

북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까

Online Series

2021. 02. 24. | CO 21-06

김 석 진 (통일정책연구실 선임연구위원)

북한이 지난 5년 동안 추진한 경제발전 5개년 전략은 실패한 것으로 보인다. 가장 중요한 원인은 유엔 제재이다. 2017년 12월 유엔 안보리 결의 2397호에 따라 북한은 기계, 금속 등 투자에 필요한 자본재를 수입할 수 없게 되었고, 이 때문에 각종 투자 사업의 진행에 큰 차질이 빚어졌을 가능성이 크다. 5개년 전략 자체에도 중대한 결함이 있었다. 5개년 전략은 전력을 많이 소모하는 비효율적인 전통적 중화학공업을 재건하려는 기획이었으며, 이로 인한 만성적 전력난은 경제 전반에 큰 부담이 되었다. 또한 무리한 투자계획과 잦은 계획 변경으로 적지 않은 혼란이 발생해 많은 사업이 제때 완료되지 못했다. 전략 수행 과정에서 북한 당국은 강압적인 노동력 동원 정책을 폈는데, 이는 실망과 사기 저하, 규율 약화라는 역효과를 낳았을 가능성이 크다. 북한이 비핵화와 대외개방을 포함한 완전히 새로운 발전전략으로 전환하지 않는 한, 북한 경제의 위기는 계속될 것이다.

북한 당국은 2021년 1월 조선노동당 8차 대회에서 향후 5년의 경제정책 방향을 담은 새로운 '국가경제발전 5개년 계획'을 내놓았다. 그러나 2월에 열린 당 중앙위원회 8기 2차 전원회의에서는 내각이 세운 올해 '인민경제계획'이 심하게 비판받았고 8차 대회에서 임명된 당 경제부장은 한 달 만에 경질되었다.

새로운 계획이 시작부터 난맥상을 보이고 있는 것은 지난 시기의 경제발전 성과가 미흡해 경제 운영이 매우 어려운 상태에 처해 있음을 시사한다. 김정은 위원장이 “5개년 전략 수행기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달”¹⁾되었다고 말한 데서 알 수 있듯이, 북한이 지난 5년 동안 추진한 ‘국가경제발전 5개년 전략’은 결국 실패하고 만 것으로 보인다. 2016년 5월 7차 대회에서 “우리 혁명의 최후승리를 앞당겨 나가기 위한 휘황한 설계도를 펼쳐”²⁾ 놓았다고 자랑했던 것을 돌이켜 볼 때, 이는 실로 실망스러운 결과가 아닐 수 없다.

새로운 5개년 계획은 기존 5개년 전략의 결함을 극복하고 경제 상황을 개선하는 성과를 올릴 수 있을까? 현재로서는 이 질문에 부정적으로 답할 수밖에 없을 것 같다. 지난 5개년 전략이 실패한 이유는 객관적 조건과 전략 자체의 결함이라는 두 측면 모두에 있는데, 한반도 정세가 크게 호전되지 않으면 객관적 조건은 그대로 유지될 것이고, 새로운 5개년 계획의 내용도 기존 전략과 크게 다르지 않기 때문이다.³⁾

유엔 제재로 인한 투자 차질

5개년 전략이 제대로 집행되지 못한 가장 중요한 이유는 역시 유엔 안보리의 대북제재에서 찾을 수 있다. 유엔 안보리는 2016~2017년에 북한에 대한 경제제재를 단계적으로 강화했는데, 5개년 전략의 집행에 결정적 장애를 조성한 것은 그 중 마지막 제재, 즉 2017년 12월의 유엔 안보리 결의 2397호였다. 2397호는 북한에 대한 유엔 회원국의 기계, 금속, 전기·전자, 수송기기 제품 수출(북한 입장에서는 수입)을 금지했다. 이들 제품, 특히 투자에 이용되는 기계와 금속 등 자본재의 수입 중단에 따라 투자 사업의 진행에 차질이 생겼을 가능성이 크다.

예를 들어 5개년 전략의 대표 사업 중 하나인 ‘석탄 가스화에 의한 탄소하나 화학공업’의 경우를 보자. 북한 문헌에 의하면, ‘탄소하나 화학’이란 “탄소원자 1개로 된 물질인 일산화탄소나 메탄올, 그리고 메탄과 같은 화합물로부터 여러 가지 화학제품들을 만들어내는 기술”을 말한다.⁴⁾ 여기서 핵심 물질인 메탄올은 세계적으로는 대부분 천연가스에서 뽑아내지만,

1) “조선노동당 제8차 대회에서 한 개회사,” 『노동신문』, 2021.1.6.

2) “주체혁명 위업 수행에서 역사적인 분수령으로 될 제7차 대회,” 『노동신문』, 2016.5.6.

3) 홍제환 외, “조선노동당 제8차 대회 분석 (2): 경제 및 사회문화 분야,” (통일연구원 Online Series CO 21-02, 2021.1.15.), pp. 1~7.

4) 김용현, “탄소하나 화학이란,” 『천리마』, 1991년 12월호, 재인용: 박종철·정은이, “김정은 시대 탄소하나(C1) 석탄화학에 대한 연구,” 『동북아연구』, 제33권 2호 (2018), p. 255.

석탄을 가스로 바꿔 뽑아낼 수도 있다. 북한에는 천연가스가 매장되어 있지 않으므로 자체 부존자원인 석탄에서 메탄올을 뽑아내고 이로부터 각종 화학제품을 생산할 계획을 세운 것이다. 그러나 5년이 지난 지금까지도 탄소하나 화학 공장은 여전히 건설 중이며,⁵⁾ 언제 제품 생산을 시작할 수 있을지 알 수 없는 상태이다.

북한 당국은 탄소하나 화학공업을 창설하기 위해 중국에서 2000년대 후반 이후 개발된 현대적 석탄화학 기술과 설비의 수입을 추진한 것으로 알려져 있다. 미국 노틸러스 연구소 연구자들이 전한 바에 의하면, 북한이 평안남도 순천에 건설하고 있는 석탄 가스화 공장은 중국 베이징의 ‘칭황진화과학기술유한공사(淸創晉華科技有限公司)’의 기술을 채택한 것으로, 2019년에 생산을 개시할 예정이었다고 한다.⁶⁾ 그러나 유엔 제재 때문에 건설 일정은 지연된 것으로 보인다. 중국의 한 포털 사이트 기사는 2019년 3월, ‘칭황진화’를 비롯한 중국의 여러 기업 관계자들이 북한 순천을 방문해 기술교류회를 진행했으며, 중국 산시성(山西省)의 ‘양메이화공기계공사(陽煤化工機械公司)’가 ‘칭황진화’의 기술을 적용한 석탄 가스화 용광로의 제작을 끝낸 상태라고 전하고 있다.⁷⁾ 중국이 북한에 설비 수출을 금지한 유엔 제재를 지키고 있다면, 이 설비는 북한에 인도되지 않았을 것이며, 앞으로도 관련 제재가 해제될 때까지 인도되지 않을 것이다. 지금까지 탄소하나 화학 프로젝트가 완료되지 못한 것은 이 때문일 가능성이 커 보인다. 유엔 제재를 어기고 해당 설비가 북한에 인도되거나 북한이 자체 제작 설비로 공사를 끝낼 가능성이 없는 것은 아니지만, 그런 일이 가능하더라도 아무튼 건설 일정에는 큰 차질이 생긴 것이다.

탄소하나 화학은 단지 하나의 사례에 불과하며, 여타 산업에서도 이런 문제들이 많이 발생했을 가능성이 크다. 북한은 자립경제 노선에 따라 기계설비를 국산화하려는 노력을 많이 기울여 왔기 때문에 제재 이전에도 북한의 수입 전체에서 기계류 수입이 차지하는 비중은 낮은 편이었다. 하지만 아무리 노력해도 설비투자에 필요한 기계와 부품을 100% 자급하는 것은 매우 어려우며, 자체 생산하지 못하는 일부 설비와 부품을 수입해야 투자 프로젝트를 제대로 끝낼 수 있다. 김정은 시대 들어 2017년까지 북한의 기계류 수입은 대폭

5) “김덕훈 내각총리 탄소하나 화학공업 창설을 위한 대상 건설 정형을 현지 요해,” 『노동신문』, 2020.12.13.

6) David von Hippel and Peter Hayes, “DPRK Investments in Coal Gasification Driven by Long-Run Juche and Sanctions Proofing,” NAPSNet Special Reports, Nautilus Institute, February 6, 2019, <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/dprk-investments-in-coal-gasification-driven-by-long-run-juche-and-and-sanctions-proofing/>> (Accessed February 15, 2021).

7) “中國煤氣化技術進軍朝鮮,” SOHU.com, 2019.3.27. <https://www.sohu.com/a/304202780_697078> (Accessed February 15, 2021).

증가했었는데, 이것은 경제발전전략 추진에 기계류 수입이 필수적이었음을 잘 보여준다. 이로 미루어 볼 때 2018년부터 북한의 기계류 수입을 금지한 유엔 제재는 5개년 전략에서 예정한 각종 투자 사업에 큰 차질을 초래했을 것으로 추측된다.

전력 다소비형 산업의 재건에 따른 만성적 전력난

5개년 전략이 내세운 기본노선 자체의 결함도 중요한 실패 원인이었을 가능성이 크다. 5개년 전략은 표면적으로는 정보화, 과학화, 지식경제 등 산업 현대화를 목표로 내세웠지만, 실제 투자 프로젝트의 내용을 보면, 광업과 중화학공업(금속, 화학, 기계, 전자)을 중심으로 하는 북한의 전통적 국영산업을 재건하려는 기획이었다고 할 수 있다. 그런데 북한의 전통적 산업은 비용 대비 생산성이 매우 낮다는 문제점을 지니고 있다. 원료, 자재, 전력, 인력을 많이 소모하면서도 생산량은 충분하지 않고 제품의 질은 낮은 것이다. 5개년 전략은 새로운 효율적 산업구조로의 전환이 아닌, 비효율적인 전통 산업의 복원을 지향했다는 점에서 퇴행적이었다.

이런 퇴행적인 전략이 낳은 최대의 문제점은 만성적인 전력난의 지속이었다. 북한의 중화학공업은 북한 자체 자원만을 이용하려 한 자력갱생 노선 때문에 세계 표준에서 벗어난 구식 기술을 채용했고, 그 결과 전력을 매우 많이 소비하게 되었다. 석유 대신 석탄을 이용하는 석탄화학, 그리고 코크스를 사용하지 않는 제철법인 ‘주체철’이 대표적인 전력 다소비형 산업이다. 철도도 석유 소비를 줄일 필요성 때문에 전철 중심 시스템으로 되어 있어 역시 전력을 많이 소비한다. 따라서 전통적 국영산업을 재건은 전력 수요를 크게 증가시킬 수밖에 없어 전력 생산을 늘려도 공급 부족이 해소되지 않는 문제점이 발생한다.

그동안 북한 당국이 전력공급을 증가시키기 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 이번 조선노동당 중앙위원회 8기 2차 전원회의에서 김정은 위원장이 말한 대로 “주요 공장, 기업소들과 … 농업부문에서는 전기를 조금이라도 더 보장해줄 것을 애타게 요구하고 있으며, 탄광, 광산들에서도 전기가 보장되지 않아 생산이 중지되는 애로들이 존재”⁸⁾하게 된 데에는 이런 사정이 있다. 더욱 심각한 문제는 김정은 위원장이 바로 이어 “내각과 국가계획위원회, 전력공업성에서는 … 올해 전력생산계획을 현재의 전력생산수준보다 낮게” 세웠다고 비판한 데서 알 수 있듯이 향후 전력공급이 오히려 줄어들 가능성도 있다는 것이다.

8) “조선노동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2021.2.12.

5개년 전략에 따라 그동안 다수의 신규 수력 발전소 건설과 기존 화력 발전소 개보수 사업이 진행되었는데, 왜 향후 전력공급 전망이 어두운 것일까? 그것도 역시 유엔 제재로 인한 설비와 부품 수입 중단에 의해서일 가능성이 커 보인다. 2000년대 후반 이후 2017년까지 약 10년 동안, 전력 부문에 사용되는 각종 설비·부품(발전기, 전동기, 소형 발전장비, 변압기, 보일러, 수력터빈, 태양광 패널, 전선 및 케이블, 배전기반 등)의 수입이 크게 늘어난 바 있는데, 이것은 이 시기에 발전소 건설과 설비 현대화, 그리고 송배전망 현대화 사업이 활발하게 진행되었음을 보여준다. 따라서 2018년 이후 이들 품목의 수입 중단은 전력공급 증대를 위한 각종 투자 사업에 큰 차질을 초래했을 것이다. 또 수입 중단 사태가 장기화되자 기존 시설의 유지·보수가 어려워져 기존 전력공급 수준의 유지마저 위협받는 상황이 초래된 것으로 보인다.

비계획적 경제 운영이 초래한 경제적 혼란

북한 당국이 5개년 전략을 추진한 방식에서도 문제점을 발견할 수 있다. 지난 20여 년 동안 북한에서는 시장이 발달하고 사경제 활동이 활성화되었지만, 광업, 제조업, 전력, 건설, 철도운수 등 주요 산업의 대부분은 국영경제에 속한다. 국영경제는 정치권력을 가진 당국자들의 명령에 따라 움직이며, 기간산업, 대형기업, 대규모 건설에서는 이런 성격이 더욱 강하게 나타난다. 사회주의 경제는 흔히 계획경제로 불리지만, 사전에 수립한 계획이 그대로 집행되지는 않으며 당국자들의 관심사와 여건 변화에 따라 계획이 계속 변경되고 새로운 사업이 추가되기도 한다. 문제는 그 과정에서 경제적 혼란이 발생해 경제 실적이 나빠지고 인력과 자원을 낭비하는 결과가 생길 수 있다는 것이다.

예를 들어 2018년 7월, 5개년 전략의 대상 사업 중 하나인 함경북도 어랑천 발전소 현장을 찾은 김정은 위원장은 “노력과 자재가 보장되지 않아 건설이 중단되다시피 되었는데, 왜 이 지경이 되도록 내각이 대책하지 않는지” 알 수 없다고 질책하고, “필요한 설비, 자재 보장과 수송을 맡은 모든 단위들에서 증산, 증송투쟁을 힘 있게 조직 전개”하라고 지시했다.⁹⁾ 착공 후 17년이 되도록 70%밖에 공사가 진척되지 않았던 어랑천의 팔향 언제(댐)는 김정은의 지시가 떨어지자 불과 15개월 만인 2019년 10월에 완공되었다.¹⁰⁾ 이 사례는

9) “경애하는 최고 영도자 김정은 동지께서 어랑천 발전소 건설장을 현지지도하시었다.” 『노동신문』, 2018.7.17.

10) “당 정책 결사 관철의 기념비 - 어랑천 발전소 팔향 언제,” 『노동신문』, 2019.10.6.

5개년 전략의 투자계획 자체가 너무 무리했고, 그래서 우선순위가 아닌 사업은 제대로 추진되지 않고 있었음을 보여준다. 최고 지도자가 관심을 보여 우선순위가 바뀌자 사업이 빠르게 진척되었지만, 이는 다른 사업에 투입되고 있던 인력과 자재를 빼 옴으로써만 가능한 일이었다고, 따라서 다른 사업에서는 큰 어려움이 발생했을 것이다.

계획에서 벗어난 경제 운영은 기존 사업만이 아니라 새로운 사업에서도 혼란을 낳을 수 있다. 예를 들어 2020년 3월에 북한 당국이 갑자기 시작한 평양종합병원 건설 사업을 보자. 4개월 후인 7월에 현장을 찾은 김정은 위원장은 “건설연합상무가 아직까지 건설예산도 바로 세우지 않고 마구잡이식으로 경제조직 사업을 진행”하고 있고, “설비, 자재 보장 사업에서 정책적으로 심히 탈선”하고 있으며, “인민들에게 오히려 부담을 들씌우고” 있다고 질책했다.¹¹⁾ 평양종합병원은 불과 7개월 만인 10월에 완공될 예정이었지만, 해를 넘긴 2021년 2월 현재까지도 완공 소식이 전해지지 않고 있다.

이런 사례들은 계획경제라는 말이 무색하게 비계획적인 명령경제의 문제점을 잘 보여준다. 김정은 시대 들어 북한의 최고 지도부는 전보다 훨씬 강한 경제발전 의욕을 보였는데, 북한 스스로는 말할 것도 없고, 북한 외부에서도 이것이 경제발전에 유리한 여건이 될 것이라는 시각이 있었다. 그러나 최고 지도부의 관심과 의욕은 합리적이고 효율적인 계획과 결합되어야 비로소 긍정적 요인이 될 수 있다. 20세기에 존재했던 모든 사회주의 나라는 합리적이고 효율적인 계획을 실시하는 데 성공하지 못했는데, 이는 국영 계획경제 체제에서는 정보와 인센티브 부족이라는 두 가지 근본 문제를 해결하기가 매우 어렵기 때문이었다.

이런 문제점은 지나치게 의욕적으로 경제발전을 추진할 때 더 심해지는 경향이 있다. 자원과 인력의 제약 등 경제 현장의 실태를 충분히 알지 못하는 지도부가 주관적 판단에 따라 무리한 사업 추진을 지시하는 일이 많아지기 때문이다. 북한 당국이 경제통계와 정보를 거의 공개하지 않으므로 자세한 사정은 알 수 없지만, 지난 5개년 전략 기간 중 무리한 사업 추진과 잦은 계획 변경 때문에 인력과 자원이 분산되고 경제적 혼란이 조성됨으로써 많은 사업들이 기간 내에 완결되지 못하는 결과가 생겼을 가능성이 크다. 대형 투자·건설 사업이 장기간 완료되지 못한 상태로 남는 것은 옛 사회주의 시대 소련이나 중국, 그리고 북한에서 흔히 볼 수 있는 문제점이었는데, 오늘의 북한에서도 이런 현상이 재현되고 있는 것으로 보인다.

11) “경애하는 최고영도자 김정은 동지께서 평양종합병원 건설현장을 현지지도하시었다.” 『노동신문』, 2020.7.20.

사기 저하, 규율 약화와 생산성 침체

5개년 전략은 2016년 ‘70일 전투(2.23.~5.2.)’와 ‘200일 전투(6.1.~12.15.)’로 시작해 2020년 ‘80일 전투(10.12.~12.30.)’로 끝났다. 그 사이에도 각종 현장에서 노력과 증산을 독려하는 캠페인이 수시로 벌어졌다. 북한 매체가 전하는 소식들을 보면, 북한 사람들은 생산 의욕으로 충만해 있고 노동 규율도 잘 확립되어 있는 것 같은 인상을 받게 된다. 그러나 정말로 그렇다면, 굳이 ‘전투’를 벌일 필요가 없다. 강압적인 노동력 동원 정책은 열심히 일할 유인이 부족하기 때문에 벌이는 것이다. 5개년 전략 기간 중 상시적인 노동력 동원이 필요했다는 사실 자체가 전략 수행이 쉽지 않았음을 보여주는 간접적인 증거라고 할 수 있다.

그러면 노동력 동원 정책은 생산과 건설을 증가시키는 데 기여할 수 있을까? 자료가 없어 분명한 답을 얻긴 어렵지만, 북한을 포함한 여러 사회주의 경제의 경험으로 보건대, 일시적 효과는 있을 수 있으나 장기적으로는 오히려 역효과를 낼 가능성이 크다. 지금의 북한처럼 객관적 조건 때문에 경제 상황이 나빠질 경우 역효과는 더욱 커진다. 힘들게 일했는데도 생활형편이 나빠지면 누구나 크게 실망하지 않을 수 없다. 이런 실망이 누적되면 사기가 떨어지고 규율이 약화되어 자연스럽게 생산성이 떨어지게 된다.

이런 상황을 막으려면, 권력기관이 끊임없이 생산자들을 감시해 저성과자들을 징벌하고 고성과자들에게 보상을 주는 일을 해야 한다. 그러나 경제 상황이 나빠질 경우 감시와 통제에도 어려움이 따르게 된다. 권력기관 성원들도 먹고 살아야 하므로, 이들이 자기 역할을 충실히 수행하게 하려면 경제적 보상을 줘야 한다. 김정은 시대 북한의 관료집단은 과거보다 더 활력 있게 일하는 것처럼 보였는데, 이는 대외적 호조건으로 외화벌이가 잘 되어 여기서 나온 이득을 나눠 가질 수 있었던 특별한 사정 덕분이었다. 외화벌이를 차단한 유엔 제재는 이들에게 큰 타격이 되었을 것이며, 이에 따른 실망과 사기 저하는 일반 주민보다 더 심했을 가능성이 크다. 또한 경제 사정이 어려워질수록 규율도 약화되어 나라 전체 이익보다 자기 부문, 기관, 기업의 특수 이익, 그리고 궁극적으로는 자기 개인의 사익을 앞세우는 현상이 만연하게 된다. 이런 규율 약화는 경제 혼란과 침체를 더 심화시키는 요인이 될 수 있다.

이번 조선노동당 중앙위원회 8기 2차 전원회의에서 김정은 위원장이 관료집단을 거세게 질책한 것도 이런 우려 때문이었을 것이다. 그는 “세도와 관료주의, 부정부패가 개별적인 사람들이 저지르는 반당적, 반인민적 행위라면 단위 특수화와 분위주의는 부문과 단체의 모자를 쓰고 자행되는 더 엄중한 반당적, 반국가적, 반인민적 행위”라고 경고했고, “경제부문 일꾼들이 조건과 환경을 걸고 숨고르기를 하면서 흉내나 내려는 보신과 패배주의”에

빠져 있다고 지적했다.¹²⁾ 그러나 이런 경고, 지적, 질책으로 사기 저하, 규율 약화, 생산성 침체를 막기는 어렵다. 물론 숙청과 처벌이 이어지겠지만, 그것도 역시 충분한 해법이 되기는 어렵다. 숙청과 처벌을 수행할 사람들도 역시 관료집단의 일원이고, 그들 역시 실망, 사기 저하, 규율 약화를 경험할 가능성이 크기 때문이다.

코로나19 충격, 자력갱생과 경제위기의 심화

북한의 5개년 전략에 따른 투자 활동은 유엔 제재로 자본재 수입이 중단되면서 이미 2018년부터 타격을 받았지만, 소비 생활은 2019년까지는 큰 영향을 받지 않고 있었다. 유엔 제재가 일반 상품의 수입을 금지하지 않아 기존 외화보유액을 활용해 수입을 계속할 수 있었기 때문이다. 그러나 2020년부터는 코로나19로 인한 봉쇄 조치 때문에 일반 상품의 수입까지 거의 끊기면서 경제위기의 실상이 뚜렷이 드러나게 되었다. 외생적 충격으로 더 극단적인 자력갱생이 불가피해진 것이다.

북한 당국이 현 상황에 대처할 방안으로 새로운 5개년 계획을 내놓긴 했으나, 여러 사정을 고려해 볼 때 향후 경제 전망은 어둡다. 북한 당국이 완전한 비핵화라는 국제사회의 요구를 수용하지 않으면 제재는 해제되지 않을 것이다. 북한 당국은 제재 이전부터 자력갱생 노선에 입각한 전통적 국영산업을 재건하려 했으며, 제재 국면인 지금은 ‘정면 돌파전’이라는 이름으로 더 경직적인 자력갱생을 실천하려 하고 있다. 새로운 계획의 성격을 ‘정비전략’, ‘보강전략’으로 규정하면서 계획 목표를 낮춰 설정한 것은 긍정적으로 볼 수 있으나, 자력갱생식 전통 산업의 핵심인 금속과 화학공업의 발전을 경제 건설의 중심 과업으로 내세운 데서 알 수 있듯이 계획의 기본 방향은 여전히 퇴행적이다. 경제에 대한 국가적 통제를 매우 강하게 강조한 것도 시장화와 경제관리방법 개혁을 후퇴시킬 수 있는 바람직하지 못한 조치이다. 그 결과는 막대한 인력과 자원 투입에도 불구하고 악화되는 경제 상황으로 나타날 가능성이 크다. 북한이 비핵화와 대외개방을 포함한 완전히 새로운 발전전략으로 전환하지 않는다면, 북한 경제의 위기는 계속될 것이다. ©KINU 2021

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

12) “조선노동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2021.2.12.