

# 北韓經濟의 動向과 政策決定

延 河 清

## 目 次

- I. 序 言
- II. 經濟運用體制의 力量
- III. 第2次 7個年計劃의 評價
- IV. 經濟力量 및 資源配分
- V. 要約 및 結言

## I. 序 言

北韓의 經濟體制은 아직 閉鎖的이고 가장 統制的인 經濟로 남아 있고, 政府는 사실상 모든 生産手段을 소유하고 있을 뿐 아니라 國家經濟의 生産, 生産物의 分配, 輸出入 등 모든

부문을 직접 통제하고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그러나 中央集權的 自給自足經濟體制을 고수·일관하던 北韓은 1984년 9월 合營法을 公布하는 등<sup>1)</sup> 형식적이거나 對外開放化의 움직임을 보이고 있다. 本稿의 目的은 北韓의 第2次7個年計劃(1978~84)의 評價를 중심으로 최근 北韓의 經濟動向과 1980年代 10大展望目標 設定 및 合營法의 背景을 검토하고, 北韓 經濟政策決定에 영향을 주는 요인들을 분석하는데 있다. 또한 本稿의 副次的인 目的은 北韓指導層의 經濟運用的 價値觀을 살펴봄으로써 資源配分에 있어서 北韓의 軍事的努力的 향후 持續可能性을 평가하는데 두었다.

北韓의 資源配分에 있어서의 優先順位를 평가하는 것은 다음과 같은 두 가지의 근본적인 「이슈」로 集約된다. 첫째는 經濟運用體制의 力量으로서 이는 生産活動을 효율적으로 조직화하고 조정시키며, 勤勞者의 生産意慾을 고취시키고 상충하는 消費者의 壓力을 적절히 제어시킬 수 있는 능력이다. 둘째는 國家指導層의 認識(perceptions)과 性向(inclination)으로

\* 草稿를 읽고 助言을 해주신 朱鶴中, 盧成泰 博士와 원고정리를 도와준 孫先永 주임연구원, 金炯元 연구원, 姜正華 연구조원에게 깊이 감사드린다.

1) 總 5章 26條로 구성된 北韓의 合營法은 가능한 한 外國合作投資를 적극적으로 유치하기 위해 現北韓經濟運用體制와는 상반되는 여러 규정을 두고 있는데, 民間企業體를 인정하지 않는 北韓이 合營對象으로 法人體와 自然人을 동일시한 것, 外資導入先으로 西方諸國을 포함하는 규정, 그리고 合作會社 형태를 資本主義 民間企業의 대표적 형태인 株式會社로 한 규정 등을 그 예로 들 수 있다.

서 前者는 政策決定過程에 직접적으로 영향을 미치는 價值觀을 말하고, 後者는 정치적인 선택을 돕고 있는 支配指導層의 性向을 말한다. 이들 두 가지의 근본적인 「이슈」들은 서로간의 交互作用을 통해 意思決定 및 經濟運用의 變化를 야기시키고 이를 통해 經濟的인 成果에도 영향을 미친다. 따라서 本稿에서는 이들 두 개의 근본적인 「이슈」에 내포된 주요한 構成要素 및 이들의 相互作用을 분석하는 한편, 이들이 北韓指導層의 經濟政策決定에 있어서 어떤 의미를 지니고 있는지를 평가하고자 한다. 즉, 本稿의 主眼點은 北韓의 意思決定 및 企劃體制의 복잡한 運營過程, 예를 들면 賃金이나 物價가 결정되는 방법이라든가, 또는 資源配分の 決定方法에 관한 것이 아니고 政策決定과 經濟運用에 대한 北韓指導層의 接近方法이 향후 北韓의 進路에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 것이다.

따라서 本稿은 크게 세 개의 주요부분으로 나누어진다. 第Ⅱ章에서는 運用體制의 力量(the capabilities of management system)에 主眼點을 맞추고 있는데 여기서는 北韓의 經濟運用 및 그와 연관된 기본적인 制約들을 살펴보고 그러한 약점들을 보완하기 위해 지난 10~15년간 北韓에서 이루어진 歷史的인 經過를 記述하는 한편, 經濟적인 성과에 공헌해 온 運用上의 要因들(management factors)을 평가하였으며, 指導層의 價值觀에 主眼點을 맞추고 있다. 北韓을 독립된 行爲主體로 가정하여 이 부분은 北韓의 經濟運用에 관한 意思決定의 토대가 되는 基本認識(basic perception)과 이에

입각해서 형성된 北韓의 穩健主義者와 強硬主義者의 政策目標들을 살펴보고 또한 이러한 基本價值觀의 變化에 영향을 미치는 主要變數들을 살펴보았다. 第Ⅲ章에서는 經濟運用에 대한 北韓의 接近方法에 있어서 主眼點을 검토하였으며, 北韓의 第2次7年計劃의 目標 및 그 實績를 비교·평가하였고 南·北韓의 經濟總量을 간단히 비교하였다. 마지막으로 第Ⅳ章에서는 北韓이 軍事力維持를 위해 채택하고 있는 資源配분에 있어서 광범위한 運用上의 접근방법이 함축하고 있는 의미들을 평가하였다.

## Ⅱ. 經濟運用體制의 力量

### 1. 運用體制의 基本模型

經濟運用에 대한 北韓의 기본적인 접근방법은 社會主義經濟에 대한 蘇聯의 「모델」을 모방하여 형성되었기 때문에 몇 가지 「이데올로기」的인 主義와 敎理的인 傾向에 입각해서 발전되어 왔다. 따라서 北韓의 실정에 맞도록 각색한 것들을 감안한다고 하더라도 이러한 北韓의 主義와 敎理的인 傾向에는 다음과 같은 기본명제를 포함하고 있다<sup>2)</sup>. 첫째, 北韓의 支配集團은 中央集權的인 計劃이 市場의 힘에 전적으로 의존하는 것을 피하고 균형있는 경제 성장을 도모하는 한편, 확고한 政治的 統制를 유지하기 위한 필수적인 요건이라고 생각한다. 둘째, 黨의 支配가 없이는 社會主義의 發展을 기대된다고 생각한다. 셋째, 黨의 經濟運營目標은 급속한 産業化가 아니라 독립된 통일국가형성의 기반이 되는 社會主義經濟革命의 發

2) Norman D. Levin, *Management and Decision-making in the North Korean Economy*, Rand Corporation, 1982.

展으로서 이것은 重工業의 중점적인 育成을 필요로 하며 軍事部門에 높은 우선순위를 부여하도록 한다. 네째, 經濟의 運用은 行政의 또는 技術的 努力보다는 「이데올로기」의인 수단에 더욱 크게 의존하고, 北韓은 勤勞者들의 動機를 자극하고 生産을 촉진시키기 위해서 行政的인 改革이나 物質的인 「인센티브」보다는 政治的인 動員에 더욱 역점을 둔다. 다섯째, 黨運營機構는 中央集權과 集團指導體制라는 二重的인 原則에 입각해서 조직되며, 中央集權은 上級機關의 意思決定過程에 下級機關을 포함시키는 한편 下級機關은 上級機關의 決定과 指示를 성실하게 집행할 것을 강요해 왔다. 集團의 指導體制는 모든 차원에서 黨組織의 組織化를 필요로 하며, 이는 黨의 支配權行使를 위한 「메카니즘」으로서의 역할을 한다. 여섯째, 經濟政策의 決定과 執行은 기본적으로 自主性의 原則에 입각해서 독자적으로 이루어진다. 이것은 黨의 正當性(legitimacy)의 근거로서뿐만 아니라 革命完遂를 위한 道具로서의 役割도 한다.

이상과 같은 기본적인 命題들을 감안한다 하더라도 오늘날 北韓은 權威主義와 儒敎的인 傳統의 영향으로 인해 세계에서 가장 中央集權的이고 엄격한 統制經濟的인 國家中的 하나로 발전해 왔으며, 특히 國家의 開發優先順位 決定이나 經濟的인 課題選定에 있어서 金日成의 지배적인 역할이 크게 중시되어 왔다. 따라서 北韓政策決定의 一般的인 「모델」은 中央集權的인 企劃과 「개인」의 엄격한 政治적인 통제에 입각한 命令의 役割이 강조된다. 이러한

일반적인 「모델」은 北韓이 經濟開發의 初期段階에 있을 때는 高度成長의 潜在力을 몇몇 주요부문의 발전에 집중적으로 기울일 수 있도록 하는 등 어느 정도 北韓의 經濟發展에 적극적으로 공헌해 왔다고도 볼 수 있다.

그러나 여기에서 유의하여야 할 것은 北韓의 經濟開發이 진전됨에 따라 經濟의 效率的인 運用에 직접적인 장애와 제약으로 부각되는 많은 문제점들이 있다는 것이다<sup>3)</sup>. 즉, 高度의 中央集權化는 部門間 調整의 缺如, 業績에 대한 過大評價 등의 문제를 초래하였으며 엄격한 政治的인 統制는 企劃의 硬直性을 야기시켰다. 또한 體制의 불안정은 經濟의 政治道具化 등의 문제를 야기시켰으며 生産意慾을 자극하기 위한 수단으로서 大衆動員과 「이데올로기」에의 지나친 의존은 이제는 이미 過渡期에서 收益遞減의 段階(the points of diminishing returns)에 도달하였고, 部門間의 不均衡, 計劃樹立上의 誤謬, 生産品의 質低下 등을 초래하였다. 또한 社會主義 革命發展에 대한 지나친 강조, 重工業 및 軍事部門 優先政策은 성장의 침체와 불균형을 심화시켰다. 이러한 문제들은 北韓의 經濟運用方法이 안고 있는 본질적인 문제들이라는 점에서 北韓이 장기적으로 非正常的인 軍事的 努力을 그대로 지속할 가능성은 감소하게 될 것이다. 뿐만 아니라 勤勞者들의 動機誘發 및 生産品의 品質向上 등에 대한 要求의 增大와 官僚的인 惰性 등과 같은 만성적인 문제점들은 北韓이 앞으로 해결해야 할 중요한 政策課題들이다.

## 2. 意思決定의 複雜化 및 專門化

최근의 北韓經濟運用에 있어서 특이한 점은

3) Joseph Sang-hoon Chung, *The North Korean Economy: Structure and Development*, Hoover Institution Press, 1974.

經濟運用에 관한 政策決定이 더욱 복잡해지고 專門的인 性格이 강해졌다는 사실이다. 최근 北韓에서의 여러 經過들은 이러한 사실을 뒷받침하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1970年代 이후 北韓의 行政機構가 크게 확대되어 왔다는 사실이다. 예를 들면 1972년에 7個委員會, 15個部로 통합·개편했던 政務院의 行政機構가 1981년 8월에는 8個委員會, 29個部로 크게 증가하였으며, 또한 同年 10월에 12個委員會, 16個部로 개편되었으나 1982년 4월에는 14個委員會, 16個部, 1院으로 다시 증가하였으며,<sup>4)</sup> 1985년 1월 현재에는 14個委員會, 20個部로 되어 있다<sup>5)</sup>.

둘째, 새로운 계층의 「테크노크라트」(technocrat)와 經濟專門家들의 浮上이다. 즉 1970年代 중반 이후 다수의 「테크노크라트」와 經濟專門家들이 政治的인 關係보다는 그들의 行政的인 力量과 技術的인 專門知識에 기인하여 정치적으로 높은 순위에 올라섰고, 특히 政治性은 약하지만 經濟專門家인 行政官僚가 1970年代 중반에 黨中央委員會의 委員長으로 등용되었으며<sup>6)</sup> 또한 14명의 副總理級中에서도 11명이 「테크노크라트」인 사실은 政策決定이 복잡해지고 專門的인 性格을 강조함에 따라 黨의 官僚 및 專門家에 의존하는 性向이 높아지

고 있음을 보여준다.

세째, 中央에서의 政策決定에 影響력을 행사할 수 있는 인물들의 數的增加를 들 수 있다. 이같은 현상은 특히 黨中央委員會와 政治局에서 현저하게 나타나는데, 黨中央委員會의 경우 1961년에 135명이던 委員의 數가 1970년에는 172명, 1980년에는 248명으로 크게 늘어났으며 黨政治局도 역시 1970년에는 15명이었던 委員의 數가 1980년에는 34명으로 크게 늘어났다. 한편 이 외에 軍部の 役割增大도 이러한 관점에서 특히 중요한데, 1970年代를 통해서 意思決定過程에 대한 軍部の 干涉이 크게 확대되어 왔으며 앞으로도 그 역할은 指導體制의 繼承過程 등에서 더욱 높아질 것으로 보여 政策決定過程의 複雜化를 더욱 심화시킬 것으로 여겨진다<sup>7)</sup>.

네째, 北韓에서의 政治的인 趨勢變化를 들 수 있다. 이러한 政治趨勢의 變化는 크게 두 가지로 생각할 수 있는데, 그 하나는 초기의 革命指導體制의 老衰化 및 支配「엘리트」의 專門機能別 分散化의 擴散이다<sup>8)</sup>. 즉 1960年代 중반까지만 해도 北韓의 要職들은 소수의 「엘리트」들에 의해서 독점되고 黨과 行政府 및 軍部 사이에서 쉽게 순환되었으나 1970年代를 지나는 동안 초창기에 권력을 독점했던 이들少數 「엘리트」들이 점차 도태되고 새로운 專門技術人과 黨의 專門家들이 그들의 相關분야에서 자신들의 影響력을 높여왔다. 또한 상당한 정도의 專門的인 學識이 있는 인물들이 副總理水準의 地位를 장악하게 되었으며 심지어는 초창기부터 권력을 유지해 온 인물들을 포함한 광범위한 「그룹」들도 그들 스스로 자신들의 影響력을 한두 개 정도 專門的인 機能으로 제한시키지 않을 수 없었다.

4) 北韓研究所, 『北韓總覽』, 1983, p. 239.

특히 1980년에 신설된 3個部署가 纖維産業部, 食糧産業部, 地方産業部로서 모두 經濟部署임(Vantage Point, September 1980 참조).

5) 日朝貿易會, 「日朝貿易」, 1985. 2, pp. 3~4.

6) 李鐘玉은 1970년 第5次 全黨大會에서는 黨中央委員會의 候補委員에도 들지 못했으나 지금은(1985년 1월 현재) 黨中央委員會 委員이며 中央國家機關의 副主席임. 日朝貿易會, 「日朝貿易」, 1985. 2, pp. 3~4; 北韓研究所, 『北韓總覽』, 1983. 4, p. 239.

7) 北韓研究所, 『北韓總覽』, 1983. 4.

8) Dae-sook Suh and Chae-jin Lee (eds.), "The 1972 Constitution and Top Communist Leader", *Political Leadership in Korea*, University of Washington Press, 1976, pp. 217~218 참조.

### 3. 指導集團의 價値觀과 政策目標

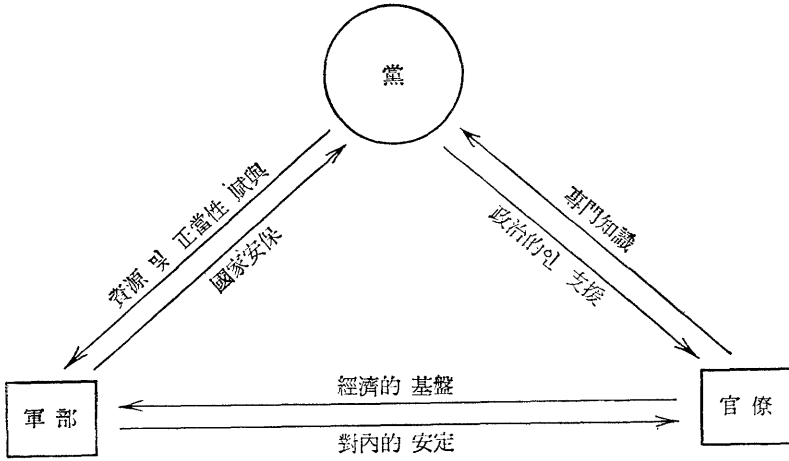
北韓經濟의 體制維持 能力은 指導層의 力量 뿐만 아니라 國內「엘리트」들의 價値觀과 觀點에 따라 크게 좌우된다. 실제로 후자는 그들의 상호작용을 통하여 전자의 屬性보다도 더 큰 의미를 내포한다고도 볼 수 있다. 그러나 불행히도 「엘리트」들의 價値觀을 나타내주는 신뢰할 만한 자료가 거의 없으며 北韓體制的 閉鎖性, 劃一性 및 滿場一致의 力說은 공적으로 나타난 정보를 근거로 한 北韓指導層들의 價値觀에 대한 정확한 평가를 더욱 곤란하게 만든다. 北韓의 이와 같은 單一指導體制的 強度는 세계에서 그 類例를 찾아볼 수 없을 정도로 강하게 나타나며, 이와 같은 성격은 北韓社會의 基本的인 同質性이나 또는 指導層간의 공통적인 생활경험 등에 연유하는 것이기도 하지만 個人이나 階層의 利益에 대한 엄격한 억압과 모든 利益集團이나 意思決定單位에 黨이 침투하여 통제함으로써 더욱 강화되었다. 이같은 政策決定의 ‘基本的’인 性格은 앞으로 단시일내에는 크게 변할 것으로 보이지 않는다. 이러한 점에 비추어 볼 때 北韓을 單一行動人으로 간주해도 무방할 것이며, 이는 어느 정도 說得力이 있는 것으로 보인다.

北韓指導層의 또다른 특징은 政策決定過程에서의 의견상충을 최소화시키는 노력을 하고 있다는 사실이다. 이는 經濟運用에 있어서 政策의 差異나 서로 다른 性向이 없다는 것을 뜻하는 것이 아니라, 오히려 오늘날 北韓의 指導層「엘리트」를 형성하고 있는 3個 주요집단인 黨, 軍部 및 官僚體制 사이에서(between and among) 共生的인 依存關係가 발전될 수

있도록 해온 基本認識을 광범위하게 공유하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 [圖 1]에 나타나 있는 것처럼 黨은 軍部に 대해서 필요한 資源과 軍部存續의 正當性을 부여하고, 軍部는 黨의 支配에 필수불가결한 國家의 安保維持를 보장해 준다. 軍部는 官僚體制에 대내적인 안정을 보장해 주고, 官僚體制는 軍部に 軍事力維持에 필요한 經濟的 바탕을 제공한다. 마지막으로 官僚體制는 政治的인 正當性의 根據인 經濟發展의 成취에 필요한 專門知識을 제공하고, 黨은 官僚體制에 행정적인 諸目標의 推進에 필요한 政治的인 道具를 제공한다. 따라서 意思決定過程에서 상충하는 利害關係는 이러한 共生的 三角關係를 바탕으로 黨의 「리더십」에 통제되기 때문에 北韓의 經濟運用에 대한 대부분의 意思決定이 指導層의 광범위한 지지를 받는 것처럼 보인다. 이러한 가치관의 일치경향은 北韓의 意思決定 및 經濟運用過程의 安定化에는 어느 정도 그 기초를 제공해 준 것으로 여겨지지만 黨에 의해 강요된 것이라는 데 큰 문제가 있다.

이러한 北韓指導集團의 基本認識들은 軍事力의 維持能力問題와 관련된 다양한 政策目標 속에 반영되어 있기 때문에 이러한 다양한 政策目標을 살펴봄으로써 穩健主義와 強硬主義의 行動路線을 추출해 보는 것은 어느 정도 가능한 일일 것이다. 일반적으로 穩健主義의 行動路線은 다음과 같은 政策目標들, 즉, 支配體制的 永久化, 國家의 獨立維持, 持續的인 經濟發展 및 産業化, 통일을 위한 기반조성 등으로 특징지워지며, 한편 強硬主義의 行動路線은 政治·經濟 및 軍事의인 自立, 駐韓美軍의 完全撤收, 北韓에 의한 韓半島再統一, 世界非同盟運動에서의 「리더십」 발휘 등으로 특

[圖 1] 北韓의 共生的 指導體制



정지워질 수 있다. 따라서 前者의 行動路線은 軍事的인 努力이나 行動을 제한하거나 또는 감소시키고자 하는 性向과 부합되며, 強硬主義의 行動路線은 軍事的인 努力을 유지하거나 증가시키고자 하는 「모티베이션」의 증가와 서로 부합된다.

#### 4. 經濟的인 成果에 대한 認識

穩健主義와 強硬主義 사이의 政策指向의 變化는 물론 經濟力에 의해서도 크게 영향을 받게 된다. 즉, 軍事的인 努力을 효과적으로 지원할 수 있는 經濟力의 뒷받침이 있을 때는 軍事力을 강화시키는 방향으로 움직일 가능성이 높으며 그렇지 못할 때는 그러한 가능성은 감소하게 될 것이다.

그러나 이러한 일반적인 관계 외에도 經濟의 狀況은 北韓의 行動傾向과 또다른 관계가 있는 것으로 보인다. 즉, 經濟의 餘力과 穩健論的인 立場 사이에 서로 깊은 연관이 있는 것으로 보이며, 이는 北韓이 어느 정도 순조로운 濟經成長을 이룩했던 1950年代 중반과 말기에 北韓이 지향했던 行動方向에서 찾아볼 수 있다. 반대로 經濟的인 어려움은 오히려 好戰的이고 強硬主義的인 行動方向으로의 變化를 수반하는 경향이 있다. 예를 들면 北韓이 심한 經濟的인 어려움을 경험했던 1963~65년 사이에 北韓은 GNP에 대한 비율로 표시된 軍事費의 支出을 크게 증가시켰으며, 또한 經濟的인 어려움이 더욱 악화되어 1961~67년 기간으로 설정했던 ‘7個年計劃’을 3년이나 더 연장시켰던 때인 1968~70년 기간중에도 軍事費支出을 더욱 팽창시켜 그들의 好戰性이 더욱 고조되었다<sup>9)</sup>.

그러나 이러한 관계는 또다른 여러 가지 요인들에 의해서도 영향을 받고 조정이 된다. 즉, 經濟의 狀況에 대한 北韓의 行動傾向은 예

9) In-young Chun, "North Korea's Foreign Policy Behavior toward the United States", *Journal of East Asian Studies*, 1981, pp. 103, 114~115. 1968~71년간 北韓의 軍事費支出은 國民總生産對比 年평균 26.2%, 동기간의 軍事費는 年평균 16.2%의 증가를 보여주고 있다(國土統一院, 『南·北韓總力趨勢比較』, 1982 참조).

를 들면 韓國에서의 情勢變化라든가 美國, 日本 등 周邊強大國들의 威脅 등에 대해서 北韓이 어떻게 인식하는가에 따라서도 다양하게 변화된다. 이것이 1980年代初에 다소 穩健主義的인 方向으로의 움직임에 대한 설명이 될 수도 있을 것이다. 또한 GNP에 대한 軍事費의 支出을 동일한 수준 또는 그 이하의 수준으로 유지하더라도 GNP 자체의 증가로 인하여 더 큰 軍事力의 增強을 이룩할 수 있다는 것도 그러한 움직임에 대한 설명이 될 수가 있을 것이다. 이 외에도, 越南의 敗亡, 美國의 對外的인 行動意志의 弱化, 蘇聯에 비하여 美軍事費의 相對的인 減少, 韓國內에서의 政治的 緊張 등으로 인해 1970年代 후반에 北韓은, 단기적으로는 여전히 문제가 남아 있었지만, 적어도 장기적으로는 매우 낙관적인 전망을 하고 있었기 때문에 對外問題에 대해서는 다소 덜 신경을 쓸 수 있었고, 반면에 그들의 긴박한 經濟的인 必要에 더 큰 관심을 기울일 수가 있었다. 특히, 中共과 蘇聯의 北韓의 軍事的인 冒險을 지지하지 않겠다는 분명한 意思表示는 北韓의 그러한 경향을 더욱 고무시켰다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 經濟的인 狀況은 확실히 중요한 것이기는 하지만 그러나 北韓의 일반적인 행동경향에 영향을 미치는 다소 可變的인 要因인 것으로 보인다.

한편 北韓의 「이데올로기」는 ‘主體’ 또는 ‘自立’이라는 구호에서도 알 수 있듯이 여러 가지로 뒤섞인 敎理로 이루어져 있는데 北韓은 國家發展을 추구함에 있어서 그러한 目標을 가장 核心的인 基準으로 삼아야 됨을 강조하고 있다. 이에 따라 北韓의 「이데올로기」는 다음과 같은 세 가지의 주된 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 즉, 첫째로 國家의 企劃과

事業執行을 돕고, 둘째로 政治的인 參與 및 經濟發展을 위해 大衆을 組織化하고 동기를 유발시키며, 셋째로 다른 의도에 의해서 취해진 행동들을 정당화하고 합리화시키는 역할을 한다. 이와 같이 「이데올로기」는 어떤 구체적인 행동을 꼭 필요로 하지는 않는다는 점에서 다른 政策變數들과는 구별된다고 볼 수 있다. 그러나 그것은 指導權의 正當性의 根據로서 ‘革命’ 遂行을 위한 道具로서의 役割을 하고 北韓의 「모티베이션」에 영향을 미치는 중요한 요인이므로, 「이데올로기」에 대한 강조는 北韓의 硬直性을 더욱 증가시키고 北韓으로 하여금 더욱 強硬主義的인 方向으로 움직이도록 유도할 가능성이 높다.

일반적으로 北韓의 政策方向은 指導層들의 對內外與件에 대한 長·短期展望에 의해서 결정된다고 볼 수 있다. 결론적으로 말해서 北韓은 미래의 長期展望이 樂觀的인 때는 穩健的인 行動路線을 취할 가능성이 높으며, 특히 同盟國의 支持缺如, 經濟的인 어려움의 加重 등 몇 가지의 다른 이유들로 인해서 그들의 短期展望이 悲觀的인 때는 그러한 가능성은 더욱 높아진다. 반면에 長期展望이 悲觀的인 때는 強硬主義的인 行動路線을 취할 가능성이 높으며 이와 동시에 短期展望이 樂觀的인 때는 그 가능성은 더욱 높아진다.

### Ⅲ. 第2次 7個年計劃(1978~84)의 評價

#### 1. 目標와 實績

北韓은 1975년 6個年計劃 (1971~76) 目標

의 早期達成(그 신뢰성은 적지만) 발표 이후 어떠한 새로운 계획도 立案하지 못하다가 1977년 12월 最高人民會議 第6期 1回會議에서야 비로소 第2次 7個年計劃을 채택하였는데, 이 第2次 7個年計劃은 施設의 擴大나 增強 없이 既存施設을 바탕으로 思想改造 및 技術革新을 통한 生産性提高와 人民生活의 向上 등을 그 목표로 삼았다.

第2次7個年計劃期間中 年平均 工業生産成長率은 12.1%로서 6個年計劃期間의 公表實績 16.3%보다도 훨씬 낮게 책정되었는데(表 1 참조), 이는 종전의 金日成의 社會主義 經濟成長에 대한 견해인 社會主義社會에서는 經濟建設이 진전되면 진전되는 만큼 經濟成長의 템포가 빨라진다는 주장과는 전적으로 背馳되는 것으로, 당시 대내외적으로 어려운 난관에 처해 있던 北韓經濟의 現實을 단적으로 나타낸 것이라고 볼 수 있다.

北韓은 계속되는 經濟의 不振으로 第2次7個年計劃 最終年度인 1984년에 이르러서도 第2次7個年計劃의 目標達成에 대한 報道를 전혀 하지 않다가 1985년 2월 돌연 中央統計局의 이름으로 「第2次7個年計劃 完遂에 관한 報道」를 발표하였는데 여기서는 이 내용과 第2次7個年計劃의 當初目標値를 비교, 검토하기로 한다.

〈表 2〉와 같이 目標와 實績이 거의 일치하여 北韓이 第2次7個年計劃을 성공리에 마친 것으로 볼 수 있으나 〈表 2〉 자체만 고려하더라도 다음의 몇 가지 문제를 지적할 수 있다. 첫째, 第2次7個年計劃의 基準年度인 1977

년은 北韓이 6個年計劃 早期達成運動의 後遺症을 조정하기 위해 「緩衝의 해」로 정하여 그 실적이 공표되지 않은 해임에도 불구하고 1984년 實績의 대부분이 實績値가 아니라 1977년 實績을 기준으로 倍價 혹은 伸張率로만 표시되어 이 실적발표는 사실상 무의미하다고 할 수 있다. 둘째, 數値 自體가 지니는 문제로 〈表 2〉에서 보면, 全體國民所得成長率(1.8倍)이 勞働者·事務員 所得成長率(1.6倍)이나 農民의 所得成長率(1.4倍)보다 높게 나타나고 있다. 이는 이들 이외의 다른 階層의 所得成長率이 상대적으로 높은 것을 의미하는데, 北韓의 경우 이에 해당하는 계층으로는 學生, 軍人, 그리고 特權層을 들 수 있으나 學生의 대부분이 勤勞者의 子弟일을 감안할 때 軍人과 特權階層(黨, 國家官僚의 엘리트 部分)의 所得成長率이 상대적으로 높다는 것으로서 결국 所得隔差의 擴大를 의미하게 되는 것이다. 셋째, 第2次7個年計劃期間中 工業總生産이 2.2倍 성장하였다고 표현하고 있는데, 이 기간중에 공표된 北韓의 年間工業成長率은 1978년 17%, 1979년 15%, 1980년 17%, 1982년 16.8%로 나타난다<sup>10)</sup>. 이를 감안하면, 발표되지 않은 1981

〈表 1〉 北韓의 年平均 工業成長率  
(北韓發表 實績値)  
(단위: %)

期 間 別	成 長 率
戰前期間 (1947~50)	49.9
3 個年計劃期間 (1954~56)	41.7
5 個年計劃期間 (1957~60) <sup>1)</sup>	36.6
第 1 次7個年計劃 (1961~70) <sup>2)</sup>	12.8
6 個年計劃期間 (1971~76)	16.3
第 2 次7個年計劃 (1978~84)	12.1(目標値)

註: 1) 4년만에 달성.

2) 3년 연장실시.

資料: The Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review of China, North Korea*, 2nd Quarter, 1985, p. 31.

10) 最高人民會議 第6期 第1回會議, 李鐘玉의 報告(日本貿易振興會·海外情報センター, 『北朝鮮の經濟と貿易の展望』, 1984. 3 참조).



년, 1983년, 1984년의 工業成長率은 6.2% 이  
 하가 되어, 결국 第2次7個年計劃의 후반부인  
 1980年代에는 1982년의 경우를 제외하면 현저  
 하게 工業成長率이 둔화되었음을 의미한다.

이러한 經濟成長率의 鈍化는 第2次7個年計  
 劃中인 1980년 第6回黨大會에서 공표된 「1980  
 年代 10大展望目標」와 관계가 있는데, 10大展  
 望目標의 주요부문은 1) 土地造成(4大自然改  
 造課題), 非鐵金屬, 化學工業 및 纖維工業의  
 중점적인 育成 2) 平壤을 중심으로 大記念碑  
 的 建造物의 新設을 들 수 있다. 이 10대전망  
 목표는 第2次7個年計劃을 黨이 개입하여 대  
 목적으로 변경한 것이라고 볼 수 있는데, 이  
 와 같은 계획의 도중 변경은 第2次7個年計劃  
 이 의도했던 新規投資抑制와 既存設備活用の  
 측면으로부터 大規模 新規投資에 의한 新設備  
 建設로의 근본적인 方向轉換을 의미한다고 볼  
 수 있다. 여기서 「10大展望目標」에 의한 계획  
 도중변경이 갖는 문제점으로 다음의 두 가지  
 를 지적할 수 있다.

첫째, 당초계획(第2次7個年計劃)을 폐기하  
 지 않고 근본적으로 성격이 다른 새로운 목표  
 를 세우 동시에 진행시킨 결과, 행정말단에 있  
 어서의 計劃目標의 多元化 때문에 勞動意慾 喪  
 失現象을 야기시킨 점, 둘째, 社會主義 生産  
 力 至上主義에 관련된 大規模 新規投資라는 데  
 서 발생하는 문제로 10大展望目標는 “社會主  
 義體制는 階級的 矛盾이 소멸되었기 때문에 生  
 産力이 무제한으로 발전할 수 있다”는 신앙하  
 에 生産力과 設備能力을 동일시하는 생각에서  
 大規模 新規投資에 역점을 둔 것이라 할 수 있

다<sup>11)</sup>. 이러한 정책을 택하는 경우, 建設部門  
 에 많은 生産財와 勞動力이 동원되지만 建設  
 期間 中には 生産效果가 없고, 특히 大記念碑  
 的 建設의 경우는 완료후에도 生産效果가 없  
 다는 문제를 지니고 있다. 한편 既存企業所들  
 은 慢性的인 生産財와 勞動力不足뿐만 아니라  
 設備更新이 불가능하여 費用上昇과 品質低下  
 를 경험하게 되며, 더우기 新規建設部門이 그  
 다지 生産效果를 발휘하지 못하는 경우에 既  
 存의 企業所는 더욱 더 목표초과달성의 압력을  
 받기 때문에, 原燃料, 資材, 勞動力 등의 確  
 保에 갖은 수단을 동원하는 浪費的 經營에 빠  
 져 공공연한 物資不足狀態라는 형태의 ‘社會  
 主義의 인플레이션’에 직면하게 된다고 볼 수  
 있다.

## 2. 部門別 評價

한편 北韓의 基幹産業인 生産手段生産部門  
 에 대해 北韓이 발표한 第2次7個年計劃의 目  
 標와 實績을 비교하여 보면, 5個品目は 목표  
 달성(石炭, 鐵鋼, 工作機械, 트랙터, 化學織

〈表 2〉 第2次7個年計劃 主要指標

	6個年計 劃實績	第2次7 個年計劃 目標	第2次7 個年計劃 實績
工業總生産額(倍)	2.5	2.2	2.2
生産手段生産	2.6	2.2	2.2
消費財生産	2.4	2.1	2.1
年平均成長率(%)	16.3	12.1	12.2
國民所得(倍)	—	—	1.8
勞動者·事務員	1.7	—	1.6
農民	1.8	—	1.4

註: 6個年計劃 實績은 1970년을 기준으로 한 1976년 實  
 績比, 第2次7個年計劃의 目標와 實績은 1977년 기  
 준의 1984년의 比. 또한 勞動者·事務員·農民別 所  
 得數値는 6個年計劃實績에서는 1세대당 平均 倍率이  
 고, 第2次7個年計劃實績에서는 全人口對比임.

資料: 玉城素, 「北朝鮮第二次七カ年計劃完遂の明暗(上)」,  
 『現代コリア』, 日本朝鮮研究所, 第253號, 1985. 7.

11) 玉城素, 「北朝鮮第二次七カ年計劃完遂の明暗(上)」,  
 『現代コリア』, 日本朝鮮研究所, 第253號, 1985. 7 참  
 조.

維), 4個品目は 미발표(鐵鑛石, 銑鐵, 壓延鋼材, 非鐵金屬), 2個品目は 초과달성(시멘트, 合成樹脂(염화비닐)), 2個品目は 미달성(電力, 化學肥料)으로 발표되어<sup>12)</sup> 第2次7個年計劃의 目標을 전체적으로 달성한 것같이 보인다. 그러나 이와 같은 北韓의 主張을 신뢰하더라도 北韓經濟의 構造的 問題點이 나타나고 있다. 즉, 北韓이 목표달성한 품목은 原料 및 電力만 투입하면 생산이 가능한 裝置産業인 시멘트, 염화비닐部門에 국한되고 勞動技術體系를 필요로 하는 製鐵, 非鐵金屬部門 등은 목표달성을 하지 못하고 있어 北韓經濟의 勞動 및 技術體系의 落後性을 보여주고 있다.

동기간동안 北韓의 消費財 生産實績은 織物 生産에 대한 것만을 발표하고 있어 그 품목별 구성에 대한 生産實績은 알 수 없으나, 北韓의 重工業優先政策이 輕工業部門의 發展을 지연시키는 결과를 가져온 것으로 보이며, 또한 北韓의 産業間의 關聯效果가 적고 消費財 需要側面에 있어서 配給制 實施로 인해 消費需要가 억제된 점 등이 상대적으로 消費財 生産部門의 落後를 가져온 것으로 보인다.

北韓은 이를 인식하여 1984년 12월 黨中央 委員會 10期 6次會議에서는 1985년의 政策優先産業으로 消費財商品 및 서비스를 포함시켰으며, 消費財商品의 만성적인 供給不足의 실질적인 解決策으로 다음의 두 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째는 規模의 經濟와 品質管理

를 위하여 消費財商品生産을 분산된 地方産業에서 國家的 次元으로 집중화시키고, 둘째는 農場 및 地域作業所에서 手工業形態의 製品生産을 독려하기 [위한 作業班의 活性化方案이다<sup>13)</sup>. 이 두 방안중 하나는 集中化 方案이고, 다른 하나는 分權化 方案으로 서로 모순이 되고 있다고 하겠다.

北韓은 또한 第2次7個年計劃期間中 農業部門에 있어서 穀物生産 1千萬톤의 목표를 달성하였다고 발표하고 있다. 그러나 穀物 1千萬톤의 內譯이 전혀 발표되지 않아, 穀物生産에서 쌀과 잡곡의 비율이라든가, 잡곡에 薯類는 어떻게 算入되었는가 등이 확실치 않다<sup>14)</sup>. FAO統計數値도<sup>15)</sup> 北韓의 發表數値에 따르고 있어 사실상 신뢰하기 어렵다. 穀物生産에서 薯類를 제외하는 경우 穀物生産量은 크게 감소할 것이며, 또한 北韓이 對外債務을 갚기 위한 수단으로 연간 20萬~30萬톤의 食糧을 蘇聯 및 인도네시아에 出血輸出하고 있는 것을 감안할 때 北韓의 食生活水準은 이전보다 오히려 악화되었을 것이다. 이러한 사실은 農業部門에서 유일하게 목표를 달성했다고 발표된 主食인 穀物生産을 위하여 이외의 副食物生産이 희생되었을 가능성을 시사해 주는 것으로서, 北韓은 國民의 食生活水準 向上보다는 對外的인 성공을 나타내는 象徴的인 目標值 達成을 우선하고 있다고 할 수 있다.

1984년 현재 北韓의 경우 貨物 및 乘客을 포함한 모든 交通量의 86%가 鐵道交通에 의존하고 있고, 輸入石油에 대한 의존도를 줄이면서 運輸部門의 效率을 제고시키는데 필수적인 電鐵化는 總鐵道延長 4,380km의 60%인 2,700km에 달하고 있다. 전체적으로 보아 第2次7個年計劃의 運輸部門 實績 또한 부진했다고 평

12) 上揭書 참조.

13) The Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review of China, North Korea*, 3rd Quarter, 1985.

14) 1974년부터 北韓은 薯類까지 穀物生産에 포함(民族問題研究所, 『北朝鮮の第二次七カ年計劃の實績と今後の見通し』, 『코리아評論』, 1985. 5, pp. 17~18).

15) Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Production Yearbook*, Vol. 38, 1984.

가되며 北韓에 있어서의 運輸部門은 經濟構造上的 隘路로서 계속 남아 있을 것이다<sup>16)</sup>.

北韓은 第2次7個年計劃 主要目標의 하나로 “既存工業土臺를 최대한으로 이용함과 동시에 이를 더욱 확대, 工業의 立體性을 강화하여 全工業部門을 일층 近代化·科學化하겠다”고 주장했는데 이에 따른 建設部門의 과제는 建設投資의 80% 이상을 工業建設, 農業建設, 運輸·遞信建設 등의 生産的 建設에 충당하고 나머지를 住宅, 學校, 科學研究機關 및 文化·保健施設에 투자하는 것으로 설정되었다<sup>17)</sup>. 基本建設部門의 目標와 實績을 비교하면<sup>18)</sup> 전체로서는 약 50% 가량 달성한 것으로 나타나는데, 이 중에서 輕工業諸部門 및 建材業部門이 특히 목표에 미달하고 있다. 第2次7個年計劃의 實績을 부문별로 보면 電力, 非鐵金屬(採取 및 精鍊), 製鐵, 製鋼部門의 建設이 비교적 좋은 實績이고, 그 다음이 化學 및 機械部門이며, 石炭, 建材, 輕工業 순으로 건설이 부진하였다. 이를 概觀하면, 北韓은 資金 및 技術面에서 비교적 용이하고 당장 經濟效率이 좋은 部門(電力, 非鐵金屬, 鐵鋼, 重機械, 一部 化學部門)에 建設投資를 집중시키고, 經濟構造 改善이나 生活向上에 필요한 建設投資는 보류시킴으로써 한층 더 經濟構造 및 生活便益

의 不均衡을 심화시킬 위험을 안고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 合營法的 背景과 展望

北韓은 1984년 9월 8일 最高人民會議 常設會議 名의로 外國人的 合作投資를 유치하기 위한 26個 條項의 ‘合作會社運營法’(일명 合營法)을 제정·공포하였다. 合營法이 발표된 1984년 北韓經濟는 第2次7個年計劃의 최종 해임에도 불구하고 工業 및 農業部門 모두 어떠한 實績發表도 없을 정도로 어려움에 처해 있었고, 外債償還 延期事態에 직면한 1975년 이후 資本·技術導入先도 사실상 폐쇄되었기 때문에 이같이 절박한 상황을 타개하기 위해 北韓이 合營法을 발표하여 償還負擔이 없는 外國의 合作投資를 유치, 資本 및 技術導入을 시도한 것은 어쩌면 당연한 일이었을 것이다.

北韓은 1984년 1월에 개최된 最高人民會議에서 對外經濟協力對象으로 社會主義諸國과 第三世界諸國 외에 우호적인 資本主義 西歐諸國을 거론하여 北韓社會의 閉鎖狀況을 어떠한 방식으로든지 극복하려는 노력을 보였고, 그 후 黨幹部 및 政治官僚 그리고 各地方 責任자들이 中共 對外開放政策의 대표적 케이스라 할 수 있는 深圳經濟特區를 방문하는 등의 준비단계를 거쳐 1984년 9월 合營法을 발표했다고 볼 수 있다<sup>19)</sup>.

合營法 第1章 第2條는 北韓이 희망하는 合作投資의 範圍를 工業, 建設, 運輸, 科學技術, 觀光業 등 5個部門으로 정하고 있다<sup>20)</sup>. 北韓의 經濟現實을 고려하여 이들 5個部門의 合營可能性를 살펴보면, 먼저 工業部門에 있어 重化學工業은 北韓의 市場이 협소하여 輸出을 전

16) The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 3rd Quarter, 1984. 韓國의 貨物輸送分擔比率는 鐵道 17%, 道路 50%, 海運 33%이지만 北韓은 鐵道가 대부분으로 道路와 海運은 鐵道の 보조수단에 불과한 실정임 (國土統一院, 『南北韓 産業構造와 實態比較』, 1980, p. 19 참조).

17) 玉城素, 「北朝鮮第二次七カ年計劃完遂の明暗(下)」, 『現代コリア』, 日本朝鮮研究所, 第256號, 1985. 11.

18) 上掲書, pp. 50~51.

19) 河合弘子, 「合營法の背景と問題點」, 『現代コリア』, 第247號, 1985. 1, pp. 20~21.

20) The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 4th Quarter, 1984, pp. 36~38.

제로 하지 않는 한 規模의 經濟를 실현하기 어렵고, 輕工業部門은 北韓의 重工業優先政策과 配給制 實施로 인한 消費需要의 未發達로, 政策路線이 변경되지 않는 한 利潤保障이 어려운 실정이다. 또한 컴퓨터 및 電子部門 등 尖端產業部門은 현시점에서 北韓의 가장 필요한 合作投資部門이라고 볼 수 있으나 專門經營人 確保 및 技術蓄積이 이루어지지 않아 當분간 合作이 어려운 형편이고, 建設 및 運輸部門은 資本懷妊期間이 길고 投資規模가 크기 때문에 投資의 安定性이 보장되지 않는다고 볼 수 있다.

中共의 한 報告書는 1984년 9월 合營法 公布 이후 北韓은 몇 가지 部門에 걸쳐 外國企業과의 合作投資를 유치해 왔으며, 1985년 3월의 「外國人所得稅法」 및 「合營法 施行細則」의 制定은 이러한 北韓의 合作投資를 용이하게 해주었다고 주장하고 있다<sup>21)</sup>. 실제로 北韓이 西方諸國과 合作實現을 본 것은 다음의 세 가지인데 먼저 가장 대표적인 것으로는 대동강의 羊角島에 건설중인 46층 규모의 國際觀光호텔을 들 수 있다. 이 호텔은 프랑스의 「베르나르 캄페농」(Bernard Campenon) 建設會社와의 合作으로 건설중인데, 建設費用은 12,800萬달러로 추정되고 양측이 같은 비율로 투자하는 것을 원칙으로 하며 1987년 9월 완공에

정이다<sup>22)</sup>. 그런데 이 호텔의 건설은 최근 北韓 觀光產業의 發展展望에 대해 프랑스側이 회의적으로 생각하고 있기 때문에 建設이 지연되는 등의 어려움을 겪고 있으나, 이 觀光호텔의 건설은 北韓觀光部門의 合作進展 可能性을 보여주고 있으며, 이제까지 觀光產業이不在했을 뿐만 아니라 觀光 自體를 극히 부정적으로 보아 왔던 北韓이 최근 西方의 民間觀光團 入國을 허용한 사실은 이를 뒷받침해 주고 있다<sup>23)</sup>.

둘째로, 北韓이 合作實現을 본 예로는 北韓의 樂園貿易商社와 在日朝總聯商社인 朝日商社間의 合作으로 건설한 樂園百貨店을 들 수 있다.<sup>24)</sup> 이 百貨店은 1985년 2월에 개설되었으며 平壤에 본점을 두고 北韓各地에 31個 支店을 갖고 있으나 取扱品은 모두 日製輸入品이고 北韓에 체류하는 日本人 등 外國人을 대상으로 판매하고 있다. 그런데 이 樂園百貨店이 北韓의 合營希望部門으로 合營法에 명시된 5個部門이 아닌 商業部門인 점을 감안하면, 樂園百貨店의 開設目的은 朝總聯 資本을 우선적으로 도입하여 合作會社設立의 經驗과 知識을 얻는 데 있지 않았나 생각된다.

세번째로, 合作實現을 본 것은 1986년 4월 「金萬有病院」의 開院을 들 수 있다<sup>25)</sup>. 이는 日本 東京의 「西新井病院」과의 合作投資로서, 土地와 建物은 北韓측이 제공하고 醫療機器 및 技術援助는 「西新井病院」側이 제공하였다.

그러나 合營法으로 대표되는 北韓의 對外開放化政策은 鄧少平의 實用主義路線에 입각하여 文化革命의 否定을 통해 對外開放化政策을 추진한 中共과는 달리, 北韓에는 經濟開放의 先行條件이 형성될 이렇다 할 계기가 없었기 때문에 종래의 自力更生の 自立的 民族經

21) 上掲書, 1st Quarter, 1986, p. 46.

22) 上掲書, 3rd Quarter, 1985, pp. 35~36.

23) 北韓은 1985년 香港民間觀光客의 入國을 허용했으며, 1986년에는 英國의 여행사가 5個그룹의 관광객을 北韓에 보낼 예정이다(金永圭, 「北韓經濟의 實績評價」, 『統一問題』, 國土統一院, 1985. 12, pp. 56~57; The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 4th Quarter, 1985, p. 47).

24) 金永圭, 「北韓의 對西方經濟接近動向分析」, 『統一論總』, 國土統一院, 第5卷 第1號, 1985.

25) 日朝貿易會, 「日朝貿易」, 1986. 5, pp. 6~7 참조.

濟路線과의 均衡問題가 對外開放化의 커다란 制約條件으로 작용하고 있다. 그리고 投資價値의 側面에서 보더라도 北韓은 市場이 협소하고 資源이 빈약하여 合作投資의 誘因으로 제 시할 수 있는 것은 단지 費用의인 面에 국한될 뿐만 아니라, 이것조차 北韓의 社會經濟的 環境을 고려하면 거의 의미가 없다는 문제를 지니고 있다<sup>26)</sup>. 또한 外債支拂延期로 인한 對外信用의 失墜도 合營法이 실효를 거두기 위해서는 반드시 회복해야 할 문제인 것이다.

결국, 官僚的 中央集權經濟運用方式을 따르는 北韓의 경우, 合營法 實施의 必要條件이라 할 수 있는 經濟開放의 先行條件(私的所有制度의 確立 및 經營管理 改善 등 어느 정도의 市場機能 導入)이 조성되지 않는 한 西方諸國과의 合作投資에는 명백한 한계가 있으므로, 특별한 계기가 없는 한 北韓合作投資의 폭과 범위는 東歐社會主義諸國의 수준을 넘지 못할

것으로 예상된다.

#### 4. 北韓經濟의 問題點

현재 北韓經濟는 이제까지 취해 온 政策 자체가 실패였다고 할 수 있다. 다시 말해서, 이제까지의 經濟發展을 추구해 온 政策들이 앞으로의 經濟發展을 추진하는 데 장애물이 되고 있다는 것이다. 여기서는 北韓經濟가 당면하고 있는 구조적인 문제점들을 몇 가지 지적할 수 있는데, 첫째, 北韓은 自力更生原則에 입각한 閉鎖經濟(closed economy)로서 최근까지 ‘주체’라는 명목하에 自立的 經濟建設을 기조로 가급적 國內資源을 사용하고 國內市場의 成長에 초점을 맞추어 독자적인 國家經濟를 이루려고 시도했다. 이러한 北韓의 閉鎖的 經濟政策은 경제성장에 필요한 資本 및 技術導入이 커다란 제약요인으로 작용, 거의 全產業部門에 걸쳐 技術水準의 落後와 產業施設의 老朽化를 초래했다고 볼 수 있다. 北韓도 이를 인식, 최근 合營法을 발표하여 對外開放政策을 서두르고 있고, 貿易政策도 國內經濟의 擴大再生産을 위해서만 최소한으로 사용해야 한다는 종전의 입장에서 탈피, 輸出增大에 역점을 두고 있다<sup>27)</sup>.

둘째, 北韓經濟의 構造的 問題點으로 中央集權的 計劃經濟運營을 들 수 있는데 北韓은 스탈린時代의 蘇聯經濟와 같은 官僚的 中央集權型的 經濟運營方式을 택하고 있다고 볼 수 있다<sup>28)</sup>. 이는 經濟的 側面보다 政治·政策的 目的을 우선으로 하는 방식으로 北韓經濟의 硬直性和 非效率를 초래했다고 볼 수 있다. 北韓도 이를 인식, 1985년부터는 經濟體制的 改革과 관련된 여러 조치를 취하고 있는 것으로

26) 先進國의 多國의 企業이 後進國에 진출하는 케이스로는 市場指向的인 것, 資本指向的인 것, 그리고 費用止揚的인 것의 세 가지 경우를 들 수 있다(J. Wilczynski, *The Economics of Socialism*, London, 1970).

27) 『트렌드신문』, 1985년 4월 7일자.  
“交易의 促進은 北韓의 유일하고 가장 막중한 經濟的 課題”라고 지적하고, “輸出의 增加만이 負債를 청산할 수 있다”고 언급하였으며, 이를 위해 貿易規制(trade regulations)의 遵守, 輸出商品引渡의 날짜 준수 등 對外交易에 있어서의 信用回復을 강조하였다(The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 2nd Quarter, 1985, p. 37 참조).

1984년 2월 6일 最高人民會議 발표에 의하면, 北韓은 1980년대末까지 수출액을 1980년 기준으로 4.2배 증가시키고 社會主義諸國과의 交易를 향후 5~6년내에 10배 이상 증가시킬 것이라고 주장하고 있다(The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 2nd Quarter, 1984, pp. 36~37).

28) J. Wilczynski, *The Economics of Socialism*, London, 1970, pp. 23~24.

社會主義國家들이 택하는 經濟運營方式을 官僚的 中央集權型(bureaucratic centralized model), 計量的 中央集權型(planometric centralized model), 部分的分權型(selectively decentralized model), 市場指向型(market oriented model) 등으로 구분할 수 있다.

알려졌는데, 이러한 조치로서는 農民市場을 확대 발전시키고 이를 都市地域에 확대하여 常設自由市場으로 일부 허용한 것을 비롯하여 消費財生産部門에 能力別 賃金制實施, 工場企業所 經營의 部分的인 獨自性 賦與, 物質的 誘因制度實施, 價格體系의 變化 등을 들 수 있다<sup>29)</sup>. 이러한 조치는 北韓의 현재까지의 입장을 고려해 볼 때 획기적인 것이라고 할 수 있지만, 이러한 經濟政策이 사실상 수행된다면 전반적으로 北韓의 政治的 方針과의 마찰을 피할 수 없을 것이므로 이 조치들의 시행에는 많은 제약이 따를 것이다.

세번째 문제점으로는 產業部門間的 不均衡을 들 수 있겠다. 北韓은 防衛產業과 직결된

重工業優先政策을 추구한 결과 輕工業(消費財生産) 및 農業部門의 發展이 지연되고 에너지, 運送 등 社會間接資本의 만성적인 隘路를 가지고 있다. 이는 1985년도 金日成의 新年辭에서 이들 부문이 주요과업으로 지적되는 것을 보아도 알 수 있다<sup>30)</sup>. 北韓은 運送問題를 해결하기 위해 電鐵化 등 주로 鐵道部門에 힘을 기울이고 있고, 서비스部門의 발전을 위해 農民市場의 活性化에 힘쓰고 있는 것으로 보인다. 또한 만성적인 공급부족과 질적 문제를 안고 있는 消費財生産部門(輕工業)의 發展을 위해 規模의 經濟 및 品質管理를 위한 방편으로 地方產業 중심의 消費財商品生産을 국가적 차원으로 집중화시키는 한편, 農場 및 地方企業所에서 手工業形態의 製品生産을 독려하기 위하여 職業作業班 혹은 副業班을 활성화시키는 방법을 강구하고 있다<sup>31)</sup>.

마지막으로 北韓經濟가 안고 있는 문제점으로 「스타하노프」主義(Stakanovism)의 固守政策을 들 수 있다. 「스타하노프」制度는 「스타하노프」(A.G. Stakanov)가 발안·실시한 蘇聯의 “競爭에 의한 能率補償制度”를 말하는데, 이는 技術進步 등을 통한 相對的 剩餘價値의 增大라기보다는 勞動投入增大를 통한 絕對的 剩餘價値率(the rate of absolute surplus value)의 增加를 통해 限界生産力 提高를 추구하는 것으로, 결국 동일한 납은 기계에 보다 많은 勞動을 투입하도록 강요하는 것이라고 볼 수 있다. 北韓은 모든 사람이 이전보다 더 많이 일을 해야 하며, 이것이 부족한 追加資源의 支援 없이도 經濟를 발전시킨다고 여전히 믿고<sup>32)</sup> 여러 가지의 經濟煽動을 통해 주민들을 동원하고 있는데, 이것이 北韓住民들의 生産意慾을 고취시킨다거나 어떠한 형태로든간에 北韓經濟

29) 「Chinese agency Xinhua」(1985. 5)는 北韓이 “企業經營의 向上을 위한 새로운 經濟手段”을 도입했다고 보도했는데, 이에 따르면 “工場指導者 및 企業經營者들은 勞動, 設備支援 및 資金에 관해 중견보다 독자적인 결정을 할 수 있으며 超過利潤의 50%까지 생산의 확대, 복지혜택, 혹은 보너스 지급에 사용할 수 있다. 豫算에 대한 조정은 통합된 企業所들과 政府組織들에 대한 독립적(혹은 반독립적)인 會計體系(accounting system)로 이전되며 國家는 각 개인들이 뜨겁질과 같은 소규모의 私의手工業品을 생산하도록 격려한다”고 보도하고 있으며 또한 “4~6인의 勞動者들로 구성된 그룹으로 하여금 스스로 생산계획을 세우게 하고 자신들의 보너스支給率도 정하게 한다”는 내용을 포함하고 있다. The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 3rd Quarter, 1985.

30) 金日成은 1985년도 신년사에서 85년도의 주요과업으로 採取工業과 鐵道運輸部門에 優先投資, 鐵鋼材生産의 劃期的 增大, 農業生産을 새로운 단계로 발전시킬 것을 제시하였고, 人民生活의 向上을 위해서 既存輕工業生産施設의 ‘滿負荷’, ‘滿稼動’, 工業企業所의 生必品職業作業班 增設, 協同農場內 家內作業班과 副業班의 增設 등을 제시하였다(金永圭, 「北韓經濟와 實績評價」, 『統一問題』, 國土統一院, 第29輯, 1985. 12, p. 47).

31) 이러한 作業班은 주로 手工業製品生産을 하고 있는데, 作業班制度는 企業所 및 農場의 超過勞動力을 동원하기 위해 1958년 시작된 것으로 1985년 2월 현재 北韓에는 16,400개의 作業班이 있는 것으로 알려졌다(The Economist Intelligence Unit, 前掲書, 2nd Quarter, 1985, pp. 35~36).

32) The Economist Intelligence Unit. 前掲書, 1st Quarter, 1985, p. 39.

의 發展을 가져오리라고는 여겨지지 않는다.

## Ⅳ. 經濟力量 및 資源配分

### 1. 南·北韓經濟力量의 比較

〈表 3〉에서와 같이 국내의 研究機關들이 발표하는 經濟力의 關聯指標들을 종합검토해 볼 때, 1984년 현재 國民總生産規模面에서 韓國이 北韓의 약 5.5배의 우위를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 國民1人當 GNP로는 약 2.6배의 차이를 보여주고 있다. 그러나 그

동안 北韓이 이룩해 온 經濟的인 成果가 韓國에 비해서는 크게 낮은 수준에 있다 하더라도 〈表 4〉에서와 같이 다른 中央集權的인 計劃經濟國家들과 비교해 보면 北韓도 그동안 어느 정도의 經濟的 成果를 이룩해 온 것으로 볼 수 있으며, 특히 農業과 같은 特定部門은 더욱 두드러지게 나타난다. 1人當 GNP 수준으로는 南·北韓이 1965년에 거의 대등한 수준이었으나 그 이후부터 韓國은 고도성장을 계속한 반면 北韓經濟는 정체됨에 따라 그 격차가 점점 크게 벌어졌다고 하겠다. 즉, 實質 GNP成長率을 비교할 때 1966~70년간 韓國은 實質成長率 10.3%, 北韓은 5.6%, 1971~75년간 韓國은 實質成長率 9.7%, 北韓은 10.5%였으

〈表 3〉 南·北韓의 國民總生産<sup>1)</sup>

(단위: 1983不變 10億달러, %)

	韓 國(A)		北 韓(B)		A/B
	國民總生産	增加率	國民總生産	增加率	
1960	13.2 (526)		4.6 (438)		2.87 (1.20)
1965	18.1 (622)	10.3 <sup>2)</sup>	7.3 (603)	5.6 <sup>2)</sup>	2.48 (1.03)
1970	29.6 (897)	9.7 <sup>3)</sup>	9.6 (691)	10.5 <sup>3)</sup>	3.08 (1.30)
1975	47.0 (1,281)	6.9 <sup>4)</sup>	15.8 (994)	2.3 <sup>4)</sup>	2.97 (1.29)
1980	65.5 (1,654)		17.7 (989)		3.70 (1.67)
1981	69.8 (1,741)	6.6	18.1 (989)	2.3	3.86 (1.76)
1982	73.8 (1,813)	5.7	18.1 (968)	0.0	4.08 (1.87)
1983	80.5 (1,944)	9.1	18.1 (943)	0.0	4.45 (2.06)
1984 <sup>5)</sup>	81.1 (1,999)		14.7 (762)		5.52 (2.62)

註: 1) 1960~83년간은 韓國과 北韓의 經濟總量比較에 있어서 GNP 및 GSP 概念上의 差異를 제거하기 위하여 USCIA의 調整된 數値를 사용하였음.

2) 1966~70년 年平均增加率

3) 1971~75년 年平均增加率

4) 1976~80년 年平均增加率

5) 國土統一院 發表資料

괄호 안의 數値는 國民1人當 所得임(US 달러).

資料: USCIA, National Foreign Assessment Center, *Handbook of Economic Statistics*, 1984.

며 1976~80년간 韓國은 實質成長率 6.9%, 北韓은 2.3%, 그리고 1982~83년간 韓國은 實質成長率 9.1%, 北韓은 「제로」成長趨勢를 보이고 있음으로써 앞으로 더욱 큰 격차를 보여 줄 것으로 판단된다.

또한 韓國의 輸出主導型 成長政策과는 달리 北韓은 政治的 要因을 우선적으로 고려함으로써 對外交易政策은 근본적인 차이가 있으나 南

· 北韓 輸出入 總貿易規模를 연도별로 비교하면 <表 5>와 같다. 總貿易規模를 보면 韓國은 北韓에 비해 1970년에 4배, 1975년에 6.3배, 1980년에 10.3배로 점차 차이가 커져서 1984년 현재 13.8배로 더욱 확대되었으며, 貿易收支面에서도 總貿易規模에 대한 貿易赤字의 比率은 韓國이 5.1%, 北韓이 9.0%로 北韓이 높다.

<表 4> 共產圈國家들의 實質GNP 增加率(年平均)

	1961~65	1966~70	1971~75	1976~78	1979	1980	1981	1982	1983
蘇 聯	5.1	5.3	3.7	3.8	0.2	1.7	2.1	2.6	3.0
東歐諸國 平均	3.9	3.8	4.9	2.9	1.0	-0.3	-1.0	-0.8	1.9
불가리아	6.4	5.1	4.7	1.4	3.8	-3.0	3.0	3.1	—
체코슬로바키아	2.4	3.4	3.4	2.5	0.9	2.1	-0.5	1.4	1.7
東 獨	2.9	3.1	3.5	2.2	2.8	2.2	2.0	—	2.0
헝가리	3.9	3.0	3.3	3.0	0.3	1.0	-0.1	1.5	-0.5
폴란드	4.5	4.0	6.5	2.6	-1.8	-2.4	-5.3	-0.6	3.8
루마니아	5.4	4.9	6.7	6.0	3.7	-1.6	0.5	2.3	1.1
中 共	n.a.	8.3	5.6	10.0	7.0	5.2	3.0	7.4	9.0
北 韓	9.7	5.8	10.4	-1.6	3.8	3.7	2.5	—	—
유고슬라비아	6.9	6.3	6.1	6.3	7.0	2.3	1.4	0.7	-1.2

資料 : USCIA, National Foreign Assessment Center, *Handbook of Economic Statistics*, 1984.

<表 5> 南·北韓 貿易推移比較

(단위 : 億달러)

	韓 國			北 韓			A/B
	輸 出	輸 入	貿易高(A)	輸 出	輸 入	貿易高(B)	
1 9 6 0	0.32	3.16	3.5	1.54	1.66	3.2	1.1
1 9 6 5	1.75	4.15	5.9	2.18	2.31	4.5	1.3
1 9 7 0	8.82	18.04	26.9	2.99	3.81	6.8	4.0
1 9 7 5	50.03	66.7	116.7	7.71	10.7	18.4	6.3
1 9 8 0	175.1	222.9	398.0	19.5	19.1	38.6	10.3
1 9 8 2	219	243	462	15	18	33	14.0
1 9 8 3	241	250	491	17	19	38	12.9
1 9 8 4	265	275	540	18	21	39	13.8
1 9 8 5	303	308	611	20	22	42	14.5
1 9 9 0	550	511	1,061	28	31	59	17.9
1 9 9 5	774	700	1,474	39	43	82	18.0
2 0 0 0	937	831	1,768	56	61	117	15.1

資料 : 1980년도 이전은 Rand Corp. 및 USCIA 資料이며, 1982년 이후는 國土統-院, 「南北韓 主要指標別 變化趨勢 (1982~2000)」, 1984. 3.



이상과 같은 南·北韓의 經濟總量規模와 貿易規模의 隔差 이외에도 韓國은 1970년 이후부터 중점적으로 개발하기 시작한 重化學工業의 급속한 성장이 이루어짐에 따라 機械, 金屬, 化學, 造船, 電子, 電氣工業 등의 重要基幹産業이 成長主導産業으로 등장, 全産業部門에 걸쳐 生産能力面이나 生産量에서 절대적인 우위를 확보하고 있다고 하겠다. 한편 北韓은 1960年代 7個年計劃 및 3年延長計劃(1961~70)의 실패에 이어 1970年代의 6個年計劃(1971~76)도 목표를 달성하지 못하였다. 그 주요원인으로는 첫째, 현재의 北韓은 國民總經濟規模에 비해 과중한 軍事費負擔이 開發財源을 잠식하고 있으며, 이로 인한 資源配分構造의 歪曲 때문에 計劃經濟의 效率을 증대시키지 못하고 있고, 둘째, 이와 함께 閉鎖經濟體制는 先進工業國과의 資本 및 技術協力을 어렵게 하여 開發財源의 調達과 技術革新에 蹉跌을 초

래하였으며, 셋째, 資源의 不足과 市場의 狹小를 무시한 重工業 優先政策의 계속적인 추진은 産業間의 不均衡을 심화시켜 성장속도의 둔화를 가져왔으므로 現行産業構造로서는 國際適應力이 극히 낮다고 하겠다.

## 2. 北韓의 軍事費負擔

지난 10~15년간 北韓에서 이루어진 軍事費支出 意思決定的 歷史的 背景을 살펴보면 經濟能力 對比 軍事費支出 이외에 經濟外的인 環境要因들을 간과할 수 없다. 즉, 北韓(黨)의 經濟運用目標은 급속한 産業化가 아니라 統一 國家形成의 基盤이 되는 社會主義 經濟革命의 達成으로서, 이것은 重工業의 중점적인 육성 과 아울러 軍事部門에 높은 優先順位를 부여 하도록 하고 있으며, 또한 北韓의 경우에는 실제로 그들이 주장하고 있는 敎理 및 그에 입

〈表 6〉 主要紛爭國別 軍事費 負擔

(단위 : 百萬달러, %)

	軍事費 負擔		政府歲出 對比		GNP 對比	
	1978	1982	1978	1982	1978	1982
韓 國	2,550	4,250	30.5	33.8	5.4	6.0
北 韓	2,800	3,240	26.9	31.1	21.0	23.8
蘇 聯	241,000	267,000	—	—	—	10-20
美 國	109,247	215,900	23.7	29.2	5.1	7.2
西 獨	26,851	29,047	27.4	27.9	4.2	4.3
東 獨	5,974	6,163	7.9	8.4	5.0-8.1	3.7-6.5
이 스 라 엘	3,318	8,242	36.1	40.7	24.4	37.9
O P E C	—	—	—	—	8.9	9.5
이 란	—	—	—	—	15.8	10.6
이 략	1,988	7,722	14.0	—	9.8	—
사우디아라비아	10,355	27,022	27.1	—	15.7	15.4
中 共	—	17,870	—	15.7	—	4.6
臺 灣	1,872	3,323	—	39.4	7.9	—

註 : 中共의 軍事費는 軍인에게支給되는 급료가 포함되지 않아서 실제보다 낮게 평가된 數值임.

資料 : The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance, 1983~1984*, London, 1984.  
OPEC 數値는 USCIA, National Foreign Assessment Center, *Handbook of Economic Statistics, 1984*. 韓國과 北韓의 數値는 國土統一院, 『南北韓總力趨勢比較』, 1982 및 『南北韓 主要指標別 變化趨勢(1982~2000)』, 1984. 3.

각한 經濟運用方法, 軍事的 努力을 지속해 가는 能力 등이 일반적인 「모델」(즉, 經濟能力 對比 軍費支出)이 함축하고 있는 만큼의 분명한 因果關係를 보여주지 않고 있다는 것이다.

〈表 6〉에서 紛爭相對國別 軍事費負擔을 보면, 1982년 현재 北韓은 軍事費를 GNP 對比 약 23.8%를 支出함으로써 이스라엘을 제외하고는 세계 어느 국가보다도 가장 높은 수준을 보여주고 있다. 共產圈國家들의 GNP 對比 軍事費支出은 蘇聯 10~20%, 東獨 3.7~6.5%, 中共은 약 4.6%로서 대부분 10% 미만의 軍事費를 지출하고 있으며, 美國을 위시한 西方陣營의 GNP 對比 軍事費支出은 共產圈의 軍事費負擔보다는 낮은 수준을 보여주고 있다, 즉, 1982년 현재 美國은 7.2%, 西獨 4.3%, 臺灣 7.9%(1978년) 수준의 軍事費를 支出하고 있다. 中東諸國의 紛爭國別 GNP 對比 軍事費支出은 이스라엘 37.9%, OPEC가 평균 9.5%, 이란 10.6%, 이рак 9.8%(1978년)를 보여주고 있어 여타 지역권보다는 높은 軍事費를 부담하고 있다.

한편, 軍事的인 努力에 관한 意思決定에 있어서 北韓의 接近方法은 北韓指導層의 여러 가지 基本價値觀에 의해서 결정되며 이러한 基本價値觀은 전후의 전기간을 통해 거의 변함없이 일정하게 유지되어 왔다고 할 수 있다. 基本價値觀의 대내적인 주요과제는 統一國家의 建設은 필요하다면 武力에 의해서도 달성되어야 한다는 것이다. 그러므로 軍事力의 強化는 필수적인 것이며 黨은 政治的, 軍事的,

經濟的인 諸目的들간의 優先順位를 결정하는데 주도적인 역할을 하고 있다.

이러한 北韓의 基本價値觀에 기인하는 하나의 중요한 결과는 軍事努力 및 이의 지원에 필요한 經濟的인 努力이 北韓에서는 일반적으로 '負擔'으로 받아들여지지 않았다는 것이다. 실제로 軍事費의 과중한 支出이 北韓의 經濟와 國民의 生活水準向上을 위한 政策에 압박을 가하고 있으나, 北韓指導者들의 價値觀에서 볼 때 軍事努力은 일종의 '必要惡' 또는 어떤 목적에 대한 手段보다는 하나의 目的으로 받아들여지고 있다는 점을 유의하여야 할 것이다.

예를 들면, 經濟(負擔能力) 外的인 要因으로서 北韓의 軍事費를 加一層 증가시킨 요인(韓半島內 및 주변에서의 상황변화에 따른 北韓의 GNP에 대한 軍事費의 支出變化)을 보면 「쿠바」에서의 「미사일」 위기사건, 中蘇紛爭의 激化, 北韓과 蘇聯間의 關係惡化 등은 北韓에게 同盟國들에 대한 심각한 懷疑와 그들의 安保的인 地位에 대한 不安感을 불러일으킴으로써 軍費增大의 중요한 요인으로 작용하였다. 특히 韓國內의 政治的 安定, 韓日關係의 正常化, 韓國의 越南派兵 등은 그들의 政策決定에 영향을 주었다고 하겠다. 즉, 한반도 주변상황의 변화에 따른 北韓의 GNP에 대한 軍事費의 支出變化를 보면, 1962년을 기준으로 1965년에는 3배, 1971년에는 약 4배 가량으로 증가하였으며, 이는 北韓의 공식적인 발표에 의하면 國家豫算의 30%를 초과한<sup>33)</sup> 수준이었다. 그 후에도 GNP에 대한 軍事費支出比率은 더욱 급속히 상승했을 것으로 보이며, 이와 같이 일련의 사건이 있을 때마다 軍事的 努力을 강화해 온 北韓의 態度를 고려할 때, 결국 北韓의 軍事費支出變化에는 北韓의 經濟的 負擔能

33) "North Korea News", April 20, 1981, p. 4.

일반적으로 北韓의 軍事費支出에 대한 推定들이 서로 크게 상이함에도 이 기간중에는 美國이나 韓國의 資料들이 이러한 분명한 추세에 관해 서로 일치하고 있다.

力 외에 周邊情勢 및 韓國의 政治的 安定與否 등이 주요요인으로 작용한다고 보아야 할 것이다.

### 3. 長·短期 軍事費 負擔展望

앞에서 설명한 바와 같이 北韓의 軍事費 增額努力에 대한 意思決定은 1) 北韓의 自體安保的인 地位에 대한 不安感, 2) 韓國內에서의 政治, 社會的 情勢變化, 3) 北韓의 經濟的 負擔能力 4) 北韓內에서의 政治的 狀況, 5) 「이데올로기」 및 指導層의 價値觀變化 등과 같은 政策變數들에 의해 설명될 수 있을 것이다. 北韓이 軍事力維持를 위해 채택하고 있는 이와 같은 광범위한 運用上의 接近方法이 함축하고 있는 의미를 고려할 때 다음과 같은 長·短期 展望이 가능할 것이다.

#### 가. 短期展望

첫째, 短期展望으로서 앞으로 향후 4~5년 간은 軍事的 努力을 감소시키도록 할 가능성이 높은 요인들이 많지 않고, 또한 최근의 對內外的 動向은 北韓의 軍事的 努力을 증가시키거나 또는 적어도 현수준을 유지하도록 유도하고 있다고 할 수 있겠다. 그 주요요인으로서 北韓의 安保的인 地位에 대한 不安感을 들 수 있는데, 첫째, 北韓과 긴밀한 동반 관계를 맺고 있는 蘇聯과 中共의 北韓에 대한 태도의 변화, 中·蘇의 國境紛爭, 美國의 韓半島에서의 地位 등이 北韓의 不安感을 크게 유발시켜서 軍事的 努力을 강화하게 작용할 것으로 보인다. 둘째, 韓國內의 政治·社會的 安定狀況에 대한 北韓指導層의 見解로서, 韓國內의 狀況은 北韓의 일반적인 軍事費增額 政

策方向의 決定에 있어서 중요한 역할을 할 것이다. 세번째 요인은 韓國의 軍事力 增強에 관한 것으로서, 일반적으로 北韓은 스스로 韓國에 비해 軍事的 優位에 있음을 확신하는 향후 4~5년간은 軍事的인 努力을 더욱 강화할 것으로 전망된다.

한편, 北韓의 經濟的인 成果에 대한 認識으로서 일반적으로는 군사적인 노력을 효과적으로 지원할 수 있는 經濟力의 뒷받침이 있을 때가 軍事力의 強化方向으로 움직일 가능성이 높겠지만, 短期的으로는 경제적 어려움이 오히려 南·北韓間의 經濟的 隔差의 深化可能性을 인식시키고 北韓으로 하여금 好戰的이고 強硬主義的인 行動路線을 택하게 할 가능성이 높다. 이는 과거 1966~71년간 經濟가 어려웠던 시기인 7個年計劃 및 3個年 延長時期에 GNP에 대한 軍事費支出을 증가시킨 예로서 알 수 있겠다. 또한 北韓指導層이, 穩健主義 혹은 強硬主義이든 모두 「이데올로기」를 강조하고 있어 北韓의 硬直性을 더욱 증가시키고 北韓으로 하여금 더욱 強硬主義的인 입장을 택하게 할 가능성이 높다.

#### 나. 長期展望

長期展望은 社會主義革命 發展에 대한 지나친 강조, 重工業 및 軍事部門 優先政策 등 北韓經濟가 長期的으로 안고 있는 본질적인 문제들로 인하여 經濟成長의 沈滯와 不均衡을 심화시킬 것으로 예상된다. 따라서 韓國의 1988년 올림픽개최 성공으로 對外的인 位置의 向上과 1990년 이후의 軍事投資費 累計의 優位를 확보하는 시기 이후부터는 北韓은 長期的으로 비정상적인 軍事的 努力을 그대로 지속할 수 없게 될 것으로 보인다(表 7 참조).

〈表 7〉 南·北韓 軍事費推計, 1982~2000

(단위 : 1982年不變, 億달러)

	軍 事 費 <sup>1)</sup>		軍事投資費 <sup>2)</sup>		軍事投資費 累計	
	韓 國	北 韓	韓 國	北 韓	韓 國	北 韓
1 9 8 2	42.5	32.4	11.9	8.7	105.9	156.0
1 9 8 3	46.3	33.1	12.9	8.9	118.8	164.9
1 9 8 4	49.8	34.5	13.9	9.3	132.7	174.2
1 9 8 5	53.5	35.5	14.9	9.6	147.5	183.8
1 9 8 6	57.5	37.0	16.1	10.0	163.7	193.8
1 9 8 7	61.9	38.6	17.3	10.4	181.0	204.2
1 9 8 8	66.5	40.3	18.6	10.9	199.6	215.2
1 9 8 9	66.1	42.1	18.5	11.4	218.1	226.5
1 9 9 0	70.4	44.2	19.7	11.5	237.8	238.0
1 9 9 5	94.6	54.9	26.5	14.3	356.2	303.0
2 0 0 0	110.9	69.7	31.1	18.1	476.3	385.3

註 : 1) 韓國; 1982~88년간 GNP의 6%, 1989~96년간 GNP의 5.6%, 1996~2000년 GNP의 5%

北韓; 1982년 實質軍事費 1983~84년 GNP의 23.5%, 1985~90년 GNP의 23%, 1991~97년 GNP의 22.5% 1998~2000년 GNP의 22% 假定

2) 韓國; 總軍事費의 28% 일률 적용

北韓; 1982~89년은 總軍事費의 27%, 1990~2000년간은 總軍事費의 26% 일률 적용

資料 : 國土統一院, 「南·北韓 主要指標別 變化趨勢(1982~2000)」, 1984. 3.

그 주요 요인으로서의 향후 韓國이 GNP의 약 5~6%를 軍事費로 지출한다고 할 때 北韓이 현재와 같은 軍事的 優位를 유지하기 위하여는 GNP 對比 軍事費支出을 1990년 이후 30% 이상으로 늘려야 할 것이다. 그러나 閉鎖의 經濟體制로 인한 經濟力 沈滯를 고려할 때 北韓이 앞으로 GNP의 30% 이상을 軍事費로 지출할 수는 없을 것이다. 뿐만 아니라 「이데올로기」에의 지나친 의존 때문에 생기는 部門間의 不均衡, 勤勞者들의 動機誘發 및 生活水準 向上에 대한 요구의 증대 등과 같은 慢性的인 問題들은 北韓이 長期的으로 軍事的 努力을 지속하는 데 커다란 장애가 될 것으로 전망된다. 또한 長期的으로는 經濟運用에 대한 意思決定이 더욱 복잡해짐에 따라서 새로운 계층의 「테크노크라트」와 經濟專門家의 必要性이 더욱 부

각되어 北韓의 指導層은 強硬主義보다는 穩健主義의 영향이 더욱 커질 가능성이 있다. 또한 1990년 이후 韓國이 經濟的 優位뿐만 아니라 軍事的 優位를 확보할 때 北韓은 더 이상의 軍費競争을 포기할 것으로 전망되며 北韓이 韓半島의 武力統一은 불가능할 것이라는 판단이 經濟的인 심각한 어려움과 결부될 때 이는 北韓의 軍事的인 努力을 더욱 감축시킬 가능성이 크다고 하겠다.

## V. 要約 및 結言

本稿에서는 北韓의 經濟運用體制 力量評價에 着점을 맞추어 指導集團의 意思決定의 토

대가 되는 基本價值觀 및 北韓經濟運用의 問題點을 검토하였으며, 第2次7個年計劃(1978~84)의 評價와 아울러 軍事力維持를 위해 채택하고 있는 광범위한 運用상의 접근방법이 함축하고 있는 의미들을 분석하였다. 本稿의 主要內容을 요약하면 다음과 같다.

經濟運用に 대한 北韓의 接近方法에는 심각한 문제점들이 內在하고 있다. 이들중에 대부분은 中央集權의인 計劃經濟의 보편적인 현상들인 官僚的인 惰性, 部門間的의 不均衡, 生産品の 品質低下 등이지만, 이외에도 北韓에서만 독특하게 나타나는 현상인 政治目的(예: 軍事費 增大)에 대한 經濟的 隸屬化, 과도한 선전을 위하여 책정된 經濟成長目標 등을 들 수 있겠다. 즉, 北韓經濟의 지나친 中央集權化와 엄격한 政治的 統制는 이제 구태의연한 것이 되었으며 장기적인 측면에서 根本的이고 構造的인 改革이 없으면 非效率와 硬直性만을 야기시켜 北韓經濟體制的 危機를 더욱 심화시킬 것이다.

또한 그동안 北韓의 經濟的인 成果에 기여한 大衆組織의 役割 즉, 「이데올로기」 및 大衆動員手段 등에의 전적인 의존은 이미 그 효과면에서 收益遞減의 段階(the point of diminishing returns)에 도달하였다. 즉, 이러한 수단들이 外向的인 初期成長段階(the stage of extensive growth)에 있는 後發開發途上國들

의 경우에는 적절한 전략이나 앞으로 內實的인 成長段階(the stage of intensive growth)를 위해서는 剩餘資源의 組織的 動員보다는 오히려 能率增大와 技術進步 등과 같은 다른 수단들이 필요하기 때문이다.

반면 北韓의 「이데올로기」나 大衆動員方式의 固守는 오히려 北韓의 軍事的인 努力의 持續에 크게 공헌하게 될 것으로 보인다. 결론적으로 말해서 北韓의 運用體制的 力量은 만일 北韓의 指導集團이 결정만 한다면 단기적으로는 고도의 軍事的인 努力을 지속하는 것을 방해하지 않을 것이며, 오히려 여러 가지 방법으로 北韓의 그러한 노력을 고무시킬 것으로 보인다. 즉, 北韓으로 하여금 군사적인 노력을 완화시키도록 유도할 만한 요인들이 많지 않다는 것이다. 다시 말해서 北韓이 軍事費의 支出을 삭감할 만큼 經濟的인 負擔을 강하게 느끼고 있는 것 같지는 않으며, 설사 그러한 부담을 어느 정도 강하게 느끼고 있더라도 과거의 경험은 오히려 그 반대 결과를 보여준다<sup>34)</sup>. 北韓의 경우, 실제로 그들이 주장하고 있는 敎理 및 그에 입각한 經濟運用方法, 國家의 行爲, 軍事的인 努力을 지속해가는 能力 등은 經濟能力對比 軍費負擔이라는 일반적인 「모델」이 함축하고 있는 만큼의 분명한 因果關係를 나타내지 않고 있기 때문이다.

韓國과 北韓의 經濟總量을 比較해 보면, 1966~70년 年평균 國民總生産增加率은 韓國이 10.3%, 北韓이 5.6%로 나타났고, 1976~80년간은 각각 6.9%, 2.3%를 보여주고 있다. 그리고 1975년 이후의 國民總生産增加率은 韓國이 월등히 높은 수준을 유지하고 있으며, 南·北韓間 國民總生産規模의 隔差는 1960년에 韓國이 北韓의 2.9배, 1981년 3.9배 그리고

34) 여기서 “어느 정도”라는 修飾語의 삽입은 중요하다. 만일 北韓의 經濟的인 어려움이 “충분히” 심각하지 않다면 軍事的인 努力을 완화시키고자 하는 동기를 거의 갖지 않을 것이며, 또한 “너무” 심각하다면 1960년대 중반에서 말까지의 경험에서 보여주고 있는 것처럼 政治的 또는 「이데올로기」의인 目標에 더욱 집착하여, 이는 필연적으로 그들의 軍事的인 努力의 強化를 수반하게 될 것이다.

1984년 5.5배로 큰 차이를 보여주고 있다. 한편 韓國과 北韓의 1人當 國民總生産은 1960년에 1.2:1로 韓國이 北韓을 앞서기 시작하여 1981년 1.8:1, 그리고 1984년 2.6:1로 커다란 차이를 나타내고 있다. 이와 같은 經濟總量指標의 현저한 격차는 南·北韓의 상이한 經濟運用에 따른 生産性的 차이 즉, 北韓經濟體制的 非效率性을 보여주고 있는데, 앞으로 北韓의 政策的 變化가 없는 한 그 격차는 더욱 심화될 것으로 전망된다.

최근 北韓의 經濟計劃의 成果를 검토하여 보면, 北韓은 第2次7個年計劃(1978~84)에서 어려운 經濟現實을 고려하여<sup>35)</sup> 과거 어떤 計劃期間보다 낮게 성장목표를 설정하였으나 큰 성과를 이루지 못하였다. 즉, 1985년 北韓 中央統計局 發表에 의하면 同期間 동안의 연평균 工業總生産成長率이 12.2%로서 目標值 12.1%를 달성한 것과 같이 위장하고 있으나 實績值가 공표되지 않은 1977년을 기준으로 倍數 혹은 伸張率로만 발표하고 있어 사실상 北韓의 第2次7個年計劃이 실패했음을 반증해 주고 있으며, 北韓發表에 의하면 他部門에 비교하여 실적이 좋았던 基幹産業部門도 목표를 달성한 품목은 시멘트, 연화비닐 등 原料와 電力만 투입하면 生産이 가능한 裝置産業에 국한되었고, 높은 기술수준을 요하는 製鐵, 非鐵金屬, 그리고 機械部門은 목표에 미달하여 앞으로는 北韓經濟의 만성적인 構造的 問題로 남을 것이다.

또한 第2次7個年計劃期間 동안의 各階層別

所得成長率에 대한 北韓의 발표는 全體國民平均所得成長率(1.8倍)이 勞動者, 事務員 所得成長率(1.6倍)과 農民의 所得成長率(1.4倍)보다 높게 나타나고 있다. 이는 이들 이외의 타계층인 黨, 國家官僚 「엘리트」部門의 所得成長率이 상대적으로 높은 것을 의미하며 그들의 基本敎理와는 달리 北韓社會의 所得隔差의 擴大傾向을 의미한다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 北韓은 中外合資企業法을 제정하여 中央集權的 計劃經濟에 어느 정도 市場「메카니즘」을 도입하여 최근 높은 經濟成長을 이룩한 中共의 영향을 받아 1984년 9월 外債償還負擔이 없는 外國의 合作投資를 유치할 목적으로 合營法을 제정하여 對外經濟政策의 부분적인 개방을 시도하고 있다. 그러나 이와 같은 合營法의 내용이 北韓現實과 상반되는 자체가 사실상 北韓의 對外開放化의 커다란 內的 制約條件으로 작용하고 있으며, 對西方債務로 인하여 北韓의 對外信用이 失墜된 점과 北韓이 대부분 西方國家와 國交가 없다는 점 또한 開放化의 外的 制約條件으로 작용하고 있다. 따라서 北韓이 合營法에 수반하는 實質的인 改革, 예를 들면 經濟特區의 設置 같은 어느 정도의 市場「메카니즘」의 導入策을 수행하지 않는 한 西方諸國의 合作投資誘致에는 한계가 있을 것이다.

마지막으로 1980年代에 들어서 한반도를 둘러싼 美·日·中·蘇 등 주변국의 관계변화가 北韓의 對外政策에 자극을 주고 있는 것만은 틀림없다. 北韓은 中共이 實用主義路線을 채택, 美國과 日本뿐만 아니라 최근 韓國과도 間接交易, 스포츠交流 등 관계개선을 도모하는데 대한 불만으로 對蘇偏向政策을 취하는 한편, 이제까지의 政·經 一致原則의 폐쇄적인

35) 1970年代에 들어와 北韓은 그들의 6個年計劃(1971~76)을 早期達成하기 위하여 방만한 借款導入 및 對西方輸入政策을 실시하였는데, 이는 外債를 누적시켜 1975년 이후 外債支拂延期事態를 야기하여 西方先進諸國으로부터 新規借款導入을 기대할 수 없게 되었다.

對外政策으로는 더 이상의 발전을 할 수 없다고 판단한 듯하다. 위에서 지적한 바와 같이北韓은 先進資本主義諸國과의 經濟協力을 다각도로 모색하고 있고, 또한 韓國과의 관계에

있어서도 南·北經濟會談, 赤十字會談 등에 형식적이기는 하지만 대화에 반응을 보이고 있다. 그러나 이러한北韓의 정책변화에 대한 평가는 부정적이라고 하겠다.

## ▷ 參 考 文 獻 ◁

- 國土統一院, 『南北韓 産業構造와 實態比較』, 1980.
- \_\_\_\_\_, 「南北韓 主要指標別 變化趨勢(1982~2000)」, 1984. 3.
- \_\_\_\_\_, 『南北韓總力趨勢比較』, 1982.
- 金永圭, 「北韓經濟와 實績評價」, 『統一問題』, 國土統一院, 第22輯, 1985. 12.
- 民族問題研究所, 『北朝鮮의 第二次七カ年計劃의 實績と今後의 見透し』, 『코리아評論』, 1985. 5.
- 北韓研究所, 『北韓總覽』, 1983. 4.
- 延河清, 「南北韓貿易競合關係分析」, 『韓國開發研究』, 第6卷第2號, 1984, pp. 76~97.
- 延河清·李奉錫, 「北韓經濟總量推定에 관한 小考」, 『韓國開發研究』, 第6卷第3號, 1984, pp. 139~161.
- 玉城素, 「北朝鮮第二次七カ年計劃完遂の明暗(上)」, 『現代코리아』, 日本朝鮮研究所, 第253號, 1985. 7.
- \_\_\_\_\_, 「北朝鮮第二次七カ年計劃完遂の明暗(下)」, 『現代코리아』, 日本朝鮮研究所, 第256號, 1985. 11.
- 日本貿易振興會·海外經濟情報センター, 『北朝鮮의 經濟와 貿易의 展望』, 1982~84.
- 日朝貿易會, 「日朝貿易」, 1985. 2.
- 河合弘子, 「合營法の背景と問題點」, 『現代코리아』, 第247號, 1985. 1, pp. 20~21.
- Chun, In-young, “North Korea’s Foreign Policy Behavior toward the United States”, *Journal of East Asian Studies*, 1981.
- Chung, Joseph Sang-hoon, *The North Korean Economy: Structure and Development*, Hoover Institution Press, 1974.
- The Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review of China, North Korea*, 1982~85.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Production Yearbook*, Vol. 38, 1984.
- The International Institute for Strategic Studies(IISS), *The Military Balance, 1983~1984*, London, 1984.
- Joint Economic Committee, *Congress of the U.S., East-West Trade: The Prospects to 1985*, 1982.
- Levin, Norman D., *Management and Decision-making in the North Korean Economy*, Rand Corporation, 1982.
- Suh, Dae-sook & Chae-jin Lee(eds.), “The 1972 Constitution and Top Communist Leader”, *Political Leadership in Korea*, University of Washington Press, 1976.
- USCIA, National Foreign Assessment Center, *Handbook of Economic Statistics, 1983~1984*.
- USIS, “1985 Human Rights Report for DPRK”, United States Embassy, Seoul Korea, February 1986.
- Wilczynski, J., *The Economics of Socialism*, London, 1970.