

# 1970년대 북한 경제와 장기침체 메커니즘의 형성\*

양문수(경남대 북한대학원)

## 1. 머리말

이 글은 1970년대 북한 경제를 고찰의 대상으로 한다. 6개년 계획(1971~77년)<sup>1)</sup>의 전 기간과 제2차 7개년 계획(1978~86년)<sup>2)</sup>의 전반기 3년(1978~80년)의 경제적 역사를 살펴보는 것이다. 이 시기는 북한 경제 60년의 역사에 있어서 대체로 중간지점에 해당되는 시기이기도하다.

이 시기의 북한 경제와 관련해 새로운 쟁점을 도출하는 것은 이 글의 과제가 아니다. 여기서는 이 시기 북한 경제의 모습, 일종의 시대상을 제시하는 것을 주된 목표로 삼고자 한다. 시대상의 골격은 경제적 성과와, 그러한 성과를 초래한 주요 변수와의 관계이다. 그리고 그 변수들은 대외적 측면과 대내적 측면으로 구분한다. 아울러 이러한 시도

---

\* 이 연구는 2003학년도 경남대학교 학술논문 게재 연구비 지원에 의해 수행되었음. 그리고 필자는 이 글에 대해 논평을 해 주신 익명의 심사자 두 분께 감사의 마음을 전하고 싶다. 두 분의 논평은 논문의 체계성과 논리 전개의 명료성을 높이는 데 많은 도움을 주었다.

1) 완충기 1년(1977년) 포함.

2) 완충기 2년(1985~86년) 포함.

는 60년 가까이 되는 북한 경제의 역사에 있어서 이 시기는 어떠한 성격의 시기로 규정될 것인가, 오늘날 북한의 심각한 경제난과 관련해 이 시기를 어떻게 평가할 것인가 하는 문제와도 맞물려 있다.

물론 이는 결코 용이한 작업이 아니다. 주지하다시피 북한 경제 연구 일반에 있어서 최대의 장애물은 자료의 절대적인 부족이다. 그러한 상황에서 북한 경제의 역사, 그것도 특정 시기에 대한 시대상의 제시라든가 시대의 성격규명을 시도한다는 것은 사실 위험천만한 일이다. 그리고 기본적으로 자료의 제약을 뛰어넘기는 현재의 필자로서는 역부족이다. 따라서 이 글에서는 시대의 전체상을 제시하기보다는 주어진 자료 하에서 시대의 주요 특성을 도출하는 데 주력하고자 한다.

이하 제2절에서는 이 시기 북한 경제의 성과(performance)를 간단히 정리한다. 이어 제3절에서는 이 시기 북한의 대외경제관계, 제4절에서는 국내 경제운용을 고찰한다. 이어 제5절에서는 북한 경제의 대외 부문과 대내 부문의 상호작용에 초점을 맞추어 이 시기 북한 경제의 특성을 살펴본 뒤 제6절에서 이 글의 논의를 간단히 정리하기로 한다.

## 2. 1970년대의 경제적 성과

이 글에서는 경제적 성과 중에서 경제성장에 주목하고자 한다.<sup>3)</sup> 다만 북한에서 경제총량에 대한 체계적인 발표는 1960년대 후반부터 사실상 중단된 상태이다. 세계 각 기관의 추정치를 비교해 보면서 북한의 경제성장세를 유추해 볼 수밖에 없다.

장기 추세는 다음과 같이 정리할 수 있다. 50년대에 고속성장을 기

---

3) 경제적 성과 가운데 안정성, 형평성 등에 대한 것은 관련 자료를 입수하기가 매우 힘들기 때문에 이 글에서는 다루지 않기로 한다.

록했던 북한 경제는 60년대부터 성장이 둔화하기 시작하여 70년대 전반 일시적으로 회복하였지만 70년대 후반부터 다시 주저앉아 침체 상태가 지속되다가 특히 90년대에 들어와 더욱 악화되었다.

<표 1> 북한 국민소득의 장기성장추세(연평균증가율, %)

	1954 ~56	1957 ~60	1961 ~64	1961 ~70	1971 ~76	1978 ~84	1980 ~86	1987 ~91	1993 ~96	1990 ~99
북한 국민 소득의 공식 통계(A)	30.0	21.0	10.0			8.8			-15.6	
북한의 1인당 국민 소득의 공식 통계 × 인구 추정치(B)				8.2 <sup>1)</sup>	17.2 <sup>2)</sup>		5.0	2.2		
북한의 국민 소득의 공식 통계의 환산 GNP(C)					19.7 <sup>3)</sup>		4.8	1.6		
한국 정부의 GNP 추정치(D)			10.9	10.1	16.0	4.7	4.8		-3.5 <sup>4)</sup>	-2.8 <sup>5)</sup>
IISS의 GNP 추정치(E)						7.8 <sup>6)</sup>			-3.0 <sup>6)</sup>	
USCIA의 GNP 추정치(F)			9.8 <sup>7)</sup>	7.6	10.4 <sup>8)</sup>	5.8				

주: B는 북한의 1인당 국민소득의 공식 통계에 N. Eberstadt의 북한 인구 추정치를 곱한 수치.

C는 북한의 1인당 국민소득의 공식 통계에 통일원의 북한 인구 추정치를 곱해서 북한의 무역 환율로 환산한 북한의 국민 소득에, 통일원의 GNP 환산 계수를 곱한 수치.

1) 1963~70년, 2) 1971~74년, 3) 1971~74년, 4) GDP, 5) GDP, 1979~84년, 6) 1991~93년, 7) 1960~65년, 8) 1971~75년.

자료: 양문수, 「북한 경제의 구조」(서울: 서울대학교출판부, 2001), 29쪽 참조.

1970년대를 좀 더 자세히 들여다보자. <표 1>에도 나타난 바와 같이 통일원은 6개년 계획(1971~76년) 기간의 연평균 성장률이 제1차 7개년 계획(1961~70년) 기간에 비해 높아졌다고 보고 있다. 미국 CIA도 70년대 전반(1971~75년)의 연평균 성장률이 60년대보다 상승했다고 추정하고 있다. 다만 성장률의 수준에 대해서는 한국 통일부와 미국 CIA의 추정치는 다소 상이하다. 통일부가 70년대 전반의 성장률을 훨씬 높게 평가하고 있다. 어쨌든 이들 기관의 관측을 종합해 보면 적어

도 70년대 전반의 성장률은 60년대보다 높아졌다고 할 수 있다.

그러나 제2차 7개년 계획기(1978~84년)에 들어와 성장률은 다시 낮아졌다. 그리고 이 시기의 성장률은 60년대의 성장률보다도 상당히 낮은 수준이다. 다만 하락의 폭에 대해서는 추정기관간에 차이가 있다. 성장의 급격한 둔화(한국 통일부)인지 성장의 완만한 둔화(미국CIA)인지 판단하기는 어렵지만 두 기관의 추정을 종합해 보면 제2차 7개년 계획기에 들어와 경제가 하강곡선을 긋기 시작했다고 판단할 수 있다.

한편 북한의 경우, 거시경제관련 지표 가운데 국민 소득이나 GNP 이외에 주목할 만한 것은 공업 총생산액과 재정수입(예산수입)이다. 공업 총생산액은 북한이 경제개발에 착수하면서 필사적으로 공업화를 추구했다는 점에서, 또 상대적으로 오랜 기간 공업 총생산액에 대한 공식 통계를 발표했다는 점에서 의미가 있다. 공식통계에 의하면 북한은 1차 7개년 계획(1961~70) 기간, 6개년 계획(1971~76년) 기간, 2차 7개년 계획(1978~84년) 기간 동안 공업 총생산액의 연평균 증가율이 각각 12.8%, 16.3%, 12.2%였다.<sup>4)</sup> 큰 흐름으로 보아서는 외부 기관의 GNP 추정 결과와 큰 차이가 없다.

아울러 재정수입(예산수입)의 추이에도 주목할 필요가 있다. 재정은 국가 경제활동의 주된 재원이라는 측면에서, 또 단일경제지표 가운데 가장 오랜 기간 공식통계가 발표되었다는 측면에서 중요하다. 재정수입의 추이도 외부 기관의 GNP 추정 결과와 큰 차이가 없다. 예산수입의 연평균 증가율은 1961~65년의 12.1%에서 1966~70년에는 11.7%로 소폭 하락한 뒤 1971~75년에 13.2%로 상승했다 1976~80년에 10.4%로 내려앉았고 1981~85년에는 7.7%로 떨어졌다.<sup>5)</sup>

---

4) 연도별 조선중앙년감[통일원, 『북한 경제통계집』(서울 : 통일원, 1996), 320 쪽에서 재인용].

5) 연도별 예산 결산 보고서 및 연도별 『조선중앙년감』[통일원, 『북한 경제 통

동시에 탈북자들의 증언<sup>6)</sup>도 고려할 필요가 있다. 탈북자들의 증언을 종합해 보면 북한은 대체로 70년대 중반부터 기업에 대한 원자재공급<sup>7)</sup>과 주민들에 대한 식량·생필품 공급의 면에서 상당한 어려움을 겪기 시작했던 것<sup>8)</sup>으로 파악된다.

계집, 131~132쪽에서 재인용].

- 6) 이 글에서의 탈북자 증언은 특별히 명기하지 않은 한, 필자와의 면담 결과(1997. 3)를 가리킨다. 탈북자의 인적 사항에 대해서는 양문수, 『북한 경제의 구조』(서울: 서울대학교출판부, 2001), 18쪽을 참조.
- 7) 탈북자 1씨, D씨는 60년대에 원자재가 그다지 부족하지 않았다고 말하고 있다. “60년대는 연간으로 보면 자재공급은 100%에 가까웠다. 다만 편파성이 있었다. 월초 혹은 전월 말에 자재가 확보되어야 하는데 자재가 어떤 때는 15일에, 어떤 때는 20일에 한꺼번에 들어오곤 했다”(탈북자 D씨). 탈북자들의 경험에 의하면 자재부족을 피부로 느끼기 시작한 것은 대체로 70년대 중반 혹은 후반부터이다. 탈북자 D씨는 “70년대 중반부터 자재공급 계획이 미달되었다. 내가 73년부터 78년까지 일했던 정주 트랙터 공장은 76년부터 강제 공급량이 줄기 시작했다”고 말했다. 또 탈북자 C씨는 “내가 일했던 함북 산성협동농장은 79년까지 농약이 공급되었으나 80년 이후 농약이 전혀 공급되지 않았다”고 했다.
- 8) 70년대 초반 혹은 중반부터 ‘애국미’ 납부라는 형태로 식량 배급 감축이 이루어졌다(탈북자 D, E, R씨). 즉 노동자들은 당초 15일분의 식량을 배급받게 되어 있으나 2일분의 식량이 애국미라는 이름으로 사전에 공제되어 13일분의 식량만 손에 쥐게 되었다. 식량 부족 사태의 반영이라 할 수 있다. 나아가 70년대 중반 혹은 후반부터 주민들의 생필품 구입에 대한 수량 제한이 대폭 강화되었다. 중전에는 개인이 국영 상점에서 식료품과 공산품을 구입하는 데 대해 수량 제한이 없는 이른바 자유 판매였으나 이 시기에 이른바 ‘공급 카드’가 등장하면서 상당수 생필품의 구입이 품목별 구매 가능 수량 제한의 배급제로 바뀌었다. R씨는 “74, 75년경부터 상점에 물건이 줄어들기 시작했다”고 밝히고 있다. 특히 당시에는 상점에서 설탕의 공급량이 크게 축소되었다고 탈북자들은 기억하고 있다. 탈북자 G씨는 자신의 군대 생활 경험과 북한 경제의 상황을 연관시켜 전하고 있다. 북한은 군(軍)이 기본이기 때문에 군 생활을 보면 북한 경제가 어떠한지 잘 알 수 있다는 것이다. “나는 76년에 입대했다. 내가 소속되어 있던 부대는 육군에서 대우가 가장 좋은 곳이었다. 그런데 우리 선배들의 군대 생활과 우리 세대의 군대 생활은 판이했다. 75년까지는 군대에서 잘 먹었으나 76년부터는 그렇지 못했다. 우리 선배들은 돼지가 나오면 돼지머리는 손질하기 싫어서 장교들이 보지 않는 데서 땅에 파묻었다. 우리는 그런 건 고사하고 밥그릇이라도 높게 채워진 것 먹었으면 좋겠다는 생각뿐이었다”는 것이

결국 북한의 공식통계, 외부 기관의 추정치, 탈북자들의 증언을 종합적으로 고려하면 1970년대, 특히 70년대 중반 이후는 긴 흐름에서 보면 북한의 장기적인 경제침체가 시작된 시기라고 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

그런데 경제발전계획의 전개과정을 뜯어보면 눈길을 끄는 사실이 몇 가지 있다. 71년에 시작해 76년 말에 종료될 예정이었던 6개년 계획은 1975년 8월 시점에 공업 총생산액으로 놓고 볼 때 계획 기한을 1년 4개월이나 앞당겨 목표를 달성했다고 발표되었다. 부문별로는 전력, 석탄, 화학 비료의 생산목표가 1975년 8월 현재 달성되었고 알곡, 직물, 수산물 등은 이보다 훨씬 전에 계획이 완수되었다<sup>10)</sup>고 보고되었다.<sup>11)</sup>

하지만 이처럼 계획목표가 달성되었음에도 불구하고 곧바로 다음 장기계획(전망계획)에 착수하지 못했다. 1976년은 “6개년 계획의 미완충고지<sup>12)</sup>들을 점령하며 새 전망 계획수행에 들어가기 위한 준비를 빈틈없이 갖추는” 해로 규정되었다. 이어 1977년은 “6개년 계획수행과정에서 일부 경제 부문들에 조성된 긴장성<sup>13)</sup>을 풀며 새 전망 계획수행에 들어가기 위한 준비를 갖추는 완충의 해”로 설정되었다.<sup>14)</sup>

이처럼 계획이 조기 완수되었음에도 불구하고 새로운 장기계획을 실

---

다.

9) 1960년대 후반부터 북한의 장기적인 경제 침체가 시작되었다는 견해도 있을 수 있으나 필자는 1960년대 후반은 경제 침체기라기보다는 경제성장의 둔화기에 가깝다고 보고 있다.

10) 『경제사전 2』(평양 : 사회과학출판사, 1985), 677~678쪽.

11) 1975년 8월말 현재 연간의 공업 총생산액은 1970년에 비해 2.2배 늘어나 연평균 증가율이 18.4%에 달했다. 그리고 국민 소득의 경우 1974년은 70년에 비해 1.4배 증가했다.

12) 철강과 시멘트를 가리킨다.

13) 수송 문제, 채취 공업(광업)과 전력 부문에서의 생산 부진이 전체 생산의 애로로 작용하고 있는 상황을 가리킨다.

14) 북한연구소, 『북한 신년사 분석 1945~1995』(서울 : 북한연구소, 1996), 131, 138쪽.

시하기까지 2년 4개월이라는 조정기간을 두지 않으면 안 되었다. 사실 공업 총생산액과 같은 총량적 계획목표는 무려 1년 4개월이나 앞당겨 달성했는데 북한은 이를 위해 일부 개별 부문의 목표 미달 등으로 인한 경제 부문간 균형의 상실, 특히 수송·전력 등의 부진으로 인한 경제 전반의 애로 발생과 같은 대가를 치르지 않을 수 없었다.<sup>15)</sup> 즉 순조롭게 계획을 조기완수한 것이 아니라 무리를 해서 총량 지표적인 계획 목표치만 조기달성한 것이었다. 따라서 그 이후에 2년 이상 조정기간을 두어 부문간 균형을 어느 정도 회복시키고<sup>16)</sup> 경제의 애로를 완화시키고 나서야 비로소 새로운 경제계획에 착수할 수 있었다고 볼 수 있다.

### 3. 대외경제관계

#### 1) 서방세계와의 경제관계 확대 시도

북한은 1960년대 말까지 대외무역정책의 기초로서 자력갱생원칙에 의한 자립적 민족경제건설노선을 고수해 대외무역을 최소의 범위·규모로 제한하여 왔다. 또한 정경일치의 원칙에 의해 주로 사회주의 국가

---

15) 예를 들면 이런 식이다. 김일성은 1976년 4월 30일의 연설에서 “지난해에 석탄 공업 부문에 나갔던 3대혁명지도소조들은 굴진을 채탄에 앞세울 데 대한 당의 방침을 집행하지 않고 이미 마련하여 놓은 탄밭을 다 털어 먹었습니다. 그러다 보니 탄광들에서 올해 1/4분기에 석탄 생산 계획을 수행하지 못하였습니다. 결과 전력 사정이 긴장하여 공장들을 제대로 돌리지 못하고 있습니다”고 질타했다. 그런데 이들 3대혁명지도소조들은 후술할 1974년의 ‘70일전투’ 등에서 매우 높은 속도와 빛나는 성과를 이룩했다고 김일성에 의해 칭찬받았던 바로 그들이었다.

16) 1976년의 4대공업의 하나가 ‘인민경제 부문들 사이의 균형을 잘 맞추는 것’이었다. 『김일성 저작집』, 제31권(평양 : 조선로동당출판사, 1986), 104쪽.

들과 무역을 했다. 특히 구소련·중국과의 무역이 압도적이었다. 물론 60년대 들어 사회주의 국가들로부터 원조가 급격히 줄어들었기 때문에 60년대 후반부터 자본주의 국가들과의 무역에도 눈을 돌리기 시작하였지만 아직은 부차적인 것에 지나지 않았다.

이러한 무역정책의 기조는 1970년대에 들어서면서 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 1972년부터 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 OECD 국가들, 즉 선진 자본주의 국가들로부터 기계·플랜트를 대량으로 수입하기 시작한 것이다. 당시의 북한으로서는 획기적인 정책이었다고 할 수 있다. 그런데 더욱 놀라운 것은 이러한 대규모 수입이 이들 국가들로부터의 차관도입 등에 기초한 것이었다는 사실이다.

<표 2>에도 나타나 있듯이 1960년대에 북한이 도입한 차관은 거의 대부분이 사회주의 국가들로부터 들여온 것이다. 자본주의 국가로부터 들여온 것은 극히 미미한 수준이다. 그렇지만 70년대에 들어와서는 상황이 역전되었다. 1971년부터 1980년 사이에 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 선진 자본주의 국가에서 들여온 차관은 12억 9,200만 달러에

<표 2> 북한의 무상원조 및 차관도입 실적(단위 : 백만 달러)

	구소련	중국	기타 사회주의 국가	OECD 국가	소 계
1949년 이전	53.0	-	-	-	53.0
1953~60년	609.0	459.6	364.9	-	1,883.5
(이중 무상원조)	(325.0)	(287.1)	(364.9)	-	(977.0)
1961~70년	558.3	157.4	159.0	9	883.7
1971~80년	682.1	300.0	-	1,292.2	2,274.1
1981~90년	508.4	500.0	-	-	1,008.4
합 계	2,409.8	1,417.0	523.9	1,301.0	6,102.7

자료 : 1961~70년은 Soo-young Choi, Foreign Trade of North Korea, 1946~1988 : Structure and Performance(Ph. D. Dissertation, Northeastern University, September 1991), pp. 312~313. 1971~80년은 한국개발연구원, 『북한 경제지표집』(서울 : 한국개발연구원, 1996), 150~153쪽.



달해 같은 기간 구소련·중국 등 사회주의 국가로부터의 차관도입액 9억 8,210만 달러를 크게 웃돌았다. 또한 이 금액은 1960년대 북한의 전체 차관 도입액 8억 8,370만 달러보다도 훨씬 많은 것이다.

이 차관이 70년대 북한의 대서방세계 무역확대를 가능하게 한 토대가 되었다. OECD 국가들로부터의 차관도입은 1972~75년의 4년간에 집중적으로 이루어졌고 따라서 이 기간에 북한의 대OECD 국가들의 무역이 크게 늘어났다(<표 3> 참조).<sup>17)</sup> 1960년대 후반(1966~70년) 5억 달러에 미치지 못하던 것이 70년대 전반(1971~75년)에는 무려 22억 달러로 급격히 늘었다. 그리고 북한의 대OECD 수입이 북한의 대OECD 수출보다 훨씬 더 큰 폭으로 증가했다.

북한의 대외 무역에서 OECD 국가들이 차지하는 지위도 크게 향상되었다. 1960년대 후반 북한의 무역 전체에서 OECD 국가들이 차지하

<표 3> 북한의 권역별 무역추이 : 1961~80년(단위 : 백만 달러, %)

	1961~65년	1966~70년	1971~75년	1976~80년
무역 총액	2,022.4(100.0)	3,159.5(100.0)	7,323.9(100.0)	11,478.3(100.0)
사회주의권	1,860.3 (92.0)	2,601.5 (82.3)	4,586.9 (62.6)	6,470.6 (56.4)
OECD 국가	140.1 (6.9)	492.7 (15.6)	2,219.4 (30.3)	2,946.9 (25.7)
개도국	22.0 (1.1)	65.3 (2.1)	517.6 (7.1)	2,060.8 (17.9)
수출액	889.3(100.0)	1,382.1(100.0)	2,695.8(100.0)	5,645.0(100.0)
사회주의권	825.2 (92.8)	1,090.3 (78.9)	1,810.5 (67.2)	3,098.0 (54.9)
OECD 국가	55.7 (6.3)	253.5 (18.3)	586.6 (21.8)	1,111.1 (19.7)
개도국	8.4 (0.9)	38.3 (2.8)	298.7 (11.1)	1,435.9 (25.4)
수입액	1,133.1(100.0)	1,777.4(100.0)	4,628.1(100.0)	5,833.3(100.0)
사회주의권	1,035.1 (91.4)	1,511.2 (85.0)	2,776.4 (60.0)	3,372.6 (57.8)
OECD 국가	84.4 (7.4)	239.2 (13.5)	1,632.8 (35.3)	1,835.8 (31.5)
개도국	13.6 (1.2)	27.0 (1.5)	218.9 (4.7)	624.9 (10.7)

자료 : 한국개발연구원, 『북한 경제지표집』(서울 : 한국개발연구원, 1996), 161쪽.

17) 북한은 자국의 무역통계를 발표하지 않고 있다. 그래서 북한의 무역에 관한 통계는 무역상대국이 발표한 통계로부터 역추정하는 방식으로 정리하고 있다.

<표 4> 북한의 대외무역추이 : 1971~80년(단위 : 백만 달러)

	수출	수입	무역수지
1971	410 (9.8)	500 (13.6)	-90
1972	400 (-2.4)	640 (28.0)	-240
1973	500 (25.0)	840 (31.3)	-340
1974	680 (36.0)	1,300 (54.7)	-620
1975	820 (20.6)	1,090(-20.8)	-270
1976	730(-11.0)	800(-26.6)	-70
1977	680 (-6.8)	840 (5.0)	-160
1978	1,020 (50.0)	1,060 (26.2)	-40
1979	1,360 (33.3)	1,430 (34.9)	-70
1980	1,560 (14.7)	1,860 (30.1)	-300

주: 한국 통일부의 추정치, 괄호 안은 전년비 증감률.

자료: 양문수, 『북한 경제의 구조』, 251~253쪽 참조.

는 비중은 15.6%에 불과했으나 1970년대 전반에는 30.3%로 경증 뒀었다. 다만 70년대 후반에는 25.7%로 다소 줄었다.

연도별로 볼 때 72년부터 급격히 확대되기 시작한 OECD 국가와의 무역은 74년에 정점에 달했다. 이 해는 OECD 국가와 개도국을 합한 자본주의 국가들로부터 수입이 전체 무역에서 차지하는 비중이 53.7%를 기록, 사상 처음으로 사회주의 국가들로부터의 수입을 앞질렀다. 그러나 75년 이후 유럽 국가들로부터의 수입은 급속히 줄었다.<sup>18)</sup>

그런데 70년대 전반 서방세계와의 무역확대정책은 커다란 문제를 발생시켰다. 북한 당국의 기대와는 달리 엄청난 무역수지적자가 발생한 것이다(<표 4> 참조). 1974년의 경우, 무역수지적자액(6.2억 달러)은 같은 해 수출 총액(6.8억 달러) 규모에 근접했다. 그리고 이러한 무역수지적자의 급증은 후술하듯이 북한의 외채 문제를 발생시키는 직접적인 계기로 작용했다.

이러한 대규모 무역수지적자의 발생은 수출증가세가 수입증가세를

18) 다만 일본은 북한의 주요한 수입 상대국으로서의 지위를 상당 기간 유지하였다.

쫓아가지 못했기 때문이다. 특히 1973년 1차 오일 쇼크의 영향이 컸다. 오일 쇼크로 석유가격이 급등, 수입 규모의 확대가 불가피했다. 동시에 서방세계로부터의 기계·플랜트의 수입이 크게 늘었다. 또한 오일 쇼크의 여파로 북한의 주력 수출상품인 연·아연 등 비철금속의 국제가격이 폭락하게 되고 동시에 선진 자본주의 국가들은 불황의 여파로 비철금속 수입을 대폭 줄이게 되었다. 세계적인 불황은 꽤 오래 지속되었고 북한의 수출은 큰 타격을 받았다. 수출액은 74, 75년에는 어느 정도 신장세를 보였으나 북한 당국의 기대에 미치지 못했고 더욱이 76, 77년에는 아예 감소세로 돌아섰다(<표 4> 참조).

## 2) 대외경제정책 변화의 배경

그렇다면 북한은 왜 이 시기에 서방세계와의 경제관계 확대정책을 폈을까. 60년 가까이 되는 북한의 역사에 있어서 개방 제1기라고도 평가할 수 있을 만한 이 시기의 정책적 결단은 여러 가지 요인의 복합작용에 의해 이루어졌다.<sup>19)</sup>

당시의 국제 정세부터 간단히 살펴보자. 이 시기는 동서 테탕트의 시기였다. 1969년 미·소간 전략무기제한협약(SALT), 1971년 미·중 간의 이른바 핑퐁 외교 및 키신저 국무장관, 닉슨 대통령의 베이징 방문, 1972년 닉슨 대통령의 모스크바 방문 등으로 자본주의 진영과 사회주의 진영의 관계는 빠른 속도로 개선되고 있었다. 때마침 경제성장

---

19) 북한의 경제 개방의 역사는 4기 정도로 나눌 수 있다. 제1기는 1970년대 전반에 서방세계로부터의 대규모 차관 도입에 의한 제한적 개방 정책의 전개 시기이다. 여기에 대해서는 앞에서 이미 서술했다. 제2기는 합영법에 의한 외국인 투자 유치의 시기이고 제3기는 나진·선봉 자유 무역 지대의 시기이다. 제4기는 신의주 특별행정구 및 개성 경제특구, 금강산 관광특구 시기가 될 전망이다.

문화로 고민하고 있던 동유럽 국가들은 동서 데탕트 무드에 힘입어 70년대 초에 서방세계로부터의 자본 도입에 적극 나섰다.

게다가 중국과 미국, 중국과 일본의 관계가 급속히 개선됨에 따라 굳게 닫혀 있던 중국의 문이 열리기 시작했다. 그 다음은 북한이 아니겠느냐는 관측이 나오는 것은 당연했을 것이다. 실제로 북한은 70년대 초에 여러 유럽 국가들과 국교관계를 수립하거나 무역사무소를 설치하는 등 ‘대외개방’의 면에서 종전보다 훨씬 적극적인 움직임을 보였다. 여기에서 72년 및 73년 초는 전 세계적으로 금융과잉상태였다. 국제자본은 북한에게 돈을 빌려 주겠다고 나설 정도였다.

다른 한편으로 북한은 6개년 계획(1971~76년)의 목표달성에 신경이 쓰이지 않을 수 없었다. 목표를 2년 앞당겨 달성하고자 71년부터 노력했으나 결과는 시원치 않았다. 더욱이 사회주의 국가와의 경제협력만으로는 6개년 계획을 기간 내 달성하기 어려울 수도 있다는 사실에까지 생각이 이르렀다. 북한은 지난 5개년 계획(1957~60년) 및 1차 7개년 계획(1961~70년) 기간 동안 구소련이 경제협력을 무기로 북한의 대외 정치에 압력을 가하려 했던 기억이 아직도 생생했기 때문에 외자 도입선을 분산·다변화할 필요도 있었다. 아울러 구소련을 제외하고는 중국이나 동구는 북한이 만족할 만한 경제원조나 차관을 제공할 여력도 없었다. 또 북한 입장에서는 기술수준에서 대부분의 사회주의 국가보다 우위에 있는 선진 자본주의 국가로부터 설비를 들여오는 것이 매력적이었을 수도 있다.

또한 71년부터 한국과의 대화가 시작되어 72년에는 유명한 7·4공동성명이 탄생했다. 그런데 한국은 외국으로부터의 설비도입에 열을 올리면서 경제개발에 박차를 가하고 있었다. 이러한 한국을 의식하지 않을 수 없었다.<sup>20)</sup>

그렇다면 빌려 온 돈을 어떻게 갚을 것인가. 72, 73년은 오일 쇼크

가 발생하기 직전 시기이다. 북한의 주된 수출상품인 금, 은, 납, 아연 등의 국제가격이 천정부지로 치솟던 때였다. 그래서 북한은 나름대로 자신이 있었을지도 모른다. 결국 이러한 제반 조건이 맞물리면서 북한은 서방세계로부터의 차관 등에 입각해 대규모 플랜트를 들여와 경제개발을 추진하는 쪽으로 방향을 잡게 되었다.

그런데 전술했듯이 전혀 예상치도 못했던 오일 쇼크가 발생하면서 북한도 큰 충격을 받게 되었다.

### 3) 외채 문제의 발생과 확대

북한의 대외채무불이행 사태가 발생, 북한의 대외부채 문제가 표면화한 것은 1974년경으로 알려져 있다. 이해 7월 북한은 대일 철강재 수입 계약금을 지불하지 못했고 이에 따라 철강재의 선적이 중단되었다. 이 소식이 알려지면서 일본 및 유럽 국가들로부터 플랜트 수입에 대한 대금지불독촉이 잇따랐다. 이에 북한은 국제금융시장에서 차관 등의 형태로 자금을 조달하려 했으나 서방세계의 금융기관으로부터 거절당해 결국 75년 6월 이후 주요 채권국들과 직접 지불 연기를 교섭하게 되었다. 그리고 채권국들은 이후 북한에 대해 여러 가지 경로로 채무상환압력을 넣기에 이르렀다.<sup>21)</sup>

---

20) 小牧輝夫는 이들 여러 요인 가운데 한국과의 대결 의식을 강조하고 있다. 그는 북한이 서방세계에서 차관 등을 들여오면서까지 기계·플랜트를 대량으로 들여와 대규모 공업 단지를 건설하기로 한 구상은 6개년 경제계획을 수립할 당시에는 없었던 것이라고 지적하고 있다. 즉 이 계획이 한창 진행 중이던 73년경에 갑자기 '궤도 수정'된 것이다. 그는, 이러한 방향 전환에는 한국에 대한 경쟁 의식이 강하게 작용했다고 주장하고 있다. 小牧輝夫, “社會主義中進國 北朝鮮”, 小牧輝夫編, 『朝鮮半島: 開放化する東アジアと南北對話』(東京: 아시아經濟研究所, 1986), pp. 98~99 참조.

21) 자세한 것은 경남대학교 극동문제연구소, 『북한무역론』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1979), 515, 520~521쪽 참조.

그럼 어느 정도 규모의 외채일까. 물론 북한이 외채에 대해 공식적으로 발표하고 있지 않기 때문에 정확한 규모는 알 수 없다. 다만 외무기관의 추정 결과를 종합해 보면 북한의 외채 문제가 표면화되고 2년 정도 경과한 시점인 76년 말의 외채규모는 20~24억 달러인 것으로 추정되고 있다.<sup>22)</sup> 그리고 외채규모는 그 이후에 줄어들기는커녕 더 늘어났다.

그렇다면 왜 이 시점에서 외채 문제가 발생하고 이후에 더 확대되었던 것일까. 여기서 발생의 논리와 확대·심화의 논리를 구별하지 않고 간단히 정리하기로 하자.

첫째, 국제환경적 요인이다. 70년대 전반 서방세계와의 무역확대를 계기로 무역수지적자가 급속도로 늘어났던 직접적인 원인은 오일 쇼크라는 예기치 못한 국제환경변화라 할 수 있다. 오일 쇼크라는 복병을 만남으로써 북한의 수입은 예상보다 훨씬 늘어났고 수출은 예상보다 크게 줄어들었다.

둘째, 무역수지적자의 누증이다. 무역수지적자 급증에는 환경적 변화가 큰 요인으로 작용한 것은 부정할 수 없지만 비철금속의 국제가격 급락과 수요급감이 있었다 해도 예컨대 여타의 주력 수출상품이 있었다면 상황은 달라졌을지도 모른다. 결국 국제시장의 변동상황에 지극히 민감한, 전형적인 개도국형 수출구조가 문제였다. 더욱이 사회주의 국가들이 공통적으로 가지고 있는 수출경쟁력상의 취약성도 있었다. 사실 북한은 만성적인 무역수지적자에 시달려 왔다. 이는 무역정책 및

---

22) 미 의회는 북한의 대외 채무가 1970년에 5,500만 달러를 기록하고 나서 74년에는 7억 2,500만 달러로 급증하였다고 보고 있다. 또 미국 CIA는 1976년 말의 시점에 북한의 대외 부채는 24억 달러로, 이 가운데 14억 달러는 선진 자본주의 제국에 대한 채무이고, 나머지 10억 달러는 사회주의 제국에 대한 채무로 추정하고 있다. 그리고 미국의 *New York Times*지와 한국 통일원은 같은 시기에 대해 23억 달러로, 서독의 *Handelsblatt*지는 20억 달러로 추정하고 있다. 위의 책, 516쪽 참조.

거시경제정책과도 깊은 관계를 가지고 있다.

기본적으로 에너지원의 국내 공급도 부족하고 자본도 모자라고 기술 수준도 저위에 있는 저개발 경제가, 비록 자력생산을 추구한다고 해도, 공업화를 추진하기 위해서는, 중간재·자본재 등에 대한 수입 수요의 지속적인 확대가 불가피하다. 특히 북한의 경우, 당국이 정치·경제적인 이유로 자신의 수출 능력은 고려하지 않고 기계설비 등의 수입을 갑자기 늘린 적이 있었다.<sup>23)</sup> 이에 반해 수입재원을 확보하기 위한 수출액은 수입액에 미치지 못하는 경우가 대부분이었다.

물론 북한이 수출확대를 위해 힘을 쏟았던 것은 사실이다. 그러나 기대했던 것만큼의 성과를 거두지는 못했다. 수출품목은 철·비철 금속 등 상대적으로 국내에 풍부하게 존재하는 천연자원에 기초를 둔, 몇 개의 원료·반제품에 한정되어 있었다. 제조업 부문의 수출능력은 그다지 높다고 할 수 없다. 지금까지 제조업은 기본적으로 국내 수요의 충당을 목적으로 하였기 때문에, 제품의 질이나 경쟁력은 무시되었다고 할 수 있다. 항상적으로 물자가 부족한 사회였기 때문에 물건을 만들어 내는 데 급급했을 뿐, 제품의 질 같은 것에 신경 쓸 겨를이 없었다. 이는 사회주의 국가 공통의 현상이기도 하다.

외채 문제가 발생하고 심화된 세 번째 요인은 북한이 경제개발 초기부터 도입했던 차관이 제대로 상환되지 못했다는 사실이다. 북한에서는 50년대와 70년대 전반에 대규모 무상 원조·차관이 들어와 그것이 투자 자금의 주요한 원천으로서의 역할을 수행했다. 다만 50년대에는 무상 원조가 압도적으로 많았으나 70년대에는 모두 차관이었다. 60년

---

23) 전술했던 72~74년뿐만 아니다. 예컨대 1978년과 79, 80년에도 3년 연속 수입이 급증했다. 여기서 1978년은 2차 7개년 계획의 첫해이고 1980년은 김정일을 후계자로 공식화한 당대회가 열렸던 해였음을 상기할 필요가 있다.

대에도 70년대 정도는 아니었으나 어느 정도 차관이 도입되었다(<표 2> 참조).

그런데 기존에 도입된 차관을 상환해야 할 시기는 다가오고 있었다. 차관상환의 부담은 점점 늘어났다. 하지만 상환능력은 그다지 개선되지 않았다. 오히려 무역수지적자가 확대되면서 대외적으로 지불해야 할 금액은 더 늘어났다. 상환의 연기가 이어지고 차관의 상환을 위한 신규 차관(차환 차관)이 거둬지다 보니 상환의 연기도, 신규 차관도 용이하지 않게 되었다. 결국 외화 수요과 공급의 균형이 깨어지면서 대외채무불이행 사태가 발생했다. 그 이후에도 상황은 개선되지 않아<sup>24)</sup> 결국 채무는 눈덩이처럼 불어나게 되었다.

#### 4) 국내 경제에 미친 영향

대외채무불이행 사태의 발생 및 대외채무확대는 국내 경제에 적지 않은 타격을 주게 되었다. 가장 큰 것은 수입에 대한 부정적 영향이다. 즉, 그렇지 않더라도 수입을 하기 위한 외화(수출로 버는 외화)가 모자라는 판에 빚을 갚아야 할 부담<sup>25)</sup>까지 겹쳤으니 결국 수입을 더욱 더 줄이지 않을 수 없었다는 것이다.<sup>26)</sup> 이미 도입된 차관의 만기가 도래

---

24) 76년부터는 종래의 선진 자본주의 국가들로부터의 차관은 말할 것도 없고, 사회주의 국가들로부터의 차관도 거의 없어졌다. 또 무역 수지 적자는 만성화되었다. 결국 서방세계는 1986년에 북한을 '파산 국가'로 선고하기에 이르렀다.

25) 물론 북한은 누적된 대외 채무를 변제하는 데 얼마나 적극적이었는지 의문의 여지가 있다. 다만 북한이 채무 변제의 적극적인 의지가 없었다고 해도 채무가 수입에 대한 억제력을 가지는 것은 사실이다.

26) 河合弘子도 70년대의 무역 대금의 미지불, 소련에 대한 채무 지불 등으로 인해 원재료나 에너지 수입을 필요량만큼 확보할 수 없는 상황이 되었다고 지적했다. 河合弘子, 『中國と朝鮮半島の經濟關係』(東京:アジア政經學會, 1997), p. 36 참조.



하지만 상환능력의 결여로 대외채무를 변제하지 못하고 이것이 외채로 누적되어 가면서 수입, 특히 원자재 및 설비 수입에 대한 엄격한 제약으로 작용하고 따라서 경제성장에 악영향을 준 회로가 존재했을 가능성은 충분히 생각할 수 있다.

대표적인 것이 철강생산이다. 북한과 같은 사회주의 국가에서 철강은 다른 그 무엇보다도 우선적으로 생산해야 하는 품목이다. 그런데 그 철강 생산이 외화난의 직격탄을 맞았다. 예컨대 김일성은 1980년 3월 5일에 행한 연설에서 “최근에 다른 나라에서 콕스탄이 잘 들어오지 않으니 황해제철연합기업소가 서게 되었소, 김책제철소가 서게 되었소 하면서 벽적 떠들고 있습니다”고 지적했다. 철강생산이 이 정도이면 다른 부문은 말할 필요도 없다. 김일성은 같은 연설에서 “지금 나라의 외화 사정이 긴장하여 기름을 제대로 사 오지 못하다 보니 광업 부문, 립업 부문 등 인민경제 여러 부문에서 생산을 정상화하지 못하고” 있다고 털어놓았다.

사실 이 시기에는 ‘생산의 정상화’에 대한 요구가 강도 높게 제기되었다. 단적인 예는 1979년 김일성의 신년사에 이어 80년의 신년사에도 ‘생산의 정상화’에 대한 강한 요구가 등장했다는 것이다. 물론 김일성이 생산의 정상화를 당부하고 요구한 것은 이것이 처음은 아니다. 하지만 신년사에 2년 연속 등장한 것은 매우 이례적인 것이었다. 그만큼 ‘생산이 정상화되고 있지 않음’을 보여주는 것이기도 하다.

결국 북한 입장에서는 무역확대에 박차를 가하지 않을 수 없었다. 김일성은 1979년의 신년사에서 “대외무역을 발전시키는 데 큰 힘을 넣어야 합니다”며 대외무역의 중요성을 강조하고 특히 “인민경제의 모든 부문에서 수출품을 우선적으로 생산해야만 합니다”고 말했다.<sup>27)</sup> 나아

---

27) 玉城素는 이러한 ‘수출 우선주의’가 내세워진 것은 건국 이래 처음 있는 일이라며 이는 단지 6개년 계획의 목표 달성의 후유증으로서 남겨진 대외 채

가 김일성은 1980년의 신년사에서 “인민경제 모든 부문에서 수출 원천을 적극적으로 탐구 동원하며 대외 무역을 다각화·다양화하여 무역의 폭을 더욱 넓혀야 하겠습니까”고 강조했다.<sup>28)</sup> 하지만 소기의 성과를 거두지 못했음은 주지의 사실이다.

## 4. 국내 경제운용

### 1) 경제관리제도의 기본 틀

국내 경제운용에 있어서 핵심적인 것은 경제관리제도이다.<sup>29)</sup> 그런데 1970년대는 경제관리제도의 면에서 큰 변화가 없었던 시기로 볼 수 있다.

주요 산업의 국유화, 농업의 집단농장화를 골격으로 하는 생산관계의 사회주의적 개조(소유제 개혁)는 1958년에 일단락되었다. 이를 토대로 청산리 방법(1960년), 대안의 사업체계(1961년), 군(郡) 협동농장경

---

무 문제를 해결하려고 하는 것뿐만 아니라, 그것을 해결할 수도 없는 상태에서, 다시 수입을 확대하지 않는 한 ‘생산의 정상화’를 실현할 수 없는 다급한 상황에 처했기 때문이라고 해석했다. 玉城素, “北朝鮮經濟の現状と問題點”, 三谷靜夫編, 『朝鮮半島の政治經濟構造』(東京: 日本國際問題研究所, 1983), p. 126 참조.

28) 무역 확대 방침은 80년대에 들어 더욱 강화되었다.

29) 북한에서 경제관리는 ‘사회적 노동 과정을 조직 지휘하는 사람들의 경제 활동’ 및 ‘생산을 지휘하여 맡겨진 경제 과업을 수행해 나가는 경제 활동’으로 규정된다. 넓게 보면 국민 경제에 있어서 생산과 직접·간접적으로 관련된 모든 경제 활동을 관리하는 것이고 좁게 보면 기업을 비롯한 개별 생산 단위들을 관리하는 것이다. 사회주의 경제 이론에서는 국민 경제의 생산과 분배, 유통과 소비가 통일적으로, 또 계획에 의해 이루어지게 되어 있는데 이 가운데 생산의 역할이 결정적이다. 따라서 경제관리는 사회주의 국가의 경제운영에 있어서 핵심적 지위를 차지하고 있다.

영위원회를 중심으로 하는 농업지도체계(1962년), 계획의 일원화·세부화(1964~65년) 등이 도입되었다. 즉 1960년대에 경제관리제도의 기본 골격이 갖추어졌다.

이러한 제도들은 1970년대에 큰 변화 없이 그대로 유지되었다. 약간의 변화가 있었다고 한다면 연합기업소 제도가 시험적으로 도입된 것이다. 연합기업소는 일종의 기업연합체로서 생산활동상 혹은 관리경영상 밀접한 관계를 가지고 있는 여러 기업들을 수직적·수평적으로 통합해 하나의 경영단위로 만든 기업조직 형태이다. 대표적인 것이 원료·연료 생산기업과 이를 사용하는 기업들을 한데 묶은 것이다. 북한에서 연합기업소는 1973년에 조직되기 시작하여 1974년에 황해제철연합기업소 등 6개의 연합기업소가 공식 발족했던 것으로 파악되고 있다.<sup>30)</sup>

하지만 이 시기의 연합기업소 시범운영은 당초 기대와는 달리 큰 성과를 거두지 못했다. 연합기업소 제도 도입 목적은 여러 가지가 있으나 가장 큰 것은 자재공급 문제 해결을 통한 ‘생산의 정상화’이다. 이를 위해 기업간 생산적 연계를 기업 내부단위간 생산적 연계로 전환하거나 기업간 협동생산을 기업 내부 협동생산으로 바꾼다는 것이다.<sup>31)</sup> 그

---

30) 자세한 것은 최신림·이석기, 『북한의 산업 관리 체계와 기업 관리제도』(서울: 산업연구원, 1998), 99쪽 참조.

31) 사실 북한을 비롯한 사회주의 국가들이 경제운영에 있어서 겪는 최대의 어려움은 자재공급 문제라고 해도 과언이 아니다. 즉 다른 부·위원회 소속 기업 간에, 혹은 다른 지역간에 자재공급이 원활히 이루어지지 않아(이른바 ‘협동생산 규율의 위반’), 생산의 커다란 애로가 발생하고 있는 문제에 대처하기 위해서이다. 그래서 해당 기업들이 어느 부·위원회에 소속되어 있는지를 묻지 않고 국가적으로 중요한 기업과 그 기업에 원료·자재를 공급하는 기업을 하나의 단위로 결합시켰다. 즉 자재 수요 공급의 기업간 관계를 ‘기업 내부화’했다는 것이다. 연합기업소의 도입에 의해 “협동생산 문제를 원만히 해결한다”든가 “기관 본위주의와 지방 본위주의를 극복할 수 있다”고 기대된 것으로부터도 이런 것들을 짐작할 수 있다.

런데 내각의 각 성, 위원회가 산하 기업들을 관리하면서 이들의 생산계획목표 달성에 책임을 지는 이른바 (공업) 부문별 관리체계가 경제관리의 기본 축을 이루고 있는 상황에서 몇 개의 연합기업소만 만들어 놓았으니 제대로 기능하기가 어려웠다. 게다가 연합기업소 제도 도입·확대에 대한 경제관료들의 저항도 만만치 않았다.<sup>32)</sup>

북한 당국이 경제관리제도의 변화에 종전보다 적극적으로 나선 것은 경제성장둔화추세가 뚜렷해졌던 1980년대에 들어서이다. 물론 ‘개혁’이 아니라 ‘개선’의 수준에 그쳤지만 나름대로의 노력은 있었다. 1981년에는 중앙집권적 계획 제도의 문제점에 대해 지방분권화라는 방식으로 대처해 보고자 도(道) 경제지도위원회를 신설, 공업관리체계를 (공업) 부문별 관리에서 지역별 관리로의 전환을 시도했다. 다만 이는 실시 2년 만에 좌절되었다. 그 다음 단계에 등장한 조치가 1985년 연합기업소의 전면적인 도입이다. 연합기업소 제도는 북한 공업관리의 핵심적 제도로서 지금도 유지되고 있다.

한편 70년대의 대내 경제운영에 있어서 빼놓을 수 없는 것이 3대혁명소조운동이다. 김일성은 1972년 가을, 각 당 조직에서 선발된 핵심 일군들과 대학생들로 지도 소조를 결성, 그들을 경공업 공장에 파견해 3대 혁명 추진능력을 시험해 보았다. 그 결과에 입각해 이듬해 3월 당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 주요 공장, 기업소, 협동농장에 3대혁명소조를 대대적으로 파견기로 결정했다.

이 때부터 본격 시작된 3대혁명소조운동은 후계자 문제를 원만히 해

---

32) 북한은 70년대에 홍남비료연합기업소와 2·8비날론연합기업소를 조직할 때 석탄을 자체로 생산하여 쓰도록 하기 위해 수동 탄광과 운곡 탄광을 각각 소속시켜 주었다. 그 후 몇 해 동안은 생산이 제대로 이루어졌다. 그런데 그 이후에 이들 연합기업소에 소속되어 있던 탄광들이 석탄 공업부 산하로 넘어가면서 이들 연합기업소에 석탄 공급이 제대로 이루어지지 않았고 이에 따라 비날론과 비료 생산도 차질을 빚게 되었다. 『김일성 저작집』, 제39권(평양 : 조선로동당출판사, 1993), 219쪽 참조.

결하기 위한 측면이 강하다. 즉 새로운 세대에 의한 계속혁명의 논리를 확산시킴으로써 김정일의 권력승계를 정당화하고자 한 것이다.

하지만 한편으로 이 운동은 북한 사회주의 경제운영에 있어서 나타난 제반 문제를 새로운 형태의 대중운동으로 해결하고자 한 성격도 가지고 있다. 특히 3대혁명소조는 70년대 초·중반에 '속도전'을 사실상 이끌고 나가는 중요한 역할을 수행했다.

김일성은 1973년 2월 10일 공업부문 3대혁명소조원들을 위한 강습회에서 한 연설을 통해 현재 일부 공장들이 제대로 돌아가지 못하는 등 생산이 정상화되지 못하고 있다고 지적하고 그 원인으로 원료와 자재의 공급이 원활하지 않은 것, 설비를 제때 보수 정비하지 않은 것, 노동력이 부족한 것 등을 꼽았다. 하지만 그는 보다 근본적인 원인은 공장·기업소 지도 일군이 보수주의와 관료주의, 경험주의와 요령주의에 사로잡혀 있는 데 있다고 말했다. 따라서 3대혁명소조원들이 각 공장, 기업소에서 보수주의와 관료주의, 경험주의 등에 반대하는 투쟁을 벌여 생산을 정상화시켜야 하고 이것이 3대혁명소조의 주된 임무라고 강조했다.<sup>33)</sup>

그런데 원료와 자재의 공급이 원활하지 않다든지 설비를 제때 보수 정비하지 않는다든지 노동력이 부족하다든지 하는 문제들은 현존 사회주의 경제 고유의 문제점에 기인하는 바가 크고<sup>34)</sup> 따라서 70년대 이전에도 계속해서 지적되어 왔던 사안들이다. 그래서 60년대에는 지구계획위원회를 만들어 보기도 하고 공장·기업소 내에 국가계획부를 설치해 보기도 하는 등 중간적 관리 기구 신설을 통해 공장·기업소에 대

33) 자세한 것은 『김일성 저작집』, 제28권(평양 : 조선로동당출판사, 1984), 145 ~ 169쪽 참조.

34) 다만 북한의 경우, 노동력 부족은 사회주의 고유의 노동력 비축이라는 문제점뿐만 아니라 한국전쟁의 영향이라는 북한 특유의 요인도 무시하지 못한다.

한 지도 감독을 강화함으로써 이들 문제를 해결해 보려 했다. 하지만 뚜렷한 성과를 거두지 못하자 북한 당국은 이번에는 3대혁명소조를 생산 현장에 파견하고 이들을 통해 사상적 투쟁을 전개하게 함으로써 문제에 대처해 보려 했던 것이다. 물론 현존 사회주의 경제 고유의 문제점을 제도의 차원이 아니라 사상의 차원에서 해결하고자 했으므로 성과를 거두는 데 한계가 있었다. 더욱이 후술하듯이 적지 않은 부작용도 낳았다.

## 2) 계획의 형해화(形骸化)를 초래하는 경제정책의 등장

1970년대의 경제정책 중에서 경제관리제도의 개선과 직접적인 관련은 없으나 북한 경제운용에 큰 영향을 미친 특징적인 것들은 다음의 3가지로 압축할 수 있다.

### (1) 우선순위를 전면에 내세운 경제운영

첫째, 우선도 혹은 우선순위를 전면에 내세운 경제운영방식이다. 이것은 종종 ‘계획의 무시’라는 성격을 띤 정책을 수반했다는 점에서 주목할 필요가 있다.

여기에는 두 가지 방식이 있다. 하나는 7개년 계획, 연간 계획과 같은 현행(現行) 계획의 편성 및 수행 과정에서 우선도를 전면에 내세워 경제를 운영하는 것이다. 여기에서는 대개 군수산업, 중공업 부문에 사전적으로 우선순위가 부여된다. 또 하나는 현행 계획이 실시되고 있는 도중에 최고지도자의 의사에 의해 중점 과제가 갑자기 등장해 다른 어떤 것보다도 우선적으로 수행되는 것이다. 예컨대 제2차 7개년 계획(1978~84년)이 한창 진행중이던 1980년의 제6차 당대회에서는 80년대 말까지 달성해야 할 야심적인 ‘10대 전망 목표’가 새로이 설정되었

는데 이는 일종의 우선 추진 사업의 돌출로서 이미 진행중이던 2차 7개년 계획의 존재 자체를 애매하게 했다. 어느 경우가 되었든 우선사업이 갑자기 등장하면 이미 편성되어 있던 국가계획은 이러한 중점과제보다 우선순위에서 밀리게 된다.

이러한 우선도를 전면에 내세운 경제운영방식을 자재공급의 면에서 뒷받침할 필요가 있다. 이것이 이른바 주식(主席) 폰드 등이다. 주식 폰드 이외에도 지시분, 1.5%, 제2경제 위원회 폰드, 정무원 지시분(혹은 정무원 폰드) 등이 있다.

물론 우선순위의 문제는 북한 고유의 문제가 아니라 사회주의 경제의 보편적 현상이다.<sup>35)</sup> 국민경제계획(물자균형계획)의 실행과정에서 균형의 달성은 계획상의 잘못을 흡수할 수 있는 버퍼 내지는 비우선 부문(전형적으로는 소비재)의 존재를 필요로 한다. 실제로 계획의 실행과정에서 어디에선가 애로가 발생한다면 비우선 부문에 그 부담을 떠넘김<sup>36)</sup>으로써 처리할 수 있다. 다만 70년대 이후의 북한은 우선순위에 입각한 경제운영이라는 면에서 다른 사회주의 국가보다 정도가 심한 것이 아니었나 한다. 다른 사회주의 국가에서는 ‘주식 폰드’ 같은 것은 없었다.

주식 폰드는 철강, 시멘트 등 주요 전략물자에 대해 북한 내 총생산량의 일부를 주석이 임의로 사용할 수 있는 몫이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 탈

---

35) 사회주의 경제의 우선순위 문제에 대해서는 예컨대 P. R. Gregory and R. C. Stuart, *Comparative Economic Systems*(Boston : Houghton Mifflin, 1980), pp. 133~134, J. Kornai, *The Socialist System : The Political Economy of Communism* (Princeton : Princeton University Press, 1992), pp. 127~130, 171~180 참조.

36) 전형적으로는 자재공급 물량의 축소.

37) “강재의 예를 보자. 연간 생산량이 어느 정도라고 한다면 그 중 몇 %인가 몇 십%는 김일성이 마음먹은 대로 움직일 수 있는 물량으로 된다. 그것이 주식 폰드이다. 그것을 김일성이 가장 중요한 고리라고 생각하는 곳에 공

북자들의 증언을 종합해 보면 주식 폰드가 공급되는 곳, 다시 말하면 북한 지도부 입장에서 우선도가 높은 부문은 군수산업, 중요한 중공업, 우상화 분야,<sup>38)</sup> 중요한 수출 산업, 김일성이 현지지도한 공장 및 농장이다. 달리 보면 이들 부문은 ‘주식 폰드’에 해당되는 일정량의 자재에 대해서는 국가로부터 확실하게 자재공급을 받게 된다. 다만 이들 부문의 모든 공장이 항상 주식 폰드를 받는 것은 아니다. 이들 부문 중에서도 어디가 더 우선시되는지, 또 같은 부문 내에서도 어느 공장이 더 우선시되는지는 그때그때의 사정에 따라 달라졌다.<sup>39)</sup>

한편 1973년 2월 1일 당중앙위 정치위원회 확대회의에서 김일성은 다음과 같이 이야기한 적이 있다.

“국가계획을 세울 때에는 반드시 총 자재 폰드 가운데서 국가 주식 예비와 정무원 예비를 내놓은 다음 나머지 자재를 가지고 생산계획과 자재공급계획을 맞물려야 합니다. 국가 주식 예비는 국가적으로 긴급하게 나서는 새로운 과업을 수행하는 데 쓰기 위한 것입니다. 국가 주식예비로는 강재, 세멘트, 자동차, 트랙도르를 비롯한 중요한 설비와 자재들만 내놓으면 됩니다. 정무원 예비는 증산 계획과 추가적으로 제기되는 국가과제를 수행하는 데 쓰이며 여러 가지 사정으로 자재를 계획대로 공급할 수 없게 되는 경우에 쓰기 위한 것입니다.”<sup>40)</sup>

김일성의 이러한 이야기와 탈북자들의 증언을 종합해 보면 주식 폰드 등과 관련, 다음의 2가지 추측이 가능해진다. 첫째, 적어도 1973년

급한다”(탈북자 D씨).

38) 정치 선전 목적의 각종 기념비적 건물의 건설.

39) 이와 관련, 탈북자 임영선 씨는 북한 경제는 전체가 맞물려 돌아간다고보다 그때그때 문제가 생기는 부문에 김정일의 지시가 떨어지고 다른 모든 것에 앞서 여기에 자재·인력이 투입되어 해결하는 식이라고 전하고 있다(『중앙일보』, 1995년 3월 28일). 북한에서의 우선순위에 입각한 경제운영의 한 단면을 잘 보여준다고 하겠다.

40) 『김일성 저작선집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1974), 403쪽.



당시에 국가계획에 의한 자재공급이 원활하게 이루어지지 않고 있었으며 따라서 최고지도부가, 어떤 경제적 사업이 되었든, 무슨 대가를 치르고서라도 반드시 실현시켜야 한다고 생각하는 사업을 위해서는 그 실현의 물적 토대, 즉 자재와 설비를 확보해 두어야 하고 이는 국가계획보다 상위에 있는 다른 장치에 의해 마련하고자 했다는 것이다. 둘째, 주식(예비) 펀드는 갑작스럽게 제기된 국가적 과제를 수행하기 위한 ‘예비’라는 성격과 ‘현행 생산’을 위한 일상적인 것이라는 성격을 동시에 가지고 있다. 하지만 주식 펀드가 등장한 70년대 초반에는 전자의 성격이 우세한 것이었으나 국가 전체의 자재부족 현상이 갈수록 심각해짐에 따라 후자의 성격이 우세하게 되는 쪽으로 변질되어 갔다는 것이다.

## (2) 속도전

1970년대 북한 경제운용에 큰 영향을 미친 두 번째 정책은 속도전이라는 형태의 대중운동이다. 1차 5개년 계획(1957~60) 기간중 김일성의 주창으로 전개되었던 천리마운동은 6개년 계획 기간중 김정일의 발의에 의해 ‘속도전’이라는 이름으로 계승·발전된다. 속도전에서 주목해야 할 것은 이 운동이 기업의 목표를 당초 계획보다 앞당겨 달성하자는 슬로건을 내걸고 이를 기업과 노동자에게 독려한다는 사실이다.

북한 당국의 공식 설명에 따르면 속도전은 모든 사업을 전격적으로 밀고 나아가는 사회주의 건설의 기본 전투 형식이다. 이는 혁명과 건설의 전진 운동을 저해하는 소극과 보수, 침체와 담보를 배격하고 혁명과업을 가장 빠른 기간 내에 완수하게 하는 사회주의 건설의 기본 전투 형식이다. 속도전의 전개에 있어서 가장 중요한 것은 사상혁명이다.<sup>41)</sup>

41) 『경제사전 2』, 89쪽.

먼저 6개년 계획의 시작과 함께 ‘100일 전투’가 전개되었다. 6개년 계획 수행의 돌파구를 열기 위해 1971년 1월초부터 4월 중순까지 전개되었는데 김일성이 천리마 회천 공작기계공장을 현지지도한 것을 계기로 이루어졌다.

이어 1974년 초에 ‘충성의 속도’ 운동이 전개되었다. 6개년 계획의 목표 달성을 2년 앞당긴다고 하는 목표 하에 1974년 1월 20일 김책제철소 건설사업소에서 발기되어 이틀 뒤인 1월 22일 북창화력발전소를 비롯한 북한 전역으로 확대되었다.

그 다음의 것이 유명한 ‘70일전투’이다. 1974년의 목표를 초과수행하고 6개년 계획을 당 창건 30주년(1975. 10. 10) 이전에 앞당겨 완수할 수 있도록 74년 10월 중순에서 12월 말까지 70일간 진행되었다. 이는 김정일이 사실상의 후계자로 추대되고 나서 처음으로 직접 지도한 전투라는 것, 김정일이 제시한 ‘속도전 방침’을 처음으로 구현한 것 등의 이유로 북한 당국은 이 전투가 김정일의 혁명활동역사에 있어서 특별한 지위를 차지하고 있다고 주장하고 있다.

속도전은 제2차 7개년 계획 기간에 들어서도 계속 실시되었다. 제2차 7개년 계획이 스타트를 끊은 1978년에 ‘100일 전투’가 5월부터 9월까지 전개되었다. 그 해의 목표를 앞당겨 달성해 건국 30주년(그 해 9월 9일)을 축하하자는 것이었다. 1980년에도 제6차 당대회를 앞두고 당대회를 ‘승리자의 대축전’으로 한다는 목표 아래 80년도의 계획목표 달성을 1개월 앞당기기 위해 다시 ‘100일 전투’(1980. 7. 1~10. 8)를 전개하였다.<sup>42)</sup>

---

42) 속도전은 80년대에도 계속 실시되었다. 1982년부터의 80년대 속도 창조 운동, 1988, 1989년 두 차례에 걸친 200일 전투 등이 바로 그것이다.

### (3) 지방과 기업에 대한 자력갱생

1970년대 북한 경제운용에 큰 영향을 미친 세 번째 정책은 지방과 기업에 대한 자력갱생이다. 즉 북한 지도부가 70년대 중반 이후 경제 상황이 악화되는 가운데 지방과 기업에 대해 ‘자력갱생’<sup>43)</sup>을 강하게 요구했다는 것이다. 즉 생산에 필요한 원료, 자재를 중앙에 의존하지 말고 자력갱생의 혁명정신을 발휘해서 자체적으로 해결하도록 지방과 기업에게 요구했다.

지방 차원의 자력갱생은 1973년에 도입된 지방 예산제가 대표적인 사례이다. 1958년 지방 공장의 대대적인 건설과 함께 형성되기 시작한 지방 차원의 자력갱생은 1970년 지방 공장의 2차 건설 붐에 이어 1973년 지방 예산제의 도입으로 제도화 단계에 들어서게 된다.

지방 예산제는 자체적으로 벌어서 자기 지방의 살림살이를 꾸려 나가는 ‘자력갱생’의 원칙을 구현하고 있다. 게다가 국가에게 일정한 이익을 줄 데 대한 ‘의무’를 진다. 이는 수입 초과분을 중앙 예산에 들여놓는 형태로 실현된다.

북한이 이러한 제도를 도입한 목적에 대해 김일성은 다음과 같이 밝히고 있다.

“그 전에는 중앙에서 큰 공장들이 벌어들인 이익금을 가지고 道들에 국가 보조금을 나누어주어 (지방에 있는) 교원, 의사, 정무원들의 노임을 주도록 하였습니다. 그러다 보니 국가에서 많은 재정적 부담을 지었으며 나라의 경제 건설에 더 많은 자금을 돌리지 못하였습니다…… 지방 예산제를 실시한 다음부터는 국가에서 큰 공장들과 대학, 병원 같은 것을 건설하는 데 더 많은 자금을 돌릴 수 있게 되었습니다.”<sup>44)</sup>

“우리나라에서는 지방 예산제를 실시하기 전에는 지방들의 살림살

43) 자력갱생은 국가 차원의 것, 지방 차원의 것, 기업 차원의 것으로 나뉜다.

44) 『김일성 저작집』, 제30권(평양 : 조선로동당출판사, 1985), 225쪽.

이에 필요한 자금을 다 중앙 예산에서 보장하였습니다. 그러나 지방 예산제를 실시하기 시작하여 몇 해 지나서부터는 모든 지방들에서 자체의 수입으로 지출을 보장하고 있으며 많은 돈을 더 벌어서 국가에 들여놓고 있습니다.”<sup>45)</sup>

그렇다면 지방 정부는 어떻게 해서 종전보다 세입을 늘려야 할까. 김일성은 지방 예산제를 발전시키기 위해서는 무엇보다도 지방 공업을, 그 외에 농업, 수산업, 인민봉사사업, 수매사업 등을 발전시켜야 한다고 했다. 즉 이것들이 지방세입의 원천인 셈이다. 그리고 이들 사업을 발전시키는 데는 중앙정부의 재정적인 추가 부담은 거의 없다. 지방에 있는 예비와 유타 노력만으로 지방 공장을 발전시켜야 하기 때문이다.

기업에 대해서도 마찬가지이다. 예컨대 김일성은 1979년 12월 12일에 행한 연설에서 “자력갱생, 각고분투라는 말을 실천 행동으로 옮기지 않으면 안됩니다”고 주장했다. 김일성은 자재가 계획대로 공급되지 않았다고 해서 불평만을 늘어놓으며 생산계획을 수행하지 않고, 계획을 수행할 수 없었던 책임을 타인에게 떠넘기려 하고 있다고 강도 높게 비난했다. 자재가 부족하면 그것으로 계획을 수행할 방법을 찾아내려고 노력하는 사람이야말로 참된 공산주의적 혁명가라는 것이다.<sup>46)</sup>

물론 북한에서 자력갱생은 50년대부터 존재했다. 하지만 70년대 이후의 그것은, 여태까지 중앙이 공급해 주던 것을 일부 또는 전부를 공급중단하고 지방이나 기업이 자체적으로 해결하라고 요구했다는 점에서 종래의 것과 확연히 구별된다.

---

45) 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제5권(평양 : 조선로동당출판사, 1983), 338~339쪽.

46) 위의 책, 409, 411쪽.

### 3) 정책의 등장 배경 및 거시 경제에 미친 영향

그렇다면 이들 3가지 정책들은 왜 70년대에 본격적으로 등장했던 것일까. 이들 정책은 북한의 경제성장 둔화에 대한 북한 당국의 대응이라는 측면이 강하다.

예컨대 우선순위를 전면에서 내세운 경제운영방식은 자재부족과 밀접한 관계가 있다. 탈북자들의 기억으로는 자재부족을 피부로 느끼기 시작한 것은 대체로 70년대 중반부터이다. 실제로 북한 경제는 70년대 전반에 고성장을 기록한 직후부터 다시 내리막길을 걷기 시작했다. 주식 폰드가 등장한 것도 70년대 중반경으로 추정되고 있다. 자재부족이 심각해짐에 따라 우선도를 앞세운 경제운영이 더욱 명확한 형태로 나타난 것이라고 볼 수 있다. 혹은 일반적인 국가계획으로는 기업이 자재를 공급받는다든 보장이 없다는 현실을 인정했는지도 모른다.

지방과 기업에 대한 자력갱생도 70년대 중반 이후 자재부족에 기인하는 바가 크다. 자재가 모자라니까 지방과 기업에게, 중앙에 의존하지 말고 자력갱생의 혁명정신을 발휘해서 자체적으로 해결하도록 요구했던 것이다.

속도전은 조금 사정이 다르다. 앞에서도 언급했지만 정치적인 고려가 우선적이었다. 물론 경제운영상에 나타났던 제반 문제를 속도전과 같은 대중운동을 통해 극복해 보려는 측면도 있었다. 사실 나중에야 어떻게 되든 속도전은 단기적으로는 가시적인 성과를 창출하는 데 크게 기여했다. 그렇다고 해도 속도전은 김정일에 대한 권력승계를 원활하게 한다는 정치적인 측면이 강했다.

그럼 이들 정책은 북한의 경제에 어떤 영향을 미친 것일까.

국가 전체의 자재공급 우선순위가 주식 폰드, 김정일 지시분, 정무원 지시분, 그리고 국가계획분의 순서로 된다고 한다면 국가계획은 지도

부의 의사보다 우선도가 낮은 것으로 된다. 즉 기업의 입장에서 보면 국가계획에 의해 공급이 예정된 자재라 하더라도 실제로 공급받을 가능성은 더욱 낮게 된다. 국가계획에 의한 자재공급분은 주식 펀드보다 우선순위가 낮은 것이므로, 기업에게 있어 국가계획은 형식적인 것에 지나지 않게 된다.<sup>47)</sup>

그리고 주식 펀드는 대부분 우선도가 높은 산업 및 기업의 몫이다. 그 대신에 나머지 산업과 기업에 대해서는 자력갱생, 자체 해결을 요구한다. 국가가 경제 내 모든 부문의 자재에 대해 책임을 지지 않겠다는 의지의 표명이기도 하다.

속도전도 기업의 계획목표의 조기달성을 꾀하는 운동이라는 점에서 ‘계획의 무시’적 성격을 띠고 있다. 몇 달 동안 힘들여서 연간계획을 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·무시한다는 측면이 내재되어 있다.<sup>48)</sup>

그런데 속도전을 할 때 기업이 계획목표를 앞당겨 달성하기 위해서는 계획에 예정되어 있는 양 이상의 자금·자재·노동력을 확보하지 않으면 안 된다. 하지만 계획분 이상의 자금·자재·노동력의 조달은 공식적으로는 보장되지 않는다. 그래서 그것들의 조달을 둘러싸고 지

47) 예컨대 “어떤 자재를 어디어디에 공급하라고 계획을 편성해도 그대로 집행되지 않는다. 계획 당국 쪽에 누군가가 와서 주식 펀드라고 해서 자재의 일부를 뺏아가고 또 다른 사람이 와서 지시분이라고 해서 자재의 일부를 또 뺏아간다. 이런 것들은 당초 계획에는 없던 것들이다”(탈북자 E씨)는 상황이 전개되는 것이다.

48) 이와 관련, 小牧輝夫는 ‘속도전’을 종종 전개해 극단적인 계획목표의 조기 달성을 도모하는 것은 경제 계획 그 자체의 의미를 상실시키는 것이기도 하다고 지적하고 있다. 小牧輝夫, “速度戰”, 小此木政夫編, 『北朝鮮ハンドブック』(東京:講談社, 1997), p. 239 참조.

역간, 부문간, 기업간에 경합이 벌어진다. 공식문헌은 속도전의 전개과정에서 “공업 부문간, 농업 부문간, 부문 내부간, 기업소간에 사회주의 경쟁 운동이 그 어느 때보다도 강화되고…… 생산에서 일대 비약과 혁신이 일어났다”<sup>49)</sup>며 각 부문간 경쟁을 오히려 긍정적으로 평가하면서 경쟁이 가져다주는 외형적인 성과에만 관심을 두고 있다. 그런데 부문간 경쟁의 방식을 규정하는 공식적인 규칙이 없기 때문에 경쟁은 당연히 힘의 논리에 의해 지배되게 된다. 힘이 없는 부문은 힘이 있는 부문에게 자금·자재·노동력을 뺏기게 된다. 그래서 지역간, 부문간, 기업간에 불균형이 확대된다.<sup>50)</sup> 그런데도 경쟁이 초래하는 이러한 폐해에 대해서는 북한 당국은 전혀 주목하지 않고 있었다.

그런 상황 속에서 국가는 기업에 대하여 자력갱생을 강력하게 요구해 왔다. 그래서 국가계획이 계획대로 집행되지 않는다. 특히 우선도가 낮은 부문, 힘이 없는 부문은 그렇다. 대표적인 것이 경공업과 농업이다. 자력갱생, 자체 해결이란 문자 그대로 기업이 스스로 자재를 조달하는 것인데 북한과 같이 공식적으로 시장이 허용되어 있지 않는 집권적 계획경제에서 기업은 과연 어디서 자재를 구할 수 있을 것인가. 결국 다른 기업이나 개인을 통해, 즉 비공식적으로, 혹은 암시장을 통해, 즉 불법적으로 자재를 조달할 수밖에 없다.

이렇게 해서 이들 3가지 경제운영방식은 계획의 형해화를 불러일으

49) 전영률·김창호·강석희, 『조선통사(하)』(평양: 사회과학출판사, 1987), 712쪽.

50) 그리고 탈북자 K씨가 전하는 것 같은 상황도 발생했던 것으로 보인다. “70년대에는 자재가 없어서 작업을 못했다는 말은 없었다. 70년대 이후부터가 문제였다. 김정일이 정치에 개입하면서부터 속도전이라는 것이 나왔다. 그런데 속도전이라는 것이 그 다음 회계년도에 쓰기로 예정되어 있는 원자재까지 때려 먹다 보니 그 때부터 경제적 파동이 생기기 시작했다. 당연히 서로 맞물린 기업들이 움직이지를 못했다. 그래서 내리막길을 걷기 시작했다.”[“귀순자 쟁점 대담 5”, 『통일한국』, 6월호(1996), 88쪽].

키면서 계획경제 시스템의 기능저하를 초래했다고 볼 수 있다.

## 5. 대내·외 부문의 상호작용과 경제 침체 메커니즘의 형성

국민경제에서 대외 부문과 대내 부문은 서로 영향을 주고받는다. 북한이라고 해서 예외가 될 수는 없다. 앞에서 고찰했던, 70년대 북한에서 대외 부문과 대내 부문에서 발생한 상황들은 어떻게 영향을 주고받았는지, 그리고 이러한 상호작용이 1970년대 북한 경제에 어떤 특성을 부여하게 되었는지 간단히 살펴보기로 한다.

다만 여기서 하나 강조하고 싶은 것은 양자가 관계를 맺게 되는 제도적 기반이다. 즉 제도적 기반이 상이하다면 양자의 연관성의 양태와 성격도 다소 달라질 수 있다는 것이다. 그리고 당연하지만, 북한은 집권적 계획경제라는 제도적 기반을 가지고 있었다.

집권적 계획경제는 경제의 규모가 작고 경제관련이 비교적 단순한 단계에서, 대량의 인적·물적 자원을 일정한 전략 부문에 집중 투입하여 단기간에 공업화를 달성하는 데 적합하다. 하지만 경제의 규모가 커지고 경제의 연관성이 복잡해지는 단계에 들어가면 그 유효성이 크게 하락한다.

경제가 발전함에 따라, 즉 공장이 늘어나고 제품종류가 증가함에 따라 중앙이 처리해야 할 정보는 기하급수적으로 늘어나는 데 비해 중앙의 정보처리능력은 제한되어 있으니 양자의 불균형은 더욱 커지고 따라서 계획은 더욱 형식적인 것으로 전락한다.<sup>51)</sup> 이에 따라 경제 시스

---

51) 중앙의 계획 당국과 산업 관련 성(省)이 관리하는 것은, 엄밀하게 말하면, 각 공장이 아니라 몇몇 공장들간의 상호작용 내지는 연관(聯關)이다. 그런데 기기간 연관의 수는 '기하급수적'으로 증가한다는 사실에 주목할 필요가



템의 유효성을 떨어뜨리는 여러 현상이 발생하는데 대표적인 것이 자재공급상의 애로 발생이다. 이밖에도 기업에서의 생산능력에 대한 과소 신고, 투입재에 대한 과다요구, 수요를 무시한 재화의 공급, 신기술 도입이나 개발의욕의 결여, 투입재·노동력의 지나친 기업 내 껴안기 등과 같은 기업행동에 의한 낭비, 비효율, 비용과다는 시간이 지날수록 보다 뚜렷하게 나타난다.

북한의 경우, 이러한 경향에 박차를 가한 것이 우선순위를 전면에 내세운 정책(주식 펀드 등), 속도전, 기업 차원의 자력갱생 강화와 같은 것이다. 이러한 정책들은 1970년대부터 본격적으로 나타난 것이다. 그리고 80년대에는 더욱 뚜렷하게 나타났다. 이렇게 해서 계획의 형해화, 계획경제의 혼란, 집권적 시스템의 기능저하가 심화되었다. 그렇다고 해서 북한 당국이 70년대에 시스템, 특히 경제관리제도를 바꾸어 보려는 데까지 생각이 미친 것은 아니었다. 경제 시스템 변경의 불가피성을 인정하기에 이른 것은 80년대에 들어서였다. 물론 아직은 ‘개혁’이 아니라 ‘개선’의 차원에 불과했다.

한편 북한 경제의 침체는 대외 경제 관계로부터도 초래되었다. 50·60년대에 국내 경제는 대외 경제 관계로부터의 제약을 받기는 했으나 그 제약이 국내 경제의 운영을 위협할 정도는 아니었다. 50·60년대는 무엇보다도 외화난이 그다지 심각한 상태는 아니었다. 하지만 70년대

---

있다. 즉 공장의 수가 이전보다 2배 늘어나면 공장간의 연관의 수는 4배로 늘어나고, 중앙의 관리상의 복잡함도 4배 증가한다.

한편 구소련의 경우, 1930년대에 국가 전체의 경제관리 문제를 해결하기 위해서는 1년에  $10^{14}$ 개의 연산을 해야 했으나 1970년대에는  $10^{16}$ 개의 연산을 해야 할 정도가 되었다. 즉 불과 40년 만에 100배가 늘어난 것이다. 그런데 인간은 1년에  $10^6$ 회 정도의 연산을 수행할 수 있다고 하면 구소련 전체의 경제관리를 위해 1930년대에는 1억 명의 인원이 필요했지만 70년대에는 100억 명이 필요하게 된 셈이다. グルシコフ & モーイェフ, 田中雄三 譯, 『コンピュータと社會主義』(東京: 岩波書店, 1976), pp. 104~107 참조.

에 들어와서는 상황이 크게 달라진다. 70년대 전반 서방세계와의 무역 확대정책을 계기로 외채문제가 발생하고 이는 이후에 해소되기는커녕 확대·심화되었다. 외화부족을 해소하기 위해 70년대 말부터 서방세계에 대한 수출을 확대하려는 노력에 박차를 가했으나 큰 성과를 거두지 못했다.

어쨌든 70년대 중반 이후의 외화난은 수입에 대한 엄격한 제약요인으로 작용했다. 원자재, 자본재의 수입이 크게 차질을 빚게 되었다. 그리고 이는 북한 경제성장에 커다란 마이너스 요인으로 작용했다. 북한이 개도국이면서 동시에 사회주의 계획경제였다는 사실은 이러한 부정적 영향을 증폭시켰다.

첫째, 북한은 자원빈국, 기술빈국의 개도국이었기 때문에 원자재, 자본재의 수입부진의 영향이 더 심각했다. 북한은 몇몇 광물자원은 비교적 풍부하게 존재했으나 가장 큰 에너지원인 석유가 없었다. 철강의 주원료인 코우크도 국내에 없었다. 게다가 자본도 모자라고 기술수준도 저위에 있었다. 북한이 비록 자력갱생을 추구한다고 해도 ‘공업화’를 추진하기 위해서는, 중간재·자본재 등에 대한 수입수요의 지속적인 확대가 불가피했다.<sup>52)</sup> 따라서 일정 정도는 대외의존적이 되지 않을 수 없다. 그래서 외화부족으로 인한 수입부진이 경제에 주는 충격 또한 클 수밖에 없다.

---

52) 다음과 같은 김일성의 연설로부터도 그러한 상황을 읽을 수 있다.

“우리에게 절실히 필요한 것으로서 우리나라에 없는 것이 적지 않습니다. 무엇보다도 먼저 우리에게서 코스탄이 없습니다. 기술혁명과 공업화를 하려면 또한 연유가 있어야 합니다…… 연유가 있어야 트랙토르(트랙터)와 기계 배를 움직여 밭을 갈고 바다에 나가 그물을 칠 수 있으며 그래야 알곡도 생산하고 물고기도 잡을 수 있습니다…… 이밖에도 우리는 생고무를 사들여야 하며 석고와 류황도 사들여야 합니다…… 일정한 량의 목화도 사들여야 합니다. 공업화를 하려면 우리나라에서 만들지 못하는 기계 설비도 사들여야 합니다”(1962년), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여』, 제2권(평양: 조선로동당출판사, 1970), 396~397쪽.

둘째, 이러한 원자재, 자본재의 수입 차질이 거시경제 전반에 미치는 영향은 자본주의 경제보다 사회주의 경제에서 훨씬 더 파괴적이다. 예컨대 어떤 기업(갑)이 어떤 제품을 만드는 데 A, B, C, D라는 4가지 원자재가 필요하다고 하자. 그런데 사회주의 경제의 기업은 자신의 제품을 생산하는 데 필요한 원자재를 국가계획에 의해 다른 기업으로부터 공급(배급)받게 되어 있다. 이 때 A라는 원자재는 전량(100%) 공급받았으나 B라는 원자재는 80%, C라는 원자재는 60%, 더욱이 D라는 원자재는 40%밖에 공급받지 못하는 경우가 있을 수 있다. 그렇다면 이 기업은 아마 당초 계획의 40%밖에 제품을 생산하지 못할 것이다. 즉 생산량은 계획에 비해 가장 적은 비율이 공급된 그 원자재의 공급률에 맞춰질 수밖에 없다.

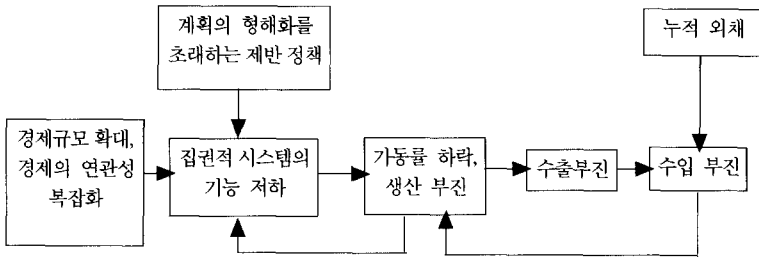
왜 이러한 일이 벌어지는가. 자본주의 경제에서는 이러한 일은 있을 수 없다. 기업은 자재가 모자랄 때는 시장으로 달려가면 된다. 그 자재가 품귀가 아닌 이상 언제든지 살 수 있다. 그러나 사회주의 경제에서는 자재는 배급제이며 어디로부터 배급받을 것인가가 국가에 의해 미리 정해져 있다. 자재가 모자란다고 하더라도 그 이외의 곳에서 자재를 구할 수가 있는 것이 아니다. 적게 공급받으면 그걸로 끝이다.

그리고 이 기업(갑)의 계획목표의 달성 실패는 이 기업의 생산 제품을 원자재로 투입하는 또 다른 기업(을)의 계획목표달성 실패를 초래한다. 더욱이 그것이 또 제3, 제4 등의 다른 관련 기업에 계속 과급되어 가는 ‘보급의 연쇄반응’ 혹은 ‘생산 애로의 연쇄반응적 확대’가 나타난다. 자재부족이 더 심각한 자재부족을 부르는 ‘자재부족의 확대재생산’이 빚어지는 것이다.<sup>53)</sup>

---

53) 이러한 메커니즘을 북한 지도부가 몰랐던 것은 아니다. 북한 지도부가 협동생산의 중요성과 협동생산 규율의 준수를 목이 터져라 외쳤던 것은 바로 이러한 메커니즘이 북한 경제에 가져다주는 파멸적 효과를 잘 알고 있었기 때

<그림 1> 1970년대 북한 경제 대외 부문과 대내 부문의 상호작용



결국 외화난으로 인한 수입부진은 직접적으로, 또한 집권적 계획경제 시스템의 기능저하와의 복합작용에 의해 공장가동률 하락, 즉 국내 생산부진을 초래했다. 그리고 생산부진은 다시 집권적 계획경제 시스템의 기능저하와 수출부진, 따라서 수입부진을 심화시켰다. 대외 부문과 대내 부문이 서로 영향을 주고받으면서 경제의 장기침체를 초래하는 일종의 악순환 구조가 바로 70년대부터 형성된 것<sup>54)</sup>이다.

문이다. 다음과 같은 김일성의 연설로부터도 그 가능성을 엿볼 수 있다. “사회주의 경제는 계획경제이며 사회주의 사회에서 인민경제 모든 부문들과 공장, 기업소들은 서로 밀접히 연관된 하나의 통일체를 이루고 있습니다. 우리나라의 인민경제를 하나의 큰 공장이라고 한다면 개별적 부문들과 공장, 기업소들은 그 안에 있는 직장이나 작업반들이라고 말할 수 있을 것입니다. 그러므로 여기에서는 어느 한 부문이나 어느 한 기업소라도 계획을 수행하지 못하거나 협동생산 규율을 어기면 인차 그와 연관된 다른 부문에 영향을 미치며 나라의 전반적 경제 발전에 커다란 지장을 주게 됩니다. 만일 석탄 공업 부문에서 석탄을 계획대로 생산하여 주지 않는다면 금속 공업 부문에서 강철을 제대로 생산할 수 없으며 강철 생산이 되면 기계 생산과 기본 건설에서 지장을 받게 됩니다. 또 기계가 계획대로 생산되지 못하면 천도 짤 수 없으며 다른 모든 부문들에서 생산을 제대로 할 수 없습니다. 이것은 마치 사람의 몸에 있는 눈, 코, 입, 귀 가운데서 어느 하나라도 자기 기능을 놀지 못하면 온몸이 제대로 활동할 수 없는 것과 같습니다”『사회주의 경제관리 문제에 대하여』, 제3권(평양 : 조선로동당출판사, 1970), 544 ~ 545쪽.

54) 물론 이 글에서는 북한 경제 침체 메커니즘의 구성요소 가운데 축적 메커니

## 6. 맺음말

이러한 경제의 장기침체 메커니즘은 80년대에 계승·발전되었다. 90년대의 사회주의권의 붕괴에 따른 무역의 급감에 의해서도 경제침체의 기본 메커니즘은 달라지지 않았다.<sup>55)</sup> 기본 틀은 유지된 상태에서 구조가 조금 더 복잡해졌을 따름이다. 달리 말해 90년대의 경제난은 그 침체 메커니즘에 초점을 맞추어 보면 이전 시기와의 ‘단절’의 측면보다는 ‘연속’의 측면이 강하다고 할 수 있다. 그리고 그 연속의 측면은 1970년대까지 거슬러 올라간다.

따라서 1970년대는 오늘날의 심각한 경제난을 초래한 장기침체 메커니즘의 기본 틀이 형성된 시기였다고 평가할 수 있다. 그리고 이러한 메커니즘은 기본적으로 사회주의 경제 시스템의 문제점이라는 토대 위에 북한 당국의 정책적 오류가 더해진 결과 형성된 것이다. 물론 오일 쇼크라는 국제적 환경 변화, 즉 북한 외부의 요인도 중요한 역할을 수행했지만 굳이 따지자면 북한 내부의 요인이 더 크다고 볼 수 있다.

한편 70년대 전반의 고성장구조는 70년대 후반 이후의 저성장구조를 잉태하고 있었다고 평가할 수 있다. 70년대 전반의 고성장의 원인은, 단순화시켜 이야기하면, ① 대규모 외자도입과 ② 속도전 등 계획

---

즘과 관련된 것은 자세히 검토하지 못했다. 지면의 제약도 있었거니와 이 부분은 70년대의 모습이 60, 80년대와 구별되는 정도가, 이 글에서 검토한 대외적 요인의 제약, 계획을 형제화하는 정책보다는 상대적으로 덜 뚜렷하기 때문이다. 북한 경제 침체 메커니즘에 대한 간단한 설명으로는 양문수, 『북한 경제의 구조』, 제7장의 그림 7-1, 7-2, 7-3을 참조.

- 55) 북한 당국은 현재의 심각한 경제난의 주된 원인이 ‘외부적 요인’에 있다고 보고 있다. 이들은 심각한 경제난의 주된 원인으로, 사회주의권 붕괴에 따른 무역 관계의 단절, 과도한 군사비 부담 등을 들고 있다. 식량난도 기상 재해가 주된 원인이라고 주장하고 있다. 물론 이들 요인 이 북한 경제에 부정적 영향을 준 것은 분명한 사실이다. 하지만 이들은 경제난을 초래한 원인의 ‘일부’에 지나지 않는다는 것이 필자의 입장이다.

의 조기완수를 독려하는 대중운동으로 압축할 수 있다. 그러나 외자도입은 결국 외채문제를 야기했고 속도전은 계획경제 시스템의 기능저하를 초래했다. 고성장의 대가가 컸던 것이고 이는 하나의 역사적 유산으로서 다음 시기에 고스란히 전해졌다. 더욱이 속도전은 새로운 성장방식으로 등장했고 이는 다음 시기에도 계승되었다. 이 경우 문제는 북한 지도부가 속도전의 폐해에 별로 주목하지 않았다는 것이다. 이렇게 해서 한편으로는 고성장의 후유증으로, 다른 한편으로는 경제에 악영향을 미치는 성장방식의 정착으로 이후 시기의 침체가 준비되었던 것이다.

이 시대의 특성을 정리하면서 빼놓을 수 없는 것이 북한의 대외개방제1기로서의 1970년대 전반에 대한 평가이다. 외부세계 관찰자의 눈에 미흡할 수 있으나 북한 나름대로는 대외개방을 시도했다고 볼 수 있다. 그것도 역사상 처음으로 대외 개방을 시도한 것이다. 데탕트라는 세계사적인 흐름에 북한도 동참하려 한 노력 자체는 충분히 긍정적으로, 그리고 적극적으로 평가되어야 한다.

다만 안타까운 것은 이 시도가 좌절되었다는 사실이다. 물론 수출능력이 충분히 뒷받침되지 않은 상태에서 무리하게 외자를 대규모로 도입했다는 점은 비판의 여지가 있다. 그렇다고 해도 북한이 역사상 처음으로 외부세계에 대해 문을 열었던 바로 그 시점에 외부세계가 재앙에 휩싸이게 되었고 북한도 그 재앙의 직격탄을 맞게 되었다는 사실은 부인하기 어렵다. 북한 입장에서는 크나큰 불운이었다.<sup>56)</sup> 북한의 70년대는 이러한 모습도 가지고 있는 것이다.

---

56) 그리고 이러한 쓰라린 경험은 이후에 북한이 외부 세계에 대해 문을 꼭꼭 걸어 잠그게 하는 데 상당한 영향을 미쳤다.

## 참고문헌

### <1차 자료>

- 『사회주의 경제관리 문제에 대하여』(평양 : 조선로동당출판사, 각권.  
『경제사전 1, 2』(평양 : 사회과학출판사, 1985).  
『김일성 저작집』(평양 : 조선로동당출판사), 각권.  
박영근 · 김철제 · 리해원 · 김하광, 『주체의 경제관리 이론』(평양 : 사회과학출판사, 1992).  
전영률 · 김창호 · 강석희, 『조선통사(하)』(평양 : 사회과학출판사, 1987).

### <2차 자료>

- 경남대학교 극동문제연구소, 『북한 무역론』(서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 1979).  
국토통일원, 『북한 경제 통계집(1946~1985년)』(서울 : 국토통일원, 1986).  
통일원, 『북한 경제 통계집』(서울 : 통일원, 1996).  
북한연구소, 『북한 신년사 분석 1945~1995』(서울 : 북한연구소, 1996).  
양문수, 『북한 경제의 구조』(서울 : 서울대학교출판부, 2001).  
임강택, 『북한 대외 무역의 특성과 무역 정책 변화 전망』(서울 : 민족통일연구원, 1998).  
전홍택, “북한 경제 반세기의 평가”, 현대경제연구원, 『통일경제』(1996. 1).  
최신림 · 이석기, 『북한의 산업 관리 체계와 기업 관리제도』(서울 : 산업연구원, 1998).  
한국개발연구원, 『북한 경제 지표집』(서울 : 한국개발연구원, 1996).  
小此木政夫編, 『北朝鮮ハンドブック』(東京 : 講談社, 1997).  
河合弘子, 『中國と朝鮮半島の經濟關係』(東京 : アジア政經學會, 1997).  
姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(下)”, 『月刊朝鮮 資料』, 7月號(1987).  
글린코프 & 모이예프, 田中雄三 譯, 『컴퓨터와社會主義』(東京 : 岩波書店, 1976).  
“國際經濟と共和國の對外貿易”(익명의 좌담회), 『朝鮮研究』, 第165號(1977. 4).  
小牧輝夫, “解放後の共和國の經濟”, 『朝鮮研究』, 第165號(1977. 4).  
小牧輝夫, “社會主義中進國 北朝鮮”, 小牧輝夫 編, 『朝鮮半島 : 開放化する東アジアと南北對話』(東京 : アジア經濟研究所, 1986).  
玉城素, “北朝鮮經濟の現状と問題點”, 三谷靜夫 編, 『朝鮮半島の政治經濟構造』(東京 : 日本國際問題研究所, 1983).  
Gregory, P. R. and R. C. Stuart, *Comparative Economic Systems*(Boston : Houghton

Mifflin, 1980).

Kornai, J., *The Socialist System :The Political Economy of Communism*(Princeton : Princeton University Press, 1992).

Choi, Soo-young, *Foreign Trade of North Korea, 1946 ~1988 :Structure and Performance*(Ph.D. Dissertation, Northeastern University, September 1991).



## Abstract

# The North Korean Economy in the 1970s and the Formation of a Mechanism of Long-term Depression

Moon Soo Yang(Kyungnam Univ.)

This paper aims to show the main features and characteristics, or time related phases in the development of the North Korean economy in the 1970s. I focus on the relationship between economic performance in the 1970s and the main factors which influenced that performance. These factors consist of the domestic economic situation and foreign economic relations. This paper's attempt to identify characteristics of the North Korean economy in the 1970s is related to the question of what period we should prescribe to the 1970s in North Korean economic history of nearly 60 years and how to evaluate the 1970s in relation to the current serious economic difficulties North Korea is facing.

With regard to North Korea's foreign economic relations, what is noteworthy is the nascent open-door policy to import western machinery and facilities on a large scale on the basis of loans from western countries. However, this policy ended in failure due to the

foreign debt problem of the mid-1970s. And since then the foreign debt problem has restricted the import of machinery and technology from industrial countries.

A policy that made national economic planning a matter of form appeared on the domestic economic scene. In particular, an all-out expansion of priority policy, the speed-war(sokdojun), and the strengthening of self-reliance policy at the enterprise level were undertaken in earnest from the 1970s. Due to these policies the North Korean economic system became even more ineffective.

Moreover, a vicious cycle that led to a recession caused by the interaction of domestic economic problems and foreign economic problems occurred in the 1970s and this structure continued through the 1980s. Especially, in the 1990s when the North Korean economy shrank consecutively for 9 years due to the collapse of the Socialist block the structure of recession had remained unchanged. Thus, the 1970s could be assessed as the period in which appeared the mechanism of long-term depression that has brought about the current crisis in the North Korean economy.

Key Words : North Korea, 1970s, Open-Door Policy, Planning, Mechanism of Depression