

전환기의 북한경제

- 「김정일식 경제개혁」1년에 대한 평가 및 과제 -

- 한국은행 -

본 자료는 한국은행에서 작성한 <전환기의 북한경제>를 발췌·편집한 것임<편집자주>

I. 문제의 제기

■ 전환기의 북한경제

- 김정일 체제 공식 출범(1998년 9월) 이후부터 북한경제는 실물부문, 경제제도, 경제정책 등 다방면에서 전환기를 맞이하고 있음
- 우선 실물부문에서 북한경제는 1999년들어 경제성장률이 10년만에 플러스 성장으로 돌아섰을 것으로 추정됨
- 또한 ‘강성대국 건설’이라는 새로운 국가목표를 설정하고, 실천적 대중운동으로 ‘제2의 천리마대진군’을 채택하였으며, 헌법개정(1998년 9월)과 함께 행정기구 축소와 연합기업소체계 폐지, 외국인투자관련 법규 改正 등 경제제도 측면에서도 변화가 나타나고 있음
- 나아가 과학기술 개발 및 수출활성화를 위한 정책 등이 시도되고 있음

■ 「김정일식 경제개혁」의 개념 구축 필요성

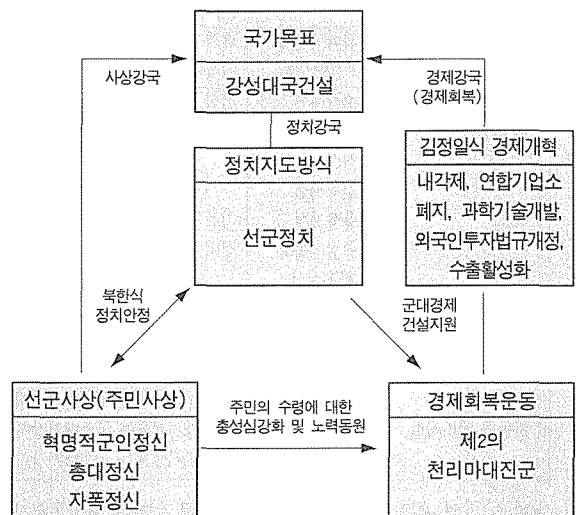
- 김정일 체제 출범 이후 북한에서 나타나고 있는 일련의 경제제도 개편 및 경제정책 변화를 「김정일식 경제개혁」이라는 총체적 개념으로 파악함으로써 전반적인 북한경제 상황을 진단하고 향후 북한경제의 변화추이를 이해하여야 할 필요성이提起됨

II. 북한경제 현황

1. 경제정책의 특징

■ 북한 경제정책 특징의 도식화

- 김정일 체제 출범 이후에 나타난 경제정책의 특징을 도식화하면 ‘강성대국 건설’이라는 국가목표 아래, ‘선군정치(先軍政治)’라는 정치지도방식으로 주민들을 ‘선군사상(先軍思想)’으로 무장시켜, ‘제2의 천리마대진군’이라는 대중운동을 앞세워 「김정일식 경제개혁」으로 경제의 생산성과 효율을 제고함으로써 경제를 회복시키고자 하는 것으로 요약할 수 있음



2. 국내경제 현황

■ 산업별 주요 동향

- 북한의 주장에 기초하여 1999년중 북한경제의 각 산업부문별 현황을 정리해 보면, 농업, 건설 부문을 중심으로 경제가 활성화되고 있으며 철강·화학·운수부문에서도 경제사정이 나아지고 있는 것으로 보임
- 북한은 1999년중 곡물생산량은 전년대비 40% 증가(428만톤, 조곡기준), 전력이 1999년 1~9월중 전년동기대비 13% 증가, 석탄이 1999년 1~9월중 전년동기대비 3% 증가, 철도수송이 1999년 1~3월중 전년동기대비 36% 증가, 철강이 1999년 상반기중 전년동기대비 80% 증가, 기계공업에서는 현상유지, 시멘트공업 호전, 화학공업 호전, 지방공업(경공업)이 1999년 1~9월중 전년동기대비 8% 성장하였다고 발표

북한의 산업별 경제성장률 추이

	90	93	95	96	97	98	99
농림어업	-10.2	-7.6	-10.5	1.0	-3.9	4.2	○
광 공 업	-2.9	-3.2	-4.6	-9.6	-15.6	-4.1	△
광 업	-8.5	-7.2	-2.3	-11.8	-11.8	-6.6	-
계 조 업	-1.5	-1.9	-5.3	-8.9	-16.8	-3.3	△
(경공업)	(-6.2)	(5.0)	(-4.0)	(-7.1)	(-12.0)	(-1.1)	△
(중화학공업)	(-0.4)	(-4.2)	(-5.9)	(-9.7)	(-18.7)	(-4.3)	△
전기가스 수 도 업	-2.2	-8.7	-0.1	-7.8	-9.6	-9.3	-
건 설 업	5.9	-9.7	-3.2	-11.8	-9.9	-11.4	○
서비스부문	0.3	1.2	1.5	0.8	1.1	-0.7	-
(정부)	(1.2)	(2.3)	(2.8)	(1.7)	(2.2)	(-0.3)	
(기타)	(-1.1)	(-0.5)	(0.7)	(-0.7)	(-1.0)	(-1.4)	
국내총생산 (GDP)	-3.7	-4.2	-4.6	-3.7	-6.8	-1.1	+ 전환

법례 : ○ 호전, △ 다소 호전, - 현상유지

■ 1999년 경제성장률 플러스 전환

- 비록 북한이 발표한 통계수치의 신뢰성에 대해서는 논란이 있으나 북한의 주장을 한국은행이 매년 발표하는 ‘북한GDP 추정결과’의 산업별 성장률 시계열에 적용하여 보면, 1999년에는 북한경제가 10년만에 처음으로 플러스 성장률을 나타내었을 것으로 추정됨

■ 대규모 건설·토목사업

- 1999년 들어 북한은 평양-남포고속도로, 강원도 및 평안북도 토지정리사업, 평안북도 개천시-남포시 태성호間 물길공사, 조국통일 3대헌장 기념탑 등의 대규모 건설·토목공사를 추진하고 있음
- 평양-남포고속도로(총구간 40km)는 2000년 10월 10일 노동당창건 55돌까지 완공할 예정으로 공사가 진행중에 있으며, 이를 건설하는 목적은 아직 명확히 밝혀지지 않고 있지만 남포항을 서해의 물류중심지로 활용하기 위한 산업적 목적과 이 도로를 통한 외부 사람들의 평양 관광에 대비한 선전 목적이 있을 것으로 판단됨

3. 대외경제 현황

■ 국제사회의 대북지원 실적

- 1995년부터 1999년말까지 국제사회(남한 포함)가 북한에 무상으로 지원한 물자는 금액으로 환산할 때 총 14억 8,339만달러로 연평균 약 3억달러에 달하며, 1999년중 북한이 국제사회(남한 포함)로부터 무상으로 지원받은 물자는 1998년 대비 16.9% 증가한 4억 299만달러임

■ 2000년 유엔의 대북지원 계획

- 2000년 유엔의 대북지원 필요금액은 3억 3,171만달러로 책정되어 전년보다 다소 감소하

였음. 1998년 이후 50%대에 머물고 있는 기부금 조달 실적은 미국의 대북식량지원에 크게 의존하고 있으며, 2000년 3월 현재 국제사회의 대북지원 전망이 다소 불투명한 상태에 있음

UN 산하국제기구의 대북지원 추이

(만달러)

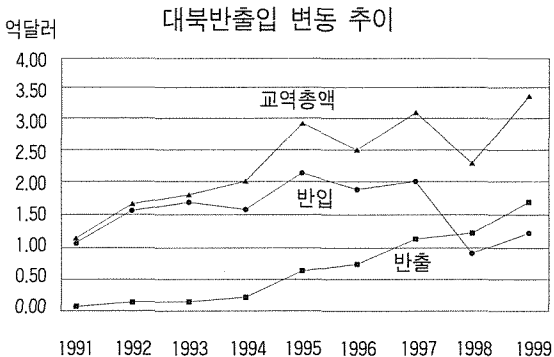
	'96.7~'97.3	'97.4~'98.3	1998	1999	2000
필요금액	4,364	18,439	38,324	39,346	33,171
조달금액	3,439	15,838	21,587	20,263	-
조달비율(%)	78.8	85.9	56.3	51.5	-

■ 대외교역 추이

- 북한의 대외교역 규모는 1990년을 정점으로 지속적으로 축소되었음. 1998년중 대외교역 규모는 14억 4,000만달러 수준으로 GNI(1998년 126억달러)대비 11.4%에 불과하며, 1999년 상반기중 교역규모는 6억 6,000만달러로서 전년 같은 기간보다 다소 감소한 것으로 나타나고 있음

■ 국제신용도

- 1998년말 현재 북한의 대외채무는 총 121억달러로서 GNI의 96%에 달하고 있으며, 국제신용도는 '매우 위험한 국가'로 평가되고 있음



■ 남북교역

- 1999년 남북교역 총액은 3억 3,344만달러로 전년에 비해 50.2% 증가함으로써 남북교역 사상 최고수준을 기록하는 등 남북교역이 크게 활성화되었음. 또한 남한이 1998년과 1999년 2년 연속 남북교역에서 반출초를 기록한 것은 남북교역에서도 북한의 대남 의존도가 높아지기 시작하였다는데 의미가 있음

III. 「김정일식 경제개혁」의 내용

■ 주요 내용

- 2000년 3월 현재까지 추진된「김정일식 경제개혁」의 주요 내용은 연합기업소체제 해체, 과학기술 개발, 외국인투자관련 법규 개정, 수출활성화 정책 등으로 요약됨

■ 연합기업소체제 해체

- 연합기업소체제는 1970년대 초부터 채택되어 지난 26년 동안 견지되어온 북한의 중요한 공업지도관리체제로서 주제품을 생산하는 공장·기업소가 산하에 원자재 공장·기업소를 거느리는 수직적 기업통합(vertical integration) 형태의 거대 기업집단이었음

- 북한은 2000년 1월말 현재 연합기업소, 종합공장·기업소, 연합총국 등 44개 공장·기업소를 해체하여 기업집단 명칭에서 '연합', '종합', '연합총국' 등을 삭제하고 단순히 '공장', '발전소', '탄광', '관리국' 등 단위기업 형태로 분리하였음

• 북한은 그간 연합기업소체제가 우월한 공업지도관리체제라고 주장하였으나, 주장과 달리 실제로는 조직의 관료화, 국가경제기관의 연합기업소에 대한 장악력 약화 및 보고체계 문란, 연합기업소의 경쟁력 약화, 독립채산제 관철 곤란, 기술개

발능력 저하 등의 문제가 있었던 것으로 보임

- 연합기업소체계를 해체함으로써 단기적으로는 중간관리계층의 권한 축소 및 국가경제기관의 경제단위에 대한 직접적 영향력 확대, 공장·기업소의 독립채산제 강화 및 전문화 제고 등의 효과를 가져올 것으로 예상됨

■ 과학기술개발

- 김정일 체제 출범 이후 북한은 과학기술 개발에 지대한 관심을 보이고 있음. 1999년을 ‘과학의 해’로 설정하고 김정일 총비서는 1999년의 첫 현지도를 과학원에서 하면서, “조국의 부흥 발전은 과학자와 기술자들의 손에 달려있다”라고 언급하는 등 과학·기술자의 사회적 입지를 강화하였음
- 1999년 3월에는「전국 과학자·기술자보고대회」를 개최하고 21세기에 대비한 ‘과학기술발전 5개년계획’을 수립하여 농업, 전력, 금속공업 등 경제회복에 필요한 각 분야의 과학기술 관련 연구주제뿐만 아니라 전자공학 및 컴퓨터 프로그램, 유전자공학, 기계공학 및 열동력, 첨단소재, 인공위성 자료판독기술, 레이저 및 플라즈마기술(핵융합) 등 방대한 첨단과학기술 관련 연구과제를 제시하였음
- 북한 과학원 이광호원장(2000.1.3)이 “나라의 과학기술을 최단기간 안에 세계적인 수준으로 끌어올리며 전자공학, 열공학, 화학공학, 기계공학 등에서 세계첨단 수준을 돌파하겠다”고 언급한 것을 볼 때, 북한은 2000년중에도 첨단과학기술 개발에 치중할 것으로 예상됨
- 북한이 과학기술에 필사적으로 매달리는 이유는 과학기술 개발을 통해 저하된 산업생산성을 제고하고, 자원의 대외의존도를 축소하여 경제회복의 기반을 확충하려는 의도 때문이라고 판단됨

■ 외국인투자 관련 법규 개정

- 외국인투자 관련 법규를 개정한 것은 1998년 9월 헌법을 개정하면서 ‘특수경제지대’(개정헌법 제37조)라는 용어를 새로 사용함으로써 기존의 ‘나진·선봉자유경제무역지대’ 이외에 다른 지역에도 대외개방구역을 설정할 가능성을 시사한 데 따른 후속 조치로 해석됨
- 주요 개정내용중 특징적인 것은 북한의 외국인투자 관련 법규의 기본법에 해당하는 외국인투자법(제2조)에 “해외조선동포들도 해당법규에 따라 공화국영역 안에 투자할 수 있다”는 부분을 새로 삽입하는 대신, 기존의 각종 외국인투자 관련 법규에서 규정하였던 “공화국영역 밖에 거주하고 있는 조선동포에게도 적용된다”라는 부분을 모두 삭제함으로써 대북투자를 하는 남한기업의 입지를 모호하게 하는 측면이 있음

■ 수출활성화정책

- 북한은 1999년 4월 채택된「인민경제계획법」(제34조)에서 ‘수출품 생산에 우선권을 부여한다’라고 규정함으로써 국가적 차원에서 수출산업을 지원하려는 적극성을 보이기 시작하였음
- 1999년 5월에는 국제섬유수출국기구(ITCB)에 22번째 정식회원국으로 가입함으로써 섬유산업의 해외시장 진출 가능성을 시사하고 있으며, 섬유산업에서 남북간 임가공이 더욱 활성화되어 제3국으로의 섬유류 수출을 확대할 수 있는 계기가 될 수 있다고 판단됨
- 1999년중에는 ‘99홍콩 패션전’(1월), ‘99베이징 세계컴퓨터 박람회’(3월), ‘99선양(瀋陽) 국제방송기술설비 전시회’(7월), ‘99아바나 국제박람회’(FIHAV, 11월) 등에 참여하였으며 이외에도 ‘시리아 다마스쿠스 국제박람회’, ‘싱가포르 국제 코인 전시회’ 등 다양한 분야에 걸쳐 관심을 보였음

IV. 「김정일식 경제개혁」의 과제

1. 경제의 기초기반 및 경제환경의 제약

■ 전면적 ‘창조적 파괴’의 난제

- 1950년대말 ‘천리마운동’은 북한경제의 산업화 및 공업화가 심화되지 않은 상태에서 추진되었기 때문에 초기의 투자가 경제발전을 촉진하는 돌파구로 작용하였으나, ‘제2의 천리마대진군’이 추진되고 있는 1999년의 북한경제는 산업화 및 공업화가 심화되어 있으며 기존의 시설을 유지하기조차 어려운 상황이기 때문에 비효율적인 거대한 산업시설은 오히려 경제발전의 장애로 작용하고 있음
- 따라서 현재 북한경제는 기존의 쓸모없는 시설을 전면적으로 파괴하고 그 위에 새로운 시설을 구축하여야 하는, 즉 전면적인 ‘창조적 파괴’의 문제에 봉착하고 있음

북한의 실업률 추정

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	실업률 (1998)
경제성장률 (%)	-3.7	-5.2	-7.6	-4.2	-1.8	-4.6	-3.7	-6.8	-1.1	-
전년대비 실업률증가 (%p)	2.3	3.3	4.8	2.6	1.1	2.9	2.3	4.3	0.7	24.3% (277만명)

■ 주민 노동력 동원의 한계

- 9년 연속 마이너스 경제성장으로 인한 북한의 인적자원 유실상황을 추정하기 위하여, 남한의 1998년 한해동안 -6.7% 성장률에 실업률이 전년보다 4.2%p 상승(91만명)하였던 상황을 동일하게 북한에 적용해 보면 1998년말 현재 24%의 실업률에 실업자 수는 약 280만명으로 추산됨

- 따라서 24%의 높은 실업률하에서는 주민들의 방황과 영양실조 등이 나타나게 되기 때문에 노동력을 생산적으로 조직하거나 동원하기가 쉽지 않을 것으로 판단됨

■ 경제정책 운용방식의 문제점

- 북한의 경제운용방식은 김정일 총비서의 이른바 ‘현지지도’ 방식에 의존하고 있음
- ‘현지지도’에 의한 경제정책 운용방식은 경제주체들의 충성심 경쟁과 결부됨으로써 김정일 총비서가 ‘감자농사’가 중요하다고 지시하면 우후죽순처럼 ‘옥수수밭’을 ‘감자밭’으로 전환하고, 양어장 건설을 강조하면 근해 어업 등 양어장 사업을 대체할 수 있는 다른 부문의 활성화에는 관심을 보이지 않고 북한 전체적으로 양어장 건설에만 전력을 기울이는 모습이 나타나는가 하면, ‘자력갱생’ 기지를 구축하는 것이 중요하다고 하면 모든 공장·기업소가 경쟁적으로 자력갱생 기지를 구축하는 등의 비효율을 초래하게 됨
- 또한 ‘현지지도’에 기초한 경제정책 운용방식에 대하여 경제정책의 ‘투명성과 합리성’이 보장되지 않는다고 서방국가들이 평가하게 될 경우, 이들로 하여금 대북투자를 주저토록 하는 요인이 될 수 있음

2. 향후 과제

■ 경제회복을 위한 기본과제

- 에너지부문에서는 1999년부터 수력발전소를 증설하고 있고 화력발전소 가동을 위하여 석탄생산을 확대하고 있으며 중소형발전소도 지속적으로 건설하고 있기 때문에 2000년중에는 전력사정이 다소 개선될 여지가 있음. 그러나 기본적으로 수력발전소와 중소형발전소는 수량부족 및 결빙 등으로 효율이 낮고, 화력발전소의 경우 석탄공급이 원활하지 못한 데다 터빈 등 설비가 노후화되어

제대로 가동되지 못하고 있기 때문에 북한의 전력난이 단기간에 해소되기는 어려울 것으로 예상됨

- 원유 및 코크스 등 원자재를 안정적으로 확보하는 것도 필수적임
- 농업부문에서는 '이모작'과 '감자농사' 등에 관심을 기울이고 있으나 효과가 나타나는 데에는 시간이 소요될 것으로 예상되며, 2000년중에는 국제사회의 대북식량지원이 1999년보다 더욱 불확실한 상황에 있기 때문에 남한의 비료 및 식량 지원은 어느 때보다 절실하다고 판단됨

■ 「김정일식 경제개혁」의 가속화 및 과감한 외자유치

- 유일적자금공급체계의 해체와 조세제도 부활은 최소한 현재와 같은 경직된 중앙집권적 계획경제체제가 보다 유연한 모습으로 전환하는 계기가 될 것으로 기대됨
- 2000년 들어 북한과 미국, 일본, 유럽 등 서방 국가의 관계가 개선될 여지가 있고 미국의 대북 경제제재 완화조치가 구체적으로 효력을 발생할 것으로 예상되기 때문에 서방시장 진출에 대비하여 '중앙공업' 및 '지방공업'으로 구축된 경공업체계를 재정비하여 수출산업을 활성화하기 위한 산업구조조정을 서두를 필요가 있음
- 외자유치를 확대하기 위하여 보다 개방적인 태도를 취할 필요가 있으며, 특히 외국인투자 관련 법규를 외국인투자자의 구미에 맞도록 과감하게 개정하고 외국인투자자에 대한 자유로운 활동 보장 등의 내용을 당국자가 공개적으로 언급함으로써 대북투자에 대한 불안감을 감소시킬 필요가 있음

■ 국제사회와의 관계 개선

- '천리마운동'을 추진하여 1960년대 경제개발계획을 성공적으로 달성할 수 있었던 것은 원자재 및 자본재 등을 우방인 중국과 소련 등으로부터 지원받을 수 있었기 때문임. 그러나 지금은 전통

적인 우방으로부터의 대규모 지원을 기대할 수 없는 상황이므로, 결국 남한, 미국, 일본, 유럽연합(EU) 등으로부터의 지원이 필수적임

- 따라서 과거와 같이 국제사회에서 '벼랑끝 외교'를 구사할 가능성은 낮다고 할 수 있으며, 김정일 체제 출범 2년 및 당창건 55주년이 되는 2000년 하반기까지는 '제2의 천리마대진군'의 성과를 북한주민들에게 보임으로써 김정일 체제에 대한 신뢰를 다질 필요가 있기 때문에 미국, 일본, 유럽연합(EU) 등과의 협상 타결에 적극성을 보일 가능성이 높음

■ 남북당국간 협의 필요 사항

- ① '투자보장협정' 및 '이중과세방지협정' 등의 제도적 장치 구축에 관한 사항 협의
 - 또한 북한이 1999년 외국인투자 관련 법규 개정시 과거의 '동포조항'을 변경함으로써 대북투자에 참여하는 남한기업이 북한법 체계내에서 가지는 입지가 모호하게 규정된 데 대한 보완조치 협의 필요
- ② '남북경제공동체'를 내실있게 구축하기 위한 기본 전제로서 남북의 경제연구소 및 기관들 사이에 기초자료를 교환, 상대방 지역의 학술회의에 상호 참석, 상대방 지역의 경제관련 기관에 인원을 상호 연수·파견하는 문제 등에 관한 협의
- ③ 북한기업의 남한지역에 대한 투자를 활성화하는 방안에 관한 논의 필요. 특히 북한의 과학기술적 성과를 시장에서 객관적으로 평가하고 이를 상업화하기 위하여 기술을 보유하고 있는 북한기업이 남한기업과 합작형식으로 남한지역에 '벤처기업' 등을 설립하고 남한 증권시장에 상장하여 이를 통해 기술개발 자금을 조달하는 방법 등 논의
- ④ 금융부문에서 남북협력을 강화하기 위하여 남북간 청산결제제도 도입 및 남북 금융기관간 합작은행 설립 등에 관한 사항 협의

박석삼<한국은행 조사국 북한경제팀 조사역>