

통일 비용 · 편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구

임강택 · 양문수 · 이석기

통일 비용 · 편익 종합연구 11-03

통일 비용 · 편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구

임강택 · 양문수 · 이석기



통일 비용편의 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-640-9 93340

가 격 ₩9,500

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

요약	i
I. 서론	1
II. 북한경제의 자산가치에 대한 평가: 인적·자연자산을 중심으로	7
1. 북한의 인적자산에 대한 평가	10
2. 북한의 자연자산에 대한 평가	20
III. 북한 공식경제의 계획체계	33
1. 북한 경제계획의 공식체계	35
2. 기업들의 경영관리체계	59
IV. 북한의 공식경제에서 대외부문의 역할: 외화를 중심으로	83
1. 북한의 무역 및 외화 관리시스템의 재편	85
2. 공식경제에 대한 외화투입 메커니즘	97
3. 외화취득 메커니즘의 특성	105

통일 비용·편익 추계를 위한
북한 공식경제부문의 실태연구

V. 북한의 산업부문 실태	111
1. 통일비용과 북한 산업	113
2. 북한 산업 개황	115
3. 2000년대 북한 주요 산업의 평가	122
4. 통일 비용·편익과 북한의 산업실태	138
VI. 결 론	147
1. 북한 경제계획체계의 비공식화	149
2. 공식경제 작동 실태가 주는 시사점	154
참고문헌	163
최근 발간자료 안내	169



표 목 차

<표 II-1>	북한 인구구조의 특징(2008년)	11
<표 II-2>	성별 산업분표	13
<표 II-3>	북한의 인구조사 결과 비교	14
<표 II-4>	북한의 직업기술교육기관	17
<표 II-5>	북한 주민의 교육수준별 활동상태: 2008년	19
<표 II-6>	북한의 주요 광물 매장량	21
<표 II-7>	북한의 관광자원에 대한 분류	24
<표 II-8>	북한의 대표적 자연 경승지	25
<표 II-9>	북한의 대표적 숙박 및 편의시설	27
<표 II-10>	북한의 시기별 산림면적	28
<표 II-11>	남북한 원목 생산량	29
<표 II-12>	북한의 산림 구성	30
<표 V-1>	중요생산물의 생산수준 추이	124

그림 목 차

통일 비용·편익 종합연구 11-03

통일 비용·편익 추계를 위한
북한 공식경제부문의 실태연구

<그림 III-1>	북한의 계획계산체계도	61
<그림 III-2>	북한의 생산공정관리체계도	63
<그림 III-3>	북한의 노력관리체계도	64
<그림 III-4>	북한의 자재관리체계도	67
<그림 III-5>	북한의 재정관리체계도	68
<그림 IV-1>	공식경제에 대한 비공식적 외화 공급 메커니즘 ..	99
<그림 IV-2>	외화취득 과정에서 시장에 의존하는 방식: 일반 무역의 경우	107
<그림 IV-3>	외화취득 과정에서 시장에 의존하는 방식: 국내상업과 연계된 무역의 경우	108
<그림 V-1>	북한경제의 산업별 생산 동향, 1990~2009년(1990=100)	120
<그림 V-2>	철광석, 비철금속, 조강생산량 추이: 1990~2009년(1990=100)	129
<그림 VI-1>	북한의 공식경제 운영체계의 변화	153

요 약

I. 서론

통일을 이루는 과정에서 발생하게 될 비용·편익은 어떻게 개념과 영역을 규정하느냐에 따라 차이가 많이 발생하게 된다. 따라서 통일 비용·편익을 객관적·구체적으로 추계하기 위해서는 북한경제 상황에 대한 보다 체계적이고 정확한 분석이 선행되어야 한다. 예를 들면, 북한의 산업부문에서 재활용이 가능한 시설은 어느 정도인지, 장기적으로는 폐기되어야 하지만 단기적으로는 활용할 필요가 있는 시설은 어떤 것이 있는지, 그리고 초기단계에 폐기시켜야 하는 시설은 무엇인지 등에 대한 정보 및 평가 자료가 있어야 이를 기초로 소위, ‘통일비용’을 추계해 낼 수 있을 것이다.

통일 비용·편익을 구체화하기 위해서 북한경제의 실태에 대한 조사·평가 작업을 추진한다면, 우선적으로 북한지역의 자원 부존 상황, 북한의 산업실태 등에 대한 분석이 필요할 것으로 판단된다. 또한 이를 체계적으로 분석하기 위해서는 기본적으로 북한경제가 어떻게 작동하고 있는지를 파악하는 작업도 필요하다. 북한경제가 어떻게 작동되고 있는지 파악이 되지 않은 상황에서 실태에 대한 평가를 한다는 것은 비논리적인 추론을 낳을 수 있기 때문이다. 1990년 이후 북한은 경제적 어려움이 장기화되고 있는 상황에서 국가적으로 중요하다고 판단되는 전략부문에 초점을 맞추어 재정 투자를 집중시키고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 이러한 상황이 계속된다면, 통일 이후 우리가 북한지역에서 재활용할 수 있는 부분은 이러한 전략부문이 주를 이룰 것으로

예상된다. 때문에 북한이 어떻게 전략부문을 중심으로 공식경제를 운영하고 있는지를 분석하고자 하는 것이 본 연구서의 주요 목적 중의 하나라고 할 수 있다. 즉, 공식경제부문에 대한 북한 당국의 관리체계의 특징 및 작동 상황, 그리고 산업부문의 생산능력 등에 대한 분석을 통해서 북한경제 대한 기본적인 정보를 마련하고, 이를 기본으로 북한 경제를 남한경제와 통합시키기 위해 필요한 투자계획을 수립하며, 이에 기초해서 통일 비용·편익을 추계하는 것이 바람직하기 때문이다.

II. 북한경제의 자산가치에 대한 평가

본 연구에서는 통일편익의 측면에서 북한지역의 인적자산과 자연자산, 그리고 산업자산의 가치를 분석하고자 한다.

먼저, 인적자산의 측면에서 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 최소한의 노동력을 유지하거나 기술이전을 위한 학습상태가 이루어졌음을 보여주고 있다. 대부분의 노동자들이 중등학교 이상을 수학하고, 전문학교에서 기술관련 교육을 받고 있다. 둘째, 여성의 전문적인 가사 참여비율이 낮다는 것이다. 이는 가사노동 보다는 생산현장에 참여하여 경제활동을 하고 있는 여성 노동자들의 비율이 높다는 것을 의미한다. 셋째, 전문학교를 졸업하고 대학으로 진학하는 비율이 높지 않다. 이는 연구직과 같은 고도의 기술을 요하는 직업군에 활용할 수 있는 인력이 풍부하지 않을 수 있음을 보여주는 것이다.

자연자산은 지하자원과 관광자원 등이 주요 요소가 된다. 북한에 매장되어 있는 광물자원의 경우에는 2007년에 통상적으로 4,000조 원의 잠재가치를 갖고 있는 것으로 평가되지만, 최근에는 약 7,000조 원의 잠재력을 갖고 있다는 평가도 존재한다. 이처럼 북한지하자원에 대한

평가가 급격하게 변하는 이유는 첫째, 국제적인 광물자원의 상승으로 인한 평가액의 증가가 원인이라고 할 수 있다. 둘째, 북한 측에서 발표하는 자료의 추가로 인하여, 새로운 광물자원에 대한 가치증가분이 반영되었기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 가치의 반영에는 분명하게 허수가 존재하기는 하지만, 현실적으로 북한지역의 지하자원에 대한 평가가 어려운 상황에서는 일정부분 감수해야 할 부분이라 할 수 있다. 북한지역의 관광자원은 매우 풍부한 것으로 분석되고 있다. 그러나 북한지역의 위락시설 및 관광을 위한 인프라는 매우 열악한 상황으로 평가되고 있다. 또한 대규모 숙박시설은 평양을 중심으로 배치되어 있어 지방의 문화관광 자원을 활용하기에는 어려움이 있고, 또한 지방으로의 연결 교통망 또한 열악한 상황이어서 전반적인 관광인프라를 구축하는 과정에서 대규모적인 투자가 필요한 상황이다.

Ⅲ. 북한 공식경제의 계획체계

북한은 경제계획의 주요 요소로 ‘기본적인 생산조건’을 들면서, 구체적으로 노동력, 기술, 원료, 자금 등을 꼽는다. 이 4가지 요소를 기초로 경제계획을 수립한다는 것이다. 북한이 수립한다고 주장하는 경제지표는 작성 단위, 경제적 내용, 그리고 측정 단위 등에 따라 다양하게 구분된다.

북한에서 경제계획 항목은 계획지표들을 성격과 내용의 공통성에 따라서 재구성한 것이다. 2010년에 출판된 『광명백과사전』에 따르면, 북한당국의 계획화 작업이 추진되는 계획항목들로는, 공업생산계획, 농업생산계획, 정보산업계획, 기본건설계획, 운수계획, 체신계획, 설계계획, 지질탐사계획, 고정재산보수계획, 과학기술발전계획, 도시경영계획, 노동계획, 물자계획, 상품유통계획, 수매계획, 양정계획, 무역계획,

교육계획, 문화계획, 보건계획, 재정원가계획 등이 있다.

북한에서는 제3차 7개년계획(1987~1993년)을 마지막으로 종합적인 전망계획을 더 이상 발표하지 않고 있다. 대신 부문별로 장기계획을 수립하고 있는 것으로 알려지고 있다. 가장 자주 거론되고 있는 것이 과학기술발전계획이라고 할 수 있다. 북한당국은 1998년부터 세 차례에 걸친 ‘과학기술발전 5개년계획’을 추진해오고 있다. 북한당국이 강조하고 있는 경제부문별 주요 계획으로는 공업생산계획, 농업생산계획, 정보산업계획, 기본건설계획, 운수계획, 과학기술발전계획, 상품유통계획 등이 있다.

북한경제 계획체계의 작동 실태에서 나타나는 특징은 다음과 같다. 첫째, 계획화 영역의 축소이다. 1990년대의 경제위기 당시에는 공식적인 경제체계가 거의 작동하지 않았으며, 2000년대의 부분적인 산업생산 회복 이후에도 계획화를 통한 전면적인 균형은 불가능하였다. 정상적으로 생산이 이루어지는 기업이 극히 소수에 불과한 상황에서 전면적인 균형은 애초에 불가능하였기 때문이다. 계획화는 발전, 금속, 기계, 건설 등 공식경제를 유지하기 위하여 필수적인 일부 산업을 중심으로 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.

둘째, 국가 경제계획 체계의 유명무실화이다. 내각경제가 경제의 전체적인 산업순환을 관장하지 못하기 때문에 국가계획위원회가 계획화의 핵심적인 역할을 담당할 수 없게 되었다. 따라서 국가계획위원회는 계획화를 통하여 경제를 조정하고, 균형을 보장하는 역할을 더 이상 하지 못하고, 형식적인 계획을 작성하는 역할만을 담당하게 되었다.

셋째, 특급기업소 중심으로 계획체계가 제한적으로 작동하고 있다. 물자부족 현상이 만성화되어 있는 상황에서 당국의 선택은 지방부분 및 상대적으로 규모와 국가적 중요성이 낮은 기관은 ‘자력갱생’을 하도

록 자율권을 부여하고, 중앙정부는 규모가 크거나(종업원 1만 명 이상) 전략적으로 중요한 기업을 특급기업소로 지정해 놓고 집중적으로 관리하고 있다.

넷째, 부문별 계획체계로 운용된다. 계획이 제대로 수행되지는 못하지만 그럼에도 불구하고 북한정부는 부처별로 매년 계획을 수립하고 있다고 한다.

IV. 북한 공식경제에서 대외부문의 역할

북한의 무역관리체계에서 핵심적 역할을 하는 것은 ‘와크’ 제도이다. 이는 ‘와크’와 ‘지표’를 포함한다. 다만 와크와 지표가 동일한 개념인지는 확실하지 않다. 탈북자에 따라 증언이 다소 엇갈리고 있다. 그렇지만 와크가 외국과 직접 무역을 할 수 있는 권한인 것은 분명하다. 즉, 와크는 기본적으로 수출입허가권(라이선스)이다. 실제로 북한의 무역회사 중에서 외국과 직접 무역을 할 수 있는 회사도 있지만 그렇지 못한 회사도 존재하는데, 이는 기본적으로 와크의 보유 여부에 따른 것이다. 그래서 북한의 무역회사는 크게 보아 와크 단위와 비와크 단위로 구분된다.

북한은 1990년대 경제위기 이후 국가차원의 외화관리시스템이 사실상 붕괴했다. 여러 가지 원인이 있겠지만 직접적으로는 당경제, 군경제 등 특권경제의 독립 및 이에 따른 부문별 은행의 출현으로 인한 기존 유일적 외화관리시스템의 파괴가 주된 원인이다. 그런데 경제위기 이후 국가 차원의 외화관리시스템이 서서히, 그리고 부분적으로 복원되기 시작했다. 다만 공식제도가 아니라 최고지도자의 통치 행위와 관련된 비공식적 채널을 통해 복원되었다. 여기서는 이른바 혁명자금이 핵심적 역할을 수행한다. 요컨대 ‘혁명자금 중심의 비공식적 외화관리제

도'가 구축된 것이다.

북한에서는 국가의 공식적인 계획에 의해 외화의 수급계획이 사전에 작성되어 있다. 외화수입계획 및 외화지출계획이 수립되어 있으며, 외화지출계획에는 공식경제에 대한 외화의 투입도 포함되어 있다. 따라서 계획대로 집행된다고 하면 큰 문제가 없다. 그런데 계획이 계획대로 집행되지 않기 때문에 문제가 발생하는 것이다. 국가적 차원에서 보면 외화에 대한 수요는 많은 반면, 외화에 대한 공급은 제한되어 있다. 따라서 부족한 외화를 공급받기 위한 각 기관, 부문 간의 경쟁이 치열할 수밖에 없고, 따라서 이른바 힘의 논리, 정치적 논리가 작용하기 마련이다. 아울러 계획의 무시, 계획의 형해화 현상도 필연적으로 등장한다. 여기서 큰 역할을 하는 것이 '제의서,' '방침' 등 비공식적인 정책결정과정이다. 사실 경제위기 이후 외화사용에 대한 김정일 위원장의 감독 통제가 강화되었다. 내화의 지출과는 달리, 외화의 지출에 대해서는 국가계획위원회는 관여하지 못한다. 국가계획분 외화의 지출에 대해서는 내각 총리의 비준이 있어야 하며, 김정일 위원장의 '방침'이 내려져야 한다. 이 같은 방식은 심각한 한계를 내포하고 있다. 자원 배분의 비효율성은 말할 것도 없고, 각종 잡음과 부작용을 양산하기 일쑤이며, 여러 차원의 자의성이 개입될 소지가 다분하다. 특히 경제운영에 정치적 고려가 우선시될 수밖에 없고, 또한 국가경제 전체를 고려하는 것이 아니라 특권경제를 구성하는 세력, 즉 특권층의 이해관계를 고려하는 방향으로 흐를 수밖에 없다.

V. 북한의 산업부문 실태

통일 비용·편익의 산출을 위해서 가장 주목을 하는 부분은 산업 및

기업의 자산가치이다. 그 중에서도 보다 직접적으로 현재의 북한의 산업설비들의 가치에 대한 평가가 고려되어야 할 것이다. 통일 이후 북한의 국영기업들은 대부분 사유화의 대상이 될 것인데, 국영기업의 사유화 과정은 국가부문에 매각 수익을 제공할 수도 있고, 오히려 매각을 원활하게 하기 위하여 재정 지원이 있어야 할 경우도 있다. 이런 점에서 현존하는 북한 주요 국영기업의 가치에 대한 평가는 통일비용 추정 작업에서 필수적인 과제의 하나이다.

산업부문에서 발생하게 되는 통일비용은 북한 산업의 재건과 육성을 위해서 정부 및 공공부문에서 부담해야 할 비용이다. 여기에는 산업단지 개발, 산업관련 인프라의 건설비용, 북한 지역에서의 고용 유지 및 창출과 투자 유치를 위한 지원비용 등 통일이라는 특수한 상황에서 산업부문을 중심으로 발생하는 제반비용이 포함된다. 그리고 통일 이후 낙후된 북한지역의 산업을 재건·육성하기 위하여 발생하는 추가적인 비용도 일정 기간 동안은 통일비용으로 간주할 수 있을 것이다. 즉, 통일 한국에서 현저하게 낙후된 북한지역의 산업을 육성하기 위한 제반 시책 즉, 지역산업 육성정책, 북한지역 중소기업 육성정책, 북한지역 노동자 훈련 및 재교육 등을 위해서 정부 및 공공부문에서 추가적으로 지출하는 비용도 통일비용의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.

통일 비용·편익을 산출할 때 가장 일차적으로 고려할 수 있는 것이 현재 북한 산업 및 기업의 자산가치가 얼마나 될 것인가 하는 점이다. 통일 이후 사유화 과정에서 재정수입이나 지출이 발생할 것인데, 북한 산업의 자산가치를 대략적으로라도 파악할 수 있다면 국유기업 처리 과정에서 발생할 비용과 수익을 추정하는데 도움이 될 것이다.

산업 및 기업의 자산 가치는 유형적인 것으로 설비, 토지, 금융자산 등이 있으며, 무형적인 것으로는 노동자의 기술수준을 포함한 기술력,

영업 가치 등을 들 수 있을 것이다. 금융자산이나 영업 가치 등은 현재 북한 기업의 상황을 고려한다면 의미가 없다고 해야 할 것이므로, 설비, 토지, 기술력, 노동자의 기술수준 등이 광의의 자산가치에 포함된다고 할 수 있다.

I. 서론

통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구



우리 사회가 평화통일을 희망한다는 데는 전반적인 공감대가 형성되어 있지만, 그에 따른 비용부담 방법과 수준에 대해서는 공감대를 형성하지 못하고 있거나 일부에서는 거부감을 표시하고 있다. 이러한 현상은 첫째, 통일 비용·편익이 시기적으로 비대칭적이기 때문이며, 둘째, 구체적인 통일방법에 대한 논의와 합의가 이루어지지 않고 있고, 셋째, 통일 비용·편익에 대한 개념 정의가 다양하여 이에 대한 이해가 각기 다르기 때문이라고 할 수 있다.

먼저, 통일 비용·편익이 시기적으로 비대칭적이라는 것은, 비용은 초기 단계에 집중적으로 발생하는데 반해 편익은 중장기에 걸쳐 점진적으로 실현된다는 것을 의미한다. 이에 따라 현 세대는 편익보다는 비용부담에 더 노출된다는 점 때문에 통일에 불편한 마음을 가질 수 있게 되는 것이다.

우리 사회에서 구체적인 통일방안에 대한 논의와 합의가 이루어지지 않고 있다는 것은, 정부가 공식적인 통일방안으로 강조하고 있는 점진적 평화통일의 실현 가능성이 높지 않다는 일부의 주장과 함께, 다양한 조합이 가능한 합의통일 방식을 구체적으로 예상하는 것이 쉽지 않다는 점이 공존하고 있기 때문이다. 이는 독일통일에서 동독이 서독에 흡수된 것처럼 북한이 남한시스템에 편입되는 것을 가장 바람직하고 현실적이라는 주장과 남한과 북한이 서로 가지고 있는 문제를 개선해 가는 방향으로 개혁하는 과정을 통해서 통일해야 한다는 주장, 그리고 통일 이후 과도기적으로 북한지역을 별도로 관리하는 완충 기간을 설정함으로써 남한경제에 대한 충격을 완화시켜야 한다는 주장들이 혼재되어 있기 때문이다.

마지막으로 통일을 이루는 과정에서 발생하게 될 통일 비용·편익은 어떻게 개념과 영역을 규정하느냐에 따라 차이가 많이 발생하게 된다.

I
II
III
IV
V
VI

실제로 통일비용에 대한 기존의 분석을 살펴보면, 그 편차가 너무 커서 혼란스러울 정도이다. 이에 대한 구체적인 논의는 별도의 보고서에서 다루어질 것이기 때문에 여기에서는 생략할 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구보고서의 서두에 이를 소개한 이유는 통일 비용·편익을 객관적·구체적으로 추계하기 위해서는 북한경제 상황에 대한 보다 체계적이고 정확한 분석이 선행되어야 한다는 점을 강조하기 위해서이다.

예를 들면, 북한의 산업부문에서 재활용이 가능한 시설은 어느 정도인지, 장기적으로는 폐기되어야 하지만 단기적으로는 활용할 필요가 있는 시설은 어떤 것이 있는지, 그리고 초기 단계에 폐기시켜야 하는 시설은 무엇인지 등에 대한 정보 및 평가 자료가 있어야 이를 기초로 소위, ‘통일비용’을 추계해 낼 수 있을 것이다.

통일 비용·편익을 구체화하기 위해서 북한경제의 실태에 대한 조사·평가 작업을 추진한다면, 우선적으로 북한지역의 자원 부존 상황, 북한의 산업실태 등에 대한 분석이 필요할 것으로 판단된다. 또한, 이를 체계적으로 분석하기 위해서는 기본적으로 북한경제가 어떻게 작동하고 있는지를 파악하는 작업도 필요하다. 북한경제가 어떻게 작동되고 있는지 파악이 되지 않은 상황에서 실태에 대한 평가를 한다는 것은 비논리적인 추론을 낳을 수 있기 때문이다. 1990년 이후 북한은 경제적 어려움이 장기화되고 있는 상황에서 국가적으로 중요하다고 판단되는 전략부문에 초점을 맞추어 재정 투자를 집중시키고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 이러한 상황이 계속된다면, 통일 이후 우리가 북한지역에서 재활용할 수 있는 부분은 이러한 전략부문이 주를 이룰 것으로 예상된다. 때문에 북한이 어떻게 전략부문을 중심으로 공식경제를 운영하고 있는지를 분석하고자 하는 것이 본 연구보고서의 주요 목적 중 하나라고 할 수 있다. 즉, 공식경제부문에 대한 북한당국 관리체계의

특징 및 작동 상황, 그리고 산업부문의 생산능력 등에 대한 분석을 통해서 북한경제 대한 기본적인 정보를 마련하고, 이를 기본으로 북한경제를 남한경제와 통합시키기 위해 필요한 투자계획을 수립하며, 이에 기초해서 통일 비용·편익을 추계하는 것이 바람직하기 때문이다.

이를 위해서 본 연구보고서는 크게 3가지 분야에 초점을 맞추어 북한의 공식경제에 대한 연구를 진행할 것이다. 첫째는 북한에서 공식경제를 작동시키는 기본 체계라고 할 수 있는 계획시스템이 어떤 특징을 가지고 있는지 분석할 것이다. 둘째는 북한의 공식경제 작동에서 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 외화자산이 어떻게 관리되고 있는지 외화관리체계의 특성을 분석할 것이다. 셋째는 북한의 공식경제가 작동하는 결과, 즉 주요 산업부문의 작동 실태 및 특징에 대해서 분석하고자 한다.

본 연구보고서가 통일 비용·편익의 구체화를 위한 북한경제 실태분석의 1차년도 작업이라는 점을 고려, 올해는 분석을 위한 기본 틀을 구축하는 데 주력하려고 한다. 이를 토대로 향후 2~3년에 걸쳐 보다 구체적으로 북한경제의 자산으로서 가치를 평가하고 통일과정에서 북한경제 회생을 위해 지출되어야 할 산업부문에 대한 지출 및 투자비용을 추계하고자 하는 것이다. 따라서 올해 연구는 향후 추진될 연구의 기반을 마련하고 향후 연구방향을 제시하는데 의미를 두고자 한다.

이런 점을 바탕으로 두고 통일이 이루어졌을 때 북한지역을 통해서 누릴 수 있는 편익이라고 할 수 있는 것은 무엇인지에 대해 일반적인 수준에서 살펴보고자 한다. 여기에서는 인적자산, 자연자산, 산업자산 등이 포함될 수 있을 것이다. 그러나 이 중에서 산업자산은 북한경제의 상황 변화에 따라서 편차가 크게 발생하고, 동시에 현재로서는 구체적인 평가에 필요한 정보와 지식이 충분하지 않기 때문에 구체적인 실

I
II
III
IV
V
VI

태분석이 필요하다고 할 수 있다. 이런 특징을 고려하여 제Ⅱ장부터는 북한경제의 산업자산을 평가하기 위한 기초 실태를 집중적으로 분석하고자 한다. 먼저 제Ⅲ장에서는 북한의 공식경제가 운영되고 있는 시스템과 주요 실태를 분석할 것이고, 제Ⅳ장에서는 현재 북한경제를 실질적으로 운영하고 있는 핵심부분인 외화자산의 운용시스템과 주요 실태를 살펴보고자 한다. 제Ⅴ장에서는 북한의 산업자산에 대한 기존의 연구성과를 토대로 초보적인 수준에서 산업자산을 평가할 수 있는 기본 틀을 제시하고자 한다.

II. 북한경제의 자산가치에 대한 평가: 인적·자연자산을 중심으로



통일 이후에 북한지역을 통해서 발생할 것으로 예상되는 통일 비용·편익은 유형, 무형의 것들이 혼재되어 있어서 정확히 추산하기는 어렵다. 특히 통일의 시기와 통일방식 등에 따라 통일 비용·편익이 다르게 실현될 수 있기 때문에 사전적으로 이를 평가하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여기서는 북한지역에서 얻을 수 있는 통일편익에 대해서 간략하게나마 정리하고자 한다. 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는, 통일편익이 발생할 수 있는 분야와 범주에 대해서 간단하게 소개함으로써 통일편익에 대한 우리 사회의 본격적인 논의의 기초를 제공하고자 하는 것이다. 둘째, 통일편익을 확대하기 위한 우리의 노력은 지금부터 체계적·종합적으로 진행되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 왜냐하면, 편익은 통일 상황에서 북한경제의 수준과 상태에 따라 편차가 클 것이기 때문이다. 편익과 관련해서는 북한의 노동력과 자연자원을 활용함으로써 얻을 수 있는 효용이 직접적인 편익부분을 구성하게 될 것이며, 대륙으로의 육로진출 등 북한지역을 지리적으로 이용함에 따른 간접적인 효과도 포함될 수 있다.

통일비용과 관련된 부분은 사회복지를 위한 지출과 산업시설의 복구 등 경제적 기반을 구축하기 위한 지출이 많은 비중을 차지하게 될 것이다. 물론 이러한 지출이 장기적으로 투자의 성격을 지니고 있다는 사실과 부분적으로는 민간자본의 지출로 충당이 가능하다는 점 등을 고려하면, 통일비용을 정확하게 규정하는 것이 쉽지 않다는 사실을 알 수 있다. 따라서 통일비용의 최소화라는 관점에서 통일편익에 접근함과 동시에, 통일편익의 극대화라는 측면에서 통일비용 문제에 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 통일 비용·편익은 종종 동전의 양면처럼 밀접하게 연계되어 있다는 점을 명심할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

본 장에서는 통일편익의 측면에서 북한지역의 인적자산과 자연자산, 그리고 산업자산의 가치를 분석하고자 한다. 남한사회의 전반적인 저출산과 고임금의 산업구조 속에서 통일 이후에 북한의 노동력을 활용하는 것은 제품의 가격경쟁력을 향상시킬 수 있고, 낙후된 북한지역을 발전시킬 수 있는 중요한 편익들 가운데 하나로 평가되고 있기 때문이다. 또한, 북한에 매장된 지하자원, 산림자원, 관광자원 등은 지속적으로 그 편익을 확대시키기 위한 노력을 진행한다면, 통일 이후에 재정적 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

산업자산의 경우에는, 평가가 매우 어려운 것이 현실이다. 첫째, 북한의 산업시설에 대한 정확한 정보를 얻기 힘들다는 점이 가장 극복하기 어렵기 때문이다. 둘째로는, 북한지역의 산업자산은 통일 상황까지 북한 산업 정책의 방향과 성과 등에 따라 달라질 수밖에 없기 때문이다. 만약 북한이 중국처럼 개혁·개방의 길을 가고, 국제자본의 적극적인 유치와 남북경제협력 전면 추진 등의 상황이 전개된다면 북한지역의 산업자산은 높게 평가될 수 있을 것이다.

따라서 북한지역의 산업자산에 대한 평가는 다음 장들에서 북한의 공식경제에 대한 시스템 분석을 출발점으로 삼아 보다 종합적이고 체계적으로 다루고자 한다.

1. 북한의 인적자산에 대한 평가

가. 북한의 인구구조와 통계

북한의 인구와 관련한 통계는 1993년과 2008년에 발표한 자료가 있

다.¹ 이 자료는 북한에서 발표한 자료, 통계청 추정치, 국제연합(United Nations, UN) 조사자료 등을 종합한 결과이다. 이 자료를 통해서 확인할 수 있는 것은 북한에서 산업별 노동력 구성비, 직업별 구성비, 가구 내 경제활동 참여 비율 등을 확인할 수 있다. 이러한 기초자료는 북한의 노동력 상황을 간접적으로나마 확인할 수 있는 주요한 근거자료로 활용할 수 있다.

북한의 인적자원을 평가하는 과정에서 선행되어야 할 것은 북한 인구구조의 특징에 관한 분석이다. 아래의 표는 북한 주민들의 연령대별 분포를 남한과 비교한 것이다.

표 II-1 북한 인구구조의 특징(2008년)

연령	출생년도	인구	특징	동일연령 남한인구	비고
59세~63세	1945~1949년	1,083,802	광복세대	2,118,841	
55세~58세	1950~1953년	705,650	한국전쟁세대의 영향	2,027,659	
35세~54세	1954~1973년	6,999,582	베이비붐	16,266,322	-남한의 베이비붐 출생인구(1955~1963생): 7,164,541명 -북한의 인구(1955~1963년생): 2,598,501명
30세~32세	1976~1978년	955,881	한국전쟁 세대의 영향	2,258,897	-한국전쟁 세대의 에코
8세~12세	1996~2000년	1,979,828	고난의 행군기	3,208,101	
0세~5세	2004~2008년	1,714,429	한국전쟁 세대의 에코 영향	2,255,184	

출처: 통계청, “북한 인구와 인구센서스 분석,” (통계청 보도자료, 2011), p. 5.

1. 북한의 인구추정과 관련한 보고서는 통계청, 『북한 인구와 인구센서스 분석』 (서울: 통계청, 2011)을 참고.

북한은 사회 변화에 따른 성 및 연령별 인구변화가 비교적 인구구조에 뚜렷하게 남아있는 상태이다. 전후 베이비붐의 형성이나 에코효과(echo effect)로 나타나는 제2차 베이비붐의 형성도 남한보다 잘 나타난다. 이는 국제이동이 거의 없는 사회이고 출산력 변천(fertility transition)이 1970년대 단기간에 걸쳐 일찍 마무리되었기 때문이다.² 북한에서 전후 베이비붐³으로 태어난 인구는 700만 명으로 추정된다. 이는 동일 연령대의 남한 인구(1,627만 명)와 비교하여 43%수준이다. 남한 기준의 베이비붐에 해당하는 1955~1963년생은 260만 명으로 남한(716만 명)의 36%에 해당하는 규모이다. 이는 전체적인 남북한의 인구구성비와도 차이를 보이고 있다. 적극적으로 경제활동에 참여할 수 있는 인구의 비율이 상대적으로 낮다는 것을 의미한다. 또 다른 특징은 한국전쟁과 한국전쟁 영향으로 인한 인구 특성의 비율은 남한과 거의 유사한 형태로 나타난다. 또한, 고난의 행군기를 거치면서 식량난으로 인해 출산율은 급감했지만 가임여성 인구가 많아서 출생아수는 크게 감소하지 않았다. 북한 인구는 1944년 1,004만 명(미군정 자료)이었으며, 1953년 850만 명까지 감소한 이후 지속적으로 증가해 2010년에는 2,149만 명으로 추정된다. 고난의 행군기(1996~2000년)에 식량난으로 인해 출산율은 급감했지만, 가임여성 인구가 많아 출생아 수는

² 남한은 출산력 변천이 1960~1970년대에 걸쳐 이루어진데다가, 1960년대 초반 인구 급증과 1960년대 중반 이후 출산력의 급감 및 가임여성 감소(1945년 전후 생)로 인구 구조상 깊은 골짜기가 생겼고, 다시 1980년대 중반 이후 강력한 출산억제 정책이 시행되는 가운데 에코현상으로 인한 골짜기가 나타나 북한과 다소 다른 모양을 갖게 되었다.

³ 북한의 '인구연구소'에서는 전후 베이비붐 시기를 1954~1973년으로 간주하고 있고, 남한에서는 통상적으로 1955~1963년을 베이비붐으로 보지만, 일부에서는 1964~1966년에도 비록 출생아는 줄었지만 90만 명 수준이었으며, 이후 1971년에 103만 명으로 절정에 도달했기 때문에 베이비붐 기간을 1974년까지 보아야 한다는 의견도 있다.

크게 감소하지 않았다.⁴ 한편, 2008년 출산율은 2.0으로 1993년 2.13에 비해 0.13% 감소하였다. 도농별로는 농촌이 2.18, 도시가 1.89이고 시도별로는 평안북도가 2.05, 평양이 1.92로 나타났다.⁵

2008년 북한의 16세 이상 인구의 경제활동참가율은 70.2%였으며, 경제활동인구는 1,219만 명, 비경제활동인구는 518만 명이었다. 고난의 행군기(1996~2000년) 직전인 1993년(76%)에 비해 5.8%가 감소했다. 북한 여성의 경제활동 참가비율은 높은 수준이며, 연령별 경제활동 참가율에도 남한과 같은 'M'자형 패턴이 관찰되고 있다.⁶

표 II-2 성별 산업분류

(단위: 명, %)

	계	농림어업	광공업		사회간접자본 및 기타서비스업			
			광업	제조업	건설업	도소매 음식 숙박업	전기운수 통신 금융업	사업*개인 공공 서비스업
합	12,184,720	4,386,895	718,195	2,882,982	367,650	698,560	657,955	2,472,483
남자	6,359,938	2,082,297	458,484	1,507,014	285,941	200,553	467,762	1,357,887
여자	5,824,782	2,304,598	259,711	1,375,968	81,709	498,007	190,193	1,114,596

*주: 1. 2008년 북한센서스의 산업 분류는 한국표준산업분류체계(9차)에 따랐다.

2. 1993년 북한의 산업구조는 공업 37.5%, 농림어업 30.7%, 사회간접자본 및 서비스업 22.4%, 기타 9.4%이었고, 2008년 조사에서는 1차 산업 36%, 3차 산업 34.4%, 2차 산업 29.6%이었다.

출처: 통계청, “북한 인구와 인구센서스 분석,” (통계청 보도자료, 2011), p. 24.

4. 통계청, “북한 인구와 인구센서스 분석,” (통계청 보도자료, 2011), pp. 1~5.

5. 통계청, 위의 글, p. 17.

6. 2008년 북한 인구센서스는 “지난 6개월 동안에 일상적으로 무엇을 했습니까?”로 질문하는 평상상태접근법에 의해 노동력을 파악한 반면, 남한의 2005년 인구센서스는 “지난 1주일 동안 수입을 목적으로 1시간 이상 일을 하였습니까?”로 질문하는 노동력 접근법으로 조사하여 직접적인 비교는 곤란하다. 통계청, 위의 글, p. 22.

2011년 2월 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, UNICEF)이 발표한 『2011년 세계아동 현황보고서(The State of the World's Children 2011)』에 따르면, 5세 이하 사망률이 1990년에 1,000명당 45명에서 1990년 하반기에 급증해 2000년에는 58명을 기록하였으나 2000년대 들어서 빠른 속도로 개선되어 2009년에는 33명으로 감소한 것으로 나타나고 있다.⁷ 이는 2000년대 북한의 공식경제가 제대로 작동되지 않는 상황에서 시장을 통한 경제활동의 증가가 일반주민들, 특히 유아계층의 건강에 긍정적으로 작용하였음을 의미한다고 할 수 있다.⁸

표 II-3 북한의 인구조사 결과 비교

지 표	1993년	2008년*	단위
인 구	21,213	24,052	1,000명
여 성	10,884	12,330	1,000명
남 성	10,330	11,721	1,000명
성 비	94.9	95.1	남성/여성
나이분포 비율			
0~14	27.9	23.2	%
15~64	66.5	68.2	%
65+	5.6	8.6	%
일반 출생률	19.8	14.4	인구 1,000명당
일반 사망률	5.5	9.0	인구 1,000명당
평균 수명	72.7	69.3*	
여 성	76.1	72.7*	
남 성	68.5	65.6*	

*주: 2008년 평균수명은 한국보건사회연구원 분석결과를 인용.

출처: 통계청, “북한 인구와 인구센서스 분석,” (통계청 보도자료, 2011), p. 17.

⁷ UNICEF, *The State of the World's Children 2011*, Table 10, The Rate of Progress (February 2011).

⁸ 이종무 외, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011), p. 25.

북한의 인구구조에서도 고령화 현상이 나타나고 있는 점도 주목할 부분이다. 1993년 65세 이상이 5.6%에 불과했던 것에서 2008년에는 8.6%로 15년 동안 전체 인구수에서 차지하는 비중이 50%이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

북한의 인구에서 새로운 세대의 비중이 증가하고 있다는 사실에도 유의할 필요가 있다. 특히 소련체제의 해체로 상징되는 사회주의 시장이 붕괴한 1989년 이후 취학한 계층이 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 북한경제는 사회주의국가로부터의 물자조달이 막히면서 급격한 경제침체를 경험하게 되었으며, 소위 ‘고난의 행군’의 시기 동안 국가의 사회복지, 교육, 기초 식량 및 생필품 제공 기능은 중단된 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 이 시기에 유년시기와 청소년시기를 거친 인구들에게서는 영양 상태와 교육수준 등에서 과거와는 다른 새로운 특징이 나타날 것으로 추정되고 있다. 국가의 교육 및 복지혜택을 충분하게 받지 못하고 자란 그룹이 차지하는 비중이 2008년 기준으로 31.7%까지 증가한 점은 북한지역의 인적자산에 대한 평가에 고려할 부분이 많다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

나. 교육수준 및 노동력의 특성에 대한 평가

(1) 북한의 직업기술교육 실태

북한에는 ‘일하면서 공부하는 교육체계’라고 불리는 정시제 실업교육기관이 발달되었다. 주요 공장, 기업소에 약 90개교의 공장대학, 12개교의 농장대학, 3개교의 어장대학, 야간대학, 방송대학 등 ‘일하면서 공부하는’ 고등교육기관을 운영하고 있다. 이들 기관에서는 주로 직업교육

I

II

III

IV

V

VI

과 재교육을 실시하고 있다. 공장 부설 노동인력개발기관으로 대표적인 기관은 공장대학이라고 할 수 있다. 공장대학은 공장 노동자들이 낮에는 직무를 수행하고 일과 후에 교육을 받는 방식으로 공장의 기술 부문과 연관된 교과과정을 이수할 수 있도록 일정 규모 이상의 공장, 기업소에 부설하여 설치하는 4~6년제 고등교육기관이다.⁹

또한, 기술기능학습체계라고 부르는 직무교육을 각 공장 단위로 실시한다. 기술기능학습체계에서는 생산의 단위인 작업반을 기본 단위로 하고, 교육 내용도 노동자의 직무와 직접적으로 관련된 내용을 다루고 있다. 기술기능학습체계는 교육목적과 대상의 기술적 수준에 따라 기술기능학습반, 기능전습반, 개별기능전습조로 구분된다. 기술기능학습반에서는 주로 기사시험 및 준기사시험 응시를 위한 교육을 실시하며, 기능전습반에서는 작업반이나 직장 단위로 기계설비의 구조와 작업원리, 안전기술규정, 표준조작법, 운전조작법, 작업동작, 공구사용법, 도면독해법, 신기술과 선진작업방법 등을 교육한다.

하지만 체제 특성상 낙후된 경제 및 산업구조와 더불어 체계적으로 이루어지고 있지 못하다. 더구나 외국자본의 유치와 경험사업에 따른 공장운영과 북한 근로자의 참여가 조금씩 증가함에도 철저히 근로자들을 방문한 기술자들과 격리시킴으로써 기술과 기능 전달도 어렵게 하고 있다.¹⁰

⁹ 조정아, “북한인력 개발방안 및 활용방안,” (민주평화통일자문회의 제59차 경제위원회 소주제 발표문, 2006)을 참조.

¹⁰ 강일기, 『남북한 경제협력 활성화를 위한 북한 근로자 인적자원 개발 방안』 (서울: 한국직업능력개발원, 2001), p. 66.

표 II-4 북한의 직업기술교육기관

구분	공장·농장·어장대학	기능공학교	양성소
입학대상	공장, 농장, 어장 등에 다니는 노동자 등	고등중학교 졸업생, 제대 군인 등	고등중 졸업생, 제대군인, 기업소 노동자
교육기간	5년	6개월, 1년, 1년 6개월	6월, 1년, 1년 6월
설치	대규모 노동자가 있는 공장, 국영농장, 어장	기능공 양성이 필요한 물질기술조건을 가진 기업소, 공장, 광산, 농장 등	각 지역별 설치
종류	공장대학, 농장대학, 어장대학	광산기능 공학교, 립업기능 공학교	자동차 양성소, 교양원 양성소, 간호원 양성소, 상업간부 양성소
자격	대학졸업자격	급수부여	급수부여
수업방법	일하면서 야간, 통신과정 등에 의해서 수업	전일제과정으로 주로 오전에 이론, 저녁에 실습	전일제과정으로 주로 오전에 이론, 저녁에 실습
관리	행정: 교육성 고등교육 지도 경제: 해당 공장, 기업소, 농장	관리: 중앙노동행정부문 기업소 운영: 공장, 탄광, 기업소 등이 운영	관리: 중앙노동행정부문 운영: 유관 상급기관
교원	대학교원 실무와 급수가 높은 사람	이론과목: 대학 졸업자 실습교육: 실무경력 및 급수가 높은 사람	이론과목: 대학졸업자 실습교육: 실무경력 및 급수가 높은 사람

출처: 김임태 외, 『북한 인적자원개발 지원·협력 방안 연구』 (서울: 한국직업능력개발원, 2008), p. 68 참조하여 재구성.

북한 인적자원개발의 기본 특성은 김일성의 지시와 노동당의 방침에 따르고 있다. 주요 수업내용에서 당 정책이나 교시 등 다수의 정치 과목이 배정되어 있고, 주체사상은 직업교육에도 적용되어 북한직업교육훈련정책의 기본 방침으로 제시되고 있다.

북한은 일찍부터 기술교육을 강조하여 기술자와 기능공 양성을 교육의 근간으로 삼았다. 특히 기술교육에서 주체적인 기술인재 양성을

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

강조하여 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 주장하고 있다. 자체의 힘으로 주체형의 혁명적 기술인재를 키우는 것으로 기술교육에서조차 이데올로기를 강조하고 있다.

(2) 교육수준과 경제활동

교육수준과 경제활동의 관계는 인구학, 경제학, 사회학에서 주요한 관심의 대상이다. 2008년 인구센서스 자료에서 집계된 16세 이상의 인구 1,736.7만 명의 교육수준별 활동상태를 보면, 활동상태가 ‘일함’ 즉 노동으로 되어 있는 경우가 전체의 70.2%이고, 퇴직자가 18.1%, 가사가 5.3%로 나타난다. 이를 남녀별로 나눠서 살펴보면, 남자의 경우에는 직업기술학교 졸업자를 제외하고 노동을 하는 경우가 82~85%를 구성한다.¹¹ 그러나 교육수준이 높아질수록 노동을 할 확률이 높아진다고 할 수 있다. 예를 들어, 중학교나 직업기술학교를 졸업한 여성이 노동을 하는 비율은 63~66%인데 비하여, 전문학교나 일반대학을 졸업한 여성은 해당 비율이 72~76%로 나타나고 있다.

교육수준이 높아짐에 따라 노동에 종사할 확률이 높아지는 경향은 도시와 농촌의 거주지에 관계없이 공통적으로 발견된다. 예를 들어, 도시 지역에서 노동에 종사하는 비율은 중학교 졸업자가 72%인데 비하여 전문학교 졸업자 78%, 대학 졸업자 80.4%로 나타나고 있다. 이러한 관계의 양상은 농촌지역에서도 마찬가지로 나타난다.

¹¹ 무학과 초등학교 졸업자는 그 절대규모가 작고, 고령자와 퇴직자의 비중이 높기 때문에 분석대상으로 삼지 않았다.

표 II-5 북한 주민의 교육수준별 활동상태: 2008년

	16세 이상 인구 (천 명)	활동상태					
		일함	공부	장애	퇴직	가사	기타
전체	17,366.8	70.2	5.4	0.9	18.1	5.3	0.1
무학	72.2	1.1	0.0	1.0	91.7	5.5	0.7
초등학교	906.5	0.8	47.5	0.1	48.9	2.6	0.1
중학교	12,852.7	73.3	3.8	1.0	16.0	5.7	0.1
직업기술학교	562.6	68.7	0.5	0.7	24.6	5.4	0.1
전문학교	1,073.3	78.5	0.5	0.7	14.8	5.5	0.1
대학	1,899.6	80.4	0.6	0.5	14.8	3.7	0.0
남자	8,001.8	79.5	6.7	1.2	12.5	0.1	0.1
무학	8.5	4.2	0.0	4.8	89.6	0.6	1.0
초등학교	301.8	1.0	72.3	0.1	26.2	0.3	0.1
중학교	5,775.5	82.6	5.3	1.4	10.6	0.1	0.1
직업기술학교	244.0	75.7	0.8	1.0	22.4	0.1	0.1
전문학교	534.6	84.6	0.8	0.9	13.6	0.0	0.0
대학	1,137.4	83.4	0.8	0.5	15.1	0.0	0.0
여자	9,365.0	62.2	4.3	0.7	23.0	9.8	0.1
무학	63.7	0.7	0.0	0.5	92.0	6.2	0.7
초등학교	604.7	0.8	35.0	0.0	60.2	3.8	0.1
중학교	7,077.1	65.7	2.6	0.8	20.5	10.3	0.1
직업기술학교	318.6	63.4	0.3	0.4	26.3	9.5	0.1
전문학교	538.7	72.5	0.1	0.5	15.9	10.9	0.1
대학	762.2	75.8	0.1	0.4	14.4	9.2	0.1

출처: Central Bureau of Statistics, *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang, 2009), p. 197.

이러한 교육수준별 노동실태가 보여주는 것은, 첫째, 북한에서 최소한의 노동력을 유지하거나 기술이전을 위한 학습상태가 이루어졌음을 보여주고 있다. 대부분의 노동자들이 중등학교 이상을 수학하고, 전문학교에서 기술관련 교육을 받고 있음을 보여준다. 둘째, 여성의 전문적

I
II
III
IV
V
VI

인 가사 참여비율이 낮다는 것이다. 이는 가사노동보다는 생산현장에 참여하여 경제활동을 하고 있는 여성 노동자들의 비율이 높다는 것을 의미한다. 셋째, 전문학교를 졸업하고 대학으로 진학하는 비율이 높지 않음을 의미한다. 이는 연구직과 같은 고도의 기술을 요하는 직업군에 활용할 수 있는 인력이 풍부하지 않을 수 있음을 보여주는 것이다.

2. 북한의 자연자원에 대한 평가

가. 지하자원

북한의 지하자원 매장량에 대한 기본 자료는 일제 강점기에 시행된 탐사 정보, 북한의 보도자료, 지하자원 수출입회사에서 제공하는 자료, 투자를 담보로 공개한 정보 등이 존재한다. 하지만, 이 자료에 대한 접근도 용이하지 않을 뿐만 아니라 기준과 양식이 달라서 북한 지하자원의 가치를 정확하게 추정하기는 어려운 상황이다. 이런 상황 하에서 북한의 매장 지하자원에 대한 과대평가가 나타난 경우도 종종 발견된다.¹²

북한에 매장되어 있는 광물자원의 경우에는 2007년에 통상적으로 4,000조 원의 잠재가치를 갖고 있는 것으로 평가되었지만, 2010년에는

¹² 이혜정의 경우에는 북한의 매장 지하자원을 마그네사이트 60억 톤, 흑연 200만 톤, 철광석 50억 톤, 중석 25만 톤 등 세계적 규모로 풍부하게 매장되어 있다. 그밖에 남한이 전적으로 수입에 의존하고 있는 아연, 동, 인회석 등도 풍부하다. 북한의 개발 경쟁력 있는 광종은 약 20여 종으로, 그 잠재가치는 4,115조 원(2007년 경상가격 기준)으로 남한 220조 원의 약 18.7배로 추정된다고 언급하고 있다. 이혜정, “북한 광물자원 개발 현황과 시사점,” 『통일경제』, 봄호 (평화문제연구소, 2009.12), p. 1. 반면에, 2011년 9월 국정감사 발표 자료에 의하면 한국광물자원공사의 발표 자료는 그 가치는 약 7,000조 원으로 잠재적 평가를 내리고 있다. 여기서 언급한 기준에 의하면 석탄, 마그네사이트, 석회석, 철광석이 대부분을 차지하고 있다. 한국광물자원공사 국정감사 발표 자료, 2011.9.

약 7,000조 원의 잠재력을 갖고 있다는 평가도 존재한다.¹³ 이처럼 북한지하자원에 대한 평가가 급격하게 변하는 이유는 첫째, 국제적인 광물자원의 상승으로 인한 평가액의 증가가 원인이라고 할 수 있다. 둘째, 북한 측에서 발표하는 자료의 추가로 인하여, 새로운 광물자원에 대한 가치증가분이 반영되었기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 가치의 반영에는 분명하게 허수가 존재하기는 하지만, 현실적으로 북한지역의 지하자원에 대한 평가가 어려운 상황에서는 일정부분 감수해야 할 부분이라 할 수 있다.

표 II-6 북한의 주요 광물 매장량

	북한매장량 (단위: 톤)	주요 매장지역	잠재 가치 (단위: 억 원)
철광석	50억	함북 무산, 함남 이원, 허천, 황남 은율, 재령, 평남 개천	3,045,300
중석	24만 6천	황북 신평, 평남 대흥, 양덕, 평북 창성	406
몰리브덴	5만 4천	황천 수안, 함북 온성, 강원 금강	16,669
망간	30만	함북 부령, 강원 금강	1,864
니켈	3만 6천	함남 정평, 라선	4,290
석탄	무연탄 45억 유연탄 160억	평남 순천, 덕천, 개천, 안주, 평북 구장, 함남 고원, 함북 새별	5,194,350 21,434,720
아연	2만	함남 단천, 평남 성천, 개천, 자강 옹림, 송원, 위원	260,680
금	1천	평북 동창, 운산, 황북 수안, 연산, 함남 허천, 강원 금강	613,274
은	5천	금 생산지와 동일	19,124
마그네사이트	60억	함남 단천, 양강 백암, 운흥	26,797,320
석회석	1천억	함북 회령, 함남 고원	11,838,000
계			69,225,997

출처: 한국광물자원공사, 『북한광물자원 개발현황』 (서울: 한국광물자원공사, 2009.11) 참조.

¹³ 통계청, 『북한의 주요 통계지표』 (서울: 통계청, 2010.12), p. 32.

<표 II-6>에서 보듯, 북한의 주요 광물의 매장량은 대부분이 한반도 전체 매장량의 80% 정도를 유지하고 있다. 또한 석탄, 마그네사이트, 석회석, 철강석 등 산업 전반에서 광범위하게 사용되는 광물의 매장량도 대단히 많다. 최근에는 북한에서 반도체 및 2차전지에 유용하게 활용되고 있는 희토류가 2천만 톤 가량 매장되어 있다는 보도도 있었다.¹⁴

북한은 금속광물과 에너지광물이 풍부하게 부존되어 있어 공업연료의 70%를 역내에서 자급하고 있다. 경쟁력 있는 광종은 약 20여종으로 분석되며, 특히 마그네사이트의 경우에는 원광석의 품위가 34% 내외로 톤당 생산비는 35달러(FOB 기준) 정도로 추정되며 경제성이 높은 광물자원 중의 하나이다. 추가적으로 석회석의 경우 가장 풍부한 매장량과 잠재가치를 가지고 있는 광물자원으로 분류되고 있다.¹⁵

그러나 북한지역에 매장되어 있는 광물들의 잠재가치에 대한 평가는 여전히 혼란스러운 측면이 있다. 최근에 발표되고 있는 자료들에서도 많은 격차가 발견되기 때문이다. 앞서서도 보았듯이 한국광물자원공사의 자료를 인용하고 있는 통계청의 발표(2010.12)에 따르면, 북한지역에 매장된 광물자원의 매장량 잠재가치는 6,984조에 달하는 것으로 추정하고 있다. 반면에 민간연구소인 북한자원연구소의 추정자료에 따르면, 북한의 주요 지하자원의 매장량 가치는 10조 4,340억 달러에 달하는 것으로 추정하고 있다.¹⁶ 이러한 현상은 북한자원연구소가 한

14. 『조선신보』, 2011년 7월 23일.

15. 정우진, 『북한의 광물자원 공급 구조와 남북한 자원 협력 확대 방안』(서울: 에너지경제연구원, 2004) 참조.

16. 북한자원연구소, <<http://www.nokori.or.kr>> (검색일: 2011.10.5).

국광물자원공사에 비해 북한 지하자원의 매장량에 대해 보다 높게 추정하고 있기 때문이다.

나. 관광자원

북한지역은 대체로 험준한 산악과 우수량이 풍부한 강, 하천이 많이 분포하며 웅장한 산세와 아름다운 자연풍경을 갖춘 계곡이 산재하는 등 자연 관광자원이 비교적 다양한 편으로 특히 산악 경승지, 해안 경승지, 온천 등이 많다. 문화관광자원은 역사·문화적 평가가 제대로 이루어지지 않아 상당수의 문화재가 훼손되거나 변형되는 등 보존을 소홀히 하여왔다. 그러나 최근 새로운 관광 대상으로서 문화재의 관광자원화 경향이 나타나면서 외부 세계와 관광객에게 제한적으로 공개되고 있다.¹⁷

<표 II-7>을 살펴보면, 전반적으로 해안자원의 가치는 우수한 것으로 평가되고 있으며, 보존이 잘 되어 있어서 개발 잠재력도 높은 것으로 분석되고 있다. 서해안은 해안선의 굴곡과 간조의 차가 심하여 사주, 석호, 해식애, 해식동굴의 발달이 미약하다. 동해안은 해안선이 단조롭고 조수간만의 차가 적어 해류와 해수욕장에 의한 사주, 사정, 사구, 석호가 발달하여 관광자원의 가치가 높다.

¹⁷ 박승영, “남북한 관광자원 개발환경에 관한 연구,” 『경기관광연구』, 2호 (경기대 관광종합연구소, 1998), p. 9.

I
II
III
IV
V
VI

표 II-7 북한의 관광자원에 대한 분류

분류		관광자원
자연자원	해안자원	석호, 사정(沙汀), 해안경관, 해변전망대
	자원경승지	산, 호수, 도서, 폭포, 동굴, 계곡 및 협곡, 온천 및 약수
문화자원	문화재 (유형)	국보, 보물, 사적, 유물 및 유적, 명승지, 천연기념물
	민속놀이	가무놀이, 경기놀이, 겨루기, 아동놀이
	향토음식 및 향토주	편수, 평양냉면, 감자농마국수, 언감자 송편, 해주교반, 금강산돌불고기, 돌배술, 강계포도주, 백두산 월굴주, 감홍로주, 고려인삼주, 양덕소주
시설자원	위락시설	관광휴양단지, 유원지, 골프장, 스키장
	숙박시설	관광호텔, 여관, 야영장
	관람/전시 시설	박물관, 기념관, 회관 및 궁전, 극장
	편의시설	백화점, 외화상점, 전문음식점, 여행사
	교통시설	항공부문, 철도부문, 해운부문, 도로부문

출처: 교통개발연구원, 『남북관광자원 공동개발 방안에 관한 연구』 (고양: 교통개발연구원, 1993), p. 24.

자연 경승지에는 호수, 동굴, 기암괴석, 폭포, 절벽, 바위섬, 주변 경치를 조망할 수 있는 언덕 등이 있다. 북한에는 자연경관이 뛰어난 경승지가 내륙 산간지대와 해안지대에 많이 분포되어 있으며, 교통사정이 개선될 경우 개발 여지가 커질 것으로 평가되고 있다.

표 II-8 북한의 대표적 자연 경승지

구분	대표적 경승지(소재지)	비고
산	백두산, 금강산, 묘향산, 칠보산 등	
호수	삼지연(삼지연군), 시종호(통천군), 장진호(신포시), 삼일포(고성군)	
해수욕장	-몽금포(용연군), 구미포(용연군), 와우도(남포시), 송단(이원), 명사십리(원산시) 등 -개발된 곳: 옹현(청진시), 속후(신포시), 미전(함흥시), 송도원(원산시), 서해(은율군)	-외국인개방 지역: 송도원, 형제도 (자연 상태의 해수욕장)
동굴	-백령대굴(구장군), 동룡굴(구장군)등	
계곡 및 협곡	-주을, 보상, 성정, 생기령, 온보(경성군), 용천(청진시), 양덕/석탕(양덕군), 평남(온천군), 달천(삼천군), 신천(신천군), 백천(백천군), 백산(백산군), 용강·외금강(고성군), 송화(송화군), 시중화(통천) 등	-150여 지역 230여 곳 중 개발된 곳은 54개소
약수터	-원리, 청산, 거장(온천군), 강사(남포시), 광명(원산시), 삼방(세포군) 등	-100여 곳 -다수 미공개

출처: 한국관광공사, 『남북한 관광협력 방안에 관한 연구』 (서울: 한국관광공사, 1992), pp. 91~92.

북한에 산재한 문화관광자원은 주로 지정문화재(국보, 보물, 사적, 명승지, 천연기념물, 유물, 유적)를 중심으로 이루어져 있으며, 독특한 특산물, 향토 음식 등을 보유하고 있다. 북한은 중요한 문화재에 대하여 국보, 보물, 사적, 명승지, 천연물, 유물 및 유적으로 지정하여 관리하고 있다. 북한이 지정하고 있는 국보 1호는 평양시의 대동문이고, 국보 2호는 보통문이다. 보물로는 평양종(1호)과 송인전(2호)이 대표적인 것이다.

북한의 문화사적지는 평양 일원과 함흥, 개성에 편중되어 있으며, 역사적 유물과 유적은 대동강 일대, 선사유적은 압록강, 두만강, 대동강 유역, 그리고 고구려와 고려, 근세조선유적은 평양과 함흥, 그리고 개성에 많이 산재해 있다. 그러나 역사적 문화유산을 유물과 고적의 관

I
II
III
IV
V
VI

점에서 접근하여 물질적 부문만 강조함으로써 정신문화적 차원은 등한시하고 사회주의에 배치되는 유교·불교 문화재나 민속자료들은 배격하여 이와 관련된 문화재 실태 파악이 어려운 상황이다.¹⁸

전통적 민속 문화유산(행사, 놀이, 경기, 축제)은 북한의 정책 목적 달성을 위한 민속으로 변질되어 역사적 전통성을 상실한 경우가 있다. 민속놀이와 미풍양속을 봉건시대의 유산이라고 비판하고, 임의로 해석, 개작하여 교시민속으로 변질시켰다.¹⁹ 전통 민속행사와 경기 가운데 격렬하고 전투적인 것만 인정하여 주민들의 계급투쟁 의식과 적개심을 고취하고 증오심을 자극하는 수단으로 활용하고 있다.²⁰ 북한에서는 전통 민속놀이를 ‘조선민속놀이’로 한정하였다가 ‘민족예술’, ‘민족무용’, ‘민속악기’를 추가하였고, 62개 종목을 민속놀이로 지정하였다.

민속신앙은 미신으로 배격하고 종교 예술과 종교 활동에 관련된 민속행사는 인정치 않고 있으며, 무형 민속 문화재(축제, 전승, 전통무술 등)의 문화적 가치도 인정하지 않고 있다.²¹ 하지만 일부 보존된 문화 관광자원은 민족의 문화유산으로 역사적 가치를 지니고 있어 그로 인한 경제적 파급효과를 고려하면 관광자원으로서의 잠재력을 보유하고 있다고 할 수 있다.

북한이 보유하고 있는 산업관광자원은 크게 위락시설, 숙박시설, 전시·관람 시설로 구분할 수 있다.

18. 박승영, “남북한 관광자원 개발환경에 관한 연구,” pp. 10~11.

19. 대표적인 예로 탈춤, 가면무는 지배계급을 풍자, 비판한 민족 항쟁 수단으로 해석하고 있다.

20. 대표적인 예로 집단 놀이, 편싸움, 줄다리기 등이 있다.

21. 박승영, “남북한 관광자원 개발환경에 관한 연구,” p. 12.

표 II-9 북한의 대표적 숙박 및 편의시설

구분		대표적 시설	비고
호텔	특급수준	고려호텔, 양각도호텔, 서산호텔, 유경호텔, 양강호텔	
	1급수준	청년호텔, 향산호텔, 보통강여관, 금강산여관, 자남산여관 등	
	2급수준	청광산여관, 평양여관, 대동강여관, 향구역관, 해산여관, 삼지연산여관	
백화점	6개소	평양 제1백화점, 평양 제2백화점, 역전백화점, 아동백화점, 서평양백화점, 동평양백화점	-평양지역소재
전문식당	약 30여 개소	청류관, 옥류관, 청춘관, 창광거리 식당가 등	-외국 관광객 대상
여행사	3개사	조선국제여행사, 대동관광합영회사, 금강산국제관광회사	

출처: 교통개발연구원, 『남북관광자원 공동개발 방안에 관한 연구』 (고양: 교통개발연구원, 1993), pp. 33~35.

그러나 북한지역의 위락시설 및 관광을 위한 인프라는 매우 열악한 상황으로 평가되고 있다. 또한, 대규모 숙박시설은 평양을 중심으로 배치되어 있어 지방의 문화관광 자원을 활용하기에는 어려움이 있고, 또한 지방으로의 연결 교통망 또한 열악한 상황이어서 전반적인 관광인프라를 구축하는 과정에서 대규모적인 투자가 필요한 상황이다.

다. 산림자원

북한의 산림면적은 북한 전체 토지면적인 1,120만km²의 77%에 해당하는 약 91,865km²(남한 산림면적의 약 1.5배)로 알려져 왔으나, 최근 인공위성 촬영 결과, 북한의 산림면적은 전체 토지면적의 약 68.1%인 86,719km²로 나타났다. 지금까지 공식적으로 인용되어 온 것보다 약

I
II
III
IV
V
VI

5만km²가량이 감소된 것으로 추정된다. 인공위성자료의 분석에서는 총 임목 축적을 1996년 현재 약 343백만km³로 추정하고 있으며 ha당 임목 축적도 40.6m³ 정도로, 1995년 남한의 ha당 임목축적인 43.1m³보다 상태가 불량한 것으로 나타났다.²²

하지만 자료의 부족과 불확실성으로 인해 정확한 추계를 하기는 어려운 상황이다. 북한정부와 국제연합개발계획(United Nations Development Program: 이하 UNDP)과 국제연합환경위원회에 제출한 자료들과 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of United Nations: FAO)의 추정치 등을 참고로 보면 다음과 같다.

표 II-10 북한의 시기별 산림면적

시기	1970 (UNDP)	1987 (FAO)	1991~1994 (UNEP)	1998 (UNDP)	1997~1999 (UNEP)	2001~2002 (박종화)	2004~2005 (박종화)
산림 면적	977.3만	897만	844.6만	753만	753만	736.6만	666.9만

출처: 윤여창, “북한, 2001~2005년간 산림 5% 감소, 농경지 6% 증가,” 『통일한국』, 11월호 (서울: 평화문제연구소, 2008), p. 79.

위의 <표 II-10>을 보면, 북한경제 사정이 좋았던 1970년대보다 경제난이 심각했던 1990년대 산림면적이 줄어든 것을 확인할 수 있다. 또한, 1990년대 초부터 경제난이 장기화되면서 북한의 산림은 현재까지 지속적으로 감소하고 있는 상황이다. 북한의 산림을 667만 ha로 보았을 때 1970년대에 비해 30%이상 감소했으며 1987년에 비해서는

22. 김태유, “북한 광물자원 개발의 필요성과 경제성 평가,” 『북한 광물자원 개발 전망과 정책방안』 (통일연구원, 대한광업진흥공사, 북한경제전문가 100인 포럼 공동주최 학술회의의 발표 논문집, 2005), p. 20.

26% 감소한 것을 알 수 있다. 북한에서는 2007년 임지를 893만 ha라고 발표했으나 그 중 140~226만 ha가 황폐지일 가능성이 있다. 실제로 인공위성 자료를 분석해서 추정한 북한의 산림 황폐지는 대략 163만 ha로 보고 있다.²³ 북한 산림은 16~25%가 황폐화되어 있으며 이는 전후 남한의 1956년에 69만 ha가 황폐했던 것에 비해 2배 이상 큰 면적이다.

북한 산림의 황폐화 원인은 겨울이 지속되고 하천의 결빙기가 긴 환경적인 요인도 있지만, 농지부족으로 인한 개간, 이로 인한 홍수피해, 에너지부족 등으로 인한 땔감사용 등이 직접적인 원인이다. 또한, 원목 생산량도 경제규모와 에너지 소비에 비하면 과도한 상태이다.

표 II-11 남북한 원목 생산량

(단위: 1,000m³)

연도	2002	2003	2004	2005	2006
남한	1,605	1,740	2,037	2,350	2,444
북한	7,120	7,178	7,237	7,297	7,335

출처: 통계청 북한통계, <<http://bukhan.kosis.kr>> (검색일: 2011.10.3).

과도한 벌목으로 인해 국토가 황폐화되자 북한은 금강산, 묘향산 등은 보호지로 선정해 산림을 보호하고 있고 공업원료 및 식품생산에 필요한 경제성 있는 수목은 특별히 관리하고 있다. 북한의 산림 구성은 <표 II-12>와 같다.

²³ 오정수, “북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야,” 『통일한국』, 12월호 (평화문제연구소, 2008), p. 67.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

표 II-12 북한의 산림 구성

구분		수종	지역
한대림 (54%)	침엽수	잣나무, 전나무, 가문비나무, 이깔나무, 분비나무	압록강, 자강도, 양강도, 개마고원
	활엽수	자작나무, 신갈나무, 황철나무	
온대북부, 온대중부림(46%)	-	소나무, 참나무류, 서어나무, 박달나무	황해도, 평안도, 강원도, 함경남도

출처: 오정수, “북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야,” 『통일한국』, 12월호 (평화문제연구소, 2008), p. 68.

북한당국이 과거 남한의 시민단체들과 지원교류협력 사업과정에서 지원요청을 했던 수종을 살펴보면 약 40% 정도가 유실수에 치중하고 있다. 이는 북한이 식량난을 해결하기 위한 노력의 일환으로 임산업을 발전시키기 위한 전략적 선택을 하였음을 간접적으로 알 수 있다. 또한, 직접적인 수목보다는, 수목을 위한 양묘장 건설, 기술지원, 비료 등의 수목관련 기자재 지원요청도 상당했다. 이는 전반적으로 북한의 경제난으로 인한 기자재 부족현상을 반영한 것이라 하겠다.

통일 이후 혹은 통일과정에서의 편익증대를 위한 임산자원 활용 과정에서 다음의 몇 가지 상황이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 지역적으로는 함경도와 강원도 지역이 산림자원을 활용한 편익증대가 가능한 지역이다. 함경도 지역을 중심으로 한 한대 침엽수림 지역이 산림자원으로서 높이 평가되고 있는 지역이다. 또한, 금강산 권역을 중심으로 한 강원도 지역도 잠재력이 높은 곳으로 분류된다.

둘째, 통일 이후 한반도에서의 임산부산물 생산기지로 북한의 산림자원을 활용할 수 있다. 북한지역에서 생산되는 임산부산물(대표적으로 표고버섯, 송이버섯 등)의 생산량과 유통과정에 대한 정확한 실태

조사가 필요하기는 하지만, 북한당국은 ‘전략 산업’ 혹은 주요한 ‘외화 벌이’ 수단으로 임산부산물 수출을 적극 권장하였다. 최근에는 고사리, 표고버섯, 송이버섯 등이 유통되었다.

셋째, 산림자원과 관광자원의 연계 가능성에 대한 고려가 필요하다. 산림자원의 개발을 통한 임산업의 발전도 중요한 편익들 가운데 하나이다. 하지만 통일 이후 관광산업을 육성하는 전략들 가운데서 산림자원을 활용한 생태체험 관광 등의 육성전략도 고려되어야 할 것이다.

앞서 언급한 몇 가지 사항들에 대한 고려는 향후 통일 이후 북한의 산림자원을 활용한 통일편익을 분석하는데 시사점을 제공한다. 산림자원과 훼손된 산림에 대한 구체적인 실태조사를 위한 교류협력이 필요하다. 또한 산림자원과 관광산업의 연계를 통한 관광산업의 활성화와 산림보존의 병행이라는 두 가지 목표를 실현하기 위한 관광분야 교류협력 사업과 남북한 관광상품의 연계전략 등도 고려되어야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

Ⅲ. 북한 공식경제의 계획체계



1. 북한 경제계획의 공식체계

1990년대 이후 사회주의 경제권이 붕괴되고 대부분의 사회주의국가들이 시장경제로 전환한 상태에서도 북한은 공식적으로 계획경제체계를 고집하고 있다. 그러나 그동안 막대한 원조를 통해서 계획경제를 지탱해 주었던 소련도 해체되고 중국마저 시장경제로 전환하면서 계획시스템이 작동하기 어렵게 되었다. 이에 따라 공식경제의 많은 부분이 제대로 작동하지 못했고, 국가의 재정 및 예산체계도 난관에 직면하게 되었다. 북한당국은 재정부족 문제를 완화시키기 위해 다양한 변화를 시도한 것으로 나타나고 있다.

1994년 거래수입금 부과대상을 확대하여 생산재에도 거래세를 부과하도록 하였으며, 납세체계의 효율성을 강화할 목적으로 지역별 수납체계를 도입하기도 하였다.²⁴ 이어 1995년에는 재정법을 제정하였다. 국가재정을 제도화함으로써 악화된 재정상황을 개선하고자 한 것이다.²⁵ 1999년에는 ‘인민경제계획법’을 제정하여 계획에 의한 경제관리체계를 강화하기 위한 제도적 토대를 마련하였다. 2000년에는 생산의 정상화를 위해 부문별 수납체계를 재도입하였으며, 2002년 지방의 재정이 어려워지자 다시 지역별 수납체계로 돌아간 것으로 추정되고 있다. 이에 따라 기존 중앙에 납부하던 사회보험료도 지자체가 징수하도록 하여 사회보험과 사회보장을 지방이 스스로 책임지도록 하였다.²⁶

24. 오선희, “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 1994) 참조.

25. 북한당국은 2004년에 재정법을 수정하였는데 여기에서는 과학기술발전자금, 새기술도입금, 생산확대기금 등을 추가하여 과학기술에 대한 국가적 관심을 표하고 있는 점이 특징이다.

26. 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2002) 참조.

2005년에는 ‘국가예산수입법’을 제정하여 국가재정에 대한 관리체계를 강화하도록 하였다. 이를 통하여 늘어나는 자금수요에 대한 관리체계를 강화한 것으로 평가되고 있다.²⁷ 북한은 2008년 2월 ‘국가예산수입법’을 개정하여 부동산사용료에 대한 조항을 명문화시켜 국가예산의 재원 확대를 추구하였다.²⁸

북한당국의 재정상황 개선 노력은 표면적으로는 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 일단 국가예산이 지속적으로 증가하고 있으며,²⁹ 2008년

27. 국가예산수입법 제4장 “국가예산납부문건의 관리”에서 제58조 (국가예산납부문건 관리의 기본요구) 국가예산납부문건의 관리는 국가예산납부와 관련한 자료를 기록, 계산하고 보관하는 중요한 사업이다. 재정기관과 기관, 기업소, 단체는 국가예산납부 사업에 리용하는 문건을 책임적으로 관리하여야 한다. 제59조 (장부의 비치, 기록) 재정기관과 기관, 기업소, 단체는 정해진 장부를 의무적으로 갖추고 자금리용정형과 판매수입금을 정확히 기록하여야 한다. 자금리용정형과 판매수입금의 기록은 아랫단위의 회계보고문건 또는 기초서류 같은 것에 준하여 한다. 제60조 (국가예산납부에 대한 결산) 국가예산납부의 결산은 연초부터 루계적으로 한다. 결산은 분기별, 연간으로 한다. 제61조 (국가예산수입결산서 제출) 기관, 기업소, 단체는 국가예산납부확정계산서를 달마다 작성하고 정한 기일 안으로 해당 재정기관에 제출하여야 한다. 해당 재정기관은 국가예산수입결산서를 분기마다 작성하고 정한 기일 안으로 중앙재정지도기관에 제출하여야 한다. 제62조 (국가예산납부문건의 보관기간) 재정기관은 국가예산수입장부와 은행기관에서 발급한 국가납부전표 같은 것을 5년간 보관하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 국가예산납부와 관련한 분기표, 연간회계결산서 같은 것을 10년간 보관하여야 한다.

28. 홍성남, “현시기 국가예산자금에 대한 수요변동의 중요특징,” 『경제연구』, 2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005) 참조.

29. <북한의 국가예산 규모 추정> (단위: 억 원)

연도	예산수입	예산지출	결산수입	결산지출	재정수지
2005	3,885	3,886	3,916	4,057	-141
2006	4,194	4,199	4,089	4,194	-105
2007	4,331	4,333	4,339	4,407	-67
2008	4,513	4,517	4,589	4,512	77
2009	4,828	4,828	4,910	4,818	92
2010	5,219	5,219	5,283	5,210	73

주: 국가예산 규모는 2009년 11월 화폐개혁 이전 기준이다.

출처: 홍익표, “북한 최고인민회의 제12기 4차 회의에 나타난 2011년도 경제정책 방향 및 국가예산 분석,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 11, No. 12 (대외경제정책연구원, 2011.4.21) 재인용.

부터는 흑자 재정으로 전환되었다고 발표하였다. 그럼에도 불구하고 북한의 공식경제는 여전히 힘든 상황에 직면해 있으며, 군수산업과 수출부문 등 중앙정부가 전략적으로 관리하는 부문을 제외하고는 체계적인 관리가 되지 않는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 북한경제에서 계획기능은 극히 제한적으로만 기능을 하고 있는 것으로 파악되고 있다.

여러 가지 문제점과 어려움에도 불구하고 북한은 공식적으로는 여전히 계획을 통해서 경제를 운용해 나가고 있으며, 계획시스템은 여전히 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계에서 크게 벗어나지 않고 있다. 부분적인 수정이 이루어지기는 했지만, 전면적인 생산계획의 수립과 집행을 통하여 경제를 관리한다는 공식적인 경제관리체계는 여전히 고수되고 있다. 그러나 북한경제 전반뿐만 아니라 공식경제의 영역에 있어서도 ‘계획의 일원화·세부화 체계’는 사실상 해체되고 있다. 북한의 공식경제의 어떠한 메커니즘에 의해서 작동되고 있으며, 그 한계는 무엇인지 살펴보는 것이 이 소절의 목적이다.

가. 경제계획의 지표 종류와 항목

북한은 경제계획의 주요 요소로 ‘기본적인 생산조건’을 들면서, 구체적으로 노동력, 기술, 원료, 자금 등을 꼽는다. 이 4가지 요소를 기초로 경제계획을 수립한다는 것이다. 북한이 수립한다고 주장하는 경제지표는 작성 단위, 경제적 내용, 그리고 측정 단위 등에 따라 다양하게 구분된다.³⁰

³⁰ 먼저, 작성단위별로는, 국가계획위원회지표, 성지표, 연합기업소지표, 지방지표 등으로 나누어지며, 경제적 내용에 따라 양적지표와 질적지표로 구분하고 있다. 질적지표는 다시 경제적지표와 기술적지표로 나뉜다. 또한, 측정단위에 따라서 현물지표와 금액지표로 나누고, 포괄범위에 따라서 종합지표와 세부지표로 구분하며, 중요성에 따라 기본지표와 부속지표 등으로 나뉜다.

I
II
III
IV
V
VI

북한에서 경제계획 항목은 계획지표들을 성격과 내용의 공통성에 따라서 재구성한 것이다. 2010년에 출판된 『광명백과사전』에 따르면, 북한당국의 계획화 작업이 추진되는 계획항목들로는, 공업생산계획, 농업생산계획, 정보산업계획, 기본건설계획, 운수계획, 체신계획, 설계계획, 지질탐사계획, 고정재산보수계획, 과학기술발전계획, 도시경영계획, 노동계획, 물자계획, 상품유통계획, 수매계획, 양정계획, 무역계획, 교육계획, 문화계획, 보건계획, 재정원가계획 등이 있다.

이는 1985년 발간된 경제사전과 약간의 차이를 보여주고 있다. 경제계획 항목이 그동안 변했다는 것을 의미한다. 예전에는 ‘농업생산계획’ 대신에 ‘농촌경리계획’으로 수립되었으며, ‘운수 및 체신계획’으로 묶였다. 대신 ‘원가계획’, ‘재정계획’을 구분하여 수립하였고 최근에는 삭제된 ‘산림계획’이 수립되었다. 특이한 점은 1985년에는 포함되지 않았던 ‘정보산업계획’이 추가된 것으로 나타나 북한당국이 정보산업부문을 미래 성장산업으로 육성하고자 하는 의지를 엿볼 수 있게 한다.

나. 부문별 계획화

북한에서는 제3차 7개년계획(1987~1993년)을 마지막으로 종합적인 전망계획을 더 이상 발표하지 않고 있다. 대신 부문별로 장기계획을 수립하고 있는 것으로 알려지고 있다. 가장 자주 거론되고 있는 것이 과학기술발전계획이라고 할 수 있다. 북한당국은 1998년부터 세 차례에 걸친 ‘과학기술발전 5개년계획’을 추진해오고 있다.

북한당국이 강조하고 있는 경제부문별 주요 계획으로는 공업생산계획, 농업생산계획, 정보산업계획, 기본건설계획, 운수계획, 과학기술발

전계획, 상품유통계획 등이 있다. 이 계획들에 어떤 내용이 담기는지 아래에서 간략하게 살펴보고자 한다.³¹

(1) 공업생산계획

공업생산계획은 전력, 채취, 금속, 기계, 화학, 건재 등 공업부문별로 구분하여 작성하는데, 공업생산의 성장 속도와 수준, 공업생산물의 가치 수와 품질 등 생산활동의 양적 규모와 질적 내용을 규정하는 계획이다. 여기에서는 공업생산의 어떤 대상을 계획화하며, 계획과제의 양적 규모를 어떤 형태와 방법으로 표시할 것인가를 정해 놓게 된다.

또한, 세부적으로는 공업생산물생산계획, 공업총생산액계획, 소비품의 품종확대계획, 제품의 질제고계획 등으로 구분하여 수립된다. ‘공업생산물생산계획’은 공업생산 결과를 현물형태로 반영하는 계획으로, 기술 경제적 내용에 따라서 공업품생산계획, 비규격설비생산계획, 협동품생산계획, 개별설비부속품생산계획, 공무직장생산계획, 생활필수품직장생산계획 등으로 구분된다. ‘공업총생산액계획’은 계획기간의 공업생산규모를 종합적으로 반영하는 계획지표로, 공업생산활동의 최종적인 결과를 금액으로 표시한다. ‘소비품의 품종확대계획’은 기본품종과 확대품종으로 구분된다. 마지막으로 ‘제품의 질제고계획’은 계획기간 동안 도달해야 하는 질적 수준을 반영하는 계획지표로, 공업품을 생산하는 모든 공장, 기업소들에서 수립되고 있다.

³¹-김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), pp. 227~231.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 농업생산계획

농업생산계획은 알곡을 비롯하여 축산물, 남새, 과일, 누에고치 등 농업생산물의 생산규모와 성장속도를 규정하는 계획이다. 농업생산계획은 농업생산 규모를 규정하는 ‘농업생산물계획’과 ‘농업총생산액계획’이 포함된다.

‘농업생산물계획’은 농업생산활동의 결과를 현물 형태로 반영하는 지표로, 이에 따라 농업생산의 최종 목표가 규정된다. 농업생산 부문별로 작성되는 이 계획에는 알곡생산계획, 남새생산계획, 공예작물생산계획에 더하여 축산물생산계획(고기생산계획, 알생산계획, 털생산계획 등)과 과일생산계획, 누에고치생산계획 등이 포함된다. ‘농업총생산액계획’은 농업생산물의 총 규모를 종합적으로 반영하는 금액계획으로, 이 계획에 따라서 ‘인민경제적’ 범위에서는 물론, 개별적인 농목장과 협동농장에서의 농업생산 규모와 성장속도가 종합적으로 계획화된다. 이 계획은 개별적인 국영 농목장과 협동농장을 단위로 하며, 최종농업생산물량에 수매가격을 곱하고 그것들을 합하는 방법으로 수립한다.

농업생산계획을 수립하는 과정에서 사용하는 지표에는 ‘토지와 그것의 이용에 관한 지표’, ‘농업생산물의 생산 규모를 규정하는 지표’ 등이 포함된다.

‘토지와 그것의 이용에 관한 지표’에는 ‘부침땅면적계획’과 그 ‘이용률계획’, ‘부침땅개량계획’ 등이 포함된다. ‘부침땅면적계획’은 계획연도에 경작해야 하는 부침땅의 규모를 규정하는데, ‘부침땅면적’의 세부 지표는 논, 밭, 과수 밭, 뽕밭, 약초 밭, 나무 모밭 등을 지표별로 설정한다. ‘부침땅면적 이용률계획’은 효과적 이용을 보장하기 위한 지표이며, ‘부침땅개량계획’은 ‘부침땅’의 지력을 높이기 위한 계획이다.

(3) 정보산업계획

북한에서 정보산업은 뒤쳐진 경제를 단시일 내에 선진국 수준으로 끌어올릴 수 있는 핵심적인 전략산업으로 인식되고 있다. 이를 위한 정보산업계획은 ‘정보기술 발전방향과 정보산업 제품생산 및 정보봉사활동의 규모를 예견하는 계획항목’이며, ‘정보산업총생산액계획’과 ‘정보산업제품생산계획’ 및 ‘정보봉사작업량계획’으로 구분하여 작성한다.

‘정보산업총생산액계획’은 계획기간 동안 진행할 정보산업부문의 경제활동 총 규모를 반영하는 금액계획지표이다. 여기에는 ‘하드웨어생산액계획’, ‘소프트웨어생산액계획’, ‘정보봉사수입액계획’ 지표들이 포함된다. 이 계획의 작성 방식은 기본적으로 공업총생산액계획과 동일한 방법이 적용된다.

‘정보산업제품생산계획’은 정보산업부문에서 계획기간 동안 생산할 ‘하드웨어제품’과 ‘소프트웨어제품’의 현물지표별 규모를 반영한다. 이 계획은 ‘하드웨어제품’ 생산계획과 ‘소프트웨어제품’ 생산계획으로 나누어 수립하는데, ‘하드웨어제품’ 생산계획에는 컴퓨터를 비롯한 정보설비들을 “자체로 생산보장하고 그 기술적성능을 끊임없이 높여가도록 하는 방향에서 설정된 현물지표별로 생산능력과 보장가능성을 타산하여 연간규모를 규정한 다음 분기별로 나누는 방법으로 작성”한다.³²

‘정보봉사작업량계획’은 정보봉사활동의 형태별 규모를 반영하는 계획지표로, 정보봉사업종별, 지표별로 작성한다. 이 계획은 소프트웨어봉사, 정보설비봉사, 정보기술자료봉사, 자문봉사로 나누어 수립한다.

³² 김영일 외 편, 『광명백과사전 5』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 229.

(4) 기본건설계획

기본건설계획은 생산적·비생산적 “고정자산의 갱신과 확대를 예견하는 계획항목”으로, 자금조달 주체 및 성격에 따라서 국가건설, 지방건설, 자체자금에 의한 건설 등으로 구분되며, ‘기본건설대상계획’, ‘기본건설투자계획’ 등으로 구성된다.

‘기본건설대상계획’은 기본건설계획에서 가장 기본적인 계획지표라고 할 수 있는데, 건설대상의 명칭과 건설 규모를 규정하며, 건설대상별로 기본건설투자액, 조업개시능력, 건설기간, 해당 건설에 필요한 노력 및 물자소요량 등과 시공기관, 기업소가 규정된다.

‘기본건설투자계획’은 기본건설에 대한 자금지출계획으로, ‘기본건설투자종합계획’과 ‘인민경제 부문별투자종합계획’으로 구분하여 수립한다.³³ ‘기본건설투자종합계획’은 계획기간 동안 수행할 기본건설의 총 규모를 제시한 금액계획지표이다. ‘인민경제 부문별투자종합계획’은 건설방향별 투자규모와 공업부문별 투자계획을 ‘계획화’하기 위한 지표로, 건설방향별 투자계획은 생산적 건설계획과 비생산적 건설계획으로 나누어 수립한다. 공업부문별 투자계획은 “국방공업을 위주로 하는 중공업건설과 경공업건설을 다그치기 위한” 방향에서 수립하도록 하고 있다.

(5) 운수계획

운수계획은 수송대상에 따라 화물수송계획과 여객수송계획으로 구분된다. 또한, 화물수송계획은 화물수송에 이용되는 운수수단들의 기

³³ 기본건설투자 항목은 건설조립작업비, 생산준비비, 설비비, 비품비, 기타 건설비 등으로 구성된다.

술 경제적 특성에 따라 ‘부문별 화물수송계획’과 ‘현대화물수송계획’ 및 ‘3화수송계획’으로 구분된다. ‘부문별 화물수송계획’은 철도, 자동차, 배 등 운수 형태별로 구체화한 계획이며, ‘현대화물수송계획’은 화물수송에서 운수부문들 사이 ‘현대적 의무를 규정’한 계획이다. 또한 ‘3화수송계획’은 관수송, 벨트콘베아수송, 삭도수송의 규모를 규정한 계획이다. 모든 운수부문에 공통적이며 기본적인 화물수송계획지표는 화물수송량계획³⁴과 화물순환계획³⁵이다.

여객수송계획은 화물수송계획과 같이 철도운수, 자동차운수 등 운수 부문별로 작성되며, 모든 운수부문에서 가장 기본적인 여객수송계획지표는 여객수송인원과 여객순환이다.

(6) 과학기술발전계획

북한이 1998년부터 공식적으로 발표하고 강조해 오고 있는 과학기술발전계획에는 정보기술발전계획, 과학연구계획, 기술준비계획, 시제품계획, 새기술도입계획 등이 포함된다.

‘정보기술발전계획’은 “하드웨어기술, 소프트웨어기술, 정보통신기술, 정보이용 및 봉사기술 등 정보산업과 관련된 기술을 발전시키기 위한 방향과 목표, 그 수행조건을 규제하는 계획”이다.

‘과학연구계획’은 “인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 실현하고

³⁴ 화물수송량계획은 총 화물수송량계획지표와 품종별 화물수송량계획지표로 구분된다. 이 계획은 “운수부문과 인민경제 다른 부문과의 경제적 연계를 반영하는 동시에 상하차 작업의 규모와 화차, 기관차, 자동차, 배 등의 소요량을 타산하기 위한 기초”가 되지만, “화물수송의 전 과정을 종합적으로 반영하지 못하는 제한성”을 가지고 있다.

³⁵ 화물순환계획은 화물수송량과 수송거리 등 수송활동 규모를 종합적으로 반영하며 ‘운수계획화’에서 료전기재, 로력, 연료, 자재 및 기타 보장조건을 계산하기 위한 기초가 된다.

나라의 경제적 자립성을 강화하고 경제적 실리를 보장”하는데 필요한 과학 기술적 과제를 달성하기 위한 연구과제들과 연구된 과학 이론적 성과를 생산에 적용하기 위한 과제들을 포함한다. 이 계획은 연구과제의 내용과 성격에 따라 기초연구계획, 응용연구계획, 도입연구계획으로 구분된다.

‘기술준비계획’은 기존의 연구성과를 활용하는 데 필요한 기술문건을 준비하기 위한 계획이다. 이 계획에는 기술과제와 설계예산서, 설계도면작성과 같은 기술문건 준비가 포함된다.

‘시작품계획’은 지금까지 국내에서 생산되지 못한 새로운 제품들을 공업적 방법으로 대량 생산하기에 앞서 생산방법과 기술공정을 습득하며 생산에 필요한 기술문건을 완성하기 위한 계획이다.

‘새기술도입계획’은 경제의 모든 부문에서 현대적 기술을 도입하기 위한 계획으로, 새 기술 도입과제와 규모, 도입기간 등을 규정한다.

(7) 상품유통계획

상품유통계획은 근로자들에 대한 소비품 공급을 원만히 보장하기 위한 계획으로, 소매상품유통계획, 도매상품유통계획, 상업망배치계획으로 나누어 수립한다.

소매상품유통계획은 주민들과 상업기관들을 통하여 받은 상품주문서에 기초하여 작성하며,³⁶ 상품판매계획, 상품재고계획, 상품보장계획으로 구분한다. 이 중에서는 상품판매계획이 가장 기본이 되며, 이에 기초하여 상품재고계획, 상품보장계획을 비롯한 일련의 계획들이 작성된다. 상품판매계획은 판매 총 규모와 지표별 상품판매량을 규정한다.

³⁶ 상품 주문서는 주문 총액과 지표별, 품종별 주문량으로 나누어서 작성된다.

상품재고계획은 소매상업기업소에서 상품의 일시적인 공급을 위하여 계획기간 동안 보유하고 있어야 할 재고 규모를 규정한다. 상품보장계획은 계획기간 동안에 새로 확보해야 할 상품의 규모를 규정하는 계획으로, 상품보장 총액계획과 지표별 상품보장계획으로 구분된다.

도매상품유통계획은 생산지로부터 소비지로의 상품공급을 계획적으로 예측하는 계획으로, 도매상품공급계획, 도매상품재고계획, 도매상품구입계획으로 구성된다. 도매상품공급계획은 계획기간 동안 상업기업소들에 공급해야 할 상품의 총 규모와 품종별 규모를 규정한 것으로, 도매상품 공급대상에 따라 소매망 상품공급계획과 도매망 상품공급계획으로 구분된다. 도매상품재고계획은 도매소에서 보유하고 있어야 할 상품의 종류와 규모를 규정하는 계획이다.

상업망배치계획은 새로운 상업망의 건설과 기존의 상업망의 조절 규모를 예측하는 계획이다. 이 계획은 주민들의 분포 상태, 도시와 농촌의 발전전망, 개별 상품의 특성을 고려하여 수립된다.

다. 최근 경제계획시스템의 작동 실태

그렇다면 실제로 북한에서 경제부문의 계획체계가 어느 정도 작동하고 있는가? 북한에서 공식경제가 거의 붕괴되었으며, 이에 따라 계획시스템도 제대로 작동하지 않고 있다는 주장이 많이 제기되고는 있지만, 특정지역이나 기업 등에 국한된 이야기가 대부분이다. 또한, 중앙정부가 집중적으로 관리하는 전략부문은 아직까지도 계획기능이 작동하고 있다고는 하지만 이에 대한 연구결과나 정보가 극히 제한되어 있어서 실태 파악이 어려운 상황이다.

북한의 공식경제에서 계획시스템이 어느 수준에서 작동되는지를 파

I
II
III
IV
V
VI

악할 수 있는 자료가 매우 드물기 때문에, 여기에서는 가장 일반적인 2가지 접근방식을 사용하고자 한다. 첫째는 북한문헌들에서 나타나는 계획 관련 논조이다. 계획체계의 개선 필요성을 주장하는 논문이 일차적인 분석대상이 될 수 있을 것이다. 둘째는 탈북자를 대상으로 하는 인터뷰를 통해서 실체를 파악하고자 한다. 물론 이 2가지 접근방식은 모두 한계점을 지니고 있다. 먼저 북한의 문헌들에서는 실태에 대한 구체적인 언급을 회피하고 있으며, 때문에 문제점이 제대로 지적되지 않는 경향이 강하기 때문이다. 또한, 탈북자 인터뷰에서는 개인적인 경험에 기초할 수밖에 없다는 점 때문에 전반적인 실태에 대한 접근이 어렵다는 한계가 있다. 특히 계획부문에서 종사한 경험을 지닌 탈북자를 만나기 어렵다는 점도 어려움으로 작용한다.

(1) 북한의 문헌에서 나타나는 ‘계획경제’ 실태

북한에서 경제계획이란 ‘경제발전을 과학적으로 예견한 국가의 지령’이라고 1999년에 채택된 ‘인민경제계획법’ 제1조에서 규정하고 있다. 1990년대 경제난의 상황에서 상당 부분 와해된 경제계획체계를 법제화를 통해서 지켜 가려 한 것이다. 이후 북한은 2000년대 초반 경제관리체계의 변화를 모색하는 과정에서 ‘인민경제계획법’을 개정(2001.5)하면서 경제계획시스템을 유연화하는 조치를 도입하였다. 예비숫자를 ‘현행계획작성을 위한 준비사업’으로, 통제숫자를 ‘국가적 수요’로 변경하는 등 사회주의 계획경제의 규율을 강조하던 용어를 변경하였으며, 17조에 “계획은 아래로부터 맞물려 올라오는 방법으로 작성한다”는 내용을 추가함으로써 유연성과 분권화를 강조하였다. 그러나 북한은 2010년 4월 6일 최고인민회의 상임위 정령 제748호를 통해 ‘인민경제계획법’을 재개정하면서 1999년 상태로 되돌아간 것으로 평가되고 있다. 17조

에서 “계획은 아래로부터 맞물려 올라오는 방법으로 작성한다”는 내용을 삭제한 대신에 계획이 위에서 아래로 일방적으로 하달한다는 과거의 내용을 되살린 것이다. 또한, 재개정안에서는 16조와 17조, 18조에서 과거 계획경제의 규율을 강조하는 ‘예비수자’와 ‘통제수자’라는 용어가 다시 사용되었다.

2000년대 초반, 경제관리체계의 변화를 통해서 경제문제를 해결하려 했지만, 긍정적인 성과를 도출하지 못한 상황에서 정부의 경제에 대한 통제력 약화 현상이 심화되자 2000년대 하반기에 들어서는 통제력을 강화하려고 한 것이다. 다시 말해 북한당국이 재원과 물자의 부족으로 발생한 계획경제체계의 난맥상을 ‘규율 및 통제 강화’라는 이념적 방식으로 해결하고자 시도한 것이다. 따라서 인민경제계획법의 수립과 개정 과정은 북한이 사회주의 계획경제를 고집하고는 있지만, 계획경제체계를 운영하는 데 있어서 현실적 한계를 절감하고 있음을 시사하는 것이라고 할 수 있다.

북한의 이 같은 고민이 북한문헌에는 어떻게 반영되고 있는지를 살펴보기 위해 『경제연구』의 2000년대 발표 논문을 중심으로 분석해 보면 첫째, 1990년대 중반 이후 과거와 같은 장기적인 종합경제계획이 제시되지 않은 상태에서 2007년 이후 ‘경제강국건설’을 국가경제정책의 목표로 제시하고 이를 위한 계획을 부문별·기관별·단계별로 수립할 것을 강조하고 있다.³⁷ 이에 따라 다양한 부문별 계획이 수립된 것으로 나타나고 있다. 대표적인 사례가 ‘과학기술발전계획’이라고 할 수

37. 북한은 강성대국의 시점을 명확히 밝히지 않다가 2007년 11월 30일 전국지식인대회에서 ‘2012년’을 처음으로 제시하였다. 그리고 2009년 1월 5일자 『조선신보』에서 ‘2012년 내대본 경제강국건설 추진, 실적에 기초한 전망계획’이라는 기사에서 2008년부터 2012년까지 단계별 연차계획, 즉 이른바 강성대국건설 5개년계획을 수립하여 각 부문마다 진행 중임을 밝혔다.

I
II
III
IV
V
VI

있다.³⁸ 또한 ‘연료·동력문제 해결을 위한 3개년계획’이나 ‘기간공업과 농업 3년연속계획’, ‘800만 톤 식량증산 5개년계획’ 등이 주요 경제부문별 계획으로 발표되었다. ‘연료·동력문제 해결을 위한 3개년계획(2003~2005년)’은 에너지 문제의 해소를 경제문제 해결의 핵심과제로 설정하고 전력부문에서 발전소 기술개선, 채굴부문에서 석탄 증산 등을 강조하는 계획이었다. ‘기간공업과 농업 3년연속계획(2006~2008년)’은 “1980년대 후반의 경제발전수준의 재현”이라는 생산목표를 제시하며 농업과 4대 선행부문의 정상화를 추구하였다.³⁹ ‘800만 톤 식량증산 5개년계획(2003~2007년)’은 만성화된 식량문제를 해결하기 위한 노력으로 추진되었다.

둘째, 북한당국은 생산활동의 정상화를 기초로 수립되는 종합적인 전망계획을 발표하기 힘든 상황이라는 점을 반영하여, 법적 강제력과 책임성이 적은 것으로 보이는 ‘경제전략’으로 대체하고 있다.⁴⁰ 따라서 기업차원에서조차 자체적인 ‘전략’의 수립을 강조하고 있다. 경영전략, 기업전략 등을 요구하고 있는 것이다.⁴¹

38. 광태철, “새로운 과학기술발전 5개년계획을 성과적으로 수행하기 위한 방도,” 『경제연구』, 4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 17.

39. 통일연구원 편, 『2009 북한개요』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 221~222.

40. “만일 경제지도기관들과 공장, 기업소들이 모든 것을 위에서 다 해결해줄 것을 바라 보면서 주도성, 창조성, 능동성을 발휘하지 않는다면 자기의 사명과 역할을 제대로 수행할 수 없다. 경제단위들의 상대적독자성은 경제전략, 기업전략을 바로세우고 그에 따라 경제사업을 조직진행할 것을 요구하는 것만큼 옳은 경제전략, 기업전략을 가지고 경제문제를 주동적으로 전망성있게 풀어나갈 때 경제단위들이 당과 국가앞에 지닌 책임과 의무를 다하게 된다. 경제전략, 기업전략은 경제단위들의 상대적독자성을 전제로 하므로 인민경제계획에 비하여 법적성격, 법적구속력이 강하지 않다.” 박홍규, “경제전략, 기업전략에 대한 옳은 이해에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008), pp. 13~14.

41. 조규철, “경제발전전략과 그 수립에서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006) 참조; 박홍규, “경제전략, 기업전략에 대한 옳은 이해에서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008) 참조.

대표적인 사례가 최근에 내각에서 채택(2011.1.15)된 “국가경제개발 10개년전략계획”이라고 할 수 있다. 북한은 이를 발표하면서 “전략계획에 따라 하부구조 건설과 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표가 확정됐다”고 밝힌 바 있다.⁴² 북한은 이 계획을 통해서 2020년에는 선진국 경제 수준으로 성장할 것이라고 선전하고 있는바, 강성대국의 대문을 여는 해로 설정한 2012년부터는 “2020년 선진국 경제수준 도달”이 기존의 강성대국, 경제강국 건설이라는 ‘국가 목표’를 대체하게 될 가능성이 있다. 그러나 북한의 10개년전략계획에는 연도별 계획목표나 추진전략 등 세부이행전략이 공개되지 않아 실현 가능성 등에 대한 평가가 용이하지는 않을 것으로 전망된다.⁴³ 또한 북한에서 ‘전략계획’이란 국가계획위원회에서 수립하는 인민경제계획화라는 사전적 정의가 있지만, 이러한 전략계획은 인민경제계획법에서 서술된 절차처럼 최고인민회의의 공식적인 비준을 받아야 함에도 그러한 사실이 모호하다.⁴⁴ 따라서 법적인 구속력을 강하게 지닌 전망계획이라기보다는 국가의 경제지도

42. 『조선중앙통신』은 지난 1월 15일 ‘국가경제개발 10개년전략계획’에 관한 내각결정을 채택했다고 보도했으며, 구체적인 사업분야는 모두 12개이며 총 투자규모는 1,000억 달러로 알려지고 있다. ▲전반농업개발, ▲8대경제특구(라선, 신의주, 남포, 평양, 함흥, 원산, 김책, 청진), ▲석유에너지 개발, ▲2천만 톤 원유가공, ▲전력 3천만kW, ▲지하자원개발, ▲고속도로 3천km건설, ▲철도 현대화 2천 6백km, ▲공항·항만 건설, ▲도시 개발 및 건설, ▲국가개발은행 설립, ▲제철 2천만 톤 생산이며 이 가운데 최우선과제는 농업개발이다. (…중략…) 북한은 경제개발 10개년계획으로 ‘당당한 강국으로서 뿐 아니라 동북아시아와 국제경제관계에서 전략적 지위를 차지하게 된다.’고 주장했다. 이와 함께 ‘2020년에는 앞선 나라들의 수준에 당당하게 올라설 수 있는 확고한 전망이 펼쳐지게 됐다.’고 덧붙였다.” 조봉현, “북한경제개발 10개년계획 채택 개혁·개방이 관건”, 『통일한국』, 3월호 (평화문제연구소, 2011), pp. 41~42.

43. 최진욱 외, 『상반기 북한정세 분석 보고서』, 8월호 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 20~21.

44. 2001년 4월에 열린 최고인민회의에 대한 북한 자체의 보도에서 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’에 대한 언급은 없었다.

I
II
III
IV
V
VI

기관에서 수립한 일종의 ‘경제전략’으로 평가해야 할 것이다.

셋째, 북한당국으로는 부담스럽지만, 국가의 공식경제가 와해된 상황에서 현실이 되어버린 시장공간에 대한 활용 문제를 고민하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 공식문건에서 시장에 대한 긍정적인 역할을 강조하지는 않는 것으로 나타나고 있다. 현실적으로 시장공간을 활용하는 것은 불가피하지만 이를 공식적으로 도입하는데 북한당국의 거부감이 있음을 시사하는 것으로 분석된다. 이에 따라 북한문헌들에서는 사회주의물자교류시장을 합리적으로 이용할 것과 하부단위의 자율성 확대를 통한 ‘창발성’ 유도 등을 강조하고 있다.⁴⁵ 이 속에서 북한당국은 사회주의물자시장을 도입하고, 종합시장을 설치하면서 시장의 기능과 역할을 어느 정도까지 허용해야 하는가에 대해 고심한 것으로 보인다. 이에 대해 북한은 시장과 시장경제의 차이를 강조함으로써 시장공간의 활용이 시장경제를 도입하는 것과 다르다는 점을 강조하고 있다.⁴⁶ 불가피하게 시장의 기능을 허용하고, 나아가 활용하고 있지만, 시장경제시스템을 도입하고, 장기적으로 시장경제로 전환하는 시작점이 될 수 있다는 생각을 차단하고자 하는 것으로 보인다.⁴⁷

45. 리장희, “사회주의사회에서 생산수단 류통령역에 대한 주체적견해,” 『경제연구』, 1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2002), p. 24.

46. “계획경제와 시장의 결합은 계획경제와 시장경제와의 결합과는 근본적으로 다르다. 시장경제는 생산수단에 대한 사적소유에 기초하여 생산과 판매를 시장을 중심으로 하여 자연발생적으로 진행되는 경제이다. 오늘 우리나라에서는 생산수단에 대한 사적소유에 기초하여 생산하고 자유판매를 실현하는 시장경제가 존재하지 않으며 생산수단에 대한 사회적소유에 기초하여 생산된 일부 생산물이 교류되는 물자교류시장과 개인소비품의 일부만이 판매되는 지역시장이 있을 뿐이다. 계획경제와 시장을 결합 시키는데서는 시장을 계획경제를 강화하고 보충하기 위한 수단으로 리용함으로써 집단주의경제관리의 우월성을 높이 발양시키는 것이 중요하다.” 정명남, “집단주의 경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는 데서 나서는 기본요구,” 『경제연구』, 2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006), p. 14.

(2) 계획체계의 작동 실태에서 나타나는 특징

(가) 계획화 영역의 축소

무엇보다 계획화의 영역이 크게 축소되었다. 1990년대의 경제위기 당시에는 공식적인 경제체계가 거의 작동하지 않았으며, 2000년대의 부분적인 산업생산 회복 이후에도 계획화를 통한 전면적인 균형은 불가능하였다. 정상적으로 생산이 이루어지는 기업이 극히 소수에 불과한 상황에서 전면적인 균형은 애초에 불가능하였기 때문이다. 계획화는 발전, 금속, 기계, 건설 등 공식경제를 유지하기 위하여 필수적인 일부 산업을 중심으로 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.

국가계획위원회가 생산 목표를 설정하고, 생산을 위한 물자를 공급한다는 의미의 계획화 대상이 되는 기업의 범위가 크게 줄어든 것은

47. “현시기 경제관리에서 해결하여야 할 절박한 문제의 하나는 사회주의계획경제를 운영하는 데서 가격, 시장, 수익성과 같은 상품화폐관계와 관련된 경제적공간들을 어떻게 리용하겠는가 하는 것이다. 계획경제의 운영에서 상품화폐관계와 관련된 경제적공간들을 옹계 활용하는 데서도 주체적입장과 사회주의원칙을 확고히 견지하고 우리 식으로 문제를 해결해나가야 한다. 여기에서 가장 중요한 것은 사회주의계획경제의 본성과 사회주의사회의 과도적특성에 맞게 그 활용의 옳은 방향을 정하는 것이다. 그것은 사회주의경제관리에서 계획경제를 기본으로 하면서 상품화폐관계와 관련된 경제적공간들을 보조적공간으로 하여 계획경제의 일시적인 공백을 메꾸는 방향에서 리용하는 것이다.” 리기성, “새 세기 우리 식의 사회주의경제리론을 연구하는 데서 나서는 중요문제,” 『경제연구』, 2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), pp. 11~13; “상업부문에서는 공장, 기업소들에서 생산되는 인민소비품을 생산망에 집중시키기 위한 대책을 세우며 한편으로는 수입상품들을 상업망에 넣기 위한 실무적 조치를 취하여야 한다. 상업부문에서는 사회주의계획경제와 시장을 통한 상업활동을 옹계 결합시켜나가기 위한 사회주의상업경영방법을 세워 시장이 인민생활향상에 직접적 기여를 하도록 하여야 한다. 상업부문에서는 시장의 상업화를 실현하기 위한 방법론을 세우고 시장판매방법을 사회주의원칙에 맞게 하기 위한 대책과 시장가격안정을 보장하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다. 현실적 요구에 맞게 상업의 역할을 높이면 다음으로 상품의 생산, 수입, 판매실현이 이루어지는 련관단위들과의 련합작전체계를 수립하여 상업의 주도적 역할 밑에 인민소비품의 공급과 판매가 실현되도록 하는 국가적인 대책을 세워야 한다.” 주현, “올해 인민생활향상에서 결정적인 전환을 가져오는 것은 선군시대의 필수적요구,” 『경제연구』, 4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 8.

사실이지만, 실제로 계획화가 이루어지는 기업이 어느 정도인지는 명확하지 않다. 지방산업공장들은 계획화 대상에서 제외된 것은 명확한 것으로 보인다. 이들 지방산업공장들도 국영기업이기 때문에 계획을 작성하고, 이 계획의 실행 정도에 따라 평가를 받지만, 국가에서 계획 목표를 하달하고, 계획의 실현을 위해서 물자를 공급하지 않는다는 점에서 전국적인 계획화 체계에서 제외된 것으로 보인다. ‘특급기업소’들은 내각경제 소속이든 당이나 군 경제 소속이든 공식경제의 유지를 위해 핵심적인 기업으로서 계획화 체계가 어느 정도 유지되고 있는 것으로 보인다.⁴⁸ 특급기업소를 제외한 1급 이하 대부분의 기업들은 생산이 이루어지는 기업들이 많지 않기 때문에 이들 기업들에 계획화는 큰 의미가 없을 것으로 보인다.⁴⁹ 3급 이하 기업에 대해서는 전국적인 계획화로부터 배제된다는 공식적인 결정이 있었다거나, 1급 이하 기업들은 사실상 계획화에서 배제된다는 탈북자의 증언 등 단편적인 사항들이 파악될 뿐이다. 다만, 1급 기업소까지 공식적으로 계획화에서 배제되었다고 보기는 어려울 것 같다. 1급 기업소들 중에서 현실적으로 계획화에 포함시킬 정도로 생산이 이루어지는 기업이 많지 않은 것은 사실이지만, 국가는 가능하면 이들 주요 기업들은 계획화 체계에 포함시키려고 노력할 것으로 추정된다. 이렇게 북한의 계획화는 전략적인 부분을 중심으로 매우 축소된 영역에서 이루어지고 있으며, 따라서 계획이 경제 전체의 균형을 전혀 보장하지 못한다.

48. 북한에서는 기업소를 다양한 기준으로 분류하고 있는데, 규모(노동자 수, 고정재산과 생산능력 등)와 국가경제의 중요성을 기준으로 대규모기업소와 중소규모기업소로 나누어지며, 특급, 1급, 2급, 3급, 4급 등으로 나뉜다. 사회과학출판사, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 302.

49. 그러나 지방산업공장들이 사실상 공식적으로 전국적인 계획화 체계에서 배제된 것과는 달리 이들 기업들의 계획화에 관련하여서는 명확하게 알려진 것이 없다.

(나) 국가경제 계획체계의 유명무실화

국가계획위원회의 기능이 사실상 형해화된 것으로 평가되고 있다. 북한의 ‘계획의 일원화·세부화’ 체계는 중앙집중적 물자공급체계를 전제로 하며, 이 중앙집중적 물자공급체계를 기반으로 국가계획위원회를 통하여 계획시스템이 작동한다. 1990년대의 핵심산업의 붕괴로 이 중앙집중적 물자공급체계는 사실상 기능을 멈추었으며, 2000년대의 부분적인 산업생산의 회복 이후에도 극히 제한적인 영역에서만 기능이 회복되었다. 그것은 2000년대의 부분적인 회복 이후에도 내각경제가 관장할 수 있는 자원은 극히 제한적이며, 당이나 군 등 특권부문으로부터의 자원의 유입이 없이는 내각경제부문 조차 작동이 불가능하기 때문이다. 내각경제가 경제의 전체적인 산업순환을 관장하고 있지 못하기 때문에 국가계획위원회가 북한 계획화의 핵심적인 역할을 담당할 수 없게 되었다. 계획의 수행을 위해서 필요한 자원의 상당 부분은 당이나 군경제 등 내각경제 외부에서 조달되어야 하며, 이 과정에서 국가계획위원회는 사실상 별 역할을 하지 못한다. 따라서 국가계획위원회는 계획화를 통하여 경제를 조정하고, 균형을 보장하는 역할을 더 이상 하지 못하고, 형식적인 계획을 작성하는 역할만을 담당하게 되었다.

또한, 정부 차원에서의 물자공급이 제대로 이루어지지 않기 때문에 중간에 자주 계획이 변경되기도 하는 것으로 알려지고 있다. 또한, 제한된 재원을 사용하는 과정에서 최고위층의 결정에 따라 기존의 계획과는 다르게 우선순위가 바뀌는 상황이 자주 나타나기 때문에 중앙정부 내부에서도 경제계획 준수에 대한 인식이 철저하지 못한 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 김정일 위원장의 지시라고 할 수 있는 ‘방침’이 결정되어 하달되면, 이와 관련된 사업은 기존에 수립된 국가의 경제계획보다 우선하여 집행하도록 되어 있다는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

결국, 북한에서 대규모 재원이 요구되는 경제건설사업은 정부의 자체적인 계획에 따라 추진이 된다고 하기보다는 김정일의 결정에 따라 언제든지 변경될 수 있는 상황이 된 것이다. 이와 관련, 북한에서는 김정일 위원장의 현지도와 김정일의 ‘혁명자금’ 지급이 연결되어 있는 것으로 알려지고 있는데, 때문에 많은 기관들에서는 혁명자금을 지급 받을 수 있다는 기대감으로 김정일의 현지지도를 원하는 경우가 나타나기도 한다.

이처럼 국가의 경제계획이 제대로 지켜지지 않는 상황은 1994년 김정일이 최고지도자가 되면서 나타나기 시작한 것으로 알려지고 있으며, 이러한 현상은 지금까지 계속되고 있을 뿐만 아니라 심화되는 모습을 보이고 있다고 한다. 그 결과 북한에서 국가 차원의 경제계획은 매년 수립은 하지만 사실상 유명무실화되었다는 것이다.

(다) 특급기업소 중심으로 계획체계가 제한적으로 작동

사회주의 경제의 계획시스템은 기본적으로 물자 조달 및 공급의 맞물림을 전제로 하는 것이다. 따라서 북한에서 물자부족 현상이 경제전 분야에 걸쳐 만성화되어 있는 상황에서 경제계획이 제대로 수행되기는 불가능하다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 북한당국의 선택은 지방부분 및 상대적으로 규모와 국가적 중요성이 낮은 기관은 ‘자력갱생’을 하도록 자율권을 부여하고, 중앙정부는 규모가 크거나(종업원 1만 명 이상) 전략적으로 중요한 기업을 특급기업소로 지정해 놓고 집중적으로 관리하고 있다. 예를 들면 규모로는 김책제철소가 대표적으로 큰 기업에 속하며, 조선컴퓨터센터도 특급인데 규모보다는 중요성에 의해 선정되었다. 또한 대부분 군수산업(2경제) 산하 기업소도 특급기업소로 분류되어 있다고 한다.

특급기업소는 여전히 국가의 계획에 의해서 운영되는데 문제는 300여 개에 달하는 특급기업소에 대해서도 국가가 충분한 물자공급을 보장해 주지 못하는 상황이라는 점이다. 그런데 국가가 요구하는 계획상 생산목표는 ‘생산 정상화’를 전제로 내려간다. 그래서 계획 목표량이 보장되지 못한다. 이로 인해 ‘사상검토’가 진행되지만 생산 정상화를 전제로 한 계획 지시였기에 ‘사상검토’를 잘 넘기면 정치적인 책임을 지지는 않는다고 한다. 결과적으로 중앙정부가 집중적으로 관리하는 특급기업소의 경우에도 국가의 계획은 있지만 제대로 집행되지 않고 있는 상황인 것이다. 이에 따라 최근에는 특급기업소에 대한 계획을 수립할 때도 기업소가 직면한 현실적인 상황을 많이 반영해준다고 한다. 때문에 계획을 수립하는 과정에서 목표를 낮추어 현실화하기 위한 작업이 특급기업소 지배인들의 주요 업무가 되어 있다고 한다.

특급기업소가 아닌 1급에서부터는 자체실정에 맞게 계획을 세워 운영한다. 중앙정부가 자재공급을 책임지지 않기 때문이다. 이런 곳에서도 지배인들이 승진 욕심에 자체 계획을 무리하게 높이 수립하고 개인적인 ‘인맥’을 동원하여 물자를 조달하는 경우도 있다. 특급기업소 산하에 1급 기업소가 포함되기도 한다.

널리 알려진 것처럼, 북한은 당과 군부가 특권계층을 형성하여 주요 물자를 독점하고 있기 때문에 내각경제 산하에는 특급기업소가 거의 없는 것으로 알려져 있다. 예외적인 사례로 내각 산하 기업소인 평양 방직공장은 특급기업소로 분류되어 있다. 그러나 평양방직공장에서 생산되는 옷감의 질이 좋지 않기 때문에 다른 힘 있는 기관에서 별로 신경을 쓰지 않고 있다고 한다.

특급기업소가 아니지만, 중앙정부의 공급계획을 통해서 물자를 지원 받는 경우도 있다. 대표적인 사례가 농업부문의 비료지원이라고 할 수

I
II
III
IV
V
VI

있다. 국가가 책임지고 공급을 할 수 있도록 계획이 수립되는 것이다. 그런데 가장 큰 문제는 실제로 계획량을 보장해 주지 못한다는 사실이고, 분배가 되는 과정에서 이리저리 빼돌려져서 개별 협동농장, 특히 분조까지 내려가면 그 양이 턱없이 부족하게 된다는 점이다.

(라) 부문별 계획체계의 운용

계획이 제대로 수행되지는 못하지만 그럼에도 불구하고 정부는 부처별로 매년 주기적으로 계획을 수립하고 있다고 한다. 이에 따라 계획분야별로 계획서가 작성되면 매년 계획서만 7~8권이 발행된다고 한다. 이를 위해 각 부서마다 계획을 담당하는 기구가 설치되어 있으며, 여기에 소속된 관리는 늘 전화통을 붙잡고 숫자조정을 위한 줄다리기를 한다. 북한경제 계획체계의 모순은 국가가 작성한 계획이 현장에서 제대로 지켜지지 않아 중간에 수정되기도 하고 설사 목표달성을 하지 못하더라도 정치적 책임을 지지 않고 있지만, 계획에 포함되어 있지 않으면 기본적으로 사업을 진행할 수 없다는 사실이다. 예를 들어, 러시아에서 ‘화차’를 주기로 약속했는데 그것이 나선 지역에서 오다가 멎었다. 운수계획에 반영되지 않았다는 이유에서다. 그래서 ‘방침’으로 반영시켜서 겨우 움직이게 되었다.

북한당국이 경제발전전략으로 강조하고 있는 ‘과학기술발전계획’은 원래 과학원 사업이었지만 지금은 정부 각 부서에서 다 작성하도록 되어 있다. 각 부처마다 자신들의 상황에 맞는 과학기술발전계획을 수립하도록 되어 있는 것이다.

이처럼 북한경제는 부문별로 계획을 수립하고 자체적인 상황에 맞추어 계획을 달성할 수 있도록 부문마다 관리시스템이 존재한다. 또한, 기업소 별로 매일 일일총화 등이 진행된다. 그러나 문제는 공급이다.

예를 들면, 석탄이나 전력 공급이 보장되지 않으면 계획수행은 불가능해지는 것이다. 즉, 탄광계획이 제대로 수행되지 않으면 발전소가 멈추기도 한다. 북한경제는 기본적으로 계획경제이기 때문에 부문별 계획 시행에는 한계가 있는 것이다.

(마) 개별적인 투자프로젝트에 몰두

전면적인 균형이 더 이상 추구되지 않는 상황에서 경제계획의 의미는 이전과는 크게 달라질 수밖에 없다. 현재 북한경제 계획의 가장 큰 의미는 국가적인 의미를 지니는 개별 프로젝트의 실행계획이라고 할 수 있다. 계획의 세부화를 통한 전면적인 균형이 포기되고, 그 역할을 담당하던 국가계획위원회의 기능이 크게 축소된 상황에서 경제계획은 사실상 투자재원의 조달과 집행문제로 귀결된다. 북한의 경제계획은 전력, 금속, 기계 등 핵심 자본재의 생산 및 공급이 주된 영역이다. 그렇지만 1990년대 경제위기 이후 북한 공식경제의 주된 목표인 선행부문의 생산 정상화와 현대화는 지속적인 투자를 요구한다. 그러나 거의 대부분의 핵심산업 설비들이 오랫동안의 투자 부족으로 정상적으로 작동하지 못하기 때문에 단순한 재생산을 위해서도 지속적인 투자가 필요한 상황이다. 즉, 현재 북한 계획화의 핵심은 투자자원 및 자본재의 조달에 있다고 해야 할 것이다.

‘계획의 일원화·세부화’ 체계가 작동될 당시에 투자계획은 생산계획의 일부로서 의미를 지녔다. 투자를 위한 자본재가 기본적으로 기계, 금속, 화학 등 내부의 자본재부문에서 조달되었기 때문에 투자계획은 이들 자본재부문의 생산계획과 결합되었다. 그런데 1990년대 경제위기로 자본재 부문이 가장 큰 타격을 받았기 때문에 투자와 자본재부문의 연계는 크게 약화되었다. 이 약화된 부분을 대체하고 있는 것이

I
II
III
IV
V
VI

외화를 통한 수입 자본재의 조달이다. 자본재의 수입 자원 조달이 계획화의 핵심이 됨에 따라 계획화의 성격, 계획화에 있어서의 주요 주체들의 역할 등이 과거와 크게 변화되었다.

이에 따라서 자본재 수입을 위한 외자 사용을 둘러싼 경쟁이 현재 북한 계획화 체계의 핵심을 이루게 되었다. 계획 작성 단계에서 개별 프로젝트들은 각 경제 단위들에서 경쟁적으로 제출된다. 또한 주요 프로젝트에 대해서는 최고 권력자의 승인이 필요하다. 개별 프로젝트에 대한 최고 지도자의 승인이 이루어지고 나면, 국가계획위원회는 이들 개별 프로젝트들을 사후적으로 관리해주는 역할만을 할 뿐이다.

(바) 경공업에 대한 관리 비중의 확대

북한의 계획경제시스템이 제대로 작동되지 않고 있는 이유는 기본적으로 물자공급의 부족 때문이라고 할 수 있지만, 이차적으로는 제한된 자원과 물자를 군수부문에 집중하였기 때문이라고도 할 수 있다. 또한, 군수산업에 대한 재정지원은 한 번에 돈이 많이 들어가는 영역이며, 경제적인 효과를 기대하기도 어려운 사업이다. 그러나 최근 군수산업에 대한 지출이 다소 줄어들고 있는 것으로 파악되고 있다. 북한이 주장하는 군사강국이 실현되었기 때문에 과거에 비해 군수산업부문에 대한 지출 부담이 감소하였다는 것이다.

이에 따라 최근에는 일반주민들의 생활을 개선하기 위한 농업·경공업부문에 대한 관심이 확대된 것으로 알려지고 있다. 특히 경공업에 대한 중앙정부 차원의 지원이 증가한 것으로 나타나고 있다. 이를 위해 김정일 비자금이라고 할 수 있는 ‘혁명자금’이 투입되는 경우도 있다고 한다. 경공업 설비에 들어가는 돈은 중공업에 비해 금액이 상대적으로 적기 때문에 조달하기 용이한 것이다. 하지만 과거에는 경공업

에 혁명자금을 주지 않았다고 한다. 예전과 달라진 점은 계획경제시스템이 마비된 상황에서 김정일의 혁명자금이 기능을 대신하는 부분이 증가하고 있다는 사실이다. 이에 따라 최근에는 혁명자금이 북한경제의 다양한 분야에 지원되고 있는 것이다.

2. 기업들의 경영관리체계

예산 및 경제계획체제는 국가가 경제를 어떻게 관리하는지를 살펴 보기 위해 보여주는 것이라면, 기업차원에서 경제가 작동하는 원리를 살펴보기 위해서는 경영관리체계를 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해서 북한경제의 기업실태를 파악하기 위한 기준을 삼을 수 있기 때문이다.

가. 북한의 공식적인 경영관리체계

북한의 공식적인 기업경영체계가 작동하고 있는 실태를 이해하기 위해 북한이 밝히고 있는 ‘경영정보체계’를 살펴보고자 한다. 『광명백과사전』에 의하면,⁵⁰ 경영정보체계는 계획계산, 생산공정관리, 로력관리, 자재관리, 재정관리 등 5개 부분으로 나누어져 있다.

(1) 계획계산체계

북한에서 생산을 계획한다는 것은 ‘경제계획의 가장 중요한 기초를 구성’하는 것으로 강조되고 있다. 생산의 규모에 따라서 생산물의 분배, 교환, 소비, 그리고 운수 등의 규모가 결정되기 때문이다. 또한 ‘기

⁵⁰ 김명일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), pp. 790~794.

I
II
III
IV
V
VI

출발전계획’, ‘물자계획’, ‘로력계획’ 등은 생산계획을 보장하면서 동시에 생산계획에 기초해야만 작성될 수 있기 때문이다.

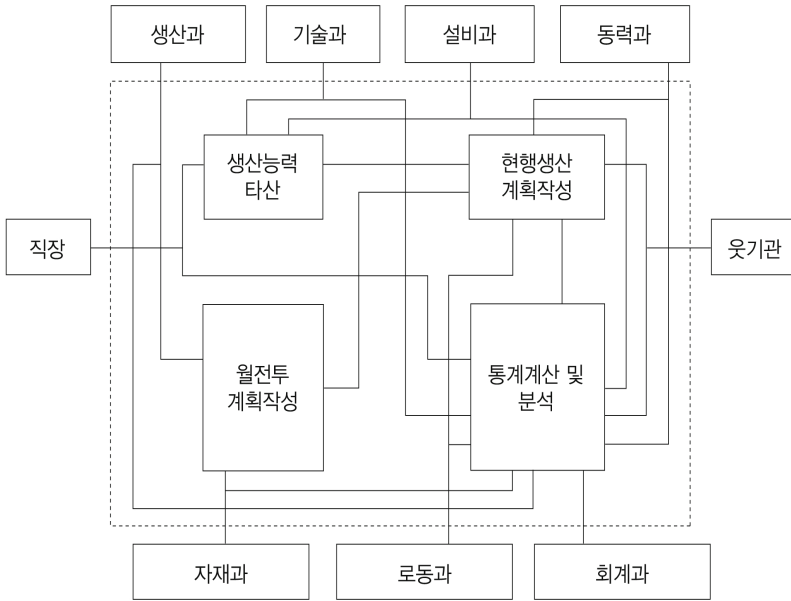
생산계획의 지표는 경제부문에 따라 다르게 구성되어 있다. 예를 들면, 공업부문에서는 “품종, 규격 및 등급별 생산량을 표시하는 현물지표와 생산량을 화폐로 표시하는 금액지표 그리고 노동시간으로 표시하는 노동표시지표”가 사용되며, 농업부문에서는 “파종면적, 알곡생산량, 축산물생산량 등의 현물지표와 농업생산물을 화폐로 표시하는 농업생산액지표”가 이용된다고 한다.⁵¹

북한에서 생산을 계획하는 계산체계(계획계산체계)는 “계획작성단계에서 모든 계획계산과제들을 경제수학적인 방법으로 최량화하여 과학적·합리적으로 계획을 세운 다음 일상적인 장악과 조절, 계획수행총화를 과학적인 근거를 가지고 신속 정확히 진행할 수 있도록 하기 위한 기능부분체계”라고 정의되고 있다.⁵²

51. 사회과학원출판사, 『경제사전 2』 (평양: 사회과학원출판사, 1985), p. 153.

52. 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』, pp. 790~791.

그림 III-1 북한의 계획계산체제도



출처: 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 791.

계획계산체제에서 처리해야 할 주요 과제는 생산능력 계산, 현행 생산계획 작성, 전망생산계획 작성, 통계계산 및 분석 등으로 되어 있다.⁵³

(2) 생산공정관리체제

북한에서 생산공정의 관리는 “제품생산의 공정들을 직접 조직하고

⁵³ 생산능력을 계산하기 위한 세부 과제로는 직장별 생산능력 계산과 기업소 생산능력 계산 등이 있다. 현행 생산계획 작성은 현물지표별 생산계획 작성, 공업생산액계획 작성, 노동용량계획 작성을 포함한다. 또한 통계계산 및 분석은 공업생산계획 수행일보 작성, 공업생산계획 수행분석, 생산동태 분석 등이 포함된다.

지휘하며 추진하는 사업”을 의미한다.⁵⁴ 생산공정의 관리에는 생산일 정계획의 수립, 생산과제의 분배, 지도감독 및 문제해결사업 등이 포함 된다. 북한은 생산공정 관리를 어떻게 하느냐에 따라서 생산의 정상화가 달려 있다고 인식하고 중요시하고 있다.

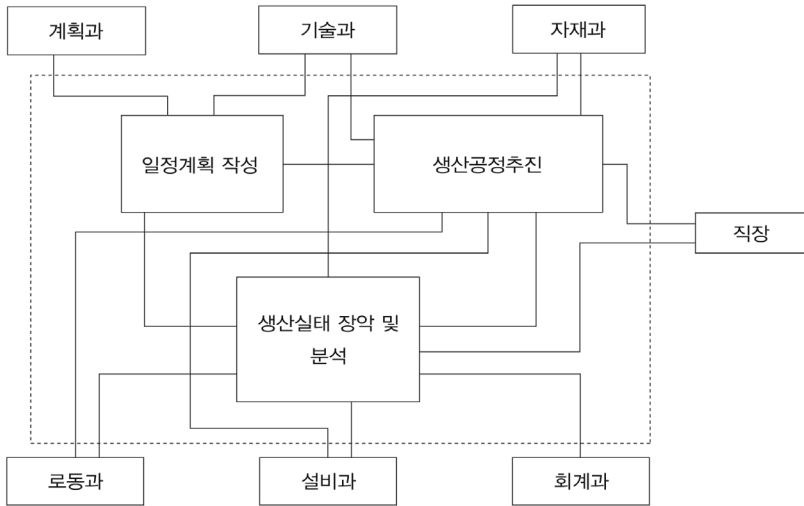
북한당국은 지속적인 경제난으로 생산이 저하되고 있어 계획을 수립하기도 어려운 상황에 직면하여 생산의 정상화를 최우선 경제적 과제로 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 여기에서 ‘생산을 정상화한다’는 것은 “생산설비를 만가동시키고 만부하로 돌려 국가의 생산계획을 지표별로, 일별, 순별, 월별, 분기별로 어김없이 수행한다는 것”을 의미한다.⁵⁵ 북한은 생산을 정상화하기 위해서는 “생산에 필요한 여러 요소들을 제때에 마련하고 합리적으로 결합해야” 하는데, 이를 위해서 “설비관리, 자재보장, 로동조직을 개선하고 생산공정들 사이의 균형을 보장”하며, “협동생산조직, 수송조직을 잘하는 것”이 중요한 조건이라고 강조하고 있다. 또한, 북한에서 생산 정상화의 달성 정도를 표시하는 방법으로 사용하는 지표들로는 “생산의 정상화결수, 루계계획수행률, 동태상태값계열” 등이 사용된다고 한다.

이처럼 생산의 정상화를 실현하기 위해 중요한 생산공정관리체계의 핵심은 경제기관과 기업소 산하 생산단위들 사이에서 생산공정들이 서로 빈틈없이 맞물리게 하도록 하는 역할을 수행하는 것이다.

54. 사회과학원출판사, 『경제사전 2』, p. 151.

55. 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』, p. 236.

그림 Ⅲ-2 북한의 생산공정관리체계도



출처: 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 791.

위의 체계는 생산공정관리부분체계가 수행해야 할 기본적인 기능들과 그들 사이의 정보적인 연계 그리고 기타 부분체계들과의 연관관계를 보여주고 있다. 이 체계에서의 핵심적인 요소는 생산일정계획의 작성, 생산공정의 추진,⁵⁶ 생산실태의 장악,⁵⁷ 생산실태의 분석 등으로 구성되어 있다.

(3) 노력관리체계

북한에서 ‘노력관리’는 “생산자대중을 관리하는 사업”으로 정의하고

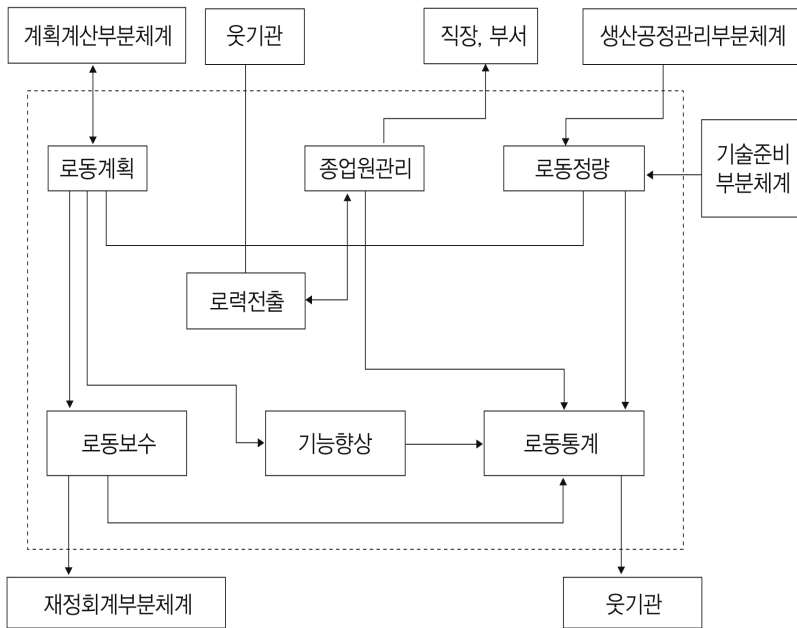
56. 여기에서 생산공정추진은 생산지령서 처리를 의미한다.

57. 생산실태분석은 일별 생산계획수행률, 월 생산 정상화상태분석, 정상화상태요인분석 등을 포함한다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

있으며, 기업관리 차원에서는 노동행정사업이라고 할 수 있다. 또한, 노동행정사업에서는 노동의 계획화가 중요한 과제로 대두되고 있는데, 노동계획화는 “로력에 대한 수요를 과학적으로 타산하고 그것을 로력 원천과 구체적으로 맞물리는 사업”으로 규정되고 있다.⁵⁸

● 그림 III-3 북한의 노력관리체제도



출처: 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 792.

⁵⁸ 여기에서 노동 수요를 과학적으로 계산한다는 것은 경제건설과 경제계획 수행에 필요한 노동력 인민경제부문별, 기관, 기업소별, 기술기능수준별로 정확하게 예측한다는 것이며, ‘노동력 원천’을 계산하기 위해서는 새로 발생하는 노동력 규모를 제대로 규정하는 것과 함께 낭비되고 있는 노동력과 기술 혁신을 통해서 절약할 수 있는 노동력을 바르게 계산해야 한다는 점이 강조되고 있다. 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』, pp. 238~239.

북한에서는 노력관리가 다른 사회체제와 구별된다고 주장하면서, “사회주의사회에서 노력관리는 본질에 있어서 모든 근로자들이 사회와 집단의 이익과 자신의 행복을 위하여 자각적으로 성실하게 그리고 자기 능력을 다 내며 일하도록 하는 사람과의 사업”이라고 강조한다.⁵⁹

북한의 노력관리체제는 노동력 관리의 효율성을 증대시키기 위한 기업차원의 접근방법을 제시하고 있다.

노력관리체제에서 처리해야 할 주요 과제는 노동계획 작성, 노동정량 계산, 노력대장 관리, 노동보수 분석, 노력관리 및 노동통계 등이 있다. 노동계획 작성에서 세부적인 과제에는 노력계획 작성, 노동생산능률계획 작성, 노동보수계획 작성 등이 포함된다. 노동보수분석의 과제는 생활비계산과 노동보수분석이 포함된다. 노력관리 및 노동통계 과제로는 노력구성 및 류동실태 장악, 출근 및 가동정형 장악, 노동시간 이용정형 장악, 노동생산능률 계획수행 장악, 노동통계 작성 등이 개별 과제로 제시되고 있다.

(4) 자재관리체제

북한에서 자재관리는 “생산에 필요한 자재를 제때에 마련하고 정확히 대주며 합리적으로 리용하도록 지도통제하는 사업”이라고 정의하고 있다. 생산과정은 곧 ‘원료, 자재의 생산적 소비과정’이기 때문에 기업경영에서 자재관리를 중심적인 사업을 인식해야 한다고 강조하고 있다. 또한, 자재관리에서 우선적으로 증시해야하는 사업으로 자재의 계획적 확보를 내세우고 있다.⁶⁰

⁵⁹. 사회과학원출판사, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학원출판사, 1895), p. 517.

⁶⁰. 사회과학원출판사, 『경제사전 2』, pp. 253~254.

I
II
III
IV
V
VI

북한에서 ‘자재의 계획적 확보’는 “품종별, 용도별로 생산에 필요한 자재를 계획에 의하여 현물로 마련하는 사업”이다. 이를 위해서 “자재에 대한 수요를 정확하게 계산하고 그것을 국가계획에 정확히 맞물리며 자재공급계약리행에서 엄격한 규률을 세우고 자재공급에서 상업적 형태를 옳게 리용”해야 한다고 강조하고 있다. 자재공급계약은 “국가의 자재공급계획에 기초하여 자재를 주고받을 것을 약정하는 계약”이다.⁶¹

북한은 자재공급에서 ‘상업적 형태’를 바르게 이용해야 한다고 강조하고 있는데, ‘상업적 형태’가 도입된다는 것은 국영기업소들 사이에 이루어지는 자재 공급이 외형상 상업적 형식으로 실현된다는 것을 뜻한다. 다만, 북한에서는 ‘상업적 형태’를 자재공급의 보조 수단으로 이용한다고 강조한다. 북한의 자재공급에서 ‘상업적 형태’가 활용된다는 것은 일차적으로는 ‘상품류통형태’에 의하여 생산수단이 거래된다는 것이며, 부차적으로는 전문자재공급기관에 의하여 자재공급이 실현된다는 것을 의미한다.

북한에서 자재상사는 ‘상업적 형태’를 통하여 생산수단의 계획적 공급을 실현하는 전문적인 자재공급기관이다. 이 자재상사는 기능에 따라 제품을 판매하는 판매상사와 자재의 ‘내리공급’만을 하는 자재상사로 구분된다. 자재상사는 또한 취급품종에 따라서 전문상사와 전문화되지 않는 상사로, 조직단위에 따라 중앙상사와 부문상사, 지방상사로 구분된다.⁶²

⁶¹ 계약 당사자는 성, 연합기업소(관리국)의 자재상사가 되며, 계약서에는 공급할 자재의 이름, 규격, 질, 공급기간, 수량, 값과 자재를 주고받는 방법, 자재의 포장조건, 거래은행 같은 조건들을 포함시킨다. 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』, pp. 254~255.

⁶² 중앙상사는 국가계획위원회에 소속된 전문상사로 자재의 분배와 공급업무를 전인민경제적 범위에서 진행한다. 부문상사는 인민경제부문별로 조직되는 자재상사들로서 매개 성들의 부문별 경제기관들에 조직되며 해당 부문안의 공장, 기업소들에 대한

그림 III-4 북한의 자재관리체계도



출처: 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 793.

자재관리체계 내에서의 세부적인 과제로는, 자재소요량 계산, 자재 공급 조직, 자재 보관관리, 자재 소비통계 등으로 구성된다.⁶³ 자재관리부분에서는 자재입출고 전표처리가 기본과제라고 할 수 있다.⁶⁴

자재보장사업과 공장, 기업소들에서 생산한 제품에 대한 판매사업을 직접 조직한다. 지방상사는 지방행정경제기관들에 조직되며 해당 행정경제기관이 지도하는 공장, 기업소들에 대한 제품판매와 자재보장을 맡아 한다.

⁶³ 자재소요량 계산에서는 용도별 자재소요계획 작성, 자제품종별 소요계획 작성 등이 포함된다. 자재공급 조직에는 자재확보계획 작성, 자재공급계획 작성, 자재공급일정 작성, 자재공급지령서 작성 등이 있다. 자재 보관관리에는 자재출입고 전표처리, 자재창고입출고 대장관리, 자재재고관리, 자재일보작성 등이 있다. 자재 소비통계에는 자재인수 및 소비계산, 자재관리 통계 등이 포함된다.

⁶⁴ 여기에는 자재 거래날짜와 자재 이름, 규격, 단위, 입출고수량, 입출고금액, 거래되는 대상(입고전표인 경우에는 공급자기업소명, 출고전표인 경우에는 내부단위명) 등이

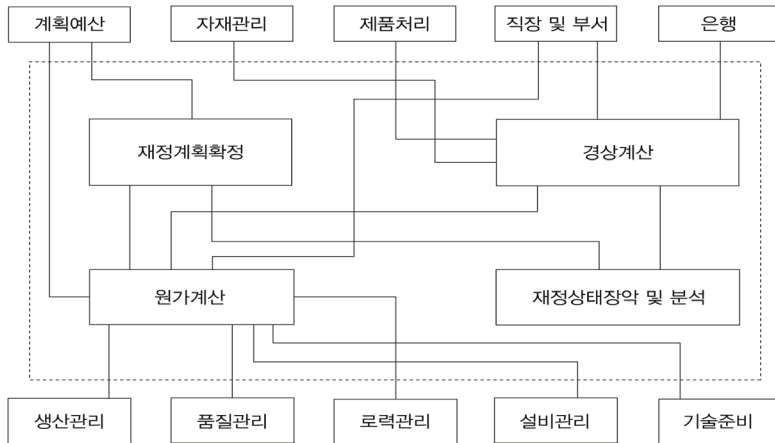
I
II
III
IV
V
VI

(5) 재정관리체계

북한에서 재정관리는 “국가 및 기관, 기업소들에서의 화폐자금을 조성하고 분배, 리용하는 사업”으로 정의된다. 북한은 또한 재정관리의 성격과 범주는 사회제도에 따라 달라진다고 강조하면서, 사회주의 하에서는 “생산확대와 인민생활을 자금적으로 원만히 보장할 목적 밑에서 실현”된다고 주장하고 있다.⁶⁵

북한에서 재정관리체계는 “... 재정계획장성과 회계계산, 원가계산과 재정상태에 대한 장악과 분석을 비롯하여 재정회계의 신속정확성을 보장하며 재정관리의 과학화, 합리화를 실현하기 위한 기능부분체계”로 규정되고 있다.⁶⁶

● 그림 III-5 북한의 재정관리체계도



출처: 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』 (평양: 백과사전출판사, 2010), p. 794.

기록된다.

65. 사회과학원출판사, 『경제사전 2』, p. 467.

66. 김영일 외 편, 『광명백과사전 5(경제)』, pp. 793~794.

특히 공업기업소에서의 재정관리사업은 “경영활동에 필요한 자금을 보장하고 그것을 합리적으로 리용하도록 하며 자체수입으로 지출을 보상하고 화폐축적을 보장하며 경영활동에 대한 재정적통제를 강화하는 것을 기본내용”으로 한다고 강조하고 있다. 공업기업소의 재정관리사업의 주요과제로는, 재정계획 작성, 원가계산, 경상계산, 재정상태장악 및 분석 등이 있다.⁶⁷

나. 기업소 경영관리체계의 작동 실태

2000년대 북한경제의 상황이 지속적으로 악화된 가운데 기업의 경영환경은 변하게 되었다. 이를 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 기업의 자율권이 확대되고 이중경제시스템이 고착되었다. 1990년대 경제위기를 거치면서 북한 공식경제의 영역은 크게 위축되었다. 일부 소비재 시장 등을 제외하고는 경제의 전 영역을 장악하고 있던 공식경제는 에너지, 금속 등 핵심산업의 붕괴와 그에 따른 계획화 시스템의 작동 중단으로 급속도로 위축되었으며, 비공식경제 혹은 시장경제의 영역이 이를 빠르게 대체해 나갔다. 그 결과 중앙정부는 계획항목을 축소하여 하급기업소와 지방에 자체적으로 계획을 수립하여 집행해 나갈 수 있도록 계획기능의 분권화를 추구하고 있다. 이와 함께 기업들은 적극적으로 시장 영역과 기능을 활용하여 자구책을 강구하게 되었다. 이에 따라 자원배분메커니즘으로서 계획화 체계와 시장

⁶⁷-재정계획작성의 개별과제로는 판매수입계획, 순소득계획, 순소득분배계획, 유동자금계획, 감가상각금계획, 인민경제사업비계획 등이 포함된다. 원가계산은 개별과제로 실적원가계산, 원가분석이 포함된다. 경상계산은 분기표의 처리, 분기일기장의 관리, 계시원장의 관리, 분석장부의 관리 등이 포함된다. 재정상태 장악 및 분석에서의 개별과제로는 재정정보의 작성, 재정상태표의 작성, 재정회계결산서의 작성, 재정회계결산 분석 등이 있다.

메커니즘이 공존하는 이중경제시스템이 고착되고 있다.

둘째, 경제의 극심한 분절화가 진행되었다. 공식경제의 위축은 군, 당 등 특수부문에 대한 국가의 자원공급 규모의 감소를 초래하였으며, 북한 체제 유지를 위해 핵심적인 이들 특수부문은 생존을 위하여 자체적으로 자원을 조달하는 비중을 증대시켜 나갔다. 이들 특수부문은 자체적인 생산시설, 외화 획득 자원, 금융기관 등을 확보함으로써 자체적으로 완결된 순환체계를 구축해 나갔다. 그 결과 북한의 경제는 당경제, 군경제, 내각경제 등으로 분절되었다. 한편, 내각경제는 외화 수입의 원천 자원 대부분을 당 및 군 등에 빼앗김에 따라 내부적으로 완결된 구조를 갖추 수 없게 되었다. 내각경제 소속의 산업 및 기업은 확대 재생산을 위한 투자재원을 스스로 조달하는 것이 사실상 불가능하게 되었다.

셋째, 국내경제와 대외경제의 관계가 크게 변화하였다. 내부지향형 공업화 전략을 채택한 북한경제는 자체적으로 공급이 불가능한 물자를 외부로부터 수입하고, 수입대금을 지불하기 위하여 수출하는 체계를 구축하였다. 그동안 북한경제에서 국내 산업 및 기업의 생산과 투자를 위한 기본적인 자원은 내부로부터 조달하였으며, 대외부문은 보조적인 역할을 담당하였다. 그러나 경제위기 이후 핵심산업이 성장은 커녕 단순 재생산도 어려운 상황에서 수출을 통하여 획득되는 외화와 이를 사용하여 수입하는 원자재 및 자본재는 북한경제의 작동을 위해서 절대적인 요소가 되었다. 특히 핵심산업의 복구 및 확대를 위한 투자재의 공급을 거의 절대적으로 외부에 의존하는 상황에서 대외경제 부문은 대내경제의 움직임을 좌우하는 핵심적인 요인이 되었다.

넷째, 기업의 분화가 진행되었다. 특수부문의 핵심기업이나 내각경제부문의 핵심기업을 제외한 거의 모든 기업들이 정상적인 생산이 불가능한 상황에서 공식적인 경제관리체계 상에서 각 범주의 기업들은

상이한 위치를 점하게 되고, 그에 따라서 작동되는 방식 역시 크게 변화하였다. 특수부문의 기업이나 내각경제 소속 핵심기업의 경우 크게 변질되기는 하였지만, 계획화 체계에 의해서 작동된다고 볼 수 있다. 그 이외의 기업들은 사실상 계획화 체계의 외곽에 존재하게 된다. 이들 기업들은 다양한 형태로 공식부문과 비공식부문과의 관계를 통하여 생존하고 있다.

(1) 북한의 문헌에서 나타나는 ‘기업경영’ 실태

북한경제의 공식부문에 대한 국가의 관리체계가 특급기업소를 중심으로 제한적으로 작동하는 상황에서 북한당국은 공장, 기업소가 자체적인 전략을 수립하여 국가의 경제정책에 기여할 것을 강조하고 있다. 이러한 북한당국의 태도가 구체적으로 어떤 지시의 형태로 하달되고 있는 살펴보기 위해 북한의 경제전문지인 『경제연구』를 분석해보았다.

(가) 국가 차원의 경제계획의 공백을 메우기 위한 기업별 전략수립 강조
최근에 발표된 『경제연구』의 공장, 기업소 관련 논문들을 살펴보면, 경영전략, 생산전략, 기업전략의 작성을 보다 효과적으로 수행하는 방법 등에 대해서 강조하는 논문이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 북한당국이 기업경영에서 대두되고 있는 원칙적이고 기술적인 측면을 강조할 뿐 자재보장과 같은 보다 근본적이고 본질적인 문제에 대한 해법은 제시하지 못하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 국가가 기본적인 물자를 충분하게 보장해 주지 못하는 조건에서 북한당국은 공장, 기업소들이 자체 실정에 적합하게 경영전략을 수립하여 생산활동을 정상화시킬 것으로 촉구하고 있다. 이와 함께, 북한의 공장, 기업소들은 지배인의 경영능력에 따라 성과와 실적이 좌우

I
II
III
IV
V
VI

되는 상황이 일반화되고 있는 것으로 평가되고 있다. “경영지휘관의 실력이 높으면 기업소경영활동에서 걸린 문제를 자체의 힘으로 풀어 나갈 수 있지만 실력이 없으면 우에 손을 내미는 현상을 극복할 수 없게 된다.”고 강조하고 나섰다.⁶⁸

이와 함께, 북한당국이 예전에 비해서 계획과 기업경영에서 실리적인 측면이 강조되고 있고, 현실적인 한계를 반영할 수밖에 없다는 식의 ‘현실 타협적’인 논조가 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

(나) 경영 목표 및 전략 수립에서 실리적인 측면 강조

기업경영에서 실리적인 측면이 강조되고 있는 것은 국가계획이 와 해된 상황에서 물적 지표가 지니고 있는 한계가 점차 커지고 있는 상황을 반영하는 측면이 있다. 여러 기관들이 맞물려 생산활동을 하기 힘든 상황에서 국가로서는 공장, 기업소들이 국가에 대한 납부금을 보장해 주는 것이 보다 중요한 과제로 인식되었을 수 있기 때문이다. 이에 따라 액상지표와 같은 실질적인 과제가 공장, 기업소들에게도 더 중요하게 인식되었을 것으로 보인다.

이를 구체적으로 강조하는 사례는 많은 논문에서 발견되고 있다. 림춘일의 논문에서는 경영전략수립에 나서는 중요 원칙의 두 번째로 “경제적실리를 보장”해야 한다는 점을 강조하고 있다. 여기에서 실리는 “최소한의 지출로 최대의 이익을 얻는 것”을 의미하고 있다.⁶⁹

또 다른 논문에서는 기업전략을 수립하기 위한 ‘종합목표’에 ‘실리지

68. 림춘일, “상업기업소 경영전략수립에 영향을 주는 요인,” 『경제연구』, 2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008), p. 33.

69. 림춘일, “경영전략수립에서 나서는 중요원칙,” 『경제연구』, 1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008), p. 23.

표'가 사용되어야 한다는 점이 구체적으로 강조되고 있다. 북한에서는 공장, 기업소가 수립해야 하는 전략목표는 기간에 따라 전망목표와 당면목표로 구분되고, 경영활동과정을 반영하는 정도에 따라서 종합목표와 측면별 사업목표로 나누어 설정된다고 한다. 이 논문에서는 종합목표를 설명하면서 기업소의 성과를 개괄적으로 반영하는 '실리지표'들로 설정할 수 있다고 강조하고 있다. '실리지표'로는, 경영자금 단위당 순소득, 생산(판매)액 단위당 순소득, 경영자금 회전을 등과 같은 지표들이 구체적인 사례로 제시하고 있다.⁷⁰

(다) 생산목표 수립에 현실적인 조건을 반영

다음으로 어려운 생산조건을 극복하기 위한 노력이 중요하기는 하지만 현실적으로 그 한계를 인정할 수밖에 없다는 점을 시사하는 내용이 증가하고 있는 부분이 최근 논문에서 눈에 띄고 있다. 기업전략과 목표를 수립할 때 다양한 조건('기본 요인')을 정확하게 파악하고 이를 반영해야 한다고 강조하고 있는데,⁷¹ 원료와 자재의 보장정도, 재정상태의 안정성 정도 등을 구체적인 예로 제시되고 있다.

공업, 기업소들의 생산전략 작성 방법을 개선하기 위한 방안을 제시하는 글에서는 생산전략 작성을 위한 몇 가지 원칙을 제시하면서 생산의 보장 조건 담보를 강조하고 있다.⁷² 이 논문에서는 제시하고 있는 생산전략 작성 원칙을 살펴보면 다음과 같이 요약된다. 첫째, 생산전략

⁷⁰ 조웅주, “공업기업소에서 과학적인 기업전략작성을 위한 목표수립의 방법론적문제,” 『경제연구』, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2011), p. 19.

⁷¹ 위의 글, p. 19. 이 논문에서 '기본 요인'으로, 근로자들의 혁명적 열의와 창조적 적극성, 제품에 대한 수요, 생산능력과 과학기술발전수준, 원료, 자재보장 정도, 주요 항목별 생산비 지출, 제품 원가, 재정상태의 안정성 정도 등을 꼽고 있다.

⁷² 성명호, “공업기업소생산전략작성의 방법론적요구,” 『경제연구』, 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2009), pp. 30~32.

I
II
III
IV
V
VI

의 구성요소들 간의 상호의존관계를 제대로 보장해야 한다는 점이다. 생산전략 방향과 전략목표, 실행방안 등이 서로 잘 맞물리도록 전략이 작성되어야 한다는 것이다. 둘째, 과거 생산활동의 실적을 과학적으로 분석해서 반영해야 한다는 점이다. 이를 위해서 강조되는 과제는 생산 결과에 대한 평가와 생산에 작용한 변수들의 영향을 정량적으로 분석하는 작업이다. 셋째, 생산이 '보장조건'에 의해서 '담보'되도록 해야 한다는 점이다. 하나는 생산목표와 과제를 수요에 기초하여 설정하고 이를 보장하기 위한 방법을 모색한다는 것이고, 다른 하나는 보장조건을 미리 살펴보고 그것에 근거하여 실현 가능한 생산목표와 과제를 설정하자는 것이다. 넷째는 과학적인 계산에 기초해야 한다는 점이 강조되고 있다. 이를 위해 경제수학적인 방법을 적용하라고 제안하고 있다. 마지막으로, 컴퓨터를 비롯한 현대적인 정보기술수단을 적극적으로 활용하라고 권고하고 있다.

여기에서 흥미로운 대목은 생산을 보장하는 2가지 방법을 제시하면서, 현실적인 보장조건을 살펴보고 그것에 근거하여 실현 가능한 생산목표를 설정해야 한다고 강조하고 있는 점이다. 물론 2가지 방법 중에서 생산 수요에 입각하여 이를 보장하기 위해 적극적으로 노력하는 방법을 우선적으로 강조하기는 하였으며, 보장 조건이 어렵다고 무조건 생산 목표를 낮추어서는 안 된다고 역설하고는 있지만, 현실을 반영하여 실천 가능한 목표를 설정하는 것에 대한 북한 내부의 합의(또는 묵인)가 이루어졌음을 시사한 것이라고 할 수 있다.

(2) 기업 관리실태의 주요 특징

(가) 기업관리체계의 전체적인 파편화

위에서 설명한 계획계산, 생산공정관리, 노력관리, 자재관리, 재정관

리 등의 기업경영체제는 국가 차원의 경제계획이 정상적으로 작동하여 국가가 기업들에 필요한 원료와 자재를 충분하게 공급할 때에 기능을 했다. 그러나 지금은 소수 특급기업소를 제외한 대부분의 기업들이 자체적으로 자력갱생을 하도록 요청받고 있는 상황이어서 대부분의 관리시스템이 작동하지 않고 있다.⁷³

1) 계획적인 생산체계

고난의 행군 이전에는 기업의 계획부서에서 계획을 작성하여 국가 계획위원회에 제출하면 국가의 비준 하에서 기업이 운영되었다. 또한, 그 계획에 의하여 생산에 필요한 자재가 결제되고 조달되면서 생산관리가 진행되었으며 재정도 그 계획에 기초하여 관리되었다. 그러나 국가가 경제적인 곤란을 겪기 시작하면서 국가계획은 하나의 종잇장에 불과하게 되었고 기업들의 계획도 기업의 의사대로 관리 운영될 수가 없었다. 수입자재를 이용해야 하는 기업소에 자재가 제때에 보장되지 못하였기 때문에 생산이 정상화될 수 없었고, 생산이 정상화되지 못하였기 때문에 기업의 계획이 정상적으로 달성될 수가 없었던 것이다.

따라서 최근 계획기능은 상부 기관에 보고하기 위해 형식적으로 작성되는 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 특히 일반기업소들의 경우에는 기업의 수익을 창출하기 위해 생산공장과 단위 책임자들의 능력에 따라 소규모로 ‘8.3(부업)제품’을 생산하거나 시장의 수요에 따라 공장, 기업소의 고유 업종과는 상관없는 제품을 생산하게 된다. 이 경우에 당연히 현물지표별(품목) 계획을 할 수 없는 상황이라고 한다. 따라서 생산할 수 있는 품목을 정해 놓고 대략적인 원가계산을 하여 시장에

⁷³ 최근에는 특급기업소의 경우에도 제대로 생산 활동이 이루어지지 않고 있다고 한다.

I
II
III
IV
V
VI

내다 판 이후 판매 수익금의 일부를 국가에 ‘액상’으로 바치는 것으로 되어 있다고 한다.

2) 생산공정관리체계

생산공장들은 기본적으로 중앙으로부터 계획에 기초한 자재를 공급 받아 생산을 진행하고 완제품을 생산하여 수출하거나 판매를 하도록 되어 있다. 그러나 자재보장이 잘 되지 않자 생산공장들은 생산활동의 기능이 붕괴되었으며, 결국은 국가계획이 제대로 집행되지 못하게 되는 상황에 도달하게 되었다. 이에 따라 생산공정의 관리체계는 현재 기능이 작동하지 않은 대표적인 부분이라고 할 수 있다.

그 결과 현재 북한에서는 농장에서나 생산공정을 따질 뿐, 공장, 기업소의 생산공정관리체계는 특급기업소나 군수공장 등에서 부분적으로 기능을 하고 있다. 이 속에서 1급 기업소 이상에 설치된 군수 직장의 경우에는 일 년에 2~3개월 정도 가동되는데 그 기간의 생산공정 관리는 종업원들이 제품을 빼돌리는 것을 방지하기 위한 감시, 통제 노력에 불과하다고 할 수 있다고 한다.

3) 노력관리체계

과거 북한은 노동과를 통해서 기업들의 노동력을 관리하였다. 아침, 저녁 출퇴근 시간을 철저히 지키도록 조직적으로 통제하고, 결근하거나 조퇴하는 사람들에 대하여서는 철저히 관리하여 배급을 제한하는 조치를 취하였다. 이와 함께 이유 없이 결근하는 사람들에 대하여서는 정치조직(당, 청년동맹, 농근맹, 직맹 등)을 통해서 통제하였다.

국가경제가 최고로 어려웠던 ‘고난의 행군’ 시기 이러한 철저한 노력 관리가 없었더라면 아마 굶어 죽은 사람이 적었을 것이라고 한다. 생

산공정관리, 자재관리, 재정관리는 그 역할을 멈추었지만, 노력관리만은 계속되었다고 한다. 국가의 노력관리 때문에 시간을 내어 시장에서 장사를 하면 생계를 유지할 수 있는 사람들도 배급도 못 타고, 월급을 받지 못하면서 굶으면서도 하루 종일 공장, 기업소에서 자리를 지키고 있어야 했기 때문에 굶어 죽게 된 사람이 많이 발생한 것이다. 이처럼 현재까지도 북한에는 노력관리체계가 작동하고 있다고 할 수 있다.

최근에는 기업소의 노력관리체계를 통해서 관리자들은 개인적인 경제활동을 허용해 주고 대가로 일정 금액을 납부하도록 하여 기업을 운영하는 데 초점을 맞추고 있다. 소위 ‘8·3 노동자’를 관리하여 그 수익금으로 남은 근로자들의 생계를 지원하거나 국가가 요구하는 사회동원 등에 따른 비용을 부담한다고 한다. 또한, 현재 공장, 기업소에서 이루어지는 노력관리로 중요한 과업은 자기 종업원들이 중국으로 몰래 넘어가거나 남한의 CD와 방송을 보지 못하게 통제하고 유언비어를 퍼뜨리지 않게 단속하는 것이라고 할 수 있다.

4) 자재관리체계

고난의 행군 이전 북한에서는 ‘대안의 사업체계’하에 국가의 계획에 반영된 자재를 공장, 기업소까지 보장해주는 시스템이 철저히 집행되었다. 그러나 점차 경제상황이 악화되면서 국내의 자재는 어느 정도 보장되더라도 그 숫자가 정확하게 보장이 되지 않았고 수입자재는 대외관계가 잘 진행되지 않으면서 전혀 자재보장이 안 되든가 계획대로 되지 않는 결과를 가져왔다. 이에 따라 자재 관리체계와 관련해서 1990년대 초까지는 대안의 사업체계가 그런대로 작동하고 있어서 자재과의 창고에서 원료·자재관리를 하였으나 1995년 이후로는 일체 자재관리가 없어진 것으로 알려지고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

그러다 보니 최근에 와서는 ‘대안의 사업체계’라는 말조차 사라지게 되었고 큰 공장, 작은 공장 할 것 없이 자재부서에서 일하는 사람들은 그야말로 유명무실하게 되어버리고 말았다. 그 결과 1990년대 초까지 자재인수를 위한 업무원이 필요하고 자재 지도원과 창고원이 필요했으나 현재는 필요가 없어진 것으로 알려지고 있다.

5) 재정관리체계

과거에는 기업소의 재정 관리가 철저하게 국가의 계획집행에 의하여 이루어졌다. 1990년대 초까지도 국가의 계획에 의하여 공장, 기업소가 생산을 하게 되면 판매는 생산공장이나 기업소에서 하는 것이 아니라 국가가 책임지고 판매 관리를 진행하였고 생산량에 따라 그 판매 자금이 재정과를 통하여 입금이 되고 재정처리가 되었다. 즉, 공장, 기업소의 재정 관리체계는 국가의 생산계획에 연결된 재정계획에 따라 이루어졌던 것이다.

그러나 ‘고난의 행군’을 거치면서 공장, 기업소의 가동이 대부분 중단되면서 재정결산이 별다른 의미를 가지지 못하게 되었다고 한다. 기껏해야 ‘8.3노력’으로 월에 종업원들이 바치는 돈을 모아서 지배인의 지시에 따라 사용하면 되는 것이 재정이라고 할 수 있다. 현재는 군수 직장과 특권계층을 위한 공장, 기업소 등의 경우에만 계획에 따라 생산하고 있고, 재정 결산이 필요하다고 한다.

(나) 기업들의 시장에 대한 의존도 증가

내각경제 소속 핵심 기업들은 매우 축소된 규모이긴 하지만 계획에 의해서 생산물을 공식부문에 공급한다. 그런데 이때 기본적인 공급가격은 생산비에 훨씬 못 미치는 국정가격이다. 기업에 대한 국가 보조

금이 과거에 비해 현저하게 줄어든 상황에서 내각경제 소속 기업들이 생산비에 못 미치는 공급가격으로부터 발생하는 손실을 보전할 수 있는 메커니즘이 존재하지 않으면 현재의 산업연관 구조는 유지될 수가 없다.

내각 소속 국영기업은 주요 원자재를 타 국영기업으로부터 국정가격으로 공급받음으로써 생산비를 일정 정도 낮출 수 있다. 그러나 국영기업 간의 물자 공급체계가 완전하지 작동하지 못하기 때문에 기업들은 생산재의 일부를 자력으로 조달해야 하는 경우가 발생하는데, 이 때에는 국정가격이 아니라 시장가격으로 조달해야 한다. 국내에서 조달할 수 없는 생산재는 수입해야 할 것이다. 또한, 주요 생산요소의 하나인 노동력의 재생산비용을 고려하면 국정가격은 생산비에 훨씬 못 미침을 알 수 있다. 따라서 국영기업이 타 국영기업에 생산물을 전부 국정가격으로 공급할 경우 생산비를 보전할 수 없게 될 것이며, 공식부문은 생산규모를 유지하는 것조차 불가능하게 될 것이다. 생산비와 국정가격 간의 차이의 일부를 국가가 보조하고 있겠지만, 재정 능력이 크게 저하된 2000년대 현재 국가 보조만으로는 생산비 부족 문제를 해결할 수 없을 것이다.

따라서 ‘계획경제’만으로는 이 문제를 해결할 수 없으며, 시장, 혹은 비공식 경제가 도입되어야만 이 시스템은 작동이 가능하다. 첫 번째 방식은 수출시장을 이용하는 것이다. 두 번째 방식은 가격 차별화(price discrimination)를 통하여 생산물 일부의 실제 판매가격을 높이는 방식이다. 즉, 생산물의 일부는 국정가격으로, 또 일부는 시장가격으로 공급함으로써 생산비의 일부를 보전하는 방식이다. 세 번째는 비공식적인 생산과 판매를 통하여 소득을 창출하는 것이다. 마지막 방식은 노동력의 재생산비용을 가계에 전가하는 것이다. 기업이 지급하는

I
II
III
IV
V
VI

임금이나 식량으로는 노동자와 그의 가족이 생계를 유지하는 것이 불가능하다. 대부분의 노동자는 노동자 자신의 임금 이외의 소득이나 여타 가구원의 소득으로 생계를 유지한다. 이들의 소득은 대부분 시장이나 비공식부문에서 발생한다. 따라서 기업 노동자의 재생산비용의 상당 부분을 시장이나 비공식 경제에서 발생한 소득으로부터 충당한다고 할 수 있다.

결국, 내각경제 소속의 핵심적인 산업분야에서조차 시장과 비공식 경제는 기업활동의 지속을 위해 필수적인 것이 되었다. 기업의 규모, 공식부문 내에서의 위치와 무관하게 북한의 거의 모든 기업들은 직·간접적으로 시장관계에 노출되어 있다.

국가는 이러한 시장과의 관계를 한편으로는 활용하면서 동시에 억제하려는 모순적인 태도를 보이고 있다. 2007년경부터 시작된 시장통제와 2009년의 화폐개혁은 북한당국의 이러한 모순적인 태도가 극명하게 나타난 사례의 하나이다. 화폐개혁, 이와 동시에 추진된 시장 억제조치는 시장을 일시적으로 마비시켰다. 자본을 외화형태로 보유하고 있던 상업자본가들은 큰 타격을 받지 않았지만, 유동 자본의 대부분을 북한 원화로 보유하고 있던 소규모 상인들은 유동자본을 일거에 압수당한 셈이 되었다. 이러한 화폐교환이 시장 억제 조치, 그리고 외화사용금지 조치와 동시에 추진됨에 따라 시장은 한동안 그 기능을 멈추게 되었다. 이러한 시장의 위축은 구매력 축소, 임가공 사업의 중단 등을 통하여 공식경제에도 직접적인 영향을 미쳤다. 시장 억제조치는 시장뿐만 아니라 경제 전반에 충격을 준 것이다. 이처럼 북한에서 공식경제는 시장과의 관계가 고착화된 것이다.

(다) 기업관리 개혁의 이중성: 2004년 새로운 경제관리체계 도입의 의미
 2004년에 도입된 새로운 경제관리체계의 특징은 지난날처럼 국가가 기업의 생산액 전부를 회수하는 것이 아니라 생산액의 30%를 지배인에게 맡겨서 기업경영자금으로 자유 처분토록 허용한 것이라고 한다. 이에 따라 기업소는 이 30%에 해당하는 생산물 판매자금을 자체 운용 자금으로 활용하여 공장, 기업소 설비 자재를 갱신하고 보충, 구매해서 생산을 정상화하도록 유도했다는 것이다. 다시 말해서 기업이 자체적으로 생산적 투자를 할 수 있는 자금을 보유할 수 있도록 허용해 주었다는 것이다.

과거에는 공장, 기업소가 생산한 물건을 국가의 상업기관이나 자재 공급기관에 넘겨주면 국가가 제멋대로 값을 정해서 판매한 이후 국가 이익금, 기업소 유지비, 종업원생활비, 지방유지비, 자체유지비, 기업소 이윤 등으로 분할해서 내놓았다. 즉, 상품을 생산한 공장, 기업소는 자기가 생산한 물건에 대해서 처분권이 전혀 없었고 모두 국가가 일괄 관리를 해서 국가가 필요한 만큼 떼놓고 나머지 일부만 기업에 주었던 것이다.

2004년 새로운 경제관리체계에서는 기업소가 자체적으로 생산계획을 수립하고 그 계획에 따라 생산한 물건의 일부를 자체적으로 처분하여, 그 금액으로 기업의 설비를 보충하도록 변경되었다는 것이다.

문제는 지금은 이 방법이 제대로 먹혀들지 않고 있다고 있다는 사실이다. 왜 제도적으로는 분명히 개선이 되었는데도 불구하고 과거와 별 차이가 없는 결과가 나타나고 있는 것일까? 그 이유는 지극히 간단명료하다. 여전히 생산공장, 기업소에는 아무런 이윤도, 이득도 돌아가지 않기 때문이라는 것이다. 오히려 적자투성이라는 것이다. 북한 화폐가치의 하락 등으로 인하여 열심히 노력해도 적자가 나는 상황임에도 불

I
II
III
IV
V
VI

구하고 국가는 공장, 기업소의 사정은 아랑곳하지도 않고 총생산액의 30%를 무조건 징수해가고 있기 때문이라고 한다. 예를 들면 국가에서는 자재시설 값은 턱없이 올려놓고 생산된 물건의 값은 “떨어진 원화 가격대로 팔아라”라고 요구하고 있다는 것이다. 또한 이런 상황에서는 이윤을 낼 수 없는데도 불구하고 국가는 총생산계획의 30%를 무조건 걷어가고 있다고 한다. 더군다나 국내 시장에서는 중국에서 밀려오는 값싼 물건과 경쟁해야 하는 처지에 직면하고 있다고 한다. 결국 북한의 공장, 기업소의 입장에서는 2004년의 생산관리체계의 개선 조치가 기업을 위한 것이라기보다는 기업을 갈취하겠다는 의도가 담겨 있었던 것이 아니냐는 불만의 목소리가 증폭되고 있다고 한다.

(라) 생산 파동의 가속: 김일성 사망이 기업 생산시스템의 붕괴를 촉진

북한의 기업소와 공장들의 생산활동이 전체적으로 중단된 것은 1995년 1월, 공급 중단과 함께 시작되었지만, 북한경제의 어려움은 1970년대 후반부터 감지되기 시작하였다고 한다. 구체적인 징후가 나타나기 시작한 것은 1980년대 후반부터라고 하는데, 함경북도에서는 배급이 지연되기 시작하였다고 한다. 그러나 이 시기에도 식량사정이 가장 좋은 지역으로 알려진 황해도의 경우에는 고난의 행군 시기까지는 식량배급에 차질이 없었다고 한다. 지역마다 차이가 발생한 것이다.

북한경제가 결정적으로 작동하지 않기 시작한 것은 1994년 7월 김일성 사망 때부터이고 1995년 1월부터 배급이 중단되면서 기업들의 생산활동도 급속도로 감소하고, 계획체제도 함께 붕괴되었다는 것이다. 김일성 사망이 생산활동 중단에 결정적으로 기여한 이유는 조문을 위해 생산활동에 참여하지 않더라도 전혀 문제가 되지 않은 분위기가 조문기간이라고 할 수 있는 100일 동안 지속되었기 때문이라고 한다.

IV. 북한의 공식경제에서 대외부문의 역할: 외화를 중심으로



1. 북한의 무역 및 외화 관리시스템의 재편

가. 무역분권화⁷⁴

(1) 전반적인 무역분권화

북한에서 무역은 원래 ‘국가독점’ 원칙에 의해 수행되었는데 공식적으로는 이를 ‘국가 유일 무역체계’라고 명명했다. 이는 국가(중앙)가 직접, 혹은 국가의 감독하에 해당 기관이 무역을 수행하는 체계이다. 무역관리에서 국가의 중앙집권적 지도와 통제를 실현하는 것인데, 노동당-무역부(성)-국영 무역회사의 계통으로 되어 있다.

국가독점의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 국가가 전문적인 무역기관을 창설하고 무역의 일원화 체계를 세운다. 그리고 국가가 대외시장과 연계를 직접 맺으면서 무역기관들이 취급할 상품과 그들의 활동지역을 설정해준다. 아울러 자국의 실정에 맞는 민족경제 건설의 요구에 맞게 무역계획을 세우고, 그에 기초하여 무역기관들이 무역활동을 계획적으로 진행하도록 한다. 또한 국가가 상품 수출과 수입, 외화관리 등 무역사업 전반을 통일적으로 조절·통제한다.

그런데 늦어도 1970년대 말부터 이러한 국가독점 원칙이 완화되기 시작했다. 외화난과 경제난을 배경으로 해서 점진적·단계적으로 무역분권화가 진전된 것이다. 북한에서 무역분권화는 크게 보아 두 가지 경로로 이루어졌다. 하나는 일반경제(내각경제) 내에서 생산단위 및 지방에 대해 무역권한을 이양하는 것이고, 또 하나는 특권경제, 즉 당

⁷⁴ 북한의 무역분권화에 관한 이하의 서술은 대부분 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』 (파주: 한울, 2010), pp. 130~138의 내용을 수정, 보완, 재구성한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

경제(엘리트경제), 군경제가 내각경제로부터 독립하고, 이들 특권경제 내에서 각급 단위에 대해 무역 권한을 이양하는 것이다.

무역분권화와 관련된 최초의 움직임은 1970년대 말에서 1980년대 초에 걸쳐 나타났다. 이 시기에 무역부를 비롯하여 모든 생산부문의 부·위원회에 무역회사를 조직하여 직접 거래를 하는 권한을 부여하고, 각 도의 행정구역단위에도 지방무역의 형태로 변경무역이나 그 밖의 무역을 수행하는 권한을 주었다. 다만 무역부는 모든 수출입거래에 관한 가격의 결정, 검열·통제, 수입의 허가 등에 대해 직접적인 권한을 장악하고 있었던 것으로 전해진다. 즉, 무역의 ‘국가독점’ 원칙의 완화 또는 무역의 부분적인 분권화가 이루어졌음을 엿볼 수 있다.

본격적인 무역분권화 조치는 ‘새로운 무역체계’라는 이름으로 1991년에 등장했다. 이는 대외경제위원회는 물론이고 생산을 담당하는 내각산하의 위원회, 부, 그리고 지역의 행정단위인 도에 무역회사를 설치하여 다른 나라들과 직접 무역을 수행하는 체계라는 것이다.

새로운 무역체계의 특징은 생산자들이 대외무역을 직접 수행하는 무역체계와 방법이라는 데 있다. 위원회, 부, 도가 자신의 부문·지방에서 생산한 제품을 직접 팔고, 또한 필요한 제품을 직접 사다 쓰게 하는 체계라는 것이다. 요컨대 각 부문, 지방의 생산능력과 자연경제적 조건을 검토하고 수출입계획을 세워, 자기가 세운 무역계획에 입각해 무역계약을 체결하고 무역계획과 계약에 따라 수출품을 생산하고 무역활동도 직접 전개하게 되어 있다는 것이다. 아울러 1991년 ‘새로운 무역체계’가 도입된 이후 내각경제뿐 아니라 당·군 등 특권경제 소속의 거의 모든 기관들이 자체적으로 무역회사를 설립하여 외화벌이 사업에 뛰어들었다.⁷⁵

⁷⁵ 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (통일연구원, 2011), p. 220.

특히 이러한 무역분권화는 ‘자력갱생’과 밀접한 관계가 있다는 사실에 주목해야 한다. 즉, 국가는 부, 위원회, 도 등에 대해 자체적으로 수출원천을 찾아 외화를 벌여 ‘생산을 정상화’할 것을 요구했다. 나아가서는 각종 기관, 기업소, 지방에 대해 외화를 벌여 ‘먹는 문제’와 ‘입는 문제’를 자체적으로 해결하도록 요구했다는 특징이 있다.

나아가 2002년 7·1경제관리개선조치 시행을 계기로 무역분권화 조치가 추가로 취해진 것으로 전해지고 있다. 특히 개별 공장, 기업소가 직접 대외무역을 수행할 수 있게 된 것이 눈에 띈다. 아울러 무역회사 입장에서 보면 7·1조치로 공식적인 시장판매를 위한 수입(輸入)도 행할 수 있는 길이 열리게 되었다. 무역회사는 과거 공식적으로는 자신의 관련 기관·기업소, 주민의 생산과 소비를 위해 자신의 수입품을 ‘공급’하기 위한 수입, 즉 일종의 자가소비를 위한 수입을 수행했고 시장 판매를 위한 수입은 음성적으로 해왔다. 그런데 이제 무역회사들은 주민들을 대상으로 수입품을 직접 ‘판매’할 수 있는 길이 열렸다. 게다가 무역회사들이 수입품을 일반 주민에게 직접 판매할 수 있는 상점을 운영하는 것이 가능하게 되었다.

(2) 특권경제와 무역분권화

1970년대 중반부터 북한에서는 일반경제와 특권경제의 분리가 시작되었다. 특권경제가 내각으로부터 독립하여 수령 직할의 독자적인 경제영역으로 활동하기 시작한 것이다. 특권경제는 당경제와 군경제를 말하며, 이 가운데 군경제는 순수 군경제와 군수경제로 구분 가능하다.

특권경제는 독립적으로 공장, 기업소, 광산, 그리고 무역회사를 보유하고 있다. 북한의 외화난이 심각해지면서 무역회사의 역할은 확대되

I

II

III

IV

V

VI

었는데, 특히 고수익을 보장하는 수출원천은 대부분 특권기관 소속 무역회사에 흡수되었다는 점이 주목할 만하다.

당경제의 경우, 1974년에 대성총국(대성무역총회사), 당39호실의 출현으로 막이 올랐다. 이어 1978년에는 대성은행이라는 별도의 은행이 설립되었다. 결국, 39호실이라는 당 지도부서와 대성총국이라는 생산 및 무역기관, 대성은행이라는 대외결제은행의 결합으로 경제연합체가 탄생한 셈이다. 이들은 내각의 통제를 받지 않고, 오로지 당의 직접적인 통제와 관리를 받는다. 이후 38호실 등 당 경제부서들이 신설되면서 당경제는 외연을 확대했다.

또한, 1990년대 경제위기 속에서 당경제 소속 무역회사가 잇따라 설립되었다. 예컨대 대성총국의 경우, 총국 차원의 무역회사에서 한 걸음 더 나아가 산하 국 차원에서도 무역회사를 설립·운영하게 되었다. 내각의 기관과 마찬가지로 당의 기관들도 국가예산위기 속에서 일정 정도 자력갱생을 요구받았기 때문이다.

당경제 운영에서 외화벌이는 핵심적인 기능을 수행한다. 기존의 내각 소속 광산, 공장, 농장 가운데 수익성이 높은 것들을 자신의 산하로 흡수하면서 몸집을 불려나갔다.

군경제의 경우, 1979년 제2경제위원회가 설립되어 내각으로부터 독립 운영되었다. 그동안 정무원(내각)의 여러 부서에 분산되어 있던 군수품 생산 관련 부서를 하나의 위원회로 통합한 것이다. 자체적으로 계획, 생산, 관리, 공급하는 체계를 구축한 것인데 현재는 무기수출입까지 총괄하고 있다. 제2경제위원회는 내각의 통제에서 벗어나 당 중앙위 군수공업부의 통제와 관리를 받게 되었다.

또한, 1990년대 경제위기 속에서 군경제 소속 무역회사가 잇따라 설립되었다. 예컨대 인민무력부의 경우, 총참모부 차원의 무역회사에서

한 걸음 더 나아가 산하 각 군단 차원에서도 무역회사를 설립·운영하게 되었다. 내각의 기관과 마찬가지로 군의 기관들도 국가예산위기 속에서 일정 정도 자력갱생을 요구받았기 때문이다.

군경제 운영에서도 외화벌이는 핵심적인 기능을 수행한다. 군경제 또한 당경제와 마찬가지로 기존의 내각 소속 광산, 공장, 농장 등을 자신의 산하로 흡수하면서 몸집을 불려 나갔다. 특히 고난의 행군 기간에는 무역회사의 난립 등으로 대외무역이 매우 무질서해졌다. 그러한 과정에서 무역회사의 권한이 확대되는 등 사실상 무역분권화가 진전되었다.

나. ‘와크’ 제도를 통한 무역관리체계

(1) ‘와크’ 제도

북한의 무역관리체계에서 핵심적 역할을 하는 것은 ‘와크’ 제도이다. 이는 ‘와크’와 ‘지표’를 포함한다. 다만 와크와 지표가 동일한 개념인지는 확실하지 않다. 탈북자에 따라 증언이 다소 엇갈리고 있다. 그렇지만 와크가 외국과 직접 무역을 할 수 있는 권한인 것은 분명하다. 즉, 와크는 기본적으로 수출입허가권이다. 실제로 북한의 무역회사 중에서 외국과 직접 무역을 할 수 있는 회사도 있지만 그렇지 못한 회사도 존재하는데, 이는 기본적으로 와크의 보유 여부에 따른 것이다. 그래서 북한의 무역회사는 크게 보아 와크 단위와 비와크 단위로 구분된다.

그런데 이 와크가 수출입 품목 및 수량까지 포함하는지 여부는 불분명하다. 즉, 무역회사에 대해 수출입허가권을 부여할 때 구체적인 취급 품목과 수량까지 지정하는지 여부에 대해서는 증언들이 다소 엇갈린다. 다만, 품목과 수량까지 지정하지 않으면 큰 혼란이 발생할 가능성

I
II
III
IV
V
VI

이 농후할 것으로 보인다. 국가 입장에서도 이러한 규칙이 준수되는지 여부와는 별개로 공식적인 제도상으로는 품목과 수량을 지정해두어야만 무역에 대한 관리가 어느 정도 가능할 것으로 생각할 것이다. 그래서 잠정적이기는 하지만 워크는 기본적으로 라이선스와 쿼터를 동시에 포괄하는 개념으로 파악하기로 한다. 또한 지표는 수출입허가를 획득한 개별 품목 및 그 수량을 의미한다. 요컨대 워크란 지표를 포함하는 포괄적인 개념으로 파악하기로 한다.

무역회사가 워크를 얻기 위해서는 여러 기관의 승인을 얻어야 한다. 내각경제 내 무역회사의 경우 무역성을 비롯해 보위부, 보안성, 그리고 최종적으로는 중앙당의 승인이 필요하다. 특수경제 무역회사의 경우, 당이면 당, 군이면 군의 계통, 그리고 보위부 등의 승인이 필요할 것이다.

실제로 일단 워크를 한번 획득하기만 하면 엄청난 특권을 얻는 것과 마찬가지이다. 워크 자체는 매매가 불가능하지만 대여는 가능하다. 실제로 워크의 대여는 활발하게 이루어지고 있다. 무역회사로서는 스스로 무역 실적을 쌓아야 하지만 워크를 빌려주고 수수료만 챙겨도 엄청난 실익을 얻을 수 있다.

워크를 보유하지 못한 무역회사, 즉 비워크 단위들은 워크 단위로부터 워크를 빌려 무역을 수행할 수밖에 없다. 워크를 보유한 회사들도 자신의 워크가 아닌 품목에 대해 무역을 행하고자 할 때 해당회사로부터 워크를 빌리기도 한다. 그 대신 일정 수준의 수수료를 워크 단위에 지불해야 한다. 이는 워크 단위 입장에서도 환영할 만한 일이다. 때때로 자신의 무역실적만으로 워크를 다 채우지 못할 경우도 있는데 이때 워크를 빌려주면 실적을 채우기도 하고 수수료 수입도 챙길 수 있다. 아니면 워크 단위 간에 서로 품목이 맞는 경우에는 워크의 교환이 발생할 수도 있다.

와크의 위력이 대단하고 와크만 있으면 무역회사를 안정적으로 경영할 수 있기 때문에 와크, 특히 특정 지표를 획득하기 위해 경쟁을 벌이는 경우도 있다. 이러한 경쟁은 비단 일반경제 내 무역회사뿐 아니라 특수경제 내 무역회사들 간에도 벌어진다. 특히 다른 무역회사는 취급하지 못하고 오로지 자기 무역회사만 취급할 수 있는 이른바 독점 지표에 대해서는 경쟁이 더욱 치열하다.

물론 이 와크는 항구적인 것이 아니다. 무역회사 자체도 실적이 부진하거나 문제가 발견되면 회사를 해산시킬 수 있듯이 와크 자체도 국가가 회수할 수 있는 성격의 것으로 보인다. 국가가 개별 무역회사에 대해서가 아니라 국가 전체적으로 특정 와크를 없애거나 부활시키는 경우도 종종 있다. 특히 수입품의 경우 사회질서를 문란케 할 우려가 있으면 검찰, 보안성 등 법기관의 발의에 의해 해당 품목의 수입이 일시적으로 금지되는 경우가 있다. 물론 상황에 따라서는 해당 와크가 부활하는 경우도 있다.

(2) ‘와크’ 제도의 정치적 의미

와크는 무역 인허가권 또는 무역 사업권으로 볼 수 있다. 그리고 이 와크는 매우 당연한 일이지만 개인에게 부여되지 않는다. 아울러 무역회사라고 해서 모두 와크를 부여받는 것이 아니다. 국가적으로 중요성이 인정된 기관, 특히 권력기관의 무역회사들이 대개 와크를 가지고 있다. 물론 내각의 성, 위원회 및 도(道) 소속 무역회사들도 와크가 없지는 않지만 다소 제한적이다. 앞에서 보았듯이 와크는 사실상의 특권이다. 그리고 특권성의 인허가권은 필연적으로 지대(rent)를 발생시킨다.

국가는 경제위기 이후 무역분권화 조치를 단행했지만, 무역을 전면

I
II
III
IV
V
VI

자유화한 것은 아니다. 워크 제도를 통해 수출입을 사실상 규제했는데, 이 과정에서 수출입 인가, 즉 수출입 사업권을 가지게 된 무역회사는 그 지대를 향유하고 갖가지 지대추구(rent seeking) 행위를 하게 된다. 그래서 각 무역회사들은 이 워크를 획득하기 위해 혈안이 되어 있다. 그런데 이 워크의 부여에 대한 의사결정은 제도화되어 있지 않고, 최종적으로 최고지도자가 하는 것으로 알려져 있다. 실제 워크를 획득하기 위해서는 김정일 위원장에 대한 '제의서'와 함께 권력상층부에 대한 다양한 로비가 필요하다고 한다.

그런데 개별 무역회사에 대해 워크를 부여할 수 있는 권한은 국가 내의 자원을 배분할 수 있는 권한과 동일하다. 김정일 위원장 입장에서는 워크의 부여 여부를, 권력기관 및 각 구성원들의 행동을 자신들이 원하는 방향으로 유도할 수 있는, 나아가 이른바 엘리트 간의 충성경쟁을 유도할 수 있는 주요한 수단으로 활용할 수 있게 되었다. 따라서 워크의 부여는 경제적 고려도 중요하지만, 정치적 고려가 더 중요하게 되었다.

결국, 국가는 무역이라는 매개를 통해, 워크 제도를 수단으로 해서 지대를 발생시키고 이를 국가적인 우선순위체계, 특히 정치적 고려에 따라 당, 군, 내각의 각 기관 소속 무역회사에 차등 분배하는 방식으로 활용하고 있는 것으로 보인다. 경제위기 이후 국가의 계획경제시스템이 사실상 마비된 상태, 특히 국가 재정수입은 격감하고 각 기관이 경제적으로 어려움을 겪고 있는 상황에서 북한 지도부가 정치적 목적을 우선시해 선택한 대응방식이라고 할 수 있다.

다. 국가 차원의 외화관리시스템의 붕괴와 복원

(1) 국가 차원의 외화관리시스템의 붕괴

북한은 1990년대 경제위기 이후 국가차원의 외화관리시스템이 사실상 붕괴했다. 여러 가지 원인이 있겠지만 직접적으로는 당경제, 군경제 등 특권경제의 독립 및 이에 따른 부문별 은행의 출현으로 인한 기존 유일한 외화관리시스템의 파괴가 주된 원인이다.⁷⁶

종전에는 조선무역은행을 통한 통일적인 외화관리체계가 정립되어 있었다. 조선무역은행은 1959년 11월에 설립된 후 북한에서 외화전문 취급 국가은행으로서 대외결제와 외화관리를 전문적으로 수행하는 은행으로 존재했다.

그러나 외화관리 독점의 원칙은 무역관리 독점의 원칙과 동전의 양면 관계에 놓여 있다. 따라서 무역관리 독점의 원칙이 완화되면, 즉 무역분권화가 진전되면 외화관리 독점의 원칙이 완화되게 마련, 즉 외화관리도 분권화가 진전될 가능성이 높다.

실제로 1970년대 말부터 대성은행, 고려은행, 동북아시아은행, 창광신용은행 등 특권경제의 각 기관의 부문별 은행이 출현하여 확대되었고, 이들의 활동은 1990년대 경제위기 이후 본격화했다. 이들은 내각의 통제를 받지 않고 당의 통제를 받는다는 특징이 있다.

이에 따라 외화관리체계에서 무역은행의 독점적 지위는 크게 후퇴했다. 1기관 1계좌 원칙에 따라 부문별 은행들과 거래하는 기관들은 무역은행에 계좌를 개설하지 않아도, 무역은행의 통제를 받지 않아도 되었다. 이에 따라 국가의 유일적·통일적 외화관리는 사실상 붕괴되었다.

76. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” (북한대학원대학교 경제·IT(북한학) 석사 학위논문, 2008) 참조.

(2) 국가 차원의 외화관리시스템의 부분적 복원

그런데 경제위기 이후 국가 차원의 외화관리시스템이 서서히, 그리고 부분적으로 복원되기 시작했다. 다만, 공식제도가 아니라 최고지도자의 통치 행위와 관련된 비공식적 채널을 통해 복원되었다. 여기서는 이른바 혁명자금이 핵심적 역할을 수행한다. 요컨대 ‘혁명자금 중심의 비공식적 외화관리제도’⁷⁷가 구축된 것이다.

혁명자금이란 당자금으로도 불리는데 각 기관·기업소 소속의 무역회사들이 계획지표(계획과제)와는 별도로 충성의 표시로서 최고지도자에게 상납하는 외화자금이다. 국가계획과는 상관없는, 일종의 계획 외 과제로서, 외화별이를 통해 확보한 외화자금을 최고지도자에게 바치는 것이다. 따라서 그 외화별이는 ‘충성의 외화별이’⁷⁸라 칭하고, 그 외화자금은 ‘혁명자금’이라 명명한다.

혁명자금은 1970년대부터 등장한 것으로 전해지고 있다. 초기에는 소규모로 출발했는데 계획목표를 달성한 이후에 추가적으로 ‘충성의 표시’로서 조금 더 분발하자는 의미였다. 그런데 혁명자금의 납부 규모로 충성도가 정해지는 등 혁명자금의 납부 실적, 규모가 개인 및 기관에 대한 정치적 평가의 핵심요소로 되면서 혁명자금의 규모가 점차 확대되었다.

77. ‘혁명자금 중심의 비공식적 외화관리제도’라는 용어는 최봉대, “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징: 신가산제적 사인독재정권의 혁명자금 관리제도와 대외경제협력의 제약,” 『현대북한연구』, 제14권 1호 (북한대학원대학교, 2011)에서 빌렸다.

78. 북한에서 외화별이는 두 가지 종류가 있다. 하나는 충성의 외화별이이고 또 하나는 군중 외화별이이다. 전자는 앞에서 설명했듯이 김정일 위원장에게 상납하는 외화별이이고, 후자는 각 기관·기업소들이 자가소비를 위한 수입물자 취득을 위해 수행하는 외화별이이다. 전자는 당 조직이 책임을 지고 수행하며 후자는 행정조직이 책임을 지고 수행한다. 충성의 외화별이와 군중 외화별이에 대해 조금 더 자세한 것은 최주환, “북한군의 외화별이 실태와 전투력에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 제2권 2호 (통일정책연구소, 1999), pp. 27~28 참조.

이에 따라 각급 조직 및 기관 입장에서는 국가계획 수행보다 혁명자금 납부가 더 중요하게 되었다. 주객이 전도된 셈이다. 국가계획에 의해 과제로 주어진 외화자금 100만 달러를 벌어들여 국가(재정)에 납부하면 영웅칭호를 받지 못하지만, 국가계획과 상관없이 혁명자금 100만 달러를 벌어들여 최고지도자에게 바치면 영웅칭호를 받게 되는 상황이 전개되었다. 아울러 국가 전체적으로 외화수입은 계획과제의 비중이 줄어들고 계획 외 과제(혁명자금)의 비중이 증대하는 기이한 현상이 발생했다.

최고지도자가 이 혁명자금의 처분권을 가지는 것은 매우 당연한 일이다. 최고지도자는 자신의 정치적 목적 달성을 위해 이를 활용했는데 특히 지배엘리트의 충성을 유도하기 위한 선물용으로 활용했다. 그런데 시간이 지나 혁명자금의 규모가 커짐에 따라 그 성격도 변화하기 시작했다. 단순한 선물용에서 벗어나, 각 조직 및 기관의 재생산 활동 및 국가 차원의 재생산 활동을 위한 자원 배분 수단으로도 활용되기 시작했다. 요컨대 최고지도자가 직접 자원배분권을 행사하는 비공식적 재정 자금으로 변화한 것이다. 결국 내각경제(일반경제) 운영상의 부족자금을 혁명자금이 보충하는 형태로 되었다. 내각에 대해 당의 이름으로 투자하는 형태인 것이다.

‘혁명자금’은 경제위기 이전의 ‘주석펀드’⁷⁹에 상응하는 역할을 수행한다. 즉 김정일 위원장이 현지지도 등을 통해 특별 배려한 생산단위에 대해 생산활동을 원활하게 하기 위해 ‘혁명자금’이라는 명목으로 달러를 하사해, 원자재 및 설비 구입 등에 충당하도록 하는 것이다. 이는

⁷⁹ 여기서 말하는 주석펀드는 주석펀드 뿐만 아니라 김정일 지시분, 정무원 지시분(혹은 정무원 펀드), 1.5%, 제2경제 위원회 펀드 등을 포함하는 개념이다. 이 글에서 다루는 혁명자금이 혁명자금뿐 아니라 국방위원회 명령분, 최고사령관 명령분을 포함하는 것과 같은 맥락이다.

I
II
III
IV
V
VI

경제위기 이전(혹은 김일성 시대의) ‘주석폰드’와 그 기능이 사실상 동일하다는 점에서 주목할 만하다.

주석폰드는 우선순위체계에 입각한 경제운영을 물적 원자재공급에 의해 보장하는 비공식적 제도이다. 계획경제의 공식제도를 뛰어넘는 직접적 명령이다. 북한 지도부 입장에서 우선도가 높은 부문은 군수산업, 중요한 중공업, 이상화 분야, 중요한 수출산업, 김일성이 현지지도한 공장 및 농장 등이다. 이들 분야는 ‘주석폰드’에 해당되는 일정량의 자재에 대해서는 국가로부터 확실하게 자재 공급을 받게 된다.

다만, 김일성 시대는 실물 차원이었다고 하면 현재는 화폐(그것도 외화) 차원이라는 차이가 존재한다. 아울러 김일성 시대에 주석폰드가 공식경제 운영에서 차지하는 비중이 상당하기는 했지만, 김정일 시대에 혁명자금이 공식경제 운영에서 차지하는 비중보다는 훨씬 작다는 점 또한 주목할 만하다.

한편, 비공식적 재정 자금이라는 혁명자금의 이러한 성격은 경제위기 이후 무역분권화, 무역활성화 과정에서 더욱 확대되었다. 앞에서 보았듯이 1990년대 초 및 2002년의 무역분권화 및 무역활성화 조치를 통해 경제 전반의 무역규모가 확대되었고, 따라서 혁명자금의 규모도 확대되었을 가능성이 크다.

동시에 최고지도자 입장에서 보면 혁명자금 관리는 와크(무역권, 외화수입 확보권, 즉 수출입허가권 + 쿼터)제도를 통한 무역권 관리와도 밀접한 관계가 있다. 즉 최고지도자는 와크와 혁명자금이라는 두 가지 경제적 수단을 가지고 엘리트층을 관리한다. 한편으로는 기관·기업소에 대해 와크의 부여, 박탈, 규모 및 품목 조정 등을 통해 관리하고 또 한편으로는 혁명자금 상납 의무화 및 혁명자금 배분을 통해 관리한다. 요컨대 외화수입 획득 권한과 외화수입 상납 책무, 나아가 외화수입 배

분에 대한 조절을 통해 엘리트 간의 충성경쟁을 유도하는 것이다.

결국, 혁명자금 중심의 비공식적 외화관리제도 구축으로 외화관리에 대한 중앙의 통제력이 부분적으로 복원되기 시작했다. 다만, 완전한 복원에까지는 도달하지 못하고 있다.

북한에서 외화의 순환, 관리는 현재 집권화와 분권화가 병존하는 상황이라고 볼 수 있다. 즉 최고지도자에게 계획과제분 및 계획 외 자금(혁명자금)에 관한 정보가 집중되고 동시에 이에 대한 배분권이 주어진다는 의미에서는 외화관리의 집권화 현상이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 반면 각 부문 및 기관이 공식, 비공식적으로 자체 예산을 포함해 자체 외화자금을 보유하고 있으며 이들 자금을 대해 최고지도자는 완벽한 정보를 가지고 있지 못하며, 이 자금을 대한 처분권이 각 부문 및 기관에 주어진다는 의미에서 외화관리의 분권화 현상도 동시에 나타나고 있다고 볼 수 있다.

2. 공식경제에 대한 외화투입 메커니즘

가. 국가 차원의 외화사용 메커니즘

북한에서는 국가의 공식적인 계획에 의해 외화의 수급계획이 사전에 작성되어 있다. 외화수입계획 및 외화지출계획이 수립되어 있으며, 외화지출계획에는 공식경제에 대한 외화의 투입도 포함되어 있다. 따라서 계획대로 집행된다고 하면 큰 문제가 없다. 그런데 계획이 계획대로 집행되지 않기 때문에 문제가 발생하는 것이다.

국가적 차원에서 보면 외화에 대한 수요는 많은 반면, 외화에 대한 공급은 제한되어 있다. 따라서 부족한 외화를 공급받기 위한 각 기관,

I
II
III
IV
V
VI

부문 간의 경쟁이 치열할 수밖에 없고, 따라서 이른바 힘의 논리, 정치적 논리가 작용하기 마련이다. 아울러 계획의 무시, 계획의 형해화 현상도 필연적으로 등장한다.

여기서 큰 역할을 하는 것이 ‘제의서’, ‘방침’ 등 비공식적인 정책결정과정이다. 국가계획분 외화수입은 내각에서 관리하는데, 국가과제로 벌어들인 외화는 조선무역은행 계좌에 입금하게 되어 있다. 그런데 한번 입금하면 쉽게 인출이 되지 않는다. 국가 차원에서 사실상 통제하는 것이다.

물론 외화분배에 대해 내각 전문부서에서 연구하고 내각 전원회의에서 의사결정을 한다. 이에 따라 매월 내각결정지시가 하달된다. 그러나 최고지도자가 내리는 ‘방침’ 대상이 우선이기 때문에 내각지시는 부차시 된다. 새로운 방침이 떨어지면 그것으로 국가계획분 외화가 지출되기도 한다. 비밀방침이 떨어지는 경우는 순식간에 무역은행 계좌에 있던 국가계획분 외화들이 모두 사라지는 경우도 있다. 김정일 위원장의 의사에 따라 외화사용의 우선순위가 달라진다.

종합적으로 보면 국가적 외화사용의 기본 틀은 다음과 같다. 이는 기본적으로 교환이 아니라 분배이다. 여기에는 두 가지 형태가 있는데 하나는 계획이고 또 하나는 계획 외(‘방침’, 즉 최고 지도자의 의사결정)이다. 그런데 시간이 지날수록 계획 외의 비중이 증대하고 있다는 점이 주목을 끈다.

아울러 공식적 계획에 의한 외화수입과 비공식적·계획 외적 ‘충성의 외화별이’에 의한 혁명자금은 국가적 차원에서 사용할 때는 함께 섞이게 된다. 국내의 자원배분권, 특히 외화사용권을 사실상 독점하고 있는 최고지도자의 입장에서 보면 이는 당연한 것일 수도 있다.

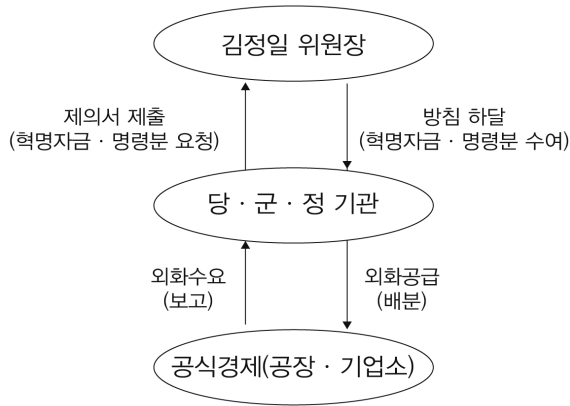
사실 경제위기 이후 외화사용에 대한 김정일 위원장의 감독 통제가

강화되었다. 내화의 지출과는 달리, 외화의 지출에 대해서 국가계획위원회는 관여하지 못한다. 국가계획분 외화의 지출에 대해서는 내각 총리의 비준이 있어야 하며, 김정일 위원장의 ‘방침’이 내려져야 한다.

나. 공식경제에 대한 비공식적인 외화투입 메커니즘

앞에서도 언급했듯이 공식경제 운영에 있어서 ‘제의서-방침’이라는 비공식적 정책결정과정의 역할이 매우 크다. 당·군·정 각 기관은 자신 혹은 산하 기관·기업소에서 국가 과제 수행 과정에서 제기된 문제를 해결하기 위해 상부에 각종 지원을 요청하는 경우가 많다. 특히 문제의 실질적인 해결을 위해서 일정 규모의 외화를 지원해 줄 것을 제의서를 통해 읍소하는 경우가 많다.

그림 IV-1 공식경제에 대한 비공식적 외화 공급 메커니즘



이 경우 당·군·정 기관이 제의서를 통해 최고지도자에게 지원을 요청하는 외화자금은 크게 보아 두 가지 종류가 있다. 하나는 앞서 언급

I
II
III
IV
V
VI

한 혁명자금이다. 또 하나는 국방위원회 명령분, 최고사령관 명령분, 국방위원회 지시분, 최고사령관 지시분 등으로 불리는 자금이다. 이 글에서는 편의상 명령분으로 통일하기로 한다.

혁명자금이든 명령분이든 하부의 지원 요청에 대해 최고지도자가 승인을 하면 이는 ‘방침’으로 하달되어 무조건적으로 집행되게 되어 있다. 즉 해당 공식경제(공장, 기업소)는 해당 당·군·정 기관을 거쳐 외화를 공급받게 되어 있다. 이것이 <그림 IV-1>을 통해 나타낸, 공식경제에 대한 비공식적 외화투입의 개략적인 흐름이다.

한편 모든 기관이 김정일 위원장에게 직접 제의서를 올릴 수 있는 것은 아니다. 김정일 위원장에게 직접 제의서를 올릴 수 있는 기관은 △국가안전보위부, 인민무력부, 인민보안부, 검찰소, 재판소 등 이른바 당·군의 권력기관, △재정경제리부, 계획재정부 등 당의 전문부서, △내각 사무국, 내각 총리, 외무성, 무역성 등 내각의 일부 기관 정도이다.

다. 외화투입을 통한 공식경제 복원 노력

(1) 몇 가지 사례

외화를 투입해 공식경제를 복원하고자 한 사례 몇 가지를 간단히 살펴보기로 한다. 우선 희천발전소 건설이다. 대부분의 건설사업이 그러하듯이 내화가 필요한 부문과 외화가 필요한 부문으로 나뉘어져 있다. 이른바 내화 프로젝트와 외화 프로젝트이다. 예컨대 내화로는 국내에서 시멘트를 조달하고, 외화로는 설비를 수입하는 식이다. 발전소의 건설 주체, 이른바 집행단위는 전력공업성이다. 특히 희천발전소와 같은 대규모 공사는 상무조가 조직된다. 각 부서에서 파견 나온 사람들로 구성된다. 군부에서 인력도 지원하고 당 차원의 지도, 지원도 당연히

존재한다. 다만, 실무적으로는 전력공업성이 책임을 진다. 여기서 외화 자금은 당초 계획상의 소요액과 건설 진행과정에서 발생하는 추가 소요액으로 이루어진다. 당초 계획상 금액의 조달원천은 ‘국가계획자금 + 혁명자금’이다. 추가 소요액의 경우, 혁명자금 및 국방위원회 명령분 등으로 충당한다.

평양화력발전소 개보수 사례는 다소 상이한 양상을 보였다. 그동안 평양화력발전소의 전력생산 증대를 위해 다방면으로 노력했으나 뚜렷한 성과를 거두지 못했다. 석탄의 투입 증대만으로는 한계에 봉착한 것이다. 그래서 군부에 평양화력발전소의 현대화 과제를 부여하고 동시에 혁명자금 200만 달러를 지원했다. 그런데 발전소 현대화를 위해서는 노후화된 소련식 설비를 교체해야 하는데 이에 소요되는 금액이 엄청나서 군부는 현대화를 엄두도 내지 못했다. 결국, 군부는 과제를 완수하지 못하고 1년 동안 허송세월을 보냈다. 상당 금액의 혁명자금을 투입했으나 별다른 성과를 거두지 못했던 것이다. 따라서 군부의 관련 책임자 몇 명이 처벌받는 사태가 발생했다.

탄광 노동자에 대한 생활물자 공급도 혁명자금이 투입되는 대표적인 사례로 지적되고 있다. 국가에 반드시 필요한 석탄 생산의 증대를 위해서는 탄광 노동자들의 근로조건 보장이 필요하기 때문이다. 이른바 탄광 노동자를 위한 노동보호물자 확보가 핵심요소의 하나이다. 식량, 간장, 된장만으로는 모자라고 이른바 콩기름, 돼지고기 등도 필요하다. 그런데 이들은 국내에서 조달하기가 용이하지 않아 해외에서 수입해야 하는 경우가 태반이다. 따라서 혁명자금을 동원하게 되는 것이다.

(2) 공식경제 투입 외화 규모 결정 요인

공식경제 복원을 위해 투입되는 외화 규모를 결정하는 요인에 대해

I
II
III
IV
V
VI

간단히 살펴보기로 한다. 우선, 경제 전체의 외화 수입 규모를 상정할 수 있다. 경제 전체의 외화 규모가 크면 공식경제에 투입되는 외화 규모도 커지는 것은 매우 당연한 일이다.

다음으로는 특권경제와 일반경제의 역학관계를 상정할 수 있다. 물론 특권경제가 일반경제에 비해 힘의 우위에 있는 것은 주지의 사실이지만 그 상대적인 크기는 상황에 따라 다소 차이가 발생할 수 있다.

아울러 국가적 차원의 자원 배분 기능의 복원 여부 및 그 수준을 생각할 수 있다. 부문의 이해관계⁸⁰에 의해서가 아니라 국가적 차원에서 부문 간 이해관계를 어느 정도 조정해 주고, 자원을 배분하고 기능의 작동 여부와 그 수준이 중요한 변수가 될 것이다. 그러나 실제로는 공식제도가 아니라 최고지도자의 의지(혹은 결심)가 매우 중요한 변수로 작용한다.

라. 혁명자금, 명령분의 동원과 분배

(1) 혁명자금

각 기관에서 혁명자금을 동원하는 방법은 인민무력부의 사례를 통해 살펴 볼 수 있다. 인민무력부의 한 해 외화수입이 1,200만 달러라고 하면 이 중 600만 달러는 혁명자금으로 상납한다. 그리고 200만 달러는 인민무력부의 자체 경비로, 즉 건물 유지관리, 차량관리 등에 사용한다. 그리고 400만 달러는 다음 해의 계획수행 등을 위한 경비로 남겨둔다.

혁명자금 상납 규모, 비중(외화수입 대비)은 사전적으로 정해진 것이 없다. 다만, 기관, 기업소의 규모, 실적 등이 고려된다. 때로는 혁명

⁸⁰. 예컨대 내각경제 대 특권경제, 당경제 대 군경제, 무력부 대 총참모부 등이 있다.

자금의 상납 규모 등을 둘러싸고 해당 기관, 기업소와 상부조직과의 교섭이 전개되기도 한다. 혁명자금 관리는 김정일과 서기실이 중심적 역할을 하고, 당 조직지도부가 보조적 역할을 수행한다. 혁명자금의 배분은 정기적인 것과 부정기적인 것으로 구분 가능하다. 정기적인 것은 매년 회계연도가 시작하는 시점인 4월 1일 자로 배분한다고 알려져 있다. 이 경우 각급 기관으로부터 매년 3월까지 각종 제의서가 올라온다. 혁명자금 배분을 요청하는 것이다. 그런데 항상 초과수요 상태이기 때문에 당 조직지도부가 조정하는 역할을 수행한다. 이 경우 외화지출의 우선순위의 체계가 작동한다. 지속사업(연결사업)의 경우, 수년간 획득이 가능하다. 대홍단농장건설(감자 프로젝트)의 경우, 매년 200~300만 달러가 책정되었다고 한다. 부정기적인 것은 그때그때 각 기관의 요청에 따른 것이다. 긴급히, 새롭게 제기되는 자금부족 상황이 반영되는 것이다. 김책제철소의 현대화 사례가 좋은 예이다. 당초 내각 자금 6~7천만 달러를 투입했다. 그런데 마지막 단계에서 자금부족으로 인해 사업 추진상의 난관에 봉착했다. 이때 내각총리를 통해 김정일 위원장에게 혁명자금 1천만 달러 지원을 요청해서 겨우 받아냈다고 한다.

(2) 명령분

혁명자금과 명령분(국방위원회 명령분, 최고사령관 명령분 등을 포함)은 성격이 전혀 다르다. 혁명자금은 김정일이 직접가지고 있는 외화이다. 김정일의 금고라고 보아도 무방하다. 하지만 명령분은 김정일이 직접가지고 있는 외화가 아니다. 명령분은 당·군·정 기관들이 각출해서 모은 외화이다. 이 때 특정 사안에 대해 직접 관계가 있는 기관뿐만 아니라 관계가 없는 기관들도 모금에 참여한다. 특정 사안이 어떤 부문의 사안인지 하는 것은 전혀 중요하지 않다. 이에 상관없이 각 기관

I
II
III
IV
V
VI

들은 금액을 할당받는다. 이 경우 김정일 위원장의 역할은 각 기관들에 대해 모금할 것을 지시하는 것이다.

당·군 기관이 특정 사업의 추진을 위해서는 일정 규모의 외화가 필요하다고 이를 지원해 줄 것을 김정일 위원장에게 요청한다. 대개는 특정 대상의 건설, 기관·공장·기업소의 현대화와 관련된 것이다. 특히 김정일이 현지지도로 했거나 관심이 크거나 사업의 진전을 독촉하는 시설 등이 주로 대상이 된다.

당·군 기관 입장에서는 김정일 위원장에게 혁명자금으로 배려해 달라고 요청하는 것은 매우 어려운 일이다. 국방위원회 명령이나 최고사령관 명령으로 배려해 달라고 요청하는 것은 상대적으로 용이한 일이다.

김정일 위원장의 승인이 떨어지면 해당 사업의 집행 단위가 당 조직지도부와 함께 ‘방침’의 집행을 위한 모임을 만든다. 예컨대 태성-개천 물길 공사라면 농업성이, 희천발전소 건설사업이라면 전력공업성이 집행단위가 된다. 이 모임에서 당·군·정의 각 기관, 부서들이 모여 금액을 어떻게 할당할 것인지 논의한다. 기본적으로는 동일 규모 할당, 이른바 1/n이 원칙이지만 각 기관의 능력도 고려되기도 한다. 따라서 예컨대 인민무력부 100만 달러, 39호실 100만 달러, 당 재정경리부 150만 달러, 외무성 20만 달러, 무역성 20만 달러, 소규모 무역회사 1만 달러 등으로 할당된다. 그렇게 해서 집행단위가 중심이 되어 해당 방침의 집행 계획을 작성해 김정일 위원장에게 보고하고 승인이 떨어지면 이것이 노동당 총무부를 거쳐 해당 각 기관에 하달된다. 그러면 각 기관들은 주어진 금액을 납부한다. 이렇게 해서 수천만 달러를 모금해 해당 사업에 투입한다.⁸¹

⁸¹ 하부에서 제의서를 통해 김정일 위원장에게 명령분을 요청했는데 김정일 위원장이 일부는 혁명자금으로 하사하는 경우도 있다.

3. 외화취득 메커니즘의 특성

가. 시장경제와의 연관성⁸²

북한에서 무역회사 및 당·군·정 각 기관들이 외화를 취득하는 메커니즘이 어떠한 특성을 가지고 있는지 간단히 살펴보기로 한다. 무엇보다도 가장 큰 특성은 시장경제와의 연관성이다. 무역제도의 변화, 특히 무역분권화로 인해 형성된 현재의 북한 무역시스템은 시장화를 촉진하는 구조적 특성을 지니게 되었다. 우선 무역회사에 개인 자본 및 사적 경제활동이 편입되는 기회가 크게 늘었다. 각종 무역회사들은 외화 수입을 늘리기 위해 능력 있는 개인들을 경쟁적으로 끌어들이고 있다. 개인들은 무역회사에 이름만 걸어두고, 특히 당이나 군 계통 무역회사의 공식 직함을 가지고 자유롭게 무역활동을 전개하고 있다. 그들은 기본적으로 와크와 같은 몇 가지 제도적 틀 속에서, 때로는 그 범위를 넘어서서 중국 등지와 무역을 통해 외화를 획득한 후 일부는 해당 기관(무역회사)에 바치고 나머지는 개인 호주머니에 넣는 것이다. 다소 거칠게 말하면 국가무역이라는 외피(모자)를 쓰고 있지만, 실제로는 개인 무역을 하는 셈이다.

무역회사의 경영 자체도 이제 대부분 시장경제의 영역에서 이루어지게 되었다. 물론 와크, 지표 등 일종의 수출입품목에 대한 통제, 가격에 대한 통제 등이 남아 있지만, 국가는 무역회사에 대해 결과만 요구할 뿐 과정에 대해서는 크게 추궁하지 않는다. 특히 무역업체의 속성상 현물지표계획보다는 현금(금액)계획이 우선시되기 때문에 무역회

⁸² 북한의 외화취득 메커니즘과 시장경제와의 연관성에 관한 이하의 서술은 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』 (파주: 한울, 2010), pp. 163~166의 내용을 수정, 보완, 재구성한 것이다.

사의 자율성이 매우 크다고 보아야 한다. 그리고 현재 북한에서 기업은 계획경제영역뿐 아니라 시장경제영역에서 활동을 하고 있다. 무역회사라고 해서 예외가 될 수 없다. 오히려 무역회사는 그 속성상 시장경제영역과의 접점이 더 넓을 수밖에 없다.

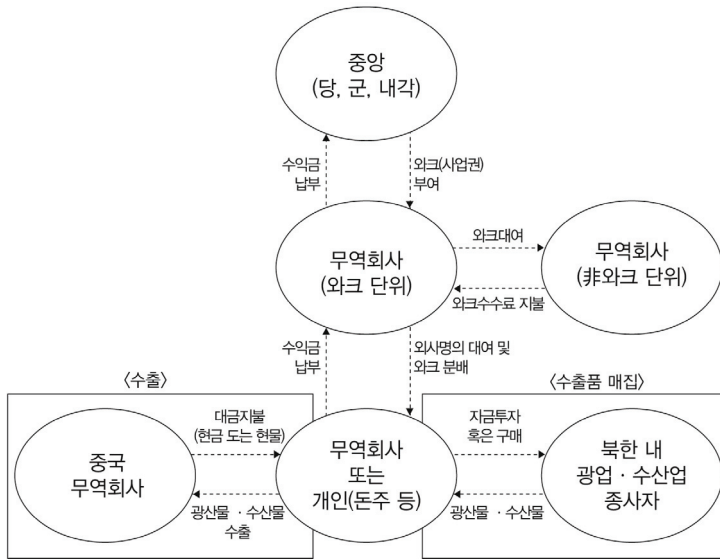
<그림 IV-2>에서 실질적인 무역의 주체는 상당수가 개인, 특히 돈주(錢主)라고 불리는 신흥부유층이다. 이 개인은 우선 워크를 가지고 있는 무역회사로부터 명의를 빌린다. 예컨대 ○○무역회사의 △△기지와 같은 직함을 부여받는다. 이어 수출원천을 동원하는데, 광산물의 경우 북한 내 광산을 찾아가서 광산물을 매집하고 그 대가로 현물이나 현금을 지급한다. 이 경우 자신이 미리 보유하고 있던 자금이나 타인으로부터 빌린 돈을 이용한다. 수산물의 경우, 수출원천 동원은 조금 더 복잡하다. 즉 단순 매집일 수도 있고, 수산물 양식 등과 같이 투자활동을 동반한 과정일 수도 있다.

무역의 실질적 주체인 개인이 수출품을 매집하고, 이를 중국 등지에 수출해 외화를 벌어들이는 과정은 대부분 시장경제의 영역에서 이루어진다. 특히 돈주 등 개인이 수출품을 매집하는 과정은 비공식적으로 이루어지며 여기서는 시장가격이 적용되는 등 시장경제원리가 작동한다.

이렇게 해서 수집한 수출원천, 즉 광산물·수산물은 중국 무역회사에 수출한다. 워크 단위인 무역회사의 명의를 제공받으면서 워크를 분배받았기 때문에 중국 측 파트너와 직접 무역을 할 수 있다. 물론 수출의 과정에서 상급기관인 무역회사(워크 단위) 등의 지도감독을 받기는 하지만 이는 다소 형식적이다. 중요한 것은 무역회사가 요구하는 만큼의 수익금을 바칠 수 있느냐 아니냐 하는 것이다. 무역회사는 이 개인으로부터 받은 수익금 가운데 일부를 자기 회사의 운영자금 등으로 사용하고 나머지 대부분을 자신의 상급기관, 즉 중앙당, 인민무력부, 내각

과 같은 이른바 중앙기관에 납부한다.

● **그림 IV-2** 외화취득 과정에서 시장에 의존하는 방식:
일반 무역의 경우



출처: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』 (과주: 한울, 2010), p. 165.

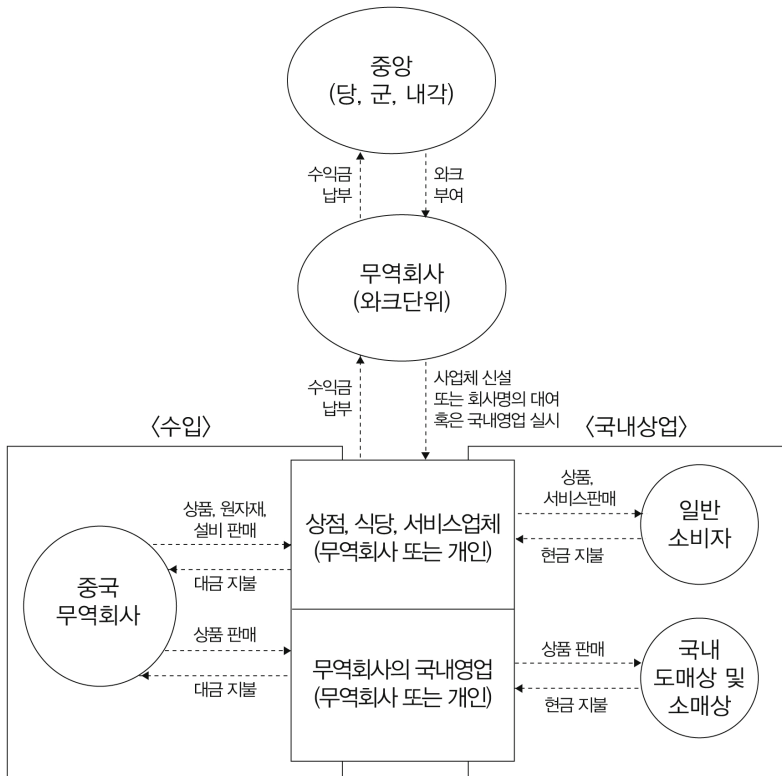
<그림 IV-3>는 무역과 국내 상업이 연계된 경우이다. 즉 중앙당이든, 인민무력부이든, 내각의 각·성 위원회이든 이들 중앙기관에 소속되어 있는 무역회사들이 중국에서 상품을 수입해 국내에서 판매하는 경우이다. 이는 ‘7·1조치’ 이후 허용되었다.

우선 무역회사는 상점이나 식당(합의제 식당), 당구장, PC방 등의 봉사업체를 신설할 수 있다. 이들 업체는 무역회사가 직접 운영할 수도 있고, 자금력이 있는 개인에게 명의를 빌려줄 수도 있다. 그러면 이들 상점, 식당, 서비스업체들은 주로 중국에서 상품, 원자재, 설비를 수

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

입해서 북한주민들을 대상으로 영업활동을 한다. 상기의 업체를 새로 설립하지 않고 무역회사가 직접 국내의 도매상 및 소매상을 대상으로 영업활동을 할 수 있다.

◉ 그림Ⅳ-3 외화취득 과정에서 시장에 의존하는 방식:
국내상업과 연계된 무역의 경우



출처: 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』 (파주: 한울, 2010), p. 165.

<그림 IV-3>에서 보는 것처럼 국내 상업은 모두 시장경제의 영역이다. 국내 판매를 목적으로 한 수입도 기본적으로는 시장경제의 영역이 되지 않을 수 없다. 이렇게 해서 벌어들인 내화 및 외화 수익금은 워크 단위 무역회사를 거쳐 중앙에까지 올라간다. 북한에서 외화를 취득하는 과정은 이러한 방식으로 시장경제에 의존하고 있다.

나. 불법행위와의 연관성

북한에서 무역회사 및 당·군·정 각 기관들이 외화를 취득하는 메커니즘이 가지고 있는 또 다른 특성은 불법행위와의 연관성이다. 사실 무역분권화로 인해 형성된 현재의 무역시스템은 각종 불법행위를 조장하는 경향이 있다. 그런데 이러한 불법행위들이 우연적이 아니라 구조적이라는데 문제의 심각성이 있다.

대표적인 사례가 밀무역이다. 북한정부가 무역회사에 대해 요구하는 것은 오로지 외화 그 자체이기 때문에 외화를 획득하기 위한 과정의 합법성 여부는 부차적인 문제이다. 합법적인 무역보다 불법적인 무역이 수익성이 더 높은 것은 말할 필요도 없다. 여기에서 사리사욕, 비리까지 겹치면 밀무역의 필요성은 더 높아진다. 밀무역은 도저히 근절될 수 없는 상황에까지 달하게 된다.

밀무역의 필요성은 각각의 경제주체별로 존재한다. 저마다 밀수에 대한 유인이 작동하고 있는 것이다. 일반 주민 차원에서는 수출원천을 무역회사에 제공하는 과정에서 밀수의 유혹을 느끼게 된다. 생산단위인 기업은 자신의 실적 부풀리기를 위해 밀수에 접근하게 된다. 지방 차원에서도 마찬가지인데, 특히 도 무역관리국이 직접 밀수를 하는 경우도 있다. 하지만 역시 가장 큰 것은 무역회사 차원이다. 합법무역과

I
II
III
IV
V
VI

불법무역의 경계는 명확할 때도 있지만 그렇지 않을 경우도 꽤 있다. 실제로 합법무역과 불법무역이 뒤엉켜 있는 경우가 많다.

무역회사가 각종 비리, 불법을 저지르는 것이 다반사인 상황에서는 비리, 불법에 대한 관리·감독기관이 힘을 가질 수밖에 없다. 따라서 내각경제 소속의 무역회사는 그 행동이 자유롭지 못하다. 관리·감독기관으로부터 시달리고, 또 이들에 대해 뇌물을 갖다 바치느라 정신이 없다.

결국 내각경제 내 무역회사보다는 특권경제 내 무역회사가 밀무역을 하는 경우가 더 많다. 당 계통의 무역회사이든 군부의 무역회사이든 보안성이나 보위부의 무역회사이든 권력기관의 무역회사는 상대적으로 안전하게 밀무역을 할 수 있다. 인민무력부, 인민보안성, 국가보위부 등 권력기관 소속의 무역회사는 그러한 점에서는 감시의 사각지대이다. 비리, 불법을 단속해야 할 기관의 소속 무역회사들이 비리, 불법을 마음대로 저지르고 있는 실정이다.

V. 북한의 산업부문 실태



통일 비용 · 편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구

1. 통일비용과 북한 산업

정치적 통일이 이루어진 이후 통일한국 정부의 가장 핵심적인 과제의 하나는 북한지역의 경제를 신속하게 성장시켜 남북한 간의 경제적 격차를 줄이는 것이 될 것이다. 복지비용이나 북한지역 발전을 위한 지원 등 통일비용의 대부분이 남북한 경제력의 극심한 차이에서 발생하기 때문이다.

북한의 현재 경제수준을 고려할 때 통일 이후 북한지역의 경제성장을 위해서는 제조업부문의 육성이 가장 우선적으로 추진되어야 할 것이다. 통일 이후 북한지역 제조업 발전은 기본적으로 시장경제로의 전환과 그에 따른 민간자본의 진출에 의해서 이루어지겠지만, 저개발 경제의 산업발전 과정에서 확인할 수 있듯이 정부 및 공공부문의 지원 역시 불가피한 것도 사실이다. 이러한 북한지역 산업육성을 위한 정부 지원은 일정 기간 경제통합을 위한 비용으로 간주할 수 있을 것이다. 이런 점에서 주요 산업의 실상과 잠재력을 평가하는 것은 통일 비용·편익을 추정하는 작업에서 간과할 수 없는 부분이다.

아울러 통일 이후 기반시설에 대한 투자전략을 수립하고, 그 비용을 추정하기 위해서도 북한 산업의 실상과 그 잠재력은 평가되어야 한다. 복지비용을 제외하고는 통일에 따른 정부지출이라는 측면에서 가장 규모가 큰 분야의 하나가 기반시설부문이다. 북한의 철도, 도로, 전력 등 기반시설은 불균등할 뿐만 아니라 극도로 낙후되어 있어 통일 이후 남북한 경제의 실질적인 통합을 위해서는 상당한 정도의 투자가 필요하다. 그런데 이러한 기반시설에 대한 투자는 북한지역에서의 산업발전 및 산업배치 전략과 무관하지 않다. 이러한 점에서 북한 산업에 대한 평가가 필요하다.

I
II
III
IV
V
VI

통일 비용·편익을 산출하는 작업을 한다면 우선적으로 추정해야 할 것은 북한 산업 및 기업의 자산가치이다. 특히 주요 산업 및 기업의 설비가치가 핵심적인 평가 대상이 되어야 할 것이다. 통일 이후 북한의 국영기업들은 대부분 사유화의 대상이 될 수도 있는데, 국영기업의 사유화 과정은 국가부문에 매각 수익을 제공할 수도 있고, 오히려 매각을 원활하기 하기 위하여 재정지원이 있어야 할 경우도 있다. 이런 점에서 현존하는 북한 주요 국영기업의 가치에 대한 평가는 통일비용 추정 작업에서 필수적인 과제의 하나이다.

문제는 북한 산업 및 기업의 가치를 평가할 자료가 극히 부족하다는 사실이다. 특히 1990년대의 경제위기 이후 북한 주요 산업 및 기업의 실제 상황에 대한 정확한 정보가 거의 전무한 상황이다. 북한 산업 및 기업의 기술이나 설비능력에 대한 자료는 대부분 1980년대까지의 자료에 1990년대 이후 입수된 약간의 정보가 추가된 형태로 이루어져 있다. 따라서 현재 입수할 수 있는 자료를 통해서도 북한 산업 및 기업의 자산가치를 계량화하는 것은 의미가 없다고 해야 할 것이다.

따라서 북한 산업 및 기업의 구체적인 자산가치 평가는 연구 과제로 남기고 여기에서는 이를 위한 기초작업으로서 북한 산업 및 주요 기업의 최근 동향과 이를 토대로 한 실태분석을 시도하고자 한다.

2. 북한 산업 개황

가. 1980년대 북한의 산업구조와 주요 산업⁸³

북한은 ‘자립적 민족경제 건설노선’에 기초한 내부적으로 조달이 가능한 원자재를 사용하는 산업구조를 구축해 왔다. 그 결과 1980년대 말 기준으로 북한은 내부적으로 조달이 가능한 몇 가지 생산요소를 사용하여 에너지 및 자본재와 중간재를 생산하였다. 또한 내부에서 생산된 에너지, 자본재 및 중간재를 사용하여 군수품과 소비재를 생산하여 군사부문과 정부부문, 그리고 주민에게 공급하는 산업연관 구조를 구축하였다.

북한이 의존하고 있는 주요 생산요소는 ① 상대적으로 풍부한 노동력, ② 에너지 자원으로서의 수력, ③ 연료 및 원료 자원으로서의 석탄, 그리고 ④ 철광석을 중심으로 한 지하자원, ⑤ 농수산 자원, 즉 토지와 연안 어장 등이다. 북한은 이들 내부적으로 조달이 가능한 생산요소들을 집중적으로 이용할 수 있는 기술체계, 예를 들면 풍부한 석탄을 기본 원료로 사용하는 석탄화학산업이나 전철화 수준이 높은 철도 중심 수송체계를 통하여 이들 생산요소들을 가공하는 공업부문을 구축하였다. 그리고 보충적인 에너지 자원으로서 석유, 자체적으로 조달할 수 없어 수입에 의존한 고무, 코크스, 가죽 등 원부자재, 그리고 자체적으로 생산이 어려운 일부 기계류 등을 수입하여 생산과정에 투입하였다.

⁸³. 이 부분은 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업-회복 실태와 작동방식』 (서울: 산업연구원, 2010), pp. 153~161을 정리한 것이다.

<북한의 산업분류>

북한에서는 국제적으로 통용되는 산업분류를 사용하고 있지 않다. 다만, 물질적 생산부문이 공업부문, 농업부문, 기본건설부문, 화물운송과 생산적 체신부문, 기자재 공급과 상업부문 등으로 나누어지는 데서 대체적으로 산업분류 방식을 파악할 수 있다.

이 가운데 광공업부문은 중공업과 경공업으로 나누어지는데, 각 부문의 구성 범위는 다음과 같다. 먼저, 중공업은 생산수단을 주로 생산하는 공업부문의 총체로서 전력공업, 석탄공업, 광업, 금속공업, 기계제작공업, 화학공업, 건재공업 등 기본공업부문과 임업 등을 포함한다. 여기서 석탄공업, 광업, 임업 등은 채취공업으로 총칭되며, 나머지는 가공공업으로 불린다. 경공업은 소비재를 주로 생산하는 공업부문으로 방직공업, 신발공업, 식료공업, 일용품공업, 제지공업 등을 포함한다.

농업은 토지를 기본 생산 수단으로 하는 산업분야로서 농산업, 축산업, 과수업, 장업 등을 포함한다. 수산업은 북한에서 어업, 심해양식업, 물고기 기르기, 수산물 가공업 등으로 나누어지는데, 이 중 어업은 채취공업 범주에, 수산물 가공업은 경공업 범주에, 그리고 심해 양식업과 물고기 기르기는 농업 범주에 포함된다.

먼저, 석탄과 원유를 사용하는 화력 발전, 그리고 수자원을 이용하는 수력 발전을 통하여 전력을 생산하여 각 공업부문과 가정 등에 공급한다. 전력, 석탄 등 에너지와 철광석을 결합시켜 철강을 생산하고, 이를 기계공업부문에 공급, 기계공업부문에서는 공급된 철강을 기반으로 기계, 설비 및 금속 부품을 제작, 군수부문을 비롯한 각 공업부문에 공급한다. 또한, 석탄과 석회석을 사용하는 석탄화학공업에서 화학섬유, 염화비닐, 비료 등 각종 공업원료를 생산하여, 경공업, 농업부문 등에 공

급한다. 마지막으로 경공업부문은 화학공업에서 공급되는 화학섬유, 염화비닐 등 화학원료를 사용하여 의류, 신발 등 생활필수품과 농수산 원료 등을 가공, 가공식품 등을 생산하여 가계에 공급하였다.

북한의 이러한 산업연관 구조는 적어도 1980년대까지는 작동하였다. 이것이 가능했던 것은 에너지 다소비형 산업을 지탱할 석탄 및 전력 생산이 지속적으로 증가하였을 뿐만 아니라 금속, 기계, 화학 등 자본재부문이 효율성에는 심각한 문제가 있었지만, 내부에서 요구되는 기계류 및 중간재 공급 역할을 어느 정도 담당할 수 있었기 때문이다.

먼저 금속산업은 광업, 기계, 화학 등과 함께 ‘선행부문’으로서 자립경제 건설의 주요 축으로서 집중적으로 육성되었다. 먼저 1960년대에 전체 공정을 갖춘 종합제철체계를 구축하였다. 이후 1970~1980년대를 통하여 생산 능력을 확충시켰다. 그 결과 고도의 기술이 요구되는 제품의 생산능력은 갖추지 못했지만, 범용 제품을 중심으로 건설과 기계류 생산 등을 위해서 요구되는 철강재 공급 역할은 어느 정도 수행할 수 있었다. 비철금속은 동, 아연 등의 광물자원, 그리고 해방 전부터 가동되던 공장 등을 배경으로 북한의 주요한 산업으로 성장하여 내부에서 요구되는 소재 공급 역할뿐만 아니라 주요 수출산업으로서 수입을 위한 외화를 벌어들이는 역할도 담당하였다.

기계산업 역시 ‘자립적 민족경제건설 노선’에 따라서 북한의 핵심적인 산업으로 육성되었다. 그 결과 기계설비의 자급률이 98%에 달한다고 주장될 정도로 광범위한 산업기반을 구축한 것으로 보이며, 특히 군수공업과 관련된 부문은 양적, 질적으로 상당히 발전되어 있는 것으로 평가되고 있다. 공장과 발전소 건설에 필요한 대형설비를 공급하는 종합기계공장과 기계공업의 모체라고 할 수 있는 공작기계공장이 북한 기계공업의 핵심을 형성한다. 산업용 기계 특히 채취용 기계와 농업용

I
II
III
IV
V
VI

기계도 비교적 발전되었다. 반면, 자동차, 선박 등 수송기계부문은 산업기반이 매우 취약하였으며, 정밀기계와 전자, 자동화 분야는 북한이 1970년대 이후 발전시키기 위해 노력하고 있지만, 매우 낙후되었다.

중공업 우선의 공업화 전략을 추진해 온 북한은 발전소, 대규모 공장 등의 건설에 필요한 중전기 분야를 집중적으로 육성해 왔으며, 그 결과 대안중기계연합기업소, 용성기계공업총국 등은 북한의 대표적인 공장들로 발전하였다. 북한은 자체적으로 발전소를 건설하기 위하여 수력·화력발전기, 엔진 발전기, 직류기, 전동기, 변압기 등의 분야에서 일정한 성과를 거둔 것으로 알려지고 있다. 반면 전자공업은 군수공업과 관련한 일부 분야를 제외하고는 상당히 낙후되어 있으며, 가전과 일반전기 분야도 발전 수준이 상대적으로 떨어진 것으로 평가되고 있다.

북한의 화학공업은 흥남비료공장 등 일제시대에 건설된 무기화학 계열의 공장들을 기반으로 출발하였으며, 1960년대 이후 2.8비날론공장의 건설 등으로 유기화학공업도 일정하게 발전하였다. 1970년대 들어 석유화학공업이 도입되기는 했으나 북한의 화학공업은 원료를 자급할 수 있는 석탄화학공업을 중심으로 형성되어 있고, 비료, 화학섬유, 건자재 등 의식주 문제에 직접적으로 관련 있는 제품의 생산을 주된 목표로 하였다. 섬유공업에서 요구되는 화학섬유는 2.8비날론연합기업소, 순천비날론연합기업소 등에서 비날론 및 인견스프사 등을 생산하였으며, 화학 원자재의 기반이 되는 합성수지 공업은 비날론공업과 연계된 초산비닐, 염화비닐 등의 생산에 기초하고 있었다. 남흥청년화학연합기업소가 유일한 석유화학공장으로 에틸렌계열의 석유화학제품을 생산하였다. 또한 흥남비료연합기업소, 순천석회질소비료공장 등에서 화학비료를 생산하였다.

경공업은 중화학 공업에 비해서 크게 낙후된 가운데 섬유·의류 산업

이 상대적으로 발전되었으며, 신발, 식료품, 일용품 등은 지방산업 공장에서 주로 생산이 이루어졌다.

나. 1990년대 북한 산업의 붕괴와 2000년대 제한적인 복구 및 한계

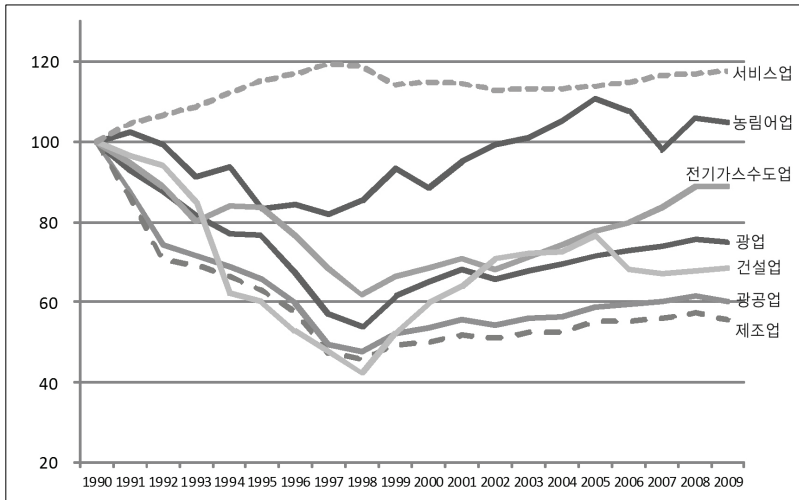
북한경제는 2000년대 들어 1990년대 중·후반과 같은 최악의 경제상황에서는 벗어난 것으로 보인다. 한국은행은 북한의 경제성장률이 2000년부터 2005년까지 소폭이지만 플러스 성장을 기록하였으며, 2006, 2007년 2년간 마이너스 성장을 하였으나, 2008년에는 3.7%라는 비교적 높은 성장세를 기록하였다고 추정하였다. 2009년에는 -0.8%를 기록하였다.

북한경제의 부분적인 회복은 산업 측면에서도 확인된다. 그런데 1990년대의 생산 감소와 2000년대의 부분적인 회복의 패턴은 산업별로 상당한 차이를 보이고 있다. 건설, 제조업의 생산 감소폭이 가장 크며, 광업, 전기·가스·수도업은 이들 두 산업 다음으로 높은 생산 감소폭을 보였다. 이들 산업들은 2000년대 생산회복도 더더서 여전히 1990년대 초반의 수준을 회복하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 반면 농업은 생산 감소폭도 상대적으로 적었으며, 1998년 이후 회복도 꾸준히 이루어져 2009년 생산량은 1990년 수준을 상회한 것으로 추정되고 있다. 서비스업은 1990년대 전반적인 생산감소의 국면에서도 전혀 영향을 받지 않고 오히려 증가한 것으로 나타났으며, 1990년대 후반 완만하게 감소하다가 다시 증가하고 있다.

북한 산업의 회복이 이렇게 불균등하게 이루어지는 것은 일차적으로 각 산업이 군수부문 및 당과 군경제로 구성되는 특권부문과의 관계가 상이하기 때문인 것으로 평가되고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

그림 V-1 북한경제의 산업별 생산 동향, 1990~2009년(1990=100)



출처: 한국은행 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr>>.

북한의 군수부문은 에너지와 기초 원자재 부분은 보유하고 있지 못한 것으로 알려지고 있다. 따라서 북한경제가 추락한 상황에서 군수부문이 유지되기 위해서는 내각경제가 장악하고 있는 부문의 생산회복과 이를 통한 에너지 및 기초 원자재의 군수부문으로 공급이 우선적으로 이루어져야 했다. 그리고 석탄, 철광석을 비롯한 지하자원과 농수산물을 주된 외화 원천으로 하는 특권부문으로서의 수출을 통한 외화획득 규모를 늘리기 위해서도 석탄을 비롯한 지하자원의 생산 확대와 이를 위한 투자는 필수적이었을 것이다. 반면, 북한의 군수부문은 기계산업의 핵심역량을 장악하고 있다. 제2경제 소속으로 편입된 선박공업도 마찬가지이다. 따라서 군수부문으로서의 내각경제 소속 기계공업, 특히 공작기계나 수송기계, 그리고 산업용 기계의 신속한 복구 필요성이 상대적으로 작다. 화학공업도 마찬가지이다. 화약 등 일부 군수전용

의 화학공장을 자체적으로 보유하고 있어, 여타 화학 원자재의 군수부문으로부터의 수요는 상대적으로 적다. 그 결과 이들 산업부문에 대한 국가적인 투자는 군수부문의 요구가 어느 정도 충족되고, 국가의 투자 역량이 확대된 2000년대 중반 이후에 본격화된 것으로 보인다.

부문 간 불균등한 회복에는 기술적 특성도 작용한 것으로 보인다. 금속공업의 경우 금속소재 확대의 필요성이 절실함에도 불구하고 막대한 투자규모나 코크스 탄의 수입 여력 제한 등으로 근본적인 해결책을 찾지 못하고 있으며, ‘주체철’ 생산을 돌파구로 설정하고 있으나 성공할 가능성은 크지 않아 보인다. 화학공업의 경우도 플랜트형 산업으로 막대한 투자가 필요하며, 또한 전력 및 석탄의 공급 증대를 전제조건으로 한다. 따라서 화학공업에 대한 투자는 전력 및 석탄 부족이 어느 정도 해소되고, 국가의 투자 역량이 다소나마 회복된 2000년대 후반에야 본격화된 것으로 보인다.

이러한 핵심산업에 대한 생산복구 노력과 그를 통한 불균등한 회복을 통하여 북한의 산업연관구조가 부분적으로 복구된 것으로 평가된다. 즉, 석탄과 수력을 이용한 에너지 생산 → 에너지와 철광석 등을 이용한 금속 생산 → 기계부문과 일부 건설자재부문 가동 → 군수부문으로 이어지는 산업연관 구조가 규모가 축소된 채로 우선적으로 복구되었다. 반면, 석탄 및 전력 → 석탄화학 → 경공업 및 농업으로 이어지는 생산 연쇄는 석탄화학부문이 회복되지 못함에 따라 아직 거의 복구가 되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 화학부문으로부터 원자재 공급의 회복이 지체되고 있어 경공업부문의 수입 원자재에 대한 의존도도 높아지고 있다. 또한, 이들 부문의 생산 및 판매 과정에서 비공식 경제에 대한 의존도 역시 높아지고 있다. 그 결과 부분적으로 복구된 중화학부문과 경공업부문 간의 연계는 여전히 단절되거나 매우 약화

I
II
III
IV
V
VI

된 상태에 머무르고 있다.

북한은 2000년대 후반부터 사실상 방치되었던 화학공업에 대하여 대규모 투자를 재개하기 시작하고, 금속공업을 최우선적인 과제로 선정하여 생산 확대를 도모하고 있으며, 주민생활 향상에 필요한 식품가공업을 중심으로 경공업에 대한 투자를 확대하고 있다.

2000년대 후반의 북한 산업정책 특징은 그간의 부분적인 성과를 바탕으로 완결된 산업연관 구조를 복구하려는 시도로 해석할 수 있다. 문제는 북한의 이러한 노력이 여전히 성과를 거두기 힘들다는 점이다. 이미 기술적으로 경쟁력이 없어 세계적으로 도태된 석탄화학공업에 기초하고 있는 2.8비날론공장의 개건이나 화학비료공장의 생산능력 확충은 실질적인 성과를 거두기 힘들기 때문이다. ‘주체철’ 공법을 통한 금속생산 확충 시도 역시 현실적으로 성과를 거두는 것이 불가능한 것으로 평가되고 있다.

3. 2000년대 북한 주요 산업의 평가

앞에서도 언급하였지만 2000년대의 북한 산업이나 기업의 실상을 파악할 자료가 극히 제한되어 있다. 주요 산업이나 기업의 설비나 생산능력 등에 관한 자료나 통계는 대부분 1980년대의 자료에 기초한다. 1990년대의 경제위기를 거치면서 북한의 산업은 괴멸적인 타격을 입었기 때문에 과거의 자료는 별 의미를 지니지 못한다고 할 수 있다.

극심한 경제위기와 그에 따른 재정사정의 악화로 신규 투자는 물론이고 단순한 유지보수조차 상당기간 동안 중단되었다. 10년 이상 유지보수는 물론이고 가동이 중단된 설비는 현시점에서는 그 자산가치가

거의 없다고 보아야 할 것이다. 이는 지방산업공장 등 중소형 기업에만 해당되는 것이 아니라 대형 국영기업에도 해당되는 사안이다. 예를 들면 북한 최대의 자동차 공장인 승리자동차연합기업소에 대해서, 북한의 공식매체는 그동안 실적이 없던 이 기업소가 2009년에 수백 대의 자동차를 생산하였으며, 향후 1만 대의 생산목표를 세우고 있다고 보도함으로써 이 기업이 1990년대에 사실상 가동이 중단되었음을 밝히고 있다.

뿐만 아니라 1990년대의 경제적 위기 상황을 거치면서 북한 기업의 설비들이 물리적으로 해체된 경우가 허다하다. 우선 국가 차원에서 대안유리공장을 비롯한 상당한 기업들이 폐쇄되었을 뿐만 아니라 대형 기업들에서도 구조조정 및 현대화 과정에서 상당한 설비들이 폐기되었다. 기업 자체적으로도 설비의 해체가 대규모로 일어난 것으로 보인다. 국가로부터 식량 배급이 중단되고 기업이 자체적으로 노동자들을 먹여 살려야 하는 상황에서 제대로 가동되지 않는 설비들은 해체되어 고철가격으로 중국으로 수출되기 일쑤였다. 기업에 의해서 공식적으로 설비가 고철가격으로 팔려나갔을 뿐만 아니라 노동자 등에 의해서 불법적으로 설비가 절취 되는 경우도 허다하였다. 따라서 1990년대의 경제위기시기를 지나면서 북한의 많은 기업들은 주요 설비들이 해체된 빈껍데기가 된 경우가 많은 것으로 알려지고 있다.

하지만 2000년대에 북한 산업은 부분적으로 복구되었다. 물론 북한 산업의 이러한 복구는 북한 산업설비의 전면적인 복구를 의미하는 것은 아니다. 북한 산업의 전반적인 생산수준이 1990년대의 최악의 상황을 벗어났다고는 하지만, 여전히 1980년대의 수준에는 한참 못 미치는 상황이다.

I
II
III
IV
V
VI

표 V-1 주요생산물의 생산수준 추이

(단위: 억 kWh, 만 톤)

구분	1988	1990	1998	2002	2006	2007	2008	2009
발전량	278.9	277	170	190	225.0	237.1	255.1	234.7
석탄생산량	4,070	3,315	1,860	2,190	2,468	2,410	2,506	2,550
철광석생산량	1,030	843	289	407.8	504.1	512.6	531.6	495.5
곡물생산량	521	402	388.6	413	448.3	400.5	430.6	410.8
시멘트생산량	977.5	613	315.0	532	615.5	612.9	641.5	612.6
강철생산량	504	336.4	94.5	103.8	118.1	122.9	127.9	125.5

출처: 한국은행, 『북한의 GNP 추정』, 각 연도 보도자료.

또한 2000년대 북한 산업의 회복 노력으로 1990년대 급격하게 이루어졌던 산업설비의 노후화 및 해체과정은 다소 진정되고 있으며, 느리고 국지적이지만 개선과정이 진행되고 있다고 볼 수 있다. 2000년대의 산업복구 과정은 전 산업, 전 기업에서 이루어진 것은 아니며, 핵심 산업 및 기업에서 이루어졌다. 특히, 발전소의 개보수 및 신규 시설, 탄광의 복구 및 생산량 회복이 2000년대 산업회복의 핵심이라고 할 수 있다. 이를 통해서 금속, 기계, 화학 등의 분야에서 부분적인 생산회복이 있었지만, 이들 분야에서는 기존 설비의 전면적인 개보수 및 현대화가 아니라, 일부 핵심 설비의 현대화나 특정 생산공정의 신규 건설을 통하여 복구가 이루어지고 있다. 따라서 복구가 본격적으로 이루어지지 않은 산업이나 기업에 있어서 생산설비의 노후화 및 해체는 지속되고 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 어느 정도 복구가 이루어지고 있는 기업의 경우에도 한편으로는 설비의 낙후 및 그에 따른 해체가 이루어지면서 일부 설비의 현대화가 추진되고 있다.

문제는 이러한 설비의 폐기과정에 대해서 알고 있는 것이 거의 없다는 것이다. 따라서 현 상황에서 북한 산업의 설비능력, 생산량, 그리고 이러한 정보에 기초한 자산가치 평가는 거의 불가능한 것이 현실이다. 따라서 여기에서는 주요 산업 및 기업의 2000년대 동향을 중심으로 현재 이들 산업 및 기업의 전반적인 상황을 검토해 보도록 한다.⁸⁴

가. 에너지: 전력 및 석탄

1980년대까지 구축된 북한의 산업연관구조가 지속되고, 확장되기 위해서는 석탄을 중심으로 한 에너지 공급의 지속적인 증가가 전제조건이라고 할 수 있다. 그러나 1990년대 사회주의 경제권의 붕괴와 그에 따른 원유도입의 감소, 석탄생산의 급격한 감소, 수해에 따른 수력 발전설비의 가동률 저하 등으로 에너지 공급량이 크게 줄어들었으며, 이는 1990년대의 산업붕괴로 이어졌다.

북한은 1990년대 산업붕괴의 가장 중요한 원인이었던 에너지 부족 문제를 해결하기 위하여 1990년대 후반부터 발전과 석탄부문에 투자를 집중하였다. 그 결과 북한의 에너지부문은 점차 호전되고 있는 것으로 파악되고 있다. 먼저 1998년에는 1990년(277억 kWh)의 56%인 170억 kWh에 불과하였던 발전량이 2000년대에 꾸준히 증가하여 2009년에는 1990년의 76%인 234억 kWh까지 회복되었다. 석탄생산량의 회복 속도는 더 빨라서 1998년에 1990년(3,315만 톤)의 61%에 불과하였던 생산량이 2009년에는 1990년의 85%인 2,550만 톤까지 증가하였다.

⁸⁴ 이후 각 산업 및 기업의 투자 동향은 북한의 주요 기업에 대한 로동신문 2005~2010년 기사에 대한 분석 자료를 기초로 한 것이다. 따라서 동일한 분석 자료를 토대로 작성된 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업-회복 실태와 작동방식』, pp. 86~124와 그 내용이 상당부분 겹친다.

(1) 전력

북한에서 에너지 공급 증가는 경제회복을 위한 최우선 과제라고 할 수 있다. 이를 인식하고 있는 북한당국도 다양한 노력을 기울였다. 수력 발전부문에서는 신규 수력발전소 건설, 물 관리의 효율성 제고, 발전효율의 제고를, 화력발전부문에서는 석탄 증산을 통한 화력발전소의 가동률 제고와 발전 효율성 제고를 통한 발전량 증가를 주요 정책과제로 추진하였다. 특히 수력 발전소의 건설은 2000년대 초·중반까지 북한 산업 정책의 핵심 분야였던 것으로 보인다. 대형 수력발전소는 대부분 2007~2010년 사이에 완공되었으며, 아직 건설 중인 2~3개의 발전소도 2012년을 완공 목표로 공사에 박차를 가하고 있다. 화력발전부문에서는 석탄 공급 증가와 함께 발전소의 개보수가 추진되었다. 화력발전소의 본격적인 개보수 작업은 대략 2000년대 초부터 시작되어 2005년 경에 일단 마무리된 것으로 보인다.⁸⁵ 한편, 2008년 동평양화력발전소의 1, 3호 보일러와 평양화력발전소의 2, 7호 보일러에 대한 개보수가 추진되었다는 보도가 있는데, 이 보수작업에는 6자 회담 틀에서 지원되는 에너지 관련 설비 및 자재가 크게 기여한 것으로 추정된다.

북한의 주요 수력발전소들은 설비의 개보수가 원활하게 이루어지지 않아 가동률이 높지는 않은 것으로 평가되고 있다. 그러나 수력발전소의 개보수가 북한의 주요 정책과제로 제기되지 않는 것으로 보아 대대적인 개보수가 필요할 정도로 심각한 상황은 아닌 것으로 추정된다. 또한, 북한에서 신규로 건설되고 있는 수력발전소들의 실제 가동률이

⁸⁵ 2005년 『로동신문』은 “북창화력발전연합기업소, 평양화력발전연합기업소, 동평양 화력발전소를 비롯한 각지 발전소들에서는 뜻 깊은 10월의 대축전을 맞으며 수십기의 보이러와 10여대의 타빈을 완전히 대보수하는 성과가 달성되었다.”며 화력발전부문의 개보수 작업의 성과를 보도한 바 있다.

그리 높지 않을 것이라는 평가가 있는 것은 사실이지만, 과거 수력발전소의 가동률도 그렇게 높지 않다는 점을 감안한다면 1990년대 이후 대형 수력발전소의 신규 건설은 북한 에너지부문에 있어 긍정적인 성과인 것은 부인하기 어렵다.

화력발전부문에서도 발전량 증가가 이루어지고 있지만, 이는 주로 석탄 공급량의 증가에 따른 것으로 보인다. 북한의 화력발전소들이 지속적으로 개보수를 하고 있지만 이는 발전소의 발전 능력을 증가시키는 것이라기보다는 발전 설비의 낙후에 따른 가동 불가능이나 가동률 저하에 따른 임시 방편적인 개보수에서 크게 벗어나지 못한 것으로 보인다. 향후 북한의 화력발전소가 제 역량을 발휘하기 위해서는 상당한 정도의 추가적인 투자가 요구될 것인데, 많은 발전소들이 상당히 오래 전에 지어진 것임을 고려할 때 추가적인 투자를 통한 개보수가 바람직한 것인지 재검토가 필요할 것으로 보인다.

(2) 석탄

북한의 광업 생산량이 2000년대 들어 완만하게 증가하고 있는 것은 우선 1990년대 생산량 감소를 가져온 요인들이 다소 완화된 것과 관련이 있다. 식량사정이 한국을 비롯한 국제사회의 지원 등으로 다소 개선되면서 탄광 등 광산에서 노동력의 실질적인 공급량이 증가하였다. 전력 사정이 다소 개선되어 설비의 가동률이 높아진 것도 주요한 원인의 하나이다.

아울러 새로운 탄광 개발이나 기존 탄광의 생산 정상화를 위한 북한당국의 전면적인 지원도 석탄 생산 증가에 영향을 미친 것으로 보인다. 인력의 동원은 물론, 통발 나무의 생산, 설비와 기계, 소 공구, 자재 등 지원 물자를 보내기 위한 전국적이며 전 부처⁸⁶에 걸친 동원이 지속적으로 이루어졌다.

I
II
III
IV
V
VI

북한 광업의 생산 회복에 있어 빼놓을 수 없는 것은 대외무역에서 광업이 차지하고 있는 비중이 커지고 있는 부분이다. 북한은 2000년대 들어 지하자원을 주요 외화 획득 원천으로 인식하고, 수출을 증대시키기 위하여 노력하였다. 국가 차원에서 지하자원의 수출을 장려했을 뿐만 아니라, 군이나 당 등 북한경제를 지배하고 있는 특권 부문 역시 외화획득을 위하여 지하자원의 수출에 매진하였다. 북한의 이러한 노력과 한국, 중국 등의 광물자원 수요 증대가 결합되어 북한의 광물자원 수출은 2004년 이후 급속하게 증가하였다. 2009년 북한의 광물자원 수출 총액은 4억 5천만 달러(남한으로의 반출을 포함할 경우 4억 9천만 달러)인데, 이는 같은 해 전체 수출액 10억 6천만 달러의 42%에 달하는 수준이다. 이러한 수출 증가를 위해 무연탄 등 수출 가능한 지하자원의 생산 증대를 위한 투자가 우선적으로 확대되었을 것으로 추측된다. 특히, 수출 가능한 자원을 확보하고 있는 당경제나 군경제에서 외화 수입의 확대를 위하여 새로운 광산의 개발이나, 기존 광산의 정상화 및 생산능력 확대 등 수출 가능한 자원의 생산 증대를 위한 투자를 집중했을 것으로 보인다.

나. 금속부문

금속부문은 북한이 4대 선행부문의 하나로 규정하고, 생산을 회복시키기 위하여 노력하고 있지만, 여타 선행부문인 전기, 석탄에 비해 생산 회복의 속도가 매우 더딘 것으로 평가되고 있다. 2009년 현재 북한

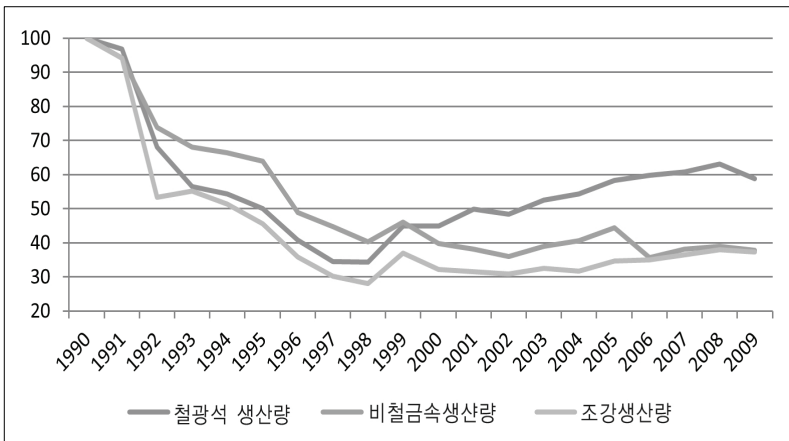
⁸⁶ 예를 들면 전자공업성은 2005년 개천지구탄광연합기업소 조양탄광을 지원하기 위하여 내부예비를 동원하여 쇠바줄, 변압기, 착암기고무호스, 각종 규격의 베어링 등 많은 설비와 부속품, 자재를 탄광에 공급한 바 있다.

의 조강생산량은 126만 톤으로 1998년의 95만 톤에 비해 다소 증가하였지만, 여전히 1990년의 37%에 불과하다. 이는 발전량이나 석탄생산량에 비해서 상대적으로 크게 저조한 수준이다.

<그림 V-2>에서 보듯이 1990년대 말까지 철광석 생산량과 조강생산량은 비슷한 추이를 보였으나 2000년대의 회복기에는 상당히 다른 양상을 보이고 있다.

2000년대의 철광석 생산 증가가 수출의 확대와 밀접하게 결합되어 있다는 점을 감안하더라도 조강 생산이 철광석 생산을 따라가지 못하는 것은 북한의 제철산업이 전력이나 철광석의 공급증가만으로는 해결할 수 없는 문제점을 안고 있음을 의미한다. 철강 생산을 위해 북한이 전량 수입을 해야 하는 코크스탄의 수입을 늘리기 어렵다는 것이 일차적인 이유가 되겠지만, 소위 기술개건을 통하여 가동률을 높이기 위해 필요한 투자의 규모가 북한으로서는 감당하기 어려웠을 수도 있다.

● **그림 V-2** 철광석, 비철금속, 조강생산량 추이:
1990~2009년(1990=100)



출처: 한국은행 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr>>.

- I
- II
- III
- IV
- V**
- VI

북한은 1980년대까지 설비 능력 향상을 통하여 금속생산을 늘리는 정책을 추진해왔으나 2000년대에는 다른 산업과 마찬가지로 설비능력 향상보다는 기존 설비의 가동률 향상과 효율성 증대를 통하여 생산을 늘리는 정책을 주로 추진하였다. 그런데 금속부문의 경우 핵심 생산공정의 개보수나 현대화를 추구한 여타 산업과 달리 주변 공정의 개보수나 현대화를 통한 효율성이 일차적으로 추구되었다. 김책제철소의 경우, 2000~2006년 간에 1, 2호 소결로와 2, 4호 해탄로의 개보수를 추진하였다. 그러나 7개의 고로 중 1기만 가동되는 상황에서 고로의 추가적인 가동이 아닌 소결로와 해탄로의 보수가 우선적으로 추진된 것은 북한 제철산업의 어려움을 단적으로 보여주고 있다고 해야 할 것이다. 김책제철소의 핵심 생산 공정에 대한 본격적인 투자는 2008년경부터 시작된 것으로 보이는데, 2008년에 대형 산소분리기가 조업을 개시하였으며, 2009년 3호 용광로의 대보수 공사가 완료되었다.

북한은 기존 설비의 생산능력을 확충하는 것을 포기하는 대신 소위 ‘주체철’의 생산 확대를 통하여 강철 증산을 도모하고 있다. ‘주체철’이란 북한이 전량 수입해야 하는 코크스탄 대신에 무연탄 등을 사용하여 선철을 생산하는 방식을 의미하는데, 북한은 이미 오래전부터 이러한 방법을 시도해 왔다. 1999년 황해제철소의 산소열법용광로는 최초의 의미 있는 ‘주체철’ 생산설비라고 할 수 있다. 실제로 상당한 규모의 ‘주체철’ 생산공정을 갖춘 것으로 추정되는 곳은 성진제강소와 천리마제강 산하 보산제철소이다. 특히 로동신문은 성진제강연합기업소가 제철, 제강, 정련 공정을 연결하는 ‘주체철’ 생산공정을 확립하였으며, 이는 핵실험에 버금가는 성과라고 보도하기까지 하였다.⁸⁷

⁸⁷. 『로동신문』, 2009년 12월 25일.

북한은 금속 공급량 부족을 ‘주체철’ 생산의 확대를 통하여 해결하기 위하여 주체철 생산공정을 모든 제철소와 제강소로 확대시키려는 것으로 보인다. 특히, 최대 제철소인 김책제철소에서 2008년경부터 ‘주체철’ 생산을 하기위한 본격적인 연구개발이 진행된 것으로 보이는데, 그 결과 2009년 100일 전투 기간 중에 무연탄과 갈탄을 사용하여 ‘수만 톤급 용광로’를 가동하여 선철(주체철)을 생산하였다고 주장하고 있다.

북한 금속산업의 실제 설비능력을 확인하기 위하여 김책제철소의 설비에 관해서 보다 구체적으로 검토해보자. 많은 자료에서 김책제철소는 제선부문에서 3기의 중대형 고로와 4기의 소형 고로 등 7기의 고로가 있으며, 총 제선능력은 222.7만 톤인 것으로 평가되고 있다. 제강 부문에서는 6기의 전로와 3기의 LD 전로가 있으며, 제강 능력은 총 240만 톤으로 추정된다. 그런데 김책제철소의 설비 능력에 대한 추정치는 1980년대 후반 이후 변하지 않고 있다. 그런데 2009년 현재 북한 전체의 조강 생산량 126만 톤은 김책제철소의 조강 설비 능력의 절반 수준에 불과하다. 뿐만 아니라 김책제철소의 제선 능력에도 한참 못 미친다. 천리마 제강 등 선철부문이 없는 제강소도 어느 정도 가동되고 있으며, 이들 제강소들에는 고철 및 파철이 주요 원료로 사용되고 있다는 점을 감안하면 김책제철소의 실제 생산량은 설비능력에 크게 못 미침을 알 수 있다. 제철소의 용광로의 경우 일단 가동이 중단되면 재가동하는데 많은 비용이 소요된다는 점을 감안할 때 십수년간 가동이 중단된 설비는 사실상 재가동이 불가능하다고 보아야 할 것이다. 따라서 현시점에서 김책제철소의 설비 중 실제로 가동이 가능한 설비는 그중 극히 일부분에 불과하다고 보아야 할 것이다. 북한 최대 제철소인 김책제철소의 상황을 감안하면, 황해제철소 등 여타 제철, 제강소의 상황도 짐작할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

또한, 최근에 북한이 집중적으로 선전하고 있는 ‘주체철’ 생산설비는 그 실체가 의심스러울 뿐 아니라 실제 투자가 이루어지고 있다고 하더라도 북한 금속산업의 생산 능력에 실질적인 도움이 되는 것은 어려워 보인다. 북한은 2010년 성진제강소에서 주체철의 일관 생산공정이 완성되었으며, 이는 인공위성을 쏘아 올린 것에 비견되는 업적이라고 대대적으로 선전하였으나 이후 이 제강소에서 의미 있는 ‘주체철’ 생산 증대 성과에 대한 보도는 확인할 수 없다. 성진제강소 이외에도 많은 제철소, 제강소에서 ‘주체철’ 생산공정이 도입되었다고 하지만 그 실체는 의심스럽다.

따라서 현시점에서 북한의 금속산업은 생산량이 과거에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 그 설비 능력 역시 1980년대에 비해서 크게 감축되었다고 보는 것이 정확할 것이다.

다. 기계부문

기계공업분야에서 새로운 공장의 건설이 추진된 사례는 거의 찾아보기 힘들며, 주로 기존 주요 공장의 생산 정상화와 현대화를 위한 노력이 집중되고 있는 것으로 나타나고 있다. 여타 산업과 마찬가지로 2000년대 전반기보다는 중·후반으로 넘어가면서 기계공업의 생산회복이 더욱 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. 2000년대 초반부터 생산 활동이 꾸준히 이루어진 분야는 수력발전소 건설이나 화력발전소 개보수를 위한 발전설비 생산분야라고 할 수 있다.

반면, 2000년대 초반까지 대형 설비 제작이나 공작기계부문은 별다른 성과가 없었던 것으로 보인다. 국가적인 투자 여력이 부분적으로 회복된 2005년경부터 기계부문에서 주요 설비의 개건·현대화가 추진

되기 시작한 것으로 평가된다. 북한의 매체를 통하여 생산 및 투자 활동에 대하여 확인할 수 있는 주요 기계공장들은 대안중기계연합기업소, 낙원기계연합기업소, 용성기계연합기업소, 희천공작기계종합공장, 나남탄광기계연합기업소 정도이다.

북한의 기계공장들 중 중소형 공장들은 북한의 여타 산업부문과 마찬가지로 사실상 가동이 중단된 것으로 보이며, 설비 역시 폐기되거나 해체된 경우가 많은 것으로 보인다. 1990년대 후반부터 지속된 발전소 건설과 2000년대 중반 이후 화학공업 등을 위한 설비 생산을 위하여 일부 대형 기계공장들의 가동률이 어느 정도 높아진 것으로 보인다. 예를 들면, 남흥청년화학과 흥남비료공장의 석탄가스화 비료공정 건설을 위한 대형 산소분리기 제작을 이들 대형기계공장들이 담당하였는데, 이러한 대형 설비제작은 2000년대 중반까지 거의 이루어지지 않은 것으로 알려졌다. 향후 북한 기계공업의 설비능력과 자산가치를 평가하기 위해서는 이들 대형 종합기계공장들의 실제 설비 및 생산능력에 대한 구체적인 평가가 이루어져야 할 것이다.

한편, 북한은 2009년부터 CNC(Computer Numerical Control: 컴퓨터 수치제어) 공작기계 개발 및 보급 성과를 강조하기 시작하였다. 그런데 북한에서 CNC화는 CNC 공작기계의 도입이라는 의미뿐만 아니라 컴퓨터를 통한 생산과정의 제어라는 보다 넓은 의미로 사용되는 것으로 보인다. 2010년 이후 북한은 공작기계 공장뿐만 아니라 2.8비 날론연합기업소와 같은 대형 화학플랜트에서부터 평양곡산공장과 같은 식품공장에 이르기까지 CNC화했다고 선전하고 있다. 북한의 CNC화가 이렇게 다른 의미로 사용된다고 하더라도 생산공정의 컴퓨터화 진전과 연관이 있다고 한다면 긍정적으로 평가할 필요도 있을 것이다.

한편, 자동차와 조선은 1990년대 이전에도 발전수준이 낮은 부문이

I
II
III
IV
V
VI

었지만, 1990년대 이후에는 민수부문에서는 생산기반이 거의 와해된 것으로 보인다. 승리자동차의 경우 생산 및 투자에 대한 보도가 거의 없다가 2009년 ‘고난의 행군 시기 이후 생산이 이루어지지 않았던 승리자동차에서 2009년 수백 대의 차량이 생산되었다’고 보도되어 그 간의 사정을 미루어 짐작할 수 있게 한다. 조선산업의 경우에도 남포조선소나 청진조선소 등 대표적인 조선소들에 대한 보도를 거의 확인할 수 없다. 1990년대 이후 자동차 및 조선부문의 생산 및 투자동향이 거의 나타나지 않는 것은 다음과 같은 몇 가지 이유 때문인 것으로 추정된다. 첫째, 조선부문이 제2경제위원회 관할이 됨에 따라 매체를 통한 보도가 줄어들었을 가능성이 있다. 둘째, 기존 선박조차 연료부족으로 운행이 되지 못하는 상황에서 선박 건조의 필요성이 크게 줄어들었을 것이다. 셋째, 자동차 및 선박의 건조를 위해서는 철강재가 대량으로 요구되는데 철강재 공급이 부족한 상황에서 수송기계부문에 대한 철강재 공급이 원활할 수 없었을 것이다. 이러한 이유 등으로 자동차 및 선박부문은 2000년대 후반까지 사실상 방치되어 생산 기반이 크게 약화된 것으로 보인다.

라. 화학부문

북한의 화학공업은 여타 산업부문에 비해 더 치명적인 타격을 입은 것으로 추정된다. 북한의 석탄화학공업은 막대한 에너지와 함께 대규모의 석탄을 필요로 한다. 따라서 북한의 에너지난이 심각해짐에 따라 에너지 다소비형인 화학부문의 가동률이 심각하게 떨어졌을 뿐만 아니라 부족한 석탄이 발전부문에 집중됨에 따라 화학공업은 주요 원자재인 석탄을 공급받을 수 없게 되었다. 여기에 수송부문의 취약함으로 원

자재 난이 더욱 가중되었다. 그 결과 2.8비날론연합기업소나 사리원카리비료연합기업소, 남흥청년화학연합기업소, 흥남비료연합기업소 등 대규모 화학플랜트가 가동이 중단되거나, 극히 부분적으로만 가동되는 최악의 상황이 발생한 것이다. 이러한 화학공업의 붕괴는 북한에서 원자재 공급을 악화시키고, 이는 북한경제 전반의 붕괴를 더욱 촉진하는 요소로 작용을 하였다.

문제는 북한이 화학공업의 이러한 붕괴상황을 해결할 여력이 전혀 없었다는 점이다. 2000년대 들어와 북한은 전력, 석탄, 금속, 수송 등 소위 선행부문과 농업 등을 회복시키기 위하여 한정적인 자원을 집중 투입하였다. 중국산 원유를 정제하는 봉화화학공장과 관련된 석유화학 공장인 남흥화학, 흥남비료 등 일부 비료공장을 제외하고는 북한의 대형 석탄화학플랜트들은 1990년대 중·후반부터 2000년대 중반경까지 사실상 방치되었다. 개보수는 차치하고, 상당한 설비가 폐기되었으며, 적극적으로 철거하지 않은 화학 플랜트들도 대부분 10년 가까이 방치된 것으로 전해졌다.

북한 석탄화학산업의 실상은 최대의 석탄화학플랜트인 2.8비날론연합기업소의 동향을 통하여 확인할 수 있다. 2.8비날론연합기업소는 약 273만㎡(82.8만 평) 부지에 세워졌으며, 비날론 섬유를 비롯하여 가성소다, 비료, 농약, 염료, 염화비닐 등 420여 종의 화학제품을 생산하는 북한 최대의 유기화학플랜트였다. 최대 생산능력은 비날론 5만 톤, 모빌론 1만 톤, 염화비닐 5.3만 톤, 암모니아 5만 톤, 카바이트 34.4만 톤, 가성소다 10만 톤 등이었다. 그런데 이 북한 최대의 유기화학플랜트는 1990년대 전력과 석탄⁸⁸의 부족으로 치명타를 입었으며, 2000년대 중

I
II
III
IV
V
VI

⁸⁸ 북한의 유기화학공업은 석유가 아닌 석탄을 기본 원료로 사용하는 석탄화학공업이다.

반까지 거의 가동이 되지 못한 것으로 보인다. 이는 북한 측 기사를 통해서 간접적으로 확인이 가능하다. 2.8비날론연합기업소의 생산 및 투자에 대한 보도가 거의 나타나지 않는 가운데, 2005년 동 공장에서 가성소다 공장이 새로 건설되었다고 보도된 바 있다. 그 이후 상당기간 동안 동 공장에 대한 동향보도는 가성소다 공정을 중심으로 이루어졌다. 이는 이 대형 화학플랜트에서 가성소다 공정 이외에는 사실상 가동되는 설비가 없다는 것을 의미하는 것일 수 있다. 또한, 2008년 1단계 개선 이후에 알데이드, 초산, 에탄올 등이 생산되기 시작하였는데 로동신문은 이에 대해 ‘몇 해 전까지만 해도 생각조차 할 수 없었던 희한한 현실’이라고 평가하기까지 하였다. 이렇듯 북한의 화학공업은 아주 부분적인 개보수를 제외하고는 2000년대 중반경까지 방치된 것으로 보이며, 2007년 김정일의 현지지도를 계기로 2.8비날론연합기업소의 1단계 개보수 사업이 시작되면서 본격적으로 화학공업에 대한 투자가 재개된 것으로 보인다. 북한은 2010년 2월, 2.8비날론연합기업소의 2단계 개선이 완료됨으로써 비날론을 비롯하여 카바이드, 알데이드, 초산, 부타놀, 에탄올, 염화비닐 등 수백 종의 화학물질을 대량으로 생산할 수 있게 되었다고 선전하였다. 그러나 2010년 2월 2단계 개선이 완료된 이후에도 전체 비날론 생산 공정이 제대로 가동되지 않는 것으로 보인다. 공정 자체에 문제가 있든지, 아니면 실질적으로 완공되지 못하였을 가능성도 있다.

2000년대 북한 화학공업의 동향에서 주목할 필요가 있는 또 다른 측면은 석탄가스화에 의한 비료생산공정의 건설이다. 북한은 2008년 남흥청년화학기업소에 석탄가스화에 의한 비료생산 공정 건설을 시작하여 2010년에 완공하였으며, 흥남비료연합기업소에도 2계열의 석탄가스화 비료생산공정을 건설하고 있는 것으로 파악되고 있다.

이상에서 보듯이 군수품과 관련된 일부 화학공장들은 어느 정도 관리가 되었겠지만, 여타의 석탄화학공업 설비들은 2000년대 중반경까지 거의 방치되었으며, 그 결과 설비의 노후화 및 해체, 폐기가 어느 산업보다 심각하게 진행되었을 것으로 추정된다.⁸⁹ 따라서 1980년대의 정보에 기초한 설비 능력은 현재로서는 거의 의미가 없는 것으로 판단되며, 2000년대 중반 이후에 개건되거나 새롭게 건설되는 설비의 능력이나 가치가 의미가 있을 것으로 보인다.

마. 경공업부문

경공업 생산공장의 시설 현대화와 생산능력 확장은 2000년대 내내 북한정부가 강조해 온 것 중의 하나이다. 경공업부문에 대한 실질적인 투자는 해외로부터 설비를 도입하여 건설한 소수의 공장에 국한되고 대부분의 경공업 설비들에 대한 국가 차원의 대대적인 투자는 거의 없었다고 보아야 할 것이다. 최근 경공업부문에 대한 국가 차원에서의 투자가 다소 증가하고 있는 것으로 보이는데, 식량사정을 반영하여 식품가공부문을 중심으로 이루어졌다. 특히, 2009년에는 일용식품공업성이 신설되고 기존의 식품공장들을 현대화하는 한편, 각도에 종합식품 공장들을 신설하는 등 식품가공부문을 우선적으로 재건하겠다는 정책 의지가 나타나고 있다. 이와 함께 섬유, 의류, 신발, 그리고 일부 일용품부문에 대하여도 지속적으로 관심을 보이고 있지만, 성과는 크지 않은 것으로 보인다.

통일 비용·편익과 관련된 시사점을 도출한다는 측면에서 볼 때, 이

⁸⁹ 염전개발 소식이 이 시기 북한 화학부문에서 가장 큰 비중을 차지하는 것도 북한 화학공업의 실상을 간접적으로 확인시켜 준다고 하겠다. 소금 생산이 강조된 것은 소금이 군사용으로 사용되기 때문인 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V
VI

들 경공업부문에 대해서는 설비능력이나 자산가치 측면보다는 확산되는 시장경제 요소와의 결합부분을 중점적으로 분석할 필요가 있다. 즉, 경공업부문을 중심으로 시장경제에 대한 노하우가 민간부문에서 축적되고 있을 가능성을 주시해야 할 것이다. 이러한 시장경제에 대한 적용 여부, 나아가서 초보적인 기업가 정신의 발전 여부는 통일 이후 북한에서 중소기업들을 사유화하고, 중소기업을 육성하는 정책과제와 관련하여 적지 않은 의미를 가질 것이다.

4. 통일 비용·편익과 북한의 산업실태

북한 산업의 설비, 기술 수준, 경쟁력 등에 대한 정보가 크게 부족한 상황에서 산업부문의 통일 시 예상되는 통일 비용·편익을 산출하는 작업은 현 단계에서는 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 북한의 산업 및 기업에 대한 현재의 정보로부터 이끌어 낼 수 있는 추정 수준과 그것이 지니고 있는 한계, 그리고 앞으로 수행될 필요가 있는 연구 방향을 제안하고자 한다.

가. 북한지역의 산업과 통일비용

산업부문에서 발생하게 되는 통일비용은 북한 산업의 재건과 육성을 위해서 정부 및 공공부문에서 부담해야 할 비용이다. 여기에는 산업단지 개발, 산업관련 인프라의 건설비용, 북한지역에서의 고용 유지 및 창출과 투자 유치를 위한 지원비용 등 통일이라는 특수한 상황에서 산업부문을 중심으로 발생하는 제반비용이 포함된다. 그리고 통일 이후 낙후된 북한지역의 산업을 재건·육성하기 위하여 발생하는 추가적

인 비용도 일정기간 동안은 통일비용으로 간주할 수 있을 것이다. 즉, 통일한국에서 현저하게 낙후된 북한지역의 산업을 육성하기 위한 제반 시책 즉, 지역산업 육성정책, 북한지역 중소기업 육성정책, 북한지역 노동자 훈련 및 재교육 등을 위해서 정부 및 공공부문에서 추가적으로 지출하는 비용도 통일비용의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.

산업단지 및 기반시설 건설비용은 비교적 쉽게 산출할 수 있을 것이며, 통상적인 산업정책에 소요되는 비용은 북한지역의 산업육성을 위해 지출할 수 있는 재정 능력이나 북한지역의 소득수준 등을 가정하면 어느 정도 추정이 가능할 것이다. 그러나 북한지역에서의 고용유지 및 창출, 그리고 투자 유인을 위한 보조금 지출의 규모는 북한지역의 노동력 고용 및 실업 현황, 통일 이후 북한지역의 산업정책 방향 등에 따라 크게 달라질 것이기 때문에 추가적인 연구 및 모형화가 전제되어야 할 것이다.

북한지역의 산업을 재건하는 데 있어서 개별 산업에 대한 육성 사업을 정부부문에서 주도하는 것은 바람직하지 않을 것으로 판단된다. 통일 이후 북한의 개별 산업의 발전은 민간 자본의 투자 등을 통하여 이루어질 것이며, 이 과정에 정부부문이 지원할 여지는 많지 않을 것으로 보이기 때문이다. 물론 통일 이후 주요 국영기업을 사유화하거나 매각하는 과정에서 고용 유지 등을 위해서 정부의 추가적인 지원이 필요할 수도 있지만 이는 앞에서 언급한 고용유지 및 투자 촉진을 위한 지원이라는 차원에서 접근해야 할 것이다. 이런 점에서 통일 이후 북한 산업 육성을 위한 산업부문별 정부 정책과 그에 따른 비용 추정은 의미가 없다고 할 수 있다.

세밀한 검토가 필요한 또 다른 영역은 군수산업의 처리문제이다. 북한의 군부가 장악하고 있는 제2경제 영역에서 군수부문은 크게 무기

I
II
III
IV
V
VI

생산 등 본래적인 의미의 군수부문과 군수품 생산과 직접 관련이 없지만, 제2경제가 장악하고 있는 제조업 및 서비스 부문으로 구분할 수 있을 것이다. 이 중 군수부문과 직접 관련이 없는 부문은 군부로부터의 관계를 청산하는 것만으로 민수부문으로 전환이 가능할 것이다. 순수하게 군수품 생산을 위한 설비들은 군수공장으로 유지할 필요가 있는 부분과 민수부문으로 전환하거나 폐기할 부문으로 분리하여 접근할 필요가 있다. 이때 문제가 되는 것은 민수전환이 필요한 기업 및 설비인데, 구소련 등의 예를 보면 군수공장에서부터 민수품 생산공장으로 전환하여 성공한 경우는 거의 없다. 민수전환은 대규모 구조조정을 수반하면서 이루어질 것인데, 이 과정은 정부가 아닌 민간자본이 주도하는 것이 바람직하다. 정부와 공공부문의 역할은 이러한 구조조정 과정에서 발생하는 실업문제를 해소 내지는 완화하는 것이 될 것이다. 따라서 특정 군수공장의 민수전환 과정에서 고용유지가 필요하다고 판단될 경우 정부의 개입과 지원이 이루어지게 될 것이며, 이 과정에서 추가적인 비용이 발생할 수 있다. 그런데 이러한 비용은 앞에서 언급한 고용유지를 위한 지원 비용의 범주에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 군수부문의 민수전환을 위하여 별도의 대규모 비용이 발생한다고 보기는 어렵다.

나. 통일편익으로서의 산업자산

통일 비용·편익을 산출할 때 가장 일차적으로 고려할 수 있는 것이 현재 북한 산업 및 기업의 자산가치가 얼마나 될 것인가 하는 점이다. 통일 이후 사유화 과정에서 재정수입이나 지출이 발생할 것인데, 북한 산업의 자산가치를 대략적으로라도 파악할 수 있다면 국유기업 처리

과정에서 발생할 비용과 수익을 추정하는 데 도움이 될 것이다.

산업 및 기업의 자산가치는 유형적인 것으로 설비, 토지, 금융자산 등이 있으며, 무형적인 것으로는 노동자의 기술 수준을 포함한 기술력, 영업 가치 등을 들 수 있을 것이다. 금융자산이나 영업 가치 등은 현재 북한 기업의 상황을 고려한다면 의미가 없다고 해야 할 것이므로, 설비, 토지, 기술력, 노동자의 기술 수준 등이 광의의 자산가치에 포함된다고 할 수 있다.

(1) 토지 자산

현재 북한 산업 및 기업의 자산 중 가장 확실한 자산은 토지 자산이라고 할 수 있을 것이다. 특히 연합기업소 등 대규모 기업에서부터 지방의 소규모 기업에 이르기까지 대부분 토지를 보유하고 있다. 토지에 대한 적절한 가격이 존재하지 않는 상황이기 때문에 북한의 기업들은 적절한 규모보다 더 많은 토지를 보유하고 있을 가능성이 크다. 이러한 기업보유 토지 자산은 사유화 과정에서 가장 큰 자산가치로 평가될 가능성이 있다. 토지뿐만 아니라 입지 조건 역시 특정 산업에서는 중요한 가치를 지닌다. 예를 들어 조선산업에 있어 입지는 경쟁력을 결정하는 매우 중요한 요소의 하나이다. 원산조선소 등이 입지해 있는 북한의 동해안 지역은 조선소로서 입지가 매우 좋은 지역이 많다. 남한의 조선소들이 도크를 지을 입지가 부족하여 육지에서도 일부 건조 공정을 하고 있음을 감안할 때 북한지역의 유리한 입지 조건은 통일이 가져다줄 주요한 편익의 하나가 될 것이다. 이외에도 제철소 등 북한의 여러 기업들이 원료 산지로부터의 수송 등을 고려하여 입지하고 있어 입지 측면에서 장점이 있다. 원료의 수송비 비중이 큰 업종들에서 입지적 요인이 중요하다. 대표적인 것이 김책제철소 등 제철소, 중국

I
II
III
IV
V
VI

및 러시아로부터 도입되는 원유를 정제하는 봉화 및 선봉화학공장 등 화학공장 등이다.

(2) 설비자산

북한은 중화학공업 중심의 산업구조를 구축해 왔으며, 그 결과 1980년대까지 외형적으로 상당한 규모의 설비자산이 구축된 것이 사실이다. 대규모 장치산업인 화학산업, 금속산업, 기계산업 등에서 상당한 규모의 설비를 구축하였다. 그러나 2000년대 현재 북한의 설비 중 자산으로서의 가치를 갖는 부분은 매우 제한적일 것이라는 것이 대체적인 평가이다. 북한 산업설비의 가치를 평가하기 어려운 이유로 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 설비의 기술적 특성에 의한 문제가 있다. 대표적인 것이 2.8비 날론연합기업소 등 북한의 석탄화학플랜트이다. 유기화학의 기초 물질을 원유의 정제과정에서 산출되는 나프타가 아닌, 석탄으로부터 추출되는 카바이트를 사용하는 석탄화학은 석유화학 중심의 기술진보 과정에서 오랫동안 소외되었다. 그 결과 현시점에서는 에너지 효율성 등 기술 경쟁력이 석유화학에 비해서 현저하게 낮은 것으로 평가되고 있다. 따라서 북한의 석탄화학 플랜트는 현재로서는 자산가치가 매우 낮다고 해야 할 것이다. 상류부문을 석유화학 설비로 개조할 수도 있겠지만, 플랜트의 특성상 신규 설비를 건설하는 것에 비해 효율성이 떨어진다. 또 다른 주요 화학공장인 흥남화학비료연합기업소도 에너지 효율성이 떨어지는 것으로 평가되고 있다. 북한은 최근 남흥화학 및 흥남비료연합기업소에 석탄가스화에 의한 대규모 비료 생산공정을 건설하고 있는데, 이들 플랜트들 역시 에너지 효율성을 확보하기 어렵다는 것이 대체적인 평가이다. 이렇게 북한은 산업개발과정에서 내부적으로

조달이 가능한 연료와 원료를 이용할 수 있는 기술체계를 구축해 왔기 때문에 경쟁력이 없는 기술을 체화하고 있는 설비들이 적지 않은 것으로 평가되고 있다.

두 번째 문제는 설비 자체의 경쟁력이 심각하게 떨어진다는 점이다. 이는 대부분의 북한 산업설비에 해당된다. 북한은 구소련 및 동유럽 국가들로부터 상당한 설비를 도입하였으며, 1970년대에는 차관을 이용하여 서방국가로부터도 설비들 도입하기도 하였지만, 이보다 더 많은 설비들을 자체적으로 제작하여 설치하였다. 그런데 설비 제작능력이 그다지 높지 않은 상황에서 자체 제작한 설비가 대규모로 설치됨에 따라서 북한의 설비들은 전반적으로 정밀도 등에서 뒤처지는 것으로 평가된다. 예를 들면 ‘공작기계 새끼치기’ 등을 통하여 자체적으로 제작된 설비가 대거 설치된 중소형 기업들의 경우가 여기에 해당된다.

세 번째 문제는 설비의 낙후성이다. 북한이 대규모 설비투자를 지속한 것은 1970년대까지라고 할 수 있다. 1980년대부터 북한의 설비투자는 크게 감소하였으며, 1990년대 이후에는 기존 설비에 대한 유지보수조차 제대로 하지 못한 상황인 것으로 평가되고 있다. 특히 1990년대 경제위기로 기업들이 제대로 작동하지 못하는 상황이 발생하면서, 종업원들의 생존문제를 해결하기 위해 설비를 해체하여 중국 등에 고철로 매각하는 일이 광범위하게 일어났다. 이러한 설비의 반공개적인 해체 및 매각 이외에도 노동자들이 기업의 설비자산을 불법적으로 탈취하는 경우도 빈번하게 일어났다. 그 결과 국가적으로 중점 관리되는 전략적인 기업이나 일부 시설들을 제외하고는 대부분의 설비들이 크게 훼손되었다.

종합하면, 현재 북한 산업설비 중에서 통일 이후의 처분과정에서 자산으로서의 가치를 가지는 산업설비는 매우 제한적이라고 보아야 할

I
II
III
IV
V
VI

것이다. 다만, 긍정적으로 평가할 수 있는 몇 가지 산업설비들이 있다.

우선 현재 가동되고 있는 발전소를 들 수 있다. 북한의 대부분의 발전소, 특히 화력발전소들은 비록 노후화되어 있지만, 상당수의 발전소들은 어느 정도의 개보수를 통하여 지속적인 가동이 가능할 것이기 때문이다. 특히 최근에 건설되었거나 건설되고 있는 수력발전소들은 약간의 개보수나 설비 보완을 통하여 적절한 가동이 가능할 것으로 평가된다. 다음으로는 일부 대규모 기계공장들이 있다. 대안중기계연합기업소 등 일부 대형기계공장들은 발전소용 설비나 대형산소분리기 등 화학플랜트용 대형 설비 제작을 지속하고 있어 설비 수준이 상대적으로 양호할 것으로 평가된다. 이외에도 공작기계나 산업용 설비를 제작하는 일부 기계공장도 어느 정도 설비가 보존되어 있을 것으로 평가된다.

북한의 설비자산 중에서 통일 이후 어느 정도 가치를 가질 수 있는 분야는 특별히 군수부문을 꼽을 수 있다. 북한의 군수부문은 첨단 분야에서부터 재래식 무기에 이르기까지 상당한 수준의 기술력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있기 때문이다. 따라서 우주항공분야에서의 첨단 설비뿐만 아니라 무기 제작을 위한 금속가공 및 기계제작 설비 중에서도 통일 이후에도 자산가치를 가지는 설비들이 적지 않게 있을 것으로 추정할 수 있다.

금속산업의 경우에는 일부 설비의 가동이 이루어지고 있지만, 자산 가치를 긍정적으로 평가하기는 어렵다. 다만, 제철소를 비롯한 북한 금속산업의 가치는 통일 당시 북한의 경제상황, 북한 산업 개발전략 등에 따라 어느 정도 변화가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 북한 금속산업의 실제 가동률이나 설비의 상황에 대한 정확한 정보가 없어서 설비의 가치를 평가하기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.

그리고 북한의 기술 및 노동력의 가치에 대해서도 전반적으로는 평가

하기 어렵지만, 군수산업과 연관된 일부 기술이나 기초 과학기술부문, 그리고 이와 연관된 기술 인력은 어느 정도 가치를 가질 것으로 추정할 수 있다. 이런 점에서는 과학기술부문에서 종사하고 있는 전문기술 인력들의 역량도 통일편익으로 고려될 필요가 있을 것으로 판단된다.

I

II

III

IV

V

VI

VI. 결론

통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구



1. 북한 경제계획체계의 비공식화

가. 비공식적 정책결정과정과 ‘제의서 정치’의 보편화⁹⁰

김정일 정권 출범을 계기로 북한의 권력구조에 나타난 주요한 특징은 당·군·정의 각 분야에 김정일 자신이 직접 통치하는 방식이 정착된 것이다. 즉 당·군·정의 각 기관 간에 존재하는 기존의 위계질서를 완전히 무시하고, 이들을 모두 수평적 병렬관계에 놓은 상태에서 김정일이 직접 관장하는 체제로 굳어진 것이다.

김정일이 후계자로 등장하면서부터 공식적인 정책결정기구는 무력화, 형해화되기 시작했고 이는 김일성 사망 이후 더욱 뚜렷해졌다. 대신 이른바 ‘측근정치’와 ‘제의서 정치(보고서 정치, 비준 정치)’를 통해 각 분야를 최고 지도자 자신이 직접 챙기는 비공식적인 정책결정과정 이 보편화되었다. 요컨대 ‘측근정치’와 ‘제의서 정치’로 대표되는 비공식적인 정책결정이 북한의 모든 정책을 수립하고 집행하는 가장 기본적인 그리고 보편적인 방식으로 자리 잡았다.

김일성 시대에는 국가의 정책이 당 정치국과 같은 공식적인 정책결정기구를 통해 이루어졌으며, 이러한 협의체를 통해 김일성은 특정 사안에 대해 여러 분야의 고위간부로부터 의견을 취합할 수 있었다. 그러나 김정일 시대에 와서는 이러한 공식적인 정책결정과정 및 집단적 협의방식이 유명무실하게 되었다.⁹¹

⁹⁰. 제의서정치에 대한 이하의 서술은 특별히 명기하지 않는 한 주로 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2007), pp. 391~414에 의존하고 있다.

⁹¹. 북한에도 최고인민회의라는 입법기관이 있지만, 이는 명목상의 존재에 불과하다. 모든 것은 최고지도자에게 올린 제의서를 최고지도자가 비준하는가 안 하는가에 따라 결정되는 ‘제의서 정치’이다. 최고지도자의 말과 글이 곧 법이 되는 정치체제이다.

I
II
III
IV
V
VI

측근정치의 대표적인 형태는 김정일과 측근들과의 비공식적인 연회를 비롯한 각종 행사이다. 이와 함께 김정일이 측근을 대동하고 전국 각지를 돌아다니는 각종 현지도도 이 범주에 속한다. 이는 실질적인 정책결정기구의 역할을 수행하고 있다. 이러한 행사에는 당·군·정 등 각 분야의 측근들이 자연스럽게 한자리에 모이고 김정일은 이들로부터 다양한 의견을 청취하고 자신의 정책적 안목을 정립하게 된다. 동시에 측근들의 의견을 수렴하고 최종적으로는 자신이 판단하여 정책을 지시한다. 반면 측근들은 이러한 행사에서 자신들의 입장과 이해관계가 반영된 각종 정세평가와 정책제안을 김정일에게 더 많이 보고할 기회를 갖게 된다.

김정일 정권에서 측근정치가 상의하달(上意下達)식 정책결정과정의 모습을 가지고 있다면 ‘제의서 정치’는 하의상달(下意上達)식 정책결정과정의 색채를 띠고 있다. ‘제의서 정치’의 기본적인 형태는 다음과 같다. 각 기관에서 자기 분야의 정책과 관련한 보고서(즉 제의서)를 만들어 최고지도자에게 보고하고 결재를 받아 집행하는 것이다. 이 경우 김정일이 결재한 문건은 당의 ‘방침’으로, 즉 당의 정책으로 되어 해당 기관에 하달되고 이 ‘방침’은 절대적으로, 무조건적으로 이행해야 된다.

물론 김정일이 간부들과의 회의나 측근행사, 현지도 등에서 하달하는 각종 지시나 지령, 말씀 등도 북한에서는 모두 ‘방침’으로 되어 정책으로 구현된다. 그러나 이 경우에도 지시 집행을 위한 대책을 다시 문건으로 만들어 보고하고 결재를 받아 정책으로 공식화하여 집행하게 되어 있다.

황장엽, 『북한의 진실과 허위(개정판)』 (서울: 시대정신, 2006), pp. 57~58; 계명빈, “우리 나라의 경제형편(하): 조선의 경제관료 극비 인터뷰,” 『립진강』, 3호 (서울: 립진강출판사, 2008), pp. 94~95 참조.

‘제의서 정치’는 역사적으로 볼 때 세 단계의 진화과정을 거쳤다. 김정일 후계체제 구축기인 1970년대에는 각 기관에서 똑같은 초안을 두 부씩 만들어 김일성과 김정일에게 동시에 보고하는 병렬식 보고체계가 수립되었다. 물론 보고서에 대한 결재권은 김일성에게 있었다. 이는 김일성에게 보고하는 국가의 주요 정책을 후계자인 김정일도 참고로 알고 있어야 한다는 의도에서 시작한 것이었다.

후계구도가 완성된 1980년대 초부터는 모든 문건을 김정일을 거쳐 김일성에게 보고하는 직렬식 체계가 수립됨으로써 김정일의 승인 없이 어떤 문건도 김일성에게 보고될 수 없었다. 그렇다고 김정일에게 결재권이 넘어갔다는 의미는 아니었고, 김정일은 김일성에게 올라가는 보고의 필터링으로서의 기능만 수행했다.

1980년대 중반부터 김정일은 모든 정책보고서에 대한 결재권을 행사하기 시작했다. 김일성은 이때부터 국정的主要 사안을 대부분 김정일에게 위임하기 시작했다. 김일성에게 ‘재보고’되는 보고서의 건수는 갈수록 줄어들어 1980년대 말에 이르러서는 대부분의 정책이 김정일 단계에서 최종 결정되었다.

한편 ‘제의서 정치’는 국가의 모든 의사결정이 최고 지도자 한 사람에게 과도하게 집중됨을 의미한다. 따라서 업무 부담의 가중은 물론, 정책결정과정에서의 혼선과 잡음은 필연적이다. 정책결정과정에서의 객관성, 합리성, 신속성의 결여 등과 같은 부작용의 초래 또한 불가피하다. 특히 각 기관들이 자기 분야 및 자기 기관의 입장 및 이해관계에 기초한 견해만 고집하거나 자신들 관점의 정당성만을 주장하는 논리 개발에 치중함으로써 최고 지도자가 국가적 차원에서 객관적이고 합리적인 판단을 내리는데 저해요인을 제공할 수 있다. 게다가 최고지도자 한 사람에게 각 기관, 분야에서 보고문건이 쏟아지다 보니 어떤 경

I
II
III
IV
V
VI

우에는 동일한 사안에 대해 두 기관에서 제출한 상반되는 정책안을 모두 비준해주는 실수를 저지르기도 한다.

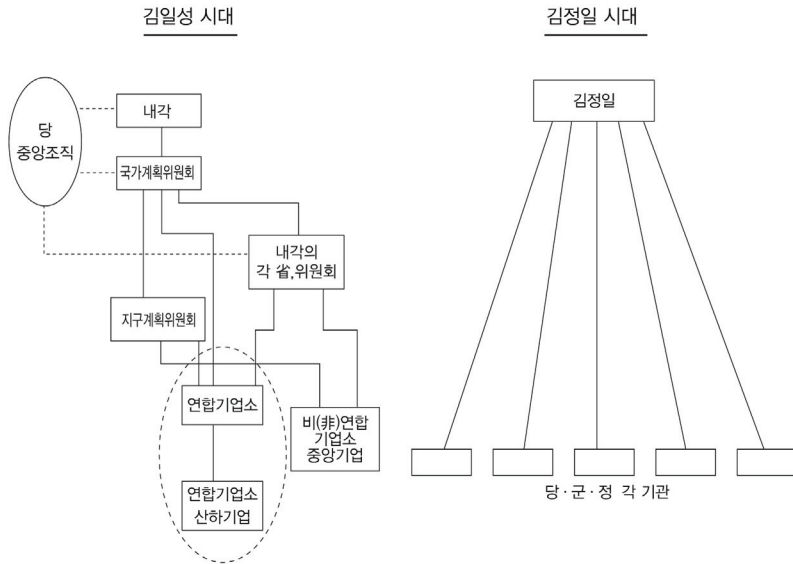
나. 계획경제시스템의 형해화와 김정일의 직할체계 구축

김정일 시대에 들어와 공식적인 정책결정기구가 무력화, 형해화되기 시작한 것은 경제분야라고 해서 예외가 아니다. 북한에서는 김정일이 후계자로 등장한 1970년대 중반부터 ‘속도전’이라는 이름의 대중운동이 반복적으로 실시되었다. 그런데 이는 기업의 계획목표의 조기 달성을 꾀하는 운동이라는 점에서 ‘계획의 형해화’적 성격을 띠고 있다. 몇 달 동안 힘들여서 연간 계획을 짰는데 그 뒤에 가서 그 계획목표를 예정된 기간보다 앞당겨 달성하자는 운동을 전개하는 것은, 그것도 한두 번이 아니고 자주 반복한다는 것은, 국가가 사전에 세운 계획 그 자체를 부정·무시하고, 따라서 국가계획을 형해화시킨다는 측면이 내포되어 있다.

또한, 북한에서는 1970년대 말 또는 1980년대부터 이른바 ‘주식폰드’ 등이 등장했다. 국가 전체의 원자재 공급 우선순위는 주식폰드, 김정일 지시분, 정무원 지시분, 그리고 국가계획분의 순서로 된다고 한다면 국가계획은 지도부의 의사보다 우선도가 낮은 것으로 된다. 즉 기업의 입장에서 보면 국가계획에 의해 공급이 예정된 자재라고 하더라도 ‘실제로’ 공급받을 가능성은 더욱 낮게 된다. 국가계획에 의한 자재 공급분은 ‘주식폰드’ 보다 우선순위가 낮은 것이므로, 기업에 있어 국가계획이라는 것은 보다 ‘의례적인 것’으로 되었다.⁹²

⁹². 1970~1980년대 북한의 계획의 형해화에 대해서 조금 더 자세한 것은 양문수, 『북한 경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, pp. 239~242 참조.

● 그림 VI-1 북한의 공식경제 운영체계의 변화



주: 당·군·정 각 기관은 당의 전문부서, 인민무력부, 내각의 성, 위원회 등을 가리킨다.

여기에서 1990년대 들어서는 경제위기까지 겹치면서 계획경제시스템의 작동불능 상태가 초래되었다. 이는 경제난에 따른 원자재의 부족 심화 및 자재공급의 불안정성 심화가 가장 큰 원인이다. 중앙집권적 자재공급체계는 중앙집권적 계획경제를 물리적으로 뒷받침하는 역할을 수행하는데 원자재 공급체계가 파괴됨에 따라 계획경제체계 전반이 흔들리게 된 것이다.

특히 비공식적인 시장화 및 분권화가 진전되었고, 북한 계획관리체계의 양대 기둥인 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화가 크게 약화되었다. 반면 공식경제 운영에 있어서 '제의서-방침'의 정책결정구조가 보편화되었다. 이에 따라서, 공식경제 운영에 있어서 계획보다

I
II
III
IV
V
VI

‘방침’이 우선시되면서⁹³ 계획경제시스템의 형해화는 가속화되었다. 특히 종전에 국가계획 전반을 지휘했던 국가계획위원회의 위상과 기능이 현저히 약화되면서 국가계획위원회는 유명무실한 존재로 전락했다. <그림 VI-1>에 나타나 있듯이 북한의 공식경제 운영 체계는 김정일 시대에 들어와 당·군·정의 각 기관들을 김정일 위원장이 직접 통치하는 체계로 탈바꿈했다.

2. 공식경제 작동 실태가 주는 시사점

가. 북한경제 자산가치 평가에 주는 시사점

북한의 경제에서 발생할 수 있는 통일편익은 북한지역의 인적자산과 자연자산, 그리고 산업자산의 가치에서 얻어질 것으로 판단된다. 먼저 인적자산의 경우 남한사회의 전반적인 저출산과 고임금의 산업구조 속에서 통일 이후에 북한의 노동력을 활용하는 것은 제품의 가격경쟁력을 향상시킬 수 있고, 낙후된 북한지역을 발전시킬 수 있는 중요한 편익으로 기대되고 있다. 그러나 사회주의 시장이 붕괴한 1989년 이후 태어나거나 유년기를 보낸 계층이 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 특히 ‘고난의 행군’의 시기 이후 국가의 사회복지, 교육, 기초 식량 및 생필품 제공 기능은 중단된 것으로 알려지고 있기 때문에 국가의 교육 및 복지혜택을 충분하게 받지 못하고 자란 그룹이 차지하는 비중이 2008년 기준으로 31.7%까지 증가한

⁹³ 계획단위 입장에서는 계획보다도 갑자기 명령에 의해 떨어진 즉 ‘방침’의 수행이 더 급하다. 계획 수행은 뒷전이고 방침 수행이 우선적이다. 그렇게 내려오는 방침이 너무 많아 계획은 형식적이 된다.

점은 북한지역의 인적자산에 대한 평가에 고려할 부분이 많다고 하겠다.

인적자산과 함께 대표적인 통일편익으로 고려되고 있는 부분이 북한지역의 풍부한 자연자원이라고 할 수 있다. 그중에서도 지하자원의 가치에 주목하고 있다. 북한에서는 지금까지 360여 종의 광물이 확인되고 있으며 그중에서 경제성이 있는 유용광물은 220여 종에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이 중에서도 매장량과 생산량을 고려할 때 경제적으로 개발 가능한 광물은 43종이 꼽히며, 남북 매장량 비교가 가능한 광종은 20종이 된다고 한다. 그러나 북한의 지하자원이 경제적인 가치로 실현되기 위해서는 북한지역의 취약한 산업인프라가 개선되어야 한다는 점을 고려할 필요가 있다.

이외에도 북한지역은 상대적으로 개발이 덜 되었기 때문에 환경이 덜 훼손되어 풍부한 관광자원을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다. 문제는 북한지역의 위락시설 및 관광을 위한 인프라가 매우 열악한 상황이라는 점이다. 또한, 대규모 숙박시설은 평양을 중심으로 구성되어 있어 지방의 문화관광 자원을 활용하기에는 어려움이 있고, 또한 지방으로의 연결 교통망 또한 열악한 상황이어서 전반적인 관광 인프라를 구축하는 과정에서 대규모적인 투자가 필요한 상황이다. 여기에 더하여 북한이 전 국토의 요새화를 추진하면서 훼손한 환경자원을 복원하는데 소요될 비용도 고려되어야 할 것이다.

북한지역의 편익을 평가하는데 있어서 가장 어려운 부분은 산업자산이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 첫째, 북한의 산업시설에 대한 정확한 정보를 얻기 힘들다는 점을 가장 극복하기 어렵기 때문이다. 둘째, 북한지역의 산업자산은 통일 상황까지 북한 산업 정책의 방향과 성과 등에 따라 달라질 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어, 만약 북한이 중국처럼 개혁·개방의 길을 가고, 국제자본의 적극적인 유치와 남북경제협력

I

II

III

IV

V

VI

의 전면 추진 등의 상황이 전개된다면 북한지역의 산업자산은 높게 평가될 수 있을 것이기 때문이다.

결국, 북한지역의 자산가치에 대한 평가는 북한경제의 상황변화에 따라 계속 변화될 수밖에 없다는 특징이 있다. 자연자산은 상대적으로 그 변화의 폭이 작을 것으로 보이지만, 인적자산과 산업자산은 상황 전개에 따라 차이가 많이 발생할 것으로 예상된다. 예를 들면, 인적자산의 경우 북한의 경제상황이 지속적으로 악화된다면, 영양실조에 노출된 인구의 비중이 증대될 것이고 이는 신체적인 능력 저하로 연결될 것이다. 이와 함께, 경제적 어려움은 정상적인 교육시스템이 제대로 작동하기 어렵게 할 것이기 때문에 노동자들의 지적인 능력 저하로 연결될 수밖에 없을 것이다. 여기에 더하여 빈곤상황의 확산과 생계유지의 어려움에 장기간 노출될 경우 정서적 불안정성도 심화될 것으로 예상할 수 있다. 이러한 점들이 장기화할 경우 북한지역의 인적자산의 가치는 지속적으로 하락할 수밖에 없다고 하겠다.

그러나 북한상황 변화에 가장 민감하게 반응할 것으로 예상되는 부분은 산업부분이다. 인적자산의 가치는 비교적 장기적으로 누적된 결과로 변화가 나타날 것으로 보이지만, 산업자산의 경우에는 경제·산업정책의 변화와 투입 자산의 규모, 경제운용의 효율성 제고 등에 따라서 상대적으로 짧은 시일 내에 성과를 거둘 수 있기 때문이다.

따라서 우리가 통일 상황에서 발생할 것으로 예상하고 있는 통일비용·편익을 평가하는 작업 못지않게 중요시해야 하는 작업은 통일비용을 줄이고 통일편익을 확대할 수 있는 방법에 대한 고민이라고 할 수 있다. 그런 점에서 통일 비용·편익에 대한 연구는 단순한 수치계산에 머무르지 않고 우리 대북정책의 바람직한 접근방향을 제시할 수 있어야 할 것으로 판단된다.

나. 외화관리체계가 주는 의미

외화는 북한의 공식경제 작동에 있어서 핵심적 역할을 수행한다. 다만, 외화의 취득 및 분배 과정은 공식적인 제도가 아니라 비공식적인 채널에 의해 이루어지고 있다. 즉 혁명자금을 중심으로 한 비공식적 외화관리제도가 결정적으로 중요하다.

물론 최고지도자가 외화 확보 권리(수단) 및 외화를 직접 배분하는 등 최고지도자의 직할 체제로 경제를 운영하는 것에는 한계가 존재한다. 자원 배분의 비효율성은 말할 것도 없고, 각종 잡음과 부작용을 양산하기 일쑤이며, 여러 차원의 자의성이 개입될 소지가 다분하다. 특히 경제운영에 정치적 고려가 우선시될 수밖에 없고, 또한 국가경제 전체를 고려하는 것이 아니라 특권경제를 구성하는 세력, 즉 특권층의 이해관계를 고려하는 방향으로 흐를 수밖에 없다.

아울러 공식경제가 일부 복원된다고 해서 이것이 계획경제 복원을 의미하는 것은 결코 아니다. 공식경제 복원의 원동력은 표면적으로는 증대된 외화이나, 실제로는 그것이 얻어지는 시장경제활동 및 각종 불법 경제행위이다. 이는 국가가 시장에 기생하는 현상의 또 다른 얼굴이기도 하다.

그러나 혁명자금을 중심으로 한 비공식적 외화관리제도의 구축, 따라서 외화에 대한 중앙의 통제력 부분적 복원이 가지는 경제적, 정치적 의미는 결코 작지 않다. 비공식적인 제도의 차원이지만 국가가 자원배분의 핵심고리를 부분적으로 장악할 수 있게 되었기 때문이다. 이에 따라 국가의 의도대로 공식경제를 부분적으로 작동시킬 수 있는 최소한의 토대가 마련되었다고 할 수 있다. 이는 북한체제의 내구력에 대한 재평가를 요구한다는 점에서 주목할 만하다. 아울러 시장에 대한

I
II
III
IV
V
VI

국가 혹은 권력층의 인식에 대해 재평가를 요구한다는 점에서도 결코 간과할 수 없는 대목이다.

한편, 이상의 논의가 통일 비용·편익 논의에 대해 주는 시사점은 다음과 같다. 앞에서 보았듯이 공식경제를 작동하게 하는 핵심요소는 외화이지만 이 외화는 취득에서부터 관리, 그리고 분배에 이르기까지 거의 모든 과정이 비공식적인 채널에 의해 움직인다. 아울러 공식경제에 대한 외화의 투입, 즉 국가적 투자에 대한 의사결정 또한 비공식적인 채널에 의해 움직인다. 외화뿐 아니라 국가경제 운영과 관련된 공식 제도는 형해화된 지 오래다. 특히 주목해야 할 것은 경제주체들의 인식 및 관습이다. 공식적인 제도는 유명무실해진 상태에서 비공식적인 경제행위를 당연시하고 또 익숙해져 있다. 이는 향후 통일과정에서 공식적인 제도를 구축하고 이 제도가 실질적으로 기능하기 위해서는 많은 비용과 시간이 필요함을 시사하고 있다. 개별 경제주체들이 공식적 제도를 수용하고 이에 맞추어 자신의 의사결정과 행동을 결정하기까지 적지 않은 교육·훈련 등이 필요하다.

한편, 외화를 통한 공식경제의 작동은 공식경제 내 외화자산의 존재라는 측면에서 긍정적인 변수이다. 이들은 주로 공장, 기업소 내 각종 설비자산 등의 형태로 존재하고 있어, 향후 통일편익 창출을 위한 플러스의 유산으로 남을 전망이다. 아울러 1990년대 초 경제위기 이후 20년 동안 북한 주민들이 무역을 통해 시장경제를 상당 정도 학습했다는 것은 통일편익 창출이라는 점에서 긍정적 요인으로 작용할 것으로 보인다. 특히 수출입 활동에 직·간접적으로 종사하면서 상품, 화폐, 수요·공급, 경쟁력, 효율성, 원가, 이윤, 금리, 환율 등 시장경제의 핵심개념 및 핵심요소들에 대해 체득해왔다는 것은 향후 통일편익 창출과 관련, 무시하지 못할 긍정적인 요인으로 평가할 수 있다.

반면 외화부채라는 존재, 즉 북한의 외채문제는 통일비용의 마이너스 요인으로 작용할 것으로 보인다. 북한이 외국에 대해 진 빚이 정확히 어느 정도인지는 알려져 있지 않지만, 우리 정부는 북한이 중국, 러시아, 일본, EU 등 30여 개국에 대해 180억 달러 이상의 대외채무를 안고 있는 것으로 파악하고 있다.⁹⁴ 이는 한국은행이 추정한 북한 GNI 224억 달러(2009년 기준)의 80%에 해당하는 규모이다. 물론 향후 채권국과의 협상결과에 따라 외채규모가 줄어들 수도 있지만, 외채 미상환에 따른 연체이자 등으로 외채규모가 더 늘어날 가능성도 존재한다. 결국, 북한의 외채는 향후 통일비용 규모를 확대시킬 수 있는 부정적인 요인임을 부정하기 어렵다.

다. 산업부문 동향 및 실태가 주는 의미

북한의 산업은 1990년대 경제위기 시 전반적인 붕괴 과정을 거친 이후 2000년대에 부분적으로 복구되고 있다. 북한 산업 전반 및 산업별 복구과정을 통하여 북한경제 평가 및 통일 비용·편익 추정 작업에 대해서 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 2000년대의 북한경제를 독자적으로 평가할 필요가 있다는 점이다. 북한경제에 대한 우리의 정보는 1980년대까지의 정보와 1990년대 이후의 붕괴과정에 대한 정보가 대부분이다. 따라서 북한의 경제, 특히 산업에 대한 우리의 지식은 내부적으로 모순되는 두 요소로 구성되어 있다. 즉, 1990년대의 경제위기 이후 북한경제, 특히 북한의 주요 산업들은 사실상 붕괴되었으며, 의미 있는 회복은 불가능하다는 인식이 지배하고 있는 가운데, 개별 산업 및 기업에 대한 구체적인 정보는 북한경제가 정상적으로 작동하던 1980년대까지

⁹⁴ 『헤럴드경제』, 2011년 8월 26일.

의 정보(산업구조, 설비능력, 생산량 등)에 기초하고 있다. 이는 기본적으로 1990년대 이후 북한 산업 및 기업에 대한 정보가 거의 없기 때문에 초래된 것이기는 하지만 2000년대의 북한경제를 1990년대의 연장선상에서 파악하는 접근방식과도 무관하지 않다. 그러나 본 연구의 다른 장에서 2000년대의 북한 공식경제의 작동 메커니즘이 1980년대는 물론이고 1990년대와도 달라지고 있음을 확인하였듯이, 이러한 작동메커니즘의 결과인 산업도 여러 면에서 1990년대와는 다르다. 이러한 차이에 대해서 본 연구에서는 2000년대 북한 산업의 회복 동향, 그 원천, 그 결과 확립된 산업연관구조, 주요 산업 및 기업의 생산활동 등을 통하여 부분적으로 확인하였다.

둘째, 그 결과 1980년대 후반까지의 정보에 기본적으로 의존하고 있는 대부분의 북한 산업 및 기업에 대한 평가는 통일 비용·편익을 추정함에 있어 의미가 크지 않다. 북한의 공식경제는 일부 전략적인 산업 및 핵심적인 기업을 중심으로 작동하고 있으며, 당연히 신규 투자 및 생산회복도 이들 산업 및 기업을 중심으로 이루어지고 있기 때문이다. 이러한 과정이 10년 이상 지속되었기 때문에 2011년 현재 북한 주요 산업이나 기업의 기술 수준, 설비능력, 생산규모 등은 1980년대 후반의 평가로부터 크게 벗어나 있을 것이다. 물론 이 기간 동안 대부분의 산업 및 기업에 있어 유지보수 수준의 투자도 이루어지지 않았기 때문에 설비 능력은 크게 감소되었을 것이며, 기술 수준 역시 더욱 뒤쳐졌을 것이다. 그러나 2000년대를 통하여 제한적이지만 투자가 이루어지고, 생산이 어느 정도 정상화되는 산업이나 기업에 있어서는 전반적인 설비능력의 축소 경향과 함께 특정부문이나 공정 등에서 새로운 설비의 추가, 공정의 개선 및 현대화 등이 진행되었다.

결국, 현재 북한 산업 및 기업 설비능력이나 기술 수준, 그리고 이들

에 기초한 자산가치를 평가하기 위해서는 2000년대에 이루어진 설비 투자, 공정개선이나 현대화, 이에 따른 생산규모의 복구 수준에 대한 구체적인 분석이 필수적이라고 하겠다. 2000년대 북한 공식경제의 작동 메커니즘에 대한 분석의 심화와 함께 이러한 작업들이 성과를 거둔 이후에 통일 비용·편익 산출을 위한 북한 산업 및 기업의 자산가치에 대한 평가가 의미를 지니게 될 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

참고문헌

1. 단행본

- 강일기. 『남북한 경제협력 활성화를 위한 북한 근로자 인적자원 개발 방안』. 서울: 한국직업능력개발원, 2001.
- 교통개발연구원. 『남북관광자원 공동개발 방안에 관한 연구』. 고양: 교통개발연구원, 1993.
- 김영일 외 편. 『광명백과사전 5(경제)』. 평양: 백과사전출판사, 2010.
- 김임태 외. 『북한 인적자원개발 지원·협력 방안 연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 2008.
- 사회과학원출판사. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학원출판사, 1985.
- _____. 『경제사전 2』. 평양: 사회과학원출판사, 1985.
- 양문수. 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』. 파주: 한울, 2010.
- 이석기 외. 『2000년대 북한의 산업과 기업-회복 실태와 작동방식』. 서울: 산업연구원, 2010.
- 이종무 외. 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011.
- 정우진. 『북한의 광물자원 공급 구조와 남북한 자원 협력 확대 방안』. 서울: 에너지경제연구원, 2004.
- 최진욱 외. 『상반기 북한정세 분석 보고서』. 8월호, 서울: 통일연구원, 2011.
- 통계청. 『북한의 주요 통계지표』. 서울: 통계청, 2010.12.
- _____. 『북한 인구나 인구센서스 분석』. 서울: 통계청, 2011.
- 통일연구원 편. 『2009 북한개요』. 서울: 통일연구원, 2009.

- 한국관광공사. 『남북한 관광협력 방안에 관한 연구』. 서울: 한국관광공사, 1992.
- 한국광물자원공사. 『북한광물자원 개발현황』. 서울: 한국광물자원공사, 2009.11.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.
- 황장엽. 『북한의 진실과 허위(개정판)』. 서울: 시대정신, 2006.

2. 논문

- 곽태철. “새로운 과학기술발전5개년계획을 성과적으로 수행하기 위한 방안.” 『경제연구』. 4호, 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 계명빈. “우리나라의 경제형편(하): 조선의 경제관료 극비 인터뷰.” 『림진강』. 3호, 서울: 림진강출판사, 2008.
- 김광진. “북한의 외화관리시스템 변화연구.” 북한대학원대학교 경제·IT(북한학) 석사학위논문, 2008.
- 김태유. “북한 광물자원 개발의 필요성과 경제성 평가.” 『북한 광물자원 개발 전망과 정책방안』. 통일연구원, 대한광업진흥공사, 북한경제 전문가 100인 포럼 공동주최 학술회의 발표 논문집, 2005.
- 리기성. “새 세기 우리 식의 사회주의경제리론을 연구하는데서 나서는 중요문제.” 『경제연구』. 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 리장희. “사회주의사회에서 생산수단 류통령역에 대한 주체적 견해.” 『경제연구』. 1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2002.
- 림춘일. “경영전략수립에서 나서는 중요원칙.” 『경제연구』. 1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- _____. “상업기업소 경영전략수립에 영향을 주는 요인.” 『경제연구』.

- 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 박승영. “남북한 관광자원 개발환경에 관한 연구.” 『경기관광연구』. 2호 (경기대 관광종합연구소), 1998.
- 박형중. “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대.” 『통일 정책연구』. 제20권 1호(통일연구원), 2011.
- 박홍규. “경제전략, 기업전략에 대한 옳은 이해에서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 제3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 성명호. “공업기업소생산전략작성의 방법론적요구.” 『경제연구』. 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2009.
- 오선희. “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇가지 문제.” 『경제 연구』. 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 1994.
- . “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2002.
- 오정수. “북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야.” 『통일한국』. 12월호(평화문제연구소), 2008.12.
- 윤여창. “북한, 2001~2005년간 산림 5% 감소, 농경지 6% 증가.” 『통일 한국』. 11월호(평화문제연구소), 2008.
- 이해정. “북한 광물자원 개발 현황과 시사점.” 『통일경제』. 봄호(평화문제연구소), 2009.
- 정명남. “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는 데서 나서는 기본요구.” 『경제연구』. 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 조규철. “경제발전전략과 그 수립에서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 조봉현. “북한경제개발 10개년계획채택 개혁·개방이 관건.” 『통일한국』. 3월호(평화문제연구소), 2011.

- 조웅주. “공업기업소에서 과학적인 기업전략자성을 위한 목표수립의 방법론적 문제.” 『경제연구』. 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2011.
- 조정아. “북한인력 개발방안 및 활용방안.” 서울: 민주평화통일자문회의 제59차 경제위원회 소주제 발표문, 2006.
- 주 현. “올해 인민생활향상에서 결정적인 전환을 가져오는 것은 선군시대의 필수적요구.” 『경제연구』. 4호, 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 최봉대. “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징: 신가산제적 사인독재정권의 혁명자금 관리제도와 대외경제협력의 제약.” 『현대북한연구』. 제14권 1호(북한대학원대학교), 2011.
- 최주환. “북한군의 외화벌이 실태와 전투력에 미치는 영향.” 『북한조사연구』. 제2권 2호(통일정책연구소), 1999.
- 홍성남. “현시기 국가예산자금에 대한 수요변동의 중요특징.” 『경제연구』. 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 홍익표. “북한 최고인민회의 제12기 4차 회의에 나타난 2011년도 경제정책 방향 및 국가예산 분석.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. Vol. 11, No. 12(대외경제정책연구원), 2011.4.21.

3. 기타자료

『로동신문』.

『조선신보』.

『조선중앙통신』.

『헤럴드경제』.

Central Bureau of Statistics. *DPR Korea 2008 Population Census National Report*. Pyongyang, 2009.

UNICEF. *The State of the World's Children 2011*. Table 10. The
Rate of Progress. February 2011.

북한자연연구소, <<http://www.nokori.or.kr>>.

통계청 북한통계, <<http://bukhan.kosis.kr>>.

한국은행 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr>>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국기들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권외식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권외식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외교의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원

2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국희 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 핵공공경제 형성방안	이금순 외	7,500원

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
-------------	-------	---------

White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994~2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원

2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병근
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
---------	---------------------	-------

2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경 포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Studies Series

비매출

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans

- Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects
 for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks
 Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
 Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,
 Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho
 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

통일 비용 · 편익 종합연구 11-03

통일 비용 · 편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구

임강택 · 양문수 · 이석기

www.kinu.or.kr