

南北韓 國力趨勢 比較研究

改訂版

1993. 12.

徐載鎮 (北韓研究室長)

柳浩烈 (研究委員)

南宮鎰 (研究委員)

鄭永泰 (研究委員)

金台鎰 (責任研究員)

吳承烈 (責任研究員)

全相仁 (責任研究員)

崔壽永 (責任研究員)

許文寧 (責任研究員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 北韓研究室

序 文

社會主義 國家들이 몰락해가는 세계사적인 추세에서 獨逸이 통일을 이루었고 南北韓 통일도 가시화되고 있다. 통일이 가시화될수록 통일을 위한 對備策을 서둘러 마련할 필요성이 제기되고 있다. 통일을 위한 대비책이란 남북한이 統合될 것에 대비하여 북한체제의 문제점을 정확히 파악하며 아울러 우리 체제의 強弱點을 분석하여 脆弱한 점은 보완하고 強點은 더욱 발전시킴으로써 우리 체제가 통일을 주도하고 통일 후의 문제점을 포용할 수 있는 力量을 배양하는 것이다.

이러한 맥락에서 民族統一研究院 北韓研究室에서는 1992년도에 남북한 양체제의 강약점 분석을 연구의 초점으로 하는 國力趨勢 比較研究를 추진하여 보고서로 발간한 바 있다. 그런데 정치 및 사회, 경제, 교육 및 과학기술, 군사, 외교의 全 部門을 포괄하는 방대한 연구를 1년이라는 단기간에 끝내게 되어 미진한 점이 없지 않았고 더욱이 남한에서는 1993년에 문민정부가 구성되어 정치적 정통성이 강화되면서 정치적 사회적 부문에 역량이 더욱 강화되는 등 새로운 상황전개도 있었다. 이 보고서는 초판의 미비점을 보완하고 몇 가지 새로운 상황변화를 반영시킨 改訂版이다.

아무쪼록 본 연구가 南北韓 體制의 강약점, 부문별 및 총체적 국력을 비교하는데 있어서 基礎資料로 뿐만 아니라 統一政策의 政策資料로 활용되기를 기대한다.

이 보고서의 초판 및 개정판을 준비하는 과정에서 세미나 발표·또는 자문의 형식으로 참여하여 많은 기여를 해주신 도홍렬 교수, 안병하 소장, 김진균 교수, 강철규 교수, 손호철 교수, 최주환 씨, 김영준 교수에게 이 자리를 빌어 깊은 감사를 드린다.

1993. 12

民族統一研究院

北韓研究室

要 約

I. 研究의 目的

본 연구의 목적은 남북한의 國力(national power)趨勢를 비교·분석하는 것이다. 남북한의 국력에 대한 선행연구들이 냉전구도하의 대결적 차원에서 총체적 국력에 대한 靜態的인 比較 中心으로 이루어졌음에 비해, 본 연구는 한민족공동체 통일방안의 구현이라는 실천적 차원에서 분야별로 우리의 체제역량을 점검하고 문제점을 발견하고자 시도되었다. 다시 말해 통일에 대비하여 이질화된 두 체제가 통합되는 과정에서 반드시 고려되어야 할 南北韓의 強弱點을 파악하고, 통일 주도세력으로서의 남한체제가 역량강화를 위하여 어떤 부분에서 어떤 개선을 해야할 것인지를 제시함으로써 통일정책 수립 및 추진을 위한 基礎資料가 되기를 기대하는 것이다.

II. 研究의 方法, 資料 및 範圍

본 연구는 클라인(Ray S. Cline)의 國力比較 모델을 기초로 하되, 탈냉전의 세계사적 추세와 한반도의 특수한 여건을 고려하여 수정·보완을 가하였다. 그 결과 본 연구는 ① 政治 및 社會管理力量 ② 經濟體制 및 經濟力 ③ 教育力量 및 科學技術力 ④ 軍事力 ⑤ 外交力量 등의 다섯개 영역을 국력의 주요 구성요소로 파악하고 있으며, 비교방법 면에서는 체제의 부문별 강약점 판별을 위한 計量的 分析과

각 부문별 구조와 정책 및 실태과약을 위한 質的 分析을 병행하였다. 남북한의 국력추세를 비교·분석하는 본 연구는 1980년대 이후 시기에 분석의 초점을 맞추고 있으며, 1980년대 이전 시기에 대해서는 통일원에서 주관한 기존의 연구들을 基礎資料로 활용하였고, 과거와 현재에 대한 분석을 바탕으로 하여 가까운 미래에 대한 전망을 덧붙였다.

Ⅲ. 南北韓 國力 現況 및 強弱點

본 연구의 주요 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 종합적 국력추세를 보면, 1970년대부터 남한이 북한을 앞지르기 시작하여 1992년 말 현재 남한이 북한에 비해 전반적이고도 확실한 우세를 견지하고 있다. 다음으로 현 단계에서 남북한 국력우열을 부문별로 비교해 보면, 政治力에 있어서 남한은 북한에 비해 대체로 열세하나 社會管理力量은 남북한이 균형을 이루고 있으며, 軍事力에서는 남한이 상대적으로 약간 열세한 수준에서 불안정한 균형을 이루고 있는 것으로 평가되었다. 그리고 經濟力, 教育力量 및 科學技術力, 外交力量 等에서는 남한이 북한에 비해 매우 우세한 것으로 드러났다.

남북한 국력의 부문별 강약점을 좀 더 상세히 평가하면 다음과 같다.

가. 政治力 및 社會管理力量

(1) 政治力

(가) 理想的 統合能力의 입장에서 볼 때, 남한은 자유민주주의 이념에 대한 사회적 합의를 광범위하게 확보하고 있으며, 그것에 기초한 자발적 체제통합을 이루어 대내외적 환경변화에 신속성있게 대응할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 체제의 특질상, 다양한 가치관이 상충할 수 있는 소지를 안고 있고, 개인적 선택과 경쟁을 강조하는데 따른 사회경제적 불평등의 발생으로 인하여 사회 전체적인 측면에서의 효율성이 낮아질 가능성이 있다는 취약점을 가지고 있다. 남한이 이런 취약점을 모두 극복하는데는 시간이 소요될 것으로 전망된다.

북한은 주체사상을 통하여 전주민을 일체화시키고, 그것에 기초하여 일사분란한 체제통합을 이루어 외부 자극에 신속히 대응하고 있으며, 내부적으로는 사회구성원들의 역량을 효과적으로 동원하고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 공식이념이 위로부터 주입·교양되기 때문에 밑으로부터의 이념적 자생력이 부족하여 외부로부터 이념이 여과없이 유입되는 경우 내부적 갈등이 발생하여 약간의 이념적 동요만 생겨도 그것이 급격한 체제불안으로 발전할 가능성을 가지고 있는 취약점이 있다. 이러한 취약점에도 불구하고 북한은 적어도 현재까지는 주민들을 이념적으로 통합하는데 성공하고 있다. 따라서 현 단계에서의 理想的 統合能力을 比較해 보면 南韓이 북한보다 열세

인 것으로 평가된다.

(나) 政治的 統制能力의 측면에서 보면, 남한은 통치체제의 제도화로 정권의 정기적인 교체가 가능하고, 시민사회의 성장으로 말미암아 질서유지를 위한 국가의 역할과 부담이 감소하고 있기 때문에 정치체제가 전반적으로 안정화 추세에 놓여 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 급속한 민주화 과정에 따라 國家統制機制(mechanism) 사용의 기준이 아직 확립되어 있지 않고, 다양한 이해 당사자들간의 대립과 갈등으로 인하여 신속한 정책결정과 효율적인 정책집행이 곤란하며, 또한 정권교체를 전후한 정책의 변경과 지연으로 인하여 국력이 낭비될 가능성이 있는 취약점을 가지고 있다. 남한이 이러한 취약점을 극복하는데도 적지 않은 시간과 노력이 필요할 것이다.

북한은 정치적 통제를 위한 각종 조치를 저항없이 추진할 수 있고, 신속한 정책결정이 가능하여 급변하는 대내외적 정세에 능동적으로 대처할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 김정일의 권력승계 이후 영도체제가 불안정해질 가능성이 있으며, 세계정세의 변화를 거슬러 엄격한 감시와 통제에 기초한 폐쇄체제를 유지하려고 하기 때문에 체제유지를 위한 부담과 비용이 가중되고 있는 취약점을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 남한에 비해 적어도 현재까지는 政治的 統制能力을 효과적으로 잘 견지하고 있다. 따라서 政治的 統制能力도 남한이 북한보다 열세하다.

(2) 社會管理力量

(가) 社會逸脫 統制能力을 보면 남한은 사회적 분화에 상응하는 새로운 시민사회적 규범의 형성과 합리적인 국가관리능력의 증대로 사회일탈에 대한 정책적 및 자발적인 통제능력을 높여가고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 고도산업화에 따른 급격한 인구이동과 사회구조의 변동으로 말미암아 사회안정을 저해하는 사회일탈의 가능성이 상존한다는 취약점을 가지고 있다. 남한은 이러한 취약점을 해소하기 위해 여러 가지 대책을 모색하고 있으나 아직 미흡한 수준이다.

북한은 위로부터의 사회조직화를 통한 감시와 규제, 그리고 사상교육을 통해 사회일탈을 효율적으로 통제하고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한에는 경제적 궁핍과 사회적 폐쇄성으로부터 야기되는 사회일탈이 점점 더 많아지고 있으나 이를 스스로 통제할 수 있는 자발적 사회규범이 결여되어 있고, 체제관리능력도 약화되고 있는 취약점이 있다. 이러한 취약점에도 불구하고 아직까지는 북한이 남한에 비해 사회일탈의 통제에 비교적 성공하고 있다. 따라서 社會逸脫 統制能力에서도 남한이 북한보다 열세하다.

(나) 社會福祉能力의 측면에서 볼 때, 남한은 그동안의 경제적 성과를 바탕으로 사회복지 수준을 향상시킬 수 있는 충분한 물질적 잠재력을 가지고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한의 사회복지 수준은 그다지 높지 않고, 정책적 의지가 다소 소극적일 뿐만 아니라 정책기구들 사이의 통일성과 연계성이 부족하여 전체적으로 사회복지

력이 향상되지 않는 취약점을 가지고 있다. 그러나 이러한 취약점에도 불구하고 남한의 개인 및 가족 단위의 복지수준이 높고, 또한 사회적 복지능력 신장의 잠재력도 북한에 비해 크다.

한편 북한은 노동력을 재생산하기 위한 생활조건들을 국가가 모두 통제·관리해야 하는 사회주의체제의 성격 때문에 사회복지를 위한 기본정책과 제도를 비교적 잘 정비하고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 낙후된 경제상황 때문에 주민들의 사회복지 요구를 충분히 충족시키지 못하여 사회복지 수준이 점점 저하되는 취약점을 가지고 있다. 따라서 현재 사회복지능력은 남한이 북한보다 우세하며, 향후 그 격차는 증대할 것이다.

나. 經濟體制 및 經濟力

(1) 經濟體制와 發展戰略

(가) 經濟體制의 效率性을 보면, 남한의 경제체제는 물질적 인센티브를 中心으로 하여 경제행위의 동기를 개별화시키고, 시장기능을 경제활동의 메카니즘으로 채택한 가운데 국가가 시장에 계획합리적으로 개입함으로써 높은 효율성을 유지해 왔다. 그러나 현재 남한 경제체제는 경제행위의 동기화 수준이 저하되어 있고, 시장기능과 국가개입 사이에 조화와 균형이 정립되지 않는 등의 취약점을 가지고 있다. 이런 취약점에 대하여 남한의 경제체제는 현재 국가와 자본, 노동의 관계를 합리적으로 조정하는 등 효율성을 회복하기 위한 노력을 경주하

고 있다.

북한의 경제체제는 경제행위의 동기를 사회화시켜 정치적·이념적 동기를 강조하고, 경제활동의 사회적 메카니즘을 국가에 의한 중앙집권적 계획과 명령·통제에 두는 理念計劃的 經濟體制를 채택하여 초기에 빠른 外延的 成長을 이룩했다. 그러나 이와 같은 북한 경제체제는 시간이 지나면서 점차 효율성이 상실되고 생산력이 정체되고 있다는 취약점을 가지고 있다. 북한은 이런 문제를 해결하기 위해서 물질적 인센티브 요소와 경제관리의 분권화 원리를 부분적으로 도입하는 등 일련의 정책수정을 시도하고 있으나, 그것의 미봉적 성격으로 인해 실효를 거두지 못하고 있다. 따라서 經濟體制의 效率性은 남한이 북한보다 훨씬 우수하다.

(나) 經濟發展戰略의 측면에서, 남한은 대외개방형 경제를 지향하면서 공업화의 심화과정을 순차적으로 밟아감으로써 고도성장을 달성했다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 1990년대에 들어서서 특히 우루과이 라운드 타결 이후 대외적 경제협력환경이 크게 악화되는 등 중요한 고비를 맞고 있다는 취약점을 가지고 있다. 이런 문제에 직면하여 현재 남한은 산업구조조정, 기술집약 첨단산업화에 기초한 상품의 국제경쟁력 강화 등을 통해 대응하고 있는 바, 그 전망은 밝은 편이다.

북한은 대내지향적 자력갱생 원칙에 따라 중공업우선 경제발전전략을 추진함으로써 초기에 높은 外延的 成長을 달성했다. 그러나 북한은 곧 生産力의 停滯, 國際的 孤立, 消費財의 不足 등 심각한 위기에 직면하는 취약점을 드러냈다. 북한이 이런 문제를 해결하기 위해

서는 농업 및 消費財 工業發展과 積極的인 對外協力을 시도해야 한다. 그러나 현재 북한은 중공업 투자우선이라는 전략적 원칙과 소비재 공업발전이라는 전술적 필요성 사이의 딜레마에 빠져 있으며, 대외개방전략을 취하면서도 체제고수를 위한 폐쇄적 정책을 지속할 수 밖에 없는 모순을 갖고 있다. 따라서 經濟發展戰略도 남한이 북한보다 훨씬 優勢하다.

(2) 公共財政

(가) 公共財政의 規模와 收支 면을 볼 때, 남한은 財政規模가 絶對的으로 크고, 개방적인 시장경제체제의 활력에 기초하여 급격히 증가하는 공공재정의 수요를 충족할 수 있는 재원이 풍족하다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 간접세 위주의 방식으로부터 발생하는 재원확보의 어려움이라든지, 회계연도 독립에 따른 歲入歲出에 대한 중장기적 계획의 어려움으로 인해 경제적 조절수단으로서의 효율성이 상실될 여지 등을 가지고 있다는 취약점을 가지고 있다.

북한은 공공재정을 이용하여 국가경제 전반을 관리하면서 부문별 발전을 직접 계획하고 시행할 수 있는 힘을 가지고 있다는 강점이 있다. 반면에 북한은 전반적인 경제침체로 인하여 재정자원의 확보가 어렵고, 재정이출이 비생산적이고 비효율적이라는 취약점을 가지고 있다. 현재의 경제난이 해결되지 않는 한, 북한은 財政資源 確保에 있어서 지속적으로 심각한 곤란을 겪을 것이다. 따라서 公共財政의 規模와 收支 構造에 있어서 남한이 북한보다 우세하다.

(나) 재정지출 구조의 조정능력과 재정정책의 효율성에 있어서 남한은 적극적인 거시경제적 재정정책의 활용과 시장경제의 자율적 조절 기능을 극대화함으로써 효율적인 공공재정의 운용이 가능하다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 사회복지부문의 지출에 대한 사회적 수요가 증대함에 따라 다른 부문, 특히 국방비 支出需要와 상충됨으로써, 재정지출 부문간의 마찰이 대두하고 있는 취약점을 가지고 있다.

북한은 재정지출 각 항목의 비중을 정책목표의 변경에 따라 신속히 조정할 수 있는 능력을 갖추고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 악화일로의 경제상황을 개선하기 위해서 경제비를 증가시키는 대신 사회문화비와 국방비 등을 줄여야 한다는 부담에 따른 취약점을 갖고 있다. 북한이 거시적 경제조정장치로서의 재정정책을 부인하고 경제체제의 효율성 제고를 위한 개혁조치를 취하지 않는한 이런 문제점의 해결은 현재의 상황으로서는 기대하기 어렵다. 따라서 財政支出構成의 調整能力과 財政政策의 效率性에서도 남한이 북한보다 우세하다.

(3) 經濟力

계량적 경제총력의 거의 모든 부문에서 남한이 북한보다 절대적으로 우세하다. 남한의 경제총력은 북한에 비해 6배 정도 우세한 것으로 평가된다.

(가) 국민총생산량(GNP)에서 남한과 북한은 100 : 10 이다.

(나) 남북한의 식량자급도는 $-20 : -3$ 으로서, 남한은 식량의 海外依存도가 매우 높다는 취약성을 갖고 있다.

(다) 남북한의 에너지 국내자급도는 $-12 : -1$ 으로서, 에너지의 해외 의존도에서도 남한은 북한보다 아주 취약하다.

(라) 남북한의 전략적 광물자원의 자급도는 $-17 : -3$ 으로서, 해외 의존도 측면에서 남한은 북한보다 매우 취약하다.

(마) 남북한의 공업생산력은 $19 : 8$ 로서 남한이 북한보다 2.4배 정도 우세하다.

(바) 남북한의 사회간접자본은 $20 : 6$ 으로서, 남한이 북한보다 3배 이상 우세하다.

(사) 남북한의 대외무역량은 $20 : 1$ 이다. 남한이 북한보다 절대 우위에 있다.

다. 教育力量 및 科學技術力

(1) 教育力量

(가) 南韓은 1980년대에 들어와 일련의 교육개혁을 통하여 교육여건의 개선과 교육기회의 균등화에 진전을 이루었고, 사회교육 및 취학 전 교육도 점차 확대하였으며, 教育自治制度를 부활하여 교육행정을 체계적으로 정비해 가고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한의 현행 교육체제는 입시 중심의 병폐에서 벗어나지 못하고 있으며, 교육에 대한 국가재정상의 배려가 낮은 대신 私教育費의 부담이 계속

증대하고 있고, 교육이 기존의 학력, 학벌사회를 재생산하는 경향이 있을 뿐만 아니라, 대학교육은 양적 팽창에도 불구하고 질적으로는 부실한 측면이 많다는 취약점을 가지고 있다. 그러나 남한은 국가와 사회의 적극적인 관심과 투자로 교육체계와 교육기관의 양과 질을 계속 향상시키고 있다.

북한은 1978년에 나온 「사회주의교육에 관한 테제」에 따라 적극적인 교육정책을 실시해 왔으며, 教育에 대한 국가의 중앙집권적 통제하에 무상의무교육을 확대하고 학교교육에 병행하여 취학전 교육과 사회교육을 강조해 왔다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한의 교육은 정치로부터 非獨立的이고 고등교육기관의 발달이 부진하여, 개인의 잠재력과 창의성을 계발하거나 사회적으로 필요한 고급 산업인력을 장기적으로 육성하는데 실패하고 있다는 취약점을 가지고 있다. 북한교육은 현 단계에서 북한체제가 필요로 하는 경제적 改革·開放의 현실적 요구에 부응하지 못하고 있으며, 교육체계와 교육기관 모두에서 남한이 북한보다 우세하다고 평가된다.

(나) 教育理念과 教育政策을 볼 때, 남한은 교육의 목적을 개인의 창의력과 잠재력을 계발하는 데 두고 민주시민적 인격을 양성하며, 국가와 사회가 필요로 하는 인적 자원을 개발해 왔다는 強點을 가지고 있다. 그러나 남한은 교육이념과 교육정책의 실천을 둘러싸고 많은 갈등을 겪어 왔으며, 이 때문에 적지 않은 교육역량을 낭비하고 있다는 취약점을 가지고 있다. 그러나 최근에 들어와서 남한의 교육은 교육이념의 혼미, 교육정책의 잦은 변화라는 취약점을 극복하고 점차 안정화되어가고 있다. 그러나 아직도 교육부문은 근본적인 개혁이 필

요한 영역으로 남아있다.

북한은 교육의 목적을 공산주의적 새 인간의 육성에 두고, 남한과 미국, 일본에 대한 적개심을 고취하며 체제의 정당성을 강화하는 동시에 주민들을 정치·경제적으로 동원하여 왔다. 그와 같은 교육이념과 정책은 북한체제의 유지에 크게 기여했다. 그러나 북한이 현재 당면하고 있는 경제적 어려움과 국제적 고립을 해결하려면, 개혁과 개방을 가속화하면서 그것에 필요한 합리적 사고체제와 과학기술적 지식을 배양해야 하는데도 불구하고 지금까지 북한의 교육이념과 정책에서 나타난 敎條主義와 劃一主義는 그와 같은 현실적 요구와 배치되고 있다는 취약점을 가지고 있다. 현재의 대내외적 여건으로 봐서 북한이 이러한 취약점을 스스로 해소하기 어려운 처지에 있음을 감안할 때, 教育理念과 教育政策에서도 남한이 북한보다 우세하다.

(2) 科學技術力

(가) 科學技術政策의 기초 및 연구개발체제를 볼 때, 南韓은 고도 경제성장 과정에 있어서 선진국으로부터 새로운 산업기술을 도입하고, 선진국으로 유학생을 보내는 등 개방적인 정책을 통해 비교적 짧은 시간에 효율적으로 과학기술을 축적할 수 있었다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 각 산업의 핵심 기술에 있어서 대외의존도가 높고, 장기적 청사진보다 성과 위주의 정책으로 과학기술 투자재원의 낭비를 초래했다는 취약점을 가지고 있다. 그러나 남한은 產·官·學 협조하에 과학기술발전을 위한 중장기적 계획을 적극적으로 추진하

고 있는 바, 이러한 취약점은 곧 극복될 것으로 전망된다.

북한은 자립적 공업체계의 건설을 위해 국내자원의 적극적인 개발과 이용, 자체기술자의 육성, 기술문제 자력해결의 원칙하에 사회주의 국가 특유의 장기적이고도 국가적인 배려를 했다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 국제사회로부터의 고립을 자초함으로써 기술분업, 기술교역 등을 통한 효과적인 과학기술력 배양의 기회를 상실했고, 지속적인 기술혁신을 위한 제도적 장치를 갖추지 못했으며, 이념을 중시함으로써 과학기술발전을 저해했다는 취약점을 가지고 있다. 따라서 과학기술정책의 기초 및 연구개발체제 면에서 남한이 북한보다 우세하다.

(나) 基礎科學 部門을 볼 때, 남한은 국제적 학술정보의 왕성한 교류를 통해 부분적으로는 세계적 수준의 결과를 내고 있다. 그러나 남한은 경제개발을 위한 응용연구를 위해 상대적으로 순수과학 부문을 희생했다는 취약점을 가지고 있다. 북한은 기초과학의 연구방법과 성과에서 심한 낙후성을 드러내고 있다. 따라서 기초과학 부문은 남한이 북한보다 우세하다.

(다) 産業技術 部門을 볼 때, 남한은 제조업 기술에 대한 적극적 투자정책을 통해 비교적 높은 수준의 기술개발력을 보유하고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 아직 연구개발의 수익성과 대외경쟁력이 낮다는 취약점을 갖고 있는 것도 사실이다.

북한은 사회주의의 물질적 토대를 구축하기 위한 국방과 중공업 우선 정책을 추진한 결과, 군사기술과 일부 중공업 분야가 발전해 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 이 분야에서도 국제적 선진기술을 도

입하지 못하여 그 수준이 점차 뒤떨어지고 있으며, 이 분야를 제외하면 산업기술 수준이 전반적으로 낙후되어 있다는 취약점을 가지고 있다. 따라서 産業技術 部門에서도 남한이 북한보다 우세하다.

라. 軍事力

(1) 有形要素

(가) 常備兵力 면에서 남한이 65만 5천명(방위병 제외), 북한이 101만, 예비병력 면에서 남한이 450만명, 북한이 500만명으로 남한이 북한에 비해 열세하다.

(나) 武器體系에 있어서도 남한이 북한에 비해 열세하다. 특히 지상 무기체계는 수적으로 남한이 북한에 비해 거의 두 배 정도 열세하다. 해상무기체계는 남북한이 거의 동등한 수준이나, 공중무기체계에서는 남한이 열세하다. 화생무기, 핵무기, 미사일 등 戰略武器에서는 북한이 우세하다.

(다) 軍需支援能力은 남한이 북한에 비해 전반적으로 우세하나, 탄약 지원능력에 있어서는 남한이 북한에 뒤지고 있다.

(라) 軍需産業能力 면에서는 지상무기, 해상수중무기 및 공통무기 생산력 분야에서 북한이 우세하다. 다만 박격포 및 구축함 등의 생산력에서는 남한이 우세하다. 그 밖의 분야에서는 남북한이 거의 동등한 수준을 유지하고 있다.

(2) 無形要素

(가) 兵力의 資質 면에서, 우선 병력의 선발, 교육 및 복무기간에 있어서 남북한이 질적으로는 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 군대 훈련은 남한이 북한에 비해 우세하다. 북한은 유류 및 부품의 부족으로 인하여 훈련량이 저조하며 이를 보완하기 위하여 비기동 모의도상 훈련을 중점 실시하고 있으며 소부대단위 훈련에 치중하고 있다. 남한은 협동 및 작전훈련을 강화하고 실전 훈련용 대부대 기동훈련에 중점을 두고 있다. 정신전력 및 사기에 있어서 남북한은 어느 정도 균형을 이루고 있다. 인민군의 사기는 투철한 사상무장에 입각한 정신전력으로 나타나지만, 군대조직의 지나친 경직성과 경제침체로 인한 군복무 여건의 악화로 사기가 점차 저하되고 있다. 반면 한국군의 사기는 상대적으로 향상 또는 저하의 양측면을 갖고 있다.

(나) 軍隊組織의 質이라는 관점에서 보면, C3I체제는 남한이 대체로 우세한 대신 준비성에서는 북한이 우세하다. 그리고 戰鬪經驗에 있어서는 남북한이 동등한 것으로 평가된다.

(다) 軍事戰略의 측면에서는 북한이 남한에 비해 우세하다. 북한이 速戰速決型 攻勢戰略을 추구해온 데 반해 남한은 攻勢的 防禦戰略을 채택하고 있다. 남한은 아직까지 체계적인 군사전략전술을 갖고 있지 못하다는 약점이 있다.

(라) 對外軍事協力은 남한이 北韓에 비해 우세하다. 러시아와 중국을 주축으로 한 북한의 대외군사협력은 매우 불투명한 상태에 놓여 있으나 남한은 미국과의 군사동맹체제를 확고히 견지하고 있다.

(마) 作戰環境은 북한에게 보다 유리하다. 한반도의 작전환경은 북한의 속전속결형 공격전략에 유리한 측면이 많은 반면, 남한의 방어전략에는 상대적으로 불리한 측면이 많기 때문이다.

마. 外交力量

(1) 國際環境 變化를 보면 전세계적 차원에서의 탈냉전 추세로 인해 남한이 외교역량을 증대시킬 수 있는 유리한 환경이 조성되었다. 현재 북한은 외교역량 증대보다 체제유지를 위해 전력을 다해야 할 정도로 불리한 환경에 처하게 되었다. 따라서 국제정세는 북한에게 절대 불리한 방향으로 조성되고 있다.

(2) 外交資源 變數를 보면, 외교망의 공식적 부문은 남한이 압도적으로 우세하나, 비공식 부문은 북한이 우세하다. 인적 부문은 남한이 외교관들에게 양질의 교육을 실시하고 業務上 자율성을 상대적으로 많이 허용함으로써 창의력을 키워주는 강점이 있다. 북한은 외교관들을 체계적인 교육을 통해 투철한 사명감을 가진 엘리트로 키우는 강점이 있다. 그러나 북한은 외교에서 이데올로기를 강조함으로써, 외교관들이 국제사회를 객관적으로 인식하는 능력을 상실하게 되고 최고권력자의 자의적 정책수립과 집행으로 사기가 떨어지는 약점이 있다. 물질 부문을 볼 때, 남한이 외교예산의 절대액에 있어 강점을 갖고 있는 반면, 북한은 경제침체 때문에 외교예산을 늘일 수 없다는 취약점을 갖고 있다. 외교자원에서도 남한이 북한보다 우세하다고 평

가할 수 있다.

(3) 外交政策의 內容에서, 남한은 국력배양을 통한 평화통일 기반조성을 목표로 하여 국가간 우호협력 증진을 추진함으로써, 국제사회의 공감과 지지를 획득하는 강점을 가지고 있다. 그러나 외교이념을 뚜렷하게 정립하지 못함으로써 일부 제3세계 국가들에 의해 자주성을 의심받는 약점이 있다. 북한은 외교이념을 분명하게 제시함으로써 제3세계 내 반서방 국가들의 지지를 받는 강점이 있으나, 외교의 이데올로기적 지향성으로 인해 서구사회로부터는 지지를 받지 못하는 약점이 있다.

끝으로 外交政策의 決定過程을 보면, 남한은 자유민주주의체제의 특질상 민주적 절차에 의해 국민의사를 반영함으로써 정통성과 효율성의 측면에서 강점을 가지고 있다. 또한 국력을 바탕으로 하여 특정 지역에 구분없이 전방위외교를 할 수 있는 강점도 가지고 있다. 북한은 체제의 성격상 노동당의 의사에 의해 외교정책이 일방적으로 결정·집행되고, 이에 따라 변칙적·공작적 형태의 외교가 수행됨으로써 국제적 신뢰도가 떨어지고 있다는 약점이 있다. 따라서 外交政策에 있어서도 남한이 북한보다 우세하다.

IV. 南北韓 國力趨勢 展望

남북한의 국력추세를 종합적으로 전망해 보면, 앞으로 북한에 대한

남한의 우세는 점점 더 커질 것이 분명하다. 남한은 가까운 장래에 정치력의 열세를 만회하고, 社會管理力量에서 균형을 넘어서서 북한을 앞지를 것이며, 경제력, 교육역량 및 과학기술력에서의 우세를 훨씬 확대할 것으로 보인다. 또한 남한은 軍事力에서의 불안정한 균형상태도 극복할 것이며, 외교력에서의 압도적 우세를 견지할 것으로 예상된다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 政治力에 있어서 남한은 가까운 장래에 자유민주주의체제를 성공적으로 정착시킬 것으로 예상되는데 비해, 북한에서는 주체사상에 입각한 이념적 통제와 강력한 처벌정책이 점차 실효성을 잃을 것으로 전망된다. 社會管理力量에 있어서도 남한은 복지수요를 부담할 수 있는 경제적 능력이 증대함에 따라 사회적 일탈에 대한 자율적 통제능력도 동시에 제고될 것임에 비해, 북한은 계속되는 경제적 쇠퇴로 인하여 복지수준이 더욱 낮아짐은 물론 일탈현상 역시 증가될 전망이다.

經濟力에 있어서 남한은 구조적 조정기를 지나 곧 제2의 도약을 위한 발판을 마련할 것으로 예상된다. 그러나 북한은 가중되는 경제적인 어려움을 겪을 것이다. 북한이 경제문제를 해결하기 위해 개혁과 개방정책을 시도할 것으로 전망되지만, 현존 체제와 권력구조를 고수하는 한, 개혁을 추진하기도 어려울 뿐만 아니라 개혁의 성공여부도 불확실해 보인다. 결국 남한은 경제력에서 북한을 앞으로도 계속 압도할 것으로 예상된다.

教育力量에서 남한은 교육에 대한 국가적 관심의 증대, 교육이념 및 교육정책의 안정화 등을 통하여 양과 질 모두에서 북한과의 격차

를 더욱 더 벌일 것이다. 이에 비해 북한은 경제적 침체에 따라 교육비 부담이 한계에 부딪칠 것이며, 경제적 개혁과 개방에 부응하기 위한 인력개발의 노력도 불리한 국제환경과 권력세습을 앞두고 더욱 더 강조되고 있는 사상 및 이념교육에 의해 그 효력이 상쇄될 것으로 예상된다.

科學技術力에서도, 과학기술에 대한 남한의 정책적 노력은 점차 결실을 거둘 것이며 기존의 공업화 수준이 선진 과학 및 기술의 개발과 도입을 용이하게 할 것이다. 반면 북한은 낙후된 경제문제를 해결하기 위해 자체적인 기술개발은 물론 여러 가지 형태에 의한 국제적 기술시장에의 참여를 시도할 것이지만, 체제의 특성과 주변국들의 비협조로 별 진전이 없을 것으로 전망된다.

軍事力에서 남한은 압도적인 경제력을 바탕으로 전력현대화를 위한 투자를 증대하고 대외군사협력 체제를 확고히 유지할 것으로 예상된다. 그러나 북한은 경제상태의 악화로 인하여 전력증강에 심각한 제약을 받고 있으며, 구소련 및 중국과의 군사적 대외협력체제도 더욱 약화될 것이다. 따라서 남한의 군사력은 그간의 상대적으로 약간 열세한 수준에서 불안정한 균형을 이루고 있던 상태를 극복하고 점차 균형점에 접근해갈 것으로 예상된다. 그러나 비록 북한의 전면전쟁 도발 가능성은 낮아지고 있으나, 북한이 실질적으로 군비증강을 계속하고 있기 때문에 사실은 국지분쟁, 소규모 비정규전, 테러활동 등이 발생할 수 있는 가능성은 배제되지 않는다.

끝으로 外交力量을 살펴보면, 남한은 단극하의 다원체제라는 신국제질서하에서 經濟的 實利外交에 기초한 외교역량을 더욱 강화시켜

나갈 것으로 전망되나, 理念에 기초한 북한의 외교역량은 크게 약화될 것이다. 또한 남한의 대내적 정치발전과 경제력 면에서 확고한 우세는 外交資源의 측면에 있어서 남북한간 격차를 더욱 확대할 것이다. 북한외교가 실리 중심의 현실주의적 노선으로 전환하면서 근본적인 변화를 이룩하기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다.

V. 政策課題

이상에서 살펴본 것처럼 남북한의 국력추세 전망에 있어서 남한의 절대적인 우세가 예상된다. 그러나 한민족공동체 통일방안을 추구해 가는 과정이나 통일 이후 한반도의 평화와 번영을 이루는 과정이 치열한 국제적 경쟁 속에서 진행될 것이 분명한 만큼, 우리가 현 단계 남북한 국력추세비교 결과에 만족해서는 안될 것이다. 물론 본 연구는 남한의 국력추세가 총체적으로나 부문별로나 북한에 대한 우위를 지속적으로 확대할 것으로 전망하고 있다. 그럼에도 불구하고 서독이 동독을 흡수통합함으로써 이루어진 統一獨逸이 작금에 경험하고 있는 제반 문제점은 본 연구의 결과를 보다 신중히 해석하도록 요구하고 있다.

현 단계에 있어서 남한의 국력이 북한에 비해 월등히 우세하다는 사실이나 남북한 국력의 격차가 향후 더욱 더 증대할 것이라는 전망이 남한에게 통일주도 역량이 충분히 갖추어져 있다는 것을 자동적으로 의미하지는 않는다. 통일을 주도할 수 있는 제반역량을 충족하기

위하여 남한이 앞으로 추진해야 할 과제는 결코 적지 않는 것이다. 그것은 본 연구가 현재 남한 국력의 국제적 비교 평가를 시도한데서도 확연히 드러났다. 남한은 政治力과 經濟力, 軍事力, 科學技術力 등 많은 부문에서 선진 열강들과 현저한 격차를 드러내고 있는 것이다. 따라서 未久의 통일에 대비한 남한의 體制力量 強化는 時急한 실정이라고 보아야 할 것이다. 그리하여 본 연구는 한민족공동체 통일방안 구현을 위하여 다음과 같은 中·長期的 對備策을 제시하는 것으로 결론을 맺고자 한다.

우선 남한 국력의 지속적인 성장을 위해서나 통일주도 역량확대를 위해 무엇보다 중요한 것은 경제력의 증대라고 할 수 있다. 이를 위한 정책적 과제로서는 國家·資本·勞動間의 關係 再設定, 經濟的 分配正義의 實現, 産業構造調整 및 財政政策의 調整을 들 수 있다.

경제력의 증대 다음으로 중요한 것은 한반도에서의 평화정착과 남북관계의 안정을 지속시킬 수 있는 군사안보능력의 유지 관리이다. 이를 위한 주요 정책과제는 戰力の 強化와 多變的 安保協力體制의 構築, 南北韓의 軍備統制 등을 들 수 있다.

아울러 중요하게 고려되어야 할 것은 政治的 安定과 民主發展이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 남한 정치체제의 이상적 목표들을 달성해 나가면서 성숙한 시민사회를 발전시키는 동시에 통일 관련 국론 통일을 반드시 이루어 나가야 할 것이다.

통일에 대비한 네번째의 과제는 통일지지기반의 확대를 위한 대외 협력의 강화를 들 수 있다. 이를 위해서는 自主外交와 全方位外交의 推進, 外交政策 決定過程의 制度化와 合理化 水準의 提高, 海外僑民

에 대한 적극적인 配慮 등을 정책적으로 추진해 나가야할 것이다.

끝으로 教育力量 및 科學技術力의 증진도 통일을 대비한 중요한 정책과제의 하나로 들 수 있다.

결국 본 연구는 현 단계에서 남한의 국력이 북한에 비해 월등히 우세할 뿐만 아니라 앞으로도 남북한간 국력차이는 더욱 더 증대될 것이라는 전망에도 불구하고, 남한이 국력상의 우위를 통일주도 역량으로 승화·발전시키기 위해서는 위에서 제시된 여러가지 政策代案의 積極的인 推進이 절실하다고 보는 것이다.

目 次

序 文

要 約

第 I 章 序 論	1
I. 研究目的	3
II. 國力の 概念과 構成要素	6
III. 國力趨勢 比較의 方法	11
IV. 比較分析의 時間的 範圍과 構成	11
第 II 章 政治力 및 社會管理力量	13
第 1 節 政治力	16
I. 理念的 統合能力	17
1. 概觀	17
2. 分析	22
가. 理念體系의 形成過程	22

나. 理念 浸透度 및 統合度	38
3. 評價	54
II. 政治的 統制能力	56
1. 概觀	56
2. 分析	57
가. 統治體制 確立度	57
나. 秩序維持 確立度	63
다. 政治體制 安定度	71
3. 評價	79
第2節 社會管理力量	82
I. 社會逸脫 統制能力	82
1. 概觀	82
2. 分析	84
가. 社會的 逸脫	84
나. 社會的 不條理 現象	98
3. 評價	104
II. 社會福祉能力	106
1. 概觀	106
2. 分析	109
가. 社會福祉制度	109
나. 社會福祉의 充足度	115

(1) 社會保險	117
(2) 公的扶助	118
(3) 社會福祉서비스	119
3. 評價	121
第3節 綜合評價 및 展望	128
第Ⅲ章 經濟體制 및 經濟力	137
第1節 經濟體制와 發展戰略	140
I. 經濟體制	140
1. 概觀	140
2. 分析	144
3. 評價	166
II. 發展戰略	170
1. 概觀	170
2. 分析	172
3. 評價	189
第2節 公共財政	193
I. 概觀	193
II. 分析	194

1. 公共財政의 基本構造	194
2. 公共財政의 規模	197
3. 財政支出의 構成	208
Ⅲ. 評價	224
第3節 經濟力	227
I. 經濟計劃과 成果	229
1. 概觀	229
2. 分析	230
가. 經濟計劃의 基本方向과 成果	230
나. 産業構造의 變化	241
3. 評價	249
II. 經濟總量	251
1. 概觀	251
2. 分析	254
3. 評價	261
III. 食糧	263
1. 概觀	263
2. 分析	264
가. 農業基盤 및 構造	264
나. 食糧生産	267

3. 評價	277
IV. 에너지	278
1. 概觀	278
2. 分析	279
가. 에너지 供給構造	279
나. 에너지 消費構造	283
다. 發電設備 容量 및 發電量	286
라. 에너지 供給線의 安定性	291
3. 評價	294
V. 戰略的 鑛物資源	296
1. 概觀	296
2. 分析	299
3. 評價	303
VI. 工業力	305
1. 概觀	305
2. 分析	306
가. 鐵鋼工業	306
나. 非鐵金屬工業	310
다. 工作機械工業	313
라. 自動車工業	314
마. 造船工業	317

마. 肥料工業	319
사. 石油精製工業	322
아. 시멘트工業	324
3. 評價	327
VII. 社會間接資本: 輸送 및 通信	329
1. 概觀	329
2. 分析	331
가. 輸送	331
나. 通信	346
3. 評價	348
VIII. 對外貿易	352
1. 概觀	352
2. 分析	354
가. 貿易規模	354
나. 貿易收支	357
다. 貿易依存度	363
라. 交易相對國 構造	367
마. 輸出入商品 構造	374
바. 對外經協 및 外債	390
3. 評價	397
第4節 綜合評價 및 展望	400

第 IV 章 教育力量 및 科學技術力	405
第 1 節 教育力量	408
I. 教育理念 및 教育政策	409
1. 概觀	409
2. 分析	412
3. 評價	424
II. 教育體系, 教育機關 및 學生 數	426
1. 概觀	426
2. 分析	429
3. 評價	445
第 2 節 科學技術力	448
1. 概觀	448
2. 分析	449
가. 科學技術政策의 基調 및 研究開發體制	449
나. 基礎科學 部門	461
다. 產業技術 部門	466
3. 評價	489
第 3 節 綜合評價 및 展望	495

第 V 章 軍事力－別冊(Ⅲ급비밀)	501
第 VI 章 外交力量	505
第 1 節 國際環境	509
1. 概觀	509
2. 分析	513
가. 1980年代 後半 以前	513
나. 1980年代 後半 以後	516
3. 評價	535
第 2 節 外交資源	542
1. 修交國家 數	542
가. 概觀	542
나. 分析	543
다. 評價	547
2. 海外公館 및 對外宣傳機構 數	548
가. 概觀	548
나. 分析	549
다. 評價	553
3. 서울, 평양駐在 外國公館 數	554
가. 概觀	554
나. 分析	555

다. 評價	557
4. 外交活動	557
가. 概觀	557
나. 分析	558
다. 評價	564
5. 外務部 豫算 및 外務部 職員 數	565
가. 概觀	565
나. 分析	565
다. 評價	571
6. 外交從事者의 活動能力	572
가. 概觀	572
나. 分析	572
다. 評價	578
7. 유엔 및 國際機構 加入	578
가. 概觀	578
나. 分析	579
다. 評價	581
8. 趨勢의 評價	582
第3節 外交政策	586
1. 外交理念의 特徵과 變化	586
가. 概觀	586
나. 分析	587

다. 評價	591
2. 外交政策 目標의 特徵과 變化	593
가. 概觀	593
나. 分析	593
다. 評價	603
3. 外交政策의 特徵과 變化	605
가. 概觀	605
나. 分析	606
다. 評價	621
4. 外交政策 決定過程의 合理性·效率性	623
가. 概觀	623
나. 分析	623
다. 評價	628
5. 外交政策 執行過程의 合理性·效率性	629
가. 概觀	629
나. 分析	629
다. 評價	634
6. 趨勢의 評價	635
第4節 綜合評價 및 展望	639
第Ⅶ章 結 論	673

第 I 章

序 論

빈 면

第 I 章 序 論

I. 研究目的

해방과 더불어 분단된 南韓과 北韓은 상이한 체제하에서 상이한 理念과 發展戰略으로 상이한 길을 걸어왔다. 南韓은 1960년대 이후 공업화를 기조로 한 ‘祖國近代化’의 추진으로 급속한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 北韓은 경제건설보다는 ‘4대군사노선’에 기초한 군사력 증강 정책에 더 역점을 두어왔을 뿐 아니라 중앙통제식 계획경제 체제를 고수함에 따라 경제활동의 비효율성이 누적되어 왔다. 체제경쟁에서 어느 정도의 자신감을 가진 南韓은 1970년 8월 15일 北韓에게 “민주주의와 공산독재의 그 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 開發과 建設과 創造의 경쟁에 나설 것”을 촉구하는 「평화통일구상」을 선언한 바 있다. 이 선언이 있는지 불과 5년여 만에 남한은 경제력 면에서 북한을 능가하게 되었다. 1인당 국민소득이 1960년에 94달러(당시 북한은 137달러)이던 것이 1975년부터 591달러(당시 북한은 579달러)로 反轉되었던 것이다.

이 연구의 목적은 南北韓의 諸 部門에 있어서의 國力(national power)의 趨勢와 쌍방의 강·약점을 비교 분석하는 것이다. 南北韓의 國力趨勢에 관해서는 이미 통일원에서 주관하여 연구를 추진한 바 있

다. 1979년에 행해진 「南北韓總力趨勢比較」¹⁾가 그 첫번째 연구이다. 이 연구는 국력의 구성요소를 체제수행력, 경제력, 군사력, 대외적응력, 과학기술력의 5개 부문으로 나누어 남북한 국력의 우열을 비교하였다. 그 연구의 결론은 남한이 체제수행력과 군사력 면에서의 열세에도 불구하고 경제력에서 북한을 월등하게 능가하였다는 점이다. 즉 1975년 이후 경제력 면에서 남한이 북한을 능가하게 되었다는 사실을 자평하는 것이었다고 보아도 과언이 아닐 것이다.

통일원에서 1981년에 발표한 「80년대 統一基盤造成을 위한 基礎研究」²⁾는 1979년의 연구와 다소 상이한 결론을 도출하였다. 군사력에서만 南韓이 北韓에 비해 열세하고 정치력 및 경제력 부문에서 南韓이 北韓을 처음부터 앞질러 왔다고 결론지었다. 그리고 군사력 부문도 1985년부터 남한이 북한을 능가할 것이라고 전망하였다. 이러한 결론은 어떤 변수를 분석에 포함해야 할 것인가를 중시하는 통계기법인 요인분석기법(Factor Analysis)을 사용한 결과로 보인다. 즉 요인부하치(Factor Loading)를 가중치(Weighting Value)로 사용한 방법상의 차이에 기인하는 것으로 판단된다.

두 선행연구의 공통점은 통일을 현실적으로 전망하면서 통일에 대비한 기초연구라기 보다는 과거 냉전구도와 남북한 체제경쟁 속에서 어느 체제가 더 우월한지를 판단하는 것에 연구의 초점을 두었다는 점이다.

1) 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 국토통일원, 1979).

2) 국토통일원, 「80년대 統一基盤造成을 위한 基礎研究 南北韓 分野別 및 總體的 國力比較를 중심으로」(서울: 국토통일원, 1981).

본 연구는 남북한간 체제의 우열을 종래의 대립과 대결의 차원에서 정태적으로 대비하기 보다는, 우리의 통일 방안인 한민족공동체 통일방안 구현의 차원에서 향후 북한과의 통합을 이룩하는데 있어서 분야별로 우리의 자본주의 자유민주주의 체제역량을 점검하고 문제점을 발견하여 정책과제를 제시하는 데 주된 목적이 있다. 그런 점에서 본 연구는 과거의 선행연구와 문제의식이 다를 뿐만 아니라 1980년을 전후해서 이루어진 두 연구 이후 10년이 지난 시점에서 행해진 연구라는 점에서도 의의가 있다. 지난 10년 동안 남북한의 객관적인 국력이 변화하였을 뿐만 아니라 사회주의 국가들이 몰락해가는 세계사적인 추세에서 獨逸이 통일을 이루었고 한반도의 통일도 가시화되고 있다는 점에서 時代的 意味가 크다고 보여진다.

이질화된 두 체제가 실질적으로 통합되려면 쌍방의 강·약점이 정확히 파악되어야 하며, 또한 우리 체제가 통일을 주도할 수 있는 역량이 있는지, 역량강화를 위하여 어떤 부문에서 어떠한 개선을 해야 할 것인지에 대한 분석이 이루어져야 한다. 우리보다 몇배의 국력을 가진 강대국 西獨이 통일후 체제통합 과정에서 여러 가지의 시행착오를 경험하고 사회적·경제적 혼란을 경험하고 있는 것은 西獨이 東獨의 문제점을 제대로 파악하지 못하고 있었기 때문인 것으로 지적되고 있다. 따라서 이 연구는 북한과 우리 체제의 강·약점 분석을 통하여 한민족공동체 통일방안 구현의 차원에서 정책적 과제를 제시하고, 아울러 統一費用 산출을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

II. 國力の 概念과 構成要素

현실주의적 입장에서 본다면 국가활동의 일차적 동기는 이데올로기와 같은 政治的 名分과 일단 구별되는 국가의 實利的 이익의 증진에 있다. 국가이익은 국가의 安全保障·繁榮(福祉)·國威 등으로 구성되는 포괄적인 가치이다.

그러나 國家利益은 현재적인 개념이라기 보다는 國家開發을 위해 국가가 접근하고자 하는 未來志向的인 개념이기 때문에 단계적인 접근이 불가피하다. 그러기 위해 그때 그때의 국가발전단계를 반영하여 목표의 설정이 필요한 바 이것이 바로 國家目標이다.

국가이익을 민족국가가 접근하고자 하는 궁극적인 가치라고 한다면 그것의 보다 구체적인 단계적 제시가 국가목표이다. 그리고 특정 국가가 국가목표를 달성하고 국가이익에의 접근을 위해 취하는 총체적인 행동방침이 國家政策이다. 이렇게 보면 國家目標은 國家政策의 目標이기도 하다.

그러나 국가정책은 힘의 바탕을 떠나서는 현실화되지 않는다. 국가정책이 현실화되기 위해선 국가가 당면한 대내외적인 주위환경을 통제해야 하는 바 이를 위해 국가가 동원할 수 있는 總體的인 능력이 바로 國力이다. 이를테면 國力이란 국가정책의 수립·집행을 위해 선행되는 총체적인 國家力量이다.

國家戰略(또는 大戰略)은 국가정책의 집행을 위해 국력을 효과적으로 개발·활용하는 과학과 기술에 관한 것이다. 국력의 구조 분류는

시각·기준에 따라 논자마다 다르다. 요컨대 국력이란 그 구성요소가 계량적 요소와 비계량적 요소, 물질적 요소와 정신적 요소, 강제적 요소와 합리적 요소, 자연적 요소와 경제적 요소 등 그 어느 것을 기준으로 분류되든지 간에 어쨌든 모든 구성요소의 總體力量이다.

따라서 國力이란 “한 국가가 상대국을 설득이나 강제, 또는 무력에 의해 상대국의 의사에 반하여 싫은 일을 하게 하거나 하고 싶은 일을 못하게 할 수 있는 능력”으로 정의된다.³⁾ 국력의 개념은 물리적 강제력 이상으로 포괄적이다. 1970년대 이후 탈냉전의 세계사적 추세는 이와 같은 경향을 더욱 가속화시키고 있다. 국력은 군사력에 더하여 도덕적, 정치적, 경제적, 사회·문화적, 대외교섭력의 측면이 포함되는 總力 개념이다.

이 연구에서 국력의 개념은 크게 유형요소와 무형요소로 구성된다. 국력에 관한 연구는 국민총생산이나 병력 및 무기보유량과 같은 有形變數뿐만 아니라, 이념이나 사회통합과 같은 無形變數까지도 포함되는 총체적 체제비교의 차원에서 이루어져야 하기 때문이다. 無形變數란 정부가 國家戰略 목표를 국가이익에 부합되게 합리적으로 선택하는가, 이에 대한 국민적 공감대를 형성하여 목표달성을 위해 국민적 의지와 결의를 효율적으로 동원하는가, 전략목표를 달성하기 위하여 국민들의 불가피한 희생을 무리없이 부담시킬 수 있는 정치적인 지도력을 발휘하는가, 계층간의 화합을 이루어 국민의 사기를 유지하는가 등의 문제를 포함한다. 초강대국 美國이 월남에서, 그리고 蘇聯이 아

3) Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder: Westview Pres, 1980), p. 12.

프가니스탄에서 경험한 것은 국력에 있어서 유형변수가 차지하는 비중의 한계점을 잘 드러내 준다. 클라인(Ray S. Cline)이 국가전략이나 국민적 의지와 같은 무형적 요소를 중요하게 고려한 것도 바로 이와 같은 이유에서이다.

그러나 본 연구는 남북한의 국력에 대한 비교·분석을 목적으로 하고 있으며, 總力比較 대신 統一에 대비한 남북한의 부문별 강·약점 분석에 보다 큰 비중을 두면서 국력의 발전 잠재력을 평가하고 향후 변화를 전망하고자 하는 만큼, 선행연구를 일부 수정하여 국력의 구성요소를 다음과 같이 조정하였다. 본 연구에서 국력의 구성요소는 다음의 5가지 부문이다.

- 政治力 및 社會管理力量
- 經濟體制 및 經濟力
- 教育力量 및 科學技術力
- 軍事力
- 外交力量

이들 5개 부문이 각각 1개의 章으로 구성되어 있다.

선행연구에서는 클라인의 개념모델을 수정·보완하여 정치·경제·군사·외교·사회·문화·교육 등 7개 분야로 國力の 構成要素를 분류하여 분석·비교했다. 그러나 본 연구에서는 국력의 구성요소를 5개 분야로 대별하여 남북한의 역량을 분석·비교한 것은 다음과 같은 논거에서이다.

클라인은 국력을 戰略的, 軍事的, 經濟的 그리고 政治的인 強弱點

의 複合體로 보고 다음과 같이 도식화했다.⁴⁾

개념모델

$$P_p = (C + E + M) \times (S + W)$$

P_p = 인식된 國力

C = 臨界質量(人口 + 領土)

(결정적 중요성을 지닌 크기)

E = 經濟力量

M = 軍事力量

S = 國家戰略的 目的

W = 國家戰略 追求意志

이처럼 그는 국력의 구성요소를 5개 요소로 분류하는바 여기에 있어 C, E, M은 有形的 要素이며 S, W은 無形的 要素이다.

본 연구에서 국가의 기본적인 크기의 상징이라고 할 수 있는 人口와 領土的 要素를 제외한 것은 클라인이 본질적으로 地政學的 시각에서 출발하여 國力の 優劣性에 대한 분석 평가에 초점을 두고 세계 158개국의 世界戰略上的 위상을 序列化하고자 시도한데 반하여 본 연구는 南北韓 關係의 특수상황을 감안하여 국력의 優劣의 분석평가가 아니라 각기의 強弱點의 분석평가에 초점을 두었기 때문이다. 따라서 동시에 國家戰略과 國家意志에 加重值를 주는 평가방식도 따르지 않았다.

4) Ibid., p. 34.

그는 또 政治力量, 社會力量 그리고 外交力量을 국력의 별개의 구성요소로 명시적으로 설정하지 않고 대신 國家戰略과 國家意志를 국력의 구성요소로 설정하여 그것에 연계시키고 있다.

클라인에 있어서 軍事力量은 주로 有形的 요소의 역량을 의미하기 때문에 軍事政策과 같은 無形的인 요소를 外交政策과 더불어 포괄적인 범위의 대외정책의 일환으로서 國家戰略으로 분석평가된다. 이것은 그가 초강대국 미국의 입장에서 출발했기 때문인 것으로 보인다. 이런 맥락에서 본 연구를 위해서는 군사역량의 분석·평가에서 유형적·무형적 요소를 다같이 포괄하는 대신에 외교역량을 국력의 구성요소로서 별도로 설정했다.

그가 국력의 구성요소로 설정한 國家意志는 내용적으로는 國民統合, 政治的 領導力 그리고 國家利益에 대한 國家戰略의 適切性 등을 포괄하는 복합개념인 바 그것은 주로 政治力量과 社會力量에 관련된 문제이다. 때문에 본 연구에서는 政治力 및 社會管理力量을 하나의 장으로 새로 설정했다.

마지막으로 教育力量 및 과학기술력을 하나의 장으로 새로 설정한 것은 다음과 같은 취지에서였다. 국력평가에서 無形的 要素에 대한 평가가 중요하다는 일반적인 강조를 논외로 하더라도 教育은 政治社會化의 기능만이 아니라 경제발전을 위한 技術人力開發을 위해 중요하며 또 科學技術力은 경제적으로 국제경쟁력을 결정하며 군사적으로 국방력을 뒷받침하기 때문이다.

위와 같은 논거에서 클라인의 개념모델을 수정·보완하여 國力の 구성요소로서 ① 政治力 및 社會管理力量 ② 經濟體制 및 經濟力 ③

教育力量 및 科學技術力 ④ 軍事力 ⑤ 外交力量의 5개 분야를 설정했다.

Ⅲ. 國力趨勢 比較의 方法

이 연구에서는 두 가지 수준의 비교방법이 동시에 적용되었다. 부문별 체제의 강·약점 분석을 위하여 計量的 指數에 의한 비교는 물론이고 각 부문별 구조와 정책 및 실태에 대한 質的 分析도 동시에 시도하였다. 경제력과 군사력, 외교역량 부문과 같이 계량적 지수비교가 중요한 부문에 대하여는 충분한 지수비교를 실시하였다. 그러나 이 연구의 목적이 남북한의 어느 쪽이 우세한지를 판단하는 것이라기 보다는 남북한의 강·약점이 무엇인지를 판별하는 것이 더 주된 목적이기 때문에 質的 比較方法을 보다 중시하였다.

Ⅳ. 比較分析의 時間的 範圍와 構成

1980년 이전 시기에 대해서는 통일원에서 주관한 두 개의 연구를 기초자료로 활용하였다. 따라서 이 연구는 1980년 이후 시기에 분석의 초점이 맞추어져 있다. 그러나 현재와 미래는 과거에 뿌리를 두고 있기 때문에 20% 정도의 분량을 할애하여 과거에 관한 분석을 포함하였다. 과거와 현재에 대한 분석을 기초로 가까운 미래에 대한 전망을 덧붙였다. 각 章과 각 節은 概觀, 分析, 評價의 세 단계로 구성되어 있다. 概觀 部分은 서론과 연구결과 및 전망에 대한 요약을 포함

한다. 즉 개관 부분은 각 節의 요약 부분에 해당한다고 볼 수 있다. 分析 部分은 자세한 자료제시와 해석으로 이루어져 있다. 評價 部分은 남한과 북한체제의 강·약점을 중심으로 한 우열 비교에 대한 논의와 전망으로 이루어져 있다.

第 II 章

政治力 및 社會管理力量

빈 면

第 II 章 政治力 및 社會管理力量

본 章에서는 남북한 정치·사회 부문의 역량을 비교·평가하고 두 체제의 強點 및 脆弱點을 비교·평가한다. 第1節 정치부문에서는 南北韓 政治體制가 각기 체제를 유지해야 하는 1차적 목표와 요구에 부응하는 理想的 統合能力과 政治的 統制能力을 비교·평가한다. 이념적 통합능력 평가에서는 두 체제의 지배이념의 형성과정을 비교하고 이같은 이념이 이들 사회에 침투한 정도 및 구성원간의 통합도를 비교·평가한다. 政治的 統制能力 면에서는 南北韓의 統治體制와 秩序維持 확립과정을 비교하고 각 체제의 政治的 安定度를 분석한다. 第2節 社會部門에서는 남북한의 사회관리 측면에서 社會逸脫 統制能力과 社會福祉 能力을 비교·평가한다. 社會逸脫 統制能力 면에서는 가치배분의 불균형과 삶의 격차를 중심으로 사회적 이탈현상을 비교하는 한편, 이를 통제함으로써 사회적 통합을 이루는 능력을 비교·평가한다. 社會福祉能力 면에서는 각 사회의 社會保障制度와 社會福祉充足度를 비교함으로써 두 체제의 사회복지능력을 비교·평가한다.

第1節 政治力

政治力이란 사회의 제 가치를 권위적으로 배분하는 능력이다.¹⁾ 즉 사회전체의 일반적 公共利益을 위하여 구속력있는 정책을 결정·집행 하는데 직접·간접으로 관련된 활동을 담당할 수 있는 총체적 능력 또는 역량을 政治力이라고 할 수 있다.

政治力 즉 體系能力은 구체적으로 ① 配分能力 ② 抽出能力 ③ 規制能力 ④ 象徴能力으로 구성된다.²⁾

配分能力은 재화·용역·명예·지위 그리고 기타 다양한 종류의 기회와 같은 價値를 배분하는 능력이다.

그러나 정치를 아무리 “어떤 사회를 위한 가치의 권위적 배분”이라고 하더라도 가치배분을 위해서는 필요한 자원이 마련되어야 한다. 抽出能力은 이러한 人的·物的 자원을 도출해내는 능력이다.

規制能力은 국민통합과 질서를 위해 개인 및 집단의 행위들에 대해 통제력을 행사하며 경우에 따라 복종을 강요하기 위해 강제제재를 가하는 능력이다.

象徴能力은 가치의 인식, 정책의 성명, 깃발의 과시 그리고 애국심에

1) David Easton, *A System Analysis of Political Life* (Chicago: The University of Chicago Press, 1979), p. 21.

2) G. A. Almond and G. B. Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process and Policy* (Boston: Little Brown and Co., 1978), pp. 286~287.

대한 호소 등을 통해 국민의 지지를 동원하는 능력이다. 때문에 그것은 미래에 대한 약속의 형태나 정서적 호소의 형태를 취하기도 한다.

위에 지적한 配分·抽出·規制·象徵 등 4개의 체제능력은 직간접적으로 통합능력과 연관된다. 따라서 본 연구에서 배분능력은 社會管理力量 중 社會福祉能力과 經濟力 부분에서 그리고 부분적으로는 教育力量 부분에서 다루고 抽出能力은 經濟力 중 公共財政 부분에서 다룬다. 規制能力은 정치력 중 政治的 統制能力과 社會管理能力 중 社會的 逸脫統制能力에서 다룬다. 象徵能力은 정치력 중 理念的 統合能力 부분과 간접적으로는 社會管理力量에서 다룬다.

따라서 이 節에서는 양 체제가 중단된 지난 1945년부터 1992년 현재까지 이들 두 체제의 이념적 통합능력과 정치적 통제능력 등 2가지 체제유지능력을 비교하고 이를 근거로 하여 향후 이들 諸 能力의 변화 여부를 전망하고자 한다.

I. 理念的 統合能力

1. 概觀

이념 또는 이데올로기란 사회구성원이 공통으로 소유하고 있는 신념이나 가치, 즉 국가의 본질이나 정부와 시민 사이의 관계를 규정하는 觀念體系를 말한다.³⁾ 따라서 理念的 統合이란 政治體制가 공통의

3) Rodee, Anderson & Christol, *Introduction to Political Science*, 2nd ed. (Tokyo: McGraw-HillKogakusha, 1967), p. 613.

신념과 가치 즉 이데올로기를 통해서 전체 인민 또는 제 구성원을 단합시켜 사회가 통합된 것을 의미한다. 이념적으로 통합되는 사회는 국가목표에 대해 광범위한 합의가 이루어져 제 구성원 또는 집단간의 갈등 및 견해 차이를 비교적 용이하게 극복하여 전체적으로 안정을 유지하고 있다.

여기에서는 남과 북 양측이 각기 서로 다른 이념체계를 통해 각 사회가 어느 정도 통합되어 있는지를 측정·비교하는 것이 주 목적이다. 이를 위하여 <표 2-1-1>에서와 같이 남한과 북한에서의 理念體系의 형성과정과 確立度, 理念의 擴散, 浸透程度를 분석하며, 이러한 이념이 확산, 이념체계가 운영되는 구조와 성과 정도를 비교하였다.

<표 2-1-1> 남북한 정치이념체계 비교

	남	한	북	한
체제목표	자유민주주의 반공 이데올로기 국민복지		마르크스·레닌의 공산주의 김일성 주체사상(5차 당대회부터) 자주·자립·자위	
기본가치	개인의 자유신장 경제적 풍요 다원적 가치추구, 다원주의		집단주의 획일주의 김일성에 대한 충성	
이념체계의 형성	자유민주주의의 원칙에 의한 복지국가 건설		주체사상에 따른 '우리식 사회주의' 건설	
이념의 침투	자율적인 내면화 과정을 통해 점진적 확산 가치의 다원화 추세로 전환		철저한 교육 교양으로 획일화된 인간개조 지속적인 사상무장으로 유일사상 고수	

남한은 자유민주주의에 입각하여 개인의 자유를 신장하고 경제적 풍요가 국민 일반에 고루 확산되는 복지국가 건설을 이념적 목표로 삼고 있다. 그러나 남한의 경우 시기별로 지배이념의 구성이 변화되어 왔다고 볼 수 있는데 1950~1980년대 초반까지의 시기에 있어서는 표면상 서구식 자유민주주의 이념이 지배이념임에는 틀림이 없으나 北韓의 위협에 대처하고 급속한 산업발전을 이루기 위해 반공이데올로기와 발전이데올로기 등이 국가에 의해 體制支配理念으로서 보다 중요시되었다. 그러나 自由民主主義體制를 유지하는 한 이념이나 목표 등 가치에 관한 문제는 개인들의 자율적인 內面化 過程을 통해 점진적으로 확산되지 않을 수 없기 때문에 이러한 國家主導의 이념통합 노력은 국민들 사이에 적지 않은 갈등과 분열을 초래하지 않을 수 없었다. 1960년대에서 1980년대 중반기에 이르는 기간이 經濟第一主義의 근대화 과정이라고 한다면 1980년대 후반 이후의 과정은 민주화의 단계이다. 1960년대 이래의 經濟的 近代化 過程에서 사회구조의 機能分化에 따라 階層構造가 多元化되어 다양한 욕구가 한꺼번에 분출되어 군부집권의 官僚的 權威主義體制에 정면으로 도전하게 되었다. 그 도전은 그간 經濟的 近代化에 의해 절대적 빈곤이 추방되었으나 사회적 분화를 수용할 정치발전 즉 민주화가 遲滯되었다는 이를테면 政治發展의 遲滯現象에 대한 국민적 욕구불만의 분출이었다. 그러나 1987년 6·29民主化宣言은 밑으로부터의 민주화압력에 수동적으로 대처하기 위해 취해진 體制危機管理의 조치였다는 점에서 結束的인 宣言에 지나지 않았다는 한계성을 면치 못했다.

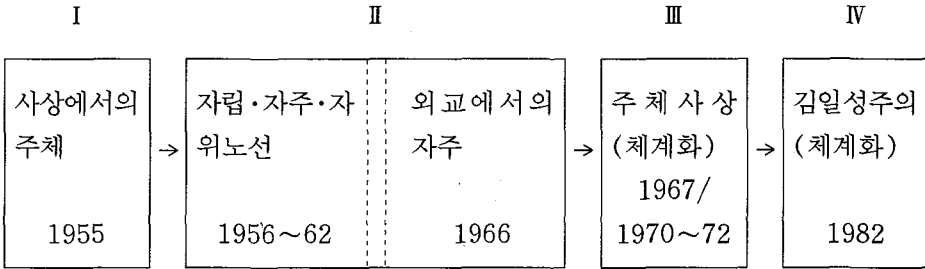
우리에게 있어 민주화란 일차적으로 장기 군부집권의 官僚的 權威

主義體制과의 단절을 의미하는 만큼 1992년 말大選에서 42%의 득표율로 32년만에 金泳三 文民政府가 출범했음은 自由, 人權, 分配正義 등 민주주의와 직결되는 기본가치에 대한 국민적인 정치적 합의가 이룩되었음을 의미한다. 따라서 1990년대는 과거 그 어느 때 보다도 이런 정치적 합의를 토대로 이념적 통합이 심화될 것이다.

결론적으로 1990년대 남한에서의 이념적 통합은 아직도 해결되지 못한 많은 갈등요인에도 불구하고 지난 시기에 비해서 그 어느 때 보다 높은 수준에 있다고 할 수 있으며 이러한 이념적 통합은 다양한 가치의 출현에도 불구하고 향후 더욱 공고해질 것으로 전망된다.

북한에 있어 김일성의 주체사상이 공식적으로 이념적 통합의 이데올로기로 된 것은 1970년 이래의 일이다. 그러나 주체문제가 공식적으로 제기된 것은 1955년 12월 노동당 선전선동 일군대회에서 행한 김일성의 연설에서 “사상에서의 주체”에 대한 강조에서 비롯된다. 이때 김일성의 사상에서의 주체에 대한 강조는 政敵의 숙청을 위한 것이었거니와 그후 주체에 대한 강조는 김일성 독재체제 및 후계체제 확립을 위한 노력과 밀착되었다. 북한이 주체사상의 이론적 체계화를 본격적으로 착수한 것은 1970년 제5차 당대회 이래의 일이다.

〈표 2-1-2〉 주체사상의 형성과 체계화 단계



국내 反金日成 세력을 숙청하고 中·蘇間의 대립을 교묘히 이용하면서 주체사상에 의한 강력한 動員體制를 확립한 北韓은 1960~1980년대 全 期間을 통해 주체사상에 반하는 이념의 출현을 허용하지 않았으며 외부로부터의 정보나 교류를 철저히 차단함으로써 이념적 통합을 달성하였다. 더욱이 金正日이 1973년 9월 당 조직사상담당비서로 당권을 장악한 후 1980년 6차 당대회에서 당 군사위원에, 1990년 5월에 국방위 제1부위원장에, 1991년 12월에 군 최고사령관에, 1992년 4월에 공화국 원수로 그리고 1993년 4월에 국방위원장으로 각각 추대되어 黨·政·軍의 사실상의 실체로 공식화하고 후계체제의 구축 강화에 박차를 가하고 있다. 이제 당 총비서 및 국가주석의 직위만 남겨둔 상태에서 1992년 憲法改正에 의해 국방위가 중앙인민위원회의 산하기관이었던 것을 독립시켜 주석 다음의 기관으로 격상시켰다.

이런 의미에서 1972년 사회주의헌법이 1인독재체제의 합법화를 위한 제도적 장치였다면 1992년 改正憲法은 승계체제의 합법화를 위한 것으로 金正日憲法이라고도 할 만하다. 어쨌든 북한은 주체사상의

체계화 과정과 軌를 같이 하여 승계체제의 구축을 단계적으로 추진하고 있다. 그러나 1980년대 말부터 蘇聯을 비롯한 東歐 사회주의 국가들이 붕괴하고 中國도 개혁·개방을 가속화하고 있는 상황에서 北韓이 언제까지 주체사상에 의한 북한식 사회주의 체제를 고수할 수 있을지 의문이다. 실제로 80歲를 넘긴 金日成이 모든 권력을 金正日에게 이양하거나 또는 金日成이 死亡하여 金正日이 권력을 완전 승계할 시점에 있어서 北韓이 현재와 같이 一絲不亂한 이념적 통합을 이루기는 어려울 전망이어서 향후 金正日 領導體制下의 北韓의 이념적 균열 가능성은 상대적으로 높은 편이다.

2. 分析

가. 理念體系의 形成過程

南北韓에 두 개의 이질적인 정권이 鼎立되기 까지는 戰後에 전개된 美·蘇 냉전의 국제정치적 권력구조가 크게 작용했다. 남한에서는 유엔의 지원 아래 대한민국정부가 수립되고 북한에서는 소련군의 비호 아래 부과된 소비에트화 과정을 통해, 시베리아에서 화차를 타고 북한으로 들어온 일단의 한인공산주의자들을 중심으로 위성정권, 즉 화차정권이 수립된 것이다.

분단 이후 남북한 각기 상이한 체제를 수립한 이래 남한은 自由民主主義의 理念을, 그리고 북한은 全體主義的·共產主義的 이념이라는

체제이념을 확립해 왔다.⁴⁾ 남한에서는 정부 수립 이래 개인의 자유를 가능한 한 허용하고 신장하는 동시에 이를 보장할 수 있는 자유민주주의를 체제목표로 설정하였다.

南韓의 경우 1945년 해방과 더불어 美國의 軍政이 실시되면서 서구식 자유민주주의체제가 하나의 理想的 모형, 목표이념으로 설정되었으나 현실적으로는 기존의 경제, 사회구조를 그대로 유지하는 現狀固着的, 保守主義體制가 강화되는 방향으로 전개되었다. 더구나 38線을 경계로 南北 양측이 각기 독자적인 정부를 구성해 나감에 따라 南韓에서는 공산당을 不法化하는 한편 保守的, 親美的 정치세력만이 권력구조 전면에서 나서게 되었다.⁵⁾ 따라서 한국전쟁 발발 以前에 이미 南韓에서는 反共理念이 강력한 이데올로기로서 전체 사회를 결속시키는 국면이 전개되었다.

戰後 초기의 체제구축기에 있어 美國式 민주주의를 체제목표로 하는 反共 保守政權의 등장은 분단·대치 상태에 있는 남북한 관계만이

4) 이념체계 및 체제목표를 목표문화(이데올로기의 목표문화는 현재와 이상적으로 대조되는 궁극적인 유토피아의 이미지)와 전이문화(정책형성을 지도하는 규범)로 구분하여 설명할 수 있는데 본 연구에서는 양자의 개념을 포괄적으로 규정하여 체제이념의 의미로 사용하여 이념체계의 형성과정을 분석하였다. Chalmers Johnson, "Comparing Communist Nations," Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems* (Stanford: Stanford University Press, 1970), pp. 6~18: 이용필, "북한 정치체제의 변화 전망," 이용필 편, 「북한 정치: 이데올로기와 변화」(서울: 대왕사, 1982) 참조.

5) 구종서, "보수주의 세력의 형성과정," 한배호 편, 「한국 현대정치론 1」(서울: 나남, 1990) 참조.

아니라 미국의 對韓 封陜政策을 軸으로 본격적으로 전개된 미소냉전의 양극적인 국제정치적 권력구조 등 일련의 狀況論理에서 보더라도 당연한 귀결이기도 했다. 미소냉전의 격화로 우리에게 있어 민주주의란 새로운 포괄적인 국민생활양식으로서 보다는 우선 진영 이데올로기로서 수용되었다. 이러한 陣營的인 논리에서 민주주의를 시각적으로 對美 유대의 연장선상에서 인식하고 또 反共을 이념적으로 體制의 구축·유지를 위해 불가피한 이데올로기로서 수용하는 것은 같은 맥락에서 당연한 귀결이었다.

한국전쟁을 치르면서 반공이데올로기는 남한의 지배이데올로기로서 확고하게 자리를 잡았다.⁶⁾ 참혹한 전쟁의 참상을 경험한 까닭에 反共理念은 논란의 여지가 없이 받아들여졌으며 국가는 左翼이나 容共主義者들에게 철저한 통제를 가할 수 있는 계기를 마련하였다.⁷⁾ ‘滅共統一’ 등의 구호 아래 수만명씩 동원하여 규탄대회를 개최하거나 결의문들을 채택하는가 하면 진보적 색채를 띤 정당이나 단체의 결성이나 활동을 저지하였다. 특히 反共은 國是가 되어 「反共法」을 제정하는 등 각종 억압 기제를 동원하여 反共이데올로기를 유지·강화하였다.

그러나 이러한 반공이데올로기가 지배이데올로기로서 정착되면서 이데올로기를 실제로 구현하는 각종 기제가 남한체제의 기본 이념인

6) 최장집, “과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조,” 『한국사회연구 3』 (서울: 한길사, 1985), p. 194.

7) 김동춘, “한국전쟁이 지배 이데올로기에 미친 영향” (한국사회학회 발표논문, 1992. 6. 19~20), p. 24.

자유민주주의와 상충, 대립하여 갈등이 표출되기 시작하였다.⁸⁾ 여기에 반공이데올로기의 실천을 담당한 남한정부의 정통성이 쇠락함에 따라 그 갈등은 점점 심화되어 갔다. 남한에서는 전쟁의 폐해를 딛고 어느 정도 국가의 기틀이 잡히면서 그동안 억제되었던 자유민주주의의 목표가치들에 대한 요구가 본격적으로 대두되었다. 이러한 갈등의 표출로서 1960년 4·19의거가 발생하였다. 이는 반공을 구실삼아 1人 또는 1黨 독재체제를 영속화하려던 自由黨 政權에 정면 도전하는 것이었고 그 결과 자유민주주의에 역행하던 자유당 정권은 몰락하였다.

카리스마적 권위주의체제가 특징이던 自由黨 政權의 몰락에 뒤이어 張勉 政權이 등장했으나 미온적인 반공주의와 비능률적인 정치운영으로 사회적 혼란이 야기되자 5·16군사혁명으로 장기적인 군부집권의 官僚的 權威主義體制가 등장하는 단계에 접어들었다. 朴正熙 政權은 反共主義와 더불어 先 經濟的 近代化, 後 政治發展을 목표로 설정하고 보다 생산적인 정치풍토의 조성을 위해 민주주의의 토착화를 강조했다. 생산적인 정치제도의 창출을 위한 그의 시도는 體制 면에서 韓國的 民主主義로 표현되었다.

1960~1970년대 급속한 산업화를 거치면서 자유민주주의의 기본이념에 더하여 經濟成長理念이 또다른 중요한 목표이념으로 대두되었고 이들 이념가치들을 실현하기 위한 노력이 다방면에 걸쳐 제기되었다. 3~4공화국 시기에 일련의 정치적 사건들을 통하여 이들 목표

8) 손봉숙, “한국의 정치문화와 반공이념,” 한국정치학회 편, 「한국정치학회보」, 제17집 (1983), pp. 85~86

들을 달성할 수 있는 기본적인 장치를 마련하라는 광범위한 요구가 있었음에도 반공이데올로기와 발전지상주의가 정통성이 약화된 정권의 正當性의 토대로서 기능하게 되었고 이로부터 파생된 안보와 경제 성장우선정책은 오히려 시민의 자유와 인권을 존중하는 민주주의 이념 자체를 억압하여 社會不安의 요인이 되었다.⁹⁾ 즉 자유민주주의 이념 아래 反共理念이 융합되어 사회안정을 이루는 대신 轉移文化인 반공이념이 目標文化로서의 자유민주주의 이념과 분리되어 사회안정을 저해하는 측면으로 강화되었다.

말하자면 한국전쟁 후 體制再定期를 지나 1960~1970년대에 걸쳐 經濟第一主義의 목표 아래 추진된 급속한 産業化로 經濟的 近代化는 아시아에서 네 마리의 龍 가운데 하나로서 그 위상을 평가받으리 만치 經濟成長을 이룩했으나 그것에 상응하는 정치발전은 이룩되지 않았다. 經濟的 成長에 대해 政治發展의 遲滯現象이 일어난 것이다.

이러한 官僚的 權威主義體制의 속성은 5공과 6공화국에 그대로 계승되었다. 1980년대 중반기는 官僚的 權威主義體制를 民主化의 단계로 移行시키는데 있어서 하나의 전기가 된다. 5공의 출범과 더불어 1960년대 이래 지속되어 온 官僚的 權威主義體制를 거부하는 民主化 運動이 격렬하게 전개되어 1960~1970년대처럼 경제적 효율성만을 가지고 정치적 정통성을 부여하는데 한계점에 부딪치게 되었다. 이를테면 경제성장에 상응하는 정치발전(민주화)에 대한 국민의 욕구분출이 官僚的 權威主義體制에 대한 공공연한 도전으로 제기된 것이다.

9) 진덕규, “한국현대정치구조 연구서설: 제3공화국 시대의 정치구조 분석,” 「한국 사회변동 연구(Ⅱ)」 (서울: 민중사, 1985), pp. 112~113

「6·29선언」(1987)은 통치권자의 의지에 의한 자발적인 선언이 아니라 밑으로부터의 압력에 밀려 體制危機管理를 위해 취해진 조처이기 는 하지만 어쨌든 민주화를 위한 約束的인 宣言이었다. 이로써 자유민주주의의 기본 원칙인 국민의 참정권이 보장된 가운데 국민의 직접선거를 통하여 제6공화국이 출범하였고 자유민주주의 이념이 보다 광범하게 구현될 수 있는 法的, 制度的 土臺가 마련되었다. 이러한 급속한 민주화의 추세는 국민들의 정치의식에도 중요한 변화를 초래하였다. 1974년과 1984년 각기 다른 두 시점에서 국민들의 민주적 태도 수준을 비교하면 <표 2-1-3>에서 보는 바와 같이 국민들이 그동안 민주주의적 의식으로 상당히 진전되었음을 알 수 있다.

제6공화국의 출범, 蘇聯을 비롯한 東歐 사회주의권의 몰락, 그리고 남한의 북방정책 추진 등으로 반공이데올로기의 위상과 역할에 변화의 조짐이 나타나기 시작했다. 반면에 1991년에는 기초 및 광역의회가 구성되고 1992년 3월 제14대 국회의원 선거가 원만히 진행되었던 사실 등에서 나타나듯이 자율적인 시민사회가 점차 확대되고 있다. 이와 같이 地方自治制를 포함한 자유민주주의 체제가 정착되어감에 따라 자유민주주의 이념은 目標文化로서 지배이데올로기의 위상을 점차 확보해 가고 있다.¹⁰⁾

그러나 直接選舉에 의해 출범한 盧泰愚 政權도 체제의 속성상 1960년대 이래의 官僚的 權威主義體制의 재판이었으며 따라서 그것은 文民統治의 정부는 아니었다. 이런 역사적 맥락에서 金泳三 政府

10) 현승중, “통일한국의 발전목표와 이념,” 21세기 위원회 편, 「국가발전 목표와 이념」(1990. 10), p. 8.

의 출범은 단순히 32년만에 文民統治로 회기하는데 그 의의가 있는 것이 아니라 정치적 정통성을 갖고 지난 32년간 지속돼 온 官僚的 權威主義體制와 단절하여 사회의 구석구석에 산재해 있는 권위주의 체제의 속성을 제도적으로 척결하여 진정한 민주주의를 실현하는데 그 의의가 있다.

(표 2-1-3) 남한국민들의 민주적 태도수준

(단위: %)

설 문 항 목	1974년			1984년		
	민주적 응답	부정적 응답	무 응답	민주적 응답	부정적 응답	무 응답
정치경쟁에 관한 태도						
1. 정치인들은 서로 다른 의견을 가질 수 있다.	56.7	23.8	19.5	70.9	22.0	7.0
2. 얼마나 많은 정당이 필요한가.	73.2	12.5	14.3	89.3	8.4	2.3
3. 정당들은 상호 대립할 수 있다.	43.6	35.0	18.7	52.5	36.4	11.0
다수결 소수 보호의 원칙						
4. 다수의 의견에 반대가 허용되지 말아야 한다.	42.7	35.0	15.3	65.4	34.2	0.4
5. 소수는 다수를 비판해서는 안된다.	25.1	42.0	14.9	33.8	65.6	0.6
6. 사회는 소수의 지도자들에 의해 운영되어야 한다.	30.2	60.1	13.3	40.8	50.0	9.2
정치효능						
7. 정부가 하는 일에 대해 말할 자격이 없다.	43.9	48.6	7.4	58.7	40.9	0.4
8. 정치가 어떻게 돌아가는지 알 수 없다.	33.1	58.5	8.3	45.1	54.7	0.2

출처: 이남영, “산업화와 정치문화: 민주의식 변화를 중심으로 - 1974년과 1984년의 비교분석,” 『시사여론정보 2』, 제1권 제2호 (1992. 10), p. 53.

42%의 높은 득표율에 의한 당선은 金泳三 政府의 政治的 正統性 문제에 대해 이론의 여지를 남기지 않는다. 따라서 金泳三 政府의 출범은 과거 그 어느 때보다 민주주의의 실현을 위한 理念的 統合能力의 증폭이 전망된다. 요컨대 金泳三 政府는 1960년대 이래 추진된 經濟的 近代化의 산물인 권력의 配分(政治), 所得配分(經濟) 그리고 衡平(社會) 문제의 해결을 위해 제도적으로 접근해야 한다.

한편 북한에 있어 金日成 體制는 스탈린주의를 마르크스·레닌주의의 典型으로 하여 소비에트화의 3단계를 거쳐 수립됐다. 그 제1단계(1945. 8~1946. 1)는 순수 병립정부의 단계이며, 제2단계는 공산주의자 우위의 사이비 연립정부의 단계이며, 제3단계(1948. 3~1948. 9)는 한 덩어리의 바위와 같이 단결된(monolithic) 공산정권 수립의 단계이다.

북한에서 체제정통성 문제는 소비에트화의 제1단계에서부터 제기됐다. 예컨대 曹晩植의 감금(1946), 국내파 玄俊赫의 암살(1946) 그리고 제2차 당대회(1948)에서 鄭達憲(국내파)의 숙청 등이 바로 그것을 시사한다. 특히 집권 초기에 공산국가에선 숙청과 테러가 횡행하는 것은 공통적인 현상이지만 북한의 경우에는 그것이 더욱 무자비했다. 강제력에 대한 고도의 의존은 국민에 대한 충분한 物質的 유인이 없을 뿐더러 思想教育을 위해서는 시간이 필요하기 때문이기도 했다.

북한의 경우 정치사상교양은 토지개혁 및 산업국유화의 단행과 거의 때를 같이 하여 시작됐다. 즉 북한 교양사업의 강화를 위해 건국 사상동원기, 계급교양기, 공산주의교양기, 유일사상교양기 그리고 김

정일우상화 교양기 등 몇개의 단계를 경유해 왔다.

建國思想 總動員은 시기적으로 土地改革과 産業國有化(1946) 단행과 3차에 걸친 단기 人民經濟計劃(1947, 1948, 1949~1950)이 시행되는 시기이므로 그 목적은 反帝·反半封建 및 愛國主義를 고취하는데 있었다. 휴전 후부터 시작된 階級敎養은 南侵의 실패에 따른 政治·思想的 동요에 대처하며 전후 복구 3개년계획(1954~1956)에 의한 社會主義的 改造를 위해 인민을 階級的으로 각성시키며 또 反對勢力의 숙청에 따르는 계급투쟁의 수단으로 이용됐다. 그래서 金日成은 1956~1958년 소련과·연안과·남로당과 등 여러 종파의 잔재를 완전히 숙청하고 1人獨裁를 확립했다.

1960년대에 실시된 共產主義敎養은 金日成의 우상화를 위한 前兆的인 작업이었다. 물론 金日成은 共產主義敎養을 위해 사회주의 우월성과 승리의 필연성에 대한 확신을 비롯하여 여러 共產主義 德目を 열거했다. 그리고 그는 그러한 덕목이 革命傳統敎養과 결부돼야 한다고 주장한 바 혁명전통이란 항일빨치산투쟁을 의미하며 또 1960년대 후반 내지 1970년대부터는 주체사상의 체계화에 본격적으로 착수했다는 사실을 감안한다면 共產主義敎養이 곧 金日成 偶像化를 위한 前兆的 작업이었음을 알 수 있다.

이리하여 1960년대 후반 내지 1970년대에는 唯一思想 敎養期에 접어 들었다. 사회주의헌법(1972. 12)의 채택과 더불어 북한은 1人支配體制에 정치적 정통성을 부여하려는 논리에서 수령론을 공식화하고 그것은 곧 유일적 영도론으로 이어졌다. 그리고 1人支配를 정당화하기 위한 지배이데올로기로서 제시된 것이 주체사상이다.

그리고 1980년대에 들어와서 특히 그 중반기부터는 世襲體制의 구축·강화를 위해 金日成 偶像化와 더불어 金正日 偶像化 敎養이 강화되었다.

이들 政治思想敎養 사업은 1人支配體制와 世襲體制의 구축·강화에 대해 體制正統性을 부여하기 위한 것이었다는 점에서 당연히 黨의 指導理念·傳統·目標의 수정과 서로 맞물려서 전개됐다.

북한에서 주체사상의 등장은 1955년 12월 28일 金日成의 당 선전 선동자대회에서 행한 연설 “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여”에서 비롯되었다.¹¹⁾ 당시 蘇聯에서는 흐루시초프가 등장하면서 스탈린 格下運動이 전개되어 金日成은 이러한 국제환경, 특히 공산주의 宗主國에서의 변화가 북한에 미칠 영향을 사전에 차단할 필요를 느끼게 되었다. 또한 국내적으로는 남로당파, 연안파, 소련파 등 김일성에 대한 비판적 경쟁 세력을 숙청하는 이념적 정당화의 필요성이 대두되었으며, 戰後 復舊時期에 소련을 위시한 사회주의 국가들로부터 유입되던 원조가 급속히 감소하면서 이에 대한 경제적 자립의 필요성 등이 제기됨에 따라 ‘주체’를 더욱 주장하게 되었다.¹²⁾

北韓에서는 ‘주체’란 용어가 처음 등장한 이후 10년이 지난 1966년 8월 12일자 「로동신문」에 “자주성을 옹호하자”란 제하의 사설을

11) 「김일성 저작선집 4」 (평양: 조선로동당출판사, 1960), pp. 230~231, 261~262.

12) 김갑철, “북한통치 이데올로기의 형성과 그 기능에 관한 연구,” 「北韓統治 이데올로기 研究」 (성남: 한국정신문화연구원, 1984) 참조.

계재함으로써 주체와 自主에 관한 北韓의 입장이 정리되었음을 밝혔다. 이어 1970년 11월 조선로동당 제5차 黨大會는 개정 당규약 전문에 “조선로동당은 마르크스·레닌주의와 우리나라 현실에 마르크스·레닌주의를 창조적으로 적용한 김일성동지의 위대한 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”라는 문구를 정식으로 채택하였다.¹³⁾

黨 指導理念도 수정되었다. 제1차(1946. 8), 제2차(1948. 3), 제3차(1956. 4) 및 제4차 黨大會까지는 指導理念을 마르크스·레닌주의로 규정했으나 제5차 당대회에서 金日成의 주체사상이 마르크스·레닌주의와 동격으로 격상되어 黨의 지도이념으로 규정됐다. 그러다가 제6차 당대회에 와서는 主體思想 一色으로 당 지도이념이 수정 규정된 것이다.

당 지도이념의 수정은 당연히 당의 혁명전통의 수정을 수반했다. 제1차 및 제2차 당대회에서 당의 혁명전통에 대해 아무런 명문의 규정이 없었음은 당시만 하더라도 金日成이 1人支配體制를 확립하기에 충분한 힘의 위치에 있지 않았다는 사실과 결코 무관하지 않다. 제3차 당대회에서 처음으로 당의 전통으로 독립과 해방을 위해 투쟁한 조선인민의 혁명전통을 계승한다고 규정했다. 그것은 일제하에 국내 외에서 전개된 좌우 모든 계파의 민족독립운동의 전통을 원용하여 체제정통화를 시도한 것이다. 당시만 하더라도 당지도부에 항일빨치산 세력만이 아니라 여러 계파의 핵심분자들이 망라되어 있었다.

그러나 休戰後 전개된 국내파(주로 남로당파)의 숙청 그리고

13) 조선로동당출판사, 「조선로동당력사」(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 461

1950년대 중반부터 전개된 독립동맹계열과 소련과의 숙청으로 당지도부는 김일성을 중심으로 빨치산파가 장악하게 되었다. 이런 당지도부의 權力構造가 개편되자 제4차 당대회에선 당의 革命傳統을 朝鮮共產主義者들의 抗日武裝鬪爭의 혁명전통으로 규정했다. 제4차 당대회에서의 혁명전통은 제5차 당대회에서도 그대로 계승됐다.

〈표 2-1-4〉 주체사상의 역사적 전개

내 용	제 기 시 기	배 경
사상에서의 주체	당원동원대회(1955. 12. 28)	스탈린의 사망 당내 국내파 숙청
경제에서의 자립	당 중앙위원회 전원회의(1956. 12. 11)	대외원조 감소(5개년 경제계획 수립 차질) 당내 반김일성운동 고조
정치(외교)에서의 자주	당 중앙위원회 12월 전원회의(1957. 12. 5)	공산권내 개인숭배 반대운동 당내 중공파, 소련파 타도
군사에서의 자위	당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의(1962. 12. 10)	중·소분쟁의 심화와 미·소 공존 모색 한국의 군사혁명
정치(외교)에서의 자주	제2차 당대표자회(1966. 10. 5)	중·소분쟁의 확대 비동맹 운동의 발전
종합체계화	당 중앙위원회 제4기 16차 전원회의(1967. 6. 28) 및 제5차 당대회(1970. 11. 12)	김일성 1인지배체제 확립 김일성 개인숭배운동 전개

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), p. 40.

1972년 7·4 南北共同聲明이 발표된 이후 체제정비에 나섰던 북한은 같은 해 12월 27일 改正憲法 제4조에 “조선민주주의 인민공화국

은 마르크스·레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”라고 명시함으로써 목표가치로서의 마르크스·레닌주의에 입각한 공산주의 이념보다는, 轉移文化라고 할 수 있는 주체사상을 북한의 지배 이념으로 공식화하였다. 북한에서는 1980년에 들어서면서 주체사상을 더욱 확대 발전시켜 나갔다고 할 수 있으며 金日成과 더불어 金正日이 새로운 지도자로 부상하면서 주체사상에 의한 체제통합을 한층 공고화시켰다. 1980년 10월 13일 개최된 제6차 당대회에서 새로운 당규약을 채택하였는데 당규약에는 온 사회의 주체사상화를 당의 최종 목표로 규정하였다.¹⁴⁾ 이같이 주체사상은 초기 ‘주체’라는 개념에서 출발하여 로동당의 ‘유일지도사상’이 되기까지 상황발전에 따라 그 목표와 내용이 변화되었다.¹⁵⁾

그러나 제6차 당대회에선 당의 혁명전통도 새로이 수정하여 항일혁명투쟁 기간에 金日成이 이룩한 혁명전통을 계승한다고 당규약에 규정했다. 이처럼 모든 항일무장투쟁의 전통을 계승하는 것이 아니라 그 중에서도 金日成의 항일무장투쟁의 전통만을 계승한다고 한 것은 북한에서 이미 首領論이 공식화되어 首領의 唯一領導體制가 확립된 것과 관련된다.

위와 같이 당의 지도이념이 수정되고 또 그것에 따라 혁명전통이 수정됨에 당의 목표도 수정됐다.

14) 위의 책, p. 531.

15) 민족통일연구원, 「北韓體制的 實相과 變化展望」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 75~78

당의 목표에서 제1차 및 제2차 당대회에서는 당면목표로서 부강한 민주주의적 독립국가(인민공화국)의 건설을 설정했을 뿐 最終目標는 제시치 않았다. 그러다가 제2차 및 제3차 대회에선 당면목표로서 전국적 범위의 반제·반봉건 민주혁명과 북반부에서의 사회주의 건설을 제시할 뿐만 아니라 최종목표로서 한반도 전역에서의 공산주의 사회 건설을 설정했다. 제5차 및 제6차 당대회에서 당면목표로서 전국적 범위의 민족해방 인민민주주의혁명과 북반부에서의 사회주의 완전승리를 설정한 점에 있어 마찬가지다. 그런데 제3, 4차 당대회에서 당면목표로서 反帝·半封建 민주혁명의 수행을 설정했던 것과는 달리 제5, 6차 당대회에서는 당면목표로서 민족해방 인민민주혁명을 설정한 것은 그간 남한에서 근대화과업이 추진됨으로써 反半封建 민주혁명이 적절치 않다는 상황판단과 무관치 않다.

그러나 제5, 6차 당대회에 규정된 최종목표에는 그 어떤 단순한 차이이기 보다는 본질적인 변화를 엿볼 수 있다. 제5차 당대회에서 최종목표로서 공산사회의 건설을 설정한데 반하여 제6차 당대회에서는 온 사회의 주체사상화와 공산사회의 건설을 최종목표로 설정하고 있기 때문이다. 그들은 온 사회의 주체사상화를 혁명의 총체적 임무로 규정하고 사회의 주체사상화가 주된 목적이며 이것을 위해 공산사회를 건설한다는 논리이다.

제6차 당대회에서 金日成의 공식 후계자로 등장한 金正日是 1982년 3월 31일 金日成 70회 생일기념 전국주체사상토론회에 “주체사상에 대하여”라는 논문을 보내 주체사상을 金日成主義로 체계화하는 작업을 완료하면서 주체사상이 북한의 유일한 지도이념임을 확고히

하였다.¹⁶⁾ 金正日은 이 논문을 통해 사상에서의 주체, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위에도 불구하고 정치에서의 자주가 가장 핵심사항이며 이는 전체인민의 통일단결을 이룩하기 위해서 전체인민을 ‘당과 수령의 두리에 굳게 묶어세우는 것’이 중요하다고 강조했다. 즉 온 사회의 주체사상화는 ‘사상을 기본으로 틀어쥐어야 한다’는 의미로서 혁명운동에서 인민대중의 자주적인 사상의식이 결정적 역할을 하기 때문에 사상개조사업과 정치사업을 모든 사업에 앞세워야 한다고 주장하면서 ‘모든 사회의 성원들을 혁명화, 로동계급화, 인테리화하여 그들을 주체형의 공산주의적 인간으로 개조하는 것을 온 사회를 주체사상화하기 위한 중요한 혁명과업의 하나로’ 제시하였다.¹⁷⁾ 물론 주체사상의 뿌리는 항일유격대 빨치산의 혁명전통에 기초한 군중로선을 확대·발전시킨 것이지만 이러한 주체의 혁명관에서 가장 핵을 이루는 것은 당과 수령에 대한 충성심이다. 이러한 혁명관을 신념화하기 위하여 학습을 강화하는 동시에 혁명적 조직생활을 잘하여야 한다는 金日成의 교시에 따라 북한은 그들의 이념체계를 심화·발전시켜 왔다.

위에서 본 바 북한에서 당의 지도이념·혁명전통·목표의 수정이 서로 상호작용을 하는 가운데 1980년대부터 지도이념으로서 주체사상, 김일성의 주체사상에 의해 무장된 주체형의 당, 김일성이 이룩한 혁

16) 고병철, “주체사상의 형성과 사상체계분석,” 최명 편, 「북한 개론」 (서울: 을유문화사, 1990) 참조.

17) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1983」 (평양: 조선중앙통신사, 1983), pp. 124~159.

명전통 그리고 목표로서 온 사회의 주체사상화를 강조하는 것은 소박한 민족감정에 호소하며 體制正統性을 부여하기 위한 것이다. 東歐에서 원용된 共產國家들의 체제정당화의 방법은 ① 民族感情에의 호소 ② 民主化 ③ 生活水準의 향상 등 3개의 방법이였다.¹⁸⁾ 그러나 개혁·개방을 거부하는 김일성으로서는 민주화란 기대할 수 없으며 또 경제건설엔 실패하고 말았으니 그가 원용할 수 있는 방법이란 소박한 민족감정에의 호소밖에 없다. 그의 이러한 소박한 민족감정에의 호소는 1980년대 이래 ‘우리식 사회주의’의 이념적 체계화를 위한 시도로 이어졌다.

中國이 1979년부터 經濟改革·開放路線을 가속화한데 이어 蘇聯은 1985년 고르바초프가 페레스트로이카를 본격적으로 추진하기 시작하였는데 이러한 상황에 직면하여 北韓은 사상과 정치의 교양을 강화하는 방향으로 주체사상의 의미와 내용을 재해석하고 강화하였다. 그 중에서 수령과 당 그리고 대중은 서로 유리될 수 없는 유기체적 통일 체임을 강조하는 사회정치적 생명체론이 1980년대 중반부터 새롭게 부각되었다. 당과 대중은 뇌수로서의 수령과 혈연의 관계를 맺고 어떠한 고난과 변화에도 굴하지 않고 그 유대와 충성을 다하여 사회 전체가 더욱 굳건히 통합되어야 함을 역설한 것이다.

1980년대 말에 이르러 동구 사회주의권이 붕괴되고 東·西獨이 통합되는 등 주변환경이 급격히 변화하게 되면서 북한은 1990년 초부터 ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의’라는 새로운 이념체제를 형성

18) Johnson, "Comparing Communist Nations," p. 267

하였다. ‘우리식 사회주의’에서 인민대중의 역할과 중요성을 특별히 강조하고 관료제의 폐해를 집중 거론하고 있음에도 이는 주변환경이 북한의 체제유지에 극히 불리하게 전개됨에 따라 일종의 임기응변식의 위기모면용으로 사회생명체론을 완곡하게 표현한 것으로 볼 수 있다. 즉 급변하는 주변환경에 대응해서 체제유지와 주민들의 사상적 동요를 방지하기 위하여 ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의’를 내세워 체제를 공고히하고 동시에 수령 중심의 이념적 통합을 강화하여 金正日의 권력승계를 가속화시켜 나가고 있는 상황이다.

나. 理念 浸透度 및 統合度

남한은 정권을 수립한 이래 자유민주주의의 기본 이념하에 自律性·自由·豊饒·平等·正義 등의 사회적 가치를 추구하는데 이러한 목표 가치의 주요 덕목으로서 獨立性, 自律性, 創意性, 開放性, 多元性, 市民精神, 協同, 權利 및 義務 意識, 責任感, 秩序意識, 正直, 誠實 등이 있다. 그리고 분단상황과 같은 현실적 필요에 의해 반공이념이 지배 이데올로기화하여 안정, 안보 등의 가치도 동시에 강조되어 왔다. 그러나 한편으로는 이러한 사회가 요구하고 가르치는 목표가치·사회덕목에 대하여 남한에 사는 국민들은 개인적으로는 건강, 학식, 인격, 풍족한 물질생활, 우정, 사랑, 명성, 권력, 자원봉사, 예술활동, 신앙생활 등을 중요한 가치로 인식하고 있다.

그러나 1970년대까지는 남한에서는 현실적으로 반공이데올로기가 어느 정도까지는 자발적 동의에 의해 중요한 가치이념으로 형성되었

다고 할 수는 있지만 최고의 목표가치로 형성되기까지는 주로 타율적인 강제수단을 통해 형성 유지되었다고 할 수 있다.¹⁹⁾ 특히 한국전쟁의 참혹성을 직접 겪지 않은 전후 세대들에게 반공은 정당하지 못한 정권이 안보와 안정을 구실로 정권을 인위적으로 지탱하기 위한 허위의식 또는 거짓이념으로 받아들여지는 면도 있었다. 1970년대에 들어서 이에 대한 갈등과 저항이 표출되고 이에 정부는 衛戍令이나 각종 緊急措置 등을 선포하는 방식으로 이념적 분열, 갈등과 체제위기를 수습하였고 이러한 이념과 체제에 관계된 危機管理體制가 1980년대까지 이어졌다.

이와 동시에 1960년대 제3공화국 시기부터 급속한 산업화와 고도 경제성장을 이룩하면서 성장우선주의, 발전지상주의 등의 목표와 가치가 형성됨에 따라 급속한 경제성장을 이룩한 긍정적 측면이 있음에도 불구하고 貧益貧 富益富의 부정적 현상을 초래하였다. 결과로서 황금만능주의와 한탕주의, 각종 부조리, 부패가 만연하였고 사회정의, 정직, 성실, 질서 등의 가치는 그 효용성을 상실하였다. 따라서 사회 전체나 개인이 추구하고 희망하는 目標理念이나 價値理念 등이 실제로 구성원 개개인에게 집단적으로 또는 개인적으로 그들의 가치 체계에 침투하지 못했고 그 결과 理念的 統合度는 상대적으로 낮을 수 밖에 없었다. 1960~1970년대 급속한 경제성장을 목표로 한 발전

19) 반공이념은 국내적 요인뿐만 아니라 세계체제, 특히 대미 의존의 심화시기에 타율적으로 수용된 측면이 있다. 손영원, “1950년대 반공이데올로기의 사회적 성격,” 「한국 현대사를 어떻게 볼 것인가」(서울: 열음, 1987), pp. 175~176.

이념과 자유민주주의의 이념간의 갈등이 첨예화되었으며 국가가 발전이념을 강력히 주도했음에도 불구하고 상당수의 일반 국민들로부터 적극적인 호응을 얻지 못하였다.²⁰⁾

1980년대에 들어서면서 남한에서는 반공이데올로기와 성장지상주의를 둘러싼 사회구성원들간의 분열과 갈등이 더욱 尖銳化되고 이에 대한 시비가 어느 특정 집단에게만 한정되지 않고 전체 일반 국민들에게까지 확산되었다. 1980년 5월의 光州民主化運動에 이어 1980년 중반부터 각종 사회운동과 학술운동, 노동운동 등이 활발히 전개됨으로써 남한사회에서의 이념적 분열은 심각해졌다.²¹⁾

20) 다음은 1971년 실시한 成長理念과 自由民主主義에 관한 여론조사이다.

설문: 甲은 「민주주의나 자유가 좀 희생되는 한이 있어도 경제성장을 늦추어서는 안된다」고 주장하고 乙은 「경제성장이 좀 늦어지더라도 민주주의나 자유를 희생할 수는 없다」고 주장한다면 선생님은 어느쪽입니까?

응답	일반국민	국회의원		
		전체	興	野
甲의 말이 전적으로 옳다.	16	20	36	0
甲의 말이 대체로 옳다.	21	19	31	5
甲도 乙도 아니다(중간이다)	9	6	4	8
乙의 말이 대체로 옳다.	20	16	17	16
乙의 말이 전적으로 옳다.	34	39	12	71
계	100	100	100	100

출처: 이영호, 「한국인의 가치관」(서울: 일지사, 1975), p. 34.

21) 허재영, “한국의 자유민주주의, 그 전개와 특징: 그 물적 토대와 반공이데올로기를 중심으로,” 「한국 사회의 성격과 운동」(서울: 공동체, 1987), p. 233.

이들 다양한 욕구분출과 이념적 갈등은 1960년대 이래 급속히 추진된 經濟的 近代化와 政治的 變革의 불가피한 산물이었다.

1960년대 이래 급속한 산업화·도시화가 일어남에 사회구조의 기능적 분화와 더불어 계층구조의 다원화와 의식구조의 변화를 수반했다. 계층구조의 다원화는 所得(富)의 再分配에 대한 욕구를, 또 정치적으로는 권력이나 권위의 재분배에 대한 욕구를 분출시켰다. 다시 말해서 사회경제적인 근대화 과정에서 사회경제적인 상향적 이동만이 아니라 세 차례에 걸친 정치적 변혁에 의해 정치적인 상향적 이동이 또한 일어나서 부만이 아니라 권력이나 권위의 집중현상이 일어났다. 이들 정치·경제적인 상향적 이동에서 탈락된 소외계층의 상대적인 가치박탈의식에서 욕구가 분출된 것이다. 또 의식구조는 사회 면에서 형평을 위해 평등지향성에 대한 욕구를 분출시켰다.

이들 정치·경제·사회 등 모든 영역에서의 욕구분출은 근대화에 따르는 급속한 사회경제적인 변화가 政治過程에 수용되지 않는데 기인한다. 이들 욕구가 制度的으로 수용되기 위해서는 참여를 위한 代表性의 제도화, 복지를 위한 재분배의 제도화 그리고 기회균등을 위한 형평의 제도화가 이루어져야 한다. 따라서 그것은 국민욕구를 非政治化하여 단순히 행정적으로 처리하는 것이 아니라 정치적으로 수용할 것에 대한 욕구이기 때문에 본질적으로 官僚的 權威主義體制의 正統性에 대한 도전이었다. 운동권 및 재야세력의 官僚的 權威主義體制에 대한 民主化 鬪爭은 정부에 대한 반독재 민주화 투쟁의 연장으로서 反美·自主化 民衆統一論으로 전개됐다. 정부의 통일론을 거부하는 논리에서 북한의 노선을 쉽게 수용하는 극단적인 세력까지 출현했다.

소의계층의 상대적인 박탈감이 우익 일변도의 정치풍토에 자생적인 좌익을 등장시켜 이념적인 갈등을 심화시켰다. 이들 반체제세력의 도전에 대한 정부의 대응논리는 「6·29선언」으로 나타났거니와 그것은 體制危機管理를 위한 극적인 처방이기도 했다. 「6·29선언」으로 反政府·權威主義體制 투쟁이 정치적 명분을 상실하자 재야의 투쟁목표는 民主化에서 통일문제로 그 초점이 전환되었고 정부는 1988년 7월 7일 이른바 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」 일명 「7·7선언」을 발표했다.

이처럼 1987년 6월 「6·29선언」으로 權威主義的 정치체제와 억압적 헌법질서가 와해되고 이어 국민의 직접선거에 의한 대통령, 국회의원 선거가 실시되어 정치권력의 正當性도 1970년대나 1980년대 전반부에 비해 두드러지게 회복되었다. 이후 6공화국하에서 꾸준한 민주화 작업이 진행되면서 시민의 자율성의 提高와 참여의 확대, 언론자유를 보장하는 자유민주주의의 기본 원칙에 대한 광범위한 합의가 도출되면서 이론으로만 인식되던 자유민주주의의 기본이념이 일반 국민들에게 광범하게 침투하게 되었고 적어도 표면상으로는 자유민주주의의 목표가치에 대다수 국민들이 동의하는 높은 수준의 統合을 이룩하였다.²²⁾

또한 1980년대 후반에 들어서 이루어진 이러한 역사의 발전은 집권층에 의한 「6·29선언」과 「7·7선언」의 결과만이 아니라 아시안게임에 이어 서울올림픽 개최로 인해 南韓의 대외적 영향력이 증대되었고 1960~1970년대의 산업화를 통한 지속적인 경제성장으로 국민경

22) 김민하, 「6·29 선언과 한국의 민주발전」, 「민주발전과 남북화해의 시대」 (서울: 자유평론사, 1992), pp. 13~14.

제규모가 대폭 확대되었기 때문에 가능해졌다고 할 수 있다. 그리고 이처럼 정치, 경제, 외교 면에서 對北 자신감을 확보하게 됨에 따라 北方政策도 적극적으로 추진할 수 있었다. 이러한 정치권의 변화를 계기로 정치권을 포함한 일반 국민들 간에는 民主政治에 대한 기본적인 합의를 통한 이념적 통합을 외형상으로는 달성하였다고 할 수 있다. 즉 일정한 기간을 두고 자유선거가 定期的으로 실시되어 대통령을 비롯한 정치적 책임자들을 선출하는 것이 보장되었고 軍部の 직접적인 정치개입이 사실상 종식되는 文民政治의 기반이 확립되었다. 각종 정치단체나 정당의 결성이 비교적 자유로워지고 투표를 통한 일반 국민의 지지 여부에 따라 존폐가 결정되게 되었다. 6공화국에 와서 언론의 자유, 자율성이 신장되고 시민단체, 압력단체의 결성과 활동이 계속적으로 보장되고 확대되었다.

그러나 이와 같은 자유민주주의에 대한 국민 전체의 전반적인 이해와 이념적 통합이 이루어졌다고 할 수 있으나 각종 현안에 대한 여론 조사의 내용을 분석하여 보면 국민들간의 의견이 체계적으로 분열·대립하는 등 南韓의 이념적 통합에도 아직 해결하지 못한 문제가 多數 남아 있다. 우선 6공화국의 민주화 노력에 관하여 국민들의 過半數 이상이 否定的인 인식을 가지고 있다.²³⁾ 전체 국민들의 압도적인 지지 속에 탄생한 국회에 대해서도 국민들은 부정적인 인식을 갖고

23) 6공화국 치하에서 민주화가 진전되지 못했거나 후퇴하였다는 응답이 과반수를 넘고 있다(불변 37.5%, 후퇴 16%). 서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 「전환기의 한국사회: 89년도 국민의식조사」(서울: 서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1990) 참조.

있어 1990년 이래 개최된 4차례의 국회운영에 대하여 ‘국회가 없는 것이 낫다’는 응답이 조사 대상자의 55.7%에 달했다.²⁴⁾ 또한 이러한 총체적 위기상황이 초래된 이유에 대하여 ‘여당의 잘못 때문’이라고 하는 사람이 42.3%에 달할 정도로 6공화국의 국정운영에 대한 적지 않은 불신과 불만이 누적되어 있는 양상을 보이고 있다.²⁵⁾

따라서 한국사회가 아직 해결하지 못하고 있는 몇가지 문제점으로 인해 전체 국민들간의 광범위하고 실질적인 화합, 통합이 부족하고 그 결속의 강도가 상대적으로 미진하다고 할 수 있다. 그중에서도 노동자 계급을 포함한 소외계층을 체제속으로 포섭하는데 실질적으로 미진한 편이었다.²⁶⁾ 6공에 대한 국민의 불신은 권위주의체제의 속성상의 한계만이 아니라 議會政治運營 ‘룰’의 미정착에도 기인한다. 與黨의 경우 維新時代에는 형태와 내용에 있어 다같이 권위주의였다. 5公時代에는 형식은 민주주의, 내용은 권위주의였다. 5公의 연장으로서의 6公은 설사 내용과 형식에 있어 다같이 권위주의를 청산한다고 하더라도 그것은 체제 그 자체와의 차단을 전제로 하기 때문에 체제 속성상 한계가 있었다. 또 국정운영면에서도 與小野大의 權力構造에서 오는 정치력의 한계성 때문에 여당은 정치적 무기력증에 빠져 야당과 타협점을 모색하기 힘든 형국이었다. 그런가하면 야당은 재야, 운동권을 의식한 나머지 黨利黨略에서 對與 공조와 결렬의 양단에서

24) 「中央日報」, 1990. 9. 20.

25) 「朝鮮日報」, 1990. 5. 4.

26) 박종민, “정치적 이념과 갈등 및 정치적 민주화,” 한국정치학회, 「새로운 세계질서의 도전과 한국정치」 (서울: 한국정치학회, 1991), p. 329.

반전을 거듭했다. 이것이 바로 6共의 정치적 한계이기도 했다.

그러나 1990년대를 전후해서 6共의 정치적 한계를 극복하고 民主化 개혁에 의해 和合과 政治的 統合力을 회복하기에 걸맞는 政治環境이 대내외적으로 조성됐다. 즉 첫째는 국제환경의 변화로서 동구권의 몰락과 소련방의 해체는 재야 및 운동권에게 이데올로기투쟁에 대한 정치적 명분을 상실케 하여 場外 反體制勢力에서 제도권내의 진입을 불가피하게 만들었고 이와 같은 변화는 文民政府의 출범으로 可視的으로 가속화됐다.

둘째로는 國內的인 정치상황의 변혁으로서 32년간의 官僚的 權威主義體制가 역사의 뒤안길로 접어들고 金泳三 文民政府가 출범했다는 사실이다. 문민정부의 등장은 權威主義 군부통치와의 본질적인 차단으로 민주화 개혁시대의 새 章이 열렸음을 시사한다. 다시 말해서 문민정부의 출범을 정치적 안정을 희구하는 국민의 선택결과라고 한다면 1992년 大選에서의 42% 지지 득표율은 體制正統性확보의 계기를, 기타 각종 여론조사에서의 개혁추진에 대한 90%의 지지율은 권력·부·명예 등 정치적·경제적·사회적 가치의 독과점을 제도적으로 차단하여 관료적 권위주의 체제와 근원적으로 단절하고 계층·지역·세대간의 갈등을 해소하고 대화합과 정치적 통합을 기하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 또 과반수 이상의 議會議席數 확보는 여소야대의 권력구조시대의 정치력의 한계성을 극복할 수 있게 했다. 이러한 논리적인 맥락에서 본다면 문민정부의 출범으로 형태와 내용에 있어 다 같이 民主主義를 기본이념으로 하여 국민적인 凝集力과 통합력을 새로운 수준으로 승화시킬 수 있는 하나의 획을 긋게 됐다.

반면에 北韓에서는 유일사상인 金日成 주체사상하에 집단주의, 노동애호정신, 黨과 金日成에 대한 충성심, 사회주의 조국에 대한 애국심 등의 주요 정치적 이념가치들이 있으며 이러한 가치를 실현하기 위한 조건으로서 집단성 조성, 단결심, 규율존중, 근로정신, 혁명성, 충성심, 애국심 등이 특히 강조되고 있다. 金日成이 1972년 “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책에 대하여”를 발표한 때부터 주체사상이라는 국가신앙과 삶의 철학이 전인민들에게 강력히 강요되었다. 이는 교육과 교양을 통해 생물학적인 측면을 버리고 사회적 측면의 사람으로 개조되고 동물적인 개인주의를 버리고 집단으로 살아가는 이기심없는 인간으로 개조되어 집단을 위해 집단 안에서 사는 사람이 될 것을 강조한 것이다. 1977년 9월 당 중앙위원회 제5기 제14차 전원회의에서 金日成은 北韓의 사회주의 교육강령인 사회주의교육에 관한 테제를 발표하였다.²⁷⁾ 이 테제에서 교육의 ① 당성 계급성 ② 주체성 ③ 교육과 혁명적 실천의 결합 ④ 사회주의 국가교육사업의 조직적 진행을 강조하고 학교만이 아니라 직장·사회에 걸쳐 정치사상교육에 박차를 가해 왔다.²⁸⁾

27) 「사회주의교육에 대한 테제」에 따르면 교육을 통해 사람들을 혁명화, 노동계급화, 공산주의화하자는 것인데 이러한 혁명사상으로 무장시킨 토대 위에 과학지식 등을 가지게 하자는 것이다. 「김일성 저작선집 32」(평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 374.

28) 예를 들어 어느 공장에서 새로운 물건을 연공 개발해 낼 때도 그 직장 조국평화통일위원회 소극 요원이, “이 생산은 우리 경제를 발전시키고 나아가 통일에 이바지한다”는 이념적인 문제를 주지시키고 있는 실정이다. 안동일, 「갈라진 45년 가서 본 반쪽」(서울: 돌베개, 1990), pp. 32~33.

1980년대에 들어서면서 북한의 思想敎養은 점차 金日成 偶像化에서 金正日 偶像化로 강조점이 바뀌었다. 제6차 당대회의 총화보고에서 김일성은 사람들을 교양개조하는 사업도 우리식대로 하고 경제·문화의 건설사업도 우리식대로 해야 된다고 강조했다. 소위 革命的 首領觀과 주체혈통론을 구현하려는 시도였다. 김정일에 대한 우상화를 체계화하고 權力承繼의 정당성을 부여하기 위해선 혈통에 대한 해석을 새롭게 하지 않을 수 없었기 때문이다. 이런 주체사상교양과 더불어 사상교육의 기본으로 강조된 또 하나의 원리는 充實性 敎養이었다. 여기에서 말하는 충실성 교양이란 당과 수령에 대한 충성심을 가리키는 두 말할 나위도 없다.

北韓의 경우는 金日成과 주체사상 그리고 그동안 그들이 이룩한 북한식 사회주의체제의 우월성에 대해서는 거의 모든 인민들이 그렇게 믿고 있으며 이 점에 있어서는 높은 사회적 통합을 이루고 있다고 할 수 있다. 1980년대 후반들어 北韓을 직접 방문하여 북한주민들을 직접 접한 사람들의 관찰에 의하면 북한주민들은 주체사상과 金日成에 대한 문제가 나오면 누구나 당당한 자세로 임하고 있음을 알 수 있다.²⁹⁾ 北韓은 자본주의 사회에서와는 달리 개인주의 사회가 아니라 집단주의 사회임으로, 비록 모두가 한결같고 千篇一律인 답변 내용이지만, 그 기본은 개인은 전체를 위하고 전체는 개인을 위하는 것으로서 개인의 이해관계와 전체의 이해관계가 일치한다고 믿고 또 實生活에서도 그렇게 실천하고 있어 현재와 같은

29) 조광동, 「다시쓰는 북한방문기: 더디가도 사람 생각하지요」(서울: 지리산, 1991) 참조.

체제를 유지하는 한 개인의 생각과 전체의 생각이 같을 수 밖에 없다.

이처럼 이념적으로 철저히 통합된 북한주민들을 이해하는 두 가지 요소는 그들이 집단적으로 공유하고 있는 自負心과 편집증세라고 할 수 있다.³⁰⁾ 北韓 지도층과 주민들 사이에 갈등이 없는 것처럼 보이고 이들 사이에 총화가 있는 것처럼 보이는 것은 40여년 동안 金日成 체제하에서 계속적으로 동일한 내용의 교육을 받았기 때문이다. 北韓의 집권층은 철저한 감시와 통제하에 주민들을 교육하고 통치해 왔다. 北韓에서 말하는 자유는 외국으로부터의 착취와 속박으로부터 벗어남을 의미하며 따라서 이는 서양에서 정의하는 자유와는 상치되는 개념이다. 사실 北韓에서는 이러한 외부 침략자들에 의한 착취의 역사를 아직도 계속 주민들에게 학습, 교양시키

30) 1980년대 북한을 방문하여 20여명의 주민과, 또한 같은 수의 정부 관리들과도 면담을 한 이만우씨에 의하면 이들이 획일적인 생각을 하고 있으며 표면상 차이가 있는 과거, 현재, 미래에 대해서도 역시 동일한 사고를 갖고 있었다. 북한은 교육을 통해 그들의 암울했던 과거를 청산하고 현재는 자부심과 감사의 마음으로 살아야 된다고 교양하고 있으며 모든 업적은 주체사상에 의해서 이루어진다는 주장을 반복하고 있다. 북한 지도자들은 인민들에게 자부심을 심어주기 위하여 역사를 의도적으로 조작하고 있으며 외부세계로부터 격리된 북한 주민들은 호기심도 없고 대화를 해도 들으려하지 않고 외부정세에 대해 무지하거나 편견을 가지고 있는 상태이다. 북한은 각종 매체를 통한 선전, 선동을 통해 주민들의 의식을 지배하여 왔으며 이들로 하여금 자부심과 자기중심적인 태도를 갖게 하였다. 이만우, “북한인민의 자화상,” 양성철·박한식 편저, 「북한기행」(서울: 한울, 1986), p. 140.

고 있다.³¹⁾

주체사상이 북한사회에 침투하여 인민들 사이에서 광범위하게 받아들여지고 있는 또다른 이유는 주체사상이 그 자체가 민족주의적 요소를 내포하고 있기 때문이다.³²⁾ 주체사상은 자기 자신을 긍정적으로 평가하는 신민족주의적 역할과 비동맹블럭을 개척하여 金日成이 제3세계의 모든 피압박민족의 정신적 지주로 받아들여지고 있다고 믿게 하는 등 복합적 기능을 수행하였다. 북한주민들은 주체사상과 관련된 그들의 정책노선이 비동맹블럭에서 열렬하게 받아들여지고 있다고 믿고 있고, 南韓은 타락하고 정통성이 없는 괴뢰국가라고 단정하고 있다. 이는 역으로 민족주의적 요소를 결합한 주체사상으로 인하여 그들은 그들 나름의 국민적 합의를 이룩하고 金日成의 권력기반을 더 한층 견고히 하는데 도움을 주었다고 할 수 있다.

북한은 국가가 모든 생산수단을 독점하여 전형적인 마르크스·레닌주의적인 革命經濟體制이므로 국가가 인민생활에 전적으로 유책임하다는 원칙 때문에 얼핏 보기에는 “우리는 세상에 부럼없어라”, “우리는 행복해요”라며 행복과 감사에 가득차 있는 ‘행복이 강요되는 듯

31) 이러한 북한 인민들의 인식이나 태도는 이산가족 방문차 북한을 다녀온 약 200명 이상의 해외동포들에 의해서도 확인되고 있다. 특히 북한인민들이 밖의 사정을 모르거나 여행이나 이주가 어렵다거나 수령에 대한 찬양이 지나치다는 등 밖에서 생각하던 북한인민들의 모습이 직접 만나보고 확인한 결과와 별 차이가 없다는 것이다. 김동수, “북미 이산가족의 북한 고향방문 조사보고,” 「사회평론」 (1992. 9~10), p. 62.

32) 전인영, “주체사상의 형성배경과 이론체계,” 전인영 편, 「북한의 정치」 (서울: 을유문화사, 1990) 참조.

한' 사회라고도 할 수 있다.³³⁾ 南韓과 달리 혼자 더 잘 살아보려고 심한 競爭을 벌이지 않으며 욕심이 없어 불평이 없는 것처럼 보인다.

그러나 북한주민들 사이에서도 외부 세계를 아는 사람과 거의 모르는 사람간에 차이가 있다. 외부사정에 어두운 일반 시민들은 자신들의 체제에 대해 그들이 자력으로 이루었다는 점에 대해 愛着과 矜持를 가지고 있는 반면, 中間 幹部들 중의 일부는 北韓이 외부세계의 물품이나 기술과 비교할 때 큰 격차가 있음을 알고 있어 그들의 체제에 대해 일종의 초조감을 느끼고 있다. 다만 그들이 그들의 체제나 그들 자신에 대해 갖고 있는 자존심으로 자기 체제에 대해 긍지를 유지하고 있다고 할 수 있다. 그러나 실제 이같은 사회적 분위기에도 불구하고 일반 북한주민들 개개인들로서도 풍족한 물질생활, 사회적 지위상승에도 점차로 적지 않은 가치와 비중을 두고 있음도 看過할 수 없다.³⁴⁾

北韓이 장시간에 걸친 인간개조사업을 추진했음에도 불구하고 자본주의가 들어오면 그 사회가 흔들릴 가능성에도 주목해야 한다.³⁵⁾ 사실 北韓에는 150萬에 달하는 핵심계층의 인민들이 사회의 中樞를

33) 연합통신 편, 「北 행복도 강요되는 땅」 (서울: 연합통신, 1991), p. 335.

34) 북한주민들의 人性에는 이중성이 존재하는데 철저한 교육과 통제에 의해서도 인간의 보편적인 속성인 개인주의는 말살할 수 없으며 외부의 억압이 약화되면 언제든지 私的 選好가 드러날 가능성이 있다. 서재진·김태일, 「北韓住民의 人性研究」 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 92.

35) 재미동포 선우학원 박사의 증언, 조광동, 「다시쓰는 북한방문기」, pp. 172~173.

이루며 강력한 정신무장을 하고 있으나 北韓은 아직도 봉건사상의 잔재나 자본주의가 침투할 여지가 있다고 보고 대비책을 강구하고 있다. 즉 핵심당원 이외에 일반 국민들은 이들 외부로부터의 영향을 감당할 능력을 아직 충분히 갖추지는 못했다고 판단하여 다방면에 걸친 격리, 보장조치들을 취하고 있다.

그러나 이처럼 주체사상에 의한 철저한 이념적 통제에도 불구하고 北韓에서는 서서히 종교의 자유, 신앙의 자유가 허용되고 있어 단일 이념체제로부터의 이탈 가능성이 보이기 시작했다. 1987년 부활절에 북한의 신자들이 敎皇을 접견하고 교회창립을 준비해 왔으며 천주교회가 1988년 6월 30일에 교회 간판을 걸었다. 北韓에는 1980년대 초에 천주교인협회 결성준비위원회를 세웠고 사방에 흩어져 있는 교우찾기운동을 하여 1992년 3,000명 정도의 신자가 신앙생활을 하고 있다.³⁶⁾

그간 북한의 宗教政策은 몇 단계를 거쳐왔다. 제1단계(1945~1949)에서는 헌법상 신앙의 자유가 명목상으로만 인정되고 실질적으로 각종의 종교단체를 對南 統一戰線組織의 외곽단체로 묶어 신앙의 자유를 제한했다. 제2단계(1950~1953)에서는 反美感情을 부추기면서 특히 기독교인을 反革命勢力으로 몰아붙여 탄압·숙청을 본격화한

36) 북한의 조선천주교인협회 중앙위원회 장재철 위원장이 제8차 남북고위급회담 취재차 평양을 방문한 「평화신문」 홍문택 신부에게 전한 바로는 북한에 3천명의 신자가 있고 평양 장충성당 외에 남포와 원산에 각각 공소 1개씩이 있으며 북한 신자들은 김수환 추기경이 평양교구장 서리임을 인정하고 있다고 밝혔다. 「평화신문」, 1992. 9. 27.

시기이며 따라서 생존자는 지하로 은신하거나 남하했다. 제3단계(1954~1971)에는 주민등록사업을 실시하여 종교인을 색출, 분류번호를 매겨 격리관리했다. 제4단계(1972~1979)에 와서는 南北對話와 더불어 헌법을 개정(1972. 12), 구헌법상의 신앙의 자유를 존치시킨 채 反宗教宣傳의 자유를 추가했다. 그간 소멸되었던 각종의 종교단체가 이 기간 중 부활되었다. 그러나 그것은 남북대화의 분위기에 편승하기 위한 戰術的 變化에 불과했다. 반종교선전의 자유란 알고 보면 정부의 종교탄압을 합법화시킨 것에 지나지 않았다. 제5단계(1980~1991)는 시기적으로 소련 및 東歐圈의 개혁·개방과 몰락의 시기였으므로 안으로는 폐쇄정책을 강화하면서도 밖으로는 서방권의 종교인과 단체에 문호를 개방하여 종교적 자유가 보장되는 것처럼 위장하지 않으면 안되는 시기였다. 때문에 이 시기에 조선기독교연맹 간부의 중국교회방문(1985)을 비롯하여 봉수교회(개신교)와 장충성당(카톨릭)의 신축(1989) 및 성도절 행사가 개최(1989)되고 조선천주교인협회와 종교인협의회 등도 재건되었다. 제6단계(1992~)에 와서는 1992년에 헌법을 개정하여 논란의 대상이 되어 왔던 反宗教宣傳의 자유를 삭제하고 ‘宗教建物’을 짓거나 종교의식은 허용하지만 의세를 끌어 들이거나 사회질서를 해치는데 이용할 수 없다고 규정했다.

이처럼 북한의 종교정책은 대남 통일전술의 변화에 따라 表皮的으로 몇 단계로 변화하고 특히 1980년대 중반기 이래 종교건물이나 종교의식으로 신앙의 자유를 위장하며 세계적인 개방물결의 대세에 밀려 宗教를 대외접촉의 상징적인 창구로 이용하고 있다. 종교도 주체

사상으로 재해석하여 예컨대 佛敎의 자비정신이 인간의 역할을 증시하는 주체사상과 다를 바 없다고 하면서도 복원된 사찰이나 성당에 신도는 있어도 성직자가 한명도 없으며 따라서 黨員이 法服을 갈아 입고 임기응변적으로 관리하고 있다는 사실을 간과해서는 아니된다. 이를 종합해 보면 北韓에서는 우선 각종 문예부문과 농업 등 산업부문에서 주체 개념이 추상적인 것에 국한하지 않고 구체적인 주민들의 일상생활에까지 깊숙이 자리잡고 있는 것은 사실이다.³⁷⁾ 다시 말해 주체사상은 대중의 이념체계의 골격을 이루고 있고, 따라서 과학적 사고와 합리적 논리로써 주체사상에 도전하려는 외부적 노력이 전체 북한주민들이 자랑스럽게 여기는 독트린에 대한 믿음을 변화시킬 수 있는 가능성은 현재로서는 미약하다고 할 수 있다. 다만 주체사상을 통해 北韓 정치체제의 정치적 통합과 지도층의 권력기반이 확고히 구축된 점은 있었으나 이는 주체사상이 주로 冷戰時代에 형성된 특수한 국내의 상황 속에서 본래 가지고 있는 역량 이상으로 국민적 통합에 기여하였다는 점을 유의해야 할 것이다.

37) 박한식, “주체사상이란 무엇인가,” 양성철·박한식 편저, 「북한기행」 참조.

3. 評價

南韓은 자유민주주의의 기반 위에 반공이데올로기를 주축으로 政治理念이 형성되어 다양성과 複合的인 경향을 갖고 있으나 이러한 민주주의의 이념은 대중의 自發性에 의거하고 있으므로 강제력에 의해 뒷받침되는 것은 아니지만 危機狀況에서는 체제에 대한 지지를 극대화시킬 수 있는 장점이 있다.³⁸⁾ 즉 어떠한 정당이나 집단에 의해서 정치이념의 注入을 목적으로 하여 大衆媒體가 독점될 수 없으므로 대중에게 미치는 정치이념의 침투 정도는 매우 완만하나 자발성에 의해 결집될 때에는 궁극적으로 매우 강력한 힘을 발휘할 수 있는 강점을 가지고 있다.

정권수립 이후 철저한 폐쇄체제를 견지하고 있는 北韓은 1960년대 중반 이후 공식통계나 자료는 일절 공표하지 않고 있으며 정보전달에 있어서 엄정한 階層秩序의 존재와 당기관지에 나타난 견해를 되풀이하는 정도로 경직된 정보구조를 갖고 있다. 이러한 예는 1980년대 이래 北韓을 다녀온 기자들이나 해외동포들의 방북시 북한주민을 직접 접촉하여 확인한 바에 의해서도 확인되었다. 北韓의 이념체계는 주체사상을 환경변화에 대응하는 차원에서 재해석하거나 내용의 강도에 있어 변화를 보여 왔다. 다만 김일성주의로서의 주체사상의 본질은 변화하지 않고 사회 전반에 걸친 정치적, 이념적 통합을 유지하는 역할과 기능을 수행해 왔다.

38) 안희천, “남북한 정치비교,” 박문갑 외, 「남북한 비교론」 (서울: 문우사, 1986) 참조.

반면에 北韓에서의 이념적 통합의 한계성 또는 취약점으로 지목할 수 있는 것은 표면적인 획일화와 집단화에도 불구하고 이를 형성하고 유지 또는 보전하고 있는 北韓 정치체제의 철저한 情報獨占과 폐쇄성이다. 이러한 체제가 와해되어 외부의 정보가 유입되고 北韓 인민들의 政治的 자각이 이루어질 경우 統合危機의 가능성이 결정적이라고 할 수 있다. 특히 지배이념에 의해 사회를 통합함에 있어 이러한 이념적 통제에 비해 사회변화 요인이 미약할 때에는 사회의 운용은 이념이 설정하는 틀 속에서만 이루어지나 일단 변화요인이 세력을 얻게 되어 갈등현상이 지속적으로 표출되면 지배이념은 형태만 남고 사회는 새로운 변화를 겪지 않을 수 없게 된다.³⁹⁾

短期的으로 볼 때 南韓에 있어서는 국가가 이념이나 획일적인 규칙을 중심으로 사회를 통합시켜 사회에 대한 국가의 지배적인 우위를 확보하지 못했던데 비해, 명확한 이념정의와 일사불란한 이념의 注入을 시도한 北韓의 이념체계가 南韓보다 優越하였다고 할 수 있다.⁴⁰⁾ 그러나 長期的으로 볼 때 상황변화에 적응할 수 있는 융통성이나 自生力, 자율성의 측면에서 南韓의 이념적 통합능력이 北韓보다 優越하다고 할 수 있다.

39) 이상우, “정치이념, 사회변화와 대남정책,” 김학준·스칼라피노 共編, 「북한의 오늘과 내일」, 增補版 (서울: 법문사, 1987), p. 297.

40) 한배호, “남북한의 정치·사회적 변화와 평화,” 고려대학교 평화연구소 편, 「남북분단의 극복과 평화」 (서울: 법문사, 1990), p. 116.

II. 政治的 統制能力

1. 概觀

理念·思想的으로 사회를 통합시키는 능력 이외에 組織的, 強壓的의 수단을 통해 체제 구성원을 政治秩序에 順應시킴으로써 질서를 유지하는 능력 역시 政治力을 구성하는 주요 역량이다. 정치적 통제 또는 강압적 통제능력은 정치체제의 요구에 국민이 自發的으로 순응하지 않을 경우에 가해지는 非友好的인, 또는 否定的인 수단의 사용 능력을 일컫는 것으로서 이데올로기적인 통합 또는 正統性의 확립과 같은 간접 통제와는 달리 정치적 통제는 物理的인 국가기구를 통하여 체제 구성원들을 직접 統制하는 것이다.⁴¹⁾

南北韓의 政治的 統制能力은 남한은 자유민주주의의 원칙하에 국민들의 정기적인 투표행위를 통해 최고 통치권자가 교체되며 현행 헌법에 따르면 再任은 허용하고 있지 않아 최소한 5년에 한번은 최고 통수권자 교체가 실현되고 있다. 이러한 최고 통치권자의 정기적 교체는 통제행위에 있어 과거와 같은 權威主義的 方式에 의한 통치를 어렵게 함으로써 체제유지기반의 제도화가 불가피한 실정이며 1980년대 말부터 1990년대 초반까지의 기간은 이러한 체제변화의 과도기로서 다소의 정치통제력에 있어 과거보다는 弛緩된 모습을 보여주었다. 그러나 文民政府의 出帆으로 반대의견의 표출이 보다 자유로와지

41) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, p. 276.

고 제도화됨으로써 통제기제의 획기적인 강화없이도 통제가 가능해짐으로 해서 정치적으로 보다 안정되어 가고 있는 추세이다.

반면에 정권수립 이후 一人 절대 권력자에 의해 長期 통치되어 온 북한사회는 정치, 경제, 군사, 외교, 사회, 문화 등 모든 부문에서 체제 硬直化를 야기함으로써 해서 통제력은 상당한 수준에서 유지되고 있으나 내외환경의 급격한 변화와 외부로부터의 정보유입이 점차 확산되고 있어 체제유지를 위한 사회적 비용이 급격히 늘어나고 있다. 더구나 金日成의 개인적인 카리스마적 지도력을 계승할 인물이 없는 北韓에서는 다가오는 권력승계 및 金正日에 의해 領導되는 새로운 後期 動員體制下에서는 정치적 불안정 요인이 점차 증대될 것으로 전망된다.

2. 分析

가. 統治體制 確立度

정치적 통제능력과 관련하여 南韓과 北韓에서는 각기 상이한 통치 체제를 확립하고 있다. 南韓의 제1공화국 시기에 집권 自由黨은 국회를 변칙으로 운영하여 이승만 대통령의 장기집권을 가능하도록 헌법을 개정하기도 하였다. 국민들의 지지를 상실한 자유당이 노골적인 부정선거를 감행하자 이에 대해 학생과 지식인을 비롯한 일반 국민들이 전국적으로 켈기하여 제1공화국은 붕괴되었다. 4·19義擧를 통해 권위주의적이고 非民主的인 정부가 교체되고, 제2공화국은 그 대안

으로 內閣責任制의 권력구조를 수립하였다. 제2공화국은 1공화국과 달리 정치적 자유와 참여를 확대하고 억압기구를 축소하였으나 이 과정에서 질서유지기능을 상당 부분 상실하여 급속한 국민들의 정치참여로 야기된 정치적 무질서와 사회적 혼란을 효율적으로 통제하지 못했다.⁴²⁾

제2공화국이 수립된 직후부터 가중되던 정치적 혼란과 무질서의 와중에서 張勉 정부는 질서유지를 위한 통치체제 확립에 실패하였다.⁴³⁾ 이에 일단의 군인들이 쿠데타를 감행하여 文民政府를 무너뜨림으로써 제2공화국은 소멸하였다.

쿠데타 이후 2년여의 軍政이 실시되다 1963년 개헌을 통해 최고회의 議長이던 朴正熙 장군이 제3공화국의 대통령으로 선출되어 大統領中心制의 정치체제로 환원되었다. 1970년대에 접어들면서 국제정치, 경제정세가 급변하고 남북한간의 경쟁에서 뒤지지 않기 위해 박정희 대통령은 1972년 10월 維新을 단행하여 경쟁적인 선거제도를 폐지하였다. 대신 統一主體國民會議를 신설하고 대의원들에 의한 간접적이고 비경쟁적인 방식에 의해 대통령을 선출하는 체제를 구축하여 여기서 선출된 대통령이 國政 전반을 통괄하는 강력한 통치체제를 구축하였다. 유신체제하의 제4공화국은 그 강력한 억압통치에도 불구하고 정치·경제적 모순의 축적과 저항세력이 성장하는 와중에

42) 한배호 교수는 이러한 특징을 가진 제1공화국 체제를 ‘준경쟁적 권위주의 지배체제’라고 분류하고 있다. 한배호 편, 「한국 현대정치론 I」 (서울: 나남, 1990), p. 473.

43) 한승주, 「제2공화국과 한국의 민주주의」 (서울: 종로서적, 1983) 참조.

1979년 朴正熙 大統領이 측근에 의해 피살됨으로써 붕괴되었다.⁴⁴⁾

1980년 光州民主化運動을 겪은 南韓에서는 정치체제가 전면적으로 개편되고 신헌법의 제정에 따라 間選制에 의한 7년 單任의 대통령제를 골간으로 하는 제5공화국이 수립되었다. 제5공화국에서는 군부가 보다 적극적이고 조직적으로 정치에 참여하였고 警察을 비롯한 각종 抑壓機構가 사회 각 부문에 걸쳐 강력한 통제를 실시하였다.⁴⁵⁾ 그러나 1987년 6월항쟁의 결과 억압적 권위주의체제로부터 일탈하여 「6·29선언」이 발표되고 이어서 大統領 直選制를 부활시킨 헌법을 채택하였다.⁴⁶⁾ 개정된 헌법에 의해 성립된 제6공화국은 제5공화국에 비해서 덜 권위주의적이고 덜 억압적인 통치체제를 수립하였다.⁴⁷⁾

그러나 ‘4·19학생혁명’으로 이룬 순수 文民政府인 張勉 政權이 ‘5·16쿠데타’로 전복되어 수립된 3共 이래 6共까지의 정치체제는 본질적으로 관료적 권위주의체제였다. 따라서 제14대 총선에 의한 金泳三 정부의 출범은 단순히 32년만의 문민정부로의 회기를 의미하는 것이 아니다. 그것은 지난 30여년간의 군부통치과정에서 자생적으로

44) 김영명, “한국의 정치변동과 유신체제,” 한국정치학회 편, 「현대한국 정치와 국가」 (서울: 법문사, 1987), p. 402.

45) 한국정치연구회 편, 「한국정치론」 (서울: 백산서당, 1989), pp. 234~235.

46) 임혁백, “한국에서의 민주화과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로,” 안청시 편, 「한국 정치경제론: 정치과정과 산업화 전략」 (서울: 법문사, 1990), p. 443.

47) Chong-Min Park, “Authoritarian Rule in South Korea: Political Support and Governmental Performance,” *Asian Survey*, vol. XX XI, no. 8 (August 1991), p. 761.

성숙된 民主化 市民意識을 바탕으로 한 국민의 정치적 선택이었다. 따라서 김영삼 정부의 출범으로 관료적 권위주의 체제가 종언을 고하고 민주주의체제가 수립됐다.

1945년 9월 蘇聯에서 귀국한 金日成은 민족주의 진영의 대표인 조만식과의 대결에서 소련의 신임과 지지를 얻어 北韓의 실권을 장악하였다.⁴⁸⁾ 전쟁의 폐허를 딛고 전후 복구사업이 한창이었던 1950년대 후반부터 북한은 金日成에 의해 창시된 주체사상을 중심으로 전체주의적 권력구조를 한층 강화하였다. 즉 北韓體制는 蘇聯의 통치계획에 의해 사회주의 인민공화국으로 출발하였으나 金日成은 한국전쟁을 겪은 후 소련과, 국내파 및 연안파 등을 차례로 숙청하면서 金日成 중심의 一人 독재체제를 강화해 나갔다.⁴⁹⁾

1960년대의 北韓은 기본적으로 金日成과 주체사상 그리고 金日成에 의해 완전히 장악된 로동당에 의해 획일적으로 조직되고 통치되는 체제를 구축하였다.

北韓은 1972년 憲法을 改正하여 主席制를 신설하고 金日成이 국가 주석이 됨과 동시에 당 총비서, 군사위원회 위원장을 겸하게 되어 당, 군대, 국가를 총괄한 최고 영도자로 그 지위를 강화하였다.⁵⁰⁾ 金

48) 중앙일보 특별취재반 편, 「조선민주주의 인민공화국」(서울: 중앙일보사, 1992), p. 49.

49) 한국일보 편, 「증언: 김일성을 말한다」(서울: 한국일보사, 1991), pp. 113~120.

50) 1972년 개정된 헌법 제6장에서 주석은 국가의 수반으로서 공화국 주권을 대표하고 중앙인민위원회와 정무원을 직접 지도하는 동시에 전반적 무력의 최고사령관으로 명시되어 있다.

日成은 지도층 내부의 숙청과정을 되풀이함으로써 그의 통치기반을 공고화하였으며 도그마적인 이데올로기 이외에 개인숭배를 끊임없이 조작하여 일반 국민으로 하여금 그의 능력과 통치를 수용하지 않을 수 없도록 함으로써 그의 폐쇄적인 독재권력구조를 유지하여 왔다. 이같이 金日成의 일인독재 영도체제의 확립과정은 <표 2-1-5>에 서와 같이 金日成의 段階別 정치전략의 변모와 궤를 같이하고 있다.

金日成은 일찍부터 후계자로 그의 아들인 金正日을 지목하였고 金正日是 북한의 실질적인 제2인자이며 통치실무자로서의 역할을 증대 강화시켜 오고 있다. 김정일은 1973년 9월 당 중앙위원회 5기 7차 전원회의에서 로동당 비서국의 조직 및 선동담당비서로, 1974년 2월에는 당조직지도부장 겸 정치국원으로 추대되어 1970년대 중반부터 북한의 사회주의 건설을 지도해 오고 있다. 특히 金正日是 청년층에서 '3대 혁명 소조'를 구성하여 당 사업을 적극 추진함으로써 이러한 次世代 지도 일군들을 자신의 권력 기반으로 양성하였다.

<표 2-1-5> 김일성의 단계별 정치전략과 북한의 영도체제 확립과정

단 계	시 기	정치연합성격	敵
제1단계	'45. 8~'45.12	민족연합	친일 등 반민족행위
제2단계	'45.12~'51.12	정치연합	반동 및 출신계급
제3단계	'51.12~'61. 4	당 단합	반당·종파행위
제4단계	'61. 4~'73.10	당 획일화	당규 및 혁명전통사상 위배행위
제5단계	'73.10~1980	개인숭배	반혁명 및 후계체제 반대행위
제6단계	1980~현재	부자후계체제	주체사상 및 후계체제 반대행위

출처: 양성철, 「북한정치론」 (서울: 박영사, 1991), p. 37.

金正日是 1980년 10월 6차 당대회에서 당 중앙위원(서열 4위), 정치국 상무위원, 비서국 비서, 당 군사위원으로서 권력의 전면에 등장함으로써 해서 김일성의 후계자로서 공식화되었다.⁵¹⁾ 현재 북한 권력 서열 2위인 김정일은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 국방위원회 제1부위원장에 선출되었으며 1991년 12월 인민군 최고사령관, 그리고 1992년 4월 공화국 원수로 각각 추대되어 그 권력 기반을 공고히하였다. 이어 1993년 지난 4월 9일 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 金正日是 국방위원회 위원장으로 추대됨으로써 김일성이 갖고 있는 黨總秘書職과 國家主席職을 제외하고 軍統帥權을 완전히 장악하게 됐다. 이제 金正日是 國家主席職과 黨總秘書職만 승계받으면 권력승계절차는 명실공히 완결되게 됐다.

1992년 김정일 후계체제의 강화를 위해 4~5차례에 걸친 대폭적 인사 조치를 단행한데다 김정일 스스로가 국방위원장으로 추대되었음으로 보아 시각에 따라서는 黨總秘書職은 좀 시간이 걸리더라도 국가주석직은 멀지 않아 인계되리라고도 전망할 수도 있다. 어쨌든 1980년대 이래 北韓은 承繼體制의 제도적 장치를 단계적으로 구축해 왔다.

결국 北韓에서는 절대자인 金日成 수령이 북한을 강력히 통치해 오고 있는 한편 金正日是 1970년대 초반 이래 20년 동안 김일성 다음

51) 북한은 혁명계승론, 혈통계승론, 化身論 등을 들어 김정일의 권력승계의 정당성을 강조해 왔는데 「로동신문」은 김정일을 김일성의 유일한 후계자로 높이 추대한 것이 1974년 2월 당중앙위원회에서 였다고 발표하였다. 「로동신문」, 1992. 2. 5.

으로 북한을 실질적으로 지도 통치하고 있어 二元的 構造의 領導體制가 유지되고 있다.⁵²⁾

나. 秩序維持 確立度

南韓은 해방 이후 美軍政 시대에 단독정부를 수립하는 과정에서 美國式 자유민주주의체제를 받아들여 이에 따른 국가 통치구조를 수립하였다. 한국전쟁을 거치면서 南韓에서는 여전히 자유민주주의가 국가의 최고 통치이념임에는 변함이 없지만 反共이데올로기가 절대적인 이념으로 정착하였고 정치체제도 이러한 反共이데올로기를 수호하는 차원에서 질서를 유지하기 위하여 제반 조직을 정비하였다. 그러나 南韓은 기본적으로 자유민주주의 원칙에 입각하여 국민의 기본권을 최대한으로 보장하며 罪刑法定主義에 입각하여 적법한 사법절차에 따라서 법률을 적용해 왔고 이에 따라 일반 국민들은 일반적 사회경제활동과 개인활동에 있어서 가능한 한 폭넓은 자유를 향유하고 있다.

北韓의 경우는 전체 인민을 金日成의 주체사상으로 무장시키고 이

52) 1992년에 들어 「로동신문」은 기명 또는 무기명 논설을 통해 김정일을 당·국가·군대의 수위라고 호칭함으로써 김정일이 당·정·군의 권력 전반을 장악하였음을 뒷받침하고 있다. 인민무력부장인 오진우 원수(1992. 1. 27), 당 정치국원이며 공안담당비서인 계웅태(1992. 2. 10), 정무원 총리인 연형묵(1992. 3. 25) 등이 김정일의 위상에 관하여 각각 기명으로 논설을 발표하였고 1992년 4월 1일 전국 주체사상 토론회에서는 김정일을 ‘당·국가·군대’의 수위로 규정하기 시작했다.

에서 일탈하지 못하게 사회적, 정치적으로 철저하게 억압하고 통제해 왔다. 북한의 경우는 남한의 체제와는 달리 김일성 개인에 의한 1인 독재체제를 구축하였고 이러한 통치체제와 유일사상에 대한 도전이나 일탈에 대해 철저한 감시와 가혹한 탄압책을 사용해 왔다.

南北韓은 각기 자신의 체제를 수호하고 질서를 유지하기 위해 국가 제도로서의 법적 체계와 이의 집행을 담당하는 제도와 기구를 운영하고 있다. 南韓의 경우 자유민주주의 이념과 市場經濟體制 그리고 반공 이데올로기를 유지하기 위해 한국전쟁 이후 군과 경찰조직이 비약적으로 확대되었다. 그러나 1961년 5·16 군사혁명 직후에는 초헌법적 비상시국하에서 비상입법기구로서 국가재건최고회의가 설치되어 헌법이 보장하는 기본권 등을 제약하면서 질서유지를 담당하였다. 北韓과의 대치상황이 심화되면서 반공을 國是로 설정하고 이에 근거한 反共法을 개정·강화하였다. 혁명 직후 중앙정보부가 창설되어 총괄적으로 對共業務를 관장하면서 반공이데올로기가 한층 강화되었다. 1970년대로 넘어오면서 주변의 경제 및 안보정세가 급변하고 北韓과의 대결상황에서 國力の 極大化를 기하기 위해 維新體制가 선포되었다. 유신체제라는 또다른 초헌법적인 체제를 유지하기 위하여 反共法이 보다 광범하게 적용되고 維新 직후 구성된 비상국무회의에서는 긴급조치를 통한 비상 대권이 행사되면서 사상, 출판, 언론 및 집회 등 일반 국민들의 기본적 권리가 광범위하게 규제되었다. 또한 기구와 제도적 차원에서 이를 실제로 집행, 관리하는 경찰조직도 치안본부 체제로 확대되었다. 특히 잦은 정치변동을 경험한 南韓에서는 경찰력에 의한 질서유지에 한계가 있을 때마다 戒嚴을 선포함으로써 軍에

의한 보다 강력한 질서유지를 시행해 왔다. 가장 최근에 실시된 戒嚴은 1979년 10·26사건 이후 1981년 1월 24일 제5공화국이 성립되기 직전까지 455일간 지속되었다.⁵³⁾

南韓에서는 10·26사건과 5·17사건을 거쳐 國家保衛立法會議가 구성되어 정보기구만이 아니라 軍과 경찰 그리고 여타 행정부의 관련부서들이 광범위하게 질서유지에 나섰다. 즉 中央情報部가 각종 수사, 정보수집 등에 있어 물리적 폭력수단을 폭넓게 행사하던 3, 4공화국 때와는 달리 제5공화국에서는 경찰기구가 대폭 확대되어 시위

53) 남한의 계엄령 약사는 다음과 같다.

사 유	계엄종류	기 간	
제주도 폭동		'48. 10. 17~'48. 12. 31	제주도
여수·순천반란		'48. 12. 28~미상	여수·순천지역
한국전쟁	비상계엄	'50. 7. 8~'53. 8. 26	전국 또는 지역
4·19학생의거	경비계엄	'60. 4. 19	서울
	비상계엄	'60. 4. 19~'60. 6. 7	서울·대전·대구·부산·광주 등 5개도시 이후 전국
5·16군사혁명	비상계엄	'61. 5. 16~'61. 5. 27	전국
	경비계엄	'61. 5. 27~'62. 12. 6	전국
6·3사태	비상계엄	'64. 6. 3~'64. 7. 29	서울
10월유신	비상계엄	'72. 10. 17~'72. 12. 13	전국
부산소요사태	비상계엄	'79. 10. 18~전국계엄 확대	부산
10·26사건	비상계엄	'79. 10. 27~'80. 5. 17	전국(제주도 제외)
		'80. 5. 17~'80. 10. 17	전국
		'80. 10. 17~'81. 1. 24	전국(제주도 제외)

출처: 김호진, 「한국정치체제론」 (서울: 박영사, 1990), p. 238.

진압만을 전담하는 전투경찰이나 사복기동대 등이 설치, 운영되었다.⁵⁴⁾ 그러나 「6·29선언」 이후 각종 시위가 두드러지게 감소하면서 질서유지를 담당하는 국가기구로서의 公安機關들의 역할이 축소되었으며 법적 체계로서의 國家保安法이나 社會安全法 등의 적용에 있어 과거 1970년대, 1980년대 전반기와 비교할 때 다소 신축성있게 적용되고 있다.⁵⁵⁾ 물론 南韓의 경우 각종 保安關係 법령이나 이를 집행하는 기관들이 순수히 자유민주주의나 反共 등의 이념체계를 수호, 유지하기 위한 것인지, 아니면 이를 빌미로 정권의 安定을 도모하려고 했던 것인지에 대해 논란이 있지만, 역대 南韓 정부는 그들 자체의 生存과 지배이념의 守護를 동일시함으로써 強制力 위주로 이념체계를 확대 유지해 왔다.

이런 맥락에서 보아 새 문민정부의 출범은 秩序의 維持·確立을 위해 새로운 전기를 마련하였다. 새로 출범한 문민정부는 理想的으로 自由民主主義를, 政治的으로 直選에 의한 국민의 지지를 또 社會的으로는 국민의 자발적 參與를 바탕으로 하는 한에 있어, 物理的인 強制力과 制裁 위주로 질서체계를 유지하려던 지난날의 관료적 권위주의 시대와는 달리 위로부터의 領導力과 아래로부터의 國民參與 사이의

54) 시위진압경찰은 1967년 9월 창설된 이래 1980년 이후 점차 그 수가 증가하다가 1987년에 이르러서는 58,700명까지 도달하였다. 한삼희, “치안본부대 해부,” 「월간조선」 (1988. 3) 참조.

55) 사회안전법은 폐지되고(1989. 6. 16. 보안관찰법으로 대체) 국가보안법, 국가안전기획부법 등이 국회에서 논의되고 있다. 천정배, “반민주 악법 개폐의 진전상황과 사례,” 대한변호사협회 편, 「인권보고서」, 제 4집 (서울: 역사비평사, 1990), p. 325.

균형 속에서 새로운 질서체계를 모색하게 됐다. 예컨대 안기부와 보안사 등 권력장치의 기능축소와 개편 그리고 시국사범 중심에서 탈피하여 민생치안 중심의 경찰기능의 재조정과 같은 것이 바로 그런 것을 함축한다.

분단 후 蘇聯의 지원하에 정권을 수립하는 과정에서 北韓의 金日成과 그 추종세력은 급속한 세력 확장을 이룩한데 반해서 여타 세력들은 와해되거나 현저히 약화되었다.⁵⁶⁾ 그간 북한에서 體制維持를 위해 원용, 구사했던 유일한 방법이 統制였다. 통제는 당조직, 행정적인 사찰기관, 동지심판제도, 인민반조직, 5호담당제, 계급적 통제조직 등을 중심으로 하는 組織生活統制만이 아니라 거주이동통제, 직업선택 제한, 직장배치, 직장무단이탈 방지, 남녀관계의 제한, 결혼에 대한 통제, 여행의 통제 등 개인 사생활에 대한 통제까지 포괄한다. 그야말로 북한은 동원체제단계에서 이행하지 못하고 있는 全體主義的 獨裁體制 또는 共營社會의 典型이다. 북한은 제도적인 측면에서 최초 1945년에 「북조선 5도 행정국」 산하에 보안국을 설치한 이래 1962년에는 사회안전성을 설치하여 일반 범죄와 정치사찰을 동시에 담당하였다. 특히 1972년 12월 新憲法이 채택된 이후 1973년 5월, 사회안전부 내에 정치보위국을 별도로 독립시켜 정치사찰 전담기구인 국

56) 실제 북한정권 초기에는 소련의 도움을 받아 등장하기는 했지만 사회주의혁명을 지향하는 정치세력들이 김일성을 중심으로 연합하여 정권적 기반을 공고히했다고 할 수 있는데 이후 전개된 양상은 김일성 단독의 지배체제 형성이었다. 서진영, “분단과 냉전, 그리고 북한체제의 형성과 변화,” 고려대학교 평화연구소 편, 「남북분단의 극복과 평화」, p. 81.

가정치보위부를 조직하였다.

국가의 公的 查察機構 이외에도 북한은 각종 조직과 제도로써 질서를 유지하고 있는데 대표적인 통제방식이 북한의 전주민을 출신성분, 黨性, 사회성분 그리고 투쟁경력 등을 중심으로 수차례에 걸쳐 成分 재검토사업을 실시하여 핵심계층, 동요계층, 적대계층 등으로 나누어 職位, 職種에서 엄격한 구분을 하고 있는 것이 1984년 현재 核心階層이 전체 人口의 28%, 動搖階層이 45%, 그리고 敵對階層이 27%를 각각 구성하고 있어 북한정권이 신임할 수 있는 核心階層의 수는 전체 인구의 1/4에 불과한 실정이다.⁵⁷⁾

北韓 인민들은 직업총동맹, 농업근로자동맹, 사회주의노동청년동맹(사로청), 민주여성동맹 및 소년단 등과 같은 각종 공식조직에 가입케 함으로써 이러한 조직들을 통해 철저히 통제하고 있다. 북한은 또한 행정조직들을 중첩적으로 구성하여 각종 감시를 하고 있는데 우선 주민들을 15~20세대로 묶어 인민반을 조직하고 각 단위조직마다 감독, 감시원이 있어 주민들의 동태를 감시하며 월 2회 생활총화집회를 개최하여 감시, 통제를 실시하고 있다. 또한 1958년 7월부터 5가구를 단위로 묶는 5호담당제를 조직하여 핵심지도원이 정치적 통제와 각종 동원체제를 유지하고 있다.⁵⁸⁾

北韓에서는 앞서 지적한 國家政治保衛部를 1982년 4월 5일 최고 인민회의 제7기 1차회의에서 국가보위부로 명칭을 바꾸었다. 특히

57) 민족통일연구원 편, 「北韓體制的 實相과 變化展望」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 363~364.

58) 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), pp. 239~240.

國家保衛部는 北韓의 최고 정보수사기관으로서 중앙으로부터 말단 행정조직에 이르기까지, 그리고 軍部 내에서도 조직요원을 파견하여 각종 사상 검열과 통제 및 감시를 실시하고 있다. 이 기관에는 反體制 범죄자에 대하여 法·制度 밖에서 감시, 체포, 구금, 처형할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 특히 무장봉기, 반국가적 목적을 위해 외국과 연락하는 일, 반역, 탈영, 국경을 넘는 일, 간첩행위, 테러행위, 국영기업의 파괴, 태업, 정부 전복을 위한 선동, 반국가적 문서의 유포 등을 포함한 국가 주권에 대한 범죄를 수사하는 권한은 국가보위부의 감찰관들만이 가지고 있다.⁵⁹⁾ 이와 같은 국가기구를 통해 당이나 체제에 대한 반대세력을 색출할 뿐만 아니라 金正日에로의 권력이 양을 鞏固化하고 있다.

한편 北韓과 같은 사회에서는 軍部の 사회통제 역할이 중요한데 실제 北韓 인민군은 여타 어느 세력보다도 金日成과 黨에 충성을 바치고 있는 집단이다. 2천만 정도의 인구에 비해 正規軍만 120~130만 명이 되는 북한에서 軍은 幹部充員이나 조직, 사상, 이념 등 모든 부문에서 一絲不亂하게 金日成과 黨에 충성함으로써 자체내 분규나 갈등을 철저히 통제할 뿐만 아니라 일반 인민들 사이의 動搖나 騷擾事態가 발생할 경우에도 이를 적극 진압할 수 있는 집단으로서 역할과 기능을 수행하고 있다.

이러한 제도나 기구를 중심으로 질서를 유지하는 이외에도 북한에서는 질서문란 등 체제유지를 해치는 행위에 대해서는 가혹한 처벌을

59) 아시아 감시위원회·미네소타 변호사 국제인권위원회 편, 송철복 외 역, 「북한의 인권」(서울: 고려원, 1990), p. 103.

가함으로써 사전에 反黨, 反國家的 行爲를 시도하지 못하도록 유도하고 있다. 즉 體制逸脫 행위자들에 대해서는 危害分子로 규정하여 집단수용하거나 특별독재대상구역을 설치하여 철저히 다스리고 있다.⁶⁰⁾ 이밖에 ‘내각명령 제149호 대상지역’, ‘49호 보양소’, ‘구금소’, ‘강제노동수용소·감화원’, ‘69노동교화원’, ‘청소년구금소’, ‘요양원’ 등을 설치하여 체제가 규정하는 규범에서 일탈하는 각종 위반자, 反革命分子들을 강제 수용하여 교양·감시함으로써 강력한 통제체제를 유지하고 있다.⁶¹⁾ 이들 性分을 기준으로 하는 계층분류와 통제는 본질적으로 階級的 統制로 特別獨裁對象 區域의 12개 수용소에는 적대계층 가운데서 反黨·宗派分子·反黨 혁명분자·친일파·종교인과 그 가족들 15만명이 수용돼 있는 것으로 알려지고 있다. 연대별로 주요 수용자를 개관하면 1950년대에는 소련파·연안파 숙청과 관련자들이 1960년대에는 박금철(부수상)을 비롯 反黨·宗派分子로 낙인찍힌 자들이 그리고 1970년대에는 김동규(부주석)을 비롯 世襲體制에 반대한 사람들이 수용됐다. 그리고 1986년에는 홍성룡(부총리)이 그리고 1988년에는 이근모(총리)도 수용된 것으로 알려지고 있다.

體制挑戰에 대한 북한의 통제와 강제적인 制裁가 얼마나 가혹한 것인가는 그들의 개정된 형법을 개관하면 알 수 있다. 북한은 1950년 3월 그간의 단편적인 法令을 통합하여 형법을 제정한 후 1974년 12월 개정했다. 동 刑法에서 反革命犯罪를 크게 國家主權과 社會主義制度를 반대하는 반혁명범죄, 민족해방투쟁을 반대하는 반혁명범죄

60) 위의 책, pp. 114~121.

61) 위의 책.

그리고 반혁명범죄와의 투쟁을 반대하는 범죄 등으로 나뉘 있으나 類推解釋에 따라서는 그 범위가 무한정이라고 할 수 있다. 같은 사회주의 국가에 대해서도 그 구체적인 내용을 공표한 적이 없음을 감안하면 그것이 얼마나 터무니없는 악법인가 하는 것을 짐작할 수 있다. 이러한 강압적인 방식과 철저한 통제기구의 조직화를 통해 북한은 외부와 隔離된 철저한 폐쇄체제를 유지한 채 강력한 질서를 유지하고 있다.

그러나 위에서 본 바 世襲體制가 본격적으로 구축되는 단계에 들어와서부터는 설사 組織的인 反對勢力은 아직 형성되지 않고 있으나 엘리트집단 안에 세습체제에 대한 반대의 기류가 감돌고 있는 것만은 분명하다.

다. 政治體制 安定度

南北韓의 통치체제 확립도나 질서유지능력 등을 비교 검토한 결과 南韓은 한국전쟁 이후 反共이데올로기와 經濟成長優先論이 강화되어 오긴 했으나 기본적으로 자유민주주의에 입각한 開放型體制를 유지해 오고 있으며, 北韓은 金日成 주체사상에 의해 1인독재와 폐쇄적 체제를 정권수립 이후 줄곧 강화해 왔다. 두 체제를 비교함에 있어 지난 40여년 동안 정권의 교체가 헌법체제의 교체를 수반한 초헌법적 방법에 의해 이루어진 남한체제가 金日成 1인에 의한 장기집권을 유지하고 있는 북한체제보다 표면상으로는 불안정하다고 할 수 있지만, 공포수단을 극한적으로 행사하는 전체주의체제로서의 북한이 영

구적으로 그들의 폐쇄체제를 유지할 수는 없을 것이므로 金日成의 절대권력에 변화가 있거나 金正日에의 권력계승에 문제가 발생할 때에는 엄청난 體制危機에 직면할 가능성이 있다.

南北韓에서의 정치적 不安定을 측정하는 변수로서 政權交替 頻度, 정치테러발생 頻度, 肅清 頻度, 叛亂 및 陰謀發生 頻度, 反政府 데모 발생 頻度 등을 들 수 있는데 정권교체나 반정부 데모발생 등에 있어서는 자유선거를 통해 정기적으로 정권 담당자를 交替해야 하는 자유민주주의체제를 유지하고 있는 南韓이 그 頻度數가 월등히 많은 반면, 반대를 허용하지 않으며 폐쇄적인 체제인 北韓은 肅清이나 반란 또는 그 陰謀發生 빈도수가 南韓보다 많은 것으로 나타나 있다.

南韓은 한국전쟁이 발발하기 전까지 左翼 혁명세력들에 의한 暴動, 騷擾, 암살 등으로 정국이 불안정하였고 1950년대에는 주로 간첩이나 정부 顛覆 陰謀사건 등이 발생하였다. 5·16군사혁명과 군사정권하에 반혁명사건이 계속되고 한일회담 반대데모와 이후 반정부데모가 계속된 반면 北韓의 무장침투가 빈번하고 국제정세의 격변에 따라 維新을 선포하지 않을 수 없는 어수선한 정국이 계속되었다. 유신체제하에서는 긴급조치의 선포와 김대중 납치사건, 육영수 여사 저격사건 등이 연이어 터져나와 정국이 상대적으로 불안정하고 주로 物理的인 강제수단에 의해서 정치질서를 유지하였다. 대통령 선출방식을 통일주체국민회의 대의원에 의한 간접선거 방식으로 바꾼데다가 대통령의 임기도 헌법상 아무런 제한을 두지 않았으며 이러한 反民主憲法의 개정을 요구하는 자체에 대해서도 무려 9차례에 걸쳐 긴급조치를 발동함으로써 유신체제하의 정국은 경제와 국방 면에서 괄목할 만한

성장을 이룩하였음에도 불구하고 정치적으로는 겨우 체제를 유지할 수 있는 정도로 불안정하였다.⁶²⁾

光州民主化運動을 진압하고 「정치풍토쇄신을 위한 특별조치법」을 제정하여 정치인, 언론인을 비롯한 공직자를 대거 숙정한 제5공화국 治下에서는 초기에 강력한 정치규제와 엄격한 사찰과 통제 실시로 표면상 안정을 유지하였다. 그러나 정통성의 기반이 약한 권위주의체제가 지속되고 각종 권력형 不正과 腐敗 등 非理가 드러나면서 체제정당성의 기반이 현저히 약화되었고 光州民主化運動 이후 국가의 강력한 억압정책으로 인하여 地下로 潛跡한 反體制勢力이 그 역량을 축적하여 汎國民的인 체제도전을 강화하면서 정국은 다시 불안정하게 되었다. 이러한 불안정한 정국은 경찰의 과잉수사와 정당치 못한 권력 승계 시도로 인해 국민의 지지와 호응을 얻지 못하고 이들의 불만과 저항이 '6월항쟁'을 통해 표명되었고 중국에는 집권당 내부가 「6·29 선언」을 발표하여 국민의 요구를 전폭적으로 수용함으로써 종식되었다. 이에 따라 국민이 직접 대통령을 선출하는 내용으로 헌법을 개정함으로써 1987년 직선제에 의해 제13대 대통령이 선출되었으나 1988년 실시된 국회의원 선거에서 한국정치 40년만에 執權黨이 過半數 議席을 획득하지 못한 새로운 정치질서가 전개되었다.

전통적으로 南韓의 정치는 與黨, 野黨으로 나누어진 兩黨體制를 유지하여 상대적으로 정치적 안정성을 유지해 왔다. 지난 憲政史에 있어 개별 정당의 생성과 소멸 등 끊임없는 浮沈이 있어 왔지만 대체로

62) 강민, “박정희의 권위주의 통치와 저항운동,” 「現代史를 어떻게 볼 것인가 IV: 박정희와 5·16」 (서울: 동아일보사, 1990) 참조.

1981년 실시된 11대 국회의원선거 이전까지는 兩黨體制를 유지하였다.⁶³⁾ 그러나 이후부터는 제3당의 득표율이 두드러지게 증가하면서 執權黨의 절대 우세가 무너졌을 뿐만 아니라 兩黨體制에 의한 정치적 안정기반도 무너졌다.

정치적으로 선거를 실시해 온 南韓에서는 집권여당과 제1야당과의 得票差 정도에 따라 정치체제의 안정, 불안정이 교차되었는데 특히 與黨과 野黨間의 지지도가 백중하거나 야당에 대한 지지도가 높을 경우 정치적 위기상황이 초래되곤 하였다.⁶⁴⁾ 이러한 정치적 기복을 염두에 둘 때 「6·29선언」 이후 정치체제가 民主化, 脫權威主義로 전환되었음은 의문의 여지가 없으나 그러나 정치적 위기상황이 종료

63) 김기대·이재태, “Electoral Short Cycles and Political Instability in Korean Politics: An Explanation by Parliamentary Election Results” (제2회 한국정치세계학술대회 발표논문, 1991. 7. 25~27) 참조.

64) 집권여당과 제1야당간의 득표율 차이와 정치적 위기상황

연 도	득 표 율 격 차 변 화	관 련 된 정 치 적 위 기 상 황
48~50	11.9% → -0.1%	한국전쟁
50~60	(-0.1%) → 28.9% → 7.9%	4·19의거와 제1공화국붕괴 사태
61~72	(7.9%) → 13.4% → 17.9% → 4.4%	유신체제 선포 등 헌정중단 사태
72~79	(4.4%) → 6.2% → -1.1%	10·26사태
80~87	(-1.1%) → 14.0% → 5.99%	1987년 6월항쟁과 6·29선언 사태
88~92	(5.99%) → 9.6% → 9.3%	3당합당에 의한 인위적 정계 개편 사태

되고 정치체제가 안정화되었다고 단정할 수는 없다.⁶⁵⁾

이런 와중에 제14대 總選 및 大選을 위한 집권 民正黨의 기본전략은 과반수 의석의 확보를 위한 民主黨·共和黨과의 三黨合黨을 軸으로 하여 전개됐다. 그러나 대통령선거에 따른 후보선출문제를 둘러싼 각 系派間의 이해갈등이 심화되어 한때 分黨·脫黨의 조짐마저 보이는 가운데 1992년 3월에 실시된 국회의원 선거에 민자당이 38.5%의 득표율을 획득하는데 그쳐 결국 과반수 의석을 획득하는데 실패하고 말았다. 그러나 같은 해 12월에 실시한 大選에서 金泳三 후보가

65) 1989년 말 남한의 정치상황에 대하여 국민들의 대다수는 “불안하다” (85.4%)는 인식을 갖고 있는 것으로 여론조사 결과 나타났다. 따라서 일련의 국내 정치적 상황이 정치체제의 안정을 근본적으로 파괴하지는 않았지만 정치체제에 대한 불신과 무관심 그리고 혐오감을 가중시켜 궁극적으로는 정치체제의 안정을 위태롭게 할 가능성을 내포한다고 할 수 있다.

현 정치상황에 대한 인식

(단위: %)

항 목	비 율
다 소 불 안	62.8
매 우 불 안	22.6
다 소 안 정	11.9
매 우 안 정	0.6
잘 모르겠다	1.9
무 응 답	0.2
계	100.0(N: 1,485)

출처: 현대사회연구소, 「국민여론조사보고서」 (서울: 현대사회연구소, 1989), p. 26.

42%의 득표율로 승리 1993년 2월 金泳三 文民政府가 출범했다. 文民政府 수립 후 조금씩 형성되던 與大野小의 현상이 「4·23補選」에서 완승으로 더욱 명확하게 구조화되었다.

김영삼 정부 출범의 선거과정이 역사상 처음으로 中立內閣에 의해 관리되었을 뿐만 아니라 政治的 安定을 회구하는 국민들의 지지에 의해 높은 득표율을 얻었다는 점에서 民主主義的인 집권과정의 ‘룰’에서 보아 체제정통성의 문제는 제거된 것이다. 따라서 이 체제정통성의 확보와 政策執行 過程에서의 구조적 부조리 척결의 성취가 政治的 安定의 기틀이 될 것이다.

北韓은 정권 수립 초기에는 미약한 金日成의 정권기반을 강화해야 하는 입장이어서 우선 국내파 공산주의자들부터 정권의 핵심에서 축출하기 시작하였다. 이어 전쟁이 끝난 직후부터 남로당, 연안파, 소련파를 차례로 숙청하였다. 우선 전쟁 실패의 책임을 물어 1952년 12월부터 1955년 12월까지 박헌영, 이승엽, 이강국, 임화 등을 미국의 앞잡이로 숙청하였고 1956년부터 反金日成 운동이 고조되자 김두봉, 최창익, 박창옥 등 중국파와 소련파를 숙청하였다. 金日成은 이러한 숙청의 방법으로 김일성 추종세력 이외의 집단이나 개인들의 경쟁을 부추기고 相互 批判케 함으로써 그들 모두를 차례로 제거하였다.⁶⁶⁾ 1960년 후반에 이르러서는 갑산파와 군부에 대한 숙청도 단행하여 1967년 3월 박금철과 이효순 등 갑산파와 1969년 허봉학, 김창봉 등 軍部勢力에 대한 숙청을 단행하였다. 1973년 9월에는 김정일 世

66) 양성철, 「분단의 정치」(서울: 한울, 1987) 참조.

襲體制에 반발한 金日成의 친동생인 김영주를 비롯하여 김동규, 이용무, 유장식 등의 黨幹部 및 軍部에 대한 숙청이 있었다.

이러한 일련의 肅清을 통해 金日成은 유일체제를 수립하여 군부엘리트의 득세와 항일유격대출신이 권력구조의 핵심을 차지하게 되었다. 즉 제5차 당대회를 통해 김일성은 권력기반을 완전 장악하였고 1972년 新憲法을 제정하여 主席制를 신설하여 金日成이 스스로 國家主席으로 되고 1973년부터 金正日是 로동당 중앙위원회 비공개회의에서 비서국의 조직 및 선전담당비서로 등용되어 김일성의 권력구조 내에서 당 지휘체계를 장악하였다. 이후 北韓에서는 金日成이나 金正日에 의해 주도되는 정치체제에 대한 조직적인 저항이나 반발은 알려진 바가 없으며 일반 주민들 사이에서 3대혁명소조에 대한 반발이나 食糧難 등 경제문제로 인한 우발적인 폭동사건 등이 간간히 발생하여 이를 武力으로 진압하는 정도이며 정치체제는 1970년대나 1980년대를 거쳐 전반적으로 안정을 유지하고 있다.

그러나 北韓에서는 1980년대 후반에 東西獨 통일, 蘇聯·東歐 사회주의체제의 崩壞 등 급격한 대외적 환경의 변화가 북한의 심각한 經濟難과 함께 체제의 안정을 위협하는 주요 요인으로 등장하였다. 실제로 1989년, 1990년에 들어와 소련, 체코 등 東歐에 유학중인 북한 학생들이 집단으로 탈출하여 南韓으로 귀순하게 되자 北韓은 이 지역에 유학중인 학생들과 外交官들을 급히 소환하여 思想再教育을 강화하고 이들에 의해 외부정세가 북한 내로 침투하여 체제위협적 요인이 되지 못하게 각종 규제를 강화하였다. 이러한 외부의 개방바람, 특히 東歐와 蘇聯의 몰락과 같은 정세변화에 대한 정보가 북한에 침투하지

못하게 차단하는 정책적 조치로서 北韓은 金正日의 강력한 지시에 따라 蘇聯 및 東歐 사회주의 국가 관련자료를 크게 4가지로 나누어 회수, 폐기하였다. 그럼에도 외부의 소식이 전혀 유입되지 않을 수 없는 상황에서 북한은 1991년 5월 金正日의 논문 “우리식 사회주의는 필승불패이다”와 1992년 1월 “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선”을 통해 북한체제의 固守를 거듭 강조하면서 이러한 思想武裝을 통해 체제의 안정을 강화하려고 하고 있다.⁶⁷⁾

그런데 김정일의 권력승계에 대해서는 전문가들이 여러 가지로 전망한다. 예컨대 日本經濟新聞(93. 2. 18)에서는 세가지 시나리오로서 전망한다. 즉 첫째의 시나리오에는 김정일이 이미 國防委員長職까지 이양받아 군과 당 그리고 정부의 실권을 장악했으므로 國家主席職과 黨總秘書職의 이양은 김일성 생존시에 이루어지지 않는다는 것이다. 둘째의 시나리오에는 金日成이 곧 아들에게 主席職과 總秘書職까지도 생존시에 이양한다는 것이다. 셋째의 시나리오에는 이복동생과의 사이에 권력투쟁이 표면화되면 권력이양이 되지 않는다는 관측이다. 이들 세개의 관측에서 첫째번의 시나리오의 가능성을 70%, 둘째 시나리오의 가능성을 25% 그리고 셋째 시나리오의 가능성을 5%로 보고 있다. 어쨌든 김정일에게 권력승계가 이루어진다고 하더라도 김일성과는 달리 카리스마만이 아니라 抗日鬪爭의 전통과도 무연한 김정일 체제는 사상교양 위주만으로서는 體制正統化의 계기에 있어 더욱 한

67) 신일철, “북한의 ‘사회주의좌절론’: 소련 동유럽 사회주의 해체에 대한 북한의 시각,” 서진영 편, 「사회주의 개혁과 북한」 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1992) 참조.

계에 봉착하게 될 것이다.

3. 評價

남한은 정부수립에서 한국전쟁에 이르기까지의 體制基盤 構築期와 한국전쟁 후 1960년대에 접어드는 시기에 이르기까지의 體制再定立 期를 제외하면 30여년간에 걸쳐 관료적 권위주의체제에 의해 지배됐다. 반면에 있어 북한은 정권수립 이래 金日成 一人獨裁와 後繼體制의 구축시도로 일관돼 왔다.

南韓은 지난 반세기에 걸쳐 정치체제에 있어 엄청난 屈曲과 變化를 겪어왔다. 모두 6차례에 걸친 정권의 교체에서도 알 수 있듯이, 시기 별로 다소 차이는 있었으나 대체로 정치, 사회적 안정을 이루지 못하고 反政府, 反體制 지식인, 학생, 농민, 노동자 등의 항의와 시위가 끊이지 않았다. 이에 대응하여 통제, 억압기구도 꾸준히 강화되어 왔다. 이처럼 指導體制의 浮沈에 따라 사회구성원 및 여러 집단 사이의 저항과 대립은 체제의 불안정 요인으로 작용하면서 남한 정치체제의 특징을 형성해 왔다. 4·19의거와 5·16군사쿠데타를 거쳐 유신체제, 그리고 10·26사건, 광주민주화운동과 「6·29선언」 등 격변하는 위기를 거친 후 1980년대 말 5년 단임제의 대통령중심제를 확립함으로써 남한사회가 지향하는 이념적 목표를 구현할 수 있는 외형적인 체제를 구축하였다.

官僚的 權威主義의 장기집권은 體制的 硬直性을 구조화하고 경제적 근대화에 대한 民主化 政治發展의 遲滯現象을 심화시켜 1980년대

중반기를 분기점으로 하여 민주화의 단계로 이행하게 됐다. 이러한 시도는 마침내 문민정부의 탄생으로 이어진 것이다.

반면 해방 이후 金日成 1인에 의한 철저한 유일체제를 유지해 온 北韓은 격변하는 대내외적 도전과 상황변화에도 불구하고 영도체제에 변함이 없었다. 1980년 이후 金正日이 권력 전면에 등장하고 1990년대 초반 김정일은 黨·軍·政府의 모든 부문에서 實權을 행사하는 실질적인 統治者로 권력승계가 마무리 단계에 도달하였다.⁶⁸⁾ 그러나 아직 金日成이 존재하여 주요한 업무를 직접 관장할 뿐만 아니라 김일성이 없는 김정일의 영도체제의 미래는 아직 未知數이다. 따라서 북한사회는 金日成에 의한 강력한 영도체제의 확립과 철저한 폐쇄체제의 유지에도 불구하고 사상 및 억압기구를 통한 전반적인 통제를 계속적으로 강화해 왔고 1990년대의 주변 정세의 급변에 따라 앞으로 더욱 강화하지 않으면 안될 입장에 놓여있는 실정이다.

1945년 南北이 분단된 이래 1993년까지의 南北韓의 정치적 통제능력을 靜態的인 면에서 비교할 때 통제능력 그 자체만을 놓고 본다면 과거 어느 때보다 북한이 優勢한 실정이다. 다만 남한의 경우 국가와 시민사회간의 갈등요인인 정치, 경제적 문제들이 기본적인 사항에 관해서는 개략적인 합의를 이룸에 따라 국가기구의 통제부담이 상당히 완화된 상태여서 南韓은 物理的 통제능력의 신장없이도 일정한

68) 1992년 4월 9일 最高人民會議 제9기 제3차회의에서 제7차 개정헌법을 채택했는데 개정헌법에 따르면 北韓은 軍과 國防의 위상과 역할을 提高하고 國防委員會를 主席 다음의 권력기구로 승격시킴으로써 국방위원회 제1부위원장인 金正日이 黨과 軍을 완전히 장악할 수 있는 法的·制度的 장치를 공고히 구축하였다.

정치적 안정을 유지할 수 있는 強點을 갖고 있다고 평가할 수 있다. 물론 南韓의 이와 같은 통제부담의 감소에도 불구하고 통제, 억압기구 및 기제의 급속한 弛緩에 대한 적절한 보완과 대비가 이루어지지 않고 있기 때문에 잠재적인 정치적 불안정 요인이 北韓과 비교할 때 脆弱點으로 常存하고 있다. 즉 1987년 6월항쟁 이후 6공화국이 추진하려던 土地公概念, 金融實名制 등 경제관계 개혁정책이 실시되지 못했고 地方自治團體長 선거는 연기하였고 정당 내의 派閥對立 및 정치인들의 무책임한 離合集散, 수서택지불법분양, 정보사당 사기사건, 국회의원 수뢰사건 등 각종 정치권과 관련된 부정·부패·비리 등으로 정치권 전반에 대한 국민들의 불신이 계속되어온 점, 그리고 3黨合黨 이후 中立內閣 構成에 드러난 정치지도력의 부족 등은 권위주의체제로부터 민주화로 전환되는 과도기적 현상으로 보기에선 훨씬 무질서하고 불안한 체제가 지속되어 왔다.

그러나 문민정부의 출현으로 체제정통성의 문제가 해소되는 계기가 마련되었음은 물론 새 정부의 강력한 부정·부패 척결 의지와 추진은 장기적인 안목에서 動態的인 政治的 安定力量을 증대시킬 것이다. 이와는 반대로 개혁·개방에 대한 의지가 없는 北韓은 환경변화에서 야기되는 體制衝擊을 흡수할 능력이 없는 한, 정치안정을 위해 더욱 물리적인 강제력과 사상교육에 의존할 수 밖에 없으므로 長期的으로는 외형적인 안정과는 달리 불안요인이 현재화할 가능성이 증폭될 것이다.

第2節 社會管理力量

社會管理力量 혹은 社會力量은 다음과 같은 몇가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 사회적 갈등을 해소하고 긴장을 관리하는 능력, 둘째, 일탈행동을 통제하는 능력, 셋째, 예상되는 사회적 위험에 대비하고 각종 사회문제를 해결하여 국민생활의 질을 향상시키는 복지능력, 넷째, 국민의 사기를 북돋우어 사회적 변화를 야기하기 위해 자발적 결속을 다지는 사회통합능력 등으로 구성된다.

이러한 사회관리역량은 궁극적으로 두 가지의 기능을 담당하게 된다. 하나는 體制維持 장치로서 개인적 욕구의 충족과 사회적 질서유지 및 사회통합 역할을 하는 것이고, 또 하나는 體制發展 장치로서 동원체제로의 전환과 잠재전력화의 기능을 감당하는 것이다.

이 절에서는 이상과 같은 社會管理力量에 대한 개념규정과 사회적 기능에 대한 개념을 바탕으로 南北韓 사회체제의 사회일탈 통제능력과 사회복지 능력을 각 시기별로 비교·분석하고자 한다.

I. 社會逸脫 統制能力

1. 概觀

한 국가가 강력한 힘을 발휘하려면 먼저 국민 개개인의 일상적 삶

이 健全하지 않으면 안된다. 즉 건전한 사회없이 강력한 국가를 기대할 수 없으며 따라서 社會力量도 불안한 생활환경 속에서는 기대하기 어렵다는 뜻이다.

한 국가가 지닌 물량적 增殖이나 사회문화적 기초는 안정되고 건전한 사회분위기의 조성을 통해서 사회적 힘으로 승화되고 또한 動員될 수 있는 것이다. 따라서 사회적 격차, 사회적 가치의 불공평한 배분, 사회적 일탈, 부정부패, 부조리, 사회적 불만, 사회적 갈등 등을 포함하는 각종 부정적 사회현상을 청산하는 작업이야말로 사회역량강화의 중요한 수단이 되는 것이다.

이런 의미에서 社會的 逸脫과 社會的 不條理를 중심으로 南北韓의 社會安定性을 측정하고 나아가 社會管理能力을 평가하고자 한다.

남한은 서구의 선진산업사회에 비해 범죄율은 아직 낮지만 범죄문제는 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 특히 財產 범죄보다는 暴力性 범죄의 발생율이 높은 것이 특징이다.

북한은 기존의 사회통제방식에의 한계가 점차 노정되고 있으며 각종 사회문제는 체제동원력의 약화를 야기시키고 있다. 북한은 최근 주체사상의 내용을 사회정치적 생명체론을 중심으로 변형시키고 있으나 외부사조 유입의 증가로 사회통제력이 弱化되고 있다. 향후 북한은 그만큼 사회통제력이 약화되면서 사회관리역량도 크게 감소될 것으로 전망된다.

2. 分析

가. 社會的 逸脫

청소년비행, 범죄, 이혼, 체제저항 등 각종 社會的 逸脫行爲는 사회체제의 특수성에 따라 그 유형과 발생빈도가 각기 다르게 나타난다. 이것은 체제의 구성원리와 체제유지 장치의 특성이 그 사회 내에서 발생할 수 있는 일탈행위의 유형까지도 규제하고 있다는 뜻이다. 이런 면에서 사회적 逸脫樣相은 체제의 사회통제력, 사회통합력, 나아가 총체적 사회관리능력의 측정기준이 된다.

예컨대 私有財産制度가 보장되고 自由市場經濟를 중심으로 사회경제 활동이 영위되고 있는 남한에서는 자연히 재산에 관한 범죄라든가 자유 분위기를 남용하는 데서 기인되는 일탈행위가 많이 나타나기 마련이고, 공산주의적 전체주의체제하에 있는 北韓에서는 일인독재에 항거하는 저항세력과 정치범의 비중이 높게 나타난다.

이런 의미에서 南北韓의 社會的 逸脫行爲는 사회체제 및 구조적 변동에 따라 범죄와 청소년 비행, 범죄유형, 저항세력의 발생빈도 등이 각기 다르게 나타나고 있을 뿐만 아니라 社會逸脫에 대응하는 사회관리 방법도 서로 다를 수 밖에 없다. 따라서 南北韓의 社會逸脫을 각 시기별로 서로 비교함으로써 그것이 사회역량을 발휘하는데서 어떻게 기능하고 있는가를 추론할 수 있다.

(1) 南韓

1960년대 이후 南韓은 고도의 산업화 과정에 따른 인구의 도시집중과 사회구조의 급격한 변동이 야기되고 있으며, 이는 핵가족화의 역기능, 사회연대 의식의 희박화, 매스미디어의 상업주의적 역기능, 환경파괴 등과 아울러 사회적 일탈을 증대시키는 결과를 낳고 있다. 人口集中率이 높은 것은 사회가 발전된 하나의 指標이기도 하지만 동시에 청소년비행, 범죄, 과소비, 퇴폐적 풍조를 조장시키는 결과를 가져오는 逆機能을 낳기도 한다. 한 나라의 사회문화가 발전하는 과정을 살펴보면 거기에는 각종 사회적 일탈행위가 발생되고 그것은 그만큼 사회적 안정을 沮害하는 결과를 가져옴으로써 국력의 손실을 초래하게 된다. 특히 開發途上國家나 급속한 공업화 과정에 있는 나라일수록 이러한 현상은 더욱 문제가 된다(〈표 2-2-1〉 참조).

〈표 2-2-1〉 남한의 사회변동과 발전(1965~1990)

(단위:%)

연 도	총 인 구 (백만)	도시인구 비율	1차산업 종사자	2차산업종사자 (제조업, %)
1966	29.160	36.6	58.5*	10.4*(9.4)
1975	34.679	48.4	45.7	19.1 (18.6)
1985	40.420	65.4	24.9	24.4 (23.4)
1990	43.500	74.4	18.3	27.3 (26.9)

주: *표는 1965년

출처: 경제기획원, 「韓國의 社會指標」(서울: 경제기획원, 각년도).

1960년대 이래 추진된 근대화로 사회구조의 기능적 분화와 더불어

階層構造의 多元化와 意識構造의 變化가 일어났다. 그간 물량 위주의 경제적 근대화가 빠른 속도로 추진된 결과 물질적 욕구충족을 위해 국민소득의 증가를 가져 왔으나 한편 다른 질적인 다양한 욕구의 충족을 위한 사회문제가 한꺼번에 터져 나왔다. 경제적인 過速成長이 소득증가를 가져온 반면 그에 못지 않게 범죄의 증가가 급격한 추세로 나타났는데, 이러한 역기능적인 증후는 都市化로 인한 인구집중으로 도시에서 더욱 두드러지게 나타났다. 말하자면 물량위주의 경제적 근대화에 몰두한 나머지 경제적 근대화에 대한 사회문화적 지체현상으로 사회문제가 증가되고 있다.

이러한 의미에서 南韓에서는 경제력의 급속한 성장과 이에 따른 범죄와 청소년 문제, 不正腐敗, 過消費와 浪費現象 등이 당면한 사회문제가 된다.

南韓社會는 1985년을 기준으로 하여 불과 30여년만에 농촌인구 중심의 전통적 사회로부터 인구의 3분의 2 이상이 都市地域에 거주하는 近代의 사회로 변모했다. 위의 <표 2-2-1>에서 보는 바와 같이 2차산업 종사자의 비율은 제조업 분야의 증가에 크게 힘입어 1965년에 10.4%(제조업은 9.4%)였던 것이 1990년에 27.3%(제조업은 26.9%)로 늘어남으로써 산업화 과정이 급속도로 진척되었다.

이러한 社會人口學的 측면이나 산업별 취업률의 변화는 전반적인 社會變動을 설명하는 하나의 측정기준이 된다. 이러한 변화가 암시하는 것은 지난 1960년대 중반 이후 남한사회에서 엄청난 사회변동과 발전이 계속되어 왔음을 의미한다. 이러한 격변에 따라 범죄 역시 그

〈표 2-2-2〉 주요 강력범죄의 죄명별 발생상황(1980~1989)

연도	살인		강도		강간		방화	
	건수	지수	건수	지수	건수	지수	건수	지수
1980	536	100	2,374	100	3,977	100	372	100
1981	625	117	2,504	105	4,568	114	428	115
1982	538	100	2,274	96	5,459	137	492	132
1983	518	97	2,498	105	5,244	132	464	125
1984	581	108	2,834	119	5,482	138	504	135
1985	600	112	3,135	132	5,453	137	476	128
1986	617	115	2,696	113	5,002	126	546	147
1987	653	122	3,102	131	5,034	127	553	149
1988	601	112	3,446	145	4,658	117	593	159
1989	578	109	4,085	172	5,102	128	647	174

출처: 대검찰청, 「범죄분석」(서울: 대검찰청, 1990), p. 37; 사회문화연구소, 「현대사회문제」(서울: 사회문화연구소, 1991), p. 179.

양상을 달리하며 변화되었다.

南韓의 공식적인 범죄통계 자료인 「범죄분석」⁶⁹⁾을 중심으로 남한의 범죄발생 추이를 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째,南韓의 인구 10만명당 주요 범죄유형별 發生件數를 중심으로 주요 사실을 살펴보면 〈표 2-2-2〉와 같다. 대표적인 財産犯罪라고 할 수 있는 竊盜를 보면 1960년대 중반 이후 대체적으로 감소 추세를 보이다가 1970년대 후반에 다시 증가되었으며, 1980년을 頂

69) 「범죄분석」은 1963년 당시의 中央情報部로부터 발간되기 시작해서 1963년 말 大檢察廳으로 이관되어, 每分期에 한번씩 발간되고 있다.

点으로 대체적인 減少趨勢를 보여 1990년은 1980년대 초 보다도 낮은 竊盜率을 기록했다.

한편 살인의 경우는 범죄율에 있어 전반적으로 별 차이없이 대체적으로 1~2件을 보여주고 있다. 이러한 살인율에 비해 강도와 강간은 현저하게 증가하는 추세를 보여주고 있다. 強姦의 경우 더욱 두드러진 경향을 보였다. 즉 1960년대 후반에 약 4件을 보이던 것이 1970년대 후반에 거의 2배를 넘어선 8件 이상으로 증가했고 1980년대 전반에는 약 3배를 넘어선 13件 선을 기록했다. 1980년대 이후 강도와 강간만이 그 이전 시기에 비해 발생율의 현저한 차이를 보일 뿐, 절도와 폭행 상해는 별 뚜렷한 차이를 보이지 않고 오히려 1980년대 후반기부터 감소하는 추세를 보이고 있다.

둘째, 生命, 身體에 중대한 위해를 가하는 흉악범죄인 殺人, 強盜, 強姦, 放火 등 주요 강력범죄의 발생상황을 <표 2-2-3>에서 보면, 1989년의 경우 殺人은 1980년에 비하여 1.09배로 늘었고, 強盜는 1.72배로, 強姦은 1.28배로, 放火는 1.74배로 증가하였다. 이는 전체적으로 1980년의 7,259건에서 1989년의 10,412건으로 약 43%의 증가를 보이는 것이다. 이와 더불어 최근 상당히 심각한 사회문제로 대두되어 온 家庭破壞犯은 정확히 그 숫자를 파악할 수는 없으나, 매우 우려할 현상이다. 1980년대 후반부터 표출되기 시작했던 이른바 인신매매사범의 증가추세, 또 최근에 사회적 우려의 대상이 되고 있는 다양한 癡藥類事犯의 증가 등은 강도, 강간사범의 급증 등과 함께 傳統的 倫理와 價値觀을 송두리째 뒤흔들어 놓았으며 온 국민을 道德的

〈표 2-2-3〉 남한의 인구 10만명당 범죄유형별 발생건수

연도	형법범	주요범죄					
		절도	살인	강도	강간	폭행·상해	합계
1965	886	445	2	5	4	118	574
1970	557	196	2	3	5	67	272
1975	645	222	2	5	8	60	297
1980	800	254	1	6	10	57	330
1985	666	253	1	8	13	63	338
1986	618	235	1	7	12	61	316
1987	632	247	2	7	12	65	333
1988	571	222	1	8	11	62	305
1989	572	237	1	10	12	60	321
1990	560	222	2	10	13	60	305

출처: 대검찰청, 「범죄분석」(서울: 대검찰청, 1990); 경제기획원, 「韓國의 社會指標」(서울: 경제기획원, 1991), p. 343.

恐怖(moral panic) 속으로 몰아 넣기에 충분하였던 것이다.

이는 국민들의 치안에 대한 인식에 크나큰 영향을 끼쳐 이른바 '民生治安' 이나 '治安不在'와 같은 신종용어를 낳기도 하였고 1990년 10월에는 '범죄와 폭력에 대한 전쟁'이 선포되는 지경에까지 이르렀던 것이다. 이는 社會統合力을 약화시키는 직접적 척도가 된다.

(2) 北韓

공산주의자들은 社會的 逸脫이 모든 체제에 공통적인 속성이라는 것을 부인하는 데서 출발한다. 따라서 그들에 있어 社會的 逸脫을 과

거의 유제 산물로 보며 金日成 역시 같은 논리에서 본다.

관념적으로 생각하는 공산주의와 현실적으로 전개되는 공산주의 사이에는 현격한 차이가 내재한다. 이러한 사실은 사회문제에 있어서 더욱 그렇다. 북한사회에 있어서 사회적 일탈, 예컨대 범죄와 청소년 비행을 포함한 제 문제를 폭로한다는 것은 개방적 자유사회에 비하여 대단히 어려운 일이고, 또한 그에 따른 고통 역시 막심하다. 왜냐하면 북한사회는 긍정적인 규범의 일반화 원칙에 따라 공산주의적 사회 질서와 그 질서의 완전무결성을 강조하면서 미래사회의 靑寫眞만을 공언하였기 때문이다.

舊蘇聯의 경우 1960년대에 들어서면서 청소년비행이 사회문제로서 크게 부상되었다고 하는 사실은 적어도 범죄라든가 비행이라고 하는 것이 자본주의 사회의 특징적 병폐라고 생각하던 소련사람들에게 실망을 안겨주는 결과를 낳았을 것이다. 다른 한편 蘇聯體制에 회의적인 자들은 단지 成人犯罪뿐만 아니라 공산주의적으로 개조되었다고 믿었던 보다 순진한 젊은 층의 범죄마저도 감소되지 않고 오히려 증가 추세를 나타내고 있다는 생각을 한 것이다.

이렇게 볼 때 北韓에서 야기되는 각종 사회문제, 특히 청소년 비행에 관한 사실이 공개될 아무런 이유도 없거니와 또 공개한 적도 없다. 北韓의 모든 신문이나 잡지, 학술지를 망라해서 反社會的 현상을 취재한 내용은 있을 수 없는 것이다. 그리하여 마치 북한 내에는 범죄, 非行에 관한 사실이 하나도 없는 것처럼 위장되고 선전되어 왔다.

그러나 폐쇄체제하의 이러한 은폐에도 불구하고 지금까지 단편적 사실로서 밝혀진 바에 의하면 北韓社會에서도 犯罪, 非行, 社會的 不條理와 隔差, 反抗運動, 人間疎外, 脫出 등 사회문제의 종류와 범위가 자본주의 사회와 마찬가지로 다양하게 또 깊숙히 도사리고 있다. 물론 이러한 사회문제는 사회체제의 支配的 價値前提를 반영한다는 면에서 자유세계와 비교하여 특유한 양상을 나타내고 있는 것이 사실이다. 사회체제의 성격에 따라 사회문제의 선택기준이 상이하게 되고 나아가 문제발생의 특수성이 결정된다. 즉 北韓의 사회문제는 ‘북한식’의 독자적 건설과정을 추구하였다는 면에서 사회주의 건설의 각 단계에 따라 北韓 특유의 독특한 양상을 띠고 있다. 이런 점에서 北韓의 사회문제는 위로부터의 操作的 통제정책의 산물이며 새로운 사회통제 방법을 모색하는 과정에서 그 성격이 바뀌어 왔던 것이다.

첫째, 사회주의적 제도개혁을 단행했던 1945~1950년대까지는 혁명초기의 사회경제적 환경변화와 연관되어 사회문제가 규정되었다. 金日成은 1955년 4월 노동당 중앙위원회 전체회의에서 ‘관료주의적 행동’을 지적하고 ① 봉건적 부르조아적 사상의식의 잔존 ② 당 행정기관 간부들의 대중영도방식의 미숙과 혁명적 경험의 부족 ③ 당의 그릇된 사업작풍에 대한 투쟁부족 등을 그 원인으로 제시하였다. 反社會的 行爲로 규정된 이러한 문제들은 농업의 집단화, 상공업의 國有化, 지식인과 전문가의 사회주의적 개조 등의 정책과제를 수행하는 과정에서 사회전반에 걸쳐 광범위하게 제기되었으며 階級的, 경제적 갈등의 성격을 띠었다.

둘째, 生産關係와 階級構造가 사회주의적으로 改造된 1960년대에는 제1차 5개년 경제계획에 이어 7개년 경제계획이 수립되고 사회주의 건설(산업화)이 강조되었다. “사회주의의 완전한 승리를 달성하기 위해서는 생산관계를 사회주의적으로 개조할 뿐만 아니라 사회주의의 물질 기술적 토대를 축성 강화하여야 한다”는 명제를 앞세워 중공업우선의 발전전략을 추진하였다. 이에 따라 物質的 誘引을 약화시키는 반면 精神的 誘引을 강조하는 사회통제 방식⁷⁰⁾을 취함으로써 사회주의 건설을 위한 社會統制力과 大衆運動은 극대화되었다. 1958년의 천리마운동, 1960년 이후의 청산리방법과 대안의 사업체제는 대중동원의 실천기술로서 大衆動員的 效果를 극대화하였던 것이다. 따라서 1960~1970년대의 사회문제는 動員體制的 산업발전에서 수반되는 사회구조적 특징을 반영하고 있다. 이 시기에는 사회주의적 산업발전에 있어서 物質的 誘引보다는 오히려 소비절약과 사상통제의 강화가 노동생산성을 향상시키는 수단으로 사용되었다.

이와 같은 사회상황은 대중의 내핍생활을 강요하고, 노동력 부족과 만성적인 소비재 공급부족을 초래하였으며 각종 경제범죄와 사회부조리 현상의 원인이 되었다. 이 기간에는 절도, 강도, 횡령, 사기, 암거래, 품귀상품 부정유통, 정량미달 출고, 감량판매, 부정계량기 사용 등 각종 經濟犯罪가 주종을 이루었으며 그 밖의 각종 사회부조리가 이루어지고 女性勞動力의 사회적 진출에 따른 性犯罪도 증가하였다.

70) 북한의 사회통제 방식에 관한 보다 자세한 논의는 도홍렬, “북한의 사회통제, 사회문제 그리고 사회변동,” 『北韓體制的 變化: 現況과 展望』 (서울: 民族統一研究院, 1991), pp. 569~572을 참조할 것.

여기서 특이한 현상은 ① 경제범의 대다수가 경제부문에 종사하는 정무원과 협동단체의 젊은 간부급이라는 점과 ② 경제범죄는 대부분 원초적 인간욕구의 불충족과 관련되어 있어 北韓社會의 모든 부문에 걸쳐 발생한다는 점이다. 이렇게 볼 때 北韓에서 黨의 地位가 높은 사람일수록 특권적으로 호화스러운 생활을 누린다는 것은 경제사정이 좋아졌다던가 優待物資가 무료로 공급된다는 데에 기인한 것이라기 보다 다분히 不正腐敗의 결과 때문이라는 것을 알 수 있다.

1960년대의 중공업우선 정책에 따른 北韓의 산업화는 1980년대에 들어오면서 工業과 農業, 都市와 農村, 重工業과 輕工業間의 隔差를 야기시켰고, 이에 따른 사회발전의 불균형은 심각한 사회문제를 가져왔다. 1972년의 사회주의헌법은 사회주의 발전의 현 단계를 규정하고 사회주의의 완전한 승리(제5조)를 위하여 “중공업과 경공업의 차이, 농업노동과 공업노동의 차이를 없애고 노동자를 힘든 노동에서 해방하며, 육체노동과 정신노동의 차이를 점차 줄이는 ... 사상·기술·문화의 이른바 3대 기술혁명을 수행해야 한다”(제25조)고 규정함으로써 체제적 균형발전을 강조하였다. 이러한 변화는 1980년대 이후에 더욱 심각하게 나타나고 있다. 이 때문에 北韓은 1980년대 이후 경공업과 소비생활의 향상을 강조하게 되었다.

이로 미루어 1980년대 이후 北韓의 사회문제는 後期 動員體制에서 볼 수 있는 증후로서 그 동안의 産業化 진척에 따른 물질생활의 향상을 기대하는 사회적 욕구가 증대하고 對外的 開放壓力 요인이 크게 작용한데서 비롯되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 北韓社會는 體制開

放과 사회통제의 緩和를 기대하는 대내외적 압력 속에서도 改革과 開放을 유보한 채 폐쇄적인 통제체제를 固守하려 하고 있다. 이 때문에 反社會的, 非倫理的 社會問題와 각종 逸脫行動들은 더욱 증가하고 있다.

북한에서 社會問題는 體制開放과 社會統制의 완화에 대한 대내외적인 壓力을 새 社會政策決定의 변수로서 수용치 않는 한 증대될 것이다. 國際與件으로서 소련·동구권의 붕괴로 전통적인 대외협력관계의 기본적인 틀이 와해되었고 또 政·經分離의 원칙을 고수하던 중국이 한국과 수교한데 이어 대북 NPT복귀를 권유하는 유엔안보리 결의안 채택시에 반대의 태도에서 기권의 입장으로 전환하게 되었다. 북한이 의지하던 北方三角關係는 이제 정치·경제·군사적으로 냉전시대와 같은 유대를 상실하게 되었다.

또 社會心理的으로는 세대교체에 따르는 혁명열기의 쇠퇴, 기술관료의 점증적인 진출과 그들의 실용주의적인 상황인식의 새 시각은 심리적인 離反現象을 자초하게 되었다. 이러한 대내외적인 요인이 서로 맞물려서 思想的 動搖와 心理的 逸脫現象이 심화되고 있다.

현재 북한이 당면하고 있는 사회문제로는 간부들의 무사안일과 사회적 부조리, 청소년 비행, 성범죄, 매음, 밀출입국, 밀무역 등을 들 수 있다. 北韓社會에서 발생하고 있는 이러한 각종 사회문제는 산업화의 진척에 따른 사회경제적 물질생활의 향상에 대한 욕구증대에 의해 초래된 것이며, 이는 외부로부터의 개혁과 개방의 압력, 그리고 外來文化 流入에 의해 더욱 촉진될 것으로 보인다. 北韓의 1990년대

후반은 바로 이러한 社會逸脫行爲가 체제변혁의 直接的인 動因으로 작용할 것으로 보인다.

또한 北韓社會에는 政治犯, 思想犯이라고 불리우는 일련의 反體制的 行動이 높은 비중을 차지한다. <표 2-2-4>는 1960년 이후 越南한 歸順者 중에서 62명을 대상으로 하여 이들이 월남 직전에 자기 주변에서 발생했던 범죄 가운데 기억에 분명히 남아 있는 것을 15~20건 정도로 진술하도록 하여 이를 유형별로 정리한 것이다.

<표 2-2-4> 북한의 범죄유형 및 처리상태

범죄유형	건수	전체비율	비고
사상불순	320건	33.8%	확신범이 아님
성범죄	179건	18.9%	
정치범	109건	11.5%	확신범
탈출범	79건	8.5%	확신범(정치적 이유)
기타	260건	27.5%	
계	947건	100.0%	

출처: 국토통일원, 「北韓住民 不滿要因 分析」(서울: 국토통일원, 1972).

조사결과 思想不純으로 처벌된 사건이 33.8%로 제일 많고, 性犯罪는 18.9%로 그 다음이며, 정치적으로 뚜렷한 범죄가 된다고 인정된 범죄, 즉 政治犯은 11.5%로 세번째로 나타났다. 그리고 주로 정치적 이유로 탈출을 기도했다가 실패한 脫出犯도 8.3%나 되었다. <표 2-2-4>에서 나타난 바와 같이 性犯罪를 제외하고는 기타의 27.5%도 당적 과업에 위배된 것이기 때문에 정치사상범으로 포괄해 볼 수

있는 것은 전체 불만사건 중 81.1%나 차지하고 있다.

이상과 같은 조사결과는 하나의 사례에 불과한 것이지만, 공산주의를 반대하여 체제에 反抗心を 갖고 체제이탈을 갈망하는 사람들이 그만큼 많음을 암시해 주고 있다.

이들 體制抵抗은 정치·경제·사회 등 여러 면에서의 요인에 기인하지만 근원적으로 體制上的 요인에 귀결된다. 정치적으로 부자세습체제에 내재하는 모순이 다른 모순에 대해 獨立變數로서 작용한다. 金正日은 1973년 9월 당조직사상비서로 당권을 장악하고 1970년대 중반부터 後繼體制의 制度化와 이론적 正當化를 위해 박차를 가해 왔다. 후계체제의 제도화를 위해 首領制度和 黨의 領導體制를 또 이론적 정당화를 위해서는 사회정치적 생명체론의 확립을 시도해 왔다. 수령제는 주체사상을 유일사상체계로 또 김정일의 지도를 유일한 것으로 받아들인다는 당 유일지도체제를 확립하는 과정에서 정립됐다. 이와 더불어 수령제의 확립을 정당화하는 논리가 사회정치적 생명체론이다. 사회정치적 생명체론은 김정일이 1970년대 이래 체계화하기 시작한 정치적 생명론을 1980년대 중반에 와서 정식화한 것인데 수령·당·대중이 하나의 생명으로 운명을 같이 하는 사회정치적 생명체라는 하나의 정치적 주장이다.

어쨌든 북한은 세습체제의 구축으로 무계급사회의 건설이라는 정치적 명분을 무색케 한 채 金父子만을 위한 세습왕조의 건설을 시도한 것이다. 그리고 세습체제의 계급적 기반의 공고화를 위한 시도는 계급구조의 超硬直化로 나타났다. 북한에서의 사회구조는 통제된 신

분제적 계층구조로서 계층상승의 통로는 후천적인 개인의 노력·성취로서 해결할 수 있는 출신성분·당성·신임도로 단일화되어 있다. 이런 시각에서 본다면 사회주의적 개조를 경제구조의 개혁을 명분으로 하는 계층구조 변혁의 統制機制였다고 한다면, 주민의 51계층분류는 세습체제의 계급적 기반을 마련하기 위한 계층이동의 政治的 硬直化를 뜻한다. 따라서 그들의 계급정책은 혁명가의 양성보다는 세습체제 구축을 위해 소수의 특권계급을 형성, 不平等構造를 심화시켜 왔다. 또 경제건설에서의 실패는 주민에게 目標價値의 비현실과 좌절감을 일상에서 절감케 하여 위의 정치·사회적인 체제저항요인과 더불어 승계체제에 대한 사상적, 심리적인 동요와 불만을 일으켜 왔다.

여기서 찾아 볼 수 있는 중요한 사실은 어느 사회나 소위 政治犯은 있을 수 있지만, 北韓에서는 沒倫理的, 非人間的인 범죄가 아니라 개인적 양심에 따른 言動 자체가 죄가 되고 있다는 점이며, 이는 北韓의 공산체제가 그만큼 주민들로부터 불신을 받고 있다는 증거가 될 수 있는 것이다. 특히 1970년대 이후 北韓의 政治犯은 金正日 世襲體制 구축과정에서 3대혁명소조에 의해 반당 관료주의자, 종파분자로 지목되어 숙청된 당원들과 그 가족들이 대종을 이루고 있다.⁷¹⁾ 현재 특별독재대상구역에 집단 수용되어 있는 政治犯의 규모는 급격히 증가되어 15만~20만명으로 추산되고 있다.

71) 統一院, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990), pp. 244~246.

나. 社會的 不條理 現象

사회적 부조리 현상 또한 남북한의 사회체제적 성격을 그대로 반영한다. 이 때문에 사회안정성을 저해하는 사회적 부조리 현상을 측정하는 문제도 결국은 직접적 상호비교가 어려운 것이다. 그러므로 여기서는 南北韓을 각기 분리하여 두 사회가 지닌 사회적 부조리의 특성을 사회체제의 맥락 속에서 비교해 보고자 한다.

(1) 南韓

南韓은 경제개발계획의 성공적 추진으로 자립경제의 기반과 近代的 產業社會를 발전시켜가고 있다. 그러나 다른 한편, 정신적인 면에 있어서는 일부층의 黃金萬能主義, 投機心理, 誇示消費性向, 運命論的 價値觀 등 비생산적 가치관에 사로잡혀 건전한 사회통합을 저해하고 있다.

1971년의 한 사회조사 결과에 따르면 南韓社會의 “부정부패, 불신풍조”가 “심각한 사회문제”라는 의견이 72.2%인 반면 “문제되지 않는다”는 의견은 17.3%로서 사회적 부조리의 심각성을 잘 대변해 주고 있으며, 나아가 부정부패와 불신풍조의 근본적 원인으로서는 “권력자의 부패”와 “치부의욕” 때문이라는 의견이 지배적이었다(〈표 2-2-5〉와 〈표 2-2-6〉 참조).

〈표 2-2-5〉 남한의 부정부패 불신풜조에 대한 의견

응답구분	백분율(%)
심각한 사회문제다	72.2
문제되지 않는다	17.3
기타	10.5
계	100.0
조사대상자(명)	1,435

출처: 1971년 8월 중앙일보와 서울대학교의 공동조사(조사표본: 서울 539명, 지방도시 515명, 농촌 381명); 보사부, 「사회기풍 순화대책 참고자료」(서울: 보사부, 1974), p. 120.

〈표 2-2-6〉 근본적인 원인

원인	구성비(%)
치부익욕	25.7
권력자의 부패	23.7
수입을 넘는 소비풍조	17.4
부정부패의 처벌미흡	15.1
사회윤리의 타락	14.6
기타	3.5
계	100.0
실수(명)	1,435

출처: 〈표 2-2-5〉와 같음.

한편 1991년 輿論調査 결과에서는 “가장 부패한 계층”으로 정치인을 지적하고 있다(〈표 2-2-7〉 참조). 이것은 정치인 일반에 대한 국민들의不信을 반영한 것이며 일반국민이 政治虛無主義에 빠져 있는 현실을 반영한다고 하겠다. 이러한 결과는 역설적으로 정치에

대한 많은 期待感을 나타내는 것으로서 정치권의 정상적인 운영과 정치인의 清廉이 국력신장의 觸媒劑가 될 수 있음을 나타내고 있다.

〈표 2-2-7〉 가장 부패한 계층

응답범주	빈도	(%)
정치인	1,071	70.1
언론인	50	3.3
공무원	141	9.3
군인	38	2.5
교육자	31	2.1
기업가	167	10.9
기타	20	1.3
무응답	8	0.5
계	1,527	100.0

출처: 서울대학교 사회과학연구소, 「21세기를 향한 국민의식성향조사연구」
(서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1991. 11), p. 73.

南韓은 1976년 하반기에 들어오면서 서정쇄신의 기풍을 민간에 더욱 확대·심화시키기 위해 서정쇄신운동을 강력히 추진한 바 있으며 1980년 제5공화국 출범과 더불어 대대적인 社會淨化運動을 전개하기도 하였다. 제6공화국에서도 건전사회기풍조성운동을 강력히 전개하고 각종 社會惡을 拔本塞源하고 公務員의 각종 부정·불법행위를 엄단하는 과제를 국가의 주요정책으로 삼아 왔다.

그러나 지난 32년간 관료적 권위주의 체제의 지배로 정책집행과정에서 나타난 權力型 不正腐敗가 구조화되어 새 文民政府의 출범과 더

불어 부정부패의 척결과 道德性的 회복문제가 핵심적인 정치문제로 제기됐다. 취임사에서 부정부패 척결, 경제회생 그리고 국가기강 확립을 개혁의 3대 당면과제로 제시한 김영삼 대통령은 국민의 압도적 지지속에 聖域없는 부정부패 척결을 추진하고 있다.

이상에서 볼 때 南韓은 고도성장에 따른 각종 부조리 현상을 뿌리 뽑기 위해 국가적 차원에서의 근검절약, 공중도덕 지키기, 무질서 추방 등 새로운 가치관을 확립하기 위한 健全市民 운동을 펼쳐 나가고 있어 국민의 參與意識을 자발적으로 이끌어 내는데 노력하고 있다.

(2) 北韓

1980년대 후반부터 공산권 내부에는 체제내 諸 矛盾이 급속도로 표출되면서 각종 사회부조리가 다방면으로 확산되었다. 北韓의 경우도 그동안 정책적 방향이라든가 정책결정과정 속에서 스스로가 당면한 反社會主義的이고 反社會的인 문제점에 대해 단편적이거나 계속적으로 지적해 왔다는 점을 상기할 수 있다. 1973년 '새당증재교부사업'을 계기로 당원들의 행동양태에서 제기된 문제들이라든가, 1975년 '공업열성자대회'에서 그들의 당면과업을 강조하는 가운데서 지적된 사회적 부조리의 양상들은 그 대표적인 실례라 하겠다. 이러한 사례에서 北韓의 社會的 不條理와 不安定의 소지를 대략 다음과 같이 간추려 볼 수 있다.⁷²⁾

72) 김일성, "3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의 건설을 더욱 다그치자(공업열성자회의에서 한 연설 1975년 3월 3일)," 「근로자」 (1975. 4), p. 2~22.

- ① 김일성교시 학습에 대한 기피현상
- ② 당 조직생활의 태만 및 외면현상
- ③ 당원과 노동자의 소극성 및 열성의 부족
- ④ 노동협오와 노동기피현상 그리고 노동규율의 위반
- ⑤ 국가재산의 낭비와 유용, 그리고 자재남용현상
- ⑥ 기술신비주의, 보수주의, 경험주의, 수정주의, 자본주의 사상, 봉건유교사상 등 낡은 사상 잔재의 지속
- ⑦ 관료주의, 주관주의, 요령주의, 형식주의적 사업작풍
- ⑧ 청년 인텔리의 반사회주의적 행동과 인간소외현상 등

北韓 스스로가 지적한 이러한 현상들은 1970년대 이후 북한사회의 저변에 흐르고 있는 內面的 社會意識을 그대로 반영한 것으로 볼 수 있으며, 이는 사회적 불안의 소지로서 작용하고 있다고 볼 수 있다.

이와 같이 북한주민들의 不滿意識과 反社會的 行動이 공산정권수립 44년이 경과한 오늘에 이르기까지 끈질기게 제기되고 있는 가운데 최근에 또다시 북한정권의 차별대우와 非人間的 압력에 반항하여 일련의 暴力樣相을 띤 工場放火, 기계부품의 破壞, 農民暴動 등 고의적인 각종 사고, 폭동, 사보타지까지 일어나고 있다고 전해지고 있다. 1990년대에 들어서는 특히 食糧難의 영향으로 北韓 각지에서 주민들의 폭동과 식량약탈 사건이 빈발하고 있는 것으로 알려져 있다. 이같은 주민폭동과 식량 약탈사건은 1989년부터 각 개인에 대한 식량 배급량이 격감하고, 하루에 두끼먹기 운동이 강요되고 있는데다가 쌀과 잡곡의 배급비율마저 지방의 경우 종전의 3: 7 또는 2: 8에서 1: 9

로 악화되는데 따른 것이다. 1991년 北韓에서 발생한 食糧暴動 및 掠奪事件은 외부에 알려진 것만해도 4~5건에 이르고 있다. 대표적인 것으로는 1991년 5월 평북 운산지방에서 일어난 폭동사건을 들 수 있다.⁷³⁾ 일본의 反北韓 교포단체인 재일한국조선인 민주통일연맹(의장 李光)에 따르면 1991년 6월 말부터 7월 초에 걸쳐 평안북도의 신의주와 함경남도의 흥남 등 北韓의 36개소에서 8천여명의 주민이 식량약탈 소동을 벌였으며 이를 막기 위해 人民軍 4천여명이 출동했으나 이들까지 주민들에게 동조하게 되자 保衛部員 3천여명이 비상출동해서 이들을 진압하였다고 전한다. 그런데 이 진압과정에서 軍의 최고 지도자가 보위부원에게 騷擾民衆과 抗拒人民軍에 발포 등 일체의 공격을 하지말 것과 책임을 묻지 않겠다는 懷柔策을 취했기 때문에 流血衝突은 없었다는 것이다.⁷⁴⁾ 이와 같은 일련의 사건은 金日成 체제와 黨幹部에 대한 개인적 불만의 표시인 동시에 민중적인 抵抗을 의미하는 사회적 불안정의 징조로 해석할 수 있다. 이는 그동안 北韓의 지배집단이 감행해 온 階級政策을 비롯하여 여러 가지 社會病理的 요인들이 복합된 필연적 결과이기도 하다. 예컨대 이러한 사회불안을 가져오게 한 구체적 요인은 個人偶像化 정책이 지닌 내재적 모순과 가치지향의 비현실성에서 찾아 볼 수 있다. 北韓은 그동안 미래상에 대한 여러가지 ‘희망적’ 약속만을 제시해 놓고 주민들에게 현재의 고

73) 「內外通信」, 주간판 771호, 1991. 11. 22.

74) 「世界日報(日本)」, 1991. 7. 26; 「內外通信」, 주간판 755호, 1991. 8. 2; 「北韓體制的 實相과 變化展望」(서울: 民族統一研究院, 1991), p. 419~420에서 재인용.

통과 어려움을 참고 견디어 나가야 한다는 것을 강조해 왔다. 그러나 그러한 미래에 대한 약속이 현실적으로 실현불가능한 것이라는 점이 점차로 입증됨에 따라 주민들이 갖는 心理的 動搖와 社會的 不滿意識은 더욱 심화되었고, 결국은 집단적 사보타지로까지 전개된 것이다.

北韓은 그동안 욕구조절을 위한 統制政策을 강력하게 실시해 왔으며, 경제건설을 촉진하기 위해 노력영웅과 목표초과달성을 선동하는 과정에서 앞날의 靑寫眞을 남발하였다. 그 결과로 개인의 기대수준은 북한체제가 제공할 수 있는 사회적 기회보다 훨씬 빠른 속도로 상승하였고 주민들의 挫折感은 그만큼 더 커지게 되었다. 그러한 挫折意識이 反社會的인 抵抗으로 전개된 것이다.

3. 評價

南韓社會가 지난 30년간 겪은 社會變動은 실로 엄청난 것이다. 그럼에도 불구하고 南韓社會는 1960년대 이후 西歐社會에서 경험했던 폭발적인 범죄증가와 같은 큰 기복을 띤 변화는 찾아 볼 수 없다. 즉 범죄폭증으로 인해 사회발전 자체가 위협당할 정도로 심각한 범죄상황을 겪었다고 보기 어렵다. 또한 범죄발생의 총량이나 특정 범죄 유형별로 보아도 西歐의 주요 산업 선진국가에 비해서는 낮은 犯罪發生率을 지니고 있다.

그럼에도 불구하고 범죄문제가 상당히 심각한 것으로 부각되고 있다. 그 이유는 여러 측면에서 검토할 수 있겠으나 暴力性 범죄의 발

생율이 비교적 높은데서 원인을 찾아 볼 수 있다. 일반적으로 財産犯罪보다는 폭력성 범죄가 사람들을 더 두렵게 만든다. 특히 잔악한 범죄들이 발생하여 범죄상황을 惡化시키고 있는 것은 큰 사회문제가 아닐 수 없다.

北韓은 1946년 민주개혁 이후 1980년대에 이르기까지 사회통제 메카니즘을 강력하게 집행하여 통제효과의 극대화를 가능하게 하였고 위로부터의 의도된 보수적 혁명의 연속은 사회체제의 質的 變化를 억제하는데 크게 기여할 수 있었다.

그러나 1990년대에 들어 오면서 외부의 개방압력과 내부의 産業化 沈滯로 위로부터의 일방적 사회통제는 그 효과를 더 이상 발휘하지 못하게 되었고 각종 사회문제의 증대를 촉진하는 작용을 하고 있다. 이러한 사회문제의 증대는 결국 새로운 사회정책을 요구하고 있으며 나아가 체제개혁의 直接的 動因으로 작용하고 있다.

다른 한편, 고도로 조직화된 주민통제 장치의 철저한 운용과 金日成 唯一思想이 북한주민에게 어느 정도 효과적으로 주입되고 있다는 측면에서 보면, 현재로서 反體制的인 逸脫行爲가 크게 표면화될 것으로 보이지는 않는다. 金日成 政權이 강요해 온 각종의 敎養事業과 社會動員運動이 주민들로 하여금 공산주의 제도의 우월성을 맹목적으로 是認하는 기계적인 체제동조자로 만들었다는 사실을 인정하지 않을 수 없기 때문이다.

이러한 사회통제의 긍정적인 효과 속에서도 다른 한편으로는 사회주의적 산업화의 진전에 따라 사회문제의 성격이 사회주의적 발전단

계에 부응하여 규정되고 있다. 곧 외부의 영향과 산업화의 진전에 따라 주민들의 물질생활에 대한 욕구수준이 상승되고 향상된 생활조건을 기대함으로써 思想的 統制와 宣傳·煽動에 의거해 왔던 기존의 사회통제방식은 그 효과가 점차 감소될 수 밖에 없었다. 이에 따른 각종 사회문제는 1990년 후반에 들어 體制動員力의 弱화를 재촉하는 요인이 되고 있다. 이에 北韓은 1990년대에 접어들면서 “사회정치적 생명체론”을 내세워 수령·당·인민대중간의 유기체론적 결속을 반복하여 강조하고 있다. 그러나 “사회정치적 생명체론”에 입각한 정치교양이 향후 김정일 시대에도 과거의 김일성 시대에서와 마찬가지로 사회결속의 효과를 극대화할 수 있을 것인가에 대한 판단은 부정적이다. 향후 北韓은 그만큼 사회통제력이 약화되면서 사회관리역량이 크게 감소될 것으로 전망된다.

II. 社會福祉能力

1. 概觀

한 사회의 사회문화적 목표는 두 말할 것도 없이 주민들의 福祉向上이며 한 국가의 최종목표는 近代的 福祉國家의 건설일 것이다. 이런 면에서 어떠한 이념과 체제를 지향하는 사회이든 현대국가는 궁극적으로 사회복지를 추구하지 않는 경우가 없다. 다만 福祉에 대한 개념이 각 사회에 따라 다르게 규정될 뿐이다. 이런 의미에서 국민의

복지향상을 궁극적 목표로 하는 福祉社會나 福祉國家에 얼마나 근접하였는가 하는 社會福祉 成就度는 그 나라의 사회역량을 가늠하는 하나의 중요한 척도가 되고 있다.⁷⁵⁾ 여기서 사회복지의 諸 제도의 완비와 충족수준 자체가 사회역량을 측정하는 직접적 척도가 되는 것은 물론 아니다. 그것은 自由市場經濟를 기본으로 하는 자본주의체제에서 채택하고 있는 사회복지가, 전인민적 소유와 노동에 의한 분배제도를 지향하는 사회주의 국가의 사회복지와는 여러가지 면에서 본질적으로 서로 다른 의미를 가지고 있기 때문이다. 私的所有와 개인적 선택, 그리고 시장지향적 개방체제를 바탕으로 하고 있는 南韓의 사회복지와는 北韓의 그것과 그 개념과 기능 면에서 근본적 차이가 있다.

南韓의 복지사회건설은 私有財產制度의 인정과 자유경쟁을 통한 방식을 원칙으로 하면서, 이에 덧붙여 사회정의의 실현이라는 바탕 위에서 보완적 정책으로 추진된다. 그러므로 사회복지정책은 원칙적으로 모든 국민에게 최저한의 생활을 보장하고 자유경쟁하의 脆弱者나 落伍者를 구제하는 것을 기본목표로 하고 있다.⁷⁶⁾

北韓은 국민복지 증진을 위한 모든 수단을 국가가 독점하며 국가가 인민의 생활에 전적인 책임을 진다는 원칙에 기초해 있다.

75) 2차대전 당시 西歐의 자유시민들이 꿈꾸었던 이상국가의 실천요강 속에는 전쟁의 종식을 통한 평화의 보장(국가의 안전보장), 인간의 기본권을 존중하는 민주주의 실천, 수정자본주의 또는 혼합경제체제의 운영, 국민 개인의 복지에 대한 국가의 책임수행 등이 포함되었다.

76) 유광호, “통일국가에 있어서 사회복지정책의 구상,” 「민주문화 논총」 (서울: 민주문화아카데미, 1991. 7), p. 105~106.

이러한 원칙하에서 복지수준의 실태를 보면, 南韓에서는 정부예산액에 대한 사회보장비의 비율이 보건관계비와 합쳐도 근년의 경우 약 5%의 낮은 수준에 머물러 있다. 그러나 南韓의 경우는 사회복지가 개인 또는 가족단위로 개별화되어 있기 때문에 개인의 복지수준은 재정에서 복지비가 차지하는 비율로만 파악할 수 없는 측면이 있다. 南韓의 제7차 5개년계획에서는 사회복지의 內實化를 추구하고 있으며, 사회보험제도의 확충, 고용보험제도의 도입, 저소득층 및 사회취약층에 대한 복지시책, 고령자고용촉진법 등이 도입되어 사회복지의 기초가 마련될 예정이다. 물론 복지에 대한 수요양태는 경제발전의 수준에 따라 달라진다. 즉 경제발전의 수준이 낮을수록 복지는 경제생활 수준의 향상으로 이해되고, 경제발전의 수준이 높을수록 비경제적인 문화적 향상으로 인식된다. 현재 경제규모가 적고 폐쇄적인 北韓과는 달리, 경제규모가 크고 개방적인 南韓의 국민생활수준은 크게 향상되었고 국민들의 의식수준도 매우 높아졌다. 따라서 남한주민의 복지에 대한 의식은 所得이나 資産의 증대 외에 環境的, 文化的 改善이나 고용·노동조건 개선 등에 더 많은 관심이 증대되고 있는 실정이다.

北韓의 사회복지 실태는 매우 宣言的이고 規範的인 성격이 강하다고 보아야 할 것이다.北韓의 경제력은 인간의 기본적 욕구인 의식주 문제를 제대로 해결하지 못하고 있는 수준이다. 이런 면에서北韓의 복지제도는 외형적으로만 화려하게 포장되어 있을 뿐 사실은 社會統制的 性格이 강한 제도라는 평가를 면하기 어렵다.北韓은 사회주의 체제 자체가 떠맡게 되는 福祉負擔을 제대로 감당하지 못한데서 오는

주민들의 불만 때문에 앞으로 南韓에 비해 체제의 사회역량이 훨씬 약화될 것으로 전망된다.

2. 分析

가. 社會福祉制度

社會福祉體系는 기본적으로 사회보장제도와 사회정책으로 구성된다. 특히 社會保障制度는 사회 하층의 생존권보장 문제와 관련하여 사회체제의 통합적 의미가 강하게 작용한다. 南韓의 보건사회부가 마련한 사회보장계획의 기본체계에 의하면 사회보장은 근로자와 사용자가 공동으로 財源을 조달하는 社會保險(의료보험, 연금보험, 산재보험, 실업보험)과 조세를 재원으로 실시하는 公的扶助(생활보호사업, 국가보훈사업, 재해구호사업) 그리고 각종의 사회복지서비스(노인복지, 아동복지, 여성복지, 장애인복지)를 기본 골격으로 하고 있다. 社會政策은 전국민 또는 해당집단을 대상으로 복지원리에 따라 시행되는 보건의료정책, 노동정책, 임금정책 및 재산형성정책, 가족정책, 주택정책, 교통정책, 환경정책 등이 포함될 것이다.

南韓에서 근대적 의미의 사회복지정책이 본격적으로 실시된 것은 1960년대 이후라고 할 수 있다. 물론 美軍政과 대한민국의 건국을 전후하여 南韓에도 근대적 사회복지정책이나 제도가 부분적으로 소개되었다. 그러나 이때의 정책은 당시의 정치적 여건, 정책 주체의

이해관계, 사회경제적 조건의 미숙 등으로 인해 형식과는 달리 내용 면에서 실효성이 적었고, 기존의 통치 및 사회질서를 현상대로 유지하고 안정시키는 성격만을 지니고 있었다. 그러나 1960년대 이후 군사정부에 의한 대량의 사회입법과 그후 산업화의 진전에 따라 등장한 각종의 사회복지정책은 비록 완벽한 것은 아니나 근대 사회복지정책이 지향하는 사회질서의 유지 및 새로운 질서의 구축이라는 성격을 대폭적으로 추가하였다.

현 시점에서 南韓은 제도적으로 연금제도, 의료보험, 산업재해보험, 공적 부조, 사회복지서비스 등의 사회보장제도와 더불어 노동정책, 임금 및 재형정책, 가족정책, 주택정책, 환경정책 등 제 사회정책을 실시하고 있으므로 사회복지의 기본형식은 거의 구비하고 있다. 단지 선진 복지국가에 비해 실업(고용)보험과 가족수당(혹은 아동수당)의 프로그램만을 실시하지 못하고 있는 실정이다.

그러나 정책의 실시의도나 내용 등에 있어서 南韓의 사회복지 수준은 아직도 상당부분에 걸쳐서 前近代性을 나타내고 있으며, 경제정책의 부작용을 수습하고 보완하는 소극적 성격을 많이 띠고 있다. 南韓의 사회복지정책은 재정상의 어려움을 감안하더라도 적용대상에 있어서 저소득계층이나 사회적 소외계층이 등한시된 채 주로 중류층을 중심으로 운용되고 있으며, 국고지출의 확대는 억제하면서 사회복지의 각종 프로그램만을 확대하고 있는 인상을 주고 있다. 또한 사회정책을 관장하고 감독하는 기관이나 조직이 매우 많고 다양하며, 상호간에 통일성이나 연계성이 결여되어 체계성과 효율성에서 약점을 지니

고 있다.

1980년대에 들어서 福祉國家와 福祉社會는 중요한 정치적 슬로건으로 등장되었다. 시민들의 복지에 대한 강력한 요구가 여론과 행동으로 나타나면서 사회복지정책이 복지국가를 건설하기 위한 가장 중요한 수단의 하나라는 인식이 더욱 확산되어 가고 있다.

南韓의 국민총생산에서 사회보장비가 차지하는 비율은 1989년 현재 겨우 3.5%로서 선진 복지국가에 비해 현저하게 낮다. 西歐의 경우 거의 모든 국가가 20~30%를 넘고 있고, 자유주의의 전통이 강하고 기업복지가 잘 되어 있는 美國이나 日本도 10%를 훨씬 상회하고 있다.⁷⁷⁾ 정부예산액에 대한 사회보장비의 비율은 보건관계비를 합쳐도 근년의 경우 약 5%를 넘나드는 낮은 수준이다. 이는 南韓의 경제발전 수준, 정부의 부담능력을 생각할 때 일시에 광범한 사회보장정책이 계획 집행된다는 것이 어려운 일임을 의미하는 것이다. 이런 점에서 南韓의 사회복지는 이제 본격적인 출발단계에 있다고 평가할 수 있다.

北韓의 社會福祉政策은 그들의 사회주의 체제와 이념의 성격을 그대로 반영하고 있다. 왜냐하면 복지의 개념은 체제 및 이념의 성격에 따라 정립되고, 복지사회실현을 위한 정책적 지향과 방법도 이에 따라 규정되기 때문이다.北韓의 사회주의 체제는 사유재산제도와 시장지향적 경제체제를 거부한다. 이는 국민복지 증진을 위한 모든 수단

77) 위의 내용은 유광호, “통일국가에 있어서 사회복지정책의 구상,” p. 106~108 참조.

을 국가가 독점하여 국가가 인민의 생활에 전적인 책임을 지겠다는 것을 의미한다.⁷⁸⁾

따라서 北韓의 모든 생활조건은 국가적 통제하에 있으며 개인적인 욕구가 국가적 통제에 의하여 의도적으로 관리된다. 즉 개인의 요구가 집단의 요구에 귀속된다. 그리고 다른 사회주의 국가와 달리 북한 주민들의 사회적 요구는 金日成 首領과 黨中央을 위해서, 그리고 혁명과업 완수를 위해서 투쟁하는 방향으로 定式化되어 있다. 따라서 생산수단의 私的 所有를 전면 거부하고 국가적인 소유와 통제하에 놓여 있다는 면에서 北韓의 사회복지는 그 수준이나 내용과는 상관없이 당연히 전사회적 영역을 포괄하는 광범위한 개념으로 파악된다.

北韓에서는 국가가 한 개인의 出産에서부터 모든 국민의 衣食住 생활에 대한 보장은 물론 교육, 주택, 직장보장 및 노동관리를 직접적으로 담당하여야 하며, 의료보장과 노후생활보장까지도 책임지고 보호, 보장하지 않으면 안된다. 이것이 바로 일인·일당독재와 전인민적 소유형태를 지향하고 있는 北韓體系의 복지 개념인 것이다.

복지 개념이 지니고 있는 이와 같은 성격으로 인해 北韓은 정권수립 직후부터 현재에 이르기까지 그 실시효과와는 별도로 다양한 사회

78) 북한 사회과학원에서 발간한 「철학사전」에 의하면 “사회주의하에서는 국가나 나라의 모든 인적 자원과 물적 자원을 계획적으로 동원 이용하며 생산과 분배, 축적과 소비를 통일적으로 장악 지도한다”고 되어 있으며, 북한헌법 제23조에도 “조선민주주의 인민공화국에서 끊임없이 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자의 복지증진에 돌려진다”고 밝히고 있다.

복지법령들을 공포하였다. 체제형성기에는 사회주의 중심세력인 노동자계급의 복지가 南韓보다 우월하다는 신념을 주입하는데 노력하였다. 1950년대 중반 이후로는 사회주의 경제건설을 위한 수단으로 복지정책을 이용하였다. 즉 사회주의 공업화에 초점을 맞추어 주민들을 동원하기 위해서 보건의료와 교육부문에 중점을 두고 사회복지제도들을 확대하였다.

北韓의 현행 복지정책은 1951년 8월에 제정된 「국가사회보장법」과 1972년 12월에 개정된 「사회주의헌법」, 1978년 4월 최고인민회의 제6기 제2차회의에서 채택한 「사회주의로동법」, 그리고 1980년 4월 최고인민회의 제6기 제4차회의에서 채택된 「인민보건법」 그리고 1992년 4월에 개정된 새 헌법 등에 기초하고 있다.

北韓의 사회주의헌법은 주민들에게 적용할 사회복지에 관한 주요 조항들을 명문화하고 있다. 그러나 헌법상에 명시된 무상치료제, 8시간 노동제, 유급휴가제, 정·휴양제, 여성의 사회진출보장 등의 내용들은 사실상 사회주의 제도하에서 실시되는 사회복지에 관한 대원칙을 망라한 것에 불과하다. 이는 체제의 우월성을 입증하고 首領의 領導體制와 黨의 지도력을 과시하려는 宣傳 煽動의 수단으로 활용되고 있다.⁷⁹⁾

이런 면에서北韓의 사회복지의 실체는 명문화된 그 자체로서는 평가하기가 어렵다.北韓과 같이 폐쇄적인 일인 독재체제하에서는 그들

79) 이 내용은 유광호, “통일국가에 있어서 사회복지정책의 구상,”

pp. 107~109 참조.

이 추구하고자 하는 理想(예컨대 헌법에서 명시된 조항)과 실제적으로 운영되는 現實 사이에는 엄청난 괴리가 존재하기 때문이다.

북한식 사회주의 건설이 1945~1992년까지 무려 47년간 계속되어 왔음에도 불구하고 현재 北韓의 경제력은 인간의 기본적 욕구인 衣食住 문제를 제대로 해결하지 못하고 있다. 이런 면에서 北韓의 사회복지의 제도나 내용은 외형적으로만 화려하게 포장되어 있으며 실제로는 社會統制的 性格이 강한 제도인 것이다. 1990년대에도 北韓에는 衣食住 문제의 해결이 국가정책의 우선적 현안과제가 될 정도로 인민 생활이 낙후되어 있고, 의료수요의 충족수준이 인민들의 기대에 미치지 못하고 있다. 예컨대 1980년 10월 제6차 당대회에서 金日成은 “쌀은 곧 공산주의이다,” “공화국에서 먹는 문제는 단순한 경제적인 실무적 문제가 아니고 심각한 정치사회적 과제”라고 선언한데 이어 1992년 김일성 신년사에서는 “흰쌀밥에 고기국을 먹으며 살려는” 것이 북한인민의 세기적 염원이라고 말하였다. 1987년 4월 21일 최고 인민회의 제8기 제2차회의에서 확정 발표된 제3차 7개년 계획(1987~1993)에서도 계획기간중 “인민들의 의식주 문제를 더욱 원만히 해결하여 인민생활을 획기적으로 높이는” 것을 가장 주요한 과제로 상정하고 있는 것이다.

이런 면에서 北韓이 당면한 경제생활난은 이를 해결하지 못할 때 주민들의 불만이 증폭되고 사회불안이 야기되어 결국 體制崩壞의 위협에 직면하게 될 정도로 심각한 사회문제가 되고 있다.

나. 社會福祉의 充足度

여기서 남북한간의 사회복지의 現實的 充足水準을 서로 비교하기는 어렵다. 그러나 아직도 南北韓 다같이 사회복지의 충족도가 대단히 낮은 수준임에는 틀림없다.

〈표 2-2-8〉 중앙정부 총세출에 대한 각 항목별 사회개발비 구성비

연 도	사 회 개 발				
	보 건	사회보장 및 복지	주 택 건 설 지역사회개발	기 타	합 계
1963	1.13	6.00	0.38	0.75	8.25
1965	0.89	5.15	0.40	0.59	7.03
1970	1.30	4.93	0.28	1.39	7.89
1975	0.93	4.85	0.91	0.77	7.47
1980	1.02	5.70	2.49	0.70	9.91
1981	1.01	4.87	7.50	0.56	13.94
1982	1.21	8.52	3.29	0.67	13.69
1983	1.48	4.66	4.83	0.85	11.82
1984	1.29	4.98	7.90	0.82	14.99
1985	1.29	5.24	4.83	0.99	12.35
1986	1.46	6.08	3.86	1.06	12.45
1987	2.20	6.23	3.65	2.25	14.33
1988	2.07	7.20	4.24	0.62	14.13
1989	8.02	8.02	8.02	0.66	18.56
1990	9.36	9.36	7.41	0.58	19.43

주: 1990년은 예산기준임.

출처: 재무부, 「한국의 재정통계」(서울: 재무부, 각년도); 한국개발연구원, 「재정통계자료집」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 70에서 제작성.

〈표 2-2-9〉 GNP에 대한 각 항목별 구성비

연 도	사 회 개 발				
	보 건	사회보장 및 복지	주 택 건 설 지역사회개발	기 타 지역사회사업	총합계
1963	0.18	0.95	0.06	0.12	1.31
1965	0.11	0.65	0.05	0.07	0.88
1970	0.22	0.83	0.05	0.23	1.33
1975	0.16	0.84	0.16	0.13	1.30
1980	0.21	1.19	0.52	0.15	2.07
1981	0.23	1.09	1.68	0.12	3.12
1982	0.27	1.90	0.73	0.15	3.05
1983	0.29	0.92	0.95	0.17	2.34
1984	0.25	0.96	1.51	0.16	2.88
1985	0.25	1.00	0.92	0.19	2.35
1986	0.26	1.07	0.68	0.19	2.19
1987	0.38	1.07	0.63	0.39	2.46
1988	0.34	1.19	0.70	0.10	2.34
1989	0.34	1.44	1.44	0.12	3.34
1990	0.34	1.53	1.21	0.09	3.18

출처: 〈표 2-2-8〉과 같음.

또한 현재 南韓에서는 失業保險이 실시되지 않고 있으며(1990년대 중반기에 고용보험이라는 명칭으로 실시할 계획임), 北韓에서는 의료 보험을 보건의료정책에서 취급하고 있다. 產災保險은 양측 모두 일부 직종의 근로자만을 대상으로 하고 있다. 그런데 문제는 南韓의 경우으로 활용하고 있는 것이다. 주민들의 정권에 대한 의존도가 높으면 높을수록 이들에 대한 통제 및 動員可能性이 높아질 것임은 자명한

일이다.

이상과 같이 볼 때 社會保險, 公的扶助, 社會福祉서비스 등 사회복지의 주요 내용에 있어서 남북한간에 커다란 차이를 발견하게 된다.

(1) 社會保險

社會福祉의 중심적 정책은 社會保險이며, 이는 醫療保險, 年金保險, 產災保險, 失業保險으로 구성된다. 남한에서는 지난 30년간 사회보험에 있어서 괄목할 만한 발전이 있었으나 의료보험을 제외한 타보험은 전국민을 위한 보험으로 확대되지 못하고 있는 상태에서 상당수의 영세사업장 근로자와 농어민 및 도시영세민을 포함시켜야 하는 과제를 안고 있다. 그밖에 직종별·지역별로 다양하고 상이한 조직과 제도를 정비하여 사회보험간에 체계성과 연계성을 모색해야 하는 과제가 남아 있다.

北韓의 사회보험은 명목상 남한보다 앞서 있다. 그러나 북한이 出身成分이나 國家功勳에 따라 급여의 차이를 두고 있는 것과, 給與의 구성에 식량배급제를 실시하고 있는 것은 '소비자 주권' 정신과 상치된다. 남한에서는 아직도 失業保險을 실시하지 못하고 있으나 북한은 國家社會保障法에 의해 노동의 意思와 능력이 있음에도 불구하고 1개월 이상 직업을 얻지 못하고 생계가 極貧하여 부양자가 없는 경우, 표준임금의 20%를 6개월 한도로 지급한다.⁸⁰⁾ 이때 자발적 移職 및

80) 전웅렬, 「南北韓 社會保障政策 및 現況比較 考察」(서울: 국토통일원, 1972), p. 72.

노동규율 위반, 범죄 등 과실에 의한 해고는 대상에서 제외된다. 그러나 현재 상태로서는 南北韓 모두 給與의 水準과 支拂方式에 있어서 개선이 요구된다.

(2) 公的 扶助

南北韓의 公的 扶助 사업은 서로 비슷하게 전개하고 있다. 남한의 경우 <표 2-2-10>에 의하면 생활보호대상자는 自活保護를 제외하면 대체로 증가되고 있으며 의료보호 수혜율에 있어서도 10% 수준에 불과하다. 말하자면 생활보호대상의 적용인구가 매우 한정되어 있고 수혜내용도 지극히 부실한 편이다.

<표 2-2-10> 남한의 공적 부조 인구

(단위: 명)

구 분	생 활 보 호 대 상 자			의료보호 수혜자	수혜율(%)
	거택보호	시설보호 ¹⁾	자활보호		
1970	306,250	—	2,116,498	—	—
1975	330,000	55,838	903,872	—	—
1980	282,000	47,000	1,500,056	2,141,690	5.6
1985	282,000	63,150	1,928,000	3,258,769	7.9
1986	283,650	70,900	1,819,000	4,386,000	10.5
1987	295,000	74,650	1,984,000	4,386,000	10.4
1988	318,294	65,020	1,916,757	4,290,000	10.2
1989	340,595	79,000	1,932,935	4,246,000	10.0
1990	339,423	81,383	1,835,385	3,930,389	9.2

주: 1) 국·공립시설은 제외

출처: 보건사회부, 「보건통계연보」(서울: 보건사회부, 1991); 경제기획원, 「韓國의 社會指標」(서울: 경제기획원, 1991), p. 303.

현재 정부로부터 生計費의 도움을 받을 수 있는 영세민의 범위는 시설보호자나 주택보호자들인데 이들 영세민 중 시설보호자 3.2%, 주택보호자 13.8%만이 정부의 도움을 받고 있는 반면 영세민의 대부분(83%)은 정부로부터 직접적인 생계보조를 받지 못하고 있다. 그 이유는 영세민 세대의 대부분이 일할 능력이 있는 가족구성원이 있기 때문에 생활보호를 받지 못한다는 것이다.

北韓의 公的扶助 제도는 南韓과 거의 유사하나 체제상의 특성 때문에 災害救護事業과 援護事業이 중심을 이루고 있다. 그러나 이러한 사업의 구체적인 문제점에 대해서는 알려진 자료가 없다.

(3) 社會福祉서비스

南北韓은 다같이 老人福祉, 兒童福祉, 婦女福祉, 障礙者福祉와 그 밖의 각종 福祉서비스를 실시하고 있다. 그러나 南韓의 경우 사회복지서비스는 1980년대 이후 다소 개선되고 있지만 아직도 가장 뒤떨어진 분야의 하나이다. 정부는 補助金 등을 지불하는데 그치고 있으며 상당 부분을 민간부문에 의존하고 있는 실정이다.

北韓은 역시 社會福祉서비스 부분을 매우 강조하고 있다. 그러나 북한의 경우는 진정한 사회복지의 성격으로 보기 어려운 요소가 많다. 예컨대 兒童福祉制度는 국가통제에 의해 공산주의 혁명의 충직한 후계자 양성을 목적으로 하고 있다. 1970년 이후 '3대 기술혁명'의 일환으로 여성들의 사회진출을 일층 강화하기 위해 託兒所의 확장을 급속도로 진척시켰다. 北韓은 1947년 6월 「탁아소 규칙」을 제정한

이래 1948년 12월 幼兒相談所에 관한 규정을 공포하였고, 1953년 8월 전쟁고아들을 위한 초등학교를 설치하였으며, 1972년 5월 만 5세의 모든 어린이에게 入學 前의 의무교육을 실시하였다. 1976년 4월 「어린이 보육교양법」을 채택하여 “국가는 사회주의교육학의 원리에 근거하여 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 주체형의 혁명가로 교육, 교양하는데 선차적인 힘을 넣는다”(제20조 규정)고 공포하였다. 이와 같이 북한은 각종 법률제정을 통해 어린이를 공산주의형의 인간으로 개조하기 위해서 부모가 있는 어린이는 탁아소와 유치원에서, 고아들은 육아원 및 애육원에서 집단으로 보육하고 있다. 이러한 어린이 교육은 어머니들로 하여금 경제적 생산활동에 적극 참여시키고, 어린이에게 공산주의의 집단적 교양방법을 적용시키는데 목적이 있다. 1978년 현재, 탁아소·유치원은 총 6만여개소에 이르며 약 350여만명의 어린이들이 보육원과 교양원에 의해 집단적으로 양육되고 있다.⁸¹⁾ 탁아소의 시설 및 그 운영실태는 당 고위특권층 아동을 보육하고 있는 ‘9·15탁아소’ 등을 제외하면 극히 빈약한 실정이다.

北韓 역시 老人에 대한 복지는 부진하다. 老人福祉에 관해서는 사회주의 헌법과 社會主義 勞動法에 노인보호와 연로연금, 양로원 양생원 보호규정을 두고 있다. 그러나 현재 전체인구의 3.7%인 약 65만명에 이르는 65세 이상의 노약자들은 대부분 ‘유휴노동력’으로서 家內 작업반과 부업반에서 각종 생활용품 생산에 동원되고 있다.⁸²⁾

81) 최일섭, “사회복지제도와 운영실태,” 최명 편, 「북한개론」(서울: 을유문화사, 1990), pp. 315~316.

北韓의 「사회주의로동법」(제74조 규정)에는 “남자는 만 60살, 여자는 만 55살에 이른 근로자에게 일정한 근속노동년한을 가진 경우에 연로연금을 준다”고 규정하고 있다. 그러나 北韓社會에는 ‘60 청춘, 90 환갑’이라는 말이 나올 정도로 60을 넘은 노인들도 거의가 노동현장에 나가서 일을 하는 경우가 많다. 왜냐하면 老後에 주어지는 年老年金은 퇴직당시 기본임금의 60~70% 수준이고 1일 300g의 식량배급을 주고 있지만, 연로연금 대상자가 계속 직장에 나가서 일하게 되면 기본임금을 100% 그대로 받게 되며 직종에 따라 하루 700~800g의 식량배급을 받을 수 있기 때문이다.

3. 評價

國民 個人的 福祉에 대한 국가의 책임수행은 인간다운 삶을 보장하고 사회구성원들의 노동의욕을 드높임으로서 사회적 통합과 體制遂行力을 향상시키는 기능을 한다. 사회보장제도면에서 보면 南北韓은 다같이 서로 비슷한 제도적 완비를 갖추고 있으나 그 실제적인 福祉政策의 수행력은 대단히 낮은 수준에 머물고 있다.

南韓의 경우 정부예산에서 사회보장비의 비중이 5% 수준으로 대단히 낮을 뿐만 아니라 市民들의 복지에 대한 요구를 충족하는데 실패하고 있다. 또한 사회보장제도를 政權維持의 보완적 수단으로 활용

82) 유광호, “통일국가에 있어서 사회복지정책의 구상,” pp. 119~120 참조.

함으로써 실제로 사회보장적 기능을 다하지 못하고 있다. 그 결과 <표 2-2-11>에 나타난 바와 같이 직무·작업환경·장래성·임금 등의 측면에서 1991년도 勤勞與件에 대한 滿足도가 1985년에 비해 오히려 뒤떨어지고 있다. 그 중에서도 임금수준, 장래성에 대한 불만정도가 45% 수준으로 가장 높게 나타나고 있다. 그리고 가정의 경제적 생활에 대해서도 35% 정도가 불만을 나타냄으로써 특히 경제적 측면에서 不滿足도가 높게 나타나고 있다(<표 2-2-12> 참조). 이는 결국 社會統合력을 떨어뜨리고 국민의 士氣를 약화시킴으로써 사회관리능력 향상을 阻害하는 요인으로 작용한다.

〈표 2-2-11〉 남한의 근로여건에 대한 만족도

(단위: %)

근로여건	1985년			1991년		
	만족	보통	불만	만족	보통	불만
직무	34.3	47.6	18.1	35.3	43.5	21.2
작업환경	33.2	46.5	20.3	19.4	43.7	36.9
장래성	18.2	48.0	33.8	10.4	43.5	46.2
임금*	19.1	36.3	44.6	16.1	35.1	48.8
근로시간*	16.9	41.5	41.6	20.9	42.8	36.3

주: * 임금은 1982년과 1991년 대비이고, 근로시간은 1988년과 1991년 대비임.

출처: 경제기획원, 「韓國의 社會指標」(서울: 경제기획원, 1991), pp. 138~142에서 작성

〈표 2-2-12〉 남한의 가정생활 만족도

(단위: %)

가 정 생 활	1985년			1991년		
	만 족	보 통	불 만	만 족	보 통	불 만
경제적 생활	14.5	50.0	35.5	19.7	45.0	35.3
자녀와의 관계	57.3	35.9	6.8	64.8	28.5	6.7
부모와의 관계	41.2	49.9	8.9	42.2	48.3	9.6
배우자와의 관계	54.4	38.1	7.4	58.3	33.4	8.3
전반적인 가정생활	32.3	57.1	10.6	36.0	52.8	11.2

출처: 통계청, 「사회통계조사」 (서울: 통계청, 1991); 경제기획원, 「韓國의 社會指標」 (서울: 경제기획원, 1991), p. 299.

그러나 1992~1996년에 실시되는 南韓의 제7차 5개년계획기간 동안에는 보다 內實있는 사회보장제도의 확충이 이루어질 전망이다.⁸³⁾ 7차계획기간 중 사회보장시책은 여건변화와 경제발전 단계에 맞게 현행 제도를 내실있게 운용하면서 필요한 제도를 단계적으로 확충해 나가는데 중점을 두고 있다. 地域醫療保險, 國民年金制度, 最低賃金制 등 6차계획기간 중 도입된 社會保障制度의 운용을 內實化할 계획이다. 또한 새로운 제도는 경제능력과 여건변화에 부합되도록 실정에 맞게 도입하되 제도의 운용과정에서도 단순한 所得移轉式의 방식을 지양하고 自立基盤 조성과 就業能力 提高에 중점을 두어 발전시켜 나갈 계획이다. 그 중요한 몇가지 사례를 보면 다음과 같다.

첫째, 사회보험제도의 확충을 들 수 있다. 먼저 1992년부터 5~9인 이상의 事業場 근로자에 대해 국민연금의 當然適用을 확대하고

83) 「제7차 경제사회발전 5개년계획 1992~1996년」 참조.

1990년대 후반기에 農漁民 연금제도를 도입할 계획이다. 농어민연금 은 현행 국민연금 체계를 그대로 적용하기 어려움으로 「농어민연금 도입준비위원회」를 구성하여 각출금과 급여수준에 대한 합리적 모형 개발 등 2~3년 동안의 事前準備 후 도입할 계획이다.

또한 雇傭保險制度의 도입이 예상된다. 앞으로 국제경쟁이 치열해 지고 산업구조 調整이 촉진되는 과정에서 摩擦的 失業과 인력수요 증가문제를 원활히 조정하기 위하여 轉職訓練과 취업알선, 失職期間中의 직업훈련보조 등을 주요 내용으로 하는 고용보험제도의 도입을 계획하고 있다. 이는 인력정보의 체계적 활용, 직업안정기능의 강화, 轉職訓練支援 등을 통하여 인력의 수요와 공급을 원활히 연결하고 遊休人力의 産業人力化를 촉진시키는 제도로 발전시켜 나갈 것으로 보인다.

둘째, 低所得層 및 사회취약층에 대한 복지시책을 들 수 있다. 低所得層에 대한 지원은 이들의 자립기반 조성에 주력하면서 근로능력을 상실한 사람에 대한 기초생계의 보장에 중점을 두어 추진할 계획이다. 특히 생활보호대상자에 대한 보호수준을 연차적으로 높여 나가고 생계보호방법도 현행의 정액지원방식에서 최저생계비 수준에 미달하는 부분만을 지원해 주는 補充給與方式으로 발전시켜 나갈 것이다.

그리고 노인계층의 경제사회활동 참여기회를 확대하기 위하여 1991년 12월 제정된 「고령자 고용촉진법」을 기초로 노인취업의 확대를 유도한다는 계획이다. 노인에 대한 보건의료서비스의 확충을 위

하여 保健所의 의료기능을 강화하고 노인전문 진료요양시설을 전국 市道單位로 확대하고 老齡手當의 지급대상과 수준을 확대한다는 계획이다.

北韓의 사회복지에 대한 평가는 단순한 체제 차별적 차원에서 출발할 것이 아니라 앞날의 南北統수를 지향하는 차원에서 인간적 삶의 터전을 마련하는데 그 의의를 두어야 할 것이다.

北韓의 사회복지를 보면, 시기별로 사회복지제도의 성격이 조금씩 바뀌어 왔음을 알 수 있다.⁸⁴⁾ 그럼에도 북한은 정권수립 이후 오늘에 이르기까지 복지정책을 체제의 존립 발전과 연관시켜 일관되도록 추구해 왔다는 점이 주목된다. 북한은 집단주의를 원칙으로 하는 전형적인 통제사회로서 사회주의 개혁에 의해 의도적으로 형성한 계급구조를 反體制的 要素의 제거를 위한 권력통제의 장치로서 이용한다. 따라서 북한에 있어 체제유지를 위해 가해지는 衣食住에 대한 통제가 成分別 階級差別의 經濟的 統制라고 한다면 社會福祉 역시 제도상으로 사회적 계급차별을 위한 사회통제의 장치이다. 이처럼 社會福祉制度가 지니는 체제존립을 위한 사회통제적 성격은 예컨대 계급을 10 등급으로 분류하여 병원을 이용케 하는 하나의 사례에서도 잘 나타나고 있다. 북한에 있어 사회복지란 그것이 지니는 본질적인 이데올로기적 성격과 국민의 상승하는 복지향상에 대한 경제적인 수용능력의 한계성 때문에 그 개선의 기대는 난망하다. 북한정권 수립에서부터 인민들을 사회주의 체제로 끌어들이기 위해, 실제로 실시하지는 못했

84) 최일섭, “사회복지제도와 운영실태,” pp. 320~322 참조.

지만 다양한 사회복지 法令들을 공포하는 것을 볼 수 있었다. 사회복지에 대한 이러한 宣言的이고 宣傳的인 태도는 사회주의체제가 그 이전의 일제 치하나 南韓의 資本主義體制에 비하여 노동자 계급의 복지가 훨씬 優越하다는 신념을 노동자 계급에게 규범적으로 불어넣기 위한 것으로 평가할 수 있다.

한편 1950년대 중반 이후로 진행된 사회주의 경제건설을 위한 住民動員 시기에는 사회복지가 경제건설을 위한 수단적 기능을 발휘하였다. 北韓은 사회주의 工業化에 초점을 두고 주민들을 동원하기 위해서 무엇보다 保健醫療와 教育部門에 중점을 두고 사회복지제도를 확충시켜 나갔다. 그러나 당시의 경제수준은 노동자 계급을 위한 사회복지 부문에 많은 財源을 우선 할당한다는 것이 현실적으로 불가능하였기 때문에 물질적 誘引보다는 소비절약과 사상교양을 강화하는 간접적인 수단을 동원하였다. 이는 천리마운동, 청산리방법, 대안의 사업체계 등 대중동원을 위한 대중조작의 형태로 나타났다. 결국 動員時期의 사회복지의 성격은 勞動力 誘引을 위한 社會統制的 性格이 짙게 나타났다.

1970년대 이후 현재까지의 단계는 일종의 선택의 岐路에서 있는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 北韓社會는 이제 舊蘇聯과 東歐에서 실험되고 있는 자본주의화, 개방화의 흐름을 외면할 수 없다는 측면과 함께, 주체사상에 바탕한 폐쇄적이고 자기 만족적인 노선에 대한 대폭적인 修正이 자칫 사회전체의 瓦解를 초래할 수 있는 현실적 어려움에 직면해 있다는 점이다. 북한사회는 이러한 딜레마 속에서

1970년 이후 사회복지와 관련하여 서서히 변화의 조짐을 보여주고 있는 것으로 보인다. 新憲法에서 규정하고 있는 새로운 복지내용들은 북한의 사회복지가 북한의 社會變動을 어느 정도 수용하면서 전개되어 가고 있음을 엿볼 수 있게 해 준다.

그럼에도 불구하고 앞으로 전개될 북한의 사회복지제도를 전망해보면, 현재 북한은 전쟁준비와 통제체제에 대한 주민의 불만이 衣食住 생활에서 상당히 확산되어 가고 있고, 낙후된 경제는 인민들에게 물질적인 결핍을 초래하여 북한체제에 상당한 위협으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 1987년 4월 최고인민회의 제8기 제2차 회의에서 확정 발표된 제3차 7개년계획(1987~1993)을 보면 계획기간중 '인민들의 의식주 문제를 더욱 완만히 해결하여 인민생활을 획기적으로 높이는 것'을 주요한 과제로 상정하고 있고, 이를 위해 주민생활과 관련된 농촌경리와 수산업, 경공업을 더욱 발전시키며 주택을 대대적으로 건설하여 주민생활을 향상시키겠다고 선전하고 있다. 北韓은 더 이상 주민들의 불만을 방치할 수 없는 상태에 이르렀다고 판단한 것 같다.

결국 북한은 주민들의 상승하는 욕구에 상응하는 적절한 복지요구를 충족하지 못할 경우 사회체제 자체의 존립을 위협당하는 最惡의 사태까지 초래할 가능성을 안고 있다 하겠다. 이런 면에서 북한은 사회주의 체제 자체가 원초적으로 떠맡게 되는 福祉負擔을 제대로 감당하지 못하는데서 오는 주민들의 불만 때문에 앞으로는 남한에 비해 체제의 社會力量이 훨씬 弱화될 것으로 평가된다.

第3節 綜合評價 및 展望

지금까지의 분석을 바탕으로 하여 南北韓의 政治力과 社會管理 力量에 대한 종합평가와 전망을 내리기로 한다.

南北이 분단된 1945년 이래 전 기간을 통하여 북한은 남한에 비해 표면상으로는 理想的 統合能力과 政治的 統制能力이 모두 優勢하다고 할 수 있다. 1960~1970년대에는 남한체제의 統制能力이 크게 향상되었다고 할 수 있지만 전체주의적 통치를 지속하고 있는 북한에 비해서는 이념적 통합의 측면에서 저조한 편이라고 할 수 있다. 즉 이 시기는 남한에서 국가와 시민사회간의 갈등과 분열이 첨예화되고 증폭되어 통합능력이 현저히 낮아지던 시기였다. 반면에 북한은 金日成 유일체제 및 주체사상과 급성장한 중공업을 토대로 자력갱생과 軍事·經濟竝進政策을 추구함으로써 전체 주민을 높은 수준에서 통합시켜 체제를 강화하였다.

1980년대 이후 상황은 역전되어 남한은 경제력을 비롯한 전반적인 국력이 신장되고 대외환경도 남한에 유리하게 전개됨으로써 체제에 대한 자신감이 증대되고, 1987년 「6·29선언」 이후 특히 文民政府의 출범으로 국내 정치체제도 正統性을 획득함으로써 해서 체제가 전반적으로 안정화되었다. 반면에 北韓은 그동안 일인독재체제와 주체사상에 의해 체제의 폐쇄성이 지속됨으로써 해서 만성적인 경제난과 함께 체제 전반적인 정체와 낙후성을 모면할 수가 없게 되었다. 더구나 東

歐와 蘇聯의 붕괴, 中國의 개혁 등 주변환경이 급속히 악화됨으로 인해 체제 정통성이 동요되어 주민에 대한 강력한 사상적, 물리적 통제에 의존함으로써만 이념적 통합과 체제의 존립을 유지할 수 있는 실정이다.

다음 南北韓의 社會力量을 비교·평가하기로 한다. 즉 남북한 사회역량을 社會逸脫의 統制能力과 社會福祉의 成就度 등을 기준으로 하여 평가할 경우 남북한간에는 체제의 構成原理와 體制維持 장치의 相異性 때문에 적어도 1980년대 중반까지는 類似性보다는 差別性이 지배적으로 작용하였으며 양측간의 異質化의 정도가 심화되는 경향성을 발견할 수가 있었다. 그러나 1990년대 이후는 양측간 收斂的 變化兆朕이 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

南韓의 경우 1960년대 이후의 고도성장에 따른 생활수준의 향상은 사회역량의 강화라는 측면에서 특기할만한 사실이다. 그러나 급속한 社會變動過程에서 수반하는 사회적 가치의 불공평 분배, 사회적 격차, 사회적 일탈행위, 사치·낭비·퇴폐풍조와 같은 사회적 부조리들은 사회적 안정성을 저해하는 요인들로 남아 있고, 공업화·도시화에 따른 社會保險, 公的扶助, 사회복지서비스 등 사회복지의 성취도에 있어서도 아직까지 빈약한 예산을 비롯한 제반문제가 해결되어야 할 과제들로 남아 있다. 이와 같은 제반 문제상황을 바꾸어 말하면 적어도 文民政府 출범 전에는 인적·사회적 잠재력은 풍부하나 이를 국가목표와 연관시켜 최대한으로 활용할 수 있는 社會管理能力은 부족한 실정이었다고 할 수 있다.

北韓의 경우 사회복지 성취도가 제도상으로는 유리한 입장에 있으나 그 질적 수준이 낮게 평가되고 있으며 생활필수품의 만성적 부족은 福祉成就度를 저하시키고 있다. 최선의 사회복지의 최선의 경제성장에서 나온다는 사실에 비추어 북한의 사회복지의 1970년대 이후 거듭된 경제계획의 실패로 결국 最惡의 사회복지 상태를 면치 못하고 있다. 또한 북한은 社會保障制度를 사회적 動員體制의 구축을 위한 정치적 수단으로 활용함으로써 주민의 自發的 參與를 불러 일으키는데 실패하고 있다. 그럼에도 불구하고 幼兒教育의 체계화 및 사회복지장제도의 광범위한 활용 등은 적어도 제도적 측면에서의 북한 사회역량의 강한 면을 나타내 주고 있다. 다시 말하면 전체주의적 動員政權은 노동인력을 최대한 착취, 최대한 동원하는 대신 노동력의 單純再生産을 위한 최소한의 인간 생존조건에 대해서는 정치적으로 배려하게 된다는 면에서 이를 북한체제가 가진 사회관리역량으로 보아야 할 것이다.

이런 점에 비추어 남북한을 비교해 보면 사회적 제반 지표간의 일관성과 한 체제로서 필요로 하는 제 조건의 조정이란 측면에서는 북한이 앞서 있다. 그러나 북한에는 個人偶像化, 民族史의 날조, 민족문화말살, 인간성 부정, 硬直的 계급노선 등 ‘일인 체제’가 가진 矛盾이 非自發的이고 강압적 조정을 어느 정도 지탱해 나갈 것인가에 따라 실제적인 사회역량이 다르게 표출된다는 사실이 중요하다.

南韓은 경제발전 단계에 있어서 이미 북한과는 차원을 달리하는 앞선 단계에 있다. 이런 면에서 社會福祉 充足度에 있어서도 남한사회

가 훨씬 앞서 나갈 수 있을 것으로 보이거나 社會逸脫 統制能力 면에서는 뒤떨어지고 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 1990년대 북한의 경우에서도 정치교육의 효과가 감소되고 있고 상승하는 주민의 요구를 충족시켜 줄 수 있는 물질기반이 脆弱하기 때문에 사회통제능력은 앞으로 크게 떨어질 것으로 판단된다.

南北韓의 이러한 정치력 및 사회관리 역량은 향후 어떻게 변화할 것인가? 이념의 침투도 및 통합도란 측면에서 남한의 경우는 1990년대 들어 전반적인 目標價値에 대해서 합의를 이루고 있으나 실제로 국민 개개인의 경우 아직도 이러한 이념이 실천적인 측면에서 생활 속에 침투되었거나 內面的인 통합을 이루었다고 할 수 없는 형편이다. 그러나 전반적인 교육수준의 향상과 각종 市民 自律團體의 등장, 그리고 言論에 의한 자율적인 이념의 전파 및 확산의 제도화가 이루어진 만큼 文民政府의 출범으로 더욱 광범위한 국민적 합의에 의한 사회통합이 전망된다.

南韓에서는 1992년 12월 제14대 大選의 실시로 지닌 32년간의 관료적 권위주의체제를 청산하고 문민정부가 출범케 됐다. 1987년 말의 대선에서 직선제에 의한 대통령 선출은 가능했으나 총선에서의 실패로 與小野大의 정치관도가 형성됨에 여권에 정치적 무력증에 빠져 국정운영이 정치적 혼란을 빚기도 했다. 權威主義 清算에 대한 밑으로부터의 정치적 압력으로 정치적 권위 그 자체의 부재로 전도되는 착각마저 일으켰다. 그러나 直選制에 의한 문민정부의 출범과 정계개편 과정에서의 여권의 多數議席의 확보 그리고 在野 및 운동권의 制

度圈에의 진입 등 일련의 새로운 정치상황의 전개와 더불어 권위주의 체제로의 反轉可能性의 소지가 제거되고 보다 안정된 민주체제 유지의 가능성이 증대됐다.

그러나 향후 남한사회에서는 국가기관 자체가 實定法의 테두리 안에서 질서를 유지하지 않으면 안되게 될 것이다. 경제수준이 향상되고 교육의 量的, 質的 擴大에 따라 점차 대다수의 국민의식이 선진화될 것이기 때문에 이러한 의식의 발달에 따라 문화와 가치관이 다양해 질 것이다. 이러한 다양성을 허용하는 複合的 多元主義 사회로 급속히 전환될 남한사회는 국제화시대를 맞이하여 한층 국민 각자의 責任과 自律을 강조하게 되고 實定法에 충실한 질서유지체계를 강화할 수 있을 것이다.

반면 1980년대 말부터 東歐 사회주의권이 붕괴하고 東獨이 西獨에 吸收統一되었는가 하면 蘇聯邦도 해체되는 국제정세 하에서 그나마 유일하게 북한을 지지하고 있던 中國마저도 개혁의 물결에 휩싸이고 있는 현 시점에서 북한은 그들이 40여년간 유지해 온 金日成 體制 존립에 심각한 위기의식을 느끼고 있다.

따라서 북한은 1970년 11월 제5차 당대회에서 마르크스·레닌주의와 함께 주체사상을 당의 지도이념으로 설정했다가 1980년 10월 제6차 당대회에서는 김일성의 주체사상과 혁명사상 일색으로 당의 지도이념을 설정했다. 이와 더불어 1972년에 개정된 소위 社會主義 憲法에서는 마르크스·레닌주의를 창조적으로 적용한 주체사상을 국가의 지도이념으로 규정했으나 1992년 4월에 개정된 헌법에서는 마르

크스·레닌주의에 대해 아예 언급조차 하지 않고 주체사상만을 국가의 활동지침으로 설정했다. 그러나 주체사상은 시간이 지남에 따라 그리고 북한사회의 대내외적 상황이 변함에 따라 이를 수용하거나 이에 적응하지 않으면 그 說得力과 效率性を 잃고마는 體制守護的 이념 체제에 불과하게 될 것이다. 즉 金正日로의 완전한 權力承繼가 이루어질 1990년대 북한의 이념체제는 비록 김정일이 유일한 주체사상의 解釋者로 남아있을 것으로 예상되나 다양한 세력들이 주체사상의 해석을 둘러싸고 대립할 것으로 보여 기존의 유일사상체제에서 逸脫하는 조짐이 서서히 나타날 것이라 전망된다.⁸⁵⁾

또한 南北間의 「기본합의서」가 발효되고 북한을 방문하는 외부인사들의 수가 증가함에 따라 자연적으로 외부의 사정과 정보가 북한사회 內部로 점차 전파될 것이다. 이처럼 외부의 정보나 사정이 북한 내부로 확산되면서 이제까지 黨과 국민에 의해 획일적으로 統合되었던 사회가 서서히 均열의 조짐을 보이게 될 것으로 전망된다. 이처럼 이념적 통합도가 약화되면서 1990년대 중반에 이르면 新進 엘리트 내부에서, 그리고 미약하나마 일반 주민들 사이에서도 체제에 대한 회의와 저항이 조직적이지는 않지만 발생할 수도 있다. 1960년대 이래 30여년을 심각한 사회적 均열을 경험하지 못한 북한사회로서는 일단 조그마한 均열이라도 발생할 경우에는 이념적 통합의 측면에서 더욱 심각한 체제위기가 초래될 수도 있을 것이다.

85) 알렉산드리아 유리예비치 만수로브, 「소련학자가 본 북한」 (서울: 남북문제연구소, 1991), pp. 55~58.

물론 엄격한 정보의 통제와 가혹한 처벌규정으로 인해 일반 주민들의 체제도전이나 反社會的 혼란이 야기될 가능성은 당분간 희박하지만 지도층 내부에서 개혁 및 개방의 속도와 방법에 대해 갈등이 발생할 소지는 충분히 있다고 보여진다. 따라서 北韓에서는 이러한 지도층의 갈등이나 균열을 단속하고 통제할 보다 강력한 秩序維持 노력이 강구될 것이며 이러한 질서유지체계의 확립은 金正日 체제가 안게 될 가장 큰 딜레마의 하나가 될 것이다.

社會逸脫 統制能力 면에서 南韓은 사회적 불평등 문제가 완화되고 犯罪發生率이 하락하고 있으며 사회통제력은 상대적으로 高揚되는 경향을 보이고 있다. 그 반면 北韓은 사회적 부조리와 범죄발생에 대한 정확한 자료는 없지만 社會逸脫에 대한 사회적 통제력이 약화되고 있다는 점을 유추할 수 있다. 즉 김정일 시대의 등장과 더불어 政治教養事業의 효과가 크게 감소하고 있을 뿐만 아니라 南北交流의 폭증, 外部文物의 流入, 東歐 공산주의 국가들의 붕괴 등의 영향력이 북한사회 내부로 침투되면서 사회적 비판세력이 대두되고 인민대중의 불만이 점증되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 동시에 1980년대 말부터는 주체사상의 새로운 해석과 더불어 “사회정치적 생명체론”, “우리식 사회주의” 등을 내세워 수령·당·인민의 유기체론적 결속을 강조하는 새로운 정치사상사업을 전개하고 있다. 그러나 그 효과는 의문시된다.

반면 향후 10년 후 2천년대의 南韓社會의 모습에 대한 평가는 매우 긍정적이다. 2천년대의 남한사회에 대한 전망을 보면,⁸⁶⁾ 應答者의

24.8%가 “민족의 긍지를 느낄 수 있을 정도로 크게 발전한 사회가 될 것이다”, 44.0%가 “다소 문제가 있기는 하지만 대체로 발전한 사회가 될 것이다”라고 반응함으로써 약 7割이 미래 남한사회에 대해서 낙관적인 견해를 가지고 있다. 이에 비하여 “어느 정도 발전하기는 하겠지만 상당히 많은 문제점을 가지고 있는 사회로 남아 있을 것”이라는 否定的 견해는 24.0%에 머물고 있다. 이러한 肯定的 미래전망으로 미루어 社會管理能力의 측면에서 향후의 南韓은 北韓을 크게 능가할 것으로 전망된다. 이와 더불어 社會福祉 充足度の 측면에서도 남한사회는 북한을 훨씬 앞서나갈 것으로 전망된다. 앞으로 福祉國家 및 복지사회를 지향하는 국가가 추구해야 할 이념은 상반되고 대립적인 複數의 가치들을 調和·調整하는 과제에 당면하게 될 것이다.

86)

2천년대의 남한사회의 전망에 대한 평가

응답범주	% (N)
민족의 긍지를 느낄 수 있을 정도로 크게 발전한 사회가 될 것	24.8(377)
다소 문제가 있기는 하지만 대체로 발전한 사회가 될 것	44.0(671)
어느 정도 발전하였다고는 하지만 상당히 많은 문제점을 가지고 있는 사회로 남아 있을 것	24.0(365)
지금과 별로 달라진 것이 없는 사회로 남아 있을 것	7.1(108)
무응답	0.1(2)
계	100.0(1,523)
	-

향후 5~10년간의 南北韓 社會力량의 優劣은 이상에서 제시된 새로운 福祉要求가 얼마나 충족할 수 있으며, 새로운 福祉需要를 정부 당국이 얼마나 충실하게 해결할 수 있는가에 전적으로 의존하게 될 것으로 보인다. 이런 점에서 南韓은 北韓과 비교해서 복지수요의 충족에 소요되는 경제적 자원이 훨씬 풍부하고 경제성장 역시 북한을 앞서 갈 것으로 보아 지난날과는 달리 사회역량 면에서 남한이 북한을 크게 앞지를 것으로 전망된다.

이상으로 미루어 볼 때 향후 南韓의 社會管理能力은 社會逸脫 統制能力과 社會福祉 充足能力의 양측면에서 모두 북한을 앞지를 것으로 전망된다.

第 Ⅲ 章

經濟體制 及 經濟力

빈 면

第 III 章 經濟體制 및 經濟力

이 章에서는 남북한의 경제력을 비교한다. 한 나라의 경제력이란 단순히 수량적 지수로만 비교할 수 없는 총체적인 경제역량으로서 경제체제, 경제발전의 전략, 재정운용의 내용과 같은 매우 거시적인 부문을 포함해서 GNP, 자원, 식량생산, 대외무역과 같은 부문의 경제능력을 포괄한다. 따라서 이 章은 크게 3개 節로 나누어 남북한 경제력을 분석한다. 第1節에서는 남북한이 채택하고 있는 경제체제 및 발전전략의 강약점과 발전잠재력을 분석하고, 第2節에서는 남북한 재정의 규모 및 재정지출의 구성분석을 통해서 남북한 경제력의 강약점을 분석한다. 第3節에서는 第1節과 第2節에서 살펴본 경제체제와 경제운용의 결과가 어떠한 경제적 실적을 낳았는지를 計量的 指標를 중심으로 비교·분석한다. 계량적 분석을 위해서는 클라인(Ray S. Cline)의 모델에 따라 GNP, 에너지, 전략적 광물자원, 공업력, 식량생산, 대외무역의 부문으로 나누어 통계자료를 중심으로 남북한 비교를 한다.

第 1 節 經濟體制와 發展戰略

이 節은 다음 2개 節에서 논의될 남북한의 定量的 경제력 비교 및 재정운용 비교 및 재정운동 비교에 대한 선행적 혹은 보완적 작업으로서 남북한의 경제체제와 경제발전 전략을 비교·분석한다. 경제체제가 한 나라의 통상적인 경제활동 메카니즘을 설명하는 정태적 개념이라면, 발전전략은 動態的 概念으로서 경제성장이라는 목표의 달성을 위하여 국가가 적극적으로 개입하고 수행하는 것이다. 따라서 경제체제에 대한 비교와 더불어 경제발전 전략을 분석함으로써, 남한체제의 강점과 약점, 북한경제가 침체하고 있는 요인들을 밝혀낼 것이다.

I. 經濟體制

1. 概觀

자본주의와 사회주의 경제체제간의 효율성을 비교·분석하기 위해서 일반적으로 사용되는 두 가지 기준은 첫째, 경제행위 주체들의 경제활동 목표를 검토하는 것과 둘째, 한 나라 안의 경제활동을 총괄적으로 조정하고 통제하는 사회적 메카니즘을 살펴보는 일이다. 자본주의 체제에서의 경제행위의 목표는 사적 이익의 극대화이며, 사회주의 체제에서의 그것은 사회적 수요의 충족이다. 한편 경제활동의 사회적

메카니즘을 보면 자본주의 생산양식은 시장원리에 바탕을 두고 있으며, 사회주의 생산양식은 당 또는 국가에 의한 통제와 명령에 입각하고 있다. 그러나 이와 같은 구분은 原則論的인 二分法에 의한 것이고, 실제로는 양자 사이에 혼합과 절충이 존재하는 것이 사실이다.

남한은 자본주의 생산양식을 근간으로 하여 사기업과 개인을 경제행위의 주체로 삼고 있기 때문에 원칙적으로 私的 利益의 極大化라는 경제행위의 목표와 시장원리라고 하는 경제활동의 사회적 메카니즘을 통해 1960년대 이후 경제력의 급속한 성장을 이룩할 수 있었다. 창의적인 생산활동을 통한 기업가의 이윤추구와, 고용 및 임금을 매개로 한 노동의 동기부여는 경제성장에 있어서 높은 효율성을 발휘했다. 그러나 남한이 순수한 자본주의 경제체제를 운용한 것은 결코 아니다. 그 대신 국가에 의한 일정한 개입을 전제로 하여, 사회적 공익의 확대를 위해 필요할 경우 사적 이익의 자유로운 추구를 제한하기도 하고 시장원리를 의도적으로 왜곡하기도 하였다. 이런 점에서 남한의 경제체제는 ‘計劃合理的’(plan-rational) 체제라고 볼 수 있다.

그러나 경제행위 動機의 개별화와 시장기능 중심의 경제활동은 1970년대 후반에 이르러 부와 소득에 있어서의 구조적 불평등을 크게 증대시키는 後果를 낳았다. 그리하여 사회계층간의 위화감이 사회적 통합도의 수준을 저하시키면서 1980년대에 들어와 경제체제의 안정성과 효율성이 낮아졌다. 1980년대 중후반에 들어와 勞使葛藤이 폭발하였고, 그 이후 임금수준이 상대적으로 높아지자 기업가들의 생산활동이 위축됨과 동시에, 부와 재산의 불평등이 가속화되면서 노동자들의 경제행위에 대한 동기부여도 저하되었다. 한편, 경제활동의

사회적 기제에 있어서 시장에 대한 국가의 개입이 두드러졌던 만큼, 부와 소득의 불평등 구조의 심화에 관련하여 國家介入의 合理性에 대한 강한 사회적 의문이 제기되었다. 또한 1980년대 이후 추진되고 있는 정치적 민주화와 경제적 자율화와 아울러 시장기능에 대한 국가 개입의 자율성과 효율성이 점차 감소하고 있으나, 1990년대 초까지 민간주도 경제체제는 시기상조로 남아 있어서 전반적으로는 경제체제에 있어 과도기적 국면에 처해 있는 것이 현재 남한의 현실이다.

私的 利益의 추구하고 私有財産權을 원칙적으로 부인하고 있는 북한에서 경제행위의 목표는 사회적 需要의 充足과 極大化이며, 利潤이나 賃金과 같은 물질적 동기 대신 理念的 내지 道德的 인센티브를 강조하는 생산양식을 갖고 있다. 경제활동의 사회적 메카니즘은 시장의 자율적 기능이 아니라 당 또는 국가에 의한 중앙집권적 계획과 명령·통제이며, 경제에 대한 국가의 완벽한 개입 그 자체가 이념적 가치를 가진다는 뜻에서 북한의 경제체제는 ‘計劃理念的’(plan-ideological) 체제라고 볼 수 있다. 이와 같이 사회화된 경제행위의 목표와 중앙집권화된 경제활동의 사회적 메카니즘은 북한정권의 전반기에 경제력의 급속한 성장과 사회경제적 평등화에 크게 기여했다. 그러나 이념적 동기부여 방식과 획일적 경제 메카니즘의 효과는 시간구속적이었고, 1970년대 중반을 넘어서면서 북한 경제체제의 效率性은 급격히 떨어지기 시작했다.

1980년대에 들어와 북한은 기존의 이데올로기적 동기부여 방식에 병행하여 경제행위의 목표를 어느 정도 물질화·개별화하려는 노력을 강화하고 있으며 경제활동의 사회적 기제에 있어서도 시장기능의 일

부 도입을 위시하여 분권화 조짐을 나타내고 있다. 그러나 1970년대 후반부터 최근까지 지속되고 있는 생산력의 停滯 혹은 低下는 물질적 인센티브에 의한 노동동기의 제고 노력을 무력하게 만들고 있을 뿐만 아니라, 시장경제적 요소의 확대를 통한 경제 메카니즘의 개혁도 체제유지라는 당과 국가의 정치사회적 목표에 의해 제한받고 있는 것이 현실이다. 그리하여 현재 북한경제는 경제행위의 목적이나 경제활동의 사회적 기제 두 측면에서, 이념적 목표와 현실적 개혁간에 심각한 딜레마에 빠져있는 것으로 평가된다.

1990년대 초에 들어와 남북한의 경제체제 모두 발전의 제반 잠재력을 극대화하는데 한계를 노정하고 있다. 남한은 과거 1960~1970년대 고속성장기에 비해 체제의 효율성이 상대적으로 저하되어 있고, 북한의 현 경제체제는 과거에 비해서는 물론이고 남한에 대비한 열세도 나날이 증폭되고 있다. 남한의 경우, 우리는 현재의 상황을 ‘과도기’로 평가하는 반면, 북한의 경우는 ‘위기’ 상황으로 진단한다. 그리하여 남한은 未久에 경제행위의 동기부여를 다시 활성화하고 경제활동의 사회적 메카니즘에 있어서 시장기능을 확대시킴으로써 ‘제2의 도약’을 위한 경제체제의 재정비·재정립이 이루어질 것으로 전망한다. 그러나 가까운 장래에 북한이 경제적 ‘침체’를 극복할 수 있도록 체제의 효과적인 改善과 改革을 이룩할 것이라고 보는데는 회의적이다.

2. 分析

남한은 건국 이래 헌법을 통하여 개인의 사적 이익 추구권과 재산권을 원칙적으로 보장해왔다.¹⁾ 경제행위의 일차적 목표는 따라서 사적 이익의 意圖的 극대화이며 개인이 자기 이익을 추구하여 財產權을 향유하는 것은 도덕적으로 정당할 뿐 아니라 사회적으로 바람직한 것으로 간주되었다. 그 결과 경제행위의 주체로서 企業과 個人이 부각되었는데, 現行 헌법 제119조도 제1항에서 “대한민국의 經濟秩序는 個人과 企業의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 밝히고 있다. 한편, 남한에서 경제활동의 사회적 메카니즘은 시장기능 중심으로 발달하여 왔다. 그리하여 남한의 경제체제는 경제행위의 동기를 개별화하고 경제활동의 사회적 기제를 市場에서 찾는 자본주의를 지배적인 생산양식으로 하여 출범하였다.

해방 이후 1950년대 말까지는 남한에서 이와 같은 자본주의적 생

1) 1948년에 제정된 建國 憲法은, 總綱에서 경제 영역에서 各人の 자유와 창의를 존중하고 보장하였으며(제5조), 재산권의 행사가 공공복리에 적합하여야 한다는 단서에도 불구하고(제16조), 국민의 재산권은 보장된다고 분명히 明記하였다(제15조). 또한 국민의 財產權을 수용, 사용 또는 제한하는 경우는 공공필요에 의한 것에 한하고(제17조), 국영 또는 공영도 일부 공공성을 가진 企業에 그쳤으며(제87조), 私營 企業을 國有 또는 公有로 移轉하는 것 역시 국방상 또는 국민생활상 필요가 절박한 경우로만 제한하였다(제88조). 그후 1987년에 개정된 現行 헌법에 이르기까지 남한은 이와 같은 사적 이익의 추구를 위한 국민적 권리와 재산권을 원칙적으로 부정할 적이 없다.

산양식이 정착하는 시기였다. 그러나 자본주의의 자생적 발달을 경험하지 못하고 또한 강성 국가로 출발했던 남한에서는 경제행위의 목표 설정이나 경제활동의 사회적 메카니즘의 측면에서 국가의 역할이 이례적으로 강력했다. 곧, 국가는 필요할 경우 개별 경제행위자들의 사적 이익 추구권을 제한하고 시장기능에 대한 통제를 가할 수 있었던 것이다. 아울러 1940~1950년대는 정치·사회적 혼란과 경제적 停滯 가운데서도 자본주의적 경제발전을 위한 효율적인 국가개입의 두 조건으로 간주되는 소위 국가의 자율성(autonomy)과 능력(capacities)이²⁾ 크게 신장하는 시기였다.³⁾ 이와 더불어 전후의 輸入代替工業化를 통하여 초기 자본가계급이 성장하여 1960년대 이후 경제발전의 주역으로 자라났다.

2) Dietrich Rueschemeyer and Peter B. Evans, "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention," in P. B. Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 44~77.

3) 미군정기와 한국전쟁을 거치면서 사회주의 정치세력이 一掃되었고 농지개혁에 의해 지주를 중심으로 한 토착 지배계급이 몰락하였는가 하면, 해방 직후 체제도전적이었던 농민과 노동자들도 정치적으로 유순화되었다. 자본가계급 역시 국가의 지원과 후원에 절대적으로 의존하고 있던 터라 1950년대 말에 이르러 국가의 자율성은 의심의 여지가 없게 되었다. 또한 국가의 능력도 일제시대의 관료제 유산과 해방 이후 행정 치안기구의 확대 및 한국전쟁을 통한 군부의 성장에 의해 크게 신장되어 있었다. Sang-In Jun, "The Origins of the Developmental State in South Korea," *Asian Perspective*, vol. 16, no. 2 (Fall-Winter 1992), pp. 181~204

1960년대 초 남한에서는 국가의 자율성과 능력을 바탕으로 ‘計劃合理的’(plan-rational) 경제체제가 성립되었다.⁴⁾ 이 체제는 경제행위 동기의 완전한 물질 개별화와 시장의 자율적 기능을 중심으로 한 ‘市場合理性’(market rationality) 대신, 국가의 ‘計劃’과 ‘합리적’ 개입을 통하여 신속한 경제성장을 모색하는 특징을 가지고 있다. 이 체제는 국가개입 그 자체가 이념적인 가치를 가지지 않는다는 점에서 ‘計劃理念的’(plan-ideological) 체제와는 구별된다. 또한 ‘計劃合理的’ 경제체제에서 국가에 의한 간섭은 강제적이고 命令的이라기 보다는 誘導的이고 指示的인 성격을 가진다. 1960년대 이후 남한경제의 고도의 자본축적은 시장기능의 장점을 살리고 그것의 단점을 국가의 합리적인 개입을 통해 보완한 ‘計劃合理的’ 경제체제를 통하여 이룩되었다고 볼 수 있다.

사적 이익의 극대화를 경제행위의 기본 동기로 인정하고 있는 자본주의 시장경제가 경제적 성장을 위한 효율성을 증대시키는데 있어서 사회주의 생산양식보다 탁월하다는 사실은 20세기 동서냉전의 역사가 증명하는 바이다. 사실상 最適生産量을 스스로 결정하여 이윤을 극대화하려는 조직인 기업의 활동은 사유재산제도가 확립된 자본주의 사회에서나 가능한 것이다.⁵⁾

왜냐하면 자본주의 경제에 있어서 資本의 價値增殖은 생산의 출발점

4) 이 개념에 대해서는 다음의 책을 참조하시오. Chalmers Johnson, *MIT and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925~1975* (Stanford: Stanford University Press, 1985), pp. 17~20.

5) 강철규, “기업과 시장조직,” 임원택 외, 「韓國經濟의 理解」 (서울: 비봉문화사, 1987), p. 89.

이고 종결점이며, 個別資本의 부단한 요구인 超過利潤의 추구는 자본주의에서 생산력을 자동적으로 제고하는 메카니즘이기 때문이다. 한편, 사회주의 생산양식에서 利潤 개념을 부정한 채, 기업운영자들의 이데올로기적 성숙을 통한 생산력의 증대를 기대한다는 것은 비현실적인 것으로 드러났다.

북한과는 달리 남한에서는 기업가들의 경제행위에 대하여 이윤 개념을 인정하고 소위 ‘資本家 精神’을 장려하는 것을 통하여 자본축적의 사회심리적 동기를 조성하였다. 한편으로 국가는 자본가계급의 형성과정에 있어서 베푼 각종 ‘특혜’의 대가로, 기업활동을 통한 자본가들의 사회적 공헌을 강조했다. 그리하여 1980년에 나온 한 조사연구에 의하면 남한 자본가들의 기업운영 동기에는 ‘個人的 혹은 金錢的 成就’와 ‘民族主義的이고 愛國的이며 또한 共同體 指向의 利他的인’ 것이 거의 같은 비중으로 나타나고 있는 것이다.⁶⁾

또한 급속한 자본축적을 위하여 순수한 시장원리도 국가개입에 의해 왜곡되었다. 곧 기업과 금융, 세제, 시장점유 등의 측면에 있어서 국가시책에 부응하는 기업에 대해서는 각종 특혜가 주어졌고, 그렇지 못한 기업들은 과감히 도태되기도 한 것이다.⁷⁾

한편, 자본주의 생산양식에서 고용과 임금은 생산수단을 소유하지

6) Leroy P. Jones and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Cambridge: Harvard University Press, 1980), pp. 250~253.

7) Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 63~64.

않는 대다수의 개인들이 경제행위를 하는데 있어서 인센티브의 근간이다. 자본주의체제하의 노동자들이 노동을 商品化하지 않을 수 없고 그것을 생산수단을 소유한 자본가에게 雇傭의 형식으로 ‘사실상’ 팔지 않으면 안된다는 점에서 노동의 非自發性이 완전히 제거된 것은 아니다. 그러나 자본주의 경제체제하에서의 노동자들은 적어도 ‘법적·신분적’으로는 자유로운 존재로서, 노동의 자발성이 원천적으로 봉쇄된 채 ‘義務勞動’을 행하는 奴隸나 農奴와 질적으로 다를 뿐만 아니라, 경제행위의 동기를 이념화 혹은 사회화시키는 사회주의 생산양식에 비해서도 동기부여의 측면에서 우세하다.

남한에서 개인의 경제의식은 따라서 “능동적이고 적극적”이며,⁸⁾ 이는 곧 경제체제의 효율성을 제고시킨 사회심리적 메카니즘이었다고 볼 수 있다.⁹⁾

8) 통일원, 「南北韓 經濟現況 比較」(서울: 통일원, 1991), p. 12.

9) 1960~1970년대 고도성장기 동안 남한의 노동자들의 임금이 낮았던 것은 사실이다. 그러나 당시는 임금수준 그 자체가 문제시되기 보다는 노동시장에서 雇傭의 획기적인 양적 확대가 이루어지면서 실업률이 크게 감소된 것이 더욱 더 특징적인 기간이었다. 1963년 현재 남한의 완전실업률은 8.2%였으나 1980년에 와서 5.2%로 떨어졌으며, 기간별로 볼 때 1960년대에는 연평균 매년 약 29.8만명, 1970년대에는 약 39.6만명에 대하여 새로운 일자리가 창출되었다. 박세일, “고용, 임금 및 노사관계,” 임원택 외, 「韓國經濟의 理解」, pp. 176~178. 아울러 상대적인 低賃金에도 불구하고 노동에 대한 근로자들의 헌신몰입(labor commitment)의 수준은 매우 높았다. 이에 관련하여 제1차 경제개발계획이 끝나가던 1966년과 1967년에 노동자들의 ‘일하는 시간과 여가시간의 상대적 할당’에 대한 조사연구가 있었는데, 1966년에는 ‘자유시간에 일을 하겠다’가 51.5%로, 그리고 그 이듬해에는 ‘여가보다

여기에 덧붙여 남한에서는 노동력의 효과적 동원을 위한 각종 이념적·도덕적 캠페인이 국가의 주도 혹은 후원하에 병행되었는데, 대표적으로 1960년대에는 ‘국가재건국민운동’이, 그리고 1970년대에는 ‘새마을운동’과 ‘잘살기운동’ 또는 ‘새마을운동’이 벌어졌다. 국가는 또한 남한사회의 계급형성 과정에 깊숙히 개입하여 자본가계급을 양성하고 비호하는 대신, 노동운동을 물리적으로 탄압함으로써 노동자들의 정치적 세력화를 지연시키고 급속한 자본축적을 지원했다.

사적 이익의 극대화라는 경제행위의 목표와 시장 메카니즘에 의존하는 자본주의 생산양식은 일반적으로 生産의 效率性을 높일 수 있다는 장점은 있지만, 분배의 사회적 형평성을 기하고 社會的 統合力을 높이는 데는 많은 문제점을 안고 있으며 궁극적으로는 성장의 잠재력마저 손상시킬 수 있다. 자본주의는 원칙적으로 생산수단의 私的 所有 여부에 따라 소득의 격차가 발생하고, 자본의 집중 및 집적화라는 시장내적 논리에 의해 부와 소득의 불평등 구조가 심화되는 경제체제이다. 더군다나 국가가 경제발전을 위하여 시장경제에 적극적으로 개입하는 만큼, 계층간의 불평등구조는 시장원리의 부산물로서 ‘準自然的’으로 수용되는 것이 아니라 국가 그 자체가 계급갈등의 표적이 되는 경향이 있다.¹⁰⁾

일할 시간을 갖고 싶다’가 각각 60.3%로 나왔다. 김경동, 「경제성장과 사회변동」(서울: 한울, 1983), p. 138. 또한 1978년도 현재 한국 근로자들은 ‘나의 인생에서 가장 큰 만족은 일에서 비롯된다’라는 항목에 반수 가까이가 贊意를 표현하였다. 위의 책, p. 140.

10) Rueschemeyer and Evans, “The State and Economic Transformation,” 참조.

남한의 경우에도, 1960~1970년대의 본격적인 자본주의적 경제발전 과정에서 분배의 불평등이 구조적으로 꾸준히 증대하여 왔으며 국가는 성장위주정책으로 일관하면서 적극적인 所得再分配政策을 정치적으로 유보했다. 1970년대에 이르러 정치적 권위주의가 심화되는 가운데 누적된 분배의 불평등 구조는 첨예한 사회적 갈등으로 內燃하기 시작하였으며, 국가주도로 급속한 경제성장이 이루어졌던 만큼 국가가 계층간 갈등의 보다 직접적인 표적이 되었다. 덧붙여 상대적으로 낮은 물질적 인센티브와 이념적 캠페인에 의한 勞動動員도 1970년대 말에 이르러 점차 한계에 부딪혔다.

경제력의 집중현상으로 심화된 독점자본주의는 자본의 권력화를 초래하여 국가의 경제적 통제능력을 점차 약화시켰다. 자본의 집중은 또한 국민경제의 의사결정권을 소수의 손에 위임하게 됨으로써 사회 전체의 이익에 반하는 결과를 초래할 개연성을 높였고, 시장내 불완전 경쟁 및 재벌의 비대화에 의한 ‘규모의 비경제’(diseconomy of scale) 현상도 야기되었다. 아울러 시장에 대한 국가의 개입이 지속되는 동안 국가 엘리트들이 공적 목적에 사적 이익을 결부시킴에 따라 사회적 효용의 극대화가 아니라 관료들의 개인적 효용성을 극대화하는 소위 ‘내부효과’의 문제도 나타나기 시작했다.¹¹⁾ 그리하여 1970년대 말에 이르러 남한에서는 국가개입의 합리성에 대한 의문이 제기되고, 경제체제의 효율성도 점차 감소하기 시작하였다.

11) 내부효과와 개념에 대해서는 Charles Wolf, Jr., “A Theory of Non-market Failure,” *The Journal of Law and Economics*, vol. 22 (1979) 참조.

1980년은 남한경제의 하나의 전환점이었다. 1960~1970년대 고도 경제성장을 이끌었던 朴正熙 정권이 1979년에 붕괴하자 정치적 민주화가 새로운 時代精神으로 부각되기 시작했다. 또한 경제의 규모가 비대해지고 민간경제 영역이 크게 확장되는 것과 아울러 1970년대 중후반에 있었던 중화학공업에 대한 과잉투자의 결과로 국가개입의 비효율성과 비합리성이 노정되자, 경제체제의 운용원칙에 있어서도 변화가 나타났다. 1980년대 들어 남한경제는 국가의 탈규제 정책에 힘입어 민간이 자율적으로 주도하는 시장경제체제로 서서히 이행했다.¹²⁾

1985년에 발효된 「공업발전법」은 소위 ‘정책재정’을 폐기하고 신규 기업의 설립이나 투자의 결정 등에 있어서 민간의 재량폭을 크게 확대했다. 이와 아울러 1981년부터는 은행의 민영화와 제2금융권의 육성 등을 통하여 금융자율화를 추진하였고, 1987년 4월에는 「공기업 민영화추진위원회」를 구성하여 공기업의 민영화가 대폭 추진되었다. 그러나 국가와 재벌간의 지배연합은 붕괴되지 않았다. 內需市場 보호, 금융 지원, 세제 혜택, 노동계급의 통제와 같은 것은 여전히 남아 있었던 것이다. 1980년대 중반에 들어 국가와 민간경제의 주역인 재벌간의 관계는 종전의 支配(domination)에서 共生(symbiosis)으로 변화해 갔다.¹³⁾ 그리고 경제운영 주체의 민영화는 1992년 김영삼 정

12) 정부는 1980년 12월 「독과점 규제 및 공정거래법」을 제정하여 기업들간의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하는 등 시장 메카니즘에 의한 민간주도 경제체제를 유도했다. 서재진, 「한국의 자본가 계급」(서울: 나남, 1991), pp. 134~135 참조.

부의 출범 이후 더욱 가속화되고 있다.

남한의 1980년대는 노동자들의 경제행위 동기부여의 측면에서 미증유의 위기를 경험한 연대였다. 1980년대 초, 分配의 형평성을 둘러싼 노동자들의 정치적 불만이 폭발적으로 표출되었다. 제5공화국 정부는 한편으로 노동부문에 대한 정치적 통제를 지속하면서, 다른 한편으로는 노동자에 대한 경제적 포섭을 불가피한 것으로 받아들였다. ‘福祉國家의 實現’을 약속한 제5공화국 정권하에서는 적어도 통계상의 수치로 볼 때, 소득분배는 개선되는 양상을 드러냈다.¹⁴⁾ 그럼에도 불구하고 사회·경제적 불평등의 구조적 개선을 체감하기는 어려웠고 계층간의 갈등은 곧 더욱 첨예해졌다. 그 까닭은 국가정책의 탈규제화에 의한 경제체제의 시장 자율화가 부와 소득의 집중을 가속화시키는 결과를 낳았기 때문이다.

1980년대 중후반 이후 남한이 직면하고 있는 경제위기는 流量(flow) 개념인 소득불평등의 상대적 축소를 상쇄하는 貯量(stock) 개념으로서의 자산 불평등의 증대에서 비롯되었다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

민간경제 주도로 경제체제가 변화되기 시작한 이후, 土地와 住宅, 그리고 株式을 중심으로 남한에 있어서 자산의 소유집중이 급속히 가

13) Eun Mee Kim, "From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in Korea," *Pacific Focus*, vol. 3, no. 2 (Fall 1988), pp. 105~121.

14) 1980년대 동안 지니계수는 계속해서 낮아졌고, 都農間 및 職種間 임금격차도 줄어들었다.

15) 이정우, "불로소득, 불평등과 경제적 위기," 「사상」(1992 봄), pp. 158~171.

속화되었다.¹⁶⁾ 이 세 가지 資産의 가격은 1980년대 후반 급등하였고, 거기서 발생한 자본이득이라는 형태의 不勞所得이 少數의 수중에 집중된 것이다. 貯量으로서의 자산은 재산소득이 소득의 불평등을 초래할 뿐만 아니라, 자본이득을 자산 소유자에게 귀속시킴으로써 소득 분배를 더욱 악화시켜 노동자들의 임금상승은 그 효력을 상실했다.

정부에서는 그후 土地公概念의 도입과 金融實名制의 실시 등, 경제 자율화에 의한 반사적 이익이 소수 재벌에 돌아가지 않도록 각종 정책을 마련했으나 입법화 과정에서 큰 실효를 거두지 못했으며,¹⁷⁾ 오

16) 토지의 경우 1989년 현재 남한의 토지소유자 중 최고 5%가 면적으로 따져서 전체 토지의 65.2%, 최고 10%가 76.9%를 각각 차지하고 있으며 <토지공개념위원회, 「토지공개념위원회 보고서」(1989)> 自家保有率은 1990년 현재 전국적으로 볼 때 50.6%를, 그리고 도시만을 놓고 볼 때는 41.6% 밖에 되지 않는다. <“1990년 인구센서스 표본분석,” 「東亞日報」, 1991. 8. 7.> 또한 주식의 경우는 1990년 현재 株主들 중 최고 1.3%의 대주주들이 남한 전체 주식의 75.1%, 최고 3%가 80.0%를 차지함으로써「주식」, (1991. 7) 자산의 집중이 극심하게 이루어져 있다.

17) 예컨대 1980년 9월에는 「系列企業 整理를 위한 조치」 또는 「企業의 財務構造 강화를 위한 조치」가 취해져 기업의 非業務用 不動産을 처분하고 專門業種 중심의 기업을 재조정하며 不實企業에 대한 救濟金融을 원칙적으로 금지하고자 하였으나, 3년 안에 과거보다 기업집중과 비업무용 토지가 더 늘어났다. 또한 「獨寡占規制 및 公正去來法」도 원래의 의도는 대기업의 규제에 있었으나 공청회나 국회심의 과정에서 재벌의 반발로 시장 메카니즘에 의한 경제의 민간주도를 강조하는 쪽으로 변질되었다. 1982년 7월에 입법예고된 「금융거래에 있어서 實名制」 역시 국회의 심의과정에서 폐기되고 말았으며, 1984년 3월에 상법개정으로 이루어진 「系列企業 相互出資 規制措置」 및 같은 해 7월에 취해진 「30대 재벌에 대한 은행의 여신규제 조치」도 재벌에 의한 경제력 집중을 완화하는데 효과를 거두지 못했다.

히려 1980년대 중반 이후에는 재벌에 의한 기업집중을 더욱 용이하게 만드는 정책이 만들어지기도 했다.¹⁸⁾ 1987년 6·29 민주화 선언 이후 노동자들의 불만은 대폭발하였고, 그후 노동자계급은 정치세력화하였다. 소위 ‘노동자 대투쟁’을 비롯한 노동운동의 결과로 생산직 노동자들의 임금은 1980년대 후반에 크게 상승하여 경제행위에 있어서 물질적 인센티브는 유례없이 향상되었다. 그럼에도 불구하고 노동에 대한 노동자들의 동기부여는 강화된 것이 아니라 오히려 감소되는 奇現象이 나타났다. 그 까닭은 1인당 국민소득의 증가에 따른 ‘자만심’의 결과¹⁹⁾라기 보다는, 不勞所得의 팽배에 따른 일반 근로자들의 상대적 박탈감의 증대와 資産 불평등 구조의 심화에 따른 삶의 기회의 상실감 때문으로 보아야 할 것이다.²⁰⁾

임금상승에도 불구하고 노동자들의 근로의욕이 감소하고 노동기율이 解弛해지자, 이번에는 자본가들의 기업가 정신이 쇠퇴하여 생산적

18) 보기로 부실기업의 합리화를 추진한다는 명목으로 만들어진 「조세감면법」과 「한국은행 특별융자제도」에 의해 재벌들은 정부의 특혜하에 경제력을 강화할 수 있었다.

19) 서상목, 「한국자본주의의 위기: 어떻게 극복할 것인가」(서울: 법문사, 1989), p. 67.

20) 1980년대에 들어 경제적 불평등이 지속 내지 확대되면서 노동자들의 근로의욕이 크게 낮아졌다. 한 연구보고에 의하면 1970년대 말부터 이미 일에 대한 근로자들의 헌신몰입은 그 정도가 1960년대의 그것에 비해 현저히 낮아지고 있었다. ‘일하는 시간과 여가시간의 상대적 할당’에 대한 질문에 대하여 1978년에는 ‘일보다 여가시간을 더 갖고 싶다’에 반대하는 비율이 27.4%에 불과하였다. 김경동, 「경제성장과 사회변동」, p. 138 참조.

경제활동을 외면하는 악순환의 고리가 형성되었다. 기업활동 대신에 안정적 투자수익률을 보장해주는 세칭 ‘財테크’에 몰린 資金은 기업가들의 생산의욕을 위축시켰던 것이다. 결국 1980년대에 추진된 시장기능의 확대와 국가개입의 축소는 국민경제에 대한 국가통제력의 약화와 함께 경제체제의 전반적인 효율성 저하로 귀결되었다. 또한 1960~1970년대와는 달리 이념적·도덕적 캠페인에 의한 노동의 동기화는 1980년대에 들어와서 전개되지도 않았고 또 전개되어도 효용이 없게 되었다. 그리하여 1990년대 초반에 이르러 남한경제는 성장의 둔화와 과소비에 인플레이까지 겹쳐 유례없는 침체국면을 맞고 있는 것이다.

최근 정부는 이와 같은 인식을 공유하고 소위 ‘新産業政策’의 수립을 통해서 산업구조의 전반적인 재조정과 함께 재벌에 대한 통제를 강화하려고 시도하지만 자본의 권력화를 통한 재벌의 힘에 밀려 그 의지를 관철하지 못하고 있다.²¹⁾ 오히려 이제는 재벌집단이 국가의 고유영역인 ‘국가경영전략’에 대해서 독자적인 견해를 밝힐 정도로 세상은 변한 것이다.²²⁾ 최근에 들어와 노사관계가 상대적으로 안정되고 있고, ‘財테크’에 대한 정부의 규제도 다소 효력을 보고 있음으로써 남한경제의 재도약을 위한 사회적 분위기는 개선되고 있다. 그러나 아직까지는 “다시 뛰자” 캠페인 등 민간주도의 경제 활성화 노력이 뚜렷한 효과를 보지 못하고 있다. 1992년 김영삼 정부의 출범 이후 금융실명제의 전격실시를 통해 자산소득의 구조적 불평등을 개

21) 예컨대 「週刊朝鮮」, 1992. 5. 10 참조.

22) 「朝鮮日報」, 1992. 7. 15.

선하려는 노력이 추진되고 있으며 소위 ‘신경제정책’이라는 이름으로 제12조의 경제도약을 추진하고 있는 것이 현재의 실정이다.

북한의 경우 경제행위의 목표는 사회적 需要의 충족이며, 사적 이익의 추구나 사유재산권은 도덕적으로 正當化되지 않고 사회적으로 合理化되지도 않는다. 1948년에 制定된 ‘조선민주주의 인민공화국 헌법’은 제5조에서 “생산수단은 국가 협동단체 또는 개인자연인이나 개인법인의 소유이다”라고 규정하였다가, 1972년에 改正된 ‘조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법’은 제18조에서 “생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다”라고 못박고, 제19조에서는 “국가소유권의 대상에는 제한이 없다”고 명기하였다. 또한 제22조에서 “개인소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유”일 뿐으로서 그것은 “노동에 의한 사회주의 분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어”진다고 하였다. 이와 같은 규정들은 1992년 4월에 개정된 헌법에서도 내용이 변하지 않았다. 그리하여 북한 주민들이 행하는 경제행위의 목표는 일차적으로 사회적 수요를 충족시키는 것이다.

한편, 북한 주민들의 경제행위를 동기화하는 사회적 수요 또는 이익을 결정하는 것은 국가와 당이다. 따라서 당과 국가가 경제행위의 주체가 되는 것이며 중앙집권적 계획과 명령적 통제를 중심으로 하여 경제활동의 사회적 메카니즘이 형성되어 있다. 경제의 흐름과 운영을 시장기능에 맡기는 것이 아니라 국민 전체의 선호와 요구를 共同化시킬 수 있는 ‘한 개의 頭腦’에 위임하며, 그 역할을 국가 또는 당이 담당하는 것이다. 북한과 같이 국가와 당을 통한 最效率的 生産과 最適 正한 配分을 기대하는 사회주의 생산양식은 경제에 대한 국가의 계획

과 통제 그 자체를 이념적 가치로 가진다는 뜻에서 ‘計劃理念的’(plan-ideological) 체제라고 부를 수 있다.²³⁾ 그 중에서도 북한의 경제는 어느 사회주의 국가보다도 中央集權化, 統制的 스탈린주의, 理念的 正統性, 獨裁主義 등의 요소가 강하다.²⁴⁾ 곧, “정치 밖에서는 경제발전의 어느 한 문제도 해결될 수 없다”는 정경불가분의 원칙이 주장되는 것이다.²⁵⁾

건국 직후 북한에서는 경제행위의 사적 동기를 불식하고 당과 국가에 의한 일원적 명령경제체제를 성립시키기 위한 客觀的 條件으로서 프롤레타리아 독재체제가 구축되었고, 主體的 조건으로서는 인간의식의 개조 혹은 ‘이데올로기적 成熟’이 추진되었다. 북한은 1940년대 말 이미 토지개혁 등 일련의 사회개혁정책을 통하여 전통적인 사회구조 및 秩序를 강제적으로 해체, 생산양식의 사회주의적 개조를 추진하기 시작하였으며 이 사업은 1960년 이전에 거의 완성되었다. 이

23) Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* 참조.

24) 황의각, 「북한경제론: 남북한 경제의 현황과 비교」(서울: 나남, 1992), p. 37. 북한의 초대헌법은 제10조에서 “국내의 일체 경제적 자원과 자원이 될 수 있는 것을 인민의 이익에 합리적으로 이용하기 위하여 국가는 유일한 인민경제계획을 작성하며 그 계획에 의거하여 국내의 경제 문화의 부흥과 발전을 지향한다”고 규정하였다. 1972년의 개정헌법도 제31조에서 “조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다”라고 못박고, 국가는 사회주의적 경제발전법칙에 따라 저축과 소비의 균형을 옹계 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이는 역할을 수행하는 것으로 규정하고 있다.

25) 사회과학원 경제연구소, 「경제사전 I」(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 79.

과정에서 북한은 노동자 농민계층을 정치적으로 체제 내에 흡수하면서 소위 대중노선을 확립하였다. 또한 한국전쟁이 끝난 다음, 생산양식의 전면적 社會主義化와 병행하여 북한에서는 대대적인 人間改造 운동이 펼쳐졌다.²⁶⁾

그러나 資本主義體制가 분권화된 시장기능에만 전적으로 의존할 수 없는 것과 마찬가지로, 사회주의체제도 중앙의 國家나 黨에게 모든 것을 전적으로 일임하지도 않고 또 일임할 수도 없다. 또한 사회

26) 노동자·농민들을 계급적으로 각성시켜 공산주의 세계관을 확립시키고자 하는 노력의 일단은 1958년 11월에 김일성이 전국 시·군 당위원회 선동원들을 위한 강습회에서 행한 연설 “공산주의 교양에 대하여”에서 나타나고 있는데, 여기서 사회주의와 공산주의의 우월성에 관한 인식과 개인주의 및 이기주의의 배격, 그리고 노동을 사랑하는 정신이 강조되었다. 김일성, “공산주의 교양에 대하여,” 「김일성 저작집 12」(평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 580~606. 이어서 1968년 3월에는 교육을 통한 공산주의적 인간개조의 기본지침이 마련되었는데 김일성은 “학생들을 사회주의·공산주의 건설의 참된 후비대로 교육교양하자”는 연설을 통해, 사회주의·공산주의의 건설을 위해서는 물질적 기초를 닦는 것만으로는 안되며 사상혁명을 통해 사람들의 의식을 공산주의적으로 개조하여야 한다고 전제하고, “하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 원칙을 제시하였다. 김일성, “학생들을 사회주의·공산주의 건설의 참된 후비대로 교육교양하자,” 「김일성 저작집 22」(평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 38~68. 이어서 1971년 12월에는 “교육사업에서 사회주의 교육학의 원리를 철저히 구현할 데 대하여”라는 연설을 통해 김일성은 자본주의에 비한 사회주의의 우월성 인식과 노동을 사랑하는 정신 및 집단주의 사상을 다시 강조하였다. 김일성, “교육사업에서 사회주의 교육학의 원리를 철저히 구현할 데 대하여,” 「김일성 저작집 26」(평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 558~594.

주의 경제체제가 지향하는 인간의식의 개조에도 불구하고 개인적 차원의 물질적 인센티브가 노동의 동기화에 있어서 차지하는 비중을 완전히 무시할 수도 없고 무시하지도 않는다. 북한에서도 이미 1960년대 초반부터 과도한 중앙집권적 경제운용이 초래하는 결함을 보완하기 위해 意思決定의 分權化가 간헐적으로 시도되어 왔다.²⁷⁾ 1960년대 초에 창안된 ‘청산리방법·청산리정신’과 ‘대안의 사업체계’는 각각 농업과 공업분야의 意思決定에 있어서 중앙의 指示—邊倒를 지양하고 現地·現場 사정을 감안토록 한다는 취지에서 비롯된 것이었으며, 1964년에 제시된 ‘일원화와 세부화’ 노선은 중앙집중적 지도와 대중노선을 결합시키고자 하는 의도에서 나왔다.

이와 같은 의사결정의 부분적 분권화와 아울러 북한은 1960년대 이후 경제행위의 목표에 있어서 제한적이거나 物質的 인센티브를 도입하는 방법을 모색해왔다. ‘청산리방법’과 ‘대안의 사업체계’는, 비록 완전한 개인적 차원의 물질적 자극에까지 이르지 못했지만, 作業班別 혹은 分組別로 주어진 割當을 초과한 생산량에 대해서는 利益共有의 원칙에 입각하여 추가적인 물질적 혜택을 주었다.²⁸⁾ 또한

27) 연하청, “북한 경제의 운용과 정책 결정,” 이태욱 편, 「북한의 경제」(서울: 을유문화사, 1990), pp. 76~80; 김일평, 「북한 정치경제 입문」(서울: 한울, 1987), pp. 116~119; 김윤환, “북한경제체제의 형성과정,” 정상훈 외, 「북한경제의 전개과정」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1990), pp. 58~59.

28) Byoung-Lo Philo Kim, *Two Koreas in Development: A Comparative Study of Principles and Strategies of Capitalist and Communist Third World Development* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1992), p. 107; 이태욱, “북한 경제와 사회주의 경제 체제,” 이태욱 편, 「북한의 경제」(서울: 을유문화사, 1990), p. 11.

1972년에 개정된 북한헌법은 ‘터밭경리’를 통한 협동농장원들의 개인 부업 경리를 허용하였고, 1973년에는 기업소 단위의 독립채산제 확대·실시가 결정되어 기업의 獨自性和 收益性を 보장하기도 하였다. 그밖에 집단적 차원의 물질적 인센티브들, 예컨대 保健·體育施設, 靜養所, 託兒所 및 유아원의 보급 등을 증대시켰다.²⁹⁾

경제행위 동기의 사회화 또는 이데올로기화와 병행하여 경제활동의 사회적 기제를 당 혹은 국가가 장악하는 통제·명령경제 체제는 일반적으로 산업화의 초기 단계에 높은 효율성을 발휘하는 것으로 평가된다. 윌친스키(Jozef Wilczynski)가 주장한 것처럼, 경제적 합리성 대신 정치적 합목적성을 내세우고 생산요소의 양적 확대를 통해 생산력 증대를 꾀하는 소위 외연적 발전(extensive development) 단계에서 중앙집권적 통제 메카니즘은 매우 효과적이다.³⁰⁾ 남한과는 대조적으로 북한의 전후복구가 주로 내부적 노력에 의해 단시일내에 이루어졌고, 경제력 또한 1970년대 초까지 남한을 앞설 수 있었던 사실의 일부는 이것으로서 설명될 수 있다. 또한 경제활동의 목표가 사회 ‘전체’ 이익의 극대화였기 때문에 국가에 의한 소득의 재분배정책도 적극적이었고 따라서 사회적 형평에 있어서도 북한은 남한을 앞서 나갔다.³¹⁾

그러나 중앙집권적 計劃과 命令統制經濟는 외연적 성장의 단계를 지나 생산요소의 효율성 향상을 통한 소위 內包的 發展(intensive

29) 北韓研究所, 「北韓總覽」(서울: 北韓研究所, 1983), pp. 993~1056.

30) Jozef Wilczynski, *The Economics of Socialism* (London: George Allen & Unwin, 1982) 참조.

31) Kim, *Two Koreas in Development*, p. 104.

development) 단계에서는 비교우위를 점차 상실한다. 그 까닭으로 우선 중앙에서의 계획과 통제가 경제행위의 자발성을 침해하여, 기업 운영자들이나 노동자들이 주어진 할당을 채우는데 안주하는 경향이 발생한다는 사실을 지적할 수 있다.³²⁾ 아울러 價格信號의 不在에 따른 자원의 낭비, 경제운용이 경직화되는데 따른 情報와 統計의 왜곡 혹은 불완전성, 그리고 경제의 의사결정 주체에 대한 감시와 견제기능이 존재하지 않음으로써 계획과 통제의 오류를 제도적으로 방지할 수 없다는 사실 등도 사회주의 경제체제의 비효율성을 설명하는 일반적인 요인들이다.³³⁾

32) 고르바초프는 현존 사회주의 생산양식이 失敗한 근본적 이유 가운데 하나로 기업 운영자에 있어서의 利潤 概念의 부재를 들었다. 곧 기업 운영자들에게 私的 이윤추구라는 경제행위의 동기가 주어지지 않을 경우, 사회의 총체적 이익의 극대화를 위해 경영의 합리화나 기술개발을 자발적으로 취하는 이념적인 성숙성을 보이기 보다는 ‘總生産高第一主義’에 안주하는 경향이 자리잡더라는 것이다. Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*, 고명식 譯, 「페레스트로이카」(서울: 시사영어사, 1988), pp. 13~56. 또한 노동자·농민들의 ‘이데올로기적 성숙’에 의한 경제활동 동기의 社會化도 한계효용의 체감현상을 드러냈다. 웨보르스키가 지적한 것처럼, 사회주의 경제체제의 오류 가운데 하나는 역사를 ‘客觀的’인 사회관계로 인식하여 역사 속에 마치 개인들이 존재하지 않은 것처럼 생각한 것이었다. Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 92~97.

33) 참고로 Richard E. Ericson, “The Classical Soviet-type Economy: Nature of the System and Implications for Reform,” *Journal of Economic Perspective*, vol. 5, no. 4 (Fall 1991).

북한경제 역시 예외는 아니어서 1970년대 초반에 들어와 이미 성장의 한계를 경험하기 시작했다. 경제행위에 있어서 개인적 차원의 물질적 인센티브를 주민의 의식 속에서 지우고자 부단한 노력을 경주해 왔지만 그것의 효과는 時間拘束的(time-bound) 이었다. 북한의 노동자 농민들의 경제의식은 각종 이데올로기적 노력 동원 캠페인에 도 불구하고 “수동적이고 소극적”인 상태를 면치 못했다.³⁴⁾ 또한 적극적 재분배정책에 의한 ‘과대 평등주의’도 노동에 대한 동기부여를 점차 잠식해 갔다. 과도하게 중앙집권화된 경제활동의 의사결정 방식은 부문간 조정의 결여, 생산업적에 대한 통제적 과장 등의 문제를 초래하였으며, 궁극적으로 볼 때 중앙정부 그 자체가 희생물이 되어 갔다.³⁵⁾ 요컨대, 발전의 ‘일정 수준’을 넘어선 1970년대 초, 북한에는 ‘노동력 투입의 한계생산체감의 법칙’이 작용하기 시작하였으며 그 뒤를 ‘도덕적 기강의 하락’과 ‘생산성 감퇴’가 잇따랐다.³⁶⁾

경제발전에 있어서 남한에 대한 比較劣位가 뚜렷해진 1970년대 말, 북한은 제2차 7개년계획(1978~1984)을 실시할 무렵에 경제체제 운용상에 있어서 보다 可視的인 변화를 시도하였다. 우선 경제활동의 사회적 기제와 관련하여 1980년대 초부터 경제관리체제의 점진

34) 통일원, 「南北韓 經濟現況 比較」, p. 12.

35) 정상훈, “북한경제연구: 일련의 방법론적 고찰,” 정상훈 외, 「북한경제의 전개과정」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1990), pp. 9~21.

36) 황의각, 「북한경제론」, p. 116.

적 자율화가 모색되었다.³⁷⁾ 또한 독립채산제의 적용대상 범위를 크게 확대시키고, 기존의 국영공장·기업소를 집단화한 연합기업소 제도를 새로 도입함으로써 경제관리의 사회적 메카니즘을 보다 분권화하였다.³⁸⁾ 종전의 주요 공장·기업소만을 대상으로 적용되던 독립채산제가 국토관리, 도시경영, 수매부분까지 확대되고, 1984년 6월부터는 사무기관을 제외한 비생산부문의 국가기관이나 기업소들도 완전독립채산제 또는 半獨立採算制를 적용하도록 조치되었을 뿐만 아니라, 1990년 6월에는 작은 규모의 지방 산업공장에 이르기까지 독립채산제를 철저히 실시하도록 되었다.

또한 경제행위의 목표 면에 있어서도 북한은 물질적 인센티브를 증대하고자 하였다. 1980년대에 들어와 초기의 농민시장이 부활되어 도시지역에까지 확대되었고, 1980년 10월에 제시되어 현재 북한이 가장 역점을 두어 추진하고 있는 소위 '10대 전망목표'에 직물과 곡물, 수산물 등이 포함되었는가 하면, 1984년부터 시행된 '8·3 인민소비품 생산운동'은 경공업 소비재 생산 증대를 통한 물질적 노동동기의 제고를 그 주요 목적으로 하고 있다.³⁹⁾

37) Bon-Hak Koo, *Political Economy of Self-Reliance: Juche and Economic Development in North Korea, 1961-1990* (Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1992), pp. 194~195.

38) 민족통일연구원, 「北韓體制的 實相과 變化展望」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 231~232.

39) Hy-Sang Lee, "The August Third Program of North Korea: A Partial Rollback of Central Planning," *Korea Observer*, vol. 24, no. 4 (Winter 1990), pp. 457~494.

또한 물질적 자극에 의한 경제활동의 유인을 위해 평균임금제의 배제라든가 도급제의 적용, 생활비 지급의 차등 실시 같은 것이 「로동신문」 사설을 통해 주장되기도 했으며,⁴⁰⁾ 1991년 4월의 「민법전」 제정·공포 이후 ‘터발경리’를 포함한 개인 부업경리에서 나오는 생산물을 임의로 處分할 수 있도록 하였다. 그러나 1980년대 이후 북한이 취하고 있는 경제관리 시스템에 있어서 분권화 원리의 도입 확대나 물질적 동기부여의 점증을 자본주의 시장경제체제로 이행하는 초보 단계로 보는 것은 시기상조이다.⁴¹⁾

예컨대 독립채산제의 경우, 計劃目標와 生産要素가 당이나 국가로부터 주어지기 때문에 기업소나 공장이 독자적으로 의사결정을 할 수 있는 영역은 매우 제한적이며, 그것을 실시하는 근본 목적도 資金會計의 측면에서 공장·기업소 등의 경제활동이 지시된 계획에 따라 수행되는가를 점검하는데 불과하다는 평가도 있다.⁴²⁾

聯合企業所 제도 또한 중앙으로부터의 통제가 강하게 남아 있어서 독자성이나 자율권이 제한되는 한편으로, 각 기업소가 자기 소속 공장의 계획수행에만 급급한 이기주의에 흐르는 경향을 드러내 보이자,⁴³⁾ “경제기술사업과 실질적 유인을 중심으로 경제를 관리·운영하

40) 민족통일연구원, 「北韓體制的 實相과 變化展望」, pp. 233~234.

41) 유호열, “90년대 북한 경제정책 평가와 정치지도력의 역할,” 民族統一研究院, 「統一研究論叢」, 創刊號 (1992), p. 43.

42) 이호, “남북한 경제역량 비교,” 「民主統一論」 (서울: 국토통일원, 1989), p. 67; 연하청, “북한 경제의 운용과 정책 결정,” p. 79.

43) 김윤환, “북한경제체제의 형성과정,” 정상훈 외, 「북한경제의 전개과정」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1990), p. 55.

면 경제기관, 기업소의 활동가와 노동자들 중에 기관본위주의와 개인 리기주의를 조장하여 사회주의 경제제도의 우월성을 발휘할 수 없고 경제건설에 중대한 후퇴를 가져올 가능성이 있다”고 하면서 물질적 유인의 독주를警戒하고 있는 것이다.⁴⁴⁾ 농민시장 역시 1990년대에 들어와 場이 열리는 시기와 기간, 품목 등이 엄격히 규제되어 이윤누적이 금지되고 있으며, 民法의 운영도 사회주의 경제원리의 범위 내에서 제한적으로 이루어질 뿐이다.⁴⁵⁾

1980년대 이후 북한이 취한 일련의 경제 ‘개혁’에도 불구하고 북한 경제의 生産性 내지 效率性은 회복의 기미를 보이지 않았다. 그 까닭은 첫째로 노동동기의 회복을 위해 주민들에 대한 물질적 자극이 증대한다고 해도 만성적인 소비재 물자 부족 때문에 그 효과가 나타날 수 있는 조건이 충족되지 않았으며, 둘째 생산력의 전반적인 低水準이 貧困의 平準化를 초래하여 사회주의 생산양식에서의 동기부여의 危機가 더욱 가속화되는 惡循環이 노정되고 있는 것이다. 또한 북한이 물질적 인센티브의 강조에 상응하여, ‘80년대의 속도창조운동’이나 ‘새로운 90년대의 속도창조운동’과 같은 재래적인 정치·이념적 노력동원의 캠페인을 병행한 것도 노동생산성의 향상에 별다른 도움을 주지 못했을 뿐만 아니라 실제에 있어서는 물질적 동기부여의 효과마저 감소시켰다. 그러나 북한으로서는 1980년대 말 이후 사회주의권

44) 연하청, “사회주의 경제 계획,” 최명 편, 「북한개론」(서울: 을유문화사, 1990), p. 164.

45) 유호열, “90년대 북한 경제정책의 평가와 정치지도력의 역할,” pp. 43~44.

의 몰락과 소연방의 해체라는 국제적 환경의 변화 속에서, 체제유지라는 목표를 달성하기 위해서는 주민에 대한 이념·사상적인 통제가 불가피한 딜레마를 안고 있는 것이다.

경제활동의 사회적 메카니즘에 있어서 나타난 변화도 북한이 중앙집권적 명령과 통제에 의한 스탈린식 경제관리체제를 포기했다는 의미가 아님은 두 말할 나위도 없다. 더군다나 남한에서와는 달리 북한에서는 경제활동의 사회적 메카니즘에 대한 변화를 적극적으로 요구할 만한 조직화된 사회세력이 존재하지 않는다. 따라서 비록 改革이 있더라도 그것의 정도와 방법은 거의 전적으로 핵심 권력집단의 판단과 의지에 달려 있다고 보아야 하는데, 북한의 경우, 경제체제 ‘개혁’의 필요성에도 불구하고 김일성·김정일父子 권력세습 과정에서 정경불가분 혹은 정치우선의 원칙을 강화할 수 밖에 없는 형편이다. 그 결과, 최고 통치자 한 두 명의 자의적 판단 및 투자순위에 있어서 당사업 우선정책이 빚어내는 자본과 인력의 낭비를 방지할 수 밖에 없는 상황이 계속되고 있는 것이다.⁴⁶⁾

3. 評價

남한은 1960~1970년대, 경제행위의 동기부여에 있어서 物的 個別化 원칙의 바탕 위에 도덕적 이념적 인센티브를 효율적으로 가미하고, 경제활동의 사회적 메카니즘에 있어서 시장기능을 골간으로 하면

46) 예컨대 류경호텔이나 5·1 경기장과 같은 기념비적 건축물의 건립, ‘세계청년학생축전’의 개최, 상식을 초월하는 金父子 생일행사 등이 그것이다.

서 합리적 국가개입을 행사하여 북한보다 절대 우세의 고도 자본축적을 이룩하였다. 이는 남한이 자본주의 생산양식이 고유하게 갖고 있는 효율성을 십분 활용하면서도 그것의 단점을 일부 시장외적 원리의 도입과 비물질적 동기화의 실천으로 보완하는데 성공적이었다는 것을 의미한다. 비록 1980년대에 들어와 전반적으로, 특히 1980년대 말 이후 남한에서 ‘자본가 정신’이 다소 이완되고 노동의욕 및 근로기장이 해이해진 것은 사실이지만, 북한과 비교해 볼 때 경제행위의 동기부여 측면에서 남한은 여전히 절대적인 우세를 지키고 있는 것으로 평가된다. 현재 북한경제가 전반적으로 ‘동기유발의 위기’에 직면해 있다면,⁴⁷⁾ 남한은 ‘임금상승의 혁명’ 이후 동기부여의 방식에 있어서 재조정의 국면에 처해 있다고 보아야 할 것이다.

그런데 남한의 문제점은 경제행위의 동기화 측면에서 보다는 경제활동의 사회적 메카니즘이라는 측면에 있어서 더욱 심각하다고 평가된다. 1980년대 이후 현재에 이르기까지 남한은 경제활동의 사회적 메카니즘에 있어서 국가의 역할이 점차 감소하고 시장 기능을 중심으로 하는 소위 민간주도 경제체제로 변화하고 있다. 암스덴은 1980년대 이후 남한정부가 민간주도에 의한 경제체제를 확립한다는 목표 아래, 시장 메카니즘을 중시하는 이른바 英·美式 産業政策으로 전환한 것은 경제체제의 효율성 유지에 관한 한 실패라고 진단했다.⁴⁸⁾ 왜냐

47) Aidan Foster-Carter, “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스의 위기이론의 적용,” 「北韓體制的變化: 現況과 展望」(민족통일연구원 국제학술회의 발표논문집, 1991), pp. 33~39.

48) 암스덴, “한국 산업정책 전면 수정할 때,” 「每日經濟新聞」, 1992. 2. 19.

하면 경제의 자율화는 그 자체로서도 시기상조이었을 뿐만 아니라 부의 편중을 가속화하는 결과를 낳았기 때문이라는 것이다. 확실히 1980년대 초의 경제자율화는 정부나 민간 모두의 치밀한 준비와 계획없이 이루어지 시작한 것이었으며, 그 결과는 10년이 넘어서도 시장기능과 국가개입 사이의 적절한 均衡點을 찾지 못하는 현재의 상태로 잘 설명되고 있다.

그러나 현재 남한의 상황을 위기국면으로서가 아니라 시장기능이 경제활동의 사회적 주요 메카니즘으로 정착하기 위한 과도기적 단계로 이해할 필요가 있다. 또한 정치적 민주화 추세와 더불어 남한의 국가가 ‘작고 강한 政府’로 재정립되면, ‘계획합리적’ 경제체제로부터 ‘시장합리적’ 경제체제에로의 변화는 남한경제의 재도약을 위한 제도적 기반이 될 수 있을 것이다. 1992년 김영삼 문민정부의 수립 이후 이러한 방향으로의 정책전환은 더욱 가속화되고 있다.

이런 점에서 보면 북한경제의 사회적 메카니즘이 남한의 그것에 비해 현재로서는 더욱 비관적이다. 왜냐하면 1980년대 이후 가속화된 제한적 분권화의 시도와 시장경제적 요소의 도입은 경제관리 제도의 적극적인 개혁이라기 보다는 소극적인 개선책으로서, 중앙에 의한 명령과 통제는 경제적 의사결정에 있어서 여전히 압도적인 힘을 갖고 있으며, 그것의 부작용은 이른바 ‘무오류의 오류’ 神話로 나타나 궁극적으로는 계획이념적 경제체제의 ‘합리성의 위기’가 심화된다는 것이다.⁴⁹⁾

49) Aidan Foster-Carter, “북한사회를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스의 위기이론의 적용,” pp. 25~32. ‘무오류의 오류’란 당의 모든 정책이 세부사항에 있어서까지 항상 절대적으로 옳다고 주장되기 때문에 정

1990년대에 들어와 북한이 그 폭을 넓히고 있는 경제개혁과 개방정책 역시 ‘제한된’ 합리주의 그 이상으로 보기는 어렵다.⁵⁰⁾

북한의 최고 정책당국자들은 문제의 해결을 위한 판단근거로서의 정보를 충분히 취득하고 있지 못하고 있으며, 이제까지 자신들이 취해 온 각종 정책결정을 스스로 파기하지 못하기 때문에 “근본적인 문제의 해결보다는 당장 눈 앞에 닥친 어려움만을 해소하는 치유책에 불과하며, 그 과정에서 집권자를 비롯한 기득권층의 이해는 손상되지 않으며 기본적인 개혁과는 무관한 제한적 범위의 난국치유책”만이 나타나게 된다는 것이다. 북한이 보다 경제합리적인 체제로 변용을 스스로 할 능력이 있건 없건 간에, 현재 북한은 경제활동의 사회적 메카니즘을 국가와 당이 통제해야 한다는 이념적인 목표와 그것이 초래하는 경제적 비효율성의 심화 사이에서 일대 딜레마에 처해 있는 것으로 평가된다. 그리고 이 딜레마는 사회주의권의 붕괴와 소연방의 해체 이후 보다 심각한 경제체제의 장애요인이 되고 있다.

책의 실패를 바로 잡을 수 있는 피이드백의 통로가 원천적으로 봉쇄되어 체제 전체가 “우스꽝스러운 무오류의 걸치레 때문에 해를 입고 있고 불구가 되고”있는 상태를 가리킨다.

50) 유호열, “90년대 북한 경제정책 평가와 정치지도력의 역할,” 참조.

II. 發展戰略

1. 概觀

경제발전은 산업사회의 등장과 국가간 세계체계의 확립 이후 세계의 대다수 국가들이 의도적으로 추구하는 국가목표의 하나이다. 경제의 운용을 당 혹은 국가가 관리하고 있는 사회주의 생산양식에서는 물론이고, 나라마다 차이는 있지만 자본주의 경제체제에서도 경제발전 문제를 시장원리에 방임하는 대신 국가가 전략적 개입을 하고 있는 것이 세계사적 추세인 것이다. 남북한 역시 분단 이후 지정학적 차원에서의 안보 대결 裏面에서 치열한 경제발전 競走를 벌여왔고, 현재의 남북한 경제력의 격차도 兩 경제체제의 효율성 차이와 함께, 그동안 남북한의 국가가 각각 채택한 발전전략의 합리성 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다. 경제발전을 위한 국가전략의 차이는 다양한 영역에서 대비될 수 있으나, 남북한의 경우 공업화의 패턴과 국제적 경제협력의 측면에서 가장 뚜렷한 대조를 이루고 있다.

1960년대 초부터 본격적인 경제발전 전략을 수립한 남한은 공업화 패턴에 있어서 일정한 手順을 밟아 왔다. 1960년대 소비재 생산을 위한 경공업의 발달을 통하여 공업화의 기틀을 마련한 다음, 1970년대 중반부터는 생산재 및 중화학공업 분야에 대한 대규모 집중 투자가 이루어졌다. 1970년대 중후반에 있었던 공업화의 深化 전략이 비록 단기적으로는 비효율성과 비합리성을 노정하기도 하였지

만, 1980년대 중반에 들어와 마침내 그 懷妊效果가 나타났다. 한편, 1980년대 이후부터는 기술집약적인 첨단산업에 대한 투자가 활발하게 이루어지고 있다. 남한의 경우 ‘노동집약적 경공업 → 자본집약적 중화학공업 → 기술집약적 첨단공업’이라는 공업화의 順次的 패턴을 거친 것이다. 그러나 아직도 높지 않은 기술 수준과 낮은 기술 자립도는 高附加價値 상품생산을 위한 공업구조의 상향조정을 어렵게 하고 있는 것이 사실이다.

남한이 택한 경제발전 전략의 또 다른 기조는 대외개방이었다. 사실상 자본과 상품 및 기술의 자유로운 국제적 이동은 자본주의 경제체제의 특성 가운데 하나이다. 남한은 해방 직후부터 자본주의 세계경제에 대하여 원칙적으로 개방되어 있었으나, 남한경제가 보다 능동적으로 대외적 협력과 국제적 분업체계를 모색한 것은 1960년대 초 수출지향 공업화전략이 본격적으로 구사되면서 부터였다. 남한은 국제무역에서의 비교우위에 입각한 공산품 가공수출에 주력하여 고속 자본축적의 기틀을 마련하였다. 물론 경제의 對外 종속현상이 심화되기도 했으나 남한에서 종속과 발전은 대체로 공존하고 병행했다. 한편, 남한경제의 국제적 환경은 이미 1970년대부터 서서히 불리해지기 시작하여 1980년대에는 더욱 악화되었고, 1990년대 초반인 현재에는 남한경제의 국제경쟁력이 유례없이 저하되어 있는 것이 현실이다.

북한이 선택한 발전전략은 공업화의 패턴이나 국제적 경제협력에 있어서 모두 남한과 뚜렷한 대조를 이룬다. 일반적으로 사회주의 경제체제는 세계자본주의 체제와 단절하고 자력갱생에 의한 경제발전

이다. 또한 사회주의권의 몰락과 소연방 붕괴 이후 북한경제의 대외적 여건은 더욱 불리해질 것이며, 자본주의 세계경제에 대한 개방정책 역시 빠른 시일내 효과를 보기는 힘들 것이다. 북한체제의 정치·사회적 경직성이 경제발전을 위한 북한경제의 개혁과 개방의 효과를 억지할 것이기 때문이다. 다만 대외무역에 대한 강조는 늘어날 것이다.

2. 分析

남한이 공업화에 대해 뚜렷한 '전략'을 갖게 되는 것은 1960년대 이후의 일이었다. 또한 일찍부터 남한경제가 자본주의 세계경제 체제에 대해 원칙적으로 개방되어 있긴 했지만, 해방에서부터 한국전쟁까지 남한의 대외경제는 미국으로부터의 무상원조가 主宗을 이루었을 뿐이었다. 이 기간 동안 공업발전은 지극히 부진하였고, 전쟁이 끝난 뒤 1950년대 중후반에 가서나 대외개방 정책이 아닌 방법으로 輸入代替工業化(import-substituting industrialization)가 추진되었다. 국가는 무상원조의 특혜적 배분과정을 통해서 국내 자본가를 육성하고 高關稅 및 高換率 정책을 통한 보호정책을 실시함으로써, 이전까지 외국으로부터 輸入되던 상품을 국내에서 자체 생산하고자 하였다. 이 수입대체공업화 과정에서 일부 비내구재 소비재 생산이 다소 증대된 것은 사실이나 이 전략은 1950년대 말에 이르러 한계에 부딪치고 있었다.

1960년대 초, 제3공화국 정부가 들어서면서 경제발전은 국가의 전략적 목표로 부상하였다. 남한에서는 이때 처음으로 국가주도의 본격적인 경제계획이 시작되었을 뿐만 아니라 경제체제의 문호도 적극적으로 개방되었다. 이때 채택된 공업화의 전략은 기존 수입대체 공업화의 ‘深化’(deepening)가 아니라, 경공업 분야의 가공무역에 의한 수출지향 공업화(export-oriented industrialization)였다. 윌러스타인의 분류에 의하면 이는 세계자본주의의 ‘초청에 의한 발전 전략’(the strategy of promotion by invitation)으로서,⁵¹⁾ 5·16 군사혁명 이후 남한정부가 미국과 세계경제기구의 권유를 마침내 수용한 것이었다.⁵²⁾ 남한의 국가는 수출주도 공업화를 지원하기 위해 선진 자본주의국가나 국제금융기구로부터 자본을 적극적으로 도입·유치했다. 그 대부분의 형태는 유상차관으로서, ‘자립경제’의 구축을 위해 외국자본의 직접투자는 원칙적으로 금지되었다. 기술 역시 국내개발보다는 해외기술에 의존하는 전략이 채택될 수 밖에 없었다.

국가는 수출지향 공업화에 동참하는 기업에 대해서는 세제 및 관세부문의 혜택과 기타 특혜적 금융지원을 통해 적극적으로 지원했고, 국가의 공업화 정책을 따라오지 못하는 기업에 대해서는 가차없는 제재를 가했다.⁵³⁾ 1960년대 남한은 당시 세계자본주의의 경기변

51) Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), pp. 76~83.

52) Amsden, *Asia's Next Giant*, pp. 43~52 참조.

53) Jones and Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development*, pp. 78~127; Amsden, *Asia's Next Giant*, pp. vi.

정책을 추구한다. 이와 같은 전략에서 중공업 발달을 위한 우선투자와 세계경제에 대한 폐쇄형 경제체제의 유지는 상호보완적이라고 볼 수 있다. 북한도 중공업 육성을 우선시하고 소비재·경공업 분야의 발달을 도외시하는 불균형 공업화전략을 채택하면서, 경제발전에 필요한 인적·물적 자원을 내부에서 동원하는 자력갱생의 경제체제를 유지해 왔다.

한국전쟁이 끝나면서 본격화된 북한의 공업화는 중공업의 발달에 최우선적 정책과제를 부여하였고 그것의 연관 혹은 부수효과에 따른 경공업과 농업의 동시발달을 기대했다. 1960년대에는 경제건설과 국방건설의 병진을 목표로 군수산업과 관련된 중화학공업에 대한 투자가 더욱 더 집중·증대하였는데, 이 과정에서 북한은 원칙적으로 자본, 기술, 노동력과 같은 생산요소들을 내부적으로 동원하고자 하였다. 북한의 발전전략은 초기에 있어서 공업화와 경제의 자립화를 위한 기초를 다지는데 효과적이었다. 그러나 국제적 분업체제와 比較優位의 활용을 외면한 북한은 자본과 기술 조달에 어려움을 겪었고, 중화학공업의 발달이 여의치 않았음은 물론 경공업 및 농업 발달에 대한 연관효과도 나타나지 않았다. 따라서 이미 1970년대 초부터 북한에는 발전전략의 경제적 비합리성이 노정되었다.

1980년대는 북한이 중공업우선의 원칙과 자력갱생의 원리를 상대적으로 완화했던 시기였다. 주민들의 노동동기 저하에 대응하여 소비재 생산을 위한 경공업 발달에 보다 많은 관심이 주어지기 시작했고, 경제적 침체상황을 극복하기 위해 대외무역을 증대하거나 서방 자본의 직접 투자를 유도함으로써 대외개방도 다소 진전시켰다. 그

러나 북한이 보다 구체적으로 대외개방에 나서게 된 것은 1980년대 말 이후의 일로서, 동구 사회주의권이 몰락하고 蘇聯邦이 붕괴되는 등 일련의 정세변화 때문이었다. 1990년대에 들어와 1960년대의 남한을 연상하게 하는 일련의 경제적 개방조치가 준비 혹은 시행되고 있는데, 수출지향적 加工工業의 발달이 강조되고 있을 뿐만 아니라 經濟特區 및 自由貿易地帶 등의 건설을 통하여 外國資本의 직접 투자기회를 확대하고 있는 것이다. 그러나 북한이 지금까지의 공업화 패턴을 전면적으로 수정했다는 징후는 찾아 볼 수 없으며, 또한 개방정책을 통해 얻는 실질적 효과를 조속히 기대하기에는 정치·사회적 조건들의 硬直性이 너무나 견고하게 남아있다. 또한 1990년대에 부각된 북한의 핵개발 의혹은 대외경제협력에 있어서 최대의 걸림돌로 대두하였다.

지난 몇년간 남한경제는 경제발전 전략에 있어서 치루어야 할 紅疫의 대부분을 치렀다. 특히 1993년 말에 체결된 우루과이협정으로 남한경제의 국제화는 철저히 불가피한 것으로 되었다. 향후 남한경제는 고부가가치 상품생산을 위한 공업구조의 개편과 기술집약적 첨단산업의 육성에 초점을 맞출 것으로 전망된다. 또한 수출지향적 경제발전 전략의 기초를 계속 유지하면서도, 대외경협 또는 국제적 분업체계에의 참여 방식에는 변화가 예상되는데 국내자본의 해외진출이 활발해지는 대신 국제무역에서 노동력을 위주로 한 남한의 비교우위는 점차 소멸하게 될 것이다. 한편, 북한이 현재 소비재공업의 육성을 추진하고 있음에도 불구하고, 공업화 패턴에 있어서 중공업·군수산업과 경공업·민수산업을 병행 발전시키는 것은 쉽지 않을 것

화 및 생산주기 변동에 편승하여, 미국이나 일본이 점차 국제경쟁력을 상실해가던 분야의 공산품 수출에 주력하였다. 그리하여 규율화된 低賃金勞動이라는 국제무역에서의 비교우위를 활용하여 단기간내에 의류, 신발, 가방, 製材, 단순전자 및 전기제품 등에 걸친 노동집약적 산업을 크게 육성할 수 있었다.⁵⁴⁾ 그 결과 1960년대 후반에 이르러 남한경제는 도약(take-off)의 기틀을 확립하였다.

1960년대 경공업 분야를 위주로 한 수출주도 산업화에 이어 1970년대 중반부터는 중화학공업에 대한 수입대체의 심화와 수출 드라이브가 동시에 시도되었다. 1970년대 중화학공업 육성의 배경으로서 1970년대 초에 있었던 東·西 데탕트의 전개와 선진 자본주의 국가들에 의한 보호무역주의의 태동을 지적할 수 있는데, 남한으로서는 ‘자주국방’과 ‘자립경제’의 필요성이 그 어느 때보다 증대한 것이다.⁵⁵⁾ 그리고 그것의 해결책은 10월유신을 기점으로 하여 중화학공업에 대한 집중적인 투자 및 군수산업과의 연계효과에서 구해졌다. 중화학공업의 투자를 위해 1970년대 중반 다시 한번 대규모의 차관도입이 이루어졌다. 정부는 財界의 반대에도 불구하고 半強制的으로 자동차,

54) 김호기, “경제개발과 국가의 역할 - 1960~70년대를 중심으로-,” 최장집 편, 「한국자본주의와 국가」 (서울: 한울, 1985), pp. 171~228.

55) Bruce Cumings, “World System and Authoritarian Regimes in Korea, 1948-1984,” in Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh, eds., *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan* (Armonk: M. E. Sharpe, 1988), pp. 249~271; Cumings, *The Two Koreas*, p. 46.

제철, 조선, 석유화학, 원자력발전 등 자본집약적 중화학공업에 집중적으로 투자했다.⁵⁶⁾ 또한 중화학공업 발달을 지원하기 위해 도로나 항만, 공항시설과 같은 중요 사회간접자본 시설도 급속히 확충되었다.

1970년대 중후반에 있었던 남한의 중화학공업 집중투자는 경제성장의 목표와 지정학적 동기가 긴밀히 연계된 대표적 사례 가운데 하나였다. 그것은 남한이 경제발전의 전략으로서 대외개방을 추진하면서도, 자주국방의 확립과 경제종속의 둔화를 위해 공업화의 패턴을 중화학 중심으로 이동시킨 것을 의미한다. 그러나 1970년대의 중화학공업 육성정책이 경제적인 측면에서 볼 때 반드시 합리적인 것은 아니었다.⁵⁷⁾ 1960년대에 경공업제품을 가공·조립하여 수출하던 것과는 달리, 1970년대의 중화학공업화는 소요된 자본투자도 막대했을 뿐만 아니라 자본의 회임기간도 장기간일 수 밖에 없었다. 또한 국내에서 생산된 중화학공업 제품은 선진국 보호무역주의와 세계적 불경기에 밀려 수출부진을 면치 못하였고, 당시 폭등하던 原油價는 생산단가를 계속 인상시켜 국제경쟁력을 더욱 약화시켰다.

또한 중화학제품의 내수시장마저 협소하여 중화학공업은 과잉 투자 혹은 합리성 결여라는 비난을 받아야 했다. 거기에다가 1979년에 유신체제가 갑자기 몰락한 이후 정치적 불안이 커지자 1970년대 말

56) 1977~1980년의 제4차 경제개발 5개년 계획과정에서 제조업에 대한 총투자의 64%가 중화학공업에 투자되었다. 김석준, 「한국산업화 국가론」(서울: 나남, 1992), p. 505.

57) 김명수, “국가의 자율성과 개입력,” 한양대학교, 「社會科學論叢」, 제 7집 (1988), pp. 123~134.

과 1980년대 초에 걸쳐 수출은 둔화하는 대신, 중화학공업 투자를 위해 도입한 外資에 대하여 그 상환능력이 급속히 감소하였다. 정부는 뒤늦게 중화학공업의 투자조정을 서둘렀으나 적어도 단기적으로 볼 때 1970년대의 공업화 전략은 실패에 가까웠다. 1970년대 후반, 대외개방을 선택한 남한경제가 그나마 성과를 거둔 것이 있었다면 중동지역 건설시장에 대한 대규모 노동력 수출이었다. 그러나 장기적인 관점에서 볼 때, 1970년대 중화학공업에 대한 집중투자가 전혀 비합리적인 것은 아니었다. 내수 면에서 볼 때 그것은 1980년대를 위하여 生産財나 중간재에 대한 수입대체를 가능하게 하여 남한경제의 자립화에 중요한 기여를 하였기 때문이다.

1960~1970년대를 총괄하여 볼 때 남한은 자본주의 생산양식의 대외적 협력과 분업의 환경에 적극적으로 대응하여 자본주의 세계체계의 전형적인 주변부 위치로부터 도약하여 신흥공업국가(Newly Industrializing Countries: NICs) 대열에 참여하게 되는 계기를 마련했다. 또한 적극적인 대외개방을 통한 남한의 공업화는 비록 대외 종속의 심화, 대내적 불평등의 증대, 국내경제의 불안정이라고 하는 부작용을 낳기도 했지만, 종속경제의 전형으로서가 아니라 종속과 발전이 공존하고 병행하는 소위 ‘종속적 발전’(dependent development)의 본보기가 되었다.⁵⁸⁾

그러나 1980년대에 들어와 대외개방을 지향하는 남한경제의 취약

58) 고전적 종속저발전 이론에 대비되는 종속적 발전이론의 개념에 대해서는 Peter Evans, *Dependent Development* (Princeton: Princeton University Press, 1981) 참조할 것.

성은 보다 가시화되었다. 1970년대 중후반에 정부주도로 추진된 중화학공업은 1980년대에 들어와서도 세계적 불경기에 따라 국제경쟁력을 확보하지 못했으며, 미국을 위시한 선진 자본주의 국가들에 의해 보호무역주의가 강화되는가 하면, 국내시장의 개방이 적극적으로 요구되기도 하였다. 1980년대 초 남한은 미증유의 외채위기에 직면했다. 1980년 9월에는 차관과는 달리 상환부담이 없는 외국인 직접 투자를 허용하는 정책이 공표되었고, 그 여파로 외국자본에 의한 국내경제의 지배가능성은 높아졌다. 또한 비록 1984년경에 이르러 수출중심 전략의 남한경제가 회복세를 보이고, 특히 1986~1988년 동안에는 1960~1970년대에 버금가는 높은 경제성장율을 기록했지만, 그것은 제5공화국 정부의 개선된 정책의 결과라기 보다는 原油價, 국제금리, 및 미달러의 하락이라는 당시의 소위 '3저 현상'에 의한 결과일 뿐이었다.⁵⁹⁾

1980년대 후반부터 남한경제의 무역수지는 수입자율화 조치에 의해 다시 급속히 악화되고 있는데, 그것은 임금의 획기적인 상승에도 불구하고 남한의 가공무역구조는 선진형이 아니라 기계와 중요 부품을 원자재와 더불어 수입하는 후진적 가공무역에 머무르고 있어서 상품의 부가가치 향상이 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 수출은 수입 유발을 자동적으로 동반하는 구조를 갖고 있기 때문이다.⁶⁰⁾

또한 1993년 12월에 체결된 우루과이 라운드는 국내경제의 개방

59) 김석준, 「한국 산업화 국가론」, pp. 507~508.

60) 강철규, “산업의 발전과 산업정책,” 임원택 외, 「韓國經濟의 理解」, pp. 57~88; 강철규, “한국경제 과연 위기인가,” 「사상」 (1992 봄), pp. 62~77.

화와 국제화를 완성하는 계기로 작용하면서 농산물을 포함하여 본격적인 수입개방을 불가피하게 만들었다. 또한 탈냉전 이후 세계경제의 블럭화와 후발 개도국의 추격은 남한경제의 상품수출을 더욱 어렵게 만드는 요인들이며, 소위 북방교역에 대한 기대도 아직은 성급할 뿐이다.

1960년대의 노동집약적 경공업 발전과 1970년대의 자본집약적 중화학공업 투자에 이어, 1980년대 이후 현재 남한에서는 전자제품이나 반도체, 컴퓨터, 신소재, 생명공업 등과 같은 첨단 산업분야에서의 기술집약적 공업화가 국가적으로 추진되고 있다. 기술개발에 관련하여 1980년대 이후 국내 R&D 투자의 비약적 증대와 함께 해외 선진기술 도입이 크게 늘어났다.⁶¹⁾ 물론 국내 기술개발의 축적은 국내 공업의 자생적 발전을 위해 긍정적인 의미를 가지는 것이고, 또한 해외로부터의 기술이전도 그 도입 대상이 선진·첨단분야라면 그것 역시 국내산업이 일정 수준 이상에 올라가 있다는 것을 의미한다는 점에서 반드시 부정적인 것은 아니다. 그리하여 비록 불완전하기는 하지만 남한은 소비재 생산을 위한 경공업 발달에서 출발하여 생산재 혹은 중간재 생산을 위한 중화학공업을 거쳐 현재에는 선진국형인 기술집약적 첨단산업의 육성을 통해 공업화의 패턴을 바뀌나가고 있는 것이다.

그러나 工業化 전략에 관련하여 제5·6공화국 정부는 제3·4공화국 정부에 비하여 산업구조의 개편 혹은 고도화 작업을 先導的으로 추

61) 김전, "1980년대의 산업구조조정정책," 양우진·홍장표 외, 「한국자본주의분석」(서울: 일빛, 1991), pp. 169~226.

진하지 못하는 취약점을 갖고 있었다. 경제의 자율화와 정치의 민주화라는 대세에 눌러 적극적인 공업화 정책이 위로부터 수립·추진되지 않았던 것이다. 한편, 소수 재벌에 의한 산업집중은 앞에서 지적한 다른 문제와 함께 기술집약적 공업구조화에 있어서도 부정적인 측면을 갖고 있다고 지적된다.⁶²⁾ 재벌에 의한 내수시장의 독과점 경향은 국내에서의 기술경쟁을 불필요하게 만들고 또한 해외 시장과의 접근이 유리한 재벌 기업들이 기술 ‘개발’ 보다는 기술 ‘도입’에 더욱 의존하게 함으로써 소위 ‘독과점의 기술보수성’과 함께 기술종속이 초래되고 있는 것이다. 또한 우루과이 라운드에서의 지적 소유권 협상이나 선진국들의 기술이전 기피 경향에서 보여지는 것처럼, 기술집약적 공업화를 지향하는 작금의 남한경제가 앞으로 풀어야 할 과제는 산적해 있다.

북한은 건국 직후부터 폐쇄형 자립경제체제를 지향하여 왔다. 사실상 자본주의 세계체계에 대한 防禦 메카니즘으로 출발한 현존 사회주의체제는 ‘세계자본주의와의 절연을 통한 자력갱생의 전략’(the strategy of self-reliance breaking away from the world capitalist economy)을⁶³⁾ 갖고 있으며, 자본주의 세계경제에 의한 주변화의 위험을 극복하고 중국적으로는 선진 자본주의를 따라잡고자 하는 ‘追擊發展’의 성격을 띠고 있다.⁶⁴⁾ 중심부 자본주의 국가들은 사회주의를 枯死시키려는 노력을 일관되게 추진하였고, 사회주의 국가

62) 강철규, “기업과 시장조직,” 임원택 외, 「韓國經濟의 理解」, p. 108.

63) Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, pp. 76~83.

64) 추격발전의 개념에 대해서는 Dieter Senghaas, *Von Europa lernen Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, 한상진·유팔무 역, 「유럽의 교훈과 제3세계」 (서울: 나남, 1990), pp. 212~218 볼 것.

들은 자기보호를 목적으로 고립과 폐쇄를 自招하기도 하였다. 불리한 대외적 여건하에서 사회주의식 경제발전은 전략의 핵심을 중공업이 선도하는 급속한 공업화에 두었고, 북한도 예외는 아니었다. 그리고 당연히 공업화에 필요한 인적·물적 자원은 대내적 생산요소의 증가를 통하여 이루어졌다. 대외적 經濟協力이 필요한 경우, 그것은 사회주의 블럭 域內에 머물렀고, 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 전반적인 低發展 상태를 고려하면 域內 경제교류로부터 얻어지는 實益도 크지 않았다.

북한은 한국전쟁 발발 이전에 있었던 두 번의 1개년계획(1947, 1948)과 중도에 중단된 한 번의 2개년계획(1949~1950) 기간 동안, 경제계획의 기본방향을 경제질서의 회복과 인민생활 안정을 위한 농업생산력의 증대와 경공업 분야의 생활필수품 생산에 두었다. 그러다가 한국전쟁이 끝난 뒤 전후복구 3개년계획(1954~1956) 및 제1차 5개년계획(1957~1960) 기간부터는 생산시설 및 부대시설의 복구와 공업화의 기초확립에 주력하면서 重工業의 발달에 최우선의 정책과제를 부과하기 시작했고 그것의 전후방 聯關效果에 의한 농업 및 경공업의 동시발달을 추진하였다.⁶⁵⁾ 요컨대 중공업의 발달이 자립경제를 이룩하는 지름길이라고 판단한 것이다. 한편으로 그것은 앞서 지적한대로 스탈린식 사회주의 모델에 입각한 ‘추격발전’의 일반적 전략이기도 했고, 다른 한편으로는 20세기 전반기 일본이 북한

65) 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 국토통일원, 1979), pp. 218~219; 김윤환, “북한경제체제의 형성과정,” 정상훈 외, 「북한경제의 전개과정」, pp. 41~43.

지역에 유치한 중화학공업 발달의 역사적 유산을 물려받은 결과이기도 했다. 이로써 북한과 남한은 공업화의 패턴에 있어서 서로 대조적으로 출발했다.

1950년대 전후복구 및 중공업화의 기초확립 과정에서 북한은 인적·물적 資源의 내부적 動員에 의한 경제적 자립과 성장을 추구하면서 대외경제협력을 최소화하려고 했다. 북한이 한국전쟁을 전후한 1950년대에 소련이나 중국으로부터 자본과 기술 및 노력원조를 받은 것은 사실이나, 그것은 같은 기간 남한이 미국으로 받은 지원에 비하면 훨씬 적은 규모였다. 또한 대외무역의 목적은 수출지향 경제 발전 전략이 취하는 것처럼 比較優位에 입각한 利潤追求가 아니라, 국민경제의 보조적 부문으로서 計劃經濟의 실행에 불가결한 물자를 구입하기 위한 것에 불과하였다. 북한은 대외경제정책을 수립함에 있어서 ‘수입우선주의’에 의한 수출입 균형원칙을 적용했던 것이다.⁶⁾

⁶⁾ 북한의 사회주의헌법에서도 제34조가 “완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다”고 명기함으로써, 북한경제가 다분히 자기완결적 自給自足 經濟(autarky)를 지향하고 있음을 시사한다. 인민경제 7개년이 수립·실시되었던 1960년대에는 ‘사회주의 공·농업국에서 사회주의 공업국으로의 이행’을 목표로 중공업 분야의 급속한 발달에 최우선적 정책과제가 주어졌다. 북한이 경공업 발달의 기초가 취약한 가운데 자본과 기술의 부족에도 불구하고 1960년대 초 급속한 중공업 발달을 추진한 배경에는 일련의 지정학적 환경의

66) 김세원, “대외경제관계와 딜레마,” 최명 편, 「북한개론」, pp. 179~180.

변화가 작용했다. 그것은 1970년대 남한에서 있었던 중공업 집중투자의 경우와 비슷했다. 1950년대 말 中·蘇 不和 이후 북한은 ‘주체적’ 발전역량을 강화할 필요성에 직면한 것이다. 이 점에서 1960년대 북한의 적극적인 중공업 발달 추진이 소위 ‘4대 군사노선’의 채택 이후 경제건설과 국방건설의 병진이라는 국가목표에 긴밀히 관련되어 있었다는 사실은 하등 놀라운 일이 아니다.⁶⁷⁾

중화학 공업의 집중 육성을 위하여 자본과 기술이 가장 절실히 필요하던 1960년대에, 아이러니컬하게도 북한은 역사상 가장 고립적인 경제정책을 추진했고 또 그렇게 할 수 밖에 없었다.⁶⁸⁾ 경공업과는 달리 중공업은 기본적 투자비용이 많을 뿐만 아니라 일정한 규모의 경제를 요구하며, 자본의 회임기간도 장기적이고 높은 기술수준을 전제로 하는 것이다. 북한은 공업화를 위한 資本調達이나 技術開發을 내부적으로 해결하고, 이데올로기적 동기부여의 강화를 통하여 국내 노동력을 총동원하는 것으로 급속한 중공업화를 추진했다. 1960년대의 천리마운동은 북한에 있어서 가장 대표적인 대중동원술로 남아있다.⁶⁹⁾ 그러나 결과는 북한 지도부의 기대수준을 밑돌았다. 당시 북한의 여건으로서 중공업 우선의 발전전략이 정치적으로는 불가피한 선택이었다고 할지라도, 경제적인 측면에서는 합리성을 결여하고 있었던 것이다. 이 점에서 북한의 1960년대 중공업에 대한 집중투자 결과는 1970년대 남한의 그것과 유사했다.

67) 황의각, 「북한경제론」, pp. 56~57.

68) Koo, *Political Economy of Self-Reliance*, pp. 102~107.

69) 김일평, 「북한 정치경제 입문」, pp. 109~116.

북한으로 봐서 우선 서방자본과 선진기술의 유치를 위한 문호가 굳게 닫히는데다가, 中·蘇紛爭 이후 사회주의 ‘형제국’들로부터의 자본 및 기술도입도 미미했다. 더구나 이념적 동기화에 의한 노동력 동원이 무한정 가능한 것도 아니었다. 1960년대 초 북한은 중공업의 집중 육성에 중점을 둔 7개년계획을 수립했으나 그것의 ‘완성’은 예정보다 3년이 더 소요된 1970년의 일이었다. 자본축적의 취약성과 기술 결여, 그리고 무엇보다도 국방건설에 대한 부담이 중공업에 대한 중점적 투자를 제약했던 것이었다.⁷⁰⁾ 1970년대에 이르러 북한에서는 중공업의 발달에 의한 경공업 발전의 후방 연쇄효과가 나타나지 않음이 확인되었고, 경공업과 중공업간의 불균형이 더욱 심화되었다.

1970년대에 들어와 북한은 ‘공업 내부구조의 완비와 자주성의 강화를 통한 공업구조의 충실화’를 정책목표로 설정했다. 북한은 중공업 우선 발전전략을 바꾸지 않았다. 그러나 대외적 경제협력에 대해서 1970년대 초 북한은 다소 유연한 자세를 보였다. 그 배경에는 물론 東西 데탕트의 추진이 있어 북한이 과중한 군사적 부담을 다소 덜 여유가 생겼다는 사실도 있었다. 1970년대 초 북한은 소위 ‘3대 혁명소조운동’ 등 스타카노프주의(Stakhanovism)에 입각한 노력동원에 박차를 가하면서도, 소련과 중국으로부터 얻는 원조를 다시 늘렸고, 또한 두 나라를 위시한 공산권 국가들과의 交易도 활발해졌다.

70) 연하청, “사회주의 경제 계획,” 최명 편, 「북한개론」, pp. 154~155; 이태욱, “경제: 자력更生 정책의 이점과 한계,” 이상우 외, 「북한 40년」 (서울: 을유문화사, 1988), p. 147.

보다 획기적인 사실은 북한이 자본부족과 기술낙후 및 시설노후화를 극복하기 위해 일본을 포함한 西方 자본주의에 대하여 부분적인 개방을 시도했던 것이다.⁷¹⁾ 그러나 북한은 서방의 자본과 기술을 적절히 활용하지 못했다. 북한경제가 외채상환의 능력을 상실함으로써 국제적 신용도가 실추되고 게다가 北歐 등에 주재하던 북한외교관들이 신분상의 특권을 이용하여 밀수를 벌이다 추방되는 것은 1970년대 중후반의 일이었다. 북한의 제1차 개방은 失敗로 끝났다. 1970년대는 공업력 발전에 있어서 남북한의 우열이 역전되는 年代이기도 했다.

1980년대 초는 남북한의 발전전략이 모두 어려운 상황에 처해 있었다. 그러나 당시 남한경제의 어려움이 1970년 중후반에 있었던 중화학공업의 과잉투자가 일시적으로 초래한 문제였다면, 북한의 그것은 경공업 발달의 기초가 허약한 가운데 지난 십수년간 지속되어온 중공업 우선발전 정책마저 목표 달성을 이루지 못한데 따른 구조적인 문제였다. 또한 사회간접자본에 있어서도 북한은 남한보다 낮은 수준에 머물러 있었다. 1980년대를 위한 제2차 7개년계획(1978~1984)이 수립될 무렵, 북한의 경제발전 전략으로서의 자력갱생의 원리나 중공업우선의 원칙 모두 뚜렷한 한계를 노정했다. 그러자 북한은 1980년대에 들어와 소비재 생산을 위한 경공업의 발달과 대외경제교류에 대한 관심을 점진적으로 확대해 갔다.

1980년 10월에 제시되어 현재까지 북한이 가장 역점을 두고 추진

71) Koo, *Political Economy of Self-Reliance*, pp. 137~142.

하고 있는 소위 '10대 전망목표 사업'은 전력, 석탄, 철강 등 기간공업 생산을 위주로 하면서도 일부 소비재 공산품과 농산품을 포함하고 있다. 이와 병행하여 1984년 8월 이후에는 김정일의 지시로 '8·3 인민소비품 생산운동'이 벌어졌는데 여기서도 소비재 생필품의 증산을 통한 주민들의 소비욕구 충족이 강조되고 있다. 그러나 이러한 것들이 주민들의 소비욕구를 충족시켜 노동동기를 활성화에 이르기에는 시기상조로 보아야 할 것이다. 예컨대 '8·3 인민소비품 생산운동'은 전국의 공장, 기업소 내에 家內作業班을 확대조직해 副産物과 廢棄物을 이용한 생필품 생산을 독려하는 정도의 제한적 성격을 띠고 있다. 결국 소비재 생산을 위한 경공업 발달에 대한 정책적 관심의 증대에도 불구하고 북한이 산업구조 조정을 통하여 중공업 우선 노선을 포기했다는 증거는 없는 것이다.⁷²⁾ 사실상 1980년대에 들어와 중공업에 기초한 군수산업은 북한의 유력한 외화벌이의 수단으로 자리잡고 있다.

1980년대는 또한 북한이 발전전략으로서 대외경제교류를 양적으로 확대하고 질적으로 개선하기 시작한 연대였다. 그 주된 내용은 대외무역, 특히 수출에 대한 강조와 자본조달 및 기술도입에 있어서 對西方 경제협력이었다. 김일성은 1980년 초 이례적으로 대외무역의 중요성을 강조했고 1984년 9월에는 합영법을 제정하여 서방자본의 直接 投資를 위한 길을 열기도 했다. 그러나 문호개방 및 대외무역의 필요성을 인식한 것과는 달리, 실천적인 측면에서는 자력갱생 원리에 입각한 폐쇄형 발전전략이 거의 불변으로 남아 있었다. 곧,

72) 유호열, "90년대 북한 경제정책 평가와 정치지도자의 역할," p. 42.

‘輸入을 위한 輸出’이라는 전통적 원칙에는 본질적인 변화가 없었고
 합영법 역시 서방자본을 본격적으로 誘致하기에는 불비한 측면이 많
 았다.⁷³⁾

북한이 보다 적극적으로 그리고 구체적으로 對外開放을 서두르게
 된 것은 東歐 사회주의권이 몰락하고 난 1980년대 말 이후였다. 이
 때부터 북한은 1960년대식 남한모델이나 등소평 집권 이후 중국모
 델에 접근하는 듯한 加工貿易에 의한 수출의 증진을 강조하였다. 수
 출확대에 대한 관심은 그 이전처럼 국내에서 생산되지 않는 물자의
 구입을 위한 수출이 아니라, 資本調達을 위한 적극적인 목적을 띠기
 시작했다.⁷⁴⁾ 1990년대에 들어와 북한이 추진중인 先鋒·羅津 등 자
 유무역지대의 건설과 유엔개발계획기구(UNDP) 주관의 두만강 유
 역개발사업에의 참가는 서방의 자본과 기술을 직접 유치하려는 능동
 적인 노력이 가시화된 것으로 보여진다. 또한 공업화 패턴에 있어서
 도 소비재 제품 생산을 위한 경공업의 육성 발달에 대한 강조는
 1980년대 말과 1990년대 초에 이르러 그 강도가 매우 높아지고 있
 다. 북한은 1989년을 ‘경공업의 해’로 지정하고, 1989년부터 1991
 년까지를 경공업발전을 위한 3개년계획 기간으로 설정하여 피복, 신
 발, 식료품 등 일반 소비재 제품의 생산을 본격화하려 하고 있다.

그러나 현재 북한은 공업화의 투자 방식에 대한 뚜렷하고도 장기

73) 서재진, “김일성 이후의 정책방향— 사상통제 강화와 경제적 개방,”
 「북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망」 (민족통일연구원
 개원 1주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 1992. 4), p. 133.

74) 위의 논문, pp. 133~138.

적인 정책을 수립하고 있지 못하는 것으로 보인다. 곧 중공업 우선 노선을 포기하지 않은 채 임기응변적으로 경공업 육성에 대처할 뿐인 것이다. 김일성이 1993년도 신년사에서 ‘경공업제일주의’를 표방했지만 그것이 어떻게 구체화될지는 성급히 진단할 수 없다. 북한은 공업화의 패턴에 있어서 일정한 手順을 밟는데 실패함으로써 발전전략의 합리성이라는 측면에서 남한보다 크게 뒤떨어져 있는 것으로 평가된다. 아울러 북한의 대외개방 방식 역시 전통적인 폐쇄형 경제체제의 포기와는 거리가 멀다. 북한은 대외개방을 주체사상의 이름과 틀 안에서 추진하고 있으며 따라서 내용상 同化的(assimilable)이며 숨은(hidden) 개혁의 성격이 강하다.⁷⁵⁾ 그리하여 그 속도가 지극히 완만할 뿐만 아니라, 개방정책으로부터 얻는 경제적 변화를 기대하기에는 정치적, 사회적 장애요소가 아직까지는 너무나 견고하게 남아 있는 것이다.

3. 評價

1960~1970년대 남한의 수출 드라이브 공업화는 자본주의 세계 경제체제가 갖고 있는 경제협력과 분업체제를 적극 활용하고, 경공업에서부터 출발하여 중화학공업으로 이어지는 공업화의 심화 패턴과 부합되어, 경제발전 전략의 측면에서 성공적인 사례 가운데 하나가 되었다. 돌이켜 볼 때, 비록 남한경제의 외부적 환경이 1980년대

75) Hy-Sang Lee, “The August Third Program of North Korea: A Partial Rollback of Central Planning,” 참조.

이후 惡化—路를 걷고 있고, 특히 1990년대에 들어와 남한경제의 대외경쟁력이 유례없이 약화되어 있는 것은 사실이지만, 경제성장의 전략적 측면에서 1990년 이후에나 경제체제의 개방을 서두르는 북한에 비해서는 월등히 합리적인 선택이었다.

남한은 그동안 많은 대외적 경제협력의 경험을 축적하여 왔으며, 자본과 기술에 의한 대외경쟁력에 있어서 북한의 경쟁상대가 되지 않는다. 그러나 대외개방을 지향하고 있는 남한경제가 경제발전의 효율성에 있어서는 북한보다 우위에 있는 것이 사실이지만, 국내경제가 세계경제의 好不況과 分業 交易體系의 변동에 취약하여 안정성과 예측가능성의 측면에 있어서는 다소 취약하다고 보아야 할 것이다. 특히 우루과이라운드협정 체결 이후 남한의 경제는 세계경제의 국제화 추세와 맞서야 할 형편이다. 아울러 資本과 技術 및 원료·상품시장의 대외의존은 自立經濟 혹은 民族經濟 테제와는 본질적으로 거리가 멀 수 밖에 없다. 남한경제는 아직까지 자본 및 기술의 자립도가 낮고 輸出入 시장이 다원화되어 있지 못하여 自生力이 낮고 從屬의 수준은 높은 편이다. 특히 공업화의 패턴과 관련하여 남한경제의 국제경쟁력을 높이기 위해 자본집약적인 高附加價値 공업생산이나 기술집약적인 첨단산업으로의 轉化가 시급한 실정이나, 1980년대의 남한경제는 이에 대한 대비를 게을리한 연대로서 그 後遺症을 현재의 시점까지 연장시키고 있다.

북한이 대외적 폐쇄경제 체제를 유지하면서 자력갱생의 경제발전 원리에 집착하고, 또한 경공업을 희생시키면서 중공업과 군수산업에 우선 투자한 것은 국내외 정치적으로는 불가피한 선택이었다고 하더

라고 경제적으로는 비합리적인 전략이었다. 북한경제는 불균형 공업화 전략의 결과로 인해 경제행위의 동기부여에도 실패하고 있으며, 자급자족 원칙의 고수로 체제의 경제합리성을 결여하고 있는 것이다. 북한이 최근 들어 개혁과 개방을 서두르는 것은 그들 발전전략의 실패를 自認하는 것에 다름 아니다. 그러나 북한경제의 자력갱생적 성장이 남한에 대해 가지는 상대적 장점이 없는 것은 아니다. 세계경제의 景氣 혹은 생산주기의 변동과 같은 외부환경의 변화로부터 경제적 自生力을 확보하는 문제라든가, 그 결과로 나타나는 경제체제의 안정성, 그리고 자원의 국내적 동원능력의 측면에서는 남한보다 유리할 수 있는 것이다.

또한 1990년대에 들어와 북한이 추진하고 있는 경제부문의 개혁과 개방은 나름대로 일련의 成事 잠재력을 지니고 있는 것도 사실이다. 이것을 특히 현재 남한경제가 ‘再跳躍’을 앞두고 内外에서 제반 악조건에 직면해 있는 것에 비교하면 북한경제의 ‘도약’을 위한 호조건으로 보여진다. 남한의 1960년대에 비해 1990년대 북한의 개방은 점진적이고 선택적이며, 그 결과 대외종속의 부담을 사전에 예방함으로써 경제체제의 안정성을 유지하거나 自立經濟의 기초를 지속하는데 기여할 것으로 평가된다. 아울러 저임금의 풍부한 숙련노동을 가진 북한이 공산품 가공수출을 본격화할 경우, 남한이 이미 상실한 국제분업구조에서의 비교우위를 대신 차지할 것이다. 또한 군수산업을 위시한 중공업 분야에 대한 기초 투자도, 1970년대 중후반 남한의 경우가 그랬듯이, 궁극적으로는 북한경제의 성장 잠재력으로 작용할 수 있을 것이다. 북한에서의 군산복합체의 발달은 그 자체가

민수산업으로 개혁될 경우, 경제발전의 원동력이 될 기반인 것이다.

물론 북한이 지금과 같이 정경일치 혹은 정경불가분의 원칙을 고수하는 한, 비록 그것이 내부적으로 권력세습을 추진하고 외부적으로는 급격한 환경변화에 대비하기 위해 불가피한 조치라고 하더라도, 북한경제의 개혁과 개방이 경제합리성을 획득하기에는 분명한 한계가 예상된다. 그리하여 국제적 협력과 분업의 환경에 대한 남북한 경제발전 전략을 비교하는데 있어서, 각기의 정치사회적 내부 조건과 여건을 검토할 경우 남한이 북한보다는 우위에 있다고 평가할 수 밖에 없는 것이다. 정치사회적 변화와 경제적 개혁 및 개방은 서로 분리될 수 없으며, 분리되더라도 장기간 지속할 수 있는 것은 아니라는 것이 세계사의 교훈이다.

第 2 節 公共財政

I. 概觀

본 절의 목적은 남북한의 재정규모와 추이, 그리고 재정지출의 구성을 비교·분석하는 것이다. 접근방법으로서는 남북한 경제체제의 상이성과 통계의 불일치 및 모호성을 고려하여 단순한 통계자료의 대비를 지양하고 상이한 경제체제하에서 남북한이 채택해온 경제정책목표와 실행과정에서의 한계를 財政規模 및 財政支出 構成比의 변화와 연계시킴으로써 서로의 강약점을 부각시키는 방법을 택했다.

북한경제가 사회주의적 중앙계획으로 인해 누적된 구조적 문제점에 의해 1970년대 후반 이래 침체상을 보인 반면에, 남한경제는 지속적으로 성장해 왔기 때문에 남한은 그 재정규모에 있어서 절대우위를 점하고 있으며 재정규모의 차이는 점차 커지고 있다. 또한 북한의 사회주의 계획경제체제로 인한 財政支出의 非效率性은 재정규모에 있어서의 열세를 더욱 심화시키고 있다. 한편 남한은 북한에 대해 재정규모상의 절대우위를 확보하고 있기는 하나 조세구조나 예산의 편성 및 집행과정에서 간과할 수 없는 문제점을 가지고 있다. 재정지출의 구성비를 기능별로 나누어 보면 北韓은 악화일로의 경제상황을 개선하기 위해 경제비를 증가시키고 사회문화비와 국방비를 줄여야 하는 어려움에 처해 있는 것으로 보인다. 남한도 사회복지부문의 지출

에 대한 수요가 증가함에 따라 다른 부문의 지출수요와 상충적 관계로 인한 갈등이 점차 첨예하게 대두되고 있다.

북한의 경우 거시적 경제조절장치로서의 財政政策을 부인하고 경제체제의 효율성 제고를 위한 개혁조치를 취하지 않는 한 財政財源의 확보나 그 사용상의 효율은 기대할 수 없을 것으로 판단된다. 그에 비해 남한은 구조적인 문제점에도 불구하고 적극적인 거시경제적 재정정책의 활용과 시장경제의 자율적 조절기능을 극대화함으로써 효율적인 公共財政의 運用이 가능하다고 평가된다.

II. 分析

1. 公共財政의 基本構造

시장경제체제하의 國民經濟에 있어서 정부는 재정지출과 조세수입의 크기 및 구성을 조절함으로써 여러 경제적 변수를 바람직한 방향으로 유도하여 경제의 안정과 성장을 도모한다. 이에 비해 사회주의 체제하의 국가에서는 정부의 수입과 지출이 경제활동의 모든 부문을 반영하고 또한 통제하는 기능을 가지고 있다. 이와 같이 서로 다른 경제체제에서의 公共財政은 그에 상응하는 역할과 그의 수행을 위한 정책수단을 가지고 있다.

우선 南北韓 公共財政의 기본적인 구조를 살펴보면, 남한의 경우 公共部門은 크게 政府와 公企業部門으로 나누어지고, 정부부문은 다시 중앙정부와 지방정부부문으로 나누어진다. 중앙정부부문은 일반회

계와 특별회계 및 정부관리기금을 포함하며, 지방정부부문은 일반 및 특별회계를 포함한다. 일반회계란 국방, 치안, 교육, 공공사업, 사회보장 등 정부의 일반적인 활동과 연관된 지출을 포함하는데, 租稅가 그 주된 收入源이 된다. 조세수입의 전체 歲入에서의 비율은 꾸준히 증가해 왔으며, 1991년 예산안의 경우 일반회계 전체 歲入의 96.9%를 차지했다. 나머지는 전매수익금, 신탁기금 운용 및 기타 非租稅收入으로 이루어진다. 1991년 예산안을 보면 조세수입 중에서 82.6%는 內國稅이고 關稅와 防衛稅가 각각 9.5%와 4.8%였다. 租稅收入 중 直接稅와 間接稅의 비율은 1982년의 39.2 : 60.8에서 1990년의 48.3 : 51.7로 점차 直接稅의 비율이 증가하는 추세를 보이고 있다. 정부의 지출, 즉 예산상의 歲出은 지출의 성질에 따라 자본지출, 경상지출, 재정투융자로 구분되는 한편 지출의 목적에 따라 방위비, 사회개발비, 경제사업비, 일반행정비로 구분된다. 또한 지방재정교부금이나 채무상환 등의 항목도 포함된다.

한편 북한의 경우 초기에는 정부의 수입이 사회주의경리수입, 주민의 세금, 다른 사회주의 국가들로부터의 원조 및 기타수입으로 이루어졌으나, 1974년부터 주민의 세금이 없어지게됨에 따라 모든 정부수입은 사회주의 생산활동으로부터 발생하는 것으로 되어있으며, 사회주의경리수입이라는 항목이 그 모든 수입을 망라하고 있다. 사회주의경리수입은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체소득세, 감가상각회수금과 기타수입으로 이루어지는데, 그중 거래수입금이 대략 60~65%, 국가기업이익금이 20% 정도, 그리고 감가상각회수금과 기타수입이 나머지 부분을 차지한다. 정부수입의 대종은 거래수입금인

데 이것은 국영 및 협동단체 생산기업소의 화폐수입 중에서 생산물의 원가와 생산활동에 필요한 자금을 뺀 나머지 부분을 정부수입으로 충당한 것으로 생산물이 中間財로서 다른 생산부문이나 건설부문에 판매될 때에는 적용되지 않는다. 국가기업 이익금은 국영기업소의 이익금에서 계획에 의한 자체 수요자금을 공제한 금액을 정부수입금으로 흡수한 것을 말하며, 협동단체소득세는 협동단체기업소 및 기관의 독립채산제에 의한 이윤 중 정해진 세율에 의하여 납부된 부분을 말한다. 1984년 9월 합병법이 발표됨에 따라 1985년 2월부터는 합병기업소득세법, 외국인소득세법을 제정·부과하고 있으나 그 액수는 미미한 실정이다. 북한의 정부지출은 인민경제비, 사회문화비, 국방비, 관리비로 구성되어 있다. 인민경제비에는 생산을 위한 경비와 국가기본 건설비 및 각종 소비재에 대한 보조금 등이 포함되고, 사회문화비에는 교육비, 체육비, 사회보장비, 학술연구비 등이 포함되며, 국가기관 관리비에는 공공행정비 등이 포함된다. 한편 北韓에서는 중앙예산과 지방예산이 합쳐서 사회주의인민예산을 구성하며 중앙예산은 그 실행범위가 전사회인데 비하여, 지방예산은 지방세입으로 조달되어 지방자체의 수요에 대한 지출을 담당한다. 北韓에서도 豫算法律主義를 택하고 있으며, 회계연도도 남한과 같이 1월 1일부터 12월 말까지인데, 예산이 최고인민회의에서 보고, 토의, 가결, 확정되는 시기는 매년 2월에서 5월 사이에 이루어지고 있으므로, 해당연도 예산이 상정되기 이전에 이미 집행되는 형식을 취한다.

이와 같이 남북한이 각자의 경제체제가 요구하는 관이한 公共財政構造를 채택하고 있으므로 단순한 재정규모나 그 구성 및 추세의 비

교는 그 정책적 함의나 연구의 의의에 있어서 제한적일 수 밖에 없다. 따라서 이 글에서는 公共財政 部門의 비교와 분석을 통한 남북한 간의 경제력 차이에 대한 이해를 깊게하기 위하여, 통계자료의 나열을 통한 記述的(descriptive) 對比에 그치지 보다는 상이한 경제체제가 선택해 온 財政運用戰略과 그로 인한 구조적 문제점을 분석하고자 한다.

2. 公共財政의 規模

私有財産制度和 市場機構를 기초로 하고 있는 남한경제는 민간부문의 경제활동이 경제운용의 근간을 이루고 있으므로 사회주의체제하의 북한과 비교할 때 재정이 國民經濟에서 차지하는 비중이 상대적으로 작다. 1990년의 豫算案을 보면 일반정부의 총세출규모는 46조 8,451억원(美貨 약 653.9억 달러)으로 국민총생산에 대한 비율은 28.2%였다.⁷⁶⁾ 반면에 생산수단의 사회적 소유와 계획에 의한 경제의 운용을 그 경제체제의 핵심으로 하고 있는 북한의 경우 자원의 배치, 생산 및 소득의 분배에 있어서 필연적으로 政府가 차지하는 비중이 크게 되어 있다. 따라서 1990년의 북한정부의 총지출규모는 北韓貨로 357억원(美貨 약 166.8억 달러)으로 국민총생산의 71.9%를 차지했다.⁷⁷⁾ 그러나 국민총생산대비 재정의 비율이 높다고 해서 북한이

76) 總歲出規模에는 중앙정부와 지방정부의 일반회계와 특별회계가 모두 포함된 수치임. 한국개발연구원, 「財政統計資料集 1991」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 28

77) 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1992), p. 53

그 정책적 목표의 달성을 위해 동원할 수 있는 재원의 규모 역시 크다는 것을 의미하지는 않는다. 북한의 GNP 대비 재정의 비율은 계속 증가해 왔으나 1980년대 이래 침체일로에 있는 북한경제로 인해 남북한간의 절대적 재정규모의 격차는 매년 확대되고 있는 것이다.

〈표 3-2-1〉과 〈표 3-2-2〉는 남북한 公共財政의 규모와 추이를 보여주고 있다. 북한의 경우 1960~1991년 동안, 남한의 경우 1970~1990년 동안 재정수입, 지출총액 및 그 증가율 그리고 財政負擔率을 정리한 것이다. 북한의 경우 재정규모와 그 추이에 있어서 첫 번째 특징은 정부의 재정수입과 지출의 추이가 일치하고 있다는 점이다. 1960~1991년 동안 예외없이 財政黑字를 기록하고 있는데, 이것은 北韓經濟가 중앙계획하에 운영되고 있음을 반영한다. 정부의 재정정책을 통한 景氣浮揚策이라든가 경제가 처한 상황에 따라 자동적으로 증감하는 정부의 재정적 역할을 인정하지 않는 계획경제하에서는 정부의 계획된 목표를 달성하기 위해 계획된 재정수입목표를 하달하고 그에 맞추어 재정수입을 확보하는 것으로 재정수입과 지출의 규모가 결정되는 것이다. 시장경제체제 국가의 방만한 재정운영에 의한 지나친 재정적자가 물가의 상승과 더불어 다음 세대 혹은 보다 가깝게 다음 정부에게 크나큰 부담이 된다는가, 뜻하지 않은 과도한 財政黑字가 경기쇠퇴나 투자구조의 왜곡 등 부작용을 초래하는 측면을 고려해 볼 때, 거의 균형을 유지해 온 북한의 재정구조에 강점도 없는 것은 아니다. 하지만 과거 투자구조의 불균형과 자립적 경제체제에 대한 지나친 집착의 결과 나타나고 있는 北韓經濟의 제반 문제점을 생각해 보면 정부가 가지고 있는 적극적 의미에서의 경제조절기능을

포기하고 있다는 것은 보다 큰 약점이 아닐 수 없는 것이다.

北韓 公共財政의 규모와 그 추이의 두번째 특징은 재정규모의 국민총생산 대비 비율이 현저한 증가추세에 있다는 점이다. <표 3-2-1>의 數値를 근거로 한 계산 결과 北韓政府의 지출규모는 1960~1969년 동안은 평균 국민총생산의 56.6%, 1970~1979년 동안은 평균 62.0%, 그리고 1980~1991년 동안은 평균 74.9%를 차지했다. 이는 경제계획기구가 정비됨에 따라⁷⁸⁾ 북한경제 전반의 중앙계획에의 편입정도가 증가해 왔다는 측면에서 이해할 수도 있겠으나 1970년대 말기부터의 급속한 증가세는 또 다른 요인, 즉 북한경제의 침체가 큰 영향을 미쳤음을 의미한다. 북한은 공업부문의 선도로 시작된 소위 북한경제의 사회주의적 개조가 1958년에 이르러 농업과 개인상 공업부문에서도 대체로 완료됨과 동시에 1957~1961년에 걸친 제1차 5개년계획이 앞당겨 1960년에 완성되었다고 보았다. 따라서 북한경제의 조속한 공업화와 그를 통한 경제성장을 목표로 한 제1차 7개년계획(1961~1967), 6개년계획(1971~1976), 제2차 7개년계획(1978~1984), 제3차 7개년계획(1987~1993) 등을 시행했지만 그 성과는 그리 성공적이지 못했다. 특히 1991년 이래 연속적인 마이너스 성장을 기록하는 등 北韓經濟는 정권수립 이래 최악의 침체국면을 맞고 있다. 이러한 북한경제의 침체는 단순히 시장경제체제에서와 같

78) 예를 들면 1962년 2월 북한은 경제계획의 중복과 혼동을 피하기 위해 경제계획을 국가계획위원회 관할로 통일시켰다. 그 이전에는 경제계획의 수립과 집행이 국가계획위원회와 당중앙위원회로 이원화되어 있어서 관할권의 중복과 혼선이 불가피했었다.

〈표 3-2-1〉 북한의 재정규모와 추이

(단위: 미화 억 달러, 괄호안은 전년대비 증가율 %)

연도	수입	지출	재정수지	GNP	세출/GNP (%)
1960	7.9	7.7	0.2	15.2	50.7
1961	9.3	9.1(18.2)	0.2	18.1(19.1)	50.3
1962	11.3	10.6(16.5)	0.7	20.2(11.6)	52.5
1963	12.2	11.8(11.3)	0.4	21.5(6.4)	54.9
1964	13.6	13.3(12.7)	0.3	23.0(7.0)	57.8
1965	13.9	13.5(1.5)	0.4	23.4(1.7)	57.7
1966	14.3	13.9(3.0)	0.4	24.1(3.0)	57.7
1967	16.0	15.4(10.8)	0.6	26.0(7.9)	59.2
1968	19.5	18.7(21.4)	0.8	29.8(14.6)	62.8
1969	20.7	19.6(4.8)	1.1	31.2(4.7)	62.8
1970	24.2	23.5(19.9)	0.7	39.8(27.6)	59.0
1971	24.7	24.5(4.3)	0.2	40.9(2.8)	59.9
1972	28.9	28.8(17.6)	0.1	46.2(13.0)	62.3
1973	36.5	35.1(21.9)	1.4	62.7(35.7)	56.0
1974	42.2	40.8(16.2)	1.4	72.9(16.3)	56.0
1975	56.5	55.5(36.0)	1.0	93.5(28.3)	59.4
1976	61.6	60.1(8.3)	1.5	96.8(3.5)	62.1
1977	67.3	65.1(8.3)	2.2	106.4(9.9)	61.2
1978	84.2	79.2(21.7)	5.0	115.2(8.3)	68.8
1979	97.7	93.8(18.4)	3.9	124.6(8.2)	75.3
1980	106.9	105.3(12.3)	1.6	135.5(8.7)	77.7
1981	106.6	104.8(-0.5)	1.8	135.6(0.1)	77.3
1982	107.0	104.7(-0.1)	2.3	136.2(0.4)	76.9
1983	111.8	110.2(5.3)	1.6	144.7(6.2)	76.2
1984	112.5	110.8(0.5)	1.7	147.2(1.7)	75.3
1985	112.9	112.5(1.5)	0.4	151.4(2.9)	74.3
1986	128.0	127.4(13.2)	0.6	173.5(14.6)	73.4

연도	수입	지출	재정수지	GNP	세출/GNP (%)
1987	141.8	140.6(10.4)	1.2	194.0(11.8)	72.5
1988	152.0	150.8(7.3)	1.2	206.0(6.2)	73.2
1989	160.0	159.0(5.4)	1.0	211.4(2.6)	75.2
1990	166.8	166.1(4.5)	0.7	231.5(9.5)	71.7
1991	173.8	172.4(3.8)	1.4	229.8(-0.7)	75.0

주: 북한의 GNP와 재정수입 및 지출을 實貨로 환산하는데 사용한 환율은 국토통일원이 산출한 다음과 같은 무역환율로 계산된 것임. 1970년 이전; 2.57, 1971~1975년; 2.05, 1976~1980년; 1.79, 1981년; 1.94, 1982년; 2.12, 1983년; 2.18, 1984년; 2.36, 1985년; 2.43, 1986년; 2.23, 1987년; 2.14, 1988년; 2.10, 1989~1991년; 2.14임.

출처: 재정수입과 지출은 국토통일원, 「北韓經濟統計集」(서울: 국토통일원, 1986), pp. 146, 153~154; GNP는 국토통일원, 「南北經濟現況比較」(서울: 국토통일원, 각년판)

〈표 3-2-2〉 남한의 재정규모와 추이

(단위: 미화 억 달러, 괄호안은 전년대비 증가율 %)

연도	조세수입	조세부담율	총지출	재정수지	GNP	지출/GNP (%)
1970	12.8	14.3	22.4(10.9)	-0.9	86.5(7.6)	25.9
1975	32.0	15.3	51.2(51.4)	-9.6	202.4(6.8)	25.3
1980	99.6	17.9	162.3(25.6)	-17.8	555.8(-4.8)	29.2
1981	116.6	18.0	195.5(25.6)	-30.1	662.7(5.9)	29.5
1982	127.0	18.2	197.1(0.8)	-29.7	677.3(7.2)	29.1
1983	143.8	18.5	211.4(7.3)	-11.9	741.8(12.6)	28.5
1984	150.0	17.7	233.2(10.3)	-11.2	3,801.4(9.3)	29.1
1985	152.0	17.3	228.6(-2.0)	-8.0	819.4(7.0)	27.9
1986	179.0	17.0	269.2(17.8)	-0.8	975.4(12.9)	27.6
1987	234.0	17.5	336.2(24.9)	3.3	1,231.5(13.0)	27.3
1988	330.1	18.3	425.0(26.4)	24.0	1,847.5(12.4)	23.0

연 도	조 세 수 입	조 세 부담율	총 지 출	재 정 수 지	GNP	지출/GNP (%)
1989	370.5	18.4	513.0(20.7)	0.3	2,076.9(6.7)	24.7
1990	374.8	19.7	653.9(27.5)	-21.0	2,318.8(11.6)	28.2

주: 시계열자료의 분류범위상의 불일치로 인해 부득이 일치하는 기간의 자료만 나열했음.

출처: 한국개발연구원, 「財政統計資料集 1991」 (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 34~37; 재무부, 「財政金融統計」 (서울: 재무부, 1992), pp. 7~10.

은 景氣循環이나 정부의 단기적 경제운용의 失策에서 유래한 것이 아니라 社會主義的 中央計劃에 의존해 왔으며 또한 무리한 자립경제건설을 목표로 해온 북한경제에 장기적으로 누적되어온 구조적 문제점과 북한의 세계경제질서로부터의 고립 등에 기인하는 것이다. 이러한 점을 고려해 볼 때, 북한경제의 침체가 公共財政의 규모에 미치는 영향은 자명하다.

즉 北韓經濟에 있어서 중요한 財政收入源은 거래수입금, 국가기업 이익금, 감가상각회수금 등으로 생산과 공급의 과정에서 발생하는 것인 바, 中間財 및 원자재의 불균형한 수급과 에너지의 부족현상, 그리고 소비재공급의 불안정성은 필연적으로 생산과 유통을 위축시키고 또한 그러한 경제활동의 위축은 상대적으로 국가재정수입으로 충당된 부분 이외의 국민총생산부분의 비율을 감소시키게 되는 것이다. 한편 경제상황이 어려워질수록 국가재정에 의해 보조되어야 할 영역이 증가되며 경제 각 부문에 만연하고 있는 병목(bottle-neck)현상이나 需給의 불균형을 시정하기 위한 투자가 증가함을 고려하면 정부

의 지출규모는 상대적으로 증가할 수 밖에 없다. 그러나 북한의 지속되는 均衡財政에서 볼 수 있듯이 북한의 사회주의적 중앙계획경제가 정부의 지출과 국민총생산간의 有機的 關係⁷⁹⁾나 일반적 재정정책의 조절기능을 이용하지 못하고 또한 북한경제가 국제적 고립에서 벗어나지 못하는 한 경제활동의 위축으로 인한 財政收入源의 감소와 정부 지출 증가의 필요성은 계속될 수 밖에 없는 것이다.⁸⁰⁾ <표 3-2-1>에서 보는 바와 같이 1970년대 말 이래의 정부지출의 對GNP比率의 갑작스런 증가와 정부지출액 증가의 상대적 둔화는 바로 이와 같은 북한경제의 딜레마를 반영하는 것이다.

南韓의 財政은 전후복구가 거의 마무리된 1957년 이후에야 비로소 정부의 정책방향을 반영하게 되었는데, 1960년대 이후의 빠른 경제 성장과 그 과정에 있어서의 정부의 주도적 역할 및 1980년대 이후의 사회복지에 대한 일반국민의 욕구증가 등으로 인해 그 규모와 역할이 증대되어 왔다. <표 3-2-2>에서 볼 수 있듯이 경제가 성장함에 따라 정부지출의 對GNP比率은 크게 변하지 않았으나 1970~1990년 동안에만 해도 경상가격으로 표시된 정부의 총지출 규모는 무려 30

79) 유기적 관계의 예로서 시장경제체제에서의 케인즈적 승수효과(multiplier effect)를 들 수 있는데, 정부지출의 승수효과란 정부의 지출 증가에 의해 유발된 소득의 증가는 다시 소득의 증가-소비의 증가-소득의 증가라는 연속적인 과정을 유발함으로써 결과적으로 정부의 지출 증가분보다 소득의 증가분이 더욱 커지게 되는 것을 말한다.

80) 즉 북한경제의 효율성이 떨어질수록 재정지출은 소득탄력적이 된다고 볼 때 경제성장율을 높이려면 더 높은 재정지출 증가율이 요구된다.

배 가까이 증가하였다. 시장경제에 기초한 남한의 재정은 명령적 계획이 아닌 경제적 수단을 통해 운용되므로 경제적으로 효율적인 측면을 가지고 있으나 그 실행에 있어서 여러 구조적인 문제점을 가지고 있음도 간과할 수 없다.

우선 政府一般歲入의 90% 이상을 차지하는 租稅收入에 대해 살펴보면 間接稅 위주의 稅收構造를 지적할 수 있다. 남한의 조세구조는 여러 차례의 세제개혁이 이루어졌음에도 불구하고 그 주요 목적이 경제개발자금의 확보에 중점을 두어왔기 때문에 徵稅가 容易하고 租稅抵抗이 적은 間接稅의 비중이 상대적으로 높았다. 1991년 예산안의 경우 전체 조세수입 중 直接稅의 비율은 48.3%였는데 이는 일본의 70%, 영국의 60%, 미국의 90% 수준과 비교해 볼 때 상대적으로 낮은 수준이라 할 것이다.⁸¹⁾ 間接稅의 비중이 높다는 사실은 微視的으로는 자원배분의 효율성과 소득의 공평한 분배를 저해하며, 巨視的인 측면에서는 물가상승을 유발하고 경제의 自動的 安定化 기능을 약화시키며 세율인상이 어려워져 필요한 경우 稅收擴大가 곤란하다는 단점이 있다. 특히 南韓의 租稅負擔率은 1992년의 경우 19.1%로 비록 명목상의 부담율은 아직 다른 선진국에 비해 낮은 편이다. 그러나 GNP 수준이나 높은 방위비 및 낮은 사회복지부문의 재정지출비율 등을 고려할 때 더 이상 間接稅에 의존하여 조세수입을 증가시킨다는 것은 그 어려움에 더해 사회적 안정기반을 해칠 우려도 있는 것이다.

南韓의 財政規模와 연관된 두번째 문제점은 赤字財政의 가능성이

81) 한국개발연구원, 「財政統計資料集」(서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 257~261.

높다는 점인데, 이는 〈표 3-2-2〉에서 1987년 이후의 짧은 기간을 뺀 전기간 동안 상당한 폭의 財政赤字를 보인 사실만 보아도 알 수 있다. 그 원인으로서 이미 언급된 稅收擴大의 어려움과 정부지출의 下方硬直性 이외에 예산집행에 대한 국회의 감독기능의 소홀, 稅收推計值의 큰 誤差, 그리고 회계연도 독립의 원칙에 따른 세입세출에 대한 中長期 豫測의 결여 및 정부 부처들의 예산확보를 위한 소요예산의 경쟁적 과대평가 등을 들 수 있다. 특히 재정지출의 지속적이고도 급격한 팽창을 볼 때 정부지출의 下方硬直性은 심각한데, 이는 부분적으로는 정부예산이 일단 늘면 관리를 위한 인원이 늘고 기구가 확대되어 다시 줄이기가 어렵다는 점에 기인하지만, 또 한편으로는 방위비, 지방재정교부금, 교육재정교부금, 예비비 등 硬直性經費의 높은 비율과 특별회계 및 公共基金의 지속적 확대와 그의 방만한 운영도 중요한 원인들이라 할 것이다.⁸²⁾ 이상의 논의에서 이루어진 남북한 재정규모와 연관된 특성에 대한 이해를 기초로 다음에는 남북한

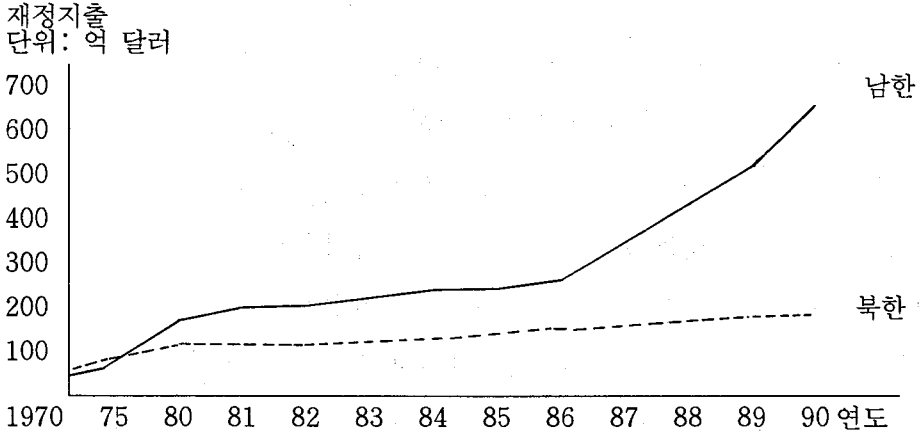
82) 일반회계자료를 이용한 回歸分析에 의하면 1958~1989년 기간중 남한정부세입의 소득탄력성 추정값은 대체로 1보다 커서 소득이 증가함에 따라 정부의 세입은 더욱 빠른 속도로 늘어나는 경향을 보였고, 기능별 재정지출 항목 중에서는 사회복지비의 소득탄력성이 가장 큰 것으로 나타났는데 이는 경제가 성장함에 사회개발 및 후생복지에 대한 지출비율이 점차 늘어남을 보여준다. 황의각, 「북한경제론」(서울: 나남출판사, 1992), pp. 187~188. 비록 사회복지비의 경우보다는 작지만 국방비의 소득탄력성도 1보다는 큰 것으로 나타났으며, 이것은 경제사업비 지출이 하한선에 도달함에 따라 사회복지비지출과 국방비지출간에 상충적 관계가 점차 첨예하게 될 것을 시사하는 것이다.

재정규모의 추이에 관한 초보적 비교와 전망을 시도하고자 한다.

南韓의 財政規模는 1960년대 초반 경제개발계획이 시작된 이래 빠른 경제성장에 따른 정부역할의 확대와 그를 위한 收入源의 확보가 가능했던 관계로 그 量的인 側面에서 급속히 팽창해 왔다. <표 3-2-2>를 기초로 계산하여 보면 1980~1990년 동안 정부의 총재정규모는 연평균 16.3%의 성장율을 보여서 1990년의 총재정규모는 1980년에 비해 경상가격으로 4배 이상 증가했다. 한편 북한의 재정규모도 상당히 빠른 속도로 증가하여 1990년의 총재정규모는 경상가격기준으로 1960년에 비해 20배 이상의 규모로 확대되었다. 그러나 1980년대 이후에도 빠르게 증가했던 남한에 비해 북한의 재정규모는 북한경제의 침체로 말미암아 1980~1992년 동안 연평균 4.0%의 증가에 머물렀다. 이는 경상가격기준의 증가율로서 1970년대 이후의 북한경제의 부분적인 개혁을 통한 전반적인 가격수준의 상승을 고려한다면 1980년대의 실질적인 재정규모의 추이는 거의 정체되어 있었다고 볼 수 있다. 따라서 북한의 재정규모가 GNP對比 比率에서 훨씬 높은데도 불구하고 1990년 경상가격으로 남한의 총재정 규모는 북한의 재정규모에 비해 4배 가량이나 되는 것이다. 더욱이 남한의 재정규모는 위에서 본 제도적인 이유들로 인해 계속 증가하는 추세에 있으므로 북한의 경제가 아주 빠른 속도로 성장하지 않는 한 남북한 재정규모의 차이는 계속해서 벌어질 전망이다. <그림 3-2-1>은 그러한 추세를 보여주고 있다. 그러나 절대적인 수치상의 재정규모의 우열이 반드시 남북한 경제에 있어서의 국가재정운영의 효율성을 나타낸다거나 경제력의 성장잠재력과 직접적인 연관성을 갖는 것은 아

니다. 위의 분석에서 본 바와 같이 남북한은 각각 채택하고 있는 경제제도가 다른 까닭에 국가재정의 역할과 그의 운용을 위한 제도가 판이하고 또 그로부터 발생하는 고유한 문제점을 가지고 있다. 북한의 公共財政은 국가경제 전반을 반영하고 또 그 부문별 발전을 직접 계획하고 시행할 수 있는 힘을 가지고 있지만 시장경제체제에서 볼 수 있는 경제적 조절기능을 결핍하고 있으므로 일반적으로 명령형 계획경제에서 볼 수 있는 경제적 비효율성이 첨예하게 부각되고 있으며, 그로 인한 북한경제의 침체는 성장을 위해 절대적으로 필요한 財政財源의 확보를 어렵게 하고 있다.

〈그림 3-2-1〉 남북한 재정규모의 추이



한편 남한의 公共財政에 있어서는 개방적인 시장경제체제의 활력으로 인해 그동안 급격히 증가하는 公共財政의 수요를 위한 財源의 마련에는 별 어려운 점이 없었으나 중장기적 계획보다는 일년을 단위

로 편성되는 예산제도와 硬直性經費의 증가 및 특별회계, 公共基金, 追更豫算의 편성 등에 의한 산만한 운영으로 점차 그 경제적 조절수단으로서의 효율성이 상실되고 있다. 특히 間接稅 위주의 稅源으로부터 발생하는 財源確保의 어려움과 그로 인한 공평한 소득재분배에 대한 역기능은 공공재정 규모의 절대적인 팽창에도 불구하고 그 효율성의 측면에서 상대적인 불합리성을 노정하고 있다.

3. 財政支出의 構成

중앙계획하의 사회주의 경제에서는 정부의 財貨와 用役に 대한 생산, 배분, 소비의 계획에 의거하여 物的 資源과 金融資源이 행정기관의 명령과 조직을 따라 생산자나 소비자에게 배분된다. 그 과정에서 시장기구를 통한 가격의 형성은 철저히 排除되며 정부가 경제개발전략을 위해 결정한 가격은 단지 회계상의 역할을 담당할 뿐이다. 따라서 정부의 재정은 모든 시장경제체제의 가격기구를 대신하여 物的 資源과 金融資源의 配置(allocation)를 총괄하게 되어, 생산 및 소비에 있어서 경제 각 부문의 상대적인 비중을 결정하는 것이다. 정권초기에 기본적인 '사회주의적 개조'를 완료한 북한은 스탈린식의 강력한 중앙집권적 개발계획을 채택했는데, 짧은 시간내에 자립적 북한경제의 건설과 공업화를 이룩하기 위해 생산수단의 생산을 위한 중공업부문의 투자에 치중했으며, 국방과 경제건설을 병행한다는 기치하에 거대한 軍産複合體를 구성하게 되었다. 따라서 농업과 경공업 및 운송, 에너지 등 사회간접시설부문은 상대적으로 그 재정지출 우선순위에

서 멀어지게 되었다. 사회주의 계획경제에서는 일반적으로 공업부문을 생산수단의 생산을 위한 A부문과 소비재를 생산하는 B부문으로 구분한다. 북한의 총사회생산액(Gross Output Value of Social Production) 중 공업의 비율과 그중에서 A부문 및 B부문이 차지하는 비율의 변화는 북한의 경제정책의 방향을 보여준다.

한편 그와 같은 경제개발전략은 규모의 경제와 노동의 분업과 같은 투자효율의 향상을 위한 기본적 개념을 배제함으로써 투입된 자원의 낭비를 가져오게 했으며, 국제경제질서로부터의 고립은 북한경제의 비효율적인 측면을 더욱 심화시켰던 것이다. 경제계획상의 목표와 현실적 조건의 제약 사이에서 북한의 재정지출구조는 각 시기별로 북한의 정책목표와 경제발전전략의 변화를 잘 드러낸다고 할 수 있겠다.

남한의 재정은 그 운용목적은 公共財의 제공 및 거시적 경제조절 수단 등 시장기구의 운영을 보조하는 역할에 두고 있으므로 公共財政의 구체적인 사용내역이 북한과 같이 직접적인 물적 자원과 금융자원의 배치에 있다기 보다는 경제개발이나 사회개발을 유도하기 위한 분야별 지원이나 국가의 방위능력과 기초교육의 보장을 위한 정부의 역

〈표 3-2-3〉 북한의 사회총생산액 중 중공업과 경공업의 비율

(단위: %)

	1953	1956	1963	1970	1982
전체공업	30.7	40.1	62.3	64.2	66.0
중공업(A부문)	37.7	53.9	51.2	62.0	64.8
경공업(B부문)	62.3	46.1	48.8	38.0	35.2

출처: 국토통일원, 「北韓의 政治經濟」(서울: 국토통일원, 1988), pp. 97~98.

할을 수행하기 위한 지출 위주로 되어있다. 그러나 1960년대와 1970년대에 걸친 政府主導型 經濟開發戰略의 추구하고 남북분단으로 인한 과중한 국방비의 부담으로 인해 남한의 재정지출구조 역시 시장경제 체제하에서의 본연의 역할과 구조에서 상당히 이탈해 왔다고 볼 수 있을 것이다.

北韓은 균형재정의 유지에 큰 비중을 두고 있고 또 정부의 재정이 국가경제 전반에 걸친 운영상태를 반영하고 있기 때문에 북한경제가 처한 상황이나 국가정책이 변함에 따라 재정지출을 구성하고 있는 각 항목의 비율도 상대적으로 민감하게 변해 왔다. 특히 1950년대 말부터 1960년대 초에 걸쳐 北韓과 蘇聯의 정치적 관계가 소원해짐에 따라 蘇聯으로부터의 군사 및 경제원조가 격감하고, 또 中國에서의 文化大革命 진행으로 中國으로부터의 지원도 어려워지게 되자 북한 자체의 한정된 재원으로 북한경제의 급속한 공업화와 국방력증가를 동시에 추구해야 하는 어려움에 빠지게 되었던 것이다.

북한의 제1차 7개년계획은 이러한 북한이 처한 상황의 변화에서 이해할 수 있는데, 문자 그대로의 자립적 경제체제를 구축하기 위해 집중적이고 강도 높은 중공업분야의 건설에 착수함과 동시에 그를 위한 물질적 자원을 확보하기 위해 농업분야의 ‘청산리’ 방식과 공업분야의 ‘대안의 사업체계’라는 資源動員을 위한 경영방식에 착안하게 된 것도 이 무렵이었다.⁸³⁾ 그러나 중공업분야의 건설을 우선적 목표로 한 무리한 자립경제의 추구는 필연적으로 북한경제로 하여금 內包的 成長(intensive growth)보다는 外延的 成長(extensive growth)의 방향으로 나아가게 만들어 1980년대와 1990년대에 겪게되는 어

려움의 근원을 제공하게 된 것이다.⁸⁴⁾ <표 3-2-4>에서 볼 수 있는 바와 같이 1960년대 초반부터 중반에 걸치는 동안 북한의 재정지출 중에서 인민경제비의 비율이 현저히 높은 것은 바로 이러한 북한의 정책방향을 반영한다 하겠다. 더구나 북한경제는 1960년대 중반부터 1970년대 초에 걸친 과다한 국방비의 지출로 인해 본래부터 무리하게 추진되던 경제건설에 큰 차질을 빚게 되는데, 그것은 中蘇關係의 지속적인 냉각과 남한에서의 강력한 反共理念을 가진 정부의 출현 및 북한 권력구조 내에 군부에 기반을 둔 세력의 부상 등이 북한으로 하여금 자립적 군비확충을 위한 지출을 증대시키게 했기 때문이다. 따라서 1967~1971년 동안에 인민경제비는 평균 재정지출의 47.5%를 차지해서 1960~1966년 동안의 평균 70.7%와는 현격한 차이를 보였다. 대신 국방비는 1960~1966년 동안의 평균 4.8%에서 1967~1971년 동안의 평균 31.2%로 크게 늘어났다. 같은 시기에 사회문화

83) 청산리 방식이란 1960년 초에 시도된 농촌의 인력자원동원을 위한 방안으로서 책임생산제를 통해 어느 정도의 물질적 동기부여를 허용했으며, 대안방식이란 1961년에 공업부문에 대해 시도되었는데, 집단적 경영체제하에 지역내 가용자원의 동원을 극대화함으로써 공업화를 앞당기려 했다.

84) 內包的 成長이란 주어진 자원으로 생산의 효율을 향상시킴으로써 이루어지는 경제적 성장을 가리키며, 外延的 成長이란 투입되는 생산요소의 양을 증가시킴으로써 거두는 경제성장의 효과를 말한다. 사회주의 국가의 중앙계획실시 초기에는 명령적 계획의 추진에 따라 효과적인 資源動員을 통한 급속한 투입요소의 증가가 가능해서 빠른 경제성장을 이룩하게 되지만, 어느 단계에 이르면 중앙계획으로 인한 구조적인 문제점으로 인해 생산효율의 향상을 통한 內包的 經濟성장 을 위한 개혁조치가 필요하게 되는 것이다.

비와 관리비도 다소간 줄어들었으므로 당시 북한이 軍備增強에 모든 국력을 집중시켰음을 알 수 있다. 北韓經濟의 경제적 기반이나 기술적 조건에 대한 고려없이 조급하게 추진된 資源動員式의 중공업화정책과 지나친 국방비의 지출로 인해 1차 7개년계획(1961~1967)이 차질을 빚고 경제 부문간의 불균형이 심화되자 6개년 계획(1971~1976)기간 동안 북한은 다시 재정지출의 구조를 조정함으로써 그동안 노정된 문제점을 해결하려 했다. <표 3-2-4>에서 볼 수 있듯이 이 기간 동안 인민경제비와 사회문화비가 큰 폭으로 증가하고 국방비는 거의 반 수준으로 줄어들었으나 중공업 위주의 투자정책이나 외연적 성장정책을 변경한 것은 아니었다. 따라서 1970년대에 북한경제는 한편으로는 적극적인 해외로부터의 자본재수입과 경제적 측면을 중시한 정책의 채택 등으로 인해 지속적인 성장세를 보인 것 같으나, 객관적 현실을 무시한 무리한 경제정책으로 말미암아 구조적 문제점들은 더욱 深化되어간 시기라고 할 수 있을 것이다. 국내경제와 국제경제의 단절을 위한 중앙계획적 사회주의 경제체제의 각종 제도적 장치와 자급적 경제의 추구로 인한 외화획득능력의 결여는 북한경제의 外債를 누적시켰고, 외채상환 능력의 부족으로 인해 북한경제의 현대화와 效率性 提高를 위해서는 절대적으로 필요한 서구 선진기술과 資本財의 도입을 어렵게 만들었다. 따라서 1970년대 초반의 적극적인 경제개발전략은 한계를 가질 수 밖에 없었으며, 자급적 중공업 건설을 위한 動員式 경제정책의 문제점과 資本財와 원자재 수입능력의 결여는 1970년대 후반부터 北韓經濟의 침체를 가져왔던 것이다. 1980~1992년 동안 북한은 인민경제비로 평균 64.7%, 국방비로 평균 13.4%,

〈표 3-2-4〉 북한 재정지출의 구성과 추이

(단위: 북한화 억원, %)

연 도	인민경제비		사회문화비		국 방 비		관 리 비	
	지출금액	비 율	지출금액	비 율	지출금액	비 율	지출금액	비 율
1960	13.6	69.2	4.8	24.5	0.6	3.1	0.6	3.2
1961	17.1	73.0	5.0	21.4	0.6	2.5	0.7	3.1
1962	19.8	72.5	6.2	22.6	0.7	2.6	0.6	2.3
1963	22.4	74.0	6.5	21.5	0.6	1.9	0.8	2.6
1964	23.8	69.5	7.0	20.6	2.0	5.8	1.4	4.1
1965	23.6	68.0	6.8	19.7	2.8	8.0	1.5	4.3
1966	24.4	68.4	6.1	17.3	3.6	10.0	1.5	4.3
1967	19.7	49.9	6.9	17.5	12.0	30.4	0.9	2.2
1968	23.5	48.9	8.3	17.0	15.6	32.4	0.9	1.8
1969	24.0	47.5	9.9	19.7	15.7	31.0	0.9	1.8
1970	28.2	47.0	11.9	19.9	18.8	31.3	1.1	1.8
1971	27.8	44.2	14.4	22.9	19.6	31.1	1.1	1.8
1972	41.0	55.5	18.8	25.4	12.6	17.0	1.6	2.1
1973	47.6	57.2	21.0	25.3	12.8	15.4	1.7	2.1
1974	55.1	57.0	24.0	24.8	15.6	16.1	2.0	2.1
1975	65.1	57.2	27.6	24.3	18.6	16.4	2.4	2.1
1976	69.2	56.2	30.8	25.0	20.7	16.7	2.6	2.1
1977	76.8	56.8	33.9	25.4	21.0	15.7	2.8	2.1
1978	84.5	57.3	36.4	24.7	23.4	15.9	3.1	2.1
1979	100.7	59.4	40.1	23.6	25.6	15.1	3.3	1.9
1980	139.8	60.5	41.7	22.2	27.5	14.6	5.1	2.7
1981	124.6	61.3	44.7	22.0	30.1	14.3	4.0	1.9
1982	138.9	62.5	46.3	20.9	32.4	14.6	4.4	2.0
1983	151.5	63.1	48.5	20.2	35.3	14.7	4.8	2.0
1984	168.4	64.4	52.1	19.9	38.2	14.6	2.8	1.1
1985	170.7	62.5	56.5	20.7	39.4	14.4	6.7	2.4
1986	180.3	63.5	57.6	20.3	40.0	14.1	6.0	2.1

연 도	인민경제비		사회문화비		국 방 비		관 리 비	
	지출금액	비 율	지출금액	비 율	지출금액	비 율	지출금액	비 율
1987	199.8	66.4	56.9	18.9	39.7	13.2	4.5	1.5
1988	212.4	67.1	60.2	19.0	38.6	12.2	5.4	1.7
1989	225.0	67.4	63.1	18.9	40.1	12.0	5.7	1.7
1990	240.6	67.5	67.2	18.8	43.1	12.1	5.6	1.6
1991	251.7	67.8	69.9	18.8	45.7	12.3	4.0	1.1
1992 ^p	266.8	67.5	77.3	19.6	45.8	11.6	5.1	1.3

주: p는 계획 예산안임.

출처: 국토통일원, 「北韓經濟統計集」(서울: 국토통일원, 1986); 통일원, 「北韓의 經濟指標」(서울: 통일원, 1992).

사회문화비로 평균 20.0%, 관리비로는 평균 1.9%를 지출했는데, 1970년대에 비해 경제비는 증가했고 다른 부문은 감소했음을 보여준다.

특히 經濟費는 1960년대 초반 이래 높은 비율을 보였고 또한 계속 증가 추세에 있는데, 이는 북한재정의 높은 對GNP比率과 함께 북한경제가 처한 곤경을 말해준다고 할 수 있겠다.

한편 1980년대 이래의 경제비의 지속적 증가는 그 성격에 있어서 그 이전과 구별되는데, 1960년대와 1970년대의 경제비의 증가가 북한경제의 중공업부문의 확장을 목적으로 했다면 최근의 그것은 북한경제의 구조적 문제점의 시정, 즉 중간재, 에너지, 운송 등의 부문에 존재하는 병목현상을 타개하거나 생산 및 소비부문을 위한 보조금을 증액하기 위한 것이 그 특징이다. 따라서 생산부문의 확장이나 새로운 생산영역에 대한 투자는 상대적으로 위축되고 있는 것으로 보이

며, 이는 북한이 내포적 성장의 필요성을 중시하게 됨에 따라 필연적으로 거치게 되는 과도기적 현상이라 할 것이다.

정부의 경제적 역할이 명령식 통제보다는 경제적 수단을 통한 指導的(guiding) 혹은 誘導的(indicative) 性格을 띠는 남한의 경우 비록 정부재정지출의 對GNP比率은 북한에 비해 훨씬 낮은 수준을 유지해 왔으나, 정부의 재정은 정책목표 달성을 위한 구체적 수단이었다. 특히 남한의 재정은 최근에 이르기까지 적지 않은 폭의 赤字를 보여왔는데, 이는 재정정책이 公共財의 제공이나 경제적 外部性(externality)의 해결과 같은 微視經濟的 존재이유뿐만 아니라 케인즈류의 巨視經濟的 觀點을 적극 수용한 결과라 할 것이다. <표 3-2-5>에서 보는 바와 같이 안정성보다는 경제성장을 우선적인 목표로 삼았던 1960년대와 1970년대에는 경제사업비의 재정지출에서의 비율이 평균 31.2%, 27.6%였으나, 민간경제부문이 확장되고 정부가 상대적으로 경제의 안정적 기초를 중시하기 시작한 이래 1980~1991년 동안은 그 비율이 평균 17.1%로 감소했다. 재정지출 기능별 항목의 조정 등으로 인해 다소간의 변동은 있었지만, 일반행정과 사회개발을 위한 지출의 비율은 뚜렷한 변화가 없었으며, 경제개발과 국방의 부담 속에 사회복지와 연관된 부문의 지출비율이 상대적으로 낮게 유지되어 왔다. 또한 경제사업에의 지출비율이 낮아지게 됨에 따라 교육 및 지방재정교부금이 포함되어 있는 기타 항목의 비율은 꾸준히 증가해 왔다.

북한의 국방비 지출은 정책의 변화에 따라 상당히 큰 폭으로 그 비율이 변동했음에 비해 남한에서는 상대적으로 일정한 비율이 유지되

〈표 3-2-5〉 남한의 일반회계세출의 구성과 추이

(단위: %)

연도	일반행정	경제사업	사회개발	교 육	국 방	기 타
1960	15.2	22.3	4.0	21.5	34.1	3.0
1961	12.7	32.8	9.6	13.6	29.2	2.1
1962	11.5	32.7	10.5	13.9	27.6	1.8
1963	13.4	32.3	11.0	13.8	26.3	1.2
1964	12.4	28.9	11.0	15.2	31.2	1.3
1965	13.2	29.9	9.8	15.4	30.6	1.1
1966	12.2	33.9	10.4	16.3	26.2	1.0
1967	12.5	33.5	11.2	16.3	25.6	0.8
1968	11.9	32.3	15.7	16.0	23.4	0.8
1969	12.2	29.7	20.8	15.0	21.4	0.9
1970	13.4	28.6	15.7	17.3	23.6	1.5
1971	12.8	29.4	12.6	18.5	25.2	1.4
1972	22.5	23.4	7.6	17.1	27.0	2.4
1973	22.8	19.5	8.4	17.5	28.8	3.0
1974	18.5	31.3	6.8	13.4	27.6	2.6
1975	20.0	30.3	7.3	13.1	27.1	2.2
1976	15.8	28.4	6.0	14.4	31.4	4.0
1977	16.2	27.4	6.1	14.5	31.7	4.1
1978	9.5	26.2	7.9	13.7	32.6	10.0
1979	9.1	31.8	8.1	14.4	28.8	9.9
1980	8.5	26.0	9.9	14.6	35.6	10.4
1981	11.4	18.9	11.4	14.4	33.8	10.1
1982	10.9	17.5	6.2	20.8	34.5	10.0
1983	10.8	17.2	6.5	21.8	33.0	11.3
1984	10.1	15.3	6.4	20.5	31.7	16.1
1985	10.1	16.1	6.8	20.1	30.6	16.2
1986	10.1	16.5	7.9	20.0	31.4	14.2
1987	9.9	19.4	8.2	19.8	30.4	12.2

연도	일반행정	경제사업	사회개발	교육	국방	기타
1988	9.9	14.6	7.8	20.5	30.7	16.4
1989	10.3	14.9	8.9	20.0	28.5	17.3
1990	10.2	13.0	8.9	20.3	25.1	22.4
1991	12.4	15.9	11.0	19.1	28.7	12.8

출처: 재무부, 「決算概要」(서울: 재무부, 각년도); 경제기획원, 「主要 經濟 指標」 및 「예산개요참고자료」(서울: 경제기획원, 각년도); 한국개발연구원, 「재정계자료집 1991」(서울: 한국개발연구원, 1991).

어 왔다는 특징이 있는데, 이 점에 대해서는 좀 더 부연설명이 필요하다. <표 3-2-6>은 1980년 이전의 선택된 연도와 그 이후 연도 별 南北韓 國防費를 절대액수의 비교를 위해 美貨로 환산해서 나타낸 것이다. 남한의 국방비가 재정지출에서 차지하는 비율은 1960년대에는 평균 27.6%, 1970대에는 평균 28.4%, 그 이후의 기간 동안에는 평균 31.2%를 기록했는데, 경제규모의 급속한 팽창으로 인해 경상가격으로 표시한 절대액도 급격히 증가했다. 따라서 만약 본문에서 인용된 북한의 재정자료를 그대로 받아들인다면 남북한 방위비의 절대액은 1965년 무렵에는 비슷한 수준, 그리고 그 이후에는 南韓의 지출액이 더욱 커서 1991년에는 남한의 방위비는 북한의 5배 정도 규모였던 것으로 나타난다. 그러나 알려진대로 다른 항목에 분산·은닉되어 있는 북한의 방위비의 합이 재정지출의 30% 선을 차지한다고 본다면 1991년의 남한의 방위비 절대액은 북한의 2배 정도였다고 볼 수 있겠다. 한 가지 주의할 것은 비록 전체 예산 중 방위비의 몫은 남한이 훨씬 큰 것으로 나타나지만 GNP에서 재정이 차지하는 비율이 북한에 비해 적은 까닭에 국방비가 GNP에서 차지하는 비율은 남

한이 대략 4~6%인데 반해 북한은 다른 지출항목에 은닉·분산되어 있는 부분까지 고려하면 18~24%로서, 이미 북한재정에 있어서 국방비 부담이 한계에 이르렀다는 점이다.

〈표 3-2-6〉 남북한경제의 방위비 부담

(단위: 美貨 억 달러)

연 도	남 한		북 한	
	금 액	GNP비율(%)	금 액	GNP비율(%) ^a
1961	1.2	5.6	0.3	1.6
1965	1.2	3.7	1.3	5.6
1970	2.8	3.7	7.3	18.3
1975	9.5	4.5	9.1	9.7
1980	35.0	6.3	16.2	12.0
1981	39.2	6.1	17.0	12.5
1982	42.3	6.3	15.3	11.2
1983	42.2	5.7	16.2	11.2
1984	42.4	5.3	16.2	11.0
1985	42.7	4.9	16.2	10.7
1986	50.3	4.8	17.9	10.3
1987	60.6	4.5	18.6	9.6
1988	81.0	4.5	18.4	8.9
1989	90.7	4.4	19.1	9.0
1990	96.2	4.5	20.7	8.9
1991	104.6	4.0	21.4	9.3

주: a 북한이 공식 발표한 방위비 부분만 포함된 비율임.

출처: 남한은 〈표 3-2-5〉와 동일; 북한은 〈표 3-2-3〉과 동일

南北韓 財政支出構成의 비교에서 또 하나 고려되어야 될 점은 중앙 정부와 지방정부의 재정이 국가재정에서 차지하는 비중의 문제이다.

〈표 3-2-7〉에서 그 윤곽을 알 수 있듯이 남북한은 재정의 地方分權化라는 측면에서 서로 상반된 움직임을 보여주고 있다. 남한의 경우 지방자치제의 점차적인 확대로 인해 중앙과 지방의 재정규모의 비율이 대략 7:3 정도에 도달했고 계속 그 차이가 축소되는 추세인데 비해, 북한의 경우 1960년대의 지방자원의 동원전략하에서 지방재정의 비중이 최고수준에 이른 이래 점차 축소되었으며 북한경제가 침체에 빠지기 시작한 1970년대 말 이후 그 축소폭이 커졌음을 알 수 있다. 이것은 북한경제가 침체됨에 따라 중앙정부의 수입을 확보하려는 노력의 일환으로 볼 수도 있으나, 또 다른 한편 북한이 채택하고자 하는 경제개혁의 방향과도 밀접한 연관이 있다. 흔히 사회주의 경제체제의 개혁이라고 하면 東歐나 舊蘇聯 혹은 中國의 예를 들어 市場化와 정부통제의 완화를 생각하게 되는데, 이 경우 경제개체의 자율권의 신장에 근거하여 중앙정부의 관리하에 있는 재정규모의 축소를 예측하는 것은 타당하다. 그러나 북한의 가장 큰 경제적 어려움은 부문간 생산력성장의 불균형에 의한 병목현상, 기술적 수준의 낙후, 그리고 외화획득 능력의 부족에 기인하며, 또한 북한의 지도세력은 시장기구를 자원배분의 효율적 방법으로 인식할 수 있는 理念的 進歩性을 결여하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한의 경제개혁은 시장기구의 광범위한 도입보다는 보다 漸進的인 路線을 채택할 가능성이 높은 것이다.⁸⁵⁾ 즉 효율을 고려한 경제계획 지표의 합리적 조정과 부분적인 物質的 動因(material incentive)의 제공 및 경제 각 부문의 성장비율의 계획적 조정 등을 통하여 경제적 난관을 극복하려 할 것이다. 따라서 시장지향적 경제개혁으로 인해 정부의 재정지출의 비중이 감

〈표 3-2-7〉 국가예산 중 중앙 및 지방예산의 비중

(단위: %)

연 도	남		북	
	중 앙	지 방	중 앙	지 방
1956	—	—	89.7	10.3
1957	—	—	90.0	10.0
1958	—	—	84.0	16.0
1959	—	—	75.8	24.4
1960	—	—	65.5	35.5
1961	—	—	63.4	36.6
1962	—	—	60.5	39.5
1963	—	—	57.8	42.2
1964	—	—	54.5	45.5
1970	86.3	13.7	—	—
1971	85.4	14.6	—	—
1972	86.8	13.2	—	—
1973	83.6	16.4	83.3	16.7
1974	83.6	16.4	79.5	20.5
1975	83.2	16.8	79.9	20.1
1976	—	—	79.8	20.2
1977	—	—	73.2	26.8
1978	—	—	84.9	15.1
1979	—	—	85.1	14.9
1980	80.7	19.3	85.6	14.4
1981	80.9	19.1	84.3	15.7
1982	78.0	22.0	84.8	15.2
1983	84.9	25.1	84.5	15.5
1984	74.2	25.8	84.4	15.6
1985	83.7	26.3	—	—
1986	74.3	25.7	—	—
1987	71.9	28.1	—	—
1988	77.5	22.5	—	—
1989	77.4	22.6	—	—
1990	69.4	30.6	—	—

출처: 경제기획원, 「豫算概要參考資料」(서울: 경제기획원, 각년도)에서 계
산; 국토통일원, 「北韓經濟統計集」(서울: 국토통일원, 1986), pp.
163~165.

소하기보다는 경제의 효율을 높이기 위한 지출의 필요성이 증가할 것으로 경제정책에 따른 부문간의 재정지출에 대한 相衡的 關係 (trade-off)는 더욱 첨예화할 것으로 전망된다. 중앙계획의 테두리 안에서 경제개혁을 지향할 것이라고 보면 전체 재정지출액 중 중앙재정의 비율이 지방재정보다 증가할 가능성이 큰데, 본문의 앞부분에서 언급했듯이 〈표 3-2-7〉에서 북한에서 지방재정지출이 1970년대 이후 감소의 추세를 보이고 있는 것은 이러한 北韓經濟의 개혁방향에 관한 예측을 뒷받침해 주고 있다고 볼 수 있다.

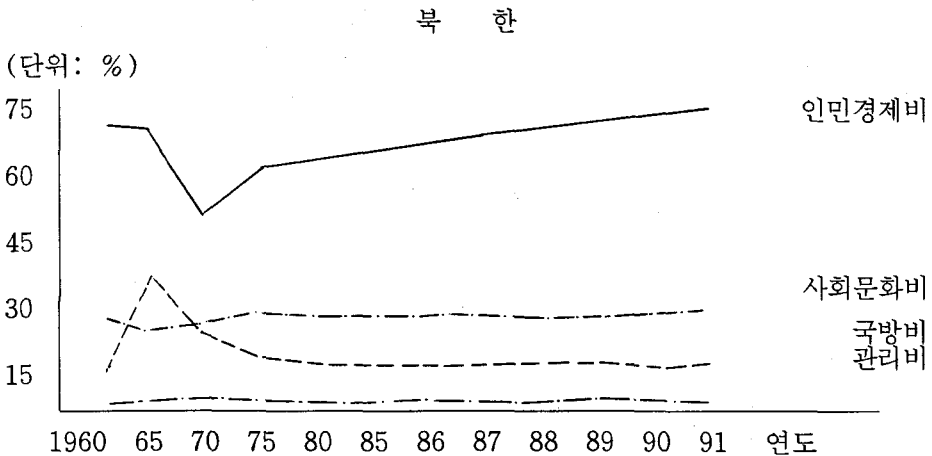
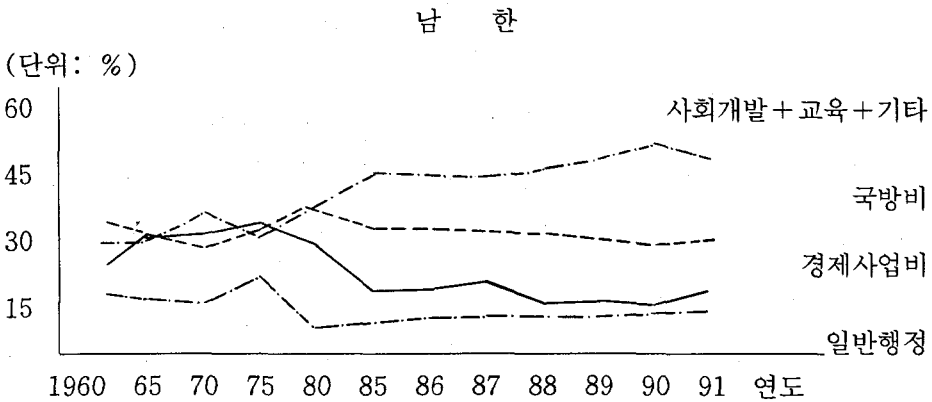
〈그림 3-2-2〉는 남북한 재정구조의 추이를 그림으로 나타낸 것인데, 북한의 항목분류와 일치시키기 위해 남한의 사회개발비와 교육비를 합하여 사회문화비로 표시하였다. 우선 남한의 경우 경제비의 비율이 계속 감소하는 추세를 보인 반면 사회개발비와 지방정부에 대한 교부금이 포함되어 있는 기타 항목이 증가하는 추세를 보이고, 국방비와 일반행정비는 그 추세에 있어서 별다른 변화를 보이지 않고 있다. 일반행정비는 주로 硬直性經費로 이루어져 있으므로 결국 남한에 있어서 경제성장의 결과 증대되고 있는 복지향상과 지방개발을 위

85) 1992년 초에 김정일에 의해 행해진 다음과 같은 사회주의권 국가들의 체제변화에 관한 담화는 이러한 관점을 뒷받침해준다. “경제의 규모가 커지면 계획지표가 방대하게 늘어남으로 경제를 계획적으로 관리운영할수 없다고 하는 것은 경제가 발전하면 인간이 경제의 부속물로 된다고 하는 주장과 같이 허황한 것입니다. 경제가 발전하는데 맞게 국가가 경제관리일군들과 근로자들의 수준을 높이고 경제관리를 과학화한다면 사회주의경제를 계획적으로 관리운영해 나갈 수 있으며 그 우월성을 높이 발양시킬수 있습니다.” “사회주의건설의 력사적교훈과 우리당의 총로선,” 「로동신문」, 1992. 2. 4.

한 財源은 국방비항목의 조절로써 가능하다고 보인다.

기본적으로 국방비지출과 복지향상을 위한 지출간에 상호보완성이 없다고 본다면 이는 전형적인 ‘빵과 총’ 사이의 선택의 문제로, 남한 재정구조가 경제적 발전에 따른 국민의 욕구를 얼마나 만족시켜줄 수 있는가는 결국 어느 정도 신축적으로 재정구조를 변화시킬 수 있는가 하는 문제에 달려있다고 보겠다.

〈그림 3-2-2〉 남북한의 재정지출 구성남한



한편 민간경제부문이 확대됨에 따라 정부재정에서 經濟費의 비중이 줄어든 것은 거시경제의 조절을 위한 정부의 中立的 財政政策을 가능케한 것으로 평가되며 이는 효율적 시장경제의 운용을 위한 중요한 진보라고 할 것이다. 하지만 남한의 公共財政의 약점으로 분석되는 각부문의 下方硬直性이나 이익집단의 보호본능이 재정구조의 원활한 조절을 방해한다면 시장경제에 기초한 남한경제의 큰 강점 중의 하나를 상실하는 결과를 초래할 위험도 존재한다고 봐야할 것이다.

북한의 경우 1970년대 말 이래 지속적인 인민경제비의 증가가 표면적으로는 북한 재정구조에 있어서 경제발전을 위한 재원을 확보할 수 있었다는 긍정적 측면으로 이해될 수 있겠으나, 북한경제의 침체로 인해 늘어난 비율에 비해 實質可用財源은 크게 늘지 못했고 그 사용내역 또한 북한경제의 현대화나 기술진보를 위한 신규투자보다는 기존의 구조적 문제를 완화하는데 사용되어야 한다는 제약조건이 있다. 그러므로 북한에서는 경제의 구조적 개혁이 따르지 않는 한 경제개발을 위한 재정자원의 부족은 큰 부담이 될 것이다. 따라서 북한도 남한과 비슷한 선택의 문제에 봉착하고 있는데, 꼭 순수한 국방비지출이 아니더라도 과거에 지나치게 비대해진 중공업분야의 軍產複合體 部門의 投資飢餓(investment hunger)的인 재정수요와 경공업 등 북한경제의 취약부문을 위한 투자간의 자원배분의 어려움이 그것이다. 또한 북한의 자립경제건설정책에 의해 이루어진 광범위한 공업기반과 전반적인 기술수준의 낙후성을 생각해 보면 비록 經濟費의 비율이 높아졌다고 하나, 재정의 대GNP비율이 한계에 이른 상황에서 당장 급한 결핍(shortage)의 문제와 기술개선을 위한 財源을 동시에

확보하기란 불가능하다고 볼 수 있다. 북한은 우선 경제적인 어려움을 타개함으로써 사회문화비라든가 관리비 등의 감소분을 차후에 보상할 수 있다고 보고 있으나, 누적되어 온 주민들의 생활수준 향상욕구나 경제적 효율을 위한 관리기구의 확대 등도 시급한 문제들이므로 北韓財政에 있어서 재원의 분배는 더욱 어려운 국면으로 접어들고 있다고 봐야 할 것이다.

Ⅲ. 評價

南北韓 公共財政의 強弱點을 종합평가하기 위해서는 본문의 분석에 사용된 개념들을 이용해 몇가지 평가기준을 세워볼 수가 있는데, 그것들은 곧 재정규모, 재정규모 확대를 위한 財源確保의 가능성, 재정구조의 조정능력, 재정정책의 효율성 등이 될 것이다.

우선 財政規模의 측면에서 보면, 비록 북한 재정지출의 對GNP比率이 남한에 비해 절대적으로 크지만 남한경제의 빠른 성장으로 인한 경제규모의 차이로 1990년의 경우 남한의 재정지출은 절대규모에 있어서는 북한의 약 4배에 달했다. 현재 北韓經濟가 처한 어려운 상황과 北韓의 재정제도를 보면 당분간 남북한간의 재정의 절대적 규모는 더욱 확대되어 갈 것임을 알 수 있다. 재정규모의 추이는 재정규모 확대를 위한 財源의 확보가능성과 밀접한 관계가 있다고 하겠는데, 본문의 분석에 의하면 남한은 재정지출이 소득탄력적이며 間接稅 부분의 세율 증가가 점차 힘들어질 것이므로 直接稅의 증가를 통한 財源을 확보하지 못하는 한 적자재정의 가능성은 상존하며, 상당기간

동안 국방비지출과 사회복지부문지출간의 相衡的 關係는 계속될 것으로 전망된다. 그러나 南韓의 경우 景氣循環週期에 따른 경제적 수단을 통한 재정정책의 신축적 운영이 거시경제의 조절책이 될 수 있기 때문에 단기적 관점에서의 재정재원확보의 문제가 정부정책에 대한 심각한 제한요소로 작용할 가능성은 낮은 것이다.

북한은 이미 높은 재정의 對GNP比率과 단기적인 해결책이 보이지 않는 경제의 문제점에 더하여 경제조절책으로서의 재정정책의 역할을 인정하지 않음으로 해서 상당기간 財政財源의 확보에 고심할 것으로 보인다. 더구나 부문간의 재정지출에 관한 相衡的 關係가 심화됨에 따라 긴급한 경제부문의 지출을 조달하기 위해 다른 부문의 기본적인 지출마저도 위협을 받을 가능성이 있는 것이다.

명령식 중앙계획을 국민경제운영의 기본틀로 삼고 있는 북한은 본문에 인용된 통계자료로부터 볼 수 있는 바와 같이 재정지출 각 항목의 비중을 정책목표의 변경에 따라 신속히 조정할 수 있는 능력을 갖추고 있는데, 이는 단기적으로 北韓經濟의 어려움을 다소나마 해소하는데 긍정적 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다. 그러나 북한경제의 개혁을 통한 문제의 근본적인 해결책을 찾지 않는 한, 한 부문에의 지출증가는 다른 부문의 균형적 발전을 저해함으로써 스탈린식 경제개발계획의 모순을 되풀이하게 될 가능성이 큰 것이다. 한편 南韓은 민간주도형 경제로의 전환을 통해 경제비 지출의 비중이 이미 더 이상 줄이기 어려운 낮은 수준으로 줄었고 기타 부문의 재정지출의 下方硬直性으로 말미암아 재정구조의 조절에는 상당한 애로가 있다고 하겠다. 따라서 국민경제규모의 지속적인 확대에 따라 재정의 규모는

빠른 속도로 증가하겠지만 정부의 정책목표에 일치하는 재정구조를 갖추기 위해서는 일정한 시간이 경과해야 할 것으로 전망된다.

마지막으로 북한의 재정이 가지고 있는 중요한 脆弱點으로 명령형 중앙계획경제의 본질과 연관된 非效率性을 들 수 있다. 즉 공급과 수요에 의해 결정된 가격이 아닌 정부의 固定價格과 數量的 計劃 기준에 의한 재정자원의 사용은 주지하는 바와 같이 자원의 효율적 배치를 저해하여 산업구조를 왜곡하며, 기업의 경영능력과 이윤실적간의 괴리를 가져오는 등 많은 문제점을 야기함으로써 효율적인 경제성장을 불가능하게 하는 것이다. 따라서 北韓經濟의 구조적 개혁이 따르지 않는 한 북한이 재정지출 비율을 조정함으로써 경제적 난국을 타개하려 한다면 體制自體의 非效率性으로 인해 곧 한계에 부딪치게 될 것이다.

결론적으로 남한은 재정규모, 재정재원확보의 능력, 재정정책의 효율성의 측면에서 북한보다 우세하며, 財政構造調整의 容易性에 있어서는 북한의 계획경제가 절대적으로 유리하지만 장기적인 부작용이나 非效率性을 고려할 때 北韓財政의 그러한 측면을 결코 강점으로만 평가할 수는 없는 것이다. 또한 본문의 분석에서 본 바와 같이 비록 남한이 국민총생산 중 재정지출이 차지하는 비율에 있어서 북한의 그것보다 현저히 낮지만 경제규모의 차이로 인해 국민 1인당 재정지출액은 북한보다 큰데 이것은 南韓政府의 公共財 提供能力이나 경제적 부담능력이 월등히 우세함을 보여주며 그 차이는 향후 더욱 확대되리라 전망된다.

第3節 經濟力

북한의 경제력을 평가하는데 있어서 다음의 두 가지 문제에 대해서 유념하여야 한다. 그 하나는 서로 다른 체제의 경제역량을 평가하고 비교할 수 있는 적절한 變數(variables)를 선택하여야 한다는 것이고, 나머지 하나는 이러한 변수들을 대표할 수 있는 데이터를 수집하여 타당한 方法으로 분석하여야 한다는 것이다.

이러한 문제를 유의하면서 본 연구에서는 다음과 같이 남북한의 경제역량을 計量的으로 분석하고자 한다. 첫째, 클라인(Ray S. Cline)의 모델⁸⁶⁾에 따라 경제역량을 비교 평가하는 변수로 국민총생산(GNP), 에너지, 전략적 비연료광물자원, 공업력, 식량생산, 무역량을 보고, 여기에 클라인이 간과한 사회간접자본을 추가하여 평가하고자 한다.⁸⁷⁾ 이에 따라 모델을 수식화하면 다음과 같다.

86) 클라인의 경제력 평가를 위한 변수와 세부지표 그리고 그것들의 가중치를 보면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{경제력} = & \text{GNP}\{100\} + \text{에너지}\{20; \text{석유}(10) + \text{천연가스}(4) + \text{원자력}(4) \\ & + \text{석탄}(2)\} + \text{광물자원}\{20; \text{철광석}(8) + \text{구리}(3) \\ & + \text{보오크사이트}(3) + \text{크롬}(3) + \text{우라늄}(3)\} + \\ & \text{공업생산력}\{20; \text{강철}(10) + \text{알루미늄}(5) + \text{시멘트}(5)\} + \\ & \text{식량생산}\{20; \text{밀} + \text{잡곡} + \text{쌀}\} + \text{무역량}\{20; \text{수출} + \text{수입}\} \end{aligned}$$

Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 53~91.

$$E_p = G + E + M + I + F + T + S$$

(100) (20) (20) (20) (20) (20) (20)

E_p : Economic Power

G : Growth National Product

E : Energy

M : Critical Mineral

I : Industrial Strength

F : Food Production

T : Foreign Trade

S : Social Overhead Capital

주: () 속은 가중치

클라인에 의하면 통상적으로 한 국가의 경제력을 평가하는 총체적 지표는 國民總生産이다. 왜냐하면 GNP는 물질적 생산은 물론이고 생활의 질에 영향을 미치는 서비스와 경제조직의 효율성 및 기술능력 그리고 경제발전에 중요한 두뇌의 힘까지도 포함하는 綜合的인 指標로 인정되기 때문이다.⁸⁷⁾ 그런데 총체적 경제지표로서의 국민총생산이 미처 나타내지 못하는 경제의 특성을 비교·평가하기 위해서는 국제적으로 경제성과의 지표로 통용되는 에너지, 戰略的 非燃料鑛物資源, 工業力, 食糧生産 그리고 貿易量을 補助的 指標로 함께 보아야

87) 사회간접자본에 대한 가중치는 클라인의 보조적 변수들과 마찬가지로 20을 줄 것이며 계량적 비교를 위한 지표로는 도로총연장(4), 철도총연장(4), 최대접안능력(4), 국제항공노선수(4), 전화회선수(4)를 보고자 한다.

88) Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s*, p. 55.

89) Ibid.,

한다는 것이다.⁸⁹⁾ 본 연구에서는 클라인의 국력평가를 위한 변수들 외에 생산활동을 간접적으로 지원·촉진함으로써 경제발전에 중대한 역할을 담당하는 사회간접자본을 함께 볼 것이다.

이들 변수의 비교·분석에 있어서는 총체적인 經濟成長 成果 자체를 나타내는 經濟規模(economic volume)와 한 경제체제가 환경(특히 외적 환경)의 변화에 대처하여 얼마나 커다란 파동없이 성장을 지속시킬 수 있는가 하는 經濟安定性(economic security)의 양 측면을 중심으로 비교·분석할 것이다.

둘째, 자료의 수집 및 분석에 있어서는 북한의 경제역량을 나타내는 통계는 통일원의 자료를 주로 사용하되 가능한 여러 다른 출처의 통계자료와 비교를 시도하고자 한다.

I. 南北韓 經濟計劃과 成果

1. 概觀

국민총생산의 분석에 앞서 南北韓 經濟開發計劃의 基本方向 및 그 成果에 대한 분석은 분단 이후 남북한 경제의 전반적인 비교를 위한 토대가 될 수 있을 것이며 각 경제체제가 앞으로 선택할 경제정책의 방향을 전망하는데 참고가 될 수 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

남북분단 후 남북한은 경제계획을 실시하여 각기 나름대로의 경제발전을 모색해 왔다. 북한은 中央集權的 計劃方式에 따라 자력갱생체제로서의 경제건설을 지향하여 經濟成長과 軍事力強化를 목표로 경

제계획을 실시해 왔다. 반면에 남한의 경제개발계획은 市場經濟的 發展戰略을 바탕으로 하면서도 정부가 국민경제의 나아갈 방향을 유도하였다는 특징을 갖고 있다.

이러한 남북한의 경제계획에 의한 경제성장 성과를 보면 남한은 제1차 5개년계획(1962~1966), 제2차계획(1967~1970), 제3차계획(1972~1976), 제4차계획(1977~1981), 제5차계획(1982~1986), 제6차계획(1987~1991) 기간 동안 각각의 연평균 성장을 7.8%, 9.6%, 9.7%, 5.8%, 8.6%, 10.0%의 고도성장을 지속해 왔다. 북한의 경우는 1947년 1개년계획 이래 제3차 7개년계획에 이르기까지 총 9차에 걸친 경제계획이 추진되어 왔다. 그 성과를 보면 1961~1965년의 연평균성장을 9.8%, 1966~1970년 기간에는 5.5%, 1971~1975년 10.4%, 1976~1980년 4.1%, 1981~1985년 3.7%, 1985~1990년 1.6%로 1970년대 후반부터 경제성장이 급격히 하락하고 있음을 알 수 있다.

2. 分析

가. 經濟計劃의 基本方向과 成果

남한은 1962년부터 경제개발 5개년계획에 착수하여 현재 제7차 경제사회발전 5개년계획(1992~1996)이 추진되고 있다. 경제개발계획의 기초, 목표 그리고 실적을 나타내는 주요 경제지표에 비추어 볼 때 그 동안의 경제개발전략을 다음과 같이 요약할 수 있다. 제4차 경

재개발계획(1977~1981)까지는 輸出擴大 → 供業生産增大 → 高度成長이라는 전략이 기저가 되어 있었다. 즉 이 기간까지는 급속한 수출증대로 하여금 산업성장을 주도하게 하고 이를 통해 고도성장을 달성한다는 수출주도형 산업정책(Export-led Industrial Policy)이 추진되어 왔다고 볼 수 있다. 반면에 1982년부터 착수한 제5차, 6차계획 및 제7차계획에서는 고도성장 과정에서 누적되어 온 각종 경제·사회적 문제의 해소를 추구하면서 自立經濟를 확립하고 國民福祉를 증진하는데 주력하고 있다고 할 수 있다. 한편 공업화의 전략이라는 측면에서는 제2차계획(1967~1971)까지는 勞動集約的인 輕工業 중심이었고, 제3차계획부터는 重化學工業 중심이었다. 이러한 전략은 주요 경제지표를 통하여 쉽게 알 수 있다.

〈표 3-3-1〉 남한의 산업별 성장률

(단위: %)

계획기간	경제 성장률	농림어업	광공업	제조업		SOC 기타
				경공업	중화학공업	
1962~66	7.8	5.9	14.3	12.2	24.3	8.2
1967~71	9.6	1.5	19.8	16.1	26.4	12.4
1972~76	9.7	6.1	18.1	16.3	22.4	7.9
1977~81	5.8	0.2	10.3	8.4	13.6	6.4
1982~86	8.6	3.8	10.3	n.a.	n.a.	9.3
1987~91	10.0	-1.2	10.4	n.a.	n.a.	13.7

주: 제조업은 생산액 기준, 나머지는 부가가치 기준임.

출처: 통계청, 「主要經濟指標」(서울: 통계청, 각년도); ____, 「韓國經濟指標」(서울: 통계청, 각년도); 한국은행, 「국민소득계정」(서울: 한국은행, 각년도).

〈표 3-3-1〉에서 볼 수 있는 것처럼, 경제성장율은 제1차계획 기간(1962~1966)에는 7.8%, 제2차계획 기간(1967~1971)에는 9.6%, 제3차계획 기간(1972~1976)에는 9.7%, 제4차계획 기간(1977~1981)에는 5.8%, 제5차계획 기간(1981~1986)에는 8.6%, 제6차계획 기간(1987~1991)에는 10.0%를 기록하여 전체 기간 동안 남한경제는 지속적으로 고도성장을 하였다. 또한 산업별 국민총생산에서 같은 기간중 광공업은 각각 14.3%, 19.8%, 18.1%, 10.3%, 10.4%의 성장율을 기록하여 전체 기간 동안에는 10%를 상회하는 높은 성장율을 보임으로써 공업국가로서의 면모를 갖추게 되었다.

경제개발의 이러한 성과는 ① 수출입 급증에 의한 經濟規模의 外延的 擴大 ② 국제시장을 무대로 한 규모의 경제 달성 및 競爭力 提高 ③ 先進技術과 資本留置에 의한 부족기술 및 자본의 신속한 보충 ④ 比較優位에 입각한 分業촉진과 産業再編成 및 生産施設 擴大에 의한 잠재실업 흡수 그리고 이에 따른 雇傭增大 ⑤ 이를 종합한 經濟規模의 持續的 擴大 등에 의하여 실현되었다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 경제성장의 긍정적 결과를 거두었지만 동시에 남한경제는 공업부문에 대한 농업부문의 상대적 침체(계획기간중 농림어업의 연평균 성장율은 각각 5.9%, 1.5%, 6.1%, 0.2%, 3.8%로 매우 저조했으며 제6차계획 기간에는 -1.2%를 기록했다) 및 대외의존도 심화 등 자립경제구조의 확충이라는 측면에서 보면 構造的 脆弱性을 드러내기도 하였다.

〈표 3-3-2〉 남한의 경제계획

구분	주요 정책 방향	계획의 목표	연평균 성장율 (%)
제1차 계획 (1962~66)	1) 에너지 공급원의 확보 2) 국민경제의 구조적 불균형의 시정 3) 기간산업과 사회간접자본의 확충 4) 유희자원의 활용 5) 국제수지개선 6) 기술의 진흥	1) 사회경제적 악순환의 시정 2) 자립경제기반 구축	7.8
제2차 계획 (1967~71)	1) 식량자급, 산림녹화 및 수산자원의 개발 2) 고도의 공업화 기반 조성 3) 국제수지개선 4) 고용증대, 가족계획 추진 및 인구팽창억제 5) 영농의 다각화와 농가소득의 향상 6) 과학기술의 진흥과 인력개발을 통한 기술과 생산성의 향상	1) 산업구조의 근대화 2) 자립경제의 확립을 더욱 촉진	9.6
제3차 계획 (1972~76)	1) 주곡의 자급 2) 농·어촌 생활환경개선 3) 국제수지개선 4) 중화학공업육성을 통한 공업구조의 고도화 5) 과학기술의 향상과 인력 개발 6) 사회간접자본의 확충 7) 국토자원의 효율적 개발과 산업 및 인구의 적정분산 8) 주거환경의 개선과 국민복지 향상	1) 성장·안정·균형의 조화 2) 자립적 경제구조 실현 3) 국토종합개발과 지역개발의 균형	9.7

구분	주요 정책 방향	계획의 목표	연평균 성장율 (%)
제4차 계획 (1977~81)	1) 투자재원의 자력조달 2) 국제수지균형의 달성 3) 산업구조개선과 국제 경쟁력 제고 4) 고용기회확대와 인력개발 5) 새마을사업의 확대 6) 생활환경개선 7) 과학기술투자의 확대 8) 경제운용과 제도의 개선	1) 자력성장구조실현 2) 사회개발을 통한 형평의 증진 3) 기술혁신과 능력의 향상	5.8
제5차 계획 (1982~86)	1) 인플레이경제의 탈피 2) 중화학공업의 경쟁력 회복 3) 농업정책의 정비 4) 에너지 제약의 극복 5) 금융제도의 개선 6) 정부기능의 재정립과 재정적 운용의 합리화 7) 경제체제의 확립과 개방정책의 추진 8) 교육 및 인력개발과 과학기술의 진흥 9) 새로운 노사관계의 정착 10) 사회개발의 활용	1) 경제안정기반의 정착 2) 지속적 성장기반의 공고화 3) 소득계층간, 지역간 균형발전	8.6
제6차 계획 (1987~91)	1) 고용기회확대를 위한 적정성장 2) 물가안정기조의 견지 3) 국제수지기조의 정착과 외채부담 완화 4) 산업구조조정축진과 기술입국의 실현 5) 지역간 균형발전과 농·어촌 종합개발 6) 국민복지증진과 형평제고 7) 시장경제질서의 창달과 정부기능의 재정립	1) 능력과 형평의 조화 2) 경제의 선진화 3) 국민복지의 증진	10.0

출처: 경제기획원, 「제1,2,3 및 4차 경제발전 5개년계획」(서울: 경제기획원, 해당 연도); _____, 「제5차 경제사회발전 5개년계획 수정계획(1984~86)」(1983); _____, 「제6차 경제사회발전 5개년계획」(1986); _____, 「主要經濟指標」(서울: 경제기획원, 1988), p. 13; 통계청, 「主要經濟指標」(서울: 통계청, 1992), p. 54.

북한의 경제계획은 1947년 1개년계획 이래 제3차 7개년계획(1987~1993)에 이르기까지 총 9차에 걸쳐 추진되어 왔다. 이러한 ‘인민경제발전계획’을 수행함에 있어서 북한은 계획의 성과에 따라 기간을 단축 또는 연장하기도 하였으며 계획기간을 끝낸 후 중요부문에 초래된 ‘긴장을 해소’하기 위해 일정기간의 조정·완충기 또는 차기계획을 위한 준비기를 설정해 왔다.

제1차 3개년계획이 완료된 1956년까지는 社會主義 體制形成 및 人民經濟復舊期로서 북한은 이 기간 동안 토지개혁(1946. 3) 및 주요 산업시설의 국유화 조치(1946. 8)를 시행하여 ‘사회주의의 토대 구축’으로 이행할 수 있는 가능성을 마련하였다. 전후복구 3개년계획(1954~1956)기간 동안은 모든 부문의 생산수준을 전쟁 전 수준으로 회복할 것과 일제식민지 통치에서 파생된 편파성을 극복하고 社會主義的 工業化의 基礎를 確立하는 것을 기본 목표로 하였다. 북한의 5개년계획(1957~1960)기간은 自主的인 社會主義的 工業化 基盤造成期로서 농업협동화 및 개인상공업의 사회주의적 개조·완성 등 사회주의적 소유제도를 확립(1958)하고 공업화의 기초를 마련하였으며 제1차 5개년계획이 1년 앞당겨 완료된 1960년에는 半農半工의 사회주의적 농·공업국가로 전환되었다고 주장한다.

제1차 7개년계획 및 동 계획의 3년 연장기(1961~1970)에는 사회주의적 계획관리체제를 공고히하면서 重工業, 軍需工業을 중심으로 하는 工業化가 본격적으로 추진되었다. 제5차 당대회에서 북한은 “발전된 선진공업국 대열에 들어섰으며, 일부 공업제품에 대해서는 이들을 능가”함으로써 “공업화 개시 14년의 짧은 기간 동안에 사회주의 공업국으로 전변되었다”고 주장하고 있다. 북한의 이와 같은 자기평가는 과장된 측면이 있다. 그러나 경제발전계획의 초기단계부터 민족적 자립경제의 기반으로 중공업을 강조, 적극적으로 추진해 온 사실을 고려할 때 1970년대에 이르러서는 군수 및 중공업을 핵으로 하는 공업 중심의 경제를 구축하는 데는 성공하였다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 ‘4대군사노선’에 따라 經濟·國防並進政策을 적극 추진하기 시작한 1960년대 후반기에는 軍事費의 과대한 지출로 인하여 연평균 경제성장율은 5.5%로 크게 하락했음을 알 수 있다 (<표 3-3-3> 참조).

1970년대에 들어와서 북한은 ‘3대혁명소조운동’ 및 ‘70일전투속도운동’ 등 대중동원 캠페인을 대대적으로 벌이는 한편 제한적이지만 서방(특히 서독, 일본)으로부터 자본과 기술을 도입함으로써, 1970년대 전반기 동안의 국민소득 성장율은 연평균 10%를 초과하는 등 성장템포를 회복하였다. 그러나 중공업 위주의 경제발전은 非效率的 資源配分과 같은 구조적 문제점을 드러내기 시작하였고 결국 外債償還의 문제가 야기되었다. 따라서 1978년부터 시작된 제2차 7개년계획 기간에는 서방선진국으로부터 자본과 기술의 도입이 어렵게 되었으며 연평균 경제성장율은 4% 수준으로 둔화되어 經濟沈滯가 시작

되었다.

제2차 7개년계획 기간(1978~1984) 동안에 북한은 경제침체에서 벗어나고자 「사회주의 경제건설 10대전망목표」(1980. 10), 「4대자 연개조사업」(1981. 10) 등 새로운 목표를 제시하고 경제건설에 박차를 가했으나 별다른 성과를 거두지 못했다. 뿐만 아니라 북한은 「합영법」의 제정·공포(1984. 9) 등과 같은 경제적 대외개방조치를 시도하였으나 그 실적은 부진했다.⁹⁰⁾

현재 추진중에 있는 제3차 7개년계획(1987~1993)은 1980년대에 지속된 경제침체를 탈피하기 위한 새로운 정책방향의 모색기로 볼 수 있다. 자립경제식의 경제발전만으로는 한계가 있음을 인식한 북한으로서 자본과 선진기술을 도입하기 위해 貿易 및 對外協力을 강화하기 시작했다. 그러나 1987~1992년 연평균 성장율은 -1.3%에 불과하였으며 1990년 이후에는 지속적으로 마이너스 경제성장율을 기록하는 등 1980년대 후반 이후 북한의 경제적 어려움은 더욱 가중되고 있다.

90) 前 동독외교관으로 평양에 장기간 체류한 바 있는 Siegfried Scheibe는 제2차 7개년경제계획(1978~1984) 기간 동안의 경제성장율을 2~3% 수준이라고 밝히고 있다. Siegfried Scheibe, “기료에선 북한의 경제 사회”(민족통일연구원 세미나 발표논문, 1991. 6. 28), p. 3.

〈표 3-3-3〉 북한의 경제계획

구분	주요정책방향	계획의 성과	비 고	연평균 성장율 (%)
제1차 1개년 계획 (1947)	1) 기업소 복구 조업 2) 국영상공업확대 3) 생산의 급속한 보 장과 생활개선	1) 공업총생산: 1946 년 대비 70% 증대 2) 양곡수확고: 1946 년 대비 260% 증 대	1) 토지개혁 (1946. 3) 2) 주요산업 국유화 (1946. 8)	
제2차 1개년 계획 (1948)	1) 공업의 편파성 극 복 2) 생산품의 질 제고 및 원가절감	1) 공업총생산: 1946 년 대비 260% 증 대 2) 곡물수확고: 280만 8,552톤		
2개년 계획 (1949 ~50)	1) 낙후된 산업과 농 업의 발전 2) 전 지역의 경제복 구 토대 조성	1) 국영 산업 총 생산: 계획비 102.9% (1949년) 2) 양곡수확고: 279만 5,231톤		
전후복 구 3개 년계획 (1954 ~56)	1) 戰前水準 도달	1) 국민소득: 1953년 대비 160% 2) 공업총생산: 2.8배 3) 양곡수확고: 1946 년 대비 126%	1) 농업협동화 추진	
5개년 계획 (1957 ~60)	1) 공업화의 기초 구 축 2) 의식주 문제 기본 적 해결	1) 국민소득: 2.2배 2) 공업총생산: 3.5배 3) 양곡수확고: 380.3 만 톤	1) 사회주의적 소유제 확립 (1958년) 2) 계획목표 1년 조기 달성	

구분	주요정책방향	계획의 성과	비 고	연평균 성장율 (%)
제1차 7개년 계획 (1961 ~67)	1) 중공업발전 2) 경공업·농업의 동시적 발전 3) 전국적 기술혁 신 4) 문화혁명과 국 민생활의 향상	1) 국민소득: 미발 표 2) 공업목표의 72. 21% 달성 3) 농산물 57~67 % 달성 4) 수산물 58~70 % 달성	1) 4대군사노선 채 택(1962. 10) 2) 당초계획은 67 년 까지였으나 66. 10 당대표 자회의에서 3년 연장 결정되어 10개년에 실시	9.8 (1961 ~65)
7개년 계획3 년연장 (1968 ~70)	1) 경제와 군사건 설의 병진 2) 기술혁명의 추 진 3) 군수공업의 강 화	1) 석탄과 전력목표 달성		5.5 (1966 ~70)
6개년 계획 (1971 ~76)	1) 사회주의 물질· 기술적 토대의 견고화 2) 공업설비의 근 대화 3) 기술혁명의 추 진	1) 국민소득:1.7~ 1.8배 2) 철·시멘트 목표 미달성, 기타는 1975년 8월 말 에 달성 3) 석유정제공장을 건설, 석유화학 공업의 건설착수	1) 서방과 일본으 로부터 설비도 입을 시작 2) 채무지불 불이 행 3) 계획은 1975년 8월 말로 종료	10.4 (1971 ~75)
완충기 (1977)	1) 6개계획의 미달 성고지(철강· 시멘트)의 점령 2) 수송간장 해소	1) 6개년계획의 미 달성고지(철강· 시멘트)를 1977 년 말에 점령	1) 새로운 계획의 준비기간으로 설정	4.1 (1976 ~80)

구분	주요정책방향	계획의 성과	비 고	연평균 성장율 (%)
제2차 7개년 계획 (1978 ~84)	1) 인민경제의 주체화·현대화 ·과학화 2) 생산원가인하 3) 절약운동의 강화 4) 수송(철도·항 만)의 근대화 5) 주민생활 향상 6) 독립채산제의 강화 7) 대외무역 증대	1) 국민소득: 미발 표 2) 기간산업부문에 서 시멘트, 합성 수지 목표 달성 3) 직물, 곡물생산 목표 달성 4) 총철도연장의 60%(약 2,700 km)전철화 5) 기본건설부문 50% 목표달성	1) 1980년 「1980 년대 10대전망 목표」 발표 2) 1984년 9월, 합 영기술 도입을 위한 외국의 합 작기업 유치시 도	1.7 (1981 ~85)
조절기 (1985 ~86)	1) 「80년대 10대 전망목표」의 추 진 2) 기간산업(연료동 력 공업과 운수) 3) 중요대상건설의 강조	1) 서해 갑문완성 2) 공업생산 및 농 업생산실적 미발 표 3) 국가재정 수입신 장율의 저하 (1986년 4.0%)	1) 사회주의 경제 건설을 보다 높 은 목표달성을 위한 준비·조절 기간으로 상정	2.4
제3차 7개년 계획 (1987 ~93)	1) 인민경제의 주 체화·현대화· 과학화 2) 기술혁신의 촉진 3) 「10대 전망목 표」의 실현 4) 의·식·주의 국 민생활 향상 5) 무역·대외경제 사업의 확대·발 전	1) 1990년 경제성 장을 -3.7% 2) 1991년 경제성 장을 -5.2% 3) 1992년 경제성 장을 -7.6%	1) 1991년 12월, 두만강 특구개 발계획을 공식 정책으로 확정· 발표	-1.3 (1987 ~92)

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), pp. 133~135; _____, 「北韓經濟概觀」(서울: 통일원, 1989), pp. 13~14; 1961~1985년까지의 연평균 성장율은 U. S. CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1988), p. 33; 1985년 이후는 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 각년도).

나. 産業構造의 變化

남한은 자본주의체제와 개방체제하의 국제분업주의를 바탕으로 공업을 중시하고 輸入代替産業에서 輸出産業의 방향으로 경제개발을 추진하였다. 반면에 북한은 경제건설의 목적을 자기완결적인 자립경제를 확립하는데 두고 重工業偏重政策을 전개하여 왔다. 이러한 개발 전략의 차이로 남북한의 산업구조는 각기 다른 방향으로 변화해 왔다.

남한의 공업화는 수입대체나 수출에 관련된 輕工業部門에서 출발하여 重化學工業이 점차 발달하는 과정을 거치고 있다. 경제발전 초기인 1960년대에는 개발초기에는 자본부족, 기술낙후, 과잉노동력 등의 경제환경에 처해 있었다. 따라서 자본투자에 대한 회임기간이 짧고, 기술습득이 용이하며 勞動集約的인 輕工業部門에 투자의 우선 순위를 두었다. 그러나 1970년대에는 원료 및 중간재의 해외의존도가 심화되었을 뿐 아니라 값싼 노동력을 토대로 한 비교우위는 개발도상국의 위협을 받게 됨으로써 새로운 수출상품의 개발과 보다 技術集約的인 産業開發이 요청되었다. 이에 1970년대 초부터 철강, 기계, 자동차, 전자, 조선, 석유화학 등 重化學 基幹産業을 육성하게 되었

고, 工業構造의 高度化를 위한 중화학공업의 개발전략을 추진하였다.⁹¹⁾

제1차 경제개발 5개년계획을 시작했던 1962년에는 국내총생산에서 각 산업이 차지하는 비중은 농업·어업 50.2%, 제조업 14.3%, 광업 2.0%, 사회간접자본 및 기타 분야가 33.5%로서 제조업의 비중이 매우 낮은 低開發國家型 産業構造를 보였다. 그러나 남한의 산업구조는 경제개발계획이 진행됨에 따라 점차 고도화되었다. 즉 국내총생산에서의 製造業 비중은 제1차 5개년계획이 완료된 1966년에는 17.0%, 1970년 18.1%, 1976년 27.6%, 1981년 29.9%, 1986년에는 31.7%로 크게 높아졌다. 그러나 1989년부터 산업구조에서 제조업이 차지하는 비중의 減少現象이 시작되어 제6차 경제·사회발전계획이 종료된 1991년에는 제조업의 비중은 27.5%로 감소하였다. 더욱이 1980년대 후반 이후에는 서서비스 등 제3차산업이 GNP규모에 비하여 이상비대화되는 현상이 생겼으며 결과적으로 제조업 空洞化現象의 우려를 주고 있다(〈표 3-3-4〉 참조).

제조업에서의 중화학공업 비중은 1962년에 28.6%이던 것이 점차 증가하여 1980년대 들어서는 제조업에서의 중화학공업의 비중이 경공업을 넘어서게 되었으며 1991년에는 제조업 전체의 2/3를 차지할

91) 산업구조의 고도화는 국민총생산(GNP) 내지 국내총생산(GDP) 혹은 총취업인구에서의 제조업 비중의 증대를 뜻한다. 공업구조의 고도화는 제조업의 생산액 또는 부가가치에서의 중화학공업 비중의 증대를, 수출상품 구조의 고도화는 총수출에서의 공산품 수출비중과 공산품 수출에서의 중화학공업제품 수출의 증대를 의미한다. 변형윤, “한국경제의 성장과 변천,” 임원택 외, 「韓國經濟의 理解」(서울: 비봉출판사, 1987), p. 44.

〈표 3-3-4〉 남한산업구조의 변화

(단위: %)

연도	농림 어업	광업	제조업	건설업	전기가스및 수도사업	운수창고 및 통신업	기 타 서서비스
1964	48.9	1.8	14.7	2.9	0.8	3.2	27.6
1965	40.2	2.1	17.3	3.6	1.1	4.0	31.6
1966	37.3	2.0	17.0	3.9	1.2	5.1	33.3
1967	33.2	2.0	17.3	4.2	1.2	6.0	36.0
1968	31.5	1.7	18.0	5.3	1.2	6.8	35.6
1969	30.7	1.5	17.8	6.2	1.3	6.8	35.6
1970	29.7	1.6	18.1	6.0	1.5	6.8	36.3
1971	29.7	1.5	18.1	5.3	1.5	6.7	37.2
1972	26.8	1.0	22.4	4.1	1.6	6.4	37.7
1973	25.0	1.1	25.1	4.4	1.4	6.7	36.3
1974	24.8	1.2	26.0	4.5	1.0	6.0	36.5
1975	25.0	1.4	26.1	4.8	1.2	5.9	35.6
1976	23.6	1.1	27.6	4.6	1.3	5.9	35.9
1977	22.4	1.4	27.5	5.6	1.4	6.4	35.3
1978	20.6	1.3	28.1	7.7	1.3	6.6	34.4
1979	19.2	1.1	28.8	8.5	1.7	6.9	33.8
1980	14.9	1.3	29.7	8.4	2.0	7.6	36.1
1981	15.6	1.4	29.9	7.2	2.2	8.2	35.5
1982	14.7	1.2	29.2	7.7	2.2	8.5	36.5
1983	13.6	1.1	29.9	8.1	2.5	8.1	36.7
1984	12.9	1.0	30.8	7.9	2.8	8.0	36.6
1985	12.8	1.0	30.3	7.7	2.8	7.6	37.8
1986	11.5	1.0	31.7	7.1	3.1	7.6	38.0
1987	10.5	0.8	32.2	7.4	2.9	7.5	38.7
1988	10.5	0.7	32.5	8.1	2.6	7.2	38.4
1989	10.1	0.6	31.2	9.7	2.4	7.3	38.7
1990	9.0	0.5	28.9	13.2	2.1	7.0	39.3
1991	8.1	0.4	27.5	15.4	2.1	7.1	39.4

출처: 경제기획원, 「主要經濟指標」(서울: 경제기획원, 1984), p. 58; 통계청, 「主要經濟指標」(서울: 통계청, 1992), pp. 24~25.

정도로 크게 늘어났다(〈표 3-3-5〉 참조). 남한의 공업화의 발달과정을 호프만(W. G. Hoffmann)의 4단계에 비추어 보면 1960년까지는 초기단계인 제1단계였으나 1960년대 중반 제2단계에 진입했고 1970년대 말에는 경공업과 중공업의 비율이 같은 수준인 제3단계에 이르렀으며 1980년대 이후에는 중공업의 비중이 경공업을 능가하는 제4단계에 있다.⁹²⁾

〈표 3-3-5〉 남한 공업구조의 변화

(단위: %)

	1962	1966	1971	1976	1981	1986	1991
경 공 업 ¹⁾	71.4	65.9	62.5	53.0	47.9	42.6	35.1
중화학공업 ²⁾	28.6	34.1	37.5	47.0	52.1	57.4	64.9

주: 1) 경상가격표시, 2) 부가가치기준

출처: 경제기획원, 「主要經濟指標」(서울: 경제기획원, 1984), p. 123; 통계청, 「主要經濟指標」(서울: 통계청, 1992), p. 118.

92) W. G. Hoffmann은 공업부문을 소비재공업(Consumer Goods Industry)과 자본재공업(Capital Goods Industry)으로 구분하고 부가가치로 본 소비재공업에 대한 자본재공업의 비율을 산출하여 공업화과정을 다음의 4단계로 분류하고 있다.

제1단계: 소비재공업의 비중이 자본재공업보다 훨씬 높은 단계로서 부가가치 비율이 약 5:1정도인 단계

제2단계: 소비재공업이 감소하고 자본재공업이 증가하여 그 비율이 약 2.5:1정도인 단계

제3단계: 소비재공업과 자본재공업의 부가가치가 동일하여 양부분의 비율이 1:1정도인 단계

제4단계: 자본재의 급속한 성장으로 자본재공업의 부가가치가 소비재공업의 부가가치를 능가하는 단계

W. G. Hoffmann, *The Growth of Industrial Economics* (Manchester England: Manchester University Press, 1958).

이러한 産業構造의 變化는 결과적으로 輸出商品構造의 變化를 가져왔다. 총수출에서 공산품이 차지하는 비중이 1962년 27.0%에서 1972년 87.7%, 1981년 90.3% 그리고 1991년에는 93.0%로 급속히 증가하였다. 수출의 거의 대부분이 工產品이 된 것이다. 동시에 공산품 수출에서 重化學工業製品 수출이 차지하는 비중도 1964년에는 21.2%이던 것이 1981년에는 47.3%, 1991년에는 과반수가 넘는 62.1%로 크게 증가하였다.⁹³⁾

북한의 산업구조 추이도 북한의 경제체제와 경제개발정책에 근거하여 이룩된 경제성과를 반영하여, 북한이 추구해 온 중화학공업 우선정책의 결과로 工業部門의 비중이 가장 높다는 특징을 갖는다. 통일원의 통계에 따르면 북한은 전후복구 3개년계획이 완료된 1956년 이미 농업 26.1%, 공업 40.1%, 기타 33.8%로서 공업이 전체 산업구조에서 차지하는 비율이 제일 높다. 그 이후 북한의 산업에서 공업이 차지하는 비중은 1960년 41.3%, 1965년 51.5%, 1970년 57.3%, 1975년 63.0%로 지속적으로 높아갔으며, 1990년에는 56.0%로 감소하였으나 여전히 북한의 산업에서 가장 큰 몫을 차지하고 있다 (<표 3-3-6>참조).

93) 통계청, 「韓國經濟指標」(서울: 통계청, 1992), pp. 66~69.

〈표 3-3-6〉 북한의 산업구조의 변화추이

(단위: %)

	1956	1960	1965	1970	1975	1987	1990
농업	26.1	28.9	24.4	21.5	21.8	20.0	26.8
공업	40.1	41.3	51.5	57.3	63.0	60.0	56.0
기타	33.8	29.8	24.1	21.2	15.2	20.0	17.2

주: 공업에는 전기 가스 수도 및 건설업 포함

출처: 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 각년도); _____, 「南北韓經濟現況比較」(서울: 통일원, 각년도); _____, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 1991), p. 4.

이와 같이 북한의 산업구조는 여타 자본주의 국가와는 비교가 되지 않을 정도로 공업이 차지하는 비중이 높다. 이러한 특성은 북한이 농업보다는 공업을, 경공업보다는 중공업을 그리고 소비재보다는 생산재생산을 강조하는 사회주의적 발전전략을 수행한 결과라고 볼 수 있지만 産業構造 分類가 자본주의와 차이가 있기 때문이라고도 볼 수 있다. 즉 북한의 공업범주에는 남한의 「신국민계정」에 따른 산업분류에서의 광업, 어업, 임업, 전기·가스, 건설 등이 포함된다. 북한은 공업을 소비재를 주로 생산하는 輕工業과 생산수단을 주로 생산하는 重工業으로 구분하며 輕工業에는 방직공업, 신발공업, 식료공업, 일용공업, 종이공업 등이 포함된다.⁹⁴⁾ 重工業에는 전력공업, 석탄공업, 광업, 금속공업, 기계제작공업, 화학공업, 건재공업 등 기간공업부문과 임업이 포함된다. 북한은 이들 개별 중공업부문 중 석탄공업, 광

94) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 1」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 80.

업, 임업을 採取工業으로 총칭하며, 그 외의 나머지 공업부문을 加工工業이라고 부른다.⁹⁵⁾ 또한 북한은 水産業을 어업, 천해양식업, 물고기 기르기, 수산물 가공업 등으로 세분하고 漁業은 채취공업 범주에, 水産物 加工業은 경공업 범주에, 그리고 淺海養殖業과 물고기 기르기는 농업 범주에 포함시키고 있다는 점에서 자본주의 국가에서 일반적으로 채택하고 있는 산업분류 기준과 차이가 있다.⁹⁶⁾

최근 소련의 사회과학원 산하 「국제경제·정치연구소」(The Institute of International Economics and Political Research)에서 발표한 사회주의 국가의 일반적인 산업분류방법에서는 북한의 산업구조를 농업, 공업, 건설, 수송 및 통신, 상업 및 기타로 나누고 있어 보다 정확히 공업의 비중을 파악할 수 있다. 이에 따르면 북한의 산업구조는 1990년 기준으로 농업 22.3%, 공업 45.3%, 건설 16~17%, 수송 및 통신 4.5~5%, 상업 및 기타 11~12%가 된다.

〈표 3-3-7〉 북한의 산업구조

(단위: %)

	농업	공업	건설	수송 및 통신	상업 및 기타
1988	21.2	46.5	16~17	4.5~5	11~12
1989	21.2	46.0	16~17	4.5~5	11~12
1990	22.3	45.3	16~17	4.5~5	11~12

출처: 소련 국제경제·정치연구소, 한국개발연구원 譯, 「1989~90 北韓經濟概觀」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 1.

95) 사회과학원 주체경제학연구소, 「경제사전 2」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 424.

96) 위의 책, p. 99.

공업의 부문별 구조를 보면 북한은 군수산업과 관련 기계·금속공업, 석유화학 등 중화학공업의 비중이 계속 높은 상태를 유지하고 있는데 반해 경공업의 비중은 상대적으로 매우 낮은 것으로 알 수 있다 (〈표 3-3-8〉 참조). 북한의 총공업에서 중공업의 비중은 1949년에 이미 51.7%로 경공업의 비중을 상회하고 있으며 1960년 52.2%, 1980년 69.0%, 1989년 67.1%로 1980년대 이후로는 거의 70% 수준을 유지하고 있다.

〈표 3-3-8〉 북한의 총 공업생산물 부문별 구조

(단위: %)

	1949	1960	1970	1980	1987	1988	1989
전력공업	1.6	0.3	0.3	0.7	1.5	1.5	1.2
연료공업	5.1	1.3	1.02	1.5	1.6	1.6	1.5
채굴공업	8.1	4.0	—	8.01	1.8	1.8	1.8
야금공업	11.0	6.8	10.5	12.0	14.8	15.2	15.3
기계공업 및 금속공업	8.1	21.3	—	33.7	27.5	27.2	27.2
화학 및 석유화학	9.5	5.4	8.0	9.5	9.8	9.6	9.6
건설재료	2.5	5.9	—	9.5	8.3	8.4	8.5
임업 및 목재가공	8.6	5.5	—	2.0	2.0	2.0	2.0
경 공 업	13.6	16.8	16.0	15.0	15.2	15.8	15.9
식료공업	19.4	14.4	13.0	10.0	9.9	9.6	9.7
기 타	15.3	16.6	—	6.0	7.6	7.3	7.3

출처: 소련 국제경제·정치연구소, 한국개발연구원 譯, 「1989~90 北韓經濟概觀」 (서울: 한국개발연구원, 1991), p. 4.

〈표 3-3-9〉 북한의 공업구조 추이

(단위: %)

	1949	1960	1970	1980	1987	1988	1989
중 공 업	51.7	52.2	—	69.0	67.3	67.3	67.1
경 공 업	48.3	47.8	—	31.0	32.7	32.7	32.9

주: 앞의 〈표 3-3-8〉에서 도출

이러한 북한의 공업구조를 앞에서 언급한 호프만의 공업화 발달과정 4단계에 비추어 보면 북한은 1949년부터 이미 제 1, 2, 3단계를 뛰어넘어 경공업의 성장과정없이 막바로 제4단계로 들어간 것이라 할 수 있다.

3. 評價

「신국민계정」에 따른 남한의 산업구조를 북한의 산업구조와 비교하기 위해 소련 사회과학원의 분류를 참고하여 작성하면 다음의 <표 3-3-10>과 같다. <표 3-3-10>에 나타난 바로는 북한의 공업비중은 45.3%로 남한(31.5%)보다 1.44배 높지만 산업구조가 전반적으로 남한보다 더 고도화되었다고 평가하기는 어렵다. 그 이유는 북한의 경제는 군수공업 및 중공업 중심이기 때문에 經濟福祉를 위한 産業構造의 高度化와는 연관성이 적으며, 생필품을 비롯한 消費財의 生産은 극히 열악한 상태에 놓여 있기 때문이다.

〈표 3-3-10〉 남북한 산업구조 비교(1990)

(단위: %)

	농업	공업	건설	수송 및 통신	상업 및 기타
남한	9.0	31.5*	13.2	7.0	39.3
북한	22.3	45.3	16~17	4.5~5	11~12

주: *는 「신국민계정」 분류에서의 제조업에 광업과 전기·가스·수도사업을 합한 수치임.

출처: 남한은 통계청, 「主要經濟指標」(서울: 통계청, 1992), pp. 24~25; 북한은 소련 국제경제·정치연구소, 한국개발연구원 譯, 「1989~90 北韓經濟概觀」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 1.

또한 공업이 차지하는 비중이 거의 50%에 가까운 북한의 경제구조에서 重工業이 총공업의 70% 정도를 차지함으로써 북한은 중공업 이상비대현상을 빚고 있다. 이와 같은 북한의 중공업 편중정책은 국민의 소비생활과 직접 관련되는 부문의 발전을 지연시키는 결과를 초래하여 산업부문간 不均衡 내지 斷層現象을 유발시킴으로써 성장을 제약하는 構造的 障礙要因이 되고 있다.

II. 經濟總量

1. 概觀

통상적으로 한 국가의 경제력을 평가하는 총체적 지표로는 國民總生産(GNP)이 이용되고 있다. 왜냐하면 GNP가 물질적 생산은 물론이고 생활의 질에 영향을 미치는 서비스와 경제조직의 효용성 및 기술능력 그리고 경제발전에 중요한 두뇌의 힘까지도 포함하는 종합적인 지표로 인정되기 때문이다.⁹⁷⁾ 그러나 북한과 같은 사회주의 국가들은 거시경제의 지표로서 GNP개념을 사용하지 않고 모든 개별 생산단위의 생산물 가치를 합계한 社會總生産(Gross Social Products) 개념을 사용한다.

GNP개념과 GSP개념간에는 중요한 두 가지 차이가 있다. 첫째, GNP는 생산부문과 비생산(서비스)부문을 포함하여 측정하나 GSP의 측정에는 非生産部門이 배제되어 있다. 둘째, GNP는 총산출가치에서 중간투입재 비용을 뺀 附加價値 개념인데 반하여 GSP는 모든 독립생산단위의 각각의 총산출액에서 자체소비분만 뺀 것을 합계한 것으로 중간재 투입물이 포함되는 개념이다. 그러므로 남북한 경제력 비교를 위해서는 북한의 GSP개념을 GNP개념으로의 조정이 필요하다. 이에 따라 <표 3-3-11>에서 보듯이 국내외의 여러 기관에서 북한의 GNP를 추정하여 왔는데 이들 추정치들은 GSP와 GNP개념

97) Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s*, p. 55.

상의 차이와 북한 화폐의 미국 달러 환율 적용상의 차이 등으로 인하여 심한 편차를 보이고 있다.

예컨대 영국의 전략문제연구소(IISS)와 통일원의 1990년 북한의

〈표 3-3-11〉 북한 GNP에 대한 여러 기관들의 추계치

(단위 : 1억 달러)

	통일원 ^{a)}	SIPRI	ACDA	USCIA	IISS
1960	15.2			48.0	
1961	18.1				
1962	20.2				
1963	21.5		23.0		
1964	23.0		25.0		
1965	23.4		25.0	76.0	
1966	24.1		29.0		
1967	26.0		30.0		
1968	29.8		35.0		
1969	31.2		40.0		
1970	39.8		45.0	100.0	
1971	40.9		49.0		28.0
1972	46.2		53.0		35.0
1973	62.7		57.7		
1974	72.9		70.4		
1975	93.5		90.0	160.0	
1976	96.8		99.0	155.5	89.0
1977	106.4		111.0	155.5	98.0
1978	133.2		124.0	166.9	105.0
1979	125.0	137.0	144.0	173.4	141.0
1980	135.0	143.3	155.0	195.0	105.0
1981	135.0	145.8	186.0	214.0	188.0

	통일원 ^{a)}	SIPRI	ACDA	USCIA	IISS
1982	136.0	153.1	205.0	222.0	187.7
1983	144.7	160.0	216.0	224.0	383.2 ^{o)}
1984	147.2	195.8	253.0	230.0	399.7
1985	151.4	201.6	263.0		423.6
1986	173.5	206.1	272.0		—
1987	194.0		282.0		452.5
1988	206.0		292.0		471.3
1989	240.0 ^{b)}				389.1
1990	231.0				479.4

주: a) 1988년까지 통일원이 추정된 북한 GNP는 북한의 공식 GSP자료를 0.60으로 나눈 후 무역환율로 환산한 수치임.

b) 통일원의 1989, 1990년 북한 GNP수치는 신모형체제에 의해 최근 재평가한 추계임(1989년의 경우 종래의 방법에 의한 추계치는 210.9억 달러였음).

c) 영국의 전략문제연구소(IISS)는 1983년 이전에는 무역환율을, 1983년 이후에는 공정환율을 적용한 것으로 보임.

출처: 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 51; _____, 「南北韓 經濟現況 比較」(서울: 통일원, 1990), p. 38; The Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI), *SIPRI Yearbook 1987*; U. S. Arms Control and Disarmament Agency(ACDA), *World Military Expenditures and Arms Transfers 1973, 1984, 1989*; U. S. CIA, *Handbook of Economic Statistics 1984, 1985*; International Institute of Strategic Studies(IISS), *The Military Balance 1971/1972~1991/1992* 각 해당 연도.

GNP추정치를 비교해 보면 2.07배의 차이를 나타내는데, 편차의 상당 부분은 통일원이 북한 GNP추정에 있어서 貿易換率을 사용하고 있는데 비하여 IISS는 公定換率을 적용함으로써 생기는 결과라 할 수 있다.⁹⁸⁾ 통일원 자료 외에는 통계자료가 시계열로 연속적이지 않은 경우

가 많기 때문에 본 연구에서는 주로 통일원 자료에 근거하여 남북을 비교·분석하고 다른 출처의 통계는 가능한 한 보조자료로 제시할 것이다.

통일원의 통계에 의하면 남한의 GNP는 1960년 19.5억 달러, 1970년 79.1억 달러, 1980년 603억 달러, 1990년 2,379억 달러이다. 북한의 GNP는 같은 연도에 각기 15.2억 달러, 39.8억 달러, 135억 달러, 231억 달러로서 북한의 GNP에 대한 남한 GNP의 비율을 보면 1960년 1.3배, 1970년 2.0배, 1980년 4.5배, 1990년 10.3배로 점차 차이가 커지고 있다.

2. 分析

통일원의 통계자료에 따르면 남한의 국민총생산은 1953년 13.5억 달러에서 1990년에는 2,379억 달러로 무려 176배가 증가했으며 북

98) 북한은 공정한환율(official rate)과 무역환율(trade rate)의 복수환율제를 채택하고 있다. 공정한환율은 북한 당국이 국민소득을 대외적으로 발표할 때 적용하는 환율이며 무역환율은 외국과의 무역 및 무역외 거래 등을 할 때 적용되는 환율로 이론적으로는 외국상품가격에 대한 북한 상품가격의 비율을 나타낸다.

북한 원화의 대미달러 환율 추이

(북한 원/미국 달러)

	1975	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
공정한환율	—	0.87	0.97	—	1.07	1.02	—	—	—	0.94
무역환율	2.05	1.79	2.12	2.36	2.43	2.23	2.14	2.15	2.23	2.14

출처: 한국수출입은행, 「北韓의 貿易 및 外國人投資制度」(서울: 한국수출입은행, 1991. 10), p. 55.

〈표 3-3-12〉 남북한 GNP 및 1인당 GNP 추이 비교

구분 연도	GNP(억 달러)			1인당 GNP(달러)		
	남한(A)	북한(B)	(A/B)	남한(A)	북한(B)	(A/B)
1953	13.5	4.4	3.07	76	58	1.31
1957	16.7	9.4	1.78	90	85	1.61
1960	19.5	15.2	1.28	94	137	0.69
1962	23.2	20.2	1.49	96	179	0.54
1964	28.8	23.0	1.25	107	194	0.55
1966	36.7	24.1	1.52	125	192	0.65
1968	52.3	27.8	1.88	169	225	0.75
1970	79.9	39.8	2.00	248	286	0.87
1971	93.7	40.9	2.29	285	308	0.93
1972	105.7	46.2	2.29	316	316	1.00
1973	135.0	62.7	2.15	396	418	0.95
1974	185.5	72.9	2.54	535	461	1.16
1975	208.5	93.5	2.23	591	579	1.02
1976	286.8	96.8	2.96	800	585	1.37
1977	374.2	106.4	3.52	1,028	642	1.60
1978	519.6	133.2	3.90	1,406	784	1.79
1979	623.7	124.0	5.03	1,662	873	1.90
1980	603.0	135.0	4.47	1,589	758	2.09
1981	662.0	135.0	4.88	1,719	746	2.30
1982	693.0	136.0	5.09	1,773	735	2.41
1983	760.0	144.7	5.25	1,914	765	2.50
1984	824.0	146.2	5.59	2,044	762	2.68
1985	834.0	151.4	5.51	2,047	765	2.68
1986	1,027.0	174.0	5.90	2,296	860	2.67
1987	1,284.0	194.0	6.62	2,826	936	3.02
1988	1,692.0	206.0	8.21	4,040	980	4.12
1989	2,112.0	240.0	8.80	4,994	987	5.06
1990	2,379.0	231.0	10.03	5,569	1,064	5.23

주: 1989~1990년 북한통계는 신모형체제에 의해 최근 재평가한 추계임.

출처: 1988년까지는 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 51; 1989~1990년은 통일원, 「南北韓 經濟現況 比較」(서울: 통일원, 1991), p. 38.

한은 1953년 4.4억 달러에서 1990년 GNP추정치가 231억 달러로 동기간에 약 53배가 증가한 것으로 나타났다(〈표 3-3-12〉 참조).

1990년 1인당 국민총생산 역시 남한은 5,569 달러로 동 기간중 73배의 증가를 보인데 반해 북한은 1953년에 비해 18배 증가한 1,064 달러에 머물렀다. 남한이 국민총생산액에 있어서 북한을 능가했다 하더라도 인구수에 있어서 남한이 북한에 비해 거의 2배가 되므로 1973년까지는 1인당 GNP에 있어서는 북한보다 뒤지고 있었다. 즉 〈표 3-3-12〉에 나타난 바대로 남한은 1974년을 기점으로 1인당 GNP에 있어서도 북한을 앞서기 시작했으며, 시간이 흐를수록 격차는 크게 증대되어 왔다.

결과적으로 1990년 통계에 따르면 남한의 經濟規模는 북한에 비해 10.3배, 1인당 國民總生産에서 5.2배가 되었음을 알 수 있다.

그러나 1986년 이후 1990년 사이의 비교적 짧은 기간에 남북한의 GNP(5.9배→10.3배) 및 1인당 GNP(2.7배→5.2배)의 격차가 급속히 커진 것을 알 수 있는데, 이는 1980년대 중반 이후 남한이 연 10% 수준에 달하는 괄목할 만한 경제성장을 보인 반면, 이 기간중 북한은 연평균 성장을 2~3%에 불과한 沈滯를 겪었으며 더욱이 1986년 이후 남한의 對美 換率이 급속하게 評價切上된 결과라고 볼 수 있다.⁹⁹⁾

99)

남한 원화의 대미 달러 환율

(남한 원/미국 달러)

	1986	1987	1988	1989
환 율	881.4	822.4	730.6	671.4

100) 황의각, 「北韓經濟論」(서울: 나남, 1992), pp. 140~141.

한편 최근 황의각 교수는 새롭게 북한의 GSP개념을 GNP개념으로의 추계를 시도(북한의 GNP는 북한 GSP 추정치의 약 0.63)하면서 美 달러 표시를 위해서는 북한의 무역환율보다는 공식환율의 적용이 더욱 타당하다고 주장한다.¹⁰⁰⁾ 공식환율을 적용한 황의각 교수의 추계치에 의하면, GNP에 있어서 남한은 1976년에 북한을 앞지르고(남한: 285.5억 달러, 북한: 282.2억 달러), 1인당 GNP의 경우 1986년에 남한이 2,505만 달러로 북한(2,324달러)을 앞서는 것으로 나타난다.

그러나 북한의 공식환율을 적용하더라도 1989년 남한의 GNP는 북한보다 4배 가까이 크며 1인당 GNP에서는 남한이 북한보다 2배를 앞지르고 있다(〈표 3-3-13〉, 〈표 3-3-14〉 참조).

〈표 3-3-13〉 북한의 GNP와 1인당 GNP

연 도	GNP ¹⁾ (백만원)	GNP ²⁾ (백만달러)	GNP ³⁾ (백만달러)	1인당GNP (달러) ²⁾	1인당GNP (달러) ³⁾	성 장 륜 (%)
1946	511.9	426.6	232.7	46	25	—
1949	1,121.0	934.2	509.5	97	53	—
1953	855.4	712.8	388.8	84	46	—
1956	1,610.4	1,499.5	732.0	160	78	31.8
1960	4,209.7	3,508.0	1,913.5	325	177	7.4
1961	4,763.4	3,969.5	2,165.2	357	195	13.1
1962	5,290.9	4,409.1	2,404.9	386	211	11.0
1963	5,790.3	4,825.3	2,632.0	411	225	9.4
1964	6,369.3	5,307.8	2,895.1	440	240	9.9
1965	6,603.2	5,502.6	3,001.5	454	248	3.6
1966	6,986.0	5,821.7	3,175.5	468	255	5.8

연 도	GNP ¹⁾ (백만원)	GNP ²⁾ (백만달러)	GNP ³⁾ (백만달러)	1인당GNP (달러) ²⁾	1인당GNP (달러) ³⁾	성 장 륜 (%)
1967	7,391.2	6,159.3	2,876.0	482	225	5.8
1968	7,891.9	6,516.6	3,042.8	496	232	5.8
1969	8,273.4	6,894.6	3,219.2	510	239	5.8
1970	10,838.2	9,031.8	4,217.2	650	304	31.0
1971	12,572.3	11,326.4	5,327.2	794	374	15.9
1972	14,583.9	13,201.6	6,179.6	901	422	16.0
1973	17,354.8	15,634.9	7,353.7	1,040	489	18.9
1974	20,339.8	21,187.3	8,618.6	1,374	559	17.1
1975	24,407.9	25,424.9	11,906.3	1,603	751	20.0
1976	27,092.7	28,221.5	12,601.3	1,735	775	10.9
1977	26,009.0	27,092.7	12,097.2	1,624	725	-4.0
1978	30,430.5	32,720.9	16,360.5	1,912	956	16.9
1979	34,995.0	41,660.8	19,550.3	2,374	1,114	14.9
1980	35,590.0	41,383.7	20,935.3	2,295	1,161	1.7
1981	36,479.7	39,651.8	20,610.0	2,147	1,116	2.5
1982	40,930.2	42,196.1	19,306.7	2,229	1,020	12.2
1983	45,923.7	45,023.3	21,065.9	2,346	1,042	12.2
1984	47,163.7	39,303.0	19,984.6	2,002	1,018	2.7
1985	48,437.1	45,268.3	19,933.0	2,220	978	2.7
1986	49,454.3	48,484.3	22,176.8	2,324	1,063	2.1
1987	51,086.3	54,347.1	23,872.1	2,544	1,117	3.3
1988	52,618.8	55,977.5	25,056.6	2,558	1,145	3.0
1989	54,187.4	55,873.6	25,808.3	2,481	1,146	3.0

주: 1) 북한 원

2) 북한의 공식환율로 환산한 미국 달러 가치임.

3) 북한의 무역환율로 환산한 미국 달러 가치임.

출처: 황의각, 「북한경제론」 (서울: 나남, 1992), pp. 142~143.

〈표 3-3-14〉 남한의 GNP, 1인당 GNP 및 환율(원/미달러)

연도	GNP ^{a)} (10억원)	GNP (백만달러)	1인당 GNP (달러)	성장율 (%)	원/달러 ^{b)} 환율
1953	38.94	1,353	67		28.8
1956	121.98	1,450	66	-1.4	84.1
1960	210.71	1,948	79	1.1	108.2
1961	297.10	2,103	82	5.6	141.3
1962	348.90	2,315	87	2.2	150.7
1963	488.50	2,718	100	9.1	179.7
1964	700.20	2,876	103	9.6	243.5
1965	805.30	3,006	105	5.8	267.9
1966	1,032.50	3,671	125	12.7	281.3
1967	1,270.00	4,274	142	6.6	297.1
1968	1,598.00	5,226	169	11.3	305.8
1969	2,081.50	6,625	210	13.8	314.2
1970	2,776.90	8,105	252	7.6	324.6
1971	3,406.90	9,456	288	9.1	360.3
1972	4,177.50	10,632	318	5.3	392.9
1973	5,355.50	13,446	395	14.0	398.3
1974	7,564.50	18,701	540	8.5	404.5
1975	10,064.50	20,795	590	6.8	484.0
1976	13,818.20	28,550	797	13.4	484.0
1977	17,782.60	36,629	1,008	10.7	484.0
1978	23,936.80	41,341	1,392	11.0	466.2
1979	30,741.10	61,361	1,640	7.0	501.0
1980	36,749.70	60,327	1,589	-4.8	609.2
1981	45,528.10	66,238	1,734	5.9	687.3
1982	52,182.30	71,300	1,824	7.2	731.9
1983	61,722.30	79,500	2,002	12.6	776.4
1984	70,083.90	87,000	2,158	9.3	805.6

연도	GNP ^{a)} (10억원)	GNP (백만달러)	1인당 GNP (달러)	성장율 (%)	원/달러 ^{e)} 환율
1985	78,088.40	89,695	2,194	7.0	870.4
1986	90,598.70	102,789	2,505	12.9	881.4
1987	106,024.40	128,921	3,110	13.0	822.4
1988	126,230.50	172,776	4,127	12.4	730.6
1989 ^{d)}	141,066.30	210,108	4,968	6.7	671.4

주: a) 남한 원, 1981년 이후의 모든 자료는 신 SNA에 따른 추정치이고 그 이전 자료는 구 SNA에 의거한 자료임.

b) 1970년까지의 성장율은 1975년 불변가격으로 계산되고 그후는 1986년 불변가격으로 계산함.

c) 환율은 10억 남한원 단위의 경상 GNP를 백만 미국 달러 단위의 GNP로 나누어 계산함.

p) 잠정치

출처: 경제기획원, 「主要經濟指標」 (서울: 경제기획원, 각년도); 한국은행, 「경제통계연보」 (서울: 한국은행, 1990); 황의각, 「북한경제론」 (서울: 나남, 1992), pp. 143~144에서 재인용.

GNP 및 1인당 GNP에 있어서 남북한의 격차를 좀 더 쉽게 파악하기 위해서 남한과 다른 선진국과의 격차와 비교해보면 다음과 같다.

〈표 3-3-15〉에 나타난 바와 같이 통일원의 통계를 기준으로 하면 남한과 북한의 GNP 및 1인당 GNP 격차는 남한과 일본 정도의 차이가 난다는 것이고, 황의각 교수의 추정치에 따르면 그 격차는 남한과 영국 사이의 차이에 가깝다고 할 수 있는 것이다.

〈표 3-3-15〉 남한과 선진국들의 GNP, 1인당 GNP 비교 (1990)

(단위: 배, 선진국/남한)

	일 본	독 일	프 랑 스	영 국
GNP	12.2	6.2	4.9	4.1
1인당 GNP	4.3	4.2	3.7	3.0

출처: 통계청, 「주요해외경제지표」 (서울: 통계청, 1993)에서 추출 작성

3. 評價

클라인은 먼저 언급했던 바와 같이 經濟力(200) 평가에 있어서 GNP가 차지하는 비중을 50%인 100으로 보았다. 남북한의 GNP차이(통일원 통계)를 클라인의 방식에 따라 평가해 보면 1960년 100 : 78, 1970년 100 : 50, 1980년 100 : 23, 1990년에는 100 : 10으로 10년 기간마다 그 격차는 2배 이상으로 늘어나고 있다.

〈표 3-3-16〉 남북한 GNP 평가

	GNP(억 달러)		평 가 치	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1960	19.5	15.2	100	78
1970	79.5	39.8	100	50
1980	603.0	135.0	100	23
1990	2,379.0	231.0	100	10

주: GNP가 더 큰 남한을 100으로 하고 북한은 이에 비례하여 도출

GNP성장은 주로 노동력, 자본축적, 기술혁신에 따른 결과이므로

GNP성장을 추세는 經濟成長 潛在力을 평가하는데 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 남북한 GNP성장을 비교해보면 전기간을 통해 남한은 1980년 국내의 정치적 혼란과 국제적 불황으로 인하여 국민총생산과 1인당 GNP의 마이너스 성장을 경험했으며 북한은 국민총생산에 있어서는 1979년과 1990년 두 차례, 1인당 GNP는 1980년대 들어 네 차례나 마이너스 성장을 보였다(〈표 3-3-12〉참조). 한편 〈표 3-3-17〉에 나타난 1980년대 후반 이후의 남북한 GNP 실질 성장을 추이는 남북한의 경제력 격차가 크게 벌어지고 있는 현실을 잘 보여주고 있다. 1985년부터 1990년까지의 연평균 성장율을 보면 남한은 10%의 높은 성장율을 보인 반면 북한은 2%도 안되는 매우 저조한 실적을 나타내고 있다. 이러한 추세로 나간다면 남북한 경제력의 격차는 더욱 현저하게 커질 것이다.

〈표 3-3-17〉 남북한 GNP성장을 추이

(단위: %)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	연평균
남한	7.0	12.9	13.0	12.4	6.8	9.3	10.2
북한	2.7	2.1	3.3	3.0	2.4	-3.7	1.6

주: 남한의 성장율은 1985년 불변가격으로 계산

출처: 통계청, 「韓國經濟指標」(서울: 통계청, 1992), p. 8; 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 각년도)에서 추출 작성

Ⅲ. 食糧

1. 概觀

얼마나 식량을 自給하고 있는가는 경제력 평가에 있어서 가장 중요한 요소의 하나로 부각되고 있다. 즉 식량이 부족할 경우 그 국가는 커다란 혼란을 겪게 될 것이며, 식량을 수입해야만 하는 국가는 안정성을 보장할 수 없는 국제 농산물시장의 특성상 매우 곤란한 지경에 빠질 수도 있다는 것이다.¹⁰¹⁾

무엇보다도 국제농산물 시장은 미국, 캐나다, 호주 및 일부 서부국가 중심이 되어 수출국 중심의 販賣者 寡占市場을 형성하고 있고, 더구나 價格과 供給量 調整이 곡물메이저로 알려져 있는 다국적 메머드 기업들에 의해서 조정되고 있다는 사실은 세계 전체의 총량적 식량수급 사정과는 무관하게 특정 지역의 작황과 식량수급 사정에 따라서 언제든지 식량수입국에 불리한 가격을 형성할 수 있고, 경우에 따라서는 식량공급국의 다른 경제적 이익이나 정치적 목적을 달성하기 위해 식량을 압력도구로 사용할 수 있는 특성을 지니고 있다.

남한의 식량작물 생산량은 쌀이 1965년의 350만 1천 톤에서 1990년 560만 6천 톤으로 상당량 늘어났을 뿐 麥類, 豆類, 薯類 등은 크게 감소하여 총곡물 생산량은 1965년 652만 7천 톤에서 1990년에는 663만 5천 톤으로 2%가 증가하는데 머물고 있다. 남한의 穀

101) Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s*, p. 77.

物自給率은 사료용 곡물까지 합할 경우 1965년의 93.9%에서 계속 하락하여 1990년에는 43.0%까지 떨어졌으며 이같은 추세는 앞으로도 계속될 전망이다.

북한의 경우는 식량작물 생산에 있어서 1965년의 354만 톤에서 1990년에는 36%가 증대한 481만 2천 톤을 생산했으며 쌀은 1965년 125만 톤 생산에서 1990년 193만 2천 톤으로 생산의 증대를 보았다. 그러나 북한은 최근 쌀의 절대 生産量의 不足과 더불어 외환사정의 惡化로 인하여 식량부족분에 대한 수입이 어려운 지경에 있어 심각한 食糧難을 겪고 있다.

2. 分析

가. 農業基盤 및 構造

1990년 현재 남한의 耕地面積은 210만 9천ha, 북한의 耕地面積은 214만 1천ha이다. <표 3-3-18>에서 보는 바와 같이 남한의 경지면적은 매년 점차 감소하여 1988년을 기점으로 북한보다도 적은 경지면적을 갖게 되었다. 그 원인은 남한의 경지면적이 경제발전에 따른 도시화 및 공업화의 진전에 따라 농경지가 공장부지, 도로건설, 도시확장 등으로 전용되었기 때문이다.

반면 경지면적이 적은 북한은 경지면적을 늘리기 위해 1976년 10월 당 제5기 12차 전원회의에서 「자연개조 5대방침」을 채택하고 1981년 10월 「4대자연개조사업」을 전개하는 등 耕地面積 擴大에 노

력해 왔다.¹⁰²⁾

〈표 3-3-18〉 남북한 경지면적 추이 비교

(단위: 천ha)

	경 지 면 적 (논)	
	남 한	북 한
1965(A)	2,556	1,990
1970	2,298	2,030
1975	2,240	2,070
1980	2,196	2,104
1985	2,144(1,325)	2,140(640)
1986	2,141(1,329)	2,140(630)
1987	2,143(1,352)	2,140(644)
1988	2,138(1,358)	2,140(644)
1989	2,127(1,353)	2,140(645)
1990(B)	2,109(1,345)	2,141(645)
B / A	0.83	1.08

출처: 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 60; _____, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 61.

남북한 경지면적을 논과 밭으로 구분해 살펴보면 남한은 논이 전체 경지 면적의 63.8%인 134만 5천ha, 밭이 36.2%인 76만 4천ha이 나 북한은 이와 대조적으로 밭이 149만 1천ha로서 69.9%, 논이 64

102) 「자연개조 5대방침」이란 ① 밭관개 건설 ② 다락밭 건설 ③ 토지정리 및 토지개량사업 전개 ④ 치산치수사업 시행 ⑤ 간석지 개간이며 「4대자연개조사업」은 ① 30만 정보의 간석지 개간 ② 20만 정보의 새땅찾기 ③ 남포감문 건설 ④ 태천발전소 건설사업 등이다.

만 5천ha로써 30.1%를 차지하고 있다.

農業人口 및 農家戶 數는 1990년 기준으로 남한이 646만명(전 인구의 15.1%)과 175만호로 매년 감소추세에 있는 반면 북한은 821만명(전 인구의 37.8%)에 185만 4천호로서 지속적인 증가추세를 나타내고 있다. 남한은 농업인구의 지속적인 감소로 농가호당 경지면적이 증가되는 반면 북한은 농업인구의 증가로 인해 농가호당 경지면적이 감소되는 경향을 보이고 있다(〈표 3-3-19〉 참조).¹⁰³⁾

〈표 3-3-19〉 남북한 농업인구 추이 비교

(단위: 만명)

	농 가 인 원	
	남 한	북 한
1965(A)	1,572.2	691.9
1970	1,442.2	733.3
1975	1,324.4	777.4
1980	1,082.7	771.5
1985	852.1	749.2
1986	818.0	765.7
1987	777.1	777.8
1988	727.2	799.1
1989	678.6	810.1
1990(B)	645.9	821.0
B / A	0.41	1.19

출처: 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 60; _____, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 63.

103) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」(서울: 통일원, 1991), pp. 58~59.

나. 食糧生産¹⁰⁴⁾

남한의 식량생산 실적은 1964~1968년간은 연평균 4.1%로 성장하였으며 1970~1973년간은 마이너스 성장(-1.5%)을 보였다. 이는 소비의 소득탄력성이 낮고 농가의 경영수익성이 낮은 麥類, 雜穀, 薯類 등의 생산이 급속한 감소추세를 나타낸데다 쌀 생산의 성장률도 낮았기 때문이다. 1974년 이후 1978년까지는 다수확품종의 보급, 비료와 농약 등 기술적 투입물의 증가, 관개시설의 확충 등으로 인하여 비교적 높은 4.8%의 연평균 성장을 이룩하였다. 그러나 1979년 이후 신품종보급이 한계에 도달하고 1980년 극심한 냉해로 인한 흉년과, 물가안정을 이유로 한 농산물의 수입 급증 등으로 인해 식량작물의 생산은 정체되어 1983년까지 0.1%의 성장율을 보였다.¹⁰⁵⁾ 이러한 곡물생산 추이는 1980년대 후반에도 계속 둔화(1985~1990년간의 연평균 성장율 -1.5%)되어 1990년 현재 남한의 곡물생산은 1965년의 1.02배에 불과한 663만 5천 톤이다(〈표 3-3-20〉 참조).

104) 인간의 식생활에 필요한 자원은 크게 곡물, 두류, 과일 및 채소, 근채류 그리고 육류 및 생선 등 다섯 가지로 구분된다. 이중 처음 네 가지 종류가 인류에게 90% 이상의 칼로리를 제공한다. 그리고 쌀, 밀, 옥수수 등의 곡물이 인류가 섭취하는 칼로리의 56% 정도를 차지한다. Dennis Pirages, *The New Context for International Relations: Global Ecopolitics* (Massachusetts: Duxbury Press, 1988), p. 79.

105) 한국경제연구회 편, 「韓國經濟論」(서울: 청사, 1986), pp. 343~344.

〈표 3-3-20〉 남북한 곡물생산 추이 비교(정곡 기준)

(단위: 만 톤)

	곡물 생산량		쌀 생산량	
	남한	북한	남한	북한
1965(A)	652.7	354	350.1	125
1970	693.7	398	393.9	148
1975	765.4	435	466.9	173
1980	691.5	510.0	506.3	195.7
1985	699.0	503.0	562.6	201.4
1986	677.4	482.5	560.7	200.9
1987	668.8	495.2	549.3	203.4
1988	729.9	521.0	605.3	209.9
1989	716.0	548.2	589.8	215.9
1990(B)	663.5	481.2	560.6	193.2
B / A	1.02	1.36	1.60	1.55

주: 남한의 1980년 생산량은 당시 흉년으로 인해 1981년 생산량임.

출처: 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 60; _____, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), pp. 59, 71.

이와 같이 남한의 곡물생산은 쌀이 1965년의 350만 1천 톤에서 1990년 560만 6천 톤으로 상당량 늘어났을 뿐 麥類, 豆類, 薯類 등은 크게 감소하고 있다. 남한의 총곡물생산량은 과거 25년간 크게 증가하지 않은 반면 전체수요량은 급격히 증가하였기 때문에 많은 양의 곡물을 수입해야 하는 실정에 있다. 남한의 곡물자급율(연간 곡물생산량/연간 곡물소비량)은 사료용 곡물까지 합할 경우 1965년의 93.9%에서 1970년 90.5%, 1975년 73.1%, 1980년 56.0%, 1985년

48.4%, 1990년 현재 43.0%로 계속 줄어 국제식량값이 폭등할 경우 食糧波動의 우려를 주고 있다.¹⁰⁶⁾

〈표 3-3-21〉 남한의 식량자급률 추이

(단위: %)

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990
양 곡	93.9	80.5	73.1	56.0	48.4	43.0
쌀	100.7	93.9	94.6	95.1	103.3	108.3
보 리 쌀	—	106.3	92.0	57.6	63.7	96.1
밀	27.0	15.4	5.7	4.8	0.4	0.1
옥 수 수	36.1	18.9	8.3	5.9	4.1	1.9
두 류	86.1	85.8	35.1	22.5	20.1	19.4
서 류	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	95.6
기 타	100.0	96.9	100.0	89.8	11.6	13.9
쇠 고 기	100.0	100.0	100.0	93.1	96.1	52.5
배합사료 원료	—	37.0	54.0	41.0	35.0	27.0

출처: 농림수산부, 「農林水産 主要統計」(서울: 농림수산부, 1991).

남한의 경우는 경지면적이 제한되어 있는데다 농업발전에 대한 국가의 상대적 관심이 저조한 까닭으로 곡물의 海外依存度는 더욱 심화될 수 밖에 없다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 남한에서는 농가인구 및 경지면적이 연평균 마이너스 성장율을 기록했음에도 불구하고 총 곡물 생산량을 그대로 유지하고 있을 뿐 아니라 쌀 생산의 증가율 역시 북한보다 높게 나타났음을 고려할 필요가 있다. 이는 남한이 북한

106) 1991년 남한의 양곡생산량은 6백56만 톤이었으나 소비량은 1천7백52만 톤으로 식량자급률은 37.5%였다. 「中央日報」, 1992. 4. 17.

보다 營農技術의 集約度가 우위에 있음을 시사하는 것이기도 하다. 1990년을 기준으로 볼 때 남한은 ha당 곡물생산에 있어서는 북한의 1.40배, ha당 쌀 생산에서는 1.39배를 기록하고 있다(〈표 3-3-22〉 참조).

〈표 3-3-22〉 남북한 ha당 곡물 생산량 비교

	단위		1985	1986	1987	1988	1989	1990
ha당 곡물생산	kg	남한	3,260	3,164	3,121	3,414	3,366	3,146
		북한	2,350	2,255	2,314	2,435	2,562	2,248
ha당 쌀 생산	kg	남한	4,246	4,219	4,063	4,457	4,359	4,168
		북한	3,146	3,139	3,158	3,259	3,347	2,995

주: 〈표 3-3-18〉와 〈표 3-3-20〉에서 도출

남한의 곡물 해외의존도가 크게 늘어난 직접적 요인은 식생활패턴의 변화에 따른 밀과 옥수수의 수요가 대폭 증가한 때문이다. 주식으로 육류의 수요가 늘게 되고 이에 따라 도입사료에 의존하는 畜産物生産의 증가가 食糧自給率을 크게 떨어뜨리는 요인으로 작용했다.¹⁰⁷⁾

107) 실제로 남한에서 국민 1인당 곡물소비량은 점차 감소하고 있는 반면 육류소비량은 점차 증가하고 있다. 곡물의 1인당 연간 소비량은 1972년의 220kg을 고비로 하여 1975년에는 207kg, 1990년에는 167kg으로 계속 감소하고 있다. 쌀의 소비도 1975년 124kg에서 1979년에는 136kg까지 증가하였으나 그후 계속 감소하여 1990년에는 120kg 수준에 와 있다. 반면에 육류소비량은 1975년 6.4kg에서 1990년에는 19.9kg으로 15년 동안 3.1배 증가하였다. 21세기위원회, 「2020년의 한국과 세계」(서울: 동아일보사, 1992), p. 267.

남한국민의 주식이라고 할 수 있는 쌀은 1984년 이래 자급하고 있으며 최근에는 과잉생산 기미까지 보이고 있는 반면, 밀은 거의 전량을 수입에 의존하고 있고, 옥수수를 비롯한 사료용 곡물 그리고 식용과 사료용을 겸한 두류의 자급율도 급격히 떨어져 거의 수입에 의존하고 있는 실정이다. 결과적으로 <표 3-3-23>에 나타난 바와 같이 남한의 양곡수입은 1972년의 321만 톤(2,650만 달러)에서 1991년에는 1,118만 4천 톤(1억 5,720만 달러)으로 증가하였다.

<표 3-3-23> 남한의 양곡도입 추이

	합 계		쌀		밀		콩		옥수수		기 타	
	천톤	십만 달러	천톤	십만 달러	천톤	십만 달러	천톤	십만 달러	천톤	십만 달러	천톤	십만 달러
1972	3,210	265	584	104	1,831	106	31	4	460	25	304	24
1973	3,271	417	437	113	1,797	190	73	16	576	45	388	51
1974	2,732	612	206	116	1,591	318	66	20	569	82	299	74
1975	3,147	722	481	202	1,703	316	61	14	548	85	354	102
1976	2,846	480	157	44	1,711	287	119	32	859	116	-	-
1977	3,652	517	-	-	1,900	256	151	43	1,271	162	330	54
1978	3,601	465	-	-	1,587	196	223	59	1,791	209	-	-
1979	5,470	952	501	163	1,652	279	422	131	2,881	370	14	7
1980	5,051	1,020	580	248	1,810	342	417	123	2,234	301	10	4
1981	7,233	2,174	2,245	1,131	2,095	429	529	183	2,355	424	9	5
1982	5,945	1,050	269	102	1,940	351	535	147	2,814	396	387	53
1983	7,216	1,208	216	65	1,861	333	724	191	4,167	585	248	32
1984	7,141	1,254	-	-	2,648	428	694	218	3,223	522	576	85
1985	7,337	1,125	-	-	2,996	448	885	225	3,035	396	420	54
1986	8,434	1,077	-	-	3,443	437	944	213	3,697	388	350	37
1987	10,212	1,115	-	-	4,223	433	1,131	244	4,792	428	67	8
1988	10,715	1,448	-	-	4,243	538	1,136	312	5,236	585	99	11
1989	9,536	1,629	-	-	2,292	433	932	298	5,528	779	784	118
1990	10,070	1,638	-	-	2,239	395	1,092	288	6,198	837	541	116
1991	11,184	1,572	-	-	4,524	551	912	242	5,438	682	310	96

출처: 통계청, 「主要經濟指標」(서울: 통계청, 1992), p. 64.

한편 이처럼 육류의 소비가 늘어남에 따라 기초식량에 포함되는 쇠고기와 돼지고기의 자급율도 해마다 낮아지고 있다. 쇠고기의 경우 1987년 이후 自給率이 급격히 떨어져 1989년 62.3%, 1990년 현재 52.5%를 유지하고 있을 따름이다. 돼지고기도 1989년까지는 자급율이 100%였으나 1990년에는 90.0%로 떨어졌으며 이같은 추세는 앞으로도 계속될 전망이다.¹⁰⁸⁾

북한은 농업을 자립경제의 중요 구성부문으로 간주하고 1946년부터 시작된 土地改革 과정을 거쳐 1958년에 농업의 협동화작업이 마무리되자, 농업을 한 단계 더 발전시킨다는 명목하에 1964년 2월 「사회주의 농촌문제에 관한 테제」라는 소위 농업강령을 발표했다. 이 강령은 사회주의가 당면하고 있는 농민문제와 농업문제의 본질적 내용을 농업의 낙후성과 도시·농촌간의 격차로 규정하고 이 문제 해결을 위하여 농촌에서의 기술·문화·사상혁명 수행, 농업·농촌에 대한 지원강화, 협동적 소유형태의 전인민적 소유(국유화) 형태로의 전환 등을 내세우고 있다.¹⁰⁹⁾ 북한은 이 강령을 실천하는 방안으로 이른바 4가지 농촌기술혁명 - 농업의 수리화, 전기화, 기계화, 화학화 - 을 추진하였으며, 1976년 10월 「자연개조 5대방침」을 결정하고 곡물증산을 위한 장기적인 自然改造事業에 착수하였다. 그러나 同 사업의 추진이 어려워지자 1981년 10월 30만 정보의 간석지 개간, 20만

108) 1991년도 자급률을 보면 밀은 0.02%, 옥수수 2.1%, 콩 19.0%, 쇠고기 44.1%, 돼지고기 84.2%이다. 「京鄉新聞」, 1992. 7. 3.

109) 통일원, 「北韓의 農業生産에 관한 研究」 (서울: 통일원, 1989), p. 15.

정보의 새땅찾기 등 「4대자연개조사업」을 새로이 제기하였다. 이와 같은 농업정책에도 불구하고 북한은 중공업 우선정책에 따른 농업부문에 대한 투자재원의 부족, 자연적·지형적으로 불리한 영농조건, 무리한 산지개간으로 인한 하천관리 및 홍수통제의 문제점, 소유제도의 불합리에 따른 농민의 근로의욕 저하 및 생산성 감소 등으로 인하여 1990년대에 들어와서도 ‘먹는 문제’를 해결하지 못하고 있는 실정이다.

북한은 식량생산 실적을 粗穀 개념인 알곡을 기준으로 발표하고 있으며, 곡종별 생산량이나 精穀換算率, 심지어는 薯類의 포함 여부까지도 정확히 파악하기가 어려운 형편이다. 북한의 알곡생산 실적을 살펴보면 해방 직후인 1946년 200만 톤이던 것이 1947~1949년에는 薯類를 제외하고 230여만 톤의 평년작 수준을 유지하였고, 농업협동화 과정에서 생산량은 점차 상승하여 1961년에는 490여만 톤, 1963년에는 500만 톤을 생산하였다고 하면서 마치 비약적인 증산이 이루어진 것처럼 발표하였다. 1970년대에 들어와서는 소위 주체농법을 관철하여 한랭전선의 영향을 극복하였으며 정보당 알곡생산이 1974년에는 논벼 5.9톤, 옥수수 5톤, 1979년에는 논벼 7.2톤, 옥수수 6.3톤으로 정보당 수확고가 세계적 수준에 달했다고 선전하는가 하면, 1982년도에는 알곡생산이 950만 톤에 달했으며, 제2차 7개년 계획이 종료된 1984년에는 1,000만 톤 생산을 달성했다고 발표하고 있다.¹¹⁰⁾ 그러나 북한에서 발표하는 식량통계가 粗穀 개념이라는 것

110) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」(서울: 통일원, 1991), p. 65.

외에도 통계작성시 중앙통계국이 생산성과를 높이기 위해 가장 수확이 많은 지역의 생산량을 표본으로 선정하여 통계를 작성하고 있기 때문에 통계발표치와 실제생산량간에는 엄청난 오차가 발생할 수 있다.¹¹¹⁾

북한의 경지면적, 기상조건, 영농기술 등을 고려하여 일반적인 식량통계 개념으로 통일원이 재평가한 통계에 따르면 북한의 곡물생산 실적은 精穀 기준으로 1965년 354만 톤, 1970년 398만 톤, 1980년 510만 톤, 1990년에는 481만 톤이며 쌀 생산은 1965년 125만 톤, 1970년 148만 톤, 1980년 195만 7천 톤 그리고 1990년에는 193만 2천 톤으로 추정된다(〈표 3-3-20〉 참조).

북한의 이러한 곡물생산 실적은 북한주민의 수요량(북한의 1991년 절대수요량은 인구×식량배급량에 공업원료 및 사료의 양을 합한 것으로 약 640만 톤)에 상당량 미달되어 식량자급자족은 어려운 실정이다. 특히 북한은 쌀 생산량의 심각한 부족현상을 극복하기 위해 식량증산과 절약을 강조하고 있는데 1982년 김일성은 “쌀은 곧 공산주의다”라고 선언할 정도로 농업부문의 개발을 시급한 과제로 제시하는가 하면 종래의 「의·식·주」라는 용어를 「식·의·주」로 변경 사용하고 있다.¹⁶⁾

111) 위의 책, p. 965. 만약 북한의 발표치가 옳다면(북한은 1982년 476만 7천 톤의 쌀을 생산했다고 발표) 북한의 인구를 감안할 때 쌀밥만 싫도록 먹어도 쌀이 남아도는 처지인데 월남한 귀순자들이나 북한 방문자들의 증언은 전혀 반대이다.

112) 1986년 12월 7일 로동당 제6기 12차 전원회의시 김일성 연설, 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), p. 249에서 재인용.

그럼에도 불구하고 1980년대 들어 북한의 식량증산은 인구증가율을 밀들거나 감소현상을 보여 食糧不足은 가중되고 있다. 주민들에게 식량배급을 기준량대로 지급할 경우¹¹³⁾, 1991년 추수기까지의 식량부족량은 精穀을 기준으로 한 1990년 총생산량 481만 2천 톤의 33%에 달하는 160만 톤이다. 배급량의 20% 절감, 하루 두끼 먹기운동, 나물밥 장려와 같은 식량소비통제를 실시하더라도 최소한 100만 톤 이상이 될 것으로 추정된다. 이는 1988년의 60만 톤, 1989년의 80만 톤에 비해 북한의 연간 식량부족량이 늘어난 것으로 식량난이 점점 심각해지고 있음을 보여주고 있다.¹¹⁴⁾

북한은 식량부족분을 보충하기 위하여 1980년대 들어 해외로부터의 식량수입을 증가시키고 또한 식량난이 극심한 상황에 달한 1990년에는 국제기구 등에 緊急救護를 요청하기도 하였다.¹¹⁵⁾ 북한의 연형묵 총리는 1991년 1월 29일부터 2월 7일까지 동남아시아 국가들을 순방하면서 태국으로부터 1991년중에 50만 톤의 쌀을 도입하고 2~3년내에 모두 1백만 톤의 쌀을 사들이기로 합의했고 주정과 가축사료의 원료인 태국산 타피오카 50만 톤을 1991년중에 구입하기로

113)

북한의 1인당 1일 식량배급량

(단위: g)

연령	0~4	5~14	15세 이상		
			일반노동자	중노동자·군인	병·노약자
배급기준량	300	500	700	800	400

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), p. 249.

114) 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 1991), pp. 8~11.

115) 마리나 트리구벤코, “북한경제의 특징과 전망,” 박한식 편, 「北韓의 實相과 展望」(서울: 동화연구소, 1991), p. 169.

하였다.¹¹⁶⁾

그러나 이러한 북한의 식량생산 부족이 심각한 食糧危機로까지 발전하게 된 것은 북한이 외환사정의 악화로 인하여 식량부족분을 채울 만한 양의 식량을 외국으로부터 구입할 수 없다는 데 있다. 따라서 북한은 중국으로부터의 경제·식량원조에 더욱 의존할 수 밖에 없게 되었으며, 1991년 10월 김일성의 중국방문 목적의 하나가 경제·식량 원조에 있었던 것이다.¹¹⁷⁾ 실제로 북한은 1991년 초 중국, 홍콩, 싱가포르 등 제3국을 통해 남한으로부터 쌀 10만 톤을 국제가격의 3분의 1수준으로 수입하겠다고 밝힌 후 천지무역상사를 통해 1차분 5천 톤을 반입하는 등 최초의 남북직교역을 수용할 정도로 북한의 식량난은 어려운 상황에 있는 실정이다.

한편 북한에 있어서는 곡물생산의 부진과 더불어 식량의 질의 문제가 심각하다. 북한의 알곡생산은 옥수수의 생산이 전체 생산의 50% (남한은 쌀이 전체 곡물생산의 85%, 1990년 기준)이며 쌀은 전체 곡물생산의 40%에 불과하다.¹¹⁸⁾ 더구나 북한은 부족한 외화의 획득을 위해 쌀을 出血輸出하고 있어 주곡인 쌀의 부족으로 실제 북한주민의 식량사정은 통계치보다도 훨씬 나쁜 것으로 추정된다.¹¹⁹⁾

116) 「京鄉新聞」, 1991. 4. 11.

117) 1991년도에 북한이 중국으로부터 원조받은 식량의 양은 약 1백만 톤에 이르는 것으로 추정된다. 도병을, “中國의 對韓半島 政策展望”(민족통일연구원 세미나, 1991. 11. 15).

118) 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 1990), p. 30.

119) 북한에서 일반주민에게 배급되는 식량은 주로 쌀과 옥수수이며, 배합비율은 평양과 지방, 그리고 신분, 시기에 따라 차이가 있지만 통상 3:7에서 5:5 사이이다.

〈표 3-3-24〉 북한의 쌀 수출

(단위: 천 톤, 백만 달러)

연 도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
수 (수량)	300	300	120	80	70	—	—	—
출 (금액)	135	110	42	27	25	—	—	—

출처: FAO, *Trade Yearbook* (Rome: FAO, 1984·1986·1989).

3. 評價

클라인은 경제력에서 식량이 차지하는 비중을 전체 경제력의 10%로 보았으며 경제력에서 식량에 대한 평가는 穀物의 自給度, 수출(+), 수입(-)으로 보았다. 이는 앞서 언급한 바대로 식량을 자급하지 못하고 수입을 해야만 하는 국가는 안보상의 위험을 초래할 수 있기 때문이다. 클라인의 평가에 따르면 남북한의 식량조건은 -20:-3으로 남한이 식량안보상의 문제가 훨씬 크다고 할 수 있다.

〈표 3-3-25〉 남북한 식량 평가(1991)

	식량수입(만톤)	평 가
남 한	1,118	-20
북 한	160	-3

주: 1) 수입량이 더 큰 남한을 -20으로 하고 북한은 이에 비례하여 도출

2) 북한은 총식량수요-식량생산

그러나 이러한 평가는 남한이 주식인 쌀을 自給하고 밀과 잡곡의 수입이 주인 반면 북한의 경우 주식인 쌀의 絶對的 不足으로 곤란을

겪고 있다는 점과 북한이 외환사정의 惡化로 부족분의 식량수입 자체가 어려운 지경이라는 면을 고려하지 않고 있다고 볼 수 있다.

결과적으로 볼 때 북한은 지속되는 식량부족으로 심각한 식량위기에 빠져 있는 한편 남한의 식량자급률 37.5%(1991년)수준은 일부의 도시국가를 제외하고는 현재 30%를 유지하고 있는 일본 다음으로 낮은 수준으로 식량안보상의 우려를 주고 있다고 할 수 있다. 이 같은 남한의 식량자급률은 최근에 일고 있는 農產物市場의 開放化 추세를 감안할 때 더욱 떨어질 여지가 많다.

IV. 에너지

1. 概觀

산업사회에 있어서 에너지는 국가의 존립과 직결되는 문제로서 에너지의 안정적 확보없이는 경제발전도 국민생활의 안정도 기대할 수 없다. 특히 이러한 에너지는 현재의 經濟力에 뿐만 아니라 經濟成長의 潛在力에도 막대한 영향을 미친다. 여기서 초점이 되는 것은 남북한 각 체제가 충분한 에너지를 생산하고 있는가 하는 점과 에너지 自給率로 나타나는 에너지안보 문제이다.

1990년 현재 남한의 에너지 공급능력은 9,240만 4천 toe로서 북한(3811만 9천 toe)의 2.4배이다. 그러나 남한의 에너지원 국내자급도는 9.2%로 북한의 86.2%에 비하면 에너지의 해외의존이 지나치게 높다고 할 수 있다.

북한은 늘어나는 에너지수요와 국내 에너지 생산증대의 애로 등으로 에너지 부족이 심각하여 에너지난을 겪고 있으며 남한은 에너지 海外依存度가 점차 더욱 심화되어 에너지안보상의 문제가 우려된다.

2. 分析

가. 에너지 供給構造

남북한의 에너지 공급구조 비교는 <표 3-3-26, 27, 28>에 나타난 바와 같다.

남북한 모두 국내에서 생산되는 유일한 에너지원은 석탄과 수력이다. 북한의 석탄 생산량은 남한의 3배가 넘으며 가정용 연료인 무연탄뿐만 아니라 산업용 연료로 쓰이는 유연탄도 생산하고 있다.¹²⁰⁾ 그러나 금속공업에 필수적인 제철, 제강용 코크스의 원료탄(coking coal)인 역청탄은 남북 모두 생산이 전무하다. 남한은 석유, 천연가스, 유연탄을 전량 수입하고 있으며 1970년대 초까지는 무연탄을 수출하였으나 1970년대 후반부터는 수요급등에 따른 절대적인 물량부족으로 무연탄마저 수입하는 실정이어서 석탄의 수입의존도도 1980년에는 37.6%, 1990년에는 66.1%로 급격히 높아지고 있다. 북한에서 주로 수입하는 에너지원은 석유이며 소량의 역청탄이 수입되고 있다.

120) 1989년 북한의 석탄생산량 4,330만 톤 중 무연탄은 2,925만 톤, 유연탄 1,405만 톤이다. 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 1990. 9) 북한의 석탄 1톤은 약 0.625 toe에 해당한다.

〈표 3-3-26〉 남북한 에너지 공급구조 비교 (1971)

(단위: 천 toe)

		석탄	석유	수력	가스	원자력	합 계
남	국내 생산	6,264.7 (95.5)	0.0	294.9 (4.5)	0.0	0.0	6,559.9 (100.0)
	수입	63.1	11,914.3	0.0	0.0	0.0	11,977.3
	수출	-560.1	-1,273.4	0.0	0.0	0.0	-1,833.4
한	총 공급	5,767.4 (34.5)	10,640.9 (63.7)	294.9 (1.8)	0.0	0.0	16,703.2 (100.0)
북	국내 생산	23,699.0 (90.1)	0.0	2,591.0 (9.9)	0.0	0.0	26,290.0 (100.0)
	수입	457.0	711.0	0.0	0.0	0.0	1,168.0
	수출	-42.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-42.0
한	총 공급	24,114.0 (88.0)	711.0 (2.6)	2,591.0 (9.5)	0.0	0.0	27,416.0 (100.0)

주: ()안의 수치는 %임.

toe(ton of oil equivalent, 원유상당 톤)=천만 kcal=약 7.3 배럴

출처: International Energy Agency, *World Energy Statistics and Balances 1971~1987* (Paris: IEA, 1989), pp. 401, 427에서 발췌 작성

〈표 3-3-27〉 남북한 에너지 공급구조 비교 (1980)

(단위: 천 toe)

		석탄	석유	수력	가스	원자력	합 계
남	국내 생산	8,567.5 (95.1)	0.0	443.2 (4.9)	0.0	0.0	9,010.7 (100.0)
	수입	5,021.4	27,382.4	0.0	0.0	776.7	33,180.5
	수출	-238.1	-385.0	0.0	0.0	0.0	-623.2
한	총 공급	13,350.7 (32.1)	26,997.5 (64.9)	443.2 (1.1)	0.0	776.7 (1.9)	41,568.0 (100.0)
북	국내 생산	26,340.0 (84.0)	0.0	5,026.0 (16.0)	0.0	0.0	31,366.0 (100.0)
	수입	472.0	2,247.0	0.0	0.0	0.0	2,719.0
	수출	-61.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-61.0
한	총 공급	26,750.0 (78.6)	2,247.0 (6.6)	5,026.0 (14.8)	0.0	0.0	34,023.0 (100.0)

주: ()안의 수치는 %임.

출처: International Energy Agency, *World Energy Statistics and Balances 1971~1987* (Paris: IEA, 1989), pp. 401, 432에서 발췌 작성

〈표 3-3-28〉 남북한 에너지 공급구조 비교(1990)

(단위: 천 toe)

		석탄	석유	수력	가스	원자력	합 계
남	국내 생산	7,919.8 (96.0)	0.0	547.1 (4.0)	0.0	0.0	8,466.9 (100.0)
	수입	15,473.9	55,905.9	0.0	2,910.1	13,782.7	88,072.6
	수출	0.0	-3,747.1	0.0	0.0	0.0	-3,747.1
한	총	23,393.7	52,158.8	547.1	2,910.1	13,782.7	*92,403.5
	공급	(26.3)	(54.8)	(0.6)	(3.2)	(14.9)	(100.0)
북	국내 생산	30,367.5 (92.4)	0.0	2,494.0 (7.6)	0.0	0.0	32,861.5 (100.0)
	수입	1,732.5	3,555.5	0.0	0.0	0.0	5,288.0
	수출	-30.7	0.0	0.0	0.0	0.0	-30.7
한	총	32,069.3	3,555.5	2,494.0	0.0	0.0	38,118.7
	공급	(84.1)	(9.3)	(6.6)			(100.0)

주: ()안의 수치는 %임.

*는 재고변동분 38만 8,800 toe를 제한 것임.

출처: International Energy Agency, *Energy Statistics and Balances of non-OECD Countries 1989~1990* (Paris: IEA, 1992), pp. 331, 352에서 발췌 작성

남한이 수입하는 에너지의 양은 1971년 북한의 10배, 1980년 12배, 1990년에는 17배의 수준이다. 남한의 에너지원 國內自給度는 1971년 39.3%에서 1980년에는 21.7%로 떨어져 1990년 현재는 9.2%에 불과한 실정이다. 북한의 각 해당 연도의 에너지 국내자급도는 95.9%, 92.2%, 86.2%로 매우 높은 수준이다.

〈표 3-3-29〉 남북한 에너지원의 국내자급도

	1971	1980	1990
남한	39.3%	21.7%	9.2%
북한	95.9%	92.2%	86.2%

주: 〈표 3-3-26〉, 〈표 3-3-27〉, 〈표 3-3-28〉에서 도출

에너지 공급능력에 있어서는 1971년에는 남한은 1,670만 3천 toe, 북한은 2,741만 6천 toe로서 북한이 남한의 1.6배였으나 1980년에는 남한은 4,156만 8천 toe, 북한은 3,402만 3천 toe로 남한이 1.2배 정도로 북한을 능가하였다. 1990년 현재는 남한은 에너지 총공급이 9,240만 4천 toe로서 북한(3,811만 9천 toe)에 비하여 2.4배의 에너지공급능력을 갖고 있다.

남북한의 에너지 공급구조를 살펴보면 1990년 현재 북한은 석탄이 1차에너지 공급량의 80% 이상을 점유하는 ‘主炭從油’인 반면 남한은 50% 이상을 석유에 의존하는 ‘主油從炭’의 에너지 공급구조를 이루고 있다. 또한 남한이 원자력발전, 가스 등 에너지원의 다변화를 이루고 있는데 비해 북한은 거의 석탄과 수력발전에 의존하고 있다고 볼 수 있다.

북한의 에너지 공급구조는 자력갱생적 주체경제노선에 입각해 외국으로부터 수입해야 하는 유류의존도를 최소한으로 줄인 대신 수력발전과 석탄 등 북한이 자체적으로 해결할 수 있는 자원을 최대한 활용하는 형태로 되어 있다. 그러나 이러한 에너지 공급구조는 외형적으로 볼 때 안정적인 것처럼 보이지만 내용 면에서는 에너지원의 편

중화를 초래함으로써 결과적으로 심각한 에너지난을 야기시키는 원인이 되었다.

예컨대 電力生産의 경우 수력발전 위주로 되어 있어 이로 인해 계절별 전력생산량의 편차가 크다는 등 문제를 유발시키고 있는 점이나, 유류를 석탄으로 대체함으로써 석탄수요가 늘어나 산업전반에 석탄공급을 제때에 하지 못하는 점, 그리고 유류사용을 제한함으로써 유류도입선을 확보하지 못해 산업활동에 필요한 최소한의 유류도입마저 하지 못하고 있는 점 등은 에너지 공급구조에서 비롯된 대표적인 문제점들이다. 이러한 점에서 최근 북한의 에너지난은 근본적으로 에너지 供給構造에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

나. 에너지 消費構造¹²¹⁾

한 국가의 경제력 평가에 있어서 중요한 요소인 최종에너지 소비는 1990년 현재 남한이 7,051만 5천 toe로서 북한 에너지소비(3,062만 1천 toe)의 2.3배가 된다. 에너지 소비구조를 보면 남한에서는 석유

121) 1차 에너지 공급과 최종소비 사이에 발생하는 격차는 '에너지 전환손실' 때문이다. 1차 에너지는 최종수요를 위해서 일정한 제조과정이 있어야 한다. 즉 석탄은 洗炭 및 탈유황과정, 원유는 정유과정을 거쳐 휘발유, 등유 등 제품으로 생산되어야 하고, 수력 및 핵연료 등은 발전과 송배전의 과정을 거쳐야 한다. 이와 같이 제조 운송되는 과정에서 생기는 손실을 에너지전환손실이라고 한다. 특히 발전의 경우 61.5%의 1차 에너지가 손실되고 38.5%의 열량만이 전력화되며 생산된 전력의 10% 정도는 자체소비 및 송배전 손실이 되기 때문에 최종소비를 위한 전력은 1차 에너지 공급의 30% 정도에 불과하다.

가 소비되는 에너지의 62%를 차지하고 있는 반면 북한은 석탄이 에너지소비의 주종을 이루며 국내에 부존되어 있지 않은 석유나 가스의 소비는 극히 적다. 석유의 경우는 공업화된 나라들 중 가장 낮은 소비율을 보이고 있으며 가스의 이용도 전무한 상태이다. 이와 같이 남북한의 에너지 消費構造가 대조적인 것은 북한이 남한에 비해 석탄이 풍부하게 부존되어 있다는 에너지 供給環境과 함께 남북한의 에너지 정책의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 북한의 에너지정책은 국내부존자원을 이용, 에너지의 자급도를 최대한 높이는 자력갱생의 원칙에 따라 왔으며 남한은 적극적인 에너지 輸入政策과 海外資源開發政策을 근간으로 하였기 때문에 양자간의 에너지정책에는 근본적인 차이가 있어 왔다.

그러나 북한은 늘어나는 에너지수요와 국내 석탄생산 증대의 애로 등으로 인하여 불가피하게 에너지 수입을 늘려야 하는 입장에 있으나 舊蘇聯의 값싼 원유와 제철용 코크스의 供給中斷으로 상당한 어려움에 직면해 있다.¹²²⁾ 남한은 지나친 에너지의 해외의존에서 오는 구조적 취약성을 극복하고자 석유에 편중된 수급구조를 개선하고 에너지 수입선의 다변화에 노력하는 한편 보다 안정적인 에너지 확보를 위하여 해외직접투자를 통한 유전, 탄광개발 등 에너지자원의 개발에 주력하고 있다.²⁷⁾ 그럼에도 불구하고 남한의 에너지 해외의존도는 1990년 86.8%, 1991년 91.9%로 점차 더욱 심화되고 있어, 앞으로

122) 북한의 對러시아 원유도입량은 1990년의 44만 톤에서 1991년에는 전년도의 10%도 안되는 4만 2천 톤으로 축소되었다. 「世界日報」, 1992. 6. 15.

야기될 가능성이 큰 각국의 ‘資源의 武器化’를 고려한다면 에너지안보상의 문제가 있다고 볼 수 있다.¹²³⁾

〈표 3-3-30〉 남북한 에너지 소비구조 비교 (1990)

		단 위	남 한	북 한
최종에너지 소비		천 toe	70,514.8	30,621.4
에너지원별구성	(석탄)	%	25.2	76.0
	(석유)	%	61.9	11.2
	(가스)	%	1.4	—
	(전력)	%	11.5	12.8
부문별구성	(산업)	%	42.9	84.7
	(수송)	%	20.2	8.1
	(가정, 상업등)	%	34.8	7.2

출처: IEA, *Energy Statistics and Balances of non-OECD Countries 1989 1990*, pp. 331, 352에서 작성

에너지소비의 부문별구성을 보면 남한이 산업부문과 민생부문의 에너지소비가 43: 57로 비생산부문의 에너지 과소비 현상을 보이는 반면 북한의 에너지는 85% 정도가 산업용으로 소비되고 있어 민생부분의 에너지소비가 열악한 상태에 있다(〈표 3-3-30〉 참조).

123) 이들 해외자원개발사업 중 1989년 현재 6개 사업이 개발에 성공하여 유연탄 2,087천 톤(총수입량의 8.9%), 석유 8,301천 배럴(총수입량의 3.4%)이 생산·수입되었다. 대통령자문 21세기위원회, 「21세기를 향한 한국의 과제」(서울: 비과, 1991), p. 48.

124) 김병수·백종인, 「韓國의 에너지 需給 1991」(서울: 에너지경제연구원, 1992), p. 8.

이와 같이 북한의 에너지수요가 산업부문에 집중되어 있는 것은 북한의 산업구조가 중공업과 군수산업 위주의 에너지 다소비 산업구조를 갖고 있기 때문이라 할 수 있다.

다. 發電設備容量 및 發電量

(표 3-3-31) 남북한 전력생산 추이비교

	발전시설용량(만 kw)		총 발전량 (억 kwh)	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1946	7.7	80.5	6.8	39.3
1955	10.0	80.8	8.8	31.4
1960	19.4	178.9	17.0	91.4
1965	76.9	232.7	32.5	132.7
1970	250.8	280.0	91.7	165.0
1975	472.0	440.0	198.4	260.0
1980	939.1	550.0	372.4	350.0
1981	983.5	650.0	402.1	360.0
1982	1,030.4	700.0	431.2	400.0
1983	1,311.5	700.0	488.5	410.0
1984	1,419.0	850.0	538.0	450.0
1985	1,613.7	870.0	580.1	480.0
1986	1,806.0	870.0	647.0	500.0
1987	1,902.1	890.0	739.9	502.0
1988	1,994.4	890.0	854.6	530.0
1989	2,099.7		944.7	535.0
1990	2,102.1		1,076.7	

출처: 남한은 동력자원부, 「에너지 통계연보」 (서울: 동력자원부, 각년도).
북한은 1970년까지는 국회도서관, 「北韓의 主要 論調」, 해외자료 제58호(1981); 1975년부터는 Statistical Office of UN, *Various Issues*, 장영식, “북한의 에너지 수요와 공급,” 한국개발연구원, 「北韓經濟의 現況과 展望」 (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 155~156에서 재인용.

남북한 주요에너지원인 發電設備容量과 電力生産(시간당 발전량의 연간 총합)추이는 <표 3-3-31>에서 보는 바와 같다. 해방 직후인 1946년 북한의 발전시설용량은 80만 5천 kw로 남한(7만 7천 kw)의 10배가 넘었고 전력생산도 39억 3천만 kwh로 남한(6억 8천만 kwh)의 6배 정도이다. 이러한 북한의 우위는 1970년대 후반에 들어서 역전되어 1980년에는 북한의 발전시설용량 550만 kw, 전력생산 350억 kwh에 비하여 남한은 발전시설용량 939만 kw에 372억 kwh의 전력을 생산했다. 1988년 현재 남한의 발전시설용량은 1,994만 kw로 북한의 2.3배, 전력생산은 355억 kwh로 북한의 1.6배이다.¹²⁵⁾ 또한 남한은 1985년부터 1988년 동안의 연평균 발전량 증가율이 11%로 높은 증가추세에 있으나, 북한의 경우 同 기간의 전력생산 연평균 증가율이 3.4%로 부진한 것을 고려할 때 남북간의 격차는 더욱 벌어질 것으로 전망된다.

125) 북한의 전력통계는 유엔과 통일원간에 커다란 차이가 있다. 통일원 자료에 의하면 1988년 북한의 발전설비 용량은 6,902Mw이고 발전량은 278.9억 kwh이다. 따라서 통일원의 자료에 의하면 남북한의 격차는 더욱 크다. 통일원 자료에 나타난 1990년 남북한 발전설비용량 및 전력생산은 다음과 같다.

구분(1990)	단 위	남 한	북 한	남과 북 비교
발전설비용량	만 kw	2,102	714	2.9: 1
발 전 량	억 kwh	1,077	277	3.9: 1

〈표 3-3-32〉 남북한 전원구성 및 발전량 비교 (1988)

	단위	남한	(구성비)	북한	(구성비)	남과북 절대량비교
발전설비용량	Mw	22,173	—	9,500	—	2.3: 1
(수 력)	Mw	2,236	10.1%	5,000	52.6%	
(화 력)	Mw	13,271	59.9%	4,500	47.4%	
(원자력)	Mw	6,666	30.9%	—	—	
발 전 량	억kwh	854.6	—	530.0	—	1.6: 1
(수 력)	억kwh	35.7	4.2%	315.0	59.4%	
(화 력)	억kwh	418.0	48.9%	215.0	40.6%	
(원자력)	억kwh	401.0	46.9%	—	—	
* 발전량증가율 (1985~1988 평균)		10.9%		3.4%		

주: * 1 Mw=1,000kw

출처: UN, 1988 *Energy Statistics Yearbook* (New York: UN, 1990).

전력공급구조를 보면 남한이 화력과 원자력 위주의 電源構成(90%)을 이루고 있는 반면 북한은 수력발전이 전체 전력생산의 60%에 달하는 큰 비중을 차지하고 있다. 남한의 수력발전용량은 223.6만 kw로 북한의 절반수준에 이르지만 가동율이 18%에 불과하여 수력발전량은 1988년 기준으로 볼 때 북한의 12% 수준인 36억 kwh에 불과하였다.¹²⁶⁾ 화력발전의 경우, 유연탄과 가스연료형 발전소의 신·증설을 추진함으로 공급구조가 많이 개선되었으나 아직도 수입에만

126) 장영식, “북한의 에너지 수요와 공급,” 한국개발연구원, 「北韓經濟의 現況과 展望」 (서울: 한국개발연구원, 1991), p. 162.

의존하는 석유연료형 화력발전소가 50% 수준에 이르러 여전히 높은 비중을 차지하고 있다.¹²⁷⁾

한편 남한은 1962년 처음으로 실험용 원자로를 시동시켰으며 1978년 古里 원자력발전소 1호기의 가동으로 원자력에너지 시대의 새로운 장을 열었다. 이후 남한은 원자력발전소의 증설로 전력생산 중 원자력 발전이 차지하는 비중은 1986년 43.8%, 1988년 46.9%로 매년 증가하였으며 특히 1990년에는 총발전량 1,077억 kwh 중 528.9억 kwh(49.1%)에 달하여 화력발전(45.0%)보다도 많은 양을 기록했다.¹²⁸⁾ 그러나 남한의 商用原子爐 8기, 9기가 농축우라늄을 원료로 쓰는 輕水爐인데 남한은 우라늄의 농축시설이 없어 농축우라늄을 외국으로부터 전량 수입해야 하며 재처리시설도 없기 때문에 쓰고 남은 연료를 재활용할 수가 없다. 그런데 농축우라늄의 공급은 몇개

127) 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 66.

128) 통계청, 「統計로 본 世界와 韓國」(서울: 통계청, 1991), p. 267. 남한은 1992년 현재 9기의 원자력발전소를 가동하고 있으며, 정부의 「長期電源開發計劃」에 따라 2001년까지 9기의 원자력발전소를 추가 건설할 예정이다.

129) 핵연료 이용에는 사이클이 있다. 우라늄광석의 정련, 변환, 농축 재변환, 성형, 가공 등 원자로에 집어넣기까지 거쳐야 하는 일련의 과정을 '선행핵연료주기'라 하고 원자로에서 타고 남은 부산물을 재처리하여 다시 핵연료로 활용하는 과정을 '후행핵연료주기'라 부른다. 여기서 농축은 선행핵연료주기의 핵심기술이 되며 재처리하는 후행핵연료주기의 핵심기술이다. 이러한 농축·재처리하는 원자력의 핵심적 평화적 이용 기술이면서 동시에 핵무기개발에 악용될 수 있다는 양면성 때문에 핵강국들의 끊임없는 견제대상이 되고 있는 것이다.

선진국들이 독점하고 있어 에너지 안보상의 문제가 야기될 수 있다.¹²⁹⁾

북한의 경우 낙차가 크고 수량이 풍부한 압록강과 두만강 수계를 원천으로 한 수력발전의 가동율은 70%가 넘어 세계적인 수준으로 평가된다.¹³⁰⁾ 화력발전도 응기발전소(중유사용)를 제외하고는 모두 석탄을 연료로 사용하여 에너지 자급자족 정책을 추진하여 왔다. 그러나 철도의 전기화, 중화학공업 시설의 가동 등으로 전력의 수요는 증대하는 반면 전력생산의 근간을 이루어 왔던 수력발전소의 시설노후화와 석탄생산 부족으로 인한 화력발전소의 가동을 저하로 북한은 심각한 전력부족 상태에 있다.¹³¹⁾

북한은 1960년대 중반 영변에 최초로 연구용 및 실험용 원자로(8천 kw급)를 소련으로부터 도입하여 건설했으며 1979년 자력으로 5천 kw급 실험용원자로 건설을 시작, 1986년부터 가동중인 것으로 최근 밝혀졌다.¹³²⁾ 북한은 1986년 5만 kw급 원자력발전소와 1989년 20만 kw용량의 원자력발전소 건설에 착수하였는데 이들은 1990년대 말까지는 가동이 가능하며, 신포에 635Mw급 원자력발전소 3기를 추가로 건설할 예정이라고 발표했다.¹³³⁾ 이러한 사실로 볼 때 북한도 에너지원

130) 장영식, “북한의 에너지 수요와 공급,” p. 162.

131) 이러한 북한의 전력부족은 산업시설 가동에 큰 영향을 미쳐서 북한의 최근 공장가동율은 30~40% 수준에 머물러 있는 것으로 평가된다. *Far Eastern Economic Review*, October 10, 1991, p. 75.

132) 이 원자로를 북한 내 천연우라늄을 원료로 하고 흑연을 감속재로 쓰며 가스로 냉각시키는 40년전 영국의 칼더 홀 원자로를 모방했다.

133) 「중앙통신」, 1992. 4. 11; 「京郷新聞」, 1992. 4. 13에서 재인용

의 다양화의 필요성을 인식하고 점차 원자력에너지의 이용을 증대시킬 것으로 예상된다.

라. 에너지 供給線의 安定性

자원수입국의 입장에서는 특정 자원을 수입할 수 있는 국가가 많을 수록 공급선의 안정에 유리하다고 할 수 있다. 만일 소수의 국가에 편중되어 있다면 수출국의 독점적 위치가 확보되어 수입국은 수출국의 영향력에 종속되는 상황을 면하기 어려울 것이다.

현재 남한의 에너지수급에서 가장 중요한 자원은 石油와 石炭이다. 그 중에서도 석유는 전체 에너지소비에서 거의 절반을 차지하는 중요한 자원이다. 따라서 해외로부터 전량 수입되는 원유의 공급안정성을 확보하기 위하여 공급선의 다변화는 매우 중요하다.

〈표 3-3-33〉은 1964년부터 1990년까지의 남한의 산유국별 원유 도입현황을 나타내고 있다. 표에서 가장 두드러진 특징은 제1차 석유 위기를 겪으면서도 남한의 석유수입은 여전히 쿠웨이트, 사우디아라비아, 이란 등 3개국에 집중되어 중동지역의 변화에 매우 취약한 상태였다는 것과 제2차 석유과동 직후인 1981년부터 석유도입선의 다변화가 이루어지기 시작하였다는 것이다. 이는 1978년까지 남한의 원유도입은 미국의 석유 메이저인 칼텍스와 걸프 두 회사에 전적으로 의존해 있었고 이들 회사가 중동의 3개국으로부터 원유를 공급했던 결과였다. 그러나 제2차 석유위기에 원유생산능력이 감소하게 되자 이들 메이저는 남한과 맺은 계약을 일방적으로 파기하였으며 이에 따라 남한정부

는 독자적인 원유도입 정책을 강구하게 되었다.¹³⁴⁾

남한정부의 원유도입선 다변화 노력으로 1981년부터는 중동지역 이외에 동남아, 중남미 지역국가들이 공급선으로 등장하게 되었다. 그 결과 중동지역에 대한 석유수입의존도는 점차 감소되고 여타 지역에 대한 의존도가 상대적으로 높아졌다. 1990년 현재 남한의 원유도입선은 총 15개국으로 비교적 고른 분포를 보여 안정된 패턴을 유지하고 있다. 그러나 석유의 공급이 국제적으로 안정된 추세를 유지하면서 최근 중동지역에 대한 원유도입의존도가 1985년 57%를 최저점으로 해마다 증가하여 1989년 72.7%, 1990년에는 74.8%¹³⁵⁾로 높아진 것은 우려할 만한 일이다.

134) 이민룡 편저, 「지구촌 시대의 자원환경과 국제정치」(서울: 태진출판사, 1991), p. 346.

135) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」(서울: 전국경제인연합회, 1991), p. 396.

〈표 3-3-33〉 남한의 석유수입 실태 (국가별)

(단위: %)

연도	쿠웨이트	사우디	이란	오만	UAE	이라크	리비아	브루나이	인도네시아	말레이시아	멕시코	에쿠아도르	기타
1964	100												
1965	63.9		36.1										
1966	59.9		40.1										
1967	59.6		40.4										
1968	49.4		50.6										
1969	43.8	22.4	33.8										
1970	36.2	31.7	32.2										
1971	51.5	35.8	12.8										
1972	50.4	39.8	3.1										6.8
1973	18.8	61.3	4.4										15.3
1974	16.8	65.4	3.0										14.9
1975	45.5	44.0	0.7										8.7
1976	39.6	39.8	10.8										8.2
1977	32.1	54.0	10.8										0.6
1978	30.5	57.6	7.8										2.3
1979	32.3	52.3	10.7										0.5
1980	27.1	59.6	8.5										3.2
1981	21.2	59.7	7.9		2.9				2.8	1.4		2.5	1.7
1982	12.0	49.6	12.8		0.3		1.8		3.2	7.3	3.1	4.1	0.9
1983	10.8	30.5	16.3	9.3	3.7		4.6		4.6	4.0	3.5	4.7	0.9
1984	7.9	17.9	20.0	12.1	6.3		4.9		8.5	7.7	5.9	8.5	
1985	8.8	6.9	17.2	11.7	10.1		2.5		10.2	10.0	0.7	11.1	2.0
1986	5.7	9.2	14.9	12.1	10.3		2.0		7.5	10.1	1.6	8.7	1.7
1987	4.7	15.1	14.4	12.4	10.9	2.6	2.5	5.0	8.6	9.5		3.4	1.8
1988	3.7	3.1	13.6	18.0	15.8	4.9		4.5	5.0	8.9	2.0	7.4	
1989	5.1	5.1	13.0	23.0	16.3	1.9		4.3	4.2	9.4		1.0	4.9
1990	5.5	12.8	11.1	20.7	16.1			3.7	6.2	7.5		0.6	15.7

출처: UN, *Yearbook of International Trade Statistics 1964~1985* (New York: UN, 1986); 대한석유협회, 「石油資料」 (서울: 대한석유협회, 1987~1990); 동력자원부, 「에너지 통계연보」 (서울: 동력자원부, 1991), pp. 118~119.

북한의 에너지수급에서 油類가 차지하는 비중은 매우 낮다고 하겠으나 운송, 어업 등 일부 산업에 미치는 영향과 중요성은 상대적으로 클 수 밖에 없다. 북한은 원유수입을 거의 중국과 소련에 의존해 왔으며 1980년대 들어서야 이란에서 원유를 수입하는 등 수입선이 극히 제한되어 있다.

〈표 3-3-34〉 북한의 석유도입선 실태(국가별)

(단위: %)

	중 국	이 란	소 련	리 비 아
1989	43.8	35.4	19.2	1.5
1990	43.7	38.9	17.5	

출처: 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 1990·1991).

특히 최근에는 구소련이 유류대금의 硬貨決濟를 요구함에 따라 구소련으로부터의 유류도입이 급격히 줄어들어서 에너지위기의 한 원인이 되고 있으며 북한의 대중국·이란 원유의존도를 더욱 가중시켜 에너지안보에 커다란 우려를 주고 있다.¹³⁶⁾

3. 評價

클라인은 경제력 평가에 있어서 에너지의 비중을 10%(20)로 두었

136) 1991년 북한의 구소련으로부터의 석유도입은 1990년 수입량 40만 톤의 10분의 1에 해당하는 4만 톤에 불과하였다. 「東亞日報」, 1992. 7. 14.

다. 그중 석유가 현재까지는 에너지원으로 가장 중요하고 또한 세계 에너지교역에서 차지하는 비중이 가장 크기 때문에 10, 그리고 석탄, 가스, 원자력 비중을 각각 2, 4, 4로 평가했다. 또한 클라인은 그 평가의 주안점을 에너지원의 자급 정도에 두었다. 즉 한 국가의 에너지 평가는 그 국가가 에너지를 국내생산으로 자급하는가, 수출까지 하는가 아니면 외국에 의존하는가를 보는 것이다. 1973년과 1979년의 석유위기 경우에서 보듯이 에너지공급을 외국에 의존하는 국가는 국제 에너지위기에 심각한 경제활동의 제약을 받게 된다는 것이다. 한편 에너지생산, 소비는 GNP평가에서 이미 포함하고 있기 때문이다. 클라인의 평가에 따르면 남한은 -12, 북한은 -1이다.

(표 3-3-35) 남북한 에너지 평가(1990)

(단위: 천 toe)

	석 유(10)		석 탄(2)		가 스(4)		원자력(4)		합 계
	수출(+) /수입(-)	평가 치	수출(+) /수입(-)	평가 치	수출(+) /수입(-)	평가 치	수출(+) /수입(-)	평가 치	
남한	-55,905.9	-10	-15,473.9	-2	-2,910.1	-4	13,782.7	4	-12
북한	-3,555.5	-1	-1,732.5	0	0	0	0	0	-1

그러나 북한의 에너지 자력갱생 구조는 외형적으로는 안정적으로 보이지만 내용 면에서는 에너지원의 偏重化를 초래하였고 유류도입선의 확보에 어려움을 겪는 등 결과적으로 심각한 에너지난을 야기시키는 원인이 되었다는 것도 고려해야 한다. 북한의 에너지위기는 에너지공급의 構造的 問題로서 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 한편

에너지부존자원이 빈약한 남한은 경제성장과 함께 에너지수요가 지속적으로 증가함에 따라 수입에 의존할 수 밖에 없으며 그 결과 원자력을 포함하여 1990년 90.8%였던 에너지 해외의존도는 앞으로도 더욱 높아질 전망이다.

V. 戰略的 鑛物資源

1. 概觀

2차대전 이후 지속된 경제성장과 공업화, 폭발적인 인구증가에 따라 자원과 에너지소비량은 계속 증가하고 있고, 이와 같은 경향은 앞으로도 가속될 것으로 전망된다. 그러나 광물과 에너지자원은 지질 특성에 따라 일부 지역에만 편재되어 있으며, 일부 주요 광물은 멀지 않은 장래에 고갈될 것으로 예상된다. 이러한 광물 및 에너지자원은 소모만 있을 뿐 단기간 내에 재생성이 불가능하기 때문에 자원전쟁이 불가피하다. 따라서 오늘날 한 국가의 산업 및 경제능력은 그 국가의 자원과 에너지 확보, 관리능력에 따라 크게 좌우된다고 할 수 있다.

南北韓의 광물매장량은 <표 3-3-36>에 나타난 바와 같다. 남한의 광물자원 부존 현황을 보면 30여종의 鑛種이 확인되고 있다. 중소 규모의 금속 및 비금속광산들이 전국적으로 산재해 있으나 경제성있는 광산은 많지 않은 실정이다. 반면 북한의 광물자원은 그 종류가 다양하고 매장량이 풍부하다는 특징을 가지고 있으며, 현재까지 발견

〈표 3-3-36〉 남북한 광물자원 매장량 비교

(단위: 천 톤)

광물명	성분	단위 %	잠재광량		부존비율(%)	
			남한	북한	남한	북한
철	Fe	20~50	200,000	3,000,000	6.2	93.8
중석	Wo ₃	65	185	232	44.3	55.7
몰리브덴	MoS ₂	90	32.5	2	94.2	5.8
니켈	Ni	3	217	1,200	15.3	84.7
망간	Mn	40	1,250	200	86.2	13.8
금	Au	100	0.5	1	33.3	66.7
은	Ag	100	2.5	5	33.3	66.7
동	Cu	100	80	75	51.6	48.4
연	Pb	100	640	29	5.1	94.9
아연	Zn	100		12,000		
흑연(인상)	Fc	100	1,600	2,000	44.4	55.6
흑연(토상)	Fc	75	3,000	3,000	50.0	50.0
형석	CaF ₂	70	2,450	200	92.5	7.5
활석	MgO	30	600	600	50.0	50.0
납석	Sk	32	10,000	125	98.9	1.1
석면			30	13	69.8	30.2
석회석	CaO	50	1,490,000	100,000,000	1.5	98.5
규석	SiO ₂	98	100,000			
규사	SiO ₂	93	31,613	6,600	82.7	17.3
마그네사이트	MgO	45		6,500,000		100.0
고령토	Sk	32	40,000	2,000	95.2	4.8
중정석	BaSO ₄	90	217	500	30.3	69.7
모나자이트	RpO ₄	60	20	46	30.3	69.7
베리륨	ReO	10	0.5	0.6	45.5	54.5
질코늄	ZrO	50	20	50	28.6	71.4
안치모니	Sb	1~5	100			
유화철	S	10~25	16,000			
우라늄	U ₃₀₈	0.3~0.5	56,000	26,000	68.3	31.7
무연탄	Cal	64,500	1,450,000	11,740,000	11.0	89.0
유연탄	Cal	64,500	5,000	3,000,000	0.2	99.8

출처: 통일원, 「北韓經濟概觀」(서울: 통일원, 1989), p. 42.

된 주요 광물 400여종 가운데 경제적 가치가 높은 광물만도 220여종에 이른다.

북한은 매장량에 있어서도 〈표 3-3-36〉에 나타나 있듯이 철광석, 니켈, 아연, 석회석, 마그네사이트 및 석탄 등 거의 전 광물에서 남한보다 절대적인 우위를 차지하고 있다. 남북한의 주요 광물 매장량을 비교해보면 주요 에너지원인 石炭은 남한의 매장량이 15억 톤인데 비해 북한은 거의 10배에 달하는 147억 톤 정도로 추정된다. 광물자원 중 가장 중요하다고 할 수 있는 鐵鑛石의 매장량은 남한이 2억 톤인데 비해 북한은 30억 톤 이상으로 엄청난 차이를 보이고 있다. 특히 경금속공업 원료인 마그네사이트는 남한에서는 전혀 생산되지 않고 있는데 반해 북한은 세계 최대의 매장량(65억 톤으로 추정)을 자랑하고 있다.

이와 같은 지하자원 부존량의 차이로 인해 남한은 경제규모의 확대와 더불어 내수용 자원조차 절대량이 부족하여 많은 양을 수입에 의존(1989년 기준 해외의존율 70%)¹³⁷⁾ 하고 있는 반면, 북한의 광물자원은 공업원료 수요를 충족(자급률 70%)¹³⁸⁾ 할 뿐 아니라 외화획득원의 하나로 자리잡아 왔다.

137) 정우진, “북한의 광업, 에너지산업 현황과 남북한 협력,” 한국개발연구원, 「南北韓 經濟關係發展을 위한 部門別 課題研究」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 48.

138) 통일원, 「北韓經濟概觀」(서울: 통일원, 1989), p. 41.

2. 分析

남한의 주요 鑛種 需給狀況을 살펴보면 국내생산으로 완전자급 가능한 鑛種이 11종, 전량 수입에 의존하고 있는 鑛種이 12종이다 (1990년 기준). 그러나 <표 3-3-37>에서 볼 수 있듯이 남한은 클라인이 경제력의 중요 요소로서 지적한 5가지의 전략적 비연료 광물 자원 - 철광석, 구리, 보오크사이트, 크롬, 우라늄 - 중 철광석과 구리만 소량 생산하고 있으나 그외 보오크사이트, 크롬, 우라늄은 전량 수입에 의존하고 있다.

<표 3-3-37> 남한의 주요 광종 자급율 현황(1990)

국내 자급 광종 (11종)	금속광(2종): 연광, 티타늄광 비금속광(9종): 석회석, 장석, 고령토, 사문석, 불석, 규회석 등
일부 자급 광종 (18종)	금속광(8종): 중석, 모리브덴, 은, 아연, 금, 철광, 동광 등 비금속광(10종): 운모, 규사, 활석, 인상흑연, 석면 등
전량 수입 광종 (12종)	금속광(7종): 알루미늄광, 크롬광, 망간광, 주석광, 우라늄광 등 비금속광(5종): 유황, 석고, 마그네사이트 등

주: 自給鑛種은 일부 수입이 있어도 국내생산이 내수량을 상회하는 鑛種임.
출처: 에너지경제연구원, 「에너지 통계연보」 (서울: 에너지경제연구원, 1991), pp. 234~249에서 발췌 작성

남한의 이러한 주요 광물 수급 추이를 보면 경제규모의 확대에 따

른 수요의 증대와 생산량 감소로 인하여 海外依存度가 점차 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다. 철광석의 경우 1975년에는 자급률이 31% 였으나 1990년에는 1.4% 수준으로 떨어졌으며 이후 자급률은 계속 저하되고 있다. 동광 역시 1975년에는 25% 정도의 자급률을 보였으나 1990년의 자급률은 0.05%로 급속히 저하되어 거의 전량을 수입에 의존하는 실정이다. 고도산업 발전에 긴요한 알루미늄원광(보오크사이트)과 특수강 원료인 크롬광은 남한에는 매장되어 있지

〈표 3-3-38〉 남한의 주요 광종 수급 추이

광종	단위		1975	1980	1985	1987	1990
철 광 석	천 톤	내 수	2,076	9,760	1,171	17,774	21,359
		생 산	644	619	668	470	298
		수 입	1,494	9,142	12,418	17,310	21,183
동 광	톤	내 수	38,700	235,486	308,961	558,100	380,953
		생 산	9,670	1,487	1,234	661	197
		수 입	29,030	233,999	355,210	553,628	368,402
알 류 미 늄 광	톤	내 수	800	2,247	9,177	30,359	34,536
		생 산	0	0	0	0	0
		수 입	800	2,247	9,177	30,359	34,536
크 롬 광	톤	내 수	300	5,264	3,875	5,183	528
		생 산	0	0	0	0	0
		수 입	300	5,264	3,875	5,183	528
우 라 늑	U톤	내 수	0	81	207	342	170
		생 산	0	0	0	0	0
		수 입	0	81	207	342	170

출처: 에너지경제연구원, 「에너지 통계연보」 (서울: 에너지경제연구원, 1991), pp. 234~249에서 발췌 작성

않아 전량 수입하고 있다. 오늘날 원자력 에너지원으로 중요성이 크게 부각되고 있는 우라늄은 남한에도 매장되어 있는 것으로 알려지고 있으나 경제성이 낮아 현재까지 생산되고 있지는 않다(〈표 3-3-38〉 참조).

북한은 철광석, 구리, 보오크사이트, 우라늄 등 주요 광물자원의 매장량이 풍부하며 또한 상당량을 생산하고 있다. 철광석의 생산은 철광산의 지속적인 확장 및 개발로 인하여 지속적으로 증가하여 왔으나 최근 수년간 철광석 생산이 정체되고 있다. 연간 생산량은 950만 톤으로 자체수요를 충족하고 있는 것으로 추정된다.¹³⁹⁾

〈표 3-3-39〉 북한의 철광석 생산량 추이

(단위: 만 톤)

연도	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
생산	250	650	850	800	850	850	900	950	950

출처: CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington, D. C.: CIA, 1991), p. 110.

139) 통일원의 통계에 따르면 북한의 1990년 철광석 생산능력은 1,030만 톤, 실제 생산량은 843만 톤이다. 통일원은 북한의 철광석 실제 생산량이 아닌 생산능력을 추정, 발표하고 있다.

북한의 철광석 생산능력 추이

(단위: 만 톤)

연도	'60	'65	'70	'75	'80	'85	'86	'87	'88	'89	'90
생산능력	311	486	516	735	835	980	980	980	1,030	1,030	1,030

출처: 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1990), p. 64; _____, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 각년도).

구리는 연, 아연, 금, 은과 함께 북한이 제3차 7개년계획(1987~1993)의 輸出戰略商品으로 집중개발하는 유색금속광물로서 1990년 비철금속 광물의 수출실적은 북한 수출총액의 8%(1.6억 달러)를 차지하였다.¹⁴⁰⁾ 북한의 연간 동광 생산량은 1988년 기준으로 62만 톤으로 추정된다. 또한 북한은 남한에서 전혀 생산되지 않는 알루미늄 원광인 보오크사이트를 평양, 용강, 강서 등에서, 특수강의 주요 원료인 크롬을 나진, 용연에서 생산하고 있다.¹⁴¹⁾

〈표 3-3-40〉 북한의 동광 매장량 및 생산량

광 산 명	위 치	매 장 량	연간 생산추정량
갑 산	양 강 도 갑산	500만 톤	4천 톤(원광)
만 덕	함경남도 허천	3~6억 톤	56만 톤(원광)
상 농	함경남도 허천		6만 톤(정광)

출처: 통일원, 「北韓經濟概觀」(서울: 통일원, 1989), p. 48.

북한의 동광, 알루미늄광, 크롬광의 내수, 수출, 수입에 대한 정확한 평가는 통계의 미비로 알 수는 없다. 가용한 통계에 따르면 북한은 1990년 동 583톤, 알루미늄 3,543톤을 일본에 수출했다.¹⁴²⁾ 또한 북한은 구소련으로부터 크롬광을 1989년에 1만 8천 톤, 1990년에

140) 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(서울: 통일원, 1991. 8), p. 10.

141) 한국수출입은행, 「北韓의 經濟開發과 産業現況」(서울: 한국수출입은행, 1991. 11), pp. 65~66.

142) 日本貿易振興會, 「北朝鮮の經濟と貿易の展望」(東京: 日本貿易振興會, 1991), p. 99.

1만 9천 톤을 수입했다.¹⁴³⁾

원자력에너지의 원료인 우라늄의 경우도 북한은 2,600만 톤 규모의 매장량을 보유하고 있으며, 순천 등 2곳의 고품위 우라늄광산에서 우라늄원광을 생산하고 있다. 또한 북한은 평산, 박천에 있는 2개의 우라늄정련공장에서 자체적으로 원광으로부터 우라늄을 추출, 원자로의 연료로 쓰고 있다.¹⁴⁴⁾

3. 評價

클라인은 에너지와 마찬가지로 전략적 광물자원도 전체 경제력의 10% 비중을 주었다. 그 평가의 주안점도 에너지에서와 같이 광물자원의 생산, 소비가 아닌 수출을 하느냐 또는 수입을 하느냐, 즉 국내 자급도에 두었다(광물자원의 생산, 소비는 GNP와 공업력 평가에서 어느 정도 계산되고 있다). 철광석, 동광, 보오크사이트, 크롬광, 우라늄 각각의 비중에 있어서는 철광석이 중공업, 군수공업 등에서 필수적인 광물자원이며 가장 널리 쓰이는 자원이라는 면에서 8, 그리고 나머지 광물자원은 각각 3의 비중을 갖는다. 클라인의 평가에 따르면 <표 3-3-41>에 나타난 바와 같이 남한은 -17, 북한은 -3 정도로 북한이 우위에 있다.

143) Ibid.

144) Ibid., p. 72.

〈표 3-3-41〉 남북한 전략적 광물자원 비교 (1990)

		철광석 (8) (천톤)	동 광 (3) (톤)	알루미늄광(3) (톤)	크롬광 (3) (톤)	우라늄 (3) (U톤)	합 계 (20)
수출(+)	남	-21,183	-368,402	-34,536	-528	-170	
수입(-)	북	0	583	3,543	-19,000	0	
평가치	남	-8	-3	-3	0	-3	-17
	북	0	0	0	-3	0	-3

鑛物資源은 지질 특성에 따라 일부 지역에만 편재되어 있기 때문에 자연조건상 북한은 남한에 비하여 유리한 조건에 있다. 특히 남한의 경우 産業化過程이 가속화됨에 따라 에너지소비량의 급증과 더불어 원자재로서 광물자원의 수요가 늘고 있으나 賦存資源의 부족으로 輸入에 의존하여 충족되고 있는 형편이다. 돌발적인 價格不安과 需給의 不均衡이라는 자원문제의 특수성에 비추어 볼 때 海外依存度가 높다는 사실은 남한경제의 불안정요인이 될 수 있다. 남한의 광업부문은 국민경제성장에 비해 부존자원의 부족과 높아진 勞動費用, 開發費의 上昇, 國際競爭力 弱化, 그리고 投資萎縮 등의 영향으로 성장이 급격히 둔화되고 있다. 그러나 국내광업의 부진에도 불구하고 주요 광물 자원의 연평균 소비증가율은 에너지자원의 소비증가율보다도 훨씬 큰 11~22%에 달할 정도로 매우 높다(〈표 3-3-42〉 참조). 이와 같은 추세로 볼 때 남한의 광물자원 해외의존도는 더욱 증가될 것으로 예상되며 따라서 鑛物資源의 安定的 確保는 앞으로 남한경제의 가장 큰 과제 중 하나라 할 수 있다.

〈표 3-3-42〉 주요 에너지와 광물자원의 1인당 연평균 소비증가율

(단위: %)

광 물	세 계	일 본	미 국	중 국	남 한
석 유	-1.5	-2.4	-1.2	2.2	4.0
석 탄	0.7	1.5	1.7	3.4	3.3
알루미늄	-0.8	0.5	-1.8	4.4	11.6
구 리	-0.6	-0.4	-1.2	2.8	21.7
연	-0.2	-0.2	-2.5	1.2	20.0
아 연	-1.2	-1.6	-2.8	3.8	14.0
니 켈	0.7	1.3	-2.8	1.1	18.3

주: 석유와 석탄 자료는 1975~1986년, 광물자원 자료는 1973~1987.

출처: IMF, *International Financial Statistics*, *British Petroleum Statistical Review* 및 *Netal Gesellschaft*에서 인용분 석, 21세기위원회, 「2020년의 한국과 세계」 (서울: 동아일보사, 1992), p. 257에서 재인용.

VI. 工業力

1. 概觀

1945년 남북한 분단 당시 한반도 중공업의 80% 정도가 북한에 편재되어 있었으며 분단 이후도 북한은 유리한 중공업자원을 기반으로 하여 1960년대까지 金屬工業을 비롯한 대부분의 분야에서 우세를 점하고 있었다. 즉 1960년까지만 해도 북한은 남한에 비하여 製鐵能力 90배, 製鋼能力 13배, 肥料 9배, 시멘트 生産 5배 그리고 自動車

工業에도 남한보다 먼저 진입하였다. 그러나 남한에서 경제개발계획이 성공적으로 추진되어 가면서 1970년대 들어 남북한의 우열이 서로 바뀌는 과도기를 거쳐 1980년대에 들어와서는 金屬工業, 機械工業, 化學工業 등의 거의 모든 공업분야에서 남한이 북한을 추월하였다.

이러한 남북한간 工業力의 격차는 1990년대에는 현격하게 늘어나 북한과의 비교 자체가 무의미할 정도가 되었다. 1990년 현재 남한은 북한에 비해 製銑能力 3배, 製鋼能力 4배, 自動車生産能力 57배, 造船能力 16배, 化學肥料 2배(성분·함량 기준), 精油能力 12배, 시멘트 生産能力 4배의 공업력을 갖추고 있다.

2. 分析

가. 鐵鋼工業

鐵鋼工業은 국민경제의 골격을 이루고 있는 基幹産業으로 흔히 ‘산업의 쌀’이라고 불리운다. 철강공업은 기계·전자·자동차·조선·건설 등의 주요산업에 원자재를 공급하는 基礎素材産業이다. 따라서 鐵鋼工業은 한 국가의 産業發展의 척도가 될 뿐만 아니라 국력의 상징으로까지 인식되고 있다.

해방 전에는 약 60만 톤의 제철시설 및 16만 톤의 제강시설 중 약 90%가 북한에 편재되어 있었다.¹⁴⁵⁾ 더구나 분단 이후 북한은 풍부하게 매장되어 있는 철광석을 바탕으로 鐵鋼工業에 집중적인 노력을 기

을인 결과, 1970년대 초까지만 하더라도 북한의 鐵鋼生産設備能力은 남한보다 월등한 위치에 있었다(1970년 북한의 製鐵能力은 남한의 108배, 製鋼能力은 남한의 4.5배).

그러나 1973년 8월 포항종합제철 제1기 준공을 시발점으로 하여 남한의 철강제품 생산능력은 급속한 성장을 보여 1980년에는 남한의 제선능력 557만 7천 톤, 제강능력 571만 2천 톤으로 북한의 제선능력 346만 6천 톤, 제강능력 398만 3천 톤을 압도하게 되었다(〈표 3-3-43〉 참조).

145)

남북한 공업생산 비교(1940)

(단위: 100만 엔, %)

	남한		북한	
	생산비	비율	생산비	비율
중공업	143	21	549	79
화학공업	91	18	411	81
금속공업	14	10	123	90
기계공업	33	72	15	28
경공업	562	69	241	31
방직공업	171	85	30	15
식료품공업	214	65	115	35
기타공업	177	65	96	35

주: 해방 전 수치를 38도선 기준으로 분할한 것임.

출처: 국토통일원, 「南北韓 部門別 經濟力 比較 및 長期豫測」(서울: 국토통일원, 1972), p. 67.

〈표 3-3-43〉 남북한 철강제품 생산능력 추이

(단위: 만 톤)

연 도	제 선		제 강		압 연 강 재	
	남 한	북 한	남 한	북 한	남 한	북 한
1960	1.32	120	5.0	66		
1965	1.84	149	22.7	205		
1970	1.90	206	48.1	217		
1975	118.6	304	20.1	240		
1980	557.7	347	571.2	398		
1985	883.2	508	1,561.2	430	1,650.5	339
1986	883.2	512	1,584.2	430	1,798.4	339
1987	1,167.2	517	1,829.8	481	2,191.5	356
1988	1,451.2	517	2,165.6	504	2,567.3	397
1989	1,451.2	517	2,220.6	594	2,792.6	404
1990	1,797.7	517	2,540.6	594	3,283.0	404

출처: 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(서울: 통일원, 1991), pp. 64, 67; _____, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), pp. 91~93.

남한은 늘어나는 철강수요에 대비 1987년 5월 연산 270만 톤 규모의 광양제철소 제1기를 완공, 완전가동에 들어갔으며 1988년 7월에는 연산 270만 톤 규모의 광양제철소 제2기, 1990년 12월에는 동일 규모의 제3기를 완공하여 1990년 현재 제강생산 2,541만 톤 능력을 갖춘 세계 7위의 鐵鋼生産國으로 부상했다.¹⁴⁶⁾

146) 남한의 1990년도 粗鋼(Crude Steel) 생산량은 2,312만 5천 톤으로 전세계 생산량의 3%를 점유해 구소련, 일본, 미국, 중국, 구서독, 이탈리아에 이어 세계 7위이다. 통계청, 「統計로 본 世界와 韓國」(서울: 통계청, 1991), pp. 228~229.

이에 비해 같은 기간중 북한은 철강공업 부문에서 1988년 8호제강소의 조업을 개시하고 1989년 김책제철연합기업소 제2단계 확장공사를 완료(강철생산능력 240만 톤, 압연능력 140만 톤)하였으며 1989년 12월 철강생산능력 연산 200만 톤 규모의 「10월 9일 강철종합공장」을 착공하는 등 생산능력 증대에 노력하였으나 남한의 성장에 비교한다면 미약하다고 할 수 있다.

〈표 3-3-43〉에 나타난 바와 같이 1990년 현재 남한의 製鋼能力은 1980년 생산능력에 비하여 4.4배 증가한 2,540만 6천 톤에 달하고 있으며 동 기간 중 1.5배 증가한 북한의 제강능력은 594만 톤으로, 남한의 제강능력은 북한의 4배가 넘는 수준이다. 銑鐵生産能力은 남한이 1,797만 7천 톤(1980년의 3.6배)인데 비해 북한은 517만 톤(1980년의 1.5배)이고 壓延鋼材 生産能力은 남한이 3,283만 6천 톤, 북한이 404만 톤으로 8배 이상의 차이를 나타내고 있다. 또한 鐵鋼材 生産設備能力이 확충되어 粗鋼生産量이 증대한 결과 남한의 철강재 총수요에 대한 조강자급률은 1970년에 30%에 지나지 않았으나 1980년에는 75.5%로 높아졌고 1990년에는 84% 수준으로 제고되었다.¹⁴⁷⁾

그러나 철광석 수급 면에서 북한의 경우 대부분 자체생산으로 충당하고 있으나 남한은 鐵鑛石을 비롯하여 古鐵 등 대부분의 원료를 해외로부터 수입하고 있어 철강공업 原料의 海外依存度가 매우 높은 실

147) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」(서울: 전국경제인연합회, 1991), p. 428.

정이다. 이는 남한의 1990년도 철광석 생산량이 精鑛 기준으로 29만 8천 톤에 불과한데 비해 북한은 950만 톤이나 생산하였다는 점에서도 쉽게 알 수 있다.¹⁴⁸⁾

나. 非鐵金屬工業

非鐵金屬工業을 보면, 북한은 비철금속 생산에 필요한 다양한 광물 자원을 갖고 있기 때문에 일찍부터 비철금속 생산에 역점을 두어왔다. 북한의 주요 非鐵金屬工場으로는 남포제련소, 문평제련소, 홍남제련소, 해주제련소, 북창 알루미늄공장, 단천제련소, 평양유색금속공장, 청화제련소 등이 있다.¹⁴⁹⁾ 북한은 과거에 연, 아연, 동 그리고 이들 제련과정에서 추출되는 금, 은 등의 생산에 치중하였으나, 1983년 북창 알루미늄공장을 건설하여 알루미늄, 텅스텐, 니오비움, 세리움 등의 생산에도 노력하고 있다.¹⁵⁰⁾ 북한은 1985년 연 4만 8천 톤, 아연 26만 5천 톤, 동 9만 7천 톤, 알루미늄 2만 톤의 생산능력에서 1990년 현재 연 생산능력은 8만 8천 톤으로 크게 증대하였으나 아연과 알루미늄은 각각 26만 5천 톤과 2만 톤으로 거의 생산능력의 증

148) U. S. CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1991), p. 77.

149) 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), p. 176.

150) 소련 및 서방으로부터 설비를 들여와 건설된 북창 알루미늄공장은 연간 생산능력이 2만 톤 규모인데, 원료인 알루미늄은 순천에 있는 부산리 알루미늄공장(연간 4만 톤 규모)으로부터 공급받고 있다. 위의 책, p. 176.

대를 이루지 못하고 있으며 동의 경우는 생산능력 9만 톤으로 생산능력의 감소현상을 보이고 있다.

〈표 3-3-44〉 남북한 비철금속 생산능력 추이

(단위: 천 톤)

연도	연		아 연		동		알루미늄	
	남 한	북 한	남 한	북 한	남 한	북 한	남 한	북 한
1985	70.0	48.0	104.0	265.0	130.0	97.4	17.5	20.0
1986	104.0	48.0	205.0	275.0	130.0	97.4	17.5	20.0
1987	130.0	77.5	220.0	275.0	150.0	92.4	17.5	20.0
1988	130.0	87.5	235.0	295.0	200.0	90.4	17.5	20.0
1989	130.0	87.5	247.0	295.0	200.0	90.4	17.5	20.0
1990	130.9	87.5	265.0	295.0	225.0	90.4	17.5	20.0

출처: 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), pp. 94~97.

남한의 非鐵金屬工業이 본격적으로 성장궤도에 오른 것은 1970년대 후반이다. 중화학공업 건설이 본격적으로 추진됨에 따라 급격히 증가하는 비철금속의 수요에 대처하기 위하여 경상남도 온산지역에 대규모의 비철금속단지를 조성, 육성하기 시작하였다. 그후 신·증설 투자가 활발히 이루어져 알루미늄을 제외한 동, 아연, 연의 製鍊部門과 비철금속 加工部門의 施設能力이 계속 확대되었다.

남한의 비철금속 생산능력을 보면 비철금속 중 가장 안정된 공급구조를 보이고 있는 아연은 1985~1990년 기간 중에 국내 자동차산업의 호황에 따른 아연도강판 수요증대와 대외가격경쟁력 향상 및 수출증대로 인하여 1985년 10만 4천 톤의 생산능력에서 1990년에는 26

만 5천 톤 규모로 증대되었다. 연은 자동차용 축전지 제조에 이용되고 있어 아연과 마찬가지로 1980년대 후반기 이후 자동차 산업의 급성장에 힘입어 1985년 7만 톤 생산에서 1990년에는 13만 톤 생산능력으로 성장하였다. 동은 1970년대 중화학공업의 육성과 수요증대에 부응한 시설확장 등의 영향으로 1990년 22만 5천 톤의 생산능력을 갖추고 있다. 알루미늄의 경우는 1990년 현재 약 1만 8천 톤의 생산능력 규모의 시설을 보유하고 있으나 높은 생산원가로 인한 채산성 악화로 현재 가동중단 상태로 있어 국내수요 증가에 따른 수입증대가 계속되고 있는 형편이다.¹⁵¹⁾

남북한의 비철금속 부문의 생산능력을 비교해 보면 鑛種別로 그 우열이 교차하고 있으나 각각의 경제규모와 산업구조를 감안하면 북한의 생산시설 능력이 남한보다는 상대적으로 우월하다고 하겠다. 그러나 북한의 비철금속 공업은 철강공업부문과 마찬가지로 製鍊技術 및 生産設備가 세계적 수준에 비해 뒤떨어져 있기 때문에 이들 施設의 近代化가 당면과제로 되어 있다.¹⁵²⁾

151) 한국산업은행, 「산업기술동향: 남북한의 산업기술 현황과 협력방안」 (서울: 한국산업은행, 1992), p. 27.

152) 아연은 북한수출의 주종을 이루고 있으나 남한의 품위 99.995%에 비해 북한의 품위는 99.95% 수준으로 품질이 떨어지며 동은 북한의 경우 반사로 및 용광로공법을 사용하고 있어 남한의 자용로공법에 비해 구식공법으로 생산하고 있다. 위의 책, p. 27.

다. 工作機械工業

工作機械는 기계를 만드는 기본기계를 지칭하는데 공산품의 품질 향상, 생산성 제고, 기술개발과 직결되는 基盤技術産業이다. 따라서 공작기계공업은 전체 공업발전을 주도하고 있으며, 기간산업은 물론 방위산업 등 국가전략 측면에서도 중요한 위치를 차지하고 있다.

工作機械工業은 북한 機械工業의 母體를 이루고 있다. 북한은 1960년대까지 공작기계 수출을 위한 품질다양화와 고급기종 개발에 주력하였으며 1970년대 초에는 설비보완으로 전문화와 대량생산체계가 갖추어져 연간 1만대 생산능력을 보유하고 있었다. 1980년대에도 주물 소재 생산능력 강화와 수차에 걸친 시설확장과 보완을 함으로써 1990년 현재 연간 약 3만 5천대의 생산능력을 갖추고 있는 것으로 평가된다(〈표 3-3-45〉 참조).

기술수준 면에서 북한은 1960년대에는 주로 소련·동구 제국으로부터 기계를 도입하여 모방하는 수준에 그쳤으나 1970년대 초에 이르러서는 범용공작기계 설계능력을 갖추는 등 상당수준에 이르게 되

〈표 3-3-45〉 남북한 공작기계 생산능력

(단위: 천대)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
남한	141	156	173	192	192	263
북한	30	30	30	30	35	35

출처: 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 101.

었다. 그러나 고정밀 공작기계 및 수치제어공작기계(NC) 등에 대한 설계기술은 아직 미흡한 것으로 평가된다.¹⁵³⁾

남한의 공작기계공업은 1980년대 후반부터 연관산업의 설비투자 활성화에 따른 內需增加와 輸出好調에 힘입어 견실한 성장을 보이고 있으며 특히 범용기종에서는 고가인 수치제어공작기계(NC) 기종으로 생산전환이 확대되면서 1985년 14만대의 생산 능력에서 1990년에는 26만대의 생산능력으로 증대되었다. 그러나 아직도 공작기계부문은 수입에 크게 의존(1990년 해외의존도 49.2%)하고 있는 실정으로 이는 국내공작기계 기술수준이 저위에 머물고 있어 핵심부품의 대부분을 선진국에 의존하고 있기 때문이다.¹⁵⁴⁾

라. 自動車工業

자동차공업은 철강, 기계, 전기, 전자, 화학, 섬유 등 2만여점의 부품의 조립으로 이루어지는 綜合機械産業이며 국민경제에 미치는 産業聯關效果가 크기 때문에 오늘날 한 나라의 경제력·기술력을 평가하는 척도가 되고 있다.

북한은 1958년 체코의 원조하에 착공한 덕천자동차공장에서 「승리 58호」 시제품을 생산하기 시작했다. 북한은 화물용차량으로 1958년부터 트럭을 생산하기 시작하여 2.5톤급인 「승리」, 10톤급 「자주」,

153) 홍택기, “북한의 제조업 현황,” 한국개발연구원, 「남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 13.

154) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」, p. 447.

40톤급 「금수산」, 25톤급 펌프트럭 「건설」이 양산되고 있으며 승용차로는 4인승 지프 「승리 415」, 승용차 「백두산」, 22인승 버스 「충성」 등이 생산되고 있다.¹⁵⁵⁾ 북한의 자동차공장은 전체 생산의 80%를 차지하는 승리지자동차공장(前 덕천자동차공장)을 비롯하여 평양무제도전차공장, 평양화물자동차공장, 함경남도 자동차사업소 등으로 1990년 전체자동차 생산능력은 3만 3천대이다(〈표 3-3-46〉 참조).¹⁵⁶⁾ 북한의 자동차산업은 1960년대 화물운송, 전쟁수행능력 제고 등을 이유로 소련 및 동구권 제품을 모방한 산업용 화물자동차 생산에 치중하여 왔으며, 여객운송용버스나 승용차의 경우는 주요 부품을 수입하여 조립생산한 바 있으나 전반적으로 기술 초보적인 단계에 있으며 고급승용차, 대형버스, 고성능 덤프트럭 등은 수입에 의존하고 있다.¹⁵⁷⁾

〈표 3-3-46〉 남북한 자동차 생산능력 추이

(단위: 만대)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
남한	—	—	6.31	7.0	7.0	35.0	64.4	101.0	152.2	163.2	190.2
북한	0.31	0.5	1.15	2.4	3.0	3.0	1.8	1.8	1.9	3.3	3.3

출처: 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 1982), p. 80;

_____, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 99.

155) 홍택기, “북한의 제조업 현황,” p. 17.

156) 「世界日報」, 1992. 3. 4.

157) 한국산업은행, 「산업기술동향」, p. 21.

남한의 자동차산업은 1960년대 초까지만 해도 미군중고차의 개조 및 수선단계에 머물렀으나, 경제개발계획을 추진하면서 일본 닛산과의 기술제휴로 「새나라」 자동차를 조립생산하기 시작했다. 1970년대의 국산차개발 및 양산체제 준비단계를 지나 두 차례에 걸친 오일쇼크에서 벗어난 1980년대 초부터 내수가 활기를 띠면서 연간 생산능력이 35만대의 수준에 이르렀다. 특히 1984년 들어서 캐나다 시장으로의 본격적인 진출을 계기로 자동차산업은 輸出産業으로 기반을 다졌다.

또한 남한은 자동차산업을 2000년대 戰略産業으로 육성한다는 계획을 수립하고 기술개발투자로 차체 설계와 엔진개발에 성공했다. 남한의 자동차 생산은 1985~1990년중 연평균 57% 고도성장율로 성장하여 1991년 자동차수출액은 26억 달러로 남한 전체 수출의 3.6%였으며 1990년 自動車製造業의 附加價値는 전체 제조업 부가가치의 6.5%에 달하고 있다.¹⁵⁸⁾

이와 같이 남한의 자동차 생산능력은 1986년 101만대, 1987년 130만대, 1988년 152만대, 1989년 163만대로 계속 성장하여 1990년에는 생산능력 190만대에 달하여 세계 10위의 自動車生産國으로 부상하였다.¹⁵⁹⁾

158) 대우경제연구소, 「대우산업투자정보」 (서울: 대우경제연구소, 1992), p. 146.

159) 1990년도 남한의 자동차생산량은 132만대로 일본(1348만대), 미국(978만대), 구서독(498만대), 프랑스(377만대), 이탈리아(212만대), 스페인(205만대), 캐나다(192만대), 구소련(163만대), 영국(156만대)에 이어 세계 10위이다. 통계청, 「統計로 본 世界와 韓國」, pp. 240~241.

마. 造船工業

造船工業 부문을 보면 북한은 14개의 강선조선소와 25개의 수리조선소를 보유하고 있는데 지역별 분포상황을 보면 서해안에 남포조선소 등 15개소, 동해안에 청진조선소 등 24개소가 있다. 이중 재화중량 톤수 1,000톤 이상의 강선을 건조할 수 있는 곳은 남포, 청진, 용암포, 신포, 나진, 원산, 육대, 김책 등 8개 조선소이며 나진과 육대 조선소는 함정전용 조선소이고 남포, 원산, 청진, 신포, 용암포 및 김책조선소는 일반화물선과 어선을 주로 건조하고 있다.¹⁶⁰⁾

북한의 船舶建造能力은 1985년 이후 진전없이 21만 4천 G/T을 유지하고 있으며 건조실적은 1만 4천 톤급 1~2척 수준인 것으로 평가된다. 북한의 최대선 건조실적은 2만 톤급이다(〈표 3-3-47〉 참조).¹⁶¹⁾

〈표 3-3-47〉 남북한 조선능력

(단위: 만 G/T)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
남한	262.0	364.2	209.1	317.4	310.2	342.2
북한	21.4	21.4	21.4	21.4	21.4	21.4

출처: 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 100.

1960년대까지만 해도 주로 내수용의 소형 연근해 어선을 건조해 오던 남한의 造船工業은 1973년 단일 조선소로는 세계 최대규모인

160) 홍택기, “북한의 제조업현황,” p. 18.

161) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」, p.82.

현대조선소의 준공으로 조선능력이 1962년 4만 2천 G/T에서 1974년에는 110만 G/T로 크게 확장되었다. 이후 삼성조선, 대우조선 등의 준공에 따라 1980년대에 들어와서는 세계시장 점유비가 20%선으로 확대됨으로써 일본에 이어 선박 건조실적 세계 2위의 造船國의 위치를 유지하고 있다.¹⁶²⁾

남한의 건조시설을 보면, 현대, 대우, 삼성, 한진의 4개 조선소가 총 16기의 대·중형 도크와 8기의 선대를 보유하고 있으며 중형 6개 사는 총 5기의 도크와 27개의 선대를 보유하고 있다.¹⁶³⁾ 건조능력은 1985년 262만 G/T에서 1986년 364만 G/T, 1987년 209만 G/T로 상당폭의 증가와 감소현상을 보이다가 1990년에는 342만 G/T의 조선능력을 보유하고 있다(〈표 3-3-48〉 참조).

남한의 건조실적은 1986년 271만 5천 G/T에서 지속적으로 증대하여 1990년에는 357만 2천 G/T에 달하였다. 선종별로는 유조선과 산적화물선(Bulk Carrier)이 전체의 80% 이상을 차지하고 있어 이 두 선종이 주종을 이루고 있다. 그러나 최근에는 고부가가치선인 컨테이너선, 겸용선 등의 수주불량이 증가추세를 나타내고 있어 고부가가치선의 건조비중도 점차 증가하고 있다. 한편 〈표 3-3-48〉에서 볼 수 있는 바와 같이 남한의 선박수요구조는 내수에 비하여 수출비중이 훨씬 높은 輸出 위주의 構造를 갖고 있어 국제시장의 영향을 크

162) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」, p. 475.

163) 국내 전체건조량 중에서 4대 조선소가 차지하는 비중은 97~98%에 달하여 4대 조선소가 남한의 조선산업을 주도해 나가고 있다.

게 받고 있다.¹⁶⁴⁾

〈표 3-3-48〉 남한의 선박 건조 실적

(단위: 쌍, 천 G/T)

구분	연도	1986		1987		1988		1989		1990	
		쌍	천G/T	쌍	천G/T	쌍	천G/T	쌍	천G/T	쌍	천G/T
건조량	수출선	79	2,259	50	1,340	61	2,928	74	2,296	86	3,210
	국내선	23	456	47	583	52	429	31	630	33	363
	계	102	2,715	97	1,923	113	3,357	105	2,926	119	3,573

출처: 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」(서울: 전국경제인연합회, 1991), p.480.

바. 肥料工業

肥料은 전통적 기간산업인 농업의 필수적 생산요소로서 식량문제와 직접적인 관련이 있을 뿐만 아니라 비료공업은 여타 화학공업·석유화학공업에 기초가 되는 암모니아, 황산, 인산 등 각종 무기화학제품을 공급하는 基幹産業으로서도 의미를 갖는다.

일본이 대륙침략의 식료품 보급기지화를 위해 그 기초산업인 비료 공업을 북한에 편중시켜 육성함으로써 북한은 남한에 비하여 매우 유리한 조건을 갖고 있었다. 북한의 비료생산능력은 1950년대 후반 이후 지속적인 증가추세를 보여 1960년 11만 2천 톤, 1970년대 30만 톤, 1975년 46만 2천 톤, 1980년 65만 톤으로 증대되었다(〈표 3-3-49〉 참조. 북한은 현재 100만 톤 이상의 생산능력을 갖춘 홍남비

164) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」, p. 479.

료공장과 30~70만 톤 생산규모의 청년화학, 남포제련, 연평제련 등의 주요 비료공장을 보유하고 있으며¹⁶⁵⁾ 1990년 현재 351만 4천 톤(질소비료: 200만 톤, 인비료: 150만 톤)의 생산능력을 갖고 있는

(표 3-3-49) 남북한 화학비료 생산량 및 생산능력 비교

(단위: 만 톤)

	생 산 량		생 산 능 력	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1946	0	3.1	—	—
1950	0	4.6	—	—
1955	0	2.2	—	—
1960	1.3	11.2	—	—
1965	16.3	14.2	—	—
1970	70.8	30.0	—	—
1975	92.5	46.2	—	—
1980	143.4	65.0	—	—
1985	—	—	309.8	351.0
1986	—	—	309.8	351.0
1987	—	—	309.8	351.0
1988	—	—	325.6	351.4
1989	—	—	417.3	351.4
1990	—	—	403.2	351.4
1991	332.4	143.5	—	—

출처: 1946~1980년 생산량은 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 1982), p. 84; 1991년 생산량은 한국은행, 「1991년 북한 GNP추정결과」(서울: 한국은행, 1992), p. 5; 생산능력은 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 105.

165) 홍택기, “북한의 제조업현황,” p. 19.

것으로 추정된다.¹⁶⁶⁾

북한의 화학비료 생산에서 문제가 되고 있는 것은 要素別 肥料生産 能力의 不均衡으로 카리비료의 생산이 절대적으로 부족하여 대부분 輸入에 의존하고 있다는 것이다.

남한은 해방 이후 1950년대까지 화학비료를 전량 외국에서 수입할 수 밖에 없었다. 1960년 충주비료공장의 완성과 함께 요소비료생산으로 시작된 남한의 화학비료공업은 그간 食糧自給化 노력에 따른 國內需要의 擴大와 肥料國產化政策에 따라 괄목할 만한 성장을 이룩하여 왔다. 이에 따라 1960년대 말부터 비료의 완전자급을 달성하여 왔고 1970년대 들어서는 화학비료공업은 비료생산뿐 아니라 암모니아 등 중간재생산을 통하여 여타 化學工業의 原料供給源 및 綜合化學發展의 基盤産業이 되었다.¹⁶⁷⁾ 남한의 화학비료생산은 1960년대 말부터 커다란 증가를 보여 1960년에는 1만 3천 톤에 불과하였던 생산량은 1970년 70만 8천 톤, 1980년 143만 4천 톤, 1991년 332만 4천 톤으로 늘어났으며 1990년 현재 403만 2천 톤의 생산능력을 갖추고 있다.

1990년 남북한 화학비료 생산능력은 실량기준으로 남한은 403만 2천 톤, 북한은 351만 4천 톤으로 약 50만 톤의 차이를 보이고 있으나 성분·함량기준으로는 약 2배의 생산능력 차이가 있는 것으로 평가된다. 이는 남한이 주로 생산하는 요소비료는 북한이 주로 생산하

166) 통일원, 「北韓概要」, p. 179.

167) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」, p. 376.

는 유산암모니아(통칭 유안)비료보다 순비료성분인 질소질이 2배가 넘으며 또한 남한은 高成分의 複合肥料生産이 주인데 비하여 북한에서는 유안비료, 인비료 등 단일성분 비료가 주종을 이루고 있는데 연유한다.¹⁶⁸⁾

사. 石油精製工業

남한의 石油精製工業은 1964년 울산정유공장의 가동으로 연간 석유정유능력 1,278만 배럴을 보유한 이래 1969년 여수정유공장, 1971년 인천정유공장과 쌍용정유공장의 가동 등 지속적인 증설을 거듭하여 1970년에는 1억 4,418만 배럴, 1980년에는 2억 3,360만 배럴, 1990년 현재 3억 660만 배럴의 연간처리능력을 갖추고 있다.

북한의 化學工業은 주로 石炭工業을 중심으로 발전되었으며, 石油精製工業은 남한보다 10년 정도 뒤진 1974년 소련의 지원으로 건설된 웅기정유공장(승리화학)의 가동으로 연간 723만 배럴 정유가공처리능력을 갖게 되었다. 또한 1978년 중국의 지원을 받아 백마리정유공장(봉화화학)을 건설함으로써 1980년에는 2,169만 배럴, 1990년 현재 2,531만 배럴의 정유능력을 보유하여 남한의 1/12 정도의 능력을 갖고 있다. 북한의 石油精製設備建設은 대부분 소련 및 중국으로부터 Turn-key 방식에 의해 건설되어 온 관계로 자체설계능력 및 기자재 제작 능력 면에서는 아직 초보단계에 머무르고 있는 것으

168) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」, pp. 83~84.

로 평가된다.

〈표 3-3-50〉 남북한 정유능력 추이 비교

(단위: 만 B/L)

	남	한	북	한
1964	1,278		—	
1966	4,198		—	
1968	7,848		—	
1970	14,418		—	
1972	15,878		—	
1974	15,878		723	
1976	15,878		723	
1978	21,170		728	
1980	23,360		2,169	
1982	28,835		2,531	
1984	28,835		2,531	
1985	28,835		2,531	
1986	28,835		2,531	
1987	28,835		2,531	
1988	30,660		2,531	
1989	30,660		2,531	
1990	30,660		2,531	

출처: 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 1982), p. 78; _____, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 86; 동력자원부, 「에너지 통계연보」(서울: 동력자원부, 1991), p. 122.

아. 시멘트工業

시멘트공업의 경우 〈표 3-3-51〉에서 볼 수 있는 바와 같이 북한은 1946년에 10만 3천 톤을 생산하여 남한(1만 1천 톤)에 비해 10배에 가까운 생산실적을 나타냈다. 북한의 이러한 시멘트공업에 있어서의 우위는 1960년대까지는 지속되었으나 1970년대에 들어서는 남한보다 낮은 수준을 나타내고 있다.

북한은 1970년 400만 톤, 1980년에는 870만 톤, 1989년에는 890만 톤의 시멘트를 생산했다.¹⁶⁹⁾ 한편 북한의 시멘트생산능력은 1985년 904만 톤에서 1990년에는 1,202만 톤으로 증대하였다. 북한의 시멘트제조설비는 현대화설비인 NSP Kiln이 2기, SP Kiln이 3기로서 전체 설비능력의 35%(남한은 98%)에 불과하며 여타 설비는 에너지절감 및 자동화 면에서 낙후된 濕式, 半乾式, 單純乾式의 재래식 설비이다.¹⁷⁰⁾

남한의 시멘트공업은 제1차 경제개발계획의 시작으로 그 기반을 굳히고 시멘트공업을 10대 전략산업의 하나로 선정하여 중점적으로

169) 북한은 제2차 7개년계획(1978~1984) 기간중에는 1,200~1,300만 톤의 시멘트생산을 계획하여 1984년에는 1,424만톤(1977년 생산 800만톤의 178%)을 생산했다고 주장하고 있다. 조선중앙통신사, 「조선중앙년감」(평양: 조선중앙통신사, 1985) 참조. 또한 1992년 6월 로동신문 주필 현준국은 일본방문중 요미우리 신문과의 인터뷰에서 북한의 시멘트생산량(1990년 말 기준)이 1,390만 톤이라고 밝혔다. 「中央日報」, 1992. 6. 29.

170) 한국산업은행, 「산업기술동향」, p. 37.

육성하였다. 그 결과 1960년까지만 해도 북한생산량(229만 톤)의 1/5 수준 정도인 48만 톤에 불과하던 남한의 시멘트생산은 1970년에는 578만 톤으로 북한의 생산량(400만 톤)을 앞서 나갔다. 이후 남한의 시멘트생산량은 1975년 1,013만 톤, 1980년 1,557만 톤으로 크게 증가하였다.

1989년 현재 남한의 시멘트생산량은 3,047만 톤(전세계 생산량의 2.7%)으로 세계 7위를 차지하고 있으며 設備現代化 수준은 세계정상급이다. 한편 남한의 시멘트생산능력은 1960년 72만 톤, 1970년 700만 톤, 1980년 2,200만 톤, 1990년 4,210만 톤 규모로 급성장하여 1990년 현재 북한에 비해서 3.5배의 생산능력을 갖게 되었다.

〈표 3-3-51〉 남북한 시멘트 생산능력 및 생산량 비교

(단위: 만 톤)

	생 산 능 력		생 산 량	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1946	—	160.0	1.1	10.3
1950	—	—	1.2	50.8
1955	—	—	5.6	36.6
1960	72.0	—	48.1	229.0
1965	—	—	161.4	239.0
1970	700.0	—	578.2	400.0
1975	—	—	1012.9	580.0
1980	2200.0	—	1557.0	870.0
1982	—	—	2345.0	870.0
1984	—	—	2429.0	891.0
1985	2522.1	904.0	—	—
1986	2986.3	904.0	—	—
1987	2986.3	904.0	—	—
1988	3021.3	977.0	2899.5	880.0
1989	3082.3	1177.5	3047.4	890.0
1990	4210.4	1202.0	3357.5	—
1991	—	—	3833.5	516.9

출처: 1946~1980년의 생산능력은 한국산업은행, 「산업기술동향: 남북한의 산업기술현황과 협력방향」(서울: 한국산업은행, 1992. 3), p. 37; 1985~1990년의 생산능력은 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 107; 1946~1980년의 생산량은 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 1982), p. 82; 1982년 생산량은 The EIU, *Quarterly Economics Review of China, North Korea, Annual Supplement 1984*, p. 30; 1984년 생산량은 통일원 발표, 「東亞日報」, 1985. 12. 28; 1988~1990년 생산량은

CEMBUREAU, *World Statistical Review*, 통계청, 「統計로 본 世界와 韓國」(서울: 통계청, 1991), p. 214에서 재인용; 1991년 생산량은 한국은행, 「1991년 북한 GNP추정결과」(서울: 한국은행, 1992), p. 5.

3. 評價

남북한의 工業力을 평가해 보면 비철금속공업부문에서만 북한이 생산능력에 있어서 약간의 우위를 가질 뿐 그외에 철강공업 등 모든 공업능력에 있어서는 남한이 압도적으로 우월하다는 것을 알 수 있다.

클라인은 총체적 경제력 평가에 있어서 10%(20)의 비중을 공업력에 주었다. 클라인은 공업력을 평가하는 지표로서 강철생산량, 알루미늄생산량, 시멘트생산량을 보았다. 클라인에 따르면 鋼鐵은 산업국가의 국력을 평가하는데 있어서 누구나 인정하는 가장 중요 요소의 하나로서 그 비중은 공업력 전체 비중 20 중 10을 차지한다. 알루미늄(비중 5)은 경공업과 소비재공업의 주요 지표가 되며 시멘트(비중 5)는 전자재의 주요 요소로서 공업력의 평가에서 차지하는 바가 크다고 보았다.

〈표 3-3-52〉 남북한 공업력 평가(1990)

(단위: 천 톤)

	강 철(10)		알루미늄(5)		시멘트(5)		합 계
	생산능력	평가치	생산능력	평가치	생산능력	평가치	
남 한	25406	10	17.5	4	42104	5	19
북 한	5940	2	20.0	5	12020	1	8

남북한의 공업력 평가를 클라인방식에 따라 수치로 비교하자면 남한은 19, 북한은 8로서 남한의 공업력은 북한의 약 2.4배가 된다고 볼 수 있다. 한편 클라인은 단지 강철, 알루미늄, 시멘트만을 비교의 지표로 삼았으나 그외에도 공업력의 중요 지표로 볼 수 있는 자동차, 조선능력 등은 남북한간에 더욱 큰 격차를 보이고 있다.¹⁷¹⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 生産規模로만 보면 남한의 工業生産能力은 세계 상위권에 들고 있다. 선박건조실적과 가정용전자기기 생산은 세계 2위, 합성섬유생산은 세계 4위, 시멘트 및 철강생산은 세계 7위, 자동차생산은 세계 10위를 차지하고 있다. 이러한 총체적인 결과는 남한이 이미 북한과는 비교의 대상을 크게 초월한 공업생산력을 갖고 있음을 말해준다.

그러나 남한은 이러한 공업제품을 생산하는데 있어서 중간재의 해외의존도 특히 對日 의존도가 매우 높다는 취약성을 안고 있다. 중간재의 대일의존도가 특히 높은 공업부문은 전기 및 전자 통신기기(16.

171) John T. Rourke는 공업력평가의 지표로 철강, 알루미늄, 시멘트, 자동차, 전력생산 등을 보고 있다. John T. Rourke, *International Politics on the World Stage* (Monterey: Cole Publishing Co., 1986), pp. 152~153.

2%), 자동차(13.0%), 화학섬유(11.1%), 산업일반기계(11.0%) 등으로 이들 제품의 경우 남한은 생산을 위해 100원 어치의 중간재를 투입한 경우 이중 10원 이상의 중간재를 일본에서 수입한다는 것이다(1985년 기준).¹⁷²⁾ 이같은 경제구조는 남한의 생산규모가 커질수록 對日貿易赤字도 확대됨을 의미한다. 따라서 남한공업의 지속적이고 건실한 발전을 위해서는 중간재의 國內自給度の 증대가 매우 중요하다고 할 수 있다.

VII. 社會間接資本: 輸送 및 通信

1. 概觀

社會間接資本은 재화와 용역의 생산, 소비 등 경제활동을 간접적으로 지원하고 촉진하기 위하여 필요한 자본이다. 사회간접자본 중에서도 특히 輸送과 通信은 經濟活動에 지대한 영향을 미치는 변수이다. 輸送은 생산 및 유통체계를 확립하여 대량생산 및 공급을 가능케 함으로써 경제발전을 가속화시키며, 通信은 산업발전과 국제화의 촉진은 물론 국민생활향상에 기여하고 있으며, 情報社會에 있어서 국가경쟁력을 좌우할 중요 분야이다.

북한 수송체계의 특징은 鐵道輸送을 주축으로 하고 道路輸送과 海運輸送이 철도수송과의 연계수송의 보조적 역할을 담당하고 있다는

172) 한국은행, 「한일산업연관표」 (서울: 한국은행, 1992); 「東亞日報」, 1992. 7. 1에서 재인용.

점이다. 貨物輸送의 경우 철도수송이 전체 물동량의 90%를 담당하고 있으며, 도로수송과 해운수송은 각각 7%, 3%를 담당하고 있을 뿐이다. 旅客輸送의 경우도 철도수송이 62%, 도로수송이 37%를 차지하고 있으며, 해운수송은 1% 미만이다. 이에 비하여 남한 수송체계는 道路輸送을 주축으로 鐵道, 海運, 航空輸送이 보조역할을 취하고 있는 점이 특징이다. 남한의 수송구조는 철도, 도로, 해운 및 항공수송의 분담율이 각각 貨物輸送(톤-km 기준)에서 22.1%, 48.6%, 29.0%, 0.1%, 旅客輸送(人-km 기준)에서는 27.1%, 70.1%, 0.4%, 2.3%를 나타내고 있다.

輸送·通信 분야에 있어서 남북한을 비교(1990년 기준)해 보면 철도총연장에서 남한은 북한의 1.3배, 도로총연장에서는 2.5배, 항만하역능력 7.4배, 자동차보유대수 13배, 선박보유톤 수 17배, 민용항공기보유대수 10배, 전화회선수 38배 등이다. 남북한간의 격차에서 볼 수 있는 바와 같이 북한의 취약한 社會間接資本은 북한경제 침체요인의 하나가 되고 있으며 앞으로의 경제발전에도 커다란 장애요인으로 작용할 것으로 전망된다.

2. 分析

가. 輸送

(1) 鐵道

鐵道는 장거리 수송에 가장 적합한 수송수단으로서 특히, 대체수단으로 水路가 존재하지 않는다면 무연탄, 석탄, 시멘트, 비료 등의 대량 건화물 수송에 아주 적합한 특징을 갖고 있다.

북한의 철도는 화물수송의 90%, 여객수송의 60% 이상을 담당하고 있는 주요 수송수단으로서 1990년 현재 철도총연장은 5,045km이며 철도총연장의 63.3%인 3,194km가 電鐵化되어 있다.¹⁷³⁾

〈표 3-3-53〉 북한의 수송구조

	철도	도로	해운
화물	90%	7%	3%
여객	62%	37%	1%

출처: 통일원, 「北韓經濟概觀」(서울: 통일원, 1989), p. 69.

북한의 철도망은 서해안을 따라 개성과 평양을 잇고 신의주로 연결되는 경의선, 동부해안선을 따라 원산과 홍남, 청진, 나진을 연결하는 원나선, 동서를 횡단하여 평양과 원산을 잇는 평원선을 軸으로 형성

173) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」, p. 93.

되어 있으며 청진~무산간 103km, 평양~순안간 36km를 제외하면 대부분이 단선이다.¹⁷⁴⁾ 1990년 현재 북한의 기관차수는 1,182대, 객차수 1,050량, 화차수 23,920량으로 여객이동보다는 화물이동이 많은 공산체제하의 수송체계의 특징을 잘 나타내주고 있다.

한편 북한은 중국과 6개, 러시아와 1개의 철도노선이 연결되어 있으며 이중 현재 신의주(對中國), 남양(對中國), 두만강역(對러시아) 노선만 운영하고 있다. 對中國 철도노선은 총연장 1,347km의 평양~북경간 노선으로서 1954년에 체결된 「조선·중국 직통열차 운행협정」에 의거 지금까지 운행되고 있다. 對러시아 철도노선은 1963년 두만강~함산간 선로를 부설하여 시베리아 횡단철도와 연결되어 있으며, 철도궤폭의 차이로 러시아의 함산에서 換車施設을 이용하고 있다.

174) 북한은 제2차 7개년계획 기간중 평산~세포 구간 163km를 잇는 제2의 동서횡단철도를 건설하였으며, 현재 북부내륙지역(강계~혜산~무산)을 연결하는 북부철도공사가 거의 완공단계에 있다.

〈표 3-3-54〉 남북한 철도총연장 비교

(단위: km)

	남	한	북	한
1945	4,196		3,815	
1950	4,423		3,815	
1955	4,484		3,886	
1960	4,584		4,233	
1965	4,897		4,349	
1970	5,500		4,287	
1975	5,619		4,591	
1980	6,007		4,650	
1985	6,299		4,712	
1986	5,324		4,549	
1987	6,340		4,703	
1988	6,456		4,927	
1989	5,437		5,024	
1990	6,435		5,045	

출처: 1945~1980년은 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 1982), p. 94; 1985~1990년은 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 117.

〈표 3-3-55〉 남북한 철도차량 보유수 비교

구 분	기 관 차(대)		객차(량)		화차(량)	
	남	한	남	한	남	한
1985	561	—	2,168	—	16,133	—
1986	571	—	2,213	—	15,858	—
1987	575	—	2,188	—	15,647	—
1988	576	1,124	2,157	900	15,311	21,900
1989	579	1,164	2,133	1,000	15,307	23,400
1990	585	1,182	2,133	1,050	15,601	23,920

출처: 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 122.

남한에서는 1960년대 중반까지만 해도 수송부문에서 철도의 비중이 상당히 높았으며, 초기 경제개발계획 기간 중에도 産業鐵道の建設 등이 교통투자의 주류를 이루었다. 그러나 1970년대 이후 고속도로의 건설 등 도로의 발달로 인해 수송수단으로서의 철도의 역할이 점차 저하되는 경향을 보이다가, 1980년대 후반 이후 수송분야 社會間接資本의 투자미비로 交通滯症 등 수송부문의 적체가 심화되자 다시 철도의 중요성이 부각되고 있다.

〈표 3-3-56〉 남한의 수송구조 (1989)

(단위: %)

		철도	도로	해운	항공
화물	톤수	4.8	90.7	4.5	0.0
	톤-km	22.1	48.6	29.0	0.1
여객	통행인수	9.6	90.3	0.1	0.1
	인-km	27.1	70.1	0.4	2.3

주: 철도의 여객수송에는 지하철 포함

출처: 교통부, 「교통통계연보」 (서울: 교통부, 1991).

남한의 철도는 화물수송에 있어서 톤수 기준으로 4.8%, 톤-km 기준으로는 27.1%의 비중을 차지하고 있으며 여객수송에 있어서도 通行人數 기준으로 4.8%, 人-km 비중으로는 22.1%의 비중을 차지하여 북한과 대조를 보이고 있다.

1990년 현재 남한의 철도총연장은 6,435km로서, 이중 電鐵化區間은 524.5km(전 구간의 8.2%)를 차지하고 있다. 〈표 3-3-54〉에서 볼 수 있듯이 남한철도의 총연장은 북한의 약 1.3배이다. 機關車

數는 남한이 585대로 북한의 1/2 정도이고 客車 數는 남한이 2배 정도 많은 반면 貨車 數는 남한이 북한의 65% 정도이다(〈표 3-3-55〉 참조).

(2) 道路

북한은 1970년대 접어들면서 철도수송용량이 한계에 도달함에 따라 철도수송의 애로를 타개하기 위한 補助的 輸送手段으로 도로망을 본격적으로 정비하기 시작하였다. 이는 도로를 주된 교통시설로 하고 철도를 補助 또는 補完施設로 간주하는 남한수송체계와는 상반된다 하겠다.

북한은 1990년 현재 도로 총연장이 23,000여km로서 高速道路는 평양~원산, 평양~남포, 평양~순안, 평양~금강산간 등 총연장이 354km이다.¹⁷⁵⁾ 또한 개성~신의주, 사리원~해주, 안주~안포를 잇는 3대 간선도로 외에 동부해안선과 중·소 국경선 등의 외곽순환선 등 약 3,000km의 간선도로가 정비되어 있다. 그러나 북한의 도로총연장은 남한의 1/2에도 못미치며 고속도로 연장은 1/4 이하이다.

특히 평양~원산간 고속도로는 4차선 콘크리트로 건설되어 있으나 낙후된 기술로 건설되어 시속 40km 이상으로 주행하기 힘들며, 우마차와 통행이 혼합되어 실제로 고속도로의 역할을 제대로 못하고 있는

175) 북한은 평양~개성간 고속도로(170km)를 지난 1987년 12월에 착공하여 1992년 4월 15일을 기해 완공했다. 「內外通信」, 주간판 제800호, 1992. 6. 18.

실정이다.¹⁷⁶⁾ 한편 북한의 자동차 보유대수는 화물자동차와 버스를 중심으로 약 26만 4천대이며 이들 자동차는 평양을 비롯한 대도시와 서북 평야지대 一帶에 집중되어 있다.

〈표 3-3-57〉 남북한 도로총연장 비교

(단위: km)

	남	한	북	한
1950	25,200		14,238	
1955	26,600		17,682	
1960	27,169		19,875	
1965	28,145		20,140	
1970	40,244		20,405	
1975	44,905		20,670	
1980	46,951		20,967	
1985	52,264(1,415)		21,735(230)	
1986	53,654(1,415)		22,000(230)	
1987	54,689(1,539)		22,000(230)	
1988	55,778(1,550)		23,000(230)	
1989	56,481(1,550)		23,000(344)	
1990	56,715(1,552)		23,000(354)	

주: () 안은 고속도로

출처: 1950~1980년은 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」 (서울: 통일원, 1982), p. 96; 1985~1990년은 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」 (서울: 통일원, 1991), pp. 120~121.

176) 이종호, “북한의 교통체계 및 남북한 교통체계 구축방안,” 한국개발연구원, 「남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」 (서울: 한국개발연구원, 1991), p. 190.

남한의 도로는 1989년 현재 화물수송의 48.6%, 여객수송의 70.1%를 담당하고 있는 가장 중요한 수송수단이다. 남한의 경우 1960년대 전반까지는 고속도로 건설, 1970년대 후반 이후 1980년대 전반까지는 國道, 地方道 확충에 수송체제투자정책의 기초를 두었다.¹⁷⁷⁾ 1990년 현재 남한의 도로총연장은 1965년(28,145km)의 2배가 넘는 56,715km에 이르고 있으며 이중 고속도로가 1,552km, 도로포장율이 71.5%이다.¹⁷⁸⁾

남한의 자동차 보유대수는 국민소득수준의 향상과 자동차공업의 급속한 발전으로 크게 늘어나 1990년에는 1985년(자동차보유대수 111만 3천대)의 3배가 넘는 339만 5천대에 이르며 그중 자가용이 303만 8천여대로서 89.5%를 점하고 있다.

〈표 3-3-58〉 남북한 자동차 보유대수 비교

(단위: 천대)

	남	한	북	한
1985	1,113.4		—	
1986	1,309.4		—	
1987	1,611.4		—	
1988	2,035.4		248.0	
1989	2,660.2		260.0	
1990	3,394.8		264.0	

출처: 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 122.

177) 1968~1976년 동안 전체 고속도로연장 1,552km의 74%에 해당되는 1,142km를 건설하였으며 1977~1986년 동안 국도 5,700km를 포장(전체 포장국도의 54%)하였다.

178) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」, p. 94.

그러나 남한의 경우 자동차의 급격한 증가로 인한 고속도로, 국도의 交通滯症으로 유류, 시간 등 經濟的 損失(1990년 연간 총 1조 2천억원으로 추정)이 막대하며 1980년대 후반 이후 물동량 및 차량의 급속한 증가율로 미루어 보아 교통체증으로 인한 경제적 손실액이 점점 확대될 전망이다.¹⁷⁹⁾

(3) 海運

북한의 海運輸送은 해안선이 東·西로 단절된 불리한 여건과 대외 무역을 중요시하지 않았던 사회주의 정책 탓으로 극히 미미한 실정이다. 1980년대 후반 이후 북한이 경제건설을 위해 대외무역을 확대하는데 주력하고 있으나 대외무역을 위한 관문이라 할 수 있는 貿易港의 항만시설은 아직 보잘 것 없는 수준이다. 동해의 나진, 청진, 흥남, 원산과 서해의 남포, 송림, 해주 등 모두 7개의 무역항을 포함해 북한의 전체 항만의 연간 총하역능력은 1990년 현재 3,490만 톤으로 남한(2억 2,435만 톤)의 16%에 불과하다. 항만시설도 대부분의 무역항이 컨테이너 하역설비를 갖추지 않고 있어 신형컨테이너선을 활용하기 어려울 뿐 아니라 最大 船舶接岸能力도 1~2만 톤 정도의 수준으로 평가된다.

179) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」, p. 597; 교통체증으로 인한 1991년의 경제적 손실은 2조 2천 5백억원으로 추정된다. 한국개발연구원, 「사회간접자본 애로요인 분석과 정책과제」 (서울: 한국개발연구원, 1991), p. 39.

〈표 3-3-59〉 북한 주요 항구의 항만시설 및 서비스공급능력(1990)

	수심(m)	부두연장(m)	접안능력(만 톤)	연간하역능력(만 톤)
청진항	15	5,270	2	880
원산항	7	3,170	1	170
나진항	15	2,280	1.5	400
홍남항	11	1,630	1	260
남포항	10	1,890	2	700
해주항	10	1,350	1	240
송림항	10	500	1	100

출처: 통일원, 「북한산업지리도」(서울: 통일원, 1991), p. 8.

청진항은 북한 최대의 항구로서 東港과 西港(김책제철소 인접) 등 2개의 항구로 이루어져 있으며 1974년 이후 각종 시설과 장비가 대폭 보강되어 수송능력이 확충되었다. 수심은 15m, 부두연장 5.3km로서 最大 船舶接岸能力 2만 톤, 연간하역능력은 880만 톤이다.

원산항은 동해에 있는 북한의 대표적인 軍港으로서 1976년부터 貿易港으로도 이용되고 있다. 수심 7m, 부두연장 3.2km로서 현재 貿易港으로 이용될 수 있는 항만시설은 빈약한 실정이며 최대 선박접안능력 1만 톤, 연간하역능력 170만 톤에 지나지 않는다.¹⁸⁰⁾

나진항은 1974년 貿易港으로 개항되었다. 수심 15m, 부두연장 2.3km로서 최대 선박접안능력은 1만 5천 톤에 연간하역능력은 400만

180) 북한에서는 다락밭으로 인한 엄청난 토사의 유출로 항만의 수심이 알아져 부두의 접안상태가 열악해진 항구의 수가 늘고 있는데 원산항이 그 대표적인 예이다.

톤이다. 1991년 12월 북한은 유엔개발계획이 추진하고 있는 두만강 개발과 관련하여 나진-선봉지역을 「자유경제무역지대」로 설정하였다. 이에 따라 향후 나진항의 역할은 확대될 전망이다.

대동강하구에 위치한 남포항은 서해안 최대의 貿易港으로 4개의 부두로 구성된 本港과 석탄부두로 사용되는 東港 및 1980년 초에 소련의 기술자원으로 건설된 시멘트 전용부두를 보유하고 있다. 수심이 10m, 부두연장 1.9km로서 최대 선박접안능력은 2만 톤에 연간 하역능력 700만 톤이다. 해주항은 휴전선에 가까이 위치하고 있어 軍港으로 운영되다가 해주항 인근의 시멘트수출 활성화와 남포항의 물동량을 분담하기 위해서 1974년 貿易港으로 개항되었다. 해주항의 주요 취급화물은 시멘트이며 최대 선박접안능력이 1만 톤, 연간하역능력은 100만 톤이다.

북한의 대외항로는 주요 교역대상국인 중국, 구소련과는 철도로 연결되어 대부분의 교역화물이 철도로 수송되고 있기 때문에 그 운용이 빈약한 상태이다. 1989년 현재 북한의 선박보유 수는 82척, 선박보유톤 수가 39만 6천 톤이다(〈표 3-3-61〉 참조).

남한은 수출주도형 경제개발전략에 기인한 해운수요의 급격한 증가에 부응하기 위하여 港灣開發을 꾸준히 추진하여 왔다. 또한 선박의 대형화 및 전용선화 추세를 수용하기 위하여 港灣施設 및 荷役裝備 등의 개설 및 증설을 꾸준히 진행시켜 왔다. 1989년 현재 남한의 전체 부두연장은 1979년의 부두연장 23km의 2배가 넘는 53.5km로서, 부산항이 11.2km, 포항항 8.5km, 인천항 8.0km로서 이들 3개항이 전체의 51.8%를 차지하고 있다. 남한의 同時接岸能力은 부산항이

76척, 울산항이 53척, 인천항 48척, 포항항 38척, 광양항 31척 등을 포함 전체 항만의 동시접안능력은 363척이다. 전체 항만의 연간하역 능력은 1971년 하역능력의 10배가 넘는 1억 8,990만 톤으로 광양항 3,660만 톤, 포항항 3,547만 톤, 부산항이 3,130만 톤, 인천항 2,378만 톤 그리고 울산항이 1,400만 톤의 하역능력을 갖추고 있다. 1990년의 경우 남한의 항만 하역능력은 2억 2,435만 톤으로 북한의 연간 하역능력의 6.4배가 된다.

〈표 3-3-60〉 남한의 항만시설 및 서비스공급능력

	전 체	부 산	인 천	포 항	울 산	광 양
부두연장(km)						
1979	23.0	8.1	5.0	2.4	—	—
1984	34.0	9.0	6.0	5.0	—	—
1989	53.5	11.2	8.0	8.5	—	—
동시접안능력(척)						
1979	160	52	27	18	9	—
1984	221	56	32	24	15	14
1989	368	76	48	38	5	31
연간하역능력(만 톤)						
1971	1,878	574	142	36	131	—
1979	7,500	1,400	872	2,216	210	—
1984	11,278	1,960	1,260	3,143	306	602
1989	18,993	3,130	2,378	3,547	1,404	3,660

출처: 해운항만청, 「해운항만통계연보」 (서울: 해운항만청, 1972~1990); 한국개발연구원, 「사회간접자본 애로요인분석과 정책과제」 (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 88~89에서 발췌 재인용.

남한 전체 항만의 화물처리 실적은 1962년 이래 輸出主導型 經濟 政策으로 꾸준히 증가하고 있다. 예컨대 1989년에는 1962년의 760만 톤에 비하여 약 41배가 증가한 3억 1,200만 톤을 처리하였다. 수입화물과 수출화물 비율은 75:25로서 수입화물의 비중이 훨씬 높다. 이는 수입화물의 주종이 원유, 광석, 석탄, 목재, 양곡 등 대량화물이기 때문이다.¹⁸¹⁾

한편 남한 수출화물의 80%이상(금액기준)을 차지하고 있는 컨테이너 화물실적은 1990년 현재 247만 TEU로서 화물량으로 환산하면 4,300만 톤에 이르고 있으며, 이중에서 95%가 부산항에서 처리되고 있고 인천항에서 4.5%가 처리된다.¹⁸²⁾

〈표 3-3-61〉에 나타난 바와 같이 1989년 남한의 선박보유 수는 유조선 93척, 컨테이너선 35척 등 총 1,974척으로 북한의 24배가 되며 선박보유톤 수는 783만 2천 톤(북한의 20배)이다. 1990년 남북한 선박보유톤 수는 각각 905만 2천 톤과 54만 톤으로 더 큰 격차를 나타내고 있다.¹⁸³⁾

181) 한국개발연구원, 「사회간접자본 애로요인 분석과 정책과제」, p. 89.

182) 위의 책, p. 90.

183) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」, p. 98.

〈표 3-3-61〉 남북한 선박보유 비교 (1989)

	남	한	북	한
유조선(척)		93		—
(G/T)		808,422		12,918
화물선(척)		383		52
(G/T)		1,158,987		275,250
컨테이너선(척)		35		—
(G/T)		637,852		—
어 선(척)		1,058		21
(G/T)		468,098		35,075
여객선(척)		38		2
(G/T)		77,709		3,923
기타선(척)		367		5
(G/T)		4,681,385		68,083
총선박보유(척)		1,974		82
(G/T)		7,832,453		396,249

주: 100 G/T 미만 및 무동력보트, 범선 제외

출처: Lloyd's Register of Shipping, *Statistical Table 1989*, 통계청,
「統計로 본 世界와 韓國」(서울: 통계청, 1991), pp. 248~249에서
발췌 재인용

(4) 航空

북한에서는 순수 민간여행객이 國內線을 이용하는 경우가 거의 없으나 공적 임무를 수행하는 여객을 위하여 평양~함흥~청진노선이 정기적으로 운행되고 있으며, 기타 인력과 물자수송 등을 위한 非定期 국내항공노선이 운행되고 있다. 북한의 비행장시설은 국제공항으

로 평양근교에 순안비행장이 있으며, 국내선운행을 위하여 순안, 원산, 선덕, 청진, 혜산, 삼지연, 순천, 과일 등 10여 곳에 민용항공터미널이 설치되어 있다.

國際線의 경우, IL-62, AN24기 등 주로 소련제 중·장거리용 항공기를 주축으로 4개국, 5개 도시에 4개 정기노선이 운행되고 있으며 여객기를 18대 정도 보유하고 있는 것으로 추정된다. 그러나 북한에 직접 취항하고 있는 외국 항공사는 중국의 中國民航(CAAC)과 소련의 Aeroflot항공 2個社뿐이다.

북한의 국제항공은 무역거래의 주요 대상국인 중국과 구소련을 중심으로 발달하였다. 현재 평양~북경노선은 중국, 북한 양국의 항공사가 각각 자국 항공기를 별도로 운항하고 있으나 평양~모스크바간은 구소련측의 항공기를 공동으로 이용하는 형태를 취하고 있다. 1987년 북한은 평양~모스크바노선을 동베를린까지 연장하였으며 1988년에는 불가리아의 소피아에 정기노선을 개설하였다.

한편 북한은 일본과의 거래가 증가함에 따라 1975년 평양~하바로스스크(구소련)간 정기노선을 개설하고 이미 개설되어 있던 일본의 니카타와 하바로스스크간 노선을 이용하여 평양~하바로스스크~니카타의 間接航空路線을 개설, 일본과의 연결을 가능케 하였다. 특히 북한은 최근 들어 평양~홍콩간 전세기운항을 위한 시험비행을 실시(1990. 1)하고, 일본·대만과의 직항로개설을 추진하는 등 對西方 항공노선 개설에도 관심을 보이고 있다.¹⁸⁴⁾

184) 북한과 일본은 1992년 1월 앞으로 1년 동안 양국간의 직행 전세비행기의 운항을 각각 80편(40왕복)씩 인정, 사실상 정기편에 준해 운항키로 합의했다. 「東亞日報」, 1992. 1. 25.

〈표 3-3-62〉 남북한 민용항공기 보유 수 비교

(단위: 대)

구 분	남 한	북 한
1985	109	16
1986	112	17
1987	124	17
1988	136	18
1989	167	18
1990	179	18

출처: 통일원, 「南北韓 主要經濟指標」(서울: 통일원, 1991), p. 124.

남한에서는 최근 경제의 고도성장과 소득수준의 향상, 국제교류의 확대 등으로 항공수송의 比重과 그 重要性이 날로 커가고 있다. 남한의 비행장시설은 국제공항으로 김포, 김해, 제주비행장이 있으며 전국의 거의 모든 주요 도시에 정기 국내선운항을 위한 민용항공터미널이 설치되어 있다. 1990년 현재 남한은 B-747-400항공기 등 86대의 항공기(여객기 총보유대수는 179대)를 국제선에 투입하여 21개국 32개 도시에 51개 정기노선을 運航하고 있다.

〈표 3-3-63〉 남한의 항공수송 추이

	여객수송(천명)		화물수송(천톤)	
	국내수송	국제수송	국내수송	국제수송
1985	3,467	4,382	68	333
1986	4,092	4,939	78	392
1987	5,101	5,458	93	472
1988	6,297	6,352	111	508
1989	8,952	8,283	155	711
1990	10,819	9,626	182	776

출처: 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」(서울: 전국경제인연합회, 1991), pp. 595~596에서 발췌 작성

남한의 항공수송실적을 보면, 1990년 연간 국내여객수송은 1,082만명으로 전년 대비 20.9% 증가하였으며, 국내화물수송의 경우 18.2만 톤으로서 전년 대비 17.4%의 증가율을 보였다. 또한 국제여객수송은 962만 6천명으로 전년 대비 16.2%의 증가율을, 국제화물수송의 경우 77만 6천 톤으로서 9.1%의 신장율을 각각 나타냈다. 특히 항공여객수송에 있어서는 국내여객 수송인원의 급속한 증가로 1989년 이후 국내항공여객 수송인원이 국제항공여객 수송인원보다도 많다. 이는 고급 교통수단의 選好現象과 지상에서의 交通滯症에 기인한 것으로 여겨진다.

나. 通信

오늘날의 통신은 단순한 의사전달의 매체로서만이 아니라 산업의 발전과 국제화의 촉진 및 국민생활향상에 기여하고 있으며, 情報社會에 있어서 國際競爭力을 좌우할 핵심분야로 부상하고 있다. 북한의 통신부문은 지극히 낙후되어 있다.¹⁸⁵⁾ 통신장비와 통신시스템은 전근대적 장비와 체제하에서 운영되고 있으며 그 기능도 일선행정업무와 정책수행을 위한 公用通信에만 국한되고 있는 실정이다. 1990년 현재 북한의 전화시설 규모는 40만회선 정도가 가설되어 있는데, 농어촌지역에는 수동식 교환기, 주요 대도시에는 기계식 교환기가 설치되

185) 북한은 현재 주요 부품을 수입하여 기계식 교환기를 조립생산하는 단계에 있으며 아직 전자식 교환기를 제작하는 기술은 확보하지 못한 실정이다.

어 있고 평양 시내에는 전자식 교환기(프랑스 알카텔社 E10B기종) 2개 시스템이 운용되고 있다.¹⁸⁶⁾ 따라서 일반 주민들이 이용할 수 있는 통신수단은 電報와 郵便이 주를 이루고 있다. 최근 들어 북한은 평양을 중심으로 대도시간의 현대적 통신망 확충에 주력하고 있는바, 국제연합개발계획(UNDP)의 지원과 국제전기통신연합(ITU)의 주관 하에 이루어졌던 1990~1991년 기간중 평양~함흥간 광섬유통신망 설치추진 등이 그 예이다.

국제통신망은 공산권과는 평양~북경, 평양~모스크바를 연결하는 유선망이 형성되어 있으며, 서방권과는 평양~싱가폴, 평양~홍콩간의 단파수선과 중국의 北京地區局을 중계지로 하는 間接通信網이 연결되어 있었으나, 1986년 3월 평양 근교에 인도양 인텔셋트 위성통신지구국이 설치되어 衛星通信을 통한 直接通信이 가능하게 되었다. 텔렉스시설은 1980년대부터 대외무역의 중요성이 높아지면서 일본, 구서독으로부터 텔레타이프를 도입하여 지방의 관공서와 주요 기업소, 무역상사 등 무역관계기관 등에 설치하는 등 텔렉스망 확충에 힘쓰고 있다.

남한은 국가발전을 위한 사회적 기본구조로서 통신의 중요성을 깊이 인식하고 情報通信 및 연관산업의 육성에 주력하고 있다. 남한은 이미 1987년에 전화시설이 1천만 회선을 넘어섰고 全國電話自動化事業이 완성되었으며, 1988년에는 전화가입자가 1천만에 달함으로써 남한의 가입전화시설 규모는 세계 9위권에 이르게 되었다.¹⁸⁷⁾

186) 한국산업은행, 「산업기술동향」, p. 14.

187) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」, p. 601.

1990년 현재 남한의 전화시설은 1985년(745만회선)의 2배가 되는 1,529만회선에 100인당 가입자 수는 36명으로 증가(1985년의 1.9배)했으며 가입전화시설의 전자화율은 87.6%이다.¹⁸⁸⁾

〈표 3-3-64〉 남한의 가입전화시설 규모

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
총전화시설수(천회선)	7,538	8,905	10,222	11,239	13,354	15,293
100인당가입자수(1인)	19.2	22.3	29.4	32.0	33.0	36.2

출처: 전국경제인연합회, 「韓國經濟年鑑」(서울: 전국경제인연합회, 1991), p. 602.

남한은 또한 통신기술, 컴퓨터기술, 반도체기술의 연구에 대한 투자를 확대하여 세계 10번째로 全電子交換機 TDX-1을 개발했을 뿐만 아니라 초고집적반도체 4MD램을 비롯하여 광통신시스템, 장거리 운영 보전시스템 등의 개발에 성공하였으며 현재 대용량 全電子交換機 TDX-10, 행정전산망용 중형컴퓨터, 종합정보통신망 등 尖端技術開發을 추진중에 있다.

3. 評價

1990년 현재 남한은 道路總延長 56,715km, 道路鋪裝率 71.5%인데 반하여 북한은 도로총연장 23,000km에 도로포장율은 10%에도 미달되고 있는 수준이다. 自動車 保有臺數에 있어서도 북한은 26만

188) 위의 책, p. 602. 1991년의 전화설비보급은 남한이 1,700만회선, 북한은 80만회선 정도로 추정된다. 한국산업은행, 「산업기술동향」, p. 14.

4천대(남한은 339만 5천대)로 남한의 1/10에도 미치지 못하고 있다. 도로망 미비, 자동차 및 석유공급부족 등 제반 여건이 취약하여 북한의 자동차수송은 매우 낙후되어 있는 상태이며 남한의 자동차 수송능력에는 상당히 뒤떨어져 있다.

그러나 남한의 경우 <표 3-3-65>에 나타난 바와 같이 인구, 차량 수에 비하여 전체 도로의 규모가 적어 交通滯症의 문제가 야기되고 있다.

<표 3-3-65> 도로 규모 국제 비교(1990)

	남한	미국	일본	서독
도로총연장(km)	56,715	6,242,205	1,098,932	492,478
인구 1인당도로연장(m)	1.28	26.08	8.98	8.06
자동차 1대당도로연장(m)	17	125	75	17

출처: 한국개발연구원, 「사회간접자본 애로요인분석과 정책과제」(서울: 한국개발연구원, 1991), p. 40.

海運과 航空에 있어서도 남한과 북한의 수송능력은 큰 차이를 보이고 있다. 항만하역능력은 1990년 현재 남한이 2억 2,435만 톤의 하역능력을 보유하고 있는데 비해 북한은 연간 3,490만 톤의 하역능력을 보유하고 있을 뿐이다. 또한 항공수송에 있어서도 남한이 51개의 정기국제항공노선을 운항하고 있는 반면 북한은 4개의 국제항공노선을 정기적으로 운항하고 있어 그 격차가 큰 것으로 평가된다. 이처럼 북한의 해운, 항공 등의 수송능력이 남한에 비해 크게 뒤떨어지는 것은 북한의 경제체제가 기본적으로 자력갱생의 원칙에 따라 소련, 중국을 비롯한 사회주의 국가를 제외하고는 대외무역을 소홀히 하였기

때문으로 풀이된다.

사회간접자본에도 클라인이 여타 보조적 변수들에 부여한 가중치 20을 주고, 본 절에서 분석한 사회간접자본의 각 요소인 철도총연장, 도로총연장, 연간항만하역능력, 국제항공노선 수, 전화회선 수에 각각 4의 가중치를 주어 남북한을 비교해보면 <표 3-3-66>에서 볼 수 있는 바와 같이 남북한 사회간접자본의 역량은 20 : 6으로 평가된다.

<표 3-3-66> 남북한 사회간접자본 평가(1990)

		남	한	북	한
철도 총연장	(km)	6,435		5,045	
	평가치	4		3	
도로 총연장	(km)	56,715		23,000	
	평가치	4		2	
항만 하역 능력	(만톤)	22,435		3,490	
	평가치	4		1	
국제 항공 노선	(노선수)	51		4	
	평가치	4		0	
전화 회선수	(만회선)	1,529		40	
	평가치	4		0	
합계		20		6	

최근 북한은 수송·통신능력의 향상을 위하여 제3차 7개년계획에서도 輸送·通信能力의 向上을 기본과업으로 설정하고 있다. 그러나 투자재원의 부족으로 인하여 그 성과는 크지 못한 것으로 평가된다. 따

라서 북한의 수송·통신 등 社會間接資本의 취약성은 당분간 북한경제의 주요 침체요인의 하나로 작용할 전망이다.

한편 남한의 사회간접자본 시설은 북한에 비해서는 월등하다 하겠으나 1980년대 들어 도로·항만 등 수송부문의 시설확충이 경제발전에 따른 물동량 및 차량의 증가를 따라가지 못해 경제성장에 커다란 장애요인으로 작용하고 있어 이에 대한 대책이 요구된다.

VIII. 對外貿易

1. 概觀

이 절에서는 남북한의 對外貿易 역량을 비교·분석한다. 국제경제관계에 있어서 對外貿易은 한 국가의 경제력을 가늠할 수 있는 좋은 지표이다. 미국, 일본 등과 같이 세계무역에서 차지하는 비중이 높은 국가들이 일반적으로 세계경제에서 더 큰 힘과 영향력을 갖는다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 북한은 경제구조가 자립경제로 특징지어질 수 있어 단순수치의 양적 비교를 통한 남북한의 對外貿易의 비교는 남한의 우위를 상대적으로 과장할 위험이 내포되어 있으며, 따라서 對外貿易과 관련하여 貿易規模 이외의 여러 변수들도 남북한의 경제력을 비교·분석하는 데는 고려되어야만 할 것이다.

이러한 문제점을 인식하면서 여기서는 대외경제와 관련하여 貿易規模, 貿易收支, 貿易依存度, 交易相對國 構造, 輸出入商品 構造, 對外經協 및 外債를 비교·분석한다.

남북한의 경제체제와 성장전략의 차이는 對外貿易 및 國際經濟協力關係에 잘 반영되어 나타나고 있다. 1960년대 중반 이후 남북한의 무역규모는 차이가 벌어지기 시작했으며, 1990년 현재 남한의 총교역규모(수출+수입)는 북한보다 28배 이상이 큰 1,348.6억 달러를 기록하였다. 대내지향적 발전전략을 채택한 북한은 20% 내외의 낮은 貿易依存度を 유지해 온 반면, 수출 위주의 성장정책을 추진한 남

한은 1970년대 중반 이래 55~70%의 높은 貿易依存度를 보여 왔다. 특히 무역규모에서 나타나는 뚜렷한 차이는 남북한 경제력 격차의 단면을 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다. 한편 貿易收支 면에서는 남북한 모두 몇 해를 제외하고는 무역적자를 보였으며 남한의 적자폭이 북한보다 훨씬 더 컸으나 GNP에 대한 貿易收支의 비율 또는 輸出輸入比率(수출/수입)을 통해서 살펴볼 때 남한의 貿易收支는 계속 개선되어 왔다. 교역상대국에 있어 남한은 미국과 일본에, 북한은 구소련과 중국에 심한 편중을 보여왔으며 1960년대 말부터 일본 또한 북한의 주요 교역상대국이 되었다.

북한의 대외무역은 體制基盤 構築期(1945~1953)에 있어 소련의 원조와 기술지도의 도입을 위해 對蘇一邊倒의 무역거래를 하고 한국 전쟁으로 정상적인 무역거래를 중단할 수 밖에 없어 蘇·中로부터의 군수물자의 도입에 급급했다. 그후 體制再定期(1953~1960)에는 전후복구에 필요한 기계설비·원자재·자본재의 수입에 주력하고 鐵鑛石·非鐵金屬鑛物 등 1차산품을 수출하던 중 때마침 제1차 5개년(1957~1960) 기간에는 蘇·中의 원조감축과 동구로부터의 원조동결로 수출노력의 강화에도 불구하고 많은 차질을 초래했다.

이처럼 북한은 제1차 7개년계획(1961~1970) 기간까지는 주로 공산권과의 무역을 위주로 하였으나 6개년계획(1971~1976)부터는 서방 선진국으로부터의 플랜트 및 기술도입의 필요성이 증대함에 따라 西方 諸國과의 무역을 중시하게 되었다. 그러나 1970년대의 세계 경제는 자원 민족주의, 보호무역의 대두, 금융 및 자본시장에서의 수요자시장으로부터 공급자시장으로의 전환 등 무역 및 경제협력조건

이 개도국에 크게 불리한 방향으로 전개되었기 때문에 남한과는 달리 북한은 소기의 목적을 달성할 수 없었다.

1970년대 중반 이래 북한은 서구 선진국에 대한 채무불이행으로 외채문제가 발생하였으나 수출부진으로 인한 외화부족으로 계속 외채는 증가하여 왔다. 따라서 외채 지불불능에 처한 북한은 대외신용도에서 가장 나쁜 평가를 받는 국가 중의 하나가 되었다. 반면에 남한은 비록 총외채의 규모가 북한보다는 크지만 상환능력은 꾸준히 향상되어 왔으며 1980년대 후반의 수출호조로 인한 큰 폭의 무역흑자로 순외채는 급격히 감소하였다. 이와 같은 남북간에 있어서의 對外貿易 역량의 차이는 향후 더욱 심화될 전망이다.

2. 分析

가. 貿易規模

북한의 총교역규모(수출+수입)는 1990년 현재 47.8억 달러를 기록하고 있으며 이는 한국전쟁이 끝난 2년 후 1955년의 1.9억 달러와 비교할 때 약 25배 증가하였다. 같은 기간 동안 남한의 총교역액은 3.6억 달러에서 1,348.6억 달러로 약 375배 증가하였다. 이와 같은 남한의 급속한 무역증가는 1955년 북한의 약 2배이던 남한의 貿易規模를 1990년에는 약 28배 이상으로 격차를 벌려놓았으며, 따라서 貿易規模 면에서만 볼 때 북한은 전혀 남한의 비교 대상이 아니다. 한편 이 기간 동안의 수출은 북한이 4,400만 달러에서 18.6억 달러로

약 43배 증가한 반면 남한은 1,800만 달러에서 650.2억 달러로 3,600배 이상 증가하였으며, 수입은 북한이 1.4억 달러에서 29.2억 달러로 약 21배 증가하였으나 남한은 3.5억 달러에서 698.4억 달러로 약 200배 증가하였다. 남북한 모두 수출의 증가가 수입의 증가를 앞서고 있으나 남한의 기록적인 수출증가가 남북한 貿易規模의 격차를 심화시키는데 더욱 크게 기여하였다.

남북한 貿易規模의 성장추이에서 나타나는 것처럼 남한의 貿易規模는 제1차 5개년계획의 후반기인 1960년대 중반 이래 꾸준히 성장해 왔으나 북한의 貿易規模는 1970년대 중반의 급격한 신장이 있은 후 감소와 증가를 반복해 왔다. 남북한의 貿易規模의 차이가 계속 커져온 것은 1970년과 1980년의 貿易規模의 크기를 비교해 볼 때 더욱 명확하게 드러난다. 1970년 남한의 무역총액은 28.2억 달러로 북한의 무역총액 8억 달러의 3.5배 큰 규모였으나, 1980년에 남한은 398억 달러, 북한은 34.5억 달러의 규모를 보임으로써 11.5배로 더욱 커졌다. 전기간을 통하여 남한은 貿易規模에서 우위를 보여왔으며 우위의 정도는 시간이 갈수록 심화되었다.

수출주도의 경제성장전략을 바탕으로 남한은 수출산업을 육성해 왔으며 노동집약적인 경공업제품의 국제경쟁력이 낮아져서 수출전망이 어두워지자 1970년대 초반부터 수출 위주의 중화학공업화를 추진하였다. 그 결과 남한의 수출상품구조는 개선되었으며 수출의 지속적인 증가가 가능하였다. 한편 북한은 사회주의 국가와의 구상무역에 치중해 왔기 때문에 국제기준에 미달하는 경쟁력이 낮은 제품도 이들 사회주의 국가에는 정치적인 요인으로 수출이 가능하였으나 국제시

〈표 3-3-67〉 남북한의 대외무역

(단위: 백만 달러)

연도	남한			북한			A/B
	합계(A)	수출	수입	합계(B)	수출	수입	
1950	58.7	-	58.7	125.9	45.5	80.4	0.5
1951	106.5	-	106.5	69.6	30.6	39.0	1.5
1952	241.9	27.7	214.2	97.9	30.8	67.1	2.5
1953	385.0	39.6	345.4	120.0	26.8	93.4	3.2
1954	267.5	24.2	243.3	150.0	29.4	120.6	1.8
1955	359.4	18.0	341.4	186.0	44.0	142.0	1.9
1956	410.7	24.6	386.1	230.5	61.6	168.9	1.8
1957	464.4	22.2	442.2	230.4	89.4	141.0	2.0
1958	394.7	16.5	378.2	241.6	93.6	148.0	1.6
1959	323.6	19.8	303.8	333.9	112.3	221.6	1.0
1960	376.3	32.8	343.5	303.5	146.9	156.6	1.2
1961	357.0	40.9	316.1	340.9	149.0	191.9	1.0
1962	476.6	54.8	421.8	372.4	163.7	208.7	1.3
1963	647.1	86.8	560.3	404.4	180.0	224.4	1.6
1964	523.5	119.1	404.4	421.9	185.9	236.0	1.2
1965	638.5	175.1	463.4	482.6	210.6	272.0	1.3
1966	966.7	250.3	716.4	503.7	230.5	273.2	1.9
1967	1,316.4	320.2	966.2	541.5	249.8	291.7	2.4
1968	1,918.3	455.4	1,462.9	609.3	250.1	359.2	3.1
1969	2,446.1	622.5	1,823.6	709.0	289.5	419.5	3.5
1970	2,819.2	835.2	1,984.0	796.1	362.3	433.8	3.5
1971	3,461.9	1,067.6	2,394.3	972.1	329.3	642.8	3.6
1972	4,146.1	1,624.1	2,522.0	1,172.1	419.4	752.7	3.5
1973	7,465.3	3,225.0	4,240.3	1,499.2	508.3	990.9	5.0
1974	11,312.2	4,460.4	6,851.8	2,139.4	713.7	1,425.7	5.3
1975	12,355.4	5,081.0	7,274.4	2,098.4	825.3	1,273.1	5.9
1976	16,488.9	7,715.3	8,773.6	1,578.4	582.7	995.7	10.4
1977	20,857.0	10,046.5	10,810.5	1,630.5	753.8	876.7	12.8
1978	27,683.0	12,711.1	14,971.9	2,273.8	1,198.5	1,075.3	12.2
1979	35,394.1	15,055.5	20,338.6	2,949.2	1,491.4	1,457.8	12.0
1980	39,796.6	17,504.9	22,291.7	3,451.2	1,627.1	1,824.1	11.5
1981	47,124.6	20,992.6	26,132.0	2,705.5	1,313.1	1,574.4	17.4
1982	45,866.9	21,616.1	24,250.8	2,881.6	1,288.9	1,592.7	15.9
1983	50,414.7	24,222.5	26,192.2	2,613.8	1,139.0	1,474.8	19.3
1984	59,876.3	29,244.9	30,631.4	2,598.4	1,185.1	1,413.3	23.0
1985	61,418.7	30,283.1	31,135.6	3,007.3	1,221.7	1,785.6	20.4
1986	66,298.4	34,714.5	31,583.9	3,457.1	1,355.5	2,101.6	19.2
1987	88,300.7	47,280.9	41,019.8	4,061.2	1,484.7	2,576.5	21.7
1988	112,507.0	60,696.4	51,810.6	4,885.4	1,792.1	3,093.3	23.0
1989	123,842.0	62,377.2	61,464.8	4,590.2	1,685.5	2,904.7	27.0
1990	134,859.4	65,015.7	69,843.7	4,776.8	1,857.1	2,919.7	28.2
1991	153,400.0	71,870.0	81,530.0	2,720.0	1,010.0	1,710.0	56.4

출처: 한국무역협회, 「韓國經濟의 主要指標 1991」 (서울: 한국무역협회, 1991), p. 192; 경제기획원, 「主要經濟指標 1977」 (서울: 경제기획원, 1977), p. 184; 황의각, 「북한경제론」 (서울: 나남, 1992), p. 250; Soo-Young Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988: Structure and Performance" (Ph. D. Dissertation, Northeastern University, 1991), pp. 312~313; 한국은행, 「1991년 북한의 GNP추정결과」 (서울: 한국은행, 1992. 8), p. 4; 한국무역협회, 「主要北韓經濟指標 1992」 (서울: 한국무역협회, 1992), pp. 40, 42; 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」 (서울: 국토통일원, 1980), p. 294.

장에의 진출에는 한계가 있었다.¹⁸⁹⁾ 뿐만 아니라 북한은 1970년대 중반 이후 신기술과 자본도입의 어려움으로 수출상품의 다양화와 품질향상, 신상품의 개발이 미흡하였다. 따라서 북한의 자본주의 국가, 특히 선진국에 대한 수출부진은 어쩔수 없었다 하더라도 세계질서의 개편으로 인한 사회주의 국가의 경제우선은 북한의 수출 전망을 더욱 흐리게 하고 있다. 1991년 북한의 총교역액은 1990년과 비교할 때 40% 이상이 감소한 27.2억 달러에 불과하였으나 남한의 총교역액은 1,534억 달러로서 북한보다 56배 큰 규모를 보이고 있다.

나. 貿易收支

對外貿易에 있어 수지균형을 이룬다는 것은 비현실적이며 계획경제체제인 사회주의 국가에서조차도 상상할 수 없는 일이다. 세계경제

189) Soo-Young Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988: Structure and Performance" (Ph. D. Dissertation, Northeastern University, 1991), p. 281.

의 큰 테두리 안에는 貿易收支의 흑자국과 적자국이 동시에 존재하고 있으며, 적자국보다는 수지균형국 또는 흑자국이 보다 탄탄한 경제기반과 잠재력을 내포하고 있다고 할 수 있다. 반면에 貿易收支 비교시 두 국가 모두 무역흑자국이거나 적자국인 경우 단순히 貿易收支 적자, 흑자의 절대액을 비교의 기준으로 삼을 수 있는냐는 문제가 제기된다. 두 국가가 같은 규모의 무역적자를 보였다 하더라도 貿易規模에서 큰 차이가 있다면 절대액에 따른 단순 비교가 아닌 다른 비교의 기준이 필요하다. 貿易規模가 다른 국가간의 貿易收支의 비교에서 輸出輸入比率(수출/수입) 또는 총무역액에 대한 무역적자(흑자)의 비율 등이 고려된다. 輸出輸入比率이 큰 국가가 작은 국가보다 더 건전한 對外貿易에 종사하고 있으며, 남북한의 貿易收支의 비교는 輸出輸入比率에 따른다.

남북한 모두 몇몇 연도를 제외하고는 전반적으로 무역적자를 경험해 왔으며, 북한은 1978년과 1979년에 남한은 1986~1989년 기간 동안만 무역흑자국이 되었을 뿐이다. 따라서 貿易收支 균형이라는 측면에서 볼 때 남북한의 對外貿易은 바람직한 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 남한의 貿易收支는 지속적으로 개선되어 온 반면 북한의 수지는 상대적으로 악화되어 온 것으로 나타나고 있다. 이것을 輸出輸入比率을 통하여 살펴보면 1978~1980년의 기간을 제외하고는 1972년 이래 貿易收支 면에서 남한은 북한보다 건전한 對外貿易에 종사해 온 것을 알 수 있다.

1960년 남한의 수입은 수출을 10배 이상 초과하여 輸出輸入比率은 9.5%에 불과하였다. 반면 이 기간중 북한은 소비재 수입을 억제

하고 광물자원과 수입대체정책에 따른 일부 금속의 반제품 수출을 추진한 결과 輸出輸入比率은 1955년의 31.0%에서 1960년에는 93.8%로 높아졌다.

북한의 수출과 수입은 1960년대까지 점진적으로 증가해 왔으며 타 기간과 비교해 볼 때 이 기간중의 무역적자는 소폭이었다. 輸出輸入比率은 1965년 77.4%, 1970년에는 83.5%를 보였는데 자립경제를 지향하는 대내지향적 발전정책은 貿易收支의 균형을 요구했으며 1960년대의 전기간 동안 북한은 이러한 원칙에 충실해 왔다. 한편 남한은 제1차 경제개발 5개년계획을 통하여 수입대체뿐만 아니라 수출증대를 강조하면서 종합적인 수출진흥정책을 실시하였으며, 제2차 5개년 계획기간중 경공업 위주의 수출산업의 체질강화와 국제화를 위한 정책적 배려를 더욱 넓혔다. 수출진흥정책의 다양화를 통한 수출제일주의정책의 적극적 추진 결과 괄목할 만한 수출의 증가를 가져왔으며, 남한의 輸出輸入比率은 1965년에는 37.8%, 1970년에는 42.1%로 높아졌다. 비록 輸出輸入比率은 계속 높아져 왔으나 貿易規模의 급신장에 따른 무역적자의 폭은 더욱 확대되었다. 1950년대와 마찬가지로 輸出輸入比率을 통해 본 남북한의 貿易收支는 북한이 남한에 비해 아주 양호한 것이었다.

대중동원에 의한 외연적 성장이 한계에 이르자 북한은 생산성을 향상시키기 위하여 서구 선진국으로부터 자본과 기술의 도입을 추진함으로써 공장설비를 현대화하고자 하였다. 1970년대 초반부터 1975년까지의 북한무역의 급격한 증가는 북한의 서구 선진국으로부터의 급격한 자본재 수입의 증가를 반영하고 있다. 북한은 이 기간중 막대

한 무역적자를 기록하였으며, 선진국으로부터 빌어쓴 차관을 아직까지도 상환하지 못하고 있다. 1975년 북한의 輸出輸入比率은 64.8%였으며 4.5억 달러의 무역적자를 보였다. 북한의 선진국에 대한 부채상환의 지연은 당연히 이들 국가와의 무역을 감소시켰으나 1970년대 후반 중동 제국과의 무역확대, 특히 사우디아라비아에 대한 수출의 급격한 증가는 貿易收支 개선에 크게 이바지하였다. 그 결과 1980년의 輸出輸入比率은 89.2%로 높아졌다. 貿易收支의 개선을 위한 북한의 외화획득 노력은 서구 선진국(서독과 프랑스)에 대한 귀금속(주로 산업용 금)의 수출증가에서도 찾아볼 수 있으며, 제3세계에 대한 무기수출의 급격한 증가도 또한 이 시기에 이루어졌다.

1980년대 초부터 북한의 貿易收支는 다시 악화되기 시작하였다. 1950년대 말부터 1960년대 초반을 통하여 북한의 수출품목은 종래의 원자재 중심에서 완제품 중심으로 바뀌어 왔으나, 1970년대 중반 이래 기술도입의 어려움은 부가가치가 큰 완제품으로의 수출품목의 전환 및 수출품목의 다변화를 어렵게 하였다. 1980년대 초반 북한의 對外貿易의 감소는 북한산업의 구조적 조정이 용이하지 않았음을 반영하고 있으며, 이러한 현상은 북한사회에 있어서는 획기적인 변화라 할 수 있는 합영법 채택 이후 지금까지도 계속되고 있다. 한편 북한은 1985년 이래 기록적인 무역적자를 보이고 있는데, 이는 선진국으로부터의 신기술과 자본재 도입의 어려움을 극복하고자 사회주의 국가 중 그래도 기술수준이 앞선 구소련과의 무역, 특히 수입을 급격히 확대한 결과이다. 북한의 輸出輸入比率은 1985년 68.4%, 1990년에는 63.6%에 머물렀다.

1970년대 초기에 들어서면서 남한은 노동집약적인 비내구소비재 중심의 경공업 제품으로부터 가전용품, 전자, 철강, 자동차 등의 내구 소비재로 수출상품을 다양화하기 시작하였다. 수출시장에서 섬유제품, 의류, 신발 등의 경공업제품은 다른 개발도상국의 부상으로 성장 잠재력이 제한되어 왔으며 따라서 남한은 내구소비재 산업분야에 대한 투자를 증가하였다. 이들 내구소비재는 수입특화에서 수출특화로 전환하여 1970년대를 통하여 계속 경쟁력을 높여왔다. 비록 1970년대의 세계경제가 자원내셔널리즘, 보호무역의 등장, 금융 및 자본의 공급자시장으로의 전환 등으로 개발도상국에게는 불리한 여건이었으나 남한은 수출잠재력의 비약적인 성장으로 계속 對外貿易을 확대할 수 있었다. 1978년에 남한의 수출은 127.1억 달러였으며 수입은 149.7억 달러로 22.6억 달러의 무역적자를 보였으나 輸出輸入比率은 높아져서 84.9%가 되었다. 같은 해 북한의 輸出輸入比率은 111.5%였다.

1980년 제5공화국 출범과 동시에 추진된 물가안정정책의 결과 1982~1987년 사이의 인플레이션율은 연평균 약 2.5%로 매우 안정적인 수준을 유지하였으며, 통화안정과 더불어 1981~1986년 기간 동안의 계속된 원화 평가절하에 힘입어 1981년을 고비로 수출은 다시 증가하기 시작하였으며 貿易收支 또한 개선되었다.¹⁹⁰⁾ 1985년에는 수출은 302.8억 달러였으며 수입은 311.4억 달러로 무역적자는 8.5억 달러에 불과하였다. 이해의 輸出輸入比率은 97.3%로 거의 수출입

190) 한국무역협회, 「한국경제의 주요지표 1991」 (서울: 한국무역협회, 1991), p. 177.

〈표 3-3-68〉 남북한의 무역수지 및 수출수입비율

(단위: 백만 달러, %)

연 도	남		북	
	무역수지	수출/수입	무역수지	수출/수입
1950	-58.7	0.0	-34.9	56.6
1951	-106.5	0.0	-8.4	78.5
1952	-186.4	12.9	-36.3	45.9
1953	-305.7	11.5	-66.6	28.7
1954	-218.2	9.9	-91.2	24.4
1955	-309.9	5.3	-98.0	31.0
1956	-354.8	6.4	-107.3	36.5
1957	-370.9	5.0	-51.6	63.4
1958	-326.4	4.4	-54.4	63.2
1959	-253.6	6.5	-109.3	50.7
1960	-272.5	9.5	-97.0	93.8
1961	-275.2	12.9	-42.9	77.6
1962	-367.0	13.0	-45.0	78.4
1963	-473.5	15.5	-44.4	80.2
1964	-285.3	29.5	-50.1	78.8
1965	-288.3	37.8	-61.4	77.4
1966	-466.1	34.9	-42.7	84.4
1967	-676.0	32.1	-41.9	85.6
1968	-1,007.5	31.1	-109.1	69.6
1969	-1,201.1	34.1	-130.0	69.0
1970	-1,148.8	42.1	-71.5	83.5
1971	-1,326.7	44.6	-313.5	51.2
1972	-897.9	64.4	-333.3	55.7
1973	-1,015.3	76.1	-482.6	51.3
1974	-2,391.4	65.1	-712.0	50.1
1975	-2,193.4	69.8	-447.8	64.8
1976	-1,058.3	87.9	-413.0	58.5
1977	-764.0	92.9	-122.9	86.0
1978	-2,260.8	84.9	123.2	111.5
1979	-5,283.1	74.0	33.6	102.3
1980	-4,786.8	78.5	-197.0	89.2
1981	-5,139.4	80.3	-443.3	71.8
1982	-2,634.7	89.1	-303.8	80.9
1983	-1,969.7	92.5	-335.8	77.2
1984	-1,386.5	95.5	-228.2	83.9
1985	852.5	97.3	-563.9	68.4
1986	3,130.6	109.9	-746.1	64.5
1987	6,261.1	115.3	-1,091.8	57.6
1988	8,885.8	117.2	-1,301.2	57.9
1989	912.4	101.5	-1,219.2	58.0
1990	-4,828.0	93.1	-1,062.6	63.6
1991	-9,660.0	88.2	-700.0	59.1

주: 〈표 3-3-67〉로부터 계산

균형을 이루게 되었다. 1980년대 중반의 수출의 활성화에 따른 貿易收支의 개선은 국제 원자재 가격의 안정과 1982~1986년 사이의 계속된 낮은 국제금리가 큰 역할을 했다.

남한은 계속된 '3저'효과에 힘입어 1986년 이래 3년 동안 높은 수출 증가율과 경제성장을 달성했으며 貿易收支에 있어서는 큰 폭의 흑자를 기록하였다. 1986년 사상 초유의 31.3억 달러의 흑자를 기록한 이래 1987년 62.6억 달러, 1988년 88.9억 달러에 이르렀다. 이러한 무역흑자는 산업기반의 구조적인 조정에 따른 생산성 및 대외경쟁력 향상에 기인하기보다는 금융, 재정의 긴축에 따른 물가의 안정과 저유가, 저금리 등 국제환경이 남한경제에 유리하게 작용했기 때문이다.

1988년과 비교할 때 1989년의 수출은 623.8억 달러로 겨우 16.8억 달러 증가했으나 수입은 614.6억 달러로 96.5억 달러나 증가하여 貿易收支의 흑자는 9.2억 달러에 머물렀다. 1990년에 와서는 48.3억 달러의 적자로 반전하여 輸出輸入比率은 93.1%로 낮아졌으며 1991년 무역적자는 96.6억 달러로 증가하여 輸出輸入比率은 88.2%로 더욱 낮아졌다.

다. 貿易依存度

GNP에 대한 수출입총액의 비율인 貿易依存度는 한 국가의 해외의존에 관련한 지표로서 사용되는데, 貿易依存度가 낮은 경제가 안정적인 경제라 할 수 있다. 해외의존이 심한 경제일수록 국제환경의 급격

한 변화에 보다 큰 충격을 받으며 이러한 예는 특히 자원이 빈약한 개발도상국에서 찾아볼 수 있다. 세계경제가 침체국면에 있을 때는 구매력 감소로 인하여 수출주도의 개발도상국은 수출부진으로 경제 성장이 둔화되며, 국제 원자재 가격의 폭등은 자원이 빈약한 국가의 경제에 큰 부담을 안겨준다. 1970년대 두 차례의 오일쇼크는 원유의 전량을 해외로부터의 수입에 의존하는 자원빈국에게는 재앙이었다. 그러나 북한의 경우에서처럼 貿易依存度가 매우 낮은 경제는 자본재 및 신기술 도입의 제한에 따르는 경제발전의 부정적인 측면도 간과할 수는 없다.

좁은 국토와 제한된 자원을 가진 국가는 일반적으로 자급자족이 용이하지 않고, 따라서 더욱 더 외부의 시장과 공급원에 의존하는 경향이 커지게 마련이다. 하지만 이러한 진술은 북한에는 적용되지 않는다. 비록 북한의 대외교역이 산업화과정에 따른 경제규모의 확대에 따라 절대규모가 꾸준히 증가하여 왔다고는 하지만 貿易依存度는 1950년대 후반 이래 지금까지 20% 안팎의 일정한 수준을 유지해 왔다. 이와 같이 북한의 貿易依存度가 일정한 비율을 유지해 왔다는 것은 북한의 무역이 시장원리에 따른 가격결정의 메카니즘을 통하여 자원의 효율적인 수급에 기초하기 보다는 자급자족 경제체제하에서 對外貿易도 국내산업화의 성장과 보조를 같이하면서 규제되어 왔음을 시사해 준다.

대외지향적 발전정책을 지향한 남한은 북한과는 달리 능동적으로 세계시장에 참여해 왔으며 국제협력을 추진해 왔다. 한국전쟁이 끝난 1953년부터 1950년대 말까지만 하더라도 수출이 GNP에서 차지하

는 비중은 2% 미만의 보잘 것 없는 수준이었으나 수입은 수출의 10배 이상을 상회하여 25% 이상의 수입의존도를 보였다. 수출이 미약하였던 이 기간 동안의 수입은 외국, 특히 미국으로부터의 원조와 지원으로 충당되었다. 한편 북한도 사회주의 국가로부터 전후복구를 위한 무상원조와 차관을 제공받았으며 따라서 다른 기간보다는 상대적으로 다소 높은 25% 내외의 貿易依存度를 보였다. 1950년대 남북한의 對外貿易依存은 비슷한 수준에 머물러 있었으며 1957년의 남한의 貿易依存度가 27.1%, 북한의 貿易依存度 25.2%가 이를 뒷받침하고 있다.

해외로부터의 원조가 줄어들면서 남북한 모두 貿易依存度가 다소 낮아져서 1960년 남북한의 貿易依存度는 각각 19.3%, 20.0%였다. 이와 같은 20% 정도의 貿易依存度는 남한의 경우에는 최저수준으로서 1960년도 중반까지 계속되었다. 1960년대 상반기 남한의 낮은 貿易依存度는 낮은 수입의존도를 반영하고 있으며, 비록 수출위주의 경제성장정책의 추진으로 수출이 신장하였으나 수출의존도는 1965년에도 가셔도 아직도 5.8%에 머물고 있었다. 남북한의 對外貿易依存度는 1960년대 말부터 확연하게 차이가 나기 시작하였다. 1965년 남한의 貿易依存度는 21.2%였으나 경공업 수출위주의 발전정책을 추진해 온 결과 貿易依存度는 꾸준히 높아져서 1970년에는 34.8%가 되었다. 한편 대내지향적 발전전략을 채택한 북한의 貿易依存度는 1965~1970년 기간 동안 20.6%에서 20%로 제자리에 머물고 있었다.

남한이 경공업에서 중공업 수출위주로 성장전략을 전환한 1970년대 초반 이래 남북한의 貿易依存度의 차이는 더욱 심화되었다. 남한

〈표 3-3-69〉 남북한의 무역의존도

(단위: %)

연도	남			북		
	무역의존도	수출의존도	수입의존도	무역의존도	수출의존도	수입의존도
1953	26.7	2.9	25.6	27.3	6.1	21.2
1957	27.1	1.3	26.5	24.5	9.5	15.0
1960	19.3	1.7	17.6	20.0	9.7	10.3
1961	17.0	1.9	15.0	18.8	8.2	10.6
1962	20.6	2.4	18.2	18.4	8.1	10.3
1963	23.8	3.2	20.6	18.9	8.4	10.5
1964	18.2	4.1	14.1	18.3	8.1	10.3
1965	21.2	5.8	15.4	20.6	9.0	11.6
1966	26.3	6.8	19.5	20.9	9.6	11.3
1967	30.8	7.5	23.3	20.8	9.6	11.2
1968	36.7	8.7	28.0	21.9	9.0	12.9
1969	36.9	9.4	27.5	22.7	9.3	13.4
1970	34.8	10.3	24.5	20.0	9.1	10.9
1971	36.6	11.3	25.3	23.8	8.1	15.7
1972	39.0	15.3	23.7	25.4	9.1	16.3
1973	55.5	24.0	31.5	23.9	8.1	15.8
1974	60.5	23.9	36.6	29.3	9.8	19.6
1975	59.4	24.4	35.0	22.4	8.8	13.6
1976	57.8	27.0	30.7	16.3	6.0	10.3
1977	56.9	27.4	29.5	15.3	7.1	8.2
1978	53.9	24.8	29.2	17.1	9.0	8.1
1979	57.7	24.5	33.1	23.7	12.0	11.7
1980	66.0	29.0	37.0	25.5	12.0	13.5
1981	71.1	31.7	39.5	20.0	8.3	11.6
1982	64.3	30.3	34.0	21.2	9.5	11.7
1983	63.4	30.5	32.9	18.1	7.9	10.2
1984	68.8	33.6	35.2	17.7	8.1	9.6
1985	68.5	33.8	34.7	19.9	8.1	11.8
1986	64.5	33.8	30.7	19.9	7.8	12.1
1987	68.5	36.7	31.8	20.9	7.7	13.3
1988	65.1	35.1	30.0	23.7	8.7	15.0
1989	58.6	29.5	29.1	19.1	7.0	12.1
1990	56.7	27.3	29.4	20.7	8.0	12.6
1991	54.6	25.6	29.0	11.9	4.4	7.5

주: 〈표 3-3-68〉의 남북한의 총무역, 수출 및 수입을 각각의 GNP로 나누어 계산, 남북한의 GNP의 경우 남한은 한국은행, 북한은 통일원 발표자료 인용

의 貿易依存度는 1975년에 벌써 60%에 육박하여 1980년에는 66%로 더욱 높아졌으며, 이후 1988년까지 대부분 65% 이상의 높은 수준을 지속하였다. 1989년, 1990년의 貿易依存度는 다소 낮아진 58.6%, 56.7%를 보였다. 남한의 貿易依存度가 높은 이유는 국내수요의 몇배를 생산하고 그것을 수출하는 가공무역형 산업구조가 더 많은 수입을 요구하기 때문이다. 한편 북한은 1970년대 중반 서구로부터의 수입확대를 반영하여 貿易依存度는 1974년 29.3%로 높아졌으나 잇따른 외채문제로 貿易依存度는 20% 미만의 수준으로 다시 떨어졌다. 1984년 합영법 발표 이후 부분적인 개방화 정책을 통하여 무역증대를 도모하였으나 큰 성과를 거두지 못하였으며 貿易依存度는 20% 안밖의 수준에서 정체하였다.

북한이 비록 해외의존도가 낮은 자립경제로 성장해 왔지만 선진기술과 자본재의 도입없이 경제성장은 거의 불가능할 것이며, 성장이 있다하더라도 그 속도는 매우 느릴 것이다. 한편 남한과 같은 수출주도형의 해외의존이 높은 경제는 국제환경의 변화에 민감하게 반응하여 외부충격의 흡수력이 낮고, 따라서 지속적이고 안정적인 발전을 기대할 수 없다. 또한 해외의존이 심한 경제는 기술과 자본의 대외종속을 면하기 어려우며 이것은 지속적 발전의 제약이 된다.

라. 交易相對國 構造

경제력은 交易相對國 構造에 따라서도 다르게 평가되어진다. 경제의 해외의존이 비슷한 국가들 사이에서도 교역상대국에 대한 수출입

의 비중은 다르다. 수출입의 대부분을 몇몇 상대국에 의존하는 국가가 있는가 하면 교역상대국이 다변화되어 특정국에 대한 의존의 정도가 낮은 국가도 있다. 수출입이 일부국가에 편중되어 있는 국가경제는 상대국의 정치, 경제적인 변화에 따른 압력에 대처해 나가는 것이 용이하지 않다. 특히 산업용 원자재, 에너지, 식량 등의 해외의존이 불가피한 경제가 이들 주요 자원을 특정국가에 의존한다면, 후자는 전자에 대해 큰 영향력을 행사할 수 있다. 일반적으로 교역상대국이 다변화된 국가가 다변화되지 않은 국가보다, 일부국가에 대한 의존이 낮은 무역구조를 가진 국가가 의존이 높은 국가보다는 상대적으로 해외부문이 건전하다.

1960년대 말까지 북한무역의 90% 이상이 소련과 중국을 중심으로 한 사회주의 국가와 행하여졌으나 1970년 초기부터 중반까지 북한이 일본과 서구 선진국으로부터 기술과 자본재를 대량 도입하게 됨에 따라 1974년 북한의 자본주의 국가로부터의 수입이 53.7%를 차지하게 됨으로 처음으로 사회주의 국가로부터의 수입을 능가하였다.¹⁹¹⁾ 이후 북한의 자본주의 국가로부터의 수입은 다시 감소 추세에 있다. 북한의 자본주의 국가에 대한 수출은 1974년의 36.9%에서 1980년에는 46.5%로 증가하였다. 이것은 1970년 후반 북한이 사우디아라비아에 대한 수출을 급격히 증가한데 그 원인이 있다. 이후 북한의 자본주의 국가에 대한 수출은 감소 추세에 있다. 1990년의 북한의 자본주의 국가에 대한 수출과 수입은 31.1%, 25.4%를 기

191) Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988," pp. 312~313.

록하였다.¹⁹²⁾ 일본 이외의 북한의 주요 자본주의 교역상대국은 서독, 프랑스, 홍콩 등이다. 한편 남한의 주요 교역상대국은 미국, 일본이며 사회주의 국가와의 교역규모는 1984년 0.1%에서 1990년 3.9%로 증가하였다.

남북한은 交易相對國 構造에 있어 심한 편중현상을 보이고 있는데 북한은 구소련과 중국에 남한은 미국과 일본에의 의존이 특히 심하다. 따라서 交易相對國 構造의 비교는 우선 북한의 양대교역국인 구소련과 중국에 대한 의존도와 남한의 양대교역국인 미국과 일본에 대한 의존도를 비교한다. 이때 분명한 의존도의 차이를 발견할 수 없으면 북한의 양대교역국에 일본을 더한 3국에 대한 의존도와 남한의 양대교역국에 대한 의존도를 비교해 본다. 이것은 1970년대 초반 이후 북한의 무역은 일본에의 의존을 두드러지게 보이고 있기 때문이다. 또한 남한이 북한보다 교역상대국이 다변화되어 있다는 사실도 고려되어진다.

수출 면에서 볼 때 북한의 양대교역국에 대한 의존도는 1950년대 초반의 95%가 넘는 높은 수준에서 계속 낮아져서 1969년에는 58%의 의존도를 보였으며, 한편 남한의 양대교역국에 대한 의존도는 같은 기간 동안 85% 수준에서 72%로 낮아졌다. 1968년과 1969년을 제외하고는 1950년대와 1960년대를 통하여 북한이 남한보다 양대교역국에 대한 편중이 더욱 심했다는 것을 알 수 있다. 한편 1970년대에 있어서 북한의 양대교역국에 대한 수출의존도는 남한의 양대교역

192) 한국무역협회, 「主要北韓經濟指標 1992」 (서울: 한국무역협회, 1992), p. 38.

상대국에 대한 의존도보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 1970년 북한의 양대교역국에 대한 수출의존도는 51.1%였으나 계속 낮아져서 1979년에 가서는 46.3%가 된 반면, 남한의 양대교역국에 대한 의존도는 1970년대 초반 75% 내외로 높았으며 중반 이후 의존도가 낮아져서 1970년대 말에는 51%로 떨어졌다. 1970년대 북한의 일본에 대한 수출의존도가 10% 내외인 점을 감안하여 북한의 3대교역국에 대한 의존도와 남한의 양대교역국에 대한 의존도를 비교해 볼 때는 1970년대 초반은 남한의 양대교역국에 대한 의존도가 북한의 3대 교역국에 대한 의존도보다 높았으며 후반에는 남한의 양대교역국에 대한 의존도와 북한의 3대 교역국에 대한 의존도에서는 큰 차이를 찾아볼 수 없다. 종합해 볼 때 1970년대는 남한이 북한보다 수출상대국에 대한 편중이 심했으며, 따라서 수출상대국 구조에서 남한이 북한보다 건전하다고 할 수 없다.

한편 1980년대는 북한이 남한보다 양대교역국에의 수출의존이 심했음을 알 수 있는데, 북한의 양대교역국에 대한 의존도가 1980년 43.9%에서 1990년에는 64.0%로 높아진 반면 남한의 양대교역국에 대한 의존도는 같은 기간 동안 43.7%에서 단지 49.2% 수준으로 높아졌다. 1980년대 북한의 일본에 대한 輸出依存度는 10~15%의 높은 수준이었다.

수입과 관련하여 북한의 양대교역국에 대한 의존도는 1950년대와 1960년대의 기간 동안 대부분 80% 이상으로 매우 높았으며 1960년대 후반에 와서 다소 낮아졌다. 한편 남한의 양대교역국에 대한 수입 의존도는 한국전쟁 후 1950년대 말까지 50~60%의 편향을 보였으

〈표 3-3-70〉 남북한의 주요 수출상대국 의존도

(단위: %)

연도	남한				북한			
	A+B	미국 (A)	일본 (B)	C+D +E	C+D	소련 (C)	중국 (D)	일본 (E)
1953	85.3	47.8	37.5	—	100.0	95.6	4.4	—
1957	67.6	18.2	49.4	91.8	89.8	70.0	19.8	2.0
1960	72.6	11.1	61.5	85.5	83.6	50.8	32.8	1.9
1961	64.3	16.9	47.4	87.9	85.5	53.1	32.4	2.4
1962	64.8	21.9	42.9	86.4	83.9	53.9	30.1	2.5
1963	56.6	28.0	28.6	86.2	81.4	48.9	32.5	4.8
1964	61.5	29.5	32.1	85.1	75.2	43.4	31.8	9.9
1965	60.4	35.2	25.1	84.2	77.9	41.9	35.9	6.4
1966	64.8	38.3	26.5	83.9	74.9	40.0	34.9	8.9
1967	69.5	43.0	26.5	84.2	73.4	43.2	30.2	10.8
1968	73.9	52.0	21.9	77.4	65.0	48.3	16.7	12.4
1969	72.1	50.7	21.4	68.0	57.9	43.7	14.1	10.1
1970	75.4	47.3	28.1	59.8	51.1	37.5	13.6	8.6
1971	74.4	49.8	24.5	69.5	61.2	41.2	20.0	8.3
1972	71.8	46.7	25.1	70.9	62.6	36.9	25.7	8.3
1973	70.2	31.7	38.5	69.7	56.8	35.6	21.2	12.9
1974	64.4	33.5	30.9	60.1	46.2	27.6	18.6	13.9
1975	55.7	30.2	25.4	54.4	47.2	25.4	21.8	7.2
1976	55.7	32.3	23.4	60.8	49.6	27.0	22.6	11.2
1977	52.4	31.0	21.4	55.3	47.3	29.5	17.8	8.0
1978	52.6	31.9	20.7	49.7	41.6	24.6	17.0	8.1
1979	51.3	29.1	22.3	55.6	46.3	26.2	20.1	9.3
1980	43.7	26.3	17.4	53.9	43.9	26.9	17.0	10.1
1981	43.4	27.0	16.4	60.9	49.7	30.7	19.0	11.2
1982	43.6	28.3	15.3	71.1	60.3	38.8	21.6	10.7
1983	47.4	33.6	13.9	68.9	58.9	38.5	20.4	10.1
1984	51.6	35.8	15.7	70.2	59.0	38.2	20.8	11.1
1985	50.5	35.5	15.0	72.8	59.4	39.6	19.8	13.3
1986	55.6	40.0	15.6	77.6	66.0	47.2	18.7	11.6
1987	56.6	38.7	17.8	75.4	60.6	46.0	14.6	14.8
1988	55.1	35.3	19.8	77.4	61.0	49.2	11.8	16.4
1989	54.7	33.1	21.6	78.6	62.7	52.8	9.9	15.9
1990	49.2	29.8	19.4	78.6	64.0	56.4	7.6	14.6

출처: 한국무역협회, 「韓國經濟의 主要指標 1991」, pp. 192, 194, 210; 경제기획원, 「主要經濟指標 1977」, pp. 184, 200, 202; Soo-Young Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988," pp. 312; 한국무역협회, 「主要北韓經濟指標 1992」, p. 39~40; 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」, p. 300.

며, 1960년대 초반에는 80%의 높은 수준이었으나 1960년대 말에 가서는 70% 정도로 낮아졌다. 따라서 1960년대까지는 북한이 남한보다 양대교역국에 대한 수입의 편중현상이 더 심했다.

1970~1979년 기간 동안 북한의 양대교역국에 대한 수입의존도는 74%에서 중반에는 40%로 낮아졌다가 1979년 51%로 다시 높아졌다. 이 기간 동안 남한의 양대교역국에 대한 수입의존도는 70.3%에서 중반에는 60% 내외로, 1979년에는 55%로 계속 낮아졌다. 1980~1990년 기간 동안 북한의 양대교역국에 대한 수입의존은 49.3%에서 70.9%로 심화된 반면, 남한의 양대교역국에 대한 의존도는 48.2%에서 50.9%로 50% 수준에 머물러서 이 기간 동안 북한이 양대교역국에 대한 더 심한 의존을 보이고 있다.

〈표 3-3-71〉 남북한의 주요 수입상대국 의존도

(단위: %)

연도	남한				북한			
	A+B	미국 (A)	일본 (B)	C+D +E	C+D	소련 (C)	중국 (D)	일본 (E)
1953	64.3	16.6	47.7	-	91.6	38.6	53.0	-
1957	59.4	36.9	22.5	77.7	76.0	47.5	28.5	1.7
1960	59.4	38.9	20.5	76.3	75.0	27.7	47.3	1.3
1961	67.3	45.4	21.9	83.5	80.7	44.1	36.6	2.8
1962	78.1	52.2	25.9	87.4	84.9	42.5	42.4	2.5
1963	79.1	50.7	28.4	85.6	82.9	40.2	42.7	2.6
1964	77.2	50.0	27.2	86.0	80.7	38.6	42.1	5.3
1965	75.3	39.3	36.0	82.2	75.6	36.3	39.2	6.7
1966	76.4	35.4	41.0	82.7	80.6	34.4	46.2	2.0
1967	75.1	30.6	44.5	79.3	76.9	41.6	35.3	2.4
1968	73.3	30.7	42.7	79.6	73.3	52.7	20.6	6.3
1969	70.4	29.1	41.3	71.6	65.2	52.8	12.4	6.3
1970	70.3	29.5	40.8	79.7	73.8	58.3	15.4	5.9
1971	68.2	28.3	39.8	83.8	78.9	62.8	16.1	4.9
1972	66.5	25.7	40.9	82.0	68.4	44.3	24.0	13.7
1973	69.1	28.3	40.7	69.0	57.9	33.8	24.1	11.1
1974	63.1	24.8	38.2	58.0	38.6	19.8	18.8	19.4
1975	59.3	25.9	33.5	62.4	46.9	22.4	24.5	15.5
1976	57.7	22.4	35.3	64.9	54.3	26.6	27.6	10.6
1977	59.0	22.6	36.3	72.3	56.6	28.1	28.5	15.7
1978	60.3	20.3	40.0	68.8	50.0	26.4	23.6	18.8
1979	55.4	22.6	32.7	72.5	51.0	27.1	23.9	21.4
1980	48.2	21.9	26.3	71.9	49.3	26.7	22.6	22.6
1981	47.5	23.2	24.4	68.7	48.3	27.0	21.4	20.3
1982	46.4	24.6	21.9	71.4	49.8	30.3	19.5	21.6
1983	47.8	24.0	23.8	71.2	46.8	26.3	20.5	24.4
1984	47.4	22.4	24.9	70.9	51.1	33.3	17.8	19.8
1985	45.1	20.8	24.3	78.3	63.0	48.5	14.6	15.2
1986	55.1	20.7	34.4	79.2	69.6	56.4	13.2	9.6
1987	54.6	21.4	33.3	75.2	66.0	54.1	12.0	9.1
1988	55.4	24.6	30.7	82.5	74.0	61.7	12.3	8.5
1989	54.3	25.9	28.4	77.6	70.2	56.5	13.7	7.4
1990	50.9	24.3	26.6	77.6	70.9	57.1	13.8	6.6

출처: 한국무역협회, 「韓國經濟의 主要指標 1991」, pp. 192, 194, 210; 경제기획원, 「主要經濟指標 1977」, pp. 184, 203, 205; Soo-Young Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988," p. 313; 한국무역협회, 「主要北韓經濟指標 1992」, pp. 41~42; 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」, p. 296.

마. 輸出入商品 構造

交易相對國 構造뿐만 아니라 輸出入商品 構造도 한 국가의 對外貿易을 평가하는데 빼놓을 수 없는 주요한 지표이다. 輸出入商品 構造는 한 국가의 산업발전과 밀접하게 연관되어 있는데 선진국형 무역구조를 가진 국가는 후진국형 무역구조를 가진 국가보다 경제력 또는 성장잠재력에서 앞서 있다고 할 수 있다. 한 국가의 무역구조를 선진국형이나 후진국형이나로 분류하는 일률적인 기준은 없지만 輸出品 構造의 경우 상대적으로 원자재 및 반제품의 수출비중이 높다면 후진국형으로, 부가가치가 높은 완제품의 수출비중이 높다면 선진국형으로 분류되어질 수 있다. 한편 輸入商品 構造의 경우 식량, 에너지 등의 수입비중이 높다면 경제발전에 필요한 기술, 자본재의 비중이 상대적으로 낮아져서 성장을 저해하는 요인이 된다.¹⁹³⁾ 특히 경제 관련 통계가 제한되어 있고 신빙성 자체에도 문제가 있는 북한과 같은 사회를 연구하는데는 輸出入商品 構造는 그 경제의 발전 정도를 파악할 수 있는 귀중한 정보를 제공한다. 남북한의 輸出入商品 構造는 분류 체계가 다르기 때문에 비교에 어려움이 있으나 1970년 이후는 완전하지는 않지만 표준국제무역분류(SITC)에 따른 직접비교가 가능하다.

해방 이후부터 1950년대 초까지 남북한 수출의 대부분은 1차산품

193) 남북한의 수입상품 구조의 비교에서는 식량, 에너지의 수입비중이 높을 때 상대적으로 이 분야에서 열세에 있다고 평가하며 반대로 자본재의 수입비중이 높을 때 우위에 있다고 평가한다.

이 차지하고 있었으며, 특히 광물자원은 북한의 주된 수출품목이었다. 이와 같은 극히 후진적인 수출상품 구조는 남한의 경우 수출의 양적 확대가 미미하였던 1960년대 초까지는 뚜렷한 변화를 보이지 않았으나, 북한의 경우 산업부문의 확대에 따른 수출의 증가와 더불어 상당히 변화하였다. 북한의 총수출에서 1차산업인 광물은 1953년에는 81.8%로 가장 높은 비중을 차지하였으나 1959년에 가서는 14.5%로 감소하였다. 반면에 철 및 비철금속은 같은 기간 동안 9%에서 33.4%로 증가하였다.¹⁹⁴⁾ 가속화된 산업화의 영향 아래 북한은 광물의 가공처리 능력이 향상되어 무쇠, 강철 등과 같은 반제품의 생산이 증가하게 되었으며, 그 결과 1950년대 말까지는 철 및 비철금속이 북한의 주요 수출품목이던 광물을 대신하게 되었다. 이상에서 볼 때 1950년대 수출상품 구조의 특징은 남한이 여전히 비식용원료를 중심으로 한 1차산업의 수출에서 벗어나지 못한 반면 북한은 광물 위주의 1차산업에서 반제품 위주의 공산품 수출로 전환하였다.

경제개발계획이 본격적으로 추진되면서 남한의 수출상품구조도 크게 변화하였다. 1960년대 초 농수산물 및 광산물의 수출이 압도적인 비중을 차지하고 있었으나 1960년대 말에 와서는 경공업제품 위주의 공산품의 비중이 월등히 높아지게 되었다. 1960년대 남한의 수출은 주로 섬유, 신발, 합관 등의 노동집약적 단순가공형 경공업제품이 급속히 증가하게 되었는데 이는 남한의 수출주도형 공업화 전략과 함께 양질의 풍부한 노동력과 저임금에 기인하였다. 예를 들어 1961년의 남한의 총수출에서 농산물이 21.9%, 수산물이 17.7%, 광산물이 42.

194) Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988," p. 67.

2% 그리고 공산물이 18.2%를 차지하였으나, 1969년에는 농·수산물 및 광산물의 1차산품의 수출비중은 21%에 불과하였고 공산품의 수출은 79%를 차지하게 되었다. 이러한 변화는 표준국제무역분류에 따른 수출상품구조의 변화를 통해서도 살펴볼 수 있다. 1961~1969년 기간 동안 1차산품에 해당하는 식품 및 산동물(SITC 0)과 비식용원료(SITC 2)는 각각 21.8%, 51.3%에서 8.1%, 11.7%로 감소하였으나, 공산품으로 분류될 수 있는 재료별 제조제품(SITC 6)과 잡제품(SITC 8)은 각각 9.8%, 2%에서 27.9%, 38.9%로 증가하였다.

〈표 3-3-72〉 남북한의 상품별 수출구성

(단위: %)

연도	남				북			
	농산물	수산물	광산물	공산물	농산물	수산물	광산물	공산물
1961	21.9	17.7	42.2	18.2	13.5	0.8	16.0	69.7
1962	23.0	22.0	28.0	27.0	15.3	0.6	13.1	70.9
1963	13.3	15.5	19.5	51.7	14.0	0.8	12.3	72.9
1964	10.4	19.9	18.1	51.6	14.5	1.1	13.4	71.0
1965	8.7	13.7	15.3	62.3	36.1	0.7	17.8	65.4
1966	9.5	14.7	13.4	62.4	15.0	1.4	16.7	66.9
1967	4.7	14.7	10.5	70.1	15.5	0.9	15.0	68.6
1968	4.3	10.2	8.2	77.3	13.8	1.3	15.0	69.9
1969	4.2	9.4	7.4	79.0	15.0	1.1	16.6	67.3
1970	3.0	8.2	5.2	83.6	15.7	1.3	16.6	66.4

출처: 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」, p. 319; 경제기획원, 「主要經濟指標 1977」, p. 186.

한편 1960년대 북한의 수출상품 구조는 1차산품의 수출비중이

1961년의 30.3%에서 1969년에는 34.6%로, 같은 기간중 공산품의 수출비중은 69.7%에서 65.4%로 큰 변화를 보이지 않았다. 그러나 수출에서 광물이 차지하는 비중은 1960년대 동안에도 계속 낮아져서 1969년에 가서는 7.2%가 되었으며, 철 및 비철금속의 비중은 39.6%로 높아졌다.¹⁹⁵⁾ 1960년대를 통하여 남한은 1차산품 수출 중심의 극히 후진적인 수출유형에서 벗어나 공산품 중심으로 수출구조가 크게 개선되었다. 북한의 경우 1950년대 말과 1960년대 초에 이미 공산품 중심으로 수출구조가 바뀌었으며 1960년대 후반을 통하여 더 이상 큰 개선은 이루어지지 않았다. 남북한의 총수출에서 공산품이 차지하는 비중은 1967년을 분기점으로 남한이 북한을 계속 상회하고 있으며, 1967년 남한의 공산품 수출비중은 70.1%로 북한의 공산품 수출비중 68.6%를 앞서기 시작했다. 위의 사실들을 종합해 볼 때 수출상품 구조 면에서 1960년대 초반까지는 북한이 남한보다 앞서 있었으나 후반에 와서는 반대로 남한이 북한보다 상대적으로 수출상품 구조가 고도화되었다고 할 수 있다.

1970년대 남북한의 수출상품 구조는 표준국제무역분류에 따른 수출구조의 변화에서 뚜렷한 차이를 나타낸다.¹⁹⁶⁾ 남한의 수출상품 구조에서 두드러지는 현상은 식품 및 산동물(SITC 0), 비식용원료(SITC 2) 등 농수산 및 광물원료를 중심으로 한 SITC 0에서 SITC

195) Ibid.

196) 본문에서 북한의 1970년 이후 표준국제무역분류에 따른 수출입상품 구조는 <표 3-3-74>과 <표 3-3-75>에서 구소련의 미분류금액이 포함되지 않은 수치를 사용하고 있음.

4가지의 상품들이 총수출에서 차지하는 비중이 1970년에는 22.6%에 달하였으나 1979년에는 10.7%로 감소하였다. 이러한 감소의 대부분은 수출에서 차지하는 비식용원료의 비중이 1970년대 동안 꾸준히 감소하였기 때문이다. 1970년 비식용원료의 수출 비중은 12%였으나 1979년에는 단지 2.3%에 불과하였다. 비식용원료의 수출비중의 감소는 결국 다른 제조업제품들의 수출비중이 증가하고 있음을 말해 준다. 기계 및 운수장비(SITC 7)의 수출비중은 1970년에는 7.4%에 불과하였으나 1979년에는 21.5%에 달하게 되어 가장 큰 수출 증가를 보였다. 또한 재료별 제조제품(SITC 6)의 수출비중도 같은 기간중 26.4%에서 32.1%로 증가하였다. 한편 잡제품(SITC 8)은 1970년대 동안 남한의 수출에서 가장 큰 비중을 차지하였으나 그 비중은 42.2%에서 32.3%로 감소하였다.

남한의 수출상품 구조가 고도화되어 온 것과는 달리 북한의 수출상품 구조는 1970년대 동안 크게 변하지 않았다. 북한의 수출에서 재료별 제조제품은 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 재료별 제조제품의 비중은 1970년 38.6%에서 1979년 47.5%로 증가하였다. 그러나 미분류(SITC 9) 항목에 포함된 산업용 금의 수출을 재료별 제조제품에 포함시킨다면 1970년대 동안 재료별 제조제품의 비중은 큰 변화를 보이지 않으며 오히려 다소 감소하였다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 1970년 북한의 서구 선진국에 대한 막대한 금수출은 수출에서 차지하는 미분류 항목의 비중을 이례적으로 높은 17.3%로 만들고 있는데, 1977년을 제외하고는 미분류 항목의 비중은 1970년대를 통하여 3%를 약간 상회하는 수준이었다. 재료별 제조제품 다음으로

중요한 북한의 수출항목은 비식용원료와 식품 및 산동물이었다. 이들 항목은 1970년에 각각 16.2%, 11.4%에서 1979년에는 각각 17%, 13.3%로 다른 항목에서처럼 별다른 변화를 보이지 않았다.

남한의 수출상품 구조는 1980년대 동안 더욱 고도화되었다. 농수산물 및 광물원료 중심의 SITC 0에서 SITC 4까지의 상품들이 총수출에서 차지하는 비중은 1980년의 9.6%에서 1990년의 5.9%로 1980년대 동안에도 계속 감소하였다. 따라서 1960년대 중반까지만 하더라도 수출에서 가장 큰 비중을 차지하던 식품 및 산동물과 비식용원료는 겨우 명맥만 유지하게 되었다. 이것은 자원이 부족한 경제가 수출주도형 공업화정책을 성공적으로 수행함으로써 나타나는 당연한 결과라고 하겠다. 수출상품 구조의 고도화는 기계 및 운수장비의 총수출에서 차지하는 비중이 1980년대를 통하여 거의 두 배가 되었다는 사실에서 명백히 드러난다. 기계 및 운수장비의 비중은 1980년의 20.3%에서 1990년에는 39.3%로 증가하였다. 한편 재료별 제조제품의 비중은 1980년대 중반까지 급격히 감소하였으며, 1980년의 35.7%에서 1990년에는 22.1%가 되었다. 이 항목의 수출비중 감소 또한 수출상품 구조의 고도화를 말해준다. 같은 기간 동안 제조업 항목중 잡제품의 비중은 29.9%에서 28.6%로 감소하였으나 전반적으로 큰 변화를 보이지 않았다.

비록 변화의 정도가 남한에 비교하여서는 상대적으로 매우 소폭이라 할지라도 1980년대 북한의 제조업 상품수출은 1970년대의 노동집약적인 상품 수출 일변도에서 벗어나기 시작했으며, 자본집약적인 상품 수출비중의 증가를 보이고 있다. 재료별 제조제품은 1970년대

에 이어 1980년대에도 계속 북한의 가장 중요한 수출 상품군으로 남아있으나 총수출에서 차지하는 비중은 1980년의 48.8%에서 1987년에는 31.3%로 감소하였다. 반면에 기계 및 운수장비의 수출비중은 같은 기간 동안 3.1%에서 10.2%로 증가하였으며, 잡제품의 수출비중도 4%에서 13.7%로 증가하였다. 이러한 변화는 북한이 제조업 상품의 수출에서 부가가치가 높은 완제품의 비중을 점차 늘려 왔다는 것을 나타내고 있으며, 수출상품 구조가 1970년대와 비교할 때 1980년대에 와서 어느 정도 개선되었다는 것을 말해 준다. 그러나 북한은 서구 선진국에 대한 수출비중이 낮을 뿐만 아니라 이들 선진국에 대한 제조업 상품수출도 산업용 금속을 포함한 재료별 제조제품이 대부분임을 감안한다면 수출상품 구조의 실질적인 개선은 크게 진전되지 않았다고 보여진다. 더구나 1980년대 동안에도 식품 및 산동물과 비식용원료의 수출이 외화벌이의 중요한 원천이었으며 1987년 이들 상품군은 총수출에서 각각 12%, 15.6%를 차지하면서 여전히 높은 비중을 보였다.

〈표 3-3-73〉 남한의 수출상품구조

(단위: %)

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1961	21.8	0.5	51.3	5.4	0.2	1.5	9.8	2.2	2.0	5.4
1962	40.0	0.2	35.2	5.1	0.2	1.8	11.3	2.6	3.6	0.2
1963	20.9	0.3	30.2	3.0	0.1	1.0	32.4	4.7	7.4	0.1
1964	22.2	0.2	26.4	2.1	0.1	0.5	35.5	1.8	11.1	0.2
1965	16.1	0.5	21.1	1.1	0.1	0.2	37.9	3.1	19.7	0.1
1966	16.5	2.8	18.7	0.6	0.0	0.3	33.6	3.8	23.7	0.1
1967	11.8	2.2	18.1	0.6	0.0	0.7	31.7	4.4	30.4	0.1
1968	9.8	1.9	13.5	0.5	0.0	0.7	31.5	5.4	36.7	0.0
1969	8.1	2.4	11.7	0.8	0.0	1.6	27.9	8.5	38.9	0.0
1970	7.8	1.7	12.0	1.1	0.0	1.4	26.4	7.4	42.2	0.0
1971	6.5	1.4	8.9	1.1	0.0	1.4	30.8	8.2	41.7	0.0
1972	6.6	0.9	7.3	1.1	0.0	2.2	31.7	10.6	39.6	0.0
1973	7.6	0.7	6.1	1.1	0.0	1.5	34.2	12.3	36.3	0.2
1974	6.7	1.1	4.4	2.4	0.0	2.0	33.1	15.1	34.7	0.4
1975	11.9	1.3	3.0	2.1	0.0	1.5	29.2	13.8	37.1	0.2
1976	6.6	1.0	2.5	1.9	0.0	1.5	30.3	16.6	39.3	0.3
1977	9.4	1.1	2.9	1.2	0.0	2.2	30.2	18.4	34.1	0.4
1978	7.3	0.9	2.6	0.3	0.1	2.6	29.9	21.3	34.7	0.2
1979	7.2	0.8	2.3	0.2	0.2	3.3	32.1	21.5	32.3	0.1
1980	6.6	0.7	1.9	0.3	0.1	4.3	35.7	20.3	29.9	0.3
1981	6.2	0.6	1.3	0.9	0.1	3.0	34.0	22.8	30.6	0.5
1982	4.9	0.6	1.2	1.4	0.0	3.1	30.4	28.2	29.9	0.2
1983	4.5	0.5	1.2	2.3	0.0	2.8	28.5	32.6	27.5	0.2
1984	3.9	0.4	1.1	2.8	0.0	2.9	25.2	35.8	27.7	0.1
1985	3.8	0.4	1.0	3.1	0.0	3.1	23.3	37.6	27.6	0.1
1986	4.5	0.3	1.0	1.9	0.0	3.1	23.5	33.6	32.0	0.2
1987	4.4	0.2	1.0	1.6	0.0	2.8	21.6	35.8	32.5	0.3
1988	3.9	0.2	1.1	1.0	0.0	3.1	20.8	38.6	31.1	0.1
1989	3.5	0.2	1.4	1.1	0.0	3.3	22.0	37.8	30.4	0.2
1990	3.1	0.2	1.5	1.1	0.0	3.9	22.1	39.3	28.6	0.3

- 주: SITC 0: 식품 및 산동물 SITC 5: 화학제품
 SITC 1: 음료 및 담배 SITC 6: 재료별 제조제품
 SITC 2: 비식용원료 SITC 7: 기계 및 운수장비
 SITC 3: 광물성연료 SITC 8: 잡제품
 SITC 4: 동식물성 유지 SITC 9: 미분류

출처: 한국무역협회, 「韓國經濟의 主要指標 1991」, pp. 231~233; 경제기획원, 「主要經濟指標 1977」, p. 187.

〈표 3-3-74〉 북한의 수출상품구조

(단위: %)

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1970	11.4 (11.3)	0.9 (0.9)	16.2 (16.0)	4.2 (4.1)	0.0 (0.0)	1.6 (1.6)	38.6 (38.0)	3.1 (3.1)	6.6 (6.5)	17.3 (18.6)
1971	12.2 (12.0)	2.2 (2.2)	22.3 (22.0)	5.8 (5.7)	0.0 (0.0)	2.9 (2.9)	42.3 (41.7)	1.9 (1.9)	7.2 (7.1)	3.2 (4.4)
1972	11.8 (11.7)	1.7 (1.7)	18.6 (18.5)	7.1 (7.0)	0.0 (0.0)	4.1 (4.1)	44.2 (43.9)	3.9 (3.9)	5.3 (5.3)	3.2 (4.1)
1973	12.0 (11.8)	0.6 (0.6)	17.9 (17.7)	5.8 (5.7)	0.0 (0.0)	3.9 (3.8)	48.7 (48.0)	2.9 (2.8)	4.7 (4.7)	3.5 (4.8)
1974	20.2 (20.0)	0.4 (0.4)	15.7 (15.5)	6.3 (6.3)	0.0 (0.0)	3.7 (3.6)	44.4 (44.0)	3.5 (3.4)	2.7 (2.7)	3.1 (4.0)
1975	22.3 (22.2)	0.6 (0.5)	13.3 (13.2)	5.6 (5.6)	0.0 (0.0)	2.5 (2.5)	46.9 (46.5)	2.5 (2.4)	3.2 (3.2)	3.1 (3.9)
1976	13.3 (13.3)	0.9 (0.9)	18.4 (18.3)	6.1 (6.1)	0.0 (0.0)	3.5 (3.5)	48.6 (48.3)	1.6 (1.6)	3.7 (3.6)	4.0 (4.5)
1977	15.0 (14.7)	0.7 (0.7)	18.8 (18.5)	4.7 (4.6)	0.2 (0.2)	3.3 (3.2)	51.2 (50.2)	2.2 (2.1)	3.8 (3.7)	0.1 (2.1)
1978	16.2 (15.8)	1.0 (0.9)	17.2 (16.8)	4.4 (4.3)	0.0 (0.0)	3.2 (3.1)	41.3 (40.4)	9.4 (9.2)	4.7 (4.6)	2.6 (4.8)
1979	13.3 (12.8)	1.4 (1.3)	17.0 (16.4)	5.3 (5.1)	0.1 (0.1)	2.9 (2.8)	47.5 (45.9)	5.4 (5.3)	4.2 (4.1)	3.0 (6.3)

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1980	12.5 (12.2)	1.1 (1.1)	16.1 (15.7)	4.9 (4.8)	0.0 (0.0)	2.4 (2.4)	48.8 (47.7)	3.1 (3.0)	4.0 (3.9)	7.1 (9.2)
1981	15.4 (15.1)	1.1 (1.1)	18.7 (18.3)	5.6 (5.4)	0.0 (0.0)	3.6 (3.5)	41.6 (40.6)	3.8 (3.8)	6.9 (6.7)	3.2 (5.5)
1982	13.2 (12.8)	1.3 (1.3)	18.3 (17.8)	5.2 (5.1)	0.0 (0.0)	3.2 (3.1)	36.3 (35.2)	4.2 (4.1)	8.4 (8.2)	8.9 (11.6)
1983	12.4 (12.0)	1.2 (1.2)	19.5 (18.9)	5.5 (5.4)	0.0 (0.0)	3.7 (3.6)	36.3 (35.2)	4.9 (4.8)	7.0 (6.8)	9.5 (12.3)
1984	10.6 (10.2)	1.5 (1.4)	17.3 (16.6)	5.5 (5.2)	0.0 (0.0)	4.0 (3.8)	33.8 (32.5)	8.2 (7.9)	7.2 (6.9)	11.9 (15.4)
1985	9.7 (9.2)	1.2 (1.2)	19.0 (18.1)	5.0 (4.7)	0.0 (0.0)	3.2 (3.1)	38.1 (36.3)	8.4 (8.0)	8.7 (8.3)	6.7 (11.3)
1986	8.6 (8.3)	0.7 (0.6)	19.6 (18.9)	6.1 (5.8)	0.0 (0.0)	2.6 (2.5)	33.7 (32.4)	11.1 (10.6)	13.0 (12.5)	4.7 (8.4)
1987	12.0 (11.6)	0.4 (0.4)	15.6 (15.0)	5.6 (5.4)	0.0 (0.0)	2.7 (2.6)	31.3 (30.1)	10.2 (9.9)	13.7 (13.2)	8.3 (11.7)

주: 북한의 수출(f.o.b.)은 IMF의 DOT 방식에 의해 계산, 북한의 교역상대국 중 사회주의 국가에서는 구소련과 중국만 포함하였음. 1970~1981년의 수출상품 구조는 1982~1990년의 북한의 중국에 대한 수출상품 구조의 평균을 사용하여 계산, 구소련의 무역통계인 통일상품분류(FTN)는 표준국제무역분류(SITC)로 재구성하였음. ()안의 수자는 북한의 구소련에 대한 수출중 미분류된 금액을 포함

출처: United Nations, Diskettes of Trade Data.

Ministry of Foreign Trade of USSR, *Vneshniaia Torgovlia (Foreign Trade of the USSR)* (Moscow: Ministry of Foreign Trade of USSR, 각호); 中華人民共和國 海關總署, 「中國海關統計」(香港: 香港經濟導報社, 各년도).

한국전쟁 후 1950년대 남북한의 輸入商品 構造에서 나타나는 뚜렷한 차이는 북한이 기계와 장비의 수입비중이 30% 이상으로 높은 반면 이 부문에서 남한은 대략 10%를 넘는 낮은 비중을 보이고 있다.¹⁹⁷⁾ 에너지 관련 부문에서의 비중은 남북한이 모두 10% 정도로 큰 차이를 보이지 않고 있으나 식량 관련 부문에서 남한의 수입비중이 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 이 시기에 남한은 상대적으로 소비재 위주의 수입비중이 높아서 경제발전을 위한 자본재의 수입이 억제되고 있었다. 반면 북한은 1950년대에 이미 5개년계획(1957~1961)에 착수하여 경제발전에 필요한 자본재의 수입에 치중하고 있었으며 그 성과는 이 기간 동안의 20.9%에 이르는 높은 연평균 성장율과 목표의 1년 조기달성을 통해서 나타나고 있다.

1960년대 중반까지 남한의 기계 및 운수장비가 전체 수입에서 차지하는 비중은 1950년대에 비해 높아졌으나 여전히 20%를 넘지 못하는 수준에 머물고 있었다. 이 기간 북한의 기계 및 장비의 수입비중은 1950년대에 비해 낮아졌으나 남한에 비해서는 여전히 높은 수준이었다. 그러나 남한의 급격한 공업화는 輸入商品 構造에도 큰 변화를 가져왔는데, 제1차 계획이 끝나고 제2차 5개년계획(1967~1971)의 초기에 벌써 기계 및 운수장비의 수입비중은 30%를 넘어섰다. 1969년도 북한의 기계와 장비의 수입비중은 30.2%를 보이고

197) 남북한의 수입상품분류 체계가 다르기 때문에 직접적인 비교는 곤란하나 북한통계의 기계와 장비 부문을 남한의 SITC 7(기계, 운수장비)와 비교하였다. Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988," p. 67; 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」, pp. 308~309.

있었다. 에너지와 관련하여 북한은 연료의 수입이 1960년대에 이미 20%를 넘고 있었으나 남한은 이 기간중 10% 미만의 비중을 보여주고 있는데 이는 북한이 상대적으로 에너지 다소비형의 중화학공업 중심이라면 남한은 여전히 에너지소비가 적은 경공업 위주의 산업구조였다는 것을 알 수 있다. 식품과 관련하여서는 북한의 농산물 수입비중이 남한의 식품 및 산동물 부문의 수입비중보다 낮았다.

남한의 輸入商品 構造는 1970년대 중반을 기점으로 그 이전과 확연하게 구별된다. 이미 1960년대 중반 이후 기계 및 운수장비의 자본재 도입이 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있었으나 에너지와 관련한 광물성 연료의 수입은 1973년까지만 하더라도 7.4%에 머물고 있었다. 국제원유가의 인상과 더불어 중화학공업에의 투자는 광물성 연료의 수입비중을 1974년 15.4%로 높였으며 광물성 연료는 1970년대 말까지 수입에서 두번째로 중요한 위치를 차지하게 되었다. 한편 식품 및 산동물의 수입비중은 1970년대 초반까지만 해도 16% 정도를 보였으나 1970년대 중반 이래 낮아져서 1979년에는 7%에 머물렀다. 북한의 경우 기계 및 운수장비의 수입비중은 1970년대 초반에는 30~40%의 높은 수준을 보였으나 1970년대 후반에는 20% 정도의 수준에 머물면서 외채문제로 인한 서구 선진국으로부터의 신기술과 자본재 도입의 어려움을 반영하고 있다. 북한의 광물성 연료의 수입비중은 1970년대 전반을 통하여 남한보다도 높았으며 1976~1979년 기간 동안에는 30%를 넘는 높은 수준을 보였다. 식품 및 산동물의 수입비중도 북한은 1970년대 중반 이래 10% 이상이었으며 남한보다 높았다.

기계 및 운수장비와 광물성 연료는 1970년대와 마찬가지로 1980년대에도 남북한의 수입에서 가장 중요한 항목이다. 1980년 남한의 기계 및 운수장비의 수입비중은 22.4%였으며 1984년에는 32.1%로 높아졌고 이후 34% 내외의 높은 수준을 유지하고 있다. 북한의 이 항목의 수입비중은 1980년 24.5%에서 1987년에는 26.0%를 보임으로써 일정수준을 유지하고 있다. 수입에서 차지하는 기계 및 운수장비와 같은 자본재의 비중과 더불어 남북한의 자본재 도입선을 고려할 때 이 분야에서의 남한이 앞서 있다고 하겠다. 즉 북한은 기술과 자본재를 주로 구소련으로부터 도입해 왔으나 남한은 상대적으로 이 분야에서 우위에 있는 일본을 비롯한 선진국이 주된 공급 상대국이었다.

1980년대 기간 동안 광물성 연료에서 북한이 상대적으로 남한보다 높은 수입비중을 보이고 있는데 1980년 남한의 수입비중은 북한과 비슷한 수준인 29.9%였다. 남한의 광물성 연료의 수입비중이 1982년을 제외하고 계속 낮아져 1986년에는 16%로 1990년에는 15.8%로 낮아진 반면 북한은 33~34%가 넘는 높은 수준을 보여왔다. 국제원유가의 안정이 남한의 에너지 수입비중을 낮추는데 기여한 것은 사실이지만 무엇보다도 남한의 경제규모가 커짐으로써 상대적으로 에너지의 수입이 차지하는 비중이 낮아지게 되었다. 북한의 높은 에너지 수입비중은 결과적으로 경제성장에 필요한 원자재 및 자본재의 도입을 억제하고 있으며 외화부족에 시달려온 북한을 더욱 어렵게 하였다.

수입에서 차지하는 식량, 에너지, 자본재의 비중을 통해서 남북한

의 우열을 판단하기란 용이하지 않지만 남북한 모두 기술수준이 낮고 에너지 및 식량을 해외에 의존할 수 밖에 없다는 사실을 고려한다면 이러한 비교를 통해서 어느 정도의 윤곽은 가질 수 있다. 1960년대 중반까지 북한이 자본재의 도입에서 훨씬 높은 비중을 보였고, 식량 부문에서는 남한이 높은 수입비중을 보였다. 물론 1960년대 이래 에너지 관련 분야에서 남한이 낮은 수입비중을 보이고 있으나 1960년대 말까지는 輸入商品 構造에서 북한이 어느 정도 우위에 있었다. 그러나 1970년대 중반 이래 남한은 중화학공업의 육성에 따른 에너지의 수입증가를 경제성장을 통해 흡수할 수 있었으나 북한은 성장이 둔화되면서 늘어난 에너지의 수입부담을 비록 주민의 소비욕구를 억제함으로써 어느 정도 해소할 수 있었으나 근본적으로는 원자재와 자본재 도입의 희생을 강요해 왔다. 따라서 輸入商品 構造에서 남한이 1970년대와 1980년대를 통해 우위에 있었으며 구조 면에서의 격차는 점점 더 벌어져 왔다.

〈표 3-3-75〉 남한의 수입상품 구조

(단위: %)

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1961	12.7	0.0	20.0	8.7	1.2	19.5	12.5	13.4	1.8	10.2
1962	11.5	0.0	21.3	7.3	0.9	22.4	17.3	16.5	2.4	0.4
1963	21.5	0.1	19.1	6.1	0.9	14.3	15.8	20.6	1.4	0.2
1964	16.9	0.0	24.0	7.0	1.0	20.8	11.4	17.2	1.3	0.3
1965	13.7	0.0	23.7	6.8	1.3	22.3	15.3	15.9	1.5	0.0
1966	10.1	0.0	21.5	5.9	0.5	18.8	17.5	24.0	1.5	0.0

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1967	9.4	0.1	20.9	6.2	0.7	11.3	18.4	31.1	1.7	0.0
1968	11.4	0.1	18.3	5.2	0.6	8.8	16.6	36.4	2.7	0.0
1969	16.5	0.1	18.2	6.1	0.7	7.5	15.3	32.5	3.0	0.0
1970	16.1	0.1	20.4	6.9	0.8	8.3	15.4	29.7	2.4	0.0
1971	16.7	0.2	19.3	7.9	0.9	8.4	15.2	28.6	2.8	0.0
1972	14.2	0.3	18.0	8.7	0.8	8.9	15.7	30.2	3.2	0.0
1973	8.7	0.1	21.5	7.4	0.9	8.1	18.2	27.3	3.1	0.0
1974	11.9	0.2	18.2	15.4	0.8	9.2	14.6	27.0	2.4	0.2
1975	13.0	0.2	15.4	19.1	0.7	10.9	11.9	26.2	2.6	0.1
1976	7.1	0.3	17.8	19.9	0.7	9.9	13.1	27.2	3.8	0.1
1977	6.6	0.3	18.0	20.2	0.8	9.2	14.1	27.3	3.4	0.1
1978	6.2	0.3	16.0	16.4	0.7	8.6	14.9	33.4	3.4	0.1
1979	7.0	0.3	16.0	18.6	0.7	9.8	13.4	30.3	3.4	0.4
1980	8.0	0.4	16.3	29.9	0.5	8.1	11.0	22.4	3.0	0.4
1981	10.4	0.3	13.9	29.8	0.5	7.9	10.7	23.1	2.9	0.5
1982	6.4	0.0	13.9	35.5	0.6	8.5	10.8	24.8	3.2	0.4
1983	6.5	0.1	13.2	26.6	0.6	8.6	11.6	29.0	3.5	0.4
1984	5.3	0.2	12.9	23.8	0.6	8.8	12.4	32.1	3.6	0.3
1985	4.5	0.2	12.4	23.6	0.6	9.0	11.4	34.2	4.0	0.3
1986	4.5	0.1	13.6	16.0	0.4	11.1	14.5	34.2	5.3	0.4
1987	4.0	0.1	14.4	14.7	0.3	11.2	15.2	33.9	5.2	1.0
1988	4.4	0.2	14.9	11.6	0.3	12.1	15.4	35.2	5.6	0.3
1989	5.0	0.3	14.2	12.4	0.3	11.6	15.7	34.3	5.8	0.3
1990	4.6	0.3	12.4	15.8	0.3	10.6	15.1	34.3	6.1	0.5

출처: 한국무역협회, 「韓國經濟의 主要指標 1991」, pp. 248~250; 경제기획원, 「主要經濟指標 1977」, p. 188.

〈표 3-3-76〉 북한의 수입상품 구조

(단위: %)

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1970	10.6 (9.9)	0.0 (0.0)	7.7 (7.1)	26.2 (24.3)	1.1 (1.0)	4.1 (3.8)	7.8 (7.3)	39.3 (36.4)	2.7 (2.5)	0.5 (0.7)
1971	8.1 (5.6)	0.1 (0.1)	7.8 (5.3)	28.0 (19.2)	0.8 (0.6)	4.6 (3.2)	8.1 (5.6)	39.4 (27.0)	2.6 (1.8)	0.5 (31.8)
1972	10.1 (8.3)	0.0 (0.0)	7.2 (5.9)	26.4 (21.7)	0.8 (0.7)	4.3 (3.5)	12.6 (10.3)	35.4 (29.2)	2.8 (2.3)	0.3 (18.0)
1973	19.0 (16.6)	0.1 (0.0)	7.9 (6.9)	23.8 (20.8)	1.1 (1.0)	4.6 (4.0)	15.1 (13.2)	25.2 (22.0)	2.5 (2.2)	0.7 (13.2)
1974	16.8 (16.1)	0.0 (0.0)	5.6 (5.4)	17.1 (16.3)	0.9 (0.9)	3.6 (3.4)	17.6 (16.8)	35.4 (33.9)	2.6 (2.5)	0.5 (4.6)
1975	5.6 (5.3)	0.0 (0.0)	7.0 (6.6)	23.6 (22.5)	0.5 (0.5)	4.8 (4.5)	11.5 (10.9)	43.1 (41.0)	2.8 (2.7)	1.1 (5.9)
1976	11.3 (10.8)	0.1 (0.1)	8.7 (8.3)	30.7 (29.2)	0.4 (0.4)	6.4 (6.0)	8.9 (8.5)	29.9 (28.5)	2.7 (2.6)	0.7 (5.6)
1977	14.5 (13.9)	0.1 (0.0)	8.4 (8.0)	33.4 (32.0)	0.4 (0.4)	7.5 (7.2)	11.2 (10.7)	20.7 (19.9)	3.2 (3.0)	0.5 (4.8)
1978	11.5 (10.9)	0.1 (0.1)	11.1 (10.6)	31.9 (30.5)	0.6 (0.6)	9.3 (8.9)	13.2 (12.6)	16.7 (15.9)	2.7 (2.5)	3.0 (7.3)
1979	11.3 (10.8)	0.1 (0.1)	9.6 (9.2)	30.2 (29.0)	2.0 (1.9)	6.3 (6.1)	14.7 (14.1)	21.3 (20.5)	2.7 (2.5)	1.8 (5.6)
1980	10.3 (9.9)	0.1 (0.1)	11.9 (11.4)	28.7 (27.7)	0.8 (0.7)	6.3 (6.0)	13.9 (13.4)	24.5 (23.6)	2.7 (2.6)	1.0 (4.6)
1981	13.3 (12.8)	0.0 (0.0)	12.0 (11.5)	26.0 (24.9)	0.4 (0.4)	6.7 (6.4)	13.2 (12.6)	24.6 (23.6)	2.7 (2.6)	1.1 (5.0)
1982	8.4 (8.0)	0.3 (0.3)	8.2 (7.9)	34.5 (33.0)	0.9 (0.9)	6.4 (6.1)	13.2 (12.6)	22.8 (21.8)	3.1 (3.0)	1.0 (5.4)
1983	6.0 (5.8)	0.6 (0.6)	8.3 (7.9)	33.4 (31.9)	1.0 (1.0)	6.8 (6.5)	13.1 (12.5)	26.2 (25.0)	3.5 (3.4)	0.9 (5.4)

SITC	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1984	2.5 (2.3)	0.5 (0.5)	9.8 (9.2)	33.4 (31.3)	1.4 (1.3)	7.5 (7.0)	13.3 (12.4)	26.8 (25.2)	3.9 (3.6)	0.9 (0.9)
1985	3.6 (2.8)	0.1 (0.1)	8.5 (6.5)	31.2 (24.1)	1.3 (1.0)	7.0 (5.4)	14.7 (11.4)	28.8 (22.2)	3.3 (2.5)	1.6 (24.0)
1986	3.9 (3.0)	0.1 (0.1)	8.2 (6.2)	38.6 (29.1)	0.8 (0.6)	5.1 (3.9)	13.7 (10.3)	25.8 (19.4)	2.7 (2.1)	0.8 (25.3)
1987	5.7 (4.1)	0.3 (0.2)	10.1 (7.3)	32.9 (23.9)	0.6 (0.4)	5.1 (3.7)	15.8 (11.5)	26.0 (18.9)	2.8 (2.1)	0.8 (28.0)

주: 북한의 수입(c.i.f.)은 IMF의 DOT 방식에 의해 계산, 북한의 교역상대국 중 사회주의 국가에서는 구소련과 중국만 포함하였음. 1970~1981년의 輸入商品 構造는 1982~1990년의 북한의 중국에 대한 輸入商品 構造의 평균을 사용하여 계산, 구소련의 무역통계인 통일상품분류(FTN)는 표준국제무역분류(SITC)로 재구성하였음. ()안의 수자는 북한의 구소련에 대한 수입중 미분류된 금액을 포함

출처: United Nations, Diskettes of Trade Data.

Ministry of Foreign Trade of USSR, *Vneshniaia Torgovlia (Foreign Trade of the USSR)*, 각호; 中華人民共和國 海關總署, 「中國海關統計」, 각년도.

바. 對外經協 및 外債

위에서는 국제경제 관련 분야 중 對外貿易에서 비교 가능한 변수들, 貿易規模, 貿易收支, 貿易依存度, 交易相對國 및 輸出入商品 構造에 관하여 언급하였다. 한편 경제력 비교시 외국으로부터의 원조 및 차관, 외채의 규모 등도 대외경제와 관련하여 고려되어야 한다. 차관은 수입에 연관되어 있는데, 차관을 통한 외채의 증가는 특히 개발도

상국에게는 외국으로부터의 수입을 보장받는 수출 외의 또 다른 방법이다. 다른 개발도상국과 마찬가지로 남북한 모두 수출에 따른 외화 획득만 가지고는 수입을 감당할 수 없었으며, 실제로 장비 등 자본재의 수입은 종종 국제사회의 차관으로 지불되었다. 차관의 획득은 국가의 신용도 및 상환능력 등에 따라 다르게 나타난다. 북한통계의 제약 때문에 남북한의 차관 및 외채의 규모를 연도별로 상세하게 비교할 수는 없지만 단편적이거나 이들을 비교함으로써 경제력 평가에 영향을 미치는 국가의 신용도 및 외채상환능력을 검토해 볼 수 있다. 貿易收支의 비교에서와 마찬가지로 외채의 비교시도 절대액에 따른 단순비교가 아니라 상환능력과 관련하여 외화획득의 수단인 수출에 대한 비율을 비교의 기준으로 삼는다.

남북한 경제는 해방 후 1945년부터 1960년 기간 동안 해외의 원조와 지원에 크게 의존하였다. 북한은 구소련, 중국 및 동구 사회주의 국가로부터 무상원조 12.8억 달러와 차관 4.3억 달러를 제공받았으며 이 때 들여온 차관은 대부분 상환이 면제되었다. 남한도 해외로부터 29.5억 달러의 원조를 받았으며, 특히 미국의 원조와 지원에 의존하였다. 해외로부터의 원조가 수입과 투자재원의 상당한 부분을 충당해 주었기 때문에 남북한 모두 貿易收支에서 적자를 보였으나 누적된 외채의 부담은 없었다. 이 기간 동안 남한이 북한보다 1.7배 이상의 원조를 받았으나 남한인구가 북한인구보다 약 2배 가량 많은 것을 고려할 때 1인당 수혜액은 대동소이하였다. 또한 남북한 모두 피원조대상국이었기 때문에 대외신용도에도 문제가 없었다. 이러한 사실을 종합해 볼 때 1960년까지는 대외경제협력 및 외채에 있어 남북

한은 대등한 입장에 있었다고 하겠다.

〈표 3-3-77〉 남북한의 무상원조 및 차관도입 실적

(단위: 백만 달러)

기 간	남 한			북 한		
	합 계	원 조	차 관	합 계	원 조	차 관
1945~1960	2,950	2,946	4	1,706	1,278	428
1961~1969	2,896	1,371	1,525	337		337
1970~1977	8,865	347	8,518	2,150		2,150
1978~1984	18,851	65	18,786	555	259	296

출처: 국토통일원, 「北韓經濟統計集 (1946~1985)」 (서울: 국토통일원, 1986), pp. 809~810; 통계청, 「1991 主要經濟指標」 (서울: 통계청, 1991), p. 231; 황의각, 「북한경제론」 (서울: 나남, 1992), pp. 265~266.

1960년대 북한은 중·소분쟁의 틈바구니에서 주체사상에 입각한 자립노선을 강화했는데 이것은 구소련과 중국으로부터의 저조한 차관도입과도 무관하지 않다. 원조와 차관도입의 실패가 북한으로 하여금 제1차 7개년계획(1961~1967)을 3년간 연장한 1970년에 가서야 완수하도록 하는 경제계획 변경의 원인 중 하나다. 이 기간 동안 북한은 3.4억 달러의 차관을 제공받는데 그쳤으며 무상원조는 받지 않은 것으로 알려져 있다. 같은 기간 동안 남한은 총 29억 달러에 달하는 원조와 차관을 제공받았는데 이중 무상원조가 13.7억 달러, 차관이 15.3억 달러였다. 1960년대 초반부터 남한은 점차적으로 원조의 수혜국에서 차관도입국으로 바뀌었으며 해외로부터의 직접투자도 소규

모이나마 유치하기 시작했다.

북한이 더 이상은 수혜국이 아니라는 사실과 차관도입의 실패는 경제적인 필요 여부 및 상환능력 유무에서가 아닌 대외정치적 요인 때문에 발생하였으며, 따라서 이것을 남한이 아직도 수혜국이며 차관도입규모가 크다는 사실과 비교한다는 것은 어려운 일이다. 그러나 남한은 무역적자의 확대와 차관도입에 따른 외채가 계속 늘어난 반면 북한은 1960년대 말까지는 소폭의 무역적자를 보였을 뿐 외채문제 발생의 소지가 없었다는 사실로 미루어 볼 때 북한이 1960년대를 통하여 이 분야에서 우위에 있었다고 할 수 있다.

1970~1977년 기간 동안 북한은 총 21.5억 달러의 차관을 도입하였는데 서구 선진국으로부터도 차관을 제공받았다. 1960년대 구소련과 중국으로부터의 외자도입의 실패에 따른 경제계획의 지연과 대중동원에 의한 외연적 성장의 한계를 인식한 북한은 이러한 정치, 경제적 어려움을 타개하고자 1970년대 초반부터 서구 선진자본주의 국가들과의 경제협력을 추진하였으며, 그 결과 외채문제가 발생한 1970년대 중반까지 이들 국가로부터 12.4억 달러의 차관을 도입하였다. 같은 기간 소련은 9.1억 달러의 차관을 북한에 제공하였으나 중국은 단지 160만 달러를 제공했을 뿐인데, 이는 문화대혁명의 영향을 시사하고 있다. 한편 남한은 1970~1977년 기간 동안 85.2억 달러의 차관과 3.5억 달러의 원조를 받았다. 1978~1984년 기간 동안에는 북한은 약 3억 달러의 차관을 소련으로부터 2.6억 달러의 무상원조를 중국으로부터 제공받았으며, 같은 기간 동안 남한이 받은 차관은 188억 달러였다.

천연자원이 없었기 때문에 북한경제는 에너지의 80%를 수입에 의존했을 뿐더러 주요 생산시설의 건설을 위해서도 외국으로부터 경제 기술원조를 받아왔다. 경화결재로 구입할 수 밖에 없는 원료·원재료를 청산거래방식 때문에 국제경쟁력이 없는 북한상품으로도 교환할 수 있었다. 그래서 1986년에서 1990년까지만 해도 북한은 구소련과 청산거래로 3백 20만 톤의 석유화학제품을 비롯 모두 60억 루블 정도의 물품을 제공받았다.

그러나 1991년 이후 소련을 비롯한 동구 제국들의 탈이념적인 경향으로 이들 국가들과 북한과의 경제관계는 근본적인 변화를 겪게 되었는데 그중에서도 특히 독립국가연합으로부터의 물자유입의 격감이 북한경제를 침체의 늪속에 몰아넣는데 있어 결정타의 구실을 했다. 원유는 1990년 40만 9천 톤에서 1991년 4만 1천 톤으로, 코킹석탄은 66만 5천 톤에서 11만 7천 톤으로, 코크는 14만 5천 톤에서 5만 3천 톤으로 격감했다. 특히 북한경제에 필수불가결의 기초물품인 알루미늄, 합성고무 등도 공급이 중단됐다.

〈표 3-3-78〉 남북한의 외채현황

(단위: 억 달러, %)

연도	남				북			
	총외채	순외채	총외채 /수출액	순외채 /수출액	총외채	서방권	공산권	총외채 /수출액
1975	84.5		166.3		21.0	12.0	9.0	254.5
1980	272.0	196.0	155.4	120.0	34.6	22.2	12.4	212.6
1986	445.0	325.0	128.2	93.6	40.6	22.3	18.3	299.5
1987	356.0	224.0	75.3	47.4	47.8	28.0	19.8	322.0
1988	312.0	73.0	51.4	12.0	52.0	27.3	24.7	290.2
1989	294.0	29.0	47.1	4.6	67.8	27.4	40.4	402.3
1990	317.0	49.0	48.8	7.5	78.6			423.2
1991	391.3		54.4		92.8			918.8

출처: *Far Eastern Economic Review*, April 9, 1976; 한국무역협회, 「韓國經濟의 主要指標 1991」(서울: 한국무역협회, 1991), p. 268; 황의각, 「북한경제론」, p. 266; 한국수출입은행, 「북한편람」(서울: 한국수출입은행, 1992), p. 26; 한국은행, 「1991년 북한의 GNP 추정결과」(1992. 8), p. 4.

1970년 이후 남북한의 외자도입 추이로부터 남북한의 외채상환능력과 대외신용도를 추측해 볼 수 있다. 외채문제가 발생하기 전인 1970년대 초반까지만 하더라도 북한은 상환능력과 신용도에는 별다른 문제가 없었던 것으로 보인다. 따라서 북한은 서구 선진국으로부터의 차관도입이 가능하였으며 이들 국가로부터의 수입을 확대할 수 있었다. 그러나 북한은 1970년 중반 이래 원금은 물론 이자의 지불을 지연함으로써 해외신용이 추락하였으며 연체이자도 계속 증가하고

있다. 신용추락과 상환불능에 처한 북한은 그 이후 서구로부터의 차관도입이 중단되었다. 계속된 연체이자의 발생으로 북한의 서구에 대한 채무액은 1989년 현재 총차관도입액의 2배가 넘는 27.4억 달러로 증가하였다. 한편 외채누증과 자본예속의 우려에도 불구하고 계속된 남한의 외자도입의 증가는 상대적으로 북한에 대한 남한의 상환능력과 신용도의 우위를 말해주고 있다.

남북한의 외채상환능력과 관련한 지표로서 수출에 대한 외채의 비율의 규정은 수출이 외화획득의 주된 수단이기 때문이다. 남한의 총외채는 1975년 84.5억 달러에서 계속 늘어나 1986년 445억 달러의 최고치를 기록한 이래 1986~1989년 기간 동안의 무역흑자에 힘입어 1989년에는 294억 달러까지 감소하였다. 이를 수출에 대한 비율로서 살펴본다면 총외채의 비율은 계속 줄어들어 1975년 166.3%에서 1989년에는 48.8%로 낮아졌다. 그러나 1990년, 1991년의 수출의 부진으로 총외채의 비율은 1991년 54.4%로 다소 증가하였다. 한편 1980년대의 남한의 순외채(총외채 - 대외자산)는 1980년의 196억 달러에서 1986년 325억 달러의 최고치를 기록한 이래 1989년 29억 달러까지 감소하여 수출에 대한 순외채의 비율은 120%에서 4.6%까지 낮아졌다.

추계에 따르면 북한의 외채는 1975년의 21억 달러에서 계속 증가하여 1990년 78.6억 달러에 이르고 있다. 북한의 외채증가 요인은 서구 선진국에 대한 연체이자의 누적과 사회주의 국가, 특히 구소련과의 구상무역에 따른 대금청산이 지연되고 있기 때문이다. 1989년 말 현재 북한의 사회주의 국가에 대한 총외채는 40.4억 달러에 이르

고 있다. 북한의 外債은 1992년 초까지 러시아에 27억 루블, 중국에 1억 5천만 루블, 일본에 2억 8천만 달러, 호주에 2억 2천만 달러, 독일에 1억 4천만 달러 그리고 영국에 1억 달러로 되어 있다. 수출에 대한 총외채의 비율은 북한은 1975년 254.5%에서 1990년 423.2%로 증가하고 있다. 수출에 대한 총외채비율이 크다는 것은 상대적으로 외채상환능력이 낮음을 나타내는데, 이 비율의 비교는 남한의 상환능력이 1975년 이래 월등함을 보여준다. 또한 북한의 대외자산에 대한 규모는 파악할 수 없다 하더라도 대외자산이 미미한 것이라고 판단할 때 북한의 총외채의 거의 전부는 순외채라고 할 수 있다. 따라서 북한의 수출에 대한 순외채의 비율과 남한의 순외채의 비율을 비교한다면 남북한의 이 부문에서의 격차는 너무나 크다. 1991년 남한의 총외채는 391.3억 달러로 북한보다 4배 이상이 크지만 수출에 대한 비율에서는 남한은 54.4%, 북한은 918.8%로 북한의 외채문제가 얼마나 심각한지를 알 수 있다.

3. 評價

지금까지 살펴보았듯이 남북한의 貿易規模의 격차는 1960년대 초반 이래 계속 벌어져 1990년에는 남한이 북한을 28배나 앞서고 있다. 수출수입비율을 통하여 살펴본 貿易收支는 남한은 계속 개선되어 왔으며 1980년대에 와서 남한의 우세가 확연하게 드러났다. 한편 貿易依存度는 체제의 특성상 북한이 1960년대 이래 우위에 있으며, 交易相對國 構造에서는 1970년대에만 북한의 상대국 편중이 낮아져 우

위에 있다. 輸出商品 構造에서는 북한은 1950년대, 남한은 1970년대와 1980년대에 각각 우위를 보였으며 輸入商品 構造에서 남한이 1970년대에 들어와서 우위를 보이고 있다. 對外經協 및 外債와 관련한 신용도 및 상환능력은 북한이 1960년대, 남한이 1970년대와 1980년대에 각각 높게 평가되었다.

클라인은 경제력 평가(200)에 있어서 對外貿易이 차지하는 비중을 10%로 보았으며 對外貿易에 대한 평가는 수출과 수입을 합한 무역총량으로 보았다. 즉 貿易依存度는 앞서 에너지, 전략적 광물자원, 식량의 해외의존도에서 취급되었기 때문에 여기서는 한 국가가 세계경제에서 차지하는 비중이 어느 정도인가를 평가하는 것이다. 클라인의 평가에 따르면 남북한의 對外貿易에서 차지하는 역량은 20:1로 남한이 북한을 크게 앞서고 있다.

(표 3-3-79) 남북한 대외무역 평가(1990)

	무역량(억 달러)	평 가
남 한	1,348.6	20
북 한	47.8	1

주: 무역량이 더 큰 남한을 20으로 하고 북한은 이에 비례하여 도출

북한의 대외무역 및 경제협력에 대한 전망은 동구 사회주의 국가의 붕괴, 동서독 통합 및 구소련의 해체 등 국제사회질서의 재편을 통해서도 볼 수 있다. 먼저 구소련은 자체의 경제난 때문에 북한과의 무역에서 경화결제를 요구하고 있으며, 이것은 구소련이 북한에 공급해

은 원유량이 최근 대폭 감소되었다는 사실로도 알 수 있다. 중국도 또한 경제우선의 원칙에 입각하여 실리 위주의 경제정책을 펴오면서 남한과의 교역을 확대하는 등 북한과의 교역에는 한걸음 뒤로 물러난 상태이며 북한에 대한 경제적인 원조에도 냉담하다. 동구 사회주의 국가들도 당면한 경제적 어려움 때문에 북한과의 교역은 담보상태에 있다. 따라서 북한은 사회주의 국가와의 무역증대와 경제협력이 사실상 불가능하고 선진 자본주의 국가와의 무역도 채무불이행으로 인한 신용추락으로 교착상태에 있기 때문에 단기간 내에는 북한의 對外貿易은 크게 증가하지 않을 것이다. 한편 북한의 對外貿易이 증가하지 않으면 경제발전에 필요한 원자재와 자본재의 수입부족으로 현재 북한이 처하고 있는 경제난을 가중시킬 것이다.

남한은 1990년에 對外貿易에서 발생한 貿易收支의 적자를 단기간 내에 흑자로 바꾸기가 어려울 것으로 전망된다. 1990년의 무역적자의 원인인 수출부진과 수입증가의 요인을 살펴보면 우선 수입 면에서 건설경기 호황에 따른 건설장비, 철강재의 수입이 증가하였고, 원유 및 그 제품의 수입 또한 증가하였다. 한편 수입증가는 남한경제의 수입유발적 산업구조에서도 찾을 수 있으며, 제조업 중 중화학공업의 수입유발은 특히 높다. 수출부진은 선진국 경기의 부진에 따른 선진국의 구매력 감소에도 원인이 있겠으나 근본적인 원인은 가격경쟁력에 있어서 남한상품이 선진국에는 물론이고 중국, 태국, 인도네시아 등의 후발도상국에도 밀리고 있기 때문이다. 가격경쟁력이 떨어지는 이유는 남한상품의 부가가치는 낮는데 임금, 금리, 임대료 등 생산비는 그동안 크게 올랐기 때문이다.

第4節 綜合評價 및 展望

지금까지의 분석을 바탕으로 현 단계 남북한 經濟力에 대한 종합적인 評價를 내려 보기로 한다. 우선 經濟體制의 측면에서 볼 때, 經濟行爲의 動機를 물질적 인센티브를 중심으로 개별화시키고 市場機能을 경제활동의 주요 사회적 메카니즘으로 갖고 있는 남한의 자본주의 체제는 사회적 불평등의 증대와 같은 부정적 결과에도 불구하고, 경제력 성장을 위한 효율성의 관점에서 북한보다 월등한 위치에 있는 것으로 평가된다.

發展戰略의 合理性 측면에서 볼 때도, 대외개방형 경제를 지향하면서 공업화의 심화과정을 순차적으로 밟아간 남한이, 대내지향적 자력갱생의 원칙 위에 중공업 우선 발전전략을 고수해온 북한보다 우세하다고 평가된다. 물론 1990년대 초 현재 남한의 대외적 경제협력 환경이 크게 악화되어 있고 또한 기술집약 첨단산업화로의 도약이 지연되는 가운데 주요 공산품의 국제경쟁력이 약화되고 있는 것은 사실이다. 그러나 북한이 중공업투자 우선이라는 전략적 원칙과 소비재 공업 발전이라는 전술적 필요성 사이의 딜레마에 빠져 있고, 또한 대외개방 정책을 추진하면서도 체제고수를 위한 '쇄국정책'은 지속할 수 밖에 없는 아이러니를 갖고 있는 한, 남한의 발전전략 기초의 우월성은 유지되고 있는 것으로 평가된다.

한편 클라인의 모델에 의거하여 현 단계 남북한 經濟總力을 計量的

으로 비교하면 다음과 같다.¹⁹⁸⁾ 1990년 현재 남한의 경제총력은 110 점으로서, 18점을 얻는데 그친 북한보다 6배 우세한 것으로 평가되었다. 이를 각 변수별로 나누어 볼 때, 남북한은 GNP 규모에 있어서는 100 : 10, 식량자급도는 -20 : -3, 에너지 국내자급도는 -12 : -1, 전략적 광물자원의 자립도는 -17 : -3, 그리고 공업생산력은 19 : 8, 사회간접자본능력은 20 : 6 그리고 무역량에 있어서는 20 : 1이라는 상대적 위치를 각각 점하고 있다. 다시 말해서 남한은 북한에 비해서 국민총생산 규모에서 10배, 공업생산력에서 2.4배, 사회간접자본에서 3.3배 그리고 무역량에서 20배 이상 우위에 있으며, 다만 식량, 에너지, 전략적 광물자원에 있어서는 높은 海外依存度 때문에 북한에 비해 상대적으로 취약한 것으로 나타나고 있다. 이를 <표 3-4-1>로 정리하면 다음과 같다.

<표 3-4-1> 남북한 경제총력 비교 (1990년 현재)

	GNP (100)	식 량 (20)	에너지 (20)	광물자원 (20)	공업생산 력 (20)	사회간접 자 본 (20)	무역량 (20)	합 계 (220)
남한	100	-20	-12	-17	19	20	20	110
북한	10	-3	-1	-3	8	6	1	18

이상에서 살펴본 것처럼 1990년대 초 현재, 海外依存度가 높은 몇몇 자원의 경우를 제외하고는 계량적 경제총력의 거의 모든 부문에서

198) 계산방식에 관해서는 제3장 제3절 서두 참조.

남한이 북한에 비해서 절대적 우세를 나타내고 있다. 아울러 도로와 항만시설과 같은 사회간접자본을 볼 때도 북한은 남한에 비해 크게 뒤떨어져 있다. 또한 公共財政의 側面에서 볼 때도 남한은, 비록 북한에 비해서 재정구조의 조정능력은 다소 떨어지나, 재정의 규모, 재원의 확보능력, 재정정책의 효율성 면에서는 우위를 지키고 있다. 다시 말해 북한이 中央集權化된 命令式 經濟體制를 운영하여, 정책목표에 따라 재정지출의 항목을 신속히 조정할 수 있는 강점을 갖고 있기는 하지만, 남한에 비해 영세한 재정규모는 원칙적으로 모든 것을 국가계획에 의거하는 북한경제의 활로를 압박하고 있다.

물론 우리는 經濟體制의 效率性和 發展戰略의 合理性 측면에서 작금의 남한경제가 과거의 고속 성장기에 비해 상대적으로 침체 국면에 빠져 있음을 간과하지 않는다. 그러나 우리는 현 단계에서 남한경제가 직면하고 있는 각종 어려움을 ‘危機’로서 판단하기 보다는 ‘過渡期的’ 현상으로 평가한다. 비록 현재의 남한이 1960~1970년대에 비해서 경제행위의 동기화 수준이 저하되어 있고, 또한 경제활동의 사회적 메카니즘으로서 국가개입과 시장기능 사이의 부조화가 조성되어 있는 것은 사실이지만, 이는 경제력의 양적 확대와 사회경제적 평등성의 제고 및 정치적 민주화의 과정에서 불가피하게 겪을 수 밖에 없는 것들이다. 오히려 남한경제는 1980년대에 값비싼 ‘紅疫’을 치룬 교훈을 바탕으로, 향후 1990년대 중반기에는 ‘제2의 도약’을 위한 발판을 마련할 것으로 전망된다.

그러나 북한은 1990년대 초 현재 經濟體制의 效率性和 發展戰略의 合理性 측면에서 모두 보다 근본적인 ‘危機’에 빠져있는 것으로 평가

된다. 향후 전망에 관련하여 북한이 다른 어떤 사회주의 체제보다 경직된 스탈린주의 체제를 고수하고 있다는 점과 작금에 추진되고 있는 改革과 開放의 實行可能性(feasibility)에 비취 보면, 우리는 북한체제가 1970년대 이래로 악화되고 있는 경제적 침체상황으로부터 유턴(U-turn)을 할 가능성에 대해 회의적이다. 1990년대 초에 들어와 북한이 국제정치적 및 대내경제적 위기상황을 극복하기 위해 ‘우리식 사회주의’를 통한 체제유지와 경제적 개혁·개방이라는 양면적 전략을 추진하고 있음에도 불구하고, 양자간에 존재하는 근본적인 딜레마와 불리한 대외환경은 북한경제의 전도를 밝히지 못할 것으로 예상된다.

사회주의권의 몰락과 소연방의 해체 이후 가중되는 국제정치적 고립화의 극복과 사회주의 역사상 미증유의 권력 부자세습을 동시에 치루어야 하는 북한이 체제유지에 부담을 초래할지 모르는 대내적 경제개혁을 적극적으로 추진할 이유는 없으며, 대내적 경제개혁이 隋伴되지 않고서는 대외적 개방정책의 효과도 제한적일 수밖에 없다. 더구나 경제의 대외개방정책은 일방적인 것이 아니라 그 자체가 相對的이다. 우선 대외개방정책이 성과를 거두기 위해서는 사회간접시설의 확충 등 최소한의 物的 土臺와 法的·制度的 裝置의 정비가 선행되어야 하는데 이것이 북한에서 가까운 장래에, 그리고 쉽게 이루어질 것으로 보이지 않는다. 아울러 東西 冷戰體制의 붕괴 이후, 북한이 대외개방으로부터 주로 기대하는 것은 경제적인 이득이지만, 자본주의 국가들로 구성될 북한의 경험 파트너들이 궁극적으로 바라는 것은 냉전 이후의 새로운 국제질서를 북한이 수용하는 것이기 때문에 개방의 효과가 극대화되기에는 일정한 한계가 있을 것으로 전망된다.

결국 남북한의 경제력 격차가 향후 더욱 더 벌어질 것으로 예상된다. 그 까닭은 한편으로 자본과 기술, 노동력, 대외경협관계 등에 있어서 기존의 물량적 경제총력 차이가 ‘貧益貧 富益富’라는 경제원리로 작용할 것이고, 다른 한편으로는 작금의 경제적 침체상황을 극복할 수 있는 무형적 잠재력의 측면에서 남한의 경제체제와 발전전략이 북한의 그것보다 보다 효율적이고 합리적이라는 판단에 근거한 것이다. 그리하여 우리는 향후 남북한의 경제총력은 현재의 6:1 이상으로 그 차이가 더 커질 것으로 전망된다.

第 IV 章

教育力量 및 科學技術力

빈 면

第 IV 章 教育力量 및 科學技術力

이 장에서는 남북한의 교육역량과 과학기술력을 비교한다. 교육은 한 국가의 인적 자원 개발 수준을 가늠하는 일차적인 지표로서 국력 비교에 있어서 불가결한 요소로 널리 간주되고 있다. 科學技術力은 경제력과 군사력의 핵심적인 요소이다. 본 장은 크게 2개의 節로 나누어진다. 第1節에서는 교육에 있어서의 남북한의 강약점을 비교하는데 분석의 초점은 교육의 외형적 측면인 教育體系, 教育機關 및 學生數와, 교육의 내부적 요소인 教育理念과 教育政策에 각각 주어진다. 第2節에서는 과학기술력을 비교하는데 科學技術 政策의 基調 및 研究開發 體制, 基礎科學 部門, 그리고 產業技術 部門 등의 세 측면에 있어서 남북한의 강약점을 분석한다. 끝으로 第3節에서는 현 단계 남북한의 教育力量 및 科學技術力에 대한 綜合評價를 내린 다음, 향후 추세를 전망한다.

第1節 教育力量

教育이 한 사회의 발전과 국력에 있어서 차지하는 비중은 아무리 강조되어도 지나치지 않다. 교육은 개인의 자아발전이나 욕구성취를 위한 사회적 기회로서만 작용하는 것이 아니다. 동양사회에서는 일찍 부터 教育이 一國의 百年之大計로 간주되어 왔고 근세 서양에서 국민 국가와 산업사회가 출현한 이후 대중을 대상으로 하여 제도화된 形式的(formal) 學校教育과 국가발전 사이에는 상호 밀접한 연관이 있어 왔다. 학교를 중심으로 한 형식적 교육기관은 개인적 차원에서는 자기발전을 통한 사회적 상승이동의 메카니즘으로, 그리고 사회적 차원에서는 經濟發展을 위한 知識과 技術의 개발과 전수 및 인력개발과 국가에 대한 충성심을 제고시키는 政治社會化의 중요한 수단으로 작용하는 것이다.¹⁾

해방 이후 현재까지 남북한은 教育理念과 目標 및 教育體系와 教育機會의 측면에서 뚜렷한 상이점을 드러내고 있다. 본 절에서는 남북한의 學校教育이 國力趨勢, 특히 정치적 안정과 사회적 통합, 그리고 경제적 발전에 대해 미치는 직접적 또는 간접적 영향에 유념하면서, 남북한의 교육역량을 量과 質의 두 가지 측면에서 비교·분석하고자 한다. 양적 측면에서의 남북한 教育力量은 주로 교육체계와 교육기관 및 학생 수를 중심으로 하여, 그리고 질적 측면에서의 교육역량은 남

1) I. 웨거린드·L. J. 사하 저, 윤정일·강무섭 역, 「교육과 사회발전」(서울: 대영문화사, 1990), pp. 52~81 참조.

북한의 教育理念과 教育政策을 중심으로 비교·분석될 것이다.

I. 教育理念 및 教育政策

1. 概觀

컴퓨터에 비유하여 교육체계와 교육기관이 교육의 하드웨어(hardware)라면, 교육이념과 교육정책은 그 소프트웨어(software)라고 말할 수 있다. 教育理念이란 한 나라의 교육이 길러내고자 하는 궁극적인 가치 또는 형성하고자 하는 이상적인 인간성을 말하는 것이며, 교육이념은 구체적으로 教育政策을 통해 발현된다. 教育理念이 教育政策을 통해 발현된다고 할진대 教育理念의 설정의 준거체는 政治理念이다. 이 점에 있어 教育은 政治理念을 구현하기 위한 수단으로 기능하게 된다. 政治理念을 준거체로 하여 教育理念이 설정되면 教育理念에 접근하기 위한 教育目標, 그 목표를 달성하기 위한 行動方針으로서의 教育政策 그리고 교육정책의 효율적인 집행을 위한 制度的인 장치로서의 教育體系가 각각 설정돼야 한다. 이들 일련의 체계적인 과정에서 각 단계의 요소들이 유기적으로 연계되어 조화롭게 통합되어야 한다. 그러나 이들 教育理念, 目標 그리고 政策은 국가의 발전단계에 따라 그 강조점을 달리하며 변화한다. 그것은 教育이란 결코 體制維持에 요하는 政治理念의 구현을 위한 기능을 떠나서 존립할 수 없기 때문이다.

그런데 교육의 기능이 국가발전단계에 대한 대응논리로서 정의된

다는 것은 政治的(體制) 發展段階만이 아니라 經濟的 發展段階에 대한 대응까지 포괄해야 한다는 것이다. 그 이유는 政經分離의 원칙에 서있는 선진 자본주의 국가는 일단 차치하더라도 교육과 양성·계급성·혁명적 실천의 결부를 강조하는 북한은 물론 정부주도형의 산업화를 추진해 온 남한에 있어서도 교육이 體制統合이나 統制 그리고 社會管理만이 아니라 經濟建設을 위한 人力養成에 중요한 기능을 한다는 데 있다. 따라서 여기서 유념할 것은 政治的, 經濟的인 國家發展段階와 연계시켜 교육이념과 교육정책을 분석하되 그것들이 선언적 내지 강령적 차원에서 주장되는 바와, 그것들의 실제적 및 효과적 차원 사이에서 발견될 수도 있는 괴리를 잘 간과하는 일이다.

남한의 경우 교육이념의 기초는 해방 이후 '자아실현을 위한 홍익인간'으로 일관하고 있고 教育政策 역시 개인의 창의력과 잠재력을 개발하여 민주시민적 人格을 양성하고 국가가 필요로 하는 인적 자원을 개발하는 것을 目的으로 하고 있다. 그러나 실제적으로 해방에서부터 1950년대까지는 교육정책이 체제의 正當性 확보를 위한 정치사회화의 중요한 수단으로 사용되는 것에 초점이 맞추어졌고, 교육이념에 있어서도 反日이나 反共, 또는 反北과 같은 배타적이고 소극적인 내용이 주류를 이루었다. 1960~1970년대에 들어와서는 민족주의적이고 國家主義的인 교육이념이 더욱 더 강조되는 한편으로 경제성장을 위한 産業人力을 양성한다는 목적이 교육정책상 높은 우선순위를 차지하게 되었다.

그러나 1970년대 후반에 이르러 大學街에서의 반체제운동에 의해 국가에 의한 교육이념이 도전을 받게 되었고, 교육정책의 잦은 변화

는 교육역량 자체를 손상시키기도 했다. 1980년대 초 일련의 教育改革에 의하여 이데올로기 批判教育 등을 통한 보다 적극적인 이념교육이 강화되었으나 學園은 여전히 사회적 불안정의 온상으로 남아 있었으며, 교육이념의 혼미를 거쳐 대학가가 상대적으로 안정세에 접어드는 것은 사회주의권이 몰락한 1990년대 이후였다. 또한 그동안 교육의 자주화와 민주화에도 상당한 진전이 있었다. 대외개방형 남한의 교육정책은 선진 지식 및 기술의 습득이라는 측면에서 북한보다 훨씬 유리한 조건일 뿐만 아니라 산업인력의 개발을 위한 實用的인 교육정책을 실시하는데 있어서도 북한보다는 우위에 있다고 평가된다.

北韓의 교육이념은 공산주의적 새 형의 인간육성에 있으며 교육정책의 최우선적 과제는 平等主義와 劃一主義에 의한 思想的 統制와 教化로 일관하여 왔다. 북한은 해방 이후 南韓과 美國 및 日本에 대한 적개심 고취를 통하여 체제의 대내적 정당성을 강화하는데 교육을 이용하는 한편, 교육을 이념적 무기로 하여 강제적 노력동원의 도구로 활용하여 왔다. 1970년대 중반 이후에는 김일성·김정일 권력세습의 정당성 구축을 위한 도구로서 교육이념과 교육정책이 집대성되었는데 그것은 「사회주의 교육에 관한 테제」에 잘 나타나고 있다.

1980년대에 들어와서 북한은 「사회주의 교육에 관한 테제」를 심화하여 교육의 목표를 ‘인간개조’에 두고 김일성과 김정일에 대한 개인 우상화를 극대화함으로써 권력의 부자세습을 합리화하는데 가일층 노력하였다. 그러나 다른 한편으로는 침체에 빠진 경제의 회복을 위해 實用主義的 지식의 함양과 과학기술의 진보에 대해서도 교육정책의 강조점을 둠으로써 이와 같은 교육의 양대 목표를 조화·실현하는 것

이 북한교육의 최대 과제로 되고 있다. 한편 1990년대에 들어와 사회주의권이 몰락하고 소연방이 해체되면서 북한은 ‘우리식 사회주의’의 발전을 위해 이데올로기 교육을 再強化할 수 밖에 없게 되었는데, 이는 경제의 開放과 改革을 서두르면서 그것에 필요한 思考體系와 科學技術的 지식을 배양하는 것과 이율배반적이라 하겠다.

2. 分析

그동안 南北韓은 이질적인 정치적·경제적 단계로 이행되어 오는 과정에서 그때 그때의 환경적 요인에 대한 대응 논리로서 教育理念과 教育政策의 강조점을 각기 달리하여 왔다. 南韓은 해방 후 體制基盤 구축기(1945~1953)와 한국전쟁 후의 體制再定立期(1954~1960)에 이르는 민주정치의 혼란기를 거쳐 1960년대에서 1980년대 중반기에 이르는 기간인 官僚的 權威主義 體制의 통치와 경제적 제1주의의 經濟的 近代化의 단계 그리고 1980년대 중반기에서 금일에 이르는 기간인 官僚的 權威主義의 청산과 民主化에 역점을 두는 단계에 이르게 됐다. 이와 같은 政治的·經濟的인 國家發展段階의 변천에 따라 南韓은 教育理念이나 政策의 역점에 있어서 아래와 같이 변화를 보여 왔다.

해방 이후 남한 교육의 이념은 교육법 1조에서 명기된 바에 의하면 ‘자아실현을 위한 홍익인간’이다. 그리고 교육의 기본 목표는 民主市民的 人格의 완성, 自律的 생활능력 배양, 그리고 民族國家觀의 확립으로 표방되었다. 북한에 비교하여 남한의 교육이념은 自由主義와 多

元主義라고 볼 수 있으며²⁾ 이것은 다양한 선택의 기회제공과 상호경쟁을 통하여 개인의 잠재력과 창의력을 개발하고, 궁극적으로 사회전체의 知力을 향상시키는데 효율적인 것이라고 볼 수 있다. 교육 내용 역시 이와 같은 교육이념을 실천하는데 주안점을 두어 진리 탐구나 정서 순화, 건전한 도덕 및 윤리의 학습과 실천, 그리고 타인과 협동하여 사는 공동체 정신을 고양하는 것으로 구성되었다. 그러나 다른 한편으로 볼 때 남한의 교육이 건국 직후부터 국가에 의해 강력히 통제되어 온 것은 사실이고, 교육이념과 교육정책도 따라서 국가목적과 사실상 긴밀히 연관되어 왔다. 1940~1950년대의 남한 교육은 체제의 정당성 확보를 위한 政治社會化의 중요한 수단으로 이용되었다. 南韓은 건국 초기의 政治體制 기반구축기(1945~1953)에 있어 정치 면에서 전통적인 민족문화와 외래적인 서구 민주주의를 이념적으로 수용, 절충하려는 시도에서 一民主主義 政治理念을 제시함에 따라 教育理念으로서 民主的 民族教育을 설정했다. 그러나 정치이념 면에서 그 양자의 절충, 이론적 체계화가 미진한 결과 교육이념 면에서의 체계화 또한 미진했다.

그후 한국전쟁을 거쳐 1950년대 말에 이르는 體制再定期에 와서는 민주주의 이념·체제의 모방·이식을 위한 노력이 증폭됨에 따라 교육의 목표에 있어서도 民主的 市民教育을 강조하는 추세를 보이게 됐다. 그러나 한국전쟁 이후 남북한간의 체제대립은 더욱 경직케 되었다. 이승만 정권은 一民主主義 사상의 교화를 교육의 목적으로 삼았고,

2) 김동규, “민족통일과 남북한 학교교육” (도산아카데미연구원 개원 3주년 기념 통일문제 세미나 발표논문, 1992. 6. 13).

자유민주주의를 위한 시민의식의 함양보다는 反日과 反共 및 反北 教育을 강조하여 政治體制의 안정과 動員能力을 도모하였다. 각급 학교에 學徒護國團을 만들어 학생들에 대한 정치적 통제를 용이하게 한 것은 그 보기이다.

1960년의 4·19 학생의거 이후 教育自治制의 도입과 함께 민주시민 교육이 시도되었으나, 5·16 군사혁명 이후 교육에 대한 국가의 통제가 다시 강화되면서 교육의 이념 역시 투철한 民族主義 국가관의 확립으로 一新하였다. 1961년에 공포된 「교육에 관한 임시 특례법」에 의해 교육자치제와 敎員勞組가 사실상 폐지되었고, 교수연구 실적심사제, 학생정원 조정제, 학사자격 국가고시 등이 설정되었는가 하면 사립학교법이 제정되어 사립학교에 대한 정부의 감독도 강화되었다. 또한 1968년에는 國民教育憲章이 제정·공포되어 교육 이데올로기의 근간으로 자리잡았는데, 이로써 “공익과 질서를 앞세우며 능력과 실질을 숭상하는” 국민의 양성이 교육정책의 목표로서 부각되었다. 아울러 1972년에 설립된 韓國教育開發院은 교육정책 이념의 개발에 주력하였고, 1975년에는 4·19 이후 각급 학교에 설치되어 있던 학생회가 다시 폐지되고 학도호국단이 부활되었다. 그리하여 1960~1970년대 이후 교육정책은 학교교육을 통하여 국민을 새로운 체제에 순치시키는 유력한 수단으로서 더욱 더 강화되었다.

1960~1970년대 교육정책에 있어서 가장 획기적인 사실은 학교교육을 통하여 국가가 경제성장에 필요한 인력개발의 개념을 도입한 점이다.⁹⁾

3) 김진균, “한국의 교육문화에 대한 사회학적 접근,” 한국기독교사회문제연구소 편, 「한국 사회변동 연구」, pp. 193~194.

여기에서는 경제적 인간, 기능적 인간의 창조가 교육정책의 목표로서 강조되었다. 학교교육은 산업화의 진전에 따라 고급 전문인력과 수준 높은 기능공의 양성을 위한 供給體制로 변모하기 시작하였으며, 1970년대 중반 이후 중화학공업과 尖端技術 산업이 강조되면서 대학의 理工界 계통이 양적으로 크게 확대되기 시작한 것도 바로 여기에 이유가 있었다.⁴⁾ 1960~1970년대 국가에 의한 人力開發 정책은 한국전쟁 이후부터 지속되어온 남한의 높은 教育熱과 결합되고 또한 정치사회적으로 規律化된 산업노동자의 量産을 통하여 남한경제의 비약적 성장을 위한 밑거름이 되었다.

그러나 1960~1970년대, 정치적 통제의 강화에 따른 교육이념의 변질과 경제성장의 인적자본 형성을 위한 학교교육의 도구화는 일부 지식인 및 학생들의 커다란 반발을 불러 일으켰다. 6·3 한·일협정 반대 데모(1964), 3選改憲 반대데모(1969), 교련교육 반대데모(1971)를 통하여 學園은 민주주의와 민족주의의 이름으로 국가권력에 맞서 투쟁하는 반체제운동의 온상이 되었고, 1970년 이후 소위 민중운동과 연계되면서 대학가 소요사태는 만성화되었다. 그리하여 1960~1970년대 정부와 학원간의 정치적 갈등은 사회적 불안의 원천이 되었고, 그 결과로 적게는 教育力量, 크게는 國力이 크게 낭비되었다.

1980년대 초 남한에서는 제5공화국이 등장하면서 교육체계 및 교육제도에 대한 일련의 개혁조치가 단행되었는데, 이에 연관하여 교육이념 및 교육정책에도 변화가 있었다. 그중에서도 가장 주목할 것은

4) 김신복, “인력정책과 대학교육,” 「발전정책연구」(서울: 서울대학교 행정대학원, 1976) 참조.

대학교육의 방향을 이공계 중심으로 발전시킨다는 것과 大學院 교육을 확대·강화한다는 것이었는데, 그 까닭은 重化學 및 尖端工業化를 위한 고급 인력개발과 科學技術의 振興을 위한 정책적 배려에서 찾아질 수 있다. 또한 체제불안정의 원천으로 남아있던 學園의 左傾化를 막기 위하여 이데올로기 批判教育을 포함한 이념교육도 크게 강화되었다.

그러나 대학가는 1980년대 중반 이후 정치적 민주화의 열풍으로 다시 한번 극심한 혼란에 빠졌고 일부 敎員들에 의해 기존의 교육이념에 대항하는 代案的 敎育이념이 소위 敎育自主化 운동으로 나타나 서로 대립함으로써 敎育역량이 크게 浪費되었다. 또한 景氣의 침체로 대학으로부터 배출되는 人力供給이 수요를 크게 초과하게 되는 현상이 나타나 대학가의 불안정을 가중시켰다. 이와 아울러 敎育의 보다 적극적인 對外開放化가 추진되자 선진 자본주의 문화의 침투에 의하여 敎育의 國籍性이 점차 상실되어 敎育을 통한 價値觀과 國家觀의 확립 면에 있어서도 맹점이 드러났다. 결국 1980년대 말에 이르러 敎育이념의 혼미와 敎育정책의 부적절성은 임시위주의 枘鑿적 敎育체제 및 敎育재정의 부실과 맞물려 남한교육에는 未曾有의 危機感이 나돌았던 것이 사실이다.⁵⁾

그러나 국내적으로 정치적 민주화에 커다란 진전이 있고, 국제적으로 사회주의권이 몰락한 이후, 1990년대에 들어와 남한의 대학가는

5) 보기로 김성재 엮음, 「전환기에 선 한국교육—그 위기의 진단과 대안」(서울: 한울, 1992); 정범모 편, 「교육난국의 해부—한국교육의 진단과 전망」(서울: 나남, 1991) 참조.

전례없는 안정을 되찾고 있으며, 그 결과 고등교육이 내적으로 충실해질 수 있는 좋은 기회를 맞고 있다. 또한 전반적으로 볼 때 교육의 자주화 또는 民主化에도 개선의 조짐이 뚜렷하여 교육이념과 교육정책 역시 재정립되어 정착되는 추세에 놓여 있다. 그럼에도 불구하고 이를 정책적으로 뒷받침할 수 있는 教育財政은 아직까지도 취약한 실정이고, 산업인력의 주요 공급지로서의 學校의 역할은 우루과이 라운드 이후 한국경제의 국제경쟁력을 제고하기에는 역부족이다. 또한 산업사회에 부합되는 새로운 價値觀을 형성하는데 있어서도 現行의 학교교육은 한계를 경험하고 있다.

북한의 교육이념은 “전면적으로 발달한 공산주의적 새 형의 인간육성”에 있다. 이는 무엇보다도 북한의 교육정책의 목표가 平等主義와 劃一主義를 통한 사상적 교화와 통제에 주어져 있음을 의미한다.⁶⁾ 자유 자본주의 국가에 있어서도 교육이 정치사회화를 통해 體制維持와 管理를 위해 역할하는 기능이 크다. 더욱이 매체와 교육을 독점하는 공산체제에 있어서 政治的인 體制構築과 經濟的인 건설에서 교육의 역할은 결정적이다. 따라서 북한의 교육을 논의하기 위해선 그것을 政治體制의 구축·移行段階와 經濟的 건설단계에 연계시켜 보는 시각이 필요하다.

소련의 衛星政權으로 출발한 북한은 다른 분야에 있어서와 마찬가지로 교육에서도 스탈린주의를 모방하여 소비에트교육학을 직수입하여 적용하는데서 시작했다. 북한에서 「사회주의 교육에 관한 테제」가

6) 김동규, “민족통일과 남북한 학교교육,” 참조.

1977년 9월에 나온 것을 보면 소위 장기 사회주의 교육정책 방향을 제시한 교육강령이 나오기까지 만 30년이 걸렸다.

政治體制의 이행과정에서 초기인 共產獨裁體制의 기반구축단계(1945~1953)에서는 스탈린이 공산독재의 구축을 위해 전개한 政治敎化의 이론인 소비에트교육학을 적용했다. 이때는 經濟建設段階에서 보면 시기적으로 토지개혁과 산업의 국유화를 단행한 시기였으므로 建國思想總動員을 위해 교육의 이념이나 정책의 목표를 계급의식에 의해 무장된 공산주의적 인간으로 구조화하는데 두었다. 이들 목표의 달성을 위해 사상교양의 중점을 반제국주의·반봉건주의·애국주의에 두고 정책적으로는 생산성의 제고를 위한 기술인력 양성과 黨·政·軍의 창건을 위한 간부 양성에 박차를 가하기 시작했다. 제2의 이행단계인 1人獨裁의 구축을 위한 政治體制 再定立期(1954~1960)에는 경제적으로 戰後復舊 3개년계획기(1954~1956)와 5개년계획기(1957~1960)로서 교육의 이념이나 정책의 목표를 階級敎養에 두게 됐다. 한국전의 실패에 따른 정치적, 사상적 동요만이 아니라 적대세력의 숙청의 과급적 후유증 그리고 사회주의적 개조의 추진에서 야기되는 주민불만에 대처하기 위해서였다. 물론 이 단계에서 북한은 소비에트교육학을 적용하는데서 그침으로써 이질적인 마르크스·레닌주의와 전통문화간의 갈등을 극복치 못해 새로운 교육이념 체계의 정립이 필요하게 됐다.

政治體制 이행의 제3단계는 1960년대로서 세습체제 구축의 선행조건으로 1人獨裁體制를 공고화하는 단계이며 경제적으로는 제1차 7개년계획(1961~1967)과 동 계획의 3년연장계획(1968~1970)의 단계였

다. 그래서 북한당국은 1960년대를 사회주의의 보다 높은 단계로 규정하고 종래의 계급교양과는 다른 공산주의교양으로 전환해야 한다고 강조하고 그것이 혁명전통교양과 결부되어야 한다고 주장했다. 혁명전통교양이란 金日成의 항일 빨치산투쟁의 전통을 의미했다. 이리하여 1960년대에 북한은 소비에트교육학에 대한 회의와 더불어 1人獨裁體制의 강화를 합리화하기 위해 독자적인 교육이론을 모색하게 되어 교육이념이나 목표에서 김일성의 혁명전통을 계승하는 주체형의 공산주의적 인간의 육성을 강조하게 되었다. 1969년 3월 金日成이 교육부문 일군들 앞에서 연설을 통해 혁명화·노동계급화·공산주의화를 사회주의 사회에서의 교육학의 원리이며 기본이라고 했다. 말하자면 1960년대는 生産技術 教育 및 혁명전통교양 확립기로서 기술교육 및 공산주의 사상교육이 크게 강화되었다.⁷⁾

1970년대는 政治體制의 이행과정에서 제3단계인 1人獨裁體制의 正統化를 위해 주체사상으로 이상화·합리화하는 단계다. 1人支配體制의 正統化 시도를 바탕으로 그것과 병행하여 世襲體制의 구축이 시도되었기 때문에 1人支配體制의 정통화를 위해 이데올로기로서 제시됐던 주체사상이 마르크스·레닌주의와 동격으로 공식이데올로기로서 처음 천명된 것은, 1967년 12월 최고인민회의 제4기 제1차회의에서 金日成이 政府政綱을 발표함에 주체사상을 혁명과 건설의 지도사상으로 규정한데서 비롯된다. 그후 1970년 10월 제5차 당대회에서 주체사상을 마르크스·레닌주의와 동격으로 당의 지도이념으로 당규약에 공식화

7) 문용린, “(북한의) 교육제도와 정책,” 최명 편, 「북한개론」 참조.

하고 1980년대부터 주체사상의 이론적 체계화가 본격적으로 추진되어 주체사상이 당의 혁명사상, 유일사상의 진수로 되고 또 주체사상 체계가 곧 유일사상 체계로 되었다.

이처럼 주체사상의 형성(1955~1972) 및 체계화 과정에서 북한에서는 소비에트교육학이 학교교육의 모델로 1972년까지 진행되다가 그 이후로는 이른바 주체사상이 구체화되면서 그것이 교육을 이끌어 가는 이념적 원리로 되고 있다.⁸⁾ 1972년에 개정된 「사회주의헌법」은 1969년에 김일성이 밝힌 ‘사회주의 교육학의 원리’를 명문화하여 “국가는 후대로 하여금 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로 지·덕·체를 갖춘 공산주의적 새 인간을 키운다”라고 규정하기에 이르렀다. 또한 1976년에는 「어린이 보육교양법」이 제정되어 어린이들을 ‘주체형의 혁명적 새 인간’으로 키우는 작업이 시작되었다.

敎條主義와 集團主義를 통하여 교육의 정치적 목적을 극대화하려는 북한의 교육정책은 교육내용에 있어서 남한과 뚜렷한 차이를 드러내고 있는데 그것은 교과과정에서 매우 높은 비중을 차지하고 있는 이데올로기 교육이나, 학습과 노동 및 군사훈련간의 균형에서 잘 나타나고 있다. 결과적으로 북한의 교육은 개인적 知力 발달의 사회적 總和로서 國家利益을 중·장기적으로 구현하려는 남한의 교육정책과는 대조적으로, 國家와 黨이 당면적으로 필요로 하는 바를 성취하기 위한 동원능력을 직접적으로 제고시키는 사회적 메카니즘으로 발달한 것이다. 두말할 나위없이 이와 같은 북한의 교육이념과 정책은

8) 김동규, 「북한의 교육학」, p. 99.

1950~1970년대에 걸친 戰後復舊와 체제공고화, 그리고 外延的 단계에서의 경제성장 및 김일성 유일체제의 확립을 위해 매우 효과적으로 공헌했다고 판단된다.

그러나 1970년대 후반에 들어와 思想 및 教化 위주의 북한 교육이 이념적 勞動動機의 저하에 따른 北韓經濟의 점진적 침체의 한 원인으로 진단되면서 보다 實用的인 教育에 대한 필요성이 요청되기 시작하였다. 그러나 동시에 김일성·김정일 권력세습을 앞두고 보다 강화된 理念 및 思想教育이 절실했던 것도 사실이었다. 이에 북한은 1977년에 「사회주의교육에 관한 테제」를 발표하여 장기 교육정책의 방향을 확정하였다.

이 테제에서 북한당국은 공산주의건설에 있어 思想的 및 物質的인 두 요소를 점령하기 위한 社會主義 教育의 目的은 공산주의적 혁명인재를 키우는데 있으며 사회주의 교육학의 기본원리는 사람들의 혁명화·노동계급화·공산주의화에 있다고 강조한다. 사회주의교육의 원칙으로서 ① 교육에서 당성·노동계급성의 구현, ② 주체성의 확립, ③ 교육과 혁명실천의 결합, ④ 교육사상의 국가책임을 들었다. 이들 원칙은 유일사상에 의한 정신무장을 위해 정치사상교육이 우선시되어야 한다는 주장이다. 따라서 이 테제는 교육내용 중에서도 정치사상교양을 최우선적으로 다루면서 정치사상교양의 핵심이 주체사상교양임을 강조한다. 정치사상교양을 잘해야 학생들을 혁명적 세계관이 서고 공산주의적 인간의 사상도덕적 풍모를 갖춘 혁명인재로 키울 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 정치사상교양을 잘하는 기초 위에서만 科學技術教育과 體育教育도 성과적으로 진행할 수 있다는 것이다.

1980년대에 들어와 북한은 「사회주의교육에 관한 테제」를 교육의 주도이념으로 하여 이를 질적으로 심화하는 것에 교육목표의 최우선 순위를 두었다. 두말할 나위없이 이것은 김일성의 후계자로서 김정일이 공식화되면서 金父子 세습체제를 공고히하기 위한 교육정책으로서 兩金에 대한 個人崇拜 사상교육이 더욱 더 강화되었다. 1982년 3월 「주체사상에 대하여」라는 논문을 비롯하여 1980년대에 들어와서 金正日의 주체사상에 대한 여러 논문들이 발표되고 또 그것에 대한 학습운동이 대대적으로 전개됨으로써 權力承繼를 합리화하기 위한 운동이 본격적으로 전개되었다. 그것은 주체사상을 이론적 무기로 원용하여 父子間 권력승계의 불가피성을 정당화하기 위한 것이었다. 그러나 權力承繼는 실질적으로 1人獨裁體制의 正當化를 떠나서는 있을 수 없는 일이기 때문에 1人支配體制의 옹호를 위해 소위 수령론이 원용되었다. 수령론이란 혁명과 건설을 위해 수령의 영도력이 사활적인 중요성을 지닌다는 논리인데 그것은 김정일이 1970년대 중반기 이래 당의 영도를 강화하는 과정에서 후계체계를 뒷받침하기 위한 것이었다. 따라서 수령론은 制度的으로는 金日成의 唯一思想體制와 金正日의 黨唯一指導制의 확립을 의미한다.

여기에서 唯一思想體制가 김일성의 주체사상 외의 다른 어떠한 사상도 수용치 않는다는 것이며 또 黨唯一指導體制가 金正日의 당지도만을 유일한 것으로 받아 들일 것을 의미함은 자명한 것이다. 김정일에 대한 우상화 시도로 최근에 들어와서 북한의 대중매체는 金正日이 인민을 위해 人德政治를 베풀고 있다고 찬양하기에 이르렀다. 그리하여 1980년대 이후 북한의 교육정책은 ‘인간개조 운동기’라고 부를 수

있다.⁹⁾ 예컨대 1985년에 출판된 「인간개조리론」은 인간개조에 대한 구체적 이론과 실천방법이 제시되고 있는데 그 핵심은 김일성 및 김정일 우상화인 것이다. 따라서 북한의 교육이념과 교육정책은 1980년대에 들어와 社會主義教育의 일반 원리로부터 더욱 멀어지게 되고 권력의 부자세습을 合理化하는 것에 일차적인 초점을 맞추게 된 것이다.

그러나 앞에서 지적한 바와 같이 「사회주의교육에 관한 테제」는 思想教育의 강화와 동시에 實用的인 學習의 중요성도 강조하고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 북한이 당면한 경제적 침체를 극복하고 산업인력을 효과적으로 공급하기 위해서 불가피하게 취할 수 밖에 없는 교육의 목표라고 볼 수 있다. 1980년에 김일성이 당6차대회에서의 보고를 통해 수학, 물리학, 화학, 생물학 등 기초과목을 발전시키고 先進 科學技術을 人民經濟分野에 도입하며 근로자에 대한 재교육을 강조하여 온 사회의 인테리화를 주장한 것은 그것의 한 표현이라 할 수 있다.

그러나 교육이념과 정책에 있어서 北韓이 당면하고 있는 근본적인 딜레마는 서로 상충하는 양대 목표를 어떻게 조화시키는가 하는 것이다. 실제적이고 실천적인 학습을 강조하고 바깥으로부터의 선진지식 도입을 강조할 필요성에 직면하고 있으면서도 1980년대 말 이후 사회주의권의 몰락과 소연방 해체 이후 체제의 유지를 위해 政治思想教育을 오히려 강화할 수 밖에 없는 난처한 입장에 북한교육은 처해 있는 것이다. 이데올로기 교육을 강화하고 외부세계와의 교류를 제한

9) 문용린, “(북한의) 교육제도와 정책,” 최명 편, 「북한개론」, p. 385.

하여 體制安定과 維持를 도모하는 한 經濟開放과 改革에 필요한 인적 자원의 개발은 희생될 수 밖에 없을 것이다. 이런 점에서 북한은 교육체계의 안정과 教育機會의 확대라는 양적 발전에도 불구하고 교육의 이념과 정책 면에서는 현재 근본적인 재검토의 필요성을 안고 있는 것으로 판단된다.

3. 評價

교육이념과 교육정책을 중심으로 하여 南北韓 教育力량의 강약점을 평가하면 다음과 같다. 우선 남한의 교육이념은 개인의 창의력과 잠재력을 개발하고자 함으로써 自發的 教育열과 競爭原理를 유도하여 개인의 知力發展을 스스로 향상시키는 강점을 지닌다. 또한 實用主義的 教育정책이 차지하는 높은 비중은 產業人力의 배양에 효과적이며, 對外開放型 教育정책은 세계적 수준의 지식 습득과 교류에 크게 공헌하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 교육이념이 확고하지 못하고 교육정책이 자주 바뀌며 교육기회와 勞動市場間的 불균형이 상존한다는 점들은 여전히 남한교육의 취약성을 드러내는 것들이다. 또한 급속한 산업화에 정신적으로 부합하는 새로운 가치관을 教育이 신속히 공급하지 못함으로써 나타나는 일종의 ‘文化遲滯’ (cultural lag) 현상도 남한의 弱點으로 보이며, 이는 남한교육의 無國籍化 경향과 더불어 남한 청소년들의 사회적 이탈의 한 요인이 된다고 볼 수 있다.

그러나 향후 남한은 교육이념과 교육정책이 점차 安定化될 것으로

전망된다. 그것은 교육이념상의 갈등이 1980년대 후반을 고비로 하여 일단락되었을 뿐만 아니라 교육의 自主化 및 教育自治制의 증대로 교육정책상의 컨센서스가 이루어질 기초가 넓어졌기 때문이다. 국내의 민주화 추세와 사회주의권의 몰락으로 學園의 安定勢도 현재 수준을 유지할 것으로 전망된다. 그러나 국민교육에 대한 근본적인 政策革新이 이루어지지 않는 한 교육의 民族主體性 회복은 더욱 더 어려워질 것으로 보이며, 이에 덧붙여 지금처럼 경제의 침체에 의해 教育機會와 勞動市場間의 불일치가 지속되거나 증대하는 한 교육이 다시 사회적 불안의 원천이 될 소지도 없지는 않다고 보아야 할 것이다.

북한은 주체사상에 입각한 教育理念이 확고히 정립되어 있고 교육정책 또한 커다란 변동없이 안정되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 사상·이념교육에 있어서 북한은 남한보다 월등한 강점을 갖고 있으며, 이를 바탕으로 하여 높은 政治社會化의 효과를 거두고 있을 뿐만 아니라 궁극적으로 주민들의 획일적 統制와 動員에 매우 유리한 조건들을 갖추고 있다. 또한 북한이 남한보다 상대적으로 교육의 主體性과 民族主義를 강조하고 있는 것도 교육이 체제의 안정을 도모하는데 커다란 기여를 하고 있는 것으로 평가된다. 덧붙여 북한의 학교가 무상교육의 대가로 노동력과 군사력의 중요한 일부를 사회에 공급하고 있다는 사실도 남북한의 國力比較에서 간과되어서는 안될 측면이라 하겠다. 그러나 북한의 교육이념과 교육정책은 思想·理念教育 및 軍事教育에 치중한 나머지 개인의 創意力과 潛在力을 개발하는 데는 물론 이거니와 高級產業人力을 양성하는데 있어서도 남한보다 훨씬 불리한 여건을 갖고 있다고 평가된다. 아울러 외부세계에 대한 북한 교육

의 隱遁性도 社會的 知力發展에 있어서 일정한 한계를 부과하고 있다.

향후 전망에 있어서 단기적으로 볼 때 북한은 교육이념의 탈이데올로기화를 실시하지 않고 오히려 강화할 것으로 전망된다. 그것은 사회주의권의 몰락 이후 국제적으로 孤立化되어 있는 현재의 처지에서 교육은 체제의 내부적 단속과 김일성·김정일 후계체제의 확립에 매우 중요한 역할을 담당할 것이기 때문이다. 그러나 중·장기적으로 볼 때 극도의 폐쇄형 사회에서나 가능했던 현재의 教育理念과 教育政策이 개방과 개혁의 대세 앞에 결코 오랫동안 버틸 수 있을 것 같지는 않다. 북한은 머지않은 장래에 교육에 있어서 개방정책을 다소 추진할 것으로 전망되며, 思想·理念教育을 강화하면서도 실용적이고 合理的인 교육정책을 並行 내지 擴大 실시할 수 밖에 없을 것으로 예상된다. 그것은 인간의 개개인의 소질과 특성을 말살하고 鐵則으로 규정된 規範的 가치관의 맹목적 주입과 반복 교화를 통해서도 현재 북한이 추진하고 있는 개방과 개혁의 효과를 제대로 이룰 수 없다고 북한 스스로 평가할 것이기 때문이다.

II. 教育體系, 教育機關 및 學生 數

1. 概觀

한 나라의 교육은 無定型의 것이 아니라 일정하게 制度化된 체계를 형성하고 있으며, 그안에 教育을 專門的으로 수행하는 教育機關들을

가지고 있다. 교육에 있어서 이들은 컴퓨터에 있어서 하드웨어와 같은 것으로서 교육역량의 외형적 발전 정도를 가늠할 수 있는 일차적인 척도가 된다. 여기서 교육체계란 校內外的 教育制度, 學制, 教育行政, 教育財源 및 修學機會 등을 포함하는 것이고, 교육기관이란 각급 학교의 學校 數와 學生 數 및 就(進)學率을 중심으로 하여 교육역량을 분석하기 위한 개념이다.

남한은 건국 직후부터 학교교육을 중심으로 하여 單線 교육체계를 발전시켰으며, 일제 식민지 시대와 미군정기의 영향으로 일본식과 미국식 교육제도의 유산이 혼재해 남아 있다. 또한 教育自治는 대부분 형식적인 것에 머물러 있었고, 국가는 教育의 제반 領域에 대한 규제와 통제를 지속해왔다. 한편, 國家財政이 직접 부담하는 無償教育制度는 初等教育 6년에 제한됨으로써 教育機會의 平等性에 관한 한 북한보다 뒤떨어져 왔으며, 私立教育機關에 대한 國民教育의 依存度는 매우 높다. 교육기회에 관한 能力主義的 경향에도 불구하고 높은 教育熱에 의해서 교육기관의 숫자가 크게 늘어나고 각급학교 進學率도 지속적으로 증가함으로써 1970년대를 전후하여 남한의 외형적 教育力量은 북한을 앞질렀다. 그 대신 교육여건 및 환경은 악화되는 측면이 있었고, 특히 각급학교 입시를 중심으로 한 남한의 學校教育 체계는 教育過程의 비정상적 운용과 함께 教育財源의 非效率的 사용이라는 병폐를 동반하였다.

1980년대에 들어와 教育正常化와 內實化를 위한 일대 教育革新이 추진되었다. 그 결과 대학을 비롯한 高等教育機關의 양적 확대가 크게 두드러졌고, 教育稅 신설 등을 통하여 教育財政의 확충이 추진되

면서 교육여건의 개선과 교육기회의 均等化를 위한 노력이 모색되었다. 이와 아울러 학교교육 이외에 社會教育 및 就學前 교육에 대한 정책적 관심도 점차 증대하였고, 1988년 교육법의 개정 이후 教育自治制度가 부활되어 地方分權的 教育行政의 절차가 확립되고 있다. 그러나 남한의 현행 교육체계는 입시중심의 병폐에서 근본적으로 벗어나고 있지 못하고 있으며, 교육에 대한 국가재정의 배려가 여전히 낮을 뿐만 아니라 私教育費의 부담이 계속 증대되고 있다. 또한 현행 교육제도는 기존의 學歷·學閥社會를 재생산하는 경향이 있으며, 각급 교육기관 특히 대학교육은 그 양적 팽창에도 불구하고 질적으로는 취약한 측면이 남아 있다.

한편, 북한의 교육행정 조직과 체계는 철저한 중앙집권적 구조로 운용되고 있으며 教育自治는 원칙적으로 존재하지 않는다. 북한 교육체계의 특색 가운데 하나는 학교교육에 병행하여 취학전 교육 및 사회교육을 강조하는 이른바 複線型 教育體系를 발전시켰다는 점이다. 북한은 또한 蘇聯式 교육제도를 모방하여 교육의 평등주의 원칙에 입각한 無償 義務教育制度를 일찍부터 발달시켰으며, 그 결과 1970년대 중반에 이르러 도합 11년제의 國民義務教育을 실시하게 되었고, 대학교 미만 각급학교 취(진)학율이 거의 100%에 이르는 教育機會의 급속한 量的 擴大를 이룩했다. 또한 남한과는 달리 자동진학과 학교간의 전반적 平準化는 입시위주의 교육을 벗어나게 만들었다. 그러나 북한이 자랑하는 것과는 달리 북한식 무상교육은 그 순수한 취지를 벗어나는 것이며, 大學教育은 엘리트 계층을 대상으로 하여 排他的으로 실시됨으로써 사실상의 교육기회 차별화가 이루어지고 있다.

1980년대에 들어와 北韓의 外形的 敎育체제 또는 敎育기관에 있어서 커다란 변화는 눈에 띠지 않는다. 1980년대 이후 지금까지는 오히려, 敎育체제와 敎育행정에 있어서 1978년에 北韓敎育의 主導 理念으로 확립된 소위 ‘사회주의敎育에 관한 테제’가 본격적으로 적용되는 內的 強化의 시기라고 볼 수 있다. 그런 가운데서 북한은 주체사상에 입각한 인간개조라고 하는 시대적 과제에 敎育을 부응시키기 위해 學齡前 아동에 대한 조기敎育 제도 및 ‘온 사회의 인테리화’를 위한 성인 대상의 사회敎育을 크게 강화시켰다. 남한과 비교해 볼 때 북한은 敎育기회라는 측면에서 남한을 앞서고 있으며, 敎育이 黨과 國家의 획일적 통제하에 있음으로써 政治社會化의 효과가 높은 것으로 평가된다. 그러나 敎育과 政治의 未分化나 高等教育機關 발달의 상대적 취약성은 개인의 自發性과 創意性을 啓發하거나 사회적으로 필요한 高級 産業人力을 장기적으로 육성하는데 불리한 여건들이라고 볼 수 있다.

2. 分析

남한의 敎育체제는 학교敎育을 위주로 하는 單線型 구조로 발달하였다. 敎育체제의 골격은 해방 직후 미군정기에 미국식 敎育제도를 바탕으로 짜여졌으나 敎育기관 및 敎育자들의 대부분은 일제시대가 유산으로 남긴 것들이었다. 敎育은 헌법에 명문화되었는데 초대 헌법 제14조는 “모든 국민은 균등하게 敎育을 받을 권리가 있다. 적어도 초등敎育은 의무적이며 無償으로 한다”라고 명기하였다. 한국전쟁 동

안 학교교육은 정상적으로 이루어지지 못했으나 1951년의 교육법 개정을 통하여 현행 基幹 學制인 국민학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년, 대학교 4년의 6·3·3·4 階梯가 확정되었고 형식상 教育自治 制度가 도입되었다. 또한 한국전쟁이 끝난 이듬해인 1954년에 의무교육 6개년계획이 시작되어 1959년에 완성되었다. 그러나 國家財政의 취약성 때문에 교육에 있어서 受益者 부담의 원칙이 도입되었는데 그 결과 초등학교 의무교육조차 제한성을 면치 못하였다.

1960~1970년대에 들어와 남한에서는 教育規模의 양적인 확대가 두드러졌다. 의무교육 대상인 初等學校의 경우, 1940년대 말에 비교하여 1970년대 말까지 學校 數는 2.7배, 그리고 學生 數는 4배 이상 증가하였다. 또한 같은 기간 中 高等教育은 학교 수로는 6배, 학생 수로는 10배 이상으로 양적 팽창을 이룩하였다. 취(진)학률의 경우 해방 당시 국민학교가 50%, 중학교가 4%, 고등학교가 9% 정도였으나 1970년대 말 각각 100%, 90%, 60% 정도로 높아졌다. 한편 취학률과 진학률이 급격히 증가하고 각급 학교 및 학생 수가 크게 늘어나자 學級의 과밀화, 교직원 수의 不足, 교육시설의 不備 등 교육여건 및 환경의 質的 저하 현상이 수반되었다.

1960~1970년대 教育力量의 외형적 확대는 초등교육 과정에 대한 무상 의무교육과 함께 높은 사회적 教育熱이 그 주요 원인이었다. 교육이 개인의 上向的 사회이동의 유력한 메카니즘으로 인식되면서 학생 인구의 상향적 波高는 초등 및 중·고등학교 就(進)學에 있어서 치열한 입학시험 경쟁을 유발하여 정상적인 학교교육을 저해하였다. 또한 국가에 의한 무상교육이 유보되고 있던 국민학교 이상의 수준에서

는 能力主義에 입각한 教育機會의 不平等現象이 나타났으며 그 결과 學歷 내지 學閥을 중심으로 한 社會的 違和感이 이 남한사회의 社會的 統合을 저해하기 시작했다.¹⁰⁾ 입시교육의 폐단을 극복하고 교육의 정상화를 위해 1968년에는 ‘중학교 무시험 진학제도’ 및 ‘대학입학 예비고사제도’가 채택되었으며 1974학년도부터는 ‘고교 선발 추첨배정 입시제도’가 단계적으로 확대·적용되었는데 이로써 대학교 미만에서는 學校間 平準化가 모색되었다.

그러나 중·고등학교간 평준화를 통한 學校教育의 정상화는 大學入試에서의 가중된 병목(bottle neck)현상에 의해 그 효과가 相殺되었고 학교 평준화 이후 오히려 학력의 저하 현상이 나타났을 뿐 아니라 교육부문에서만 유독 강조된 학교 평준화의 理念과 政策은 남한사회 전체의 不平等 構造를 개선하는데는 뚜렷한 한계를 내포하고 있었다.¹¹⁾ 아울러 교육에 대한 政府投資는 여전히 낮은 수준에 머물러 教育與件에 대한 획기적인 개선이 이루어지지도 않았다. 남한의 경우 학교교육에 있어서 國公立 대신 私立機關이 행하는 역할은 매우 컸고, 課外 授業(shadow education)과 같은 비정규적인 형태의 受益者 부담도 급격히 늘어났다. 그리하여 1970년대 말에 이르러 남한의 학교교육은 입시위주 교육에 의한 교육의 非正常化와 국가에 의한 教育投資의 저조에 의해 그 외형적 성장에도 불구하고 많은 문제점을 내포하였다.

10) 김진균, “한국의 교육문화에 대한 사회학적 접근—학교교육을 중심으로,” 한국기독교사회문제연구소 편, 「한국사회변동연구 (I)」 (서울: 민중사, 1985), pp. 243~251.

11) 이흥구·안청시, “한국의 교육과 기회균등,” 한국정치학회, 「韓國政治學會報」, 제14호 (1980), p. 141.

1980년대에 들어와 남한에서는 1960~1970년대 교육체계 및 학교 교육에 대한 反省을 기초로 하여 일대 教育改革이 실시되었다. 그리고 교육개혁의 중점은 大學教育和 學校教育의 정상화였다.¹²⁾ 이른바 「7·30 교육개혁 조치」를 통해서 과외공부가 엄격히 금지되었으며 대학에서의 本考查 폐지, 卒業定員制의 도입 등이 추진되었고 아울러 限時性 目的稅로서의 교육세의 신설과 教育大學의 4년제 승격 등이 이루어졌다. 그 밖에 유아교육의 확충과 개선, 중학교 의무교육화의 추진, 平生教育의 제도화 등에 있어서도 새로운 진전이 있었다. 아울러 1985년에는 ‘教育改革審議會’가 발족하여 교육체계 전반에 대한 재정비를 연구·검토하였다. 또한 1991년에는 教育自治制를 부활하여 교육의 정치적 中立性和 專門性을 확보하고자 하였다.

1980년대에 남한에서는 고등교육 기관의 外形的 발달이 크게 두드러졌다. 1980년부터 1990년까지 국민학교의 경우 학교 수와 학생 수 모두 減少 趨勢로 돌아섰고, 중·고등학교의 경우 학교 수는 다소 증가하는 대신 학생 수가 감소하여 그 이전에 비해 교육의 質的 與件이 상대적으로 개선되는 조짐을 보였다. 그러나 같은 기간 대학교의 경우 학교 수는 2배 가까이, 그리고 학생 수는 2.5배 이상 급속히 늘어났다. 그 결과는 대학교육 機會供給의 양적 확대라는 긍정적인 측면과 함께 각 대학이 非特性化·非專門化되고, 교육여건이 열악해지는 부정적 효과를 낳기도 했다. 1980년대 초에 있었던 교육체계의 改革은 오히려 學園의 불안정을 가속화시켰을 뿐만 아니라 대학교육에 대

12) 김종철, “한국교육 반세기,” 정범모 편, 「교육난국의 해부—한국교육의 진단과 전망」(서울: 나남, 1991), pp. 349~368.

한 진학열을 더욱 촉발, 대학입시에서의 병목현상을 加重시킴으로써 중·고교교육의 정상화에 대한 寄與度는 낮은 편이었다. 더구나 졸업 정원제는 施行錯誤로 끝났고 1988년부터 입학정원제로 還元措置되었는가 하면 1985~1987년간에 교육개혁심의회가 제시한 교육개혁 사업은 그 실현이 거의 未決의 과제로 남아있다. 또한 대학본고사가 1994년부터 몇몇 대학에서 다시 부활되는 등 朝令暮改式의 입시정책 변화는 사회적 혼란과 경제적 낭비의 원천이 되고 있다.

한편 1945~1948년 동안 소련의 점령하에 있었던 북한은 소련의 교육제도를 모방하면서 교육체계를 정비했다. 1946년 2월에 발족한 북조선임시인민위원회는 점진적 의무교육제의 실시와 아울러 국가가 경영하는 소·중·전문·대학교의 광범위한 확장을 결정하였고, 1948년 9월에 공포된 북한 헌법은 교육의 機會均等 原則과 義務教育 制度를 남한보다 훨씬 강조함으로써 학교교육에 있어서 平等主義 원칙을 천명하였다. 북한 헌법은 제18조에서 “공민은 교육을 받을 권리를 가진다. 초등교육은 전반적으로 의무제이다. 국가는 빈한한 공민의 자녀에 대하여 무료로 교육을 받도록 보장한다. 전문학교 및 대학의 대다수 학생에 대하여 국비제를 실시한다”라고 규정하였던 것이다.

남한의 교육체계가 학교교육을 중심으로 한 單線型 構造를 이루고 있음에 비해 북한은 취학전 교육제도와 사회교육의 강조 및 특수학교의 발달을 통한 複線型 教育體系를 발달시켰다.¹³⁾ 우선 학교교육의 경

13) 박용현, “(북한의) 교육제도와 행정,” 김형찬 편, 「북한의 교육」(서울: 을유문화사, 1990), pp. 115~166; 박용현, “북한의 취학전 교육,” 위의 책, pp. 205~226; 최운실, “북한의 사회교육: 사회 교육 체제와 실태,” 위의 책, pp. 318~352.

우 1946년에 인민학교 5년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년, 대학 4년의 5·3·3·4 學制를 채택하였으나 戰後 復舊가 일단락되고 본격적인 학교교육의 발달을 모색하는 과정에서 數회에 걸친 學制改編이 단행되었다. 한국전쟁이 끝난 1953년에는 人力動員의 필요상 인민학교를 5년제에서 4년제로 단축하였고, 1967년에는 2년제 기술학교와 5년제 초급중학을 통합하여 5년제 중학교로 개편하였으며, 1972년에 유치원 1년간 의무교육의 실시와 5년제 중학과 2년제 고등학교를 통합하여 6년제 고등중학교로 개편하는 것을 골자로 한 學制改編이 있는 뒤 現在에 이르고 있다.¹⁴⁾

몇 차례의 학제개편과 병행하여 북한에서도 1970년대 말까지 학교교육의 規模 및 教育力量이 크게 향상되었다. 북한에서 보통교육으로 부르는 초등교육기관의 경우 解放 당시를 기준으로 하여 1970년대 말까지 학교 수는 3배 이상, 그리고 학생 수는 1.5배 가까이 증가하였다.¹⁵⁾ 또한 중등학교의 경우 같은 기간 동안 학교 수는 6배, 그리고 학생 수는 7배 이상으로 그 규모가 확대되었던 것이다. 북한에 있어서 教育力量의 증대는 教育기회의 平等主義를 강조한 국가가 無償 義務教育 年限을 급속히 확대하는 것에 기인하였다. 1956년에 4년제 초등교육이 의무교육화된 것에 이어 1958년부터는 전반적 중등의무교육이 실시되었다. 이어서 1972년부터는 앞서 언급한 대로 유치원 1년

14) 임종혁, “북한의 교육 문화,” 「民主統一論」(서울: 통일연수원 1989), p. 156.

15) 학교 수의 증가에 비해 학생 수의 증가가 상대적으로 적은 것은 북한이 한국전쟁이 끝난 직후인 1953년에 인력동원의 필요상 인민학교를 5년제에서 4년제로 단축하였기 때문이다.

과 고등중학교를 포함한 10년제 의무교육이 段階적으로 실시되었고, 1975년부터는 유치원 높은반 1년, 인민학교 4년, 고등중학교 6년에 대한 11년제 의무교육이 全面的으로 실시되고 있다.¹⁶⁾

그러나 북한이 자랑하고 있는 11년제 無償 義務教育 制度는 순수한 교육적인 목적에 의한 것이라기보다는 靑少年에 대한 지도와 통제라는 정치적 효과를 겨냥한 측면이 강할 뿐만 아니라 학생들을 일정 시간 이상 生産活動과 軍事訓練에 강제적으로 참가시키고 있기 때문에 본래적인 의미에서의 무상교육의 취지를 벗어난다.¹⁷⁾ 私有財産이 허용되지 않은 북한에서 국가의 무상교육은 당연한 것이며, 학생들이 의무노동에 징발되는 것을 生産報酬로 환산한다면, 면제받는 學費의 두 배에 이른다는 분석도 있다.¹⁸⁾ 한편 남한에서는 입학시험 위주의 학교교육이 실시되고 있으나 북한의 경우는 고등중학교까지는 自動進學이 이루어짐으로써 학교교육의 정상화를 기하는데 있어서 남한보다 유리한 점이 있다. 또한 대학진학에 있어서도 성적에 의거한 입학이 이루어지기 보다는 소수 核心階層의 자녀들에게 교육의 기회가 排他的으로 주어지기 때문에 남한에서와 같이 입시위주 교육에 따른 社會的 문제는 원칙적으로 존재하지 않는다.¹⁹⁾ 그러나 엘리트 중심의

16) 김순배, “북한의 교육,” 『民主統一論(北韓實態)』 (서울: 통일연수원, 1992), p. 132.

17) 김동규, 「북한의 교육학」 (서울: 문맥사, 1990), pp. 117~128.

18) 문용린, “(북한의) 교육제도와 정책,” 최명 편, 「북한개론」 (서울: 을유문화사, 1990), p. 395.

19) 곽노의, “남북한 교육비교,” 박문갑 외, 「남북한비교론」 (서울: 문우사, 1987), p. 316.

大學教育은 북한이 표방하는 교육기회의 평등원칙에 명백히 違反되는 것이다.

한편 학교교육 못지 않게 북한이 역점을 두는 것은 就學前 早期 教育과 사회교육 및 特殊教育이다. 1976년에 제정되어 실시되고 있는 「조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법」은 생후 30일부터 3세까지의 幼兒를 탁아소에 수용하고 4~5세전 유아는 유치원에 수용하며 그중 높은 반(5세)은 의무제로 하는 것을 골자로 하고 있다. 이것 역시 순수한 교육적 의도에서 기인한다기보다는 早期 정치사회화의 목적과 함께 女性의 사회적 노동력의 효과적 활용을 위한 배려라는 教育外的 목적을 내포한 것이다.²⁰⁾ 사회교육은 주로 勞動者 및 農民들을 대상으로 하여 이루어지는데 대표적인 것으로는 1960년대 부터 기술 교육을 위하여 시작된 工場大學이다. 북한은 또한 일반 학교교육 체계와는 별도로 특수 교육기관들을 운영하고 있는데 그것은 音樂, 舞蹈, 造形藝術, 體育, 外國語, 科學 등의 영역에서의 ‘英才學校’와 남산 학교, 소년궁전, 만경대혁명학원이나 강반석유자녀학원과 같은 ‘貴族學校’의 형태를 띠고 있다.²¹⁾

1980년대 이후 외형적인 측면에서의 北韓教育은 커다란 변화를 보이고 있지 않다. 1970년대까지 완성된 11년제 무상 의무교육제도의 골격이 유지되면서 보통학교 및 고등중학교의 학교 수 및 학생 수 역

20) 위의 논문, p. 323; 박용현 “(북한의) 취학 전 교육,” 김형찬 편, 「북한의 교육」, pp. 205~226.

21) 최운실, “북한의 사회 교육: 사회 교육 체제와 실태,” 김형찬 편, 「북한의 교육」, pp. 318~352; 김동규, “(북한의) 영재 교육,” 위의 책, pp. 353~365.

시 人口變動에 의한 다소의 자연적 증감이 있을 뿐이며, 교육체제도 1980년대 이후 별다른 차이가 없다. 이 점에서 북한의 교육체제는 남한과는 대조적으로 상대적 ‘安定期’에 진입한 것이라고 생각할 수 있다.

그러면서도 1980년대 이후 북한의 교육체계에는 다음과 같은 특징이 발견되고 있다. 첫째, 1976년에 「조선민주주의인민공화국 어린이 보육교양법」이 마련된 이후 인민학교에 就學하기 이전의 어린이를 대상으로 한 幼稚園과 託兒所가 급속히 발달하였다는 점이다. 둘째, 1977년에 북한교육의 바이블격인 「사회주의교육에 관한 테제」가 발표된 이래 ‘전 인민의 인테리화’를 목표로 사회교육 형태의 思想 및 敎養敎育이 일반 주민들을 대상으로 더욱 더 강화되고 있다는 점이다. 셋째, 1980년대에 들어 大學校 數가 1.6배 가량 크게 늘어났는데 1984년 한 해 동안에만 24개의 단과대학이 동시에 개교하기도 하였다.²²⁾ 북한의 경우 종합대학은 김일성대학 하나 뿐이나 나머지 대학들은 비록 질적 수준에서는 낙후되어 있다고 하더라도 전문분야별로 特性化되어 있고 또한 ‘일하면서 배우는 고등교육체계’라는 명목하에 産學協同의 형태로 공장과 기업소, 농장과 어장 등에 많은 수의 대학이 병설되었다.

북한에 있어 경제적으로 전후복구기(1954~1956)와 5개년계획 기간(1954~1960) 이전의 시기는 대체로 정치적으로는 體制基盤 구축기와 체제 재정립기에 해당하는 바 이 기간에 있어서 북한이 미미하

22) 「世界日報」, 1992. 8. 26.

나마 주로 일반대학의 증설을 시도한데 반하여 그 이후의 시기 부터는 공장대학의 신설에 박차를 가했음은 매우 대조적이다. 즉 북한은 1960년 8월 로동당 확대전원회의를 개최, 7개년계획(1961~1970)의 수행에 요하는 기술인력의 확보를 위해 공장대학과 야간대학 설립을 결정하여 공장·기업소에 24개의 공업계 공장대학이 신설되고 7개년 계획 기간 중에는 더욱 많은 공장대학이 증설됐다. 그 후 2차 7개년 계획(1978~1984)기간 중에는 공장대학, 통신대학, 고등전문학교의 증설에 더욱 노력했다. 그러는 가운데 1991년에는 「공장·농장·어장대학 공장전문학교에 관한 규정」을 새로 제정했다. 그 결과 북한에 있어 공장대학이 1백여 개가 설립, 운영되고 있는 것으로 알려지고 있는데 그것은 합영법의 채택(1984)에 따라 전문인력의 양성으로 대비하고자 하는 시도로 평가된다.

북한은 교육정책의 성과를 대대적으로 선전하는 가운데 1946년 10월 최초로 김일성 종합대학이 설립된 이후 대학 수가 1940년대 말에 15개, 1950년대 말에 78개, 1960년대 말에 1백29개, 1970년대 말에 1백70개, 1980년대 말에 2백60개 등으로 늘어나고 1992년 현재 2백80개에 달한다고 주장한다. 그러나 어린이 교육과 대학교육 및 사회교육의 비중이 상대적으로 증가한 결과로 1980년대 이후 중등교육에 대한 政策的 無關心이 눈에 띈다는 지적도 있다.²³⁾

끝으로 1945년부터 현재까지 計量的 比較指標를 통한 남북한 教育力量的 추이를 개관하면 다음과 같다. <표 4-1-1>부터 <표 4-1-6> 까

23) 「世界日報」, 1992. 8. 19.

지는 남북한의 外形的 教育規模를 비교하기 위하여 각급 학교 수 및 학생 수의 변천을 주요 연도별로 살펴본 것이고, <표 4-1-7>과 <표 4-1-8>은 남북한의 주요 연도별 각급학교 취(진)학률을 나타낸다. <그림 4-1-1>과 <그림 4-1-2>는 1990년 현재 남북한의 교육체계를 도해로 나타낸 것이다.

<표 4-1-1> 남북한 초등학교 학교 수

연 도 별	남한(A)	북한(B)	A/B
1945	2,384	1,431	1.67
1960	4,602	4,145	1.11
1970	5,961	4,320	1.38
1980	6,479	4,700	1.38
1985	6,519	4,760	1.37
1990	6,335	4,790	1.32

주: 南韓의 경우 分校 및 特殊學校(맹아, 농아, 지체부자유아, 나환자, 정신박약아 학교 등)를 제외한 6년제 국민학교 숫자이며, 북한의 경우는 1953년 이전의 5년제 및 그 이후의 4년제 인민학교로서 分校를 포함한 숫자임.

출처: 文教部 中央教育評價院, 「文教統計年報」(서울: 文教部, 1991); 통일원, 「南北韓 社會·文化指標」(서울: 통일원, 1991).

〈표 4-1-2〉 남북한 초등학교 학생 수

연 도 별	남한(A)	북한(B)	A/B
1945	1,366	1,183	1.15
1960	3,621	957	3.78
1970	5,749	1,528	3.76
1980	5,658	1,748	3.24
1985	4,857	1,900	2.56
1990	4,869	1,908	2.56

주: 남북한 초등학교 定義는 〈표 4-1-1〉과 동일하며, 휴학자를 포함한 總在籍 學生 숫자임. 1953년 북한은 인민학교를 5년제에서 4년제로 短縮한 것에 유의

출처: 文教部 中央教育評價院, 「文教統計年報」(서울: 文教部, 1991); 통일원, 「南北韓 社會·文化指標」(서울: 통일원, 1991).

〈표 4-1-3〉 남북한 중등학교 학교 수

연 도 별	남한(A)	북한(B)	A/B
1945	155	50	3.1
1960	1,636	3,166	0.52
1970	2,497	3,568	0.70
1980	3,458	4,100	0.84
1990	4,157	4,062	1.02

주: 남한의 경우, 분교 및 특수학교를 제외한 中學校 및 高等學校 숫자이며, 북한의 경우는 분교를 포함한 고등중학교(중반 4년, 고등반 2년)의 숫자임.

출처: 文教部 中央教育評價院, 「文教統計年報」; 통일원, 「南北韓 社會·文化指標」(서울: 통일원, 1991); 국토통일원, 「北韓經濟統計集(1946~1985)」(서울: 국토통일원, 1986); 韓國年鑑編纂會, 「韓國年鑑 1961」(서울: 한국연감편찬회, 1962).

〈표 4-1-4〉 남북한 중등학교 학생 수

연 도 별	남한(A)	북한(B)	A/B
1945	75	17	4.41
1960	734	1,186	0.62
1970	1,909	1,682	1.13
1980	4,169	2,348	1.78
1985	4,935	2,600	1.90
1990	4,560	3,016	1.51

주: 남북한 중등학교의 정의는 〈표 4-1-3〉과 동일하며 휴학자를 포함한 총재 적학생 숫자임.

출처: 文教部 中央教育評價院, 「文教統計年報」; 통일원, 「南北韓 社會·文化 指標」(서울: 통일원, 1991);北韓研究所, 「北韓總覽」(서울:北韓研究所, 1983); 韓國年鑑編纂會, 「韓國年鑑 1961」(서울: 한국연감편찬회, 1962).

〈표 4-1-5〉 남북한 대학교 학교 수

연 도 별	남한(A)	북한(B)	A/B
1945	19	4	4.75
1960	56	76	0.74
1970	135	129	1.05
1980	206	170	1.21
1985	301	234	1.29
1990	405	273	1.48

주: 남한의 경우는 放送通信大學, 開放大學, 教育大學을 제외한 4년제 대학 (교) 및 대학원 숫자이며, 북한의 경우는 방송대학 및 공장대학, 농장대학, 어장대학을 포함한 수치임.

출처: 文教部 中央教育評價院, 「文教統計年報」(서울: 文教部, 1991); 통일원, 「南北韓 社會·文化 指標」(서울: 통일원, 1991); 국토통일원, 「北韓經濟統計集(1546~1985)」(서울: 국토통일원, 1986).

〈표 4-1-6〉 남북한 대학교 학생 수

(단위: 천명)

연 도 별	남한(A)	북한(B)	A/B
1946	8	3	2.67
1960	93	97	0.96
1965	109	156	0.70
1970	153	200	0.77
1980	437	256	1.71
1985	1,000	280	3.57
1990	1,127	314	3.59

주: 남북한 대학교 정의는 〈표 4-1-5〉와 동일하며 休學者를 포함한 總在籍學生 수치임.

출처: 文教部 中央教育評價院, 「文教統計年報」(서울: 文教部, 1991); 통일원, 「南北韓 社會·文化 指標」(서울: 통일원, 1991); 국토통일원, 「北韓經濟 統計集(1946~1985)」(서울: 통일원, 1986).

〈표 4-1-7〉 남한의 주요 연도별 각급학교 취·진학률

(단위: %)

연 도 별	국민학교	중학교	고등학교	대학교
1945	50.94	4.21	8.96	1.48
1960	90.03	30.65	18.49	4.99
1970	102.3	57.0	30.5	13.7
1980	101.0	94.6	68.5	34.3
1985	102.0	99.7	78.3	24.8
1990	100.9	99.3	98.3	21.3

주: 대학교의 경우는 進學率임.

출처: 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 국토통일원, 1979); 경제기획원, 「韓國의 社會指標 1990」(서울: 경제기획원, 1991).

〈표 4-1-8〉 북한의 주요 연도별 각급학교 취학률

(단위: %)

연도별	인민학교	초급중	고급중	대학
1945	72.4	2.6	0.5	—
1960	96.0	141.6	10.1	11.5
1970	99.0	98.0		8.0
1977	99.0	96.0		9.0
1990	100.0	100.0		?

주: 1990년의 경우는 현재 정확한 統計數值가 밝혀지고 있지 않음. 다만, 11년제 무상의무교육제도에 비추어 대학교 미만에서는 100%에 가까운 취학률을 보일 것으로 推定될 뿐임.

출처: 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 국토통일원, 1979).

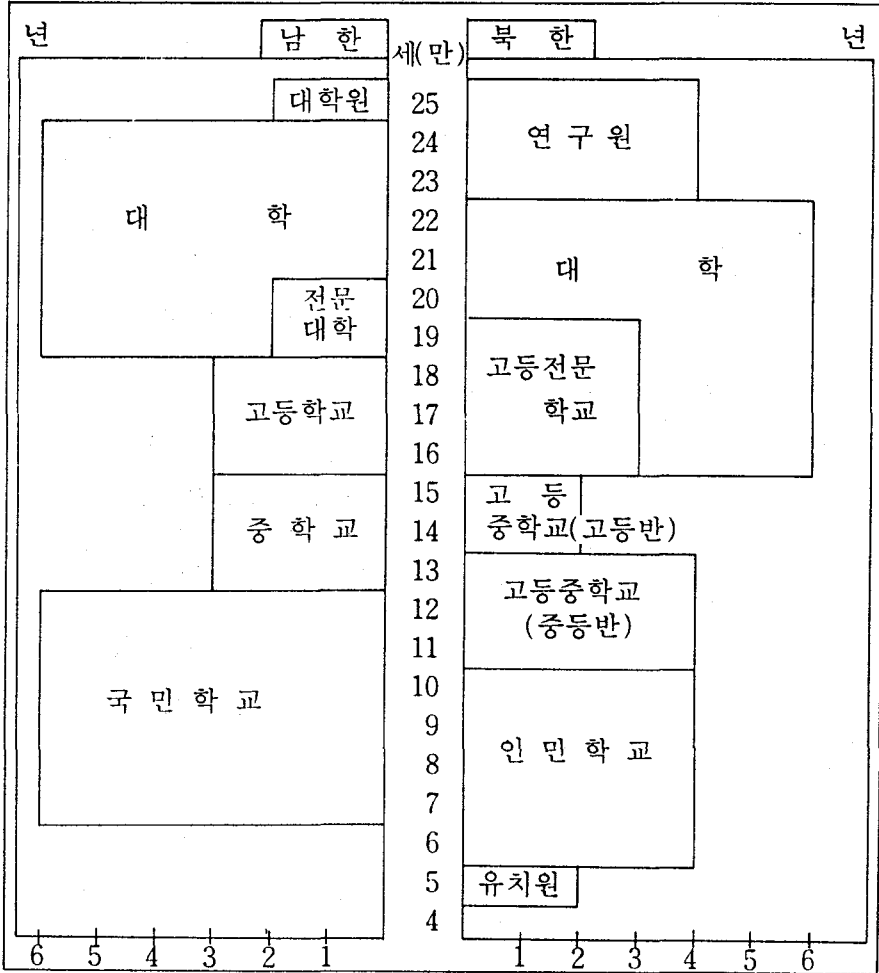
〈그림 4-1-1〉 남북한의 교육체계(I)

(단위: 년, 세)

	남 한		북 한	
	교육기간	연령	교육기간	연령
유치원			2	4~5
국민학교 (북한: 인민학교)	6	6~11	4	6~9
중학교 (북한: 고등중학교 중등반)	3	12~14	4	10~13
고등학교 (북한: 고등중학교 고등반)	3	15~17	2	14~15
예술고등학교 (북한: 예술학원)	3	15~17	10	6~15
체육고등학교 (북한: 체육학원)	3	15~17	10	6~15
전문대학 (북한: 고등전문학교)	2	18~19	2~3	16~18
단과대학	4	18~21	3~4	16~19
대학	4~6	18~23	4~6	16~21
대학원	2	24~25	2~4	22~25
외국어학원	—	—	6~9	6~14
혁명학원	—	—	6~10	6~15

출처: 통일원, 「南北韓 社會·文化 指標」(서울: 통일원, 1991).

〈그림 4-1-2〉 남북한의 교육체계(II)



출처: 통일원, 「南北韓 社會·文化指標」 (서울: 통일원, 1991), p. 115.

3. 評價

전체적으로 볼 때 남한은 解放 이후 지금까지 교육기관이나 학생 수를 중심으로 한 外形的 教育역량에 있어서 괄목할 만한 성장을 이룩함으로써 북한에 대해 相對的 優位를 견지하고 있다고 평가된다. 특히 大學教育을 중심으로 한 고등교육기관의 경우 북한에 대한 남한의 優位는 더욱 두드러진다. 그러나 내용 면에서 볼 때 남한의 교육 체계 및 교육기관은 아래와 같은 脆弱點을 지니고 있는 것이 사실이다. 첫째, 國家財政에 의한 無償 義務教育 年限이 북한보다 뒤지고 私 教育費의 부담이 높으며, 둘째로 교육체계가 학교교육 중심으로 편제되어 취학전 早期教育이나 社會教育, 特殊教育 등의 영역이 부실하며, 셋째로 입시위주의 학교교육으로 학교교육의 正常化가 이루어지지 못할 뿐만 아니라 넷째로, 대학교육이 그 양적인 팽창에도 불구하고 內容的으로 부실하며 다섯째, 教育自治制의 원칙과 사실상의 중앙 집권형 교육체계의 상충에 의해 교육행정상의 혼선이 노정된다는 것이다. 끝으로 점차 심화되고 있는 都市와 農村間의 교육환경 차이도 지적할 수 있을 것이다.²⁴⁾

교육체계 및 교육기관에 관련하여 北韓教育은 남한에 비해 다음과 같은 강점을 갖고 있는 것으로 평가된다. 첫째로는 교육체계가 오랫동안 안정성을 유지하고 있으며 黨과 國家에 의하여 일사분란하게 통제됨으로써 교육에 의한 높은 政治社會化의 효과에 이어 社會的 動員

24) 「東亞日報」, 1992. 8. 18.

能力이 제고되고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째로는 국가의 무상지원에 의한 의무교육의 年限이 길고, 교육기회의 평등주의가 상대적으로 잘 실현되고 있다는 사실을 지적할 수 있다. 셋째로는 早期 및 成人 教育의 발달로 교육의 기회가 학교 이전 및 학교 이후의 단계에서도 폭 넓게 공급되고 있으며, 넷째로는 학교가 비교적 平準化되어 있고 입시위주 교육의 병폐가 없으며, 大學이 專門化 내지 特性化되어 있다는 점을 들 수 있다.

그러나 북한의 교육 및 학교체제는 다음과 같은 문제점을 갖고 있는 것으로 보여진다. 우선 북한의 교육체제가 政治體制의 목적에 단기적으로 봉사하는 구조로 편제되어 있어 순수한 教育學的 장기 효과를 기대하기에는 한계가 있으며, 둘째로는 교육기회의 平等主義가 대학 이전 단계에만 제한되고 대학교육이 신분상의 특권계급에 의해 전유됨으로써 사회적 違和感이 구조화되고 있을 뿐만 아니라, 셋째 교육체제 전반적으로 경쟁원리를 배제함으로써 개인의 자발성과 창의성 개발에 의한 人的 資源開發에 실패하고 있다는 점을 들 수 있다. 끝으로 남한에 비해 高等教育機關이 질적 및 양적으로 크게 열세에 놓여 있다고 볼 수 있다.

향후 교육체제와 교육기관을 중심으로 남한의 教育力量 推移를 전망하면 다음과 같다. 우선 의무교육 연한이 점차 증대되어 교육의 기회가 확대될 것으로 예상되어 교육의 平等主義 실현에 있어서 진전이 있을 것으로 기대된다. 둘째, 교육체제가 학교 위주의 편제에서 탈피하여 早期教育이나 社會教育 分野에 대한 관심이 증대하고, 세계적인 추세에 따라 學制의 前向的인 개선이 이룩될 것이다. 셋째, 교육자치

8제의 실현에 따라 교육체제의 안정이 이루어질 것이며 넷째, 대학 및 대학원 교육에 대한 政策的 配慮가 더욱 많아져 고등교육기관이 양적·질적으로 발전할 것이다. 그러나 교육의 競爭原理과 入試 爲主의 교육체제는 여전히 존속할 것으로 예상되어 대학교 미만 학교교육의 정상화는 상당 기간 동안 요원한 일로 남아 있을 것이다. 또한 교육의 경쟁원리 및 능력주의의 지속에 의하여 교육체제가 사회적 계층 구조를 재생산하는데 이바지함으로써 學歷과 學閥에 의한 사회적 위화감은 더욱 증대할 것이다.

향후 북한은 學制를 위시한 교육체계에 있어서 기존의 골격을 기본적으로 유지할 것으로 예상된다. 북한은 취학전 조기교육과 사회교육 제도를 일찍부터 발전시켰을 뿐만 아니라 의무교육연한도 長期的이며, 대학에서의 고등교육 역시 국가가 전적으로 부담하고 있는 敎育 制度를 갖고 있기 때문이다. 다만 향후 북한은 남한에 비해 상대적으로 취약한 大學과 大學院 교육기관을 발달시키는데 힘을 기울일 것으로 전망된다. 그것은 대학의 문호를 다소 개방하면서 고급 産業 技術 人力의 개발과 國際化 時代에 대비한 頭腦集團의 양성이 절박하기 때문이다. 그러나 대학교육의 양적·질적 확대에 따른 國家財政의 부담 능력과 엘리트 양성을 위한 경쟁원리의 수용 및 그들을 흡수·활용할 수 있는 사회적 여건 변화가 북한 교육개혁의 관건이 될 것이다.

第 2 節 科學技術力

1. 概觀

科學技術力은 경제적인 측면에서 상품의 국제경쟁력을 결정하고 경제의 발전정도를 나타내며 안보의 측면에서 국방력을 뒷받침하는 등 國力の 평가를 위해서 반드시 고려해야 할 요소이다. 한 국가의 과학기술력을 평가하기 위해서는 과학기술정책과 기초과학 및 산업 기술 분야의 성과와 수준에 관한 사항들이 분석되어야 한다. 또한 과학기술력은 그 성과와 수준 등의 靜態的 측면뿐만 아니라 기술의 흡수(learning), 적용(adaptation), 전파(diffusion)능력 등 動態的 측면에 의해서도 평가되어야 할 것이다.²⁵⁾ 본문에서는 南北韓의 과학기술력을 평가하고 전망하기 위해 위에 열거한 사항들에 대한 南北韓의 비교·분석에 그 초점을 둔다.

상이한 과학기술정책으로 인해 南北韓은 서로 판이한 과학기술체계를 가지게 되었는데, 南韓에서는 실용적이고 상업적인 산업기술의 수준이 상대적으로 높은 반면 핵심기술의 對外依存度가 높고, 또한 상업적 이익을 중시하게 됨에 따라 과학기술력의 提高를 위한 장기적 투자보다는 단기적 이익 위주의 투자가 성행하는 등 투자구조의 왜곡

25) 과학기술의 제반 측면에 관한 심층적 분석은 N. Rosenberg, *Perspectives on Technology* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976) 참조.

현상도 나타나게 되었다. 北韓은 자립적 동원체제하에서 어느 정도 獨立的인 산업기술과 과학기술 개발능력을 갖추고 있으나, 技術分業과 技術交易을 외면함으로써 가장 효율적인 과학기술력 개발의 통로를 상실했고 그로 인해 국제수준과 비교했을 때 전반적으로 낙후된 기술수준을 보유하게 된 것이다.

南韓經濟에 있어서 노동력이 더 이상 比較優位의 자원으로 평가받기 어려워진 만큼 南韓의 정부와 기업 및 연구기관은 핵심 첨단기술의 개발과 기초과학 기술력의 증강에 노력을 경주할 것으로 보이며, 시장경제에 기초한 물질적 동인은 과학기술의 흡수와 응용 및 전파를 용이하게 할 것이다. 반면 북한의 경제체제가 적극적인 개방과 개혁의 길을 외면하는 한 北韓은 과학기술력의 향상속도에서 南韓에 비해 열세에 처할 것이며 그 수준의 차이는 더욱 확대될 전망이다. 그러나 최근 북한경제가 처한 어려운 상황을 고려해 볼 때 北韓은 여러 형태의 기술분업에 의한 國際市場에의 참여를 시도할 것으로 보인다. 특히 동북아시아의 국제질서에 있어서 긴장이 완화되고 경제교류와 문화적 교류가 확대되는 추세에 있으므로 지속적인 냉전상황을 염두에 두었던 북한의 자립적 과학기술체계는 더욱 빨리 그 맹점을 드러낼 것이고 그만큼 북한의 과학기술력 提高를 위한 노력은 가속화될 것이다.

2. 分析

가. 科學技術政策의 基調 및 研究開發體制

南韓은 1960년대에 들어 비로소 정부의 한 독립된 부서로서 효율적인 과학기술정책의 수립과 집행을 담당할 科學技術處를 설치했다. 이것은北韓이 일찌기 한국전쟁 중인 1952년에 「조선과학원」을 세워 북한의 과학기술 전반을 계획하고 정책을 집행한 것과 對照를 이루는데, 이는南韓이 북한보다 뒤늦게 1960년대부터 경제개발에 착수했기 때문이다.

南韓에서는 1960년대부터 추진되어 온 경제개발과정에서 「科學技術立國」의 슬로건하에 과학기술혁신을 시도하기 시작하였다. 1960년대 1·2차 경제개발계획에서는 외국기술을 도입·활용함으로써 경공업 육성에 필요한 기능인력의 확보에 주력하였다. 1970년대의 3·4차 계획에서는 導入技術의 소화·개량과 더불어, 이들 기술을 남한의 고유 기술로 변모·정착시키는데 노력을 경주하였다. 1980년대 전반의 5차계획에서는 산업기술의 국내개발과 제조업의 기술집약화, 그리고 일부 첨단기술에 대한 자체 개발활동을 태동시키는데 역점을 두었다. 1980년대 후반의 6차 계획에서는 국제적으로 대두되기 시작한 技術保護主義 趨勢에 맞서 模倣主義에서 創造力 提高로 정책방향을 선회하는 동시에 창의적 고급 과학두뇌의 양성에 노력을 집중해 왔다.²⁶⁾

南韓의 과학기술 연구기관의 현황을 보면 1990년 현재 전문 연구기관이 167개소, 대학부설 연구기관이 220개소, 그리고 기업체 연구기관이 1,718개소로서 총연구기관은 2,105개소이다. 이들 연구기관에는 총 12만 5천여 명의 연구개발인력이 종사하고 있다. 1960~

26) 과학기술처, 「과학기술백서」(서울: 과학기술처, 1991) 참조.

1980년대에 설립된 정부출연연구기관으로서 한국과학기술연구원(KIST)을 비롯하여 해양·원자력·기계·전자통신·에너지기술 및 항공우주 분야에 이르기까지 10여 개의 연구소가 있다. 이들 연구기관의 연구원 가운데는 해외로부터 국내에 유치된 경우가 많다.

南韓의 과학기술분야에 대한 총투자는 그동안 꾸준히 증가하여 1990년에 GNP의 2.24%에 달했다. 총투자의 72%는 민간부문에서, 나머지 28%만이 정부·공공부문에서 이루어졌다. 연구개발비(R & D Expenditure)는 국제적으로 통용되고 있는 대표적인 과학기술지표로서 연구개발활동을 總量的으로 나타내주는 지표이다. 1990년에 한국의 총 2,105개의 과학기술 연구수행기관이 사용한 연구개발비 총액은 3조 2천억원으로서 GNP의 1.91%를 차지하고 있다. 1990년의 총연구개발비를 財源別로 보면 민간부문(84%)이 정부·공공부문(16%)을 압도하고 있다. 한편 연구주체별로는 전문연구기관이 18%, 대학이 8%, 기업체가 74%로 기업체의 연구개발활동이 국가전체의 연구개발에 있어서 중요한 몫을 차지하고 있다. 또한 성격별로 보면 1990년의 총 연구개발비는 기초연구에 16%, 응용연구에 24%, 개발비에 60%가 쓰여졌다. 연구분야의 구성비는 工學이 65%, 理學이 14%, 醫學이 11%, 農學이 7%의 비중으로 나타났다.

1960년대부터 南韓經濟가 高度成長하는 과정에서 美·日 등 선진국으로부터 새로운 기계설비 등의 資本財가 많이 도입되었으며 그에 따른 새로운 산업기술의 도입도 활발했다. 기술도입 건수는 1975년 99건에서 1990년 738건으로 증가했다. 1962년부터 1990년까지 도입된 기술은 총 6,944건이었는데 이들은 주로 일본(3,536), 미국(1,

849), 서독(391), 프랑스(281), 영국(235) 등으로부터 도입되었다. 기술도입을 내용별로 보면 1980년대 이전에는 단순조립기술이 주종을 이룬데 비하여 그 이후에는 源泉技術이라 할 수 있는 특허권을 수반하는 기술도입이 전체의 50% 정도를 차지하고 있다. 산업별로 보면 광공업이 태반을 차지하고 있으며 그 다음이 사회간접자본, 농업 부문의 순이다. 또한 1970년대까지는 기술도입이 大企業 主導下에 이루어졌으나 1980년대 이후 중소기업의 導入件數가 더 많은 비중을 차지하고 있다. 한편 南韓도 근년에 이르러 다른 나라에 기술을 수출하기 시작하였다. 주로 동남아시아 開發途上國으로부터 訓練生을 초청하여 기술교육을 시키거나 상대국에 전문가를 파견하기도 하며 플랜트수출에 의한 기술수출도 점차 늘어나고 있다. 1990년까지 약 1억 5천달러의 미약한 액수이기는 하지만 총 185건의 기술수출이 이루어졌다.²⁷⁾

현대 기초과학분야의 축적된 성과없이 경제개발에 착수할 수 밖에 없었던 南韓은 상품 및 기술교역을 통하여 적극적으로 先進科學技術을 도입하는 동시에 공업선진국으로 많은 유학생을 보내는 등의 개방적인 정책을 통하여 비교적 짧은 시간에 효율적으로 과학기술을 축적할 수 있었다. 시장경제적 유인에 근거한 물적 교류와 인적 교류에 의한 기술의 축적은 상대적으로 산업기술의 개발 및 적용을 유리하게 함으로써 輸出指向的인 南韓經濟의 성장에 일익을 담당할 수 있었다. 또한 他國家들과의 빈번한 접촉은 기술의 흡수, 적용, 전파라는 관점

27) 과학기술처, 「과학기술연구개발활동조사보고」(서울: 과학기술처, 각년도) 참조.

에서 볼 때 상대적으로 효율적인 체제를 수립할 수 있게 했다. 그러나 기초과학분야의 개발에 대한 충분한 투자없이 실용적인 기술의 획득에 중점을 두었던 과학기술정책은 기초과학이나 각 산업의 핵심기술에 있어서 지나친 對外依存 등의 부작용을 가져왔고, 장기적 청사진 없는 성과위주의 정책은 과학기술 投資財源의 낭비를 초래했던 점 또한 간과할 수 없다.

한편 北韓은 1950년대의 戰後復舊期間 동안 소련의 지원으로 해방 전 한반도의 工業基地로서의 능력을 회복할 수 있었으나 그 이후 소련과의 理念의 차이 및 中蘇關係의 긴장 등의 원인으로 인해 자립적인 과학기술력 확보에 주력하게 되었다. 북한의 과학기술정책은 經濟計劃의 추진단계와 서로 맞물려서 전개되었다. 제1단계(1945~1953)는 政治的으로는 體制基盤 構築期이고 經濟的으로는 두 차례에 걸친 1개년계획(1947, 1948)과 2개년계획(1949~1950)을 중심으로 하는 民主建設期에 해당한다. 이 기간에 있어 북한의 과학기술정책은 소련과 체결한(1949) 경제문화협정을 토대로 과학기술자 파견과 산업시설을 가동하는데 필요한 기술자를 확보하는데 그 초점이 두어 졌다. 과학기술정책의 제2단계(1959~1960)는 정치적으로는 전쟁피해로부터의 體制再定立을 위해 1人獨裁體制를 구축하는 단계이고 경제적으로는 사회주의의 기초건설기로서 전후복구 3개년계획과 5개년계획의 추진기에 해당한다. 이 기간에 있어서는 소련만이 아니라 동구권과 과학기술협정을 체결하여 기술협력을 확대해 나갔다. 예컨대 소련과는 1956년에 다국적핵연구소 창설참여를 위한 協定 그리고 1959년에 朝·蘇 原子力의 平和的 利用에 관한 協定을 각각 체결

하여 협력관계에 들어갔다.

제3단계(1961~1970)는 政治的으로 1人獨裁體制를 강화하는 단계이고 經濟的으로는 社會主義 전면적 건설기로서 제1차 7개년계획과 그 연장기에 해당하며 중공업 우선정책과 4대 군사노선을 강화하는 시기이다. 이 기간 동안 정책의 중점은 과학연구성과를 생산에 응용하기 위한 연구사업의 추진과 더불어 基礎科學部門의 적극적인 발전추구에 두어졌다.

제4단계(1971~1977)는 政治的으로는 대체로 1人體制의 正統性 구축의 단계이며 經濟的으로 사회주의의 승리를 앞당기기 위해 경제 건설을 추진하는 6개년계획 기간과 그 조정기에 해당한다. 북한은 中·蘇關係의 악화로 1960년대 중반기부터 자력갱생노선을 표방하는 한편 1970년대에 들어와서는 대서방 접근을 시도하지만 그 성과는 미미했다. 1970년 5차 당대회에서 6개년계획 기간중 技術革命을 보다 높은 단계로 끌어올림으로써 사회주의의 물질적 기술적 토대를 확고히하고 인민경제 전반에 걸쳐 노동자를 힘든 노동에서 해방시킨다는 정책목표가 제시됐다. 따라서 1970년대까지 北韓에서는 과학기술을 운용함에 있어서 ‘자력갱생의 원칙,’ ‘대중의 원칙,’ ‘사회주의 경쟁의 원칙’을 내세우며, 선진공업국가와의 과학기술 정보·자료의 교류를 외면하고 자체의 능력에 의한 기술, 즉 ‘주체기술’의 개발에 주력하였다.²⁸⁾ 단지 舊蘇聯을 비롯한 共產圈 諸國과의 교류가 이루어졌을 뿐인데, 공산권의 과학기술이란 것도 서방선진국의 수준에서 보면 상당

28) 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1991), p. 485.

히 낙후된 것이었다.

‘자력갱생의 원칙’이란 경제분야에서와 같이 자체의 자원이나 인력으로 과학기술을 개발·이용한다는 폐쇄주의를 의미한다. 그 중점과업으로서 국내자원의 적극적인 개발과 이용, 자체기술자에 의한 개발, 당면한 기술문제의 자력해결을 내세웠다. ‘대중의 원칙’이란 특정과학자나 소수의 엘리트에 의한 과학기술향상을 배격하고 모든 노동자들이 모두 과학자나 기술자가 되어야 비로소 참된 과학기술발전을 이룩할 수 있다는 認識에서 나온 것이다. 그 重點課業으로서 대중적 지혜발양, ‘기술신비주의’나 ‘보수주의’의 배격과 과학기술자와 생산노동자간의 격차해소 등을 내세웠다. ‘사회주의 경쟁의 원칙’은 대중의 경쟁운동을 통해 과학기술을 향상시킨다는 趣旨에서 나온 것이다. 과학기술자뿐 아니라 일반노동자도 경쟁적으로 創意와 考案을 창출하는 것을 의미한다. 최근까지 전개된 것으로는 「5·17 기술혁신돌격대」, 「4·15기술혁신돌격대」, 「2·17과학자돌격대」가 그 대표적인 예인데, 각급 공장과 기업소별로 기술혁신돌격대가 조직·운영되고 있다.

제5단계(1978~1986)는 政治的으로 승계체제의 구축을 보다 적극적으로 추진하는 단계이고 經濟的으로는 인민경제의 주체화·현대화·과학화를 추진하기 위한 2차 7개년 계획기와 그 조정기에 해당한다. 독자적인 자원과 힘에 의한 경제건설의 主體化, 생산공정의 機械化·自動화를 위한 現代化 그리고 독창적인 과학기술문제의 해결을 위한 科學化 등 정책목표를 제도적으로 뒷받침하기 위해 새 법규제정과 관련부서를 신설했다. 이를 法的 制度的 措置와 더불어 특히 과학기술

의 발전을 위해 1988년 3월 「제1차 科學技術 發展을 위한 3개년계획」(1988~1990)을 수립하고 實踐的인 차원에서는 2개의 조치를 사전에 취했다. 그 중 하나로서 1984년 9월 선진 과학기술의 도입을 위해 合營法을 제정하는 한편 소련·중국·동구에 유학생을 대거 파견했다. 다른 하나는 과학기술의 중요성을 일깨우려는 조치로서 1984년 9월 과학기술 영재교육을 위해 平壤 제1고등중학교를 신설한데 이어 市·道에 같은 성격의 高等中學校를 잇달아 신설하고 또 전문인력의 양성을 위해 기술계 軍科大學을 비롯하여 工場大學을 대량으로 설립했다. 중요 관심분야는 전자·자동화공업을 비롯한 첨단과학분야와 식량증산을 위한 유전공학 및 미생물공학 분야인 것으로 알려지고 있다. 이들 法的 制度的 조치와 더불어 1978년부터 金正日의 지도 아래 과학자돌격대를 조직하여 기술혁신운동을 심화시켰다.

1980년대에 들어서야 北韓은 과학기술정책에서의 종래의 원칙을 버리고 다양한 경로를 통해 서방세계의 선진 과학기술을 도입하려는 새로운 관심을 보이기 시작하였다. 낙후된 과학기술이 老朽化된 생산 시설과 더불어 당면한 심각한 경제침체를 초래한 최대요인임을 스스로 깨닫게 되었기 때문이다. 이에 앞선 1970년대에도 北韓은 해외로부터의 資本財 수입을 통한 기술도입을 시도한 적이 있으나 오일쇼크 및 외화조달 능력의 부족 등에 기인한 수입능력의 부족으로 인해 중도에 포기할 수 밖에 없었다. 1984년에 시행한 「合營法」은 외국 특히 서방세계로부터 자본과 더불어 선진기술을 도입하기 위한 북한 나름의 경제적 對外開放措置였다. 비록 그 성과는 부진하였지만, 이 조치는 北韓이 시도한 과학기술정책의 방향전환을 의미한다. 「합영법」

은 당초 북한당국이 기대했던 목표에는 크게 못 미쳤으나, 제일조총련계 기업에 의한 근대적 「합영공장」 시설과 생산기술을 유치하는데는 어느 정도 성과를 거두었던 것이다.

제6단계(1987~)는 제2차 7개년계획의 연장선상에 추진되어 제1차 과학기술발전 3개년계획(1988~1990)을 실시했다. 그 구체적인 성과는 알려진 바 없으나 이 기간 중인 1980년대 초에 계획되어 1987년부터 제2원자로를 독자적으로 건설, 가동하고 있으며 또 1985년 경부터 건설중인 제3원자로가 1995년 경에 완공될 것으로 추정되고 있다. 한편 북한은 무분별한 기술혁신안에 대한 응모에서 야기되는 부작용을 방지하고 창의안의 경제현장에서의 활용을 보다 효율화하기 위해 정무원에서 전5장 24조로 된 「과학기술성과의 심의, 등록 및 도입에 관한 규정」을 제정했다. 이와 더불어 북한이 「제2차 과학기술발전 3개년계획」(1991~1994)을 추진해 온 것으로 알려지고 있다.

1991년 7월부터 1994년 6월까지를 기간으로 하는 「제2차 과학기술발전 3개년계획」의 결정과정에 대해 「민주조선」은 金正日이 경제발전의 현실적 요구에 맞게 과학기술 수준을 향상시키기 위해 제시했다고 언급, 그가 이번 계획을 주도했음을 밝힌 바 있다. 金正日이 「제2차 과학기술발전 3개년계획」의 중점사업을 명시하고 이를 성과적으로 수행하기 위한 방도로서 科學者·技術者 들의 역할제고와 함께 과학기술 행정사업 및 과학연구사업의 당적 지도강화의 필요성을 역설했다. 「제2차 과학기술발전 3개년계획」은 제1차 과학기술발전 3개년계획의 연장선상에서 이루어진다는 점에서 계획의 형식이나 내

용면에서 제1차 과학기술발전 3개년계획을 그대로 답습한 것으로 평가되고 있다. 다만 제1차계획은 전자공학·생물학·열공학 분야의 기술향상에 중점을 준데 반하여 제2차계획이 기계공업·전자, 자동화공업·화학공업 그리고 농업 등 계획기간 중에 둘 중점을 포괄적으로 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다.

그간 북한은 「제1차 과학기술발전 3개년계획」이 종료된 직후인 1991년 상반기에 수립하여 「2천년까지의 과학기술발전 전망목표」를 추진하고 있는 것으로 알려졌다. 북한이 「80년대 10대전망목표」를 설정해 놓고 제2차 7개년계획(1978~1984)과 제3차 7개년계획(1987~1993)을 통해 목표달성을 독려하고 또 1992년 改正憲法에서도 기술혁명이 경제발전의 기본고리라고 강조하고 있는 것을 보면 「2천년까지의 과학기술발전 전망목표」의 추진은 그간 과학기술 발전 계획의 추진에도 불구하고 낙후된 과학기술수준을 단시간 내에 끌어올리기 위한 과학기술 부문의 시한부 노력경쟁운동의 성격을 띄고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한이 2천년까지 달성하기로 한 과학기술 발전 목표는 한국의 과학기술수준에 비해 매우 보잘 것 없는 수준의 것으로 평가되고 있다. 또한 구체적인 방법을 제시치 않고 있을 뿐만 아니라 북한의 경제여건에서 보아도 목표달성 가능성이 희박할 것으로 추정한다.

北韓의 과학기술에 관한 연구개발체제는 소련의 형태를 모방한 것이다. 연구기관, 대학 및 공장에서의 연구와 생산이 有機的으로 연계된 체계를 구성하고 있다. 그러나 실제로는 명령적 계획에 의한 단기적 연구과제 중심의 업무수행으로 인하여 연관성의 정도가 낮은 것으

로 나타나고 있다. 北韓의 연구개발체제를 구성하고 있는 주요 기관으로는 과학원, 농업과학원, 의학과학원, 경공업과학원, 원자력연구소와 인민무력부 산하의 국방과학원과 대학을 들 수 있다. 현재 北韓의 과학기술 연구기관은 과학원을 비롯하여 약 300개의 연구소가 있는 것으로 추정되고 있다.

北韓의 각 연구기관은 행정부서 산하에 소속되어 있으나 研究開發課題의 선정과정에서는 중앙당의 과학교육부가 과학원 이하 각 연구기관을 관장하면서 연구방향의 제시와 연구진행의 감독을 맡고 있다. 과학원은 당 과학교육부에서 하달한 기본방향과 국가계획위원회에서 마련된 계획에 따라 구체적인 연구과제를 선정하여 각 직할연구소에서 연구하게 하는 동시에 타부서 산하 연구기관의 연구과제에 대한 심의·조정역할도 수행한다. 또한 농업과학원, 경공업과학원, 의학과학원 등도 당 과학교육부의 기본정책에 따라 농업위원회, 경공업위원회, 보건부 등과 連繫를 가지고 산하연구소에 세부계획을 지시하고 있다. 이처럼 北韓의 各部나 委員會에 직속되어 있는 연구기관은 기본적으로 당 과학교육부의 방침을 따르고 있으나 실질적으로는 해당 部나 위원회의 기술개발계획에 따라 연구를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 北韓은 1980년대부터 과학기술의 중요성을 더욱 강조하며, 과학연구기지를 조성하고 중간시험공장의 설치, 과학영재학교의 창·증설, 과학기술분야에 대한 투자를 증대하는 등 과학연구여건을 보장하기 위해 다방면의 노력을 기울이고 있다.²⁹⁾

29) 통일원, 「북한의 과학기술정책연구」(서울: 통일원, 1991) 참조.

北韓의 연구과제로는 內部資源의 개발과 이용, 그리고 생산과 직결되는 실용적 연구 내지는 이를 뒷받침할 수 있는 기초연구가 거의 대부분을 차지하고 있다. 연구과제를 분류해 보면 필요에 의해 연구계획이 승인되어 추진되는 ‘국가과제’와 행정부서와 위탁계약을 맺고 추진하는 ‘계약과제’ 그리고 대학 또는 연구평의회에서 승인되어 연구비의 지원없이 진행되는 ‘자체과제’가 있다. 연구과제의 연구결과는 주로 과학원의 부문 위원회별로 발간되는 「과학원통보」, 「수학과 물리」, 「화학과 화학공업」, 「분자학」, 「지질과 지리」, 「생물학」 등 학술지에 정기적으로 발표되고 있다.³⁰⁾

이러한 과학기술력 배양을 위한 노력에도 불구하고 국제사회로부터의 고립으로 인해 北韓은 외부와의 인적 및 물적교류에 있어서 지극히 제한적이었기 때문에 기술분업이라든가 기술교역 등 효과적인 과학기술력 배양의 기회를 상실하게 되었다. 자립적 공업체계의 건설을 위한 중공업 위주의 경제개발전략은 北韓으로 하여금 기본적인 생산수단의 자체개발과 생산을 가능하게 했으나 지속적인 기술혁신을 위한 제도적 장치를 미비함으로써 광범위한 산업기반의 기술적 낙후를 가져왔다. 더구나 주체사상의 주입과 김일성 부자의 권력세습과정에 있어서 객관적 사고보다는 주관적이고 관념적인 이념을 중시하게 됨에 따라 기초과학 부문의 발전도 둔화되었다. 요컨대 북한의 과학기술수준은 각종의 산업기계 제조분야에서는 비교적 높은 기술수준을 보이고 있으며 또 공작기계는 선진국 수준이지만 폐쇄적인 자력강

30) 北韓研究所, 「北韓總覽」(서울: 北韓研究所, 1983) 참조.

생정책을 고수한 탓으로 일반적으로 品質이나 성능면에서는 열악한 것으로 알려지고 있다. 한편 1970년대에 이르러서는 남한이 공작기계, 동력기계 등 일부 공업분야를 제외한 모든 분야에서 북한의 기술 수준을 앞서게 되었다. 현재 北韓의 과학기술수준은 南韓에 비해 10년 정도 뒤떨어진 것으로 전문가들은 추정한다.

나. 基礎科學 部門³¹⁾

基礎科學 部門은 한 나라의 기술개발력 평가에 있어서 기본적인 요소라고 할 수 있다. 기술개발력을 나타낼 수 있는 대표적인 요인들은 앞에서 언급한 研究員 數나 연구개발비 지출 등을 들 수 있겠으나, 기초과학 부문의 연구수준과 연구방식 등을 고려해 봄으로써 기술개발을 위한 기본능력에 대한 보다 직접적인 평가를 할 수 있다. 다음은 주로 북한 基礎科學 部門의 연구수준과 그 특징을 분석함으로써 南北韓의 基礎科學 부문에 대한 상대적인 비교를 시도해 보고자 한다.

(1) 數學

北韓의 수학 연구는 소련 수학자들의 연구내용을 模倣한 것이 많으며 소련의 절대적인 영향을 받은 것으로 보인다. 따라서 연구의 내용

31) 基礎科學 部門의 전문적인 항목은 한국과학기술단체총연합회, 「북한의 과학기술에 관한 조사연구」(서울: 한국과학기술단체총연합회, 1991)를 참조했음.

이 상미분 방정식, 편미분 방정식 등의 응용수학에만 치우쳐 있어서 다른 기초분야인 대수 기하학, 수론, 새로운 미분 기하학 등의 연구는 상대적으로 落後되어 있는 형편이다. 또한 1985~1989년 기간 중 北韓의 수학관계 학술논문에 이용된 참고문헌의 발표된 연도를 분류하여 보면 1960년대 이전 5.7%, 1960년대 13.1%, 1970년대 38.7%, 1980년대 42.5%로 되어있다. 그러나 蘇聯이나 東歐의 논문의 경우 비교적 최신호가 인용되고 있는 반면에 미국이나 西歐의 논문은 대체로 오래된 논문들을 인용하고 있어서 서방세계로부터의 새로운 정보의 입수가 어려움을 알 수 있다.³²⁾ 이는 外貨不足과 국제적 고립으로 인해 美國이나 西歐로부터의 학술지 구독 및 정보교환이 어렵기 때문이라고 판단된다. 따라서 北韓에서는 南韓에 비해 상대적으로 내실있는 數學의 발전이 이루어지기 어려운 형편이다.

(2) 物理學

北韓은 基礎科學 발전의 중요성과 더불어 물리학의 중요성을 크게 강조하면서도 그 발전상은 미미한 것으로 평가된다. 물리학자 중에서 매년 33명 정도가 1편 이상의 논문을 발표한 점을 감안할 때 연구인력 역시 부족한 것으로 추정되며 연구내용 역시 창의적인 것은 거의 없고 1960~1970년대 외국에서 논의된 주제들을 재조명해 본 것들이 많다. 대부분의 연구에서 실험 사실보다는 주로 이론적 고찰이 다수를 차지하고 있는 경향이 있으며 연구분야별로는 고체물리학 분야

32) 위의 책, p. 28.

가 가장 활발히 연구되고 그 다음으로 통계물리학 및 유체물리학 등이 연구되고 있다. 이와 관련하여 1985~1989년간 北韓의 물리학 관계 주요학술지에 발표된 논문 편수를 보면 고체물리학 분야가 전체의 29%, 통계물리학 및 유체물리학이 각각 20% 및 13%를 차지했다.³³⁾ 南韓에 비해 첨단연구시설이 부족한 北韓은 외국연구결과의 번역이나 소개를 통해 초전도체 물리, 레이저 광학, 금속재료 및 세라믹, 반도체 소자 개발, 초음파, 고주파, 초고압, 극저온 물리학, 태양 및 원자에너지, 플라즈마 물리 등에 관한 과학정보를 습득하기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다.

(3) 化學

화학분야에서도 北韓은 순수한 기초화학 분야보다는 과학정책에 따라 실생활과 밀접한 관계에 있는 화학분야를 중점적으로 연구하고 있으며, 특히 공업화학 분야와 분석화학 분야의 연구가 활발하다. 역시 최신장비나 시설의 부족으로 실험을 통한 연구보다는 이론적 연구에 치중하고 있는 것으로 보인다. 따라서 대부분의 화학관계 학술논문이 연구대상을 실생활과 연결지어 선정하고 있으나 전문적인 기기를 필요로 하는 연구보다는 이론적인 설명이나 전개과정을 제시하는 수학적 계산을 이용하고 있다.³⁴⁾ 예를 들면 유기화학도 이론적인 논문이 주류를 이루고 있어서 南韓에서는 대부분의 유기화학자들이 집

33) 위의 책, p. 46.

34) 위의 책, p. 52.

중연구하고 있는 유기합성관계 논문도 희소한 편이다. 또한 1985~1989년 기간 동안 주요 화학관계 연구논문에서 사용된 참고문헌을 분류해 보면 蘇聯文獻의 이용률이 37.5%나 되는 반면 美國과 西歐의 논문인용율이 24.6%에 지나지 않는 것으로 보아 화학분야 연구역시 蘇聯의 연구성과로부터 많은 영향을 받은 것으로 보이며, 서방 선진국으로부터의 학술정보 유입에 어려움을 겪고 있다고 판단된다.³⁵⁾

(4) 生物學

北韓에서의 생물학 연구는 부족한 식량문제의 해결이나 국민 보건 향상을 위한 목적으로, 김일성·김정일의 교시에 의해 이루어진 연구들이 주종을 이루고 있다.³⁶⁾ 따라서 일반적인 연구수준도 南韓에 비해 크게 뒤떨어져 있는 것으로 보인다. 생물학 분야에서의 많은 연구 논문들이 연구기자재의 부족현상으로 인해 주로 高價의 정밀 분석기기 사용을 필요로 하지 않는 것들이다. 특히 첨단기술 분야로 현대생물학계에서 각광을 받고있는 유전공학을 보면 南韓에 비해 기초생물학 분야의 전반적인 연구수준 및 인력이 절대적으로 취약한 관계로 1980년대 후반기에 이르기까지 연구초기의 기술습득을 위한 모방 연구단계를 벗어나지 못하고 있다. 그러나 식물체의 신종개발과 관련

35) 위의 책, p. 58.

36) 이러한 연구의 예로 그 논문제목을 보면, “함박꽃 전초의 항균성과 어린이 설사 치료에 관한 연구,” “구기자가 주요 내분비선에 미치는 영향에 대한 연구,” “강냉이 뿌리썩음병의 원인에 대한 연구” 등이 있다. 위의 책, p. 75.

된 농학분야의 연구는 상당한 수준에 도달해 있는 것으로 보이며, 이는 현대생물학적 방법을 사용하여 당면한 식량문제를 해결하려는 노력의 일환으로 보인다.

(5) 地質學

北韓은 地質學의 다양한 분야 중 광물자원 探查와 開發에 대한 활발한 응용연구가 두드러진 특징으로 나타나는데, 이는 南韓이나 기타 공업선진국에서 지질학의 연구동향이 다양한 분야에서 질적이나 양적으로 균형잡힌 구성을 보이는 것과는 상당히 대조적인 것이다. 이는 北韓에 매장되어 있는 鑛物資源이 풍부함으로 경제적 목적의 개발을 위한 探查開發이 地質學의 중점분야인 것을 보여준다. 이에 비해 地質學의 기초분야라고 할 수 있는 암석학, 층서학, 고생물학, 지구물리학 등의 연구수준은 미약한데, 지구물리학이나 지구화학도 자원탐사를 위한 응용연구가 주를 이룬다. 따라서 연구방법에 있어서도 기본적으로 야외조사에 크게 의존하고 있으며 실내실험에 있어서는 매우 초보적인 분석장비들을 사용하고 있는 것으로 보인다. 또한 地質學 분야 역시 1985~1989년 동안의 주요 논문의 참고문헌을 분석해보면 蘇聯 論文에 크게 의존하고 있으며(33%) 歐美·西方國家와 日本의 논문을 합쳐도 8% 정도로 불과하여 北韓이 접촉할 수 있는 해외정보의 극단적인 제약을 암시하는 것으로 볼 수 있다.³⁷⁾

37) 위의 책, p. 91.

다. 産業技術 部門³⁸⁾

8·15해방으로 일제가 건설한 중화학공업기지를 물려받은 北韓은 중앙계획을 통한 강력한 국가통제하에 산업기술진흥책을 쓰면서 북한경제의 공업화를 시도했다. 그런 까닭에 해방후의 南韓에 비해 北韓은 훨씬 優勢한 산업기술여건을 갖추고 있었다. 우세한 지리 및 역사적 배경과 蘇聯의 지원하에 1960년대 초까지 北韓은 산업기술면에서 확실히 남한을 앞서가고 있었다.

1960년대부터 南韓에서는 제1·2차 5개년계획이 정부주도하에 효과적으로 실행되었다. 그 결과 南韓經濟가 비약적으로 발전하게 되었고 특히 경제개발 초기단계의 집중적인 輕工業 양성과 1970년대의 과감한 重工業 分野의 투자에 힘입어 대체로 1970년대 초반을 기점으로 전반적인 산업기술에 있어서 南韓이 북한을 추월한 것으로 판단된다. 이 기간 동안 南韓이 기술도입이나 연구개발에 있어서 적극적인 對外協力政策을 펴면서 선진국과의 기술 및 인적 교류를 활발히 전개해 나간데 반해, 北韓은 1960년대부터 '자력갱생,' '주체사상' 등의 이념적인 슬로건을 내세워 폐쇄정책을 더욱 굳혀 나갔다. 그 결과 北韓은 산업기술면에서 국제적인 조류로부터 고립되게 되었고 상대적인 후진성을 면치 못하게 되었다. 다음에는 주요산업별 南北韓의

38) 産業技術 部門의 전문적인 내용은 주로 한국산업은행, 「산업기술 동향: 남·북한의 산업기술 현황과 협력방향」(서울: 한국산업은행, 1992)과 한국산업기술진흥협회, 「산업기술백서: 경제난국하의 기술개발전략」(서울: 한국산업기술진흥회, 1990)을 참조했음.

기술 실태를 점검해 봄으로써 南北韓의 산업기술력을 비교·분석해 보고자 한다.

(1) 鑛業

北韓地域에는 360여종의 지하자원이 매장되어 있다. 그 중에서 세계 10위권 안에 드는 매장량을 가진 마그네사이트, 중석, 몰리브덴, 흑연, 중정석, 형석 등을 포함하여 경제적으로 유용한 광물만도 220종에 이르고 있다. 北韓은 이러한 賦存資源의 探查와 採掘을 극대화하고 있다. 그렇게 함으로써 자체 에너지 및 공업원료의 자급도를 높이고, 2차 가공품의 수출을 통해 외화획득에 주력하고 있다.

南韓에서의 광업은 北韓에 비하여 대단히 저조한 편이다. 매장량이 적을 뿐만 아니라 鑛源 역시 좋지 못하여 석탄이나 광석들을 대부분 수입에 의존하고 있는 형편이다. 현재 採鑛되고 있는 금속광산들은 중석광을 제외하고는 대부분이 생산량이 적으며 경제성도 매우 낮다.

예를 들면 南北韓의 유일한 에너지원인 석탄은 국내의 에너지공급원으로서 큰 몫을 하여 왔다. 그러나 남한에서는 경제발전의 고도화와 국민소득의 증가에 따라 무연탄의 총에너지 수요에 대한 비중은 급격히 감소하여 1990년도에 있어서는 10.4%에 불과했다. 南韓은 무연탄의 수요감소에 따른 생산감소를 보완하기 위하여 근년에 저생산성 탄광의 정리와 함께 경제성 있는 탄광의 육성을 위한 정책을 계속 추진하고 있다. 또한 인건비 상승, 광부의 부족, 鑛脈의 深部化에 따른 原價上昇 問題들을 효과적으로 해결하기 위한 정책의 일환으로

신기술 개발 및 작업환경 개선에 노력하고 있다. 이미 南韓에서는 新工法인 공기발파(MCB) 採炭法, Caring Shield 採炭法 등을 쓰고 있으며 철도운송능력의 향상에 의한 석탄운반의 대형화와 Rock Bolt 支持法 등을 연구개발하여 현장에 투입하고 있다. 選鑛作業에서는 증액선탄, 자기감응식 選炭方法들도 개발사용되고 있다.

반면에 北韓은 採鑛過程에서 賦存條件이 좋은 일부의 주요 炭鑛에서는 장백식 채탄, 노천채굴 채탄기, 대형굴착기 따위를 사용하고 있으나 그밖의 대부분의 중·소광산 및 탄광에서는 아직도 人力에 의존하고 있다. 벨트 컨베이어 설비도 부족하며 불순물 제거를 위한 選鑛作業도 대행교반기 없이 自然水의 흐름에 의존하고 있다. 北韓에서는 굴착기, 착암기, 선광기, 파쇄기, 광석운반장비 등은 아직도 소련, 일본 등에서 수입하고 있는 실정이다. 또한 운송능력의 부족은 貯炭의 積滯現象을 빚고 있으며, 심각한 석탄공급부족의 원인이 되고 있다.

(2) 製造業

(가) 金屬工業技術

1) 製鐵·製鋼

北韓은 製鐵技術에 있어서 賦存資源의 特性 때문에 製鐵原料의 자립적 예비처리 기술개발에 주력하고 있다. 즉 製鐵의 필수연료인 역청탄의 생산이 전무한 상태에서 자체에서 생산되는 無煙炭을 사용하여 低品位의 粒鐵과 酸化鐵(Fe 함유 90% 이상) 생산에 머물고 있어

生産原價가 높고 鐵의 質이 떨어지고 있다. 북한의 鐵鋼工業은 3차 7개년계획이 완료되는 1993년까지 鐵鋼生産 1,000만톤을 목표삼고 있으나 전반적인 경제난으로 인해 달성하기 어려울 것으로 판단된다.

북한의 製鋼技術 수준을 살펴보면 시설면에서 생산성이 낮은 鑛取式 轉爐와 平爐, 中爐 등이 전체 생산량의 75%를 담당하고 있으며, 생산성이 높은 LD轉爐는 100톤급으로 2개 밖에 설치하지 못하고 있다. 북한에서 特殊鋼 부문은 상대적으로 다른 부문과 비교하여 좁은 편이나 最新精鍊設備를 갖지 못하고 있다. 소련의 지원하에 연산 50만톤급 熱間壓延設備(1976)와 冷間壓延設備(1981)가 김책제철소에 건설되었다. 그러나 황해제철소를 비롯하여 강선 및 성진제강소 등은 재래식 설비로서 영세성을 면치 못하고 있다. 따라서 소형 및 線材壓延 부문은 어느 정도 정착되었으나 大型分塊, 冷間壓延 부문 등은 낙후된 설비로 말미암아 생산성이 낮은 수준에 머물고 있다. 북한의 壓延能力은 1990년에 400만톤으로 제강능력과 불균형을 이룬 상태이며, 2차가공 시설이 미비하다.

南韓의 鐵鋼工業은 1973년 포항제철 第1高爐(연산 95만톤)의 竣工이래 1978년에는 제철능력 840만톤, 광양 第3高爐가 竣工된 1990년에는 연산 1,750만톤의 능력을 보유하게 되었으며 생산설비 및 조업기술도 세계적 수준에 이르고 있다. 製鋼 부문은 1973년 포항제철의 100톤급 轉爐가 가동된 이래 최근 총 2,550만톤의 능력을 갖게 되었으며 특수강 부문도 연산 200만톤의 능력을 보유하고 있다. 南韓의 熱間壓延 능력은 연 2,640만톤(Hot Coil 연산 1,350만톤 포함)이며 冷間壓延 능력은 연 600만톤이다. 생산성 향상, 에너지 절약을

위해 설비의 대형화, 자동화 및 연속화가 이루어지고 있으며 최신설비인 直送壓延(Hot Direct Rolling)설비도 건설중에 있다. 壓延에 앞선 단계의 工程인 製造工程의 燃比는 1990년에 96.1%로서 세계에서 최고 수준에 이르고 있다.

2) 製鍊

北韓은 비교적 풍부한 賦存資源을 바탕으로 非鐵金屬이 수출의 大宗을 이루고 있다. 일부를 제외하고는 非鐵金屬의 생산량이 비교적 많으며 製鍊施設도 큰 편이다. 製鍊能力은 銅 9만톤, 亞鉛 29만톤, 鉛 8만톤, 알루미늄 2만톤 규모로서 동, 니켈, 알루미늄을 제외한 연, 아연 등에서는 자급자족을 넘어서 수출의 여력이 있다. 그러나 고품질 제품은 수입에 의존하고 있는 실정이다.

북한의 非鐵金屬 製鍊技術은 오랜 경험으로 어느 정도의 수준에 오른 것으로 볼 수 있으나 아직까지 재래식 製鍊法에 의존하고 있기 때문에 경제성 있는 대량생산은 어려운 실정이다. 수출의 태반을 차지한 아연만 보더라도 남한의 품위 99.995%에 비해 99.95%로서 그 품질이 다소 떨어지고 있다. 銅은 反射爐 및 鎔鑛爐工法을 채택하고 있어 南韓 自鎔爐工法에 비교해 볼 때 舊式工法을 사용하고 있다.

南韓의 非鐵製鍊產業은 1970년대까지 동, 아연, 연, 알루미늄의 製鍊設備를 갖추었다. 그 중에서 동, 연의 제련은 최신설비와 공법을 채택함으로써 그 回收率, 생산성면에서 공업선진국 수준이다. 銅 製鍊能力은 20만톤이며 自鎔爐工法을 채택하고 있다. 연에서는 7만톤의 精鍊能力을 보유하고 있으며 최신설비와 공법을 갖추므로써 세계

적 수준에 이르고 있다. 알루미늄은 17만톤 규모의 製鍊施設을 갖고 있다.

(나) 機械工業技術

1) 工作機械

남한의 工作機械 제작은 1960년대에 汎用工作機械의 자체생산을 시작으로 1970년대 후반 專用機, NC공작기계, 머시닝센터 등 高級 自動化機種을 조립, 생산하였다. 1980년대에는 Plano Miller 등 대형 및 特殊用途工作機械 생산과 NC장치, Ball Screw, Servo Motor 등 核心部品の 국산화, FMS관련기술을 개발하였으며 1990년대에는 高速多技能 大容量의 NC공작기계 개발 등 기술자립 및 실용단계에 진입하고 있다.

북한의 工作機械 제작은 군수공업을 위해 중점 육성되어 왔다. 1960년대부터 소련 및 東歐圈 諸國의 지원으로 汎用工作機械의 모방 생산을 시작하여 1970년대에 전문화 및 양산체제를 세웠다. 그러나 현재 이르러서는 설비가 노후화된데다가 자재확보가 어려워 생산이 정체되고 있다. 게다가 자체기술로 제작한 부품으로 대체한 경우 조악한 품질로 인해 빈번한 고장과 공정간의 불균형을 야기시키고 있다.

2) 自動車

南韓의 자동차공업은 1960년대에 부품을 수입하여 조립생산하는데

서 출발하였다. 1970년대에 새로운 모델생산과 부품의 국산화가 이루어졌으며, 1980년대에 고유모델을 개발함으로써 量産體制를 구축하고 수출산업화하였다. 1990년대 초반에는 기술자립과 응용단계에 들어서고 있다.

北韓에서는 일찌기 화물수송과 전쟁수행능력을 높이기 위해 1960년대부터 소련 및 동구권 제품을 모방한 화물자동차 제작에 치중해 왔다. 여객수송용 버스나 승용차의 경우는 한때 주요 부품을 수입하여 조립생산을 시도한 바 있으나 外貨難으로 인해 중단된 상태이다. 전반적으로 기술면에서 초보적인 단계에 있으며, 고급승용차·대형버스·고성능 덤프트럭 따위는 수입에 의존하고 있다.

3) 精密機械

남한의 精密機械 제작은 1970년대에 機械式 時計와 일부 工業用計測機의 部品組立 段階에서 시작하였다. 1980년대 전반에는 電子式 時計와 일부 計測機 부품을 국산화하고 카메라의 조립생산이 본격화되었다. 1980년대 후반에는 전자식 時計의 주요 핵심부품과 카메라 부품을 국산화했을 뿐만 아니라 自動焦點카메라를 개발하는 등 기술자립화의 기반이 構築되었다. 1990년대 전반에는 시계, 카메라 등 新製品 개발과 모델 다양화, 計測氣 및 制御시스템을 국산화하는 등 기술응용단계에 이르고 있다.

북한의 精密機械 생산은 軍需工業 위주의 중공업우선정책으로 말미암아 기계공업 중에서 가장 늦게 착수한 분야이다. 70년대 후반 스위스와 의 합작으로 완공한 「모란봉시계공장」의 준공으로 본격화되기

시작하였다. 그밖의 각종 計器類의 자체생산을 위해 「평양측정기공장」, 「평양도량형공장」 등 精密機械工場에서 마이크로미터, 싸인자, 각종 저울, 測定機器類를 생산하고 있다. 그러나 電子部品工業이 낙후된 까닭에 精密機械의 디지털(Digital)화 추세로 인해 현재 主要部품을 수입, 조립·생산하고 있으나 수요에는 크게 못미치고 있는 실정이다.

4) 自動化

南韓의 自動化 분야는 1970년대 후반부터 油·空壓機器, NC기계 등을 중심으로 도입되기 시작하였다. 1980년대 초반에는 PLC, 로봇, 머시닝센터 등이 보급되었고, 1980년대 중반부터는 본격적으로 생산되기 시작하였다. 1980년대 후반에는 生産工程의 自動化를 위한 FTLC(Flexible Transfer Line), FMC(Flexible Manufacturing Cell) 등 生産工程의 自動化를 위한 설비가 도입되었고 1990년대 초반에는 生産工程의 自動化와 공장전체의 自動化를 지향한 FMC, MIS(Manufacturing Information System), CIM화를 위한 기술개발과 自動化 核心部品 및 시스템화를 위한 制御技術의 개발이 추진되고 있다.

北韓에서는 1988년에 「전자자동화공업위원회」가 정무원내에 설치되어 自動化 기술의 개발에 힘쓰고 있으나, 自動化 기술의 根幹이 되는 計測制御技術과 電子技術이 워낙 落後되어 있기 때문에 성과를 올리지 못하고 있다. 따라서 軍需工業에 관련된 精密機械에 소요되는 核心部품은 만성적인 外貨難에도 불구하고 全量을 수입에 의존하고 있다.

(다) 電子 電氣技術

1) 家電製品

남한의 家電製品은 1950년대 말에 眞空管式 라디오의 조립생산에서 출발하여 1960년대에 黑白TV를 생산하기 시작하였다. 그후 1970년대에 소형 컬러TV, 1980년대에 VTR, 1990년대에 대형 컬러TV를 생산하기에 이르렀다. 현재 컬러TV, VTR과 같은 품목에서는 세계적인 생산규모를 갖추고 있으며, 기술개발면에서도 高品位(High Definition) TV나 디지털 VCR과 같은 첨단제품을 개발하는 단계에 와 있다.

반면에 북한의 家電製品 생산은 과거의 중공업 위주의 경제정책으로 인하여 현저하게 낙후되어 있다. 대부분의 부품을 수입해서 조립하는 형식의 생산단계에 머물고 있으며, 북한의 內需에도 훨씬 못미치는 생산규모를 갖고 있는 실정이다. 조립생산 기술조차도 TV, 냉장고, 세탁기 등에 한하여 보유한 상태이며 전자레인지, VTR, CD PLAYER와 같은 高附加價値製品은 생산하지 못하고 있다.

2) 通信機器

南韓에서는 1960년대에 手動式 교환기, 1970년대에 機械式 교환기, 1980년대부터는 半電子式 교환기를 생산하게 되었다. 1990년대에 들어서면서 마침내 中·大型 容量의 全電子式 교환기의 자체생산과 함께 ISDN용 電子交換機를 개발하고 있는 단계에 와 있다.

반면에 北韓에서는 현재 주요 부품을 수입하여 機械式 교환기를 조

립생산하는 단계에 있다. 아직 電子式 교환기를 제작하는 기술은 확보하지 못한 실정이다. 즉 半導體와 같은 主要 部品을 수입하여 機械式 교환기나 무선통신기 따위를 조립·제작하는데 그치고 있다.

그러므로 北韓에서 농·어촌지역에는 手動式 교환기, 주요 대도시에는 機械式 교환기가 설치되어 있다. 다만 평양 시내에는 電子式 교환기(프랑스 알카텔사 E/ob기종) 2개 시스템이 운용되고 있다. 전화 설비의 보급은 남한이 1,700만회선인데 비해, 北韓은 그 1/20에도 못미치는 80만회선에 불과하다. 최근 UNDP의 지원하에 평양 일대에 線通信用 케이블 설치를 계획하고 있다.

3) 컴퓨터

1960~1970년대에 南韓에서는 中·大型 기종의 컴퓨터를 導入·運用하다가 1980년대 초반부터 8비트 개인용 컴퓨터(PC)를 본격적으로 제작하기 시작하였다. 그후 1980년대 중반에는 16비트 PC, 1980년대 후반에는 32비트 PC를 자체 생산하게 되었다. 드디어 1990년대 초 국내 자체기술로 中型 컴퓨터의 개발에 성공함에 따라 현재 노트북 PC와 같은 휴대용 컴퓨터에서 中型 컴퓨터에 이르는 다양한 제품을 생산하고 있다.

北韓에서는 1980년대 초 일본 등에서 주요 부품을 수입하여 8비트 PC 「봉화 4-1」을 조립한 바 있다. 그러나 현재는 자본·기술 및 전문인력이 부족하기 때문에 中·大型은 물론 小型에 이르기까지 대부분의 完製品을 日本·蘇聯 등지로부터 수입하고 있는 실정이다.

4) 半導體

南韓의 半導體工業은 1960년대에 低賃金과 풍부한 노동력을 바탕으로 트랜지스터, 다이오드 등 개별 半導體素子の 組立工程 위주로 시작되었다. 그러다가 1980년대에 64K드램의 국내개발에 성공하였다. 그 이후 Wafer 가공분야에 대한 대대적인 투자로 그 수준이 본 궤도에 올라 현재 4M드램의 量産體制를 갖추고 있으며 16M드램 試製品을 개발하고 있는 단계에 있다.

北韓은 1960~1970년대에 실험실 규모로 半導體 생산에 대한 기초연구에 착수하였다. 1980년대에 UNDP를 통해 인도로부터 비포라 디지털 관련 기술을 도입하여 현재 TTL IC 따위 간단한 디지털 IC 류를 다소 생산하고 있다. 김책공업대학 안에 半導體研究所를 두고 있기는 하나 기술인력 부족, IC관련 기반기술 부족, 생산시설 미비 등으로 인해 북한 半導體 기술은 초보단계에 머물러 있다.

5) 電氣機械

南韓은 1960년대에 特高壓 流入式 變壓器, 中小型 電動機·發電機 등을 본격 생산하기 시작하였다. 1970년대에 154KV급 超高壓 變壓器·遮斷器 등 受變電機器와 OF케이블을 1980년대에 345KV급 큰 용량의 受變電機器와 고급제품인 몰드변압기, GIS, VCB 및 電力電子機器들을 생산하게 되었다. 1990년대에 와서는 800K급 極超高壓 機器나 核心部品 素材의 國産化와 특수전동기에 대한 개발이 진행되고 있다.

소련이나 체코의 기술지원으로北韓에서는 電線, 碍子, 중소형 발전기·전동기, 변압기 따위의 제작기술을 어느 정도 갖고 있으나 그 제품의 품질이 조잡하다. 容量이 큰 發·變電機器, 電力電子機器, 自動化 關聯機器 분야에서는 基礎素材의 缺乏과 半導體 關聯技術의 미흡으로 인해 매우 낮은 수준에 놓여 있다.

(라) 化學工業技術

1) 基礎化學

南韓의 기초화학공업은 1960년대부터 시작되었다. 1960~1970년대에는 국내자급을 위한 암모니아, 황산, 가성소다 등이 생산되었고 1980년대에는 농질산, 고농도인산 등 제품의 高附加價値化를 위한 高純度製品의 생산과 함께 기초화학제품의 생산, 기초화학제품을 원료로 하는 下流(down stream)製品의 系列化가 본격화되었다. 설비면에서는 1980년대 이후 설비근대화가 추진되어 국제경쟁력을 확보하게 되었으며 플랜트건설과 관련한 상세한 설계와 기자재의 국산화가 자립단계에 들어서고 있다.

北韓에서 기초화학공업은 일제시대부터 시작되었으나 생산품이 주로 비료의 원료인 황산, 질산, 암모니아와 가성소다, 소다회 등에 국한되어 있었다. 오늘날에도 대부분의 제품이 비료공장이나 제철소에서 부산물로 생산되고 있으며 생산설비가 노후화되어 製品收率이 떨어지고 구식공정이 많아 제조원 단위 및 환경처리면에서 경쟁력이 뒤떨어지는 편이다.

비료공업은 화학공업의 핵심을 이루고 있으나 南韓의 경우 성숙기를 지난 단계로서 생산체계가 複肥 중심이다. 이에 반해 北韓은 單肥 중심이며 생산규모는 연간 350만톤 정도인 것으로 추정된다.

2) 石油精製

南韓의 석유정제공업은 1963년에 3만 5천 배럴/日 규모의 석유정제능력을 보유한 이래 지속적인 증설을 거듭하여 현재 109만 배럴/日 규모의 설비를 갖추고 있다. 특히 1980년대 중반 이후 석유제품의 고급화와 輕質化 추세에 따라 重質油를 輕質化하기 위한 中質油分解 및 脫黃設備 건설이 활발하다. 또한 기존 설비에 대한 지속적인 개선으로 말미암아 설비의 高度化가 추진되었다.

北韓의 화학공업은 주로 석탄 중심으로 발달한 까닭에 精油工場 건설은 南韓보다 10년 정도 뒤진 1974년에 약 2만 배럴/일 규모의 설비를 가동하였다. 1989년 현재 약 8만 배럴/일 규모의 원유처리능력을 보유하게 되었으나, 1990년대에 들어와서 蘇聯 및 中國의 硬貨決濟 요구로 원유도입이 激減됨에 따라 정유공장의 가동이 거의 중단된 상태에 놓여 있다. 원유도입이 中國產 重質油에 주로 의존하고 있는 까닭에 北韓의 정유공장은 水添裝置, Visbreaking 장치, 接觸分解裝置 등 中質油 분해설비를 갖추고 있는 것이 특징이다. 또한 설비의 대부분이 蘇聯과 中國으로부터의 턴키(turn-key) 방식에 의해 건설되어 온 관계로 자체설계능력면에서는 아직 초보단계에 머무르고 있는 것으로 추정된다.

3) 石油化學

南韓의 석유화학공업은 1970년의 에틸렌 기준 연산 10만톤 규모에서 1992년 말까지는 연산 315.5만톤 규모로 성장하였으며 일부 품목의 경우 과잉공급 현상을 빚고 있다. 제품면에서 1970년대에는 주로 합성섬유원료와 합성수지 등이 생산되었으나 1980년대 이후에는 석유화학 中間誘導體 및 엔지니어링 플라스틱 등의 국산화를 위한 제조설비 건설이 중점 추진되어 석유화학제품의 系列化가 실현되었다.

北韓은 최근 들어 석유화학공업을 육성하려고 노력하고 있으나 1970년대 중반 에틸렌 기준 연산 6만톤 규모의 나프타 분해센타를 가동한 이래 증설이 이루어지지 않고 있다. 계열제품도 PVC와 같은 일부 폴리올레틴 계통에 국한되고 있으며 방향족계 제품은 전혀 생산되지 않는 실정이다.

제조공법상 큰 차이는 없으나 南韓이 지속적인 설비확장으로 생산원가 면에서 우위에 있는 최신 공정을 채택하고 있는 반면, 북한은 노후설비에 의한 구식공정을 채택하고 있고 규모의 경제성도 없는 실정이다. 합성수지, 타이어, 고무가공분야의 경우 南韓은 기술 자립단계에 있는 반면, 北韓은 전기, 전자, 자동차 등 관련 수요산업의 미발달로 초보단계에 있다.

(마) 纖維工業技術

1) 化纖

섬유공업중에서 化纖은 자본집약적 裝置産業이다. 남한은 이 분야

에서 높은 기술수준과 설비운전 능력을 보유하고 있는데, 북한에서는 폴리에스터나 나일론과 같은 주요 합성섬유가 생산되지 않고 있다.

남한의 化纖工業은 1960년대에 輸入代替産業으로 나일론, 폴리에스터, 아크릴, 비스코스 레이온 섬유 등을 생산하기 시작하였다. 1970년대에는 輸出主導産業인 섬유공업의 基礎素材産業으로서 量的 성장을 해 오다가 1980년대부터는 差別化 素材를 개발하면서 多品種 소량생산화하였으며 최근에는 新合纖 등 高機能性 纖維素材를 개발·생산하고 있다.

북한의 化纖공업은 1960년대에 비스코스 레이온과 PVC계 비날론을, 1970년대에는 아크릴계인 아닐론, 1980년대 초부터는 PVC계 모빌론을 생산하기 시작하였다. 그 후 일부 설비 확장을 하였으나 나일론이나 폴리에스터 섬유는 수입에 의존하고 있다. 北韓에서 크게 선전하고 있는 비날론은 석회석과 무연탄을 원료로 하여 카바이트 아세틸렌법을 사용한 기술에 의해 제조하는 섬유이다. 北韓은 자력갱생의 기조 위에서 자체기술로 비스코스 레이온과 비날론 섬유 따위를 주로 생산하고 있으나 이것들은 세계적인 추세에서 벗어난 非主流的인 화학섬유들이다. 따라서 3대 汎用合成纖維인 나일론, 폴리에스터 및 아크릴 섬유 중에서 나일론과 폴리에스터는 생산하지 못하고 있다.

2) 紡織

南韓의 紡織工業은 1960년대에 內需産業에서 수출산업으로 전환한 후, 1970년대부터 수출주도 산업으로서 급속한 성장을 지속하여 오

고 있다. 즉 그동안 천연섬유인 면·모 紡績과 면·모직물 및 化纖織物이 주류를 이루어 왔다. 1980년대 후반부터는 特殊絲와 高機能을 부여한 가공직물, 고밀도 직물 등 차별화 기능을 갖는 高附加價値 제품을 개발, 생산하고 있으며 시설도 高速精紡機 및 革新織機 도입 등 고속화 및 자동화를 도모하고 있다.

北韓의 紡織工業은 천연섬유인 견직물, 마직물과 비스코스 레이온(인조견)과 비날론을 중심으로 한 인조섬유가 대종을 이루고 있다. 汎用製品은 低速精紡機와 小幅復織機 따위 舊式設備에 의한 생산이 대부분을 이루고 있다. 특히 염색가공이나 후처리설비가 낙후되어 있기 때문에 품질이 조잡하다.

3) 衣類

南韓의 의류공업은 1960년대의 內需用 생산으로부터 출발하여 1970년대에 合成織物의 대량공급과 함께 수출산업으로 전환, 급속하게 신장함으로써 세계 3위의 의류수출국으로 성장하였다. 1980년대 중반 이후에는 고급 의류, 스포츠 의류 등이 생산, 수출되고 있으며 다품종 소량생산화 체제, CAD/CAM 등 縫製自動化 시스템의 도입 및 패션 디자인의 고급화 등이 이루어지고 있다.

北韓의 경우 지방의 영세한 중소기업의 縫製 및 編織工場에서 의류가 생산되고 있으나 품질이 조잡하고 자급자족 수준에 크게 못 미치고 있다. 다만 1980년대 후반 朝總聯系와의 合營에 의한 현대식 縫製工場이 5~6개소가 건설되어 있다. 따라서 지방의 中小規模 공장에서 생산되는 제품의 품질수준은 낮으나, 합영공장의 기술수준은 기

본스타일이 단순한 범용의류 제품의 경우 남한과 비슷한 수준에 이르고 있다.

(바) 建材工業技術

1) 시멘트

南韓의 시멘트 공업시설 능력은 1960년 72만톤, 1970년 700만톤, 1980년 2,200만톤, 1990년 4,100만톤 규모로 급성장하였다. 현재 生産規模로는 세계 7위이며, 세계정상급의 현대화된 설비를 갖추고 있다.

北韓은 풍부한 석회석과 무연탄을 연료로 해방 전까지 1,600만톤 규모의 시설을 보유하고 있었다. 그러나 한국전쟁으로 대부분이 파괴되었다가 전후 復舊事業과 경제개발계획의 추진으로 1979년 950만톤, 1990년 1,200만톤 규모에 이르고 있는 것으로 추정된다. 북한의 시멘트 제조설비는 대부분 1940년대 이전의 구식이며 열소모율이 높고 생산성이 낮은 乾式(單純)과 濫式이다. 單一 공장의 생산규모가 15~25톤 정도여서 南韓의 120만톤(쌍용)에 비하면 소형에 속한다. 특히 수명이 오래된 舊式 設備에다 어려운 외화사정으로 모든 생산설비를 자금함으로써 설비의 耐久性 부족으로 長期運轉이 어려울 뿐만 아니라 품질이 떨어지고 있다.

다만 1970년대에 日本(三井物産)과 덴마크(F. L. Smith社)로부터 플랜트를 도입해 건설한 순천시멘트공장과 2·8시멘트공장은 S.P.식 중앙관리자동제어시스템의 컴퓨터 설비를 갖추고 있다. 이들 공장

에서 나온 시멘트는 품질이 좋아 「Deer」 혹은 「금강」이란 상표로 동남아와 중동지역에 수출되고 있다.

2) 유리

南韓의 유리공업은 1950년대 전반까지만 해도 영세한 재래식 시설 규모를 유지하였다. 그러나 1950년대 후반부터는 선진국의 자본 및 기술도입에 의해 근대적 설비를 갖춘 대규모 판유리 및 병유리 제조 시설이 가동되어 오고 있다. 더욱이 1980년대 이후에는 Float공법의 판유리시설과 自動製瓶施設, TV브라운관용 벌브유리 및 유리섬유 등 유리공업 전반에 걸친 설비자동화가 이루어졌다.

판유리의 경우 北韓의 유리공업은 대부분 재래식 인상법 설비에 의존하고 있는 까닭에 생산성이나 품질면에서 크게 뒤져 있다. 병유리나 식기유리의 경우도 自給自足を 위한 생산을 하고 있으나 재래식 시설이 대부분이어서 품질이 조잡하다. 특수유리의 경우 렌즈 및 防彈用 유리 등을 軍需用으로만 소량 생산하고 있다.

(사) 其他 輕工業技術

1) 製紙

南韓의 製紙工業은 수입대체산업으로 출발하여 1960년대 말에는 내수산업으로서의 기반이 확립되었고 1970년대 이후에는 관련 수요산업의 성장과 더불어 생산설비의 대형화가 이루어졌다. 특히 인쇄용지 및 판지 등 일부제품을 수출함으로써 세계 제13위의 제지공업국

이 되었으며 최근에는 정보용지, 특수기능지 등의 개발생산과 함께 高附加價値化와 새로운 용도의 제품개발이 이루어지고 있다.

北韓의 製紙工業 技術은 아주 낙후되어 있다. 그 결과 북한에서는 종이의 품질이 조악하며 오래 전부터 심각한 종이부족 현상이 나타났다. 1960년대 이후 제지공장의 신설과 아울러 설비능력을 증대시켜 현재 6개 대규모 공장과 180여 개의 地方中小 공장에서 인쇄용지, 크라프트지, 신문용지 및 板紙 등을 생산하고는 있다. 그러나 폐쇄된 경제체제로서 국민의 생활수준과 관련수요의 정체에 따라 크게 신장하지 못하고 있으며 고급 인쇄용지는 수입에 의존하고 있다.

2) 食品

남한의 식품산업은 1960년대의 製菓, 製麵, 제빵공업을 시작으로 1970년대 초부터는 고급제품인 乳製品의 생산과 아울러 청량음료·과자 등 기존제품의 고급화와 다양화를 도모하였다. 1980년대에 들어와 식품소비에서 품목의 다양성과 편의성을 추구하면서 가공식품류의 생산이 가속화되었으며 1990년대에 이르러서는 가공식품 중에서도 高級肉製品, 高級水産加工製品, 순수 과즙음료 등의 생산과 건강식품을 비롯한 기능적으로 세분화된 식품의 개발이 진전되고 있다.

北韓의 식품산업은 옥수수 가공처리와 長期貯藏이 어려운 1차가공품 생산이 주류를 이루고 있다. 간식류인 제과, 제빵이나 음료수 및 酒類 따위는 생산량이 미미하고 제품의 질도 낮다. 인스턴트식품 생산은 분유를 제외하면 전무한 실정이며, 통조림 부문은 일찍 공업화가 이루어졌으나 투자가 뒷받침되지 않아 그 품질이나 다양성에서 크

게 뒤떨어져 있다.

3) 신발

南韓의 신발산업은 1950년대 중반까지는 초보단계의 기술에 의해 고무신을 생산하였고, 1970년대 초반까지는 고무신에서 고무장화로 생산품목을 확대하였다. 1970년대 중반에는 皮革化와 케미革化, 1970년대 후반에는 대중스포츠화, 그리고 1980년 이후에는 고급스포츠화와 패션화의 생산에 주력해 왔으며 생산규모도 1990년 기준 511백만 켤레에 이르고 있다.

北韓은 1970년대 초부터 신발의 생산공급을 지방행정기관 단위로 추진하여 왔으며 현재 중소형 지방 제화공장들이 주요 지방도시에서 가동중에 있다. 생산규모는 1990년에 6천 2백만 켤레이며 주로 비닐 신발, 장화, 가죽구두 따위를 자체소비 위주로 생산하고 있다. 그러나 신발제조기술, 소재생산기술 및 디자인 기술 등이 매우 낙후되어 있어 제품의 품질은 조잡하다.

(3) 農業

北韓에서는 1960년대에 일찌기 “수리화, 기계화, 전기화, 화학화”라는 「농촌 4대기술혁명」을 목표로 농업기술의 현대화를 추진하여 수리화나 전기화에서 일정한 성과를 거두었지만 기계화와 화학화는 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다. 한편 북한은 영농기술에서 남한에 비해 현저하게 뒤떨어져 있다. 게다가 지형이나 기후 등 영농상의 자연조건도 불리한 형편이다.

대개 농업기술로는 육종기술과 재배기술, 그밖에 토지개량 따위를 들 수 있다.

가) 育種技術

北韓은 농업품종의 分業化와 수준이 南韓에 비해 낙후되어 있다. 기후의 영향도 있겠으나 대체적으로 벼품종의 수준은 南韓의 대표적 품종보다도 수확량에서 30% 가량 뒤떨어지고 있다. 밭작물에서 가장 비중이 높은 옥수수품종의 개발이 비교적 활발하여 품종의 분화정도가 상당한 수준에 이른 것으로 보이지만 품종수준은 한국의 신품종을 따르지 못하고 있다.

오늘날 북한의 육종기술을 종합적으로 볼 때 그 적용범위가 좁고 기술의 성숙도가 낮아서 아직도 초보적인 영역을 벗어나지 못하고 있다.

나) 栽培技術

深植, 密植에 역점을 두고 있는데, 深植은 20cm 이상의 깊이로 3번갈이를 하고 있다. 密植은 벼의 경우 남한보다 평당 그루수는 많은 편이고 그루당 댓수는 적은 편이다.

묘대는 冷床묘대에 치중하고 있다. 種子消毒이나 除草作業은 현재 남한에서 실시하고 있는 것과 같은 새로운 방법을 적용하고 있지 않고 있다. 재배법에 있어서는 多收穫 보다는 冷害防止에 의한 작황의 안정이 우선되고 있으며, 草植栽培에 치중해 있다.

다) 土地改良技術

北韓이 비교적 앞서서 발전시켰다고 볼 수 있는 토지개량기술로는 1960년대부터 실행된 것으로 보이는 소위 ‘화학화’의 일환으로서 中化劑를 사용해서 토지의 酸性化를 막으려는 노력을 들 수 있다. 北韓은 토양조사를 실시하여 1960년대에 100만분의 1 「국가토양도」를 완성해서 그러한 노력을 뒷받침했다. 中化劑로는 소석회, 카바이트제 등을 주로 사용해 오고 있다. 반면 南韓은 토지의 肥沃度 유지를 위한 노력에서 상대적으로 낙후되어 있어서 계속해서 증가되는 농약의 사용이나 화학비료의 사용에 의해 산출량을 증가시키므로써 土地의 질이 떨어지고 있다.³⁹⁾

(4) 核技術

北韓은 1960년대에 제1연구용 原子爐를 蘇聯으로부터 도입하여 운용하였고 현재 북한의 핵관련 종사자는 상당수에 이르는 것으로 알려져 있으며 소련의 드브나 핵연구소에 매년 수십명을 연수시켜온 것으로 알려져 있다. 또한 그동안 東歐 및 舊蘇聯의 원자력 분야의 학자들과 교류하면서 核技術 분야의 이론을 습득했을 것으로 판단된다. 습득된 핵이론과 기술을 바탕으로 北韓은 독자적으로 第2原子爐를 건설 1987년부터 가동에 들어갔으며, 북한 내에서 생산되는 우라늄을 燃料로 외부의 지원없이 운영하고 있다. 北韓은 1985년에 核武器

39) 山林廳의 조사결과에 의하면 1986년 이후 5~6년 사이에만 하더라도 남한 전국의 土壤의 酸性度가 전반적으로 PH 0.1~0.4 정도 강해진 것으로 나타났다.

擴散禁止條約에 조인했으나 全面安全協定の 체결은 늦추어 오다가 국제적 여론의 압력에 의해 1992년 1월에야 협정체결을 하였다. 핵무기 개발의 의혹 속· 1992년 5월에는 IAEA(International Atomic Energy Agency)의 사찰 결과 북한은 영변에 우라늄 재활용과 플루토늄 취득을 목적으로 한 핵재처리 시설을 건설중에 있는 것으로 확인되었으며, 사찰 당시 外部施設은 약 80%, 内部施設은 40% 정도의 工程을 완성한 것으로 알려졌다. 그러나 북한의 핵문제가 단순히 남북간의 문제가 아니라 국제전략적인 차원의 문제이기 때문에 IAEA는 단호한 입장에서 북한에 特別査察의 수용을 거듭 촉구하자 북한은 지난 3월 NPT탈퇴로 이에 맞서게 되었다. 이렇게 되자 유엔 안보리 이사국들은 對北 첫단계의 제재조치로서 NPT탈퇴 촉구 결의안을 4월 8일에 채택했다. 이처럼 서방측이 강경일변도의 태도를 굽히지 않자 지난 6월 북한이 탈퇴 철회의 의사를 비치자 미·북한 회담을 통해 입장을 서로 타진하고 있다. 그러나 북한의 핵개발이 정치·경제·군사 등 여러면에서 보아 체제유지와 불가분리의 관계에 있는 한 쉽사리 NPT에 복귀하리라는 전망은 불투명하다. 사찰결과에 의해 IAEA 관계자들은 北韓이 일년 이내에 핵무기를 소유할 가능성에 대해 부정적인 견해를 표명했다.⁴⁰⁾ 美國이나 日本이 發電用 輕水爐技術을 제공한다면 核開發을 중단하겠다고 言明한 것으로 보아 북한의 發電用 商業核技術의 수준은 아직 낙후되어 있는 것으로 보이며 짧은 기간안에 독자적인 原子力發電所의 건설에 의한 에너지난의 타개는

40) *New York Times*, June 14, 1992.

어려울 것으로 판단된다. 반면에 南韓은 核發電所의 건립과 운용 및 醫學的 응용 등 商業的인 核技術에 있어서는 北韓에 비해 훨씬 앞서 있는 것으로 보인다.⁴¹⁾ 또한 핵무기 개발의 가능성을 완전히 배제한 상태이므로 원자력의 평화적 이용을 위한 국제간 기술교류 등에 적극 참여할 수 있음에 비추어 보면 평화적 목적을 위한 원자력 이용의 技術熟練度에 있어서 북한과의 격차는 더욱 확대될 것으로 전망된다.

3. 評價

北韓은 基礎科學分野의 연구수준 및 그 실태의 분석에서 알 수 있는 것처럼 기초과학연구에서의 순수과학적인 측면이 경제개발을 위한 응용성 있는 연구를 위해 희생당하고 있는 것으로 보이며, 순수과학에 있어서도 주체사상 등의 이념적인 동기를 중요시함으로써 학문의 발전이 저해되고 있는 것으로 평가된다. 따라서 南韓의 기초과학 분야가 짧은 역사에도 불구하고 왕성한 국제적 학술정보의 교류와 순수과학적 접근방법에 의하여 국제적인 수준의 연구결과를 내고 있는 반면에 北韓은 그 연구방법이나 성과에 있어서 심한 불균형과 낙후성을 드러내고 있다. 그러나 北韓은 정책목표 달성을 위한 체계적인 인력의 양성이라는 측면에서는 사회주의 국가 특유의 장기적이고도 국가적인 배려를 할 수 있는 관계로 南韓보다 유리한 위치에 있다. 그

41) 1992년 11월 25일 北韓은 舊蘇聯의 支援으로 건설중이던 4개의 핵발전소에 대한 협력을 再開해 줄 것을 러시아 측에 요청한 것으로 미루어 보아도 아직 北韓의 發電用 核技術은 南韓에 비해 뒤떨어져 있는 것으로 보인다.

러므로 北韓이 가까운 장래에 경제체제 개혁과 더불어 학문연구의 자율성을 보장하는 과감한 정책을 채택한다면 기초과학분야가 급속히 발전할 수 있는 잠재력은 갖추고 있다고 볼 수 있겠다.

또한 본문의 분석을 통해 본 바와 같이 만약 현재의 기술수준을 근거로 南北韓의 산업기술수준을 평가해 본다면 거의 모든 산업분야에서 南韓이 월등히 우세하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 첨단기술의 所有有無나 枝葉의인 기술의 낙후성에 근거한 남북한 기술수준에 관한 평가는 매우 단편적이라고 할 수 있다. 특히 제조업기술에 있어서 南韓은 연구개발에 대한 적극적인 투자 등의 정책을 통하여 비교적 높은 수준의 기술개발력을 보유하고 있지만 실질적인 技術革新 產出物은 아직 낮은 수준에 머물고 있다.⁴²⁾ 특히 南韓의 산업에서 연구개발활동이 비교적 활발히 이루어지면서도 연구개발의 수익성이 낮고, 대외적으로는 경쟁력이 낮은 것이 기계산업이다.⁴³⁾ 이는 南韓이 1960~1970년대 동안의 輕工業製品 위주의 수출시기와 1980년대의 重化學工業製品 수출촉진시기를 통틀어 低賃金競争에 바탕을 두고 中間財보다는 最終財에 더욱 중점을 두어 왔던 경제전략에 그 원인이

42) 한 國家의 종합적인 산업기술력은 기술수준과 기술정보를 얻기위해 투입되는 노력의 측면에서 技術革新 요소로 나타나는 技術開發力과 기술활용의 효과적인 측면에서 나타나는 技術革新產出物로 나눌 수 있다. Blackman A. Seligman and G. Sogliero, "An Innovation Index Based on Factor Analysis," *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 4 (1973), pp. 301~316.

43) 南韓의 기계산업이 낙후되었다고 하는 것은 생산설비를 외국에 의존해야 하고 完製品만 생산·수출하는 구조적인 결함을 나타내는 것이다.

있다고 볼 수 있겠다.⁴⁴⁾ 따라서 이러한 남한의 제조업기술상의 취약점을 보완하기 위해서는 시장기능의 효율성을 증대시켜 기술혁신에 대한 유인을 제공하고 거시적 측면에서 경제를 안정시켜 장기적 기술 투자를 고무해야 할 것이다.

한편 北韓의 산업기술은 사회주의 물질적 토대를 구축하기 위한 국방과 중공업 우선정책의 결과로 인해 일부 군사기술과 중공업 분야를 제외한 모든 분야에서 매우 낙후되어 있으며 분야별로 심한 불균형을 나타내고 있다. 또한 北韓의 산업기술 이면에는 계획경제가 가지는 목표할당식의 운영과 시장과 유통기구의不在, 운용의 硬直性 등 경제적 요인과 課題選定에서의 타율성, 연구개발에 대한 통제 그리고 연구자 창의성의 무시 등 구조적인 문제점이 산재함으로써 많은 한계를 내포하고 있다.

南北韓을 비교해 볼 때 산업기술분야의 문제가 南韓의 경우 과거에 채택된 정책의 결과로부터 초래된 것이라면 北韓의 경우에는 기본적인 정치경제체제에서 유래한 것이라는 차이가 있다. 따라서 南韓은 장단기적인 정책의 변화를 통해 강점을 더욱 강화하고 약점을 보완할 수 있는 조절장치를 가지고 있는 반면 북한은 그러한 체제조절 장치를 결여함으로써 문제점이 더욱 악화될 소지가 있는 것이다.

보다 포괄적이고 객관적인 평가와 전망을 위해서는 靜態的인 현상 비교에 더하여 動態的인 과학기술력과 그를 지지하고 유도하는 무형적인 요소도 고려의 대상이 되어야 할 것이다. 따라서 이 글에서는

44) 즉 家電製品, 자동차 등 最終財에 집착함으로써 이들 제품을 생산하는 생산설비 부문의 기술개발은 상대적으로 낙후되었던 것이다.

南北韓 과학기술력의 종합적인 평가를 위해서 언급한 남북한간의 과학기술력 및 산업기술 수준 비교에 더하여 과학기술분야의 政治的 領域으로부터의 독립성, 과학 및 산업기술의 흡수, 적용, 전파 능력 그리고 對外自立度 등의 관점에서 결론을 도출하고 그로부터 초보적인 전망을 시도하고자 한다.

첫째, 과학기술분야가 정치적 이념의 영향력으로부터 얼마나 독립적인 위치를 가지고 있는가 하는 문제는 객관적인 과학기술 연구성과와 보편적이고 다양한 학문적 접근방법을 허용함으로써 기초과학이나 산업기술의 연구효율을 결정한다. 이러한 측면에서 상이한 정치경제체제하의 남북한 비교에 있어서 반드시 점검되어야 할 요소이다. 본문의 분석에서 본 바와 같이 北韓의 기초과학 연구는 세계학술계와의 정보교환이라는 측면에서 극히 폐쇄적이며 연구과정의 엄밀성보다는 정치지도자의 국가경영전략에서의 역할을 지나치게 강조함으로써 순수과학의 발전을 저해하고 있다. 이에 비해 남한 기초과학연구계의 활발한 對外交流와 정치이념적 영역으로부터 독립된 보편적인 학문조류의 추구는 짧은 기간 동안 기초과학연구의 기본적 토양을 마련함과 동시에 균형적 발전을 가져오는데 결정적인 공헌을 한 것으로 평가된다.

둘째, 과학기술의 動態的 수용능력으로서 南北韓에 있어서 과학기술력의 흡수, 적용, 그리고 전파의 능력을 비교해 볼 수 있다. 습득 혹은 흡수력이란 한 국가가 새로운 先進技術을 스스로 만들어 보는 과정을 통하여(learning by doing) 自體開發하거나 기술교류의 通路를 이용하여 자기 것으로 만들 수 있는 능력을 말한다. 자체개발 이외에 기술흡수의 통로로는 기술제공 계약이나 특허권 사용 등 직접적

인 기술수입과 수입된 설비나 상품을 분해조립(reengineering)해보는 과정에서 제조기술을 터득하는 등의 방법을 들 수 있다. 기술흡수의 측면을 본다면 南韓은 수출지향적 경제성장전략과 국제학술교류, 해외진출의 경험 및 輸入代替産業등의 육성과정을 통하여 정보와 능력 모든 면에서 北韓에 비해 월등하다고 볼 수 있다. 과학기술의 적용력이란 일단 흡수된 기술을 자국의 환경이나 조건에 맞게 개조하는 능력을 말하는 것으로 商業的인 適應力은 南韓이 우수하지만 자급자족을 위한 變形이라든가 조절능력에 있어서는 北韓이 우세한 것으로 평가된다. 그밖에 흡수되고 적용된 과학기술의 전파라는 측면에서는 南韓經濟가 물질적 動因과 經濟個體의 競爭에 근거한 만큼 주동적인 과학기술의 습득에 유리하다고 할 수 있다.

셋째, 과학기술의 自立度는 그 평가에 있어서 보다 복잡한 요소를 내포하고 있다. 단기적인 시각에서 보면 南韓은 기초과학분야의 기본적인 연구라든지 산업기술의 핵심적인 첨단기술 및 그를 이용한 부품들을 해외에 의존한다는 점에서 북한보다 對外依存的이라 할 것이다. 북한의 과학기술은 중공업 위주의 경제정책과 자급적이며 응용적인 과학분야의 양성 등을 통하여 그 열악한 수준에도 불구하고 지극히 낮은 對外依存度를 유지하고 있다. 그러나 北韓經濟가 처한 어려운 상황이나 위에서 살펴본 바와 같이 전반적으로 낙후된 기초과학 및 산업기술수준을 볼 때 현재와 같은 자립적 과학기술구조를 계속 지탱할 수는 없을 것으로 보인다. 그럴 경우를 가상해 본다면 北韓은 체제생존을 위해 과학기술분야의 대외교류가 필요해질 것이며, 그 선택의 폭은 南韓에 비해 대단히 좁을 수밖에 없을 것이다. 따라서 장기

적인 시각에서 본다면 南韓의 對外依存度나 그 중요성이 반드시 北韓보다 불리하다고만 판단할 수는 없다고 본다.

이 글에서는 상이한 정치경제체제하에서 그로부터 파생된 과학기술 정책을 시행해 온 南北韓의 과학기술력을 제도적인 측면과 개별적인 기초과학 및 산업기술력 등 여러 각도에서 분석하고 평가해보았다. 南韓의 과학기술력은 北韓에 비해 그 政治的 獨立度, 전반적 수준, 흡수, 적용, 전파력에서 절대적으로 우세한 것으로 평가된다. 北韓은 기술자립을 위한 적응력과 對外依存度라는 측면에서 南韓보다 強點을 가지고 있기도 하나, 그것은 상대적인 것으로 보는 관점에 따라 弱點이 될 수도 있다. 따라서 전반적인 과학기술력에 있어서 南韓은 北韓에 비해 우월하다고 본다. 특히 南韓은 첨단산업 분야에 있어서 공업선진국에 비해 기술발전 속도가 빠르고 첨단산업의 경제성장에 대한 기여도가 높아 비교적 밝은 전망을 보이고 있다. 단지 南韓의 지나치게 상업주의적이고 단기적인 과학기술 투자정책이나 연구인력 양성계획은 南韓의 強點을 약화시키는 경향도 있음을 간과하지 말아야 할 것이다.

北韓이 경제적인 개혁·개방조치를 과감히 채택하고 과학기술분야에 대한 정치이념적 통제를 완화할 수 있다면 北韓의 장기적인 과학기술 인력양성계획이나 그동안 조성되어온 광범위한 자급적 산업구조 등은 북한의 신속한 과학기술력 배양에 긍정적인 역할을 할 것이다. 그러나 가까운 장래에 과감한 정치경제개혁을 통한 북한체제의 개방·개혁은 기대할 수 없다고 본다면 科學技術力 분야에 있어서 남한의 절대적 우세는 상당기간 유지되리라 전망된다.

第3節 綜合評價 및 展望

지금까지의 분석을 바탕으로 하여 현 단계 南北韓의 教育力量과 科學技術力을 종합적으로 비교하고 아울러 남북한의 強弱點을 評價하기로 한다. 결론부터 말하자면 교육역량과 과학기술력 모두 남한이 북한보다 우세한 것으로 평가된다. 우선 교육의 측면에서 볼 때 남한은 교육기관이나 학생수를 중심으로 한 외형적 교육역량에서 북한을 앞서고 있고, 특히 대학교와 같은 고등교육기관의 발달은 북한의 추종을 불허한다. 또한 교육이념과 정책에 있어서 개인의 창의력과 잠재력을 개발하고 자발적 교육열과 경쟁원리를 유도함으로써 개인적 지력의 발달은 물론 산업인력을 배양하는 데도 보다 효율적이다. 이에 대해 北韓이 複線型 教育체계를 가지고 있고 無償義務教育의 연한이 장기적일 뿐만 아니라 교육이념과 정책이 고도의 政治社會化 효과를 거두고 있다는 등의 몇가지 측면에서 南韓에 대한 相對的 強點을 갖고 있지 않는 것은 아니지만, 교육의 敎條主義와 劃一主義는 경제적 개방과 개혁을 필요로 하는 북한이 인적 자원을 개발하는데 커다란 장애요인이 되고 있다.

科學技術力에 있어서도 거의 모든 부문에 걸쳐 南韓의 강세가 드러난다. 과학기술정책의 기초 및 연구개발체제라는 측면에서 보면 南韓이 활발한 國際的 學術情報의 交流와 純粹科學的 接近方法에 의거하여 높은 수준의 연구성과를 낼 수 있는 여건을 구비하고 있는 반면,

北韓은 주체사상에 입각한 理想的 動機와 自主性を 강조함으로써 순수과학의 발전이 저해되는 결과를 자초하고 있다. 또한 사회주의 경제체제가 특허권 등을 보장하지 않음으로써 과학기술의 발달과 전과를 위한 개인적 차원의 인센티브도 존재하지 않는다. 基礎科學의 경우 우수한 人的 資源과 研究設備를 보유한 南韓이 北韓보다 월등한 수준을 확보하고 있고, 産業技術水準의 측면에서는 거의 모든 분야에 걸쳐 北韓을 압도하고 있다. 北韓은 일부 軍需産業技術을 제외한 전 생산영역에서 기술축적이 매우 낙후된 가운데, 산업분야별 기술발달의 불균형도 두드러짐으로써 기술확산의 효과마저 기대하기 힘들다. 그러나 南韓의 科學技術力이 北韓에 대한 우위를 차지하고 있는 것은 사실이지만, 그 자체로서 만족스러운 것은 아니다. 특히 技術의 對外 依存度가 높고 실질적인 기술혁신 산출물이 낮은 수준에 머물러 있는 가운데 선진국으로부터의 技術移轉이 날로 어려워지고 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

향후 南北韓의 教育力量의 차이는 더욱 더 커질 것으로 예상된다. 南韓은 사회교육과 조기교육에 대한 정책적 관심을 증대하고 있으며, 의무교육연한도 연장하여 교육의 기회를 보다 확대할 것이다. 또한 산업사회와 민주사회에 부합하는 방향으로 교육이념이 재정립될 것이며 교육자치제의 실현과 더불어 교육정책도 안정화될 것이다. 정치적 민주화와 사회주의권의 대변혁 이후 학원의 안정도 유지될 것으로 예상된다. 目的稅인 教育稅 徵收를 통하여 교육에 대한 재원투자도 점차 증대할 것이며 대학이나 대학원과 같은 高等教育機關의 질적 발달이 추진될 것으로 전망된다. 그러나 임시위주의 비정상적인 학교교

육은 당분간 개선되기 어려울 것이며 이는 대학에서의 인력공급과 노동시장간의 불균형과 아울러 南韓의 교육역량을 다소 손상시킬 것이다. 또한 教育에 있어서의 平等主義가 다소 진전될 것임에도 불구하고 학력과 학벌에 의한 사회적 불평등의 擴大再生産은 자본주의 체제 하에서 불가피하게 남아있을 것이다.

北韓은 향후에도 기존 교육체제의 골격을 유지하는 가운데 大學과 같은 高等教育機關의 발달에 힘을 기울일 것으로 전망된다. 그것은 고급 산업기술인력의 개발과 국제화 시대에 대비하여 두뇌집단의 양성이 불가피할 것이기 때문이다. 그러나 國家財政의 教育費 負擔限界와 北韓體制의 특수한 政治社會的 與件은 인력개발을 위한 합리적 교육정책의 효과를 반감시킬 것이다. 즉 北韓은 경제적 개방과 개혁에 발맞추어 합리적 지식의 발달과 고급인력의 개발을 필요로 하면서도 사회주의권의 몰락이라는 국제적 배경과 권력의 부자세습을 앞두고 사상 및 이념교육을 오히려 강화해야하는 자기모순에 직면하면서 교육이념과 교육정책에 있어서는 혼선을 겪을 것으로 전망된다.

南北韓의 科學技術力 격차 역시 향후 더욱 더 증가할 것으로 전망된다. 우선 과학기술의 발전은 그것이 정치적 이념의 영향으로부터 독립적일 것을 전제로 하는 것인데, 북한의 경우 사회주의권 몰락 이후의 국제적 고립감과 김일성·김정일 권력세습의 과정 속에서 이념과 사상적 통제를 완화할 여력을 찾지 못할 것이기 때문이다. 물론 北韓이 현재의 경제적 위기를 타파하기 위해 개방과 개혁을 모색하면서 과학기술 발전에 대해 보다 많은 정책적 관심을 기울일 것으로 예상되는 것은 사실이다. 그러나 과학기술의 발전은 오랜 시간과 막대

한 자금을 수요로 하는 것이어서 政策的 關心의 제고가 곧바로 가지적인 성과로 나타날 수 있는 성질의 것은 아닌 것이다.

물론 北韓은 향후 개방정책을 통해 선진기술의 도입을 보다 적극적으로 추진할 것이다. 그러나 과학과 기술의 動態的 受容能力에 있어서 北韓은 南韓보다 크게 뒤떨어져 있다. 즉 南韓은 기존의 공업화 수준을 바탕으로 하여 선진 과학과 기술을 흡수, 소화, 응용할 수 있는 능력을 갖추고 있으나, 北韓은 현재의 공업화수준이나 기술수준이 너무 낙후되어 있어 선진국의 기술을 곧바로 활용하기에는 벅찬 실정에 있다. 또한 사회주의 경제체제는 자체 기술축적을 위한 능동적인 인센티브를 개인에게 주지 않기 때문에 기술의 개발과 전파라는 측면에서도 북한은 불리한 조건을 안고 있다. 科學技術의 自立度는 기술의 대외의존이 심한 南韓에 비해서 北韓이 갖고 있는 강점일 수도 있다. 그러나 문제는 현단계 北韓의 과학·기술발달의 수준이며, 그것이 선진국으로부터의 기술이전과 조화롭게 접목될 수 있는 가능성인 것이다.

이에 반해 南韓은 최근들어 先進國 技術保護主義가 加速化되면서 산업기술의 대외의존을 점차 줄이려는 政策的 意志를 강력하게 표방하고 있다. 또한 尖端工業의 發展計劃에 따라 연구개발(R & D)에 대한 정부와 기업의 투자도 활발히 늘어나고 있으며 컴퓨터와 같은 몇몇 분야에서는 세계 최첨단을 기록하기도 하였다. 따라서 선진국으로부터의 기술이전이 다소 어려워지더라도 오히려 그것을 기화로 하여, 發展戰略의 再定立과 教育革新 등과 같은 범국가적 노력을 통하여 科學·技術의 自立化와 先進化가 이루어질 전망은 밝은 편이다. 또

한 技術合理性의 價値가 사회적으로 널리 확산되어 있고 국제적 학술 교류가 날로 빈번해지는 현재의 상태를 미루어봐서도 南韓의 科學技術力은 더욱 더 발전할 것으로 예상된다. 결국 南北韓의 科學技術力의 隔差는 향후 증가하리라는 것이 결론이 될 수 밖에 없는 것이다.

빈 면

第 V 章

軍事力一別冊(Ⅲ 금비밀)

빈 면

第 V 章 軍事力

別冊(Ⅲ급비밀)

빈 면

第 VI 章

外交力量

빈 면

第Ⅵ章 外交力量

본 장의 연구목적은 남북한의 외교역량을 비교·분석하는데 있다. 오늘날 國際關係에 있어 가장 중요한 行爲主體는 주권을 가진 민족국가(nation-state)이다.¹⁾ 이 국가들은 무정부적 국제질서하에서 自國의 安保와 利益을 위하여 여러 수단으로 서로 경쟁하고 상대국을 압도하려 한다. 그런데 정상적 상황하에서 국가들은 무력이나 군사력에 호소하지 않고, 보다 효과적으로 자국의 의사를 상대국에게 강제할 수 있는 능력을 가지려 한다. 이 능력을 外交力量이라 할 수 있다. 즉 외교역량이란 폭력적인 무력행위 없이 平和的인 外交行爲로써 國家目標나 國家利益을 달성할 수 있게 하는 힘을 의미한다.²⁾

이러한 외교역량을 비교·분석하기 위해서는 수교국가, 해외공관 등의 현황을 파악하는 定量分析뿐만 아니라 국제환경, 외교정책에 관한 定性分析도 필요하다. 이 장에서는 남북한 외교역량의 정량, 정성적

- 1) 국제관계의 행위주체를 보는 시각은 국가로 한정하는 現實主義(realism), 비국가행위자를 포함시키는 多元主義(pluralism), 계급·국가·사회·비국가행위자 등을 상정하는 世界主義(globalism)로 대별된다. Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, *International Relations Theory* (New York: Macmillan, 1987), pp. 4~16. 이 글에서는 북한체제의 전체주의적 특성을 고려하여 現實主義 입장을 따른다.
- 2) 이러한 외교역량에는 한 국가가 국제환경의 변화에 대해 소극적으로 적응하면서 국가이익을 추구할 수 있는 능력인 對外適應力과 한 국가가 국제환경을 국가이익에 따라 적극적으로 변화시킬 수 있는 능력인 對外交涉(強制)力이 있을 수 있다.

비교·분석을 위하여 그 독립변수로서 國際環境 變數, 外交資源 變數, 外交政策 變數를 상정하였다.

國際環境 變數는 세계적 차원과 동북아 지역 차원으로 나누어 검토한다. 1980년대 후반을 분기점으로 나누어, 국제환경의 변화가 남북한 외교역량에 어떠한 영향을 미쳤는가를 비교·평가한다. 外交資源 變數는 국가목표 성취를 위한 주요 변수의 하나이다. 이 변수를 외교망을 구성하는 요인과 이를 가동시키는 人的·物的 要因으로 나누어, 남북한 외교역량에 있어서 각 요인의 추세적 변화와 강·약점이 무엇인가를 분석한다. 外交政策 變數는 주어진 환경 변수와 가용한 자원 변수하에서 국가목표와 국가이익을 추구하는 구체적 방도이다. 외교정책 변수는 크게 외교정책 자체의 質的 要因과 외교정책의 運營 要因으로 나누어, 요인별 추세적 변화와 강·약점이 무엇인가를 분석한다.

이러한 요인별 분석의 결론을 기초로 하여 남북한 외교역량을 종합 평가하며, 이를 토대로 향후 추세를 전망한다.

第 1 節 國際環境

1. 概觀

모든 나라의 외교역량은 크든 작든 국제환경의 변화에 의하여 영향을 받는다. 특히 한반도를 중심으로 한 동북아 지역에는 세계외교에 지대한 영향을 미치는 4강국이 남북한을 둘러싸고 있다. 따라서 남북한의 외교역량은 국제환경의 변화, 그 중에서도 4강의 정책변화에 따라 크게 좌우되는 것이다. 이 절에서는 국제환경의 변화를 하나의 변수로 놓고 1980년대 후반 이후를 집중적으로 분석한 후 이에 기초하여 남북한의 외교역량을 비교·평가하고자 한다.

2차대전 이후 1980년대 후반까지 세계체제³⁾는 ‘자본주의체제’와 ‘사회주의체제’의 양체제가 대립 또는 공존하는 양상을 띠고 있었다. 이에 따라 국제체제⁴⁾ 또는 국제질서는 美國과 蘇聯이라는 초강국을 축으로 소위 자유진영과 공산진영이라는 東·西 양진영의 兩極體制

3) 세계체제란 세계규모의 정치경제적 구조의 총체를 지칭하며, 그 하부체제로서 ‘세계자본주의체제’와 ‘세계사회주의체제’를 포함한다. 즉 이 개념이 ‘세계체제이론’의 파라다임에 국한되는 것은 아니다.

4) 국제체제란 세계 각국이 하나의 거대한 시스템으로 기능하고 있다고 보고 분류, 분석되는 체제를 가리킨다. 즉 세계체제에서 강조하는 자본주의와 사회주의의 이념보다 세계각국의 정치·군사·경제적 기능의 측면을 강조하면서 세계규모의 구조를 분류하고 분석하는 틀이다. 경우에 따라서는 이는 국제질서와 겹치는 개념이다.

(bipolar system)를 기본으로 하고 있었다.

2차대전 이후 1950년대까지 국제체제는 東·西 양진영의 냉전체제로 특징지워진다. 1960년대에 들어서면서 국제체제는 냉전체제에서 평화공존체제로 전환되기 시작했다. 1970년대 초에는 1960년대의 국제환경변화가 전통적 東·西 냉전구도에도 영향을 미쳐 美·中 관계 개선과 美·蘇 데탕트로 이어졌다. 그러나 1970년대 후반에 이르러 동서진영의 데탕트는 미·소간의 이익상충과 해석 및 기대의 차이로 변질, 파괴되어 신냉전이 시작되었다.

1980년대에 들어 국제체제는 1970년대에 형성된 「兩-多極體制」를 기본구조로 유지하면서도 蘇聯의 군사력 증강에 대한 美國의 강경 자세, 美·中·日 3국의 안보협력, 中 蘇의 부분적 화해 움직임, 美·日의 무역경쟁 및 마찰 등으로 불안정하고 불확실한 양상을 보여주었다. 그러나 1980년대 후반에 이를수록 국제체제는 신냉전으로 과도한 군비증강에 시달려 온 미·소 양국, 특히 소련의 경제력 쇠퇴로 인한 탈냉전으로의 전환과 사회주의 국가들의 대변혁을 예고하고 있었다.

1980년대 후반 이후 최근에 이르기까지 ‘세계사회주의체제’의 구성국이던 蘇·東歐의 社會主義 國家들은 그 체제를 스스로 변용, 해체시키면서 國際環境의 變化를 유도하였고 다시 그 변화의 영향을 되받으면서, 개혁의 과정을 밟아 왔다. 1980년대 후반 이후 새롭게 형성된 국제질서는 다음과 같은 특징으로 요약될 수 있다.

첫째, 국제질서의 성격을 규정하던 양대 초강국의 위상은 쇠퇴하고, 이에 따라 이들의 지위를 보장하던 군사적 힘의 중요성이 상대적

으로 감소되었다. 둘째, 양극체제하의 체제경쟁에서 나타나던 제로섬(zero-sum)적 사고는 상호이익을 존중·조화시키는 입장으로 전환되고 있으며, 공존의 논리가 국제정치의 핵심이 되었다. 셋째, 국가 및 지역간의 분쟁해결이나 지구적 문제－환경오염, 핵개발, 인권문제, 마약, 경제개발 등－의 해결을 위한 다차원적인 상호의존성이 가중되고 있다. 넷째, 美·蘇 양국간의 범세계적 대립구조가 탈냉전으로 종식된 상황에서 경제난에 직면하고 있는 美國은 새로운 국제질서를 주도하면서도 종래의 과도한 군사적 팽창(over-stretch)과 대립을 지양하고 있다. 다섯째, 지구적 문제의 해결이나 다자간 협상은 국제적 협력의 계기를 조성하는 한편으로 貧富國間의 갈등과 함께 지역주의(regionalism)를 강화시키고 있다.

동북아의 지역질서는 1980년대 후반부터 시작되고 있는 國際秩序의 變化에 많은 영향을 받아 점진적으로 새로운 방향으로 발전되고 있다. 첫째, 북방삼각체제는 붕괴되고 남방삼각체제는 변질되었다. 둘째, 4강관계는 재정립되고 지역탈냉전의 가능성이 고조되었다. 셋째, 동북아 지역 국가들 간의 상호의존성이 심화되고 다자간 정치·경제협력체의 필요성이 증대되었다. 마지막으로 이러한 변화 속에서 동북아 지역에서는 탈냉전이 진전될 것이나 남북한 대결을 둘러싼 냉전적 구조가 잔존하는 전환기적 불확실성을 보일 것이다.

이러한 국제환경의 변화속에서 남북한 외교는 이전에 미처 경험하지 못한 대전환을 겪게 되었다. 이 시기에 北方外交를 성공적으로 추진해 온 남한은 사회주의 국가였던 東歐 諸國 및 蘇聯과 국교를 수립하였고 中國과도 수교(1992. 8. 24)하기에 이르렀다. 이로써 남한은

북한의 가장 강력한 동맹국이던 소련과 이를 계승한 독립국가연합의 러시아와 우호관계에 들어가고, 북한의 지원세력인 중국과 국교를 맺음으로써 북방삼각체제를 결정적으로 붕괴시켰다. 대공산권 외교와 비동맹외교에 중점을 두고 외교역량을 키워 오던 북한은 蘇聯과 東歐 사회주의 국가의 몰락으로 타격을 받았으며 中國과 비동맹 국가들의 남한과 수교 또는 관계개선으로 인해 외교역량에 엄청난 손실을 입었다.

1980년대 후반 이후 국제환경의 변화에 따라 남한의 외교역량이 비례적으로 증대되어 온 반면, 북한의 그것은 반비례적으로 감소되어 왔다. 국제환경 변수는 남한의 외교역량이 북한의 그것을 능가하게 하는 요인으로 작용한 것이다.

1990년대에 들어서도 「單一-多極體制」(uni-multipolarity)⁵⁾의 새로운 국제질서와 그에 따른 동북아 지역질서의 재편 속에서 남한의 외교역량은 북한의 그것에 비하여 우위를 지속할 것이다. 그 이유는 「단일-다극체제」를 주도하게 될 미국, 일본, EC 등이 전통적으로 남한의 우방에 속하며, 이 체제하에서의 외교는 실리추구의 현실주의 외교, 경제력이 뒷받침되는 경제외교가 될 것이기 때문이다.

5) 미국이 주도하는 「單一-多極體制」의 본질은 정치적 자유민주주의와 경제적 자본주의 시장경제체제를 양대 지주로 하는 질서이다. 이를 구체적으로 보면 첫째, 理念·體制에 의한 東西對決의 지향, 政治的 多元主義와 시장경제의 창달, 둘째, 새로운 국가간 행동규범으로서 폭력사용의 배제와 法·正義의 지배 강조, 셋째, 유엔과 같은 국제기구를 통한 집단안보체제의 지향, 넷째, 경제·환경·기술 등 全地球的 問題의 역할분담 등이다(1991년 9월 28일 부시 대통령의 유엔 연설 참조).

그러나 남한의 외교역량이 對北優位를 유지하기 위해서는 국제환경변화에 부응하는 외교적 역할과 부담을 감수해야 한다. 남한의 외교는 美·日 등 서방국가와의 관계 재정립, 동북아 지역외교, 유엔외교, 北方外交의 내실화, 경제·안보·통일외교, 비동맹외교, 문화외교, 국민의 해외진출과 재외국민의 보호 등 각 부문에 있어 외교적 내실이 요구되고 있는 것이다.

이에 반하여 앞으로 북한이 국제환경의 변화에 대처할 실리추구 외교노선이나 對美·日 등 서방국과의 관계개선 등 西方外交에서의 외교적 노력이 결실을 거두게 된다면 그 외교역량은 과소평가될 수 없다. 북한이 동남아 제국과의 관계강화 노력에서 성과를 거두게 된다면 이 또한 북한의 외교역량을 증대시키는 계기가 될 것이다.

다만 북한의 남방외교를 통한 외교역량의 강화책은 그 효과와 함께 오히려 체제유지 자체를 뒤흔드는 逆效果를 부를 수도 있다. 더욱이 앞으로 또 다른 국제환경의 변화, 예컨대 중국의 변혁 및 이에 따른 北·中 우호동맹관계의 변질이 발생한다면 북한의 외교역량은 회복할 수 없는 難局에 빠질 가능성도 있다.

2. 分析

가. 1980年代 後半 以前

2차대전 이후 1950년대까지의 국제체제는 東·西 냉전체제로 특징 지워진다. 美國은 蘇聯의 공산주의 팽창정책에 대항하기 위하여 對蘇

封鎖政策(containment policy)을 실시하였다. 이에 맞서 소련은 1950년대 후반 후르시초프의 평화공존노선을 기반으로 다양한 전략을 발전시켜 나갔다. 그러나 정치적으로 불안정한 지역에서의 혁명적 팽창이라는 소비에트 공산주의의 전통적 목적은 지속되었다.

1960년대에 들어서면서 국제체제는 냉전체제에서 평화공존체제로 전환되기 시작했다. 美國과 蘇聯을 정점으로 한 兩極體制는 유지되었으나 그 속에서 다극화 현상이 발생하여, 1950년대까지의 硬兩極(tight-bipolar)體制에서 軟兩極(loose-bipolar)體制로 변화된 것이다. 즉 자유진영내에서 西歐國家들과 일본이 부상하기 시작했고 공산진영에서도 中·蘇紛爭이 발발하고 동구국가들간에 민족주의가 대두하기 시작함으로써 美·蘇의 지도력에 도전세력이 생겼다. 또한 중국·인도·인도네시아·유고슬라비아·쿠바 등이 이끄는 비동맹세력 또는 제3세계가 출현하여 유엔 내부에서는 물론 국제사회에서 그 정치적 영향력이 증대되었다.

1970년대 초에는 1960년대의 국제환경변화가 전통적 동서냉전구도에도 영향을 미쳐 美·中 關係改善과 美·蘇의 데탕트로 이어졌다. 유엔 안전보장이사회의 상임이사국이 된 中國은 강대국의 일원으로 부상했고 西歐國家와 日本도 경제력 상승과 더불어 정치외교력을 제고시켜 나갔다. 1970년대 말까지 주로 사회주의에 편향된 국가의 지도자가 주도했던 제3세계와 비동맹세력들은 유엔에서의 숫적 우세를 바탕으로 美國 등 서방국가에 도전했다. 1970년대의 국제체제는 軟兩極體制 속에서의 다극화가 더욱 진전되어 「兩-多極體制」(bi-multipolarity)의 성격이 강화되었다.

그러나 1970년대 후반에 이르러 동서진영의 데탕트는 미·소간의 이익상충과 해석 및 기대의 차이로 변질, 파괴되어 신냉전이 시작되었다. 앙골라 사태에서 보인 蘇聯의 외교행태는 美國을 자극시켰으며, 1978, 1979년 소련의 이디오피아와 남예멘, 아프가니스탄 등 제3세계 지역분쟁 개입은 데탕트 분위기를 위협했다. 특히 1979년 12월 아프가니스탄에 대한 소련의 무력개입은 동서관계를 악화시키고 냉전을 재개시켰다. 유럽지역에서도 냉전이 재개되었다. 소련이 1977년 SS-20 미사일을 유럽지역에 배치하자 미국은 1979년 퍼싱-II 미사일을 배치하기로 결정하고 그 해 12월 NATO국가들이 이에 동의하였다.

동북아 지역에서의 美·蘇 냉전은 1978년 8월 12일 中·日 우호조약체결과 12월 미·중 관계정상화로 구축된 美·中·日 3각협력체제에 대한 蘇聯의 대응으로 나타났다. 蘇聯은 美·中·日 3각협력체제를 자국에 대한 포위로 간주하고 美國과 日本에게 경고를 하는 한편 中國을 견제하기 위하여 1978년 11월 3일 베트남과 우호협력조약, 12월 5일 아프가니스탄과 동일내용의 조약을 체결하고 인도와의 관계를 강화하였다. 中·蘇關係는 1979년 2월 中·越紛爭과 12월 캄보디아에 대한 베트남의 무력침공으로 악화되었다.

1980년대에 들어 국제체제는 1970년대에 형성된 「兩-多極體制」를 기본구조로 유지하면서도 蘇聯의 군사력 증강에 대한 美國의 강경자세, 美·中·日 3국의 안보협력, 中·蘇間의 부분적 화해 움직임, 美·日間的 무역경쟁 및 마찰 등으로 불안정하고 불확실한 양상을 보여주었다. 그러나 1980년대 후반에 이를수록 국제체제는 신냉전으로 과

도한 준비증강에 시달려 온 미·소 양국, 특히 소련의 경제력 쇠퇴로 인한 탈냉전체로의 전환과 소련을 위시한 사회주의 국가들의 대변혁을 예고하고 있었다.

1985년 이래의 고르바초프의 改革(perestroika), 開放(glasnost) 정책과 그 대내외적 표출인 新思考(new thinking) 외교정책은 미국의 이해관계와 부합하여 양국이 신데탕트를 수립하게 하였고, 결국 냉전의 종식을 맞이하게 하였다. 예컨대 미·소 양국은 1987년 12월 7일 중거리핵전력(INF)의 폐기협정에 합의하고, 1989년 3월부터 시작된 유럽 재래식전력 감축회담(CFE)에 성공하였다. 그리고 1989년 12월에는 냉전적 알타체제에서 「和解와 平和의 精神」에 기반을 둔 몰타체제로 발전하여 나갈 것임을 선언함으로써 양극체제를 붕괴시킨 것이다.

나. 1980年代 後半 以後

(1) 새로운 國際秩序

1989년 12월 몰타에서 美·蘇 頂上會談이 개최되어 冷戰體制의 종식과 새로운 세계질서의 구축에 의한 平和共存時代의 도래를 예고했다. 제2차대전 종료 직전인 1945년 2월 美·蘇·英 3國家首腦가 전후 세계질서의 윤곽을 논의한 알타회담에 이어 그것이 잉태한 양대전영간의 대결상을 주축으로 반세기 동안 전개되어 온 냉전적인 세계질서가 근본적 변화의 전기를 맞게 되었다.

21세기를 10년 앞두고 세계체제는 2차대전 종전 이래 가장 급격히 변화해 왔다. 이러한 변화의 시발점은 사회주의 종주국이던 소련이었고 1980년대 후반 이후 현재까지 蘇·東歐는 革命的인 變化를 경험해 왔다. ‘세계사회주의체제’의 구성국이던 社會主義 國家들은 그 체제를 스스로 변용, 해체시키면서 國際環境의 變化를 유도하였고 다시 그 변화의 영향을 되받으면서 개혁의 과정을 밟아 온 것이다.

소련이 해체된 이래 새롭게 탄생한 독립국가연합(CIS)을 이끌고 있는 러시아는 1991년 말 가격자유화 조치에 이어 1992년 4월 헌법을 채택했다. 러시아는 물론 舊蘇聯의 공화국들과 東歐의 대부분 국가들은 이미 사회주의 국가가 아니다. 다시 말하면 이들 국가는 월러슈타인류의 학자들이 말하는 ‘세계경제’(World Economy) 또는 자본주의적 ‘세계체제’(World System)의 주변(periphery)에 편입되고 있는 것이다.

아시아 社會主義 國家인 중국도 改革·開放 樣式의 差異는 있으나 변혁을 경험하고 있다. 중국은 사회주의 체제를 고수하면서도 부분적인 대외개방을 통하여 역시 세계체제와의 접촉을 시도하고 있다. 몽고나 베트남도 사회주의 체제의 한계를 느끼고 자본주의 국가들과의 교류·협력을 도모함으로써 머지않아 세계체제의 주변에 진입할 날을 맞이하고 있는 것으로 보인다.

소련을 위시한 구사회주의 국가들이 지난날 제국주의 또는 신제국주의로 비난해 오던 歐美 中心의 세계체제에 편입되는 현상을 단지

사회주의의 실패나 이데올로기의 종언⁶⁾ 또는 역사의 종언⁷⁾ 으로 설명하기에는 어려움이 있다.

자본주의 세계체제 역시 새로운 단계로 진입하고 있는 것처럼 보인다. 사회주의 국가들이 세계체제의 주변에 편입하고 있는 시점에서 자본주의 세계체제의 中心(core) 國家들과 半周邊(semi-periphery) 國家들도 커다란 변화를 겪지 않을 수 없는 것이다. 우선 미국의 경우 사회주의 종주국이던 소련의 붕괴에 따라 동서 냉전체제가 와해되자 자국의 군사·경제력 등을 바탕으로 자국 우위의 국제질서를 형성시키려 하고 있다. 물론 걸프전에서 보듯이 미국이 유엔의 힘이나 타국의 도움없이 유일 강대국으로 행세할 수 있는 것은 아니다. 그러나 경제력이 상대적으로 쇠퇴한 미국은 우루과이 라운드, 유엔환경개발회의(UNCED) 등에서의 주도권을 행사하려는 입장 때문에 유럽 諸國, 일본 및 한국 등 NIEs 국가들과는 물론 여타의 개발도상국들과도 마찰을 빚고 있다.

유럽의 경우 오는 1993년 1월 1일 유럽공동체(EC) 12개국과 유럽자유무역연합(EFTA) 7개국을 모두 포함하는 광대한 유럽 단일시장을 발족시킨다. 즉 1992년 5월 12일 유럽의회는 같은 달 2일 포르투에서 체결된 유럽경제구역(EEA)협정을 비준했다. 자크 들로르 EC집행위원장이 이 협정을 '대유럽건설의 진일보'로 찬양했듯이

6) Daniel Bell, *The End of Ideology* (New York: The Free Press, 1962).

7) Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interest*, no. 16 (Summer 1989).

EC와 EFTA는 단순한 상호협력차원을 뛰어 넘어 단일시장에 합류함으로써 EC통합작업의 초석을 다져놓은 것이다. EC회원국의 비준이 완결되면 유럽에는 3억 8천만명의 인구에 세계무역량의 40%를 점하는 거대시장이 탄생하게 된다.

동북아의 경우, 미국은 군사력의 우위를 바탕으로 지속적인 영향력을 행사하고 있으며, 일본은 경제력에 걸맞는 정치력과 군사력을 유지하고자 노력하고 있어 주변국들의 우려를 사고 있다. 예컨대 일본의 PKO협력법안 통과와 활동은 앞으로 일본이 미국 등 서방국들의 국제적 공헌 요구와 아시아 주변국의 군사대국화 우려 사이에 과연 올바른 행동의 향방을 찾을 것인지를 가늠케 하는 기준이 될 것이다. 또한 일본은 유엔 안보리의 상임이사국이 되고자 노력하고 있으며 아시아에서의 경제적 패권을 쥐고 있다. 1991년 8·19 보수쿠데타의 실패 후 급속한 민주화와 市場經濟體制를 향한 '제2의 러시아 혁명'에 접어든 러시아는 정치·사회·경제적 위기의 극복을 위한 '국내문제 우선주의' 정책에 여념이 없으므로 강대국의 지위를 회복하는 데 상당한 시간이 걸릴 것이다. 반면 중국은 鄧小平을 중심으로 하는 개혁파의 개혁·개방정책이 성공적으로 추진된다면 아시아의 강대국으로 부상하게 될 것이다.

조세프 나이(Joseph Nye Jr.)는 사회주의권의 붕괴로 도래한 탈냉전의 세계를 역사의 종언이 아니라 국제적 분쟁 요인의 다양화에 따른 역사적 회귀로 보고 있다.⁸⁾ 새로운 세계정치속에서는 민족주의

8) Joseph Nye, Jr., "What New World Order," *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2 (Spring 1992), pp. 84~85.

와 초민족주의(transnationalism)가 분쟁의 요인으로 작용할 것이라고 본다. 지난 수 년간의 극적인 국제질서의 변화 이후 학자들은 새롭게 형성될 국제질서의 양상을 양극체제로의 회귀, 다극체제, 3대 경제블럭, 미국 주도의 헤게모니, 다차원의 상호의존 등으로 점쳐 왔다. 이 가운데 양극체제로의 회귀는 어려우며, 다른 네 가지가 혼합된 양상으로 나타나 기본적으로 「단일-다극체제」를 형성할 것으로 보인다. 이러한 새로운 국제질서는 다음과 같은 특징으로 요약될 수 있다.

첫째, 국제질서의 성격을 규정하던 양대 초강국의 위상이 쇠퇴하고, 이에 따라 이들의 지위를 보장하던 군사적 힘의 중요성이 상대적으로 감소되었다. 즉 국제관계에 있어서 힘(power)의 개념이 변화함에 따라 국제질서가 군사력 균형(balance of military power)을 중심으로 한 양극체제로부터 경제이익 균형(balance of economic interest)을 중심으로 한 다극체제로 이행될 것이다. 그렇다 하더라도 당분간 정치·군사면에서의 유일한 초강대국인 미국의 패권에 대체될 새로운 패권세력이 출현할 가능성은 희박하다. 그러나 미국은 이중적자에 따른 경제력의 한계 때문에 종래의 초강대국 역할에서 세계 주요 국가의 役割分擔을 조정하는 세력에로의 점차적 변신이 불가피하게 되었다. 이에 따라 미국의 정치·군사적 단일주도체제를 주축으로 미국, 유럽, 일본이 경제적으로 세계를 이끌어 가는 「美·유럽·日本 3極體制」로 변모되어 이른바 「單一-多極體制」(uni-multipolarity)의 양상을 띠게 될 것이다.

둘째, 양극체제하의 체제경쟁에서 나타나던 제로섬(zero-sum)적

사고가 상호이익을 존중·조화시키는 입장으로 전환되어 있으며, 공존의 논리가 국제정치의 핵심이 되었다. 이러한 사고의 변화에 직면하여 신국제질서하의 국제정치는 전통적인 안보논리에서 탈피하여 경제적 측면에 주안점이 주어지게 되었다. 또한 일본·유럽의 부상, 신흥공업국가들의 발전이 미국의 경제력을 상대적으로 약화시킴에 따라 이들 국가 및 지역간의 경제적 갈등을 심화시킬 가능성도 있다. 특히 유럽은 세계최대의 시장 및 교역단위로 부상할 것이고, 일본은 最大債權國이자 주요 기술선도국이 되며, 미국은 해외시장의 개방 및 재정적자의 감축을 위하여 EC, 일본 등과 함께 ‘競爭的 共存’(competitive coexistence)을 추구하게 될 것이다. 요컨대 1990년대의 국제관계는 안보·군사 위주의 ‘고위정치’(high politics)보다 교역·투자·기술이전 등 경제위주의 ‘저위정치’(low politics)가 중시될 것이다.

셋째, 국가 및 지역간의 분쟁해결이나 지구적 문제-환경오염, 핵개발, 인권문제, 마약, 경제개발 등-의 해결을 위한 다차원적인 상호의존성이 가중되고 있다. 이러한 상황에서 유엔은 국가차원에서 해결할 수 없는 범세계적 문제에 대처하기 위한 多者間 協議의 場(forum)으로서의 중요성과 역할이 증대될 것이다. 이미 유엔은 이라크, 아프가니스탄, 캄보디아, 유고슬라비아 등의 분쟁해결에 있어서 중요한 역할을 수행하였으며, 앞으로 平和維持活動(PKO) 강화를 통해 세계평화와 안정을 추구하기 위한 노력을 더욱 강화할 것이다. 뿐만 아니라 유엔은 앞으로 지역분쟁의 확대를 저지하기 위한 ‘平和維持’(peace-keeping) 역할과 더불어 지역분쟁 해소를 겨냥한 집단안보체제로서의 ‘強制措置’(enforcement action) 기능을 활성화할 것이다.

또한 지구적 문제의 증가는 유엔을 통한 세계국가들의 협조를 불가피하게 만들었다. 예컨대 北韓의 핵을 비롯하여 핵개발을 둘러싸고 IAEA의 국제 핵사찰을 보완하기 위하여 유엔 안보리는 자신의 기능을 강화하고 있으며, 1992년 6월 리우 데자네이루에서 개최된 유엔 환경개발회의(UNCED)에서 세계 각국은 지구환경보전을 위해 선언적 의미와 행동지침 등을 담은 「지구헌장」 및 「의제21」을 채택하고 실질적이고 구체적인 대책으로 「지구온난화 방지협약」, 「생물다양성 협약」, 「산림의정서」등 세 가지 협약을 채택함으로써 각국의 산업구조 개편과 경제개발에 심대한 영향을 미치고 있다.

넷째, 美·蘇 양국간의 범세계적 대립구조가 종식된 상황에서 경제난에 직면하고 있는 미국은 종래의 과도한 군사적 팽창과 대립을 지양하고 지역단위의 다자간 안보협력체제의 구축에 주력할 것이다. 미국과 소련을 계승한 러시아 兩國은 대폭적인 핵 군축을 바탕으로 최소한의 戰略的 均衡體制를 유지하고, CFE 모델을 기초로 한 지역단위의 在來式 軍備統制를 실현하며, 핵·생화학무기 등 대량살상무기의 확산을 막는 국제관리체제 등을 핵심으로 하는 군비통제의 레짐을 구축하려 할 것이다.

다섯째, 지구적 문제의 해결이나 다자간 협상은 국제적 협력의 계기를 조성하는 한편 貧富國間의 갈등과 함께 지역주의(regionalism)를 강화시킬 것이다. 이를테면 다자간 무역체제로서의 우루과이 라운드(UR)는 1990년대 국제경제질서를 재편시키면서 빈부국은 물론 선진국 사이의 경제적 갈등을 유발시키고, UNCED의 협상 역시 세계국가들의 국가이익을 대립시키고 있다. 또한 1990년대 국제정치경

제의 다극화로 정치·경제문제의 해결을 위한 지역적 접근(regional approach)이 선호될 가능성도 커지게 된다. 즉 유럽에서의 EC 경제 통합에 의한 EEA의 형성, 미국·캐나다·멕시코의 자유무역지대(NAFTA) 설치를 기축으로 한 경제통합의 全美洲地域으로의 확대, 일본과 주요 아시아 국가들을 중심으로 한 지역경제협력 등의 움직임이 강화될 것이다. 아시아·태평양 지역을 보면, 전지역 수준(regional level)에서 APEC과 같은 정부간 협력체의 결성으로 본격적인 지역 협력이 태동되어 있으며, 「동북아경제권」 구상, ASEAN 중심의 EAEC, AFTA 구상 등 소지역 수준(subregional level)의 지역협력도 활발하게 전개될 것이다.

(2) 東北亞 地域秩序

동북아의 지역질서 또한 國際秩序의 變化에 많은 영향을 받아 점진적으로 새로운 방향으로 발전하고 있다. 동북아 지역질서는 현재 유럽과 달리 아직 탈냉전화가 완전히 이룩되지 않은 과도기에 놓여 있다.

그러나 中·蘇 和解 및 日·러시아 關係改善 展望, 韓·蘇 및 韓·中 修交, 北·日 修交協商, 北·美 접촉 등은 한반도를 중심으로 그동안 전개되어 온 냉전적 二重三角關係(Two-Triangle System)의 근본적 변화를 초래하고 있다.

이러한 탈진영 외교적 분위기는 실리추구적 외교관계로의 개선을 유도하고 있으며, 나아가 한반도의 평화체제 구축 가능성을 제고하고

있다. 더욱이 세계경제의 機軸地域으로 부상하고 있는 亞·太地域은 역동적인 발전과 더불어 안보협력을 겨냥한 ‘多者主義’ (multilateralism) 接近이 활발하게 모색되고 있다.⁹⁾ 다만 아직까지는 미국의 ‘雙務主義’(bilateralism)에 입각한 이 지역국가들에 대한 기존의 안보공약, 한반도·캄보디아 등 지역분쟁, 일·러시아 북방영토문제의 미해결, 亞·太國家들의 정치·문화적 다양성과 안보측면에서의 공통 이해관계 결여 등으로 인해 亞·太地域에서의 多者主義 接近이 어려움을 겪고 있다.

가) 北方三角體制의 崩壞와 南方三角體制의 變質

한반도를 둘러싼 동북아의 냉전구도는 전통적으로 「북방삼각체제」와 「남방삼각체제」로 특징지어져 왔다. 그러나 1960년대 中·蘇의 이념분쟁, 1970년대 美·中, 日·中 關係의 개선으로 「북방삼각체제」가 동요하기 시작하여, 1980년대 중반 고르바초프의 등장으로 미·소간에 탈냉전의 바람이 불던 것이 1991년 12월 소련이 해체되면서 양삼각체제는 근본적으로 변질되고 말았다. 이러한 상황변화는 동북아 4강과 남북한 관계를 재정립시키는 동인으로 작용하고 있다.

나) 4強의 關係再定立과 地域脫冷戰의 可能性

兩三角體系의 변질은 동북아 지역에서의 탈냉전의 시작 또는 과정을 의미할 뿐 정착을 뜻하는 것이 아니다. 전통적인 북방삼각체제는

9) 구체적인 예로서 노태우 대통령의 「동북아 평화협의회」(1988. 10) 제안, 소련 세바르드나제 외상의 「범아시아포럼」(1990. 9) 제의, 호주 에반스 외상의 「아시아판 안보회의」(CSCA), 캐나다 클라크 외상의 「북태평양 다이아로그」 제의 등을 들 수 있다.

실질적으로 붕괴되어 있으나 1989년 中·蘇和解, 北·中 동맹관계, 안보·경제적 필요에 의한 북한·러시아의 우호협력이 진행되고 있다. 한편 탈냉전과 전통적 북방삼각체계의 붕괴는 역으로 남방삼각체계에도 영향을 주어 美·日 안보체계의 세계안보화 및 일본의 군사적 역할증대, 韓·美 안보체계의 재정비 등으로 갈등요인을 배태하고 있다.

美國은 동북아 지역안보의 균형 및 지역질서의 재편성을 주도해 나가는 위치에 놓여 있다. 그러나 미국은 국제정세 변화 및 국내경제 침체 등으로 인해 대동북아 전략을 재조정하고 있다. 미국은 아시아에 있어서도 유엔평화유지군을 앞장세우고 지역분쟁에 대한 자신들의 직접적인 군사개입을 자제하면서 日本 등의 안보역할 분담을 강조하고 있다. 따라서 미국은 냉전종식, 걸프전 승리, 그리고 소련의 위협감소 등으로 동북아에서 대소견제를 위한 패권지향보다는 지역세력의 균형자로 役割轉換을 모색하고 있다.

미국의 대한반도정책은 분쟁 발발을 억제하고 안정을 유지하는 데 중점을 두고 있다. 미국은 남한에게 주한미군의 비용분담을 확대할 것을 요구하는 한편 ‘2(남북한)+4(미·중·일·소)’라는 6자회담 등의 제의를 통해 한반도를 포함한 새로운 동북아 안보체제 구축에 있어서 다자간 협력의 수용의사를 밝힌 바 있다.¹⁰⁾ 미국은 앞으로 한반도에 대한 영향력 확대를 위하여 북한의 핵사찰 수용 및 핵재처리시

10) James Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (Winter 1991/1992), pp. 11~13.

설 제거 등 조건이 해결되면 북한과의 관계를 대폭 개선할 가능성도 있다. 그러나 미국은 동북아의 탈냉전화 추세의 진전에도 불구하고 지역질서의 균형자로서 남한의 전략적 가치를 중시하고 있다.

과거 동북아에서 초강대국의 일원이던 소련의 영향력은 해체(1991. 12. 25) 이후 현저하게 감소되고 있다. 소련의 해체 이후 和解政策을 발전시켜 온 러시아는 동북아 4강의 화해구조를 구축하여 안보부담을 줄이고, 미국, 일본, 남한 등과의 경제협력을 강화하고자 노력하고 있다. 동북아 지역질서 수립에 있어서 러시아의 이니셔티브는 국내의 정치 경제적 불안정과 美·日·南韓에의 경제의존도 심화로 상당히 축소되었으며, 러시아의 대동북아 정책은 미국의 기존이익에 정면으로 도전하기보다는 미국의 구상에 협력하는 制限된 參與로 限定되고 있다.

천안문사태 이후 국내정치불안을 극복하고 지속적 경제발전을 이룩해 온 中國은 사회주의 체제의 고수와 경제개방·개혁이라는 政·經分離 政策을 효율적으로 수행하고 있다. 소련의 안보위협이 감소되고¹¹⁾ 과거 갈등관계에 있었던 베트남과의 관계가 정상화됨에 따라, 중국은 자국에 유리한 안보환경을 확보할 수 있게 되었으며 역내에서 계속 중요한 안보역할을 담당하고 있다.

중국의 대한반도 정책은 북한 일변도에서 탈피하여 政·經分離 원

11) 소련군이 몽고, 아프가니스탄, 베트남에서 철수하고 중·소관계가 정상화됨에 따라 중국은 소련으로부터 안보위협을 더 이상 심각하게 느끼지 않게 되었다. John W. Garver, "Chinese Foreign Policy: The Diplomacy of Damage Control," *Current History*, vol. 90, no. 557 (September 1991), pp. 244~245.

척아래 실리를 추구하는 실용주의 정책을 견지하고 있다. 중국은 蘇·東歐事態 이후 사회주의 체제를 고수하는 북한과 정치·안보적 유대를 지키면서 남한과 수교하는 二重戰略을 보이고 있다. 이러한 이중 전략을 통하여 중국은 북·일 수교교섭 및 북·미 관계개선을 통한 북한의 개방·개혁을 촉진하고, 동북아 지역에서 일본을 견제하면서 실리와 안정을 추구하고 있다.

중국은 대외경제 개방정책을 추진하면서 이념보다도 국가이익을 우선시하고 있으며 西歐의 이념공세와 패권추구를 견제하고,¹²⁾ 국내 정치안정을 위하여 당분간 중국식 사회주의를 유지하려는 노력을 병행해 나갈 것이다. 그러나 1992년 1~2월 鄧小平의 ‘南巡講話’와 10월 14차 당대회로 개혁파의 입지는 계속 강화되고 있다. 중국은 경제회복을 우선시하여 민생을 안정시킨 후, 이를 바탕으로 정치·군사적 영향력을 축적시키고자 하는 것이다.

일본은 막강한 경제력을 바탕으로 세계경제 및 지역경제에서의 역할을 확대시켜 왔다. 즉 일본은 IMF, GATT, G7 등 세계무역·금융 부문 및 유엔의 산하기구에서 경제대국의 구실을 하고 있으며 아세안과 중동 및 아프리카의 여러 나라에 원조(ODA)를 제공하는 세계 최대의 원조국이다. 이에 따라 일본은 경제대국에 걸맞는 정치대국, 군사대국으로 부상하고 있다. 예컨대 1991년 유엔 총회에서 일본은 압도적 지지로 전후 세번째 안보리의 이사국에 피선되었고, 나아가 舊

12) “China’s Party Sees a Threat From the West,” *Washington Post*, November 12, 1991; “築起制御化平演變的鋼鐵長城,” 「人民日報」, 1991. 8. 16.

敵國條項의 폐기를 통한 상임이사국을 노리고 있다. 또한 1992년 6월 PKO협력 법안을 통과(참의원 9일, 중의원 15일)시켜 자위대의 해외파견을 실현시켰으며 앞으로 군사적 임무에도 참여하게 될 것은 피할 수 없는 추세이다.

日本은 동북아질서 재편과정에서 미국의 동반자로서 역할증대를 모색하고 있다. 이는 일본이 미국과 동맹관계를 유지하면서 역내에서 자국의 정치역할을 점진적으로 증대하려는 것이다. 미국도 이러한 일본의 정책을 지지하고 있어서 역내에서 일본의 역할은 점차 증대할 것이다. 일본은 미·소의 세력 감퇴에 따른 동북아에서의 세력균형의 공백을 메꾸려 하고 있다.

또한 일본은 역내 강국의 일원인 중국과의 관계를 발전시키는 것이 동북아의 안정을 위해 불가피하다고 인식하여 중국과의 협력관계를 지속시켜 나가고 있다. 이와 더불어 北·日 수교교섭이 北韓의 핵무기 개발 포기로 타결되면 한반도 문제에 대한 日本의 영향력은 더욱 강화될 것이다.

다) 相互依存의 深化와 多者間 政治·經濟協力體의 必要性 增大

동북아 지역은 세계경제에서 차지하는 비중을 비약적으로 증가시켜 왔으나 냉전구조와 역사·문화적 이질성에 묶여 역내의 정치·경제적 협력을 이끌어 내는데 어려움을 안고 있다. 그러나 소련의 해체와 중국의 개혁·개방 등으로 촉발된 동북아 지역질서의 개편 움직임은 역내 국가들 및 미국의 상호의존을 심화시키고 나아가 이 지역에서의 정치 경제적·협력체의 필요성을 증대시키고 있다.

동북아 국가들의 수출증가율은 세계평균 증가율을 훨씬 웃돌고 있다. 즉 동북아경제는 이미 세계경제의 자유주의화와 상호의존의 심화를 가장 능동적으로 이용해 왔던 것이다. 또한 경제성장 면에서도 일본은 선진국경제로 이미 정착하였음에도 불구하고 1980년대에 평균 3.7%의 성장율을 기록하였으며 신흥공업국가들의 경제성장율은 더욱 높은 수치를 보이고 있다. 1980년대에 남한은 연평균 9.3%, 대만은 7.4%, 홍콩은 7% 이상의 성장을 기록하였다. 중국 역시 1980년대의 경제개방에 힘입어 연평균 9% 이상의 기록적인 경제성장을 이룩하였다.

이에 따라 동북아지역에서의 경제권 형성과 관련하여 地域協力體를 구성하자는 제의가 역내 국가들에 의하여 여러번 제안되었다. 보다 포괄적으로 亞·太地域에 경제기구를 설립하자는 제안도 있었다. 예컨대 1960년대 일본의 고지마(小島清) 제안으로 불리는 태평양경제권구상이 있었고 1980년대에는 태평양무역개발회의(PAFTAD), 태평양경제협력회의(PECC) 등이 1989년 11월 아·태경제협력각료회의(APEC)라는 정부간 협의체로서 결실을 맺었다. APEC은 1991년에 3중국(중국, 대만, 홍콩)을 참여시켰고, 1992년 싱가포르 사무국 설치로 상설기구화되었다. 이로서 APEC은 아·태지역 15개국의 느슨한 經濟協議體였던 것이 상설기구로 격상되어 아·태지역의 정치·경제적 협력 및 통합을 주도하게 되었다. EC통합이 域內統合을 통한 배타적 블록의 구축이라는 의미를 갖는데 반하여 APEC은 앞으로 세계의 무역블록화에 반대하여 자유무역을 지향하는 가장 거대한 지역세력으로 자리잡게 될 전망이다.

동북아지역과 관련한 經濟協力體 구상에는 UNDP 지원하에 북한·중국·러시아가 적극적으로 추진중인 두만강유역 개발계획, 중국과 한반도를 잇는 황해권, 발해권 경제협력문제, 일본과 남북한을 주요 구성국으로하고 중국의 동북3성과 러시아의 극동지역을 포함하는 환일본해(동해)경제권에 대한 논의 등이 있었으나 아직 이렇다 할 결실을 맺지 못하고 있다.

라) 轉換期的 不確實性: 脫冷戰의 進展과 冷戰의 殘在

세계적 탈냉전의 분위기는 동북아에도 영향을 주고 있다. 현재 동북아에서는 과거 냉전시대에 생각조차 할 수 없었던 중·소 관계개선, 한·소수교, 한·중수교, 일·소 관계개선, 북·일 수교교섭, 남북한 유엔동시가입 등 역내 국가의 관계가 개선되고 있다. 이러한 사건들은 동북아의 탈냉전화를 촉진하고 있다. 또한 역내 국가간 경제관계의 심화와 중국과 러시아의 시장경제체제로의 편입 노력은 국가간의 관계에 있어서 경제를 중심으로 화해와 협력을 촉진시키고 있다.

그러나 동북아질서에는 아직도 냉전의 잔재가 상존하고 있으며, 1990년 아세안 확대외무장관 회의에서 호주의 제안에 따라 亞·太版 全歐安保會議(CSCE)의 필요성을 토의한 바 있으나 아직은 유럽에서와 같은 새로운 안보체제의 형성 움직임은 구체화되지 않고 있다. 그 요인은 냉전의 유산인 南北分斷, 중국·대만의 분단과 영토문제 그리고 냉전적 사고의 지속 및 군사경쟁 등을 들 수 있다. 지역데탕트의 심화추세로 남한과 중국의 분단문제가 분쟁으로 확산될 가능성은 줄어들고 있으나, 신속한 해결 가능성도 보이고 있지 않다. 러시아의

민주화개혁 실시와 일본의 대러시아 경제지원으로 양국간 영토문제의 타결 가능성은 점차 제고되고 있으나, 아직 그 해결을 보지 못하고 있는 실정이다. 또한 중국과 북한이 아직 사회주의 체제를 고수함에 따라 지역국들의 국제협력과 지역 데탕트의 확산이 지연되고 있다. 특히 북한의 核武器開發 의혹과 사찰거부가 한반도뿐만 아니라 동북아에 제기하는 군사적 위협은 북한의 「로동1호」 미사일 실험발사 성공과 가까운 시일내의 실전배치 가능성을 전망한 日本의 군비증강 입장을 강화해 주고 있다.

또한 동북아지역에서도 미국, 러시아의 군축조치가 경제적 이유로 진행되고 있으나, 그 실적은 기존의 군사력을 감안할 때 아직 미미한 실정이다. 더욱이 일본·중국·대만·남북한은 최근 동북아질서의 변화가 자국의 안보이익에 부정적으로 작용할 수 있다고 보고 군비증강을 늦추지 않고 있다.

결론적으로 현재의 동북아지역에는 위와 같은 냉전의 잔재로 인해 긴장이 지속되고 있으나, 역내 국가들은 탈냉전이라는 국제조류에 부응하고 국내문제를 해결하기 위하여 외교관계를 개선하고 있어 지역 분쟁의 가능성은 점차 줄어들고 있다. 또한 북한을 제외하고 지역분쟁요인을 안고 있는 당사국들은 분쟁의 평화적 해결을 위한 대화를 진행하고 있어 지역데탕트 추세는 점차 확산되고 있다.

(3) 南北韓의 外交力量

蘇聯·東歐 사회주의 국가들의 ‘혁명’으로 세계체제의 하위체제로서의 ‘사회주의세계체제’가 붕괴되었고 사회주의를 고수하고 있는 중국마저도 ‘자본주의세계체제’에 편입되고 있는 시점에서 북한은 아직도 ‘세계의 고립된 섬’으로 남아 있는 반면 남한은 이들 국가와의 외교 관계를 확립시켰다.

또한 미국, 일본, EC가 주도하는 「단일-양극체제」의 새로운 국제질서는 그 주도국들이 남한의 전통적 우방인 만큼 남한의 외교역량을 제고시킨 반면 북한의 외교역량은 감소시켰다.

동북아의 지역질서도 1980년대 후반부터 시작되고 있는 국제질서의 변화에 많은 영향을 받아 점진적으로 새로운 방향으로 발전하고 있다. 첫째, 북방삼각체제는 붕괴되고 남방삼각체제는 변질되었다. 둘째, 4강관계가 재정립되고 있어 지역탈냉전의 가능성이 고조되었다. 셋째, 동북아지역 내의 국가들 간에 상호의존성이 심화되고 다자간 정치·경제협력체의 필요성이 증대되었다. 마지막으로 이러한 변화 속에서 동북아지역에서는 탈냉전이 진전되면서도 남북한 대결을 둘러싼 냉전적 구조가 잔존하는 전환기적 불확실성을 보이고 있다.

이러한 국제환경의 변화가 남한의 외교역량 증대에 유리한 변수로서 작용하였지만 역으로 남한외교가 국제환경의 변화에 능동적으로 대처하는 역량을 발휘한 것도 간과할 수 없다. 예컨대 1988년 노태우 대통령의 「7·7 선언」은 1980년대 후반 이래의 蘇聯·東歐의 변혁과 새로운 국제질서의 흐름에 적절히 대응한 것이다.

이후 남한은 북방외교를 전개하여, 1990년대에 들어 소련과의 수교 및 그 계승국인 러시아와 우호협력관계를 형성하고, 중국과의 수교로 북한을 고립시킴과 동시에 그 對外開放을 誘導하였다.

그밖에도 전통적으로 북한과의 외교관계가 우세했던 아프리카 지역국가들과의 수교증가 및 남북한 유엔가입(1991.9) 실현을 통하여 외교역량을 키워 왔다. 남한은 베트남과도 연락대표부의 설치에 합의(1992.4.20)하였고 머지않아 국교정상화할 전망이다. 기존 공산권 국가들 가운데 남한과 공식관계가 없는 나라는 쿠바, 아프가니스탄, 캄보디아, 라오스 뿐이며, 남한은 이들 국가와도 비공식 접촉과 관계개선의 조짐을 보이고 있다.

이에 비하여 1980년대 후반 이래의 국제환경변화에 올바르게 대처하지 못한 북한은 소련·동구 사회주의 국가의 변혁과 몰락으로 타격을 받았으며 중국과 비동맹국가들의 현실적응적 외교노선에 따른 남한과의 수교 또는 관계개선으로 외교역량에 엄청난 손실을 입었다.

북한은 고르바초프 정권과 ‘蜜月關係’를 유지하다가 1988년 9월 크라스노야르스크 선언 이래 2년간의 ‘冷却期’를 거쳐, 韓·蘇 국교정상화를 계기로 ‘惡化期’로 접어들었다. 1991년 8월 보수파 쿠데타의 실패는 北韓·蘇聯의 同盟關係를 이미 유명무실하게 하였으며, 독립국가연합의 탄생으로 양국의 동맹관계는 사실상 단절된 것이나 다름없다. 북한과 독립국가연합과의 관계는 실리추구에 입각한 구성국들과의 개별적 외교관계로 재편되고 있다.

국제환경의 변화와 더불어 북한의 자력갱생노선에 의한 사회주의적 폐쇄경제의 실패 및 소련의 붕괴로 인한 경제지원의 단절 등은 북

한경제의 어려움을 가중시켰다. 이제 북한이 정치·이념·경제·군사적으로 依存할 수 있는 나라는 改革·開放政策을 추진하면서도 사회주의 체제를 固守하고 있는 中國뿐이다. 북한은 중국이 1989년 6월의 천안문사태를 무력으로 진압하자, 이를 지지하고 나섰다. 이후 북한·중국은 사회주의권의 체제변동을 제국주의자들의 ‘평화적 이행’(和平演變) 전략에 기인하는 것으로 비난하면서 정치·이데올로기적 공동보조를 취해 왔으며, 고위지도자들의 빈번한 상호방문을 통하여 전통적인 동맹관계를 강화시켜 왔다.

그러나 중국의 북한에 대한 경제 및 군사적 지원은 소련의 역할을 대체할 수 없는 한계를 지니고 있다. 중국은 경제발전의 후유증과 反體制運動 등 내부문제와 함께 밀접해 지고 있는 서방국가들 및 南韓과의 관계개선의 문제를 의식하지 않을 수 없는 것이다. 특히 중국은 南韓과 무역대표부를 교환설치(1991년 초)하고 무역협정을 체결(1991.12.31)한 후 1992년 8월 24일 정식으로 국교를 수립하였다. 중국은 北韓에게 改革·開放을 권유하고 있으며, 기존의 혈맹관계를 ‘現實主義的 實利追求’의 관계로 재조정하고자 한다. 앞으로 北·中關係는 사회주의적 동맹관계를 유지하되 기존의 정치·경제·군사적 관계를 縮小調整하면서 실리추구의 외교관계로 전환될 것으로 보인다.

한편 북한은 일본과의 수교교섭 및 미국과의 관계개선을 통하여 남한의 「北方外交」에 대항하는 「西方外交」의 창구를 마련하고자 노력하고 있으나 아직 별다른 성과를 올리지 못하고 있다. 다만 북한은 아세안 각국과의 관계개선과 대만과의 수교를 위해 노력하면서 약간의 외교역량을 회복하고 있을 뿐이다.

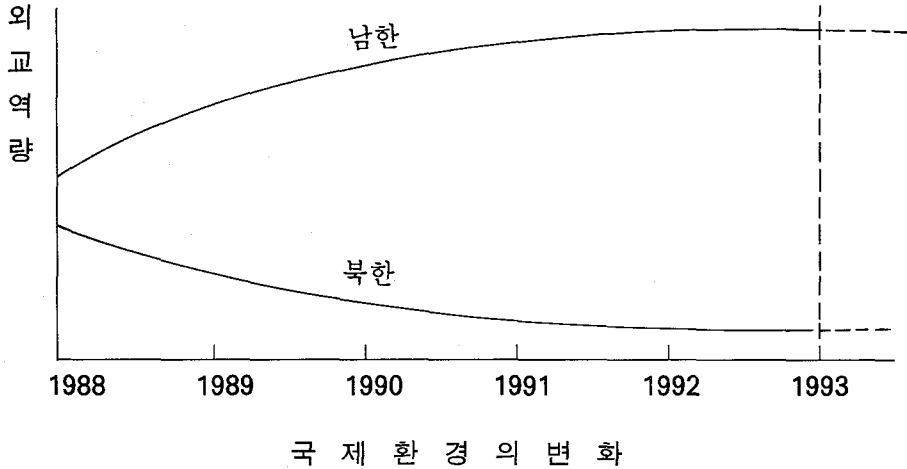
또한 북한은 제3세계 국가와의 관계를 중시하여 이들 국가와의 「南南協力」을 강조하고, 그 대다수 국가가 非同盟圈임을 감안하여 비동맹운동의 中立主義, 反帝國主義, 反植民主義를 적극적으로 支持함으로써 1970년대 중반까지도 남한보다 우세한 외교역량을 발휘해 왔다. 그러나 이들 제3세계 국가도 사회주의 이데올로기의 쇠퇴 및 사회주의권의 붕괴에 따라 경제적 실리외교를 우선시하고 있으며, 따라서 북한보다 남한과의 외교를 중시하는 경향이 있다.

3. 評價

1980년대 후반 이후의 국제환경변화와 남북한 외교역량과의 상관관계는 비례와 반비례로 특징지을 수 있다. 즉 국제환경의 변화에 따라 남한의 외교역량은 비례적으로 증대되어 온 반면, 북한의 그것은 반비례적으로 감소되어 왔다. 이러한 현상을 1988년을 기점으로 그림으로 나타내 보면 〈그림 6-1〉과 같다.

〈그림 6-1〉과 같은 현상이 생긴 요인은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

〈그림 6-1〉 국제환경변화와 남북한 외교역량의 상관관계



우선 가장 큰 요인은 ‘세계사회주의체제’의 구성국이던 蘇聯·東歐 社會主義 國家들이 그 체제를 스스로 변용, 해체시키고 ‘세계자본주의체제’에 편입되었다는 사실이다. 이로써 북한은 최대의 동맹국 소련과 동구 제국을 상실했으며, 소련을 계승한 독립국가연합의 러시아와는 평범한 외교관계로 전락하고 말았다.

둘째, 남한은 국제환경의 변화에 북방외교로 적응하여 소련·동구제국과의 수교를 얻어내었다. 특히 남한은 러시아와 협상하여 북한과의 기존 우호동맹관계를 파기시키고 그 대신 경제, 과학기술협력관계를 넘어 군사적으로도 우호협력관계를 수립, 우호동맹조약의 체결까지 거론하게 만들었다.

셋째, 북한의 유일한 동맹 지원세력이던 중국이 남한과 수교함으로써 북한의 외교역량은 치명적인 타격을 입게 되었다. 물론 사회주의를 고수하고 있는 중국은 북한과의 우호동맹관계를 파기하지 않고 있

으며 여전히 북한에게 외교적 지원을 하고 있다. 그러나 이미 개혁·개방정책으로 시장경제제도를 도입하였고 남한과의 경제교류가 비약적으로 성장한 중국이 남한과 국교를 수립한 사실은 北·中關係가 기존의 우호동맹관계에서 크게 벗어나고 있음을 증명한다.

넷째, 북한이 남한의 북방외교에 대응하고 경제난과 외교적 고립을 탈피하고자 시도하고 있는 남방외교는 별다른 성과를 보지 못하고 있다. 특히 북한의 일본과의 수교교섭이나 대미 관계개선을 위한 노력은 북한의 외교역량을 시험하는 가늠자가 됨과 동시에 그것을 제한하는 구실이 되고 있다. 더욱이 北·日修交와 北·美 關係改善의 진전에는 日本, 美國과 전통적 우호협력관계에 있는 남한의 영향력이 크게 작용하고 있다.

이를 〈그림 6-1〉로 설명하면, 그동안 외교역량의 우위를 점해 오던 남한이 1988년을 기점으로 北方外交의 성과에 힘입어 비약적으로 외교역량을 키우게 된 반면, 북한은 西方外交의 추진이 지지부진한 상태여서 1992년 韓·中修交를 계기로 남한에 비하여 상대적으로 외교역량의 최저점에 도달한 것으로 볼 수 있다.

1992년 이후에도 「단일-다극체제」(uni-multipolarity)의 새로운 국제질서와 그에 따른 동북아 지역질서의 재편속에서 남한의 외교역량은 북한의 그것에 비하여 우위를 지속시킬 것으로 보인다. 「단일-다극체제」를 주도하게 될 미국, 일본, EC 등은 전통적으로 남한의 우방에 속하며, 이 체제하에서의 외교는 실리추구의 현실주의 외교, 경제력에 뒷받침되는 경제외교가 될 것이기 때문이다. 이러한 국제환경변수가 북한의 외교역량보다 남한의 외교역량에 유리하게 작용할

것은 두말할 나위가 없을 것이다. 따라서 1992년 이후 남한의 외교역량은 그 이전에 비하여 약간 둔화되기는 하겠지만 지속적으로 向上될 것으로 보인다.

그러나 남한의 외교역량이 대북우위를 지키기 위해서는 국제환경 변화에 부응하는 외교적 역할이 모색되어야 할 것이다. 남한의 외교는 미·일 등 서방국가와의 관계 재정립, 동북아 지역외교, 유엔외교, 북방외교의 내실화, 경제·안보·통일외교, 비동맹외교, 문화외교, 국민의 해외진출과 재외국민의 보호 등 각 부문에 있어 외교적 내실이 요구되고 있는 것이다.

예컨대 「單一·多極體制」하에서는 사회주의 진영의 붕괴로 인한 미국, 유럽, 일본 등 서방국가의 '경쟁적 공존'이 표면화되고 그 속에서 '고래싸움에 새우등 터지기' 식으로 남한에게도 외교적 부담이 과급되고 있다. 국가 및 지역간의 분쟁이나 지구적 문제의 해결을 위한 다차원적인 상호의존성의 심화는 남한의 경제, 정치, 외교적 부담을 요구하게 되고, 對유엔 외교의 증대성을 부각시킬 것이다. 탈냉전과 더불어 미국은 동맹국 남한에게 보다 큰 안보분담을 기도할 것이며¹³⁾, 동북아 지역질서의 수립에서 남한의 외교역량은 시험대에 오르게 될 것이다. 또한 지역, 소지역에서의 정치경제적 통합의 움직임에 대처하여 남한이 외교역량에 걸맞는 능력을 발휘해야 한다.

13) 새로운 국제질서하에서 미국이 구상하는 안보체제란 첫째, 대폭적 核軍縮과 在來式 군비통제의 병행 추진, 둘째, 주요 전략지역에서의 유럽안보회의(CSCE)와 같은 多者間 지역 안보체제 구축, 셋째, 우루과이 라운드(UR)를 강력히 추구하고, 다자간 무역체제를 강화시킨 경제적 균형의 유지 등을 골자로 하고 있다.

특히 4강의 이해가 얽혀 있는 동북아 지역 및 한반도에서 남한이 제 위치를 찾고 남북통일에 대비하기 위해서는 앞으로 고도의 외교역량을 축적하지 않으면 안될 처지에 놓여 있는 것이다. 예컨대 남한은 미국과의 동맹관계를 유지하면서도 통상압력과 안보분담 요구에 현명하게 대처해야 하며, 일본의 경제, 정치, 군사적 역할에 대해서도 적절하게 협조·견제해야 할 것이다. 또한 남한은 그동안의 북방외교의 성과를 바탕으로 러시아와의 새로운 동반자 관계를 수립하고 중국과의 실질적인 경제협력을 위해 성숙한 외교역량을 지녀야 할 것이다.

문제는 1994년 이후 북한의 외교역량이 어떻게 변할 것이냐에 있다. 북한이 韓·中修交의 타격에서 헤어나오지 못하고 서방외교에서도 득보다 실이 많게 되면 그들의 외교역량을 회복하지 못한 채 지속적으로 둔화되거나 정체될 가능성도 있다. 반면 북한이 남방외교를 성공적으로 추진하고 기존의 외교관계를 더욱 발전시켜 외교역량을 향상시킬 가능성도 있다.

외교적 열세를 감지하고 있는 북한은 외교역량을 만회하기 위하여 이념외교노선과 더불어 ‘現實適應的 實利追求’의 외교노선을 강화할 것이다. 급격한 국제환경의 변화와 이에 따르는 남한의 국제적 위상의 상대적 격상, 북한의 국제고립화의 심화 등에 직면하여 북한은 기존의 외교노선을 전환함으로써 외교역량의 강화를 모색할 것으로 전망된다.

우선 北韓은 사회주의권에서의 외교적 손실을 보상하기 위하여 일본과의 수교, 미국과의 관계개선 등 서방국가들과의 외교관계 수립을

위해 노력하고 있다. 또한 아세안 각국과의 경제교류확대 등 南方外交를 시도하고 있으며, 불필요한 외교관계를 정리함으로써 외교역량의 내실화를 추구하고 있는 것이다. 한편 주목할 것은 북한이 남한의 대중관계개선에 대한 반대급부로서 대만과의 경제교류 및 국교수립을 시도하고 있는 점이다. 북한은 기존의 단일국호·단일국가 유엔가입안을 포기하는 공여지책에서 비롯된 것이든 아니든 간에 남북한 유엔동시가입을 통해 엄연한 유엔의 회원국이 되어 있는 사실이다.

북한의 실리추구 외교노선이나 대미·일 등 서방국과의 관계개선 등 남방외교에서의 외교적 노력이 결실을 거두게 된다면 그 외교역량은 過少評價되어서는 안될 것이다. 예를 들어 일본과의 수교가 성립되고 미국과의 관계개선이 이루어지면 4강에 의한 남북한의 교차승인이 성립되고, 북한은 일단 남한에 대한 심각한 외교적 열세에서 벗어나는 효과를 거둘 수 있게 된다. 대만과의 국교수립이나 동남아 제국과의 관계강화 역시 북한의 외교역량을 증대시키는 요인이 될 것이다.

그러나 북한의 외교역량 강화책은 그 효과와 함께 역효과를 불러올 수 있다. 예컨대 북·일수교와 북·미 관계개선에서 거두게 될 외교적 성과는 경제적 성과와 더불어 큰 것이 사실이나 그 성과가 크면 클수록 북한의 이데올로기 중시외교는 약화될 것이며 일본이나 미국 및 남한의 북한의 외교정책에 대한 영향력 또한 커질 가능성이 농후한 것이다. 이는 유럽, 대만 등 서방국가들과의 외교관계수립 및 동남아 제국과의 교류강화에서도 파생될 수 있는 문제점이기도 하다. 또한 북한은 유엔의 회원국이 됨으로써 국제사회의 성실한 일원으로 활약

하기 위해서 역시 회원국으로서의 역할에 걸맞는 외교적 부담을 감수하지 않으면 안된다.

국제환경의 변화에 따라 남한이 외교역량이나 외교적 역할의 증대에 따라 全方位外交로 전환하기 위한 부담도 커지게 된 반면, 북한 또한 지금까지의 진영외교에서 탈피하여 실리추구의 전방위외교로의 전환이 필요하게 된 것이다. 즉 외교역량을 키우고 지켜 나가는 데 남북한 모두가 부담과 과제를 안고 있는 것은 당연한 사실이다.

그러나 국제환경변수에 따른 외교역량의 변화에 한정시켜 보면 남한이 북한에 대하여 상대적으로 우위를 지켜나갈 것은 의심할 여지가 없다. 남한의 외교역량 강화책이 남한의 외교역량을 착실히 향상시키는 역할만을 하는 반면 북한의 남방외교에 의한 외교역량 강화책은 그 효과와 함께 오히려 외교역량뿐만 아니라 體制維持 自體를 뒤흔드는 역효과를 불러 올 수도 있다. 더욱이 앞으로 또 다른 국제환경의 변화, 예컨대 중국의 변혁 및 이에 따른 북·중 우호동맹관계의 변질이 발생한다면 북한의 외교역량은 회복할 수 없는 난국에 빠질 가능성도 있다.

第 2 節 外交資源

모든 국가는 국가목표와 국가이익을 추구하고 성취하기 위해 다양한 외교자원을 확보하고 있다. 외교자원은 外交網의 構成要因과 이를 가동하는 人的·物的 要因으로 대별할 수 있다. 외교망 구성요인에는 수교국가, 대외공관, 주재 외국공관, UN 및 국제기구 가입 등이 있다. 인적·물적 요인으로는 외교종사자의 활동능력, 외교활동, 외교예산 등을 설정할 수 있다. 이 절에서는 이러한 요인들을 중심으로 남북한의 외교역량 추세를 검토하고, 그 강약점을 분석한 후 향후 전개될 상황을 전망해 본다.

1. 修交國家數

가. 概觀

修交란 외교활동을 위한 공식적 채널의 설치를 의미하며, 이는 한 국가의 외교망과 국제적 지지기반의 총량을 파악하기 위한 중요한 지표가 된다. 제2차 세계대전 후 국제사회에 등장한 남북한은 오랫동안 '정통성' 확보를 위한 '승인외교'에 힘을 기울였다. 그 결과, 남한은 1959년 이래 수교국가 수에 있어 북한을 압도해 왔다. 1992년 12월 현재 전세계 181개 국가중 남북한의 수교국가 수 대비는 169:127로서 남한이 우위를 유지하고 있다. 이중 동시 수교국이 117개 국가이

며, 북한의 단독 수교국은 10개국에 불과하다(〈부록 표 6-1~표 6-6〉 참조).

나. 分析

(1) 1980年代 以前

남북한 총 수교국 수의 추세는 다음과 같다. 1948년 남북한 정부 수립 이후 1950년대 중반까지는 사회주의 진영의 절대적 지지를 받은 북한에 비해 남한이 약간 열세(6 : 12)였다. 그러나 한국전쟁 이후 유엔의 지지를 토대로 남한은 1950년대 말부터 북한을 앞지르기 시작하였다(15 : 14). 남한은 1960년대 초 등장한 제3공화국이 대자 유진영 외교정책을 적극적으로 전개함으로써 1960년대에 걸쳐 압도적 우위를 점하게 되었다(73 : 23). 이러한 남한의 외교적 우위 추세는 계속 이어져서 1970년까지 南北韓 修交國의 數는 81 : 35였다. 그러나 북한은 1970년대 초 '외교의 해'를 설정하고 對第3世界 外交를 강화하여 그 격차를 좁혀갔다. 1972년 이래 북한이 급속히 외교망을 확대한 결과 1972년에서 1979년간 남북한의 修交國의 數는 81 : 43, 86 : 58, 90 : 73, 93 : 85, 96 : 90, 102 : 90, 107 : 93, 111 : 95로 격차가 점차 좁혀짐으로써 남한이 약간 우세한 정도였다.

1960년에 이르기까지 陣營外交에서 벗어나지 못한 북한은 같은 해 기니아 및 말리와의 수교를 계기로 對中立國 외교활동을 적극화하기 시작했다. 1961년 勞動黨 제4차대회에서 김일성은 ① 사회주의 진영

과의 단결, ② 반제전쟁의 강화와 더불어, ③ 신생중립국가에 대한 접근을 3대 외교방침의 하나로 강조함에 이어 1963~1964년 阿·中 東國家 및 아시아 국가와의 수교를 적극 모색했다. 이리하여 1960년대 후반 특히 1972년부터는 대아프리카 외교가 본격적으로 추진되었다. 1978년 현재 이를 지역별로 살펴보면 남한은 구미 선진지역에서, 북한은 아프리카 및 동구 지역에서 각기 압도적으로 우세했으며, 아시아·중동지역에서는 대체로 균형상태에 있었다. 아프리카 지역도 1972년까지는 남한이 우세했으나, 1972년 아시아·아프리카 단결위원회 제5차대회 이후 북한이 계속 고위급 대표단을 파견하여 대아프리카 외교에 주력함으로써 역전되었다.

이를 시기별로 살펴보면, 남한은 1961~1963년의 3년간에 50개국, 북한은 1973~1975년의 3년간에 43개국과 각각 폭발적으로 수교하는 특징을 보였다. 南北韓의 외교를 단계적 이행과정 측면에서 살펴보면 제1단계 外交體制 創設期(1945~1953)와 제2단계 外交體制 整備期(1954~1960)를 거쳐 제3단계 1961~1972년 기간은 국제정치체제가 冷戰에서 共存時代로 접어드는 시기였던 만큼 남북한 공히 외교적으로 변화를 맞이하게 되었다. 이들 단계에 있어 제3단계인 1960년대는 南韓이 외교체제기반의 구축과 더불어 外交網 擴張으로 북한이 외교적 수세에 몰리는 시기로서 기간중 수교국 수에서 본 남북한 外交力量은 2:1 이었다. 그러나 1970년대는 1960년대와 대조적으로 기간중 수교국 수에 있어 북한이 남한 보다 약 2배의 증가세를 보였다. 특히 북한은 외교역량을 확장하던 이 기간에 남한이 먼저 국교를 수립한 33개국에 침투하는 양상을 보여 동시수교국 수에

있어서도 상당한 증가를 보였다. 또한 이 기간 남북한은 공히 다수 국가와 단교하였다. 그 원인은 남한의 경우 할슈타인(Halstein) 원칙 때문이었고, 북한의 경우는 분쟁 개입, 폭력 수출 그리고 무엇보다도 외교관의 밀수행위 때문이었다.¹⁴⁾

(2) 1980年代 以後

남한은 1983년 79차 국제의원연맹(IPU)총회의 서울개최, 1986년 아시아 경기대회 개최, 1988년 서울올림픽 개최, 1989년 이후 동구 권과의 수교, 1990년 소련과의 수교, 1992년 중국과의 수교 등으로 수교국 수를 크게 증대시켰다. 반면 북한은 1983년 10월 미얀마 랭 구운 폭과암살 사건을 자행함으로써 국제사회에서 테러집단으로 낙 인찍히고 단교를 당하는 외교적 손실을 겪었다. 또한 동구권의 변혁 과 소련의 해체에 따른 공산주의 진영의 몰락으로 인해 남북한간의 총 수교국 수의 차이는 다시 벌어지게 되었다.

14) 그러나 북한 외교관의 密輸行脚은 개인적 사욕을 채우기 위한 것이 아니라 심각한 外貨不足 상황에서 해외공관 유지 및 대남 모략과 북한체제 우 월성 선전, 김일성 우상화 선전, 개발도상국의 친공 계릴라 지원활동, 기 타 반한친북단체에서 필요한 정치공작금을 해외공관이 자체적으로 조달하 도록 계획된 지령에 따라 자행된 것이다. (예: 1976. 10. 15. 마약, 술, 담배 밀수사건으로 덴마크 주재 북한대사와 외교관 4명 추방, 1976. 10. 18. 노르웨이 주재 북한대사 등 4명이 밀수행위에 관련되어 스스로 철수, 동일 밀수관련 혐의자로 추방, 1976. 10. 26. 스웨덴 주재 북한대사 등 4 명이 추방, 또한 1980. 6. 9. 오스트리아 주재 북한 외교관들이 면세특권 을 악용 담배, 향수, 상어알을 밀수 판매하여 현지인들이 실행 신고받음.)

이를 지역별로 살펴보면 남한은 美洲에서의 절대 우위를 지속시키면서 그동안 절대 열세였던 아프리카에서 경제외교를 토대로 수교국수를 북한에 거의 근접시켰다. 또한 유럽, 중동에서도 남한은 북방외교에 의한 동구 제국과의 수교와 중동건설 진출과 맞물린 경제외교로 북한과의 격차를 벌이게 되었다. 아세아·대양주의 경우 남한은 1980년대 이후 6개의 신규 수교국을 확보하였으나, 북한은 단 한 개의 수교국도 얻지 못하였다.

이를 시기별로 살펴보면 남한은 1985년에 11개국, 1990년에 20개국, 1992년에 18개국의 신규 수교국을 지속적으로 확보해 나갔다. 반면 북한은 1985년에 1개국, 1990년에 6개국, 1992년에 13개국을 확보하는데 그쳤다.¹⁵⁾

〈표 6-1〉 남북한 지역별 수교 추세 비교

지역	구분	남 한	북 한	공 동	남한단독	북한단독
		아세아· 대양주	1	23	20	14
	2	26	20	15	11	5
	3	28	20	15	13	5
	4	31	19	17	14	2
유 럽	1	20	18	9	11	9
	2	21	18	9	12	9
	3	28	18	16	12	2
	4	44	32	31	13	1

15) 북한의 1990년에서 1992년 사이의 신규 수교국은 소련의 해체에 따른 공화국들과의 개별적 수교에 따른 것이다.

지역	구분	남 한	북 한	공 동	남한단독	북한단독
		미 주	1	29	11	10
	2	33	11	10	23	1
	3	34	14	13	21	1
	4	34	20	19	15	1
중 동	1	13	12	5	8	7
	2	15	12	7	8	5
	3	18	13	10	8	3
	4	19	14	11	8	3
아프리카	1	30	41	26	4	15
	2	31	42	28	3	14
	3	38	44	36	2	8
	4	41	42	39	2	3
합 계	1	115	102	64	51	38
	2	126	103	69	57	34
	3	146	109	90	56	19
	4	169	127	117	52	10

주: 구분에서 1은 1980년 10월 현재, 2는 1985년 10월, 현재 3은 1990년 10월 현재, 4는 1992년 12월 현재를 나타냄.

다. 評價

총 수교국 數로 본 남북한의 강약점은 다음과 같다. 數的인 면에서 남한은 북한에 비하여 압도적으로 우세하다. 예컨대 남북한은 단독 수교국 수에 있어서 52 : 10, 그 증가추세에 있어서는 1 : -26으로 남한의 절대적 우세를 보이고 있다. 반면 북한은 전반적인 열세하에서도 아프리카에서만은 41 : 42로 우위에 있다. 특히 아프리카 및 중

동 외교에 있어 큰 영향력을 지닌 이집트가 북한의 단독수교국이라는 점은 남한외교의 해결과제이다.

남북한간의 수교국 경쟁은 그동안 이데올로기 중심의 냉전질서에 의해 영향을 받아 왔다. 그러나 세계는 이제 이익 중심의 신국제질서로 이행하고 있고, 수교는 개별국가의 경제이익에 따라 좌우될 가능성이 높아지고 있다. 북한보다 월등한 경제력을 갖고 있는 남한은 아프리카를 포함한 비동맹국가들에로의 접근이 보다 용이하게 될 것이다. 따라서 남한은 총 수교국 수에서의 對北 優位를 지속시킬 것이다.

다만 외교적 고립과 경제난에 직면하고 있는 북한이 현실중시적 대외개방외교를 전개할 가능성과 세계 각국이 수교의 보편 원칙에 따라 북한과 수교할 가능성도 있다. 이렇게 되면 북한은 남한의 단독수교국이 많은 西歐와 美洲뿐만 아니라 아시아에서도 남한과의 수교국 수 차이를 점차 좁혀 올 가능성도 있다.

〈표 6-2〉 남북한 수교국 수 변화추세 현황 및 추정치 비교

	'48	'50	'55	'59	'62	'65	'70	'75	'80	'85	'90	'92	'95	2000
남한	0	6	6	15	54	73	81	93	117	122	146	169	180	190
북한	8	12	12	14	16	23	35	88	99	101	109	127	140	160

2. 海外公館 및 對外宣傳機構 數

가. 概觀

해외공관 및 대외선전기구의 수는 남북한의 외교역량을 분석하는

데 도움이 되는 외교자원의 하나이다. 국가간 해외공관의 설치는 상징적·현실적 友好關係를 표시하는 대외행위로서, 정상적·지속적 외교관계는 이를 통한 外交使節의 교환으로 이루어진다.¹⁶⁾ 오늘날 해외공관의 행위의 폭, 임무와 역할은 축소되고 있는 반면 보다 전문화·체계화되고 있다.¹⁷⁾

1992년 10월 현재 남북한의 해외공관 총수는 137 : 81이다(〈부록 표 6-7〉 참조). 북한은 이러한 열세를 만회하기 위하여 정부외교가 아닌 人民外交의 차원에서 親北韓 團體를 운영하고 있다.

나. 分析

(1) 1980年代 以前

1945년 해방 이후 남북한은 국제무대에서 정통성 확보를 위한 외교대결의 일환으로 해외에 각종 공관을 설치해 나갔다. 1970년대 말까지 남북한의 해외공관 설치현황은 다음과 같은 특징을 지녔다. 첫째, 總海外公館 數는 남한이 108 : 83으로 우위에 있었다. 둘째, 외교활동량이나 상대국에 대한 상징적 비중을 크게 차지하는 大使館 數는 71 : 70으로 균형상태를 나타냈다. 셋째, 領事館 數는 32 : 7로 남한이 크게 우세했다. 넷째, 아프리카에서는 남북한 공히 대사관만을 설

16) 송영우, 「현대외교론」 (서울: 평민사, 1990), pp. 76~77.

17) 해외공관의 고유 업무에는 주재국에서 상징적 또는 정치적으로 국가를 대표하는 일, 자국민과 그들의 이익을 보호하는 일, 지속적으로 주재국을 이해하고 주재국의 유력한 인사들과 교분을 두텁게 하는 일이 있다.

치하였으며, 그 수가 27:13로 북한이 우세하였다. 다섯째, 북한은 1970년대에 아시아 및 구미에서의 수교의 확대와 더불어 각종 국제 기구 본부에 代表部를 설치하기 시작하여, 대서방진영 외교의 열세를 보완하고자 하였다.¹⁸⁾

이와 같은 전반적 열세를 宣傳을 통해 극복하고, 국제적 지위를 증진시키기 위한 방편으로 북한은 親北韓團體 결성에 노력을 기울였다. 북한은 이른바 ‘국제혁명역량과의 단결 강화’라는 명목하에 좌경인사들을 동원하여 친선협회, 김일성 연구소조, 연대성 위원회 등 3유형의 단체를 세계 각국에 만들어 나갔다¹⁹⁾ (<부록 표 6-8, 6-9> 참조).

親善協會는 1951년 日朝協會의 결성을 시발로 조직되어 1950년대는 주로 아시아·공산권을 대상으로 하였으나 1960년대는 전지역에 걸쳐 확대되고 1970·1980년대에 와서는 급격히 팽창되었다. 金日成研究小組는 처음 1969년에 조직되기 시작하여 金日成勞作研究小組, 勞作研究所, 革命歷史研究室, 主體思想研究小組 등의 형태로 조직되고 1970년대 平和共存의 국제적 무드에 편승하여 확장되었다. 또 連帶性委員會는 1971년 모리셔스에서 처음 조직되었다. 金日成研究小

18) 예컨대 유엔 대표부(뉴욕, 1973. 9 개설), FAO 대표부(로마, 1977. 11 개설), UNESCO 대표부(파리, 1976. 11 개설).

19) 친선협회는 당외곽단체인 대외문화연락위원회의 指示를 받으며 자국정부로 하여금 북한정책을 지지케 하는 압력단체 역할을 遂行한다. 김일성연구소조는 김일성의 소위 주체사상이나 북한의 발전상을 과장 선전하는데 이용하나, 실제적인 위치나 영향력은 미미하다. 연대성위원회는 주로 북한의 통일방안을 지지하고 反韓·反美 선전활동을 벌이기 위한 도구로 活用한다.

組가 비동맹권을 중심으로 조직된 데 비하여 連帶性委는 아시아·서구·미주 등 남한과 밀접한 관계가 있는 서방권에 중점적으로 조직되어 있는 것이 특징이다.

이들 대외선전을 위한 親北團體는 1979년 12월 현재 주체사상연구단체가 52개국에 254개, 친선단체가 69개국에 237개 그리고 統一支援連帶性委는 57개국에 168개로 도합 92개국에 657개의 다양한 단체가 산재해 있다.

〈표 6-3〉 남북한의 해외공관 현황

()안은 북한 (1978.12)

	대사관	(총) 영사관	대표부	출장소	계	겸임공관	대치공관
아 주	14(14)	13(5)		1	28(19)	5(7)	10
미 주	18(2)	12	1(2)		31(4)	8(4)	2
구 주	17(16)	5(2)	1(2)		23(20)	3(2)	9
중 동	9(11)	2	2(2)		13(13)	1	8
아프리카	13(27)				13(27)	13(10)	10
계	71(70)	32(7)	4(6)	1	108(83)	30(23)	39

출처: 외무부, 「韓國外交 30年」(서울: 외무부, 1978), p. 317.

(2) 1980年代 以後

1980년대 海外公館의 설치 추세를 보면 남한이 1978년 108개에서 1992년 현재 137개로 29개를 증설시킨 반면, 북한은 1978년 83개에서 1985년 90개로 증가시켰으나, 1992년 현재 81개로 줄었다.

〈표 6-4〉 남북한 해외공관 수 추세 비교

구분	남		한		북		한	
	'80.5	'85.7	'90.4	'92.10	'80.5	'85.7	'90.4	'92.10
대 사 관	74	85	95	95	73	74	74	66
(총)영사관	32	34	37	37	7	8	4	4
대표부및출장소	5	2	5	5	6	8	7	11
계	111	121	137	137	86	90	85	81

출처: 「內外通信」, 제175호, 1980. 5. 15; 국토통일원, 「南北韓 外交力量 變化趨勢 豫測」(서울: 국토통일원, 1985. 11), p. 30; 외무부, 「外交白書」(서울: 외무부, 1990), p. 227; ____, 「各國便覽」(서울: 외무부, 1992. 6), p. 627; 통일원, 「南北韓 主要部門 比較-外交, 經濟, 軍事」(서울: 통일원, 1992. 6), p. 4.

남한의 경우 서울아시안 게임과 서울올림픽 개최, 北方外交 추진, 경제성장 등으로 수교국가가 늘어나면서 대사관 수도 증가하였다. 북한의 경우 1983년 버어마 랭구운 테러사건과 1987년 KAL기 폭파 사건에 따른 여러 나라의 斷交 조치, 1989년 이후 東歐圈의 몰락과 1990년 韓·蘇修交 등의 여파로 해외공관 수가 줄어들고 있는 실정이다. 북한은 이를 만회하기 위하여, 국제기구에의 대표부 및 출장소를 꾸준히 증설하고 있으며, 자본주의 국가와의 관계개선에도 노력하고 있다.

한편 북한은 人民外交 차원에서 각종 친북한단체 수를 증가시키는데 대대적 노력을 전개하였다. 그리하여 1970년대 말 92개국에 659개의 친북단체를 유지하던 북한은 1990년 말 현재 132개국에 1687개 단체를 확보하고 있다. 특히 주체사상연구소조의 경우, 국가 수

(52→93)에 있어 거의 2배, 단체 수(254→877)로 3배 이상 증가시켰다.²⁰⁾

다. 評價

해외공관과 대외선전기구 수의 분석을 토대로 한 남북한의 강점은 다음과 같다. 南韓의 強點은 국제환경의 변화와 국내 경제력의 증진에 맞추어 시의적절하게 해외공관을 증설하여 대북우위를 증대시킨 점이다. 北韓의 強點은 대외선전기구로서의 친북한단체를 다수 보유하고 있으며, 이것들이 비록 형식적이며 활동 능력에 있어 미약하다 할지라도 제3세계 선전외교 차원에서는 성과가 있을 것이라는 점이다.

1993년 초 남한은 舊蘇聯의 우크라이나, 카자흐, 우즈베크 등의 공화국에 상주대사관, 上海·廣州·瀋陽 등 중국내 3개 도시에 총영사관을 설치할 것으로 알려졌다.²¹⁾ 이러한 남한의 해외공관 수 증가 추세는 경제력의 신장 및 국제질서의 경제이익중심 재편성과정과 더불어

20) 북한의 海外團體는 형식만 민간기구일 뿐 실제에 있어서는 북한의 전반적 통제에 따르는 기구인 반면, 남한의 경우 해외에 각종 친선협회, 태권도단체 등이 있으나 민간인이 자율적으로 주도해 나가기 때문에 본 항의 분석에서 除外하였다.

21) 「中央日報」, 1992. 10. 3.

22) 1991년 노르웨이, 니제르, 몰타, 시에라리온 등 4개국 상주공관을 폐쇄하였고 (「內外通信」, 제 773호), 1992년 9월 말 현재 후임자를 任命하지 못한 국가가 7개국에 달한다.(「中央日報」, 1992. 10. 6.)

계속될 전망이다. 반면 북한의 대사관 수는 줄어들고 있다.²²⁾ 또한 1980년대 중반부터 상당수의 친북한 단체들이 자진 해산되고 있다. 이는 북한의 경제난에 기인하는 것으로 이들 단체 구성원들이 북한 대사관으로부터 월급을 받지 못함으로 계속 활동할 의욕을 상실하기 때문이라고 한다.²³⁾ 앞으로도 남북한 해외공관 수의 격차는 더욱 벌어질 것으로 전망된다.

〈표 6-5〉 남북한 해외공관 수 추세 및 추정치

	'75	'80	'85	'90	'92	'95	2000
남 한	108	111	121	136	137	150	160
북 한	83	86	90	85	81	75	90

3. 서울, 평양駐在 外國公館 數

가. 概觀

한 나라에 주재하는 外國公館의 수 역시 한 국가의 외교역량을 분석하는데 주요 지표가 된다. 왜냐하면 비록 수교는 하였으나 해외공관을 상호 교환하고 있지 않다는 것은 양국간에 돈독한 우호관계를 갖고 있지 않다는 것을 의미하며, 공식적인 접촉·교류·상호작용이 별로 많지 않다는 것을 의미하기 때문이다.

23) 고영환, 「평양 25시」 (서울: 고려원, 1992), p. 224.

나. 分析

(1) 1980年代 以前

서울주재 외국공관의 경우, 1948년 8월 26일자로 美國이 서울에 대표부를 개설하고(1949. 4. 19 대사관으로 승격), 1949년 英國과 프랑스가 공사관을, 自由中國이 대사관을 개설하였다. 1950년대에 필리핀, 교황청, 월남(1975. 4 철수), 이탈리아, 터키, 독일 등 6개국 공관이 설치되었고, 1960년대에 泰國, 호주 등 10개국이, 1970년대에 벨기에, 우루과이, 인도네시아, 캐나다 등 19개국이, 1979년 12월 현재 35개국이 서울에 常駐公館을 설치하였다. 이는 당시 남한의 海外公館 數 108 및 修交國家 數 115의 1/3도 안되는 수준이다.

평양에 설치된 외국공관의 경우, 북한은 남북분단 직후 蘇聯의 강력한 후원하에 공산국가들과 밀접한 외교관계를 수립하였고, 이에 공산국가들이 평양에 상주공관을 개설하였다. 1948년 9월 9일 북한정권이 수립되자 몽고가 최초로(1948. 10. 15) 평양에 상주공관을 개설하고, 연이어 불가리아(1948. 11. 29)와 소련(1948. 12. 22)이 공관을 개설하였다. 1950년대에 中共, 베트남과 체코, 폴란드, 헝가리, 루마니아, 동독, 알바니아 등 동구 6개국이, 1960년대에 쿠바, 이집트, 인도네시아, 알제리아 등 4개국이, 1970년대에 인도, 파키스탄 등 6개국이 공관을 개설하였다. 이중 호주는 공관 개설 후 7개월도 못되어 철수하였다. 그리하여 1979년 12월 현재 20개국이 평양에 상주공관을 설치하였다. 이는 북한의 海外公館 數 83의 1/4, 修交國

家數 102의 1/5밖에 안되는 수준이다.

결국 이 시기에 남북한은 공히 분단상황에서 대외적 ‘正統性’ 경쟁을 치열하게 전개하였음에도 불구하고, 외국에게 相互利益의 協力對象國으로 인식시키지는 못한 것으로 분석된다.

(2) 1980年代 以後

남한의 경우, 1985년까지 5년 사이에 서울에는 파키스탄, 볼리비아, 리비아, 베네주엘라, 오스트리아 등 11개국이 상주공관을 개설하여 총 49개국이 서울에 공관을 개설하였다. 이후 1990년까지 5년 사이에는 17개국, 그리고 1992년 10월 현재까지 14개국 등 총 80개국에서 서울에 常駐公館을 개설하였다.²⁴⁾ 특히 1990년에는 소련을 비롯한 동구권 국가들과 엘살바도르, 수단, 자이레 등 모두 13개국에서 집중적으로 서울에 공관을 개설하였다.

반면에 북한의 경우, 평양에는 1985년까지 이란, 리비아 등 中東 4개국과 아시아에서 캄보디아 1개국 등 총 4개국이 상주대사관을 개설하였다. 이후 1990년까지 니카라구아, 이디오피아, 나이지리아 등 3개국이 공관을 개설하였다. 그런데 1988년 1월 6일 나이지리아가 평양에 대사관을 개설한 이래 1992년 현재까지 북한에는 새로운 大使館이 1개도 개설되지 않고 있다. 이것은 북한이 남한에 비하여 더 이상 다른 국가들에게 매력적인 상호이익의 대상이 되고 있지 못함을

24) 가장 최근으로서는 쿠웨이트(1992. 10. 5)와 알제리(1992. 10. 8)가 대사관을 개설하였다. 『朝鮮日報』, 1992. 10. 5.

의미하는 것이다. 또한 서울 및 평양의 外國公館 數 比는 84: 27로 남한이 약 3.1배 가량 우위에 있다(〈부록 표 6-10〉 참조).

다. 評價

남북한 상주 외국공관 수의 격차는 계속 벌어질 것이다. 그 이유는 세계가 이데올로기 중심이 아닌 경제이익 중심으로 관계를 이루어 나갈 것이기 때문이다. 남한은 북한에 비하여 압도적인 경제력을 지니고 있으며 북한은 현 단계의 경제구조로서 이를 극복할 능력이 없다.

〈표 6-6〉 남북한 상주 외국공관 추세 및 추정치 비교

	'48	'50	'55	'60	'65	'70	'75	'80	'85	'90	'92	'95	2000
남한	1	4	6	10	14	19	30	38	49	66	80	95	115
북한	3	7	11	11	14	15	20	20	24	27	27	30	45

출처: 국토통일원, 「南北韓 外交力量 變化趨勢 豫測」(서울: 국토통일원, 1985), p. 49; 외무부, 「外交白書」(서울: 외무부, 1990), pp. 230~231; _____, 「外交白書」(서울: 외무부, 1992), pp. 281~282; _____, 「各國便覽」(서울: 외무부, 1992. 6); 「朝鮮日報」, 1992. 10. 6.

4. 外交活動

가. 概觀

남북한의 고위급 인사의 초청·방문현황에 대한 비교·분석이 외교역량을 평가하는데 도움이 됨은 말할 것도 없다. 문제는 첫째, 초청·

방문시 논의된 사항이 공개되지 않는 경우가 많고, 공개된 사실에 관해서도 질적인 비교가 곤란한 점, 둘째, 초청·방문하는 인사들의 지위 등의 차이로 이를 양적으로 비교하는 것이 어렵다는 점이다. 이러한 제약을 감안하여 외형적인 양적 비교에 국한시킨다. 또한 자료수집상의 문제로 이 분석에서는 북한을 중심으로 살펴보며, 1980년대 이후 남북한 정상들의 방문외교 특징을 덧붙여 분석한다.

나. 分析

(1) 1980年代 以前

북한이 招請 및 訪問外交에 관심을 갖게된 것은 1955년 반동회의 이후의 일이다. 북한은 노동당 제 3차대회(1956)를 계기로 제3세계 국가들과의 관계설정을 위해 당의 외곽단체를 통한 친선 및 문화교류 형태의 접근을 해 왔다. 노동당 제 4차대회(1961) 후 제2차 반동회의 직전 中國指導者들의 아시아·아프리카 지역 순방시 북한은 고위 대표단을 파견, 中國代表團을 수행하여 이 지역을 순방하므로써 政治的 성격의 접근을 시도하였다. 이어 1966년에는 아시아·아프리카 地域의 親蘇的 國家에 친선사절단을 파견하였다. 북한은 1970년대 平和共存의 정치적 무드에 편승하여 政府次元의 외교적 접근시도와 병행하여 人民外交를 전개, 對西方 초청·방문 외교활동도 1970년대에 들어와서 본격화했다.

이처럼 북한의 초청·방문 외교활동은 1970년대에 들어와서 박차가

가해 졌는바, 年度別, 對象地域別, 內容別 그리고 分野別 특징은 다음과 같다. 먼저 연도별로 보면 1971년에는 그 전 해에 비해 초청회수가 약 73%, 방문회수가 5% 각각 증가하고 1972~1976년 동안에 특히 방문회수가 증가했다. 그러나 1977년부터는 다시금 초청회수가 격증하는 반면에 방문회수는 줄어드는 추세를 나타냈다.

地域別로 총체적 특징을 보면 그 치중의 우선순위에서 제3세계권이 제일 앞서고 공산권과 서방권이 순차적으로 뒤따르고 있어서 공산권이나 서방권과의 교류보다 제3세계권과의 교류에 치중하였고, 미국 및 호주와의 교류는 거의 없었다. 또 內容別로 보면 1970년대에 있어 특정한 연도 또는 연도간에 초청과 방문이 각기 증감의 기복은 있어도 총체적으로는 招請外交가 訪問外交보다 많았으며, 특히 제3세계 외교에서 압도적이었다. 이 시기까지 북한은 체제발전 측면에 있어 대외적으로 자신감을 지니고 있었던 것으로 분석된다. 分野別 특징을 보면 政治分野에서 아프리카와 동구와 아시아를, 軍事分野에서 아시아와 아프리카를, 文化分野에서 동구와 아시아를, 社會分野에서 서구와 일본 및 아시아로 나누어 초청·방문의교를 전개하는 특징을 보였다. 특히 북한은 모든 분야에서 아시아를 중시했음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 전기간을 통해 총체적으로 보면 招請에서의 順位는 사회→외교→문화→경제의 차례로 되어 있고 訪問에서의 순위는 외교→사회→문화의 순위로 되어 있다. 그리고 分野別 置重地域을 보면 社會는 제3세계권과 서방권, 文化와 經濟는 공산권 그리고 外交는 제3세계권과 共産圈에 각각 치중되어 있다.

〈표 6-7〉 1970년대 북한의 초청·방문외교 현황(지역·분야별)

(1970. 1. 1~1979. 12. 31)

운영	분야		외 교	경 제	군 사	문 화	사 회	계
	국가							
공 산 권	중 공		28/20	44/33	6/4	55/37	26/18	159/112
	소 련		21/21	30/44	3/1	66/44	40/47	160/157
	동 구		93/96	104/100	17/7	147/104	116/141	477/448
	소 계		142/137	178/177	26/12	268/185	182/206	796/717
제3 세계권	아 시 아 (일본제외)		170/127	99/77	28/10	105/85	135/68	537/367
	아프리카		225/161	26/39	26/10	30/43	113/32	420/285
	중 남 미		36/57	13/17	0/0	20/13	88/21	157/108
	소 계		431/345	138/133	54/20	155/141	336/121	1114/760
서 방 권	서 구		22/23	21/9	0/0	5/28	144/78	192/138
	북 미		0/0	0/0	0/0	0/0	6/1	6/1
	일 본		0/0	2/4	0/0	21/8	164/21	187/33
	대 양 주		1/0	1/1	0/0	2/1	7/2	11/4
	소 계		23/23	24/14	0/0	38/37	321/102	396/176
총 계		596/505	340/324	80/32	451/363	839/429	2306/1653	

주: 經濟分野는 통상, 과학기술, 항공운수 포함, 文化分野는 예술, 체육 포함, 社會分野는 보건, 보도, 언론 포함.

출처: 통일원, 「北韓現況」(서울: 통일원, 1980), p. 20.

1972~1978년간 북한의 招請·訪問外交의 추이와 분야별 優先順位를 보면 〈표 6-8〉과 같다. 즉 1972~1974년까지 우선순위에서 선두주자의 역할을 하던 社會文化가 1975~1976년에는 정치와 같은 순위로 되기 시작하여 1977~1978년에 와서는 政治가 社會文化를 순위에서 완전히 앞서고 있다. 또 1978년엔 經濟도 社會文化를 그 순위에서 능가하게 되었다. 이와 같은 추세는 北韓의 外交가 점차적

으로 政治化되고 實利化되고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이와 같은 추이는 그동안 북한이 남한의 우세에 대응하여 社會文化 및 이데올로기외교의 공세를 취하다가 점차적으로 修交를 비롯한 외교망의 확대로 남한과의 사이에 균형에 접근하자 직접적이며 實利的인 政治經濟外交로 전환한 증후로 볼 수 있다.

〈표 6-8〉 북한의 초청 및 방문외교의 추이와 분야별 순위

연도 순위 분야	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
정 치	2	2	2	1.5	1.5	1	1
경 제	3.5	3.5	3	3.5	3	3	2
군 사	5	5	5	5	5	5	5
사회문화	1	1	1	1.5	1.5	2	3
체 육	3.5	3.5	4	3.5	4	4	4

출처: 통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 통일원, 1979), p. 474.

(2) 1980年代 以後

이 기간 북한 외교활동의 특징은 다음과 같다. 첫째, 東歐 諸國과 招請·訪問外交를 활발히 전개하였고 특히 科學分野 및 社會分野의 교류가 두드러졌다. 이는 전통적으로 북한이 동구 제국을 과학·기술 도입의 대상 국가로 삼았기 때문이었다. 그러나 동구권의 몰락은 북한외교에 타격을 주었다. 둘째, 이 기간에도 과학분야를 예외로 하면 招請外交가 訪問外交보다 압도적으로 많았다. 초청외교의 경우 그 대

상국이 170여개로서 거의 모든 국가들과 교류를 가졌다. 셋째, 분야별 특징은 1980년대 이전과 거의 차이가 없다.

이 기간 남북정상들은 외국방문외교에 역량을 기울였는 바, 그 특징은 다음과 같다(〈부록 표 6-11, 6-12, 6-13〉 참조). 첫째, 남한의 경우 5공화국의 전두환 대통령은 7년 재임기간중 8차에 걸쳐 총 18개국을 순방하였다. 6공화국의 노태우 대통령은 5년 재임기간중 12차에 걸쳐 총 14개국을 순방하였다. 반면 북한의 경우 김일성은 동 기간중 13차에 걸쳐 총 10개국을 순방하였다. 외국방문 횟수 및 국가 수에 있어 남한의 우세로 분석된다.

둘째, 남한의 경우 방문국가의 지역별 분포에 아시아·아프리카·미주·구주 및 북방(소련 및 중국) 등 고른 분포를 보여 주었다. 반면 북한의 경우 1984년 소련 및 동구 순방, 1986년 소련 방문 이후 중국편향을 보여 주었다. 결국 자주적 전방위외교를 지향하는 점에 있어서는 남한의 우위로 분석된다.

1980년대 북한의 招請·訪問外交의 특징을 보면 첫째, 地域적으로 東歐에 가장 치중되어 있고 그 다음으로 아시아 그리고 아프리카의 순서이다. 둘째로 내용상의 특징을 보면 招請外交가 訪問外交보다 많다는 점에서는 1970년대와 맥을 같이하는 것이지만 1980년대의 경우에는 초청 횟수가 방문 횟수의 2배를 상회하고 있다.

셋째, 分野別 특징을 보면 총체적으로 그 순위에 있어 社會分野가 단연 1위이고 그 다음에 政治分野, 體育分野 그리고 經濟分野가 이에 뒤따르고 있다. 또 이 分野別 특징을 地域別로 연계시켜 보면 아시아에서의 치중은 사회분야이고 다음이 정치분야와 경제분야의 순위로

되어 있다. 中東에서는 사회분야에 치중하고 그 다음이 정치분야이다. 그리고 阿洲에서는 정치분야와 사회분야, 西歐와 美洲에서는 사회분야와 정치분야, 東歐에서는 다른 지역에 비해 저조하면서도 사회분야와 정치분야의 순위를 각각 치중하고 있다.

〈표 6-9〉 1980년대 북한의 초청·방문 외교 현황(지역·분야별)

(대표단 수/국가 수: 1980~1989년)

구 분		정 치	경 제	군 사	사 회	체 육	과 학	계
아 주	초청	364/28	150/16	2/2	945/19	48/9	19/7	1531/30
	방문	144/22	138/10	3/3	151/21	38/10	24/5	498/22
중 동	초청	280/22	67/14	21/7	317/17	19/13	1/1	705/22
	방문	135/15	63/9	8/3	73/11	13/6		292/17
아 주	초청	691/41	97/30	28/13	659/39	36/23	1/1	1512/42
	방문	339/38	41/18	12/7	64/26	3/3	6/5	465/39
서 구	초청	373/27	71/14		593/23	5/5		1042/27
	방문	202/20	50/11		139/18	43/11	9/4	443/23
미 주	초청	330/38	24/12	2/2	545/30	10/8		911/38
	방문	193/25	22/11	4/1	93/20	7/4	7/5	326/27
동 구	초청	618/25	310/13	59/10	1611/14	614/12	74/10	3288/15
	방문	530/13	316/12	53/11	1131/14	265/11	68/10	2383/14
국제 기구	초청	92/1	24/1	4/1	229/1	86/1	7/1	422/1
	방문	111/1	41/1	10/1	85/1	20/1	3/1	270/1
계	초청	2748/172	746/100	116/35	4899/143	818/71	102/20	9429/175
	방문	1654/132	671/72	90/26	1736/111	386/46	117/30	4654/143

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990), p. 377.

다. 評價

북한의 招請·訪問外交는 본질적으로 南韓과의 體制競爭 및 正統性 확보를 위한 수단인 하나이다. 북한이 지역적으로 제3세계권과 동구권에 치중하고 있음은 체제경쟁을 위해 국제혁명력량과의 단결을 강화하며 또 정통성 확보를 위해서 1인독재체제를 정당화(1970년대)하며 승계체제(1980~)를 합리화하기 위한 정치공작의 하나이다. 북한이 특히 제3세계 국가와의 관계설정과 발전을 위해 사용되는 수단에는 여러 가지가 있으며 그 중에서 招請·訪問은 전형적인 정치·외교적 수단이며 기타 군사훈련과 무기판매 등의 軍事的 수단, 경제원조 등의 경제적 수단 그리고 문화교류 등의 문화적 수단과 더불어 중요한 역할을 한다.

북한의 經濟難을 고려해 볼 때, 향후 북한이 초청외교를 확대하는데에는 한계가 있다. 물론 內部團束을 위한 체제통합 방편과 외교난타결책으로서 초청외교는 계속 사용할 것이다. 그러나 이는 외화고갈을 자초할 것이고, 이에 따라 경제난은 더욱 심화될 것이다. 결국 북한으로서는 초청외교를 강화할 경우 短期的으로는 成功할 것이나, 長期的으로는 失敗할 가능성이 크다. 왜냐하면 김일성 체제하에서 일시적으로 체제안정을 가져올 수 있으나, 북한사회의 물질토대 약화를 초래함으로써 궁극적으로 김정일 후계체제의 불안정을 초래하는 원인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 향후 북한의 초청·방문외교는 적어도 양적 측면에서 축소될 것으로 전망된다.

5. 外務部 豫算 및 外務部 職員 數

가. 概觀

한 나라가 외교를 전개해 나가는 데 있어서는 物的 資源 뿐만 아니라, 이것을 가동하는 人的 資源이 필요하며, 외교역량은 이러한 자원의 양과 질에 비례하게 된다. 南韓의 경우 外交豫算은 경제발전과 더불어 신장해 왔으며, 人員 數에 있어서도 아프리카, 중동, 동구 지역 외교가 강화되어 海外公館職員을 중심으로 增員되었다(〈부록 표 6-15, 6-16〉 참조). 北韓의 경우 외교예산은 알 수 없으나 전체예산 지출에서 일반행정이 차지하는 비율이 점차 낮아지고 있으며,²⁵⁾ 인원수에 있어서도 1980년대 후반에 들어와 감소하는 추세에 있다.²⁶⁾

나. 分析

(1) 1980年代 以前

南韓의 경우 정부수립 후 1988년까지의 연도별 外務部 豫算規模를 정부 총예산과 대비해 보면 초창기에는 0.4%였으며, 이후 불규칙적인 증감이 계속되다가 1964년에 1.2%로 1%선을 넘어섰다. 1960년대말에는 다시 1%이하로 줄어들었고 1972년부터 1975년 사이에 1

25) 황의각, 「북한경제론」(서울: 나남, 1992), pp. 171~177.

26) 고영환, 「평양 25시」 참조.

%선을 넘어섰던 일이 있었으나 1976년부터 다시 1%선을 넘어서지 못하고 있다. 그러나 政府豫算이 경제발전에 힘입어 지속적으로 증가하였기 때문에 絶對額에 있어서는 증가하였다.

북한의 경우 외교예산은 공개되지 않고 있으며, 북한 예산지출 항목중²⁷⁾ 일반행정비에 포함되는 것으로 파악할 수 있다. 그런데 전체 예산에 있어 일반행정비의 차지하는 비율은 1948년 31.1%, 1955년 9.6%, 1960년 4.2%, 1970년 1.8%, 1975년 2.1%, 1979년 2.1%로 점차 감소되는 추세였다.²⁸⁾ 따라서 一般行政費의 減少趨勢에 비추어 보면 외교예산은 감소되어 왔을 것으로 분석된다.

外務部 職員 數:

1948년 정부수립 당시 南韓 外務部는 정원 160명으로 출발하였다. 1952년에는 재외공관 정원제가 도입되어 本部 81명, 在外公館 96명으로 합계 177명으로 증원되었다. 그 후 꾸준히 증가하여 1950년대 말에는 275명에 달했다. 5·16혁명 이후 적극적인 대중립국 외교정책에 따른 職制改編과 海外公館網의 대폭적 확충에 힘입어 1970년에 560명으로 증가되었다. 1970년대에 들어 경제발전에 따른 국력신장과 더불어 외무부 기구가 확대개편되었고, 재외공관망도 확장됨으로써 1978년 말 정원 973명으로 창설기의 약 6배로 증원되었다.²⁹⁾

27) 북한 예산지출의 기능별 구성은 크게 인민경제비, 사회후생 및 문화비, 국방비, 일반행정비로 나눌 수 있다.

28) 황의각, 「북한경제론」, pp. 175~176.

29) 外務部, 「韓國外交 40年」(서울: 外務部, 1990), pp. 369~372.

對外支援 現況：

남북한은 각기 대외지원 활동을 전개해 왔다. 남한의 경우 대개도국에 대한 지원은 1963년 미국 USAID 원조계획 및 자금을 의하여 연수생을 초청·훈련한 것으로부터 시작된다. 특히 1977년은 남한이 개도국에 無償援助를 공여하기 시작한 해였다. 1978년 말까지의 통계로 보면 남한의 원조제공국은 총 55개국, 북한의 그것은 68개국으로 북한이 남한보다 더 많은 국가를 지원하였다. 地域別로 남한은 아시아와 중남미에서, 북한은 중동과 아프리카에서 각기 더 많은 대외 지원국을 가지고 있었다.

남북한의 원조제공 내용을 보면, 남한은 농기구, 트럭, 의료 등이었고 북한은 문화시설, 군사분야 등에서의 지원이 주류를 이루었다. 특히 북한은 총 68개 지원국중 절반이 넘는 35개국에 軍事支援을 하였고, 이를 통하여 非同盟國家에 침투하고 있었다.

對外支援國 數를 보면 북한은 남한을 앞서고 있었다. 이는 북한이 남한보다 국력이 앞서서가 아니라 국제사회에서 남한외교와 경쟁하기 위해서 무리한 수적, 외형적 지원에 치중한 결과라 할 수 있다. 이에 반해 남한은 일방적인 원조제공보다 經濟協力 增進과 技術支援을 통한 쌍무관계 개선에 역점을 두고 있었다.

(2) 1980年代 以後

남한의 경우 外務部 豫算은 1980년대 이후 현재까지도 여전히 정부예산의 1%선을 넘지 못하고 있다. 그러나 그 절대액은 꾸준히

상승하여, 1991년 예산은 1981년 예산의 약 3배로 증액되었다(〈부록 표 6-15〉 참조). 외무부 예산편성 비율은 해외공관 부문의 확대 경향으로 나타나고 있다. 예컨대 1979년 本部 42.3%, 海外公館 57.7%이던 것이 1980년대의 해외공관 증설 및 정원증가 등으로 1988년 本部 39.3%, 海外公館 60.7%로 후자의 비율이 증가하였다.³⁰⁾

북한의 경우 일반행정비의 비율은 1982년 1.9%, 1986년 2.1%, 1987년 1.5%, 1988년 1.7%, 1989년 1.7%, 1990년 1.6%로 나타났다.³¹⁾ 이는 1970년대의 감소 추세를 그대로 이어 내려오는 것으로 외교예산은 감소되고 있는 것으로 추정된다.

外務部 職員 數 :

남한은 1979년부터 아프리카 및 中東 지역에 대한 외교활동 확대 로 1980년에 외무부 직원 수를 38명 증원시켰다. 그 후 1981년 6명의 감소를 제외하고 계속 증가하였다. 1987년에는 제6차 경제사회개발 5개년계획의 효율적 추진과 2000년대 국가발전이라는 목표에 대처하기 위하여 외무부 직원 수도 50명이 증원되었다. 또한 1988년에는 급변하는 국제경제 환경에 대처하여 국제적 지위 향상과 역할강화를 위하여 34명의 증원이 있었다. 1989년 사회주의권의 몰락과 1990년 韓·蘇修交, 1992년 韓·中修交에 따라 외무부 직원 수는 지속적으로 증원되고 있다. 요컨대 외무부 정원은 1979년의 972명에서 1991년에는 1826명으로 약 2배의 증가가 있었다.

30) 위의 책, p. 372.

31) 황의각, 「북한경제론」, p. 176.

북한의 경우도 외교일꾼들을 1980년대에 증원하였던 것으로 보여진다. 그러나 동구권 몰락 및 소련의 해체 그리고 북한의 경제난 가중으로 인하여 외교부문 일꾼들의 숫자가 해외공관원 감축을 중심으로 최근 감소하는 추세에 있는 것으로 분석된다.³²⁾

對外支援 現況 :

남한의 公的開發援助(Official Development Assistance: ODA)는 兩者間 ODA와 多者間 ODA로 구분되며, 전자는 다시 기자재 공여(무상원조), 기술협력 및 경제협력 차관공여(유상원조)로, 후자는 국제기구에 대한 출자금과 분담금으로 구성된다. 1987년은 남한의 對開途國 경제협력사업이 본격화되는 해였다. 對外經濟協力基金(EDCF)을 창설하여 개도국의 산업발전과 경제안정을 지원하기 위한 차관제공사업을 시작한 것이다. 또한 1977년 이후 1990년까지 무상원조액은 총 9134만 달러이었으며, 지역별 배당 순위는 아프리카, 중남미, 아시아, 중동지역 순으로 나타났다.

북한의 경우 무상원조액은 1987년 2,198만 달러를 기점으로 하여 점차 감소되고 있다. 반면에 유상원조액은 상대적으로 증가하여, 총 원조액은 증가하는 추세를 보였다. 남한의 양자간 ODA 금액과 북한의 제3세계 지원금액 만을 비교할 때, 1987년 1,730만 달러: 3,470만 달러, 1988년 1,990만 달러: 2,731만 달러, 1989년 2,390만 달러: 4,780만 달러로 북한이 절대우위로 나타났다. 그러나 1990년부

32) 고영환, 「평양 25시」 참조.

터 마이너스 경제성장에 들어선 북한으로서는 1980년대 후반과 같은 대규모 지원을 시행하기 어려울 것으로 분석된다. 반면에 남한은 1990년 2,900만 달러, 1991년 2,360만 달러로 양자간 ODA에 제공함으로써 꾸준히 신장세를 보였다. 결국 남한경제는 계속 성장할 것이므로, 대외지원액에 있어 남한의 열세상황은 단기간 내에 극복될 것으로 예측된다.

〈표 6-10〉 남한의 ODA 실적

(단위: 백만 달러)

구 분	1987	1988	1989	1990	1991
1.양자간 ODA					
· 기자재 공여	9.1	11.4	12.6	11.5	12.4
· 기술협력	8.2	8.5	8.5	7.5	4.5
· 경제협력 차관공여			1.8	10.0	6.7
2.다자간 ODA					
· 출자금	49.9	28.4	32.2	42.4	17.9
· 분담금	5.8	6.7	8.7	8.5	12.2
계	73.0	55.0	63.8	79.9	53.7

출처: 외무부, 「外交白書」(서울: 외무부, 1992), pp. 140~141.

〈표 6-11〉 북한의 제3세계 지원 현황

(단위: 만 달러)

구 분	1980~85	1986	1987	1988	1989	계
무 상	4,328	644	2,198	1,669	944	9,783
유 상	10,180	248	1,272	1,062	3,846	16,608
계	14,508	892	3,470	2,731	4,790	26,391

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990), p. 204.

다. 評價

南韓의 경우 外務部 豫算 規模는 대정부예산 비율에 있어 1%를 넘지않는 수준에 있으나, 정부예산의 절대증가에 따라 그 규모는 커져 왔다. 外務部職員 數에 있어서도 전반적 국력신장과 북방정책의 성공적 추진으로 인해 1948년 보다 10배 이상, 1980년 보다 2배 가량 증가하였다. 對外支援에 있어서 무상원조는 점차 증대되는 경향을 보여주나, 총 ODA는 현상유지 내지 감소경향을 보여주고 있다. 반면 北韓의 경우 외교부 예산이나 외교부 직원 수는 감소되는 경향을 보여주는 것으로 추정되었다. 그러나 對外支援에 있어서는 비록 무상원조 부분이 줄었음에도 불구하고 총액에 있어서는 증가하는 모습을 보여주었다.

결국 남한은 외무부 예산과 외무부 직원 수 비교에 있어서는 우위를 나타내나, 대외지원에 있어서는 북한이 상대적 우위를 나타내는 것으로 평가된다. 이에 남한은 1991년 4월 「한국국제협력단」을 창설하여 대개도국 원조실시 체계에 대한 일대전환과 장기적 정책하에 일관성있고 체계적인 국제협력사업을 시의적절히 추진하고 있다. 따라서 남한이 대외지원 금액 및 정책의 효율성 측면에 있어서도 가까운 기간안에 우위를 점하게 될 것으로 전망된다.

6. 外交從事者の 活動能力

가. 概觀

외교 종사자의 활동능력은 크게 構造的 次元과 個人的(機能的) 次元으로 나눌 수 있다. 구조적 차원이란 외무부(외교부)와 여타 기관과의 협력관계를 의미한다.³³⁾ 개인적 차원이란 실무책임자로서의 외무부장관(외교부장)의 역량과 외무직원의 활동능력을 의미한다. 양국 정부수립 이후 남한에는 24명의 外務長官이 교체되는 동안 북한에는 5명의 外交部長이 바뀌었다. 따라서 북한외교는 상대적으로 일관성을 지녔으나 국제환경변화에 탄력적으로 적응하기 힘든 한계가 있다고 볼 수 있다.

외무직원의 선발과 활용에서도 북한은 남한에 비해 체계성을 보여준다. 그러나 외교목표 및 정책을 소수의 정책결정자가 자의적으로 설정·운용함으로써 북한 외무직원의 사기는 점차 저하되고 있는 실정이다.

나. 分析

(1) 1980年代 以前

33) 구조적 차원에서의 능력은 다음의 외교정책 결정과정과 외교정책 집행과정에서 자세히 거론한다.

역대 북한의 외교부장은 그 숫자가 많지 않음을 알 수 있다. 초대 외교부장이던 朴憲永이 미제 간첩이라는 죄명으로 숙청당하고 난 후, 1950년대의 南日, 1960년대의 朴成哲, 1970년대의 許鎔 등 3인의 외교부장이 지난 30년간 북한 외교부를 이끌어 왔다. 이에 반해 남한의 경우 동 기간에 20명의 장관 및 직무대리가 근무하였다. 이는 북한 외교부장들의 재임기간이 남한에 비해 상대적으로 길었음을 의미할 뿐만 아니라 외교정책에 있어서도 持續性과 一貫性이 있었음을 뜻한다.

(2) 1980年代 以後

이 기간 북한의 외교부장이 許鎔에서 金永南으로 단 한번 교체 (1983. 12)³⁴⁾된 반면 남한의 외무부장관은 6차례 교체되었다. 외교 종사자의 활동능력을 비교하기 위하여 이곳에서는 북한 외무직원의 위상과 사기를 살펴본다. 북한에서 외교관에 대한 선망도는 대단히 높은 것으로 알려지고 있다. 1980년대 초반 金正日是 ‘외교부는 당의 외교부, 외교부는 나의 외교부’라고 하여 외교부에 극진한 정치적 신임을 베풀었으며 이를 ‘나라의 얼굴’로 내세웠다. 북한 외교관의 교육을 담당하는 기관은 당 간부부 산하인 金日成綜合大學의 外文學部, 국제관계대학, 평양외국어대학 등이며 각각 150~200명, 약 50~100명, 약 200명 썩의 졸업생을 매년 배출한다. 외국에서 귀국하는

34) 이 외교부장의 교체도 1983년 10월 버어마 랭구운 폭발암살사건에 대해 국제적 비판을 의식한 문책성 인사로 보인다.

외국어 전문 유학생, 실습생, 연구생 등도 10~30여명이 있다. 이들 가운데서 매년 10~15명 내외의 외교관이 선발된다. 약 50:1의 경쟁을 거쳐 선발되며, 출신성분과 가족배경 등이 좋은 북한 외교관들의 위상은 높다고 볼 것이다.

그러나 북한 외교관들의 사기는 김정일의 자의적·독단적 정치와 이에 따른 부패만연으로 상당히 저하되어 있다. 북한의 외교는 김일성·김정일 부자승계체제에 대한 宣傳과 支持獲得에 주안점을 두고 있다. 이를테면 북한의 외교부와 80여 재외대사관의 주요 임무는 ‘김일성, 김정일은 인간이 만들어낸 창조물이 아니라 하늘이 낸 위인’이라는 것을 세계만방에 선전하는 일이다.³⁵⁾ 이를 위해 주체사상 토론회를 지역별로 조직·실시하고 있으나, 외교정책 결정자들과 외무직원들은 이러한 주체사상 선전방법에 회의를 표명하고 있다.³⁶⁾

또한 북한은 김일성·김정일의 公明心을 만족시키기 위하여 외교적 낭비를 범하고 있다. 예컨대 대사관이 기본외교 업무를 1년내내 잘못 하더라도 김부자에게 외국 훈장 하나만 받도록 주선하면 그 대사관은 ‘일 잘하는 대사관’, ‘충성심이 높은 대사관’으로 평가를 받는다. 따라서 북한 외교관들도 본업무보다 향후 출세를 위해 보따리 및 密輸外交와 김일성, 김정일의 허영심을 만족시켜 주는 일에 매달리게

35) 이 업무를 수행하는 주요 기관은 당 중앙위 선전선동부와 사회과학부(일명 주체사상부) 그리고 외교부이다.

36) 姜錫柱 외교부 제1부부장도 1987년 10월에 “주체사상 선전방법을 바꿔야 하지 않는가?”하고 사석에서 말한 것으로 전해진다. 고영환, 「평양 25시」, p. 247.

된다. 文化外交로서는 「4월의 봄축전」³⁷⁾의 조직과 예술단의 현지방문³⁸⁾이 있다. 이러한 일들은 해외 상황과 국내 경제난을 동시에 아는 외교관들로서는 참으로 이행하기 힘든 일이다. 결국 이로 말미암아 북한 외교관들의 사기는 저하되고 있다.

經濟外交 부문에서는 김정일의 전면적 부상과 더불어 심각한 문제가 제기되고 있다. 대외무역과 외교부문에 새로이 ‘정성금’이라는 용어가 나타났다.³⁹⁾ 이는 외교관이나 무역일꾼들이 김정일에게 바치는 의화를 뜻하는 것으로서 토동당 財政經理部 39호실(김정일의 개인의

37) 1982년 김정일은 김일성의 ‘만수무강’을 축원한다는 의미로 매년 4월 15일 외국 유명 예술단체와 예술인을 招請하도록 하고 있다. 따라서 매년 초가 되면 당 국제부와 외교부, 문화예술부 관리들로 ‘4월 봄축전 준비 상무그룹’이 조직되고, 해마다 규모가 다르지만 1년에 평균 1백만 달러 내지 2백만 달러가 여기에 投資된다. 문화예술부 사람들은 나라 수를 채우고 인원을 많이 늘려야 김정일 칭찬을 받으므로 사람 수 늘리는데 혈안이 되어 있지만 외교부는 반대의 입장을 表明하고 있다.

38) 외교부는 당 선전선동부의 압력에 대사관은 외교부의 강압에 견디지 못하여 주재국의 사회단체나 문화예술성과 交渉하여 평양예술단을 받아들여도 록 한다. 그런데 예술단이 오게되면 그 주재국의 대사관원들은 절반 정도 정신이 나가버린다. 예술단 지휘를 김정일이 직접하기 때문에 잘 먹이고 잘 대우해 주어야 하며, 50명 내지 1백명 가량되는 예술단 성원 모두에게, 하다못해 스타킹 한 켤레나 원피스 한 벌감이라도 해 주어야 한다. 만약에 잘못하면 해당 당 위원회의 당 생활총회에서 책임 추궁을 당하게 된다. 高영환, 「평양 25시」, p. 251.

39) 정성금은 대성총국과 무역부에서 벌어들이는 ‘날아다니는 돈’ (재고품인 일본제 구두를 절반값에 사다가 아프리카에 팔거나, 태국산 쌀을 사서 북한미라고 속여 아프리카에 톤당 20~50달러를 덧붙여 파는 되거래 무역으로 벌어들이는 돈임)과 외교관들이 주재국 국법을 어기면서 非合法的으로 장사를 하는 ‘보따리 장사’수익금이다.

화 관리부서)이 담당한다고 한다. 문제는 정성금을 바치면 출처를 불문하고 곧바로 김정일의 치하와 훈장을 받게 된다는 점이다.⁴⁰⁾ 이에 따라 일은 적당히 하면서 돈을 벌어야 한다는 사고가 전염병처럼蔓延된 것이다. 더욱이 구사회주의 진영에 나가 있는 북한 외교관들은 박봉(월평균 300루블 또는 10달러)과 외교관계의 소원화에 따른 이중적 어려움에 처하여 사기가 매우 저하되어 있다.

결국 나날이 악화되는 국내 경제 형편, 해외에까지 뻗어 오는 정치·사상적 통제, 조국에 두고온 가족생각, 밝아질 전망이 없는 미래 등은 외교관들의 생활을 더욱 어렵게 하고 있다. 이를 통제하기 위하여 북한 대사관들에는 專任 黨秘書들과 國家保衛部員들이 나와 있다. 당 비서는 외교부나 국제부 소속이 아니고, 당 중앙위 조직지도부 재외당 생활지도과 직속이다.⁴¹⁾ 국가보위부 요원들은 남북한 대사관이 같이 존재하고 있는 수십 개 나라들에 주로 파견되어 있다. 이들은 1980년대 후반부터 외교관들의 이탈을 방지하기 위한 旅券統制를 강화하고 있다.

40) 1백만 달러를 바치면 김정일 표창장과 함께 국기훈장 1급이 수여되며, 10만 달러를 바치면 국기훈장 3급과 상품(국내산 가구와 식료품)이 수여된다. 20만 달러를 김정일에게 바치면 부부장(차관)이고, 10달러를 바치면 국장이 된다(예: 현 리비아대사 이원국, 몰타대사 김치섭). 위의 책, p. 256.

41) 위의 책, p. 264.

〈표 6-12〉 남북한 역대 외무장관(외교부장) 명단

남			북		
대 순	성 명	재 직 기 간	대 순	성 명	재직기간
1대	장택상	1948. 8~1948.12	1대	박헌영	1948.9
2대	임병직	1948.12~1951. 4			~1953.3
3대	변영태	1951. 4~1955. 7			
4대	조정환	1955. 7~1956.12(署理) 1956.7~1959.12	2대	남 일	1953.8 ~1959.10
직무대리	최규하	1959.12~1960. 4	3대	박성철	1959.10 ~1972.10
5대	허 정	1960. 4~1960. 8			
6대	정일형	1960. 8~1961. 5			
7대	김홍일	1961. 5~1961. 7			
8대	송요찬	1961. 7~1961.10			
9대	최덕신	1961.10~1963. 3			
10대	김용식	1963. 3~1963.12			
11대	정일권	1963.12~1964. 7			
12대	이동원	1964. 7~1966.12			
13대	정일권	1966.12~1967. 6			
14대	최규하	1967. 6~1971. 6			
15대	김용식	1971. 6~1973.12	4대	허 담	1972.12 ~1983.11
16대	김동조	1973.12~1975.12			
17대	박동진	1975.12~1980.9.1			
18대	노신영	1980.9.2~1982.6.1			
19대	이범석	1982.6.2~1983.10.9			
20대	이원경	1983.10.15~1986.8.26	5대	김영남	1983.11 ~현재
21대	최광수	1986.8.27~1988.12.4			
22대	최호중	1988.12.5~1990.12.26			
23대	이상옥	1990.12.27~1993.2.26			
24대	한승주	1993.2.26~현재			

다. 評價

북한 외교관은 위상에 비하여 사기는 저하되고 있다. 반면 남한 외교관은 비록 북한과 같이 국가에 의해 체계적으로 교육되고 선발된 인원들은 아닐지라도, 선발 이후 각종 해외적용 연수와 신장되는 국력에 의해 능력과 사기 면에서 압도적 우세를 보이고 있는 것으로 평가된다.

남북한 외교진을 놓고 볼 때 남한은 경험 많고 유능한 엘리트를 계속 양성함으로써 질과 양 면에서 북한을 압도하나, 북한은 국제사회에 대한 객관적 인식능력의 결여와 최고정책결정자의 파행적 행위로 인해 국제사회의 신뢰가 저하되었고, 여기에 경제난이 가중되어 외교 부문 종사자들의 사기는 극도로 떨어져 있는 상황으로 평가된다. 이러한 남북한 외교관의 사기 격차는 시간이 지날수록 더욱 벌어질 것으로 전망된다.

7. 유엔 및 國際機構 加入

가. 概觀

현재 유엔산하 전문기구 26개중 남한은 16개 기구에, 북한은 11개 기구에 각각 가입하고 있으며, 43개 정부간 국제기구중 남한이 36개 기구에 가입하고 있는데 비해 북한은 단 10개 기구에 가입했을 뿐이다. 따라서 대국제기구 외교면에 있어서 남한은 우세한 외교역량을

보이고 있다(〈부록 표 6-14〉 참조).

또한 대유엔정책 차원에서 살펴보면, 1970년대까지 남한은 남북한 유엔의 동시가입을 통한 한반도 평화정착에 일차적 목적이 있었고 이에 따라 비생산적인 한반도문제의 토의 지양 및 공산측 동향에 대해 신축적인 대응을 해왔다. 이에 비해 북한은 ‘남조선혁명수행’을 위한 국제환경 조성에 일차적 목적이 있었고 이에 따라 ‘고려민주연방공화국 창설방안’, ‘단일국호에 의한 유엔가입’ 주장 등 평화를 가장한 적극외교를 전개해 왔다. 그러나 1991년 9월 남북한은 유엔에 동시가입함으로써 새로운 대유엔 활동목적과 정책을 정립시켜야 할 시점에 와 있다.

나. 分析

(1) 1980年代 以前

이 시기 유엔 산하 직속 및 전문기구 26개중 남한은 17개 기구에, 북한은 10개 기구에 각각 가입하고 있으며, 43개 정부간 국제기구에서는 남한이 30개에 가입하고 있는데 비해 북한은 단 5개 기구에 가입하고 있을 뿐이다. 대국제기구 외교 면에 있어서 남한이 압도적으로 월등한 것이다.

정부간 국제기구 가입현황을 좀 더 살펴보면, 남한은 정치, 경제, 문화 등 각 방면에 걸쳐 골고루 가입되어 모든 방면에 주력하고 있음을 보여 주는 반면, 북한은 과학기술 기구에 3개, 정치·경제 기구에 각 1개 씩을 가입하고 있는데 불과하다.

대유엔활동을 살펴볼 때, 남한은 1948년 12월 유엔총회의 압도적 결의로 정통성과 합법성을 승인받은 이래 1960년대까지 확고부동한 우위를 유지하였다. 반면에 북한은 1960년대까지 침략자의 낙인이 찍힌 것으로 인해 유엔을 근본적으로 부인하는 태도를 견지해 왔다. 그러나 1971년 중국의 회원자격획득을 계기로 태도를 변경, 중국의 지원을 받아 1973년 유엔대표부를 개설하여 적극적인 유엔외교를 시작하였다.

특히 1975년 총회에서 서방측 안 및 공산측 안이 동시에 통과되는 이변이 연출되었고, 이로써 북한은 대유엔외교에서의 열세를 만회하게 되었다. 이것은 유엔내 주요 세력으로 대두된 제3세계권 국가의 反西方 경향과 이들 국가에 대한 북한의 집요한 침투공작의 결과라고 볼 수 있다. 이후 남북한 모두 한국문제 상정을 고집하지 않았고, 남북한은 대유엔활동에 있어 어느 쪽도 우위를 확보하지 못하게 되었다.

〈표 6-13〉 국제기구 가입 추세 및 현황

		UN산하기구	UN전문기구	정부간 기구	합 계
남	1982	2	15	30	47
	1985	2	15	32	49
한	1990	2	15	36	53
	1992	2	16	36	54
북	1982	1	9	7	17
	1985	1	9	7	17
한	1990	1	11	10	22
	1992	1	11	10	22

출처: 국토통일원, 「南北韓比較叢書」(서울: 국토통일원, 1982), p. 145; _____, 「南北韓 外交力量 變化趨勢豫測」(서울: 국토통일원, 1985), pp. 51~55; 외무부, 「各國便覽」(서울: 외무부, 1992. 6), pp. 630~632; 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990), p. 308.

(2) 1980年代 以後

南北韓은 1991년 9월 유엔에 正會員國으로 동시가입하였다. 이 기간에 있어 남한은 7개 기구, 북한은 5개 기구에 새로 가입하여, 남북한은 국제기구 가입비율에 있어 큰 변동이 없었다. 단 유엔 직속기구 및 산하기구에는 남북한이 유엔의 정식 회원국이 됨으로써 自動加入되었다. 따라서 이들 기구에서의 가입경쟁은 남북한간에 더 이상 존재하지 않게 되었다.

그러나 남한은 1992년 4개 유엔직속기구에 새로 가입하면서 동시에 理事國으로 선출되었다.⁴²⁾ 또한 1992년 10월에는 유엔 경제사회 이사회에 임기 3년의 이사국으로 선출되었다.⁴³⁾ 현재 남한이 이사국으로 활동하고 있는 국제기구는 모두 20여개에 달하고 있다. 이 사실은 남한이 유엔에서의 제반 국제문제해결을 위한 意思決定 過程에 완전한 참여가 가능하게 되었다는 것과 상당한 영향력을 행사할 수 있게 되었다는 것을 의미한다.

다. 評價

유엔 및 국제기구가입 추세에 있어서는 남한이 북한을 앞서고 있

42) 범죄예방 및 형사사법위원회(UNCCPCJ), 인권위원회(UNCHR), 계획·조정위원회(UNCPC), 공보위원회(UNCI) 등이다. 외무부, 「외교문제해설」, 1992. 5. 4.

43) 「中央日報」, 1990. 10. 29. 북한도 처음에는 입후보했으나 내년에 출마하겠다고 철회하였다.

다. 더욱이 남한은 개방체제로서 예비잠재력을 확보하고 있는 반면, 북한은 폐쇄체제로서 역량확대의 한계를 내포하고 있다. 왜냐하면 완전개방화는 체제존립 자체를 위협하기 때문이다. 따라서 김일성 체제 하에서 북한은 국제기구 가입에 적극적으로 나올 가능성이 별로 크지 않을 것으로 전망된다.

한편 대유엔활동에 있어서는 북한의 정책이 비록 전술적 차원일지라도 보다 현실적응적으로 변할 수 밖에 없다. 남한은 한반도의 평화와 동북아의 안정을 기반으로 한 평화통일을 목표로 삼음으로써 주변 4강 및 국제사회의 지지를 증대시켜 가고 있다. 반면 북한은 당규약 및 헌법상에 규정한 한반도 적화통일의 목표를 여전히 수정하지 않고, 핵무기 개발 의구심을 국제적으로 촉발시키는 한편 내부적으로도 경제난 및 권력승계문제에 봉착함으로써 목표수정의 압박을 받고 있는 상황이다.

8. 趨勢의 評價

지금까지 남북한이 國家目標나 國家利益을 달성하기 위해 대외적으로 필요한 外交資源들을 중심으로 비교·분석하였다.

외교망 요인으로는 수교국가 수, 대외공관 수, 주재 외국공관 수, 유엔 및 국제기구 가입현황 등을 분석하였다. 1992년 12월 현재 남북한 修交國家의 수는 169:127로 남한이 약 1.3배 우위를 점하고 있다. 해외공관 수는 137:81로 남한이 약 1.7배 우위, 駐在 外國公館數는 84:27로 남한이 약 3.1배 우위, 정부간 국제기구 가입수는 36:

10으로 남한이 3.6배 우위를 나타내고 있다. 그러나 북한은 비록 이러한 공식적 채널에 있어 절대적 열세를 보이고 있으나, 대외선전기구들인 親北韓團體들을 132개국에 걸쳐 1687개 확보하고 있다. 결국 公式的 外交網 요인에 있어서는 南韓이 壓倒的 優位, 非公式的 外交網 요인에 있어서는 北韓이 相對的 優位를 보이는 것으로 평가된다 (〈표 6-13〉 참조).

외교망 요인에 있어 이러한 격차는 경제이의 중심의 신국제질서의 정착과 남한의 지속적인 경제력 향상에 따라 더욱 벌어질 것으로 전망된다. 그동안 남한이 외교망 형성에 있어 어려움을 겪은 이유는 동서냉전적 국제질서와 제3세계의 친북적 성향 때문이었다. 그러나 구 사회주의 국가들 및 제3세계 국가들이 新國際秩序의 흐름에 부응하여 경제발전을 제일의 국가목표로 설정하기 시작함으로써 이들 국가는 경제력이 상대적으로 강한 南韓을 협력의 대상으로 삼을 것이다. 반면 북한으로서는 비공식 외교망인 친북단체들을 계속 확보·유지하려 할 것이나, 북한의 경제난으로 인해 이들을 도와줄 수 있는 역량의 한계에 부딪히게 될 것으로 분석된다. 따라서 이 단체들은 북한 경제가 회복되지 않는 한 점차 위축될 것으로 전망된다.

人的·物的 要因으로는 外交從事者의 活動能力과 外交活動 그리고 外交豫算을 분석하였다. 남북한 외무장관의 평균 임기가 1.9:8.8년으로 북한이 약 4.6배 길다. 이는 상대적으로 일관성있게 정책을 추진할 수 있는 여건이 보장되었음을 의미한다. 또한 북한은 외무직원들의 선발과 활용에 있어 상대적으로 체제적 우위를 보이는 것으로 분석된다. 그러나 외교정책 목표의 자의적 설정과 비합리적 집행으로

인하여 북한의 외무직원들의 사기는 점차 저하되어 가고 있는 실정이다. 이는 北韓體制의 構造的·根本的 變化없이 해결되기 어려울 것으로 평가된다.

外交豫算에 있어서 남한은 정부예산의 1%를 넘지 못하고 있으나 그 절대액은 꾸준히 상승하여 1991년의 경우 1981년 예산의 약 3배 가량 증액되었다. 반면에 북한의 외교예산은 파악하기 어려우나 정부예산에서 일반행정비 항에 포함되어 있는 것으로 추산해 볼 때, 1948년 31.1%, 1979년 2.1%, 1990년 1.6% 로 점차 감소 추세에 있다. 따라서 비록 당차원에서 국제부 및 대외문화연락위원회를 통한 비정부차원의 외교활동을 활발히 전개한다 하더라도, 북한의 전반적 경제난을 고려할 때 북한 외교활동은 상대적으로 위축될 것으로 전망된다.

남북한 유엔 동시가입과 국제질서의 개편으로 남북한은 외교망을 확대할 수 있는 호기에 들어섰다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 북한은 金日成·金正日 體制의 限界에 따른 정치 이데올로기적 편향과 경제난으로 인해 남한에 대한 외교자원에서의 열세를 만회하기 어려울 것으로 전망된다. 다만 김정일 체제가 개혁·개방을 전면적으로 추진할 경우 북한은 서방국가들과의 수교와 이에 따른 북한 외교관의 사기 진작을 통하여 외교역량의 열세를 어느 정도 만회할 가능성도 있다.

〈표 6-14〉 남북한 외교자원 비교 평가

국가 강약점 변수	남		한		평 가
	강	점	약	점	
수교국가	총 169:127로 1.3배 우위	아프리카·중 동의 강국 이 집트 미수교	대아프리카 수 교국가수 42: 41로 우위	서구 및 미주 국가들과 미수 교 많음	남한 우위
해외공관	총 137:81로 1.7배 우위	국제기구 대표 부는 열세	친북한단체의 압도적 존재	경제난으로 공 관유지 어려움 (점차 폐쇄중)	남한 우위
남북한 상주 외국공관	84:27로 3.1 배 우위. 경제 력에 비례하여 계속 증가			1988년 이후 신설없음 선진자본주의 국가 공관 전 혀 없음	남한 우위
외교활동(초청 및 방문외교)	탈이데올로기 적 북방외교 추진	정부차원 외교 절대량의 상대 적 미흡	대대적인 초청, 방문외교 실시	철저한 이데올 로기 중심의 진영외교	남북 균형
외교예산	절대액증가. 해 외공관에 지원 확대	대의원조 절대 액 열세	대외유상 지원 증가	절대액의 감소	남북 균형
외교종사자 능 력	사기와 자율성 높음	임기가 짧음 일관성 부족	체계적 육성교 육 선발 지속 성 확보	사기 저하	남한 우위
국제기구 가입	36:10으로 3.6 배 우위. 20개 의 기구에서 이사국 피선		비동맹에서의 우위	현체제 유지위 해 적극가담 어려움	남한 우위

第 3 節 外交政策

外交政策(Foreign Policy)에 대한 정의는 비록 합의된 것이 없으나, 한 국가가 다른 국가 또는 국제적 실체를 대상으로 하여 國家目標을 달성하고 自國의 利益을 극대화하기 위하여, 소극적으로는 국제 환경에 적응하고, 적극적으로는 타국에 영향을 미치려는 의도적이고 공식적인 행위지침을 의미하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 남북한의 외교정책은 크게 외교정책 자체의 질적 요인과 외교정책의 運營要因으로 나누어 파악할 수 있다. 외교정책의 질적 요인은 外交理念, 外交政策目標, 外交政策의 特徵과 變化로 구성된다. 외교정책의 운영요인은 外交政策 決定過程, 執行過程의 合理性·效率性으로 구성된다.

이 절에서는 남북한의 외교정책을 定性的인 면에서 比較·分析함으로써 양측 외교역량의 질적인 우열을 가려내고자 한다.

1. 外交理念의 特徵과 變化

가. 概觀

일반적으로 한 국가의 외교정책은 그 국가의 基本目標을 실현하기

44) 外交政策에 비해 外交(diplomacy)란 국가간의 관계를 처리하는 外交官의 技術(the art of the diplomatist) 또는 協商의 技術(the art of negotiation)을 의미한다. Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed., (London: Oxford University Press, 1964), p. 15.

위한 대외적 방도로서 나타난다. 따라서 남북한 외교정책을 이해하기 위해서는 먼저 남북한이 각기 지향하고 있는 외교이념을 검토해 볼 필요가 있다. 남북한은 다같이 통일을 국가목표로 하고 있으나, 그 방법이나 통일 이후의 國家像 등에 있어서는 서로 근본적인 차이를 나타내고 있다. 이에 따라 남북한 외교정책의 이념과 방향은 그 출발점에서부터 다른 것이다.

나. 分析

(1) 1980年代 以前

이 시기 남한은 구체적인 외교이념의 설정 보다는 현실적 필요에 의해서 외교활동을 전개하였다. 정부수립 이후 한국전쟁 발발에 이르기까지의 체제기반 구축기에 있어 남한은 다음과 같은 3개의 기본목표를 설정했다. 첫째, 政府는 憲法에 규정된 바 한반도 전체에 대한 주권을 가진 唯一 合法政府임을 국제적으로 승인받음으로써 국제적 지위를 확립하고 둘째, 통일을 위한 일차적 노력으로서 북한에 대해 조속한 민주선거의 실시를 촉구하여 국회에 남겨놓은 1백석의 의석을 채우며 셋째, 부득이한 경우 武力으로서라도 對北韓 주권회복을 전제로 國防力を 강화한다는 것이었다. 따라서 1950년대는 정부수립에 따른 외국으로부터의 국가승인 획득 및 우호관계 증진, 1960년대는 5·16 혁명에 따른 국내 안정과 제3세계 등장 및 미·소 화해에 의한 정세변화에의 능동적 대처를 위한 다변외교, 1970년대는 平和·善

隣·互惠의 정신을 외교정책의 기조로 하여 안전보장 외교, 통일기반 조성 외교, 경제·문화외교를 추진해 온 것이다.⁴⁵⁾

북한 역시 외교이념을 천명하기보다는 ‘조국통일’(한반도 공산화 통일)과 ‘국제혁명역량과의 단결 강화’라는 기본목표를 追求하면서 외교활동을 전개하였다. 예를 들면 1964년 로동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 한반도의 공산화통일을 위한 기본전략으로서 ‘3대 혁명역량강화’를 들고 나왔다.⁴⁶⁾ 로동당 제5차대회에선 외교정책의 기본목표가 “미제를 국제적으로 철저히 고립시키고 조국통일과 조선혁명의 전국적 승리를 촉진시키는데 있다”고 하였다.⁴⁷⁾ 또한 북한헌법 16조를 보면, 북한에 대해 “우호적으로 대하는 나라들과는 완전한 평등과 자주성, 상호존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙아래 국제적 및 정치적, 경제적, 문화적 관계를 맺는다”는 외교활동의 기본방침을 세웠다.⁴⁸⁾ 동시에 남한에 대해 우호적인 국가에 대해서는 인민외교 방식의 침투활동을 적극 전개하고자 하였다.

이처럼 초기의 憲法(1948)에서는 外交活動에 대해 일언반구의 언급조차 없던 北韓이 1960년대 이후 4차당대회(1961)와 5차당대회(1970)의 黨規約 그리고 社會主義憲法(1972)에서 외교활동의 기본 목표와 방침을 천명하였다. 그러나 북한 또한 外交理念에 대해선 아

45) 外務部, 「韓國外交 40年」, pp. 3~5.

46) 조선로동당출판사, 「김일성 저작선집 4」(평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 77~96.

47) 허담, “조선로동당 5차대회에서의 토론,” 「조선로동당대회 자료집 제Ⅲ집」(서울: 국토통일원, 1988), p. 355.

48) 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990), p. 484.

무런 명문의 규정도 하지 않았다. 그러나 이러한 사실이 이 시기 북한의 外交가 어떤 이념에서 유리된 무원칙적 대외활동이었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 북한은 전형적인 理想的 政治體制이다. 때문에 북한에서 외교이념의 바탕이 되는 것은 그들이 신봉하며 추구하는 공식적 통치이데올로기이다.

이런 맥락에서 본다면 1960년대 말에 이르기까지 북한의 외교이념은 그 기간에 있어 黨·政의 지도이념이었던 마르크스·레닌주의를 바탕으로 하였으나 1970년대부터는 점차 주체사상이 그의 이념적 바탕이 되었다. 따라서 1970년대 이후 북한의 外交理念은 主體思想을 이념적 바탕으로 한다. 북한에서 외교이념의 생성과정이 주체사상의 그것과 궤를 같이 하고 있기 때문이다.

(2) 1980年代 以後

이 시기 북한은 비록 명목적일지라도, 외교이념을 공식적으로 채택하고 대외적으로 선포하였다.⁴⁹⁾ 북한은 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차 당대회에서 ‘자주·친선·평화’를 대외정책의 기본이념으로 설정하였다. 그리고 이를 대외적으로 선전하면서 이에 의해 외교정책을 수립·집행하였다. 그런데 1988년 9월 이후부터는 그 우선순

49) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1981」 (평양: 조선중앙통신사, 1981), pp. 28~76.

위에 변화가 나타나 ‘자주·평화·친선’으로 정식화되고 있다.⁵⁰⁾ 이어 개정된 新憲法(1992. 4)에서는 6차 당대회(1980)에서 설정된 外交政策의 3대 이념 및 원칙인 自主·親善·平和의 순위를 바꿔 自主·平和·親善의 순위로 하여 정식화하여 북한에 대해 우호적인 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 불간섭, 호혜 등의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺겠다고 규정했다. ‘친선’보다 ‘평화’를 앞세운 것은 1980년대 후반 이래의 냉전질서의 붕괴, 소·동구권의 변화, 북한의 경제난 심화, 한·미 방위력 증강 등에 대처하기 위한 것으로 분석된다.⁵¹⁾

북한이 외교정책의 기본이념 및 외교활동원칙으로 설정한 自主·平和·親善의 3대목표는 수사학적으로 북한의 과거 경험과 현재의 정책 목표 그리고 미래의 소망을 반영하며 그간의 정치적 발전과정의 산물이기도 하다. 냉전의 첨예화 시기인 1950년대에 있어 북한은 소련의 충성스런 衛星政權으로 일관하여 외교관계 보다는 內治나 統一問題에 관심을 집중하였다. 그러나 1960년대 초반 북한은 위성국의 지위에서 벗어날 것을 시도하여 특히 중·소분쟁의 와중에서 자주적 이미지를 얻는데 성공하였다. 이리하여 1960년대 중반부터 1970년대에

50) 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의·공산주의 위업을 끝까지 완성하자(조선민주주의인민공화국 창건 40돛기념 경축보고대회에서 한 보고, 1988. 9. 8),” 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1989」(평양: 조선중앙통신사, 1989), p. 32.

51) 이 기본이념은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서의 김일성 연설, 1991년 5월의 김정일 담화, 1992년 김일성 신년사에서 ‘자주·평화·친선’ 순으로 거듭 強調되고 있다.

이르는 제2단계에 와서 외교에 있어서의 自衛性을 강조하면서 공산권과의 유대를 해치지 않는 범위안에서 이데올로기의 獨自性을 표방하기 위해 마르크스·레닌주의 위에 주체사상이라는 새로운 요소를 첨가시켰다. 그리고 제3단계로서 1980년대부터는 安保와 經濟的 이 유에서 비사회주의 국가와의 交流擴大를 천명하여 합영법(1984)을 제정하는 한편, 美國 및 日本과의 관계개선을 추구해 왔던 것이다.

그러나 ‘자주·평화·친선’에 대한 개념정의에 있어서는 주체사상에 철저히 근거하고 있는 이데올로기적 편향을 여전히 벗어나지 못하고 있다. 따라서 그들의 수사적 명분에도 불구하고 북한의 한반도 공산화통일과 세계혁명의 완성 목표에는 변함이 없는 것이다.

이에 반해 남한은 이 기간에 국가안보, 경제발전, 평화통일을 국가 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 외교활동을 전개하였다. 즉 평화통일 기반조성과 국가 방어체제의 강화를 위한 통일·안보외교, 수출증대와 국제협력을 위한 경제외교, 인류문화의 공동증진을 위한 문화외교를 추진하였다. 그러나 남한은 외교이념을 공식적으로 천명한 적이 없으나 1970년대부터 平和·善隣·互惠의 정신을 외교정책의 기초로 표방하고 있다.

다. 評價

이러한 외교이념을 추구함으로써 남북한이 갖는 강약점은 다음과 같다. 남한은 목시적이긴 하나 ‘평화통일·국제협력·인류문화 공동증진’을 외교이념으로 삼고 외교정책을 추진해 왔다. 이에 따라 남한은

국제사회에서 상대적으로 공감을 획득하기 쉬웠고, 국제적 분업이익(경제적 실리추구 가능)을 증진시킬 수 있었으며, 외교역량을 키울 수 있었다. 이에 반해 북한은 ‘자주·평화·친선’을 외교이념으로 분명하게 내세우고 있기 때문에 제3세계와 ‘전세계의 진보적 인민’들의 지지를 획득할 수 있었다.

남한은 명시적인 외교이념의 부재로 말미암아 국제사회에서의 지지획득이나 외교정책의 수행과정에서 주변국의 오해로 인한 불이익을 얻는 경우도 있다.⁵²⁾ 따라서 남한은 정책의 일관성 및 합리성의 유지를 위해 명시적인 외교이념을 설정하고, 이를 대내외적으로 홍보해야 할 것이다. 또한 북한은 명시적 외교이념으로 인해 냉전적 세계질서에 있어서는 남한에 비해 우위를 점할 수 있었으나, 새로운 세계질서에 있어서는 실리가 뒷받침되지 않는 한 추상적 외교이념은 국제적 지지를 받기 어렵게 될 것으로 전망된다.

52) 교조적 외교이념을 주장할 경우 행동반경에 제약을 받음으로 약소국일수록 외교정책을 비이념적으로 만드는 것이 이상적이라는 주장도 있다. 이호재, 「한국의외교정책론」(서울: 법문사, 1973), p. 7. 그러나 ‘통일한국’을 이뤄 21세기 국제질서에 기여해야 할 남한으로서는 외교이념 개발에 보다 적극적으려 나서야 할 것이다.

2. 外交政策 目標의 特徵과 變化

가. 概觀

일반적으로 국가들은 정권의 정통성 승인(신생국의 경우)이나 국제적 지위 향상(기성국의 경우), 경제발전, 국가안전의 유지 등을 외교정책 목표로 추구한다. 그런데 남북한은 분단국이기 때문에 ‘통일’이라는 목표를 하나 더 갖고 있다.⁵³⁾ 따라서 남북한 외교정책의 목표는 정치외교, 경제외교, 군사외교, 통일외교로 나누어 살펴볼 수 있다.

나. 分析

남북한은 안보(security), 경제발전(prospect), 국위선양(prestige), 통일(unification)과 같은 국가이익을 추구하는 데 있어서는 공통점을 갖고 있다. 그러나 그것을 구체적으로 추구하는 내용과 방법, 우선순위⁵⁴⁾에 있어서는 상당한 차이점을 보이고 있다. 따라서 남

53) 북한의 외교정책 목표에 대한 학자들의 다양한 견해는 다음을 참조. 許文寧, “북한 대외정책의 변화방향 연구,” 「北韓·統一研究論文集(IV)」(서울: 통일원, 1991), p. 150.

54) 고병철, “전환기의 북한 대외정책 — 국내정치 상황과의 연계를 중심으로,” 「외국전문가 초청세미나 보고서(II)」(서울: 외교안보연구원, 1991. 9), pp. 103~107. 고교수는 북한의 대외정책의 默示的 目標로서 정통성·안보·경제발전을 들고 북한의 대외정책의 목표는 본질적 변화가 없이 우선순위와 내용에 있어 3단계로 변화되어 왔다고 분석한다.

북한은 외교정책의 목표에 있어서 경쟁 또는 갈등 관계에 있는 경우가 대부분이다.

남한은 전쟁방지를 위한 安保外交, 경제적 번영을 달성하기 위한 經濟外交, 정통성 및 통일정책을 포함한 제반 정책에 대한 이해와 지지를 받기 위한 政治 및 統一外交를 실시해 왔다. 북한은 미군철수 및 한·미 군사협력의 약화와 대중·소 군사협력을 위한 安保外交, 자급자족적 경제체제를 유지하되 사회주의 국가들과 제한된 교류를 추구하는 經濟外交, 체제유지와 대남전략 및 주체사상과 연방제 통일방안 등의 선전을 위한 政治 및 統一外交를 펴 왔다.

이처럼 남한은 안보, 경제발전과 남북간 긴장완화 및 평화정착, 국제적 지위향상을 외교정책의 목표로 삼아 왔다. 그러나 북한은 한·미 관계를 약화시키려는 혁명적 목표와 더불어 김일성의 통치와 체제를 정당화하는 것을 정책의 목표로 삼아 왔던 것이다.

(1) 1980年代 以前

南韓은 1950년대에 정부수립에 따른 국가승인 및 자유우방과의 우호증진을 추구하는 安保外交에 제1차적 목표를 두었다.⁵⁵⁾ 1960년대는 국제적으로 미·소 대탕트와 제3세계의 등장과 국내적으로 5·16 혁명에 의한 새로운 질서의 확립을 토대로 經濟外交에 제1차적 목표를 두었다. 1970년대는 경제외교 및 안보외교에 중점을 두었다. 결국 이 기간 남한은 냉전체제하에서 國家安保에 우선권을 두고 經濟發展

55) 外務部, 「韓國外交 40年」, p. 30.

을 추진해 나간 것으로 분석된다. 이를 위한 정책의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 1970년대까지 남한의 安保外交는 내용상으로 3단계를 경유했다. 제1단계는 정부수립 이후 5·16혁명까지의 시기로서 東西冷戰이 격화되는 상황가운데 國家承認의 擴充·軍援確保·防衛體制의 구축을 위해 對友邦國 安保外交를 전개하는 시기였다. 제2단계인 1960년대는 미·소간에 긴장완화가 추구되어 冷戰體制가 개편의 기운을 맞이하는 단계로서 국내적으로 북한의 위협이 1960년대 후반에 노골화되는 시기이기도 했다. 따라서 이 단계에서의 安保外交는 安保網의 확대·地域安保協力の 강화·自主國防의 터전을 마련하기 위해 對周邊國 안보유대를 강화하는데 중점이 두어졌다. 그리고 제3단계인 1970년대는 국제적으로 미·소간의 긴장완화를 기반으로 多極化 現象과 더불어 세력권의 재편성이 이뤄지는 시기였다. 따라서 우리의 安保外交는 한반도에서의 긴장완화를 目標로 平和定着·門戶開放·抑制力の 증강을 위해 總力安保外交를 전개하는 시기였다. 둘째, 經濟外交로서 호혜원칙과 국제협력에 의한 상호이익 및 번영의 추구, 통상 및 경제 교류 증진을 바탕으로 국제적 우호·친선관계를 도모하였다. 經濟外交의 제1단계인 1950년대 말에 이르기까지의 기간에는 韓·美經濟援助協定の 체결을 비롯하여 전후복구를 위한 援助導入과 그 기간의 연장 그리고 미국의 원조정책이 無償에서 公共借款으로 전환하는데 대처, 通商關係協定の 체결을 적극 추진하였다. 經濟外交의 제2단계인 1960년대에 와서는 經濟開發 및 越南派兵에 따르는 한·미, 한·일간의 협력의 강화를 위한 외교를 적극 전개했다. 經濟外交의 제3단계인

1970년대에 있어서 國際通貨制度의 재조정, 월남전의 종식에 따르는 새로운 진출시장의 필요성, 石油波動에 따른 주요 자원 확보 대책의 불가피성 그리고 선진국의 보호무역주의 경향에의 대책요망 등 국제 경제환경이 변화하였다. 뿐만 아니라 그간 3차에 걸친 5개년계획의 시행으로 우리 경제가 급속히 성장함에 해외시장의 多邊化와 深化가 요구되었다. 이들 여건의 변화로 개별국가와의 양자간 관계뿐만 아니라 국제기구를 통한 多者間 關係를 더욱 확대, 심화시키기 위한 實利外交의 전개와 中東進出로 경제외교의 다변화를 추진하였다.

셋째, 平和統一外交는 제1단계인 1950년대 말에 이르기까지 唯一合法政府로서의 국제적 승인을 얻기 위해 미국을 중심으로 하는 友邦國 및 對美紐帶의 연장으로서의 대유엔외교를 축으로 하여 적극 추진했다. 제2단계인 1960년대에 와서는 1960년 아프리카 신생국들의 유엔 대량가입에 공산측이 편승하여 전개하는 중립국 유도공작의 비실효성을 차단하기 위해 한국문제의 유엔 自動上程方式을 제23차 유엔총회(1968)에서 裁量上程方式으로 바꾸는 결의안을 채택케하는 한편, 自主·積極·多邊·實利外交를 전개하여 우방국과 招請·訪問外交를 추진했다. 그리고 제3단계인 1970년대에는 북한이 또다시 한국문제를 유엔에 上程시킬 경우에 대비하여 多邊外交를 강화하면서 유엔데두리 밖에서의 남북 당사자회담을 위해 南北對話를 주도하였다.

北韓은 1948~1950년 해방 후 ‘민주주의 자주독립국가’(공산국가)건설에 유리한 국제적 환경을 조성하는데 외교정책 목표를 두었

다.⁵⁶⁾ 1950년대 북한은 “정전의 승리를 공고히 하며, 사회주의 나라들과의 친선협조관계를 공고·발전”시키는 한편, “조선에서의 항구한 평화와 통일을 이룩하기 위한 정치투쟁을 국제적으로 광범위 벌리는데” 그 목표를 두었다.⁵⁷⁾ 1960년대에는 “사회주의 나라들의 통일을 강화하고 친선협조관계를 계속 발전시켜 나가며 전체 사회주의 나라들을 옹호하여 투쟁하는데”⁵⁸⁾, 1970년대에는 “제국주의자들의 지배와 예속을 반대하고 자주성을 옹호하는 세계인민들과의 단결과 협조를 강화 발전시키는데” 외교정책의 목표를 두었다.⁵⁹⁾ 결국 이 기간 북한은 외교정책 목표를 ‘조국통일’(한반도 적화통일)에 대한 국제적 지지 획득과 ‘온 세계의 자주화’(전세계의 공산화)에 이바지 하는데 둔 것으로 분석된다. 이를 위한 정책의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 외교정책의 기본목적이 體制維持에 있었음으로 미·소내정의 국제환경을 객관적인 여건으로 하여 1950년대 전반기까지의 기간에 있어서 外交政策의 기본방향은 중·소를 축으로 하여 공산진영의 革命力量과의 연대 강화에 두어졌다. 둘째, 1950년대 중반에서 1960년대 말에 이르는 기간에 있어서의 외교정책의 기본방향은 3차 당대회(1956)와 4차 당대회(1961)에서의 김일성 총화보고속에 극명히 강조돼 있다. 양차에 걸친 당대회에서의 표현에는 다소간의 차이가 없

56) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 (1)」 (평양: 사회과학출판사, 1987), p. 17.

57) 위의 책, pp. 157~161.

58) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사(2)」 (평양: 사회과학출판사, 1987), p. 5.

59) 위의 책, pp. 85~88.

지 않으나 그의 핵심적인 내용은 같은 맥락에 있다. 즉 ① 사회주의 국가와의 단결강화, ② 反帝鬪爭을 위한 통일전선의 형성, ③ 아시아·아프리카 新生國家들과의 관계설정(3차 당대회)과 擴大強化(4차 당대회)이다. 공산진영일변도의 외교에서 탈피하여 多邊外交로 전환, 人民外交로서 非同盟國과의 유대설정과 확대강화를 시사했다. 북한은 對蘇關係 악화(1961~1965) 및 對中國關係 악화(1965~1970)에 따른 외교적 탈출구로서 제3세계를 선택하였다. 북한은 對中·蘇關係의 악화로 인한 國際的 革命支援力量과의 단결 약화를 제3세계와의 유대설정으로 보상코자 한 것이다. 셋째, 1970년대 외교정책의 기본 방향에 대해선 제5차 당대회(1970)에서의 당규약과 사회주의헌법(1972)속에 잘 함축어 있다. 5차 당대회규약에서 외교정책의 기본방향으로 ① 사회주의국가와의 단결강화, ② 아시아·아프리카 신생독립국가들과의 「친선」 및 유대강화, ③ 모든 반제민족해방운동과 혁명투쟁의 지지 및 ④ 광범한 반제반미 통일전선의 형성을 설정하고 있다. 여기에서 종래의 방향설정과 다른 점은 대아시아·아프리카 정책의 전개를 위하여 외교이념으로 「친선」을 명시했다는 점이며 이것은 비동맹운동을 고무시켜 대아시아·아프리카 관계설정을 본격적으로 추진할 것을 시사했다. 또 사회주의헌법에서 ① 북한에 대해 우호적인 모든 나라들과의 완전한 평등과 자주권 행사의 원칙에 의한 각종 관계의 설정, ② 반제 모든 인민들과의 단결과 혁명투쟁의 지지 및 ③ 사회주의 국가와의 단결을 외교정책의 기본방향으로 명문화하고 있다. 여기에서 ② 및 ③의 주장은 종래의 그것을 되풀이한 것에 지나지 않지만 ①의 주장은 美國을 비롯한 서방국가에 대한 우회적

인 접근기도를 시사한 것이다. 이리하여 1970년대에 북한은 사회주의 국가들과의 전통적인 유대를 유지하는 한편, 아시아·아프리카 지역에서의 본격적인 침투와 實利를 위해 서방국가에 대한 우회적 접근을 암묵적으로 외교정책의 기본방향으로 설정한 것이다.

위에서 본 바, 북한은 첫째, ‘조선혁명’의 완성을 위한 統一外交로서 ‘국제적 혁명역량과의 단결을 강화’함으로써 사회주의 국가들과의 친선·유대를 강화하고, 비동맹운동 참여로 반제·반식민 공동전선을 형성하고자 하였다. 둘째, 국제사회에서 남한의 고립화를 유도하려는 政治外交로서 각종 해외 친북한단체를 조종하여 반한여론을 확산하고, 자유진영 국가들의 남한지원을 저지하고 북한을 지지하도록 유도하기 위한 국제선전 활동을 강화하였다. 셋째, 經濟外交로서 사회주의 건설의 성공적 수행을 위한 자본과 기술의 도입을 추진하였고, 평화이미지의 확산을 통해 대서방 접근을 가속화하였다. 동시에 전통적·이데올로기적 우방인 중국과 소련 사이에서 줄타기 외교를 통해 실리를 추구하였다.

(2) 1980年代 以後

이 기간 남·북한 모두 외교목표는 여전히 ‘승인’, ‘안보’, ‘경제발전’, ‘통일’에 맞추어져 있는 것으로 분석된다.

남한의 경우 正統性이 북한에 의해 끈질기게 부정되는 가운데 소련과 중국을 포함한 공산권은 물론 비동맹권 국가들로부터도 냉대를 받

는 상황은 서울올림픽 이전까지 계속되었다. 또한 보편적 국제기구인 유엔에서도 여전히 정식회원국이 되지 못하는 상황은 1991년까지 지속되었다. 이러한 상황에서 남한으로서는 국가와 정부의 존재를 국제적으로 승인받는 일이 여전히 외교의 1차적 목표가 될 수밖에 없었다.⁶⁰⁾ 또한 건국후 40여년 동안 실질적 의미에 있어 남한정부의 가장 중요한 외교목표는 ‘安保’에 있었다. 남한 안보외교의 최대 관심사는 미국을 남한의 방어에 묶어 두는 것이었다. 따라서 駐韓美軍의 철수와 감축을 막고 미국으로부터 확실한 공약을 받아두어 군사원조와 군비증강을 위한 지원을 최대한으로 확보하고자 하였다.⁶¹⁾ 그러나 남한의 對美外交는 일방적, 수세적 입장에서가 아니라 同伴者的 協力の 입장에서 추진하려 하였고, 동시에 한·일협력을 강화하여 全方位外交를 모색하였다.⁶²⁾ 경제부분에 있어서는 1980년대 초반까지 차관 및 투자유치와 해외시장의 확보가 목표였으며, 1980년대 후반 GATT와 우루과이 라운드(UR)를 통한 시장개방 압력에 대응하여 國內市場保護라는 목표를 수행하게 되었다. ‘統一’부분에 있어서는 5共和國에서 ‘민족화합민주통일방안’을, 6共和國에서 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시하여 적극적인 노력을 전개하였다. 평화통일을 위해 남한은

60) 한승주, “전환기 한국 외교의 과제와 선택,” 「사상」 (1992 여름) p. 238.

61) 1960년대 남한의 월남전 파병, 1970년대 ‘코리아 게이트’ 로비사건, 1980년대 ‘방위비 분담’ 감수, 미국의 남한군 작전지휘권 보유, 핵무기의 남한 배치 허용 등 일련의 주요 외교적 조치와 사건들은 궁극적으로 미군을 주둔케 하기 위한 目的이 깔려 있었다. 위의 글, p. 240.

62) 外務部, 「韓國外交 40年」, pp. 138~146.

남한 통일방안의 정당성에 대한 지지를 획득하는 반면 북한 통일방안의 허구성을 폭로하고, 북한을 국제적 화합 및 개방 조류에 동참케 함으로써 남북대화 여건을 조성하는데 外交目標을 두었다.⁶³⁾ 또 새 문민정부는 ① 世界化, ② 多邊化, ③ 多元化, ④ 地域協力 및 ⑤ 未來指向 등 5대 기조를 신한국의 外交基調로 설정했다.

北韓은 명시적으로 ‘온 세계의 자주화’와 ‘온 사회의 주체사상화와 조국의 자주적 통일을 위한 투쟁에 더욱 유리한 국제적 환경을 마련하여 국제공산주의 운동과 세계혁명 발전에 적극 이바지’하는데 外交目標을 두었다.⁶⁴⁾ 이 기간에도 북한은 여전히 이데올로기적 목표를 계속 추구하였다. 북한은 정당의 기본방향으로서 사회주의 나라들과의 단결을 강화하는데 선차적인 힘을 넣었고, 불력불가담 운동을 확대발전시키고자 하였으며, 자본주의 나라들과는 선린 및 경제문화적 교류를, 아시아 여러 나라들과는 친선협조관계를 발전시키고자 하였다.

이것은 결국 남한의 국제적 고립화와 ‘하나의 조선’ 정책을 통해 북한이 정통성을 확보하고, 사회주의 국가들과의 연대성 강화를 통해 안보와 경제발전을 확보하여, 궁극적으로 ‘조국통일’을 이루려는 목적을 지속적으로 추구했음을 의미한다.

그러나 1980년대 후반 동구 사회주의 국가들의 몰락과 소련의 해체에 직면한 후, 북한은 ‘일부 나라에서 사회주의가 좌절된 근본 원

63) 위의 책, p. 79.

64) 조선로동당출판사, 「조선로동당력사」(평양: 조선로동당출판사, 1991), pp. 602~611.

인' 가운데 하나로서 사회주의 나라 당들사이의 관계에서 자주성에 기초한 국제적 연대성을 강화하지 못한 것을 지적하고, 더욱 더 '자주성에 기초한 동지적 단결과 협조를 강화'해 나갈 것을 강조하였다.

65) 동시에 북한은 '내부의 반동들이 혁명과 건설을 방해·파괴하려는 책동을 짓부셔버려야'함과 '인민대중중심의 우리식 사회주의'를 더욱 발전시켜 나갈 것을 거듭 강조하였다. 그러나 북한의 公式的인 주장을 액면 그대로 받아 들인다면 1990년대에 들어와 변화의 조짐이 보인다. 즉 개정된 新憲法(1992. 4)에서 본다면 첫째, 6차 당대회(1980) 때의 당규약과는 달리 사회주의 국가들과의 단결과 연대성 강화에 대한 명문의 규정이 삭제되었다. 둘째, 新憲法 제17조에서 외교정책의 基本方向으로서 北韓에 대해 우호적으로 대하는 모든 나라들과 국가적 기타 각종의 관계를 맺는다고 규정한 것은 사회주의헌법의 내용을 그대로 답습한 것이다. 그러나 외교정책의 또 하나의 요소로서 모든 나라 인민들의 自主權과 民族·階級解放을 위한 투쟁에 대한 적극지지와 성원을 새 헌법에 규정한 것은 반제 민족해방·혁명투쟁을 적극 지지 성원한다고 한 사회주의 헌법의 규정이나 아시아·아프리카 인민들의 반제 민족해방운동과 자본주의 국가 내의 革命鬪爭을 지지한다는 6차 당대회 때의 당규약의 내용과는 상당한 차이가 있다. 이러한 新憲法에서의 규정은 美·日 등 서방국가에 대한 접근을 가속화함과 동시에 제3세계 국가들과의 유대의 확대 강화를 위한 기도의 표현이다. 이러한 상황을 고려해 볼 때, 현 북한외교의 목표는

65) 김정일, "사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선(조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 1992. 1. 3)," 「로동신문」, 1992. 2. 4.

‘통일’보다는 상대적으로 北韓體制 維持를 위한 安保와 經濟發展에 보다 비중을 두고 있는 것으로 분석된다. 따라서 안보를 위해서는 사회주의 정당들 및 전세계 ‘진보적’ 인민들과의 연대성 강화를 추진하고 있다.⁶⁶⁾ 경제난 타개를 위해서는 선진 자본주의 국가인 일본·미국 및 남한과의 관계를 개선하며, 동시에 UNDP 등 國際機構를 통한 경제발전을 모색하고 있다.

다. 評價

남한은 국제무대에서 국가의 생존 및 번영을 모색하기 위한 合理的 目標을 설정해 온 반면, 북한은 김일성 유일체제를 合理化시키기 위한 目標을 설정하여 왔다.

그동안 전개된 남북한 외교정책의 주요 중점을 다시 정리해 보면 1950년대에 남한과 북한은 모두 安保外交 및 정통성 경쟁을 위한 政治外交에 치중하였다. 1960년대에 남한은 1차적으로 경제발전을 위한 經濟外交를, 2차적으로 安保 및 政治外交를 전개한 반면에 북한은 1차적으로 ‘남조선 혁명’을 위한 統一外交를, 2차적으로 安保外交를 전개한 것으로 평가된다. 1970년대에 남한은 1차적으로 經濟外交를 꾸준히 전개하고, 안보·통일외교를 변화하는 국제정세에 부응하여 새로이 추구한 반면에, 북한은 중국의 유엔가입과 제3세계의 국제적 영향력 증대에 부응하여 政治外交에 주안점을 둔 것으로 분석된다.

66) 김일성 80회 생일행사에 참가한 세계 70개 공산당 및 노동당 대표들을 동원하여 만들어진 「평양선언」도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

1980년대에 남한은 정치외교, 안보외교, 경제외교, 통일외교를 모두 추구하되 특히 1980년대 후반에 급변하는 국제정세속에서 北方外交를 전개함으로써 외교면에 있어 총체적으로 대북우위를 점할 수 있게 되었다. 반면에 북한은 국내경제 불안정과 사회주의 진영의 몰락으로 인하여 외교적 고립에 봉착하게 되었다. 더우기 북한의 핵카드의 외교적 이용은 핵확산금지에 대한 미국의 강경한 의지에 변화가 없는 한 북한의 외교적 고립의 증폭을 자초할 공산이 크다. 이에 북한 외교정책의 중심목표는 '통일', '승인'에서 '안보', '경제'로 이동된 것으로 평가된다.

3. 外交政策의 特徵과 變化

가. 概觀

1948년에 남북한이 출범한 후 외교정책의 전개과정을 살펴보면 남한의 경우 국내외적 상황변화에 따라 그 내용과 방법을 수정하는 현실주의적 외교정책을 수립·시행해 왔다. 북한도 국내외적 상황변화에 대처하면서 다양한 외교정책을 구사하였으나, 이데올로기 중시적 특성에 있어서는 큰 변화없이 확일적 일관성을 유지해 온 것으로 분석된다. 외교범위에 있어서 南韓은 全世界의 모든 국가들과 국제기구들을 상대로 외교활동을 벌여 왔으나, 北韓은 주로 共產圈과 第3世界를 중심으로 외교활동을 전개해 왔다.

지난 40여년의 남한외교의 특징을 살펴보면, 1950년대는 한·미관계를 주축으로 한 반공·안보외교, 1960년대는 친서방 일변도로 외자도입과 경제개발 지원에 치중한 외교, 1970년대는 비동맹외교와 수출주도형 경제외교, 그리고 1980년대는 선진국 진입과 북방을 포함한 전방위외교에 주력하고 또한 성과를 거양한 시대로 요약할 수 있다.⁶⁷⁾

북한외교의 경우에는 1940년대 대소련 일변도 추종정책, 1950년대 중·소균형 밀착 및 반미정책 강화, 1960년대 대중·소 등거리, 대비동맹권 접근정책 및 반한·미·일정책 강화, 1970년대 친중적 대중·소 밀착, 비동맹외교 강화 및 대서방 접근의 실리외교 추구, 1980년대 대중

67) 外務部 「韓國外交 40年」 序文 참조.

·소 현상고정, 비동맹권 소원, 국제적 고립화 양상 대두로 요약할 수 있다.⁶⁸⁾

남한은 1988년 「7·7선언」을 발표한 후 불필요한 외교경쟁을 지향하기 시작했다. 또한 1985년 소련의 고르바초프 정권 등장 이후 격변의 조짐을 보이던 공산주의체제는 1990년대에 들어와 동구권의 몰락과 소련의 해체로 종언을 고하고 있다. 이에 남한은 經濟力을 바탕으로 북방정책을 더욱 추진할 수 있게 된 반면, 경제난을 겪고 있는 북한은 陣營論에 근거하던 종래의 이데올로기적 외교를 근본적으로 변화시켜야 할 시점에 들어서게 되었다.

나. 分析

과거 40여년간 남북한이 추구해 온 외교정책에는 다소 변화가 있었다. 남한은 그동안 대미의존 정책으로부터 보다 自主·實利的 政策으로의 전환을 추구하여 왔다. 또한 경제외교에 있어서는 기술 및 상품·자본을 원조할 수 있는 국가로까지 부상하고 있다.

북한은 1960년대 후반이후 자주외교를 표방하며 중국의 도움을 받아 제3세계 중심의 비동맹운동에서 명분상 우위를 확보해 왔다. 또한 경제외교에 있어서는 1970년대 초 실리적 대외개방 정책을 잠시 추진하였으나 실패하였고, 이후 主體的 自力更生 政策을 전개하다가 최근 다시 開放과 適應을 조심스럽게 모색하고 있는 실정이다.

68) 통일원, 「北韓概要」 pp. 352~356; 박창희, “북한외교정책 전개상의 특징,” 「민족공동체와 국가발전」(서울: 한국정치학회, 1989), pp. 620~626.

(1) 1980年代 以前

우선 이 기간 남북한 외교정책의 특징을 地域別 전개와의 관련에서 보면 다음과 같다.

南韓外交의 골간이 對美外交였으므로 對自由陣營 외교는 대미외교를 軸으로 하여 확대·강화되어 왔다. 정부수립과 더불어 체제기반 구축기에 우리 정부의 대미외교는 正統性 확립과 국가안보를 위한 외교에 치중되었다. 休戰後 체제 재정립기에는 한·미방위조약을 중심으로 군사·경제원조 확보에 우선권이 두어졌다. 經濟的 근대화를 추진한 1960년대에 들어와서도 대미 계속적인 유대강화를 통해 안보와 經濟 協力を 강화해 왔다. 1970년대에 들어와서는 한·미간에 한때 불편한 관계의 시기가 있었으나 韓國軍 現代化計劃과 방위산업의 육성발전을 위한 미국측의 지원을 약속받음으로써 과거의 의존적인 관계에서 점차 대등한 관계로 발전할 계기를 마련하여 1980년대 이래 두 나라 관계는 동반자적인 수평관계로 틀이 잡혀가고 있다.

미국 다음으로 주요 西歐國家들도 우리 정부를 즉각 유일한 合法政府로서 승인함으로써 그 우호관계가 발전되어 왔다. 南韓의 서구국가와의 유대강화는 對美紐帶의 연장이며 따라서 對西方 一邊倒外交의 당연한 귀결이었다. 한국전쟁때 서구국가들이 南韓을 지원 참전하고 전후에는 재건을 위해 經濟援助를 제공하여 그 우호관계가 심화되어 왔다. 1960년대에 들어와서 西歐 諸國은 유엔에서의 남한의 일방적 지지와 북한에 대한 不承認의 기본입장을 견지, 그 유대관계가 더욱 강화되었다. 이에 우리 정부는 1950년대의 명분외교를 보완하여 經濟

的 自立에 요하는 통상증대 및 경제외교에 주력하면서 對歐洲 外交網을 대폭 확장했다. 그리고 1970년대부터는 국제권력구조의 多極化 현상에 따라 理念 보다 實利를 중시하는 상황에 즈음하여 南韓은 서구에서의 對北 優位確保外交를 전개하는 한편 대구주 관계를 실질적 관계로 심화시켜 雙務關係로 발전시키면서 구주 제국과 우리 나라와의 관계를 경제협력 및 교역파트너 관계로 더욱 심화시켜 왔다. 이에 따라 우리 나라와 구주우방과의 사이에 招請·訪問外交 또한 활발하게 전개되었다.

美洲와 歐洲地域 다음으로 자유진영 구성의 세번째 지역인 아시아 지역에 있어서도 남한외교의 일차적 목표는 1950년대에 있어 국가승인의 획득 및 우방과의 우호관계의 증진에 있었다. 아시아 반공국가들과 더불어 다진 우호협력관계를 바탕으로 대아시아지역 외교진출의 기반이 마련되었으며 또한 地域的 安保協調體制가 마련되었다. 1960년대에 들어와서 多邊外交를 전개, 韓·日 國交正常화와 더불어 아시아 9개국과 수교하고 ASPAC의 참석을 통해 아·태지역의 안정을 위해 주도적 역할을 하였다. 한편 이들 자유우방국가들과의 招請·訪問外交를 확대했다. 뿐만 아니라 지역내 中立國家들과도 修交와 더불어 무역협정을 체결하고 訪問外交도 전개했다.

또 1970년대에는 地域的 協力體制를 가일층 강화하고 지역내 및 주변지역 국가와의 協力關係를 확대했다. 예컨대 정부 및 비정부 차원에서 韓·日間의 협력을 강화하고 역내 국가와의 招請·訪問外交도 확대해 나갔다. 특히 이 기간 동안 주목할 것은 政治的으로 비공산국가이며 經濟的으로 자원보유국가인 ASEAN 5개국과의 유대를 강

화하였다.

南韓의 경우, 대자유진영 정책은 우호협력관계 및 외교기반 強化와 한반도 평화정착 도모, 북한의 외교적 침투 저지에 주안점을 두었다. 非同盟圈에 대한 南韓의 외교는 正統性的 확보에 그 목적이 있었음으로 성격상 대유엔 名分外交의 연장으로 전개되었다. 1950년대 말에 이르기까지 우리의 외교는 일부 中立國에 대한 訪問外交를 제외하면 기본적으로 對西方 一邊到外交였다. 그러나 1960년대에 대유엔외교에 미칠 영향을 고려하여 서방 자유진영에 편중되었던 외교에서 탈피하여 非同盟中立圈에 대한 외교를 과감히 추진했다. 이 기간 동안 유엔에서의 한국문제 토의에 대비해서 만이 아니라 經濟協力の 모색을 위해 海外公館의 설치만이 아니라 招請·訪問外交를 전개하며 또 각종의 국제경제협력기구에 보다 적극적으로 참여하여 非同盟國과의 자본·기술의 협력을 강화해 나갔다. 이 때 南韓은 對非同盟國外交에서 「할슈타인 원칙」을 적용하였다. 따라서 ‘大韓民國의 唯一合法性’을 고수하며 ‘2개의 韓國觀의 不承認’이라는 2大原則 아래 설혹 우리 나라와 외교관계를 갖고 있던 국가라 하더라도 북한과 외교관계를 맺을 경우에는 가차없이 斷交했다. 그러나 1970년대에 南韓은 비동맹권에 적극 진출하여 1973년 「平和統一 外交政策 宣言」후 북한과 수교한 국가라 할지라도 유대관계를 발전시켰다. 그리고 아프리카·중동국가들에 대해선 외교적 노력외에 實利에 역점을 두고 통상, 경제·기술협력, 문화 교류, 의료관계 원조, 스포츠관계 사범의 파견 등의 활동을 통해 유대를 강화하고 그 중 일부국가와는 文化協定을 체결했다. 그리고 적극적인 외교의 전개를 위해 이들 국가와 招請·訪問外交를 더욱 강화해

나갔다. 1人體制 正當化 단계인 1970년대 특히 1973~1975년 동안 비동맹권에 대한 북한의 우호선린관계의 증진이 절정에 이르렀다는 사실을 상기한다면 이에 대한 우리 정부의 자세는 능히 짐작하고도 나머지가 있다. 어쨌든 우리 정부의 적극적인 노력끝에 예컨대 남북한 간의 아프리카에서의 外交的 對比에서의 격차는 점차적으로 좁혀지게 되었다. 즉 남한은 1970년 현재 아프리카에서 7개의 公館만을 갖고 있던 상태였으나 1978년 현재 南北對比는 13 : 27 그리고 1982년 현재에 이르러서는 30 : 42로 좁혀졌다.

따라서 대비동맹권 정책은 이들 국가들과 경제·문화 등 다각적 교류를 통해 상호협력관계를 증진하며, 평화통일 노력에 대한 지지를 확보하고 북한의 기반을 와해하는데 있었다. 공산권에 대해서 우리 정부는 일체 접촉하지 않는 것을 기본원칙으로 삼아왔다. 그러나 1970년대에 들어서면서 東·西 긴장완화의 정치적 무드에 따라 兩極的인 냉전체제가 변화하기 시작하자 非敵性 國家와의 교역의 필요성을 차츰 검토하기 시작했다. 이런 여건에서 정부는 공산권에 대해 일괄적으로 적대하던 정책을 수정할 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 인식전환과 맥을 같이하여 共產圈을 北韓, 敵對國家 및 敵性集團, 非敵對 共產國家의 셋으로 세분하고 非敵對 共產國家를 북한 및 敵對國家·敵性集團을 제외한 나머지 共產國家라고 규정했다. 그래서 정부는 蘇聯·東歐와의 관계개선의 모색을 위한 노력으로서 1971년 부터는 시장조사를 위해 방문단을 파견하는 한편 국내법상의 조치도 아울러 취하게 되었다. 그 결과 間接交易의 형식으로 對東歐圈交易이 해마다 증가 추세를 나타냈다. 그리고 정부는 對蘇·東歐圈 관계개선 노력과

더불어 對中共 관계개선도 모색되었는데 그것은 互惠平等의 원칙하에 세계 모든 국가에 대해 우리의 문호를 개방하고 理念·體制를 달리 하는 다른 나라에 대해서도 우리에게 문호를 개방토록 촉구한 6·23선언(1973) 이후 보다 적극적으로 추진되었다.

따라서 대공산진영 정책으로서는 「6·23선언」에 의거하여 비적성국가와의 관계를 개선하고자 하였다. 이를 위해 互惠平等原則에 입각하여 문호를 개방하며, 비정치분야에서의 교류를 확대하고자 하였다.

1960년대 말에 이르기까지 북한은 서방국가와는 전혀 공식국교를 수립치 못하였다. 북한이 對西方 접근이 본격화된 것은 7·4공동성명, 남한에서의 6·23선언(1973), 닉슨의 중공방문, 미·중 관계개선 그리고 미·소화해에 따르는 국제정세의 다원화 경향 등 대내외적으로 정세가 격변기를 맞이하는 1970년대에 들어와서의 일이다. 북한 당 제5기 3차 전원회의에서 대서방 외교강화 방침을 확정했다. 이후 북한은 대서방접근을 위해 민간수준의 인민외교방식과 정부차원의 외교적 접근을 병행해 왔다. 북한의 대서방권 외교의 핵심은 대미·일관계의 개선에 두어졌다. 북한의 대미관계는 ① 정권수립에서 1960년대 말에 이르기까지의 적대기를 비롯하여 ② 1970년대 초에서 1974년 2월까지의 인민외교 추구기 그리고 ③ 1974년 3월에서 1980년 12월까지의 對美平和協定 체결을 제의하는 정부간 접근교섭기 등 여러 단계를 경유해 왔다. 북한의 대서방 외교의 또 하나의 기둥인 대일관계에 있어서는 1950년대 말에 양측 적십자대표간에 親北系 교포송환에 관한 협정을 체결하고 또 경제교류를 위한 통로도 마련하여 1960년대부터 직접무역을 개시했다. 1970년대에는 경제교류만이 아니라 문화·체육

등 다방면에 걸쳐 북한의 대일접근이 증가되는 가운데 일·조 문화협정도 체결했다.

따라서 北韓의 경우 대자유진영 정책은 이른바 상호평등 및 주권존중 아래 관계개선을 도모하였다. 이를 위해 평화 이미지를 부각하고 남북한 등거리외교정책을 유도하며, 자본과 기술 및 시설재 도입을 위해 대외인식을 쇄신시키고자 노력하였다. 동시에 남한을 고립시키기 위한 방편으로 이들 국가들의 대한지원의 약화를 시도하였으나 성과를 보지 못하였다.

북한의 대비동맹권 접근은 반동회의(1955) 다음 해인 1956년 제3차 당대회에서 상이한 제도를 가진 모든 평화애호국과의 실무적 관계를 갖겠다고 한 金日成의 연설을 계기로 하여 처음에는 對外文化連絡協會 등 당의 외곽단체를 통해 親善·文化交流의 형태로 시작되었다. 1960년대에 들어와서는 4차 당대회(1961)에서 제3세계 新生獨立國家와의 우호관계의 발전을 대외관계의 중요한 고리로 삼겠다고 金日成의 연설에 이어 1964년에 3大革命力量의 강화를 당의 방침으로 확정함에 政治的 성격의 접근을 시도하게 되었다. 북한은 처음에는 中共의 亞·阿地域 巡訪(1963. 1~1964. 2)에 편승하여 순방외교를 시작했다. 그러나 중공이 文化革命으로 대외관계가 경직화되자 1966년부터는 친소국가를 순방했다. 1970년대는 북한의 對非同盟圈外交의 전성기로서 공산국가를 제외하고 아프리카와 中東을 중심으로 제3세계가 북한의 중심 외교무대로 되어 招請·訪問外交가 日進增幅했다. 1973년 읍저버사절단을 창설한 이래 유엔에서의 지지획득을 모색한 결과 1975년에 북한은 비동맹 회원국이 되었을 뿐만 아니라 같은 해 9월

유엔에서 南韓支持案과 北韓支持案이 동시에 통과된 것을 상기한다면 그간 북한의 對非同盟圈 외교의 적극성을 짐작할 수 있다. 1960년대까지만 하더라도 非同盟會議는 친유럽적인 中立이었다. 북한은 그러나 이 非同盟 頂上會議의 발족과 때를 맞춰 4차 당대회에서 亞·阿地域 비동맹 신생국과의 反帝·反植民主義 투쟁을 적극 지지한 이래 反美·反韓 통일전선의 형성에 적극 이용해 왔다. 따라서 대비동맹진영 정책은 反植民主義 투쟁에서의 연대성을 강화하고자 하였다. 그리고 이들 국가에게 김일성 주체사상을 선전하며 유엔에서의 지원과 북한의 통일방안에 대한 지지를 유도하고자 하였다.

북한의 대공산권 정책은 크게는 대중·소정책과 대동구권 정책으로 구성된다. 소련의 위성정권으로 출발한 북한은 中共軍의 韓國戰 개입을 계기로 하여 전개되는 中·蘇의 대북경합 그리고 1960년대에 접어들어 중·소간의 당차원의 理念紛爭이 정부차원의 국가이익의 대립에 의해 악화됨에 따라 북한의 대중·소 입장에 커다란 변화를 야기시켰다. 이런 역사적 맥락에서 北韓의 대중·소 관계는 다음과 같이 몇 개 단계로 변화했다. 제1단계는 정권수립(1948)에서 한국전 발발 직전(1950. 5)까지의 기간으로서 이 시기에 있어 북한의 외교는 對蘇一邊倒였다. 제2단계는 한국전 발발(1950. 6)에서 소련공산당 제20차대회 개최(1956. 1)전 까지의 기간으로서, 中共의 한국전 참전으로 中·蘇의 對北 영향력 경합의 시대로 들어가 북한으로서는 中·蘇의 어느 한 쪽에도 기울지 않는 不可偏·不可의 시대로 이행하는 단계였다. 어쨌든 북한으로서는 對蘇一邊倒外交의 시대로부터 對中·蘇 중심의 외교시대로 되었다. 제3단계는 소련공산당 제20차대회의 개최(1956. 2)에서

소련공산당 제22차대회(1961. 10)까지의 기간이다. 이 기간은 중·소분쟁이 점차 노골화되는 시기로서 북한은 1961년에 소련 및 중공과 동맹조약을 체결하는 등 지속적인 지원을 얻기 위해 중·소분쟁에 대해 이 때까지만 해도 중립적 입장에서 계속 침묵으로 일관했다. 그러나 북한은 한편에 있어 사상에서 주체(1955)에 이어 경제에서의 자립(1956)을 표방하여 외교정책의 自律性을 강조하기 시작했다. 제4단계는 크게는 1960년대에서 1970년대 말에 이르는 기간으로서 對中·蘇 사이에서 동요하면서도 中立 내지 自主性을 모색하는 시기였다. 다시 말해서 대중의존과 중립모색기(1961~1964), 대소의존과 중립모색기(1965~1968) 그리고 중·소로부터의 자주성모색기(1969~1979)로 이어졌다. 그간에 있어 1966년에 政治에서의 自主性을 선언한 바 중·소분쟁의 와중에서 1960년대 중반부터 소련의 위성국가로서의 지위를 청산하고 자주적인 외교정책을 전개했다.

북한의 對東歐關係는 미·소 냉전시대에 있어 마치 우리의 西歐關係가 對美紐帶의 연장이듯이 對蘇關係의 연장으로써 진영내부의 단결을 강화하기 위한 것이었다. 그러나 1960년대 이래 중·소분쟁의 격화로 노선의 갈등을 둘러싸고 공산진영이 내부적으로 多元化 현상을 나타내자 北韓의 對東歐關係는 대상국가에 따라 외교적인 기복을 거듭하게 되었다. 그리고 1970년대에 북한의 對東歐關係는 東歐와 交流 그 자체가 목적이었다기 보다는 非同盟圈에의 접근과 對西方進出을 위한 관계개선의 통로로 이용하는데 더 큰 중점이 두어졌다. 대공산진영 정책으로서는 프롤레타리아 국제주의 원칙을 토대로 '평등'과 '자주성'에 입각한 '형제적 우호관계'를 유지하며, 반제투쟁에서 통일

적 지원체계의 기반을 획득하고자 하였다.

남북한 외교정책의 期間別 特性和 變化는 다음과 같다. 1945~1953년의 기간은 남북한 모두 政治的으로는 體制基盤 構築期로서 體制의 자기보존과 正統性 확보를 위해 외교역량을 배양하는 外交體制 創設期이었다. 남한은 대우방 안보외교를 중심으로 유엔의 승인획득과 미국 중심의 자유우방지지 획득에 전념하였다. 반면 북한은 소련에 의존한 진영외교를 추구하던중 때마침 미군철수(1949)에 뒤이어 애치슨 라인선언(1950)이 발표되자 중·소 군사동맹 강화를 토대로 남침을 강행하였다. 북한의 南侵으로 美國의 주도 아래 유엔이 침략자 격퇴를 위하여 集團的 制裁措置를 취하고 유엔군을 편성, 파견하자 중공군의 개입으로 擴戰되어 전쟁의 양상은 유엔군과 소련을 배경세력으로 하는 중공·북한군간의 전쟁의 형태를 띠우게 되었다. 국가승인 문제가 이 시기 남북한 외교의 주요 과제였는바, 남한은 미국을 위시한 자유우방, 북한은 소련을 중심으로 하는 공산권과의 우호관계 수립 및 정치·경제·군사적 지지나 원조를 획득하고자 하였다. 이 기간 남북한 외교의 특징은 정권 창설 지원세력인 대미·소 일변도의 외교와 남북한체제 정통성 확보 경쟁 및 한국전쟁에 따른 안보외교 경쟁으로 요약할 수 있다.

1954~1960년 기간은 남북한 모두 정치적으로는 戰禍로부터의 體制再定立을 위해 시도하는 外交體制 整備期로서 남한은 한·미상호방위조약을 발판으로 반일·대미일변도 외교를 고수하였다. 반면에 북한은 대소일변도 외교에서 중공군의 한국전쟁 참전으로 말미암아 중·소 공동의존체제로 전환케 되었고, 그 결과 대중·소 밀착외교를 추진하

였다. 이 기간 남북한 공히 외교적 활동보다는 전쟁의 피해로부터 체제를 복구하는데 역점을 두었다. 이 기간중 북한이 체결한 國際協定이 급증하였을 뿐만 아니라 그의 대부분이 경제·과학·기술분야의 협정이었고 또한 문화협정도 대폭 증가했다. 물론 이들 협정의 대부분이 對共產圈 관계에 치중하였으나 그중에서도 특히 당의 외곽단체로서 對外文化連絡協會를 창설(1956)하였음은 이미 이 때부터 제3세계에 대한 침투에 외교적 시각을 돌리기 시작했음을 시사한다. 한국전쟁의 결과로 남북한은 외교적 경쟁에 있어서도 더욱 적대적으로 되었다. 이 기간 역시 쌍방 모두 동·서 진영외교의 범위를 벗어나지 못하였고, 따라서 남북한 외교의 특징은 냉전시대에 따른 적대적 진영외교와 군사동맹 확보·유지 강화를 위한 軍事外交로 요약할 수 있다.

1960년대⁶⁹⁾는 南韓으로서는 政治적으로 군사정권의 수립으로 産業化에의 이행기고 外交적으로 跳躍期라고 한다면 북한은 政治적으로는 1人體制 구축기이고 外交적으로는 자주노선을 천명, 제3세계외교 개시기이다. 남한은 대일관계개선 및 제3세계외교를 통하여 대미일변도에서 다소 벗어나 외교활동 무대를 넓혔고, 경제협력과 수출진흥에 주력하였다. 수교국 수에 있어서도 엄청난 신장을 보여 정치외교, 경제외교, 안보외교 등 모든 면에서 도약하였다.

반면 북한은 쿠바사태에서의 소련의 소극적 태도와 문화혁명기중 중국의 반복한적 태도 및 중·소분쟁을 겪으면서, 실리추구 방편으로

69) 남북한의 국내상황, 상호관계, 국제환경은 1972년 남북공동성명 발표를 기점으로 많은 변화를 보였다는 점에서 1960년대 시기를 1961년에서 1971년까지로 설정할 수 있을 것이다.

1966년 자주노선을 천명하였다. 1960년대를 북한은 체제면에서 사회주의의 전면적 건설기로 설정하고 대외정책의 3대 지주로서 ① 사회주의권과의 단결강화 ② 亞·阿新生國家들과의 관계발전 ③ 국제적인 反帝鬪爭의 강화를 채택했다. 그리고 특히 ‘반제·반식민 민족해방운동’을 명분으로 제3세계에 침투하고자 하였다.

결국 이 기간 남북한 외교의 특징은 共存時代 돌입에 따른 多邊外交競爭으로 요약할 수 있다. 북한의 대내지향적 또는 소위 자주성에 기초한 외교는 남한의 국제지향적 현실주의 외교에 비하여 효율성 및 그 성과에 있어 뒤진 것으로 분석된다.⁷⁰⁾ 남한의 경우 대미일변도에서 벗어나 대자유 진영외교를 전개하며, 수교국 수의 증가에 따른 정치외교의 우세와 경제외교의 활발화가 두드러진다. 반면에 북한의 경우 대중·소중립(등거리)에 따른 제한적 ‘자주성’의 확보와 이에 따른 제3세계에서의 지지 확보가 두드러진다.

1972~1980년의 기간은 남한의 경우 多邊外交 追求期로, 북한의 경우 外交的 跳躍期에 해당한다. 국제환경은 데탕트의 도래, 미국 닉슨 행정부의 ‘괘 독트린’에 따른 고립주의적 정책과 국제사회에서의 영향력 퇴조, 제3세계 국가들의 대두, 유엔의 성격 변질 등의 변화를 겪었다. 이에 남한은 중동진출 및 대공산권 관계개선을 모색하는 「6·23선언」으로 대응, 평화통일외교를 모색하였다. 더욱이 1970년대 중반에 들어와서는 남한내정의 문제로 인해 미국과 심각한 마찰을 겪었고,

70) 이것은 이 기간 동안까지의 수교국 수에서 남한이 73:33으로 북한을 월등하게 앞지르고 있는 점을 보아도 쉽게 알 수 있다. 그러나 새로 대두하는 제3세계에 있어서는 북한이 압도적 지지를 받고 있음도 발견할 수 있다.

이로 인하여 더욱 다변외교를 추구할 수 밖에 없었다. 이 기간 남한의 외교역량은 1960년대와 같은 급진전은 없었으나 꾸준히 신장되었다.

반면에 北韓은 1972년을 ‘외교의 해’로 설정한 후, 외교정책과 전략면에서 실리외교 중심으로 전술적 전환을 취하여 대규모 공식 대표단을 세계각지에 파견하는 등 적극적인 외교활동을 전개하였다. 1970년대는 북한으로서는 정치적으로 1人體制 正統化 단계이며 經濟的으로 社會主義建設을 앞당기기 위한 시기로 설정되었다. 이 시기에 있어 북한의 대외활동방향의 順位가 ① 自主性 옹호 세계인민들과의 단결 강화 ② 블럭 불가담운동의 강화 ③ 反帝 自主力量과의 단결강화 그리고 ④ 사회주의 국가들과의 친선협조관계발전으로 되어 있다는 사실은 그들이 얼마나 제3세계의 침투에 외교적인 역점을 두었느냐를 짐작케 한다. 그리고 이를 계기로 외교관계의 수립, 초청 및 방문외교 강화, 협정 및 조약체결 증대, 대의원조 확대, 국제기구 가입 및 대외 선전활동을 강화하여 나갔다. 특히 제3세계에 적극 진출하여 비동맹 운동에서 지지를 얻어 외교의 장을 극대화하고, 또한 ‘人民外交’ 방식을 토대로 대서방권 접근을 시도하였다.

이 기간 외교의 특징은 남북한 공히 동맹외교에서 성숙된 國力競爭 關係로 전환한 데 있다. 북한을 승인한 국가들은 93개로 증가했고(남한은 96개), 따라서 북한은 승인을 중심으로 한 정치외교에서 커다란 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그러나 제반 국제적 역량지표인 코뮌니케이션과 접촉기반의 폭, 유엔에서의 지지율 등에서 남한은 1970년 대에도 계속 대북우위를 확보하였다. 더욱이 남한은 무역거래 상대국

수, 무역거래량, 해외협력의 폭과 경험 등 경제외교에 있어서도 북한에 비하여 우위를 지속하였다.

(2) 1980年代 以後

南韓은 1970년대 이후 국제상황 변화에 따라 소극적 대응차원에서 추진한 北方外交가 1980년대 들어와 가시적 성과를 거두었다. 또한 아시안게임·올림픽·각종 학술 및 문화교류를 통한 文化外交가 성공적으로 추진되었다.

1980년대에 남한은 정상회담과 경제력을 바탕으로 하여 대소·중관계와 제3세계 관계를 개선했다. 1981년에 서울올림픽을 유치한 것은 남북한의 외교경쟁에서 남한의 우위를 증명한 사건이었다. 남한은 북한의 방해에도 불구하고 사회주의 국가를 포함한 전세계 160개국에 참여한 서울올림픽으로 인하여 政治外交에 있어 압도적 우세를 점하게 되었다.⁷¹⁾ 더욱이 1980년대 후반 동구 공산권의 몰락과 소련의 해체에 따라 남한은 北方外交(Nordpolitik)를 성공적으로 추진하였고, 이로 말미암아 남한의 외교역량은 북한을 결정적으로 압도하게 되었다.

남한외교의 전통적 양대 주축은 對美·日外交였다. 그런데 남한은 그동안의 국력성장을 토대로 하여 多邊化를 추구함으로써 北方外交 및 亞·太外交에서 괄목할만한 성과를 이뤘다. 아·태외교의 추진은 구체적으로는 ASEAN 6개국 및 태평양 도시국가의 협력강화, 아·태지

71) 전세계의 167개 NOC 중 160개국이 참가하였다(불참국은 북한, 쿠바, 니카라고, 이디오피아, 세이셸, 알바니아, 마다가스칼이었다). 이 중 30개 국가는 한국과 미수교국이고, 그 중 27개 국가는 북한 단독수교국이었다.

역 多者間 협의포럼으로 자리 잡혀가는 아세안확대외무장관회의(ASEAN-PMC)에의 참여 및 아·태경제협력체(APEC) 발전에의 주도적 활동을 들 수 있다.

經濟外交에 있어서 남한은 해외 경제활동뿐만 아니라, 이로 인한 경제관계 확대에 따른 외교활동과 영역이 증대되어 '주체적 자립경제'를 토대로 북한에 비해 절대적 우세(GNP대비)를 성취하게 되었다. 한편 남한은 1982년 「민족화합 민주통일방안」을 평화통일 외교정책의 기본방향으로 제시했고, 이를 보다 현실적·전향적으로 발전시켜 1988년 「7·7선언」 및 「한민족공동체 통일방안」을 제시하여 統一外交에도 박차를 가하였다. 더욱이 1990년 9월 韓·蘇修交와 1992년 8월 韓·中修交는 북방삼각체계를 붕괴시킨 정치·군사·경제외교의 결정적인 성과였다.

北韓은 1980년에 개최된 노동당 제6차대회에서 1980년대 외교정책 방향으로 “자주성과 프롤레타리아국제주의 원칙에 기초한 공산주의 제국과의 단결 강화 및 친선협조 관계발전”, “우호적으로 대하는 자본주의 나라들과의 친선 및 경제문화교류 발전”, “외국군사기지의 철폐 및 비핵평화지대 설치” 등을 제시하였다.⁷²⁾ 북한은 1980년대 중반까지 제3세계외교를 활발히 전개하는 한편 소련 및 중국에 밀착하여 군사 및 경제원조를 받는데 노력하였다.

그러나 북한은 서울올림픽 개최로 인하여 '조국통일'을 위한 정치외교에 있어 제3세계로부터의 지원을 상실당하는 어려움을 겪었다. 또

72) 김일성, “조선로동당 중앙위원회 사업총화보고(1980. 10. 10),” 國土統一院, 「朝鮮勞動黨大會 資料集 제Ⅳ집」(서울: 國土統一院, 1988), pp. 72~73.

한 구조적 경제난을 겪고 있는 북한은 동맹외교의 한 축이자 대외무역의 절대적 후원자였던 소련의 남한과의 수교 및 해체로 인하여 外交的·經濟的 損失을 경험하게 되었다. 그리고 1992년 8월 24일에는 형제국인 중국마저 남한과 수교하였다. 이에 북한은 외교적 고립과 경제난을 해결하기 위한 방편으로 西方外交로서 대일수교와 대미관계개선을 시도하고 南方外交로서 동남아 및 대만 등 아시아국가와의 관계개선에 적극적으로 나서야 했으나, 아직 별다른 성과를 보지 못하고 있는 실정이다. 결국 1990년대에 들어와 북한은 국내외적 어려움으로 인하여 남한외교에 비해 상대적으로 열세에 처하게 되었다.

다. 評價

지역과 분야에 있어 多邊化를 추구해 온 남한의 외교정책은 시대의 흐름과 더불어 성과를 거두고 있다. 그러나 「통일한국」 건설을 위해서는 보다 자주적이고 전방위적 외교정책의 형성을 위한 노력이 지속되어야 한다.⁷³⁾ 반면에 이데올로기 외교에 치중해 온 북한의 외교정책은 상대적으로 열세에 처하게 되었다. 즉 북한의 외교정책은 소련의 해체가 있기 이전까지 시종일관 주한미군철수와 대중·소 의존에 따른 진영론적 외교에 머물고 있음을 파악할 수 있었다. 그러나 이제 1990년대에 들어와 북한도 과거의 이데올로기 중심적 외교를 벗어나 현실

73) 남한 외교정책의 빈곤원인에 대해서는 남한의 대외관계의 일방적 의존성, 남북분단상황, 권위주의적 국내체제, 일차자료 접근난에 따른 연구부족 등이 거론된다. 하영선, “한국외교정책의 분석틀,” 「國際政治論叢」, 제28집 2호 (1988), p. 4.

적응적 외교를 전개할 수 밖에 없고, 이에 외교난을 타결하기 위한 방편으로 남한과 유엔에 동시가입하였으며, 경제난을 타결하기 위한 방편으로 대일수교와 대미관계개선에 적극 나서게 되었다. 결국 북한 외교정책의 방향은 '조국통일'을 위한 '국제혁명역량과의 단결 강화'에서 '우리식 사회주의'를 유지하기 위한 '제한적 대외경제개방'으로 상대적 비중이 이동될 것으로 분석된다. 그러나 體制不安定 요인을 감지한 북한으로서는 쉽게 변화시킬 수 없는 딜레마에 현재 처해 있고, 단기적으로 이러한 상황은 계속될 전망이다.

4. 外交政策 決定過程의 合理性·效率性

가. 概觀

외교정책 결정과정에 있어 南韓은 多元主義的 양상을 띠며 실리를 중심으로 갈등과 협조를 통하여 합의를 이루는 방식을 점진적으로 수립해 왔다. 北韓은 외교정책 결정과정에서도 김일성과 김정일이 이데올로기를 강조하면서 이를 독점하는 방식에서 벗어나지 못하고 있다.

나. 分析

남한의 외교정책은 상당기간 大統領과 外務部 등 극소수의 관료조직에 의해 결정되어 왔다. 그 이유는 외교정책이 전문성이 요구되는 점, 비밀을 요구하는 사항이 대부분인 점, 그리고 무엇보다 강대국이 아님으로 국제정세의 변화와 그때 그때의 사건에 대응하는 하위정책들만이 필요한 경우가 대부분이기 때문이다.⁷⁴⁾

그러나 憲法과 政府組織法에 규정된 외교정책 결정과정을 살펴보면 다음과 같다. 南韓 외교정책을 결정하는 기구는 정책을 건의·심의·동의하는 기구들로 크게 나누어 볼 수 있다. 외교정책의 기획과 수립은 外務部에서 수행하며, 중요한 정책사항은 國務會議의 심의를 거

74) Youngnok Koo, "Foreign Policy Decision-Making," Youngnok Koo and Sung-Joo Han eds., *The Foreign Policy of the Republic of Korea* (New York : Columbia University Press, 1985), p. 29.

쳐야 한다.⁷⁵⁾ 국무회의에서 심의·결정된 정책중 주요 조약에 대해서는 大統領이 비준하게 되어 있으며, 다시 국회의 동의를 거쳐 효력을 발생하게 된다. 또한 대통령의 선전포고, 국군의 해외파견에 대해서도 국회의 동의를 얻게 되어 있다.⁷⁶⁾

國家安全保障會議⁷⁷⁾는 국가안보와 관련된 대외정책 수립에 있어 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문기관 역할을 하며, 民主平和統一諮問會議⁷⁸⁾는 통일정책과 관련하여 대통령의 자문기관 임무를 수행하고 있다. 또한 남북한 관계 및 통일문제와 관련된 제반정책의 기획 및 집행은 통일원이 시행하게 되어 있다. 이러한 복합적인 과정을 거쳐서 결정된 대외정책은 실무부서인 외무부·통일원·경제기획원·상공부 등에서 집행되고 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

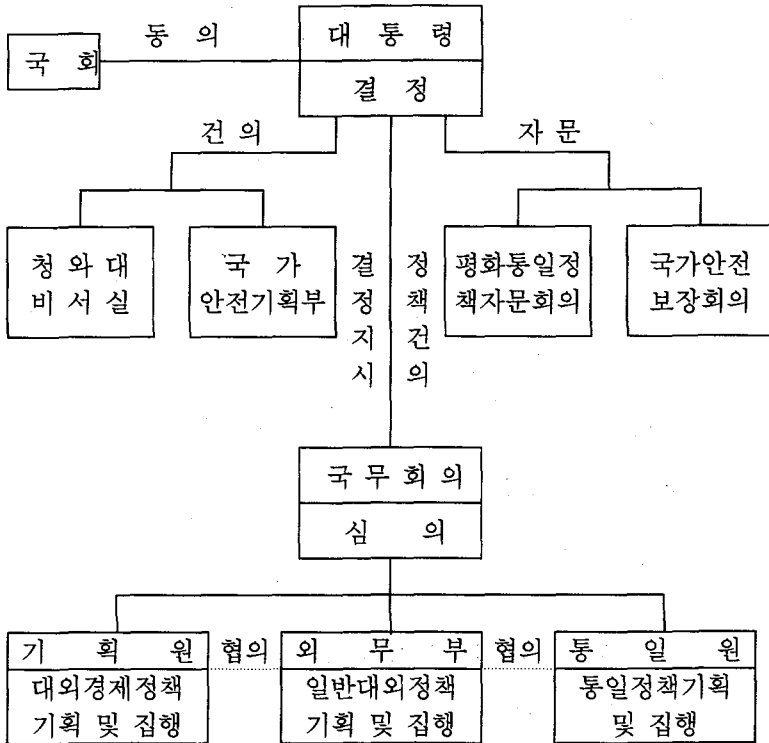
75) 「헌법」, 제89조 참조.

76) 「헌법」, 제60조 1항 참조.

77) 「헌법」, 제91조 1항 참조.

78) 「헌법」, 제92조 1항 참조.

〈표 6-15〉 남한의 대외정책 결정구조



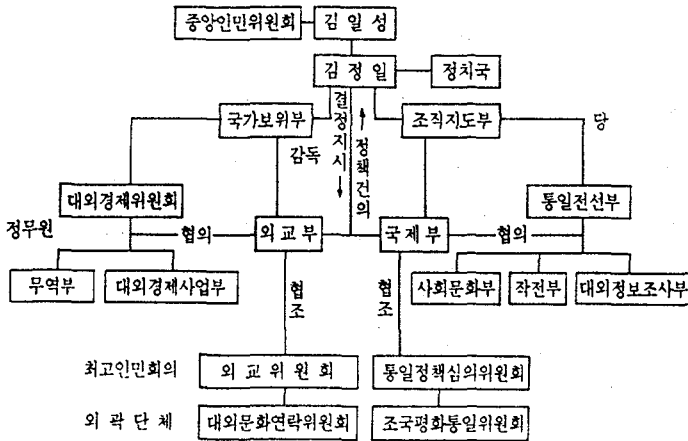
외교정책의 최고결정자인 대통령은 국회, 외무부, 국방부, 안기부, 통일원과 같은 관료조직은 물론 언론, 학자 및 이익집단의 견해와 이익을 조정한다. 특히 무역마찰과 같이 국내 이익집단에게 직접적인 영향을 끼칠 수 있는 쟁점에 대하여 각 부처는 다른 견해를 가지며, 그 결과 정책은 타협과 조정을 거쳐 승인이 이루어질 때 성립되는 것이다.

이러한 상황에서 외교정책의 결정은 정치권 및 국민의 여론과 관계 부서, 그리고 평화통일정책자문회의, 국가안전보장회의, 외무부 정책자문회의 등 자문기관을 거쳐 대통령이 재가하는 방식으로 이루어진

다. 이렇게 되면 정책의 수립·시행도 결국 참여자들간의 견제와 균형을 통과할 수 밖에 없다. 서구 선진국가들에 비하면 아직 초보단계로 볼 수 있으나, 남한의 외교정책 결정과정은 점차 다원화되어 가는 것으로 분석할 수 있다.

北韓에서의 외교정책의 기본원칙은 헌법상으로 입법기관인 최고인민회의에서 수립하도록 되어 있다.⁷⁹⁾ 그러나 실제로는 이것마저도 조선로동당이 결정하며 최고인민회의는 형식적으로 심의·결정할 뿐이다. 당에서는 당 중앙위원회 정치국이 심의 결정권을 행사하고, 비서국이 정책 집행을 조직·지도하나, 실제로는 외교문제를 관장하는 당 중앙위원회 비서국 국제부가 중심이 되며 여기서 결정된 문제가 최고인민회의에 通告·追認되는 것이 상례이다.

〈표 6-16〉 북한의 대외정책 결정구조



출처 : 유길재, “북한대외정책의 결정구조와 과정,” 『統一問題研究』, 3권 4호 (1991) p. 191 참조.

79) 「북한 사회주의헌법」, 제76조 2항 참조.

대외정책이 일단 당에서 결정되면 그 집행은 중앙인민위원회의 지도와 감독하에 정무원을 통하여 행하게 되는데 북한외교활동의 책임은 국가주석의 관장하에 있다.⁸⁰⁾ 1992년 改正憲法에서는 최고인민회의와 중앙인민위원회의 권한이 형식적인 의미에서나마 강화되었다. 즉 외교정책 기본원칙의 수립권만 갖던 최고인민회의가 조약의 비준·폐기권까지 갖게 되었다. 조약의 비준·폐기 그리고 다른 나라 사신의 신임장 및 소환장의 접수권에 관한 주석의 권한이 중앙인민위원회에 이양되고 주석은 다만 사신의 임명·소환발표와 조약의 비준·폐기만을 공포하게 되었다. 그러나 국가주석은 당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이며, 총비서로서 실질적 당일인자인 김일성이 정부차원에서 중앙인민위원회의 수위직까지도 겸하고 있으므로, 사실상 외교정책의 결정이나 집행은 김일성에 의해 1970년대 말까지 指揮·監督되었던 것으로 볼 수 있다.

그러나 김정일이 1980년 제6차 당대회에서 공식적인 후계자로 인정된 후, 외교정책 결정부문에 있어서 그의 영향력은 점차 증대되어 1992년 현재 대중국관계를 제외한 전반적 대외정책을 決定 執行하는 것으로 알려지고 있다.

정책결정과정에서 김일성·김정일 부자를 보필하는 주요 실무자는 1983년 12월부터 현재까지 政治局員과 外交部長을 겸임하고 있는 金永南과 1984년부터 당 국제부장과 비서국 국제담당비서를 겸하며 대외문화 연락위원회 부위원장을 겸임하고 있는 김용순 등이 있다(〈부

80) 「북한 사회주의헌법」, 제96, 97, 98조 참조.

록 표 6-17) 참조).

다. 評價

외교정책 결정과정에서의 특징을 살펴보면 남한은 자유민주주의의 점진적 정착에 따라 민주적 절차에 의해 국민 의사가 서서히 반영되고 있다. 따라서 신축적이며 대외협력분야의 독자적 영역 확보가 가능하며 그 과정이 개방적이다. 반면 북한은 공산독재체제의 특질상 주민 의사와는 관계없이 로동당(나아가 김일성, 김정일 부자) 의사에 의해 일방적으로 결정되고 있다. 따라서 북한의 외교정책 결정과정은 경직적이고 체제유지를 위한 대외적 합리화에 국한하게 되며 그 과정이 폐쇄적이다.

남한의 강점은 國際的 信賴度를 증진시킬 수 있으며, 국제환경에 탄력성있게 적응할 수 있으며, 민간부문의 기여도를 증진시킬 수 있다. 북한의 강점은 신속하게 戰術的 變化를 추구할 수 있으며, 예산을 특정부문에 일시에 집중투입할 수 있으며, 단일화된 행동지침을 부여할 수 있는 것이다. 실례로 김일성은 1950년대와 1960년대에 주체사상의 기반을 세워 재일동포를 장악하고 일본 땅에 공화국의 확고한 기지를 확립하는데 전력을 기울였다.⁸¹⁾

南韓의 弱點은 정책변화를 필요로 하는 급박한 상황에 신속히 대처할 수 없는 점, 예산편성과 조정이 어려운 점과 집중적 인력투입체계

81) 고영환, 「평양 25시」, p. 279.

가 결여된 점 등을 들 수 있다. 北韓의 弱點은 외교정책 결정이 黨·政部門의 극소수 특정인 활동에 의존하는 데서 오는 상상력의 빈곤, 국제적 신뢰도 감소, 국제환경의 객관적 인식능력 부족 등을 들 수 있다.

5. 外交政策 執行過程의 合理性·效率性

가. 概觀

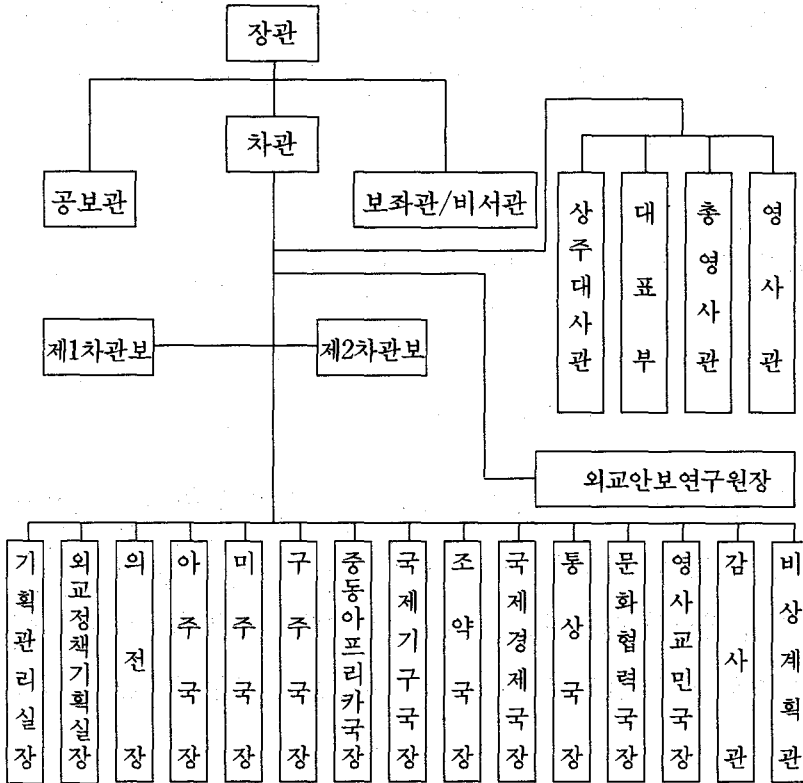
한 나라의 외교역량은 외교정책 결정과정을 거쳐 산출된 외교정책이 얼마나 잘 집행되는가로도 비교·평가된다. 남한의 경우 정치외교는 외무부에서, 경제외교는 상공부 및 관련 경제부처에서, 군사외교는 국방부에서 주로 관장한다. 그러나 이 부서들을 중앙통제하는 공식기구 없다.

북한의 경우는 정부차원의 公式外交는 외교부에서, 미수교국과의 비공식외교는 국제부에서, 人民外交는 대외문화연락협회에서 주로 관장하고 전체적으로는 국제부가 조정하는 역할을 맡고 있다.

나. 分析

南韓의 경우 외교기구는 외교활동의 실무적 부서와 이를 지휘·감독 또는 정책수립에만 참여하는 기관 등으로 구성되어 있다.

〈표 6-17〉 외무부 기구표



출처 : 외무부, 「외교백서」 (서울: 외무부, 1991).

외무부는 모든 대외관계의 실질적인 집행부서이다. 정부조직법에는 외무부의 직무에 대해 “외무부는 외교, 외국과의 통상조약 기타 국제협정, 재외국민의 보호 및 교포와 국제사정 조사에 대한 사무를 관장한다”고 규정하여 외교·통상협정 등 모든 대외관계를 담당하도록 하고 있다.

대통령은 외교기능을 수행하는 모든 기구를 지도·통제한다. 또한 국회내에는 외교문제를 전담하는 상설위원회인 外務·統一分科委員會

가 있어 외무행정에 대한 감독을 시행하게 되어 있다.

이상에서 검토한 각기구들은 남한의 외교정책을 수행하는 공식적인 주요 외교기구이며, 이 밖에도 準外交機構라고 할 수 있는 많은 기관들이 세계각지에서 외교활동을 전개하고 있다.

北韓의 경우 당의 결정과 최고인민회의의 승인을 받은 外交政策은 정무원의 외교부를 통해서 집행된다. 외교부는 일상적인 활동에 있어서 당 국제부와의 긴밀한 연계하에 당의 지시와 통제를 받게 되어 있다. 민간외교, 비정치적 대외활동은 대외문화연합회가 주로 담당하고 있다. 북한 외교집행의 실무부서로 흔히 외교부가 거론되나, 북한의 외교업무는 매우 다양하게 분담되어 있으며 일원화되어 있지 않다.

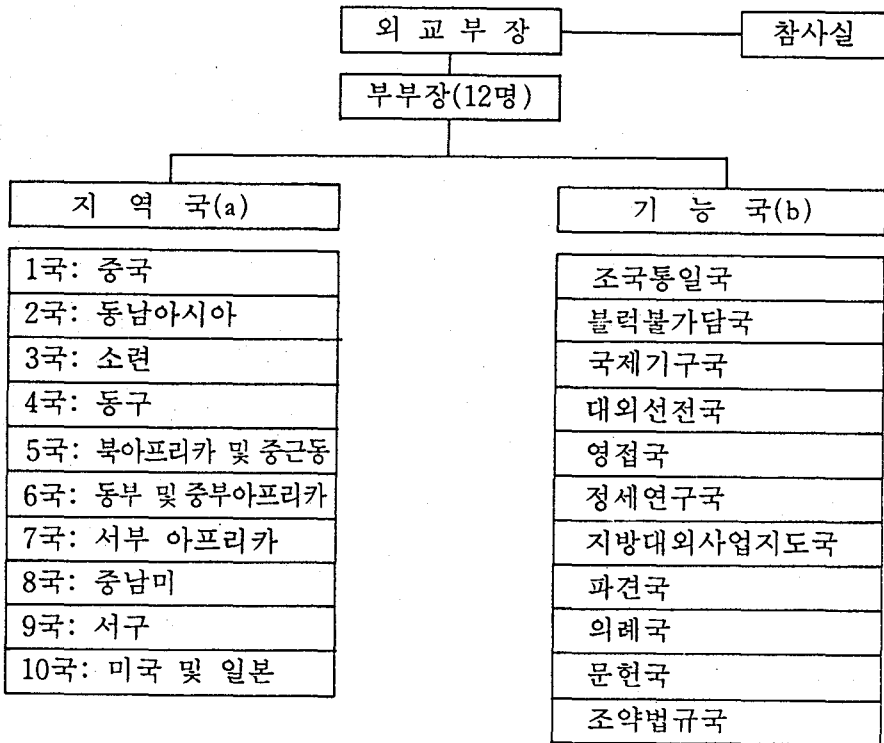
외교부는 주로 수교국가들과의 공식적 외교활동을 담당하고 있다. 미수교국(일본·미국 등) 내의 공산당 및 정당들을 대상으로 한 외교활동은 당 중앙위원회 산하 국제부에서 담당하고 있다. 특히 국제부는 당대회에서 선언된 대외노선에 입각하여 모든 대외활동기관을 지도·통제한다.

이외에 인민외교 차원에서 민간외교를 주로 담당하는 당 외곽단체로서의 대외문화연합회,⁸²⁾ 미수교국 국회의 외교위원회와의 교류를 담당하는 최고인민회의 외교위원회, 경제외교를 주로 관할하는 정무

82) 1955년 4월 「반동회의」와 1956년 2월 소련 제20차 당대회를 계기로 북한은 대공산권 일변도외교를 지양하고, 중립국 또는 신생국들과 연계를 맺는 외교방향으로 전환하였다. 이러한 정책전환에 따라 1956년 4월 당 및 정부의 外廓團體로서 이 협회가 창설되었다.

원 산하의 대외경제위원회⁸³⁾ 등이 외교활동의 일부를 맡고 있다.

〈표 6-18〉 북한 외교부 기구표



83) 동 위원회는 북한내각의 한 기구로 조직되었다. 임무는 북한과 정식 외교 관계가 없는 국가들을 대상으로 무역관계 개설, 무역회담 및 전시회 개최 또는 참가, 대외무역업체와 무역상사의 연계업무 등이다.

외교정책 執行過程에서의 특징은 다음과 같다. 南韓은 개방사회의 특성상 국제사회에서의 신뢰를 바탕으로 한 정상적인 외교를 수행하며, 특정 권역에 상관없이 호혜평등 원칙에 근거하여, 민간부문의 참여로 외교가 활성화되며, 정상통로에 의존하여 국력을 바탕으로 유연한 외교를 구사한다.

北韓은 폐쇄사회의 특성상 변칙적 방법을 통한 공작차원의 외교가 수행되고 있으며, 권역별로 상이한 전술적 목표가 설정·추진되고 있다. 또한 개별적 민간접촉은 통제하는 반면에 인민외교방식 및 각종 친북단체를 활용한 다양한 전술을 구사하고 있다.

또한 북한 외교부는 외교업무 집행에 있어서 효율성을 지니기 어려운 내재적 한계를 가지고 있다. 고영환의 증언에 따르면 본부 생활중 1년간 사무실에 앉아 일할 수 있는 기간이 6개월 정도이며⁸⁴⁾, 1주일 단위로 보면 금요일이 '금요 육체노동', 토요일이 '정기 학습', 일요일이 농촌이나 건설지원 노동 등으로 나뉘어 정상적으로 일할 수 있는 날은 단 4일에 불과하다는 것이다.⁸⁵⁾ 이러한 북한외교부의 근무상황을 분석하여 볼 때 북한외교의 효율성은 낮은 상황이라고 볼 수 있다.

84) 모내기철 1개월, 김매기철 1개월, 추수철 1개월, 김장용 배추와 무우를 캐러나가는 김장 전투 1개월 외에도 통일거리 건설에 또 2개월간 동원된다. 여기에 또 로농적위대 군사훈련 15일간이 포함된다.

85) 고영환, 「평양 25시」, pp. 258~260.

다. 評價

南韓의 경우 외교정책 집행과정에 있어 다소 혼란스러운 정도의 상대적 자율성을 여러 기구들이 갖고 있다. 반면 북한은 일인독재권력 유지 위한 외교정책 때문에 명분과 실리사이에 갈등을 겪고 있다.

南韓의 強點은 창의와 능률에 의존한 效率的 外交를 전개하는 점과, 지역별로 균형적인 역량을 투입하고, 국제사회의 인정지위가 크게 요동하지 않는 점이다. 北韓의 強點은 상황에 따라 다양한 전술선택이 가능한 점과, 기존관계·조약·협정의 파기가 쉽다는 점이다. 또한 다원화된 집행수단을 효과적으로 조정 및 통제할 수 있는 점과 대외 홍보를 공세적으로 전개할 수 있다는 점이다.

南韓의 弱點은 전술방안을 선택할 수 있는 반경이 협소한 점과 기존관계와 조약, 협정을 성실히 준수해야 하는 부담이 있다. 또한 홍보에 있어서도 수세에 처하기 쉽다. 北韓의 弱點은 고식적, 비효율적 외교를 전개하는 점과 국제사회에서의 고립화를 초래하기 쉬운 점이다. 또한 빈번한 전술전환으로 대외적 위신이 실추되기 쉬운 점과 동맹권에 역량이 집중됨으로써 불균형을 초래하기 쉽다.

예컨대 1980년대 김일성은 무상지원을 하지말라는 지시를 내렸고 그 지시대로 무상지원은 절대 하지 않는다는 원칙을 세우고 있었다. 그러나 김일성의 말 한 마디면 '절대적이고 무조건적으로 집행할 의무' 밖에 없는 외교부로서는 김일성 우상숭배화에 따른 외교적 손실을 감당할 수 밖에 없었고, 결국 북한 외교관의 사기가 떨어지게 되

었다.⁸⁶⁾ 또한 북한 외교부는 주요 대건설장에 지원을 자주 나감으로써 외교업무의 원활화·지속적 추진에 어려움을 겪고 있다.⁸⁷⁾

또한 북한은 1982~1983년에 김정일이 외교부를 장악하기 시작하면서 모든 重要報告는 먼저 김정일의 지시를 받은 다음 주석부(금수산의사당)에 보고토록 하여 실질적으로 외교를 통제하였다. 그러나 金正日의 최고정책결정자로서의 자질은 북한외교의 결정 및 집행에도 부정적 영향을 미칠 것으로 평가된다.

6. 趨勢의 評價

지금까지 南北韓이 國家目標를 성취하기 위해 사용하는 外交政策을 중심으로 비교·분석하였다.

외교정책의 質的 要因으로는 外交理念, 外交政策 目標, 外交政策의 特徵과 變化 등을 분석하였다.

‘자주·평화·친선’을 外交理念으로 천명하고 있는 북한은 명시적 외교이념이 없는 남한보다 강점이 있을 것이다. 그러나 북한의 외교이

86) 위의 책, pp. 226~245. 7만석짜리 경기장 하나가 “김일성 경기장”이라는 한 마디에 무료로 탄자니아에 떨어졌다.

87) 외교부에서는(정무원 산하 다른 부서들도 마찬가지지만) 모내기철과 추수철 등의 농번기에는 금요일부터 일요일까지 3일 연속 농촌지원을 나간다. 그리고 3일 연속지원 이외에도 15일씩 교대로 나가는 고정지원이라는 것도 있다. 그래서 중앙 각 부서에서는 농번기간 동안 30~50명씩 한 조가 되어 농가에서 동숙하면서 농사일을 돕는다. 외교부는 평양시 역포구역 세우물리와 평안남도 대동군 서재리, 평안남도 평원군 송석리를 배정받아 고정적으로 도와줄 의무가 있다. 위의 책, p. 52.

념은 그 내용이 냉전적·이데올로기적 발상에 기초하고 있기 때문에 현존 국제질서에 있어서 오히려 한계로 작용할 수도 있다. 남한은 統一外交와 다변화된 全方位外交를 확고하게 추진하기 위한 방법으로 서 외교이념을 설정·제시해 볼 필요가 있다.

外交政策 目標에 있어 安保, 經濟發展, 正統性 增進, 統一과 같은 핵심적인 국가이익을 추구하는데 있어 남북한은 공통점을 가지고 있지만, 구체적 추진 내용과 방법, 우선순위에 있어서는 시기별로 차이를 노정하였다. 남한은 국민의사를 바탕으로 合理的 目標를 설정·추진하려고 노력한 반면, 북한은 일인 독재 권력유지를 위한 행태를 合理化하기 위한 目標를 설정·추진하는 경향을 보였다. 특히 남한은 北方外交의 성공적 추진으로 말미암아 정치·경제·군사·통일 외교정책 등 모든 분야의 목표에 있어 대북한 우위를 향후 더욱 접하게 될 것으로 전망된다.

外交政策에 있어 그 전개과정을 살펴보면 남한은 내용과 방법에 있어 多邊化되어 왔으나, 북한은 큰 변화없이 획일적인 一貫性을 유지해 왔음을 파악할 수 있다. 더욱이 최근 남한은 경제력 신장과 성공적 북방정책 및 국제질서의 변화에 따라 통일 및 기타 외교정책을 더욱 자신감있게 추진할 수 있게 되었다. 반면에 북한은 경제난과 외교적 고립으로 인해 진영론에 근거하던 종래의 외교정책을 근본적으로 변화시킬 것을 요구받고 있는 실정이다. 그러나 체제 불안정 요인을 감지한 북한정권으로서는 쉽게 변화시킬 수 없는 딜레마에 처해 있기 때문에 戰略에서의 不變과 戰術에서의 變化는 앞으로도 지속될 전망이다.

外交政策 決定過程에 있어 남한은 多元主義的 양상을 띠며 실리를 중심으로 갈등과 협조를 통하여 합의를 이루는 방향으로 정책을 수립해

왔다. 반면 북한은 상대적으로 이데올로기를 강조하며 김일성과 김정일이 정책결정을 독점하는 일인전제를 나타내어 왔다. 현 북한체제하에서는 이러한 경향이 계속될 전망이다. 따라서 상황변동에 대해서는 북한이 신속대응의 측면에서 상대적 우위에 있을 수 있으나, 정책결정과정이 극소수 특정인의 활동에 의존해 있는 결과 상상력의 빈곤과 국제환경에 대한 객관적 인식능력의 부족을 노출하게 되는 약점이 있다.

外交政策 執行過程에 있어 남한은 부처별로 창의와 능률에 의존한 自律的 外交를 전개할 수 있는 점과 지역별로 균형있게 역량을 투입하는 장점이 있다. 북한은 상황에 따라 다양한 전술 선택이 가능하며 전폭적인 支援이 용이한 점이 장점이다.

반면 남한의 경우 부처간(예를 들면 외무부, 상공부, 통일원, 동자부, 농수산부 등) 외교활동이 효율적으로 조정되진 못하는 약점이 있다. 북한은 당에 의한 정부기관의 통제에 따른 비효율성과 외교부의 대외근로지원에 따른 업무중단의 약점이 있다. 이러한 문제들은 양국 외무부서의 제도적 보완이 선행되지 않고서는 해결될 수 없다. 결론적으로 外交政策의 質的 要因에 있어 북한은 외교이념을 지니고 있다는 점외에는 남한을 능가하는 면이 없다. 즉 이 부문에서 남한은 북한에 비하여 절대적 우위를 유지하고 있고, 앞으로도 이를 지속시킬 것으로 전망된다.

또한 外交政策 運營 要因에 있어 북한은 특정사안에 대해 집중적으로 대처할 수 있는 능력이 남한에 비해 우위에 있는 것으로 분석되나, 기타 부분에 있어서는 남한이 우위에 있다. 남한은 제도적 장치를 보완할 경우 외교정책 운영과정에서도 향후 절대적 優位에 있게 될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

〈표 6-19〉 남북한 외교정책 비교·평가

국가 강약점 변수	남 한		북 한		평 가
	강 점	약 점	강 점	약 점	
외교이념	국제사회 공 감획득 쉬움 국제분업 이 의 추구양호	명시적 외 교이념 제시 미약	자주·평화·친 선의 명시 제 시에 따른 명 분적 우위	냉전적 이데올 로기의 해석 및 적용	북한 근소 우위
외교정책 목표	국민의사 바 탕 합리적 목 표 설정 추구 양호	정부 및 담 당자의 변 화에 따른 변동	‘공산화 통일’ 융합 구체적 목표 제시	1인독재 합리화 를 위한 목표 설정	남한 우위
외교정책 노선	내용과 방법 에 있어 다변 화 북방외교 와 문화외교 의 성공	국력의 부 분적 낭비	획일적 일관 화	경직성	남한 절대 우위
외교정책 결정과정	점진적 다원 주의화를 통 한 합의결정 합리성	신속대 처 미흡 예산 및 인력조 절 어려움	신속성 단일화된 행 동지침 부여 가능	김일성·김정일 1인전제 이데올 로기적 결정 상상력의 빈곤 객관적 인식능 력의 결여	남한 우위
외교정책 집행과정	부처별 창의 능률에 의한 효율적 외교 전개, 균형있 는 지역별 역 량투입	부처간 외 교활동 조 절장치 미 흡	다양한 외교 전술 선택 가 능 전폭적 지원 용이	잡은 외교부 업 무 중단 당의 지나친 통 제	남한 근소 우위

第4節 綜合評價 및 展望

1. 綜合評價

본 장에서는 外交力量이 國際環境 變數, 外交資源 變數, 外交政策 變數에 의하여 구성되는 것으로 설정하였다. 국제환경 변수는 세계체제적 요인과 동북아 지역체제적 요인으로 나누어, 이들이 남북한 외교역량에 미치는 영향을 검토하였다. 외교자원 변수는 외교망 구성요인과 이를 가동하는 인적·물적 요인으로, 외교정책 변수는 외교정책의 내용적 요인과 외교정책의 절차적 요인으로 나누어 고찰하였다.

이러한 변수들의 분석 및 평가결과를 토대로 하여 남북한 외교역량의 종합평가를 시기별로 재구성·요약해 보면 다음과 같다.

제1기(1948~1960)

이 기간은 남북한 모두에게 있어 外交體制의 創設 및 整備期로 파악할 수 있다.

국제환경 변수를 살펴보면 국제질서는 미국과 소련이라는 초강국을 축으로 兩極體制(bipolar system)를 형성하고 있었다. 이에 따라 한반도를 둘러싼 동북아에서는 二重-三角體制(two-triangle system)가 형성되었다. 이러한 냉전체제는 남북한 모두에게 陣營外交를 강요하였고, 이에 남북한은 순응할 수 밖에 없는 상황이었다. 양적 차원에서 자유진영 국가 수가 사회주의 진영 국가보다 많은 점은 남한에 유리

한 조건이나, 질적 차원에서 사회주의 진영 국가들과 북한의 단결은 상대적으로 더 강하였다. 따라서 국제환경 변수에서는 대체로 南北韓 均衡을 이루었다.

외교자원 변수를 살펴보면 修交國家 數를 비롯한 외교망 형성에 있어서는 北韓이 絶對 優位를 점하고 있었다. 또한 이를 가동하는 인적·물적 요인에 있어서도 북한은 당시 북한경제의 상대적 우위 및 외교 부문에의 예산지원 확대 그리고 외교관들의 이데올로기적 자신감 팽배 등으로 인해 상대적 우위를 점하고 있었다. 따라서 외교자원 변수에서는 北韓의 優勢로 평가된다.

외교정책 변수를 살펴보면 당시 주어진 국제환경과 외교자원적 조건하에서 국가이익 추구를 위한 효율성있는 정책은 북한이 보다 적절하게 전개하였다. 또한 당시 비록 진영외교에 국한될 수밖에 없는 상황이었지만, 남한은 전쟁과 내정의 불안으로 인해 외교역량을 강화시키지 못한 반면, 북한은 정권의 안정과 외교부장의 지속적 근무로 인하여 재일 조총련 결성 등에서 보듯이 상대적으로 국제상황에 효과적으로 대처하였다. 따라서 외교정책 변수에서도 北韓의 優勢로 평가된다.

위의 세 변수를 종합 평가해 볼 때 이 시기 외교역량은 北韓의 상당정도 優勢로 평가된다.

제2기(1961~1979)

이 기간은 비록 시기별 순서에 있어서는 차이가 있으나, 남북한 모두에게 있어 外交的 跳躍期로 파악할 수 있다. 전반기인 1960년대는

남한의 외교적 도약기로, 후반기인 1970년대는 북한의 외교적 도약기로 특징화할 수 있다. 이를 변수별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

국제환경 변수를 살펴보면 국제질서는 냉전체제에서 미·소간의 和解 및 美·中間의 關係改善으로 인하여 데탕트체제로 이동되어 갔다. 그리고 反帝 非同盟을 주장하는 제3세계 국가들이 국제무대에 등장하기 시작하였다. 또한 동북아 및 한반도에서도 전반기의 긴장관계에서 후반기의 긴장완화관계로 변화가 있었다. 이러한 상황들중 데탕트체제의 도래는 남한에게, 제3세계의 등장은 북한에게 상대적으로 더 유리한 여건을 조성한 것으로 평가된다.

외교자원 변수를 살펴보면, 수교국가 수에 있어 남한이 1962년 현재 54:16으로 압도적 우세를 보이다가 1970년대 들어와 북한의 맹추격으로 1975년 현재 93:88로 상당히 균형을 이루었다. 해외공관 수에 있어서는 108:83으로 남한이 우세하나 그중 대사관 수에 있어서는 71:70으로 균형을 이루었다.⁸⁸⁾ 남북한에 상주하는 외국공관 수에 있어서는 전반기에 14:14로 균형을 이루어나가다가 후반기에 30:20으로 남한의 상대적 우세가 나타나기 시작하였다. 따라서 外交網에 있어서는 南韓의 相對的 優勢로 평가된다. 반면에 북한은 초청 및 방문 외교에 주력한 결과 1970년대에만 초청 2,306건, 방문 1,653건의 외교를 추진하였다. 또한 북한은 대외원조에 주력하여 1978년 현재 남한이 총 55개국에 원조하고 있는데 비하여 총 68개국에 원조하였다. 그

88) 또한 북한은 공식적 해외공관에서의 열세를 극복하기위한 방편으로 각종 친북한 단체를 만들어 나갔는데, 1970년대 말 현재 92개국에 659개 단체를 확보하였다(〈부록 표 6-8〉 참조).

리고 이 가운데 35개국에 대해서는 군사지원을 함으로써 비동맹권에 끊임없이 침투하여 들어갔다. 그러므로 人的·物的 可動能力면에서는 北韓이 相對的 優位에 있었던 것으로 분석된다. 따라서 외교자원 변수에서는 南北韓이 대체로 均衡을 이루었던 것으로 평가된다.

외교정책 변수를 살펴보면 북한은 외교이념으로서 反帝를 분명히 세움으로써 공산주의 진영과 제3세계의 지지를 확보할 수 있었던 반면, 남한은 공식적 외교이념을 제시하지 못하였다. 이 시기 남한은 한일협정을 체결함으로써 경제발전을 위한 경제외교와 월남의 패망에 따른 안보외교에 상대적으로 치중하였다. 반면에 북한은 국제혁명역량과의 단결 강화 및 반제·반식민 공동전선에 치중하여 공세적 통일외교를 추진한 것으로 분석된다. 이 시기 외교정책 결정과정과 집행 과정에 있어서는 양 체제 모두 권위주의 체제의 성격을 갖고 있었기 때문에 합리성 또는 정통성의 측면에는 무리가 있으나, 효율성의 측면에서는 상당한 효과가 있었다. 따라서 외교정책 변수에서는 南北韓이 대체로 均衡을 이루었던 것으로 평가된다.

위의 세 변수들을 종합하여 볼 때, 비록 남한이 외교망 요인 측면에서는 상대적 우위를 보이고 있으나, 이 시기의 외교역량은 남북한이 대체로 균형을 이루되 南韓이 근소한 優位를 점한 것으로 평가된다.

제3기(1980년~현재)

이 기간은 남한에게 있어 外交的 擴大期, 북한에게 있어서는 外交的 沈滯期로 파악할 수 있다.

국제환경 변수를 살펴보면 전반기에는 1970년대 말부터 시작된 新冷戰이 소련의 군사력 팽창에 대한 미국의 강경 대응, 미·일·중의 三角安保協力體制 形成, 中·蘇間의 不和 등으로 계속되었다. 반면에 이러한 국제질서는 한반도에서의 전통적 이중-삼각관계에 균열의 조짐을 가져왔고, 그 결과 북한의 외교지원세력들의 동요를 낳아 북한 외교역량에 부정적 효과를 초래한 것으로 평가된다. 후반기에는 1986년 김일성의 蘇聯訪問 및 이에 따른 북·소밀착과 군사교류의 활발에도 불구하고, 근본적으로 체제개혁을 모색하고 있던 고르바초프의 정책 및 이에 따른 동구 사회주의권의 몰락과 1990년 9월 韓·蘇修交로 인하여 북한의 대외환경은 어렵게 되었다. 그런데 1992년 8월 24일에는 북한의 유일한 맹방인 중국마저 남한과 수교를 함으로써 북한으로서는 국제환경 변수에서 한계상황에 봉착한 것으로 파악할 수 있다. 따라서 국제환경 변수에서는 南韓이 상당정도의 우세를 점하고 있는 것으로 평가된다.

외교자원 변수를 살펴보면 수교국가 수에 있어 1992년 현재 169 : 127로서 약 1.3배, 대외공관 수는 136 : 81로 약 1.7배, 주재 외국공관 수는 78:27로 약 2.9배, 정부간 국제기구 가입 수는 36:10으로 3.6배 등 남한은 공식적 외교망 요인에 있어서 압도적 우위에 있다. 반면에 북한은 친북한단체들을 이 기간에도 확대하여 현재 132개국에 1,687개를 확보하고 있는 것으로 알려진다. 그러나 북한은 경제난으로 이들을 도와주는 데 한계에 부딪치고 있다. 인적 요인에 있어 북한의 의무직원들은 외교목표의 자의적 설정과 비합리적 집행으로 인하여 사기가 점점 저하되어 가고 있다. 또 물적 요인에 있어서도 남한은

경제발전에 따라 外交豫算의 絶對額이 증가하는 반면, 북한은 국내적 경제난 뿐만 아니라 정부예산에서 외교예산이 차지하는 부분이 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 따라서 외교자원 변수에서도 친선단체 부분을 제외한 모든 부분에서 南韓은 상당정도의 우세를 점하고 있는 것으로 평가된다.

외교정책 변수를 살펴보면, 북한은 1980년 제6차 당대회에서 ‘자주·친선·평화’를 명시적인 외교이념으로 제시하여 명시적 외교이념이 없는 남한보다 명분적 측면에선 대외적 우위에 있다. 외교정책 목표에 있어 남한은 국민의사를 바탕으로 한 合理的 目標을 설정하려고 노력하는 반면, 북한은 1인독재권력을 유지하기 위한 방편으로 목표를 설정함으로써 합리성·효율성 양 측면에 있어 열세에 놓이게 되었다. 또한 외교정책 전개과정에 있어 남한은 내용과 방법에 있어 多邊化되어 왔으나, 북한은 시대상황에 적절히 적응하지 못한 채 획일적 경직성을 띄어온 것으로 평가된다. 결국 외교정책의 내용적 차원을 분석해 볼 때 남한은 상대적 우위를 정하고 있는 것으로 평가된다. 또한 外交政策 決定過程에서도 남한은 점진적이거나 다원주의적 양상으로 발전하며 실리 중심으로 합의를 추구해 왔으나, 북한은 상대적으로 이데올로기를 강조하면서 김일성·김정일 부자가 정책결정을 독점해 왔다. 이는 사태에의 신속한 대응에 있어서는 북한이 우세할 수 있으나, 소수 특정인에 의존하는 결과 상상력의 빈곤과 국제환경에 대한 객관적 인식능력의 부족으로 인해 열세에 처하게 되었다. 또한 외교정책 집행과정에서는 남한이 부처별로 창의적으로 전개해나가는 반면 부처간 마찰이 발생하고 이를 조정하는 기구가 부재하는 등의 한

계가 노출되고 있다. 북한의 경우는 로동당이 정부기관을 지도할 수 있는데 기인한 효율성과 특정 분야에 대한 전폭적 지원 가능성의 강점이 있는 반면에 통제 및 외교부 업무의 잦은 중단에 따른 비효율성이 있다. 따라서 외교정책 변수에서는 전반적으로 볼 때 南韓의 근소한 優位로 평가된다.

위의 세 변수들을 종합하여 볼 때 이 시기 외교역량에서는 남한의 상당정도 우위로 평가된다.

지금까지 분석·평가한 결과들을 다시 요약·전망해보면 남북한 외교역량은 다음과 같이 시기별로 비교·정리할 수 있다.

〈표 6-20〉 남북한 외교역량의 시기별 비교

	시기	제1기	제2기	제3기	제4기
	구분	1948~60	1961~79	1980~92	1993~2000
변수별 평가	국제환경 (우세정도)	남북한균형 (거의없음)	남북한균형 (거의없음)	남한 (상당)	남한 (상당)
	외교자원 (우세정도)	북한 (상당)	남북한균형 (거의없음)	남한 (상당)	남한 (상당)
	외교정책 (우세정도)	북한 (약간)	남북한균형 (남한약간)	남한 (약간)	남한 (상당)
종합 평가	외교역량 우세국가 (우세정도)	북한 (상당)	남북한균형 (남한 근소 우세)	남한 (상당)	남한 (압도적)

2. 展望

1990년대 남북한 외교역량의 展望에 대해서는 몇가지 시나리오가 있을 수 있다. 첫째, 남한이 북한보다 우위를 계속 持續시켜 나가는 경우 둘째, 남한과 북한이 다시 均衡을 이루는 경우 셋째, 北韓이 남한보다 優位를 점하는 경우 넷째, 남북한이 남북연합 또는 統一의 단계로 진입하여 외교역량을 비교할 필요가 더 이상 없게 될 경우 등의 시나리오가 있다.

그러나 여기서는 1990년대 후반기까지도 남북한 관계가 급격한 통일이나, 남북연합의 단계까지도 가지 못하고 競爭的 共存 또는 平和的 共存(和解와 協力の 시대)에 머물 것이라는 전제하에 전망하여 본다. 따라서 넷째 시나리오는 전망에서 자연스럽게 탈락된다. 그러면 어느 시나리오의 가능성이 가장 높은가. 이를 예측하기 위해서 외교역량 변수들을 중심으로 분석·전망하여 종합평가를 시도한다.

첫째, 국제환경 변수를 전망해보면, 돌발상황이 전개되지 않는 한 경제이익 중심의 신국제질서인 「單一-多極體制」(uni-multipolarity)가 계속될 것으로 분석된다. 이에 따라 현재 군사·안보적 긴장관계와 경제적 협력관계가 중첩적으로 나타나고 있는 동북아질서도 경제논리를 기본 축으로 하여 긴장완화 국면에 들어갈 것으로 분석된다. 주변 4개국가들도 양자적 측면에서는 약간의 갈등국면을 노정시킬 것이나 전체적 측면에서는 협조체제로 들어갈 것이다.

이러한 상황들은 현 김일성·김정일 체제가 존속하는 한 이데올로기적 통치를 지속시킬 수 밖에 없는 북한에게 상당한 어려움을 부과하

는 것이다. 결국 이러한 국제환경은 북한 외교역량에 심각한 타격을 초래할 것으로 전망된다. 반면 남한으로서는 1960년대 이후 추구해 온 경제발전 및 경제외교를 계속 추진해 나갈 경우, 중국과 소련에게는 중진 기술 및 자본의 제공처로서, 미국 및 일본에게는 호혜적 무역상대국으로서, 제3세계 국가들에게는 발전모델 및 원조국가로서 계속 국제환경에 조응하여 외교역량의 증진을 도모할 수 있게 될 것이다. 따라서 국제환경 변수에서 南韓의 絶對的 優位는 상당 기간 지속될 것으로 전망된다.

둘째, 외교자원 변수를 전망해보면, 북한이 현재 추진하고 있는 서방외교의 일환인 對日·美修交가 1990년대 전반기에 성사될 경우 북한의 공식적 외교망 형성에는 상당한 진전이 있을 것이다. 또 북한은 현재 캐나다 및 호주에 무역거래를 통해 접근하며, 한·중수교로 남한과 국교를 단절한 대만에 접근하고 있고 또한 대아시아 외교를 활발히 전개하고 있다. 이러한 외교가 결실을 맺게 되면 북한의 외교망은 상당히 넓어질 것이다.

그러나 이들 국가들이 얼마나 북한을 상호이익 추구의 동반자로 생각하느냐 하는 문제와 얼마나 거래를 실제로 추진할 수 있는가 하는 문제는 북한의 경제적 능력에 달려 있는 것이다. 현 북한의 경제상황으로 볼 때 외교자원 변수에 있어서도 향후 북한은 큰 진전을 발휘하기 어려울 것으로 전망된다.

반면에 남한은 그동안 외교자원을 제한해 오던 이데올로기적 장애가 무너지는 호기를 맞이하여 대내정치적 발전과 경제력의 꾸준한 증가로 인해 민간부문을 포함한 외교망 및 외교가동능력을 더욱 증진해

나갈 것으로 전망된다. 따라서 외교자원 변수에서도 그 격차는 상당히 벌어질 것으로 전망된다.

셋째, 외교정책 변수의 측면에서 전망해 볼 때 현재 北韓은 기존 외교목표와 외교노선에 있어 혼란에 빠져 있으며 그 전환을 심각히 고려하고 있는 것으로 판단된다.

그동안 북한은 외교정책 목표로서 '한반도 공산화통일(조국통일)'과 '전세계 공산화(은세계의 자주화)'를 추구하였고, 외교노선에 있어 '국제혁명역량과의 단결강화'와 주체사상 및 프롤레타리아 국제주의 원칙을 고수하여 왔다. 그리고 사회주의 국가들과의 단결, 제3세계 국가들과의 유대강화, 자본주의 국가들과의 선별적 친선 및 분열조장을 시도해왔다.

그러나 소련해체, 동구몰락, 비동맹권 분열, 한·중수교에 따라 북한은 實利 中心의 現實適應的 政策으로의 전환여부를 심사숙고하여 결론지을 것이다. 북한은 경제난의 탈피가 곧 내부체제의 정비는 물론 외교역량의 강화로 이어진다는 사실을 분명히 인식하고 있을 것이기 때문이다. 그러나 북한으로서는 체제의 대외개방과 외교정책의 전환이 가져올 혼란을 고려해야 하기 때문에 전술적 변화가 아닌 根本的 變化를 취하기에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 따라서 외교정책 변수에 있어서도 북한의 큰 진전은 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

남한의 약점은 점차 복잡해져가는 국제질서 및 정세에 대처하기 위해서 效率的이면서 統一的인 대외정책 결정기구 및 대외정책 집행기구가 필요한 점이다. 향후 남한이 이러한 제도적 장치마저 보완하여

實利的 經濟外交와 동북아 평화구조의 정착을 통한 統一外交를 지속적으로 추구해 나갈 때 외교정책 변수에서의 차이는 더욱 벌어질 것으로 전망된다.

결론적으로 위의 세 변수들을 종합하여 향후 남북한 외교역량의 우세를 전망하여 볼 때 비록 북한이 총체적 노력을 전개한다 할지라도 현 남북한 외교역량의 격차가 줄어들 가능성은 상대적으로 희박하다. 따라서 상기 시나리오 가운데 가장 개연성이 높은 것은 첫번째의 경우인 남한의 대북한 우위 지속으로 예측된다. 따라서 이 기간은 남한의 ‘外交的 成熟期’, 북한의 ‘外交的 低調期’ 또는 ‘相對的 外交 沒落期’로 전망된다.

〈부록 표 6-1〉 남북한 수교국 현황 및 수교시기별 비교

(1992년 12월 현재)

아시아 및 대양주(소련제외)

국 명	수 교 일 자		비 고	
	남 한	북 한		
오스트레일리아	61. 10. 31	74. 7. 30	북한단교(88.2.9)	
방글라데시	73. 12. 18	73. 12. 16		
부탄	87. 9. 25			
부르나이	84. 1. 1			
피지	70. 10. 11	75. 4. 14		
인도	73. 12. 10	73. 12. 10		
인도네시아	73. 9. 18	64. 4. 18		
일본	65. 12. 18			
캄보디아	70. 5. 18	64. 2. 28		남한단교(75.4.5)
키리바티	80. 5. 2			남한단교(75.7.25)
라오스	74. 6. 22	74. 6. 24		
마이크로네시아연방	91. 4. 5		북한단교(83.11.4)	
마셜군도공화국	91. 4. 5			
말레이시아	60. 2. 23	73. 7. 2		
말디브	67. 11. 30	70. 6. 14		
몽골	90. 3. 26	48. 10. 15		
미얀마	75. 5. 16	75. 5. 16		
나우루	79. 8. 20	82. 3. 5		
내팔	74. 5. 15	74. 5. 15		
뉴질랜드	62. 3. 26			
파키스탄	83. 11. 7	72. 11. 19		
파푸아뉴기니	76. 5. 19	76. 6. 1		
필리핀	49. 3. 3			

국 명	수 교 일 자		비 고
	남 한	북 한	
중 화 인 민 공 화 국	92. 8. 24	49. 10. 6	
싱 가 포 르	75. 8. 8	75. 11. 8	
솔 로 몬 제 도	78. 9. 15		
스 리 랑 카	77. 11. 14	70. 6. 25	
태 국	58. 10. 1	75. 5. 8	
통 가	70. 9. 11		
투 발 루	70. 11. 15		
베 트 남	56. 5. 23	50. 1. 30	남한단교(75. 4. 30) 남한재수교(92. 12. 12)
서 사 모 아	72. 9. 15	78. 6. 28	북한단교(83. 12. 23)
바 누 아 트	80. 11. 5	81. 10. 1	
총 수 교 국	남한: 31, 북한: 19, 공동: 17		

〈부록 표 6-2〉 유럽(소련 포함)

국 명	수 교 일 자		비 고
	남 한	북 한	
알 바 니 아	91. 8. 22	48. 11. 29	
오 스트 리 아	63. 9. 18	74. 12. 17	
벨 기 에	62. 5. 2		
불 가 리 아	90. 3. 23	48. 11. 19	
싸 이 프 러 스		91. 12. 23	
체 코 슬 로 바 키 아	90. 3. 22	48. 10. 21	
덴 마 크	59. 3. 31	73. 7. 20	
동 독 (소 멸)		49. 11. 7	
독 일	55. 12. 1		

국 명			수 교 일 자		비 고
			남 한	북 한	
영		국	49. 1. 18		
핀	랜	드	73. 8. 24	73. 6. 1	
프	랑	스	49. 2. 15		
그	리	이	61. 4. 5		
형	가	리	89. 2. 1	48. 11. 11	
아	이	슬 랜 드	62. 10. 10	73. 7. 23	
아	일	랜 드	83. 10. 4		
아	탈	리 아	56. 11. 24		
룩	셈 부 르	크	61. 3. 16		
말		타	65. 4. 2	71. 12. 23	
네	델	란 드	61. 4. 4		
노	르	웨 이	59. 3. 2	73. 6. 22	
폴	랜	드	89. 11. 1	48. 10. 16	
포	르	투 칼	61. 4. 15	75. 2. 22	
루	마	니 아	90. 3. 30	48. 11. 3	
스	페	인	50. 3. 17		
스	웨	덴	59. 3. 11	73. 4. 6	
스	위	스	62. 12. 19	74. 12. 20	
터	어	키	57. 3. 8		
러	시 아 (구 소 련)		90. 9. 30	48. 10. 12	
우	크	라 이 나	91. 2. 10	92. 1. 19	
카	자	흐 스 탄	92. 1. 28	92. 1. 28	
벨	로	루 시	92. 2. 10	92. 2. 3	
몰	다	비 아	92. 1. 31	92. 1. 30	
아	르	메 니 아	92. 2. 21	92. 2. 13	
아	제	르 바 이 잔	92. 3. 23	92. 1. 30	
우	즈	베 크	92. 1. 29	92. 2. 7	

국명	수교일자		비고
	남한	북한	
투르크멘	92. 2. 7	92. 1. 10	
타지키스탄	92. 4. 27	92. 2. 5	
카르키스탄	92. 1. 31	92. 1. 21	
리투아니아	91. 10. 14	91. 9. 25	
에스토니아	91. 10. 17		
라트비아	91. 10. 22	91. 9. 26	
그루지야			
바티칸	63. 12. 11		
유고슬라비아	89. 12. 27	48. 10. 30	
슬로베니아	92. 11. 18	92. 9. 8	
크로아티아	92. 11. 18	92. 11. 30	
총 수교국	남한: 44, 북한: 32, 공동: 31		

〈부록 표 6-3〉 미주

국명	수교일자		비고
	남한	북한	
안티과바브다	81. 11. 1	90. 11. 27	북한단교(77. 6.14)
아르헨티나	62. 2. 15	73. 6. 1	
바하마	85. 7. 8	91. 5. 16	
바르바도스	77. 11. 15	77. 12. 5	
벨리제	87. 4. 14	91. 6. 20	
블리비아	65. 4. 25		
브라질	59. 10. 31		

국 명	수 교 일 자		비 고
	남 한	북 한	
카 나 다	63. 1. 14		
칠 레	62. 6. 12	72. 6. 1	북한단교(73.9.19) 북한재수교(92.9.25)
콜 롬 비 아	62. 3. 10	88. 10. 24	
코 스타 리 카	62. 8. 15	74. 2. 10	북한단교(83.12.2)
쿠 바		60. 8. 29	
도미니카 공화국	62. 6. 6		
에쿠아도르	62. 10. 5		
엘살바도르	62. 8. 30		
그레나다	74. 8. 1	79. 5. 9	북한단교(85.1.15) 관계정상화(91.9.20)
구아테말라	62. 10. 24		
가이아나	68. 6. 13	74. 5. 18	
하이티	62. 9. 22		
온두라스	62. 4. 1		
자마йка	62. 10. 13	74. 10. 9	
멕시코	62. 1. 26	80. 9. 9	
니카라과	62. 1. 26	79. 8. 21	
파나마	62. 9. 30		
파라과이	62. 6. 15		
페루	63. 4. 1	89. 11. 21	
세인트키츠네비스	83. 9. 19	91. 11	
세인트루시아	79. 2. 23	79. 9. 13	북한단교(88.3.24) 재수교(90.7.16)
세인트빈센트	79. 10. 28	81. 4. 3	북한단교(88.1.30) 재수교(90.8.17)
수리남	75. 11. 28	82. 10. 11	
도미니카 연방	78. 11. 3	79. 9. 18	북한단교(81.1.28) 정상화(90.11.28)
트리니다드토바고	85. 7. 23	86. 1. 22	
미국	48. 8. 13		
우루과이	64. 10. 17		
베네수엘라	65. 4. 29	74. 10. 28	
총 수 교 국	남한: 34, 북한: 20, 공동: 19		

〈부록 표 6-4〉 중동: 이란, 아라비아반도, 지중해연안 아프리카 군도

국 명	수 교 일 자		비 고
	남 한	북 한	
아 프 가 니 스 탄	73. 12. 31	73. 12. 26	남한단교(78.9.17)
알 제 리 아	90. 1. 15	63. 4. 18	
바 레 인	76. 4. 17		
이 집 트		63. 8. 25	북한단교(80.10.10)
이 란	62. 10. 23	73. 4. 19	
이 라 크	89. 7. 9	68. 1. 30	
이 스 라 엘	62. 4. 9		북한단교()
요 르 단	62. 7. 26	74. 6. 30	
쿠 웨 이 트	79. 6. 11	70. 11. 8	
레 바논	81. 2. 12	81. 2. 12	
리 비 아	80. 12. 29	74. 1. 30	
모 리 타 니 아	78. 11. 19	80. 3. 19	
모 로 코	62. 7. 6	89. 2. 13	
오 만	74. 3. 28	92. 5. 26	
카 타 르	74. 4. 18		
사 우 디 아 라 비 아	62. 10. 16		
수 단	77. 4. 13	69. 6. 21	
시 리 아		66. 7. 19	
남 예 멘	90. 5. 18	78. 2. 7	
북 예 멘	85. 8. 22	63. 3. 9	
튀 니 지	69. 3. 31	75. 7. 16	
아 랫 에 미 레 이 트	80. 6. 18		
총 수 교 국	남한: 19, 북한: 14, 공동: 11		

〈부록 표 6-5〉 아프리카

국 명	수 교 일 자		비 고
	남 한	북 한	
앙 골 라	92. 1. 6	76. 4. 15	남한단교(75.10.6) 재수교(90.10.3)
베 닌	61. 8. 1	73. 2. 5	
보 츠 와 나	68. 4. 18	74. 12. 5	북한단교(71.3.18) 재수교(77.2.4)
부 르 키 나 파 소	62. 4. 20	72. 10. 11	
부 룬 디	91. 10. 3	67. 3. 11	
중 앙 아 프 리 카	63. 9. 5	69. 9. 4	
카 메 룬	61. 8. 10	72. 3. 3	북한단교(83.12.3) 재수교
베 르 데 갑	88. 10. 3	75. 8. 18	
차 드	61. 8. 6	69. 5. 8	
코 모 로	79. 2. 19	75. 11. 15	
콩 고	61. 8. 14	64. 12. 24	남한단교(65.5.11) 재수교(90.6.18)
코 트 디 브 와 르	61. 7. 23	85. 1. 9	
지 부 티	77. 12. 8		
적 도 기 니	79. 9. 14	69. 9. 20	
에 치 오 피 아	63. 12. 23	75. 6. 5	
가 봉	62. 10. 1	74. 2. 1	
감 비 아	65. 4. 21	73. 3. 2	
가 나	77. 11. 14	64. 12. 28	
기 니	78. 1. 6	60. 6. 14	
기 네 비 소	83. 12. 22	74. 3. 10	
케냐	64. 2. 7	75. 5. 12	

국 명	수 교 일 자		비 고
	남 한	북 한	
레 소 토	66. 12. 7	80. 7. 22	북한단교(86.11.26)
리 베 리 아	64. 3. 18	75. 7. 3	
마 다 카 스 카 르	62. 6. 25	72. 11. 16	
말 라 위	65. 3. 9	82. 6. 25	
말 리	90. 9. 27	60. 10. 31	
모 리 셔 스	71. 7. 3	73. 3. 20	
모 리 타 니 아	78. 12. 19	80. 3. 19	
모 잠 비 크		75. 6. 25	
나 미 비 아	90. 3. 21	90. 3. 21	
나 이 지 리 아	80. 2. 22	76. 5. 25	
루 완 다	63. 3. 21	72. 4. 22	남한단교(80.5.28)
상 토 메 프 린 시 페	88. 8. 20	75. 8. 9	
세 네 갈	62. 10. 19	72. 9. 12	
세 이 셸	76. 6. 28	76. 8. 24	
시 예 라 레 온	62. 6. 25	71. 10. 18	
소 말 리 아	87. 9. 26	67. 4. 13	
남 아 프 리 카	92. 12. 1		
스 와 질 랜 드	68. 11. 19		
탄 자 니 아	92. 4. 30	65. 1. 4	
토 고	63. 7. 26	73. 1. 13	
우 간 다	63. 3. 26	63. 3. 2	남한단교(74.9.17) 재수교(91.1.23)
자 이 레	63. 4. 1	72. 12. 5	
잠 비 아	90. 9. 4	69. 4. 12	
짐 바 브 웨		80. 4. 18	
총 수 교 국	남한: 41, 북한: 42, 공동: 39		

〈부록 표 6-6〉 남북한의 외교동결 및 단교 현황

연도	국가	남 한	북 한
1960년대		모리타니아*, 콩고*	케냐*, 우간다*, 가나*
1970년대		토고*, 캄보니아, 베닌*, 라오스, 아프가니스탄, 세 이셴, 베트남*	중앙아프리카*, 스리랑카 *, 칠레, 모리타니아*, 호 주, 아르헨티나, 이라크*
1980년대			미얀마, 서사모아, 피지, 코모로*, 그레나다*, 세인 트루시아*, 코스타리카, 세인트빈센트*, 도미니카 연방*

주: *표한 국가는 復交함.

〈부록 표 6-7〉 남북한의 해외공관 및 홍보센터 현황

지역	구 분	남 한	북 한
아주	대사관	호주, 방글라데시, 미얀마연방, 휘지, 인도, 인니, 일본, 말레이시아, 싱가포르, 네팔, 뉴질랜드, 필리핀, 스리랑카, 파푸아뉴기니아, 파키스탄, 브루나이, 태국, 몽골, 중국(19)	방글라데시, 인도, 인니, 말레이시아, 네팔, 파키스탄, 베트남, 싱가포르, 몽고, 캄보디아, 중국, 라오스, 태국(12)
	(총)영사관	고오베, 나고야, 나이가다, 삿포르, 센다니, 시모노세키, 오오사카, 요코하마, 홍콩, 카라치(13)	심양, 카라치(2)
	대표부	베트남(연락) (1)	광주(무역) (1)
미주	대사관	아르헨틴, 볼리비아, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카(공), 에콰도, 과테말라자마이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 수리남, 미국, 우루과이, 베네수엘라, 트리니다드토, 바고, 엘살바돌(21)	가이아나, 자마이카, 쿠바, 니카라과, 페루(5)
	(총)영사관	뉴욕, 로스엔젤레스, 마이애미, 보스톤, 아가나, 샌프란시스코, 시애틀, 시카고, 애틀란타, 앵커리지, 호놀룰루, 휴스턴, 몬트리올, 토론토, 밴쿠버, 쌍과울로(16)	
	대표부	유엔(1)	유엔, 베네수엘라(통상) (2)

지역	구 분	남 한	북 한
구주	대사관	오지리, 벨지움, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 서독, 희랍, 이태리, 화란, 노르웨이, 터키, 스페인, 폴투갈, 스웨덴, 스위스, 영국, 교황청, 헝가리, 아일랜드, 폴란드, 유고, 체코, 불가리아, 루마니아, 러시아(25)	오지리, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 스위스, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 유고, 불가리아, 체코, 소련, 알바니아, 포르투갈(14)
	(총)영사관	함부르크, 백림, 라스팔마스, 프랑크푸르트, 바르셀로나, 블라디보스톡(6)	자그레브, 나호도카(2)
	대표부	제네바, UNESCO, EC (3)	제네바, 프랑스(일반), 이태리(FAO), UNESCO, 독일(이익), 스페인(WTO), 영국(IMO) (6)
중동	대사관	바레인, 이란, 이라크, 요르단, 쿠웨이트, 레바논, 리비아, 모로코, 오만, 카탈, 사우디, 수단, 튀니지, U.A.E., 알제리, 모리타니아, 예멘(7)	알제리, 이집트, 이란, 요르단, 리비아, 시리아, 레바논, 튀니지, 아프가니스탄, 예멘(10)
	(총)영사관	카이로, 젯다(2)	아덴(前남예멘 대사관) (1)
	대표부		쿠웨이트(통상) (1)
아프리카	대사관	카메룬, 이디오피아, 가봉, 가나, 코트디와르, 케냐, 나이제리아, 세네갈, 우간다, 자이르, 스와질랜드, 나미비아, 잠비아(13)	앙골라, 베냉, 부룬디, 카메룬, 콩고, 적도기니, 이디오피아, 가나, 기니, 마다가스칼, 말리, 모잠비크, 나이제리아, 루완다, 세네갈, 탄자니아, 토고, 우간다, 부르키나파소, 자이르, 잠비아, 짐바브웨, 코트디와르, 나미비아(24)

〈부록 표 6-8〉 해외의 친북한 단체 현황

(단체 수/국가 수: 1979. 12)

지역	친선협회 (각국과의 친선 및 문화교류)	연대성 위원회 (북한통일방안에 대한 지지운동)	김일성연구소조 (김일성우상화의 국가적 파급)	계
아 시 아	141/11	81/7	65/6	287/11
중 동	16/9	10/7	47/9	73/11
아프리카	14/14	19/15	48/12	81/23
서 구	34/14	32/14	63/10	129/16
미 주	21/14	20/13	13/7	54/19
공 산 권	11/ 7	6/ 3	18/8	35/12
계	237/69	168/59	254/52	659/92

〈부록 표 6-9〉 해외의 친북한 단체 현황

(단체 수/국가 수: 1990. 12. 30 현재)

지 역	단 체 명			계
	친선협회	연대성 위원회	주체사상연구소조	
아 시 아	197/14	252/7	247/109	696/20
중 동	22/13	17/8	96/11	135/14
아프리카	35/22	31/20	247/29	340/34
서 구	61/21	61/18	182/18	310/22
미 주	49/22	42/17	61/18	152/25
공 산 권	30/15	7/3	17/7	54/17
계	397/107	413/73	877/93	1687/132

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990).

〈부록 표 6-10〉 남북한 상주공관 현황

① 주한 상주공관 개설 현황

상주공관(84)

대사관(81)

(1991. 7 현재)

지역	국명
아시아 (17)	오스트레일리아, 인디아, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 파키스탄, 필리핀, 태국, 브루나이, 스리랑카, 방글라데시, 일본, 미얀마, 싱가포르, 몽고, P.N.G., 중국
미주 (20)	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카, 에쿠아도르, 과테말라, 아이티, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 미국, 우루과이, 베네주엘라, 엘살바도르, 온두라스
구주 (26)	오스트리아, 벨지움, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 홀리시, 네델란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, U.K., 포르투갈, 헝가리, 이태리, 아일랜드, 폴란드, E.C., 유고, 소련, 불가리아, 루마니아, 체코, 그리스
중동 (12)	이란, 리비아, 오만, 사우디아라비아, U.A.E., 모로코, 이라크, 튀니지, 수단, 예멘, 이스라엘, 카타르
아프리카 (6)	가봉, 라이베리아, 나이지리아, 스와질랜드, 자이레, 이디오피아
총영사관 (3)	서울: 이집트, 북한: 일본, 미국

겸임공관(29)

지역	국명
일본 (14)	카메룬, 중앙아프리카, 지부티, 피지, 가나, 코트디브와르, 요르단, 케냐, 룩셈부르크, 네팔, 세네갈, 잠비아, 쿠웨이트, 루완다
미국 (3)	부르키나 파소, 감비아, 나이제르
기타 (12)	시에라레온(UN), 마우리타니아(중공), 우간다(인디아), 투바루키리바티, 아이슬란드, 세인트 키츠 앤 네비스, 말타(호주), 솔로몬 아일랜드, 부탄(방글라데시), 바누아투

국제기구(6)

ASPAC, UNICEF, WHO, UNMCK, UNIDO/IPS, UNDP

명예영사관(74)

서울	부산	인천	마산	대전	광주
52개국 (62명)	18개국 (17명)	핀란드 (1명)	스페인 (1명)	콰테말라 (1명)	스리랑카 (1명)

출처: 외무부, 「외교백서」 (서울: 외무부, 1992), pp. 281~282.

② 주평양 외국공관

상주대사관 (24)	아주지역: 중공, 인도, 인니, 월남, 캄보차, 몽고, 파키스탄 (7) 미주지역: 쿠바 (1) 구주지역: 소련, 알바니아, 불가리아, 루마니아, 체코, 스웨덴, 동독, 헝가리, 유고, 몰타, 폴란드 (11) 중동지역: 알제리, 이집트, 이란, 리비아, 시리아 (5) 아프리카지역: 없음
기 타 (5)	영사관: 소련(청진) (1) 통상대표부(단, 겸임대사관 북경상주): 오스트리아, 핀란드 (2) 일반대표부: P.L.O (1) 국제기구: UNDP
북 경 상 주 대사관(47)	아주지역: 방글라데시, 태국, 스리랑카, 라오스, 아프가니스 탄, 말레이시아, 네팔 (8) 미주지역: 가이아나, 멕시코 (2) 구주지역: 오스트리아, 핀란드, 덴마크, 포르투갈, 스위스, 아 이슬란드, 노르웨이 (7) 중동지역: 모리타니아, 수단, 튀니지, 남예멘, 북예멘 (5) 아프리카: 베닌, 부르키나파소, 부룬디, 카메룬, 토고중앙아, 소말리아, 차드, 콩고, 씨에라레온르완다, 적도기네, 세네갈, 이디오피아, 가봉, 탄자니아, 우간다, 기네, 레소토, 자이르, 마다가스칼, 말리, 잠비아, 니제, 나이제리아 (26)
동 경 상 주 대사관(1)	니카라과 (1)
모스크바상주 대사관(1)	요르단 (1)

출처: 외무부, 「남북한 주요부문 비교」 (서울: 외무부, 1992); _____,
「국가편람」 (서울: 외무부, 1992).

〈부록 표 6-11〉 전두환 대통령의 외국방문 외교 현황 (1981~1987)

구 분	시 기	국 가	비 고
1차	1981. 1. 28~2. 7	미 국	발트하임 유엔사무총장
2차	1981. 6. 25~29 6. 29~7. 1 7. 1~7. 3 7. 3~7. 6 7. 6~7. 9	인도네시아 말레이시아 싱 가 폴 태 국 필 리 핀	
3차	1982. 8. 16~19 8. 19~22 8. 22~24 8. 24~26 8. 27 8. 28~31	아프리카 케냐 나이지리아 가봉 세네갈 라소팔마소	4개국 및 캐나다 순방 (경유)
4차	1983. 10. 8~10. 9	서남아	및 대양주 6개국 방문 10. 9 아웅산사태
5차	1984. 9. 6~8	일 본	방문
6차	1985. 4. 24~29	일 본	방문
7차	1986. 4. 5~21 4. 6~7 4. 7~10 4. 11~12 4. 12~14 4. 14~16 4. 16~18 4. 18~20	구주 앵쿠버 영국 서독 스위스 프랑스 벨기에 시에틀	순방 (경유) 로잔 (경유)
8차	1987. 1. 5~7 1. 16~18	미 국 일 본	부시 미야자와

출처: 외무부, 「外交年表」(서울: 외무부, 1981~1987) 참조; 외무부 기획
관리실 자료종합.

〈부록 표 6-12〉 노태우 대통령의 외국방문 외교 현황(1988~1991)

구 분	시 기	국 가	비 고
1차	1988. 10. 17~22	미 국	유엔 참석
2차	1988. 11. 3~14	말레이시아, 호주, 인니, 부르나이	동남아 4개국 공식 방문
3차	1989. 10. 15~20	미 국	공식방문
4차	1989. 11. 18~12. 4	독일, 헝가리, 영국, 불란서	구주 4개국 공식방문
5차	1990. 5. 24~26	일 본	공식방문
6차	1990. 6. 3~8	미 국	공식방문
7차	1990. 12. 13~17	소 련	공식방문
8차	1991. 6. 29~7. 7	미국, 캐나다	공식방문
9차	1991. 9. 20~30	유엔, 멕시코	공식방문

출처: 외무부, 「外交年表」(서울: 외무부, 1988~1991) 참조; _____,
「韓國外交 40年」(서울: 외무부, 1990); 외무부 의전실 자료종합

〈부록 표 6-13〉 김일성 외국방문 현황

구 분	시 기	국 가	비 고
1차	1980. 5. 7~9	유 고	니토 장례식 참석
	1980. 5. 9~12	루 마 니 아	친선방문 * 통산 15차
2차	1981. 3	중 국	비밀방문설
3차	1982. 9. 15~26	중 국	쌍방관계 강화
4차	1983. 8. 12~19	중 국	등소평과 회담(비밀방문)
5차	1984. 5. 23~26	소 련	경제·군사협력문제 협의
	5. 27~29	폴 란 드	친선협조 강화
	5. 29~6. 4	동 독	우호 및 협력조약 체결
	6. 4~7	체 코	경제·과학·기술협조 강화
	6. 7~9	형 가 리	경제·과학·기술협조 강화
	6. 9~11	유 고	경제·과학·기술협조 강화
	6. 12~17	불 가 리 아	우호 및 협력조약 체결
	6. 18~21	루 마 니 아	경제·과학·기술협력 및 합작협 정 체결
6차	1984. 11. 26~28	중 국	경제개발정책시행관련, 의견교 환 * 등소평·호요방과 3차례 회담
7차	1985. 12	중 국	비밀방문설
8차	1986. 10. 22~27	소 련	유대강화 및 경제지원 요청
9차	1987. 5. 21~26	중 국	유대강화 및 88서울올림픽 불 참 요구
10차	1988. 6. 24~27	몽 골	친선방문
11차	1989. 11. 5~8	중 국	소련 및 동구권의 개혁에 공동 대처
12차	1990. 9. 11~13	중 국	한·소수교 이후 한·중수교 및 한국의 UN가입에 반대 요청

출처: 통일원, 「北韓概要」(서울: 통일원, 1990), pp. 360~361.

〈부록 표 6-14〉 남북한 UN 및 국제기구 가입 현황

① 남북한 유엔산하기구 가입 현황

일련번호	기 구 명	남한가입	북한가입
1	아세아·태평양경제사회위원회(ESCAP)	1957	—
2	UN무역개발회의(UNCTAD)	1965	1973. 7

② 남북한 유엔전문기구 가입 현황

일련번호	기 구 명	남한 가입	북한 가입
1	세계보건기구 (WHO)	1949	1973. 5
2	UN식량농업기구 (FAO)	1949	1977. 11. 14
3	만국우편연합 (UPU)	1949	1974. 6. 6
4	UN교육과학문화기구 (UNESCO)	1950	1974. 10. 17
5	국제전기통신연합 (ITU)	1952	1975. 9. 24
6	국제민간항공기구 (ICAO)	1952	1977. 9. 15
7	국제통화기금 (IMF)	1955	—
8	국제부흥개발은행 (IBRD)	1955	—
9	세계기상기구 (WMO)	1956	1974. 4
10	국제 해사기구 (IMO)	1961	1986. 4
11	국제개발협회 (IDA)	1961	—
12	국제금융공사 (IFC)	1964	—
13	유엔 공업개발기구 (UNIDO)	1967	1980. 1
14	세계지적재산기구 (WITO)	1979	1974. 8. 17
15	국제농업개발기금 (IFAD)	1978	1986. 12
16	국제노동기구 (ILO)	1982(옵서버)	—

주: 16개 유엔전문기구 중 국제노동기구(ILO)는 남한이 미가입한 유일한 기구임(북한도 미가입).

③ 남북한 정부간 국제기구 가입 현황

일련번호	기 구 명	남한가입	북한가입
1	아세아·아프리카법률자문위원회 (AALCC)	1974. 3	1974. 3
2	아프리카·아세아농촌재건기구 (AARRO)	1963	—
3	아세아개발기구 (ADB)	1965	—
4	아프리카개발기금 (AFDF)	1980	—
5	아시아·태평양개발센터 (APDC)	1961	—
6	아시아생산성기구 (APO)	1962	—
7	아시아·태평양우편연합회 (APPU)	1962	—
8	아시아·태평양전기통신협의체 (APT)	1979	—
9	아시아·태평양위원회 (ASPAC)	1966	—
10	아시아체소개발연구센터 (AVRDC)	1971	—
11	관세협력이사회 (CCC)	1968	—
12	국제원자력기구 (IAEA)	1957	1974. 9
13	FAO/WHO 공동식품규격화위원회 (CODEX)	1970	1981. 6
14	남부아시아 및 동남아시아 경제개발협력을 위한 콜롬보계획 (Colombo plan)	1962	—
15	동부지역공공행정기구 (EROPA)	1962	—
16	관세 및 무역에 관한 일반행정 (GATT)	1967	—
17	국제교육국 (IBE)	1962	1975
18	국제도량형국 (IBWM)	1959	1981
19	국제면화자문위원회 (ICAC)	1954	—
20	대서양참치보존위원회 (ICCAT)	1970	—
21	국제문화재보존복구연구센터 (ICCROM)	1968	1986
22	국제군진의약회 (ICMMP)	1954	—
23	동남대서양 수산위원회 (ICSEAF)	1981	—
24	국제수로기구 (IHO)	1972	1987
25	국제전기통신위성기구 (INTELSAT)	1972	—
26	정부간해양학위원회 (IOC)	1961	1979
27	국제수역국 (IOE)	1953	—
28	국제법정계량기구 (IOLM)	1978	1974. 5. 9
29	국제사탕기구 (ISO)	1972	—
30	국제소맥이사회 (IWC)	1953	—
31	국제포경위원회 (IWC)	1979	—
32	세계관광기구 (WTO)	1974	1987
33	아시아 태평양지역 식물보호위원회 (APPPC)	1981	—
34	국제해사위성기구 (INMARSAT)	1985	—
35	국제포플러 위원회 (IPC)	1973	—
36	인도 태평양 수산위원회 (IPFC)	1950	—

④ 남북한 동시가입 국제기구 현황

일련번호	기 구 명	남한가입	북한가입
1	세계보건기구 (WHO)	1949	1973. 5
2	UN통상개발회의 (UNCTAD)	1965	1973. 7
3	아세아·아프리카법률자문위원회 (AALCC)	1974	1974. 1
4	국제법정계량기구 (IOLM)	1978	1974. 5
5	만국우편연합 (UPU)	1949	1974. 6
6	세계지적재산기구 (WIPO)	1979	1974. 8
7	국제원자력기구 (IAEA)	1957	1974. 9
8	UN교육과학문화기구 (UNESCO)	1950	1974. 10
9	국제교육국 (IBE)	1962	1975
10	세계기상기구 (WMO)	1956	1975. 4
11	국제전기통신연합회 (ITU)	1952	1975. 9
12	국제민간항공기구 (ICAO)	1952	1977. 9
13	UN식량농업기구 (FAO)	1949	1977. 11
14	정부간해양학위원회 (IOC)	1961	1979
15	UN공업개발기구 (UNIDO)	1967	1980. 1
16	FAO/WHO공동 식품규격화 위원회 (CODEX)	1970	1981

〈부록 표 6-15〉 외무부 예산과 정부 예산 대조표

(단위: 백만원)

연도	외무부 예산	정부 예산	구성비(%)
48	117	30,039	0.4
58	1,223	287,129	0.4
68	2,620	265,719	0.99
78	34,759	3,517,037	0.99
80	48,853	5,036,410	0.97
81	68,758	7,237,733	0.95
82	90,084	9,286,959	0.97
83	97,417	10,363,530	0.94
84	98,991	11,122,607	0.89
85	106,128	12,485,608	0.85
86	127,309	13,837,887	0.92
87	136,083	16,009,771	0.85
88	142,570	17,386,537	0.82
89	154,271	19,283,888	0.80
90	170,202	-	0.69
91	215,915	-	0.80

주: 1948~1952년 단위 '圓'

1953~1962년 단위 '환'(1953. 2. 15 지폐개혁 100圓=1환)

1963년 이후 단위 '圓'(10=1원)

출처: 외무부, 「韓國外交 40年」(서울: 외무부, 1990), p. 372; _____, 「업무현황보고」, (1991), p. 11.

〈부록 표 6-16〉 직제개정에 따른 정원 증감 현황

(1989. 1 현재)

구분	년도	'79	'80	'81	'83	'85	'86	'87	'88	계	89. 1
정원		972									1,131
본부		439	22	-6	11	-4		12	11	46	456
재외공관		563	16			24	12	38	23	113	456
			38	-6	11	20	12	50	34	159	159

출처: 외무부, 「韓國外交 40年」 (서울: 외무부, 1990), p. 372.

〈부록 표 6-17〉 북한의 대외·대남관계 주요 인사들의 겸직 상황

	정치국	비서국	외교부	국제부	통전부	외교위	통일정책 심의위	조평통	연락위
김영남	○		○					○	
김용순		○		○		○			
강석주			○			○			
한시해				○		○		○	
윤기복					○		○	○	
정준기						○		○	○

출처: 유길재, “북한 대외정책의 결정구조와 과정,” 「統一問題研究」, 제3권 4호 (1991 겨울), p. 192 참조;北韓研究所, 「北韓人名辭典」 (서울: 북한연구소, 1991) 참조; 서울신문사, 「北韓人名辭典」 (서울: 서울신문사, 1990) 참조.

第 VII 章

結 論

빈 면

第Ⅶ章 結 論

지금까지 남북한 체제의 강약점을 부문별로 비교·분석·평가해 보았다. 이 장에서는 앞의 부문별 강약점 분석에서 도출된 문제점을 토대로 한민족공동체 통일방안 구현을 위한 대비책을 논의하고자 한다.

第1節에서는 南北韓 國力の 優劣에 대한 평가를 종합·정리한다. 第2節에서는 향후 남북한 國力趨勢에 대한 展望을 정리한다. 第3節에서는 남북한 부문별 강약점 비교분석과 남한 국력이 국제적 수준에서 차지하는 位相分析을 기초로 한민족공동체 통일방안을 구현하기 위해 요구되는 몇가지 政策課題를 제시하고자 한다.

第1節 南北韓 國力 比較評價

지금까지의 분석에서 밝혀진 대로 총력 면에서 남한이 북한에 비해 압도적으로 우세하다. 그러나 부문별로는 남한이 북한에 비해 열세에 있는 경우도 있고, 북한에 비해 우세한 부문이라 하더라도 그 나름의 약점이 있음이 밝혀졌다. 이것을 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 綜合的 優劣 評價

(1) 남북한 국력은 1970년대부터 남한이 북한을 앞지르기 시작하여, 1992년 현재 남한이 북한에 비해 전반적인 우세를 유지하고 있다.¹⁾

(2) 1992년 현재 남북한 국력의 우열을 부문별로 비교해 보면, 남한은 북한에 비해 政治力에서 대체로 열세하고, 社會管理力量은 남북한이 均衡을 이루고 있으며, 軍事力에서는 상대적으로 약간 열세한 수준에서 불안정한 균형을 이루고 있다. 그리고 經濟力, 教育力量 및 科學技術力, 外交力量 등에서는 남한이 북한에 비해 절대 우세하다.

1) 1948년부터 1980년까지의 남북한 국력추세 평가는 국토통일원, 「南北韓總力趨勢比較」(서울: 국토통일원, 1979); 국토통일원, 「80年代統一基盤造成研究結果報告書」(서울: 국토통일원, 1981)를 참조할 것.

2. 部門別 強弱點 評價

가. 政治力 및 社會管理力量

(1) 政治力

남북한의 政治力은 (가) 理念的 統合能力과 (나) 政治的 統制能力의 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 理念的 統合能力의 측면에서 남한은 自由民主主義 理念에 대한 사회적 합의를 얻고 있으며, 그것에 기초한 자발적 체제통합을 이루어 내외 환경변화에 신축성있게 대응할 수 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한에서는 다양한 가치관이 서로 충돌할 수 있는 소지가 있고, 개인적 선택과 경쟁이 강조되는 가운데 사회·경제적 불평등이 발생함으로써 사회전체적으로 효율성이 떨어질 가능성이 있는 약점이 있다.

북한은 주체사상으로 전주민을 일체화시키고, 그것에 기초하여 일사분란한 체제통합을 이루어 사회구성원들의 역량을 효과적으로 동원할 수 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한에서는 공식이념이 위로부터 주입·교양되기 때문에 주민들의 이념적 자생력이 부족하다. 따라서 일단 외부의 다른 이념이 유입되는 경우, 내부적 갈등이 발생하여 이념적으로 약간만 혼란해져도 그것이 급격한 體制不安으로 발전할 가능성을 가지고 있다는 약점이 있다. 북한은 이러한 약점에도 불구하고 적어도 현재까지 북한주민들을 이념적으로 통합하는 데는

남한에 비해 상대적으로 성공하고 있는 것으로 보인다. 따라서 理想的 統合能力 면에서는 남한이 북한보다 열세하다.

(나) 政治的 統制能力의 측면에서 남한은 統治體制의 制度化로 지도력의 정기교체가 가능하고, 시민사회의 성장으로 말미암아 질서유지를 위한 국가기구의 역할과 부담이 줄어들고 있기때문에 정치체제가 안정되어 가고 있다는 強點을 가지고 있다. 그러나 남한은 시민사회가 급속히 성장되어 감에 따라 국가 통제메카니즘 사용의 기준이 제대로 설정되어 있지 않으며, 다양한 이해당사자들 사이의 대립과 갈등으로 인하여 신속한 정책결정과 효율적인 정책집행이 곤란하다는 취약점을 가지고 있다.

북한은 정치적 통제를 위한 각종 조치를 저항없이 추진할 수 있고, 신속한 정책결정이 가능하여 급변하는 정세에 적극 대처할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 김정일의 권력승계 이후 영도체제가 불안정해질 가능성이 있고, 세계정세의 변화에도 불구하고 엄격한 감시, 통제체제에 기초한 폐쇄체제를 유지하려고 하기 때문에 체제유지 부담이 가중되고 있는 취약점을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 남한에 비해 적어도 현재까지 政治的 統制能力을 효율적으로 잘 유지하고 있다. 따라서 政治的 統制能力에서도 남한이 북한보다 열세하다.

결국 理想的 統合能力과 政治的 統制能力 측면에서 남한이 모두 북한보다 열세하기 때문에, 남한의 政治力은 북한에 비해 대체로 열세하다는 평가를 내릴 수 있다.

(2) 社會管理力量

남북한의 社會管理力은 (가) 社會逸脫 統制能力과 (나) 社會福祉能力의 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 社會逸脫 統制能力에서 남한은 사회분화에 상응하는 새로운 시민사회적 규범의 형성과 합리적인 국가계획, 관리능력의 증대로 社會逸脫에 대한 정책적 및 자발적인 統制能力을 높여가고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 고도산업화에 따른 급격한 인구이동과 사회구조의 변동으로 말미암아 사회안정을 저해하는 社會逸脫의 가능성이 지속적으로 존재한다는 약점을 가지고 있다. 남한은 이러한 약점을 해소하기 위해 여러가지 대책을 모색하고 있으나 아직 미흡한 수준이다.

북한은 위로부터의 사회조직화를 통한 감시와 억제, 그리고 사상교육을 통해 社會逸脫을 효율적으로 통제하고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한에는 경제적 궁핍으로부터 야기되는 社會逸脫이 점점 더 많아지고 있는데 비해 이를 통제할 수 있는 자발적 사회규범이 결여되어 있고, 체제수행능력이 떨어지고 있다는 약점이 있다. 이러한 약점에도 불구하고 아직까지는 북한이 남한에 비해 社會逸脫의 통제에 비교적 성공하고 있다. 따라서 社會逸脫 統制能力에서도 남한이 북한보다 열세하다.

(나) 社會福祉能力에서 볼 때 남한은 그동안의 경제적 성과를 바탕으로 사회복지 수준을 향상시킬 수 있는 충분한 물질적 잠재력을 가지고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한의 사회복지 수준은 사실

상 그다지 높지 않고, 정책의지가 소극적이며, 정책기구들 사이의 통일성과 연계성이 부족하여 전체적으로 체계성과 효율성이 떨어지는 약점을 가지고 있다. 그러나 이러한 약점에도 불구하고 남한의 개인 및 가족단위의 복지수준이 높기 때문에 북한보다는 상대적으로 우수한 사회복지능력을 갖추고 있다고 할 수 있다.

북한은 노동력을 재생산, 동원하기 위한 생활조건들을 모두 국가가 통제 관리하는 사회주의 체제의 성격 때문에 사회복지를 위한 기본정책과 제도를 비교적 잘 정비하고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한의 낙후된 경제상황 때문에 이러한 정책과 제도들은 빈껍데기에 불과하다는 약점을 가지고 있다. 북한의 사회복지 수준은 점점 더 나빠지고 있다. 따라서 社會福祉能力은 남한이 북한보다 우세하다.

결국 社會逸脫 統制能力에서는 남한이 북한보다 열세하지만 社會福祉能力에서는 남한이 북한보다 우세하다고 할 수 있는 바 社會管理力量에서는 남북한이 균형을 이루고 있다는 평가를 내릴 수 있다.

나. 經濟體制 및 經濟力

(1) 經濟體制와 發展戰略

남북한의 經濟體制와 發展戰略은 (가) 經濟體制가 채택하고 있는 경제행위의 동기와 경제활동의 사회적 메카니즘의 效率性 (나) 經濟發展戰略에서의 투자방향 및 우선순위, 대외경제협력관계에서의 合理性 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 經濟體制의 效率性 측면에서 볼 때 남한 경제체제는 물질적 인센티브를 중심으로 경제행위의 동기를 개별화시키고, 시장기능을 경제활동의 메카니즘으로 채택한 가운데 국가가 시장에 계획합리적으로 개입함으로써 효율성을 유지해 왔다. 그러나 남한 경제체제는 경제행위의 동기화 수준이 저하되어 있고, 시장기능과 국가개입 사이의 조화 등이 문제가 되고 있는 약점을 가지고 있다. 이런 약점에 대하여 남한 경제체제는 현재 국가와 자본, 노동의 관계를 합리적으로 조정하는 등 과거의 효율성을 회복하기 위해 노력하고 있다.

북한 경제체제는 경제행위의 동기를 사회화시켜 정치적·이념적 동기를 강조하고, 경제활동의 사회적 메카니즘을 국가에 의한 중앙집권적 계획과 명령·통제에 두는 이념계획적 경제체제를 채택하여 초기에는 빠른 외연적 성장을 이룩했다. 그러나 이와 같은 북한 경제체제는 시간이 지나면서 점차 효율성이 상실되고 생산력이 정체되고 있는 약점을 가지고 있다. 북한은 이런 약점을 해결하기 위해서 물질적 인센티브 요소와 경제관리의 분권화를 부분적으로 도입하는 등 일련의 정책수정을 시도했으나, 그것이 기존의 경제체제를 기본적으로 유지하는 가운데 미봉적인 수정만을 가미한 것이기 때문에 실효를 거두지 못하고 있다. 따라서 經濟體制의 效率性은 남한이 북한보다 훨씬 우수하다.

(나) 經濟發展戰略에서 볼 때 남한은 대외개방형 경제를 지향하면서 고도성장을 달성했다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 1990년대에 들어서 우루과이 라운드 타결 이후 대외적 경제협력환경이 크게 악화되는 등 중요한 고비를 맞고 있는 약점을 가지고 있다. 이런 문

제에 직면하여 남한은 산업구조조정, 기술집약형 첨단산업화에 기초한 상품의 국제경쟁력 강화 등을 통해 대응하고 있는 바 그 전망은 밝은 편이다.

북한은 대내지향적 자력갱생 원칙에 따라 중공업우선 경제발전전략을 추진함으로써 초기에 높은 외연적 성장을 달성했다. 그러나 북한은 곧 생산력의 정체, 국제적 고립, 소비재 물품의 부족 등 심각한 위기에 직면하는 약점을 드러냈다. 북한이 이런 문제를 해결하기 위해서는 소비재 공업발전과 함께 적극적인 대외협력을 시도해야 한다. 그러나 현재 북한은 중공업 투자우선이라는 전략적 원칙과 소비재공업 발전이라는 전술적 필요성 사이의 딜레마에 빠져 있으며, 대외개방 전략을 취하면서도 체제고수를 위한 폐쇄적 정책을 지속할 수 밖에 없는 모순에 빠져 있다. 따라서 經濟發展戰略도 남한이 북한보다 훨씬 우세한 것으로 평가된다.

결국 경제체제의 效率性和 경제발전전략의 합리성에서 모두 남한이 북한보다 훨씬 우세하기 때문에 經濟體制와 發展戰略은 남한이 북한에 비해 종합적으로 우세하다는 평가를 내릴 수 있다.

(2) 公共財政

남북한의 公共財政은 (가) 公共財政의 規模와 收支 (나) 財政支出 構成의 調整能力과 財政政策의 效率性이라는 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 公共財政의 規模와 收支에서 볼 때 남한은 재정규모가 절대적으로 크고, 개방적인 시장경제체제의 활력에 기초하여 급격히 증가하

는 공공재정의 수요를 충당할 수 있는 財源이 넉넉하다는 強點을 가지고 있다. 그러나 남한은 간접세 위주의 稅源으로부터 발생하는 재원확보의 어려움이라든지, 회계연도 독립에 따른 세입세출에 대한 중장기적 예측의 결여로 인해 경제적 조절수단으로서의 효율성이 상실될 여지를 안고 있다는 弱點을 가지고 있다. 그러나 이런 弱點들이 남한의 재정에 그다지 심각한 문제를 야기하는 정도는 아니다.

북한은 공공재정 및 국가경제 전반을 관리하면서 부문별 발전을 직접 계획하고 시행할 수 있는 제도를 가지고 있다는 強點이 있다. 그러나 북한은 전반적인 경제침체로 인하여 재정자원의 확보가 어렵고, 재정지출이 非效率的이라는 弱點을 가지고 있다. 경제난이 해결되지 않는 한 북한은 재정자원확보에 계속 심각한 곤란을 겪을 것이다. 따라서 公共財政의 規模와 收支는 남한이 북한보다 우세하다.

(나) 財政支出 構成의 調整能力과 財政政策의 효율성에서 볼 때, 남한은 적극적인 거시경제적 재정정책의 활용과 시장경제의 자율적 조절기능을 극대화함으로써 효율적인 공공재정의 운용이 가능하다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 사회복지부문의 지출에 대한 수요가 증대함에 따라 다른 부문의 지출수요, 특히 국방비 지출수요와 상충됨으로써 부문간의 마찰이 점차 대두되고 있는 약점을 가지고 있다.

북한은 재정지출 각 항목의 비중을 정책목표의 변경에 따라 신속히 조정할 수 있는 능력을 갖추고 있는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 악화일로의 경제상황을 개선하기 위해서 경제비를 증가시키고 사회문화비와 국방비를 줄여야 한다는 약점을 가지고 있다. 이런 약

점의 해결은 북한이 거시적 경제조정장치로서의 재정정책을 부인하고 경제체제의 효율성 제고를 위한 개혁조치를 취하지 않는 현재의 상황으로서는 기대하기 어렵다. 따라서 財政支出 構成의 調整能力과 財政政策의 效率性에서도 남한이 북한보다 우세하다.

결국 公共財政의 規模와 收支, 財政支出 構成의 調整能力과 財政政策의 效率性에서 모두 남한이 북한보다 우세하기 때문에, 남북한의 公共財政은 남한이 북한에 비해 우세하다는 평가를 내릴 수 있다.

(3) 經濟力

남북한의 경제력은 (가) 國民總生産量 (나) 食糧自給度 (다) 에너지 國內自給度 (라) 戰略的 鑛物資源의 自立度 (마) 工業生産力 (배) 社會間接資本 (사) 對外貿易 등의 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 남북한의 국민총생산량은 100:10으로서 남한이 북한보다 10배 정도 우세하다.

(나) 남북한의 식량자급도는 -20:-3으로서 남한이 해외의존도에서 북한보다 아주 취약하다.

(다) 남북한의 에너지 국내자급도는 -12:-1로서 역시 남한이 해외의존도에서 북한보다 아주 취약하다.

(라) 남북한의 전략적 광물자원 자립도는 -17:-3으로서 남한이 해외의존도에서 북한보다 아주 취약하다

(마) 남북한의 공업생산력은 19:8로서 남한이 북한보다 2.4배 정도 우세하다.

(바) 남북한의 사회간접자본은 20:6으로서 남한이 북한보다 3.3배 정도 우세하다.

(사) 남북한의 대외무역량은 20:1로서 남한이 북한보다 20배 정도 우세하다.

결국 식량자급도, 에너지자급도, 전략적 광물자원자급도 등 해외의 의존도가 높은 몇몇 부문의 경우를 제외하고는 현재 計量的 經濟總力의 거의 모든 부문에서 남한이 북한보다 절대적으로 우세하다. 남한의 經濟總力은 북한에 비해 6배 정도 우세한 것으로 평가할 수 있다.

다. 教育力量 및 科學技術力

(1) 教育力量

남북한의 教育力量은 (가) 教育體系, 教育機關 (나) 教育理念, 教育政策 등의 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 教育體系 및 教育機關에서 볼 때 남한은 1980년대에 들어와 실시한 일련의 교육개혁을 통하여 교육정상화와 내실화를 꾀했고, 교육재정의 확충을 통해 교육여건의 개선과 교육기회의 균등화를 위해 노력했다. 아울러 학교교육 외에 사회교육 및 취학전 교육도 점차 확대했고, 교육자치제도를 부활하여 지방분권적 교육행정의 절차를 점차 정착시켜 가고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한의 현행 교육체계가 입시 중심의 병폐에서 벗어나지 못하고 있으며, 교육에 대한 국가재정상의 배려가 여전히 낮을 뿐만 아니라 私教育費의 부담이 크

게 늘어나고 있고, 교육제도가 기존의 학력, 학벌사회를 재생산하는 경향이 있으며, 대학교육은 그 양적 팽창에도 불구하고 질적으로는 부실한 측면이 많다는 弱點을 가지고 있다. 그러나 남한은 국가와 사회의 적극적인 관심과 투자로 교육체계와 교육기관의 양과 질을 향상시키고 있다.

북한은 1978년에 북한교육의 주도 이념으로 확립된 「사회주의교육에 관한 테제」에 따라 적극적인 교육정책을 실시함으로써 국가의 중앙집권적 통제하에 무상의무교육을 확대하고 학교교육에 병행하여 취학전 교육과 사회교육을 강조해 왔다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한의 교육은 정치로부터 미분화되어 있고 고등교육기관 발달이 부진하기 때문에 개인의 자발성과 창의성을 개발하거나 사회적으로 필요한 고급 산업인력을 장기적으로 육성하는데 실패하고 있다는 약점을 가지고 있다. 북한교육은 북한사회가 필요로 하는 개혁·개방의 현실적 요구에 부응하지 못하고 오히려 점점 더 역기능을 하게 될 가능성이 높다. 따라서 教育體系 및 教育機關 면에서 남한이 북한보다 우세하다.

(나) 教育理念 및 教育政策에서 볼 때 남한은 교육이념과 교육정책의 목적을 개인의 창의력과 잠재력을 啓發하는 데 두어 민주시민적 인격을 양성하고 국가가 필요로 하는 인적 자원을 개발해 왔다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 교육이념과 교육정책의 실천을 둘러싸고 지금까지 갈등을 겪어 왔으며, 이 때문에 적지 않은 국가역량을 낭비하고 있다는 약점을 가지고 있다. 그러나 최근에 와서 남한의

교육은 교육이념의 혼미, 교육정책의 잦은 변화라는 취약점을 점차 극복하고 안정되어가고 있다.

북한은 교육이념과 교육정책의 목적을 공산주의적 새 인간 육성에 두고 남한과 미국, 일본에 대한 적개심을 고취하며 체제의 정당성을 강화하는 동시에 주민들을 정치·경제적으로 동원하여 왔다. 이와 같은 교육이념과 정책은 북한체제의 유지에 크게 기여했다. 그러나 북한이 현재 당면하고 있는 경제적 어려움과 국제적 고립을 해결하려면 개혁과 개방을 가속화하면서 그것에 필요한 합리적 사고체계와 과학 기술적 지식을 배양해야 하는데도 불구하고 지금까지 북한의 교육이념과 정책에서 나타난 교조주의 및 획일주의는 그러한 현실적 요구와 배치되고 있다는 약점을 가지고 있다. 현재의 대내외적 여건으로 봐서 북한이 이러한 취약점을 해소하기 어려운 처지에 있음을 감안할 때, 教育理念 및 教育政策에서도 남한이 북한보다 우세하다.

결국 教育體系, 教育機關, 教育理念, 教育政策에서 모두 남한이 북한보다 우세하기 때문에 남북한의 教育力量에서 남한이 북한에 비해 優勢하다는 평가를 내릴 수 있다.

(2) 科學技術力

남북한의 科學技術力은 (가) 科學技術政策 (나) 基礎科學 部門 (다) 産業技術 部門 등의 측면에서 비교할 수 있다.

(가) 科學技術政策의 基調 및 研究開發體制에서 볼 때 남한은 고도 경제성장 과정에서 선진국으로부터 새로운 산업기술을 도입하고, 선

진국으로 유학생을 보내는 등 개방적인 정책을 통해 비교적 짧은 시간에 효율적으로 과학기술을 축적할 수 있었다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 각 산업의 핵심기술에 있어서 대외의존도가 높고, 장기적 청사진 보다 성과위주의 정책으로 과학기술 투자재원의 낭비를 초래했다는 약점을 가지고 있다. 남한은 産·官·學 협조하에 과학기술발전을 위한 중장기적 계획을 추진하고 있는 바 이러한 약점은 곧 극복될 것으로 보인다.

북한은 자립적 공업체계의 건설을 위해서 국내자원의 적극적인 개발과 이용, 자체기술자의 육성, 당면 기술문제의 자력해결 원칙을 세워 놓고 사회주의 국가 특유의 장기적이고도 국가적인 배려를 했다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 국제사회로부터 고립을 자초함으로써 기술분업, 기술교역 등 효과적인 과학기술력 배양의 기회를 상실했고, 지속적인 기술혁신을 위한 제도적 장치를 갖추지 못했으며, 더욱이 이념을 중시함으로써 과학기술발전을 저해했다는 약점을 가지고 있다. 따라서 科學技術政策의 基調 및 研究開發體制 면에서 남한이 북한보다 우세하다.

(나) 基礎科學 部門을 볼 때 남한은 국제적 학술정보의 왕성한 교류를 통해 세계적 수준의 결과를 내고 있다. 그러나 남한은 경제개발을 위한 응용연구를 위해 상대적으로 순수과학적 측면을 희생했다는 弱點을 가지고 있다. 북한은 기초과학의 연구방법과 성과에서 심한 낙후성을 드러내고 있다. 따라서 基礎科學 部門에서 남한이 북한보다 우세하다.

(다) 產業技術 部門을 볼 때 남한은 제조업 기술에 대한 적극적 투

자정책을 통해 비교적 높은 수준의 기술개발력을 보유하고 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 남한은 아직 연구개발의 수익성과 대외경쟁력이 낮다는 약점을 가지고 있다.

북한은 사회주의의 물질적 토대를 구축하기 위한 국방과 중공업 우선 정책을 추진한 결과, 군사기술과 일부 중공업분야가 발전해 있다는 강점을 가지고 있다. 그러나 북한의 기술수준은 이 분야 외에는 매우 낙후되어 있으며, 이 분야에서도 국제적 선진기술을 도입하지 못하여 그 수준이 뒤떨어지고 있다는 약점을 가지고 있다. 북한의 産業技術 수준은 결코 높지 않다. 따라서 産業技術 部門에서도 남한이 북한보다 우세하다.

결국 科學技術政策과 基礎科學 部門, 産業技術 部門에서 모두 남한이 북한에 비해 우세하기 때문에 科學技術力은 남한이 북한에 비해 우세하다는 평가를 내릴 수 있다.

라. 軍事力

남북한의 軍事力은 (1) 병력, 무기체계, 군수지원능력, 군수산업능력과 같은 有形要素와 (2) 병력의 자질, 군대조직의 질, 군사전략, 대외군사협력, 작전환경과 같은 無形要素의 측면에서 비교할 수 있다.

(1) 有形要素

(가) 상비병력 면에서 남한이 65만 5천명(방위병 제외), 북한이

101만, 예비병력 면에서 남한이 450만명, 북한이 500만명으로 남한이 북한에 비해 열세하다.

(나) 武器體系에 있어서도 남한이 북한에 비해 열세하다. 특히 지상 무기체계는 수적으로 남한이 북한에 비해 거의 두 배 정도 열세하다. 해상무기체계는 남북한이 거의 동등한 수준이나, 공중무기체계에서는 남한이 열세하다. 화생무기, 핵무기, 미사일 등 전략무기에서는 북한이 우세하다.

(다) 軍需支援能力은 남한이 북한에 비해 전반적으로 우세하나, 彈藥支援能力에 있어서는 남한이 북한에 뒤지고 있다.

(라) 軍需産業能力 면에서는 지상무기, 해상수중무기 및 공중무기 생산능력면에서 북한이 우세하다. 다만 박격포 및 구축함 건조능력면에서는 남한이 우세하다. 그 밖의 분야에서는 남북한이 거의 동등한 수준을 유지하고 있다.

따라서 有形要素 면에서 남한이 북한에 비해 열세하다.

(2) 無形要素

(가) 兵力의 資質 면에서는 兵力의 선발, 교육 및 복무기간에 있어서 남북한이 질적으로는 비슷한 수준을 보이고 있다. 軍隊訓練은 남한이 북한에 비해 우세하다. 북한은 유류 및 부품의 부족 탓으로 훈련양이 부족하며 이를 보완하기 위하여 非機動 模擬圖上訓練을 중점 실시하거나 소부대단위 훈련에 치중하고 있다. 남한은 협동 및 작전훈련을 강화하고 실전 훈련용 대부대 기동훈련에 중점을 두고 있다. 精神戰

力 및 士氣에 있어서 남북한은 어느 정도 균형을 이루고 있다. 인민군의 사기는 투철한 사상무장에 입각한 정신전력으로 나타나지만, 군대조직의 지나친 경직성과 경제침체로 인한 군복무 여건의 악화로 말미암아 사기가 점차 저하되고 있다. 반면 한국군의 사기는 상대적으로 향상 또는 저하의 양 측면을 갖고 있다.

(나) 軍隊組織의 質이라는 관점에서 보면, C3I 체계는 남한이 대체로 우세한 대신 준비성에서는 북한이 우세하다. 그리고 전투경험에 있어서는 남북한이 동등한 것으로 평가된다.

(다) 軍事戰略의 側面에서는 북한이 남한에 비해 우세하다. 북한이 속전속결형 공세전략을 추구해온 데 반해 남한은 공세적 방어전략을 채택하고 있다. 남한은 아직까지 체계적인 군사전략전술을 갖고 있지 못하다는 약점이 있다.

(라) 對外軍事協力 면에서는 남한이 북한에 비해 우세하다. 러시아와 中國을 주축으로 한 北韓의 대외군사협력은 매우 불투명한 상태에 놓여 있으나 남한은 美國과의 군사동맹체제를 확고히 견지하고 있다.

(마) 作戰環境은 북한에게 보다 유리하다. 한반도의 작전환경은 북한의 속전속결형 공격전략에 유리한 측면이 많은 반면, 남한의 방어전략에는 상대적으로 불리한 측면이 많기 때문이다.

따라서 군사력의 無形要素 면에서는 남북한이 대체로 균형을 이루고 있다.

결론적으로 有形要素 측면에서, 수적으로 북한이 남한에 비해 우세한 것은 사실이나 남한은 주요장비성능의 개선을 통해 무기상의 對北數的 劣勢를 상쇄시켜 나가고 있다고 볼 수 있다. 또한 무형요소는

남북한이 대체로 동등한 측면을 보이고 있다. 따라서 남북한의 군사력은 남한이 북한에 비해 약간 열세한 수준에서 相互 均衡을 견지하고 있다고 평가된다.

마. 外交力量

남북한의 外交力量은 (1) 國際環境 (2) 外交資源 (3) 外交政策의 세 가지 측면에서 비교할 수 있다.

(1) 國際環境 측면에서 볼 때, 脫冷戰 趨勢로 인해 남한이 외교역량을 증대시킬 수 있는 유리한 환경이 조성되었다. 北韓은 외교역량 증대보다 體制維持를 위해 전력을 다해야 할 정도로 불리한 환경에 처하게 되었다. 따라서 國際環境은 북한에 절대 불리한 방향으로 조정되고 있다.

(2) 外交資源 면에서 볼 때, 외교망의 공식적 부문은 남한이 압도적으로 우세하다. 그러나 親北韓團體와 같은 외교망의 非公式部門은 북한이 우세하다.

人的 部門에서 남한은 외교관들에게 양질의 교육을 실시하고 업무상 자율성을 상대적으로 많이 허용함으로써 창의력을 키워주는 강점이 있다. 북한은 외교관들을 체계적인 교육을 통해 투철한 사명감을 가진 엘리트로 키우는 강점이 있다. 그러나 북한은 외교에서 이데올로기를 강조함으로써 외교관들이 국제사회를 객관적으로 인식하는

능력이 떨어지게 되고 최고권력자의 자의적 정책수립과 집행으로 사기가 떨어지는 약점이 있다.

物的 部門에서 남한은 外交豫算의 절대액에 있어 큰 강점을 가지고 있다. 그러나 북한은 경제침체 때문에 외교예산을 늘일 수 없다는 약점이 있다. 따라서 外交資源면에서도 남한이 북한보다 우세하다.

(3) 外交政策의 내용 면에서 볼 때, 남한은 國力培養을 통한 평화통일 기반조성을 목표로 하여 國家間 友好協力 增進을 추진함으로써 국제사회의 공감과 지지를 획득하는 강점을 가지고 있다. 북한은 외교이념을 분명하게 제시함으로써 제3세계를 중심으로 한 국제사회의 지지를 받는 강점이 있으나, 이데올로기 지향성으로 인해 西歐社會로부터는 지지를 받지 못하는 약점이 있다.

外交政策의 결정과정 면에서 볼 때, 남한은 국력을 바탕으로 하여 특정 지역에 한정되지 않고 全方位外交를 할 수 있는 강점을 가지고 있다. 북한은 체제의 특질상 노동당의 의사에 의해 외교정책이 일방적으로 결정·집행되고, 또한 工作的 形態의 외교가 수행됨으로써 국제적 신뢰도가 떨어지는 약점이 있다. 따라서 外交政策도 남한이 북한보다 우세하다.

결국 國際環境, 外交資源, 外交政策에서 모두 남한이 북한보다 우세하기 때문에 外交力量은 남한이 북한에 비해 우세하다는 평가를 내릴 수 있다.

第2節 南北韓 國力趨勢 展望

1. 綜合的 趨勢 展望

南北韓의 國力趨勢를 綜合的으로 전망해 보면 앞으로 북한에 대한 남한의 우세는 점점 더 커질 것이 분명하다. 남한은 가까운 장래에 政治力에서의 열세를 만회하고, 社會管理力量에서의 균형을 넘어서서 북한을 앞지를 것이며, 經濟力, 教育力量 및 科學技術力에서의 우세를 훨씬 확대할 것이다. 그리고 남한은 軍事力에서의 불안정한 均衡狀態를 극복하여 일방적 우세를 확보할 것이고, 外交力量에서의 압도적 우세를 유지할 것으로 전망된다.

2. 部門別 趨勢 展望

가. 政治力과 社會管理力量

(1) 政治力

남한의 政治力은 북한에 대한 그간의 열세를 만회하여 곧 북한을 앞지를 것으로 전망된다.

(가) 남한은 가까운 장래에 자유민주주의체제를 성공적으로 制度化할 것이다. 남한에서는 시민사회의 성장과 함께 민주화 과정이 진행

되면서 과거의 각종 政治的 危機와 不安要因을 나름대로 해소·조절하고 다양한 세력간의 갈등과 긴장이 스스로의 自淨 勞力을 통해 해소되어 정치안정을 점차 실현해 갈 것으로 보인다.

(나) 북한은 경제적 어려움이 커짐에 따라 증가하는 주민들의 심적 동요나 갈등을 해소하기 위하여 강압적인 사상통제와 강력한 처벌수단을 동원하게 될 것으로 전망된다. 이에 병행하여 북한의 주체사상은 政治理想으로서의 실효성을 점차 잃게 될 것이며 북한 정치체제의 불안이 증대될 것이다.

(2) 社會管理力量

남한의 社會管理力量은 앞으로 북한을 크게 앞지를 것으로 전망된다.

(가) 향후 남북한 社會力의 우열은 남북한 사회가 새로운 福祉需要를 얼마나 충실하게 해결할 수 있는가에 전적으로 달려있다. 사회복지 요구의 충족은 곧 社會逸脫에 대한 自律的 統制能力을 높이는 것이기도 하다.

남한은 북한과 비교해서 福祉需要의 充足에 소요되는 경제적 자원이 풍부하며, 경제성장에서 계속 북한을 앞지를 것이기 때문에 社會管理力量 면에서 남한은 북한에 비해 우세할 것으로 전망된다.

(나) 북한에서는 거둬들인 경제적 쇠퇴로 인하여 사회복지수준이 계속 떨어지고 있다. 이 때문에 북한의 社會管理力量은 앞으로도 계속 낮아질 전망이다.

나. 經濟體制와 經濟力

남한은 經濟力에서 북한을 앞으로도 계속 압도할 전망이다.

(1) 남한경제가 과거의 고도성장기에 비해 상대적으로 침체기에 빠져 있는 것은 사실이지만 그것은 남한경제가 새로운 도약을 위해 반드시 거쳐야 할 하나의 과도기적 현상들로 보인다. 남한경제는 구조적 조정기를 지나 곧 제2의 도약을 위한 발판을 마련할 것으로 전망된다.

(2) 북한경제는 소련과 동구 사회주의 국가들이 몰락한 이후 가중되는 위기를 좀처럼 극복하기 어려울 것이다. 북한이 경제문제를 해결하기 위해서는 개혁과 개방정책을 취해야 하지만, 그것은 필연적으로 북한의 현존 체제와 권력구조의 변화를 가져올 것이기 때문에 북한으로서는 쉽게 선택하기 어려운 대안이다. 북한이 이러한 딜레마에서 벗어날 수 있는 방법을 찾기란 쉽지 않을 것으로 보인다.

다. 教育力量 및 科學技術力

(1) 教育力量

남한의 教育力量은 북한에 비해 앞으로도 훨씬 더 빠른 속도로 발전하여 그 격차가 확대될 전망이다.

(가) 남한은 社會教育과 早期教育에 대한 정책적 관심을 증대하고 있으며 의무교육연한도 연장하여 교육의 기회를 보다 확대할 전망이다. 또한 산업사회와 민주사회에 부합하는 방향으로 교육이념이 재정립될 것이며 교육자치제의 실현과 더불어 교육정책도 안정될 것이다. 교육에 대한 정부투자도 점차 증대할 것이며 대학이나 대학원과 같은 高等教育機關의 양적 확대에 이어 質的 發達이 추진될 것이다.

(나) 북한은 教育費 負擔의 한계와 체제의 특성으로 인하여 인력개발을 위한 교육정책을 효과적으로 추진하기 어려울 것이다. 북한은 경제적 개방과 개혁에 발맞추어 合理的 知識의 발달과 高級人力의 개발을 필요로 하면서도 사회주의권의 몰락이라는 국제적 환경과 권력의 부자세습을 앞두고 思想 및 理念 教育을 오히려 강화해야 하는 자기 모순에 직면하는 등 교육이념과 교육정책에 있어서 혼선을 겪을 것이다.

(2) 科學技術力

科學技術力에서도 남한의 북한에 대한 우세는 한층 확대될 것으로 전망된다.

(가) 남한은 勞動力에 있어서의 國際經濟的 比較優位를 喪失해가고 있는 만큼 앞으로 정부와 기업, 연구기관이 협력하여 핵심 첨단기술의 개발과 기초 과학기술력의 增強에 노력을 경주할 것으로 보인다. 남한은 기존의 공업화 수준을 바탕으로 하여 선진 과학과 기술을 흡수, 소화, 응용할 수 있는 능력을 갖추고 있다.

(나) 북한은 최근 경제난을 고려하여 여러 형태의 기술분업에 의한 국제시장에의 참여를 시도할 것으로 보이지만, 현재의 工業化 水準이나 技術水準이 너무나 낙후되어 있기 때문에 선진국의 기술을 곧바로 활용하기에는 벽찬 실정이다. 더욱이 북한이 적극적인 경제개혁과 개방을 외면하는 한 科學技術力의 向上 速度에서 남한에 비해 계속 열세에 처할 것으로 전망된다.

라. 軍事力

남한의 軍事力은 그간의 상대적으로 약간 열세한 수준에서 불안정한 남북균형을 이루고 있던 상태를 극복하고 북한을 앞지를 것으로 전망된다.

(1) 남한은 압도적인 경제력을 바탕으로 戰力 現代化를 위한 투자를 증대하고 對外軍事協力體制를 확고히 유지함으로써 軍事力을 강화하는데 성공할 것이다.

(2) 북한은 경제상태가 악화됨에 따라 전력증강에 심각한 제약을 받고 있으며, 러시아 및 중국의 군사적 지원의지가 현저히 약화됨으로써 軍事的 對外協力體制가 크게 손상되고 있다.

(3) 그러나 여기에서 간과하지 말아야 할 것은 이러한 조건에도 불구하고 북한이 군비증강을 계속하고 있다는 점이다. 북한은 남한과는

달리 軍事費 總額면에서는 적으나 軍事費에서 投資開發費를 극대화함으로써 실질 전력증강의 극대화를 도모하고 있다. 북한의 全面戰爭挑發은 억제되는 추세를 보일 것이지만 軍事 外的 要因에 의한 국지 분쟁, 소규모 비정규전, 테러활동 등이 일어날 가능성은 배제되지 않는다.

마. 外交力量

남한의 外交力量은 북한보다 앞으로도 계속 우세할 것으로 전망된다.

(1) ‘單一·多極體制’의 新國際秩序하에서 실리외교에 기초한 남한의 외교적 역량은 더욱 강화될 것임에 반해, 이념에 기초한 북한의 외교 역량은 점차 약화될 것이다.

(2) 外交資源 면에서 볼 때 이데올로기적 장벽이 무너지는 호기를 맞이하여 남한은 대내정치발전과 경제력의 꾸준한 증가를 기반으로 外交網 및 外交力量을 더욱 확대·강화해 나갈 것으로 전망된다. 북한도 앞으로 積極的인 西方外交를 추진함으로써 이에 대응할 것으로 예상되나, 북한경제의 낙후성 때문에 그들과 相互利益을 交換하는데는 한계가 따를 것이다. 따라서 그 성과는 극히 제한적일 수 밖에 없을 것으로 보인다.

(3) 外交政策 면에서 볼 때 남한은 점차 복잡해져 가는 국제질서 및 정세에 대처하기 위해 효율적이면서 統一的인 對外政策 決定機構 와 執行機構를 갖추고 실리적 경제외교와 동북아 평화구조 정착을 위한 통일외교를 지속적으로 추구해 나감으로써 북한에 대한 우세를 지속할 것이다. 북한은 현재 기존 外交目標와 外交路線을 어떻게 수정할 것인가를 놓고 혼돈상태에 있는 것으로 보인다. 북한도 실리 중심의 現實適應的 외교정책을 선택할 것이나, 그것이 가져올 대내적 영향을 심각히 우려하고 있기 때문에 근본적인 변화로 나타나기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다.

第3節 한민족공동체 통일방안 구현을 위한 中·長期 政策課題

이상에서 살펴본 것처럼 남북한의 국력추세 전망에 있어서 남한의 절대적인 우세가 예상된다. 그러나 한민족공동체 통일방안을 구현해 가는 과정이나 통일 이후 한반도의 평화와 번영을 이루는 과정이 치열한 국제적 경쟁 속에서 진행될 것이 분명한 만큼 우리가 현 단계 남북한 국력추세 비교 결과에 만족해서는 안될 것이다. 물론 본 연구는 남한의 국력추세가 총체적으로나 부문별로나 북한에 대한 우위를 지속적으로 확대할 것으로 전망하고 있다. 그럼에도 불구하고 통일이후 獨逸이 현재에 경험하고 있는 제반 문제점은 본 연구의 결과를 보다 신중히 해석하도록 요구하고 있다.

현 단계에 있어서 남한의 국력이 북한에 비해 월등히 우세하다는 사실이나 남북한 국력의 격차가 향후 더욱 증대할 것이라는 전망이 남한에게 통일주도 역량이 충분히 갖추어져 있다는 것을 자동적으로 의미하지는 않는다.

한민족공동체 통일방안을 구현하기 위해서는 북한을 능가하는 국력을 배양하는 것이 필요하지만 주변 국가들과의 역학관계 조정도 필요하다. 따라서 한민족통일방안 구현을 위한 장기적 대비책을 마련하기 위해서는 남한의 국력이 국제적 수준에서 차지하는 위상을 살펴볼 필요가 있다.

1. 南韓國力の 國際的 位相과 強弱點

가. 政治力

〈표 7-1〉은 1989년 현재 세계 주요 10개국들의 생존능력을 국민의 對外的 結束力과 政治的 安定性的 측면에서 비교한 것이다.²⁾ 여기에서 볼 수 있듯이 남한은 미국, 소련, 서독, 일본 등 선진 10개국 수준에 훨씬 못미치고 있다. 특히 中國의 水準에도 훨씬 미치지 못하고 있음을 주목할 필요가 있다.

〈표 7-1〉 각국의 생존능력 비교

	구성 요소	한 국	일 본	미 국	영 국	서 독	프 랑 스	이 태 리	카 나 다	소 련	중 국
생존 능력	정치적 안정성	42	94	100	95	84	88	69	85	57	61
	국민의 대외적 결속도	41	89	100	86	88	85	62	68	91	87
	소 계	83	183	200	181	172	173	131	153	148	148

출처: 대우경제연구소 편, 「한국의 종합국력평가」 (서울: 대우경제연구소, 1991. 10), p. 15.

2) 이 두 가지 측면의 평가의 기준은 일본 경제기획청이 사용한 것을 대우경제연구소가 적용한 것이다. 이에 대한 개념정의는 원출처에도 밝혀져 있지 않다. 지표는 각 구성항목별로 최고치를 갖는 국가의 지수를 100으로 하고, 다른 나라의 경우는 항목별 최고치에 대한 백분율로 표시한 것이다.

이 평가는 몇년이 지난 1993년 현재에도 여전히 유용한 것으로 보인다. 남한의 政治體制는 현재 대체로 안정되어가고 있기는 하지만 정치적 민주화를 정착시키기 위한 여러가지 어려운 문턱(threshold)을 지나야 하는 실정이다.

나. 經濟力

世界銀行(IBRD)의 발표에 따르면 남한은 지난 1965년부터 1990년까지 연평균 7.1%의 GNP 증가율을 기록, 세계에서 가장 높은 경제성장을 이룩하였다. 이와 같은 고도성장에 힘입어 남한은 1991년 현재 국민총생산 2,808억 달러, 무역규모 1,534억 달러를 기록하고 있다.

〈표 7-2〉 세계 주요국가의 GNP 및 무역규모

	GNP(10억 달러)		1991년 무역액(10억 달러)		
	1991年	1990年	총무역	수 출	수 입
한 국	280.8	242.2	153.3	71.8	81.5
미 국	5,685.8	5,524.6	931.2	422.2	509.0
일 본	3,386.2	2,960.6	551.2	314.4	236.8
서 독	1,576.8	1,503.3	772.7	390.6	382.1
프랑스	—	1,190.6	447.4	216.4	231.0
영 국	1,020.8	986.3	395.8	185.5	210.3
캐나다	572.7	555.0	251.5	126.8	124.7
호 주	—	282.1	83.4	41.8	41.6

출처: 한국무역협회, 「한국경제의 주요지표 1992」 (서울: 한국무역협회, 1992).

그러나 남한경제는 선진국들과 비교하면 아직도 生産力에서 큰 차이가 난다. 남한경제는 開發途上國家 중에서는 선두주자군에 속하지만 선진국과의 격차는 아직 크다. <표 7-3>에서 볼 수 있듯이, 남한의 1인당 GNP는 1991년 현재 6,498달러이다. 이것은 개발도상국가에 비해서는 크게 앞선 수준이라고 할 수 있지만, 미국, 일본, 독일 등 선진 자본주의 국가들에 비해서는 크게 뒤진 수준이다. 남한의 1인당 GNP는 선진 자본주의 국가들의 1/6~1/4 수준에 불과하고 같은 아시아 新興工業國 내에서도 하위그룹에 속해 있다.

<표 7-3> 세계 주요국가들의 1인당 GNP 비교 (1991)

(단위: 달러)

순위	국 가 명	1인당GNP	순위	국 가 명	1인당GNP
1	일 본	27,326	9	홍 콩	14,187
2	독 일	24,577	10	스 페 인	13,380
3	미 국	22,501	11	한 국	6,498
4	캐 나 다	21,220	12	베네주엘라	2,603
5	프 랑 스	21,188	13	칠 레	2,338
6	네덜란드	19,032	14	필 리 핀	725
7	호 주	16,139	15	이 집 트	589
8	싱가포르	14,819			

출처: 統計廳, 「韓國統計年鑑」 (서울: 統計廳, 1992), p. 579에서 인용.

이같은 선진국과의 生産力 隔差는 극히 낙관론적인 전망에 따르더라도 좁혀지기가 쉽지 않다. 남한이 지금과 같이 연평균 7%의 高度 成長을 계속하고 선진국이 현재의 성장 속도인 연평균 3%를 유지하

는 경우 先進國 水準을 쫓아가는데 약 35년이 걸리는 격차이다.³⁾

남한경제의 世界體制的 位相은 생산력의 수준에서 뿐만 아니라 自立度의 측면에서도 취약점이 적지 않다. 현대와 같이 한 국가의 경제체제가 고립된 단위로 존재하는 것이 아니라 상호 연관된 하나의 세계자본주의체제를 이루고 있는 상황에서 자립도는 한 국가의 경제를 평가하는데 중요한 척도이다. 남한경제의 자립도는 (1) 交易構造와 (2) 資本輸出 (3) 技術自立이라는 측면에서 평가할 수 있다.⁴⁾

(1) 交易構造 면에서 볼 때 남한경제는 개발도상국에 대해서는 資本再輸出特化까지도 하고 있으나 선진국에 대해서는 아직까지도 原資材, 耐久 및 非耐久消費財를 수출하고 가장 핵심적인 資本財는 수입하고 있다. 수출입상품구조와 국제분업특화구조면에서 남한경제의 자립도는 아직도 취약한 부분이 많다.

(2) 資本自立度 면에서 볼 때 그간의 발전을 토대로 최근 남한의 자본수출이 급속히 늘어나고 있는 있으나 구조상 극히 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있으며, 이같은 자본수출의 증가에도 불구하고 아직 海外資本의 國內直接投資가 압도적인 바, 남한은 資本輸入赤字國의 상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

(3) 技術自立 면에서 볼 때 남한은 사회적 생산력의 확충과 함께 기술수준을 꾸준히 향상시켜 왔다. 그러나 이같은 기술향상의 축적을

3) 21세기 위원회, 「한국의 현안과 기본발전방향」 (서울: 21세기위원회, 1990. 12), p. 121.

4) 남한경제가 세계자본주의체제에서 차지하는 위상에 대해서는 손호철, “한국자본주의,” 구범모 편, 「2000년대와 한국의 선택」 (서울: 고려원, 1992), pp. 225~268을 참조.

위해 요구되는 기술을 자체개발하기 보다는 해외에 의존하고 있다는 약점이 있다.

다. 財政

다른 선진국과 비교해 볼 때 남한은 稅入·稅出 構造上 몇가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 남한정부의 조세수입 중 間接稅의 比率이 미국, 영국, 독일 및 일본 등의 국가들에 비해 높은 수준이므로 所得의 再分配나 財政財源의 確保라는 측면에서 매우 불리하다. 둘째, 정부예산의 下方硬直性으로 인한 財政支出構造 조정의 어려움이 있다. 특히 이러한 어려움은 國防費와 社會福祉部門間的 相衡關係로 나타나고 있다. 남한은 다른 공업선진국에 비해 국방비의 비율이 상대적으로 높은 반면 사회복지부문의 비율은 상대적으로 낮다. 재정지출의 하방경직성에 더하여 한반도의 정치·지리적인 특수성으로 인해 社會福祉水準의 향상을 위한 國民的 欲求와 國防費의 適正水準 維持를 위한 정책적 선택의 딜레마는 당분간 계속될 것으로 생각되는 바, 이는 남한 재정의 구조적 조정에 있어서의 한계라 할 수 있다. 셋째, 그밖에 선진 제국에 비해 財政運用의 效率을 떨어뜨리는 요인으로서 예산집행에 대한 국회의 감독기능의 소홀, 稅收推計上의 오차로 인한 정확한 예산편성의 어려움, 국가의 중·장기적 재정계획의 미비 등을 들 수 있다.

라. 科學技術力

미국, 일본, 유럽 등 과학기술 선진국들은 미래 과학기술 발전방향에 대한 포괄적이고 광범위한 기술예측을 바탕으로 과학기술정책을 보완·발전해 나가고 있다. 또한 개발된 기술을 신속하게 기업생산 활동에 접목시킴으로써 국제경쟁력을 높이려는 정부차원에서의 노력이 점차 적극성을 띠고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 남한은 科學技術力の 保有 現況이나 發展 潛在力 면에서 북한에 비해 우세한 위치에 있지만 기술선진국과 비교하면 상대적으로 취약한 실정이다. 특히 남한정부가 추진해온 과학기술정책의 추이를 보면, 국가가 개발을 선도해 나가는 과정에서 수시로 정책이 변경되었다. 잦은 정책변동은 투자자원의 공급을 왜곡하게 되고 연구의 지속성을 보장하기 어려워 그 효율성을 떨어뜨리게 된다. 이러한 정책상의 결함으로 인하여 남한의 科學技術力은 상대적으로 높은 수준의 技術開發努力에도 불구하고 공업선진국에 비해 낮은 技術革新產出水準을 나타내고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 남한의 국력은 북한에 비해서는 우세하지만 국제적 수준에서 다른 주요 국가들과 비교해 보면 그 위상이 낮은 수준에 있으며 많은 약점이 있다는 것을 알 수 있다.

마. 軍事力

防衛費 額數나 兵力 數에 있어서는 세계적 차원에서 남한의 그 위

상이 결코 낮지 않다. 대우경제연구소가 펴낸 「한국의 종합국력평가」에 의하면, 방위비의 경우 미국과 구소련을 100으로 볼 때, 한국 3, 일본 9, 중국 2, 영국 12 정도로 그 비중이 나타나고 있으며, 병력 수의 경우 구소련을 100으로 볼 때, 미국 53, 한국 19, 일본 6, 중국 76, 그리고 영국이 8로 나타나고 있다. 남한의兵力은 미국, 구소련 및 중국에 비해서는 아주 낮은 수준을 보이고 있지만, 일본 및 서구 제국들에 비해서는 크게 뒤지지 않고 있음을 알 수 있다.

그러나 군사력의 대외영향력은 매우 미약하여 美國, 舊蘇聯과 같은 초강대국은 물론 서구 제국과의 격차도 현저하다. 여기에서 군사력의 대외영향력이란 海外軍事基地의 數와 軍事顧問團을 파견한 國家의 數, 그리고 軍事援助를 설명해주는 武器輸出額 등을 의미한다. 남한은 약간의 군사원조를 제외하고 일본과 마찬가지로 국제적으로 활동하는 군사력은 보유하고 있지 않기 때문에 군사력의 대외영향력은 약하다.

전반적으로 볼 때 남한의 군사력은 미국, 중국, 구소련, 서구 주요 국가들 및 일본 등의 강대국에 비해 크게 뒤떨어져 있으며, 核武器 및 核開發 潛在力을 감안하면, 군사력 열세는 더욱 현저해질 것으로 판단된다. 특히 유럽과 미국 그리고 러시아 등의 전반적인 군비감축 추세에도 불구하고 中國과 日本의 군사력 증강 추세가 뚜렷해지고 있는 바, 이들 국가에 대한 남한의 군사적 열세는 보다 더 커질 것으로 예상된다.

2. 政策課題

앞에서 살펴본 부문별 강·약점 분석과 남한국력의 국제적 수준평가를 토대로 한민족공동체 통일방안을 구현하기 위한 중·장기 정책과제를 제시하고자 한다. 통일을 주도할 수 있는 諸般力量을 충족하기 위하여 남한이 앞으로 추진해야 할 과제는 결코 적지 않다고 할 수 있다. 그것은 본 연구가 현재 남한국력의 국제적 비교·평가를 행한 결과에서도 확연히 드러났다. 남한은 政治力과 經濟力, 軍事力, 科學技術力 등 많은 부문에서 선진 열강들과 현저한 격차를 드러내고 있는 것이다. 따라서 장래의 통일에 대비한 남한의 체제역량 강화가 시급한 실정이라고 보아야 할 것이다. 그리하여 본 연구는 한민족공동체 통일방안 구현을 위하여 다음과 같은 중·장기적 대비책을 제시하고자 한다.

(1) 남한이 통일주도 역량을 강화해 나가기 위해서는 국력의 지속적 신장이 필요하며, 이를 위해서 무엇보다 중요한 것은 經濟力을 增大시키는 일이다. 경제력 증대가 중요한 이유는 그것이 오늘날 국제사회에서 군사, 정치, 외교, 문화 부문의 힘의 원천이기 때문이기도 하지만, 經濟力이 南北韓의 平和的 統一過程에 필수적인 物的土臺가 될 것이기 때문이다. 남북한 관계개선의 주요 현안 가운데 하나가 남북한 經濟協力인 바, 이는 남한이 북한을 平和共存의 場으로 이끌어 내는데 필요한 중요한 지렛대일 뿐 아니라 궁극적으로는 남한이 낙후된 북한의 경제체제를 포용할 수 있는 실질적 힘의 원천이 될 것이다.

남한의 경제력이 북한보다는 월등하지만 선진국이나 臺灣, 홍콩, 싱가포르 등의 경쟁국에 비해서도 취약점이 많다는 것이 앞에서 지적되었다. 통일대비차원에서 남한의 경제력을 증대하기 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 國家와 資本, 勞動關係의 재조정이 요구된다. 그동안 남한은 국가주도의 계획경제체제하에서 빠른 경제발전을 이룩하였으나, 이제 남한의 경제는 국가주도형으로 운영하기에는 양적으로 너무 커졌고, 질적으로 너무 복잡해졌다. 국가의 지나친 경제개입은 오히려 경제발전의 장애요인이 되고 있다. 현재 남한의 경제발전 단계에서 국가의 경제개입은 수준과 방법 면에서 조정되어야 한다. 국가와 자본, 노동의 관계는 자유방임적 자유주의 경제체제의 방향으로 나아가는 것은 바람직하지 않다 하더라도 과거와 같이 행정적이고 명령적인 관계가 아니라 경제주체에 보다 많은 자율성을 주는 방향으로 나아가는 것이 필요하다. 국가규제는 국가권력과 정책결정과정의 본질적인 민주화를 통해 국가주도로 인한 경직성과 부작용을 극소화시킬 수 있는 민주적 규제의 형태를 띠어야 한다.

둘째, 經濟的 分配正義의 실현이 요구된다. 그동안 남한의 경제는 外形的 成長에 비해 분배의 형평 문제에 상대적으로 소홀히 해온 것이 사실이다. 경제적 분배문제는 오늘날 남한사회에서 제기되고 있는 사회·정치적 갈등의 원인들 가운데 하나이다. 경제적 분배정의의 실현은 노동의욕을 증대시키고, 사회안정을 통해 궁극적으로는 생산성의 향상을 가져올 수 있는 기반을 강화한다는 점에서 남한의 경제발전을 위해 해결해야 할 중요한 과제이다. 分配定義의 실현은 곧 남한

체제가 북한체제를 포용하는데 있어서 매우 중요한 체제역량으로 기능할 것이다.

셋째, 産業構造調整이 요구된다. 그동안 高度成長을 누려온 남한경제는 이제 국내외적 환경변화에 적응할 수 있는 새로운 정책을 요구하고 있다. 외부적으로는 국제경제질서에서의 新保護主義的 傾向과 내부적으로는 성장위주의 경제정책이 낳은 여러가지 구조적 문제들에 대해서 남한이 과거와 같이 수출지원정책의 강화, 시장개방 속도 조절, 임금인상억제 등의 전통적 정책수단으로 대응하는 것은 중·장기적으로 볼 때 한계에 직면하기 마련이다. 남한이 선택해야 할 바람직한 대안은 수출상품구조의 고도화, 과학기술집약적 산업육성 등을 중심으로 하는 産業構造調整이다. 경제성장은 산업구조의 조정을 수반하며 또한 産業構造의 調整없이는 지속적인 경제성장이 불가능하다. 앞으로 남한이 취해야 할 산업구조조정 방향은 자본재 중심의 産業構造 實現, 첨단산업의 발전, 산업의 국제경쟁력 강화 등이다.⁵⁾

넷째, 財政政策의 조정이 요구된다. 남한은 재정의 규모나 그 구성에 있어서 북한에 비해 상대적으로 우세한 위치에 있다. 그러나 국민경제에 있어서 公共財政의 중요성과 앞으로 대비해야 할 統一費用의 支出 등을 감안해 볼 때 재정의 효율향상과 소득분배에 대한 영향을 고려한 재정재원의 확보를 위한 노력이 계속되어야 할 것이다. 따라

5) 이학용 외, 「한국의 산업구조 조정과 한·중 경제협력」(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1989), pp. 13~14; 이원영, “21세기의 산업구조 전망과 대응,” 21세기위원회, 「21세기 논단」, 제4호 (1992 여름), pp. 8~26.

서 앞으로는 直接稅 위주의 租稅收入源 確保, 國회를 통한 예산편성 및 재정지출에 대한 엄격한 감독, 長期的 計劃에 의한 재정운용, 안보에 영향을 미치지 않는 범위 내에서의 國防費負擔의 경감 등을 추진해야 할 것이다. 또한 한민족공동체 형성에 소요될 財源의 확보와 관리에 대해서도 具體的인 實行計劃을 마련해야 할 것이다.

다섯째, 社會間接資本의 확충이 요구된다. 사회간접자본은 경제활동을 지원하고 촉진하기 위해 필수불가결한 요소이다. 남한의 사회간접자본 시설은 북한에 비해서는 월등하지만 1990년대에 들어 도로, 항만 등 輸送部門의 施設擴充이 경제발전에 따른 物動量 및 車輛의 增加를 따라가지 못함으로써 경제성장에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 사회간접자본 가운데 특히 輸送部門과 情報通信部門은 경제활동에 지대한 영향을 미친다. 이 부문에 대해 우선적으로 투자를 집중함으로써 南韓經濟의 競爭力을 強化해야 할 것이다.

(2) 두번째로 중요한 정책과제는 軍事安保能力의 管理이다. 軍事安保能力 管理의 목표는 한반도에서 북한의 전쟁도발을 억지하고 남북 군사관계의 안정을 실현하는 것이다. 군사·안보는 또한 남한의 다른 국력요소 즉 경제발전, 정치안정 등의 기본적인 틀을 제공하는 가장 긴요한 과제이다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책을 추진해 나가야 할 것이다.⁶⁾

6) 차영구, “21세기 한국의 평화와 안보,” 대통령자문 21세기위원회, 「21세기 한국의 정치와 외교」(1989. 9), pp. 133~191.

첫째, 戰力의 強化가 요구된다. 북한의 전쟁도발을 억지하기에 충분한 능력을 배양하기 위해서는 한국군의 獨自的 戰略 企劃能力 準備, 技術集約的 裝備에 기초한 강력한 군사력 확보, 효율적인 군사구조로의 개편, 충분한 국방 연구개발(R & D)투자 등을 실시해야 한다.

둘째, 多邊的 安保協力體制의 構築이 요구된다. 남한은 미국을 비롯한 주변 강대국들과의 군사적 관계를 긴밀히 하고, 그들과의 多邊的 安保協力體制 및 軍備管理體制를 정착시키며, 국제연합을 중심으로 한 국제평화활동에 적극 참여해야 한다. 남한은 일본 및 아시아·태평양지역 국가들과의 군사적 협력관계를 구축하고 중국 및 러시아 등과도 우호·선린관계를 유지해야 할 것이다. 남한은 다변적 안보협력체제의 구축에 적극 참여함으로써 한반도의 군사적 안정을 보장받고, 통일과정을 용이하게 하며, 통일 이후의 안전보장에도 도움이 되도록 해야 한다.

셋째, 남북한간의 군비통제가 요구된다. 남북한간의 군비통제에서 주된 관심은 물론 북한의 기습공격능력을 약화시켜 남침을 할 수 없도록 함으로써 안정된 남북관계를 유지하는 것이다. 이를 위해서는 우선 남북한간의 軍事的 信賴關係를 確立하고 軍備統制를 위한 협상을 본격적으로 추진해야 할 것이다. 군사력은 국력을 구성하는 가장 중요한 요소임에 틀림없다. 그러나 군사력의 증강이 무조건 국력 증강으로 직결되는 것은 아니다. 과중한 군사력의 증강은 오히려 다른 부문의 국력을 약화시킬 수도 있다. 군사력의 증강은 그것을 지탱할 수 있는 사회적 생산력의 수준에 맞는, 그리고 군사·안보적 위협의

수준에 맞는 合理的 充分性의 수준에서 이루어져야 한다. 남북한간의 군비통제는 바로 그런 점에서 중요하다.

(3) 세번째로 중요한 정책과제는 政治的 安定과 民主發展이다. 政治發展이 經濟發展과 均衡을 이루지 못하게 되면 사회 모든 부문에서 不信風潮가 팽배해지고, 그것은 마침내 그간에 이룩한 성장의 기반마저 잠식할 우려가 있다. 정치안정과 민주발전을 위해 요구되는 구체적 정책은 다음과 같다.

첫째, 전체주의적 集團主義 및 社會主義 경제체제를 유지하고 있는 북한과의 통일을 준비함에 있어서, 자유민주주의, 시장경제 및 복지사회구현이라는 南韓體制의 理想的 目標들을 더욱 발전시켜야 할 것이다. 이것이 북한체제의 변화를 촉진시킴으로써 통일을 앞당기는데 크게 기여할 것이다.

둘째, 각종 市民 自律團體와 言論의 活性化에 의한 자율적인 이념의 확산을 통해 광범위한 國民的 合意와 자발적이고 적극적인 社會統합이 이루어져야 한다.

셋째, 統一에 대비한 國論統一이 요구된다. 오늘날 우리는 세대간, 계층간 의식구조의 차이는 물론, 정부 및 제도권·비제도 운동권의 統一論議가 各樣各色임을 볼 수 있다. 민주주의 사회에서는 원래 다양한 의견과 목소리가 있게 마련이다. 그러나 自律的인 論議와 國家施策과는 엄연히 구분되어야 한다. 통일문제에 대한 우리의 國論統一이 결여된 상황에서는 北韓의 統一戰線 劃策에 이용당하기 쉽다.

(4) 네번째의 정책과제는 統一 支持基盤의 擴大를 위한 對外協力 強化이다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책이 요구된다.

첫째, 한민족공동체 통일방안에 근거한 평화통일 여건을 조성하기 위해 신국제질서 형성과정에 능동적으로 참여해야 할 것이다. 그 정책방향은 '自主外交'와 '全方位外交'가 되어야 한다. 즉 對美關係를 축으로 하되, 일·중·러시아와는 '동북아 경제권' 형성의 차원에서 이 데올로기를 넘어 經濟實利를 추구하는 새로운 차원의 협력관계를 모색하는 자주외교를 추진하는 것이다.

둘째, 外交政策 決定過程 및 執行過程에 있어 制度化的 수준을 높이고, 합리성과 효율성을 제고해야 할 것이다. 아울러 외교정책의 결정과 집행과정에 있어서 一貫性을 유지해야 할 것이다.

셋째, 500만을 상회하는 해외동포들을 통일한국 건설과정에 효율적으로 참여시키기 위해서는 새로운 僑民政策의 수립과 이를 통괄해 나가는 기구의 정비가 필요하다. 이들은 統一韓國을 건설하는 과정에서 참여자가 될 뿐 아니라, 남한이 해외로 뻗어나가는데 있어서 여전히 중요한 첨병역할을 할 것이다.

(5) 다섯번째의 정책과제는 教育力量 및 科學技術力의 增進이다.

첫째, 教育力量을 증진하기 위해서는 교육기회의 확대, 전반적인 學制改革, 入試爲主 教育 脫皮, 國籍있는 교육, 교육내용에서의 民族主體性 강조, 대학교육의 질적 향상 및 大學院 教育 強化, 교육자치제의 완성, 장기적 안목에서의 교육정책수립 등에 주력해야 할 것이다.

둘째, 科學技術力의 증진을 위해서는 과학기술분야에 대한 投資擴大, 技術開發 및 革新에 대한 사회경제적 유인확대, 선진국의 기술보호주의에 대한 대응, 장기적 안목에서의 自體技術 開發, 경제성장전략의 수정 등이 추진되어야 할 것이다.

남한이 科學技術力에 있어서 선진국의 수준에 이르기 위해서는 과학기술 정책을 수립·추진함에 있어서 국가의 장기적 목표에 부합하는 광범위한 정책이념을 바탕으로 정책수단을 채택해야 할 것이다. 정책수단의 개발을 위해서는 남한경제가 市場經濟體制에 기초하고 民間部門이 중요한 역할을 담당하고 있는만큼, 기업이나 연구기관의 과학기술개발 활동의 방향이 국가의 장기적 목표에 부합되도록 유도해 나가야 할 것이다. 또한 현존하는 南北韓의 科學技術力의 기초위에 서로의 科學技術體系를 한민족공동체 형성의 관점에서 補完·發展시켜나갈 수 있는 靑寫眞도 마련해야 할 것이다.

南北韓 國力趨勢 比較研究

改訂版

研究報告書 93-24

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 北韓研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 237-9288 FAX : 232-5341

印刷處 양동문화사 전화 : 272-1767

印刷日 1993년 12월 일

發行日 1993년 12월 일
