광 복구가 지연되고 식량난에 따른 광부들의 채굴능력 상실도 생산 부진의 한 원인으로 볼 수 있다.

### 나) 원유

원유 도입의 급격한 감소도 에너지 부족 상황을 더욱 악화시켰다. 이는 북한의 주요 무

32) 정우진(1999, 10), 「전력 및 에너지 부문」(북한 주요 SOC의 협력 가능성 진단), 『통일경제』, 통권 58호, 서울: 현대경제연구원.

역 파트너인 러시아와 중국의 정책 변화 때문이다. 예를 들어 1990년 이전에 북한은 중국으로부터 원유를 대략 세계 시장가격의 절반 정도인 톤당 약 60달러의 우호 가격으로 구입할 수 있었다. 그러나 냉전체제의 종식으로 정치적 혈맹관계보다는 경제논리에 의한 시장경제 중시 체제로 변화하면서 구소련과 중국은 1990년에 북한에 대금 지불을 세계 시장가격과 경화로 지불할 것을 요구하였다.

원유가격도 1993년에는 1990년에 비해 약 2~3배로 상승했고 1993년부터 러시아와 이란에서 원유 수입이 중단되었다. 특히 1995년 중국산 원유의 대북 수출가격은 톤당 128달러로 세계 수출단가 119달러와 남한의 원유 도입단가 121달러보다 높게 나타나 중국과의 우호 가격체계가 붕괴되었음을 알 수 있다.<sup>33)</sup>

북한의 원유 도입량은 1990년에 252만 톤이었으나 구소련으로부터 도입이 대폭 감소, 중단됨으로써 2000년 39만 톤에 이르기까지 무려 84.5%나 하락하고 있다. 최근 북한의 주요 원유 도입선은 전적으로 중국에 한정되어 있는 상황이다.

## 라. 북한 에너지정책의 개선방향과 전망

### 1) 북한의 전력난 해결 노력

북한은 당면한 전력난 해결을 위해 석탄 증산과 저질탄 이용 확대 방안, 수력과 풍력, 태양열 등의 에너지원 다양화, 100~1,000kw급의 중소형 발전소 건설 및 노후화된 설비 개·보수 등의 공급 확대방안을 모색하여 왔다. 그러나 북한의 외화난과 재정난, 원자재난 등의 심각한 경제파탄으로 인해 새로운 발전소 건설과 설비 도입 및 대체 등의 현대화 계획은 사실상 불가능한 실정이다. 그래서 북한은 1998년도 이후 전력난 해소를 최우선과제로 삼고 있다. 그을음, 벗겨와 같은 대체연료의 개발이나 기술개건사업을 통해 자체 자원을 활용한 '지방 전력의 자체 수급'이라는 목표하에 조수력, 풍력, 낙차를 이용한 중소형 발전소 건설을 추진 중이며 최소한의 인력과 투자로 이른 기간내에 건설 가능한 중소형 발전소 건설에 집착하고 있다.

33) 정우진(1999,10), 「전력 및 에너지 부문」(북한 주요 SOC의 협력 가능성 진단), 『통일경제』, 통권 58호, 서울: 현대경제연구원.

### 가) 기술개선사업

북한에서 기술개선이란 공장, 기업소를 새로운 현대적 기술로 장비를 갖추는 것, 다시 말해 노후설비들을 보수·정비 및 교체하고 다시 생산공정을 현대화하는 것을 말한다. 북한은 30% 이하로 추락한 공장가동률을 제고하여 산업 정상화를 추진함으로써 경제를 회생시키려는 의지를 나타내고 있다. 북한은 경제강국을 건설하는데 있어서 전력, 에너지 분야를 2001년도의 가장 중요한 선행부문으로 설정하여 동 부문에 재정을 집중 투입하였다. 발전 및 에너지 부문의 기술 개선 사업은 크게 중소형 수력발전소의 건설과 기존 화력발전소에 대해 대대적인 설비 교체 및 현대화 추진 등으로 나타난다.

#### (1) 기술개선사업 에너지부문 동향

##### (가) 광업

북한은 2001년 신년 공동사설에서 석탄공업을 전력·금속·철도공업과 함께 사회주의 경제건설의 가장 중요한 부문 중의 하나로 설정하였다. 북한은 석탄공업부문에서는 1) 굴진과 갱건설에 힘을 넣어 채탄장수를 늘이고 2) 앞선 채탄방법을 받아들이며 3) 새로운 채굴구역 등에 대한 개발사업에 힘써 석탄생산량을 늘리겠다는 방침을 표명하였다.

2001년 순천지구탄광연합기업소에 대한 기술개선사업을 추진하였으며, 김정일 위원장이 라남탄광기계연합기업소를 현지 지도하고, 개천지구에서는 500만 톤의 새로운 탄밭을 발굴하는 등 생산증대에 주력하였다.

2001년 상반기의 경우 순천지구탄광연합기업소, 북창지구탄광연합기업소 등 8개 기업소가 계획목표를 달성하였으나 최종적인 연간계획은 순천, 덕천, 북창, 개천지구 등의 연합기업소 차원이 아닌 박천, 태천, 광산 등 7개 탄광이 완수한 데 불과하며 라남의 봉화 이후 전기석탄공업성 일꾼들을 탄광에 직접 파견하여 생산을 독려하고 있는 점에 비추어 목표달성에는 미치지 못한 것으로 보인다. 그러나 함남, 평북 등 「국가자원개발 탐사처」 산하 다수의 탐사대와 채취공업성 광업연합회사 산하 12월5일청년광산, 연풍광산, 시중광산 등이 연간계획을 달성함으로써 탐사분야와 비철금속부문에 있어서는 일정한 수준의 성과를 나타낸 것으로 보인다.

##### (나) 발전소 건설

북한은 에너지 부문을 경제 회생의 관건으로 인식하고 투자를 집중, 2001년도 희천발전

소(10만kw)의 댐공사, 어랑천발전소(7.3만kw) 건설 공사와 함께 4월5일발전소를 완공했으며 태천수력5호발전소(5만kw)에 이어 2호발전소 능력 확장 공사(25만에서 50만kw)와 3호(3.2만kw), 4호(3.2만kw) 발전소 건설공사에 주력하고 있다.<sup>34)</sup>

#### ① 중소형 발전소 건설 동향

최근 북한은 대형 발전소 가동부진으로 인한 전력난 해소를 위해 1998년에 5,000여 개, 99년에 1,000여 개, 2000년에 130여 개, 2001년에는 80여 개의 중소형 발전소를 건설하는 등 중소형 발전소 건설을 적극 추진하고 있다. 북한이 건설하는 중소형 발전소는 주로 낙차 조성이 가능한 계곡, 하천과 심지어 수로 등에도 소규모 발전기를 설치하여 생산된 전력을 지역 공공기관 및 일반 가정의 조명용으로 공급하고 있으며 농촌과 간척지에는 분뇨, 옥수수대 등에서 추출된 메탄가스를 연료로 하는 소규모 발전설비를 대량 설치하여 사용하고 있다.

북한의 이 같은 중소형 발전소 대량 건설은 협동농장, 산간오지 등의 조명용 전력을 자체 충당하는 등 지역에 따라서는 전력난을 해소하는 데 약간의 기여를 한 것으로 보인다.

그러나 동 발전소들이 지형적 여건을 충분히 고려하지 않고 경쟁적으로 건설되어 작은 강하천의 겨울철 결빙기 때나 봄, 가을, 갈수기 때에는 발전용수가 부족해 제대로 발전을 할 수 없으며 또한 발전소 건설이 군 또는 리단위에서 비전문가들에 의해 자체적으로 설계, 건설됨으로써 잦은 설비고장 등으로 인해 발전소 가동이 극히 부진한 실정이어서 전력난을 근본적으로 해소하지는 못하고 있다.

#### ② 2001년 중소형 발전소 건설 현황

2001년 북한은 종래의 매우 작은 중소형 발전소 건설에서 비교적 규모가 큰 발전소 건설로 정책적 변화를 시도하였다. 이는 그동안 건설한 대부분의 중소형 발전소가 갈수기·결빙기 등 계절적 변화에 민감하여 전력난 해소에 큰 도움이 되지 못한 데 기인한 것으로 보인다. 2001년 건설 중이거나 향후 건설 계획인 중소형 발전소가 370여 개, 완공한 발전소가 대략 80개(도합 1.8만kw) 정도로 추정된다. 건설건수 면에서는 예년의 건설목표(500개/년) 및 지난해 건설실적(130개)에 비해 매우 감소한 양상이다. 전반적인 건설양상을 보

34) 태천수력발전소는 1982년부터 건설되고 있는 지강도 남서부의 위원강과 총만강에 저수지를 조성하여 그 물을 터널을 통해 대령강 상류로 보내 전력을 생산하는 '유역변경실발전소'로서 발전능력은 74,6만kw이며 그 중 완공된 규모는 43,2만kw이다.

면 2001년도의 경우 예년보다 완공된 숫자는 감소하였으나, 개당 평균 발전능력은 다소 확대되었다.<sup>35)</sup>

〈표 III-18〉 중소형 발전소 건설 현황

(단위: kw)

구분	개수	도합발전능력	개당평균발전능력
~1996	185	90,000	486
1997	300	60,000	200
1998	5,000	36,000	7
1999	1,000	80,000	80
2000	130	26,000	200
2001	80	18,400	230
계	6,695	310,400	46

자료: 통일부, 2002년.

이러한 발전소 규모의 확대는 그동안 건설해 왔던 중소형 발전소들이 지나치게 소형(평균 43kw)으로 전력난 완화에 실질적인 도움이 되지 못한 데서 비롯된 것으로 보인다.

자강도의 경우 1998년 이후 400여 개 56,000kw(개당 평균 140kw)를 건설하였으나, 2001년도에는 65개 3만여kw(개당 평균 460kw) 건설을 추진하였다. 황해북도의 경우에도 지금까지 152개 15,638kw(개당 평균 103kw)를 조성하였으나, 앞으로 123개 111,752kw(개당 평균 908kw)를 건설할 계획이다.

또한 중소형 발전소를 계단식으로 건설함으로써 각 지방단위의 비계획적, 무작위적 건설로 인한 난립폐해를 방지하고 보다 체계적이고 합리적인 건설방향을 모색하였다.

대규모의 수로공사(40km)를 통해 2001년 8월 함경남도 성천강에 33개의 발전소를 계단식으로 완공한 데 이어 이러한 성과를 타 지역으로도 확대하여 수동천·남대천(함남), 비류강(평남) 등에도 계단식 발전소 건설을 추진하였다. 특히 계단식 발전소 건설을 통해 하천이 가지고 있는 물에너지를 최대한 활용하는 동시에 수량의 조절을 통한 물의 종합적 이용방안을 강구해 나가고 있는 것으로 보인다.

지역적으로 볼 때는 2002년 현재 건설 중이거나 향후 건설계획인 발전소의 경우 황북, 함남, 자강도 지역이 71.3%를 점하고 있으며 2001년에 완공한 발전소에 있어서도 65.8%를 차지하고 있다.

35) 권영경(2001, 12), 『북한경제의 현황과 전망』, 서울: 통일부.

이와 같이 볼 때 2001년 북한은 중소형 발전소 건설에 있어 수적인 실적 위주의 건설에서 벗어나 규모가 확대되고 갈수기에도 전력을 안정적으로 생산함으로써 전력난 완화에 실질적으로 기여할 수 있는 내실 위주의 건설을 지향한 것으로 평가된다.

### ③ 2002년 중소형 발전소 건설계획

2002년도에도 북한은 보다 큰 규모의 중소형 발전소를 체계적으로 건설하고 컴퓨터 도입을 통한 전력생산공정의 자동화를 추진함으로써 더 많은 전력을 안정적으로 생산할 수 있는 발전소 건설을 지향해 나갈 것으로 전망된다.

그러나 어느 정도 규모가 확대되고 있기는 하나 여전히 1,000kw 미만의 소형 발전소가 대부분을 차지하고 있으며 실제 가동이 가능한 중소형 발전소는 20% 내외에 불과하여 북한의 전력난 해소에 크게 기여하기는 어려울 것으로 판단된다. 북한은 2002년 8월 17일 함경남도에서 중소형 발전소 건설을 지속적으로 추진하고 있다고 보도하였다.<sup>36)</sup> 종합된 자료에 의하면 함경남도는 도 전체적으로 현재 290여 개의 중소형 발전소가 건설되어 전기를 생산하고 있다. 정평군에서는 최근 수천kw 능력의 ‘금진강 제6호 청년발전소’를 준공한 데 이어 금진강 하류를 따라 8개를 더 건설할 목표를 세우고 준비사업을 진행하고 있다. 이원군, 허천군, 단천시에서도 중소형 발전소 건설을 추진하고 있으며 도에서는 1~2년 사이에 실리에 맞는 발전소를 80여 개 더 건설할 목표로 있다.

함경남도는 중소형 발전소 건설에 있어 2001년 8월 성천강의 40km 수로에 33개의 발전소를 계단식으로 완공한 데 이어 2002년 ‘금진강 언제’와 중소형 발전소로서는 비교적 큰 규모(수천kw)인 ‘금진강 제6호 청년발전소’를 완공함으로써 타 지역의 모범이 되고 있다.

〈표 III-19〉 2001년 도별 중소형 발전소 건설 현황

(단위: 개)

구분	건설 중, 계획	완공	구분	건설 중, 계획	완공
황북	123(32.7%)	8(10.5%)	평남	16(4.3%)	4(5.3%)
함남	80(21.3%)	24(31.6%)	평북	20(5.3%)	10(13.2%)
자강	65(17.3%)	18(23.7%)	강원	10(2.7%)	5(6.6%)
함북	40(10.6%)	3(3.9%)	기타	5(1.3%)	3(3.9%)
양강	17(4.5%)	1(1.3%)	계	376(100%)	76(100%)

자료: 통일부, 2002년.

36) 『주간북한동향』, 605호, 서울: 통일부, 2002. 8. 26.

북한은 이 보도를 통해 함경남도의 건설 성과를 소개함으로써 지방산업 활성화에 필수적인 전력공급 증대를 위해 다른 지역들에 대해서도 중소형 발전소 건설을 더욱 독려하려는 것으로 보인다.

#### ④ 중소형 발전소 건설의 한계

이러한 중소형 발전소 건설은 김일성이 전력난 해소책으로 지난 1979년 12월 노동당 중앙위 제 5기 19차 전원회의를 통해 대대적 건설을 지시하면서 시작되어 1980년대 후반부터 본격화되었다. 그러나 건설한 중소형 발전소 대부분은 설비 및 보수 불량 등으로 제대로 가동되지 않고 있으며, 무차별 산림 남벌에 따른 북한 지방의 저수량 부족 등의 구조적 한계요인으로 인해 가뭄시에는 말할 것도 없고 겨울철 갈수기 때에도 가동률이 30% 이하로 떨어지는 것이 대부분이다. 또한 중소형 발전소가 계획대로 건설되었다 하더라도 개당 평균 발전능력이 46kw에 불과한 점을 감안하면,<sup>37)</sup> 조명과 난방 등 가정용 전력 공급에는 어느 정도 기여할 수 있으나, 산업용 동력으로 이용하기에는 미흡한 수준으로 북한의 산업에 미치는 영향은 극히 미미할 것으로 평가된다.

#### (다) 전력생산공정의 컴퓨터화

전력생산공정의 컴퓨터화를 시도하여 함경남도 성천강에 건설된 성천강 32호 발전소(900kw급)에 컴퓨터를 설치하여 전력생산공정을 자동화하였다.

주요 화력 및 수력 발전소 70여 곳을 대상으로 수백 대의 컴퓨터 설치를 추진하였다. 강계청년발전소와 태천발전소를 비롯, 청천강 화력발전소 등에 컴퓨터 제어장치를 도입하여 생산설비를 교체 보강하였다. 이러한 자동화를 통해 전압(220kv) 및 주파수(60Hz)의 안정성을 보장하고 동일한 수량으로 더 많은 전력을 생산하는 것은 물론 사고발생시 신속한 대

〈표 III-20〉 2001년 전력, 에너지부문 기술개건사업 대상

부문	주요 대상 공장 및 연합 기업소	사업 내용
전력, 에너지 부문	강계청년발전소, 태천발전소, 청천강화력발전소, 북창, 덕천, 구장지구 탄광연합 기업소, 무산광산연합 기업소	컴퓨터 제어장치 도입, 생산 설비 교체, 보강

자료: 김영윤(2002, 1, 2), 「북한의 기술 개건 전략과 발전 전망」, 『통일경제』.

37) 조현식(2002, 1, 2), 「북한 경제」, 『통일경제』, 통권 79호, 서울: 현대경제연구원.



치가 가능할 것으로 보인다.

2001년 12월 전체 46건의 기술개건사업 중 전력, 에너지가 12건으로 전체 기술개건사업

〈표 III-21〉 2001년 전력, 에너지부문 기술개건사업 대상 및 내용

부문	주요 대상 공장 및 연합기업소
1월	3월17일발전소 기술 혁신 사업 추진(민주조선1,6)
	황북 은파군 은파발전소 신규 건설(중앙 TV 1,11)
2월	순천지구탄광연합기업소 생산 공정 컴퓨터화 추진(민주조선 2,3)
	평양화력발전연합기업소 생산 공정 컴퓨터화 추진(중방TV 2,18)
	송선전건설사업소 컴퓨터 조정 장치 도입(중방 2,19)
	서해갑문사업소 갑문 운영 컴퓨터화 추진(평방 2,20)
3월	은파군 은파호에 중소형 발전소 건설(중방 3,4)
	화천언제 착공(3,13)(중방 3,14)
	4월5일발전소(1,2호) 조업(3,15)(중방, 중앙TV 3,16)
	함경남도 금진강 홍봉발전소 건설 착공식 진행(중방 3,15)
4월	자강도내 만포시, 화평, 진천, 성간, 고풍군 등 중소형 발전소 건설 추진(중방 4,20)
	동신1호, 형제골, 추포등 3개 중소형 발전소 조업(4,24)(중방 4,26)
5월	주요 발전소들에 給電 현대화 추진(중방 5,4)
	위원발전소, 컴퓨터화 실현 준비 사업 추진(중방 5,20)
6월	북창화력발전연합기업소 5월중 전년대비 682만 kw/h 증산(중방 6,25)
7월	평양화력발전연합기업소 제3터빈발전소 가동(중방 7,10)
	함남 성천강 계단식발전소 건설 마감 단계 돌입(평방 7,24)
8월	용암1호 군민발전소 조업(중앙TV 8,7)
9월	평양화력발전연합기업소 대대적 보수(청년전위 9,27)
10월	황북도 홀동지구 철성 제 1호발전소 완공(중방 10,9)
	황북도 옥란발전소 완공(중방 10,9)
	함경남도 남대천 계단식발전소 건설(중방 10,7)
	12월5일청년광산 대형 컨베이어 수송선 건설(중방 10,9)
	황북 수안군 청년발전소 준공(중방 10,18)
	철도성, 평양시 남강 하류 승호지구 발전소 건설중(평방 10,28)
	회창발전소 조업(10,26)(중방 10,27, 중앙TV 10,28)
11월	사리원시 공장 기업소, 에너지 절약 기술 개발(중방 11,5)
	평북 피현군 삼교천청년발전소 1단계 공사 완공(중방 11,6)
	평양시 상원군 남강 상원군민발전소 건설중(중앙TV 11,21)
	금진강발전소 건설 공사 진행(중앙TV 11,24)
12월	보통강 중소형 발전소 건설(중앙TV 12,9)
	고풍 1,2호 발전소 조업(중방 12,12)
	화력발전소 미분탄 계통 기류분배기 도입(중앙통신 12,21)

자료 : 김영윤(2002. 1. 2), 「북한의 기술 개건 전략과 발전 전망」, 『경일경제』, 통권 79호, 서울: 현대경제연구원.

의 26%이다. 북한은 에너지, 금속, 기계 등 소위 선행부문과 수출 및 주민생활과 밀접한 경공업 부문을 중심으로 추진하였다. 그러나 이런 기술개건사업의 성패 여부는 관련된 선진 기술의 도입과 해외자본의 유치 여부가 관건이 될 것으로 보여, 근본적으로는 경제의 개혁, 개방이 선행됨으로써 정보의 자유로운 유통과 경제구조의 근본적 변화가 이루어져야만 성과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

## 2) 대북 전력 지원 방안

북한의 전력난은 발전소의 신설과 시스템의 현대화 등과 같은 구조적인 문제뿐만 아니라 경제운영방식과도 밀접히 관련된 정치적 요인도 원인이 되고 있다. 따라서 북한 전력난은 전력시스템의 면밀한 조사와 실질적 자료를 바탕으로 한 실태 조사가 전제되어야 하며 국가적 차원에서 북한 전력시스템 전반에 대해 개건작업을 위한 구체적인 계획을 수립하고 그에 기초하여 진행되어야 한다.

남·북 관계가 김대중 정부의 햇볕정책으로 진전되자, 북한은 2000년 12월 송전방식으로 200만kw의 전력 지원을 공식 요청하고, 우선 50만kw를 지원해 줄 것을 남북장관급회담

〈표 III-22〉 남북한 전력협력 방안

남북한 전력 협력 방안(한전 시나리오)				
사업명	지원규모	소요재원	기간	기대효과(연간)
발전용무연탄지급	120만 톤(연 40만 톤)	420억 원	즉시	10.5억kwh
발전용 중유 지원	75만 톤(연 25만 톤)	1,125억 원	즉시	10.5억kwh
발전설비 긴급 보수 지원	수화력발전소 20만kw	80억 원	즉시	5억kwh
노후발전소 성능 복구	수화력 발전소 20만kw	400억 원	27개월	5억kwh
유류발전기 이설	4천kw급 디젤발전기 8대	140억 원	1년	1.7억kwh
소용량 발전소 긴급 건설	4만kw급 내연발전기 3대	1,300억 원	22개월	63억kwh
대용량 화력발전소 건설	20만kw급 발전기 2대	4,000억 원(중유발전소) 7,000억 원(무연탄 발전소)	60개월	21억kwh
노후 송배전 설비 보강	북한 배전설비 긴급 보강	2,000억 원	?	공급능력확충 송배전 손실 절감
남측 송배전 선로 연장	154kV송전선로: 20만kw 22.9kV배전선로: 1만kw	400억 원 40억 원	34개월 6개월	11억kwh
장거리 초고압 송전 선로 연장	345kV송전선 100만kw	2,800억 원	49개월	50억kwh
남북 전력 계통 연계 기반 구축	북한전역의 설비 보강	52,000억 원	10년	전력 계통 단일화

자료 : 안영근(2000. 10. 27), 「남북 전력 분야 협력 투명하게 진행되어야」, 국정 보도자료.

답을 통해 요구했다. 현재 남측의 발전설비용량은 약 4,910만kw로 50만kw의 전력을 북한에 지원하는 것은 그리 큰 문제가 없다. 그러나 북한 전력 지원문제는 지원방식과 재원 기술적인 문제들을 고려할 때 쉬운 문제가 아니다.

대북 전력 지원은 단순한 전력 지원에서 끝나는 것이 아니라 남북관계를 긍정적으로 발전시키는 수단이 되어야 한다. 또 1회성 지원이 아닌 남북간의 교류를 발전시키기 위한 촉매제 역할도 수행해야 한다.

안영근 의원의 2000년 10월 27일 「남북 전력 분야 협력, 투명하게 진행되어야」라는 국정 보도자료에 따르면 정부는 총 6.5조 원에 달하는 11개의 대북 전력 시나리오를 검토하였고 그 내용은 다음과 같다.

#### 가) 비축 석탄, 탄광 유희 장비 지원

우선 북한의 에너지 공급을 비용이 적고 효과적이며 단기간에 지원할 수 있는 방안은 정부의 비축 석탄을 지원하는 것이다.

현재 북한에서 가장 큰 화력발전소인 북창화력발전소나 평양화력발전소는 설비 노후화도 문제이나 무연탄 원료를 제대로 공급하지 못해 생산에 큰 차질을 빚고 있다. 남한의 재고 무연탄(약 1,000만 톤)을 10년간 분할 공급할 경우, 연간 18억kwh의 발전량 증대가 예상된다. 남한 석탄은 북한의 발전용 석탄보다 열량이나 품위가 높아 전력효율도 증가될 것으로 예상된다.

대북 석탄 공급이 비교적 용이한 이유는 1) 정부 소유의 비축탄이 많아 정책 결정에 따라 손쉽게 대북 공급 추진이 가능하며 2) 이미 석탄 구입비가 지불되었기 때문에 대북 공급을 위한 추가비용이 발생되지 않는다는 점과 3) 비축탄은 남한 내에서 소비처를 찾기 어려워 대북협상에서 정치적 성과에 따라 북한이 수용 가능한 가격으로도 공급할 수 있다는 점이다.

1999년 현재 국내 석탄의 구입비용은 톤당 약 10만 원 수준으로 200만 톤의 구입에 소요된 비용은 약 2,000억 원 규모이다. 그러나 이 비용은 매몰비용이고 석탄을 지원하는 대신 석탄 수송비용을 낮추기 위해 남북 철도 연계를 타결하거나 여타 정치적 성과를 얻어낼 수 있으면 화폐가치로는 환산할 수 없는 외부 효과의 창출이 가능하다.<sup>38)</sup> 또한 남한은 석탄 수

38) 정우진(1999, 10), 「전력 및 에너지 부문」(북한 주요 SOC의 협력 가능성 진단), 『통일경제』, 통권 58호, 서울: 현대경제연구원.

요 감소로 인해 많은 탄광에서 유휴 장비들이 남아돌고 있다. 북한이 이러한 장비를 활용한다면 석탄 증산에 상당한 도움이 될 것이다.

#### 나) 전력 수요 변동 특성을 고려한 상호 협력 방안

남한의 최대 전력 수요는 하절기(7, 8월)의 주간이나 북한의 최대 수요는 동절기(12, 1월)의 점등시간이다. 피크 발생의 시각 차이로 인한 전력 교류로 상호 부하율을 개선할 수 있으며 부하율 개선으로 발전설비비용을 감소할 수 있다.

#### 다) 전력 송전 방식

북한이 원하는 전력지원방법은 송전소 건설이다. 북한은 2000년 12월 중순 평양에서 열린 제4차 장관급회담에서 남한의 양주와 북한의 황해도 남천리변전소간에 송전탑을 세워 줄 것을 요구했다. 그러나 이 방식은 기술적 어려움이 많다. 우선 북한은 전력시스템이 열악하고 전기 특성도 나빠서 송전 사회기반시설이 미약하다. 그리고 북한이 요구하는 황해도 남천리변전소와 연결된 북한 전력시스템의 기술적 특성이나 부하조건도 알려지지 않았다. 남한이 먼저 남북한 교차 전력실태조사 후 전력지원방법을 모색하자고 제의했으나 북한이 수용하지 않아 회담이 성과 없이 끝난 후 진전이 없는 상황이다.<sup>39)</sup>

남북을 연결하는 송전선 건설을 하기 전 북한의 질 낮은 전기 송전 피해를 막기 위해 고압 직류 송전 기술을 도입하던지 남측 전기를 공급하는 지역을 단독망으로 북한 전력 시스템에서 분리시켜야한다.

#### 라) 발전소 신규 건설

발전소를 건설하려면 우선 입지를 선정하고 연료공급을 보장해야 한다. 수력발전소의 경우 북한내 50만kw 이상의 출력을 보장하는 수력발전소를 신규로 건설할 후보지가 없다. 있다고 해도 북한이 내부적으로 량강도 백두산지역에 건설할 계획을 세운 바 있는 유역 변경식의 80만kw급의 발전소가 될 수 있으나, 지리적 특성과 정치, 군사적 요인으로 남북한 공동사업이 불가능하다. 신규 발전소로는 천연가스 발전소 건설을 검토해 볼 수 있다. 천연가스 발전소는 단기간에 건설이 가능하며 비용 면에서도 타 에너지원 발전소와 비교했

39) 김승철(2001. 9. 10), 「대북 전력 지원 방안의 합리적 모색」, 『통일경제』, 통권 77호, 서울: 현대경제연구원.

을 때 저렴하다. 예를 들면 개성공단은 2010년경에 경제성 있는 천연가스 수요가 생길 것으로 전망한다. 현재 일산까지 가스배관이 완공되었기에 일산에서부터 개성공단, 혹은 휴전선 가까운 지역에 가스배관을 연결하여 천연가스 발전소를 건설한다면 북한에 손쉬운 전력 공급이 장기적으로 가능하다. 장기적으로 발전설비 건설을 통한 상호협력은 가능하다. 남한은 발전 및 송배전 설비를 건설하기 위한 토지를 확보하는 것이 문제라면 북한은 연료의 확보 및 발전 설비를 건설할 수 있는 자본과 기술의 확보가 문제다. 북한은 전력 공급 설비 건설을 위한 부지를 제공하고 남한은 건설과 운영, 연료 조달 등 기술과 자본을 제공하는 방안을 생각할 수 있다.

#### 마) 북한 발전소 보수, 정비

북한내 기존 발전소의 보수, 정비를 통한 전력 지원방안은 단기적으로는 실현가능성이 높고 효과도 크다. 현재 북한의 가장 큰 화력발전소인 북창화력발전소나 평양화력발전소는 1960년대에 건설하여 1970~80년대에 최종 완성된 것으로서, 북한 전력 생산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 이 발전소 설비들은 낙후되어 있다. 기존의 발전소를 긴급 보수, 정비함으로써 전력 생산을 증가시킬 수 있다. 각종 문헌과 보도를 통해 알려지고 있는 북한 전력설비의 문제점들을 보면 수력발전의 경우 일제 때 건설된 것이 많아 설비 노후화가 심하나 설비교체가 이루어지지 못하고 화력발전도 경제난으로 부품 조달의 어려움을 겪고 있다. 또 발전설비와 부품은 구소련과 동구권 제품이 많으나 사회주의 몰락으로 부품 조달에 어려움을 겪고 있다.<sup>40)</sup>

북한 전력 공급력 증강 효과와 남북간의 전력 교류 및 발전소 공동 건설 등 향후 남북간의 추가적인 협력 사업에 대한 기대 효과 등을 감안할 때 북한의 전력 설비 개보수 사업은 적극 추진할 필요가 있다.

북한 전력 설비 개보수 사업은 북한 전력 산업을 증진시켜 전력분야뿐 아니라 남북 에너지부문의 중장기 협력사업을 추진하는 토양을 마련해 줄 것이다. 이런 점에서 당장의 투자 수익보다는 장기적 시야에서 참여기업에 대한 정부의 적극적 지원이 필요하다.

#### 바) 핵 에너지와 경수로 지원

한반도에너지개발기구(KEDO)가 현재 진행 중인 북한의 경수로사업이 완료되는 2000

40) 김승철(2001. 9. 10), 「대북 전력 지원 방안의 합리적 모색」, 『통일경제』, 통권 77호, 서울: 현대경제연구원.

년대 중반에는 어느 정도의 에너지난이 해소될 것으로 기대하고 있으나 자금조달, 기술이전, 전력계통 연계에 따른 기술적 문제, 특히 미국, 일본, 한국간의 정치적 문제 등으로 난항을 겪어 왔다.

#### (1) 경수로 지원 배경

북한의 핵에너지부문 개발은 대략 1950년대 중반으로 꽤 일찍 시작되었다. 이 부문 개발은 주로 구소련, 중국의 과학, 기술에 주로 기초하였으며 도움을 받았다. 북한은 에너지를 타개하고자 원자력 발전에 많은 관심을 기울여 왔다. 구소련과 「원자력연구협정」(1956년) 및 「경제 및 기술 협력에 관한 협정」(1985년)을 체결하고 1986년부터 영변발전소 1호기(5000kw)의 실험용 원자로를 가동시키고 있다.

북한 핵프로그램은 북한의 원자로에서 핵무기에 쓰일 수 있는 핵분열 원자를 생산할 수 있어 지역안보에 큰 위협요소였다. 북한은 1992년부터 기존의 ‘흑연감속가스냉각원자로’를 ‘경수로’로 전환할 의사를 표시해왔다.<sup>41)</sup> 경수로는 구소련 기술에 기초한 흑연감속로에 비해 핵무기의 재료로 쓰이는 플루토늄을 생산하기 어려운 특징을 가진 원자로로 미국을 비롯한 서방선진국들의 기술로 개발된 노형이다.

북한은 1993년 핵확산 금지협정에서 탈퇴하고 국제원자력기구의 핵사찰을 거부하였다. 영변 2호기 5만 kw와 태천의 20만 kw 원자력 발전소도 건설하였으나, 북·미 핵 협상 타결(1994년 10월) 이후 중단되었다. 북미 양측은 1994년 10월 21일 제네바에서 ‘기본합의문’을 통해 북한은 핵동결 상태를 그대로 유지하고 사용 후 핵연료의 처리에 협조하기로 했다. 대신, 미국은 경수로 사업을 책임지고 진행하면서, 한국, 미국, 일본이 중심이 된 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통해 북한에 연간 50만metric ton(약 330만 배럴)의 중유와 1,000MWe급 경수로형 원자력발전소 2기를 유상으로 공급하기로 하였다.

핵 협정에 따라 북한에 중유가 공급될 것이고 대부분의 석유는 원유로 수입되어 북한 정제소에서 정제될 것이다.

#### (2) 재원조달

한반도에너지개발기구(KEDO)는 1995년 3월에 설립되었다. 집행이사국은 2002년 4월

41) 전성훈(1995, 8), 「대북 경수로 지원의 문제점과 정부의 전략」, 『통일경제』, 통권 8호, 서울: 현대경제연구원.

현재 집행이사국인 한국, 미국, 일본, EU와 일반회원국인 아르헨티나, 캐나다, 인도네시아, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 폴란드, 체크, 우즈베키스탄으로 구성되어 있다.

총 예상사업비는 46억 달러이나 부대비용 등을 감안하면 60억 달러로 예상된다.<sup>42)</sup> 재원은 KEDO 집행이사국간 분담하기로 합의했으나 한국은 실제 사업비의 70%인 33.2억 달러, 3조 5,420억 원을 원화로 부담했다. 일본은 10억 달러 상당인 1,165억 엔을 기여했고 미국은 사업비 부족분 발생시 그 조달의 지도적 역할을 수행한다. 이 프로젝트의 걸림돌은 채무보상문제이다. GE가 발전기를 공급하기로 되어있었으나 채무문제가 해결되지 않아 프로젝트에서 빠져나갔다. 2001년 1월 Hitachi와 Toshiba가 이끄는 일본 컨소시엄이 발전기를 공급하기로 했다.

주계약 발효에 따라 2002년 2월부터 건설공사비를 지급하여 2002년 8월까지의 소요공사비 9억 7858만 달러 중 우리정부는 약 6억 8501만 달러를 기여하였다.

KEDO 운영비용은 KEDO 설립협정에 의해 매년 집행이사국간 합의에 따라 국가별 분담액이 결정된다. 1995년 이후 미국은 KEDO 운영비 및 중유비용 등으로 3억 1,681만 달러, 한국 2,918만 달러, 일본 4,724만 달러, EU 9,981만 달러를 기여했다.<sup>43)</sup>

〈표 III-23〉 건설공사비 국가별 분담 현황 (2002년 2~8월)

(단위: 천 달러)

한국	일본	EU	합계
685,007	276,777	16,797	978,581

자료: 통일부, 『주간북한동향』, 605호.

### (3) 경수로사업 진행 현황

1997년 8월 부지준비공사를 시작해 2002년 2월 KEDO-한전간 주계약(TKC) 발효로 본 공사에 착수 2002년 7월 말 현재 종합공정 진척도가 22.94% 진행되었다. 본관 기초굴착공사 착공해 1호기는 50%, 2호기는 56% 진행되었다.

2002년 7월 말 현재 부지정지 공사는 완료되었고 기반시설공사는 마무리단계이다.<sup>44)</sup> 북한에 제공되는 원자력발전소 모델은 한국표준형 원전(울진 3·4호기)이다. 1999년 경수로

42) 윤덕민(1997. 12), 「경수로 사업」, 『통일경제』, 통권 36호, 서울: 현대경제연구원.

43) 『경수로사업 추진현황』, 2002. 8. 서울: 통일부.

44) 『경수로사업 추진현황』, 2002. 8. 서울: 통일부.

건설은 KEPCO와 완성품인수인도계약을 맺었으며 초기 작업은 시작되었다. 그러나 이 프로젝트는 여러 번 연기되었으며 완공시기는 처음의 2003년에서 이르면 2008년으로 늦춰졌다. 2002년 8월 최초 콘크리트 타설 착공으로 발전소 건설공정이 본격화되었다.

#### (4) 전망

경수로사업을 통해 북한에 지원되는 200만 kw에 상당하는 전력은 북한의 심각한 에너지난 해소에 도움을 주어 장기적으로는 남북 경제 공동체 형성에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하나 공사완공시기가 2003년에서 이르면 2008년으로 늦어져 지금 현재 북한이 당면하고 있는 심각한 에너지난 해소에는 도움이 되지 않는다.

북한은 최근 콘크리트 타설식 행사(8.7) 직후 미국에 경수로 건설 지연으로 인한 전력손실을 보상하라고 촉구한 이래,<sup>45)</sup> 시사논평(8.17 중방), 노동신문 논평(8.18 평방), 중앙통신 논평(8.19 중통)을 통해 미국에 지속적으로 전력손실 보상을 요구하고 있다. 동 논평들은 공통적으로 자신들은 핵동결 의무를 성실히 준수해 왔으나 미국이 경수로 건설시한인 2003년을 지키지 않아 북한경제에 막대한 손해를 끼쳤다면서 전력손실 보상을 요구하고 있다.

KEDO를 통한 북한의 에너지 지원은 에너지 지원뿐만 아니라 향후 북한과 타국간의 에너지 분야 상호협력을 할 수 있을 가능성을 연 것이기에 큰 의의를 지닌다.

향후 에너지 협력 분야에서는

- 효과적인 전력생산을 위한 장비 및 기술이전에 대한 상호협조
  - 투자와 기술이전에 있어서 민간부문의 참여
  - 환경문제 상호 협조
  - 에너지 분야의 규제기관과 교육 및 연구 기관의 협조
- 등을 모색할 수 있다.

#### 3) 북한의 에너지산업 전망

북한의 에너지정책은 북한의 특성상 북한의 향후 외교, 정치 전략과 밀접하게 관련되어있다. 북한은 최근 남북경제협력추진위원회를 통한 개성공단 건설 추진, 일본과의 수교 재개

45) 『주간북한동향』, 605호, 2002. 8. 26, 서울: 통일부.



를 통한 대외 원조 확보 등으로 당면한 식량 및 에너지난 등 총체적 경제난 해소에 역점을 두고 있는 것으로 보인다. 다각적인 경제 외교를 추진, 실리 추구에 주력한 것으로 평가된다.

에너지 수급 체계를 정비하기 위해 개성공단 건설은 좋은 기회가 될 것이다. 개성공단 개발사업은 남북경협이 그동안의 임가공 교역 및 관광 투자 단계에서 벗어나 제조업으로 본격적인 투자 협력 단계로 발전될 수 있을지 여부를 판단할 시금석이 될 것이며 개성공단 건설에 기반시설인 에너지 인프라 구축은 개성공단 실현을 위한 첫걸음이 될 것이다.

북한은 개성공단 건설을 통해 그 지역의 에너지 인프라를 구축할 수 있고, 북한은 기술력을 습득하여 향후 에너지난 타결을 위한 실제적인 조치에서 활용할 수 있을 것이다. 또한 일본과의 수교 재개를 통해 원조금을 지원받는다면 북한은 우선적으로, 에너지난 타개를 위해 에너지 인프라 구축을 위해 지출할 것으로 전망된다.

#### 가) 개성공단 추진 현황

개성공단 개발사업은 최근의 제2차 남북경제협력추진위원회(2002. 8. 27~30) 결과 남과 북은 철도, 도로연결, 개성공단 건설 등 남북간 주요 경제협력사업의 추진일정 및 방안에 대한 합의를 도출함으로써 급물살을 타며 진척의 기미를 보인다. 남북은 개성공단 실무협의회를 10월 중 개성에서 갖기로 합의하였다. 개성공단 실무협의회에서는 개성공단 건설이 2002년내에 착공되어 원활히 추진될 수 있도록 관련 제도 마련과 인프라 구축 등 협력 방안을 논의할 것이다.

개성산업단지는 개성 관문군 평화리 일원에 1단계 100만 평, 2단계 200만 평, 3단계 500만평 등 모두 800만 평에 약 2천억 원의 사업비를 투입, 공단을 개발하는 사업이다. 또한 배후 신도시를 제 1단지 600만 평, 2단지 200만 평, 3단지 400만 평의 총 1,200만 평의 신도시를 만들 예정이다.

개성공단 전력은 한전이 남측의 문산에서 송전선로(25km) 연결을 검토할 수 있을 것이다. 개성공단 건설 전력부문 추정 사업비용은 1단계 공단 조성 총 비용 2,000억 원 중 250억 원, 2단계 총 공사비용 10,000억 원 중 330억 원이다.<sup>46)</sup> 그러나 북한 개성공단에의 천연가스공급 전망은 불투명하다. 전문가들에 따르면 개성공단 천연가스 공급 타당성 조사 검토 결과 2010년경에야 15만 톤의 천연가스 수요가 발생해 사실상 2010년 이후에라

46) 『개성공단 개발방안』, 2002. 9, 서울: 건설교통부.

야 천연가스공급이 가능한 것으로 전해졌다. 1번국도를 따라 파주관리소~문산~통일대교~장단/개성에 이르는 구간에 30인치 가스관 총 44km(남측 32km, 북측 12km)와 공급관리소 3개소 건설에 따른 비용은 약 580억 원의 비용이 필요할 것으로 전망된다. 그러나 경제성이 있는 수요인 15만 톤 규모가 나오려면 2010년에야 가능할 것으로 전망되는 데다 LNG발전소의 건설도 불투명해 사실상 착공은 2010년 후에야 가능할 것으로 전망된다.<sup>47)</sup>

#### 나) 기타 전망

북한은 또한 전력지원에 대해 남한뿐만 아니라 서방국가에 대해서도 접촉을 시도했고 이에 일부 서방기업이 관심을 보였다. 2000년부터 북한은 스웨덴 ABB사는 평양에 지사를 개설하고 북한과 소규모 발전설비계약을 추진 중이다. 또 호주의 경제사절단도 북한을 방문 에너지협력문제를 논의한 것으로 알려지고 있다. 2001년 4월에는 독일의 지멘스사 한국대표가 북한을 방문했을 때 북한당국이 발전설비투자를 요청했다고 한다. 그러나 서방 기업들은 투자회수 등 사업에 대한 불확실성으로 인해 관망하고 있는 중이다.

북한은 석탄, 전력생산력 회복에 주력하고 이 부문들의 회복을 통해 다른 산업부문들의 연쇄반응적 회복을 추구해 나가겠다는 전략을 세웠다. 이는 북한이 에너지산업의 정상화에 산업생산력 회복의 관건이 있다고 보고 있기 때문인 것 같다.

2002년에도 북한은 보다 큰 규모의 중소형 발전소를 체계적으로 건설하고 컴퓨터 도입을 통한 전력생산공정의 자동화를 추진함으로써 더 많은 전력을 안정적으로 생산할 수 있는 발전소 건설을 지향해 나갈 것으로 전망된다. 그러나 어느 정도 규모가 확대되고 있기는 하나 여전히 1,000kw 미만의 소형 발전소가 대부분을 차지하고 있으며 실제 가동이 가능한 중소형 발전소는 20% 내외에 불과하여 북한의 전력난 해소에 크게 기여하기는 어려울 것으로 판단된다. 또 대중적인 내핍, 효율성을 무시한 목표 위주의 채탄증산운동은 단기적인 처방에 불과하며 KEDO에 의한 원자력 발전에는 상당한 시간을 필요로 한다. 개성공단 건설을 통한 에너지 인프라 구축도 개성공단지역을 제외한 북한의 에너지난을 해결할 수 있는 방안은 아니다. 따라서 에너지 문제를 해결하기 위해서는 자력갱생의 에너지 정책에서 벗어나, 에너지원의 다양화 및 이용의 효율화와 함께 선진 기술과 자본의 적극적인

47) 가스산업신문(2001. 8. 18).

인 도입, 전력 설비의 현대화와 자동화의 방향으로 나가야 할 것이다. 결론적으로 북한이 에너지 문제를 해결하기 위해서는 안정적인 에너지 공급 확보와 효율적인 에너지 수급 체계 정비, 그리고 에너지원의 다양화라는 방향으로 나가야한다.

## IV. 사회간접자본의 실태와 정보통신산업의 현황

### 1. 북한 사회간접자본의 실태

#### 가. 북한에서의 사회간접자본의 개념과 특징

일반적으로 사회간접자본이란 개념은 아직까지 명확하게 정의되어진 개념은 아니다. 이 개념의 정의에는 여러 견해가 존재하고 있으나, 크게 세 가지의 의미로 요약할 수 있다. 첫째 직접 생산력이 있는 생산자본에 대립되는 개념으로 간접적으로 생산자본의 생산력을 높이는 기능을 갖고 있는 사회적 간접자본으로서 이해하는 견해, 둘째 인간생활에 불가결한 재(財)이나 공동소비성, 비배제성 등의 성격으로부터 시장기능에 의해서는 충분한 기대하기 어려운 재(財)로 이해하는 견해, 셋째 사업의 주체에 주목하여 공공주체에 의해 정비되는 재(財)로서 이해하는 견해 등이 있다.

이와 같은 다양한 견해에도 불구하고 사회간접자본은 국민생활의 질의 향상, 국토의 효율적인 이용, 경제사회의 장기적인 발전을 위해 불가결한 기반이며, 그 내용은 경제와 산업활동에 기여하고, 생활환경 향상과 안전한 국토형성에 기본이 되는 등 다양하다는 것에 이론의 여지가 없다.<sup>1)</sup>

본고에서는 사회간접자본을 철도, 도로, 항만, 전력과 같이 사회 전반의 경제활동을 위

1) 日本土木學會海外活動委員會(1995), 「社會基盤の整備システム」, 財團法人 經濟調查會, p. 17.

한 기반시설, 하부구조 (Infrastructure)라는 개념으로 사용하기로 한다.

사회간접자본은 일단 공급되고 나면 외부경제의 효과를 창출하고 투자효과가 장기적이며 지속적이라는 장점을 갖는 반면, 사회간접자본의 특성상 시장기능에 의존하기 곤란하고, 투자규모가 크며, 투자의 회임기간이 장기간에 걸친다는 단점 때문에 민간의 참여가 거의 이루어지지 않고 있었다. 그러나 최근에는 민간부문의 역량 확대로 인하여 사회간접자본에 대한 민간부문의 참여가 점차 늘어나고 있는 추세이다.

북한은 사회간접자본의 개념을 자본주의 경제의 고유한 개념으로 정의하고 있다. 즉 사회간접자본은 자본주의 국가에서 독점자본가의 기업활동에 절실히 필요하고 공공성이 높으나 수익성이 낮은 철도, 도로, 항만, 공항, 통신, 전력, 상하수도, 간석지 등에 재정예산을 지출하여 건설한 것으로 국민들의 생활 편의이나 경제적 편익보다는 독점자본의 편익을 위한 것으로 보고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 입장에서 북한은 사회간접자본을 생산적이거나 비생산적인 고정시설을 개보수, 확장하는 기본건설의 일부로 취급하고 있다. 북한은 기본건설을 집중화, 공업화, 정상화하는데 중점을 두고 있으며, 기본건설에서는 사회주의 확대 재생산을 빠른 속도로 보장하기 위한 생산적 건설에 선차적인 힘이 돌려지고 있다고 밝히고 있다.<sup>3)</sup>

또한 북한은 기본건설을 포함하는 국토총건설계획은 부침땅을 다치지 않고 도시규모를 지내 크게 하지 않으며 지역별 발전전망과 국방상 요구를 고려해야 한다고 언급하고 있다. 특히 도시규모를 지내 크게 하지 말데 대한 원칙은 자본주의사회에서 같이 도시에 공업생산이 편중되고 인구와 교통운수가 집중되는 현상을 없애고 도시와 농촌간의 격차를 없애는 것에 대한 사회주의, 공산주의 건설의 합법칙적 요구를 반영하고 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 이상의 내용에서 알 수 있듯이, 북한은 사회간접자본을 생산활동의 일환으로 판단하고 있으며 이것을 수요와는 무관하게 획일적으로 건설, 유지 및 관리를 하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 북한이 통제된 경제체제하에서 제한된 투자재원으로 건설원칙에 입각하여 수많은 사회간접자본을 적정하게 건설, 유지, 보수한다는 것은 근본적으로 많은 문제를 내포하고 있는 것이다.

2) 『경제사전』 1985, 북한사회과학원.

3) 방원주(1988), 『조선개관』, 백과사전출판사, p. 167.

4) 김수연(1992), 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』, 사회과학출판사, p. 30.

## 나. 사회간접자본의 현황

### 1) 전력

북한은 전력의 생산은 생산의 기술장비수준이 높아짐에 따라 더욱 더 중요한 것으로 나서며 생산의 전력 장비도는 경제의 기술적 수준을 규정하는 중요한 요인의 하나로서 평가하고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 북한은 전력공업을 ‘사회주의 건설의 전초선’ (2000년 신년사), ‘사회주의 경제건설의 가장 중요한 전선’ (2001년 신년사), ‘경제건설의 주공전선’ (2002년 신년사)으로 평가하고 있으며, 이 부문에서부터 경제적 양양의 돌파구를 열어가야 한다고 밝히고 있다.<sup>6)</sup>

2000년도에 김정일 위원장은 인민군 제380부대가 건설한 발전소와 안변청년발전소, 내평발전소에 대한 현지 지도를 하였으며, 2001년에는 태천발전소, 범안발전소 등을 현지 지도하였다. 또한 올해의 북한 주요 시·도별 경제과제 중에는 전력부문이 거의 대부분 포함되어 있다는 것에 주목해 볼 필요가 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 평양시: 전력 증산과 상원군민발전소의 조속 완공
- 개성시: 중소형 발전소의 대대적 조성
- 자강도: 강계청년, 장자강, 위원, 홍주청년발전소의 건설 확대
- 량강도: 중소형 발전소의 건설
- 강원도: 안변청년2호 발전소의 발전기 조립 조속 완공
- 황해북도: 서흥군 범안, 수안청년발전소 등 중소형 발전소 정상화, 예성강 발전소 건설 확대
- 함경북도: 어랑천발전소 및 수성천 계단식 발전소 2단계 공사 완료
- 함경남도: 금진강 발전소 댐공사, 성천강 계단식 발전소 및 송전소 공사 완공
- 평안북도: 태천, 수풍발전소 등 발전설비 가동률 제고, 중소형 발전소의 건설
- 평안남도: 북창화력발전소의 발전능력 강화

5) 최운숙(1992), 『사회주의하에서 국토관리사업과 민족경제건설』, p. 13, 사회과학출판사.

6) 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』 공동사설, 2002년 1월 1일.

북한의 에너지 정책은 해방 직후 90%가 넘는 수력발전 비중을 극복하기 위하여 수력과 화력 균형발전정책을 추진하였다. 북한은 제1차 7개년계획기간(1961~70)에 화력발전의 비중을 32%로 높일 것을 계획하였으나 18%에 그쳐 1960년대 말까지 여전히 수력 위주의 전력공급체계를 벗어나지 못하였다. 1970년대 들어와 북한은 수력과 화력을 균형 있게 발전시킨다는 목표하에 화력발전의 건설에 더욱 중점을 두었으며, 그 결과 6개년계획기간(1971~76) 이후에 화력발전의 비중은 43%까지 증가하였다. 북한은 제2차 7개년계획기간(1978~84)에 화력발전시설을 더욱 높여 1984년에는 화력발전의 비중을 68%까지 높이는 화력발전 위주의 전력개발정책을 제시하였다. 인민경제 제3차 7개년계획에서는 태천발전소 건설과 발전량 증대를 목표로 하였다. 하지만 대부분의 경제계획에서는 목표년도의 발전량을 달성하지 못한 것으로 평가할 수 있다.

북한이 이같이 화력발전건설에 치중하는 것은 화력발전소는 수력발전소에 비해 건설자금, 기간, 소요인력 면에서 유리하며, 특히 화력발전의 연료로 이용되는 석탄이 비교적 풍부하게 매장되어 있기 때문이다. 또한 수력발전은 갈수기에 가동률이 저하되어 전력생산이 급격히 떨어지는 문제가 있으므로 수력과 화력발전소의 적절한 조화가 요구되었다.

북한이 이같이 화력발전건설에 치중하는 것은 화력발전소는 수력발전소에 비해 건설자금, 기간, 소요인력 면에서 유리하며, 특히 화력발전의 연료로 이용되는 석탄이 비교적 풍부하게 매장되어 있기 때문이다. 또한 수력발전은 갈수기에 가동률이 저하되어 전력생산

〈표 IV-1〉 주요 경제계획에서의 전력부문 목표

(단위: %)

구 분	계획기간	내 용
경제발전6개년 계획	1971~76	- 목표년도 발전량을 280억~300억kwh로 증대 - 서두수발전소의 완공, 금성수력과 기천발전소 공사 개 시, 중소발전소의 정상적 운용 - 송배전 계통의 정비 및 보강 - 전력 절약 투쟁의 확산
인민경제발전 제2차7개년계획	1978~84	- 목표년도 발전량을 560억~600억kwh로 증대 - 대동강발전소, 위원발전소, 희천2호발전소 완공 - 공업중심지 신설 확장에 따른 고압 송전선 증대
인민경제발전 제3차7개년계획	1987~93	- 수력발전소 건설을 기본으로 하여 목표년도 발전량을 1,000억kwh로 증대 - 태천발전소 완공 및 중소규모 수력발전소 확대 - 저열탄을 활용한 화력발전소의 증설

자료: 대륙연구소(1990), 북한법령집, pp. 218-317에서 재구성.

이 급격히 떨어지는 문제가 있으므로 수력과 화력발전소의 적절한 조화가 요구되었다.

북한은 지형적으로 풍부한 수력자원을 갖고 있으며, 화력발전에 사용가능한 풍부한 무연탄이 매장되어 있다. 수력자원을 살펴볼 경우, 북한의 연간 총 수자원량은 약 556억 톤으로 추산되고 있으며 이 중 85%가 공업용수로 이용되고 있다. 공업용수의 대부분은 수력발전용으로 이용되고 있는데 수력발전용수의 총량은 약 430억 톤에 달하고 있다.

북한의 수력발전 잠재력은 약 830만kwh이며 1km<sup>2</sup> 포장수력은 77.4kw 수준이다. 1km<sup>2</sup> 포장수력 수치는 세계평균인 50kw에 비해 매우 높은 수준인 것으로 알려지고 있다. 또한 화력발전의 경우에는 열량이 높은 무연탄이 풍부하기 때문에, 북한의 화력발전소는 무연탄의 주요 생산거점을 중심으로 입지하고 있다. 따라서 평안남북도의 순천, 덕천, 북창, 개천, 구장, 대동탄광 인근 지역에 화력발전소가 집중 배치되어 있으며 청천강화력발전소는 안주탄광, 청진화력발전소는 함경북도 북부탄광지역에 입지하고 있는 것이다. 또한 전력생산과 관련된 주변국의 지원 현황을 살펴보면, 화력발전은 구소련의 지원을 받았으며, 수력발전은 중국의 지원이나 합작형태로 이루어져 왔음을 알 수 있다.

1999년말 현재 북한의 발전설비용량은 약 740만kw, 전력생산량은 190억kw수준으로 발전설비용량은 남한의 약 16%, 전력생산량은 8% 수준에 불과하다. 발전유형별로 살펴보면, 수력발전은 북한이 약 445만kw 정도로서 남한의 315만kw에 비해 높게 나타나고 있으며, 화력발전은 북한이 295만kw(남한 5,094만kw)이다. 또한 북한의 원자력발전은 전무하나 남한은 1,370만kw 수준이다.

〈표 IV-2〉 북한의 연도별 발전설비 용량 및 발전량 현황

구 분		1974	1985	1990	1996	1999
발전용량(만kw)		433	595	714	739	739
발전량(억kwh)		174	251	277	213	186
구 분	수 력	97	123	156	125	103
	화 력	77	128	121	88	83
	원자력	-	-	-	-	-

자료: 한국산업은행, 『북한의 산업』, p. 261에서 재구성.

앞에서도 언급한 바 있으나, 최근 북한에서는 소규모 지방공장 및 가정용 전력수요를 충당하기 위하여 1만kw급 이하의 중소형 발전소 건설을 확대하고 있다. 북한의 중소형 발전소 건설은 지난 1982년부터 김일성의 지시(1982년 8월에 「중소형 수력발전소를 많이 건설



할 데 대하여」 발표)로 건설을 시작하여 1996년 이후 북한 각지에 6,700여 개를 건설한 것으로 보인다. 그러나 대부분이 지방 자체의 전력수급을 위한 소형(100kw 이하)시설이기 때문에 안정적인 전력생산에는 도움이 되지 않고 있다. 따라서 최근에는 적은 숫자이기는 하나 내당 평균 발전능력이 증대된 중소형 발전소 건설에 주력하고 있는 양상을 보이고 있다.

최근 북한 중앙방송은 북한이 올해에 북한 전역에서 250여 개소의 중소형 발전소 건설을 추진하여, 이 중 40여 개소를 완공했다고 보도하였다.<sup>7)</sup> 중앙방송의 보도에 따르면, 북한은 중소형 발전소에서 생산되는 전기로 읍지구의 지방산업 공장들과 주택 전기난방화를 실현하고 수천 정보의 논밭에 관개용수를 공급하게 되었다고 전하고 있다. 또한 새로 조성된 발전능력은 수만kw에 달하며 현재 수십개의 중소형 발전소 건설이 완공단계에 있다고 밝혔다.<sup>8)</sup>

〈표 IV-3〉 북한의 중소형 발전소 건설 동향

구 분	~96년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	계
개수	185	300	5,000	1,000	130	80	6,695
총발전능력(kw)	90,000	60,000	36,000	80,000	26,000	18,400	310,400
1기당 평균발전능력(kw)	486	200	7	80	200	230	46

자료: 통일부, 『주간북한동향』, 제612호.

이밖에 북한은 미국의 노틸러스연구소의 지원으로 평안남도 온천군에 7기의 풍력발전기를 설치하여 가동 중인 것으로 알려지고 있으나, 1기당 발전설비용량이 9kw급의 초소형인 것으로 알려지고 있다.

현재 북한은 심각한 에너지 부족현상을 겪고 있다. 단순하게 수력발전의 시설 발전용량에 있어서는 북한이 남한을 앞서고 있으나, 전력생산 및 공업용 에너지원으로 중요한 화석연료의 채굴이 장비부족과 노후화, 갭도진입의 위험성 등으로 채탄여건의 악화로 생산량은 계속 하락하고 있다. 따라서 생산실적이 부진하게 되어 에너지를 가중시키고 있는 것이다.

북한의 수력발전시설로는 70만kw, 시설용량의 수평발전소를 비롯하여 서두수, 운봉, 위원, 허천장, 장진강, 강계청년, 부전강, 태평만, 대동강발전소 등이 있다. 1991년 현재 건

7) 북한중앙방송, 2002년 11월 3일 보도내용.

8) 통일부, 『주간북한동향』, 제616호(2002. 11. 1.~).

설 중인 수력발전소는 태천, 금강산, 금야강, 희천, 남강 등이 있다. 태천발전소는 1981년 노동당 중앙위원회 제6기 제4차 전원회의에서 제시된 4대 자연개조사업의 하나로 현재 1단계 공사가 진행 중이며, 강원도 통천에 건설 중인 금강산발전소는 추정시설용량 81만kw로 완공시 북한 최대의 수력발전소가 될 것이다.

〈표 IV-4〉 북한의 수력발전소 현황

발전소명	소재지	설비용량 (만kw)	준공년도	비고
수봉발전소	평북삭주	70	1941~44	발전량의 50% 중국 송전
서두수발전소	양강도 대흥단	39	1941	유역변경식
허천강발전소	한남 허천군	39	1940~43	일본 도시바
장진강발전소	함남 영관군	39	1938	67년 5호기 완공
부전강발전소	함남 신흥군	23	1932	독일 기술
부령발전소	청진시 부령	4	1940	계단식, 유역변경식
독로강발전소	자강도 만포시	9	1959	일본 착수(37년), 소련 지원 완공
강계청년발전소	자강도 만포시	25	1964	일본 착공, 북한완공
운봉발전소	자강도 자성군	20	1970	북한-중국 합작, 터널식 총 40만kw 중 50%
미림갑문발전소	평양 사동구역	8	1982	대동강 갑문
봉화갑문발전소	평양 강동군	2	1983	대동강 갑문
대동강발전소	평남 덕천군	20	1983	
태평만발전소	평북	10	1987	북한-중국 합작
태천발전소	평북 태천군	35	1988	유역변경식, 중국과 공동설비(북한용량)
위원발전소	자강도 위안군	39	1990	중국에 전력 50% 공급
남강발전소	평양 강동군	14	1993	북한 자체기술
안변청년발전소	강원도 안변군	10	2000	가장 최근 준공, 계속 확장계획
총 합계		405		

자료: 1) 정우진(1996), 「북한의 에너지산업」, 공보처.

2) 「남북한 전력계통구성에 관한 연구」, 한전, 1998.

3) 각 언론보도 자료.

북한의 주요 화력발전소로는 발전설비용량 160만kw의 북창화력발전소를 비롯하여 평양화력, 음기화력, 청천강화력, 순천화력 등이 있다. 이 화력발전소 중 북창화력, 평양화력 및 음기화력발전소는 구소련의 지원으로 건설되었다.<sup>9)</sup> 이들 대부분의 발전소는 모두 석탄

9) 러시아가 지원한 북한의 발전설비로는 수봉발전소(70만kw), 평양화력발전소(50만kw), 북창화력발전소(160만kw), 음기화력발전소(10만kw), 동평양화력발전소(5만kw), 선봉화력발전소(20만kw), 청진화력발전소(15만kw)로 알려지고 있다. 알렉산더 티모린(1996), 「남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력 전망」, 『통일경제』, 1996년 1월호, 현대경제연구원.

을 연료로 사용하고 있으며, 음기화력발전소만이 유일하게 중유를 연료로 사용하고 있다. 화력부분에서도 제3차 7개년계획기간(1987~93)에 동평양, 안주, 사리원, 해주, 12월, 김책 등의 발전소 건설이 추진되었으나, 동평양화력발전소 등 극히 일부 발전소가 부분 조업되었을 뿐이다.

북한은 일찍부터 원자력발전에도 관심을 기울여 왔다. 에너지자급자족정책을 추진해 온 북한으로서는 원자력발전에 대한 기대가 크다. 그것은 전력부족을 해소하는 데 큰 효과가 있는 동시에 수입에너지를 사용하지 않고 상당한 매장량의 국내우라늄을 사용할 수 있다는 점 때문이다. 북한은 제3차 7개년계획기간에 구소련의 지원으로 44만kw급 원자력발전소 4기의 건설을 추진해 왔다. 그러나 이 계획은 구소련의 경제사정 악화와 소연방의 붕괴로 예정대로 진행되지 못하고 있다.

북한은 원자력발전소를 갖고 있지는 않으나 영변에 5천kw의 실험용 원자력발전소 1호기를 가동시키고 있다. 1979년 착공하여 1986년부터 가동을 시작한 실험용 1호기의 노형은 천연우라늄을 연료로 사용하고 흑연감속과 이산화탄소 냉각방식의 콜더홀형이다.

〈표 IV-5〉 북한의 화력발전 현황

발전소명	소재지	설비용량(만kw)	비고
북창발전소	평남 북창	160	1972년 1차, 1984년 2차 발전소 건설 완공, 북한 최대 발전소
평양발전소	평양시 평야구역	50	1970년 완공, 소련 지원, 폐열 이용
선봉발전소	함북 웅기군	20	1977년 완공, 소련 지원, 석유화력
청천강발전소	평남 안주군	20	1977년 완공
청진발전소	청진시	20	1986년 완공, 1990년 중국 지원 확장설
순천발전소	평남 순천군	20	순천 비날론 공장내, 중국 지원
동평양발전소	평양시 낙랑구	5	1989년 2월 착공, 근년 완공
12월발전소	남포시 대안구역	5	1996년 완공
계		300	

자료: 1) 정우진(1996), 「북한의 에너지산업」, 공보처.

2) 「남북한 전력계통구성에 관한 연구」, 한전, 1998.

3) 각 언론보도 자료.

## 2) 철도

북한은 화물수송의 90%, 여객수송의 60%를 철도가 분담하는 소위 주철종도(主鐵從道)

의 철도 중심 교통시스템을 갖추고 있다. 북한은 해방 이후 일제가 남겨 놓은 철도시설의 복구와 더불어 경제계획의 추진을 위한 수송망 구축을 위해 적극적으로 철도건설을 추진해 왔다. 김일성은 철도의 중요성에 대해 “우리가 새조선을 건설하기 위해서는 파괴된 산업을 하루빨리 복구하고 경제를 부흥 발전시켜야 합니다. 그러자면 우선 나라의 동맥인 철도를 복구하여 수송을 정상화하여야 합니다”<sup>10)</sup>고 언급하고 있다. 또한 김일성은 “철도가 운영되는 것은 인체에 비유하면 혈액이 순환되는 것과 같습니다. 철도가 잘 운영되어야만 공업과 농업생산이 보장되고 민주주의 경제건설이 빨리 추진될 수 있으며 또한 인민생활도 보장될 수 있습니다”<sup>11)</sup>고 지적하고 있는데 이러한 김일성 교시는 철도가 북한경제에서 차지하고 있는 위치와 역할을 나타내고 있는 것이다.

북한이 이처럼 철도의 중요성을 강조하고 있는 이유는 철도가 대량수송, 규칙적인 수송이 가능하며 수송시간이 짧고 수송원가가 싼 교통수단이기 때문이다. 북한 전기기관차의 평균견인중량은 약 1,300톤으로서 북한연안해운의 평균적재능력인 1,000톤보다 높으며 북한철도의 수송원가는 자동차의 34%, 해상운송의 53% 수준으로 알려지고 있다. 또한 북한철도화물의 평균수송거리는 약 160km로서 자동차화물운송거리의 15배, 연안해운거리의 1.7배에 해당한다.<sup>12)</sup>

북한이 본격적으로 교통정책의 기본방향을 정립한 것은 1977년 12월에 소집된 최고인민회의 제6기 1차회의였다. 김일성은 이 회의에서 철도운송부문의 기본방침으로서 집중수송, 집합수송, 연대수송을 제시하면서 아울러 철도수송능력 향상, 전철화, 신호자동화, 차량생산, 철도 신설의 필요성을 역설하였다.<sup>13)</sup>

즉 북한은 철도가 인민경제계획 수행에 있어 중심적 역할을 수행하고 있다고 평가하면서 철도의 물질적·기술적 토대를 더욱 강화하여 인민경제의 수송수요를 원만히 보장하는 것을 철도정책의 기본방향으로 설정한 것이다.

또한 북한은 철도수송분야에 대해 사상지도와 통제를 강화하여 군대와 같은 규율과 질

10) 조선노동당출판사, 『김일성저작집』, 제1권, p. 398.

11) 조선노동당출판사, 『김일성저작집』, 제2권, p. 294.

12) 「붉은기형」전기기관차의 견인중량은 노선조건이 양호한 평의, 평부선의 경우에는 2,800톤이며 구배가 심한 평라선 구간에서는 약 1,600~2,500톤이다.

13) 북한에서 간행된 조선운수사의 정의에 의하면, “집중수송체계란 광석, 석탄을 비롯한 큰짐들을 실은 화차들로 묶어진 열차들이 도중 역들에서 짐을 실거나 부리지 않고 목적지까지 곧바로 가게 하는 수송체계이다. 또한 집합(컨테이너)수송체계란 공장, 기업소사이에 유통하는 짐을 규격화된 집합에 실어 순환시키는 수송체계이며 연대수송은 철도와 자동차, 선박 등 서로 다른 운수형태들 사이에 긴밀한 협력과 맞물려진 수송공정에 의하여 짐을 실어 나르는 수송체계이다. 박만협, 전게서, pp. 401-402.

서를 확립해야 한다고 강조하고 있다. 이것은 북한이 철도시설이 노후화되어 있어 철도사고의 위험성이 상존하고 있으며 화물수송능력이 한계에 달하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 북한은 철도부문 규율과 질서확립을 통해 철도무사고운동이나 [100일전투]와 같은 화물수송증강계획을 수립, 시행하고 있으며, 또한 철도건설을 위한 군대식 조직의 철도건설사업소 청년돌격대 등을 운영하고 있다.<sup>14)</sup>

북한의 철도연장은 1998년 말 현재 협궤구간을 포함하여 총 5,214km로 이 중 전철화 연장은 4,132km이다. 이는 1965년도와 비교해 볼 때 약 20% 정도 증가한 수치인데, 남한쪽 철도연장은 3,125km로 북한의 60% 수준이다.

〈표 IV-6〉 남북한의 철도 현황 비교

구 분		남 한	북 한
노선길이(km)		3,125	5,214
전철화	길이(km)	661	4,132
	전철화율(%)	21	79
복선	길이(km)	901	156
	복선화율(%)	29	3

자료: 교통개발연구원 내부자료.

교통수단구조를 나타내는 지표인 수송수단 분담률을 보면 화물의 경우 1993년 수송톤-km를 기준으로 북한은 철도가 92.8%를 분담하고 있어 남한 20.0%에 비해 철도의 비중이 4배 이상 더 높게 나타나고 있다. 또한 여객의 경우도 남한에 비해 철도가 2배 이상의 수송분담율을 나타내고 있다.

북한의 철도는 전철화율이 약 79%로 남한의 21%에 비해 매우 높는데, 이는 에너지공급과 지형적 특성에서 철도활용성을 높이기 위해 이루어진 조치였다. 또한 노선의 98%가 단선으로 구축되어 있으며, 시설이 노후화되고 수준이 낮아 운행속도가 매우 낮다.

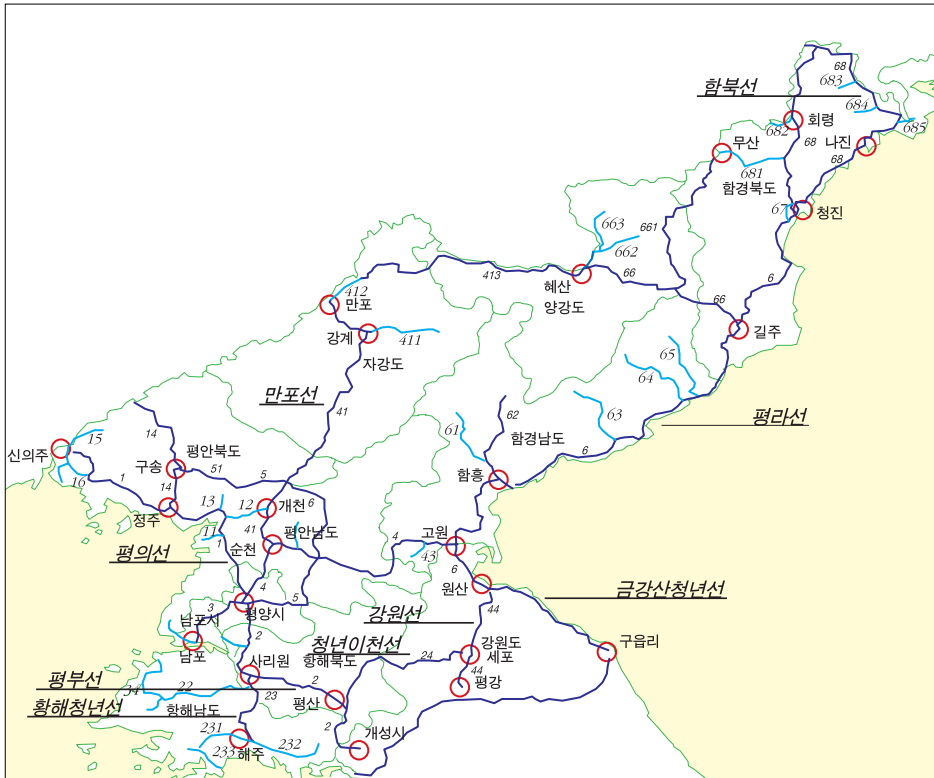
북한과 가장 밀접한 관계를 가지고 있는 중국과는 1954년 1월 25일 체결한 「중중 직통 철도운행 협정」에 의하여 동년 6월 3일 평양~북경간에 여객열차가 운행되기 시작하였다. 평양~북경간을 연결시켜주는 신의주~단동 철도 이외에 만포~집안, 남양~도문철교도

14) 북한은 1973년 3월 평양철도국 산하 평양철길대에 청년기계화기동중대를 조직한 후 함흥, 청진, 개천 등 모든 철도국 산하 철길대에 청년기계화기동중대를 조직하였다. 또한 '4.25돌격대', '피바다근위대'와 같은 이름의 작업반을 조직하여 생산성 향상을 도모하였다.

운영되고 있다. 청진~남양~도문 연결노선은 주로 청진항을 이용하여 일본과 중국의 동북3성간 중개화물을 수송하고 있다.

신의주~단동 노선은 1983년 10월부터 중국 단독으로 운영해오던 평양~북경구간에서 여객열차 운행을 개시하였다. 평양~북경간 열차의 운행구간은 평양~신의주~단동~산해관~천진~북경 등으로 총 운행거리는 1,347km이며, 소요시간은 약 22시간 20분, 주4회 왕복운행하고 있다.

〈그림 IV-1〉 북한의 철도 노선망



남양~도문 노선은 쌍방 국경연변지역 주민들의 친선교류 보장을 위해 1960년대 「국경 여행열차운행협정」을 중국과 체결하여 운행하였다가 북한주민들이 이를 이용하여 만주지역으로 탈북하는 일이 빈번해지자 북한측이 일방적으로 열차운행을 중단하고 있다. 협정

자체는 그대로 존속상태에 있다.

만포~집안 노선은 운행 내용이나 실적은 알려진 것이 없으나 이 노선을 통한 화물수송 필요시 화물열차를 비정기적으로 운행하고 있다.

러시아와 연결되는 국제철도는 1963년 홍의~두만강까지의 홍의선(9.5km)이 신설되어 함북선에서 두만강 철교를 넘어 러시아 시베리아의 극동 종착역인 핫산역으로 연결되었다. 블라디보스톡~하바로프스크~ 이르쿠츠크~옴스크 등 러시아의 시베리아 철도와 연결되어 있으며 「조·소 국경철도공동위원회」가 설치되어 상호협의를 의하여 운영되고 있다.

러시아의 화물은 주로 이 노선을 사용하는 것으로 보이며, 1987년 4월부터는 이 철도를 통해 국제 여객열차가 평양~핫산~하바로프스크~바이칼~모스크바간 10,214km의 거리를 주 2회 왕복운행하고 있으며, 출발에서 도착까지 1주일 정도 소요된다.

북한은 지리적으로 중국 및 러시아와 접하고 있어서 이 국가들과 철도망이 연결되어 있고, 이 철도를 통하여 국제화물 및 여객을 수송하고 있다. 국경철도 운영은 철도성 국제교통국에서 담당하고 있으며 신의주, 만포, 남양 및 두만강지역에는 국제운송사업소를 두고 있다.

북한의 국제철도노선으로는 해방 전에는 6개의 대중국 노선과 1개의 대러시아 노선이 운행되었으나 한국전쟁으로 3개 중국노선이 파손되어 현재는 신의주~단동, 남양~도문, 만포~집안의 대중국 3개 노선과 두만강~핫산 대러시아 노선 등 4개 연결노선만 운행되고 있다.

북한의 철도수송능력은 시설의 개선, 장비의 대형화 등으로 1980년대까지는 증가되었으나 1990년대의 경제난 등으로 현재는 정체상태에 있는 것으로 알려지고 있다.

주요 수송화물은 석탄(32%), 광석(11.8%), 건재(7.8%) 등으로 이들 화물이 전체의 50% 이상을 차지하고 있으며 이밖에 금속(5.9%), 목재(5.8%), 양곡(3.6%), 화학비료(2.9%) 등이 있다. 지역별 수송화물의 구조를 보면 평안남도가 전체 화물의 30%, 함경북도 23.7%, 함경남도 17.3%, 평안북도가 10%를 수송하고 있으며 이 4개 도가 전체 화물수송의 80% 이상을 차지하고 있다.

북한은 전국에 80여 개의 집중화물역을 지정하고 각종 하역작업을 돕는 트레일러, 기중기, 창고, 하적장 등의 부대시설을 설치해 놓고 있다. 평양, 개천, 함흥, 청진철도국에는 집중화물역이 설치되어 화물수송을 담당하고 있으나 생산지에서 역까지, 그리고 역에서 소비

지까지의 화물연계를 담당할 수송체계가 없어 많은 애로를 겪고 있는 것으로 알려져 있다.

북한내의 주요철도노선은 10여 개의 기간노선과 90여 개의 지선으로 구성되어 있다. 주요노선은 한반도의 서쪽을 연결하는 서부노선(평의선, 평부선), 동쪽을 연결하는 동부노선(평나선, 금강산청년선, 함북선), 북한의 내륙을 연결하는 내륙노선(만포선, 백두산청년선), 동서를 연결하는 동서노선(청년이천선, 평라선)으로 구분된다.

북한의 동서축의 주요 간선철도의 현황은 다음과 같다.

〈표 IV-7〉 서부노선 철도 현황

노선명	구 간	거리(km)	비고
평 의 선	평양~신의주	225	1964년 전철화
평 북 선	정주청년~청수	121	
백 마 선	백마~남신의주	44	
평 부 선	평양~개성	187	
평 남 선	평양~평남온천	90	
평 덕 선	덕천~구장청년	192	

〈표 IV-8〉 동부노선 철도 현황

노선명	구 간	거리(km)	비고
평 라 선	간리~나진	781	1992년 평양~청진간 철도중량화 공사
신 흥 선	함흥~부전호반	92	1992년 전철화
덕 성 선	신북청청년~상리	52	
허 천 선	단청청년~흥군	80	
금 골 선	여해진~금골	63	상운송~오룡리간 광석수송이 많음
함 북 선	반죽/회령~나진	327	
무 산 선	고무산청년~무산	58	무산광산의 철광석 수송용
강 원 선	고원~평강	145	
금강산청년선	안변~구읍	102	1997년 4월 개통

〈표 IV-9〉 동서노선 철도 현황

노선명	구 간	거리(km)	비고
청년이천선	평산~세포청년	141	1972년 개통
평 라 선	간리~나진	781	1965년 청진~나진간 개통



주요노선의 화물수송현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 IV-10〉 내륙노선 철도 현황

노 선 명	구 간	거리(km)	비고
만 포 선	순천~만포국경	303	
청년팔원선	구장청년~팔원청년	40	청수선과 만포선의 연결
강 계 선	강계~낭림	57	
백두산청년선	길주청년~혜산청년	142	1990년 개통(전철)
백 무 선	백암청년~무산	187	
삼지연선	위연~못가	82	김일성 전적지 답사용

〈표 IV-11〉 서부순환노선 철도 현황

노 선 명	구 간	거리(km)	비고
황해청년선	사리원청년~해주항	100	
은 울 선	은파~철광	118	은울광산의 철광수송용
배 천 선	장방~은빛	60	

#### 가) 평부선

평부선은 평양에서 개성간 187km의 노선을 말한다. 이 노선상에는 황해제철연합기업소, 2·8시멘트연합기업소, 사리원방직공장, 황북지구 무연탄종합기업소, 재령평야 및 연백평야 등이 위치해 있어 이러한 기업소, 광산, 평야지대를 중심으로 한 화물수송이 이루어지고 있다. 품목별로는 석탄이 가장 많은 비중을 차지하며 선철, 강재를 비롯한 흑색금속은 평양방향으로 수송된다.

집중화물역으로는 개성, 평산, 서사리원, 서흥, 황주, 중화 등 6개 역이 있다. 서사리원 집중화물역은 사리원시와 봉산군 일대를 담당하며 주요취급화물은 무연탄, 비료, 철강재, 원목, 석재, 모래자갈 등이다. 개성집중화물역은 개풍, 판문, 장풍군을 담당하며 주요 도착 화물은 무연탄, 원목, 비료, 소금, 강재, 시멘트 등이고 발송화물은 석재(화강석), 파고철 등이다.

#### 나) 평의선

평의선은 평양과 신의주를 연결하는 노선연장 225km의 철도노선이다. 1964년 8월에 전

구간이 전철화되고 중량레일로 교체됨에 따라 수송능력과 통과능력이 향상되었으며, 집중 화물역으로는 신의주, 용천, 동립, 정주, 신안주, 숙천, 서포 등 7개 역이 있다.

노선 경유지역에 청천강 공업지구, 신의주 공업지구와 북중 및 낙원기계연합기업소, 용암포조선소, 청천강화력발전소, 안주지구탄광연합기업소, 그리고 4개의 평야 등이 위치해 있다. 주요 수송품목은 석탄, 광석, 금속, 목재, 시멘트 등이며, 이 중 석탄은 개천지구 및 순천지구의 무연탄을 평양지구로, 구장, 개천지구의 무연탄은 신의주지구로, 안주지구의 유연탄은 청천강 화력발전소로 수송된다.

신의주 집중화물역은 압록강을 사이에 두고 중국의 단둥역과 연결되는 국경역으로 대외무역 화물을 취급한다. 주요 수출화물은 무연탄이고 수입화물은 코크스로 신의주역에서 송림선의 장천리역까지 수입 코크스가 집중 수송되어 황해제철연합기업소에 공급된다.

#### 다) 평라선

평라선은 순천-고원-함흥-단천-길주-청진을 경유하여 나진까지 연결되며 동·서교류 물동량의 85~90%를 담당한다. 6개년경제계획기간(1971~76)에 전철화가 완료되어 수송능력이 향상되었으며 집중화물역으로는 고원, 함흥, 나진 등 17개 역이 있다.

수송되는 화물의 품목은 공장, 기업소 등에서 사용되는 석탄, 광석 같은 연료 및 원료와 공장 및 기업소에서 생산되는 건재, 비료, 금속 등 대량화물이 대부분이다. 석탄은 순천지구에서 하루에 수천톤이 평양화력발전소로 수송되며, 시멘트는 순천시멘트연합기업소에서 수출항인 남포항을 비롯하여 전국 각지로 보내어진다. 금속은 김책제철연합기업소를 비롯한 동부지역의 주요 공업기지에서부터 서부지역의 주요 소비지로 수송된다.

집중화물역별 화물수송 화물을 보면 고원 집중화물역은 평라선과 강원선이 직접 연결되고 나아가, 청년이천선과 연결됨으로써 동·서부 화물을 일부 분담 취급한다. 취급품목은 수입코크스와 목재, 광석, 금속, 비료, 수산물 등이며, 코크스는 함북선의 남양역을 거쳐 중국으로부터 수입한 것을 강원선과 청년이천선을 경유 황해제철연합기업소로 수송한다. 화학비료는 함흥지구에서 황해남·북도의 평야지대로 수송되며, 양곡은 이와 반대로 황해남·북도 평야지대에서 생산, 동부지역으로 수송한다.

함흥 집중화물역은 신흥청년선 및 장진선과 연결되어 함흥공업지구의 물동량의 취급하는데 주요 도착화물은 석탄, 광석, 건재, 소금 등의 원료, 연료, 건설자재 등이며, 주요 발송 화물은 화학비료, 화학제품, 건재, 기타 공업제품 등이다.

반죽 집중화물역은 청진역과 인접해 있으며 함경북도 북부 순환선인 함북선과 연결되며, 특히 국경지역에서 중국 및 러시아와의 대외무역화물을 연계시켜 주는 중요한 역이다. 주요 취급품목은 석탄, 목재, 광석, 비료, 시멘트, 수산물 등이다. 나진 집중화물역은 함북선과 연결되며 나진·선봉 공업지구에 필요한 연료 및 원료화물과 여기에서 생산된 생산품을 각 지역으로 수송한다.

평라선의 수송체계는 동해안을 따라 나진, 청진, 김책, 함흥 등의 항구를 끼고 있어 주로 해상운수와 연계된다. 홍남항은 홍남비료연합기업소, 부령합금철연합기업소, 홍남제련소, 용성기계연합기업소를 비롯한 함흥지구 공장, 기업소들과 연결된다. 단천항은 단천마그네사공장, 단천제련소와 연결되어 있으며, 성진제강연합기업소, 성진내화물공장 등 김책지구에 있는 공장기업소들은 김책항과 연결된다. 청진제강소 및 김책제철연합기업소들은 청진항(본항·서항)과 연결되어 있으며, 두만강 일대의 물동량은 나진·선봉항에 집결되어 연대수송이 이루어지고 있다.

#### 라) 만포선

만포선은 관서지방을 횡단, 서부평야지대와 군수공업지대인 강계, 회천 등을 연결하는 노선으로 1980년에 전철화되었으며, 북한의 주요 탄광지대인 개천 및 구장지구와 기계공업의 중심지인 회천, 전천, 강계, 만포 등 공업 중심지들의 화물수송에 중요한 역할을 한다.

만포선의 기본화물은 석탄과 목재로, 석탄은 구장 탄광지대와 조양탄광 등지에서 생산되어 개천과 구장을 통해 주요 공장 및 기업소에 공급되며, 목재는 운봉지역에 ‘통나무 양육사업소’가 위치해 있어 연 수십만 톤의 목재가 만포를 경유하여 전국 각지로 수송된다.

개천 집중화물역은 만포선과 개천선이 연결되며 주요 탄광지대의 중심지에 위치해 있고 조양탄광선이 분기되어 있어 화물의 약 70%가 석탄이다. 구장 집중화물역은 청년팔원선, 평덕선이 교차되는 교통의 요지로 개천역과 마찬가지로 석탄과 시멘트 등을 취급, 발송한다.

#### 마) 함북선

함북선은 중국 및 러시아와 접해 있어 대외 화물수송에 중요한 역할을 하며 집중화물역으로는 선봉, 새별, 온성, 회령, 부령 등 5개 역이 있다. 국경에서 중국으로는 남양역과 중

국 도문역이 연결되며 러시아지역으로는 함북선의 지선인 홍의지선이 두만강역에서 하산역과 연결된다.

주요 취급화물은 석탄, 광석, 목재, 원유, 화학비료, кок스탄 등이다. 석탄은 회령탄광, 세천탄광, 무산광산, 온성탄광 등지에서 회령탄광선과 무산선을 이용하여 함북선과 연계수송되며, 광석은 무산광산연합기업소와 김책제철연합기업소에 자철정광을 공급된다. 목재는 두만강역에서 들어오는 화물을 각 지역으로 수송된다. 대외무역화물은 자철정광, 마그네사크링카, 유색금속 및 유색금속정광이 주요 화물이다.

회령 집중화물역은 회령탄광선의 분기역으로 회령탄광선뿐만 아니라 궁신, 세천, 동포, 성평 등 인접한 탄광에서 생산되는 생산품을 각 지역으로 발송하며, 주요 취급품목은 석탄과 광석이다.

부령 집중화물역은 고무산역과 인접해 있어 무산선에서 취급되는 화물과 철송역에서 수송되는 자철정광을 발송하고 있으며, 고무산시멘트공장에서 생산되는 시멘트도 주요 취급화물이다.

온성 집중화물역은 남양역과 인접해 있으며 중국과의 수출입화물을 취급하는 중요한 역으로 주요 수입화물은 кок스탄이고 수출화물은 자철정광, 활석분, 강재, 수산물 등이다.

두만강역은 러시아와의 무역을 중계한다. 주요 수입화물은 목재와 원유이고, 수출화물은 마그네사크링카, 화학비료, 강재, 유색금속 및 유색금속정광이다. 두만강역으로부터 수입된 화물은 나진·선봉까지 연결되어 해양운수와 연대 수송되고 있다.

### 3) 도로

북한의 도로는 철도의 보조적인 기능을 하고 있으며, 주로 단거리 운송에 이용되고 있다. 북한에서는 도로를 ‘인민경제의 중요 구성부분이며, 수송수요의 보장, 경제건설, 인민에게 생활편의를 보장해 주는 수단’<sup>15)</sup>으로 인식하고 있다.

북한은 도로건설의 원칙으로 ‘산간지대의 교통문화해결, 농촌의 기계화실현, 농경지를 침범하지 않는 도로건설’로 삼고, 이와 아울러 도로 운송은 30km 이내의 단거리 운송에 국한한다는 원칙<sup>16)</sup>을 수립하였다. 북한이 본격적으로 도로정비에 착수하게 된 배경에는 북한

15) 교통개발연구원(1998), 「통일 대비 남북한 종합교통망 구축계획」, p. 88.

16) 상계서, p. 89.

지역내의 도로가 대부분 일제 때 건설된 도로로서 정상적인 기능을 수행할 수 없는 기형적인 구조를 갖고 있었기 때문이다.

철도와 마찬가지로 북한내의 도로는 일제가 식민지 착취를 위해, 물자수송용으로 또한 군사목적에서 건설하였다. 따라서 남북분단 초기의 북한도로망은 남북으로 관통하는 간선 도로와, 그것을 항구도시들과 연결시키는 단거리 노선들이 대부분이었다. 이와 같은 배경 하에 북한은 도로의 복구 및 내륙지역의 도로와 교량건설을 추진해 왔다.

1980년대까지 북한의 도로는 주요 철도역이나, 항구 등을 잇는 연결교통으로써 보조수송수단으로 활용되고 있고, 철도나 수운망이 없는 지역에 한하여 장거리수송을 담당하도록 한다는 기본입장에서 정책이 추진되었다. 그러나 최근 북한은 도로수송의 중요성을 강조하는 등 그동안의 철도 위주의 교통정책에서 탈피하고 있다.

북한은 도로운송이 기동성 및 운행속도가 높으며 원하는 시간에 수송이 가능한 교통수단이라고 평가하고 있다. 또한 도로운송은 주로 가까운 거리 약 150~200km 수준에서 수송원가가 저렴하고 도로 건설비가 철도 건설비에 비해 수십분의 1에 불과하다고 밝히고 있다.<sup>17)</sup>

북한은 지난 1990년의 『조선중앙연감』 등을 통해 북한의 도로총연장(1~6급도로)이 약 75,500km라고 밝히고 있다. 그러나 자동차의 양방향 통행이 가능한 4급도로 이상을 대상으로 할 경우, 북한의 도로총연장은 약 23,300km로 볼 수 있다. 북한의 고속도로는 6개 노선 총 661km로서 아스팔트 또는 콘크리트 포장이 되어 있다. 1998년부터 건설을 추진한 제2의 평양~남포 고속도로가 2000년도에 완공되었는데, 총길이 46.3km, 차도폭 48m의 12차선 아스팔트 고속도로인 것으로 알려지고 있다.

북한의 1급도로는 10개 노선(평양~개성, 평양~남포, 평양~원산, 평양~신의주, 평양~만포, 원산~나진, 북청~혜산, 사리원~해주, 원산~고성, 원산~김화)이 있다. 주요 포장구간과 비포장구간이 혼재되어 있으며 평양~개성, 원산~고성, 사리원~해주 구간이 대부분 포장되어 있다. 평양~개성간 1급도로는 평부선 철도노선과 거의 평행하게 설치되었으며, 약 70여 개의 교량이 있다. 사리원에서 사리원~해주간 1급도로가 분기되며 평산회천, 평산~해주, 개성~해주, 황주~송림, 금천~마전 등 5개의 2급도로가 분기되고 있다. 이 노선의 주요 화물은 농산물, 비료, 광석 등이다.

17) 북한 과학원 지리학연구소, 『조선지리지전서』(20권, 운수지리), p. 259.

평양~신의주간 1급도로는 청천강 및 대령강 교량을 포함한 100여 개의 교량을 통과하고 있으며, 신안주~개천, 신안주~남포, 박천~초산, 정주~삭주간 등 4개의 2급도로가 분기하고 있다. 이 노선의 주요 화물은 농산물과 비료이다. 1급도로의 경우에도 노폭이 협소하고 굴곡이 심하며 교량, 터널 등의 노후가 심각한 상태이다.

북한의 도로연장은 1970년 20,000km에서 1998년 23,407km로 28년 동안 17%가 증가되었다. 같은 기간 남한의 도로연장이 1970년 40,244km에서 1998년 86,990km로 두 배 이상 증가한 데 비해 이처럼 도로건설이 저조한 실정이다.

북한의 도로연장은 <표 IV-12>에서 나타나듯이 1970년 기준 20,000km에서 1998년 23,407km로 28년 동안 17%가 증가되었다. 같은 기간 남한의 도로연장이 1970년 40,244km에서 1998년 86,990km로 두 배 이상 증가한 데 비해 이처럼 도로건설이 저조한 데는 여러 가지 원인이 있을 수 있으나, 북한의 교통정책이 철도 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 판단된다.

<표 IV-12> 북한의 도로연장 추이

(단위: km)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
연 장	20,000	20,670	21,000	21,735	23,000	23,339	23,369	23,377	23,407

주: 5·6급도로를 제외한 수치임.

자료: 통계청(1999), 「남북한 경제사회상 비교」, p. 75.

1964년 6월 북한은 도로정비 및 관리사업의 효율화를 위해 도로를 6개 등급으로 나누는 한편 도로별로 관리의 책임한계를 규정하였다.

1급도로는 중앙과 도청소재지를 연결하는 도로이며, 2급도로는 도청소재지와 도청소재지를 연결하는 도로, 3급도로는 도청소재지와 군청소재지, 또는 군청소재지와 군청소재지를 연결하는 도로이다. 4급도로는 군청소재지와 리를 연결하며, 5급도로는 리와 리를 연결하는 도로, 6급도로는 마을과 마을을 연결하는 도로를 말한다.

도로관리 주체를 살펴보면, 중앙정부가 고속도로와 1~3급 간선도로를, 지방정부가 4~6급 지방간선도로를 관리한다.

1982년 기준으로 북한의 총 도로연장은 60,538km인데, 이 가운데 자동차도로로 사용이 어려운 차선평 2.5m 이하인 4급 이하의 도로가 전체의 79%를 차지하고 있다. 북한의 도로

〈표 IV-13〉 등급별 도로연장 현황(1982년)

등 급	노 선 수	길 이(km)	구 성 비(%)	포장길이(km)
고속도로	7	682.0	1.1	682.0
1 급 도로	10	2,289.7	3.8	921.4
2 급 도로	29	4,299.6	7.1	283.3
3 급 도로	145	5,939.3	9.8	386.8
4 급 도로	638	8,334.2	13.6	203.3
5 급 도로	-	7,697.4	12.6	41.4
6 급 도로	-	31,744.5	52.0	46.9
합 계		60,986.7	100.0	2,565.1

자료: 『조선지리지전서(경제지리)』, 1988, p. 336.

건설이 저조한 현실에 비추어 볼 때 이러한 사정은 그다지 개선되지 않았으리라 판단된다.

북한은 도로의 역할을 자동차수송을 더욱 촉진해 공장, 기업소 등에 필요한 원료, 자재, 설비를 공급하여 생산과 건설을 정상화시키는 것과 생산과 소비의 긴밀한 연계와 균형을 보장해 주는 것, 그리고 도시와 농촌지역간의 정치, 경제, 문화적 연계를 보장하여 지역간 격차를 해소시키기 위한 것이라고 언급하고 있다. 또한 도로는 그 나라의 문화와 기술 발전수준을 평가하는 주요한 척도의 하나이며 북한의 경제, 문화발전에 중요한 역할을 수행하고 있다고 평가하고 있다.<sup>18)</sup> 즉 북한은 도로를 ‘인민경제의 중요 구성부분’이며 ‘수송수요의 보장, 경제건설, 인민에게 생활편의를 보장해 주는 수단’으로 인식하고 있는 것이다. 여기에서 간과해서는 안 될 것이 있는데 그것은 북한이 도로를 전쟁승리의 중요조건으로 공언하고 있다는 사실이다. 북한은 “도로가 발전하면 할수록, 도로가 잘 정비되어 수송조작이 유리하면 할수록 전선과후방과의 연계를 강화하며 군사활동의 높은 기동성을 보장하여 전쟁승리에 더욱 유리한 조건을 마련하여 준다.”고 말하고 있다.<sup>19)</sup>

김일성은 ‘산간지대의 교통문제 해결, 농촌경리의 기계화 실현, 농경지를 침범하지 않는 도로건설’이라는 도로건설의 원칙을 몇 차례 언급한 적이 있다. 이와 같은 김일성 교시는 북한 도로정책의 기본이 되었다.

북한은 본격적으로 도로정비에 착수하게 된 배경은 주로 일제시대에 건설된 북한지역 내의 도로가 기형적인 구조를 갖고 있다고 판단하였기 때문이다. 북한의 조선교통운수사

18) 김준기, 리충관, 오무일, 『조선교통운수사3』(자동차운수편), p. 11-12

19) 김수연(1992), 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』, 사회과학출판사, p. 107

에서는 북한정권 건국 직후의 도로현황을 다음과 같이 기술하고 있다. “도로부문에서의 일제식민지 통치의 후과는 도로망 형성과 그 기술상태에서 가장 흑심하게 그리고 집중적으로 나타났다. 자원과 농산물을 약탈하고 대륙침략을 감행할 목적 밑에서 일제는 북남으로 관통하는 간선도로와 그것을 항구도시들과 연결시키는 도로, 즉 대륙과 일본을 연결시키는 도로만을 건설하였다. (중략) 일제식민지 시기 우리나라의 도로들은 북과 남으로 관통하는 외줄기의 도로와 동서 양해안에 편중되어 있는 불필요하고 편파적인 도로들이었다.”(조선교통운수사3, p. 30) 이와 같은 상황하에서 북한은 본격적으로 도로의 복구 및 내륙지역의 도로와 교량건설에 착수했던 것이다.

김일성은 1964년 6월에 개최된 내무성 및 도시경영성 일군협의회에서 도로정비 및 관리사업의 효율화를 위해 도로를 6개 등급으로 나누는 한편 도로별로 관리의 책임한계를 규정하도록 지시하였다. 이에 따라 북한의 전 일반도로는 6개 등급으로 분류되었다. 북한의 도로별 정의에 의하면 1급도로는 중앙과 도 사이, 2급도로는 도와 도 사이, 3급도로는 도와 군, 군과 군 사이, 4급도로는 군과 리 사이, 5급도로는 리와 리 사이, 6급도로는 ㄹ안의 마을과 마을을 연결하는 도로를 말한다.<sup>20)</sup> 한편 도로관리 주체를 살펴보면 고속도로는 중앙정부가, 1, 2, 3급도로는 도가 관리하고 있으며 4·5급도로는 군이, 6급도로는 리에서 관리하고 있다. 도로의 등급별 구조는 <표 IV-14>와 같다.

<표 IV-14> 북한의 도로 등급별 구조

등급	대상도로	차선	차선평(m)	노면폭(m)	1일통과차량대
1	중앙과 도간 연결도로	20이상	3,50이상	1,50이상	3,500이상
2	도와 도간 연결도로	2	3,5	1,0	1,500~3,500
3	도-군, 군-군 연결도로	2	3,0	0,75	500~1,500
4	군과 리간 연결도로	2	2,75	0,5	200~500
5	리와 리간 연결도로	2	2,5	-	100~200
6	마을과 마을간 연결도로	1	-	-	100 미만

자료: 내외통신(1988, 11, 25), 제616호, 국토개발연구원(1992), 『북한의 국토개발편람』, p. 402로부터 재인용.

1997년 말 현재 북한의 도로 총 연장은 약 76,000km, 이 중 4급 이상의 도로는 약 23,000km 인 것으로 알려지고 있다.<sup>21)</sup> 또한 북한의 고속도로는 평양~순안, 평양~원산, 평양~남포,

20) 김수연, 전게서, pp. 114-115.

21) 북한은 1990년도 조선중앙연감에서 북한의 도로 총 연장을 75,500km라고 밝히고 있다. (『조선중앙연감』, 1990, p. 147)



평양~개성, 평양~회천, 원산~금강산, 사리원~신천간 7개 노선이 있으며 총 연장은 682 km이다. 북한의 도로망은 크게 5개축으로 구분할 수 있다. 서해축노선으로서는 판문점~개성~금천~사리원~황주~중화~평양~순안~숙천~정주~용천~신의주를 잇는 노선과 해주~재령~남포~평원을 연결하는 노선이 있다. 동해축노선은 고성~원산~함흥~성진~길주~청진~나진~웅진~아오지~온성을 잇는 노선과 평강~원산~함흥~청진~속사리~후창을 연결하는 노선이 있으며 동서연결축 노선으로는 평양~원산간 고속도로, 장산곶~송화~장연~남포~평양~강동~양덕~덕원을 연결하는 노선을 들 수 있다. 한편 북부내륙축 노선으로는 평양~이천~곡산~양덕~회천~초산간 노선과 신북청~갑산~혜산간 노선, 용잠리~태천~상용평~무산간 노선이 있다. 이밖에 압록강과 두만강을 따라 북한 북부의 동서를 연결하는 신의주~수봉~초산~만포~후창~혜산~회령~온성을 연결하는 동서국경축이 있다.

〈표 IV-15〉 북한의 간선도로망 현황

구 분	내 용
서해축노선	한국의 국도 1호선과 연결되어 있으며 서해안고속도로와 연결가능한 노선으로 중국과 연계됨. 판문점~개성~평양~정주~신의주 연결노선과 해주~남포~평원 연결노선이 있음
동해축노선	한국의 7번국도와 연결가능한 노선으로 북부내륙축 노선이 분기되고 있음. 나진, 선봉지역과 신포 경수로사업지역, 금강산관광지역을 지나는 노선으로 중국 동북부와 러시아와 연계됨.
동서연결축노선	북한의 동서를 연결하는 도로는 평양~원산간 고속도로와 장산곶~남포~평양~양덕~덕원간 도로가 있음. 북한 중앙부를 남림산맥이 관통하고 있어 도로가 협소하며 구배가 심함.
북부내륙축노선	북한이 자원개발을 위해 본격적으로 개발한 노선으로 도로의 대부분이 비포장도로임. 국도 3호선과 연결되는 평강~초산간 도로와 평강~후창간, 신북청~혜산간, 용잠리~무산간 도로가 있음.
동서국경축	북한과 중국 국경을 따라 연결되어 있는 신의주~초산~혜산~온성간 도로는 산악지역과 국경지역을 연결하는 기능을 갖고 있음. 대부분 비포장도로이며 도로폭은 4~8m, 차선은 1~2차선임.

자료 : 『조선지리지전서(경제지리)』, 1988, p. 336.

북한은 각종 도로의 건설 및 보수에 군대와 노동자, 그리고 노동당당원을 동원하고 있다. 김일성은 1974년 평양-원산간 고속도로 건설공사부터 군인들을 고속도로 공사에 투입하기 시작하였고<sup>22)</sup> 지방의 1~6급도로에는 당원과 노동자 등이, 임산도로는 임산사업소 노동자와 기술자가 투입되고 있다.

22) "김일성 동지께서는 고속도로건설계획안을 보여주시고 그것을 실현하기 위한 영예로운 과업을 인민군 군인들에게 맡겨주시었다. 고속도로를 건설할데 대한 당의 전투적 명령을 받은 인민군군인들은 평양~원산 사이 고속도로건설계획안에 따라 1974년 3월 고속도로건설에 착공하였다." (김수연, 전거서, p. 110)

또한 북한은 도로관리기관과 군중동원을 통해 도로관리를 하고 있다. 북한은 1978년부터 고속도로전담기구를 설치하는 한편 주요 간선도로(1~4급)에는 해당 관리원을 배치하여 도로를 관리하고 있다. 5~6급도로는 해당 협동농장과 국영목장이 관리하고 있으며 혁명전적지도로는 해당관리기관이 관리하고 있다. 이밖에 북한에는 1년에 2주간씩 도로애호주간이 설정되어 있어 매년 3~4월, 9~10월 중에 한주간씩 주민 전체가 도로보수사업에 참가하여야 한다.<sup>23)</sup> 이와 같은 도로애호주간의 도로보수사업은 사회안전부 주도로 실시되고 있으며 지도원이 현지에 파견되어 기술지도를 하고 있다.

#### 4) 항만

북한은 한반도의 분단으로 인해 동해와 서해와의 연결이 곤란한 지리적인 한계를 갖고 있다. 즉 북한의 동해안과 서해안을 연결하는 해상수송로는 대한해협을 통과해야 하기 때문에 동서해안의 운항은 거의 불가능한 상태이다. 따라서 1960년대 이전의 북한 해운항만 정책은 기존 항구의 개, 보수 수준과 제한된 연안해운에 머물렀다.

그러나 북한은 1961년에 수립된 인민경제발전 7개년계획에서부터 해운, 항만부문에 대한 집중투자를 하기 시작했다. 북한은 7개년계획기간에 해상운송부문의 목표를 “연해수송을 보장하고 철도와의 연대수송을 확대하며 특히 우리나라 선박에 의한 대외무역을 발전시킬 것이다. 남포, 홍남, 청진, 원산, 단천 등 중요항구를 현대적 시설로 개선 확장하여 대형 선박들이 출입할 수 있도록 할 것”에 두고 과감한 투자를 하였다.

또한 대외무역이 확대되기 시작한 1970년대에는 원유수입의 급증에 따라 원유수송전용 부두의 신설과 항만의 적재 및 보관시설의 확충에 힘을 쏟았다.<sup>24)</sup>

북한은 이 같은 기본목표하에서 기존 무역항들을 정비, 보강하면서 나진, 송림, 해주 등의 무역항을 새로 지정하였으며 자체적으로 화물선 건조에 착수했다. 그 결과 북한은 1990년 조선중앙연감을 통해 1980~89년의 10년간 무역항 화물통과능력이 6배 증가하였으며

23) 1978년, 김일성은 도로건설 및 보수사업에 군중을 동원할 것을 지시하고 있다. “길닦는 사업은 전군중적으로 하여야 합니다. 자동차를 가지고 있는 모든 기관, 기업소는 물론이고 인민들도 자기들이 사는 고장의 길을 늘 닦도록 하여야 하겠습니다.”(김일성저작집 23권, p.198)

24) 김일성은 1975년 6월 당중앙위원회 정치위원회, 정무원 연합회의에서 “우리나라 항들이 아직 일제 때의 때를 완전히 벗지 못하였다”고 지적하면서 “나라의 국제적 권위가 높아지고 있는데 대외무역을 발전시키기 위하여서는 항을 잘 꾸려야 한다”고 지시하였다.

선박의 적재능력은 수십배로 늘어났다고 발표하였다.<sup>25)</sup>

북한의 항만 현황은 무역항 8개, 원양 수산 기지항 5개, 어항 30여 개가 있다. 이 중 무역항은 청진, 나진, 선봉, 홍남, 원산, 남포, 송림, 해주항이다. 1998년을 기준으로 항만시설 현황은 부두시설이 15.6km(청진 5.3km, 남포 1.9km, 나진 2.3km 등), 하역능력 3,500만 톤(남한의 8.4%), 화물취급량 1,600만 톤(남한의 2.1%) 수준이다. 그러나 항만시설이 노후되어 철도이용률(90%) 및 도로이용률(7%)에 미치지 못하는 3% 수준으로 미약하다. 대외 교역관계에서도 북한은 항만시설 노후로 남북한 교역시 물류비용이 과다하여 교역확대에 장애요인으로 등장하고 있다.

북한의 해안선은 약 3,000km에 이르나 지형적인 특성으로 동서로 완전히 분리되어 있어 연안 해운에 의한 유기적 해운수송이 물리적으로 불가능하며, 주요 교역대상국과는 육로 수송이 가능하기 때문에 해운산업이 매우 낙후되어 있다. 항만시설은 컨테이너 화물을 취급할 수 있는 다목적 부두가 전무하며, 하역시설도 자동화되어 있지 않다. 시설관리측면에서도 낙후성을 면치 못하고 있으며, 항만관리에 있어서도 통제기능의 미비와 수송정보의 부족으로 취급화물이 하역능력보다 훨씬 적은 경우에도 적체현상이 발생하는 것으로 알려져 있다.

#### 가) 청진항

청진항은 함경북도 청진시에 위치하고 있으며 1930년대에 건설된 항구이다. 또한 청진항은 동항과 서항으로 분리되어 있으며 북한의 화물, 대외무역의 중심이 되고 있다. 청진항은 다른 항구에 비해 육상교통망이 발달되어 있어 철도망과 도로망이 항구와 직접 연결되어 있다. 철도는 청진-나진간, 청진-온성간의 순환철도망에 의해 러시아 및 중국과 연결되어 있으며 러시아로부터의 혼합선(광궤, 표준궤 4본의 레일)이 청진까지 부설되어 있다.<sup>26)</sup> 청진항은 중국발 일본향 화물도 취급하고 있어 국제복합운송의 거점으로도 부상하고 있다.

청진항의 총부지 면적은 1,013,750㎡(동항: 192,500㎡, 서항: 821,250㎡)로서 선박정박 지로부터의 거리는 동항이 1.8해리(3,334m), 서항이 1~2해리(1,852~3,704m)이다.

청진항의 화물처리능력은 동항과 서항을 합쳐 연간 800만 톤으로 알려지고 있으나 800

25) 조선중앙연감, 1990년판, p.148 참조.

26) 청진과 주요 국경역과의 거리는 청진~남양 146km, 청진~삼봉 96km, 청진~두만강 120km이다.

만 톤까지 처리하기 위해서는 설비를 근대화하여야 한다. 현재의 능력은 300만~350만 톤 수준인 것으로 알려지고 있다.

#### 나) 나진항

나진항은 함경북도 나진시에 위치하고 있으며 1938년, 일제에 의해 건설된 항구이다. 항만부지면적은 38ha이며 보관시설은 창고 2.8ha, 야적장 17.7ha를 포함, 총 20.3ha이다. 또한 철도인입선은 16km로서 러시아철도와 규격이 같은 광케레일이 11.7km 부설되어 있다. 북한정권 수립 후 1965년부터 소련이 전용부두로 사용해 왔으나 1974년에 무역항으로 개항되었다. 나진항은 3개의 부두, 10개 선석으로 이루어져 있으며 부두는 철근 콘크리트의 케이슨공법으로 건설되었다. 수심은 9.7m, 1만 톤급 선박의 접안이 가능하다. 나진항의 하역능력은 연간 300만 톤이나 실제 취급량은 11만 톤이다.

북한은 나진항개발계획을 2단계로 구분하여 진행시키고 있다.

1단계 개발계획은 나진항의 하역설비, 항만서비스업무, 저장시설의 근대화를 통해 하역능력을 1,000만 톤으로 증대시킨다는 것이다. 즉 1호부두의 하역능력을 120만 톤으로, 2호부두는 380만 톤, 3호부두는 500만 톤으로 확대하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

한편 2단계 개발계획은 나진항의 4호, 5호, 6호, 7호부두를 건설하고, 야적장 50ha, 철도인입선 14km, 창고 2.7ha, 컨베이어라인 700m를 설치한다는 것이다. 또한 1만~20만 톤급 선박이 접안가능한 부두의 건설하며, 철광석·석탄 1,200만 톤, 컨테이너 800만 톤 등 총 2,000만 톤의 화물처리능력을 갖춘다는 것이 북한의 중장기 개발계획이다.

#### 다) 홍남항

홍남항은 함흥시 동남쪽 약 20km 거리에 위치하고 있으며 1927년부터 건설하기 시작하여 1930년에 완공되었다. 홍남항의 지리적 위치와 자연조건은 다른 항과 비교하여 매우 양호하다. 지형적으로 풍랑의 영향을 받지 않으며 항구의 면적이 비교적 넓은 편이다. 또한 간만의 차가 30cm 내외에 불과한 동해안 천혜의 항으로 선박정박지는 항구 동남쪽 약 10해리 되는 곳에 있다.

홍남항은 4개의 부두가 있다 만톤급 화물선이 정박할 수 있으며 전 항구에 만톤급 화물선 3척, 3,000~4,000톤급 화물선 2척이 동시에 정박할 수 있다.

항구내에는 안벽에 5대의 기중기(대형은 10톤, 소형은 2톤)가 있으며 또 소형의 하역기

계가 비교적 많다 총면적 2만㎡의 창고 3개, 시멘트 바닥에 25,000㎡의 야적장, 2개의 전용 철도선이 있다.

이 항구의 주요 수출물자는 주로 마그네슘, 비료, 시멘트, 강재, 기계 등이고 수입물자는 주로 임회토, 쿠바사탕, 러시아 경공업산품이다.

#### 라) 해주항

해주항은 황해남도 해주시 서남쪽에 위치하고 있으며 인천항에서 200km 떨어져 있다. 이 항구는 북한에서 새로 개발한 대외 무역항구이며 1973년 9월 1일에 개항하였다.

이 항구는 부두가 하나이며 길이가 300m, 밀물시 수심은 12m, 썰물시 수심은 7m이다. 묘박지는 물결이 급하고 바람이 세차서 모래밀의 닻이 쉽게 이동하여 조건이 나쁘다. 해주항의 설비로서는 10톤급 안벽기중기 2대와 2톤 안벽기중기 3대가 있고 야적장 한 개가 있다. 또한 전용철도선이 직접 안벽에 설치되어 있다. 이 항구의 주요 처리 화물은 시멘트이다.

#### 마) 송림항

송림항은 남포항 동북방향에 있는 항구로서 항구 주위의 수심은 18m, 중심 수심은 23m 내외이다. 썰물시 수심은 약 9m, 중심항로의 수심은 15m이며 만톤급 선박이 항구 안에 정박하지만 조수의 영향을 받는다.

송림항에는 3개의 부두가 있다. 한 개는 생철 전용부두고 다른 한 개는 석유 전용부두로서 만톤급 선박이 정박할 수 있다. 밀물시에는 1.5만~2만 톤급 선박이 들어올 수 있기 때문에 북한은 송림항을 원료 반출입 항구로 발전시킨다는 계획이다.

이 항구에는 기중기 2개가 있고 그 중 한 개는 18톤급이다. 항만시설로는 1천 톤 중유탱크 3개, 5천 톤 중유탱크 1개, 송유관 3개가 있다.

#### 바) 남포항

남포항은 평양시 서남 약 70km 거리에 있으며 대동강 하류에 위치해 있는 항구이다. 남포항의 조차는 1.6~6.3m, 밀물시의 수심은 12~13.5m로서 북한 서해안에서 가장 큰 국제 무역항구다. 남포항은 동서 부두로 나뉘어져 있고, 두 부두는 콘크리트 수직안벽식 부두다. 동쪽 부두는 안벽길이가 약 300m, 부두 옆의 수심은 썰물시 5.3~8.9m이며 서쪽부두

는 안벽길이가 약 250m, 수심은 썰물시 약 7m이고 주로 외국선박이 정박한다.

남포항은 9개 부두와 5개 정박장이 있으며 동시에 만 톤급 화물선 3척과 3천 톤급 화물선 2척이 정박할 수 있다. 항구 동쪽에는 석탄부두가 있는데 이곳의 최대수심은 10m로서 1만 톤급 화물선이 정박할 수 있다. 주요 처리화물은 무연탄, 시멘트, 강재, 트랙터, 각종 기계설비, 경공업품과 농부산물이다.

북한은 제2차 7개년계획기간에 남포항에 대한 전면적인 확장을 추진하여 항구준설과 함께 항구내의 기업들을 전부 이전하고 동쪽부두 남단의 등대가 있는 곳으로부터 강을 따라 동쪽의 석탄부두까지 전부 방파제를 쌓고 야적장을 확대했다. 남포항 인근 섬에는 양곡 전용부두를 새로 건설했으며 남포항에서 약 8km 떨어진 용남리에다 현대화 부두를 새로 건설했다. 대동강에다 대형의 강뚝을 쌓아 수위를 높여 선박이 직접 평양시에 진출입이 가능하도록 하였다.

〈표 IV-16〉 북한의 8대 무역항 시설

항명	부두연장 (m)	주요장비	비 고
청 진	5,270	15톤급 크레인	1974년 시설과 장비보강, 1983년 중국의 대일중개무역
흥 남	1,630	10톤급 일반 및 갠트리 크레인	10톤 갠트릭레인 보유 1960년 무역항으로 개항
나 진	2,280	15톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출창고)
원 산	2,250		1976년 무역항으로 개항 군항으로 이용되고 있음
남 포	1,890	5톤급 크레인, 해상크레인	평양과 고속도로 전기철도로 연결, 동항은 석탄부두로 이용
해 주	1,350	10톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항
송 림	700	18톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항 송림제철소 전용부두
선 봉	600		석유도입항으로 개발

주: 괄호 안은 북한 전체 하역능력.

자료: Lloyd(1996), "Ports of the World".

#### 다. 사회간접자본 관리의 문제점

북한의 사회간접자본은 현재 적정한 유지보수의 미흡으로 인한 시설의 노후화 진전, 가

동을 저하로 인한 경제적 효율 저하 등이 가장 커다란 문제점으로 지적되고 있다. 부문별 문제점 등을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 전력

북한의 수력발전소들은 노후화된 전력 설비 및 잦은 고장으로 인해, 실제 가동되고 있는 설비 이용률도 압록강과 두만강 수계 모두 약 20% 수준인 것으로 알려지고 있다. 특히 함경도지역의 발전시설들은, 일제하에 건설된 노후시설이 많아 실제 발전능력은 떨어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

압록강 수계에서 생산되는 전력은 북한의 인구밀집지역이며 주요 공업지역인 평양, 남포, 개성지역과 신의주지역 등에 공급되고 있기 때문에, 적기에 적절한 수준의 발전이 이루어지지 않을 경우에는 북한산업 전반에 미치는 영향은 지대하다. 따라서 현재 중국과 공동관리하고 있는 압록강 수계 발전설비의 전면 개·보수 및 새로운 전력자원의 개발이 필요하며, 필요시에는 북한과 중국 이외의 관련국가들이 다자간 협력사업으로 시설을 개보수하여 투자비율에 따라 전력사용권을 갖는 방안도 바람직할 것이다.

북한의 화력발전소는 석탄을 연료로 사용하고 있으나, 전력 부족 및 채탄설비의 낙후로 인해 석탄의 적기 공급이 이루어지지 않고 있다. 또한 설비의 고장률이 높고 과부하에 따른 발전설비의 노후화로 발전능력이 급감하는 것으로 나타나고 있다. 북한의 화력발전소는 시설 대부분이 러시아의 지원하에 건설되었기 때문에 러시아를 포함하는 관련국가간 컨소시엄방식의 개보수(러시아가 발전기 및 배선설치, 남한은 설비 부품 공급 및 건설공사, 북한은 노동력 공급 및 일반 발전소 토목 공사를 분담) 방식도 검토될 수 있을 것이다.

이와 더불어 현재 북한의 주요 공장에서 설치하고 있는 폐열을 이용한 공장화력발전소 건설사업을 확대하여 북한에 생산시설을 갖추고 있는 남측의 교역업체들도 긍정적으로 참여하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 2) 철도

철도망의 경우에는 남북한간의 단절구간인 경의선과 동해선 복구에 따라 이 노선과 연계되는 평의, 평부선축과 평라선, 청년이천선의 애로구간 정비가 시급히 이루어져야 할 것

이다. 또한 중국, 러시아와의 연결노선인 만포선과 함북선, 평양과 남포를 연결하는 평남선 등의 정비가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

이 구간에 대해서는 노선별 물동량 추이를 분석하여 단선인 상태에서의 개·보수대상 노선, 단선인 철도를 복선화하는 노선, 단선 전철화구간을 복선전철화 노선으로 구분하여 단계별 추진계획을 수립하여야 할 것이다.

특히 평의, 평부축의 복선 전철화와 중국과 연결가능한 만포선, 평북선과 서해안개발과 관련된 황해청년선, 자원수송을 위한 개천선, 덕현선, 무산선, 은율선의 개보수는 시급한 것으로 판단된다.

이와 아울러 통신 및 신호체계의 정비, 화물의 이동현황 및 공차현황 등을 파악할 수 있는 정보체계의 구축도 이루어져야 할 것이다.

### 3) 도로

도로부문에서는 남북한간의 6개 단절구간인 국도 제1호선(목포~서울~신의주), 3호선(남해~서울~초산), 5호선(마산~춘천~원산), 7호선(부산~속초~함흥), 31호선(울산~양구~안변), 43호선(화성~서울~고성)의 연결과 나진~원정간 도로, 평양~개성간 고속도로, 평양~원산간 고속도로, 청진, 원산, 남포, 해주, 나진항만 연결 배후도로에 대한 정비가 최우선적으로 추진되어야 할 것이다.

서해축의 경우, 개성~평양간 고속도로와 평양~안주간 고속도로가 정비되어야 하며, 안주~신의주간 기존 1급도로를 편도 2차선의 고속도로로 건설하여야 한다. 동해축의 경우에는, 금강산~원산간 고속도로를 정비하고, 원산~온성간 기존 도로를 확장하여 고속도로화해야 한다. 동서횡단축의 경우에는 평양~원산간 고속도로를 확장하고, 북부내륙축은 안주~희천간, 희천~만포간 기존 도로를 포장, 정비하여야 할 것이다. 또한 남포항의 배후도로망인 송림~황주간의 2차선도로도 정비하여야 할 것이다.

### 4) 항만

북한의 항만부문 문제점은 항만 하역능력 확충을 위한 시설의 정비이다. 따라서 단기적으로는 하역장비 설치 및 준설, 그리고 운영시스템 설치가 요청된다. 특히 무역항의 경우



에는 컨테이너 하역장비(Mobile Habor Crane, Top-lifter 등)와 다목적 부두 하역장비(다목적 크레인, 지게차 등)가 전무한 실정이다. 또한 낮은 수심으로 선박접안이 제약받고 있기 때문에 대규모 준설이 필요하며 전근대적인 항만운영시스템 운영으로 인해 비효율적인 항만운영이 이루어지고 있다.

북한은 중장기적으로는 주요 무역항을 정비하고 항만의 특화개발을 적극 추진하여야 할 것이다. 또한 대외교역을 위한 대형 컨테이너 전용항을 개발하여 러시아, 중국화물을 중계처리하는 기지로 활용하여야 할 것이다.

## 2. 북한 정보통신분야의 현황

정보통신분야는 국민경제의 근간을 이루는 사회간접자본의 성격을 가지고 있으며 경제 각 부문의 생산성에 직접적인 영향을 미친다. 정보통신의 발전은 제조, 유통, 금융 등 산업 부문간의 네트워크를 형성·확대해 산업분야의 경쟁력을 향상시키고 기업활동의 효율성 증대에 기여한다. 또한 정보통신산업은 통신서비스의 제공과 정보통신장비의 제조 등을 통해 그 자체로서 높은 부가가치를 창출하고 있으며 고도성장의 잠재력을 내재하고 있다. 따라서 정보통신분야가 전체산업에서 차지하는 비중은 증가하고 있으며 경제성장을 주도하는 핵심산업으로 성장하고 있다.

정보통신산업은 컴퓨터와 통신기술의 결합과 같은 기술혁신과 관련기술간의 융합이 지속적으로 이루어지면서 단순한 정보의 처리 및 전달이라는 기능을 넘어서 다양한 용도와 형태로 고도화된 정보의 저장·가공·전송의 영역으로 확대되었다. 특히 1990년대 이후에는 이동통신단말기의 확산, 인터넷으로 대표되는 컴퓨터와 통신기술의 결합 등과 같이 새로운 제품과 서비스가 제공됨으로써 정보통신산업은 구조적인 변화를 거듭하고 있다.

이러한 정보통신기술과 관련산업의 발전은 경제활동의 방식을 변화시킬 뿐만 아니라 사회 전반의 정보화를 촉진해 국민 생활의 편리성을 증진한다. 또한 일상생활에 사용되고 있는 컴퓨터, 무선전화, 인터넷 등은 사회구성원간의 정보 교류를 증대시켜 구성원들이 이질적인 집단의 의식구조, 가치관, 문화에 대한 정보를 보유함으로써 상호간의 이해가 증진되어 집단 간 동질성 형성에 중요한 역할을 하고 있다. 정보통신이 경제 발전과 국민생활 향상에 차지하는 비중이 증가함으로써 개별 국가들은 정보통신 인프라의 구축과 관련산업의 활성화를

국가의 전략산업으로 삼고 과감한 투자를 실시하는 등 활발한 노력을 전개하고 있다.

그러나 북한의 경우는 과거 정보통신을 경제활동과 국민 편의성을 향상시키기 위한 수단으로 활용하지 않고, 국가의 행정적 명령을 수행하는 ‘지휘통신’과 산업화과정에서 기업체, 행정기관간의 명령전달이나 의사소통을 연계하는 ‘산업통신’으로서의 기능을 강조하였다.<sup>27)</sup> 그리고 외부로부터의 정보의 유입과 주민들간의 정보의 교류가 가져올 수 있는 체제에 대한 비판과 주민의식의 변화를 우려한 북한당국은 체제유지를 위해 주민들에 대한 정보통제를 실시하고 통신을 행정이나 군사조직 위주로 운영하였다.

이러한 이유로 북한의 정보통신 인프라와 관련산업은 큰 발전을 보이지 못하였으며 최근까지도 일반국민을 위한 기본적인 전화 서비스조차도 충족하지 못하고 있다. 더욱이 1980년대 후반 이후 심각한 경제난에 봉착해 있는 북한으로서는 막대한 재원이 소요되는 정보통신분야의 현대화를 자체적으로 추진하기 어렵다는 문제점을 안고 있다. 또한 경제난으로 인한 투자재원의 부족과 적절한 관리의 부족으로 북한의 정보통신설비는 대부분 노후화되어 정상 가동이 어렵다. 이러한 점을 고려하면 북한 정보통신분야의 생산성과 설비의 효율성은 일반적으로 알려진 자료의 내용보다 열악할 가능성이 높다.

통신망 현대화 사업과 노후 통신시설의 교체와 같은 통신인프라의 현대화를 위한 과제들이 산적한 가운데, 북한당국은 1990년대 말부터 정보통신산업의 육성을 경제회복의 새로운 전략으로 강조하고 있다. 북한당국은 최근 이전과는 비교할 수 없을 정도로 정보통신분야의 중요성을 강조하고 정치·경제적 의미를 부여하고 있다. IT산업 육성을 중심으로 하는 ‘과학기술 중시’는 2000년 신년 공동사설에서 ‘강성대국 건설의 3대 기둥’의 하나로 규정되었으며, 북한당국이 경제회복을 위해 새롭게 강조하고 있는 ‘신사고론’과 ‘단번 도약론’의 중심에는 정보화와 정보통신산업의 육성이 자리잡고 있다.

북한당국은 대규모의 시설자금이 소요되는 정보통신 인프라와 컴퓨터 하드웨어분야보다는 우수한 개발인력 양성을 통해 단기간에 성과를 낼 수 있는 소프트웨어부문을 적극 지원하고 있다. 각급 중학교에는 ‘컴퓨터 수재 양성반’이 설치되었고 대학에는 컴퓨터 관련 학과 및 연구소들이 신설되고 있다. 또한 각종 정보기술 전시회, 프로그램 경연대회, 정보화 연구 토론회를 개최하여 전문인력 양성과 IT산업 육성의 중요성을 강조하고 있다. 국가적인 차원에서의 지원이 반영되어, 북한의 소프트웨어산업은 1990년대의 경제난과 북한

27) 김영세(2001), p. 32-33.

산업의 전반적 침체에도 불구하고 상당한 발전을 이룩하였다.

그러나 정보통신 인프라와 통신장비산업은 낙후를 면치 못하고 있다. 비록 북한당국이 최근 들어 정보통신분야의 산업적 역할을 인식하고 정보통신시설의 확장과 현대화를 추진하고 있지만, 북한은 계속해서 진행되고 있는 경제난으로 인한 투자재원의 부족과 체제유지를 위해 정보통제를 실시하는 정치우위의 원칙으로 의해 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 또한 정보통신 관련 장비와 기술에 대해 바세나르협정이 적용됨으로써 북한은 외부로부터 첨단 정보통신기술 및 장비를 도입하는 데 어려움을 겪고 있다. 바세나르협정과 같은 전략물자에 대한 국제적 규제는 북한 정보통신분야의 발전을 가로막는 커다란 제약요인의 하나로 작용하고 있다.

본 연구에서는 북한 정보통신 인프라의 현황과 정보통신산업의 발전정도를 살펴보고자 한다. 최근에 국내외적으로 북한 정보통신분야에 대한 관심이 증가됨에도 불구하고, 북한 통신망의 체계, 정보통신시설의 기술수준, 컴퓨터 소프트웨어 및 하드웨어 현황 등 북한의 통신환경에 대한 정보는 극히 부족한 실정이다. 따라서 북한 사회간접자본에 대한 연구의 일환으로 정보통신분야에 대한 체계적인 연구가 필요하다. 또한 본 연구는 북한 정보통신산업의 발전을 위한 방안 모색의 일환으로 정보통신분야에서의 문제점과 향후 개선과제를 논의하고자 한다.

#### 가. 통신인프라 현황

북한의 통신은 중앙당국의 직접 통제를 받고 있으며 북한당국과 언론에 의해 통신산업과 관련한 구체적인 통계가 발표되지 않기 때문에 북한 통신의 현황을 정확하게 파악하기는 어렵다. 그러므로 국제전기통신연합(ITU)와 같은 국제기구의 자료와 북한 언론에 단편적으로 보도되는 통신 관련 기사, 방북자들과의 인터뷰 자료를 참조하여 통신산업의 현황을 추정하는 실정이다.

국내외에서 연구된 자료들을 종합해보면 북한의 통신시설과 통신산업의 생산능력과 기술수준은 매우 낙후되어 있다. 특히 1980년대 후반 이후 가중된 경제난으로 인해 통신인프라는 노후화되고 있으며 통신의 디지털화는 매우 낮은 수준에 머무르고 있다. 북한당국은 최근 낙후된 통신인프라를 현대화하기 위해 통신선 광케이블화, 통신중계소의 증설, 수동식 교환기의 자동화 등을 추진하고 있다. 통신망 현대화사업의 성과로 최근에 평양을 비롯

한 주요 도시의 전화망이 보수되었으며 주요 도시를 연결하는 통신선로가 광케이블로 교체되었다. 그러나 경제특구인 나선지역과 평양 등과 같은 대도시를 제외한 대부분의 북한 지역은 통신인프라가 극히 열악하며, 북한당국은 투자재원과 기술의 부족으로 통신시설의 현대화에 어려움을 겪고 있다. 북한 통신인프라의 현황을 국내통신망, 국제통신망, 인터넷·컴퓨터 네트워크분야로 나누어 살펴보고자 한다.

### 1) 국내통신망

북한의 통신정책은 국민들간의 통신의 편의를 제공한다는 측면보다는 ‘지휘통신과 산업통신’으로서의 기능을 강조하는 공적인 행정수요 충족에 목적을 두고 있다.<sup>28)</sup> 따라서 일반 국민들에 대한 전화 보급률은 낮으며 통신 서비스는 매우 미미하다. 반면 북한당국은 공장, 기업소, 협동농장, 정부기관 등에 설치된 ‘산업전화’의 운영과 증설에 정책적 우선 순위를 두고 있다.

ITU에서 발행한 ‘Asia-Pacific Telecommunication Indicators 2000’에 의하면, 북한의 전화가입자 회선수는 1999년 현재 110만 회선 정도이며 흔히 통신수준의 측정지표로 쓰이는 인구 100명당 전화 보급률은 4.64회선으로 추정된다. 북한의 전화 보급률은 1990년대 초반 이후 거의 변동이 없으며 아시아 국가들과 비교할 때 몽고(3.95회선), 필리핀(3.88회선), 스리랑카(3.64회선)보다 조금 높은 수준이다. 대부분의 전화는 공공기관이나 협동농장, 기업소 등에 설치되어 있으며 일반인을 위한 개인전화는 한정되어 보급되어 있다. 또한 대부분의 전화 회선이 평양, 원산 같은 대도시에 집중되어 있어 지방과의 통신 격차가 심하다.

북한의 통신망은 행정구역, 산업적 연관성, 국가 안보, 지리적 여건 등을 고려한 설비관리 원칙에 따라 구축되어 있다. 행정편제에 따라 구성된 일반전화망의 구조를 살펴보면, 통신망이 평양과 도, 시·군, 읍·리간에 종적으로 연결되어 있다. 특이한 점은 전화망이 지방과 지방 사이에 직접 연결되어 있는 구조가 아니라 평양에 모여서 지방의 도→시·군→읍·리로 분산되는 중앙집중체제로 구축되어 있다. 여섯 단계로 구성된 전화망 구조에서 상부기관은 아래로 두 단계 기관까지 직접 연결하고, 두 단계를 넘거나 하위기관 사이

28) 김영세(2001), p. 32-33.

의 통화는 상부기관을 경유하여 처리된다.

성형구조(star structure)로 되어 있는 일반전화망과는 별도로, 연관된 공장·기업소 및 기관과의 통신을 중계하는 역할을 하는 산업별 통신망이 존재한다. 이러한 통신망은 국가의 산업시설의 배치와 연관되어 있으며 생산 활동과정에서 상호 연관성이 있으면 지리·행정적으로 다른 곳에 위치하더라도 하나의 ‘산업망’으로 연결될 수 있다. 현재 북한에는 약 400개의 ‘산업망’이 구축된 것으로 알려져 있다.<sup>29)</sup>

또한 국가안보와 국방문제가 북한 산업설비 및 기반시설의 배치에 있어서 주요한 고려 사항이므로, 통신망의 설치와 관리에서 군사적 측면이 우선적으로 검토되고 있다. 예를 들면 군사분계선에 인접한 북한지역과 주요군사시설 인근지역은 ‘특별통신지역’으로 구분되어 특별한 방침에 따라 관리되며 관리의 주체도 체신성이 아닌 군 통신기관이다.

북한지역 유선통신망의 선로구축과 관련된 정보는 극히 제한적이다. 다만 북한지역은 산지면적이 전체 면적의 약 80% 정도를 차지하고 평균 해발높이가 440m를 이루는 고지형 지대이므로 북한당국이 효율적인 통신망 선로공사를 위해 유선통신라인을 주로 고속도로나 지방도로 인근에 매설하였다는 정도이다. 따라서 북한의 유선통신망은 도로망과 유사한 것으로 추정된다.

북한의 시외전화는 최근까지 대부분의 지역에서 수동교환방식에 의존하였으나, 1990년대 중반에 프랑스 알카텔(ALCATEL)의 중국 현지 합작공장에서 생산된 E10A형 자동교환기가 평양에 설치되는 등 대도시를 중심으로 전화 자동화가 진행되고 있다. 북한당국은 1997년에 평양과 70여 개 시·군간의 교환기를 수동식에서 자동식으로 전환하였다고 밝힌바 있어 현재까지 전화자동화작업이 지속적으로 진행되었다면 100여 개 시·군 사이의 전화 자동화가 이루어진 것으로 추정된다. 그러나 동·리 단위에 위치한 2,200여 전화분국의 대부분은 자동교환대 없이 수동으로 교환업무를 처리하는 실정이라고 한다.

전화의 자동화와 함께 북한당국이 1990년대 이후 가장 역점을 두고 있는 통신부문의 현대화사업은 주요 도시간의 통신선로를 광섬유 케이블로 교체하는 것이다. 북한은 1990년 8월에 UNDP와 광섬유케이블 구축사업에 합의하고 평양과 지방 주요도시간의 통신선 광케이블화를 추진하였다. 1992년 4월에 UNDP의 지원으로 ‘평양 광섬유케이블공장’을 건설하고 1995년에 평양~함흥간(300km)에 480개 회선의 PCM(음성과 데이터간 변환장치)

29) 북한의 통신망 구조에 관한 분석은 노승준·박종봉(2000), p.12; 김영세(2001), p. 38을 참조하였음.

과 6개의 자동중계장치를 이용한 시범 광케이블 공사를 완료하였다. 또한 1998년 2월에는 평양~신의주, 신의주와 평안북도내 16개 시·군과 3개 노동자구 사이에 400km의 광케이블을 구축하였다.<sup>30)</sup> 최근에는 남포 등 평양 인근 도시간의 광통신망 구축사업이 추진되었으며, 지난 2000년 3월에는 평안북도의 제2단계 광케이블공사가 완료되어 평북지역의 모든 시·군의 통신선로가 현대화되었다는 북한 언론보도가 있었다.

나선지역의 경우에도 ‘자유경제무역지대’의 통신기반시설 확충의 일환으로 1995년에 UNDP의 지원으로 함흥~청진~나선~훈춘간을 연결하는 530km의 광통신망이 개통되었다. 이로써 평양과 나선지역간의 통신선로가 광케이블로 연결되었다. 따라서 북한지역에서 현재까지 광케이블화가 완료된 곳으로는 평양~함흥간, 평양~신의주간, 평양 인근 도시 및 평안북도 지역, 함흥~나선지역 등이다.

북한 무선이동통신의 현황을 살펴보면, ‘자유경제무역지대’인 나선지역과 금강산 관광지대에서 공중업무용 이동전화 및 무선폭출 서비스가 제한적으로 사용되고 있을 뿐 북한의 다른 지역에서는 무선이동통신 서비스가 제공되고 있지 않는 실정이다.<sup>31)</sup> 최근 평양지역에서 무선폭출의 시험 서비스가 실시되었다는 일부 언론 보도가 있으나 극히 제한된 범위에서 무선 이동통신 서비스가 제공되는 것으로 알려지고 있다.

나선지역의 이동전화사업은 태국의 Loxley Pacific사(70%)와 북한의 우편통신공사(30%)의 합작회사인 동북아전화통신회사(NEAT&T)가 1998년 7월에 이동전화 500회선을 설치하면서 시작되었다. 지난 1996년 북한당국과 라선시에서 30년간 통신사업을 독점하는 계약을 맺고 2천 8백만 달러를 투자한 Loxley Pacific사는 국제통신센터를 완공하였으며 현재까지 이동통신설비 1,200회선과 무선폭출통신설비 1,500회선을 구축한 것으로 알려지고 있다.

따라서 무선이동통신부문은 북한 통신산업에서 가장 낙후된 부문으로 평가할 수 있다. 무선이동통신의 서비스가 북한지역에 도입·확대되기 위해서는 통신서비스의 제공과 통신장비 제조를 위한 막대한 자금과 이동통신기술이 확보되어야 하나, 경제적 어려움을 겪고 있는 북한으로는 독자적으로 이동통신사업을 추진하기에는 무리가 크다. 그리하여 북한지역에서 무선이동통신 서비스가 제공되기 위해서는 외국인투자가 필수적이거나, 대부분의 외국 이동통신업체가 북한진출에 따른 투자의 수익성 확보에 자신을 가지지 못함으로

30) 김유형(2000), p.131; 김영세(2001), p. 40.

31) 공영일(2001), p. 49.

서 이동통신분야의 외국인 투자는 거의 전무한 실정이다. 실례로서 1998년 8월 북한 체신부는 홍콩의 Lancelot Holdings Ltd.와 평양·남포지역의 이동통신사업 추진을 위한 협정을 체결하였으나,<sup>32)</sup> 현재까지 북한지역에서의 이동통신서비스 제공을 위한 실질적인 사업은 진행되지 않고 있다.

## 2) 국제통신망

북한은 러시아, 중국, 일본, 싱가포르, 홍콩 등 10여 개 국가와 국제통신을 운용하고 있으며, 이 10여 개 국가를 경유하는 중계망을 이용하여 세계 170여 개 국가와의 통화가 현재 가능하다.

북한은 오랜 기간 정치·군사적으로 동맹적 관계를 유지하였던 중국과 러시아와는 국제통신망을 잘 갖추고 있다. 이들 국가와는 평양~북경, 평양~모스크바를 연결하는 무선망과 신의주~북경, 청진~블라디보스토크를 연결하는 유선망이 각각 구축되어 있다. 서방 국가들과는 평양~홍콩, 평양~싱가포르, 평양~일본 사이의 무선망을 이용하고 있으며 중국의 북경 지구국을 통한 국제통신방식도 사용되고 있다. 일본과는 1990년에 '북·일간 직통 위성통신회선 및 국제전용회선 상호제공 협약'이 체결됨으로써 전화, 텔렉스, 전보 등의 통신서비스가 제공되고 있다.

북한의 국제통신망과 관련하여 눈에 띄는 사항은 AT&T가 1995년 4월부터 미국과의 통신 서비스를 제공하고 있다는 것이다. 미국은 1994년 10월에 타결된 북·미간 제네바 핵합의의 이행차원에서 제1차 대북 경제제재 완화조치(1995. 1. 20)를 시행하였다. 경제제재의 완화조치에는 '북·미간 전화 통신 연결에 관련된 거래를 허용'한다는 내용이 포함되어 있었다. 미 국무부는 1995년 2월 연방통신위원회(Federal Communications Commission)에 북한과의 통신을 허용해 줄 것을 요청하였으며, 연방통신위원회는 동년 3월 북·미간 통신서비스를 허용한다고 발표하였다. AT&T는 북·미간 통신서비스 사업자로 선정되었으며, 미 행정부로부터 특별잠정인가(Special Temporary Authority)를 취득하여 1995년 4월부터 북·미간 통신서비스를 제공하고 있다. 현재 미국으로부터의 전화는 교환을 통해서만 북한의 전 지역에서 통화가 가능하나 자동전화는 평양에서만 가능하다.

32) KITA(2001), p. 17; 김영세(2001), p. 43.

위성통신사업과 관련해서 북한은 1984년 사회주의권의 통신위성기구인 INTERSPUTNIK에 가입하였고, 국제통신의 원활화를 위해 1986년에 프랑스의 기술을 도입하여 인도양 INTELSAT의 위성지구국을 평양에 설치함으로써 위성을 통해 서방 국가들과의 통신 및 위성TV중계가 가능해졌다. 1989년에는 국내통신과 위성통신을 총괄하는 국제통신센터가 평양에 완공되었다. 또한 1990년 8월에는 UNDP의 원조로 현대화된 기상위성수신소를 건설하여 정지위성과 궤도위성으로부터 기상자료를 수신할 수 있게 되었다. 일본과는 1990년 11월부터 INTELSAT을 통해 전화 3회선, 텔렉스 10회선, 전보 1회선의 위성통신회선이 연결되었다. 북한은 현재 10여 개 국가와 위성을 통한 국제통신이 가능한 상태이며, 기타 국가와는 이 국가들을 통한 중계방식으로 통신이 가능하다. 북한당국은 2001년 5월 24일 미국 워싱턴에서 이형철 유엔주재 북한대표부 대리대사가 ITSO(국제전기통신위성기구, 과거의 INTELSAT)의 운영협약에 직접 서명함으로써 ITSO의 145번째 회원국(지분 0.05%)으로 정식 가입하였다.<sup>33)</sup>

남북한간의 통신회선은 극히 제한적으로 연결되어 있다. 통신기술과 통신장비산업은 군사부문과 밀접하게 연관되어 있고 통신의 확산이 정치·사회적으로 미치는 영향이 크므로 북한은 남한과의 통신교류를 현재까지 꺼려 하고 있다. 따라서 현재 남북한간에 연결된 통신라인은 56회선에 불과하다. 이 중 남북한 사이에 직접 연결된 통신회선은 29회선이며 제3국을 경유하는 간접연결 전화가 27회선이다.

남북한간에 직접 연결된 통신회선은 당국자간의 연락업무와 남북회담을 지원하기 위해 설치되었다. 구체적으로 살펴보면 남북적십자 사이의 2회선, 남북회담용 통신망 18회선, 경제회담 지원 1회선, 남북조절위원회 사이의 1회선, 판문점공동경비구역내 4회선이 있다. 또한 지난 1997년과 1998년에 체결된 관제협정에 따라 대구 향로관제소와 평양 향로관제소 사이에 관제통신망 3회선이 연결되어 있다. 이 중 1회선은 인공위성(ASIASAT II)을 통해 평양관제소와 대구관제소를 연결하고 있다.

제3국을 경유하는 간접 통신회선을 살펴보면, KEDO 경수로사업 지원을 위한 16회선, 금강산관광사업 지원을 위한 8회선, 평양실내종합체육관 건설에 사용되고 있는 3회선 등 총 27회선이다. 이들 간접회선은 한국통신, 온세통신과 같은 국내기업이 서비스를 제공하고 있으며, 통신분야에서 남북간 민간교류의 교두보를 마련하였다는 측면에서 의미하는

33) KITA(2001), p.19.



바가 크다.

KEDO 경수로사업 지원을 위한 통신회선은 한국통신이 경수로가 착공되는 함경남도 신포시에 교환기와 선로를 구축하여 1997년 8월부터 개통·운용하고 있다. 연결경로는 신포시 금호지구~평양~인텔셋 인공위성~일본 도쿄국제전신전화국~한·일간 해저광케이블~한국통신 국제관문국~한전본사로 되어 있다. 2001년 2월에는 한국통신이 투자규모 14만달러의 협력사업 변경승인을 받아, 경수로 건설현장에 디지털 통신장비를 설치하여 디지털 1회선을 개통하였다.

금강산관광사업을 지원하기 위한 남북한 통신망은 1998년 10월에 현대전자와 금강산국제관광총회사간의 합의에 따라 제3국 경유 국제전화방식으로 설치되었다. 이 사업은 현대전자, 한국통신, (주)온세통신이 컨소시엄을 형성하고 북한의 금강산국제관광총회사와 공동으로 시행하는 최초의 남북한 통신협력사업이다. 통신경로는 장전항~온정~원산~평양~인텔셋 인공위성~일본 IDC~한국으로 연결되어 있다. 현재는 금강산지역 통신망 구축을 위한 1단계 사업이 마무리된 상태이며, (주)온세통신이 이동전화 기능이 포함된 4,000회선 규모의 유·무선 복합 교환시설을 설치하여 금강산 관광지역과 주변지역에 이동전화서비스를 제공하기 위한 제2단계 통신망 확장사업을 추진 중이다.<sup>34)</sup>

〈표 IV-17〉 남북한간의 통신망 연결 현황

(2001. 12. 31 현재)

구분	용도	구간	회선수	연결시기
직접 연결	남북직접사	서울·평양	2	1971. 9. 22
	남북조정위원회	남북조정위원장	1	1972. 7. 4
	남북회담 지원	서울·평양	18	1972. 8. 26
	남북경제회담 지원	서울·평양	1	1984. 12. 21
	판문점공동경비구역내 남북직통전화	남북직접사회담 연락사무소	2	1971. 9. 22
		남북연락사무소	2	1992. 5. 18
	남북한 항공관제통신	대구·평양관제소(판문점 경유)	2	1997. 11. 19
		대구·평양관제소(위성통신)	1	1998. 2. 17
	합계		29	
구분	용도	구간	회선수	연결시기
간접 연결	KEDO 경수로사업 지원	한전 본사·한국통신·국제관문국·한일간 해저 광케이블·일본KDD·인텔셋 인공위성·평양·신포	8	1997. 8. 4
			2	2000. 7. 26
			6	2001. 5. 23
	금강산관광사업 지원	한국·일본IDC·인텔셋·인공위성·평양·원산·온정·장전	6	1998. 11. 17
			2	1999. 5. 18
	평양실내종합체육관 건설 지원	한국·일본IDC·인텔셋·인공위성·평양·원산·온정·장전	3	2000. 11. 21
	합계		27	

자료: 통일부(2002), 『2002 통일백서』, p. 75.

34) 남성욱(2002), p. 209.

### 3) 인터넷·컴퓨터 네트워크분야

북한당국은 인터넷을 통한 외부정보의 유입과 유통이 체제불안을 야기할 수 있다는 이유로 개인들의 인터넷 이용을 통제하고 있다. 또한 정보통제라는 정치적 이유 이외에도, 인터넷을 이용하기 위한 통신인프라가 열악하므로 북한의 인터넷 활용도는 매우 낮다. 북한의 전화 보급률이 5%에 불과하고 일부 대도시 지역 전화만이 디지털화되어 있기 때문에 일반인들이 전화모뎀방식을 통해 인터넷에 접속하는 것은 사실상 불가능하다.

인터넷 활용이 제한된 단적인 예로서, 전세계 인터넷 주소를 총괄하는 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)에서 부여한 북한의 국가 코드인 kp로 등록된 호스트는 아직 없는 실정이다. 북한은 일부 언론기관의 사이트와 체제 선전을 위한 인터넷 서버 정도를 중국과 일본 등에서 운영하고 있다. 북한당국이 해외에 개설한 웹사이트는 10여 개로 파악되고 있는데, 대표적인 것으로는 1997년 1월 일본에서 개설한 조선중앙통신의 웹사이트와 북한의 정치, 경제, 관광 등을 홍보하기 위해 1999년 10월에 중국 북경에 개설한 조선인포뱅크 등이 있다.

북한의 인터넷 접속은 평양과 중국 단둥 사이에 연결되어 있는 광케이블을 통해서 이루어지고 있으며 외무성, 무력성 등과 같은 정부기관 관계자 및 당국의 허가를 받은 연구기관 종사자로 사용이 제한되어 있다. UNDP와 같이 북한에 사무소를 설치한 국제기구나 평양 주재 외국공관들은 북한당국의 허가를 받아 전자우편과 같은 인터넷 서비스를 이용하고 있다고 한다.

그러나 비록 북한의 인터넷 활용도가 타 국가와는 비교할 수 없을 정도로 낮지만, 북한당국은 인터넷의 중요성을 인식하고 있는 듯하며 제한된 범위에서 인터넷을 활용하려는 시도를 하고 있다. 북한에는 현재 내부용 네트워크 시스템인 인트라넷(Intranet) 형태의 컴퓨터 통신망이 평양지역을 중심으로 구축되어 운영되고 있다.

인트라넷 형태로 구축된 북한의 대표적 네트워크 정보서비스로는 과학원 산하의 중앙과학기술통보사에서 구축·운영하는 컴퓨터망인 ‘광명’을 꼽을 수 있다. ‘광명’은 지난 1997년 윈도 운영체제로 제작된 과학기술자료 검색시스템으로서 중앙 및 지방정부기관, 김일성종합대학과 같은 교육기관, 평양정보센터와 같은 연구기관, 주요 공장·기업소 등 1,300여 기관들을 컴퓨터망으로 연결하고 있다고 한다. ‘광명’의 네트워크시스템을 이용하여 과학기술자료 검색, 홈페이지 검색, 전자우편, 자료 전송 등이 가능하다고 한다. 최근

에는 ‘광명’의 컴퓨터망을 통하여 상업 및 무역 관련 자료도 제공되고 있다고 한다.<sup>35)</sup>

이에 따라 북한 내부에서의 전자우편 왕래는 현재 실현되고 있으며, 주요 국가기관의 홈페이지 활용이 가능하여 컴퓨터 네트워크를 통한 정보교환과 공유는 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다. 현재까지 홈페이지를 개설하고 내부 컴퓨터 통신망에 연결된 것으로 확인된 북한의 국가기관으로는 무역성, 체신성, 중앙과학기술통보사, 농업과학원, 발명국, 과학원 은정지구 등이 있다. 또한 김일성종합대학, 인민대학습당, 평양정보센터, 조선종합설비수출입회사, 조선평원무역회사 등의 교육·연구 기관과 무역회사들이 홈페이지를 개설하였다.<sup>36)</sup>

비록 북한의 인터넷 활용은 외부정보의 통제와 통신체계의 미흡한 디지털화 등의 이유로 현재까지 매우 미미하나, 북한 내부에서의 정보 유통을 위한 컴퓨터 네트워크가 어느 정도 구축된 것을 볼 때 북한은 기술적으로는 인터넷의 수용이 가능하다고 평가된다. 북한 당국은 현재 인터넷과 북한 내부에 구축된 인트라넷 사이에 ‘방화벽(fire wall)’을 설치하여 인터넷을 통한 외부로부터의 정보를 통제할 수 있는 체계를 연구하고 있다. ‘방화벽’ 연구의 부분적 성과로 2001년 10월 중국 심양에 ‘실리뱅크’(www.silibank.com)라는 웹사이트를 개설하여 외부와 평양간의 전자우편 서비스를 제공하고 있다.<sup>37)</sup> ‘실리뱅크’는 평양과 중국 심양에 설치한 두 대의 서버를 이용하여 30분 간격으로 전자우편 중개업무를 하는 일종의 사이버 우체국이다. 따라서 방화벽에 관한 연구가 완료되는 시점에 북한은 외부로부터 유입되는 정보를 통제하면서 점진적으로 인터넷을 허용할 가능성이 높다.

#### 나. 정보통신산업의 현황

북한 정보통신산업의 현황은 전반적으로 소프트웨어부문에서는 상당한 수준에 이르고 있으나, 컴퓨터 하드웨어 및 통신장비분야에서는 매우 낙후된 것으로 평가된다. 이는 경제난으로 어려움을 겪고 있는 북한이 대규모의 시설자금이 소요되는 하드웨어분야보다는 우

35) 한국소프트웨어진흥원(2002), p.102-104 참조

36) 예를 들면 인민대학습당의 경우는 ‘남산’이라는 도서목록 및 자료검색을 위한 홈페이지를 운영하고 있으며 조선컴퓨터센터는 ‘내나라’라는 홈페이지를 개설하여 다양한 기능을 제공하고 있다.

37) ‘실리뱅크’는 유료로 회원가입을 한 외국인과 실리뱅크에 회원으로 등록된 북한 주민 또는 기업 사이에서만 전자우편 서비스를 제공하고 있다. 실리뱅크는 북한당국이 외국인과외의 전자우편 교환을 허용한 점에서 획기적으로 볼 수 있으나, 전자우편이 북한당국을 거쳐 전달됨으로써 내용의 보완성이 전무하며 북한내 이용자가 극히 제한되어 있다는 한계를 가지고 있다. ‘실리뱅크’에 관한 자세한 내용은 한국개발연구원, 「최근 북한의 인터넷 서비스 현황」, 「KDI 북한경제리뷰(2002, 3, 29)」를 참조 바람.

수한 개발인력 양성을 통해 성과를 낼 수 있는 소프트웨어부문을 적극 지원하였기 때문이다. 북한 정보통신산업의 발전정도를 소프트웨어분야와 컴퓨터 하드웨어 및 통신장비 분야로 나누어 살펴보고자 한다.

### 1) 소프트웨어분야

#### 가) 북한 소프트웨어산업의 발전과정

1990년대의 경제난과 IT기술의 국제적 고립 속에서 북한이 소프트웨어분야에서 상당한 발전을 이룩한 것은 주목할 만한 것이다. 대부분의 북한산업이 침체를 거듭하고 있는 데도 불구하고 북한이 소프트웨어분야에서 상당한 발전을 이룩한 것은 1980년대 중반부터 프로그램 개발인력이 국가적인 계획 아래 집중적으로 양성되었기 때문이다.

북한당국은 1970년대부터 산업 생산공정의 자동화를 본격적으로 추진하였으며, 생산공정의 자동화를 위해 전자공학분야에서 IC생산기술의 확립, 마이크로컴퓨터 생산의 공업화 실현 등을 강조하였다. 첨단 전자공업 육성을 위한 북한당국의 방침은 1980년대에도 지속되어서 북한은 컴퓨터 조립공장과 집적회로(IC) 생산공장을 건설하였다. 북한당국은 또한 컴퓨터 전문인력 양성에도 적극적인 관심을 기울이기 시작하여, 1985년에 4년제 컴퓨터 인력 양성전문기관인 전자계산기단과대학을 평양과 함흥에 설립하였다. 이어서 북한당국은 1986년과 1990년에 프로그램 개발 전문기관인 평양정보센터와 조선컴퓨터센터를 각각 설립하였다. 또한 1990년부터 전국의 프로그램 개발 부문의 연구자, 학생들이 참가하는 '전국 프로그램 경연대회'가 개최되고 있다.

특히 김정일 위원장이 1990년대 말부터 정보기술 발전을 중심으로 한 IT산업 육성에 깊은 관심을 표명하면서, 북한은 정보기술의 발전과 컴퓨터 전문인력 양성에 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 IT산업 육성을 중심으로 하는 '과학기술 중시'는 2000년 신년 공동사설에서 '강성대국 건설의 3대 기둥'의 하나로 규정되면서 정치·경제적 중요성을 부여받고 있다. 북한당국이 경제회복을 위해 새롭게 강조하고 있는 '신사고론'과 '단번 도약론'의 중심에도 정보기술의 발전과 IT산업의 육성이 자리잡고 있다.

이러한 북한당국의 의지가 반영되어 최근 북한에서는 컴퓨터 교육과 정보화에 대한 관심이 매우 높다. 언론매체는 컴퓨터 활용의 중요성과 컴퓨터 사용법을 거의 매일 소개하고 있다. 또한 각종 정보기술 전시회, 프로그램 경연대회, 정보화 연구 토론회를 개최하여 IT

인력 양성과 IT산업 육성의 중요성을 강조하고 있다.

북한당국은 고급 정보기술 인력의 양성을 위해 1990년대 하반기에 소학교(초등학교)부터 대학원까지 컴퓨터 관련 교육의 체계화를 위한 교과과정을 재편성하였다. 1998년부터 각급 중·고등학교에서 컴퓨터교육이 의무화되었으며, 2000년 하반기에 교육성은 각 시·도에 별도의 '컴퓨터 시범학교'를 설치하였다. 2001년 4월에는 만경대학생소년궁전에 '컴퓨터 수재양성반'을 만들어서 전국에서 선발된 600명의 중학교 1~6학년 과정의 학생들에게 높은 수준의 컴퓨터교육을 실시하고 있다. 만경대학생소년궁전에는 펜티엄급의 PC로 설비된 '컴퓨터소조실'이 20여 개 조성되어 있으며, 대부분의 학생은 프로그램 개발을 위한 수준 높은 교육을 받고 있다.

대학에는 컴퓨터 관련 학과 및 연구소들이 신설되고 있는데, 대표적인 예로서 김일성종합대학(1999)과 김책공업종합대학(2001)에 컴퓨터과학대학이 설치되었다. 또한 1985년에 전산인력 양성을 위해 설립되었던 평양전자계산기단과대학이 평양컴퓨터기술대학으로 확대·개편되었다. 김일성종합대학과 김책공업종합대학과 같은 주요 대학에는 컴퓨터 관련 학과와 함께 정보센터가 설치되어 정보기술 교육과 연구를 연계하고 있다.<sup>38)</sup> 이러한 정규 대학과정 이외에도, 소프트웨어 개발 전문가를 육성하기 위해 과학원 프로그램종합연구실, 조선컴퓨터센터, 평양프로그램센터와 같은 북한의 대표적인 IT연구기관에서도 프로그램 교육과정을 개설하고 있다.

북한은 선진 IT기술을 습득하기 위해 국제기구나 외국의 IT관련 연구기관과의 협력에도 노력을 기울였다. 구체적인 예로서 북한의 과학기술위원회는 1993년에 United Nations University 소속으로 마카오에 소재한 International Institute for Software Technology(UNU/IIST)와 협력협정을 체결하고, 조선컴퓨터센터에서 UNU/IIST 주관의 단기 소프트웨어 기술연수를 1993년, 1994년, 1998년에 걸쳐 실시하였다.<sup>39)</sup> 평양정보센터는 1990년대 초에 일본 오사카에 위치한 조총련계 기업인 오사카정보컴퓨터전문학교(Osaka Information and Computer Science College)내의 OIC(Osaka Information Center)

38) 북한은 의무교육의 시행과 함께 생산 현장에 바로 투입될 수 있는 기술인력의 양성을 정책적으로 강조하고 있어 일찍부터 고등교육기관에서 공학과 자연과학 계통의 교육이 높은 비중을 차지해왔다. 북한당국은 김일성종합대학, 김책공업종합대학과 같은 종합대학 이외에도 교육성 고등교육부에서 직접 관장하는 20여 개의 중앙급 대학을 통해 핵심 과학인력과 공학분야의 전문가를 양성하고 있다. 이 대학들에는 이공계통의 학과가 매우 세분화되어 있어서 현장에서 필요한 인적자원을 적기에 배치·활용할 수 있도록 상당한 관심을 기울이고 있다고 한다.

39) UNU/IIST(1994), "UNU/IIST Annual Report 1993."

와 협력관계를 구축하고, OIC의 교원들이 평양을 방문하여 단기과정을 강의하는 방법 등을 통해 소프트웨어공학과 컴퓨터 네트워크와 같은 IT기술을 지원받았다. 또한 북한은 UNU/IIST와 OIC를 비롯하여 외국 IT 연구기관에 전문연구인력을 파견하여 연수를 받게 하였다.

이상과 같은 노력으로 북한은 1980년대 중반부터 최근까지 10만 명 이상의 IT기술 인력을 양성하였으며, 현재 최상급 수준의 프로그램 개발분야 연구자는 약 1천여 명 정도로 파악되고 있다.<sup>40)</sup> 또한 북한은 현재 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 평성리과대학, 평양 컴퓨터기술대학 등 100여 개 대학 및 각종 교육기관에서 1만 명 정도의 IT인력을 매년 배출하고 있다고 한다.

#### 나) 북한 소프트웨어의 기술 동향

소프트웨어 개발인력이 국가적인 계획 아래 집중적으로 양성되면서, 북한이 소프트웨어 분야의 육성을 위해 기울였던 노력의 성과들이 나타나고 있다. 북한에서 제작된 소프트웨어를 접할 기회를 가졌던 남한 IT관계자들에 따르면 북한의 소프트웨어 개발기술은 상당한 수준이며 일부 프로그램은 디자인 등의 상품화기술이 보완된다면 상당한 국제경쟁력을 갖고 있는 것으로 평가된다.<sup>41)</sup>

북한이 현재 두각을 나타내는 분야는 자연어 처리시스템, 영상처리, 기계번역, 각종 제어분야, 문자 및 숫자인식분야, 컴퓨터지원설계(CAD), 한의학 의료정보시스템 등이다. 특히 음성인식, 지문인식 등의 각종 인식기술은 국제적인 수준이라는 평가를 받고 있다. 이 밖에 게임, 멀티미디어, 시뮬레이션, 애니메이션분야에서도 상당한 기술수준을 보유한 것으로 알려져 있다.

북한이 개발한 소프트웨어 중에서 대표적인 것으로서는 1998년과 1999년 세계컴퓨터바둑대회에서 2년 연속 우승을 차지한 ‘은바둑’과 1994년 제네바 국제발명전시회에서 금메달을 수상한 체질분류 및 진단프로그램인 ‘금빛말’을 들 수 있다. 그밖에 한글문서편집 프

40) 서재진(2001), p. 202; 김유행(2000), p. 120.

41) 2002년 4월 20일 중국 베이징에서 개최된 ‘제1차 조선컴퓨터소프트웨어전시회’는 북한이 소프트웨어 해외마케팅을 위해 개최한 최초의 IT부문 해외 전시회였는데, 북한 소프트웨어 개발기술의 현황을 파악할 수 있는 기회를 제공하였다. 조선컴퓨터센터, 평양정보센터 등 16개 기관에서 문자·음성 인식 프로그램, 지문식별시스템, 기계번역 프로그램, 3차원 CAD, 의료 소프트웨어, 건강·문화·관광 관련 멀티미디어 콘텐츠, 오락 게임들을 출품하였다. 이 행사를 참관한 대부분의 남한 IT관계자는 북한의 소프트웨어 개발기술은 상당한 수준이며, 음성·지문 인식과 같은 일부 프로그램은 국제적인 수준에 근접하였다고 평가하였다. (『전자신문』, 2002. 4. 22일자; 『중앙일보』 2002. 4. 23일자 참조)

로그래밍 ‘창덕’과 한·일 번역 프로그램인 ‘담정’, 3차원 CAD 프로그램인 ‘산악’ 등도 널리 알려져 있다. 최근에 선보인 다국어 문자인식 프로그램인 ‘신동 2002’는 문자를 스캐너로 읽은 후 수정작업이 가능한 다른 문자로 전환시킬 수 있으며, 한·영·일·중·러 등 5개 국어가 가능하다.

북한 소프트웨어 개발의 가장 큰 특징은 과학기술분야에서 ‘주체성’을 확립하려는 북한의 정책적 노력과 COCOM 및 바세나르 협정 등에 의한 국제적 규제에 의해 북한의 소프트웨어 개발이 국제적인 조류와는 다른 독자적인 형태로 발전해 왔다는 것이다. 북한이 처한 외부 세계와의 관계 및 정치·경제적 현실이 반영되어 북한은 언어정보처리, 인식기술, 암호화(시스템 보호기술) 등에서 독자적인 영역을 구축하였다.

실례로 언어정보처리의 경우, 북한의 언어정보 프로그램은 영어, 일본어뿐만 아니라 중국어, 러시아어에 대응하는 다국어 방식을 기본으로 하고 있는데, 중국어, 러시아어의 정보처리 수준은 상당한 것으로 평가된다. 이는 북한이 오랜 기간 정치·군사적 동맹관계를 유지해온 중국, 러시아와의 특수한 관계 속에서 북한이 이들 국가에 대한 언어전문가를 상당수 보유하고 있으며 프로그램 개발인력의 중국어, 러시아어 수준이 높기 때문인 것으로 판단된다.

또한 북한은 군사부문에서 정보와 통신을 보호하기 위해 발전시킨 암호화기술을 시스템 보호 및 기밀자료 보호 프로그램과 같은 상업용 소프트웨어 개발에 이용하여, 제품의 수준이 높은 것으로 알려져 있다. 문자인식, 음성인식, 지문인식 등의 각종 인식 프로그램도 암호화 기술과 연관되어 발전되었으며 군사기술로 활용될 가능성이 높다. 북한은 현재 각종 인식시스템을 이용한 제품을 개발하고 있는데, 지문의 고유한 특성을 이용하여 사용자를 확인하고 문열기, 예금자 확인과 같은 특정 기능을 수행하는 지문대조 프로그램을 조선컴퓨터센터에서 개발하였으며 문장을 음성으로 말함으로써 문서를 작성할 수 있는 음성인식 프로그램이 상품화되었다.

북한은 자체 개발한 인식기술을 한의학에도 적용하여 각종 한의학 진단 프로그램을 개발·활용하고 있다. 북한의 의료수준은 전반적으로 낮으나, 북한당국이 건국 이후 한의학 발전과 체계화에 많은 노력을 기울여 한의학의 수준은 상당히 높다. 현재 ‘국립 동의학과 학원’과 같은 전문 연구기관과 병원을 국가에서 운영하고 있으며 대학의 의학교육과정에서도 한의학과 현대의학을 병행하여 교육할 정도로 북한은 한의학을 정책적으로 양성하고 있다. 북한은 발달된 한의학 기술을 이용하여, 질병의 진단 및 치료에 활용할 수는 다양한

프로그램을 개발하였다. 대표적인 것으로는 1994년 제네바 국제발명전시회에서 금메달을 수상한 지문에 의한 체질분류 및 진단 프로그램인 ‘금빛말(Golden Horse)’과 침술을 통한 치료와 교육 기능을 가진 ‘고려침구(Koryo acupuncture)’를 꼽을 수 있다. 또한 사상의학에 근거한 자료를 데이터화하여 사람의 체질을 컴퓨터로 분류하고 질병을 진단·처방하는 한의학 시스템인 ‘종합의료봉사시스템’을 개발하였다.

북한의 정보기술분야에서 상업적 잠재력이 가장 높은 것으로 평가되고 있는 게임 및 애니메이션분야는 북한당국이 대중선전도구로 활용하기 위해 오랜 기간 국가적으로 지원해 온 영화, 미술 등의 예술분야의 발전이 토대가 된 것으로 판단된다. 예술분야에 대한 북한당국의 지원은 컴퓨터 그래픽 기술 발전의 기초가 되었으며, 컴퓨터를 활용한 다양한 3D 화상처리기법은 애니메이션, 게임소프트웨어분야에서 폭넓게 활용되고 있다. 북한은 현재 프랑스, 이탈리아, 스페인 등의 서방국가로부터 애니메이션 작품을 수주해 제작하고 있으며, ‘은바둑’과 같은 북한의 게임소프트웨어는 일본, 남한 등으로 수출되고 있다. 북한의 게임소프트웨어는 화면구성 등이 세련되지 못하다는 단점이 있으나, 기술 면에서 상당한 수준인 것으로 판단된다.

북한에서 개발된 게임, 한의학 의료정보, 인식기술, 문서처리, 애니메이션분야의 일부 프로그램은 남한을 비롯하여 일본, 중국 등으로 수출되고 있다.<sup>42)</sup> 해외로 수출되는 소프트웨어 제품의 거의 대부분은 WINDOW, UNIX, MAX 운영체계에 맞게 제작되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 북한 소프트웨어산업이 빠른 발전을 보이고 있으며, 최근 북한당국이 소프트웨어 분야의 해외협력과 판매에 관심을 표명하고 있어 북한 소프트웨어의 해외진출은 앞으로 확대될 전망이다.

그러나 현재로서는 해외시장에 판매할 수 있는 프로그램이 매우 제한되어 있다. 북한 소

42) 북한에서 개발된 일부 소프트웨어가 기술경쟁력을 갖고 있다는 인식이 확산됨에 따라 남한기업의 북한산 소프트웨어의 수입이 꾸준히 늘어나고 있다. 삼성전자, 한나로통신 등에서 바둑, 장기 등의 게임 프로그램을 반입하였고, 중원기업에서는 북한의 조선컴퓨터센터가 만든 체질진단 프로그램인 ‘금빛말’을 수입하였다. 남한 기업은 비교적 발달된 분야로 평가되는 한의학 의료정보 시스템, 각종 인식기술, 애니메이션, 언어처리분야 등에서 북한산 소프트웨어의 수입을 적극 추진되고 있다. 소프트웨어 공동개발사업과 관련하여, 남한의 삼성전자는 2000년 3월 북한에서 파견된 10여 명의 연구인력을 활용하여 북경에 설립된 ‘삼성조선컴퓨터 SW공동개발센터’에서 문서요약 프로그램, 휴대폰용 중국어 문자인식, 휴대폰 게임 및 응용기술 등 5개 소프트웨어분야에서 프로젝트를 진행하고 있다. 한나로통신은 북한의 삼천리총회사와 애니메이션 공동제작을 진행하여 2001년 5월 남북 최초의 3D애니메이션 공동 작품인 ‘게으른 고양이 덩가’를 발표하였다. 한나로통신은 캐릭터 개발, 시나리오, 작품 검수, 북한 인력의 소프트웨어 기술교육을 담당하였고, 북한측은 고급 그래픽 방식을 적용한 3D애니메이션 제작작업을 담당하였다. (서재진 2001, p. 205. 『전자신문』 2002. 4. 26일자 참조)



프트웨어는 상품화기술이 낙후되어 있어 개발된 프로그램의 시장성이 떨어진다는 문제점을 가지고 있다. 북한이 국제 경쟁력을 갖춘 소프트웨어 제품을 개발하기 위해서는 높은 수준의 기술과 함께 디자인, 포장, 판매기술 등의 상품화 능력을 향상시켜야 할 것이다. 또한 신기술 동향과 해외시장 수요 등에 빠르게 대응할 수 있는 능력을 보완해야 한다.

#### 다) 북한의 주요 소프트웨어 연구기관

북한의 소프트웨어 개발은 국가적인 계획하에 조직적으로 전개되고 있으며 몇 개의 기관이 중심적인 위치를 차지하고 있다. 북한의 대표적인 소프트웨어 개발기관으로는 조선컴퓨터센터, 평양프로그램센터, 조선과학원 프로그램종합연구실, 은별컴퓨터 기술연구소가 있다. 이밖에 김책공업종합대학, 평양컴퓨터기술대학, 평성이과대학 등 주요 대학에도 프로그램 학과 및 연구소가 설치되어 각종 소프트웨어를 개발하고 있다. 북한의 대표하는 소프트웨어 개발기관의 현황은 다음과 같다.

조선컴퓨터센터는 1990년에 설립된 이래, 컴퓨터기술 연구와 프로그램 개발·교육의 중심지로 자리잡고 있다. 현재 약 800여 명의 연구인력이 소속되어 있으며 소프트웨어 개발에 550명, 기초기술연구에 100여 명 정도의 연구원이 근무하고 있다. 주요 연구개발부서로는 응용프로그램개발센터, 체계프로그램개발센터, 다매체프로그램개발센터 등이 있다. 또한 각 도(道)마다 분센터를 두고 있으며 김책공업종합대학에 전문과정을 개설하고 있다.

개발에 주력하는 주요 소프트웨어로서는 인식시스템 활용 프로그램, 의료 관련 프로그램, 사무자동화 관련 프로그램, 제반 조정 프로그램(항공교통통제시스템·해상교통지휘체제) 등이 있다. 특히 조선컴퓨터센터는 북한경제 각 부문의 전산화 실현과 프로그램 개발에 많은 노력을 기울이고 있으며, 경영관리에서 필요한 자료관리, 네트워크 관리, 사무자동화를 위한 소프트웨어를 다수 개발하여 여러 기업, 공공기관에 보급하였다. 조선컴퓨터센터는 산하에 '신흥회사'라는 무역회사를 설치하고 북한 소프트웨어의 수출과 외국기관과의 기술교류를 적극적으로 추진하고 있다. 최근에는 '은바둑'과 같은 수준 높은 게임 프로그램을 개발하여 외국에 많이 알려진 은별컴퓨터 기술연구소를 흡수하여 멀티미디어 기술을 이용한 다양한 게임프로그램과 응용제품을 개발하고 있다.

평양정보센터에는 150여 명의 소프트웨어 개발인력이 근무하고 있으며, 조선컴퓨터센터와 유사하게 프로그램 개발과 함께 IT인력 양성 및 기술자 재교육 업무를 담당하고 있다. 평양정보센터에서 개발된 60여 종의 경영 및 기술 프로그램은 북한내 공장·기업소 등의 관리시스템으로 활용되고 있다. 또한 평양정보센터는 북한에서 90% 이상 사용되고 있

는 워드프로세서인 ‘창덕’과 한·영·일·중 4개 국어 병용의 전자출판시스템인 ‘인식’, 한국어-일본어 기계번역 소프트웨어인 ‘답정’ 등을 개발하여 전자출판과 관련된 프로그램에서 두각을 나타내고 있다. 최근에는 3D 컴퓨터보조 건축설계지원 시스템인 ‘산악’의 개발에서도 알 수 있듯이 CAD, 프로젝트 관리를 위한 프로그램 연구에도 노력하고 있다. 평양정보센터는 또한 외국 교육기관과의 협력에도 적극적인데, 1996년에 일본의 OIC(Osaka Information Center)와 공동으로 O&P Training Center를 설립하여 운영하고 있으며 최근에는 포항공대를 비롯한 몇몇 남한 대학과도 교류를 추진하고 있다.

조선과학원 산하의 프로그램종합연구실은 1970년에 설립되어 소프트웨어와 관련된 기술이론 및 실제적인 연구를 수행하는 곳으로 조선컴퓨터, 평양정보센터와 함께 북한을 대표하는 컴퓨터 연구기관이다. 프로그램종합연구실은 프로그램 개발업무뿐만 아니라 북한 사회 각 분야의 소프트웨어 교육과 기술보급을 목표로 하고 있다. 조선과학원에는 전자공학연구소, 자동화연구소, 전자계산기연구소 등과 같은 컴퓨터 기술을 활용하는 연구소들이 설립되어 있는데, 프로그램종합연구실은 이 연구소들과 함께 각종 생산현장에서 필요로 하는 프로그램 개발을 도모하고 있다.

## 2) 컴퓨터 하드웨어 및 통신장비분야

북한당국이 국가적 차원에서 적극 육성하고 있는 소프트웨어부문에 비하여 컴퓨터 하드웨어 및 통신장비산업은 전반적으로 낙후되어 있다. 정보통신산업은 다른 산업에 비하여 기술집약도가 높고 기술혁신의 속도가 빠르며 사회전반의 정보화와 더불어 발전하는 속성을 지니고 있다. 이러한 정보통신산업의 속성에 반하여, 북한은 대내 지향적 산업화전략을 추진함으로써 선진기술 도입에 소홀하였고 통신서비스 확대를 위한 사회적 기반구축에 미흡함으로써 군수용 통신장비를 제외한 대부분의 정보통신기기산업은 낙후되었다.

북한은 1960년대 말에 구소련의 기술을 받아들여 전세계적으로 몇 개국밖에 제조하지 못했던 제1세대 디지털컴퓨터(전진-5500)를 개발하는 등 컴퓨터 도입기 단계에서는 상당히 빠른 발전을 보였다. 또한 1960년대 전반에 자석식 교환기, 전화기, 증폭기 등의 유무선 통신기기와 통신용 케이블, 고무절연선 등의 각종 통신선의 자체생산을 위한 시설을 갖추으로써 통신산업의 초기발전단계에서 두드러진 성과를 보였다. 실례로서 1961년 평양통신기계수리공장에서는 원거리 반송기와 중량 900g 정도의 만능 케스터기를 제작하였다.

또한 같은 해 10월에는 통신케이블, 절연선 고무보호선, 에나멜 동선을 생산하는 평양전선 공장을 완공하였다.

그러나 1970년대부터 북한의 컴퓨터 하드웨어 및 통신장비산업은 여타 산업 분야와 마찬가지로 폐쇄적 경제정책에 따른 첨단기술 도입의 제약으로 발전의 한계에 직면하였다. 또한 ▲경제침체로 인한 투자규모의 감소, ▲전기·전자 부품산업의 전반적 낙후, ▲열악한 통신인프라, ▲COCOM 및 바세나르 협정 등에 의한 국제적 규제 등으로 북한의 정보통신 장비의 생산기술은 매우 낮은 단계에 머무르고 있다.

북한은 1993년 평양에 16비트 PC를 제조하기 위한 평양컴퓨터조립공장을 건설하여 16비트 컴퓨터의 공업화에 성공하였으며, 주요 부품을 외국에서 수입하여 32비트 IBM PC 호환기종을 북한내에서 생산하고 있는 수준이다. 평양컴퓨터조립공장의 연간 컴퓨터 생산능력은 3만대 정도인 것으로 알려져 있다. 북한은 최근 펜티엄급의 최신형 컴퓨터를 생산하기 위해 노력하고 있으며, 각종 정부기관, 연구소, 대학 등에서 사용되는 대다수의 최신 기종의 컴퓨터와 주변기기는 수입되는 것으로 알려져 있다.<sup>43)</sup>

북한이 고급기종의 컴퓨터를 개발하는 데 있어 겪는 가장 큰 애로점은 컴퓨터 생산에서 가장 핵심이라 할 수 있는 반도체의 생산기술이 낮은 단계에 머물러 있다는 것이다. 북한은 1987년에 16비트 이상의 컴퓨터를 생산하기 위해 UNDP의 지원을 받아 조선과학원 산하 전자공학연구소에 집적회로(IC) 시험공장을 설립하였다. 또한 1989년 이후 평양집적회로공장, 해주반도체공장, 단천영예군인반도체공장을 건설하여 집적회로와 컴퓨터 주변기기 및 부품을 생산하고 있다. 북한은 현재 김책공대내의 반도체 집적회로연구소와 조선과학원 산하의 전자공학연구소 등에서 64MD램 반도체 개발에 노력하고 있으나, 고급 연구인력의 부족과 연구 및 생산시설의 미비로 개발에 어려움을 겪고 있다. 또한 반도체분야는 대규모 자본이 소요되는 장치산업인 관계로 북한당국은 서방국가의 투자를 희망하였으나, 외국기업의 투자는 현재까지 이루어지지 않고 있다.

북한의 주요 통신장비업체로는 평양통신기계공장, 남포통신기계공장, 박천통신기계공장 등이 있으며, 이외에 중소 규모의 통신기계공장들이 원산, 함흥, 안주, 길주 등에 산재

43) 조선신보 2003년 3월 17일 보도에 따르면, 2002년 하반기부터 전자공업성 산하의 평양전자제품개발회사와 중국 난징 판다전자 집단유한 회사가 합작한 '아침-판다컴퓨터합영회사'가 북한에서 펜티엄III급의 최신형 PC를 생산하고 있다고 한다. 연간 생산능력은 10만 대 수준으로 보도되었으며, 주요 부품을 중국에서 수입하여 PC와 주변기기를 조립·생산하는 것으로 추정되나 생산방식과 판매형식, 기술수준은 현재까지 확인되지 않고 있다. 북한의 컴퓨터 하드웨어 생산기술과 관련한 내용은 서재진(2001), p.208; 배성인(2001), p.302; KIPA(2001), p.115를 참조하였음.

해 있다. 이들 공장에서는 전화기, 자동 교환기, 무전기, 호출신호장비 등의 각종 유·무선 통신기기와 전자부품을 생산하고 있다. 유·무선 통신장비의 생산기술 수준을 살펴보면, 자석식·공전식 전화교환기는 자체기술로 생산되고 있으며 자동식 교환기는 부품을 수입하여 생산하는 수준이다. 또한 군용과 특수용 무선장비는 일부 중요부품을 수입해 조립·생산하고 있으며 고급 기종의 초단파 통신기는 수입하는 것으로 알려져 있다.<sup>44)</sup>

위에서 살펴본 것과 같이 북한의 컴퓨터 하드웨어와 통신장비의 발전수준은 자본, 기술, 인프라의 부족으로 전반적으로 낙후되어, 남한의 1980년대 하반기 수준인 것으로 평가된다. 그러나 민간분야의 정보통신기술이 낙후한 데 반하여, 군사용 정보통신기술 및 통신장비는 비교적 발달한 것으로 평가된다. 실례로서 북한은 장거리 탄도 미사일인 '대포동 미

〈표 IV-18〉 북한의 주요 정보통신장비 업체

구 분	업 체 명	주요 생산제품
종합전자장비	남포통신기계공장	라디오, 유선 방송기, 무전기, 전화기, 교환대, 어군탐지기, 콘덴서, 변압기, TV 등
	10월5일자동화공장	정류기, 계기, 냉장고, 집적회로, 자동 온도조절기
유선통신장비	평양통신기계공장	전화기, 자동 교환기, 전화선, 교환대
	박천통신기계공장	전화기
	선천영예군인 통신기계공장	교환기, 호출기 신호장치, 전화기, 교환대 부속품, 절연저항측정기, 전화기, 고성기
	5월7일 통신기계공장	교환기, 전화기, 고성기
	강계 제1통신기계공장	교환기, 전화기
	평양통신기계수리공장	반송전화기, 전화기, 측정기, 인쇄회로기판
무선통신장비	안주통신기계공장	중파송신기, SSB송신기, TV중단기, 유무선 통신장비
	평양영예군인 통신기계수리공장	통신장비수리, 절연저항측정기, 고성기
	평양무선기구수리공장	선박용무전기, TV, 무선대화기
	성간통신기계수리공장	군용 무전기, 전화기
정보통신기기	평양집적회로공장 (2극소자직장)	전자 일용품, 집적소자, 반도체 소자
	평성반도체공장	정보기기, SW개발
	평양컴퓨터조립공장	회로판 생산설비, 각종 컴퓨터 및 소형계산기, 기타 전자장비
	조선컴퓨터센터	정보기기, SW개발
	평양프로그램센터	SW개발 등
	과학원 집적회로시험공장	집적회로 연구개발, 전문인력 양성 등

자료: KITA(2001), 『북한의 IT산업 현황과 남북협력 활성화 방안』, p. 24.

44) 김유형(2000), p. 120.

사일'의 제어기술을 자체 개발하였으며, 1998년 8월에 발사된 '광명성 1호' 위공위성에 사용된 대부분의 부품을 자체 제작하였다고 한다. 최근에는 '광명성 1호' 인공위성사업의 후속과제로서, 우주통신에 필요한 대형 특수안테나 등의 고감도 송수신장치의 개발, 실시간 데이터처리를 위한 컴퓨터, 항공통제시스템과 자동항해통제시스템의 개발을 위한 연구를 강화하고 있다고 한다.<sup>45)</sup> 따라서 북한은 군사적 효용성이 높은 위성통신 및 미사일 부분의 정보통신 하드웨어는 상당한 기술력을 갖춘 것으로 평가되고 있다.

#### 다. 북한 정보통신분야의 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 북한 정보통신분야의 현황은 전반적으로 소프트웨어부문에서는 상당한 수준에 이르고 있으나, 정보화와 북한 경제의 회복을 위해 필수적인 정보통신 인프라와 컴퓨터 하드웨어부문에서는 기술수준과 설비능력이 매우 취약한 것으로 평가된다. 정보통신산업의 발전은 그 자체로서 경제적 이익을 창출할 수 있는 높은 가능성을 가지며 관련 산업에 대한 파급효과도 매우 크다. 그러나 이제까지 살펴본 바와 같이 북한의 정보통신분야는 양적인 면에서도 열악할 뿐만 아니라 설비의 효율성 면에서도 낮은 수준이다. 또한 1980년대 후반 이후 심각한 경제난에 봉착해 있는 북한으로서는 막대한 재원이 소요되는 정보통신 인프라와 통신산업의 현대화사업을 추진하기에는 어렵다는 문제점을 안고 있다. 여기서는 북한 정보통신산업의 발전을 위한 방안모색의 일환으로 정보통신 분야에서의 문제점과 향후 개선과제를 논의해 보기로 한다.

첫째, 북한은 최근 경제회복을 위한 새로운 발전전략으로 정보기술의 발전과 IT산업의 육성을 강조하고 있으나, 북한 정보통신분야의 발전에서 가장 큰 장애물은 북한이 계속해서 겪고 있는 경제난 그 자체이다. 정보통신분야는 막대한 초기 인프라 투자가 요구되면서도 투자의 이익회수가 단기간에 어렵다는 특성을 가지고 있다. 10년 이상 지속되어온 북한의 경제적 어려움과 식량난을 고려할 때, 북한당국이 막대한 초기 투자가 요구되는 정보통신분야의 현대화를 추진할 만한 능력이 있다고는 볼 수 없다.

북한의 열악한 정보통신 인프라의 현황은 1%에도 미치지 못하는 컴퓨터 보급률과 인구 100명당 5회선 수준의 전화 보급률에서 알 수 있다. 보다 심각한 문제는 경제난으로 인한

45) 김유형(2000), p. 120.

투자재원의 부족과 관리의 부족으로 북한의 정보통신설비가 대부분 노후화되어 정상 가동이 어렵다는 점이다. 이러한 점을 고려할 때, 북한 정보통신 인프라의 생산성과 설비의 효율성은 일반적으로 알려진 통계자료의 내용보다 열악할 가능성이 높다. 그러나 북한의 경제가 지난 1999년부터 플러스성장을 기록하는 등 경제회복의 가능성을 다소 보이고 있어, 경제회복을 위한 난관은 산적해 있어 북한이 통신망 현대화 사업과 노후 통신시설의 교체와 같은 통신인프라의 현대화를 자체적으로 추진하기는 당분간 어려울 것으로 보인다. 따라서 북한이 처한 경제난 자체가 정보통신분야의 인프라와 설비의 정상화에 문제가 된다고 할 수 있다.

이러한 이유로 북한당국은 소수의 정예화된 프로그램 개발인력 양성을 통해 소프트웨어산업을 집중적으로 육성하고자 한다. 그러나 컴퓨터 하드웨어 및 통신인프라의 발전이 동반되지 않는 소프트웨어산업의 성장은 한계를 가질 수밖에 없다. 컴퓨터의 빠른 확산과 통신 인프라의 현대화가 수반되지 못하는 상황에서, 소수의 전문연구자 육성을 통한 프로그램 개발 중심의 IT산업의 발전은 전체 경제에 미치는 파급효과도 크지 않을 것이다.

둘째, 북한당국이 최근 추진하고 있는 제한된 범위에서의 정보화는 초기단계에서는 어느 정도 성과가 예상되지만, 정보통신분야의 장기적 발전과는 거리가 멀다. 북한당국은 정보통신이 경제 각 분야에서 차지하는 중요성을 인식하고 최근 정책적 차원에서 정보기술의 발전과 소프트웨어산업의 육성을 강조하고 있다. 그러나 북한은 체제유지를 위해 현재까지 주민들에 대한 정보통제를 실시하고 있으며 통신은 행정이나 군사조직 위주로 운영되고 있다. 북한당국은 또한 소수의 전문인력 육성을 통해 운용할 수 있는 소프트웨어 산업에 집중하여, 일부 소프트웨어의 개발 수준은 세계적인 것도 있는데 반하여 일반 국민들의 컴퓨터 교육수준은 매우 낮다. 북한당국은 경제회복을 위해 정보통신분야의 발전이 필요하다는 인식을 가지고는 있지만, 정보화의 축진이 가져올 수 있는 북한사회의 변화와 체제 위협적 상황의 발생을 우려하는 듯하다. 따라서 북한은 통제 가능한 제한된 범위내에서의 정보화를 추진하고 있다.

정보통신분야의 발전에 대한 북한의 이러한 이중적 자세는 인터넷 도입과 관련한 북한의 태도에서 잘 나타난다. 북한당국은 인터넷이 경제적으로 활용도가 높다는 것을 인식하고 있는 듯하다. 그러나 북한은 인터넷을 통한 외부 정보의 유입과 유통이 체제유지에 위협이 될 수 있다는 정치적 판단에 우선하여 인터넷 활용을 막고 있다. 인터넷이 도입되지 않는 나라는 전세계적으로 북한이 거의 유일하다는 보고에서 북한의 폐쇄성을 알 수 있다.

북한당국은 단지 인트라넷과 방화벽에 관한 연구를 통해 유입되는 정보를 통제하고 정치·사회적 부작용을 막으면서 인터넷을 제한적으로 허용하려는 듯하다. 또한 최근에 산업부문, 교육·연구기관들을 연결한 컴퓨터 통신망을 북한 내부에 구축한 것에서 알 수 있듯이 북한은 제한된 네트워크망을 구축하여 국가기관에서 통제가 가능한 정보의 유통을 내부 컴퓨터 통신망에서 허용하고 있다. 이는 북한이 정보통신기술의 육성과 인터넷의 활용에 있어서 경제적으로 필요한 부문에서는 제한적으로 허용하면서도 내부의 정보유통에 대해서는 감시와 통제를 강화하려는 의도로 판단할 수 있다.

그러나 정보통신산업은 기술혁신의 속도가 빠르며 사회 전반의 정보화와 더불어 발전하는 속성을 지니고 있다. 정보통신산업은 또한 창의적인 아이디어와 전문적인 기술에 의존하는 바가 매우 큰 지식과 정보의 집약적 산업이다. 따라서 정보통신산업의 발전을 위해서 정부나 기업은 새로운 지식, 기술, 정보를 빠르게 찾아내어 생산적으로 활용하는 기능을 수행하여야 한다. 그러나 북한은 인터넷을 통한 외부 세계와의 접촉을 차단하면서 정보통신산업의 육성을 추진하고 있다. 정보통신산업의 발전은 새로운 지식, 기술, 정보의 보유와 활용 여부에 의존하는 데 반하여, 북한은 과거와 같이 체제유지를 위해 주민들에 대한 정보통제를 실시하고 있으며 외부세계와 고립된 가운데 정보화를 추진하는 것은 성공의 가능성이 희박하다.

인터넷으로 대표되는 범 지구적인 전자 네트워크가 구축됨으로써 신속한 정보와 자료의 교류가 가능한 경제환경에서 북한이 정치우위의 원칙에 따라 외부정보의 유입과 유통을 제한한다면 북한 정보통신분야의 발전은 한계를 가질 수밖에 없다. 최근 성과를 보이고 있는 소프트웨어분야조차도 어느 정도 산업적 기반을 조성할 수는 있겠지만, 외부와의 정보·기술교류가 제한될 경우 세계적 기술변화를 따르지 못하여 추가적인 발전이 어렵게 될 것이다. 그러므로 북한당국은 인터넷의 전면적인 도입을 포함한 북한사회의 정보화 촉진에 노력하여야 한다.

셋째, 북한은 오랜 기간 자력갱생의 원칙을 강조하고 국제 표준화 활동에 소극적으로 대응함으로써 북한의 정보통신 용어 및 기술표준은 국제적 기준과 괴리가 심하다. 북한의 정보통신시스템과 운영체제가 국제적 표준과 차이가 발생함으로써 외국기업의 북한 통신산업 투자에 장애물로 작용하고 있다. 또한 외부와 단절된 가운데 독자적인 표준을 채택함으로써 소프트웨어를 포함한 북한 정보통신제품의 호환성이 낮아 해외 수출에도 어려움을 주고 있다.

북한은 ITU(International Telecommunication Union), ISO(International Organization for Standardization)와 같은 기술 표준화와 관련한 국제기구에 회원으로 활동하고 있다. ITU의 경우 북한의 체신성이 대표기관으로 참여하고 있으며 표준위원회가 ISO에 대표기관으로 참가하고 있다. 그러나 이들 국제기구에서의 북한의 활동은 미미하며 정보통신과 관련한 자료의 공유조차도 꺼려 하고 있다. 또한 최근의 국제 표준화 활동이 통신사업자나 민간기구를 중심으로 신속하게 전개되는 데 반하여, 북한은 표준화와 관련하여 민간분야에서의 국제활동이 거의 없는 실정이다.

최근 정보통신산업의 국제적 추세를 살펴보면, 제품과 기술의 생명주기가 매우 짧아서 끊임없이 새로운 서비스와 제품들이 개발되고 있다. 또한 기술혁신이 급속히 이루어져 새로운 분야가 빠르게 형성됨으로써 정보통신분야의 영역이 지속적으로 변화·확대되고 있다. 이처럼 정보통신산업의 범위가 급속히 증대됨으로써 기술 표준화의 대상이 급격하게 증가하고 있다. 대부분의 선진 국가는 급격히 변화하는 정보통신분야의 기술표준에 신속히 대응하기 위해 국가적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 북한은 표준화와 관련한 국제활동에 소극적이다. 또한 북한의 정보통신산업의 규모와 기술수준이 국제적인 낙후를 면치 못함으로써 급속히 증가하고 복잡해지는 국제통신시장의 표준화 대상을 수용하지 못하고 있는 형편이다.

따라서 북한은 세계적 기준의 기술 표준을 채택하기 위해 정책적 노력이 필요하다. 해외 시장에서 판매될 수 있는 정보통신제품을 생산하기 위해서는 국제적으로 통용되는 정보통신시스템과 운용체제를 도입하여야 한다. 정보통신산업의 전 분야에 대한 기술표준의 급격한 변화는 무리가 있으므로 우선적으로 국제 표준과 괴리감이 큰 부분을 찾아 국제 기준에 맞추는 노력이 필요하다. 또한 새롭게 소개되는 기술표준 및 용어는 도입단계에서 국제 기준을 적용하여 자연스럽게 국제표준을 정립할 수 있을 것이다.

넷째, 정보통신 관련 장비와 기술에 대한 바세나르협정의 적용은 북한 정보통신분야의 발전을 가로막는 커다란 제약요인의 하나이다.<sup>46)</sup> 바세나르협정은 과거 전략물자의 대공산권 수출을 금지하는 COCOM체제를 대체하며 1996년 4월 공식적으로 출범하였다. 바세나르협정에 참여하고 있는 33개 협정국은 '테러 및 분쟁 우려국' 4개국(북한, 이란, 이라크,

46) 바세나르협정과 북한에 대한 전략물자반출제한제도에 관한 자세한 내용은 김연철(2001), 「바세나르체제와 전략물자 반출제도개선」, 『남북경협 GUIDE LINE』, 서울: 삼성경제연구소를 참조 바람.



리비아)에 대한 수출을 엄격히 제한하기로 합의한 바 있다. 이 협정에 의해 북한은 이들 국가와의 기술교류에서 많은 제약을 받고 있다.

바세나르협정의 규제 대상 품목은 크게 상용무기 부문과 이중용도 품목 부문으로 구분된다. 이중용도 품목은 민수용으로도 군수용으로도 사용될 수 있는 품목을 지칭하는 것으로서, 컴퓨터, 통신장비, 레이저·센서, 신소재, 소재가공, 전자, 항법장치, 해양기술, 추진장치 등이 포함되고 있다. 바세나르협정에서 통신관련 장비와 기술은 군수용으로 전용될 가능성이 있는 이중용도 물자로 분류되어 있어 북한이 외부로부터 첨단 정보통신기술 및 장비를 수입하기에는 어려움이 따른다.

바세나르협정에 따르면 486급 이상의 PC는 대북 반출이 사실상 불가능하다. 최근에 북한당국이 관심을 보이고 있는 것으로 알려진 CDMA방식의 이동전화사업의 경우에도 CDMA칩의 원천기술이 미국의 퀄컴(Qualcomm)사에 있으므로 외국 통신업체가 북한지역에서 CDMA방식의 이동전화 서비스 제공을 추진할 경우 미국측의 반발이 예상된다.<sup>47)</sup> 또한 북한의 통신현대화를 위해서는 외국기업의 통신장비 제조를 위한 기술전수와 디지털전 화교환기, 광전송장비 등의 통신기기의 지원이 필요하다. 그러나 대부분의 통신설비와 정보기술은 전략물자로 해석되고 있어 북한의 정보통신 현대화에 걸림돌이 되고 있다.

문제는 전략물자로 해석되고 있는 펜티엄급 PC를 포함하여 많은 종류의 정보기술과 통신장비가 개도국을 포함하여 세계적으로 일반화되고 있다는 점이다. 또한 바세나르협정에 의해 대북 반출이 제한되고 있는 정보통신장비가 동 협정에 가입하지 않은 중국, 러시아, 홍콩 등의 제3국을 통해 북한으로 반입되고 있다는 점이다. 제3국을 통해 펜티엄급 PC를 포함한 정보통신장비가 북한으로 반입되는 상황에서, 대북 진출에 적극성을 보이고 있는 남한 기업은 바세나르협정에 의해 규제를 받고 있다.

투자재원과 기술의 부족으로 정보통신분야의 현대화에 어려움을 겪고 있는 북한으로서는 외부로부터의 기술 전수와 장비의 지원이 필수적이다. 북한지역에서의 정보통신분야의 사업을 위해서는 외국기업의 직접투자나 합작기업 설립 등이 요구되므로 현재 통신설비에

47) 북한당국은 남한을 포함한 외국 이동통신업체의 대북 투자에 관심을 표명하고 있다. 북한당국이 이동통신사업에 대해 적극성을 보임으로서 최근 몇 년 남한 기업이 북한통신 관계자와 평양지역에서 이동통신 서비스를 추진하는 것에 관하여 논의를 가졌다. 실제로 북한당국은 2002년 6월 4일 남한의 정보통신부 관계자와 KT, SK텔레콤, 삼성전자 등 통신업계 관계자들과 평양에서 최초의 남북 통신실무회담을 가졌다. 이 회담에서 북한당국은 평양 및 남포 일원에서 남한이 세계 최초로 상용화에 성공한 CDMA(Code Division Multiple Access; 코드분할다중접속) 방식에 의한 휴대전화사업을 남북 공동으로 추진하는 것에 관심을 표명하였다. (『연합뉴스』 2002. 6. 10일자 기사 참조)

적용되고 있는 전략물자반출제한제도의 탄력적 해석이 필요하다. 또한 북한 통신망 확대, 통신장비의 교역, 통신 전문인력의 교육과 같은 북한 통신분야의 현대화를 위한 투자는 기본적으로 핵심 통신기술과 장비의 대북 반출이라는 시각보다는 북한 경제회복과 개도국에 서의 사회간접자본시설의 확충이라는 시각에서 접근하여야 한다.

군사용으로 전용될 가능성이 높은 핵심 통신장비에 대한 반출 후 감독을 강화하면서, 이중 용도 품목에 대한 규제를 완화하여야 한다. 이를 위해 전략물자반출제한제도에서 이중 용도 품목으로 분류하고 있는 물자 및 기술들을 보다 구체화하여야 하며 통신기술 발전의 속도에 따라 정기적으로 재조정하는 노력이 필요하다.

마지막으로, 정보통신분야의 외자유치와 기술교류가 확대되기 위해서는 안정적인 남북한 관계의 형성과 서방국가들과의 대외관계가 개선되어야 한다. 또한 북한은 각종 경제 협력사업에서 경제외적인 불확실성을 최소화하기 위해 노력하여야 한다. 최근까지 추진되었던 대부분의 남북 경제협력사업은 남북간 및 한반도를 둘러싼 정치·군사적인 상황에 큰 영향을 받아왔다.

실례로서 2002년 7월 초에 예정되었던 북경에서의 제2차 남북통신실무협상은 서해교전 사태로 인해 보류되었다. 이로 인해 적극적으로 대북 진출을 모색하던 KT, SK텔레콤과 같은 남한의 이동통신업체는 사업계획을 재조정하였던 것으로 알려졌다. 또한 불안정한 북·미관계는 대북 진출을 추진하려는 외국 정보통신업체에는 큰 불안요인이 아닐 수 없다. 정보통신분야의 경우는 사업초기에 기반시설의 확충과 현대화 작업을 위한 대규모 투자가 요구되므로 불안정한 남북한 관계와 예측하기 힘든 북한의 대외관계는 대북 진출을 추진하려는 외국 정보통신업체의 대북 진출을 제약하는 가장 큰 요인이 아닐 수 없다. 따라서 다른 산업부문의 협력사업에서와 마찬가지로 북한은 정보통신분야의 외자유치와 기술교류를 확대하기 위해서 남북간의 상호 신뢰구축을 통한 안정적인 남북관계와 서방국가와의 대외관계 개선에 노력하여야 한다.

## V. 국가재정수입 및 지출의 구조 및 현황

### 1. 북한재정의 역할

#### 가. 경제관리 기능

재정이란 기본적으로 국가의 기능수행을 위한 수입 및 지출을 의미한다. 따라서 재정구조는 해당국가가 정부의 역할을 어떻게 규정하고 있는지와 정부정책의 방향성을 나타내는 주요 지표가 된다. 북한의 재정구조는 이러한 측면에서 북한정부의 기능과 정책방향을 이해하는 데 중요한 의미를 가진다.

북한에서의 재정정책도 어느 국가와 다름없이 국가의 기능을 수행하기 위하여<sup>1)</sup> 필요한 자금을 조달하고 지출한다는 점에서는 자본주의 국가의 재정개념과 큰 차이가 없다. 그러나 사회주의적 경제체제가 요구하는 국가의 역할이나 구조가 다른 것처럼 그 재정구조도 다른 특성을 가질 수밖에 없다. 북한은 자본주의 국가와 달리 국가가 생산수단을 소유하게 되므로 자본주의 사회에서 ‘기업’으로 분류하는 경제 주체까지 재정의 주체에 포함된다. 그 외에도 정당이나 사회주의적 소유개념에 따라 국가에 의해 운영되는 경제조직들까지도

---

1) 북한에서 재정정책은 “근로자들이 창조한 사회순소득을 국가의 수중에 정확히 집중하며 그것을 윗계 분배 이용하여 경제건설과 국방건설, 국가관리, 인민생활향상을 재정적으로 원만히 보장하기 위한 원칙과 방향 그 실현을 위한 구체적인 과업과 방도를 밝혀주는 것”으로 정의하고 있다. 이러한 기능은 사회주의 헌법 제49조의 “... 공민의 권리와 의무는 하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 기초한다” 참조. 박진(1994), p. 8 이하.

재정의 범주에 포함된다. 그 결과 이처럼 광범위한 기관 및 조직의 운영을 위해 조성되고 지출되는 재정규모가 GNP의 절반을 넘어 대부분을 차지한다는 점에서 자본주의 국가들의 재정과는 현저한 차이를 보인다. 북한의 이러한 재정구조를 자본주의적 재정구조와 비교하면 일반적 재정의 역할에 경제관리부문이 추가된 것으로 이해할 수 있다.

북한의 재정이 자본주의 국가와 달리 추가적으로 가진 기능은 자원배분기능과 통제기능이다.

- 자원배분기능: 북한은 국가가 생산수단의 유일한 소유자이므로 당연히 생산설비의 경영자가 된다. 생산설비의 경영자이자 국가경제의 운영자로서 정부는 생산계획 및 투자계획의 주체가 되며 이 계획에 따라 자원의 배분을 위한 계획도 수립하게 된다. 이러한 자원의 배분은 재정계획에 반영되어 실현되어진다.

재정계획은 회계년 동안 국가예산 및 인민경제 부문별 및 기업소의 수입 및 지출계획을 포함하게 된다. 국가예산은 국가의 수입과 지출에 대한 계획을 통하여 사회생산물을 생산하고 분배하는 역할을 수행한다. 경제부문별 예산에서는 경제 각 부문의 생산활동에 필요한 재정계획을 수립하게 되며 그 아랫단위인 기업소 예산은 구체적인 생산단위에서 필요한 재정계획을 수립하게 된다. 예산기간은 1년이 기본이나 기업소의 경우 분기별 계획과 월별계획까지 수립되어 시달되어진다.

- 통제기능: 재정통제는 북한에서 '원에 의한 통제'라고 부르는 것으로 주로 재정은행기관이 기관 및 기업소의 자금을 공급하는 과정에서 예산집행이 재정계획에 부합되게 집행되는지의 여부를 심사하여 통제하는 제도이다. 이는 예산집행의 적절성과 경영활동의 타당성을 통제하는 것으로 사회생산물의 계획에 따른 생산, 분배, 유통, 그리고 소비를 보장하는 역할을 하게 된다. 생산의 전 과정에 이처럼 예산이 절대적인 기능을 수행하는 것은 국가가 모든 생산수단을 소유하고 있기 때문에 가능하다.

북한의 재정은 경제운용을 위한 자본의 공급이나 생산물의 활용까지를 포괄하고 있어서 사회내의 가용자원 전반에 대한 관리를 포괄하고 있다. 따라서 정부의 경제정책 방향에 관련된 자원의 이동이 예산구조에 반영되어 나타난다. 이러한 경제관리의 기능을 북한재정이 가진 주요 특징으로 간주할 수 있다.

## 나. 경제계획의 수행 기능

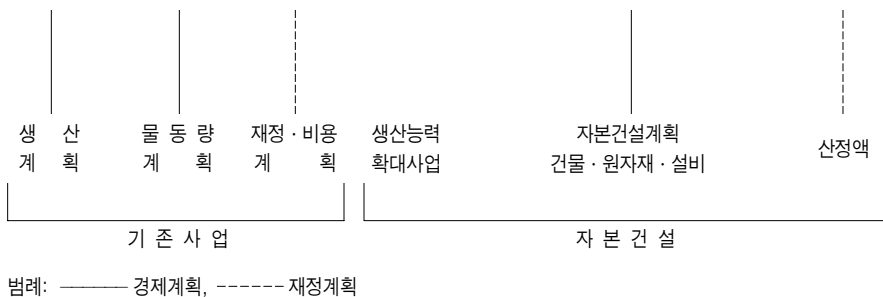
북한에서 재정정책은 경제계획을 수행하는 수단이 된다. 따라서 재정정책의 수행체계는 인민경제계획을 중심으로 하여 이를 구체화하는 정부 계층구조별 기본재정계획, 인민경제부문 재정계획, 그리고 기관과 사업소 재정계획으로 구성되는 수직형 구조를 가진다. <표 V-2>는 경제계획과 예산간의 관계를 보여준다.

인민경제계획은 조선노동당에서 정책적 목표에 의하여 결정된다. 이를 수행하기 위한 실행계획으로서 기본재정계획과 인민경제부문 재정계획이 행정부에 해당하는 정부원에 서 수립된다. 그리고 세부적인 실천을 위한 기관재정계획이 해당기관에서 결정된다. 인민경제계획은 경제와 관련한 국가의 목표를 제시하는 것이며 이 목표를 수행하기 위해 정부와 생산부문들이 업무계획을 세우고 필요한 재정계획을 세우게 된다. 이러한 관계는 재화와 용역의 생산 및 자본투자와 관련된 모든 행위가 재정을 매개로 하여 직접적으로 통제된다는 사실을 의미한다. 따라서 일단 인민경제계획이 확정되면 재정계획은 정부의 부수적 계획 업무수행의 목표가 되며 <표 V-1>는 이러한 관계를 보여주고 있다.

국가의 계획에 의해 생산된 생산물의 배분도 정부의 예산에 의해 통제되며 현실화된다. 배분과정에 수반되는 화폐의 흐름은 경제계획을 이루기 위한 정부예산을 통하여 구체화된다. 즉 국민총생산물을 투자나 소비를 위해 배분하는 결정이 예산에 의해 이루어지는 것이다. 소비부문에서는 인센티브의 도입에 의해 일부 예산의 범주를 벗어나는 경우가 있으나 투자는 전적으로 국가의 예산에 의해 수행된다.

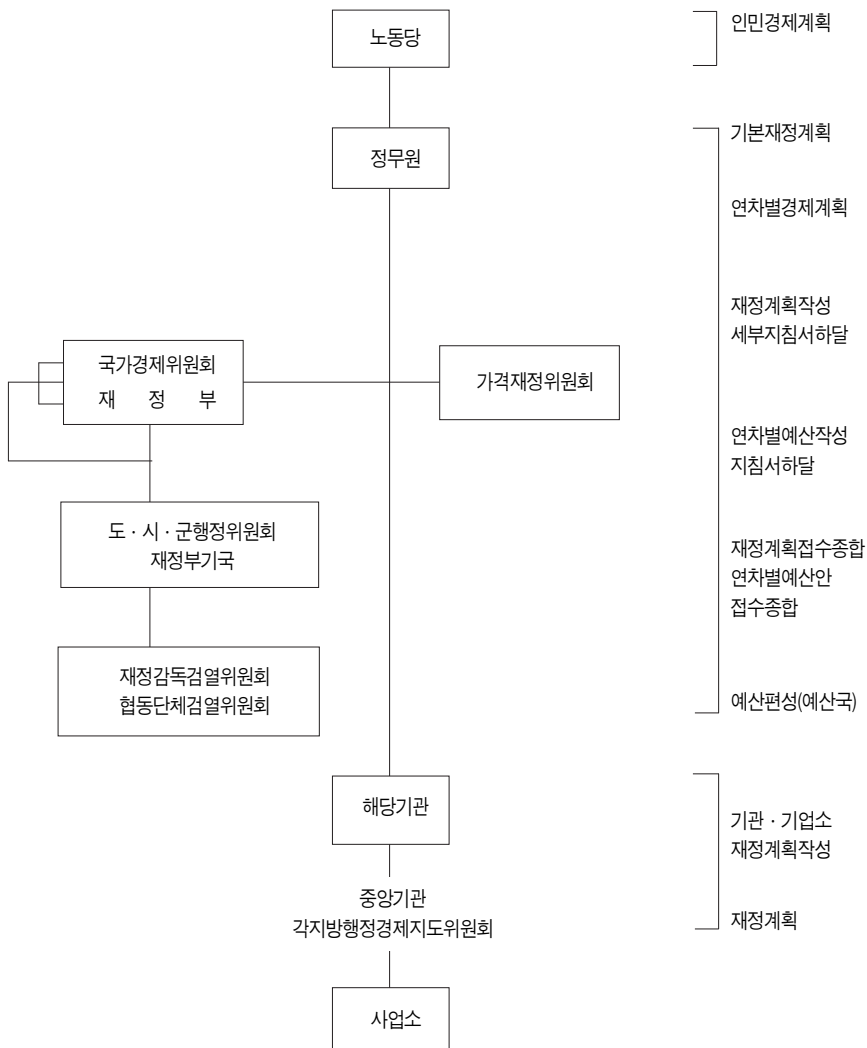
예컨대 북한에서는 전통적으로 중공업 우선정책을 펴왔으며 이러한 정책은 소비자들의

<표 V-1> 산업활동에 대한 계획통제 모형 (경제계획)



소비수요를 억제하는 방법을 통해서 이루어져왔다. 따라서 예산에서 경공업과 민간에 대한 지출은 억제되고 중공업에 대한 투자비중은 높게 산정되었다.

〈표 V-2〉 재정정책 수행체계



## 다. 예산편성 절차

북한 헌법(제70조 및 제109조)에 따르면 예산의 편성은 내각인 정부원의 권한이며 예산의 심의와 결산은 최고인민회의에서 담당한다. 예산은 정부원이 편성하여 그 초안을 최고인민회의에 제출하게 되며 최고인민회의가 심의한 후 「법령」의 형식으로 채택함으로써 성립된다. 내각은 국가예산의 편성시 재정성을 통하여 국가예산 초안을 편성한 후 최고인민회의에 제출하여 승인을 받는다.

북한에서의 예산편성 권한은 헌법32조에 따르면 정부원 재정부에 주어지고 있으나 당이 우위인 권력구조를 이루고 있으므로 국가예산은 인민경제계획에 따라 편성되고 집행되어야 한다. 따라서 재정부도 당과 인민경제계획을 수립하는 국가계획위원회에 크게 구속 받는다. 뿐만 아니라 북한에서의 가격은 자원배분 및 물자의 수급조절을 위한 수단으로서 국가가 결정하는 것이므로 예산편성과정에서 재 정부는 예산가격을 결정하는 국가가격위원회와도 긴밀한 협조를 할 수밖에 없다.

북한에서 예산편성 과정상의 가장 큰 특징은 연차별 예산편성이 재정계획 작성과 동시에 또는 이들 재정계획 작성과정의 일환으로 이루어진다는 점이다. 재 정부는 국가계획위원회 및 국가가격 제정위원회와 협조하여 예산안 작성을 위한 지도서를 작성하고 전년도 3/4분기 초에 해당기관별 세부지침서를 수립하여 시달한다. 이 지도서나 세부지침서는 국가계획 위원회에서 작성되고 중앙인민위원회의 결정에 따라 확정된 연차별 경제계획을 달성하기 위한 근거로 삼고 있다.

예산편성 세부지침서가 중앙의 각 기관(정부원의 각 위원회, 부, 기타 직속기관)과 각 지방행정 및 경제지도 위원회(도 및 평양 직할시) 해당 부서에 시달되면 중앙의 각 기관이나 각 지방행정 및 경제지도 위원회는 산하기관, 기업소, 협동단체 등의 예산을 포함하는 재정계획안을 작성하여 재정부에 제출한다. 재 정부는 이들 재정계획안을 종합하여 기본재정 계획안을 작성하는 데 이것이 곧 새해의 국가예산 초안이 되는 것이다.

이 예산 초안의 작성시기는 대체로 전년도 12월이나 당해연도 1월 중인바, 이는 전년도 경제계획 실적을 반영하여 11월경에 가서야 작성 완료되는 새해 경제계획에 따라 새해 예산안도 조정되어야 하기 때문이다. 그리하여 당해연도 1~2월경에 그해의 예산 초안 작성이 완료되면 정부원 심의와 중앙인민위원회 비준을 거쳐 최고인민회의 예산심의위원회에서 1개월 정도의 심의를 마친 후 통상적으로 4월 중에 최초로 소집되는 최고인민회의에 정

식 의제로 제출된다.

최고인민회의는 정무원이 제출하는 국가예산 초안을 심의하고 승인하는 데 국가의 모든 수입과 지출의 형태 및 규모를 결정하고 중앙예산과 지방예산의 규모까지 결정하게 된다. 최고인민회의에 의해 예산이 승인되면 내각은 분기별 집행계획과 집행대책을 마련하게 된다. 내각은 또한 재정성을 통해 국가예산 집행에 관한 분기별 및 연간 결산업무를 담당하며, 연간 결산내용을 최고인민회의에 제출하게 된다. 지방인민위원회의 예산집행을 지도하는 것도 내각의 임무에 해당한다.

최고인민회의는 최고 주권기관으로서 총예산을 심의하지만 지방인민회의는 최고인민회의가 법령으로 승인한 지방예산에 의거하여 해당 지방예산을 심의하고 승인한다. 최고인민회의는 예산총화라고 불리우는 예산집행에 대한 연간 결산의 승인권도 가지고 있다.

북한에서는 예산집행에 관한 회계연도를 예산연도라고 부르며 매년 1월 1일에 시작되어 12월 31일에 종료된다. 그리고 회계연도 독립의 원칙이 적용되고 있다. 북한의 회계연도가 매년 1월 1일부터 12월 31일까지임에도 불구하고 당해년도 예산은 그해 4월에 개최되는 최고인민회의에서 확정되므로 4월까지의 예산집행은 승인되지 않은 상태에서 이루어진다. 그러나 전례를 보면 정무원에서 작성하여 제출한 예산초안이 최고인민회의에서 수정되는 예가 없었던 점으로 미루어 볼 때, 비록 최고인민회의의 승인을 득하지 못한 상태에서 정무원이 작성한 예산초안이 확정예산과 마찬가지로 이러한 관례가 가능한 것으로 보인다.

### 1) 예산 분류

예산은 수입부문과 지출부문으로 구성되며 예산의 수입 및 지출 항목은 각 행정기관의 조직과 예산의 성질에 따라 분류되며 이는 다시 관·항·목으로 세분된다.<sup>2)</sup> 이들 예산의 항목별 내용은 법으로서의 효력을 가지며 집행기관이 임의로 변경하여 집행할 수 없다.

북한의 국가예산은 예산의 총합으로서 전체를 포괄하는 의미의 예산과 이를 분류한 중앙예산과 지방예산으로 구성된다. 중앙예산은 국가 중앙기관들의 기능 수행에 필요한 화폐자금을 전국적인 규모에서 조성하여 이용하는 예산으로서 국가예산의 핵심이 된다. 반

2) 예컨대 국가 예산 수입 중에서 섬유산업에서 발생한 거래수입금(관)은 경공업위원회(항)로, 그것은 다시 방직공업총국(목)으로 구분된다.



면 지방예산은 일정한 행정지역단위의 범위에서 지방살림에 필요한 예산을 의미하며 화폐적 자금을 계획에 의거하여 조성하고 이용하게 된다. 지방예산은 국가의 통일적인 지도하에 지방행정기관이 자체적으로 편성하여 집행한다.

## 2. 재정수입 및 지출의 현황

북한의 재정규모는 1990년도 이후 악화된 경제상황으로 인해 크게 감소하게 되었다. 생산량 규모가 급격히 감소하였던 1990년대 초반에는 오히려 재정수입이나 지출이 늘어나는 현상을 보인다. 이는 북한당국이 국가재정을 통해 경제상황을 반전시키려는 노력을 시도한 것으로 해석된다. 그러나 국제적 협력망이 붕괴되어 발생한 충격을 국내투자증가로 흡수할 수 없게 되자 북한은 1995년부터 예산에 관한 자료를 더 이상 발표하지 않게 된다. 북한이 다시 예산자료를 공개한 1997년부터의 자료에서는 예산규모와 총 국민소득에서 차지하는 비중이 모두 크게 감소한 것을 볼 수 있다. 규모 면에서는 1993년의 191.9억 달러에서 91.2억 달러로 절반이하 수준이 되었으며 그 비중도 GNI의 91%에서 57%로 급격한 감소를 나타내고 있다. 이러한 현상은 북한의 생산능력 저하로 인해 국민들의 생존을 보장할 수 없을 만큼 경제가 악화된 탓으로 정부의 재정조달이 여의치 않게 되었음을 시사한다. 실제로 북한의 생산능력은 1989년 수준의 절반이하 수준으로 위축되었을 것이라는 추정이 일반적이어서 북한당국이 이전의 국가재정의 역할을 수행하지 못하게 되었을 것으로 사료된다.

예를 들어 정부가 수행하던 배급제가 중단되어 주민들의 생활이 어려움에 처하게 되었을 뿐만 아니라 원자재 및 부속품의 공급이 어려움에 처해 공장 및 기업소의 생산활동마저 중단되는 현상이 발생하게 되었기 때문이다. 북한 주민들은 식량과 생활필수품을 농민시장을 통해 얻어야 했으며 생계유지를 위한 자율적 경제활동이 증가하게 되었다. 그 결과 북한경제 전반에서 정부의 영향력은 감소하게 되었고 민간경제부문은 점점 더 그 중요성이 증가하게 된 것으로 보인다. 정부의 기능은 국가유지에 반드시 필요한 석탄, 광물자원, 군수산업 등의 분야에서는 유지되고 있으나 여타 분야는 정부예산이 감당하지 못하게 되었다. <표 V-3>에서 나타난 것과 같은 정부예산의 감소는 정부기능의 위축을 필수적으로 동반하였을 것으로 추정되기 때문이다.

〈표 V-3〉 북한의 정부예산이 GNI에서 차지하는 비중

(단위: 억 달러)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
예산	166,0	171,7	184,5	187,2	191,9	N.A	N.A	91,3	91,0	92,2	95,7
GNI	231	229	211	205	212	223	214	177	126	158	168
비중	72%	75%	87%	91%	91%	·	·	52%	72%	58%	57%

자료: 한국은행, 2001. 6.

### 가. 재정수입구조

북한에서 재정수입이란 “국가의 기능수행과 기관, 기업소의 경영활동을 위하여 형성 이용하는 화폐수입의 총체”로 정의된다.<sup>3)</sup> 북한에서 가장 중요한 예산수입원은 사회주의 경리수입이다. 사회주의 경리수입이란 국영기업소의 순소득 가운데 국가에 귀속되는 부분을 일컫는 것이다. 이 수입은 자본주의 국가의 부가가치세에 준하는 거래수입금과 국가기업 이익금, 그리고 협동단체로부터 걷는 협동단체 이익금으로 구성되어 있다. 그러나 소득세와 같이 개인에게 부과되는 직접세는 존재하지 않는다.<sup>4)</sup> 그 외에 북한이 누리는 국가예산 수입의 원천으로는 봉사료 수입금과 기타 수입 등이 있다.

거래수입금은 원칙적으로 소비재를 생산 판매하는 국영기업소나 생산협동조합이 그 제품의 도매가격의 일정비율에 해당하는 금액을 추가하여 소비자에게 판매함으로써 얻어지는 부가수입이다. 기업이나 협동조합은 이 수입을 국가에 납입하여야 하는 의무를 지닌다. 이 거래수입금은 그 특성상 소비재 거래단계에서 부과되는 간접세와 유사한 것으로 북한의 국가예산수입 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 거래수입금은 관리가 편리한 탓으로 북한정부는 이 수입의 비중을 지속적으로 높여 왔다.

국가기업이익금이란 생산부문은 물론 유통부문까지도 포함하여 모든 국영기업소가 그 기업경영활동에서 얻어지는 기업소 순소득 가운데 국가의 결정에 따라 자체 소요자금과 기업적립금 등 기업소에 남겨둔 유보이윤금액을 제외한 나머지 부분을 뜻한다. 이는 국가의 소득으로 귀속된다. 이윤의 일부를 기업에서 사용하고 나머지를 국가에 납부한다

3) 사회과학출판사(1985), 『경제사전』, p. 469.

4) 북한은 1974년 이후 주민직접세를 완전히 폐지함으로써 세금 없는 낙원을 이루었다고 선전하였다. 이는 사회주의 경리소득을 사회 순소득으로 간주하는 데서 오는 해석이다. 박진(1994), p. 52.

는 차원에서 본다면 국가기업이익금은 기업이윤에 부과되는 일종의 법인소득세의 성격을 가지고 있다. 거래수입금과 국가기업이익금은 사회순소득의 일부분으로 국가예산에 편입되는 점에서 유사성을 지니고 있으나 납부의무자, 부과대상 및 성질 면에서는 서로 상이하다.

사회협동단체 이익금은 각종 사회단체와 생산협동조합, 편의협동조합, 수산협동조합 등이 국가로부터 공급받은 생산수단의 사용료 혹은 경영활동에 대한 국가지도에 대한 대가로 납부하는 수수료적 성격의 대금이다. 이 부과금은 생산협동조합과 편의협동조합에 대해서는 분기별 결산이윤에, 수산협동조합에 대해서는 판매수입에 대하여 일정한 비율만큼 부과된다. 사회협동단체 이익금은 지방예산에 귀속되며 지방예산에서 가장 중요한 수입원이 된다.

봉사료 수입금은 서비스업에 해당하는 기업소의 소득으로 기업소들의 봉사료 수입에서 자체 경비와 이윤을 공제하고 남은 수입금을 말한다. 정부는 업종별로 봉사요금에 대해 일정비율을 재정수입으로 지불하도록 요구하게 된다. 부과대상 수입금은 업종에 따라 편의봉사료 수입금, 사회급양 봉사료 수입금, 수송운임 봉사료 수입금, 체신업무 봉사료 수입금, 극장·영화관 관람료 수입금 등이 있다.

그 외 국가예산수입으로는 기업소의 고정자산에 대한 감가상각기금의 잔여금을 회수한 감가상각회수금, 국가재산판매 수입금, 가격편차수입 등이 있다.<sup>5)</sup>

북한의 국가예산수입에서는 자본주의 국가들과는 달리 조세라는 명목의 수입원이 없다. 러시아와 마찬가지로 북한도 1974년 이후 세금제도를 폐지하였다. 국가가 모든 생산자원을 관리하는 사회주의 경제에서는 생산가치가 모두 국가에 귀속되므로 굳이 주민들에게 분배하였다가 다시 거두어들이는 번거로운 절차를 수행할 필요가 없기 때문이다. 명목상의 세금은 없지만 앞에서 살펴본 바와 같이 거래수입금, 국가기업이익금 등에 이미 포함된 것과 마찬가지로이다.

5) 국가수입은 국영기업소들에서 창출된 순소득 전체(중앙집중적 순소득+기업소 순소득)에 관세수입과 벌금을 더한 개념으로 국가예산수입과는 구별된다. 예를 들어 감가상각기금이나 국가재산 판매수입금은 새로 창출된 가치가 아니므로 국가수입에는 포함되지 않으나 국가예산수입에는 포함되며 기업소기금 등 유보이윤은 국가수입에는 포함되나 예산수입에는 포함되지 않는다. 박진(1994), p. 57.

〈표 V-4〉 연도별 세입총액 및 증가율

(단위: 만 원, %)

연도	구분	계 획	실 적	
		총 액	총 액	증 가 율
1946년		-	111,000	-
1947년		679,238.8	920,381	-
1948년		1,308,050	1,557,134	169.0
1949년		1,976,263	2,030,100	130.4
1950년		2,672,274.8	2,165,900	106.7
1951년		2,794,700	2,767,800	127.8
1952년		4,306,300	4,552,100	164.5
1953년		5,528,700	5,272,708.1	115.8
1954년		9,018,220.8	9,018,721.9	171.0
1955년		10,127,462.5	10,815,721.2	120.0
1956년		9,173,419.4	9,025,412.2	83.4
1957년		-	12,511,566.4	138.0
1958년		122,100	152,914	122.0
1959년		-	171,569.5	112.2
1960년		-	201,930	177.7
1961년		235,988.3	240,000	118.9
1962년		280,575	289,636	120.7
1963년		299,602	314,482	108.6
1964년		343,482	349,878	111.3
1965년		372,172	357,384	102.1
1966년		375,276	367,150	102.7
1967년		396,444	410,663	111.9
1968년		523,440	502,370	122.3
1969년		599,542	531,903	105.9
1970년		618,662	623,220	117.2
1971년		727,727	635,735	102.0
1972년		737,480	743,030	11.9
1973년		854,351	859,931	115.7
1974년		980,121	1,000,525	116.3
1975년		1,151,720	1,158,630	115.8
1976년		1,251,321	1,262,583	109.0
1977년		1,367,215	1,378,700	109.2
1978년		1,529,320	1,565,730	113.6
1979년		1,730,132	1,747,790	111.6
1980년		1,889,360	1,913,923	109.5
1981년		2,047,890	2,068,400	108.1
1982년		2,254,600	2,268,000	109.6
1983년		2,433,500	2,438,360	107.5
1984년		2,630,670	2,630,510	107.9
1985년		2,738,360	2,743,887	104.3

〈표 V-4 계속〉

연도	구분	계 획	실 적	
		총 액	총 액	증 가 율
1986년		2,848,154	2,853,850	104.0
1987년		3,030,780	3,033,720	106.3
1988년		3,185,210	3,190,580	105.1
1989년		3,355,070	3,360,810	105.3
1990년		3,565,610	3,569,041	106.2
1991년		3,712,060	3,719,484	104.2
1992년		3,950,092	3,954,042	106.3
1993년		4,044,985	4,057,120	102.6
1994년		4,152,519	4,160,020	102.5
1995년		-	-	-
1996년		-	-	-
1997년		-	-	-
1998년		-	1,979,080	98
1999년		2,038,172	1,980,103	97.2
2000년		2,040,532	2,090,343	102.4
2001년		2,157,080	2,163,994	100.3
2002년		2,217,379	-	-

자료: 통일원(1996), 「북한경제통계집」, 「KDI북한경제리뷰」, 2002년 4월호.

〈표 V-5〉 부문별 세입예산 구성비

(단위: %)

연도	구분	수입총계	사회주의경리수입	주민세금	원 조	기 타
1953년		100.0	61.8	19.8	18.5	9.8
1954년		100.0	50.2	12.6	31.4	5.8
1955년		100.0	60.3	9.2	21.6	8.9
1956년		100.0	74.7	8.8	16.5	0.3
1957년		100.0	82.2	5.6	12.2	-
1958년		100.0	93.5	2.3	4.2	-
1959년		100.0	97.8	2.2	4.9	-
1960년		100.0	97.9	2.1	2.0	-
1961년		100.0	97.9	2.1	-	-
1962년		100.0	98.0	2.0	-	-
1963년		100.0	98.0	2.0	-	-
1964년		100.0	98.1	1.9	-	-
1965년		100.0	98.0	2.0	-	-
1966년		100.0	98.0	2.0	-	-
1967년		100.0	98.0	2.0	-	-
1968년		-	-	-	-	-
1969년		100.0	98.2	1.8	-	-
1970년		100.0	98.2	1.8	-	-
1971년		-	-	-	-	-
1972년		100.0	98.0	2.0	-	-
1973년		100.0	98.1	1.9	-	-
1974년		-	-	-	-	-
1975년		100.0	100	-	-	-

자료: 통일원(1996), 「북한경제통계집」, 「KDI 북한경제리뷰」, 2002년 4월호.

## 나. 재정지출

북한의 국가예산지출은 그 목적에 따라 인민경제비, 사회문화시책비, 군사비, 관리비 등으로 구분된다. 재정지출과 각 부문별 지출의 추이와 특징을 정리해 보기로 한다.

### 1) 재정지출의 추이

첫째, 북한의 재정지출이 보이고 있는 가장 큰 특징은 GNP에서 국가재정이 차지하는 비중이 자본주의 국가에 비해 월등히 높다는 점이다. 앞의 표에서 보이는 바와 같이 북한의 재정은 1960년대에 GNP의 50~60%를 차지하였다가 점차 증가하기 시작하여 1960년대 후반부터 1970년대 후반에는 60%대를 유지하고 1970년대 후반부터는 70%대를 거쳐 1980년에는 79.2%에 달한다. 그러나 그 후 점점 감소하기 시작하여 1989년에는 재정의 對GNP 비중이 71.5%까지 하락하였다. 그러나 1990년대의 급격한 경제침체로 1993년과 1994년에는 GNP의 91%를 재정이 차지하는 현상을 빚게 되었다. 이처럼 비정상적인 정도로 재정의 비중이 높아진 것은 GNP의 급격한 감소가 첫 번째 원인이 되었고 정부가 기존의 재정지출을 한꺼번에 줄이지 못한 것이 그 원인이었던 것으로 보인다.

그러나 1995년부터 북한은 재정통계를 발표하지 않다가 1999년 4월에 다시 재정에 관한 발표를 재개하였다. 이 발표와 북한이 UN에 제출한 자료들을 근거로 추정한 對GNP 재정비중은 50%대로 하락하였다. 이는 북한의 재정수입기반이 붕괴되어 국가재정이 크게 위축된 것이 그 원인인 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 북한의 재정은 자본주의 국가들에 비해 크게 높은 수준에서 유지되고 있다. 예를 들어 남한재정은 GNP의 25% 내외를 차지하여 북한의 재정비중이 남한의 갑절 이상이 되고 있음을 보여준다.<sup>6)</sup>

둘째, 북한의 재정지출은 재정수입의 규모내에서 벗어나지 않으려는 성향을 보여서 북한이 일반적으로 흑자재정을 유지하기 위해 노력해왔음을 보여준다. 남한을 비롯한 대부분의 자본주의 국가는 이와 달리 상당한 규모의 재정적자를 기록하여 온 것이 일반적이다. 북한의 흑자재정 편성은 예기치 않은 변화가 경제에 발생하게 되는 비용요인을 방지하기

6) 북한경제의 국가소유로 국민소득의 대부분이 예산에 활용되고 있음은 1990년대의 경제위기 이후에도 여전한 것으로 나타난다. 예컨대 1999년도 예산의 對GNP 비율은 58.4%에 이르고 한국은 16.9%에 불과하여 대조를 보이고 있다.

위해 모든 경제분야를 철저히 통제하는 사회주의 국가의 특징적 현상으로 보인다.<sup>7)</sup> 다른 한편으로 보면 이러한 흑자재정은 소비를 최소화하려는 사회주의 국가의 의지가 반영된 결과이기도 하다. 사회주의 국가에서는 인플레이션을 억제하고 자원이 소비재 생산에 투입되는 것을 억제하기 위하여 실질가계 소득의 증가를 막아야 했으며 이를 위해 국가의 흑자재정 편성은 1960년대 이후 소련을 비롯한 사회주의 국가들에서 일반적으로 관찰되는 현상이다.<sup>8)</sup> 그러나 이러한 현상은 경제위기의 심화 이후 변화되어 적자재정이 관찰되고 있다. 그 이유는 긴급한 경제재건을 위한 재정수요 때문인 것으로 보인다.<sup>9)</sup> <표 V-6>는 1990년대부터 2001년까지 북한의 세입·세출 추이를 보여주고 있다. 그러나 아직 북한의 기본적인 예산구조는 흑자기조에서 크게 벗어나지 않은 것으로 보인다.

<표 V-6> 북한의 세입·세출 추이<sup>10)</sup>

(단위: %)

연도	1991	1992	1993	1994	-	1998	1999	2000	2001
세입	37.1	39.5	40.5	41.5	-	19.7	19.8	20.9	21.5
세출	36.9	39.3	40.2	41.5	-	20.0	20.0	20.9	21.5

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정 결과』, 각호.

## 2) 북한 재정지출의 부문별 추이와 특징

북한에서 설명하고 있는대로 사회주의하에서의 재정이란 당의 정치적 기초하에 경제의 균형적 발전과 정권기관의 기능을 재정적으로 보장하는 데 그 의의가 있는 것이다. 북한은 그러한 재정의 역할이 곧 예산을 통하여 이루어지고 있다고 설명하고 있다. “사회주의재정은 사회주의국가의 경제조직자적, 교양자적 기능을 수행하는 데 필요한 자금을 보장”하는 데 목적을 두고 있다. 이 목표를 달성하기 위해 재정은 “경제, 문화, 건설과 국방력의 강화 및 인민생활향상에 필요한 자금을 유일적으로 보장한다.”<sup>11)</sup> 이러한 이유로 북한 재정지

7) Hwang, Eui-Gak(1992), “the Korean Economies: A Comparison of North and South,” pp. 176-177. 북한 스스로도 “사회주의 하에서 예산은 언제나 흑자예산으로 되는 것이 특징이다”고 밝히고 있다. 북한사회과학원(1985), 『경제사전』, 제2권, p. 707.

8) 김원진(1997), 「북한의 예산제도 변천과정과 그 특성에 관한 연구-중·소외의 예산제도 비교를 중심으로-」.

9) 자본주의 국가들에서도 재정적자는 고용을 증대하려는 국가적 노력의 결과로 발생하는 것이 가장 중요한 원인이다.

10) 1994년과 2001년의 예산(세입·세출)은 그해 4월 각각 열린 최고인민회의에서 확정된 예산이고 나머지 예산은 실제로 집행된 것들이다. 북한은 1995년부터 1997년까지는 예산을 발표하지 않았다.

11) 사회과학출판사(1985), 『경제사전(2)』, p. 469.

출의 주요항목은 인민경제비, 사회문화 시설비, 군사비, 행정관리비 등으로 구성되어 있다.

북한은 인민경제비, 사회문화비, 군사비, 관리비 규모를 구체적으로 발표하지 않고 있으며 그 비율도 부분적으로만 공개하는 경우가 많다. 단지 지난해에 비해 증감된 비율정도만 지속적으로 발표하고 있다. 그러나 북한이 발표하는 자료들을 근거로 통일부를 비롯하여 여러 곳에서 북한의 재정지출통계들을 산출하고 있다.

- 인민경제비는 남한의 경제개발비와 유사한 성격을 지닌 것으로 사회부문의 기업 및 경제기관에 대한 자금공급을 내용으로 하며 국가예산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 인민경제비에서는 생산확대를 위하여 각종 시설물을 건설하는 데 들어가는 기본 건설비가 가장 큰 비중을 차지한다. 인민경제비의 대부분을 차지하는 기본건설투자는 생산적 건설 부문과 비생산적 건설부문으로 구성되며 생산적 건설에는 공업, 농업, 운수, 통신, 상업 및 사회 급양건설이 포함되고, 비생산적 부문에는 주택, 문화기반, 과학연구기관, 보관기관, 공공건설 등이 포함되고 있다. 또한 원자재나 중간재를 생산·유통하는 데 소요되는 유통자금의 공급이나 기타 용도에도 충당된다.

인민경제비 중 기본건설 투자를 제외한 지출에는 각종 보조금도 포함되어 있다. 예컨대 계획손실을 내는 기업에 대한 보조금, 식량이나 생필품 등에 대한 가격보조금, 그리고 독립채산제로 운영되는 공장·기업소를 위한 지원자금, 농촌에 대한 지원자금, 과학기술발전사업비, 도시경영사업비, 지방사업비, 대외경제사업비 등이 중요한 지출항목에 속한다. 그 외에도 기업활동을 개시하기 위한 준비금, 주택 경영 면의 손실을 보충하기 위한 예산지출, 거래수입금의 초과 납입을 상쇄하기 위한 지출, 재고증가를 위한 지출 등이 포함되고 있으며 그 밖에 고율의 거래세 부과 때문에 생겨난 소비재의 재고를 감소시키기 위한 보조금이나 수출보조금 등도 포함된다.

- 사회문화시책비는 사회개발을 위한 지출로 교육, 문화, 보건, 체육, 사회보장 및 사회보험에 소요되는 경비를 일컫는다. 그러나 이 지출항목에는 문화, 선전, 출판, 간부양성 등 일련의 경비가 포함되어 있어서 사회문화적 발전을 위한 자금으로만 집행되는 것은 아니다. 예컨대 북한의 내외선전비를 위시한 정치권력의 유지를 위한 문화활동비 등이 모두 이 지출항목에 포함되어 있고 당 간부 양성을 위한 각종 교육기관의 운영도 이 예산지출을



통해 이루어지고 있다.

- 북한의 군사비는 군수공업 발전과 군사시설 구축을 위한 기본 투자, 장비의 현대화, 병력 유지 및 전인민무장화 등에 소요되는 예산이다. 북한의 군사비는 1967년도 이전에는 민족보위비라는 명목으로 발표되었고 인민경제비 및 사회문화시책비에 은폐하였던 것을 1967년부터 국방비라는 항목으로 발표하고 있다. 그 결과 1968년의 통계에는 재정지출의 32.4%를 차지하게 되었다. 그 이후 점차 국방비의 비중이 감소하여 현재 10%를 약간 넘는 수준에 머무르고 있다. 북한이 발표하는 세출예산 중 군사비의 신뢰성에 대하여는 특히 의문이 제기되고 있다. 북한은 1960년대 이후 계속적으로 군비증강에 노력하여 왔으며, 1970년 11월 제5차 당대회에서 4대군사노선을 재강조한 이래 1978년 북한정권 수립기념행사에서 이의 완성을 공언한 바 있다.

개정헌법에서는 국방위원장을 사실상의 최고 직위화하면서 강성대국 기치하에 선군정치를 앞세우는 가운데 1998년 8월 대포동 미사일을 발사하는 등 군비증강에 주력하고 있다.

북한이 발표한 군사비의 세출예산에 대한 구성비를 보면 1967년부터 30% 수준을 상회하다가, 남북대화가 시작된 1972년부터 20% 이하로 급격히 하락되기 시작하였으며, 1990년부터는 전체 예산액의 12% 수준으로 낮추어 발표, 최고인민회의 제10기 제2차 회의(1999.4.7)에서는 1999년도의 군사비 비중을 14.5%로 다시 상향 책정하였다.

북한의 군사력이나 군사비로 분류되는 지출대상의 포괄성 등을 고려할 때 북한이 발표하는 군사비 규모는 신중한 해석이 필요하며, 세출예산에 대한 군사비 구성비의 증감추세는 인민경제비의 구성비 증감추세와 역의 상관관계를 나타내고 있기 때문에 군사비의 상당부분이 인민경제비에 포함·편성되고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 지금도 북한을 잘 아는 전문가들은 북한이 군사비를 축소하여 발표한다는 의심을 가지고 있다. 이처럼 북한이 군사비를 다른 예산 아래에 은폐한다는 의혹은 이미 전부터 있어 왔으나 실제 군사비에 관한 자료에 대해서는 밝혀진 바가 없다. 그러나 사회주의 국가들에 공통되는 경우로서 군사비는 그 밖의 각종 지출항목에 분산되어 있을 가능성은 크다. 예컨대 사회문화시책비 중에서 군사상의 연구를 위한 비용이 충당될 수도 있고 인민경제비 중 재고증가를 위한 지출 중에는 각종 군수물자의 재고축적을 위한 지출이 포함되어 있을 가능성도 있다. 또 군수산업에 대한 투자도 기본건설 투자비에 포함되어 있다고 보아야 한다.

- 기관관리비는 국가일반행정 및 경제관리 행정비, 안전사업비 등이 포함되어 있으며 예산지출에서 차지하는 비중은 낮아지는 추세를 보이고 있다. 그러나 이 관리비가 실제로 북한내 행정조직을 운영하는 모든 비용을 포괄하고 있는지의 여부에 대해서는 의혹이 제기된다. 예를 들어 북한의 정보분야 조직의 운영경비는 어디에 포함되는지 밝혀지지 않고 있기 때문이다. 이러한 사실은 행정관리비가 공적인 행정관리 및 유지를 위한 비용만을 나타낼 가능성이 높다는 것을 시사한다. 따라서 행정관리비의 비중이 감소하고 있는 것은 행정관리의 최소비용을 나타내고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 V-7〉 연도별 세출총액 및 증가율

(단위: 만 원, %)

연도	구분	계 획	실 적	
		총 액	총 액	증 가 율
1946년		-	-	-
1947년		679,238.8	711,146.4	-
1948년		1,308,050	1,365,408	192.0
1949년		1,976,263	1,965,700	144.0
1950년		2,672,274.8	-	-
1951년		-	-	-
1952년		-	4,022,453	-
1953년		-	4,959,684.6	123.3
1954년		-	8,064,077.5	162.6
1955년		9,649,615.5	10,061,933.4	124.8
1956년		8,600,258.8	9,559,827.4	95.0
1957년		7,748,800	10,224,484.1	107.0
1958년		118,300	132,141.4	129.2
1959년		-	164,921.2	124.8
1960년		191,551.4	196,787	119.3
1961년		233,423	233,800	118.8
1962년		280,575	272,876	116.7
1963년		298,573	302,821	111.0
1964년		343,482	341,824	112.9
1965년		372,172	347,613	101.7
1966년		375,276	357,140	102.7
1967년		396,444	394,823	110.6
1968년		523,440	481,289	121.9
1969년		599,542	504,857	104.9
1970년		618,662	600,269	118.9
1971년		727,727	630,168	105.0
1972년		737,480	738,861	117.2
1973년		854,351	831,391	112.5

〈표 V-7 계속〉

연도	구분	계 획	실 적	
		총 액	총 액	증 가율
1974년		980,121	967,219	116.3
1975년		1,151,720	1,136,748	117.5
1976년		1,251,321	1,232,550	108.4
1977년		1,376,215	1,334,920	108.3
1978년		1,529,320	1,474,360	110.4
1979년		1,730,132	1,679,260	115.1
1980년		1,889,360	1,883,691	110.0
1981년		2,047,890	2,033,300	107.9
1982년		2,254,600	2,220,360	109.2
1983년		2,433,500	2,401,860	108.2
1984년		2,623,670	2,615,800	108.9
1985년		2,738,360	2,732,883	104.5
1986년		2,848,154	2,839,610	103.9
1987년		3,030,780	3,008,510	105.9
1988년		3,185,210	3,166,090	105.2
1989년		3,355,070	3,338,294	105.4
1990년		3,565,610	3,551,348	106.4
1991년		3,712,060	3,690,924	103.9
1992년		3,950,092	3,930,342	106.5
1993년		4,044,985	4,024,297	102.4
1994년		4,152,519	4,144,215	103.0
1995년		-	-	-
1996년		-	-	-
1997년		-	-	-
1998년		-	2,001,521	99
1999년		2,038,172	2,001,821	98.2
2000년		2,040,532	2,095,503	102.7
2001년		2,157,080	2,167,865	100.5
2002년		2,217,379	-	-

\* 1958년 이후는 100:1 화폐교환치.

자료: 연도별 예결산보고서.

〈표 V-8〉 부문별 세출예산 구성비

(단위: %)

연도 \ 구분	세출총액	인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1953년	100.0	63.9	11.3	15.2	9.7
1954년	100.0	69.5	9.8	8.0	8.4
1955년	100.0	74.9	9.5	6.2	6.4
1956년	100.0	74.3	12.7	5.9	6.1
1957년	100.0	70.5	18.2	5.3	6.0
1958년	-	-	-	4.8	5.9
1959년	100.0	68.9	23.2	3.7	4.2
1960년	-	69.2	24.5	3.1	3.2
1961년	100.0	73.0	21.4	2.5	3.1
1962년	100.0	72.5	22.6	2.6	2.3
1963년	100.0	74.0	21.5	1.9	2.6
1964년	100.0	69.5	20.6	5.8	4.1
1965년	100.0	68.0	19.7	8.0	4.3
1966년	100.0	68.4	17.3	10.0	4.3
1967년	100.0	49.9	17.5	30.4	2.2
1968년	100.0	48.9	17.0	32.4	1.8
1969년	100.0	47.5	19.7	31.0	1.8
1970년	100.0	47.0	19.9	31.3	1.8
1971년	100.0	44.2	22.9	31.1	1.8
1972년	100.0	55.5	25.4	17.0	2.1
1973년	100.0	57.2	25.3	15.4	2.1
1974년	100.0	57.0	24.8	16.1	2.1
1975년	100.0	57.2	24.3	16.4	2.1
1976년	100.0	56.2	25.0	16.7	2.1
1977년	100.0	56.8	25.4	15.7	2.1
1978년	100.0	57.3	24.7	15.9	2.1
1979년	100.0	59.4	23.6	15.1	1.9
1980년	100.0	60.5	22.2	14.6	2.7
1981년	100.0	61.3	22.0	14.8	1.9
1982년	100.0	62.5	20.9	14.6	2.0
1983년	100.0	63.1	20.2	14.7	2.0
1984년	100.0	64.4	19.9	14.6	1.1
1985년	100.0	62.5	20.7	14.4	2.4
1986년	100.0	63.5	20.3	14.1	2.1
1987년	100.0	66.4	18.9	13.2	1.4
1988년	100.0	67.2	19.0	12.2	1.7
1989년	100.0	67.4	18.9	12.0	1.7
1990년	100.0	67.6	18.8	12.0	1.6
1991년	100.0	67.9	18.8	12.1	1.3
1992년	100.0	67.7	19.1	11.4	1.8

〈표 V-8 계속〉

연도 \ 구분	세출총액	인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1993년	100,0	67,8	19,0	11,5	1,7
1994년	100,0	-	-	11,4	1,6
1995년	100,0	-	-	-	-
1996년	100,0	-	-	-	-
1997년	100,0	-	-	-	-
1998년	100,0	-	-	14,6	-
1999년	100,0	-	-	14,5	-
2000년	100,0	40,1	38,2	14,3	7,4
2001년	100,0	42,3	38,1	14,4	5,2
2002년	100,0	41,6	38,8	14,4	5,2

\* 2002년도는 계획임.

자료: 연도별 예결산보고서.

〈표 V-9〉 부문별 세출예산액

(단위: 만 원)

연도 \ 구분	세출총액	인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1949년	1,965,700	830,752	-	-	-
1950년	-	-	-	-	-
1951년	-	-	-	-	-
1952년	-	-	-	-	-
1953년	4,959,684.6	3,168,177.9	559,734.1	752,449.7	479,324.7
1954년	8,064,077.5	5,607,756.2	792,288.8	645,271.2	678,102.5
1955년	10,061,933.4	7,534,584.6	951,030.4	619,042	645,138.9
1956년	9,559,827.4	7,070,022	1,211,878.5	565,058	590,739.2
1957년	10,224,484.1	7,210,000	1,410,281.6	538,317.3	619,341.9
1958년	132,141.4	-	-	6,356.3	7,447.8
1959년	164,921.2	113,530	38,234.1	6,348.3	7,205.9
1960년	196,787	-	-	6,100	6,297
1961년	233,800	170,790.4	50,033.2	5,845	7,131.4
1962년	272,876	197,957.6	61,670	7,095	6,153.4
1963년	302,821	224,088	65,370	5,754	7,609
1964년	341,824	237,721	70,416	19,826	13,861
1965년	347,613	236,376	68,422	27,809	15,006
1966년	357,140	244,378	61,691	35,714	15,357
1967년	394,823	197,017	69,094	120,026	8,686
1968년	481,289	235,350	82,913	155,938	8,663

〈표 V-9 계속〉

연도 \ 구분	세출총액	인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1969년	504,857	239,789	99,495	156,500	9,087
1970년	600,269	282,126	119,394	187,884	10,805
1971년	630,168	278,379	144,467	195,982	1,340
1972년	738,861	409,932	187,807	125,606	15,516
1973년	831,391	475,554	210,344	128,034	17,459
1974년	967,219	551,393	239,792	155,722	20,312
1975년	1,136,748	650,688	275,762	186,427	23,872
1976년	1,232,550	691,828	308,301	206,537	25,884
1977년	1,334,920	768,174	339,131	209,582	28,033
1978년	1,474,360	845,087	363,888	234,423	30,962
1979년	1,697,260	1,007,344	401,005	256,286	32,625
1980년	1,883,691	1,397,777	417,434	275,019	51,461
1981년	2,033,300	1,245,776	446,654	300,928	39,942
1982년	2,220,360	1,389,040	463,180	324,173	43,967
1983년	2,401,860	1,515,433	485,413	352,967	48,037
1984년	2,615,800	1,683,657	521,819	381,907	28,417
1985년	2,732,883	1,706,786	565,746	393,535	66,816
1986년	2,839,610	1,861,505	546,094	391,886	40,145
1987년	3,008,510	1,997,395	568,897	397,123	45,095
1988년	3,166,090	2,127,226	600,185	386,263	52,416
1989년	3,338,294	2,250,605	631,395	400,595	55,699
1990년	3,551,348	2,399,145	669,279	426,162	56,762
1991년	3,690,924	2,504,707	692,704	446,602	46,911
1992년	3,930,342	2,662,504	750,891	448,058	68,879
1993년	4,024,297	2,729,067	765,908	462,794	66,528
1994년	4,144,215	-	-	472,440	-
1995년	-	-	-	-	-
1996년	-	-	-	-	-
1997년	-	-	-	-	-
1998년	-	-	-	292,222	-
1999년	-	-	-	295,264	-
2000년	-	840,297	800,482	286,206	155,067
2001년	-	917,007	825,956	312,172	112,729
2002년	-	923,068	859,704	319,302	115,303

\* 1958년 이후는 100:1 화폐교환치.

\* 2002년도는 계획임.

자료: 연도별 예결산보고서 참조.

### 3. 지방재정과 중앙재정

국가예산체계를 중앙예산과 지방예산으로 구분하는 것은 사회주의 재정원칙상 공통적인 현상이다. 북한은 중앙집권적 계획경제를 운영함에도 불구하고 지방예산제도의 도입하였다. 북한은 1972년까지 일부지역에서 부분적으로 시행하던 지방예산제도를 1973년 당 중앙위정치위원회에서 김일성이 확대실시방침을 제시한 이후 전국적으로 확산된 것으로 보인다. 북한이 고도로 집중된 중앙집권적 계획경제체제를 운영하면서 지방예산제도 발전을 꾀하게 된 것은 중앙예산의 부담을 줄이고, 지방행정단위간 경쟁을 촉진하여 경제관리의 효율성을 제고하려는 의도가 배경이 된 것으로 판단된다.<sup>12)</sup>

북한의 예산체계는 중앙예산과 지방예산으로 구성되며 중앙예산과 지방예산을 합한 전체예산을 국가예산이라고 부른다. 중앙예산은 “국가 중앙기관들의 기능수행에 필요한 화폐자금을 전국적인 규모에서 형성, 이용하는 예산”으로서, 국가예산의 핵심이 된다. 지방예산은 “일정한 행정지역단위 범위에서 지방살림에 필요한 화폐자금을 계획적으로 형성, 이용하는 예산”으로 국가의 통일적이고 유일적인 지도하에 지방행정기관이 자체적으로 편성하고 집행한다. 그러나 각급 기관의 예산권한은 헌법에 규정한대로 최고인민회의와 정무원이 가지고 있어서 “지방주권기관들이 마음대로 새로운 수입지출형태를 내오거나 없앨 수 없다”고 규정하고 있다.<sup>13)</sup>

중앙예산에는 사회전체의 중요한 수입원이 집중되고 정부 및 그 관리기관의 기능수행과 관련된 자금수요를 반영하게 된다. 또한 중앙예산은 지방예산 수입의 분배 및 보조금의 교부를 통해 지방예산을 조절하는 기능도 수행한다. 따라서 중앙예산은 “정권기관의 기본 재정계획인 예산의 한 형태로서 경제전체의 발전과 주민생활의 향상을 위한 지렛대”의 하나이며 중앙 소속기관 및 기업으로부터 중앙에 집중되는 거래수입금, 기업이익금 등 기본적인 수입을 자금원천으로 삼아 중앙 소속기관 및 기업에 자금을 공급한다. 또한 사회문화 시책비, 정권 및 관리 기관의 유지비, 군사비도 모두 중앙예산에서 지출된다.

반면 지방예산은 도·시·군·예산으로 편성된다. 지방예산 수입은 지방산업 및 기타

12) 북한은 예산상의 부담을 줄이기 위해 중앙정부의 부담을 지방정부로 이관하는 것만이 아니라 예산제기관을 독립채산제 기관이나 반독립채산제 기관, 기업소로 전환하는 데 노력을 기울이고 있다. 북한사회과학원(1985), 『경제사전』, 제 2권, p.709.

13) 북한사회과학원(1985), 『경제사전』, 제2권, p. 708.

지방경제부문으로부터의 수입, 주민소득세와 같은 고정수입과 중앙예산으로부터의 분배 수입 및 보조금으로 구성되고, 지방예산 지출은 지방산업 및 농촌경리, 지방상업, 공공경리를 위한 지출에 사용된다. 그 외에도 교통, 교육, 탁아소, 유치원, 도서관, 진료소 등과 같은 지방적 의의를 갖는 지방정권기관 및 집행기관, 사법기관의 유지비도 부담한다.

북한이 구분하고 있는 중앙예산과 지방예산의 관할 대상기관 및 각각의 수입원천, 지출 대상 사업 등을 요약하면 <표 V-10>과 같다.

<표 V-10> 중앙예산과 지방예산의 구분

구분	대상기관	주요수입원천	주요지출대상
중앙예산	대규모적 국영기업소와 기관, 전국적 의의를 가지는 기관, 기업소와 사회문화기관, 사업상 특별성을 가지는 사회안전, 사법, 검찰, 재판기관, 철도, 운수기관 등	중앙집권적 순소득 (거래수입금), 국영기업소의 국가기업 이익금, 지방예산으로부터의 이전금, 가격편차수입, 국가재산판매 수입 등	인민경제에 대한 지출 (기본건설, 유동자금등), 사회문화 시책에 대한 지출(교육, 의료, 연금등), 국방비, 중앙기관 관리비
지방예산	중·소 규모의 기관·기업소 지방적 의의를 가지는 기관·기업소와 사회문화기관	지방예산 대상기관·기업소의 거래 수입금, 협동단체 이익금, 편의봉사료, 중앙예산의 보조금, 고정재산상환비, 지방유지금, 국가재산판매금	지방산업 및 농촌 경리와 지방산업 건설, 지방의 도시경영, 교육, 문화, 보건부문 및 지방기관 관리비

자료: 박진(1994), 『북한재정의 현황과 추이』, p. 17.

## 4. 재정정책의 새로운 도전

### 가. 경제위기와 재정정책

1990년대에 들어 사회주의 국가들과의 협력관계가 붕괴되면서 북한경제는 심대한 타격을 입었다. 북한은 1990년부터 1998년까지 마이너스 성장을 거듭해왔고 생산능력은 1989년 수준의 절반 이하로 감소한 것으로 추정된다. 그 결과 북한의 국가재정도 본래의 기능을 유지하지 못하게 되었다.

생산능력을 유지하지 못하게 된 것은 생산수단을 소유하고 있는 정부의 예산제도가 실



효성을 거두지 못하고 있음을 의미한다. 특히 에너지 및 원자재 부족의 문제를 해결하지 못하고 있으며 기존 설비들은 상당부분이 더 이상 가동하지 못하는 상태에 이르게 되었다. 그 직접적인 원인은 사회주의 국가들의 체제전환으로 사회주의 우호가격으로 제공되던 에너지와 원자재의 공급이 불가능하게 되었고 경화결제로의 지불시스템 전환에 따른 국제시장의 접근성 악화를 들 수 있다. 그러나 더욱 근본적인 원인은 무엇보다도 중앙집권적 계획경제체제의 비효율성, 정치·군사 우선의 비합리적 경제정책, 기술낙후, 설비노후, 국민들의 생산의욕 저하 등 체제내적인 문제들에서 찾아야 한다.

북한은 기존의 사회주의 동맹국들로부터 중단된 지원을 대체하기 위해 EU국가들을 비롯하여 일본, 미국, 남한 등과의 관계개선을 시도하고 있다. 한국이나 EU 국가들과는 상당한 관계개선이 이루어졌으나 북한에 대한 정치적, 경제적 협력의 핵심이 되고 있는 미국과의 관계개선은 아직 그 실마리를 찾지 못하고 있다. 따라서 예산 면에서도 새로운 활로를 찾기 어려운 상황이다.

## 나. 경제개혁과 재정정책

### 1) 북한의 7·1 개혁조치

북한은 2002년 7월 1일 다양한 경제개혁조치를 시행하였다. 지금까지 알려진 북한의 경제개혁조치가 포함하는 주요내용은 물가인상, 임금인상, 배급제 폐지, 외화환전표 폐지, 환율현실화, 기업의 독립채산제 강화, 급여에 대한 인센티브제 강화, 농업분야 분조관리제 개선, 농산물 자체배분비율 확대 등이 있다.

개별 개혁조치가 가진 내용들과 그 의미를 정리하면 다음과 같다.

〈표 V-11〉 북한의 경제관련 조치와 변화방향

변화방향	변화내용	변화를 위한 정책
경제운용의 틀 변화	명령경제→화폐경제	배급제 폐지, 가격인상, 임금인상
국제시장과의 연계성 회복	국내시장의 단절→국제시장과의 연결	환율현실화, 외화환전표 폐지
경영방식의 변화	윤리적, 사회적 유인→물질적, 개인적 유인	독립채산제 강화, 차등급여 지급, 분조관리제 개선, 농산물자체분배비율 확대 등.

북한이 시행한 제도적 변화 가운데 배급제의 폐지, 물가의 현실화, 구매력의 제공 등은 화폐를 통한 경제 운영에 필요한 기본적 전제로 화폐화(Monetization)에 초점이 맞춰져 있다. 화폐화란 모든 경제활동의 가치를 화폐를 통해 측정하고 경제행위의 대상을 모두 화폐로 거래하는 것을 의미한다. 화폐화의 진전에 따라 북한의 기존 명령경제는 화폐경제로 전환하게 되며 그 결과 국가계획기구의 명령에 의해 이루어지던 자원의 배분과 생산품의 분배가 화폐를 통해 이루어지도록 거시적 경제운용의 틀이 바뀌게 되었다.

외화환율의 현실화 및 외환과의 직접교환을 가능하도록 함으로써 지금까지 분리되었던 북한의 내부시장과 국제시장이 상호연계성을 회복하게 되었다.

뿐만 아니라 독립채산제를 강화하고 차등급여지급을 가능하게 하였으며 분조관리제를 개선하였고 농산물의 자체배분비율을 확대한 것은 모두 경제의 자기책임원칙과 개인의 열성을 유도하기 위한 목적으로 시행된 것으로 보인다.

이러한 제도 개혁은 북한경제의 효율성을 증가시키게 될 것이다. 그러나 북한 정부는 이로 말미암아 예산의 압박을 받게 될 것으로 예상된다. 그 이유는 첫째, 북한이 명령이 아닌 화폐로 경제를 운영하는 체제로 전환되었고, 둘째, 가격인상 및 임금인상으로 재정지출을 위한 화폐수요가 증가하였으며, 셋째, 독립채산제의 강화 및 농산물의 자체배분비율 확대로 인해 정부의 예산수입이던 사회순소득이 감소하게 되었기 때문이다.

## 2) 중국의 경험

중국의 개혁과정에서도 이러한 재정부족의 문제는 동일하게 발생하였다. 중국에서도 개혁과정에서 인센티브제를 강화하기 위해 이윤의 기업보유비율을 증가시키는 조치를 취하였다. 그 결과 정부의 재정적자 문제가 심화되기에 이른다. 중국정부는 이 문제를 해결하기 위해 아래와 같은 조치를 취하게 된다.

첫째, 경제외적 예산을 감축하는 대신 경제 관련 투자비중을 확대하였다. 예컨대 국방비 지출은 1950년대에 국가 총수입의 30%를 넘어섰으나 1970년대에는 10%대로 하락하게 된다.

둘째, 기업의 투자 및 경영에 대한 자금수요를 상업은행을 통해 해결하도록 바꾸었다. 국가가 생산수단의 소유자였던 탓으로 개혁 이전에는 이윤의 전부를 국가수입으로 가져갔었다. 그러나 개혁 이후 이윤의 상당부분을 기업이 보유하여 그 이득을 향유하게 하는 대

신 투자에 대한 부담도 기업이 스스로 감당하도록 전환하기에 이른다.

셋째, 기업이윤을 기업이 보유하는 비중을 증가시키고 기업의 이윤 가운데 일부를 세금으로 국가에 납부하도록 하는 세금제도를 도입하였다. 이는 정부의 재정을 확보하기 위해 취해진 조치로 기업의 이득 중 일부를 국가가 법인세 형식으로 수취한 것이다. 그 결과 기업의 자생력 확보 문제와 정부의 재정수입 확보 문제 사이에 갈등이 야기되기에 이른다. 이는 기업의 생산성 진보와 정부의 기능조절이 모두 변화하는 과정에 있었으므로 불가피한 현상이었다. 그 결과 세금제도나 세율은 여러 차례 변화를 겪으면서 적정수준을 찾아가는 현상을 보이게 된다.

넷째, 정부보조금의 조절을 통한 예산수요의 조정이다. 경제개혁 이후 중국정부는 기업을 직접적으로 경영하는 대신 기업에 보조금 지급을 통해 영향력을 행사하고 산업정책을 수행하는 방식을 선택한다. 그러나 정부가 보조금을 통해 투자를 집중하는 사업은 주로 에너지와 운송부문 같이 사회간접자본분야에 이루어졌다. 그 결과 경제 전체에서 국가예산이 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 그 역할도 줄어들게 되었다.<sup>14)</sup>

### 3) 북한의 개혁과 재정문제

북한의 이번 개혁이 야기하게 될 재정부족은 두 가지 성격으로 분류될 수 있다. 첫째는 임금인상 및 가격인상에 따른 한시적 재정문제이며 둘째는 기업의 이윤유보 및 농산물의 자채배분비율 증가에 따른 국가소득의 감소문제에 따른 중장기적 재정문제이다. 한시적 재정부족문제는 국영기업의 판매가격 인상과 유통수익에서 어느 정도 보상될 것으로 예상된다. 그러나 기업들에서 임금을 지불하기 위한 초기 재정수요와 이윤을 발생시키지 못하는 수많은 기업의 경영이 합리화되거나 구조조정을 거치는 과정에서 발생하는 운전자금 등의 확보가 필요한 탓으로 국가재정의 부족문제가 심화될 것이다.

중장기적으로도 기업의 독립채산제 강화에 따른 자율성 확대와 인센티브 제고는 중국에서 발생한 것과 유사한 재정수입의 감소를 초래할 것이 예상된다. 따라서 재정부족에 대한 구조적인 대책 마련이 필요하게 될 것이다.

북한은 재정부족의 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 방안들을 사용할 수 있을 것으로

14) World Bank (1990), pp. 91-92.

사료된다.

첫째, 이원적 은행제도의 도입이다. 북한은 현재 일원적 은행제도를 활용하고 있다. 따라서 상업은행을 통한 신용창출의 기능이 존재하지 않으며 단지 현금을 중심으로 한 금융제도만 존재한다. 북한이 인플레이션 문제를 겪지 않으면서 필요한 자금을 동원할 수 있다면 신용을 통한 재정공급의 가능성이 제공되어야 한다.

둘째, 기업의 투자재원을 기업 스스로 감당하도록 전환하여야 한다. 이는 기업투자에 따른 정부의 재정수요를 감소시키는 직접적 효과만이 아니라 사회주의 국가의 기업들이 가지고 있는 공통적 문제인 연성예산제약(soft budget constraint)의 문제를 해소하는 데 기여할 것이기 때문이다.

셋째, 재정지출의 구조를 전환하여 비경제부문의 지출을 최소화하여야 한다. 무엇보다도 국방예산의 비중이 높아서 생산부문에 투입되어야 할 자본형성에 장애를 유발하고 있는 것으로 보인다. 따라서 재정지출에 대한 합리적 조정이 필수적이다. 특히 재정지출의 조정은 당장 필요한 재원을 확보하는 데 가장 유용한 방안이므로 초기의 재정수요를 충족하기 위해 시급히 적용할 필요가 있다.

넷째, 장기적으로는 북한의 재정구조에 전환을 가져올 필요가 있다. 기업관리방식의 전환은 국가의 재정수입에도 변화를 가져오게 되므로 새로운 세제의 도입 및 개발과 적정세율의 모색들이 필요하게 될 것이다.

## 5. 재정정책의 문제점과 전망

북한의 재정제도는 기존의 어떤 사회주의 국가 예산제도보다 강화된 중앙집권적 계획경제를 바탕으로 하여 유일적 통제의 성향을 강하게 나타내고 있다. 예산의 수입과 지출체계는 당정에 의하여 일률적으로 통제되어 정치적 의도가 그대로 반영될 수 있는 체제를 갖추었다. 그러나 이러한 제도는 국민들의 요구와 기대에 부응하기에는 거리가 있었고 관료주의적 제도의 특성을 나타내게 되었다. 특히 소비재보다는 생산재를 우선하고 소비보다는 저축을 중시하면서 가용자원을 최대한 동원하여 자립적 민족경제건설을 통한 주체경제건설에 치중하였다. 그 결과 주민들의 기본적 생활욕구를 충족하지 못하고 문화생활의 개선을 외면해왔다.

특히 구소련과 중국이 개혁·개방 정책을 선택하고 여타의 사회주의 국가들이 제도개혁을 선택하였음에도 이를 외면해온 대가로 북한은 경제적 파탄과 국가재정의 피해를 겪고 있다. 이제 북한도 서서히 대외개방을 향해 나아가고 있으며 내부적인 제도개혁을 시작하는 징후를 보이고 있다. 그러나 이러한 변화는 개혁 초기의 더욱 심각한 재정부족의 문제를 야기할 것으로 예상된다. 더군다나 북한정권의 유지와 내부의 정치적 안정성을 손상받지 않는 한도내에서의 소극적 개방·개혁이 단기간에 가시적인 경제개선의 성과를 보이는 것은 어려울 것이므로 재정지출은 증가하고 재정수입은 오히려 감소될 것이다. 따라서 재정분야의 수입과 지출구조가 근본적으로 변화되어야 할 필요가 제기된다.

북한은 일단의 경제분야 제도에 개혁을 시도하고 있다. 그러나 제도적 개혁은 어느 한 분야에서만 독립적으로 이루어지기가 어렵다. 모든 제도가 상호 연관성을 가지고 연결되어 있기 때문이다. 북한이 시행한 지난 7월 1일의 경제분야 제도개혁은 불가피하게 북한의 재정구조에 압박을 주게 될 것으로 예상된다. 북한이 재정부족의 문제를 합리적으로 풀기 위해서는 금융제도의 변화와 기업의 관리제도 및 세제에 대해서도 변화를 추구해야 한다. 그리고 재정수입과 지출구조 전반에 순차적인 개혁을 시도해야 할 것이다. 북한당국이 이러한 향후 변화를 얼마나 합리적으로 진행시킬 것인지의 여부가 북한의 재정분야 개혁성격을 결정하게 될 것이다.

## VI. 북한의 화폐금융제도 및 가격관리체계

2002년 7월 1일부로 북한은 시장경제로의 전환을 모색하는 내용의 경제조치를 단행한 바 있다. 이러한 경제개혁조치가 성과를 거두기 위해서는 금융부문의 개혁이 필수적이나 그간 언급되지 않고 있다가 9월 2일 북한의 김용술 무역성 부상은 도쿄 국제포럼의 ‘북한 경제 세미나’에서 2002년 7월 ‘신탁은행’이라는 새로운 분야의 은행이 설립되었다고 언급하였다. 그의 발언은 북한의 은행제도 개편을 시사하는 것으로 향후 북한의 경제개혁 방향을 이해하는 데 매우 중요한 의미를 지닌다.

그동안 북한은 단일은행제도(Monobank System)를 채택하여 왔는데, 이는 중앙은행이 발권, 통화조절, 지급결제업무뿐만 아니라 주민예금 수신, 기업대출, 보험 등 상업금융기관의 업무까지 담당하는 제도이다. 단일은행제도는 사회주의 국가들의 전형적인 금융제도로서 과거 소련, 동구, 중국 등에서도 채택되었으며, 중앙은행과 상업은행이 분리된 시장경제체제의 이원적 은행제도(Two-tier Banking System)와 대비되는 제도이다. 북한을 포함한 구사회주의 국가들이 단일은행제도를 채택했던 이유는 자금공급체계의 특성에 기인한다. 즉 계획경제하에서 기관·기업소는 계획달성에 소요되는 경영자금을 국가재정에서 지원받고 추가적 자금수요가 있는 경우에만 은행대부를 이용토록 되어 있는데, 모든 자금출납 업무를 중앙은행에 집중시키면 국가가 경제내 자금흐름을 효과적으로 통제할 수 있기 때문이다.

북한의 단일은행제도는 두 가지 점에서 문제를 안고 있다. 첫째, 단일은행제도는 재정자금 중심의 자금공급체계를 지탱하기 위한 제도이나 재정자금은 원리금 상환의무가 부과되

지 않기 때문에 경제 전반에 걸쳐 자금의 가수요를 촉발함으로써 자금이용의 효율을 저하시키는 결과를 초래한다. 둘째, 이번 경제조치를 통해 가격과 임금을 대폭 인상함으로써 북한은 통화증발에 따른 인플레이션 압력에 직면해 있으나 설상가상으로 북한주민의 은행 예금 기피, 외화선호 성향 등으로 인해 북한 중앙은행의 통화조절능력이 약화된 상태에 있어 민간보유 현금을 제도금융권으로 효과적으로 흡수하기 어려운 실정에 처해 있다.

여기에서는 최근 북한이 시장경제로의 전환을 모색하고 있는 시점에서 기존 북한의 금융제도 및 가격관리체계의 현황과 문제점을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 1. 북한 금융체계의 특징

북한의 금융제도는 남한의 금융제도와 유사한 점도 있지만 몇 가지 점에서 근본적인 차이가 있다. 첫째, 기업자금 성격의 차이이다. 남한에서는 기업자금이 주로 금융자금에 의해 공급되지만 북한에서 재정자금에 의해 공급되고 있다. 주지하다시피 기업부문은 시장경제이든 사회주의 계획경제이든 불문하고 자금수요가 가장 많은 부문인데 남한기업들은 경영활동을 위해 필요한 자금을 (직접, 간접)금융시장을 통해 조달하고 있지만 북한기업들은 국가예산에서 재정자금으로 지원받고 있다. 다만 북한 기업들도 재정계획에 포함되지 않은 추가적 자금수요가 발생할 경우에는 은행으로부터 자금을 차입할 수 있다. 이러한 기업자금의 성격차이는 남북한 경제에서 금융의 역할이 달라지는 중요한 요인이다. 즉 자금 공급 측면에서 북한의 금융은 국가재정을 보완하는 수단에 불과할 뿐 남한에서처럼 국가경제를 가동시키는 원동력으로서의 입지를 가지고 있지는 않다.

둘째, 금융기관의 소유개념이다. 남한은 중앙은행 및 국책은행을 제외한 대부분 상업금융기관은 기본적으로 사적소유에 기초한 상업기업들이지만 북한은 모든 금융기관이 국유화되어 있는 국가기관이다.

셋째, 은행제도의 차이이다. 남한은 시장경제체제의 은행제도인 이원적은행제도를 채택하고 있지만, 북한은 사회주의체제의 은행제도인 단일은행제도를 채택하고 있다. 이원적은행제도는 중앙은행은 발권, 통화조절, 지급결제제도 운용 등 중앙은행 고유업무만을 담당하고 주민 및 기업들을 상대로 한 여수신업무, 보험업무 등은 일반 상업금융기관이 담당하는 제도이며, 단일은행제도는 중앙은행이 고유업무뿐만 아니라 주민과 기업을 상대로

각종 상업금융업무까지 모두 담당하는 제도이다. 북한에서는 ‘조선민주주의인민공화국 중앙은행’ (조선중앙은행)이 발권, 통화조절, 지급결제 등 중앙은행 고유업무와 함께 북한 주민들을 대상으로 저금, 보험을 수납하고 있고 기업에 대한 대출업무를 담당하고 있다. 이처럼 중앙은행의 업무가 방대하기 때문에 조선중앙은행의 규모는 매우 크다. 예를 들면 한국은행 지점은 전국에 16개가 설치되어 있어 인구 300만 명당 1개이지만 조선중앙은행은 전국에 220여 개의 지점이 설치되어 있어 인구 10만 명당 1개로 한국은행 지점수에 비해 30배 정도 더 많다고 할 수 있다.

넷째, 가계대출 및 소비자금융의 존재 여부이다. 남한에서는 가계자금대출, 가계당좌대출, 주택담보대출 등 각종 가계대출 및 소비자금융제도가 활성화되어 있으나 북한에서는 일반주민에 대한 은행대출제도가 존재하지 않는다.

반면 북한의 금융제도는 남한과 유사한 점도 가지고 있다. 예를 들면 주민들의 은행예금 제도가 있고 예금에 대해 이자가 지급되고 있으며, 제한적이지만 기업자금 대출제도와 보험제도가 운용되고 있다.

## 가. 북한 자금공급체계

북한의 금융제도는 ‘유일적 자금공급체계’ 하에서 운용되고 있다. ‘유일적 자금공급체계’는 기관 및 기업소들의 경영활동에 소요되는 자금을 국가예산에서 중앙은행을 통해 공급하며 기관·기업소의 추가적인 자금수요에 대해서만 대부자금으로 충당토록 하는 제도이다.<sup>1)</sup> 이러한 자금공급체계에서 금융은 단순히 국가재정사업을 보충해 주기 위한 수단에 지나지 않는다. 따라서 북한의 금융제도의 특징을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 북한의 재정체계를 살펴볼 필요가 있다.

북한에서 재정지출은 크게 ‘인민경제비’, ‘인민적 시책비’<sup>2)</sup>, ‘국방비’, ‘국가관리비’로 구성되어 있다.<sup>3)</sup> ‘인민경제비’는 사회주의 재정의 특징적인 지출로서 다시 ‘기본건설자

1) 리원경(1986), p. 228.

2) ‘인민적 시책비’는 이전에는 ‘사회문화시책비’라고 하였으나 2001년 4월 5일 개최되었던 최고인민회의(제10기 4차회의)에서 용어를 변경하였다. 주요 내용은 교육, 문화, 보건, 과학, 체육, 사회보장 및 사회보험에 대한 지출을 내용으로 한다. ‘국가관리비’는 국가관리기구를 유지하기 위한 지출이다.

3) 2001년 4월 5일 최고인민회의(제10기 4차 회의)에서는 종전 ‘인민경제비’로 분류했던 ‘추가적 시책비’를 ‘인민적 시책비’로 변경하여 계상하는 등 예산 편성구조에 다소 변화가 있었다.



금', '인민경제사업비', '대보수자금' 등으로 구성된다. 북한에서 기관, 기업소의 경영자금은 바로 '인민경제비'를 통해 공급된다. '인민경제비'에 포함되어 있는 각 자금의 성격은 <표 6-1>에서 설명한다. '인민경제비'를 제외한 나머지 재정지출, 즉 '인민적 시책비', '국방비', '국가관리비' 등은 시장경제체제의 정부재정 지출 내역과 유사하다.

<표 VI-1> '인민경제비' 구성 내역

	성 격	세부내역
기본건설자금	생산적·비생산적 고정재산의 확대를 위한 자금으로서, 투자우선순위의 결정이 매우 중요한 의미를 가지게 됨	건설조립작업비, 생산준비비, 설비비
인민경제사업비	제품의 원가에 포함할 수 없고 기본건설자금, 유동자금, 경비예산자금으로도 충당할 수 없는 성격을 띠고 인민경제에 지출되는 예산자금	추가적 시책비 <sup>1)</sup> , 공업사업비, 농업사업비, 과학기술발전사업비, 도시경영사업비, 국토사업비, 지방사업비, 대외경제사업비, 유지보수비
대보수자금	기계설비, 건물, 구축물과 같은 고정재산을 원상대로 복구하며 더욱 개선하기 위한 국가예산자금	

자료: 통일부, 한국개발연구원, 한국은행.

이는 북한에서 '인민경제비'가 원활히 공급되지 않을 경우 기관, 기업소의 경제활동이 둔화되고 결국 북한경제 전반의 생산에 심각한 애로가 나타날 수 있음을 시사한다. 이는 남한에서 기업에 대해 금융자금이 원활히 공급되어야 기업의 생산활동이 활성화될 수 있는 것과 같은 맥락이다. 따라서 북한의 재정예산규모는 북한의 경제상황을 판단할 수 있는 하나의 지표가 될 수 있다. 북한의 재정규모는 1995년을 기점으로 커다란 구조적인 변화를 보였다. 1995년 북한의 재정지출 총액은 242억 (북한)원으로 1994년의 424억 (북한)원에 비해 41.5%가 감소한 규모인데 그때 줄어든 재정규모가 이후 2001년까지 별다른 변화 없이 거의 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 1995년의 북한 재정규모 감소의 정확한 원인은 아직까지 미스터리로 남아 있기는 하지만 북한이 심각한 경제난에 봉착하여 충분한 재정자금을 공급하기 어려웠기 때문이라는 설명이 일반적이다. 즉 1995년 재정규모 축소로 기관, 기업소에 대한 '인민경제비' 지원이 줄어들어 북한경제가 크게 위축되었다는 것이다.

〈표 VI-2〉 북한의 재정지출 추이

(단위: 십억 북한원)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002e
수입	39.6	40.6	41.6	24.3	20.3	19.7	19.8	19.8	20.9	21.6	22.1
지출	39.3	40.2	41.4	24.2	20.6	..	20.0	20.0	20.9	21.7	22.1
인민경제비	26.7	27.4	..	..	12.4	..	..	..	8.4	9.2	9.2
(비중, %)	(67.9)	(68.2)	(..)	(..)	(60.2)	(..)	(..)	(..)	(40.1)	(42.4)	(41.6)
인민적사책비	6.7	6.9	..	..	5.0	..	..	..	8.0	8.3	8.6
국방비	4.3	4.5	..	..	3.0	..	..	..	3.0	3.1	3.2
일반행정비	0.6	0.5	..	..	0.2	..	..	..	..	1.1	1.2
기타	1.0	0.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..

주: 1) 세출총액 대비 인민경제비에 대한 지출의 비중.

자료: 통일원(1996), IMF(1997), 노동신문(2001. 4. 6).

북한의 주된 재정재원은 기관, 기업소의 거래수입금 및 국가기업이익금이며, 부분적으로 협동단체이익금, 봉사료 수입금, 기타수입 등으로 충당된다.<sup>4)</sup> 거래수입금은 국영기업소나 생산협동조합이 생산하는 생산물의 도매가격에 일정비율로 부과되는 일종의 간접세이다. 국가기업이익금은 경영활동을 통해 얻어지는 기업소 이윤 중에서 기업 사용분을 제외한 나머지 부분을 국가에 납부하는 일종의 법인소득세이다. 거래수입금과 국가기업이익금은 1996년 기준으로 전체 재정수입의 39.8%, 31.0%를 각각 차지하고 있어 북한 재정수입의 근간을 이루고 있다. 협동단체이익금은 생산협동조합을 비롯한 협동조합 등이 국가로부터 공급받은 생산수단의 사용료, 경영활동 지도에 대한 대가 등을 말하며, 봉사료 수입금은 봉사부문(서비스부문) 기관, 기업소들이 경영활동 과정에서 조성된 순수입의 일부를 국가재정에 납부하는 자금을 말한다.

북한에서는 국가가 사회보장뿐만 아니라 기관, 기업소의 경영자금을 재정에서 지원해 주고 있기 때문에 재정규모는 경제규모에 비해 큰 편이다. 2000년 기준 북한의 조세부담률(조세수입/경상GDP)은 57%로서 남한의 18.8%와 비교할 때 매우 높은 수준이다.

4) 북한은 1974년에 일반주민에 대한 '세금'을 폐지한 바 있다.

〈표 VI-3〉 북한 재정수입의 구성

(단위: 백만 북한원, %)

	1991		1996	
	금액	구성비	금액	구성비
총 세 입	37,121	100.0	20,320	100.0
거래수입금	17,252	46.5	8,080	39.8
국가기업이익금	14,259	39.1	6,290	31.0
고정재산 감가상각금	2,510	6.8	2,250	11.1
협동농장 납부금	41	0.1	180	0.9
사회보험료	77	0.2	90	0.4
국유재산 판매 및 기타수입	2,706	7.3	3,430	16.9

자료: 북한총림(1994), IMF(1997).

## 나. 북한 금융의 특징

북한의 은행제도 변천과정을 보면 1946~64년에는 단일은행제도를, 1964~76년에는 이원적은행제도를 채택하였다가 1976년부터 다시 단일은행제도로 개편하여 현재에 이르고 있다. 북한은 1946년 10월 ‘북조선중앙은행’을 설립하고 중앙은행으로 하여금 발권, 통화조절, 대내외결제업무, 대부, 저금, 보험, 국고수납 업무 등을 담당토록 함으로써 단일은행제도를 구축하였다. 이후 1950년에 ‘건설자금은행’을 설립하여 기본건설자금 및 대보수자금의 공급 및 통제업무를 담당토록 하고 1959년에 ‘조선무역은행’을 설립하여 중앙은행이 담당하던 대외결제업무를 이관하는 등 은행제도를 부분적으로 변경하였다.

북한은 1964년 은행제도를 개편하였는데 ‘건설자금은행’을 중앙은행에 통합하여 국가자금 공급업무를 중앙은행이 전담하는 한편, 조선중앙은행의 업무 중 대부, 저금, 보험 등과 같은 상업은행 업무를 새로 설립된 ‘산업은행’에 이관함으로써 중앙은행과 상업은행이 분리된 이른바 ‘이원적은행제도’를 구축하였다. 1964년 은행제도 개편은 1963년 11월 28일 노동당 중앙위원회 정치위원회에서 발표된 「은행사업체계를 고칠데 대하여」(김일성)라는 논문의 후속조치로 볼 수 있다. 여기에서 김일성은 은행기관들이 국가자금을 방만하게 공급하고 있다는 비판과 함께 기업소에 대한 중앙은행 대출을 완전히 중지할 것과 기업소들로 하여금 부족한 자금은 ‘산업은행’의 대출로 충당하고 만일 제때에 대출금을 상환하지 않으면 일반이자의 두배에 해당하는 벌칙성 이자를 부과할 것 등을 제기하였다.

북한이 이러한 은행제도 개편을 추진하였던 배경에는 당시 제1차 7개년계획(1961~70)

이 진행 중이었는데 기업소들의 자금사용에 따른 ‘도덕적 해이’를 단속하여 국가자금의 수요를 줄이고 이에 따른 여유자금을 건설부문으로 돌리려는 의도가 있었기 때문으로 생각된다.

1976년 북한은 다시 은행제도를 개편하였는데 ‘산업은행’을 중앙은행에 통합하여 조선중앙은행으로 하여금 중앙은행 고유업무는 물론 상업은행 업무까지 모두 담당하도록 함으로써 북한의 은행제도는 다시 단일은행제도로 환원되었으며 그때 형성된 은행제도가 현재까지 지속되고 있다. 1976년은 북한에서 6개년계획(1971~76)<sup>5)</sup>이 종료된 해로 사회주의 공업화가 매우 높은 수준에 다다른 시점으로 평가되고 있다. 1976년 북한이 은행제도를 개편하였던 것은 이와 같은 그간의 경제력 발전에 힘입어 엄격한 단일은행제도를 구축함으로써 중앙은행을 경유하여 모든 자금이 공급되는 이른바 ‘유일적 자금공급체계’를 확립하고 중앙집권적인 사회주의 계획경제체제를 보다 공고히 하려는 데 그 목적이 있었다고 생각된다.

#### 1) 금융기관 종류

북한 금융기관의 종류는 조선중앙은행, 조선무역은행, 부문별 전문은행, 황금의 삼각주 은행, 협동조합신용부, 체신성(저금수취), 국제보험회사, 각종 합작은행, 각종 합작투자회사 등이 있다. 조선중앙은행은 국가재정사업 관련 업무와 함께 대내금융업무를 대부분 담당하고 있으며 조선무역은행 및 부문별 전문은행은 대외금융업무를, 황금의 삼각주은행은 나진선봉경제무역지대의 금융업무를, 협동농장신용부는 농촌금융을 담당하고 있다. 다음에서 각 금융기관의 기능을 살펴보기로 한다.

조선중앙은행은 발권, 통화조절, 지급결제, 자금공급 및 국가수입금의 수납, 대부, 저금, 보험, 고정재산 등록과 평가, 귀금속관리 등의 기능을 수행한다. 이러한 중앙은행의 기능을 업무 특성별로 구분해 보면 발권, 통화조절, 지급결제 등의 기능은 중앙은행 고유업무로 볼 수 있고 자금공급 및 재정수입금의 수납, 고정재산의 등록 및 평가, 귀금속관리 기능은 국가재정 관련 업무로 볼 수 있으며 대부, 저금, 보험 기능은 상업금융기관의 업무라고

5) 6개년계획의 목표는 국방과 경제의 병진, 사회주의 물질·기술적 토대의 견고화, 산업설비의 근대화, 기술혁명 촉진, 힘든 노동으로부터 노동자 해방 등이었다. 6개년계획도 제1차 7개년계획에 이어 성공적이었던 것으로 평가된다. 즉 1971~75년 8월 중 공업 총생산액 2.2배, 생산수단생산 2.3배, 소비재생산 2.1배의 성장을 기록함으로써 당초 목표를 달성하였다.

할 수 있다. 이 중 중앙은행 고유업무는 시장경제의 중앙은행과 별 차이가 없지만 국가재정관련 업무와 상업금융기관 업무는 단일은행제도에 기인하는 것으로 시장경제의 중앙은행에서는 취급하지 않는 업무영역이다. 특히 기관, 기업소에 대한 재정자금 공급업무는 경제 전반의 생산활동과 직접적으로 연계되어 있기 때문에 중앙은행의 업무 중 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 조선중앙은행의 업무 목표는 ‘원에 의한 통제’ 및 ‘유휴화폐자금의 동원’을 통하여 화폐유통의 공고화, 국가예산의 효과적 집행, 기관·기업소의 경영활동 개선하는 데 있다. ‘원에 의한 통제’는 기관, 기업소들의 경영활동과정에서 자금을 낭비하지 않도록 이들의 자금출납을 일상적으로 통제<sup>6)</sup>하는 것을 말하며, 유휴화폐자금의 동원은 주민의 저금 및 보험 수신고를 늘려 대부자원을 확보하는 것을 말한다. 조선중앙은행은 내각에 소속되어 있으며 15개 본점부서와 특별시, 직할시, 각도에 11개 총지점, 시군단위에 210개 지점을 가지고 있다.

조선무역은행은 조선중앙은행 산하로 북한의 대외금융업무를 전담하는 은행이다. 무역은행의 기능은 대외결제, 외국은행과의 업무거래협정, 계좌관리협정, 차관·연불·대부협정의 체결 및 집행, 국내무역기관들에 대한 자금보장, 국제수지균형 사업, 외화예금, 대부, 송금 및 외화교환업무(‘외화와 바꾼 돈표’ 발행), 환율 결정 등의 업무를 담당하고 있다. 북한은 조선무역은행이 세계 1,000여 개의 은행과 금융거래관계를 수행하고 있다고 한다.

조선무역은행 외에도 대외결제업무를 담당하는 은행으로 부문별 전문은행과 합작은행이 있다. 노동당 산하의 전문은행으로 대성은행, 금별은행, 금강은행, 창광신용은행, 통일발전은행, 고려은행, 대동신용은행 등이 있고 합작은행으로 화려은행이 있다. 인민무력부 산하에는 전문은행인 일신국제은행과 합작투자회사인 제일신탁금융회사가 있다. 이 은행들은 노동당과 인민무력부 소속 기관, 기업소의 대외무역과 관련된 결제업무를 전담한다. 한편 내각에 소속되어 있는 은행들로는 합영은행과 고려상업은행이 있다. 이 은행들은 여

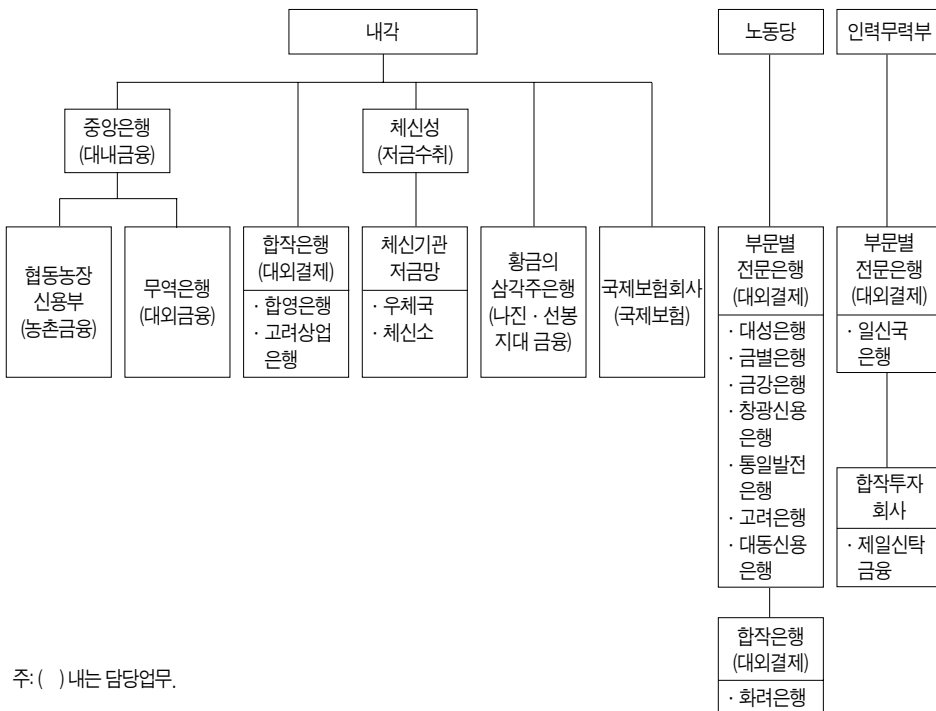
6) ‘원에 의한 통제’는 화폐적 공간을 이용하여 경제사업에 대해 실시하는 국가적 통제이다. ‘원에 의한 통제’는 자원의 낭비현상을 없애고 전반적인 국가경제의 계획적 관리를 실현함으로써 전반적인 나라살림살이를 꾸려나가는 데 매우 중요하다고 북한은 주장한다. ‘원에 의한 통제’는 화폐자금을 조성하고 이용하는 모든 단위에서 수행하고 있지만 그 중 은행기관에서 실시하는 ‘은행통제’가 가장 중요한 부분을 차지하고 있다고 한다. 북한의 주장에 따르면, 사회주의 사회에서 은행은 자금을 유통하면서 인민경제의 모든 부문, 그리고 기관·기업소들에서 경리운용을 개선하며 나라의 전반적 살림살이를 규정하는 국가예산을 바로 집행하도록 일상적으로 ‘원에 의한 통제’를 하는 국가기관이라고 한다. 북한은 ‘은행통제’를 통해 인민경제 모든 부문으로 하여금 자금을 효과적으로 이용토록 하고 계획 및 계약규율, 지불, 납부규율, 현금유통규율을 비롯한 국가규율과 경제관리 질서를 엄격히 지키도록 함으로써 사회주의 경제의 계획적 관리운영, 절약제도 강화, 독립채산제의 올바른 실시, 국가예산의 정확한 집행, 사회주의적 소유제도의 보호 등의 목적을 구현할 수 있다고 한다. 사회과학원(1995), p. 1464.

수산업무를 취급하지 않기 때문에 ‘은행’ 이라기보다 ‘대외결제창구’ 에 가깝다.

나진·선봉경제무역지대의 금융업무는 ‘황금의 삼각주 은행(Golden Triangle Bank)’ 이 담당하고 있다. 이 은행은 내각에 소속되어 있으며 1995년 나진·선봉경제무역지대의 개발 및 대외교역을 지원할 목적으로 자본금 300만 달러로 설립되었는데 1998년 말 현재 지대 안에 6개 외환교환소와 11개 예금취급 지점을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다.

북한의 단일은행제도에서 다소 이질성을 가지고 있는 금융부문은 농촌금융을 담당하는 협동농장신용부이다. 협동농장신용부는 농장원의 출자금 및 자체 공동축적금을 재원으로 농민들에게 부업자금과 소비자금을 대부하며 대부재원이 부족하면 중앙은행으로부터 차입할 수도 있다. 협동농장신용부의 관리는 국가가 아닌 협동농장에 의해 이루어지고 있지만 운영에 따른 지도·통제는 중앙은행으로부터 받는다. 이런 측면에서 협동농장신용부는 조선중앙은행 산하의 금융기관으로 볼 수 있다. 협동농장신용부가 독자적인 금융업무를 수행할 수 있다는 것은 북한의 단일은행제도가 농촌금융에는 적용되지 않고 있음을 시사한다.

〈그림 VI-1〉 북한의 금융기관 현황



주: ( ) 내는 담당업무.

국내보험업무는 조선중앙은행에서 담당하지만 국제보험업무는 조선국제보험회사에서 담당하고 있다. 또한 채신성은 저금수취업무를 담당하고 있다.

이상과 같은 북한의 금융기관 현황을 도표로 정리하면 <그림 VI-1>과 같다.

## 2) 은행업무: 국가자금 출납, 여수신, 보험제도

북한의 은행업무는 국가예산 관련 업무, 여수신업무, 보험업무, 대외금융업무 등으로 요약할 수 있다. 모든 대내금융업무는 조선중앙은행이 담당하고 대외금융업무는 조선무역은행이 담당하는데 다음에서 이들의 업무내용을 보다 상세히 살펴본다.

조선중앙은행은 국가예산의 유일한 출납기구로서 국가예산 규정에 따라 예산수입금을 받아들이고 예산자금을 공급하며 그에 대한 계산과 결산을 한다. 국가예산 출납과정에서 조선중앙은행은 기관, 기업소들로 하여금 국가예산납부의무를 준수하고 예산을 계획에 의거하여 정확히 집행하도록 재정통제<sup>7)</sup>를 실시한다. 조선중앙은행은 국가예산체계에 의거하여 중앙, 도, 시, 군별 예산자금을 구분하고 각 예산자금에 대해 수입과 지출을 분리하여 계정을 관리한다. 수입과 지출계정을 분리하는 이유는 수입, 지출예산의 집행형태를 명확히 함으로써 예산을 정확히 집행하기 위한 데 목적이 있다. 북한에서 국가예산은 관, 항, 목으로 분류되어 편성되는데 은행도 이러한 분류체계에 따라 예산수입 및 지출을 기장한다. 예산의 수입과 지출은 연초부터 누계로 계상한다. 조선중앙은행의 국가예산수입지출에 대한 연간결산 결과는 국가 전체의 예산집행을 결산하는 기초로 활용된다. 조선중앙은

7) 북한은 재정자금의 낭비를 방지하고 자금이 주어진 계획완수에 정확히 집행되도록 경제기관, 기업소에 대해 재정통제를 실시한다. 재정금융사전에 의하면 '재정통제는 화폐적 공간을 통한 통제라는 점에서 법적, 행정적 통제 등의 여타 국가통제와 구분되며 재정적 공간에 기초하여 진행되는 통제라는 의미에서 은행통제와도 구별된다. 재정통제는 물자와 자금운동의 양적, 시간적 일차성을 전제로 하여 사회생산물의 계획적 생산과 유통, 그의 절약적이며 효과적인 이용을 보장하기 위한 통제로서 사회생산물의 생산과 분배, 유통과 소비 등 재생산의 모든 과정에 대하여 전반적으로, 체계적으로 실시된다'고 한다. 재정통제는 각기 다른 형태, 주제, 대상에 걸쳐 중첩적으로 이루어진다. 통제형태에 따라 '정상적인 통제'와 '재정검열을 통한 통제'로, 통제주체에 따라 '국가주권기관과 행정집행기관에 의한 통제', '재정은행기관에 의한 통제', '부문재정관리기관에 의한 통제', '기관, 기업소의 내부통제 및 사회통제'로, 통제단계에 따라 '사전통제, 경상통제, 사후통제'로 구분된다.

조선중앙은행은 재정은행기관에 의한 재정통제를 담당한다. 이는 은행이 기업소의 계획수행에 필요한 자금을 보장하고 결제를 진행하며 국가예산수입을 받아들이는 과정에 정상적인 재정통제를 진행하기 때문이다. 은행기관통제는 무엇보다 기본건설자금, 대보수자금, 인민경제사업비, 인민적 시책비를 비롯한 국가예산자금을 예산에 규정된대로 정확히 공급하며 그것을 아껴쓰도록 통제하는 데 있다. 조선중앙은행이 담당하는 '재정통제'와 '은행통제'의 차이를 비교해보면, '재정통제'는 기관, 기업소들로 하여금 재정자금을 계획대로 정확하게 집행하도록 통제하는 것을 말하나 '은행통제'(원에 의한 통제)는 은행업무와 관련하여 기관, 기업소들에 대한 대출 등 경영활동에 필요한 화폐자금을 보장해 주면서 경영단위들이 원료, 자재를 비롯한 물자재산을 절약하고 합리적으로 이용하도록 일상적으로 통제하는 것을 말한다. 사회과학원(1995), pp.1098-1099, pp. 1463-14645.

행은 결산 후 남은 수입초과액을 예산별로 적립금계정<sup>8)</sup>에 입금하는 방식으로 처리한다.<sup>9)</sup>

조선중앙은행은 기관, 기업소의 예금계좌에 있는 유희자금과 주민저금을 대부자원으로 활용하고 있다. 여기에서는 기관, 기업소 예금제도 및 주민저금제도에 대해 살펴보고자 한다. 북한에서 각 기관, 기업소는 의무적으로 하나의 은행기관에 하나의 예금계좌를 개설하여 여유자금을 계좌로 집중시켜야 하며 모든 자금거래는 계좌를 통해서만 하도록 되어 있다.<sup>10)</sup> 기관, 기업소의 경영과정에서 발생하는 화폐자금 거래, 즉 생산물 판매수입, 원료 및 자재대금의 지불, 노동보수 및 요금의 지불, 국가예산 결제, 은행과의 대부금거래 등은 은행기관의 예금계좌를 통해 이루어진다. 기관, 기업소 예금계좌에 남아 있는 화폐자금은 은행의 대부자원으로 활용되는데 그 근거는 다음과 같다. 개별 기관, 기업소 예금계좌의 잔고는 생산물판매수입이나 자금공급(국가재정자금공급) 등으로 자금이 입금되면 증가하고 근로자의 생활비(월급) 지급, 물자대금 지불, 국가예산납부, 대부금반환 등으로 자금이 인출되면 감소하여 지속적으로 변동하지만, 경제 전체로 보면 자금 입출금의 시차로 인해 일정한 화폐자금이 예금계좌에 남아 있기 때문에 이를 은행의 대부자원으로 이용할 수 있다는 것이다. 한편 국가소유기업소의 예금계좌자금은 소유적 관점에서 보면 ‘전인민적 소유’로 협동적 소유(협동농장 등)나 주민들의 저금과 달리 불반환적 성격의 자금(상환하지 않는 자금)이지만 이러한 자금을 토대로 이루어지는 은행대부는 반환적 성격(상환해야 하는 자금)을 띠게 되는데, 이는 국가소유기업소들이 경리운영에서 독립채산제를 실시하고 있어 대부를 받는 기업소 입장에서 보면 다른 기업소의 생산자금을 일시적으로 사용하는 것으로 간주하기 때문이다. 조선중앙은행은 기관, 기업소 예금계좌의 여유자금을 대부자원으로 활용하기 위하여 개별 기관, 기업소의 예금계좌의 자금상태를 지속적으로 모니터링하고 분석한다.

주민저금제도는 북한주민들이 직장에서 현금으로 받는 생활비(월급)의 수령시점과 지출시점의 차이로 인해 일시적으로 보유하고 있는 여유자금(현금)은 은행저금으로 흡수하

8) 예산별 적립금계정은 재정예비를 관리하고 처리하는 계정을 말한다.

9) 재정적자가 나타나는 경우인 ‘지출초과액’의 처리문제도 생각해 볼 수 있으나, 북한은 기본적으로 재정적자는 자본주의하에서만 생겨나는 것일 뿐 사회주의 재정에서는 존재할 수 없다고 주장하고 있다. 재정금융사전에 따르면, “사회주의 재정은 근로인민대중의 자주적이며 창조적인 노동과 튼튼한 지립적 민족경제에 기초하고 있는 공고한 재정으로서 언제나 재정수입이 지출을 초과하고 있으므로 재정적자, 예산적자란 있을 수 없다”고 명시하고 있다. 사회과학원(1995), p.1090.

10) 이는 기관, 기업소간 물자거래에 따른 대금결제는 은행을 통한 ‘무현금방식’으로만 하도록 하기 때문이다. 무현금유통체계에 관한 내용은 후술한다.



여 현금유통체계를 안정시키고 은행의 대부자원을 증대시켜 경제건설 및 인민생활의 개선을 도모하기 위한 제도라고 한다. 북한에서 주민저금은 사회주의 화폐금융체계의 운용과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 주민들이 은행저금을 기피할 경우 현금이 중앙은행으로 회수되지 않고 민간에 지속적으로 침전됨으로써 암시장의 확산, 현금유통체계의 이완, 대부자원의 감소 등의 부작용이 초래되고 이로 인해 사회주의 계획경제체제의 정상적 작동이 어려워질 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 북한은 저금증대사업을 전 군중적 운동으로 추진하고 있다.

북한의 저금종류는 보통저금, 추첨제저금, 준비저금, 저금권저금 등으로 구분된다. 보통저금은 수시로 입금하고 필요할 때 인출할 수 있는 저금으로서 금액과 기한이 정해져 있지 않다. 보통저금에는 이자가 3% 정도 지급된다. 보통저금은 남한의 보통예금과 같은 것으로 볼 수 있다. 추첨제저금도 수시로 입금하고 필요할 때 인출하는 것은 보통예금과 같지만 분기에 한번씩 추첨을 하여 당첨이 되면 당첨금을 지급하고 이자는 지급하지 않는다는 점이 다르다. 추첨제저금은 복권이 일반화되어 있지 않은 북한사회에서 주민들에게 저금의욕을 북돋우기 위해 저금에 복권의 특성을 도입한 것으로 볼 수 있다. 준비저금은 기한을 정하여 한 번 또는 여러 번 입금하고 기한이 되면 인출하는 저금이다. 준비저금은 남한의 정기예금과 유사한 형태로서 보통저금보다 다소 높은 3.6%의 이자를 지급한다. 저금권저금은 저금액에 해당하는 저금권을 발급해주고 이것을 제시하면 지급하는 저금이다. 저금권저금은 보통예금과 같은 이자를 지급하지만 통장을 사용하지 않는 특징을 가지고 있다. 보통저금, 저금권저금, 추첨제저금 등은 단기성예금, 준비저금은 장기성예금으로 볼 수 있다.

북한은 저금사업을 개선 강화하기 위해 자원성, 봉사성, 계획성, 비밀성 원칙을 건지하고 있다고 한다. 자원성 원칙은 모든 근로자가 저금사업에 자발적으로 참여하도록 한다는 것, 봉사성 원칙은 저금의 입출금을 용이하게 하여 주민들의 편의를 보장하여야 한다는 것, 계획성 원칙은 주민의 월급 및 수매자금 등에 대한 저금사업을 계획화해야 한다는 것, 비밀성 원칙은 개인저금에 대한 비밀 원칙을 보장해야 한다는 것을 뜻한다.<sup>11)</sup> 북한이 이러한 저금사업의 원칙을 강조하는 이유는 주민저금은 기관, 기업소의 은행예금과 달리 동원이 용이하지 않은 데 기인한다. 즉 기관, 기업소들은 화폐자금을 은행에 의무적으로 집중시켜야 하므로 계좌에 남아 있는 유희자금은 은행이 곧바로 대부자원으로 전환하여 활용

11) 북한주민들 사이에 은행저금 기피성향이 심각한 점을 고려하면 저금사업의 이러한 원칙들이 실제로는 제대로 지켜지지 않고 있을 가능성이 높다.

할 수 있으나 저금은 주민들이 여유자금을 은행에 예치하지 않는 한 대부자원으로 활용할 수 있는 방법이 없기 때문이다. 북한은 주민저금을 동원하기 위해 전국에 은행 및 체신기관 저금망을 갖추고 있다. 은행저금망인 중앙은행 시군 지점, 전국의 수천개 저금소 및 저금대리소와 체신저금망인 전국의 우편국, 체신소, 체신분소 등을 활용하여 주민저금을 유치하고 있다.

북한의 자금공급체계하에서 기관, 기업소는 경영활동에 소요되는 자금(기본건설자금, 대보수자금, 인민경제사업비 등)을 원칙적으로 국가예산에서 지원받도록 되어 있지만 추가적 자금수요가 있는 경우에는 은행대부로 충당토록 하고 있다. 조선중앙은행은 기관·기업소 예금자금, 주민저금, 보험료 등을 재원으로 기관·기업소에 대부업무를 수행한다. 대부대상은 기관, 기업소에 국한되어 있으며 일반주민들은 은행대부를 받을 수 없다.<sup>12)</sup> 또한 기관, 기업소에 대한 대부도 계획성, 목적지향성, 반환성, 보장성 등 4원칙에 의해 엄격히 통제되고 있다. ‘계획성원칙’이란 대부자원의 동원 및 분배방향, 대부한도 등이 계획적으로 이루어져야 한다는 것, ‘목적지향성원칙’은 대부금을 지정된 목적에만 이용하여야 한다는 것, ‘반환성원칙’은 반드시 기한내에 반환해야 하는 것, ‘보장성원칙’은 은행대부는 반드시 담보(물자, 생산적 비용, 화폐재산 등)를 필요로 한다는 것을 의미한다.

대부기간은 단기대부(1년 이내, 대부분 3~4개월)를 원칙<sup>13)</sup>으로 하고 있으며 대부의 형태는 크게 국영기업소대부, 협동단체대부, 기타대부로 구분된다. 국영기업소대부는 독립채산제 국영기업소들의 일시적인 유동자금 수요를 해결하기 위한 자금으로 국가자금보장의 보충적 형태이다. 국영기업소대부에는 계획대부, 조절대부, 보충대부 등이 있다. 계획대부는 정상적인 생산활동을 위한 유동자금 보유기준에 의한 대부, 조절대부는 경영활동 과정에서 객관적인 요인으로 발생하는 추가적 자금수요에 대한 대부, 보충대부는 기업소의 경영오류로 발생한 부족자금에 대한 대부이다. 협동단체대부는 협동적 소유에 기초한 기관, 기업소들의 경리운영에 필요한 추가적 자금수요를 지원하기 위한 대부이다.<sup>14)</sup> 이외에 외화벌이자금대부, 부업경리자금대부 등도 있다.

12) 그러나 협동농장원의 경우 협동농장신용부로부터 부업자금과 소비자금을 대부받을 수 있다.

13) 장기대부는 인삼재배 등 성장기간이 긴 농업생산비용 대부의 경우에만 예외적으로 적용하고 있다. 북한은 ‘고정재산의 확대와 재생산과 관련된 자금수요(기본건설자금)에 대하여 장기대부를 실시하는 것이 원칙’이라는 사실을 인지하고 있으나, 국영기업소들의 기본건설자금은 국가예산자금에서 공급되며 농촌건설도 국가투자로 보장하기 때문에 기본건설자금의 대부를 실시하지 않는다고 밝히고 있다. 사회과학원(1995), p. 398, pp. 400-401, p. 405.

14) 협동단체기업소들에 대한 대부는 국가의 융자지원을 목적으로 하기 때문에 일반적으로 대부 이자율을 낮게 정한다. 예를 들면 간석지 농사 및 뽕발 조성에 대한 대부금은 무이자로 공급된다.

은행대부에는 이자가 부과된다. 대부이자(대부자금의 이용을 통제하는 수단으로서 대부금을 계획적으로 받아 지정된 목적에 효율적으로 사용하고 경영활동을 합리화하여 대부금을 제때 반환하도록 자극하고 통제하는 역할을 한다. 일반적인 대부이자율은 국가납부 및 물자대금지불과 관련된 연체료보다 낮게 저금이자율보다 높게 부과하고 있다. 연체료보다 낮게 부과하는 이유는 은행대부를 통해 지불의무를 제때 이행토록 함으로써 기업소들 사이의 채권과 채무관계를 기업소와 은행 사이의 채권과 채무관계로 전환시켜 자금의 순환을 자극하려는 목적이 있으며, 저금이자율보다 높게 부과하는 것은 역마진을 방지하기 위해서이다. 대부이자(대부대상에 따라 차등 적용되고 있다. 예를 들어 경영을 잘못하여 대부를 받는 경우에는 높은 이자율을 징수하고 상환기간을 넘기면 벌칙성 이자인 ‘기한경과대부이자’ (과태료 성격)를 징수한다.

북한에서는 반드시 필요한 자금수요에 대해서만 대부를 해주기 위하여 대부대상별로 국가가 승인한 대부계획에 의해 대부한도가 설정되어 있으며 일단 설정된 대부한도는 법적, 지령적 성격을 띠게 된다. 대부한도 설정절차는 ‘기관, 기업소가 분기마다 대부한도신청 문건을 중앙은행 지점(다른 은행 포함)에 제출→ 모든 중앙은행 지점(다른 은행 포함)은 대부계획을 세워 중앙은행 본점에 제출→ 중앙은행 본점은 종합대부계획을 수립→ 국가 승인 후 중앙은행 본점은 각 지점(다른 은행 포함)에 대부한도를 하달’ 하는 방식으로 이루어진다.

조선중앙은행은 국내보험업무를 담당하고 있다.<sup>15)</sup> 북한이 보험제도를 운용하는 이유는 자연재해 등 예측할 수 없는 재난으로 인해 발생하는 재산과 인명손실을 재정적으로 보전하려는 데 있다. 따라서 보험제도를 운용하는 본질적인 이유에서는 시장경제와 차이가 없지만 국영보험만 존재한다는 점에서 큰 차이가 있다. 즉 국가가 보험사업을 직접 장악하고 관리운영한다는 것이다. 이러한 ‘국가보험제’는 사적소유에 기초한 보험기업을 허용하지 않는 사회주의 소유구조에 기인한다.

북한의 보험은 대상에 따라 재산보험과 인체보험으로, 강제성 여부에 따라 의무보험과 자원보험으로, 직접성 여부에 따라 직접보험과 재보험으로 구분된다. 재산보험은 고정재산과 유동재산을 모두 포괄하는 것으로 화재보험, 선박보험, 화물수송보험, 비행기보험, 기계파손보험, 건설공사 및 설비조립 보험, 철도보험, 자동차보험, 원자력보험, 유리보험

15) 국제보험은 ‘조선국제보험회사’에서 담당한다.

(유리의 파손, 균열 관련 보험), 산림보험, 농작물보험, 가축보험 등이 있다. 북한에서는 기관, 기업소, 협동단체 재산은 모두 의무적으로 보험에 가입해야 하는 의무보험 대상이지만 개인소유의 재산이나 가축은 의무보험 대상이 아닌 자원보험에 속한다. 재산보험은 계약 기간에 발생한 재산의 손실에 대해 보험금이 지급되지만 계약 종료 후 보험료는 반환되지 않는다. 인체보험에는 생명보험, 만기보험, 여객보험, 어린이보험, 재해보험 등이 있는데 이 중 여객보험만 의무보험이고 나머지는 모두 자원보험이다. 북한에서 인체보험의 특징은 불반환적 성격인 재산보험과 달리 반환적 성격이라는 점이다. 즉 인체보험에 가입한 피보험자들은 보험효력기간에 사고가 발생할 경우는 물론 보험계약기간이 종료될 때에도 이자와 함께 보험금이 지급된다. 따라서 북한에서 인체보험은 주민들로부터 유희화폐를 동원하기 위한 장기저축상품의 성격을 띠고 있다. 북한의 보험은 대부분 직접보험(보험기관과 피보험자 사이의 직접 계약)이지만 부분적으로 선박재보험, 화물재보험, 항공재보험, 기술재보험 등 재보험제도가 운용되고 있다. 또한 자동차 제3자 배상책임보험이 의무보험으로 운용되고 있다.

이외에 북한에서는 사회보험제도를 운용하고 있다. 사회보험제도는 일시적으로 노동능력을 잃은 근로자들의 생활을 물질적으로 보장해 주기 위한 제도이다. 사회보험은 기관, 기업소, 협동단체에 직장을 두고 있으면서 일시적으로 노동능력을 상실한 근로자들에게 적용되는 것으로 6개월 이내에 노동능력을 회복할 수 있는 사람들에게 적용된다. 사회보험은 일시적보조금, 산전산후보조금, 장례보조금, 의료비 지원, 정휴양, 요양 등의 형태로 혜택이 제공된다. 사회보험 지급액은 공업부문 근로자의 경우 기본생활비(월급)의 일정비율, 협동농장원들의 경우 평균노동일수의 형태로 지급된다. 사회보험의 재원은 기본적으로 국가예산이지만 근로자들도 수입의 1%를 보험료로 납부한다. 한편 노동능력을 완전히 또는 장기적으로 상실한 경우에는 사회보험이 적용되지 않고 ‘사회보장’이 적용된다는 점에서 다르다. 사회보장의 경우에는 연금, 주택, 식량, 연료 등이 지속적으로 지급된다고 한다.<sup>16)</sup>

16) 북한의 사회보장제에는 공로자에 대한 연금, 나이 많은 사람에게 주는 연로연금, 장기 환자에게 지급되는 노동능력상실연금, 불구자에게 지급되는 노동능력상실연금 및 보조금, 유가족 연금, 후방가족원호보조금 등의 형태로 현금을 지급하고 교정기구 공급 등과 같이 현물로도 지급된다. 또한 주민에 대한 의료상 방조(지원), 건강이 회복된 사회보장자들에게 일자리를 보장해주기도 한다. 북한의 사회보장사업의 가장 중요한 수혜자는 혁명투사 및 열사가족, 애국열사가족, 인민군 후방가족, 영예군인에 대한 지원이다. 사회과학원(1995), p. 655.

## 다. 통화정책 및 외환관리제도

### 1) 화폐의 의의

북한에서는 화폐를 ‘일반적 등가물로 이용되는 특수한 상품’으로 개념을 규정하고 있다. ‘일반적 등가물’이란 다른 모든 상품의 가치를 측정하고 거래를 매개하는 수단이라는 의미이다. 이러한 정의는 화폐의 기능 중 가치척도 및 유통수단의 기능을 강조하는 것으로 해석할 수 있다.<sup>17)</sup> 이러한 점에서 북한에서 사용하고 있는 화폐의 개념과 정의는 그 자체에만 국한하여 생각할 때 시장경제체제와 크게 다르지 않다. 그러나 북한의 화폐제도는 마르크스주의를 토대로 삼고 있기 때문에 화폐제도의 사회경제적 의미에 대한 해석과 운용방식에서는 시장경제체제와 큰 차이를 보이고 있다.

북한의 화폐에 대한 기본인식은 다음과 같다. 자본주의 사회에서는 ‘화폐’가 ‘자본’<sup>18)</sup>으로 轉化되어 노동자를 착취하는 도구로 사용되지만 사회주의 사회에서는 자본가의 착취가 없기 때문에 노동자의 생활을 안정 향상시키는 도구라는 주장이다. 즉 사회주의 사회에서도 ‘상품화폐관계’가 남아 있어 화폐를 사용하고 있지만<sup>19)</sup> 화폐가 ‘자본’으로 전화되지 않는다고 설명하고 있다. 여기에서 말하는 ‘상품화폐관계’란 ‘자본’의 순환공식  $G-W \cdots P \cdots W'-G'$ (화폐-상품...생산과정...상품'-화폐')에 의한 세 단계의 자본의 순환관계를 말하는데, 첫 번째 단계인 유통단계( $G-W$ )에서는 ‘화폐자본’이 생산수단(기계, 원자재 등)과 노동력으로 轉化되고, 두 번째 단계에서는 생산수단과 노동력이 결합하여 자본주의적 재 생산을 통해 잉여가치를 창출하고, 세 번째 단계인 유통단계( $W'-G'$ )에서는 생산과정에서 창조된 잉여가치가 화폐형태로 실현되어 자본가가 생산단계에서 노동력에 의해 창출된 잉여가치를 착취한다는 일련의 자본순환과정을 의미한다.<sup>20)</sup> 북한은 사회주의 사회에서도 이러한 자본의 순환과정이 나타나고 있으나 모든 생산수단을 국가가 소유하기 때문에 이 과정에서 창출된 잉여가치가 노동자에게 환원되며 이에 따라 화폐가 ‘자본’으로 전화되지 않는다고 설명하고 있다. 이러한 북한의 화폐에 대한 기본인식은 화폐유통체계에 반영되

17) 북한은 이러한 기능 이외에도 화폐가 저축수단, 지불수단 등의 기능도 가지고 있다는 점을 인정한다.

18) 북한에서는 ‘자본’을 ‘임금노동자를 착취하여 잉여가치를 얻는 데 이용되는 가치’라고 정의하고 있다.

19) 김정일(1990), p.182.

20) 사회과학원(1995), pp.874-875 참조

어 있다. 즉 북한에서는 ‘현금’은 주민들의 소비품 거래에만 국한되어 사용되고 기관, 기업소의 생산수단 거래에는 현금 사용을 금지하고 대신 은행을 통해 ‘무현금’으로 대금을 결제하도록 하고 있다. 이러한 생산수단의 ‘무현금’ 거래원칙은 상품화폐관계가 엄존하고 있는 북한사회에서 ‘화폐’가 이른바 ‘자본’으로 전화되지 않도록 방지하려는 의도에서 채택된 것으로 해석할 수 있다.

북한의 화폐유통체계는 크게 ‘현금유통’과 ‘무현금유통’으로 구분되는데, 현금유통은 소매상품유통 및 서비스거래와 결부되어 있고 무현금유통은 주로 생산수단의 유통과 결부되어 있다.<sup>21)</sup> 이러한 화폐유통체계로 인해 현금(은행권)은 주민들이 소비품을 거래하는 경우에 사용될 수 있으며 기관, 기업소간 생산수단의 거래에 따른 대금수수는 현금을 사용할 수 없고 은행계좌를 통한 결제로만 가능하다. 생산수단에 대해 ‘무현금유통’을 견지하고 있는 주된 이유는 은행으로 하여금 기관, 기업소의 화폐거래를 재정적으로 통제하도록 함으로써 생산수단의 사적거래를 원천적으로 방지하기 위한 데 있다. 이런 관점에서 북한당국의 화폐유통체계에 대한 통제력은 ‘무현금유통’에 관한 한 거의 완벽하다고 볼 수 있다. 그러나 ‘현금유통’을 완벽히 통제하는 데에는 북한당국도 한계를 가지고 있다. 북한에서 현금의 대부분 북한주민의 직장월급으로 공급되는데 만일 북한주민들이 국영상점에서 물자를 조달하고 남은 유휴화폐를 은행에 예치한다면 공급된 현금이 고스란히 중앙은행으로 회수될 수 있을 것이다. 그러나 북한주민들이 국영상점 대신 농민시장에서 물자를 조달하고 현금을 은행에 예치하는 대신 개별적으로 보관할 경우 민간에 화폐침전현상(monetary overhang)이 나타남으로써 현금유통이 원활하게 이루어지지 못하게 된다.<sup>22)</sup> 북한당국은 이러한 화폐침전현상을 방지하기 위해 저금과 보험증대사업을 전 군중적 사업으로 추진해 왔다. 그러나 저금과 보험만으로 현금의 환수가 어렵다고 판단될 때에는 ‘화폐교환조치’

21) 이처럼 화폐유통체계를 현금유통과 무현금유통으로 구분하는 이유는 북한이 ‘상품’과 ‘상품적 형태’를 구분하기 때문이다. 북한에서는 모든 생산물을 ‘상품’이라고 하지 않고 일반주민들의 ‘소비품’만을 상품이라고 한다. 반면 생산수단인 기계, 원부자재 등은 ‘상품적 형태’라고 구분한다. ‘상품’과 ‘상품적 형태’를 구분하는 중요한 기준은 소유권의 변동 여부이다. 즉 거래의 결과 소유의 주체가 변경되는 물건은 ‘상품’이지만 소유권이 변경되지 않는 것은 상품이 아니라는 것이다. 예를 들면 주민들이 국영상점에서 신발을 구입하면 구입한 사람의 소유가 되므로 신발은 ‘상품’이 아니며 상품을 구입하기 위해서는 값을 지불해야 한다. 반면 발전기 생산기업소(A)가 시멘트 생산기업소(B)에 발전기를 판매할 경우 발전기의 소재가 A기업소에서 B기업소로 변경되더라도 모든 기업소는 국가소유이므로 발전기의 소유권에는 변동이 없으며 이런 점에서 발전기는 ‘상품’이 아니다. 그러나 A기업소와 B기업소는 각기 독립채산제를 하고 있기 때문에 B기업소는 A기업소에 발전기 값을 지불해야 한다. 비록 ‘발전기’는 ‘상품’은 아니지만 값을 지불한다는 점에서 실제 거래에서는 ‘상품’과 크게 다르지 않기 때문에 이를 ‘상품적 형태’라고 부른다.

22) 현금 누수는 사회주의 국가들에서 나타났던 일반적인 현상이라고 볼 수 있으며, 북한에서도 항상 존재했지만 1995년 이후 그러한 현상이 심화되었다고 볼 수 있다. 현금의 누수로 인하여 민간에 침전되어 있는 현금을 나타내는 용어로 monetary overhang이라는 말이 문헌에서 자주 사용된다. Acharya and Spagat(1993) 등은 사회주의 체제하에서 가계저축과 화폐수요에 대한 분석을 통해

라는 강제적 수단을 동원하기도 한다.

## 2) 통화정책

북한에서 ‘통화’는 현금을 지칭하는 개념으로 ‘예금’은 통화에 포함되지 않는다. 따라서 기관, 기업소의 계좌에 남아 있는 유희화폐자금과 주민저금은 북한에서 통화가 아니다.<sup>23)</sup> 북한에서는 통화조절의 목표가 화폐의 구매력을 유지하며 원활한 화폐유통을 보장하는 데 있다고 한다. 조선중앙은행은 북한의 통화조절사업의 중심에 있다. 조선중앙은행은 현금계획과 재정계획에 의거하여 현금유통과 무현금유통에 따른 화폐의 수급을 조절하는데, 이 중 무현금유통부문은 인민경제계획에 따른 재정계획에 의해 무현금형태로 자금의 출납이 이루어지기 때문에 중앙은행의 완전한 통제관리가 가능하지만, 현금유통부문은 주민들의 소비행태와 저축행태에 의존하고 있어 중앙은행이 직접적으로 통제하기 어려운 영역이다. 따라서 중앙은행의 통화조절업무는 ‘현금계획’에 의거하여 유통현금의 규모를 적정수준으로 유지하는 데 집중되어 있다. 이런 이유에서 ‘현금계획’은 북한 통화조절 메커니즘의 근간을 이룬다고 할 수 있다.

‘현금계획’은 중앙은행의 출납을 통하여 이루어지는 모든 현금수입의 규모와 원천, 현금지출의 규모와 용도를 규정한 국가계획으로서 ‘유통현금’<sup>24)</sup>의 회수 및 화폐의 추가발행의 한계를 규정한다.<sup>25)</sup> 현금계획의 수입과 지출항목을 보면 수입항목에는 상품판매수입, 운수수입, 관람수입, 공공정리수입, 체신업무수입, 저금 및 보험수입, 편의봉사수입, 송금수입, 물품판매수입, 기타수입 등이 포함되어 있으며, 지출항목에는 생활비(월급)자금지출, 상금자금지출, 장학금자금지출, 분배자금지출, 구매자금지출, 연금보조금지출, 여비지출, 소매상품구입자금지출, 저금 및 보험지출, 송금지출, 물품구입자금지출, 기타지출 등이 포함되어 있다. 현금계획의 수입과 지출항목은 중앙은행 출납에 직접 입금되거나 지출

화폐침전현상을 설명하였다. 침전되어 있는 화폐의 규모에 대한 연구는 Cottarelli and Blejer(1991), Chawliul and Cross(1997), Kim(1999) 등이 있다. Kim(1999)은 1991년 러시아에서 가계현금 잔고의 38%, Chawliul and Cross(1997)는 1965~93년 중 폴란드의 가계현금 잔고의 40%에 수준으로 추정한다. Calvo and Frenkel(1991)과 Sahay and Vegh(1996) 등은 민간 침전 현금이 체제전환 과정에서 인플레이션 압력으로 나타남으로써 체제전환의 장애요인으로 작용한다는 점을 분석하였다.

23) 이는 시장경제체제에서는 예금도 통화에 포함하는 것과 크게 다른 부분이다.

24) 주민, 기관, 기업소가 보유하고 있는 현금의 총량을 말한다. 기관, 기업소는 유희자금을 모두 은행에 예치하도록 되어 있지만 주민의 생활비(월급) 지급 등을 위해 현금을 일시적으로 보유하는 경우도 있을 수 있다.

25) 사회과학원(1995), p.1265.

되는 현금만이 반영되며 농민시장에서 주민들 사이에 주고받는 현금만 반영되지 않는다. 현금계획은 분기별로 작성되어 집행되는데 그 작성과정을 보면, 매 분기 중앙은행 지점들이 기관, 기업소들의 현금계획 초안을 검토하여 시, 군의 현금계획을 종합적으로 수립하고, 이를 도총지점에 제출하면 도총지점은 도 전체의 현금계획을 세워 중앙은행(본점)에 제출하고 중앙은행 본점은 인민경제계획과 재정계획의 각 지표와 함께 분기현금계획을 세워 내각의 승인을 받아 확정하여 이를 각 지점에 다시 하달함으로써 집행한다.

조선중앙은행의 통화조절사업의 목표는 현실적으로 현금계획을 토대로 ‘필요화폐유통량’<sup>26)</sup>과 ‘유통화폐량’을 일치시키는 데 있다. 만일 ‘필요화폐유통량’보다 ‘유통화폐량’이 적을 경우 조선중앙은행은 추가적으로 은행권 발행대책을 세우며 반대로 ‘필요화폐유통량’보다 ‘유통화폐량’이 많을 경우 유통되고 있는 화폐의 회수대책을 세운다. 조선중앙은행의 통화조절은 분기현금계획을 토대로 일자별로 ‘현금유통영역’<sup>27)</sup>에서 늘어나거나 줄어드는 화폐량을 조절함으로써 진행한다. 시, 군에 있는 은행지점들에게 부여된 ‘유통면화폐’ (은행 출납에서 정상적인 화폐유통을 보장하기 위해 보유하고 있는 현금)의 지출이 한도액을 초과하면 도범위에서는 중앙은행 도총지점이, 전국 범위에서는 중앙은행 본점이 현금지급을 통제한다.<sup>28)</sup>

북한의 은행권 권종은 1원, 5원, 10원, 50원, 100원, 500원 등 6종이고 주화는 1전, 5전, 10전, 50전, 1원 등 5종이 있다. 한편 북한에는 은행권 이외에 조선무역은행이 발행하는 ‘외화와 바꾼 돈표’ (돈표)가 존재한다. ‘돈표’는 북한지역내에서 외화가 직접 유통되는 것을 방지하기 위해 발행된 화폐로서 외화의 가치를 보장해주는 태환화폐의 성격을 가지고 있다. ‘돈표’의 권종은 1전, 5전, 10전, 50전, 1원, 5원, 10원, 50원 등 8종으로 알려져 있다.

26) 필요유통화폐량은 ‘(상품가격총액·신용거래 및 상채하는 거래금액+지불기일이 된 금액)÷화폐유통속도’의 공식으로 계산된다. 그러나 이 공식에 포함된 화폐유통속도(일정한 기간 액면이 같은 단위화폐의 회전수)를 측정하기 어렵기 때문에 북한에서는 화폐유통속도 대신 ‘화폐의 환류속도’라는 개념을 이용한다. 화폐의 환류속도는 일정기간 중앙은행 출납을 떠난 은행권이 은행에 얼마만에 회수되어 돌아오는가를 보여주는 지표로서 ‘일정 기간의 은행현금수입총액÷해당기간의 화폐평균발행고’의 공식으로 계산된다. 이러한 화폐의 환류속도는 전국적 범위의 화폐 회전속도를 의미한다. 북한은 화폐의 환류속도가 높아지면 늘어난 화폐수요를 상대적으로 적은 양의 화폐로 보충할 수 있다고 보고 화폐의 환류속도를 높이기 위하여 상업 및 봉사 부문사업의 개선강화, 은행기관의 화폐유통에 대한 계획적 조절, 기관·기업소의 현금유통규율 엄수를 위한 통제강화 등의 필요성을 강조한다.

27) ‘현금의 유통영역’이란 주민, 기관, 기업소, 중앙은행 출납을 포함하는 개념으로 현금을 보유하고 있는 경제영역을 말한다.

28) 북한의 ‘통화조절’과 남한의 ‘통화관리’를 서로 비교해 보면, 북한에서는 ‘통화조절’의 대상이 ‘현금’에 국한되어 있는 반면 남한에서는 ‘예금통화’를 포함하고 있기 때문에 북한의 ‘통화조절’ 대상은 남한보다 좁다. 또한 북한에서는 ‘현금계획’에 근거하여 직접적으로 통화량을 조절하고 있지만, 남한에서는 금리, 물가 등 시장경제지표에 대한 영향을 고려하여 환금유기금 대출, 지급준비, 공개시장조작 등 통화정책수단을 사용하여 본원통화량을 조절하는 간접적인 방식으로 통화량을 조절한다.



‘돈표’는 북한의 공식환율인 1달러:2북한원이 적용되어 발행되며 북한화폐단위로 표시되어 있음에도 불구하고 암시장에서는 달러와 동일한 가치를 가진다.<sup>29)</sup> ‘돈표’는 외화상점, 백화점, 식당, 호텔 등에서 사용할 수 있다. 최근 북한은 돈표제도를 폐지하여 외국인이나 내국인이 외화를 직접 사용할 수 있도록 하는 조치를 취한 것으로 알려지고 있다.

### 3) 외환관리제도

북한의 외환관리제도는 ‘환자독점제도’<sup>30)</sup>이다. 환자독점제도는 사회주의 국가에서 모든 외화자금을 국가의 수중에 집중시켜 계획적으로 이용하는 제도를 말한다. 북한에서 무역은행은 환자독점제도의 중심기관이다. 무역은행은 대외결제, 외화관리, 외화의 획득과 지출에 대한 통제 등의 기능을 수행한다. 북한의 대외결제방식은 사회주의 체제가 붕괴되기 이전까지는 청산결제방식으로 이루어졌으나 지금은 조선무역은행을 통한 환결제방식으로 이루어지고 있다.<sup>31)</sup>

환자독점제도는 ‘유일무역제도’와 밀접하게 관련되어 있다. ‘유일무역제도’는 모든 대외무역을 국가가 독점하는 것을 말하는데, 국가가 외환거래를 독점하여야만 ‘유일무역제도’가 실현될 수 있다는 것이다. 이와 함께 북한은 ‘무역유일가격제도’를 채택하고 있다. ‘무역유일가격제도’는 수출입가격을 국가가 제정하고 이를 토대로 무역회사들이 외국회사들과 수출입매매계약을 체결해야 한다는 것이다. 무역가격은 북한 무역성이 지난 5년 동안의 평균가격 혹은 현행거래가격을 기준으로 제정하며 쌍방간 합의에 따라 매년 또는 수년에 한번씩 다시 제정하기도 한다. 북한은 이러한 ‘무역유일가격제도’에 대해 무역회사간 과당경쟁과 무역의 자유화, 분권화 등을 방지함으로써 대외무역을 국가가 통일적으로 장악·지도하고 계획적으로 관리할 수 있다고 설명한다. 북한의 ‘환자독점제도’와 ‘유일무역제도’는 1990년대 중반 이후 북한의 배급체계가 크게 흔들리면서 북한주민들이 식

29) 예를 들면 암시장에서 1달러는 200북한원으로 거래되고 있는데 이 암시장 환율이 ‘돈표’에도 그대로 적용되어 ‘돈표 1원’(0.5 달러)은 100북한원으로 거래되고 있다.

30) 북한에서는 외환을 ‘換資’로 부르고 있다. 따라서 ‘환자독점’이란 ‘외환독점’을 말한다.

31) 청산결제방식이란 양국가의 청산결제은행이 지정되면 교역당사자들은 자가지역 소재 청산결제은행을 통해 건별로 대금을 수수하지만 청산결제은행간에는 건별로 대금결제를 하지 않고 일정기간(통상 1년) 동안 채권·채무를 기장해 두었다가 정해진 결제시점에서 채권·채무의 잔액을 상계하고 차액만을 합의된 통화로 결제하는 방식이며, 환결제방식이란 양국가의 환거래계약체결은행(코레스은행)을 지정한 후 교역당사자들은 자가지역 소재 코레스은행에 신용장을 개설하여 이 은행을 통해 건별로 대금을 수수하고 양국의 코레스은행간에도 건별로 대금을 결제하는 방식이다.

량 및 생활용품을 조달하기 위해 중국과 밀무역에 나서고 이 과정에서 상당 금액의 외화를 개인적으로 보유하는 사례가 늘어나면서 제도운용이 크게 느슨해진 상태이다.

북한은 기본적으로 고정환율제도를 채택하고 있으며 조선무역은행은 공식환율로 무역환율(무역환자시세)을 결정하여 발표하고 있다. 북한은 무역환율이 기본적으로 대내결제에만 이용된다고 설명하고 있다. 다시 말하면, 무역회사와 외국회사 사이의 수출입계약은 외화로 체결되고 대금결제도 외화로 이루어지기 때문에 대외무역에서 무역환율이 개입할 여지가 전혀 없다는 것이다. 반면 무역은행이 외화표시 수출상품대금을 무역회사에 북한 원화로 지불하거나 수입상품대금을 무역회사로부터 북한원화로 수납할 때에 외화를 북한 원화로 환산하게 되므로 무역환율은 대내결제에만 적용된다는 것이다. 다만 외국인 여행자, 외국공관 근무자들에게 외화를 북한원화로 교환해 준다든지 반대로 북한의 해외여행자에게 북한원화를 외화로 교환해 줄 경우에는 무역에 따른 환전이 아니라는 점을 고려하여 非무역환율(비무역환자시세)을 적용하였으나 현재는 이러한 경우에도 무역환율을 그대로 적용하고 있다.

북한은 환율결정체계에 대해 기본적으로 국가가 자주적 입장에서 설정하지만 아무런 척도도 없이 설정하는 것이 아니라 북한 화폐가치와 상대국화폐가치, 무역상품의 국제시장 가격수준을 고려하여 객관성이 보장되도록 한다고 설명한다. 이를 위해 달러, 파운드, 마르크, 스위스프랑 등 전환성(태환성) 통화 중 하나를 기준통화로 선정하고 그 통화로 표시된 자본주의 세계의 시장가격과 북한 상품의 국정가격을 대비하는 방법으로 기준환율을 설정하고 이외의 다른 나라 화폐와는 통화시세를 적용하여 간접적으로 산출하고 있다고 한다. 환율은 구체적으로 일정한 기간 수출에 의하여 획득한 기준통화(달러) 표시 외화총액과 해당 수출품을 생산하여 인도하는 데 지출한 북한화폐표시 총비용을 대비하는 방식으로 산정된다. 또한 외국통화가치의 변동상태를 파악하여 환율을 조절하고 있다고 한다.

한편 북한의 공식환율은 1달러=2북한원이지만 암시장에서는 1달러=200북한원이었으며 최근에는 북한당국이 공식환율을 1달러=150북한원으로 조정했다는 보도에 비추어 볼 때 지금까지 북한은 지나치게 자신의 화폐가치를 고평가함으로써 기업의 수출의욕을 크게 위축해왔음을 알 수 있다. 즉 북한기업이 1달러어치의 물자를 수출하려면 실제로 200북한원의 비용이 소요(1달러=200북한원)되는 상황이었으나 국가는 이를 고려하지 않고 2북한원만 소요(1달러=2북한원)된다는 입장을 견지함으로써 기업입장에서는 채산성이 낮아 가 급적 수출을 하지 않는 편이 오히려 유리했을 수 있다.

## 2. 북한 금융의 문제점과 개혁방향

### 가. 문제점

북한금융의 문제점으로 사회주의 금융제도의 자체적 한계에 의한 ‘금융 왜소성’<sup>32)</sup>과 경제활동의 확산에 따른 사회주의 금융제도의 운용 실패 등을 들 수 있다. 다음에서는 이 두 가지 문제점을 살펴보기로 한다.

사회주의 금융제도의 자체적 한계는 ‘금융 왜소성’으로 인한 경제 전반에 제기되는 자금이용의 비효율을 들 수 있다. ‘금융의 왜소성’은 북한의 자금공급체계하에서 생산활동을 보장하는 자금의 성격이 재정자금을 중심으로 이루어지고 금융자금은 재정자금의 부족분을 보충하는 정도에 머물러 있어 재정자금이 금융자금을 압도하는 현상을 말한다. 이러한 재정자금 위주의 자금공급체계가 자금이용의 비효율을 초래하는 이유는 다음과 같다. 북한의 기관, 기업소들은 생산활동에 필요한 자금을 국가예산으로부터 지원받고 있는데 원리금 상환의무가 부과되지 않는 이러한 재정자금은 원리금 상환의무가 부과되는 은행대부에 비해 기업입장에서는 훨씬 유리하다. 따라서 각 독립채산제 기관, 기업소 입장에서는 재정자금을 보다 많이 확보할수록 생산목표의 달성이 그만큼 용이해진다.<sup>33)</sup> 이러한 각 기관, 기업소의 자금확보 의욕은 자금수요를 과다하게 요구하는 성향으로 표출된다. 즉 재정계획을 작성하는 과정에서 기관, 기업소는 생산목표의 달성에 소요되는 실제금액보다 더 많은 자금수요를 반영하려 한다. 한편 국가자금에 대해서는 엄격한 재정통제가 가해지기 때문에 기관, 기업소들은 과다한 자금요구가 실제 자금수요인 것처럼 은폐하려는 성향을 가지게 된다. 이러한 자금 가수요와 이를 은폐하려는 성향은 결과적으로 북한경제 전체적으로 자금이용의 비효율로 나타난다. 즉 만일 기관, 기업소가 필요 이상으로 요구한 자금을 국가예산으로부터 실제로 공급받을 경우에는 자금이 남을 수 있으나 당초에 필요 이상의 금액을 요구한 사실을 은폐하기 위해 생산목표를 달성하는 과정에서 불필요한 원자재

32) ‘금융 왜소성’은 북한의 자금공급체계에서 재정자금이 금융자금을 압도하고 있는 특징을 표현하려는 의도에서 필자가 창안한 개념이다.

33) Koma에 따르면 사회주의 체제하에서 기업들은 보다 많은 재정자금을 확보하기 위해 상급기관들과 협상을 시도하려는 성향을 보인데, 이러한 행태를 ‘연성예산제약(soft budget constraint)’이라는 개념으로 설명한다. Koma(1992), pp. 131-138 참조.

를 구입 등으로 자금의 낭비를 초래한다. 반대로 기관, 기업소가 필요 이상으로 요구했으나 실제로 그보다 적은 금액을 지원받을 경우 기관, 기업소들은 자금부족을 이유로 생산목표를 달성하지 않음으로써 당초 요구했던 자금수요의 타당성을 입증하려는 성향으로 인해 여전히 자금의 낭비가 나타난다.<sup>34)</sup> 이처럼 재정자금 위주의 자금공급체계하에서는 아무리 엄격한 재정통제가 가해진다고 해도 자금의 가수요는 재정계획을 수립하는 단계에서 이미 발생하기 때문에 자금이용의 비효율을 억제하기 어려울 뿐만 아니라 심지어 재정통제가 자금이용의 비효율을 부추기는 결과를 초래한다.

그러나 금융자금은 재정자금과 달리 국가적 통제를 가하지 않아도 자금이용의 효율이 제고된다. 이는 기관, 기업소가 재정자금 대신 은행대부로 자금을 조달해야 한다면 과다차입할 경우에는 금융비용을 필요 이상으로 지불해야 하고 과소차입할 경우에는 경영에 차질이 야기되기 때문에 결국 기관, 기업소는 필요한 만큼의 자금을 조달하게 되어 자금이 낭비될 수 있는 여지가 그만큼 줄어들기 때문이다. 이처럼 자금이용의 효율성 측면에서 보면 금융자금이 재정자금보다 유리하다. 그러나 북한의 자금공급체계하에서는 금융자금 공급이 활성화되어 있지 않기 때문에 북한경제 전체적으로 자금이용의 효율이 낮다고 할 수 있다.

북한금융의 문제점은 사회주의 금융제도의 운용실패에서도 나타난다. 이는 1990년대 중반 이후 북한에서 농민시장이 확산되면서 북한주민들 사이에 현금보유성향, 은행예금 기피, 외화보유성향, 사금융거래 등이 대두되면서 심화되었으며, 이러한 현상은 북한의 사회주의 금융제도를 지탱하는 '현금유통체계'의 무력화를 초래하였다. 북한의 현금유통체계가 정상적으로 작동한다면 중앙은행은 현금을 노동자의 생활비(월급)로 공급하고 주민들의 국영상점 물자구입 및 은행저금을 통해 환수함으로써 적정수준의 현금이 민간에 유통될 수 있도록 조절할 수 있다. 그러나 1995년부터 배급체계가 붕괴되면서 주민들의 사경제활동 참여는 현금흐름체계의 오작동을 초래하는 요인이 되었다. 즉 국영상점에서 주민들에게 공급할 물자가 고갈되고 이로 인해 주민들이 현금을 농민시장이나 장마당에서 물자구입에 지출하고 개별적으로 보관하려는 성향이 확산되면서 중앙은행은 유통현금량의 증가를 억제하기 어려운 처지에 놓이게 되었다. 그간 북한의 유통현금량은 주로 두 가지 경로를 통해 급증한 것으로 볼 수 있는데 첫째, 주민들에게 월급으로 계속 지급된 현금이

34) 자금을 요구한 수준보다 적게 받았음에도 불구하고 생산목표를 정상적으로 달성하는 경우 당초에 자금을 과다하게 요구했음을 스스로 인정하는 결과가 될 것이다.

농민시장 및 장마당으로 흘러들어 유통현금의 유량(flow)은 민간에 지속적으로 유입되지만 중앙은행의 현금 환수가 어려워짐으로써 유통현금량이 누적적으로 늘어나는 요인으로 작용하였다. 둘째, 농민시장 및 장마당의 높은 물가 때문에 월급만으로 생활이 어렵게 되자 북한주민들이 은행계좌에 예치되어 있는 예금을 인출하여 장사 밀천이나 생활비에 충당하였는데 이는 1995년 이후 북한경제의 유통현금의 저장(stock)을 단기간에 팽창시키는 요인이 되었다.

최근 북한의 유통현금 규모는 729.6억 원으로 추정되며 이는 1990년의 97.2억 원에 비해 7.5배 늘어난 수준으로 추정된다. 가구당 현금보유금액은 14,069원으로 이는 북한의 근로자 가구당 월급(160~200원)의 약 78배에 달하는 금액이다. 지역별 가구당 평균 현금보유금액은 평북이 23,095원으로 가장 많고 평양이 20,860원으로 그 다음을 차지하고 있다. 평남, 함남, 함북, 자강, 양강도의 가구당 평균 현금보유금액은 11,428~14,799원으로 중간 수준이다. 한편 황남, 황북, 강원은 각각 6,482원으로 다른 지역에 비해 가구당 현금보유금액이 가장 적은 것으로 추정된다. 북한의 가정에서 거액의 현금을 보유하게 된 계기는 과거 국정가격 물가에 비해 현재 시장물가가 구매력 기준으로 11배 정도 높아진 데 따른 것으로 보인다. 이는 배급이 정상적으로 이루어졌던 1990년 당시 북한 주민들은 가구당 연간 1,920~2,400원(월급 160~200원)을 지출하여 1년간의 생활을 영위했으나 최근에는 이 금액의 약 11배에 달하는 23,590원을 지출해야만 생활이 가능하기 때문이다.

〈표 VI-4〉 북한의 지역별 유통현금 규모

지역	가구수	최근 유통현금 규모		1990년 유통현금 규모	
		유통현금량 (100만 북한원)	가구평균 (북한원)	유통현금량 (100만 북한원)	가구평균 (북한원)
평양	829,336	17,300	20,860	2,307	2,781
평남	709,749	9,359	13,187	1,248	1,758
평북	630,002	14,550	23,095	1,940	3,079
황남	510,382	3,308	6,482	441	864
황북	406,709	2,636	6,482	351	864
강원	390,760	2,533	6,482	338	864
함남	717,723	9,785	13,634	1,305	1,818
함북	518,355	7,671	14,799	1,023	1,973
자강	303,042	3,463	11,428	462	1,524
양강	167,472	2,321	13,857	309	1,848
전체	5,183,530	72,926	14,069	9,724	1,876

자료 : 박석삼(2002).

북한에서는 공식적으로 외화의 직접적인 사용이 금지되어 있으나 그동안 사경제가 활성화되면서 주민들의 외화보유성향이 확산되었다. 최근 북한의 민간보유 외화총액은 달러로 환산할 때 9.6억 달러이며 이를 북한 화폐로 환산하면 1,928.2억 원(시장환율인 1달러=200원 적용)에 달한다. 전국 가구당 평균 외화보유액은 186달러이며 지역별 가구당 평균 외화보유액은 평북이 275달러로 가장 많고 평양이 253달러로 그 다음을 차지하고 있으며 평남, 함남, 함북, 자강, 양강도는 160~193달러로 중간수준이고 황남, 황북, 강원도는 각각 111달러로 다른 지역에 비해 낮은 수준이다. 이러한 북한의 민간보유 외화총액은 유통 현금총액(729.3억 원)의 2.6배에 달하는 규모이다. 북한주민들은 외화를 지급수단으로 사용하기보다 가치를 보존하기 위한 금융자산으로 보유하려는 성향을 가지고 있는 것으로 보인다.<sup>35)</sup> 금융자산적 측면에서 북한주민들이 보유하고 있는 외화의 성격을 해석해 보면 요구불예금이라기보다 오히려 저축성예금 또는 채권의 성격을 띤다고 할 수 있다. 북한주민들이 보유하고 있는 외화는 대부분 고액권으로 예를 들어 100달러 지폐를 입수하기 위해서는 북한 화폐로 20,000원 이상의 현금이 필요한데 이는 북한주민들 사이에서 외화가 은행 저축을 대신하여 화폐가치를 보존할 수 있는 금융자산으로 이용되고 있음을 시사한

〈표 VI-5〉 북한의 지역별 민간보유 외화 규모

	총가구수 (1만)	외화보유 가구비율	외화보유 가구수 (1만)	민간보유 외화 총액		가구당 평균 외화 보유 금액	
				북한원 <sup>1)</sup> (백만원)	달러 환산 (백만달러)	북한원 <sup>1)</sup> (원)	달러환산 (달러)
평양	82.9	0.43	35.8	41,913	209.6	50,538	253
평남	71.0	0.30	21.5	25,172	125.9	38,632	193
평북	63.0	0.47	29.6	34,605	173.0	54,928	275
황남	51.0	0.19	9.7	11,379	56.9	22,295	111
황북	40.7	0.19	7.7	9,068	45.3	22,295	111
강원	39.1	0.19	7.4	8,712	43.6	22,295	111
함남	71.8	0.31	22.3	26,084	130.4	36,343	182
함북	51.8	0.33	17.1	20,025	100.1	38,632	193
자강	30.3	0.27	8.3	9,701	48.5	32,012	160
양강	16.7	0.31	5.3	6,160	30.8	36,782	184
전체	518.3	0.32	164.7	192,819	964.1	37,198	186

주: 1) 시장 환율 1달러=200원, 1위안=25원, 1엔=2원 적용.

자료: 박석삼(2002).

35) 이는 사회주의 국가들에서 통상적으로 나타나는 현상이다. 예를 들면 1970년 말부터 러시아에서도 루블화 가치의 하락으로 인해 가계들이 부의 실질 가치를 유지하기 위하여 경화(hard currency)를 보유하려는 성향이 대두되었다. Meyendorff(1994) 참조.

다. 이러한 북한주민들의 외화보유성향은 북한에서도 이른바 달러화(dollarization)가 진행되고 있음을 반영한다.

북한의 금융제도하에서 일반 주민들은 은행에서 대출받을 수 없고 주민간 금전거래는 금지되어 있다. 그러나 1995년 북한의 배급체계가 이완되면서 사경제부문이 활성화되자 장사를 하거나 식량을 구입하기 위해 북한주민들 사이에서 금전거래를 하는 경우가 생겨났다. 북한에서 사금융이 가장 활성화되어 있는 지역은 평안북도, 함경북도, 함경남도이고 다소 활성화되어 있는 지역은 평안남도, 자강도, 양강도 지역이다. 그러나 평양, 황해남도, 황해북도는 사금융이 그렇게 활성화되어 있지 않은 것으로 보인다. 탈북주민들에게 거주 지역의 통상적인 차입자금의 규모, 용도, 금리 등의 질문에 대한 응답을 정리하면 차입자금의 규모는 지역별로 다소 차이는 있으나 대부분 2,000~3,000원 정도이고 간혹 10,000원 정도를 차입하는 경우도 있다고 한다. 차입자금의 용도는 대부분 장사밑천(75~80%)이지만 식량 구입(평양, 황해남북도, 강원)을 위한 경우도 있다고 한다. 북한의 사금융 금리는 통상 월 10~30% 수준의 고금리인데 이처럼 금리가 높은 이유는 주민간 금전거래가 불법이기 때문에 그만큼 리스크 프리미엄이 높기 때문으로 해석된다. 탈북주민들에 따르면 최근에는 전주(錢主)들이 대부를 꺼린다고 한다.

## 나. 개혁방향

이처럼 북한의 농민시장 확산으로 계획경제체제를 지탱하는 화폐금융체계의 기반이 흔들리고 있는 상황에서 북한당국은 두 가지 선택의 기로에 놓여 있었다고 할 수 있다. 즉 강제적 ‘화폐교환조치’를 단행하여 민간보유 현금을 일거에 환수하여 농민시장을 일소하고 중앙은행의 통화조절능력을 회복할 것인지 아니면 은행제도 개편을 통해 예금상품을 개발하여 주민들이 자발적으로 현금을 은행에 예치토록 할 것인지의 문제로 상당히 고심하였을 것이다.<sup>36)</sup>

그런데 만일 북한당국이 과거에 실시했던 ‘화폐교환조치’(1959년 2월, 1979년 4월, 1992년 7월)<sup>37)</sup>와 같은 강제적인 방법을 동원하여 현금을 환수하였다면 시장가격 및 환율

36) 림송심(2000a, 2000b)은 주민들의 화폐 수입과 지출을 나타내는 통계인 ‘주민 화폐수지균형표’의 작성에 문제가 있음을 지적하고, 이를 해결하기 위해서는 보다 많은 기초자료의 수집이 필요하다는 내용의 논문을 두 개의 주요 논문집(『김일성종합대학학보』 2000년 2호, 『경제연구』 2000년 2호)에 이례적으로 동시에 발표하였다. 이는 북한당국이 민간의 현금유통 규모 및 유통경로 등에 대한 조사를 실시하고, 이를 토대로 현금 환수에 나설 가능성이 있음을 시사한다.

이 더 이상 시장신호로서 기능을 수행할 수 없게 되고 북한의 농민시장은 더 이상 북한주민들에게 부족한 식량 및 생활용품을 공급하는 역할을 담당하지 못하게 되었을 것이며 이로 인해 주민들의 생활이 다시 불안해짐으로써 결국 체제에 대한 불만을 촉발시켰을 수도 있었을 것이다. 이런 점을 고려하여 북한당국은 기존의 시장가격체계를 유지할 필요성을 인식하고 강제적 화폐교환보다 ‘신탁은행’을 통한 북한주민들의 자발적인 은행예금을 유도하는 방향으로 최종 결론을 내린 것으로 보인다.

북한의 ‘신탁은행’ 설립은 시장경제체제로 전환하기 위한 초기조치라고 해석할 수 있다. 사회주의 국가가 시장경제로 전환할 때 취하는 경제개혁조치는 크게 은행제도 개편, 국가의 기업에 대한 자금보장체계 폐지, 가격 및 임금자유화, 조세제도 개편, 무역 및 외환제도 개편, 기업·토지·주택 사유화 등인데, 이 중 ‘은행제도 개편’은 다른 어느 개혁조치보다 선행되는 것이 일반적이다. 이는 ‘국가의 기업에 대한 자금보장체계’를 폐지할 경우 기관, 기업소가 과거 재정자금(국가예산)으로 조달하던 경영자금을 은행대출 등 금융자금에 의존해야 하는데 이러한 자금공급체계의 전환과정에서 혼란을 방지하고 신속하게 금융자금을 공급하기 위해서는 상업은행을 설립하여 폭증하는 대출업무를 처리할 수 있는 금융제도적 기반을 미리 구축해두어야 하기 때문이다.

이런 이유로 중국(1984), 러시아(1987), 헝가리(1986), 폴란드(1989), 동독(1990), 체코(1990) 등 모든 체제전환국은 경제개혁 프로그램을 본격적으로 가동하기 이전에 은행제도를 먼저 개편한 바 있다.<sup>38)</sup> 중국은 1978년 개혁·개방노선을 채택한 후 1979년 3월 농업은행과 인민건설은행을 비롯한 國家專業銀行들을 설립하는 등 단일은행제도를 해체하려는 단초를 보였으며, 1984년 1월 工商銀行을 신설하여 인민은행의 상업금융업무를 이관함으로써 단일은행제도를 해체하고 이원적은행제도를 채택하였다.<sup>39)</sup> 러시아는 1987년 이원적

37) 북한은 1947년 12월 화폐개혁을 단행하여 일제의 ‘조선은행권’을 폐지하고 북한의 ‘북조선중앙은행권’을 발행하였다. 당시 교환비율은 구권과 신권간 1:1로 하였으며, 신규 은행권(100원, 10원, 5원, 1원)을 발행하고 1949년 5월 소액은행권(15전, 20전, 50전)을 추가로 발행했다. 이후 북한은 화폐교환조치를 세 차례 실시한 바 있다. 제1차 화폐교환조치는 1959년 2월 단행되었다. 당시 ‘북조선 중앙은행’을 ‘조선민주주의인민공화국 중앙은행’으로 개칭하고, 교환비율은 구권(북조선 중앙은행권)과 신권(조선중앙은행권)간 100:1을 적용하고 생활비(월급), 상품가격, 서비스요금, 채권, 채무 등의 모든 액면가를 100:1로 재평가하였다. 은행권(100원, 50원, 10원, 5원, 1원, 50전)과 주화(10전, 5전, 1전)는 신규로 발행하였다. 제1차 화폐교환조치시 화폐의 교환한도는 별도로 규정하지 않았다. 제2차 화폐교환조치는 1979년 4월 단행되었다. 당시 화폐교환비율은 1:1로 하고, 교환한도는 없었다. 제2차 화폐교환조치시 은행권(100원, 50원, 10원, 5원, 1원)과 50전 주화는 신규 발행하였으나 주화(10전, 5전, 1전)는 이전의 것을 그대로 사용토록 했다. 제3차 화폐교환조치는 1992년 7월 단행되었다. 교환비율은 1:1, 교환한도는 1,000원(기준이 1인당인지 가구당인지 불분명)이내로 하고 나머지는 모두 은행에 예치토록 조치하였다. 당시 북한은 신규 은행권(100원, 50원, 10원, 5원, 1원)을 발행한 바 있다.

38) European Bank for Reconstruction and Development(1996), pp. 33-64 참조.



은행제도를 채택함으로써 경제개혁과정의 첫걸음을 내디뎠으며 1991년 12월 중앙은행 및 상업은행법을 공식적으로 채택한 후 1992년 1월부터 가격자유화 및 사유화 등의 경제개혁 조치를 단행하였다. 헝가리는 1986년 은행제도를 개편하여 이원적은행제도를 채택한 후 1988년부터 경제개혁을 단행하기 시작하였으며 1991년 가격자유화, 1992~93년 사유화 조치 등으로 개혁의 범위를 확대하였다. 폴란드는 1989년 은행법을 채택하여 이원적은행제도를 도입하였으며 1989~91년에 본격적인 경제개혁조치를 단행하였다. 동독의 경우 ‘동서독 경제·통화·사회통합협정’이 발효(1990년 7월 1일)되기 이전인 1990년 4월 자체적으로 금융개혁을 단행하여 기존의 단일은행제도를 해체하고 이원적은행제도를 도입하였다. 체코는 1990년 이원적은행제도를 채택한 후 1991년 1월부터 전면적인 경제개혁조치를 단행하였다. 이처럼 사회주의 국가가 시장경제로 체제전환을 추진하는 과정에서 은행제도를 이원적은행제도로 개편하는 조치를 다른 개혁조치보다 앞서 단행하는 것은 정형화된 사실이다.

은행제도 개편 이후 어떤 개혁조치가 먼저 취해지느냐에 따라 개혁속도는 달라진다. ‘국가의 기업에 대한 자금보장체계 폐지’ 및 ‘가격 및 임금자유화’는 기업 및 가게 등 모든 경제주체로 하여금 자기책임하에 자율적으로 경제활동을 영위할 수 있도록 하는 핵심적인 개혁조치들인데 이 두 조치의 순서는 체제전환의 속도를 결정하기 때문에 매우 중요하다.

만일 ‘가격 및 임금자유화’가 ‘국가의 기업에 대한 자금보장체계 폐지’보다 먼저 단행되면 체제전환은 급진적인 경향을 띠게 된다. 즉 ‘(준비단계로서 ① 은행제도 개편) → ② 가격 및 임금자유화 → ③ 가격 및 임금체계 변화 → ④ 가격 및 임금 상승 → ⑤ 국가예산에 의한 자금보장체계 유지 불능, 국가의 기업 자금보장체계 폐지 → ⑥ 재정자금을 금융자금으로 전환 → ⑦ 소규모 국가재정 유지를 위한 기업세제 정비’의 과정을 밟아 나가게 된다. ‘가격 및 임금자유화’를 추진한 후 후속 개혁조치를 취하지 않으면 경제개혁의 방향이 실종될 수 있기 때문에 일단 ‘가격 및 임금자유화’조치가 단행되면 후속조치가 반드시 필요하며 이에 따라 경제개혁은 급진적 형태를 띠게 된다.

반면 ‘국가의 기업에 대한 자금보장체계 폐지’가 ‘가격 및 임금자유화’를 선행할 경우 체제전환은 점진적인 경향을 띠게 된다. 즉 ‘(준비단계로서 ① 은행제도 개편) → ② 국가

39) 중국에서 이원적은행제도가 구축된 것은 1984년이지만 공식적으로 ‘인민은행법’을 제정하여 인민은행에 화폐정책 수립 및 집행, 금융기관 감독권을 부여한 것은 1995년 3월이다.

의 기업에 대한 자금보장체계 폐지 → ③ 재정자금을 금융자금으로 전환 → ④ 소규모 국가재정의 유지를 위한 세제 정비'라는 일련의 개혁과정을 종결하고, 인플레이션에 대비한 대책을 강구한 후 → '⑤ 가격 및 임금자유화 → ⑥ 가격 및 임금체계 변화 → ⑦ 가격 및 임금 상승'의 개혁과정을 추진해나갈 수 있다. 이 경우 '국가의 기업에 대한 자금보장체계 폐지' 조치를 단행한다고 하더라도 '가격자유화'를 뒤이어 곧바로 단행해야 할 필연성이 없기 때문에 인플레이션에 대한 대책을 강구할 수 있는 시간적 여유를 가질 수 있다.

북한이 경제개혁을 추진한다면 은행제도를 개편한 후 국가의 기업에 대한 자금보장체계를 폐지하고 '가격 및 임금자유화' 조치는 시간적 여유를 가지고 단행하는 점진적 방식을 채택하는 것이 바람직했을 것이다. 왜냐하면 가격 및 임금자유화에 따른 물가상승을 억제하기 위해서는 경제 전체의 공급을 신속하게 확대할 수 있어야 하는데 현재 북한의 낮은 공장가동률 등을 감안할 때 북한이 이러한 물가상승을 상쇄할 수 있을 정도로 단기간에 생산력 증대를 도모하기에는 어려운 상황이기 때문이다. 그러나 북한은 2002년 7월 경제조치를 통해 가격을 농민시장가격 수준으로 대폭 인상함으로써 사실상 일시에 '가격 및 임금자유화'를 단행한 셈인데, 이는 북한의 경제개혁이 매우 급진적으로 진행되고 있음을 시사한다. 이러한 조치로 북한은 현재 경제개혁의 진행속도를 늦출 수 없는 상황에 있으며 이제 개혁속도를 가속화하지 않으면 인플레, 물자부족 등의 문제를 해결하기 어려운 처지에 놓여 있다.

이러한 점에서 북한은 앞으로 각종 개혁조치를 신속히 단행할 필요가 있다. 우선 재정자금 위주의 자금공급체계를 금융자금 위주로 변경해야 한다. 이를 위해 국가의 기관, 기업소에 대한 재정자금 공급을 전면 중단하고 신탁은행에 조선중앙은행의 상업은행 기능을 이관하여 기관, 기업소들로 하여금 경영에 필요한 자금을 신탁은행의 대출금으로 충당토록 할 것이다. 북한의 현재 재정체계에서 재정자금 중 금융자금으로 전환될 가능성이 부분은 '인민경제비' 중 기본건설자금 및 대보수자금의 대부분, 인민경제비사업비 중 일부 등으로 예상된다. '인민경제사업비' 중 공공지출 성격의 자금(추가적 시책비, 농업사업비, 지방사업비, 도시경영사업비, 과학기술사업비, 국토사업비 등)과 '인민적 시책비', '군사비', '국가관리비' 등은 여전히 재정지출로 충당될 것으로 보인다.<sup>40)</sup> 이렇게 될 경우 기존 국가재정에서 기관·기업소에 대한 자금보장을 위한 지출이 전체 예산에서 차지하는 비중

40) 인민경제사업비는 추가적 시책비, 공업사업비, 농업사업비, 과학기술사업비, 도시경영사업비, 국토사업비, 지방사업비, 대외경제사업비, 유지보수비 등으로 구성되어 있다. 이들 각각의 내역을 살펴보면 다음과 같다.

은 대폭 감소하게 될 것이다.

이러한 자금공급체계의 개편은 기업의 독립채산제를 강화하고 조세제도를 개편하는 계기가 될 것이다. 북한의 재정자금 위주의 자금공급체계하에서는 기업경영이 부실하여 손해가 발생하여도 최종적으로 국가가 손실을 보전해주었기 때문에 독립채산제가 유명무실하였으나 앞으로 국가의 기업에 대한 재정자금지원을 중단하고 기업으로 하여금 은행대출로 충당토록 하면 기업은 대출금의 원금은 물론 이자까지 지불해야 하므로 기업의 경영성과에 대한 책임이 증대되어 독립채산제가 실질적으로 강화될 것이다. 이와 함께 북한은 조세제도의 개편할 것으로 보인다. 지금까지는 국가재정재원을 기업부문에서 ‘국가기업이익금’ 및 ‘거래수입금’ 등의 형태로 전담하였는데 국가가 기업부문에 더 이상 자금지원을 하지 않을 경우 과도한 재정재원납부를 강요하기 어려울 것이다. 따라서 공장·기업소에 대해서는 조세부담을 완화해 주고 대신 세금제도<sup>41)</sup>를 부활시켜 주민들로 하여금 일정한 세금을 납부토록 하여 재정재원을 충당할 것이다. 이러한 방향으로 조세제도가 개편되면 조세부담 완화로 공장·기업소의 생산의욕이 촉진되고 이들의 경영형태는 이윤을 극대화하려는 시장경제체제하의 기업과 유사해질 것이다.

### 3. 북한의 가격관리체계<sup>42)</sup>

#### 가. 가격의 의의

북한은 가격이 원래 ‘상품’, 즉 일반 소비재에만 적용되는 개념이기는 하지만 기관, 기

추가적 시책반: 식량이나 생필품에 대한 가격보조금의 성격으로 상품가격인하 보상금, 국가식량가격인하 보상금, 국가식량가격편차 보상금, 의류가격편차 보상금 등. 공업사업비: 독립채산제 공업기업소들에 공급되는 자금으로서 생산확대비, 가격편차 보상금, 기관사업비, 운영자금 등. 농업사업비: 농촌에 대한 지원금으로서 농촌지원전투비, 생산확대비, 보조금 및 보상금, 농업기관유지비 등. 과학기술사업비: 인민경제의 현대화, 과학화를 위한 자금으로서 과학연구 및 실험, 기초연구, 응용연구 및 도입연구비, 기술발전사업비 등으로 구성되어 있다. 도시경영사업비: 원림사업비, 도시미화사업비 등. 국토사업비: 생산확대비, 기관유지비, 산림보호비 등. 지방사업비: 지방조직사업비, 예산제 기관의 비용 및 가격편차 보상금 등. 대외경제사업비: 차관, 연불상환금, 대부상환금, 무역편차 손실금, 원조자금 등. 유지보수비: 독립채산제 기관 및 예산제 기관들에서의 고정재산의 중수·보수에 소요되는 자재비 등으로 구성되어 있다. 사회과학원(1995), 북한연구소(1983), 박진(1994), p. 33

41) 1974년부터 세금제도를 완전폐지하였다고 한다.

42) 북한의 가격관리체계에 관한 보다 자세한 내용은 사회과학원(1995), 백과사전출판사(각권), 조선로동당출판사(1999), pp. 350-375, 리명선(1991), pp. 32-58 참조.

업소간 거래되는 생산수단(원부자재, 기계설비)에 대해서도 적용하고 있다고 한다. ‘상품’이 아닌 ‘생산수단’에 가격을 부여하는 것은 기업의 독립채산제를 강화하고 사회주의적 축적을 확대하기 위해서라고 한다. 북한에서 가격은 국가에 의해 계획적으로 제정되고 있는데 이는 i) 인민경제의 계획적 관리 및 사회적 노동의 절약, ii) 기업소 수익 및 국가의 축적 증대, iii) 국민소득 분배 및 재분배를 통한 인민생활의 향상 등을 도모하기 위한 것이라고 한다.

각 생산물(상품, 생산수단)의 가격은 기본적으로 사회적 필요노동지출을 토대로 산정된다. 사회적 필요노동지출이란 생산물의 생산을 위해 투입된 사회의 평균적인 노동시간을 말하는데, 사회적 필요노동지출의 크기가 상품가치의 크기를 규정하고 상품의 가격결정의 기초가 된다는 것이다. 따라서 상품의 가격을 정할 때에 상품에 반영된 사회적 필요노동지출을 정확히 산정해야 한다고 주장한다. 만일 가격을 사회적 필요노동지출에 기초하여 정하지 않을 경우 각 상품간 가격균형을 유지할 수 없고 사회주의적 분배를 옳게 할 수 없으며 사회적 생산을 빨리 발전시킬 수 없다는 것이다.

그러나 북한은 가격이 반드시 사회적 필요노동지출과 일치되는 것은 아니라고 한다. 이는 이러한 ‘가치법칙’ (사회주의 필요노동지출=상품가치=상품가격)뿐만 아니라 ‘사회주의 기본경제법칙’<sup>43)</sup>에 근거하여 목적의식적으로 국가가 가격을 조정하기 때문이라는 것이다. 예를 들면 대중소비품의 가격은 낮게, 사치품의 가격은 높게 책정하는 것은 ‘사회주의 기본경제법칙’을 가격에 반영하는 구체적인 사례이다. 북한은 이러한 가격정책이 ‘상품의 가격을 가치로부터 능동적으로 유리시킴으로써 모든 사람을 골고루 먹이고 입히며 다같이 잘살게 하려는 사회주의 사회의 본성적 요구에 기초하고 있다’고 주장한다.

## 나. 가격의 종류와 구성체계

### 1) 가격의 종류

북한의 가격은 도매가격, 소매가격, 수매가격, 운임 및 요금 등으로 구분된다. 도매가격

43) 여기에서 ‘사회주의 기본경제법칙’이란 경제활동의 근본목적과 이를 실현하기 위한 수단을 규정하는 경제법칙으로 ① 물질문화적 수요의 원만한 충족, ② 자립적 민족경제 노선, ③ 사회주의 경제건설의 기본노선-중공업 우선, 경공업 및 농업 병진, ④ 축적과 소비의 동시 성장, ⑤ 경제건설 및 국방건설의 병진 등을 말한다. 백과사전출판사, 『조선대백과사전』, 제10권, p.130.

은 국영기업소들 사이에 생산수단을 거래하거나 소비품을 납품할 때 적용하는 가격을 말한다. 한편 국영기업소의 모든 생산수단이 '전인민적 소유'라는 관점에서 보면 기업소간 생산수단의 거래가 내부거래이므로 여기에 가격을 적용하는 것이 일견 모순되는 것처럼 비칠 수 있다. 그러나 각 국영기업소는 독립채산제에 기초한 경영상 상대적 독자성을 가지고 있기 때문에 상호간 생산수단 거래 및 소비품 납품시 상호 등가보상의 원칙이 견지되어야 한다는 관점에서 도매가격을 적용토록 하고 있다. 소매가격은 원칙적으로 소비품에 대하여서만 적용되는데 국정소매가격과 농민시장가격 등 두 가지 형태가 있다. 국정소매가격은 국가가 국영상점 등에서 판매되는 각 소비품에 부과한 가격이며, 농민시장가격은 농민시장에서 수요와 공급에 의해 자유롭게 결정되는 가격을 말한다. 수매가격은 국가가 농업생산물 및 낫은 자재 등을 협동농장과 주민들로부터 매입할 때 적용하는 가격이고, 요금은 서비스 및 서비스성격의 설비 및 시설이용에 대해 지불하는 가격으로 서비스요금과 사용료 등을 말한다. 운임은 수송서비스에 대한 가격으로 수송내용에 따라 여객수송운임 및 화물수송운임(보통화물운임, 화물요금, 특정운임 등)으로, 수송수단에 따라 철도운임, 자동차운임, 배운임, 비행기운임 등으로 구분된다.

## 2) 가격의 구성체계

앞에서 생산물의 가격은 사회적 필요노동지출을 토대로 산정된다고 언급하였는데 이를 사회적 필요노동을 재생산하기 위한 노동의 보상적 측면에서 보면 가격은 원가, 사회순소득(이윤+거래수입금), 부가금 등 세 가지 요소로 구성된다. 이들 구성요소를 각 가격에 적용하면 도매가격은 원가와 사회순소득으로, 국정소매가격은 도매가격과 상업부가금으로, 운임 및 요금은 원가와 사회순소득으로 구성되어 있다. 다음에서는 이러한 가격의 각 구성요소의 의미에 대해 살펴본다.

가격구성에서 기본을 이루는 것은 원가이다. 생산물의 원가는 가격에서 차지하는 비중이 가장 높기 때문에 개별 생산물의 가격을 결정하는 기초일 뿐만 아니라 다른 생산물들과의 가격균형을 판단하는 척도로 사용된다. 원가는 생산물생산을 위하여 지출된 모든 비용을 포함하는데, 원료 및 기본자재비, 보조자재비, 연료비, 동력비, 생활비, 고정재산감가상각비, 기타 화폐지출 등으로 구성되어 있다. 원가는 북한에서 공장, 기업소의 경영평가의 기준으로 이용되고 있는데 낮을수록 경영효율이 높은 것으로 간주된다. 이에 따라 북한에

서는 원가절감을 기업소의 중요한 과업으로 부과한다. 원가를 절감한 개별 독립채산제 기업소는 순소득 분배몫의 증가로 이윤의 내부유보를 늘릴 수 있고 상품가격의 인하를 도모할 수 있게 된다.

가격구성요소인 ‘사회순소득’은 근로자들이 사회를 위하여 새로 창출하는 노동의 분배 몫을 말하는데 이윤과 거래수입금으로 이루어져 있다. 사회적 순소득은 북한 재정재원의 대부분을 차지하는 ‘국가기업이익금’과 ‘거래수입금’의 주된 재원이다. 이윤은 기업소의 순소득을 의미하는데 원가와 함께 기업소가격(원가+이윤)을 이룬다. 기업소 이윤의 많은 부분은 ‘국가기업이익금’의 형태로 국가재정에 납부되고 나머지를 기업소가 자체적으로 기업소기금, 상금기금, 공동축적기금, 문화후생기금 등으로 분배·이용할 수 있다. 기업소 이윤의 상당부분을 국가재정으로 납부토록 하는 이유는 사회적 순소득을 최대한 국가수중에 집중시켜 이용하기 위한 목적이라고 한다. 한편 거래수입금은 생산물의 도매가격에 일정비율이 부과되어 국가재정에 동원되는 국가납부금을 말한다. 북한은 거래수입금을 동원하는 이유를 사회순소득을 전 국가적으로 이용하기 위한 목적이라고 설명한다. 이처럼 기업소에 의해 창출되어 도매가격에 반영되는 사회순소득(이윤, 거래수입금)의 대부분은 국가기업이익금과 거래수입금으로 국가재정에 납부되고 기업소가 자체적으로 이용할 수 있는 부분은 매우 제한되어 있다.<sup>44)</sup>

가격의 구성에는 또한 부가금이 포함된다. 부가금은 생산물의 유통에 지출되는 비용지출을 보상하기 위한 가격의 구성요소로서 상업기업소에는 상업부가금이, 자재상사에는 자재공급부가금이 추가된다. 상업부가금은 상업기업소의 유통비와 이윤으로 구성되어 있다. 상업기업소는 소비재를 생산자기업소로부터 도매가격에 인수하는데 여기에 일정비율의 상업부가금을 첨가하여 주민들에게 소매가격으로 판매한다. 따라서 상업부가금은 상업기업소에 대해 유통비를 보상하고 이윤을 부여함으로써 이들이 독립채산제에 기초한 경영활

44) 국가기업이익금은 사회순소득의 분배형태라는 의미에서는 거래수입금과 공통성을 가지지만 그 내용에서는 차이가 있다.

조세성격: 거래수입금은 생산물의 도매가격에 일정한 비율로 부과되는 부가가치세(간접세)의 성격으로 생산물이 실현되는 즉시 국가예산에 납부토록 되어 있다. 그러나 국가기업이익금은 법인소득세(직접세)의 성격으로 기업소가 이윤의 일부를 자체수요에 충당되고 나머지 부분을 국가기업이익금과 지방유지금의 형태로 국가예산에 동원하기 기업소 이윤과 자체 총당규모에 따라 달라질 수 있다.

부과대상: 거래수입금은 국영기업소 및 생산협동조합 등 생산기업소에 부과되지만 국가기업이익금은 생산기업소는 물론 상업, 서비스기업소 등에 대해서도 부과하기 때문에 대상이 보다 넓다.

부과방식: 거래수입금은 도매가격을 기준으로 ‘100x(도매가격-기업소 가격)/도매가격’의 비율로, 국가기업이익금은 ‘국가기업이익금 계획+초과이윤(경영손실보상금+기업소기금+상금기금)-지방유지금납부액’의 금액으로 부과된다. 사회과학원(1995), pp. 34-35, p. 130.

동을 수행할 수 있도록 하기 위한 가격의 구성요소이다. 상업부가금은 상품이 생산지에서 소비자에게 전달되는 과정에서 여러 유통단계를 거치게 되더라도 ‘상업부가금 부과율의 1회성 원칙’에 의해 한 번만 부과된다. 그러나 분배는 유통단계에 따라 도매부가금과 소매부가금으로 나뉘어 이루어진다. 상품이 도매상을 거치지 않고 소매상에 직접 공급되는 경우에는 해당 부가금은 모두 소매부가금이 된다. 반면 상품이 도매상을 거쳤을 때에는 도매부가금과 소매부가금으로 구분하여 도매부가금은 도매상업기업소의 수입으로, 소매부가금은 소매상업기업소의 수입이 된다. 따라서 상업부가금은 상품의 소매가격구성의 중요한 요소로서 독립채산제 상업기업소의 수입이라는 의미를 가지고 있다. 자재공급부가금은 상업부가금과 내용상 동일하지만 자재를 공급하는 기관, 기업소들이 생산자기업소에 자재를 판매할 때 적용된다.

이상의 내용을 정리하면 도매가격=원가+이윤+거래수입금, 소매가격=원가+이윤+거래수입금+상업부가금, 운임 및 요금= 원가+기업소 이윤+거래수입금으로 요약할 수 있다. 또한 사회순소득=이윤+거래수입금, 기업소가격=원가+이윤, 상업부가금=상업기업소 유통비+상업기업소 이윤 등으로 구성된다.

## 다. 가격정책

북한은 ‘가격의 일원화 원칙’을 가격정책의 기본으로 삼고 있다. 가격의 일원화원칙은 국가가격제정기관의 통일적인 지도하에 가격사업의 유일성을 보장하는 것을 말한다. 즉 국가가격제정기관이 중요 생산물의 가격은 직접 제정하고 하부단위에 가격제정 권한을 위임하는 경우에도 가격의 표준, 기준가격, 가격제정 방법 및 절차 등을 통일적으로 규정하여 생산부문과 지역, 생산단위들이 마음대로 생산물의 가격을 인상 또는 인하하지 못하도록 엄격히 통제함으로써 전국적으로 ‘가격의 유일성’을 보장한다는 것이다. 북한은 가격의 일원화원칙을 통해 대중소비품의 가격을 낮게, 사치품의 가격을 높게 책정함으로써 모든 근로자를 고루 먹이고 입히며 다같이 잘살게 하는 사회주의 제도의 우월성을 충분히 나타낼 수 있다고 주장한다

북한은 가격의 일원화원칙을 유지하기 위하여 ‘가격편차금보상금제도’를 운영한다. 가격편차금보상금제도는 국가가 정책적으로 제품의 가격을 실제가격보다 낮게 설정할 경우 생산자의 손실을 보전하기 위하여 국가예산으로부터 ‘가격편차보상금’을 지급하는 것을

말한다. 가격편차보상금은 기업소의 경영활동과 관련된 경우와 근로자의 생활안정을 위한 경우로 구분된다. 기업소 경영활동 관련 가격편차보상금은 도매가격(원가+이윤+거래수입금)이 기업소가격(원가+이윤)보다 낮은 경우에 지급된다. 근로자 생활안정을 위한 가격편차보상금은 국가식량가격편차보상금, 주민용 석탄공급가격편차보상금, 상품가격편차보상금 등이 있는데, 예를 들면 양정기업소가 1kg당 80전에 수매한 양곡을 8전에 판매할 경우 국가식량가격편차보상금이 지급되고 주민연료용 석탄에 대해서는 석탄가격편차보상금이, 유치원 및 탁아소 등에 공급하는 기름, 어린이 식료품, 과일, 통조림, 학생옷, 어린이 상품 등에 대해서 상품가격편차보상금이 지급된다.

북한도 소비자물가지수의 의미를 담고 있는 ‘상품가격지수’를 산정하고 있다. 상품가격지수는 비교시점의 가중치를 적용하는 파셰(Paasche)식을 이용하여  $\frac{\sum P_i Q_i}{\sum P_{i0} Q_i}$ 로 계산되는데 이를 다시 품목별 가중치를 고려하여 정리하면 상품가격지수는 <식 1>과 같이 산정된다.<sup>45)</sup>

$$\langle \text{식 1} \rangle \quad I = \frac{1}{\sum_i \frac{P_{i0}}{P_{i1}} w_{i1}}, w_{i1} = \frac{P_{i1} Q_{i1}}{\sum_k P_{k1} Q_{k1}}, i, k = 1, \dots, n$$

여기에서  $I$ 는 상품가격지수,  $P_{i0}$ 는  $i$  품목의 기준시점 가격,  $P_{i1}$ 는  $i$  품목의 비교시점 가격,  $Q_{i1}$ 는  $i$  품목의 비교시점 상품유통량,  $w_{i1}$ 는  $i$  품목의 비교시점의 가중치 ( $\sum w_{i1} = 1$ )를 나타낸다. 이 상품가격지수는 기준시점의 물가를 100으로 볼 때 100보다 높으면 물가가 오른 것이고 100보다 낮으면 물가가 하락한 것을 의미한다. 따라서 상품가격지수 자체에만 국한할 때 시장경제체제의 물가지수와 별다른 차이가 없다. 그러나 북한에서는 국가가 가격을 제정하고 있어 가격조정이 단행되지 않으면 상품가격지수에 변동이 없기 때문에 상품가격지수가 큰 의미를 가지지 않는다. 다만 북한은 상품가격지수를 당국의 경제정책 성과를 주민들에게 선전하는 데 이용하는 측면이 강하다. 예를 들면 국가가 상품가격을 인하는 경우 상품가격지수의 하락을 들어 인민의 물질문화생활이 향상된 증거라고 주장한다.

45) 남한은 라스파이레스(Laspeyres) 산식으로 소비자물가지수를 산정하고 있다. 파셰 산식은 비교시점의 품목별 가격변동을 평균할 때 비교시점의 가중치( $p_{i1}q_i / \sum p_{i1}q_i$ )를 적용하지만 라스파이레스 산식은 기준시점의 가중치( $p_{i0}q_i / \sum p_{i0}q_i$ )를 적용한다는 점에서 차이가 있다.



## 라. 가격관리체계의 문제점

북한 가격관리의 문제점은 사회적 필요노동지출에 기초한 가격제정방식, ‘가격과 차기의 목적의식적 배리’, 국정가격과 농민시장가격의 격차 등으로 인한 자원배분의 비효율을 들 수 있다.

북한의 가격제정논리는 기본적으로 ‘사회적 필요노동지출의 크기=생산물의 가치=생산물의 가격’이라는 등식에 기초하고 있는데 이러한 논리는 생산물의 수요측면을 고려하지 않고 있다는 점에서 자원배분의 비효율을 초래하는 원인이 된다. 위의 등식은 국가가 기업소에 대하여 사회적 필요노동지출, 생산물의 가격을 부여하면 기업소들이 주어진 기술수준하에서 할당받은 계획된 수량을 생산하게 된다는 것을 의미한다. 이를 수식으로 표현하면 기업소의 이윤함수는 다음의 〈식 2〉와 같이 된다.

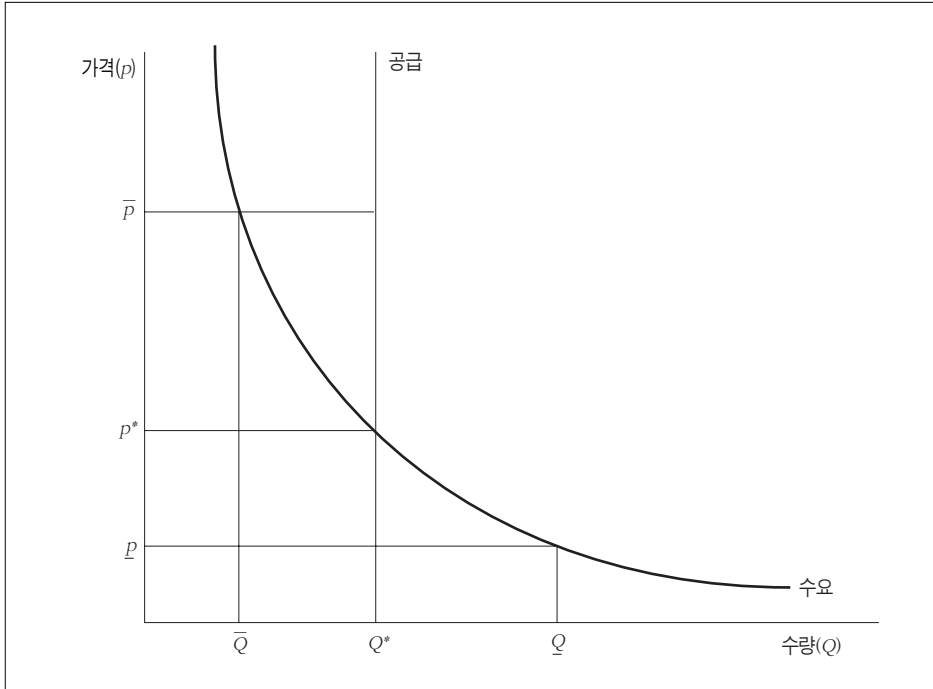
$$\langle \text{식 2} \rangle \quad \pi = (p - w)Q$$

여기에서  $\pi$ 는 기업소 이윤,  $p$ 는 생산물의 단위당 가격,  $w$ 는 생산물 단위당 사회적 필요노동지출,  $Q$ : 기업소에 부과된 생산량이다. 그런데 북한은 사회적 필요노동지출과 생산물 가격을 일치시키기 때문에  $w = p$ 가 되고 이는 기업의 이윤을 언제나 0이 된다.<sup>46)</sup> 따라서 기업소는 국가에 의해 주어진 생산목표( $Q$ )를 달성하면 과업을 완수할 뿐 이윤을 극대화하거나 비용을 최소화할 필요성을 느끼지 않게 된다. 한편 소비자는 본성적으로 상품의 소비를 통해 얻는 만족, 즉 사용가치로 상품의 가치를 판단할 뿐 사회적 필요노동지출의 크기로 판단하지 않는다. 이런 점에서 소비자 입장에서 ‘사회적 필요노동지출의 크기’와 ‘상품의 사용가치’는 동일하지 않다. 따라서 소비자는 상품이 소비를 통해 만족을 얻기 위해 가격을 지불하려고 할 것이고 이는 ‘수요곡선’으로 표현된다.<sup>47)</sup> 이러한 수요공급 측면을 모두 고려할 경우 ‘사회적 필요노동가치=생산물가치=생산물가격’에 기초한 가격설정방식이 자원배분의 비효율 초래한다는 사실을 〈그림 VI-2〉로 설명할 수 있다.

46) 앞에서 가격의 구성요소에서 설명한 것처럼 북한은 기업의 이윤, 거래수입금 등을 가격에 부과하므로 실제로는  $p > w$ 이다. 여기에서는 북한의 가격설정의 기본원칙인 사회적필요노동지출과 상품가격을 일치시킨다는 논리를 설명하기 위하여  $p = w$ 로 놓았다.

47) 북한도 ‘수요곡선’의 이러한 의미를 숙지하고 있는 것으로 보인다. 백과사전출판사, 『조선대백과사전』 제1권, p. 38 참조.

〈그림 VI-2〉 국가제정가격과 시장균형가격의 차이



〈그림 VI-2〉에서 북한당국이 기업소에 부과한 생산목표가  $Q^*$ 라고 하면  $Q^*$ 는 해당 기업소의 공급이 된다. 만일 북한당국이 수요공급의 균형을 고려하여 가격을  $p^*$ 로 설정한다면 이는 시장균형가격과 동일하기 때문에 자원배분의 비효율이 나타나지 않는다.<sup>48)</sup> 그러나 북한당국은 가격을 수요공급의 균형을 고려하여 설정하지 않고 사회적 필요노동지출을 토대로 설정( $p=w$ )하므로 가격( $p$ )이 우연한 경우가 아니면  $p^*$ 보다 높든지 낮게 된다. 만일 가격을  $\bar{p}$ 로 균형가격보다 높게 설정하면  $Q^* - \bar{Q}$ 만큼 소비되지 않는 부분이 발생하고,  $p$ 로 균형가격보다 낮게 설정하면  $Q - Q^*$ 만큼 초과수요가 발생하므로 어느 쪽이든 자원배분의 비효율이 초래된다.

북한의 가격관리체계의 문제는 ‘가격과 가치를 목적의식적으로 배리’ 시킴으로써 자원배분의 비효율을 심화시킨다는 데 있다. 즉 수요공급을 무시하고 ‘사회적 필요노동지출=

48) 시장에서는 수요공급의 원리가 작동하여  $p^*$ 는 자동적으로 달성된다.

생산물가치=생산물가격'의 원칙에 의해 가격을 설정함으로써 가격체계가 이미 왜곡되어 있는데 여기에 대중소비품의 가격을 의도적으로 낮게, 사치품의 가격을 의도적으로 높게 설정함으로써 가격체계를 더욱 왜곡한다. 이는 〈식 2〉를 통해 설명될 수 있다. 대중소비품의 가격은 사회적 필요노동지출보다 낮게 설정되어  $p < w$ 가 되고, 사치품 가격은 더 높게 설정되어  $p > w$ 가 되므로 대중소비품 생산기업소는 손실( $\pi < 0$ )을, 사치품 생산기업소는 이익( $\pi > 0$ )을 보게 될 것이다. 이에 따라 대중소비품을 생산하는 기업소는 생산을 더 많이 할수록 더 많은 손실을 보고 사치품을 생산하는 기업소는 생산을 늘릴수록 더 많은 이익을 보도록 되어 있다. 앞에서 이미 설명한 것처럼 국가는 대중소비품을 생산하는 기업의 손실을 보전하기 위해 '가격편차보상금'을 지급한다. 그런데 이러한 가격설정원리는 두 가지 점에서 자원의 비효율을 초래한다. 첫째, 북한당국은 아이러니컬하게도 의도적으로 사치품 생산을 늘리고 대중소비품 생산을 줄이면 국가재정수입을 증대시킬 수 있다. 따라서 대중소비품의 가격을 낮게 사치품의 가격을 높게 설정하는 가격정책은 북한당국이 인민의 생활안정을 도모하려는 순수한 의도에서 출발하였다고 하더라도 결과적으로 국가가 상품공급 독점권을 이용하여 보다 많은 국가재정수입을 확충하려는 방편으로 이용될 수 있다. 둘째, 이러한 가격정책은 경제내에 물자부족현상을 보편화함으로써 자원배분의 비효율을 초래한다. 즉 대중소비품은 낮은 가격으로 인해 만성적인 초과수요를 초래하고 사치품은 높은 가격 때문에 구입을 어렵게 하여 모든 면에서 물자부족을 초래하는 원인이 된다.

북한의 가격관리의 또 다른 문제점은 국정가격과 농민시장가격의 이원화이다. 농민시장가격은 국정가격에 비해 수십~수백 배 높게 형성되어 있다. 이러한 가격의 이원화는 북한당국이 의도하고 있는 '가격의 일원화원칙'이 현실적으로 작동하지 않고 있다는 점에서 북한가격관리체계의 실패를 의미한다. 한 경제내에서 동일한 상품의 가격이 이처럼 큰 격차를 보일 경우 경제내 부정부패 등 탈법적 경제활동 만연, 빈부격차의 심화, 건전한 자본축적의 장애 등을 초래함으로써 경제발전의 기반을 약화시킨다.

#### 4. 맺음말

북한은 2002년 7월 1일부로 북한은 식량, 연료, 전력, 교통요금, 집세 등 가격을 수십~수백 배 인상하는 등 가격체계를 개편하였다. 이러한 가격인상을 보상하기 위해 일반 근로

자 임금을 18배(월평균 100~150원 2,000원 내외), 탄부의 경우 월 6,000원으로 인상하였다. 북한의 이러한 가격체계 개편배경에는 1990년대 중반 이후 국가배급체계의 붕괴로 주민들이 농민시장에서 물자를 조달하게 되면서 비현실적으로 낮게 설정되어 있는 국정가격 체계가 유명무실해진 데 있다. 북한의 물자부족을 반영하여 농민시장가격은 국정가격에 비해 식량의 매우 높은 수준이었다. 예를 들면 쌀 킬로그램은 49원으로 국정가격보다 612배, 옥수수알은 33.6원으로 1,120배에 달하는 실정이었다. 그러나 이번 가격인상조치로 국정가격과 농민시장가격은 거의 비슷해지게 되었다. 이와 함께 북한은 가격설정방식을 쌀 가격을 기준으로 모든 생산물의 가격을 설정하는 것으로 변경하였다. 그리고 모든 가격의 기준이 되는 쌀가격 산정방식도 이전까지는 물, 전기, 비료 등의 요소투입에 따른 생산원가만을 고려했으나 이제는 국제시장가격과 국내의 수요·공급까지 고려한다는 것이다.

이러한 가격인상조치는 세 가지 점에서 북한이 시장경제로의 전환을 모색하고 있다는 사실을 시사한다. 첫째, 그간 사회적 필요노동지출을 토대로 생산물의 가격을 설정하던 방식을 탈피하고 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 농민시장가격을 수용한 것은 가격자유화를 염두에 둔 준비조치로 해석할 수 있다. 둘째, 북한은 사회주의 기본경제법칙에 근거하여 대중소비품의 가격을 낮게, 사치품의 가격을 높게 설정하고 생산자의 손실을 국가재정에서 ‘가격편차보상금’으로 보전해주는 가격정책을 유지하였으나 이번 가격인상조치로 이러한 가격편차보상금제도가 사실상 폐지되었다. 예를 들면 이전에는 쌀을 킬로그램당 80전에 구매하여 8전에 판매함으로써 72전의 편차를 보상하였으나 이제는 40원에 구매하여 44원에 판매하기 때문에 편차를 보상할 필요가 없게 되었다. 그간 북한이 ‘가격편차보상금제도’를 채택한 것은 사회주의 기본경제법칙(물질문화적 수요의 원만한 충족, 자립적 민족경제 노선, 사회주의 경제건설의 기본노선-중공업 우선, 경공업 및 농업 병진, 축적과 소비의 동시 성장, 경제건설 및 국방건설의 병진 등)에 근거하였으나 이를 폐지한 점에 비추어 사회주의 기본경제법칙에도 상당한 수정이 불가피하게 되었다. 셋째, 가격은 중앙(가격제정국) 및 지방행정단위가 설정하지만 지방공장에 대해서는 가격설정 재량을 제한적으로 부여하였다. 즉 지방공장은 주로 소비품을 생산하고 있는데 국가가 가격제정원칙과 기준을 정해주면 해당공장은 상급기관의 감독하에 상품가격을 설정하여 생산·판매할 수 있도록 한 것이다. 이는 그간 북한이 강조해 온 가격의 일원화원칙을 완화한 것으로 해석할 수 있다.

또한 북한은 최근 ‘신탁은행’을 설립하여 기존의 단일은행제도를 해체하고 이원적은행

제도를 채택하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 은행제도 개편 움직임은 다른 체제전환국의 경험에 비추어 볼 때 당연한 조치라고 할 수 있다. 이는 기업에 대한 국가의 자금보장 체계가 폐지될 경우 기업들이 경영활동에 필요한 자금을 은행대출로 신속하게 대체할 수 있는 제도적 기반을 사전에 마련해두어야 하기 때문이다.

조만간 북한은 중앙은행의 상업은행업무를 ‘신탁은행’에 이관하여 기관·기업소에 대한 국가자금 지원을 중단하고 이들로 하여금 ‘신탁은행’으로부터 대출금을 받아 충당토록 자금공급체계를 개편할 것이다. 이를 통해 경제를 가동하는 주된 자금원을 금융자금 위주로 전환함으로써 그간 재정자금 위주의 자금공급체계로 인해 경제 전반에 만연해 있는 자금이용의 비효율을 극복하려고 할 것이다. 또한 ‘신탁은행’이란 명칭에 비추어 볼 때 ‘신탁상품’을 통해 주민보유 현금을 환수함으로써 인플레이를 수습하려는 의도를 읽을 수 있다. 또한 북한주민들이 개별적으로 보유하고 있는 외화를 제도금융권으로 흡수해 보려는 의도도 작용하였을 것이다. 그러나 신탁은행 설립은 북한 금융개혁의 끝이 아니라 시작에 불과하다. 북한은 현재 금융시장의 확충 및 개방, 금융기법의 습득과 개발, 중앙은행의 통화신용정책을 통한 물가안정 등 다양한 분야에서 금융개혁을 암중 모색하고 있을 가능성이 있다.

북한이 금융개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 남한 및 국제금융기구의 지원이 필수적이다. 북한은 남한으로부터 상업은행 차원에서 은행회계 제도, 여수신 업무, 신용평가 등을, 중앙은행 차원에서 통화신용정책 운용, 금융통계 편제, 경제조사 방법, 국제금융기구와의 교류협력 경험 등을 습득할 수 있을 것이다. 아시아개발은행(ADB) 가입을 다시 추진하고, 국제통화기금(IMF)의 경제조사단(Fact-finding Mission) 파견을 수용하면서 회원 의무인 경제통계의 공개에 대비할 필요가 있다. 또한 세계은행(World Bank)의 경제관료를 대상으로 하는 시장경제 교육프로그램을 수용하고 국제결제은행(BIS) 회의 등에 참석하여 국제금융계와 안면을 익힐 필요가 있다.

우리 정부와 금융계는 북한의 국제금융기구 가입을 위해 회원국 설득 등 측면지원에 나서고 미국 및 일본 등 주요 회원국들과 협력하여 세계은행에 북한의 시장경제교육 프로그램 지원을 위한 특별신탁기금(Special Trust Fund) 설치 등을 모색해야 할 시점이다.

## VII. 상업 및 유통관리체계

### 1. 북한 상업의 본질과 개념

사회주의 사회인 북한에서도 생산에 대한 사회적 분업이 있고 생산물에 대한 소유관계가 분화되어 있어서 상품생산과 상품유통이 있으며 상품유통을 전문적으로 담당·수행하는 상업이 존재한다.

그런데 북한에서 상업의 본질은 사전적인 측면에서 볼 때, 자본주의 사회의 상업과 달리 국민들에 대한 상품공급<sup>1)</sup>으로 규정하고 있다. 사실 북한의 상품유통 현장에서 상업은 주민들에 대한 생활소비품 공급의 기본형식을 이루고 있다. 북한에서는 사회주의 사회의 과도적 특성<sup>2)</sup>으로 하여 소비품이 상품으로 규정되고 있고 주민들에 대한 노동의 분배가 주로 화폐로 지불되기 때문에 북한의 상업은 주민들이 노동의 양과 질에 따라 받은 화폐수입을 현물형태로 전환시켜 주는 기능을 한다. 북한의 상업은 자본주의 상업과 달리 자연발생성, 무정부성을 띠지 않고 고도의 조직성과 계획성을 띠고 있다.

북한의 상업은 해방 후에 실시된 민주개혁과정에 국영 및 협동단체 상업이 창설됨으로써 발생하였으며 전후 농촌경리와 개인상공업의 사회주의적 개조를 거치면서 국가의 유일적 지배관리가 수립되었다. 현재 북한에는 상업유형으로서 국가의 관리하에 기능하는 국영상업과 협동단체상업이 있으며 개인관리하에 기능하는 농민시장이 있다. 북한의 상업은

1) "사회주의하에서의 상업은 본질상 인민들에 대한 공급사업이다." 『김일성저작집』, 18권, p. 233.

2) 생산수단 소유가 국영소유로 단일화되지 못하고 있는 특성.

생산물의 경제적 사명과 유통조직형식에 따라 도매상업, 소매상업, 사회급양 및 수매 등으로 구분된다. 도매상업은 생산과 소매상업을 연결하고 유통영역 안에서의 상품운동을 담당하는 중간고리로서 생산기업소로부터 상품확보와 확보된 상품의 지역간 교류 및 소매상업에 대한 공급을 전문적으로 담당한다. 소매상업은 상품운동의 마지막 단계로서 근로자들에게 상품을 직접 공급하는 사업을 담당·수행한다. 사회급양은 근로자들에게 음식물을 만들어 공급하는 소매상업의 한 형태이나 생산활동과 상업활동을 동시에 수행한다는 점에서 다른 소매상업과 구별된다. 수매는 국가수중에 있는 상품을 주민들에게 공급하는 소비품상업과는 달리 협동적 소유와 개인소유의 상품을 국가수중에 집중시키는 상업의 한 형태이다. 수매에서 가장 중요한 요소는 농산물 수매이다.

북한의 상업은 상업지도관리체계와 상품공급체계를 통하여 관리 운영된다. 상업지도관리체계는 상업에 대한 국가적 지도관리를 담당하는 기구들의 총체이며 상품공급체계는 상품확보와 공급기능을 수행하는 단위들의 총체이다. 북한의 상업은 공급제를 목표로 하고 있고 공급제는 주문제를 목표로 하고 있다. 그러나 경제난이 심화되면서 주민들이 요구하는 생필품을 충분히 생산해내지 못하는 상황에서 주민제는 현실적으로 사멸된 제도로 되어 버렸고 따라서 상업의 공급제 기능은 생산된 상품을 균등분할하여 나누어주는 기능으로 전락되었다.

북한에서는 상업에 대한 행정적 지도기능과 관리기능을 분리하고 도매상업과 소매상업에 대한 지도관리를 분리하는 원칙에서 상업의 지도관리체계를 조직하고 있다. 북한은 중앙으로부터 군에 이르기까지 상업행정기구와 관리기구를 분리하여 각각 전문화하는 방법을 취하고 있다. 행정지도의 측면에서 보면, 중앙의 내각 상업성에서부터 지방의 도, 시, 군 인민위원회에 이르기까지 상업행정부서들이 조직되어 있다. 상업유통 현장관리의 측면에서 보면, 도매상업과 소매상업에 대한 지도관리를 분리시키기 위하여 도매상업은 중앙기구에서 맡아 관리하고 소매상업은 지방에서 관리하도록 하는 정책을 취하고 있다. 도매상업을 중앙에서 관리하는 것은 국내의 상품원천을 국가의 수중에 통일적으로 집중시키고 생산으로부터 소매상업기업소에 이르는 상품운동의 전 과정을 국가에서 통제하기 위해서이다. 한편 소매상업을 지방에서 관리하는 것은 주민들에 대한 상품공급에서 지방주민의 생활호주인 지방정권기관들의 책임성과 역할을 높이도록 하기 위해서이다. 이 방침에 의하여 북한에는 내각 상업성에 도매상업관리부서가 조직되고 그에 직속하는 都도매상업관리부서와 출하도매소, 지구도매소들이 조직됨으로써 중앙적인 유일도매상업체계가 세워

져 있다. 이와 함께 각 시, 군에 소매상업관리소들을 조직하여 소매상업에 대한 지방상업 관리체계도 세워놓았다.

시·군내에 있는 모든 유통 관련 상점은 이 상업관리소를 통해 상품을 공급받고 주민들에게 판매하는 기능을 하고 있다.

한편 북한에서 상업유통비는 상업부가금에 포함해 보상하고 있다. 상업유통비에는 상업일군들에 대한 생활비 지불, 운수, 통신, 전력 및 수도사용료 등에 대한 지출비, 상품유통과정에서의 여러 가지 물자소비에 대한 지출, 상품의 수송, 보관, 판매과정에 발생하는 자연감모, 상업기업소 관리를 위한 비용 등이 포함된다. 상업유통비는 그 경제적 내용에 따라 유통영역에서의 생산의 연장과 관련된 비용과 상품의 실현과 관련된 비용으로 나누어진다. 유통영역에서 생산의 연장과 관련된 비용에는 수송비, 보관비, 포장비, 제품의 선별 및 추가적 가공비용 등이 속한다. 유통비 가운데서 생산의 연장 및 완성과 관련된 비용이 압도적인 부분을 차지한다. 상품의 실현과 관련된 비용은 상품을 팔고 사는 과정에 지출된 순유통비이다. 여기에는 상업근로자들의 생활비, 상품광고비, 자연감모비, 건물 및 기타 시설 유지비, 사무비, 통신비, 여비 등이 속한다. 북한의 상업유통비 가운데서 상품의 실현과 관련된 비용은 매우 적은 부분을 차지하는 것이 특징이다. 상업에서 유통비는 또한 상품유통 규모의 증감에 정비례하여 변하는가 변하지 않는가에 따라서 가변비와 불변비로 나뉜다. 가변비는 상품유통규모가 커지거나 작아지는 데 비례하여 같이 변하는 요소로서 여기에는 수송비, 보관비, 포장비, 자연감모비 등이 속한다. 불변비는 상품유통규모의 변동에 관계없이 대체로 같은 규모에서 지출되는 것으로서 여기에는 건물유지비, 비품비, 고정재산상환비, 사무비, 통신비, 여비, 노동보호비 등이 속한다.

## 2. 북한 상업·유통제도의 변천과정

북한의 상업유통제도는 여러 단계를 거치면서 변화되어 왔다. 북한의 상업제도는 개인 상업 위주의 시기와 상업의 사회주의 개조시기, 그리고 사회주의 단일상업 위주의 시기와 시장·사회주의 상업결합시기 등의 과정을 거쳐왔다.

1990년대 들어서면서 사회주의 국제시장이 붕괴되고 북한 국내의 경제침체가 갈수록 심화됨에 따라 북한의 사회주의적 상업·유통제도의 기능은 점차 약화되고 농민시장을 중



심으로 한 개인시장이 활성화되는 추세를 보이고 있다.

북한은 2002년 7월 1일에 새로운 경제조치를 발표하면서 과거 억제되었던 상품가격을 현실화하고 국가의 상품공급기능을 축소하였으며, 생산수단유통을 위한 거래시장을 새로 만드는 등 여러 가지 개선책을 제시하였다. 그러나 워낙 상품생산이 위축되어 있어서 수요에 의한 상품공급은 실현시키지 못하고 있으며 상업유통의 원활한 기능은 아직까지 이루어지지 못하고 있다.

#### 가. 개인 상공업 위주의 유통시기(1945~56년)

해방 후 북한은 자본주의적 유통형태와 질서를 축소하고 사회주의적 상업형태를 구축하기 위해 여러 가지 상업 관련 조치들을 취하였다. 그러나 이 시기에 제시된 각종 법령이나 조치들은 범위가 좁고 준비단계의 성격이 강했으므로 아직까지 상업유통부문에서 개인 상업이 주를 이루고 있다.

북한은 1945년 10월 28일부로 북한 5도 행정국에 상업국을 신설하고 1946년 2월 8일에는 북한의 '임시인민위원회'의 10국 3부 중의 하나로 상업국을 편성하였다. 또한 1946년 8월 10일에 「주요 산업 국유화법령」을 발표하여 일제 소유의 기업과 소위 '반역조선인 소유기업' 등 1,034개소의 주요 산업시설과 상업자본을 무상으로 몰수하고 이를 국유화하는 조치를 단행하였다.

「주요 산업 국유화법령」에 의해 상업의 일부가 국유화되었지만, 개인 상공업의 경영은 1950년대 중반까지 계속 허용되고 있었다.<sup>3)</sup>

한편 1947년 9월부터 북한에서는 독립적인 수공업자와 가내공업자, 근로자와 생산수단 및 자금을 협동화하여 공동생산하는 협업의 형태가 조직되기 시작하다. 당시 북한은 공동생산·운영체제의 장점을 살리고 중간단계의 유통분야 착취자들을 제거하고 사회적 생산과 유통을 단순화시켜 수익성을 높이려고 하였다. 뿐만 아니라 광범위하게 분산되어 있는 소생산업체들을 '국가경제'로 흡수하기 위한 조치들을 취해 나가기 시작하였다.

북한에서 처음으로 '국영상업'이 창설된 것은 1948년 11월 17일인데, 그 이후 '국영상업망'은 급격히 늘어나기 시작하였다. 그리고 1950년 9월에는 『내각결정 9호』에 의하여

3) 당시 북한은 개인기업에 대한 특별한 배려로 개인기업이 나날이 향상, 발전되고 있다고 하였음. 조선중앙통신사편(1952), 『조선중앙년감』, (1951~52), p. 356, p. 362.

개인유통시장인 인민시장을 협동적 성격이 강한 농촌시장으로 개편하는 조치를 취하였다.

이 기간 중 상업기업을 소유형태별로 보면, 1949년 27%를 차지하였던 개인소유가 8년 후인 1957년에는 21%로 감소하였으며, 상대적으로 ‘국·공유’ 형태의 기업은 73%에서 79%로 증가하였다. 또한 소매업에서의 유통액은 1949년에 사적경영이 51%였던 것이 1956년에는 20.4%로 7년간에 무려 30.6%가 감소된 반면, ‘국·공영상업’은 같은 기간에 그 유통액이 49.1%에서 79.6%로 대폭 증가하였다. 1959년 이후부터는 소매거래의 99% 이상이 국영 또는 협동조직에 의한 경영으로 전환되고 개인상업유통 경영은 불과 1%에 불과했다.<sup>4)</sup>

6.25전쟁 이후 북한은 전후복구계획을 세우고 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는 경제전략을 제시하였다. 전쟁 직후 북한에는 기존의 국영상업망이 마비상태에 있었기 때문에 북한당국은 일시적으로 개인상업에 대한 일련의 완화정책을 구사하였다. 그리하여 1954년부터 3개년 경제계획 기간 중에는 개인상공업이 실질적으로 북한의 상업·유통부분을 담당하는 상황이 재현되었다.

#### 나. 상업유통의 사회주의적 개조기(1957~60년)

북한은 전후 사회적으로 단일 소유화를 위한 준비단계를 거쳐 1957부터 1959년까지 이를 완성하였다는데, 상업유통부문도 이 시기에 사회주의적 상업유통으로만 단일화되었다. 북한은 1956년까지 남아 있던 소규모 개인상업망을 통합·정리하여 국유화 또는 협동화하였다.

1957년 10월에 북한은 소비협동조합의 도매기능을 ‘상업성’으로 이전시키는 한편 도매 상업체계 확립의 일환으로 산하에 ‘지구도매소’ 및 ‘출하도매소’를 조직하였다. 지구도매소란 지방의 자기 담당구역안에 있는 소매상업기업소에 상품을 공급하는 역할을 하는 기업소를 말한다.<sup>5)</sup>

1958년 8월 「내각결정 140호」를 공포하여 개인기업을 생산협동조합으로 개편함으로써 생산부문에서도 사회주의화를 실현하였다. 이에 따라 도시에는 국영백화점이 설치되었으며 농촌에는 농업협동조합에서 운영하는 농촌상점들이 생겨 주민들에 대한 생필품 공급을

4) 북한연구소편(1983), 『북한총람』, pp. 650-651.

5) 사회과학원 주체경제연구소편(1985), 『경제사전』 제1권, 사회과학출판사, p. 433.

독점하게 되었다. 그때까지 개인유통시장이던 농촌시장은 폐지되고 대신 농민시장이 새롭게 창설되었으며 간혹 농민들이 나누어 받은 식량 중에서 소량의 여유분은 농민시장에서 거래될 수 있었다. 그러나 다량일 경우에는 반드시 수매소를 거쳐 판매토록 제한하였다.

같은 해 10월에는 농촌소비조합상점도 농업협동조합상점으로 재편하였는데, 이것은 도시와 노동자지구에서 분산·경영되고 있던 소매망들을 통합하여 백화점과 같은 대규모의 통합상점체계를 구축하기 위해서였다.

이후 북한은 이와 같은 통합상점체계를 통해 상업의 전문화와 함께 독립채산제를 실시하는 데 주력하였다.

#### 다. 사회주의 상업의 강화·발전기(1961~84년)

이 시기는 북한의 상업·유통제도가 중앙집권적이고 계획적인 분배·공급체제로 변화되고 강화된 시기이다.

1960년대 초반부터 북한은 우선 유통기관들의 기능을 확대시키는 차원에서 ‘상품주문제’를 실시하는 한편, 이동판매, 야간판매 등을 비롯한 여러 가지 소매판매방법을 실시하였다.<sup>6)</sup> 또한 출하도매소의 확장과 함께 도매상업은 중앙에서, 소매상업은 지방에서 관리·운영한다는 원칙 아래 상업체계를 도매상업과 소매상업으로 분리하였다.<sup>7)</sup> 그리고 협동농장이 관리·운영하던 상점 및 편의봉사망은 국영상업으로 전환시키고 농촌의 자연부락과 산간마을들에 위탁판매망을 조직하여 배달판매, 야간판매, 이동판매 등을 광범하게 실시하였다.

1970년대에 북한은 식료상업망에서 냉동 및 냉장체계와 저장체계를 확립하는 데 주력하는 한편, 농촌지역에 분점 및 위탁판매소를 설치, 운영하였다. 농촌상점들에서는 농장원에 대한 세대별·연령별 카드를 작성하고 그에 따라 이동판매를 실시하는 등 주민들에 대한 봉사성을 높이는 데 주력하였다.

이 시기에 북한은 상업유통사업의 기계화·자동화에 관심을 기울이기 시작하였는데, 예컨대 상품진열장, 보관장, 계산 및 계량설비들을 현대화하기 위한 조치들을 취하기 시작하였으며, 상점내에 가공반을 두고 생산공장에서 적기에 조달하지 못하는 일부 상품을 자

6) 앞의 책, p. 59.

7) 조선중앙통신사편(1965), 『조선중앙년감』, p. 159.

체적으로 생산, 공급하도록 하였다.

북한은 1970년 9월 1일 평양상업대학을 신설하고 각 도시에 상업간부학교를 창설하여 전문일꾼 양성을 위해서도 노력하였다. 그러나 1970년대 북한의 여러 가지 정책적 노력에도 불구하고 생활일용품의 급증하는 수요를 생산·공급이 따라가지 못해 북한의 각 지역에서는 상품의 품귀현상이 증대되었고 이와 같은 현상은 1980년대 들어 더욱 극심해졌다. 이에 따라 1980년대에 이르러 생필품생산 증대문제에 대한 북한당국의 관심이 보다 높아지기 시작했으며 실질적인 투자도 다소 증대되는 양상을 보였다. 그러나 투자재원의 절대적 부족으로 북한 주민의 수요를 충족시킬 수 있을 만큼의 투자는 추진되지 못하였다.

#### 라. 개인상행위의 확산기(1985~2002년 7월)

북한은 1984년 8월 이 같은 문제를 해결하기 위해 ‘8·3 인민소비품 증산운동’을 전개하여 상품공급을 늘리기 위한 대책을 마련하였다.

북한이 1989년을 ‘경공업의 해’로 규정하고<sup>8)</sup> 이른바 당의 ‘경공업 혁명’ 방침 관철을 촉구하는 가운데, 1989년 6월 7~9일 개최된 당중앙위원회 제6기 16차 전원회의에서 당시 추진중이었던 제3차 7개년계획(1987~93년)과는 별도로 경공업발전 3개년계획(1989~91년)을 채택한 것도, 그리고 기회 있을 때마다 전국 규모의 경공업제품전시회를 개최한 것도 모두 북한의 생산증시경향을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

북한의 상업은 그 정책과 제도가 크게 변화되지 않고 있으나 심각한 공급부족으로 인해 기존의 기반이 급속히 붕괴되는 경향을 보이고 있다.

그 이유는 국영상업망에서의 상품공급이 급격히 줄어들면서 개인적 상업·유통(암거래)과 같은 탈법적 상거래행위가 자연적으로 늘어나고 있기 때문이다.

이 시기에 북한의 총생산고(GNP)는 매년 4~5%씩 감소하였으며<sup>9)</sup> 이에 따라 상업·유통액도 크게 줄어드는 추세를 보였다. 경제침체의 지속이 극심한 물자부족을 야기시킴으로써 국영상업 제도권내에서는 상품유통이 급격히 줄어들고 있는 반면, 농민시장에서는 암거래가 더욱 활발해지고 있다.

8) 『1989년 김일성신년사』, 『로동신문』 1989년 1월 1일자.

9) 1990~94년의 연평균 경제성장률은 -4.5%로 추정되고 있다. 통일원편, 『남북한 경제지표』, 1995, p. 67.

북한주민들은 공식적으로 직장에서 월급(생활비)을 받아 국영상점에서 식량 및 생활용품을 국정가격에 구입하여 생활을 영위하도록 되어 있다. 국정가격은 국가가 주민들에게 배급물자를 판매할 때 적용하는 가격이다. 사회주의경제에서 보편적으로 채택되는 국정가격체계는 식량 및 생활필수품의 가격은 매우 낮게, 생필품 이외의 공산품(TV, 냉장고, 시계 등)의 가격은 매우 높게 책정되는 특징을 가지고 있다.<sup>10)</sup> 공식적으로 북한의 일반 근로자들은 북한 화폐로 한달에 평균 80~100원 정도의 월급(생활비)을 받고 있는데,<sup>11)</sup> 북한의 배급체계가 정상적으로 작동했던 1995년 이전에는 북한의 일반 근로자 한 가구가 한달 동안 평균 160~200원의 소득(맞벌이 고려)을 가지고 국정가격으로 식량 및 생필품 등의 배급물자를 구입하여 생활을 영위해 나갈 수 있었다.

그러나 설문조사에 응한 대부분의 탈북주민은 쌀, 옥수수가루 등 중요 식량의 국정가격을 기억조차 못하는 경우가 대부분이었다. 이는 배급체계가 느슨해지면서 근래 몇년 동안 북한주민들이 국영상점에서 배급물자를 구입해 본 경험이 많지 않았기 때문으로 해석된다. 그러나 최근 들어 남한 및 국제사회의 대북식량 지원이 시작되면서 배급이 일부 재개됨으로써 평양에서는 한 달에 보름분, 여타 지역에서는 연간 1.5개월분 정도의 식량이 배급되고 있고 농민시장의 쌀값도 다소 낮아졌다고 한다.

최근 몇년 동안 배급체계의 이완으로 인해 북한주민들의 경제생활 및 소비지출 양태에 커다란 변화가 나타나게 되었다. 1995년 이후 배급이 크게 줄어들자 과거 국가로부터 배급을 받아 소비했던 식량 및 생활용품을 농민시장이나 장마당에서 조달해야 하는 상황이 발생하였다. 한편 가격이 자유롭게 결정되는 농민시장가격은 국정가격보다 수십배~수천배 높기 때문에 한달 소득 160~200원으로는 근로자 가구의 생계 영위가 불가능하다. 예를 들면 2001년 현재 농민시장에서 쌀 1kg의 가격이 약 50원 정도인데, 이는 국정가격(0.08원, 8전)의 625배에 달하는 수준으로 한달 가구 소득은 농민시장에서 쌀 3~4kg(성인 1명의 5~6일분 식량)를 구입할 수 있는 금액에 불과하다. 이처럼 늘어난 가계소비지출을 충당하기 위해 북한 대부분의 가구는 시장에서 크건 작건 장사나 부업에 종사해야만 하는 실정이

10) 북한의 가격체계를 남한과 비교해 보면, 북한에서는 국정가격으로 쌀은 1kg에 0.08(북한)원(8전), TV(상표명 '소나무', 흑백 17인치)는 1대에 350(북한)원으로 양자간 가격차는 4,375배에 달하고 있다. 반면 남한의 경우 2001년 10월 현재 쌀(서울지역 포장미 기준)은 1kg에 2,612(남한)원이고, TV(굴곡형, 컬러 29인치)가 1대에 485,000(남한)원으로 양자간 가격차는 186배에 불과하다.

11) 북한 농민들의 소득은 노동자의 소득과 차이가 있다. 농민들은 공식적으로 국가수매 후 분배된 현금 및 현물(곡물)과 함께 텃밭에서 생산한 농작물을 농민시장에서 판매하여 벌어들인 이익금을 소득으로 얻는다. 북한에서 농민들은 일반 근로자들보다 생활이 더 윤택한 편이라고 한다.

라고 한다.<sup>12)</sup>

한편 북한주민들의 장사 또는 부업 등 사경제부문에서의 경제활동은 비공식적으로 이루어지기 때문에 당국의 단속 여부에 크게 영향을 받을 수 있지만, 현재까지 일정부분 묵인하고 있는 상황이라고 한다. 그러나 노동력의 유실을 방지하기 위해 북한 당국은 기관, 기업소 근로자들의 무단결근에 대해서는 처벌을 하기 때문에 북한의 각 가구에서 남편은 소속직장에 출근하고 부인이 장사에 나서는 경우가 많다고 한다.<sup>13)</sup>

이것은 북한의 경직된 일방적 공급 위주의 상업유통에 있어 매우 중요한 변화가 시작되었다는 의미를 지닌다.

요컨대 최근 북한의 사회주의적 상업·유통제도는 구조적 모순의 누적으로 이제 그 발전이 한계에 봉착했다. 따라서 새로운 경제환경에 부응하는 제도적 개선이 절실히 요구되고 있다고 하겠다.

#### 마. 상업유통의 현실화 시기(2002년 7월 이후~현재)

북한 계획경제가 추구하는 기본목표는 ‘국가의 통제하에 노동력과 자원을 합리적으로 이용하여 생산, 분배, 축적(투자), 소비를 계획적으로 실현함으로써 사회주의적 확대재생산을 도모하는 것’이었다.

그러나 1990년대 중반 이후 경제난의 심화로 기업과 상업유통부문을 비롯한 각 경제 부문에 대한 국가의 공급력 통제력이 급격히 약화되면서 사경제부문이 실제적인 거대한 경제부문에 자리잡게 되었다.

국가예산의 대폭 감소, 공장·기업소의 생산활동에 대한 국가자금 지원규모 축소, 공장가동률 저하 등은 만성적으로 인민경제계획 목표 달성에 차질을 빚고 계획경제체제의 한계를 노출시키고 있다.

특히 상업유통부문에서는 국가배급체계가 붕괴되어가고, 가게의 식량 및 생활용품 결

12) 북한의 많은 가구가 장사에 나서게 되면서, 일부 가구에서는 북한 화폐로 연간 수십 만원의 거액을 벌어들이는 경우도 있다. 평양 등 일부 지역에서는 돈을 많이 벌어들인 주민들이 국영상점에서 물자 배급을 받을 수 있는 경우에도 ‘줄서기’가 귀찮다는 이유로 국영상점을 기피하고, 가격이 비싸도 돈만 지불하면 곧바로 물자를 구입할 수 있는 시장을 이용하는 경우도 생겨나고 있다고 한다.

13) 북한에서 여성 노동력비율은 1991년 현재 49%로 추정된다(선한승(1994), p.149). 북한여성의 경제활동에 관한 연구는 신미정(1996), 김인구(1997), 1970년대 소련의 가게 및 여성에 대한 연구는 Ofer and Vinokur(1993) 등이 있다.

핍상황이 초래되었으며, 가격의 ‘농민시장’ 의존이 급격히 증대되어 계획경제체제가 계획경제부문과 사경제부문으로 이원화되어졌다.

북한은 2002년 7월 1일부터 가격 및 임금의 대폭 인상, 가격설정방식 개편, 국가계획 수립권한의 일부 하부위임, 공장·기업소에 경영자율성 부여, 원부자재시장 개설, 분배의 차등화 강화, 사회보장체계 개편(배급제의 사실상 폐지) 등의 경제조치를 단행하였다.

새로운 경제조치에 의해 식량, 연료, 전력, 교통요금, 집세 등 가격이 수십~수백 배 인상되었으며, 일반 근로자의 임금도 18배(월평균 100~150원 2,000원 내외) 인상되었다.

〈표 VII-1〉 최근 북한의 가격 및 임금인상 주요내용

(단위: 북한 원)

구분	품목/계층	단위	국정가격 조정			시장가격과의 격차		
			조정전 (A)	조정후 (B)	인상폭 (B/A배)	농민시장 가격(C)	조정 전 (C/A배)	조정 후 (C/B배)
가격	쌀	1kg	0.08	43	538	49	612.5	1.1
	옥수수알	1kg	0.07	33	471	33.6	480	1.0
	디젤油	1kl	1	38	38			
	전력	1kwh	0.035	2.1	60			
	전차요금	1회	0.1	1	10			
	지하철 요금	1구간	0.1	2	20			
	침대차요금	평성(평북)~ 남양(함북) 구간	50	3,000	60			
	유원지 입장료	송도 해수욕장	3	50	17			
	집세	평양지역 기준	수입의0.03%	1㎡당 월2원	-			
임금	생산노동자	월	110	2,000	18			
	탄부	월	..	6,000	-			

주: 1) 2001년 말 전국평균 기준.

자료: KOTRA, 『조선신보』, 『연합뉴스』, 『Economist』 등 종합.

한편 쌀가격의 산정은 종전 물, 전기, 비료 등의 요소투입에 따른 생산원가만을 고려하였으나 이제부터는 국제시장가격과 국내의 수요·공급요인도 감안하여 결정되었다.

그리고 가격은 중앙(가격제정국) 및 지방행정단위가 설정하나 지방공장에 대해서는 가격설정 재량권을 제한적으로 부여하였는바, 지방공장은 주로 소비재를 생산하고 있는데 국가가 가격제정원칙과 기준을 정해주면 해당공장은 상급기관의 감독하에 상품가격을 설정하여 생산·판매할 수 있도록 하였다.

1965년 이래 국가계획의 수립권한은 전적으로 ‘국가계획위원회’에 집중(계획의 일원

화, 세부화원칙)되어 있었으나 ‘국가계획위원회’는 전략적, 국가적인 중요사업만을 수립하고 세부사업은 해당기관, 기업소, 지방행정단위 등이 수립토록 변경하였다.

그리고 공장·기업소에 대한 독립채산제 강화, 원가개념 강화, 생산전문화, 내각 및 국가경제기관의 규제 완화 등의 조치를 통해 기업부문에 경영자율성 부여하였다.

종전에는 원부자재시장이 존재하지 않았으나 ‘사회주의 물자공급시장’을 개설하고 지정된 품목에 한하여 공장·기업소가 원부자재 및 부속품을 시장에서 거래할 수 있도록 허용하였다. 다만 대금결제는 반드시 은행을 통해서만 이루어지도록 제한함으로써 생산수단의 거래시 적용되는 ‘화폐의 무현금유통’ 원칙은 유지하였다.

과거 북한의 배급제하에서 국가는 식량, 소비재, 주택 등을 거의 무상으로 제공하였으나 이번에 가격, 집세 등을 대폭 인상함으로써 배급제가 사실상 무용화되었으며, 다만 무상교육, 무상치료, 사회보험 등 이른바 ‘사회주의의 우월성’을 보여주는 사회보장제도는 유지하고 있다.

〈표 VII-2〉 북한의 경제운영방식 개편 내용

구분	조치 전	조치 후	비고
가격	· 국정가격 <〈농민시장가격(수십배~수백배 가격격차)〉	· 국정가격=농민시장가격	· 가격단일화 추구 · 시장가격 인정
임금	· 노동자 월평균 임금: 100~150원	· 노동자 월평균 임금: 2,000원 내외로 인상	· 가격인상에 따른 생활비 보전
가격설정	· 고려사항: 생산원가 · 설정기관: 중앙 및 지방행정기관	· 고려사항: 생산원가, 국제시장 가격, 국내 수요·공급 · 설정기관: 중앙 및 지방행정기관 이외에 지방공장에 대해 가격설정 재량권을 제한적으로 부여	· ‘가격편차금보상제도’ 폐지(실제가격과 판매가의 차이를 국가재정에서 보전해주는 제도)
계획수립	· ‘계획의 일원화, 세부화 원칙’에 의거하여 계획수립 권한이 ‘국가계획위원회’에 집중	· ‘국가계획위원회’는 전략적, 국가적 중요사업과 도별 공업총생산액, 기본건설투자액 등만 작성 · 여타 세부사업은 해당 기관, 기업소, 지방행정기관이 수립	· 중앙집권적 계획경제체제의 분권화



〈표 VII-2 계속〉

구분	조치 전	조치 후	비고
공장·기업소 경영	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독립채산제의 느슨한 운영: 원자재 등을 국가에 의존하려는 경향</li> <li>· 원가개념 부족: 원가개념보다 국가계획 목표달성이 우선</li> <li>· 생산전문화 부족: '자력갱생'의 원칙하에 각 공장, 기업소가 원자재부터 완제품까지 생산하는 경향</li> <li>· 각 공장·기업소의 경영활동에 대한 국가경제기관의 각종 통제(재정통제, '원'에 의한 통제 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독립채산제 강화: 부족한 원부자재는 해당 공장·기업소가 자체 해결</li> <li>· 원가개념 강화: 자금, 물자, 노동력 투입 대비 실리를 파악할 수 있도록 재정계획방법과 계산체계를 수립</li> <li>· 생산전문화 유도: 연합기업소, 협동농장, 모든 공장, 기업소에 대해 생산전문화를 유도</li> <li>· 내각과 중앙경제기관의 기관, 기업소 활동을 제약하는 불필요한 규정 개폐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유명무실한 독립채산제를 실질적으로 운영</li> <li>· 국가계획 달성보다 원가절감을 통한 수익성 제고 도모</li> <li>· 생산전문화를 통한 기업의 '자력갱생' 원칙 완화</li> </ul>
원부자재 시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원부자재 거래는 시장이 아닌 공장·기업소간 계약에 의해서만 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원부자재 시장을 개설</li> <li>· 일정비율의 생산물을 자재용 시장에 납품</li> <li>· 다만, 교역물자의 종류와 범위는 국가가 규정하고 대금은 은행결제로 이루어지도록 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장 범위의 확대</li> <li>· 원부자재 배분의 효율성 제고</li> </ul>
분배방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '평균적 분배주의' 팽배</li> <li>· '일한 것만큼 분배를 받는다'는 '사회주의 분배원칙'의 유명무실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 공장·기업소의 실적평가는 '벌어들인 수입'을 기준으로 실시</li> <li>· 수익성이 좋은 공장·기업소들에 대해 더 많은 수익을 분배하여 노동자에게 추가노임(상여금)을 지급</li> <li>· 유희노동력을 국토, 농촌건설 등에 동원하되 작업수행정도에 의거하여 반드시 보수를 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 능력급 강화</li> <li>· 국가의 무차별적 노동력 동원 관행 자체</li> </ul>
사회보장 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 식량, 소비재, 주택 등에 대해 국정가격을 적용하여 거의 무상으로 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 식량, 소비재, 주택 등에 대해 제값을 지불하도록 조치</li> <li>· 다만 무상교육, 무상치료, 사회보험(일시적으로 노동능력을 상실한 근로자에게 생활비를 지급하는 보험제도) 등은 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 배급제도의 사실상 폐지</li> <li>· 재정지출 규모축소를 통한 '작은 정부'로의 전환 기반 조성</li> </ul>

### 3. 북한의 상업·유통 기구와 체계

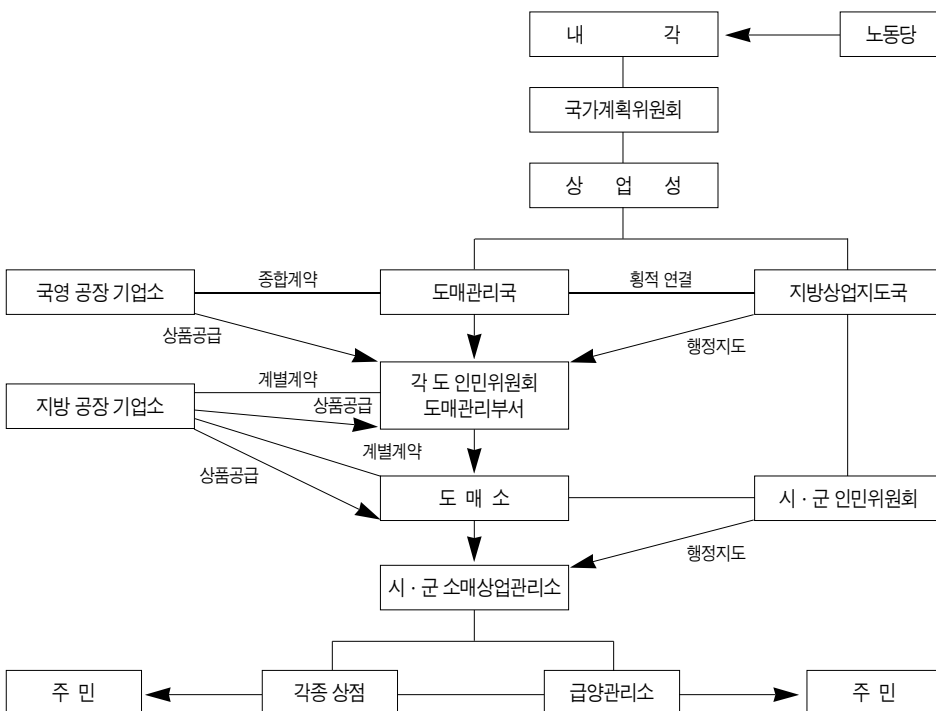
#### 가. 상업·유통 조직체계

북한에서는 상업에 대한 행정적 지도기능과 관리기능을 분리하고 도매상업과 소매상업에 대한 지도·관리를 분리하는 원칙에서 상업유통관리체계를 조직하고 있다. 북한은 중앙의 도시에서부터 지방의 군에 이르기까지 상업행정기구와 관리기구를 분리하여 각각 전문화하는 조치를 취하고 있다.

이에 따라 중앙의 상업성에서부터 지방의 도·시·군 인민위원회 상업행정부서들이 질서정연한 상업행정지도체계가 확립되어 있다.

또한 도매상업과 소매상업에 대한 지도·관리를 분리시키기 위해 북한은 도매상업은

〈그림 VII-1〉 북한의 상업·유통 조직체계



중앙에서 관리하고 소매상업은 지방에서 관리하도록 하는 방침을 견지하고 있다.<sup>14)</sup>

도매상업에 대한 중앙관리의 목적은 중앙기업들에서 생산된 상품을 지역별로 인구규모에 맞게 균등 배분하려는 데 근본적인 목적이 있다. 이에 비해 소매상업의 지방관리의 목적은 주민들에 대한 상품공급에 있어서 지방정부와 기업의 책임성과 역할을 높이려는 데 있다(그림 VII-1 참조).

상업·유통분야에 대한 국가차원에서의 계획은 다른 분야와 마찬가지로 내각의 상업성에서 우선 작성되어 국가계획위원회의 비준을 거쳐 결정된다. 상업성과 국가계획위원회에서는 다른 산업부문의 계획과 함께 ‘상품유통계획’과 ‘수매 및 양정계획’을 입안한다.

국가계획위원회에서 결정된 계획은 상업성에 하달되고 상업성에서는 구체적인 집행대책을 수립하여 도매관리국 및 지방상업지도국을 통해 각 도·시의 상업유통기관 및 기업들을 지도·통제하게 된다.

상업성의 도매관리국은 그 산하부서인 지구도매소(地區都賣所)의 운영에 관한 제반업무를 통제하고 감독하기 위한 행정기관인데 도매관리국은 당의 상업정책과 국가계획위원회 계획에 의거하여 상품유통관리사업과 유통상품의 질을 개선하기 위한 대책들을 취하게 된다.

도매관리국 산하 각 부서의 역할을 보면 계획처는 상품의 유통계획과 전망계획을 작성하여 하달하는 한편, 산하기관이 작성한 계획과 그 집행을 지도·통제한다. 또한 부기처가 있는데 이는 상부에서 배정한 예산의 자체 집행계획을 수립하고 상품유통에 따른 상품배정 및 손익관계를 담당한다. 운수처는 산하기관을 지원하기 위한 수송계획을 작성하고 제반 수송업무를 지도·통제한다. 교류처는 상품교류 업무 및 체화된 상품의 파악과 처리를 수행·통제하고 있고 섬유처 및 식료처는 각각 섬유류 상품과 식료품에 대한 배정업무와 산하기업소별로 소요량과 공급량을 조정하고 있다.<sup>15)</sup>

도매소의 종류는 중앙에 중앙도매소, 각 도에 도(道)도매소, 그리고 2~3개의 시·군의 상품공급을 관할하는 지역도매소가 있으며, 그밖에도 특수도매소에 속하는 직물도매소, 신발도매소, 다과도매소, 육류도매소, 수산물도매소, 농산물도매소 등 제품 품종별로 전문화된 도매소가 있다.

14) 사회과학원 주체경제연구소편(1985), 『경제사전』, 제2권, 사회과학출판사, p. 59.

15) 북한연구소편(1983), 『북한총람』, pp. 655-656.

중앙도매소는 평양시내에 소재하는 일부 생산기업소에서 생산된 중앙배정상품을 인수 확보하여 출하도매소 또는 지구도매소로 출하할 뿐만 아니라 도시의 상품유통사업을 담당 하며 중앙에서 관리하여야 할 예비품목을 취급한다.

각 도 도매소는 1957년 10월에 조직되었는데 주로 규모가 큰 생산기업소내에 설치되어 그 기업소의 제품을 직접 공급받아 지구도매소에 공급하거나 생산기업소에서 수요자 도매소에 직송하는 등 출하기능을 담당한다. 그리고 지역도매소 역시 1957년 10월 같은 시기에 조직되었는데, 이는 자기 담당지역내의 소매상업기업소에서 상품을 공급하는 역할을 하면서 일부는 자기가 소재하는 지방의 생산기업소 제품을 출하하는 기능을 수행하고 있다.

한편 소매상업 관련 기관·기업소는 북한주민들의 일상생활에 필요한 물품들을 도매상업으로부터 구입하여 주민들에게 직접 공급하는 상업의 기본단위이다. 도매기업소가 상품의 공급계획에 따라 생산기업소로부터 상품을 확보하여 소매기업소에 공급하면, 소매기업소는 연간 분기별 주문을 접수하여 배정된 상품을 적절히 공급하게 된다.

북한의 상업망은 주민들의 상품수요에 대한 특성, 생산 및 생활조건, 그리고 지리적 조건에 따라 식료품 상점과 공업품 상점, 백화점과 전문상점, 일반상점과 특제품 취급상점, 대규모 상점과 소규모 상점, 직장상점과 위탁상점 등으로 구별되고 있다. 특히 규모가 큰 상점으로는 백화점, 종합상점 등으로 평양을 비롯한 주요 도시에 분포되어 있으며, 각 리·동에는 직매점 또는 상점(매대) 등이 있다. 이밖에 편의시설로는 여관, 식당, 이발소 등이 있다.

#### 나. 상품생산과 상업·유통간의 연계 체계

북한에서 상품생산과 상품유통 흐름을 이해하기 위해서는 상업·유통 체계를 생산단위 별로 살펴볼 필요가 있다.

북한의 상품·유통체계는 크게 ① 국영기업소에서 생산된 재화와 서비스의 유통체계, ② 협동단체기업소나 개인부업에서 생산된 재화와 서비스의 유통체계, ③ 정권기관이 생산한 서비스의 유통체계, ④ 암거래 등 4개 부문으로 구분할 수 있다.<sup>16)</sup>

16) 국토통일위원회(1984), 『북한의 유통체계분석』, pp. 68-72.

우선 국영기업소에서 생산된 재화와 서비스의 유통체계는 다시 5개의 유형으로 구분된다.

첫째, 국영기업소가 생산한 중간재, 운수·통신과 같은 서비스는 국영기업소를 통하거나 직접 다른 국영기업소에 투입되는 형태이다. 즉 국영기업소가 생산한 최종재는 다른 국영기업소의 투자재로 구매된다는 것이고 이때의 가격형태는 생산비에 국영기업소의 이윤, 거래수입금이 첨가된 산업도매가격이 된다.

둘째, 국영기업소가 생산한 재화의 일부는 국영유통기업소를 거쳐 정부기관의 공공서비스 생산과정에 중간재 형태 또는 정부기관의 투자계획에 소요되는 투자재 형태로 구매되는 형태이다. 이때의 가격은 도매가격이고 이 과정에서 거래되는 중간재, 투자재의 총가액은 원가와 국영기업소 이윤으로 구성된다.

셋째, 국영기업소가 생산한 재화의 일부는 국영유통기업소를 거쳐 협동단체기업소 및 개인생산자에게 중간재나 투자재의 형태로 판매하고, 한편으로는 소비자에게 직접 판매되는 형태이다. 이때 거래가격은 도매가격에 거래수입금과 상업부가금이 첨가된 소매가격이다.

넷째, 국영생산기업소가 생산한 서비스의 일부와 국영 비생산 기업소가 생산한 서비스는 직접적인 거래를 통해서 협동단체기업소, 개인생산자 및 소비자에게 판매되는 형태로 이때의 가격형태는 원가에 국영기업소 이윤을 첨가한 요금이거나 원가에 국영기업소 이윤, 거래수입금을 첨가한 소매가격이 적용된다.

다섯째, 농기계작업소, 관개관리소, 채종농장, 종자처리장, 농장시험장, 종축장, 수의학역소 등에서 생산된 서비스의 일부는 직접 협동농장 및 국영농장의 생산에 투입되고 협동농장은 제공받은 서비스의 대가로 그 서비스를 생산하는 데 투입된 노동·중간재·고정자산 소모분 등을 보상하는 형태이다. 이때 거래되는 서비스의 총가액은 생산원가로만 구성되게 되어 있다.

한편 협동단체기업소와 개인부업경영리에서 생산한 재화의 유통은 세 가지 형태로 분류되는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 협동단체기업소와 개인부업경영리에서 생산한 재화의 일부는 농민시장이나 직매점을 통해 유통되는데, 소비자 또는 다른 개인생산자, 협동단체기업소에서 소비재, 투자재, 중간재를 판매하는 형태를 말한다. 거래가격은 수요와 공급에 의해 결정되는 시장가격이나 이 시장가격은 생산 및 판매과정에 투입된 중간재, 고정자본 소모분의 비용보상 몫과

협동단체 또는 개인의 잔여소득으로 구성된다. 따라서 재화의 총가액은 중간재 비용, 감가상각비, 사업자 잔여소득으로 구성된다.

둘째, 국영기업소의 일종인 국가수매기관을 통하여 국영기업소와 정권기관의 생산과정에 중간재의 형태로 투입되거나 국영기업소와 정권기관의 투자계획에 소요되는 투자재의 형태로 구매되는 것이다. 이때 거래되는 중간재와 투자재의 거래형태는 수매가격의 성격을 띠고 있다.

셋째, 국영유통기업소를 거쳐 소비자나 다른 개인생산자, 협동단체 기업소에 소비재·투자재 또는 중간재로 판매되는 경우이다. 이때 거래되는 재화의 가격은 국영유통기업소의 입장에서 원가로 간주되는 수매가격에 거래수입금과 상업부가금을 첨가하여 얻게 되는 소매가격이다. 따라서 유통과정에서의 재화가격은 협동단체기업소 및 개인생산자의 중간재비용, 감가상각비, 사업자 잔여소득, 상업기업소 유통비, 이윤, 거래수입금 등으로 구성되게 된다.

다음으로 정권기관이 생산한 서비스, 즉 국방, 치안, 공공시설 관리와 같은 서비스는 소비자, 개인생산자, 협동단체기업소 및 국영기업소 등에 무상으로 공급된다. 그러나 정권기관이 생산한 서비스의 총가액은 그 서비스를 생산하는 데 투입된 중간재(정권소비재), 고정자산 소모분, 노동비용 등으로 구성된다.

마지막으로 암거래는 개인간 또는 협동단체간에 거래되는 대내암거래 형태와 국경지역에서 개인간에 성행되는 국경암거래, 외국상인과 거래되는 밀무역 등이 있다. 이때 적용되는 가격은 수요와 공급 상황의 직접적인 영향하에 매매자들 사이에서 자율적으로 규정된다.

#### 4. 북한의 상업형태

1958년 8월 이후 북한에서는 개인소유의 상업형태가 폐지되고 상업은 완전히 중앙당국과 협동단체에 의하여 관리·운영되고 있다. 북한에서는 생산수단에 대한 소유형태에 있어서 전 인민적 소유(국유), 협동적 소유(공유), 개인적 소유 등으로 분화되어 있으므로 상업형태도 소유형태에 따라 세 가지로 분류되고 있다.

북한의 상업은 그 소유형태에 따라 국영상업, 협동단체상업, 그리고 농민시장상업 등으

로 분류된다.<sup>17)</sup> 국영상업은 전인민적 소유에 기초하고 있는 상업으로서 상품유통의 압도적 부분을 차지하고 국가의 계획적 관리·운영하에 있다. 협동단체상업은 협동적 소유에 기초하고 협동단체들이 관리·운영한다. 또한 농민시장상업은 개인부업정리에 기초하여 진행되는 자유시장 성격의 상업형태이다. 농민시장은 국가의 공급능력 부족부분을 개인들이 보충하여 주는 기능을 수행한다.

북한은 협동단체상업이나 농민시장은 인민소비품을 넉넉하게 공급할 수 있을 정도로 국가의 생산력이 발전하고 협동적 소유가 전 인민적 소유로 전환되어 사회주의 단일국영소유가 이루어지면 자연스럽게 소멸되는 과도적인 상업형태라고 보고 있다.

북한이 사회주의 개조 이래로 1970년대 말까지 상품유통액의 소유형태별 구성비를 보면, 대체로 국영상업 90% 이상, 협동단체에 의한 상업이 5~6% 내외, 그리고 농민시장이 1~3% 정도를 차지하고 있는데, 이는 북한의 상업이 국영상업을 주축으로 하고 협동단체상업과 농민시장이 보조적 기능을 수행하고 있었음을 반영하는 것이다. 그러나 현재 이 비율은 급격히 변하고 있으며 농민시장 유통액이 50% 이상을 초과한다는 주장은 있다.<sup>18)</sup>

또한 북한의 상업형태는 생산물의 경제적 기능과 유통조직의 형식에 따라 소비품 상업과 사회급양, 수매 등으로 나누기도 한다.

북한경제에 있어서 소비품 상업은 상품유통과정에서 차지하는 지위에 따라 다시 도매상업과 소매상업으로 구분한다. 도매상업은 생산과 소매상업을 계획적으로 연결하는 중간고리로서 생산기업소로부터 상품을 구입하여 소매상업에 공급하는 기능을 수행하고 소매상업은 소비자들에게 상품을 직접 공급하는 기능을 수행한다.

사회급양은 음식물을 생산하고 판매하며 주민들이 그것을 소비하는 데 편리를 제공하는 기능을 수행하는 북한 상업부분의 하나이다.

수매는 협동적 소유와 개인적 소유의 상품을 정부당국의 수중에 집중시키는 상업의 한 형태로서 북한의 수매에서 기본이 되는 것은 농산물 수매이다.

이와 같이 북한에도 여러 가지의 상업형태가 있는데, 이를 상업형태별로 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

17) 앞의 책, pp. 59-60.

18) 탈북자들의 증언 중에서.

## 가. 국영상업

국영상업은 ‘전 인민적 소유’(국유)에 기초하는 중앙집권적인 사회주의 상업형태로서 중앙당국이 직접 운영하며, 모든 상업설비와 비품 등 고정자산이나 상품·화폐자금 등과 같은 유동자산은 모두 전 인민적 소유로 되며 상품의 원천은 사회주의적 생산으로 된다.<sup>19)</sup>

국영상업에서는 계획적으로 제정되는 유일한 가격(소위 국정가격)에 의하여 상품이 판매되고 모든 상업활동이 중앙당국에 의해 직접 계획된다. 중앙당국의 계획에는 상업망의 발전, 상품유통 규모, 유통비, 노동 및 기타 활동지표들이 포함된다.

국영상업에는 상품유통과정에서 서로 다른 단계를 담당하는 도매상업과 소매상업이 있으며, 사회금융·수매 등의 상업형태도 있다. 뿐만 아니라 북한에서는 도매상품 유통은 모두 국영상업의 형태로 이루어지고 있고 소매상품 유통도 거의 대부분 국영상업에서 담당하고 있다.

당초 북한에서 사회주의 상업체계가 확립되기 전에는 국영상업이 주로 도시 및 노동자 지구에 대한 상품공급을 담당하였으나 1958년 ‘사회주의 개조’ 이후부터는 농촌에 대한 상품공급까지 확대시켜 왔다.

이와 같이 북한이 상업을 국영상업 위주로 확대시켜 온 것은 생산수단 및 상품공급의 체계를 정부당국의 강력한 통제하에 두지 않으면 각종 세부 경제계획을 수립, 추진할 수 없다는 판단에 기인한다. 북한의 경제계획은 각종 상품의 생산과 분배·공급이 서로 맞물리도록 일원화·세부화되어 있음을 유의할 필요가 있다.

## 나. 협동단체상업

북한은 협동단체상업을 ‘전 인민적 소유’(국유)형태 이전단계의 상업으로 규정하고 있다.<sup>20)</sup> 협동단체상업은 협동적 소유(공유)에 기초를 두고 국영상업의 보조기능을 수행하고 있는데, 이는 주로 상품·화폐자금을 협동적 소유로 하며 생산과 상품유통 등의 경영활동

19) 사회과학원 주체경제연구소편(1985), 『경제사전』, 제1권, 사회과학출판사, pp. 244-245; 『김일성저작집』, 제23권, 조선노동당출판사, 1983, p. 458. 여기서 상대적 독자성이란 경영실적을 제고시키기 위해 중앙당국이 허달한 계획과 방침의 범위내에서 허용되는 기업소내의 독자적 영역을 지칭함.

20) 사회과학원 주체경제연구소편(1985), 『경제사전』, 제2권, 사회과학출판사, pp. 587-588.



을 수행하는 협동단체에서 운영하는 것으로 되어 있다.

일반적으로 협동단체상업이란 그 구성원들이 낸 출자금과 가입금, 경영활동에서 얻은 이윤의 일부를 가지고 공동운영되는 것을 말한다. 그러나 북한에서의 협동단체상업은 사회주의의 과도적 소유형태로서 국가의 공급능력이 미치지 못하는 부문의 상품공급을 보충적으로 돕고 있는 데 불과하여 일반적인 협동단체상업과는 차이가 있다.

협동단체상업은 처음에는 농민들로 조직된 소비조합이었으나 1959년부터 현재와 같은 상업형태로 개편, 조직되었다.<sup>21)</sup> 당시 소비조합은 농촌에서 중간상인들의 착취행위를 없애며 농민들에 대한 상품공급사업을 개선하기 위하여 농민들이 돈을 모아 조직한 유통분야의 협동경영이었다. 이 소비조합에서는 주로 농민들이 일상생활에서 필요한 소금·천·신발·성냥 등 공업상품을 농촌에 공급하는 한편, 농민들이 생산한 농산물과 부업생산물을 수매하여 도시에 팔았다. 그리고 상업활동을 통하여 얻은 이익금은 출자몫에 따라 조합원들에게 분배하였다.

소비조합이 협동단체상업으로 개편된 후 협동농장들이 생산과 분배, 교환, 소비에 이르기까지 보다 큰 조직력을 가지고 계획화할 수 있게 되었다. 그리고 생산협동조합과 수산협동조합이 운영하는 직매상점도 나타나게 되었다.

북한의 협동단체상업은 1964년에 대부분 국영상업으로 흡수·전환됨에 따라 생산협동조합과 수산협동조합이 자체적으로 운영하는 직매상점들이 도시마다 몇 개 정도 있었으나 1984년 '8.3 인민소비품 생산운동'이 전개되면서부터 다시 전국적으로 협동단체 직매점과 상점이 대거 등장하게 된다.

## 다. 농민시장

북한에서는 1958년 8월 「내각결정 140호」에 의거해 기존의 '농촌시장'이 폐지되고 그 대신 '농민시장'이 창설되었다.

북한에서 농민시장은 개인부업으로 생산된 농산물과 축산물의 일부를 일정한 장소에서 지역주민들간에 직접 매매하는 상업의 한 형태이다.<sup>22)</sup>

북한은 농민시장이 사회주의 사회에 있는 상업의 한 형태이긴 하지만 '자본주의적 잔재

21) 『김일성저작집』, 제8권, 조선노동당출판사, 1982, p. 79.

22) 『김일성저작집』, 제23권, 조선노동당출판사, 1983, p. 465.

를 많이 가지고 있는 뒤떨어진 상업형태'라고 규정하고 있다.<sup>23)</sup> 북한의 농민시장에서는 가격이 당국에 의해 정해지지 않고 수요와 공급에 따라 자연발생적으로 정해지며, 상품거래가 생산자와 소비자 사이에 직접적으로 이루어진다.

북한에 아직까지 농민시장이 남아 있는 것은 국가의 생산력의 발전이 높지 못하고 '협동 경리'와 '개인부업생산'이 존재하기 때문이다.

북한은 농민시장을 자본주의적 상업거래형태로 규정하고 있기 때문에, 여러 가지 제한 조치를 취해 왔다. 국영상업의 지도적 역할을 높이고 농민시장가격을 보다 낮은 수매가격에 접근시킴으로써(상품의 거래가격을 싸게 함으로써) 농민시장의 확대발전을 제한하려고 하였으며, 자본주의적 요소가 확대되지 못하게 하기 위해 개인티발의 크기를 제한함으로써 농민시장의 유통규모를 항상 일정한 규모에서 억제하려고 하였다.

특히 농민시장에서는 쌀·보리 등의 곡물류와 공산품에 대해서는 거래를 금지시키고 주로 허용품목을 채소류와 육류 및 일부 가내수공업제품으로 한정하였다. 그리고 농민시장이 열리는 날은 매월 3회(1, 11, 21일)로 제한하고 장소도 1개 군에 1~2개 정도로 제한하였다.

그러나 국영상업체계를 통한 소비품 공급이 수요에 절대적으로 부족하며, 수매가격이 극히 저렴하기 때문에 농민들이 수매를 기피, 시장판매를 선호하고 있어 농민시장에서는 가내수공업제품뿐만 아니라 종전에 볼 수 없었던 곡물류와 공산품 등 매매금지 품목까지도 규제를 피해 암거래가 이루어지고 있으며, 시장가격도 수매가격 및 국정가격보다 5~10배 이상의 높은 가격으로 형성되고 있다.

특히 1984년 이후 일부 농민시장 활성화정책에 힘입어 평양시를 비롯한 전국 대도시에 까지 농민시장이 조직되어 활발한 거래가 이루어지기도 하였다. 그러나 이러한 조치는 다시 1987년을 계기로 위축되었다가 1990년대 경제난이 심화되면서 다시 활기를 띠게 되었으며 이제는 농민시장이 북한의 상업유통의 주된 부문으로 자리잡았다.

23) 『경제사전』, 평양: 사회과학출판사, 1985, p. 367.

## 라. 소비품상업

### 1) 도매상업

도매상업은 상품이 생산기업소로부터 도매상업기업소로, 도매상업기업소로부터 소매상업기업소로, 그리고 도매상업기업소 상호간에 유통할 때 이루어진다. 따라서 도매상업은 생산으로부터 소비에 이르기까지의 전반적인 상품운동과정에서 유통의 관문, 상품운동의 중계자적인 위치에 놓여 있다고 할 수 있다.<sup>24)</sup>

도매상업의 일반적 특징은 첫째, 상품의 대량거래가 이루어지며, 둘째, 상품거래가 소비자를 직접적인 대상으로 하는 것이 아니라 생산기업소와 상업기업소 사이 및 상업기업소들 사이에서 일어난다는 데 있다.

북한에서의 도매상업은 주민들에 대한 공급사업을 잘하기 위하여 생산으로부터의 상품 확보와 소매상업에 대한 상품의 계획적 공급을 보장하는 것을 기본사명으로 한다. 북한 도매상업의 중요한 기능과 역할은 첫째, 주문에 의한 소매상업에 대한 상품의 정상적 공급, 둘째, 상품원천의 최대한 탐구동원과 상품재고의 형성, 셋째, 상품에 대한 보충적 가공 및 생산품종의 상업품종으로의 재편성, 넷째, 상품의 질 제고와 품종확대를 위한 생산에 대한 적극적 반작용, 다섯째, 상품의 계획적 배정과 전반적 상품운동의 합리적 조직에 있다.

북한에서는 상업부에 도매상업관리국, 각 도 인민위원회에 도매상업에 대한 지도·관리 기능을 수행하는 도매상업관리처가 조직되고 업무활동을 맡아보는 중앙도매소, 출하도매소, 지구도매소와 전문 도매소들이 조직되어 하나의 도매상업체계를 이루고 있다.

### 2) 소매상업

북한에서는 일반적으로 생산된 상품이 소비자에게 공급되기까지는 3단계의 과정을 거치게 된다. 첫째는 생산영역에서 유통영역으로 운동하는 단계이며, 둘째는 유통영역 안에서 운동하는 단계, 셋째는 유통영역에서 소비영역으로 운동하는 단계이다. 그 가운데 소매

24) 이에 대해 김일성은 다음과 같이 언급하고 있다. “도매기관은 공장, 기업소들에서 생산된 소비품을 소매기관들에 보내주는 중간 단위입니다. 다시 말하여 도매기관은 생산자들에게서 상품을 받아다가 상점들에 내려보내는 매우 중요한 역할을 하는 고리입니다”, 『김일성저작집』, 제26권, 조선노동당출판사, 1984, p. 226.

상업은 유통영역에서 소비영역으로 이동하는 마지막 단계를 담당한다.

북한에서 소매상업은 국영 및 협동단체상업, 농민시장상업을 통하여 실현되기 때문에 소매상업이 발전된다는 것은 곧 원활한 화폐유통과 함께 사회주의 확대 재생산과 노동에 따르는 사회주의적 분배가 제대로 실현되고 있음을 반영하는 것이다.

소매상업은 소매상품 유통계획에 따라 실시되는데, 소매상품 유통계획이란 일종의 소비품 공급계획으로써 이 계획은 소비품에 대한 주민들의 지역별·계절별·계층별 수요를 감안하여 작성하는 것이 원칙이다.

소매상품 유통계획에는 상품판매계획, 상품보장계획, 상업망포치(배치)계획 등이 포함되어 있다. 상품판매계획은 소매상품 유통계획의 기본으로 되며 이 계획을 기초로 하여 상품보장계획 등 일련의 계획이 세워진다.

소매가격은 원칙적으로 소비품에만 적용되며 이는 국정소매가격과 농민시장가격의 두 가지 형태로 존재하고 있다. 국정소매가격은 국가가 소비품을 상업망을 통해 근로자들에게 공급할 때 적용하는 가격으로서 거래수입금이 붙은 도매가격과 상업부가금으로 이루어진다. 현재 소비품의 대다수가 중앙당국에 의해 공급되어지기 때문에 북한의 소매가격이라 함은 국정소매가격을 의미한다.

#### 마. 사회급양

사회급양이란 여러 가지 음식물을 생산하여 주민들에게 판매하는 북한의 상업부문을 말한다. 사회급양은 근로자들에게 급양제품을 직접 판매한다는 점에서는 소매상업과 공통점이 있으나, 음식물을 생산하는 기능과 판매하는 기능을 동시에 수행하며 판매된 음식물이 근로자들에 의해 그 자리에서 소비되는 차이점이 있다.

이것은 자본주의하에서의 식당업과 같다고 할 수 있으나 가격결정이나 판매량 등은 지방당국이나 급양관리기관이 직접적인 통제에 의해 이루어지고 있어서 독자성이 크지 않다.

북한의 사회급양은 사회급양망이 절대 부족한 데다가 음식물의 품종도 다양하지 못한 실정이다. 특히 1990년대 들어 연속적인 흉작으로 식량난이 심화됨에 따라 일반 사회급양 시설들은 원자재 공급부족으로 큰 어려움을 겪고 있다.

## 바. 수매

북한은 사회주의 과도기에 있기 때문에 농산물, 축산물, 농부산물 등과 같은 농업생산물의 소유형태가 대부분 ‘협동적 소유’로 남아 있거나 일부는 개인 텃밭에서 생산되는 ‘개인적 소유’도 있다. 때문에 이러한 생산물들을 전 국가적 차원에서 통제하기 위해 북한은 ‘수매’의 형태로 그 생산물들을 거두어들이고 있다.

북한에서 수매의 특징은 ① 국가가 판매자가 아닌 구매자가 된다는 것이며, ② 국가의 생산물이 주민들 속에 들어가는 것이 아니라 협동경리 또는 주민들의 물건이 국가수중으로 들어간다는 것이다.

북한에서 농업생산물은 국가수매망을 통하여 흡수되어 다시 공업부문 근로자들과 도시 주민들에게 공급된다. 따라서 북한에서 수매사업은 본질상 주민들에 대한 공급사업이며 도시와 농촌을 연결시키는 상품유통의 한 형태이다.

북한이 견지하고 있는 수매사업의 기본원칙은 첫째로, 국가의 이익과 농민들의 이익을 동시에 고려한다는 것이다. 이는 국가가 개인에게 농산물을 사다가 가공하여 팔 때 반드시 이익을 남겨야 한다는 것이며, 반면에 농민들도 농산물을 생산하기 위해 지출된 모든 비용을 보상받고 일정한 이익을 얻을 수 있도록 수매가격을 정한다는 것을 의미한다.

둘째로, 자원성의 원칙을 내세우고 있는데, 이것은 상품수매가 어느 일방의 요구에 의해서가 아니라 매매 당사자들의 자유로운 합의에 의해서 이루어지도록 한다는 것을 의미한다. 그러나 현재 북한에서 행해지고 있는 수매는 수매량이나 수매가격을 북한당국에서 전권적으로 결정할 뿐만 아니라 거의 모두 의무적으로 수행하는 계획수매라는 점에서 강압적인 방법으로 이루어지고 있다.

북한은 협동농장과 주민들이 가지고 있는 잉여농업생산물과 자연원료, 쓸 수 있는 낡은 자재와 폐설물들을 중앙당국의 수중에 집중시키기 위하여 수매계획을 세우도록 하고 있다. 수매계획은 도시주민들과 지방산업공장들에 농업생산원료를 계획적으로 공급하는 기능을 수행하고 있다.

현재 수매계획은 의무수매계획, 자유수매계획, 자체수매계획 등으로 나누어 작성한다. 의무수매계획은 생산자들에게 의무성을 띠게 하는 계획으로서 협동농장을 기본대상으로 하여 생산과제와 수매과제를 동시에 시달한다. 그리고 북한에서는 농업생산물의 대부분을 의무수매계획의 대상으로 하고 있기 때문에 통상 의무수매를 계획수매라고 부른다.

자유수매계획은 각 기관, 기업소들과 주민들에게 의무성을 부여하지 않은 수매과제로서 수매기관에만 계획과제가 시달되며, 계획수매(의무수매)에 포함되지 않는 모든 수매품목을 대상으로 한다. 자체수매계획은 전문 수매기관을 거치지 않고 공장, 기업소에서 직접 수매하여 생산원료로 소비하는 품목들에 대한 수매계획이다.

또한 수매계획에는 금액 면에서 수매규모를 반영하는 ‘수매품 총액계획’, 품종별 현물 수급계획인 ‘품종별 수매계획’, 지방특산물과 해당 지방 자체의 소요량을 반영해 주는 ‘수매품 도(道)간 교류계획’ 등이 작성되고 있다.

수매방법은 수매품종, 수매장소, 수매시기, 수매대상 등에 따라 다르며 개별적인 수매품들의 특성과 용도, 수매원들의 활동형식, 수매대금의 지불방법 등에 따라 여러 가지로 구별된다. 대표적인 것을 보면 계약수매(예약수매), 현지수매, 순회수매, 집중수매, 위탁수매, 교환수매 등이 있다.

## 5. 북한의 상품가격체계

상업유통과 관련하여 가격체계에 대해서도 간단하게 살펴보면, 북한에서의 가격은 자본주의에서처럼 시장에서의 수요·공급 법칙에 의해 결정되는 것이 아니라 국가계획에 의해 결정된다. 그리고 또 하나 특징적인 것은 국가가 생산자에게 지불하는 생산자 가격과 소비자가 소매상품에 대해 지불하는 소매가격이 다른 이중가격제를 실시하고 있다는 점이다.

북한이 책정하고 있는 가격형태에는 크게 도매가격, 산업도매가격, 상업기관 소매가격, 수매가격, 운임 및 요금 등이 있다.

첫째, 도매가격은 상품 또는 상품적 형태를 지닌 생산수단이 국가기업소간에 유통될 때 적용되는 가격이다. 국가기업소간의 유통이란 기업소와 자재공급기관, 기업소와 기업소간의 유통을 말한다. 일반적으로 도매가격은 생산원가(생산에 지출된 비용. 감가상각비, 임금 및 행정관리비)에 기업소의 순소득(이윤)을 합쳐 산출된다. 도매가격의 결정은 정무원 가격제정위원회(가격제정총국), 도행정위원회의 등에서 계획적으로 결정된다.

둘째, 산업도매가격은 도매가격에 간접세 성격을 가지고 있는 도매수입금을 합친 것으로, 원목과 전력이 적용된다. 국영 농목장에서 생산되는 농업생산물에 대해서도 산업도매가격이 적용된다.

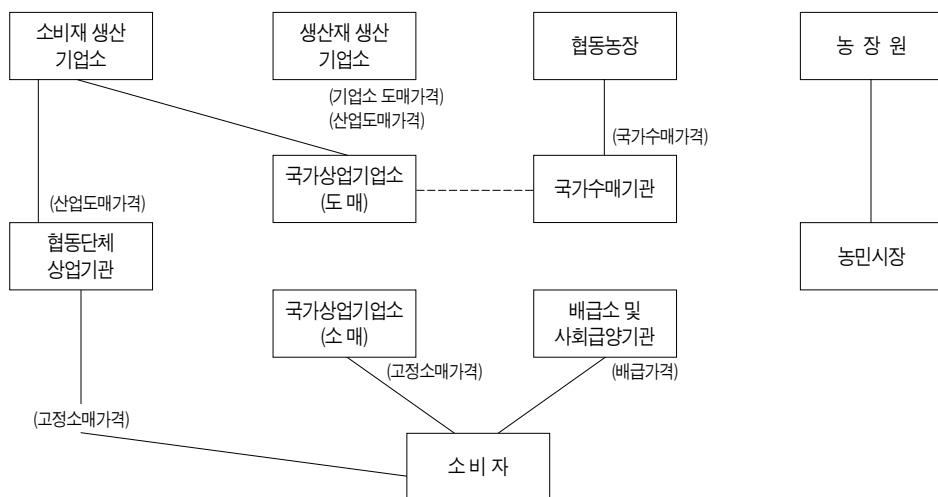
셋째, 상업기관 소매가격은 도매가격에 매매수입금, 상점의 유통비(수송비, 인건비, 포장비) 및 이윤을 부가한 것으로, 개인소비자가 상점에서 소비재를 구입할 때 적용되는 가격이다. 일반적으로 주민생활에 필수적 제품과 학용품 등의 가격은 싸게 하고, 기호품 등 공급이 부족하든지 보급의 필요성이 없다고 생각되는 제품의 가격은 높게 책정한다.

넷째, 수매가격은 농축산물을 수매할 때 책정하는 가격으로, 계획수매가격과 자유수매가격으로 나뉘어진다. 계획수매가격은 국가에 의해 계획적으로 제정되는 가격이며, 자유수매가격은 계획수매가격과 소매가격의 영향을 받으면서 수급관계를 고려하여 결정된다. 실제 수매가격은 낮게 책정되는 경향이 있어 농민들이 수매를 기피하는 경향이 있다고 한다.

다섯째, 운임 및 요금이다. 운임은 수송서비스에 대해 지불되는 대가로, 모든 운임은 생산물가격과 같이 국가에 의해 통일적으로 결정된다. 운임은 일반적으로 원가와 이윤으로 구성되는데, 개인적 수요를 위한 운임은 소매가격과 동일하게 원가, 이윤 및 거래수입금으로 구성되어 있다.

요금은 각종 봉사활동에 대해 기관·기업소 및 주민들이 지불하는 가격이다. 이는 전력, 우편, 통신시설, 인프라, 인쇄시설 이용, 수리의뢰 등에 부과되며, 생산적 요금과 비생산적 요금으로 구분되어 있다. 생산적 요금은 원가와 이윤으로, 비생산적 요금은 원가와 이윤, 거래수입금으로 이루어진다.

〈그림 VII-2〉 유통가격체계



자료: 북한연구소(1994), 『북한총람』, p. 372.

## 6. 북한의 상업·유통 규모

### 가. 국영·협동부문 유통규모

북한에서의 상품유통과정은 도매상품 유통영역과 소매상품 유통영역으로 분리되고 있으며, 도매상품의 유통과 소매상품의 유통은 각각 전문화된 상업기구를 통해 이루어진다.

따라서 북한의 국영 및 협동부문 상업·유통 규모를 파악하려면 도·소매 업종의 유통 규모를 모두 알아야 한다. 그러나 북한이 1960년대 이후부터 정확한 상품유통 규모에 관한 자료를 공개하지 않고 있어 정확한 규모를 추정하기는 어렵다. 하지만 그동안 간헐적이고 산발적으로 발표된 통계를 기초로 대략적인 추정을 해볼 수 있다.

해방 이후 북한의 상업부문은 상당기간 자본주의적 상업형태로 남아 있었다. 1949년 당시 소매상품의 유통총액은 3억 6,800만 원이었으며, 그 중 국영부문 유통규모는 8,900만 원으로 전체의 24%에 불과하였다. 협동단체상업의 유통액도 국영상업과 비슷한 9,200만 원으로 유통총액의 25%를 차지하고 있을 뿐이었다. 이에 비해 개인시장의 유통액은 1억 8,700만 원으로 전체의 51%에 달해 가장 큰 비중을 차지하고 있었다.

6.25를 겪은 이후 북한은 상업부문에서의 '사회주의 개조' 정책을 발표하고 국영 및 협동 단체상업망을 늘려가면서 사적유통시장의 영역을 줄여나갔다. 그러나 사회주의 개조 초기에도 자본주의적 상업형태는 여전히 큰 비중을 차지하고 있었는데, 예컨대 1956년의 당시 소매상품 유통총액 7억 7,100만 원 중 국영이 3억 4,100만 원(44.2%), 협동단체가 2억 7,300만 원(35.4%), 1억 5,700만 원(20.4%)을 차지하고 있었던 것을 보아도 잘 알 수 있다.

〈표 VII-3〉 소유형태별 소매상품 유통액

(단위: 백만 원, 경상가격)

구 분	1949	1953	1956	1959	1960
소매상품 유통총액	368	811	771	1,712	1,806
국영 및 협동단체	181	399	614	1,706	1,792
(국 영)	(89)	(191)	(341)	(1,312)	(1,424)
(협동단체)	(92)	(208)	(273)	(394)	(368)
농민시장	-	-	-	6	14
개인시장	187	412	157	-	-

자료: 조선중앙통신사편, 『조선중앙년감』, 해당연도판.



그러나 1958년 8월 「내각결정 140호」가 공포되고 개인소유형태로 남아 있었던 기업소·여관 등의 사적 영업이 국영 또는 협동단체로 흡수되었으며, 이에 따라 모든 상업유통 부문은 완전히 사회주의 경리로 전환되었다.

1959년의 당시 소유형태별 소매상품 유통액을 보면, 총액 17억 1,200만 원 가운데 국영이 13억 1,200만 원(76.6%), 협동단체가 3억 9,400만 원(23%), 농민시장이 600만 원(0.4%)으로 국영 및 협동단체 상업·유통액이 99.6%로 급격히 증가하였다. 또한 1960년에는 소매상품 유통총액이 1949년에 비해 5배가 증가하였는데, 그 중 국영상업은 16배 증가되고, 협동 단체 상업 유통액은 4배로 증가되었다.<sup>25)</sup>

추정에 의하면 1970년의 소매상품 유통총액은 57억 7,900만 원에 달하였으며, 그 중 국영이 45억 5,700만 원으로 전체의 78.9%, 협동단체는 20.4%인 11억 7,700만 원, 농민시장은 불과 0.8%인 4,600만 원 정도에 불과하였다.

1976년 당시 계획된 소매상품 유통액은 115억 5,900만 원인바, 이 중 국영이 91억 1,500만 원(78.9%), 협동단체가 23억 5,400만 원(20.4%), 그리고 나머지 9,000만 원이 농민시장 유통액으로 나타나고 있다. 이는 북한의 소유형태별 상업망의 구성이 1970년대 이후부터는 큰 변화를 보이지 않았음을 나타내 주는 것이다.

또한 1977년도의 종합적인 실물계획 수행률이 75% 수준으로 평가되고 있어<sup>26)</sup> 북한의 실물계획 수행실적이 상품유통을 통해 그대로 투영된다고 가정하면 실제로 1977년도 소매상품 유통총액은 86억 6,900만 원이 되며, 이 중 국영은 68억 3,600만 원, 협동단체가 17억 6,550만 원, 그리고 6,750만 원이 농민시장에서의 유통액으로 추정할 수 있다.

그러나 이것은 소유형태별 상업·유통구조가 불변이고 계획수행률과 소매상품 유통부문이 비례관계에 있다는 가정하에서 산출된 것이므로 소매상품 유통액을 정확히 나타내 주는 경제지표로 인정되기에는 무리가 있다.

〈표 VII-4〉 제3차 7개년 경제계획기간 중의 경제성장률

(단위: %)

연 도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
성장률	3.3	3.0	2.4	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3

25) 이상은 북한 발표의 소매상품 유통액임. 국토통일위원회(1985), 『북한경제통계집』, p. 647 참조.

26) 통일원, 북한의 6개년 경제계획 평가 자료.

북한은 제2차 7개년계획 기간인 1978~84년 사이에 소매상품 유통규모를 1977년에 비해 1.9배 증가시킬 것을 목표로 하였다.<sup>27)</sup> 만약 이 계획이 목표대로 수행되었다고 가정하면 1984년도 소매상품 유통규모는 240억 6,600만 원, 이 중 국영은 189억 7,800만 원, 협동단체는 49억 100만 원, 농민시장은 1억 8,700만 원으로 증가했을 것이다. 그러나 7개년계획의 목표수행률이 74%에 불과하고<sup>28)</sup> 1977년도의 실제 상품유통총액(추정)을 감안한다면, 1984년도 실제상의 소매상품 유통총액은 121억 8,861만 원, 이 중 국영은 96억 1,681만 원, 협동단체가 24억 8,648만 원, 농민시장의 유통규모는 8,532만 원으로 추정할 수 있다.

북한은 제2차 7개년계획의 성과가 부진함에 따라 다시 2년간의 조정기를 거쳐 제3차 7개년계획(1987~93)을 수립, 추진하였다. 제3차 7개년계획에서는 소매상품 유통액을 동 계획 마지막 연도인 1993년까지 기초연도(1987년)에 비해 2.1배 증대시킬 것을 목표로 하였으며, 특히 농촌지역에 대한 상품공급에 치중하겠다는 청사진을 제시하였다.<sup>29)</sup> 따라서 북한경제가 중앙당국의 계획대로 실현되었다면 소매상품 유통총액은 255억 9,608만 원 이상에 달할 것이며, 이 중 국영상업의 유통액은 201억 9,531만 원 이상, 협동단체가 52억 2,160만 원 이상, 농민시장이 1억 7,911만 원 이상으로 구성될 것이다.

그러나 <표 VII-4>에서 보는 바와 같이 제3차 7개년계획을 추진한 이래 북한은 만성적인 저성장을 면치 못하였으며, 오히려 1990년도 이후부터는 연속적인 ‘마이너스’ 성장으로 치닫는 어려운 국면을 맞이하게 됨으로써 제3차 7개년계획은 목표에 크게 미달하고 말았다. 특히 1990년대에 들어서면서 북한은 김정일의 권력승계와 관련 ‘경공업혁명’이라는 구호와 더불어 소비재 생산에 적극성을 띠어 왔으나, 대내 상업·유통부문에 대한 비중은 중공업 편중적인, 즉 경제구조의 불균형에 부딪쳐 여전히 낮게 나타나는 등 오히려 후퇴하고 말았다.

제3차 7개년계획의 계획수행률은 목표의 51.8%에 불과한 것으로 추정되었다.<sup>30)</sup> 이와 같이 계획수행률이 낮은 것은 북한이 제3차 7개년계획을 “여러 사회주의 나라와 세계 사회주의 시장붕괴로 이 나라들과 맺었던 장·단기 무역협정이 형클어지고 그 이행이 거의 중단되게 되었기 때문에 원래 예견한대로 수행할 수 없었다”고 동 계획의 실패를 북한 스스

27) 북한은 동 계획을 1977년 12월 15일 열린 최고인민회의 제6기 1차회의에서 채택하였음.

28) 통일원 평가치.

29) 최고인민회의 제8기 6차회의를 통해 채택.

30) 통일원편(1994), 『북한의 3차 7개년계획 종합평가』, pp. 23-24.

로 인정한 데서도 나타난다.<sup>31)</sup>

따라서 앞서와 같이 제3차 7개년계획의 계획수행률인 51.8%를 적용하여 북한의 소매 상품 유통총액을 추정하면, 1993년 현재 132억 5,877만 원에 불과한 것으로 나타난다. 그리고 이를 소유형태별로 나누어 보면, 국영은 104억 6,117만 원, 협동단체가 27억 478만 원, 나머지 9,282만 원이 농민시장 유통액이다(표 VII-5 참조).

북한의 상업·유통액은 1970년대부터 증가세가 급격히 둔화되는 추세를 나타내고 있다. 즉 1960년대에 12% 수준을 유지하던 소매상품 유통액의 연평균 증가율은 1970년대에 들어서면서 6% 수준으로 급락하였으며, 제2차 7개년계획시기인 1977~84년에는 5.0% 수준으로 다시 하락하였고 제3차 7개년계획기간에는 연평균 0.9%로 최하위를 기록하였다.

〈표 VII-5〉 소유형태별 소매상품 유통액과 연평균 증가율

(단위: 백만 원, %, 경상가격)

구 분	유통총액	국 영	협동단체	농민시장
1949	368	89	92	-
	(-)	(-)	(-)	(-)
1956	771	341	273	-
	(11.1)	(21.1)	(16.8)	(-)
1960	1,806	1,424	368	14
	(23.7)	(43.0)	(7.8)	(-)
1961	2,023	1,609	390	16
	(5.8)	(6.3)	(2.9)	(6.9)
1970	5,779	4,557	1,177	45
	(12.4)	(12.3)	(13.1)	(12.1)
1977	8,669	6,836	1,766	68
	(6.0)	(6.0)	(6.0)	(6.1)
1984	12,189	9,617	2,486	85
	(5.0)	(5.0)	(5.0)	(3.2)
1993	13,259	10,461	2,705	93
	(0.9)	(0.9)	(0.9)	(1.0)

북한은 현재 왜곡된 경제구조 조정의 일환으로 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 제창하고 경공업부문의 육성에 예전에 비해서는 비교적 높은 관심을 보이고 있다. 하지만 여전히 중공업부문의 감당하기 어려운 기본적인 투자수요의 증가 때문에 ‘증

31) 「제3차 7개년계획(1987~93) 수행 정형에 대한 당중앙위 전원회의 보도」, 1993. 12. 9.

산과 절약투쟁', '경공업혁명방침 관철', '8·3인민소비품 증산운동' 등의 구호나 경제선동에 그치고 있는 실정이다.

최근 북한의 유통현금규모는 729.6억 원으로 추정되며 이러한 현금유통규모는 1990년의 97.2억 원에 비해 7.5배 늘어난 수준이다.<sup>32)</sup> 또한 가구당 현금보유금액은 14,069원으로, 이는 북한의 근로자 가구당 월급(160~200원)의 약 78배에 달하는 금액이다. 지역별 가구당 평균 현금보유금액은 평북이 23,095원으로 가장 크고, 평양이 20,860원으로 그 다음을 차지하고 있다. 평남, 함남, 함북, 자강, 양강도의 가구당 평균 현금보유금액은 11,428~14,799원으로 중간 수준이다. 한편 황남, 황북, 강원은 각각 6,482원으로 다른 지역에 비해 가구당 현금보유금액이 가장 낮게 추정되었다.

북한의 가정에서 거액의 현금을 보유하게 된 계기는 과거 국정가격 물가에 비해 현재 시장물가가 구매력 기준으로 11배 정도 높아진 데 따른 것으로 보인다. 이는 배급이 정상적으로 이루어졌던 1990년 당시 북한 주민들은 가구당 연간 1,920~2,400원을 지출하여 1년간의 생활을 영위했으나, 최근에는 이 금액의 약 11배에 달하는 23,590원을 지출해야만 생활이 가능하기 때문이다.

〈표 VII-6〉 북한의 지역별 유통현금 규모

지역	가구수	최근 유통현금규모		1990년 유통현금규모	
		유통현금량 (100만 북한원)	가구평균 (북한원)	유통현금량 (100만 북한원)	가구평균 (북한원)
평양	829,336	17,300	20,860	2,307	2,781
평남	709,749	9,359	13,187	1,248	1,758
평북	630,002	14,550	23,095	1,940	3,079
황남	510,382	3,308	6,482	441	864
황북	406,709	2,636	6,482	351	864
강원	390,760	2,533	6,482	338	864
함남	717,723	9,785	13,634	1,305	1,818
함북	518,355	7,671	14,799	1,023	1,973
자강	303,042	3,463	11,428	462	1,524
양강	167,472	2,321	13,857	309	1,848
전체	5,183,530	72,926	14,069	9,724	1,876

32) 이원기·이대기(1998)는 동유럽 국가들의 마셜(화폐유통속도의 역수)과 재정부담률 사이의 회귀분석을 통해 추정된 계수를 북한에 적용하는 방식으로 북한의 1989~94년 평균 현금통화량을 25억북한원 내외로 추정하였는데, 이는 여기에서 추정된 1990년 북한의 현금 통화량 97.2억 원의 1/4 정도로 상당히 적게 추정된 금액이다.

## 나. 사경제부문 유통규모

한국은행은 2002년에 1998년부터 탈북한 사람들을 대상으로 북한의 사경제부문에 대한 전면적인 조사를 실시하였다. 이를 토대로 북한의 사경제부문 유통규모를 추정한 자료를 발표하였다. 물론 발표된 자료는 정확도에 있어서나 추정방법에 있어서 약간의 문제가 있다고 할 수 있겠지만 처음으로 북한의 사경제 규모를 추정해냈다는 데 큰 의미가 있다.

북한주민들은 공식적으로 직장에서 월급(생활비)을 받아 국영상점에서 식량 및 생활용품을 국정가격에 구입하여 생활을 영위하도록 되어 있다. 국정가격은 국가가 주민들에게 배급물자를 판매할 때 적용하는 가격이다. 사회주의경제에서 보편적으로 채택되는 국정가격체계는 식량 및 생활필수품의 가격은 매우 낮게, 생필품 이외의 공산품(TV, 냉장고, 시계 등)의 가격은 매우 높게 책정되는 특징을 가지고 있다.<sup>33)</sup> 공식적으로 북한의 일반 근로자들은 북한 화폐로 한달에 평균 80~100원 정도의 월급(생활비)을 받고 있는데<sup>34)</sup>, 북한의 배급체계가 정상적으로 작동했던 1995년 이전에는 북한의 일반 근로자 한 사람이 한달동안 평균 160~200원의 소득(맛벌이 고려)을 가지고 국정가격으로 식량 및 생필품 등의 배급물자를 구입하여 생활을 영위해 나갈 수 있었다고 한다.

탈북주민들에 의하면 1995년 이후 배급이 거의 중단되었다가 최근 들어 일부 재개되었다고 한다. 그러나 설문조사에 응한 대부분의 탈북주민은 쌀, 옥수수가루 등 중요 식량의 국정가격을 기억조차 못하는 경우가 대부분이었다. 이는 배급체계가 느슨해지면서 근래 몇 년 동안 북한주민들이 국영상점에서 배급물자를 구입해 본 경험이 많지 않았기 때문으로 해석된다. 그러나 최근 들어 남한 및 국제사회의 대북식량 지원이 시작되면서 배급이 일부 재개됨으로써 평양에서는 한 달에 보름분, 여타 지역에서는 연간 1.5개월분 정도의 식량이 배급되고 있고 농민시장의 쌀값도 다소 낮아졌다고 한다.

최근 몇 년 동안 배급체계의 이완으로 인해 북한주민들의 경제생활 및 소비지출양태에 커다란 변화가 나타나게 되었다. 1995년 이후 배급이 크게 줄어들자 과거 국가로부터 배급

33) 북한의 가격체계를 남한과 비교해 보면, 북한에서는 국정가격으로 쌀은 1kg에 0.08(북한)원(8전), TV(상표명 '소나무', 흑백 17인치)는 1대에 350(북한)원으로 양자간 가격차는 4,375배에 달하고 있다. 반면, 남한의 경우 2001년 10월 현재 쌀(서울지역 포장미 기준)은 1kg에 2,612(남한)원이고, TV(굴곡형, 컬러 29인치)가 1대에 485,000(남한)원으로 양자간 가격차는 186배에 불과하다.

34) 북한 농민들의 소득은 노동자의 소득과 차이가 있다. 농민들은 공식적으로 국가수매 후 분배된 현금 및 현물(곡물)과 함께 텃밭에서 생산한 농작물을 농민시장에서 판매하여 벌어들인 이익금을 소득으로 얻는다. 북한에서 농민들은 일반 근로자들보다 생활이 더 윤택한 편이라고 한다.

을 받아 소비했던 식량 및 생활용품을 농민시장이나 장마당에서 조달해야 하는 상황이 발생하였다. 한편 가격이 자유롭게 결정되는 농민시장가격은 국정가격보다 수십배~수천배 높기 때문에 한달 소득 160~200원으로는 근로자 가구의 생계 영위가 불가능하다. 예를 들면 2001년 현재 농민시장에서 쌀 1kg의 가격이 약 50원 정도인데, 이는 국정가격(0.08원, 8전)의 625배에 달하는 수준으로 한달 가구 소득은 농민시장에서 쌀 3~4kg(성인 1명의 5~6일분 식량)를 구입할 수 있는 금액에 불과하다. 이처럼 늘어난 가계소비지출을 충당하기 위해 북한 대부분의 가구는 시장에서 크건 작건 장사나 부업에 종사해야만 하는 실정이라고 한다.<sup>35)</sup>

한편 북한주민들의 장사 또는 부업 등 사경제부문에서의 경제활동은 비공식적으로 이루어지기 때문에 당국의 단속 여부에 크게 영향을 받을 수 있지만, 현재까지 일정부분 묵인하고 있는 상황이라고 한다. 그러나 노동력의 유실을 방지하기 위해 북한 당국은 기관, 기업소 근로자들의 무단결근에 대해서는 처벌을 하기 때문에 북한의 각 가구에서 남편은 소속 직장에 출근하고 부인이 장사에 나서는 경우가 많다고 한다.<sup>36)</sup>

한국은행이 발표한 자료에 따르면 최근 북한 사경제부문에서의 연간 가계소비지출 총액은 북한 화폐로 1,223억 원, 가구당 연간 평균 지출금액은 23,590원 정도로 추정된다. 지역별로 가구당 연간 평균 가계소비지출금액을 보면 평안북도가 38,750원, 평양이 35,000원으로 가장 높게, 그 다음이 함경북도 24,941원, 양강도 23,250원, 함경남도 22,875원, 평안남도 22,125원 자강도 19,175원 순으로 나타났으며, 황해남·북도 10,875원, 강원도는 10,675원으로 가장 낮게 나타났다.<sup>37)</sup>

자강도의 경우 중국국경에 인접해 있으면서도 소비지출이 다소 낮은 이유는 지역이 험준하여 북중교역이 다른 접경지역보다 활발하지 않아 소득이 상대적으로 낮기 때문으로 해석할 수 있다. 황해남·북도의 경우는 사경제가 발달하지 않아 가계소비지출금액도 상대적으로 작게 나타나고 있지만, 곡물 등 식량을 시장에서 조달하지 않고 자체적으로 생산

35) 북한의 많은 가구가 장사에 나서게 되면서, 일부 가구에서는 북한 화폐로 연간 수십만 원의 거액을 벌어들이는 경우도 있다. 평양 등 일부 지역에서는 돈을 많이 벌어들인 주민들이 국영상점에서 물자 배급을 받을 수 있는 경우에도 '줄서기'가 귀찮다는 이유로 국영상점을 기피하고, 가격이 비싸도 돈만 지불하면 곧바로 물자를 구입할 수 있는 시장을 이용하는 경우도 생겨나고 있다고 한다.

36) 북한에서 여성 노동력비율은 1991년 현재 49%로 추정된다(선한승(1994), p. 149). 북한여성의 경제활동에 관한 연구는 신미정(1996), 김인구(1997), 1970년대 소련의 가계 및 여성에 대한 연구는 Ofer and Vinokur(1993) 등이 있다.

37) 박석삼(2002, 3), 『북한의 사경제부문 연구』, 한국은행 조사국, p. 21.

하여 소비할 수 있는 여력이 있는 지역<sup>38)</sup>이기 때문에 식량 사정은 다른 지역보다 오히려 양호할 것으로 생각된다. 강원도의 경우 황해도와 달리 경작지(논 6.6%, 밭 8.1%)가 넓지 않아 식량을 자체적으로 조달하기가 용이하지 않은 데다 사경제부문에서의 소비지출까지 적어 북한에서 이 지역 주민의 생활이 가장 취약할 것으로 생각된다.

〈표 VII-7〉 북한의 지역별 사경제부문 연간 가계소비지출 규모

	평양	평남	평북	황남	황북	강원	함남	함북	자강	양강	전국
인구(1만)	356.6	305.2	270.9	219.5	174.9	168.0	308.6	222.9	130.3	72.0	2,228.9
가구수(1만) <sup>1)</sup>	82.9	71.0	63.0	51.0	40.7	39.1	71.8	51.8	30.3	16.7	518.4
연간 평균 소비 지출 분포 (북한원)	분 포 율										
100,000	0.20	0.05	0.10	0.01	0.01	0.01	0.05	0.05	0.01	0.05	0.07
50,000	0.10	0.15	0.40	0.04	0.04	0.05	0.10	0.14	0.10	0.15	0.13
25,000	0.30	0.25	0.30	0.10	0.10	0.15	0.40	0.45	0.40	0.30	0.28
7,500	0.30	0.40	0.15	0.65	0.65	0.29	0.35	0.28	0.39	0.40	0.37
2,500	0.10	0.15	0.05	0.20	0.20	0.50	0.10	0.08	0.10	0.10	0.15
연간 가계 소비지출 총액 (백만 북한원)	29,027	15,703	24,413	5,550	4,423	4,171	16,418	12,928	5,811	3,894	122,280
가구당 연간 평균지출 (북한원)	35,000	22,125	38,750	10,875	10,875	10,675	22,875	24,941	19,175	23,250	23,590

주: 1) 인구수 ÷ 4.3명.

위에서 추정된 북한의 연간 사경제부문 가계소비지출 총액 1,223억원은 북한의 장마당 환율인 1달러당 200원을 적용하면 6.1억 달러에 달하는 금액이다. 한편 한국은행이 추계한 2000년 북한의 GDP는 달러 기준으로 167.9억 달러로 환산되므로 사경제부문이 북한경제 전체에서 차지하는 비중은 3.6% 정도로 추정된다.<sup>39)</sup> 이러한 결과는 최근 북한에서 사경제 부문이 활성화되었다고는 하지만, 계획경제부문이 북한 GDP의 96.4%를 차지함으로써 북

38) 황해남북도는 경작지 면적이 북한 전체에서 가장 높은 비중을 차지하는 지역이다. 즉 논은 34.3%(황남 25.8%, 황북 8.5%), 밭은 24.1%(황남 11.8%, 황북 12.3%), 과수면적은 33.1%(황남 22.3%, 황북 10.8%)를 차지하고 있다.

39) 한국은행은 남북한의 경제력을 비교하기 위해 남한의 가격을 적용하여 북한 GDP를 남한원화로 추정하고 있다. 따라서 달러로 환산한 2000년 북한 GDP 규모 167.9억 달러는 남한원으로 추정된 북한 GDP(18조 9,779억 원)를 남한 환율(1달러=1,130.61원)로 나누어 산출된 수치이다. 한편 여기에서 언급하고 있는 달러로 환산한 북한의 사경제 규모 6.1억 달러는 북한원으로 산출한 북한의 사경제부문의 가계소비지출총액(1,223억 북한원)을 북한의 시장환율(1달러=200원)로 나누어 산출된 수치이다. 이처럼 상이한 내용을 가지고 있는 두 개의 수치를 비교하여 사경제규모가 3.6%라고 추정하는 것은 문제의 소지가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 방식으로 사경제규모를 추정해 보는 것은 북한화폐로 환산한 실제 북한 GDP를 알기 어려운 상황에서 한국은행 추정치를 기준으로 받아들이기 수밖에 없는 현실적인 이유가 있기 때문이다.

한정제는 여전히 계획경제부문을 중심으로 가동되고 있음을 시사한다.<sup>40)</sup>

북한 사경제부문의 규모를 체제전환(1990~91년) 이전 동유럽 사회주의 국가들의 경우와 비교해 보면, 1980년 헝가리의 3.5%,<sup>41)</sup> 1988년 동독의 3.6%,<sup>42)</sup> 1988년 불가리아의 4.1%<sup>43)</sup>와 유사한 규모이지만, 1989년 체코의 11%, 헝가리의 14.9%, 폴란드의 28.6%와 1991년 슬로바키아의 27% 등에 비하면 크게 낮은 수준이다.<sup>44)</sup> 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등 비셰그라드(Visegrad) 국가들의 체제전환 이전의 사경제부문 비중이 최근 북한보다 크게 높은 이유는 본격적인 체제전환을 추진(1990~91년)하기 이전부터 이들 국가에서는 이미 기업부문의 사유화가 진행됨으로써 사경제부문의 경제활동이 기업 단위에서 이루어졌기 때문이다. 그러나 북한은 기업부문 사유화가 전혀 이루어지지 않은 상황에서 사경제부문의 경제활동이 시장 장사 등 북한주민들의 부업 수준에서 이루어지고 있기 때문에, 사경제규모도 그 나라들에 비해 작은 것으로 해석할 수 있다.

40) 남성욱·문성민(2000)은 1998년 기준 북한의 '시장경제규모'를 27.1%로 추정하였는데, 이는 여기에서 추정된 3.6%에 비해 매우 높은 수준이다. 그들의 추정결과가 높게 나타난 이유는 한국은행이 발표한 북한 GDP의 각 산업부문의 생산총액에 '계획경제'와 '시장경제'의 비율을 직접 부여하여 추정했기 때문으로 생각된다.

41) Kornai(1986).

42) Kornai(1992), p. 72.

43) Kornai(1992), p. 72.

44) Borish and Noel(1996) 참조. 헝가리의 사경제부문에 대하여 Borish and Noel은 20%라고 언급하고 있으나, EBRD(유럽부흥개발은행)의 Transition report 1995(p.28)에는 자료의 출처와 함께 14.9%(협동농장 및 협동조합까지 포함할 때 28.6%)라고 명시되어 있어 이 자료를 사용한다. 또한 Borish and Noel의 1991년 슬로바키아의 사경제부문 규모 27%도 EBRD자료와 비교하면 다소 높은 것으로 보인다. 체제전환 시점인 1990년을 전후로 한 주요 동유럽국가들의 사경제부문 규모 변화 추이는 다음 표와 같다.

	GDP에 대한 사경제부문 비중(%)						전체 고용에 대한 사경제부문 비중(%)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
불가리아	-	-	16.6	25.3	35.9	40.2	5.5	5.9	10.1	17.7	28.3	34.7		
크로아티아	-	18.8	25.2	34.9	41.2	44.9	-	-	21.8	26.9	37.5	46.6		
체코	11.2	12.3	17.3	27.7	45.1	56.3	1.3	6.9	18.8	31.1	47.1	-		
헝가리	14.9	-	33.0	44.0	52.4	-	-	-	-	-	-	-		
폴란드	28.6	31.4	45.3	48.2	53.5	56.0	45.7	45.8	51.1	57.0	57.6	59.8		
루마니아	12.8	16.4	23.6	26.4	32.0	35.0	5.9	9.2	33.6	41.0	43.8	51.4		
슬로바키아	-	-	-	22.0	24.6	43.8	1.0	5.0	12.8	18.4	22.2	31.9		
슬로베니아	8.1	11.4	15.7	19.5	-	-	13.0	14.7	17.5	19.9	-	-		

자료: EBRD(1995), p. 28.

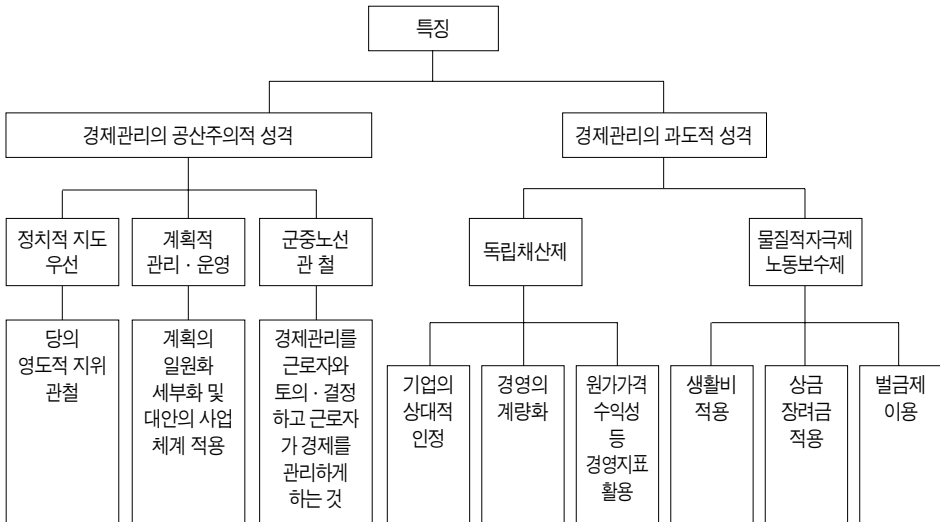


# VIII. 기업관리체계의 운영실태

## 1. 북한 기업관리체계의 특징

북한의 경제관리는 사회주의적 경제이념과 소유 및 관리제도에 의하여 자본주의 경제 관리와 다른 특징을 가지고 있다.<sup>1)</sup>

〈그림 VIII-1〉 북한의 사회주의 경제관리의 특징



1) "사회주의 경제관리는 사회주의 사회의 공산주의 성격을 반영하기 때문에 개인주의에 기초한 자본주의적 기업관리와 구별되는 고유한 특징을 가진다.", 『주체의 경제관리론』, 1992, p. 18.

북한의 경제관리에서는 공산주의적 요소와 자본주의적 요소가 혼재되어 있다. 전자는 공산주의를 지향하는 체제의 성격에 의해서 나타나는 요소이며 후자는 자본주의적 요소를 활용할 수밖에 없는 북한사회의 과도적 특성으로부터 나타나는 요소라고 볼 수가 있다.

즉 북한에서는 사회주의 경제관리의 특징을 두 가지 측면에서 분석하고 있다.

첫째, 경제관리의 공산주의적 성격이다.

경제관리에서 공산주의적 성격의 내용은 주로 세 가지로 구분되고 있다. 하나는 정치적 지도를 최우선하여 경제를 관리한다는 것이며, 다른 하나는 경제를 국가의 통일적 지도하에 계획적으로 관리·운영한다는 것이며, 또 다른 하나는 군중노선에 입각하여 경제관리를 실현한다는 것이다.

우선 정치적 지도를 최우선하여 경제를 관리·운영하는 특징을 가진다는 것이다. 이것은 한마디로 말하여 경제관리에서 노동당의 영도를 실현하는 것을 기본방식으로 한다는 것을 의미한다.<sup>2)</sup>

북한은 사회주의 경제관리에서 당의 영도는 ‘생명선’이며 사회주의 경제체제의 우월성을 높일 수 있는 근본원천이라고 말하고 있다. 그 이유는 1) 당이 근로대중을 높은 창조적 능력을 지닌 사회·정치적 생명체로 결속시키는 역할을 한다는 것, 2) 당의 정치적 지도는 경제기관과 기업소에서 근로대중의 요구와 이익에 맞게 경제를 관리·운영하도록 정책적인 감독, 조절 통제를 실현하게 된다는 것,<sup>3)</sup> 3) 당의 정치적 지도는 경제관리에서 혁명적 원칙을 견지하고 구현하기 위한 필수적 요구이기 때문이라는 것이다.<sup>4)</sup>

다음으로, 북한의 경제관리는 경제를 국가의 통일적 지도하에 계획적으로 관리·운영하는 특징을 가진다는 것이다.<sup>5)</sup> 그 이유는 1) 경제를 계획적으로 빨리 발전시키는 것은 사회주의경제의 본성적 요구인데, 이 요구는 경제를 국가의 통일적 지도하에 계획적으로 관

2) “사회주의 경제관리에서는 정치적 지도를 기본으로 틀어쥐고 나갑니다.” 『주체의 경제관리론』, 1992, p. 18.

3) 북한에서 경제기관과 기업소가 경제활동을 벌려나가는 데서 지도적 지침은 노동당의 노선과 정책임. 당이 노선과 정책은 경제건설의 매 시기, 매 단계에서 대중의 자주성을 옹호하고 실현하기 위한 투쟁목표와 방향, 전략과 전술, 구체적 과업과 방도를 밝혀주는 것으로 되어 있음. 또한 당의 노선과 정책은 당의 정치적 지도에 의하여서만 성과적으로 관철되게 되는 것으로 보고 있음. 노동당은 정치적 지도를 통하여 경제기관과 기업소에 매 단계에서 경제정책을 관철하기 위한 활동방향과 투쟁임무, 그 수행방도를 규정하여 제시하며 그 집행정형을 장악·지도하면서 조직정치사업을 하면서 통일적으로 지도함.

4) 경제관리에서 혁명적 원칙을 견지하고 구현한다는 것은 자주성에 대한 노동계급과 근로대중의 근본요구와 이익을 끝까지 고수하고 구현해 나간다는 것을 의미함. 사회주의는 개인이기주의를 배척하고 집단주의에 기초하여 전체 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는 것을 본성적 요구로 함. 사회주의 경제관리는 바로 정치적 지도를 통하여 당의 영도를 확고히 실현하는 경제관리이며 그것으로 하여 자본주의적 경제관리와 구별되는 고유한 특징을 가지며 거대한 우월성과 생활력을 발휘하게 된다는 것임.

5) “사회주의 경제관리에서는 경제를 국가의 통일적지도밑에 계획적으로 관리운영한다.” 『주체의 경제관리론』, 1992, p. 21.

리·운영함으로써만 실현되게 된다는 것, 2) 근로대중이 생산수단의 주인으로 된 사회주의사회에서는 경제 모든 부문과 단위들이 같은 목적과 이해관계에 기초하여 유기적으로 연결되어 있기 때문에 사회주의에서는 경제의 모든 부문과 단위들, 재생산고리들의 연계를 계획적으로 맞물려야 할 객관적 요구가 제기되기 때문이라는 것이다.<sup>6)</sup>

북한은 사회주의 경제관리의 우월성이 당의 지도하에 국가가 경제를 통일적으로 지도·관리하는 계획적 관리운영에 있다고 주장하고 있다.

다음으로 사회주의 경제관리는 경제관리에서 군중노선에 입각하여 이루어지는 특성을 가진다는 것이다.<sup>7)</sup> 그 이유는 1) 근로대중이 생산수단의 주인이 된 사회주의사회에서는 경제관리에서도 그 본성에 맞게 군중노선을 철저히 관철할 것을 요구하기 때문이라는 것이며,<sup>8)</sup> 2) 사회주의 경제관리에서 군중노선은 국가의 통일적인 지도와 결합될 때 철저히 관철되기 때문이라는 것이다.<sup>9)</sup>

둘째, 경제관리의 과도적 성격이다.

북한의 사회주의 경제관리가 사회주의사회의 과도적 성격을 반영하여 가지게 되는 특징은 사회주의사회의 과도적 성격과 관련한 경제법칙과 범주를 경제관리의 수단으로 이용하는 데서 표현된다.<sup>10)</sup>

북한 사회주의사회는 완전한 공산주의사회가 아닌 과도적 사회인 것으로 하여 그 성격에 맞게 기업소가 상대적 독자성을 가지게 되며 독립채산제를 실시하게 된다. 노동의 결과

6) 국가는 인민경제 모든 부문과 단위들의 경제활동을 통일적으로 장악하고 그들 사이의 합리적인 생산적 연계와 균형을 보장하는 인민경제발전계획을 세우고 계획집행을 옹계 조직·지휘함으로써 인민경제를 계획적으로, 균형적으로 빨리 발전시킨다. 국가의 통일적 지도하에 경제를 계획적으로 관리·운영하는 것은 나라의 노력자원과 자연부원을 합리적으로 이용하고 생산과 분배, 축적과 소비를 계획적으로 실현하여 사회주의적 확대재생산을 큰 규모로 진행할 수 있게 함. 또한 그것은 나라의 과학기술을 계획적으로 빨리 발전시키고 과학기술과 생산의 연계를 합리적으로 실현하여 노동생산능률을 높이고 적은 자금으로 더 많이 생산하고 건설할 수 있게 함.

7) "사회주의 경제관리에서는 군중노선을 철저히 관철한다." 『주체의 경제관리론』, 1992, p. 23.

8) 경제관리는 본성에 있어서 인민대중 자신이 주인이 되어 자기의 경제적 이해관계와 요구를 실현하기 위하여 진행하는 경제관리임. 따라서 사회주의 경제관리에서는 그 본성에 맞게 생산자대중의 의사를 존중하고 그들의 이익을 옹호하며 경제관리에서 나서는 모든 문제를 생산자대중의 혁명적 열의와 창조적 적극성에 의거하여 풀어나가야 함. 국가경제기관과 기업소의 지도일꾼들이 군중노선의 요구대로 언제나 인민대중의 이익을 철저히 옹호하고 그들에게 충실히 복무하며 인민대중의 힘을 믿고 인민대중 속에 들어가 그들과 생사고락을 같이 하면서 대중의 힘과 지혜를 동원하면 경제관리에서 나서는 그 어떤 문제도 성과적으로 풀어나갈 수 있음.

9) 대중의 힘을 믿고 대중의 열의를 동원하여 모든 문제를 풀어나간다는 소위 군중노선의 요구는 근로자들의 자주적이며 창조적인 경제활동에 대한 목표와 방향, 구체적인 과업과 방도를 명확히 제시하고 경제기술적 지도를 조직하는 국가의 통일적인 지도하에 서만 성과적으로 실현되며 커다란 물질적 힘으로 전환되게 된다는 것임.

10) "사회주의사회의 과도적성격으로부터 사회주의 경제관리에서는 기업소가 상대적 독자성을 가지고 경영활동을 하며 노동에 대한

분배에 있어서도 ‘일한 것만큼, 요구하는 것만큼’을 기준으로 해서 분배하지 못하고 근로자들의 물질적 관심을 자극하기 위하여 노동에 의한 분배를 실시하게 되며 상품화폐관계와 가치법칙을 경제관리수단으로 이용하게 된다.

북한의 경제관리이론에서는 사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 경제법칙과 범주를 활용하되 사회주의사회의 집단주의적 본성에 맞게 이용할 것을 명시하고 있다. 여기에서 경제관리와 관련하여 대표적으로 언급되는 것이 독립채산제와 노동보수제이다.

북한의 경제관리에서 독립채산제는 국가의 중앙집권적인 지도하에 경영을 진행하는 것을 전제로 하면서, 기업소의 활동결과에 대한 물질적 관심성을 자극하기 위하여 경영에서 가치법칙을 형태적으로 이용하면서 상대적으로 독자성을 가진 국영기업소의 관리운영형태이다.

독립채산제는 근로자들의 생산열의를 높이고 공장, 기업소들에서 원료와 자재, 자금, 노력을 엄격한 계산에 기초하여 계획적으로, 합리적으로 이용하게 함으로써 국가계획을 넘쳐 수행하도록 되어 있다. 또한 원가, 가격, 수익성 같은 경영지표를 기업소 사업전반을 개선했고 기술관리를 과학적으로, 합리적으로 하는 수단으로 이용하도록 되어 있다.

노동보수제는 사회와 집단의 이익 속에서 개인의 이익을 찾는 집단주의 정신과 집단적인 노동생활 기풍을 배양하는 것을 목표로 하고 있다. 북한의 사회주의사회에서는 “일하지 않는 자는 먹지 말라”는 원칙하에 노동의 양과 질에 의한 분배를 실시할 것을 규정하고 있다. 이는 ‘노동의 양과 질에 의한 분배’가 일하지 않고 남의 덕에 살아가려는 경향을 없애고 집단적인 노동생활에 적극 참가하는 과정에서 노동에 대한 자각적인 태도와 집단주의 정신을 키워나가도록 하기 위한 것이다. 따라서 북한에서는 생활비와 함께 상금, 장려금과 같은 개인적인 물질적 자극형태를 많이 활용하려고 한다.

북한은 사회주의 경제관리에서 과도적 성격과 관련한 경제법칙과 범주의 이용을 강조하면서도 그것을 지나치게 내세우는 것도 경계하고 있다. 그것은 과도적 성격을 반영한 경제법칙과 범주를 절대화하게 되면 자본주의적 요소가 자라나 사회주의경제가 자본주의경제로 변질되게 된다고 보는 견해로부터 지적되는 사안이다. 즉 물질적 관심만 높이면 근로자들 속에서 사회와 집단의 이익이 소홀히 되고 개인의 이익만 추구되는 개인주의, 이기주의를 조장하게 되며 이는 곧 자본주의 시장경제를 되살리게 되는 결과로 나타나게 된다는 것이다.

## 2. 북한 기업관리체계의 변화과정

### 가. 지배인유일관리제(1945~61년)

해방 직후 북한의 경제정책은 ① 공업부문에서 생산수단의 사회주의적 개조와, ② 중공업 우선정책으로 요약할 수 있다.

북한은 1946년 8월 10일 「산업·교통운수·채신·은행 등의 국유화에 대한 법령」을 공포하는 것을 시작으로 산업부문의 생산수단에 대한 사회주의적 개조를 시작하였다. 이 법령에 의해 전체산업의 90% 이상인 1,034개의 중요산업시설들이 국유화되었으며, 1946년도 공업총생산액에서 국영부문이 차지하는 비중은 72.4%로 급격히 증가하였다. 그 후 북한에서 생산수단은 1953년부터 단행된 농업협동화, 도시의 상공인을 대상으로 한 생산협동조합화에 의해 1958년에는 단일한 사회적 소유구조가 형성되게 된다. 북한의 이러한 사회주의적 개조에 의한 단일소유구조는 중앙집권적인 경제관리체계가 작동되게 하는 전제로 작용하게 된다.

한편 초기 북한의 경제발전전략은 공업, 특히 중공업을 우선적으로 발전시키는 것이었다. 북한의 이러한 경제발전전략에 의해 북한은 중공업개발에 집중적으로 자본을 투자하게 되며 이는 상대적으로 경공업과 농업의 낙후를 초래하였다. 이러한 중앙집권적인 방법은 국가적 차원에서 중점적인 부문에 집중적으로 자본을 투자할 수 있는 조건, 소비보다는 축적에 많은 자본을 투자할 수 있는 조건을 만들어 주는 것이다.

초기 북한에서의 중앙집권적인 경제관리체계는 기업소를 부문별로 세분화하여 이들에 대한 경영지도를 내각의 성과 국이 직접 지도하게 취하는 형태를 취하게 하였다.<sup>11)</sup>

11) 1948년 정식정부가 출범하기 이전까지는 다음과 같은 과정을 거쳤다. 해방 직후 공업에 대한 지도권리는 지방에 조직된 각 도 인민위원회의 상공부가 담당하였다. 이후 5도 행정 10국이 구성(1945. 11. 19)될 때, 10국의 하나로 산업국을 구성하였으며, 이 산업국이 공업을 지도·관리하였다. 북조선 임시인민위원회가 창설(1946. 2. 8)된 다음에는 산업국의 생산관리국들을 정비하고 중요공업부문을 생산부문별로 지도·관리하는 체계를 세웠다. 산업국에는 일련의 직능 부서들과 함께 광업처, 전기처, 흑색금속처, 유색금속처, 화학공업처, 건재공업처, 경공업처 등을 두고 각 생산부문에 대한 생산기술적 관리와 지도를 모두 이 생산관리처들에 집중시켰다. 이렇게 하면서 지방적 의의를 가지는 국유화된 중소규모산업만을 산업국의 지방공업부의 지도 밑에 각 도 인민위원회의 상공업부가 맡아 지도 관리하게 하였다. 또한 계획화 체계를 세우기 위하여 북조선임시인민위원회에 국가기획국을 두고 각 도 인민위원회는 기획과를 설치하였으며, 산업국과 그 밑에 있는 생산관리처들에는 각각 계획부를 설치하였다. 그리하여 생산관리처들에 속해 있는 국영공업부문의 생산은 국가기획국과 산업국 밑의 생산관리국, 도·시·군인민위원회 기획부, 기획과들에 의하여 계획화하는 중앙집권화된 계획화체계를 확립하였다. 이 산업국과 기획국은 1948년 정식정부가 출범한 이후에는

1948년 정식정부가 출범할 때에 경제를 담당하는 내각기관은 국가계획위원회, 산업성, 상업성, 재정성, 노동성, 농림성 등의 6개였으며, 이 중 공업과 직접적인 관련을 맺고 있는 것은 국가계획위원회와 산업성뿐이었다.

그러나 1951년 7월에는 산업성을 중공업성, 화학건재공업성, 경공업성으로 분할 전문화 하였으며, 1954년 3월에는 전기성이, 1956년 5월에는 석탄공업성이 각각 신설되었다. 한편 산업성에서 분화된 중공업성은 1955년 1월 금속공업성으로 개칭되고, 1956년 5월 금속공업성과 전기성으로 분화된다. 이러한 과정을 거쳐 1958년에는 산업성으로 출발했던 공업관계성이 금속공업성, 석탄공업성, 기계공업성, 화학공업성(화학건재공업성에서 개칭), 전기성, 경공업성, 동력화학공업성의 7개성으로 분화되었다.

한편 성에는 또 다시 부문별로 국을 두어 기업소들을 직접적으로 관리하게 하였는바, 국은 부문별 독립채산제 기관으로서 생산, 건설, 재정계획에 대하여 성 앞에 책임을 지고 직접 기업소들을 지도·통제하였다.

이처럼 북한은 기업소에 대한 지도를 부문별로 세분화하여 성과 국이 직접 관리하게 하였으며, 산업이 확대되어 나감에 따라 공업 관련 성도 확대되었다.

한편 기업소내의 운영은 초기에는 공장관리위원회가 운영을 담당하였다. 이 공장관리위원회는 해방 직후의 혼란을 피하여 공장이나 광산을 보호·건설하기 위하여 조직된 것으로 노동자, 기술자, 사무원 대표 등으로 구성된 해당 공장·광산의 일시적인 자치관리기관과 같은 것이었다.

그러나 이러한 관리위원회는 1946년 12월 지배인 1인이 전권을 갖고 기업을 운영하는 소련식 ‘지배인유일관리제’로 변경되었다. 지배인 밑에는 부지배인들과 기사장, 제2기사장, 감독관들을 두고 지배인을 보좌하게 하였지만 기업운영의 책임은 지배인 1인이 지고 있었다.<sup>12)</sup>

당시 기업소내에는 노동자들의 조직으로서 ‘생산자협의회’라는 것이 조직되어 있었으나 실제로 지배인에 대한 견제력을 갖고 있기보다는 지배인에 대한 건의와 제안의 수

각각 산업성과 국가계획위원회로 되었다. 그리고 임시인민위원회 당시 국-처-기업이라는 관리체계가 성-국-기업이라는 관리체제로 정비되었다. 허영익(1987), 『공업에 대한 지도와 관리경험』, 평양: 사회과학출판사, pp. 6-26. 참조.

12) 김일성은 이러한 지배인의 역할을 군대의 연대장에 비유하면서 다음과 같이 말하고 있다. “기업소지배인이 산업건설에서 군대의 연대장과 같은 역할을 수행하여야 한다는 것입니다. 여러분은 기업소의 지휘관이며 국가적으로 중대한 책임을 지니고 있습니다. 물론 지배인은 공장내 당 단체 및 사회단체들과의 긴밀한 협조 밑에서 기업소를 관리 운영하여야 하지만 생산의 결과에 대한 책임은 결국 여러분에게 있다는 것을 잊지 말아야 합니다.”

준을 벗어나지 못하고 있었다.

당시 지배인유일관리제가 개별기업의 자율성이 높았다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그것은 지배인에 대한 임명권이 성에 있었으며, 지배인은 기업소 당단체의 지도하에 있었기 때문이다. 더구나 생산자협의회조차도 기업소당단체의 지도하에서 활동을 하는 체계였던 것이다. 북한은 이러한 유일관리제가 오히려 중앙집권적인 지도의 필요성에서 나온 것이라고 밝히고 있다.

북한은 성-국-기업소로 이어지는 조직체계와 ‘지배인유일관리제’를 통하여 ‘상(相)’으로부터 로동자에 이르기까지 계획의 량적 및 질적 실행을 보장하는 전사업행정에 대한 완전한 책임’을 지는 체제로 만들었던 것이다.

그러나 이러한 성-국-기업소(지배인)라는 공식적인 경제관리체계에서도 당의 지도적 역할은 항상 있어 왔다. 사회주의사회에서 당이 모든 정책결정에서 지도적인 위치를 차지한다는 것은 기본상식에 속하는 것이며, 이러한 면에서 북한도 예외는 아니었다.

북한의 당은 이 당시에도 다음과 같은 몇 가지 채널을 통하여 경제관리에 영향을 미치고 있었다.

첫째, 북한의 내각은 형식상 최고인민회의에 대하여 책임지게 되어 있지만 실제로는 조선로동당, 특히 당중앙위원회에 책임을 지게 되어 있었다. 기본적인 경제정책과 경제계획이 당중앙위원회에 의하여 승인되고 발표되었으며, 최고인민회의는 이를 사후적으로 승인하는 경향이 강하였다.

둘째, 당은 자체의 조직체계를 통하여 모든 생산관리기관에 대하여 영향을 미치고 있다. 당은 내각의 각 부서에 초급당위원회를 조직하는 것을 비롯하여, 직할시·도에 당위원회를 두고 시·군(구역) 당위원회와 중요 산업기관의 초급당위원회를 직접 지도하고 있으며, 또 시·군(구역) 당위원회는 지방에 있는 생산체의 초급당위원회 및 당세포를 지휘·감독하고 있었다.

셋째, 북한의 내각기구와 당기구는 인적 구성 면에서 서로 중복되어 각 성의 상(相)들은 거의 당 중앙위원이었다. 또한 기업소내에서도 지배인이나 주요 인물은 대부분 당원이었다. 더 중요한 것은 김일성 자신이 내각수반이자 당수반이었다는 것이다. 이것은 북한경제와 기업이 당과 내각의 이중 지도 속에 있었음을 의미한다.

이러한 면에서 경제관리에 있어서 당의 역할은 중앙에서부터 최말단 조직에 이르기까지 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

그러나 초기 북한의 경제관리체계에서는 당의 ‘지도’가 명확히 규정되는 것이 아니었으며, 공식적인 채널은 국가기구를 통하는 것이었다. 당의 역할이 지도적인 것이기는 하지만 실제적으로는 계획작성의 기본방침을 제시하는 것과 정치·사상적 지도를 담당하는 것이며, 경제관리의 실제적인 책임은 성·국·기업소(지배인)이라는 국가기구를 통하여 이루어지는 것이었다.

이러한 경제관리체계가 갖는 장점은 국가적 차원에서 중요한 부문에 집중적으로 물질·인적 자원을 투자하여 사회개조를 급격히 이룰 수 있다는 것이다. 즉 북한이 사회주의적 개조와 중공업우선정책을 수행하기 위해서는 중앙집권적이고 수직적인 경제관리체계가 필요하였다고 볼 수 있다. 이러한 경제관리체계는 소련과 중국 모두 본격적인 사회주의적 개조와 중공업우선정책을 취할 때 구축했던 경험을 모방한 것이다.

그 후 북한은 1958년 이후 경공업, 지방공업의 강화와 천리마운동이라는 대중동원운동을 본격적으로 전개하기 시작하면서 국가경제관리체계와 기업관리의 개선을 모색하기 시작하였다.

북한은 초기 중앙집권적관리체계를 통하여 생산수단의 사회주의적 개조의 성공적인 완수와 산업생산, 특히 중공업에서 커다란 발전을 이룩하였다. 그러나 북한은 그동안 시행하여 온 중공업우선정책에 의하여 생산재 공업분야에서는 괄목할 성장을 이룩하였으나, 소비재공업과 농업부문은 낙후되어 있었다.

1957년부터 시작되는 북한의 제1차 5개년 경제계획은 ‘사회주의 경제적 기초 강화, 의식주문제를 기본적으로 해결’ 한다는 것을 기본 과업으로 하였다.

그러나 경제계획의 구체적인 내용은 중공업우선정책을 포기하는 것이 아니라, ‘중공업을 우선적으로 장성시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전’ 시킨다는 것이었다. 북한의 이러한 정책은 중앙정부 차원에서는 계속적으로 중공업을 발전시키되, 소비재공업과 농업은 지방의 자원과 노동력에 의해서 자력갱생의 방법으로 발전시킨다는 것이다.

북한은 1958년 6월의 조선로동당 중앙위원회 총회 및 1959년 8월의 당중앙위원회 확대 당무위원회에서 지방공업 관리체계를 확립하기 위하여 공업관리체계를 개혁하도록 하는 결정을 내렸다.<sup>13)</sup>

13) 경제정책의 변화가 경제관리체계가 변화에 주요하게 영향을 미친다는 것이 본 연구의 중심적인 전제이지만 이 양자가 시기적으로 꼭 일치하는 것은 아니다. 제1차 5개년계획은 1957년에 시작하지만 이것이 경제관리체계의 변화로 나타나는 것은 1958년 이후이다.



이에 따라 중앙의 공업관계성을 1958년 7개성에서 1959년에는 금속공업성, 기계공업성, 석탄공업성(1959년 폐지), 동력, 화학공업성, 경공업성 등으로 축소되었다. 이후 1960년에는 금속공업성과 기계공업성이 중공업위원회로 통합되고 경공업성이 경공업위원회로 바뀌었다. 한편 지방공업을 발전시키기 위하여 1960년에 도경제위원회를 설치하고 중소규모의 경공업을 지도하게 하였으며, 1961년에 지방인민위원회에 새로이 지방경제위원회를 설치하여 지방기업소들에 대한 지도를 지방경제위원회가 담당하게 하였다.

북한은 이러한 경제관리체계의 변화와 천리마운동을 통하여 1961년에 끝나기로 예정되어 있던 제1차 5개년계획을 1960년(이 해는 완충기로 설정되었다)에 완수하였으며, 상대적으로 경공업·지방공업의 낙후성을 극복할 수 있었다.

#### 나. 당중심의 경제관리체계: 대안의 사업체계(1961~73년)

북한은 1960년대에 들어서서도 대중동원적 방법을 계속적으로 유지하면서 동시에 생산 기술 수준을 제고시키는 데 관심을 기울이기 시작하였다. 북한은 천리마운동에 의한 대중동원으로 생산의 양적 증대를 어느 정도 이루었지만, 생산된 제품의 질적인 수준은 여전히 낙후된 상태에 있었다. 따라서 북한은 국가적 차원에서 이 문제를 해결하기 위해 1960년 8월 당중앙위원회 전원회의에서 기술혁명을 추진할 데 대한 방침을 제시하게 된다.

이 시기 경제관리의 특징은 국가의 행정적 지도·통제 기능이 분권화되고 당의 경제에 대한 직접적 지도·감독 권능이 급격히 확대된 것이다.

당시 북한의 내각에서 공업부문을 담당하는 성은 수적으로는 1950년대 말에 단행된 축소조치가 그대로 이어졌지만 내각내에 위원회의 구성이 확대되었다는 것이다. 예컨대 1962년 10월 제3차 내각에서는 과학기술위원회, 경공업위원회가 새로 조직되었다. 성과 위원회의 차이는, 성은 기업에 대하여 직접적인 지시나 통제를 하는 것으로, 성 위주의 조직은 고도로 중앙집중화된 체계를 의미하게 되며, 반면에 위원회는 조정과 지도방침을 제공하는 기관으로서 위원회 위주의 기관은 좀 더 많은 결정권이 하부기관에 맡겨지는 형태를 나타내는 것이라고 할 수 있는 것이다.

성 산하의 생산지도국에는 계획부와 생산지도부, 기술부를 두며 이 부서들에 대한 통일적인 지도는 관리국 기사가장이 하도록 하였으며, 산하 공장, 기업소들에 대한 계획화 사업으로부터 시작하여 기술준비사업, 생산지도에 이르는 전 과정을 통일적으로 지도하도록

하였다.

한편 내각의 이러한 변화와 더불어 내각과 당이 역할관계에서도 변화가 일어났다. 지금까지의 경제관리체계에서 기본적인 채널은 국가기구를 통하는 것이었으나 이제는 당이 직접 경제관리의 책임을 지게 되었으며, 성-국은 ‘자재보장, 기술지도, 노동행정, 후방공급사업에 대한 지도’를 담당함으로써 경제관리의 행정적, 보조적 역할을 하는 것으로 바뀌게 되었다. 따라서 당조직기구에서도 부문별 경제관계부서가 새롭게 조직되고 기능이 확대되었다.

이 시기에 가장 중요한 변화는 새로운 경제관리체계가 창조된 것인바, 지금까지도 북한의 경제관리체계의 골간을 이루는 ‘대안의 사업체계’이다. 이 대안의 사업체계는 1961년 12월 김일성이 대안전기공장을 ‘현지도’ 하고 그 경험을 종합하여 제시한 것이며 현재까지도 큰 변화 없이 운영되고 있다.

1961년에 새롭게 창조된 ‘대안의 사업체계’는 다음과 같은 세 가지의 주요한 특징을 가지고 있다.

첫째, 기업관리에 있어서 공장당위원회를 최고지도기관으로 규정하고 공장운동을 집체적으로 지도한다는 것이다. 대안사업의 사업체계의 특징은 무엇보다도 기업관리에 있어서 ‘공장당위원회’의 역할을 강화한 것이다. 지배인 유일관리제에서는 기업소의 관리가 지배인 1인에 의해서 관리되었으나 대안의 사업체계에서는 공장 당위원회가 최고지도기관이 되어 해당 기업소를 집체적으로 관리, 운영하고 결과에 대해 전면적으로 책임을 지게 하였던 것이다.

그리고 참모장인 기사장의 밑에는 그의 사업을 ‘방조’할 수 있는 부기사장들을 두도록 하고 필요한 경우에는 부기사장이 생산지도과장이나 기술과장, 공무동력과장을 겸하게 하였다. 또한 생산지도과, 기술과에는 직장담당참모조를 두고 참모조가 직장장을 일상적으로 도와주도록 하였다. 그리고 각 직장에서의 계획화사업과 노동정량사업을 비롯하여 모든 사업을 공장관리부의 해당 부서들이 직접 맡아 하게 하였다. 이러한 체계는 생산과정에서의 기술전문가의 역할을 확대한 것이라고 할 수 있다.

둘째, 중앙집중적 자재공급체계라는 것이다. 이는 생산에 필요한 자재를 중앙에서 직접 보장한다는 것이다. 전 시기의 자재공급체계는 상급기관인 성이나 관리국이 자재공급에 대하여 책임지는 것이 아니라 개개의 기업이 성, 관리국이 발급한 지시서에 의해서 체결된 타 기업과의 개별적인 계약을 통하여 필요한 자재를 확보하는 체계로 되어 있었다. 그

러나 대안의 사업체계는 자재의 공급을 일원화하고 생산의 조직, 지도에 임하는 상급기관이 책임을 지고 자재를 생산현장에 중앙집중적으로 공급하는 형태로 개선된 것이다. 북한은 이를 위하여 각 성의 경영국 산하에 ‘자재상사’를 설치하여 자재상사가 기업소들을 대신하여 각 기업소에 대한 자재공급계획에 의해서 자재를 생산자로부터 구입하여 직접 전달해주었다.

셋째, 통일적인 후방공급체계라는 것이다. 이는 기업소의 근로자와 노동자구의 주민에게 생활필수물자를 기업소차원에서 직접 책임지고 관리한다는 것이다. 북한은 이를 위하여 ‘후방지배인’을 중심으로 일련의 후방공급 담당 직능부서를 기업에 설치하는 한편, 노동자 기구에 후방공급 부지배인을 책임자로 하여 해당지구의 정부기관, 상업기관, 서비스 시설, 국영 농·목장, 협동농장 등 후방공급사업이 있는 제 기관을 포함하는 경영위원회를 조직하고 근로자 대중의 생활에 대해 전면적인 책임을 지는 통일적 후방공급체계를 확립하였다.

노동자구 경리위원장은 공장후방부 지배인이 겸하며 부위원장은 노동자사무장이 겸하도록 하였으며, 위원으로는 종합상점지배인, 수매사업지배인, 두부공장지배인, 병원원장을 비롯한 기관, 기업소 책임자들이 망라되었다. 이러한 조치는 한편으로는 노동력의 유동을 막고 노동력에 대한 통제를 강화하기 위한 것이었다.

#### 다. 기업소의 역할확대: 연합기업소 제도(1974~84년)

1970년대 초반 이후의 북한의 경제관리체계는 기업소의 자율성 확대, 그리고 당의 역할에 비하여 국가기관의 역할이 상대적으로 강화되는 것을 특징으로 하고 있다.

이러한 변화과정에서 주목되는 것은 북한이 1974년부터 도입하기 시작한 연합기업소제도이다. 연합기업소는 “원료, 연료를 생산하는 기업소들과 그것을 이용하는 기업소들을 하나로 묶은 대규모 공업생산유기체”를 의미한다.

연합기업소는 북한의 경제관리체계에서 생산과정의 연계성과 효율성 제고에만 목표를 둔 것이 아니라 기업소와 중앙계획기관의 역할관계도 변화시켰다.

북한은 연합기업소제도를 통하여 기존에 내각의 경제부처들에서 관장하던 각종 권한을 연합기업소로 넘기면서, 연합기업소를 내각의 부(部)에 직속시킴으로써 경제관리체계를 보다 단순화시켰다.

〈표 VIII-1〉 북한의 연합기업소 현황

기계공업부문	락원기계연합기업소, 대안중기계연합기업소, 룡성기계연합기업소, 6월4일 처량연합기업소, 설비조립연합기업소
광공업부문	서천지구광업연합기업소, 량강도광업연합기업소, 황남흑색광업연합기업소, 해산지구광업연합기업소, 무산광산연합기업소, 공업건설연합기업소, 강동지구탄광연합기업소, 강서지구탄광연합기업소, 순천지구탄광연합기업소, 안주지구탄광연합기업소, 천내지구탄광연합기업소, 덕천지구탄광연합기업소, 평북지구중소탄광연합기업소
제철 및 조선공업부문	김책제철연합기업소, 남포제철연합기업소, 성진제강연합기업소, 천리마제강연합기업소, 청진제강연합기업소, 황해제철연합기업소, 제2금속공장건설연합기업소, 남포조선연합기업소, 함북조선연합기업소, 강선제강연합기업소
건설건재 공업부문	김책세멘트연합기업소, 순천세멘트연합기업소, 2.8세멘트연합기업소, 천내리세멘트연합기업소
전력공업부문	북창화력발전연합기업소, 청진화력발전연합기업소
	2.8비날론연합기업소, 순천비날론연합기업소, 홍남비료연합기업소, 남흥청년화학연합기업소, 사리원카비료연합기업소, 청진화학섬유연합기업소, 신의주화학섬유연합기업소, 화학공장건설연합기업소

그리고 이러한 연합기업소는 산하기업들을 두고 있는데 예를 들면 다음과 같다.

〈표 VIII-2〉 연합기업소의 산하기업소 구성

연합기업소명	산하공장기업소
홍남비료 연합기업소	홍남비료공장, 만덕광산, 동방광산, 동암광산, 고원탄광, 화학기계공장, 화학설비대보수사업소, 자재상
2.8비날론 연합기업소	2.8비날론공장, 만풍광산, 부대산광산, 염화비날공장, 모빌론공장, 운곡탄광
신의주화학섬유 연합기업소	신의주화학섬유공장, 신의주팔프공장, 압강화학공장, 동림화학공장
청진화학섬유 연합기업소	청진화학섬유공장, 길주팔프공장, 화성탄광, 상화탄광, 화성화학공장, 길주경관지공장, 스테트공장, 길주경제림사업소

자료: 김윤환, 「북한경제체제의 형성과정」, 박문정 외, 「북한경제의 전개과정」, p. 54.

한편 중앙차원에서 북한의 내각기구는 1970년대에 들어서면서 축소되는 경향을 보였다. 1972년에 구성된 제5차 내각은 산업부문 부서들을 대폭 축소하였는데, 금속공업성과 전기석탄공업성을 통폐합하여 중공업위원회를 만들었으며, 제2기계공업성과 제1기계공업성을 통폐합하여 기계공업부로 조직하고, 경공업분야의 방직제지공업성과 식료 및 일용품공업성을 통폐합하여 경공업부를 창설하였다. 이러한 변화는 비단 공업관계부서에서만 진행된 것이 아니라 농업, 교통·통신, 건설, 상업 등 경제관계분야 전반에 걸쳐 취해져 제5차 내각의 총부서는 제4차 내각보다 약 3분의 1로 축소되었다.

제6차 내각(1977. 12~1982. 4)은 채취공업위원회, 국가과학기술위원회가 신설되는

반면 화학공업부, 건설부가 폐지되고 금속공업위원회가 금속·기계공업위원회로 개편되었다.

그러나 1982년의 제7차 내각(1982. 4~1986. 12) 이후 북한의 경제관계부서는 다시 증가하기 시작하는데, 제7차 내각에서는 금속공업위원회가 폐지되는 반면, 과학원, 자원개발부, 원자력공업부, 건재공업위원회, 기계공업위원회, 전력공업위원회가 신설되었고, 제8차 내각(1986. 12~)에서는 기계공업위원회를 폐지하고 전력공업위원회, 원자력공업부, 선박공업부, 합영공업부를 신설하였다.

그러나 1980년대 이후 이러한 변화는 단순히 중앙계획 당국의 권능을 단순히 강화하는데 목표를 둔 것이 아니라 산업의 변화와 추구에 맞는 전문성을 갖춘 국가기관 조직이라는 목표가 더 중요하게 다루어졌다.

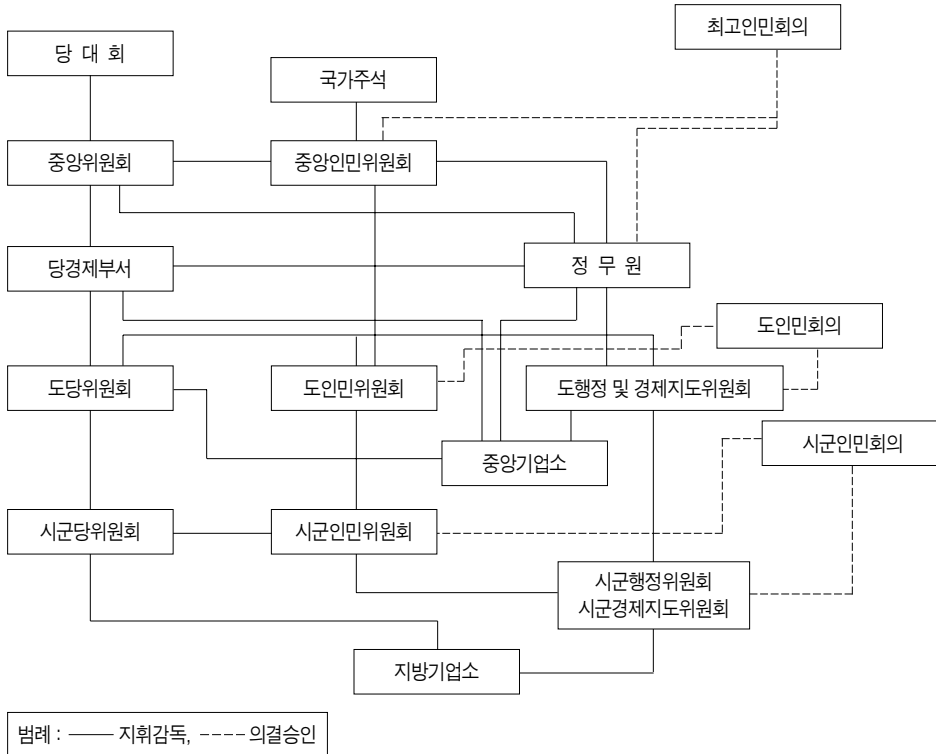
당시의 조치는 경제관리체계에서 당의 역할은 여전히 지도적인 것이며, 공식적인 채널을 가지고 있기는 하지만, 내부적으로는 그 위치를 행정기관에 이양하는 변화를 보이고 있다고 할 수 있을 것이다.

이는 북한의 내각인 정무원에서 1989년 현재 외교부, 사회안전부, 체신부, 조선체육지도위원회, 문화예술부, 보건부 및 교육위원회를 제외하고는 20부(위원회, 원)가 모두 경제관계부서로 되어 있다는 사실에서도 경제문제에 관한 한 국가의 역할이 당의 역할에 비하여 상대적으로 강화되었다는 사실을 알 수 있는 것이다.

한편 1980년대에 들어서서 중앙의 과학·에너지관계 부서가 증가하지만 1981년 9월에는 지방경제위원회를 신설하여 지방기업소에 대한 지도를 이관하는 분권화 조치도 취해졌다. 이러한 지방경제위원회의 신설과 함께 내각의 위원회와 부들은 과학기술발전에 대한 지도 및 협동생산의 조정에 주력할 것이라고 발표되었다.

1998년까지 북한의 경제관리체계는 전체적으로 다음과 같은 구조를 이루고 있었다.

〈그림 VIII-2〉 1998년까지의 북한경제관리체계도



### 3. 연합기업소체제의 개편(1985~2000년)

1985년 이후부터 북한 공업생산의 근간으로 확립되었던 연합기업소체제는 1999년부터 전면적으로 개편되었다. 연합기업소는 생산활동상 서로 밀접하게 연관된 여러 공장, 또는 원료 및 연료 생산기업과 이를 이용하는 기업을 하나로 묶어 협동생산체제를 형성하는 일종의 기업연합체라고 할 수 있다. 북한에서는 1973부터 채취공업부문에서 시범적으로 운영되다 1985년부터 핵심 공업분야와 지방공업, 농업기업소 등 산업 전 분야로 확대되었다. 그러나 1999년 하반기부터 2000년 전반기에 걸쳐 총 40여 개의 연합기업소가 일반 공장·기업소로 조직·개편되었다.

실례로 북한 최초의 연합기업소의 하나인 대안중기계연합기업소를 포함하여 화학공업

의 상징인 홍남비료연합기업소, 북한 금속공업을 대표하는 김책제철연합기업소 등이 일반 기업소로 개편되었다. 연합기업소 관리체제의 변화는 종합공장 및 종합기업소에서도 나타났다는데, 대표적인 예로서 무산광산연합기업소가 무산광산으로, 승리자동차종합공장이 승리자동차공장으로, 북한의 대표적 방직공장인 평양종합방직공장이 평양방직공장으로 명칭이 바뀌었다. 지금까지 연합기업소의 명맥을 유지하는 기업으로는 성진제강연합기업소(함북), 부령합금철연합기업소(함북), 상원시멘트연합기업소(평양시) 정도인 것으로 알려지고 있다.<sup>14)</sup>

북한 공업관리체계내에서 중요한 지위를 차지하고 있던 연합기업소는 1985년 이후 내부에서 꾸준히 조직의 개편이 있어왔지만, 개편은 북한의 대표적인 공장, 기업소가 대부분 포함되어 있고 그 범위도 금속공업, 기계공업, 전기·전자·화학공업, 건재공업, 경공업, 임업 등 산업분야에서 진행된 것으로 국가경제관리체계의 근본적인 변화를 보여주었다. 이러한 연합기업소체제의 개편으로 전력과 운송 부문을 포함한 일부 기간산업에는 연합기업소가 하나도 남지 않게 되었다. 또한 해체나 축소가 명확히 밝혀진 곳 외에도 연합기업소라는 명칭이 북한 언론보도에서 자취를 감추어 연합기업소제도는 사실상 폐지된 것으로 평가되었다.

북한이 연합기업소체제를 개편한 구체적인 배경은 1990년대 전반에 걸쳐 지속된 극심한 경제난과 산업 전반에서의 가동률의 저하 등으로 연합기업소 본래의 기능을 상실하였기 때문으로 보인다.

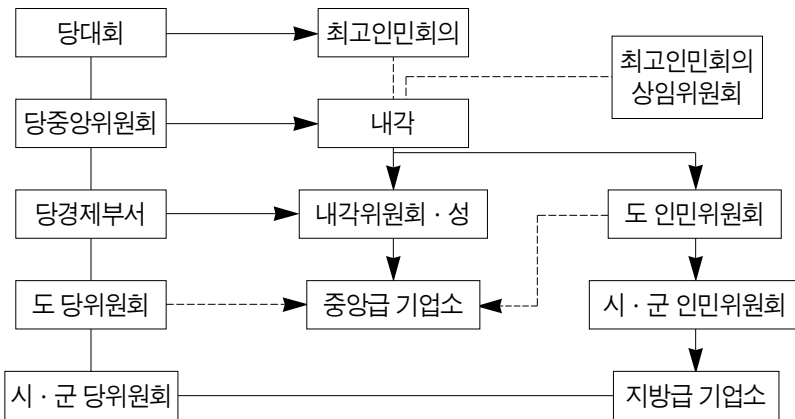
1990년대 북한의 경제규모는 극도로 축소되어 기업간의 유기적 관계를 강조하는 연합기업소체제는 오히려 방만한 경영과 비효율의 원인이 되었다. 그리고 재정기능의 상실, 식량난에 따른 노동자들의 이탈, 에너지 부족 및 산업시설 노후화 등에 의한 공장 가동의 중지 등으로 연합기업소 자체의 생존이 어려운 상태가 되었다. 그리하여 연합기업소의 주요 역할이었던 산하공장, 기업소간의 협동적 연계 및 자재수급 등은 거의 제 기능을 하지 못한 것으로 보인다. 연합기업소에 망라된 개별 기업소의 부실은 연합기업소내 다른 기업들에 직접적인 영향을 미치게 되고 나아가 연합기업소 전체 운영에 문제를 발생시키는 악순환으로 이어졌다.

한편 연합기업소 해체는 1998년 내각책임제가 출범하면서 경제를 중앙집권적으로 통

14) 김광인(2000. 3), 「최근 북한의 공장 기업소 구조조정」, 『통일경제』, p. 101.

제·관리하기 위한 방안으로도 해석할 수 있다. 북한은 당초 1985년에 연합기업소체제를 본격적으로 확대하면서 그동안 정무원, 부, 위원회가 수행했던 많은 기능과 권한을 연합기업소로 이관하여 자체적인 계획 작성 권한, 다른 기업소와 계약하여 수급 조절하는 권한, 산하기업의 자금·자재·설비·노동력을 조절하는 권한 등 일반기업소와는 달리 계획, 생산, 집행단위에서 상당한 자율권을 부여하였다. 또한 하부단위의 공장·기업소 차원에서 독립채산을 하고 연합기업소 전체단위에서 독립채산하는 이중독립채산제를 시행하였다. 정상적인 경제상황이라면 경제관리의 분권화가 과도한 중앙집권적 공업관리체계의 비효율성을 줄이는 데 도움이 되겠지만, 공장가동중단현상이 만연한 북한의 경제상태에서는 연합기업소체제가 중앙집권적 계획의 작성과 집행, 기업에 대한 통제 및 관리에 부정적 영향을 미친 것으로 판단된다.

〈그림 VIII-3〉 2002년 현재 북한경제관리체계도



그리하여 북한당국은 경제난 속에서 위축된 공업생산력을 강력한 중앙집권적 관리를 통하여 회복하려는 목적하에 연합기업소에 주어졌던 상당한 권한을 다시 내각에 집중시킨 것으로 보인다. 북한당국이 경제회복의 중추산업으로 강조하는 석탄을 중심으로 한 채취 공업, 전력, 금속·기계공업, 수송부문 등에서 조직개편의 대상이 된 40여 개 연합기업소가 발견되는 것도 이러한 점을 시사한다.

연합기업소의 조직개편은 과거 정무원이 직접 지도하던 대형 연합기업소 가운데 국가



경제에 필수적이거나 회생 가능한 공장들을 개별 기업소로 재편하여, 전반적으로 부족한 자원이거나 이 부분에 집중시켜 생산력을 제고하겠다는 의도도 있다. 이것은 과거 계열생산체제의 우월성이 강조되어온 연합기업소의 '계획단위, 집행단위, 생산단위'로서의 중간관리기능이 전면적으로 해체되는 것을 의미하는 것이다.

〈표 VIII-3〉 연합기업소의 개편 현황

산업부문	개편 전	개편 후
전력공업	평양화력발전연합기업소 북창화력발전연합기업소 순천화력발전연합기업소 청진화력발전연합기업소 3월17일수력발전종합기업소 태천수력발전종합기업소 대동강발전종합기업소	평양화력발전소 북창화력발전소 순천화력발전소 청진화력발전연합기업소 3월17일수력발전소 태천수력발전소 대동강발전소
금속·기계·전자	천리마제강연합기업소 황해제철연합기업소 김책제철연합기업소 대안중기계연합기업소 낙원기계연합기업소 남포제련종합기업소 회천공작기계합기업소 김종태전기기관차종합기업소 승리자동차종합공장 6월4일차량종합기업소 금성뜨락또르종합공장 나남탄광기계종합기업소 10월5일자동차종합공장 6월5일전기종합공장 용성기계연합총국	천리마제강소 황해제철소 김책제철소 대안중기계공장 낙원기계공장 남포제련소 회천공작기계공장 김종태전기기관차공장 승리자동차공장 6월4일차량공장 금성뜨락또르공장 나남탄광기계공장 10월5일자동차공장 6월5일전기공장 용성기계공업관리국
화학·건재공업	2·8비날론연합기업소 홍남비료연합기업소 남흥청년화학연합기업소 순천시멘트연합기업소 단천마그네사종합공장 남포유리연합회사	2·8비날론공장 홍남비료공장 남흥청년화학공장 순천시멘트공장 단천마그네사공장 남포유리공장
경공업	평양종합방직공장	평양방직공장
광업	덕천탄광종합기업소 강동탄광종합기업소 천성청년탄광종합기업소 득창탄광종합기업소 신창탄광종합기업소 검덕광업연합기업소 무산광산연합기업소 상농탄광연합기업소	덕천탄광 강동탄광 천성청년탄광 득창탄광 신창탄광 검덕광산 무산광산 상농탄광

자료: 김광인(2000, 3), '최근 북한의 공장 기업소 구조조정', 『통일경제』, p. 105.

#### 4. 총회사 중심의 기업관리 개편(2001년~현재)

최근 북한은 ‘강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 잘하자’<sup>15)</sup> 는 슬로건을 제시하고 잇달아 『로동신문』, 『민주조선』, 잡지 『근로자』 등 주요 언론매체들에서는 사회주의 경제관리 개선을 독려하는 사설과 해설문들을 지속적으로 게재하고 있다.

그러나 북한은 최근 경제부문과 기업관리에서의 각이한 개선대책들이 자본주의 국가에서 말하는 ‘개혁’, ‘개방’ 과 다른 의미를 담고 있다고 주장하고 있다.

북한은 경제관리 개선조치의 의미에 대하여 ‘사회주의원칙을 고수하면서, 경제관리에서 나서는 모든 문제를 혁신적 안목과 발전적 견지에서 보고 대하면서 새 세기의 요구에 맞게 고칠 것은 대담하게 고치고 새롭게 창조할 것은 적극적으로 창조하는 북한식 사회주의 경제관리방식의 완성과정’<sup>16)</sup> 이라고 설명하고 있다.

최근 북한에서는 전문 연합기업체로서 총회사가 새로 조직·운영되고 있다. 총회사는 국가의 중앙집권적 지도와 공장, 기업소의 생산경영활동을 하나로 결합시킨 경제관리형태이다.

한편 북한에서는 경제와 과학기술을 하나로 결합시키는 경제관리체계와 질서를 세울 것을 강조하면서 과학기술이 고도로 발전하고 있는 정보산업시대에 맞게 과학기술을 중시하고 그 요구를 철저히 실현하는 원칙에서 사회주의 경제관리를 혁신시킬데 대한 정책들을 제시하고 있다.

북한은 계획화에서도 일련의 변화움직임을 보이고 있는바, 국가적으로 가장 큰 실리를 보장할 수 있게 중요 부문에 역량을 집중하는 원칙에서 계획을 세우고 집행할 뿐 아니라 계획지표들을 새롭게 분담하는 계획사업체계와 방법을 제시하고 있다.

북한에는 이미 계획을 일원화, 세부화하는 계획화체계와 방법이 세워져 있다. 그런데 최근 시기까지도 경제 모든 부문, 모든 단위의 생산경영활동을 다 중앙에서 계획화한다는 관점에서 많은 세부지표를 국가계획위원회가 직접 계획화하였다. 이러한 방법은 경제규모가 비할바 없이 커지고 대외경제적 조건이 불리해진 조건에서 현실에 맞지 않고 나아가서 아래 단위의 책임성과 창발성을 약화시켰다.

15) 『로동신문』, 2001년 10월 20일자 1면.

16) 「새로운 경제관리 구상 - 인민을 사회와 경제의 주인으로 내세운 조치」, 『조국』, 2002, 10, p. 23.

새롭게 제시된 계획지표분담체계에서는 변화된 환경과 현실발전의 요구에 맞게 경제건설에서 전략적 의의를 가지는 지표들, 국가적으로 반드시 틀어쥐고 해결하여야 할 중요 지표들은 중앙에서 계획화하고 그밖의 소소한 지표와 세부 규격지표들은 해당기관, 기업소들에서 계획화하게 되어 있다.

북한은 최근 낡고 뒤떨어진 설비를 가지고 있는 공장, 기업소들의 실태를 조사한 데 기초하여 완전히 없앨 것은 없애고 새롭게 현대적으로 건설하는 것과 함께 부분적 개건과 전면적 개건으로 공업 전반을 현대화하려는 방침을 제시하고 있다.

그리고 지금의 어려운 형편에서 많은 대상을 벌려 놓고 한꺼번에 추진시킬 수 없는 실정에서 현존 경제토대를 살리고 그 생산잠재력을 최대한 효과적으로 이용하면서 중요하고 절실한 부분과 대상들, 그 중에서도 비교적 적은 자금으로 빨리 은을 낼 수 있는 대상들부터 개건하는 공업의 기술개진실현방법을 내놓았다.

또한 북한은 과학기술과 생산발전의 요구에 맞게 새로운 기업관리형식과 방법을 적극 탐구하여 바로 적용하는 문제, 사회주의 사회의 본성에 맞게 사회적 노동을 합리적으로 조직하고 사회주의 노동생활 기풍을 확립하는 데서 노동에 대한 정치·도덕적 자극과 물질적 자극을 옹계 결합하는 문제, 노동에 대한 새로운 평가방법, 분배방법을 연구·도입하는 문제들을 해결하기 위한 방침을 제시하였다. 경제에 대한 국가의 중앙집권적, 통일지도를 확고히 보장하는 데서 내각이 나라의 전반적 경제사업을 책임지고 그 역할을 높이도록 하고 있다.

북한에서는 내각은 경제사령부로서 당의 정치적 지도, 정책적 지도하에 당의 경제정책을 집행해 나가는 기구로 규정되어 있다. 다시 말하여 나라의 경제사령부인 내각이 당의 노선과 정책에 기초하여 경제사업을 통일적으로 장악·지도하고 모든 경제기관과 공장, 기업소들이 내각의 통일적인 지도 밑에 경제관리를 해나간다는 것이다.

북한은 전반적 경제사업을 책임지고 있는 내각이 부문별 집행기관인 성, 중앙기관들을 움직이고 성, 중앙기관들이 기관, 기업소들을 움직이는 정연한 경제지도관리체계를 세우고 경제정책 실현에서 제기되는 문제들을 통일적으로 장악·추진하는 새로운 질서를 확립하고 있다.

과거 북한에서는 내각의 위치와 역할을 부단히 변화되어 왔다. 특히 1998년 9월 공화국 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 채택된 사회주의 헌법에서 “내각은 최고 주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관”(제117조)이라고 규정되었고 최고인민회의 제10

기 제4차 회의(2001년 4월)부터 내각사업을 총화하게 되었다.

북한은 또한 지방의 책임성과 창발성을 높이기 위해 지방경제에 대한 국가경제기관들이 지방단위를 쓸데없이 얹어매 놓지 말아야 한다고 강조하고 있으며, 반면에 지방단위들은 독자성과 경제적 이익만을 전면에 내세우는 본위주의를 해서도 안 된다고 강조하고 있다.

내각은 나라의 경제지도관리체계에 따라 성, 중앙기관들을 틀어쥐고 국가적 의의를 가지는 경제부문과 단위들을 철저히 중앙에서 지도·관리하는 것과 함께 도와 시, 군들이 지방경제부문과 단위들을 국가 앞에 전적으로 책임지고 지도·관리하도록 장악, 통제해 나가도록 한다는 방침이다.

북한은 인민경제계획화를 개선하는 데 있어서 네 가지 부문에 중점을 두고 있다.

첫째로 계획을 현실성 있게 세워 어김없이 집행하도록 하는 것이다. 계획화사업에서 현실적 조건과 가능성을 정확히 타산하고 그에 기초하여 계획을 세우는 것을 철칙으로 요구하고 있다.

주관적 욕망을 내세운 계획화를 철저히 경계하고 현존설비, 원료, 자재, 노력, 자금의 보장조건을 구체적으로 타산하여 모든 생산요소가 현실적 조건에 맞게 정확히 맞물리도록 함으로써 계획이 작성단계부터 정확한 집행이 철저히 담보되도록 하자는 것이다. 이와 함께 일단 세운 계획을 무조건 집행하는 강한 규율을 세우고 있다.

둘째로 생산과 건설, 관리운영을 합리적으로 하여 경제적 효과성을 높이고 가장 큰 실리를 보장할 수 있도록 계획을 세우는 것이다. 매개 부문과 단위가 인민경제발전에서 차지하는 위치와 중요성이 다른 조건에서, 더욱이 지금과 같이 모든 것이 부족하고 어려운 때일수록 생산자원의 합리적인 분배를 실시하고 평균주의적인 분배를 근절하려고 하고 있다.

북한은 앞으로 국방공업을 선차로 내세우고 전력공업, 석탄공업, 금속공업, 철도운수, 농업 등 나라의 경제전반을 활성화하는 데서 의의가 큰 부문들을 추켜세우는 데 생산자원을 집중적으로 투자하려고 하고 있다.

셋째로 변화된 환경과 현실발전의 요구에 맞게 계획화 사업체계와 방법을 개선하는 것이다. 이제까지와 같이 중앙에서 세부까지 몽땅 세우던 계획을 어떻게 합리적으로 개선하는가에 따라 계획화사업의 성과가 좌우된다.

북한에서는 앞으로 중앙과 지방, 상위기관과 아래 단위 사이에 계획지표들을 합리적으로 분담하게 된다. 자재공급사업도 계획에 맞물려 생산·공급하는 것을 기본으로 하면서 공장, 기업소들에서 여유 있거나 부족한 일부 원료, 자재, 부속품 같은 것을 서로 유무상통

하는 방법으로 해결할 수 있도록 계획화 사업체계와 방법이 개선되게 된다.

넷째로 질적지표에 대한 계획사업을 개선·강화하는 것이다. 질적지표란 인적, 물적 자원 이용의 효과성 정도를 반영한 지표이다.

북한의 기업과 생산단위들에서는 계획을 작성할 때부터 질적지표의 개선에 관심을 가져야 하며 계획수행에 대하여 총화할 때에도 생산계획과 함께 반드시 질적지표 계획의 수행정형을 총화하게 된다. 그리고 노동생산능률, 설비이용률, 원단위 소비기준과 같은 기술경제적 지표의 계획과 원가, 이윤, 재정계획을 구체적으로 현실성 있게 바로 세우고 그 집행에 대한 총화평가사업을 엄격히 하게 된다.

특히 공장, 기업소들의 생산경영활동에 대한 원에 의한 통제를 강화할 수 있도록 재정계획화방법을 개선해 나가려고 하고 있다.

최근 북한의 경제관리에서 주목되는 것으로는 공장, 기업소의 전문화 원칙을 강화하고 화폐, 즉 원으로 기관과 기업소의 경영활동을 평가하고 통제하는 조치들을 들 수 있다. 공장, 기업소들에서 생산을 전문화한다는 것은 공장, 기업소들이 일정한 제품생산이나 생산공정만을 담당·수행하도록 한다는 것이다.

북한의 공장, 기업소들은 사회적 분업체계의 개별적 고리들이며 일정한 제품의 생산만을 전문적으로 맡아 수행하는 것이 사회적 생산조직의 한 형태이다. 그런데 북한에서는 과거 기업이 자기의 전문분야 생산에 노력과 자원, 자금을 투입하면서 동시에 전문생산이 아닌 다른 생산지표를 수행하거나 원자재 파동에 대비하여 자체적으로 원자재 기지를 조성하는 등 비전문적인 생산도 하여 왔다. 비전문적인 생산공정은 전문공정에 비하여 노동생산능률과 제품의 질이 떨어지고 원단위 소비기준이 높아 전반적인 비효율로 나타났다.

최근 북한에서의 조치는 이러한 비효율을 제고하기 위해 생산의 전문화 원칙을 관철하기 위한 것이다. 과거 북한에서는 자기 기업, 자기 지방의 협소한 이익을 전면에 내세우면서 원료보장조건이나 나라의 전반사정을 고려하지 않고 모두 자기 단위와 지방에서 만드는 것이 자력갱생이라고 인정되어 왔다. 그러나 최근에는 현대적 과학기술에 기초한 자력갱생, 국가적 견지에서 실리를 보장하는 자력갱생을 제기하고 있다.

따라서 북한은 최근 경제지도일꾼들과 근로자들이 본위주의의 틀에서 벗어나 기술적으로 뒤떨어지고 나라와 인민에게 덕을 주지 못하며 다른 전문공장들에서 보장받을 수 있는 제품을 자체로 생산하자고 만들어 놓은 공장들과 설비들을 정리하도록 요구하고 있다.

그리고 개별적인 공장, 기업소들이 자기 전문이 아닌 다른 부문에 소속되어 있는 현상,

연합기업소의 경우도 전문성과 소속이 다른 여러 부문의 생산단위들로 조직되어 있는 현상, 공장, 기업소, 협동농장에 대한 지도관리체계도 전문화되지 않은 현상 등을 없애나가기로 하였다.

한편 북한은 계획화 수준을 높여 공장, 기업소들에 주는 생산지표를 될수록 고착시키고 협동규율을 강화하기로 하였다. 북한에서는 전문화된 중소기업의 공장을 많이 꾸리는 것과 함께 계획화사업을 개선하여 생산단위들의 생산지표를 정확히 규정하기로 하였다.

특히 기업소마다 기본생산제품을 규정해 주고 그것을 고착시키며 새로운 생산지표를 주는 경우에도 기본생산제품과 유사한 제품의 생산지표를 주는 연구를 하고 있다.

북한에서 생산의 전문화는 협동생산을 전제로 하고 있다. 공장, 기업소들에서 모든 것을 자체로 생산하려는 현상과 지방들에서 필요한 모든 것을 자체 생산으로 보장하려는 현상이 없어지지 않는 것은 기관본위주의에도 원인이 있지만 생산단위들 사이, 지역 상호간의 생산적 연계와 협동생산규율이 미약하기 때문이다. 따라서 최근 북한에서는 계획화 수준을 높여 경제부문들 사이, 공장, 기업소 상호간의 생산적 연계와 협동을 강화하는 방향으로 대책을 세우고 있다.

끝으로 최근 북한에서는 규격화 사업을 강화하고 있다. 규격화사업은 일정한 생산물에 대한 가장 합리적인 규격, 즉 치수, 모양, 재질 등에 대한 기술조건을 제정하고 그것을 같은 용도에 의무적으로 적용하도록 하는 사업, 즉 같은 용도에 쓰이는 생산물의 규격을 통일시키는 사업이다.

북한에서는 규격화를 강화하는 데서 특히 연결부분품의 규격화에 힘을 쏟으면서 제품의 생산과 이용에서 가장 합리적인 규격을 정하며 그 적용에서 엄격한 규율을 세워나가고 있다.

한편 북한은 기업들에 대한 원(북한 화폐 단위)에 의한 재정통제를 강화하는 방향에서 기업경영에 대한 평가를 실시하고 있다. 원에 의한 통제는 국가가 재정은행기관들을 통하여 기업에 대해 수입금을 받아들이고 자금을 공급하는 과정에 기관, 기업소의 경영활동에 대하여 실시하는 화폐통제이다.

다시 말하여 그것은 화폐를 주고받는 과정을 통하여 사회적 노동의 낭비를 없애고 절약 제도를 강화하며 생산의 빠른 발전을 보장함으로써 수익성과 국가축적을 계통적으로 늘리도록 모든 기관, 기업소들에 자극을 준다는 것이다.

북한은 원에 의한 통제로 사회생산물의 분배와 이용을 효과적으로 진행하려 하고 있다. 즉 제한된 생산물을 가지고 수요를 충족하기 위하여 화폐적 공간을 통하여 사회적 생산물

을 계획적으로, 절약적으로 분배·이용하려는 것이다.

북한에서 진행된 노동보수와 전반가격의 인상조치는 사회주의 분배원칙의 구현이자 원에 의한 통제의 일환이라고 말할 수 있지만 북한에서는 원에 의한 통제의 중심을 기관, 기업소들에서 생산과 경영활동을 옹계 해나가도록 하는 데 두고 있다. 즉 기관, 기업소들에서 생산과 경영활동을 효율화하여 내부예비를 최대한 이용하고 설비와 자재, 노력과 자금을 합리적으로 이용하여 생산을 증대시키는 데 목적을 두고 있다.

북한의 재정성에서는 인민경제 여러 부문의 경리운영방법, 소유형태에 관계없이 모든 기관, 기업소에 다 해당되는 새로운 무기계산방법(돈에 의한 계산방법)을 연구하고 독립채산제 규정과 부문세칙들을 새롭게 작성·도입하였다.<sup>17)</sup>

북한에서는 원에 의한 통제를 강화하여 기관, 기업소들에서 설비, 자재, 원료를 체화, 사장시켜 낭비하는 현상, 원단위 소비기준을 초과하여 제품을 생산하는 현상을 극복하려고 하고 있다. 그리고 기관, 기업소들 사이의 결제를 신속하고도 엄격하게 하여 기관, 기업소의 경영활동에 필요한 물자의 유통을 원활히 보장하는 한편 계획과 계약에 없는 온갖 비합법적인 거래를 하지 못하도록 엄격히 통제하려고 하고 있다.

북한의 기업들에서는 또한 근로자들의 의욕을 제고시키기 위해 여러 가지 조치를 취하고 있다.

북한에서는 모든 부문, 모든 기업에서의 잉여노력을 다른 작업에 동원하는 강한 규율과 질서를 세우려고 하고 있으며, 이 사업을 철저히 계획화하고 조직화하는 대책을 세워 나가고 있다.

모든 기관과 기업에서는 원부자재 부족에 의해 생기는 잉여노동력을 구체적으로 조사하고 다른 부문의 사회적 노동에 동원할 때에는 작업대상별로 노력수요를 구체적으로 타산하고 작업조건 등을 구체적으로 따짐으로써 사회적 노력동원을 철저히 계획화하고 조직화하도록 하고 있다.

공장, 기업소들에서는 여유노력을 제때에 해당 시, 군의 노동행정기관들에 보고하고 사회적 노력동원을 조직하게 된다.

북한은 기업들에서 생산결과에 의한 정확한 분배를 실시하는 시스템으로 전환하려고 하고 있다. 노동의 질과 양에 따라 많은 일을 하고 많이 번 사람에게 많은 몫을 분배하고

17) 『민주조선』, 2002년 8월 8일자.

적게 일하고 적게 번 사람에게는 적은 몫을 분배하도록 함으로써 노동지출을 소비생활과 직접적으로 연결하는 정책으로 나간다는 것이다.

북한이 사회주의 경제관리를 개선하고 사회주의 분배원칙을 옳게 실시하기 위하여 특별히 중시하고 있는 점은 노동에 대한 물질적 평가에 정치적 평가를 결합시키는 문제, 분배의 평균주의를 없애는 문제, 현실적 조건에 맞게 사회적 시책을 바로 실시하는 문제들이다. 여기서 노동에 대한 평가문제는 일생산 및 재정총화제도를 통하여 구체화한다는 것이다.

북한기업들에서는 평균주의를 없애기 위하여 사회주의 노동보수제도 더욱 개선·강화하는 방향으로 나가고 있다.

일생산 및 재정총화제도의 특징은 또한 생산총화와 재정총화를 맞물려 진행한다는 데 있다.

작업반에서 생산총화와 재정총화를 맞물려 진행한다는 것은 생산의 양적 과제수행정형만이 아니라 질적지표를 반영하는 절약과제의 수행정형을 서로 맞물려 총화한다는 것을 의미한다. 여기서 재정총화는 주로 제품의 질과 노동생산능력, 설비이용률, 원료, 자재의 소비기준 등에 대한 총화를 뜻한다. 이러한 질적지표를 개선하는 것은 사회적 노동의 절약을 의미하기 때문에 이러한 과제를 통틀어 절약과제라고 하며 이 과제를 금액으로 주고 그 정형을 재정적으로 총화하는 것이 작업반에서의 재정총화이다.

일생산 및 재정총화제도의 특징은 또한 생산자 대중의 정치·도덕적 자극과 물질적 자극을 옳게 결합하여 집단과 매 성원의 생산활동 결과를 집체적으로, 공개적으로 평가한다는 데 있다.

최근 북한에서는 기업들이 경제관리를 과학화하고 재정지출에 대한 통제를 강화하여 낭비를 없애고 실리보장의 원칙에서 모든 재정지출을 엄격히 검토하여 불합리하고 비효율적인 것을 없애도록 정책적 요구를 강화하고 있다.

그 평가는 특정한 사람이나 집단이 위에서 내리는 것이 아니라 모든 근로자의 참가하에 집체적이고 공개적으로 진행된다.



## 5. 기업관리체계의 운영실태

북한의 기업은 사회주의 경제원리에 기초하여 확립된 경제체계와 관리방식으로 생산 활동을 벌이는 것으로 하여 자본주의 기업들과 다른 특성을 가지고 있다. 북한기업의 이 특성은 대안의 사업체계라는 기업소 자체의 경영활동원칙에 이러한 제약으로부터 나타나 는 특성이면서 동시에 중앙집권적 계획경제체계에 의존하는 국가 경제정책의 제약으로부터 오는 특성이다.

북한의 경제정책이 경제체계내의 관리기구를 통하여 북한기업의 모든 경영활동을 규제 하는 거시적 운영작용이라면 기업 자체의 경영과정은 이러한 거시적 운영작용을 생산자의 구체적 행동지령으로 변환시키는 미시적 운영작용이다. 국가의 거시적 경제운영작용과 기업의 경영활동과의 불가분리적 결합이 북한기업들의 보편적이며 종합적 특성이라 하겠다.

### 가. 기업의 조직형태 및 운영방식

대안사업체계에서 공장당위원회는 기업소의 최고의사결정기관으로서 기업소의 생산과 관리활동에 대해 최종 책임을 지게 되었다. 그러나 내부적으로 실무적 차원의 관리운영을 담당하는 지배인을 따로 두고 있어 실제로 공장·기업소의 관리 및 운영은 당책임비서와 지배인의 이원적 구조를 통해 이루어지고 있다. 김일성은 공장관리·운영에 대한 결함을 지적하면서 “관리운영체계를 순위대로 말한다면 공장당위원회가 첫 자리에 있고 공장당 위원회 밑에 공장당집행위원회가 있어야 하며, 그 밑에 지배인과 공장당위원장이 있어야 한다. 그리고 지배인 밑에서 사장과 부지배인들이 있고, 그 밑에 공장의 여러 부서가 있어야 하며, 공장당위원장 밑에는 공장당위원회의 여러 부서들과 직맹, 민청, 여맹과 같은 근로단체조직들이 있어야 한다”고 지시하였다. 이것을 그림으로 나타내면 〈그림 VIII-4〉와 같다.

여기서 지배인 책임하의 공장·기업소 관리운영체계는 구소련의 「기업장 단독책임제」와 중국의 당위원회를 최고지도기관으로 하는 일장제와 기본적으로 동일한 것이다. 이러한 지배인 단독책임제는 생산력의 발전수준이 낮고 관리요원의 관리 및 기술수준이 낮은 사회주의 초기 단계에서는 어느 정도 긍정적 의미를 부여할 수도 있다.

대안사업체계는 생산에 대한 통일적이며 집중적인 지도를 요구하였으며, 이것을 강조하는 북한의 주장은 다음과 같다. 현대적 기술에 기초하고 있는 대규모 사회주의 생산에서 계획화사업, 기술지도, 생산과정의 지도는 생산에 대한 지도에 있어서 필수적인 요인이며, 그것이 통일적인 과정으로 진행되어야 생산에서 높은 성과를 이룩할 수 있다. 그리고 생산에 대한 통일적인 지도는 기술을 아는 사람이 종합적으로 관리하며 집중적으로 진행하여야 실현된다.

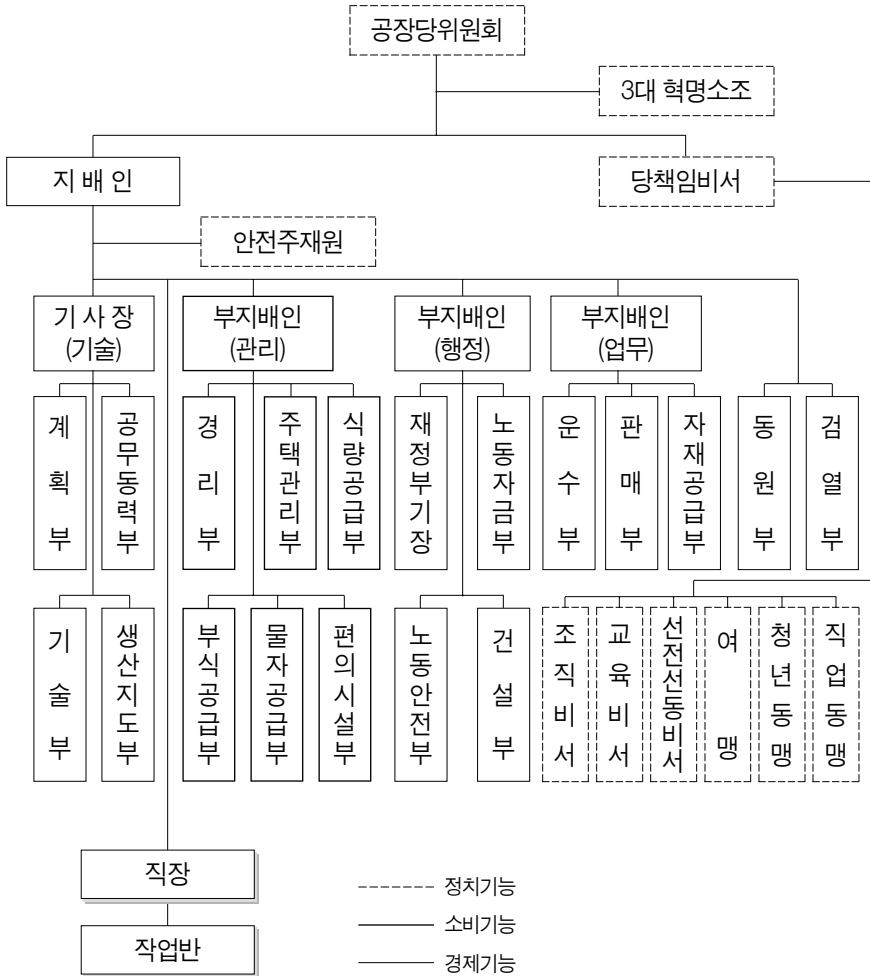
이러한 이유에서 북한에서는 공장·기업소에 기사장을 참모장으로 공장참모부를 만들고, 그것을 통하여 생산을 통일적이며, 집중적으로 지도하고 있다. 공장·기업소에서는 계획과, 생산지도과, 기술과, 공무동력과들로 공장참모부를 구성하고 기사장은 이러한 부서들을 장악하면서 생산을 통일적으로 지도하였다. 참모장인 기사장 밑에는 그의 일을 보좌할 수 있는 부기사장들을 두도록 하고 필요한 경우에는 부기사장이 생산지도과정이나 기술과장, 공무동력과장을 겸하게 하였다.

기사장을 참모장으로 하는 공장참모부는 생산지도와 함께 자재공급, 후방공급사업, 노동행정사업과 같은 전반적인 기업관리운영사업을 조직·지휘하였다. 기사장은 참모회의를 운영하여 계획화사업, 기술발전, 기술준비, 생산지도, 설비관리, 동력관리 등 생산과 관련한 모든 문제를 집체적으로 토의하고, 제기되는 문제들에 대한 해결책을 세웠다. 기업소 참모회의는 1주일에 한 차례씩 정기적으로 소집되었으며, 생산과정에서 당장 풀어야 할 어려운 문제가 생겼을 때는 현장에서 이동참모회의를 진행하도록 하였다. 그리고 이러한 과정을 통하여 나타날 수 있는 기사장의 주관주의와 독단을 극복할 수 있게 하였다.

기업운영에서 재정적 자립, 기업의 상대적 독립, 그리고 창의적인 활동을 보장하기 위하여 독립채산제 채택하였으며, 1970년대까지는 북한의 중간급 이상의 모든 공장·기업소가 독립채산제를 채택하게 되었다.

독립채산제 기업소들은 자기가 생산한 생산물에 지출된 비용을 자체적으로 보상할 뿐만 아니라 수익성을 높여 국가에 일정한 이익을 주는 것이 독립채산제의 본질적 요구라는 것이다. 독립채산제 기업소는 국가가 정한 비율의 이익금 납부의무를 완수하기 위하여 설비, 자재, 노동을 효율적으로 이용하여 생산을 끊임없이 발전시키고 원가를 절감하기 위하여 노력해야 한다고 한다.

〈그림 VIII-4〉 공장·기업소 관리운영체계



자료: 박형중(2002, 9), 『북한의 경제관리 체계』, p. 131.

따라서 북한의 독립채산제란 공장·기업소가 중앙계획에 의하여 정권기관으로부터 경영활동에 필요한 물자와 자금을 받아 생산활동을 조직하며, 생산에 대한 지출은 자체의 수입으로 보장하게 함으로써 생산성을 향상시키는 제도이다.

그리고 1984년 12월 당중앙위 제6기 제10차 전원회의에서 「독립채산제에 관한 규정」이 수정되는 것을 계기로 1980년대 중반부터 독립채산제는 전 산업부문에서 강화되는 방향

으로 나아갔다. 독립채산제를 합리적으로 실시하기 위해서는 독립채산제의 단위를 바로 정하여야 하며 이를 위해 관리국과 연합기업소를 합리적으로 조직할 필요가 있다고 김일성은 1984년 11월 13일 정무원 상무회의에서 연설한 바 있다.

또한 김일성은 관리국이나 연합기업소 단위로 독립채산제를 실시하는 경우, 여기에 소속된 공장·기업소들에서도 독립채산제를 실시하여 이중 독립채산제가 되도록 하여야 한다고 하였다. 그러나 강화된 독립채산제하에서도 공장·기업소는 오직 생산량 초과에 따른 물질적인 유인만 제공할 뿐 모든 생산활동은 여전히 국가의 요구와 당의 지도 아래 계획에 따라 수행하도록 통제되어 있었다.

독립채산제의 강화를 계기로 북한에서는 연합기업소의 설립이 급속히 확산되었다. 이것은 독립채산제를 효율적으로 실시하기 위해서는 연합기업소를 조직할 필요가 있고 연합기업소에 속한 공장·기업소들도 이중 독립채산제에 따라 운영되는 것이 바람직하다는 김일성의 지도에 따른 것이었다. 이중 독립채산제하에서 연합기업소는 어느 정도의 자립성과 책임을 보장받고 여기에 속한 공장·기업소는 연합지도소의 지도·관리하에서 독자성과 창의성의 발휘가 요구되었다.

#### 나. 경영활동 결정과정 및 특징

중앙의 전적인 지도통제 아래 기능하는 북한 기업의 경영활동 결정과정은 그 내용상 두 가지, 즉 정치적 지도, 정책적 지도를 핵심으로 하는 당의 지도통제와 국가 행정기구의 정책적 및 행정기술적 지도, 통제로 구분된다. 이 두 지도는 내용상 상관적으로 연결되면서도 형태상 정치적 지도의 면과 행정기술적 지도의 면으로 분리되어 나타난다.

당의 정치적 및 정책적 지도와 통제의 기능은 첫째로, 경제활동의 목표설정, 기업들의 관리방향제시 등으로 나타난다. 북한경제의 전반적 활동 목표설정이 당을 통하여 결정되면 이 결정은 모든 생산객체, 즉 기업들에 당의 지령으로서 제시된다. 전망계획, 현행계획(연간계획)과 모든 지표별 계획은 당의 검역과 승인을 얻어야만 그 집행이 가능하며 검역되고 승인된 모든 계획안은 당에서 생산객체들에 주는 정치적 과제가 된다.

계획 작성에서 통제숫자의 비준, 국가계획에 대한 당 중앙위원회 정치국 및 비서국의 승인은 국가 주권기관에서 승인되기 전에 이루어지는 절차이며 당의 승인절차는 곧 국가주권기관의 승인으로 직결되고 있다. 바로 이것은 경제활동에서 당의 절대적이며 유일한

지도 통제의 전형적 표현으로 된다.

당의 정치적 및 정책적 지도와 통제의 기능은 둘째, 경제활동결과에 대한 책임을 당적으로 지도록 하는 데서 나타난다. 북한의 모든 기업소의 책임일꾼들은 노동당원이며, 국가에서 받은 생산과제는 당원으로서는 당적 분공으로 된다. 그러므로 생산자기업소의 경영활동결과에 대한 총화는 궁극적으로 당위원회 앞에서 지도록 하며 그에 대한 책임도 행정처벌보다는 당적 처벌로 이루어지고 있다. 현재 북한의 모든 기업소에서는 연간 계획이 하달 되면 공장 당위원회에서 구체적 방안을 토의하여 당결정서로 채택하고 기업일꾼들에게는 해당하는 당적 분공을 주는 형식을 취한다.

다시 말하여 지배인, 당비서, 기사장, 부지배인들 기타 관리일꾼이 일상적으로 하는 부문별 업무 활동내용이 결국은 당의 분공으로 채택되고 그 결과를 당에서 책임지게 되어 있다. 생산과제미달에 대한 당의 구체적 처벌형태는 책벌이다. 책벌의 형태는 주의책벌, 경고책벌, 엄중경고책벌, 출당으로 되어 있는데 경고, 엄중경고 등의 책벌을 받는 사람들은 그 책벌을 면제받기 전에는 일절 인사등용이 허용되지 않고 정치적 혜택을 받을 권리를 박탈당하며, 특히 출당은 곧 자기직무해임과 직결된다. 그러나 엄중경고와 직책해임이 연결되는 경우도 있다. 그리고 책벌의 경우는 반드시 당중앙위원회 조직지도부의 승인하에서 이루어지고 있다.

당의 정치적 및 정책적 지도와 통제의 기능은 셋째, 당내에 설치된 정연한 경제지도기구들을 통해서 기업들의 활동이 정상적으로 지도통제받는 데서 나타난다. 당중앙위원회에는 중공업부, 경공업부, 기계사업부, 농업부, 계획재정부 등과 같이 경제부문별 지도기구가 있으며 정무원 해당 부에는 당위원회, 연합기업소, 직장 등에도 당위원회, 작업반들에는 당세포위원회가 조직되어 있어 당 중앙의 결정·지시가 직접적으로, 획일적으로 전달되게 되어 있으며 당 중앙위원회의 일꾼들이 정무원부, 위원회와 도당, 도행정경제지도위원회에 관에는 도당일꾼들이 항상 주둔하면서 당 경제정책집행과정을 감독, 통제하고 있다. 모든 기업소의 경제활동내용들은 총장당위원회를 통하여 당중앙위원회 해당부서에 매일매일 보고되고 조종을 받으며 중요한 사항에 대하여서는 김정일의 직접비준하에 생산 및 확대 재생산활동을 벌이도록 되어 있다.

종합적으로 말하여 기업소의 모든 경영활동은 철저히 당중앙위원회 의사와 결정 지시에 근거하여 진행되고 또 그 앞에 책임지게 되어 있는 체계라는 것이다. 국가행정기구의 정책적, 행정기술적 지도와 통제의 기능은 첫째로, 기업소가 당의 결정, 지시의 집행을 위

한 구체적 실현대책에 대한 지시를 받는 데서 나타난다. 국가행정기구는 당의 경제발전목표와 방향이 설정되면 그에 철저히 의거하여 자기부문의 공장, 기업소들에서 생산해야 할 양적 과제와 기업들 사이의 생산적 맞물림을 타산하고 기업들에 과제를 제시하며 그 실제적 집행과정을 감독하고 기술적 지도를 하며 자재공급을 비롯한 기업들의 생산활동여건을 보장해준다. 이러한 구체적 과정이 바로 계획화과정이다.

국가행정기구의 정책적 기술적 지도와 통제의 기능은 둘째로, 기업소 경영활동의 평가를 위한 각종 기준을 만들고 그에 따라 평가를 하며 기업소의 모든 경영활동의 규범과 규칙을 설정하여 그를 통해 사회주의적 관리방식을 유지하는 기능을 한다. 근로자들의 노동정량기준, 생활비기준, 상급기준, 기업소 이윤의 규모와 이용형태, 설비이용기준, 자재소비기준, 기업소 관리기구의 형태와 규범 등 수많은 활동준칙은 기업소 자체가 아니라 바로 정부가 규정하고 적용하게 한다.

국가의 정책적, 행정기술적 지도통제의 기능은 셋째로, 기업소 생산경영활동에 있어서 필수적인 자재수공급과 노동력 배치판매활동을 정부당국이 직접 틀어쥐고 시행하는 데서 나타난다. 기업소에 대한 자재공급은 정무원 자재공급위원회와 각 부, 위원회의 자재상사들을 통하여 이루어지며 노동력 배치는 정무원 노동행정부와 각 지방행정위원회 노동과가 하고 있으며 판매활동은 중앙정부직속의 판매상사들을 통해서 이루어지고 있다. 이 모든 것은 기업소가 자기의 경영활동에서 생산 위주의 경영활동에 치우쳐 있고 그 외적인 것들은 중앙 정부의 지도 통제 밑에 이루어지고 있음을 보여준다.

북한에서 모든 생산수단은 사회화되어 있으므로 기업들의 경영활동에서도 자본주의 기업들의 완전한 독자성과는 달리 제한적 독자성을 가진다. 자본주의하에서 기업들의 완전한 독자성의 가능성은 소유의 개인차에 기초하고 있다. 상대적 독자성으로 표현되는 기업들의 제한적 독자성은 국가로부터 일정한 노력, 설비, 자재, 자금 등을 받아 독자적으로 관리하고 생산활동을 하며 얻은 수인으로 지출을 보상하고 채산을 맞추면서 경영 활동을 하는 것은 내용으로 한다. 사회주의 국영기업소들은 다같이 국가소유의 기업이기는 하지만 경제를 운영하는 데서 서로 다른 소유의 기업소처럼 경영상 독자성을 가진다.

북한 기업소들의 경영상 상대적 독자성은 매개 국영기업들이 다같이 국영부문에 속해 있지만 국가로부터 받은 모든 물질적 수단을 관리하고 이용하여 경영활동을 전개하는 데서 발휘하게 되는 일정한 독자성이다. 북한기업들의 이러한 경영상 상대적 독자성은 국영기업소들로 하여금 그들 사이에 거래되는 생산수단을 엄격한 등가보상의 원칙에서 팔고

사는 형식을 취하게 한다. 소유와 관리가 분리된 독자성, 이것이 바로 자본주의 기업들과 다른 주요한 특징이다.

기업소 관리체계는 공장장을 중심으로 한 경영집단의 관리체계로 된 자본주의 경영체계와는 달리 정치적 조직체인 공장당위원회를 최고 지도기관으로 하고 당위원회의 집체적 지도를 중심으로 하는 대안의 사업체계에 의존하여 나타나는 특성이다. 이 대안의 사업체계에 의존한다는 기업관리체계와 방법이 북한기업이 다른 나라 기업과 구별되는 특성을 낳는 기본요인이다. 그것은 첫째 공장관리운영에서 경영집단의 운영체계가 아닌 당 위원회를 통한 전 생산자 지도체계라는 점이다. 이것은 공장관리운영이 최고 지도기관인 당위원회의 구성과 운영에서 직접 표현된다, 당위원회 위원들은 공장 각 부서의 책임자, 즉 지배인, 당비서, 기사장, 부지배인 등 당부비서들과 함께 직장부문 당비서, 작업반장, 일련노동자들을 비롯한 생산현장 근로자들로 구성된다.

그리고 계획 작성을 비롯한 중요한 관리사항들이 이들을 통하여 당위원회에서 광범한 토론을 거쳐 당위원회 결정서로 채택되어 집행된다. 이러한 체계는 지난날 지배인 유일관리제하에서 조성됐던 경영책임자의 주관주의적이고 관료적인 행태의 오류를 근절하는 데서 일정한 효력을 발휘했다고는 하나 또 다른 문제, 즉 경영자의 창조성과 독자성, 경영의 적시성을 파괴하는 결과를 나타내고 있다.

둘째, 기사장을 중심으로 공장참모부가 생산을 직접 틀어쥐고 지도하는 통일적이며 집중적인 생산지도체계이다. 지난 시기 생산지도와 기술지도가 이분된 체계로부터 생산과 기술을 결합시키고 통일적으로 지도하는 체계를 세움으로써 기술사업을 생산에 선행시키고 생산의 정상성을 보장하는 데서 기술역량의 기능을 확대, 전문화시킨 것이다. 계획부, 생산부, 기술부, 공무동력부 등 생산과 관련된 부서들의 기능과 전문성을 확대하는 동시에 그들 사이의 협동적 연계의 기능을 참모부라는 기구를 통해서 이루어 놓은 것이 특징이라 하겠다.

셋째, 자재공급에서 중앙 집중적이면서 전문적인 체계를 세운 것이다. 자본주의 사회에서 시장을 통하여 생산재원을 확보하고 공급하는 체계화는 달리 중앙자재공급체계에 철저히 의거하면서 계획적으로 수급을 받고 현장에서는 생산 지령서에 근거하여 현장조달에 진행되는 특징이다. 생산 참모부가 기업내에서 상대적으로 독자적인 생산관리를 하는 체계라면 기업내 자재공급부는 기업내에서만 업무활동을 하지 않고 중앙의 통일적인 지도통제 밑에 기능하면서도 생산현장의 자재실태를 조절해주는 이중적인 역할, 즉 의존성과 독자성이 결합된 형태의 체계라는 데 그 특징이 있다. 국가의 전문적인 지도, 통제 및 공급

하에서의 의존적인 자재활보, 기업내 생산현장에 대한 상대적 독자성을 가진 창고관리 및 공급, 국가의 계획 밑에 생산물의 판매 및 관리 등을 내용으로 하는 이러한 체계는 시장경제체계내에서 기능하는 기업들에서의 생산재공급체계와 구별되는 것들이다.

넷째, 기업소가 생산자들의 생활을 전적으로 책임져야 할 의무가 있다는 것이다. 이 의무는 후방공급체계라는 독특한 기구를 통하여 실현된다. 생산자들에 대한 부식물 공급, 주택 공급 및 수리, 일용품 및 노동보호물자 공급, 유치원, 탁아소, 수리소, 세탁소, 목욕탕 등의 편의시설 운영 등을 주내용으로 하는 후방공급사업은 후방부지배인의 지도 밑에 경리과, 재정부기과, 식량 및 식당관리과, 노동보호물자 공급소, 편의시설 운영 등을 주내용으로 하는 후방공급사업은 후방부지배인의 지도 밑에 경리과, 재정부기과, 식량 및 식당관리과, 노동보호물자 공급소, 편의시설 사업소, 주택 및 건물관리과 등의 기구를 통하여 실현된다.

이러한 후방공급체계와 내용들은 시장경제체계에서 기능하는 자본주의 기업들에서 진행되는 복지활동과 구별되며 그 목적과 범위에서 다른 성격을 가진다. 한마디로 노력지출과 함께 그 보상과 소비생활이 기업내에서 완전히 이루어지도록 하는 방향에서 진행하려는 것이 그 주된 목적이며 기업소 순이익의 이용목적이 바로 여기에 복종된다는 것이다.

이 특성은 중앙집권적 경제지도체계의 특성으로부터 나오는 특성이기도 하며 기업들의 완전한 독자성이 결여된 것으로부터 나오는 특성이기도 하다. 생산비 계산, 원가계산, 도매가격 계산, 물자소비기준, 생활비 기준, 설비이용 기준, 노동시간 이용기준, 노동보호물자 소비기준, 기업소 관리규범, 등등 수많은 경영기준은 그것이 기업소 자체의 경영과정에 이루어진 것이 아니라 국가가 전 사회적 범위에서 관찰하고 규정하여 내려 보낸 것들이다. 기업소는 다만 이러한 경영계산기준들에 기준하여 자기의 생산활동 결과를 계산하며 시장을 통하여 경영성과를 평가받는 것이 아니라 국가의 계산기준에 의한 수동적인 평가를 받게 된다.



## IX. 과학기술정책

### 1. 북한 과학기술정책의 특징

북한의 과학기술은 경제개발계획, 교육정책 등과 밀접한 관계를 가지며 형성·발전해 왔다. <표 IX-1>은 북한이 지금까지 수립한 경제개발계획과 당시의 주요 과학기술정책, 교육정책들을 정리한 것이다. 본 절에서는 이를 염두에 두고 북한의 경제정책과 기술혁신이론, 교육정책 등이 과학기술정책에 어떤 영향을 미치고 있는지를 살펴본다.

#### 가. 경제정책과 과학기술정책

##### 1) 중공업우선발전정책

대부분의 사회주의 국가처럼 북한도 정권 초기부터 중공업을 우선적으로 발전시키는 경제정책을 추진해 왔다. 특히 오랜 식민통치 이후 정치적 독립을 이룩한 북한은 중공업을 중심으로 하는 공업화를 통해 정치적·군사적 자립을 이룩하고, 이를 통해 빈곤을 퇴치하고 민족 발전을 이루려 하였다. 이러한 경향은 종파사건과 유일사상체제 수립을 통해 확고한 정치적 기반을 구축한 김일성의 강한 추월의지와 급진적인 혁신이념으로 더욱 가속화되었고, 1960년대 이후 자주적인 4대 군사노선을 채택하면서 더욱 강화되었다.

그러나 중공업은 건설주기가 길고 막대한 투자가 필요하며, 발전 초기에는 대부분의 설비를 외국에서 들여와야 하는 문제점을 가지고 있었다. 여기에 당시의 북한은 관련 기술과

인력, 자본 등이 극히 취약했고, 일본이 건설해 놓았던 산업기반마저도 전쟁 중에 철저히 파괴되어 큰 어려움에 직면해 있었다. 따라서 북한당국은 통일적인 정부 계획하에 부족한 자원을 집중하고 소련과 중국 등의 지원을 받아 자체적인 중공업의 육성하게 되었다.

북한 중공업체제의 육성과정과 결과는 유사한 시기에 역시 유사한 과정을 거쳐 중공업을 육성한 중국의 경험과 비교하면서 살펴볼 수 있다. 북경대학의 린이푸(林毅夫)는 중공업을 위주로 하는 중국의 전통적 경제체제가 자본이 부족한 농업경제체제에서 정부의 저이자율정책과 저환율정책, 저원자재가격정책, 저임금정책, 저생활필수품가격정책 등의 왜곡된 거시정책을 통해 육성되었고, 이것이 계획적 자원배분제도와 국유화 매커니즘을 가속화하여 결과적으로 산업구조의 균형상실과 기술적 효율저하, 노동인센티브 부족을 낳았다고 주장하였다.<sup>1)</sup>

이러한 육성과정과 결과는 북한에서도 거의 유사하게 나타난 것으로 보인다. 북한은 일

〈표 IX-1〉 북한의 경제개발계획과 주요 과학기술정책

단계	기간	경제개발계획	과학기술정책	교육정책
토대 건설기	1947	1차1개년계획	다국간 경제, 문화협정 체결	김일성종합대학 설립
	1948	2차1개년계획	과학원 창립(1952.10)	이공계대학 확충
	1949~50	1차2개년계획	중공업우선정책	중등기술자 양성기관 확충
	1953~56	전후복구 3개년계획	현지연구사업 강화 과학발전10년계획	현장기술교육 강화
	1957~60	1차5개년계획	대중적 기술혁신 운동 추진	이공계대학 확충
공업화 완성기	1961~70	1차7개년계획 (3년 연장)	경제와 국방 병진 건설 국방연구 강화 기계화, 자동화, 전기화, 화학화	9년제 기술의무교육 확립 공장대학 설립 확대 기술자 양성 확대
자립성, 주체성 강화기	1971~76 1978~84 1985~86	6개년계획 2차7개년계획 조절기	3대 기술혁명 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화 10대 전망목표 채택 과학기술자동력대 추진	11년제 의무교육 방송통신대학 확충 전문대학의 정규대학 승급 농장대학, 어장대학 신설
무역 침체, 고난기	1987~93 1994~98	3차7개년계획 고난의 행군	1·2차 과학기술발전 3개년 계획 2000년과학기술개발 장기계획 농업, 경공업, 무역체일주의 전자공학, 생물학, 열공학 육성	이공계 단과대학 확충 IT교육, 연구기관 확충
강성 대국 건설기	1998~		강성대국 전략 과학기술중시정치 IT 연구 활성화 첨단기술개발5개년계획	첨단기술학과 신설 컴퓨터교육 강화

자료: 이춘근, 김계수(2001), p. 29에서 일부 수정.

제시기부터 구축된 중공업 토대와 소련의 지원, 중국의 경험과 유사한 정책 등을 통해 점진적으로 중공업을 강화하였다. 김일성은 1950년대 말 종파사건을 통해 경공업 우선발전론자들을 숙청하면서, “중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 전략을 경제건설의 기본 노선으로 삼을 것”을 명확히 천명하였다. 중공업의 우선발전은 1960년대 국방산업 육성이 가속화되면서 더욱 강화되었다.

북한의 중공업 육성은 기계제작공업의 빠른 발전을 통해 에너지공업, 채취공업, 금속공업, 기계공업, 화학공업, 전자재공업 등에 필요한 기계설비들을 원활히 공급함으로써, 자체의 원료와 연료, 동력에 의해 공업을 현대화하고 자체 순환하는 경제구조를 갖추려는 것이었다. 이를 통해 경제의 다방면적이고 종합적인 발전을 확고히 보장함으로써 자립적 민족경제가 갖추어야 할 경제구조를 이룬 시일내에 완성한다는 것이다.

김일성은 “기술혁명은 곧 기계혁명”이라고 하면서 기술혁명을 통해 기술을 발전시키고 생산공정을 기계화, 자동화할 것을 강조하였다. 당정 관계자들에게도 “기술혁명을 하지 않고는 사회주의경제건설에서 한 걸음도 전진할 수 없다는 확고한 입장을 가질 것”을 강조하고, 전체 사업에서 기술혁명 자체에 대한 바른 인식을 가지고 기술혁명을 경제사업에 앞세울 것을 요구하였다. 이러한 정책에 따라 1950년대 말의 공작기계새끼치기운동에서 보듯이 중공업 중에서도 기계공업이 더욱 강조되어 급속하게 발전하였다.

중공업의 발전은 국방산업의 토대를 구축하는 데도 큰 역할을 하였다. 북한은 1960년대 초에 쿠바사태와 중소분쟁을 겪으면서 자립적인 국방산업 토대를 구축하기 위해 상당한 노력을 기울였다. 1961년부터 시작된 제1차 7개년계획을 수정해 ‘경제와 국방의 병진 건설’ 정책을 추진하였고, 이 과정에서 원료 채취에서 최종 무기생산까지를 국내에서 자립적으로 수행할 수 있는 국방산업체제를 구축하였다. 여기에서도 기계공업은 중공업 발전의 핵심을 차지하였다. 이에 따라 중국과 유사하게 국방산업과 일반산업 사이의 기술적 차이가 심화되는 이중구조현상이 나타나게 되었다.

그러나 자원이 부족한 상태에서 비교우위를 무시한 중공업 육성은 자본투입효과와 운영효율을 악화시키고 국민들의 의식주와 직결된 경공업제품의 만성적 부족상황을 초래하였다. 특히 작은 나라인 북한은 자체적으로 순환하는 종합적인 중공업 구조를 가지기 위해 소련, 중국 등에 비해 공업화 비중을 더 크게 해야 했다. 이러한 상황은 노동력과 자본 부

1) 린이푸 외(1996), 『중국의 기적 - 발전전략과 경제개혁』, pp. 41-78.

죽을 심화시켜 노후설비 개조와 기술도약시기를 놓치게 하였고, 사회주의권의 원조와 교역이 위축되면서 이것마저 원활한 가동상태를 유지할 수 없게 되었다. 개혁·개방을 통한 투자 유치와 기술개조, 신산업 창출에도 뚜렷한 한계를 노출하게 되었다.

거대한 국토와 인구로 지방정부의 권한이 상당히 큰 중국에 비해 국토와 인구가 적고 중앙집중 정도가 큰 북한의 정치·경제적 현실도 큰 영향을 미쳤다. 경제계획의 중앙집중 정도가 높아 문제점의 분산과 완화가 어려워진 것이다. 특히 유일사상체제와 최고지도자의 현지지도사업 강화로 정부 계획이 자주 흐트러지면서 이러한 문제점이 더욱 악화되었다.

## 2) 자력갱생정책과 자주적 기술혁신

주체사상과 이를 토대로 한 자력갱생정책도 북한의 과학기술정책에 큰 영향을 미쳤다. 초기부터 자립적 경제구축을 강조하던 김일성은 종파사건과 중소분쟁, 쿠바사태 등을 겪으면서 경제의 주체화를 과학기술발전정책의 전면에 내세우게 되었다.

주체의 경제는 국내 원료와 연료, 동력자원을 이용해 자체적으로 발전을 지속하는 경제를 말한다. 이를 실현하기 위해 북한은 원료의 60~70% 이상을 국내에서 공급하도록 규정하고 있다. 이 안에서 과학기술은 국내 자원을 이용한 사회주의 공업화를 지원하면서 경제적 자립을 지원하는 핵심과업을 수행하게 된다. 북한은 주체의 자립적인 사회주의 경제건설에서 자주적 기술혁신이 차지하는 위치와 역할을 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째로 직접적으로 인민경제 주체화를 확실히 보장하는 도구가 된다. 이는 기술혁신을 통해 원료, 연료, 동력 등 나라의 자연자원을 충분히 개발, 이용하고 경제구조를 계속 완비해 나갈 수 있기 때문이다. 즉 기술혁신을 통해 원료 채취에서부터 완제품 생산까지의 생산순환을 자체적으로 해결함으로써 경제의 주체성을 보장한다는 것이다.<sup>2)</sup>

둘째, 경제를 현대화하는 주요 수단이 된다. 경제의 현대화는 기술수단의 현대화이므로 생산수단의 기계화, 자동화와 기계설비들의 정밀화, 대형화, 고속도화를 통해 필요한 설비들을 자체적으로 공급하고 현존 기계들의 기술적 개조도 보장한다는 것이다.

셋째, 인민경제의 과학화를 촉진한다. 과학화는 과학기술을 발전시켜 인민경제 모든 부분의 생산공정과 생산방법, 경영활동을 보다 새로운 과학적 토대에 올려놓는 것이다. 따라

2) 박찬식(1991), 『과학기술발전은 주체확립의 중요한 담보』, pp. 83-90.

서 북한은 주체적인 기술혁신을 촉진하고 인민경제의 과학화에 필요한 과학연구사업을 강화하며, 새로운 과학기술 성과들을 생산에 적극 도입할 것을 강조하고 있다.

넷째, 최대한으로 증산하고 절약하기 위한 중요한 수단이 된다. 기술혁신을 통해 최대한 증산하고 더 많이 절약하는 것은 국가경제를 더욱 발전시키기 위해 중요한 조건이다. 따라서 북한은 국내 부존자원의 절약과 경영활동의 합리화, 품질 개선, 새로운 과학기술 성과의 적시 도입 등을 통해 최대한 증산하고 절약하는 방안을 적극 모색하고 있다. 특히 자립 경제 추진으로 만성적인 원자재 부족이 심화되면서 이 분야가 더욱 강조되었다.

다섯째, 고속생산을 보장하는 중요한 수단이 된다. 북한은 사회주의사회에서 생산이 끊임없이 빠른 속도로 발전하는 것은 주체의 역할과 함께 기술의 발전을 강화함으로써 이루어진다는 것을 강조하고 있다. 이에 따라 과학기술 발전을 통해 노동수단을 개선하고 노동자들의 기술수준을 제고하며, 최신 과학기술 성과에 기초하여 선진기술과 생산공정을 적극 받아들임으로써 노동생산성을 증대할 것을 강조하고 있다.

주체의 경제 건설에서 기술혁신의 역할을 크게 강조하고 있는 것을 알 수 있다. 김일성은 이를 실현하기 위해 “과학연구사업에서 주체를 세우고 집단주의를 구현하며, 이론과 생산실천을 결합하는 것은 우리 당이 일관되게 견지하고 있는 원칙”이라고 강조하면서,<sup>3)</sup> “주체를 세우는 것은 자기 나라의 실정에 맞게 기술혁명의 목적과 방향을 세우고, 그 수행 과정에서 제기되는 모든 문제를 자기 나라와 인민의 이익에 맞게 자주적으로 창조적으로 풀어나가는 것”이라고 역설하였다. 이것은 모든 나라의 구체적인 조건과 실정이 다르고, 기술혁명 자체가 모든 기술적 문제를 창조적으로 풀어나갈 것을 요구하기 때문이라고 하였다. 기술혁명은 인간의 자주적 요구에 맞게 자연을 개조하고 변혁하기 위한 활동으로서 높은 창조성을 요구하므로 같은 법칙이라도 자연환경이 다르면 그 표현형태와 작용방식이 달라지기 때문이라는 것이다.

이와 함께 북한은 자력갱생에 따른 기술혁신의 중요한 과업으로서 “모든 과학기술자들이 당이 내세운 기술혁명의 목적과 국내 혁명과 인민이 요구하는 방향에 따라 기술혁명을 수행하려는 확고한 관점과 입장을 가질 것”을 요구하고 있다. 혁명과 인민의 이익에 기여하지 않는 기술혁명은 아무리 잘되었다 하더라도 쓸모가 없다는 것이다. 따라서 “주체사상과 그 구현인 당의 노선과 정책으로 무장하고 국내 현실을 잘 알아야 하며, 자력갱생의

3) 리정남(1992), 『기술혁명은 사회주의 경제건설의 생명선』, p. 35.

혁명정신을 가지고 노력할 것”을 요구하고 있다.

또한 과학기술자들에게 사대주의와 교조주의를 철저히 반대할 것을 요구하고 있다. 기술혁명의 수행에서 사대주의와 교조주의는 창조성을 마비시키고 끊임없이 변화하는 다양한 현실을 인식할 수 없게 하며, 기술혁명과 사회주의 경제건설에 필요한 과학적 방법을 찾아낼 수 없게 한다는 것이다. 따라서 “주체성을 가지고 당의 과학자, 기술자로서 당과 수령에 대한 충실성과 불굴의 신념, 강인한 의지, 높은 창조적 능력을 갖추며, 사회주의에 대한 확고한 신념과 애국주의 정신, 자력갱생의 정신, 실무적 자질을 높여 사회주의 건설에 적극 기여할 것”을 강조하고 있다.

주체성과 자력갱생에 대한 강조는 기술혁신 수행에 대한 당의 지도를 강화하는 중요한 근거가 된다. 주체성과 자력갱생은 당 경제정책의 핵심요소이다. 따라서 이를 실현하기 위해 “기술혁명의 직접적 담당자들인 과학기술자들과 노동자들을 수령의 주위에 묶어 세우고 기술혁명에 적극 참여하도록 사상교양사업을 강화”하고 있다. 이와 함께 당의 기술혁신 방침이 정확히 집행되도록 각 기관을 장악하며, 과학기술자들이 기술혁신에 전념하도록 보살피고 이들 속에 맺혀 있는 문제들을 적시에 풀어주도록 지도하고 있다.

경제에서의 주체 확립과 자력갱생은 북한이 초기부터 일관되게 추진해 온 중요 정책 중의 하나이다. 국내 원료와 연료, 동력에 의해 자체 순환하는 경제구조를 갖추으로써 석유 위기와 봉쇄정책에도 크게 흔들리지 않고 자립적인 체제를 유지할 수 있었다.

그러나 자원이 부족한 소국에서 완비된 경제구조를 갖추면서 규모의 경제와 비교우위를 발휘하지 못하고 국제경쟁에 취약한 상태에 머물게 되었다. 또한 지나치게 국내 원료에 의한 자재 수급을 추진하면서 도처에 낡은 기술과 병목현상이 존재하고 이의 타개에 막대한 자원이 투입되는 문제를 가지게 되었다. 장기간 입철, 산소열법 등의 자재 원료에 의한 제철법 연구와 석탄가스화, 비날론, PVC 등의 석탄화학에 전념해 온 것도 이 때문이다.

### 3) 경제건설과 국방건설의 병진정책

1960년대 초반, 공산권의 이념 분쟁과 중소분쟁, 쿠바사태 등을 겪으면서 북한은 국방에서의 자위를 제창하고 대대적인 국방산업 육성을 추진하였다. 1962년 12월의 당중앙위원회 4기 5차회의에서 ‘4대 군사노선’을 채택하였고, 1960년대 중반부터는 “경제발전을 지연하더라도 군사력을 한층 강화해야 한다”고 강조하면서 ‘경제건설과 국방건설의 병

진' 정책을 강력히 추진하기 시작하였다.

정규군의 강화와 함께 노농적위대와 붉은청년근위대 등의 예비 전력이 설치·확충되었고, 국가예산에서 군사비가 차지하는 비중도 1966년의 10% 정도에서 5년 만에 30% 이상으로 급증하였다. 이 비중은 1970년대 초부터 절반 정도로 감축되었다고 발표되었으나, 실제로는 기계공업을 중심으로 하는 중공업체제 안에 감추어져 여전히 유지되고 있다고 알려져 있다.

경제건설과 국방건설의 병진정책은 북한의 과학기술정책에도 상당한 영향을 미쳤다. 군수산업 육성에 따라 중공업 우선발전정책이 더욱 강화되었고, 공업의 지역별 안배에 따라 중소 지방산업이 크게 발전하였다. 과학기술 연구에서도 전군의 현대화 방침에 따라 현대적인 무기체제의 국산화에 큰 노력이 기울여졌다. 연구조직간의 협조와 조정 업무를 수행하기 위해 1962년에 국가과학기술위원회가 설립되었고, 1964년에는 국방과학원<sup>4)</sup>이 신설되면서 우수 연구인력이 대거 이동하였다.

경제건설과 국방건설의 병진정책은 현재까지도 북한 경제정책의 중심을 차지하고 있다. 따라서 북한의 연구개발 투자와 인력 배치 등에는 항상 국방사업에 대한 배려가 우선시되었고, 이것이 산업분야에서의 기술혁신과 고급인력난을 가중하는 주요 요인 중의 하나가 되고 있다. 또한 노동력이 부족한 상태에서 100만의 대군을 유지하기 위해 군 복무연한이 장기화함에 따라, 청소년들의 학업 중단과 첨단기술의 조기습득 지연 현상이 일상화하고 있다. 대학에 입학한 군제대자들이 자연과학보다 인문사회과학을 선호하고, 공장에 배치된 제대자들에게 상당기간의 재교육을 실시해야 하는 것도 이 때문이다.

## 나. 기술혁신이론과 과학기술정책

북한의 기술혁신에 관한 이론들은 정치·경제 체제와 주체사상의 발전과 유사한 경로를 따라 발전되어 왔다. 이 과정에서 북한식 사회주의 제도하에서의 기술혁신이론들이 형성되어, 연구와 생산의 결합이론, 대중적 기술혁신이론, 주체의 기술혁명이론 등의 주제로 발전하였다.

4) 1970년대 중반에 제2자연과학원으로 명칭이 변경되었다.

## 1) 연구와 생산의 결합이론과 대중적 기술혁신이론

북한 기술혁신이론의 큰 특징 중 하나는 연구와 생산의 결합을 특히 강조하고, 이 안에서 대중을 동원한 기술혁신운동을 전개한다는 것이다. 과학자와 노동자의 연계를 강화하고 대중을 동원하는 것은 개인보다 집단을 앞세우고 군중운동에 의한 투쟁을 중시하는 사회주의정권의 커다란 특징이다. 사회주의 사회는 모든 구성원이 같은 목적과 이해관계를 가지고 서로 동지적으로 단결하고 협조하는 집단주의 사회이므로, 각 개인은 사회적으로 결합되고 서로 협력할 때에야 세계를 개조하고 변혁하는 힘 있는 존재가 될 수 있다는 것이다.

따라서 중국의 대약진운동에서 보듯이 국가적인 중대사업이 있을 때마다 대중을 선동해서 적극적으로 참여시키고 이들의 힘을 집약해 목표를 달성하는 방법을 사용하고 있다. 기술혁신에서도 마찬가지이다. 북한에서는 이를 “집단주의를 구현하는 것은 사회주의 사회의 본성적 요구이며 기술혁명을 힘 있게 밀고 나가기 위한 기본방도의 하나”라고 설명하고 있다.<sup>5)</sup> 북한에서 추진하고 있는 대중적 기술혁신운동의 주요 특성과 이론적 근거는 다음과 같다.

첫째, 대중적 기술혁신을 위해 과학자, 기술자들 속에서 기술신비주의를 철저히 없애야 한다는 것이다. 대중적 기술혁신운동은 대중의 지혜와 힘을 발동시켜 그들이 가지고 있는 엄청난 잠재력을 모두 발휘하게 한다. 그러나 기술신비주의는 “대중의 창조적 힘과 지혜를 믿지 않고 과학과 기술을 특정한 사람들만이 발전시킬 수 있다고 생각하는 낡은 사상 잔재로서 대중의 지혜와 창발성을 마비시키고 기술의 발전을 방해한다. 또한 기술혁명의 주인인 근로대중의 자주적이며 창조적인 역할을 방해하고 과학자, 기술자들과 생산대중이 서로 단합하고 협력할 수 없게 한다.” 따라서 북한은 최근까지도 소수의 우수 과학기술자에 의한 기술혁신을 거부하고 정권의 기반인 노동자 대중이 광범위하게 참가하는 군중운동방식의 기술혁신을 추진하고 있다.

둘째, 과학자, 기술자들과 생산자 대중 사이의 창조적 협조와 연계를 더욱 긴밀히 해야 한다는 것이다. 현장 실무자들은 생산경험이 풍부하고 기술적 문제 해결에 대한 의욕도 상당히 크지만, 자기가 다루는 기계만 알고 다른 기계들과 이론적인 문제들에 어두운 단점을

5) 김일성(1986), 『우리나라의 과학기술을 발전시킬데 대하여』, pp. 59-99.



가지고 있다. 따라서 이런 약점을 보충해 현장 실무자들의 좋은 생각을 생산에 도입하기 위해서 과학자, 기술자들의 협조가 반드시 필요하다. 이를 실현하기 위해 북한은 기관 이기주의를 청산하고 생산자 대중과 과학자간, 기술자들 상호간, 과학자와 기술자들 상호간의 창조적 협조와 공동연구, 협동연구 등을 크게 강조하고 있다.

셋째, 대중적 기술혁신을 통해 과학기술이론과 생산실천을 밀접히 결합시켜야 한다는 것이다. 교육과 연구, 생산의 결합은 마르크스 교육이론에서도 중요한 위치를 차지하고 있다. 자본주의 생산방식이 분업과 세부 분야에서의 숙련만을 강조하므로 노동자들이 자기가 담당한 분야 이외의 지식을 가질 수 없고 전체 공정에서 소외되며, 종합적인 기술 습득과 인격 형성이 지연되어 공정기술 개조시에 도태되고 만다는 것이다. 따라서 노동자들의 정권인 사회주의에서는 이론과 생산기술을 겸비하고 전체적인 공정을 이해하도록 교육함으로써 종합적인 인간을 양성해야 한다고 강조하고 있다.

과학연구와 생산을 연계하는 것은 연구성과의 생산력 진화뿐 아니라, 참여하는 과학기술자들의 사회주의적 인격 형성에도 중요한 역할을 수행한다고 한다. 생산 실천은 과학기술 발전의 원천이고 동력이며, 과학기술 연구의 성과를 검증하는 기준이라는 것이다. 따라서 북한은 “모든 과학기술자는 현장에 튼튼히 발을 붙이고 생산에서 제기되는 문제들을 연구 대상으로 삼으며, 연구 성과를 실제 생산에 도입하는 문제들까지도 책임을 지도록 규정”하고 있다. 또한 이 과정에서 현장 기술자들의 기술수준 제고에 기여하여 이들을 동원한 기술혁신운동을 강력히 추진하도록 장려하고 있다.

이론과 생산을 밀접히 연결하는 방법으로 북한은 과학자, 기술자들이 직접 기술혁명이 수행되는 현실에 깊이 들어갈 것을 강조하고 있다. 해결해야 할 문제들을 자기 눈으로 직접 보고 구체적으로 계산한 후에 현실에 맞는 방법을 찾으며, 현장에서 제기되는 문제들을 직접 풀어준다는 것이다. 이에 따라 1950년대 말부터 과학원의 연구 사업에서 현지연구가 강조되기 시작하였고, 이후 상당수의 현지연구기관이 설립되어 현장의 기술적 문제 해결과 노동자 재교육 등을 추진하게 되었다. 또한 1962년에 설립되어 1998년 과학원에 통합되기까지 존재한 국가과학기술위원회를 통해 과학기술행정과 국가연구개발사업, 공장에 대한 기술지도사업을 통합 조정하는 데 큰 힘을 기울이게 되었다. 각 생산부서 산하 연구소들에 대한 과학원의 지도 기능이 강화된 것도 연구와 생산의 결합을 촉진하고 중복투자를 방지하기 위한 것이었다.

국가적으로 추진하는 사상, 기술, 문화의 3대 기술혁명과 여러 가지 형태로 진행되는 과

학기술자들과 대 등도 전형적인 대중적 기술혁신운동의 하나이다. 3대 기술혁명은 공장의 당 조직과 대학 졸업생을 위주로 하는 청년기술자, 현장 실무자들이 공동의 노력을 기울여 당의 정책 과제들을 실현토록 유도하는 운동이다. 여기에서 기술적 문제 해결이 중요한 위치를 차지하고 있다. 각종 과학기술자들과 대도 국가적인 핵심기술과 병목기술 타개에 과학기술자들이 동원되는 운동으로서 역시 대중적 기술혁신운동의 중요 수단이 되고 있다.

## 2) 주체의 기술혁명이론

주체의 기술혁명이론은 무산계급이 정권을 탈취한 후 계속적인 혁명이 필요한가, 필요하다면 그 내용이 무엇인가라는 질문에 대한 해답을 제시하고 있다. 김일성은 “무산계급이 정권을 차지한 후에도 낡은 사회의 유물인 낮은 생산력, 노동력 차이 등이 존재하므로 이를 타개하고 자연으로부터의 구속에서 인민을 해방하기 위한 투쟁을 지속해야 한다”고 하였다.<sup>6)</sup> 이 안에서 계속혁명을 지원하는 수단으로서 기술혁신의 본질과 성격, 추진방법 등이 거론된다.

먼저 기술혁신의 본질과 관련하여 김일성은 “기술혁명의 본질은 노동의 본질적 차이를 없애고 근로자들을 힘든 노동에서 해방하는 것이며, 이것은 기술혁명이 인민 대중에게 자주적이며 창조적인 노동생활 조건을 보장해 주기 위한 사업이라는 것을 의미한다”고 하였다.<sup>7)</sup> 무산계급이 정권을 차지한 이후에도 구사회의 유산인 노동강도의 차이와 힘든 노동이 남아 노동자들의 근로조건을 구속하고 있으므로, 이를 해소하여 정치에서와 같은 자주성을 보장하는 것이 사회주의 기술혁명의 본질이라는 것이다. 북한은 이를 정치적 구속에서의 해방과 유사한 개념으로 “자연에서의 구속에서 해방하는 것”이라고 설명하고 있다.<sup>8)</sup> 기술혁신을 혁명의 수준까지 격상시켜 ‘기술혁명’으로 지칭하는 것도 이 때문이다.

기술이 발전하면 “생산부문들 사이의 기술력 차이가 극복되면서 노동조건에 따라 달라지는 육체노동과 다른 육체노동, 육체노동과 정신노동 등에서의 노동강도 차이가 점차 감소”하게 된다. 또한 기술은 “생산 공정의 기술적 토대를 강화하고 노동의 기술장비 수준을 높여 힘든 노동을 쉬운 노동으로 전환”시킨다. 따라서 “기술혁신을 통해 기술장비 수준이

6) 김일성, 앞의 책, pp. 72-99와 함치영(1992), 『계속혁명에 관한 주체적 리해』.

7) 리정남(1992), 『기술혁명은 사회주의 경제건설의 생명선』, pp. 5-9.

8) 신재호, 김태국(1977), 『주체의 기술혁명 이론』, pp. 17-28.

낮은 노동을 장비수준이 높은 노동으로 전환함으로써 노동자들의 사회적 평등을 실현하는 것”이 사회주의 기술혁신의 주요 목표가 된다. 북한의 연구개발사업에서 생산의 기계화와 자동화, 로봇화 등이 특히 강조되는 것이 이 때문이다.

둘째, 기술혁신의 성격은 사회주의 기술혁명의 본질로부터 유도된다. 김일성은 “기술혁명은 단순히 기술을 발전시키고 생산력을 발전시켜 물질적 부를 많이 생산하기 위한 기술 실무적 과업이 아니라 착취와 압박에서 해방된 근로자들을 자연의 구속에서까지 해방하여 그들에게 완전한 사회적 평등과 자주적이며 창조적인 생활을 보장하여 주기 위한 중요한 정치적 과업”이라고 하였다.<sup>9)</sup> 기술혁신은 생산력 발전을 위한 단순한 수단이 아니라 정권을 차지한 후의 근로자들을 자연의 구속에서까지 해방해 완전한 자주성을 실현하기 위한 무산계급 정권의 중요한 정치적 과업이라는 것이다.

북한이 기술혁신을 중요한 정치적 과업으로 삼는 이유는 “기술혁신이 인민을 자연의 구속에서까지 해방하고 그들의 자주성을 완전히 실현하기 위한 투쟁이고, 노동의 본질적 차이에 기인하는 사회생활에서의 불평등을 없애고 완전한 사회적 평등을 실현하기 위한 투쟁이며, 광범한 대중을 적극 동원하는 정치적 방법에 의하여서만 성과적으로 실현될 수 있는 혁명 투쟁이기 때문”이라고 설명하고 있다. 기술혁신이 근로자들을 힘든 노동에서 해방하기 위한 정치적 과업이라고 할 때, 사회주의 정권의 중요 기반인 근로자 대중이 기술혁명 수행에 절실한 이해관계를 가지게 되고, 따라서 이들이 기술혁신의 주인과 창조자로 적극 참여하게 된다는 것이다.

셋째, 기술혁신을 인민의 자주성 실현을 위한 중요한 정치적 과업으로 규정함으로써 기술혁명 수행에서 당과 국가의 지도적 역할을 강화할 근거를 확립하고 있다. 김일성은 “사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 성과적으로 수행하여 사회주의, 공산주의 건설위업을 완수하기 위하여서는 우리 당을 강화하고 당 사업을 끊임없이 심화·발전시켜야” 하며, “과학 기술을 빨리 발전시키기 위하여서는 또한 과학기술 발전계획을 바로 세우고 그것을 어김없이 수행하도록 하여야 한다”고 지시하였다.<sup>10)</sup> 과학기술에 대한 당의 지도지침을 확립하고, 정부 차원에서 기술발전 계획을 세워 철저히 시행하게 된 것이다.

북한은 사회주의 사회에서 경제가 계획적으로 발전하는 것처럼 기술도 계획적으로 발

9) 이정남, 앞의 책, pp. 9-13; 신재호, 김태국, 앞의 책, pp. 28-48.

10) 신재호, 김태국, 앞의 책, p. 190; 이정남, 앞의 책, p. 47.

전하므로, 당의 기술혁신방침인 근로자들을 어렵고 힘든 일에서 해방하고 생산성을 제고 하는 일도 정확한 계획에 따라 확고히 수행해야 한다는 것을 강조하고 있다. 이를 위해 국가 경제의 실태를 정확히 분석하고 생산계획을 기술발전계획에 기초하여 세우며 연구개발 과제 수행을 위한 지원환경까지 계획화하도록 지시하고 있다. 또한 기술혁신계획을 철저히 수행하도록 엄격한 규율을 세워 검열통제사업을 강화하고, 관련법과 규정도 명확히 하고 있다.

자본주의 사회에서 기술혁신의 동기를 이윤 추구에서 찾고 소비자의 요구를 주요 목표로 삼는 것과는 달리 북한에서는 노동자들을 힘든 노동에서 해방하고 이들을 동원하는 것을 기술혁신의 목표와 동기로 삼았다.

이것은 초기 단계에서 정권의 기반인 노동자, 농민 계급을 사로잡고 대중을 동원한 기술혁신을 추진하는 데 유리하게 작용한 것으로 보인다. 또한 각종 이념 투쟁에서 경공업 우선발전론자들의 주장을 극복하고 기계공업을 중심으로 하는 중공업 우선발전론을 주요 정책으로 책정하는 데 유리하게 작용했던 것으로 보인다. 그러나 시장을 통한 기술혁신 메커니즘이 작동하지 않는 상태에서 노동의 차이 해소라는 포괄적 유인제로는 노동자들의 기술혁신 의욕을 지속적으로 촉진할 수 없었다. 이러한 경향은 기본적인 공업화 구조가 완성되고 자재 부족이 심화된 이후에 더욱 심화되었다.

이와 함께 자본주의 국가들이 민간기업 중심의 기술혁신을 추구하는 것과는 달리 북한은 당과 정부에서 세밀한 계획을 세워 국가 사업으로 추진하고 있다. 이것 역시 초기 단계에서 부족한 자원을 집중하고 이른 시일내에 공업화를 이룩하는 데는 유리했으나, 기술혁신에 대한 인센티브와 자재 부족, 경제발전에 따른 시스템 실패 등으로 점차 정확성과 효율성이 저하되는 요인이 되었다.

#### 다. 교육이론과 과학기술정책

사회주의 국가들의 교육은 당과 정부의 수중에서 경제발전 정책과 밀접한 연계를 가지며 발전한다. 따라서 과학기술인력 양성체제도 사회주의 이론과 국가의 경제 현실에 크게 의존한다. 여기서는 이를 국가가 책임지는 교육과 일하면서 배우는 교육체제, 교육과 생산의 결합, 인간의 전면 발전론 등으로 설명한다.

## 1) 국가가 책임지는 교육과 일하면서 배우는 교육체제

오랫동안 사회주의 국가들에서 교육은 생산관계의 발전에 따라 변화하는 상부구조의 영역에 속하여, 정권을 장악한 계급의 이익에 충실하게 기여하는 하나의 수단으로 보았다. 따라서 교육의 주권이 누구에게 있는가, 어떤 계급의 교사들이 어떤 계급의 자제들에게 어떤 내용을 가르치는가 하는 계급적 요소들을 극히 중요하게 취급하였다. 북한의 교육이론에서 남한의 교육이 자본가의 이익만을 충실히 대변한다고 보고, 무산계급이 정권을 잡은 북한에서는 노동자, 농민들을 위한 교육, 국가가 책임지는 교육을 추진해야 한다고 강조하는 것도 이 때문이다.

국가가 책임지는 교육은 무상의무교육과 무상고등교육을 지속적으로 확대해 온 것에 잘 나타나 있다. 북한은 해방 직후부터 모든 교육기관에서의 무상교육을 천명하고, 의무교육 연한을 지속적으로 확대해 왔다. 이를 통해 1960년대에 9년제 기술의무교육을 정착시켰고, 1970년대에는 취학 전 교육 1년과 인민학교 4년, 중등교육 6년을 포함하는 11년제 의무교육을 정착시켰다. 이와 함께 모든 대학생도 학비와 기숙사비 등을 면제하고 장학금까지 지급하여 명실공히 국가가 책임지는 교육을 실현하고 있다. 북한은 이를 사회주의 교육의 두드러진 우월성이라고 선전하고 있다.

그러나 모든 학비를 국가에서 부담하는 제도는 교육에 대한 국가의 부담을 가중시켜, 경비 많이 소요되는 대학생의 수량 확대에 큰 문제점을 안겨 주었다. 이런 경향은 개혁개방 이전의 중국에서도 그대로 나타났었다. 당시 중국의 한 통계에 의하면 초등학생과 중등학생, 대학생 각 1명을 양성하는 데 소요되는 국가재정의 비율이 1 : 36 : 136이었다. 따라서 중국 정부는 대학생 수의 증가를 억제하고 상대적으로 경비가 적게 소요되는 중등기술학교와 9년제 의무교육, 직장에서 양성하는 성인교육의 확대에 주력하였다.

북한도 중국과 유사한 문제점을 가지고 있다. 북한과 중국의 학령 인구당 고등교육 취학률이 아직도 10% 정도에 머물러 경제발전에 필요한 고급인력 양성에 큰 문제를 안고 있는 것도 이 때문이다. 이를 극복하기 위해 중국은 모든 대학생에게서 높은 학비를 받고 수십 개의 사립대학을 허락하는 등 국가 부담의 큰 증가 없이 시장메커니즘에 의해 고등교육을 대대적으로 확대하는 정책을 시행하고 있다. 그러나 시장메커니즘이 없는 북한에서는 여전히 국가 부담에 의한 고등교육 정책을 고수하고 있다. 이러한 정책은 고등중학교를 졸업한 청년인력의 장기간 군 복무와 함께 북한의 고급인력 양성을 저해하는 큰 문제점이 되고

있다.

북한은 국가의 직접적인 부담을 줄이면서 대학생을 양성하고 군제대자들의 고등교육 기회를 확대하기 위해, 일하면서 배우는 고등교육체제인 공장대학과 농장대학, 어장대학 등을 크게 확대하였다. 미국 등의 주요 선진국들이 사립대학을 확대하여 고등교육 대중화를 이루고, 성인교육을 확대하여 보편화를 이루는 것과 달리, 북한과 개혁개방 이전의 중국에서는 사립대학 없이 정규 국립대학과 직장에서의 성인교육에 의존하는 정책을 추진하였다. 중국에서는 이를 “두 다리로 걷는 교육제도”라 지칭하면서 사회주의 교육의 우월성으로 크게 선전한 바 있다. 그러나 직장에서의 성인교육은 여러 가지 제약으로 인해 그 질적 수준이 낮고 규모효율도 낮은 문제점을 가지고 있다.

## 2) ‘교육과 생산의 결합’과 ‘인간의 전면발전론’

사회주의 교육에서는 마르크스의 ‘인간의 전면발전론’을 특히 강조한다. 이 이론을 간단히 설명하면 다음과 같다. “자본주의 대생산체제에서는 분업이 고도로 발달하여 노동자들이 전체 공정을 모른 채 좁은 분야에서 단순노동에 종사한다. 이 안에서 교육은 자본가의 자녀들에게는 지배이론을, 노동자의 자녀들에게는 분업에 적당한 단순기술만을 가르치는 도구가 된다. 그러나 공업의 발달과 주력 업종의 전환, 생산양식의 변화 등에 따라 분업체제가 바뀌므로, 지배이론을 배운 자본가와 달리 단순한 분업기술만 습득한 노동자들은 새로운 분업체제에의 적응력을 잃어버리게 된다. 결국 노동자 개인들이 직장에서 소외되고 이 사람의 전면발전이 저해된다. 따라서 노동자들이 정권을 장악한 사회주의 체제에서는 분업과 업종전환 등으로 인한 노동자들의 소외를 극복해야 하고, 교육계에서도 실제적인 생산과정을 이해하고 이를 이론과 연계시킬 수 있는 종합적인 기술인력을 양성해야 한다. 이를 위해 교육과 생산노동의 결합이 반드시 필요하다.”<sup>11)</sup>

북한에서도 해방 직후부터 “이론과 실천의 결합”, “교육과 생산노동의 결합”을 강조하였고, 이러한 전통이 현재까지도 북한 교육이론의 핵심 요소로 자리잡고 있다. 이에 따라 북한의 학제가 경제현실과 밀접한 관계를 맺으면서 변천하였고, 교과과정에서도 실험실습과 현장교육, 노력동원 등이 크게 강조되었다. 특히 중공업 우선발전 정책으로 중간기술자

11) 成有信 主編(1998), 『教育與生産勞動相結合問題新探索』, pp. 22-62.

수요가 크게 급증하고 교육이 이에 대응하면서 이러한 경향이 더욱 심화되었다. 북한의 대학이 이공계 단과대학 위주로 육성되고 학과분포도 산업체의 업종분포와 유사한 것도 이 때문이다.

이러한 교육제도의 장단점도 개혁·개방 전후의 중국과 비교하면서 자세히 살펴볼 수 있다. 중국 역시 교육과 생산의 결합을 강조하면서 종합대학을 단과대학 위주로 개편하고 학과를 세분화해 중공업 위주의 경제정책에 대응하려 하였다. 이러한 교육제도는 자원을 집중해 단시일내에 현장에 필요한 인력들을 대량으로 양성하는 데 크게 기여한 것이 사실이다.

그러나 개혁·개방 이후 시장경제체제로 전환하면서 중복투자와 규모효율의 저하, 인접학문에 대한 이해 부족, 학과 세분화로 인한 졸업생의 종합분석능력 결여 등의 문제점이 노출되었다. 따라서 중국은 1990년대 들어 대대적으로 학과수를 줄이고 단과대학을 통합해 종합대학으로 전환하고 있다. 또한 100여 개 정도를 중점대학으로 선정해 국제수준으로 집중 육성함으로써, 교육, 연구의 집중도와 효율을 높이는 정책을 추진하고 있다.

북한 역시 최근 들어 고려성균관을 종합대학으로 승격시키고 각 대학의 학과구조를 개편하며 20여 개의 중앙급 대학을 육성하는 등 개혁조치를 취하고 있다. 1980년대에는 지나친 노력동원이 학생들의 학력을 저하시킨다는 여론에 따라 정규대학에서의 노력동원을 축소하고, 상당수의 고등전문학교를 단과대학으로 승격시키기도 하였다. 그러나 중국의 경우와 비교해 볼 때 이러한 개혁조치만으로는 전반적인 산업구조 개편과 기술개조, 첨단산업 육성에 필요한 고급인력을 육성하는 데 큰 한계를 가지고 있다고 하겠다.

## 라. 북한 과학기술정책의 특성

이상에서 살펴본 것 같이 북한의 과학기술정책은 경제정책과 기술혁신이론, 교육이론 등으로부터 상당한 영향을 받으면서 점진적으로 형성·발전해 왔다. 경제정책에서는 중공업 우선발전정책과 자력갱생정책, 경제와 국방의 병진건설정책의 영향이 컸다. 이에 따라 과학기술정책에서도 기계공업을 중심으로 하는 중공업 관련 연구와 자체연료, 원료, 에너지를 개발하고 이용하는 데 필요한 연구, 군사무기 현대화에 필요한 연구 등이 크게 강조되었다.

기술혁신이론에서는 연구와 생산의 결합이론, 대중적 기술혁신이론, 주체의 기술혁명

이론의 영향이 컸다. 이에 따라 과학원 등의 국가연구기관이 현장 중심의 연구활동을 수행하게 되었고 연구계획에서도 생산현장에 바로 적용할 수 있는 연구가 강조되었다.

교육이론에서는 국가가 책임지는 교육, 일하면서 배우는 교육체제, 교육과 생산의 결합 이론 등의 영향이 컸다. 이에 따라 국가의 교육비 부담이 증가하여 수량 확대에 문제가 발생하였고, 공장대학, 농장대학, 어장대학 등의 일하면서 배우는 고등교육체제가 확대되는 결과를 낳았다. 교과과정에서도 현장 중심의 실험실습이 특히 강조되었다.

이런 요소들은 과학기술뿐 아니라 경제, 교육 자체와 서로간에도 상당한 영향을 미치고 있다. 전체적으로 경제정책과 과학기술정책간에는 상당히 강한 연계가 있고, 교육은 학과 분포와 교과과정, 대학연구 등 과학기술 인력양성과 밀접한 분야에서 큰 영향을 미치고 있다. 특히 중공업 우선발전정책과 자력갱생정책, 교육-연구-생산의 결합이론은 세 분야에 모두 큰 영향을 미치면서 서로 긴밀히 연결해 주는 고리가 되고 있다.

## 2. 연구개발 및 과학기술인력 양성 현황

### 가. 연구개발체제

#### 1) 연구기관

북한의 연구기관에는 국가 전체의 연구를 직접 수행하는 과학원과 국방과학원, 부문별 국유기업의 소요기술을 연구하는 생산부서 산하 연구소, 기업 내부의 기술을 연구하는 기업연구소, 대학 부설 연구소 등이 있다.

북한은 구소련, 중국에 비해 국토면적과 인구가 작고 중앙정부로의 권력 집중이 특히 심하므로 농업분야를 제외하면 연구기관 분포에서도 지방정부 소속 연구기관이 거의 없고 생산부서 산하의 연구소들도 역할이 미미한 특성을 가지고 있다. 따라서 과학원 산하의 연구소들이 생산부서 산하 연구소들을 지도하거나 기능을 대신해 기업에 필요한 연구를 직접 수행하고 지역 특화 산업 육성에 필요한 연구도 과학원의 지방 분원을 통해 수행하고 있다.

1998년부터는 국가과학기술위원회 폐지로 과학원이 연구 기획과 과학기술행정, 대외교

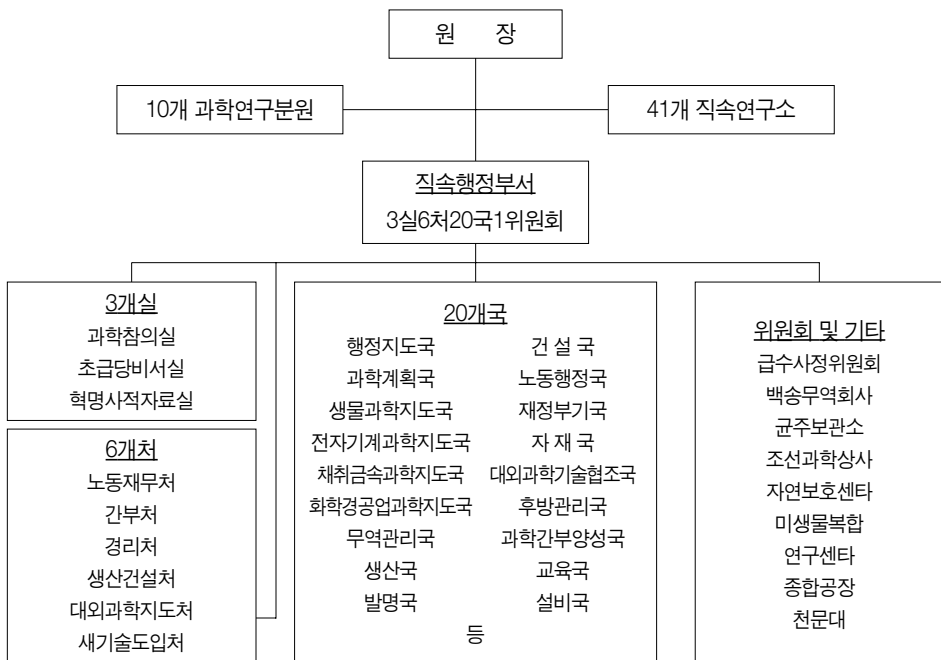


류기능까지 이관받아 수행하고 있다. 단 농업과학원과 의학과학원, 원자력연구단지 등은 소속 부서의 행정지도하에서 비교적 전문적인 연구와 기술지도만을 수행하고 있다. 대학 연구는 소수의 우수대학을 제외하고는 그리 활발하지 않다.

〈그림 IX-1〉은 북한 과학원의 중앙 행정조직을 나타낸 것이다. 중앙 행정조직으로 3실 6처 20국 1위원회회를 두고 있고, 연구기관들은 10개의 분원과 41개의 직속연구소에 분산, 배치되어 있다. 과학기술정책 업무는 과학참의실에서, 연구계획 업무는 과학계획국에서, 대외교류 업무는 대외과학지도처와 대외과학기술협조국에서 담당하고, 생산현장에 대한 기술지원 업무는 생물과학지도국, 전자기계과학지도국, 채취금속과학지도국, 화학경공업 과학지도국에서 담당한다.

전체 인원은 알려지지 않고 있으나, 1983년 3월 23일의 과학원 과학자들에게 한 연설

〈그림 IX-1〉 북한 과학원의 중앙 행정조직



주: 기상수문국은 별도 조직으로 운영.

과학기술위원회 소속이었던 중앙과학기술통보사도 과학원 소속으로 이관되었으나 여타 산하기관에 비해 독립적인 성격이 강하다.

자료: 과학기술부.

“과학연구사업에서 새로운 전환을 일으킬데 대하여”에서, 김일성은 과학원에서 과학연구 사업을 수행하는 과학자들만 해도 수천 명에 달하고 이 중 상당수가 40대, 50대의 씩씩한 일꾼이라고 밝힌 바 있다.

과학원의 중앙행정조직을 1998년의 국가과학기술위원회와의 통합 이전과 비교하면 몇 가지 특성을 발견할 수 있다. 통합 이전의 과학원 중앙행정조직은 과학기술지도국, 자연과학지도국, 과학교류국, 자료계획처, 과학기술간부양성소, 과학기구생산부, 국가학위학술진흥위원회, 종합공장, 자료상사 등이었다. 통합 이후에 과학참의실, 행정지도국, 과학계획국 등의 과학기술정책, 행정, 계획기능과 대외과학지도처, 대외과학기술협조국, 무역관리국 등의 대외과학기술교류기능, 급수사정위원회 등의 연구원 직위평정기능이 강화된 것을 알 수 있다.

기술지도기능도 크게 강화되었다. 북한 과학원의 기술지도국은 중국과학원의 관련 조직이 기초연구국, 생명과학 및 생물기술부, 자원환경과학기술부, 첨단기술연구 및 발전국, 첨단기술촉진 및 기업국 등으로 기초연구와 첨단기술 연구에 집중되어 있는 것과 달리, 생물과학지도국, 전자기계과학지도국, 채취금속과학지도국, 화학공업과학지도국 등 북한 주력 산업의 구분 형태를 거의 그대로 답습하였다.

이것은 중국과학원이 기초과학과 대과학, 첨단기술연구 등에 주력하는 것과 달리, 북한 과학원은 생산현장의 기술지원에 주력하고 있기 때문이라고 생각된다. 따라서 연구기관도 중국과학원이 학문 구분에 따른 학부 중심으로 운영되는 것과 달리 북한은 현장의 기술과 학 중심으로 운영된다.

## 2) 북한 과학원의 특징

북한 연구개발체제의 가장 큰 특징은 여타 사회주의 국가에 비해 과학원예의 역량 집중과 과학원의 생산현장에 대한 지원이 특히 크다는 것이다. 1980년대까지 국가 연구수요의 대부분을 과학원이 각 생산성 산하 연구소를 지도하여 수행하였고, 대학과 기업의 연구활동은 일부분을 제외하고는 거의 미약하였다. 북한의 과학원 산하 연구조직을 분류해 보면 이러한 특성이 잘 나타난다.

그동안의 개편과정과 최근의 연구결과를 종합해 보면 과학원 산하에서 약 120개 정도의 연구소 명칭을 확인할 수 있다. 연구소 통폐합과 신설, 소속 이전 등을 모두 고려하지 못해

〈표 IX-2〉 북한과학원과 중국과학원 산하 연구소의 학과 분포

(단위: %)

구분	수학물리	화학화공	지학	생물	기술과학	기타	계
북한과학원	2.5	15.0	10.0	25.8	41.7	5.0	100
중국과학원	20.0	13.3	12.5	25.0	26.7	2.5	100

자료 : 中國科學院綜合計劃局(2000), 『中國科學院統計年鑑』, pp. 8-13 등에서 계산함

정확한 통계는 알 수 없지만, 표면적으로는 1999년도 중국과학원 산하 연구소 115개와 거의 유사한 숫자를 보이고 있다. 국토면적과 인구, 경제규모에서 비교가 안 되는 북한이 중국과 대등하거나 더 많은 수의 과학원 산하 연구소를 가지고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

이 연구소들을 중국과학원의 학부 분류 기준에 따라 수학물리, 화학화공, 지학, 생물, 기술과학, 기타의 6부류로 나누어 비교해 보면 〈표 IX-2〉와 같다.

대략적인 구분이지만 중국과학원에 비해 기초과학인 수학물리 분야가 극히 적고, 대신 기술과학분야가 월등히 많은 것을 알 수 있다. 북한과학원이 중국과학원에 비해 생산현장에 더욱 근접한 연구를 수행하고 있기 때문이다. 따라서 연구분야가 더욱 세분화되어 연구소 수가 많아지게 된다.

생산현장에서의 강조는 각 학부의 세부 학과 분포에서도 확인할 수 있다. 지학분야에서 중국과학원이 지구과학과 지질, 지리 등 폭넓은 학과 분포를 가지고 있는 반면 북한과학원은 공업원료 수급을 위한 자원탐사에 집중되어 있고, 생물분야에서도 중국과학원이 유전자, 세포 등 최근의 추세를 반영하는 첨단학과 위주로 편성되어 있는 반면 북한과학원은 농업, 기축, 식물 등 식량 수급에 필요한 학과 위주로 편성되어 있다.

북한과학원이 생산현장에 밀접한 연구체제를 가지고 있는 것은 각 생산성 산하 연구소와 지방정부 산하 연구소들이 취약한 상황과도 관련이 있다. 중국의 경우 과학원 산하 연구소는 115개에 불과하지만 생산부서 산하 연구소와 지방정부 연구소를 포함하면 모두 7,000여 개가 된다. 시장메커니즘의 도입으로 기업 소속 연구소도 1999년에 1만 1,237개가 되었다.

이에 비해 북한은 국가 전체의 연구소 수가 300여 개에 불과하고 기업체 연구소는 상당히 취약한 실정이다. 따라서 최고 수준의 연구기관인 과학원의 생산현장 지원이 강조되고

12) 의학과학원과 농업과학원을 포함해 비교하면 북한과학원의 연구소 수가 중국과학원을 월등히 능가하게 된다.

있는 것이다. 중국과학원은 개혁개방 이후부터 응용기술 연구소들을 기업체로 전환하거나 이관하고 전체 구조를 기초과학과 첨단과학 위주로 개편하는 작업을 지속해 왔다. 앞으로 북한과학원의 개혁방향도 이와 유사하게 진행되어야 할 것으로 생각된다.

## 나. 주요 연구과제

### 1) 주요 연구과제의 변화

북한의 연구과제는 경제개발계획과 밀접한 관계를 맺으면서 점진적으로 발전해 왔다. 따라서 경제에서의 중공업 우선발전정책과 자력갱생정책, 대중적 기술혁신이론 등이 연구개발계획에 거의 그대로 반영되어, 큰 변화 없이 지금까지도 지속되고 있다. 연구과제의 선정도 이런 틀 안에서 이루어진다. 각종 문헌에 나타나 있는 북한의 주요 연구과제들을 연대별로 정리하면 다음과 같다.

해방 직후에는 일제가 남기고 간 공장, 기업소들을 정상화하기 위한 기초조사와 복구, 기술자 양성에 주력하였다. 1950년대에는 전후 복구와 공업기반 구축 노력, 과학원의 설립 등에 따라 국가적인 연구사업이 본격화되었다. 김일성은 1952년 4월의 과학자대회에서, 주력연구과제로 금속공업에서는 용광로의 개선에 관한 연구, 특수강의 질을 높이기 위한 연구, 내화벽돌의 국산화에 관한 연구를, 기계공업에서는 병기 생산을 위한 정밀기계, 기구, 공구에 관한 연구를, 화학공업에서는 폭약 생산, 석탄액화, 카바이드 이용, 전기절연재료, 도료, 합성수지, 합성고무 등에 관한 연구를, 자원공학에서는 전국적인 지질조사와 유용광물 탐사, 수력발전에 관한 연구를, 농업에서는 간석지 개간과 육종, 축산, 수산, 산림에 관한 연구를 거론하였다.

1960년대 사회주의 공업화 시기에는 카바이드, 비날론, PVC, 합성고무 등의 석탄화학에 관한 연구, 북한의 탄전에 적합한 무연탄가스화에 관한 연구, 무연탄으로 북한에 없는 콕스를 대체하거나 일부를 대용할 수 있는 주철적인 제철법에 관한 연구, 특수강에 관한 연구, 카바이드 생산과 제철공업에서 전기를 절약할 수 있는 대형 산소분리기에 관한 연구, 비료의 자급에 관한 연구, 각종 공작기계 생산과 자동화 수준을 제고하는 연구, 고압압축기 연구, 철도 전기화에 관한 연구, 무선공학과 전자공학의 토대를 구축하기 위한 연구 등이 주류를 형성하였다. 자립경제의 강조에 따라, 북한에 풍부하게 매장되어 있는 무연탄의

이용에 관한 연구가 주류를 형성한 것을 알 수 있다.

1970년대에는 원료, 연료, 동력 자원에 큰 문제가 발생함에 따라 채광 설비 자동화와 수송 수단의 전기화, 대형화, 고속화, 북한 탄전의 특성에 적합한 무연탄가스화, 전력 생산에서의 효율 제고, кок스를 절약할 수 있는 제철법, 갈탄과 분광을 이용한 입철 생산, 비날론 생산능력 확장, 합성고무 생산의 공업화, 화학공업단지 건설, 복합비료 생산, 소금 생산 등에 중점이 주어졌다. 이와 함께 6개년계획과 주체적인 3대 기술혁명이 사회주의 경제건설의 최중요임무로 규정됨에 따라, 각종 기계와 자동화 설비에 관한 연구, 각종 대형 기업의 건설과 정상가동에 필요한 연구에도 큰 관심이 기울여졌다. 1960년대 국방산업 건설에 치중하면서 소홀히 하였던 섬유와 방직산업 등 경공업 육성에 관한 연구도 강화되었다.

주체의 기술혁명에 대한 강조는 1980년대 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화가 제창되면서 더욱 강화되었다. 이에 따라 주요 연구과제도 국민경제의 주체화, 현대화, 과학화와 사상, 기술, 문화의 3대혁명의 수요에 맞게 선정하여 사회주의 계속혁명과 생산건설 수요에 기여하고, 아울러 기초과학을 발전시키는 방향을 견지하게 되었다.

1980년대 북한의 주요 연구과제에서도 국내 원료와 연료, 동력자원의 이용에 관한 연구가 주류를 형성하였다. 공업원료의 60~70% 이상을 국내 원료로 충당한다는 정책에 따라, 풍부하게 매장된 무연탄을 이용한 화학공업의 육성과 석탄가스화에 의한 암모니아 생산, 탄소하나( $C_1$ )화학에 관한 연구, 카바이드와 메탄올을 이용한 새로운 합성수지의 개발, 합성고무의 공업적 생산, 칼륨비료 생산과 비료중산 등에 관한 연구가 광범위하게 수행되었다.

국내에 없거나 적은 원료, 연료를 찾거나 대체, 합성하기 위한 연구도 광범위하게 수행되었다. 석탄과 철광석 등 유용광물의 탐사를 위해 3,000m, 5,000m 시추기를 제작하는 연구를 수행하였고, 첨단기술인 항공우주 탐사에도 큰 노력을 기울였다. 유색 금속의 생산량과 품질을 높이기 위해 선광기술과 운송기술, 고부가가치 자원인 마그네사이트와 희토류의 생산기술, 정제기술 등도 적극적으로 개발하였다. 국내에 없는 콕스 대신 무연탄을 사용하는, 소위 주체적인 제강법의 완성을 위한 연구에도 수십 년 동안 상당한 자원과 노력을 투입하였다. 서해안을 중심으로 석유자원을 확보하기 위한 탐사작업도 지속적으로 추진하였다.

자체적인 원료와 연료의 수급에 대한 강조는 원료생산을 가공공업에 앞세우는 원칙을 천명하면서 더욱 강화되었다. 1970년대부터 지속된 원자재 부족으로 가공공업의 가동률이 크게 떨어지자 북한은 자원채취와 금속공업, 수송, 전력공업 등을 선두에 세우고 이를

해결하는 데 전력을 기울이게 되었다. 특히 석탄 생산 증가는 공업 체제 정상화의 가장 근본적인 목표였다. 이에 따라 각 연구소에서도 석탄 생산을 증가하고 이를 효과적으로 운송하기 위한 연구에 큰 노력을 기울이게 되었다.

중공업을 육성하고 노동의 차이를 해소하려는 정책은 자체적인 생산설비의 기계화에도 큰 노력을 집중하게 하였다. 공작기계 새끼치기운동에서 볼 수 있듯이 생산공정의 기계화, 자동화, 로봇화, 컴퓨터화를 실현하고, 그 수를 획기적으로 증가시키려는 연구가 광범위하게 추진되었다. 기계설비들의 정밀화, 대형화, 고속도화에 관한 연구, NC 선반 등 다양하고 효율적인 기계설비들의 창안과 제작에 관한 연구, 기계공학분야의 유압요소 개발, 프레스화, 형단조화에 관한 연구, 절삭공구, 기계설비 등의 질을 제고하는 연구, 전자공학, 자동화공학의 획기적 발전에 관한 연구, 집적회로, 특수 반도체, 컴퓨터 대량생산과 성능제고에 관한 연구 등이 그것이다.

이와 함께 컴퓨터와 단말기 등의 자동화기기를 생산공정에 도입해 생산과 경영의 첨단

〈표 IX-3〉 2000년까지의 7대 첨단기술 연구과제

분 야	과 제	목 표
전 자	반도체 : 16, 64 MDRAM 개발 개인용컴퓨터 제작기술 전자재료와 부품의 80% 국산화	선진국 수준 진입
정 보	전국 전산망체제 구축 경제계획의 종합적 전산화	2000년까지 정보화사회 달성
생 명	축산 : 50% 이상 다수확 가능 품종 개발 동물세포 융합기술의 생산 도입 과수, 수목, 약초의 인공 증식	생물산업 육성을 통한 수출증족과 수출상품화
신소재	고온초전도재료, VLSI공업용 재료, 내연기관용 고성능 자기재료, 정밀자기재료 (80% 국산화) 금속재료 및 고강도수지재료, 금속과 수지의 복합재료 등 고기능 수지 개발	신소재와 고기능소재 개발
에너지	태양전지, 수소에너지기술 개발 CO <sub>2</sub> 레이저의 출력 향상(10~20kw급 개발) 플라즈마 가공, 표면처리, 접착공구 개발	반도체, 레이저공업의 산업화
해양, 기상	심해자원 개발기술, 수중탐사 및 채취기술 남극 개발 : 선발대 파견 항공, 우주, 위성통신, 기상위성 등 거대기술 개발	거대기술분야에 진입
원자력	우라늄자원의 효과적 이용 상온핵융합기술	자원부족에 따른 에너지 균형수급

자료: 김병목, 임병기, 이장재(1992), 『북한의 과학기술정책과 과학기술발전계획』, 과학기술정책, p. 44.

과학화를 실현하고, 세포공학과 인슐린, 식물성장촉진제, 간염백신 등의 생물기술과 레이저기술, 저온 플라즈마기술 등을 개발해 세계적인 추세를 따라가려는 노력도 추진하였다. 1988년부터는 두 차례에 걸친 과학기술발전 3개년계획을 수립하고 전자공학과 생물학, 열공학 등을 적극적으로 육성하려 하였다. 주체과학 육성의 연장선에서 날로 심각해지는 식량문제와 연료, 원료문제에 대처하고, 세계적인 추세인 디지털 혁명에도 적극적으로 대처하려는 것이었다.

전자공학분야에서는 전자재료와 전자부품, 대규모 집적회로, 컴퓨터, NC공작기계, 자동화장치, 로봇, 광섬유 등에 집중하였고, 생물학분야에서는 식량문제에 대처하기 위해 농업, 축산업, 해양자원 이용, 세포공학, 유전자공학 등에 치중하였다. 우량종자 육성과 단백질사료 개발, 수산양식 등에는 특히 큰 노력을 기울였다. 열공학분야에서는 저열탄 이용, 지방도시와 농촌의 난방화, 가스화, 태양열과 풍력의 이용 등에 집중하였다. 이와 함께 순천비날론연합기업소와 사리원칼리비료연합기업소 등의 대규모 중화학기지 건설과 정상화를 국가과제로 추진하였다.

1988년에는 전자, 정보, 생명, 신소재, 에너지, 해양 및 기상, 원자력의 7대 첨단기술분야를 중점 육성하는 ‘2000년까지의 과학기술개발 장기계획’을 수립하고, 분야별로 〈표 IX-3〉과 같은 도달 목표를 제시하였다.

전자정보공학과 생명기술, 신소재, 에너지 등 선진국형의 연구과제에 집중한 것을 알 수 있다. 이와 함께 첨단과학을 연구할 연구소와 실험실을 대대적으로 확충하였다. 그러나 곧 이어진 사회주의권의 몰락과 무역침체, 자연재해 등으로 계획의 수행에 큰 어려움이 발생하게 되었다. 따라서 1990년대 들어, 일부 국방분야를 제외한 북한의 첨단기술 연구는 거의 답보상태에 빠지고 중점 연구과제도 크게 변화하기 시작하였다.

김일성은 1993년부터 3년간의 완충기를 정하고, 이 기간에 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의 방침을 철저히 관철하고 국민경제의 선행부문인 석탄공업과 전력공업, 철도운수를 확고히 세우며, 금속공업을 계속 발전시키기 위한 전략을 수립하였다. 이 방침과 전략은 김일성의 사망 이후에도 소위 ‘유혼사업’으로 지속되었다.

김일성 사망 직후에 발행된 과학원통보 1994년 제4호에서는 김일성이 생전에 이룩해 놓은 과학기술업적을 강조하면서 〈표 IX-4〉와 같은 연구과제들을 완성할 것을 강조하였다.

농업과 경공업, 무역을 강조하고, 이를 지원하기 위해 채광, 전력, 금속, 수송 등의 기초산업을 아울러 발전시키려는 연구전략을 천명한 것을 알 수 있다. 1980년대 말에 강조한

전자정보공학과 신소재 등의 첨단기술에 대한 강조는 보이지 않는다. 소위 ‘고난의 행군’ 기간에 북한이 얼마나 큰 곤란을 겪었고, 과학기술계가 이에 어떻게 대응했는지가 잘 나타나 있는 부분이다. 이러한 경향은 1998년의 과학원통보 제1호에서도 거의 그대로 반복되었다.

농업과 경공업, 무역, 기초산업에 대한 강조로 각 전문연구소에서도 이들 분야의 연구를 강화하게 하였다. 일례로 1998년에도 화학공업분야에서는 비료생산과 미량살초제, 살충제 등 농업에 관한 연구와 비닐론, 요소수지, 염료, 접착제 등의 경공업분야 연구, 산, 알카리 등의 기초화학제품에 관한 연구를 강조하였고, 생물학분야에서는 사료 소비가 적으면서도 생산성이 높은 우량품종 육성과 다량 번식, 사료자원의 다양한 확보, 가축질병 예방과 치료, 양어기술, 벼식 균주와 재배, 이모작, 미생물비료, 생물농약 등을 강조하고 있었다.<sup>13)</sup>

이와 함께 부족한 전력을 보충하고 지방별 자급체제를 구축하기 위해 1998년도까지

〈표 IX-4〉 고난의 행군 시기 북한 과학원의 주요 연구과제

분야	주요 연구 과제
농업	비료, 농약, 농기계 생산의 정상화 새로운 고효율비료와 농약 개발, 지력을 높이기 위한 연구 다수확품종 육성
경공업	방직, 신발, 일용품 등 경공업 부문의 생산공정 정비, 현대화 합성섬유, 합성수지, 염료 생산 정상화 새로운 경공업 원료의 개발 농산물, 수산물 가공기술 개선
무역	수출품의 품종과 질을 높이기 위한 연구 대형 선박 건조속도와 건조능력 제고, 건조기일 단축
채취	효과적이고 신뢰성 있는 탐사방법 확립 탄광기계, 설비 능력 제고와 현대화, 합리적 채탄법 연구
전력	발전소 건설기간 단축과 발전소 구조물 안전성 제고 발전기 효율개선, 송전손실 최소화, 합리적 송전기술 개발
금속	제철제강시간의 단축과 새로운 야금법의 개발 생산 강종 다양화와 압연강재 등의 2차금속제품 생산 증대
수송	화차생산과 증량화차 비중 제고 철로, 침목의 강도와 수명 개선 열차 운행의 합리화를 통한 수송용량, 효율 제고

자료: 과학원통보, 1994(4)에서 정리.

13) 화학과 화학공학, 1998(1)과 생물학, 1998(1).



5,000기 이상의 중소형 발전소<sup>14)</sup>를 건설하였다. 이에 따라 각 연구소에서도 전동기를 발전기로 개조하는 연구와 발전효율을 높이기 위한 연구, 소형 댐 구축에 관한 연구 등이 광범위하게 수행되었다. 이와 함께 풍력발전과 태양열발전, 조력발전 등 새로운 에너지 원천을 찾는 연구도 크게 활성화되었다.

고난의 행군이 끝나고 강성대국전략이 표면화된 후인 1999년 초부터 첨단기술연구가 다시 강조되고 있다. 1999년 3월 25, 26일 평양 인민문화궁전에서 개최된 전국 과학자, 기술자대회에서 홍성남 총리는 축하문을 통해, 새로 수립된 '과학기술발전 5개년계획'과 '첨단과학기술발전 중심과제' 들을 철저히 수행할 것을 강조하였다. 아직까지 구체적인 내용은 알려진 바 없으나 홍성남 총리의 대회 축하문과 2000년 과학원통보 제1호의 관련 기사를 종합해 보면 <표 IX-5>와 같은 과제들을 특히 강조하고 있는 것을 알 수 있다.

아직도 원료와 연료, 에너지, 식량 등의 기초적인 문제 해결에 1차적인 관심을 두고 있으나, 점차 전자공학과 생물학, 열공학, 신소재 등 1980년대 말부터 강조하였던 첨단기술 분야들을 다시 강조하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 1980년대의 첨단기술연구가 그러했

<표 IX-5> 과학기술발전 5개년계획과 첨단과학기술발전 중심과제

분 야	주요 연구 과제
전 력	현존 발전능력의 최대화와 발전소 건설, 운영 정상화 절전기술, 송전손실 감소기술
석 탄	굴진과 갱 건설, 채탄장 확대 현대적인 탄광 설비와 채탄방법 도입
금 속	철광생산 확대, 마그네샤크링카와 내화물의 품질 향상 산소열법에 의한 선철생산 등 주체적인 제철기술 발전
철 도	전기기관차건전전동기 품질개선, 현대적 전기기관차 개발 수송조직과 지휘의 컴퓨터화
경공업	1차소비품 생산성 제고와 품질 개선
농 업	종자혁명, 감자농사혁명, 2모작, 농업구조 개선 복합미생물비료, 생물농약 개발과 확산 우량품종 개발, 현대적 양어기술 개발
국토관리	토지정리와 산림조성 등 국토관리사업의 과학화
첨단기술	전자공학, 생물학, 열공학, 신소재 기술의 적극 개발

자료 : 과학원통보, 2000(1)과 관련 자료로부터 정리.

14) 북한에서는 발전용량 500kw 이하를 초소형 발전소로, 1,000kw 이하를 소형 발전소로, 10,000kw 이하를 중형 발전소로 규정하고 있다.

던 것처럼, 국방과 컴퓨터 프로그램 등의 일부 영역을 제외하고는, 전반적인 연구 환경과 수준이 그리 높은 것 같지 않다. 첨단기술연구를 천명하면서도 자력갱생의 혁명정신과 과학기술자들의 혁명화, 노동계급화, 대중적 기술혁신 등의 전통적인 방법들을 계속 강조하고 있기 때문이다.

## 2) 북한 연구과제의 특징

북한의 주요 연구과제들을 시대별로 정리해 보면, 해방 후 수십 년 동안 거의 변함 없이 지속적으로 연구되어온 과제와 시대별로 강조되는 과제, 그리고 1980년대 이후부터 나타난 첨단기술과제의 세 가지로 분류할 수 있다. 먼저 지속적으로 연구해온 과제들은 석탄을 위주로 하는 연료 자급에 관한 연구, 채취, 무연탄가스화, 제철, 합성섬유 등의 기초원료 산업에 관한 연구, 전력산업에 관한 연구, 기계공업에 관한 연구, 농업에 관한 연구 등이다. 1970년대 초부터는 수송수단 현대화에 대한 연구가 지속적으로 강조되었다. 중공업 우선정책과 자력갱생정책으로 만성적인 원료, 연료, 에너지, 식량난을 겪고 있는 상황이 주요 연구과제에 지속적으로 반영되는 것이다.

둘째, 시대별로 강조점이 주어지는 과제는 1960년대와 1980년대 이후의 전자공업, 1970년대 초반과 1990년대 전반의 경공업 등이다. 전자공업은 사회주의 공업화와 첨단기술 육성, 전통산업의 기술개조를 추진할 때 특히 강조되었다. 최근에는 전통산업의 자동화를 통한 기술개조를 전면에 내세우면서 이에 필요한 소재들을 자급하는 데 큰 노력을 기울이고 있다. 경공업은 1960년대 국방산업과 중공업 육성으로 각종 생활필수품 생산이 어려웠던 1970년대 초반과, 고난의 행군으로 극심한 어려움에 처했던 1990년대 전반에 특히 강조되었다. 그러나 시대별 상황에 따르는 연구들은 공장 정상가동과 생산목표 달성 지원에 치우쳐 수준 높은 연구는 거의 수행하지 못한 문제를 가지고 있었다.

셋째, 첨단기술연구에는 1980년대 후반부터 강조된 생명공학과 신소재, 레이저, 1990년대부터 강조된 프로그램 개발 위주의 컴퓨터, 태양력 발전, 풍력 발전 등을 들 수 있다. 그러나 이 연구들은 1990년대 고난의 행군을 겪으면서 상당히 위축되었고, 컴퓨터 프로그램만이 거의 유일하게 지속적으로 발전하고 있다. 국가적 위기상황의 타개에 전체 연구조직이 동원되었고, 기자재 부족으로 첨단기술연구를 수행할 수 없었기 때문이다. 이들 분야에 대한 연구는 최근에 다시 강조되고 있다.

## 다. 연구개발계획 관리

### 1) 계획의 시행과 인센티브

북한의 연구과제는 모두 법적 의무가 부여되므로, 모든 연구원은 하달된 연구목표를 반드시 달성해야만 한다. 따라서 연구계획이 승인된 직후부터 인원을 편성하고 연구설비들을 제공하며, 주기적으로 집행상황과 생산 응용 상황을 점검한다. 대안의 사업체제에 근거하여 물자공급은 분기와 월별로 국가계획위원회에 보고된다.

그러나 명확한 법적 의무가 부여된 연구계획은 연구원들이 창의성과 도전의식을 억누르고, 생산기업에서도 연구성과의 도입을 꺼려 하는 분위기를 조성하였다. 법적 책임을 회피하기 위해 반드시 달성할 수 있는 연구 계획만을 선정하거나 이미 달성한 계획을 다년도로 분리하여 점차로 계획에 포함하는 편법이 성행하고 있다.

연구기자재의 부족으로 이론 연구에 치중하거나 외국문헌을 거의 그대로 모방하는 경향도 두드러지게 나타나고 있다. 이 과정에서 연구개발의 보수화 경향이 굳어지고 있다. 조직체계상, 구세대에 속하는 수석연구원과 수석설계사의 권한이 절대적이고, 이들이 교체되어야 신기술, 신재료가 도입되는 현상이 나타나게 되었다.

생산기업에서도 미숙한 기술을 도입하는 데 따른 위험성과 생산목표 달성에의 차질을 우려하여 연구성과의 도입에 소극적인 태도를 보이게 되었다. 이런 경향은 1970년대 들어 이전에 무리하게 도입하였던 기술들이 각종 대형사고를 일으키면서 더욱 심화되었다. 따라서 북한은 각 연구소에 중간시험공장을 건설하여 실험실 규모의 연구성과가 바로 생산에 도입되는 것을 방지하고, 보다 현장에 접근한 연구 결과들을 도출하도록 장려하고 있다.

연구 인센티브는 주로 각종 호칭과 훈장 등의 정신적 장려를 동원하고 있다. 사회주의 국가에서는 대중이 주인이 되어 대중의 창조성과 적극성을 동원해 대중을 위한 기술혁신을 수행하므로 인센티브도 사회주의적 방법에 따라 주어져야 한다는 것이다. 따라서 일정 수준을 초과한 지나친 물질적 장려는 수정주의 노선인 리베르만주의라 하여 비판받고 있다.

그러나 최근에는 발명과 창 의고안에 대한 상금을 부여하고 연구성과로 초과이윤이 발생했을 때, 그 이윤의 일부를 인센티브로 제공하는 등의 개혁조치를 취하고 있다. 먼저 연구성과가 연구소 심의위원회의 심의를 거쳐 과학원에 보고, 비준되면 훈장과 발명권을 주

고, 연구소에서도 장려금을 수여한다. 장려금은 본인 월급의 20~100%로 일정치 않다고 한다.

기술적 가치가 큰 것은 상부로 보고되어 발명권과 훈장 외에 발명으로 인한 성과의 20% 정도에 해당하는 장려금을 지급한다. 기술자가 공장에 합리화 건의를 하고 ‘공장 기술인원 심의위원회’의 심의를 통과하면 장려금을 수여한다. 장려금은 건의로 인한 수입 증가의 5~10% 정도라고 한다.

연구 인센티브와 관련하여 김정일은 “우수한 과학자들을 금방석에 앉혀도 아까울 것이 없다”고 말한 바 있다. 이에 따라 특정분야를 중심으로 연구성과에 대한 물질적 장려가 강화되고 있고, 그동안 부족하였던 연구원들에 대한 생활 배려와 연구환경 구축에도 상당한 자원을 투입하고 있다.

## 2) 과학기술자돌격대

연구계획이 각 연구소에 획일적으로 주어지는 것과 달리, 우수한 인력만을 선별하여 국가 중요과제에 동원하는 형식도 나타나고 있다. 중국에서는 전자를 상규(常規)관리체제라고 하고, 후자를 목표(目標)관리체제라고 한다. 사회주의 국가들의 목표관리체제는 대부분이 우주, 항공 등의 국방 관련 과제에 집중된다. 이에 반하여 북한에서는 경제개발 중에 직면하는 중요 과학기술문제를 해결하기 위해서도 과학기술자돌격대라는 유형으로 목표관리체제를 활용하고 있다.

북한의 과학기술자돌격대는 연구소와 각 생산부서, 기업에서 연구하는 전문성과 경험에 풍부한 과학기술자들을 조직해 중요 생산기업과 건설 공사장에 파견한다. 단시일내에 과학기술적 문제들을 집중적으로 해결하려는 것이다. 현재 활동하고 있는 북한의 과학기술자돌격대 중 대표적인 것에는 1978년 2월 17일에 설립된 ‘2월 17일 과학자, 기술자 돌격대’와 1980년 10월에 설립된 ‘4.15 기술혁신돌격대’가 있다.

‘2월 17일 과학자, 기술자 돌격대’는 특정 전문분야에 한정된 인원이 아니라 해당 생산기업의 연구대상에 상응하는 여러 가지 전공의 과학자, 기술자들을 조합하여 공장, 기업소, 건설장에 파견함으로써 현장에서 직면하고 있는 과학기술적 문제들을 종합적으로 해결하는 것이다. 국가적인 과제가 걸려 있는 대규모 공장이나 건설장에 파견되는 것이 일반적이다.

대표적인 예로 서해갑문 공사현장을 들 수 있다. 서해갑문은 양안거리 8Km의 수심 수십 미터의 어려운 공사였다. 그러나 이곳에 파견된 과학기술자돌격대는 수천 회의 모의시험을 통해 적용 가능한 과학기술 데이터베이스를 구축하고, 합리적이고 효과가 뛰어난 시공방법을 지속적으로 연구, 실용화하여, 건설자들로 하여금 5년의 기간내에 거대한 규모의 갑문공사를 완성하는 데 큰 기여를 했다고 한다.

‘4.15 기술혁신 돌격대’는 1979년 12월에 조직된 5.19기술혁신돌격대를 이듬해 확대 개편한 것이다. 공장, 기업소 등 국민경제 모든 부문과 기관에서 자체의 기술자, 기능공으로 조직되어, 주로 대중적 기술혁신의 선봉으로 활동하는 것이다. 현장 기술자 속에서 제기되는 가치 있는 발명들과 제안, 공정 등을 자체로 도입하는 데 이 돌격대의 역할이 상당히 크다고 한다.

그러나 이들 돌격대 역시 피상적인 구호에 그치거나 최고지도자의 관심영역에 지나치게 몰두하는 경향이 있다. 최근에는 연구기자재의 부족으로 돌격대 활동마저 어려움에 처해 있다고 한다.

### 3) 최근의 경제개혁과 연구관리 개선

최근 북한은 가격과 임금, 환율을 개혁하고 자율성을 확대하며 신의주 특별행정구를 설치하는 등의 파격적인 개혁조치들을 추진하고 있다. 가격과 임금, 환율 인상은 과학기술자들의 연구환경을 개선하고 차등임금제에 의한 과학기술자의 위상 제고와 연구개발 투입, 연구소 수익사업의 증대로 이어질 수 있다.

또한 자율성 확대와 인센티브 강화 조치는 투입능력이 있는 기업의 기술혁신 수요와 우수 연구소에 대한 금액 차원의 위탁연구를 증대하여 기술거래 활성화와 응용연구기관의 실질적인 반독립채산제, 독립채산제 전환으로 이어질 수 있다. 이에 따라 연구과제 책임제와 연구원 유동, 연구소 창업 등이 현실화하고 실리 추구를 매개로 한 우수연구소의 대외 개방과 수탁활동이 활성화될 수 있다.

단 사회주의의 고수 원칙을 볼 때, 단시일내에 시장메커니즘에 의한 기술혁신이나 첨단기술 협력이 크게 확대되지는 않을 것으로 보인다. 기업의 연구능력이 열악한 상태에서 자생력이 부족한 연구소 자체도 국가과제에 치중할 것이기 때문이다.

희망적인 것은 사회주의 국가들의 경제체제 개혁은 항상 과학기술체제 개혁과 이들 분

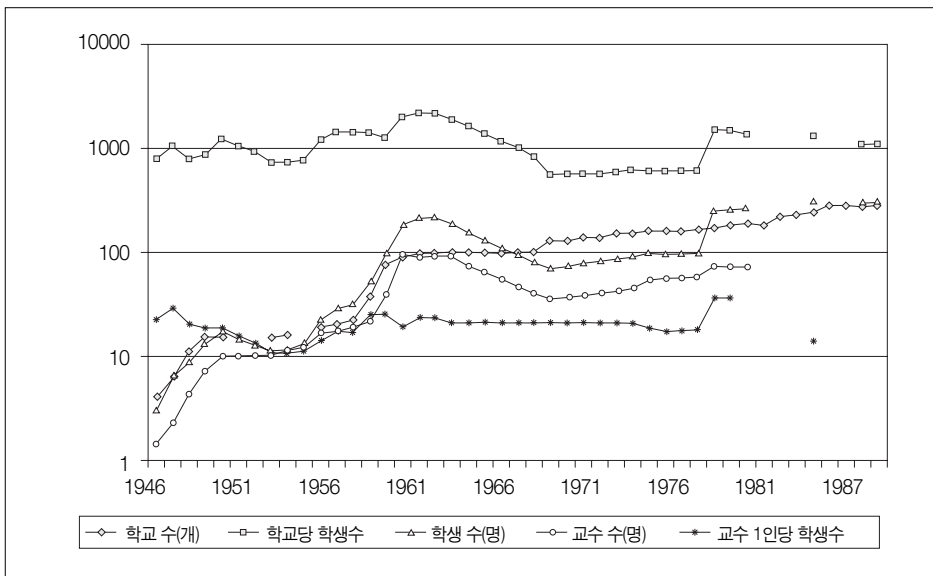
야에서의 대외개방 확대로 이어졌다는 것이다. 경제체제 개혁이 과학기술체제 개혁으로 이어지는 데는 어느 정도의 시간이 필요하나, 북한의 경우 지금까지 과학기술 개혁을 앞세워 왔고 연구소들도 중국보다 훨씬 생산현장에 근접해 있다. 따라서 북한이 가까운 시일내에 추가적인 과학기술 개혁을 추진하고, 이것이 과학기술분야에서의 대외개방 확대로 이어질 가능성은 상당히 크다고 할 수 있다.

## 라. 과학기술인력 양성

### 1) 고등교육 규모

남한이 전통적인 수공업에서 경공업, 중화학공업, 지식산업으로 점진적 발전을 하고 대학의 인력공급은 항상 이를 앞서나간 반면, 북한은 대학의 인력양성 기반이 채 갖추어지지 않고 중등교육도 활성화하지 못한 상황에서 중공업 우선발전정책과 자력갱생정책을 추진하였다. 따라서 초기 공업화 과정 전반을 거쳐 공학자와 중견기술자, 설계기사 등에서 심

〈그림 IX-2〉 북한 고등교육기관의 연도별 변화



주: 학생수는 x 1,000.

자료: 한민길(1998), 「북한 교육 현황 및 운영실태 분석 연구」, pp. 58-59에서 계산.

각한 인력난을 겪었고, 이를 보완하기 위해 도입한 과학기술자 숙성 양성정책들이 최근까지도 큰 후유증을 남기게 되었다.

〈그림 IX-2〉는 북한의 대학과 학생수, 교수 1인당 학생수, 대학 평균 학생 수의 변화를 나타낸 것이다. 1950년대 말과 1980년대 초반에 대학수와 학생수, 학교 평균 학생수가 큰 폭으로 증가하고, 교수 1인당 학생수는 1980년대 초반에 증가하였다가 중반에 크게 감소하였다. 1950년대 말부터 1960년대 초반에 걸쳐 대학이 증가한 것은, 당시의 기술인력 부족에 따라 정규대학과 공장대학을 대폭 확장했기 때문이다. 이에 따라 1963년에는 96개 대학에 21만 4천여 명이 재학하여 대학 평균 학생수와 교수 1인당 학생수가 각각 2,229명, 23.2명이 되었다. 학생수 증가로 대학재정에 대한 국가부담이 커지자 김일성은 정규대학 학생수를 20~30% 줄이고 대신 공장대학을 늘이도록 하였다.

1960년대에는 대학수가 정체하는 가운데 학생수가 큰 폭으로 감소하였다. 이것은 정규대학 학생수의 감소와 함께, 당시의 ‘경제와 국방 병진 건설’ 정책으로 군 입대자가 큰 폭으로 증가했기 때문이라고 생각된다. 군 입대자의 증가로 공장대학의 학생수도 그리 늘지 않았을 것이라 생각된다. 당시 김일성은 청년 노동자의 부족으로 농사는 거의 여성들이 짓고 있다고 말한 바 있다.

1980년대 초반부터 대학이 증가한 것은, 당시에 “전 인민의 인테리화”를 제창하면서 정규대학과 공장대학을 확장하고, 중반부터는 한때 560개교에 학생수 16만 명에 달했던 고등전문학교를 3~4년제 단과대학으로 대폭 개편했기 때문이다. 비정규대학과 규모가 작은 대학들이 크게 증가함에 따라 학교 평균 학생수와 교수 1인당 학생수가 감소하였다. 고등전문학교의 단과대학 승격은 당시 남한에 비해 크게 부족했던 대학수를 늘이기 위한 방편이었다고 전해진다. 따라서 대학은 이름뿐이고 교수진과 설비가 따라가지 못해 실력이 크게 낮다고 한다.

1996년 현재, 북한에는 약 286개의 대학에 31만여 명의 대학생이 있다고 한다.<sup>15)</sup> 대학을 유형별로 나누면 종합대학이 3개교, 단과대학이 183개교, 공장, 농장, 어장대학이 100개교가 된다. 대학당 평균 학생수는 1,084명으로서, 같은 해 남한 9,454명의 11.5% 수준에 머물고 있다. 대학의 평균 학생수가 적은 것은 규모효율을 중요하게 생각하지 않는 사회주의 국가들의 일반적인 현상이다. 중국도 최근까지 3,000명 이하에 머물러 있었다. 특히 북한

15) 한민길 등(1998), 「북한 교육 현황 및 운영실태 분석 연구」, p. 58.

은 100여 개에 달하는 공장대학과 농장대학, 어장대학들의 평균 학생수가 적고, 청년들의 군 복무기간이 길어 평균 학생수가 더 줄어들었다.

대학의 규모효율은 교육재정이 얼마나 효율적으로 사용되었는가를 나타내는 척도가 된다. 연구자들에 의하면 미국의 경우 평균 학생수 5,000명 정도에서 1인당 교육비가 가장 적었고, 한국은 7,000~10,000선에서 가장 적었다고 한다. 북한과 비슷한 상황에 있었던 중국에서도 10,000명을 넘어서까지 1인당 교육비가 계속 줄어든다는 연구 결과가 나왔다.

개혁·개방 이후 이런 점을 인식한 중국 교육부는 소규모 대학을 통폐합해 종합화하고, 대학당 평균 학생수를 대대적으로 증가하는 조치를 취했다. 이에 따라 한때 2,000명 정도에 불과했던 평균 학생수가 최근에 3,000명을 넘어서게 되었다.

이로 볼 때, 북한의 평균 학생수 1,084명은 대학의 교육비가 상당히 비효율적으로 사용되고 있다는 것을 말해준다. 전체 대학생수도 남한 336만 3,549명(2000년)의 10%에 미달한다. 학령인구당 대학생 비율도 10%정도로서, 여전히 엘리트 단계의 고등교육 구조를 가지고 있다. 이런 상황에서 국가에서 책임지는 교육체제를 견지함으로써, 학생수 증가에 따른 고등교육비 부담이 큰 문제가 되고 있는 것이다.

## 2) 학과 분포

북한의 대학들은 3개의 종합대학과 183개의 단과대학, 100여 개의 공, 농, 어장대학 등으로 구성되어 있다. 김일성종합대학과 김책공업종합대학, 고려성균관(경공업종합대학) 등 3개의 종합대학 외에 교육성 고등교육부에서 직접 관장하는 20여 개의 중앙급 대학을 통해 국가의 핵심 간부를 양성하고 있다. 단과대학은 각 전문 생산부서에 필요한 인재들을 양성하는 대학들이고, 공, 농, 어장대학들은 일하면서 배우는 일종의 성인고등교육기관이다.

한국의 대학들이 종합대학 위주인 것과 달리 사회주의 국가의 대학은 대개가 단과대학 위주로 편성되어 있다. 종합기술교육이론의 영향으로 생산현장에 바로 투입할 수 있는 인력들을 실기 위주로 양성하기 때문이다. 따라서 단과대학뿐 아니라 학과도 상당히 세분화되어 있다. 중국 역시 건국 직후인 1952년의 구조조정으로 55개에 달하던 종합대학을 14개만 남기고 대폭 해체하여 이공계 위주의 단과대학으로 개편하였다.

북한에서도 일찍부터 학과의 세분화를 강조하였다. 김일성은 1966년 11월 30일 노동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설인 “생물학을 더욱 발전시키며 기계기술자 양성사업



을 개선 강화할데 대하여”에서 “기술인재양성사업에서 질을 높이며 기계공업을 발전시키기 위하여서는 대학의 학과와 과목을 세분화하고 기술자양성을 전문화하는 것이 필요합니다. 김책공업대학에는 여러 부문의 학과를 종합적으로 다 두고 그 밖의 단과대학들은 보이라면 보이라 어느 한 가지만을 전문화하도록 하여야 합니다. 대학의 학과들을 이렇게 전문화하여야 기계공업을 비롯한 공업을 빨리 발전시킬 수 있습니다.… 기술과목들을 세분화하는 것이 선진적입니다. 그러므로 기계공업부문과 의학부문 대학들의 학과와 과목을 세분화하고 전문화하며 공부하는 연한을 좀 늘여서라도 학생들을 질적으로 배워주도록 하는 것이 좋겠습니다”고 지시하였다.<sup>16)</sup>

이에 따라 이공계 위주로 개편된 북한 대학의 학과 분포가 상당히 세분화하였다. 북한의 교육통계가 잘 알려져 있지 않아 정확히 파악할 수는 없지만, 대략적인 단과대학 분포를 정리하면 <표 IX-6>과 같다.

종합대학이 정제된 가운데 이공계대학과 이공계 중심의 공, 농, 어장대학이 가장 큰 폭으로 증가하여, 전체 대학 중의 비중이 11.4%, 30.7%에서 18.9%, 35.0%가 되었다. 종합대학과 특수대학, 방송대학을 제외한 자연계와 인문사회계 대학의 비중도 38 : 62에서 25 : 75가 되었다. 의무교육과 국가의료제도의 보급으로 사범계와 의학계가 증가한 것과 당 간부 양성기관의 확충을 제외하면, 거의 대부분의 대학을 공업과 농수산업 발전에 필요한 인재들을 양성하는 데 집중하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 IX-6> 북한의 단과대학 분포 변화

연도	종합	이공	인문 사회	사범 교원	의학	농수산	예체능	공·농· 어장	방송	특수 대학	미상	계
1972	1	16	14	29	11	10	5	43		11		140
1996	3	54	25	33	14	24	7	100	2	6	18	286

주: 1) 공산대학은 인문사회계에 포함.

2) 특수대학에는 당학교, 군관학교, 보위대학 등이 있음.

자료: 중앙정보부(1973), 『북한대학현황』, p. 132.

한만길(1998), 「북한 교육 현황 및 운영실태 분석 연구」, 한국교육개발원, pp. 70-77, pp. 218-225의 관련 자료들에서 계산함.

16) 김일성(1986), 앞의 책, pp. 217-242.

### 3) 교과과정

생산현장과 밀접한 교육체제는 교과과정에도 잘 나타나 있다. 일반적으로 사회주의 국가들의 교과과정은 일반기초과목, 전공기초과목, 전공과목의 세 가지로 구분되고, 이 중에서 전공기초의 비중을 상당히 높게 잡고 있다. 전공기초과목과 전공과목 상당수는 강의내용에 일치하는 실습과 연결되어 있다. 세분화된 학과체제에서 전공 관련 지식과 실습의 비중을 높임으로써 바로 현장에 적응할 수 있는 전문인력을 양성하는 것이다. 북한의 교육체제도 이런 특성을 그대로 유지하고 있다. 단 유일사상체제 강화의 영향으로 일반기초과목에서 사상정치분야와 활동이 특히 강조되고 있는 것이 여타 사회주의 국가들과의 차이점이다.

단과대학으로 분리되어 세분화된 학과체제에서 양성된 인력들이 북한의 공업발전에 큰 공헌을 한 것은 사실이다. 소규모로 체계화된 교육체제에서 실습 위주로 교육을 진행할 수 있었고, 관련기업의 협조로 상당한 수준의 현장실습을 추진할 수도 있었다. 졸업 후에는 바로 전공분야와 일치하는 생산현장에 투입되어 숙련된 기술자 역할을 담당할 수 있었다. 특히 기계공업 중심의 중공업체제에서 이런 교육체제의 장점이 두드러지게 나타났다.

그러나 1980년대 들어, 기술이 고도화하고 복잡해지면서 이런 교육체제의 약점이 드러나기 시작하였다. 졸업생들의 시야가 좁아 인접 학문을 이해하지 못하고 종합적인 분석능력과 문제해결능력이 떨어지며, 기술고도화로 산업구조가 바뀔 때 이를 선도하거나 바로 적용하지 못하는 것이다. 특히 직장을 옮겨 다른 분야로 진출할 때 이런 현상이 더욱 두드러지게 나타났다.

이런 문제점을 바로 인식한 것은 중국의 교육계였다. 개혁개방 이후 시장메커니즘의 도입으로 구 교육체제의 단점이 그대로 드러나자, 중국 교육부는 상당수의 단과대학을 통합해 종합대학으로 개편하고 학과도 대대적으로 통합하는 조치를 취했다. 최근 북한이 고려성균관대학을 종합대학으로 격상하고 20여 개 대학을 중앙급 대학으로 특별 육성하고 있는 것도 이런 추세를 반영한 것이라 생각된다.

공장대학 등의 일하면서 배우는 교육체제는 북한 헌법과 교육법, 노동법에 규정되어 그 정당성을 인정받고 있다. 공장대학의 과정은 본학부와 관리일꾼양성반의 두 가지가 있다. 본학부는 공장, 기업소의 노동자 중에서 대학예비과와 고등중학교를 졸업하였거나 그와 동등한 자격을 가진 사람들이 입학하며, 공장관리일꾼양성반에는 공장, 기업소의 현직 관

리자들이 입학한다. 수업연한은 본학부 5~6년, 관리일꾼양성반 4~5년, 예비과 1년 등이다.

공장대학의 교과과정에 대한 전반적인 지도는 교육성이 담당하고, 관리운영에 필요한 예산의 편성과 집행, 교육기자재 공급은 해당 공장, 기업소와 이들 공장을 주관하는 중앙 행정부서들이 담당한다. 교육은 야간과 주말을 이용해 실시하며 학기말, 학년말, 졸업시험은 「대학 및 고등전문학교 시험에 관한 규정」에 따라 시행한다. 과정을 마친 졸업생들에게는 정규 대학과 같은 기사, 준기사 자격이 부여된다.<sup>17)</sup>

#### 4) 대외 인력교류

해방 직후, 고급인력 양성기반이 거의 없던 상태에서 중공업 우선발전정책을 추진한 북한은, 부족한 인력을 보충하고 사회주의 국가들의 지원으로 건설된 공장을 정상 가동하기 위해 대대적인 해외 유학생과 기술자 연수생들을 파견하였다. 통계에 의하면 1946년부터 1972년 사이에 총 7,258명의 유학생이 파견되었다고 한다. 국가별로는 소련 5,000명, 동독 400명, 체코슬로바키아 400명, 폴란드 400명, 헝가리 300명, 중국 300명, 불가리아 300명, 루마니아 50명, 아랍 50명, 탄자니아 26명, 몽고 20명, 쿠바 10명, 미얀마 2명 등이었다.<sup>18)</sup> 전체의 70% 정도가 소련에 집중된 것을 알 수 있다.

그러나 1960년대부터 이어진 중소분쟁과 쿠바사태, 중국의 문화대혁명 등으로 이 국가들과의 관계가 소원해지고 내부적으로도 주체사상이 강조되면서 유학생 파견이 크게 감소하게 되었다. 해외 유학생 파견이 다시 활성화된 것은 1980년대 초반 김일성의 동구 순방으로 외국기술 도입을 강조한 후부터였다.

이에 따라 1980년부터 1984년까지 과학기술분야에서만 소련 545명, 일본 498명, 중국 287명, 동독 97명, 서독 87명 등 총 1,868명의 유학생이 파견되었다.<sup>19)</sup> 그러나 이 역시 1980년대 후반 사회주의권이 해체되고 북한 이탈자가 증가하면서 큰 폭으로 감소하고, 중국으로의 유학생 파견이 명맥을 유지하게 되었다.

중국의 외국 유학생 접수는 1950년 6월 25일 주은래 총리 주재하의 회의에서, 폴란드,

17) 리기섭(1994), 「조선민주주의인민공화국법률제도(로동법제도)」, pp. 167-169.

18) 김철환(1992), 「북한 과학기술분야의 대외 협력실태 연구」, pp. 70-71.

19) 김철환, 앞의 책, p. 73에서 계산함.

체코슬로바키아와 10명씩, 루마니아, 불가리아, 북한 등과는 5명씩의 유학생을 교류할 것을 결정하면서 시작되었다. 주요 목적은 외교관 양성이었다. 그러나 북한의 경우에는 김일성종합대학과 홍남공업대학 고학년생들의 실습을 북경대학, 청화대학, 북경농업대학 등에서 진행하면서 특별히 큰 폭으로 증가하였다.

이후 정상궤도에 진입한 1950년대 말부터는 격년제로 수십 명 정도씩의 유학생을 파견하였다. 당시의 중국내 북한 유학생은 중국의 지원을 받아 전쟁을 수행하던 월남 유학생 다음으로 많았다고 한다. 그러나 1966년에 시작된 문화대혁명으로 중국의 대학이 휴교상태에 들어가면서 모든 외국 유학생을 귀국시키게 되었다. 북한의 유학생도 모두 귀국하였다.

중국 유학이 재개된 것은 1971년부터였다. 당시의 주중 북한대사는 중국정부에 5~6명의 학생을 중국에 파견해 영어와 프랑스어를 배울 수 있도록 허락해 줄 것을 요청하였다. 외국과의 유학생 교류 단절로 북한의 청년 외교관과 통역인력 양성에 큰 문제가 발생했기 때문이다. 중국 정부가 이를 허락해 1972년 겨울에 6명이 북경에 도착하였다. 이후 1973년부터 정식 유학생 접수가 재개되었고, 1975년에는 문화대혁명으로 휴학한 학생 46명을 복학시켜 중국내 북한 유학생이 서서히 증가하기 시작하였다.

1980년대 초반부터는 북한의 해외 유학생 파견 확대로 중국 유학생이 큰 폭으로 증가하였다. 매년 수십명 선에서 파견되던 학생들도 평균 150명 정도로 크게 증가하였다. 유학생 파견은 1980년대 후반의 사회주의권 붕괴와 유학생들의 북한 이탈 증가, 중국의 천안문 사태와 1992년의 한·중수교 등으로 한두 차례의 굴곡을 겪었다. 그러나 최근 들어 안심하고 학생들을 파견할 수 있는 유일한 통로로 중국의 중요성이 강조되어 유학생 파견이 크게 증가하였다. 현재 매년 파견되는 중국내 북한 유학생 수는 250~300명 정도이고 이 중 상당수가 이공계를 전공하고 있다.

전반적으로 1960년대 중반 이전과 1980년대 하반기 사이에 15년 정도의 단절이 있는 것을 알 수 있다. 이런 단절은 중국에 국한된 것이 아니라 구 소련과 동구국가들에도 거의 그대로 나타난다. 따라서 현 시점에서 이미 은퇴하였거나 곧 은퇴할 50대 후반 연령에서 1980년대 이후 유학을 다녀온 40대 초반 이하 세대 사이에는 유학 경험자가 극히 적다고 볼 수 있다.

이런 단절의 문제점은 문화대혁명으로 비슷한 단절이 있는 중국에서 극단적으로 잘 나타나고 있다. 학자들 사이에서의 연령상 단절은 세대간의 대화 단절과 인식, 학습분야, 학습심도 등에서의 차이를 낳게 한다. 특히 북한의 경우, 1960년대까지는 주로 소련에서,

1980년대 이후에는 주로 중국에서 유학한 관계로 이런 단절이 더 심할 것으로 생각된다. 따라서 수년내에 1960년대 유학자가 모두 은퇴하면, 북한의 학문적 분위기가 중국쪽으로 더 많이 기울 것으로 생각된다.

이와 함께 북한내에서 외국 유학자들이 그 역량을 충분히 발휘하지 못했다는 것을 생각해야 한다. 주체사상과 현장중시정책으로 유학생들이 배운 외국의 선진기술을 제대로 활용하지 못했고, 1950년대 말의 종파사건과 1960년대 말의 유일사상체제 수립, 1970년대 중반의 남북 대치시에는 반체제인물로 분류되어 상당수가 좌천되기도 하였다. 김일성은 외국 유학생들이 언어를 배우는 데 많은 시간을 소비해 선진기술을 제대로 학습하지 못했고, 그나마도 사대주의와 교조주의에 빠져 국내 현실과 동떨어진 이론과 기술만을 고집하는 경향이 있다고 비판한 바 있다.

#### 5) 북한 과학기술인력 양성체제의 특성

##### 가) 급속한 공급 확장과 질적 수준 저하

북한의 과학기술인력 양성체제는 중공업우선발전 정책과 함께 급속도로 발전하였다. 그러나 기반이 부족한 상태에서 국가가 책임지는 교육체제를 고수해, 항상 공급이 수요를 충족하지 못하는 상태가 지속되었다. 이를 타개하기 위해 도입한 공장대학, 농장대학, 어장대학 등의 일하면서 배우는 교육체제는 비슷한 체제를 도입한 중국 등과 함께 사회주의 교육제도의 커다란 특징이 되었다.

군 제대자와 사회실천 경험자를 배려하기 위해 도입한 추천입학제도도 북한교육의 커다란 특징이 되었다. 초기 단계에서 노동계급화, 혁명화 등의 계급 우선정책이 간부 육성에도 그대로 적용되었기 때문이다. 그러나 추천에 의한 입학제도는 장기간의 학습 단절로 인한 이공계 진학 기피, 직권 남용과 정실관계에 의한 입학, 공장의 우수인력 추천 기피 등으로 인해 대학생들의 질이 떨어지는 요인이 되었다. 당 우선정책에 따라 이공계 졸업생들도 연구소나 생산현장보다 당기관이나 국가행정기관에 배치되려는 경향이 강하게 나타났다.

부족했던 초기 기반과 기자재 부족, 수요를 따라가지 못하는 공급체제와 이로 인해 도입한 공장대학, 어장대학, 농장대학 등도 졸업생들의 질을 떨어뜨리는 큰 요인이 되었다. 김일성은 1973년 10월 27일 교육부문의 책임자들에게 한 연설에서, 3대 기술혁명이 잘 안 되고 있는 것은 전반적으로 과학자, 기술자들의 수준이 낮기 때문이라고 지적하면서 그 원인

을 다음과 같이 정리하였다.<sup>20)</sup>

첫째, 해방 후에 학생들을 잘 양육할 준비된 인텔리가 적었다. 특히 자연과학부문에서 인재부족현상이 더욱 심각하였다. 따라서 해방 직후에 대학들을 세우고 학생들을 자연과학부문에 70~80%, 사회과학부문에 20~30%의 비율로 받아서 교육했고, 부족한 교수자원을 보충하기 위해 유학생을 많이 보냈다. 그러나 유학생들도 언어 습득에 많은 시간을 보내 과학기술지식은 많이 배워오지 못했다. 전반적으로 민족간부를 키워내는 ‘원종’의 질이 낮았다.

둘째, 대학을 창설하고도 필요한 물질적 조건을 충분히 갖추어 주지 못했다. 자원이 부족한 상태에서 대학의 증가로 국가부담이 증가해 각종 실험설비와 교육설비, 참고서적 등을 제대로 지원하지 못했다. 교육여건이 좋지 않았다는 것이다.

셋째, 학생들의 학습의욕이 낮기 때문이다. 군 복무나 사회 실천 후 입학한 학생들은 장기간의 학습단절로 이공계 학습에 어려움을 겪었고, 직장 배치에서도 전공과 무관한 당기관이나 국가행정기관을 선호해 학습동기가 높지 못했다. 노동력 부족으로 대학생들이 농촌지원과 사회정치활동에 많이 동원되는 것도 학습에 큰 영향을 미쳤다.

넷째, 보충된 교수들의 질이 낮았기 때문이다. 교수 대부분은 대학 졸업 후 바로 대학에 배치되어 교수요원으로 일하는 사람들이었다. 대학원 수준의 연구활동을 경험하지 못했으므로 가르치는 내용을 소화하지 못하고, 많은 교수가 학생 때 받아쓴 학습장에 매달려 강의하고 있었다. 졸업생들을 국가에서 배치하는 제도를 잘 활용하면 긴요한 분야에 우수인력을 우선적으로 배치할 수 있으나, 북한의 경우에는 우수 졸업생들이 당 기관을 선호하여 대학에 배치되는 인력들의 소질이 높지 않았다.

다섯째, 대학 당조직들과 사로청조직들, 교육행정 책임자들이 조직사업을 잘하지 못했기 때문이다. 이들의 활동이 미약해 학습기풍을 바로 세우지 못했다는 것이다. 따라서 김일성은 관련 책임자들에게 학생들이 공부할 수 있는 시간을 보장하고 교육여건을 정비하며, 참고서와 교재 집필, 번역작업을 가속화할 것을 지시하였다. 또한 외국 학술잡지 구독을 증가하고 수입을 해서라도 부족한 종이문제를 해결하며, 대학도서관도 확충할 것을 지시하였다.

특히 김일성종합대학과 김책공업대학, 평양의학대학, 평양기계대학, 농업대학, 경공업대

20) 김일성(1986), 앞의 책, p. 405.

학, 화학공업대학 등의 우수대학들에는 실험설비들을 특별히 잘 갖추어 줄 것을 지시하였다. 그러나 이러한 조치는 그 이후의 만성적인 물자부족으로 인해 제대로 실행되지 못했다.

김일성 부자에 대한 우상화와 정치사상교육도 질적 수준 저하의 큰 요인으로 지적되고 있다. 정치사상교육은 김일성유일사상체제가 확립되면서 더욱 강화되어, 대학 전체 교과과정의 1/3 수준까지 증가하였다. 이런 경향은 대학생들의 노력동원과 함께 정규교육을 단절하고 학생들의 학습의욕을 저하시키는 커다란 요인이 되었다. 한때 이공계를 중심으로 사상교육을 다소 감소하는 조치를 취하기도 했으나 전반적인 추세는 크게 변하지 않고 있다.

#### 나) 규모효율 저하와 국가부담의 증가

이공계 단과대학 위주의 대학구조와 세분화된 학과구조도 북한 과학기술인력 양성체제의 커다란 특징이다. 북한의 대학들은 중국보다 이공계로의 편중과 학과 세분화 정도가 심하다. 이런 교육체제가 시장메커니즘이 없고 졸업생을 국가에서 배치하는 북한의 현실에서 상당한 장점으로 작용하는 것은 사실이다. 두터운 전공기초교육을 이수하고 실험과 실습으로 단련된 대학 졸업생들은, 사회주의 교육체제의 커다란 장점 중의 하나이다. 그러나 중국의 예를 볼 때, 이런 체제에서 양성되는 상당수의 과학기술인력이 최근의 기술 융합과 고도화체제에서 새로운 기술을 창조하거나 산업의 구조조정을 선도하지 못한다는 것도 사실이다.

학령인구당 대학생수 비중이 15% 미만인 머무는 상태에서는 국가적 과제 해결에 충분한 인력을 양성할 수 없고, 국가가 책임지는 교육체제에서 대학당 학생수가 1,084명에 불과한 상태에서는 국가적 부담을 줄이면서 대학수를 확대하기도 어렵다. 일반적으로 고등교육 대중화단계에서는 사립대학들이 주도적인 역할을 수행하는데, 사립대학 확대는 시장메커니즘이 활성화된 다음에야 가능해진다. 중국에서도 최근에서야 2010년까지 고등교육 대중화를 달성한다는 목표를 세우고, 사립대학 메커니즘을 확대 도입하기 시작한 것도 이 때문이다.

북한도 1980년대부터 고등교육 대중화를 천명하고 인력 양성을 크게 확대하였다. 그러나 고등기술학교의 단순한 단과대학 승격이나 공장대학, 농장대학 등 질적 수준이 보장되지 못하는 고등교육체제 확대로 이 목표를 달성하는 것은 큰 의미가 없다. 정규대학 위주로 이공계대학을 대폭 확충해 고등교육 대중화를 이룩하려면 엄청난 자금이 소요되고, 현

체제에서 사립대학을 적극 육성할 것 같지도 않다. 따라서 북한이 현재의 체제를 고수하면서 경제발전에 필요한 고급인력을 정규대학 위주로 대폭 확대한다는 것은 거의 불가능에 가깝다고 할 수 있다.

#### 다) 유학생들의 연령 단절과 활용 미흡

1960년대 중반 이전과 1980년대 이후의 유학생 사이에 커다란 연령 단절이 있다. 이 같은 단절은 양 세대간의 대화와 학문의 계승, 발전에 적지 않은 장애가 되리라고 생각된다. 1960년대 이전에는 주로 소련에 유학했고 1980년대 이후에는 주로 중국에 유학했던 관계로, 이런 세대간의 단절이 더욱 심화될 것으로 생각된다.

국내대학의 수준이 낮은 상태에서 외국 유학생도 잘 활용하지 못했다. 우선 외국 유학생 파견이 사회주의 국가들을 중심으로 추진되었고, 이 안에서도 1960년대까지는 소련에 1980년대 이후부터는 중국에 지나치게 편중되었다. 이로 인해 자본주의 선진국의 발달한 기술을 제대로 도입하지 못했다. 또한 국내외 사정으로 수차례에 걸쳐 유학생 파견이 중단되어 학문의 연속발전이 지연되었고, 유학기간도 상대적으로 짧아 충분한 연구를 수행하지 못했다.

유학에서 돌아온 우수인력들을 국내 현장지원 위주로 투입한 것도 큰 문제점 중의 하나이다. 자력갱생과 주체의 경제이론으로 국내 원료와 연료 등에 의존하는 북한 연구개발체제는 외국의 선진기술을 직접 도입하는 데 큰 장애가 되었고, 이를 과도히 주장하면 교조주의자나 사대주의자로 비판을 받았다. 따라서 이들을 활용해 신산업을 창출할 미래지향적인 연구를 수행하거나, 선진국을 따라잡기 위해 전략분야에 집중하는 연구도 거의 수행하지 못했다. 오히려 체제 불안기에는 수정주의의 전파자로 오인되어 큰 어려움을 겪기도 하였다.

### 3. 북한 과학기술체제의 문제점과 향후 전망

#### 가. 북한 연구개발체제 및 정책의 문제점

북한의 연구개발체제는 당의 강력한 지도하에서 과학원 중심, 기술과학 중심, 현지연구



중심으로 발전해 왔다. 그러나 자본과 수요가 부족한 소국에서 비교우위에 어긋난 중공업에 집중함으로써 여러 가지 문제점과 노출하게 되었고, 국가계획에 의한 자원 동원도 한계에 부딪치게 되었다. 이런 현상은 1980년대 말 사회주의 국가들의 붕괴와 함께 무역이 위축되고 국내적으로도 자연재해가 수년간 지속되면서 더욱 심각해지고 있다. 주요 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 생산현장에 근접한 연구개발체제로 경제체제의 문제점이 그대로 연구개발체제에 전이된다는 것이다. 대표적인 것으로 사회주의 중공업 우선정책으로 인한 산업구조의 균형 상실과 효율 저하, 이로 인한 연구개발체제의 불균형을 들 수 있다. 자원이 부족한 상황에서 막대한 자본과 인력이 투입되고 회수기간이 긴 중공업에 집중함으로써 산업간의 균형발전이 저해되고, 국민생활품과 직결되는 경공업제품은 만성적으로 부족한 상황을 겪게 되었다. 국가경제의 총체적인 성장잠재력을 일부 희생시켜 이룬 결과가 오히려 경제성장의 발목을 잡고 국민들의 불만을 야기한 것이다. 따라서 이를 지원하기 위한 연구개발체제에서도 심각한 분야간의 불균형과 효율 저하가 나타나고 있다.

둘째, 당면한 경제적 문제 해결에 연구개발조직들이 지나치게 동원되는 문제점도 가지고 있다. 국가적으로 농업, 경공업, 무역제일주의를 천명할 때, 전반적인 연구조직들도 철저하게 이를 지원하게 되어 있는 것이다. 자원이 철저히 국가계획에 의해 배분되므로 이를 벗어난 연구체제란 존재하기 어렵다. 따라서 연구개발체제가 산업을 선도하는 것이 아니라 항상 현실경제상황에 종속되어 일반 공장들과 크게 다르지 않은 업무에 몰두하게 된다. 우수한 연구소와 연구자들을 보유한 북한이 이를 제대로 활용하지 못하고, 미래에 대비한 연구나 전통산업의 기술도약, 신산업 창출에 계속 실패하게 되는 것이다.

셋째, 자원을 과다하게 소비하는 산업구조와 이로 인한 저급기술 연구에의 의존 현상을 들 수 있다. 일반적으로 사회주의 경제는 원가 개념의 부족으로 자본주의 경제에 비해 월등히 많은 자원을 소비한다. 북한 역시, 카바이드에 의존하는 경공업과 무연탄에 의존하는 철강, 전력산업 등에서 단위산출당 에너지 소모가 지나치게 큰 문제를 가지고 있다. 여기에 기계화와 전기화의 적극 추진으로 전력 소모가 크게 증가하여 국가적으로 커다란 문제점이 되었다. 낙후한 기술수준과 국내 자원의 품질 저하도 에너지 과다 소비의 주요 원인이 되었다. 따라서 북한정부는 최근 들어 대대적인 중소형 발전소 건설과 자동생산기술의 개발, 보급을 통해 이를 완화하려는 정책을 추진하고 있다. 취약한 산업구조로 인해 상당한 연구자원이 낭비되는 것이다.

넷째, 심각한 연구기자재 부족과 노후설비, 이로 인한 연구소들의 자생력 취약을 들 수 있다. 국가적인 자재 부족으로 과학기술 장기계획이 유명무실해지고, 관심에서 떨어진 연구분야에 대한 기자재와 설비 지원이 잘 이루어지지 않았다. 모든 것이 계획과 국가통제에 의해 공급되는 경제체제에서 연구소 스스로 자생력을 키울 수도 없었다. 또 아직도 활판인쇄수준에 머물러 있는 낙후한 인쇄환경과 심각한 종이 부족, 참고문헌 부족 등으로 첨단기술정보의 수집이나 연구성과의 출판, 확산에 큰 문제점을 가지게 되었다.

다섯째, 기술예측과 기획, 분석기능의 결여이다. 국가적인 계획경제를 추진하려면 상당한 정보수집능력과 분석능력, 예측과 기획능력을 갖춰야 한다. 그러나 산업이 발전하고 고도화하면서 정보의 양과 복잡성이 크게 증가한 데 비해 기술 표준화와 통계작업, 정보분석 작업 등은 이를 따르지 못하는 상황이 발생하였다. 대중운동에 의한 수량 중심의 생산목표 추구로 산하기관들의 실적 부풀리기와 소요자재 과다청구 등의 부조리가 발생하였고, 독립채산제의 실시와 자원 부족으로 이러한 경향이 더욱 확산되었다. 결국 제한된 정보와 기획으로 시작한 거대 사업들이 국가경제와 기업의 생존을 위협할 정도로 큰 손실을 입히면서 좌초하는 상황이 자주 발생하게 되었다.

여섯째, 기술혁신 인센티브의 저하와 이로 인한 과학기술자들의 연구의욕 저하를 들 수 있다. 북한에는 시장메커니즘이 없고 국가계획에 의한 연구개발이 수행되므로, 소비자의 수요에 의한 기술혁신이 일어나기 어렵다. 기업 역시 연구조직이 취약하고 생산목표 달성에만 치중하므로 기술혁신에 적극성을 보이기 어렵다. 따라서 상품개조주기와 설비교체 주기가 상당히 길고 선진국의 기술도약에도 능동적으로 대처하지 못했다. 이와 함께 생산현장의 강조와 대중에 의한 기술혁신운동으로 낮은 수준의 전통기술이 확산되고, 첨단과학의 체계적인 도입과 육성에 의한 신산업 창출이 지연되었다. 자신의 취미와 전공을 충분히 살리지 못하므로 참여 과학자들의 창의성과 연구의욕도 높지 못하다.

일곱째, 과학기술인력 양성과 활용상의 문제점이다. 북한의 과학기술인력은 국가가 책임지는 교육제도하에서 이공계 단과대학 중심으로 양성되고 있다. 이 안에서 학과가 세분화하고 현장특성에 맞는 실험실습과 생산노동이 강화되었다. 그러나 무상교육의 확대와 규모효율의 저하로 국가부담이 증가하고, 고등교육 수량 확대에 큰 문제점을 가지게 되었다. 이에 따라 신설, 확충된 일하면서 배우는 고등교육체제도 학생들의 질적 수준 저하와 학습의욕 저하로 큰 성과를 올리지 못하고 있다. 소련, 중국 중심의 해외 유학생들도 국내 문제 해결에 제대로 활용하지 못하고 있다.

여덟째, 주체과학과 자력갱생정책에서 오는 기술적 낙후성을 들 수 있다. 북한은 그동안 국내 자원과 기술, 인력에만 크게 의존함으로써 국제경쟁을 통한 비교우위를 활용하지 못했다. 따라서 규모 생산이나 요소 의존, 분업체제, 전문화 등에서 주변국과 큰 차이를 보이고 있다. 또한 선진국들이 석유화학, 정보산업으로 기술도약을 하면서 후발국들에 추격 기회를 제공하는 소위 ‘기회의 창’을 활용하지 못하고, 여전히 석탄화학과 낮은 수준의 중공업에 머물고 있다. 여기에 사회주의 국가들의 몰락과 자연재해가 겹치면서 갑작스러운 난국에 직면한 것이다. 1990년대의 마이너스성장과 ‘고난의 행군’은 비교우위를 활용하지 못한 북한 경제체제와 연구개발체제의 자연스러운 귀결이라고 할 수 있다.

#### 나. 문제점 개선노력과 전망

북한은 1998년부터 “고난의 행군을 승리적으로 결속하고 강성대국 건설로 들어갔다”고 선전하기 시작하였다. 강성대국 건설은 권력승계와 극심한 체제위기를 넘어서 북한정권이 새로운 국가건설 방향과 의지를 대내외에 천명한다는 의미를 가지고 있다. 그 기본사상은 사회주의 사상강국, 정치강국, 군사강국, 경제강국을 이룩하는 것이고, 이를 실현하기 위해 “당의 영도적 역할을 강화하고 사상중시노선을 견지하며, 선군정치를 철저히 구현하고 과학기술중시기풍을 확립하는 원칙을 고수해야 한다”고 하였다.<sup>21)</sup>

강성대국 건설전략의 중요 내용 중 하나가 과학기술을 중시하는 정책을 추진한다는 것이다. 북한은 1999년 신년사 공동사설에서 과학기술을 강성대국 건설의 힘 있는 추동력으로 규정하고 그 해를 과학의 해로 지정하며, 이를 실현하기 위해 과학기술자들의 분발을 촉구하였다. 2000년 7월의 노동신문과 근로자 공동논설에서도 “과학기술 발전이 담보하면, 혁명도 주눅이 들고 사회주의도 빛을 잃게 되며 과학기술을 홀시하는 것은 혁명을 하지 않겠다는 것과 같다”고 하면서 과학기술중시정치를 강조하였고, 2001년 신년사 공동사설에서도 “온 사회에 과학기술을 중시하는 기풍을 세우며 기술혁신의 불길이 세차게 타오르게 하여야 한다”며 이를 재천명하였다.

과학기술중시정책을 통해 북한이 추진하고 있는 중점내용에는 공장, 기업소의 기술개건과 IT를 기반으로 하는 정보화, 첨단산업 육성 등이 있다. 공장, 기업소의 기술개건은 노

21) 철학연구소(2000), 『사회주의 강성대국 건설사상』, 사회과학출판사; 김재호(2000), 『김정일 강성대국 건설 전략』, 평양출판사.

후설비를 보수, 정비, 교체하고 생산공정을 현대화하는 것이다. 이것은 그동안 생산목표 달성에만 치우쳐 장비교체와 기술도약시기를 놓치고, 대외교류와 국내 학술활동 위축으로 현장기술 수준마저 크게 낙후해 있는 실정을 개선하려는 것이다.

IT 산업의 육성은 공장의 기술개선 지원과 정보화, 신산업 창출 등의 다양한 목표를 가지고 있다. 공장의 기술개선 지원은 각종 자동화설비와 소프트웨어를 개발, 보급하는 것이고 정보화는 전국 범위의 전산망을 구축해 다양한 목적으로 활용하는 것이며, 신산업 창출은 이들을 지원하기 위해 반도체, 컴퓨터, 전자부품, NC장치 등의 관련 산업을 적극 육성하는 것이다.

북한은 이를 실현하기 위해 김일성종합대학에 컴퓨터단과대학을 신설하고 전자계산기 단과대학을 컴퓨터기술대학으로 개편하며, 각급 대학에 IT 관련 학과들을 크게 증설하고 중고등학교에서의 컴퓨터 영재교육을 확대하는 등의 종합적인 IT인력 양성 확대방안을 추진하였다. 이와 함께 조선컴퓨터센터와 평양정보센터 등의 인력과 개발능력을 확충하고 IT 관련 연구소를 신설하며, ‘광명’ 시스템 등의 전국적인 전산망을 구축해 과학기술정보 확산에 이용하고 있다.

이런 내용은 중국이 1980년대 전반과 1990년대 초반을 거쳐 국가적으로 추진한 내용과 상당히 유사하다. 중국은 863계획 등의 국가연구개발계획으로 자동화기기와 소프트웨어를 개발해 공장의 기술개조를 지원하고, 전국적으로 유무선 통신망을 정비해 정보화를 추진하였다. 이와 함께 컴퓨터산업 육성을 위해 단순조립에서 관련부품 생산과 국산화를 제고, 최종제품 생산까지를 단계적으로 추진하였다. 이 과정에서 중국과학원과 북경대학, 청화대학 등 관련학과 증설로 크게 증가한 우수 교수진과 연구진, 학생들이 큰 역할을 수행하였다.

중국의 개혁정책이 성공을 거둘 수 있었던 것은 첨단산업 육성을 위해 중국과학원을 소수 정예화하고 이들과 대학의 기초연구기능을 강화하며, 시장메커니즘에 의한 연구관리와 기술 확산, 인력 유동, 인센티브제도 등을 강화했기 때문이다. 시장메커니즘의 도입으로 대학도 학생들에게 등록금을 받고 수량을 크게 확대하며, 단과대학을 종합화해 학습범위와 심도를 개선할 수 있었다.

그러나 북한의 조치는 중국과 달리 체제개혁과 제도개혁을 수반하지 못하는 한계를 가지고 있다. 연구개발체제에서도 제한된 범위 안에서의 첨단기술연구소 신설과 연구 강화, 인력 양성 수량 확대와 전문화 등만을 추진하고 있다. 정보산업 육성에 관해서도 북한은

자본주의사회의 정보화가 직원 해고와 부익부빈익빈 현상을 낳는다고 비판하고, 북한의 정보산업은 노동자를 힘든 노동에서 해방하려는 목표하에 전 국민이 한마음으로 동참하고, 당의 관심과 치밀한 국가계획에 의해 추진되므로 확실한 성공을 보장할 수 있다고 주장하였다.<sup>22)</sup> 사상과 정치체제를 고수하는 가운데 기술적 개선만으로 강성대국을 이루려는 것이다.

따라서 앞에서 논의한 북한 연구개발체제와 과학기술인력 양성체제의 뚜렷한 약점이 가까운 시일내에 크게 개선될 것 같지는 않다. 또한 북한체제의 약점이 개선되지 않은 상태에서 추진하는 북한의 개혁정책이 큰 성공을 거둘 것 같지도 않다. 그러나 많은 학자가 주장하고 있는 것처럼 북한의 곤경과 새로운 시도는 앞으로의 체제개혁과 남북대화 진전에 다소 유리한 환경을 조성해 줄 것이라는 것은 분명하다. 주체과학과 자력갱생정책의 결과는 역설적으로 북한이 체제를 개방하고 국제사회에 참여해야만 현재의 난국을 극복하고 생존할 수 있다는 것을 증명해 주었다.

22) 『로동신문』(2001. 4. 29일자), 「정보산업의 발전에서 조선식 사회주의의 결정적 우위성」.

# X. 사회복지시스템 및 운영실태

## 1. 북한 사회복지시스템의 특징

### 가. 북한 사회복지시스템의 개념과 범위

사회복지는 협의의 사회복지와 광의의 사회복지로 구분하여 그 개념이나 범위를 설명할 수 있다. 전자는 사회복지를 구제사업이나 사회사업의 시책체제로 한정하여 설명한다. 이와 유사한 관점에서 미국의 사회복지학자들은 사회복지를 보충적인 개념으로 설명하고 있다. 즉 사회복지란 노인, 장애인 등 유효수요가 정상적으로 작동되는 시장경제기구에 참가하지 못하는 사람들에 대한 원조의 메커니즘 기능을 수행한다고 주장한다.<sup>1)</sup> 협의의 사회복지란 대상의 범위에서 설명하고자 하는 노력도 있다. 이는 사회복지란 이른바 ‘사회적 약자’, ‘사회적 취약계층’, ‘사회적 낙오자’ 등 개인이나 집단을 대상으로 그들이 일반적인 생활을 유지할 수 있도록 구제-보호-예방-회복 등의 원조를 시행하는 시행체계로 이해하려는 시도이다.

광의의 사회복지란 산업화, 근대화 등을 포함한 사회구조의 변화에 따라 발생하는 제반 문제들을 고려하여 전체 국민을 대상으로 행하는 사회시책으로 설명된다. 그러한 사회시책으로는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스, 보건, 의료 등 보다 넓은 부문을 포괄한다.

---

1) 金萬斗(1982), p. 12.

이들 협의와 광의의 사회복지 개념을 종합할 때, 사회복지지는 모든 국민들의 인간다운 생활을 보장하기 위해서 사회생활상의 곤란과 문제를 개인적, 집단적으로 예방하고 보호하며, 치료 회복하기 위한 민간적, 공적 개입 프로그램, 서비스, 제도 등의 총체적인 체계로서 이해된다.<sup>2)</sup>

사회복지는 사회보장과는 관계 규명을 통해 그 개념이나 범위가 더 명백해질 수 있다. 사회보장은 빈곤 등 일정한 위험에 처해 있는 구성원에 대해 보험 또는 직접적인 부담을 통해 소득보장의 기능을 수행한다. 반면 사회복지지는 개인으로 하여금 다른 사람과 그 사회에 적용할 수 있도록 원조하는 대인서비스로서 궁극적으로 개별적인 필요를 충족하는 기능을 수행한다. 학자나 국가에 따라 다소 차이가 있으나, 사회보장은 사회복지지를 포함하거나 적어도 서로 동등한 위치에 개념으로 자리잡는다고 할 수 있다. 북한의 경우 「사회주의헌법」 제70조(노동에 대한 공민들의 기본권리), 제71조(노동보호), 그리고 제72조(복지제도)는 사회보장에 관한 기본원칙을 명시하고 있다. 이 법에 따르면, 북한에서의 사회보장은 사회보험과 보건의료, 그리고 각종 생활보호 구호제도 및 사회복지서비스 등을 포괄한다.

이상 논의를 통해 볼 때, 북한의 사회복지시스템은 사회복지서비스를 포함한 사회보장의 전체적인 틀에서 이해되어야 한다. 따라서 북한의 사회복지시스템을 보다 넓은 의미에서의 사회보장으로 파악하며, 여기에는 의료보장, 소득보장, 공적부조, 그리고 사회복지서비스가 포함한다.

한편 북한의 사회복지시스템은 근본적으로 사회주의 원리에 입각하고 있으며, 그러한 이유로 인해 다른 사회주의체제를 채택하고 있는 국가들의 시스템과 유사한 특징을 나타내고 있다. 이러한 사회주의체제하에서의 사회복지시스템은 남한을 포함한 자본주의 체제를 채택하고 있는 국가들의 사회복지시스템과 여러 가지 차원에서 극명한 차이를 보인다. 즉 남한과 북한의 사회복지시스템간 차이는 서로 다른 체제이념을 바탕으로 각자의 정치사회 발전에 따라 변화 발전해온 결과라 할 수 있다. 이러한 논지에서 북한의 사회복지시스템은 남한의 그것과 비교적인 관점에서 논의될 때 좀더 분명하게 이해될 수 있다.

이러한 관점에서 본 글에서는 북한의 사회복지시스템을 부분적으로 남한의 사회복지시스템과 비교하여 설명하고자 하였다. 우선 남한의 사회복지시스템을 정리해볼 필요가 있다. 자본주의 원리를 기초로 한 남한의 사회복지제도는 1972년 사회개발계획 착수 이래 발

2) 앞의 책, p. 19.

전하기 시작하였으나, 산업화과정에서 경제발전의 부수적 형태로 제공되었을 뿐이다. 사회복지가 사회 전반에 걸쳐 본격적으로 확대된 시기는 정치적 민주화가 추진된 1980년대 중반부터이며, 이때 사회정책의 입법이 활발하게 이루어지고 1980년대 후반부터는 전반적인 사회복지가 제공되었다. 노동력의 소유자인 피용자를 중심으로 근로자보험을 실시하였으며, 이는 보수비례제 급여체제와 국민각출제의 보험료의 재원체제를 그 기반으로 하고 있다. 이러한 체계하에서의 사회보장제도는 의료보험, 실업보험, 연금보험, 재해보상보험이 중심이 된다. 한편 노동력 비소유자로서 사회적 약자를 포함한 일반국민을 대상으로 균등하게 최저수준을 보장하여 생활상 편의 및 서비스를 제공하고 있다. 이 경우 재원은 조세로서 연금, 아동수당, 의료보장, 공공보건서비스 제도 등이 중심이 된다.

#### 나. 북한 사회복지시스템의 발전과정과 특징

북한에서는 사회주의 체제이념에 따라 보편적 사회복지를 실현하려는 국가사회보장이 일찍이 제도화되었다. 북한은 사회주의체제의 우월성을 강조하기 위해 해방 직후부터 사회보장분야에서 다수의 법규를 제정·발령하고 여러 가지 정책을 수립 시행하는 등 적어도 제도적인 측면에서는 주민들의 복지에 적극적인 관심을 보여 왔다. 이러한 북한의 사회복지시스템의 근거들은 제 법령이나 김일성 교시 등에서 나타난다. 북한에 있어 적어도 법적으로는 초기의 법령들이 계속 유효한 것으로 간주할 수 있으므로, 북한의 사회복지시스템은 관련 법률의 규명을 통해 어느 정도 파악이 가능하다.<sup>3)</sup>

##### 1) 의료보장

초기 북한의 의료보장은 「사회보험법」(1946년 제정)과 「노동자 사무원 및 그 부양가족들에 대한 의료상 방조 실시와 산업의료시설 개편에 관한 결정서」(1946년 제정)에 의거하여 실시되었는데, 그 중심은 노동자와 사무원을 대상으로 한 사회보험에 의한 무상치료제이다. 그러나 한국동란으로 많은 부상자와 사망자가 발생하여 사회보험에 의한 부담이 곤란해지자, 1952년 11월 「무상치료제를 실시할 데 대하여」(내각결정 제203호)의 제정을 통

3) 노용환 연하청(2000), p. 72.



해 국가의료기관에 의한 무상치료제를 주민 전체로 확대하였다. 그리고 1953년부터는 「내각결정 제203호」에 의거하여 개인농민과 개인상공업자를 제외한 모든 주민이 무상으로 치료받을 수 있도록 제도화하였다. 그러나 실제 국가사회보장방식에 의한 무상치료제가 전 주민에게 적용된 것은 모든 개인소유 자산의 국유화가 이루어진 1958년부터이다.

「인민보건사업을 강화할 데 대하여」(1960. 2. 7 제정)에서는 무상치료제의 전반적인 실시와 문화혁명의 구성요소로서 위생문화의 전개를 규정하고 있다. 이 규정을 토대로 시 군 인민병원과 리진료소 확충, 의사담당구역제 실시, 전문병원과 요양소의 서비스 강화, 어린이보육교양사업 개선, 위생방역사업 및 예방의학의 정착 등을 전개하였다. 즉 1962년에는 ‘모범위생 군 창조운동’을 통해 위생방역사업을 범국민적 운동으로 강화하였고, 1963년에는 ‘의사담당구역제’를 처음으로 실시하였으며, 1966년에는 ‘병 없는 리 창조운동’이 전개되었다.<sup>4)</sup>

1970년 당 5차대회에서 김일성은 보건사업 발전의 기본과업으로 ‘사람들의 생명을 잘 보호하며, 근로자들의 건강을 끊임없이 증진하기 위해 더 많은 병원 증설, 의료인력 양성, 의약품 및 의료기구의 생산을 통해 근로자의 치료예방사업을 더욱 개선토록 하며, 특히 농촌 의료봉사사업을 개선 강화하기 위한 조치로서 군인민병원 및 농촌의 산원시설의 개선 강화, 농촌 리진료소의 병원화 및 아동병동 설치 등’을 제시하였다. ‘3대 기술혁명’ 중의 하나인 농업노동과 공업노동의 차이를 의료보장부문에서 해소하기 위해 농촌지역에 대한 의료보장서비스를 확대하였으며, 그 일환으로 1970년에 농촌 리진료소의 병원화사업이 범국민적 운동으로 전개되었고, 1974년 말에는 모든 농촌 리진료소의 병원화를 추진하였다. 1978년부터 시작한 제2차 7개년계획기간에 보건분야에서는 위생방역사업 강화, 의사담당구역제의 완전한 실시, 제약공업과 의료기구생산, 의료기관의 확장, 치료사업강화가 제시되었다.

1980년 4월에는 기존의 산재되어 있던 보건정책과 정무원 결정, 김일성 교시 등의 제 규정을 종합화하여 법제화한 「인민보건법」을 제정하여, 의료보장체계를 완성하였다. 그리고 의료서비스의 질적 수준을 제고하기 위하여 범국민적 위생문화운동으로서 ‘모범위생군 창조운동’과 ‘병 없는 리 창조운동’도 활발히 전개되었다. 「의료법」에서는 무상치료제를 기초로 의료담당구역제의 철저한 실시, 예방사업의 강화, 의료사업의 전문화 수준의 제고,

4) ‘병 없는 리 창조운동’은 김일성의 「사회주의 의학은 예방의학이다」 책자 발간을 계기로 추진되었다.

의학기술의 발전, 고려의학의 장려, 의료일꾼 대열의 강화, 의료부문의 물질적 보장 등을 규정하였다.

이상 북한의 의료보장을 종합하면, 일찍부터 구 소련식 보건의료체계를 도입하여 예방 의학과 무상치료를 기본으로 동의학과 서양의학의 배합하고, 의사담당구역제와 구급의료봉사단 등 하부구조를 구축하는 등 기초보건체계가 어느 정도 확립되었다고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 그리고 이를 뒷받침하기 위해 의료보장제도를 법제화하여 체계화하였다.

초기의 의료보장은 사회주의 원리에 충실하기 위해 사회보험에 기반하고 있다. 그러나 한국통란 이후 의료보장 대상의 급증으로 인해 사회보험에 의한 재원조달이 곤란해짐에 따라 무상치료제도를 도입하기에 이른다. 이러한 노력은 궁극적으로 전쟁으로 인한 심각한 피해에 대한 인민의 불만을 해소하여 단결과 충성을 유도하며 정권의 정당성을 확보하기 위한 노력으로 볼 수 있다. 이후 북한의 의료보장은 무상치료를 토대로 의사담당구역제 실시, 보건의료시설의 확충(특히 농촌지역에서의 시설의 확충), 위생방역사업 강화, 예방의학의 정착, 고려의학의 강조 등의 특징들을 나타낸다. 특히 1980년에는 인민보건법 그리고 최근 의료법의 제정 등을 통해 북한의 의료보장체계는 완성단계에 이른다. 그러나 이와 같은 북한의 의료보장시스템은 대내적으로는 체제 유지의 수단으로 그리고 대외적으로는 선전수단으로 채택, 홍보되고 있는 경향이 강하다. 즉 의료보장은 대내적으로 경제발전을 위한 건강한 노동력의 확보라는 체제 기능적인 역할 수행에 지나친 의미를 부여하고 주민에 대한 통제수단의 하나로 이용되고 있다.

## 2) 소득보장

「노동법」(1946년 제정)에서는 기업소와 사무소 및 경제부문의 노동자와 사무원들을 대상으로 한 의무적 사회보험제도를 규정하고 있다. 그리고 「사회보험법」(1946년 제정)에서는 사회보장의 형태로 각종 보조금(일시적보조금, 해산보조금, 장례보조금, 실업보조금)과 연휴금(일종의 연금으로서 폐질연휴금, 유가족연휴금, 양로연휴금 등으로 구분된다)을 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 「사회주의노동법」(1978년 제정)에서는 노동재해, 질병, 부상으로 인한 노동력 상실에 대한 그동안의 제반 법령과 규칙들을 통폐합하여 체계화하였다. 그 후 「협동농

5) 이삼식(2000), p. 62.

6) 「사회보험법」은 제정시기가 가장 오래된 법률이긴 하지만 북한의 노동자 사무원에 대한 사회보험급부 기준을 구체적으로 명시하

민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여」(1985년 제정)에서는 그동안 협동농장 차원의 상호부조제도 하에 있던 농민들을 국가사회보장체계에 편입하여, 국가사회보장을 형태적으로 완성하였다.<sup>7)</sup>

북한은 1978년을 기준으로 기업소와 피보험자의 보험료를 재원으로 실시하는 혜택을 사회보험으로 그리고 전액을 국가가 부담하여 실시하는 시책을 국가사회보장으로 구분하고 있다. 노동능력 상실에 대한 소득보장의 경우, 노동능력상실기간이 6개월 미만인 경우에는 사회보험으로 지원하는 반면, 6개월 이상 노동능력 상실자에 대한 생활보장은 국가 부담에 의한 국가사회보장으로 편입시킴으로써 국가의 책임을 강화하고 있다.

### 3) 공적부조

북한의 공적부조제도는 다양한 대상을 다양한 법령에서 규정하고 있다. 관련 법령들은 1946년 「20개조의 정강」을 시작으로 「조선인민군대 전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서」(1949년 제정), 「조국해방전쟁에서 희생된 인민군 장병 및 빨치산들과 애국열사들의 유자녀 학원 설치에 관한 결정서」(1950년 제정), 「전재민 구호대책에 관한 결정서」(1950년 제정), 「국가사회보장에 관하여」(1951년 제정), 「수해 이재민 구호대책에 관하여」(1951년 제정), 「조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산을 위한 명예군인학교 설치에 관하여」(1951년 제정), 「제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여」(1953년 제정), 「제대군인 및 영예전상자들의 부양가족 보호에 관한 결정서」(1953년 제정), 「국가 공로자에 대한 사회보장승인에 대하여」(1956년 제정), 「제대군인들의 생활안전의 제반 대책을 수립할 데 대하여」(1956년 제정), 「재일교포들의 월북시 생활보장에 관하여」(1956년 제정), 「월북하는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안정을 보장할 데 관하여」(1956년 제정) 등이 포함된다.

이들 법령을 종합하여 볼 경우, 북한에서의 공적부조제도는 일반적인 생활유지만만 아니라 교육, 직업, 구호 등을 포괄적으로 제공하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 즉 초기의 공적부조 대상은 전재민과 전사자 유자녀, 제대군인들에 집중되어 있다는 특징을 보여주

고 있는 법률로는 유일하다(노용환, 2000, p. 31).

7) 1946년 「사회보험법」에서 실업보조금규정을 제정하였으나, 1978년 노동법에서는 “사회주의하에서 모든 근로자는 노동에 대한 권리를 가진다. 조선민주주의 인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다”고 주장하여, 실업보상제도가 존재하지 않고 있다.

고 있다.

그러나 엄밀하게 말하자면, 북한의 사회보장 전체를 일종의 공적부조체계로서 파악될 수 있다. 이러한 근거로는 북한은 국가가 모든 생산수단을 독점하고 중앙계획에 의한 생산과 분배를 주도하는 사회체제를 유지하면서, 사회주의 국가의 목적원리를 구체화하기 위하여 광범위한 근로자의 물질적, 문화적 보상에 중점을 둔다는 점이다. 즉 주민생활 보장을 국가의 전반적인 보조정책(blanket subsidies)에 기반을 두고 임금, 연금과 같은 현금소득 외에 국가가 무료 혹은 저가로 공급하는 이른바 가격보조금을 지원한다. 제도적으로 주민통제에 필요한 개인생활부문의 모든 비용을 전적으로 책임지고 있다. 결과적으로 북한의 사회보장은 대부분 국고에 의존하여 근로자 중 자활능력이 없는 자에 대한 생활부조라는 형식적 한계를 넘어서 근로자 일반에 대해 물질적 문화적 수준을 향상시키는 데 그 목적을 둔다. 이러한 사회주의 사회보장제도는 모든 노동자와 국민에게 평등한 생활을 보장하는 ‘보장의 전체성’을 가지며, 모든 사회적 문제에 대해 포괄적인 생활보장을 하는 ‘보장의 전면성’을 특징으로 하며, 이들은 사회주의의 체계가 그 실천을 담당한다.<sup>8)</sup>

#### 4) 사회복지서비스

1978년 4월 18일에 제정된 「사회주의노동법」에서 사회복지서비스부문에 대해 체계적으로 규정하여 여성과 노인 그리고 장애인복지서비스에 대한 법적 재확인이 이루어졌다. 그러나 그 내용을 면밀히 살펴보면, 이전부터 실시되어오던 법적 권리를 확인하는 수준에 머무르고 있을 뿐이다.<sup>9)</sup> 북한의 사회복지지는 단적으로 사회주의 공업화 추진이라는 경제 상황 그리고 산업발전의 중요한 요인인 노동력과 관련하여 전개되고 있다. 따라서 여성복지와 아동복지는 서로 밀접한 관계를 맺으며 어느 정도 추진되고 있다고 말할 수 있다.

여성복지와 관련한 법령은 그 수나 내용 면에서 다양하다는 특징을 보인다. 「남녀평등권에 대한 법령」과 「남녀평등권에 대한 법령시행세칙」(1946년 제정)에서는 사회적 권리로써 제 측면에서의 남녀평등을 규정하고 있다. 가부장적인 요소를 철폐하고 있는 것도 하나

8) 이두호(1991), pp. 235-236.

9) 정경배 외(1992), pp. 36-37.

의 특징으로 볼 수 있다. 즉 일부다처제와 여자들을 처나 첩으로 매매하는 것, 그리고 공창, 사창 및 기생제도의 금지 등을 규정하고 있다. 그리고 여성 노동력의 보존측면에서 여성의 건강에 대한 규정을 강화하고 있음을 볼 수 있다. 그러한 법령으로는 「여성상당소에 관한 규정」(1948년 제정)에서 여성의 일반적인 건강을 보호하기 위한 제 규정을 두고 있다. 특히 「산원에 대한 규정」(1949년 제정)에서는 산전산후 여성의 건강보호와 분만에 관한 지원을 강화하고 있다. 「어린이보육교양법」(1976년 제정)에서는 아동복지와 관련하여 여성의 출산 및 육아를 위한 제도를 규정하고 있다. 산전산후 여성의 보호를 일찍부터 강조하고 있는 것도 한 특징이라고 할 수 있다.

북한의 아동복지의 특징은 정책방향이 시대에 따라 변화하고 있으며, 그 관점은 크게 세 가지로 구분된다.

한국동란 직후 아동복지는 전쟁피해에 대한 정권의 정당성을 확보하기 위한 것이 주요 목적이었다. 그러한 예로 「애국열사 유자녀들과 전재고아들을 위한 초등학교원을 평양시 및 각 도 소재지에 설치할 데 관하여」(1953년 제정)과 「내각에서 유자녀학원과 초등학교 및 애육원 사업을 개선강화할 데 대하여」(1958년 제정) 등에서 전사자의 유자녀들과 고아들을 중심으로 한 아동복지서비스를 규정하고 있다.

다음으로 아동복지는 노동력 부족에 따른 여성 노동자의 경제활동참가 확대에 초점을 두어 사회적 양육을 강조하였다.<sup>10)</sup> 주로 취학 전 아동에 초점을 두어 유치원 이전 연령의 아동은 탁아소에서 그리고 만 4~5세 아동은 유치원에서 양육하는 것을 기본방향을 설정하였다. 이와 관련 「유아원사업을 개선강화할 데 대한 새로운 대책에 대한 내각 결정」(1964년 제정)에 의거하여 탁아소의 숫자가 비약적으로 증가하였다. 그리고 「11년제 의무교육을 전면적으로 실시할 데 대하여」(1975년 제정)에서는 만 5세 아동의 유치원 높은반을 의무교육으로 규정하여 실시하였다.

마지막으로 최근까지 아동복지는 여성노동력의 유인보다는 아동들을 주체형의 혁명전사로 키우고자 하는 이념적 성격을 강조하고 있다. 「어린이보육교양법」(1976년 제정)에서는 “모든 어린이를 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 여성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘 있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 노동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지한다”고 규정하고 있다.

10) 「탁아소 규칙」(1947. 6 제정)에서 “탁아소는 근로부를 위하여 유아를 맡아 보육함”이라고 규정하고 있다.

그러나 주로 비경제활동인구계층으로 사회주의 공업화과정에서 실질적인 노동력을 제공하지 못하는 노인과 장애인의 복지는 소외되고 있다. 이는 어린이들에 대해 갓난아이 때부터 국가가 적극적으로 양육 및 보육하며, 여성의 사회적 위치와 건강에 집중적인 관심을 보이는 것과 대조적이라고 할 수 있다. 따라서 노인복지 서비스에 관한 규정도 「국가사회보장에 관하여」, 「사회주의헌법」(제58조), 「사회주의 노동법」(제74조, 제78조)에서 단편적으로 다루고 있을 뿐이다. 「사회노동법」(1978. 4 제정) 제78조에서는 “국가는 노동력을 잃은 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 불구자들을 양로원과 양생원에서 무료로 돌보아 준다”고 규정하고 있다. 그리고 「국가사회보장에 관하여」(1951. 8 제정)에서는 “연로자에 대하여 직업보장과 주택보장, 생활필수품의 배급, 그리고 양로원 확충 등의 사업 실시”를 규정하고 있다.

북한에서 노인들이 살아가는 방법은 대체로 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 자식들과 함께 동거하는 것이고, 둘째는 노인이 혼자 또는 부부간에 함께 사는 경우이며, 그리고 셋째는 국가가 운영하는 양로원이나 양생원에서 기거하는 경우이다.<sup>11)</sup> 이와 같은 노인들의 거취형태를 비율로 보면 1988년 기준으로 자식과 함께 동거하는 경우 69%(아들 45%, 딸 24%), 노인부부 또는 노인 혼자 사는 경우 17%, 그리고 양로원 등에 기거하는 경우 14% 등으로 아직은 자식들과 함께 동거하는 경우가 압도적으로 많다. 그러나 북한의 가족제도와 젊은 세대들의 의식변화로 인해 자식들이 부모와 함께 사는 것을 귀찮게 생각하고 있기 때문에 노인들은 점차 자식들과 동거하기보다 독립해 살기를 원하고 있는 추세이다. 이러한 세대는 북한의 청장년들이 할아버지를 ‘땡놀’, 할머니를 ‘노깅’로 비하하여 부르고 있는 데서 잘 드러난다. 더욱이 주부의 역할이 크게 바뀐에 따라 며느리와 시부모간의 갈등이 특히 심한 것으로 알려지고 있다. 이와 함께 자식들이 경제난으로 인해 부모를 모시는 데 대한 부담을 느끼는 것도 노인문제를 유발하는 중요한 요인이 되고 있다.

장애인에 대한 복지서비스는 전상자에 대한 재활서비스를 중심으로 보호서비스가 무료로 행해지는 특징을 가지고 있다. 이를 위해 「국가사회보장에 관하여」(1951년 제정), 「조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산을 위한 명예군인학교 설치에 관하여」

11) 양로원은 북한이 부양자나 부양능력이 없는 남자 60세 이상, 여자 55세 이상의 노인보호와 복지를 위해 각 도·시·군에 설치한 것이다. 그러나 주거환경이 수용소와 별반 차이가 없을 정도로 열악하여 정작 노인들이 양로원 이용을 기피하고 있는 것으로 알려져 있으며, 무의탁로인을 위한다는 목적보다는 생활고를 벗어나기 위한 교육지책 성격이 강한 것으로 평가되고 있다.(內外通信, 1997. 5. 1)

(1951년 제정) 등 법령을 제정, 시행하고 있다. 그러나 이들 전상자를 제외한 일반 장애인에 대한 복지는 수용보호의 차원에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 그 수준도 극히 부분적인 것으로 보인다. 즉 북한에서는 일반장애인에 대한 사회적 편견은 아주 심해 각종 차별을 두고 있다. 그리고 장애인 복지시설로서 기능을 하는 양생원의 경우 노동능력을 전적으로 상실하지 않는 한 일정한 노동이 부여되어 양로에서와 같이 생산활동에 내몰리고 있는 실정이다.<sup>12)</sup>

이와 같이 북한의 사회복지지는 균형성장측면과 소득, 사회복지서비스부문에서의 노동유인측면이 혼재되어 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 즉 사회복지부문에서는 장애인과 노인에 대한 사회복지서비스는 거의 관심의 대상이 되지 못하고, 사회주의 공업화과정에서 부족한 노동력의 확보라는 목적에서 여성과 아동에 대한 사회복지서비스가 활성화되었다는 특징을 보인다.

## 2. 사회복지시스템 운영현황

### 가. 사회보장<sup>14)</sup>

#### 1) 의료보장

##### 가) 적용대상

북한의 의료보장의 근간을 이루고 있는 무상치료제는 초기에 사회보험의 급부료를 받을 자격을 가진 모든 노동자, 사무원 및 그 부양가족들을 대상으로 하였다.<sup>15)</sup> 즉 보험대상자의 질병, 부상, 임신, 해산 등의 경우 의료상의 방조와 직업과 무관한 질병, 부상, 불구로 인한 일시적 노동능력 상실의 경우 질병급여에 해당하는 보조금의 지급을 규정하였다. 무상치료제도의 적용대상은 점진적으로 확대되어 1952년에는 개인상공업자와 개인농민을 제외한 모든 국민이 그 대상이 되었다.<sup>16)</sup> 실제로 국가사회보장방식으로서 무상치료제의 원

12) 양생원은 무의탁 지체부자유자들을 수용하는 곳으로 각 도에 1개소를 두고 있지만, 그 동안 북한은 지체부자유자들을 산간오지 등 일정지역내에 강제 이주시키는 등 사회적으로 격리하거나 차별적인 정책을 실시해 왔다.

13) 정경배 외, 앞의 책, p. 34.

14) 남한의 사회보험에 해당한다.

15) 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료 상 방조실시와 산업의료실시 개편에 관한 결정서, 1946년 제정.

16) 무상치료제를 실시할 데 대하여, 1952년 제정.

칙이 모든 북한주민에게 적용된 것은 모든 개인소유자산에 대한 국유화로 개인농민과 상공업자가 없어지고 농업협동조합원과 협동단체 가입 수공업자로 변화한 1958년부터이다. 1960년부터는 성별, 직장, 거주지 등에 관계없이 모든 주민을 대상으로 무상치료제도가 확립되었다.<sup>17)</sup>

#### 나) 급여

무상치료의 급여는 「무상치료제를 실시할 데 대하여」의 실시 즈음 1950년대에만 해도 입원환자의 경우 전부 무료이고, 외래치료의 경우에는 치료는 무상 그리고 처방에 의한 약값은 유상으로 규정하였다. 약값의 경우에도 국가사회보험 및 사회보장대상자와 국가기관 협동 및 사회단체에 복무하는 자의 부양가족과 전제민 구호대상자 및 특수한 환자들에 대해서는 무상을 적용하였다. 현재 무상치료제의 급여는 「인민보건법」(1980년 제정)에 의거하여 의료기관에서 환자에게 주는 모든 약, 환자치료를 위한 모든 봉사(진단, 실험검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사 등), 요양의료와 요양을 위한 왕복여비, 해산방조, 예방의료(건강검진, 건강상담, 예방접종 등) 등 모든 의료봉사를 완전 무료로 규정하고 있다.

피보험자의 일시적 노동능력 상실에 대한 보조금은 일종의 질병급여로서 「사회보험법」(1946년 제정)에 의거하여 지급된다. 지급조건으로는 피보험자가 직업과 무관한 질병, 부상, 불구를 이유로 보험의사의 지시로 휴업하여 임금을 지급받지 못하게 되었을 경우이며, 그 금액은 휴업 당시 임금의 일정비율로 책정된다.

#### 다) 재정

북한의 의료보장 재정은 「사회보험법」(1946년 제정)의 규정에 따라 사회보험에 의해 마련되었다. 당시 사회보험률은 국가소비조합, 사회기업소 및 단체의 경우 생산부문에 따라서 지불하는 임금의 5~8% 수준, 그리고 개인업소 및 고용주의 경우에는 지불임금의 10~12% 수준으로 책정되었다. 피보험 노동자 및 사무원의 경우에는 임금의 1%를 보험료로 지불하도록 되어 있다. 즉 개인과 기업소 등은 보험료 그리고 국가는 사회보험행정비용을 담당하고 있다. 그러나 사회보험에 의한 재원 확보는 점차적으로 국가 부담으로 전환하였다.

#### 라) 전달체계

17) 「인민보건사업을 강화할 데 대하여」, 1960년 제정.



〈그림 X-1〉에 제시한 바와 같이, 북한의 의료전달체계는 4단계로 구성된다. 1차 진료는 리 동 노동자구 진료소 또는 병원 등 1차 진료기관을 이용하고, 전문진료가 필요한 경우에 한해 2차, 3차 및 4차의 상급의료기관으로 후송한다. 2차 의료기관으로는 시 군 인민병원이 지정되어 있으며, 3차 의료기관으로는 도중앙병원, 도의과대학병원, 도동의병원이 포함된다. 4차 의료기관은 중앙진료권으로서의 평양에 집중되어 있는 전문치료기관인 대형종합병원이 해당된. 대부분 의료서비스는 3차 진료에서 종결되며, 다만 희귀한 특수질환자나 당 중요인물의 경우만이 4차 의료기관에 후송되어 의료서비스를 받을 수 있다.

이러한 의료전달체계는 의사담당구역제와 연계되어 있다. 의사담당구역제는 거주지 생활단위를 기본으로 하는 거주지담당제와 생산활동단위를 기본으로 하는 직장담당제 형태로 구분되는데, 행정구역과 일치하여 적어도 외형상으로는 전국적인 조직체계를 갖추고 있다. 도시에서는 내과, 소아과, 산부인과, 결핵과 등 기초진료과목 전문의들이 시 구역병원 및 산하 종합진료소 기본단위별로 약 4,000명의 주민을 대상으로 진료를 실시한다. 농촌에서는 군인민병원과 산하 리 노동자구 인민병원(진료소)의 기본단위에 배치된 2~10명의 의사가 1,500~5,000명 주민(의사 1인당 약 1,000명)을 대상으로 진료서비스를 제공한다. 산업지구에서는 공장병원과 공장진료소 등의 말단단위 병원진료소를 지정하여 실시한다.<sup>18)</sup>

이러한 북한의 의료보장을 남한과 비교하여 보면, 〈표 X-1〉와 같이 제시될 수 있다.

〈그림 X-1〉 북한의 의료전달체계



## 2) 소득보장

〈표 X-1〉 남북한 의료보장제도의 비교

구분	남 한	북 한
의료보장제도	- 전국민 의료보험제도(사회보험): 적용 인구 96% - 의료보호제도(공적부조): 적용인구 4%(빈곤층)	- 국영보건의료제도(무상치료제): 적용인구 100%
재원	- 국가·사용자·피보험자 분담 '보험료' - 본인 일부 부담금 - 의료보호는 국가재정에서 부담함	- 거의 전적으로 국가 부담임 - 그 외, 사회보장비(기본임금의 1%), 치료비(구역밖 치료), 약값(무직의 부양가족) 등
의료 관리체계	- 의료보험조합 공단 공공기관으로 다원화(단 1998년 중 의료보험관리체계의 통합일원화 추진)	- 국가행정조직에 의한 일원적 체계
의료 공급자	- 민간의료기관이 대부분의 진료 서비스 제공, 공공기관(보건소 등)은 주로 예방 및 1차의료 담당	- 모든 의료기관이 국영임
진료권	- 대진료권, 중진료권	- 의사담당구역제
전달체계	- 2단계	- 4단계(실제 3단계 운영)
적용범위	- 치료 중심, 일부 예방(한방 약국) 포함	- 예방 및 치료(한방 포함)
의료 선택	- 진료의사 선택의 자유	- 제도 외 이용 불가능

출처: 박인화(1998), p. 304.

북한의 소득보장은 남한의 연금에 해당하는 것으로서 「사회보험법」에 기초하고 있다. 따라서 동 법령의 규정을 중심으로 소득보장체계의 근간을 이루고 있는 연휴금(경로연휴금, 폐질연휴금, 유가족연휴금)과 산업재해보상제도의 운영현황을 살펴본다.

## 가) 적용대상 및 수급자격

우선 경로연휴금은 기업소, 사무소 및 경제부문의 노동자, 사무원들의 피보험자가 그 적용대상이 된다. 연금수급자격은 연령이 남자 60세, 여자 55세에 도달해야 하며, 완전노령 연금의 수급을 위해서는 일정한 기간을 근무(근속연한)하여야 한다.<sup>19)</sup> 그리고 피보험자는 보험료를 만 7개월 이상 계속적으로 납부할 경우에만 경로연휴금을 지불받을 수 있다.(사회보험법 제16조)<sup>20)</sup>

폐질연휴금은 직무와 관계 없는 질병 또는 부상으로 인해 사회보험의사로부터 불구폐

18) 승창호 리복희 편(1986), pp. 114-116.

19) 근속연한은 1946년 「사회보험법」의 제98조에 노동경력이 나와 있다고 하나, 국내에 소개되어 있는 북한법령집에 관련 조항이 누락되어 원전양로연휴금의 수급조건으로서 노동경력기간을 파악할 수 없다.

질자로 인정받은 사람들을 대상으로 지급된다. 불구폐질자는 3등급으로 구분되는데, 제1류에는 노동능력을 전혀 상실하여 타인의 간호를 요하는 자가 포함되며, 제2류에는 일반적인 보통 노동능력을 상실한 자, 그리고 제3류에는 자신의 직업에서 계속적인 노동은 어려우나 불규칙한 또는 시간단축 노동을 할 수 있는 자 혹은 다른 직업에서 종사할 수 있으나 그 능력이 현저히 저하되는 자가 포함된다.

유가족연환금은 피보험자와 동일한 가족에 속하면서 피보험자의 수입에 의해 생계를 유지하던 가족이 그 적용대상이 된다. 유가족연환금은 피보험자의 사망, 피보험자의 해고 이후 15일 이내 사망, 피보험자였던 자로서 의료상 방조를 받던 자의 사망, 또는 재판소에서 피보험자의 종신실종자 판결의 경우에 지급된다.<sup>21)</sup>

산업재해보상제도하에서 직무집행상의 질병 또는 부상으로 불구폐질된 경우에 지급하는 급여는 해당 노동자와 본인 사망시 그 유가족이 적용대상이 된다. 따라서 산업재해보상 급여는 폐질연환금과 유가족연환금의 일부 항목을 구성한다. 산업재해보상금은 피보험자가 직무집행상의 질병 또는 부상에 기인하여 해고된 이후 불구폐질자로 인정되었을 때에도 지급받을 수 있다. 이들 연환금의 적용대상은 초기에 근로자 사무원 등 임금노동자에만 국한되었으나, 1986년 1월부터는 협동농장농민 등을 포함한 전 계층으로 확대되었다.<sup>22)</sup>

#### 나) 급여

양로연환금은 수급대상자에게 현금과 현물의 두 가지 방법으로 지급된다. 현금급여는 월 기본생활비의 60~70%를 종신지급하며(지급액이 명시된 규정을 찾아볼 수 없다), 현물 급여의 경우에는 식량 400g(보충미 100g 포함)를 남녀 구별 없이 지급한다(노동기간 중 훈장 수여자에게는 60원에 600g씩 지급). 직무와 관계 없는 질병 및 부상으로 인하여 불구폐질자가 된 경우 지급되는 폐질연환금은 산업과 직종에 따라 4등급으로 구분하고 각 등급에서 노동능력 상실 정도에 따라 급여수준을 <표 X-2>와 같이 설정한다.

유가족연환금으로 유가족부양료는 근속기간이 3년 이상인 피보험자가 직무와 관계 없이 사망한 경우에 그 유가족이 일시금으로 지급받는다. 유가족부양금액은 전 노동경력기

20) 퇴직자들에 대한 사회보험방조사업(퇴직연금제도)은 「국가사회보장에 관하여」(1951년 제정)에 의거하여 사회보장기관으로 이관되었다.

21) 1951년 이전 민족보위성에서 담당하던 전쟁불구자와 전사자의 유가족에 대한 정기보조금사업은 사회보장기관에서 담당한다.

22) 노용환 연하청, 앞의 책, p. 73.

간의 평균임금연액을 기준으로 피보험자의 근로직종과 부양대상 유가족 규모에 따라 차등적으로 지급된다.

피보험자가 제1직종(지하노동 또는 유해노동에 종사하는 노동자 및 모든 직장의 모범노동자, 모범사무원, 기술자)의 10년 미만 근무한 경우로서 부양대상 유가족이 1명인 경우에는 전 노동경력기간의 평균임금연액의 85%, 2명인 경우에는 110% 그리고 3명 이상인 경우에는 135%가 각각 지급된다. 제2직종(야금, 기계제작, 석탄공업, 광산, 석유공업, 준알카리공업, 철도, 체신, 육운, 수운, 어로, 토목건축, 조선의 각 노동자)의 10년 미만 근무한 경우로서 부양대상 유가족 규모가 1명인 경우 전 노동경력기간의 평균임금연액의 80%, 2명인 경우 105%, 3명 이상인 경우 130%를 각각 지급한다. 위 1종과 2종을 제외한 모든 노동자는 70% 그리고 모든 사무원은 60%를 각각 지급한다. 한편 1종과 2종의 경우 근속연한이 10년을 초과할 경우에는 전 노동경력기간의 평균임금연액의 일정비율을 가산한다.

산업재해보상금은 3등급으로 구분되는데, 제1류 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 90%, 제2류 폐질자는 65% 그리고 제3류 폐질자는 35%를 지급받는다.<sup>23)</sup>

#### 다) 전달체계

〈표 X-2〉 북한의 폐질연금의 급여기준

직 종	근속기간	등급(류)	수혜(최근 1년간의 평균임금연액 중)
(제1종) 지하노동 또는 유해노동 종사노동자, 모든 직장의 모범노동자, 모범사무원, 기술자	10년 미만	제1류 폐질자	60%
		제2류 폐질자	40%
		제3류 폐질자	25%
(제2종) 야금, 기계제작, 석탄, 광산, 석유, 준알카리, 철도, 체신, 육운, 수운, 어로, 토목건축, 조선 노동자	10년 미만	제1류 폐질자	58%
		제2류 폐질자	38%
		제3류 폐질자	24%
(제3종) 1~2종 이외 모든 노동자, 직접 생산에 종사하는 기업현장내의 사무원, 교원, 예술인	15년 미만	제1류 폐질자	57%
		제2류 폐질자	37%
		제3류 폐질자	23%
(제4종) 직접 생산에 종사하지 않는 사무원	15년 미만	제1류 폐질자	57%
		제2류 폐질자	37%
		제3류 폐질자	23%

주: 1~4종의 근속연수가 각 규정을 초과하는 경우 평균임금연액의 0.5%(제4종의 경우)에서 2% 또는 3%(제1종의 경우)까지의 가산율을 적용한다.

사회보험은 중앙에서는 노동부 사회보험처에서 담당한다. 지방에서는 평양특별시 또는 도 인민위원회의 노동행정기관이 산하에 사회보험금고, 사회보험사무소, 제2차심사위원회, 그리고 사회보험검사원을 각각 설치한다. 이러한 사회보험체계는 시 군인민위원회 노동행정기관에서도 동일하게 유지된다.<sup>24)</sup>

사회보험체계에서 사회보험사무소는 1,000명 이상의 직장에서 고용주의 부담으로 설치할 수 있다.<sup>25)</sup> 사회보험검사원은 사회보험사업을 검열하는 기능을 한다. 사회보험심사위원회는 사회보험금부에 관한 결정에 불복이 있는 경우 청구에 의해 이를 심사하는 기능을 수행한다. 제1차사회보험심사위원회는 시 군인민위원회(평양특별시의 경우 지구) 그리고 제2차 사회보험심사위원회는 평양특별시 및 도인민위원회 단위로 조직된다. 사회보험심사위원회는 직업동맹 대표, 노동행정원, 피보험자를 사용하는 고용주 대표, 보험의, 위생감독의원, 기술감독원, 민주주의적 정당·사회단체 대표로 구성된다. 사회보험심사위원회는 상급 인민위원회의 승인을 얻어 도 또는 시 군 인민위원회가 위촉하며, 사회보험심사위원회는 노동과장의 감독을 받는다. 사회보험심사위원회의 결정에 불복이 있을 경우 인민재판소에 제소할 수 있다.

이러한 사회보험체계는 1958년의 「국가사회보험 및 노동보호관계사업에 대한 관리기능을 조선직업동맹 중앙위원회에 부여함에 관하여」에 의거하여 노동부에서 조선직업동맹 중앙위원회의 관리체계로 이관되었다. 그러나 1961년 2월부터 사회보험은 노동성(노동행정부)의 관리체계에 다시 편입되었다. 즉 사회보험업무는 중앙에서는 정무원 노동부, 지방에서는 도(직할시)행정 경제지도위원회, 시(군)행정 경제지도위원회가 각각 담당하고 있다.

#### 라) 재정

「사회보험법」에 따라 사회보험료는 <표 X-3>과 같이 설정하고 있다. 국가는 국고와 지방비로 사회보험행정에 필요한 비용을 부담한다. 고용주는 피보험자의 임금 및 보수의 총액 그리고 직장의 건강 유해(위험)도에 따라 규정한 급부비율(국가 및 단체의 경우 근로자 월 임금의 5~8%) 그리고 피보험자인 노동자 및 사무원은 노동과 관련하여 받은 일체의

23) 1992년 3월부터는 주민복지향상을 위해 사회보장자들에 대한 사회보장연금을 기존보다 평균 50.7% 인상 조치한다고 발표했다(노동환 연하청, 앞의 책, p. 75).

24) 사회보험료는 북조선 중앙은행(본점 및 지점)과 농민은행(지점 또는 출장소)에 노동부의 회보험료구좌에 납부한다.

25) 북한의 사회보험법(1946).

임금 또는 보수의 1%에 해당하는 금액을 보험료로 납부한다.

「사회노동법」(1978년) 제정 이래 6개월 미만의 노동능력 상실에 대한 보조금(폐질연환금 일부), 양로연환금, 유가족연환금은 국가기업소 등의 보험료로 충당되고, 6개월 이상의 노동능력 상실에 대한 연금(폐질연환금)은 국가일반예산에 의해 충당되고 있다.

이상 북한의 사회보험제도를 남한의 사회보험제도와 비교하면, <표 X-4>과 같다.

#### 나. 공적 부조

<표 X-3> 북한의 사회보험료 납부기준

구 분	내 용	관련법령
- 사회보험 행정비용 - 피보험자 보험료 - 기관 단체 보험료 - 보험료 연체에 따른 벌금	· 국고 및 지방비에서 지출 · 보수의 1% · 임금의 5~8% · 동급지불일로부터 5일 경과 후 납부하는 보험료에 대해 납부금액의 0.5%에 해당하는 벌금 징수	· 사회보험법 13조 · 사회보험법 14조 · 사회보험료 납부절차에 관한 규정 · 사회보험료 납부 절차에 관한 규정(제4조)

주 : 1) 사회보험법(1946. 12. 19, 임시인민위원회 결정 제135호), 사회보험료 납부 절차에 관한 규정(1946. 9. 28, 임시인민위원회 결정 제87호)

2) 보수는 가급 상급 수당 현물급여 임금을 포함(사회보험료 납부절차에 관한 규정 제7조-제9조)

3) 임금의 5% 납부부문(행정기관 금융기관 정당 사회단체), 임금의 6% 납부부문(교육 의료 체신기관), 임금의 7% 납부부문(섬유 피복공업), 임금의 8% 납부부문(광업 토건업), 한편 북한의 「사회보험료 납부비용표」에는 개인기업부문에 대한 보험료 납부의무(10~12%)도 규정하고 있는데, 개인기업소가 인정되지 않는 현재로는 무의미한 규정으로 판단됨. 협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여(1985.10. 4, 인민위원회정령)

자료: 노용환 연하청(2000), p. 73.

<표 X-4> 남북한 사회보험제도 비교

구 분	남 한	북 한
전달체계	- 공적연금보험, 의료보험, 산재보험, 고용보험제도 - 고용보험(국가가 직접관리)을 제외한 사회보험은 독립 기관(공단, 조합, 연합회) 자체운영 - 지역단위사회보험업무는 개별기관 지부, 출장소 담당	- 위험별 제도의 구분없이 통합 운영 - 국가(노동부·보건부)의 전적 관리 - 일선지역단위사회보험업무는 동사무소 담당
적용대상	- 제도성립의 역사, 배경, 법적 체계 등이 제도별로 상이 하여 제도의 적용범위 또한 제도별로 다름	- 제도별 차이가 없이 전체 국민을 대상으로 일률적· 포괄적으로 이루어짐
급여범위	- 제도별·피해종류별로 상이하게 이루어짐	- 제도별 차이가 없이 평준화됨
재원조달	- 보험료수입(제도별 상당한 차이) 과 국가보조금으로 충당	- 통합 운영방식을 채택(전체 사회보험제도는 부과방식 채택)

출처: 李三植 외(1999a), p. 143.

### 1) 적용대상 및 수급자격

북한 공적부조는 빈곤층이 아닌 한국전쟁으로 피해를 입은 군인(제대군인, 영예전상자, 연로자, 불구자) 및 그 가족 그리고 일반 민간인(전재민, 피난민, 대홍수와 미군폭격으로 인하여 대량으로 발생한 수해이주민), 일본과 남한으로부터의 입(월)북자 등을 대상으로 하여 국가의 정당성 획득과 관련된 특수계층을 대상으로 하고 있다.

예를 들어 「조선인민군전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서」에 따른 공적부조의 대상은 조선인민군 전사 및 하사의 부양가족으로 입대 전에 부양했던 부, 모, 처 및 자녀이다. 부양가족 중 비노력자는 60세 이상의 아버지, 55세 이상의 어머니, 6세 미만의 유아를 가진 처, 14세 미만의 자녀, 불구자 및 정신병자를 포함한다. 전 하사가 노동자나 사무원으로서 노력자가 전혀 없거나, 노력자 1명에 비노력자 3명 이상, 또는 노력자 2명에 비노력자 6명 이상인 경우에는 국가보조금을 지원한다. 전 하사가 농민인 경우에는 노력자가 전혀 없거나 노력자 1명에 비노력자 4명 이상인 경우에 농업현물세를 감면해 준다.

### 2) 급여

공적부조 관련제도에서 급여의 범위는 적용대상의 생활 전반을 포괄함으로써 급여의 종류가 매우 다양하다는 특징을 보인다.

「조선인민군전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서」에 따르면, 보조금은 부양가족 중 비노력자의 수에 따라 차등적으로 지급하도록 되어 있다. 부양가족 중 비노력자가 1명인 경우에는 매월 200원, 비노력자가 2명인 경우 매월 300원, 그리고 비노력자가 3명 이상인 경우에는 매월 400원의 자가보조금을 지급한다. 부양가족이 농촌에 거주하고 있는 경우에는 위 금액의 80%를 지급한다. 농민이 입대한 경우에는 그 부양자에 대해 농업현물세의 15~30%를 감면해준다.

대부분의 공적부조 관련 법령들은 직업알선사업을 규정하고 있으며, 여기에는 직업교육, 재교양사업, 영농희망자에 대한 토지무상지급, 농구와 비료의 보장 등이 포함된다. 교육보장을 위해서는 전쟁전사자나 유가족, 일본과 남한으로부터의 넘어온 자들에 대해 학비와 학용품, 피복비 등을 무료로 지급한다. 그리고 불구자에게는 특수교육을 제공한다.

무의탁자들에게는 노동합숙소, 고아들에게는 애육원, 노인들에게는 양로원, 이재민들에게는 수용소 수용 등의 주거보장을 제공하고 있다. 여기에 대해 대상별 사회복지에서 구체적인 구체적으로 다루었다. 이외 양곡, 연료, 의류 등 생활필수품을 제공하고 있다.

### 3) 재정

공적부조부분의 재정은 국가부담이다.

### 4) 전달체계

공적부조는 급여의 다양성으로 인해 법령뿐만 아니라 관련 조직도 다양하다는 특징을 보여주고 있다. 즉 노동부나 보건부 등 해당 부처를 중심으로 지방의 각급 인민위원회에서 구체적인 사업을 운영하고 있다.

일부 공적부조체계는 일반적인 전달체계 이외 다른 특징을 보인다. 즉 「국가사회보장에 관하여」에 의하면, 별도의 사회보장기관을 두고 있는 것으로 짐작된다. 민족보위성에서 관리하고 있던 전쟁불가자 및 전사자의 유가족들에 대한 정기보조금 지급사업과 사회보험 기관에서 관리하는 퇴직자들에 대한 사회보험 방조사업 그리고 군무원 및 빨치산의 가족 원호사업을 사회보장기관에서 각각 이관, 취급하고 있다. 「제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할데 관하여」에 의거하여 제대군인 및 영예전상자들을 대상

〈표 X-5〉 남북한 공적부조제도 비교

구 분	남 한	북 한
전달체계	- 생활보호법에 의거하여 생활 보호제도 실시 - 읍 면 동사무소의 사회복지 전문요원이 소득 지원과 빈민들의 자활지원업무담당	- 빈민을 위한 별도의 법적 체계 갖추지 못함 - 빈민들을 담당하는 전문부서는 없고 일반행정기관에 의해 임의적 운영
적용대상	- 빈곤선 이하의 저소득계층에 대해 생활보호 대상자 지정(거택보호, 시설보호, 자활보호)	- 빈곤선 책정에 의한 공공부조 존재하지 않음(단 사회보험제로부터 제외된 노인이나 무의탁 노인을 위한 부분적 보호조치)
급여범위	- 거택보호자의 소득수준에 따라 현금급여 지급 - 자활보호프로그램제공(교육보호, 생업자금융자금, 직업훈련, 취로사업)	- 배급제에 의해 주민 기본적 생활을 보편적 보장
자원조달	- 국가의 일반 재정에서 충당	- 국가의 일반 재정에서 충당

출처: 李三植 외(1999a), p. 143.



으로 직업보장, 취학보장 및 원호사업 정형을 지도 검열하기 위하여 노동보장 꼬미씨야를 각 시 군에 조직하고 있다. 「전재민 구호대책에 관한 결정서」에서 “각급 인민위원회 위원장은 농민동맹, 여성동맹, 정당, 사회단체의 협조를 받아 광범위한 사회적 구호사업을 조직”하도록 규정하고 있다.

이상 북한의 공적부조체계는 <표 X-5>에 남한의 공적부조체계와 비교, 제시하였다.

## 다. 사회복지서비스

### 1) 여성복지

#### 가) 적용대상 및 수급자격

북한의 여성복지서비스에 대한 제반법령은 사회주의건설 초기의 공산당 정권의 이념적 정당성 확보하는 데 초점을 두고 제정되었다. 특히 여성 노동력의 경제활동 참가에 초점을 두어 왔으며, 그 결과 구체적인 제한 없이 전 여성을 복지대상으로 설정하고 있다.

#### 나) 급여

「남녀평등권에 대한 법령」과 「남녀평등권에 대한 법령시행세칙」(1946)에서는 사회적 권리로서 노동권리와 동일한 임금, 사회보험 및 교육과 문화생활 향유의 권리, 자유이혼의 권리, 이혼시 모성으로서 아동양육비를 전 남편에게 요구할 소송권, 일부다처제와 여자들을 처나 첩으로 매매하는 것, 그리고 공창, 사창 및 기생제도의 금지 등을 규정하고 있다.

「여성상당소에 관한 규정」(1948년 제정)에서는 여성의 건강을 위생적으로 보호하며 특히 부인병을 예방치료하며 여성을 사회적으로 보호함을 목적으로 여성상당소에서 여성의 건강에 대한 임상적 대책 수립 및 실시, 미혼여성의 위생체육 및 취직과 전직에 대한 방조, 근로여성 및 임부건강에 대한 보호, 태아와 산모의 건강보호를 위한 부인병 예방 및 치료, 인공유산에 대한 방지, 중년여성암질 건강에 대한 보호, 위생선전, 사회적 법률적 방조 등의 사업시행을 규정하였다. 그리고 「산원에 대한 규정」(1949년 제정)에 의거하여 산전산후 여성들의 건강보호와 분만방조를 통해 여성을 사회적으로 보호하기 위하여 산원이 설치되었다.

「어린이보육교양법」(1976)에서는 육아(젖먹이) 또는 임신여성들에 대한 야간노동을 금

지하고 있다. 그리고 「사회주의노동법」(1978년 제정) 제66종에서 여성근로자들에게 정기 및 보충 휴가 외에 산전 및 산후 휴가를 제공할 것을 규정하고 있다. 근속연한에 상관없이 산전휴가는 35일 그리고 산후휴가는 42일로 그 기간에 일시적 보조금 등을 지급하도록 하고 있다. 산전산후휴가기간은 1986년 3월 정부의 결정으로 150일(산전 60일, 산후 90일)로 늘어났으며, 1993년에는 「어린이보육교양법 세칙」에서 제정하였으나, 생산목표 달성과 노력동원 등으로 실현되지 못하였다.<sup>26)</sup>

혼외 출생자에 대해서는 정상적인 결혼생활에서와 같은 동일한 부모의 의무와 아동의 권리를 북한 헌법 제23조에서 규정하고 있다. 실제로 북한에서는 호적제도를 철폐하였으며, 대부분 어린이를 탁아소 등에서 집단양육함으로써 양육상 차이를 두지 않고 있다. 그러나 미혼모는 타지방으로 추방하거나 강제노동소로 보내지는 것으로 짐작된다.<sup>27)</sup>

여성복지는 출산장려정책과도 관련하여 시행된 것으로 보인다. 1990년대에 들어 출생아 수가 감소하자 북한당국은 향후 건설인력, 군인 가용자원 등의 부족을 우려하여 출산장려정책으로 인구정책을 전환하였다. 1998년에 노동신문(1998. 5) 등 매스컴을 동원하여 자녀 이상 출산여성에 대한 산후휴직제(4~12개월) 및 식량 300g 추가배급제 실시, 다산가정에 대한 주택 우선 배정, 자녀수에 따른 특별보조금 및 명절상품의 우선적 공급, 어린이 용상품과 학용품의 50% 이상 할인, 삼형제 이상 어린이의 週탁아소와 週유치원에 우선 입학 등을 선전하였다.<sup>28)</sup>

#### 다) 재원

여성건강보호를 위한 여성상담소는 무상치료제도에 의거하여 국가예산에 의해 운영되고 있는 것으로 파악되며, 산전산후휴가와 관련한 비용은 국가와 사회협동단체에서 부담하고 있다.<sup>29)</sup>

#### 라) 전달체계

26) 노동환 연하청, 앞의 책, p. 91.

27) 이태영(1988), pp. 66-67.

28) 이삼식 외(a), 앞의 책, pp. 52-53.

29) 북한 어린이보육교양법(1976)

여성의 노동권과 산전산후휴가 등의 경우에는 노동부에서 그리고 여성의 건강보호를 위한 의료보장은 여성상담소를 중심으로 보건성에서 각각 관리하고 있다. 여성상담소는 도 및 평양특별시 인민위원회 관할 상담소와 시 군인민위원회 관할 상담소로 구분된다. 여성상담소는 여성의 건강보호를 위하여 예방 치료활동을 하며, 산원, 산과 및 부인과와 밀접한 관련을 가지고 분만할 임부를 산원, 산과로 이송하며, 병적 임부를 조기에 특수침대에 입원하도록 하여야 한다. 상담소의 직원은 소장, 의사, 조산원으로 구성되는데, 이들 각각의 자격과 역할은 다음과 같다. 여성상담소의 소장과 의사는 산과 부인과의사의 자격이 있어야 한다. 소장은 사무를 총괄하고 의사는 치료 및 가택위생예방 선진보호사업에 책임을 진다. 조산원은 해당 상담소가 담당한 구역내의 임부를 가정방문, 조사 등록하여 필요 시 자택에서 조산을 한다.

## 2) 아동복지

### 가) 적용대상

북한에서의 아동복지는 사회주의의 혁명완수와 김정일 권력세습, 주체사상 전수를 위한 혁명후세대 육성의 차원에서, 사회주의공업화과정에서의 노동력 부족에 대응하기 위한 여성노동력 확보의 차원에서 아동의 사회적 양육에 근간을 두고 있다. 이러한 이유로 아동복지는 그 대상에 모든 아동이 포함되는 보편적인 접근방법을 취하고 있다.

북한의 아동복지는 아동의 연령 및 부모 여부와 관련하여 구분할 수 있다. 생후 30일부터 3세 이하까지의 아동들은 탁아소의 입소가 가능하며(탁아소 규칙), 4~5세 아동들은 유치원에 입소할 수 있다(어린이보육교양법). 유아상담소에서는 생후 1일부터 3세 이하의 아동의 건강보호를 위한 제반상담 및 예방활동을 수행하고 있다(유아상담소에 관한 규정). 한편 부모가 없는 아동들은 육아원과 애육원에 입소한다(어린이보육교양법). 이외 혁명열사 유자녀 등을 대상으로 한 특수 탁아소, 유치원 등이 있다.

### 나) 급여

5세 미만의 취학 전 모든 아동에 대한 국가부담의 탁아소와 유치원 무료공급을 핵심으로 하고 있는데, 탁아소와 유치원에서는 아동의 식생활, 건강보호, 의생활 및 어린이용품, 교육 등의 보호서비스를 제공하고 있다.<sup>30)</sup> 탁아소의 보육시간은 「탁아소 규칙」에 따르면 1

일 8시간 내지 24시간으로 규정하고 있다.

#### 다) 재정

「탁아소 규칙」(1947년 제정)에서는 “탁아소에는 소관위원장의 허가를 받아 탁아식사에 대한 실비를 부모에게서 받을 수 있으나 그 수입의 10%를 초과할 수 없다”고 규정하고 있다. 그리고 「어린이보육교양법」(1976년 제정)에서는 주식과 부식, 그리고 의료 등에 있어서 국가가 이를 보장하며, “어린이 옷, 신발과 여러 가지 어린이용품은 제일 좋게 만들며 그에 대해서는 생산비를 보상하는 정도 또는 그보다 낮게 값을 정하고 그 차액은 국가에서 부담한다”고 규정하고 있다. 이를 통해서 볼 때, 적어도 초기에 탁아소의 시설운영과 아동의 식비 등은 국가의 재원에 의해 그리고 아동의 피복과 용품 등의 개별적인 항목은 원칙적으로 개인의 부담이되 국가가 보조하는 형식을 취하고 있음을 유추해 볼 수 있다.

그러나 1958년 이후 개인기업소가 소멸되면서, 탁아소의 건립 운영주체도 국가로 이전 되었으며, 이와 관련하여 탁아소, 유치원, 아동상담소 등 아동복지 관련시설이나 기관도 모두 국유기관으로서 정부의 재정부담으로 운영되고 있다.

#### 라) 전달체계

탁아소는 중앙차원에서는 보건성에서 그리고 지방차원에서는 지방인민위원회 보건행정부서에서 담당한다.<sup>31)</sup> 탁아소 직원의 자격은 간호원 또는 조산원, 보육학교 졸업자, 인민학교 교원 또는 유아원 보모에 해당하는 자이다.

탁아소는 입소기간에 따라 일탁아소, 주탁아소 그리고 월탁아소로 구분된다. 작업반이나 행정구역단위로 설치되는 일탁아소는 부모가 단순노동을 할 경우 이용하는 시설로서 주간(낮)에만 아동을 맡긴다. 부모가 장기파견근무, 국내외 장기여행자, 연예인(지방공연시), 피교육자(중앙소집교육)인 경우에 이용하는 주탁아소와 월탁아소는 평양, 함흥, 청진의 3대 도시에 2개 구역당 1개소, 일반도시에 2~3개소, 군 소재지에 1~2개소가 각각 설치되어 있다. 주탁아소는 주일 내내 아동을 맡기되, 주 1회에만 집으로 데려올 수 있다. 월

30) 탁아소 규칙(1947) 및 탁아소에 관한 규정(1949). 이외 「어린이보육교양법」에 의하면, “아동병동에서는 병원에 입원하지 않을 정도로 가볍게 앓는 탁아소의 어린이들을 받아 치료한다”.

31) 1949년의 「탁아소에 관한 규정」에 의하면 “탁아소는 따로 보건성에서 제정한 양식에 의하여 탁아소의 사업상황, 유아의 건강상태, 재정, 경리 및 의료통계를 소정한 기일내에 이를 소관 인민위원회 보건행정부서에 제출하여야 한다”.

〈표 X-6〉 남북한 아동복지 비교

	남 한	북 한
적용대상	- 요보호아동 중심으로부터 일반 영유아로 확대되는 추세	- 초기부터 전체 취학 전 아동에 대해 보편적 적용
급여	- 아동상담소 및 어린이 찾아주기 종합센터 설치 운영, 소년소녀가정에 대한 생계·의료·교육보호 실시, 아동복지시설(영아시설, 육아시설, 아동일시보호시설, 아동직업보호시설, 교호시설, 자립지원시설 등) 설치 운영, 취학전 아동에 대한 보육사업 등	- 국가부담의 탁아소와 유치원 무료공급: 아동의 식생활, 건강보호, 의생활과 어린이용품, 교육 등의 보호서비스를 제공 - 아동상담소 설립, 운영
재정	- 요보호아동: 정부 지원 - 일반아동: 개입 부담	- 정부 부담
전달체계	- 보건복지부 사회정책실 산하 아동보건복지과, 일선행정기관의 가정복지과 - 자문기구로 아동복지위원회 설치, 운영	- 보건성이 탁아소 및 아동상담소의 관리운영 담당 - 탁아소의 경우, 탁아회가 설치 운영됨 - 유치원은 교육위원회 보통교육부 산하 유치원지도처에서 관리감독 총괄

자료: 정기원 외(1995).

탁아소는 원간에 아동을 맡기며, 월 2~3일만 집으로 데려올 수 있다.

또한 탁아소는 설치단위에 따라 농장작업반 탁아소, 리탁아소, 공장탁아소, 노동자구탁아소, 읍탁아소로 구분된다. 탁아소 외부의 활동조직으로 탁아회가 광범위하게 조직되어 있다. 탁아회는 탁아소 사업을 강력히 추진하기 위한 것으로 탁아소 직원, 유아의 부모, 소재지 산업기관 등의 사회단체 대표 및 여성 동맹 대표로 조직된다.<sup>32)</sup>

유치원의 경우 중앙에서는 교육위원회 보통교육부에 설치되어 있는 유치원 지도처가 관리감독을 총괄하고, 지방에서는 각각 교육처와 교육과에서 관리감독기능을 수행한다. 유아상담소는 탁아소와 동일한 관리체계를 갖는다. 유아상담소의 내주조직으로는 소장 이외 의사와 간호원으로 구성된다. 모든 신생아는 생후 1주일 이내에 상담소에 등록하여야 하며, 방문 간호원은 해당 상담소가 담당한 구역내의 유아의 등록 및 정기적 방문을 실시한다.

남북한 아동복지제도의 비교는 〈표 X-6〉에 제시하였다.

### 3) 노인복지

32) 탁아소에 관한 규정(1949).

## 가) 적용대상

법령상으로는 남자 60세, 여자 55세 이상이면 경로연휴금을 지급받고 있으나, 이는 위에서 설명한 연금수급자에 한정된다. 이러한 연금 이외 노인복지를 위한 서비스는 양로원 등의 입소를 통해 제공받는다. 양로원 입소대상은 연령조건(남자 60세 이상, 여자 55세 이상) 이외 연로연금을 받을 근속연수를 채우지 못한 사람, 노동능력을 상실하고, 무의무탁하며 부양해줄 가족이 없는 경우이다. 1998년 현재 양로원에 수용된 노인의 비율은 전체 노인의 14%로 추정되고 있다.<sup>33)</sup>

## 나) 급여

법령에서 남자 60세, 여자 55세 이상이면 연로연금을 지급받는 것으로 규정하고 있으나, '60 청춘, 90 환갑'이라는 슬로건을 내세워 60세 이상의 거의 모든 노인이 실제로 가내 작업반과 부업반에서 타의의 노동을 하고 있다.<sup>34)</sup> 노후에 지급받는 연로연금은 퇴직 당시 기본임금의 60~70%(20년 미만인 자는 그 절반)과 일당 300g의 식량을 배급받지만, 연로연금대상자라 할지라도 현재 직장에서 노동을 하고 있으면 기본임금을 100% 그대로 받고, 직종에 따라 700~800g의 식량을 배급받을 수 있다. 즉 노인들은 국가적 혜택의 연로연금을 받는다고보다는 노동에 대한 급여를 받는다고 할 수 있다.

사회보험 수급자격이 없는 노인들 중 부양가족이 있는 경우에는 근속연수가 20년 미만인 경우 500g의 식량을 노인을 부양하는 자녀의 이름으로 지급받는다.<sup>35)</sup> 사회보험수급자격이 없는 노인들이 노동능력이 없고, 부양자가 없을 경우에는 양로원에 수용될 수 있는 자격을 가지게 된다. 양로원에서는 노동능력을 완전히 상실한 자를 제외하고는 개개인에게 작업량을 배당한다.<sup>36)</sup>

## 다) 재정

33) 통일원(1995).

34) 최근에는 식량사정의 악화로 노인들에 대한 배급과 연금지급이 여의치 않아 대부분이 노인은 힘이 다할 때까지 가정내 작업반이나 부업반에서 일을 계속하는 것이 일반적인 추세이다.(이삼식 외, 1999a, p. 147)

35) 안계춘(1989), pp. 62-63.

36) 위의 책, pp. 62-63.

노인복지서비스의 재정은 국가에 의하여 조달된다. 그러나 실제 노동능력을 완전히 상실한 경우를 제외하고는 대부분 노인은 어떤 형태로든 노동을 함으로써 노동에 대한 대가로 운영된다고도 할 수 있다.

#### 라) 전달체계

북한에는 각도에 1개의 ‘양생원’을 설치, 무의탁 불구노인들을 수용하고 있으며 주요 시·군별로 ‘양로원’을 설치해 노동력이 없는 무의탁 불구노인들을 수용하고 있다. 양로원은 보건부 산하 도인민위원회 노동국에서 관리하며 양로원에 입주하려는 노인은 각 시·군인민위원회 노동과에 입원신청서를 제출해 통과되어야 한다. 그러나 양로원입원대상자는 부양자가 전혀 없는 무의탁노인에 한하기 때문에 부양자가 있는 노인이 가정사정 등을 이유로 양로원에 들어갈 수 없다.<sup>37)</sup>

이외 노인복지서비스는 사회보장제도에 의해서 주로 이루어지는 것이거나 직업보장이므로, 중앙정부원의 노동부가 이를 담당하고 있다.<sup>38)</sup> 남북한 노인복지제도의 비교는 <표 X-7>에 제시하였다.

#### 4) 장애인복지

<표 X-7> 남북한 노인복지 비교

남 한	북 한
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상: 남녀 모두 65세 이상</li> <li>- 노령수당: 70세 이상 생활보호 대상자(매달 1만원)</li> <li>- 경로우대제도</li> <li>- 무료건강진단</li> <li>- 노인복지시설운영</li> <li>- 노인공동사업장설치지원</li> <li>- 재가노인봉사사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상: 남자 60세, 여자 55세 이상</li> <li>- 양로원 수요, 보호: 노동능력 상실, 무의무탁</li> <li>- 부양할 가족이 없는 자: 300g 식량배급, 개인별 작업량 달성</li> <li>- 근속연수 부족으로 연로연금을 지급받을 수 없는 자의 자녀: 자녀에게 500g의 식량지급</li> </ul>
- 생계차원 이외에 인간의 기본권 보장측면에 관심	- 생계유지가 목적

자료: 이삼식 외(1999a), p. 145.

37) 『북한네트』, 중앙일보사(1999)

38) 안계춘, 앞의 책, pp. 62-63.

## 가) 적용대상

북한에서 장애인복지서비스의 적용대상은 1950년대 초반만 해도 전쟁으로 인해 부상을 입은 군인들이 중심대상이고, 민간인 부상자들도 포함된다.<sup>39)</sup> 그러나 「사회주의노동법」에서는 어떠한 제한 없이 노동능력을 상실한 모든 불구자를 장애인복지의 대상으로 확대 규정하고 있다.

## 나) 급여

장애인에 대한 서비스는 교육보장, 의료보장, 직업보장(기업소, 영농희망자), 생활보호, 주거보장 및 시설수용보호 등 다양하게 이루어지고 있다.

전상자에 대한 재활서비스를 중심으로 보호서비스가 무료로 행하여 왔다. 「국가사회보장에 관하여」(1951년 제정)에서 불구자를 위한 노동합숙소 및 양로원, 고아를 위한 특수아육원 및 맹아학교, 유아보호를 위한 유아원과 탁아소 등의 확대설치를 규정하고 있다. 「조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산을 위한 명예군인학교 설치에 관하여」(1951년 제정)에서는 상이군인들에 대한 재교육프로그램의 실시를 규정하고 있다.

상이군인에 대하여 고등교육까지 본인의 희망에 따라 무료로 교육보장을 실시하였다. 국가부담으로 영예군인공업학교, 영예군인농업학교, 영예군인통계부기학교를 설치하여 졸업생들은 각자의 건강상태와 습득한 기술기능에 적합한 기업소 또는 기관의 해당 직종에 2년간 의무적으로 근무하도록 하고 있다. 영예전상자들 중 취학희망자에 대하여 우선적으로 취학시켜 장래 고등교육을 받게 하고 있다. 노동력이 다소 있는 상이군인을 위한 상이군인 생산기업소가 있다.<sup>40)</sup> 영농희망자에 대해서는 우선적으로 토지, 주택, 종곡 및 농기구 등을 알선 보장할 것을 규정하고 있다.

이외 무료치료뿐만 아니라 교정기구의 무상급여와 매월 정기건강검진 등의 의료보장을 실시하고 있다. 그리고 전쟁 또는 군복무시 불구가 된 자를 수용하여 장기치료를 해주는 영예군인병원, 장기치료와 요양을 해주는 영예군인정양소·휴양소 등의 시설을 설치하고

39) 1951년 「조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여」에서 6.25전쟁에서 불구자, 동년 「국가사회보장에 관하여」에서 조국해방전쟁에서 또는 민족독립국가 건설을 위한 투쟁에서 불구로 된 자, 1953년 「제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여」에서 영예전상자를 대상으로 제한하였다.

40) 북한연구소(1983), p. 1512.



있다.<sup>41)</sup> 또한 노동능력 상실정도에 따라 1~3급으로 구분하여 연금과 양곡을 지급하는 소득보장을 실시하고 있다. 주거보장을 위하여 불구자를 위한 노동합숙소, 불구가 된 고아를 위한 특수애육원, 맹아학교시설을 설치하고, 노동능력을 잃은 무의무탁한 불구자들을 양생원에서 무료로 보호하고 있다. 이외에도 정신장애인을 위한 수용시설로 49호 보양소 등이 설치되어 있다.

그러나 여전히 일반 장애인의 경우에는 수용보호의 차원에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 보호수준도 극히 부분적인 것으로 보인다. 일반장애인에 대한 사회적 편견은 아주 심해 각종 배급에서의 차별은 물론 공장 등 직장에서도 정하고 있는 월 60원 정도의 임금수령 기준도 제대로 지켜지지 않고 있다. 북한이 운영하고 있는 정신질환자 및 장애인 관련 국가사회복지시설인 양생원, 정양소, 정신병자 수용소(49호 보양소) 등은 국가의 혜택이라기보다는 사회적 차별의 성격이 강하다. 정양소는 일시적이 아닌 질병, 부상, 임신, 해산에 관하여 의료상의 도움을 주기 위해 설치 운영하고 있다.

#### 다) 재원

장애인 복지서비스의 재원은 모두 국가에서 부담하고 있다.

#### 라) 전달체계

〈표 X-8〉 남북한의 장애인복지제도 비교

구 분	남 한	북 한
적용대상	- 빈곤 및 무의무탁한 장애인으로부터 일반장애인으로 확대	- 전상자로부터 일반 장애인으로 확대
급여	- 장애인 생계보조수당 지급, 장애인 자립자금대여 지원, 장애인 자녀교육비 지원, 장애인 의무고용제 실시, 장애인 의료비 지원, 보장구 무료교부, 장애인복지시설에서의 보호 등	- 전상자 : 교육보장, 의료보장, 생계보장, 직업보장, 주거 및 시설보호 등 상대적으로 포괄적인 서비스 - 일반 장애인 · 취업가능자 : 취업활동 · 취업불가능자 : 양생원 수용
재정	- 정부 부담	전액 정부 부담
전달체계	- 다양한 부서가 관련 - 내무부 일선조직에서 가정복지과 및 사회과 관련	- 다양한 부서가 관련 - 양생원 : 각 도별 1개소 - 49호 보호소 · 도단위 : 49호 병원 1개소 · 군단위 : 49호 요양소 1개소

41) 통일원(1990), p. 267.

장애인에 대한 급여가 교육, 의료, 직업, 생활보호, 주거보장 및 시설보호로 매우 다양하다. 중앙차원에서는 교육보장을 위해 교육부, 의료보장을 위해 보건부, 직업보장 및 생활보장 그리고 시설보호를 위해 노동상, 국가계획위원회, 농림상 등이 관리감독을 담당한다. 지방단위에서는 각 도인민위원회 위원장이 이를 관할한다. 각 도에는 양생원과 49호 병원이 1개소씩 군단위에는 49호 요양소가 1개소씩 설립되어 있다.<sup>42)</sup>

이외 장애인복지서비스의 감독을 위한 정부, 정당, 사회단체로 구성되는 감독위원회가 있으나, 이는 정권정당화에 필수적인 제대군인 및 영예전상자에 대한 서비스에만 한정되어 있을 뿐 일반장애인에 대한 감독조직은 없는 것으로 보인다. 「제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여」(1953년 제정)에 의하면, 노동 보장 감독위원회 조직은 각 시 군에 두도록 규정하고 있다.

### 3. 북한 사회복지시스템의 문제점

#### 가. 사회보장부문

##### 1) 의료보장

북한의 의료보장은 사회주의적 우월성을 선전하기 위한 것으로 현실적으로는 여러 문제점에 봉착하여 실제적인 의료보장이 실현되지 못하고 있다고 할 수 있다. 그러한 문제점으로는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 의료자원의 부족문제이다. 양질의 의료보장은 의사 등 인적 요소와 시설 약품 등 물적 요소의 뒷받침이 있어야만 가능하다.

물적 요소의 경우 경제난과 1990년대 초부터 구 소련 및 동구국가의 붕괴로 인한 원조의 단절로 인해 의료품 공급체계가 붕괴되었다.<sup>43)</sup> 1990년대에 들어 제약공장의 가동률은 20% 수준 이하로, 1997년 말 현재 총 생산능력 1.9억 달러(한국 117억 달러) 중 의약품 생

42) 북한 귀순자 김만철씨의 증언.

43) 미국질병관리센터에 의하면, 홍수로 인하여 북한의료기관의 상당수가 이미 파괴되었고, 의약품이 급격하게 줄어들어 종합병원에서 한약제만 공급하기 시작한 지 이미 오래되었다고 한다(식량난 이전에 이미 70%가 한약제). 그리고 WHO로부터 연간 1백만 달러어치 의약품과 단순의료장비가 지원되고 있다.(문목론 1998)

산액은 3,300만 달러(한국 81.7억 달러)에 불과하여 결과적으로 필수 대중소비 의약품의 생산량이 목표량의 10%이내에 머무르고 있다.<sup>44)</sup> 현대식 의료기기와 장비의 수입이 경제난으로 불가능해짐에 따라 노후화와 고장률이 높아 결과적으로 환자 방치, 수술 중단, 비마취 집도 성행 등의 문제점이 발생하고 있다.<sup>45)</sup>

인적 요소의 경우 1997년 기준으로 북한의 인구 만 명당 의사 약사수는 32.5명 그리고 준의료활동종사자수는 47.7명으로, 전자의 경우 남한의 28.9명에 비해 많으나 후자의 경우 남한의 97.5명에 비해 적다.<sup>46)</sup> 그러나 1986년 기준으로 남한의 의료인력 중 50% 이상이 6년제 대학 출신인데 비해, 북한의 경우에는 5% 정도인 것으로 알려져 있다. 즉 인력의 질적 수준과 업무성격 등을 감안한다면 단순한 수적 비교와는 달리 북한의 의료인력의 질적 수준이 남한에 크게 미치지 못한 것으로 파악된다.

북한의 의료자원의 부족문제를 해결하려는 노력을 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 예를 들어 「인민보건법」 제17조에서는 위생방역체계와 예방접종 그리고 검진사업 등 예방의학을 강조하고 있으나, 이는 의료자원의 부족에 대처하기 위한 방안으로도 볼 수 있다.<sup>47)</sup> 그리고 한방치료의 강조도 그러한 노력의 일환으로 이해될 수 있다.

둘째, 전달체계문제이다. 의사담당구역제도는 1차 진료기관을 중심으로 주민의 의료 접근성을 제고하기 위한 것이나, 거주지 시 군을 벗어날 경우 통행증이나 여행증명서를 발급받아야 하므로 2차 또는 3차 진료 이용이 불편하여 접근성 및 선택권이 제약된다. 의사담당구역제를 벗어난 의료수요에 대해 주민은 별도의 치료비를 지불하며 치료약을 인민약국에서 별도로 구입하여야 하므로 부담이 크다. 의사의 경우 담당지역의 보건교육, 위생소독, 예방접종 및 신체검사 등의 업무에 주간 근무시간의 절반 이상을 봉사하도록 되어 있어, 실제 환자를 위한 의료서비스의 질적 수준은 낮을 수밖에 없다. 현실적으로 의사들은 담당지역에서의 질병 발생시 책임회피를 위해 허위보고 및 은폐사례가 많아 주민 질병 악화와 함께 의료수요를 억제하는 부정적인 효과도 발생하고 있다.

즉 의사담당구역제도는 구조적으로 상부의 강력한 행정통제하에 놓여 있기 때문에 운

44) 이삼식(1998), p. 64.

45) 귀순자에 의하면, 의약품이 절대적으로 부족하여 환자의 30~50%만이 치료되고 있고 민간요법이 만연되고 있으며 또한 병원에서는 환자에게 필요 약품을 시장 등에서 구입하도록 하고 있다(앞의 책, p. 63).

46) 통계청(1999), pp. 94-95.

47) “국가는 인민들이 병에 걸리지 않도록 미리 대책을 세우는 것을 자기활동의 중요한 임무로 여기며, 인민 보건사업에서 예방에 선차적으로 힘을 넣는다.”(인민보건법 제17조)

용이 경직되어 있고, 환자에게 선택권이 차단되어 있으며, 의료인 상호간 경쟁을 통한 의료서비스의 질 개선을 기대하기가 어렵다는 한계가 있다.<sup>48)</sup> 이외 의료인력은 경직적인 관료체계에다가 생활비 정액제로 인해 복잡한 진료를 할 동기 부여가 결여되어 과잉진료를 하기 쉽고, 그 결과 서비스가 형식적으로 제공되어 서비스의 질 수준이 낮아질 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

셋째, 의료보장에 관한 재원조달문제이다. 북한의 의료보장은 무상치료제를 토대로 하고 있으나, 경제난과 식량난 등을 겪고 있는 상황에서 이 제도는 명목상의 선전에 그치고 있다. 매월 노동자의 생활비(임금)에서 사회보장비 명목의 각출금을 공제하고 있으며 약품값이나 치료비를 주민이 지불해야 하는 경우가 많다. 즉 사회보장비 명목으로 국가 및 단체의 경우 근로자 월 임금의 5~8%를 그리고 주민들의 경우 월보수의 1% 정도를 원천징수하고 있고, 각종 공과금에도 치료비 항목을 청구하고 있으며, 직장이 없는 부양가족이 진료소를 이용할 때에는 약값 명목으로 치료비를 내야 한다.<sup>49)</sup> 즉, 북한에서는 사회보험에 의한 재원조달에서부터 국가재정에 의한 무상치료제로 이행한 상태라고 하지만 주민 부담이 전반적으로 완전히 없어진 것은 아니다.<sup>50)</sup>

넷째, 기회균등의 문제이다. 북한의 모든 보건의료자원이 국유화되어 있어서, 자원의 생산분배가 계획경제의 틀에 따라 이루어지며 운용과정이 경직되고 관료적이다. 당 간부를 위한 특별시설이 존재하고, 당원과 비당원간의 차별대우 등 많은 문제점이 발생한다.<sup>51)</sup> 이러한 기회균등의 불평등 문제는 의료자원의 절대부족에 따라 더욱 심화되고 있는 실정이다.

## 2) 소득보장

북한의 소득보장제도는 연금제도, 산업재해보상보험제도, 실업보험제도 등이 사회보험의 형태로 이루어져 있고, 「사회보장법」이라는 하나의 제도 속에 포괄되어 있다. 사회보험 대상자 이외의 사람들의 소득 중단에 대한 사회적 대책은 부재하다. 게다가 사회보험대상

48) 노용환(2000), pp. 32-33.

49) 위의 책, p. 32.

50) 박인화(1998), pp. 303-305.

51) 당·정간부가 이용하는 전용병원(예를 들어 남산진료소, 봉화진료소 등)과 일반주민이 이용할 수 있는 병원이 구분되어 있으며, 이들 병원간에는 의료시설과 진료수준의 격차도 큰 것으로 보고되고 있다.(노용환, 앞의 책, p. 35)

자인 경우에도 경제난과 식량난 그리고 노동력 부족이라는 현재 북한의 사회상황과 맞물려 계속 노동력을 제공하여야 하며 수급은 그 대가로 지불받고 있어 소득보장과는 다소 거리가 있다고 할 수 있다. 예를 들어 양로연휴금의 경우 은퇴 후에도 실제적인 생활유지를 위해서는 어떠한 형태로든 노동을 하여야 하는 경우가 발생한다. 그리고 장애연휴금에서와 같이 소득보장은 대체적으로 영예전상자 등 특수계층에 한정되어 있어, 보편적인 접근이 이루어지지 못하고 있다.

#### 나. 공적부조부문

북한의 공적부조제도는 국가가 독점하고 있는 국민소득, 재화 및 용역의 생활수단을 분배하는 과정이다. 그러나 그 대상은 주로 국가공로자, 인민군전사, 군무원, 빨치산이거나 그 부양가족 등으로 국가를 위해 공헌한 특수계층이나 그 가족들에 한정되어 있는 특징을 보여주고 있다. 따라서 북한의 공적부조는 국가목적에 기여하거나 또는 공로자 등에 대한 포상적인 성격을 가지는 이른바 원호사업과 유사하며, 빈곤상태에 놓여 있는 계층을 위한 포괄적인 공적부조라고는 할 수 없다. 즉 북한의 공적부조제도는 평등성을 제고하기보다는 특수계층을 지원하는 데 목적이 있다. 그리고 실질적인 부조의 수준도 현재 북한사회의 상황을 짐작하여 보면 극히 낮을 것으로 판단된다.

한편 북한의 공적부조체계는 '보장의 전체성'과 '보장의 전면성'을 근간으로 한다. 즉 주민의 생활을 보장하여 사회주의 국가의 목적원리를 구체화하기 위해 근로자 중 자활능력이 없는 자에 대한 생활부조라는 형식적 한계를 넘어서 보편적 생활보장의 형식으로서 특징을 가진다. 보장은 국가에 의한 배급이나 무료 혹은 가격보조금을 통한 저가 공급형태로서, 이른바 전반적인 보조정책(blanket subsidies)에 기반을 둔다. 이는 국가가 모든 생산수단을 독점하고 중앙계획에 의한 생산과 분배를 주도하는 사회체제를 유지하기 위한 수단으로서 이용된다. 그러나 이러한 보편적 공적부조로서 주민생활보장은 대부분 국고에 의존함으로써 대내외적인 충격에 쉽게 붕괴되는 특징을 가진다. 1990년대 중엽에 심화된 식량난 등으로 인한 배급체계의 붕괴에서 그 예를 찾을 수 있다.<sup>52)</sup>

또한 북한의 주장에 의하면 「농업현물세의 폐지」(1966. 4. 29)에 이어 1974년 법적으로

52) 노동현 연하청, 앞의 책, p. 25. 현재 배급체계의 적용을 받고 있는 주민의 비율은 북한 총 인구의 약 78%로 파악되고 있다(p. 53).

조세제도를 폐지하였다고 한다. 그러나 국가계획경제에 의해 국가가 수익금을 다 조절해서 가져가므로 실질적인 세금을 거둬들이고 있다. 북한의 주장대로라면 생활비 지급원칙은 능력에 관계없이 필요에 따른 분배여야 함에도 불구하고 오직 노동의 양과 질, 혹은 노력일을 기준으로 한 사회주의적인 분배임을 명시하고 있다.<sup>53)</sup>

#### 다. 사회복지서비스 부문

1978년 4월 18일 「사회주의노동법」에서 사회복지서비스부문에 대해 체계적으로 규정하여 여성과 노인 그리고 장애인복지서비스에 대한 법적 재확인이 이루어졌다. 그러나 그 내용을 면밀히 살펴보면, 이전부터 실시해오던 법적 권리를 확인하는 수준에 머무르고 있을 뿐이다.<sup>54)</sup> 북한의 사회복지지는 단적으로 사회주의 공업화 추진이라는 경제적 상황 그리고 산업발전의 중요한 요인인 노동력과 관련하여 전개되고 있다. 따라서 여성복지와 아동복지는 서로 밀접한 관계를 맺으며 어느 정도 추진되고 있다고 말할 수 있다. 그러나 주로 비경제활동인구 계층으로 사회주의 공업화 과정에서 실질적인 노동력을 제공하지 못하는 노인과 장애인의 복지는 소외되고 있다. 장애인이나 노인의 복지시설로서 기능을 하는 양생원이나 양로원에서마저 이들 수용자를 생산활동에 내몰고 있는 실정이다. 이와 같이 북한의 사회복지지는 균형성장 측면과 소득, 사회복지서비스부문에서의 노동유인 측면이 혼재되어 나타나고 있다.<sup>55)</sup> 즉 사회복지부문에서는 장애인과 노인에 대한 사회복지서비스는 거의 관심의 대상이 되지 못하고, 사회주의 공업화과정에서 부족한 노동력의 확보라는 목적에서 여성과 아동에 대한 사회복지서비스가 활성화되었다는 특징을 보인다.

예를 들어 여성의 노동력 동원화는 1955년도에 20.2%에 불과한 것이 1960년에는 33.3%, 1965년에는 38.5%, 그리고 1975년도 이후에는 40.4%로 증가 일로에 있고 이와 관련하여 탁아사업의 경우도 그 시설수가 1970년도에는 3만 5,361개소에 달하고 144만 명의 아동이 보호받는 결과가 되었다.<sup>56)</sup>

북한에서 아동은 사회주의의 완전한 승리를 위한 계속혁명과 김정일 권력세습의 차원

53) 위의 책, pp. 26-27.

54) 정경배 외, 앞의 책, pp. 36-37.

55) 정경배 외, 앞의 책, p. 34.

56) 조선중앙연감(1984), p.292; 金永鍾(1992), p. 168에서 재인용.

에서 주요한 세대로서 인정받아 이들의 복지도 발전하게 된다. 「어린이보양교육법」 제22조에서는 “나라의 꽃봉오리인 어린이들을 튼튼하고 슬기롭게 키우는 것은 혁명가들에게 있어서 가장 큰 의무”라고 규정하고 제30조에서는 “국가는 어린이들이 우리의 과거를 잊지 않고 남조선 인민들을 잊지 않으며 우리의 사회주의 제도와 휘황한 공산주의 미래를 사랑하도록 교양한다”고 규정하고 있다. 이와 같이 북한은 국가와 사회적 부담에 의한 어린이 양육, 즉 아동복지를 빌미로 하여 취학 전 단계부터 주체사상과 정치사상교육에 전념하고 있다.<sup>57)</sup> 이와 같이 탁아소와 유치원 중심의 아동복지는 주로 어린 시절부터 주체사상의 교육장으로 그리고 여성 노동력의 활용차원에서 수단으로 이용되고 있을 뿐이다. 결과적으로 아동의 정서발달에 장애가 되며, 북한의 경제와 식량난 등을 고려하여 볼 때 탁아소 등에서의 보호(care)수준도 열악한 것으로 판단된다.

북한 아동의 복지수준은 그동안 단편적인 보도내용만을 살펴봐도 쉽게 짐작할 수 있다. 예를 들어 1997년 7월 UNICEF는 북한보건부 자료를 인용하여 최근 5세 이하 아동 중 약 80만 명(전체 아동의 37.6%)이 영양실조에 걸렸으며, 이 중 10%는 심각한 상태, 65%는 꽤 심각한 상태 그리고 25%는 다소 약한 상태이라고 발표하였다.<sup>58)</sup> 영아사망률의 경우에도 한국보건의료관리 연구원에 의하면, 1994년 26.8명(1,000명당)에서 1996년 28명, 그리고 1998년(5월 현재)에 39명으로 급증하였다고 주장하였다.

북한의 노인은 노동력이 있는 경우 노동에 동원되어 반대급부로 일정한 수준의 생계수단이 확보되고 있다. 노인복지시설의 운영과 관리는 현재 식량난과 경제상황에 간주하여 볼 때, 그다지 효율적인 운영은 아닐 것이라는 추측이 가능해진다. 북한의 노인은 교육 및 기술수준이 낮고 퇴직시 연금 등의 혜택을 받고 있다하나 그 수준이 극히 미약하여 생계를 자녀에게 의존할 수밖에 없는 실정이다.<sup>59)</sup> 결국 북한에서의 노인복지는 가족부양의 원칙 하에서 국가책임에 의한 서비스 제공이 이루어지지 못하였고, 다만 경로사상의 고취가 강조되고 있다.

북한의 노인인구는 남한에 비해 증가속도가 낮으나 2000년대 초에 급속히 증가할 것으로 전망된다. 즉 2000년에 145만 1,000명에서 2030년에는 352만 5,000명으로 증가할 전망이다. 전체 인구에 대한 노인인구의 상대적 비율도 2002년에 7.1%로 고령화 사회에 진입

57) 이삼식 외(1999a), p. 100.

58) 이삼식 외(1999b), p. 36.

59) 이삼식 외(a), 앞의 책, pp. 146-147.

하며 2030년 초에 고령사회(2030년 13.6%)에 진입할 전망이다.<sup>60)</sup> 노인인구의 증가는 생산가능인구의 노인에 대한 부양부담을 증가시킬 것이다. 노년부양비의 상승은 결국 생산가능인구의 노인에 대한 부양부담이 높아지고 동시에 노인에 대한 사회보장 지출이 절대적, 상대적으로 증가함을 의미한다. 이는 결국 북한에서도 향후 노인복지는 중요한 과제가 될 것을 의미한다. 이렇게 볼 때, 구호적 또는 선연적인 노인복지가 아닌 실제적인 노인복지를 향상시킬 수 있는 제도의 정비와 함께 관련 재원 및 인프라 확충에 중점을 둘 필요가 있다. 북한에서의 장애인에 대한 복지서비스는 그 주된 대상이 전장희생자에 집중되어 있고, 그 이외의 장애인들에 대한 복지서비스의 구체적인 법령과 규정이 보이지 않는다.<sup>61)</sup> 심지어 외부 세계에의 선전을 위해 장애인들의 거주지를 일정한 지역으로 한정하는 경향도 나타난다.

사회주의국가라 할지라도 궁극적으로는 인간의 삶에 질의 향상을 목적으로 국가의 복지행정정책이 실현된다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 경우에는 형식적으로는 헌법상에서 복지에 관한 규정을 두고 있을 뿐 지배 엘리트를 제외한 거의 모든 사람은 최소한의 급료와 한정된 식량배급을 받기 위해 오랜 시간 일을 강요당하거나 시민의 일자리도 정부의 허가 없이 마음대로 바꿀 수 없어서 사회보장은 실제로 형식적인 것이라고 할 수 있다. 즉 북한의 복지정책은 사회주의 건설의 궁극적 목표를 위해 주민들을 국가의 건설에 총 동원하는 사회적 사회주의 경제와 국가건설에 주력을 두는 계획경제적 요식행위에 불과하다.<sup>62)</sup>

〈표 X-9〉 북한의 노인인구 변동 전망

(단위: 천 명, %, 생산가능인구 100명당)

구분	노인인구			총인구중 구성비			부양비		
	남한	북한	계	남한	북한	계	남한	북한	계
2000	3,371	1,451	4,822	7.2	6.5	7.0	39.1	46.6	41.4
2005	4,253	1,887	6,140	8.8	8.2	8.6	40.1	46.4	42.1
2010	5,032	2,321	7,353	10.2	9.9	10.1	38.9	44.3	40.6
2015	5,846	2,767	8,613	11.7	10.3	11.7	38.9	45.8	41.1
2020	6,899	2,555	9,454	13.8	11.5	12.6	40.4	42.5	41.1
2025	8,613	2,972	11,585	17.3	11.7	15.4	45.6	45.5	45.5
2030	10,165	3,525	13,690	20.7	13.6	18.3	51.9	49.0	50.9

자료: 이삼식 외(1999a), p. 149.

60) 이삼식 외(a), 앞의 책, p. 149.

61) 정경배 외, 앞의 책, pp. 36-37.



북한에서 사회복지가 실질적이고 구체적으로 실현되기 위해서는 제도적인 측면, 재정적인 측면, 전달체계 측면 등에서 획기적인 전환이 중요하다. 제도적으로는 현재 사회복지가 소수의 지배계급이나 특정계급에 한정되어 있는 일종의 불평등성을 제거하는 방향으로 개선되어야 한다. 재정적인 측면에서는 보편적 복지 구현을 위해서는 재원의 확보가 중요하다. 그러나 현재 북한의 경제상황 등을 고려할 경우 개인이나 단체로부터 적절한 재원을 확보하는 것이 거의 불가능할 것이다. 모든 영역에 있어서 사회복지 내지 사회보장은 국가의 부담을 전제하고 있다는 점에서 오히려 국가 재원에서 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 군사비 지출을 과감히 줄여 복지비용으로 전환할 필요가 있다.<sup>63)</sup> 그리고 마지막으로 전달체계의 측면에서는 보다 근대화되고 민주화되는 관료체제의 개혁이 중요하다.

62) 金令鍾(1992), pp. 168-174.

63) 다른 사회주의국가들과 비교할 때 인민경제비와 군사비의 비중이 커 다른 항목에 은닉되어 있을 것으로 추정되고 있는 군사비를 제외하더라도 실질적으로 주민들의 교육, 보건, 사회보장 및 사회보험에 배분되어 소비될 수 있는 최대 규모는 연간 재정지출의 20% 미만에 불과하다.(노용환 2000, p. 35)

# XI 북한의 군수산업 현황과 운영실태

## 1. 북한 군수산업의 특징

### 가. 북한의 군수산업과 경제정책

북한 경제정책의 기본노선은 사회주의 경제체제를 확립하면서 자립적 민족경제와 중공업의 우선적으로 발전시키되, 내부지향적 개발전략을 구사하는 것이라고 요약할 수 있다. 이러한 북한의 사회주의 경제제도는 제2차 대전 이후 동유럽 국가에서 채택되었던 전통적인 소련식 계획경제체제로서, 다른 동유럽 국가들이 그동안 많은 수정을 하여 왔음에도 불구하고 북한은 현재까지 가장 전통적인 체제를 답습해 오고 있다.

북한의 경제체제는 모든 경제활동을 통제하는 중앙계획기구로서 1946년에 창설된 ‘북조선 임시 인민위원회’를 통하여 토지개혁(1946.3)과 노동법개정(1946.6), 남녀평등권 포고(1946.7), 교통·운수·은행·주요산업의 국유화 등을 단행하여 사회주의 경제체제를 확립하고, ‘민족적 자립경제’의 기반을 형성하기 시작하였다.<sup>1)</sup>

북한 경제정책의 핵심은 ‘자력갱생’에 의한 ‘자립적 민족경제’의 건설이라고 할 수 있다. 이것은 해방 직후 식민지 경제의 왜곡된 편파성과 기형성을 청산하고 생산수단을 민족경제의 자립적 발전을 위해 활용해야 한다는 기본노선을 천명함으로써 구체화되었다. 실

---

1) 이태욱 편(1990), 『북한의 경제』, pp. 31-32.

제 이 정책에 의해 토지개혁과 중요산업의 국유화 등이 실시되었고, 이와 같은 자립 지향적인 경제노선은 1960년대 후반 주체사상의 확립과 더불어 더욱 강화되었으며, 경제적 독립이 정치·외교 및 군사적 독립을 위한 필요조건으로서 간주되어 왔다. 이 중에서 북한이 가장 중점적으로 추진한 정책은 중공업 우선 육성이었다.<sup>2)</sup>

북한은 사회주의적 공업화 추진의 초기부터 1차산업과 경공업의 뒷받침이나 기술적 기반이 마련되지 아니한 상태에서 무리하게 중공업 우선정책을 추진하였던 것이다. 이러한 중공업 우선정책은 군수산업 육성과 연관되어 무력통일정책의 공언과 더불어 정권 기반구축의 편법으로 이용되어 심각한 산업 불균형과 경제침체를 감수하면서도 계속 추구되고 있다.<sup>3)</sup>

이와 같은 북한의 개발전략은 자력갱생과 1960년대 후반부터 확립된 주체사상과도 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 주체사상은 일반적으로 경제적 관점에서는 자립을 의미하여 자급자족 경제체제의 확립을 목표로 하고 있다. 또한 북한의 중공업 위주의 산업정책은 경공업 생산의 효율적 보완성을 결여케 하였으며 대외무역의 위축은 산업활동을 마비시키는 악순환을 초래하였다.

북한 경제정책의 기본노선은 경제건설과 군사력 강화를 동시에 추구하는 것이며, 이를 구현하기 위한 정책추진 방향을 중공업 우선정책에 두고 있다. 북한은 1962년 12월 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 국방건설과 경제건설의 병진전략을 채택한 바 있다. 또한 1960년대 중반 공산권의 이념분쟁과 중·소간의 국경분쟁 등이 격화됨에 따라 김일성은 국방에서의 자위를 제창하고 경제발전을 지연하더라도 군사력을 한층 강화해야 한다고 강조한다. 이후 북한은 지금까지 군사력 강화와 경제건설의 병진정책을 지속해오고 있다.

북한은 중공업의 발전 없이는 국방력을 강화할 수 없다는 논리를 기초로 경제정책을 추진하고 있다. 또한 북한은 혹독한 경제난과 급변하는 화해협력의 남북관계와 국제정세에도 불구하고 군사력 증강을 위한 군수산업 육성과 전투준비태세의 강화 유지라는 정책에는 어떠한 변화도 보이지 않고 있는 실정이다.<sup>4)</sup>

2) 위의 책, pp. 46-48.

3) 정상훈 외(1990), 『북한경제의 전개과정』, pp. 152-153.

4) 최석환(2001), 『북한 군수산업의 전망과 남북경제교류협력 방향에 관한 연구』, 석사학위 논문, pp. 6-7.

## 나. 북한의 군수산업 개념

북한경제에 있어서 군수산업에 대해 간과해서는 안될 것은 북한의 경제건설이 처음부터 군사·경제적 성격에서 출발하여 그것을 일관하여 왔다는 점이다. 즉 북한이 경제건설에서 내세우고 있는 기본적 정책기조란 사회주의경제의 토대를 강화하는 동시에 북한을 혁명기반화하여 남한을 공산화할 수 있는 역량을 구축하기 위하여 중공업을 우선적으로 발전시킨다는 데 두고 있다.

북한은 군수산업을 ‘국방공업’ 또는 ‘군수공업’ 이라는 용어로 지칭하고 있는데, 『경제사전』(1985)에 따르면, 국방공업은 “나라의 국방력을 강화하는 데 요구되는 군수품을 생산하는 공업부문”으로 군수품에는 무기, 탄약, 군복을 비롯하여 군대를 유지하며 전투를 진행하는 데 필요한 일체의 물자가 포함된다고 적고 있다. 또한 국방공업은 총포, 탄약, 전차, 군함, 군용비행기를 비롯한 여러 가지 무기와 전투기술기재를 생산하는 부문과 군복, 군화, 장구류, 군용식료품 등 군용필수품을 생산하는 부문으로 구분하고 있다.<sup>5)</sup>

북한은 사회주의하에서 국방력을 강화하는 기본방향은 ‘자위적 국방력의 건설’ 이라면 서, 국방에서 자위할 수 있는 자립적이며 현대적인 국방공업을 건설하는 방향으로 발전시켜 나가야 된다고 강조하고 있다. 또한 “자립적이며 현대적인 국방공업은 자립적이며 현대적인 중공업과 경공업에 의거하여야 성과적으로 발전될 수 있다” 면서, 김일성과 김정일의 ‘자위적 국방력 건설에 필요한 무기를 자체로 생산할데 대한 방침’ 에 따라 국방에서 자위의 원칙을 철저하게 관철할 수 있는 자립적이며 현대적인 국방공업이 마련되었다고 주장하고 있다.<sup>6)</sup>

북한의 군수산업정책 핵심은 자립적 군수공업으로 조국통일의 ‘대사변’ 을 주동적으로 맞이하며 ‘주체위업’ 을 보위·전진시키는 것이라고 말하고 있다. 즉 북한은 주체위업을 무장으로 보위하는 것을 북한 군수공업의 기본 목표로 규정하고 그것을 실현하기 위한 군수공업건설원칙으로 “그 어디에도 의존하지 않는 자립적이며 주체적인 국방공업 창설” 을 제시하고 있다는 것이다.<sup>7)</sup>

5) 『경제사전』, 1985, p. 225.

6) 위의 책, p. 225.

7) 김 철, 「북한 당 군수공업부를 논함」, 『민족통일』, 2000년 3월호 참조.

## 다. 북한 군수산업의 운용체계

### 1) 국방위원회

북한의 군수산업은 ‘제2경제’로 지칭하고 있으며, 국방위원회를 정점으로 당·내각·군의 3원적 체계에 의해서 운용되고 있다. 군수산업에 대한 최고지도기관은 1992년 북한의 헌법이 개정되기 전까지는 당중앙위원회 군사위원회였으나, 헌법의 개정으로 중앙인민위원회의 상위기관인 국방위원회가 무력과 국방건설사업을 지휘하는 최고군사지도기관으로 부상하였다. 개정된 헌법에 따르면, 국방위원회는 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”이며 국방위원회 위원장은 “일체 무력을 지휘 통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

### 2) 노동당 중앙위원회 군사위원회와 군수공업부

북한 군수산업에 있어서 당은 최고 정책결정기관으로서의 역할과 기능을 담당해 왔다.<sup>9)</sup> 노동당 규약에 따르면, “당중앙위원회 군사위원회는 당군사정책 수행방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전 무장력 강화와 군수산업발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 우리나라의 군대를 지휘한다”<sup>10)</sup>고 규정하고 있어 군수산업과 관련된 정책결정에 있어서 당중앙위원회 군사위원회의 비중을 강조하고 있다. 그러나 1998년 개정 헌법에서 최고군사지도기관으로 국방위원회를 신설함으로써 이후 당 군사위원회의 역할이 다소 축소되었을 것으로 추정된다.<sup>11)</sup> 이밖에 노동당 비서국에 군수공업 담당비서가 있어 당 중앙군사위원회에서 하달된 명령이 제대로 시행되는지를 산하 전문부서인 군수공업부를 통하여 지휘·감독하도록 되어 있다.

8) 임강택(2000, 11), 「북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석」, p. 66.

9) 정영태, 「북한의 군수산업과 민수화 전망」, 『통일경제』, 1995년 8월호, p. 97.

10) 조선로동당 규약, 제3장 27조.

11) 백환기(1996, 6), 「북한의 군수산업의 현황과 전망」, 『국방연구』; 정유진(1997), 「북한 군수산업실태와 운영」, 『북한조사연구』, 제 1권 1호.

### 3) 국가계획위원회 군수계획국

군수산업부문의 생산은 모든 인민경제에 우선한다는 당의 방침에 따라 해당 시기에 결정된 군수생산지표를 수행할 수 있도록 군수품 생산에 필요한 원자재와 물자를 공급하는 계획을 수립하는 부서가 국가계획위원회 군수계획국이다. 약 150명 정도의 현역 군장교로 구성되어 있는 군수계획국은 실질적으로 당 중앙위원회 군사위원회에 소속되어 있는 것으로 알려지고 있다. 생산계획처, 자재계획처, 노동계획처, 재정계획처 등 7~8개 부서로 구성되어 있는 군수계획국은 각 군수생산기관에서 제출된 계획을 심의·조정하여 계획을 작성하고 이를 당 중앙위원회 군사위원회로 제출한다. 군수계획국에서 확정된 계획이 당 중앙군사위원회에 보고되면 군사위원회는 최종 비준절차를 거친 뒤 명령으로 하달하게 된다.

북한에서는 일반 경제부문의 생산은 군수품 생산보다 우선순위에서 밀리게 되어 있어, 경제의 모든 분야에서 물품이 부족한 경제난의 와중에서도 군수품 생산에 인적·물적 자원이 우선적으로 투입되었을 것으로 추정되며 이에 따라 일반 경제부문의 상황이 악화된 측면이 있다고 할 수 있다.

### 4) 제2경제위원회

북한은 1970년대 초에는 제2경제위원회를 신설하여 군수품 생산을 관리하도록 하였는데, ‘제2경제위원회는 제2정무원’이라는 김일성의 교시에 따라 정무원과는 별도의 기관으로 일반경제에 우선하여 계획·생산·공급·재정업무를 독자적으로 추진하였다. 제2경제위원회는 산하에 생산기구뿐만 아니라 정무원의 생산기관에까지 ‘일용분공장’, ‘일용직공장’ 등의 명칭하에 군수생산시설을 설치하여 군수생산을 확대해 나갔다. 제2경제위원회는 1992년 헌법 개정으로 국방위원회가 신설된 뒤, 1993년 국방위원회 소속으로 변경된 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 북한은 내각과는 상관없이 독자적으로 생산활동을 수행하는 제2경제위원회는 북한의 군수산업분야에 있어서 최고 조직기구라고 할 수 있다. 국방위원회 직속기구인 제2경제위원회는 북한의 모든 군수제품의 계획·생산·분배 및 대외 무역을 관장하고 있다.

평양시 강동군에 위치한 제2경제위원회는 8개의 총국으로 구성되어 있으며 연구개발을

위한 제2과학원과 외화벌이를 담당하는 대외경제총국 및 자재공급을 담당하는 자재상사를 두고 있다.<sup>12)</sup>

제2경제위원회는 하부에 130여 개의 군수공장·기업소와 60여 개의 병기수리창 및 부속품제조창을 두고 있으며, 이 공장들은 일련번호나 위장명칭을 사용하여 생산무기의 성격과 유형을 은폐하고 있다. 이 밖에 유사시 군수제품 생산으로 전환할 수 있는 100여 개의 민수품공장이 있는데, 실질적으로 북한의 모든 중·대형 공장은 군수품을 생산할 수 있는 시설과 조직을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>13)</sup>

#### 5) 인민무력성

인민무력성은 군대의 유지에 필요한 물자 생산 및 파손된 무기의 수리를 중심으로 군수품을 생산하고 있어 무기생산에 주력하고 있는 제2경제위원회의 기능과 조화를 이루고 있다. 인민무력성내에서 군수생산을 관리하는 부서로는 총참모부 장비관리국, 운수관리국, 검수국과 후방총국 등이 있으며 총참모부 산하에 있는 제15국(기술총국)은 장비의 수입을 담당하고 있다. 또한 총참모부 산하의 매봉총국(매봉 무역상사)은 미사일부품의 수출입을 책임지고 있으며 외국에 사무소를 둔 유일한 인민무력성 산하 무역회사이다.

총참모부 장비관리국은 장비와 기재의 수리를 위주로 하며 중무기의 부품을 생산하기 위해 산하에 순천탱크엔진공장 등을 운영하고 있다. 총참모부 운수관리국은 군용트럭과 기타 윤전기재 및 그 부품을 생산하는 데 산하에 갱생자동차공장, 316자동차공장, 919자동차부품공장 등을 운영하고 있다. 총참모부 검수국은 일체의 무기와 군수품의 검사를 담당하며 계획에 의거하여 물품을 인수하고 이를 해당 단위에 공급하는 역할을 담당하고 있다.

후방총국은 군인들의 병영생활에 필요한 피복, 신발, 의약품 및 전투식량 등을 공급하는 책임을 지고 있다. 이를 위해 산하에 많은 공장을 운영하고 있는데, 선천의 107호 공장에서는 각종 낙하산을 제작하고 있으며, 신의주에 있는 115호 공장은 군복 제작을 삭주의 111호 공장은 군화 제작을 전담하고 있다. 이 밖에 미림 특수부대용 전투식량 생산공장과 군용의약품 생산을 위해 나남 제약공장을 운영하고 있다.<sup>14)</sup>

12) 정유진, 앞의 책, pp. 88-91.

13) 임강택, 앞의 책, p. 73.

14) 임강택, 앞의 책, pp. 69-70.

## 6) 내각 산하 일반기업의 일용분공장

군수품 생산 전문공장이 아닌 내각 산하의 일반기업들에 군수품을 생산하는 분공장(또는 직장)을 설치, 제2경제위원회의 지시에 따라 군수품을 생산하고 있다. 이러한 공장들은 ‘일용분공장’ 또는 ‘일용직장’ 이라고 부르며 무기류나 장비류를 전문적으로 생산하거나 관련 부품들을 협동생산하고 있다. 이들 일용분공장은 인민경제 전반에 거미줄처럼 뻗어 있어 수만 개에 달하는 군수협동품을 생산하고 있으며, 군수공장들에서는 이 ‘협동품’ 들을 받아서 조립 생산한다. 협동품이 보장되지 않으면 군수생산 전반이 지연됨으로 민수부문의 군수체계에 대한 당군사위원회와 제2경제위원회, 국가정무원의 통제와 독촉은 대단하다고 한다. 군수협동품들에 대한 생산과제는 모두 당중앙군사위원회 명령으로 하달되며, 제2경제위원회에서는 ‘일용생산지도국’ 이 협동품 생산공정을 지도하고, 정무원에서는 사무국에 방대한 기구를 두고 군수협동품 생산을 독려하고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 일용분공장은 군수품 생산만을 담당하고 있지만 소속은 내각 산하의 일반기업이기 때문에 그 기업의 책임자가 군수품 생산의 결과에 대해서 책임지게 된다. 따라서 그 공장의 지배인은 민수용 생산에 차질이 생기더라도 일용분공장의 계획 생산량을 완수하는데 우선적으로 노력하게 된다. 민수부문의 공장들은 일단 전기나 원료자재가 공급되면 군수생산계획부터 먼저 수행한 이후에야 인민 경제계획을 걱정하게 된다고 한다.

또한 이러한 일용분공장이 기간산업에서부터 지방공업에 속하는 3급 기업소의 작은 공장·기업소에 이르기까지 광범위하게 설치되었다는 사실이다. 일용분공장이 설치된 공장·기업소의 수가 약 300여 개 이상으로 추정되고 있는데 이 때문에 인민경제부문에 필요한 민수용품 생산이 막대한 차질을 빚게 되는 것이다. 특히 최근 경제난의 와중에서 필요한 연료·원료 및 에너지가 턱없이 부족하여 공장과 기업소의 생산 여건이 심각할 정도로 악화되었음에도 불구하고 군수품 생산에 우선시하다 보면 민수용 제품은 거의 생산할 수가 없어 인민경제계획 수행에 심각한 타격을 받게 되는 것은 이론의 여지가 없다.

15) 원 희, 「북한 인민경제의 구조적 특징」, 『민족통일』, 2000년 5월호.



## 라. 북한 군수산업의 위상

북한에서 군대는 사회주의 체제의 모든 일반적인 성격을 공유하고, 혁명 투쟁을 환수하는 주요 수단이며, 체제의 보위와 함께 안보부문의 경제적 기반을 형성하는 핵심적 위상을 가지고 있다.

북한의 군대는 특히 경제적인 면에서 자체 무장수단을 생산하고 이를 통해 사회주의 경제체제의 근간을 형성하는 경제부문의 주요 행위자로서 중요한 위치를 점하고 있다. 따라서 북한의 경제위기가 북한의 군대에 미치는 파급영향, 그리고 군수산업 전반에 걸쳐 어떠한 의미를 가지고 있는가에 대한 분석은 ‘친정경제’ 부문으로 인식되고 있는 북한 군수산업의 현황과 가능성을 파악할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다. 북한의 경제위기를 심화시키고 있는 가장 큰 요인 중의 하나는 중공업 우선정책에 이은 군수산업 우선정책이라 할 수 있다. 중공업 우선정책의 실패는 우선 투자한 중공업이 비생산적인 군수산업에 전용됨으로써 다른 경제부문의 마비를 유발하였으며, 결과적으로 오늘날 북한의 경제구조에서 군수산업만이 불균형적으로 과도하게 성장하는 기현상이 초래되었기 때문이다.

또한 북한은 사회주의하에서 “국방공업의 발전은 전 사회와 인민의 이익에 완전히 부합한다”고 주장하면서 군수산업의 발전을 독려했으며 김일성은 1966년 노동당 대표자회의 연설에서 “군사전략상 중요지대의 요새화와 군수공업의 발전으로 필요물자를 예비 조성하며, 유사시 전 경제를 급속히 전시체제로 개편해서 전시생산을 지속할 수 있도록 평시부터 준비하라”고 지시한 바 있다.<sup>16)</sup>

이러한 배경하에서 북한의 군수산업 육성정책의 기본방침으로 군사 기자재의 자급자족 체계 확립, 군사 기자재에 대한 연구발전책 강구, 군수산업시설의 전략적 배치, 군수산업시설의 지하화 추진, 전시전환체제의 확립, 전략물자의 비축 등을 제시하였다.<sup>17)</sup>

북한 군수산업체의 생산은 총 사회생산의 30%에 해당하고 군수산업체의 생산액은 민간 산업체의 생산액을 능가한다. 소련의 경우 총 사회생산에서 군수산업이 차지하는 비중이 8% 정도였음을 감안할 때<sup>18)</sup> 북한경제에 있어 군수산업의 중요도는 매우 높다는 사실을 알 수 있다. 이러한 사실은 북한이 군수산업을 중공업 육성의 일환으로 추진하고 있음을 의미

16) 중앙정보부(1979), 「김일성 군사론 선」, p. 263.

17) 김영규(1990, 8), 「북한의 군수산업과 무기체계」, 『북한』, p. 66.

18) 마리나 트리벤코(1992), 「북한의 산업」, 『북한경제의 현황과 전망』, p. 116.

하며 결국, 북한의 군수산업 그 자체가 북한 중공업의 핵심기반이자 오늘날에 와서는 외화 획득의 주요수단으로 이용되고 있다고 볼 수 있다. 즉 북한의 군수산업은 북한경제의 50% 이상을 차지하고 있지만 시장경제원칙에 반하여 비효율적·비생산적으로 운영·관리됨으로써 북한경제의 엄청난 부담으로 작용하고 있으며, 이는 남북한 통합시 통일한국의 군수산업뿐만 아니라 경제 전반에 걸쳐 큰 장애요인이 될 것으로 전망된다.<sup>19)</sup>

#### 마. 북한의 군수산업정책

북한은 1953년 휴전 이후 1960년까지 전후복구 3개년계획(1954~56), 5개년계획(1957~60)에 의한 전후복구를 마치고, 1960년대 이후부터는 국방경제 병립노선의 기치 아래 제1차 7개년계획(1961~70)을 비롯해서 6개년계획(1971~76), 그리고 제2차 7개년계획(1961~70)과 제3차 7개년계획(1987~93)을 추진하는 가운데 시종일관 군비를 증강하여 왔다. 이 같은 북한의 군비증강과정을 1960년대와 1970년대로 구분하여, 1960년대 중의 군비증강은 중·소 분쟁, 쿠바위기 등 북한에 있어 불확실성이 큰 시기였던 만큼 기본적으로는 방위의 입장에 선 것이었다고 보고, 1970년대 이후의 군비증강은 그러한 방위의 입장에서 공세의 입장으로 전환된 것으로 특징지우고 있다.<sup>20)</sup>

그 후 1980년대와 1990년대에 들어와서도 북한은 공세적 입장에서의 군비증강을 지속하고 있을 뿐 아니라, 오히려 그 공세적 입장은 과거 어느 때보다도 강화되고 있는 실정이다. 이와 같은 전투 및 전투기술장비 생산과 일반군수품 생산의 두 가지를 모두 포함하는 군수산업에 대한 정책을 가장 포괄적으로 내포하고 있는 것은 김일성이 1966년 10월 당대표자회의에서 한 보고 ‘현 정세와 우리당의 과업’에 나타나고 있다.<sup>21)</sup>

이러한 김일성의 교시와 각종 자료를 종합하면 북한의 군수산업의 기본정책은 첫째, 군사 기자재의 자급자족체계 확립, 둘째, 군사 기자재에 대한 연구발전책 강구, 셋째, 군수산업시설의 전략적 배치, 넷째, 군수산업시설의 지하화 추진, 다섯째, 전사전환체제 확립, 여섯째, 전략물자의 비축 등으로 정리할 수 있다.

19) 이상균(1999), 「북한 군수산업의 경제성 진단 및 남북 통합시 활용방안」, 『국방정책 연구보고서』, pp. 22-26.

20) 김철환(1993), 「북한의 군수산업 실태 및 민수산업으로의 전환 가능성」, 『1993년 북한·통일연구 논문집(IV) : 북한의 군사분야』, 통일부, pp. 245-246.

21) 조선중앙통신사(1967), 『조선중앙년감, 1966-1967』, p. 116.

이러한 기본정책에 따라 추진되고 있는 북한의 군수산업정책은 군수산업시설의 증설 및 기존 시설의 확장, 군수품 품종 확대, 군수물자 및 장비의 대외 의존 탈피, 전략물자 비축량 증대, 주요 산업시설의 전시 생산대책 강구 등으로 요약된다.

한편 최근(2000년) 북한이 시도하고 있는 군수산업의 중점시책은 첫째, 첨단장비 및 전자장비 개발 시도, 둘째, 북한의 지형 및 체질에 맞는 무기의 개발, 셋째, 비정규전용 및 대남 침투장비 생산, 넷째, 화학 및 생물학무기 생산, 다섯째, 미사일 및 핵무기 개발 시도 등이다.<sup>22)</sup>

이와 같이 북한은 ‘사회주의 경제건설’이라는 대명제하에 확대 재생산법칙에 의거하여 생산수단을 위주로 생산하는 중공업부문에 집중투자해왔다. 더구나 ‘국방경제 병진정책’ 하에 군비증강을 위한 군수산업부문에 과중한 투자를 해온 결과 산업간의 불균형이 심화되었고, 경공업분야, 특히 소비재 생산부문이 극히 낙후된 것은 물론 에너지 수송 등 사회간접자본시설이 만성적으로 부진한 결과를 초래하였다.

결국 북한의 군수산업정책은 군수산업 육성, 즉 군사력 건설과 그 잠재력의 증대에는 소기의 목적과 큰 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있으나, 북한이 주장하는 “중공업 발전이 경공업, 농업 및 인민들의 생활수준을 향상시킨다”는 사회주의 경제발전이론은 모순이라는 사실이 분명하게 증명된 것이다.<sup>23)</sup>

그러나 1960년대 중반부터 김일성이 국방에서의 자위를 제창하고 경제발전을 지연시키더라도 군사력을 한층 강화해야 한다고 강조한 이후 지금까지 지속되고 있는 군사력 강화 및 경제건설의 병진정책과 연계된 북한의 군수산업정책은 군수산업의 발전과정에서 중대한 영향을 미치게 되었다. 또한 전반적인 경제상황의 악화에도 불구하고 북한의 군사력이 오늘날의 수준까지 향상되는 데 크게 기여하였다고 평가된다.

## 2. 북한 군수산업의 발전과정과 현황

### 가. 북한 군수산업의 발전과정

북한의 군수산업은 8.15 해방 직후부터의 ‘군비지향형 중공업 우선정책’에 의하여 건

22) 김영규, 「북한의 군수산업과 무기체계」, p. 66.

23) 김철환, 앞의 책, p. 260.

설·확장되어 왔으며, 그 발달과정은 경제개발계획과 관련하여 대체로 해방 후부터 한국 전쟁까지를 군수산업의 준비기로 볼 수 있으며, 1950년대까지를 기반조성기, 1960년대는 기반확대기, 1970년대를 확장기, 1980년대 이후는 자립 및 선진화기로 군수산업의 발전과정을 구분할 수 있을 것이다.

### 1) 군수산업의 준비기(1950년대 이전)

북한의 군수산업은 해방 후 전쟁 전까지 2개년계획(1949~50)을 세워 일제시대에 건설된 평양의 육군 조병창과 홍남의 화학공장 등 30여 개의 병기공장을 복구하고, 소련의 부품과 원자재 및 기술원조를 받아 소화기와 탄약을 생산하는 것으로 출발했다.

북한은 1946년 중요산업에 대한 국유화 조치과정에서부터 군수산업의 진흥을 인식하고 있었으며 1946년 발표된 「개인소득권을 확보하여 산업 및 상업활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책에 관한 결정서」의 제3항<sup>24)</sup>을 통해 조선인과 일본인이 과거에 공동투자한 회사 가운데, ‘무기 군용 피복 군장 통신자료 군용수송기관 및 기타 군수품을 직접 생산하는 회사’는 개인소유권 보호대상으로부터 제외하였던 것이다.

한편 대부분이 파괴되어 있었던 평양의 구 일본 육군 조병창을 비롯하여 홍남화학공장 등 수개의 병기제조공장을 복구하여 소련의 기술과 자재원조에 힘입어 제한된 소량의 소화기와 탄약 등 기초적인 군 수요의 일부를 충족했다.<sup>25)</sup> 이 시대의 군수 생산에 대하여 김일성은 1948년 2월 8일의 북한군 열병식에서 “노동자들은 군대에 훌륭한 병기와 군복, 일용품들을 제때에 충분히 생산 공급하여야 하며 농민들은 군대의 식량을 보장하여야 한다”<sup>26)</sup>고 말한 바 있듯이 초기의 군수생산은 기초적인 군수요의 충족에 불과하였다. 북한은 1949년에 시작한 2개년계획(1949~50)에 있어서도 전쟁물자를 생산하기 위한 국영기업소의 복구에 주력하여 무력남침준비를 강화하였을 뿐 아니라, 6.25전쟁을 시작한 1950년도 전쟁의 후반기를 대비하여 소규모의 무기생산과 군수물자 생산에 착수했다.

이미 전쟁을 도발하기 전, 북한의 기술자들을 소련으로 보내 군수산업의 기술적 훈련과정을 1~6개월 수료하게 했으며, 전쟁 전까지는 남침에 필요한 무기 제작에 부분적으로 참

24) 극동문제연구소(1974), 『북한전서』(하권), pp. 275-276.

25) 공산권문제연구소(1968), 『북한총감』, p. 334.

26) 김일성(1964), 「조선인민군 창건에 제하여」, 『김일성선집 제2권』, p. 81.

여한 것으로 알려지고 있지만 그 당시 북한이 자체적으로 생산할 수 있었던 무기는 7.62mm 기관단총에 불과했던 것으로 파악되고 있다. 그리고 전쟁기간 중 북한의 군사력은 소련과 중국 등의 사회주의 국가들로부터의 지원에 힘입어 획기적으로 증가한 것으로 보인다.

## 2) 군수산업의 기반조성기(1950년대)

전쟁이 시작된 후, 유엔 조사반은 중공군의 개입이 이루어지기 전까지 북한이 보유한 각종의 군수산업시설을 조사하였는데, 그 대상은 북한의 28개 군수공장이었다. 그러나 당시 북한이 다량으로 자체생산 가능한 품목은 7.62mm PPSH41 소총뿐인 것으로 알려졌다. 그리고 기타 군수품 품목 생산에 필요한 물자는 소련이나 중공에 의하여 제공되었다. 1955년에 작성된 미국 육군보고서에 의하면 “북한은 군수산업의 상대적 소규모성, 전문인력의 부족, 자원의 부족 등으로 인하여, 7.62mm 기관단총 제작에만 총력을 기울이고 있다. 이 분야에서 성공적으로 생산이 가능하다는 점은 향후 보병무기 제작에도 성공적일 수 있음을 의미한다. 향후 수년내에 북한은 자체적으로 군수산업 구축이 가능할 것으로 판단되며, 특히 소형무기 생산이나 소규모 군수품 보급은 완전히 독자적인 라인을 뚫게 될 것이다”고 기록하고 있다.<sup>27)</sup>

전쟁 직후의 전후복구 3개년계획(1954~56)에서는 군수산업의 복구에 주력하는 한편, 중공업의 핵을 기계공업에 두고 그 기반을 구축하기 시작하였다. 즉 1953년 8월 당중앙위원회 제6차 전원회의에서 북한은 전후 복구계획을 추진함에 있어서 기간노선을 중공업의 우선적인 발전에 두고 그 중에서도 기계제작공업을 중심으로 하여 장래 공업화의 기본조건으로 한다는 것이었다.

이와 같은 군비지향형 중공업 최우선정책(3개년계획기간 중 공업부문 투자총액의 81%를 중공업에 투자)은 그 후 제1차 5개년계획(1957~61)에서도 지속되었으며, 19개의 병기공장을 건설함으로써 군수산업의 기반을 구축하기에 이르렀다.<sup>28)</sup> 김일성은 당시 “중공업은 인민경제발전의 기반이다. 중공업을 발전시키지 않고서는 경공업과 농업을 발전시킬 수 없으며 인민경제 모든 부문을 현대적 기술로 장비할 수 없다. 특히 중공업은 나라의 정

27) G. Jacobs(1989, 3), *Asia Defense Journal*, pp. 19-25.

28) 극동문제연구소(1974), 『북한전서』(중권), p. 54.

치, 경제적 독립의 물질적 기반으로서 그것 없이는 독립적 민족경제란 말할 수 없고 국방력도 강화할 수 없다”<sup>29)</sup>고 강조하면서 경제성장형보다도 군비지향형 공업화를 추구함으로써 군수산업의 기반을 조성하였다. 이 과정에서 제시된 목표가 ‘국방력이 강한 공업국가 건설’이라고 할 수 있다.

1950년대 북한의 병기생산은 소련의 기술과 자재원조에 의한 것이었다. 1950년대 후반에 와서는 소련과 합작 라이선스 계약을 통해서 생산품목의 수를 증가시킨 것으로 알려지고 있는데 소총, 대전차 무기, 무반동총, 트럭 등이 포함되었다. 1958년의 라이선스 계약은 1967년 3월까지 연장되었는데 북한 군수산업의 기반을 마련하는 데 절대적인 도움을 주었던 것으로 평가되고 있다. 또한 북한은 1958년 중공군 철수로 전력상의 공백이 생기게 되자 이를 보충할 목적에서 1959년 1월 노동적위대를 창설하였으며, 이를 계기로 독자적인 군사력 건설을 시작했다고 볼 수 있다.

### 3) 군수산업의 기반확대기(1960년대)

이 시기 남한정부에서는 1954년 11월 미국정부와 ‘한·미 상호방위조’를 체결하여 전후 미국의 대한 안보지원정책과 방위공약을 공고히 하는 구체적 조치를 강구하였고, 1961년 5월 16일 군사혁명이 일어나 반공태세의 강화와 대북 군사태세를 정비하는 변화가 있었다.

김일성은 이와 같은 상황변화에 대응하기 위하여 소련 및 중공과 1961년 7월에 각각 ‘우호협력 및 상호원조조약’을 체결함으로써 쌍무적 군사동맹을 결성하였으며, 이를 계기로 소련과 중공으로부터 새로운 무기체계의 도입을 확대하였고, 또한 생산기술을 지원받아 군수산업의 기반을 확대해나갔다.

1960년 10월 쿠바사태시 소련은 미국에 굴복하였으며, 평화공존을 표방하면서 중공과는 이념분쟁을 유발함으로써 북한을 불안하게 만든 것이다. 1961년 12월 김일성은 평남 강서군 소재의 ‘대안전기공장’을 방문하여 전시전환체제 발전정책을 제시하였으며, 소련이나 중공에 전적으로 의존할 수만은 없다고 판단되자 독자적으로 전쟁을 수행할 수 있도록 군사노선을 설정하기 시작하였다.

29) 사회과학원 경제연구소(1970), 『경제학 사전II』, pp. 555-556.

이처럼 1960년대에 들어와서 북한이 추구하는 중공업우선정책의 군비지향은 더욱 두드러지게 나타나게 된다. 북한은 1962년의 쿠바위기를 계기로 4대 군사노선을 채택함과 아울러 동년 12월의 당중앙위원회 제4기 제5회 전원회의에서 경제건설과 국방건설을 병진시킨다는 방침을 채택하여 제1차 7개년계획(1961~70)을 전면적으로 개편, 군비확충을 위한 자원배분을 크게 강조하기에 이르렀다. 특히 공업부문에 대한 투자 중 75%를 중공업에 할당하였으며, 실제로 경제 국방 병진정책 발표 후에는 예정했던 것보다 더 많은 자원을 군수산업 확대에 투자하였다. 그 후 군수산업부문에서도 상당한 성과가 있었음을 지적한 김일성은 이러한 국방력 강화작업이 상당한 경제적 부담으로 작용하였다는 것을 시인하기도 하였다.

1963년부터는 소련제 시모토프 소총을 모방 생산하는 한편, 1962년 소련의 기술지원으로 7.62mm RPD 경기관총(62식과 64식)을 제작하였으며 소련제 모델인 KPV 중기관총(14.5mm)도 모방 생산하였다. 그리고 대전차화기에 있어서는 중공과 소련으로부터 지원받아 왔던 40mm RPG-2는 자체생산으로 충당하고 소련제를 모방 제작한 82mm B-10 비반총포는 1963년부터 장비하였다. 박격포에 있어서는 82mm와 120mm를 역시 소련의 기술지원으로 생산하여 노후화된 박격포와 대체하는 한편 대구경화 계획을 적극 추진하고, 대공화기로서는 14.5mm 고사기관총을 자체 생산하고 그밖에 로켓포에 있어서는 중공제 107mm 로켓포(12발)를 모방 생산하여 장비하였다.<sup>30)</sup> 이와 같이 1960년대 전반기에는 지상군 연대급 작전이 가능한 무기체계를 개발하였고, 후반기에는 사단급 작전이 가능한 무기체계를 자체 생산하였다.

1960년대 북한의 무기생산은 주로 재래식 기본화기의 개발, 생산과 전체인민의 무장화를 위한 양적 생산에 치중하였다. 이를 위하여 북한은 소총, 경기관총, 중기관총, 비반총포, 로켓포 등을 중심으로 소련제와 중국제 무기를 주로 모방하여 생산한 것으로 알려져 있다. 따라서 북한은 이 기간에 현대적인 자동화무기를 생산할 수 있는 단계에까지는 도달하지 못하였지만 재래식 무기들의 생산기반은 어느 정도 구축한 것으로 평가되고 있다.

이 기간 중 북한은 국방과학원, 함흥분원을 설치하고 함흥의 2·8비날론공장과 홍남, 신의주, 청진, 아오지, 강계 등지에 화학무기를 위한 시설을 완공하였으며, 신경계, 호흡

30) 극동문제연구소(1974), 『북한전서』(중권), pp. 89-101.

계, 피부계 등 재래식 화학무기를 양산하기 시작한 것으로 알려지고 있다. 한편 1965년에는 구소련으로부터 흑연 감속방식의 실험용원자로를 도입하고 핵무기 개발을 위한 원자력의 연구개발에 착수하였다.

#### 4) 군수산업의 자립기(1970년대)

북한의 군수산업은 제1차 6개년계획(1971~76)을 통한 선박공업건설(1972년 12월 정부원에 선박기계공업부 신설과 제2차 7개년계획(1978~84)의 수행을 통한 대형기구나 플랜트설비 전자기구나 자동화요소의 생산기지 강화로 더욱 확장되었다.

극동문제연구소(1974)에 의하면 제1차 6개년계획에 앞선 1970년 11월 제5차 당대회에서 김일성은 “지금 있는 군수공업들을 확장하고 새로운 군수공장들은 더 건설하며 여러 가지 군수품들을 더 많이 생산함으로써…(중략) 기술장비를 개선하며 전체 인민을 무장하기 위한 현대적 무기와 전투기술 과학기재들을 원만히 생산 보장해야 한다”고 강조한 바 있으며, 동시에 서방으로부터 기술과 설비의 도입을 지속적으로 추구하였다. 그 결과 1970년대 북한의 군수산업은 항공 및 유도무기를 제외한 무기생산체계를 완성함으로써 모방 생산단계에서 자체 개발단계로 이행하는 단계로 진입하게 된 것으로 평가되고 있다.<sup>31)</sup> 이 시기는 북한이 서방으로부터 차관을 도입하여 수출확장 및 산업시설확충에 심혈을 기울이던 시기이다.

그러나 북한은 외국의 차관을 순수 경제개발을 위해서만 사용한 것이 아니라 군수공장을 확장 및 건설하는 비경제적인 부문에 막대한 투자를 하게 된다.

북한은 1970년대에도 1960년대에 이어 군수산업의 확장을 지속하여 각종 무기의 양적 증가 및 현대화를 추진하는 한편, 자체 기술개념에 맞게 개량 및 개조하는 등 독자적 무기체계를 개발 생산하는 데 주력하였다. 중·소계를 모방하여 107mm 및 102mm 방사포를 생산하였고, 122mm 및 152mm 곡사포, 122~180mm급 5종의 자주포를 생산하였다. 전차 및 장갑차 등 기동장비에 대한 독자적 설계능력은 없었으며, 1973년 최초로 중국제 T-59전차를 모방 생산하였고, M-1973 장갑차와 K-61 수륙양용장갑차를 생산하였으며, 1978년 중반부터 소련의 기술 지원하에 T-62전차를 생산하기 시작하였다.

31) 통일원 통일연수원(1989), 「북한의 군사력과 군사전략」, pp. 37-38.



함정의 경우에도 급속한 발전을 하였다. 1970년대 기간 중에는 각종 전투함정을 대량 건조하면서 기술을 축적하였다. 소련제 KOMAR급 유도탄정을 모방 생산하는 등 각종 고속정을 건조하였고, 1,500톤급의 경구축함, 그리고 중국의 기술지원으로 1,400톤급 R급 잠수함을 건조하였다. 한편 유도무기의 경우에는 1960년대에 도입한 유도무기의 정비능력을 배양하였으며, 이를 토대로 1970년대 중반부터는 소련제 대전차 유도탄 AT-1을 모방생산을 시작하였으며, 1970년대 말경에는 AT-3을 양산하였으며, 휴대용 대공 유도탄 SA-7을 생산함과 아울러 SA-2 부품을 도입, 일부를 조립 생산하였다. 이 밖에도 MIG-19의 시험생산(면허)까지도 실현하였다.

#### 5) 군수산업의 선진화기(1980~90년대)

1970년대 말까지의 북한의 군수산업이 재래병기를 중심으로 하는 자급자족체제 확립을 위한 자립기였다고 하면, 1980년대 이후는 북한이 무기체계의 질적 개선에 치중하면서 첨단무기의 개발과 생산에 관심을 기울이기 시작한 선진화기간으로 평가되고 있다. 동 기간 중 북한은 각종 유도무기와 항공기 등을 조립 생산하였으며, 미사일 생산과 핵무기 개발에 주력하여 특히 미사일 생산에서는 급속한 발전을 이룬 것으로 평가되고 있다. 또한 무기의 자체 수요를 상당부분 충족함에 따라서 무기수출을 통한 외화벌이에 강력한 의지를 보이기 시작한 것으로 알려지고 있다. 그러나 1990년대의 경제난으로 인한 외화부족현상의 여파로 무기도입실적은 매우 미미하며 이 시기에 북한이 수입한 무기는 SA-16 Gimlet/Igla 1 이동식 지대공 미사일(portable SAM)(1989년 소련과 면허생산계약 체결, 1992년부터 생산)과 1999년 카자흐스탄(Kazakhstan)으로부터 수입된 구형 MIG-21 Fishbed (34대) 등으로 머물고 있다.

1980년대 이후 고도기술병기의 개발을 위한 외국과의 과학기술교류에서 주목되는 것은 1984년 북한과 이집트간의 미사일 합작개발을 위한 협정체결이었다. 이 미사일은 SA-2 Guideline의 변형인 Ta' Ir al-Sabah(Morning Bird)이다. 그리고 이란은 북한의 Scud 미사일 개발에 재정적인 뒷받침을 제공하기도 했다.

1990년대 들어와 급변한 국제정세에 극도의 불안감을 느끼게 된 북한은 국방력 강화의 필요성을 특히 더 강조하고 있다. “적들은 우리나라 사회주의를 허물어 보려고 경제적 봉쇄와 사상·문화적 공세를 강화하는 한편 우리를 군사적으로 위협”하고 있기 때문에 “적

들의 침략으로부터 혁명의 전취물을 수호할 수 있도록 만반의 준비를 갖추어야 한다”고 역설하고 있다. 이를 위해 군대와 군수부문뿐만 아니라 전 국민이 나설 것을 요구하고 있다. 이러한 정책지표에 따라 구 사회주의권 시장의 대부분을 상실함에 따른 경제난의 상황 속에서도 북한은 군수산업에 투자를 확대해 나갈 것임을 시사하고 있다.<sup>32)</sup>

이 기간 중 무기체계의 질적 개선과 정밀무기의 생산에 진력한 결과, 북한은 1980년대에는 총포공장 17개소를 비롯하여 탄약공장 35개소, 전차 장갑차공장 5개소, 화생무기공장 8개소, 함정건조소 5개소, 항공기공장 9개소, 유도무기공장 3개소, 통신장비공장 5개소, 기타 공장 47개소 등 총 134개소의 병기공장을 보유하기에 이른다.

그동안 국제사회의 관심을 집중시켜온 미사일 생산에 있어서, 북한은 1970년대 후반부터 생산하기 시작한 AT-3 대전차 미사일의 생산과 SA-7 지대공유도탄의 조립생산능력을 기반으로 1980년대 중반에는 소련제 Scud-B형 미사일을 도입하여 이를 모방 생산하는 데 성공한 것으로 알려지고 있다. 북한은 평양시 용성구역 소재 만경대 약전기계공장, 평양대지공장, 평북 대관의 301호공장 등 미사일 생산기지를 건설하고 1986년부터는 연간 50기의 지대지 미사일을 생산하기 시작한 것으로 평가되고 있다. 이후 1993년에는 사정거리 1,300km의 ‘노동1호’를 시험 발사하여 현재 작전 배치하였고, 1998년 8월에는 변형된 대포동 미사일 운반체에 의한 인공위성의 궤도진입을 시도한 것으로 발표되었다. 비록 인공위성의 궤도진입 성공 여부는 확인되지 않았으나 운반체의 엔진연소와 단의 분리, 유도 등 제반기능을 이상 없이 수행한 사실로 판단할 때 북한이 중·장거리 미사일 개발능력을 보유하고 있는 것은 분명해 보인다. 또한 북한은 현재 최대 사정거리가 2,000~2,500km로 추정되는 ‘대포동 1호’와 6,700km로 추정되는 ‘대포동 2호’를 개발하고 있다.

독자적인 미사일 생산체계를 마련한 북한은 1980년대 중반부터 해외수출에 관심을 기울여 미사일을 수출하기 시작한 1987년 이후 Scud 미사일을 중심으로 1992년까지 이란, 시리아, 아랍에미레이트연합(UAE) 등에 완제품 250여기 5억 8천만 달러어치를 판매한 것으로 알려지고 있다.

화포의 경우 자급률은 100%로 보고 있으며, 장갑차, T-62 및 T-72 등 전차의 경우도 특수장갑, 정밀기기 등을 제외하고는 90% 이상 자체의 기술 및 자재로서 제작 가능할 것으로 평가된다. 전투함정의 경우에는 경구축함을 건조한 이후 특수함정으로 수중익선 및 공기

32) 『김일성 저작집』, 44권 (1996), p. 284.

부양정을 건조하였다.<sup>33)</sup> 항공기는 MI-2 헬기와 YAK-18 훈련기를 조립 생산한 바 있다.

북한의 핵무기 개발은 1956년 소련에 기술연수생을 파견하면서 본격화되기 시작했는데, 1960년대에 평북 영변에 대규모 핵단지를 조성한 후 구소련으로부터 연구용 원자료를 도입하고 핵 관련 전문가를 양성하는 한편 관련 기술을 축적해 온 것으로 알려지고 있다. 1970년대에는 연료의 정련, 변환, 가공기술 등을 집중연구하여 자체기술로 연구용 원자로의 출력확장에 성공하였다.

1980년에는 5메가와트급의 실험용 연구로 건설에 착공하였고 1986년에 태천에 200메가

〈표 XI-1〉 북한 군수산업과 경제발전계획

단 계	기 간	경제계획	군 수 산 업 주 요 내 용
준비기	1949~50	2개년계획	일제시대 공장의 복구, 남침 준비
기반 준비기	1954~56	3개년계획	전후복구
			중공업(기계공업) 기반구축
			공업성장률 : 41.7%
	1957~61	5개년계획	2년 8개월로 중단. 1년 수습기(1960)
			사회주의 공업기초 확립
			소화기, 탄약생산 등 기반 구축 공업성장률 : 36.6%
기반 확대기	1961~67	1차 7개년계획	계획기간 3년 연장(1968~70)
			사회주의 공업화
			재래식 기본화기 양산체제 확립
			공업성장률 : 19.1%
자립기	1971~75	6개년계획	4년 8개월로 중단. 2년 수습기(1976~77)
			사회주의 물질, 기술적 토대 확립
			자체개발 독자무기 기반 구축
			공업성장률 : 16.3%
선진화기	1978~84	2차 7개년계획	수습기 2년(1985~86)
			경제의 주체화, 현대화, 과학화
			고도 정밀무기 자체 개발
			공업성장률 : 12.1%
	1987~93	3차 7개년계획	사회주의 완전승리 위한 물질·기술적 토대 구축
			기간산업 확장, 생산자동화 등 과학기술 발전
			경공업 발전 및 대외협력 강화
	1994~		대포동, 미사일 개발, 핵무기 개발

33) 박성근(1990, 2), 「북괴의 군비지향성 공업화정책」, 『국방과학기술』, p. 32.

와트급 원자력발전소를 착공하였으며, 영변에 대규모 재처리시설의 건설에 착수한 것으로 알려지고 있다.

1980년대에는 원자력 실용화, 핵개발체계의 완성에 주력하여 우라늄 정련, 변환시설의 운용을 시작한 북한은, 1990년대에 들어와서는 핵연료 확보에서 재처리에 이르는 일련의 핵연료 주기를 완성한 것으로 판단되고 있다. 그러나 고도의 정밀기술을 요하는 기폭장치 및 운반체 개발문제 등을 고려할 때, 핵무기 보유 여부는 불확실하다고 할 수 있다. 다만 북한이 보여준 핵무기 제조연료인 플루토늄 추출능력에 미루어 초보적인 수준의 핵무기를 생산할 수 있는 능력은 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다.

북한의 경제구조에서 군수산업이 차지하고 있는 위상을 알아보기 위해서는 북한의 무기 수출입규모와 특징을 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 언급한 것처럼 사실 북한의 군수산업은 1980년대 들어 수출전략산업으로 지정되어 집중 육성되었다.

이상으로 볼 때 북한의 군수산업은 <표 XI-1>과 같이 경제개발계획과 병행하여 모든 산업보다 우선적으로 전략적인 목적하에 육성되었다. 그리고 1990년대 들어서도 군수산업에 대한 북한의 이와 같은 정책기조는 변함이 없고 오히려 심각한 경제난 타개와 군사력 증강의 주요 수단으로서 더욱 적극적으로 추진되고 있다. 이러한 의미에서 볼 때 북한의 군수산업은 북한의 제2경제권으로서의 위상을 확고히 하고 있음을 알 수 있다.

## 나. 북한 군수산업의 현황

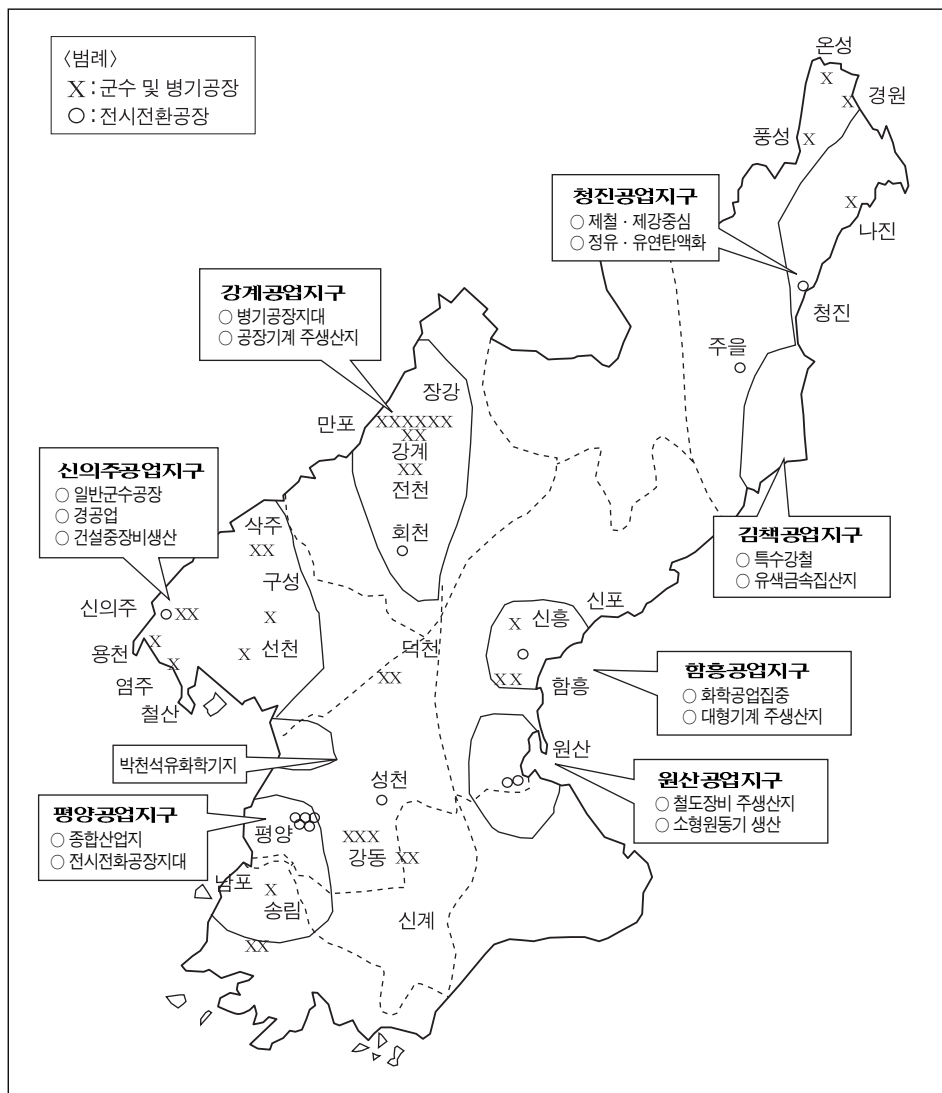
### 1) 북한 군수산업의 입지(立地)

북한 군수산업의 입지는 북한의 공업화정책이 군비지향적인 중공업 우선에 있었던 것인 만큼 군비지향적인 입지정책의 영향을 많이 받은 것으로 평가할 수 있다. 즉 사회적 생산비용의 최소원칙보다는 군사전략, 전술의 원칙에 입각한 군수산업의 배치가 다른 공업의 배치에 우선하였다.

다시 말하면 북한은 기계공업 입지 우선에 군수공업 입지의 종속이라는 것을 추구하기보다는 군수공업 입지 우선에 기계공업 입지의 종속이라는 정책을 추구하였으며, 이 때문에 병기계열공장은 병기공장과 함께 집중배치하였으며, 그 사례는 강계공업지구에서 잘 나타나고 있다.

강계공업지구는 군수공업지대인 동시에 공작기계의 주 생산지대라는 데 특징이 있다. 강계공업지구는 행정구역상 중부 내륙의 오지산간지대인 자강도에 위치하고 있는 것으로서, 6·25동란 이후 형성되었다. 이 지구에는 AK-47 자동보총과 각종 총포탄 생산공장이

〈그림 XI-1〉 북한 공업지구별 군수공장 분포



자료 : 북한연구원(1983), 『북한총감』, p. 1575.

집중 건설되었으며, 그 후 이들 병기공장의 계열공장들이 건설되었는데, 이들 계열공장에는 희천공작기계공장을 비롯하여 2월 26일 공장, 강계트랙터공장, 압록강타이어고장, 9월 방직공장 등이 있으며 이들 공장의 거의 대부분도 전시생산을 보장할 목적에서 지하에 건설하였다. 1978년 건설된 5만 명의 강계방직공장도 지하에 건설된 것으로 알려졌다.

이러한 북한의 군수공장의 분포상황을 보면 <그림 XI-1>과 같으며, 대부분의 무기생산 전담공장은 강계공업지구에 위치하게 했고 전시전환공장은 평양공업지구에, 그리고 일반 군수공장은 신의주공업지구에 집중되어 있음을 알 수 있다.

신의주공업지구는 경공업 중심지대로서 이와 관련하여 대부분의 일반 군수공장이 이 지역에 집중되어 있다는 데 특징이 있다. 그리고 평양공업지구는 북한 최대의 공업지구로서 경공업에서 중공업에 이르기까지 종합산업지대인 만큼 전시전환을 위한 대기공장(stand-by factory)의 영역이 확대될 수 있는 곳도 바로 이 공업지구라고 볼 수 있다.

이상의 3개 공업지구 이외에도 다른 공업지구에 일부 군수산업이 분산배치되어 있는데, 이는 전시수요에 대비할 수 있는 관점에서 선정된 배치라고 보아야 할 것이다.

또한 북한의 경제권과 관련된 공업지구와 군수산업시설을 보면, 평양공업지구, 박천공업지구, 신의주공업지구 그리고 강계공업지구는 서부경제권에 속하고 청진공업지구, 김책공업지구, 함흥공업지구, 원산공업지구는 동부경제권에 속한다고 할 수 있겠다.

#### 다. 북한의 군수품(재래무기) 생산능력

북한의 오늘날의 군수산업은 해방 이후부터 경제건설과 국방력 강화를 동시에 추구하는 경제정책의 기본노선에 의거 구소련의 기술 및 자재지원을 바탕으로 강력한 중앙집권적 경제운용방식에 의하여 추진한 결과 다소간의 취약점이 있음에도 불구하고 군수산업부문에 한하여서는 거의 선진국 수준에 이른 것으로 평가된다.

북한경제가 전반적으로는 매우 어려운 상황에 있었으면서도 군수산업이 높은 수준으로 확장하게 된 것은 수출지향적으로 발전시킨 무기체계와 적극적인 무기수출정책의 공헌이라고 할 수 있다.

현재 북한의 군수공장은 <표 XI-2>에서와 같이 전문공장 44개소를 비롯하여 수리부품공장 136개 등 약 180여 개소에 이르는 것으로 추정된다. 이 외에도 1960년대 말 종업원 규모가 큰 일반공장 114개소를 전시전환공장으로 지정했으며, 지금까지 미확인된 공장을 포

합할 경우 전체적인 군수공장수는 300여 개소 이상에 이를 것으로 추정된다.

이러한 북한의 군수산업은 북한경제의 핵심으로 국방위원회 산하 제2경제위원회에서 총괄하고 있으며 위원회는 북한의 모든 군수제품의 계획 생산 분배 및 대외무역을 관장하고 있다. 위원회는 지원부서인 총국을 비롯해 7개의 기계산업국으로 구성된다. 제1국은 재래식 소형화기와 탄약, 제2국은 탱크와 장갑차, 제3국은 대포와 대공포 자주포 다탄두로켓 발사대 등의 개발과 생산을 담당한다. 제4국은 미사일, 제5국은 핵과 생화학무기, 제6국은 함정과 잠수함 등 해군물자, 제7국은 통신장비와 항공기 등을 담당한다.

이들 공장은 기능과 생산무기를 노출하지 않기 위해 숫자나 은어로 이름이 붙여져 있다. 이밖에 유사시 군수제품 생산으로 전환할 수 있는 100여 개의 민수품공장이 있는데, 실질적으로 북한의 모든 중 대형 공장은 군수품을 생산할 수 있는 시설과 조직을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다.

이 위원회의 책임을 맡고 있는 사람은 세 명의 국장으로 이 중 최고책임자는 전병호(당 비서 북한 권력서열 9위)이고 나머지 두 사람은 최영림(정무원 부총리 권력서열 18위)과 김철만(국방위원 권력서열 16위)이다.

이 책임자들의 직책에서 볼 수 있듯이 이 위원회는 행정부는 물론 당 및 군과 밀접히 연계되어 있으며 영향력 또한 막강하다. 이 위원회는 1966년 제2차 노동당대회에서 김일성이 군수산업 육성의 필요성을 강조한 뒤 국가행정위원회 산하의 제2기계산업부로 출발했다가 1971년 제2경제위원회로 개편됐다.<sup>34)</sup> 인민무력성은 군대의 유지에 필요한 물자 생산

〈표 XI-2〉 북한 군수공장 현황

구 분	계	전문공장	수리/부품공장
총·포 공장	43	8	35
기갑차량 공장	12	2	10
함정조선소	12	2	10
항공기 공장	9	2	7
유도무기 공장	8	5	3
탄약 공장	55	19	36
전자통신 공장	14	6	8
생화학 공장	16	-	16
기타군수 공장	11	-	11
계	180	44	136

자료: 유길재(2000), 「조선인민군의 경제개방정책에 대한 이해관계 연구」, 『안보학술논집』, 국방대학교: 안보문제연구소, p. 247.

및 파손된 무기의 수리를 중심으로 군수품을 생산하고 있어 무기생산에 주력하고 있는 제 2경제위원회의 기능과 조화를 이루고 있다. 인민무력부내에서 군수생산을 관리하는 부서로는 총참모부 장비관리국, 운수관리국, 검수국과 후방총국 등이 있으며 총참모부 산하에

〈표 XI-3〉 북한의 무기별 연간 생산능력

종 류		단 위	연간 생산 능력
지 상 장 비	소화기	정	218,000
	대전차화기	"	2,040
	대공화기	문	900
	박격포	"	1,530
	야포/지주포	"	680
	방사포	"	882
	전차	"	220
	장갑차	"	200
	수륙양용차	"	125
	탄약	"	87,000
해 상 장 비	잠수함	척	4
	잠수정	"	8
	구잠함	"	4
	구축함	"	1
	유도탄정	"	4
	어뢰정	"	24
	소해정	"	2
	화력지원정	"	16
	상륙함	"	3
	공기부양정	"	18
항 공 기	경비정	"	11
	YAK-18 훈련기	대	12
	AN-2 수송기	"	15
	MI-2 헬기	"	20
유 도 무 기	MIG-29 전투기	"	-
	AT-3/4 대전차유도탄	기	1,000
	Scud-B/C 미사일	"	100
	SA-2/7/16 지대공유도탄	"	100
	SILKWORM 유도탄	"	-
	STYX 유도탄	"	-

자료: 유길재(2000), 앞의 책, pp. 248-249.

34) 『동아일보』 2001년 2월 4일자.



있는 제15국(기술총국)은 장비의 수입을 담당하고 있다. 또한 총참모부 산하의 매봉총국(매봉무역상사)은 미사일부품의 수출입을 책임지고 있으며 외국에 사무소를 둔 유일한 인민무력부 산하 무역회사이다.

또한 자강도를 중심으로 분포되어 있는 군수공장은 전시에 피해를 최소화하고 생산이 가능하도록 대부분 지하화되어 있으며 ‘제○○○호 공장’으로 위장명칭을 사용하고 있다. 이외에도 110여 개소의 일반공장을 전시전환공장으로 지정하여 전시에는 즉각 군수물자를 생산할 수 있는 체제를 갖추고 있다.

그러나 북한 군수공장들은 구소련의 생산시스템을 그대로 적용하고 있으며 시설의 대부분이 1990년대 이전에 건설되었다. 또한 비록 1990년대의 경제난을 겪는 상황에서도 군수산업에 대한 투자를 지속적으로 해왔을지라도 새로운 시설의 확충이나 건설이 아닌 기존 시설과 건물에 대한 유지 및 보수 수준에 머물렀을 것으로 판단되며 현재의 노후된 시설 및 장비를 개선하기 위해 북한은 언제든지 러시아와의 공조체제를 회복하여 군수산업에 대한 지원을 받고 이를 토대로 군수산업 생산체계를 정상화시키려고 노력할 것이 분명하다.

이어 군수생산능력을 살펴보면 항공기는 1980년대까지 훈련기와 헬기만을 조립 생산해 왔으나 1990년대 들어와서는 구소련의 기술 및 부품 지원으로 MIG-29 2대를 조립·생산했으며, AN-2기도 생산하고 있다. MIG-29기는 현재 러시아로부터 부품 공급이 중단되어 생산하지 못하고 있으나 밀수입의 형태로 북한에 반입한 후 조립생산하고 있는 것으로 알려지고 있다. 유도무기는 대전차 유도탄을 비롯하여 지대지, 지대공, 지대함 및 함대함 유도탄을 조립, 생산하고 있으며 <표 XI-3>에서 보는 바와 같이 연간 생산능력은 1,200기 이상인 것으로 추정된다.

## 라. 전략무기 개발 및 생산현황

### 1) 유도 미사일

북한의 미사일개발은 1975년 구소련의 대전차 미사일(AT-3 Sagger)의 면허공여에서 비롯되나, Bermurdez Jr. (1994)에 따르면 1962~63년에 구소련이 SA-2a Guideline 지대공 미사일을 최초로 인도한 데서 비롯된다.<sup>35)</sup> 그 후 북한은 중·소분쟁을 계기로 중국에 접근하

여 Styx를 역설계한 HY-1의 독자 생산능력을 확보하였다.

북한의 실질적인 탄도미사일 개발은 1976년부터 중국의 DF(東風)-61(사거리: 600km, 탄두중량: 1000kg)개발에 참여하면서부터 시작된 것으로 판단된다. 그러나 중국을 통한 미사일 개발기술의 획득은 동 계획이 중국의 국내정치 사정으로 중도 무산되면서 좌절되었다.

이후 북한은 이집트로부터 인수한 소련제 Scud-B 미사일 모방 생산에 전력을 기울인 것으로 나타나고 있다. 버뮤데스와 카루스(Joseph S. Bermudes and Seth Carus)의 연구에 따르면 북한은 1980년 이집트와 「탄도미사일 공동개발 협정」을 체결하고 이듬해 소련제 Scud-B 미사일 2기와 이동발사대 차량(MAZ-543) 數基를 인도하게 되었으며, 1984년에는 이것의 역설계(reverse-engineering), 모방 생산을 통하여 개량형 Scud-A를 독자 생산하게 된 것으로 알려지고 있다.

이집트는 이미 1960년대에 동독과 서독의 많은 기술자를 이용하여 독자적인 탄도로켓 연구를 착수한 바 있었으며, 1970년대 초에 구소련으로부터 소수의 Scud-B를 공여받은 바 있었다. 또 이집트는 기술한 바와 같이 1984년에 가서는 북한과 SA-2b Guideline의 변형인 Ta' Ir al-Sabah(Morning Bird) 미사일 합작개발을 위한 협정을 체결하였다.

이어 북한은 1985년 Scud-B 개량형의 시험발사에 성공했으며, 이는 종래 Scud-A 개량형에서 사거리를 15%(40여km) 증대시킨 것이다. 북한은 Scud-B 개량형 미사일의 개발로 남한의 절반 이상을 사정권 안에 두게 되는 전략적 이점을 확보하였다. 한편 이러한 북한의 Scud-B 개량형 미사일 개발과정에 가장 큰 관심을 보인 국가는 이란이었다. 이란은 1983년 10월 이라크와의 전쟁 와중에서도 무사비(Husayn Musavi) 총리와 살리미(Mohammad Salimi) 국방장관이 평양을 방문하였다. 이들이 평양을 방문한 주요 목적은 북한의 미사일 개발상황을 미리 살펴보고자 하였을 것으로 짐작된다. 이후 1985년 3~6월 까지 진행된 이란-이라크의 제1차 도시전쟁(war of cities)을 통하여 미사일의 필요성을 절감한 이란은 같은 해 북한과 「탄도미사일 개발협정」을 체결하고 Scud-B 개량형 미사일의 대량 구매와 미사일기술에 대한 상호협력을 약속하게 된다.

이란의 재정지원을 받은 북한은 1986년부터 본격적인 생산에 들어가 1987년 7월부터 이듬해 2월까지 총 100여기의 미사일 (5억 달러 상당)을 이란에 수출한 것으로 나타나고

35) 백한기, 앞의 책, p. 91.

있다. 이란은 Scud-B 개량형 미사일을 1988년 2~4월 이라크와의 제2차 도시전쟁에서 사용하였으나, 이라크의 Al-Hussein(사거리 600km)에 밀려 상대적인 열세를 면치 못하였다.

북한은 이후 Scud-B 개량형 미사일에 만족하지 않고 동 미사일의 사거리를 연장하기 위한 노력을 경주했는데, 그 방향은 종래 Scud-B형의 탄두무게를 줄이고(985kg에서 700kg) 상대적으로 연료 장입량을 늘려 사거리를 연장하는 단순한 방법이었으며 그 결과가 1990년 6월 시험발사에 성공한 Scud-C(사정거리 500km) 미사일이다. 이 과정에서 이란은 자금을 지원한 것은 물론 이라크의 Al-Hussein의 잔해 등 이라크와의 전쟁에서 얻은 미사일 정보를 북한에 제공하였으며, 중국 역시 로켓엔진 설계, 유도기술 등을 제공한 것으로 알려지고 있다.

Scud-C 개량형 미사일의 시험발사 성공 이후 1990년 북한은 이란과 새로운 미사일 협정을 체결했다. 이 협정의 주요 내용은 이란은 북한의 Scud-C 개량형 미사일과 발사대를 구매한다는 것, 북한은 이란의 미사일 정비시설을 Scud-C 미사일 조립시설, 추후 미사일 생산시설로 전환하는 것을 지원한다는 것을 골자로 하고 있다. 동 협정에 따라 1991년 북한은 이란에 60기의 개량형 Scud-C 미사일을 제공한 것을 포함하여, 1995년까지 총 170기에 달하는(발사대 10대)을 수출한 것으로 나타나고 있다. 한편 이란은 동 미사일을 Shehab-2로 명명하고 1991년 5월 발사시험을 실시하였다. 북한의 미사일 전문가들이 참석한 발사시험은 주 목적이 미사일에 대한 데이터 수집이 아닌 운영시험 및 이란내 미사일 조직인원에 대한 훈련이었을 것으로 분석된다.

한편 1991년 4월 북한은 이란에 이어 시리아와도 Scud-C 개량형 미사일 공급협정을 체결했다. 시리아는 그동안 소련이 제공하는 탄도미사일에 의존해 왔다. 그러나 1980년대 말에 들어 소련이 시리아의 부채(110억 달러) 등 재정적 이유에서 더 이상의 미사일 공급을 거부하였다. 1988년 시리아는 중국에 도움을 요청하였으나, 이 역시 실패하였다. 1989년 미사일 수출을 중지하라는 미국의 압력을 받고 있던 중국으로서는 공개적으로 지원할 수 있는 처지가 되지 못하였다. 이러한 상황에서 시리아가 북한의 미사일에 관심을 가지게 된 것은 지극히 당연한 일이었다. 시리아에 대한 북한의 미사일 수출에는 이란의 자금과 중국의 기술지원이 바탕이 된 것으로 분석되고 있다. 이로써 북한은 1991년도에 개량형 Scud-C 미사일 50기와 발사대 4대를 제공한 것을 시작으로 1995년까지 모두 150기의 미사일과 12대의 발사대를 시리아에 수출하였다. 아울러 1991~93년 기간 중 북한은 시리아에 개량형 Scud-C 미사일 제조시설을 건설하는 데도 도움을 준 것으로 알려지고 있다.

북한의 미사일 개발과 수출은 여기서 멈추지 않는다. 북한은 1993년 5월 사정거리 1,300km에 이르는 ‘노동 1호’ (혹은 Scud-D)의 시험발사에 성공하였으며, 1998년 8월에는 일명 ‘대포동 미사일’ (노동 2호 혹은 Scud-E 미사일) 운반체에 의한 3단계 로켓으로 소형 인공위성의 궤도진입을 시도한 바 있다. 그 결과 인공위성을 궤도에 진입시키는 데는 실패한 것으로 평가되나, 북한은 사정거리 2,000km에 이르는 미사일 개발능력을 이미 확보한 것으로 판단되고 있다. 또한 미국 본토까지 공격 가능한 6,000km 이상 사거리의 대포동 2호의 개발능력을 보유하고 있는 것으로 추정하고 있다.

이러한 노동미사일의 개발을 바탕으로 북한은 이란의 미사일 개발에 지속적으로 협력하는 동시에 리비아, 수단, 파키스탄, 베트남 등 광범위한 국가에 미사일 또는 관련기술을 공급한 것으로 보도되고 있다. 이와 같은 북한의 탄도미사일 개발을 둘러싼 국제 커넥션을 도시하면 <그림 XI-2>와 같다.

이란은 1998년 7월 사정거리 1,300km에 이르는 샤하브-3(Shahab-3) 미사일의 시험발사에 성공하였는데, 미국 정부는 미사일의 각종 제원이나 과거 북한과의 협력관계 등으로 미루어보아 이 미사일이 북한의 노동미사일의 부품과 기술을 제공받아 개발된 것으로 추정하고 있다. 한편 북한은 1998년 4월 발사시험에 성공한 파키스탄의 가우리(Ghauri) 미사일 (사정거리 1,500km)의 개발과정에도 깊숙이 연루된 것으로 보도되었다. 아울러 2000년도에 북한은 사거리 700km짜리 신형 Scud-D 미사일을 시리아와 리비아에 판매하였으며, 이집트와도 판매협상을 벌이고 있는 것으로 알려졌다.

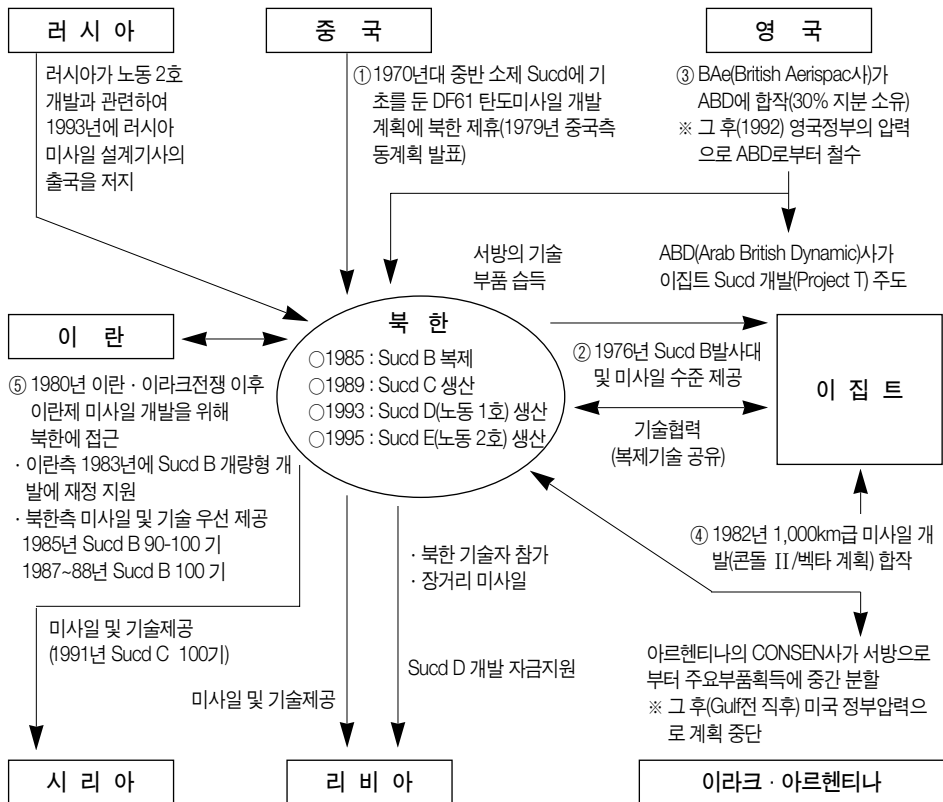
북한이 이렇게 미사일 개발에 집착하였던 동인으로는 대남 군사전략적 이유와 경제적 이유가 복합적으로 작용하였다고 보여진다. 이와 함께 장사거리 미사일을 필요로 했던 이란 등 중동국가의 재정적 지원과 기술협력이 북한의 미사일 개발을 가속할 수 있는 촉매요인이 되었다고 판단된다.

북한의 탄도미사일 개발을 가속화할 수 있었던 배경으로 경제적 측면을 살펴보면, 첫째, 탄도미사일 개발을 통하여 북한군의 전략, 전술적 공세능력을 향상시킴으로써 재래식 무기(특히 항공전력부문)의 투자부담을 완화할 수 있다는 점이다. 둘째, 탄도미사일의 완제품, 부품, 기술, 또는 생산시설을 제3국에 수출함으로써 상당한 경제적 이익을 얻을 수 있다. 실제로 북한은 이란을 비롯한 다수의 중동국가에 미사일을 수출함으로써 부족한 외화를 획득함과 동시에 이를 미사일 생산에 재투자함으로써 미사일 개발을 가속화할 수 있었다. 물론 여기에는 중·장거리 미사일을 필요로 하는 중동국가들의 수입 소요가 기반이 되

있음은 부연할 필요가 없다.

결국 북한은 한·미 연합군의 우세한 공군력을 상대적으로 저렴한 비용으로 상쇄하는 동시에 나아가 대량 살상무기를 탑재할 수 있는 공제적 무기를 확보함으로써 전반적으로 남한정부의 재래식 군사력 육성을 통한 대북 우위 전력확보노력을 상쇄하는 가운데 미사일 수출을 통하여 외화도 획득하는 등 다양한 목적하에서 탄도미사일 개발에 집착해 온 것이다.

〈그림 XI-2〉 북한의 탄도미사일 개발을 둘러싼 국제 커넥션



자료 : 외교안보연구원(1993. 10. 26), 「북한의 탄도 미사일 개발과 일본의 TMD 구상」, 주요 국제문제 분석, 1993.11. 10. SIPRI, SIPRI Yearbook 및 미하원외교위원회 국제 안보·국제기구·인원소위원회에서의 Joseph S. Bermudez의 중국과 북한의 탄도미사일 확산현황에 대한 증언, pp. 64-72에서 작성.

## 2) 생화학 무기

북한은 1960년대 초부터 생화학무기를 개발하기 시작하여 1980년대부터는 집중적으로 개발하면서 대량 생산할 수 있는 능력을 갖추었다. 생물학 무기 기술은 세균배양 실험에 성공하고 생체실험까지 완료하는 등 상당한 수준에 도달한 것으로 알려지고 있다. 북한은 화학작용제 6종(신경성, 혈액성, 구토성, 질식성, 수포성)과 전염병 작용제(콜레라, 페스트, 탄저균, 유행성 출혈열)을 보유하고 있다.

그리고 생화학무기의 생산시설은 8개소(아오지, 청진, 만포, 신의주, 신흥, 안주, 함흥, 순천), 연구시설은 4개소, 저장시설은 6개소, 연간 생산능력은 5,000톤으로 추정되고 있다. 신경가스인 사린가스의 경우 4.5kg만 살포해도 4분 만에 1,000만 명을 몰살시킬 수 있는 것으로 보고 있다. 이 같은 생화학무기는 북한이 개발한 Scud 미사일과 중 장사정포에도 장착이 가능한 것으로 보고 있으며, 미국과 러시아에 이어 북한의 생화학전 수행능력은 세계 3위로 평가되고 있다.

그러나 북한의 화생무기체계는 일반 군수산업과는 별도로 관리되고 있으며 그 수량과 생산 및 저장 위치 또한 극비사항으로 취급되고 있어 그 정확한 추정이 매우 어려운 실정이다.

〈표 XI-4〉 생·화학무기 개발 및 관련시설

구 분	시 설 명	생산화학작용제
확인시설 (8개소)	청수리 화학공장	최루, 질식
	안주 화학공장	혈액
	순천 석회질소비료공장	수포, 혈액, 질식, 최루
	자강도 만포화학공장	수포, 최루, 혈액
	함북은덕 화학공장	혈액, 구토
	청진 화학섬유공장	최루
	함흥 화학섬유공장	최루
	흥남 비료공장	최루, 질식
추정시설 (3개소)	자강도 화학공장	수포, 혈액, 질식
	월수(청수) 화학공장	최루, 질식
	화성 영안 화학공장	질식, 신경

### 3) 핵무기

핵무기는 비록 전장에서 직접 쓰이지 않을지도 모르나 사용한다고 위협을 가함으로써 상대방의 전쟁의지를 꺾는 데 사용될 수 있는 가장 효과적인 ‘군사적’ 목적을 가지는 수단이다. 경제적 의미에서의 핵무기 보유는 싼값에 막강한 군사력을 보유하는 것을 의미한다. 즉 핵 군사력은 재래식 군사력과 비교할 때 상대적으로 비용이 저렴한 군사력이다. 미국의 경우 핵 군사력에 가장 대대적인 투자를 감행했던 레이건 행정부 당시(1981~83년) 전략 핵 군사력이 미국 국방비에서 차지하는 비율은 10% 정도에 불과했다. 특히 북한처럼 제3 세계 국가들이 핵무장을 결심하는 경우에도 핵무장의 경비는 상대적으로 저렴하다는 특징을 갖는다. 20kt급 핵폭탄 10발을 10년에 걸쳐 개발할 경우 개발비는 유엔의 판단에 의하면 1억 8800만 달러(1969년)이고, 볼슈테터 교수의 계산에 의하면 1979년 불변가로 2억 6180만 달러 정도에 불과하다. 이는 보통 국가들의 10년 국방비의 3%에도 채 미치지 못하는 비용이다.

결국 핵이란 그다지 값이 비싸지 않으면서도 대단한 파괴력을 보유할 수 있는 유일한 방편일 수 있으며 국내경제가 난관에 봉착한 북한이 국방과 외교의 대안으로 생각할 수 있는 무기체계였다. 또한 북한의 핵기술 수출은 외화획득에도 크게 기여했는데 이라크와 이란은 북한의 핵 개발 및 미사일 개발에 직접적인 경제적 지원을 하였다.

북한은 군사전력의 획기적 강화, 경제적 이득 획득, 국제적 영향력 확보라는 세 가지 목

〈표 XI-5〉 북한의 핵무기 제조용 물질 확보 현황

기능	구성물질	북한의 확보물질
핵연료	$U_{Nat}$ , LEU	$U_{Nat}$
핵탄두물질	WG Pu-239(90% ↑), HEU-235(90% ↑)	WG Pu-239(94% ↑), HEU-235(90% ↑)
반사재	$U_{Nat}$ , DU(U-238), Th-232	$U_{Nat}$
감속재	Be-9, B-10, HP Graphite	HP Graphite
고폭화약	고폭속/고폭압의 화약류	HMX, RDX, PETN
중성자원	Po-210, Ra-226, Cf-252, Am-244	Po-210, Ra-226, Pu+Be
폭발장치	내폭장치	PBX, HE Lens, EED/EBW

※ 플루토늄탄/우라늄탄 제조요건 원비 추정 가능

자료: 신성택(2000), 「북한 핵개발 현황과 아국 대응방향」, 『전략연구』, p.29.

적을 달성하기 위하여 일찍부터 핵무기 개발에 주력하여 왔다. 북한은 가채량 400만 톤에 달하는 양질의 우라늄 광산을 보유하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 1960년대 영변에 대규모 핵단지를 조성한 이후 구소련으로부터 연구용 원자로를 도입하였고 1965년에는 IRT-2000 임계로(critical reactor), 하전입자가속장치(cyclotron), X선 조사장치, 코발트 조사시설 등을 도입하여 관련기술을 축적하기 시작했다.

1970년대에는 핵연료의 정련 변환 가공기술을 집중연구하여 자체 기술로 연구용 원자로의 출력확장에 성공하였고, 1980년대에는 5Mw급 연구로인 제2원자로의 건설에 착공하였다. 1980년대에는 원자력의 실용화와 핵 개발체계의 완성에 주력하여 우라늄 정련, 변환 시설의 운용을 개시하였고, 1989년에는 태천에 200Mw급 원자력발전소를 착공하였으며, 영변에 대규모 재처리시설을 건설하고 고폭실험을 실시한 바 있다.

또한 북한은 핵무기 구성물질의 확보능력도 상당수준에 이르고 있다. 핵무기의 주원료는 고농축 우라늄(HEU: High Enriched Uranium), 플루토늄(plutonium), 베릴리움(beryllium), 고폭화약(HE: High Explosives) 등인데, 플루토늄의 생산에 적합한 흑연감속로의 설계 제작 운영의 여러 단계를 자력으로 일궈냈다는 것만 가지고도 북한의 핵 보유능력은 상당한 수준에 이른 것으로 판단된다.

### 3. 북한 군수산업의 문제점

#### 가. 북한 산업구조의 문제점

북한은 계획경제의 일반적 모순과 경제정책의 실패를 거치면서 1990년대 중반 이후 농업, 경공업, 무역제일주의 및 성장선도부문의 생산 정상화에 역점을 두고 경제를 운용하였지만 북한이 안고 있는 구조적인 문제점을 해결하지 못하고 에너지 및 원자재난의 가중과 자연재해까지 겹쳐 전 산업부문의 생산활동이 극심한 위축을 겪었다.

북한의 산업구조는 농림어업, 광업 등 원시산업부문의 비중이 전 산업의 30% 이상을 차지하고 있으며, 한정된 자원이 군사 및 군산복합형 중공업부문, 즉 군수산업부문에 상당히 편중되어 주민생활의 질적 수준과 밀접한 관련이 있는 건설업과 서비스산업의 비중은 낮은 수준에 머무르고 있다. 부문별 성장률을 보면 농업부문에서는 주체농법 등 농업정책의



실패로 농업생산성이 저하되어 급격한 침체를 겪었으나 근년에 들어 외국의 비료지원과 식량난 해소를 위한 소, 돼지 등 축산장려 등으로 일시적 성장세를 보이고 있으나 여전히 낙후성을 면치 못하여 어려움을 겪고 있다. 광공업부문에서 북한은 1980년대 말까지 사회주의 경제건설의 기본노선에 따라 중공업 우선 육성을 통하여 중간재 생산 및 경공업 발전과 소비재 공업발전을 기여하는 정책을 써왔다.<sup>36)</sup>

그러나 사회주의 경제권의 해체에 따른 원자재, 에너지 부족과 자원배분의 비효율성으로 인해 공업부문 전반에 걸쳐 북한경제의 성장을 저하시켜온 것으로 볼 수 있다. 전력산업부문은 석탄생산의 감소와 수송 애로 등으로 어려움을 겪고 있고 건설업도 투자재원 조달의 애로와 시멘트, 철근 등 건설용 자재의 부족으로 소규모 단위사업과 정치적 목적의 건설공사 위주로 이루어지고 있는 실정이다. 서비스부문에서는 농림수산물 및 광공업품의 생산 감소로 물동량이 줄어들어도 불구하고 상대적으로 감소폭이 작고 심지어 근년 들어 산업비중이 증가하고 있는데 이는 관리행정 및 군사부문의 종사자수의 증가에 기인한 것으로 분석되고 있다.<sup>37)</sup> 무역에서의 성패는 경쟁력 있는 산업의 존재 여부에 달려 있는데 위에서 살펴본 것처럼 북한은 이미 각 산업부문에서 경쟁력을 발휘할 수 없는 상태에 이른 것으로 볼 수 있다.

북한경제는 1990년대 이전까지는 저성장을 지속해 왔다. 일정한 수준의 경제성장을 가능케 한 요인을 자본축적 메커니즘에서 찾아볼 수 있다. 즉 1970년대 들어 본격적으로 추진된 중공업 우선전략이 1980년대 중반까지만 하더라도 자본축적 메커니즘에서 경공업부문의 역할로 인하여 큰 문제점을 드러내지 않고 있었다.<sup>38)</sup>

그러나 1985년 구소련의 개혁 개방 표방과 코메콘체제의 붕괴는 대외결제자금이 부족한 북한경제를 급격히 어려운 상황에 처하게 하였다. 즉 에너지, 생산원자재 등 대외 수입 비중이 높은 중공업 중심의 산업구조를 가지게 된 북한은 주요 생산설비 가동조차 어려운 상황에 이르게 되었다. 또한 비교우위에 있던 노동집약적 산업이 취약해져 주요 수입수요를 충당할 대외 결제자금 확보도 어렵게 되는 등 대외무역의 위축을 초래하게 되었다.

북한과 같이 사회주의 국가의 일반적 산업정책인 중공업의 생산증가에 역점을 두는 경제개발전략은 군수산업을 중심으로 한 수입대체산업전략이라 할 수 있다. 이러한 전략을

36) 최석환, 앞의 책, p. 63.

37) 황진훈(2001, 4), 「북한경제에 있어서 대외무역의 역할과 시사점」, 한국산업은행, p. 5.

38) 박정동(2000), 「북한의 경제개발 전략에 대한 일고찰」, KDI, pp. 29-30.

채택할 경우 수입대체를 위해서는 자본재뿐만 아니라 제품 생산에 필요한 중간제품, 원료 등의 수입급증을 유발함으로써 국제수지 흑자 확보를 곤란케 한다. 결국 북한의 중공업 위주의 산업정책은 경공업 생산의 효율적 보완성을 결여케 하였으며 대외무역의 위축은 산업 활동을 마비시키는 악순환구조를 초래하였다고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

따라서 북한경제가 발전하기 위해서는 북한경제 발전에 직접적 저해요인이 되고 있는 산업구조에 대한 개혁과 개방이 선행되어야 한다. 또한 중공업분야에 대한 투자를 축소하고 상대적으로 비교우위상태에 있는 노동집약적 경공업을 육성할 뿐 아니라 중공업부문 중 상당한 비중을 차지하고 있는 군수산업분야에 대한 투자 감소와 민수 전환이 추진되어야 한다.

군수산업에 대한 축소와 민수 전환은 북한 산업구조를 개혁하는 데 필수적이며, 그로 인한 북한 무기생산 개발의 축소는 미국을 위시한 서방국가들로 하여금 각종 경제제재조치를 해제하고 북한지역에 대한 투자를 유발해 궁극적으로 북한경제 발전에 상당한 기여를 할 것으로 판단된다.<sup>40)</sup>

#### 나. 군수산업과 민수산업의 상관관계

북한의 군사비 지출과 경제발전의 상관관계에 대한 실증분석 결과에 따르면, 북한에서 군사부문에 대한 과도한 지출이 경제발전 저해현상의 직접적인 원인으로 작용했다는 주장을 뒷받침할 충분한 근거를 발견하기 어렵고, 오히려 군사부문에 대한 지출 증가가 북한경제에 긍정적으로 작용했을 가능성이 있음을 보여주고 있다. 다만 1990년대 경제적 침체가 누적된 상황에서 군사부문에 대한 투자가 일반경제부문에 부담으로 작용했을 가능성은 배제할 수 없을 것으로 보인다. 결국 북한에서 군사부문에 대한 지출이 가져온 기술도입 및 전파효과, 공공재 공급효과, 건강상태 개선 및 교육훈련효과 등과 같은 긍정적인 효과가 민간의 투자 구축효과와 수출부문의 고용자원 축소효과와 같은 부정적인 효과를 능가하여 정(正)의 순효과를 기록한 것으로 평가할 수 있다고 하겠다.<sup>41)</sup>

그러나 연구결과가 갖는 한계점들을 고려할 때, 해석에 있어서 논란의 여지가 많으므로

39) 황진훈, 앞의 책, p. 23.

40) 최석환, 앞의 책, p. 65.

41) 임강택, 앞의 책, pp. 118-120.

보수적인 접근태도가 필요하다는 점은 분명하다. 특히 북한 스스로 군수부문에 대한 과도한 투자로 인하여 일반경제부문의 발전계획이 차질을 빚었음을 시인한 1960년대의 경우에 있어서도 군사비 지출과 경제성장 사이에 부정적인 관계가 나타나지 않은 것은 실증분석의 한계를 분명하게 드러낸 것이라고 할 수 있다.

이처럼 북한의 군사비 지출의 경제적 효과를 실증적으로 분석하는 데 있어서 한계점이 노출되는 것은 무엇보다도 사용가능한 통계자료의 제약과 북한 상황을 적절하게 설명할 수 있는 정교한 모형을 찾기 힘들다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 가장 큰 어려움은 북한에서 군수부문과 민수부문을 정확하게 구분하는 것이 매우 어렵다는 점이다. 또한 자원과 인력을 군사부문에 우선적으로 투입해 왔기 때문에 군수산업부문의 생산성이 민수부문보다 더 클 가능성이 농후해 군사부문에 대한 지출증대가 경제성장과 같은 방향으로 움직일 가능성이 큰 것이다.

따라서 북한의 경우 경제성장의 속도 감소와 침체현상의 주요 원인은 단순한 군사비 지출의 증대가 아닌 경제정책 운용과 기업의 관리방식이 잘못된 데 있다고 할 수 있다. 그러나 군수산업부문의 기술과 생산물자가 일반경제부문에 아주 제한적으로만 유입되고 있다는 점과 주요 수출물자를 군부가 독점하고 있다는 사실을 고려할 때, 북한경제에서 차지하고 있는 군사부문의 과도한 비중은 장기적으로 일반경제부문의 성장 가능성을 제약함으로써 북한의 경제를 구조적으로 취약하게 만든 측면이 있다고 할 수 있다. 이처럼 장기적인 효과는 실증분석을 통해서 발견해내기가 쉽지 않다는 것이 한계로 작용하는 것이다.

또한 북한이 스스로 국방부문에 대한 투자 확대에 의하여 주민생활에 직결되는 경공업 부문에 투자할 자금을 군수산업부문으로 전용함에 따라서 주민들의 생활수준 향상에 직접적인 영향을 미쳤음을 자인하고 있는 점에 비추어 볼 때, 국방부문에 대한 집중적인 투자 확대가 경제 전체에 미치는 영향은 그다지 부정적이지 않았다고 하더라도 국민들의 생활수준을 열악하게 만든 원인으로 작용했다고 평가할 수 있을 것이다. 다만 이러한 효과가 분석결과에 반영되지 않았다는 점이 실증분석에 있어서의 또 다른 한계라고 할 수 있다.

주민들의 생활수준과 직접적인 관계가 있는 경공업부문에 대한 북한당국의 상대적인 무관심은 주민들의 근로의욕을 위축시킴으로써 생산성을 악화시켰으며 장기침체의 한 원인으로 작용하였을 가능성이 농후하다고 할 수 있다. 또한 경공업부문의 기술발전기회를 제한함으로써 수출산업의 성장잠재력을 사전에 축소할 결과를 초래하였을 가능성도 배제할 수 없을 것이다.<sup>42)</sup>

## 다. 북한 군수산업의 민수전환 가능성

북한의 계획경제에 대한 기본원리는 욕구충족보다는 군사력 강화를 위한 자급자족의 현실을 목적으로 한 것이었다. 이러한 북한 특유의 경제운영원리는 모순과 무시 또는 강행과 후퇴라는 악순환만을 되풀이했으며, 그 원리는 자체가 순리와 시류에 역행하는 것이어서 자기붕괴의 위기국면만을 조성하여 왔다. 이러한 발전의 한계성이 노출된 것은 주체경제의 비현실성으로 인한 결함은 물론, 보다 근본적으로는 소련형 경제가 본질적으로 갖고 있는 결함에 의한 것이었다. 즉 의사결정권의 과도한 중앙집권화, 사유가 인정되지 않는 인센티브 결여와 창의성 부재, 지나치게 강요되는 과중한 목표량 설정, 수직적 명령체제와 수평적 협력의 결여, 회소성을 반영하지 못하는 가격과 비현실적 가격체제, 계획수립의 정치성화와 복잡한 행정체제 등이 바로 그것이다.<sup>42)</sup>

북한경제는 이러한 발전의 한계성으로 인하여 대내외적으로 새로운 문제점에 직면하게 되었다. 대내적으로는 경제구조의 경제관리체제의 현실화, 대상생활의 향상을 통한 낙후된 생산성의 제고, 그리고 각종 병목현상의 해소와 경제운용의 신속성 제고 등을 위한 개혁이 요구되고 있다. 대외적으로는 경제의 활성화를 자본과 기술을 도입하고, 부족의 경제를 모면하기 위한 경제교류를 확대하고, 독립화에서 벗어나 상호이익을 증진하기 위한 경제협력의 확대 등이 요구되고 있다.

북한의 계획경제는 정치가 경제를 일방적으로 규제하고 있기 때문에 경제 그 자체의 자율성이나 합리성은 매우 낮다. 더욱이 주체사상체제가 철저하게 고수되고 있기 때문에 체제수정에 대해서는 극히 외면적이며, 비록 체제변동이 있다 하더라도 그것은 독재형의 강제적 사회주의체제가 갖는 한계성으로 인하여 그 격이 좁고 제한적이며 체제내적이고 저속한 변동이 될 수밖에 없을 것이다. 특히 북한에 있어서 정치적 변혁이 없는 경제적 개혁은 기대할 수 없으며, 경제적 개혁이 없는 대외개방도 기대하기 어렵다.

북한이 개혁과 개방을 기피하거나 지연하고 있는 것은 개혁과 개방으로부터 오는 경제적 이익을 평가하지 못해서가 아니라 경제적 성장을 희생해서라도 정치적 통합을 보존하려는 의욕이 더욱 강하며, 개혁과 개방이 사회에 끼칠 엄청난 충동에 대한 두려움이 더 크

42) 임강택, 앞의 책, pp. 120-121.

43) 신승철(1989, 12), 『남북한간의 경제교류와 협력추진의 기본방향』, 통일원, p. 74.

며, 아직까지 대남적화라는 지상목표를 포기해야 할 정도로 공업화의 강행과 군비확충이 위기국면에 이르지 않았다고 믿고 있기 때문이다.

북한의 중공업 우선정책은 자립적 경제개발의 추구하고 자립적 군수산업의 육성이라는 두 가지 동기에서 불가피하게 채택된 것이었다. 따라서 중공업과 경공업간의 논쟁은 경제적인 것이라기보다는 항시 국제적 주변환경이나 국내 정치적 요건에 의하여 존재되어 왔다. 그러기 때문에 중공업 우선정책이 장기간 지속되지 않을 수 없었다. 그 결과 국민경제의 파행성은 심화되었고, 국민의 노동의욕은 저하되었으며, 발전의 원동도 감퇴되었다. 특히 북한은 대남 적화통일에 대하여 과도한 집념을 가져왔기 때문에 정책의 최우선과제를 항상 대남 군사력의 우위를 유지하는 데에 두어 왔다.

이와 같이 북한은 모순이 무리를 낳고, 무리가 모순을 낳는 악순환을 되풀이하면서 ‘강행과 후퇴’라는 혼미의 사슬에서 벗어나지 못하고 있다. 말하자면 순리와 시류에 역행하는 정책을 강행함으로써 스스로 후퇴하게 되는 자기붕괴의 위기국면을 조성하여 오고 있다.

이러한 군사 및 경제적인 여건 때문에 상당기간 동안 북한 군수산업의 민수 전환 가능성은 매우 희박할 것으로 예측할 수 있다. 결국 북한의 경제회생의 관건은 군수산업의 민수 전환(conversion)이 중요한 열쇠임에는 틀림없다.

그러나 북한 군수산업의 민수전환이 착수된다면 그 방향은 세계경제변화와 북한의 입지를 고려하면서 수출성향이 크고 북한의 자체 전력구조에 중요한 역할을 하는 주요 무기분야는 확장하는 정책으로 추진할 것이며, 반면에 수출전망이 적고 자체의 군사력 건설에 적게 영향을 주는 무기분야는 선별적으로 민수화를 추진하게 될 것으로 보아 북한의 군수산업 민수화는 이원화정책 방향으로 나아갈 것으로 판단된다.

## 라. 북한 군수산업의 문제점

북한의 산업정책은 한마디로 군수산업 육성을 위한 중공업 절대 우선정책이라고 할 수 있으며 그로 인해 야기된 문제점은 다음과 같다.

첫째, 군수공업 및 군수 관련 중공업이 파행적으로 비대해졌다는 점으로 총 산업생산 중 중공업의 비중은 1963년 40%에서 점차 증대해 1990년에는 70%에 달하게 되어 북한 산업구조의 불균형을 심화시켰다.

둘째, 중공업 우선정책으로 농업과 경공업 부문의 현저한 낙후성을 야기하였다. 1970년 이후 생산재의 확대만을 강조해 온 결과 심각한 산업구조의 불균형을 가져왔으며, 특히 소비재 생산부문이 극도로 낙후되었다. 이는 북한경제 침체의 주요인으로 작용한 것으로 판단된다.<sup>44)</sup>

셋째, 군사력 강화를 위하여 단기적이고 현시적인 군사적 제품의 생산에 중점을 두었던 군사경제체제에서는 경제 전반의 잠재적 생산력 강화를 위한 사회간접자본투자는 매몰비용이 크고 회임기간이 장기간이기 때문에 상대적으로 중요성이 낮았다. 한편 군사전략적 관점에서 보면 도로, 항만 등과 같은 사회간접자본은 적에게 오히려 군사적으로 이용당할 수 있는 가능성을 열어준다는 측면에서 사회간접자본에 대한 건설유지 보수에 대한 투자 또한 무시되었다. 더욱이 북한의 자립적 경제건설원칙은 경제적 효율성보다는 사회적 총효용성의 극대화라는 취지 아래 산업입지를 생산시설을 원료지와 소비지에 근접 배치하고, 지역내에서 원료 확보, 생산 및 소비가 함께 이루어지는 지역경제의 종합적 발전을 추구함에 따라 도로와 같은 사회간접자본에 대한 필요성을 상대적으로 저하시켰다고 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

넷째, 중공업의 핵심기반을 이루고 있는 군수산업이 대외교역이 활성화되지 않은 북한의 유일한 외화 획득원 역할을 수행하고 있다는 점이다. 이는 러시아의 경우와 같이 군수산업 주체들이 민수 전환을 기피하는 요인으로 작용할 수도 있다.

다섯째, 중공업 우선정책으로 인한 문제점 이외에도 북한 군수산업은 서방과 달리 외부로부터 엄격하게 차단되어 있다는 문제점을 안고 있다. 이러한 현상은 군수산업의 발달된 기술이 타분야, 즉 민수분야의 산업에 파급 발전되는 것을 크게 저해하고 있다. 북한은 또한 노동자, 기술자들의 보편적 기술수준 향상에만 지나치게 노력을 기울여왔기 때문에 우수한 과학기술자나 고도로 전문화된 분야의 과학기술자를 양성하지 못했을 뿐 아니라, 순수한 이론연구와 첨단과학기술연구에는 거의 투자를 못해 왔다. 따라서 중화학공업들은 전반적으로 볼 때 무기분야를 제외하고는 그 품질이 열악한 상태에 놓여 있어 국제시장과의 질적, 기술적 차이를 극복하는 데는 상당한 시간과 노력이 소요될 것으로 예상된다.<sup>46)</sup>

44) 정영태(1995. 8), 「북한의 군수산업과 민수화 전망」, 『통일경제』, pp. 92-93.

45) 신용도(2000), 「북한의 군사경제연구」, 『2000년대 한반도 주변국과 북한의 안보정책』, 국방대학교, p. 435.

46) 최석환, 앞의 책, pp. 11-12.

## 마. 북한 군수산업의 향후 전망

북한 군수산업은 북한 자체의 내부 변화를 통한 개혁정책을 실시하기보다는 현 체제를 고수함과 동시에 대서방 ‘벼랑 끝 전술’을 지속적으로 추진하여 정치 경제 군사적 실익을 확보하기 위해 군수산업에 대한 투자를 지속할 것이다.

북한은 과거 1990년대의 극심한 경제난에도 불구하고 군사력을 중시하여 재래식 전력 및 생화학무기, 핵, 미사일 개발 등 비대칭적 전략무기의 강화에 전력하였다. 이와 같이 경제원리와는 전혀 상관없는 자원배분의 우선순위는 “경제사정이 아무리 곤란하고 부담이 클지라도 국방력을 백방으로 다질 것”<sup>47)</sup>을 강조하고 있는 김정일의 입장으로서는 잘 알 수 있다. 군사분야에 대한 김정일의 중시사상은 2000년 방북 언론사 사장단과의 대화에서도 잘 나타나 있다. “내 힘은 군력에서 나옵니다.··· 외국과 잘 되고 군력이 있어야 하고 외국과의 관계에서 힘도 군력에서 나오고 내 힘도 군력에서 나오고 있습니다. 다른 나라와 친해도 군력을 가져야 합니다”<sup>48)</sup>고 말함으로써 김정일이 체제안보에 있어 군부와 군사력을 얼마나 중시하는가를 알 수 있다.

이에 따라 각종 구호품과 국가자원은 군사 및 군수부문에 가장 우선적으로 배분되고 있다.<sup>49)</sup> 또한 1998년도 국방백서에 따르면 북한군 병력은 1998년 한 해 동안 준군사부대 병력이 약 90만 명, 정규군 병력이 약 1만 3천여 명 증가하였으며, 매년 GNP의 24.25% 수준을 군사비에 투자하고 있는 것으로 밝혀졌다.<sup>50)</sup> 또한 1998년 이후 군수산업 관련 제2경제부문이 당 중앙군사위원회에서 국방위원회로 이관되어진 것으로 알려지고 있다.<sup>51)</sup> 이로써 김정일은 인민군 최고사령관 및 국방위원회 위원장으로서 군사군수부문에 대한 통제와 지휘를 직접 맡고 있으면서 모든 경제건설에 우선하여 군수산업에 필요한 자재와 설비들을 생산 제공해야 한다고 강조하고 있으며 그 결과 모든 국가정책의 우선순위가 여전히 군수부문에 대한 투자로 이어지고 있다.

47) 평양방송, 1997. 7. 3; 『내외통신』, 제1089호(1997. 12. 25)에서 재인용.

48) 『방북언론사장단-김위원장 대화록』, 『중앙일보』(2000. 8. 14일자)

49) 프랑스의 의료자선단체인 「국경 없는 의사회」(MSF)는 1998년 9월 30일 북한에 제공되는 식량을 비롯한 각종 구호품이 제체상충부, 군대, 군수공장, 수출공장 등에 우선적으로 돌려지고 있다고 비난하면서 철수기로 전격 결정했다. 『북 구호품 군부-권부로 새고 있다』, 『조선일보』, 1998. 10. 2.

50) 국방부(1998), 『국방백서』, pp. 34-37.

51) 김근식(2001), 「북한 사회주의의 존속기반과 변화가능성」, 『안보학술논문집』, 국방대학교, p. 38.

최근 북한 군사력 규모와 관련하여 국제전략문제연구소(ISS)가 발표한 자료에 따르면, 병력 구성 면에서만 보아도 현재(1999년) 북한군은 총 병력은 108만 2천 명에 이르며, 북한 체제 특성상 유사시 조기 전력화할 수 있는 예비전력은 470만 명을 유지하고 있는 것으로 알려져 있다. 이렇게 볼 때, 북한은 578만 명 이상이 군사와 관련되어 있으며, 이러한 병력규모는 북한 총인구(약 2,150만 명) 대비 약 30%에 달하는 대규모인 것이다. 2차대전 당시 전쟁 중에 동원된 독일군이 총인구 대비 약 13.8% 수준인 것으로 비교해 볼 때 북한의 병력규모는 세계적으로 그 유래를 찾아볼 수 없는 수준을 유지하고 있는 것이다.

이로써 북한경제의 희생과 개발을 위해서 투입되어야 할 막대한 자원과 자본 및 노동력은 제 기능을 발휘하지 못하고 있으며 북한의 이러한 군사제일주의정책이 변화되지 않는 한 북한경제의 비효율성은 점차 심화될 것으로 판단된다.

한편 최근의 군사력 증강 동향과 관련하여 북한군은 1995년 구공산권 최정예의 전투기로 알려진 MIG-29기를 40대로 증강한 이래 무기수입규모를 해마다 늘려 2000년까지 5년간 러시아, 카자흐스탄 등 7개국에서 모두 1억 563만 달러 상당의 무기를 들여온 것으로 알려졌다. 또한 1999년에는 1,200만 달러를 들여 러시아와 카자흐스탄으로부터 각각 MI-8 헬기 5대, MIG-21전투기 40대를 도입하는 등 해마다 무기수입규모를 확대해 왔다.<sup>52)</sup> 북한의 이러한 무기도입시기는 식량난과 에너지난 및 전력난이 극에 달하던 시기로서 주민들의 경제적 고통은 완전히 무시되고 오로지 체제유지에 필요한 군사력 확충에만 심혈을 기울이고 있는 것으로 볼 수 있다.

특히 북한군은 1999년 6월의 서해교전 이후 실질적인 전투기량 향상에 주력하고 있으며, 남북정상회담 이후에도 7월의 하계훈련기에 기계화부대의 기동훈련 및 특수전부대의 침투훈련 등을 중심으로 1999년 훈련규모에 비해 2배 이상 실시하여, 지난 10년 동안 최고 수준의 지상군훈련을 실시한 것으로 알려졌다.<sup>53)</sup> 이처럼 김정일이 극심한 경제난에도 불구하고 여전히 군사력을 중시하고 재래식 및 비대칭 전략무기 개발에 힘쓰고 있는 근본적인 이유는 당면한 대내외적 체제위기 상황 속에서 오로지 강력한 군사력과 강력한 무기만이 북한의 안보주체인 김정일, 당, 국가의 안보를 담보해 줄 수 있는 가장 확실한 보장책으로 간주하고 있기 때문이다.

52) 정유진(1999), 「탈냉전기 북한의 군비증강 원인」, 『북한조사연구』, 제3권 1호, p. 56.

53) 『조선일보』, (2000. 10. 10일자).



그러나 북한의 이러한 군수산업 확충정책은 경제적 어려움으로 인해 군수산업 전반에 걸친 증강보다는 대량 살상무기와 같이 수출경쟁력과 대 서방 외교카드로 활용할 수 있는 부문에 대해 적극적으로 육성을 추진할 것으로 전망된다. 또한 국제사회의 핵 투명성 요구 거부 및 개발비용과 기술이 한계에 달하면 핵무기 개발을 포기하는 대신 저렴하고 개발이 용이하며 적국으로 하여금 상당한 공포심을 유발할 수 있는 생화학무기에 대한 개발을 은밀히 가속할 것으로 판단된다.<sup>54)</sup>

#### 바. 북한 군수산업 확충에 대한 문제점

북한은 정권유지, 외화획득, 군부의 득세, 시장체제로의 전환으로부터 오는 불안감 등의 요인으로 인해 향후 군수산업에 대한 투자와 확충을 지속할 것이며 그로 인해 다음과 같은 문제점들을 야기할 것이다.

첫째, 국제금융기구 및 외국인투자자의 대북지원문제는 북한경제 회복을 위해서는 반드시 필요한 부분인데, 국제금융기구 및 외국인투자자는 북한이 경제개혁을 추진하지 않으면 결코 대북지원을 하지 않을 것이다.<sup>55)</sup> 특히 북한과 같은 저개발국가의 경제개발을 위해서는 국제금융기구(IMF, IBRD, IDA, ADB)의 장기저리융자를 얻는 것이 필요한데 이를 위해서는 우선 북한이 이들 기구에 가입하는 것이 필요하며 가입에는 북한이 테러국명단에서 해제되고 미국과 일본의 동의를 필수적으로 이루어져야 한다. 즉 IBRD(세계은행)에 가입하려면 회원국 지분의 85%가 찬성해야 하는데, 미국이 전체 지분의 17.5%를 가지고 있으므로 미국만 반대해도 북한의 IBRD의 가입은 불가능하다. 또한 ADB(아시아개발은행)의 경우에도 회원국의 2/3 이상의 찬성과 전체 지분의 3/4 이상의 찬성이 있어야 북한이 가입할 수 있다. 그런데 미국과 일본이 각각 13.7%를 갖고 있어 이들 국가의 지분이 27.4%를 차지한다. 따라서 북한의 대량 살상무기 개발을 지속적으로 추진할 경우 경제회생을 위한 외국인투자가 미미한 가운데 북한이 국제금융기구에서 차관을 얻을 가능성은 전혀 없으며 북한의 경제는 더욱 악화될 것으로 판단된다.

둘째, 북한이 지속적으로 지금과 같은 군사적 긴장상태를 유지할 경우 외국인직접투자

54) 최석환, 앞의 책, pp. 46-47.

55) 박삼석(2001), 「북한의 경제개혁 가능성에 관한 게임이론적 분석」, 한국은행 조사국, p. 38.

자본의 유치는 더욱 불가능해질 것이다. 특히 중국의 WTO 가입이 승인됨에 따라 당분간 외국기업들의 관심이 중국시장에 집중될 것이며, 이에 따라 북한의 외국인투자 유치는 더욱 어려워질 것으로 전망된다. 따라서 대외여건이 악화되는 상황에서 그간 외국인투자 유치를 통한 경제회생을 도모한 북한경제는 한층 어려움에 직면할 것이다. 북한이 이에 대응하고 투자를 유치하기 위해서는 군사부문에 대한 국제사회의 신뢰회복 및 투자보호장치의 확립, 수출입 및 과실 송금 자유화, 노동력의 자유로운 선택 등과 같은 진출 외국기업의 자율권 확대, 투자환경이 상대적으로 양호한 지역(신의주 특구, 개성공단 등)에서의 제2경제 특구 설립 등의 전면적인 경제개혁조치가 필요한 것이다.

셋째, 대량 파괴무기(WMD) 개발 생산에 대한 사찰 및 수출에 대한 금지조치와 재래식 무기 감축협상에서 북한이 현재와 같은 강경노선을 채택하고 이에 대한 증강을 계속할 경우, 그나마 2000년 6월 15일 남북정상회담을 통해 완화되었던 대북 경제제재조치가 최근(2002년 12월) 북한의 핵 개발 시인과 함께 NPT 탈퇴선언 등으로 다시금 강화될 수 있을 것이다. 특히 2001년 9·11 테러 이후 미국의 테러와의 전쟁대상에서 테러지원국으로서 북한을 포함하고 있으며 미국은 어떠한 형태로든지 북한 대량 파괴무기에 대한 투명성을 확보하기 위해 정치, 군사, 경제적인 제반조치를 취할 것으로 판단된다.

넷째, 북한에 대한 자본과 기술의 유입이 전혀 없는 상태에서 군수산업에 대한 투자만을 강행할 경우 그동안 부족한 자원과 자본의 상황하에서 어려움을 겪고 있는 민수부문에 대한 어려움이 더욱 가중되어 결과적으로 산업구조의 붕괴와 북한경제의 파탄으로 치닫게 될 것이다.

다섯째, 북한과의 경제교류협력을 유지하고 있는 현재 북한이 변화를 보이지 않고 과거의 행태만을 반복할 경우 남한내 보수파의 입지가 강화되어 대북포용정책에 대한 비판이 거세져 향후 대북지원 및 경협에 대한 비판의 목소리가 증폭될 수 있을 것이다.

따라서 북한의 경제회생과 경제개발의 가장 큰 장애물로 작용하고 있는 북한 군수산업에 대한 개혁이 필요하며 이는 남북한간의 경제교류협력을 통해서 남한이 적극적으로 유도하여야 할 것이다.

## XII. 북한의 대외경제관계 및 경제특구

### 1. 북한의 대외경제관계

#### 가. 대외경제정책의 변화

북한 무역정책의 기초는 국가의 중앙집권적 계획관리하에 호혜평등 및 유무상통의 원칙을 바탕으로 자립적 민족경제건설노선을 보완·발전시키는 것이라고 할 수 있다. 이러한 중앙집권적 계획경제체계하에서 나타나는 북한 대외무역의 특징은 첫째, 국내에 필요한 원자재 및 생산재를 시장에서의 비교우위와 상관없이 국내에서 자급하는 방향에서 이루어지는 것이다. 둘째, 일단 계획에 반영된 교역품목에 한해서는 시장가격과 환율 등 시장 및 가격기구가 철저히 무시된다는 것이다. 셋째, 국내에 없거나 적은 물품의 교역에만 치중하기 때문에 교역의 다양성과 폭이 대단히 적다는 것이다. 넷째, 독점적 무역체계가 확립되어 있어 북한내 무역담당기관들의 국제시장 변화에 대한 적응력이 떨어지는 점을 들 수 있다.

이와 함께 북한의 모든 국내 경제정책에서 나타나는 바와 같이 대외경제정책에서도 철저하게 정치성이 상위의 개념으로 작용하여 왔다는 점을 지적할 수 있다. 사회주의 국가들 사이의 정치관계를 핵심으로 하여 행해진 수십 년간의 대외경제정책들, 집권자의 권력 유지와 상대국 수반과의 친분유지 명목으로 행해진 수많은 비현실적인 지원과 교역 등은 북한의 대외경제정책에서 경제성보다는 정치성이 우선함을 극명하게 보여주는 사례이다.

북한에서 무역을 국가정책의 핵심과제로 처음 제기한 것은 1980년이다. 당시 김일성은

경제발전을 가로막는 가장 중요한 애로가 수입원료 자재이고 이것을 원만히 해결하려면 무역에서 신용제일주의를 지켜야 하며 신용제일주의를 지키자면 수출물자를 우선적으로 생산·보장해야 한다고 역설하였다. 아울러 무역에서 다양화와 다각화를 적극 추진하고 국내 수출자원을 총동원할 것을 역설했다.

1980년 10월에는 우호적 자본주의 국가와의 경제협력을 증진시킬 것을 재천명하고 서방으로부터 자본재를 적극 도입하기도 하였으나 과도한 수입증대로 1981년 다시 외채문 제에 봉착되면서 무역규모의 감소를 경험하였다. 그러나 1985년 김일성의 소련 및 동구라 파 사회주의 국가 방문으로 북한과 구소련 및 동구 사회주의 국가들과의 관계가 급격히 회복되면서 여러 가지 경제협력협정이 체결되고 원조가 증가하면서 북한의 무역규모는 다시 증가추세를 맞이하게 되었다. 특히 구소련은 1980년대 말까지 북한 수출입의 50% 이상을 차지하는 최대 교역상대국으로 부상하였다.

1980년대에는 북한이 여러 가지로 대외경제관계의 확대와 무역확대를 위한 노력이 경주된 시기였다. 1984년 1월 최고인민회의에서 중계무역, 가공무역 추진을 결정하였으며 개발도상국들과의 남-남협력을 강조하였다. 또한 1984년 9월에는 최초로 합영법을 제정 공포하여 외국자본의 투자를 허용하는 획기적인 조치를 취하였다. 조총련을 비롯한 해외 상공인들에게 대북투자를 해줄 것을 촉구한 것도 바로 이때부터였다.

1980년대 대외경제정책의 특징은 첫째, 1970년대에 시작된 대서방 교역 확대에서 다시 사회주의권 교역 확대로 회귀한 점이다. 둘째, 서방과의 경제관계에서 발생한 외채를 상환할 수 없게 되자 해외자본유치를 통해 이를 대체해 보려는 최초의 시도를 하였다는 점이다. 셋째, 이러한 정책들이 중국의 시장지향적 개혁 개방정책의 직접적인 영향하에서 독자적 정책을 모색하려는 의도에서 행해진 것이라는 점이다. 그러나 북한의 일정한 정책변화에도 불구하고 1980년대 북한 대외경제정책을 열악한 투자환경, 실효성 있는 정책 부재, 통신, 금융제도의 미비, 법규 미비 등의 요인에 의해 큰 성과를 거두지 못했다.

1990년대 초반에 발생한 구소련 및 동구 사회주의권의 붕괴는 북한의 대외경제정책을 변화시키는 데서 결정적 계기가 되었다. 구소련과 동구 사회주의권이 붕괴됨으로써 북한은 이 국가들과 맺었던 쌍무적 경제관계가 거의 단절되었으며, 이는 북한경제 전반에 상당한 타격을 주었다. 사회주의 국가들과의 교역이 북한 전체 교역의 72% 이상을 차지하고 있던 당시의 상황으로 볼 때 북한이 입은 경제적 손실은 막대하였다. 사회주의권 붕괴 및 체제전환을 계기로 사회주의권의 경제관계는 급격히 감소하였으며, 이는 북한의 대외교역에

서 있어서 교역형태 및 결제방식에 급격한 변화를 강요하였다. 1991년부터 동구권은 북한과의 청산결제방식을 폐지하고 경화결제방식으로 이행하였으며, 구소련은 1991년 1월부터 부분적 경화결제를 시작하다가 1992년부터는 전면적인 경화결제로 넘어갔다. 중국도 북·중무역을 1992년부터 종래의 구상무역에서 경화결제방식으로 전환하여 시행하고 있으며,<sup>1)</sup> 변경무역 경우만 물물교환에 의한 교역형태를 인정하고 있다.<sup>2)</sup> 경화결제능력이 없고 구상무역 중심의 무역관행으로 일관되던 북한의 교역패턴은 심각한 도전에 직면하게 되었으며 새로운 사고, 새로운 방식으로 대외경제관계를 재정립하지 않으면 안되는 상황에 놓이게 되었다.

이러한 대외경제 전반의 위기감 속에서 북한은 정책전환 및 변화를 시도하였는데, 1990년대에 나타난 북한 대외경제정책의 특징은 다음과 같다. 첫째, 경제특구 설치를 통한 외자유치정책이다. 1990년대 초반에는 구소련을 비롯한 사회주의 국가들과의 무역붕괴로 인해 북한의 경제상황은 더욱 악화되기 시작했다. 더욱이 1980년대 중반부터 외국인투자유치를 위해서 추진했던 합영사업의 성과도 미미하여 북한으로서는 대외무역에 있어서 새로운 대책을 강구해야만 했다. 북한이 무역활성화 및 외자유치 확대를 위해 새로이 취한 정책이 1992년에 나진·선봉지대를 경제특구로 지정하고, 그 이듬해인 1993년 12월에 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 무역제일주의를 주창한 것이다. 북한은 경제특구의 활성화를 위해서 1992년부터 최근까지 외국인투자법, 자유경제무역지대법 등 50여 개 이상의 외자유치 관련법규를 제정하거나 개정하였다. 또한 '무역제일주의'라는 슬로건과 함께 1990년대 중반에는 UNDP의 도움으로 외자유치를 위한 노력도 병행하였다. 그러나 경제특구를 통한 북한의 외자유치 노력은 1998년의 아시아외환위기를 계기로 북한이 외자유치로 인한 외국자본에 대한 종속과 개방경제에 대한 경계를 강화하고 있어 활성화 되지 못하고 있다. 특히 미국의 대북 경제제재조치와 개선기미가 없는 북·미관계도 투자유치의 장애요인이 되고 있다.

1) 중국의 경우는 1995년 이후 식량 및 에너지 등과 같은 전략물자에 한해서 부분적으로 사회주의 우호가격을 부활하였다. 이는 1990년대 중반 북한이 극심한 경제난으로 체제붕괴에 대한 위기감이 고조되자 중국 당국이 이를 예방하기 위해 취해진 것으로 분석된다.

2) 1990년 11월에 북한과 舊소련간에 「조·소 무역 결산체계 변경에 관한 협정」과 1992년 1월에 중국과 북한간에 「조·중 무역협정」이 체결되면서 북한의 이 국가들과의 결제방식은 청산결제에서 국제시장가격에 의한 경화결제방식으로 전환되어야 했다. 이때부터 북한은 대외무역에 있어서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 구소련과 중국으로부터 원자재를 비롯한 각종 재화를 수입하는 데 어려움을 겪기 시작했고, 생산된 재화 역시 이들 시장으로의 진로가 막힘에 따라 무역 전반이 붕괴되기 시작하였다.

둘째, 과거 사회주의권 시장 일변도에서 탈피하여 시장 다변화정책을 추진하였다. 북한은 1990년대에 들어와 구소련을 비롯한 동유럽 사회주의 국가들과의 무역이 붕괴되자 이에 대처하기 위해서 대외무역정책을 자본주의 국가와의 무역을 장려하는 방향으로 전환하였다.<sup>3)</sup> 특히 무역정책을 다시 정비하면서 인도, 파키스탄, 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도네시아 등을 비롯한 제3세계 국가들과의 무역 확대에 주력하고 있다. 북한이 이들 국가를 택하게 된 이유는 김일성이 붕괴된 사회주의 국가들을 대체할 수 있는 세력으로 동남아시아의 제3세계 국가들과 함께 하나의 블록을 형성하여 이들 국가와의 단결과 협조를 강화하고자 하였기 때문이다.<sup>4)</sup> 북한은 이들 국가 외에도 남한을 비롯하여 일본, 독일, 홍콩, 싱가포르 등 자본주의 국가들과의 가공무역에도 적극 나서고 있다. 이처럼 북한이 그동안 사회주의 국가들에만 국한해왔던 대외경제관계를 남한을 비롯한 서방국가와 제3세계권으로 확대하고 있는 것은 지난 10여 년 동안 변화된 국제환경에 적응하기 위한 북한 대외경제정책의 변화라 할 수 있다.

셋째, 대외경제관계에서 정치적 비중을 줄이면서 시장경제원리 및 효율성에 주력하고 있다는 점이다. 1990년대 이전까지 북한의 대외무역은 대상국들이 상호 필요에 의해서 계약에 따라서 이루어지고, 완전한 평등과 호혜의 원칙에 의해 이루어지는 것으로 간주하였다. 따라서 이 시기의 대외무역은 경제원리보다 정치·외교적 원리가 강하게 작용하였다. 그러나 1990년대에 접어들면서 북한의 대외무역은 이러한 정치·외교적 무역형태에서 탈피하여, 시장 위주의 대외무역으로 변화하게 되었다. 특히 북한이 1998년에 자본주의식 거래방법을 반영한 「무역법」을 제정한 것은 이러한 정책의 변화를 대변하는 것이라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 북한은 이 법의 제정을 통해서 무역의 다각화와 다양화뿐만 아니라, 채산성을 강조하고 있으며, 경영활동상의 책임을 부과함으로써 기존의 구상무역방식의 한계에서 탈피하여 자본주의적인 신용거래에 적응하고자 하는 노력을 보이고 있다. 이러한 조치들은 자본주의 국가들과의 물자교류 및 외화벌이라는 경제적 의미를 중요시한 것으로 기존의 정경연

3) 이는 김일성이 “우리가 지난 시기에는 사회주의시장을 기본으로 하여 무역을 발전시켜왔는데 이제는 사회주의시장이 없어진 것이나 다름없게 되었습니다. 소련이 붕괴되고 거기에 자본주의가 복귀되었으며 동구라파 사회주의 나라들도 붕괴되어 자본주의 길로 나가고 있습니다. 우리는 사회주의시장을 기본대상으로 하던 무역정책을 자본주의시장을 대상으로 하는 무역정책으로 전환시켜야 합니다”고 언급한 것에서도 나타난다(조선로동당, 「대외경제발전관계」, 「김일성 저작집」, 제44권을 참조).

4) 김일성은 이러한 남남협력의 중요성과 이 지역 블록수뇌간의 단결과 협조를 위한 국제회의를 강조한 바 있다. 「대외무역과 외화부족문제」, 「김일성저작집」, 43권, 조선로동당출판사, 1996).

5) 무역법은 총 5장 58조로 구성되어있으며 대외무역체제와 질서 그리고 무역회사의 설립절차에 대하여 규정하고 있다.

계에 따른 대외무역정책을 상당부분 수정한 것이라 할 수 있다.

넷째, 북한은 무역형태를 다양화하고 있다. 이를 위해 경제 각 부문별 그리고 각 단위별로 외국과 무역거래를 다양한 형식과 방법으로 실행할 것을 촉구하고 있다. 이를 위해 무역방식에 있어서 직접무역과 중개무역 외에 가공무역의 확대를 통해서 달러벌이에 매진하는 정책을 취하고 있다.<sup>6)</sup> 되거리무역(재수출무역)이나, 외국기업과의 합영·합작, 경제특구 조성을 통한 수출품 생산기지의 조성 등의 정책도 강화하고 있다.<sup>7)</sup>

다섯째, 북한은 무역활성화를 위해서 그동안 독점적으로 운영해온 무역에서 탈피하고자 1990년대 초반부터 기구개편을 통한 무역 분권화를 시도하였다. 무역의 분권화와 관련하여 가장 특이할 만한 변화는 1998년에 있었던 무역기구의 개편이다. 북한은 당시 정무원(현 내각) 산하의 대외경제위원회를 무역성으로 개칭하였다.<sup>8)</sup> 뿐만 아니라 중복되는 업무를 가진 기구를 통폐합했으며, 무역정책에 대한 연구를 강화하기 위하여 무역성 산하에 무역경제연구소를 조직하였다.<sup>9)</sup> 무역구조의 개편을 통해서 무역성의 권한과 지위를 강화하였고, 상품의 수출선이 없는 회사를 통폐합하였으며, 경영구조의 단일화와 전문화를 통해서 무역회사에 대한 대대적인 구조조정을 실시하였다. 이는 무역기구를 하나의 계통으로 정리함으로써 무역에 있어서의 효율성과 통제를 강화하겠다는 북한당국의 의지를 반영한 것이라 볼 수 있다.

## 나. 대외경제 현황 및 실적평가

### 1) 무역 현황 및 실적평가

북한은 대외무역은 1990년에 사상최고치인 41억 7천만 달러를 기록하였다. 그러나 1991년에 구소련 및 동유럽 사회주의 국가들이 붕괴되면서 무역규모도 전년 대비 38%나

6) 북한은 이미 1997년 10월에는 남포와 원산을 보세가공무역지대로 설정하였다. 또한 가공무역의 활성화를 위해서 2001년 4월에 열린 최고인민회의에서 기존의 「가공무역법」을 개정·공포하였다.

7) 한수길(1991. 4), 「대외무역의 발전은 경제건설에 있어 절실한 금일의 요구」, 『근로자』.

8) 무역성 산하에 경제협조관리국, 대외건설관리국, 지방무역지도국, 법규국, 계획국, 무역대표부 등의 기구가 조직되었다(권경복(1997. 7), 「북한의 무역조직 개편과 시사점」, 『통일경제』, p.79).

9) 김일성은 1990년대 초반에 “우리는 자본주의시장에 대담하게 진출하여 무역을 발전시켜야 합니다. 그러자면 자본주의 나라들과 능란하게 무역을 할 수 있는 준비된 무역일군이 많아야 합니다”고 언급하며 전문 무역인력의 양성의 필요성을 여러 번 언급한 바 있다. (『대외경제관계발전』, 김일성저작집, 44권, 1996, 조선로동당출판사).

급감하였다. 이후 북한의 무역액은 지속적으로 감소하여 1998년에는 1990년의 약 35%인 14억 4,219만 달러까지 하락하여 1990년 이후 최저치를 기록하였다. 1999년부터는 국제사회의 지원과 자체 생산가동률의 증가, 금강산 관광사업으로 인한 달러 수입의 증가 등으로 수입이 점차 증가하게 되면서 무역규모도 증가세로 반전되었다. 북한의 무역총액은 2000년에는 20억 달러 수준에 달하였고, 2001년에도 전년 대비 15.1% 증가한 22억 7,050만 달러를 기록함으로써 1999년 이후 증가세가 계속되었다. 그러나 수출은 감소 내지는 정체현상이 계속되다 2001년도에 들어서 증가세를 보이기 시작한 반면에, 수입은 1998년 이후 계속 크게 늘어나고 있다. 이는 최근 북한 무역규모의 증가가 수입확대에 기인하고 있다는 것이다. 또한 북한의 무역이 최근에 들어서 서서히 증가하고는 있으나 1990년의 50%를 약간 상회하는 수준에 불과하며, 1990년대 들어 무역수지 적자가 지속되고 있으며, 1998년 이후부터는 그 폭이 점차 커지고 있다.

구사회주의권 붕괴에 따라 무역환경 변화와 무역규모 감소는 무역구조에도 상당한 변화를 초래하였다. 1990년대에 북한 수출상품의 구조에 있어서 큰 변화는 卑금속류의 수출이 급격히 감소한 것이다. 비금속은 1993년 북한의 최대 수출품목으로 2억 9,370만 달러를 차지하여 전체 수출에서 약 29.7%를 차지하였으나, 지속적으로 감소하여 2001년에는 6,0245만 달러까지 감소하여 전체 수출에서 9.3%를 차지하는 데 그쳤다. 철강, 아연괴, 연괴, 銅제품과 같은 卑금속류의 감소원인은 이를 생산하기 위한 에너지 및 원자재 부족에서 기인한 것으로 보인다. 또한 광물성 생산품 역시 감소하여 현재는 1990년대 초반의 절반밖에 생산을 하지 못하고 있다. 광물성 생산품 감소의 주요원인은 무연탄, 시멘트, 금속광물의 생산이 감소했기 때문으로 추정된다.

반면에 기계·전기·전자제품은 1993년에는 6.5%밖에 차지하지 못했으나 그 후 꾸준히 증가하여 2001년의 경우 15.1%를 차지하여 북한의 세 번째 수출산업으로 성장했다. 전

〈표 XII-1〉 북한의 대외무역 현황

(단위: 백만 달러)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수출	1733	945	933	990	858	736	727	905	559	515	566	650
수입	2437	1639	1622	1656	1242	1316	1250	1272	883	965	1407	1,620
합계	4170	2584	2555	2646	2100	2052	1977	2177	1442	1480	1973	2,270
무역수지	-704	-694	-689	-666	-384	-580	-523	-367	-324	-450	-841	-970

자료: KOTRA



기·전자산업이 북한의 어려운 경제여건 속에서도 다른 산업에 비해 성장할 수 있었던 것은 북한당국의 수출산업 육성분야로 지원하고 있기 때문으로 보인다. 이는 북한이 고부가가치상품으로의 변화를 추구하고 있는 것을 의미하고, 최근에는 김정일의 IT분야의 관심으로 컴퓨터와 통신산업에서의 생산과 수출이 확대되고 있다.

북한의 섬유산업은 1994년부터 전체 수출산업에서 23.2%를 차지하면서 북한의 제1의 수출산업으로 성장하게 되었다. 섬유산업 역시 1995년 이후부터는 다른 산업분야와 마찬가지로 심각한 에너지난과 경제난으로 인해 그 가동률이 저하되어 수출량이 감소추세에 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 섬유산업은 제1의 외화벌이 수단이고 1990년대에 경공업 장려정책으로 인해 전체 수출에서 약 20%대를 유지하고 있다.

1990년대 들어 북한의 외화벌이에 많이 기여하고 있는 상품은 조개류, 갑각류, 연체동물과 같은 수산물이다. 이들 상품은 일본과 한국으로 수출되면서 섬유류나 전기전자제품과 같이 외화획득효과가 큰 것으로 알려지고 있다. 반면에 식물성생산물(송이버섯, 뽕잎, 한약재)은 1994년에 1억 1,121만 달러를 수출하여 북한의 외화획득에 크게 기여하였으나, 지속적으로 감소하여 2000년에는 2,975만 달러로 전체 수출에서 약 5.4%를 차지하였다.

북한의 수입품목 중에서 큰 비중을 차지하는 제품들은 광물성 생산품과 동·식물제품,

〈표 XII-2〉 북한의 주요 수출품목

(단위: 천 달러, %)

구 분	2000		2001		증감율
	금 액	구성비	금 액	구성비	
동물제품	97,900	17.3	158,359	24.3	38.2
식물제품	30,331	5.4	42,029	6.5	27.8
광물성생산물	43,158	7.6	50,464	7.8	14.5
화학, 플라스틱	44,929	7.9	44,600	6.9	-0.7
목제품	10,941	1.9	5,596	0.9	-95.5
섬유제품	140,044	24.8	140,530	21.6	0.3
귀금속류	9,814	1.7	14,077	2.2	30.3
비(非)금속류	43,869	7.8	60,245	9.3	27.2
기계, 전기전자	105,247	18.6	97,914	15.1	-7.5
기 타	39,572	7.0	36,394	5.6	-8.7
합 계	565,805	100.0	650,208	100.0	13.0

자료: KOTRA,

섬유류, 그리고 기계, 전기, 전자류 등이다. 이 품목들은 1990년대 전체에 걸쳐서 가장 중요한 수입품목들로서 전체 수입액의 과반수 이상을 차지하고 있다. 그러나 이 품목들은 북한의 경기에 따라 연동되는 경향이 있으며, 1990년대 전반에 걸쳐 그 수입이 현격히 감소하고 있다. 특히 원유, 중유, 코크스와 같은 광물성 제품의 수입은 지속적으로 감소하여 북한의 에너지 생산에 크게 악영향을 미치게 되었고, 이는 다시 산업 전반에 걸친 생산활동의 둔화를 초래하게 되었다.

섬유류의 수입은 섬유가공품의 일본, 독일, 홍콩 등의 수출부진으로 1997년 1998년까지 지속적으로 감소하였으나, 최근에 들어 위탁가공의 증가로 대폭 증가하고 있다. 기계류의 수입 역시 최근에 급격히 증가하고 있어 북한이 낙후된 산업시설의 보완과 현대화를 위해서 노력하고 있음을 알 수 있다. 특히 2000년의 경우 전기, 전자, 기계류의 수입이 전년 대비 약 52%가 증가하여 이 분야에 있어서의 수입이 활발한 것을 알 수 있다. 이 분야에 있어서 품목별 수입을 보면 발전기 등 공장 개보수를 위한 제품 수입이 가장 많고, 산업설비를 위한 기계 도입도 두드러지고 있다. 전기·전자분야에서의 수입품목도 컴퓨터와 주변기기에 집중되어 있어 북한이 1999년 11월 전자공업성의 설립 이후 과학기술과 IT산업 육성에 많은 관심을 가지고 있음을 알 수 있다.

한편 1990년대 사회주의권의 붕괴로 인해 북한의 무역상대국에도 큰 변화가 있었다. 우

〈표 XII-3〉 북한의 주요 수입품목

(단위: 천 달러, %)

구 분	2000		2001		증감율
	금 액	구성비	금 액	구성비	
동물제품	20,333	1.4	73,904	4.6	263.5
식물제품	159,008	11.3	221,024	13.6	39.0
유지, 조제식료품	89,073	6.3	89,868	5.5	0.9
광물성생산물	171,202	12.2	231,100	14.3	35.0
화학공업제품	108,436	7.7	123,403	7.6	13.8
플라스틱제품	67,540	4.8	65,980	4.1	-2.3
섬유제품	171,897	12.2	203,901	12.6	18.6
비(非)금속류	85,188	6.1	100,355	6.2	17.8
기계류	205,051	14.6	243,826	15.0	18.9
차 량	146,185	10.4	88,427	5.5	-39.5
기 타	182,617	13.0	178,503	11.0	-2.3
합 계	1,406,530	100.0	1,620,291	100.0	15.2

선 1990년까지만 해도 북한의 제1의 교역국으로 북한의 전체 무역에서 53%를 차지했던 러시아는 1991년부터는 14%로 급격히 감소하게 되었다. 양국의 무역이 급격히 감소하게 된 직접적인 원인은 1990년 11월에 북한과 러시아가 「무역대금 경화결제 협정」을 체결하면서 양국간의 무역결제가 현금결제로 전환되었기 때문이다.<sup>10)</sup> 뿐만 아니라 구소련의 경우 국내경제문제로 인해 과거와 같이 북한에 우호적 가격에 따른 원조성 무역이 불가능하게 되었고, 기업차원의 상업적 베이스에서의 거래도 지불능력이 부족한 북한과의 교역을 기피한 데에 원인이 있다. 또한 구소련의 시장경제로의 전환으로 인해 소련시장이 개방되면서 그동안 보호 속에서의 북한상품이 더 이상 경쟁력을 가질 수 없게 되었다. 따라서 북한과 러시아의 무역은 1990년대 들어 지속적으로 감소할 수밖에 없었고, 북·러간의 교역은 2001년에는 북한의 전체교역에서 3%밖에 되지 않는다.

북한은 러시아뿐만 아니라 구사회주의 국가들과의 무역도 대폭 감소하게 되었다. 1990년의 경우만 하더라도 러시아를 포함하여 중국 및 동유럽의 구사회주의 국가들과의 무역은 약 70% 정도를 차지하였으나, 2000년에는 30%로까지 감소하게 되었다. 반면 한국을 비

〈표 XII-4〉 북한의 10대 교역 대상국

(단위: 천 달러, %)

순위	국 가	북한의 수출		북한의 수입		총교역		점유율	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
1	중 국	37,214	166,727	450,824	573,131	488,038	739,858	24.7	32.6
2	일 본	256,891	225,618	206,760	249,077	463,651	474,695	23.5	20.9
3	인 도	25,542	3,060	142,881	154,793	168,423	157,853	8.5	7.0
4	태 국	19,522	24,922	188,301	109,586	207,823	134,508	10.5	5.9
5	싱가포르	2,875	3,050	46,245	112,298	49,120	115,348	2.5	5.1
6	독 일	25,574	22,756	53,575	82,077	79,150	104,834	4.0	4.6
7	홍 콩	46,384	37,974	68,451	42,555	114,835	80,529	5.8	3.5
8	러시아	3,404	4,541	42,881	63,794	46,285	68,335	2.3	3.0
9	스페인	12,693	12,637	15,312	31,626	28,005	44,236	1.4	1.9
10	영 국	1,305	2,034	25,338	40,713	26,643	42,747	1.4	1.9
10대 교역국 합계		431,405	503,319	1,240,568	1,459,650	1,671,973	1,962,970	84.8	86.5
전체 교역규모		565,805	650,208	1,406,530	1,620,291	1,972,335	2,270,499	100.0	100.0

주: 10대 무역상대국은 2001년도 기준으로 작성.

자료: KOTRA.

10) 당시 북한으로서는 경화경제의 부담 외에도 러시아가 루블화의 대미 달러 환율을 0.67에서 1.6458로 평가절하함으로써 환율부담까지 겹치게 되어 무역량이 대폭 감소하게 되었다.

못하여 중국, 일본, 아시아 국가, 그리고 서구 선진국들과의 무역이 확대되면서 북한의 자본주의 국가들에 대한 무역의존도는 점차 높아지게 되었다.<sup>11)</sup> 이는 북한이 체제유지와 경제재건을 위해 자본주의 국가들과의 무역에 적극적으로 나서고 있음을 의미하고, 최근에 들어서는 서방 국가들과의 무역증진을 위한 외교적 노력을 한층 강화하고 있다. 이러한 노력으로 1990년 이후 북한의 주요 무역국들은 한국을 비롯해 중국, 일본, 러시아, 홍콩, 독일, 인도, 태국, 싱가포르 등 자본주의 국가가 대부분이다.

## 2) 외자유치 현황 및 실적평가

북한은 1984년 9월 「합영법」을 제정하면서 외국인투자를 적극 유치하기 시작하였으나, 그 실적은 매우 저조하였다. 1990년부터 2001년까지의 투자유치 총액은 약 3억 9,700만 달러(추정치)에 불과하였으며, 이 역시 대부분 조총련계 기업, 한국기업, 화교계 기업 등에 의해 이루어졌고 서방국가 기업들의 투자는 극히 소수에 불과하였다. 1994년 말 현재 북한의 외국인기업투자 유치는 전자·기계·화학·의류·식품·광산 등 각 분야에 걸쳐 148건으로 알려졌으나, 이 중 88.5%에 달하는 131건이 조총련계 일본기업에 의한 ‘조조합영사업’이다. 업종별로는 1986년까지는 백화점·커피숍·호텔·수리공장 등 서비스분야가 대부분을 차지했으나, 1987년부터는 섬유·피복 등 경공업 및 제조업분야에서 투자가 이루어지기 시작했다. 그리고 1989년부터는 금융·기계제작·전기·전자 등의 부문으로까지 확대됨으로써 점차 다양해지는 양상을 보이고 있다. 그러나 조총련계 합작투자에서 나타나고 있는 문제점은 ▲재일 조총련의 취약한 자금사정 및 신용상의 문제로 인한 소액투자가 대부분으로 실제 북한의 경제발전에 대한 기여도가 낮고, ▲북한의 중점 유치 희망업종인 중화학공업, 사회기반시설에 대한 투자는 거의 이루어지지 않고 대부분 경공업 위주의 투자라는 점이다.<sup>12)</sup>

한편 북한의 외자유치 실적은 1970년대 후반부터 대외개방을 추진한 중국은 물론 북한보다 늦게 외국인직접투자를 유치하기 시작한 베트남과도 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준이다. 중국과 베트남은 ▲미국을 비롯한 서방국가들과의 관계개선과 ▲체제개혁을 동반

11) 중국과 일본을 제외한 아시아국가들과의 교역은 1994년까지만 해도 10%대에 머물렀으나 그 후부터 지속적으로 증가하여 2000년의 경우에는 32%에 달하고 있으며, 이는 중국, 일본보다 높은 비중을 보이고 있다(KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 2001, p. 48).

12) 한중백, 앞의 논문, pp.100-101.

한 대외개방을 함께 추진함으로써 외국인투자 유치와 관련하여 상당한 성과를 거두었다. 이에 반해 북한은 핵 및 미사일문제 등으로 미국과의 군사적 긴장관계가 계속되었고, 체제 개혁을 배제한 채 제한적인 개방정책을 추진한 것이 외자유치 부진의 중요한 원인으로 지적되고 있다.<sup>13)</sup>

이와 함께 현재까지 외국기업의 북한투자는 경제적 필요성에 의한 투자라기보다는 정치적 요인에 의해 좌우되고 있다고 볼 수 있다. 이는 다음 세 가지 현상에서 잘 나타나고 있는데,<sup>14)</sup> 첫째, 해외교포기업들의 역할이 절대적이다. 일본의 대북투자는 조조경제교류라고 불릴 만큼 조총련계 기업의 투자가 거의 전부이다. 1990년대 이후 확대되기 시작한 중국의 대북투자도 중국 연변지역 등에서 활동하는 조선족기업의 투자가 상당부분을 차지하고 있다. 한국기업들도 한민족이라는 관점에서 대북투자에 관심을 갖고 있다는 점을 고려할 때, 단순히 투자환경 분석에 기초하여 북한시장에 관심을 표명하는 것은 아니다. 이러한 현상은 북한이 어느 정도 원하고 있는 상황이기도 한데, 즉 자립적 민족경제 건설이라는 개념하에서 해외교포기업들의 투자는 명목상 북한의 자본이라는 자기해석이 가능하기 때문이다.

〈표 XII-5〉 북한·중국·베트남의 외국인투자 유치 현황

(단위: 백만 달러)

구 분	북 한	중 국	베 트 남
1990~95	14	19,360	947
1996	2	40,180	1,803
1997	307	44,237	2,587
1998	31	43,751	1,700
1999	-15	40,319	1,484
2000	5	40,772	1,289
2001	7	46,846	1,300 <sup>9)</sup>

주: 1990~95년 북한에 대한 외국인투자규모는 연간 평균(annual average)이며, 1996년 이후의 북한의 외국인투자 유치현황은 추정치임.

자료: UNCTAD(2002), *World Investment Report 2002: Trends and Determinants*, United Nation Publication, p. 305.

13) 이는 북한이 1991년 12월에 나진·선봉을 자유경제무역지대로 설정하고 대외개방의 폭을 확대하자 1992년도의 외국인투자가 4,200만 달러로 크게 증가하였으나, 1993년에는 북한의 NPT 탈퇴로 인한 미국과의 군사적 긴장이 고조되자 600만 달러로 급격히 감소한 것에서도 잘 나타나고 있다.

14) 동용승, 앞의 책, pp. 345-346.

둘째, 최근 중국 및 화교자본의 투자가 점차 확대되기 시작했다는 점이다. 화교자본의 특징은 제조업보다는 주로 부동산 및 금융분야의 투자가 우선된다. 이들 자본은 북한시장에도 예외 없이 부동산 및 금융분야부터 공략하고 있으며, 특히 1997년 7월 홍콩 반환 이후 화교자본이 북한시장에 관심을 보이고 있는 점에 주목해야 할 것이다.

셋째, 미국 및 일본기업들이 대북투자를 조심스럽게 준비하고 있다는 점이다. 양국 기업들은 서방 국가의 기업속성을 대표한다고 할 수 있다. 미국기업은 북한에 대한 미국의 경제제재 완화, 일본기업은 북·일 수교 및 대일 청구권의 지급시기와 각각 연계되어 있다.

결국 향후 외국기업들의 본격적인 대북투자를 유도하기 위해서는 ▲북·일 국교 정상화와 이에 따른 대일 배상금문제의 해결, ▲북·미관계의 개선과 미국의 대북 경제제재의 완화 및 해제, ▲남북관계 개선에 따른 투자리스크 감소 등과 같은 근본적인 투자환경의 변화가 필수적이다. 이러한 근본적인 변화가 이루어지지 않는 한 대북투자는 시장경제의 원리에 의한 경제활동 참여라기보다는 농업협력 등과 같은 원조 및 개발지원형 진출 내지는 일부 지역의 관광·서비스업 진출, 인프라 건설 참여 등의 범위로 제한될 수밖에 없다. 이는 북한의 단기적인 외화수입 증대에는 기여할지 모르나, 북한경제의 근본적인 회생에는 별 도움이 되지 않을 것으로 보인다.

## 다. 주요국과의 경제관계 현황

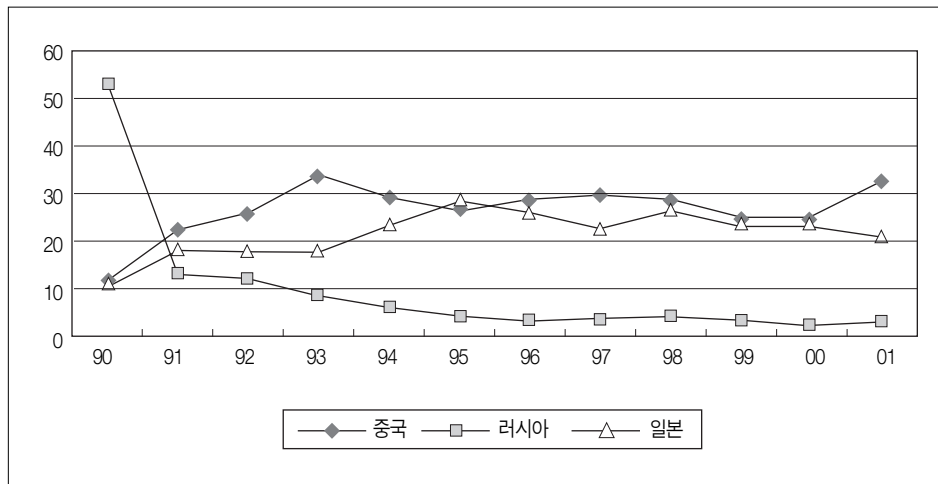
### 1) 대중관계

북한과 중국간의 경제협력은 무역, 투자, 중국의 대북지원 등을 중심으로 이루어지고 있는데, 이 중에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것이 무역이다. 특히 1990년대 들어 소련 및 동유럽 사회주의권의 붕괴로 인하여 북한의 대외무역에서 차지하는 이 국가들의 비중이 급격히 줄어들면서 중국이 차지하는 비중은 상대적으로 크게 늘어나게 되었다. 1990년에 러시아가 북한의 대외교역에서 차지하는 비중은 무려 53.3%에 달했으나 1991년에는 그 비중이 13.4%로 급감하였다.<sup>15)</sup> 반면 중국의 비중은 1990년에 11.6%에 불과했으나 1991

15) 북한과 러시아간의 교역은 1991년 1월 1일부터 양국간 무역결제가 경화결제로 일부 전환되기 시작하면서 급격히 감소하기 시작하였다. 이후 양국간 교역은 구소련의 경제혼란, 우호가격제 폐지 및 경화결제의 확대 그리고 루블화의 대미달러 환율 평가절하 등으로 계속 감소하였다.

〈그림 XII-1〉 북한 교역에서 중·러·일의 비중 추이

(단위: %)



자료: KOTRA

년에는 22.4%로 2배 이상 늘어났다. 이후 중국은 1995년에 일본에 최대교역국 자리를 내준 것을 제외하고는 계속 25~30% 수준을 유지하면서 북한의 최대교역국으로 자리잡게 되었다.

중국의 대규모 대북 경제지원과는 달리 양국간 교역은 1993년 8억 9900만 달러로 최고치를 기록한 이후 북한의 급격한 대외무역 감소와 함께 답보상태를 벗어나지 못하고 있다. 2001년에는 김정일 위원장의 방중과 江澤民 주석의 방북 등으로 북·중 관계가 활발하게 진행됨으로써 양국간 교역량이 전년 대비 51.6%나 증가한 7억 3,986만 달러를 기록하였다. 이로 인해 북한의 전체 교역에서 대중교역이 차지하는 비중이 전년도의 25%선에서 크게 증가한 32.7%를 기록하여 대중국 무역의존도가 더욱 심화되었다.

이처럼 양국간 교역액의 크게 늘어난 것은 북한의 대중수입이 주도하였으며, 양국간 무역역조현상이 더욱 심화되었다. 북한의 주요 대중국 수입품목들로는 원유, 옥수수, 쌀 등이며, 주요 품목의 경우 일반무역이라 하더라도 국제시장가격보다 유리한 우호가격으로 수입함으로써 사실상 지원성 교역의 성격을 띠고 있다. 1997년을 기점으로 북한의 대중국 수출은 지속적인 감소세를 보이고 있는데, 그 원인으로 ▲북한제품의 중국내 경쟁력 상실, ▲농수산물 등 주요 북한 수출품의 수출선이 중국에서 남한으로 변경, ▲원정리 자유시장

폐쇄 및 통제 강화 등으로 인한 변경무역 위축 등을 들 수 있다.

한편 북·중 교역에 있어 매우 중요한 부분이 바로 변경무역인데, 이는 ‘중국정부가 지정한 특정 국경지역에서 변경무역을 할 수 있는 회사 및 개인(중국 국적)에 의해 이루어지는 무역’을 의미한다.<sup>16)</sup> 중국정부는 1984년에 「변경무역관리법(邊境少額貿易暫行管理辦法)」을 제정하였으며, 동 법규에 따르면 변경무역은 ‘邊境少額貿易’과 ‘邊民互市貿易’으로 구분된다. 변경소액무역은 인접국과 육지로 변경선을 맞대고 있는 변경지역에서 변경소액무역권을 갖고 있는 기업이 세관을 통해 인접국의 기업 또는 무역상사와 거래하는 것이다. 제3국의 생산품은 해당되지 않으며 인접국의 원산지 증명을 필요로 하는데, 북·중간의 변경무역은 대부분 변경소액무역 형태로 이루어지고 있다. 변경호시무역은 변경선 20km 이내에 중국정부의 허가를 받아 개설된 개방지역 또는 시장에서 1일 1인당 3000元 이하의 물품에 대해서만 수입관세와 증치세를 면세하는 것이다.

한편 변경무역에서 세제감면혜택 제외품목으로는 텔레비전, 촬영기, 비디오, 에어컨, 냉장고, 세탁기, 카메라, 복사기, 공제시스템교환기, 마이크로 컴퓨터 및 주변기기, 전화기,

〈표 XII-6〉 1990년대 북한의 대중국 무역 현황

(단위: 천 달러, %)

구분	수출		수입		수출입계		무역수지
	무역수지	금액	증가율	금액	증가율	금액	
1990	124,580	-	358,160	-	482,740	-	-233,580
1991	85,670	-31.2	524,780	46.5	610,450	26.5	-439,110
1992	155,463	81.5	541,107	3.1	696,570	14.1	-385,644
1993	297,290	91.2	602,350	11.3	899,640	29.2	-305,060
1994	199,217	-33.0	424,523	-29.5	623,740	-30.7	-225,306
1995	63,606	-68.1	486,187	14.5	549,793	-11.9	-422,581
1996	68,638	7.9	497,029	2.2	565,667	2.9	-428,391
1997	121,610	77.2	534,680	7.6	656,290	16.0	-413,070
1998	57,313	-52.9	355,705	-33.5	413,018	-37.1	-298,392
1999	41,709	-27.2	328,660	-7.6	370,369	-10.3	-286,951
2000	37,214	-10.8	450,824	37.2	488,038	31.8	-413,610
2001	166,727	348.0	573,131	27.1	739,858	51.6	-406,404

자료: 중국 해관통계.

16) 이는 중국정부에서 자국의 필요를 위해 제시한 제도인데, 경제가 낙후된 자국의 변경지역들이 인접국들과의 원활한 경제교류를 통해 경제발전을 도모할 수 있도록 수입관세 및 증치세의 50%를 감면해 주고 있음.



무선호출시스템기, 팩스기, 전자계산기, 타자기 및 문자처리기, 가구, 주방용구, 음향설비, 자동차 및 자동차부품 등이다. 최근 북한의 대중국 수출규모는 계속 줄어들고 있지만 변경 무역에 대한 대중 수출의존도는 점점 높아지는 추세를 보이고 있는데, 이는 수출경쟁력을 갖춘 품목이 별로 없는 북한의 현실과 일반무역에 비해 세제우대가 되는 변경무역을 선호하는 북한의 입장이 반영된 것이다.

현재 북·중 변경무역 가운데 70% 이상이 보따리무역이다. 1997년 봄 북한에서 중국 단둥지역으로 많은 양의 폐철이 반출되었는데, 이 역시 대부분 보따리무역으로 이루어진 것이다. 특히 북한의 對중국 수출은 거의 대부분이 변경무역으로 이루어지고 있다. 변경무역이 이루어지는 지역으로는 8개의 邊防국가통상구와 3개의 邊境지방통상구가 있다. 이 가운데 중국을 제외한 제3국이 북한으로 직접 들어갈 수 있는 지역은 권하-원정, 도문-남양, 집안-만포, 단둥-신의주 등 네 곳이다. 현재 변경무역이 가장 활발하게 이루어지고 있는 곳은 단둥이다. 단둥에는 지방정부 및 개인 무역회사가 800여 개 정도 있으며, 단둥은 북중 변경무역의 80%를 차지하고 있다.

한편 1984년 북한이 「합영법」을 제정한 이래 등장하기 시작한 北·中 상호간의 투자활동과 두만강지역 개발계획의 추진 등이 양국간의 주요 투자협력사업이라고 할 수 있다. 북한의 「합영법」 제정 이래 1990년까지 중국의 대북한 투자건수는 10여 건에 달했으며, 북한 역시 北京, 延吉, 丹東市 등에 수십여 건의 투자를 한 것으로 알려지고 있다.

북한이 합영법을 채택한 1984~93년까지 북한의 외자유치실적은 총 111건으로 이 가운데 중국은 3건에 불과했다. 1995년 말까지 중국의 대북투자 기업은 21개로서 약 4,000만 달러였다. 북한의 발표에 따르면, 평양, 남포, 신의주 등 나진·선봉 이외 지역에 1996년 5월 말까지 북한이 유치한 해외자본은 총 130여 건에 1억 3,000만 달러로서, 이 가운데 40여

〈표 XII-7〉 북·중 변경무역 현황

(단위: 천 달러)

구분	대중 수출		대중 수입		변경무역 총액	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1997	58,423	48.0	159,688	29.9	218,111	33.2
1998	37,659	65.7	92,921	26.1	130,580	31.6
1999	32,092	76.9	75,252	22.9	107,344	29.0
2000	29,521	79.3	106,929	23.7	136,450	28.0

주: 비중은 북·중 변경무역의 수출입이 양국간 전체 수출입에서 차지하는 비중임.

자료: KOTRA.

건이 중국이라고 한다. 나진·선봉지역의 경우 북한의 발표에 따르면 1996년 6월까지 북한의 외자유치현황은 49건, 3억 5,000만 달러의 투자가 계약되어 그 가운데 22건 3,400만 달러가 실행되었다고 한다.

3,400만 달러의 실제 투자 실행규모를 분야별로 살펴보면, 인프라 관련 투자가 1,350만 달러로 전체의 40.4%를 차지해 가장 많았고 이어 상업, 수송, 서비스가 1,121만 달러(33.0%), 금융업 760만 달러(22.3%), 관광업 100만 달러(2.9%), 제조업 53만 달러(1.6%) 등의 순이다. 그런데 1996년 9월 유엔공업개발기구(UNIDO) 및 유엔개발계획(UNDP)과 북한이 공동으로 개최한 나진·선봉투자포럼(9. 13~15) 이후 UNIDO가 밝힌 자료에 따르면, 포럼기간에 이루어진 북한의 외자유치실적은 계약서 체결 4건에 2억 6,500만 달러이며, 합의서 체결 12건에 5억 6,275만 달러라고 한다.

다시 말해 1996년 하반기부터 북한의 외자유치가 크게 증대되고 있는데 그 대부분은 중국 및 홍콩계 기업이다. 알려진 바에 따르면 중국정부도 1990년대 후반부터 홍콩을 비롯한 해외 화교기업들에도 북한의 나진·선봉지역에 대한 투자를 장려하고 있다고 한다. KOTRA에 따르면 1997년 6월 현재 나진·선봉지역에서 가동 중인 외자기업은 총 56개 기업인데, 이 가운데 70% 이상이 중국과 홍콩계 기업이다. 북한 전체로 볼 때 건수로는 아직 일본의 조총련계 기업의 투자가 많을지 모르나 금액으로는 중국 및 홍콩계 기업이 가장 많으며 건수로도 앞으로는 중국 및 홍콩계 기업이 일본의 조총련기업을 앞지를 것으로 예상된다.

중국 및 홍콩계 기업의 주요 투자분야를 살펴보면 나진·선봉의 경우 식당, 상점, 호텔 등 관광 관련 서비스업이 주종을 이루고 있지만, 도로, 항만, 해운, 항공, 금융 등 사회간접자본시설에 대한 투자도 적지 않게 이루어지고 있다. 예컨대 중국 연변현통집단의 나진·청진항 컨테이너 설비 및 항만 확장 공사와 나진-일본 니카타 정기항로 운항, 중국의 연변 항운공사의 나진~부산간 정기 컨테이너선 운항, 홍콩, 신동아북사의 나진헬리포트 부속 건물 공사 및 연결~나진·나진~평양간 헬기 운항, 홍콩 타이슨社の 나진~원정간 도로 확장 및 포장공사, 홍콩의 폴아이티씨社の 선봉비행장 건설, 홍콩 허치슨그룹의 나진항 건설, 홍콩 엠페러그룹의 호텔 및 카지노 건설 등이 그것이다. 또 중계수송과 같은 물류부문에 대한 투자도 이루어지고 있으며, 제조업 투자는 아직 그리 많지 않은 편이다.

그러나 무역에 비해 북·중간의 투자분야 협력은 아직 그 규모나 내용에 있어서 미미한 수준이며, 실험단계에 있다고 볼 수 있다. 상호투자활동이 무역에 비해 저조한 가장 중요

한 원인은 북한경제체제와 중국경제체제의 상이성으로 인해 중국측 투자자들이 적극적으로 이윤동기의 합작을 시도하기 어렵기 때문이다. 한편 나진·선봉을 포함한 두만강유역 개발계획을 둘러싼 북·중·러 3국의 첨예한 이해관계의 대립도 무역 이외의 경제협력 경로의 활성화를 어렵게 하는 또 다른 한 원인이 되고 있다.

중국은 북한의 경공업 및 유통업 분야를 중심으로 소규모 투자를 해왔는데, 1999년 말 현재 중국 대외무역경제합작부에서 공식적으로 비준한 중국의 대북한 투자기업은 식당, 상점, 광천수, 수산양식업 등 6개사(북한측 주장은 60여 개사)이고, 투자액(누계)은 188만 달러에 불과하다. 반면 동 기관의 발표자료에 의하면 1993년 이후 북한의 대중국 직접투자(실행액 기준, 누계)는 6,700만 달러로 나타났으며, 중국정부가 비준한 협의기준으로는 총 260건에 1억 7천만 달러에 달하고 있다.

## 2) 대일 관계

북·일간의 경제협력은 1984년 9월에 북한이 「합영법」을 제정하면서 일본기업들의 참여를 희망했으나, 일본기업들은 이미 몇 차례에 걸쳐 채무상환 약속을 어긴 북한에 대해 냉담한 반응을 보였다. 그 결과 북한은 재일조선인 기업을 표적으로 1986년부터 본격적인 작업에 착수하였는데, 같은 해 2월 28일 평양을 방문한 재일본조선인 상공연합회 결성 40주년 기념단에 김일성은 “재일상공인이 돈을 많이 벌어 일본에서의 기반을 강고히 하기 위해서는 조국과의 합영을 실현시켜야 합니다. 총련동포 상공인들은 힘이 있는 사람은 힘을 내고, 돈이 있는 사람은 돈을 내고, 지식이 있는 사람은 지식을 내어, 조국 인민과의 합영·합작을 더욱 힘차게 펼쳐, 사회주의조국의 경제발전과 인민생활의 향상에 적극적으로 기여하여야 합니다. 총련동포 상공인이 조국의 경제발전과 인민생활 향상을 위해 좋은 일을 많이 하는 것은 숭고한 애국심의 발현입니다”고 호소하였다.<sup>17)</sup> 이것이 조조합영사업의 ‘강령’이 된 ‘2.28교시’이며, 이를 계기로 조조합영사업은 본격화되기 시작하였다.

같은 해 6월, 합영사업을 본격적으로 추진할 재일조선인 조직으로 합영사업연구회가 오사카(大阪)에서 발족되었고, 8월에는 이 연구회와 북한의 합영사업준비위원회 사이에 합영사업을 총괄적으로 담당할 조직으로 조선국제합영총회사 창립 조인식이 거행되어, 11월

17) 『朝鮮商工新聞』, 1986. 2. 28일자.

부터 업무가 개시되었다. 1987년 6월에는 합영사업연구회가 합영사업추진위원회로 개칭되고 사무국이 강화되었다. 이 같은 일련의 작업을 통해 조조합영사업은 본격적인 궤도에 오르게 되었다. 돈도 벌고 애국도 할 수 있다는 희망에서 1987년부터 약 3년간 재일조선인 사회에서는 합영사업 붐이 일어났다.

이와 같이 북·일간의 경제관계는 미결제 채무문제로 인해 일본기업들이 소극적인 자세로 돌아선 반면, 이를 대신하여 재일조선인 기업들이 북한과의 합영사업에 적극 나섬으로써 명맥과 규모를 이어나갈 수 있게 되었다. 1972년 무역액이 급증한 이래 1986년까지 일본측의 수출액이 줄곧 수입액을 상회해 오던 현상이 1987년부터 바뀐 것도 바로 이 때문이었다. 즉 일본기업의 소극적 태도로 대북 수출이 줄어든 반면, 조조합영사업으로 생산된 제품이 새롭게 수입된 결과, 수출과 수입이 역전된 것이다. 또한 위탁가공 및 합영회사 관련 원부자재의 수출과 완성품의 일본으로의 역수입 급증은 양국 무역의 구조와 내용에도 상당한 변화를 가져왔다. 조조합영사업은 특히 KAL기 폭파사건으로 인한 일본의 대북 경제제재조치에도 불구하고 양국 무역을 일정 규모 이상으로 유지할 수 있는 원동력이 되었다. 1987년 이래 이른바 조조무역이 양국 무역에서 차지하는 비중은 약 80~90%로 추정되고 있다.<sup>18)</sup>

조조합영사업은 1990년대 초반 합영, 합작, 임가공을 합쳐 100개사를 넘어 일정한 규모에 도달했다. 그러나 조조합영사업은 재일조선인 기업들의 당초 희망과 의도와는 달리, 북한측의 시장경제의 관행과 상식에 대한 무지로 인해 실패와 좌절의 길을 걷게 되었다.

북한에 합영사업은 공동출자·공동경영이고, 합작은 공동출자·북한측 경영이었다. 합영법에서는 외국투자기업의 재산권·경영권·인사권이 보장되었으나, 실제 운영과정

〈표 XII-8〉 1995년 7월 현재 조조합영 현황

업종	가동 회사수	구성비	합영	합작	임가공
경공업관계	38개	37.6%	16	11	11
중공업, 약전	24개	23.8%	12	10	2
농수산관계	19개	18.8%	5	14	0
서비스관계	20개	19.8%	15	5	0
합계	101개	100%	48	40	13

자료: 조총련 합영사업추진위원회의 내부자료를 바탕으로 필자 작성.

18) 田中喜与彦(1993), 「日朝經濟關係」, 日本貿易振興會, 『北朝鮮の經濟と貿易の展望』, p. 69.

에서는 대체로 재산권만 인정받고 경영권과 인사권 행사에 있어서는 북한의 공장관리방식인 ‘대안의 사업체계’와 정면으로 충돌하여 여러 가지 문제가 야기되었다. 특히 인사권의 행사는 거의 불가능하였다. 또한 체결된 계약을 임의로 위반하는 사태도 자주 발생하여, 재일조선인 기업의 피해는 날로 늘어났다. 조총련 합영사업추진위원회의 내부자료를 바탕으로 분석해 본 결과, 1996년 현재 조조합영사업에 뛰어들었다가 문을 닫은 폐업률이 48%에 달하며, 최근에는 더욱 악화되어 10개 사 내외만이 가동 중인 것으로 파악된다.

결국 이렇게 해서 재일조선인 기업들은 대북 비즈니스에 의욕을 상실하게 되었다. 더불어 이른바 ‘버블 붕괴’ 이후 일본경제가 장기침체에 들어서게 된 것도 재일조선인 기업의 대북 비즈니스에 부정적 영향을 미쳤다. 최근에는 조총련계 은행인 조선신용협동조합이 막대한 부실채권으로 인해 일본정부의 공적 자금을 수혈받고 大藏省의 지도, 감독하에 들어가게 되어 사업자금 융자 등이 매우 어려운 상황이 되었다.

한편 북·일 경제관계는 1980년 말부터 시작된 세계적 차원의 냉전체제 해체로 인해 상당한 변화를 겪게 되었다. 1990년 9월 자민당의 실력자 가네마루 신(金丸信)의 방북은 그 결정적 전기가 되었는데, 가네마루는 김일성과의 회담에서 조속한 시일내의 국교정상화와 이의 실현을 위한 이른 시일내의 양국간 수교교섭의 개최에 합의하였다. 그 후 1991년 초 사상 최초의 양국간 국교정상화를 위한 교섭이 성사된 후 후속회담이 이어졌다.

이처럼 양국간 수교교섭의 개시를 계기로 경제분야에도 새로운 움직임이 나타나기 시작하였다. 양국 관계 진전에 적극적이었던 일본의 일부 정치가는 정치 외교관계의 개선과 아울러 경제, 무역관계도 개선할 필요가 있다고 판단, 우선 북한 수출산업의 강화에 협력하여 외화획득에 도움이 될 수 있는 프로젝트의 추진을 검토하기로 결정하였다.

이에 호응하여 동아시아무역연구회와 일조무역회 양 단체가 추진주체가 되어 1991년 봄 조사단이 방북하였고, 1992년 5월에는 조선국제무역촉진위원회 대표단이 10년 만에 일본을 방문하였다. 국제무역촉진위원회 대표단은 經 連, 일본무역회, 일본상공회의소, 철강연맹 등 경제단체 및 通産省과 회담, 국교정상화 이전이라도 양국간의 무역, 경제교류를 활성화하고 싶다는 희망을 피력하였다. 그 후 7월에는 대기업의 임원을 포함, 50여 명으로 구성된 일본경제교류대표단이 방북하였다. 그러나 시찰 결과, 투자를 개시하기에는 북한의 사회간접자본 미비 등 아직 환경이 정비되어 있지 않으며, 설령 정비되어 있다 할지라도 미결제 채무문제와 국교정상화문제가 해결되지 않은 상황에서 기업이 적극적으로 움직이기는 힘들다는 결론에 도달하였다. 요컨대 북한의 열의와 의욕은 이해할 수 있으나 현안

인 미결제 채무문제의 해결 없이는 새로운 일을 진행시킬 수 없다는 입장이었다.

이에 1992년 6월 평양에서 미결제 채무문제에 대한 협상이 이루어졌다. 이 자리에서 북한측은 사회주의시장의 급작스러운 붕괴로 인해 자신들이 새로운 환경인 국제시장가격과 경화(hard currency) 결제시스템에 적응하는 데는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되므로 채무이행을 장기간 유예해 줄 것을 요망했다. 이에 대해 일본측은 사정은 충분히 이해가 되나 곤란하다는 이유만으로 장기간 유예해 달라는 논리로는 채권자들과 관계자들의 동의를 얻기 힘들 것이므로 데이터를 공개하여 납득할 만한 설명을 하는 것이 필요하다고 주장하였다. 그러나 북한측이 데이터의 제공은 남북분단이라는 특수한 상황에서는 무리라고 거부하자, 협상은 답보상태에 머물고 말았다.

이처럼 일본의 대북 경제협력이 미결제 채무문제로 인해 이렇다 할 진전을 보지 못하고 있는 상황에서 북한의 핵 개발 의혹이 미국을 비롯한 국제사회의 주요 이슈로 부상하였고, 이 영향을 받아 1992년 11월 일본과 북한의 수교교섭도 결렬되고 말았다. 교섭결렬의 표면적 이유는 대한항공 폭파범 김현희의 일본어 교사로 알려진 일본인 여성 이은혜 문제였지만, 실질적인 결렬사유는 북한 핵문제였다. 이로써 양국 관계는 다시금 소강상태에 빠지게 되었다.

1994년 10월의 북·미간의 제네바합의로 핵 문제가 일단락되자, 관계단체간의 교류가 재개되었다. 동아시아무역연구회 대표단은 1995년 11월에 방북, 국제무역촉진위원회와 회담을 개최하였고, 일본측 채권자조직인 日朝貿易決濟協議會의 대표도 1995년 11월과 1996년 3월에 동아시아무역연구회 대표단과 함께 방북, 조선국제무역촉진위원회 및 조선무역은행과 미결제 채무문제에 대한 협의를 가졌다. 협의의 결과, 양측은 북한이 채무 반환능력을 갖고 있지 못한 상태에서는 일정 재조정을 통한 처리가 곤란하지만, 국교정상화가 실현될 때에는 문제해결이 가능해진다는 인식을 공유하게 되었다.

그러나 1998년 8월 31일의 북한의 대포동 발사실험은 일본측을 경악시켰으며, 일본 국민의 대북한 여론은 극도로 악화되었다. 일본정부는 곧바로 제재조치를 발동하였는데 그 중에는 식량지원 중단과 평양-나고야(名古屋)간을 운항하던 비정기 화물비행기의 운행 중단이 포함되었다. 이로써 양국 무역은 더욱 타격을 받게 되었는데, 특히 비행기를 통해 운반하던 북한산 송이버섯의 수출이 가장 큰 피해를 입었다.

이상에서 알 수 있듯이, 북한측의 수교전 경험 확대라는 적극적인 자세에도 불구하고 미결제 채무문제 및 핵·미사일문제로 인한 군사적 긴장, 그리고 일본인 납치의혹으로 인한

〈표 XII-9〉 1990년대 북·일간 무역 현황

(단위: 천 달러)

구분	90년	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	2000년	2001년
수출	300,682	283,574	257,393	252,351	322,684	339,680	291,412	310,484	219,489	202,564	256,891	225,618
수입	175,900	223,993	222,894	219,654	170,780	254,957	226,994	178,804	175,137	147,839	206,760	249,077
수출입계	476,582	507,567	480,287	472,005	493,464	594,637	518,406	489,288	394,626	350,403	463,651	474,695

자료: KOTRA.

국민감정 악화 때문에 양국간 경제협력은 답보상태를 벗어나지 못하였다. 이처럼 조조합 영사업의 실패와 군사적 긴장으로 인한 정치적 냉각으로 1990년대 중반부터 양국 무역액은 감소하기 시작하였다. 1995년에 무역액이 상당 폭으로 증가한 것은 일본의 대북 쌀 지원으로 수출이 전년 대비 49.3% 증가하였기 때문이었다. 1998년 미사일 발사실험으로 양국 관계가 악화되면서 1998년과 1999년 2년간 양국 교역이 4억 달러를 밑돌았으나, 2000년 이후부터는 예년 수준을 회복하였다.

### 3) 대미 관계

북한은 미국과의 관계개선을 통하여 심각한 식량난 및 경제난을 해소하고 이를 통해 국가적 생존 및 체제를 존속시키겠다는 전략을 구사하고 있다. 즉 당면한 경제난을 타개하기 위해서 북한은 외국자본과 첨단기술의 도입 및 국제경제기구 등 외부로부터의 경제지원이 필수적이다. 따라서 북한은 미국기업의 대북 투자진출을 꾀하고 있으며, 이를 위하여 미국의 법적 제도적 장애 등 대북한 경제제재의 철폐를 위한 대미정책을 다방면으로 모색 중이다. 미국의 경제제재는 단지 미국기업의 대북 투자를 금지해 왔을 뿐만 아니라 북한을 원산지로서 하는 상품의 미국시장으로의 수출을 불허함으로써 다른 외국기업의 대북 투자를 크게 제약하고 있다.

한편 북한은 ADB, IMF, World Bank 등 국제금융기구로부터 장기저리의 경제개발을 위한 자금을 지원받고자 노력하고 있다.<sup>19)</sup> 그러나 이 또한 미국의 도움이 없으면 불가능하다.

19) 국제금융기구의 개도국에 대한 금융지원 기준 및 대북 금융지원 가능규모에 대해서는 홍성국(2000, 3), 「대북 금융 거래와 국제 금융 기구의 지원」, 현대경제연구원, 『통일경제』, pp. 33-39 참조.

미 국내법은 테러국가에 대한 국제금융기구의 금융지원에 대하여 반대표를 행사하도록 규정하고 있다. 미국은 IMF, World Bank 등 국제금융기구에서 25% 상당의 투표권을 행사할 수 있으며, 이와 함께 막강한 영향력을 가지고 있기 때문에 이들로부터 금융지원을 받으려고 할 때 미국의 도움은 절대적이라 할 수 있다. 이러한 상황에서 북한이 제기한 핵문제는 다른 한편으로 궁극적으로는 대미관계를 체제유지에 연결하려는 전략적 선택이었다고 볼 수 있다.

한편 미국은 한국전 이후 북한을 적대세력으로 인식해 왔으며 북한에 대한 뿌리 깊은 불신은 지난 50여 년간의 테러행위, 대남 도발행위 등으로 심화되었다. 미국은 냉전시대에 공산주의권에 대한 봉쇄정책의 일환으로 북한의 실체를 인정하지 않았으며, 한국전 발발 이후 지속적으로 포괄적이고 엄격한 대북한 제재조치를 단행하고 있다.

미국의 대북한 경제제재조치의 내용은 ① 상업 및 금융거래의 실질적 완전금지, ② 미국 내 북한의 자산 동결, ③ 북한에 대한 경제적 지원 및 원조 제한, ④ 미국의 북한에 대한 최혜국대우 부정, ⑤ 북한과의 무기거래 및 군수산업 관련 수출입 금지 등으로 대별된다. 미국의 대북한 경제제재조치의 구체적 내용은 미국이 북한을 ① 적성국가, ② 공산주의국가, ③ 국제 테러리스트국가, ④ IAEA 안전협정을 위반한 핵무기 비보유국가, ⑤ 인권침해국

〈표 XII-10〉 북·미 무역 현황

(단위: 천 달러)

연 도	총 액	대미 수입	대미 수출
1988	65	65	0
1989	608	16	592
1990	32	32	0
1991	111	100	11
1992	475	467	8
1993	1,979	1,979	0
1994	180	180	0
1995	5,006	5,006	0
1996	542	542	0
1997	2,409	2,409	0
1998	4,454	4,454	0
1999	11,289	11,260	29
2000	2,891	2,737	154

자료: KOTRA, 『북한뉴스레터』, 1997. 10; 2000. 4월호 참조.

KOTRA(2001), 『1990~2000년도 북한의 대외 무역동향』, pp. 22-24.



가, ⑥ 미사일기술 확산 활동국가로 규정함에 따라 각각 시행되고 있다.

이와 같이 북·미간의 교역은 포괄적 대북 경제제재 조치로 인하여 금액 및 수량 면에서 매우 미미한 실정이다. 지난 1988년 시작된 북한과 미국의 교역 특징은 ① 무역규모의 미미함 ② 극도로 제한된 교역품목 ③ 거래의 연속성이 없는 일회성 교역 ④ 대미 수입 위주의 교역 등으로 나타나고 있다.

미국과 북한과의 무역은 1988년 6만 5천 달러, 1989년 59만 2천 달러, 1990년 3만 2천 달러, 1991년 11만 1천 달러, 1992년 47만 5천 달러로 총 교역규모가 100만 달러도 안되는 극히 미미한 수준을 유지해 오다가 1993년 들어 약 200만 달러 규모로 늘어났으나 1994년에는 다시 18만 달러로 떨어졌다. 「북·미 기본합의서」를 체결한 다음해인 1995년에는 양국간 교역이 500만 달러를 상회하는 급증추세를 보였으나, 1996년에는 다시 급격히 감소하였다. 1997년부터 북한과 미국간의 교역규모는 240만 9천 달러, 445만 4천 달러(1998년), 1,128만 9천 달러(1999년)로 계속 급속한 증가추세를 보였으나 2000년에는 다시 289만 1천 달러로 감소하였다. 북·미간 경제교류는 미국의 대북 수출 위주의 교역형태를 보이고 있다. 1994년까지 미국의 대북 수출품목으로는 광산용 기계 및 부품, 제재목, 아크릴 중합체 등이 주요한 비중을 차지하고 있었으며, 이 가운데 광산용 기계 및 부품은 1992년 대북 수출의 84%, 1994년에는 100%를 차지하였다.

한편 미국기업들의 대북 진출은 에너지, 정보통신, 금융 등 선점효과가 큰 분야를 중심

〈표 XII-11〉 미국기업의 대북 경제협력 동향

분야	기업	내용
에너지	스탠턴그룹	화력발전소 구매, 나진 선봉 정유시 건설
	모빌	유전탐사, 개발 검토
광물	코메탈	마그네사이트 수입계획
	미네랄테크놀로지	마그네사이트 수입계약 체결
공업	GM	자동차부품 공장 건설계획
정보통신	AT&T통신	미·북간 직통전화 개통
	AT&T네트워크 그룹	디지털 통신장비 판매
	MCI	위성통신, 전화, FAX서비스 시설 건설
	CNN	지국설치 계획
목재가공	Murphy Overseas	웅상지구 목재종합공장
금융	비자, 마스터, 아멕스	사무소 개설, 신용카드사업 착수 준비

자료 : 『조선신보』, 1995. 9. 28일자; 『중앙일보』, 1995. 12. 1일자.

으로 이루어지고 있다. 대북투자에 가장 활발한 움직임을 보이고 있는 미국기업은 스탠턴 그룹이다. 미국기업 중 유일하게 스탠턴그룹은 미 재무부로부터 대북투자 특별승인을 받고 1996년 9월 1,300만 달러를 투자, 북한의 승리화학과 합영으로 ‘조선설비스탠턴개발회사’를 설립하여, 가솔린, 디젤 등 경유제품과 KEDO에 공급할 중유를 일부 생산할 것이라고 밝힌 바 있다. 1998년 8월에도 스탠턴그룹 관계자는 정유합작공장이 가동되고 있으며, 향후 약 10억 달러를 투자하여 정유공장을 2~3배 확장할 계획이라고 밝힌 바 있다.<sup>20)</sup>

이외에도 미국의 AT&T는 1995년 4월 일본의 국제전신전화회사를 중계지로 해서 미·일·북한 3각의 상용전화를 개설하여 운영하고 있으며, MCI, 칼텍스, GM 등이 북한을 방문, 구체적인 사업계획을 수립하기 위한 사전조사에 착수하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 스탠턴그룹 이외에는 전반적으로 미국기업의 대북투자는 아직 사전조사 협의단계에 머물러 있으며, 실제 사업추진에는 많은 제약요인이 남아 있다.

한편 2000년 6월의 대북 경제제재 완화조치는 미국기업들이 대북한 진출에 관심을 갖게 하였으며, 주한 미국상공회의소를 중심으로 미국기업들이 북한의 투자환경을 꾸준히 검토하고 있다. 그러나 미국기업들이 본격적으로 진출하기 위해서는 북한의 경제운용이 보다 투명해져야 할 것이기 때문에 현 단계에서 미국기업들이 북한에 대규모 투자를 할 것으로 기대하기는 어렵다. 이와 관련해 미국기업들의 관심사는 남북 경제교류·협력 확대에 따른 경제적 기회를 이용하고자 하는 측면과 북한 경제의 개혁·개방을 염두에 둔 조기진출을 통한 시장 선점효과를 기대하는 측면으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 미국과 북한간 경제관계의 확대는 양국간 무역확대의 환경이 조성되어 경제교류가 꾸준히 계속되는 상황이 도래되어야 본격적으로 진행될 것으로 여겨진다.

#### 4) 대리 관계

러시아는 1991년 말 구소련의 사회주의 이념을 공식적으로 폐기하고 자본주의와 시장 경제를 지향하는 체제전환에 돌입하면서, 기존의 정치적·이념적인 동맹관계에 기초한 구

20) 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레터』 2000. 4, pp. 2-3. 스탠턴그룹은 1994년 11월에 20만kw급의 선봉중유화력발전소 가동 능력을 40만kw로 증강하고 승리화학연합기업소의 정유능력(연간 200만 톤)을 확장하여 원유가공품을 생산하기로 합의한 바 있으며, 발전소 합작건설계약을 이미 체결하였다고 한다. 東アジア貿易研究會, 『東アジア經濟情報』, 1995. 12. 스탠턴그룹의 대표단은 1995년 10월 나진·선봉 자유경제무역지대를 네 번째로 방문, 현지 시찰을 하였다.

소련 시대의 대외경제관계도 폐기하였다. 이러한 변화를 나타내는 대표적인 조치가 1991년에 취해진 대외무역에서 시장가격 및 경화결제의 적용이었다.

이처럼 러시아의 대외경제정책의 기조가 변화함에 따라, 정치적, 이념적인 동맹관계에 기초했던 과거의 북한·구소련간 경제관계는 북한과 러시아 사이에서는 더 이상 유지될 수 없게 되었다. 러시아 대외경제관계의 탈정치화는 모든 과거 사회주의 국가들과의 양자간 경제관계를 위축시켰는데, 특히 북한의 경우는 한·소수교(1990. 9) 이후 1990년대 상반기에 러시아 정부가 친한정책을 추구함으로써 북·러 관계가 전반적으로 악화됨에 따라 다른 어떤 국가보다 러시아와의 경제관계가 급격히 위축되었다.

러시아는 1992년부터 북한에 대해 시혜적 성격의 경제원조를 전면적으로 중단했으며, 동시에 북한에 대해 누적된 채무를 상환할 것을 촉구하기 시작했다. 30억 루블을 상회하는 러시아에 대한 북한의 채무를 상환문제는 이때부터 최근에 이르기까지 북·러간 경제관계에 있어서 가장 큰 현안의 하나가 되었다.

이로 인해 북·러간의 무역액은 1990년대에 접어들면서 급격히 감소였다. 1990년의 경우 북한의 대소련 교역액은 약 23억 달러에 달했는데, 이것은 같은 해 북한의 총교역량에서 53%를 차지하여 두 번째 교역국인 중국과의 교역규모(약 5억 달러, 13%)를 훨씬 상회하는 수준이었다. 러시아측의 자료에 의하면 이러한 교역규모는 구소련이 와해되던 해인

〈표 XII-12〉 북한의 對러시아 교역 추이 (1990~2001년)

(단위: 천 달러)

구 분	수 출	수 입	수출입계
1990	908,336	1,315,040	2,223,376
1991	171,018	193,725	364,743
1992	65,200	277,100	342,300
1993	39,000	187,600	226,600
1994	40,000	100,000	140,000
1995	15,518	67,893	83,411
1996	28,978	35,840	64,818
1997	16,970	66,860	83,830
1998	8,462	56,500	64,962
1999	1,613	48,507	50,120
2000	3,404	42,881	46,285
2001	4,541	63,794	68,335

자료: KOTRA.

1991년까지도 그대로 유지되었다. 그러나 1992년부터 북한·러시아간 교역량은 3억 달러 이하로 대폭 감소되었으며, 1994년에 이르면 1억 달러 이하로 축소되었다. 이후 1990년대 내내 북한과 러시아 사이의 교역규모는 연간 1억 달러를 전후한 수준에 머물렀다.

1990년대 동안 북한의 전체 교역규모가 1980년대와 비교해 거의 1/3 수준까지 감소되기는 했으나, 북·러간의 교역은 1/20 수준으로까지 감소하였다. 러시아의 경우에도 구소련 해체와 더불어 1990년 상반기에 교역량이 전반적으로 위축되었으나, 다른 어떤 나라와의 교역도 북한과의 경우처럼 빠르게 감소된 경우는 없었다. 러시아의 총교역량은 1990년대 초반에 크게 감소된 이후에 1994년을 기점으로 다시 신속한 증가가 이루어져 1990년대 말부터는 구소련 시절의 교역규모를 거의 회복했다.

이와 같은 북한·러시아간 무역의 급격한 감소는 수출과 수입 양면에서 동시에 발생한 것이다. 전술한 것처럼 러시아가 1991~92년 구소련 시기의 우호가격 및 청산계정 설정에 기초한 무역방식을 일방적으로 폐지하는 대신 양국간 무역에 국제시장가격에 기초한 경화 결제를 요구함으로써, 당시 외환이 절대적으로 부족한 북한은 러시아 상품에 대한 수입을 더 이상 지속할 수 없게 되었다. 이와 동시에 청산계정의 폐지에 따라 러시아는 더 이상 북한산 물품을 도입할 의무가 사라졌으며, 경쟁력이 떨어지는 북한산 상품이 러시아 시장에서 판매처를 발견하는 것도 어려워졌다. 더구나 러시아시장이 서구 국가들에 대해 전면적으로 개방된 상황에서 북한산 상품은 더욱 경쟁력을 가지기가 어려워졌다. 이에 따라 북한의 러시아에 대한 수출과 수입은 모두 급격히 감소하게 된 것이다.

1990년대에 들어 발생한 對러시아 교역의 급격한 위축은 단지 북한의 국제수지뿐 아니라 산업구조 및 경제발전에 광범위한 타격을 안겨주었다. 특히 러시아로부터 기계·설비 및 연료자원의 수입이 급감한 것은 1990년대에 북한경제가 침체의 나락으로 빠지는 데 핵심적인 원인의 하나가 되었음이 분명하다. 북한의 주요 생산시설은 상당 부분이 1950년대부터 구소련의 지원을 통해 건설된 것이므로, 러시아로부터 기계 및 설비부품 도입의 급감은 북한경제에 큰 타격일 수밖에 없었을 것이다. 또한 북한은 1991년까지도 구소련으로부터 매년 100만 톤 정도의 원유 및 석유제품을 수입해왔는데, 이는 북한의 주요 산업시설을 가동하는 데 매우 중요한 역할을 해왔다. 따라서 1992년부터 러시아로부터의 연료자원 수입이 1/10 이하로 급감한 사실은 북한경제가 1990년대 동안 전반적으로 에너지난에 봉착하게 된 원인이 되었을 것이다. 이미 여러 문헌에서 지적된 것처럼 1990년대 동안 북한 산업시설의 가동률이 격감한 것은<sup>21)</sup> 이처럼 러시아와의 교역이 대폭 위축된 것이 중요한 원

인이 되었다.

1990년대에 발생한 북한·러시아간 교역의 급격한 위축과 교역상품 구조의 변화는 근본적으로 양국 사이의 정치·외교적 동맹관계의 붕괴와 궤를 같이 하고 있다. 즉 1990년대 초부터 발생한 북한과 러시아간 경제관계의 침체는 근본적으로 양국간의 정치적 동맹관계의 와해에서 비롯되었으며, 특히 한·소 수교 이후 러시아의 친한정책이 이러한 북·러 관계의 악화에 중요한 역할을 했다. 1990년대 중반을 지나면서, 북한과 러시아 사이에는 악화된 양국간의 정치적인 관계를 다시 복원하려는 시도가 시작된다. 러시아내에서는 우선 친한국 일변도의 외교정책이 오히려 한반도에서 러시아의 외교적 영향력을 약화시켰다는 반성이 있었고, 북한에는 무엇보다도 러시아와의 관계악화가 전술한 바와 같은 커다란 경제적인 손실을 초래했기 때문이다.

그러나 북한과 러시아 사이의 정치·외교적인 관계가 다시 정상화되기까지는 상당한 기간이 경과해야 했다. 1990년대 중반부터 북한과 러시아 사이에 여러 차례의 고위급 인사의 방문이 이루어진 이후에, 양측은 2000년 2월에야 「북·러 우호협력조약」을 체결했다. 「북·러 우호협력조약」은 과거 「조·소 동맹조약」이 1990년대 초반에 폐기된 이후 공백상태에 빠진 북한과 러시아 사이의 관계를 새롭게 정립하기 기본조약으로서, 과거와 같이 쌍방에 대한 전시 자동개입조항을 포함하는 동맹조약은 아니지만, 이 조약을 체결함으로써 1990년대 내내 표류하던 북한과 러시아간 관계는 비로소 정상화되는 전기가 마련되었다. 이어 2000년 7월에 이루어진 푸틴 러시아 대통령의 방북과 2001년 김정일 위원장의 방러 등은 북한과 러시아 사이의 새로운 관계정상화를 의미하는 것이다.

그러나 이처럼 외교관계에서 정상화가 이루어졌음에도 불구하고, 북한과 러시아 사이의 교역규모가 아직도 과거 수준으로 회복되는 기미는 나타나지 않고 있다. 2001년 현재 북한의 총교역에서 러시아와의 교역이 차지하는 비중은 3%에 불과하다. 이처럼 북·러간 교역이 과거의 수준으로 회복되지 않고 있는 것은 북·러간 경제관계가 이제는 과거와는 달리 상호간의 상업적 이익추구에 의해 이루어지고 있기 때문이다.

21) 예를 들어 한국은행에 따르면, 1990년부터 본격화된 북한에서의 공업분야 가동률의 저하는 1996년에 이르면 철강산업이 20%, 자동차산업 25%, 시멘트산업 31%, 화학비료 27%, 직물제조 22%의 가동률을 보일 정도로 극심해졌다(한국은행, 「1999년 북한 GDP 추정결과」(보도자료)를 참조).

## 라. 평가 및 과제

북한의 대외경제정책의 가장 근본적인 문제는 바로 사회주의 경제체제에 기인하고 있다. 북한의 대외경제정책이 현재와 같이 사회주의체제를 고수하면서 체제개혁과 대외개방을 회피한다면 세계경제와 북한경제와의 괴리는 더욱더 깊어질 수밖에 없으며, 대외경제 관계 역시 현재보다 더 나쁜 상황에 빠져들 것이다.

특히 북한의 경제현실은 이제 자력으로서는 회생하기 어려운 상황에 처해 있으며, 대외경제부문은 북한의 경제문제 해결에 있어 중요한 역할을 담당해야 한다. 따라서 이 분야에 있어서 과감한 정책적 변화가 요구되는데, 우선 외국투자유치를 위한 투자환경의 개선이다. 현재 북한이 생산하고 있는 제품은 품질이 낮고, 세계시장에서 요구하는 품질을 충족하지 못하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 북한이 외자도입과 직접투자를 유치하여 경쟁력 있는 상품을 생산할 수 있어야 한다. 이는 북한이 경제특구 등을 통해서 투자환경을 대폭 개선할 경우에만 비로소 가능하게 될 것이다. 이를 위해서는 현재 조성되어 있는 나진·선봉을 비롯하여 신의주·개성·남포 등에 경제특구를 설치하고 해당 지역의 투자환경을 대폭 개선하는 것이 시급한 과제이다.

현실적으로 북한의 대외경제부문을 활성화하기 위해서는 경제특구 외에는 달리 대안이 없다. 경제특구의 투자환경을 마련하는 데 있어서는 중국의 대표적 성공사례인 심천 경제특구를 벤치마킹하여 이곳의 투자환경과 경제특구의 운영에 대한 노하우를 습득하는 것이 중요하다. 특히 경제특구의 투자여건을 대폭 개선하고 중국의 심천과 같은 경제특구의 법적 지위를 부여함으로써 자본과 기술을 들여오는 창구의 역할을 하게 하도록 하여야 한다. 또한 이 특구에서는 북한의 무역회사나 기업인들이 책임경영을 할 수 있도록 분권화를 추진하여 기업의 경쟁력을 배양하도록 하여야 한다. 대외 투자환경의 개선을 통해서 직접투자를 유치함으로써 수출상품의 품질개선을 추구하고, 이를 통해서 벌어들인 외환수입으로 수입능력을 증대시켜 생산재와 설비를 수입하여 산업의 구조조정을 추진하고 국내산업의 경쟁력을 높이도록 하여야 한다.

이것이 성공할 경우 북한은 현재와 같이 1차산업의 제품과 철광석 등의 수출에서 2차산업이나 3차산업 등의 고부가가치산업으로의 전환이 가능하고, 위탁가공무역에서도 반제품의 생산에서 완제품으로의 비중을 높임으로써 외화획득을 증가시킬 수 있을 것이다.

대외경제부문에 있어서 북한의 또 하나의 중요한 과제는 현재와 같은 자급자족의 폐쇄

적 입장에서 수출지향적 발전전략으로 전환하는 것이 필요하다. 북한은 사회주의 초기부터 “내부축적을 원천으로 국내시장수요를 자체생산으로 충족시키며 자기자원, 자본, 기술, 인재를 활용하여 국내 경제를 건설”<sup>22)</sup> 하는 것을 목표로 하는 수입대체전략을 취해왔다. 이는 국내에서 필요한 재화에 대해서만 외국으로부터 중간재를 수입하고, 국내의 기술과 자본을 이용하여 국내에서 가공 및 조립생산을 하는 것을 말한다. 그러나 이러한 수입대체전략은 중국과 같이 내수시장이 큰 경우에는 의미가 있을지 모르나, 북한과 같이 내수도 적고 국내 수요가 미미한 경우에는 바람직한 전략이 되지 못한다. 이러한 이유에서 북한은 기존의 수입대체전략에서 우선 수출지향적인 무역정책으로 전환이 바람직하다. 물론 이 경우에는 북한 내부의 산업설비와 생산구조가 현대화되어야 하고, 이를 위해서는 외국인의 투자가 필수적이다.

수출지향적인 정책은 한국, 홍콩, 타이완과 같은 국가들에서도 볼 수 있듯이 국내시장의 확대와 성장에도 기여할 수 있으나, 세계시장의 환경에 따라서 종속이 된다는 것을 북한으로서는 우려할 수 있다. 그러나 어떠한 전략이 되었든지, 북한으로서는 현재 수입대체나 수출지향적 전략 중 어느 하나의 전략만으로는 현재의 문제를 해결할 수 없다. 왜냐하면 북한은 현재 1차산업 제품이나 섬유, 단순한 전기전자제품 등의 품목으로 수출지향적 전략을 취한다면 수출상품의 구조를 고부가가치산업이나 기술집약적 산업으로의 전환이 불가능하기 때문이다. 이는 오히려 국내의 경제에도 부정적인 영향을 미치게 되고, 장기적으로는 수출규모의 증대를 위해서도 바람직하지 않을 수 있다. 또한 반대로 수입대체전략만을 가지고는 세계 여러 국가와의 무역관계에 있어서 단절이 있을 수 있기 때문에 세계시장에서의 시장점유율을 높일 수도 없다. 따라서 북한은 양 전략을 동시에 추진하되, 현재로서는 수입대체전략을 통해서 수출지향적인 산업으로의 전환을 위한 기반을 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

22) 김일성대학의 김수용 교수 강연, 1995년 10월 일본 도쿄; 이찬우, 「북한의 외자유치 정책과 현황」, 『북한뉴스레터』, 2000년 5월 호에서 재인용.

## 2. 북한의 경제특구

### 가. 나진·선봉 경제무역지대의 경험과 교훈

#### 1) 설치배경 및 외자유치 실적

북한은 지난 1991년 12월 함북의 나진·선봉지역 621km<sup>2</sup>(1993년 9월 125km<sup>2</sup> 추가하여 현재는 746km<sup>2</sup>)를 ‘자유경제무역지대’로 설정하고, 동 지역을 2010년까지 ▲동북아의 국제적인 화물중계지, ▲수출가공기지, ▲관광·금융기지의 기능을 가진 중계형 수출가공기지로 발전시킬 것을 구상하였다. 1993년 3단계개발계획(1단계: 1993~95년, 2단계: 1996~2000년, 3단계: 2001~10년)을 마련했으나, 1995년에 이를 당면단계(1995~2000년)와 전망단계(2001~10년)의 2단계로 조정하였다. 당면단계에는 도로·항만 등 경제하부망을 확장·현대화하여 국제화물 중계수송기지화에 주력하고, 전망단계에는 동 지역을 21세기의 세계경제 발전에 상응하는 종합적이고도 현대적인 국제교류의 거점으로 건설한다는 것이다.<sup>23)</sup>

〈표 XII-13〉 단계별 개발목표와 중점 프로젝트

단계구분	당면단계(1993~2000)	전망단계(2001~10)
개발목표	○국제화물중계기지, 수출가공기지 건설	○종합적, 현대적인 국제교류 거점도시(제2의 싱가포르)
중점 프로젝트의 우선순위	○나진지구의 경제특구 거점화 ○중국·러시아와의 중계수송망(철도, 도로, 통신 등) ○자유무역항들의 하역능력을 3,000만 톤 규모로 확장 ○가공수출 산업기지형 공단의 본격적 조성 ○공업지구별 전문화와 본격적 외자유치를 통한 수출주도형 가공기지 건설 ○지대와 지대주변에 관광기지 개발	○자유무역항들의 하역능력을 1억 톤 규모로 확장 ○중계무역, 수출가공, 제조업, 금융서비스, 관광의 제 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 지대 건설 ○21세기 국제수준에 부응할 수 있도록 지대의 현대화와 정보화 추구
도시건설	○인구 30만 명 규모 ○나진지역 중심으로 개발하고 이를 선봉지역으로 확대	○인구 100만 명 규모 ○후창, 신해 등 나진 외곽지역과 사회, 홍의 등 두만강 지역 신흥도시 개발

자료: 『나진·선봉 자유경제 무역지대 투자환경』, 1995.

23) 1991년 12월 대외경제위원회(현 무역성) 산하에 나진·선봉지역 개발계획안 작성을 비롯한 각종 정책입안 및 대외경제협력 등을 담당할 대외경제협력추진위원회를 설립하고, 중국 北京·廣州에 동 기구의 해외대표부를 개설하여 외국기업인 상담과 초청장 발급 등의 업무를 취급하고 있다. 지대당국인 나진·선봉시 행정경제위원회(현 인민위원회)에서도 중국 연길에 대표부를 개설하여 외자유치업무 등을 담당케 하였다.



1991년 당시 이 지역의 인구는 약 14만 명에 불과하지만 향후 30만 명으로 확대하고, 최종적으로 100만 명 규모의 도시로 건설한다는 계획이었다. 동 지대내 주요 산업시설은 승리화학공장(연간 200만 톤 정유능력), 선봉화력발전소(20만kW), 나진조선소(연간 2.8만 톤 건조능력) 등이 있으나 원자재·에너지 부족으로 설비가동률은 지극히 저조한 실정이었다. 주요 투자유치대상은 1996년 7월 북한 대외경제위원회에서 발간한 투자대상종합목록에 따르면 공업부문 약 36억 달러, 하부구조부문 약 9억 달러, 봉사부문(호텔 등) 1억 달러로 총 투자건수 119개에 총 투자금액 47억 3,143만 달러로 계획되었다.

김일성 사후인 1990년대 중반까지만 해도 북한은 나진·선봉지역을 적극 개발하려는 확고한 의지를 갖고 있었던 것으로 평가된다. 이러한 판단의 근거는 세 가지로 볼 수 있는데, 첫째는 나진·선봉 개발사업이 김일성의 유훈사업이라는 점이다.<sup>24)</sup> 북한이 김일성 사후 상당기간 유훈통치를 계속하였다는 점을 감안할 때, 북한에 있어 유훈사업은 제 1의 정책과제라고 할 수 있다. 지난 1995년 2월에 발간된 북한의 『나진·선봉 자유경제 무역지대 투자환경』이라는 책자의 첫머리에 바로 김일성의 나진·선봉지역에 대한 발언이 적혀 있었다.

둘째, 내부적 준비사항이다. 북한은 1984년 합영법 제정 이후 1991년까지 외국인투자 유치 관련법규를 신설·정비하는 움직임이 거의 없었다. 그러나 자유경제무역지대를 선포한 이후 지난 1992년 10월부터 「외국인투자법」, 「외국인기업법」, 「합작법」 등을 제정·공포하는 등 투자제도 정비작업을 계속 추진해왔다. 이후 북한당국은 거의 해마다 관련 법규를 10여 건씩 마련하여, 최근까지 46개의 관련법규가 도입되었다.<sup>25)</sup>

셋째, 적극적인 대외홍보활동이다. 북한 당국은 김일성이 사망한 다음해인 1995년부터 1998년까지 외자유치를 위한 대외홍보 및 외자기업 투자유치를 활발히 전개해왔다.

그러나 북한의 이러한 노력에도 불구하고 UNDP의 발표자료에 의하면 1998년 말 현재 이 지역에 대한 외국인투자는 계약기준으로 약 7억 달러이며, 실행기준으로는 8,800만 달

24) 김일성은 사망 1개월 전인 1994년 6월 14일 나진·선봉 자유경제무역지대 개발과 발전소 건설관계부문 일꾼협의회에서 “나진·선봉 자유경제 무역지대 개발과 수력발전소 건설을 다그칠데 대하여”라는 연설을 행하였다. 여기서 김일성은 나진·선봉지역의 개발이 북한경제의 발전과 인민생활 향상에 중요한 의의를 가지고 있다고 점을 강조하였다.

25) 법·제도 정비와 관련하여 1997년 6월에 「자유경제무역지대기업소 관리운영규정」, 「자유경제무역지대 가격규정」, 「자유경제무역지대 가내편의 봉사업규정」 등이 제정, 발표되었다. 또한 앞으로 「주식회사법」, 「보세가공구역법」, 「금융법」 등이 추가로 제정될 것으로 전망되고 있다. 한편 1998년 6월부터 원정리에 자유시장이 개설되어 중국과 북한 주민간의 교역이 활발히 이루어지고 있다.

〈표 XII-14〉 나진·선봉지대의 외자유치 현황

(단위: 백만 달러)

연도	1992~93	1994	1995	1996	1997	1998	합계
금액	1	1	4	31	26	25	88

자료: UNDP Tumen Secretariat(2000.1), *Tumen Update*, Issue 2.

러에 불과하였다.<sup>26)</sup> 한편 외국인투자를 형태별로 보면 1997년 말 현재 합영기업에 투자된 금액은 2,547만 달러, 합작기업에는 1,168만 달러, 단독투자는 2,076만 달러를 각각 기록하였다. 계약진수별로는 합영 46건, 합작 14건, 단독 17건 등이며, 국별로는 홍콩, 중국, 태국, 네덜란드, 일본 등의 순으로 나타났다.<sup>27)</sup> 이처럼 외국인투자가 북한당국의 기대에는 크게 미치고 못하고 있는 원인으로는 ▲배후 발전경제지역의 부재 ▲인프라시설의 미비 ▲북한의 제도운영과 관련된 경직성 ▲북한의 낮은 대외신용도 ▲대미관계 개선의 지연 등이 지적되고 있다. 게다가 이 지역의 개발에 가장 중요한 역할을 할 것으로 기대했던 한국과 일본의 기업 및 금융기관들이 1997년 말부터 시작된 금융위기로 심각한 자금난을 겪고 있다는 점도 나진·선봉지역의 투자유치에 장애요인으로 작용하였다.

또한 북한당국은 1997년 6월에 이 지대의 개발을 촉진하기 위해 원정리 자유시장 운영, 자영업 허용, 환율 현실화 등의 조치를 단행함으로써 부분적으로 시장경제요소를 수용하였다. 이와 함께 자본주의 경제관리기법의 습득을 위해 경제연수단과 시찰단도 호주, 싱가포르 등 서방국가에 파견하였다. 1997년 6월에 동 지대에서 취한 주요한 개혁조치 내용으로는 ① 화폐단일화 및 환율현실화: 외화와 바꾼돈표·달러화의 유통을 금지하고 북한원화만 유통, 1달러에 200원으로 환율을 대폭 현실화. ② 사기업활동 허가: 음식점·여관 등 일부 서비스업종에 대한 사기업 설립 허용. ③ 기업의 독립채산제 운영: 정부보조금 폐지, 개별 기업의 독립경영 강화. ④ 자유시장 개설: 원정리에 자유시장 개설. ⑤ 하부구조 건설 기금 증액: 도로·주택 등 도시건설기금 할당 증액. ⑥ 철도운영체계 정비: 4~5개로 되어 있는 철도관리시스템 일원화. ⑦ 나진항 정비: 나진항에 컨테이너 전용부두 건설, 항로 개척. ⑧ 전문학교 설립: UNDP 등의 지원으로 나진상업전문학교 설립. ⑨ 두만강지역에서 가장 물동량이 많은 원정교 통행 허용. ⑩ 국경통행 절차 간소화 등이다.

26) 나진·선봉시 인민위원장 김수열은 인터뷰에서 1999년 3월 현재 총 111건에 7억 5,077만 달러의 계약 체결과 1억 4,000만 달러의 투자가 이루어졌다고 언급하였다(『금수강산』, 1999년 3월호).

27) 한중백, 앞의 논문, p.101.

나진·선봉지역의 주요 진출기업으로는 ① 홍콩 신동북아 주식회사: 단독투자계약 1호로 나진·선봉지역에 주류, 청량음료공장을 건설하고 선봉국제공항과 헬기착륙장 건설하였다. ② 태국 록슬리그룹: 각종 통신설비 건설을 위해 2,800만 달러의 초기투자를 계획, 북한과 합영계약을 체결(록슬리사는 자본설비와 현금, 북한은 토지임대)하였다. ③ 홍콩 타이슨기업: 나진·선봉지대 도로망공사에 600만 달러 투자를 시작하고 나진항에 10만 톤 규모의 시멘트저장시설 건설을 계획하고 있다. ④ 영국 쉘사: 선봉항 부근에 10만 톤 규모의 석유제품 저장시설용으로 1.7헥타르 토지를 50년간 임차하기로 결정, 우선 200만 달러를 투자할 계획이다. ⑤ 미국 스탠턴그룹: 선봉중유화력발전소 정상 가동과 시설 확장, 선봉원유가공공장 확장을 위해 북한과 합영계약을 체결하였다. ⑥ 네덜란드 ING은행: 조선국제보험회사와 합영으로 자본금 1,500만 달러로 화란국제그룹-동북아세아은행을 창설하였다. ⑦ 홍콩 페레그린은행: 대성은행과 합영으로 자본금 1,500만 달러로 페레그린-대성

〈표 XII-15〉 나진·선봉지역의 형태별 투자건수(1997년 말 현재)

(단위: 건)

연도	합영		합작		단독		합계	
	계약	실행	계약	실행	계약	실행	계약	실행
1993	0	0	0	0	1	1	1	1
1994	0	0	0	0	1	1	1	1
1995	20	19	3	3	3	2	26	24
1996	16	8	8	7	15	9	39	24
1997	30	19	7	4	7	4	44	27
합계	66	46	18	14	27	17	111	77

자료: KOTRA, 『북한뉴스레터』, 1998. 10, p.18.

〈표 XII-16〉 나진·선봉지역의 형태별 투자금액 (1997년 말 현재)

(단위: 만 달러)

연도	합영		합작		단독		합계	
	계약	실행	계약	실행	계약	실행	계약	실행
1993	0	0	0	0	120	120	120	120
1994	0	0	0	0	200	200	200	200
1995	13,444.0	2,013.0	3,095.0	1,065.6	1,628.2	101.7	18,167.2	3,180.6
1996	4,458.9	393.8	1,004.5	78.8	45,913.2	780.7	51,376.6	1,253.3
1997	2,897.0	140.0	409.6	24.1	1,914.2	874.0	5,220.8	1,038.1
합계	20,799.9	2,547.1	4,509.1	1,168.5	49,775.6	2,076.4	75,084.6	5,792.0

자료: KOTRA, 『북한뉴스레터』, 1998. 10, p.18.

개발은행 창설을 계획하고 있다. ⑧ 중국 연변용흥무역집단공사: 나진역 부근에 빌딩건설, 택시업, 상점 등을 운영할 목적으로 단독투자기업을 설립하였다.

나진·선봉지역에서 외국자본으로 이미 건설을 완공한 대상으로는 조총련투자의 나진항 비료창고(1994. 8), 비파관광숙소(1997. 8), 홍콩 타이슨사의 나진호텔(1996. 8), 중국 길림성 연변건축공사와 합영으로 건설한 나진시장(1998. 4) 등이 있으며 도로·항만부문의 사회간접자본투자는 미미한 수준이다. 한편 현재 건설 중인 대상은 홍콩기업이 투자한 나진~원정(60km)간 도로 확장공사, 홍콩 엠페러그룹 투자의 호텔, 국제 가톨릭재단 지원의 나진인민병원이 대표적이라 할 수 있다.

한편 북한은 1998년 4월 나진·선봉 자유경제무역지대의 정식 명칭에서 ‘자유’를 삭제하여 ‘지대’ 개발에 따른 부정적 요소의 확산을 경계하면서도, 개정헌법(1998년 9월)에서는 “특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설 운영을 장려한다”고 규정(37조)하여 지대개발에 대한 적극적 입장을 표명하는 등 이중적인 면을 보이고 있다. 그러나 북한의 나진·선봉지역 개발은 폐쇄적 사회환경과 취약한 사회간접자본, 실추된 대외신용 등으로 앞으로 상당기간 가시적 성과를 기대하기는 어려울 것으로 전망되며, 이미 확정 발표된 신의주 특구를 비롯하여 개성·남포·원산 등에 추가로 경제특구가 설립될 경우 나진·선봉지역에 대한 외국인투자자들의 관심은 더욱 낮아질 것으로 전망된다. 결국 나진·선봉지역에 대한 북한의 제한된 개방정책은 기존의 자력갱생노선을 완전히 포기하였다고 볼 수는 없으나, 대외경제관계에 있어서 폐쇄적 입장을 다소나마 완화시켰다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있다. 그리고 나진·선봉 경제무역지대는 북한이 최초로 법과 제도를 정비하여 개방한 경제특구라는 데에도 큰 의미가 있다.

## 2) 실패원인과 교훈

북한당국의 노력에도 불구하고 나진·선봉지역에 대한 경제특구정책은 그다지 성과를 거두지 못하였다. 나진·선봉 지역은 중국 심천(深圳)과 유사한 형태의 경제특구정책을 실시하였지만, 실제로는 중국에 비해 매우 불리한 초기조건을 가지고 있었다. 첫째, 저임노동력이 존재하기는 하지만 경제 전체적으로 노동력이 잉여상태는 아니었다. 북한은 1993년 당시 농업부문의 인구비율이 전체 인구의 30% 정도로 농업 비중이 크지 않았다. 협동농장 내부의 노동력도 부족한 실정이었기 때문에 농업 노동력이 공업분야로 대량 이

전되는 형태로 성장의 원동력이 마련되기는 사실상 불가능하였다.

둘째, 정치적으로 김일성식 사회주의 경제건설 노선이 지속되었기 때문에 개혁·개방에 대해 매우 소극적이었다. 김일성은 경제위기가 본격화된 1990년대 초까지도 그 전까지 추구해온 북한식 사회주의 경제건설 노선이 기본적으로 옳았음을 전제한 상황에서 대안을 모색하였다. 1994년 김일성 사후의 권력승계과정에서도 김정일은 자신의 권력기반과 정통성을 김일성 유훈통치의 계승에 두었기 때문에 체제의 적극 개혁은 불가능하였다.

셋째, 북한은 국가규모가 작고 체제위기를 극복하기 위해 중앙집권적인 통제를 더욱 강화하였기 때문에 분권화 실험이 힘들었다. 북한은 국가규모가 작기 때문에 일부지역의 실험적인 시도가 곧 국가 전체로 파급되기 쉽고, 이를 차단하기 위해 노력하면 개혁정책의 효율적 추진이 어려워지는 딜레마를 안고 있다. 또한 북한은 사회 전체가 중앙집권적인 계획경제하에서 긴밀히 연계되어 있기 때문에 부분적인 실험이 체제위험으로 이어지는 것에 대해 매우 큰 우려를 나타냈다. 나진·선봉지역에 실험적인 개혁·개방 정책을 실시하고도 이런 자본주의적인 요소가 다른 지역에 전파되지 않도록 하기 위해서 통제 강화에 더 큰 노력을 기울이고 있었다. 이와 같이 경제특구의 운영이 더욱 경직적이고 제한되면서 외국 투자자의 관심과 외자 도입은 점차 감소하였다.

넷째, 대외적으로 미·일과의 긴장관계가 조성되고, 투자여력을 가진 우호적인 집단도 부족하였다. 1990년대 들면서 사회주의권 시장의 소멸과 중국의 경화결제 요구 등으로 인해 이들 지역과의 경제교류가 급격히 위축되었다. 최근 들어 다소 호전되기는 하였지만, 오랜 기간 미국이나 일본과 핵문제, 미사일문제 등으로 적대적인 관계에 놓여 있었다. 1988년 이후 테러국가 지정 등을 포함한 각종 경제제재조치를 당하고 있다는 사실은 수출가공구로서의 투자매력이 그만큼 줄었다는 의미이다. 이로 인해 북한은 외국투자 자금을 일본 조총련계나 중국 연변지역의 자금에 의존해야 했지만 이들의 투자여력은 크지 않았다. 1996년과 1998년의 나진·선봉 투자설명회에 남한 대표단 파견이 무산된 것에서 보듯이 정치적인 이유로 남한기업의 투자를 배제한 것도 저조한 외자유치의 원인이 되었다.

다섯째, 북한은 내부자원이 완전히 고갈된 상황으로 내수시장을 기대할 수가 없다는 점이다. 북한은 외부에서 강력한 지원이 있지 않는 한 자체적으로는 성장의 원동력을 마련할 수 없는 상황이다. 따라서 구매력을 갖춘 내수시장을 거의 기대하기 힘든 상황이며, 이는 외국투자자의 투자의욕을 저하시켰다.

나진·선봉지역은 이런 초기 조건의 불리함 이외에도 투자환경을 조성하기 위한 정책

을 제대로 시행하지 못하였다. 나진·선봉의 거시정책상의 실패원인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 나진·선봉지역은 주변이 모두 낙후된 고립지역으로 투자매력이 현저히 떨어졌다. 나진·선봉 지역은 원래 구소련과의 교류만이 제한적으로 이루어지던 낙후된 곳으로 국내경제와의 연관관계가 사실상 단절된 고립된 주변지역이다. 또한 이 지역은 교통이 불편하고 기간시설이나 내수시장이 매우 부족한 상황이다. 당초 중국, 러시아와 함께 UNDP 등 국제기구의 자금을 투입, 두만강지역 개발계획(TRADP)을 추진하여 발전의 기반을 마련할 계획이었으나, 이 계획이 별다른 성과를 거두지 못하면서 나진·선봉의 외자유치 실적도 부진을 면치 못하였다.

둘째, 나진·선봉의 개발이나 외자유치에 대한 구체적 프로그램이나 일관성 있는 정책 추진이 없었다. 나진·선봉 개발은 1991년 시작된 이후 1994년까지는 투자 관련 정책이 별다른 변화를 보이지 않았다. 1995년 이후 2년여의 기간은 외자유치를 위한 적극적인 정책 변화의 움직임을 보였으나, 이후 개방정책이 다시 후퇴하였다. 또한 북한이 원하는 외자유치 업종이 각종 인프라 건설부터 중공업 등 전 분야에 망라되어 있어 구체적인 우선업종이 명확하지 않았다. 이에 따라 현재 외국투자자본의 대부분이 통신 등 사회간접자본과 호텔 건설 등에 집중되어 있는 반면, 제조업의 비중은 5%에도 미치지 못하는 불균형을 보이고 있다. 제조업의 경우 제품의 판로가 확보되지 못했으며, 전력이나 원료 등의 공급이 원활하게 이루어지지 못할 것으로 예상했기 때문이다.

셋째, 북한은 내부자원의 한계로 나진·선봉 지역의 사회간접자본 확충에 국내자본을 투입하는 데 매우 소극적이었다. 나진·선봉 건설의 초기단계에는 법·제도적 기반이 전무하고 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴에 따른 북·미관계의 긴장 등으로 인해 외자유치가 사실상 불가능한 상황이었다. 1995년 이후 나진·선봉 건설이 김일성 유훈사업이라는 위상을 차치하면서 북한 내부자원 동원이 시작되었다. 이에 따라 1995년과 1996년 사이에 1억 5,000만 달러 정도의 국내자금을 동원하고 관련 법·제도의 정비를 서둘렀다. 그러나 1997년 이후에는 심각한 경제난으로 인해 국내자본의 동원력이 떨어져 투자가 이루어지지 않고 있으며, 개발계획도 최근 후퇴조짐을 보이고 있다. 이 지역의 기존 사회간접자본은 위낙 낙후된 실정으로 이 정도 소규모 자본 투입으로는 투자환경을 개선하기가 사실상 불가능한 상황이다.<sup>28)</sup> 북한은 사회간접자본 건설을 외국투자자본에 전적으로 의존하였기

28) 나진·선봉지역내 철도의 경우만 예를 들어도 낙후된 터널이나 교량 수리, 낙석방지 시설 설치 등의 비용만도 4,500만 달러 이상 이 들 것으로 예상된다.

때문에 투자환경 조성이 더욱 늦어졌다. 1998년까지 이 지역 호텔의 80% 이상이 외국자본에 의해 건설되었으며, 나진항 비료 중계장은 조총련의 조선산업이, 나진항 하역설비는 중국 연변의 현통그룹이, 도로망 건설은 홍콩의 타이슨사가 참여하고 있었다. 통신시스템은 태국의 록슬리그룹이 2,100달러를 투자하여 지분의 70%를 가지고 있는데, 향후 30여 년간 독점권을 가지고 있다. 그러나 사회간접자본은 자본의 회임기간이 길고 위험부담이 높은 반면 수익성이 낮기 때문에 민간기업들이 투자하기 어렵다. 저개발국의 사회간접자본 건설을 위한 IBRD나 ADB 등의 국제금융기관의 양허성 차관 도입도 미국의 반대로 실현되지 못하였다.

넷째, 북한은 나진·선봉지역을 국내 다른 지역과 철저하게 차단하고, 타지역 국내기업의 진출을 금지하고 있다. 북한은 이 지역의 자본주의 요소가 타지역으로 전파되는 것을 철저하게 차단하기 위해 특구 지정단계부터 국내경제와의 연계 가능성이 배제된 지역을 선택하였다. 1995년 이 지역에 투자된 국내자본 중 상당 부분이 나진·선봉의 외곽을 둘러싸는 철조망공사에 사용되었다는 사실은 중국의 경우 많은 경제특구에 외부 경계선이 없었다는 것과 대조를 이루고 있다. 또한 타지역 북한기업의 특구내 진출이나 경영에 제약이 가하고 있는데, 외국기업이 북한측 합영 파트너를 선택할 경우에도 북한당국이 지정하는 복수의 파트너 중에서만 설정하도록 규정되어 있다. 이로 인해 북한측 파트너와 기업경영에 관한 사고방식의 차이로 마찰이 적지 않은 것으로 알려져 있다.

이러한 거시정책상의 요인 외에도 각종 행정규제 및 조세제도 등과 같은 경영여건의 불리함도 나진·선봉지역의 실패를 초래한 요인으로 작용하였다. 보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 북한이 제시했던 각종 특혜정책은 별다른 투자유인을 제공하고 있지 못하거나, 규정과 달리 잘 지켜지고 있지 못해 기업의 경영환경이 매우 열악하였다. 우선 행정절차의 처리시한이 있기는 하지만 사실상 유명무실하고, 관련 법규정에 구체성과 투명성이 결여되어 있었다. 나진·선봉지역에 들어오는 외국인에게 초청장만 있으면 무비자제도를 실시한다는 원칙이 제기되었지만, 사실상 이 지역으로 직접 들어가는 통로가 없기 때문에 북한 외교 및 영사대표부에서 발급한 비자를 가져야만 출입이 가능한 실정이다. 또한 나진·선봉의 담당 행정기관은 독자적인 운영이 거의 불가능하였기 때문에 문제해결을 위해서는 북한 중앙정부의 지시를 받을 수밖에 없었다. 따라서 담당 행정기관과의 협상과정이 매우 힘들고 시간이 많이 걸리게 되었다. 조세상의 우대조치에 있어서도 전체적으로 중국 경제특구보다 나은 혜택을 제공할 수 있도록 짜여 있으나, 조세에 관련된 구체적인 법조항이

불투명하고 행정절차가 까다로워 실제 혜택을 받기가 쉽지 않다는 문제점이 노출되었다. 또한 나진·선봉지역의 토지는 개발이 안된 상황인데, 이에 대한 개발비용까지 투자기업이 지불해야 하기 때문에 다른 지역에 비해 임대가격이 훨씬 높은 상황이다.<sup>29)</sup>

둘째, 경제특구내에서도 시장경제요소의 도입이 상당히 제한되고 있다는 점이다. 북한은 이 지역에 외국투자기업을 유치하기 위해서 시장경제요소의 도입이 필요하다는 사실은 인식하고 있어 광고활동 허용 등 조치를 취하기도 하였으나, 시장경제요소는 극히 제한된 범위에서 물품이나 외환거래가 허용되는 수준에 머물렀다. 나아가 1990년대 말에 접어들면서 체제 단속을 강화하면서 시장경제요소를 제거하고 있으며, 개방정책이 전체적으로 후퇴하고 있는 인상을 주고 있다. 특히 1998년 북한의 미사일 시험발사문제 등으로 대외관계가 경색되고 금강산 관광사업이 시작되면서 소규모 개방으로도 외화를 획득할 수 있게 되면서 이런 시장경제요소가 빠르게 제거되고 있다. 1998년 이후 북한당국의 통제에서 벗어나 자유로운 상품과 외환거래가 허용되었던 원정리 국제자유시장에 대해서 다시 통제를 강화하여 거래를 제한하였다. 또한 상업광고에 대한 엄격한 제한조치를 시행하고 기존의 입간판들을 제거하는 조치를 취했다. 체제 단속을 강화하면서 경제관료를 대신하여 군관료를 대거 경제관련 부서에 배치하여 경제 운영이 더욱 경직되었다.<sup>30)</sup> 특히 1999년부터 자유경제무역지대라는 정식 명칭에서 자유라는 단어를 삭제한 것도 북한의 대외개방의지가 오히려 후퇴한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 노동관리측면에서의 외국투자기업에 노동력 관리의 자율성이 부여되지 못했다. 북한 나진·선봉지역의 최저 임금은 160원(약 76달러 수준)으로, 이는 중국의 훈춘(48달러)이나 러시아의 나홉카(67달러), 베트남(40 달러)보다 높다. 게다가 나진·선봉지역의 노동자 채용은 국가의 노동력 중계기관에 의해 이루어지고 기업의 직접 모집은 불가능하며, 외국인 종업원의 채용시에도 당국과 합의하도록 규정하고 있어 노동력 관리의 자율성이 지극히 제한되고 있다. 직업동맹조직의 활동 보장, 각종 사회보장제도의 제공, 노동시간 연장시 직업동맹과의 합의, 노동조건 보장 등의 규정이 적용되며, 노동자를 해고하기 위해서는 노동력 중계기관 및 기업의 직업동맹조직과 협의해야 하기 때문에 노무관리를

29) 중국 연변지역의 제조업 토지 사용 비용은 17~20달러/㎡인 반면 나진·선봉에서는 실질적으로 35~40달러/㎡를 지불해야 했다.

30) 북한 대외개방의 핵심 실무라인이었던 김정우 대외경제협력 추진위원장 등이 실각하였고, 나진·선봉의 대외경제협력추진위원회 부위원장도 기존의 10명에서 3명으로 대폭 축소하였다.



강화하기가 어려운 실정이다. 임금지급방식도 노동자에게 직접 지불되지 못하기 때문에 보너스를 통한 유인 제공의 가능성도 제약되며, 타지역 노동자의 유입이 철저히 통제되고 있고 이 지역 노동자에 대해서도 사상통제를 엄격하게 하는 등 정치안보논리가 경제논리를 압도하였다.

## 나. 최근 경제특구정책의 배경 및 특징

### 1) 경제특구 확대 배경

최근 북한이 신의주특구 발표를 비롯하여 개성·금강산·남포 등에도 경제특구 설치를 검토하고 있다. 이와 같이 북한이 경제특구를 확대하는 배경을 살펴보면, 우선 북한이 본격적인 경제회생을 위해서는 적극적인 대외개방조치가 불가피했다는 점을 들 수 있다. 북한은 1990년대 들어 구사회주의권의 붕괴와 함께 국제적 고립이 심화되면서 경제사정이 더욱 어려워졌으며, 이로 인해 1990년부터 1998년까지 9년간 경제성장률이 계속 마이너스를 기록하였다. 물론 북한경제가 1998년을 고비로 하여 점차 회복기미를 보이고 있고, 특히 농수산업·광공업 및 건설부문 등에 힘입어 1999년 이후부터는 계속 플러스성장률을 기록하고 있다. 그러나 이와 같은 성과는 주로 국제사회의 지원에 따른 일부 공장의 가동을 증가와 유휴노동력을 활용한 건설부문의 외연적 성장의 결과로서 침체된 실물경제가 본격적인 회복국면에 접어들었다고 보기에는 다소 무리가 있다. 특히 산업비중이 높은 중화학공업은 계속되는 생산부진에서 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 식량난 및 에너지난도 자체적으로 해결하지 못하고 외부지원에 상당히 의존하고 있는 실정이다. 따라서 이번에 신의주특구를 통한 드러난 적극적인 대외개방조치는 김정일체제의 안정과 국제관계의 개선을 바탕으로 본격적인 경제회생과 도약을 위한 북한지도부의 불가피한 선택이라고 볼 수 있다.

둘째, 이번에 북한당국이 경제특구 확대를 적극 고려하는 것은 2002년 7월 1일부터 실시하고 있는 체제 내부의 경제개혁이 제대로 성과를 거두기 위해 취해진 후속조치의 성격을 갖고 있다. 북한은 2002년 7월 1일부터 가격 및 임금의 대폭 인상, 가격결정방식 개편, 배급제의 변화, 국가계획수립의 분권화, 공장·기업소에 경영자율성 확대, 생산수단 유통시장 개설, 사회주의 분배원칙에 입각한 분배의 차등화 확대, 사회보장체계 개편 등의 경

제조치를 단행하였다.<sup>31)</sup> 그러나 이러한 경제개혁조치를 실시하는 과정에서 북한은 많은 어려움에 직면하게 될 것으로 예상되는데, 그 중에서도 가장 시급한 문제가 바로 단기적 공급부족에 따른 물가상승 및 사회불안이다. 북한이 생산부문을 정상화하기까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상되며, 특히 전력 등 사회간접자본과 원부자재가 크게 부족한 상태라는 점을 감안할 때, 단기간내에 물자공급을 정상화하는 것은 거의 불가능하다. 또한 일부 가격결정권의 분권화에도 불구하고 기본적으로 국가가 가격결정권을 갖고 있기 때문에, 현시점에서 당장 시장원리에 의한 자원배분의 효율화를 기대하기도 어렵다. 결국 북한이 이러한 단기적 물자공급 부족현상을 극복하고 체제개혁에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 국제사회에 식량 및 생필품의 지원확대를 요청하는 한편, 외자유치를 위한 적극적인 대외개방정책이 수반되어야 하는데 경제특구 확대는 그 첫 번째 단계의 조치라고 할 수 있다.

셋째, 체제개혁과 대외개방을 추진해 나갈 북한내 핵심세력 및 인적 자원이 기본적으로 갖추어졌다는 점이다. 한 국가에서 개혁·개방을 추진하기 위해서는 상당한 시간과 자원이 필요하지만, 가장 중요한 것이 이러한 개혁을 기획하고 주도해 나갈 핵심세력의 구축 및 인적 자원의 확보가 매우 중요하다. 최근 북한이 내부적인 경제개혁과 국제관계의 개선 그리고 경제특구로 대변되는 대외개방을 동시에 추진하고 있는 것은 이전 시기에 볼 수 없는 것으로, 이는 향후 정책추진방향에 대해 내부적으로 상당부분 입장이 정리되었다는 점과 이러한 조치들을 실무적으로 담당할 인적 자원이 어느 정도 확보되었다는 것을 의미한다.

넷째, 지난 2000년 6월의 정상회담 이후 북한은 지속적으로 국제관계의 개선에 주력해 왔으며, 이러한 노력을 바탕으로 대외개방을 성공적으로 추진할 수 있는 기본적 토대가 마련되었다는 점이다. 북한은 6.15 정상회담 이후 남한과의 관계개선을 지속적으로 추진해 왔으며, 특히 2002년 7월 이후부터는 남한과의 교류·협력에 상당히 적극적인 자세를 보이고 있다. 주변국과의 관계에 있어서도 중국·러시아·일본 등과의 잇따른 정상회담을 통해 정치적 관계의 복원과 함께 경제협력에 있어서도 상당한 결실을 거두었다. 미국과의 관계가 여전히 냉각되어 있는 점이 다소 불리한 여건으로 작용하고 있지만, 일본·EU·중국·러시아 등과의 관계개선을 통해 미국의 대북 압력을 최소화하고 경제발전의 돌파구를 마련하려는 것이 북한당국의 기본적인 정책방향이다. 결국 이번 경제특구 확대정책 역시

31) 홍익표, 「최근 북한 경제개혁조치에 대한 평가 및 향후 전망」, 『KIEP 세계경제』, 2002년 9월호 참조.

대미관계의 불편함에도 불구하고 여타국과의 관계개선 성과를 바탕으로 대외개방과 외자 유치에 성공할 수 있다는 자신감에 기초하고 있는 것으로 보인다.

다섯째, 북한은 이번 경제특구의 설립을 통해 지금까지 국제사회에 심어 있는 부정적인 이미지에 탈피하고 북한에 대한 국제적 이미지 제고 및 미국의 대북공세 완화효과를 거두기 위한 조치로 보인다. 북한은 강력한 독재체제, 식량난에 따른 주민들의 아사 및 탈주, KAL기 폭파사건, 핵·미사일 등의 대량 살상무기 개발 및 수출, 최근에 밝혀진 일본인 납치문제 등으로 인해 국제사회로부터 부정적인 평가를 받아왔다. 특히 최근 들어 부시 정부가 북한을 이란, 이라크와 함께 악의 축으로 규정하고 대량 살상무기는 물론 일반 재래식 무기의 감축 등을 강력히 촉구하는 등 공세수위가 점차 높아지고 있는 점도 북한 지도부로서는 부담이 되었을 것이다. 따라서 이번 경제특구로 대변되는 대외개방정책을 통해 단기적으로 미국의 대북공세 완화는 물론, 중장기적으로 북한의 국가적 이미지를 제고와 대미관계 개선효과를 거둘 수 있을 것으로 전망된다.

## 2) 신의주 경제특구의 특징 및 평가

북한은 2002년 9월에 중국과의 접경도시인 평안북도 신의주시를 비롯하여 의주군·염주군·철산군의 일부 지역을 '신의주 특별행정구' (이하 신의주특구)로 전격 지정·발표하였다. 최고인민회의 상임위원회에서 채택된 '신의주특별행정구 기본법'에 의하면 특구에는 입법·행정·사법권의 자율성을 부여하는 한편, 이 지역의 법률과 제도가 향후 50년간(2052년까지) 유지될 것임을 명문화하였다.<sup>32)</sup>

이번에 지정된 신의주특구는 기존의 나진·선봉특구를 비롯하여 중국의 홍콩특별행정구, 深圳특구 등과 비교할 때 그 성격을 보다 쉽게 파악할 수 있다. 일반적으로 경제특구는 ▲수출확대 및 수출다각화, ▲재정수입 증가, ▲고용증대, ▲선진과학기술 및 경영노하우 도입, ▲국제수지 개선 및 외자도입 확대, ▲지역발전, ▲경제개혁의 실험장이자 세계경제와의 창구역할 등의 목적으로 설립된다. 또한 입지조건에서는 대부분의 경제특구가, ▲국제적 교통의 요지, ▲해당지역 또는 배후지역의 경제적 잠재력, ▲세계 주요 경제권과의

32) 북한의 관영 중앙통신에 의하면 신의주특구 설치와 관련하여 최고인민회의 상임위원회가 6장 101조로 구성된 「신의주특별행정구 기본법」을 2002년 9월 12일 채택하였다.

연계성 등을 지니고 있다.

신의주특구 역시 이러한 점에서는 기존의 경제특구와 상당히 유사성을 보이고 있는데, 특히 개방 초기 자본주의 방식을 수용하는 데 따른 부작용을 최소화하고 경제발전의 거점으로 삼기 위해 해안선을 따라 특구를 지정했다는 점에서는 심천 및 나진·선봉의 경우와 매우 유사하다. 개혁·개방과정에서 중국은 ‘점→선→면’을 거치는 순차적 개방방식을 택함으로써 개방에 따른 체제부담을 줄이려 했는데, 북한 역시 국경지대인 신의주를 특구로 지정함으로써 자본주의 요소를 도입하되 그 영향을 최소화하려 하고 있다.

특구에 국방·외교권을 제외한 입법·사법·행정권의 독자성을 부여한 것은 1997년 중국 반환 이후의 홍콩특별행정구와 형태상에 매우 유사라고 할 수 있다. 중국의 심천과 북한의 나진·선봉의 경우 경제특구로 지정된 이후 외자유치 및 무역 등의 대외경제 업무와 관련된 행정상의 일부 권한만을 해당 시 정부가 이양받았다. 그러나 심천과 나진·선봉은 기본적으로 중앙 및 상급 지방정부의 행정적 지도 및 통제하에 있었으며 입법·사법·행정권의 독자성이 부여되지 못했으며, 재정·금융 및 통화·조세 등의 자율성도 갖고 있지 못했다. 따라서 법적 지위 및 독자성, 정책의 자율성 등의 측면에서 이번 신의주특구는 기본적으로 홍콩특별행정구와 매우 유사한 형태를 취하고 있다.

이러한 결정은 1991년 시행했던 나진·선봉 경제특구의 실패원인이 북한 정부의 지나친 간섭 및 규제와 함께 시장경제 메커니즘이 제대로 기능하지 못함에 따라 외국기업들이 투자를 기피하였다는 판단에 따른 것으로 보인다. 또한 북한은 일국양제를 바탕으로 홍콩이 중국 경제발전을 뒷받침한 것과 마찬가지로 신의주특구가 북한 경제발전의 배후지 역할을 해줄 것을 기대하고 있다. 실제로 홍콩은 중국의 개방과정에서 자본유입은 물론 금융시스템과 마케팅기법 등과 같은 선진경영기법의 도입창구였는데, 장기적으로 신의주는 중국의 단둥과 함께 홍콩과 같은 역할을 담당할 가능성이 높은 것으로 전망된다.

또한 신의주특구는 법적 독자성·산업시설 및 국내외적 환경 등에서도 1991년에 지정된 나진·선봉경제무역지대외도 상당한 차이를 드러내고 있다. 신의주와 나진·선봉시 모두 바다에 접해 있어 물류에 이점이 있고, 각각 중국 및 러시아의 접경지역이라는 점에서도 유사성을 보이고 있다. 그러나 신의주특구가 입법·사법·행정권을 독자적으로 행사할 수 있고 중앙정부의 간섭배제를 명문화한 점은 나진·선봉시의 경험과는 큰 차이를 드러내는 것이다. 게다가 나진·선봉시는 배후에 화학, 철강 등 중공업 중심의 산업이 자리잡고 있어 외국자본의 진출여지가 넓지 않았지만, 신의주시는 경공업 중심의 공업이 주력산

업이어서 외국기업들이 입주 초기에 비교적 합작이 손쉬운 임가공에서부터 사업을 펼칠 수 있다는 점도 상대적으로 유리하다. 또한 나진·선봉이 경제특구로 지정된 1991년에는 단순히 외자유치를 위한 특별지대 설정에 그쳤지만, 이번에는 북한이 ‘7.1경제개혁조치’를 통해 점진적이기는 하지만 내부적으로 시장지향적 움직임을 보여주고 있다는 점에서 개방과 개혁의 시너지효과를 올릴 수 있다는 점에도 주목해야 한다.

한편 북한은 예상외로 신의주특구의 초대 장관에 중국의 2대 부호인 양빈(楊斌, 39세) 歐亞그룹 회장을 임명하였다. 북한내 또 하나의 국가라고 할 만큼 자율성을 확보한 신의주특구의 행정장관으로 30대 후반의 외국인이 임명된 것은 신의주특구의 지정만큼이나 파격적인 인사였다. 북한당국이 초대 행정장관으로 양빈을 임명한 것은 신의주특구 독립성 및 시장경제 유지에 대한 국제적 신뢰감 제고와 함께 화교 및 EU로부터의 외자유치 확대 등의 효과를 기대한 것으로 보인다.

그러나 이러한 북한의 기대하에 전격 기용된 양빈 장관이 도리어 신의주특구의 외자유치에 부정적인 영향을 미치고 있다. 양빈은 최근 탈세, 회계장부 및 주가 조작, 불법적인 부동산 개발 등의 혐의로 중국 공안당국에 연행, 조사를 받고 있다. 이와 같은 양빈의 불법적인 경제활동에 대한 중국당국의 조사로 인해 그의 신뢰성과 행정능력 등에 대한 우려와 불신이 점차 고조되고 있다. 게다가 양빈 문제로 인해 신의주특구 개발을 놓고 북한과 중국의 견해차이나 갈등이 있는 것으로 비춰지는 것도 신의주특구 개발에 악재로 작용하고 있다. 신의주는 지정학적 위치로 볼 때 중국측의 적극적인 도움이 없이는 사실상 성공하기가 어렵기 때문이다. 결국 이번 양빈 사태로 인해 신의주특구의 개발계획은 상당한 차질을 빚을 것으로 예상되며, 양빈 자신도 이번 사태로 인해 신의주특구의 장관직을 수행하는 데 있어 상당한 타격을 받게 되었다.

그러나 현 단계에서 북한측이 양빈 문제로 인해 신의주특구의 개발 자체를 중단하거나 개발계획상의 큰 변화를 보이지는 않을 것으로 전망된다. 양빈의 개인적 결함 또는 북·중 간의 갈등과 같은 문제는 신의주특구의 개발과정에서 북한이 겪게 될 많은 어려움 중의 하나에 불과하기 때문이다. 따라서 북한이 외교력을 발휘하여 양빈 사태를 중국측과 원만하게 해결할 경우 신의주특구와 양빈에 대한 국제사회의 우려를 일정부분 해소할 수 있을 것이다. 즉 양빈사태는 신의주특구의 개발과정에서의 당면한 첫 번째 시험무대라 할 수 있으며, 북한당국이 새로운 행정장관을 임명하든지, 양빈이 장관직을 수행할 수 있도록 중국당국의 양해를 얻든지간에 가급적 이번 사태를 조기에 매듭 짓는 것이 바람직하다.

## 3) 개성공업지구의 특징 및 평가

개성공단 조성사업은 북한의 아태평화위원회와 현대가 지난 2000년 8월 22일 북경에서 ‘개성경제지구 및 관광 사업 합의서’를 발표하면서 본격화되었는데, 이 사업은 정의선 북한 원사업과 맞물려 있다는 점에서 주목을 끌고 있다. 개성공단은 북한 개성직할시 관할인 개성시 및 판문군 평화리 일대에 조성될 계획인데, 김정일 위원장이 이곳을 평화리로 직접 명명한 것으로 알려져 2000년 6월 정상회담 이후 활발하게 추진되고 있는 남북경협 상징이 되고 있다. 전체 사업부지 2000만 평 가운데 ① 1단계로 사업비 3,000여억 원으로 100만 평 규모의 시범공단을 완공하여 신발·섬유·전자 등 경공업 위주의 산업을 유치하고, ② 제2단계에서 공단 300만 평을 조성하여 자동차부품·기계·전자·컴퓨터 산업을 유치하며, ③ 제3단계에서 400만 평의 공단을 완공하여 첨단산업을 유치할 계획인 것으로 알려져 있다. 만약 이것이 계획대로 추진된다면 개성지역은 북한 최대 공업단지 중 하나가 될 뿐만 아니라, 남북경협과 북한 개방의 상징으로 부상하게 될 것이다.

북한이 개성공단 개발에 적극성을 보인 가장 큰 이유는 최근 10여 년간 계속되고 있는 북한의 경제난을 지적할 수 있다. 북한경제는 1990년대 중반부터 극심한 경제난을 겪고 있다. 이를 극복하기 위해 북한은 ‘강성대국’ 건설의 기치하에 경제회생에 주력하였으며, 이는 김정일 총비서의 경제부문 현지도가 최근 현저히 증가하고 있는 데에서도 잘 드러나고 있다.<sup>33)</sup> 북한경제가 1998년을 고비로 전반적인 회복세를 보이고는 있지만, 이것이 북한의 산업생산이나 경제활동의 정상화를 의미하는 것으로 볼 수는 없다.<sup>34)</sup> 1999년의 북한의 경제회생이 사실상 국제사회의 원조와 남북경협 활성화 등에 기인했음을 감안하면, 북한경제의 정상화를 위해서는 일정규모의 식량 및 에너지부문의 국제적 지원이 당분간은 유지되어야 한다. 또한 북한이 낙후된 산업기반시설 및 사회간접자본에 대규모 설비투자과 외자를 유치하기 위해서는 개혁·개방정책이 불가피하였다.

33) 1998년 김정일 총비서의 공개활동 70회 중 경제부문은 8회에 불과했으나, 1999년에는 69회 중 23회로 증가하였다.

34) 이와 같이 1998년 9월 김정일체제가 공식 출범한 이후 북한은 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96년) 경제목표인 농업, 경공업, 무역제일주의에서 중공업을 선행·발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책방향을 수정하였다. 이는 완충기 경제전략이 경제난 극복에 실효성이 없었다는 점과 공장가동률 제고, 기간산업의 선행회복이 북한경제 회생에 필수적이라는 인식에 기초한 것으로 보인다. 따라서 최근 북한은 에너지, 기간산업 등 산업인프라에 대한 투자를 강화하는 등 경제의 자생력 회복에 노력을 집중하고 있는데, 1999년에 북한경제가 미약하나마 회복조짐을 보임으로써 이러한 북한의 노력이 다소 성과를 거둔 것으로 평가된다.

또한 개성공단 개발이 합의된 또 다른 이유는 김대중 정부의 일관된 대북포용정책과 정상회담 이후 남북관계의 화해·협력 분위기를 지적할 수 있다. 김대중 정부는 집권 이후 대북포용정책을 일관되게 구사하며 한반도 평화와 남북의 화해협력을 추구해왔다. 미국·일본·EU 등 우방들에 한반도 안정을 위해서는 북한과의 관계개선이 필요하다고 역설했으며, 중국·러시아 등 북한의 우호국가들에는 북한이 포용정책의 진의를 이해하도록 설득해줄 것을 요청했다. 이 과정에서 포용정책을 기조로 한 국제협력체제를 구축하는 데 성공하였으며, 북한에도 ‘햇볕정책’이 흡수통일을 노리는 것이 아니라는 점을 인식시킴으로써 2000년 6월에 역사적인 남북정상회담을 성사시켰다. 한편 북한의 입장에서도 ‘햇볕정책’의 진의를 이해하면서 심각한 경제난을 극복하기 위한 대안으로 남북관계 개선과 경제협력 확대가 불가피하다는 점을 인식하였다. 따라서 북측이 개성공단 개발에 합의한 것은 현재 경제적으로 남한만큼 북한을 지원해줄 국가가 없다는 점과 남한기업의 대북투자 가능성이 가장 높다는 현실인식을 바탕으로 하고 있다. 이는 개성지역이 남한과 가장 인접해 있으며, 남한의 기업들이 가장 개방을 원했던 지역 중의 하나라는 점에서도 분명히 나타나고 있다.

한편 이번 개성공단 개발과 관련하여 향후 북한의 변화가 주목되고 있는데, 북한이 현재 추진하고 있는 공단개발전략은 일종의 ‘프로젝트전략’이라고 할 수 있다.<sup>35)</sup> 이는 남한의 특정 기업이나 사업자를 선택하여 개발 독점권과 같은 특혜를 제공함으로써 공단 개발과 해당 지역의 기업 유치까지 담당케 하는 것이다. 북한이 이러한 전략을 취하고 있는 것은 몇 가지 이유로 살펴볼 수 있다. 우선 남한의 기업이나 사업자가 공단을 개발하게 되면 공단을 개발하는 데 필요한 비용을 북한측이 부담할 필요가 거의 없기 때문이다. 둘째, 북한은 1991년 이래 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하고, 이 지역에 대한 외국기업의 투자유치활동을 적극적으로 전개해왔으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 그러나 프로젝트 전략의 경우 개발공단내 입주기업 유치도 남한기업에 부담시킬 수 있기 때문에, 외자유치에 대한 북한측의 부담이 크지 않다. 셋째, 북한이 공단 개발에 관심을 표명하는 것은 남한 및 외자기업의 유치를 특정 지역에 제한함으로써, 이들에 대한 효율적인 관리 및 통제를 실시함으로써 체제에 미치는 부담을 최소화하기 위한 것으로 보인다. 결국 개성공단은 설치목적과 지리적 특성상 ‘남한기업 전용 경제특구’라고 할 수 있다. 특히 개성공

35) 윤덕룡, 「북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략」, 『통일경제』(1999. 3), pp. 51-66을 참조.

단은 입지적 조건에 있어 최상의 조건을 갖추고 있는데, 경의선 철도와 도로 연결사업이 완료되면 개성공단의 물류환경은 크게 개선될 수 있을 것이다. 또한 개성은 과거 고려의 도읍지로 많은 문화유적지를 보유하고 있기 때문에 관광특구로서의 기능도 가능하다.

#### 다. 향후 발전방향 및 과제

##### 1) 경제특구의 형태 및 지역선정

경제특구는 추구하는 기능적 목표에 따라 무역형 공업과 무역을 결합한 공업·무역형 과학기술개발 및 첨단기술 도입을 위한 과학기술형 다목적성의 종합형 등으로 나누어 볼 수 있다.<sup>36)</sup> 이를 보다 구체적으로 살펴보면 우선, 무역형 경제특구는 국가가 어떤 특정 무역항 또는 일부 지역을 지정해서 해당 지역을 통과하는 외국물자에 대해 관세를 면제하는 것이다.<sup>37)</sup> 둘째, 공업·무역형은 자유무역지대와 공업단지의 혼합체로서 자유공업지대가 갖고 있는 우대조치의 부여와 함께, 공업단지가 갖는 관리 및 운송상 규모의 경제를 얻기 위해서 만들어진 것이다. 공업·무역형의 대표적인 형태는 외국으로부터 면세 수입된 원료를 임가공하여 전량 수출하는 수출가공구(export processing zone)이다.<sup>38)</sup> 셋째, 과학기술특구는 産·學·住가 결합된 ‘테크노폴리스’를 형성하여 기술집약적 산업과 지식집약적 산업을 육성하고, 첨단산업 중심으로 산업구조를 고도화하여 국가경쟁력을 높이기 위해 설치된 것이다.<sup>39)</sup> 넷째, 종합형 경제특구는 대부분 투자진흥지역(investment promotion zone)으로서 수출가공구를 기초로 하면서 면적의 대규모성, 경영의 광범위성, 업종의 다

36) 오용석(1995), 「세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 응용」, 한국비교경제학회, 『남북한의 경제체제와 통합』, 서울: 박영사, pp. 233-236.

37) 자유항(free port), 자유무역지대(free trade zone), 수출자유지대(export free zone), 면세구역(tax free zone), 특혜수출지역(privileged export zone) 등은 모두 무역형 경제특구라고 할 수 있다.

38) 수출가공구는 공업자유지역(industrial free zone), 공업수출가공구(industrial export processing zone), 자유생산구(free production zone), 수출가공자유지역(export processing free zone), 자유수출가공구(free export processing zone), 면세수출가공구(duty free export processing zone) 등과 같이 다양한 명칭으로 불리고 있다. 수출가공구는 개도국들의 수입대체와 수출드라이브형 개발전략의 일환으로서 아시아지역에서 가장 활발히 설치되었다.

39) 일반적으로 과학기술공업단지(science, technology and industry complex)로 불리고 있는 과학기술특구는 국제시장의 경쟁이 첨예화되는 상황에서 비교적 늦게 관심이 높아진 경제특구 유형이다. 미국은 1950년대 초에 캘리포니아주 스탠포드대학 부근에 세계 최초이자 최대 규모로 테크노폴리스인 실리콘 밸리(Silicon Valley)를 세웠으며, 이후 전국에 약 80여개의 과학기술단지를 건설하였다. 이와 유사한 영국 스코틀랜드의 실리콘 글렌(Silicon Glen)은 외국기업의 유치로 조성된 세계적인 전자산업기술특구이다. 아시아지역의 대표적인 과학기술특구로는 대만의新竹科學工業園區를 들 수 있다.



양성, 정책의 다목적성 및 다기능을 갖고 있다. 따라서 종합형 경제특구는 생산, 무역, 금융, 과학기술, 관광 등에 이르는 거의 모든 산업을 대외적으로 개방하고, 외국인들의 투자와 자유로운 경제활동을 최대한 보장하고 있는 국제자유무역투자 도시 또는 광역지구이다.<sup>40)</sup>

따라서 북한의 경제특구는 초기단계에서는 제조업 중심의 수출가공구나 보세가공구의 형태로 출발하여 대외개방의 진전과 함께 단계적으로 물류·관광·금융 등의 기능을 포괄하는 종합형으로 발전해나가는 것이 바람직하다. 특히 초기단계에서는 신의주의 경우 제조업 중심의 수출가공구를, 개성은 수출가공구와 관광특구를 합친 형태가 되는 것이 바람직하다. 남포의 경우는 첨단산업 중심의 과학기술형 특구에 관광 및 물류기능을 담당할 수 있을 것이다. 원산지역은 수출가공구를 중심으로 물류 및 금강산지역의 관광사업과 연계성을 띠는 형태로 특구개발전략을 수립하는 것이 유리하다.

이와 같이 경제특구는 기능적 목표에 따라 크게 몇 가지 유형으로 구분되지만 입지조건에서는 상당한 공통점을 보이고 있다. 입지조건에 있어 대부분의 경제특구가 ▲국제적 교통의 요지 ▲해당지역 또는 배후지역의 경제적 잠재력 ▲세계 주요 경제권과의 연계성 등을 지니고 있다. 이 경우 북한에서 유력하게 검토되고 있는 남포, 신의주, 개성 등은 나름대로의 장단점을 갖고 있다.

우선 남포의 경우는 북한 최대의 무역항인 남포항을 보유하고 있고, 북한내 유일한 국제공항 평안 순안비행장과도 인접해 있다는 점에서 교통 및 물류체계에 있어서 매우 유리하다. 또한 이 지역은 북한의 정치·경제의 중심인 평양과 인접해 있고, 산업시설 및 사회간접자본이 가장 발달되어 있다는 점에서 단기간내에 경제특구효과를 거둘 가능성이 높다. 또한 서해안을 두고 한국의 인천과 중국의 천진지역과 인접해 있다는 점에서 주변국과의 경제적 연계성 측면에서도 양호한 편이다. 다만 평양과 인접해 있다는 점에서 경제특구로 개방하기에는 북한이 다소 정치적인 부담을 안게 된다는 점이 걸림돌로 작용하고 있다.

신의주는 경의선의 한반도내 종단점으로 현재 중국 단둥지역과의 경제교류가 활발히 진행되고 있다. 신의주는 철도와 도로를 통해 중국과 연결되어 있고, 자체로 국제항을 보유하고 있지는 않지만 인근 중국 단둥의 동항을 이용할 수 있다는 점에서 비교적 교통 및

40) 중국의 5대 경제특구를 비롯하여 홍콩과 싱가포르 등이 대표적인 종합형 경제특구라고 할 수 있다. 북한의 나진·선봉지대 및 신의주특구도 종합형 경제특구로 볼 수 있다.

물류체계는 양호하다. 또한 신의주는 경공업 공장들이 집중되어 있고 노동력이 풍부하다는 점도 유리하게 작용하고 있다. 그러나 무엇보다도 신의주의 장점은 바로 중국 단둥과의 경제적 연계성을 최대한 활용할 수 있다는 점이다.

개성공단의 경우 그 성공 여부가 경의선 연결사업의 성사에 달려있다고 할 수 있다. 경의선 철도와 도로가 연결되면 개성공단의 물류환경은 크게 개선될 수 있을 것을 뿐만 아니라, 한국과의 경제적 연계성도 매우 높아질 것으로 전망된다. 또한 개성은 과거 고려의 도읍지로 많은 문화유적지를 보유하고 있기 때문에 관광특구로서의 가치가 높다는 점에서 교통체계의 연결사업에 따른 부대효과가 매우 클 것으로 예상된다.

## 2) 향후 발전과제

북한의 경제특구가 성공을 거두기 위해서는 외자를 유치할 수 있는 확실한 경쟁력을 확보해야 한다. 현재 북한의 투자환경은 투자위험도나 사회간접자본, 투자관련 제도 등의 전반적인 측면에서 중국이나 동남아 국가들에 비해 열악한 실정이다. 1997년 경제위기 이후 한국, 대만 등의 국가들이 구조조정과정에서 기업의 해외매각을 적극적으로 추진하였기 때문에, 외국투자기업들로서는 북한에 대한 직접투자보다는 이런 기업들의 인수·합병이 더 매력적일 수 있다. 따라서 북한은 외국투자기업에 경제적·비경제적 차원에서 북한에 투자할 수 있는 유인을 제공해야만 외자를 유치할 수 있다.

현재 북한이 직면하고 있는 초기조건이 과거 나진·선봉의 건설 초기에 비교하여 획기적인 개선이 있었던 것은 아니다. 저임 노동력 공급이나 북한 내수시장의 뒷받침이 없는 상황은 여전히 성장의 원동력을 마련하기 힘들다는 것을 의미한다. 북한당국이 이전에 비해 경제효율성의 실리를 강조하면서 부분적으로 체제개혁에 나서고 있지만, 중국·베트남과 같이 시장경제체제로의 이행을 본격화한 것으로 볼 수는 없다. 또한 북한의 국가규모를 감안할 때 경제특구의 실험과 영향이 여타 지역으로 파급되는 것을 막기 위해서는 중앙집권적 통제를 더욱 강화해야 할 것이다.

따라서 신의주를 비롯한 새로운 경제특구가 나진·선봉의 경우와 같이 실패하지 않도록 하기 위해서는 투자환경을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 북한의 경제특구정책이 성공을 거두기 위해서는 다음과 같은 정책을 추진해야 하는데, 첫째, 경제특구가 남한시장과 밀접하게 연결될 수 있도록 허용해야 한다. 홍콩과 심천의 연계와 같이 서울을 중심으로

하는 남한시장과 북한의 경제특구들이 긴밀히 연계될 필요가 있다. 이 경우 북한의 저임금 노동력과 남한의 자본과 기술이 효과적으로 결합될 수 있다. 이를 위해 인적 왕래 및 물류 유통을 손쉽게 하기 위한 관련제도 정비와 교통망 확충이 필요하다.

둘째, 외자도입을 촉진하기 위해 관광 등 단기 수익사업을 허용해야 한다. 경제특구를 단순 수출가공구로 한정시켜서는 곤란하고, 중국의 경우처럼 관광, 서비스업 등을 허용하는 종합적인 경제특구로 육성할 필요가 있다. 이를 위해 초기에는 경공업 위주의 투자에서 점차 영역을 관광이나 서비스업 및 첨단산업 등으로 확대해 나가야 한다.

셋째, 중국의 경우처럼 인프라 건설 및 물류체계 정비·확충에 북한 당국이 능동적인 태도를 보이는 것이 중요하다. 우선 북한 스스로 인프라 건설에 대해서 적극적인 자세를 보여야 외자유치에도 유리한 환경이 조성될 것이다. 중국의 심천특구의 경우에도 정부나 국내 금융기관이 자금을 적극 투입함으로써 사회간접자본 확충을 비롯한 각종 투자환경을 개선하여 외국투자기업의 진출을 유도하였다. 경제특구를 설립할 당시 鄧小平은 중앙 정부가 경제특구를 도울 여력이 없기 때문에 해당 경제특구가 자체적으로 외자를 유치하여 성장의 원동력으로 이용할 것을 강조하였다. 그러나 실질적으로는 중국정부는 경제특구의 발전을 위해 적극적으로 재정자금을 투입하였으며, 이러한 중앙정부의 자금투입은 초기 외자도입규모를 훨씬 상회하였다.<sup>41)</sup> 특히 북한지역의 물류체계 정비차원에서 경의선 연결이 시급한데, 만약 경의선이 복원되어 정상 운행된다면 개성·남포·신의주 등의 경제적 가치가 크게 제고될 것으로 전망된다.

넷째, 경제특구의 외자기업에 기업 경영환경을 개선하기 위해 다양한 특혜 및 우대조치를 제공할 필요가 있다. 우선 행정상의 편의 제공으로 투자 관련 행정절차를 간편하게 하고, 최대한 원스톱 서비스체제를 갖출 필요가 있다. 경제특구에 대한 출입을 최대한 자유롭게 하고, 장기 체류 또는 남한지역에서 출퇴근형태의 출입이 가능하도록 편의를 제공할 필요가 있다. 투자서비스센터, 분쟁해결센터의 설립도 필요하다. 이와 함께 관세, 기업소득세 및 개인소득세상의 혜택이 중국이나 베트남 등의 경제특구에 비해 우월한 조건을 보장해 주어야 한다. 특히 투자보장협정이나 이중과세방지협정 등의 법 규정을 투명하고 일

41) 深圳의 기본건설투자의 경우 1980~85년 사이 중앙정부의 투자비중이 26%, 국내 금융기관의 대출비중이 35%인 반면, 외자의 비중이 25%에 불과하였다. 즉 경제특구 건설 초기의 사회간접자본 건설에 정부나 국내 금융기관의 역할이 매우 중요하였다는 것을 의미한다. 반면 1990년대 들어 경제특구가 안정적으로 성장하고 투자환경이 갖추어지면서 정부나 국내 금융기관의 비중은 급격히 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 XII-17〉 북한·중국·베트남의 조세감면혜택 비교

	북한	중국	베트남
기업 소득세율	· 일반 지역 25%, · 자유경제무역지대 14% · 투자 장려 부문 10%	· 일반 지역 33% · 경제특구 15% · 투자 장려 부문 15%	· 일반 지역 15~25% · 수출가공구 제조업 10%, · 서비스 15% · 투자 장려 부문 15~50%
개인 소득세	2,000 원/월(약 950 달러) 이하 면세, 초과 누진세 4~20%	800 원/월(약 145 달러) 이하 면세, 초과 누진세 5~45%	300만 동/월(약 253 달러) 이하 면세, 초과 누진세 10~50%
관세	수입 면세(합영, 수출용 수입 면세 (외국인 기업))	수출용 수입 면세	수출용 수입 면세
관세 감면	3년간 면제, 2년간 50%	2년간 면제, 3년간 50%	2년간 면제, 2년간 50%

자료: 동용승·서양원(1995), 『남북경협 이렇게 풀자』, 서울: 삼성경제연구소, p. 51.

관성 있게 제공할 필요가 있다. 토지 사용료 및 사회간접자본 이용료를 타국의 경제특구에 비해 낮추어 생산원가를 낮출 수 있도록 보장해 주어야 하며, 특구내에서 외환 거래 및 송금에 대한 제한을 완화하고, 외국계 은행의 설립도 허용해야 한다.

다섯째, 경제특구내에 시장경제요소를 적극 도입하여 특구 운영의 효율성을 높일 필요가 있다. 경제특구내에서는 계획경제시스템이 아니라 시장경제시스템이 적용된다는 사실을 명확히 할 필요가 있다. 특구내 상품의 시장가격 거래를 허용하고 전반적인 특구 운영에 시장경제 메커니즘을 적극 도입하여 효율성을 높일 수 있도록 관련 법제 및 세부시행 세칙이 마련되어야 한다.

여섯째, 기업이 노동관리측면에서 최대한 자율성을 가질 수 있도록 허용하는 한편, 입주 기업의 특성 및 개발프로젝트의 성격에 맞는 노동력을 북한측이 원활히 제공해야 한다. 경제특구 초반에는 중국의 경우처럼 경공업 위주의 노동집약적 산업의 비중이 매우 클 것으로 예상되는데, 중국의 경우처럼 기업에 노동자 관리에 대한 자율성을 부여하여 북한의 저임 노동력을 원하는 외국투자기업의 진출을 적극 유도할 필요가 있다. 이를 위해 노동자를 기업이 자율적으로 채용할 수 있을 뿐만 아니라, 계약직 노동자 고용, 노동자의 해고, 노동자에 대한 인센티브 지급 등이 가능하도록 하여 노동시장에 대한 유연성을 높일 필요가 있다. 또한 경제특구지역에 필요한 노동력의 공급을 북한당국이 담보해야 하며, 불가피할 경우 중국이나 제3국의 노동력 유입도 허용되어야 할 것이다.

마지막으로 북한이 추진하고 있는 경제특구의 개발에 필요한 재원조달과 향후 외자유치 및 해외수출 등에서 효과를 거두기 위해서는 미국과의 관계개선을 비롯한 국제협력 확

대가 불가피하다. 특히 경제특구 개발이 효과적으로 추진되기 위해서 필요한 것이 북한의 국제금융기관 가입을 통한 양허성 개발자금의 도입 여부이다. 북한의 경제회생 및 경제특구 개발에는 막대한 비용이 소요될 것으로 전망되는데, 이는 남한 단독 또는 일부 국가가 비용 전체를 부담하는 것은 불가능하다. 따라서 비용조달문제는 세계은행 · IMF · ADB 등의 국제금융기구로부터 북한에 대한 양허성 차관이 제공되어야만 해결될 수 있다. 그러나 이것이 가능하기 위해서는 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제 및 자금지원 동의를 전제되어야 한다는 점에서 대미관계 개선이 가장 시급한 과제라고 할 수 있다.

## XIII. 남북한 경제협력 현황과 향후 방향

### 1. 남북한간 교역현황과 향후 과제

#### 가. 남북한간 교역현황

##### 1) 남북교역 전개과정

1989년부터 시작된 남북교역은 남북한 사이의 긴장관계가 지속되는 속에서도 비교적 안정성을 보이면서 지속되어 왔다.

1988년 우리 정부의 「7·7선언」과 「대북경제개방조치」를 통해 시작된 남북경협은 곧 이은 『남북교류협력에 관한 지침』(1989. 9)과 『남북교류협력에 관한 법률』(1990. 8)을 비롯한 관련법령이 제정되면서 긍정적인 분위기 속에서 출발되었다. 그러나 1989~90년의 남북교역은 남북한이 가지고 있는 지리적 유리성과 경제적인 상호보완성에도 불구하고 연간 2,000만 달러에도 미치지 못함으로써, 남북한 상호교역의 가능성을 타진하는 시험적 수준을 탈피하지 못하고 있었다. 그 후 남북교역은 남북관계 개선의 움직임 속에서 1991년과 1992년에 급속도로 확대되는 양상을 보이기 시작하였다. 남북한 유엔 동시가입(1991. 9. 17)과 남북고위급회담 진행, 그리고 「남북기본합의서」 채택(1991. 12. 13) 등 남북관계 진전에 의해 1990년의 2000만 달러에서 1991년에는 단번에 1억 1,127만 달러로 뛰어올랐고, 그 다음해인 1992년에도 1억 7,342만 달러를 기록하는 급성장세를 보였다.

남북교역의 이러한 급격한 성장세는 그 후 남북관계가 침체기를 맞으면서 둔화되어 1993~94년 남북교역은 2억 달러에 미달하는 수준에서 정체하는 모습을 보이기 시작하였다. 이는 1992년 말부터 남북고위급회담 중단과 북한의 NPT 탈퇴선언(1993. 3) 및 북한 핵문제의 대두로 남북관계가 급격히 경색되었기 때문이다. 당시 한국정부는 제11차 통일관계장관회의(1993. 6)에서 북한 핵문제가 해결될 때까지 남북경협을 잠정적으로 유보하는 조치를 취하였다. 북한도 대남 및 대미대립을 격화시키면서 모든 남북관계를 전면적으로 중단하는 방향으로 정책을 유지함으로써 남북경협은 한동안 침체기를 면치 못하였다.

그후 북한과 미국 사이의 핵문제가 제네바합의(1994. 10)에 의해 해결국면에 접어들자 한국정부는 「남북경제협력 활성화조치」(11. 8)를 발표하고, 1995년에는 기업인 방북 및 경제협력사업(자) 승인 등의 조치로 경색되었던 남북관계를 풀고 남북경협을 활성화하기 위한 적극적인 행동들을 취해 나갔다(표 XIII-1 참조).

〈표 XIII-1〉 남북경협 활성화 조치

구 분	세 부 내 용
	남한
제1차 남북경협 활성화 조치 (1994년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업인 방북 등 남북경제인사 상호방문 허용</li> <li>- 위탁가공교역 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위탁가공교역을 위한 기술자 방북 허용</li> <li>· 위탁가공교역을 위한 시설재 반출 허용</li> </ul> </li> <li>- 시범적 경제협력사업 실시</li> </ul>
제2차 남북경협 활성화조치 (1998년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수시방북제도 확대 시행</li> <li>- 포괄승인품목의 지속적 확대</li> <li>- 위탁가공교역촉진을 위한 생산설비 반출제한 폐지</li> <li>- 투자규모제한 완전 폐지</li> <li>- 투자제한업종의 Negative list화</li> <li>- 협력사업자 및 협력사업 동시승인제도 도입</li> </ul>

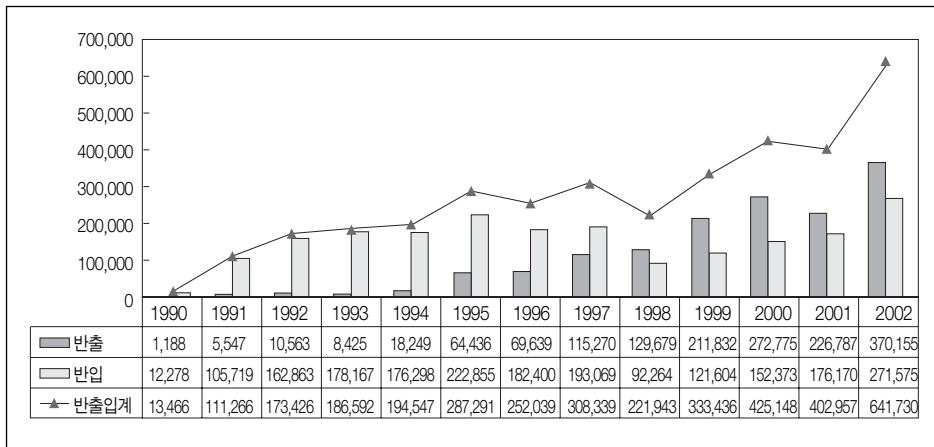
자료: 통일부.

그 결과 1995년의 남북경협은 남북관계의 진전과 경색이 교차되는 속에서도 위탁가공교역 증가와 KEDO 중유 지원 등에 힘입어 1994년 대비 47.7% 증가한 2억 8,729만 달러를 기록하였다. 그러나 이러한 남북교역의 증가추세는 다시 남북한 사이에 민감한 사건이 연이어 터지면서 다시 침체기를 맞이하게 되었다. 대북 쌀 지원과정에서 발생한 인공기 계양 및 선원억류사건과 1996년 나진·선봉 투자포럼에 대한 남한 관계자 참석 무산, 강릉 잠수

함 무장공비 침투사건과 연이은 북한의 대남 보복발언 등으로 남북관계가 더욱 경색되어 1996년 남북교역은 교역이 시작된 이래 처음으로 감소세를 보이면서 2억 5,204만 달러를 기록하였다.

그 후 남북관계는 적십자회담을 통한 대북식량지원 및 KEDO와 북한간의 경수로사업 추진 세부사항 관련 실무협상이 타결되면서 경색국면을 벗어나기 시작하였으며 이 과정에서 남북교역은 다시 증가추세를 보이기 시작하였다. 1997년 남북교역은 교역이 시작된 이래 처음으로 3억 달러를 돌파하였는바, 이는 대북지원물자반출이 크게 증가된 데 기인하고 있다(〈그림 XIII-1〉 참조).

〈그림 XIII-1〉 연도별 남북교역 현황



그러나 이러한 환경도 한국이 맞이하게 된 외환위기 속에서의 환율상승, 경기침체, 내수 위축 등의 경제사정 악화로 다시 침체기를 맞이하게 되었다. 한국에서의 외환위기는 남북 교역에 대한 기업의 관심을 크게 위축시키는 결과를 가져다 주었으며 남북경협에 참여하고 있는 기존의 교역업체들에도 상당한 부담을 주는 계기로 작용하였다. 한국의 외환위기가 남북교역에 준 영향은 교역실적에서도 잘 나타나고 있는바, IMF의 관리체제에 들어간 다음해인 1998년 남북교역실적은 2억 2,194만 달러로 떨어졌고, 특히 반입은 전년 대비 52.2%나 감소하였다.

한국정부는 침체된 남북경협을 활성화하기 위해 다시 「남북경협활성화 조치」(1998. 4.



30)를 취하는 한편 금강산관광사업추진, 대북경제지원확대조치 등을 취해 나갔다. 정부의 이러한 조치에 의해 IMF경제상황하에서 급감하던 남북교역은 국내경기의 회복세와 더불어 다시 급성장세를 회복하였는바, 1999년 남북교역은 3억 3,344만 달러까지 증가하였다. 또한 국내경기도 회복세로 돌아서 북한산 농림수산물 반입이 증가하고 위탁가공교역이 확대되는 등 실질교역이 다소 회복되는 동시에 대북 비료지원, 금강산관광개발 등 경협사업 추진에 따른 비거래성 대북물자 반출이 크게 증가했다.

2000년 남북교역은 그동안 꾸준히 증가해온 위탁가공교역이 더욱 확대되고 북한산 농림수산물 반입이 증가되는 등 거래성 교역이 증가되었으며 식량, 비료 등의 대북지원, 경수로사업을 비롯한 대북경협추진에 따른 비거래성물자반출의 증가세에 힘입어 다시 교역 이래 최고액인 4억 2,515만 달러를 기록하였다. 이는 교역 이래 처음으로 3억 달러를 돌파한 1997년 이후 3년 만에 다시 4억 달러를 이루어낸 것이다(표 XIII-2 참조). 2000년도에 남북교역이 4억 달러를 돌파한 이후 2001년에는 교역량이 다소 감소한 약 4억 3백만 달러를 기록했다가 2002년에는 다시 급증하여 단번에 6억 4천만 달러를 기록하였다. 2002년도에는 2001년에 비해 총 교역규모는 59.3% 증가했고, 반입은 54.2%, 반출은 63.2% 증가하여 반입·반출 모두 큰 증가세를 보였다.

〈표 XIII-2〉 연도별 남북교역 현황

(단위: 천 달러)

연도	반 입			반 출			총 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1989	66	25	18,655	1	1	69	67	26	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	44	105,719	23	17	5,547	323	61	111,266
1992	510	76	162,863	62	24	10,563	572	100	173,426
1993	601	67	178,167	97	38	8,425	698	101	186,592
1994	827	73	176,298	495	92	18,249	1,322	159	194,547
1995	1,124	105	222,855	2,720	174	64,436	3,844	265	287,291
1996	1,648	122	182,400	2,980	171	69,639	4,628	280	252,039
1997	1,806	140	193,069	2,185	274	115,270	3,991	385	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	380	129,679	4,810	486	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	398	211,832	6,510	525	333,437
2000	3,952	203	152,373	3,442	505	272,775	7,394	647	425,148
2001			176,170			226,787			402,957
2002			271,575			370,155		568	641,730

주: 1995년 교역금액에는 대북 쌀지원 237,213천 달러 반출이 제외되어 있음.

자료: KOTRA, 『1990~2000년도 북한의 대외무역동향』.

지난 12년간(1990~2002년) 남북교역실적은 금액상으로 총 36억 196만 달러를 기록하였는바, 이는 연평균 190%의 증가율을 보인 것으로 된다. 아직까지 남북이 정치·군사적으로 대립되어 있고 남북 사이에 교역에 필요한 합리적인 제도적 장치가 구축되어 있지 않으며, 특히 북한의 교역관행이 비합리적임을 고려해 볼 때, 이만큼의 실적이라도 낼 수 있었던 것은 큰 성과가 아닐 수 없다. 특히 남북교역규모가 남한의 교역규모에 비교해 볼 때 불과 0.13%(2002년 기준) 정도에 지나지 않지만, 북한의 대외교역규모에서 차지하는 비중은 30.8%(2002년 기준) 정도나 되고 있는바, 이는 북한경제가 남북교역에 의존하는 비중이 상당히 높다는 것을 말해준다.

사실 지난 12년 동안 한국은 북한의 제2의 교역상대국으로 부상하였고 경제지원에서도 제2의 지위를 확보하고 있다.

## 2) 남북교역구조의 평가

### 가) 반입품목의 구조평가

지난 12년간 남한이 북한으로부터 반입하는 품목은 주로 광물자원과 그 가공품, 농수산물 등 가공도가 낮은 1차산품과 섬유제품 위주로 구성되어 있다.

특히 남북교역의 반입품목 구조에서 절대적인 비중을 차지하는 품목으로는 철강금속제품, 광산물, 섬유류, 농림수산물 등을 들 수가 있으며, 특히 섬유류의 반입비중이 높게 나타나고 있다. 이것은 남북교역 12년 동안에 교역의 중추적 역할을 해 온 의류가공 중심의 위탁가공교역이 꾸준히 증가했기 때문으로 볼 수가 있다.

현재 북한에서 반입되는 철강금속제품의 대표적인 품목에는 비철금속인 아연피와 철강제품인 빌레트 등을 들 수가 있으며 이외에도 열연강판, 선철 등이 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 지난 12년간 북한으로부터 반입되는 철강금속제품의 반입비중은 지속적으로 감소세를 나타냈는바, 그 비중은 1991년 63.7%에서 2002년에는 6.9%까지 급격히 줄어 들었다. 이는 지난 12년간 북한의 대외경제관계가 급격히 악화된 관계로 중국으로부터의 코크스 도입 등이 차질을 빚으면서 전반적인 철강금속공업생산 가동률이 급격히 떨어진 데 기인되며, 이로 인해 남북교역의 주된 품목으로 자리매김하던 철강금속류의 반입이 1995년 이후부터 지속적으로 감소세를 나타냈다.

북한에서 들어오는 광산물의 대부분은 귀금속 광물인 금괴와 은괴로 구성되어 있었는

데, 1991년부터 반입이 시작된 귀금속(금괴, 은괴) 등의 광산물 반입비중은 1993년에 49%까지 급속한 증가세를 보이기도 하였다. 그러나 1995년을 기점으로 귀금속의 반입은 지속적인 감소세를 보이고 있다.

현재 남북교역에서 주도적인 역할을 담당하고 있는 임가공사업에 의한 섬유류의 반입 비중은 1992년 2.1%에서 2000년 35.2%, 2002년에는 83.1%로 급증하였는데, 특히 IMF 체제하인 1998년에는 전체적으로 대북상품 반입량이 급격히 줄어든 속에서도 섬유류의 반입은 소폭 감소한 것으로 나타나 이 품목교역의 안정성을 엿볼 수 있었다.

북한농림수산품의 반입비중은 1991~92년까지 큰 변화 없이 10%대를 유지하고 있었다. 하지만 1993년부터 서서히 증가세를 보이기 시작한 농림수산품의 반입액은 1998년에 모든 품목이 감소세를 나타내는 속에서도 오히려 증가세를 보여 반입비중은 23.6%로 높아졌으며, 1999년에는 39.3%, 2000년 47.2%, 2001년 51.1%로 대폭적인 증가세를 보였다(표 XIII-3 참조). 그러나 2002년도에 상승률은 크게 둔화되어 전체 수입에서 차지하는 비중이 36.8% 정도이다.

〈표 XIII-3〉 품목별 반입 현황

(단위: 천 달러, %)

대비표 품목별	전 년 대 비				
	2001년 (A)		2002년 (B)		증가율 (B/A)
	금 액	구성비	금 액	구성비	
농림수산물	90,028	51.1	99,901	36.8	11.0
광산물	3,641	2.1	8,600	3.2	136.2
화학공업제품	51	0.0	603	0.2	1082
플라스틱·고무가죽제품	573	0.3	548	0.2	-4.4
섬유류	54,937	31.2	85,849	31.6	56.3
생활용품	5,413	3.1	3,463	1.3	-36.0
철강·금속제품	9,887	5.6	18,821	6.9	90.4
기계류	2,285	1.3	1,806	0.7	-21.0
전자전기제품	8,752	5.0	9,534	3.5	8.9
잡제품	604	0.3	42,450	15.6	6928
소 계	176,170	100	271,575	100	54.2

자료: 통일부.

#### 나) 반출품목의 구조 평가

지난 12년간 남한에서 북한으로 반출하는 상품품목은 대체로 중간재가 주류를 이루고

있으며, 특히 위탁가공교역에 의한 원부자재인 섬유류가 주종을 이루고 있다. 북한으로 반출되는 품목은 초기에는 농업용 비닐자재를 비롯한 화학제품이 높은 비중을 차지하였으나 1993년부터 위탁가공교역이 늘어남에 따라 섬유류의 비중이 높아졌다.

섬유류 이외의 주요 대북 반출품목으로는 비금속광물제품, 1차산품, 기계류 및 운반용 기계, 화학공업제품 등을 들 수가 있다.

섬유류의 반출비중은 1992년 6.8%에서 1994년 66.2%로 급신장한 이후 점차 감소하여 1998년에는 29.1%로 낮아지고 2000년에는 15.9%로 떨어졌다. 그리고 2001년에는 다시 23.1%, 2002년에는 18.2%로 다시 증가추세를 보이고 있다.

비금속광물제품은 KEDO가 북한에 대한 중유지원을 시작한 1995년부터 중요한 반출품목으로 등장하고 있는데, KEDO가 남한을 통해 대북지원 중유로 제공하고 있는 벙커C유는 대북한 비금속광물제품 반출금액의 대부분을 차지하고 있다.

1차산품의 반출비중도 1994년부터 높게 나타나고 있는데, 여기에서 주요한 품목은 설탕(정당)이며 1998년 이후에는 1차산품의 반출에 대북지원 물품이 포함되고 있어서 증가세를 나타내고 있다.

최근 반출품목구조에서 나타난 가장 큰 변화는 기계류 및 운반용 기계, 화학공업제품의 반출비중이 증가한 것이다. 기계류 및 운반용 기계의 반출비중은 1996년 1.4%, 1997년

〈표 XIII-4〉 품목별 반출 현황

(단위: 천 달러, %)

대비표 품목별	전 년 대 비				
	2001년 (A)		2002년 (B)		증가율 (B/A)
	금 액	구성비	금 액	구성비	
농림수산물	32,520	14.3	110,197	29.8	238.9
광산물	5,760	2.5	5,103	1.4	-11.4
화학공업제품	69,932	30.8	89,617	24.2	28.1
플라스틱·고무가죽제품	3,399	1.5	4,115	1.1	21.1
섬유류	52,615	23.2	67,257	18.2	27.8
생활용품	2,751	1.2	5,507	1.5	100.2
철강·금속제품	16,697	7.4	26,365	7.1	57.9
기계류	26,466	11.7	37,867	10.2	43.1
전자전기제품	15,272	6.7	22,116	6.0	44.8
잡제품	1,375	0.6	2,011	0.5	46.3
소 계	226,787	100	370,155	100	63.2

자료: 통일부.

11.4%, 1998년 22.3%로 높아졌으며 2000년에는 11.8%로 다시 낮아지는 경향을 보이다가 2001년에는 11.7%, 2002년에는 10.2%로 다소 안정세를 보이고 있다. 특히 1998년 이후 기계류 및 운반용 기계의 반출비중이 급증한 것을 알 수가 있는데, 이는 금강산관광사업 물자의 반출과 경의선, 동해선 연결을 위한 시설반출, KEDO 사업 관련 물자반출이 증가하였기 때문이다.

화학공업제품 반출비중은 거래성 교역보다는 주로 대북지원 여부와 연계되어 심한 기복을 보였다. 초기 1990년에 남북교역량이 대단히 적을 때는 그래도 14%의 비중을 보이면서 출발하였지만, 그 후 다른 품목이 많이 거래되기 시작한 이후인 1995년에는 그 비중이 1.6%로 크게 낮아졌다. 하지만 대북 비료지원이 본격화되면서 1998년에는 26.4%, 1999년에는 21%로 크게 증가하다가 2000년에는 다시 10%로 급감하였으며 2001년 30.8%, 2002년 24.2%로 다시 증가세를 보이고 있다.

#### 다) 위탁가공교역의 평가

남북교역이 시작된 이래 위탁가공교역은 남북한의 경제적 상호보완성을 적절히 활용하는 기회를 제공해 주었다는 측면에서 커다란 의의를 가지게 됐다. 북한은 우리 기업과의 위탁가공을 통해 외부와의 접촉을 최소화하면서 외화획득 및 기술습득이 가능하다는 인식을 가지면서부터 위탁가공교역에 점차 적극성을 보여 왔다. 한편 우리에게도 북한과의 위탁가공이 직접투자에 비해 위험이 적고, 북한의 노동력의 질과 생산시설, 기술 및 기업운영체계 등을 파악할 수 있는 실용성 있는 기회로 보고 본격적인 대북투자의 가능성을 타진하는 사전적인 의미를 가지고 있었다. 1991년 코오롱상사가 가방 위탁가공을 추진한 것을 시작으로 위탁가공교역은 지속적으로 신장세를 보여 왔는데, 위탁가공 교역액은 1992년 84만 달러에서 1997년 7,907만 달러로 증가하였으며, 우리가 경제위기에 처한 1998년에도 7,099만 달러를 기록하기에 이르렀다. 그 후 위탁가공 교역액은 계속 증가하여 2000년에 1억 2,492만 달러, 2002년에는 1억 7,117만 달러를 기록하였다.

위탁가공교역이 남북교역에서 차지하는 비중은 1996년 이래 지금까지 계속 30% 내외를 기록하고 있어서 가장 안정적인 교역형태로 평가받고 있다. 2002년 기준으로 볼 때 위탁가공교역은 남북 전체교역의 26.7%의 비중을 차지하고 있고 거래성 교역액의 49.9%를 점하고 있다.

현재 남북한 위탁가공교역에서 보이고 있는 가장 큰 특징은 반출입 모두 섬유류의 비중

이 높다는 것이다. 그리고 이러한 특징 속에서도 약간의 변화가 오고 있다. 초창기에는 위탁가공교역을 통해 반입된 제품의 거의 전부가 섬유류였으나 1998년부터는 섬유류의 반입비중이 84.7%로 낮아진 반면, 전자 및 전기의 비중은 1995년 거의 전무한 상태에서 8.3%로 높아졌다.

위탁가공교역은 1995년까지 주로 섬유, 봉제, 가방, 신발 등 단순 가공분야 중심으로 이루어졌으나, 1996년 들어 전자 및 전기 등과 같은 여타 부문으로 품목이 다변화되고 있다. 2002년 위탁가공품목구조를 보면 섬유류가 78.2%이고 전기 및 전자가 10.4%이며 농림수산물 품목이 4.5%를 차지하고 있는데, 이것은 이전에 비해 섬유제품의 비중이 점차 감소하고 위탁가공이 전기, 전자, 기계류, 운반용기계 등으로 다양화되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 XIII-5〉 위탁가공교역 현황

(단위: 천 달러, %)

대비표 품목별		전 년 대 비				증가율 (B/A)
		2001년 (A)		2002년 (B)		
		금 액	구성비	금 액	구성비	
반 입	농림수산물	3,289	4.5	3,770	3.7	14.6
	광산물	0	0.0	0	0.0	-
	화학공업제품	2	0.0	11	0.0	450.0
	플라스틱 · 고무가죽제품	523	0.7	462	0.4	-11.7
	섬유류	54,845	75.6	85,420	83.1	55.7
	생활용품	5,056	7.0	3,206	3.1	-36.6
	철강 · 금속제품	524	0.7	1	0.0	-99.8
	기계류	4	0.0	776	0.8	19300
	전자전기제품	8,300	11.4	9,142	8.9	10.1
잡제품	35	0.0	1	0.0	-97.1	
소 계		72,579	100	102,789	100	41.6
반 출	농림수산물	2,227	4.3	3,525	5.2	58.3
	광산물	2	0.0	1	0.0	-50
	화학공업제품	1,114	2.1	1,088	1.6	-2.3
	플라스틱 · 고무가죽제품	1,450	2.8	896	1.3	-38.2
	섬유류	33,823	64.6	50,182	73.4	48.4
	생활용품	1,059	2.0	2,750	4.0	159.7
	철강 · 금속제품	361	0.7	96	0.1	-73.4
	기계류	3,222	6.2	1,661	2.4	-48.4
	전자전기제품	8,970	17.1	8,041	11.8	-10.4
잡제품	117	0.2	150	0.2	28.2	
소 계		52,345	100	68,388	100	30.6
합 계		124,924		171,177		37.0

자료: 통일부.

현재 위탁가공교역에 참여하고 있는 업체 수는 초창기인 1989년에 10여 개에서 1998년에는 61개 업체로 확대되고 2002년에는 남북교역 참여업체 432개 중 108개 업체가 위탁가공교역을 하고 있다.

### 3) 남북교역 종합평가

지난 12년간 남북교역은 장차 남북의 경제통합을 준비하는 차원에서 당위성이 설명되고 경제·지리적 유리성에 의해 그 필요성이 강조되었으며 같은 민족이라는 의식으로부터 경제논리보다는 민족감정에 의해 접근되어 왔다.

그러나 12년간 남북교역과정을 보면 우리가 목적하는 경제통합이나 경제적 유리성을 최대한 살리기 위한 노력에도 불구하고 그 결과는 기대에 미치지 못하고 있다.

지난 12년 동안 진행된 남북교역과정을 보면서 느끼게 되는 부정적인 요소들을 정리해 보면 대체로 다음과 같은 것들이 지적될 수가 있다.

첫째, 남북 정상회담 이후 직교역이 크게 늘어나고 있지만 아직까지 남북교역이 대부분 간접교역에 의해 이루어짐으로써 엄청난 비효율성을 나타내고 있다는 것이다. 남북교역 12년 동안 우리 기업은 북한당국의 정치적 의도에 의해서 교역에 필요한 법·제도적 안전장치와 합법적이고 정정당당한 대우를 제공받지 못하는 속에서 북한과 교역해 왔다. 경험에 종사하는 기업은 북한내에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세방지 등에 대한 보장을 받지 못하였다. 이런 상황을 피해보려는 의도에서 고안되고 실행된 것이 간접교역이었다. 그러나 이러한 아이디어로 이루어진 남북교역은 지금까지 남북교역의 효율성을 저해하는 가장 큰 요소로 관행화되어 있다. 간접교역형태는 교역과정에서의 각종 문제(의사소통, 납기일, 품질 및 수량 등)로 인한 분쟁, 대금결제상의 위험부담, 물류비용과 부대비용의 증가로 인해 교역의 확대를 저해하여 왔다. 또한 남북교역은 대부분 해외중개상과 먼저 거래를 시작한 한국기업을 통하거나 직접 북한측 상대자와 협의하되 계약 및 대금결제는 해외중개상을 통하여 이루어지는 등의 우회적 거래 관행이 정착화되어 불편과 비효율을 야기해 왔다. 남북교역이 가지고 있는 가장 큰 장점은 남북이 인접해 있다는 지리적 유리성이고 이는 물류비를 낮춰 가격경쟁력을 높일 수 있는 가능성을 제공해 준다. 그러나 이것은 남북 직교역일 때에 가능한 것이며, 과거와 같이 우회적인 간접교역으로서는 경제성을 살릴 수가 없다. 따라서 남북교역에서 선차적으로 풀어야 할 과제는 직교역 체계를

세우는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 실질교역이 좀처럼 증가하지 못하는 구조적 한계에 있다는 것이다. 남북교역이 외견상으로는 지속적인 증가세로 보이지만 북한에 대한 KEDO 중유 지원이 시작된 1995년 이래 남북교역 통계에는 상업적 거래가 아닌 비거래성 물자교역이 포함되고 있다. 비거래성 교역의 반출품목은 1996년까지 KEDO 중유뿐이었으나 1997년에 경수로사업 물품, 1998년에 금강산관광사업용 물품, 1999년과 2000년에 들어와서는 기타 협력사업용 물품이 추가되어 총체적인 증가추세에 있다. 비거래성 물품반출액은 1995년 1,078만 달러에서 1998년 7,802만 달러로 증가하였으며, 2000년에는 1억 1,303만 달러를 기록하였다. 이들 비거래성 물품반출이 남북교역 총액에서 차지하는 비중은 1995년 3.8%에서 2000년에는 50.8%로 증가하였으며, 비거래성 물품반출이 남북교역의 총반출액에서 차지하는 비중은 1995년 16%에서 2000년에 72.7%로 급증한 상황이다. 남북의 실질교역 규모(남북교역 총액-비거래성 물자교역액)는 1995년 2억 7,651만 달러, 1996년 2억 3,926만 달러, 1997년 2억 5,030만 달러, 1998년 1억 4,393만 달러, 1999년 1억 5,000만 달러, 2000년 1억 7,000만 달러로 나타나 지속적인 감소세를 보이고 있다. 따라서 1999년과 2000년도의 남북실질교역 규모 1억 5,000만 달러 수준은 남북교역의 초기단계인 1992년 규모에도 미달하는 것이다.

〈표 XIII-6〉 정부 및 민간차원의 대북지원 규모

(단위: 만 달러)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	누 계
정 부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	53,380
민 간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	21,308
계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	74,688

자료: 통일부

셋째, 업체 및 건별 평균 교역규모가 감소세를 나타내고 있다는 것이다. 남북교역이 시작된 이래 지난 12년간 교역참여업체의 수는 증가해 온 반면 업체당 평균 교역액은 1993년 이래 지속적으로 감소하고 있다. 교역참여(통관실적 기준) 업체 수는 1989년 30개에서 1997년 442개로 증가했으나, 1998년에는 외환위기의 영향으로 378개로 줄어들었다가 2000년에는 673개로 다시 증가했다. 그러나 그 후 다시 참여업체 수가 줄어들면서 2002년 현재 참여업체수는 432개이다. 교역참여업체당 평균 교역액은 1993년의 147만 달러를 정점으로 계속 감소하여 1998년에는 59만 달러까지 감소하였다가 다시 증가하기 시작하여



2002년에는 148만 달러로 급증하였다. 건별 평균 교역액은 1991년 34만 달러를 기록한 후 지속적으로 줄어들어 1998년과 1999년에는 5만 달러 내외를 기록하다가 2002년에 7만 달러로 증가세를 보이고 있다. 이 중 건별 평균 반입액은 1991년 35만 달러 수준에서 2002년 5.4만 달러 수준으로 감소하였고, 건별 평균 반출액은 1990년 30만 달러 수준에서 1995~96년에는 2만 5,000달러 수준으로 감소한 후 2002년에는 다시 10만 달러 수준으로 증가하였지만, 최근 비거래성 물자반출의 급증을 감안한다면 실질교역 참여업체들의 건별 평균 반출액의 증가는 크지 않다고 볼 수 있다.

한편 위탁가공교역업체의 평균 교역액도 1994년 285만 달러를 정점으로 계속 감소하여 1998년에는 116만 달러를 기록하였으며, 평균 반입액은 1994년 159만 달러에서 1998년 68만 달러로, 평균 반출액은 1995년 137만 달러에서 1998년 47만 달러로 감소하였다. 반면 위탁가공교역 참여업체 수는 지속적으로 증가하여 2002년 현재 108개 업체에 달하고 있다.

〈표 XIII-7〉 남북교역의 평균 교역액

(단위: 천 달러)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
업체평균교역 (교역업체 수)	624 (30)	354 (38)	1,113 (100)	1,180 (147)	1,469 (127)	1,342 (145)	1,114 (258)	757 (333)	698 (442)	587 (378)	649 (513)	793 (536)	796 (506)	1,484 (432)
건별평균교역	279	162	344	303	267	147	75	54	77	46	51	57	52	73
평균반입액	283	155	352	319	296	213	198	111	107	47	39	39	37	54
평균반출액	69	297	241	170	87	37	24	23	53	46	62	79	75	98

자료: 통일부.

〈표 XIII-8〉 위탁가공업체의 평균교역액

(단위: 천 달러)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
평균교역액	210	1,001	2,851	2,550	1,958	1,647	1,164	760	823	850	1,585
반 입	160	426	1,591	1,176	954	894	678	410	458	494	952
반 출	50	575	1,260	1,373	1,004	753	486	350	365	356	633
교역업체 수	4	7	9	18	38	48	61	131	157	147	108

자료: 통일부.

현재 남북교역의 제반여건으로 볼 때, 업체당 건당 일정규모를 상회하지 않을 경우 수익을 내기란 어렵다고 볼 수가 있다. 평균 교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당, 건당 교역규모가 적을수록 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 지난 12년간 남북교역에서 품목이 확대되고, 참여업체 수가 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이지

만, 평균 교역규모가 영세하다면 교역참여업체들의 이탈 증가와 신규 참여를 망설이게 하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

넷째, 위탁가공교역의 안정성에도 불구하고 증가세는 둔화되고 있다는 것이다. 위탁가공교역은 1992년 이후 꾸준히 증가해 오면서 남북교역의 가장 안정된 형태로 평가되어 왔다. 그러나 위탁가공교역의 증가율은 급격히 둔화되고 있어 대체로 정체상태인 것으로 평가되고 있다. 위탁가공교역 증가율은 1993년 736.3%를 기록한 후 1997년 6.3%로 증가율(1994년 266.2%, 1995년 78.8%, 1996년 62.1%)이 급격히 둔화되다가 1998년에는 -10.2%를 기록하면서 감소세로 반전되었다. 그러나 국내경기의 호전과 전향적 대북정책에 힘입어 1999년에는 다시 전년 동기 대비 33.9% 증가하고 2000년에 32%, 2002년에 36%의 증가율을 보였다. 하지만 이것은 초기 남북교역에서 보여주었던 급격한 증가세에 비추어 보면 미미한 것으로 볼 수가 있다. 위탁가공교역의 증가율이 둔화되고 있는 것은 섬유류 위주의 위탁가공에서 아직 벗어나지 못하고 있기 때문으로 보인다. 비록 전기 및 전자제품 등으로 위탁가공교역이 다양화되고 있지만, 위탁가공교역을 통해 들어오는 제품의 주종은 여전히 섬유류이다. 그러나 섬유류 위주의 위탁가공은 하루가 다르게 채산성이 악화되고 있으며, 특히 경제위기 이후 환율상승에 따라 북한 노동자에 대한 임금지급 부담이 크게 증가되고 있다.

## 나. 남북교역 활성화를 위한 정책적 과제

### 1) 남북교역에 있어서의 애로요인

남북교역을 활성화시킴에 있어서 걸림돌로 작용하고 있는 요소는 아직도 많지만 그것을 요약하면 대체로 다음과 같은 것들이다.

첫째, 과도한 물류비 문제이다.

과도한 물류비는 남북간 교역이나 경협 확대·발전을 제약하는 가장 직접적인 요인 중의 하나이며, 특히 남북경제교류의 주된 수송로인 인천~남포간 항로의 고물류비가 문제로 대두되고 있다.

현재 인천~남포간 화물운송료(20ft 컨테이너)가 무려 900달러에 달하는 것에 비하면 인천~천진간의 경우 250~300달러에 불과한 실정이다.

〈표 XIII-9〉 항로별 운임 비교

(단위 : 달러/20FT)

인천~남포	인천~천진	인천~단둥	인천~홍콩
900	250-350	600	500

자료 : 대외경제정책연구원.

과다하게 책정된 물류비가 대부분 교역업체의 생산원가에 전가되고 있어 가격경쟁력을 저하시키고 있을 뿐 아니라 경우에 따라서는 적자까지도 감수해야 할 실정이다. 이것은 섬유류 위탁가공의 경우, 생산원가의 약 40%, 판매가격의 10~15%를 차지하여 무관세효과를 상쇄시키고 있어 가격경쟁력을 가질 수 없게 하고 있다. 전자제품은 품목에 따라 많은 차이가 나지만, TV와 같이 부피가 큰 제품일수록 물류비 부담이 상대적으로 높아서 물류비를 낮추어야 손익계산이 어느 정도 가능해지고 있다.

〈표 XIII-10〉 전자제품 위탁가공시 총매출에서의 비중

(단위: %, 임금 80달러/월 기준)

품목	임가공비	물류비	총매출대비 손익
컬러TV	6.6	11.2	-23.8
모니터	5.7	6.1	-3.0
카세트	6.4	6.2	-5.8
전화기	6.1	3.0	-7.9

자료 : 대외경제정책연구원

남북한간 해상운송비용이 높은 것은 ① 낮은 소석률<sup>1)</sup> ② 북한 항구에서의 긴 체선기간 ③ 북한의 높은 항비 ④ 낮은 컨테이너 회수율 등에 기인되고 있다.

우선 37.7%에 달하는 소석률에서 알 수 있듯이, 교역물량이 절대적으로 부족한 것이 기본 원인으로 지적되고 있다. 물동량이 많은 유럽이나 미국항로의 경우, 소석률은 대부분 100%에 육박하며 중국항로의 경우에도 약 80%에 달하고 있는데 비하면 이는 대단히 낮은 소석률이라고 볼 수 있다.

현재 부산~나진간 화물의 70% 이상이 한·중교역물량이며, 현재 물동량을 고려할 때, 나진항 이용에는 큰 문제가 없으나, 나진~원정리간 비포장도로가 여름 우기 및 겨울 결빙기에 차량운행이 어려워 물류비 발생요인이 커지고 있다.

1) 소석률이란 선박의 가용체적 중에서 컨테이너가 차지함으로써 실제로 수송에 이용된 체적의 비율로서 선박의 실제 사용률을 나타냄.

〈표 XIII-11〉 남북한간 선박운항 횟수 및 물동량 현황

구 분	선박 운항횟수(회)			물동량(톤)		
	남한→북한	북한→남한	총횟수	남한→북한	북한→남한	총 물동량
2001년	766	920	1,686	402,171	239,332	641,503
2002년	798	1,029	1,827	935,478	156,623	1,092,101
증가율(%)	4.2	11.8	8.4	132.6	-34.6	70.2

자료: 통일부

〈표 XIII-12〉 연도별 남북한간 선박운항 횟수

(단위: 회, 편도 기준)

구 분	'94. 7~12	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	총계('94-'02)
남한-북한	27	99	101	113	260	731	916	766	798	3,811
북한-남한	70	208	221	244	342	983	1,157	920	1,029	5,174
계	97	307	322	357	602	1,714	2,073	1,686	1,827	8,985

자료: 통일부

〈표 XIII-13〉 연도별 남북한간 선박 물동량 현황

(단위: 톤)

구 분	'94. 7~12	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	총계('94-'02)
남한-북한	6,758	281,220	147,888	361,282	396,111	780,593	547,262	402,271	935,478	3,858,763
북한-남한	131,136	345,778	187,610	249,759	162,220	203,019	155,883	239,332	156,623	1,831,360
계	137,894	626,998	335,498	611,041	558,331	983,612	703,145	641,503	1,092,101	5,690,123

자료: 통일부

일반적으로 소석률이 50% 이하이면 사실상 선박운항이 어려운 것으로 보고 있는데, 남 북간에는 장래 발전성을 감안해야 하는 특수성 때문에 운항을 유지하고 있다.

한편 입출항 수속 및 대기시간 등으로 인해 적정 운항일수보다 2배 이상 높은 것이 물류 비 증가요인이 되고 있다.

인천~남포의 적정 운항일수는 약 6일(왕복)이나, 실제운항은 약 13~14일(왕복)이 소요되어 평균 7~8일에 달하는 장기 체선이 물류비를 높이는 가장 큰 요소로 작용하고 있다. 장기 체선의 가장 큰 원인은 남포항에서의 입출항 수속 지연 및 잦은 크레인 고장 및 단전 등으로 컨테이너 하역을 위한 대기시간이 길어지기 때문이다. 남포항의 하역설비는 고정식 크레인으로 전기동력을 이용하고 있으며 약 70개 컨테이너를 하역 및 선적하는 데 최소 3일이 소요될 뿐 아니라 20ft 컨테이너만 처리가 가능한 실정이고, 이나마 잦은 정전으로 하역작업이 중단되기도 한다. 이 문제는 북한측 하역설비에 대한 투자를 필요로 하고

있는데, 북측은 남측 기업에 대해 하역설비에 대한 투자를 요청하고 있으나, 초기 투자비용이 크고 물량이 많지 않기 때문에 투자비용을 회수하는 데 문제가 있어 아직까지 해결될 기미를 보이지 않고 있다. 또한 인천항이 입항수속을 전산처리함에 따라 북한의 선적서류를 제작성하기 위해 약 1~2일 정도 입항을 대기하는 문제도 있다. 한편 운항일수가 연장되는 다른 이유는 북한이 남한항구와 직접 연결되는 항로를 인정하지 않아 불가피하게 공해상을 거치는 ‘ㄷ’ 형 항로를 택하고 있기 때문이기도 하다.<sup>2)</sup>

지나치게 높은 북한의 남포항 항비는 물류비 증가의 주요 원인으로 되고 있다. 현재 남포항 사용료는 2,500톤급 선박의 경우 약 9,500달러로 중국 대련항 3,500~4,000달러에 비해 약 2배 이상 비싸게 나타나고 있다. 북한은 자신들의 설비나 능력은 감안하지 않고 중국에 비해 제비용을 높게 책정하고 있는데, 이는 경제적 필요성보다는 정치적 사고방식이 우선하기 때문으로 보인다.

또한 평균 100일 정도 소요되는 컨테이너 회수기일, 약 10%에 이르는 북한에서의 컨테이너 분실도 물류비 증가의 원인이 되고 있다. 일반적으로 화주들은 물량과 거래횟수가 작을 경우 컨테이너를 임대하며, 클 경우에는 직접 컨테이너를 구입해서 사용하고 있기 때문에 비용절감을 위해서는 회전율이 가장 중요하다. 남북교역에서는 컨테이너 회수기일이 너무 길고 분실률도 높아 회전율이 낮아지고 추가비용이 발생하고 있으나, 전체 물류비에서 차지하는 비중은 그다지 높은 것은 아니라고 볼 수가 있다.

둘째, 북한체제의 불확실성이 장애로 작용하고 있다.

사회주의 붕괴 이후 고립이 심화되고 있는 북한은 국제사회로의 편입을 위해 자본주의 국가들과의 이질감을 줄여가야 함에도 불구하고 오히려 체제보호를 위해 폐쇄성을 강화하고 있다. 최근에는 남한기업의 나진·선봉 방문조차 힘든 실정이며, ‘제2의 천리마운동’을 제창하면서 김일성 사후 이완된 북한체제를 정비하기 위해 ‘황색바람’을 차단하면서 내부적으로 통제를 더욱 강화하고 있다.

남한자본을 비롯한 외국자본을 유치함에 있어서도, 특별히 선별적으로 허용한다는 고압적인 자세를 보이는 등 정치 우선의 국가운영방식에는 전혀 변화를 보이지 않고 있다. 따라서 남북교역에서는 북한이 언제든지 태도를 바꿀 수 있다는 불안감이 상존하고 있어

2) 우회항로의 문제와 직항로 개설의 필요성 및 법적, 제도적 절차에 관해서는, 김영윤(1998), 『북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력방안』, 민족통일연구원 연구보고서 98-18; 임종관(1995, 8), 『남북해운협력의 문제점과 향후과제』, 『해운산업연구』, 해운산업연구원; 해운산업연구원(1995), 『통일에 대비한 해운항만정책』, 등을 참조.

서 기업의 참여도를 떨어지게 하고 있다.

셋째, 불안정한 대외환경이 주요한 저해요인이 되고 있다.

정상회담 이후 북한의 주변환경은 일정하게 변화된 모습을 보였으나 부시행정부 출범 이후 북·미관계를 비롯한 주변환경은 아직도 불안정한 상태에 있다. 더욱이 북핵사태 이후 조성되고 있는 북·미간의 감정싸움은 대북교역을 하고 있는 우리기업들로서는 가장 큰 불안요인이 아닐 수가 없다. 일본·중국 등의 관계 또한 여전히 불안정한 상태이며 부시 행정부가 제시하고 있는 대량 살상무기 개발문제, 생화학무기문제, 핵사찰 이행문제 등 많은 난제가 쌓여 있고 해결기미는 보이지 않고 있는 실정이다.

넷째, 대북교역에 있어서 필수적인 정보가 부족한 것이 주요 요인 중의 하나이다.

경협참여업체 및 희망업체는 개별적으로 대북사업 관련 정보수집에 나서야 함으로써 시간과 인적, 물적 자원을 투입하는 데 따르는 손실이 발생하고 있다. 또한 개별기업 차원에서 수집된 검증되지 않은 부정확한 정보활용에 따른 대북사업 실패사례도 속출하고 있다. 이외에도 북한과의 접촉 및 대북사업 성사를 위해 과도하게 중개인에게 의존함으로써 문제가 야기되고 있는바, 수수료만 챙기려는 중개인이 난립하고 있고, 비록 중개인을 통해 대북사업이 성사되더라도 원래 기업의 계획과는 다른 조건, 입지 등이 제시되어 전반적인 경협사업을 저해하고 있는 실정이다. 국가경제차원에서 예상할 수 있는 대북사업 관련 정보부족으로 인한 직·간접적인 부작용으로는 기업의 과당경쟁, 대북사업의 중복, 중소기업의 입지 약화, 대북사업의 왜곡 등을 들 수 있다.

특히 자본열세와 함께 대북정보의 취약으로 인해 중소기업은 상대적으로 대기업에 비해 대북사업에서 입지가 약화될 뿐 아니라 특정분야의 유망 중소기업조차 대북진출이 좌절될 수 있다. 한편 대북진출을 투자활동의 일환으로 삼기보다는 기업 이미지 제고, 선전 및 과시의 한 방편으로 활용하려는 홍보차원의 대북진출기업의 출현이 증대되었던 과거 사례에서 알 수 있듯이, 대북사업 관련 정보부족은 근본적으로 북한체제의 폐쇄성에 기인하지만 우리측에도 이를 보완할 장치가 매우 미흡한 실정이다.

다섯째, 대북 교역관련제도의 미비가 한 요인으로 지적될 수가 있다.

법적 제도적 장치의 필요성은 우선 남북교역이 정치·군사적인 영향으로부터 격리시키기 위해서 필요하다고 볼 수가 있다. 지금까지의 남북경협은 남북간 정치·군사적인 돌발상황과 연계되어 파행을 거듭해 왔다. 따라서 경제외적인 상황에 영향을 받지 않고 지속적이고 확대 지향적인 경협의 진행을 위해 이와 관련된 법적·제도적 장치가 필요한 실정이다.

또한 법적·제도적 장치의 보완필요성은 현재 남북경제관계가 초보적인 교역단계 수준에 머물러 있어서 향후 경제관계를 한 단계 더 높이기 위한 사전적 준비를 하기 위해서도 절실히 필요한 사안이다. 2000년 11월에 체결된 「남북한 투자보장에 관한 합의서」에 의해서 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁, 청산결재 등 제반 제도적 장치들이 마련되었지만 아직까지 남북 각 지역에서의 입법적 승인을 얻어내지 못한 실정이다. 따라서 향후 교역을 확대하여 직접투자로의 전환에 대비하여 보다 구체화되고 현실성 있는 법적·제도적 장치가 필요하다.

## 2) 교역활성화를 위한 과제

### 가) 정부의 과제

첫째, 거래기업의 고물류비를 낮추기 위한 지원대책을 세워야 한다.

고물류비의 주된 원인은 규모의 경제를 살릴 수 있을 정도의 물동량이 존재하지 못한다는 것이다. 즉 물동량 부족 → 운송비 상승 → 채산성 악화 → 경협부진 → 고물류비와 같은 악순환이 계속되고 있다. 따라서 남북교역 물량을 현재의 2배 수준으로 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한과의 사업환경이 경제적 측면은 물론 비경제적 측면까지도 개선되어야 하는데, 남북관계의 특수성을 감안할 때 이러한 환경변화를 기다리기에는 너무 많은 시간이 필요하므로 보다 적극적인 대처가 필요하다. 이를 위해 정부는 우선 항만 시설지원대책을 강구하여야 한다. 특히 남포항 하역능력을 제고하기 위해 신규 또는 중고 크레인을 지원하고 북한측에 정기운항, 입출항 우선권, 항비인하 등을 요구해 볼 수가 있다. 하역설비 지원비용은 신규설비를 지원할 경우 약 400만 달러(50억 원), 약 10년 정도 사용한 중고설비를 지원할 경우 130만 달러(16억 원) 상당 소요 예상되고 있어 고려해 볼 여지가 있다. 이렇게 된다면 222.5달러/TEU(22.3%) 인하효과가 있어서 총 매출액에서 차지하는 물류비의 비중축소만큼의 교역확대를 가정할 경우, 총 교역이 연간 2~5% 까지 확대할 수 있는 가능성이 생길 것으로 보고 있다. 크레인 등 하역설비를 지원하여 지정선석 이용, 정기운항, 선하역 우선권 등을 확보함으로써 채선기간을 7일 정도 단축하면, 연간 70만 달러(TEU당 250달러)의 인하효과가 예상되고 있다. 그리고 설비지원금액의 50%를 북한의 항비와 상계하여 하역비를 현재의 50% 정도 삭감하면 연 19만 달러, TEU당 47.5달러(4.8%) 정도 인하될 것으로 보인다. 그러나 하역시설에 대한 투자는 북한 내부적으로 여

러 가지 까다로운 절차를 밟아야 할 뿐만 아니라 시설의 가동 및 관리주체의 선정, 지원체제 등의 면에서 상당히 복잡한 내용을 포함하고 있어서 이 점을 잘 고려해야 한다. 북한은 이미 1997년 말 나진 제3부두에 연변현통집단의 투자로 36t의 처리능력을 가진 크레인을 설치한 바 있기 때문에 비슷한 형태의 협력사업의 성사 가능성은 높은 것으로 전망되고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 북한측은 우리측 선박회사가 제시한 하역시설투자와 지정선석 확보방안에 대해 부정적인 태도를 보여 사업추진에 어려움도 예상되고 있다.

둘째, 교역 참여업체들에 대해서 적정수준의 보조금을 지원하는 방안을 연구해 보아야 한다. 만일 정부의 지원이 이루어질 경우, 연간 소요비용은 대략 200만 달러 정도 예상되며 총 매출액에서 차지하는 물류비 비중의 축소만큼의 교역확대를 가정할 경우, 연간 5~10%의 물량확대를 기대(약 1,000만~2,000만 달러)할 수가 있다. 그러나 보조금 지불에 관한 문제점은 독점적 지위를 가지고 있는 선사에 대한 특혜문제가 발생할 뿐 아니라 보조금을 겨냥해서 다른 선사들이 경쟁적으로 참여할 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 또한 해당 선사의 경영합리화를 통한 비용절감유인을 저해하는 결과를 초래할 수도 있다는 것이 문제점으로 지적할 수가 있다. 한편 화주에게 직접 보조금을 지급할 경우, 행정절차상의 문제뿐 아니라 북한과의 교역사실을 입증하는 과정에서 문제가 발생할 수 있으며, 보조금만을 겨냥하여 편법이 발생할 여지가 크다는 것도 지적될 수가 있다. 한편 보조금 지급이 갖는 다른 한 가지 문제는 국제적 분쟁의 요소를 안고 있다는 점인데, 현재 우리 내부적으로는 북한과의 교역을 내국간 거래로 간주하고 있고 남북간 항로는 연안수송면허로 취향하고 있지만 아직까지 내국간 거래원칙이나 연안항로로서의 인정에 대해서는 국제법적 지위를 완전히 획득하지 않은 형편이다. 이러한 상황에서 제3국이 이를 문제시할 수도 있으며 이 경우 북한과의 경협이 오히려 차질을 빚을 가능성도 상존하고 있다.

물류비 인하는 남북경협을 단계적 회복을 위해 필수적이지만 어떠한 방식을 사용하든지 실행방법상에서는 여러 가지 문제가 발생할 수밖에 없기 때문에 정부의 정책적 판단이 가장 중요한 것으로 보인다.

비용과 편익만을 대비할 경우, 단기적으로는 선사 또는 화주에 직접 물류비 보조금을 지급하는 것이 효과적인 것으로 분석되지만, 장기적 관점에서 물류비를 인하함과 동시에 북한의 원천적 능력을 제고한다는 관점에서는 항만시설 확충방식이 보다 효과적이라 판단된

3) 물론 나진항은 북한이 특수경제구역지대(구 자유경제구역지대)로 지정한 곳이기 때문에 남포와는 사정이 다를 수 있으나 나진의 전례가 적용되는 데에는 큰 문제가 없을 것으로 판단됨.



다. 결국 취할 수 있는 방식은 항만시설에 대한 투자를 중심으로 고려하되, 투자의 효과가 발생할 시점까지 한시적으로 선사 또는 화주에게 물류비를 직접 지원해 주는 방식을 취하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

셋째, 교역에 있어서 경제외적 불확실성을 최소화하기 위한 노력을 해야 한다. 우선 남북 당국간에 이미 합의한 경협 합의서들을 실천하기 위한 실질적인 조치들을 취하는 것이다.<sup>4)</sup>

남한의 대북한 투자를 활성화하고 이를 보장하기 위한 법적 조치가 실제로 이행되어져야 우리 기업의 대북 교역에 대한 위험성을 최소화 할 수가 있다. 특히 이미 합의한 상사분쟁해결 합의서의 조속한 가동을 통해 북측으로부터 발생되고 있는 여러 가지 분쟁을 신속히 해결함으로써 교역업체의 손실과 위험도를 줄여 나가야 한다. 이를 위해 정부는 남북 당국간 대화를 지속하고 대북정책의 유연성을 발휘해야 한다.

셋째, 대북교역관련 법적·제도적 장치를 재정비하는 노력을 기울여야 한다.

우선 「남북교류협력법」은 남북관계를 규율하는 기존의 법체계를 유지하는 가운데 제정됨으로써 기존 법질서와의 모순이 있어 국내 입법체계상의 혼선을 야기시키고 있다. 「국가보안법」과의 관계에서 남북관계 및 남북교류협력에 관한 기본법체로서의 성격을 갖기 위해 법체계상의 정비를 해야 한다. 그 방향은 남북관계의 법적 성격의 특수성을 반영하여 통일지향적인 관점에서 전향적인 자세를 가지고 접근해야 한다. 또한 「남북교류협력법」이 남북교류협력을 위한 지원법체로서의 실질적인 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는, 남북교류협력에 관한 판단에서 자의적 결정의 가능성을 낮추도록 개선되어야 한다. 예를 들어 현행 법제는 남북간의 접촉과 관련된 행위를 ‘창구단일화론’에 의거하여 통일부 장관의 승인하에 둠으로써 자의적 결정 가능성이 높기 때문에 이를 전향적인 자세에서 고려해 보아야 한다.

다음으로 기타 다른 관련법에 대한 현실화도 함께 추진해야 한다.

현 정부출범 이후 햇볕정책을 지속적으로 추진하면서 기업의 대북진출과 관련된 법적·제도적인 애로사항을 상당부분 해결했으나, 대북실무를 담당하고 있는 기업의 입장에서 여전히 미진한 느낌이 적지 않은 것으로 지적되고 있다. 법적·제도적 장치와 관련된 문제가 거론될 때 일반적으로 주목하지 않는 부분, 즉 실제 남북경협을 시행하고 있는 기

4) 당국간 합의가 요구되는 사안들을 해결하기 위해서는 당국자간의 직접적인 접촉을 서두르는 것보다 우선 남북경협에 참여하고 있는 기업인들을 통해 북측을 설득하는 간접적인 방법이 바람직하며, 향후 여건이 성숙되었을 때 당국간 접촉을 통해 同 사안들이 공식적으로 체결되도록 해야 할 것으로 사료됨.

업의 실무분야에 있어서는 해결해야 할 과제가 여전히 산적해 있다. 구체적으로는 세법,<sup>5)</sup> 협력사업 승인,<sup>6)</sup> 북측지역 관광 및 남북한왕래 주민의 휴대품 반출입,<sup>7)</sup> 방문절차<sup>8)</sup> 등과 관련한 법과 규정이 현실성을 고려하지 않고 시행되고 있는 경우가 많다.

넷째, 대북관련 실무분야에 대한 지원을 강화해야 하다.

이를 위해 우선 대북사업 전문기구를 설치하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 개별기업은 정보력과 경험 등의 한계로 대북진출사업을 독자적으로 추진하는 데는 많은 어려움이 있으므로 기업의 대북진출과 관련한 제반업무 수행 및 지원, 창구역할을 담당할 추진기구가 구축될 필요가 있다. 이를 위해 기업의 북한진출 전담기구로서 정부, 기업지원기관, 업계 대표들로 구성된 「대북사업 전담기구(가칭)」를 조직할 필요가 있다. 「대북사업 전담기구」는 남북경협 관련 기업정책을 수립하고 그 정책을 효율적으로 실시하기 위한 전략과 방안을 모색하는 것을 주임무로 하게 할 수가 있다. 이 기구는 기업의 대북진출 전담창구 역할 수행, 대북진출사업 수행에 필요한 전문인력 양성, 북한의 남북경협사업에 관한 구체적인 요구 및 협상에 관한 정보를 기업에 제공하는 것이 주임무가 되게 해야 한다. 또한 이 기구는 대북사업에서의 협상력 제고 및 과당경쟁 방지 등의 차원에서 대기업과 중소기업의 역할분담, 기업간 컨소시엄 형성 등을 중재할 수 있을 것이다.

다음으로 대북 관련 전문가 양성과 활용도를 높여야 한다. 현재 대북사업에 대한 전문가는 많지 않을 뿐만 아니라 그나마 제대로 활용되지 않고 있는 실정이다. 우선 대북사업 종사자 중에서 경험이 많거나 전문적인 실무지식을 가진 사람, 오랜 기간 북한경제 및 남북경협에 관해 지속적으로 연구해 온 전문가를 정부의 대북사업 실무과정에 적극 활용토록 하여야 한다. 대북사업 전문가를 양성하는 데는 따로 양성기관을 두기보다는 대북사업 실

5) 남북간 협력사업 및 이에 수반되는 거래로 인해 수반되는 제반 조세문제(법인세, 소득세, 조세감면규제법 등)는 각 세법에서 규정하는 외국의 범위에 북한을 포함하는가 여부가 핵심인바, 현실적으로 주권이 미치지 않고 합의서상 상대방의 체제를 인정하기로 하였으며, 남북교류협력법 시행령이 여러 곳에서 북한지역을 외국으로 보아 세법을 규정하고 있는 점에 비추어 각 조항을 일일이 준용하는 것보다 남북교류협력법에서 포괄적으로 북한을 세법상 국외로 인정하고 외국과의 거래와 동일 또는 그 이상의 조건을 부여하여 할 것으로 사료됨.

6) 협력사업승인 획득을 위해 남북교류협력에 관한 법률시행령 제34조, 북한당국 확인서의 필요성에 대한 재검토 및 남북경제협력사업 처리에 관한 규정(통일부 고시) 제8조에 규정한 바와 같이 단독으로 투자하는 경우 외국인기업 설립의 의무화에 대한 재검토.

7) 북한지역 관광에 따른 환전지침(재정경제부 고시) 및 남북한 왕래 주민의 휴대품 검사 및 반출입에 관한 고시(관세청 고시)에 대한 재검토.

8) 대북사업 관련 동일한 업무를 담당하는 사람이 방문목적에 따라 북한방문증명서를 재발급받아야 하는 문제점을 해소하기 위해, 방문 목적을 구체적인 사업형태에서 벗어나 왕래, 교역, 협력사업분야로 나누어 동일한 영역에서 재발급받는 번거로움 해소 및 단순, 복수 개념의 방문증 고려.

무과정 이수자 중에서 일정기준에 도달하는 자 중에서 선발하도록 하고 대북사업 전문가, 상담사에게는 이를 보증할 수 있는 정부차원의 자격증 또는 이수증을 부여하는 것을 고려해 볼 수가 있다.

다음으로 기업의 대북 무상지원부담을 덜어주기 위한 대책을 세워야 한다. 정부는 북한이 한국기업의 대북입장료 지불에 대한 정보를 입수하고 이를 기업에 제공하여 입장료 지불을 자제시키고, 부득이한 경우 적십자사에 지정·기탁하는 방식을 취하도록 하며 세제 혜택을 부여하는 방안을 강구하여야 한다.

다음으로 북한산 제품의 시장확보를 위한 기업의 노력을 지원하는 것이다. 현재 북한산 제품을 국내에 반입해도 시장확보가 대단히 어려운 실정인바, 정부차원에서 소요물품을 대북사업분야에 주문하고 이를 안정적으로 구매해 줄 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 농협, E-MART 등 대형 할인유통점에서 북한산 제품을 우선 구매할 수 있도록 유도하는 것도 한 가지 방안일 수가 있다.

#### 나) 민간부문

첫째, 고물류비를 절감하기 위한 기업차원의 노력이 경주되어야 한다. 이를 위해 우선 육상운송수단을 활용·이용하기 위한 노력을 해야 한다. 남북한간 도로나 철도 등 육상운송수단의 운행은 물류비문제의 근본적인 해결방안이 될 뿐만 아니라 운송기간의 단축, 납기의 준수 등 제반측면에서 남북경협 확대에 촉매역할을 할 것으로 예상된다. 현재의 남북한간 관계나 북한측의 태도에 비추어 당장 육로의 개통을 기대하기는 어렵지만, 남한기업에 의해서 개발되는 북한의 공단입지가 휴전선 인접지역으로 정해질 경우, 개발에 필요한 장비의 반출은 육로를 통해서 이루어지도록 노력할 필요가 있다. 또한 북한은 남한에서 출발, 북한을 통과하여 TSR이나 TCR에 접속되는 철도연결에도 관심을 갖고 있으므로 이러한 철도연결이 가능할 경우, 남북경협의 촉진에도 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 교역업체들은 남북 사이의 철도, 도로연결사업을 정부의 몫으로만 돌릴 것이 아니라 북한당국을 꾸준히 설득하는 한편 기회가 닿을 때마다 남북육로를 직접 이용하기 위한 노력을 하여야 한다.

둘째, 대북사업에서 수익성을 확보하기 위한 다양한 아이디어 창출과 그 실천을 위한 다각적인 노력을 기울여야 한다.

이를 위해 우선 기업은 북한을 제3국으로의 우회수출기지로 활용하기 위한 다각적인 노

력을 해 보아야 한다. 향후 북·미관계가 해소될 기회가 생긴다면, 미국의 대북경제제재 완화에 따라 미국이 북한에 대해 쿼터를 부여하는 섬유류 등은 물론 중저가의 대량생산이 가능한 조립완제품 수출분야에 적극 진출하여야 한다. 이와 함께 국내업체들이 해외진출 경험이 있는 분야 및 해외생산기지를 북한으로 이전하는 방안도 연구해 볼 필요가 있다.

다음으로 남북한 사이의 청산결제제도가 이미 합의된 상황에서 이에 대비하기 위한 시험적인 운영을 해 볼 필요가 있다. 남북한 합영무역회사를 설립하고 남북한 교역에 대해 청산계정을 활용하며 남한은 경험기금의 북한원화 교환기능을 활용하여 채무분에 대한 원화보전을 실시하며, 남북협력기금의 확충을 통해 북한원화 교환기능을 활성화하기 위한 대책을 수립하여야 한다.

셋째, 남북교역을 확대하기 위한 간접적인 방안으로서 남북 사이의 상호 신뢰를 구축해 나가기 위한 노력을 지속해 나가야 한다.

이를 위해 우선 인도적 차원의 대북지원을 실효성 있게 지속해 나가야 하며, 국제사회의 대북지원에 물질적으로, 인적으로 적극 동참할 필요가 있다.

한편 북한과의 대화채널을 항상 가동하기 위한 다각적인 노력을 기울여야 한다. 민간단체를 중심으로 대북투자방북단을 구성하여 북한과의 관계를 구축하고 이를 바탕으로 각종 교역상담과 북한시장 조사 등을 실시하여 대북교역의 경쟁력을 지속적으로 확보해 나가야 한다. 또한 북한경제계와의 신뢰를 구축할 수 있도록 북한물산전 개최와 북한기업인 초청 세미나, 남북경제인 체육대회 등 관련사업들을 적극 추진하는 것도 한 가지 방안으로 채택해 볼 수가 있다.

넷째, 대북사업과 관련한 인적 및 조직력을 강화해야 한다.

이를 위해 우선 대북사업담당자들의 실무능력을 강화하여야 한다. 현재 대북사업 실무자들은 남북한의 법제도, 절차 등에 대한 충분한 지식이 부족하여 대북사업 수행시 많은 어려움을 겪고 있다. 이를 해소하기 위해서는 대북사업 종사자들의 실무능력이 제고되어야 할 것인바, 이를 위해 대북사업 실무책자 발간, 대북사업 실무과정 운영 등을 고려할 수 있다. 대북사업 실무책자는 대북사업 초보자도 이해할 수 있도록 정보수집에서부터 북한과의 계약 및 사업성사에 이르기까지 전 과정을 수록해야 한다. 또한 그동안 대북사업 추진과정에서 발생한 대표적인 문제점들에 대한 원인분석 및 개선방안도 포함되어야 한다. 대북사업 관련 국내법, 절차(반출입제한품목, 원산지증명 등) 등에 관해서도 상세하게 수록하고, 법제도 및 절차의 개정시에는 신속하게 보충자료를 배포하도록 해야 한다. 대북사업 실무

과정은 관련정부기관 종사자 및 전문가를 초빙하여 대북사업 종사자에 대해 전문지식을 제고하도록 상시적으로 운영할 필요가 있다. 즉 대북사업 관련 정보제공 및 상담, 대북사업 실무책자를 통해서 습득할 수 없는 전문지식을 대북사업 종사자들에게 함양시켜야 한다.

한편 경험사업에서 필수적인 반출입 계약, 검수 및 품질하자에 대한 보상, 통관(선적서류), 포장단위, 원산지 표기, 운송방법, 운반선사의 선정 및 투입(국적선, 제3국선), 대금결제, 선적기일, 가격결정 등 구체적인 사안에 대해서도 집중교육할 필요가 있다. 그리고 대북사업 실무과정은 반드시 유관부처와의 연계하에 운영되어야 한다.

다음으로 대정부 정책건의기능을 강화해야 한다.

기업의 대북진출과 관련, 이미 발생되었거나 향후 발생될 각종 애로사항을 분야별로 수집·정리하여 이에 대한 해결방안을 정부에 건의, 경험 관련 법적·제도적 장치 개선에 반영되도록 해야 한다.

다음으로 남북경협기금을 합리적으로 조성·이용하여야 한다.

현재 개별기업이 단독으로 대북사업을 추진하는 데는 정보, 자금 및 경험부족 등 여러 가지 어려움이 있다. 따라서 개별기업이 대북사업을 추진하는 데 있어 자금상의 어려움을 해소함과 동시에 전체 기업에 공동으로 혜택을 줄 수 있는 사업을 추진하기 위해 민간차원에서 남북경협기금(가칭)을 조성할 필요성이 있다. 남북경협기금은 민간단체를 중심으로 조성하여 회원사의 대북사업 손실보전 및 북한내 SOC 건설 등 남북경협 활성화를 위한 사업을 지원하게 할 수 있다.

다음으로 북경사무소를 설치하여 정보수집의 신속성, 상담과 협의 및 북측과의 대화의 신속성과 정확성을 높여 나가야 한다. 민간단체를 중심으로 남북경협 관련 업무에 대한 신속한 진행 및 원활한 의사소통을 위해 북경에 연락사무소를 설치하여 기업의 남북경협업무를 지원하는 것이 바람직하다. 연락사무소는 북경의 민경련 및 아·태위원회 등 북한대외경제정책기구와의 상담주선 및 기업의 신규사업 추진을 위한 제반업무를 지원하도록 해야 한다.

다음으로 북한의 법과 제도를 개선하기 위한 방안을 마련해야 하고 유도해 나가야 한다. 현재 제한적이거나 대외개방을 해야 하는 북한의 입장에서 보면, 향후 선진국들과의 각종 거래를 위해 관련 법·제도에 대한 이해, 나아가 개선 조치가 필요한 실정이다. 따라서 북한의 이와 같은 노력과 관련해, 정부차원에서 가능한 부분도 있지만 민간차원에서도 가능한 부분이 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 북한에 자본주의 교육프로그램을 작성하여 제공하거나 북한측에 경제발전을 위한 조언은 물론이고, 북한에 진출했거나 하려는 남한 기

업이 필요로 하는 조치(법·제도 개선관련 사항)의 사전제시 등 복측이 수용할 수 있는 범 위내에서 유도방안이 도출될 수 있다.

다음으로 대북사업 관련 조사연구를 강화하고 특화해 나가야 한다. 우리 기업, 특히 중소기업이 대북진출에 어려움을 겪고 있는 것은 무엇보다도 북한의 정치·경제·사회환경 및 이의 변화에 대한 정보부족에 기인한다고 할 수 있다. 그러나 개별 중소기업들이 북한에 관한 정보수집이나 연구를 수행하기는 사실상 매우 어려운 실정이다. 따라서 대기업 및 민간단체는 분야별로 특화하여 북한시장에 대한 정보의 수집, 북한경제 및 산업정책 변화에 대한 연구, 북한경제의 변화 및 북한에 대한 제반정보를 수집·분석하도록 해야 한다.

## 2. 남북한간 투자현황과 향후 과제

### 가. 북한의 투자환경

#### 1) 노동력 및 임금수준

북한의 투자환경 중 우선적으로 고려할 것이 노동력과 임금수준인데, 일반적으로 북한의 노동력은 양적·질적으로 비교적 우수하다고 평가받고 있다.

북한의 2000년도 추정인구 2,326만 명중 15세 이상의 노동가능인구는 약 1,634만명, 경제활동인구는 1,140만 명으로 경제활동 참가율은 69.8%로 추정되고 있다. 북한의 공장가동률이 최근 30~40%에 불과한데 비해, 높은 경제활동 참가율을 보이고 있는 것은 불필요한 노동력이 상당부분 과잉 고용되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 양적인 측면에서 노동력 확보에는 문제가 없을 것으로 보이며, 질적인 측면에 있어서도 의무교육기간이 11년이고 취학률도 거의 98%에 달해 북한노동자의 질은 비교적 우수하다고 볼 수 있다. 최근 북한에서 위탁가공하여 국내에 의류 등을 반입하는 기업들은 대부분 북한 노동자의 기술수준을 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>9)</sup>

9) 무역협회(1997), 『남북경제 실무길잡이』, pp. 141-142.

〈표 XIII-14〉 생산가능연령인구

(단위:만 명, %)

구 분	총인구	증가율(%)	생산가능 연령인구(A)	경제활동 인 구(B)	참 가 율 (B/A)
1985	1,999	1.86	12,480	834	66.8
1990	2,172	1.62	14,501	965	66.5
1991	2,203	1.42	14,872	1,008	67.8
1995	2,326	-	1,634	1,140	69.8

자료: 북한연구소(1994), 『북한총람』, 무역협회(1997), 『남북경협 실무길잡이』, p. 141.

〈표 XIII-15〉 북한과 아시아 경쟁국과의 노동력 임금 비교

	북 한	베 트 남	중 국	인도네시아
월평균임금 (달러)	○미숙련공: 150 <sup>1)</sup> ○숙련공,관리자: 150~400	○미숙련공:30~50 ○숙련공:120 ○관리자:250	○90~112.5 <sup>2)</sup>	○비숙련공:60~80 ○숙련공:100~200
노동력	○높은 교육수준 ○노동력 풍부	○교육수준 양호 ○단순노동력 풍부 ○숙련공 부족	○교육수준 보통 ○단순노동력 풍부 ○숙련공 부족	○교육수준 낮음 ○단순노동력 풍부 ○숙련공 부족
고용, 해고	○노동행정기관을 통한 고용, 해고	○노동기관 ○직접고용 가능	○노동기관 ○직접고용 가능	○노조와 계약
기 타	○사회보험료 기업 및 노동자 부담 ○연간 15일 휴가	○사회보험료 15% 부담 ○연간 1주 휴가	○임금 외에 주택, 물가 등 보조부담금 ○연간 1주 휴가	○사회보험료 없음 ○파업 금지 ○연간 2주 휴가

주: 1) 북한의 임금은 합영회사가 노동기관에 납부하는 실질급여 기준.

2) 중국의 경우 합영회사의 기본급 기준으로 회사가 노동기관에 납부하는 실질급여는 기본급에 각종 보조금, 보험료를 포함해야 함.

자료: KD(1995), 『북한의 외국인투자제도와 대북투자 추진방안』.

〈표 XIII-16〉 북한의 외국기업에 대한 월임금수준

자 료	월 임 금 수 준 <sup>1)</sup>	
	북 한 원	미국 달러
북한 대외경제협력위원회(1992)	160~400원	75~187달러
북한 대외경제협력추진위원회(1993) <sup>2)</sup>	500~800원	150~400달러
UNIDO(1990)	-	234~374달러
대한무역진흥공사(1993) <sup>3)</sup>	-	150달러
북한방문자 <sup>4)</sup>	-	200달러

주: 1) 북한원으로 발표된 임금수준은 북한원화의 1990년 대미환율 2.14를 적용하여 미국 달러화로 환산.

2) 노동자의 경우 시간당 2.5북한원, 기술자의 경우 시간당 4.0북한 원을 하루 8시간, 월 25일 노동을 가정.

3) 평양 피아노합작공장, 민경대 신발합영회사 등의 경우.

4) 두만강유역개발계획과 관련하여 북한을 방문한 사람들에게 북한이 제한 임금수준.

북한의 임금수준을 살펴보면, 외국투자기업 노동규정에서는 동 기업의 최저임금을 월 220북한원(경제무역지대는 160북한원)으로 규정하고 있는데, 이를 달러로 환산하면(1995년 무역환율기준: 1달러=2.05북한원) 약 107달러이다(자유경제무역지대는 약 78달러임).

이 같은 임금은 단순 미국련공을 기준으로 한 것으로 보이며, 숙련공이나 관리자의 경우 가급금, 상금 및 장려금 등을 고려한다면 이보다 높은 수준으로 분석된다.

절대금액만을 보면, 북한의 임금수준은 중국이나 베트남에 비해 상당히 높은 편이나 이들 국가의 임금 및 임금에 부과되는 사회비용의 점진적 상승과 노동력의 질 등을 감안해서 북한의 임금수준을 고려해야 한다는 지적도 있다.

## 2) 지리적 이점 및 조세감면혜택

북한은 중국·러시아와 국경을 접하고 있고, 일본의 동북아지역 진출통로로 이용될 수 있다는 점에서 지리적으로 이점을 가지고 있다. 특히 최근 들어 논의가 활발해지고 있는 동북아경제권의 형성이라는 관점에서 북한의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 현실적으로 상당한 제약을 갖고 있기는 하지만 중국·러시아·북한의 풍부한 자원 및 노동력과 한국·일본의 자본 및 기술이 결합되면 여타 경제블록에 비해 경쟁력이 뒤질 것이 없을 것이다. 따라서 이러한 동북아경제권의 형성과 관련 북한의 개혁·개방과 남북관계 개선은 필수적이며, 또한 지리적으로도 북한의 역할이 매우 중요할 것이다. 또한 북한은 한국과의 지리적 인접성으로 한국내 모기업과 대북 투자기업간 원자재 및 생산제품의 수송비를 절감할 수 있으나, 남북간 해상운송로 및 철도, 도로 등의 연결이 실행되지 못하고 있어 지리적 이점을 살리지 못하고 있다.

현재 남북교역의 물품의 경우 제3국적선이기는 하나 공해상을 통하여 남북한 항구간에 직접 운송이 이루어지고 있어 남북교역 초기보다 운송기간이 점차 짧아지고 있다.

한편 북한은 중국, 베트남, 동남아시아국 등 최근 외국인투자유치 경쟁국들과 유사하거나 다소 유리한 조세감면제도를 실시하고 있다. 기업소득세의 경우 중국의 33%보다 낮은 25%이고, 경제특구의 경우도 중국의 15%보다 낮은 14%이다. 이는 베트남과 비슷하고 인도네시아 등 동남아시아국가들보다 다소 유리한 수준이나 조세감면혜택을 북한이 자유경제무역지대에 집중한 반면, 경쟁국은 부문과 지역에 따라 다양한 감면혜택제도를 규정하고 있다.



〈표 XIII-17〉 북한/베트남/중국/인도네시아의 투자환경 비교

구 분		북 한	베트남	중 국	인도네시아
노동임금	노동력	- 노동력 풍부 - 교육수준 높음	- 단순노동력 풍부 - 임금수준에 비하여 교육수준 높음 - 숙련공 부족	- 노동력 풍부하나 숙련공 부족 - 교육수준 보통	- 단순노동력 풍부 - 교육수준 낮음 - 숙련공 부족
	월평균임금 수준(US\$)	- 외자계기업 100~150(경제무역지대 80 이상)	- 외자계기업 50 최저임금 35	- 90 이상 (천진, 청도 기준이며, 상해 등은 이보다 높음)	- 숙련공 100~200 - 미숙련공 60~80 - 공장감독 200~400
	고용·해고	- 노동행정기관을 통해 고용·해고	- 노동기관을 통하거나 직접 고용 가능	- 노동기관을 통하거나 직접 고용 가능	- 노조와 계약
	기 타	- 사회보험료를 기업 및 노동자 부담 - 연간 15일 휴가	- 사회 보험료 기업 15%, 노동자 5% 부담	- 임금외에 보험료, 주택, 물가 등 보조금 기업이 부담 - 연간 1주 휴가	- 사회보험료 없음 - 파업 금지 - 연간 2주 휴가
조세혜택	조세감면	- 장려부문과 경제 무역지대의 생산부문에서 10년 이상 운영할 경우 이윤이 나는데로부터 3년간 면제 그 다음 2년간 50% 감면	- 연간 1주 휴가 - 2년간 면제 그 후 2년간 50% 감면	- 제조업분야의 경영기간이 10년 이상인 경우 이익 발생연도부터 2년간 기업 소득세 면제, 3년째부터 5년째까지 50% 감면	- 5년
	기업소득세	- 결산이윤의 25% 경제무역지대 14% - 국가장려부문 10%	- 15~25% - 일반 25% - 수출가공구: 10% - 우대부문: 10, 15, 20%	- 33%(지방부가세포함) - 경제특구는 15%	- 15%~35% - 국가장려부문 10%
	관 세	- 생산용 수입면제 - 경제무역지대: 무관세	- 수출용 수입시 면세 - 수출가공구: 무관세	- 수출용 수입면세 - 특구 무관세	- 수출용 수입관세 환급

자료: 북한의 경제·사회지표 2001(한국무역협회).

## 3) 사회간접자본

## 〈 철도 〉

북한에서 철도의 수송분담률은 여객의 60%, 화물의 90%에 달하며, 철도 전철화율은 약

〈표 XIII-18〉 남북한 철도시설 비교(2000년)

구 분		남 한	북 한
노선길이(km)		3,123	5,214
전철화	길이(km)	667.5	4,189
	전철화율(%)	21.4	80.3
복선	길이(km)	901	156
	복선화율(%)	29	3

자료: 통계청(2001.12), 『남북한 경제사회상 비교』 등 자료.

80%(남한 21%)로 높으나 98%가 단선(單線)이고, 전력난과 설비의 노후화로 정상적인 운행이 어렵다.

철도망은 약 70여 개 노선으로 절반 이상이 평균 30km로 짧고, 화물운송거리도 평균 197km(남한 243.6km)에 불과해 대량화, 장거리화, 중량화 등 이점을 살리지 못하고 있다.

북한은 중국 및 러시아와 연결된 철도망을 통해 국제화물 및 여객을 수송하고 있는데, 현재는 신의주~단동, 남양~도문, 만포~집안 등 대중국 3개 노선과 두만강~함산 對러시아 1개 노선만 운행 가능하다.

철도의 주된 운송화물은 석탄, 광석, 건재를 비롯해 금속, 목재, 양곡, 화학비료 등이며 생산지에서 역, 역에서 소비지까지 화물연계 수송체계가 완비되지 않아 화물운송에 곤란을 겪고 있다.

#### 〈 도로 〉

북한의 도로는 철도의 보조수단으로 주로 단거리운송에 이용되며 포장률은 10% 미만으로 극히 저조하다. 도로 운송은 남북 관통 간선도로와 이를 항구도시들과 연결시키는 30km이내의 단거리 노선이 대부분이며, 도로는 노폭 2.5m 이상 3급 도로까지를 기준으로 1985년 총 연장 21,735km에서 2000년 23,633km로 14년 동안 불과 8% 증가한 반면 고속도로는 같은 기간 240km에서 7개 노선 724km로 2.8배나 증가하였다. 간선도로망은 동해안축, 동서연결축, 서해안축, 북부국경축을 중심으로 구축되어 있으며 대개 철도와 병행하여 발달되어 있다.

- 서해축 : 평양~신의주, 228.8km, 중국과 연결
- 동해안축 : 원산~나진, 660 km, 중국 동북부, 러시아와 연결
- 동서연결축 : 평양~원산 고속도로와 장산곶~평양~덕원간
- 북부국경축 : 압록강을 따라 신의주~고무산간을 연결
- 동서국경축 : 신의주~초산~혜산~온성간 도로

고속도로는 1999년 현재 평양과 순안 국제비행장 간, 평양~남포, 평양~원산, 원산~금강산, 평양~개성, 평양~향산, 사리원~신천 등 총 7개 구간 724km이다. 최근 나진항과 훈춘을 연결하는 나진~새별, 나진항과 러시아 함산, 포시에트를 연결하는 나진~두만강, 청진항과 중국 용정을 연결하는 청진~회령간 고속도로 건설을 추진 중에 있다.

## 〈해운·항만〉

북한의 해안선은 약 3,000km에 이르나 동서로 분리되어 있고, 중국 및 러시아와는 도로와 철도를 이용한 육로수송이 가능하기 때문에 해운산업이 매우 낙후되어 있다. 항만은 청진, 남포, 홍남, 나진, 해주, 선봉, 원산, 송림항 등 8개의 무역항을 비롯해 김책, 청진, 신포, 양화, 원산 등 원양기지와 30여 개의 지방항이 있다. 해상운송의 수송분담률은 화물수송의 경우 약 8% 수준으로 철도 운송의 보조역할에 그치고, 여객수송도 1% 미만이다. 하역능력은 1980년대 들어 주요 무역항인 청진, 남포, 해주, 송림항 등의 확장공사로 2000년 말 현재 연간 수송능력이 약 3,530만 톤으로 증가했으나 남한의 12.3% 수준에 불과하다.

남북간에는 서해안(인천-남포, 국양해운, 포춘호 2864톤급)과 동해안(부산-나진, 동룡해운, 3천톤급)에 각 1개의 정기노선(월 3항차)이 운항하고 있으며, 청진, 홍남, 원산, 장전항 등에 부정기 운항이 실시되고 있다.

항만시설은 컨테이너 화물을 취급할 수 있는 다목적 부두가 전혀 개발되어 있지 않고, 하역도 거의 수작업에 의존하는 등 부대시설도 취약하다.

〈표 XIII-19〉 북한의 8대 무역항 현황

항구명	하역 능력 (만톤)	접안 능력 (천톤)	수심 (m)	주요 취급화물	대외항로	무역 비중	비고
청진	800	20	12	동항: 일반화물, 곡물 서항: 석탄, 철강	블라디보스토크	24.2%	무역화물(中日중개무역) 김책제철소 수송지원 철도·러시아연결(혼합선)
남포	800	25	11	석탄, 시멘트, 잡화	인천, 상해, 대련 등 남아, 중동, 유럽, 아프리카	28.9%	서해갑문 평남고속도로
홍남	450	20	11	비료, 마그네샤크링커	-	11.5%	북한 최대 화학공업지구관문 3만 톤급 부두 건설 중
나진	30	15	11	석탄, 비료, 원목, 잡화	속초, 부산	9.3%	러시아화차 진입 한·중동북3성간 물류운송
해주	240	10	10	시멘트, 광석	-	9.8%	내항: 연안화물 외항: 무역화물
선봉	200	5	7	원유, 석유화학제품	-	10.6%	원유전문항·해저파이프라인 승리화학, 선봉화학발전소
원산	170	10	8	시멘트, 수산물	블라디보스토크, 시 모노세키, 니가타	2.8%	평양~원산~금강산고속도로
송림	100	20	11	철광석, 석탄	-	2.9%	항해제철소 전용부두

자료: KOTRA(2000, 6), 『클릭 북한경제』 등 참고자료 종합.

### 〈 항공 〉

북한은 1958년 구소련과 처음으로 항공협정을 체결한 이후 파키스탄, 이라크, 유고, 아프가니스탄, 독일, 불가리아 등 세계 40여 개국과 국제항공협정을 맺고 있다. 북한은 현재 서방 세계에 ‘평양 비행정보구역’ (FIR)을 개방, 영공 통과료로 수백만 달러를 벌어들이고 있다.

북한은 폐쇄적인 경제체제 유지로 일반의 국내외 여행을 통제, 항공수요가 적고 항공시설도 지극히 빈약한 실정이다.

민수용(民需用) 공항으로 평양의 순안 국제공항, 함흥의 선덕공항이 있으나 선덕공항의 경우 소규모인데다 시설이 낡아 대형여객기의 이착륙이 곤란한 것으로 알려지고 있다. 국내선 항공편은 평양 순안공항에서 삼지연, 어랑, 선덕, 원산 등 11개 구간의 부정기 운항을 실시하고 있다.

국제공항은 순안공항이 유일하며, 고려항공이 평양~북경(주 2회), 평양~방콕(주 1회), 평양~모스크바~베를린(주 1회), 평양~블라디보스톡(주 2회), 평양~선양(주 1회)노선이 운행되고 있으며, 현재 북한에 취항하고 있는 외국항공사는 없다.

### 4) 경제특구

북한의 자유경제무역지대는 국가가 특별히 제정한 법·제도와 질서에 따라 운영되는 지역으로 규정하고 있다.

다른 개발도상국의 수출가공구, 자유무역항 등 특정 대외개방지역들도 일반 국내지역과는 다른 특별한 법과 제도에 의해 운영되고 있지만, 이들 지역은 시장경제체제라는 동일한 틀 속에서 운영되며 다만 조세 등 행정조치상의 특별혜택을 받고 있을 뿐이다. 그러나 북한의 자유경제무역지대는 다른 지역과는 달리 사회주의적 계획경제체제에서 벗어나 자본주의적 소유와 시장경제 메커니즘이 허용되는 경제특구의 성격을 갖고 있다.<sup>10)</sup>

10) 나진·선봉 자유경제무역지대의 창설과 운영에 관한 법과 제도는 「자유경제무역지대법」(1993. 1)이 제정된 이후, 「자유경제무역지대 외국인 출입규정」(1993. 11), 「자유경제무역지대 외국기업상주대표사무소에 관한 규정」(1994. 2), 「자유무역항규정」(1994. 4), 「자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정」(1994. 6), 「자유경제무역지대 세관규정」(1995. 6), 「자유경제무역지대 중계점임자대리 업무규정」(1995. 7), 「자유경제무역지대 가공무역규정」(1996. 2), 「자유경제무역지대 외국인투자기업 공인조각 및 등록규정」(1996. 3), 「자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정」·「자유경제무역지대 광고규정」(1996. 4), 「자유경제무역지대 국경검역규정」(1996. 6), 「자유경제무역지대 화폐유통규정」·「자유경제무역지대 중계무역규정」·「자유경제무역지대 관광규정」·「자유경제무역지대 청부건설규정」(1996. 7), 「외국기술도입규정」(1996. 8), 「자유경제무역지대 가격규정」(1996. 9), 「자유경제무역지대 기업소관리운영규정」(1996. 11), 「토지건물의 출자규정」·「임대토지부착물의 이전보상규정」(1996. 12), 「자유경제무역지대 통계규정」·「자유경제무역지대 가내편의 봉사업규정」·「자유경제무역지대 조선원대부규정」(1997. 4), 「자유경제무역지대 국

북한의 경제무역지대가 북한의 다른 지역과 다른 점은 첫째, 지대 안의 모든 외국투자기업은 업종, 기업형태에 관계없이 자유롭게 기업의 창설 및 무역활동을 할 수 있다는 것이며, 둘째, 지대 안에서 상품생산과 판매가격은 시장의 수요와 공급에 따라 조절된다는 것이며, 셋째, 외국투자기업들은 경영활동방법의 자유로운 선택권을 가지며 소유한 토지사용권을 상속하거나 제3자에게 양도할 수 있다는 것이다.<sup>11)</sup>

북한 경제무역지대의 관리 및 운영체제를 살펴보면 다음과 같다. 우선 개발운영 주체 및 관할업무와 관련하여 대외경제위원회가 ▲지대의 개발, 운영 및 집행대책 수립 ▲하부구조 건설부문에서 총투자액 2,000만 원 이상의 대상과 그 밖의 부문에서 총투자액 1,000만 원 이상의 대상을 심의, 승인하는 권한을 갖고 있다. 반면 지대당국은 ▲지대의 개발과 운영사업을 조직 집행 ▲지대 안의 모든 투자승인 신청 접수 ▲하부구조 건설부문에서 총투자액 2,000만 원까지의 대상과 그 밖의 부문에서 총투자액 1,000만 원까지의 대상을 심의, 승인할 수 있다.

둘째, 외국인투자자의 활동범위(지대법 제17~19조)와 관련하여 ▲합영, 합작 및 100% 단독투자기업의 설립 ▲경제무역을 위한 지사, 대리점 및 출장소의 설치 ▲모든 상품의 반출입, 저장, 가공, 조립, 포장 등의 활동 등을 보장하고 있다.

셋째, 투자활동의 보호 및 개방(지대법 제4~5조, 제7조, 제23조 등)을 위해 투자자가 지대 안에 투자한 자본과 소득 및 부여된 권리를 법으로 보장하고 있으며, 기업활동의 이윤·배당금·계약기간 후 투자자본 등을 제한 없이 국외로 송금할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 투자자는 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권을 가지고 있으며, 북한영역 밖에 거주하는 조선동포들의 투자도 허용하였다.

넷째, 지대내에서는 특혜관세제도(지대법 제25~29조)를 부여하고 있는데, 가공수출용 상품, 자채수요물자, 지대건설물자, 통과화물에는 관세를 면제하고 있다. 다만 지대내 또는 다른 북한지역에서 판매할 목적으로 반입되는 물자와 지대내에서 생산된 제품이 다른 북한지역으로 반출될 경우 투입된 원자재에 대해서는 관세가 부과된다.

다섯째, 지대내 기업들에 대한 세제상의 특혜를 제공하고 있다는 것이다. 경제지대내의 외국투자기업의 소득세율은 결산이윤의 14%, 기타소득의 10%이다. 반면 지대 이외 지역의 외국투자기업의 경우 결산이윤의 25%, 기타소득의 20%가 부과된다(세금법 제12조 및

내투자기업 창설 및 운영규정」(1997. 5) 등이 차례로 제정 및 개정되었다.

11) 북한 대외경제협력추진위원회(1992. 4), 『함금의 삼각주, 나진·선봉 개발계획』, p. 31.

규정 제17조). 경제무역지대 안에 설립한 생산부문의 외국투자기업은 10년 이상 기업을 운영할 경우 이윤이 난 해로부터 3년간 기업소득세를 면제받고, 다음 2년간은 50% 범위내에서 세금을 감면받는다(세금법 시행규정 제28조). 지대 안에 설립한 서비스부문의 외국투자기업은 10년 이상 기업을 운영할 경우 이윤이 난 해로부터 1년간 기업소득세를 면제하고, 다음 2년간 50% 범위내에서 감면받는다(세금법 시행규정 제29조). 지대내에 철도, 도로, 통신, 비행장, 항만 등 하부구조 건설을 위해 6,000만 원 이상의 자금을 투자한 외국기업에 대해서는 이윤이 난 해로부터 4년간 기업소득세를 면제하고 다음 3년간 50% 범위내에서 감면한다(세금법 시행규정 제30조). 지대내에서 비거주자가 예금한 자금의 이자에 대해서는 개인소득세를 면제한다(세금법 시행규정 제42조). 지대내 건물에 대한 재산세를 5년간 면제하며,<sup>12)</sup> 지대내 상업, 교통운수, 금융, 관광을 비롯한 서비스부문에 대해 거래세를 다른 지역보다 50% 감면받는다.

여섯째, 외국인의 지대 출입절차를 완화한다. 여권 또는 여권을 대신하는 증명서(한국의 경우 북한방문증명서)를 소지하여야 하며, 경제특구로의 출입은 북한이 정한 통로로만 가능하게 되어 있다. 또한 동 지역으로 직접 들어갈 경우 사증이 면제되며 지대 안의 기관·기업소·단체 또는 외국인투자기업이 발급한 초청장만 소지하면 출입할 수 있는데, 도착 5일 전까지 지대당국에 출입자 명단을 제출해야 한다.

그러나 북한의 다른 지역을 경유해 지대로 들어갈 경우 사증을 받아야 하며, 국경을 거쳐 자동차로 직접 경제무역지대에 출입하고자 할 경우 5일 전까지 자동차 통행증을 발급 신청해서 승인받아야 하는데 유효기간이 15일이다. 한편 지대에 반복적으로 출입해야 하는 자는 30일 유효기간의 다회 출입증을 발급받을 수 있다. 지대내에 사증 없이 들어온 자가 북한의 다른 지역을 거쳐 출국하고자 할 경우 5일 전까지 목적에 따라 관광증·여행증·사증을 신청, 발급받아야 한다.

일곱째, 경제특구 지역내에 외국인 상주대표사무소의 설치를 허용하였다.<sup>13)</sup> 상주대표사무소의 범위는 대표부, 대리점, 출장소 등이며, 이러한 상주대표사무소의 활동범위는 통신연락, 자문사업, 경제기술자료의 소개, 본사가 위임한 거래계약 체결, 본사가 위임한 물자수급 등 대리업무 등이다.

12) 북한의 세금법 시행규정 제52조에서는 북한내에서 건물, 선박, 비행기 등을 보유한 외국인은 재산세를 납부하도록 되어 있다.

13) 상주대표사무소는 의무적으로 ▲북한 무역은행에 예금계좌 개설(당국과 합의시 다른 은행 가능) 소재지 재정기관에 세무등록 및 세금납부 ▲매년 1월 말까지 지대당국을 경유하여 대외경제위원회에 조선어로 된 연간사업 총화자료를 제출해야 한다.

상주기간은 3년까지이며, 주재원수는 5명까지(통역, 타자, 회계, 운전 등의 인원은 제외) 허용하고 있으며, 상주대표사무소 설치절차는 지대당국을 경유해 설치신청서를 대외경제위원회에 제출하면 대외경제위원회가 30일내에 이를 심의, 결정하여 그 결과를 지대당국에 통보하게 된다. 설치가 허용되면 해당기업은 지대당국에 등록신청서를 20일내에 제출하고, 지대당국은 상주대표사무소 등록증 및 상주대표증을 발급하며, 등록증의 유효기간은 1년으로 유효기간 만료 15일 전까지 재발급을 신청해야 한다.

〈표 XIII-20〉 자유경제무역지대의 우대조치

	비교항목	경제특구지역	비경제특구
시장경제원리의 부분적 도입	기업경영 활동	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격 설정	판매자와 구매자 합의로 결정(대중필수품 제외)	국제시장가격, 국가가격제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 가능	협상방법만 가능
	외환거래	외국투자자들은 지정장소에서 외화유가증권거래 가능	허용 안됨
우대조치 부여	투자유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행지점도 가능	합영은행만 가능
	사무소 설치	상주대표사무소 설치 가능	규정 없음
	보험사업	외국투자자, 외국기업도 가능	국가보험기관만 가능
	외국인 출입	초청장소지자 무사증 출입	시증 소지
	최저 월노	160원	220원
	토지 사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(장려부문만)
	외화 반출입	외화현금, 유가증권의 자유 반출입 허용	반출 제한
	부과세율	특혜세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율 (기업소득세 25%, 기타소득 20%)
	세금감면	○기업소득세: 생산부문, 6,000만 원 이상 사회간접자본부문, 봉사부문 면제 및 감면 ○재산세: 건물 5년 면제 ○거래세: 봉사부문 50% 감면	해당사항 감면 없음
정경분리원칙의 부분적 천명	관세부과	특혜관세율(관세면제 또는 감면)	보통관세율(무역협정시 특혜관세율 적용)
	항만출입	자유무역항은 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국 절차	공화국영역 밖에 거주하는 조선동포의 출입국절차 간소화	해당할 절차

자료: KOTRA,

여덟째, 지대내 외국투자기업은 노동규정을 준용하도록 되어 있다. 기업운영에 필요한 인력은 북한인력으로 하되 외국인 특수기술자 등을 채용할 경우 대외경제위원회의 승인을 받아야 하며, 기업운영에 필요한 인력수는 기업이 정하되 인력알선기관과 채용계약을 체결하여 인력을 공급받아야 하고, 알선기관에서 보내주는 인력을 거부할 수 없다. 노동시간은 주 6일에 하루 8시간씩이며 월 48시간내의 시간 외 노동이 가능하며, 최저임금이 월 160원(자유경제무역지대 이외의 지역은 220원)이다. 기업책임으로 근무하지 못한 경우 임금의 60%를 지급해야 하며, 부득이한 사유로 채용계약기간 중에 근로자를 해고하거나 근로자가 사직한 경우 1년 미만의 경우 1개월분, 1년 이상의 경우 3개월 평균노임에 일한 연도수를 곱하여 지급하도록 되어 있다.<sup>14)</sup>

#### 나. 대북투자현황

1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업자 승인을 받은 이래 2002년 12월 말까지 총 52개 기업이 협력사업자 승인을 받았다. 그러나 1999년 12월 말에 협력사업자 승인기업 중 4개 기업이 최초 승인기준 미달 및 남북경제협력질서 저해 등을 이유로 그 승인이 취소됨에 따라 현재 48개 기업이 협력사업자로서 대북사업을 추진하고 있다. 그리고 이 중 25개 사업이 협력사업으로 승인받아 실지 북한에서 투자사업을 시행하고 있다.

협력사업자 승인을 받은 52개 기업 중 1998년 이후에 새로 사업자 승인을 받은 기업은 22개이며, 이 중 17개 기업이 협력사업 승인을 받아 사업을 추진하고 있다.

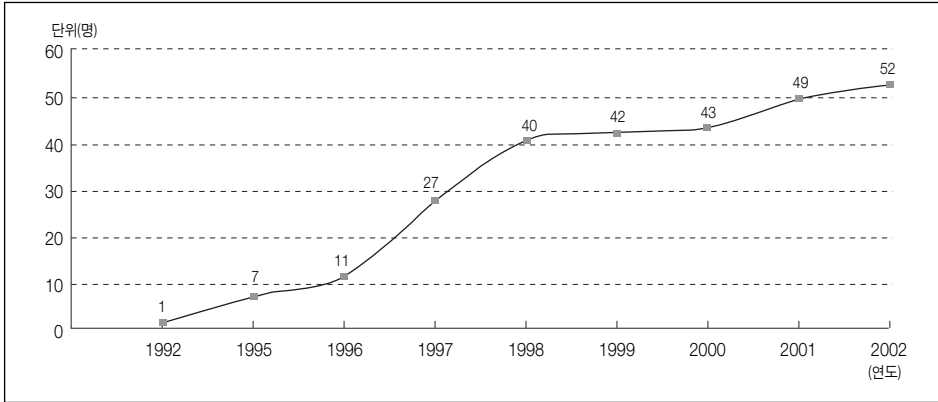
한편 현대는 8월 9일에 정몽헌 회장과 김정일 국방위원장이 개성지역 공업단지 조성에 합의하였고 2000년 8월 한국토지공사 관계자들과 함께 개성지역에 대한 현지조사를 실시하였고, 현대-아태간에 관련 합의를 체결하였다. 이후 11월에는 현대와 한국토지공사가 협약서를 맺어 공단개발을 공동으로 시행키로 합의하는 한편, 개성공단 예정지에 대해 현지측량 및 지질조사를 실시하였다.

그 후 남북당국간 대화가 일시 중단상태에 있다가 2002년 4월 3~5일 대통령 특사 방북 시 개성공단 건설문제 등을 토의하기 위한 실무협의회를 가동하기로 합의함으로써 남북간

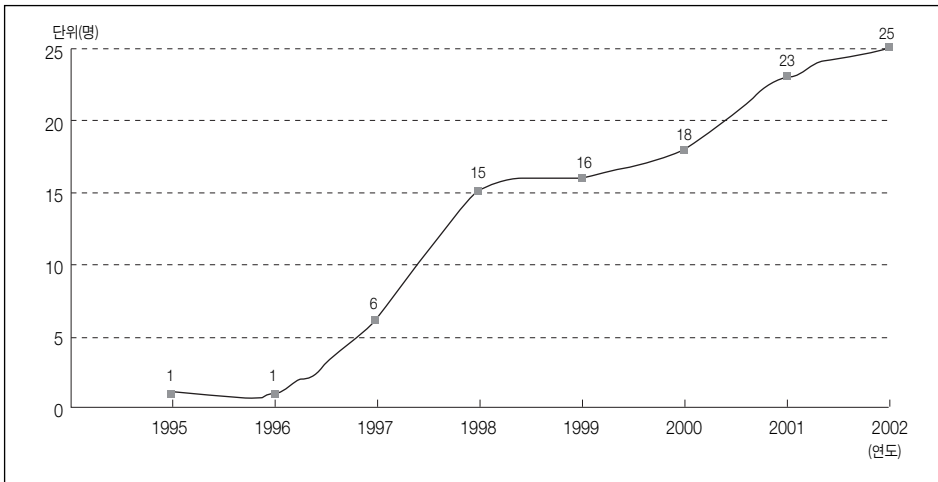
14) 공휴일 근무 및 시간 외 근무시 50%, 명절날 및 22시부터 06시까지의 시간외 근무시 100% 추가 지급하며, 휴가급여는 휴가 전 3개월간 평균임금에 휴가일수를 계산한다. 한편 납세 후 이윤의 일부로 모범근로자에게 상금으로 지급할 수 있다.



〈그림 XIII-2〉 연도별 경제협력사업자 승인추이(누계)



〈그림 XIII-3〉 연도별 경제협력사업 승인추이(누계)



개성공단 개발에 대한 논의가 재개되었다. 8월 27~30일 개최된 제2차 남북경추위에서는 개성공단 건설이 연내 착공되어 원활히 추진될 수 있도록 협력하기로 합의하였으며, 10월 19~23일 개최된 제8차 남북장관급회담과 11월 6~9일 개최된 제3차 남북경추위에서는 연내 착공을 재확인하는 한편 실무적 사항논의를 위한 개성공단건설실무협의회와 실무접촉 개최에 합의하였다.

남북장관급회담과 남북경추위의 합의에 따라 2002년 10월 30일~11월 2일 개최된 제1차 개성공단건설실무협의회에서는 1단계 100만 평 개발을 2003년까지 끝내도록 적극 협

력으로 합의하였다. 그 후 12월 6~8일 개최된 실무접촉에서는 12월 26~30일 사이에 착공식을 거행하기로 합의하는 한편, 개성공업지구 통관·통신·검역에 관한 합의서를 타결하여 착공을 위한 제도적 보장방안을 마련하였다.

북한도 개성공단 개발사업의 추진을 위한 남북간 합의 및 협조사항 이행에 적극적인 태도를 나타내어 2002년 11월 27일 우리측 요구사항들을 반영한 「개성공업지구법」을 발표하였고, 경의선 임시통행로 개통 및 착공식 관련 편의제공 등에도 성의를 나타냈다. 12월 30일 공단 착공식 거행이 합의되어 양측 사업자들이 착공식 준비에 들어갔으나, 군사분계선 통과에 관한 군사보장합의서가 체결되지 못하여 착공식이 연기되었다.

남북 사업자 및 당국의 노력에도 불구하고 연내 착공이 실현되지 못했으나, 임시통행로 이용을 위한 군사적 보장문제가 해결되는대로 사업자간 협의를 통해 착공식 일자를 확정할 계획이며, 사업자간 하위규정 협상 및 구체적 사업계획 확정 등의 절차를 거쳐 개성공단 개발사업이 본격적으로 추진될 것으로 예상되고 있다.

한편 제조업분야에서의 남북협력사업은 2002년의 경우 대북지원에 대한 부정적 국내여론, 국내경기 전망 불확실 등으로 저조한 형편에서 현재 정상 추진하는 사업 중에서도 아직까지 수익을 창출하고 있는 업체가 전무한 상태이다. 그러나 개성공단 개발과 금강산 관광 등 대규모 협력사업이 본 궤도에 오를 경우 경공업 등 제조업분야의 협력사업이 획기적으로 활성화될 수 있을 것으로 평가되고 있다.

개별기업들을 보면, 녹십자는 2000년 9월에 준공한 혈전증 치료제 생산공장에서 반제품 시험생산을 거쳐 2001년 7월에는 반제품을 최초로 반입한 이래 꾸준히 반제품을 반입하고 있다.

2000년 3월 승인받은 삼성전자의 S/W 공동개발사업은 기존 용역과제를 정상적으로 추진하는 한편, 2002년에 13개 과제를 추가하여 개발을 진행 중에 있다.

그리고 평화자동차는 2001년 1단계 수리·개조공장을 완공하였고, 2002년 4월부터 자동차 조립·생산 본공장을 가동 중이며 2006년까지 약 15,000대 규모의 자동차를 조립·생산할 계획에 있다.

또한 2002년 협력사업 승인을 받은 (주)IMRI는 발포수지 포장재 및 건축 단열재를 생산하여 대부분 북한 내수용으로 판매되도록 추진하고 있다.

농·어업분야 남북협력사업을 보면, 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업은 1998년에 협력사업 승인을 받아 2002년 말까지 27차례 방북하는 등 원활한 추진을 보이고 있으

며, 특히 2001년 6월로 완료 예정이던 사업을 향후 7년간 사업기간 연장계약을 체결하였다.

KT&G(한국담배인삼공사)의 담배임가공사업은 2000년 4월부터 남북한 동시판매된 ‘한마음’ 담배, ‘잎스’ 담배에 이어 ‘술’ 담배 생산을 추진하고 있다.

현대아산의 금강산지역 영농사업은 2000년 2월 첫 농산물을 출하한 이래, 생산량이 지속적으로 증가하고 질도 좋아지고 있으나, 금강산 관광객의 감소로 인해 잉여 생산물의 판로개척에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

2000년 12월의 제4차 남북장관급 회담에서 북측이 어업분야에서의 협력을 제의하는 등 사업추진에 있어서 새로운 방향이 모색되고 있으나, 현재까지 활발하게 이루어지고 있는 수산물 교역과는 달리 협력사업은 가시적인 결과가 없는 상황이다.

남북경제교류는 1988년 북한과의 경제교류를 허용하는 ‘7.7 특별선언’ 이후부터 공식 집계되기 시작했다. 교류모색시기는 북한과의 교역이 정식으로 허용되기 시작하면서 남한 기업인들이 북한기업과 접촉하기 위해 다방면으로 뛰어다닌 1990년까지의 시기이다. 교류규모도 연간 2,000만 달러 수준에 불과했으며, 실제로 교역에 뛰어든 기업도 몇 없었다. 따라서 이 시기에는 대북 직접투자는 엄두도 내지 못하는 상황이었다.

이 시기의 특징은 세 가지로 정리할 수 있다. 우선 남북한 모두 아무런 준비가 없었다는 점을 들 수 있다. 남한으로서는 당시 6공화국의 북방정책의 일환으로 북한에 대한 유화정책이 필요했다. 따라서 남북간에 합의 없이 우리측의 일방적 선언을 통해 남북경제교류를 허용하는 조치를 취하게 됐다. 그러나 막상 기업들이 북한과의 교역을 추진하려고 하니 북한기업인을 만나기조차 어려운 실정이었다. 다만 중국사업을 통해 알게 된 일부 조선족 교포기업인을 통해 홍콩에서 북한사람들을 만날 수 있었고, 다른 한편으로는 일본에 있는 조총련계 기업인을 통해 성사되기도 하였다. 북한으로서는 무역일꾼들이 아직 시장경제에 기초한 경제교류방식에 익숙하지 못했기 때문에 많은 시행착오가 있었다. 더욱이 남한기업인들과 거래를 한다는 것을 내부적으로 알릴 수 없는 처지였다. 자연히 3국간 교역방식이라는 형태를 띠 수밖에 없었다. 불행하게도 이때부터 자리잡기 시작한 남북한간의 간접교역은 아직도 남북경제교류의 대부분을 차지하고 있다.

둘째는 북한이 남북경제교류의 필요성을 절감하지 않았다는 점이다. 북한이 내부적으로 대외교역의 중요성을 절감하지 못한 시기이다. 당시 구소련 및 동구지역이 붕괴하면서 북한의 대외무역고가 급감하기는 하였지만 전통적인 사회주의권 국가들과의 교역은 그런대로 유지되고 있었다. 또한 동맹국의 붕괴는 북한으로 하여금 여하히 체제를 안정적으로

유지할 수 있을 것인가라는 불안감을 가중시켰다. 동시에 남한에 대한 경계는 더욱 강화되었다. 당시 북한에서 발간된 자료들을 보면 사회주의를 강화하는 내용으로 점철돼 있다.

셋째는 주변정세의 변화가 남한기업을 자극하기 시작했다는 점이다. 소련의 붕괴, 독일의 통일은 한반도에도 통일이 가능해질 것이며, 기업인들로서는 통일 이후 북한시장에 대한 관심이 집중될 수밖에 없었던 것이다. 또한 중국의 개혁개방과 함께 사회주의권 시장을 개척하는 시점에서 얻을 수 있는 독점이윤이 북한시장에도 적용될 수 있으리라는 환상을 가질 수 있게 하였다. 정부의 입장에서든 폐쇄된 북한의 실상을 간접적으로 기업인들을 통해 접할 수 있다는 큰 매력을 가지고 있었다. 이와 같은 점들이 혼재하면서 남북경제교류에 대한 기업의 관심은 증가하기 시작했다.

1991년부터 1994년까지는 남북교역이 확대된 시기이다. 전체 교역규모가 연간 1억~2억 달러를 기록했다. 이러한 시기별 분기점의 계기는 남북한 기본합의서 채택이었다. 1992년 2월 19일에 발효된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(남북기본합의서)는 남북한의 통일이 눈앞에 다가온 듯한 희망을 주기에 충분하였으며, 북한시장에 대한 기업들의 관심은 증폭되기 시작하였다. 그러나 이 시기에도 대북직접투자는 추진할 수 없었다. 국내적으로 대북직접투자를 위한 법적 기반이 마련되지 않았기 때문이다.<sup>15)</sup> 이 시기의 특징은 다음과 같다.

첫째, 남북경제교류가 안정화되기 시작했다는 점이다. 1980년 후반의 시행착오는 이 시기 들어 많이 줄어들기 시작했으며, 일정한 형태의 무역패턴이 나오기 시작하였다. 우선 간접교역을 추진하기 위해 남한기업들은 홍콩, 중국지역에 가상회사(paper company)를 만들면서 실질적으로는 북한과 직접교역을 추진하였다. 서류상으로는 제3국을 경유하는 형태였지만 실제로는 북한의 남포항을 떠난 화물선은 공해상에서 서류를 변경하여 남한의 인천항으로 직접 들어오는 형태가 자리잡았다. 특히 중국 연변지역에 대한 출입이 비교적 자유로워지면서 교역물품의 종류도 다양한 형태를 띌 수 있었고, 북한 무역일꾼들과의 왕래도 빈번해졌다. 자연히 북한이 자본주의 교역방식을 익힐 수 있는 기회가 되었고 종래의 교역에 따른 시행착오도 많이 줄어들었다.

둘째, 북한도 남북경제교류의 필요성을 느끼기 시작했다는 점이다. 당시 북한경제는 사회주의권 붕괴에 따른 여파를 심각하게 인식하기 시작했다. 중국과 러시아는 종래 물물교

15) 이 시기에는 위탁가공업이 확대되면서 일부 기업은 중국기업을 통해 북한에 직접투자를 시도한 사례는 있으나, 대부분 비밀스럽게 추진되었기 때문에 구체적인 사례를 파악하기는 어려운 실정이다.

환형식의 교역에서 벗어나 건별 대금결제를 요구하였고, 이에 따라 무역규모도 연간 20억 ~30억 달러 수준으로 50% 이상 급감하기에 이른 것이다. 북한으로서는 수출산업이 필요하게 되었다. 또한 대외거래선도 서방국으로 다원화해야 했다. 이러한 필요에 의해 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하여 외자를 받아들일 준비를 하게 되었다. 북한의 김달현 정무원 부총리는 남한을 방문하여 북한에 남한기업이 투자해 줄 것을 요구하였다. 당장 수출할 만한 상품이 있어야 북한이 필요로 하는 물자, 즉 원유, 식량, 생필품 등을 수입할 수 있었다. 실제로 북한의 외화부족은 이 당시부터 표면화되기 시작한 것으로 보인다. 남한기업과 비록 간접교역의 형태지만 거래하게 되면 일단 대금지불이라는 부담을 줄일 수 있는 측면이 있었기 때문에, 북한기업은 남한기업이 배후에 있는 교역에 적극성을 보였다. 다만 자존심 때문에 모른 척하고 있었을 뿐이다.

셋째는 남한기업들이 환상에서 벗어나기 시작한 점이다. 북한시장이 개방되지만 하면 많은 개발이익을 누릴 수 있을 것이며, 이는 최소의 투자에 최대의 효과를 거둘 수 있다는 생각이 있었다. 그러나 북한과의 교류가 양적, 질적으로 확대될수록 이는 환상에 불과하다는 것을 알게 됐다. 우선 교역상품이 한계가 있었다. 주로 금, 아연괴로 대표되는 지하자원과 농수산물인 최고의 북한산 상품이었다. 좀더 교역구조를 고도화하려 해도 교역당사자인 북한의 능력이 이를 따라오지 못함은 안타깝기만 했다. 심해지기만 하는 수지불균형은 악성채무의 형태로 남한기업의 부담으로 이어지면서 해결의 끝이 보이지 않았다. 결국 남한기업이 택한 것은 위탁가공사업이었다. 북한내에서 자유롭게 활동하기는 어렵지만 단순한 형태의 위탁가공은 저렴한 인건비와 관세혜택으로 인해 어느 정도 이점이 있을 수 있다는 판단이었다. 현재도 위탁가공은 급증하고 있다. 그러나 이것이 해결점이 될 수는 없었다. 북한산 제품은 물류비용이 과다하게 소요되므로 국내시장에 반입되어도 가격경쟁력을 유지할 수 없는 상황이다. 그리고 물량을 확대하기 위해서는 기존 시장의 교란이 불가피한데, 특히 섬유류는 오랜 기간 복잡한 하청관계가 유지되면서 시장이 성숙된 상태이다. 이를 뚫고 새로운 틈새시장을 공략하는 것은 매우 어려운 일이다. 결국 시장확대에 한계점이 보인다는 것이다. 또한 남북관계의 정치적 민감성으로 인해 일관된 사업을 지속할 수 없었던 점도 남한기업의 실망감을 더해주었다. 북한 핵문제의 돌출, 이에 대한 정부 및 주변국의 강경대응은 남한기업의 활동영역을 축소하기에 충분했다. 거래업종의 다양화도 추구할 수 없었다. 북한에 부과된 미국의 경제제재, 정부의 품목제한은 교역에서는 1차상품, 위탁가공에서는 의류라는 형태로 국한되게 하였다.

남한기업이 북한에 투자를 모색하기 시작한 것은 1995년부터이며, 이는 현재까지 이어지고 있다. 교역규모는 연간 3억 달러를 넘었으며, 위탁가공분야도 절대규모의 확대와 함께 컬러TV 등 업종 다양화가 진행되고 있다. 이러한 분수령이 가능케 한 것은 1994년 11월 「남북경제협력 활성화 조치」에 힘입은 바가 크다. 이 조치는 기업인 방북 승인과 협력사업(자) 승인 등을 주요 골자로 하고 있다. 이른바 우리 기업의 대북투자가 가능해지기 시작한 것이다. 조치내용은 다음과 같다.

#### 〈남북경제협력 활성화 조치〉<sup>16)</sup>

- ① 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호방문 허용
  - 사업사업 협의 및 타당성 조사를 위한 방북은 사안별로 허용
  - 단, 대규모 사업 타당성 조사를 위한 방북은 사안별로 허용
  - 민간차원에서 북한 경제인을 초청, 투자설명회 및 산업현장 견학 등 추진 허용
- ② 위탁가공교역 활성화
  - 위탁가공교역을 위한 기술자 방북 허용
  - 생산설비 운용, 기술지도, 품질관리 요원 등
  - 수시방북 절차 간소화 등 편의지원 방안 강구
  - 위탁가공교역을 위한 시설재 반출 허용
  - 대규모 및 무상반출 설비 등은 통일원 장관의 승인을 받아 반출,
  - 기타 소규모 설비는 외국환은행장의 승인으로 반출
- ③ 시범적 경제협력사업 실시
  - 소규모 시범적 경제협력사업 실시
  - 북한주민 생활향상에 기여할 수 있는 생활용품 분야
  - 단기간내 경험효과가 가시적으로 나타날 수 있는 제조업 분야
  - 민족공동체 형성에 직접적으로 기여할 수 있는 분야
  - 민간차원의 북한지역 사무소 설치 허용
  - 남북경제교류협력 추진을 위한 업무연락, 시장조사, 연구활동

16) 통일원(1997), 『통일백서』, pp. 140-141.

당시 정부는 남한기업의 북한투자를 허용하는 조치를 취하였다. 물론 업종 및 규모는 한정되었지만, 그 상징적 의미는 과소평가할 수 없는 것이었다. 더욱이 기업들은 교역 및 임가공에서 한계를 느끼면서 투자의 필요성을 절감하고 있었다. 이에 따라 1994년 말에서 1995년 초까지 10여 개 남한기업이 북한의 평양, 남포, 나진, 선봉지역을 방문하여 투자협의를 하기에 이르렀다. 또한 정부는 고합물산의 협력사업자 신청과 (주)대우의 협력사업 신청을 1995년 5월17일자로 승인하는 등 총 10개 사업에 대해 투자에 대한 협력사업 및 협력사업자 승인을 했다. 그러나 연이어 발생한 정치 군사적 사건들로 인해 대북투자를 위한 기업인의 방북 및 남북간의 접촉은 냉각기에 들어갔다. 다시 말해 대북투자의 전 단계인 협력사업자 승인 신청건수는 증가했으나, 실질적으로 협력사업 승인 및 투자 실행으로 이어진 건수는 많지 않았다.(아래 표 참조)

이 와중에 최초의 남북 합영회사가 탄생했다. (주)대우와 북한의 삼천리 총회사가 설립한 민족산업총회사가 그것이다. (주)대우는 1996년 3월 북한의 삼천리 총회사와 합영회사 설립을 합의하고 남포공단 개발에 착수했으며, 동년 6월에는 합영회사 운영자금으로 500만 달러(약 40억 원)를 북측에 송금했다.<sup>17)</sup> 이는 우리 기업이 북측에 투자자금을 최초로 송금한 사례이다. 이로 인해 암묵적으로 유지되어오던 대북투자규모 상한선이 사실상 무의미해지기도 했다.

#### 〈(주)대우 남포공단 협력사업 개요〉<sup>18)</sup>

북한측 상대방: 조선 삼천리총회사(김봉익)  
 회사성격: 유한책임회사, 총회사(모기업) 설립 가능  
 투자규모 및 방식: 총 512만 달러, 합영(무기한), 투자지분 각 50%  
 회사조직 및 운영:  
   사장(삼천리측), 부사장(대우측) 각 1명  
   (임기 3년, 교체 임명 가능)  
   이사회 구성: 양측 각 2명, 공동대표 이사  
 분쟁조정 및 효력 발생:  
   스위스법 및 분쟁해결에 관한 국제상사법 원칙 적용  
   (주리히 소재 국제중재재판소 중재)  
   남북당국의 승인 후 효력 발생

17) 「대우그룹 북한에 5백만 달러 송금」, 『중앙일보』, 1996년 7월 13일자.

18) 대한무역투자진흥공사(1995), 『북한투자실무』, p. 245.

〈표 XIII-21〉 세부사업내용

구분	셔츠, 블라우스	재킷	가방
생산규모(연간)	6개 라인/3,105천장	8개 라인/600천장	3개 라인/954천장
투자금액(대우측)	2,827천 달러	1,155천 달러	1,140천 달러
고용규모	491명(대우 12명 포함)	662명(좌동)	195명(대우 5명 포함)

그러나 1996년 9월 북한 나진·선봉지역에서 개최한 투자유치설명회에 참석하기로 했던 남한의 투자대표단의 참석이 대표단 범위를 놓고 남북간에 이견이 발생하여 남한 대표단의 참가가 무산되면서 다시 대북투자는 암흑기에 접어들었다. 이러한 현상은 1997년 하반기 문민정부가 마무리되는 시점까지 계속되었다.

1998년 3월 대북포용정책을 기조로 하는 ‘국민의 정부’ 출범 이후 정부는 동년 4월 제2차 「남북경협 활성화 조치」를 발표했다. 이 가운데 투자와 관련된 내용은 500만~1,000만 달러 내외의 투자규모의 상한선이 폐지되었고, 투자 제한업종의 Negative List를 추진하여 전략물자 관련 사업 등 일부 업종을 제외하고 일반적으로 투자를 허용하는 Negative방식으로 투자업종 규제방식으로 전환했다. 또한 협력사업자 및 협력사업 동시승인제도를 도입했다.<sup>19)</sup>

이러한 분위기에 편승하여 협력사업자 승인을 받았던 기업들은 물론 신규 대북사업에 참여하는 기업들이 점증했으며, 협력사업 승인 및 투자 실행에 옮기는 기업들도 나타나기 시작했다. 현재까지 투자가 진행되고 있는 기업들은 평화자동차의 자동차조립공장, (주)태창의 샘플사업, 녹십자 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다도 금강산 관광 등 현대의 대북사업은 투자의 규모와 파급력에 있어서 단연 돋보이는 사업이다. 현대의 대북투자사업은 금강산 관광 및 개성공단 등 두 가지 분야로 구성된다. 금강산 관광은 단독투자의 형태로 투자가 실행되어 운영 중에 있다. 그러나 금강산 관광사업은 현대의 자금난과 관광객의 급감으로 어려움에 봉착해 있다.

19) 통일부(2000), 『통일백서』, pp. 42-43.



〈금강산 관광사업의 개요〉<sup>20)</sup>

현대는 1998년 6월 22일 ‘금강산 관광을 위한 계약서’를 북측의 조선아시아태평양 평화위원회와 체결했으며, 동년 10월 29일 현대의 단독투자 및 관광개발 사업 추진을 골자로 한 새로운 계약서를 체결했다. 동년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항을 했다. 금강산 관광사업과 관련하여 북측과 합의한 내용은 다음과 같다.

- 사업범위 : 관광선에 의한 금강산 관광사업 및 호텔, 해수욕장, 온천, 골프장, 스키장 등의 개발사업
- 권리내용 : 토지 및 시설물 이용권과 관광사업권은 장기간 현대측에게만 부여
- 대가지불 및 특혜조치 : 4박5일 기준 관광객 1인당 300달러 지급 및 2005년 초까지 9억 4,200만 달러 북측에 분할 지급
- 투자방식 : 관세면제, 반출입 및 송금의 자유보장, 시설물 이용권 및 양도권 보장 등
- 사업대상 : 단독투자
- 투자금액 : 1억 33만 달러
- 지역 : 삼일포 지구, 해금강 및 금강산 해변 지구, 온정리 지구, 성북리 지구, 장전만 지구, 내금강 지구, 통천 지구, 시중호 지구 등

그러나 계속된 관광객 감소와 북측에 대한 대가 지급의 부담 과중으로 금강산 관광사업을 지속하기 어렵게 되어 2001년 6월 북측과 1인당 기준의 대가 지급, 육로관광 개설 등을 골자로 한 새로운 합의를 했으며, 한국관광공사가 새로운 사업자로 참여하게 됐다. 또한 정부는 금강산 관광사업에 대해 협력기금을 대출해 주었다.

개성공단 개발사업은 투자와 관련된 합의를 북측과 채택했으나, 정부의 사업승인은 아직 받지 않은 상태이다. 2000년 8월에 북측과 합의를 교환했으며, 동년 11월에는 1단계 100만평에 대한 토질조사 및 측량작업 실시했다. 2001년 1월에는 공단 관련 특별법 및 관련규정(특구지정, 고용, 금융 등) 10개를 북측에 제시했고 북측은 2002년 11월에 「개성공단지구법」을 발표했다. 이런 상태에서 현대와 토지공사는 1단계 100만 평에 대한 기본 설계작업을 진행 중에 있다.

20) 통일부(2000), 『통일백서』, pp. 94-96.

한편 2000년 6월 개최된 남북정상회담 이후 남북간에는 정부차원의 협력사업들이 전개되기 시작했다. 경의선 철도 연결사업, 임진강 수해방지사업 등이 그것이며, 금강산 관광 및 개성공단사업도 공기업들이 참여하면서 정부간 사업으로 성격이 변모해 가고 있다. 한편 2000년 12월까지 네 차례 개최된 장관급 회담과 남북경협실무협의회 및 남북경협추진위원회 등이 개최되면서 남북경협은 제도화단계에 접어들게 되었다. 이 가운데 투자와 관련된 사항은 남북경협실무협의회에서 검토하고 4차 장관급회담에서 합의한 4개 부문의 합의서가 주목된다. 2000년 11월 11일 제2차 남북경제협력실무접촉에서 투자보장 합의서, 상사분쟁에 관한 합의서, 이중과세방지에 관한 합의서, 청산결제 합의서 등이 타결되고 가서명 했으며, 동년 12월 4차 장관급회담에서 서명했다.

#### 〈4개 합의서(요지)〉<sup>21)</sup>

##### □남북사이의 투자보장에 관한 합의서: 전문 및 12조

상호 투자의 허용 및 보호, 수용·국유화 제한 및 보상, 투자수익 등의 자유로운 송금 보장, 상호 정보제공, 분쟁해결방법 등 규정

##### □남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서: 전문 및 28조

남한과 북한의 세법체계를 고려하여 이중과세의 우려가 있는 조세를 중심으로 양측 과세권의 소재와 범위를 정하고, 거주자·고정사업장 판정기준, 이중과세 방지방법(사업소득 면제방식, 투자소득 세액공제 방식), 상호 협의절차, 정보교환 등 규정

##### □남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서: 전문 및 19조

남북공동 분쟁해결기구인「남북상사중재위원회」의 구성, 기능, 분쟁해결절차, 중재인의 자격 및 활동, 중재판정의 효력 및 승인·집행보장 등 규정

##### □남북사이의 청산결제에 관한 합의서: 전문 및 10조

남북한이 합의하여 정하는 품목에 대해서는 청산결제방식, 기타 품목에 대해서는 일반결제방식으로 거래하기로 합의

청산결제 대상품목·한도 및 신용한도 설정, 청산결제은행 지정, 결제통화(미 달러화) 등 규정

21) 통일부(2001), 「통일백서」, p. 97.

〈표 XIII-22〉 남북경제 협력사업(자) 승인 현황

(2002. 12. 31 현재)

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲ 대우 (합영)	삼천리 총회사	남포공단 셔츠, 가방, 재킷 등 3개 사업	남포	512만 달러	'92. 10. 5 ( '95. 5. 17)
고합물산 (합영, 합작)	광명성 총회사	의류 · 봉제, 직물 등 4개 사업	남포, 나진, 선봉, 평양	686만 달러	'95. 5. 17
한일합섬 (합영, 합작)	조선은하 무역총회사	스웨터, 봉제, 방직 등 4개 사업	"	980만 달러	'95. 6. 26
국제상사 (합영, 합작)		신발	"	350만 달러	'95. 6. 26
▲ 녹십자 (합작)	광명성 총회사	의약품(유로키나제) 제조	평양 통일구역	311만 달러	'95. 9. 15 ( '97. 11. 14)
동양시멘트 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	시멘트 사이로 건설	나진, 선봉	300만 달러	'95. 9. 15
동원해운 (단독투자)	해양무역회사	하역설비(크레인 등)	"	500만 달러	'95. 9. 15
삼성전자 (합작)	조선체신회사	나진 · 선봉 통신센터	"	700만 달러	'96. 4. 27
▲ 태 창 (합영)	릉리888 무역총회사	금강산 샘물 개발	강원도 고성군	580만 달러	'96. 4. 27 ( '97. 5. 22)
대우전자 (합영)	삼천리총회사	TV 등 가전제품 생산	남포	640만 달러	'96. 4. 27
▲ 한국전력공사	원자력총국	경수로건설지원사업	신포	4,500만 달러 →11,430.8 만 달러	'96. 7. 15 ( '97. 8. 16 → '99. 8. 10변경)
▲ 미흥식품 (합영)	조선철산 무역총회사	수산물 채취 · 가공	청진, 함흥, 원산, 남포	47만 달러	'97. 5. 22 ( '98. 3. 13)
* 신일피혁		피혁, 의류봉제	나진, 선봉	300만 달러	'97. 5. 22
한 화 (합작)	청운산 무역회사	PVC장판 제조	평양, 남포	90만 달러	'97. 5. 22
LG전자 /LG상사 (합영)	광명성 총회사	전자제품(컬러TV) 조립생산	평양	450만 달러	'97. 5. 22 '97. 10. 14 (변경승인)
▲ K T	체신성	경수로 건설 통신 지원사업	신포	14만 달러	'97. 8. 1 ( '97. 8. 1 → '01. 2. 5, '02. 5. 28변경)
삼성전자 (합영)	조선체신회사	전전자교환기 등 통신설비생산	나진, 선봉	500만 달러	'97. 8. 1
코오롱상사 (합작)	은하무역 총회사	섬유 및 섬유제품 가공 · 생산	평양, 남포	400만 달러	'97. 8. 1

〈표 XIII-22 계속〉

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
신 원 (합작)	은하무역 총회사	의류 · 봉제사업	평양	100만 달러	'97. 8. 1
파라우수산 (합영)	조선은파산 무역상사	수산물 생산 · 가공	원산, 해주	300만 달러	'97. 8. 1
금오식품 (합작)	은하무역 총회사	냉면 · 고구마전분 제조	평양	40만 달러	'97. 8. 1
한국토지공사 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	나진 · 선봉지대 시범공단 조성	나진, 선봉 (유현지구)	.	'97. 10. 14
대상물류 (단독투자)	"	나진 · 선봉 국제물류 유통기지 개발 · 운영	나진, 선봉 (동명지구)	420만 달러	'97. 10. 14
삼천리자전거/ LG상사 (합영)	광명성총회사	자전거 조립 · 생산	나진, 선봉	800만 달러	'97. 10. 14
▲ 태영수산/ LG상사 (합영)	"	가리비 양식 · 생산	나진, 원산	65만 달러	'97. 10. 14 ( '98. 8. 28)
▲ 한국 외환은행	경수로사업 대상국	경수로사업 부지내 은행점포 개설	금호	.	'97. 11. 6 ( '97. 11. 6)
▲ (주)아자커뮤니 케이션(합영)	금강산국제관광 총회사	인쇄물 및 TV광고 제작	평양, 기타지역	편당 25만 달러	'97. 11. 14 ( '98. 2. 18)
(주)에이스침대 (합작)	청류무역회사	침대 및 가구 제조 · 판매	평양 락랑구역	425만 달러	'98. 1. 9
롯데제과 (합영)	광명성총회사	과자류(초코파이) 생산 및 판매	평양	575만 달러	'98. 1. 9
(주)광인 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	옥외광고(아립, Push Cart, 옥상 및 도시형 간판, 내부벽면 부착광고 등)	평양, 나진, 선봉	250만 달러	'98. 2. 18
안흥개발 (합작)	조선56 무역 회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만 달러	'98. 3. 13
▲ 두레마을영 농조합법인(합작)	라선경제 협조회사	나진, 선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진, 선봉	200만 달러	'98. 4. 8 ( '98. 7. 27)
▲ 국제 옥수수재단 (조사 · 연구)	농업과학 연구원 → 농업과학원 ( '99. 3. 25)	새품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확정, 신품종 슈퍼 옥수수개발을 위한 공동연구	평양, 기타	30.9억 원 → 216억 원 ( '99. 3. 25)	'98. 6. 18 ( '98. 6. 18 → '01. 6. 20 변경)
(주)세원커뮤니케이션		북한올림픽 위원회 스폰서십 대행		미정	'98. 8. 6
(주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업 현대아산, 한국관광공사	조선아시아태평 양평화위원회	금강산관광사업('98. 9. 7) 금강산관광 및 개발사업 ( '99. 1. 15)	금강산	9,583만 달러 → 1억33만 달러 ( '99. 1. 15) → 1억8,739만 달러 ( '01. 1. 20)	'98. 8. 6 ( '98. 9. 7 → '99. 1. 15 변경 '99. 4. 16 변경 '01. 1. 20 변경 '01. 6. 23 변경)
(주)코리아랜드 (합영)	묘향경제연합체	북한부동산개발(임대 · 분양) 및 컨설팅업	평양	60만 달러	'98. 8. 28 ( '98. 8. 28)

〈표 XIII-22 계속〉

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
*성화국제그룹		원정국제자유시장 건설·운영 및 평양지역내 백화점 운영	나진, 선봉, 평양	190만 달러	'98. 9. 14
*아이엠시스템		방송용 광고제작			'98. 10. 17
▲ 백산실업 (합영)	선봉군 온실 농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보 급, 표고·느타리·진주 등 버 섯류 생산·수출	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만 달러	'98. 10. 28 ( '98. 10. 28)
▲ (주)현대 시스콤, KT, 온세통신	금강산국제관광 총회사	금강산 관광을 위한 통신협력사업	금강산 관광지역 및 평양	13만 달러	'98. 11. 11 ( '98. 11. 11 → '00. 11. 20, '01. 10. 4, '02. 5. 28 변경)
(주)해주 (합작)	광명성총회사	북한수산물 생산 및 판매	서해 인근	299만 달러	'99. 1. 8
▲ (주)평화자동차 (합영)	조선련봉 총회사	자동차 수리 및 조립공장 건설	남포	5,536만 달러	'99. 8. 31 ( '00. 1. 7 → '00. 10. 21변경 '02. 2. 20 변경)
▲ 한국전력공사		대북경수로 건설사업 본공사 (TKC)	금호지구	40.8억 달러 (PWC금액 포함)	( '99. 12. 15)
▲ 삼성전자	조선컴퓨터센터	남북 S/W 공동개발	북경	72.7만 달러 →154.4만 달러 →226.7만 달러	'00. 3. 13 ( '00. 3. 13 → '01. 6. 16 → '02. 8. 21 변경)
▲ (주)하나비즈 닷컴(합영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만 달러	'01. 4. 28 ( '01. 7. 18)
▲ (주)엔트렉 (합영)	광명성총회사	정보기술·공동제품개발 협력사업 을 위한 '고려정보기술센터' 건립	평양	400만 달러	'01. 4. 30 ( '01. 8. 22)
▲ (주)G-한신	광명성총회사	북한내 유리제품 생산시설 설립운영	평양	290만 달러	'01. 7. 18 ( '01. 10. 16)
▲ (주)아이엠알아이	삼천리총회사	발포성수지 생산공장 설립	평양	52만 달러	'01. 10. 16 ( '02. 8. 7)
▲ 국양해운	개선무역총회사	해상운송사업 및 하역시설개선사업	남포	61.9억 원	'01. 11. 21 ( '01. 11. 21)
▲ (주)훈넷	범태, 조선장생 무역총회사	인터넷 게임S/W 공동개발 및 서비스	평양	20만 달러	'01. 12. 29 ( '01. 12. 29)
▲ 한국원자력 안전기술원	국가핵안전 감독 위원회	경수로 건설 관련 핵안전 규제사업	-	-	'02. 3. 7 ( '02. 3. 7)
(주)서전어패럴	광명성총회사, 조선봉화총회사	피복 제조	남포	41.2만 달러	'02. 5. 13
현대아산(주) 한국토지공사		개성공업지구 공장지역 1단계 조성사업	개성	1억8,500만 달러	'02. 12. 27

주) ▲는 '협력사업, 승인까지 받은 기업, \*는 취소된 기업임.

## 2) 대북투자의 부진원인

앞서 지난 10여 년의 경험과정 가운데 투자부문을 살펴본 바에 따르면 대북투자는 다른 분야에 비해 저조한 것으로 나타났다. 그러나 역으로 생각해 보면 투자는 부진할 수밖에 없는 상황이라고도 할 수 있다. 최근에 와서야 투자보장협정이 체결되면서 상호간의 투자를 인정하기 시작했다는 점은 그동안에는 투자가 정상적으로 진행된 것이 아님을 의미한다. 그리고 정상회담의 개최에도 불구하고 최근 발생하고 있는 남북간의 불협화음은 남과 북이 아직도 서로의 체제를 인정한 상태에서 교류를 추진하고 있다고 말하기 어려운 실정이다. 서로 상이함을 인정하지 못한 상태에서 자본을 투여하고 공동으로 기업을 경영하면서 수익을 추구한다는 것은 대단히 어려울 수밖에 없는 것이다. 상호간의 체제가 동일하다는 것은 경제운영방식이 유사함을 의미하는데 남과 북은 체제 운영방식이 전혀 다르다. 같은 운영방식을 가지고 있는 경우에도 해외직접투자를 실행하는 데는 수많은 걸림돌이 존재하는데 근본적으로 경제운영방식이 다를 경우 이를 극복하는 데도 많은 시간이 소요될 수밖에 없는 것이다. 이러한 내용들을 원인 제공의 주체별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 가) 북한측이 제공하는 요인

첫째, 북측은 북한의 외국인투자 관련법에 기초하여 남한의 자본을 받아들일 의지가 있는지가 불분명하다. 최근까지 대북직접투자가 북한에 의해 허용된 사례를 보면 대부분 법규에 의해 허용된 것이 아니라 최고지도자의 특별한 배려에 의해 허용된 것임을 알 수 있다. 대우의 경우 1992년 김우중 전 회장이 평양을 방문하여 김일성 주석과의 면담 이후 투자가 허용됐다. 현대의 경우 1998년 정주영 명예회장이 방북을 통해 김정일 국방위원장과 면담을 통해 투자가 허용됐다. 이는 남한기업이 실질적인 투자사업을 전개하기 위해서는 북한 실무자들과의 접촉과 법규정만으로는 직접투자가 허용될 수 없음을 의미하는 것이다. 다른 측면에서 보면 남한기업의 직접투자를 허용한다는 내부규정이 아직 없음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 북한의 외국인투자 관련법에도 외국인투자의 범위에 남한기업이 포함되는지의 여부가 아직도 불분명하다. 남북간의 협의과정에서 담당자들은 외국인투자 관련법을 준용한다고 하지만, 실질적으로는 개성공단을 위한 특별법 제정, 금강산 관광을 위한 특별법 제정 등의 필요성이 제기되고 있으며, 문제 발생시 최고지도자와의 협의가

있기 전까지는 문제가 풀리지 않는 것 등은 이러한 분석을 뒷받침하는 것이다.

이러한 현상은 법 제도 적용상의 자의성 문제를 발생시킬 수 있다. 북한내에서 법적으로 가능한 직접투자방식은 앞서 살펴본 바와 같이 세 가지이다.

- 합영기업 : 외국측과 북한측이 공동출자하고 공동운영하는 방식
- 합작기업 : 외국측과 북한측이 공동출자하고 북한측이 운영하는 방식
- 외인기업 : 외국측이 출자하고 외국측이 운영하는 방식

그러나 북한의 외국인투자법에 따라 투자한 사례를 보면 초기에는 합영에서 출발하여 외국측 투자자의 의사와는 상관없이 합작의 형태로 전락하는 경우가 대부분이었다. 최초의 남북 합영회사인 대우의 민족산업총회사 사례를 보면, 합영법에 따라 남북한이 공동으로 참여하는 이사회도 구성되고 경영에 참여할 수 있도록 되어 있었으나, 실질적으로는 노동력 관리를 물론이고 민족산업총회사의 내부장부에 접근할 수 없어서 수익 여부를 알 수 없었다. 결국 남측의 역할은 동 회사를 가동하기 위해 필요한 주문을 받아오고 필요한 생산설비 및 기술을 제공하는 데 국한되었음을 알 수 있다. 1984년 북한이 합영법을 도입한 이래 1980년대 후반부터 일본 조총련계 기업들이 북한에서 다양한 합영사업을 전개했다(정확한 통계는 없지만 100여 건 이상으로 알려지고 있다). 그러나 현재는 대부분 철수 또는 포기한 상태인데, 초기에는 합영형태로 진행됐으나, 점차 경영권을 북한측이 전부 가져감으로써 합영 자체가 무의미해졌기 때문이다. 현대의 금강산 관광사업은 1998년 합영으로 시작하여 1999년 100% 단독투자로 전환, 북측에 관광대가로 6년에 걸쳐 9억 4,200만 달러를 매달 분할해서 지급하는 계약하에 진행되고 있다. 이는 금강산을 관광지로 활용하는 대가로 상당한 금액을 지불하는 경우이므로 금강산지역내에서 관광활동을 전개하는 것은 현대측의 자율성이 보장돼야 함이 당연하지만, 북측이 정해진 코스에서 정해진 방식에서 벗어나지 못하는 한계를 보였다. 물론 이는 계약 당시의 문제에서 비롯한다. 이러한 사례들이 의미하는 것은 투자보장합의서 체결로 북한의 외국인투자 관련법에 기초하여 직접 투자를 행하더라도 북한의 초법적인 자의성이 개입될 여지가 많다는 점이다.<sup>22)</sup>

22) 특히 대북경협에서 위탁가공구역과 직접투자를 혼동하고 있는데, 이를 정확히 구분하는 문제는 남북경협을 제대로 이해하는 데 매우 중요한 사항이다. 대북 위탁가공구역은 남한기업이 생산설비, 원 부자재 및 기술지도를 제공하지만 경영에는 전혀 관여하지 않는다는 점에서 북한의 합작기업과 유사한 형태라고 볼 수도 있지만, 투자지분이 없다는 점에서 합작이라고 볼 수 없다. 위탁가공을

둘째, 경제교류를 위한 기본적인 시스템이 갖춰 있지 않다는 점이다. 우선 사업성사를 위해 북한측과 접촉하기가 힘들다. 인터넷을 사용할 수 없는 것은 물론이고, 국내에서 북측과의 직통전화도 불가능하며, 북측의 무역회사와 연결할 수 있는 방법이 별로 없기 때문에 교역을 위한 신규 진입이 대단히 어렵다. 그리고 북측과 접촉하기 위해서는 항상 북경 등 제3국을 이용해야 하기 때문에 거래에 따른 부수적 비용이 과다하게 소요된다. 또한 교류시스템이 갖추어져 있지 않다. 은행간 환거래도 간접적으로 이루어지고 있는 정도로 대금결제 시스템이 미비되어 있다. 최근 청산결제방식에 관한 합의서가 채택되었지만, 아직 발효되지 못하고 있다. 유일한 물류수단은 해상운송인데, 직항로가 개설되어 있지 않고, 인천~남포간을 월 3~4회의 비정기 화물선이 운항하는 정도이다. 이와 같이 남북교역이 시작된 지 10여 년이 지났지만, 아직 교역과 관련된 시스템조차도 제대로 되어 있지 않은 실정이다.

셋째, 대외개방에 대한 북한의 종합적인 계획이 부재하다는 점이다. 남북경협에 참여하는 기업들은 남과 북의 경제교류는 “갑(甲)과 을(乙)이 뒤바뀐 상황”이라고 지적한다. 북측이 특정지역 또는 산업개발을 위해 외자를 유치할 품목 등을 가지고 있는 것이 아니라, 투자측이 투자사업을 제시하면 북측이 검토하여 자신들이 받아들일 수 있는, 또는 받아들이고 싶은 분야만을 취사선택하는 방식이다. 그리고 자본주의 시장경제방식의 확산에 대한 우려는 여전하다. 북한은 사회주의 강성대국 건설을 최고의 목표로 삼고 있으며, 정치 및 군사강국은 달성했으므로 이제는 경제강국을 달성하는 것만 남았다고 표방하고 있다. 특히 21세기를 맞이하여 “낡은 틀은 과감히 버리고 새로운 관점과 사고로 무장하자”고 주장하고 있다. 그러나 북한은 여전히 자립적 민족경제 건설을 강조하는 한편, 내부적으로 황색바람의 유입을 철저히 차단하고 수령을 중심으로 일치 단결하자는 결의가 더욱 강해지는 실정이다. 따라서 이러한 변화가 북한경제 운영방식의 근본적 변화를 의미하는 것이 아니라 북한주민들이 김일성 주석 사망 이후 이완된 정신상태를 다시 가다듬고 사회주의 강성대국 건설을 위해 총력을 다하자는 일종의 정신운동의 일환으로 전개되는 것이라고 볼 수 있다.

---

투자로 혼동하는 이유는 북한측에 생산설비를 제공하는 데서 비롯하는데, 생산설비를 제공하는 방식은 남한기업이 투자자본을 확보하는 방식이 아니라 연불 수출형태로 북측에 생산설비를 판매하고 위탁가공비로 상계하는 방식을 사용하고 있다. 만일 위탁가공사업이 투자로 인식될 경우, 북한에서 직접투자를 받아들이고 있을 뿐만 아니라, 직접투자가 비교적 성공을 거두고 있는 것으로 오해할 수 있으며, 우리의 상식으로는 투자라고 하면 경영권에도 참여하는 것으로 보기 때문에 현상을 정확히 인식하지 못하는 오류를 범하게 되는 것이다. 최근까지도 북측은 위탁가공교역을 선호하고 있으며, 서류상으로는 합영투자이지만, 실질적으로는 합작투자를 요구하는 사례들도 있는 것으로 알려지고 있다.



넷째, 북한의 요구를 수용하다 보면 과도한 부대비용이 발생한다는 점이다. 북한측은 남한기업이 북한에서 사업할 수 있도록 허용하는 것을 일종의 특혜를 베푸는 것으로 생각하여 시장진입에 따른 대가를 요구하는 경우가 많다. 또한 사업을 추진하기 위해 필요한 기본적인 사회간접자본이 부족하므로 투자하는 측이 갖추도록 요구하는 경우도 빈번하다. 예를 들면 생산된 제품을 항구까지 운반할 수 있는 도로가 없으므로 도로를 만들어야 하는데 그 비용을 투자자측이 부담토록 하는 경우(금강산 샘물공장 등), 항만에서 원부자재를 하역해야 하는데 하역에 따른 운송장비가 없으므로 남측 기업이 준비토록 하는 경우 등이다. 이는 북한의 사회간접자본이 열악하지만, 북한당국이 이를 개선할 수 있는 여력이 없다는 점에서 대부분의 투자사업에서 직면할 수밖에 없는 사항이다. 더욱이 사업이 구체적으로 추진되어 포기할 수 없는 상태에서 이 문제가 거론될 경우 북한의 요구를 수용할 수밖에 없을 것이다.

다섯째, 시장가격을 반영하지 못하는 환율로 인한 북한당국의 중간 왜곡도 문제이다. 현재 북한이 사용하고 있는 공정환율(1달러 : 2.15북한원)은 시장가격을 반영해서 결정된 것이 아니라 북한당국이 자의적으로 결정해서 사용하는 환율이다. 북한 최초의 개방지역인 나진·선봉 경제무역지대(현재 나선시로 개칭)에서는 1달러당 200북한원의 환율을 사용하고 있는데, 이는 북한 내부적으로 통용되는 암시장 환율을 반영한 것이라고 한다. 만일 50 : 50의 투자지분을 갖는 합영투자를 할 경우 북한측은 토지, 건물 등을 국제시세 기준으로 출자하고 외국측은 설비 및 현금을 출자한다면, 공정환율을 적용하면 북측의 투자지분은 실제 투자하는 것에 비해 100배 가까이 과대평가되는 것이다. 결국 외국측이 대부분 투자하고 경영권은 50%만 행사하는 사태가 발생한다. 투자기업이 인건비를 지급할 경우에도 유사한 현상이 발생할 것이다. 인건비를 투자기업이 직접 근로자들에게 지급하는 것이 아니라, 북한의 노력관리기관(내각의 재정성에서 관리)에 달러로 지급하고 노력관리기관이 북한의 근로자들에게 북한원으로 인건비를 지급하도록 되어 있다. 북한측은 북한 인력의 인건비를 100달러 정도로 지정하고 있는데, 북한의 인건비가 월 평균 100~200원 정도이므로 공정환율을 적용할 경우 무리하게 요구하는 것은 아니지만, 암시장 환율을 적용할 경우 북한 근로자의 인건비는 1달러에도 미치지 못한다는 결론이 나온다. 결국 인건비 100달러 가운데 근로자들에게는 1달러가 돌아가고 나머지 99달러는 북한당국이 이득을 보는 것이므로 결과적으로 투자기업이 과도한 인건비를 지급하는 결과가 초래될 우려가 있다.

여섯째, 투자기업의 자율성이 보장되지 않는 인력관리 개입이 예상된다. 투자기업의 인력은 노력관리기관을 통해 조달하도록 규정되어 있는데, 이 방식은 중국을 비롯해서 사회주의 국가가 대부분 사용하는 방식이다. 문제는 이미 기업에 배치된 인력까지도 북한당국이 관리한다는 점에 있다. 초종련계 투자기업들이 지적한 바에 따르면 1주일에 학습 및 사교육 때문에 소비하는 시간이 최소한 1~2일은 된다는 것이다. 또한 약 3개월 단위로 인력을 교체하기 때문에 근로자들이 노하우를 습득할 때쯤 되면 교체되어 새롭게 교육해야 하기 때문에 발생하는 비용이 무시할 수 없었다고 한다. 이는 KEDO의 사례에서도 나타난 바 있다. KEDO사업에 투입된 노동자들은 월 180달러(복리후생비 80달러 포함) 정도의 임금을 받았는데, 이를 600달러로 인상해 줄 것을 요구하면서 쟁의를 벌였고, 결국 요구가 관철되지 않자 노동자들이 전부 철수해버리는 사태가 발생했다.

이상에서 지적한 내용 이외에도 북한측이 제공하는 원인은 다양하게 있다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 북한측의 의지일 것이다. 진정으로 남한자본을 받아들여 자신들의 경제개발에 적극 활용하겠다는 의지가 있다면 제도적, 법적 장치를 만드는 것은 어려운 문제가 아닐 것이다. 사회간접자본이 부족한 것도 시간이 흐르면 해결할 수 있는 문제이다. 북측이 체제안정을 위해 남한자본의 진입을 두려워한다면 투자확대는 기대하기 어려울 것이다.

#### 나) 남한측 요인

무엇보다 남한경제의 구조조정으로 대북사업에 대한 인식이 약화됐음을 지적할 수 있다. 1997년 금융위기 이후 남한경제는 국제 스탠더드에 맞추는 구조조정과정을 추진해 오고 있다. 단기적으로 기업들의 해외투자 여력이 급격히 약화된 것은 물론이고 기업운영방식이 철저히 수익성 중심으로 사업을 판단할 수밖에 없는 구조로 변모해가고 있다. 대북사업도 예외일 수 없는데, 과거와 같이 사업성은 없지만 민족사업이기 때문에 추진할 수 있는 시대는 이미 지나갔다. 시장에서 기업의 성과를 평가받으며, 주주들의 의견이 강력하게 반영되고 있다. 대주주 또는 기업 오너의 의지에 의해 대북투자사업을 적극적으로 전개할 수는 없는 것이다. 합리적인 판단에 근거해서 주주들의 지지를 받으면서 대북사업을 전개해야만 한다. 더욱이 경제의 글로벌화로 인해 사업성이 없는 대북투자사업을 무리하게 추진할 경우 해외신인도가 급격히 하락하여 투자유치는 물론 외자조달도 어렵게 되는 경우가 발생할 수 있기 때문에 대북사업에 신중해질 수밖에 없다. 또한 정부차원의 대북사업도 국내경제 침체로 인해 국민적 지지를 받기 어려운 상황이다. 일반적인 국민여론이 “우리

도 어려운데”라는 인식이 확산되어 있기 때문에 정부차원에서 대규모 대북 지원사업을 전개하기 힘든 실정이다.

#### 다) 국제적 환경요인

첫째, 엄격한 미국의 대북 경제제재를 들 수 있다. 미국은 1950년 한국전쟁 이후 북한이 국제사회에서 경제활동을 하는 데 대해 전 분야에 걸쳐 경제제재를 취해 오고 있다. 미국은 1994년 제네바 핵 합의 및 1999년 베를린 미사일 협상 타결에 따라 두 차례에 걸친 경제제재 완화를 단행했다. 특히 남북정상회담 직후에 발효된 2차 제재완화조치에서는 미국기업과 북한기업의 경제교류를 허용하는 조치를 포함함으로써 북한산 제품이 미국에 진출할 수 있는 길이 열리기는 했지만, 아직 실효성이 별로 없다.

북한은 미국이 매년 지정하는 테러지원국 명단에서 제외되지 않고 있어서 여전히 무역 및 금융분야에 대한 전반적인 제재를 받고 있기 때문이다. 따라서 금융제재로 국제사회에서의 자금조달이 불가능한 상태이다. 개발 초기 국가들은 일반적으로 사회간접자본 및 기간산업에 대한 투자를 위해 국제금융기구로부터 자본을 조달하는데, 이를 위해서는 국제통화기금(IMF)에 가입하고 세계은행의 회원이 되는 과정을 거쳐야 한다. 최근 북한은 아시아개발은행(ADB)의 회원가입을 추진했으나, ADB의 최대주인 미국 및 일본의 반대로 인해 가입이 무산된 바가 있다. 국제금융기구 가입은 미국의 경제제재와 직접적인 관계가 있는 것은 아니지만 기구가입을 위해서는 북한측이 경제통계 및 정책의 투명성을 유지해야 하며, 국내경제를 개방하는 과정을 거쳐야 가입이 가능한데, 북한은 이를 받아들일 수 없는 입장이다.

베트남의 사례를 보면, 1986년에 ‘도이모이(쇄신)’ 정책을 추진했지만 1989년 캄보디아 철군 이후 미국과의 관계가 개선되면서 IMF로부터 자금조달이 가능해졌고, 그 이후 외국 자본이 베트남으로 유입되기 시작했음을 알 수 있다. 최근 북한이 서방국가들과 관계개선을 적극 추진하고 있으나, 대미관계가 경색된 상태에서 서방국들이 북한에 자금지원을 단행하는 것은 현실적으로 힘들다.

무역제재는 완화됐지만 특혜관세를 적용받지 못하므로 실효성이 없다. 미국정부는 제2차 경제제재 완화를 통해 미국기업들이 북한과 교역할 수 있도록 허용하고 있으나 일반 관세를 적용하기 때문에 북한산 제품이 미국시장에 진출하여 가격경쟁력을 확보할 수 없다. 북한이 테러지원국에서 해제되고 최혜국대우를 받아야 문제가 해결될 수 있지만, 현재의

북·미관계를 볼 때 많은 시간이 소요될 전망이다. 미국의 적성국 교역법에 따른 전략물자 수출제한으로 북한과의 교역에 제한이 많다. 이는 코콤체제를 대체한 바세나르협정에 따라 회원국 자체적으로 전략물자를 수출할 경우 회원국에 통보토록 되어 있어서, 우리 정부가 자체적으로 판단해서 완화할 수 있지만, 현실적으로 미 상무부와의 정책조율이 우선돼야 하는 문제가 있다.

둘째, 일본자금의 유입 지연이다. 중국 및 베트남은 개방 초기 일본의 ODA 자금이 경제 개발에 중요한 역할을 한 것으로 나타났다. 북한도 예외 없이 일본의 전후 배상금 및 ODA의 유입이 경제회생에 중요한 요소로 작용할 것으로 예상되지만, 북한과 일본은 일본인 납치문제, 미사일 발사문제 등 정치적 문제로 인해 관계 진전이 지연되고 있다.

셋째, 중국시장의 급격한 부상을 들 수 있다. 중국이 개혁개방의 성과를 높일수록 북한시장의 변화할 가능성이 높아지며, 이로 인해 대북투자는 증가할 것이라는 분석이 가능하다. 그러나 중국시장의 급부상으로 상대적으로 북한시장은 관심에서 벗어나는 측면이 강하다. 같은 비용과 조건이면 13억 명의 엄청난 내수시장과 현지 생산을 위한 각종 여건이 양호한 중국시장으로 진출하게 된다. 반면 북한시장은 아직도 신흥시장이라고 할 수 없는 환경적 여건을 가지고 있으므로 남한자본을 비롯한 외국자본이 진출하기에는 역부족이다. 이러한 현상은 상당기간 지속될 것이며, 북한시장을 염두에 두고 있는 기업들도 점차 대북 투자를 위한 업종과 자금을 중국으로 돌릴 수밖에 없는 상황이 연출될 것이다.

#### 다. 대북투자 활성화를 위한 정책적 과제

남북경협 활성화하여 향후 통일경제에 대비하고 현재 남북한의 경제적 어려움을 극복하기 위해서는 대북투자가 활성화될 필요가 있다. 그러나 지난 10여 년의 경험과정에서 대북투자가 부진했던 원인을 살펴보면 쉽게 대북투자가 확대될 수 없음을 알 수 있다. 우선 북한에서 제공하는 원인을 우리의 입장에서 크게 개선할 수 없다. 이는 북측의 근본적인 정책전환이 있어야 개선될 수 있기 때문이다. 남한측이 제공하는 요인도 쉽게 개선하기 어려운 문제다. 북한시장이 먼저 변하고 그에 따라 장기적인 투자전략으로 북한시장에 진출해야 하는데, 우리 기업들이 그러한 여력을 갖추기에는 많은 시간이 필요한 듯하다. 국제환경도 우리의 노력만으로 해결할 수 있는 문제는 아니다.

따라서 정부 및 기업에서 대북투자를 활성화하기 위한 정책적 과제들은 기존의 입장과

는 다른 차원에서 전개돼야 할 것이다. 우선 북한시장에서 투자활동을 할 수 있는 여건을 마련하는 데 주력해야 한다. 비록 북한의 근본적 변화가 수반되지는 않더라도 법적, 제도적 장치를 마련해 나감으로써 근본적 변화가 수반될 수 있는 여건을 만든다는 입장을 취해야 한다. 그러기 위해서는 여유가 필요하다. 단기간에 북한이 변화하기를 기대하기보다는 시간을 가지고 북한시장의 변화를 조망하면서 무리하지 않는 정책을 구사하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 정부 및 기업의 정책적 과제를 정리해 보면 다음과 같다.

#### 1) 정부차원의 정책적 과제

첫째, 철저히 대북사업을 추진하는 우리 기업과 자본을 보호하는 입장에서 경험정책을 수립하고 대북협상에 임해야 한다. 이를 위해 남북경협의 공식화 및 제도화를 정착시켜야 하며, 국제규범에 맞는 제도적 장치를 마련하는 데 주력해야 한다. 공식화는 장관급 회담, 남북경협추진위원회 등 당국간 협의채널을 정상적으로 가동함으로써 남북경협이 당국간 관계의 틀 안에서 유지될 수 있는 안정적 장치를 마련하는 것이다. 제도화란 4개 부문의 경협 관련 합의를 채택한 바와 같이 다양한 유형의 합의를 도출함으로써 남북경협이 제도적 틀 안에서 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 그리고 북한의 변화를 유도하기 위해 장기 플랜을 수립하고 직간접적인 노력을 경주해야 할 뿐만 아니라 국제환경 개선을 위해 미국을 비롯한 세계 각국과의 긴밀한 협의를 지속해야 한다.

둘째, 정부간 공식 협의기구의 활동을 정착시켜야 한다. 남북간에는 장관급 회담 산하에 남북경협추진위원회를 설치하기로 합의했으며, 몇 차례의 회담도 진행한 바 있다. 동 위원회를 남북경협 활성화를 위한 제반환경을 개선하는 중심 협의체로서 발전시켜야 한다.

셋째, 3통(통행, 통신, 통상)의 실현을 통해 기초 다지기에 주력해야 한다. 남북간에 전화도 직통으로 연결되어 있지 못해서 제3국을 통해 의사소통을 해야 하는 실정이다. 인적, 물적 교류도 육상을 통해 이루어지지 못하고 있다. 경의선 연결 등 육상교통 개설에 주력해야 한다. 기업인의 만남을 자유롭게 해야 한다. 접촉장소를 중국 북경 등 해외지역에서 평양 및 서울로 이전하고 무역대표부를 서울과 평양에 각각 설치하고 남북간 무역업체의 만남을 주선하는 창구로 활용해야 할 것이다. 남북간 직통전화 개설을 추진하고 당장 직통전화 개설이 어렵다면 상호간 팩스서비스를 할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

넷째, 직교역 체제를 정비해야 한다. 해운 직항로 개설에 대한 남북한 당국차원의 합의

가 필요하다. 유일한 직접 교통로인 해운항로도 공해상을 돌아서 나갈 수밖에 없는 상황이며, 비정기선으로 운항되고 있다. 이를 위해 필요하다면 북한 항만의 현대화를 위한 장비 지원도 검토해볼 만한 사항일 것이다. 또한 「청산결제에 관한 합의서」에 기초하여 남북간 대금결제시스템을 조속한 시일내에 정비해야 하며, 특히 일반결제시스템의 정비가 시급하다. 자금의 이동이 자유롭지 못하는데, 투자를 추진하는 것은 앞뒤가 뒤바뀐 형상이라고 할 것이다.

다섯째, 정부와 민간 합동의 남북경협 협의체 구성 및 운영이 필요하다. 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때, 남북경협은 정부 또는 민간이 독자적으로 진행할 수 있는 사안이 아니므로, 협의체 구성을 통해 상호간의 역할분담 및 협조방안 등을 구체적으로 협의할 수 있어야 한다. 여기에서 북한의 시장환경 변화 정도에 대한 공감대를 형성해야 하며, 목표 수준을 설정하여 이를 달성하기 위한 방안 등을 구체적으로 강구해야 할 것이다.

여섯째, 국제사회에 대북 경제제재 완화의 필요성을 다방면에서 제기할 필요가 있다. 정부 및 민간차원에서 미국의 행정부와 의회에 대해 대북 제재의 완화 필요성을 적극적으로 제기하여 분위기를 조성할 수 있도록 해야 한다. 필요하다면 유엔기구 등 각종 국제기구에 서의 활동을 강화해야 한다.

일곱째, 정부는 우리의 자본과 기업을 보호하기 위해 북한측과 법적, 제도적 장치를 마련하는 데 주력하고 있다는 점을 국민들에게 적극 홍보해야 한다. 또한 신규 진입하는 기업들에 북한시장의 문제점을 알릴 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 이러한 점은 무분별한 대북접촉을 통해 남북한 경제교류의 질서를 흐리는 것을 방지함과 동시에 이로 인해 북한측이 시장경제원리를 효과적으로 습득할 수 있는 첩경이기 때문에 반드시 필요할 것이다.

## 2) 민간기업차원의 개선과제

민간기업은 철저한 경제원리에 입각해서 북한과의 사업을 전개해야 한다. 북한에 경제원리를 적용한다는 것은 무리한 요구이지만, 북한이 경제원리에 적응할 필요성을 조속히 인식하는 것이 장기적으로 남북경협을 확대 발전시키기 위한 관건이기 때문이다. 따라서 북측의 무리한 요구를 되도록 수용하지 않는 방향에서 대북사업에 임해야 하며, 이 과정에서 남북이 서로의 입장을 이해할 수 있는 기회가 마련될 것이다. 일부 기업이 경제원리를

흐릴 경우 이는 전체 남북경협에 악영향을 미치게 되므로 이러한 원칙을 반드시 지켜야 할 것이다.

또한 자율적 민간협의기구를 구성하여 북한시장에 대한 정보교환 및 사업조정을 유기적으로 해야 한다. 북한은 우리와는 달리 남북경협을 단일창구에서 종합 조정하고 있으므로 그만큼 경협 협상력을 유지할 수 있으므로, 이에 대한 대응을 위해서도 기업간의 자율적 협의기구는 필요하다.

그리고 북측에 시장환경 및 제도 개선을 지속적으로 요구해야 한다. 북한은 변화하고 싶어도 어떻게 변화해야 할지를 모르는 경우가 많으므로 북한과의 사업을 추진하는 과정에서 개선해야 할 점을 구체적인 대안까지 포함해서 제안할 필요가 있다.

이러한 기초 위에 인내와 시간을 가지고 북한의 눈높이에 맞는 사업을 발굴, 추진해야 한다. 북한은 우리의 1960년대 수준에 머물러 있는 상태인데, 21세기 수준인 우리의 눈높이에 북한을 맞추려고 하면 무리가 따를 수밖에 없다. 우리도 1960년대에는 사회간접자본이 극히 열악했으며, 보릿고개가 있었고, 국민들의 의식수준과 건강상태도 지금보다 현저하게 낮았다. 따라서 철저히 수익성 중심으로 사업을 전개하면서, 북한 인력의 교육까지 감안한 사업들을 구상해야 한다. 예를 들면 최근 각광받고 있는 IT분야가 대표적인데, 직접적인 상품화를 모색하기보다는 조만간 국내에서 도래할 IT 인력 부족현상에 대비하기 위해 북한의 우수한 IT 인력을 양성하는 차원으로 접근해야 한다.

### 3. 남북한간 비거래성 경제관계 현황과 향후 과제

#### 가. 남북한간 비거래성 경제관계의 현황

##### 1) 비거래성 경제관계가 발생하는 요인

‘비거래성 경제관계’란 돈이나 물건을 서로 주고받거나 꾸고 갚는 행위인 ‘거래’의 성격을 띠지 않는 경제관계를 말한다. 즉 지원의 성격이나 관광 등에서 발생하는 관계가 비거래성 경제관계의 예라고 할 수 있는데, 현재 남북관계에서 나타나는 비거래성 경제관계의 유형으로는 정부와 민간차원의 다양한 인도적인 지원과 차관, 관광 등이 있다.

남북관계는 역사적으로 볼 때 정전협정에 기초한 교전상태에 있는 관계이지만 다른 한편으로는 이 적대상태를 해소하기 위해 노력해가고 있는 관계이기도 하다. 따라서 남북한이 유엔에 동시가입해 있는 주권국가임에도 불구하고 남북관계는 국가간 관계가 아닌 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되어 있는” 민족 내부의 “특수관계”로 규정된다.<sup>23)</sup> 따라서 남북관계의 진전을 위해서는 일반적인 국가간 관계로서의 경제교류 활성화도 중요하지만, 이러한 특수관계에 입각한 비거래성 경제관계가 매우 중요하다. 특히 지금처럼 북한의 경제사정이 어려울 때는 정상적인 교역관계가 위축되는 대신에 비대칭적 경제관계를 의미하는 비거래방식이 더욱 중요성을 띠게 된다.

엄격한 경제논리로 보면 비거래성 경제관계는 말 그대로 시장의 상품교환원리가 적용되지 않는 관계라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북관계에서 비거래성 경제관계가 중요한 것은 북한의 경제난 완화에 도움을 주고, 이로 인하여 남북관계 개선과 한반도 평화진전을 이룩할 수 있기 때문이다. 즉 ‘경제와 평화’가 교환되는 것이다.

현재 남북간의 비거래성 경제관계는 일방적 지원의 성격이 강하다. 북한이 심각한 경제난을 겪고 있는 상태에서 남과 북이 화해협력을 추구하고 있기 때문에, 정상적 거래관계보다는 지원이 대중을 이룰 수밖에 없기 때문이다. 이런 점에서 남북관계에서 비거래성 경제관계의 중요성은 교류 초기에 더욱 두드러진다고 할 수 있다.

적대적 대결과 갈등을 지속해온 우리에게 남북간 비거래성 경제관계가 지닌 효과는 매우 크다. 첫째, 무엇보다도 비거래성 경제관계가 남북한 긴장완화를 촉진하여 한반도에서 평화를 증진하는 역할을 한다. 남북간의 비거래성 경제관계의 확대는 남북관계를 개선하고 북한의 호전성을 감소시켜서 국민이 전쟁의 공포로부터 벗어나서 안심하고 삶을 영위하도록 하는 데 중요한 역할을 한다. 즉 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이다.

둘째, 남북간 비거래성 경제관계의 확대는 한국경제의 외적 환경을 개선하여, 국부(國富)의 증대에 기여한다. 세계가 자본주의 진영 대 사회주의 진영으로 나뉘어 대결하고 있던 과거 냉전시 시대에는 한반도의 군사적 긴장고조가 경제에 미치는 영향은 제한적이었지만, 냉전이 종식된 현재의 상황에서 한반도 긴장고조는 한국경제에 매우 부정적인 영향을 미치게 된다. 오늘날 세계는 단일한 시장경제체제로 통합되고, 시장의 세계화가 급속하게 이루어지고 있기 때문이다. 특히 한국경제와 경쟁관계에 있는 경제단위가 도처에 존재하

23) 『남북기본합의서』 전문(1991. 12).



는 현 상황에서 ‘시장’은 교역이나 투자 위험도가 증대된 긴장고조지역을 회피하려 할 것이기 때문에 한반도에서 긴장 발생은 경제에 매우 부정적이다. 남북간에 긴장이 고조되면 외국관광객의 숫자가 급감할 우려가 있다는 사실이 이를 단적으로 보여준다. 남북관계에서 바로 이러한 경제에 대한 부정적 영향을 차단하고 긍정적 요소를 증대시킬 수 있는 방법은 곧 남북관계의 개선이며, 지금과 같은 초기 화해협력단계에서는 그 중에서도 비거래성 경제관계의 확장이 중요한 의미를 지닌다.

셋째, 남북간 비거래성 경제관계의 증대는 남북경제협력의 기반을 구축하는 데도 크게 도움이 된다. 남북경제협력은 논리적으로 볼 때 자본주의 시장경제인 남한과 사회주의 계획경제인 북한과의 경제관계 확장을 의미하는 것으로서, 이는 두 경제체제의 괴리로 인해서 근본적인 한계를 지니고 있다. 이러한 상황에서 남북경제협력을 촉진하고, 나아가 경제공동체를 형성하기 위해서는 남북의 경제체제가 유사성을 지니는 방향으로 발전해나가는 것이 필요하다. 그런데 사회주의 진영의 붕괴와 그로 인한 사회주의 국제시장의 소멸, 그리고 현존 사회주의국가들의 시장경제체제로의 전환 등 국제정세의 변화는 북한에도 시장경제로의 정책적 전환을 요구하고 있다. 더욱이 심각한 경제난에 직면하여 외부로부터 경제지원을 받아야 하는 북한으로는 생존전략으로서 시장경제를 지향해 나가지 않을 수 없는 입장이다.

그러나 내부자원의 심각한 고갈현상으로 인해서 북한은 시장경제 이행의 토대건설을 외부의 지원에 의존해야만 한다. 바로 이 점 때문에 북한과의 비거래성 경제관계가 북한경제의 시장지향적 방향 설정을 지원하고, 북한경제의 한국의존도를 제고하며, 나아가 남북간 경제적 신뢰를 구축하는 데 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.

## 2) 남북한 비거래성 경제관계의 전개과정

### 가) 비거래성 경제관계의 부재 (1995년 이전)

1990년대에 들어서면서 남북관계는 남북기본합의서를 채택하는 등 본격적인 대화시기에 접어드는 듯했다. 실제로 1992년까지 남과 북은 기본합의서를 비롯하여 3개의 부속합의서 등 다양한 합의문을 만들어내느라 분주하게 당국자간 대화를 가졌다. 그리고 이 과정에서 맺어진 각종 합의서는 남북관계를 정치·군사적 측면뿐만 아니라 경제·사회·문화적으로도 제도화하는 내용을 담았다. 나아가 이 합의들을 실천하기 위해서 남북화해공동

위원회, 남북경제교류·협력공동위원회, 남북사회문화교류·협력위원회, 남북군사공동위원회 등 4개의 분과위원회까지 만들었다.

그러나 이 기간 동안 남북간에 실제적인 물적 교류는 거의 이루어지지 않았다. 제3국을 통한 간접교역의 경우는 1988년 ‘7·7선언’을 계기로 소규모로 이루어지기 시작하다가, 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」 이후 늘어나기 시작하여 1991년에는 1억 달러를 상회하였다. 이에 반해 남북경제협력사업은 1992년 10월 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업자 승인을 받은 것을 제외하고는 1995년까지 완전히 정지상태에 있었다.

비거래성 경제관계 역시 마찬가지였다. 1984년 9월에 북한이 남한의 수재를 돕겠다고 시멘트 10만 톤과 쌀 5만 톤을 보낸 것을 제외하고는 1995년 이전까지 남북관계에서 어떠한 비거래성 경제관계도 발생하지 않았다.

이렇듯 남북한은 1990년대 초반에 교류협력과 관련한 제도적 장치들을 마련했지만, 실제로는 비거래성 경제관계를 열지 못했다. 그것은 당시 남북정세의 급격한 전환 때문이었다. 남과 북은 1992년 여름까지만 해도 남북기본합의서의 발효와 그 부속합의서의 체결로 활발한 남북교류를 기대하였다. 그러나 그 해 가을부터 북한 핵문제가 불거지고, 남한에서는 대통령선거를 앞두고 대규모 ‘간첩단사건’이 터지면서 남북관계가 급격히 냉각되었다. 따라서 남북기본합의서는 제대로 실천되지 못한 채 사문화(死文化)되는 운명을 맞이하게 되었다.

남북관계의 역사를 볼 때, 남북기본합의서는 남과 북이 민족문제 해결을 위해 내부적 틀을 마련했다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 남북기본합의서와 부속합의서들은 1972년의 7·4 남북공동성명에서 제시된 3대 원칙을 구체화한 것으로 남북의 평화와 통일을 위해 우리가 취해야 할 민족 내부적 해결의 경로를 밝힌 전범(典範)이라고 할 수 있다. 즉 남북기본합의서는 남북이 한반도에 하나의 민족에 두 체제가 존재한다는 현실을 인정하고 그 위에서 화해와 통일의 길을 밝기로 하고 구체적인 경로를 제시한 것이다. 남북은 이 기본합의서에서 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 평화통일의 실현을 위한 공동의 노력을 다짐하였다.

그러나 남북한은 이와 같이 소중한 합의문을 작성했지만 이를 준수하지 못했다. 어쩌면 이러한 실천부재의 결과는 애초에 남북한이 이 합의서 채택을 추진한 배경에 예비되어 있었다고 보아야 할 것 같다. 1990년대 초반 남북당국이 기본합의서를 채택하게 된 데는 내

재적인 요구보다는 외적환경의 변화가 더 큰 영향을 끼쳤다. 무엇보다도 당시 급속히 진행되고 있던 사회주의 진영의 몰락과 그에 영향을 받은 탈냉전이라는 세계사적 추세에 적응하고자 한 현실적 판단이 남북기본합의서 채택의 중요한 요인이었다. 북한의 경우 1991년에 최고조에 달한 남한에의 흡수통일 우려를 불식하기 위한 체제보장방식의 일환으로 남북기본합의서 채택에 응한 측면이 컸다. 남한의 경우 외부환경의 영향을 비교적 덜 받았으며, 남북관계 진전에 대한 국민적 열망도 컸다. 그러나 국내적으로 정치권이나 시민사회가 남북기본합의서의 실천을 보장하기 위해서 필요한 기존의 법적, 제도적 장치들을 개폐하는 데 인색했으며, 남북관계를 긴장국면으로 몰아가 정치적 이득을 취하려는 정치권력의 속성도 그대로 남아 있었다. 바로 이것들이 기본합의서의 이행에 부정적인 영향을 끼쳤다.

이렇듯 남북기본합의서의 채택이 남북한의 내재적 필요성에서 출발하기보다는 외적요인에 영향을 받았으며, 아직 남북당국의 실천의지에 문제가 있었다는 사실은, 외적환경의 변화나 국내 정치적 필요성이 이 합의서의 운명을 결정하리라는 것을 시사하는 것이다. 실제로 남북기본합의서로 활기를 찾던 남북관계는 미국이 주도한 북한 핵 사찰문제가 돌출하고, 남한에서 간첩단사건이 터지면서 1992년 말부터 극심한 경색국면으로 접어들기 시작하였다. 결국 남북한은 1989년 2월에 고위급회담 예비회담을 시작한 이후 3년 7개월의 긴 산고를 통해서 남북대화의 구체적인 교본을 만들어 놓은 뒤, 제대로 실천도 못해본 채 다시 반(反)남북기본합의서 정신으로 회귀해버린 것이다.

남북기본합의서의 좌절과 함께 남북관계는 냉각되었고, 이는 1994년 7월 김일성 사망 이후 발생한 ‘조문파동’으로 절정에 달했다. 이 사건은 남북정상회담을 눈앞에 두고 발생한 김일성의 사망에 대해 야당에서 “정부차원의 조문사절단 파견”을 촉구한 데 대한 반작용으로 발생하였다. 야당의 조문사절단 파견 주장에 대해서 비판적 여론이 비등하자, 곧 문제를 제기한 야당의원들은 이 문제에 대해 해명하였다. 그러나 언론에서는 연일 강력한 비판을 제기하였고 이러한 조문파동은 여권 강경세력의 요구로<sup>24)</sup> 급기야 김일성의 ‘과거사(過去史)’에 대한 정부의 공식 입장표명으로 이어졌다. 이영덕 당시 국무총리는 7월 18일 “김일성은 민족분단의 고착과 동족상잔의 전쟁을 비롯한 불행한 사건들의 책임자라는 역사적 평가가 이미 내려져 있다”는 공식입장을 표명하였다.<sup>25)</sup> 이 총리는 이 입장을 표명

24) 『조선일보』 1994년 7월 15일자.

하면서 “남북정상회담 개최의 원칙은 유효하다”고 말했으나 이미 그것은 ‘물 건너간 일’이 되고 있었다.

또한 외무부는 김일성 장례일인 7월 20일에 맞추어 김영삼 대통령이 1994년 6월 러시아 방문시 열린 러시아 대통령으로부터 받은 한국전쟁 관련 문서를 공개하였다.<sup>25)</sup> 이 문서들은 김일성이 스탈린과 공모하여 남침했음을 입증하는 것이었다. 그러나 김일성과 스탈린이 남침을 공모했다는 사실은 학계의 통설이며, 이미 러시아의 관련 문서도 상당량이 공개된 상태였다. 그럼에도 불구하고 남한정부는 ‘조문파동’ 정국에서 정부입장을 밝히는 방식으로 김일성 남침 관련문서를 새삼 공개한 것이다. 이러한 일련의 사건이 북한을 크게 자극했음은 두말할 나위가 없다.

북한은 김일성 장례식을 치르고 난 뒤, 남한에서 일어난 일련의 사건에 대해 공식적으로 대대적인 비난공세를 퍼부었다. 김일성 사망 직후 국군에 발효된 전군 특별경계령과 조문파동 등에 대해서 “우리의 불상사에 대하여 불 붙은 집에 키질하는 것과 같은 무모한 행동으로 대응하면서 도리어 대화 상대방의 유고를 정치적으로 악용하는 불순한 책동에 매여 달렸다”<sup>27)</sup> 등 극언을 서슴지 않는 대남 비난을 퍼부었다.<sup>28)</sup> 결국 조문파동은 남북관계에 매우 부정적인 영향을 미쳤다. 따라서 남북간의 비거래성 경제관계도 북한의 경제난 심화로 새로운 상황이 전개되는 1995년까지 싹틔울 수 없었다.

#### 나) 비거래성 경제관계의 발생(1995~97년)

남북관계에서 비거래성 경제관계가 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 1995년부터였다. 이때 북한은 그동안 누적되어온 경제적 난관과 대홍수가 겹치면서 체제위기를 맞이하게 되었다. 외부로부터 경제지원을 받지 않으면 생존 자체가 불가능한 상태에 빠진 것이다. 그러나 당시 전통적인 우방으로 북한을 도와주었던 소련은 이미 붕괴한 상태였으며, ‘혈맹’을 자랑하던 중국과도 소원한 상태였다. 특히 중국과의 관계는 1992년 8월에 한·중수교가 이루어지면서 냉각상태로 접어들게 되었다. 1990년대에 들어서 중국은 냉전 체제의 세계적 추세에 맞추어 한반도에 대해서도 과거보다 상대적으로 강도 높은 실용주의

25) 「분단고착 - 동족상잔 金日成에 모두 책임」, 『조선일보』 1994년 7월 19일자 1면.

26) 「金日成, 스탈린-毛 공모 6·25南侵」, 『조선일보』 1994년 7월 21일자 1·4·12·13면.

27) 「인간이 아닌 야만들은 어디에서도 인간의 대접을 받을 수 없다」, 『로동신문』 1994년 7월 24일.

28) 이와 관련한 대표적인 기사로는 「민족은 반민족집단의 대범죄를 결산할 것이다」, 『로동신문』 1994년 7월 25일.

정책을 추구해 나가려고 하였다. 바로 그 징표가 한·중수교였다.

1992년에 들어서서 중국은 실용주의노선에 입각해서 한·중수교를 단행하기로 하고 사전에 양상곤 국가주석을 김일성 80회 생일 기념사절로 보내 양해를 구했다.<sup>29)</sup> 한·중수교에 대해서 북한은 중국에 심한 배신감을 느꼈다. 북한의 입장에서 볼 때, 1990년의 한·소수교에 이어 이루어진 한·중수교는 ‘교차승인 반대’라는 자신의 일관된 주장이 좌절됐음을 의미하는 것이었다. 한·중수교가 북·미, 북·일수교와는 별개로 그에 앞서 이루어짐으로써, 외교적 고립과 함께 기존의 ‘교차승인 반대’에서 거꾸로 미·일수교를 간청할 입장에 놓이게 된 것이다.

실제로 한·중수교는 북한외교의 고립을 결정적으로 심화시키는 계기가 되었으며, 동시에 북한외교가 살아남기 위해서는 중국과 마찬가지로 서방과의 관계개선에 나서야만 하는 상황을 조성하였다. 특히 한·중수교가 이루어진 1992년 8월의 시점은 북한이 핵사찰 문제로 미국 등 서방에 의해서 외교적으로 견제를 당하고 있었던 때였기에 이 사건으로 북한이 입은 타격은 실로 컸다.

한·중수교는 북한외교에 위기를 초래하고 그로 인해서 북·중관계는 냉각상태로 접어들게 되었다. 이 가운데 북·중 경제관계에서도 새로운 변화가 일어났다. 실용주의를 추구하던 중국은 1990년대 들어서면서 양국 무역에서 국제가격의 절반 이하로 상대방에 물품을 공급하는 우호가격제와 물물교환으로 이루어져 온 기존의 방식 대신에 북한에 현금결제방식을 요구하였다.<sup>30)</sup> 그리고 거래단위도 중앙에서 지방으로 바꾸었다. 그런데 이러한 조치는 뜻하지 않게 악화일로를 걷고 있던 북한경제를 궁지로 몰아넣는 요인으로 작용하게 되었다.

1990년대의 북한은 이미 내부자원의 고갈로 인해 외부로부터 경제적 지원을 받지 않으면 생존이 불가능한 상태로 치닫고 있었다. 특히 그동안 북한경제에 대한 최대 지원국이었던 소련의 붕괴와 뒤이은 러시아의 경제불안은 경제지원은 고사하고 양국간의 정상적인 경제관계마저도 차단함으로써 식량과 에너지난을 심화시켰다. 이러한 상황에서 유일한 지원국이던 중국이 양국 경제관계를 시장경제원리에 기초한 현금결제방식으로 전환시킴으로써 북한경제는 심각한 상황으로 치닫게 되었다. 여기에 1995년부터 홍수와 가뭄 피해가

29) 『중앙일보』 1992년 4월 14일자.

30) 김일성(1996), 『변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬 데 대하여』(1991.11), 『김일성저작집』, 43, 평양: 조선로동당출판사, p. 230.

겹치면서 사회주의 계획경제에 기초한 북한경제는 결정적인 타격을 받게 되었다.

이상의 전략적 상황 변화에 직면하여 북한은 1994년 10월에 「제네바기본합의서」 체결로 극단으로 치달았던 북·미간의 긴장이 완화되자 일본에 식량지원을 요청하게 되었다. 그리고 1995년에 들어서면서 비공식적으로 한국측에도 식량지원을 희망하는 신호를 보냈다. 북한이 일본에 식량지원을 요청하고, 일본내에서도 이 문제가 긍정적으로 검토되자, 한국 정부의 입장이 다급해졌다. 당시 한국정부는 북한에 대해 쌀지원을 통해서 악화된 남북관계를 재개하고 싶어했으며, 일본이 한국에 앞서 쌀을 지원하는 것을 꺼려 했다. 따라서 1995년 3월 7일 북한의 공식요청이 없는 상황에서 김영삼 대통령은 베를린에서 대북 곡물지원의사를 천명하였으며, 5월 26일에는 방일 중인 북한 이성록 국제무역촉진위원장이 와다나베 미치오 전 일본 외상 등 연립여당 의원들과 만난 자리에서 “남측이 전제조건이나 정치적 제한 없이 쌀을 원조하거나 대여할 의사가 있다면 받는 것을 검토할 것”이라고 발언하자 곧장 나웅배 통일부장관이 긴급기자회견을 열어서 “아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있다”고 발표하였다. 그리고 곡물을 제공하기 위해 필요한 절차를 논의하기 위해 남북간 당국 대표들이 만날 것을 북한에 제의했다.<sup>31)</sup>

남한측의 제의를 계기로 1995년 6월 17일에 중국 베이징에서 제1차 남북 차관급 쌀 협상이 남측 대표인 재경원 차관 이석채와 북측 대표인 전금철 사이에 시작되었으며, 6월 21일에 북측에 쌀 15만 톤 지원을 골자로 한 합의문을 도출해냈다. 그런데 이때 북한은 당국간 관계로 남측에서 쌀을 지원받는 데 부담을 느끼고 있었다. 따라서 회담은 합의 주체를 둘러싸고 상당한 진통을 겪었으며, 결국에는 전금철이 북한의 정무원내 대외경제위원회의 산하기관인 대외경제협력추진위원회 고문이라는 직함으로 합의문에 서명하였다. 15만 톤의 쌀을 무상 지원하면서도 북측 협상 상대자가 정무원이나 노동당내의 공식직함을 사용하지 않은 것은 지나치게 남북관계 개선이라는 성과에 연연한 졸속 조치의 결과였다고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

대북 쌀 지원을 급하게 서두르는 과정에서 불의의 사건들이 발생했다. 즉 남북한 합의에 의해 1995년 6월 25일에 쌀 2,000톤을 실은 ‘시아팩스호’가 동해항을 출항한 것을 시발로

31) 『중앙일보』, 1995년 5월 26일자.

32) 이러한 졸속한 조치들이 나온 데는 문민정부가 6월 27일에 있을 지방선거를 의식해서 그 이전에 빨리 성과를 내고 싶어했던 측면도 있었을 것이다. 양운철, 「1995년 북경 남북 쌀 회담: 과정과 교훈」, 세종연구소, 세종연구논문 98-05, 1998, p. 87.

15만 톤 수송 작전이 시작되었는데, 이 과정에서 ‘시아펙스호 인공기 강제 계양 사건’과 ‘삼선 비너스호 선원 억류사건’이 발생하면서<sup>33)</sup> 국내의 대북여론이 악화되는 등 상당한 부작용이 발생하였다. 특히 이 두 사건은 정부당국이 남측 수송선박에 남북합의사항을 제대로 인지시키지 못해서 발생한 것으로서 남북관계에 있어서 줄속정책이 얼마나 위험한가를 보여주는 선례가 되었다.

실제로 남한은 북한에 15만 톤의 쌀을 지원하고도 남북관계 개선이라는 소기의 성과를 거두지 못했다. 쌀 회담은 이후에도 1995년에 두 차례 더 열렸으나, 남북간 협상목표의 괴리가 크고, 상호불신감으로 인해서 아무런 성과를 얻지 못하고 말았다. 이후 남북관계는 다시 소강국면으로 빠져들었다. 그러다가 1996년 9월 동해상에서 ‘북한 잠수함 침투사건’이 발생하면서 남북관계는 극도로 악화되었으며, 그에 따라 대북지원도 완전히 중단되었다. 대북지원이 재개된 것은 1996년 12월 북한이 공식으로 사과의사를 나타내고나서부터였다. 따라서 1996년에는 정부차원의 대북지원이 대폭 줄어들었으며, 그것마저도 국제기구를 통한 간접지원형식으로 이루어졌다.

지금까지 살펴본 문민정부 시절 정부의 대북지원상황을 살펴보면 <표 XIII-23>과 같다.

<표 XIII-23> 정부의 대북 지원(1995~97년)

(단위: 백만 달러)

	직접지원		간접지원		지원총액
	지원내역	금액	지원내역	금액	
1995년	국내산 쌀 15만 톤	232			232
1996년			곡물(WFP) 2 분유, 기타 1.05	3.1	3.1
1997년			곡물(WFP) 20.5 분유, 기타 6.2	26.7	26.7
계		232		29.8	261.8

한편 민간차원의 비거래성 경제관계는 북한의 식량난을 계기로 인도적인 대북지원을 중심으로 물꼬가 터졌다. 민간차원의 비거래성 경제관계의 대표적 유형으로는 대북지원과 관광사업을 들 수 있는데, 이 중 대북지원이 1995년부터 이루어진 것이다. 반면에 관광사업은 ‘국민의 정부’에 들어와서 시작되었다.

33) 이 두 사건의 자세한 경과는 양운철, 앞의 논문, pp. 56-66 및 pp. 72-77 참조.

당시 대홍수로 수백만 명의 북한주민이 기아상태에 빠지자 국제사회에서 대북지원에 대한 여론이 확산되었다. 이러한 상황에서 민간 종교·시민단체들은 정부에 민간수준에서의 대북지원을 허가해줄 것을 요구하였다. 당시 정부는 북한이 남한에 직접 공식요청을 할 경우에만 북한지원을 허용할 수 있다는 입장을 가지고 있었다. 그러나 이를 고수하기에는 북한지원에 대한 국제사회의 여론이 너무 높았으며, 이미 정부도 북측의 명확한 요청이 없었음에도 불구하고 남북 쌍회담을 통해서 식량지원을 하고 있던 상황이었다. 따라서 정부는 1995년 9월 14일 대한적십자사를 통한 민간의 대북지원을 허용한다고 발표하였다. 여당인 민자당에서 불만이 터져나온<sup>34)</sup> 이 결정은 역사적 안목에서 볼 때 정부가 민간지원을 허용한 최초의 사건으로 이후 남북관계의 인프라라고 할 수 있는 민간교류가 증진되고, 남북 신뢰회복으로 나아가는 계기가 되었다.

당시 북한은 남한적십자사에 직접 식량지원을 요청하지 않았기 때문에 민간에 모인 지원품은 국제적십자사를 통해서 북한에 전달되었다. 그런데 민간지원은 1996년만 해도 정부의 쌀지원 과정에서 격화된 북한에 대한 불신과 9월에 발생한 “북한 잠수함 침투사건” 등으로 침체를 면치 못했다. 민간 지원이 전환점을 맞이한 것은 1997년 5월 26일에 남북적십자간에 「남북적십자간 구호물자 전달절차에 관한 합의서」가 채택된 뒤부터였다. 이는 그동안 국제적십자연맹을 통해 간접지원방식으로 이루어져오던 민간차원의 대북지원이 직접지원으로 전환할 수 있는 통로가 마련됐음을 뜻하는 것이었다. 이를 계기로 민간의 대

〈표 XIII-24〉 민간의 대북지원 (1995~97년)

(단위: 백만 달러)

	대한적십자사 직접지원		국제적십자사 경유 지원		금액 총계
	내역	금액	내역	금액	
1995.9~ 1997.5.26			식량 생활용품 종자	5	5
1997.5.26 ~1997 말	식량 생활용품 종자 의료기기	17.4			17.4
계		17.4		5	22.4

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정 결과』, 각호.

34) 민자당은 9월 20일 당무회의를 열어 정부의 결정에 대해 “국민정서가 용납치 않는 것은 물론 북한의 공식요청이 없고 쌀지원과 관련한 북한의 응답이 없는 상황에서 수해지원을 할 수 없다”는 데 의견을 모았다. (『한국일보』, 1995년 9월 21일자)



북지원은 남북관계가 최악의 상황에 있었던 1997년에도 1,740만 달러에 달할 정도로 활기를 띠기 시작했다. 문민정부 시절 민간의 대북지원 상황은 <표 XIII-24>와 같다.

#### 다) 비거래성 경제관계의 활성화(1998~2002년 12월)

남북간 교류협력의 수준은 근본적으로 남북당국간의 대화 진전 여부에 따라서 좌우된다. 물론 민간부문에서의 교류를 통해서도 남북관계 개선이 가능하지만, 남북관계의 특성상 역시 남북당국의 정치적 결단에 의해서 이루어지는 대화가 관계개선의 열쇠가 되는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 남북대화가 폭넓게 이루어져온 ‘국민의 정부’ 아래서 교류협력의 활성화되는 것은 당연하다고 할 수 있다. 비거래성 경제관계 역시 마찬가지다.

‘국민의 정부’가 들어서면서 비거래성 경제관계는 그 분야가 다원화되고, 규모도 커져왔다. 문민정부 아래서 비거래성 경제관계는 쌀 지원을 비롯한 정부차원의 식량지원과 민간부문에서의 소규모 지원이 전부였다. 그러나 ‘국민의 정부’ 아래서 정부의 대북지원은 식량과 함께 비료지원으로 확대되었으며, 금강산 관광사업이 실현됨으로써 비거래성 경제관계의 분야도 넓어졌다. 뿐만 아니라 정부의 지원도 국제기구를 통한 간접방식보다는 직접지원이 대종을 이루었으며, 민간분야의 경우 규모가 커졌다. 정부차원의 쌀지원의 경우 1995년에는 우리 쌀이 원산지 표시도 못한 채 북한에 들어갔으나, ‘국민의 정부’에서 북한에 제공된 비료에는 원산지와 국내비료회사들의 상표가 그대로 부착되었으며, 북한당국도 이를 그대로 농민들에게 분배하였다.<sup>35)</sup>

특히 2000년 6월의 남북정상회담과 6.15 공동선언은 비거래성 경제관계를 확장하는 중요한 계기가 되었다. 남북정상회담은 적대와 반목의 남북관계를 화해와 협력의 관계로 바꾸는 결정적인 계기가 되었으며, 다방면에서 남북관계를 새로운 단계로 진전시켰다. 비거래성 경제관계에도 매우 긍정적인 영향을 미쳤다.

비거래성 경제관계는 북한의 심각한 경제난 때문에 현단계에서 남북관계를 진전시키는 중심적인 수단이 될 수밖에 없는 상황이다. 즉 시장경제에 기초한 남북교역은 북한이 현재와 같이 교역할 자원조차 없는 상황을 어느 정도 벗어나야 활성화될 수 있다. 남북관계가 진전되는 초기에는 일정기간 북한 지원이라는 차원의 비거래성 경제관계가 정부·민간 구별 없이 증대할 수밖에 없는 것이다.

35) 필자는 1999년 8월에 복수(複數)의 지역에서 탈북한 북한동포들로부터 이 사실을 직접 확인하였다. 『對北 肥料支援의 效果 및 向後 政策課題』 정책브리핑 99-01, 세종연구소(1999. 9) 참조.

바로 이러한 맥락에서 남북정상회담 이후 비거래성 경제관계는 꾸준히 증가해왔다. 그리고 남북정상회담을 계기로 남북화해협력의 분위기가 고조하면서 차관형식의 대북지원 방식도 새롭게 등장하였다. 즉 정부는 북한의 극심한 식량난을 덜어주기 위해서 2000년 하반기에 북한에 쌀 30만 톤, 옥수수 20만 톤 등 50만 톤을 외국에서 구입하여(1,055억 원, 8,822만 달러 상당) 10년 거치 30년 상환, 연리 1%로 북한에 제공하였다. 그리고 정부는 2001년과 2002년에 비료, 옥수수, 말라리아 방제농약 등 각각 7,045만 달러와 8,375만 달러를 지원하였다. ‘국민의 정부’ 아래서 이루어진 정부의 대북지원 상황을 살펴보면 <표 XIII-25>와 같다.

<표 XIII-25> 정부의 대북지원 현황(1995년 6월~2002년 12월)

(단위: 백만 달러)

	직접지원		간접지원		금액 총계	비 고
	내 역	금액	내 역	금액		
1998년			곡물(WFP)	11	11	
1999년	비료 11.5만 톤	28.2			28.2	
2000년	비료 30만 톤	78.6			78.6	식량차관88 별도
2001년	비료 20만 톤 내의 150만 벌	42.4	옥수수 10만 톤(WFP), 기타	12.6	70.4	
2002년	비료 10만 톤	70.67	옥수수 10만 톤(WFP), 기타	17.98	88.65	
계		538.7		240	778.7	

한편 ‘국민의 정부’가 출범하고 남북간 화해협력을 추구하는 대북포용정책이 구사되면서, 민간부문의 대북지원이 활발해졌다. 특히 정부는 민간차원 대북지원의 활성화를 통해 남북 주민간 접촉 증대 및 민족의 동질성 회복을 촉진한다는 목표를 세우고 1998년 3월 18일과 9월 18일, 1999년 2월 10일과 10월 21일 등 네 차례에 걸쳐서 민간차원의 대북지원 활성화조치를 단행하였다.<sup>36)</sup> 1998년 3월의 첫 번째 조치에서는 대북지원 및 분배확인을 위한 민간단위의 방북을 허용하고, 북한에 대한 협력사업방식의 지원도 허용하였다. 1999년 2월 조치에서는 민간단체가 준법성·전문성·분배투명성 등 일정한 조건만 갖추면 대한 적십자사를 거치지 않고 독자적으로 대북지원을 할 수 있도록 함으로써, 대북지원의 창구 다원화를 실현시켰다. 이어서 10월에는 민간 대북지원단체에 대한 정부의 재정지원방침을

36) 통일부(2001, 2), 『통일백서 2001』, p. 213.

발표하였다.

바로 이러한 대북지원 활성화조치를 계기로 민간부문의 대북지원은 크게 증가하게 되었다. 대북지원이 규모 면에서만 증가한 것이 아니라 품목도 크게 다양해졌다. 특히 식량과 의약품, 생활용품 등 당장 생활고를 해결하기 위한 지원뿐만 아니라 북한 농업생산력 증대를 위한 종자나 비료지원 등도 크게 확대되었다. ‘국민의 정부’ 출범부터 2002년 12월 까지 이루어진 대북 민간지원을 연도별로 살펴보면 (XIII-26)과 같다.

〈표 XIII-26〉 민간의 대북지원(1998년~2002년 12월)

	지원 물품 총액	민간독자창구(개수)	비고
1998년	2085만 달러		
1999년	1863만 달러	10개 단체 (66.5억 원)	한적(韓赤) 창구 24개 단체
2000년	3513만 달러	13개 단체 (307.4억 원)	한적 창구 16개 단체
2001년	6,494만 달러	20개 단체 (844억 원)	*1\$당 1,300원 환율 적용
2002년	4,209만 달러	26개 단체 (512억 원)	1\$당 1,300원 환율 적용 6,7,9,10,11월(1,250원) 8월(1,200원) 적용
계	2억 400만 달러	민간독자 512억원	

자료: 통일부.

‘국민의 정부’ 출범 이후 관광사업이 비거래성 경제관계분야에서 새로운 남북협력사업으로 부상하였다. 관광사업은 아직 금강산 개발사업에 국한되어 있으나, 그동안 그 규모나 파급력에서 남북관계에 심대한 영향을 미쳐왔다.

금강산 관광사업은 1989년에 정주영 현대그룹회장이 북한을 방문하여, 북측과 합의한 사항이었다. 그러나 이 사업은 그 뒤 국내외 정치적인 문제와 남북관계의 악화 등으로 인해서 제대로 논의조차 이루어지지 못한 채, 10년 동안 미루어졌다. 그러다가 ‘국민의 정부’ 출범 이후 본격적으로 논의가 이루어졌다. 그 결과 1998년 11월에 첫 유람선이 출항했으며, 이후 2002년 12월 말까지 총 1,057항차 514,243명이 금강산을 다녀왔다.<sup>37)</sup>

금강산 관광사업은 분단과 대결로 얼룩진 군사분계선을 넘어서 남의 관광객이 북의 땅을 밟는다는 점에서 전국민적인 지지를 받았다. 그러나 사업과정에서 사업주체인 현대그

37) 『한겨레신문』, 2001년 6월 11일자.

롭이 유동성 위기에 빠지게 되고, 과다한 대북 관광대가 지불(6년간 9억 4,200만 달러)과 관광객수의 현격한 예상치 미달 등의 사태가 발생하면서 2000년 말부터 사업자체가 흔들리기 시작하였다.

사업주체인 현대 아산과 북한당국은 이 문제를 해결하기 위해서 수차례 협상 끝에 2001년 6월에 조속간 시일내에 육로관광을 실현하고, 금강산지역을 관광특구로 지정하며, 매월 1200만 달러씩 지급하는 관광대금을 관광객 숫자에 따른 지불(1인당 100달러 이하)로 조정하는 등의 내용을 담은 새로운 합의서를 채택하였다.<sup>38)</sup> 이와 함께 금강산 관광활성화를 위해서 관광특구 지정, 육로관광 실현 등을 꾸준히 협상한 결과 2002년 11월 13일 「금강산관광지법」이 공포되고 2003년 초부터는 육로관광이 실시되고 있다.

### 3) 남북간 비거래성 경제관계 평가

지난 10년 간의 남북간 비거래성 경제관계를 평가하기 위해서는 먼저 평가지표부터 설정해야 한다. 여기서 비거래성 경제관계가 남북관계 및 한반도 정세에 미친 영향, 북한의 경제난과 북한사회에 미친 영향, 국내적 효과 등이 평가지표가 될 수 있을 것이다.

#### 가) 긍정적 측면

1995년부터 시작된 남북간 비거래성 경제관계가 남긴 가장 큰 공헌은 그것이 남북관계 개선을 촉진하고 한반도 정세안정화에 기여했다는 점이다. 그 중에서도 ‘국민의 정부’에 들어서서 이루어진 정부의 대북지원은 그동안 심각한 갈등상태에 빠졌던 남북당국간에 신뢰를 회복하고 나아가 남북정상회담을 성사시키는 데 크게 도움을 주었다. 당국은 1999년 6월 서해교전으로 남북간 긴장이 극도로 고조된 상태에서도 북한과의 비료지원 약속을 지키기 위해서 북방한계선(NLL)을 넘어 비료를 수송하는 등 대북지원 약속을 지키기 위하여 적지 않은 노력을 하였다. 현재 진행되고 있는 남북한간의 여러 가지 협력사업도 신뢰의 기초를 쌓기까지에는 북한이 평화로 나오는 한 경제적 지원을 아끼지 않겠다는 정부의 일관된 화해협력정책에 힘입은 바가 크다고 할 수 있다.

38) 『한국일보』, 2001년 6월 11일자.

민간에서의 대북지원도 그 범위가 넓어지고 내용이 풍부해지면서 남북교류의 폭을 넓히는 데 큰 역할을 하였다. 특히 ‘국민의 정부’ 출범 이후 민간 대북지원의 확대는 남북교류의 활성화로 이어졌다. 1995부터 2002년 사이에 남북한을 방문한 단위와 개인 숫자의 증가현황을 살펴보면 <표 XIII-27>과 같다.

<표 XIII-27> 연도별 남북한 왕래현황<sup>39)</sup>

(단위: 명)

		1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
북한 방문	件數	53	28	136	340	822	804	698	753
	名	536	146	1,015	3,317	5,599	7,280	8,551	12,825
남한 방문	件數					1	10	17	13
	名					62	706	191	1,052

자료: 통일부.

한편 금강산 관광사업은 남북관계 개선은 물론이거니와 한반도 긴장완화에도 커다란 기여를 했다. 무엇보다도 금강산 사업은 실제로 1998년 말 한반도 위기를 진정시키는 데 큰 기여를 한 것으로 평가된다. 금강호가 금강산으로 첫 출항을 한 11월은 북한의 대포동 미사일 시험발사와 금강리 지하 핵의혹시설문제 등을 둘러싸고 한반도에서 긴장이 극도로 고조되고 있을 때였다. 심지어 이 긴장이 1999년 3월이나 5월에 이르면 전쟁으로 비화할지 모른다는 불안감이 팽배하면서 ‘3월 위기설’, ‘5월 위기설’ 등이 한·미·일 3국에 크게 유포되기도 하였다. 바로 이때, 금강산 관광선의 출항은 고조되는 긴장을 완화시키며 평화적인 문제해결의 가능성을 높였다. 당시 금강산 관광사업은 일괄타결과 포괄적 접근을 통해서 한반도문제의 평화적 해결이 가능하다고 미국을 설득하고 있던 한국정부에 강력한 원군이 되었다.

금강산 관광의 긴장완화 효과는 금강산 관광 이후 동해안에서 북한의 군사적 도발이 중단되었다는 데서도 쉽게 실감할 수 있다. 그동안 동해안에서는 수시로 북한의 해상침투가 이루어져 왔다. 특히 1996년 가을에는 강릉 해상으로 북한 잠수함이 침투하여 수많은 군경과 국민이 희생되기도 했다. 금강산 사업 출범 직전인 1998년 6월에도 풍치그물에 북한 잠수정이 걸릴 정도로 동해상의 안보상황이 취약했다. 그러나 1998년 11월에 남북협력사

39) 이 표는 『통일백서 2001』 통일부, (2001), p. 120 발췌.

업의 상징인 금강산 관광사업이 시작되면서 동해상에서 북한의 도발은 자취를 감추었으며, 그 상태는 현재까지도 계속되고 있다.

사실 금강산 관광사업은 북한이 사업계획에 응해온 자체가 한반도 군사적 긴장완화에 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 북한의 입장에서 볼 때, 금강산 관광은 직접적인 안보 위협과 간접적인 체제위협 의식을 감수하면서 시행하는 사업이다. 금강산과 장전항은 북한의 군사안보상 ‘적접지역(敵接地域)’으로서 애초에 개방하기 힘들 것으로 보았다. 아울러 금강산은 북한에도 그들이 사랑하는 명산인데, 여기에 매년 수십만 명의 남한관광객이 방문한다는 것은 체제에 엄청난 부담이 되리라는 전망도 우세했다. 그러나 북한은 이러한 위협부담에도 불구하고 사업추진을 단행했다. 그것은 북한이 그동안 우려해온 위협요인이 사라졌기 때문이 아니라, 보다 절박한 체제위협요소인 심각한 경제난을 타개하기 위해서 외화(즉 달러)가 필요했기 때문이다. 다시 말해서 북한은 자신에게 가해지는 위협의식과 필요한 달러를 교환하기로 한 것이다.<sup>40)</sup> 이에 비해 남한의 입장에서는 적대적인 남북관계를 안정적인 화해협력관계로 이행하기 위해서 필수적인 긴장완화를 추구하고 북한을 평화와 개방으로 끌어낼 수 있다는 전략적 안목에서 이 사업을 지원하였다.

결과적으로 금강산 관광은 사업성에서는 상당한 문제를 드러냈으나 남북관계 개선과 한반도 평화증진이라는 측면에서는 커다란 기여를 한 것으로 평가된다. 여기서 그 공헌을 살펴보면 다음과 같다.

① 금강산 관광은 필연적으로 군사적 긴장을 완화하고 나아가 한반도 평화화의 논의를 촉진했다. 북한이 휴전선 근방의 긴장고조지역을 적대세력인 남한의 관광객들에게 개방했다는 것은 그 자체로서 이미 그동안 첨예하게 대치해온 휴전선상에서의 군사적 긴장이 완화되고 있음을 의미한다. 그리고 이러한 상황이 장기화됨으로써 지속적인 긴장완화를 통한 남북한 평화의 제도화에 크게 기여하고 있다.

② 금강산 관광은 남북간의 적대성의 해소와 동질성 회복에 중요한 역할을 해왔다. 남북간의 교류와 접촉은 양측 주민들의 적대감을 씻어내며, 민족적 동질성을 회복하는 데 중요

40) 일부에서는 금강산 관광요금에 북한의 군비로 전용될 우려가 있다는 점을 지적하기도 한다. 사실 이 문제는 현실적으로 확인이 어려우며 통제도 어렵다. 그러나 북한의 최대 현안과제가 식량난 해결인 점을 감안할 때, 금강산 관광수입의 상당부분은 식량난 및 경제난 해결을 위해 이용될 수밖에 없다고 본다. 실제로 금강산 사업을 통해서 지난 2년여 개월 동안 북에 들어간 3억 6천만 4백만 달러였는데, 같은 기간인 1999~2000년의 2년간 북한의 대외무역 역조는 11억 4천만 달러였다. 즉 북한은 대외무역을 위해서만 금강산 대금의 3배가 넘는 달러를 초과로 지출한 것이다. 이는 북한이 외부에서 식량이나 생필품, 일반경제용품을 구입하기 위해서 금강산 대금의 대부분을 사용했음을 시사하는 것이다.

한 역할을 한다. 이는 평화 정착의 지름길이 될 것이다. 이러한 맥락에서 ‘보다 많은 접촉과 대화’와 ‘보다 많은 교류’는 통일로 가는 가교이다. 금강산관광은 바로 이러한 모토에 부합하는 사업이라고 할 수 있다.

③ 금강산 관광은 비록 제한된 지역에서 일방적으로 남쪽의 사람들이 북한을 방문하는 형식상의 한계를 안고 있지만, 분단 이후 최초의 대규모 남북인적교류라는 의미를 지니고 있으며, 이로 인해서 남북한 민간교류의 새로운 이정표를 제시했다고 할 수 있다.

④ 금강산 관광은 남북대화의 물꼬를 트는 데 기여하였다. 금강산 관광은 남북관계가 교전상태로 치달았던 1999년 6월에도 지속되었다. 그리고 이를 통해서 당국간 대화를 재개할 수 있는 분위기를 조성하였다. 특히 2000년 6월 남북정상회담 이후에 금강산은 정부와 민간의 남북대화장소로 각광받고 있다. 한편 민간에서의 광범한 남북교류는 자연스럽게 당국간 대화 분위기를 조성하고 이를 촉발시키게 마련이다. 교류를 통해서 상호이해가 깊어지면 그 자체로 대화분위기가 조성되기 때문이다. 예컨대 금강산 관광 등 남북교류가 활성화되면 그 과정에서 일어나는 빈번한 분쟁이나 사건을 해결하기 위해서 당국자의 개입이 불가피하게 되는 상황이 자주 발생할 것이고, 이것이 당국자간의 접촉을 자연스럽게 가늠케 한다.

한편 남북간의 비거래성 경제관계는 북한의 식량난 해결에 적지 않은 도움이 되었다. 현재 북한은 매년 150만 톤 이상의 곡물을 외부로부터 지원받지 않으면, 주민이 기아상태에서 벗어날 수 없는 심각한 식량난에 빠져 있다. 북한의 식량난은 1990년대 중반 이후 만성화되어 오늘에 이르고 있으며, 그 근본원인이 내부자원제약상황의 심화에 있기 때문에 지속적인 외부지원이 불가피한 실정이다. 이러한 상황에서 대북지원 중심으로 이루어져온 남북간 비거래성 경제관계가 북의 식량난 해결에 커다란 기여를 해왔다.

대북지원 및 차관은 식량이나 의료기구 계통으로 북한의 식량난을 더는 데 큰 역할을 하였다. 금강산 관광 사업개발비용 역시 대부분은 경제난 해결에 사용되었을 것으로 추정되고 있다.

한편 대북지원 중심으로 전개되어온 남북간 비거래성 경제관계는 북한주민의 대남인식을 개선하는 데 중요한 역할을 해왔다. 대북지원과 협력을 위해서 수천 명의 남한사람이 북한을 방문하면서 북한사회에서는 ‘빈곤’과 ‘미국의 꼭두각시’라는 부정 일변도의 남한 이미지가 점차 ‘부유한 나라’라는 이미지로 전환되고 있다. 이러한 이미지 전환은 북한의 경제난과 맞물리면서 빠른 속도로 북한주민들의 대남관을 바꾸어가고 있다.

민간지원의 경우 초기에는 적십자사가 주도했으나 점차 다양한 민간단체가 직접 대북 지원에 나서게 되었다. 그리고 이것이 북한의 대남창구가 과점상태에서 다원화되는 효과를 낳았으며, 나아가 남한주민과 북한주민들의 접촉면을 늘려 상호이해 증진을 촉진했다.

현재 북한농민들은 남한에서 지원한 비료를 남한 제조회사의 상표가 부착된 채, 당국으로부터 분배받고 있다. 이는 북한당국이 과거와는 달리 남한의 지원물품에 대한 은폐시도를 적극적으로 하지 않는다는 것인데, 그만큼 북한당국이나 주민들의 대남인식이 ‘적대(敵對)’에서 비적대적인 방향으로 바뀌고 있음을 시사하는 것이라고 할 수 있다.

결국 북한주민들의 대남인식은 아직 ‘적대적 상대’에서 조금씩 벗어나는 초기단계이지만, 지속되는 대북지원은 이러한 인식변화의 폭을 넓히고 속도를 촉진할 것으로 예상된다.

남북간 비거래성 경제관계를 통해서 실현되는 상호신뢰의 증진과 적대감의 감소는 남북경협 토대를 강화하는 효과를 발휘하기도 한다. 북한이 남한과 경제협력을 추진하면서 아주 불안하게 생각하는 것이 남한사람들이 경제협력이라는 ‘가면’을 쓰고서 자기체제를 붕괴시킬 의도를 갖고 있지 않나 하는 의혹이다. 그런데 이러한 의혹은 비거래성 경제관계를 통해서 북한이 자연스럽게 ‘평화공존과 화해협력’이라는 남한의 진의를 파악한다면 감소될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 의혹 감소는 북한당국자들이 자원고갈상태에 빠진 북한경제의 재건을 위해서 대남협력에 나서는 것을 보다 쉽게 해줄 것이다. 실제로 지난 수년간 진행되어온 대북지원과 금강산 관광사업은 이러한 맥락에서 남북경협 토대를 강화시켜 온 것으로 평가할 수 있다.

## 나) 문제점

남북간 비거래성 경제관계는 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고, 다른 한편에서 적지 않은 문제점도 드러났다. 여기서는 향후 개선을 모색하기 위한 준비작업의 일환으로 그 문제점을 지적해보기로 한다.

첫째, 비거래성 경제관계를 수행하는 주체들이 국민적 동의기반을 구축하는 데 미흡했다. 북한의 심각한 자원제약상황으로 인해서 초기 비거래성 경제관계가 대북지원이 주종을 이룰 수밖에 없다면, 북한과의 오랜 대결상황 속에서 대북 관용도가 매우 낮은 우리 상황에서는 마땅히 지원에 대한 국민적 동의를 구하는 작업이 매우 중요할 수밖에 없다. 국민적 동의를 구하는 충분한 과정 없이 조급하게 대북지원이 이루어질 경우 오히려 부정적



인 측면이 더 부각될 수도 있는 것이다. 예컨대 비거래성 경제관계의 초기인 1995년에 이루어진 정부의 대북 쌀지원은 밀실험상식으로 국민적 동의를 구하지 않은 채 조급하게 이루어졌는데, 그 결과 쌀 수송과정에서 드러난 불미스러운 문제들이 순조롭게 해소되기보다는 국민감정을 자극하여 이후 대북정책의 폭을 좁히는 결과를 초래하였다.

‘국민의 정부’에서 이루어진 대북지원은 나름대로 충분한 준비와 논리를 가지고 추진되었으나, 역시 국민여론 형성 노력이 미흡함으로써 결과적으로 어이없는 ‘퍼주기 논쟁’에 말려들어 정책의 기본이 지속적으로 사회적 논란거리가 되고 말았다. 이러한 사실은 대북정책이 국민적 합의기반을 제대로 구축하지 못할 경우, 아무리 좋은 명분과 실리가 보장되는 대북지원이라 하더라도 상당한 어려움에 봉착할 수밖에 없음을 잘 보여주고 있다.

둘째, 비거래성 경제관계과정에서 남측이 의연하지 못한 태도를 취함으로써 교류에 부정적인 영향을 미치는 경향이 있었다. 민간의 경우 북한의 고압적인 자세에 밀려 수동적인 입장에서 대북지원사업이 이루어진 경우가 적지 않았다. 최근 들어서는 상당부분 개선되었으나, 초기에는 ‘지원하면서도 눈치를 보아야 하는’ 비정상적인 상황이 종종 노정되었다. 이 점에서는 정부 역시 다르지 않았다. 1995년 쌀지원 협상시 북측 대표가 남한과 당국 간 합의를 했다는 인식을 지우기 위해서 자신의 북한당국 직함 표시를 거부했을 때, 정부는 당당하게 대응하지 못했다. 당시 이러한 의연하지 못한 협상태도는 국내에서 대북정책에 대한 불신을 확대하고 결국에는 남북관계에 부정적인 영향을 미친 바 있다.

셋째, 성과주의에 빠져서 조급함을 보인 경우가 종종 있었다. 특히 1995년의 쌀회담은 대북지원을 치밀한 사전준비나 북측의 요청도 없는 상태에서 성과주의에 빠져서 조급하게 추진할 경우 오히려 남북관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여준 대표적인 사례라고 할 수 있다. 당시 남북간에 최소한의 신뢰기반도 없는 상태에서 관계개선에 대한 과욕과 북·일관계 개선에 앞서 성과를 내야 한다는 우리측의 조바심 속에서 이루어진 쌀지원은 그 과정에서 몇 가지 불미한 사건을 발생시켰고, 결국 남북관계 개선이라는 목표도 성취하지 못했던 것이다.

넷째, 민간교류의 경우 북한과 접촉하는 남한내 지원 및 협력단체간에 무분별한 경쟁적 상태가 이루어짐으로써 오히려 지원받는 북한의 위상을 강화하고 남북교류에 부정적 영향을 주는 경우가 빈번히 발생하였다.

현재까지 남북간 비거래성 경제관계는 민간부문에서 볼 때, 경제적 타산을 맞추기 어렵

기 때문에 인도적 성격을 띠다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 민간단체들이 다른 단체들보다 한발 앞서 북한과 관계를 맺거나, 평양을 먼저 방문하기 위해서 경쟁적으로 북한과 접촉하는 사례가 빈번히 발생하다보니, 북한측이 경쟁상태를 이용하여 무리한 ‘선물비용’을 요구하거나, 지원해주는 대상을 선별하는 기형적 상황이 발생하였다. 이러한 상황은 북한의 대남 접촉 인사들로 하여금 남북교류를 지속적으로 비시장적 관점에서 바라보게 함으로써 결과적으로 그들이 시장경제논리를 익힐 수 있는 시간을 지체하는 부작용을 낳기도 한다.

다섯째, 관광산업의 경우 채산성을 계산하지 못함으로써 극심한 시행착오를 겪었다. 남북공동사업이 성공하기 위해서는 남북 모두 이익이 창출되는 방향으로 사업이 발전해야 한다. 특히 국민이 대북사업을 민족화해에 대한 국민적 열망과 북한에 대한 불신감이라는 모순된 이중적 인식 아래 바라보고 있기 때문에, 사업이 성공할 때는 민족화해에 큰 도움을 주지만 실패할 경우에는 오히려 국민들의 북한 불신감을 증대시켜 남북관계에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 최근 금강산 관광사업의 채산성 악화가 남북관계에 미친 부정적 영향은 이러한 사실을 극명하게 보여주고 있다.

## 나. 향후 과제

그동안 진행된 비거래성 경제관계의 장점을 살리고 문제점을 보완한다는 차원에서 향후 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비거래성 경제관계의 필요성과 중요성에 대한 국민적 합의가 확장되어야 한다. 오늘날과 같이 여론이 정책결정에 중요한 영향을 미치는 시대에 국민적 지지확보는 대북정책의 원활한 수행을 위해 무엇보다도 중요한 요소이다. 국민적 지지 확보를 위해서 우선 비거래성 경제관계를 추진하는 정부나 단체가 국민들에게 자신이 하는 일을 올바르게 이해시키려는 노력이 선행되어야 한다. 그리고 자신이 하는 대북사업에 보다 많은 단체와 국민이 참여하도록 유도하는 것이 필요하다. 더불어 대북사업의 투명성을 제고하는 것도 국민들의 이해를 구하는 중요한 수단이 될 수 있을 것이다.

한편 비거래성 경제관계에서 일방적인 대북지원보다는 지원을 받은 북측에서도 남측에 비대칭적이라도 일정하게 그 대가로 물품을 제공하는 방식을 개발할 필요가 있다. 예컨대 북측이 남측에 제공하는 물품이 가격 면에서 대북지원의 10%에 불과하다더라도 그것이 국

민들의 이해를 구하고 지지기반을 확장하는 데는 큰 영향을 미칠 것이다.

둘째, 상호이익이 보다 명료하게 보이는 ‘실적 발생’의 교류를 지향해야 한다. 현재의 남북관계는 ‘남측은 북에 경제적 도움을 주고 북측은 평화증진에 성의를 보이는 방식’으로 전개되고 있으나, 남북관계가 진전될수록 이것이 점차 경제·사회·안보 등 모든 방면에서 상호이익이 창출되는 방향으로 전환될 필요가 있다. 예컨대 단기적으로는 남한 어선들의 북한 어장(漁場)을 이용한 어로활동이나 금강산-설악산 연계 관광개발 등을 모색해 볼 수 있을 것이다. 그리고 보다 장기적인 관점에서는 휴전선 근방 북측 지역에 원자력 발전소를 공동 건설하여 전기를 공동으로 사용하는 방법도 강구해 볼 필요가 있다. 북한이 부지와 노동력을 제공하고 남한이 기술과 자본을 투입하여 원자력발전소를 건설하고, 완공 후에는 전기를 나누어 쓰는 것이다.

셋째, 남북경협 활성화와 직결되는 비거래성 경제관계를 증진하는 것이 바람직하다. 이는 비록 비거래성 경제관계라 하더라도 장기적으로 남북이 서로 이익인 경제관계를 촉진하는 방향으로 발전돼 나가야 한다는 뜻이다. 이 점에서 정부 대북지원의 내용은 매우 중요한 의미를 지닌다. 현재는 북한주민들의 기아해결을 위해 식량지원이 주종을 이루고 있지만, 앞으로는 점차 남북간 협력통로나 북한의 인프라 구축에 관심을 기울일 필요가 있다. 이러한 기반시설의 구축은 우리 기업이 북한에 진출할 수 있는 기본 토대가 되기 때문이다.

넷째, 북한이 시장경제를 지향할 수 있는 부문의 지원을 강화할 필요가 있다. 북한은 내부자원의 고갈과 사회주의 진영의 붕괴로 인해서 생존해 나가기 위해서는 궁극적으로 시장경제체제를 받아들일 수밖에 없는 실정이다. 그러나 북한이 그동안 추구해온 가치나 경제규범, 그리고 현재의 경제구조 등을 고려할 때 북한의 시장경제로의 전환에는 상대적으로 긴 시간이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 북한 체제전환을 우리가 조급하게 서두를 필요는 없다고 본다. 다만 북한이 시장경제로 이행할 수밖에 없는 불가피한 처지이며, 북한의 경제 담당 간부들도 이 사실을 내면적으로는 어느 정도 깨닫고 있는 상태라는 점을 감안하여, 가급적 시장경제부문을 촉진할 수 있는 방향으로 대북지원을 해나가는 것이 바람직하다. 예컨대, 시장경제의 확장을 촉진할 수 있는 상업적 유통망이나 교통망 확장과 같은 분야에 대한 지원할 모색할 필요가 있다.

다섯째, 대북 관광사업을 추진할 경우, 금강산 관광사업의 경험을 참고하여 사업성공이 보장될 수 있는지를 정확히 계산하고 진출해야 하며, 수익성이 보장될 수 있는 조건을 전

제로 북한과 교섭해야 한다. 남북을 잇는 관광사업의 성공은 그동안 단절되었던 휴전선을 넘어 수많은 민족구성원이 희망과 만족감을 가지고 북녘 땅을 밟는다는 것을 의미하며, 이것은 민족화해에 밑거름이 된다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 이 사업이 만성적으로 적자를 면치 못하는 상황에 처한다면, 그것은 곧장 남북협력 불가론과 ‘북한퍼주기론’과 같은 부정적인 국민여론을 확산시킬 가능성이 높다. 따라서 대북관광사업은 항상 이 사업의 성공 여부가 곧 남북관계의 진전 여부와도 직결되어 있다는 점을 염두에 두고 추진되어야 한다.

여섯째, 대북지원의 경우 대증적(對症的)인 요법보다는 근본적인 처방을 지향할 필요가 있다. 지금은 북한주민들이 기아선상에서 허덕이고 있기 때문에 식량과 생활필수품 중심의 지원이 불가피하다. 그러나 궁극적으로 북한의 농업생산력을 최대한 끌어올리고, 민간 생활필수품 생산을 증대시키는 방안을 찾아야 한다. 이런 차원에서 볼 때, 아직 민간부문에서 제한적으로 이루어지고 있는 농사 품종개량이나 농법 혁신 등 분야의 협력사업이 증대될 필요가 있다.

일곱째, 정부의 대북교섭에서 관련 공식기관이 배제되지 않도록 해야 한다. 특히 남북간의 공식접촉에는 반드시 공식기관이 대표로 나서야 한다. 즉 공식통로를 통한 남북대화가 중요한 것이다.

1995년의 쌀 회담은 공식적인 정부통로를 통해서 절차를 밟아가며 이루어지는 협상의 중요성을 일깨워준 좋은 예다. 당시 남북교섭은 북한과 정상적 통로를 통한 절차가 아니라 청와대 참모진과 정보기관, 그리고 권력의 외곽 특수조직 등이 동원되어 협상하고 정책이 결정됨으로써 통일관계 부처들이 무력화되는 사태가 빚어졌다. 이것은 결국 대북협상의 성과와 기술을 누적적으로 축적하는 것을 어렵게 만들고, 남북대화를 정석보다는 편법에 의존하게 하는 부정적인 선례를 남긴 꼴이 되었다.

여덟째, 정책의 일관성 견지가 중요하다. 대북정책의 일관성 유지는 비거래성 경제관계 뿐만 아니라 모든 남북관계에서 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. “오락가락하는 정책보다 더 나쁜 정책은 없다”고 말할 정도로 대북정책에서 일관성은 중요하다. 대북정책은 상대가 있는 정책이다. 따라서 우리의 정책이 쉽게 변화하면, 상대방은 그만큼 우리를 신뢰하기 어려운 대상으로 본다. 그리고 기존의 남북교류에 대해서 정부의 정책이 변화하면 쉽게 바뀔 수 있다고 보기 때문에 신뢰가 구축되기 어렵다.

한편 대북정책은 상대가 있는 정책이기 때문에, 상대방이 우리의 정책을 이해하고 받아

들이기까지는 상당한 시간이 걸리게 마련이다. 특히 남북관계처럼 불신과 갈등으로 점철되어온 경우는 더욱 그렇다. 따라서 이 경우 인내심을 가지고 일관성 있게 정책을 추진했을 때 그 효과를 기대할 수 있다.

## XIV. 북한경제 회복을 위한 전략과 과제

### 1. 북한경제의 문제점

#### 가. 북한경제 개혁의 필연성

오늘날 북한경제의 심각한 침체현상을 보면서 우리가 느끼고 있는 것은 북한경제체제에 대한 개혁과 개방은 선택이 아니라 필연적 과제라는 것이다.

북한은 자본주의의 2대 구성원리라고 볼 수 있는 ① 시장기구와 ② 사적 소유제에 대하여 철저히 비판하고 부정함과 동시에 그 대안으로서 사회주의의 독자적인 2대 구성원리인 ① 계획기구, ② 국가소유제에 의거하고 있다. 북한은 시장경제의 무정부성, 무계획성을 반대하고 인간을 시장의 맹목적 자연법에 맡기는 것을 비인간적이라고 비판하여 왔으며, 특히 시장에서의 경쟁은 인간성을 해치고 사람들 사이의 형제애에 반하는 것으로 보아 왔다. 따라서 시장의 맹목적인 자연법은 인간의 의도가 반영되는 계획에 의해 대체되어야 하고, 경쟁이나 투쟁은 형제애적인 협동과 단결에 의해 대체되어야 하며, 경제행위를 위한 물질적 유인은 형제애라는 정신적 유인에 의해 대체되어야 한다고 주장하고 있다.

소유문제에 있어서도 북한은 자본주의사회 해악의 근원이 사적소유에 있다고 보고 있다. 즉 인간이 자기운명의 주인이 못 되어 각종의 인간소외현상이 일어나고, 빈부격차가 증가하는 근원적 이유가 생산수단에 대한 사적 소유에 있다고 보고 있다. 따라서 사적 소유를 국가소유로 대체함으로써 자본주의의 해악은 근원적으로 극복될 수 있다고 주장한다.

그러나 북한이 추구하는 계획의 원리, 국유의 원리에 기초한 경제의 조직화는 북한에서 해방 후와 6.25 전후 이상주의적 혁명열기가 고조되고 있던 시기에는 그동안 활용되지 않던 생산요소의 활용을 양적으로 확대함으로써 비교적 큰 성과를 보였다. 그러나 이미 활용되고 있는 생산요소 활용을 질적으로 제고해야 할 내포적 성장단계에 들어서면서부터 사회주의 경제원리는 분명한 한계를 드러내기 시작했다.

더구나 관료독재와 관료주의가 북한 전 사회에 광범위하게 고착화되어 가면서 경제의 모든 부분에서 명령경제에 의한 비효율과 불공정이 축적되기 시작했다. 여기에 정치적 일원주의, 즉 일당지배의 경직성이 추가됨으로써, 관료주의는 비효율과 불공정을 스스로 고쳐나갈 자기수정의 가능성을 잃게 되고, 명령경제의 폐해는 급속하게 사회경제 각 분야에서 확대·재생산되어 갔다.

그 결과 부족한 경제가 고착화되고, 과학과 기술개발은 낙후되었다. 체제의 구조적 모순으로 인하여 북한경제 전반에 부족한 경제가 만연되고 시간이 갈수록 세계적 규모로 진행되고 있는 과학경쟁과 기술개발경쟁에서 지속적인 열세를 보이게 되었다. 이는 북한 국민들로 하여금 사회주의체제 자체에 대한 신뢰를 반감시키고 북한체제 자체의 위기감을 증폭시켜 왔다.

우선 북한의 만성적 부족경제의 원인을 보면, 북한의 사회주의 명령경제하에서는 한쪽에서는 과잉수요 내지 초과수요가 일상화되어 나타나고, 다른 한쪽에서는 과소생산 내지는 축소생산이 보편적 현상으로 나타나고 있다. 과잉수요와 과소생산이 결합되어 부족의 경제를 고착시키고 있다.

북한에서 만성적인 과잉수요가 존재하게 되는 이유는 소위 계획된 투자가 계획된 저축을 항상 앞서기 때문이다. 계획된 투자가 항상 계획된 저축을 앞서게 되는 것은 한마디로 잘못된 투자에 대한 비용을 투자자인 정부가 부담하지 않기 때문이다. 국영기업에서 적자가 발생하여도 정부보조금의 확대와 당해 국영기업생산물의 가격인상의 허용, 생산요소나 원자재가격의 재조정(인하하는 방향으로) 등으로 적자의 문제를 비교적 쉽게 해결했기 때문이다. 심하게 이야기하면, 정부관료에 대하여 국영기업의 책임자가 가지고 있는 협상력, 교섭력 혹은 설득력에 따라 국영기업은 흑자도, 적자도 될 수 있었다. 사회주의 기업들이 당면하고 있는 이러한 연성예산제약 때문에 기업은 비경제적 내지는 비합리적인 방만한 투자욕구를 가지게 되었는데, 특히 명령경제에서 종종 나타나는 인력공급이나 원자재공급의 차질로 인한 예기치 못한 생산중단을 피하기 위해 국영기업은 항상 필요 이상의 과도한

재고, 과도한 원자재와 부품, 과도한 인력 등을 보유하려 하였다. 왜냐하면 북한의 명령경제체제에서 개별기업은 생산목표달성이 보다 중요하지 부품이나 인력 등의 과다보유의 비용은 별로 크지도 않고, 중요하게 느껴지지 않기 때문이다. 따라서 항상 투자의 부족을 인력과 원자재 등의 부족으로 보고 과다하게 계획당국에 추가요구를 하게 된다.

사회주의하에서 기업은 위와 같이 소프트한 예산선하에서 활동하나, 반면에 가계는 경성예산제약하에서 활동하므로 계획된 투자가 계획된 저축을 항상 앞서게 된다. 여기에 그동안 누적되어온 정부의 재정적자가 가세하면서 과잉수요의 정도는 더욱 심화되었다. 이러한 상태하에서 만일 가격이 시장에 맡겨진다면 가격상승을 통하여 수요감소를 가져올 수 있으나, 사회주의 계획경제하에서는 가격이 통제되어 있기 때문에 생산능력을 넘는 과잉수요는 가격인상을 통하여 조정되지 못하고 배급제를 통해 조정됨으로 배급받지 못한 경우 물자의 만성적 부족, 즉 일반화된 부족의 경제가 지속적으로 나타나게 되었다.

북한의 부족경제는 공급의 측면에서도 그 심화의 요인이 있는데, 경제현장에서는 생산능력보다 낮게 생산하려는 과소생산 내지 축소생산의 구조적 관행이 만연되어 있다. 국영기업의 책임자는 자기기업의 생산능력을 과소보고하고, 동시에 원료, 부품, 노동력의 필요량은 필요이상으로 과대요구할 필요성을 항상 느끼고 있다. 그래야만 중앙계획당국에서 내려오는 목표생산량을 보다 용이하게 달성할 수 있으며 그 결과로 정치적 인센티브를 많이 받을 수 있기 때문이다.

목표치에서 비용을 제한 이윤의 극대화를 추구하는 것이 아니라 목표치의 달성 자체가 훨씬 더 중요하기 때문에 목표치는 가능한 한 낮게 책정하는 한편, 거기에 도달하는 비용은 비록 높다하더라도 별로 책임을 느끼지 않았다. 중앙계획당국이 생산목표량에 더 큰 관심을 보이고 비용에 대해서는 큰 관심을 가지지 않게 되는 것은 비용구조를 관리지표로 사용하는 경우, 감독, 감시비용이 생산량을 관리지표로 사용하는 경우보다 엄청나게 크기 때문이다. 감시비용이라는 거래비용이 너무 크기 때문에 중앙계획당국은 불가피하게 생산량을 중심으로 하는 관리지표를 사용하게 된다.

또한 사회주의경제에서 과소생산 경향이 생기는 것은 국영기업의 근로자들이 계획된 생산량을 완수하는 데 자신의 능력과 성의를 다 기울일 필요를 느끼지 않기 때문이다. 왜냐하면 투입된 노동량 변화가 수입변화에 크게 영향을 주지 않기 때문이다. 게다가 생필품이 극도로 부족한 북한경제 현실에서 살 만한 물건 자체가 별로 없기 때문에 일을 열심히 하여 약간의 화폐수입이 상승한다고 하더라도 실지 생활에는 영향을 주지 못한다. 실제로



북한에서는 가격구조가 이중구조로 되어 있어 식료품, 집값 등 기초적 생필품은 대단히 싸나, TV 등 내구소비재나 약간의 양질의 물건이 되면 가격이 크게 높은 것이 일반적이며 수개월 내지 수년의 봉급을 합쳐야 양질의 가구와 가전제품 등을 살 수 있는 실정이다. 따라서 약간의 소득의 상승은 큰 의미를 가지지 않으며, 노동자들의 노동의욕을 크게 유발시키지는 못한다. 더구나 국영기업은 독과점이므로 국영기업의 책임자이든 노동자이든 외부로부터 오는 경쟁의 압력을 전혀 받지 않고 있다. 또한 내부로부터도 자신들의 생산노력을 극대화할 강한 유인도 가지고 있지 않다. 생산이나 노력의 극대화를 피하려는 사회구성원들의 행위, 그 행위에서 오는 비용인 생산의 감소(내지는 증가율의 둔화)라는 부의 외부효과는 충분히 내부화되지 못한다. 소위 무사안일에서 오는 이익은 개인들에게 집중되지만 그 비용인 과소생산과 비효율적 생산의 부담은 모든 사람이 나누어 부담하기 때문에 모두가 무사안일을 택하는 경향이 생긴다. 그리고 그 결과는 비효율과 불공정의 증대, 물자부족의 악화, 그리고 과소 내지 축소생산의 심화이다.

한편 북한경제 개혁의 필연성은 과학과 기술개발의 낙후로부터 절실하게 제기된다. 북한의 폐쇄적 자립경제는 세계적 규모로 진행되고 있는 생산성경쟁, 기술개발경쟁에서 지속적인 낙후를 초래하고 세계적 규모로 진행되고 있는 지식, 기술, 정보의 축적으로부터 소외되는 구조적 요인들을 내재하고 있다. 이러한 현상이 일어나는 원인은 유인의 측면과 정보의 측면으로 나누어 설명할 수 있다. 우선 유인의 측면에서 보면 무엇보다도 먼저 사회주의경제하에서는 과학과 기술개발에 대한 유인 자체가 대단히 약하다는 사실을 들 수 있다.

일반 국영공장에서 R&D를 위해 노력하면 그만큼 단기실적이 떨어지므로 공장관리자가 반대하기 쉽고, 만일 기술개발이 성공하면 곧 중앙으로부터의 생산목표치의 상향조정이 있을 것이므로 반드시 노동자들에 의해 환영되지도 않는다. 뿐만 아니라 사회주의경제는 기본적으로 판매자시장이기 때문에 항상 만성적 물자부족의 상태에 있어서 고품질을 위한 기술개발유인이 적다. 또한 사회주의 경제는 고임금보다는 과잉고용을 지향하므로 일반적으로 임금수준은 낮기 때문에 생산성제고나 노동절약을 위한 기술개발의 필요성을 적게 느끼게 된다.

한편 정보의 측면에서 보면, 사회주의는 과학과 기술개발의 낙후를 구조적으로 피할 수 없게 되어 있다. 시장기구는 흩어져 있는 미지의 정보, 지식, 기술 등을 경쟁과정을 통해 새롭게 찾아내어 생산적으로 활용하는 기능을 가지고 있는데 그 결합속도가 워낙 빨라서

계획기구는 도저히 따라갈 수 없다. 특히 시장의 크기가 전세계적 규모로 될 때 시장의 정보, 지식, 기술의 개발력, 수집력, 활용력은 훨씬 커지게 된다. 따라서 구조적으로 폐쇄적인 사회주의의 계획기구는 과학과 기술개발에서 자본주의의 시장기구를 능가할 수 없게 된다. 물론 한두 과학분야나 기술분야에 국력을 집중하면 사회주의도 그 분야에서의 우수성을 증명할 수 있으나, 모든 기술분야에 골고루 우수성을 보일 수는 결코 없다.

#### 나. 생산에 대한 당의 지배체계

북한경제 운영에서 제기되고 있는 가장 큰 문제의 하나는 비전문가집단에 의한 경제의 독점적 관리이다. 이것은 노동당의 유일적 지도에 의한 경제관리를 의미하며, 당관료에 의한 정부와 기업의 지배를 의미한다. 그리고 이러한 당의 독점적 관리와 당일꾼들의 전횡은 당의 집체적 지도를 핵심내용으로 하는 ‘대안의 사업체계’에 의해 보장되고 있다. 김일성은 1960년 2월 청산리협동농장 현지도 이후 ‘청산리방법’ 정신에 기초한 새로운 농업지도체계를 제시하였다. 1961년 12월 대안전기공장<sup>1)</sup> 현지도 이후 ‘대안의 사업체계’를 창시하였다. ‘청산리방법’은 ‘당의 대중노선을 사회주의 건설의 새로운 요구에 맞게 구체화하여 발전시킨 사업방법’으로 규정하고 있다. 그 내용은 “모든 일꾼이 생산현장에 내려가 하부일꾼들을 책임적으로 도와주는 것”이다. 북한은 이것을 ‘급속히 발전하는 현실’과 ‘이를 따라가지 못하는 일꾼들의 지도수준’ 간의 불일치를 해결하기 위한 것이라고<sup>2)</sup> 설명하고 있다.

대안의 사업체계는 이와 같은 ‘청산리식 지도방법’을 공업관리체계에 도입한 것으로써 북한당국은 이러한 조치가 불필요한 ‘중간 환절들’을 제거하기 위한 것이라고 주장한다.

하지만 1960년대에 들어서면서 시도된 정책변화는 일시적인 성과를 보인 면도 있었지만 기본적으로 이전 시기의 모순들을 극복하지 못하고 형태변화만 하였다. 즉 지배인의 독단을 막는다는 명분하에 당비서의 독단을 허용하는 우를 범하게 된다. 새로운 경제관리체계로 제시된 대안의 사업체계를 살펴보면 이 점이 분명하게 부각된다.

1) ‘대안의 사업체계’의 모델이 된 대안전기공장은 1963년 3월 15일 첫 천리마공장의 영예를 차지했고, ‘기술혁신연합작업반운동’을 처음으로 발기했으며, 1968년 9월 9일에는 ‘조선민주주의인민공화국 창건 스무돌 기념공장’의 칭호를 얻었다. 신수근(1969), 「대안의 사업체계를 철저히 관철하기 위한 공장당위원회의 사업」, 『근로자』, 제12호(333), p. 35.

2) 김일성종합대학 경제학부 교원 일동(1962), 『청산리교시와 사회주의 경제건설』, 평양 조선로동당출판사, p. 3.

북한은 대안의 사업체계가 나온 이유로 ‘지배인 유일관리제’의 문제, 즉 지배인의 주관주의나 독단, 관료주의를 극복하기 위해 도입한 관리체계라고 주장하고 있다.

북한이 주장하고 있는 대안의 사업체계의 특징은 첫째, 공장 당위원회를 최고지도기관으로 하는 집단지도체계, 둘째, 통일적 집중적 생산지도체계, 셋째, 중앙집중적 자재공급체계와 후방공급체계로 요약할 수 있다.

북한에서 공장은 생산조직이지만 동시에 당의 사상과 정책이 관철되는 정치적 조직이다. 지배인 유일관리제를 ‘공장 당위원회가 최고지도기관인 집단지도체계’로 변화시켰다는 의미는 경제관리에 대한 당의 정치적 지도를 절대화하였다는 증거이다. 북한의 경제관리를 흔히 당우위, 정치 사상사업 중심의 경제관리라고 말하는 이유가 여기에 있다. 그만큼 공장운영에서 당의 역할이 절대적이며, 이 메커니즘의 중심에 바로 공장 당위원회와 당전문일꾼들이 있다.

대안체계에서 공장 당위원회는 공장내 최고 의사결정기구이며 당위원회는 당전문일꾼들, 행정기술간부들, 핵심노동자들과 기술자들로 구성되었다. 공장 당집행위원회 구성원은 형식상 당원들이 선출하는데, 비서 1인과 부비서 2~3인을 두고 있다. 부비서 중 1인은 조직담당 부비서이고 다른 1인은 선전부비서이며 또 한 명은 근로단체(직맹·사로청 여맹 등)담당 부비서이다. 공장 당위원회 성원 수는 공장규모에 따라 다른데, 대안전기공장의 경우 1980년대 말에 42명이었던 것으로 알려지고 있다.<sup>3)</sup>

공장 당위원회는 한 달에 1~2회 또는 수시로 소집되도록 되어 있으며 기능은 당적 사업만을 담당하도록 되어 있다. 즉 당의 각 부서에서 계획된 사업을 추진하는 한편, 공장의 행정기술적 지도체계 측면에서 당위원회의 결정을 완수하기 위해 정치적 및 사상적 의식을 높이려는 교양과 선전에 주력<sup>4)</sup>하도록 되어있다.

첫째, 기업내의 당관료들의 독단과 전횡이 기업경영의 효율화를 저해하고 있다. 당위원회는 인사권, 처벌권, 평가권, 조직권 등 모든 권능을 쥐고 있어서 이들에 대항하기란 지배인 유일관리제하에서 지배인에 대항하기보다 훨씬 어려워졌다. 문제는 이들이 경영지식이

3) E. Brun & J. Hersh, 김해성 옮김(1988), 『사회주의 북한』, 지평, p. 227, p. 357 참조.

4) 조직부는 공장 당위원장이 책임자가 되어 당조직사업 특히 간부사업을 주로 담당한다. 그리고 선전부도 한 사람의 부위원장이 책임자가 되어 당원들과 노동자들에게 당정책을 침투시키고 당사상을 교양시키는 사업을 담당한다. 교육부는 공장대학을 비롯한 공장에서 운영하는 야간학교와 노동자구에 있는 모든 교육기관을 관장하는 한편, 간부양성계획을 수립, 당집행위원회의 추인을 받은 다음 이 계획에 따라 교육사업과 간부양성사업을 계획조직하는 사업을 담당한다. 그리고 간부 등록과는 당간부나 공장 상급간부의 기밀문건을 취급하는 업무를 관장하도록 했다.

나 경험이 지배인보다도 훨씬 뒤떨어짐에도 불구하고 경영에 직접적으로 간섭하여 경영합리성을 왜곡한다는 데 있다.

공장 당위원회를 최고지도기관으로 하는 집단지도체계는 그 정책목표에도 불구하고 구체적 차원에서 경제관리에 대한 당의 지배를 제도화했다. 북한의 공식 문헌들은 대안의 사업체계에서 경제관리에 대한 당의 정치적 영도를 강화한 것은 “사회주의하에서 경제에 대한 정치의 적극적 역할, 경제에 대한 정치의 우위성과 프롤레타리아독재 체계에서의 당의 위치와 역할로부터 출발한 것”<sup>5)</sup>이라고 설명하고 있다.

이렇게 볼 때 대안의 사업체계란 당을 통한 위로부터의 수직적 지도와 하부단위에서의 집체적 협의가 결합된 것이며 본질은 수령의 직할관리를 제도화한 것이다. 즉 위로부터 지도를 통해 정치·사상적 지도를 우선시하는 것이고, 하부에서의 집체성이란 공장내에서 유일관리자의 기능공백을 대체하기 위한 것이었다.

따라서 대안의 사업체계는 경제적 계산(economic calculation)보다는 정치적 결정이 우선하는 경제관리방식이라고 할 수 있다. 북한의 설명에 따르면, 공장 당위원회의 지도방향은 다음 두 가지이다.<sup>6)</sup> 하나는 당의 경제정책 관철에서 제기되는 중요한 문제들을 집체적으로 토의하는 것이고, 다른 하나는 토의결정된 방향과 방법이 정확히 집행되도록 지도통제하는 것이다.

이와 같은 정치적 결정이 개입할 수 있는 제도의 결합은 ‘당조직들이 당사업을 집어던지고 경제감빠니야(캠페인)에만 치중하면서 행정을 대행하는 현상’, 즉 ‘당일꾼들의 행정대행현상’<sup>7)</sup>을 초래했다.

그 결과 경제전문가, 경영전문가, 전문기술자, 의사의 경험 및 노하우가 왕왕 무시되고 그들 속에는 형식주의, 요령주의가 만연되었으며 기업경영은 돌격식, 동원식 방식이 주를 이루게 되었다.

5) 사회과학원 경제연구소 공업경제연구실(1969), 『사회주의 경제관리에서 대안의 사업체계』, 평양 사회과학 출판사, p. 31.

6) 허영익(1987), 『공업에 대한 지도와 관리경험』, 평양 사회과학출판사, p. 68.

7) 김일성의 행정대행사업에 대한 비판은 「전국기계공업부문 일군회의에서 한 결론(1967. 1. 20)」, 『김일성저작집 21』, p. 77-80.

## 다. 대화와 협의의 실체가 없는 국가유일경제지도체계

이른바 ‘노동계급의 국가’라고 자부하는 북한에서 노동자들의 정치·사회적 지위와 역할은 대단히 낮다. 북한에서 기업경영에 대한 노동자들의 참여는 기업경영과정에서 생산자의 감시와 이익대변보다는 국가계획에 제시된 생산목표 달성에 집착되어 있다.

북한에서는 무엇보다도 노동자 집단을 대표하는 직업동맹(조선직업총동맹)의 성격과 기능이 완전히 변질되어 근로자의 이익과 권능보호의 기능을 상실하였다.<sup>8)</sup>

북한에서 노동자의 권익대표기구인 직업총동맹의 성격과 역할이 근본적으로 변화되기 시작한 것은 1956년 8월 종파사건 때 숙청된 서희의 직맹론에 대한 김일성의 비판에서부터였다. 당시 직맹위원장이었던 서희는 직맹론에서 ① 기업과 직맹이 단체계약 체결을 주장하면서 노동관계를 전시체제에서 평시체제로 이행할 것, ② 직업동맹에 대한 당의 지도적 역할 거부,<sup>9)</sup> ③ 노동자조직인 직업동맹의 책임자로서 노동자의 이익을 적극적으로 대변하고자 했다.

서희의 이러한 주장은 노동자의 권익을 대표하는 기구가 당이 아닌 직맹임을 주장하는 것이었으며, 대중동원을 목표로 하는 국가의 노동행정사업과 대립되는 것이었다.

하지만 서희 등이 주장한 이러한 직맹의 위상과 역할은 8월 종파사건을 계기로 완전히 변화되었다. 이 변화를 한마디로 요약하면, 노동자조직의 국가기관화, 당의 사조직화라고 할 수 있다. 1957년 6월 14일 당중앙 상무위원회에서는 ‘직업동맹 사업에 관한 결정’을 통해 직업동맹내에서 당적 사상체계, 유일적영도체계 확립을 강조하고 나서게 된다.

그 후 1959년 2월 이효순의 직맹위원장 취임을 계기로 직맹은 대중동원사업을 본격적으로 전개함과 동시에 직맹내에서 서희에 대한 비판을 전개하였다. 이때부터 직맹 본연의 모습은 사라지고 당의 지시에 절대복종하는 근로자조직의 형식만을 갖춘 당의 하부조직으로 기능하게 되었다. 한편 1959년 8월 31일 내각전원회의 결정에 의해 이전까지 노동성에서 수행한 노동기준량과 임금사정(査定)작업 등 노동행정사업의 일부 기능을 직맹중앙위로

8) 한국의 민주노총이나 한국노총과 같은 근로자 이익대변 조직임.

9) 김일성의 1958년 연설에서 비판된 서희의 주장은 다음과 같다. 즉 “당이 직맹을 영도할 수 없다. 당원보다 직맹원수가 많으니 직맹이 당보다 큰 조직이다. 당 기관에서 일하는 사람들은 모두 직맹원이기 때문에 직맹의 영도를 받아야 한다. 직맹은 당의 시집살이에서 벗어나야 한다”고 주장했다(김일성 1967, 『제1차 5개년 계획을 성과적으로 수행하기 위하여 조선로동당 대표자회에 한 결론』, 1958. 3. 6, 『김일성저작선집 2』, 평양 조선로동당출판사, p. 127).

이관하는 조치가 취해졌다.<sup>10)</sup>

1959년 11월 조선직업총동맹 제3차 전국대회가 열렸는데, 이 대회에서는 직업동맹의 ‘일차적 의무’가 공산주의 교양사업에 있음을 천명하게 된다.<sup>11)</sup> 이는 명백한 직맹의 국가화를 의미하는 조치였으며 나아가 직맹을 노동당의 종속적 하위개념으로 만들어 나갈 것을 공개천명한 것이었다.

직맹이 노동정량 사정이나 대중동원운동 같은 노동행정사업의 일부를 담당하는 것은 명백한 국가화라고 할 수 있다.

북한에서는 이러한 제한적 의미를 가지는 기업-근로단체간 단체계약내용도 1964년 6월 당중앙위 제4기 9차 전원회의에서는 완전 폐지되었다. 이 회의에서 제시된 단체계약폐지 논리를 요약하면, 직맹과 행정측의 이해관계가 완전히 일치하기 때문에 노동자가 자기 자신(국가)과 계약한다는 것은 무의미하다는 논리이다. 그리고 단체계약이란 ‘자본주의의 낡은 형식’이기 때문에 “노동계급이 정권을 쥔 다음에는 모든 사업이 노동계급을 비롯한 근로인민대중을 위한 것이기 때문에 국가정권과 직업동맹 사이에는 어떠한 대립이나 모순이 있을 수 없다”<sup>12)</sup>는 것이다. 이러한 조치들은 직맹을 당의 ‘완전한 사상교양단체’로 전락시켰음을 의미한다.

따라서 북한에서는 관리자와 생산자 사이의 이해관계를 중심으로 한 대화의 시스템이 완전히 소멸되었다. 그리고 그 기능은 당위원회와 집체적 지도시스템으로 대체되었는데, 이는 근로자 조직과 기업 모두를 당에 종속시키는 수동적 인간과 조직으로 변질시켰다.

현재 북한경제 운영에서의 가장 심각한 문제는 바로 각이한 집단과 계층 및 개인이 국가와 당을 상대로 자기의 이익을 중심으로 대화할 수 있는 기구나 채널이 사라졌다는 데 있다. 바로 이것을 부활시키는 것이 북한경제 체제개혁의 첫 걸음이 된다.

10) 이 내각회의 전원회의에서는 노동성을 비롯하여 지방행정성 및 사법성이 폐지되었다(『로동신문』 1959년 9월 2일자, 「공화국 내각에서 지방공언체계를 확립하며 중앙 성(국)들의 기구와 관리체계를 개편할 데 대한 결정을 채택」 참조).

11) 당시 직업동맹은 “각 공장 기업소들에서 1만 2,000개의 보고해설반을 조직하여 근로대중 속에 우리 당 경제정책을 부단히 해설 침투하는 사업”을 전개했다고 한다(리호순 1959, 「조선직업총동맹 중앙위원회 사업총결 보고」, 『조선직업동맹 제3차 전국대회 문헌집』, 평양 직업동맹출판사, pp. 31-32).

12) 김일성, 「근로단체사업을 강화할 데 대하여」, 1964. 6. 26, 『김일성저작집 18』, p. 381 참조.

## 라. 계획경제의 비합리성과 비현실성

### 1) 계획경제의 모순

#### 가) 계획지표의 왜곡

북한에서 계획이 실패하는 가장 중요한 원인 중의 하나는 기업들에서 계획지표를 수시로 왜곡하는 데 있다. 계획지표를 왜곡하는 이유는 각 기업이 계획목표를 달성하기 위해서 비용이 많이 들고 복잡한 공정을 필요로 하는 어려운 제품보다 만들기 쉬운 단순공정 생산품에 유혹되기 때문이다. 상급 계획기관에서는 경제계산의 한계로 모든 현물지표들을 계획할 수 없고, 기업들에서는 계획을 지표별로 수행하지 않고, 하기 쉽고 가격이 높은 제품만 생산하여 금액상 계획만을 초과수행하려는 경향을 보이고 있다. 이렇게 되면 연관된 기업이나 산업의 생산에 막대한 지장을 주고 결국 경제 전반의 계획균형을 보장할 수 없게 된다. 이러한 현상은 과거에는 수없이 일어났고 지금도 일어나고 있으며 이제는 만성적인 현상이 되고 있다.

북한당국은 가격이 높은 제품만을 생산하여 금액상 계획만을 초과 달성하려는 행위를 차단하기 위해 이러한 행위를 ‘불순한 범죄적 행위’로 규정했을 정도이다. 계획달성을 위한 고의적 왜곡현상은 북한경제건설 전 과정에서 지속적으로 나타난 현상이다. 소비품 생산의 경우 특정 품목만을 생산함으로써 생산계획은 달성해도 판매계획은 달성하지 못하는 현상들도 나타나고 있다.

품종별 계획을 달성하지 못하게 되면 특정 품목은 과대생산되는 데 비해 다른 품목(특히 금액이 낮고 생산과정이 복잡한)들은 과소생산되어 그 결과 과대생산 품목은 체화상품이 되고 사장되며 과소생산 품목은 부족상태를 가져오게 된다. 이는 경제순환의 병목을 가져오고 연관된 기업소의 계획을 분기별, 월별로 정상적으로 수행하지 못하게 하는 결과를 초래하게 된다. 이러한 경제순환의 병목은 분기말 또는 월말에 돌격식 대중동원사업을 유발케 한다.

북한기업들이 계획지표를 왜곡하여 집행하는 내부사정은 크게 두 가지이다. 하나는 정부나 연관기업들에서 생산에 필요한 원부자재를 충분히 공급해 주지 않기 때문이다. 부족한 자재로 계획을 수행하자니 양적계획과 금액계획 중 하나만이라도 수행하려는 요령이 생기게 된다. 다른 하나는 계획 자체가 비현실적으로 과도하게 제시되기 때문이다. 어차피

수행하지 못할 계획이라면 쉽게 할 수 있는 계획만이라도 수행하여 비관을 면해보려는 요령이 생기게 되는 것이다.

#### 나) 정보왜곡과 설비의 사장

북한에서 계획이 실패하는 또 다른 원인은 개별기업이 정보를 왜곡하는 행위를 관행처럼 하기 때문이다. 개별기업은 원자재 파동에 대비하여 국가로부터 보다 많은 물자를 보장 받으려고 원자재의 재고량을 항상 축소하여 보고하고 있으며 자기의 사업실적을 높이기 위해 생산결과를 과장하여 보고하고 있다.

북한에서는 공장마다 필요 이상의 기자재를 보유하고 있으면서도 산업간, 기업간 상호 활용하기를 회피하는 경향이 만성적으로 나타나고 있다. 이는 경제순환과정에서 생산재들이 생산과정에 투입되지 않고 일정기간 사장되어지고 있음을 뜻한다. 기업의 1차적 행위 목표는 계획의 달성이고, 따라서 생산파동이라는 상황을 고려하여 기업본위주의를 선택하게 된다.

어떤 기업에서는 기계부족을 느끼고, 다른 기업에서는 설비들이 창고와 노천에 사장되어 있는 현상이 만성적으로 나타나고 있다.

북한기업들이 자기기업의 실태에 관한 정보를 왜곡하고 과다한 설비자재를 보유하려고 하는 이유는 크게 세 가지로 요약할 수가 있다. 첫째는 기업관료들이 주인의식에 기초한 책임성이 아니라 정치적 공명심에 의한 ‘책임성’에 집착하기 때문이다. 북한기업관료들에 대한 평가는 물질적 평가보다 정치적·사회적 표창이나 지위상승으로 보답되어지기 때문에 기업관료는 자연히 정보를 왜곡하면서까지 자기의 정치적 지위를 유지하려고 한다.

둘째는 상부와 하부 사이에 정보왜곡구조가 고착화되어 있기 때문이다. 정부부처도 산하기업의 실적 여하에 따라 평가받기 때문에 기업과 정부부처 사이에는 정보왜곡을 위한 거래와 흥정이 자연스럽게 이루어지게 된다. 감독·통제·지도 기능을 가지고 있는 정부부처의 기능이 변질된 것이다. 1980년대에 농업생산을 1,000만 톤 이상 했다고 발표한 사건이 농업위원회와 협동농장의 합작에 의한 정보왜곡의 전형적인 사례라 할 수 있다.

셋째는 생산파동 속에서 설비공급이 되지 않아 기업들은 미래의 상황에 항상 대비하여 설비를 비축하게 되기 때문이다. 북한에서 계획을 수행한 기업들은 예외 없이 사전에 설비자재를 사장·비축한 기업들이라 할 수 있다.



### 다) 자재 사용의 본위주의

북한에서 계획이 실패하는 또 다른 원인의 하나는 자재소비기준을 지속적으로 위반하는 관행을 들 수 있다. 북한기업들에서는 자재의 규격과 질이 해당한 용도에 맞지 않아 대소(大小)를 바꾸어 사용하는 현상, 자재가 있을 때는 기준보다 많이 쓰고, 다음에는 자재 부족을 초래하는 현상, 자재를 계획과제 이외의 용도에 유용함으로써 생산과 건설에 지장을 주는 현상, 자재 예비를 과도하게 계획에 예전함으로써 귀중한 기자재를 공장 구석에 오래 사장하는 현상 등이 비일비재하게 일어나고 있다. 북한기업들에서는 자재신청에서 재고량을 허위보고하여 받은 다음 그것을 낭비하며 때로 여유가 생기게 된 국가물자로 개인물자와 교환하는 사례도 흔히 일어나고 있다. 자재에 대한 책임감 부족은 또한 창고작업에서 도난, 제화, 자재손실, 공급혼란 등이 일상화되다시피 한다. 이것은 기업이 국가나 기업의 재산에 대한 책임의식이 부족하기 때문이다.

이러한 현상은 중앙급 부처들에 의해서도 자행되기도 하는데 정부부처들로서는 자기 기관의 실적을 전체 경제의 성패보다 중시할 수밖에 없기 때문이다.

### 2) 분업의 혼란과 경제순환과정의 병목

북한의 계획경제를 분석할 때 또 주목해야 할 점은 공장과 공장, 부문과 부문간의 협동적 연계가 원활한가 하는 것이다. 즉 경제의 어느 한 고리에서 계획을 어기면 다른 기업과 부문에 어느 정도 영향을 주는가를 분석해야 한다. 예컨대 석탄공업부문에서 계획을 수행하지 못하면 금속공업부문에서 강철생산계획을 제대로 생산할 수 없으며 강철생산이 계획대로 안되면 기계생산과 기본건설계획이 차질을 빚을 수밖에 없게 된다. 그리고 기계가 계획대로 생산되지 못하면 소비품생산도 제대로 안될 뿐만 아니라, 다른 모든 생산부문에서 생산을 제대로 할 수 없다. 대외적으로 폐쇄되어 해외기업과 생산적 연계를 가지고 있지 못하는 북한경제에서 한 기업의 생산과동은 전 경제에 급격히 영향을 주게 된다.

또한 공장간, 부문간의 분업과 연계는 가공대상이 석탄, 광석, 목재 등 채취공업 생산뿐만 아니라 가공공업 자체의 반제품도 포괄되기 때문에 크게 영향을 받는다. 북한에서 각 공장은 협동생산체제로 연계되어 있기 때문에 한 공장의 생산물이 다른 공장에서는 노동대상으로 되며, 이런 조건에서 어느 한 기업소의 계획위반은 다른 기업소의 생산 정상화를 불가능하게 한다.

북한에는 계약위반에 대한 제제규정들이 있어서 이러한 현상을 시정시키려는 시도도 적지 않았다. 예컨대 내각결정 제126호 「계약제도에 관한 규정 제8조」에는 위약금 설정을 기본적인 계약요건 중의 하나로 규정하고 있다. 그리고 제27조에 위약시에는 위약액의 3%를 부과하게 되어 있다. 내각결정 제151호 「국가중재기관에 관한 규정」에는 계약규율을 위반한 개별 일꾼들에게 그의 1개월 봉급 한도내에서 벌금을 부과하게 규정했다. 만약 이러한 의무들이 집행되지 않을 때는 중재원 중재결과 명령에 의해 재판소 집행원이 강제적으로 그 채무를 실행하도록 되어 있다.

그러나 문제는 이러한 법적 규정들이 현실에서는 잘 지켜지지 않는다는 데 있다. 그 이유는 첫째로 계약을 체결하게 되어 있으나, 이를 지연 또는 기피하는 현상 때문이며, 둘째로 위약이 발생했을 때 서로 묵과, 융화하고 중재사건을 제기하지 않는 경향이 있기 때문이며, 셋째는 아예 위약책임을 묵살하는 경향 때문이다.

분업의 혼란과 자제계약 위반은 공급상황을 악화시킴으로써 경제순환의 병목을 가져온 중요 요인이다. 설비들 사이의 생산능력 불일치도 병목을 발생시키는 중요한 요인으로 되고 있다.

예컨대 공장내의 불균등한 기계화 수준에 의해서 생산의 병목현상이 일어나기도 한다. 룡성기계공장의 절삭부문 설비이용률은 69%에 불과한데 그 원인은 이 공장 절삭가공부문의 기계설비들은 사회주의 국가들의 원조에 의한 것이고 주물·주강 등 단조부문은 일제시기의 낡은 기술에 의존함으로써 부문들간의 공정밸런스가 맞지 않아 항상 생산흐름이 원만히 이루어지지 못한다. 공장내의 불균등한 기계화 수준은 다양한 이유로 발생하고 있다. 공장 내부의 불균등한 기계화 수준 때문에 생산과정에서 한 공정에서 산출이 증가했어도 공장 전체의 완제품은 증가하지 못하고 있다. 이것은 한 부문의 노동자가 생산목표를 완전히 달성했어도 다른 부문의 노동자는 노동정량을 달성하지 못함을 의미한다. 따라서 특정 부문간의 불균형으로 인한 공장내 병목이 전체 경제의 병목을 일으키는 원인이 되는 것이다.

또한 질 문제와 관련해서는 부속품에 대한 표준규격을 잘 지키지 않는 것을 지적할 수가 있다. 표준규격이 지켜지지 않는 원인은 공급부족 때문인데 대부분의 공장이 부품을 자체로 해결하려고 하는 과정에 각기 다른 규격기준을 사용하기 때문이다. 현재 북한의 기업들에서는 기계공업성을 제외한 적지 않은 생산성 산하의 기업소들이 볼트, 너트, 공구, 치차류 등과 부품들을 각종 형태의 규격으로 생산·이용하고 있다. 심지어 기업소 내부에서도

매일 매시간마다 각각 다른 규격의 제품을 생산하기도 한다. 이는 기계의 성능을 제대로 발휘하지 못하게 했고, 가동중단과 기계고장의 원인이 되기도 한다.

원자재 부족으로 인한 불합격품 비율의 증가는 지방산업 공장일수록 더욱 심하게 나타난다. 지방산업은 중앙 차원의 기업소들 보다 공급조건이 불리하기 때문이다.

결론적으로 말하여 북한의 공장을 비롯한 하부단위의 정보왜곡과 이기주의적 행위들은 만성적인 현상이 되었고, 이로 인한 경제순환의 병목현상이 구조적으로 고착화되었다. 명령경제 내부에서의 기관과 기업의 '무정부적 성격'은 자립경제의 슬로건하에 경제의 폐쇄화, 경제의 정치도구화에 의해 더욱 심화되어 가고 있다.

## 마. 정치우위방식의 제도화

### 1) 이데올로기로서 정치우위방식의 제도화

과거 북한에서는 경제위기가 심화되고 계획능력이 약화될수록 오히려 경제개혁보다 정치사업이 강화되고 사회주의적 경제이데올로기가 더욱 체계화되는 경향을 보여 왔다.

1950년대 말 제1차 5개년 계획의 완수를 위해 다양하게 제기된 정치사업우선방식은 낮은 생산력이라는 구조적 조건의 반영이기도 하였지만 그것은 동시에 생산과정에서 정치적 집중을 위한 이데올로기 효과를 지향하는 것이기도 했다. 이러한 방식은 1960년대에 들어 대안의 사업체계라는 새로운 경제관리체계가 채택되면서 더 제도화된 형태로 나타났다.

사실, 1960년대 들어서면서 외연적 성장의 한계가 드러나기 시작하였는데 북한은 이 시점에서 중앙집권적 계획화 방식의 한계를 극복하기 위한 조치들을 추진했어야 했다. 그러나 북한은 사회주의 건설 초기과정에서 채택했던 정치사업우선전략을 오히려 강화하는 방향으로 나갔으며, 특히 대외적 위기구조와 이에 따른 자원제약 상황은 이러한 방식이 강화되는 외부조건으로 작용했다.

그리고 정치사상의식의 강조에 의한 경제건설방식이 전반적인 사회의 동원체제화와 맞물려 보편적인 경제관리이론으로 자리매김하게 된다. 물론 북한에서도 경제체제와 관리에 관한 각이하고 다양한 논쟁이 있어 왔다. 예컨대 1967년 5월 제4기 15차 전원회의에서 박금철(당시 당중앙위원회 부위원장), 이효순(당시 당중앙 위원회 부위원장이자 대남 총책) 등은 유일사상의 체계화문제, 대남전략 전환문제 그리고 사회주의 경제건설에서 '속도'와

‘균형’의 문제 등에 이의를 제기하여 결국은 숙청을 당하기도 했다.

이 시기 숙청되었던 많은 사람이 당의 선전, 문화, 통신 등 이데올로기 부분의 담당자라는 사실은 북한의 경제정책이나 경제관리방식 및 ‘유일사상’ 체계화작업에 이의를 가지고 있었음을 의미한다.<sup>13)</sup>

과거 사회학자들 속에서는 경제건설의 속도와 균형문제에 대해서 당과 이견을 달리한 사람들도 있었다. 당시 속도와 균형의 문제를 둘러싼 쟁점들을 추론해보면, 김일성이 경제 발전을 희생시켜가면서까지 국방증강에 커다란 비중을 두는 정책을 강력히 추진하는 데 반해, 일부 관료 및 학자는 높은 경제성장률을 강조하기보다 오히려 성장률이 떨어질지라도 부문간의 균형발전을 주장하기도 했다.<sup>14)</sup>

이와 같은 대립구도는 1969년 3월에 발표된 「사회주의 경제의 몇 가지 이론문제에 대하여」에서도 확인할 수 있다.<sup>15)</sup>

북한에서 계획성과 균형성은 ‘높은 발전속도’를 이룩하기 위한 수단으로 그 의미가 제한되었으며, 경제운영방식도 경영기술의 개선보다는 ‘집단적 영웅주의’와 ‘창발성을 불러일으킬 수 있는 정치사업’이 기업경영의 기본방식으로 자리잡고 있다.

북한은 중앙당국의 경제적 조정능력이 실질적으로 떨어지고 있는 상황에서도 그것을 정치사업으로 보충하려는 의지를 보여 왔다. 그러나 계획의 정치적 결정에도 불구하고, 아래로부터의 다양한 정보왜곡과 생산의 혼란은 계속되고 있다.

그리고 계획실패와 외부적 자원제약을 극복하는 과정이 다양한 정치현상을 반복해서 만들어내는 관습적 정치현상이 고착화되고 있다. 북한의 대중동원운동 과정에서 강조되었던 헌신과 자기희생은 개별 근로자의 이익추구 현상과 공존했다. 사회적 규범과 개별 행위자들의 선택 사이에 존재하는 이러한 요구의 차이를 소멸시키기 위해 북한당국은 다양한 이데올로기를 생산하게 되는데 그것이 바로 개인숭배, 유기체적 국가관, 민족주의에 대한

13) 북한에서 제4기 15차 전원회의가 갖는 정치사회적 의미에 대한 체계적인 연구로는 이종석을 들 수 있다. 특히 유일사상 체계화문제와 관련해서는 이종석(1995), pp. 303-323 참조.

14) 추정의 근거는 김일성의 다음과 같은 연설을 통해서이다. 그는 제2차 전국천리마작업반운동 선구자대회(1968. 5. 11) 연설에서 “어떤 자는 검덕광산에 내려가서 힘들게 많이 한다고 애쓰지 말고 일맞출하게 하라고 하면서 당에서 하라고 한 것보다 광석생산 계획을 제멋대로 절반으로 낮추어놓았습니다”고 비판하고 있다(『김일성저작집 22』, p. 262). 여기서 ‘어떤 자’를 이종석은 박금철을 지칭하는 것으로 보고 있다(이종석 1995, p. 305).

15) 김일성은 여기서 “사회주의 경제가 일정한 발전단계에 이르면 경제성장속도가 필연적으로 완만해진다는” 수정주의 경제학자들의 논거를 비판했다. 그리고 “정치사업을 잘하여 대중의 정치적 각성을 높이고 그들의 혁명적 열의를 불러일으키면 경제의 규모가 아무리 크다 할지라도 경제를 얼마든지 빨리 발전시켜나갈 수 있다”고 주장했다. 김일성, 「사회주의 경제의 몇 가지 이론문제에 대하여」, 『김일성저작집 23』, pp. 445-450.

강조 등이다.<sup>16)</sup> 결국 당국은 정치화된 방식을 끊임없이 만들어내고 개인과 기업은 형식적인 종속 속에서 끊임없이 자기의 이기주의적 행위를 추구하면서 결국은 국가와 근로자가 함께 경제파탄을 만들어가는 것이 북한의 현실인 것이다.

## 2) 계획실패로 인한 흥정관계의 제도화

북한에서 안면관계나 인격적 의존관계는 계획경제의 모순으로 인한 흥정과정을 통해 발생하고 있다. 현재 계획경제에 참가하고 있는 경제단위들(공장, 각 부처)의 생존조건은 흥정능력에 달려 있다. 누가 흥정을 ‘예술적으로’ 하여 자재를 더 많이 확보하는가에 따라 생산능력이 결정되는 상황이다.

이러한 현상은 각급 개별단위에서 집단주의와 배치되는 이기주의 추구현상들이 보편화되고 있음을 의미한다. 기업의 이기주의적 이익추구는 ‘기관본위주의’로서 공장단위들에서 계획지표의 왜곡, 허위보고, 자재, 노동력에 대한 비축 등으로 나타나고 있다.

북한경제 건설에서 주기적으로 나타나고 있는 대중동원운동은 경쟁적 방법으로 진행되기 때문에 기존의 계획경제에서 문제가 되었던 이기주의적 경향을 더욱 심화시키고 있다. 개별 공장들은 성과달성을 위해 계획지표를 왜곡하게 되고 공장 내부에서 혹은 공장간에 자재공급 시차가 발생하면 그때마다 돌격식 동원이 이루어진다. 이에 따라 공급체계 기능이 저하되고 동시에 비공식적 흥정이 주요한 경제행위가 되었다.

비공식적 흥정행위란 공식적 제도나 절차보다 물질과 안면관계를 중시하는 것인데 이 과정에서 연고주의(혈연, 지연, 학연 등)는 흥정의 성공을 높이는 변수로 작용하고 있다. 이러한 현상은 동시에 계획경제체계의 부패를 더욱 조장한다.

지금 북한경제에서 기업간 자재 및 설비 공급관계는 계획과 계약에 의존하기보다는 흥정관계, 물질관계, 권력관계에 의해 결정되며 많은 기업이 국가의 계획과제를 수행하면서도 자기의 인력과 물질을 연관기업에 추가적으로 지불하면서 필요한 생산재를 받아쓰고 있다. 그렇게 해서라도 계획을 수행한 기업은 정치적 인센티브를 받게 되기 때문에 너도나도 흥정관계에 뛰어들게 된다.

16) 이런 측면에서 소비에트형 발전전략의 결과를 지칭하기 위해 Brus & Lasky는 보수적 근대화(conservative modernization)라는 표현을 쓰고 있다. 이 개념은 ‘현실사회주의’의 근대화가 후진성 극복에는 성과가 있었으나, 계속적인 변화능력을 결여하고 있다는 점을 강조하고 있다(Brus & Lasky 1989, p. 32).

북한당국은 경제체제의 정치화 속에서 모범적 근로자 발굴사업을 통해 이들을 전형화 하여 광범한 근로자들의 충성과 노동의욕을 계발하는 정책을 구사해 왔다.

노동자들의 충성에 대한 대가는 이들의 신분을 급격히 상향시킨다. 이들은 당원자격을 얻기도 하고, 최고인민회의의 대의원으로 선출되기도 한다. 이들은 자기의 경험으로 다른 근로자들을 감동시키는 데 동원되면서 자기들과 같은 사람들을 만들어내는 것을 또 다른 과업으로 삼는다. 일종의 충성과 보상이 교환되고 있는 셈이다.

지도자와 인민 사이에 후견-피후견 관계가 성립하고 있는 것인데 후견-피후견 관계는 인격적 관계를 기반으로 하고, 관계의 성격이 비대칭적이고 불평등하다.<sup>17)</sup>

이 과정에서 지도부의 가부장적 성격들이 이데올로기화되어 비민주적 관계를 형성한다. 최고지도자의 가부장적 권위가 강해질수록 공식 제도가 지도자의 행위를 제약할 수 있는 가능성은 줄어든다.<sup>18)</sup>

이 비과학적이고 비현실적인 정책과 경영이 가능해지게 하고 경제체제는 정치관료제를 변질시켰다. 그렇지만 이러한 현상이 수령제에 의해 끊임없이 변론되고 정당화되어 북한 경제문제 해결의 가능성을 막고 있다.

## 2. 북한 경제시스템의 효율화를 위한 과제와 전략

1970년대 초반까지 남한에 대해 경제적 우위를 보였던 북한은 사회주의 경제시스템의 비효율성 누적과 군사부문 및 중공업부문에의 과도한 집중으로 인해 1970년대 중반부터 서서히 침체를 경험하게 되었다. 북한 경제의 구조적인 문제가 지속되는 가운데 1990년대 들어 홍수와 가뭄 등의 자연 재해가 발생하였고 미국의 경제 제재 및 소련을 중심으로 한 공산권의 붕괴 등 북한을 둘러싼 국제정치·경제적 여건이 악화됨에 따라 북한경제는 급속히 위축되었다. 국내 식량생산의 부족과 식량수입을 위한 외화의 부족은 주민들의 기근을 초래하였고, 1990년대의 심각한 식량난과 경제난으로 인하여 북한경제의 붕괴에 대한 전망마저 나타났다. 그러나 최근 들어 북한의 식량사정이 다소 호전되고 국제사회로의 진

17) John P. Willerton(1992), *Patronage and Politics in the USSR*, Cambridge Cambridge Univ. Press, p. 7.

18) Grame Gill(1990), p. 326.

입을 위한 노력이 가시화되면서 경제의 효율성 제고를 위한 북한 내부의 움직임이 드러나고 있다. 이러한 북한의 변화 움직임은 경제개혁과 개방에 대해 회의적이었던 국제사회의 시각을 다소 변화시켜, 최근에는 경제운영의 개혁을 통한 북한경제 상황의 개선이 가능할 수도 있다는 일부 조심스러운 견해가 나타나고 있다.

본 장에서는 북한의 경제상황 개선을 위하여 필요한 과제를 살펴보고 이러한 과제를 해결하기 위한 전략을 구상해보고자 한다. 이를 위해 우선 북한경제의 문제점을 간략히 진단해 본 후, 그 바탕 위에서 경제상황 개선과 관련된 제반조치를 취할 때의 기본원칙을 구상하고 경제적 인센티브 및 가격 메커니즘의 도입이라는 북한경제시스템의 근본적인 개선에 필요한 개념 변화를 제시할 것이다. 그리고 생산수단의 사유화, 경제시스템의 자유화, 대외경제부문의 개혁, 인프라 구축, 산업구조조정, 경제관련 법제의 개편 등 구체적인 개선 방안을 검토하고자 한다.

#### 가. 북한경제의 과제

1990년대 들어 소련과 동구권 등 사회주의국가들은 개혁과 개방이라는 기치하에 급속한 체제 전환을 추진하였다. 그 결과 구 공산권의 사회주의체제는 완전히 해체되었고 자본주의적인 요소가 빠른 속도로 그들의 체제에 도입되었다. 비록 최근까지도 체제전환국의 경제상황은 안정적이지는 못하나, 자본주의적 경제운영의 효율성에 따른 가시적인 성과는 비교적 빠르게 나타나고 있다.

한편 북한은 범세계적인 사회주의체제의 변화에도 불구하고 사회주의 경제체제를 지속적으로 고수해 왔다.<sup>19)</sup> 경제개발 초기에는 비교적 효율적으로 경제를 운영하였으나 사회주의 체제의 비효율성이 점차 노정되고 누적되어 경제상황이 상당히 악화되었다. 이러한 북한경제를 재건하기 위해서는 상당수준의 변화가 불가피하다. 그 변화는 다양한 각도에서 시도될 수 있으나 그 기본방향은 자본주의적인 요소를 체제에 도입하는 것이다. 물론 자본

19) 형식상 사회주의 경제체제를 유지하고 있는 중국도 사실상 자본주의 시장경제체제로 전환하고 있으므로 순수한 사회주의체제를 지속하는 국가는 전세계적으로 북한과 쿠비뿐이라 해도 과언이 아니다. 다만 북한의 체제는 주체사상에 입각하여 운영되고 있으므로 사회주의체제의 보편성과 북한 고유의 특수성을 동시에 보여주고 있다. 예를 들어 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 중앙정부의 계획에 따라 경제를 운영하는 반면, 자립경제의 달성이라는 목표하에 다른 사회주의 국가들과는 다르게 사회주의권내에서의 대외거래마저도 상당히 제한해 왔다.

주의적 요소의 도입이 북한 경제의 모든 문제를 해결해 줄 수는 없다. 또한 자본주의체제를 도입한다 해도 북한이 가지고 있는 사회주의적 장점은 살려나가는 것이 필요하다. 결국 자본주의체제는 북한경제의 비효율성을 교정하기 위한 수단이므로 북한이 당면한 경제적 어려움을 구체적으로 적시하는 작업이 선행되어야 한다.

북한경제의 최대 약점은 경제활력의 부족이다. 이는 부분적으로는 자본과 기술의 부족 때문이며, 보다 근본적으로는 경제적 인센티브가 없기 때문이다. 경제 개발 초기에는 ‘사회주의 조국 건설’이라는 목표하에 국민적 단결이 가능했지만 사회가 성숙되고 경제개발 단계가 상승함에 따라 경제적 인센티브의 결여에 따른 한계가 나타나 생산성이 감소되었다. 향후 북한경제를 개선하기 위해서는 적절한 경제적 인센티브를 창출하고 제공해야 한다. 경제적 인센티브는 소유권의 창출과 밀접한 관련이 있으며 이는 다시 생산수단의 사유화와 연결되므로, 경제에 활력을 불어일으키기 위해서는 사유화를 위한 제도적 장치의 마련 등 사회주의체제의 근본적인 개선이 필요하다.

중앙당국이 작성하는 경제계획의 부정확성도 북한경제가 해결해야 할 과제이다. 비록 경제에 내재되어 있는 불확실성으로 인해 계획이 정확히 맞을 수는 없다 하더라도 일정수준 이상 현실과 부합되는 측면이 있어야 한다. 하지만 계획과 현실이 상당한 괴리현상을 보이므로 경제운영의 어려움이 가중된다. 이의 종합적인 해법은 가격 메커니즘의 도입이다. 가격은 여러 과정을 거쳐 경제를 균형상태로 유도하는 속성이 있으므로 계획과 현실을 연결하여 불일치 현상을 해결해 준다. 자본주의체제의 유연성은 바로 가격 메커니즘에서 비롯된다고 해도 과언이 아니며, 자본주의와 사회주의의 가장 큰 차이점은 가격 메커니즘의 존재 여부라 할 수 있다.

북한경제는 대내외적으로 자유화를 추진해야 한다. 가격메커니즘이 도입되면 자동적으로 정부의 통제가 축소되고 경제시스템이 과거에 비해 자유화될 것이다. 하지만 이러한 과정을 보다 확실히 실천하고 자유화를 충분히 달성하기 위해서는 경제 관련 법제의 개편이 필요하다. 북한의 경제 관련 법제는 계획경제를 염두에 두고 작성되었으므로 시장이나 가격에 의거하여 경제가 운영되는 자본주의 체제와는 모순되는 점이 많다. 이러한 모순의 제거 없이는 자본주의적 요소가 실질적인 효과를 발휘할 수 없다. 북한의 내부적인 자유화는 인센티브의 창출에 기여할 것이며 생산성의 자연스러운 상승을 가져올 것이다. 또한 대외적인 자유화는 북한경제에 외부로부터의 자본과 기술이 활발하게 유입되는 계기가 될 것이다.



구성원들의 인식전환도 중요한 과제로 부상된다. 국가가 일자리와 기본적인 소비수요를 충족해 준다는 인식을 가지고 있는 한 자본주의적 개선은 요원하다. 경제활동의 거의 대부분은 개인이나 기업이 수행하고 국가는 최소한의 관리·감독만을 하는 것이 효율적이다. 개인의 창의력이나 기업이 정신을 고양할 수 있는 체제를 만들어야 효율성이 증가되기 때문이다.

한편 낙후된 북한경제의 재건에는 인프라 구축과 산업구조조정이라는 기술적인 측면의 노력도 필수적이다. 사실 북한의 인프라 설비는 1980년대 이후 지난 20여 년간 대규모 투자가 없었던 관계로 낙후되어 있는 실정이다. 산업구조도 지나치게 중공업 위주이며 21세기 첨단산업이 별로 없는 등 경제개발의 잠재력을 극대화할 수 있도록 짜여 있지 않다. 인프라나 산업구조는 체제의 전환 없이도 개선할 수 있다는 측면에서 앞서 언급한 과제보다 실천이 쉬울 듯하지만, 계획 입안시 우선순위의 설정, 자본과 기술의 조달, 관리체계의 정립 등 여러 현실적인 문제점을 해결해야 한다.

#### 나. 경제상황 개선시의 원칙

북한경제는 사회주의적 경제원리에 의거하여 60여 년 가까이 운영되어 왔다. 사회주의 경제체제의 성과는 북한경제의 발전단계와 주변환경에 따라 다르게 나타나, 1970년대에는 상당한 성과를 보인 반면 1980년대와 1990년대에는 비효율성을 드러냈다고 평가된다. 하지만 경제운영의 성공 여부를 떠나 사회주의체제는 북한의 경제정책 입안 및 추진과정에 깊이 뿌리를 내리고 있다. 사실 북한에서 사회주의적인 경제운영방식이 아닌 다른 방식이 시도되어본 적은 거의 없었다. 대단히 제한적이고 부분적으로 자본주의적인 운영방식을 도입하는 경우가 있으나 이러한 방식은 임시적인 성격을 지니고 있거나 사회주의체제에 큰 영향을 주지 않는다는 전제하에서만 수용되어 왔다. 북한 주민의 생활 속에도 사회주의체제는 완전히 정착되어 북한 주민들은 가격이나 시장 같은 자본주의적인 개념을 제대로 이해하지 못하고 있으며 경제운영을 담당하는 전문가들도 자본주의체제를 피상적으로만 이해하고 있다.<sup>20)</sup>

따라서 단시간내에 북한경제에 자본주의적 효율성을 도입하고자 하는 시도는 실패로

20) 저자는 2001년 평양 방문시 고위실무급의 북한 당국자들과 솔직한 대화를 나눌 기회를 가졌다. 그들은 자본주의체제에 별로 적대

끝날 가능성이 높다. 경제운영 담당자와 사회구성원 모두가 제대로 이해하지 못하는 제도가 실질적인 효과를 발휘하기는 힘들기 때문이다. 결국 경제 개선방식에 대한 구성원의 이해를 먼저 증진하는 선행조치가 필요하다. 구체적인 수단으로서는 먼저 자본주의 경제체제의 원리와 특징, 그리고 운영방식과 정부부문의 역할에 관한 교육을 경제운영 담당자를 중심으로 실시하여야 한다. 경제체제의 개선은 경제 전반에 걸친 광범위한 개혁조치를 포함하므로 고도의 정책실행능력을 필요로 한다. 또한 경제체제의 전환을 위한 정책은 단순한 성장정책이나 경기조절정책과는 달리 경제활동의 기본적인 규칙과 조직 및 제도를 변화시키는 것이므로 경제는 물론 정치, 사회, 문화적인 측면도 필히 고려되어야 한다. 북한은 체제개선과정에서 소유구조의 근본적인 변화를 겪게 될 것이며 경제주체들의 행동 양식의 변화도 예상되므로 참예한 정치적 이해관계를 조화시켜야 하는 추가적인 과제도 안고 있다. 따라서 경제운영 담당자에 대한 교육을 통하여 경제운영의 개선을 시도할 수 있는 기반을 철저히 마련하고, 이 과정이 정착되는 정도를 살펴 적절한 시기에 일반 국민을 대상으로 자본주의에 대한 교육을 실시해야 한다. 이때 자본주의의 효율성을 비롯한 장점뿐만 아니라 시장메커니즘의 약점이나 분배상의 문제와 같은 단점도 솔직히 교육할 필요가 있다. 자본주의체제가 모든 경제문제를 해결해 주는 것은 아니며 자본주의적 요소의 도입에 따른 개선 가능성에 대해 지나친 기대를 하는 것은 바람직하지 않기 때문이다.

한편 중국의 예에서 보면 자본주의체제의 도입은 예상보다 훨씬 강력하고 빠르게 경제전반을 바꾸어 놓는다. 하지만 이는 자본주의 체제의 도입 이후 어느 정도 시일이 지난 후 체제변화의 가속도가 붙을 때의 경우이다. 북한과 같이 폐쇄적인 체제를 오랫동안 유지했을 경우에는 변화의 출발점에 서는 것조차 무척 힘들다. 그러므로 경제체제의 변화를 실천하기 이전에 개선방안에 대한 구체적인 청사진이 있어야 하며 이 계획의 실천에는 서두르지 않는 자세, 즉 보다 장기적인 시각이 반드시 필요하다. 북한당국자들이 안심하고 개선

---

적이지 않았으며 오히려 상당한 관심을 가지고 여러 가지 질문을 하였다. 하지만 자본주의체제가 적절히 작동한다는 데에는 매우 회의적이었다. 예를 들어 생산의 경우 물건의 종류와 생산량을 시장의 기능에 맡긴다면 불균형이 필히 발생할 것이라는 확신을 가지고 있었다. 사회주의적인 비효율성, 즉 생산량 예측의 부정확성, 생산에 필요한 원자재 수급의 문제점, 소비량 예측의 불확실성 등 자신들의 체제에도 수많은 문제점이 있다는 것을 조심스럽게나마 인정하면서도, 자본주의체제의 결함이 더 많다는 시각을 분명히 보여 주었다. 이는 상당한 시사점을 준다. 왜냐하면 그들의 발언은 이념이나 철학과는 관계없는, 경제운영의 효율성에만 중점을 둔 것이었기 때문이다. 사회주의 경제운영방식이 자본주의적인 것보다 우월하다고 믿는 한 자본주의적인 제도의 도입을 통한 경제개혁의 추진은 지지부진할 수밖에 없다. 이러한 경험에서 미루어 볼 때 자본주의적 경제원리의 도입 이전에 자본주의 경제체제에 대한 이해를 증진시키는 교육과정이 필수적으로 선행되어야 한다고 판단된다. 그리고 자본주의체제가 그들의 주요 관심사인 경제운영의 효율성 제고와 직결된다는 사실을 확신시켜 주어야 한다.

을 추진하려면 언제라도 과거의 체제로 돌아갈 수 있다는 자신감을 가질 수 있을 만큼 계획이 단계적이고 점진적이어야 한다.

경제체제의 개선 혹은 전환을 시도하는 경우 급진적인 접근과 점진적인 접근 중 어느 것이 우월한지에 대해서는 명백한 결론이 내려지지는 않았다. 자유화, 사유화, 안정화 정책을 단기간내에 전면적으로 실시하는 급진적 충격요법이 필요하다고 믿는 전문가들은 경제체제의 변화과정에서 시장이 자생적으로 힘을 발휘한다는 믿음에 근거하여 신속한 체제전환의 추진이 가능하다고 주장한다. 반면에 점진적 방안은 시장의 기능이 장기간의 학습과 경험을 통해서만 완비되는 것이며 시장환경에 익숙하지 못한 경제주체들을 대상으로 너무 단기간에 걸쳐 개혁정책을 실시할 경우 오히려 경제적인 불안정이 발생하고 체제전환이 지연될 것이라는 사고에 근거를 두고 있다. 어느 쪽의 주장이 더 설득력이 있는지는 내부적인 상황과 외부적인 환경에 따라 결정될 것이다. 하지만 북한의 경우에는 분명히 점진적인 접근법이 필요하다. 오랜 기간 계획경제적인 방식으로 경제를 운영하였으므로 시장이 성립되고 본연의 기능을 발휘하는 데에는 상당한 시간이 필요할 것이다.

북한의 경제개선을 위한 구체적인 방안을 마련하는 과정에서 기존 북한체제의 장점은 충분히 살려나가야 한다. 예를 들어 북한은 의료나 교육과 같은 주요 서비스를 국가가 무상으로 제공하는데 이러한 체제적 장점을 유지해 나가는 것이 중요하다. 러시아의 예에서 보면 구체제 붕괴 이후 일반 국민들의 생활이 급격히 어려워지고 과거 체제에 대한 향수가 사회적으로 빠르게 확산되었었다. 이는 국민들이 관습적인 사고에서 벗어나지 못했기 때문이기도 하지만, 더 큰 이유는 과거에 국가가 주도적으로 제공하던 기본적인 서비스가 제대로 제공되지 않았기 때문이다. 즉 사회주의를 버리고 자본주의화를 서둘러 추진하다 보니, 사회주의체제의 특징이자 장점인 공공서비스의 무상제공이 대체수단 없이 실종되어 버렸던 것이다. 북한에서 비슷한 사례가 발생할 경우 자본주의체제의 도입을 통한 경제운영방식의 개선과정이 더욱 어려워질 것이다.<sup>21)</sup>

다만 북한체제의 장점을 살려나간다고 하더라도 보완조치는 필요하다. 북한이 가진 상당수의 좋은 제도가 실질적인 수단의 결여로 유명무실하게 변해버린 경우가 많다. 예를 들어

21) 북한을 지상낙원이라 부르는 선전은 이념적으로는 의미가 있지만 현실과는 분명히 괴리가 있다. 하지만 북한의 주민들은 적어도 사회주의적인 체제의 장점에 익숙한 상태이며 자본주의적 요소의 도입이 자신들의 생활수준을 향상시킨다 하더라도 과거의 혜택을 감소시킬 경우 불만을 토로할 것이다.

의료서비스의 무상제공원칙은 매우 바람직하지만 병원에 충분한 의약품이 없다면 무상제공의 의미가 상실된다. 자본주의체제의 결함을 보충해 주는 북한체제의 요소를 원래의 취지대로 살리기 위해서는 자본주의적인 보완책이 필요하다.

‘평등한 사회’를 지향해온 북한이지만 사실상 기득권층은 존재한다. 당 간부나 관료, 대외부문 종사자와 같은 기득권층은 북한사회를 이끌어가는 역할을 하는 경우가 대부분이다. 이들은 경제운영방식의 개선과정에서도 주도적 역할을 할 가능성이 높다. 기득권을 보장하지 않는 개혁은 내부적인 반발을 불러일으켜 변화의 성공 가능성을 감소시킬 것이므로, 변화를 추진하는 과정에서 되도록 기득권을 보호할 필요가 있다. 기득권은 나름대로의 필요성에 의해 형성되어온 것이므로 기득권의 보호는 개혁의 충격을 완화하는 역할도 할 것이다.

#### 다. 경제개념 변화의 필요성

북한경제의 개선을 추진하는 과정에서 구체적인 정책이나 수단의 도입보다 선행되어야 할 것이 있다. 북한경제의 기반이 되는 사상 혹은 개념 중 일부를 수정해야 한다. 개념의 수정 없이는 경제체제의 개선이 피상적이 되어버리기 쉽다.

북한경제의 가장 큰 특징은 생산수단의 사유화를 금지하는 것이다. 주요 생산수단은 국가가 직접 소유하며 기타의 생산수단도 공공이나 집단이 소유하고 있다. “능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배받는” 북한에서 개인이 생산수단을 소유하는 것은 체제의 성격상 금지되어 있으므로, 개인은 생산과정에서 생산성을 높여 자본을 축적할 충분한 인센티브를 느끼지 못한다. 북한에서 경제활동의 인센티브는 국가나 사회에 공헌한다는 인식이나 개인적인 성취감 등이다. 하지만 경제활동의 속성상 이러한 인센티브에만 의존하여 활발한 활동이 이루어지리라 기대하는 것은 무리이며 경제적 측면의 인센티브가 필요하다.

개인이 재배한 농산물의 판매를 허용하는 등의 극히 제한적인 시장경제적 요소가 큰 성공을 거둔 것은 바로 경제적 인센티브를 허용했기 때문이다. 생산성에 따라 생산과정의 과실을 차등적으로 분배받는 인센티브제도를 도입함으로써 현 체제의 비효율성을 극복할 수 있다. 오랫동안 존재하지 않던 인센티브제도를 단시간내에 완비할 수는 없겠지만 급속한 변화를 피하는 범위내에서 경제활동의 인센티브를 제한적이거나 보장해 주는 방안이 필요하다.

다음으로 개념의 변화가 필요한 부분은 바로 ‘가격’이다. 북한에도 가격은 존재한다. 하지만 자본주의적인 가격메커니즘, 즉 가격을 통해 생산과 소비, 또한 수요와 공급이 균형을 이루는 과정은 존재하지 않는다. 근로활동에 대해서도 가격메커니즘에 입각하여 보상을 해주는 임금의 개념이 없고, 사회주의적 계획경제에 입각하여 주요 소비품을 배급하고 이를 제한적으로 보완하는 수준의 임금만을 제공한다.<sup>22)</sup> 상품의 판매활동도 자본주의체제에 비해 대단히 제한적이기 때문에 가격이 제대로 형성되기가 어렵다. 가격메커니즘의 도입은 중앙계획적인 방식에 의한 경제운영을 대체하는 시발점이 될 것이다.

모든 재화와 서비스의 가격을 단기간에 창출할 수는 없을 것이다. 점진적으로 가격메커니즘을 확대해 나가는 것이 중요하다. 이와 함께 임금체제도 가격메커니즘에 맞추어 개선해야 한다. 가격메커니즘의 도입은 시장의 도입을 의미하는데 구매할 능력이 충분하지 않은 상태에서 시장이 도입될 경우 상당한 혼란이 발생할 것이므로, 임금이 현재처럼 경제활동에 있어서 보충적인 구매수단이 아니라 실질적인 구매수단의 역할을 할 수 있도록 개선책을 강구해야 한다. 예를 들어 배급되던 물품을 점진적으로 시장에서 구입하도록 하고 그 물품을 구입할 수 있도록 단계적으로 임금을 인상해야 한다.

한편 국가의 역할에 대한 개념이 변화되어야 한다. 국가가 생산과 분배의 중추적인 역할을 한다는 사고는 개인이나 민간의 경제활동을 위축시킨다. 국가의 우월적인 지위도 다변화된 산업사회에는 어울리지 않는다. 공공부문의 역할은 인정하되 국가가 하던 사업을 민간으로 이양하는 것이 바람직하다.

## 라. 주요 개선 방안

경제적 인센티브의 도입과 가격메커니즘의 도입은 북한체제에 자본주의적 요소를 가미하는 이념적 근거를 제공할 것이다. 이를 바탕으로 구체적인 개선방안을 추진해야 하는데, 주요방안은 생산수단의 사유화, 경제시스템의 자유화, 대외경제부문의 개혁, 인프라 구축, 산업구조 조정, 경제 관련 법제의 개편 등이다.

22) 식료품이나 의류 등 소비활동의 주축을 이루는 물품은 정부가 배급을 하기 때문에 임금은 보충적인 수단, 즉 추가적인 소비활동이나 기호품의 구입, 기타 이발이나 목욕 등 개인적인 서비스의 구매에만 사용된다.

## 1) 생산수단의 사유화

생산수단의 사유화는 체제 개선시의 가장 중요한 변화가 될 것이다. 동서독의 통일 이후 독일정부가 가장 먼저 추진한 것도 소유권의 창출이었으며 동유럽국가들의 체제 전환에 있어서도 소유권의 창출 및 배분이 개혁의 핵심사안이었다. 소모품에 대한 소유권은 현재의 북한체제에도 있으므로 결국 생산수단을 사유화하는 것이 자본주의적 소유권의 창출이라 할 수 있다. 이는 국가나 집단이 소유하던 것을 개인이 소유한다는 단순한 소유권의 이전뿐 아니라, 창의와 효율을 중시하는 민간부문을 확대·정착시킨다는 의미도 지닌다. 또한 생산수단의 사유화는 생산단위간의 경쟁을 유도하여 북한산업의 독점구조를 개선하고 경쟁력을 제고하는 수단이 된다. 기업의 경영자율권이 신장되는 가운데 소유제도 개혁이 이루어질 경우 기술혁신·비용절감·생산품의 다양화 등이 가능해질 것이며 이는 궁극적으로 자원배분의 효율성을 높이는 요인이 될 것이다.

사유화는 다른 분야의 개선보다도 훨씬 신중히 추진되어야 한다.<sup>23)</sup> 이 과정이 사회주의 체제의 근본을 흔드는 개혁으로 인식되어서는 안되며 경제활동의 책임소재를 분명히 하고 효율성을 제고하는 수단으로 인식되어야 한다. 현재의 집단적 소유형태부터 개인적인 소유로 바꾸어 나가는 것이 바람직하며 국가 소유의 주요 생산수단은 상당기간 그대로 유지하는 편이 낫다. 소유권의 창출은 필연적으로 ‘자본주의적 불평등’을 낳으므로 신중하고 선택적인 접근법이 필수적이다.

사유화방식에는 무상배분과 유상배분이 있다. 무상배분은 기업체의 매각이나 주식 판매 등의 유상배분에 비해 추진과정이 신속하다는 장점을 가지고 있지만 구체적인 수혜자를 결정하는 과정이 어렵다. 동유럽의 경우 대부분 해당기업체의 종업원들을 대상으로 사유화를 진행했으나 체크처럼 국민 전체에게 소유권을 나누어 준 예도 있다. 무상배분은 경제적 효율성의 제고에 별 도움이 되지 않는다. 체제전환국에서는 기업의 구조조정이 이행되기 이전에 소유권을 이전하는 사례가 많은데, 이는 부채까지도 배분되는 결과를 가져오므로 실질적인 이득이 모호하게 된다. 또한 무상배분 이후에 주인의식이나 기업경영에 대

23) 동유럽 국가들은 생산수단의 대부분을 차지하는 국영기업의 소유권을 비교적 단기간내에 민간에 이전함으로써 구체제의 핵심세력이었던 기업경영자집단을 무력화하였으며 국가가 독점했던 부를 국민들에게 되돌려 주었다. 하지만 폐쇄적인 체제를 장기간 유지해온 북한의 경우에는 이러한 과정이 역효과를 빚을 수도 있으므로 시간이 좀 더 걸리더라도 점진적인 변화를 유도해야 한다.

한 책임의식이 희박해져서 기업의 운영에 어려움을 겪기 쉽다.

매각을 통한 사유화, 즉 유상배분은 사유화 기업의 효율성을 증가시킨다는 측면에서 긍정적이다. 다만 매각 기업의 가치를 적절히 평가하려면 전문적인 인력과 장기간의 준비가 필요하다. 또한 국내적으로 혹은 외국투자자로부터 투자할 여력이 있는지 여부가 사유화 성공의 관건이다.

유상배분과 무상배분은 각각의 장단점을 가지고 있으므로 실질적인 사유화 과정에서는 이 두 가치를 혼합하여 활용하는 것이 바람직하다. 기업의 자산가치에 대한 평가가 비교적 용이하고 효율성 제고를 위한 구조조정의 비용이 적은 기업들은 매각 등의 방법을 통하여 유상배분되는 것이 바람직하다. 이 경우 원매자는 주로 해당기업의 종업원이나 경영진이 된다. 반면에 무상배분은 단시일내에 소유권을 창출하려 할 때, 혹은 일반국민에게 해당기업의 지분을 나누어주려 할 때 활용될 수 있다. 종업원에 대해서 염가로 주식을 구매하도록 하는 경우가 있는데 이러한 시장가격 이하의 염가배분도 무상배분의 일종이다.

생산수단의 사유화가 일정 수준 이상 진행되면 생산단위 혹은 상업단위간의 경쟁을 통해 '소비자 시장'이 빠르게 형성된다. 이 단계에서 기업의 경영자율권을 보장함으로써 경제전반의 효율성 향상을 촉진할 수 있다. 또한 민영화된 비국유부문과 국유부문 사이의 경쟁관계를 유발하여 국유기업의 비효율적인 체제를 정비하는 효과를 거둘 수도 있다. 기업의 경영자율권이 확대되고 소비자로부터의 압력이 증가하게 되면 기업은 불필요한 인력을 감축하게 되고 기업경영의 효율성을 향상시키기 위한 노력을 기울이게 되는데 이러한 과정이 국유부문의 개혁을 촉진할 것이다.

사적소유는 개인 혹은 집단에 의해 배타적으로 생산수단 소유권이 운용되는 소유제도로써 북한경제의 경쟁력 제고에 크게 기여할 것이다. 그러나 소유제도의 개혁에는 상당한 정치적 제약요인이 존재하며 북한주민이 시장경제에 적응하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이다. 뿐만 아니라 사적 소유제도의 급격한 확대는 거시경제적 과열현상 등 부작용을 낳을 수도 있다. 그러므로 개혁의 초기단계에서는 제한적이고 실험적인 범위내에서만 사적소유제도를 도입하는 것이 바람직하다. 이러한 점진적인 접근은 경제에 주는 충격을 최소화하면서도 소기의 목적을 달성할 수 있다. 예를 들어 소규모의 개인 상업활동을 허용하면 불법 암거래행위를 공식화하고 합법화하는 것이 되므로 암시장의 폐해를 완화하고 본래적인 시장의 도입을 촉진하는 계기를 마련할 수 있다.

외국자본의 생산수단 소유를 허용하는 것 역시 사유화의 추진을 위해 필요하며, 외국투

자기기업의 설립 허용은 소유제도의 다양화를 실현하는 수단도 될 것이다. 외국투자기업은 선진기술 및 경영기법 도입의 창구 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라, 국제시장에 관한 정보와 경험을 북한에 제공함으로써 국제시장 진출에도 도움을 줄 것이다.

한편 북한은 경제규모와 구조적 측면에서 국유부문이 차지하는 비중이 매우 크므로 자원 배분의 효율성을 신속히 제고하기 위해서는 비국유부문의 확대와 국유부문의 축소를 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 북한 국유기업의 민영화는 독점적 경제구조를 완화하고 기업의 경영효율을 제고하며 기업의 경영실적에 대해 경영자가 책임지는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 국유부문의 민영화정책을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 큰 규모로 인하여 비효율적으로 운영되는 연합기업소를 분리하여 개별기업을 독립적으로 경영할 수 있도록 해야 한다. 대규모 핵심기업은 중앙정부 혹은 지방정부의 계획적 관리하에 둔다 하더라도, 그 외의 관련기업은 종업원들의 공동 소유 혹은 개인적 소유로 전환하여야 한다. 한편 소유형태와 별개로 전문경영자에게 경영을 위임하는 방식도 활용해야 한다.

둘째, 국가의 관리하에 있는 대규모 국유기업의 경우에도 기업의 경영효율 제고를 위해서 경영자출권을 최대한 보장해 주도록 한다. 특히 계획초과이윤에 대해서는 기업이 스스로 처분하거나 초과이윤에 상응하는 인센티브를 받을 수 있도록 하고, 불합리하게 상향조정된 계획지표의 기준을 합리적인 기준에 입각하여 하향 조정하여야 한다. 또한 점진적으로 기업이 생산 및 판매와 생산요소 구매는 물론 근로자의 고용과 해고 권한을 갖도록 한다.

셋째, 기업운영의 중요 요소인 투자활동에 대해서 기업 스스로 결정권을 가지도록 해야 한다. 다만 투자결과에 대해서는 철저히 해당기업이 책임지도록 하며 투자 활성화를 뒷받침해 줄 금융제도의 개혁에도 노력을 기울여야 한다.

넷째, 사유화과정에 앞서 관련 법규의 제정이 필요하며 사유화를 공정히 추진하고 관리할 국가기관도 설립해야 한다. 사유화의 원활한 진행을 위해서는 기업의 창업, 청산, 파산 절차 등과 관련된 법제가 완비되고 회계제도도 정착되어야 한다.

## 2) 경제시스템의 자유화

북한의 경제시스템은 매우 중앙통제적이다. 경제활동의 주체가 자율성을 가지기보다는



중앙정부의 계획과 통제에 따라 거의 모든 경제활동이 이루어진다. 중앙정부가 완벽하게 경제를 이끌어 나갈 수는 없으므로 경제의 불균형이 발생하고 비효율성이 나타난다. 따라서 정부의 통제를 완화하는 개선방안이 필요하다.

이러한 경제 자유화를 가장 효율적으로 추진하려면 시장을 활성화해야 한다. 사실 북한에는 자본주의적인 시장이 거의 존재하지 않는다. 외국인을 상대로 하는 상점의 경우에는 이익 극대화를 추구하지만, 수요와 공급을 일치시키는 적극적인 기능은 수행하지 못한다. 일반 주민을 상대로 하는 농민시장의 경우 경제 전반에 적용되는 균형가격을 결정하는 기능은 거의 없으며 사회주의적 분배기능을 소극적으로 보충해줄 뿐이다.

시장은 정부의 통제보다 훨씬 효율적으로 경제의 균형을 가져온다. 시장메커니즘을 정착시키려면 시장의 규칙을 마련하고 이를 지원하는 정책을 추진해야 한다. 특히 소규모의 농민시장과 암시장만이 존재하고 시장에 대한 일반 국민들의 경험이 별로 없는 북한에서는 시장기능의 활성화를 위한 정책적인 지원이 필수적이다. 상품과 서비스의 가격, 임금, 금리, 환율 등 각종 가격이 시장메커니즘에 따라 합리적으로 결정되기 위해서는 시장의 기능이 제대로 발휘되어야 하기 때문이다.

경제자유화에 따라 생산활동은 근본적인 변화를 겪게 된다. 우선 국가의 개별 생산단위에 대한 생산품목 및 생산량 관련 지시가 철폐될 것이며 기업들에 지급되던 보조금도 폐지될 것이다. 통제되고 있던 상품가격은 자유화되며 기업 설립 및 상거래도 자유화된다. 동유럽국가들은 이러한 변화 중 가격 자유화를 체제전환과정 초기에 가장 먼저, 전면적으로 실시하였다. 북한의 경우에도 가격자유화가 다른 조치보다 먼저 추진되는 것이 바람직하다.

북한에서의 바람직한 가격자유화의 실시과정은, ① 에너지 및 수송부문과 같은 인프라 부문 가격의 정상화, ② 소비재가격의 단계적 자유화, ③ 시장가격 적용범위의 확대 등으로 요약된다. 에너지 및 수송부문 가격의 정상화는 가격의 상향조정을 의미하는데 이는 인프라부문 생산단위의 채산성을 향상시키고 관련 설비투자를 증가시키는 요인으로 작용할 것이며 이에 따라 인프라의 부족이라는 병목현상이 완화될 것이다. 소비재가격이 자유화되면 공식적인 분배체계로부터 암시장으로 유출되는 물자의 규모가 축소되어 공식 경제부문이 활성화될 것이다. 또한 가격 자유화는 생산증가를 위한 인센티브 역할을 하며 불법거래를 양성화시킨다. 이에 따라 암시장으로부터의 위험부담이 감소하고 암거래를 위한 유동성 과잉현상이 완화되며, 공식가격과 암거래가격의 차이가 줄어들어 실질적으로 인플레이션현상이 완화될 것이다. 소비재가격을 자유화하고 점진적으로 생산재가격도 자유화해

가는 방식으로 시장가격의 적용범위를 확대할 경우 경제에 별다른 부작용 없이 전면적인 가격 자유화를 달성할 수 있다.

가격자유화의 실시로 인해 나타날 수 있는 인플레이션 및 과잉투자현상과 같은 거시경제적 부작용을 방지하기 위해서는 금융부문의 건실한 성장이 필요하다. 특히 북한기업의 과도한 중앙집중 및 독점적 산업구조, 연합기업소 제도 등을 감안할 때 금융부문의 적절한 뒷받침이 없이 실물부문의 개혁을 추구하는 것은 거의 불가능하다. 또한 독점이나 투기행위를 막을 수 있는 정책과 이를 실행할 수 있는 기구나 조직이 필요하다. 한편 비효율적인 기업에 대한 파산이나 청산절차를 완비하여 무리한 초과이윤 추구를 목적으로 하는 과잉 투자를 견제해야 한다. 관료조직의 비생산적 이윤추구행위(rent-seeking activity) 등 경제 효율성을 저해하는 요인을 제거하는 것도 북한경제가 당면한 과제 중의 하나이다.

### 3) 대외경제부문의 개혁

북한은 시장메커니즘의 도입을 통한 국내적인 자유화뿐 아니라 대외거래의 자유화도 추진해야 한다. 북한은 오랫동안 자급자족적 공업체계 건설을 추구해 왔으나, 원유를 포함한 공업용 원자재 및 생산설비는 구소련, 중국 및 일본 등으로부터의 지원 및 수입에 의존해 왔다. 더욱이 경제체제의 비효율성으로 인한 만성적 원자재 부족현상과 기술낙후로 인한 생산성의 감소현상을 고려할 때, 해외로부터의 산업기술 및 원자재 도입 여부는 경제회복의 중요한 관건이 되고 있다. 무역을 통해 경제자원 배분의 효율성을 제고해야 하며 직·간접투자의 활성화를 통한 해외자본의 유입도 적극적으로 시도해야 한다.

1990년대의 나진-선봉지역의 미미한 외자유치 실적이나 대외무역회사 설립을 통한 수출촉진정책의 전반적인 부진은 북한의 내부적 경제개혁과 대외개방이 상호보완적으로 추진되지 못한 결과이다. 북한경제의 구조적 특성으로 인해 내부경제개혁과 유리된 부분적 대외개방정책은 경제적 효율성 향상에 기여할 수 없었던 것이다. 대외경제부문의 개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 무역제도의 개혁뿐 아니라 경제특구 개발과 같은 외자유치 활성화 방안도 필요하다.

북한 대외무역기구 개혁의 초점은 대외무역 권한의 실질적 분권화를 추진하는 것이다. 1990년대에 적극적으로 시도되었던 무역상사의 단순한 증설은 내부개혁이 추진되지 못하고 있는 상황에서는 오히려 경제적 비효율성을 증폭시킬 가능성이 크므로 대외무역기구의

개혁은 내부경제에 있어서의 시장기구 도입과 동시에 추진되어야 하며, 생산기업에 실질적인 무역권한을 부여하는 방향으로 진행되어야 한다. 국가가 독점하는 구조하에서 무역상사의 기능은 북한경제의 비교우위 실현을 위한 자원배분구조 조정에 도움을 주지 못하므로, 결국은 생산단위가 무역업무를 수행하게 함으로써 국제시장과 유기적으로 연계하여 비교우위의 실현을 가능하게 하여야 한다.

또한 북한의 대외무역이 북한경제의 효율성 향상에 기여하게 하기 위해서는 비생산적인 이득을 추구하는 관료기구, 당, 군의 정치적 영향력 행사를 배제하여야 한다. 대외무역에 대한 정치권력의 개입은 안정적인 무역관계를 해치고, 수출입 상품구조가 북한경제의 필요성보다는 개인 혹은 조직의 이득에 의해 결정되는 상황을 초래하여 북한경제의 국제경쟁력을 저해한다는 점에서 절대적으로 지양해야 할 관행이다.

대외무역의 활성화를 위해 북한화폐는 단계적으로 평가절하되는 것이 바람직하다. 과거 동구유럽의 경우 국내상품가격이 체제전환기 초기에 비교적 전면적으로 자유화되었던 것에 반해, 무역거래에는 상당한 제한적 요소가 남아 있었다. 이는 상품시장에 대한 간섭이라기보다는 외환시장에 대한 제한이었으며 환율의 안정 및 적정 외환보유고의 유지를 위한 필요조치였다고 판단된다. 북한의 경우에도 본격적인 대외거래를 실시하기 전에 우선 단계적인 평가절하 등을 통해 정상적인 국제시장환율을 달성할 필요가 있다.<sup>24)</sup> 그 후에 역시 단계적으로 대외거래를 확충해 나가는 것이 효율적일 것이다.

북한화폐의 평가절하는 외화 및 물자의 암시장 유출을 방지하고 밀무역 동기를 제거할 것이며 공식계획경제부문의 수출을 촉진할 것이다. 또한 외자유치에 긍정적 효과를 발휘하고 국내가격과 국제가격간의 유기적 연관성을 증대시킴으로써 북한경제의 비교우위부문을 판단하는 데에 도움을 줄 것이다.

북한의 주요 수입품목이 원유, 곡물 및 산업원자재 등에 집중되어 있으므로 국내 가격조정이 따르지 않는 급격한 환율변동은 수입물자의 가격을 상승시키고 이와 관련된 보조금 지출을 증대시킴으로써 재정부담을 유발할 수 있다. 또한 물자부족현상을 더욱 악화시킬 가능성도 내포하고 있다. 따라서 북한화폐의 전반적 평가절하는 국내가격 구조의 조정과 보조를 맞추어 추진해야 한다.

24) 북한도 과거의 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 국가 위신을 위하여 환율을 시장환율보다 훨씬 낮게 책정하고 있다. 암시장에서의 환율은 공식적인 환율과 몹시 큰 차이를 보인다. 따라서 대외개방에 앞서 대폭적인 환율인상이 불가피하다.

과도기적인 대안으로서 수출장려부문에 대해서 우선적으로 평가절하된 환율을 적용하는 등 산업부문별로 환율을 차등화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 환율의 차등화는 국제기구 및 수출입 상대국과의 마찰을 불러일으킬 수 있고, 국제시장 진출에 불리한 결과를 가져올 수 있으며 비교우위부문의 파악 및 개발에 부정적인 영향을 미치는 등 각종 부작용을 수반한다. 결국 단기적이고 과도기적인 환율의 차등화는 상황에 따라 고려해 볼 수 있지만 중장기적으로는 단일환율제를 시행해야 한다. 개혁에 따른 대외경제부문의 효율성 증가에 대한 객관적 평가를 위해서도 단일환율제의 적용은 필수적이라 하겠다.

한편 생산단위의 수출기피현상을 방지하기 위해서는 수출제품 생산단위에 대해 수출금액 중 일정비율의 외화를 자체 수입 및 기타 용도로 사용할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이에 더하여 생산단위에 수출 인센티브를 제공하기 위한 방편으로서 적절히 평가절하를 추진하고, 대외무역거래를 담당하는 조직이나 기구가 비교적 높은 가격으로 수출품을 구매해 주는 방안도 생각할 수 있다. 생산단위에 국제시장의 수요나 가격변화에 관한 정보를 제공하는 것도 중요하다.

북한경제는 현재 심각한 물자부족상태이므로, 수입품의 수요자가격을 당장 국제시장 가격과 연계시키기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 가격자유화 및 생산수단의 사유화 등 국내경제 개혁조치에 의해 물자부족현상이 어느 정도 완화된 후, 수입품의 국제시장 가격이 국내시장에 반영되도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 그 이전이라도 관세 등 간접적인 수단을 통해 수입가격을 관리하는 것이 경제적 효율성 측면에서 바람직하다. 즉 수입물자의 북한 국내가격 수준은 물자수급 상황을 고려하여 결정하더라도 생산단위가 국제시장 가격의 변동추이에 적용할 수 있는 통로를 열어두는 것이 비교우위 개발에 유리한 환경을 조성하게 되는 것이다.

경제특구를 활용한 중국의 성공적 외자유치 경험을 고려할 때, 북한은 경제개혁과정에서 외자도입 활성화를 위한 경제특구 개발에 노력하여야 한다. 북한에서 경제특구는 선진기술의 대내전파, 개혁정책의 실험, 체제완충지역으로서의 기능을 동시에 수행함으로써 개혁정책의 효율성 및 외자유치효과를 극대화할 수 있는 수단이 된다. 경제특구지역에서의 외자유치 경험을 축적하고 이를 바탕으로 북한 내부경제를 세계경제와 연결할 경우 규모의 경제가 실현되고 경제자원 배분의 효율성이 제고될 것이다.

하지만 1990년대의 ‘나진·선봉자유무역지대’의 개방이 실패한 사례에서도 알 수 있듯이 경제특구의 성공은 쉽지 않다. 특히 북한과 같이 정치·경제적으로 불안정하고 투자의

위험성이 높은 지역에서는 외자도입을 통한 경제특구 개발이 더욱 어렵다. 북한 경제특구의 활성화를 위해서는 북한의 경제특구가 다른 경쟁지역에 비해 나은 투자환경을 가져야 하며 외국기업의 대북투자에 대한 불안감 해소를 위해서는 북한당국의 적극적인 노력이 기본적으로 요구된다. 나진·선봉지역의 실패원인을 참고로 하여, 북한이 향후 경제특구의 활성화를 위해 우선적으로 해결하여야 할 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제특구로 성공하기 위해서는 투자한 기업이 자율적인 환경에서 경영활동을 할 수 있는 여건이 제공되어야 한다. 나진·선봉지역의 사례와 남한기업의 대북투자사업의 경우에서 나타나듯이 과거 북한은 외국인기업의 경영권과 사업활동에 지나치게 간섭하는 경향이 있었다. 따라서 투자기업의 경영활동에 대한 과도한 침해를 방지하기 위한 제도적 장치와 중앙정부의 약속이 필요하다. 이와 관련해 이미 제정된 외국인투자 관련 법안의 철저한 준수도 요구된다.

또한 북한당국은 투자기업의 노무관리에 대한 자율성을 최대한 보장하여야 하며 노동시장의 유연성을 높일 필요가 있다. 과거의 사례를 살펴볼 때, 외국인투자기업의 인력은 국가 중계기관을 통해 조달하도록 규정하였으며, 국가기관은 기업에 배치된 인력의 노동조건, 임금 지급방식까지도 직접 관리하였다. 이와 같이 경직된 노동시장조건으로는 저임노동력 활용이 주요 투자동기의 하나인 외국기업의 북한 진출을 유도할 수 없다. 따라서 북한당국은 경제특구지역에 한해서라도 투자기업의 노동자 채용 및 해고를 허용하여야 하며, 인력관리와 임금조건에 대한 기업의 자율성을 보장해야 한다. 이밖에 기업의 자율적인 경영활동을 위해 과실송금을 보장하고 외부와의 자유로운 통신연결을 허용하며 인적 이동을 자유화해야 한다.

둘째, 북한의 경제특구는 동남아시아나 중국의 경제특구와 경쟁하여야 하는 상황이므로 이들 지역보다 매력적인 투자 인센티브가 제공되어야 하며 제시된 인센티브가 법적·제도적으로 최대한 보장되어야 한다. 북한당국은 관세, 소득세, 법인세 등을 감면해 주는 세제상의 우대조건을 마련하고, 토지 사용료 및 사회간접시설 이용료를 타국의 경제특구에 비해 낮은 수준으로 책정하여야 할 것이다.

셋째, 각종 인프라시설의 현대화 및 확충에 북한당국은 적극적으로 노력해야 하며, 인프라 건설에 참여한 외국인투자자에게는 장기 소유권 및 사업권과 같은 인센티브를 부여해야 한다. 또한 외국 기업인이나 기술자들을 위한 거주, 사무, 문화시설이 확보되어야 하며 외국기업이 이러한 시설을 소유할 수 있거나 낮은 가격대에 이용할 수 있어야 한다.

또한 경제특구내에서의 외환거래 및 송금에 대한 규제가 최소화되어야 하며, 투자 관련 행정절차를 최대한 간소화해야 한다. 과거 나진·선봉지대의 행정절차는 복잡하고 처리기한이 장기간 소요되어 투자기업과 행정기관과의 마찰이 상당하였던 것으로 알려지고 있다. 따라서 입주기업의 행정비용을 절감하고, 생산·납기 지연을 최소화하기 위해 투자 관련 행정절차 및 서류의 간소화가 필요하다. 이를 위해 원스톱 행정서비스(one-stop-service)와 투자 관련 전담부서의 현지출장소 운영과 같은 행정편의를 제공하는 것이 바람직하다.

#### 4) 인프라 구축

경제발전수준을 효과적으로 제고하려면 적절한 인프라 설비가 있어야 한다.<sup>25)</sup> 북한은 과거 1970년대에 실물인프라를 비교적 잘 갖추었으나 1980년대와 1990년대의 경제사정 악화로 인하여 추가적인 투자를 하지 못하였다. 그 결과 현재의 실물인프라 수준은 상당히 열악한 편이다. 도로, 교량, 항만, 공항 등의 경우 기존 시설에 대한 보수와 신규시설에 대한 투자가 모두 필요하다.

실물인프라 이외에 자본주의적인 경제운영에 필수적인 시장인프라가 필요하다. 이 중 체제전환기에 가장 신속히 도입되어야 할 것은 금융·자본시장이라 할 수 있다. 사회주의 체제에서는 은행은 중앙은행 하나로서 족하다. 하지만 자본주의체제에서는 중앙은행과 상업은행이 공존하며 각각의 역할을 수행한다. 특히 상업은행은 저축과 투자를 연결하고 기업의 자금흐름을 담당한다는 측면에서 자본주의 경제체제에 반드시 필요한 존재이다. 따라서 상업은행체제를 정착시킴으로써 경제의 자유화와 국유기업의 민영화를 촉진해야 할 것이다.

북한경제의 개선을 위해서는 지식기반경제 개념의 도입도 필요하다. 지식기반경제의 추진에는 지식과 정보가 필요한데 이를 체계적으로 관리하고 유통할 체제와 설비가 미비하다.<sup>26)</sup> 특히 북한은 지식기반경제의 기반이 되는 정보통신시설부문이 낙후되어 있다. 관

25) 인프라에는 도로, 교량, 항만, 공항 등의 실물인프라뿐만 아니라 금융·자본 시장 등의 시장인프라가 있으며 지식, 정보 등의 지식기반경제를 위한 인프라도 있다.

26) 북한은 사회 특성상 정보의 흐름을 제한하기 때문에 인터넷 등 다중매체의 활성화가 미흡하며 일반국민들의 정보접근도도 낮은 편이다.

런 기술 수준은 상당한 수준인 것으로 판단되나 이의 응용부문이 낙후되어 있고 전반적인 보급수준은 더욱 떨어진다. 북한당국도 이의 정비를 추진하고 있으나 경험과 자본의 부족으로 그 과정이 여의치 않은 형편이다.

사실 인프라를 갖추는 데 있어서는 자본주의적인 사고보다 사회주의적인 혹은 계획경제적인 사고가 더 유용하다. 북한은 계획경제적인 측면의 경험을 충분히 가지고 있으므로 계획 입안에는 큰 문제가 없을 것이다. 다만 오랜 기간의 고립으로 새로운 산업구조 변화 추이에 둔감할 가능성도 있으므로 외국의 경험을 참조하여 인프라 정비계획을 세우고 투자의 우선순위를 정하는 것이 바람직하다. 계획의 실천에 필요한 기술과 자본은 한국이나 외국으로부터 도입해야 할 것이다.

#### 5) 산업구조 조정

북한의 산업구조는 군수산업을 중심으로 하는 중공업 위주로 발전되어 왔다. 기형적으로 중공업에 투자가 집중되다보니 생산과정에서 자원배분의 왜곡이 심하다. 특히 주민생활에 직결되는 섬유, 의류, 가전 등의 소비재 및 중간재를 생산하는 경공업은 매우 취약한 상태이다. 따라서 원활한 소비재 공급을 통한 주민생활수준 제고와 근로의욕 고취를 위해서는 경공업부문의 활성화가 시급한 상황이다. 또한 자본주의적인 시각에서 볼 때, 상대적으로 저렴한 노동력을 가진 북한은 상품경쟁력 제고를 통한 국제시장 진출을 위해서는 노동집약적인 경공업을 우선적으로 발전시키는 것이 유리하다. 결론적으로 경공업의 활성화는 국내 소비수준의 향상을 가져올 것이고 대외수출의 활력 증진에도 도움이 된다고 볼 수 있다.

북한의 중공업부문은 국내소비에도 별 도움이 안되고 범세계적인 만성적 공급 과잉으로 인해 대외거래에서도 이익을 가져오기 어렵다. 그러나 중공업 위주로 발전된 북한의 산업구조를 고려할 때, 국유부문 및 군산복합체를 방치하고 경공업부문만의 개혁을 시행할 경우 전체 경제에 대한 긍정적 파급효과를 기대하기 어렵다. 또한 수직분업적 연합기업소 체계를 갖추고 있는 중공업부문의 제도적 개혁이 따르지 않는 한 경공업부문에 경쟁체제를 도입하는 것이 불가능하거나 매우 어려울 것이다. 이와 같은 측면에서 본다면 경공업부문의 개혁을 우선적으로 추진하되, 중공업부문의 연합기업소 체계를 해체·조정하여 부품 및 경공업제품 생산부문에서의 경쟁력을 제고하는 것이 매우 중요한 보완적 정책이 된다.

중공업부문은 경제적 측면에서 본다면 매우 심각한 비효율성을 가지고 있으므로 이를

국제적인 비교우위가 있는 산업구조로 전환하는 문제가 시급하다. 그러나 중공업부문의 산업구조를 균형 있게 개편하는 데는 많은 시간과 노력이 필요하다. 북한은 경제발전에 유리한 산업구조를 달성하기 위해 외국인투자를 과감하게 받아들이고 경영혁신 마인드에 입각한 산업정책을 추진해야 한다. 특히 자원배분의 왜곡을 최소화한다는 자세가 중요한데 북한의 경우 군수산업에의 지나친 집중현상을 바로잡을 필요가 있다. 또한 주민들의 삶의 질을 향상시키는 산업이 시급히 육성되어야 한다는 사실을 경제운영 담당자가 인식하여야 한다.

#### 6) 경제관련법제의 개편

북한은 경제운영과 관련된 법제를 개편함으로써 기업의 이익추구과정을 보호하고 생산의 효율성을 제고해야 한다. 법제개편내용의 핵심은 사적 소유권의 보장이다. 이는 경제활동 주체의 자율성을 보장해주고 창의성을 발휘하도록 하는 기반이 될 것이다. 경제주체간의 계약관계를 보호하는 법규도 필수적이다. 정부의 간섭 없이 경제주체간의 계약이 원활해지도록 함으로써 경제활동을 증가시켜 나가야 한다.

북한의 법체계에서는 경제활동을 규율하는 부분의 비중이 정치활동의 경우에 비해 작다. 따라서 자본주의적 요소를 도입할 경우 추가적으로 새로운 법제를 만들어야 할 것이다. 기업의 창업, 파산, 청산 등에 대한 기본적인 법규는 물론 기업지배구조 및 공정거래를 규율할 법규 및 제도도 필요하다.

#### 마. 북한경제의 변화 전망

북한의 경제운영방식을 개선하는 과정에서 내부적인 저항이 상당할 것으로 예상된다. 경제운영을 담당하는 관료들의 경우 사회주의체제에 익숙한 상태이므로 자본주의적인 방향으로의 개선에 확신을 가지기 어렵다. 북한사회의 기득권층은 경제운영방식의 개선과정에서 자신들의 기득권이 잠식당할 가능성을 우려할 수도 있다. 사회주의적인 생활양식에 익숙한 주민들은 경쟁이 도입되고 경제적 불평등이 발생하는 상황을 염려할 것이다.<sup>27)</sup> 결

27) 절대적인 빈곤보다 상대적인 빈곤이 더욱 참기 어려운 경우가 많다. 특히 적어도 형식상의 평등을 오랜 세월 유지해 온 북한의 경



국 사회 각계각층의 반발을 어떤 방식으로 경감하느냐가 변화의 성공 여부를 결정짓는다고 할 수 있다. 경제운영방식 개선에 있어서 점진적인 접근이 필요함을 거듭 강조하는 이 유도 여기에 있다.

경제운영 담당자가 구체적인 정책의 입안과 추진에 있어서 미숙함을 보일 소지도 있다. 사회주의식의 경제계획에 익숙한 나머지 형식상의 개선만을 하고 실질적으로는 정부 간섭을 유지할 수도 있으며, 건전한 감독과 정부 규제를 혼동하여 필요한 관리·감독마저 소홀히 할 수도 있다. 개선과정이 마무리되고 새로운 제도가 정착되려면 어쩔 수 없이 일정한 시간이 필요하나 이러한 시간의 절약을 위해서는 철저한 사전준비가 필수적이다. 그리고 항상 구체제로 되돌아갈 수 있는 가능성을 열어둠으로써 개악(改惡)의 여지를 없애야 한다. 자본주의적 체제가 모든 경우에 정답은 아니며 다른 사회에서 보편적으로 적용되었던 방식이 북한에도 그대로 적용된다는 보장은 없기 때문이다.

시행착오를 두려워해서는 개혁을 이룰 수 없지만 시행착오에 따른 사회적 비용 발생을 최소화하려는 자세가 필수적이다. 일정 분야에서, 또한 일정 지역에서 개선방식을 먼저 시도해 보고 이의 장·단점을 면밀히 검토하여 수정·보완한 후 점차 이를 확산시키는 신중한 방법을 도입해야 경제운영방식의 개선을 성공적으로 추진할 수 있다.

### 3. 북한경제 회복을 위한 국제사회의 역할과 과제

북한이 현재 직면하고 있는 경제적 어려움과 경제시스템의 효율화를 저해하는 내부적 문제를 살펴볼 때, 북한 경제체제에 대한 개혁과 개방은 더 이상 미룰 수 없는 과제라는 것이 분명해졌다. 북한은 계획경제 자체의 구조적 문제로 인해 과감하고도 근본적인 개혁이 없는 한 경제회복은 요원하다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이, 북한당국은 경제개혁의 일환으로 소유제도의 개선과 가격기구의 도입, 산업구조 조정 및 경제 관련 법제의 개편 등을 과감히 추진하여야 할 것이다.

이와 같이 경제회복을 위해서는 북한이 경제체제 개혁과 같이 내부적으로 해결하여야 할 과제가 있는 반면, 대외경제협력의 측면에서 주변국을 포함한 국제사회와 해결하여야

---

우 능력이나 성과에 따라 분배하는 방식은 대단한 불만의 원인이 될 것이다. 일단 파이를 키워놓고 파이의 분배를 나중에 생각하는 자본주의적 개발 방식은 불평등을 조장한다는 이유로 주민들이 거부할 소지가 더분하다.

하는 과제들이 있다. 특히 만성적인 공급부족과 기술낙후로 인해 경제의 효율성이 극도로 저하되어 있는 북한의 경제실태를 고려할 때 외부로부터의 경제지원과 협력은 북한경제의 재건을 위해서는 필수적이라 하겠다. 따라서 북한은 국제사회가 인정할 수 있는 수준의 개혁·개방에 대한 적극적인 조치를 일관되게 추진할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 주변국과 국제기구로부터 경제재건에 필요한 자금과 기술을 지원받기 위해 노력하여야 할 것이다.

국제사회 또한 북한이 과거와 다른 변화된 모습을 보이고 대외관계 개선에 적극적인 자세를 보이면, 비록 시장경제체제의 도입과 같은 획기적인 정책 변화가 단시일내에 동반되지 않더라도 북한의 개혁·개방을 유도한다는 큰 틀에서 경제지원을 본격화해야 할 것이다. 북한의 경제회복과 이를 위한 대외경제 협력의 확대는 한반도 주변의 국제 정세를 안정시킬 뿐만 아니라 동북아 경제·안보협력체계 구축에 상당한 기여를 할 것으로 전망된다. 그러나 한반도를 둘러싼 국제질서는 남북한과 미국, 일본, 중국, 러시아 등과 같은 주변국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어, 북한의 경제재건을 위한 국제적 지원은 주변국의 외교정책과 국내 정치·경제적 이해관계에 크게 영향받게 될 것이다. 또한 북한경제 복구에 소요되는 천문학적인 자금을 일부 국가가 충당하기에는 경제적 부담이 너무 크다. 따라서 북한경제 재건을 위해 주변국과 국제기구들이 공동으로 참여하여 역할을 분담하는 다자적 국제협력방식이 필요하다.

이러한 배경에서 본고는 북한의 경제회복을 위한 주변국의 역할과 과제를 살펴보고자 한다. 또한 1990년대 중반 이후 북한에 대해 인도적 경제지원을 실시하고 있는 국제기구의 활동현황과 문제점을 살펴보고, 북한의 회원 가입이 성사될 경우 개발자금과 다양한 기술 분야의 지원이 예상되는 국제금융기구의 역할과 과제에 대해 논의하고자 한다.

## 가. 북한 관련 주변국의 역할과 과제

### 1) 미국

미국은 한국전쟁이 발발한 직후인 1950년 6월 28일 수출통제법(Export Control Act)에 의거해 대북한 수출을 금지하는 최초의 대북한 경제제재를 취한 이후, 현재까지 다양한 형태의 규제조치를 통해 북한에 대해서 포괄적이고 엄격한 경제제재를 실시하고 있다.<sup>28)</sup> 북한은 쿠바와 함께 미국으로부터 가장 장기적인 경제제재조치를 받고 있는 국가로 분류되

고 있다. 미국의 대북한 경제제재가 북한의 경제정책 수립과 이행에 상당한 영향을 미치고 있다는 것은 부인될 수 없으며, 특히 북한의 대외경제부문에서 주요 외부변수의 하나라는 것은 주지의 사실이다. 따라서 최근 경제회복을 위해 서방국가와의 협력을 모색하고 주변국 및 국제금융기구로부터의 경제적 지원을 필요로 하는 북한에는 미국의 경제제재조치 완화가 시급히 해결되어야 할 과제이다.

#### 가) 미국의 대북한 경제제재와 북한경제에 미치는 영향

미국이 북한에 대해 실시하고 있는 포괄적 경제제재의 내용은 무역·투자·금융거래를 포함한 양자간 경제행위의 금지, 북한에 대한 경제적 원조의 제한, 국제금융기관의 대북한 차관 및 지원에 대한 거부권 행사, 바세나르협정(Wassenaar Agreement)과 같은 다자간 수출 통제시스템의 구축 등으로 크게 구분될 수 있다. 미국의 대북한 경제제재조치는 미국의 외교정책과 대외경제정책의 전체적인 틀에 따라 운용되고 있으며, 국무성, 상무성, 재무성과 같은 행정부처들이 각각의 권한에 따라 대북 경제교류와 관련한 여러 법규를 통해 구체적인 사항들을 규제하고 있다.

여기서는 우선적으로 양자간 경제행위를 실질적으로 금지하고 있는 무역, 투자, 금융거래와 관련된 미국의 대북 제재조치에 대해 살펴보기로 한다. 미국제품의 대북한 수출은 수출통제법(Export Control Act), 수정이민법안(Jackson-Vanik Amendment), 대외원조법(Foreign Assistance Act)의 해당 조항에 의해 복합적으로 규제되고 있다.<sup>28)</sup> 수출통제법은 북한의 남한 침공에 대응해 1950년 6월에 시행되었으며, 시효가 만료된 이후에는 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Power Act)으로 대체되어 미국제품의 대북한 수출을 통제하고 있다. 또한 미 행정부는 수정이민법안에 규정된 시장경제를 도입

28) 미국은 과거 냉전시대에 사회주의권에 대해 경제봉쇄를 실시함으로써 경제력과 군사력을 약화시키려는 세계전략을 추구하였으며, 미국의 적성국이 다른 서방국가와 경제관계를 형성·확대하는 것을 방지하기 위한 수단으로 경제제재조치를 엄격히 관리하였다. 북한에 대해서도 대남한 침공 및 국제적 테러 행위를 이유로 경제제재를 지속적으로 실시하였다. 사회주의권에 대한 봉쇄정책의 일환으로 실시된 북한에 대한 경제제재는 1990년대 냉전체제의 해소와 함께 성격이 변화하게 되었다. 1990년대 클린턴 행정부는 북한의 핵개발 계획 중단과 미사일 개발 포기에 대한 보상으로 서 대북 경제제재의 완화와 경제지원을 시행하였다. 예를 들면, 1994년 '제네바 기본합의서' 체결 이후 클린턴 행정부는 대북 경제제재를 부분적으로 완화하였으며, 핵개발 계획 포기의 대가로 경수로 건설을 지원하는 동시에 북한에 중유와 식량을 제공하였다. 이후 북·미간의 대화에서 대북 경제제재의 완화와 북한의 대량 살상무기 개발저지가 지속적으로 연계되어 왔다. 따라서 미국의 대북한 경제제재는 과거 냉전기간의 경제력 약화를 통한 정치체제의 변화라는 목표보다는 북한 핵개발의 투명성 확보와 미사일 수출 저지와 같은 미국의 안보목적을 달성하기 위한 협상의 수단으로 기능하고 있다.

29) 김규륜(2000), p. 7.

하지 않은 국가에 대한 수출금융 사용제한 조항과 대외원조법에 규정된 테러지원국가에 대한 수출입은행 사용금지조항을 적용하여, 대북교역에 관계하는 미국기업의 수출금융 이용을 제한하고 있다. 이러한 이유로 미국기업들은 북한과의 교역시 수출입은행의 지불 보증과 수출신용 공여를 받을 수 없게 되므로 미국제품의 대북수출은 기대할 수 없게 된다.

더욱이 미국은 1951년 8월에 제정된 무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act)에 의거해 북한을 최혜국 대우국(MFN: Most Favored Nation)에서 제외한 이래 북한과의 정상적 교역관계를 거부하고 있다. 또한 북한은 미국이 개발도상국가의 발전을 촉진하기 위해 이들 국가의 대미 수입관세를 면제해 주는 일반특혜관세제도(GSP: General System of Preferences)의 대상국가에서 제외되어 있다. 미 행정부의 정상교역관계 부여거부와 일반특혜관세의 적용거부는 북한의 대미수출을 막고 있으며, 설혹 미국기업이 북한제품의 대미수입을 추진하더라도 북한의 수출품은 다른 국가의 제품에 비하여 높은 관세를 부여 받게 되므로 낮은 가격을 활용한 시장경쟁력은 기대할 수 없다.

둘째, 앞에서 살펴본 상업 및 금융거래에 대한 제재와 함께, 미국은 북한에 대한 경제원조를 규제하고 있다. 미국은 제2차 세계대전 이후 개발도상국가에 대해 다양한 형태의 경제적 원조를 실시하고 있으나, 북한에 대해서는 1961년 9월 공산국가에 대한 엄격한 규제조항을 포함하여 제정된 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 의거, 경제원조를 금지하고 있다. 북한은 또한 1988년 국무부에 의해 ‘국제테러리스트 지원국가’로 지정됨으로써 테러국가에 대한 원조규제조항을 새롭게 적용받게 되어, 미국 국제개발처(U.S. Agency for International Development)가 제공하는 직접지원방식의 경제원조를 받지 못하게 되었다.

셋째, 미국은 북한과의 양자간 상업거래와 직접적 경제원조를 규제하고 있을 뿐만 아니라, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구의 대북 경제지원을 규제하고 있다. 잘 알려진 바와 같이, 국제금융기구의 투표 및 의결권은 출자액에 따른 비례투표권이 부여됨으로써 국제금융기구의 의사결정에서 최대 주주국인 미국의 영향력은 절대적이다. 미국은 국제질서를 위협한다고 판단되는 국가들에 대해 자국이 출자하고 있는 국제금융기구로의 가입과 경제적 지원을 규제하는 조치들을 취하고 있다. 미 행정부는 북한을 국제적 테러 지원국가·인권침해국가로 분류하고, 국제금융기구에 파견된 집행이사로 하여금 대북한 경제지원과 관련된 사안에 대하여 거부권을 행사하도록 하고 있다. 미국의 간접원조 금지대상에 포함됨으로써 북한은 현재 국제금융기구에 가입하지 못한 상태이며, 북한과 비슷한 소득수준의 국가들이 국제금융기구로부터

받고 있는 양허적 성격의 국제공적자금과 기술지원을 제공받지 못하고 있다.

〈표 XIV-1〉 미국의 대북한 경제제재와 관련된 조치 내용

일시	관련 근거	내 용
1950. 6. 28	수출통제법	북한의 남침으로 수출통제법(Export Control Act)에 의거 대북한 수출 금지
1950. 12. 17	적성국 교역법	적성국 교역법(Trading With the Enemy Act)에 의거 미국내 북한 자산을 동결하고, 북한과의 교역 및 금융거래를 전면 금지
1951. 9. 1	무역협정연장법	대북한 최혜국대우(MFN) 부여 금지
1955. 8. 26	국제무기 거래규정	국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulation)에 따라 북한과의 방산물자의 거래를 금지
1961. 9. 4	대외원조법	대외원조법(Foreign Assistance Act)에 의거 북한에 대한 대외원조 제공을 금지
1975. 1. 3	통상법	통상법(Trade Act)에 따라 북한을 일반특혜관세(GSP)의 대상국가에서 제외
1975. 5. 16	수출관리법	수출관리법에 따라 북한을 제재대상 국가그룹 Z에 포함해 포괄적인 금수조치 실시
1986. 10. 5	수출입은행령	미국 수출입은행의 대북한 여신 제공 금지
1988. 1. 20	수출관리법	1987년 후반기의 KAL기 폭파사건을 계기로 수출관리법(Export Administration Act)에 따라, 북한을 '국제테러 지원 국가'로 분류하고 무역, GSP공여, 군수통제품목상의 물품판매, 대외원조 및 수출입은행의 여신 제공을 금지
1992. 3. 6 1992. 6. 23	군수통제 품목	이란과 시리아에 미사일제조 기술을 제공한 것으로 판정되어 북한에 대해 군수 통제 품목(전자, 우주항공, 군용기 포함)에 대한 수출입 및 미 정부 계약 금지
1995. 1. 20	제1차 대북 경제제재 완화	북·미간 제네바 협합의에 따라 ▲여행, 언론취재와 통신, ▲금융거래, ▲특정품목에 대한 교역허용, ▲경수로 건설사업 등 4개 분야에 대한 대북 경제제재 완화조치가 실행
2000. 6. 19(발효)	제2차 대북 경제제재 완화	북·미간 베를린 미사일 협상의 진전으로 ▲북한산 원자재 및 일반상품의 미국내 수입, ▲미국산 소비재의 대북한 수출, ▲농업·광업·목재·시멘트·수송·도로건설 분야의 대북투자, 미국 민간인들의 북한 친지 및 개인에 대한 송금, ▲미국 선박 및 항공기에 의한 일반 화물의 운송, ▲북·미간 상업용 항공기 운항이 허용되는 경제제재 완화조치가 연방정부 관보(Federal Register)에 게재

자료: 김연철(2001), pp. 145-148; 남궁영(2001), p. 194.

나) 미국의 대북한 경제제재 완화와 1990년대의 인도적 대북 경제지원

북한에 대해 1980년대 말까지 지속된 미국의 외교정책은 '봉쇄와 억제(containment

and deterrence)’가 기초를 이루었다. 그러나 국제적 냉전체제의 종식과 함께 등장한 클린턴 행정부는 미국의 새로운 국제안보전략으로 제시된 ‘개입과 확대(engagement and enlargement)’ 전략에 따라 북한과의 대화와 접촉을 확대하였다. 이것은 동북아지역 안보의 잠재적 위협요소인 북한과의 관계개선을 통해, 단기적으로는 북한으로 인한 정치·군사적 불안정을 해소하고 장기적으로는 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 체제전환을 모색하는 것이었다.

클린턴 행정부는 이러한 대북정책에 따라 1990년대 초반 북한이 야기한 핵무기 개발과 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 둘러싼 문제를 해결하는 과정에서 북한과의 관계개선을 합의하고,<sup>30)</sup> 제네바 기본합의문에 명시된 사항의 이행을 위해 1995년 1월에 대북한 경제제재를 부분적으로 완화하였다. 미국의 제1차 대북 경제제재 완화조치는 4개 부문에 걸쳐 시행되었다. 통신 및 정보부문과 관련하여, 미 행정부는 북한과의 국제통화를 허용하고 미국 회사가 통신연결에 필요한 장비의 대북 반출을 요청할 때 사안별로 승인하기로 하였다. 또한 금융거래와 관련하여, 비록 북·미간의 직접적인 금융거래는 계속 금지되나, 북한이 여타 국가와의 상업거래 결재목적으로 미국은행을 이용하는 것은 허용하였다. 미 행정부는 양국간 언론기관의 상대지역내 지국 개설을 허용하였으며, 향후 양국의 연락사무소를 설치·운영하는 것과 관련된 자본거래를 허용하기로 하였다. 교역부문에서는, 미국에 위치한 제철기업이 북한산 마그네사이트의 수입을 희망할 경우 재무성의 해외자산통제부(Office of Foreign Assets Control)의 허가를 취득하여 수입이 가능하도록 하였다. 이밖에 제네바 기본합의문 이행을 위한 구체적 조치로 경수로 건설사업, 중유공급 등과 관련된 사업에 미국기업의 참여를 허용하였다.

비록 제네바 기본합의문에 명시된 사항의 이행을 위한 최소한의 경제관계 허용이었지만, 1995년의 대북한 경제제재 완화조치는 미국의 AT&T가 국무부의 허가를 받아 1995년 4월에 북·미간 직통전화서비스를 개설함으로써 실행되기 시작하였다. 또한 미 재무부는

30) 1991년 이후 핵무기의 원료가 되는 플루토늄을 생산하기 위한 시설을 보유하고 있다는 의혹을 받고 있던 북한은 1993년 3월 핵확산금지협약(NPT)에의 탈퇴를 선언하였다. 동년 4월 국제원자력기구(IAEA)는 북한의 핵안전조치협정 불이행을 UN에 보고하는 결의안을 채택하고, 5월에는 UN안전보장이사회가 북한의 NPT 탈퇴선언재고, 관련국들에 대한 문제해결 촉진 권유를 포함한 결의안을 채택하였다. 그 후 북한의 핵개발을 둘러싼 문제해결을 위한 일련의 북·미간 고위급 회담이 개최되었으며, 고위급 회담의 결과 1994년 10월 제네바에서 양국간 합의에 도달하였다. 합의내용은 북한이 핵개발을 포기하고 IAEA의 핵안전 조치를 이행하는 대가로, 미국은 경수로 건설, 중유 제공, 북·미 관계를 개선한다는 것이었다. 이후 북한지역에 경수로를 건설하기 위한 국제컨소시엄 형태의 한반도에너지개발기구(KEDO)가 설립되었으며, 북·미관계 개선을 위한 구체적인 조치로서 제1차 대북 경제제재 완화조치가 실시되었다.

북한의 승리화학연합기업소와 합영으로 나진·선봉지역에서 정유공장을 설립하여 경유 제품과 KEDO에 공급할 중유를 생산하려는 스탠튼그룹(Stanton Group)의 대북 투자계획을 특별 승인하였다.

또한 제1차 경제제재 완화조치를 시행한 직후, 클린턴 행정부는 북한의 식량위기가 한반도를 둘러싼 동북아 정세에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 판단에 의해 북한에 식량과 의약품 등을 지원함으로써 인도적 차원의 대북 경제원조를 실질적으로 허용하였다. 1995년 9월부터 시작된 미국의 대북한 식량지원은 2001년까지 5억 9,100만 달러 상당의 180만 톤에 달하였으며,<sup>31)</sup> 특히 미국의 대북식량지원이 활발하였던 1998년과 1999년의 경우는 국제사회의 전체 지원규모의 약 80%에 달하는 식량을 지원하였다. 북한에 대한 미국의 식량지원은 UN기간 공동지원호소(Consolidated Appeal)에 참여하는 간접 지원방식이었으며, 세계식량계획(WFP)을 통하여 주로 이루어졌다. 미국은 또한 한반도에너지개발기구(KEDO)가 1995년부터 1999년까지 북한에 제공한 2억 2,200만 달러(190만 톤) 상당의 중유 가운데 약 62%에 해당하는 1억 3,840만 달러를 분담하였다.<sup>32)</sup>

이와 같이 1990년대 하반기 동안 클린턴 행정부는 북한과의 불안정한 정치·군사적 관계에도 불구하고 인도적 차원의 대북지원을 지속하였으며, 1999년 베를린 미사일협상이 진전됨에 따라 추가적인 경제제재 완화조치를 취하였다. 2000년 6월 미 연방정부 관보에 게재됨으로써 공식적으로 발효된 제2차 대북한 경제제재 완화조치는 원자재를 포함하여 대부분의 북한상품의 미국내 수입을 허용하였으며, 미국산 소비재 및 금융서비스의 대북 수출을 허용한다는 내용을 포함하였다. 또한 미 행정부는 농업, 광업, 석유, 목재, 운송, 도로건설, 관광산업분야에서의 미국기업의 대북한 투자를 허용하였으며, 미국에 거주하는 민간인의 북한 친지 및 개인에 대한 송금을 허용하였다. 이밖에 북·미간의 상업용 항공기 운항을 허용하고 미국 국적의 선박 및 항공기에 의한 일반화물의 대북한 운송을 허용하였다.<sup>33)</sup>

2000년에 클린턴 행정부가 단행한 제2차 대북 경제제재 완화조치는 상업분야의 대북한 교역과 투자를 허용하고, 상업거래와 밀접하게 관련된 금융 및 운송부문에 대해 제재를 대부분 해제하였다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있다. 그러나 이러한 의미에도 불구하고, 2000년의 경제제재 완화조치는 북·미간 경제관계 진전을 위한 핵심적인 사항을 제외함

31) Smith, Hazel(2002), p. 4.

32) 남궁영(2001), p. 210.

33) 제2차 대북 경제제재 완화조치의 내용은 Federal Register Vol. 65, No. 118(June 19, 2000, Rules and Regulations)에 게재되어 있으며, 자세한 내용은 김규륜(2000), 김연철(2001), 남궁영(2001)을 참조 바람.

으로써 미국의 북한에 대한 경제제재는 여전히 엄격하며 양국간 경제관계의 확대는 실질적으로 불가능함을 알 수 있다.

우선적으로 북한의 국제테러지원과 관련한 제재조치가 해제되지 않아 이종용도 품목의 수출금지, 대외 원조금지, 무역 관련 제재조치 등이 여전히 유효하다. 따라서 대북한 수출을 추진하는 미국기업은 수출입은행의 지불 보증과 수출신용 공여를 여전히 받을 수 없으며, 이종용도 물자로 분류된 제품과 기술은 대북 반출이 엄격히 통제되고 있다. 또한 ‘테러지원국’에 대한 원조규제조항을 그대로 적용받게 되어, 북한은 인도적 구호원조를 제외한 일반적 경제지원을 미국과 국제금융기구로부터 받을 수 없다.

북한제품의 대미수출과 관련된 상황을 살펴보면, 비록 제2차 경제제재 완화조치에 따라 북한제품의 미국내 수입이 가능해졌으나 미 행정부는 북한에 대해 정상교역관계와 일반특혜관세(GSP)의 부여를 계속해서 거부하고 있다. 이는 북한산 제품에 대해 해당국의 수출을 규제하는 성격을 지닌 ‘Column 2 관세율’을 지속적으로 부여하는 것으로서, 북한산 제품은 여타 국가의 대미수출품에 비해 2~4배의 고율관세를 적용받게 되어 실질적으로 미국시장에서의 판매가 불가능하다.<sup>34)</sup> 또한 북한산 제품을 수입하려는 미국기업은 재무성 해외자산통제부의 허가를 얻어야 한다는 규제조치가 여전히 유효하여 북한제품의 미국시장 반입은 제약을 받을 수밖에 없다. 이밖에도 행정부처들이 각자의 권한에 따라 규정한 수출관리법, 대외원조법과 같은 법규에서의 경제제제조항들이 여전히 유효하여 북·미간의 경제교류 확대는 실질적으로 이루어지기 어렵다.

#### 다) 미국의 추가 경제제재 완화조치가 북한 경제회복에 미치는 영향

북한의 열악한 교역·투자 환경과 함께, 포괄적이고 엄격한 미국의 대북한 경제제재 조치는 북·미간 경제교류의 활성화를 크게 저해하고 있다. 교역의 경우, 1990년대 후반기에 교역규모가 다소 증대되었으나 양국간의 교역금액은 매우 적으며 교역품목은 매우 한정되어 있다. 북·미간 교역구조를 살펴보면, 북한의 수출은 거의 없는 일방적인 대미 수입위주의 형태이며 미국의 대북한 수출은 대부분 식품, 의약품, 의료용품 등으로 인도적 차원에서 지원된 원조성 물품이 주류를 이루고 있다.<sup>35)</sup> 또한 미국기업의 대북한 투자의 경우에

34) 김연철(2001), p. 149.

35) 남궁영(2001), p. 201.



도 북한의 투자환경이 열악하고 미국의 대북한 경제제재조치가 대부분 유효하므로 스탠턴 그룹의 정유공장사업과 AT&T통신의 북·미·일 직통전화사업 이외에는 가시적인 사업성과가 현재까지 나타나지 않고 있다.

더욱이 북한을 자국의 안보를 위협하는 ‘불량국가’로 인식하는 부시 행정부가 출범한 지난 2001년 이후에는 북한의 미사일과 대량살상무기 문제를 놓고 북·미간 대립이 지속되고 있어 클린턴 행정부 집권기간에 다소 진전되었던 북·미 경제관계는 급속도로 후퇴하고 있다. 특히 테러지원국 지정해제가 북한에 대한 미국의 추가 경제제재 완화의 전제조건임을 고려할 때, 부시행정부가 2001년 9.11테러사태 이후 거듭하여 북한문제를 반테러 전쟁의 연장선상에서 다루겠다고 강조하고 있어 클린턴 행정부의 말기에 활발히 논의되던 북한에 대한 추가 경제제재 완화와 북·미 경제관계 정상화는 현재로서는 가능성이 매우 희박해졌다.

이처럼 부시 행정부 출범 이후 북·미관계는 교착상태에서 벗어나지 못하고 있으며 획기적인 계기가 없는 한 양국간에 형성된 경색국면은 지속될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고, 본고에서 미국의 추가적인 대북 경제제재 완화조치를 논의하는 것은 북한의 경제회복과 북·미간의 궁극적인 관계정상화를 위해서는 미국의 경제제재 완화조치가 반드시 필요하기 때문이다. 비록 미국의 경제제재 완화조치는 북한이 개혁·개방에 대해 분명한 입장을 밝히고 국제사회의 책임 있는 구성원으로서의 자세를 보일 때 시행되겠지만, 여기서는 미국의 경제제재 완화조치가 북한경제에 미치는 긍정적인 영향을 우선적으로 살펴봄으로써 북한경제 회복을 위한 미국의 역할과 과제를 제시하고자 한다.

미국의 대북한 경제제재 완화는 교역 및 경제지원과 관련한 규제조치의 해제를 동반하게 되고, 이는 북·미간의 경제교류를 촉진하고 미국의 대북한 경제원조를 확대할 것이다. 특히 미국이 북한에 대해 정상교역관계를 부여하고 일반특혜관세를 적용하면 북한 제품의 대미수출은 확대될 것으로 예상된다. 비록 산업시설의 노후화와 기술의 낙후로 북미시장에서 가격 및 품질 경쟁력을 갖춘 북한제품은 극소수에 불과하나, 광물자원을 중심으로 한 일부제품은 낮은 가격을 활용하여 북미시장 진출이 가능할 것으로 보인다. 북한은 매장량이 세계 10위권에 드는 광물만도 7종을 보유하고 있으며, 마그네사이트는 전세계 매장량의 절반 정도인 약 65만 톤 정도가 매장되어 있다. 북한의 광물자원이나 철강 및 비철금속 제품은 현재 소규모이긴 하나 유럽과 동남아 등으로 수출되고 있다.

또한 현재 남한기업의 위탁가공이 이루어지고 있는 분야인 섬유, 신발, 의류 등의 일부

노동집약산업과 북한이 과거 중점적으로 육성한 기계, 화학산업분야는 시설 현대화와 선진기술이 도입될 경우 국제경쟁력이 크게 제고될 것이다. 더욱이 미국의 경제제재가 해제되면 북한지역에서 생산된 남한이나 외국기업의 제품이 미국시장으로 수출될 수 있으므로 높은 인건비로 인해 가격경쟁력을 상실해 가는 남한 및 외국기업의 대북 위탁가공이나 직접생산이 활성화될 가능성이 높다. 이는 북한에 투자하는 외국기업의 기술 및 설비 이전을 동반할 것이며, 이들 기업의 미국지역 영업망이 활용될 경우 북한제품의 판로개척에도 유리한 점이 많다. 예를 들면 1980년대까지 남한의 대미 주력 수출상품이었던 신발은 북한의 저임 노동력과 남한의 기술과 자본이 결합하면 국제경쟁력을 크게 강화할 수 있는 분야이다. 현재 남한기업은 북한에서 위탁생산한 신발 완제품으로는 대미수출을 할 수 없기 때문에 신발갑피 등 부분품에 대한 위탁가공 후 남한에서 완제품을 생산하여 수출하고 있는 실정이다. 따라서 북한이 정상교역관계를 부여받을 경우 신발산업은 남북한 경험을 통해 세계 최대 시장인 미국으로의 진출이 가능하다. 이와 같은 남한이나 외국기업의 위탁가공과 직접생산은 북한의 수출확대와 외화획득에 크게 기여할 것이다.

북·미간의 경제관계 정상화는 앞에서 언급한 북한의 대미수출 확대뿐만 아니라 미국 기업의 대북투자를 촉진하는 긍정적 효과가 있다. 비록 미국기업들의 대북투자가 현실화되기 위해서는 경제제재의 해제와 함께 북한의 투자환경이 우선적으로 개선되어야 하겠지만, 조기진출을 통한 시장선점효과가 높은 통신, 에너지와 같은 산업인프라 부문과 금융, 운송 등의 서비스분야는 미국기업의 대북 투자가 실현될 가능성이 높다.<sup>36)</sup> 또한 양국간 경

36) 북한과 같이 정치·경제적으로 불안정하고 투자 위험도가 높은 국가는 외자도입을 통한 경제개발이 어렵다는 것은 이론의 여지가 없다. 따라서 미국의 경제제재 완화조치와 동반하여, 외국기업의 대북투자를 유도할 수 있는 투자환경의 개선이 필요하다. 따라서 북한당국은 외국기업의 대북진출을 유도하기 위해 내부적인 투자저해요인을 우선적으로 해소하여야 한다.

첫째, 투자한 외국기업이 자율적인 환경에서 경영활동을 할 수 있는 여건 제공이 필수적이다. 북한은 외국인 기업의 경영권과 사업활동에 지나치게 간섭하는 경향이 있다. 따라서 투자기업의 경영활동에 대한 과도한 침해를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 하며, 제정된 외국인투자 관련 법안의 철저한 준수가 요구된다. 또한 북한당국은 투자기업의 노무관리에 대한 자율성을 최대한 보장하여야 하며 노동시장의 유연성을 높일 필요가 있다. 북한과 같은 경직된 노동시장 조건으로는 저임노동력 활용이 주요 투자동기의 하나인 외국기업의 대북 진출을 유도할 수 없다. 따라서 북한당국은 투자기업의 노동자 채용 및 해고를 허용하여야 하며, 인력관리와 임금조건에 대한 기업의 자율성이 부여되어야 한다.

둘째, 북한은 외국기업의 투자유치를 위해 동남아시아나 중국과 경쟁하여야 하는 상황이므로 이들 지역보다 매력적인 투자 인센티브가 제공되어야 한다. 또한 제시된 인센티브가 법적·제도적으로 최대한 보장되어야 한다. 따라서 북한당국은 관세, 기업소득세 등과 같은 세제상의 우대조건을 마련하고, 토지 사용료 및 사회간접시설 이용료를 타국에 비해 낮은 수준에서 책정하여야 할 것이다.

셋째, 각종 인프라시설의 현대화 및 확충에 북한당국은 적극적으로 노력하여야 하며, 인프라 건설에 참여한 외국인투자자에게는 장기 소유권 및 사업권과 같은 인센티브를 부여하여야 한다. 또한 외국기업의 외환거래 및 송금에 대한 규제가 최소화되어야 하며, 투자관련 행정절차를 최대한 간소화하여야 한다.

제교류가 지속되어 북한에 대한 투자 위험도가 낮아지면 공장 설립 등을 통한 제조업분야의 대북투자와 호텔, 음식점, 관광 등과 같은 서비스분야에 대한 투자가 이루어질 것으로 예상된다.

또한 양자간 경제지원을 금지하고 있는 미 행정부의 규제조항이 해제되면 현재 식량지원과 같은 단순긴급구호 위주로 운영되고 있는 미국의 대북 경제지원은 북한경제 재건을 위한 본격적인 개발원조형태로 전환될 가능성이 높다. 미국이 과거 베트남과 같은 체제전환국에 대해 시행한 경제제재 완화 이후의 개발지원사례를 살펴볼 때, 미국의 향후 대북 경제지원은 산업생산시설 복구와 사회간접시설 확충과 같은 산업분야에 대한 개발자금의 지원도 가능할 것으로 보인다.

미국의 대북 경제제재 해제조치는 북한이 현재 관계개선에 어려움을 겪고 있는 일본과 같은 주변국과 국제금융기구로부터의 경제지원을 촉진하는 효과를 유발할 수 있다. 북·미관계는 한반도와 동북아 안보체계에서 가장 중요한 한 축을 형성하고 있으므로, 갈등적이던 양국간의 관계가 개선되면 한반도에 유지되고 있는 냉전적 국제질서의 완화는 가속화될 것이다. 이는 미국의 외교적 영향을 받는 일본, EU회원국과 같은 주변국의 대북지원 확대로 이어질 가능성이 높다. 또한 미국과 일본이 북한의 국제금융기구 가입을 허용 또는 지원할 경우, 경제제재를 위해 상당한 규모의 재원을 국제금융기구를 통해 조달할 수도 있을 것이다. 이와 같이 북·미간의 경제교류가 확대되고 북한의 세계경제체제로의 편입이 가시화되면 북한은 대외적인 개방과 대내적인 경제개혁을 본격적으로 추진하는 상황에도 달하게 될 것이다. 더욱이 한반도를 둘러싼 국제정세가 안정됨으로써 북한의 대외 신인도는 상승될 것이며, 이는 곧 대외경제부문의 추가적인 확대와 국제사회의 대북 경제지원 확대로 이어질 것이다.

## 2) 일본

북한경제의 회복을 위해서는 도로, 철도, 항만, 통신, 발전시설과 같은 산업인프라의 보수와 신설은 필수적이다. 그러나 산업인프라의 확충은 대규모의 투자가 필요하므로 북한의 현재 경제상황을 고려할 때, 외부로부터의 경제지원은 필수 불가결하다. 북한이 외부로부터 대규모의 경제지원을 모색할 수 있는 방법은 남한과의 경제협력을 통한 경제지원과 투자의 확대, 국제금융기구의 가입을 통한 개발자금의 도입, 그리고 일본과의 관계정상화

를 통한 일본의 ‘수교자금’ 집행과 민간기업의 대북투자 확대로 논의가 모아지고 있다. 특히 정부간 개발원조(ODA)의 형태로 집행될 것으로 예상되는 일본의 대북 ‘수교자금’은 자금의 규모가 매우 크고, 식민지 지배에 대한 보상의 성격이므로 무상원조가 차지하는 비중이 클 것으로 전망되어 국제사회의 대북 경제지원에서 일본의 역할이 주목받고 있다. 그러나 북한이 일본의 개발원조자금을 제공받기 위해서는 국교정상화가 선행되어야 한다. 따라서 양국간의 관계정상화를 위한 최근의 상황을 살펴보고, 대북 ‘수교자금’의 집행을 중심으로 북한경제 회복을 위한 일본의 역할을 살펴보고자 한다.

#### 가) 국교정상화를 위한 북·일 협상의 추이와 최근의 진전상황

북한과 일본은 1991년 1월 관계정상화를 위한 최초의 정부간 회담을 개최한 이래 10여 년 동안 당국간 접촉이 있었음에도 불구하고, 수차례의 회담결과와 주기적인 대화의 중단으로 인해 공식적인 외교관계를 형성하지 못하고 있다. 2000년 세 차례에 걸쳐 개최된 양국간 협상은 북한의 장거리 미사일과 핵 개발, 일본인 납치의혹, 일본의 식민지 지배에 대한 배상문제와 같은 주요현안에 대한 이견을 좁히지 못함으로써 별다른 진전 없이 종결되었다.<sup>37)</sup> 또한 대량살상무기의 투명성 확보문제를 놓고 북·미간의 정치적 대립이 지속됨으로서 2000년 10월부터 북·일간의 수교협상이 개최되지 못하였다.

그러나 2002년 9월 17일 고이즈미 일본 총리와 김정일 북한 국방위원장이 평양에서 정상회담을 갖고 ▲10월 중 국교정상화 교섭 재개, ▲일본의 과거 식민지 지배 사과 및 국교 정상화에 따른 유·무상 경제협력자금의 지원, ▲북한의 피랍 일본인 문제사과와 재발방지 다짐, ▲북한의 미사일 실험유예를 2003년 이후에도 유지하는 등 네 개 항에 전격적으로 합의하였다.<sup>38)</sup> 고이즈미 일본 총리는 과거 식민지 지배에 대해 1995년 무라야마(村山)

37) 북·일간의 관계는 국제정치적인 변수, 일본의 국내 여론과 정치적 변수, 그리고 북·일간의 수교 협상의 진행 여부에 따라 영향을 받아 왔다. 국제정치적인 변수로는 남한 및 미국의 대북한 정책의 변화와 남북대화의 진전 여부, 미국과의 북한 미사일·핵 문제에 대한 공동대응 등이 있으며, 국내정치적인 변수는 북한의 일본인 피랍문제에 대한 여론의 향방, 대북정책을 둘러싼 정치세력간의 갈등 등을 꼽을 수 있다. 북·일간의 국교정상화 협상에서 장애가 되었던 주요 현안은 ▲과거 일본의 식민지지배에 대한 사죄 및 보상 등 과거 청산문제, ▲일본인 피랍의혹 문제, ▲북한의 핵·미사일 개발문제, ▲요도호사건 범인의 신변인도문제 등이었다. 특히 북한의 대량살상무기 개발·확산과 관련하여 북한은 일본과의 협상과정에서 핵·미사일개발문제는 ‘북·미간 협상에서 처리할 문제’라는 입장을 고수해 왔으며, 1998년 북한의 대포동미사일 실험과 2001년 동지나海에서의 북한 공작선으로 간주되는 괴선박 침몰사건을 경험한 일본은 자국의 안전보장과 직결하는 문제이기에 해결을 뒤로 미룰 수 없다는 입장의 차이를 보였다. 양국간 협상에서는 이러한 현안들에 대해 쌍방이 원칙을 고수함으로써 해결의 실마리를 찾을 수 없는 상태가 지속되어 왔으며, 2000년의 북일 수교교섭에서 협상의 진전을 보이지 못하였다(『朝日新聞』, 2002. 9. 1일자, 「日調懸案進展どこまで」 참조).

38) 고이즈미 일본 총리의 2002년 9월 17일 평양방문은 비록 비공식적인 형식이었으나, 일본총리로서는 최초의 북한 방문과 정상회담이었다. 북·일 정상회담이 추진된 배경에 대해, 일본 정부는 북·일 관계가 실무급 협의차원에서는 더 이상의 진전을 기대할 수 없

담화를 인용하여 “통절한 반성과 마음으로부터의 사과”를 표명하였다. 또한 비록 구체적인 규모와 내용은 밝히지 않았지만 국교정상화 이후 적절한 시기에 북한에 무상원조와 저금리 장기차관을 제공하고, 국제기구를 통한 인도적 지원과 민간경제교류의 확대를 통해 북한에 대한 경제지원을 제의하였다. 북한은 과거 11명의 일본인에 대한 납치가 있었음을 공식적으로 시인하고 향후 일본국민의 생명과 안전에 대해 유감스러운 문제가 재발하지 않도록 적절한 조치를 취할 것을 약속하였다. 또한 과거 북·일간의 수교협상에서 핵심적인 쟁점이 되어 왔던 북한의 장거리 미사일 개발문제와 관련하여 미사일 발사실험을 2003년 이후에도 동결한다는 의향을 표시하였다.

북한과 일본은 획기적으로 개최된 정상회담을 통해 양국간 관계개선의 걸림돌로 작용하던 과거청산, 일본인 납치의혹과 같은 현안들에 대한 이견차이를 좁혔다. 따라서 비록 국교정상화를 위해 넘어야 할 장애물이 산재해 있지만,<sup>39)</sup> 양국이 관계개선을 위해 정책방향을 전환하고 적극적인 자세를 보이는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

#### 나) 국교정상화를 통한 북·일 경제협력 확대 방안

일본은 북한의 식량난이 극심하였던 1995년에 유상 35만 톤, 무상 15만 톤의 쌀을 지원함으로써 인도적 차원에서의 대북원조에 참여하였다. 이후 세계식량기구(WFP)와 같은 UN기구의 대북 합동지원에 참여하여 상당량의 식량과 의약품을 북한에 지원하고 있으며,<sup>40)</sup> 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 건설사업 비용을 분담하고 있다. 그러나 북·일간의 국교정상화 교섭이 진전을 보이지 못함으로써, 인도적 차원의 구호원조를 넘

기 때문에 고이즈미 총리 자신이 스스로 해결의 실마리를 찾겠다는 결단에 따른 것이라고 강조하였다. 고이즈미 총리는 9월 18일 정부·여당 회의에서 안보위협 등의 현안 해결과 국교정상화 협상 재개라는 성과를 거두었다고 북·일 정상회담 결과를 보고하였다. 그러나 고이즈미 총리의 평양 방문은 국내정치, 경제, 외교에서 어려움을 겪고 있는 상황 속에서 정권 유지를 위한 정치적 결정이라는 의견이 지배적이다(『朝日新聞』, 2002. 8. 31일자, 『改革停滯, 外交に活路』). 일본 언론기관의 여론조사에 따르면, 북·일 정상회담 직후 고이즈미 내각의 지지율이 지난 8월의 여론조사 결과보다 24% 정도 상승한 67%까지 수직상승하였으며, 일본 국민의 54%가 북·일 정상회담에 대해 긍정적으로 평가한 것으로 조사되었다.

39) 북한의 일본인 피랍의혹은 북·일 관계개선에 중요한 현안과제였으며, 북한이 일본인 납치사실을 공식적으로 인정하고 11명 중 8명이 사망한 것으로 확인됨에 따라 일본내 대북여론이 악화되고 있다. 따라서 일본인 피랍자의 사망 원인 및 경위의 규명과 생존자 조귀국조치는 북·일 관계 개선에 새로운 장애물로 작용하고 있다. 또한 일본내 여론은 2000년 6.15 남북정상회담에서도 도출된 많은 합의사항을 북한이 실행하고 있지 않다는 점을 강조하면서, 향후 북한의 실행 노력을 예의 주시해야 한다는 신중한 입장이 우세하다(『日本經濟新聞』, 2002. 9. 18일자, 『首相求心力 世論がカギ』). 북·일 정상회담에서 일본의 대북 경제협력 자금의 규모와 내용을 향후 실무급 회담을 통해 논의하기로 결정함으로써, 구체적 논의과정에서 입장의 차이가 발생할 것으로 예상된다.

40) 일본은 2000년과 2001년에 9,566만 달러와 1억 489만 달러를 각각 지원하였다. 2001년에 실시된 대북 지원에는 쌀 50만 톤이 포함되어 있다.

어서는 산업생산시설 복구와 같은 경제재건을 위한 본격적인 개발자금의 지원과 기술지원은 이루어지지 않고 있다. 또한 북한의 전체 대외무역에서 일본이 차지하는 비중이 25% 정도에 이르러 북한의 대일 무역의존도는 매우 높으나, 1990년대 초반 이후 북·일간의 무역액이 4~5억 달러 수준에 머물러 양국간 교역은 침체상태를 면치 못하고 있다. 일본기업의 대북 투자도 매우 미미하며, 얼마되지 않는 대북투자의 대부분도 조총련계 기업에 의해 이루어진 실정이다.

따라서 상당기간 침체상태에 빠져 있는 북·일간 경제교류의 현실을 고려할 때, 국교정상화라는 획기적인 계기가 마련되어야만 양국간 경제교류가 확대될 것이며 '수교자금'의 제공 등으로 북한의 경제재건을 위한 일본의 본격적인 개발자금 지원이 가능함을 알 수 있다. 양국간 국교정상화 이후에 체결될 것으로 예상되는 관세협정만 살펴보다라도, 정상적인 경제관계의 형성이 북한경제에 미치는 긍정적 파급효과를 알 수 있다. 현재 북한은 일본과의 관세협정을 체결하지 않았다는 이유로 아시아 국가로는 유일하게 일본으로부터 특혜관세를 적용받지 못하고 국정세율과 기본세율을 부여받고 있다. 따라서 북한의 대일 수출품에는 고율의 관세가 부여되고 있는데, 품목에 따라서는 여타 국가의 2배에 가까운 세율을 적용받고 있다.<sup>41)</sup> 높은 관세와 같은 현재의 대일 수출 장애요인을 고려할 때, 국교정상화 이후 관세협정, 투자보장협정과 같은 제도적 합의가 이루어진다면 북한 수출품은 일본시장에서 보다 높은 가격경쟁력을 가질 수 있을 것이며, 이를 통한 북한의 대일 수출확대를 기대할 수 있을 것이다.

관계정상화와 동반하여 집행될 것으로 예상되는 일본의 유·무상 경제협력자금은 산업생산시설 복구와 사회간접시설 확충과 같은 대규모 투자사업에 투입될 수 있을 것이므로 북한경제에 미칠 파급효과는 실로 엄청날 것이다.<sup>42)</sup> 일본이 과거 한국과 동남아 국가에 제공한 국교수교 직후의 경제협력자금은 식민지 지배에 대한 보상의 성격이므로 무상원조가 차지하는 비중이 높았다. 이러한 이전의 선례를 볼 때, 북한에 대한 일본의 공적개발원조(ODA)는 무상자금과 장기·저리 차관 위주로 이루어질 가능성이 높다. 북한은 일본으로

41) 신지호(2000), p. 40.

42) 북한과 일본이 국교정상화에 도달할 때 집행될 것으로 예상되는 일본의 대북 '수교자금' 규모는 현재까지 북·일간에 구체적으로 제시되지는 않았다. 그러나 1965년 한·일 수교시 일본이 한국에 제공한 무상 3억 달러, 유상 2억 달러의 경제협력자금을 현재 가치로 환산하여 전문가들은 80억~100억 달러의 '수교자금'이 집행될 것으로 예상하고 있다. 일부 언론에서는 북한이 130억 달러 수준의 경제협력자금 제공을 일본에 비공식적으로 요구하였다고 보도하기도 하였다. 따라서 국교정상화 교섭에서 논의될 일본의 대북 유·무상 경제협력자금 규모와 내용은 구체적인 논의과정에서 상당한 입장차이가 발생할 것으로 예상된다.

부터 제공되는 양허적 성격의 자금을 시급히 보수가 요구되는 생산부문에 활용할 수 있을 뿐만 아니라 장기적인 투자가 필요한 대규모 인프라 확충사업에 사용할 수도 있을 것이다.

〈표 XIV-2〉에 나타난 바와 같이, 일본의 대북 경제협력자금은 식량지원 및 농·수산물 야 기술지원, 산업생산 정상화를 위한 발전시설 복구 및 확충, 기계설비를 포함한 자본재 및 원자재 지원, 수출산업 개발 및 위탁가공시설 지원, IT분야와 같은 첨단산업 육성에 중점적으로 활용될 수 있을 것이다. 또한 철도, 도로, 항만, 공항을 포함한 교통·운송분야 및 통신시설 등 인프라의 복구와 확충, 공업단지 개발을 위한 기반시설 구축, 기술교육 및 훈련프로그램을 통한 인력양성 및 노동의 질 향상, 의료시설 정비, 환경보호사업과 같은 다양한 경제·사회분야에서 북·일간의 협력이 가능할 것으로 전망된다.<sup>43)</sup>

또한 일본은 과거 식민지 배상문제를 해결함에 있어 무상자금의 제공과 함께 해당국의 대일 채무를 일괄 청산하는 조치를 취하였으므로, 북·일간의 관계정상화가 성사된다면 북한은 일본으로부터 개발자금의 지원뿐만 아니라 약 1,000억 엔에 이를 것으로 추정되는 미결제 채무를 청산 또는 감면받을 것으로 예상된다.<sup>44)</sup> 북한은 1985년 이후 일본에 대한 채무상환을 전혀 이행하지 않고 있으며, 채무문제는 양국간 경제교류의 장애물로 작용하고 있다. 따라서 북한의 대일본 채무문제가 양국간 국교정상화과정에서 일괄 청산이나 채무 이행 장기연장의 방식으로 해결된다면 일본기업의 대북 교역 및 투자확대에 긍정적 효과를 미칠 것으로 전망된다.

북·일간의 관계개선은 최근 시작된 남북한 사이의 경의선 및 동해선 연결사업과 맞물려 동북아지역의 물류 환경개선과 같은 동북아 경제협력의 새로운 계기 마련에 기여할 것이다. 동북아지역의 경제협력은 지리적 유리성과 높은 경제적 잠재력에도 불구하고, 지역의 중심에 위치한 북한의 폐쇄성과 정치·군사적 대립으로 인해 최근까지 러시아·중국-북한-남한-일본으로 이어지는 상호협력의 구도가 형성되지 못하였다. 따라서 양국간 관계정상화에 따른 일본의 북한에 대한 경제적 지원은 양자간 협력뿐만 아니라 주변국들의 공동참여에 의한 대북 경제지원을 촉진할 수 있을 것이다.

43) 李燦雨(2002), p. 77.

44) 일본은 과거 식민지 국가와의 배상문제를 해결하는 과정에서 해당국의 채무를 청산하는 조치를 취하였다. 1965년 한국과의 수교 시에 일본은 한국이 일본이 지고 있던 총 4,573만 달러의 채무를 10년 동안 분할 변제하도록 하였으며, 한국이 변제하지 않을 경우에는 지급이 약속된 무상자금에서 대일 채무를 상계하기로 하였다. 인도네시아와 일부 동남아국가의 경우에는 일본이 수교와 동시에 해당국의 채권을 포기하는 청산방법을 취하였다. 일본의 과거 청산과정에서의 배상자금과 북한에 대한 일본의 '수교자금' 집행과 관련한 자세한 내용은 김정식(2000), 『대일 청구권자금의 활용사례 연구』와 신지호(2000), 『일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』을 참조 바람.

〈표 XIV-2〉 일본의 경제협력자금 활용방안

분 야			지원 내용
식량지원/ 농·수산 분야 기술지원	농업분야		식량지원, 종자개량 기술, 비료지원, 비료공장 현대화 및 확충, 수 해방지 대책, 농업용수 개발, 농업의 기계화
	축산분야		사육기술, 사료공장 건설
	수산분야		어선 복구 및 현대화, 수산장비 개량, 수산물 가공공장 건설
산업생산 정상화	전력생산지원	발전 정상화	송배전 시설의 개선·확충, 발전소의 개축·보수, 발전용 중유지 원
		발전소 확충	소형발전소 건설
	자본재 공여	광업	광물자원 채굴장비 현대화, 수송시설 보수·확충
		금속·기계	공작기계, 산업기계, 철강설비 및 기술지원
		화학	석유화학설비 보수 및 확충
섬유·금속·건설분야의 원자재 공여		건설자재, 석유화학 공업원료 지원, 플라스틱, 철강, 제지, 기계부 품 공급	
수출산업 지원	수출 및 위탁가공업 활성화		정련 설비, 위탁가공 설비, 원자재 및 부품제공
정보화 및 정보통신산업 지원			전산장비, IT분야 장비·기술 지원, 광케이블화 지원, 무선통신 및 국제통신 지원
인프라 복구 및 확충	교통·운송· 통신	철도	철도시설 현대화, 철도역 정비, 철도관리 시스템의 전산화
		도로	도로포장, 신규도로 건설
		항만·공항	항만 정비, 하역설비 현대화, 공항시설 보수
		통신	유선통신 확충, 무선통신의 초기화 작업 지원
	수력		수력댐 보수, 다목적댐의 신규 건설 지원
	공업단지		신의주 경제특구, 개성공업단지의 기반시설 정비(용도, 전력, 통 신, 교통) 및 제도 정비
인력 양성/ 노동의 질 향상	기술교육		IT분야 기술교육, 공업기술 전문학교 설립, 각급학교의 기술·과 학 실험설비 정비
	문화·경제연구활동		경제연구소 신설, 국제교육 프로그램 운용
생산기반시설 확충 및 각종 의료시설 확충			상·하수도 정비, 의료시설 정비, 환경보호 프로그램 지원

자료: 李燦雨(2002), 『日朝經濟協力の方案』, p. 77.

1990년대 초반부터 시작된 두만강지역개발계획(TRADP)의 사업추진이 부진한 주요 원인의 하나로 일본의 소극적 참여가 지적되는 것에서 알 수 있듯이, 동북아지역에서 다자간 협력방식에 의한 공동 프로젝트의 추진에는 일본의 기술력 및 자본이 필수적으로 요구된다. 현재 북한지역의 개방을 전제로 활발히 논의되고 있는 동북아 철도연결사업과 에너지 협력사업은 일본의 적극적인 참여가 있을 경우 사업추진의 성공 가능성이 더욱 높아질 것



이다. 따라서 북·일 관계정상화에 따른 일본의 대북 경제지원은 투자가 필요한 다양한 산업분야에서 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 주변국의 공동참여에 의한 다자간 국제협력사업을 촉진하는 효과를 유발할 것이다. 북한경제의 재건에서 일본이 차지하는 이러한 역할을 살펴볼 때, 북한당국은 일본과의 관계정상화를 저해하는 여러 현안의 조속한 해결을 위해 적극적인 노력을 보여야 한다. 일본은 한반도를 둘러싼 국제정세의 안정과 동북아경제협력의 실천을 위해서는 북한경제의 회복과 안정이 중요하다는 점을 인식하고 주변정세 변화에 쉽게 동요되지 않는 일관성 있는 대북정책의 추진이 요구된다.

### 3) 러시아

소련의 붕괴로 인한 러시아의 체제전환이 진행되면서 1990년대 북한과 러시아간에는 정치, 경제, 군사, 문화를 포함한 전 부문에 걸친 교류의 후퇴가 관찰되었다. 특히 러시아 엘친 정부의 북한에 대한 경제지원 중단과 시장가격 및 경화결제의 적용이 1990년대 북한 경제난의 주요 원인이 될 정도로 북·러 경제관계는 극도로 악화되었다. 러시아의 북한에 대한 정치·군사적 영향력도 약화되어, 러시아는 남북문제와 동북아 안보와 관련하여 과거와 같은 위상을 부여받지 못하게 되었다.

그러나 2000년 7월의 푸틴 러시아 대통령의 평양방문을 계기로 1990년대 소원하였던 북·러 관계는 빠른 속도로 회복되고 있다. 2001년 8월에는 김정일 국방위원장이 모스크바를 답방하였고, 2002년 8월에는 러시아 극동지방을 방문하여 블라디보스토크에서 북·러 정상회담을 가졌다. 또한 북·러 양국간 고위급 인사들의 상호방문이 증가하고 있어 외교적인 측면에서는 관계 정상화가 이루어졌다고 볼 수 있다.<sup>45)</sup> 비록 북한과 러시아의 경제관계는 과거의 수준으로 회복되지 않았지만, 최근 ▲시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연계사업, ▲러시아의 대북 전력지원, ▲구소련이 건설한 북한 산업시설의

45) 2002년 전반기에 있었던 양국간 고위급 인사교류를 살펴보면, 북한측에서는 평양시 대표단, 과학원 대표단, 원자력중국 대표단이 러시아를 방문하였다. 또한 최태복 최고인민회의 의장이 3월 중순(3.18~22) 모스크바를 방문하여 철도수송협력 문제 등 양국간 경제협력강화 방안을 논의한 데 이어 4월 4일부터 12일까지 조창덕 내각부총리가 인솔하는 경제대표단이 러시아 극동지방을 방문하였다. 백남순 외무상은 5월 하순 모스크바와 블라디보스토크를 방문한 것으로 알려졌다. 러시아측에서는 국가규격화·계량위원회 대표단(1. 29~2. 2)과 폴리코프스키 극동 연방지구 대통령 전권 대표(2.10~12)가 지난 1월과 2월에 방북한 데 이어, 푸틴 러시아 대통령의 측근 인사인 야코블레프 상트페테르부르크 시장이 4월 14일 방북하여 김정일 위원장과 회담하였다. 또한 4월 24일에는 폴리코프스키 대통령 전권 대표가 북한군 창건 70주년 기념행사 참석차 북한을 재방문하였다.

현대화를 위한 기술지원, ▲극동지역 개발사업의 공동참여와 같은 경제협력 사업을 중심으로 북한과 러시아의 협력이 양국간에 활발하게 논의되고 있다.

북한은 부시 행정부와 의 관계가 악화된 상황에서 러시아와의 정치·군사적 관계를 보다 긴밀히 하여야 할 뿐만 아니라, 북한의 주요 산업설비의 복구에 러시아의 도움이 필요하므로 북·러 경제협력에 적극성을 보이고 있다. 러시아 또한 1990년대에 악화된 동북아 지역에서의 정치적 영향력을 회복하기 위해서는 북한과의 관계 복원이 필요하다. 그리고 러시아 경제의 장기적인 발전을 위해 요구되는 낙후된 극동·시베리아지역 개발을 위해 북한의 지정학적 역할이 중요하므로 북한과의 경제협력에 관심을 표명하고 있다. 이러한 배경에서 최근 양국간에는 상호이익의 추구를 위해 경제협력의 중요성이 제기되고 있다.

따라서 러시아는 북한과 공동으로 추진하여야 하는 TSR-TKR 연결과 같은 협력사업에 상당한 규모의 투자를 행할 의사를 표명하였다. 양국간 공동사업에 대한 러시아의 적극적인 인 지원은 북한경제의 회복에 긍정적인 영향을 미칠 것은 분명하다.

#### 가) TSR-TKR 연결사업 참여를 통한 러시아의 북한철도 현대화 지원

이미 1990년대 중반부터 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연결을 모색해오던 러시아는 2000년 7월의 푸틴 러시아 대통령의 평양방문에서 북한과 양자간 철도 운수부문의 협력을 강화하기로 합의함으로써 TSR-TKR 연결사업에 적극성을 보이고 있다. 러시아는 TSR-TKR의 연결이 유럽으로 향하는 남한과 일본 화물의 TSR 이용을 크게 증가시켜, 러시아 극동지역이 유럽과 동아시아 사이의 운송과 물류 중개지로 발전할 것을 기대하고 있다. 또한 시베리아횡단철도의 활성화는 막대한 천연자원을 보유함으로써 발전잠재력이 상당함에도 불구하고 현재까지 낙후된 극동·시베리아지역의 경제개발을 촉진할 것으로 전망된다.

그러나 TSR-TKR 연계사업은 러시아와 남한 사이에 위치한 북한의 참여가 중요하므로, 러시아는 북한의 동참을 이끌어내기 위한 노력을 기울이고 있다. 러시아는 10억 달러 이상이 소요될 것으로 예상되는 북한의 철도 현대화(복선화 및 노후시설 개·보수)사업에 상당한 규모의 자금지원을 행할 의사를 이미 밝혔다.<sup>46)</sup> 또한 철도운영과 관련한 기술전수, 기술인력의 교육을 계획하고 있다. 러시아는 2001년에 철도연결사업의 타당성 조사 및 추진을

46) TSR-TKR 노선구축을 위한 비용추산과 관련한 자세한 내용은 정여천(2001), 『南北韓-러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 정책 과제』, 서울: 대외경제정책연구원, p. 74를 참조 바람.

위해 러시아 철도부의 대표부를 평양에 설치하고 TSR의 한반도 연결과 관련한 북한의 철도기반시설을 조사하고 철도시설 현대화와 관련한 실무협의를 북한측과 진행하고 있다.<sup>47)</sup>

북한 또한 TSR-TKR 연결사업을 러시아와의 경제협력에서 최우선과제로 다루고 있다. 북한은 TSR과 TKR이 연결되면 북한지역을 통과하는 국제화물로부터 통과세 수입을 기대할 수 있고 대규모 환적·물류시설의 건설을 통한 외화의 유입도 기대할 수 있다. 특히 경제회복에 있어 해결하여야 할 중대과제인 철도시설의 보수에 러시아가 경제적 지원을 한다는 것은 사회간접시설에 대한 투자재원이 부족한 북한에는 큰 도움이 될 것이다. 북한의 철도가 전체 여객운송의 약 60%, 화물수송의 약 90%를 담당하고 있는 북한의 운송시스템을 고려할 때, 그동안 투자부진으로 노후화된 북한철도의 현대화는 북한경제의 정상화에 미치는 파급효과가 매우 클 것으로 보인다.

#### 나) 소련이 제공한 북한 산업시설의 현대화를 위한 러시아의 기술지원

TSR-TKR 연결사업과 함께, 과거 소련의 기술지원으로 건설된 북한의 주요 산업시설의 보수와 현대화는 북·러간 경제협력의 주요현안으로 다루어지고 있다. 북한의 산업시설은 1990년대 경제난을 겪는 동안 파손과 노후화, 그리고 투자의 부족으로 가동률이 매우 낮으며 생산정상화를 위해서는 시설의 보수와 현대화가 시급하다.〈표 XIV-3〉에 나타난 바와 같이, 과거 소련은 1950년대부터 1980년대까지 북한산업의 핵심이 되는 김책제철소, 승리화학공장, 북창화력발전소와 같은 생산공장과 산업인프라의 건설을 지원하였다. 소련의 자본과 기술지원을 통해 건설된 산업시설들이 북한의 전체 전력 생산량의 65%, 철광석 생산의 40%, 석유화학의 50%, 화학비료의 13%, 섬유제품의 20%를 차지하였다는 러시아 자료<sup>48)</sup>에서 소련의 지원으로 건설된 산업시설들이 북한경제에서 차지하는 중요도를 알 수 있다.

그러나 10년 이상 지속되어온 북한의 경제적 어려움을 고려할 때, 북한은 막대한 재원이 필요한 노후 산업생산시설과 발전시설의 전면적 현대화를 추진할 능력이 없다고 볼 수 있다.<sup>49)</sup> 또한 극심한 외환부족으로 인해 러시아로부터 대량의 산업설비와 부품을 수입할

47) 러시아 철도부 철도기술경제연구소 소속의 실무대표단이 2001년 여름 2개월 동안 북·러 국경지역부터 경원선 북쪽지역 최남단인 평강에 이르는 700km 구간을 현장조사함으로써 TSR의 한반도 연결과 관련한 북한의 철도기반시설을 조사하였다.

48) 알렉산더 티모린(1996), p. 120.

49) 북한은 현재 극심한 전력난으로 1990년대 저하된 산업가동률을 회복되지 못하자 러시아로부터의 전력공급과 북한내 발전시설의 보수에 깊은 관심을 표시하고 있다. 러시아의 대북 전력지원 문제는 2001년 8월 북·러 모스크바 정상회담에서 주요안건으로 논의되었다. 또한 통일부 자료(주간북한동향 제584호)에 따르면 러시아를 방문한 최태복 최고인민회의 의장이 2002년 3월 19일 클

능력도 없다. 따라서 최근 1990년대 체제전환기의 경제적 혼란과 마이너스 성장을 극복하고 4년 연속 고성장을 기록하며 경제적 여력이 다소 생긴 러시아가 과거 소련의 지원으로 건설된 북한의 주요 산업시설의 보수에 기술과 설비부품의 일부를 제공함으로써 북한경제 정상화를 위한 관련국으로서의 역할이 기대되고 있다.

〈표 XIV-3〉 러시아(구소련)의 지원으로 건설된 북한의 주요 산업시설

구분	산업시설
발전설비	수풍발전소: 70만kw 평양화력발전소: 50만kw 북창화력발전소: 160kw 나진-선봉(웅기)화력발전소: 10만kw 동평양화력발전소: 5만kw (초기계획 20만 kw, 건설 중단) 선봉화력발전소: 20만kw 청진화력발전소: 15만kw 동해원자력발전소: 176만kw(건설 중단)
화학·정유	홍남화학비료공장 재건: 110만 톤/연간 웅기정유공장: 2백만 톤 정유능력/연간 본궁염산공장: 1만 톤/연간 아오지 화학공장: 암모니아 5만 톤/연간 승리화학공장
탄광	영흥 노천탄광: 150만 톤/연간 안주 탄광: 4백만 톤/연간
시멘트	마동시멘트공장: 40만 톤/연간 천내리시멘트공장의 슬레이드 공장
철금속	김책제철소(산소 전환로공장, 열간 압연공장, 냉간 압연공장 건설설비 제공) 청진제강소 성진제철소 복구 및 재건(강철 5만 톤, 압연철판 12만 톤/연간)
비철금속	남포 비철금속공장 및 동(銅)환원공장(1983년 완공) 북창알루미늄공장(건설 중단)
섬유	평양실크생산공장: 1,000만m/연간 평양염색공장: 4,500만m/연간
기타	평양 에나멜선(enamelled wires) 공장 소형전기모터공장: 100만 개/연간 대동강 자동차 축전기공장: 110만 톤/연간 평양 인근의 베어링공장: 1,000만 개/연간 북한지역의 통신망 설치 지원

자료: 알렉산더 티모린(1996), pp. 121-124.

레바노프 산업과학기술부장관과의 면담에서 구소련의 기술지원으로 건설된 북한지역내의 화력발전소 보수를 위한 러시아의 지원을 요청하였다고 한다.

#### 다) 러시아 극동지역의 천연자원 개발을 위한 협력사업 강화

북한의 저임 노동력을 활용한 러시아 극동지역의 천연자원 개발은 1980년대 이후 지속되어오고 있다. 러시아 극동지역의 천연자원과 북한의 저임 노동력을 결합한 대표적인 사업은 북한의 벌목공 파견을 통한 임산자원 개발이며, 최근에는 건설노동자, 광부, 농업인력들이 러시아 극동지역에서 노동력을 제공하는 것으로 알려지고 있다. 러시아 극동지원에 대한 노동력 파견은 북한의 중요한 외환 수입원이 되고 있다.

북한과 러시아는 최근 소련 시절부터 양국간 경제협력방식으로 진행되어오고 있는 러시아 극동지역에서 북한 노동력을 활용한 임업, 농업, 건설분야의 협력을 더욱 강화하고, 지하자원의 공동개발, 북한과 러시아 극동지역간 통신시설의 현대화, 수산물 산업 공동투자 등 경제협력의 영역 확대를 모색하고 있다.<sup>50)</sup>

북한과 러시아 사이에 공동으로 추진하여야 할 이러한 경제협력의 현안들은 러시아로부터의 외교적 지지와 경제지원을 필요로 하는 북한의 이해관계와 한반도를 포함한 동북아시아에서의 전통적 영향력 회복을 위해 북한과의 관계개선이 필요하고 철도협력, 자원 공동개발 등을 통해 낙후된 극동·시베리아 지역을 개발하려는 러시아의 이해가 맞물려 조만간 가시적인 성과가 도출될 가능성이 높다. 그러나 비록 양국간 경제교류가 향후 보다 진전될 것으로 예상되지만, 북·러간 경제협력이 보다 활성화를 위해서는 1990년대 초반 급격히 감소하여 현재까지 회복되지 않은 양국간 교역이 확대되어야 한다. 북·러간 교역은 1998년에 6,496만 달러, 1999년 5,012만 달러, 2000년 4,629만 달러를 기록하였다. 2001년에는 전년과 비교하여 47% 정도 증가한 6,834만 달러를 기록하였으나, 이는 1990년도 22억 2천만 달러의 1/30에도 미치지 못하는 수준이다.<sup>51)</sup> 지난해 북한의 대러시아 교역액이 북한 전체 대외무역에서 차지하는 비중이 3%에 불과하여 교역 파트너로서의 역할은 여전히 미미하였다. 또한 북·러 경제사업의 안정적 진척을 위해서는 양국간 경제협력과 각종 프로젝트 재원조달의 장애물로 작용하고 있는 북한의 대러시아 채무상환 문제가 조속히 해결되어야 할 것이다.<sup>52)</sup>

50) 지난 4월 초에 러시아 극동지역을 방문한 조창덕 내각 부총리 일행은 ▲연해주와 아무르주 산림공동 벌목, ▲야쿠티아 석탄 공동 개발, ▲극동지역내 밀 공동재배, ▲북한 광물자원의 공동개발, ▲블라디보스토크-나진간 통신광케이블 건설 등과 관련하여 러시아 당국과 구체적 사항을 논의하였다 (연합통신 2002. 4. 13일자 참조).

51) 1990년과 1998~2001년의 북·러 교역액은 KOTRA, 「1990~2000년 북한의 대외무역동향」과 「2001년도 북한의 대외무역동향」을 참조하였음.

52) 정여천(2001), p. 238.

## 4) 유럽연합(EU)

1990대 초반까지 미국, 일본, 러시아, 중국의 주변 4강을 중심으로 전개되던 한반도와 동북아 안보를 둘러싼 국제정치의 역학관계는 1990년대 중반 이후 EU국가들이 극심한 경제난을 겪고 있는 북한의 주요 원조국으로 등장하면서 이 지역에 영향을 미칠 수 있는 새로운 국제변수로 작용하게 되었다. 북한은 지난 2000년과 2001년 전반기의 짧은 기간에 EU집행위원회(European Commission)와 대부분의 EU회원국과 외교관계를 맺고, 이를 통해 유럽지역의 지속적인 경제지원을 유도하고 대외 이미지 개선을 통한 여타 서방국가와 관계정상화를 도모하고 있다. 비록 EU의 한반도문제에 대한 정치적 영향력은 주변 4강에 비해 크지 않으나, EU회원국들이 적극적인 경제지원을 통해 북한과의 정치·경제적 관계를 향상시킬 경우 EU는 한반도 문제에 대한 조정자 역할을 수행할 수 있을 것이며 한반도 긴장완화에 도움을 줄 것으로 평가된다. 또한 유럽의 민간기업들이 북한과의 교역 및 투자를 확대한다면 북한 경제회복에 상당한 도움이 될 것으로 전망된다.

## 가) EU의 대북 경제지원과 북한과의 관계진전 현황

유럽국가들은 1990년대 중반 이후 북한에 대한 대규모 식량지원과 KEDO경수로 건설 사업에 적극적으로 참여함으로써 북·EU 관계개선에 전환점을 마련하였다. 북한 또한 미국, 일본에 비해 정치적 부담이 적고 경제 회생에 필수적인 자금과 기술도입이 용이한 EU 국가들과의 관계개선에 적극성을 보임으로써 1990년대 하반기부터 북한-EU 관계는 급진전되었다.

EU회원국의 북한에 대한 경제적 지원은 북한의 경제위기와 식량난이 가장 심각하였던 시기인 1995년부터 시작되었으며, 1995년부터 2000년까지 6년간 EU집행위(European Commission)와 EU회원국들이 북한에 지원한 금액은 약 2억 8천만 유로에 달하여 국제사회의 대북 경제원조에 큰 몫을 차지하고 있다. 유럽의 대북 경제원조는 크게 식량지원, 농업재건을 위한 경제적 지원, 의약품과 식수 취수설비와 같은 인도적 원조, 교육 프로그램 지원, KEDO 경수로 건설비용 지원으로 분류될 수 있다.

1억 6,800만 유로에 달하는 EU의 대북식량지원은 양자간 지원, 세계식량계획(WFP)을 통한 간접 지원, 북한에서 활동 중인 NGO를 통한 지원의 형태로 이루어지고 있다. EU집행위는 양자간 지원의 형태로 1997년부터 2000년까지 4년간 약 1억 700만 유로에 상당하

는 식량을 북한에 제공하였다.<sup>53)</sup> 최근 EU는 1990년대 하반기에 보였던 기아사태 극복을 위한 긴급구호 성격의 대북식량지원의 형태에서 벗어나, 지속적인 식량지원과 함께 농업재건 위한 기술지원과 관리능력 배양에 초점을 맞추고 있다. EU는 또한 1995년부터 KEDO 운영위원회 이사국으로 경수로 건설사업에 참여하고 있다. EU가 2000년 말까지 KEDO에 제공한 금액은 총 7,500만 유로(약 860억 원)에 달하며, 지원자금의 대부분이 대북 중유 지원에 사용되었다.

〈표 XIV-4〉 유럽의 대북 경제지원 주요 내용

구 분	식량지원	인도적 지원	연수 및 교육 프로그램 지원	KEDO 지원
EU	양자간 지원형태로 1억 6백만 유로 및 WFP를 통해 5천만 유로	의약품, 겨울의복, 취수설비를 위한 3천 8백만 유로		7,500만 유로
독일	6.5 백만 DM			100만 유로
네덜란드	WFP와 UN을 통한 793,000 NLG	의약품을 위한 1백 2십만 NLG		790,192 유로
이탈리아	WFP와 AGEA를 통한 13억 liras	UN기구를 통한 11억 liras	북한 대학생들을 대상으로 한 10개의 장학금 마련	1,821,429 유로
영국			국제경제이론 연수를 위한 연수 프로그램 및 장학금	100만 유로
덴마크	WFP를 통한 4천 6백만 Danish Crown	UNICEF를 통한 2천만 Danish Crown		
그리스				25,000 유로
프랑스			북한 외교관 교육과 언어 연수 프로그램	503,778 유로
핀란드				569,424 유로
스위스	식량지원		북한 외교관 연수	118,148 유로

자료: EU, 2002, *The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004*, p. 25에서 인용.

1990년대 중반 이후의 EU회원국들의 이러한 대북 경제원조는 2000년에 접어들면서 북한과의 외교관계 정상화로 이어졌으며, 북한과 EU국가 사이의 경제사절단 교류가 빈번해지고 양측간에 경제·무역 협정이 체결됨으로써 북·EU간의 경제관계가 지속적으로 증대되고 있다. 2000년 2월 이탈리아가 북한과 처음으로 수교하였으며 영국, 네덜란드, 벨기

53) EU, 2002, *The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004*, p. 13.

에, 스페인, 독일 등이 북한과 외교관계를 개선하였다. 따라서 북한은 프랑스를 제외한 모든 EU회원국과 수교한 상태이다.<sup>54)</sup>

북한과 EU회원국간의 이러한 외교적, 경제적 관계의 확대는 부시 행정부 등장 이후 북·미관계가 악화되는 가운데 전개되고 있어 더욱 시사하는 바가 크다. 부시행정부가 북한을 ‘불량국가(rouge states)’의 하나로 분류하고, 미국이 요구하는 엄격한 검증절차를 거치지 않고는 북·미관계의 개선은 없다는 대북강경정책을 추진하는 상황에서 EU회원국들이 북한과 수교를 하고 경제교류를 확대하는 것은 한반도를 둘러싼 국제정치의 역학관계에 유럽연합의 영향력과 역할이, 비록 제한적이지만, 증대됨을 의미한다. 부시행정부와외의 관계개선에 어려움을 겪고 있는 북한당국은 과거와 같은 국제적 고립을 방지하고 서방 선진국가들과의 경제교류를 유지하기 위해 EU회원국들과의 협력관계 유지를 확대하기 위한 적극적인 노력을 보이고 있다. 이는 북한이 과거와 같이 미국이나 남한과의 관계악화를 이유로 서방국가와의 대화를 단절하고 폐쇄적인 대외정책을 추구함으로써 북한 스스로 국제사회에서 외교적 고립을 초래하는 상황을 방지하는 역할을 하고 있다. 본고에서는 북한 경제발전을 위한 EU의 역할과 과제에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### 나) 북한의 경제발전을 위한 EU의 역할과 과제

대부분의 EU회원국이 부시 행정부의 대북강경정책에도 불구하고 북한과의 경제교류에 관심을 표명하고 있고, 북한 또한 EU국가들과의 ‘경제외교’를 강화하고 있어 북한·EU간의 경제관계는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 북한경제의 회복을 위한 EU의 역할은 정부차원의 대북경제원조, 북한과의 교역 및 투자 확대를 통한 북한경제의 성장유도로 크게 나누어 살펴볼 수 있다.

54) 외교관계 정상화와 함께 EU회원국과 북한간에는 경제 교류·협력도 진전을 보이고 있다. 북한은 이탈리아와 2000년 9월에 「상호투자 장려·보호협정」과 「경제협력 기초협정」을 체결하였으며, 2001년 4월 네덜란드와 「무역·경제 분야에서의 쌍무적 협조」를 체결하는 등 EU회원국들과의 각종 경제·무역 협정을 맺었다. 2001년에는 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아, 독일, 영국과 같은 EU회원국들이 북한에 경제사절단을 보내어 에너지, 기계공업, 운송, 통신, 식품공업, 농업분야 등 경제협력 가능한 부문에 대한 조사를 하였다. 북한 또한 유럽지역에 경제사절단을 파견하여 북한상품의 유럽시장 진출과 유럽의 자본과 선진기술의 도입에 관심을 표명하였다. 예를 들면, 2002년 3월 4일부터 16일까지 리광근 무역상을 대표로 한 북한 경제대표단이 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 영국을 방문하였다. 특히 벨기에의 경우 EU측과의 만남이 주된 목적인데, EU집행위원회를 비롯하여 EU의회, 유럽투자은행(European Investment Bank) 및 세계은행(World Bank) 관계자로부터 EU 경제현황, 대외기술정책 및 시장경제원리 등에 대해 설명을 받았으며, 북측도 EU 집행위 관계자와 경제인들을 대상으로 북한 경제현황을 설명한 것으로 전해진다.



## (1) 경제원조

EU의 북한에 대한 경제지원과 관련된 향후 정책의 방향은 2002년 3월에 EU집행위가 승인한 유럽연합-북한 협력전략 보고서(The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004)에 잘 나타나 있다. 동 보고서에는 EU가 북한의 사회·경제적 발전을 위해서 인도적 원조와 함께 장기적 관점에서의 기술 지원과 경제개발 프로그램의 지원이 필요함을 강조하고 있다. 이를 위해 EU의 향후 대북 지원 중점 분야로 ① 효율적 발전전략을 수립할 수 있는 국가기구 능력 배양, ② 천연자원 개발과 환경 보전적 차원에서의 관리, ③ 운송부문의 관리 및 효율성 향상 등을 제시하였다.<sup>55)</sup> 또한 보고서는 북한이 국제 무역에 참여함으로써 경제 성장의 기회를 가질 수 있도록 무역 및 금융 부문의 관리 능력 향상이 중요하다고 보고, 이를 위해 주요 국가기관 관계자의 유럽 현지교육(언어연수, 시장경제 학습)과 선진기술 시찰 활동을 지원하기로 하였다.

EU의 북한에 대한 향후 협력방안을 규정한 보고서를 살펴볼 때, EU회원국들의 북한경제 회복을 위한 지원의 규모와 종류는 확대될 것으로 전망된다. 또한 과거의 인도적 성격의 식량지원 형태를 벗어나, 시장경제 교육, 에너지부문 재건, 운송부문의 시설 현대화, 농촌지역 개발 등과 같은 경제회복을 위한 기술지원과 프로그램의 개발이 중심이 될 것으로 예상된다. EU회원국들이 북한 경제회복을 위한 장기적인 전략을 수립한 가운데 대북 경제 지원을 실시할 경우, 이는 북한의 경제난 극복에 도움을 줄 뿐만 아니라 장기적으로 북한 경제의 성장토대를 마련하는 데에도 실질적인 기여를 할 것이다.

EU는 미국, 일본과 함께 세계 최대의 개발원조를 제공하고 있는 지역이며, EU가 개도국이나 체제전환국에 제공하는 개발자금은 무상의 성격이 강하므로 채무의 부담이 적다.<sup>56)</sup>

55) 효율적 발전전략을 수립할 수 있는 국가기구 능력 배양과 관련하여, 보고서는 북한의 사회·경제적 발전과 민주화를 위해서는 장기적인 전략의 수립이 필수적이라고 제안하고, 이를 위해 EU는 경제정책 수립과 민주화 촉진을 유도할 수 있는 북한의 주요 국가/사회 기관 및 인력이 능력을 배양하고 정책을 수립할 수 있도록 지원해야 함을 강조하였다. 보고서는 또한 북한 경제난의 근본적인 원인의 하나로 에너지 부족을 지적하고, 에너지 부문의 효율적 관리가 경제 회복을 위해 필수적임을 강조하였다. EU는 북한의 전력과 에너지 공급이 관리기술의 부족으로 효율성이 낮다고 평가하고, 현재 북한의 경제사정으로는 대규모의 신규사업 추진이 어려우므로 EU회원국으로부터 에너지 부문의 관리 기술을 이전받아 효율성을 향상시켜야 함을 제안하였다. 운송부문의 관리 및 효율성 향상을 위해 EU는 북한 운송부문의 시설 현대화와 관리능력 향상을 위해 지원할 의사를 밝혔다. 보고서는 북한이 EU의 지원 프로그램을 성실히 이행할 때 북-EU 협력관계가 활성화될 수 있다고 전제하고, 이를 위해 EU집행위는「유럽연합-북한 협력전략 보고서」에서 지원우선분야로 선정된 세 가지 부문에서의 북한의 성실한 이행 여부를 검토하기 위해 예행지표(북한정부의 EU 지원에 대한 효율적 관리의 만족도 등)를 제시하고 향후 대북 지원의 지속 여부를 결정하기로 하였다. 자세한 내용은 유럽연합-북한 협력전략 보고서(The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004)를 참조 바람.

56) 윤덕룡(2001), 『북-EU 경제관계 10년 평가와 전망』, pp. 227-228.

민간금융기관에서 제공하는 상업차관의 경우는 상환기간이 명시되어 있으며, 채무나 이자를 갚지 못할 경우 과거의 채무를 갚기 위해 새로운 해외차관을 도입하거나 진행 중인 개발사업을 포기해야 하는 사례가 빈번히 발생하였다. 그러나 EU의 개발지원금은 무상 개발지원이 대부분이므로, 북한이 EU로부터 지원을 받으면 북한은 채무상환에 대한 부담이 적은 상당한 규모의 개발지원금을 경제회복을 위해 투자할 수 있을 것이다. 또한 유럽국가는 미국, 일본과는 달리 한반도의 정치·군사적 문제에 대해 직접적인 개입을 할 가능성이 낮으므로 북한의 입장에서는 EU국가들이 제공하는 개발지원금은 정치적 부담이 적은 장점이 있다.

북한은 정치적 부담과 채무상환의 부담이 적은 유럽의 개발지원금을 장기적인 투자가 요구되는 에너지, 통신, 운송과 같은 인프라 구축사업에 투자할 수 있을 것이다. EU집행위가 유럽연합-북한 협력전략 보고서(The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004)에서 에너지부문의 관리 기술, 운송부문의 시설 현대화와 관리 능력 향상을 위해 지원할 의사를 밝혔으므로 북한은 EU회원국들로부터 지속적인 개발지원을 받기 위해 EU의 지원프로그램을 성실히 이행하는 모습을 보여야 할 것이다.

## (2) 교역 및 투자 확대를 통한 북한경제의 성장 유도

북한과 EU회원국 사이에는 1990년 하반기 이후 교역이 지속적으로 증대하고 있으며, 유럽지역이 북한의 전체교역에서 차지하는 비중은 15% 정도이다. 1999년에 1억 9,126만 달러를 기록하였던 북·EU간의 교역액은 2000년에는 2억 5,430만 달러로 증가하였고, 2001년에는 전년보다 22.5%나 증가한 3억 1,141만 달러를 기록하였다. 그러나 <표 XIV-5>에 나타난 바와 같이, 북한은 유럽지역과의 교역에서 상당한 규모의 무역적자를 기록하고 있다. 수출증대를 위한 산업설비가 증설되지 않고 다른 지역과의 교역에서 무역흑자를 내지 못하는 상황에서, 유럽지역과의 이러한 무역불균형은 외화가 부족한 북한경제에 부정적인 영향을 미칠 것은 분명하다. 따라서 EU는 북한산 제품의 유럽지역 수출확대를 위한 정책적 배려를 할 필요가 있다.

수출 확대를 통한 외화의 유입이 경제성장의 동력이 될 수 있음은 잘 알려진 사실이며, 세계 최대시장인 미국으로부터 정상교역관계를 부여받지 못하여 판로가 제약되어 있는 상황에서 북한산 제품에 대한 유럽시장의 개방은 북한의 세계시장 참여에 큰 도움이 될 것이다. 비록 WTO체제에서 북한에 대해서만 특혜적 조치를 부여하기는 어렵지만, 북한제품

수출쿼터의 확대와 같은 정책적 배려는 EU회원국의 의지에 따라 가능하다. 실례로서, EU 집행위는 유럽시장에 대한 북한산 섬유제품 수출쿼터를 2001년부터 60% 늘리는 조치를 취하였다. 북한의 대EU 주요 수출품목은 의복, 신발, 비금속 가공품, 금속 가공품, 광물 원재료, 전자·전기부품 등이다. 이는 북한의 비교우위가 저임 노동력과 부존자원에 의해 결정되고 있음을 시사한다. 따라서 EU회원국은 북한산 제품이 가격경쟁력을 확보할 수 있는 부문에 대해 시장개방을 확대하여 북한산 제품의 대EU 수출 확대를 유도할 필요가 있다.

〈표 XIV-5〉 북한의 2001년 대EU 교역 현황

(단위: 천 달러)

구분	수출			수입			수출입계		
	2000	2001	증감률	2000	2001	증감률	2000	2001	증감률
독일	25,575	22,756	-11.0	53,575	82,077	53.2	79,150	104,834	32.5
스페인	12,693	12,637	-0.4	15,312	31,626	106.5	28,005	44,263	58.1
영국	1,305	2,034	55.9	25,338	40,713	60.7	26,643	42,747	60.4
아일랜드		5,245			9,678			14,923	
오스트리아	1,979	3,057	54.5	16,454	15,610	-5.1	18,433	18,667	1.3
덴마크	988	3,700	274.5	6,368	12,863	102.0	7,356	16,563	125.2
프랑스	23,972	9,709	-59.5	8,398	6,739	-19.8	32,370	16,448	-49.2
벨기에	5,285	6,762	27.9	11,095	7,559	-31.9	16,380	14,321	-12.6
이탈리아	4,576	2,682	-41.4	12,510	9,678	-22.6	17,086	12,360	-27.7
네덜란드	8,910	10,424	17.0	10,179	9,067	-10.9	19,089	19,491	2.1
스웨덴	3,261	899	-72.4	3,577	4,111	14.9	6,838	5,010	-26.7
핀란드	43	215	404.5	615	1,058	72.0	658	1,273	93.5
포르투갈	226	3	-98.7	25	258	932.0	251	261	4.0
그리스	790	182	-77	1,250	72	-94.2	2,040	254	-87.5
합계	89,603	80,305	-10.4	164,696	231,109	40.3	254,299	311,415	22.5

자료: KOTRA(2002), 『2001년도 북한의 대외무역동향』, p. 10.

북한은 EU국가들과의 경제사절단 교류시 광물자원개발, 사회간접자본시설의 개선, 산업설비의 개선과 관련한 분야에서 유럽에 위치한 민간기업의 투자를 유치하기 위해서 노력하고 있다. 유럽기업의 대북한 투자는 자본과 선진기술의 도입이 절실한 북한경제에 큰 도움이 될 것은 분명하다.

유럽계 기업의 최근 대북 진출사례를 살펴보면, 스위스·스웨덴 합작의 다국적 기업인 ABB(Asea Brown Boveri)는 2001년 6월에 평양에 사무소를 설치하고 북한당국과의 합의 하에 각종 전기설비 및 발전소 설비, 산업설비 개선사업에 참여하고 있다. 이탈리아계 자

동차기업인 FIAT는 남북한 합작기업인 ‘평화자동차종합공장’에서 자사 모델인 시에나(Siena)를 2002년 상반기부터 조립·생산함으로써 북한에 진출하였다. 이밖에 독일의 지멘스(Siemens)와 프랑스 통신업체인 알카텔 등이 북한에서 활동을 시작한 것으로 알려지고 있으며, 프랑스의 에너지업체인 알스톰(Alstom) 등 10여 개의 유럽계 회사가 북한당국과 활발한 접촉을 가지며 대북 진출의사를 표시하고 있다. 이러한 유럽기업의 대북투자는 낮은 대외신용도와 열악한 투자환경으로 외자유치에 어려움을 겪고 있는 북한에 자본, 생산설비, 선진기술, 수출시장을 직접적으로 제공하는 계기가 될 것이다. 또한 미국이나 일본에 앞선 유럽기업의 북한 진출은 여타 서방기업의 북한 투자에 대한 관심을 유발하고 북한 진출을 준비하던 외국기업의 대북투자를 촉진할 가능성이 있다.

#### 나. 국제기구의 대북 경제지원과 경제회복을 위한 역할

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 경제재건을 위해 주변국의 역할은 중요할 수밖에 없다. 북한이 과거와 같은 국제적 고립을 방지하고 주변국들과의 경제교류를 확대하기 위해 ‘경제외교’를 강화하는 모습을 보이는 상황에서 북한의 변화와 경제적 안정을 유도하기 위한 주변국들의 역할과 과제는 더욱 큰 관심을 끌고 있다. 그러나 북한이 현재 겪고 있는 경제난을 극복하고 경제재건의 기반을 구축하기 위해 필요로 하는 투자자금의 규모는 사실상 한국을 포함한 몇몇 주변국이 감당하기에는 정치·경제적으로 부담이 될 수밖에 없다. 또한 북한에 대한 외부지원은 한반도문제의 직접적인 이해당사자인 남한을 포함하여 미국, 일본, 중국, 러시아 등과 같은 주변국의 정치·안보적 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 양자간의 관계로만 이해하기도 어렵다. 따라서 국제기구의 참여에 의한 다자간 국제협력의 방식이 현시점에서 가장 적합한 대북 경제지원의 방안으로 평가되고 있다. 여기서는 1990년대 중반 이후 북한에 대한 인도적 경제지원에 참여하고 있는 국제기구의 활동현황과 문제점을 우선적으로 살펴보고, 북한이 현재 가입을 추진하고 있는 국제금융기구의 역할과 과제에 대해 살펴보기로 한다.

##### 1) 국제기구의 대북 경제지원 현황과 문제점

북한은 1990년대 중반의 심각한 식량난과 기아사태에 직면하여 국제사회에 긴급 구호

를 요청하였다. 국제사회는 식량, 생필품, 의약품 등의 부족으로 아사자가 발생하는 북한의 경제위기상황을 완화하고자 1995년부터 인도적 차원의 대북 지원을 실시하여 현재까지 지속하고 있다. 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원은 UN기구, 국제적십자사와 같은 다국적 NGO, 개별국가단위의 정부 또는 비정부단체로 크게 나뉘어서 이루어지고 있다.

UN기구의 대북한 인도적 지원은 지난 1995년 8월 북한이 유엔대표부를 통해 UN인도지원국(UNDHA: UN Department of Humanitarian Affairs)에 긴급지원을 공식적으로 요청하면서 시작되었다. 북한의 긴급 지원요청에 UN 산하 관련기구인 FAO(식량농업기구), WFP(세계식량계획), WHO(세계보건기구), UNICEF(유엔아동기금), UNDP(유엔개발계획)는 공동으로 북한의 식량난과 배급상황에 대한 현지 조사를 8월 29일부터 9월 9일까지 실시하였다. UNDHA는 구호 관련 UN기구의 현지공동조사 결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 UN기구간 공동지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고 대북 구호원조에 대한 국제사회의 지원을 촉구하였다.

대북 구호활동에 참여하는 UN기구간 공동지원호소(Consolidated Appeal)는 2002년까지 8차에 걸쳐 발표되었다. 비록 실질 지원액이 목표액에 미달하였지만, 1995년 하반기와 2002년 사이에 WFP, FAO, WHO와 같은 UN기구를 통해 이루어진 대북 지원액은 약 12억 달러에 달하였다. <표 XIV-6>에 나타난 바와 같이, 1995년의 제1차 Consolidated Appel에 대해 927만 달러의 실적을 보였던 UN기구의 대북 지원은 1997년 1억 5,781만 달러, 1998년 2억 1,587만 달러를 기록하였다. 1999년과 2000년에 감소하는 추세를 보이던 UN합동 지원 실적은 2001년에 2억 5,030만 달러를 기록하여 다시 증가하였다. 2001년의 UN합동 지원 실적은 목표액 3억 8,398만 달러의 65% 정도의 수준이었으며, 2002년에는 약 1억 8,500만 달러 수준의 대북지원이 UN기구를 통해 실시될 것으로 예상된다.

UN기구가 북한에 대해 실시한 구호원조의 90% 이상은 식량지원에 소요되었으며, 나머지 구호원조의 대부분은 의약품·의료기기의 제공과 의료시설의 확충과 같은 보건·의료서비스 분야에 사용되었다. UN기구가 북한에 제공하는 식량과 의료품과 같은 이러한 구호원조의 상당부분은 개별 국가들의 자금지원에 의해 행해지고 있다. 다르게 표현하면, 개별 국가들이 WFP와 같은 UN 산하 국제기구를 통해 간접지원의 형식으로 북한에 대해 상당한 규모의 인도적 원조를 실시하고 있다는 것이다.

실제로 2억 5,030만 달러에 달하였던 2001년 UN기구의 합동지원실적에서 일본은 1억 489만 달러, 미국은 1억 270만 달러, 한국은 1,771만 달러, 이탈리아는 708만 달러를 각각

〈표 XIV-6〉 UN기구를 통한 대북 지원실적(1995년 9월~2002년 12월)

(단위: 만 달러)

구 분	목표액	지원액	참여 국가	지원/목표
1 차 (1995. 9~1996. 6)	2,032	927	미국 222.5 일본 50 EU 38	46.0%
2 차 (1996. 7~1997. 3)	4,364	3,470	미국 717 EU 860 일본 600 한국 339	80.0%
3 차 (1997. 4~12)	1억 8,439	1억 5,781	미국 4,537 EU 2,752 일본 2,700 한국 2,633	84.0%
4차 (1998. 1~12)	3억 8,324	2억 1,587	미국 17,185 EU 1,380 한국 1,100 캐나다 395 이집트 280 노르웨이 239 호주 132 체코 2	56.0%
5 차 (1999. 1~12)	2억 9,208	1억 8,980	미국 17,500 EU 798 스웨덴 383 캐나다 340 호주 270 덴마크 195 아일랜드 27	53.6%
6차 (2000. 1~12)	3억 1,376	1억 5,310	일본 9,566 미국 2,923 한국 1,760 호주 666 EU 478 스웨덴 280 노르웨이 229 덴마크 151 핀란드 113	48.8%
7차 (2001. 1~12)	3억 8,398	2억 5,030	일본 10,489 미국 10,270 한국 1,771 이탈리아 708 호주 289 독일 291 스웨덴 245 노르웨이 189 캐나다 170 뉴질랜드 8	65.2%
8차 (2002. 1~12)	2억 4,684	1억 8,461 (추정)	일본/미국/한국/ 스웨덴/영국/ 노르웨이 등	75.0%
지원액 합계		11억 9,546		

자료: 통일부 인도지원국 제공.

기여하였다. 미국의 경우는 1995년부터 2001년 사이에 5억 9,100만 달러에 달하는 180만 톤의 식량을 북한에 지원하였는데, 식량지원의 대부분을 WFP를 통한 간접지원방식으로 실시하였다.<sup>57)</sup> 특히 미국의 대북식량지원이 활발하였던 1998년과 1999년의 경우는 UN합동지원 실적의 80%를 넘는 1억 7,185만 달러와 1억 6,070만 달러를 각각 지원하였다. 한국의 경우도 정부기구 또는 NGO를 통한 직접지원 이외에 UN기구간 공동지원에 참여하여 상당량의 식량을 북한에 지원하였다. 또한 한국, 미국, 일본과 같은 북한 관련 주요국뿐만 아니라, EU회원국, 캐나다, 호주와 같은 서방국가들도 UN기구들 통한 대북 지원에 참여하고 하였다.

현재 북한에는 UNOCHA, WFP, WHO, UNDP, UNFPA, UNICEF 등 6개의 UN 산하 국제기구가 상주사무소를 설치하고 구호 활동에 참여하고 있다. 국제사회의 대북 구호식량 지원의 창구 역할을 담당하고 있는 WFP의 경우는 1995년 11월에 평양에 사무소를 개설하였으며 현재 50여 명의 실무인원을 운용하고 있다. 2001년의 경우, WFP는 약 73만 톤의 식량을 북한에 지원하였으며, 이 가운데 일본이 쌀 32만 톤, 미국이 밀가루 29만 톤, 한국이 옥수수 10만 톤, 호주가 밀가루 1만 톤을 분담하였다. WFP는 매년 FAO와 함께 북한의 식량상황과 곡물작황을 평가하여 국제사회의 필요지원분량을 발표하고 있으며, 농업구조 개선을 위한 프로젝트를 실시하고 있다.

북한의 식량난 이전인 1980년부터 상주사무소를 설치하고 있던 UNDP는 농업복구 및 환경프로그램(Agricultural Recovery and Environmental Plan) 방식으로 식량생산성 증대를 위한 농경지 복구, 제방건설, 수로 및 하천 개발 등에 지원을 하고 있다. 또한 UNICEF와 WHO는 어린이들 포함한 주민들의 영양상태조사를 실시하고, 보건기자재 지원, 방역 및 예방접종 캠페인, 의료인 교육사업 등과 같은 보건·의료서비스분야에 대한 지원을 실시하고 있다.

UN 산하 국제기구와 함께, 1990년대 중반부터 다국적 NGO와 서방 선진국가의 구호기관들은 북한에 대한 인도적 지원프로그램을 실시하고 있다. 예를 들면 국제적십자사(IFRC)는 북한의 식량난이 극심하였던 1995년 말부터 1998년까지 3년 동안 총 4,099만 달러 상당의 대북 원조를 실시하였으며, 2001년에는 총 383만 달러를 지원하였다. 또한 가톨릭 계통의 154개 단체의 연합체인 Caritas는 1995년부터 북한에서 식량구호활동과 의료서

57) Smith, Hazel(2002), p. 4.

비스 지원활동을 지속하고 있으며, 2001년까지 2,700만 달러를 지원하였다.

북한에는 현재 Children's Aid Direct(영국), Concern Worldwide(아일랜드), Triangle(프랑스)와 같은 11개의 다국적 NGO가 상주대표부를 설치하였다.<sup>58)</sup> 또한 DGDev(The European Commission Directorate for Development)의 식량안보분과(Food Security Unit)와 ECHO(The European Community Humanitarian Aid Office)는 공동으로 평양에 상주대표부를 설치하고, 북한에 대한 EU의 지원을 관리·조정하고 있다. 일부 유럽국가는 정부 산하의 구호·개발기구를 통해 대북 지원을 관리하고 있는데, 대표적인 경우가 평양에 사무소를 개설한 스위스 개발협력단(Swiss Agency for Development and Cooperation)과 이탈리아 개발협력단(Italian Development Cooperation)이다. 북한에 사무소를 설치하지 않은 NGO는 WFP산하의 FALU(Food Aid Liaison Unit)의 협조를 받거나 국제적십자사와 같은 북한 상주 다국적 민간단체와 협력하여 대북 지원에 참여하고 있다.

이상과 같은 북한에 대한 UN기구, 다국적 NGO, 개별국가를 포괄하는 국제사회의 인도적 지원은 1990년대 하반기에 표출되었던 북한의 경제위기상황을 완화하는 데 상당한 도움을 제공하였다. 특히 비록 식량부족현상이 완전히 해소되지는 않았지만, 국제사회의 긴급 구호성 식량지원은 북한이 최악의 영양부족사태와 식량위기상황을 넘어서는 데 매우 큰 기여를 한 것으로 평가된다. 그러나 북한의 경제적 어려움이 지속되고 북한에 대한 국제사회의 구호원조가 장기화되면서 최근 대북 인도적 지원에 대한 방향과 문제점에 대한 지적이 증가하고 있다.<sup>59)</sup> 이러한 문제제기의 배경에는 긴급 구호성 원조가 가질 수밖에 없는 내재된 한계와 국제금융기구의 대규모 개발원조자금을 활용하기 어려운 북한의 대외관

58) 다국적 NGO의 북한에서의 활동을 살펴보면, 일부 NGO는 북한에서의 지원활동을 중단하거나 구호인원을 철수시키는 사례가 있었다. 북한을 떠난 상주단체는 국경없는 의사회(MSF: Medecins sans Frontier), OXFAM(영국) 등 5개이며, 대북 지원을 중단한 비상주 민간단체로는 미국계 NGO인 CARE와 Catholic Relief Service(CRS)가 있다. 1998년과 1999년에 북한에서 철수한 MSF와 OXFAM은 북한당국이 이들 민간단체의 조사(assessment), 감시(monitoring), 평가(evaluation)활동을 제한하는 문제를 제기하였다. 또한 CARE와 CRS는 북한당국의 비협조적인 태도에 문제를 제기하며 대북지원을 중단하였다. 그러나 대북 원조에 참여하는 다국적 NGO는 지속적으로 증가하고 있으며, 2000년에는 프랑스 민간단체인 Handicap International과 Triangle이 2001년에는 Hungarian Baptist Aid가 상주사업을 시작하였다. 북한에 상주하고 있는 대부분의 민간단체는 유럽에 본부를 두고 있으며, 한국, 일본, 미국의 민간단체는 상주하고 있지 않다. 유럽계 민간단체의 상주활동이 높은 이유는 EC인도사업국(The European Community Humanitarian Aid Office)의 기금지원 조건 때문인 것으로 알려지고 있다. 이들 다국적 NGO의 북한지역에서의 활동 여건을 살펴보면, 비록 단체마다 의견이 다르지만, 대체적으로 북한당국의 협조가 증대되고 있으며 현장조사, 기관방문과 같은 다국적 NGO의 활동에 대한 제약이 점진적으로 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다. 대북 지원에 참여하고 있는 다국적 NGO의 최근 현황과 활동여건에 대한 자세한 내용은 Hazel Smith(2002), Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK(North Korea)을 참조 바람.

59) 이금순(2000), p. 72.



계가 연계되어 있는데, 국제사회의 대북지원에서 두드러지게 지적되고 있는 문제점을 살펴보자.

첫 번째로 지적되는 문제점은 국제사회의 대북지원이 단순긴급구호 위주로 운영되다보니 북한경제의 회생을 위해 필수적으로 요구되는 북한의 자체 역량 형성을 위한 개발지원 사업이 부족하다는 것이다. 북한의 급박하였던 식량위기상황을 반영하여, 최근까지 실시된 UN기구를 포함한 국제사회의 대북지원은 식량지원과 보건·의료서비스 제공과 같은 긴급구호 위주로 이루어졌다. 긴급구호는 단기적이고 임기응변적인 성격이 강하므로 북한경제의 변화를 위한 개발사업이나 정책에 체계적인 영향력을 발휘하지 못하였다. 또한 다국적 NGO, 개별국가단위의 정부, 비정부기관의 대북 구호활동의 경우 지원단체의 유형, 출신국가, 위임단체, 기부자의 성격에 따라 지원주체간 견해차이가 발생하였으며, 이러한 이유로 단체간 협력을 통한 대규모 개발사업추진이 어려웠다. 따라서 최근 응급구호형태의 지원을 넘어서 북한이 경제회복을 위해 자립적 기반과 역량을 구축하는 데 도움이 되는 개발지원사업 위주로 국제사회의 대북 지원방향이 전환되어야 한다는 의견이 증가하고 있다.

개발지원사업 위주로 국제사회의 대북 지원방향이 전환되기 위해서는 국제금융기구의 역할이 특히 중요한데, 북한은 현재 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구에 가입한 상태가 아니기 때문에 이들 국제기구로부터의 대규모 개발원조자금을 활용하기 어려운 실정이다. 비록 현재 북한에 진출해 있는 구호·개발 관련 UN기구인 WFP, FAO, UNDP 등이 토지정리사업, 수로사업, 산림조성사업과 같은 농업 및 환경분야에서의 개발지원사업을 실시하고 있지만, 이들 UN기구의 자체 자금조달능력에 한계가 있고 소규모의 실험사업(pilot project) 위주로 추진되고 있어 개발사업의 지역이나 대상이 한정되어 있다. 또한 이들 UN기구의 개발지원은 농업복구, 보건위생, 환경분야에 집중되고 있어, 북한경제 재건을 위해 근본적으로 필요한 산업생산시설 복구와 사회간접시설 확충과 같은 산업분야에 대한 개발자금의 지원이 이루어지지 않고 있다. 따라서 북한에 대한 국제사회의 본격적인 개발지원이 진행되기 위해서는 대규모의 자금지원과 다양한 분야의 기술지원을 실시하고 있는 국제금융기구와 북한과의 관계개선이 필요하다. 물론 양측간의 관계개선을 위해서는 북한의 적극적인 노력과 변화된 자세가 필요함은 강조의 여지가 없다. 북한경제 회복을 위해 중요한 역할이 기대되는 국제금융기구의 개발지원과 관련된 부문을 살펴보기로 한다.

## 2) 북한경제 재건을 위한 국제금융기구의 역할

앞에서 언급한 바와 같이, 산업생산시설 복구와 사회간접시설의 확충과 같은 대규모 투자가 요구되는 북한경제의 재건을 위해서는 국제금융기구의 자금 및 기술지원이 필수적이다. 북한의 낮은 국가 신인도와 높은 투자 리스크를 고려할 때, 상업차관 등의 국제민간자본 유치에 의한 재원확보가 현실적으로 불가능한 상황이므로 국제공적자금의 조달은 북한이 개발재원 마련을 위해 반드시 해결하여야 할 과제이기도 하다. 또한 국제금융기구는 장기·저리의 개발자금 지원뿐만 아니라, 경제 전반의 효율성을 향상시키기 위한 무역·금융시스템 개선, 통계체제확립, 그리고 각종 제도 구축을 통한 경제기구의 능력 배양을 위한 기술지원을 실시하고 있어 북한이 경제재건을 본격적으로 추진할 때 필요한 다양한 경제분야의 기술과 노하우를 제공할 수 있다. 여기서는 북한의 국제금융기구 가입을 전제로 하고, 국제금융기구가 제공할 수 있는 대북 지원의 효과에 대해 살펴보기로 한다.<sup>60)</sup>

첫째, 북한이 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구의 가입조건을 충족하여 이들 국제기구에 가입한다면, 북한은 농업재건, 산업시설복구, 인프라 복구·확충에 소요되는 대규모 투자자금의 일부를 국제금융기관으로부터 조달할 수 있을 것이다. 비록 자금지원의 조건이 까다롭고 정책권고의 강도가 높은 IMF의 차관(loan)은 가입 초기부터 활용하기 어렵지만, 북한은 세계은행그룹의 긴급경제복구차관(Emergency Recovery and Rehabilitation Credit), IDA차관(International Development Association Credit) 또는 ADB의 아시아개발기금(ADF: Asian Development Fund)과 같은 양허적 조건의 자금(concessional lending)을 우선적으로 요청할 수 있을 것으로 전망된다.<sup>61)</sup>

세계은행그룹의 IDA차관과 아시아개발은행의 ADF차관은 1인당 GDP가 매우 낮아 이들 개발은행의 일반용자를 받기에 부적합한 저소득 회원국을 대상으로 하고 있다. 북한의 1인당 GDP는 양허성 자금을 현재 활용하고 있는 저소득 국가의 범위에 해당되므로 IDA자금과 ADF자금의 수여대상에 포함될 수 있다. 세계은행그룹의 IDA자금은 2002년 기준으

60) 북한은 1997년과 2000년에 ADB에 공식적으로 가입의사를 표명하였으며, 1997년에 북한의 초청에 따라 IMF의 조사단이, 1998년 2월에는 세계은행 조사단이 북한을 방문하기도 하였으나 현재까지 이들 국제금융기구에 가입하지 못하고 있다. 2001년 5월에 하와이에서 개최된 ADB연차총회의 경우는 북한이 옵서버 자격으로 참가할 가능성도 있었으나, 대량 실상무기 문제와 관련해 관계가 악화되었던 미국과 일본의 반대로 연차총회 참석이 무산되었다.

61) 대북지원을 위한 세계은행그룹의 IDA차관과 아시아개발은행의 ADF차관에 대한 내용은 정형수·박영곤(2000), Bradley Babson(2001), 세계은행그룹 홈페이지를 참조하였음.

로 1인당 GDP가 875달러 이하의 회원국을 대상으로 지원되고 있다. IDA자금은 국제금융시장 금리수준인 세계은행그룹의 IBRD 일반융자와는 달리 원금에 대한 이자는 없으며 다만 0.75%의 서비스비용이 부과되며, 10년 거치기간(grace period)을 포함하여 20년, 35년 또는 40년의 상환기간을 제시하고 있다. 따라서 40년에 걸친 최장상환의 조건일 경우, IDA 자금은 순 현재가치와 대비할 경우 약 80% 정도의 무상지원효과가 있다고 한다.<sup>62)</sup>

IDA자금과 유사한 형태로 아시아개발은행의 ADF자금은 원금에 대한 이자가 없고 다만 원금의 1%에 해당하는 서비스비용을 부과한다. 북한은 ADB 가입이 실현될 경우, ADF자금이 지원되는 1인당 국민소득 925달러 이하의 A그룹 국가로 분류되므로 상환기간이 35~40년인 개발자금을 지원받을 수 있을 전망이다.<sup>63)</sup> 북한이 경제제건을 본격적으로 추진하는 시점에서 무상지원 환산율이 매우 높은 IDA자금과 ADF자금을 활용할 수 있다면, 이는 북한의 투자재원 마련에 상당한 도움이 될 것은 분명하다.

둘째, 국제금융기구의 북한에 대한 공적자금 지원은 그 자체로도 큰 의미가 있지만, 국제금융시장의 민간투자자들의 대북진출을 유도하고 북한의 낮은 대외신인도에 직접적인 영향을 미치는 외채문제의 해결에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 북한은 1970년대 중반 이후 서방국가 상업차관의 원리금과 이자에 대해 채무불이행(default) 상태에 있으며, 현재 러시아, 중국에 대한 외채를 포함하여 약 120억 달러의 대외채무를 지고 있는 것으로 추정된다. 북한의 외채문제는 대외신인도의 하락을 초래하고 국제금융시장에서 활동하는 상업자본의 대북 진출을 저해하여 왔다. 특히 원조적 성격이 강한 국제금융기구의 양허성 자금조차도 활용할 수 없는 북한의 현실을 고려할 때, 이윤 추구가 투자의 동기인 국제상업자본이 국제금융기구의 지원에 앞서 북한에 진출하는 것은 기대할 수 없다.

따라서 북한이 IMF, World Bank와 같은 국제금융기구에 가입하고 이들 기구의 의무사항을 성실히 이행하는 모습을 보일 때 국제금융시장의 민간자본은 대북투자에 대해 전향적인 자세를 보일 것이다. 특히 국제금융기구의 개발자금만으로는 사업추진이 어려운 사회간접시설의 확충과 같은 대형 투자사업은 프로젝트 파이낸스 방식의 도입이 필요한데, 국제금융기구가 일부 재원을 분담할 경우 민간상업자본의 참여도는 높아질 것으로 예상된다.

또한 북한이 IMF, 세계은행에 가입하고 이들 통해 국제금융기구의 지원을 확보할 경우,

62) 장형수·박영곤(2000), pp. 28-29.

63) 베트남의 경우 1993년부터 19996년까지 4년 동안 10억 달러의 ADF자금이 지원되었으며, 도로·철도·항만과 같은 인프라 보수 및 확충에 기여한 것으로 평가되고 있다.

북한의 외채문제는 국제적인 논의와 협상을 통해 다소 완화되어질 수 있다. IMF는 현재 파리클럽(Paris Club)을 통해 저소득 국가에 제공된 국제공적자금의 외채조정(debt restructuring)협상을 주재하고 있으며, 민간금융기관들이 참여한 가운데 런던클럽(London Club)을 통해 상업차관에 대한 외채조정을 중재하고 있다. 세계은행 또한 저소득 채무회원국의 요구에 따라 런던클럽 외채조정협상에 참여하여 왔으며, 채무회원국의 외채 경감과 상업차관의 상환조건 완화를 위해 노력해 왔다.<sup>64)</sup> 북한과 같은 사회주의 경제체제 하에서 발생한 외채문제로 외자유치에 어려움을 겪었던 베트남의 경우도 IMF와 World Bank가 개입한 외채조정에 힘입어 1990년대에 획기적인 외자유입 증가를 이루었다. 다양한 선례를 고려할 때, 국제금융기구의 중재에 의한 북한외채의 상환조건조정 및 외채 경감은 신규 상업자본의 북한 유입을 촉진함으로써 투자재원의 확대에 기여할 가능성이 높다.

셋째, 비록 북한에 대한 국제금융기구의 직접적인 개발자금 지원을 본고에서 우선적으로 언급하였으나, 북한이 국제금융기구의 가입조건을 충족하고 이들 금융기구로부터 양허적 성격의 자금을 제공받기 위해서 필요한 각종 경제정책의 변화와 경제관리제도의 개선은, 간과하기 쉽지만, 앞에 살펴본 해외자본의 유입 효과에 못지않게 북한경제 전반에 미치는 영향이 크다. IMF는 매년 동 기구의 협정문 4조(Article IV Consultations)에 따라 각 회원국 거시경제에 대한 조사를 실시한다. 회원국이 IMF의 자금지원을 받을 경우는 거시경제조사가 보다 빈번히 행해지며, 주로 경제의 안정성과 관련한 분야에 집중되어 실시된다. World Bank와 ADB도 에너지, 운송, 농업 등 다양한 경제분야의 평가를 실시하며, 빈곤퇴치, 환경분야와 같은 사회적 이슈도 광범위하게 포함한다. 회원국들은 이러한 국제금융기구의 회원국 평가를 돕기 위해 각종 사안에 대해 국제적 기준을 따른 통계자료를 제공할 의무가 있다.

경제 및 사회분야에 대한 연간 평가를 기준으로 하여 국제금융기구는 회원국에 경제개발전략과 관련된 각종 분야의 정책조언을 하고 있다. 특히 국제금융기구의 자금지원을 받고자 하거나 받고 있는 회원국의 경우는 자금지원조건에 거시경제운용과 관련된 권고사항이 포함되어 있어 경제정책과 경제관리제도의 변화가 불가피하다. 국제금융기구와 회원국 사이에 형성되는 이러한 역할과 의무를 관찰할 때, 개발자금의 지원은 북한경제에 대한 국제금융기구의 조사 및 평가를 동반하게 되고, 북한은 지속적인 경제지원을 확보하기 위해

64) Babson, Bradley(2001), p. 466.

국제금융기구의 정책권고를 상당부분 수용할 수밖에 없는 입장이 될 것이다. IMF와 World Bank의 권고사항에는 통계자료의 국제적 기준 적용에서부터 무역·금융분야의 관리체계 변화에 이르기까지 광범위한 분야가 포함될 수 있다. 따라서 국제금융기구는 개발자금의 지원을 통해 북한 경제정책의 변화와 정부의 경제관리능력 향상에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

넷째, 국제금융기구는 개발자금의 지원뿐만 아니라 기술지원(technical assistance)을 통해 회원국의 경제적 안정과 지속적 성장에 기여를 하고자 한다. IMF의 기술지원은 대부분 회원국의 통화, 외환 및 재정부문에 대한 정책과 관리능력 향상에 역점을 두고 있으며, 통계 및 금융제도 개선과 관련한 기술지원도 실시하고 있다. World Bank와 ADB와 같은 개발은행의 기술지원은 보다 광범위하다. 주요 기술지원분야로는 정책개혁, 금융시스템 개혁, 지역간 경제협력, 환경보호, 운송 및 에너지부문의 관리 및 효율성 향상, 자원관리 등이다. World Bank와 ADB는 다양한 분야의 개발 프로젝트에 대해 계획단계에서부터 집행에 이르기까지 기술지원과 정책자문을 실시하고 있다.

또한 국제금융기구는 개발프로젝트 운영에 대한 직접적인 기술지원뿐만 아니라 각종 교육·훈련 프로그램을 통해 회원국의 정부관료와 전문가들의 능력을 배양하여 효율적인 정책을 수행할 수 있는 국가의 관리능력을 구축하고자 한다. 국제금융기구의 교육프로그램은 세계은행의 경제개발연구소(EDI), 국제통화기금의 IMF Institute 등과 같은 부설기관들을 통해 직접 실시되기도 하나, 주로 현지 또는 외국의 대학, 연구기관, 산업체와 협력하여 위탁교육, 정책세미나, 워크숍, 컨퍼런스 등의 형태로 이루어지고 있다.

따라서 북한이 국제금융기구와의 관계를 개선한다면, 정부관료와 경제분야의 전문가들은 다양한 형태의 교육·훈련 프로그램에 참여하여 경제정책과 관련된 전문적인 지식을 전수받을 수 있다.<sup>65)</sup> 특히 자본주의 시장경제에 대한 이해와 지식이 부족한 북한의 실정을 고려할 때, 북한은 국제금융기구가 지원하는 교육프로그램을 통해 시장경제를 연구하는 기회를 가질 수 있다. 또한 무역, 금융, 재정, 회계분야의 경제관료를 교육프로그램에 참여

65) 북한이 현재 국제금융기관에 가입한 상태가 아니기 때문에 IMF, 세계은행 등의 국제금융기관은 자체의 기금을 활용하여 공식적으로 교육프로그램을 운용하기는 어렵다. 따라서 현 단계에서는 이들 국제금융기관이 대북 지원에 관심이 있는 국가로부터 출연금을 지원받아 신탁기금(Trust Fund)을 조성하여 교육·훈련 프로그램을 운영하는 방안이 제기되고 있다. 신탁기금의 경우는 국제금융기구의 회원국이 아닌 경우에도 교육프로그램의 운용이 가능하므로 북한의 국제금융가입 이전에 강구될 수 있는 방안의 하나이다. 북한 지원을 위한 신탁기금의 설립에 대한 자세한 사항은 정형수·박영곤(2000), 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』을 참조 바람.

시킴으로써 국제회계기준, 국제법, 금융 및 무역시스템, 외국인 투자 등과 같은 북한경제의 세계 시장 참여과정에서 필수적인 지식을 전수받을 수 있을 것이다.

이상과 같이 북한은 국제금융기구 가입을 통해 경제회복을 위한 다양한 지원을 받을 수 있으며, 국제금융기구는 경제적 지원을 통해 북한의 경제정책 변화와 개혁·개방을 촉진하는 긍정적인 역할을 수행할 것으로 기대된다. 그러나 북한의 국제금융기구 가입은 현재까지 실현되지 않고 있으며, 양측간의 공식적인 협력관계가 형성되지 않았기 때문에 앞에서 살펴본 긍정적 효과들은 발생되지 않고 있다. 따라서 북한의 경제재건을 위해서는 북한의 국제금융기구 가입이 조속히 성사되어야 하며, 이들 위해 북한의 적극적인 노력과 국제사회가 인정할 수 있는 수준의 변화된 모습이 필요하다.

북한은 1990년대 중반 이후 국제금융기구의 경제지원은 원하면서도, 국제금융기구의 가입조건을 충족하기 위한 노력은 보이지 않고 있다. 또한 회원국으로서 준수하여야 할 의무사항과 자금지원에 동반되는 국제금융기구의 정책권고에 대해 정치적으로 부담스러워하고 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 경제재건이 본격적으로 추진되기 위해서는 국제금융기구의 지원이 필수적이므로, 북한당국은 이중적인 태도를 버리고 경제회복을 위해 개혁·개방을 추진할 의사를 분명히 하여야 한다. 또한 IMF, World Bank, ADB에 가입하기 위해서는 국제금융기구의 의사 결정에 큰 영향력을 행사하고 있는 미국, 일본의 지지가 필요하므로, 북한은 이들 국가와의 관계개선을 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 국제금융기구 또한 북한의 경제적 안정이 지역경제 발전뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 국제정세의 안정에도 기여한다는 점을 고려하여 북한을 지원하기 위한 구체적인 방안 마련을 모색하여야 할 것이다. 북한이 국제금융기구로부터 경제적 지원을 받기 시작하면 북한당국은 지속적인 경제지원을 확보하기 위해서 거시경제 운용과 관련된 국제금융기구의 권고사항을 상당부분 수용할 수밖에 없다. 따라서 국제금융기구는 북한에 대한 경제지원을 실시함으로써 경제회복에 대한 실질적인 도움을 제공하고, 또한 경제정책과 경제관리제도의 변화를 유도하는 긍정적 역할을 수행할 것이다.

# 참 고 문 헌

## 〈 I 장〉

- 국제금융센터. 2000. 『국제기구가 집계한 북한 대외채무 현황』.
- 김명식·구준모·박태호. 2000. 『북한의 산업』. 한국산업은행.
- 김성철외. 2001. 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』.  
통일연구원.
- 『로동신문』·『근로자』. 공동논설. 각년호.
- 민주평화통일자문회의사무처. 2001. 『북한의 개혁·개방 전망과 정책과제』.
- 박석삼. 2000. 『전환기의 북한경제』. 한국은행.
- 박정동. 2000. 『북한의 경제발전전략에 대한 일고찰』. 한국개발연구원.
- 백학순. 2001. 『북한의 개혁·개방과 탈사회주의화 전망』. 세종연구소.
- 이영선·윤덕룡. 2000. 『북한의 빈곤함정 탈출 방안으로서의 남북경협』. 비교연구학회.
- 임강택. 2001. 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북경제협력정책에 대한 시사점』.  
통일연구원.
- 조명철. 2001. 『북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제』. 대외경제정책연구원.

## 〈 II 장〉

- 민족통일연구원. 1996. 『북한 경제제도의 문제점과 개혁전망』.
- 박석삼. 2002. 『북한의 사경제부문 연구; 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정』, 한은조사연구 2002-3. 사회과학원.
- 북한사회과학출판사. 1985. 『경제사전』.
- 『자본주의 실험 홍콩을 뛰어넘어라』. 2002. 9. 24. <http://nk.joins.com>
- 전국경제인연합회 동북아팀. 2002. 『최근 북한경제개혁의 시사점과 향후 과제』.
- 현대경제연구원 통일경제센터. 2000. 『북한 교역 · 투자가이드』. 서울: 21세기 북스 .
- Joint Economic Committee of the United States, *People's Republic of China: An Economic Assessment*, Washington D. C. : Government Printing Office.
- Jones, E. F. 1971. "Cultural Revolution: In Search of a Maoist Model." In Joint Economic Committee of the United States, *People's Republic of China: An Economic Assessment*, Washington D. C. : Government Printing Office.
- Kornai Janos, 1980, *Economics of Shortage*, Amsterdam: North Holland.
- Lenin, V. I. 1935. "The State and Revolution," In E. Burns ed., *Handbook of Marxism*, New York: Random House.
- Levine, H. S. 1967. "Economics," In G. Fisher ed., *Science and Ideology in Soviet Society*, New York: Atherton.
- Loucks, N. L. and W. G. Whitney. 1973. *Comparatlve Economic Systems*, 9th ed. New York: Harper and Row.

## 〈 III 장 1절〉

- 고승효. 1989. 『현대 북한경제 입문』. 대동.
- 김일성. 1970. 『사회주의 경제관리문제에 대하여』 제3권. 조선로동당출판사.
- 김태일. 1993. 『북한 국영기업소의 운영관리체계』. 민족통일연구원.



- 박석삼. 2000. 『전환기의 북한경제』, 조사연구 2000-7. 한국은행.
- 박정동. 2000. 『북한의 경제개발전략에 대한 일고찰』. KDI.
- 북한경제 포럼. 1999. 『남북한 경제통합론』. 오름.
- 북한사회과학출판사. 1985. 『경제사전』.
- 유영구. 1998. 12. 「북한경제관리의 개선방향에 관한 연구」. 『통일경제』.  
현대경제연구원.
- 이기송. 2001. 3. 4. 「북한의 산업: 섬유산업」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 이상직 · 최신티 · 이석기. 1996. 『북한의 기업관리』. 산업연구원.
- 이석기. 1998. 『북한의 지방공업 현황과 발전전망』. 산업연구원.
- 최신티 · 이석기. 1998. 『북한의 산업관리체계와 기업관리제도』. 산업연구원.
- 통계청. 2000. 『남북한 경제사회상 비교』.
- 통일부. 2000. 2. 『북한의 산업조직 개편 동향』.
- 한국산업은행. 2000. 『북한의 산업』.
- 한국은행. 각호. 『북한 GDP 추정 결과』.
- 현대경제연구원. 2000. 『북한: 교역, 투자 가이드』.
- 홍미리. 2002. 5. 6. 「북한의 산업: 비철금속 산업」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 홍순직. 2000. 10. 「북한의 산업: 철강산업」. 『통일경제』. 현대경제연구원.

### 〈 III 장 2절〉

- 김성호 · 김운근. 1983. 『북한의 농업생산능력 평가』, 연구보고 65. 한국농촌경제연구원.
- 김운근. 1984. 「북한의 농업생산량 추정」. 『북한학보』, 제8집.
- . 「북한의 곡물 생산량 추정」. 한국농촌경제연구원. 각년도.
- 농림부. 『농림통계연보』. 각년도.
- 방찬영. 1995. 『기로에 선 조선민주주의 인민공화국』. 박영사.
- 사회과학출판사. 1988. 『우리나라 농촌문제 해결의 역사적 경험』. 평양.
- 이일영. 1994. 「1980년대 중국의 농업개혁」. 서울대 박사학위 논문.
- 최수영. 1996. 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』. 민족통일연구원.

- 최학남 · 천만수. 1992. 『조선농업경제 개관』. 연길사.
- KDI 한국경제신문사. 「북한경제의 현황과 전망 (국학술회의)」.
- 통계청. 『남북한 경제사회상 비교』. 각년도.
- 한국농촌경제연구원. 『식품수급표』. 연도별.
- Eberstadt Nicholas. 1990. "Population and Labor Rore in North Korea: Trends and Implication."
- Eugene, C. I., B. C. Koh. 1982. *Journey to North Korea*.
- FAO. 1992. Demand Prospects for Rice and Other Roodgrains in Selected Asain Countries, M-66. 103037-5.
- \_\_\_\_\_. *Agricultural Production Statistics*. each year.
- FAO/WFP. 1988. "Crop and Food Supply Assessement Mission to the Democratic People's Republic of Korea." *Special Report*.
- Woon-Keun Kim, Hyun-Ok Lee, and D. A. Sumner. 1998. "Assessing the Food Situation in North Korea." *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 46, No. 3.
- Lin Justin Yifu. 1992. "Rural Reforms and Agricultural Growth in China." *American Economic Review*. 82(34-51).
- McMillan John, John Whalley and Lijin Zhu. 1989. "The impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth." *Journal of Political Economy*, 97(781-807).

### 〈 III 장 3절〉

- 가스산업신문. 2001. 08. 18.
- 건설교통부. 2002. 『개성 공단 개발방안』. 서울.
- 권영경. 2001. 『북한경제의 현황과 전망』. 서울: 통일부 .
- 김승철. 2001. 「대북 전력 지원 방안의 합리적 모색」. 『통일경제』, 통권 77호. 서울: 현대경제연구원.

- 김영윤. 2002. 「북한의 기술 개진 전략과 발전 전망」. 『통일경제』, 통권 79호. 서울: 현대경제연구원.
- 블라디미르 안드리야노프. 2002. 「북한 핵 계획의 경제·군사적 측면」. 『통일경제』, 통권 23호. 서울: 현대경제연구원.
- 안영근. 2000. 「남북 전력 분야 협력 투명하게 진행돼야」, 국정정보자료.
- 양문수. 2002. 「북한의 전력 다소비 경제구조」. 『주간경제』, 656호. 서울: LG경제연구원.
- 윤덕민. 1997. 「경수로 사업」. 『통일경제』, 통권 36호. 서울: 현대경제연구원.
- 전성훈. 1995. 「대북 경수로 지원의 문제점과 정부의 전략」. 『통일경제』, 통권 8호. 서울: 현대경제연구원.
- 정오영. 2000. 「북한의 산업 (IV) : 에너지산업」. 『통일경제』, 통권 71호. 서울: 현대경제연구원.
- 정우진. 2001. 『에너지 산업의 대북한 진출방안연구』. 에너지경제연구원.
- 조현식. 2002. 「북한 경제」. 『통일경제』, 통권 79호. 서울: 현대경제연구원.
- 통일부. 2002. 『경수로사업 추진현황』. 서울.
- \_\_\_\_\_. 2002. 『주간북한동향』, 605호. 서울.
- 한국언론인협회. 2000. 『북한경제연감 2000~2001』. 서울.
- 현대경제연구원. 1999. 「북한 주요 SOC의 협력 가능성 진단」. 『통일경제』, 통권 58호. 서울.
- 정우진. 「전력 및 에너지 부문」.
- 고덕구. 「수자원 부문」.
- U.S. Government. 2002. "Country Report-North Korea." EIA. Energy Information Administration.

## 〈 IV 장 1절〉

- 김수연. 1992. 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』. 평양: 사회과학출판사.
- 김준기·리충관·오무일. 1991. 『조선교통운수사3(자동차운수편)』. 평양: 공업종합출판사.

- 박만협. 1988. 『조선교통운수사2(철도운수편)』. 평양: 철도출판사.
- 방완주. 1988. 『조선개관』. 평양: 백과사전출판사.
- 사회과학원. 1985. 『경제사전』.
- 알렉산더 티모린. 1996. 「남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력 전망」. 『통일경제』, 통권 제13호: 119-125. 서울: 현대경제연구원.
- 전일수 · 안병민 외. 1988. 『통일대비남북한종합교통망 구축계획』. 서울: 교통개발연구원.
- 조선노동당출판사. 『김일성저작집』. 각호.
- 최운숙. 1992. 『사회주의하에서의 국토관리사업과 민족경제건설』. 평양: 사회과학출판사.
- 통계청. 1999. 『남북한 경제사회상 비교』.
- 통일부. 『주간북한동향』. 각호.
- 한국산업은행. 2000. 『북한의 산업』. 서울: 태양사.
- 日本 土木學會海外活動委員會. 1995. 『社會基盤の整備システム』. 東京: 財團法人經濟調査會.
- Lloyd. 1996. *Ports of the World*.

## 〈 IV 장 2절〉

- 공영일. 2001. 「정보통신부문의 남북 교류 협력 발전 전망」. 『통일경제』, 2001. 1-2.
- 김규륜. 1998. 『남북한 통신분야 교류 · 협력 방안 연구』. 서울: 민족통일연구원.
- 김상택 · 공영일. 1999. 『남북한 정보통신부문의 교류협력과 통합에 관한 연구』. 서울: Korea Information Society Development Institute.
- 김영세. 2001. 『남북통일에 대비한 정보통신정책 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김유향. 2000. 「북한의 정보통신부문 발전과 정보화」. 『북한실태(II)』, pp. 105-145. 통일부 신진연구자 논문집.
- 남성욱. 2002. 『북한의 IT산업 발전전략과 강성대국 건설』. 서울: 한울 아카데미.
- 노승준 · 박종봉. 2000. 「북한의 정보통신 현황과 정책」. 『인터넷과 북한』. 서울: 극동문

제연구소.

배성인. 2001. 「정보화시대 북한의 정보통신 산업과 남북한 교류협력」. 『통일정책연구』, 제10권, 제1호, pp. 293-322.

서재진. 2001. 『식량난에서 IT산업으로 변화하는 북한』. 서울: 미래인력연구원.

아태평화재단. 2000. 『한반도 통합 정보통신 환경조성을 위한 준비』.

아태평화재단. 2001. 『북한 통신인프라 부문별 구축방안과 통신사업 진출전략: 전기통신망, 인터넷 부문을 중심으로』.

유승훈. 2002. 「남북한 정보통신 협력의 현황 및 향후과제에 관한 연구」. 통일부 신진연구자 논문.

이춘근 · 김계수. 『북한의 국가연구개발체제와 과학기술인력 양성체제』. 서울: Science & Technology Policy Institute.

Korea International Trade Association. 2001. 『북한의 IT산업 현황과 남북협력 활성화 방안』.

Korea IT Industry Promotion Agency. 2002. 『북한의 IT현황 및 남북교류 협력방안』.

Bae, Seong-in. 2001. "North Korea's Policy Shift Toward the IT Industry and Inter-Korean Cooperation." In *East Asian Review*. Seoul: The Institute for East

Asian Studies.

International Telecommunication Union. 1999. *Challenges to the Network: Internet for Development*.

International Telecommunication Union. 2000. *Asia-Pacific Telecommunication Indicators 2000*.

International Telecommunication Union. 2002. *World Telecommunication Development Report 2002*.

Yue, Chia Siow and Jamus Jerome Lim, eds. 2002. *Information Technology in Asia: New Development Paradigms*. Singapore: Inszizuze of Souzheasz Asian Szudies.

## 〈 V 장〉

- 국토통일원. 1988. 『북한경제개관』.
- 국토통일원. 1989. 『중공개요』.
- 국토통일원. 1989. 『최근 북한의 경제, 사회상』.
- 통일원. 1991. 『90년도 북한 경제 종합 평가』.
- 통일원. 『월간 북한 동향』. 1991. 12, 1992. 1.
- 극동문제연구소. 1985. 『북한전서』.
- 김병일. 1981. 「예산제도」. 『국가발전과 정책목표』. 한국개발연구원.
- 김영봉. 1987. 『경제체제론』. 서울: 박영사.
- 김용우. 1992. 『통일문제 연구』. 4(2), pp. 284-317. 통일원.
- 김용재. 1983. 『북한 행정체제에 대한 연구』. 국토통일연구원.
- 김원진. 『북한의 예산제도 변천과정과 그 특성에 관한 연구—중·소와의 예산제도 비교를 중심으로』. 인하대학교.
- 남현우. 『북한 경제체제의 변동요인 분석』. 국토통일원.
- 북한연구소. 1985. 『북한통감』.
- 사회과학원 주체과학연구소. 『경제사전』, Vol. 1-2.
- 오용석. 1988. 『공산권 경제의 탈 마르크스 경제학』. 슬라브 연구사.
- 이상우 외. 1989. 『북한 40년』. 서울: 을유문화사.
- 이상준. 1985. 『중공경제론』. 서울: 박영사.
- 이종익. 1992. 『재무행정론』. 서울: 박영사.
- 이태욱. 1990. 『북한의 경제』. 서울: 을유문화사.
- 정갑영. 1990. 「북한의 사회주의 경제체제 확립과 기본정책 노선」. 『북한의 경제』, 이태욱 편. 서울: 을유문화사.
- 통일문제연구소. 1985. 『북한 경제 자료집』.
- 홍택기. 1991. 「중국 재정보조 제도의 운용실태와 개혁방향」. 『중국연구』, Vol. 10.
- Andref W. 1987. *Planned Industry and Development in Socialist-Oriented Developing Countries : Obstacles and Reforms*. 서울대 사회과학연구소.

- Bergson, A. 1978. "Productivity and the social system." Harvard Univ Press.
- Bornstein, Morris. 1977. "Economic Reform in Eastern Europe." U.S. Congress Joint Economic Committee eds., *East Europe Economy*. Washington D.C : U.S. Government Printing Office.
- Burkhead, J & J. Miner. 1971. *Public Expenditure*. Chicago : Aldine.
- Chung, S.H. 1974. *The North Korea Economy*, Cali : Hoover Ins.
- Clyman, B. 1982. "Socialism." D.Greenwald ed., *Encyclopedia of Economics*. McGraw-Hill.
- Collins, H. 1982. *Marxism and Law*. Oxford : Clarendon Press.
- Dernberger, R. E. 1988. "Economic Policy and Performances." Joint Economic Committee eds., *China's Economy Looks towards the Year 2000*. Washington D.C. : U.S. Government Office.
- Fallenbuch, Z. M. 1970. "How Does the Soviet Economy Function Without a Free Mareket." M. Bornstein ed., *The Soviet Economy*. Honewood, Ill : Irwin.
- George, G. 1970. "Finance and Banking in the U.S.S.R." Honewood, Ill : Irwin.
- Horvat, B. 1987. "The Typology of Contemporary Soicio-Economic Systems and the trends of Reform." 서울대 사회과학연구소.
- Kelsen, H. "The Pure Theory of Law, trans by." Max Knight, Univ. of Cal. Press.
- Levin, N. D. 1982. "Management and Decision Making in the North Korean Economy." The Rand Corp.
- Normanton, E. L. 1966. "The Accountability and Audit of Governments." Manchester : Manchester Univ. Press.
- Schulze, C. 1968. "The Politics and Economy of Public Spending." Washington D.C. : Brookings Institution.
- Wilczynske, J. 1972. "The Economics of Socialism."

## 〈 VI 장〉

- 김정일. 1997. 「재정금융사업을 강화할데 대하여」. 『김정일선집』, 제10권. 평양: 조선로동당출판사.
- 리명서. 1991. 『사회주의 재생산의 합리적 조직』. 평양: 사회과학출판사.
- 리원경. 1986. 『사회주의 화폐제도』. 평양: 사회과학출판사.
- 림송심. 2000a. 「주민의 화폐수지균형표의 본질적 내용과 그 작성을 위한 기초자료수집에서 제기되는 몇가지 문제」. 『김일성종합대학 학보. 철학 · 경제학』, 제46권, 제2호, pp. 56~60. 평양: 김일성종합대학 출판사.
- \_\_\_\_\_. 2000b. 「주민의 화폐수지균형표에서 제기되는 몇가지 문제」. 『경제연구』 제2호, pp. 20~22. 평양: 과학백과사전출판사.
- 박석삼. 2002. 4. 「북한의 사경제부문 연구-사경제 규모, 유통현금 및 민간보유외화 규모 추정」. 『한은조사연구』 2002-7. 서울: 한국은행.
- 박진. 1994. 『북한재정의 현황과 추이』. 서울: 한국개발연구원.
- 북한연구소. 1994. 『북한총람』(1983~1993). 서울: 동아출판사.
- 사회과학원. 1995. 『재정금융사전』. 평양: 평양종합인쇄공장.
- 백과사전출판사(각권). 『조선대백과사전』. 평양: 백과사전출판사.
- 조명철. 1997. 「북한 계획경제의 운용시스템에 관한 연구」. 『통일경제』 5월호. 서울: 현대경제연구원.
- 조선로동당출판사. 1999. 『주체정치경제학 독본』. 평양.
- 통일부. 1999. 「최근 북한 농민시장이 실패와 가격동향 분석」. 보도자료. 서울: 통일부.
- 통일원. 1996. 『북한경제 통계집』. 서울: 통일부.
- 한국은행. 2002. 「최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망」. 보도자료. 서울: 한국은행.
- Acharya, A. and M. Spagat. 1993. "Individual Savings and Monetary Overhang: A Model with Empty Shelves and Parallel Markets." *Economic Systems*, Vol. 17, Issue 3, pp. 213~232.
- Calvo, G. A. and J. A. Frenkel. July 1991. "Obstacles to Transforming Centrally-Planned Economies: The Role of Capital Markets." International Monetary Fund



- Working Paper* WP/91/66.
- Chawluk, A. and R. Cross. February 1997. "Measuring of Shortage and Monetary Overhang in the Polish Economy." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 79, Issue 1, pp. 105~115.
- Cottarelli, Carlo and Mario I. Blejer. June 1991. "Forced Savings and Repressed Inflation in the Soviet Union: Some Empirical Results." *International Monetary Fund Working Paper* WP/95/55. IMF.
- European Bank of Reconstruction and Development. 1995. *Transition Report*. EBRD.
- IMF. December. 1997. "Democratic People's Republic of Korea-Fact Finding Report." IMF.
- Kim, Byung-Yeon. 1999. "The Income, Savings, and Monetary Overhang of Soviet Households." *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, Issue 4 December, pp. 644~668.
- Kornai, Janos. 1986. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. N.J.: Princeton University Press.
- Meyendorff, Anna. 1994. "The Black Market for Foreign Exchange in the Former Soviet Union." *Comparative Economic Studies*, Vol. 36, Issue 4, Winter, pp. 161~171.
- Sahay, R. and C. A. Vegh. 1996. "Inflation and Stabilization in Transition Economies: An Analytical Interpretation of the Evidence." *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, Issue 1, pp. 75~108.

## 〈 VII 장 〉

- 고정식. 1991. 『중국의 계획가격과 산정방식』. 산업연구원.
- 김인구. 1997. 「북한 여성의 지위와 사회 참여」. 『통일경제』, 3월호.
- 남성욱 · 문성민. 2000. 「북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구: 1998년을 중심으로」. 『현대북한연구』, 3권 1호. 경남대학교 북한대학원.
- 리원경. 1986. 『사회주의 화폐제도』. 평양: 사회과학출판사.

- 림송심. 2000a. 「주민의 화폐수지균형표의 본질적 내용과 그 작성을 위한 기초자료수집에서 제기되는 몇가지 문제」. 『김일성종합대학 학보. 철학·경제학』, 제46권, 제2호, pp. 56~60. 평양.
- . 2000b. 「주민의 화폐수지균형표에서 제기되는 몇 가지 문제」. 『경제연구』 2, pp. 20~22. 평양: 과학백과사전출판사.
- 배진영. 1991. 『구동독의 가격체제와 시장경제체로의 전환』. 사회과학출판사. 1985. 『경제사전』.
- . 1995. 『재정금융사전』.
- 서재진. 1994. 「북한주민들의 가치의식 변화: 소련 및 동구와의 비교 연구」. 연구보고서, 94-23. 민족통일연구원.
- 선한승. 1994. 『북한주민의 직장생활과 노동』. 공보처.
- 승문사. 1992. 『최신국어대사전』.
- 신미정. 1996. 「제2의 인민, 북한 여성」. 『통일경제』, 9월호.
- 윤찬혁. 1993. 『러시아의 상품유통제도 개혁』. 대외경제정책연구원.
- 에버스타트(Nicolas Eberstadt). 2000. 「북한 공식 통계의 접근 가능성과 신뢰성」. 『통일경제』, 4월호.
- 이원기·이대기. 1998. 「북한 통화량 규모의 추정과 남북한 통화통합시 교환비율 시산」. 조사연구자료 98-10. 한국은행 조사국.
- 전홍택. 1998. 「북한의 비계획경제부문의 실태와 전망」. 『북한경제논총』, 제4호.
- 정용주. 1992. 「러시아연방 민영화 기본규정」. 『CNAS 북방경제』. 대외경제정책연구원 북방지역센터.
- 조선로동당출판사. 『김일성 저작집』, 23권. 25권. 26권. 27권. 1982-84.
- 조명철. 1997. 「북한의 자유시장가격에 관한 연구」. 『통일경제』, 7월호.
- 『조선대사전』. 1997. 5권. 백과사전출판사. 평양.
- 『조선중앙년감』. 1959. 조선중앙통신사. 평양.
- . 1993. 조선중앙통신사. 평양.
- 주영상. 2001. 12. 13. 「우리나라 화폐유통속도의 변화요인」. 통화금융연구회 정례토론회 자료. 한국은행 특별연구실.
- 최수웅. 1995. 『중국의 유통관리제도 개혁과 유통업 개방전망』. p. 41.

- 통일교육원. 1997. 『북한이해』.
- 통일부. 1999. 「최근 북한 농민시장이 실태와 가격동향 분석」. 보도자료.
- 홍성국. 1992. 「북한의 상업유통체계」. 『북한연구』, 제3권, 제1호, 통권 7호.
- Acharya, A. and M. Spagat. 1993. "Individual Savings and Monetary Overhang: A Model with Empty Shelves and Parallel Markets." *Economic Systems*, Vol. 17, Issue 3, pp. 213~232.
- Bardmann, M. 1986. "Die Preisdebatte, ihre Grundlagen und ihr Einfluss auf die praktische Ausgestaltung des Preissystems der DDR," Berlin Verlag.
- Borish M. S. and Noel M. 1996. "Private Sector Development in the Visegrad Countries." *Finance & Development*, December, pp. 45~48. IMF.
- Calvo, G. A. 1996. *Money, Exchange Rates, and Output*. MIT Press.
- Calvo, G. A. and J. A. Frenkel. 1991. "Obstacles to Transforming Centrally-Planned Economies: The Role of Capital Markets." *International Monetary Fund Working Paper* WP/91/66. July.
- Chawluk, A. and R. Cross. 1997. "Measuring of Shortage and Monetary Overhang in the Polish Economy." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 79, Issue 1, February, pp. 105~115.
- Chun, Hong-Tack. 1998. "The Second Economy and Economic Reform in North Korea." International Conference Commemorating the Opening of the Graduate School of North Korean Studies. Kyungnam University.
- Cottarelli, Carlo and Mario I. Blejer. 1991. "Forced Savings and Repressed Inflation in the Soviet Union: Some Empirical Results." *International Monetary Fund Working Paper* WP/95/55. June.
- European Bank of Reconstruction and Development. 1995. *Transition Report*.
- Fisher, Irving. 1922. *The Purchasing Power of Money*. The Macmillan Publishing Company. New York.
- Grossman, G. 1977. "The Second Economy of the USSR." *Problems of Communism*, 26, September-October.
- Kim, Byung-Yeon. 1999. "The Income, Savings, and Monetary Overhang of Soviet

- Households.” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, Issue 4, December, pp. 644~668.
- Kornai, Janos. 1986. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. “The Hungarian Reform Process: Vision, Hopes, and Reality.” *Journal of Economic Literature*, 24, December.
- Lin, Shoukang. 1993. “A Monetary Model of a Shortage Economy.” *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 40, Issue 2, June, pp. 369~394.
- Mark, K., 1998. “Das Kapital.” Bd. I, Marx-Engels-Werke. Berlin.
- Meyendorff, Anna. 1994. “The Black Market for Foreign Exchange in the Former Soviet Union.” *Comparative Economic Studies*, Vol. 36, Issue 4, Winter, pp. 161~171.
- Nick, H., 1965. “Zum Okonomischen Inhalt des Ziness.” In: *Wirtschaftswissenschaft*, Berlin.
- Ofer, G. and A. Vinokur. 1993. “The Soviet Household under the old regime: Economic conditions and behavior in the 1970s.” *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, Issue 4, December, pp. 2010~2011.
- Sahay, R. and C. A. Vegh. 1996. “Inflation and Stabilization in Transition Economies: An Analytical Interpretation of the Evidence.” *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, Issue 1, pp. 75~108.
- World Bank. *From Plan to Market*. Yearly.

## 〈 VIII 장 〉

- 박형중. 1996. 「북한의 경제체제와 경제문화」. 『통일과 북한사회문화 1996(상)』. 민족통일연구원.
- \_\_\_\_\_. 2000. 「정상회담 전후 북한체제의 변화」. 『통일문제연구』, 제12권 2호.
- 이상직 · 최신립 · 이석기. 1996. 『북한의 기업』. 산업연구원.

- 이유수. 1996. 「북한의 완충기 경제정책운용과 경제실태」. 『북한경제동향-1995년도』.  
한국개발연구원.
- 좋은벗들 엮음. 2000. 『북한사람들이 말하는 북한이야기』. 정토출판.
- 최신림 · 이석기. 1998. 『북한의 산업관리체제와 기업관리제도』. 산업연구원.  
한국개발연구원. 『북한경제리뷰』. 각월호.

## 북한문헌

- 『경제연구』. 각월호.
- 김일성. 『김일성전집』. 각 권.
- \_\_\_\_\_. 1970. 『사회주의 경제관리문제에 대하여 1』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1970. 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제2권. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1970. 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제3권. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1983. 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제5권. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1986. 『주체의 경제관리체제와 방법을 철저히 구현할 데 대하여』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1997. 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제6권. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1997. 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제7권. 조선로동당출판사.
- 『근로자』. 각월호.
- 리기성. 1992. 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주: 사회주의 경제의 전반적 영역에서 작용하는 경제법칙과 범주』, 제1권. 사회과학출판사.
- 박영근 외. 1992. 『주체의 경제관리론』. 사회과학출판사.
- 사회과학원 경제연구소. 1970. 『경제사전 I』. 사회과학출판사.
- \_\_\_\_\_. 1970. 『경제사전 II』. 사회과학출판사.
- \_\_\_\_\_. 1985. 『경제사전 1』. 사회과학출판사.
- \_\_\_\_\_. 1985. 『경제사전 2』. 사회과학출판사.
- 최진성. 1974. 「연합기업소 창설은 위대한 대안의 사업체계의 요구를 철저히 관철하기 위한 획기적 조치」. 『근로자』, 제12호.
- 조선로동당출판사. 1975. 『위대한 수령 김일성 동지께서 창조하신 대안의 사업체계』.  
『조선신보』. 각월호.

조선중앙통신사. 1986. 『조선중앙연감 1986』.

## 〈 IX 장〉

김일성. 1986. 『우리나라의 과학기술을 발전시킬데 대하여』. 평양: 조선로동당출판사.

김철환. 1992. 『북한 과학기술 분야의 대외 협력실태 연구』. 통일원.

리기섭. 1994. 『조선민주주의인민공화국법률제도(로동법제도)』. 평양: 사회과학출판사.

리정남. 1992. 『기술혁명은 사회주의 경제건설의 생명선』. 평양: 조선로동당출판사.

린이푸 외. 1996. 『중국의 기적-발전전략과 경제개혁』. 서울: 백산서당.

박찬식. 1991. 『과학기술발전은 주체확립의 중요한 담보』. 평양: 사회과학출판사.

신재호 · 김태국. 1977. 『주체의 기술혁명 이론』. 평양: 과학 · 백과사전출판사.

이춘근 · 김계수. 2001. 『북한의 국가연구개발체제와 과학기술인력 양성체제』. 서울: 과학기술정책연구원.

한만길. 1998. 『북한 교육 현황 및 운영실태 분석 연구』. 서울: 한국교육개발원.

## 〈 X 장〉

김만두. 1982. 『현대사회복지총론』.

김영종. 1992. 「북한의 복지행정정책」. 『북한연구』, 제3권, 제3호, pp. 168-184. 대륙연구소.

김준현. 1994. 「북한의 사회보장제도에 관한 연구」. 동국대학교.

노용환. 2000. 「북한의 보건의료기능 평가와 대북지원정책 기본방향」. 『남북한 보건의료』, 제1권, pp. 27-46. 아주남북한보건의료연구소.

노용환 · 백화중. 1998. 『통일후 남하이주의 정책과제』. 한국보건사회연구원.

노용환 · 연하청. 1997. 『북한의 주민 생활보장정책 평가 - 국가배급제도를 중심으로 -』. 한국보건사회연구원.

박인화. 1995. 「한반도 보건의료 통합을 위한 준비 협력과제: 독일통일의 보건의료 통합

- 을 참고하여. 『입법조사연구』, 제235호, pp. 56-80.
- 박인화. 1998. 「동서독의 경험과 남북한 보건협력과제」. 『통일포럼』, 창간호, pp. 299-330. 21세기 통일봉사단.
- 박홍우. 1988. 『남북한 사회복지정책 비교 연구』. 경희대학교.
- 북한연구소. 1983. 『북한총람』.
- 문옥륜. 1989. 『북한의 보건의료제도 분석』. 국토통일원.
- 승창호 리복희 편. 1986. 『인민보건사업경험』.
- 안계춘. 1989. 『북한주민생활실태조사』. 국토통일원.
- 이두호. 1991. 『국민의료보장론』. 나남.
- 이삼식. 2000. 「북한의 기아사 수준과 정책적 함의」. 『보건복지포럼』, 통권 제43호, pp. 62-70.
- 이삼식 · 조남훈 · 백화중 · 손수정. 1994a. 『남북한 인구변동과 통일시 사회 인구학적 정책과제』. 한국보건사회연구원.
- 이삼식 · 노용환 · 백화중 · 권태환. 1999b. 『북한 총인구 추계』. 국가정보원.
- 이정우. 1997. 『남북한 사회보험제도의 장단기 통합방안』. 한국보건사회연구원.
- 이태영. 1988. 『북한의 여성에 관한 연구』. 국토통일원.
- 정경배 · 김기옥 · 김상호 · 이상은. 1992. 『남북한 사회보장제도 비교연구』. 한국보건사회연구원.
- 정기원 · 강혜규 · 이상은. 1995. 『남북한의 인구, 보건, 사회보장 비교』. 한국보건사회연구원.
- 통일원. 1995. 『1995 북한개요』.
- \_\_\_\_\_. 1998. 『주간북한동향』, 제367호.
- 통계청. 1999. 『남북한의 경제사회상 비교』.
- 평화문제연구소. 1997. 『통일 · 북한 핸드북』. 서울: 평화문제연구소.

## 〈 XI 장 〉

- 국방부. 2000. 『국방백서』.
- 김근식. 2001. 「북한 사회주의의 존속기반과 변화가능성」. 『안보학술논문집』. 국방대학교.

- 김영규. 1990. 「북한의 군수산업과 무기체계」. 『북한』.
- 김철. 2000. 「북한 당 군수공업부를 논함」. 『민족통일』.
- 김철환. 1993. 「북한의 군수산업 실태 및 민수산업으로의 전환 가능성」. 『1993년 북한·통일연구 논문집(IV) : 북한의 군사분야』. 통일부.
- \_\_\_\_\_. 1990. 『북한의 과학기술분야의 대외협력실태연구』. 국토통일원.
- \_\_\_\_\_. 1990. 「북한의 과학기술수준」. 신동아.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「남·북한 과학기술 인력교류 효율화방안에 관한 연구」. STEPI.
- 『내외통신』. 1997. 12. 25. 제1089호.
- 마리나 트리벤코. 1992. 「북한의 산업」. 『북한경제의 현황과 전망』. 한국경제신문사 부설 북한경제연구소.
- 박삼석. 2001. 「북한의 경제개혁 가능성에 관한 게임이론적 분석」. 한국은행 조사국.
- 박정동. 2000. 「북한의 경제개발 전략에 대한 일고찰」. KDI.
- 북한연구소. 1983. 『북한총람』.
- 백환기. 1996. 「북한의 군수산업의 현황과 전망」. 『국방연구』.
- 사회과학출판사. 1985. 『경제사전』.
- 신성택. 2000. 「북한 핵개발 현황과 아국 대응방향」.
- 신승철. 1989. 「남북한간의 경제교류와 협력추진의 기본방향」. 통일원.
- 신용도. 2000. 『2000년대 한반도 주변국과 북한의 안보정책』. 국방대학교.
- 연합뉴스. 2001. 『북한연감』.
- 이상균. 1999. 「북한 군수산업의 경제성 진단 및 남북 통합시 활용방안」. 국방정책연구보고서.
- 이태욱 편. 2000. 『북한의 경제』. 을유문화사.
- 임강택. 2000. 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』. 통일연구원.
- 원희. 2000. 「북한 인민경제의 구조적 특징」. 『민족통일』.
- 『전략연구』. 2000. 한국전략문제연구소.
- 정상훈 외. 1990. 『북한경제의 전개과정』. 경남대학교 극동문제연구소.
- 정영태. 1995. 「북한의 군수산업과 민수화 전망」. 『통일경제』.
- 정유진. 1997. 「북한 군수 산업실태와 운영」. 『북한조사연구』, 제1권 1호.
- \_\_\_\_\_. 1999. 「탈냉전기 북한의 군비증강 원인」. 『북한조사연구』, 제3권 1호. 통일정책



- 연구소.
- 『조선일보』. 1998. 10. 2 및 2000. 10. 10.
- 중앙정보부. 1979. 『김일성 군사론』.
- 최석환. 2001. 「북한 군수산업의 전망과 남북경제교류협력 방향에 관한 연구」.
- 국방대학교 : 석사학위 논문.
- 황진훈. 2001. 「북한경제에 있어서 대외무역의 역할과 시사점」. 한국산업은행.

## 〈XII 장〉

- 권경복. 1999. 「북한의 무역조직 개편과 시사점」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 김규륜. 1997. 『미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망』. 민족통일연구원.
- \_\_\_\_\_. 2000. 『미국의 대북한 경제제재 완화와 남북 경제공동체 건설방안』. 통일연구원.
- 김영수 외. 1997. 『김정일시대의 북한』. 삼성경제연구소.
- 남궁영. 1994. 「북한의 외자유치정책 운용실태와 성과분석」. 『統一研究論叢』, 제3권 1호. 민족통일연구원.
- 동용승 · 서양원. 1995. 『남북경협 이렇게 풀자』. 삼성경제연구소.
- 박정동. 1996. 『북한의 경제특구: 중국과의 비교』. KDI.
- 알렉산더 티모린. 1995. 7. 「북러 경제관계의 현황과 전망」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 1996. 1. 「남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력 전망」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 이찬우. 2000. 「북한의 외자유치 정책과 현황」. 『북한뉴스레터』. KOTRA.
- 임강택. 1998. 『북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망』. 민족통일연구원.
- 조명철 편. 2001. 『북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제』. 대외경제정책연구원.
- 조명철 · 홍익표. 1998. 『북한의 외국인투자유치 정책 및 투자환경』. 대외경제정책연구원.
- 최수영. 1994. 「북한의 자유경제무역지대 활성화 방안」. 『통일논총』, 제3권 1호. 민족통일연구원.

- 한국비교경제학회. 1995. 『남북한의 경제체제와 통합』. 박영사.
- 한국은행. 각호. 『북한 GDP 추정 결과』.
- 한수길. 1991. 「대외무역의 발전은 경제건설에 있어 절실한 금일의 요구」. 『근로자』. 조선로동당출판사.
- 한종백. 1998. 「북한의 외자유치 현황과 특성」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 홍성국. 2000. 「대북 금융 거래와 국제 금융 기구의 지원」. 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 홍익표. 2002. 「최근 북한 경제개혁조치에 대한 평가 및 향후 전망」. 『KIEP 세계경제』. 대외경제정책연구원.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향』. 대외경제정책연구원.
- KOTRA. 2001. 『1990-2000년도 북한의 대외 무역동향』.
- \_\_\_\_\_. 1998. 10. 『북한뉴스레터』.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『북한의 대외무역동향』.
- McMillan, J. & B. Naughton eds. 1996. *Reforming Asian Socialism*, The Univ. of Michigan Press.
- Noland, M. 2000. *Avoiding The Apocalypse: The Future of The Two Koreas*, IIE.
- UNCTAD. 2002. *World Investment Report 2002: Trends and Determinants*, United Nation Publication.
- UNDP Tumen Secretariat. 2000. 1. *Tumen Update*, Issue 2.

## 〈 XIII 장〉

- 김영수 외. 1997. 『김정일시대의 북한』. 삼성경제연구소.
- 대한무역투자진흥공사. 1996. 『나진 · 선봉 경제특구 핸드북』, 무공자료 96-56.
- \_\_\_\_\_. 2000. 『1990-2000년 북한의 대외무역동향』.
- 동용승 · 서양원. 1995. 『남북경협 이렇게 풀자』. 삼성경제연구소.
- 연합뉴스. 1999. 『연합뉴스 통일 · 북한』, 종합판(70), 1998년 10~12월.
- 유한수 · 이영선 편. 1997. 『북한진출 기업전략』. 연세대학교 통일연구원 연구총서 4.
- 윤정석 외. 1996. 『통일환경론』. 오름출판사.

- 조명철. 2002. 『남북경협 로드맵 연구』. 대외경제정책연구원.  
 통일부. 2002. 『2002 통일백서』.  
 \_\_\_\_\_. 2003. 『평화와 협력의 실천』.  
 \_\_\_\_\_. 2002. 「대북정책 추진 현황」.

## 〈XIV 장 1절〉

- 김성철 외. 2001. 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험에 주는 함의』. 서울: 통일연구원.  
 김순재. 2000. 「지방경제에 대한 당적지도를 강화하는 것은 경제를 발전시켜 사회주의 강성대국을 건설하기 위한 필수적 요구」. 『경제연구』, 2000년 4호. 평양: 과학백과사전종합출판사.  
 김일성. 1983. 「일원화계획화체계를 더욱 심화발전시키기 위하여(계획부문일군협의회에서 한 연설, 1969.7.2)」。『김일성저작집』, 24권. 평양: 조선로동당출판사.  
 \_\_\_\_\_. 1995. 「사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여(1990.4.4)」。『김일성저작집』, 42권. 평양: 조선로동당출판사.  
 \_\_\_\_\_. 1996. 「스웨리에 공산주의자로동당 위원장과 한 담화(1992.6.29)」。『김일성저작집』, 43권. 평양: 조선로동당출판사.  
 \_\_\_\_\_. 1996. 「현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992.12.14)」。『김일성저작집』, 44권. 평양: 조선로동당출판사.  
 \_\_\_\_\_. 1996. 「사회주의농촌체제의 기치높이 농촌문제의 종국적 해결을 위하여(전국 농업대회에 보낸 서한, 1994.2.24)」。『김일성저작집』, 44권. 평양: 조선로동당출판사.  
 \_\_\_\_\_. 1996. 「우리 나라 사회주의는 주체의 사회주의이다(세계 여러 나라 전직 국가 및 정부 수반, 정치인들의 평양방문단 성원들과 한 담화, 1994.4.16)」。『김일성저작집』, 44권. 평양: 조선로동당출판사.  
 리신효. 1992. 「새로운 무역체계의 본질적특징과 그 우월성」. 『경제연구』, 평양: 과학백과사전종합출판사.

- 박금옥. 2001. 「소유 《다양화》와 반인민적자본주의 시장경제의 복귀」. 『경제연구』, 2001년 3호. 평양: 과학백과사전출판사.
- 박성호. 2000. 「새로운 국가예산 수납체계의 특징과 우월성」. 『경제연구』, 2000년 4호. 평양: 과학백과사전종합출판사.
- 박정동. 2000. 『북한의 경제개발전략에 대한 일고찰』. 서울: 한국개발연구원.
- 박형중. 1998. 「북한 경제체계의 변화와 개혁」. 『통일연구논총』, 제7권 2호.
- 신지호. 2000. 『북한의 '개혁·개방': 과거·현황·전망』. 서울: 한울아카데미.
- 오승렬. 2000. 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』. 서울: 통일연구원.
- 이승희. 1991. 「소련의 개혁정치와 대외정책」. 김달중 외. 『소련의 개혁정치』. 서울: 법문사.
- 이창재. 1990. 「대소경제협력에 관한 기본전략 모색」. 대외경제정책연구원 편. 『소련·중국 및 동구의 변화와 대응』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 임강택. 2001. 「북한의 대외 경제 협력 특성과 전망」. 『통일경제』, 11·12호.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「베를린선언 이후 남북경협 성과와 과제」. 『베를린선언과 남북관계』, 제39회 국내학술회의 발표논문집. 통일연구원.
- 정여천. 2000. 『동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 조강일. 1994. 「무역제일주의방침은 사회주의경제건설에서 일대양양을 일으키게 하는 혁명적방침」. 『경제연구』, 2000년 2호. 평양: 과학백과사전종합출판사.
- 조명철. 1996. 『북한 가격정책의 현황과 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 조명철·홍익표. 2000. 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 최영옥. 2000. 「경제사업에 대한 국가의 중앙집권적통일적지도를 강화하는 것은 강성대국건설의 중요한 요구」. 『경제연구』, 2000년 4호. 평양: 과학백과사전종합출판사.
- Adam, Jan. 1996. *Why did the Socialist System Collapse in Central and Eastern European Countries?* New York: St. Martin's Press, Inc.
- Brzezinski, Z. 1989. *The Grand Failure, The Birth and Death of Communism in the*

- Twentieth Century*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Gregory, Paul R. and Robert C. Stuart. 1990. *Soviet Economic Structure and Performance*. New York: Harper Collins Publishers, Inc.
- Hayek, F. A. 1989. *The Fatal Conceit, the Errors of Socialism* (Collected Works). Vol. 1. Chicago: University Press.
- Kim, Ilpyong J. and Jane Shapiro, Zacek. 1991. *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives*. New York: A Washington Institute Press Book.
- Kornai, János. 1992. *The Socialist System: the Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Lavigne, Marie. 1999. *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Mises, L. Von. 1963. "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth." In Hayek, F. A. *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Murrell, P. 1993. "What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?" *Post Soviet Affairs*. Vol. 9, No. 2.
- Petrakov, N. 1993. "The Socialist Idea and the Economic Failure of Real Socialism." *Problems of Economic Transition*.
- Staniszki, J. 1991. *The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe, The Polish Experience*. Berkeley: University of California Press.
- Szelenyi, I. 1990. *Új osztály, állam, politika*. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- Therborn, G. 1992. "The Life and Times of Socialism." *New Left Review*, No. 194.
- Weitzman, M. 1970. "Soviet Postwar Growth and Capital-Labor Substitution." *American Economic Review*, Vol. 60, No. 4.

## 〈XIV 장 2절 이하〉

- 김규륜. 2000. 『미국의 대북한 경제제재 완화와 남북 경제공동체 건설방안』. 서울: 통일연구원.
- 김연철 · 신지호 · 동용승. 2001. 『남북경협 GUIDE LINE』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김영춘. 2000. 『일본의 외교정책 결정요인: 북 · 일 국교정상화를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 김정식. 2000. 『대일 청구권자금의 활용사례 연구』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 남궁영. 2001. 「북-미 경제관계 10년 평가와 전망」. 조명철 편, 『북한의 대외경제관계 10년 평가와 과제』, pp. 185-216. 서울: 대외경제정책연구원.
- 대한무역투자진흥공사. 2000. 4. 「북-미 경제관계 현황과 전망」. 『북한뉴스레터』.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『1990-2000년 북한의 대외무역동향』.
- \_\_\_\_\_. 2002. 『2001년도 북한의 대외무역동향』.
- 백학순 · 진창수. 1999. 『“북한문제”의 국제적 쟁점』. 서울: 세종연구소.
- 신상진 외. 1999. 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』. 서울: 통일연구원.
- 신지호. 2000. 『일 · 북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 알렉산더 티모린. 1996. 「남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력 전망」. 『통일경제』, 1996-1. 현대경제연구소.
- 양운철. 2000. 『미국의 대북한 경제제재 완화: 변화와 전망』. 세종연구소(정책브리핑 2000-04).
- 윤덕룡. 2001. 「북-EU 경제관계 10년 평가와 전망」. 조명철 편, 『북한의 대외경제관계 10년 평가와 과제』, pp. 217-233. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이금순. 2000. 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 李燦雨. 2002. 日朝經濟協力の方案. ERINA.
- 임강택. 2001. 「북한의 대외 경제 협력 특성과 전망」. 『통일경제』, pp. 58-70.
- 임을출 외. 2002. 「2002년 남북관계 및 경협 전망」. 『통일경제』, pp. 8-37.
- 장형수 · 이창재 · 박영곤. 1999. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중

- 심으로』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 장형수 · 박영곤. 2000. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 정성장. 2002. 「북한경제 및 남북한관계 전망」. 『경제와 정책』, 2002-01(통권66호), pp. 9-13. 세종연구소.
- 정여천. 2001. 「북한-러시아 경제관계 10년 평가와 전망」. 조명철 편, 『북한의 대외경제관계 10년 평가와 과제』, pp. 234-253. 서울: 대외경제정책연구원.
- 정옥임. 2000. 「미국 신행정부의 대한반도 정책 전망」. 『통일경제』.
- 조명철 편. 2001. 『북한의 대외경제관계 10년 평가와 과제』. 서울: 대외경제정책연구원.
- Akaha, Tsuneo. 2002. *The Future of North Korea*. New York: Routledge.
- Babson, Bradley. 2001. "Integration North Korea with the World Economy: Role of International Financial Institutions and Private Capital." Moon, Chung-in, Odd Arne Westad and Gyoo-hyoung Kahng eds. *Ending the Cold War in Korea*. Seoul: Yonsei University Press.
- EU. 2002. *The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004*. <Available: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_korea/csp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/csp/index.htm)>.
- Fukagawa, Yukiko. 2000. "Japan's Economic Assistance for the Democratic People's Republic of Korea: The Expected Policy and the Tasks for the Coordination with the Republic of Korea." *The Role of Neighboring power in the North-South Economic Cooperation*. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Mack, Andrew. April 1993. "The Nuclear Crisis in the Korean Peninsula." *Asian Survey*, Vol. 33, No. 4.
- Smith, Hazel. 2002. *Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK(North Korea)*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Yoon, Chang-Ho and Lawrence J. Lau eds. 2001. *North Korea in Transition: Prospects for Economic and Social Reform*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

# 저 | 자 | 약 | 력

---

## 김 명 남

영국 University of Leeds 에너지공학 박사  
한국가스공사 대외사업실장(現, E-mail: kimmn@kogas.or.kr)

### 著書 및 論文

Low NOx Combustion Gas Turbine (1995)  
「남 · 북 · 중 에너지 협력의 가능성 평가 및 향후 과제」(2002) 외

---

## 김 영 봉

미국 University of Colorado, Boulder 경제학 박사  
한국개발연구원 수석연구원  
중앙대학교 경제학과 교수(現, E-mail: kimyb@cau.ac.kr)

### 著書 및 論文

『경제체제론』(1986)  
『21세기 통일여건과 통일문제의 본질』(2000) 외

---

## 김 운 근

고려대학교 경제학 박사  
한국농촌경제연구원 북한농업연구센터장(1995~2002)  
한국농업정책학회장(2002~03)  
동북아농림수산연구센터 소장(現, E-mail: woonkeun@hotmail.com)

### 著書 및 論文

『북한농업의 발전방향과 개발전략』(2000)  
『북한의 식량수급실태와 남북농업협력 방안』(2001) 외



## 김 철 환

육군사관학교 졸업  
미국 퍼듀대학교 공학 박사  
국방대학교 교수(現, E-mail: cwkim@kndu.ac.kr)

### 著書 및 論文

『북한의 군수산업 실태 및 민수산업으로의 전환 가능성』(통일부, 1993)  
『남·북한 과학기술 인력교류 효율화 방안』(STEPI, 2001) 외

## 노 재 봉

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Cornell University 경제학 박사  
대외경제정책연구원 선임연구위원(現, E-mail: jbro@kiep.go.kr)

### 著書 및 論文

APEC's Eco-Tech: Prospects and Issues (공저, 1997)  
『DDA 규범분야의 논의동향과 개정방향』(공저, 2002) 외

## 동 용 승

연세대학교 경제학과 및 대학원 경제학과 졸업  
성균관대학교 무역학과 박사과정 수료  
삼성경제연구소 북한연구팀장(現, E-mail: seridys@seri.org)

### 著書 및 論文

『남북경협 가이드 라인』(공저, 2001)  
『남북한간 투자 10년 평가와 과제』(2002) 외

## 박 석 삼

고려대학교 경제학 석사  
한국은행 과장(現, E-mail: spark7@bok.or.kr)

### 著書 및 論文

『북한 금융의 현황과 전망』(2002)  
『북한의 사경제부문 연구』(2002) 외

---

## 안 병 민

일본 쓰쿠바대학교 법학 박사

교통개발연구원 책임연구원(現, E-mail: ahnbm@koti.re.kr)

### 著書 및 論文

『남북한 인적·물적 수송 활성화를 위한 법적·제도적 정비방안』(2001)

『동북아 운송시장 통합을 위한 한반도중단철도의 역할과 기능』(2002) 외

---

## 윤 덕 룡

독일 Kiel대학교 경제학과 졸업

독일 Kiel대학교 경제학 박사

대외경제정책연구원 연구위원(現, E-mail: dryoon@kiep.go.kr)

### 著書 및 論文

*Understanding North Korea's Economic Crisis* (공저, 2002)

『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』(공저, 2002) 외

---

## 이 삼 식

한양대학교 사회학 박사과정

한국보건사회연구원 책임연구원(現, E-mail: lss@kihasa.re.kr)

### 著書 및 論文

『남북한 인구변동과 통일시 사회인구학적 정책과제』(1999)

『남북한 보건의료제도 비교와 정책적 함의』(2000) 외

---

## 이 중 석

성균관대학교 정치학 박사

세종연구소 연구위원, 북한연구센터장(現, E-mail: leejong@sejong.org)

### 著書 및 論文

『새로 쓴 현대 북한의 이해』(2000)

『북한·중국관계 1945-2000』(2000) 외

---

## 이 중 운

캐나다 Saint Mary's University, Int'l Development Studies 석사

대외경제정책연구원 연구위원(現, E-mail: jwlee@kiep.go.kr)

著書 및 論文

“North Korea’s Trade Expansion with Western Countries in the Early 1970's and Its Implications on North Korea’s Current Attempts at Economic Rehabilitation” (2002)  
『신의주지역의 산업현황과 경제특구 성공의 과제』 (2002) 외

이 춘 근

서울대학교 공학 박사  
연변과학기술대학 화학공학과 부교수, 부총장  
과학기술정책연구원 부연구위원 (現, E-mail: cglee@stepi.re.kr)

著書 및 論文

『북한의 첨단기술(IT, BT) 개발동향 조사연구』 (2001)  
『동북아 한민족 과학기술자를 활용한 남북한 과학기술협력』 (2002) 외

조 명 철

김일성종합대학교 경제학 박사  
김일성종합대학교 경제학부 교수  
대외경제정책연구원 연구위원 (現, E-mail: mjcho@kiep.go.kr)

著書 및 論文

『북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제』 (공저, 2001)  
『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』 (2001) 외

홍 익 표

한양대학교 정치학 박사과정 수료  
대외경제정책연구원 전문연구원 (現, E-mail: iphong@kiep.go.kr)

著書 및 論文

『중국 · 베트남의 초기 개혁 · 개방정책과 북한의 개혁방향』 (공저, 2000)  
『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향』 (2001) 외

# KIEP 발간자료목록 (1997~2002)

## ■ 정책연구

97-01 美國 클린턴 제2기 行政府의 對外通商政策  
/ 王允鍾

97-02 韓國의 海外直接投資 現況과 成果 / 王允鍾 編著

97-03 外國人直接投資의 障礙要因과 促進方案 / 金準東

97-04 中國의 住宅市場 現況과 進出與件 / 崔秀雄

97-05 OECD 賂物防止協定에 따른 國內立法現況과  
示唆點 / 金鍾範

97-06 電子商去來의 國際的 論議動向과 對應課題  
/ 李鍾華 · 李晟鳳

97-07 韓·美 通商摩擦의 推移와 對應方案  
/ 王允鍾 · 羅秀燁

97-08 中國經濟의 浮上和 韓國의 對應 / 李昌在 外

97-09 東아시아 貿易 · 投資의 構造變化和 向後 課題  
/ 金南斗 外

97-10 北韓과 中國의 經濟關係 現況과 展望 / 趙明哲

97-11 韓·러시아 經濟交流의 現況과 政策課題  
/ 鄭余泉

97-12 美洲地域 經濟統合의 展望과 韓國의 對應課題  
/ 金元鎬 外

97-13 WTO 主要論議 動向과 對應課題 / 金寬濤 外

97-14 中國內 外資企業의 勞務管理 實態와 改善方案  
/ 趙顯垓

98-01 IMF體制下의 韓國經濟(1997.12~1998.6):

綜合深層 報告① / 張亨壽 · 王允鍾

98-02 中國 金融改革의 現況과 과제 / 李章揆 外

98-03 國內企業 構造調整에 있어 國境間 M&A의 役割  
/ 王允鍾 · 金琮根

98-04 EU 정보네트워크 모형의 APEC 지역 적용에 관한  
탐색연구 / 權泰亨 外

98-05 1997년 APEC 개별실행계획(IAPs)의 평가  
/ 成克濟

98-06 1999년 세계경제전망 / 王允鍾 編

98-07 부문별 조기무역자유화의 경제적 효과  
/ 柳在元 · 李弘求

98-08 러시아 금융위기의 원인과 파급효과 / 李昌在 外

98-09 外國人投資誘致政策: 國際的 成功事例와 示唆點:  
투자인센티브 / 李晟鳳 · 李炯根

98-10 外國人投資誘致政策: 國際的 成功事例와 示唆點:  
投資自由地域 / 李晟鳳 外

98-11 統一對備 국제협력과제: 國際金融機構 활용방안을  
중심으로 / 張亨壽 · 李昌在 · 朴映坤

98-12 臺灣企業의 國際化 戰略과 시사점 / 崔秀雄

98-13 中國 國有企業 改革의 現況, 問題點 및 展開方向  
/ 徐錫興

98-14 Technology Cooperation in the APEC: Case of  
the APIL / Byung-il Choi · Eun Mee Kim

98-15 IMF 긴급자금지원체제에 대한 평가와 國際金融體制  
改編展望에 따른 우리의 대응 / 張亨壽 · 元容杰

98-16 미국 FTA 정책의 전개와 시사점 / 鄭仁教

- 98-17 최근 國際投資 紛爭事例의 研究 / 金寬濤 · 李性美  
 98-18 通商關聯 電子商去來 論議動向과 示唆點 / 尹昌仁  
 98-19 中 · 東歐 및 CIS지역의 經濟統合 현황과 전망  
   / 鄭余泉 · 崔秉熙 · 韓貞澈  
 98-20 북한의 외국인투자유치 정책과 투자환경  
   / 趙明哲 · 洪翼杓  
 98-21 중국 향진기업의 발전과 국제화 전망  
   / 全載旭 · 崔義炫  
 99-01 1999~2000년 세계경제전망: 종합심층연구  
   / 曹琮和 編  
 99-02 韓 · 브라질 21世紀 協力 비전과 課題 / 金元鎬 編  
 99-03 IMD의 국가경쟁력 평가에 관한 연구  
   / 金博洙 · 王允鍾 · 申東和 · 李炯根  
 99-04 주요 아시아 경쟁국 기업의 한위험 관리실태와  
   시사점 / 王允鍾 · 鄭在完 · 金琮根 · 李鴻培  
 99-05 2000년 세계경제전망 / 曹琮和 編  
 99-06 APEC 주요 회원국의 1998년도 개별실행계획  
   (IAPs)평가 / 安炯徒 編著  
 99-07 동북아 경제협력연구 시리즈① 동북아 경제협력:  
   총괄편 / 李昌在  
 99-08 동북아 경제협력연구 시리즈② 동북아 경제협력:  
   관세, 통상 등 지역경제협력 / 鄭仁教 外  
 99-09 중국의 WTO 가입이 동아시아와 한국경제에  
   미치는 영향 / 金益洙  
 99-10 東아시아 華人經濟와 우리의 華人資本 활용방안  
   / 崔秀雄  
 99-11 IMF體制下의 韓國經濟 II(1998.7~1999.12):  
   綜合深層報告② / 黃祥仁 · 王允鍾 · 李晟鳳  
 99-12 동북아 경제협력연구 시리즈③ 동북아 경제협력:  
   투자협력 / 李晟鳳 外  
 99-13 동북아 경제협력연구 시리즈④ 동북아 경제협력:  
   금융협력 / 王允鍾 外  
 00-01 WTO 뉴라운드 規範分野의 논의동향과 韓國의  
   協商 戰略 / 崔洛均 · 蔡旭 · 金準東 · 宋有哲 ·  
   尹美京 · 徐暢培  
 00-02 서비스산업의 開放效果: 業種間 波及效果를  
   중심으로 / 金準東 · 姜仁洙  
 00-03 東歐 經濟體制轉換의 평가와 北韓經濟에 대한  
   시사점 / 鄭余泉  
 00-04 WTO 뉴라운드 工產品協商的 시나리오별 實證分析  
   과 韓國의 協商戰略 / 崔洛均 · 李明憲 · 朱文培  
 00-05 WTO 서비스협상의 影響分析 및 對應戰略  
   / 金準東 · 李長榮 · 李漢燬 · 金龍奎 · 崔重熹  
   · 許琮 · 李障源  
 00-06 WTO 뉴라운드 農業協商 影響分析 및 對應戰略  
   / 宋有哲 · 朴芝賢 · 李載玉 · 魚明根 · 任廷彬  
 00-07 韓 · 칠레 自由貿易協定の 推進背景, 經濟의 效果  
   및 政策的 示唆點 / 鄭仁教 · 李景姬  
 00-08 WTO 서비스규범 관련 論議動向 및 對應方案  
   / 金準東 · 蔡旭 · 梁俊哲  
 00-09 體制轉換國의 經濟開發費用 조달  
   / 趙明哲 · 權栗 · 李哲元 · 金恩志  
 00-10 國際金融體制 改編의 주요쟁점연구  
   / 金世植 · 楊斗鏞 · 王允鍾 · 黃祥仁  
 00-11 WTO 新通商議題 영향분석과 대응 / 尹昌仁 外  
 00-12 中國 · 베트남의 初期 改革 · 開放政策과 北韓의  
   改革方向 / 趙明哲 · 洪翼杓  
 00-13 WTO 뉴라운드協商的 전망과 韓國의 協商力  
   제고방안 / 蔡旭 · 崔洛均  
 00-14 선진국 주요 環境裝置가 韓國의 輸出競爭力에  
   미치는 影響과 對應方案  
   / 尹昌仁 · 韓宅換 · 庾相喜  
 00-15 제3차 ASEM 頂上會議: 經濟協力分野의 성과와  
   발전전략 / 李鍾華  
 00-16 農產物 保護費用과 政策示唆點 / 宋有哲 · 朴芝賢  
 01-01 무역개방화와 제조업부문의 변화 / 南相烈  
 01-02 중국 WTO 가입의 경제적 효과와 정책시사점  
   / 鄭仁教  
 01-03 은행서비스 시장의 개방현황 및 외국은행 진입에  
   따른 효과분석 / 黃祥仁 · 金寅培 · 辛仁錫  
 01-04 韓 · 日 FTA의 경제적 효과와 정책시사점 / 鄭仁教  
 01-05 APEC 무역원활화의 경제적 효과  
   / 金尙謙 · 朴仁元  
 01-06 동아시아의 통화협력 구상: 역내 환율안정을  
   중심으로 / 曹琮和 · 金于珍  
 01-07 다자무역내 정부조달 논의와 정책적 시사점:  
   WTO를 중심으로 / 梁俊哲 · 金鴻律  
 01-08 북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정  
   투자방향의 모색 / 尹德龍 · 朴淳濤  
 01-09 EU 확대와 한국의 대응전략: CGE모형 분석을

- 중심으로 / 李鍾華 · 朴淳讚
- 01-10 주요국 농업정책 변화와 WTO 협상에의 시사점  
/ 宋有哲 外
- 01-11 주요국의 서비스업 시장개방현황과 WTO 뉴라운드  
서비스협상: 통신 · 환경 · 에너지서비스를 중심으로  
/ 金準東 外
- 01-12 국제관세의 비교분석 및 부문별 무세화협상의  
경제적 효과: WTO 뉴라운드 공산품협상에의  
시사점 / 崔洛均 外
- 01-13 신통상의제 관련 주요국 정책현황과 WTO 뉴라운드  
협상에의 시사점 / 尹昌仁 外
- 01-14 WTO 무역분쟁의 추이와 한국관련 분쟁사안에 대한  
종합평가 및 정책시사점 / 蔡 旭 · 徐暢培
- 02-01 DDA 총점검-2002 / 崔洛均 外
- 02-02 농업의 비교역적 관심사항: DDA 농업협상  
대응방안 / 宋有哲 · 朴芝賢 · 李載玉 · 林碩洙
- 02-03 DDA 서비스협상의 주요 쟁점 및 정책 대응방향:  
법무 · 시청각 · 교육서비스를 중심으로  
/ 金準東 · 高俊誠 · 具文謨 · 朴淳讚
- 02-04 DDA 비농산물 시장접근협상의 논의동향과 국제  
관세율 구조분석 / 崔洛均 · 鄭在皓
- 02-05 DDA 규범분야의 논의동향과 개정방향  
/ 姜文盛 · 魯在峯 · 李鍾華
- 02-06 DDA TRIPS 분야의 유전자원 관련 논의와 한국의  
대응 / 尹美京 · 崔允僖
- 02-07 DDA 무역과 개발분야의 논의동향과 대응방안  
/ 南相烈 · 權 栗
- 02-08 DDA 협상의 시나리오별 경제적 효과 분석  
/ 崔洛均 · 朴淳讚
- 02-09 동아시아 주요국의 환율전가에 관한 분석  
/ 姜三模 · 王允鍾
- 02-10 미국 경상수지적자 확대가능성과 한국경제에  
미치는 영향 / 姜文盛 · 羅秀燁
- 02-11 EMS의 운영성과와 동아시아에의 시사점  
/ 尹德龍 · 鄭在植 · 曹琮和
- 02-12 FDI와 무역의 상호연계성에 관한 연구-한국의  
對中 투자와 일본의 對韓 투자가 무역에 미치는  
영향을 중심으로 / 李彰洙
- 02-13 한 · 일 FTA와 일본의 유통장벽 / 金良姬 · 趙炳澤
- 02-14 한국기업의 대중국 권역별 진출과 전략 / 池晚洙
- 02-15 ASEAN 주요국의 산업 · 교역구조 분석  
/ 權 栗 · 金玟慶
- 02-16 중국 유통산업의 개방과 활용전략 / 趙顯垓
- 02-17 1990년대 이후 韓 · 美간 무역구조의 변화  
/ 梁俊哲 · 金鴻律
- 02-18 체제전환국 사례를 통해 본 북한의 금융개혁  
시나리오 / 尹德龍 · 鄭衡坤 · 南英淑
- 02-19 중동 주요국의 교역구조 분석 및 한국의  
對중동 통상확대 전략 / 金興鍾
- 02-20 동북아 비즈니스 거점화 전략의 기본방향-  
주요 비즈니스 거점의 사례연구를 중심으로  
/ 李昌在
- 02-21 韓 · 中 · 日 IT 산업의 戰略的 提携 현황과  
향후 전략: 知識連繫를 중심으로 / 洪裕洙
- 02-22 미국의 통상정책 결정 메커니즘과 한국에의  
시사점 / 金鴻律
- 02-23 중국진출 한국기업의 경영현지화에 관한 연구  
/ 白權鎬 · 朴相守 外
- 02-24 베트남 자본시장 현황 및 발전방향  
/ 朴大槿 · 楊斗鏞 · 吳奎澤 · 金恩京
- 02-25 한중일 3국의 산업간 상호의존관계 분석-국제산  
업 연관모델에 의한 실증연구 / 李鴻培
- 02-26 북한경제 백서 / 趙明哲 外

## ■ 조사분석

- 97-01 韓國企業의 對中 投資 實態 및 經營成果 分析  
/ 朴相守
- 97-02 베트남의 經濟改革 推進現況 및 經濟展望  
/ 鄭在完
- 97-03 韓國의 對베트남 投資 및 ODA 推進方向  
/ 鄭在完
- 97-04 西方의 中央아시아 石油 · 가스部門 進出現況  
/ 李哲元
- 97-05 러시아의 石油 · 가스 輸送體系 / 徐承源
- 97-06 메콩江流域 開發現況과 韓國의 參與方案  
/ 鄭在完 · 權耿德
- 97-07 CIS 經濟統合의 推進現況과 展望  
/ 李聖揆 · 崔秉熙
- 97-08 인도네시아의 金融產業: 危機의 背景과 展望

- / 金完仲
- 97-09 中國의 에너지産業 現況과 韓國에 대한 示唆點  
/ 崔義炫
- 97-10 WTO紛爭解決事例 研究: 日本의 酒稅에 관한  
研究 / 蔡 旭
- 97-11 WTO紛爭解決事例 研究: 美國의 「휘발유에 대한  
基準」에 관한 紛爭 / 李鎬生
- 97-12 베트남 國有企業改革의 現況과 課題 / 權 栗
- 97-13 中國 石油化學産業의 現況과 展望 / 洪翼杓
- 97-14 中國 株式市場의 現況과 展望 / 金琮根
- 97-15 中國의 經濟改革과 中央・地方關係 / 朴月羅
- 97-16 우크라이나의 經濟改革과 外國人投資 制度 / 李炯根
- 98-01 80년대 이후 日本 通商政策 基調의 변화 / 羅成燮
- 98-02 金融危機 이후 輸出構造變化와 향후 輸出與件  
/ 鄭仁教・李昌在 編著
- 98-03 韓國과 멕시코의 外환위기의 시사점 및 구조  
조정과제 / 趙潤濟・金鍾燮
- 98-04 헤지펀드 運用實態와 國別 換投機 事例分析  
/ 李永雨
- 98-05 APEC 역내 과학기술자 교류 저해요인 조사연구  
/ 鄭聖哲・李明振
- 98-06 APEC의 개방적 지역주의와 WTO의 조화에 관한  
연구 / 朴成勳
- 98-07 러시아의 APEC 가입 배경과 對APEC 정책  
/ 李載裕・李載榮
- 98-08 APEC 주요합의의 회원국별 이행에 관한 연구  
/ 朴泰鎬・文字植・白珍鉉
- 98-09 APEC 비관세 장벽의 현황 / 孫正植・韓弘烈
- 98-10 APEC 지방정부의 公關협력 활성화방안  
/ 朴氣弘
- 98-11 유로貨 출범의 파급효과 및 對EU통상환경의 변화  
/ 李鍾華 外
- 98-12 배출권거래제도의 국제적 운영현황과 과제 / 김애리
- 98-13 WTO 분쟁해결 사례 연구: 인도산 직조 모직셔츠  
및 블라우스 수입제한조치에 관한 분쟁 / 蔡 旭
- 98-14 WTO 분쟁해결 사례 연구: 미국의 「면직 및  
수제내의에 대한 수입규제」에 관한 분쟁  
/ 蔡 旭・徐暢培
- 98-15 OECD의 전자상거래 관련 과세제도에 대한 논의  
와 시사점 / 金裕燦・李晟鳳
- 99-01 OECD연구시리즈② OECD 기업지배구조 원칙의  
제정과 한국경제에 대한 시사점 / 李晟鳳・李炯根
- 99-02 주요 산업별 해외 M&A사례와 국내기업의 대응  
방안 / 金琮根
- 00-01 透明性 提高를 위한 國際基準 및 規範의 開發과  
遵守 現況 / 朴映坤・金于珍・羅秀燁
- 00-02 주요 이슈별 韓・美 通商懸案 政策課題  
/ 梁俊哲・金鴻律
- 00-03 NAFTA의 經濟的 效果分析: 출범전 展望과 實行效果  
比較를 중심으로  
/ 金元鎬・姜文盛・羅秀燁・金眞梧
- 00-05 國際協力體 設립을 통한 北韓開發 支援방안  
/ 張亨壽・朴映坤
- 01-01 싱가포르의 知識基盤經濟 이행전략과 시사점  
/ 鄭在完
- 01-02 아프리카 市場特性 分析 및 韓國의 輸出擴大 方案  
/ 朴英鎬
- 01-03 WTO 무역원활화 논의와 전자무역: e-Trade를  
중심으로 / 孫叢鉉・尹眞那
- 01-04 WTO 농업협상대비 주요 쟁점분석 및 정책시사점:  
국제기구 논의동향을 중심으로 / 宋有哲・朴芝賢
- 01-05 韓・日 자유무역협정이 외국인투자자에 미치는 영  
향과 정책적 시사점 / 金良姬・金鍾杰
- 01-06 南北韓-러시아 3자간 철도협력의 논의동향과  
정책과제 / 鄭余泉
- 01-07 한국의 對중남미 수출성과 분석과 향후 과제  
/ 權奇洙
- 01-08 싱가포르 개방경제체제의 평가와 전망 / 權 栗
- 01-09 멕시코의 공적자금 관리실태와 시사점 / 金眞梧
- 01-10 중・동구 주요국의 금융구조조정에 대한 평가  
및 시사점 / 李哲元
- 01-11 병행수입에 대한 WTO TRIPS논의: 공중보건과  
제약산업을 중심으로 / 尹美京・李性美
- 01-12 북한의 시장경제 교육실태와 남북협력 방안  
/ 趙明哲
- 02-01 미국 부시행정부의 대외통상정책과 시사점  
/ 姜文盛・羅秀燁
- 02-02 아프리카 건설시장 특성분석 및 한국의 시장 확대  
방안 / 朴英鎬
- 02-03 WTO 농업협상 제2단계 각국 제안서 분석 / 宋有哲

02-04 병행수입에 대한 경쟁정책의 적용: 한국과 일본의 사례 비교분석 / 尹美京 · 李奎億

/ Yunjong Wang · Hyoungsoo Zang

## ■ Policy Analyses

- 00-01 Regional Arrangements to Borrow: A Scheme for Preventing Future Asian Liquidity Crisis / Tae-Joon Kim · Jai-Won Ryou · Yunjong Wang
- 00-02 Foreign Exchange Market Liberalization: The Case of Korea / Chae-Shick Chung · Sangyoung Joo · Doo Yong Yang
- 01-01 Capital Account Liberalization and Macroeconomic Performance: The Case of Korea / Soyoung Kim · Sunghyun H. Kim · Yunjong Wang
- 02-01 Currency Union in East Asia / Han Gwang Choo and Yunjong Wang
- 02-02 East Asian Economic Integration: Recent Development of FTAs and Policy Implications / Inkyo Cheong
- 02-03 Understanding the Determinants of Capital Flows in Korea: An Empirical Investigation / Sammo Kang · Soyoung Kim · Sunghyun H. Kim · Yunjong Wang

## ■ Policy Papers

- 97-01 Impact of Trade Liberalization under Alternative Scenarios / Inkyo Cheong
- 97-02 Regional Integration and Liberalization in the Asia-Pacific / Honggue Lee · Jai-Won Ryou
- 97-03 Northeast Asia's Transboundry Pollution Problems: A pragmatic Approach / Sang-Don Lee · Taek-Whan Han
- 98-01 Korea's Economic Reform Measures under the IMF Program / Chan-Hyun Sohn · Junsok Yang eds.
- 98-02 Adjustment Reforms in Korea since the Financial Crisis(December 1997 - June 1998)

## ■ 정책자료/Policy References

- 00-01 南北經協 활성화를 위한 제도정비 방향 / 趙明哲
- 00-02 제3차 ASEM 정상회의와 한국의 전략 / 李鍾華 · 李東輝 · 趙泓植
- 01-01 New International Financial Architecture and Korean Perspectives / Tae-jun Kim · Doo Yong Yang
- 01-01 거대경제권과의 자유무역협정(FTA)에 대한 경제적 효과분석 / 孫 叢鉉 編
- 01-02 한 · 일 자유무역협정(FTA) 주요산업별 효과분석 / 孫 叢鉉 · 尹眞那
- 01-03 한 · 일 자유무역협정(FTA)의 경제적 효과와 비람직한 정책방향 / 孫 叢鉉 編
- 01-04 미국 부시행정부의 경제정책과 2001년 경제동향 / 姜文盛 · 羅秀燁
- 01-05 전자무역의 최근 동향과 활성화 방안 / 李晟鳳 · 沈相烈 · 王重植
- 01-06 WTO 반덤핑협정의 개정방향 탐구 / 李鍾華

## ■ 행사결과보고/Conference Proceedings

- 97-01 International Economic Implications of Korean Unification / Young-Rok Cheong ed.
- 97-02 제5차APEC頂上會議의 意義와 對策— APEC연구컨소시엄 라운드테이블 / 安炯徒 編
- 97-03 21세기 韓 · 中經濟의 비전과 同伴者關係의 모색— 韓 · 中修交 53주년 세미나 / 鄭永錄 編
- 97-04 러시아의 外國人投資環境과 韓 · 러關係 / 李昌在 · 金秉熙 編
- 97-05 Europe-East Asia Economic Relations: Current Status and Prospects / Bak-Soo Kim ed.
- 98-01 新政府의 輸出支援戰略과 通商政策課題: GATT/WTO 체제 50주년기념 정책세미나 / 孫 叢鉉 編
- 98-02 Korea and Central America: Toward a New Partnership in Changing / Won-Ho Kim ed.
- 98-03 Korean Economic Restructuring: Evaluation



- and Prospects / Mikyung Yun ed.  
 98-04 21세기를 향한 韓·中·日 經濟協力の 새로운 모색  
 / 李昌在 編  
 99-01 Exchange Rate Regimes in Emerging Market  
 Economies / Yung Chul Park · Yunjong Wang  
 00-01 21세기 한국의 국가경쟁력 제고방안 / 王允鍾 編  
 00-02 Shared Prosperity and Harmony  
 / Kyung Tae Lee ed.  
 00-03 The Seoul 2000 Summit: The Way Ahead for the  
 Asia-Europe Partnership / Chong-Wha Lee ed.  
 00-04 Reforming the International Financial  
 Architecture: Emerging Market Perspectives  
 / Il SaKong · Yunjong Wang eds.  
 00-05 Korea in the OECD Perspective: Shaping up for  
 Globalization  
 / Yunjong Wang · Hyong-Kun Lee eds.  
 01-01 Regional Financial Arrangements in East Asia:  
 Issues and Prospects  
 / Yoon Hyung Kim · Yunjong Wang eds.  
 01-02 Korea's Five Years in the OECD: Finding a New  
 Path / Hyungdo Ahn ed.  
 02-01 Korea's Road to a Sound and Advanced  
 Economy / Hyong-Kun Lee ed.  
 02-02 중국 서비스산업의 시장개방과 외국기업의 진출방안  
 / 朴月羅 · 崔義炫 編  
 02-03 남북한 및 중국간의 경제협력 활성화를 위한  
 실천과제 및 전망 / 趙明哲 編

### ■ APEC Study Series

- 00-01 An Analysis of CO<sub>2</sub> Emission Structures of the  
 APEC Economies: Implications for Mitigation  
 Policies and Regional Cooperation  
 / Kihoon Lee · Wankeun Oh  
 00-02 Digital Divide in the APEC: Myth, Realities and A  
 Way Forward / Byung-il Choi  
 00-03 A Model Development for Measuring Global  
 Competitiveness of the Tourism Industry in  
 the Asia-Pacific Region / Chulwon Kim  
 00-04 Investment Environment after the Financial Crises in

- the Asia-Pacific Region  
 / Taeho Bark and Hwy-Chang Moon  
 00-05 Measures for Promoting Knowledge-based  
 Economies in the APEC Region / Yoo Soo Hong  
 00-06 Issues of the WTO New Round and APEC's Role  
 / Sung-Hoon Park  
 00-07 APEC Trade Liberalization After EVSL  
 / Sang-yirl Nam  
 02-01 Culture and Trade in the APEC - Case of film  
 industry in Canada, Mexico and Korea  
 / Byung-il Choi  
 02-02 Diffusion Factors of Electronic Trade for Trade  
 Facilitation in the APEC Region: A Case of  
 Korean Small Business  
 / Yongkyun Chung and Yongwhan Park  
 02-03 Narrowing the Digital Gap in the APEC Region  
 / Yoo Soo Hong  
 02-04 Implementing the Bogor Goals of APEC  
 / Hongyul Han

### ■ Discussion Papers

- 00-01 Review of APEC's IAPs: Competition Policy and  
 Deregulation Focussing on Non-OECD Economies  
 of APEC  
 / Hyungdo Ahn · Junsok Yang · Mikyung Yun  
 00-02 Reform of the International Financial System and  
 Institutions in Light of the Asian Financial Crisis  
 / Yung Chul Park · Yunjong Wang  
 01-01 Korea's FTA (Free Trade Agreement) Policy:  
 Current Status and Future Prospects  
 / Chan-Hyun Sohn · Jinna Yoon  
 01-02 An Appraisal of ASEM Economic Dialogues and  
 Future Prospects / Chong Wha Lee  
 02-01 Searching for a Better Regional Surveillance  
 Mechanism in East Asia  
 / Yunjong Wang · Deok Ryong Yoon  
 02-02 Korea's FTA Policy: Focusing on Bilateral FTAs  
 with Chile and Japan / Inkyo Cheong  
 02-03 Update on Korean Economic Reforms and Issues

- in Korea's Future Economic Competitiveness  
/ Junsok Yang
- 02-04 Prospects for Financial and Monetary  
Cooperation in East Asia / Yunjong Wang
- 02-05 An Overview of Currency Union: Theory and  
Practice / Sammo Kang and Yunjong Wang
- 02-06 Korea's Trade Policy Regime in the  
Development Process / Nakgyoon Choi
- 02-07 Reform of the Financial Institutions in China:  
Issues and Policies / Eui-Hyun Choi
- 02-08 Reverse Sequencing: Monetary Integration  
ahead of Trade Integration in East Asia  
/ Kwanho Shin and Yunjong Wang
- 02-09 Can East Asia Emulate European Economic  
Integration? / Yung Chul Park and Yunjong Wang
- 02-10 Debt Resolution, Cross-Border M&As, Governance  
and Control in Korea's Post-Crisis Corporate  
Restructuring / Chan-Hyun Sohn
- 02-11 Liberalization Measures in the Process of Korea's  
Corporate Restructuring Trade, Investment and  
Capital Account Market Openings  
/ Chan-Hyun Sohn, Junsok Yang and Seung  
Beom Kim
- 
- Working Papers
- 
- 97-01 Impact of Foreign Direct Investment Liberalization:  
The Case of Korea / June-Dong Kim
- 97-02 APEC's Eco-Tech : Prospects and Issues  
/ Jaebong Ro · Hyungdo Ahn
- 97-03 기업지배구조에 관한 OECD 논의와 우리경제에의  
시사점 / 王允鍾 · 李晟鳳
- 97-04 Economic Evaluation of Three-Stage Approach to  
APEC's Bogor Goal of Trade Liberalization  
/ Inkyo Cheong
- 97-05 EU의 企業課稅와 韓國企業의 直接投資戰略  
/ 李晟鳳
- 97-06 In Search of an Effective Role for ASEM:  
Combating International Corruption  
/ Jong-Bum Kim
- 97-07 Economic Impact of Foreign Debt in Korea  
/ Sang-In Hwang
- 97-08 Implications of APEC Trade Liberalization on the  
OECD Countries: An Empirical Analysis Based on a  
CGE Model / Seung-Hee Han · Inkyo Cheong
- 97-09 IMF 救濟金融事例 研究 : 멕시코, 태국, 인도네시  
아의 事例를 중심으로 / 金元鎬 外
- 97-10 韓 · EU 主要通商懸案과 對應方案 / 李鍾華
- 97-11 러시아 外國人投資 現況 및 制度的 與件 / 鄭鎔株
- 98-01 韓 · 日 主要通商懸案과 對應課題  
/ 程 勳 · 李鴻培
- 98-02 Bankruptcy Procedure in Korea: A perspective  
/ Mikyung Yun
- 98-03 美國의 兩者間 投資協定: 韓 · 美 投資協定の  
意義와 展望 / 金寬濤
- 98-04 The Role of Foreign Direct Investment in Korea's  
Economic Development: Productivity Effects and  
Implications for the Currency Crisis  
/ June-Dong Kim · Sang-In Hwang
- 98-05 Korea's Trade and Industrial Policies:  
1948-1998 Why the Era of Active Policy is Over  
/ Chan-Hyun Sohn etc.
- 98-06 ASEM Investment Promotion Action Plan (IPAP)  
Revisited: Establishing the Groundwork for  
Regional Investment Initiative / Chong Wha LEE
- 98-07 외환위기 이후 한국해외현지법인의 구조조정  
실태와 애로사항①: 英國 / 申東和
- 98-08 외환위기 이후 한국해외현지법인의 구조조정  
실태와 애로사항②: 인도네시아 / 金完伸
- 98-09 외환위기 이후 한국해외현지법인의 구조조정  
실태와 애로사항③: 美國 / 朴英鎬
- 98-10 외환위기 이후 한국해외현지법인의 구조조정  
실태와 애로사항④: 中國 / 金琮根
- 98-11 외환위기 이후 한국해외현지법인의 구조조정  
실태와 애로사항⑤: 泰國 / 權耿德
- 98-12 APEC's Ecotech: Linking ODA and TILF  
/ Hyungdo Ahn · Hong-Yul Han
- 98-13 경제난 극복의 지름길: 외국인투자 / 金準東 外
- 98-14 最近 國際金融環境變化和 國際金融市場動向  
/ 王允鍾 外

- 98-15 Technology-Related FDI Climate in Korea  
/ Yoo Soo Hong
- 98-16 構造調整과 國家競爭力 / 洪裕洙
- 98-17 WTO 무역원활화 논의현황과 정책과제—통관절차  
및 상품의 국경이동을 중심으로 / 孫讚鉉 · 任曉成
- 98-18 주요국의 투자자관계 관리사례 / 申東和
- 98-19 公企業 매각방식의 주요 유형: 해외매각을 중심으로  
/ 尹美京 · 朴英鎬
- 99-01 改革推進 外國事例와 示唆點 / 金元鎬 外
- 99-02 WTO 뉴라운드의 전망과 대책 / 蔡 旭 · 徐暢培
- 99-03 Korea-U.S. FTA: Prospects and Analysis  
/ Inkyo Cheong · Yunjong Wang
- 99-04 Korea's FTA Policy Consistent with APEC Goals  
/ Inkyo Cheong
- 99-05 OECD연구시리즈③ OECD 부패방지협약과 후속  
이행조치에 관한 논의와 평가 / 張謹鎬
- 99-06 Restructuring and the Role of International  
Financial Institutions: A Korean View  
/ Yunjong Wang
- 99-07 The Present and Future Prospects of the North  
Korean Economy  
/ Myung-Chul Cho · Hyungsoo Zang
- 99-08 APEC After 10 years: Is APEC Sustainable?  
/ Hyungdo Ahn
- 99-09 Inward Foreign Direct Investment Regime and  
Some Evidences of Spillover Effects in Korea  
/ June-Dong Kim
- 99-10 OECD연구시리즈① 전자상거래 소비자보호에  
관한 OECD의 논의와 정책적 시사점 / 姜聲鎭
- 99-11 Distressed Corporate Debts in Korea  
/ Jae-Jung Kwon · Joo-Ha Nam
- 99-12 Capital Inflows and Monetary Policy in Asia  
before the Financial Crisis / Sung-Yeung Kwack
- 99-13 Korean Implementation of the OECD Bribery  
Convention: Implications for Global Efforts to  
Fight Corruption / Jong-Bum Kim
- 99-14 The Asian Financial Crisis and the Need for  
Regional Financial Cooperation / Yunjong Wang
- 99-15 Developing an ASEM Position toward the New  
WTO Round / Chong Wha LEE
- 99-16 OECD연구시리즈④ OECD/DAC의 공적개발원조  
논의와 동향 / 權 栗
- 99-17 WEF 국가경쟁력 보고서 분석  
/ 王允鍾 · 申東和 · 李炯根
- 99-18 Political and Security Cooperation, Membership  
Enlargement and the Global Information Society:  
Agenda Solutions for ASEM III / Simonetta Verdi
- 99-19 An Assessment of the APEC's Progress toward  
the Bogor Goals: A Political Economy  
Approach to Tariff Reductions / Honggwee Lee
- 99-20 The Relationship between the WTO and APEC:  
Trade Policy Options for APEC in the 21st Century  
/ Sung-Hoon Park
- 99-21 Competition Principles and Policy in the APEC:  
How to Proceed and Link with WTO  
/ Byung-il Choi
- 99-22 The Relations between Government R&D and  
Private R&D Expenditure in the APEC Economies:  
A Time Series Analysis  
/ Sun G. Kim · Wankeun Oh
- 99-23 Ecotech and FEEEP in APEC / Ki-Kwan Yoon
- 99-24 OECD연구시리즈⑤ 무역과 경쟁정책에 관한  
OECD논의와 한국경제에 대한 시사점  
/ 尹美京 · 金琮根 · 羅榮淑
- 99-25 Economic Integration in Northeast Asia:  
Searching for a Feasible Approach  
/ Inkyo Cheong
- 99-26 The Mekong River Basin Development: The  
Realities and Prospects of Korea's Participation  
/ Jae-Wan Cheong
- 99-27 OECD연구시리즈⑥ OECD 규제개혁 국별검토:  
미국, 네덜란드, 일본, 멕시코 / 梁俊哲 · 金鴻律
- 99-28 Assessment of Korea's Individual Action Plans of  
APEC / Hyungdo Ahn
- 99-29 빈곤국 외채탕감 논의와 우리의 대응  
/ 張亨壽 · 朴映坤
- 99-30 How to Sequence Capital Market Liberalization:  
Lessons from the Korean Experience  
/ Inseok Shin · Yunjong Wang
- 99-31 Searching for an Economic Agenda for the 3rd

- ASEM Summit: Two Scenarios / Chong Wha LEE
- 99-32 The Structural Transformation of the Japanese Enterprise Groups After the Economic Recession of the 1990s: The Impact of Financial Restructuring on the Keiretsu Structure / Yongsok Choi
- 99-33 Exchange Rate Policies in Korea: Has Exchange Rate Volatility Increased After the Crisis? / Yung Chul Park · Chae-Shick Chung · Yunjong Wang
- 99-34 Total Factor Productivity Growth in Korean Industry and Its Relationship with Export Growth / Sang-yirl Nam
- 00-01 Issues in Korean Trade 1999: Trends, Disputes & Trade Policy / Junsok Yang · Hong-Youl Kim
- 00-02 Competition and Complementarity in Northeast Asian Trade: Korea's Perspective / Sang-yirl Nam
- 00-03 Currency Conversion in the Anti-dumping Agreement / Jong Bum Kim
- 00-04 East Asian-Latin American Economic Relations: A Korean Perspective After the International Financial Crisis / Won-Ho Kim
- 00-05 The Effects of NAFTA on Mexico's Economy and Politics / Won-Ho Kim
- 00-06 Corporate Leverage, Bankruptcy, and Output Adjustment in Post-Crisis East Asia / Se-Jik Kim · Mark R. Stone
- 00-07 Patent Protection and Strategic Trade Policy / Moonsung Kang
- 00-08 Appropriate Exchange Rate Regime in Developing Countries: Case of Korea / Chae-Shick Chung · Doo Yong Yang
- 00-09 Patent Infringement and Strategic Trade Policies: R&D and Export Subsidies / Moonsung Kang
- 00-10 Liberalization of Trade in Services and Productivity Growth in Korea / Jong-Il Kim · June-Dong Kim
- 00-11 Trade Policy Mix under the WTO: Protection of TRIPS and R&D Subsidies / Moonsung Kang
- 00-12 Korea's Overseas Direct Investment: Evaluation of Performances and Future Challenges / Seong-Bong Lee
- 00-13 The Liberalization of Banking Sector in Korea: Impact on the Korean Economy / Sang In Hwang · In-Sok Shin
- 01-01 Does the Gravity Model Fit Korea's Trade Patterns? Implications for Korea's FTA Policy and North-South Korean Trade / Chan-Hyun Sohn and Jinna Yoon
- 01-02 Impact of China's Accession to the WTO and Policy Implications for Asia-Pacific Developing Economies / Wook Chae and Hongyul Han
- 01-03 Is APEC Moving Towards the Bogor Goal? / Kyung Tae Lee and Inkyo Cheong
- 01-04 Impact of FDI on Competition: The Korean Experience / Mikyung Yun and Sungmi Lee
- 01-05 Aggregate Shock, Capital Market Opening, and Optimal Bailout / Se-Jik Kim · Ivailo Izvorski
- 02-01 Macroeconomic Effects of Capital Account Liberalization: The Case of Korea / Soyoung Kim · Sunghyun H. Kim · Yunjong Wang
- 02-02 A Framework for Exchange Rate Policy in Korea / Michael Dooley · Rudi Dornbusch · Yung Chul Park
- 02-03 New Evidence on High Interest Rate Policy During the Korean Crisis / Chae-Shick Chung · Se-Jik Kim
- 02-04 Who Gains Benefits from Tax Incentives for Foreign Direct Investment in Korea? / Seong-Bong Lee
- 02-05 Interdependent Specialization and International Growth Effect of Geographical Agglomeration / Soon-chan Park
- 02-06 Hanging Together: Exchange Rate Dynamics between Japna and Korea / Sammo Kang · Yunjong Wang · Deok Ryong Yoon
- 02-07 Korea's FDI Outflows: Choice of Locations and Effect on Trade / Chang Soo Lee
- 02-08 Trade Integration and Business Cycle Co-movements: the Case of Korea with Other

- Asian Countries  
/ Kwanho Shin and Yunjong Wang
- 02-09 A Dynamic Analysis of a Korea-Japan Free Trade Area: Simulations with the G-Cubed Asia-Pacific Model / Warwick J. McKibbin · Jong-Wha Lee · Inkyo Cheong
- 02-10 Bailout and Conglomeration / Se-Jik Kim
- 02-11 Exchange Rate Regimes and Monetary Independence in East Asia / Chang-Jin Kim and Jong-Wha Lee
- 02-12 Has Trade Intensity in ASEAN+3 Really Increased? - Evidence from a Gravity Analysis / Heungchong KIM
- 02-13 An Examination of the Formation of Natural Trading Blocs in East Asia / Chang-Soo Lee and Soon-Chan Park
- 02-14 How FTAs Affect Income Levels of Member Countries: Converge or Diverge? / Chan-Hyun Sohn
- 02-15 Measuring Tariff Equivalents in Cross-Border Trade in Services / Soon-Chan Park
- 02-16 Korea's FDI into China: Determinants of the Provincial Distribution / Chang-Soo Lee · Chang-Kyu Lee
- 02-17 How far has Regional Integration Deepened? - Evidence from Trade in Services / Soon-Chan Park
- 02-18 Changes in Industrial Interdependency between Japan and Korea since 1985 -An Application of International Input-Output Analysis- / HongBae Lee
- 03-01 Trade Integration and Business Cycle Synchronization in East Asia / Kwanho Shin and Yunjong Wang
- 03-02 How to Mobilize the Asian Savings within the Region: Securitization and Credit Enhancement for the Development of East Asia's Bond Market / Gyutaeg Oh, Daekeun Park, Jaeha Park, and Doo Yong Yang
- 03-03 International Capital Flows and Business Cycles

in the Asia Pacific Region / Soyoung Kim, Sunghyun H. Kim and Yunjong Wang

## ■ OECD 연구시리즈

- 00-01 OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 규제개혁 / 梁俊哲 · 金鴻律
- 00-02 OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 농업 / 宋有哲 · 朴芝賢
- 00-03 OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 금융 · 자본 시장 / 黃祥仁 · 李炯根
- 00-04 OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 환경 / 尹昌仁
- 01-01 OECD 규제개혁 연구: 규제순응과 효율성 / 梁俊哲 · 金鴻律
- 01-02 공정거래법상 금지청구와 손해배상청구: OECD 국가들의 비교법적 고찰 / 張勝和
- 01-03 한국과 독일의 최근세제개편에 대한 평가 / 金裕燦
- 01-04 프로스포츠와 競爭法: OECD국의 사례평가 및 시사점 / 金元俊

## ■ 지역리포트

- 00-01 금융위기 이후 선진기업의 아시아 진출현황과 시사점 / 朴英鎬
- 01-01 일본 구조개혁의 현황과 전망: 재정개혁을 중심으로 / 金恩志
- 01-02 핀란드의 정보사회화 전략과 정보통신산업 발전요인 분석 / 朴映坤
- 01-03 유럽경제통합동맹(EMU)의 발전과정과 확대전망 / 鄭厚榮
- 01-04 아일랜드의 정보통신산업 발전과 정부의 지원 정책 / 朴映坤
- 01-05 유라시아 경제공동체(EEC)의 출범과 CIS 경제통합의 전망 / 河由貞
- 02-01 중국 장강삼각주 권역의 투자환경 / 吳東胤 · 林泓修
- 02-02 일본 수입촉진정책의 주요 내용 및 평가 / 金恩志
- 02-03 EMU 회원국들의 거시경제정책 운영현황과 평가

- / 朴映坤  
02-04 러시아 토지소유권 제도개혁의 성과와 과제  
/ 河由貞  
02-05 인도 정보기술(IT) 산업 발전현황과 한·인도 IT 협력  
방안 / 崔允瀾  
02-06 UAE의 외국투자 유치정책 / 裴嬉娟  
02-07 최근 뉴질랜드 경제호황 배경과 시사점  
/ 權耿德

### ■ 지역연구회시리즈

- 00-01 블라디미르 푸틴의 시대: 2000년 러시아 대선분석  
및 향후 정세전망 / 鄭銀淑  
00-02 동북아 경제협력 구도에서 韓半島의 통합적  
발전방향 / 吳勇錫  
00-03 AFTA-CER간 연계 논의와 정책적 시사점 / 元容杰  
00-04 美國經濟의 最近好況에 있어서 IT와 金融化의 役割  
/ 李榮洙 · 徐煥周  
00-05 日·北 經濟協力の 展開構圖와 韓國의 對應方案  
/ 申志鎬  
00-06 러시아의 체제전환과 자본주의의 발전에 관한 연구  
/ 朴濟勳  
00-07 知識基盤經濟의 구축과 情報化 촉진을 위한 EU의  
政策方向 / 蔡熙律  
00-08 멕시코 금융개혁 추진현황과 교훈 / 張善德  
00-09 對日청구권 자금의 활용사례 연구 / 金正湜  
00-10 러시아 금융산업집단의 정치경제적 역할: 현황과  
전망 / 嚴久鎬  
00-11 중국의 WTO 가입 이후 산업별 개방 계획과 그 영향  
/ 楊平燮  
00-12 印度 經濟改革 10年의 評價와 向後課題 / 金讚浣  
00-13 東北亞 地域 海洋都市間 經濟協力모델 構想  
/ 金昌男 · 千寅鎬  
00-14 대만의 WTO 가입 전망과 시사점 / 高在模 · 全載旭  
00-15 일본기업의 對아프리카 투자전략과 시사점 / 辛源龍  
00-16 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제적 성과분석과  
한국의 진출방안 / 尹玄德  
00-17 경제전환기 중·동구 노동정책에 관한 비교 연구  
/ 李殷九  
01-01 남북통일에 대비한 정보통신정책 협력방안  
/ 金泳世  
01-02 외환위기 이후 동남아 화인기업의 경영전략 변화  
/ 朴繁洵  
01-03 1990년대 미국의 정보산업 및 전자상거래 발전  
전략에 대한 연구 / 李忠烈  
01-04 일본경제의 붕괴와 잃어버린 10년 / 姜應善  
01-05 미국 에너지 위기의 원인과 전망 / 鄭基虎 · 李滿基  
01-06 두만강 개발 10년의 평가와 전망 / 沈義燮 · 李光勛  
01-07 1980-90년대 브라질 산업에서의 구조적 변화와  
한국의 산업협력방안 / 尹澤東  
01-08 EU 국가의 민영화 경험과 시사점: 전력산업을  
중심으로 / 朴明浩  
01-09 NAFTA 이후 멕시코 산업정책 변화와 진출전략  
/ 鮮于鍵  
01-10 21세기 러시아의 시베리아·극동지역개발 전략에  
관한 연구 / 韓鍾萬 · 成源鏞  
01-11 유럽연합(EU)의 중동유럽 확대: 라켄 유럽이사회  
까지 현황과 전망 / 李奎榮  
01-12 中國의 地域經濟協力 認識과 東北亞 經濟統合  
可能性 / 安錫教 · 許興鎬  
02-01 우리나라와 미국 주식시장 동조화 현상에 대한 원인  
분석과 전망 / 李忠彦  
02-02 1990년대 일본 해외직접투자의 패턴 변화와  
한국의 대응 / 程勳  
02-03 쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점 / 金鍊鐵

政策研究 02-26

---

## 북한경제 백서

---

2002년 12월 20일 인쇄  
2002년 12월 30일 발행

---

발 행 인 安 忠 榮

---

對外經濟政策研究院

발 행 처 137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4  
TEL 3460-1178 FAX 3460-1144

---

인 쇄 오름시스템(주) TEL 2273-7011 대표 이호열

---

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

---

【本書 內容의 無斷 轉載・複製를 금함】

ISBN 89-322-1169-8 94320  
89-322-1072-1(세트)

값 20,000원

## KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 専門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

### ■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	(반년간) 대외경제연구	1만 2천원		1만원
B	(월간) KIEP세계경제	5만원		2만 5천원

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

### ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)  
 137-747 서초구 염곡동 300-4 대외경제정책연구원 정보자료실 편집출판팀  
 연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179 FAX: 02) 3460-1144  
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

### ■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료, 週報(인쇄물), 전문가풀 토의자료등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.



# KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화	FAX
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 √ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 반년간지	B 월간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>			
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>			

\* 회원번호

\* 갱신통보사항

(\* 는 기재하지 마십시오)

## 특기사항

- I. 북한의 경제동향
- II. 국가경제관리시스템의 운영현황
- III. 산업부문별 현황
- IV. 사회간접자본의 실태와 정보통신산업의 현황
- V. 국가재정수입 및 지출의 구조 및 현황
- VI. 북한의 화폐금융제도 및 가격관리체계
- VII. 상업 및 유통관리체계
- VIII. 기업관리체계의 운영실태
- IX. 과학기술정책
- X. 사회복지시스템 및 운영실태
- XI. 북한의 군수산업 현황과 운영실태
- XII. 북한의 대외경제관계 및 경제특구
- XIII. 남북한 경제협력 현황과 향후 방향
- XIV. 북한경제 회복을 위한 전략과 과제

## 대외경제정책연구원

137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4  
TEL: 3460-1114 FAX: 3460-1122



값 20,000원