北韓의 經濟開放改革政策의 決定過程

金 泳 鎬*

〈목 차〉

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 經濟政策의 決定構造
Ⅲ. 經濟管理시스템
Ⅳ. 經濟開放政策의 展開
Ⅴ. 經濟體制改革의 問題
Ⅵ. 「南方政策」의 展開過程 —특히 對日接近政策을 中心으로—
Ⅶ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

「冷戰이라고 하는 第3次 世界大戰」에서 소련·東歐圈이 붕괴한 후 中國은 體制붕괴의 위기를 극복하고 新世界秩序에의 참여에 성공하고 있는듯 하나 北韓은 여전히 混迷를 거듭하고 있다.

北韓은 中國과 함께 최근(1992년 4월 9일) 개정 憲法을 공표하였는데, 「조선민주주의 인민공화국은 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다」고 명기하고 있다. 일견 명쾌한 것 같지만, 中國의 改正憲法이 「社會主義市場經濟」라고 표기한것과 비교하면 北韓은 社會主義와 「自立的 民族經濟」를 결합하고 있는데 自立的 民族經濟가 市場經濟보다 中央計劃經濟를 지향한 것이라는 사실에 비추어 볼 때 얼마나 애매한 것인가를 짐작할 수 있다.

이러한 사실은 北韓經濟가 現實的으로나 이론적으로 아직 포스트 冷戰의 新世界秩序 속에 軟着陸할 단계에 이르지 못하고 있는것이 아닌가 하는 의문을 갖게 한다. 北韓經濟당국에서는 일단 최악의 危機는 벗어났다고 강조하고 있지만 狀況은 여전히 심각한 것이 사실인것 같다.

北韓經濟가 현실적으로 孤立과 危機 속에 빠져 있지만, 문제는 오히려 經濟危機를 극복할 政策的 틀을 마련하기 어려운데 있는 것이 아닌가 한다. 中國

*경북대, 경제학

이 「社會主義市場經濟」라는 틀을 명백하게 제시하는데 비하여 北韓에서는 「社會主義와 民族的 自立經濟」라는 다소 애매한 政策 틀 밖에 제시할 수 없었던 것은 무엇 때문이었을까. 「社會主義市場經濟」라는 政策틀도 사실은 다소 애매하고 과도적인 표현이라는 인상이 강하지만 北韓은 그러한 표현에도 도달하지 못한채 더욱 애매하고 더욱 초보적인 상태에 머물러 있는 것이 아닌가 하는 우려가 없지 않다. 그것은 아마도 體制守護와 改革과 開放의 갈림길에서 政策決定過程의 의견충돌과 타협의 산물이 아닐까.

本稿는 北韓經濟의 政策決定過程과 관련하여 改革·開放政策의 가능성과 그 限界를 살펴보려는 목적에서 쓰여진 것이다. 먼저 北韓經濟의 政策決定構造와 經濟管理시스템을 검토해 본 후 최근의 經濟開放政策의 전개과정을 살펴보고 이어서 經濟體制의 內的改革의 문제를 검토해 보고자 한다. 끝으로 北韓의 對資本主義接近政策, 이른바 南方政策의 전개과정을 특히 對日本接近政策을 중심으로 구체적으로 분석해 보고자 한다. 그런점에서 政策決定過程과 관련하여 北韓經濟의 開放과 改革의 展望과 限界를 살펴보려는 試圖의 일환이라 할 수 있다.(1)

Ⅱ. 北韓의 經濟政策決定構造

北韓의 社會主義工業化는 흔히 스탈린的 體制下에서 自力更生을 원칙으로 한 아우타르키型으로 이해되고 있다. 이것을 北韓에서는 「自立的 民族經濟」의 建設이란 이름으로 추진하고 있다. 「自立的 民族經濟」란 「主體思想」을 경제적으로 표현한 것이라고 할 수 있지만 金日成主席 자신의 定式化에 의하면 「나라를 富强하게 하고 人民生活을 向上시키기에 필요한 重工業 및 輕工業의 製品과 農産物을 기본적으로 국내에서 生産·供給할 수 있도록 經濟的 多方面的으로 발전시켜 근대적 技術로 장비하고, 자기의 강고한 原料基地를 쌓아 올리는 것에 의하여 모든 부문이 유기적으로 연결된 하나의 綜合的인 經濟體系를 확립하는 것」(2)을 말한다.

自立的 民族經濟에 대한 金日成의 개념규정은 물론 다소 추상적이고, 또 그러한 理想的인 發展이 과연 現實의 條件 속에서 어느 정도 가능할 것인가 하는 점에서는 너무 樂觀的이라고 하지 않을 수 없다.

---

(1) 本稿에 인용된 北韓측 문헌 및 金日成·金正日의 연설문이나 논문 등은 거의 日本語로 일단 번역된 것을 다시 韓國語로 번역한 것이므로 原文과는 약간의 차이가 있을 수 있다는 점을 밝혀두고자 한다.

(2) 金日成, 「朝鮮民主主義 人民共和國政府의 當面 課題에 관하여」, 『金日成著作集』 제3권.

아울러 北韓의 憲政에서도 제19조에서 「조선민주주의 인민공화국은 社會主義的 生産關係와 立法的 民族經濟의 토대에 의거한다」고 규정하고 이어서 제26조에서 「朝鮮民主主義人民共和國에 마련된 自立的 民族經濟는 人民의 행복한 사회주의 생활과 조국의 자주적 발전을 위한 튼튼한 밑천이다. 국가는 社會主義 自立的 民族經濟건설 노선을 틀어쥐고 人民經濟의 주체화·현대화·과학화를 다그쳐 人民經濟를 고도로 주체적인 경제로 만들어 완전한 社會主義社會에 맞는 物質技術的 토대를 쌓기 위하여 투쟁한다」(3)고 규정하고 있다.

이러한 自立的 民族經濟를 건설하기 위한 經濟管理의 원칙은 무엇인가. 北韓憲法의 제32조에는 自立的 民族經濟의 建設을 위한 經濟管理의 원칙을 이렇게 규정하고 있다. 「국가는 사회주의 경제에 대한 지도와 관리에서 정치적 지도와 경제기술적 지도, 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성, 유일적 지휘와 민주주의, 정치도덕적 자극과 물질적 자극을 옳게 결합시키는 원칙을 확고히 견지한다」.(4) 이것은 北韓의 經濟管理의 기본원칙을 보여주는 매우 중요한 규정이다. 이 규정의 특징은 政治的 指導와 經濟技術指導의 결합, 統一的 지도와 개별 經濟單位의 독립적 경영의 결합, 위로부터의 유일적 지도와 현장의 참여의 결합, 그리고 정신적 동기와 물질적 동기의 결합이라는 식의 二元混合原理로 되어 있다는 사실이다.

이러한 二元混合原理는 北韓의 經濟管理機構 자체도 二元化되는 형태로 나타나고 있다. 다음의 北韓의 經濟政策管理體系를 살펴보면 黨中央委員會經濟部署와 政務院 經濟部署로 二元化되어, 그것이 각 經濟單位 속에 二元的으로 이어져 통합되고 있음을 알 수 있다.

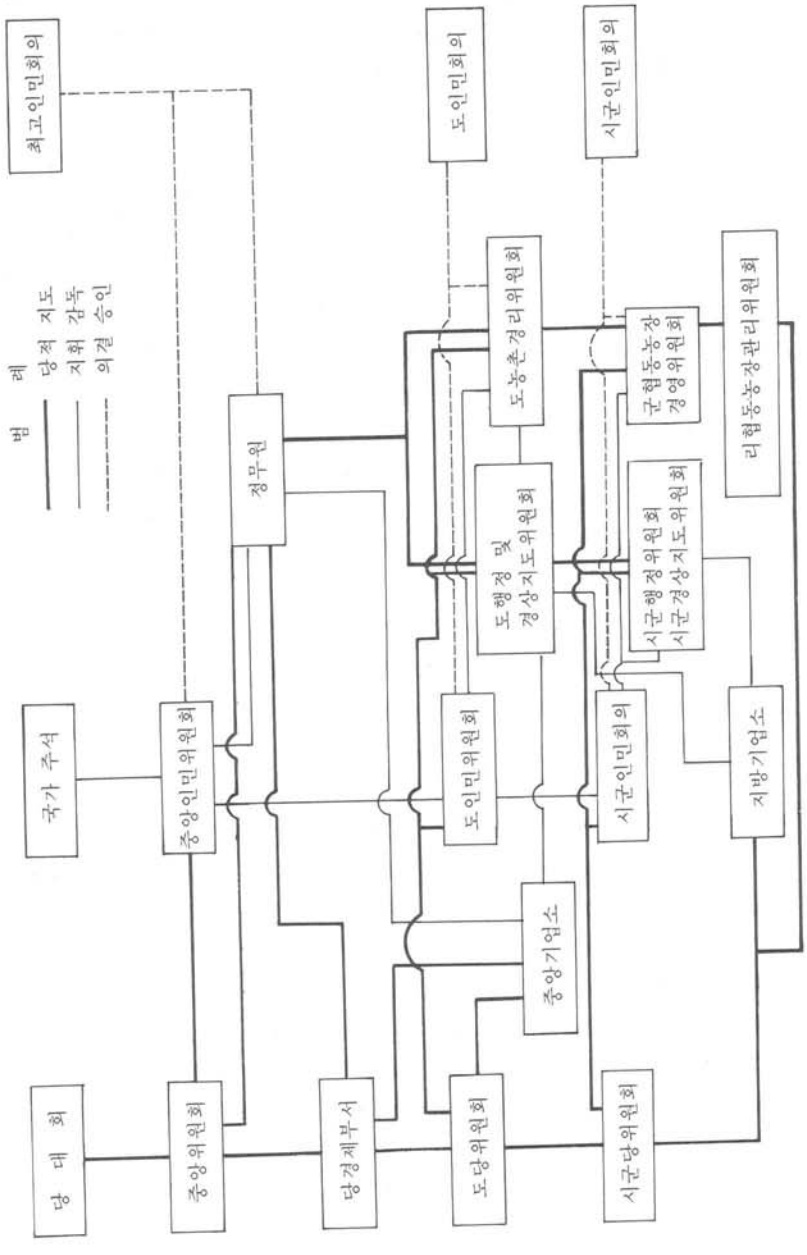
그러나 經濟管理의 原理에서 政治的 指導와 經濟技術的 指導 혹은 政治的 思想的 동기와 經濟的 동기 등의 二元構造 속에 前者가 後者를 압도하고 있듯이, 經濟管理體系도 黨이 政務院을 압도하고 있다. 다음의 經濟政策의 수립系統圖에서 볼 수 있는 바와 같이 거의 완전한 黨主導이며 政務院의 各部署는 그 집행기관에 불과한 형편이다. 黨中央委員會에서 결정한 경제정책의 기본방향을 받아 政務院의 관련부서에서는 細部技術的으로 추진하고 관리한다.

黨中央委에는 제1, 2, 3, 4 經濟部 財政經理部 등의 11개 經濟部署가 있으나 非經濟部署의 經濟部署에 대한 영향력은 막대하다. 아울러 黨大會, 黨中央委員會에 소속된 政治局全員會 등을 통하여 經濟改革이 채택이 되기도 하고 주요한 經濟政策目標가 제시되기도 한다.

行政기구를 살펴보면, 형식상 國家主權의 최고지도기관인 中央人民委員會가

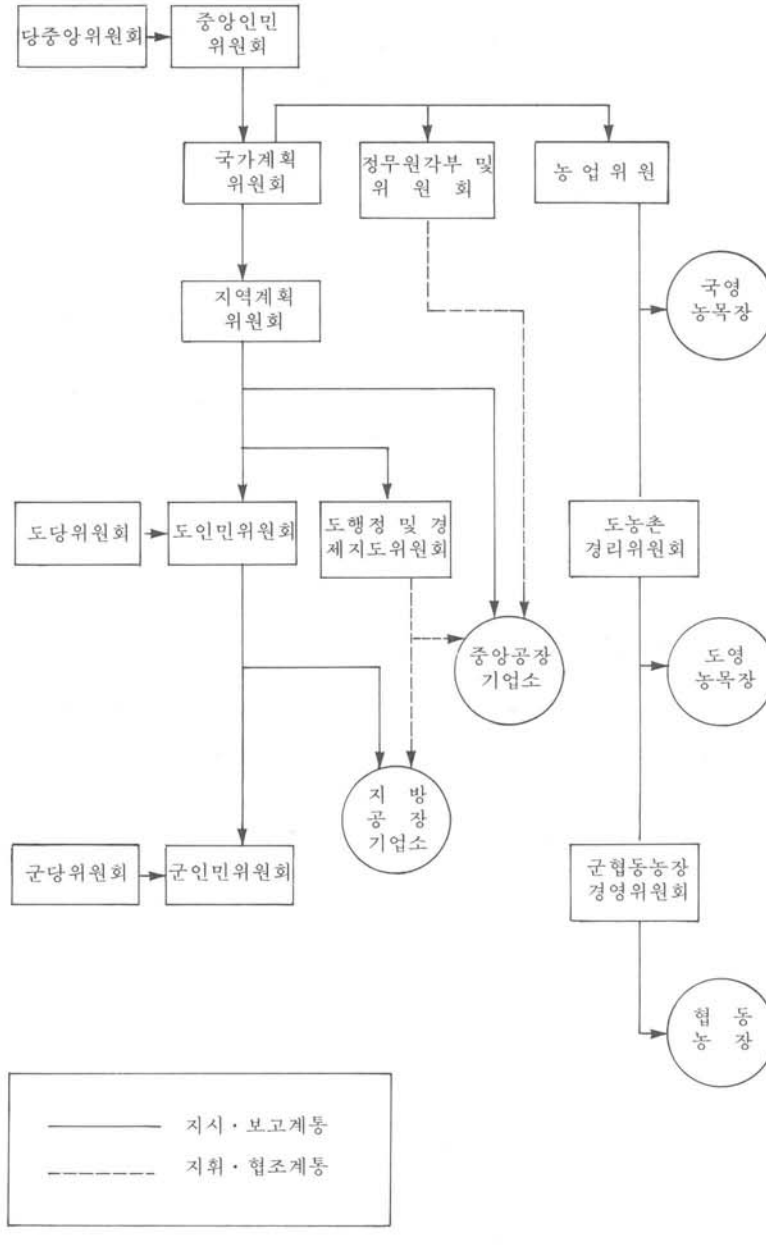
(3) 『조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법』(1992. 4. 9 개정) 제26조.
(4) 上同 제32조.

〈그림 1〉 北韓의 經濟政策管理體系



자료: 국토통일원

〈그림 2〉 北韓의 經濟政策의 수립系統



있고 國家主席이 委員長이 되고 黨의 中央委員會 政治局 委員이 그 위원이 된다. 中央人民委員會의 직속으로 內閣에 해당하는 政務院이 있다. 政務院은 1967년에는 11성이었던 것이 88년 12월에 개정되어 현재 15위원회 20部署一院(科學院)으로 되어 있는데 그중 經濟關聯部署 및 委員會를 살펴보면 다음의 「政務院 내의 經濟關聯部署表」와 같다. 이 표에서 定員 8名의 부총리 중에서 5명이 경제관련부총리이고 또 산업별로 매우 세분화되어 있는 것을 보면 北韓의 經濟重視政策의 일단을 엿볼 수 있다. 아울러 北韓의 農業政策 및 科學技術政策體制를 살펴보면 각각 다음의 북한의 농업정책기구표와 북한의 과학기술개발체계도와 같다.

일단 政務院 內의 정책기구표를 보면 정부의 經濟重視政策 및 科學技術重視政策을 엿볼 수 있지만, 그러나 그럼에도 불구하고 政務院 자체가 黨委員會 속에 예속되어 있는데다가 또한 별도로 강력한 人民武力部가 존재하고 있어 테크노크라트의 역할은 매우 제한적이라고 하지 않을 수 없다.

中央과 마찬가지로 地方에서도 經濟管理에 있어서 黨계열과 行政계열이 二元的으로 관철되고 있어 二元的 構造의 순차적 연쇄현상을 볼 수 있다. 그러나 이 경우 黨계열과 政務院계열 혹은 政治思想的 계열과 行政技術的 계열의 二元化가 어떻게 마찰되고 종합되고 있는가 하는 문제와 아울러 中央과 地方의 관계 즉 中央集中의 强化와 分權化라고 하는 또 하나의 문제가 있다.

北韓에서 經濟管理의 中央集中化와 分權化의 관계는 시기별로 나누어 볼 수 있다. 즉 解放後~1959年까지의 시기에는 産業國有化와 中央管理機能의 강화로 中央集中化의 시기라고 볼 수 있으며 1959년에서 1962년 간의 시기에는 郡單位에 지방기관의 권한강화와 地方工業의 건설을 위한 現地管理强化가 진행되었다. 그러나 다시 1961년 이후, 아마도 韓國의 軍事革命政權의 등장에 대응하는 일방 산업화의 속도를 제고시키기 위한 방편의 일환으로 中央執權化가 다시 강화되었다. 그후 1981년부터 金日成의 표현을 빌리면 「현실발전의 요구에 맞추어 工業지도체제를 새롭게 개편하는 획기적 조처」의 일환으로 각 지방별로 소위 道經濟指導委員會가 설치되면서 지방에 經濟管理權限을 일부 양도하기에 이르렀다. 아울러 가격결정의 中央통제기능을 약화시키면서 88년부터는 가격결정권한을 지방에 일부 이양하는 조처를 취하였다. 이것은 개별 생산단위의 독립채산제의 강화와도 깊은 관계가 있는것 같다. 앞으로의 經濟改革은 기본적으로 改革權限의 分權化의 방향을 취할 것으로 예상되지만, 그러나 北韓經濟의 對外開放이 北韓의 體制危機로 이어질 危機를 극복하기 위하여 中央執權의 强化도 충분히 예상되고 있어 오히려 사태는 複線的 양상을 띨 가능성이 있다.

〈그림 3〉 政務院內의 經濟關聯部署表

(1989. 1. 현재)

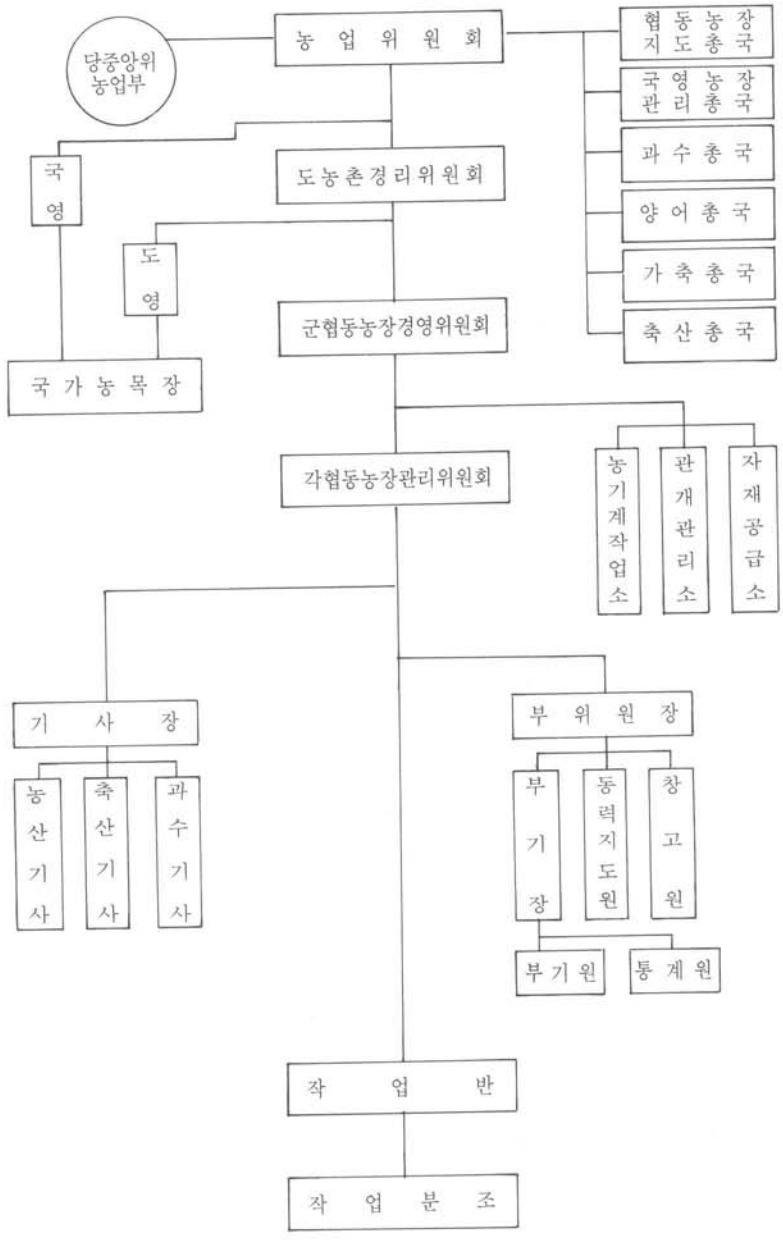
總　　理	延亨默(金屬 · 電氣電子)
第1副總理	〈空　　席〉
副 總 理	金福信(輕工業 · 對外) 洪成南(機械 · 計劃) 金昌柱(農　　業) 金潤赫(金屬工業) 金　渙(化學工業) —이상 8명중 5명

대외경제위원회	김 달 현	농업위원회	김 창 주
건설건재공업위원회	주 영 훈	국가계획위원회	홍 성 남
기계공업부	계 형 순	채취공업위원회	조 창 덕
교통위원회	이 길 송	전력공업위원회	이 지 찬
화학 및 경공업위원회	김 복 신	수산위원회	최 복 연
인민봉사위원회	공 진 태	국가건설위원회	김 응 상
국가과학기술위원회	이 자 방	화학공업부	김　　환
자원개발부	김 세 영	원자력공업부	최 학 근
선박공업부	이　　석	철 도 부	박 용 석
무 역 부	김 달 현	대외경제사업부	정 송 남
임 업 부	김 재 율	노동행정부	이 재 윤
재 정 부	윤 기 정	과 학 원	김 경 봉
체 신 부	김 창 호	상 업 부	한 장 근
금속공업부	최 만 현	건 설 부	조 철 준
합영공업부	채 희 정	전자 · 자동화공업위원회	백 세 윤
도시경영부		이상 15委員會 1院 21部中 13委員會 1院 17部	

※副總理는 委員長, 部長職을 兼職.

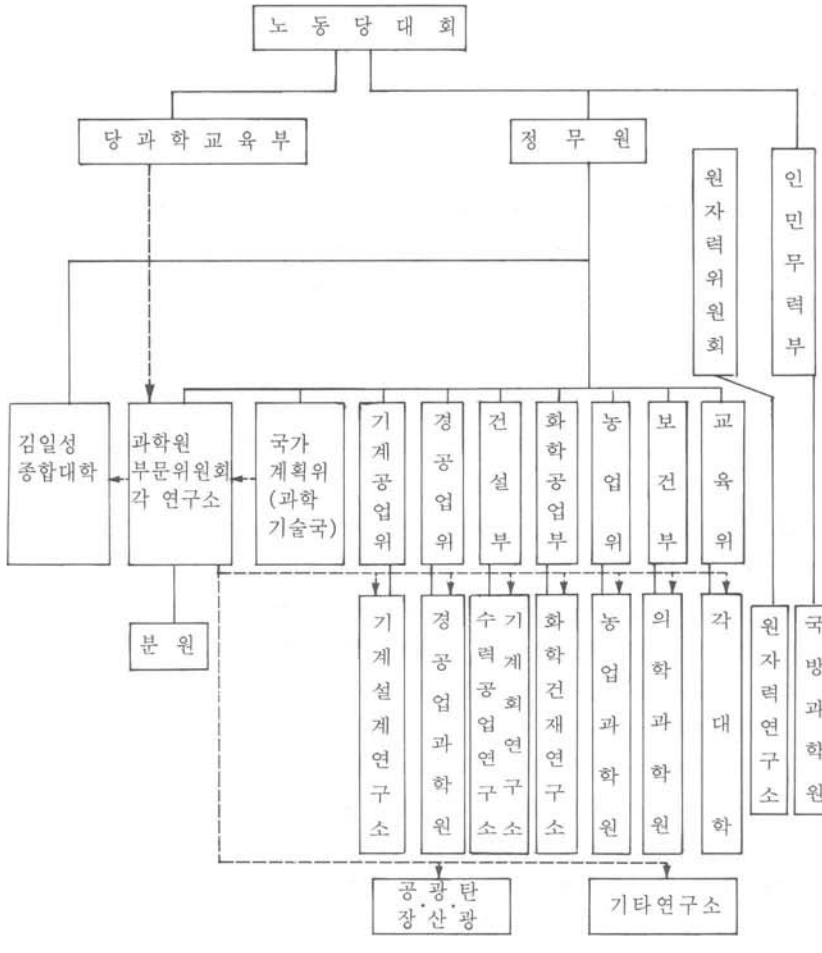
자료: 統一院

〈그림 4〉 北韓의 農業政策管理體制



資料: 統一院

〈그림 5〉 북한의 과학기술정책 개발체제



◀----: 연구 개발 과제의 선정 및 통제 관계

※기타 수산위원회 산하의 수산과학연구소, 건재공업부 산하의 산림과학 연구소 등이 있다.

자료: 통일원, 한국과기총

Ⅲ. 經濟管理시스템

北韓에서는 「自立的 民族經濟」를 건설하기 위한 구체적인 管理方式으로 소위 「淸山里方法」과 「大安方式」을 수립하였다.

「靑山里方法」이란 1960년 2월 金日成이 평남 강서군 청산리에 대한 현지지도에서 시작된 것으로 그후 北韓經濟관리의 기본이 되고 있다. 그 구체적인 내용은 농업부문에 있어서 上級기관이 下級기관을 지도·감독하여 黨의 지도노선을 관철하면서도 현지의 실정을 감안하여 자주적으로 문제 해결을 시도하고, 아울러 농업 생산활동에 있어서의 政治的·思想的 동기를 강화하도록 하는 것이다.

이러한 農業에 있어서의 靑山里方法을 工業부분에 적용한 것이 이른바 大安方式 즉 「大安의 事業體系」이다. 金日成이 1961년 12월 평남의 大安전기공장 현지지도에서 제시하여 1967년 이후 전국적으로 확대된 관리체계로서 그후의 北韓의 工業管理시스템의 핵심을 이루고 있다.

北韓의 工業管理시스템은 해방 후 몇번의 변화를 겪었다. 해방 후 工場自治管理기관이라고 할 수 있는 工場(혹은 鑛山) 管理委員會시스템에서 工業·工場管理委員會를 최고기관으로하는 企業長단독 책임제로 바뀌었고 다시 1967년 말의 大安의 事業體系로 새로운 국면에 접어든 것이다.

이러한 大安의 事業體系는 工業企業의 대규모화와 기술혁신의 진행에 따라 管理능력의 증대가 필요하게 되고 그것을 黨의 集團的 指導와 연결시킨 것이라고 할 수 있는데 企業에 대한 黨의 지배강화와, 經濟的 동기 보다 政治思想的 동기의 강화 그리고 中央集權化된 계획적 관리 속에 현지의 책임을 강조하는 시책의 일환으로 일정한 獨立채산제의 실시를 노린 것이라고 할 수 있다.

北韓의 憲法 제33조에서는 大安方式에 의하여 다음과 같이 규정하고 있다. 「국가는 생산자 大衆의 集體的 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 合理的으로 관리·운영하는 사회주의의 經濟管理形態인 大安의 事業體系와 農村經理를 企業的 方法으로 지도 관리한다」(5) 여기에서 우리는 大安方式이란 生産者 大衆의 集體的 힘에 의거하여 경제를 科學的·合理的으로 관리·운영하는 社會主義 經濟管理형태라는 규정을 찾아 볼 수가 있다.

이러한 大安方式을 구체적으로 살펴보면 우선 朝鮮勞動黨 黨委員會가 最高指導기관으로 集團的으로 管理운영을 행하고 있으며 이로써 經濟管理에 대한 黨의 政治的 指導를 强化할 수 있게 된다. 그러나 구체적인 經濟技術的 指導

(5) 上同 제33조.

는 黨이 아니라 國家의 行政技術部署가 담당하게 된다.

그리하여 金日成의 黨의 政治的·理念的 指導體系와 行政機構의 行政的·技術的 指導體系가 현지의 生産過程에서 생기는 諸問題를 各種 協議를 통하여 集團主義的 方式으로 해결하는 방법으로 大安方式 속에 통합된다. 이것은 北韓의 經濟管理의 틀을 이해하는데 극히 중요하다. 말하자면 생산현장에서의 정책결정방식인 셈이다. 이것을 그림으로 표시하면 다음의「北韓의 工業管理 시스템」과 같다.

이러한「大安方式」에 대한 肯定的 評價를 보면 다음과 같다.「工業의 管理運營에 會社主義制度의 本質的 要求인「集團主義」의 원리를 구현하는 것만이 아니라 黨의 政治的 指導 下에, 民主集中性과 大衆路線 및 科學性의 요구를 全面的으로 具現하고 있다.(6)

그러나 大安方式은 短期的이고 單純作業의 경우에는 효율적일 수 있으나, 長期的으로는 그 효율이 떨어질 수 밖에 없고 産業이 高度化하고 技術이 複雜化·精密化하면 할수록 그 기능을 잃을 수 밖에 없을 것이다.

그리하여 大安方式이 생산성의 저하와 技術의 정체를 갖고 오고, 생산성의 저하는 社會主義 財政收入의 감소를 갖고 오고 財政收入의 감소는 새로운 投資의 감소를 초래하며 투자의 감소는 成長의 정체 내지 후퇴를 갖고 온다.

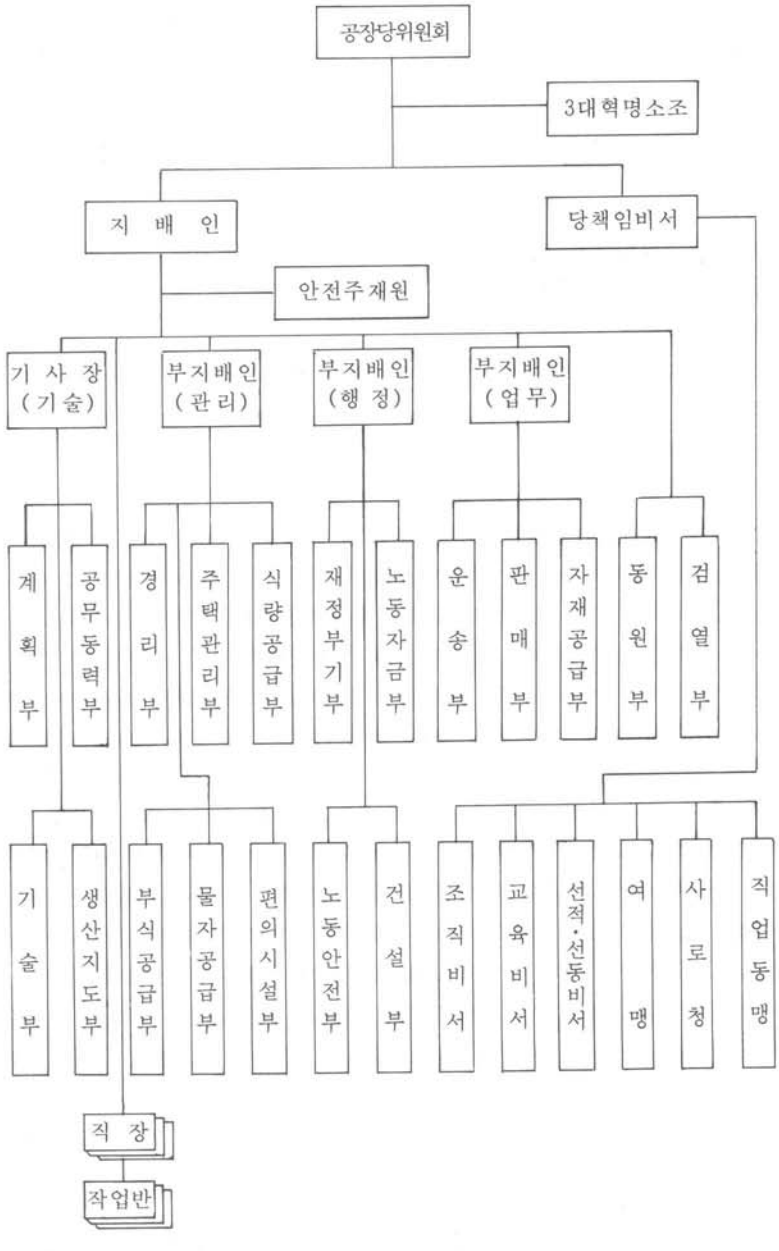
이와 아울러「自立的 民族經濟」論을 對外經濟關係의 측면에서 살펴보면 일종의 輸入代替型産業化體系이다.「自立的 民族經濟에 관한 金日成 자신의 개념정립에서 지적된 바와 같이, 重工業 製品, 輕工業 製品 및 農産物을 전부 국내에서 均衡的으로 생산하여 自立經濟를 이룩하자는 것은 그것을 촉진하기 위해서는 機械設備나 技術 및 原資材 등은 海外에서 輸入해야 하고 그만큼 輸入依存度를 높이게 된다. 더구나 실상은 최근 輕工業 우선주의로 전환하기 이전까지만 하더라도 장기간 重工業 우선의 不均衡政策을 지속해 왔기 때문에 重工業 건설이 커지지 않을 수 없게 된다. 그럼에도 불구하고 輸入개념은 있으나 輸出개념이 약하다. 輸出개념이 존재한다 할지라도 國際分業의 원리보다 閉鎖的인 自立原理에 따른 것이므로 輸出競爭力을 기대하기는 어려울 수 밖에 없다. 오히려「收益性을 기준으로 한 輸出構造와 國際分業을 기초로 한 對外經濟關係는 自立的 民族經濟에 反하는 것으로 전면적으로 否定」(7)되고 있는 실정이었다.

그 결과 民族的 自立經濟를 촉진하면 할수록 國際收支가 악화되고 그러한

(6) 고승효,『북한 경제의 이해』, 평민사 1993년 참조.

(7) 上姜日天,「朝鮮社會主義經濟建設의 現 段階에 있어서 獨立採算制의 强化에 관하여」下『月刊 朝鮮資料』제27권 7호, 1987.

〈그림 6〉 北韓의 工業管理시스템(大事의 事業體系)



자료: 統一院

國際收支의 赤字를 메꾸기 위하여 外債가 증가하기 마련이다. 外債가 증가하면 점차 元利金返濟의 부담을 짊어지게 되고 元利金 상환을 제대로 못하면 對外貿易關係는 파탄을 맞게 된다. 동시에 外債부담은 新設備·新技術의 도입을 어렵게 만들고, 新設備·新技術의 도입이 어려워지면 질수록 工業化는 지체되고 생산성은 낙후된다. 아울러 重化學 工業化를 위하여는 國內에 技術的 숙련노동력의 축적이 있어야 하는데, 熟練技術者의 蓄積 없이 重化學設備建設에 치중하다 보면 역시 設備의 가동율이나 생산성이 떨어질 수 밖에 없고 그만큼 效率性과는 어긋나는 自立經濟가 되기 쉽다.

그리하여 自立的 民族經濟의 두가지 측면 즉 大安方式이 갖고 오는 경제적 정체과정과 수입대체형 대외관계가 갖고 오는 경제적 정체과정이 만나게 된다. 그것을 그림으로 표시하면 다음과 같다.

이러한 經濟的 惡循環은 GNP의 상당부분을 차지하고 있는 國防費의 중압으로 더욱 악화되고 있다. 여기에서 참고로 예산지출에서 국방비가 차지하는 비율을 보면 다음 표와 같다.(8)

북한 경제에 있어서 재정규모가 차지하는 비율이 약 75%(1991년)라는 것을 생각하면 위의 표에서 國防費가 國家豫算에서 차지하는 비율은 곧 GNP에 있어서 國防費가 차지하는 비율로 짐작할 수 있게 한다. 아울러 國防費의 상당부분을 타항목으로 은폐해 오고 있어 실질적으로는 GNP의 30% 이상을

〈그림 7〉 北韓型 經濟的 惡循環

自立的 民族經濟 ┌ 大安方式—기술낙후와 생산성 저하
└ 輸入代替型 工業化—국제수지악화
外債의 증가

——國內財政輸入감소—새로운 投資자원의 감소 ┐
——新設備수입의 어려움—기술낙후·생산성 저하 ┘ 經濟의 停滯
製品輸出의 어려움

〈표 1〉 국가예산에 있어서 國防費의 비율

年 度	1953	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
國防費	15.2	6.2	3.1	8.0	31.0	16.4	14.6	14.4	12.1

자료: 조선중앙년감.

(8) 황의주, 『북한경제론』, 나남 출판사. 1992, P.176 참조.

차지하는 약 58억달러 수준인 것으로 알려지고 있다. 경제성장을 기대하기에는 너무나 높은 수준의 國防費부담이다.

여기에 더하여 다시 종래의 社會主義諸國이 市場經濟化로 전환함에 따라 中國·러시아가 달라결제 무역을 요구함으로써 더욱 악화되고 말았다. 더구나 에너지의 부족은 생산의 모든 부분의 停滯를 갖고 오게 하였다. 지난 약 3년간 北韓經濟가 사실상 -5% 정도의 후퇴를 거듭했다는 것은 北韓型 惡循環의 귀결이라고 하겠다.

Ⅳ. 經濟開放政策의 展開

北韓經濟는 開放과 改革의 문지방에 서 있다. 물론 北韓經濟의 變身은 반드시 改革型 開放이 아니라 改革없는 一部 地域만의 部分 開放이라는 二重構造的 형태로 나타날 가능성도 충분히 예상된다. 그러나 일정한 開放은 일정한 經濟改革을 불가피하게 요구할 것이고 또한 일정한 改革은 다시 開放을 더욱 촉진할 수 밖에 없을 것이라는 점에서 二重構造 그 자체의 변화도 불가피할 것으로 보인다. 단지 改革보다 開放先行型 政策으로 전개되는 것은 확실한 것 같다.

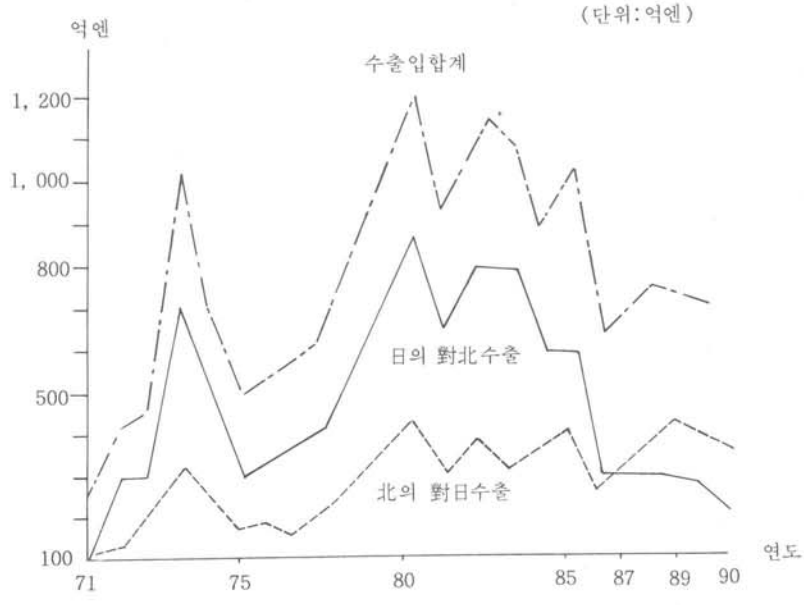
北韓經濟의 對外開放政策은 經濟史的으로 세번째의 변신이라고 할 수 있다. 첫번째 변신은 1970년대 초기의 北韓經濟의 제1차 개방이다. 이때 北韓은 西方資本主義諸國과 비교적 활발한 개방정책을 추진, 機械設備를 도입하여 輸出入이 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 두자리수로 증가하였으나 제1차 오일쇼크의 와중에 실패로 끝나고 貿易赤字만 끌어안은 결과가 되고 말았다. 다음 〈그림 8〉에서 볼 수 있는 바와 같이 對日貿易도 오히려 축소하는 결과가 되었다.

北韓經濟의 두번째의 변신은 1980년대 初中葉의 對外開放이다. 이무렵 資本主義 國家들과의 對外貿易量도 〈표 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 매우 증가하였으며, 貿易에서 다시 投資유치에도 노력하여 1984년에는 合營法을 제정 실시하기에 이르렀다. 이무렵 金正日은 「自力更生의 原則에서 自立的 民族經濟를 건설하는 것은 결코 門을 닫고 經濟를 건설하는 것이 아니다」(9)고 선언하였는데, 北韓의 經濟改革政策수립가들은 이 말을 引用함으로써 對外經濟開放의 확대는 「自立的 西方經濟論」과 모순되는 것이 아니고 오히려 主體思想에 의한 것이라고 하는 입장에 설 수 있었던 것이다.

이러한 과정을 거쳐 北韓經濟는 세번째의 變身을 시도하고 있는 것이다. 이

(9) 金正日, 「주체사상에 대하여」, 1982.

〈그림 8〉 北 · 日 貿易의 추이(1971~1990년)



자료: 일본 JETRO 經計로 作成

〈표 2〉 北韓의 對資本主義貿易의 변천

區分 \ 年度	1956	1962	1970	1974	1980	1984	1987	1990
輸出	0.8	3.8	30.0	36.9	46.5	31.3	29.9	31.1
輸入	0.1	3.1	13.7	53.7	41.9	39.5	28.0	25.4

資料: 韓國貿易會「主要北韓經濟指標」1992.
기타 資料에서 作成

것은 소련 · 東歐圈의 붕괴 이후 危機的 狀況 속에서 어렵게 유지해온 北韓經濟의 危機脫出의 政策이기도 하지만 종래의 두 차례의 變身보다 훨씬 대규모적이고 근본적이다. 그것은 특히 1992년에 집중적으로 나타난 北韓의 헌법개정, 과거의 合營法에 이은 「合作法」의 제정, 外國人 企業法의 제정 그리고 自由經濟貿易地帶法 제정에서 엿볼 수 있다.

이러한 開放 · 改革정책은 과거의 두차례의 개방 · 改革政策과 일정하게 연속되고 있다는 점에서 어느 정도 內在的 혹은 連續的인 政策결정의 산물이라는

측면을 갖고 있는 것 같다. 이 점은 매우 중요하다. 왜냐하면 이러한 連續性을 주목하고 그것을 살림으로써, 斷絶性이 몰고 올 體制崩壞의 가능성과는 별도로, 어느 정도 질서있는 體制改革으로 이어질 수 있는 통로가 발견될 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 말하자면 北韓經濟의 開放·改革정책의 결정에 있어서 連續性과 斷絶性의 兩面을 함께 주목하면서 北韓體制의 질서있는 改革의 가능성과 體制崩壞의 가능성에 함께 對應하는 다양한 視野를 갖출 필요가 있는 것이다.

筆者는 앞에서 金正日이 「自立的 民族經濟」는 문을 닫고 經濟를 건설하는 것이 아니라는 지적 즉 「自立的 民族經濟」와 對外開放을 양립시킬려고 하는 論理를 주목하였다. 사실 이 논리는 최근에 이르기까지 北韓의 對外開放정책 수립과정에 있어서 開放政策의 정당성의 근거로 활용되고 있다. 이미 尹基福 中央人民委員會 經濟政策委員長은 合營法을 설명하면서 「우리나라에서는 아마 自立的 民族經濟를 착실하게 이룩하였으므로 어떤 외국과의 合併을 해도 당당하며 또한 外國에 종속되는 것도 다니다」(10)고 지적하고 있다. 여기에서는 自立的 民族經濟가 착실하게 발전하였다는 것을 근거로 對外開放을 정당화하는 논리를 펴고 있다. 일종의 단계론적인 접근이다. 이 論法은 최근 北韓의 開放政策이나 羅津·先峰 등의 自由經濟貿易地帶를 논의할 때 기본적으로 관철되는 開放政策의 기본원리의 하나이다. 또한 金正宇 對外經濟協力推進委員會委員長은 「自立的 民族經濟路線을 他國에 의한 經濟的 隷屬에는 반대하지만 協力關係를 배제하는 것은 아니다」고 강조하고 있다.(11) 「自立的民族經濟」 개념을 對外隷屬과 대립시키면서 對外協力과 順應시키는 論理이다. 여기에서 金達玄 副總理는 한걸음 더 나아가 「特區를 만듦으로써 自立的 民族經濟를 더욱 훌륭하게 건설할 필요가 있다」고 하여 對外開放을 통한 「自立的 民族經濟의 건설이라고 하는 적극적인 政策異論」을 전개하고 있다.(12)

이와 같이 「自立的 民族經濟」의 틀 속에서 對外開放·改革정책을 전개하려는 일련의 論理의 展開 속에서 우리는 北韓의 開放·改革政策決定과정에 있어서 內在的 連續性의 일면을 엿볼 수 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 최근의 開放·改革政策에는 外的 狀況의 급변에 의한 政策的 斷切性이 매우 강한 것이 사실이다. 오히려 政策的 斷切性을 合理化시키는 수단으로 連續性을 나타내는 일련의 政策論理가 동원된 측면을 간

---

(10) 中央人民委員會 經濟政策委員會 尹基福 委員長, 「自立的 民族經濟에 기초한 自主的인 合營法」『月刊 朝鮮資料』, 제24권 12호.

(11) 『羅津·先峰 自由經濟貿易地帶』, 月刊 朝鮮資料 新年特別號, P. 24~28, 1992.

(12) 同上

과할 수 없을 것이다.

우선 첫째로, 종래의 自立的 民族經濟論은 帝國主義라는 개념을 전제로 하여 先進資本主義와의 관계는 실질적으로 對抗的인 성격이 강하였다. 그러나 이번에 改正된 憲法과 일련의 外國人 投資法에는 帝國主義라는 개념은 거의 사라지고 資本主義와의 協力과 共存이 전면적으로 부각되고 있다. 72年 憲法의 제16조와 제46조에 사용되었던 「帝國主義」라는 용어가 삭제되고 있고, 따라서 투쟁대상은 「侵略」이지 先進資本主義 그 자체는 아니다. 「조선민주주의 공화국 합작법」(1992. 10. 5)과 「외국인 기업법」(1992. 10. 5)에는 「세계의 여러나라들」, 「외국」이라는 일반적 표현을 사용함으로써 資本主義諸國과의 協力과 合作의 길을 法的으로 열고 있다. 아울러 資本主義國家를 對象으로 할 뿐만 아니라 方法도 資本主義的으로 전환하려 하고 있다. 北韓經濟의 최고책임자인 金達玄 副總理는 이렇게 언급하고 있다. 「우리나라의 對外貿易은 종래 社會主義國이 중심이었으나 지금은 資本主義的 方法으로 바꾸지 않으면 안되고 貿易管理시스템도 국제적 관습에 기초하여 행하지 않으면 안된다」. 그리고 여기에서 말한 국제적 관습이란 「資本主義的 方法」을 가리키는 것으로 明言하고 있다.

둘째로 종래의 「自立的 民族經濟」 개념 속에 다소 미약하거나 상대적으로 결여되어 있던 輸出개념을 적극적으로 강조하여, 輸入代替型에서 일종의 開發輸出型 혹은 輸出主導型으로 전환하고 있다. 金達玄 副總理는 「우리나라에의 投資는 우리나라의 輸出을 강화하는 것이 아니면 안된다」 혹은 「投資를 받으면서 借金을 갚아 나가는 무역을 발전시키고자 한다」 혹은 「日本측이 우리나라의 輸出力을 증진시키는 일에 참가하는 것을 환영한다」고 강조하고 있다.

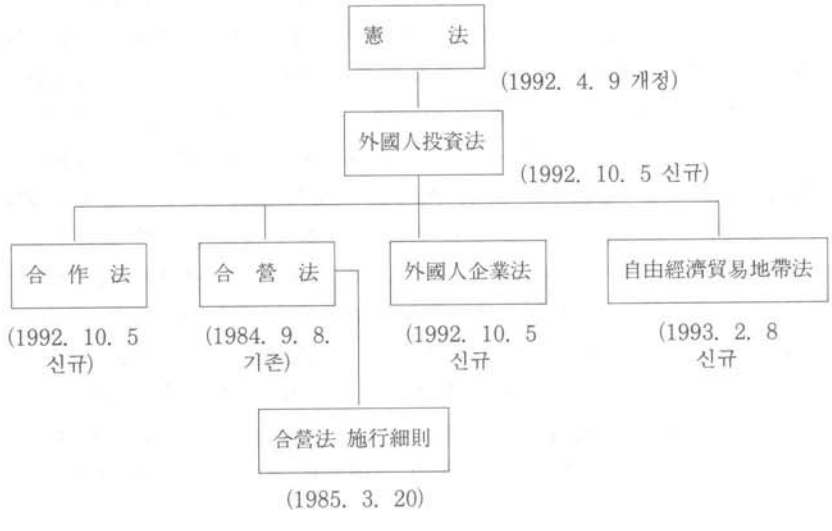
이번에 改正된 憲法에는 「국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다」고 하는 새로운 규정을 넣고 있는데 이 헌법 규정에 따라 1985년의 「合營法」 이외에 92년에 새로 「合作法」과 「外國投資法」, 「外國人 企業法」을 제정하고 다시 93년에 「自由經濟貿易地帶法」을 제정·공표하고 있다. 이러한 外國人 投資관련법은 결국은 北韓의 開發輸出에 초점을 맞춘 것이다. 外國이 資本과 技術과 무역 노하우를 갖고 와서 北韓과의 合作 혹은 단독으로 北韓의 勞動力을 고용해서 製品을 생산하여 다시 輸出하도록 하자는 것이며, 그 집중적인 지역으로 羅津·先峰·淸津 등지 621 km^2를 설정하겠다는 것이다. 이것은 실질적으로 國際下請型 위탁가공공업화체제에 편입된다는 것을 의미한다. OEM 방식 혹은 輸出産業 그 자체를 수입하여 代理輸出하는 방식이 지배적이 될 것이나 그것을 어떻게 극복할 것인가에 대한 경제적 제어장치가 애매하게 처리되고 있다. 북한에서는

이 지역을 中蘇貿易地帶 및 加工輸出地帶로 개발하여 러시아의 대블라디보스톡 計劃이나 中國의 琿春개발계획과 함께 豆滿江을 중심으로 한 二角開發構想의 일환으로 東海 북쪽의 제2의 홍콩화를 노리고 있는 것 같다.

그런데 여기에서 주목을 끄는 것은 종래의 「合營法」은 海外企業과의 合營을 주목적으로 한 것이지만 실질적으로는 그 속에 「在日조선상공인을 비롯하여 해외에 거주하는 조선동포들도 이 법에 근거하여 우리나라의 회사, 기업인들과 합영할 수 있다」고 규정하여 해외교포의 투자를 유도하고 있는데 그중에서도 특히 「在日朝鮮商工人」의 투자를 겨냥한 것이고 그런 점에서 「朝朝合營」이라는 성격이 지배적이었다. 그런데 이번에 새로 제정된 「外國人投資法」, 「合作法」, 「外國企業法」에서는 모두 「共和國領域 밖에 거주하는 朝鮮同胞들도 投資할 수 있다」고 하여 海外교포 이외에도 南韓企業의 投資를 법적으로 허용하고 보장하는 조처를 취하고 있다. 여기에서 北韓의 外國投資法을 外國人과 아울러 海外同胞를 포함하는데서 다시 韓國企業이 투자를 허용하고 적극적으로 유치할려고 하는 쪽으로 선회·확대되고 있다는 것을 알 수 있다. 말하자면 종래의 「朝朝合營型」에서 「朝日協力型」과 함께 「南北協力型」으로 변화되고 있다는 사실이다.

이번에 새로 제정된 經濟開放관계의 法體系를 도표로 표시하면 다음 〈그림 9〉와 같다. 종전의 「合營法」에 비하여 많은 補償이 이루어지고 있어 北韓 나름대로의 對內經濟開放의 의지와 體系的인 政策的 努力의 일단을 엿볼 수 있

〈그림 9〉 북한경제의 대외개방 법체계



다. 그럼에도 불구하고 종전의 合營法의 내용과 신규법의 내용 간에 서로 모순되는 부분이 發見되고 있고, 外國人投資法이나 合作法, 自由經濟貿易地帶法 등의 施行細則의 정비도 요청되고 있다.

Ⅴ. 經濟體制의 改革의 問題

北韓經濟의 對外開放정책이 對內的 體制改革으로 연결될 수 있을 것인가. 經濟는 經濟 자체의 논리에 따르는 성격이 있으므로 對外的 經濟開放은 필경 對內的 體制改革으로 이어질 수 밖에 없는 운명을 갖고 있다고 할 수 있지만, 그러나 中·短期的으로는 對外的 開放이 體制동요에 미치는 영향을 억제하기 위해서라도 對內的 保守體制를 오히려 强化할 수도 있는 것이어서 매우 복잡한 양상을 보이는 것 같다.

中國은 이번의 改正憲法에서 「社會主義市場經濟」를 명백히 하고 있다. 그런데 市場은 改正憲法에서 「社會主義的 生産關係와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다」고 못박고 있다. 이 두가지는 社會主義를 전제로 하고 있는 점은 비슷하지만 中國이 「市場經濟」라고 표시하고 있는 부분이 北韓에서는 「自立的 民族經濟」라고 표시되어 있는 점이 결정적으로 다르다. 「自立的 民族經濟」는 市場經濟인가 計劃經濟인가를 말해주는 개념이 아니고 市場經濟로서도 촉진할 수 있고 計劃經濟로서도 추진할 수 있는 政策의 목표이다. 따라서 中國憲法의 표현에 비하여 매우 애매하다. 中國의 경우에는 社會主義와 市場經濟가 어디까지 양립할 수 있을 것인가가 문제가 될 뿐 經濟는 對外的으로나 對內的으로나 市場經濟로 통일되어 있다. 그러나 北韓은 아직 그 이전의 단계, 말하자면 對外的 開放과 對內的 體制間의 문제도 애매하게 남겨 놓은 채 다시 社會主義와의 모순의 문제라고 하는 二重의 모순을 안고 있는 것이다. 그런 점에서 北韓과 中國의 차이는 開放·改革정책의 단계적 차이라고 할 수 있다.

그런데 北韓의 改正憲法에는 市場體制의 성격변화를 시사하는 중요한 규정이 들어 있다. 즉 1972년의 憲法에는 「조선민주주의 인민공화국은 프로레타리아 독재를 실시」한다고 규정하고 있는데 이번의 改正憲法에는 「인민민주주의의 독재를 강화」한다고 규정하고 있다. 종래의 프로레타리아 노선에서 인민민주주의 노선으로 전환한 것이다. 이러한 정책전환은 무엇을 의미하는 것인가. 이와 관련하여 金正日의 최근의 논문 「革命的 黨建設의 根本問題에 관하여」가 매우 주목된다. 그는 이 논문에서 이렇게 말하고 있다. 「광범한 인민대중이 그 운명의 주인으로 등장한 우리시대의 역사적 조건은, 노동자계급의 당을 전인민의 이익을 대표하고 근로하는 모든 계급 계층의 선진적인 사람들을

망라하는 대중적인 당으로 건설하도록 요구하고 있다. 각계각층의 대중이 모두 사회주의적 노동자로 바뀌어 사회계급적 구성이 다시 단일화되어가는 사회주의에서는 노동자계급의 당을 대중적 당으로 건설하는 것이 더욱 절실한 요구로 되고 있다.」(13)

이것은 국가의 기본적 성격을 노동자계급의 당으로부터 全階層의 이익을 대표하는 대중적인 당으로 전환한다는 것이다. 여기에서 말하는 「대중적인 黨」이라는 개념이 改正憲法 속의 「人民民主主義」라는 개념으로 표현되고 있는 것 같다. 생산수단은 國家와 協同團體만이 소유할 수 있는 조건 속에서 「모든 계급 계층」이라는 표현의 사회계급적 성격은 대단히 애매하지만 그럼에도 불구하고 이 규정은 경제적으로 「社會主義市場經濟」의 영역에 접근하는 政治的 단서를 제공해 줄 수 있다는 점에서 매우 주목된다.

그러나 北韓의 改正憲法 속의 「人民民主主義」를 社會經濟的으로 구체화하는 經濟體制改革 政策을 찾아보기는 매우 어렵다. 다만 自立的 民族經濟개념 속에 각 경제주체에 대한 中央의 集中的 經濟와 개별적 독립성의 양면성 그리고 政治思想的 동기와 物質的 동기의 양면성 중에서 점차 개별독립성과 물질적 동기를 중시하는 쪽으로 비중을 돌리고 있는 것 같은 추세를 주목할 필요가 있다. 우리는 앞에서 北韓經濟의 對資本主義世界에의 部分的 開放에서 오는 經濟體制의 충격을 안정시키기 위하여 對內體制改革을 보류할 수도 있다는 二重構造的 성격을 주목한 바 있지만, 이러한 二重構造的 성격의 일환으로, 北韓의 政治經濟的 危機가 심화되면 될수록 오히려 中央統制와 政治的·思想的 동기부여를 더욱 강화하여 위기를 타개하려는 保守的 方法이 등장할 수 있을 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 長期的으로는 개별적 독립성과 물직적 동기를 강화하는 것 이외 현실적으로 생산성을 끌어 올리는 일이 있기 어렵다고 하는 개혁적 방법으로 기울지 않을 수 없을 것이다. 따라서 中短期的으로는 保守的 方法과 개혁적 方法이 교차하면서 복잡한 양상을 보이면서도 長期的으로는 결국 개혁적 방법으로 기울수 밖에 없지 않겠느냐 하는 것이다.

사실 北韓의 企業연합소와 그 산하기업소는 독립채산제를 강화하여 경영상 많은 권한과 책임을 부여하는 쪽으로 변화하고 있다. 企業연합소와 그 산하기업소가 동시에 독립채산제를 실시한다는 점에서는 二重獨立채산제이다. 따라서 산하기업체의 입장에서 보면 「기업연합소의 지시에 대하여 법적 의무감을 가지면서도 경영상의 상대적 독자성과 창의 그리고 자발성을 적극적으로 발휘」시키는 것을 의미한다. 여기에서 장기적 추세로서 黨 및 政務院의 직접 管理보다 연합기업소 쪽으로 다시 연합기업소에서 산하기업체 쪽으로 책임성과

(13) 金正日, 『혁명적 당건설의 근본문제에 대하여』, 1992. 10.

창의성의 비중이 서서히 이동하고 있는 현상을 엿볼 수 있다.

이와 아울러 北韓의 經濟政策이 重工業에서 輕工業으로 生産財工業에서 消費工業으로 그 비중이 이행하고 있는 측면도 주목할만하다. 1984년 金日成의 신년사에서 「人民生活의 획기적 향상」을 강조한 후 그해 8월 3일 金正日은 輕工業製品展示場을 시찰하면서 「人民의 生活向上」을 지시함으로써 이른바 8.3 운동이 전개되고 각지에 「8月 3日 人民消費所産地直賣店」이 개설되었다. 다시 89년의 신년사에서 金日成이 「輕工業革命」을 강조하고 그해 6월의 제6기 제16차 黨中央委員會에서 輕工業革命方針이 채택되었으며 90년 6월에서 全國輕工業大會에서 金正日은 「輕工業革命을 철저적으로 수행하는 것에 관하여」라는 서한이 전달되었다. 金正日 자신이 「우리나라에서 생산된 日用品은 종류가 적고 質도 높지 않다」고 지적한 것은 모처럼의 솔직한 발언으로 주목을 끈다. 이러한 消費財 부분에 있어서는 能力別 資金制를 보급하고, 계획을 초과달성하면 초과달성부분은 단위기업소에서 그 이익을 배분할 수 있도록 하였다. 각 농가에 있는 터밭에서 생산된 농산물을 농촌시장에서 판매할 수 있도록 함으로써 사실 北韓에서 가장 생산성이 높은 부분은, 비교적 면적이 좁은 각 농가의 터밭경영이라는 사실도 매우 중요하다.

북한경제정책의 이러한 일련의 변화를 두고 「外國에의 종속 내지 의존에서의 脫却을 보장하는 自立性 民族經濟體系의 확립에서 多樣化하는 人民의 수요에 대답할 수 있는 포지티브한 의미에서의 自立化=主體化」(14)에의 이행으로 보는 해석이 있다. 연속적 변화를 강조하는 해석이다.

앞서 본 北韓經濟의 對外開放政策이 결국은 體制改革으로 이어질 것으로 전망되었지만 그러나 역시 開放이 선행하고 改革이 뒤따라가는 형태가 될 것으로 보인다. 이것은 對外開放의 정치적 부담을 줄이는 효과가 있겠지만, 경제적으로는 對外開放을 위한 內的 條件의 未備를 의미하는 것으로 경제적으로는 오히려 對外開放政策의 실패를 초래할 위험성이 있는 것으로 보인다. 이것은 北韓經濟體制의 연속적 변화가 너무나 지체되고 있다는 사실을 말해주는 것이고 그만큼 不連續의 위기가 內在하고 있다는 사실을 말해주는 것이기도 하다.

Ⅵ. 「南方政策」의 展開
—특히 對日接近政策을 中心으로—

北韓의 對資本主義國家와의 接近政策은 對日接近으로부터 시작되었다. 北韓의 對日接近政策의 實體를 파악하기 위해서는 두 당사국인 北과 日의 각각의

(14) 註 7과 同

의도 혹은 노리는 바가 무엇인가를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

먼저 北韓의 對日接近政策의 배경은 어떠한가. 우선 金日成의 최근의 日本觀을 알아보기 위하여, 다음 두 장면을 눈여겨 볼 필요가 있다. 한 장면은 1990년 9월 日本의 가네마루신(金丸 信) 一行을 상대로 한 발언이다. 이때 金日成은「日本은 경제 대국일 뿐만 아니라 정치대국이 되고 있다. 지금까지 취해 온 일본의 정책이 옳았다고 생각한다. 日本은 債權國이고 美國은 債務國이다. 스타워즈 계획으로 (미국의) 채무는 더욱 늘고 있다. 日本은 憲法에서 軍事大國化를 막아 이를 실행하고 있다. 이것이 오늘날 日本의 좋은 상태를 만들었다고 생각한다…」(15)라고 하여 종래 美·日 묶어서 비판하는 입장에서 日本을 美國에서 구분하여 戰後의 日本을 높이 평가하는 인식을 보이고 있다. 日本의 保守的 政策과정에 대한 肯定論이라는 인상까지 준다.「아세아는 아세아인이 해결해야 한다. (외부의) 介入을 허용할 수 없다」(16)고 하여 일종의 아사아主義的 테두리 속에서의 상호접근을 강조하여 美·蘇를 견제하려는 의도가 숨어 있는 것 같다.

다른 또 하나의 장면은 작년 8월 평양에서「범민족대회」가 열렸을 때 그 대표단에게 한 발언이다. 이때 金日成은 日本에 대하여 이렇게 언급하고 있다.「미국만이 아니고 日本도 경계해야 돼요. 美國 사람들이 日本 사람들을 끼웠는데, 日本이 經濟大國이라 하지만 지금 軍事大國까지 가게된 실정이오. 日本이 또 다시 아시아의 맹주가 될 가능성이 있어요. 日本의 軍事化가 朝鮮문제에서 가장 큰 장애가 되는데 美國 사람 나가면 日本 사람 들어와요…. 우리의 姓까지 고쳤던 日帝를 잊어서는 안되지요.」(17)

여기에서는 日本에 대한 첨예한 警戒論이 엿보이고 있다. 美國보다는 日本이 문제라는 인식이다.

위의 두 場面은 얼핏 서로 矛盾되는 듯하고 二重的이라고도 할 수 있으나, 오히려 그것보다는 表裏的이라고 보는 것이 좋을 것 같다. 말하자면 앞의 장면이 外交的 내지 戰略的이라면 뒤의 장면이, 그 裏面에 있는 內心 혹은 우려인 셈이다. 日本을 가장 警戒하는 內心을 갖고 있으면서 日本에 적극 接近하는 外交戰略이라고 할 수 있다. 오히려 현실적 위기 대문에 선택의 여지가 없었는지 모른다.

그러면 金日成主席이 日本警戒論을 간직하면서 日本에 적극 接近하는 戰略的 노림은 무엇일까. 먼저 國際關係的 측면에서 본다면 무엇보다도 韓國의 北

---

(15) 한겨레 신문 1990. 9. 28. 3面.

(16) 上同

(17) 조재길「북한은 변하고 있는가」三民社, 1990.

方政策과 그 귀결로써 中·러와의 國交正常化에 대한 일종의 맞불작전 혹은 突破戰略으로 소위 南方政策을 추진하고 南方政策의 일환으로 對日接近을 감행하게 되었다고 할 수 있다. 원래 三角關係에 있어서의 한 角은 다른 두 角의 競合에서 「漁父之利」를 얻을 수도 있고 「새우 등」이 될 수도 있다. 北韓·中·蘇의 三角관계에서 中蘇對立으로 「漁父之利」 外交를 경험한 北으로서는 蘇·日의 복잡한 관계에 뛰어들어 「漁父之利」 外交를 노릴 수 있을 것으로 보았고, 美日競合관계에 뛰어들어 또 하나의 漁父之利를 바랄 수도 있다고 보았다. 물론 韓日關係에 뛰어 들어서도 中日關係에 뛰어들어서도 비슷한 效果가 있으리라고 기대했음직도 하다. 따라서 東北亞二重三角關係에 있어서 對日接近을 잘하면 「多重 漁父之利」를 기대할 수 있는 하나의 돌파구로 판단했고, 그리고 戰力投球外交를 전개했다. 이러한 「多重 漁父之利」를 경제적으로 活用하면 北韓의 經濟再建의 突破口가 생긴다고 판단했던 것임에 틀림없다. 累積된 外債을 갚을 길이 없는데다가 第2次 7개년 계획의 失敗와 第3次 7개년 계획(1987~1993)의 失敗展望에 雪上加霜으로 對러·對東區 貿易의 후퇴와 對러 貿易에 있어서 지금까지와 같은 바터 방식이 아닌 달라 결제 요구로 經濟的 破綻에 직면한 北韓經濟로서는, 韓國에의 흡수통합을 피하기 위해서도, 거의 선택의 여지가 없었던 것 같다. 그리하여 日本으로부터의 補償金 그리고 日本으로부터의 資本·技術導入으로, 그리고 日本과의 經協을 담보로 한 歐美 및 東南亞와의 經濟關係의 活性化로 北韓經濟를 再建하려는 시나리오에 큰 期待를 걸고 있는 것이 사실이다.

한편 日本으로서도 對北接近의 政治經濟的 利點이 매우 컸다. 우선 對北接近이 이루어지고 北韓經濟가 日本의 資本·技術에 接續이 되면 南·北韓·日의 三角關係에서 北韓카드로 南을 컨트롤 할 수 있고 南韓카드로 北을 컨트롤하면서, 南北對立을 이용하여 「漁父之利」를 얻을 수 있고, 韓半島 전체가 分斷對立한 채 日本經濟圈에 편입되면, 對中·對蘇 전략에도 크게 유리한 것이며, 나아가 對美 전략에도 매우 유리하다고 볼 수 있다. 말하자면 北韓카드를 쥐면 東北亞 전체 전략의 高地를 차지하는 입장에 놓이게 되는 것이다.

더구나 日本은 中國의 東北部 地方(舊 滿洲지역) 진출에 미련을 갖고 있고, 蘇聯邦의 붕괴에 직면하여 極東 시베리아 進出에 北韓은 중요한 戰略的 據點이 된다. 말하자면 北韓을 거점으로 하여 中國·北韓의 저렴한 勞動力, 시베리아의 資源, 舊 滿洲地域의 農産物과 資源을 결합시켜 日本經濟의 後方基地를 만들 수 있다는 것이다. 그러므로 北의 淸津과 日本의 니이가다(新潟)를 연결하는 소위 北線루트는 中國의 東北部 철도 혹은 시베리아 鐵道를 경유하여 EC圈에 接近하는 첩경이기도 했다. 최근 타이, 말레이지아를 비롯한 東南

亞地域을 사실상 日本經濟權에 향상시키고 있는 日本으로써는, 北韓을 확보하면 東北亞에 또 하나의 日本後方基地를 이루어 호주권의 後方基地와 함께 亞·太地域에 日本經濟블럭을 구축한다는 것이다. 이것이 「新世界질서」에 주역으로 참여하려는 日本의 시나리오의 일부이다. 日本人의 旅卷에는 「이 패스포트로 北朝鮮을 제외한 世界의 모든 나라에 여행할 수 있다」고 적혀 있다. 北韓은 日本에게 門을 열어주지 않는 最後의 나라였던 것이다. 더구나 北韓은 抗日투쟁을 政權의 정당성의 기반으로 하고 있는 나라라는 점에서 日本人의 歷史的 原罪를 상징하고 있었다. 그러므로 對北關係改善은 日本의 「戰後總決算」을 의미하는 것은 아니고, 오히려, 戰前 문제에 대한 은폐와 도피를 의미하는 것일 수도 있다. 지금 日本은 後者의 方向을 추진하고 있는 것이다.

北韓의 對日本, 對美 접근과정을 드라마로 본다면 지금은 제5막 중반쯤이 아닐까 한다.

제1막은 北韓·日本間의 수차례의 비밀교섭 끝에 1990년 9월 北韓의 妙香山 초대소에서 金日成主席과 日本 自民黨의 실력자 金丸 信의 극적인 정치절충과정을 거쳐 마침내 朝鮮勞動黨, 日本 自民黨 및 日本 社會黨의 三黨 會議의 方式으로 소위 「朝日 共同宣言文」이 발표될 때까지의 드라마이다. 이때에는 北에 接近해 오는 日本을 바짝 끌어 들이면서, 정치적으로 北 페이스로 밀어 黨政 次元의 公式 사과와 戰前은 물론 戰後 배상까지 合議해 낸 장면이 무척 인상적이었다. 그러나 동시에 일본은, 정부 대신에 黨을 내세우고, 黨은 金丸 개인을 내세우고, 金丸은 또 일본과의 통신의 어려움과 자신의 老衰 탓으로 돌리면서 슬며시 韓國과 日本의 경계망을 돌파한 일본의 虛虛實實 外交 또한 무척 인상적인 것이었다. 이경우 한·소 대화와 北·日 대화가 드라마의 主流가 되어 南北對話는 별다른 시선을 끌지 못했다.

제2막은 三黨合議에 따른 豫備會談과 제3차 본회담까지의 정부간 공식 회담의 드라마이다. 제1차 평양 본회담때는 북한측이 戰前「交戰」개념을 내세워 「정식사죄—배상」을 요구하며, 제1막의 페이스를 아직 유지하는 듯 했으나 제2차 東京 본회담에서는 일본의 거대한 국력과 노련한 외교경험이 십분 발휘되면서 점차 일본 페이스로 양상이 바뀌어가면서 지난 평양에서의 3당합의 공동선언 발표 당시의 무대양상을 발전시킨 듯한 인상마저 주고 있었다. 더구나 제3차 北京 본회담때는 「李恩惠」 문제로 北이 막다른 코너로 몰리는 최악의 상태를 맞게 된다. 여기에서 남북대화는 北·日 접근을 위한 보조장치로 격하된 듯한 상황이 되었다.

제3막은 1991년 8월말의 제4차 北京 본회담을 전후하여 北의 核 문제를 중심으로 한 미국의 개입이 전면적인 작용을 하게 된다. 북한 또한 제3차 본회

담 이후 일본측을 견제하기 위해서라도 더욱 미국카드가 절실하게 對美 접근을 서둘고, 미국으로서는 마치 중국이 北의 일본접근을 自國의 컨트롤 하에 두려고 하는 것처럼 일본의 북한 접근을 미국의 컨트롤 하에 두려고 하였고, 그것은 核査察 문제를 매개로 가능하게 되었던 과정이다. 어떤 점에서는 東北亞에 대한 美·日의 이니쉬어티브 경쟁의 한 장면으로 볼 수도 있다. 이 경우 남북대화에 의한 한반도 문제의 해결의 경향보다 한반도 문제의 四强化의 경향이 커지게 된다.

이러한 드라마를 多重三角關係論과 일본의 對美 보상형태론으로 비교해 본다. 그 경우 제1막은, 이미 韓·蘇 국교수립으로 외교적 타격을 입은 북한과 일본이 서로 제휴하여 한국의 뒷통수를 친 것이었으며, 말하자면 한국이 새우등 構造로 접어든 것이다. 보상형태는 戰前, 戰後를 포함한 전쟁배상형이 합의되었다. 제2막은 일본이 한국을 끌여들여, 한·일 합작으로 北의 옆구리를 걷어 찬 장면들이었다. 말하자면 南·北·日 三角關係에 있어서 北이 새우 등 構造에 떨어진 셈이다. 이때 보상형태는, 배상이든 請求權이든 좋다는 정도로 되었다. 제3막은 미국이 北의 核査察 문제를 기회로 한국과 일본을 미국 페이스로 끌어 들이고 소련과 중국도 北의 核개발 반대진영으로 끌어들여 北·日 接近이 점차 미국 페이스로 옮겨가는 과정들이었다. 이때 보상형태는 더욱 후퇴하여, 배상이나 청구권의 형태가 아닌 經協方式이 일본에 의하여 제시되었다.

제4막은 1991년의 南北合議書採擇으로부터 제6차 및 제7차 北日北京本會談을 거치면서 금년 3월 北이 核擴散防止條約으로부터의 脫退를 선언할 때 까지라고 할 수 있다. 제4막에서는 北의 開放政策의 비중이 北日관계에서 核문제를 매개로 北美관계로 이동하고 다시 南北合議書채택을 계기로 南北관계로 이동되어 가는 현상을 볼 수 있었다. 따라서 狀況이 美·日·中·러로 擴大되면서 南北관계로 柚이 모아지는 형국을 보이고 있었고, 그런점에서는 4 + 2 시스템에서 2 + 4 시스템으로 전환하는 양상이 나타나기도 하였으나, 여전히 核문제를 중심으로 美國의 이니쉬어티브가 기조를 이루고 있었다.

제5막은 1993년 3월의 北韓이 核擴散防止條約으로부터의 脫退를 선언하고 난 후 지금 전개되고 있는 장면이다. 여기에서는 주 장면은 UN을 배경으로 하고 있으나 실질적인 주인공은 北韓과 美國이고 韓國과 中國은 助演格이고 日本은 거의 무대에 나타나지 않고 있다. 이 장면에서는 北韓이 美國의 核擴散防止政策의 약점을 逆利用하여 北韓 페이스의 狀況을 전개하면서 北—美 間 高位外交會談을 통하여 北韓의 실체를 인정받으려는 努力이 특히 시선을 끌고 있다고 하겠다.

北韓—日本 관계가 남북관계에 미치는 영향에 대해서는, 주지하는 바와 같이 낙관론과 비관론이 있다.

낙관론은 北·日 경제협력이 북한경제를 호전시켜 남북이 어느 정도까지 대등한 수준이 되어야만 남북대화가 원만하게 될 것이라는 전망에 근거하고 있다. 아울러, 北·日 관계개선은 한·중 관계 개선을 촉진하고 동북아의 평화적인 多者關係를 이룩하는데 正의 효과를 가질 것이라는 분석도 있다.

이와 반대로 비관론은 일본이 남북관계에 쐐기를 박아 일본 페이스의 분할통제(divide and control)를 시도할 것이며, 일본의 對北經協은 北의 개혁을 유도하는 것이 아니라 오히려 김부자체제의 유지 강화에 도움이 될 것이라는 전망을 갖고 있다.

이러한 두 가지의 전망은 앞으로의 여러 다양한 가능성이 어느 한쪽만을 강조하는 경향이 있는 것 같지만 그중 어느쪽으로 귀결될 것인가는 다음의 몇가지의 조건과 깊은 관계가 있는 것 같다.

우선 남북대화가 北·日 접근 드라마의 보조장치가 되느냐 아니면 반대로 北·日 접근이 남북대화의 보조장치가 되느냐의 조건이 있다. 이 조건은 경제적으로는 대북진출에 있어서 한국 先行型이 되느냐 일본 先行型이 되느냐의 문제와 직결되고 있다. 대북진출이 다자관계의 틀 속에서 이루어진다 하더라도 결국 사정은 마찬가지가 될 터인데, 현재의 추세는 北의 體制유지 작전에 따라 북·일 접근 및 북·미접근을 위하여 남북관계가 그 보조장치로 쓰이고 있다는 인상이며, 경제적으로도 단연 일본선행형이다. 아울러, 동북아의 多重三角構圖에서 본다면, 일본의 대북한 접근이 현재로서는 일본이 북한에 대하여 「한국카드」를 활용하는 방식이어서 일본측의 한·일 협력형 대북접근전략에 북한이 오히려 「새우 등」 구조로 되어가는 추세이다. 그 결과는 북·일 접근에 있어서 북의 일방적 후퇴가 강요당하기 마련이다. 이미 戰前 문제에 대한 사과수준과 보상형식 그리고 경제협력 방식에 있어서 북의 후퇴조짐이 역력하고, 결과적으로 종속적 對日經協體制가 이룩될 공산이다. 그렇게 된다면, 다음으로는 북·일 협력체제에 의하여 한국이 새우 등 구조로 전락될 수 있다. 일본의 南北分斷統制 정책에 말려 남북이 연쇄적으로 새우 등 구조에 접어들 가능성을 배제할 수 없다. 여기에서 우리는 南·北·日의 삼각관계에 있어서 남북협력이 先行하여, 南北協力 先行型 對日接近이 모색되어야 한다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 그것이 일본이 과거에 대한 진정한 사죄와 앞으로의 韓半島 문제에 대한 正의 效果를 가지게끔 하는 조건이다. 이 문제와 관련하여 다시 일본의 산업기술의 수준으로 보아, 남북이 모두 일본의 기술적 垂直分業體系에 편입될 위험성이 크다는 사실을 직시해야 할 것이다. 아

프리카에서는 이웃나라에 전화를 할 때도 런던을 경유해야 한다는 말이 있지만, 남북한은 중국, 東南亞諸國과 함께 일본의 핵심기술, 기반기술을 媒介로 하여 분업적으로 서로 연계되는 「産業的 東京經由型」의 위기 앞에 직면하고 있다. 이것은 新版「大東亞共榮圈」이외 아무 것도 아니다. 北·日 接近이 일본의 신판「大東亞共榮圈」을 도우는 것이 되지 않도록 할 조건은 南北이 創出하지 않으면 안된다.

Ⅶ. 맺음말

우리는 지금까지 北韓經濟의 開放·改革政策의 決定過程을 몇 가지 측면에서 살펴보았다. 먼저, 北韓의 經濟政策의 일반적인 決定構造와 經濟管理시스템을 해 본 후 이어서 北韓의 開放·改革 政策을 開放政策과 改革政策으로 나누어 검토해 보았다. 開放政策과 改革政策을 반드시 일치하는 것이 아니고 시간적인 先後관계가 있을 뿐만 아니라 相互 모순되는 측면도 있으므로 그것을 함께 볼 수 없다고 생각했기 때문이다. 끝으로 北韓의 對資本主義國家에의 接近과정을 특히 北·日 관계에 초점을 맞추어 살펴보았다.

北韓經濟의 開放政策과 改革政策은 內的要因과 外的要因에 규제되면서 연속적 변화와 비연속적 변화를 겪고 있다. 특히 최근에는 外的 要因에 의한 斷切的 變化현상이 눈에 띄고 있고 그것은 北韓의 體制붕괴론으로까지 이어지고 있지만, 그러나 동시에 內的 요인에 의한 연속적 변화도 간과할 수 없고 그만큼 體制의 安定요인도 작동하고 있다고 할 수 있다.

그러나 北韓經濟의 開放·改革政策은 中央과 地方 計劃과 自律 政治思想的 동기와 物質的 동기가 二元構造를 이루면서 매우 複雜한 양상을 이루고 있어 그만큼 급격한 外部 狀況 등에 대한 대응이 어려우면서 동시에 그만큼 安定的이라고 할 逆說을 갖고 있다. 北韓經濟의 開放·改革政策의 向方과 그 성격을 간단히 파악하기 어려운 이유가 여기에 있는 것 같다.

참고문헌

고승효
1993 『북한경제의 이해』, 서울: 평민사.
金日成
"朝鮮民主主義 人民共和國政府의 當面課題에 關하여," 『金日成著作集』 3권.
金正日
1982 "主體思想에 대하여."
1992 "革命的 黨建設의 根本問題에 대하여."

月刊朝鮮資料
1992 "羅津·先峰 自由經濟貿易地帶,"『月刊朝鮮資料』新年特別號.
尹基福
"自立的 民族經濟에 基礎한 自立的인 合營法,"『月刊朝鮮資料』제24권 12호.
조재길
1990 『북한은 변하고 있는가』, 서울: 三民社.
한겨레신문
1990년 9월 28일 3면.
韓國貿易會
1992 『主要北韓經濟指標』, 서울 : 韓國貿易會.
황의주
1992 『북한경제론』, 서울:나남출판사.
上妻日天
1987 "朝鮮社會主義經濟建設의 現段階에 있어서 獨立採算制의 强化에 關하여 下,"『月刊朝鮮資料』제27권 7호.