

북한의 철도 건설, 1900~2015: 산업화와 장기 경제침체에 대한 함의

김두열 | 명지대학교 경제학과 교수 | duolkim@mju.ac.kr

I. 서론

자원과 정보의 원활한 흐름은 효율적 생산을 가능하게 함으로써 경제성장을 촉진한다. 나아가 자원과 정보가 더 넓은 영역에서 보다 많은 경제 주체 사이에 손쉽게 이동할 수 있게 될수록 이를 활용하는 새로운 기술이 개발되고, 그 결과 경제가 더 높은 수준으로 발전할 수 있다. 이러한 이유 때문에 교통, 통신, 인터넷 같은 사회기반시설(infrastructure)은 근대경제성장의 기초로 여겨져 왔으며, 오늘날 세계 각국은 사회기반시설을 구축하고 고도화하는 노력을 기울임으로써 경제성장을 뒷받침하고 있다.

철도는 근대경제성장을 가능하게 했던 최초의 근대적 교통수단이다. 산업혁명 이전에는 운송이 사람이나 동물의 힘 혹은 바람 같은 자연의 힘에 의존하였기 때문에 속도와 운송량이 제한되었으며 규칙성을 확보하기도 어려웠다. 하지만 철도는 화석연료를 이용하여 과거와는 비교할 수 없을 정도로 많은 물량을 싼 값에 규칙적으로 운송할 수 있도록 함으로써 전근대적 교통수단들을 대체하였다.

철도를 통한 운송비용 감축은 시장 통합을 촉진하였다. 생산자들은 더 커진 시장 수요 덕분에 규모의 경제를 구현하는 생산 기술을 사용하고 새로운 유통망을 건설함으로써 경제의 효율성을 크게 향상시켰다. 아울러 철도 산업은 전후방 연쇄효과를 통해 다른 연관 산업들의 발전을 촉진하였다. 철도 건설에 소요되는 막대한 자본을 조달하는 과정에서 자본시장의 발전이 가속화되었다. 철도 운영에 필요한 정보를 처리하는 과정에서 회계나 경영조직 등

근대기업의 운영에 필요한 여러 가지 제도나 조직이 발전하고, 이것이 다른 산업들로 전파됨으로써 기업 전반의 발전이 이루어졌다. 이상과 같은 이유 때문에 윌트 로스토우(W.W. Rostow) 등은 19세기 유럽 국가들의 공업화에 있어서 철도의 확대가 근대경제성장으로의 전환을 가져오는 중요한 기점이라고 보았다.¹⁾

근대경제성장의 역사에서 철도가 가지는 중요성을 고려해 볼 때, 해방 이후부터 1990년대 초 북한경제 침체가 전면화되기까지의 기간 동안 북한경제의 발전 과정을 다룬 연구에서 철도의 역할에 대한 심도 있는 논의가 이루어지지 않았다는 것은 다소 놀라운 일이다. 도로나 항공 운송 등을 포함한 다양한 운송 수단 가운데 철도는 해방 이후부터 오늘날까지 북한에서 가장 중요한 중장거리 교통 수단이었다. 이러한 중요성에도 불구하고 북한의 산업화에 대한 대표적인 연구들에서 철도에 대한 논의는 아예 없거나 매우 소략할 뿐이다.²⁾ 남북경협이나 유라시아 철도 등과 같은 정책 사업과 관련해서 북한 철도의 현황을 개괄하고 평가하는 연구들도 대부분 현재 북한 철도의 낙후성을 지적하고 향후 많은 투자가 이루어져야 한다는 정책적 시사점을 제시할 뿐, 북한의 철도가 어떤 경로를 통해 오늘날과 같은 모습에 이르게 되었는지를 심도있게 설명한 글은 찾아보기 어렵다.³⁾

본 연구는 해방 이후부터 오늘날까지 북한에서 철도 건설이 얼마나 이루어졌는지를 파악하고, 이것이 북한경제의 장기적 변화에서 가지는 의미를 추론해 보려는 시도이다. 북한 철도 관련 연구의 공백을 메운다는 점 외에, 본 연구는 다음 세 가지 점에서 기존 연구들과 구분된다.

첫째, 우리나라에 철도가 최초로 등장한 1900년부터 오늘날까지 100여년에 걸친 장기적 추세를 살펴본다. 해방 이후 북한에서 이루어진 철도 건설은 대한제국기와 식민지기의 유산으로부터 시작한다. 이러한 초기 조건에 대한 정확한 고려가 이루어져야만 북한 당국이 해방 이후 추진한 철도 건설 정책을 정확히 이해할 수 있음에도 불구하고, 북한 철도에 대한 기존 연구는 이러한 점을 충분히 담아내지 못하였다. 본 연구는 해방 이전 북한 지역의 철도 건설 추이를 파악함으로써, 해방 당시 북한의 철도 상황을 명확히 함과 아울러 이후의 변화를 평가할 기준을 마련하고자 한다.

둘째, 철도 건설을 북한의 산업화와 경제개발정책의 맥락에서 파악한다. 앞서 언급한 바와 같이 북한의 산업화에 대한 연구들은 철도를 거의 다루지 않았다. 반면, 철도 및 사회기반시설에

1) 경제발전에서 철도의 중요성에 대한 고전적인 논의로는 Rostow(1960) 외에도 Kuznets(1966); Chandler(1977) 등을 참조. Fogel(1964)은 전통적인 설명에 반기를 들고 철도 자체가 19세기 미국의 경제성장에 기여한 정도는 생각만큼 크지 않았음을 주장하였다. 하지만 Attack and Margo(2011); Attack, Haines, and Margo(2011); Donaldson(forthcoming); Donaldson and Hornbeck(2016) 등 최근의 연구들은 전 통설을 지지하고 있다.
2) 고승효(1993); 김석진(2002); 김연철(2001); 양문수(2001); 이영훈(2000); 이창희(2014); 황의각(1992); 木村光彦, 김현숙, 윤진, 정재정, 김역(2001) 등. 한편 서동만(2005); 김성보(2011); 이종석(2011) 등 산업화에 초점을 맞춘 것은 아니지만 해방 이후 북한 역사를 다룬 대표적인 작업들에서도 철도에 대한 논의를 찾아보기 어려운 것은 크게 다르지 않다.
3) 남궁영(1994); 김영윤·나희승·황진희(2007); 나희승(2009); 배계대학교 한국 시베리아센터(2013); 서보혁(2006); 이현하·양진송·박경수(2016) 등.

대한 연구들은 이것이 북한의 산업화와 어떤 관련이 있는지를 충분히 고려하지 않았다. 이처럼 철도와 산업화에 대한 연구가 유기적으로 이루어지지 못하는 것은 양자 모두에 대한 이해를 저해한 측면이 있다. 본 연구는 그 동안 서로 독립적으로 이루어져 온 두 연구 흐름을 종합함으로써, 북한의 철도 건설과 산업화에 대한 이해를 심화하고자 한다.

셋째, 남한과의 비교이다. 1945년부터 1970년 경까지 남한과 북한은 경제 수준이 큰 차이가 없었고, 서로 경제 성과를 바탕으로 체제 경쟁을 하고 있었다. 이러한 상황에서 남한이 1960년대 말 이후 북한에 대해 우위를 점하고 격차를 점점 벌려나가게 되는 과정을 이해하기 위해서는, 경제성장에 중요하게 작용하는 요인들을 비교해 보는 작업이 유용하다.⁴⁾ 철도, 나아가 교통 관련 기반시설이 산업화에서 가지는 중요성을 고려하여 본 연구에서는 남한과의 비교를 통해 북한의 철도 건설이 가지는 특징을 분명히 하고 평가해 보기로 한다.

이하의 논의는 다음과 같이 진행한다. 우선 1900년부터 오늘날까지 북한 지역에 얼마만큼 철도 건설이 이루어졌는지를 여러 가지 자료를 통해 살펴 보고(제2장), 신설, 복구, 복선화 등 철도망의 규모 변화를 가져오는 요소들을 검토하기로 한다(제3장). 이러한 작업은 1945~90년 기간 동안 북한에서 철도 건설이 매우 저조했다는 흥미로운 사실을 드러내 준다. 과연 이러한 사실이 같은 기간 동안 진행된 북한의 공업화, 나아가 경제발전 전략의 실패와 어떤 관련이 있는지를 궁구함으로써 북한경제사에 대한 새로운 해석을 제시해 보기로 한다(제4, 5, 6장).

II. 철도 건설 추이, 1900~2015

1. 전사(前史): 해방 이전

우리나라에 철도가 건설되기 시작한 것은 19세기 끝 무렵이었다.⁵⁾ 최초로 건설된 철도는 경인선으로, 1896년에 착공하여 1900년에 완전히 개통되었다. 이후 1910년대 초까지 경의선(1906년), 경부선(1908년), 호남선(1914년), 경원선(1914년) 등 우리나라의 주요 간선철도 노선들이 상당 부분 건설됨으로써, 서울을 중심으로 한 X자 모양의 기본틀이 형성되었다.⁶⁾

4) 남한과 북한의 1인당 GDP가 언제 역전이 되는가에 대해서는 다양한 견해가 있지만, 본 언명은 Kim, Kim, and Lee(2007)에 근거하였다.

5) 대한제국기와 식민지기 철도 건설에 대한 포괄적인 논의로는 조선총독부철도국(1940); 정재경(1999); 허우궁(2010)을 참조. 아울러 한국철도시설공단(2005) 등은 지난 100여년의 역사를 개괄적으로 소개하고 있다.

6) 개통 연도는 전 구간이 개통된 "전통" 연도이다. 경부, 경의, 호남, 경원선의 총연장은 각각 580km, 706km, 286km, 226km이다.

이후 식민지기 동안 철도망은 간선철도 노선이 추가되고 간선철도 노선으로부터 지선들이 더해지는 방식으로 확장되었다.

1900~45년 기간 동안 매년 철도가 얼마나 건설되었는지는 「조선총독부통계연보」를 이용해서 파악할 수 있다. 처음 철도가 운행되기 시작한 1900년부터 1915년 기간 동안은 간선철도가 주로 건설되었기 때문에, 이 철도들의 총연장과 개통연도를 이용해서도 철도 총연장의 변화 추세를 가늠해 볼 수 있다. 그리고 1915년부터는 「조선총독부통계연보」가 노선별 총연장 및 궤도연장 정보를 매년 제시하고 있기 때문에, 이 정보를 이용해서 연도별 변화 추이를 상세하게 파악할 수 있다. 필요한 경우에는 여기에 「조선총독부철도국연보」, 「조선철도사십년 약사」 등 다른 자료들을 이용해서 내용을 확인, 보충하였다.⁷⁾

[그림 2-1]은 이상의 정보를 이용해서 1900년부터 해방 전까지 연도별 철도 총연장을 정리한 결과이다.⁸⁾ 1900년 경인선이 개통된 이후, 1942년까지 한반도의 철도 총연장은 6,521km로 증가하였다.⁹⁾ 이는 해당 기간 동안 연평균 151.7km씩 증가한 것이다. [그림 2-1]이 보여주는 것처럼 1900~42년 기간 동안 철도 건설은 특정 시기에 집중적으로 이루어졌 다기보다는, 일정 규모가 매년 지속적으로 건설되는 방식으로 진행되었다.

식민지기 철도는 건설 및 운영 주체가 누구인가에 따라 크게 세 부류로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 조선총독부철도국이 담당한 국유철도이다. 둘째는 민간기업이 건설하고 운영한 사설철도이다. 셋째는 만주철도와 관련된 만선철도이다. 만선철도의 경우, 기본적으로는 일본 정부가 관리하였지만 만주지역과의 관련 때문에 관리 주체가 달랐다. 만선철도가 관리한 노선은 1920년대에 개통한 도문선이었고, 이후 만선철도 관할 철도가 추가적으로 늘어난 부분이 없었기 때문에, 이하의 논의에서는 특별한 경우가 아닌 한 만선철도는 국유철도에 포함시키기로 한다.¹⁰⁾

[그림 2-1]은 전체 철도 총연장과 아울러 사설철도의 비율을 제시하였다. 1910년대 중반에 사설철도의 비중은 5% 정도였다. 이후 시간이 갈수록 비율이 높아지기는 하지만 1920년대 중반에 25~30% 수준에 도달한 이후에는 식민지기 말까지 큰 변화 없이 이 수준을 유지하였다. 국유철도의 비율이 사설철도보다 높은 것은 조선총독부가 간선철도나 비교적 큰 규모의 지선들을 건설

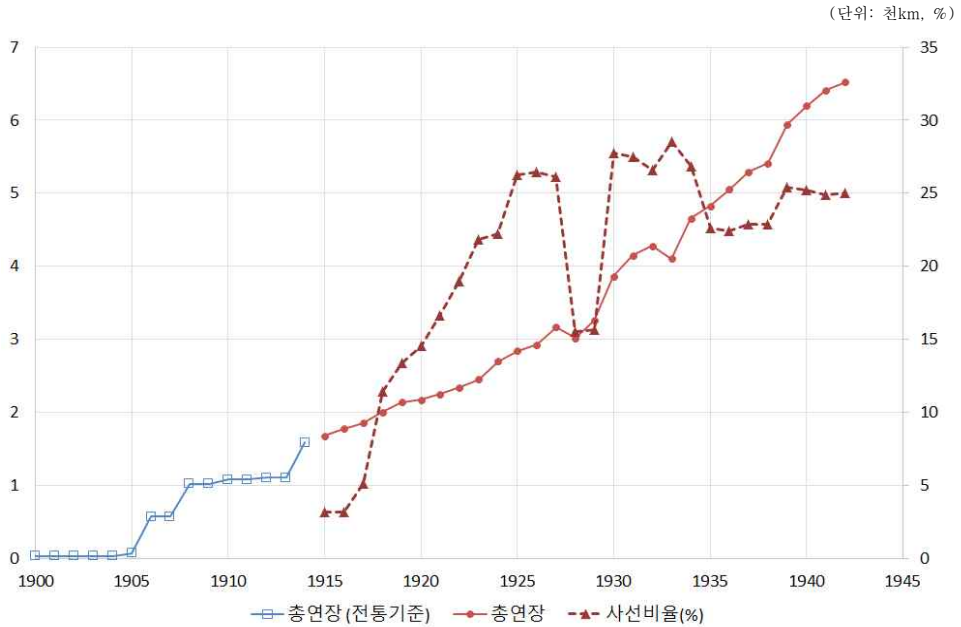
7) 부연하자면, 1915년 이후는 매년 노선별 총연장이 제시되어 있기 때문에, 연도별로 총연장이 어떻게 변화하는지를 모두 파악할 수 있다. 하지만 1915년 이전은 이러한 정보가 제시되어 있지 않기 때문에, 총연장이 매년 어떻게 변화하는지를 파악하는 것은 쉽지 않다. 따라서 이하에서는 1900~15년 기간의 경우 “절통기준”, 즉 어떤 노선이 완전히 개통되는 시점에 총연장 변화를 반영하는 방식으로 총연장 변화를 파악하기로 한다.

8) 이외에도 조선총독부철도국은 별도로 「조선총독부철도국연보」라는 방대한 분량의 연보를 발행하였는데, 철도 관련 상세 자료는 이 곳에서도 확인할 수 있다.

9) 이 수치는 「조선총독부통계연보」에 제시된 노선별 총연장을 합산한 결과이다. 이에 비해 「조선총독부통계연보」가 제시한 연도별 철도 총연장 정보에 따르면, 1942년의 철도 총연장은 6,177km로 위 값보다 다소 작다. 본 연구에서는 이하에서 노선별 총연장 정보를 이용할 것이기 때문에, 자료의 일관성을 유지하는 차원에서 위 값을 본문에 제시하고, 6,177km는 이 곳 각주에 제시하였다.

10) 이외에도 도시철도, 궤도 등이 있는데, 이는 총연장이 짧기 때문에 논의에서는 제외하기로 한다.

[그림 2-1] 대한제국과 식민지 조선의 철도 건설, 1900~42년



주: 1) "전통기준"의 의미에 대해서는 각주7 참조. 2) 1928년의 사설철도 비율이 하락하는 것은 그해에 사설철도인 경동선이 국선철도로 바뀌었기 때문이다.

자료: 본문 참조.

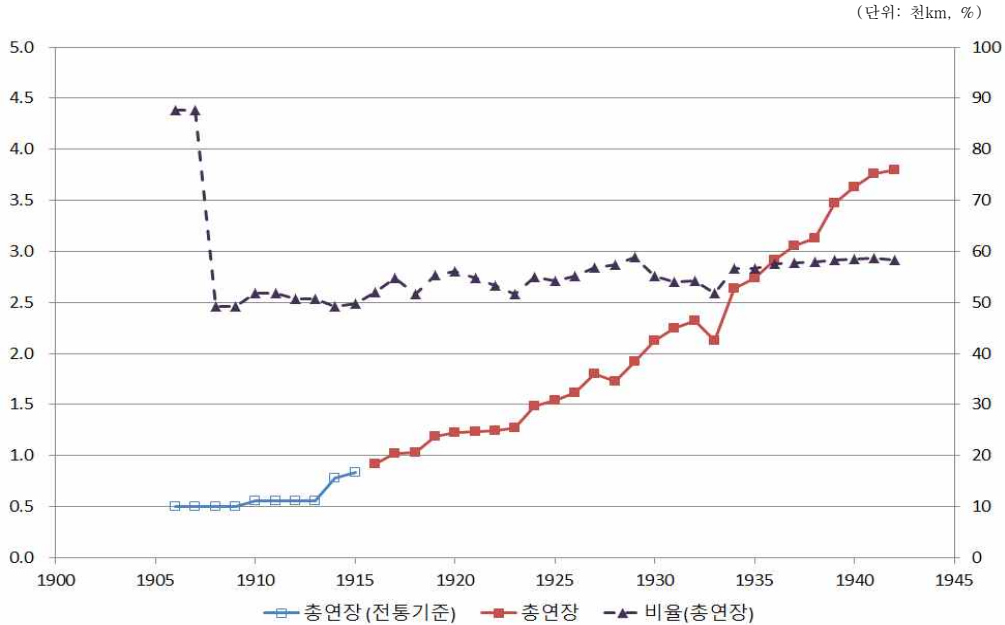
한 반면, 민간철도회사들은 광산 개발 등 수익사업과 관련해서 특정 구간에 대해 간선철도까지 연결하는 철도를 부설하고 운영하는 방식을 취하였기 때문인 것으로 보인다. 결국 총연장 규모라는 차원에서 볼 때, 식민지기 동안 철도 건설 및 운영을 주도한 것은 조선총독부였다고 할 수 있다.

[그림 2-2]는 노선별 정보를 이용해서 식민지기 동안 북한 지역에 건설된 철도의 총연장과 비율을 집계한 결과이다. 시기별로 다소 차이는 있으나 북한 지역에 건설된 철도는 꾸준히 증가하였으며, 한반도 전체 철도의 55~60% 정도를 계속 유지하였다.¹¹⁾ 국토 면적을 고려해 볼 때, 식민지기 동안의 철도 건설은 북한과 남한 지역에서 비슷한 수준으로 이루어졌다고 할 수 있다.

해방 이후 북한의 철도에 대한 이후의 논의와 관련해서 두 가지 언급할 문제가 있다. 첫째는 철도망의 형태이다. 식민지기 철도 건설은 서울을 중심으로 해서 이루어졌다. 즉, 간선철도망은

11) 이 비율은 궤도연장으로 계산하더라도 큰 차이는 없다.

[그림 2-2] 식민지기 북한 지역 철도 건설과 북한 지역 철도의 비율



주: 1) 비율 = 북한 총연장/전국 총연장. 2) 남북한 지역 구분은 기본적으로 1953년 이후 남북 지역에 소속된 철도노선들로 구분하였다. 휴전선 부근 지역과 관련해서 약간의 오차가 있을 수 있지만, 전체적 추이에는 별다른 영향을 미치지 않는 수준이다.
자료: 본문 참조.

서울을 기점으로 해서 사방으로 뻗어나가는 X자 형태의 기본 골격을 갖춘 뒤, 여기에서 다시 각 지역으로 뻗어나가는 모습으로 구축되었다. 이러한 철도망의 구축 형태는 해방 이후 북한의 철도망 건설과 관련해서 중요한 조건을 형성하게 되는데, 이에 대해서는 다음 장에서 다루기로 한다.

둘째는 복선화 여부이다. 철도 건설에 있어서는 하나의 노선을 만드는 것만큼이나 선로를 복선, 혹은 복복선으로 만드는 것이 운송량이나 속도와 관련해서 매우 중요하다. 복선화 정도를 반영하여 철도망의 규모를 파악할 때 사용하는 개념이 궤도연장이다. 만일 한 노선의 총연장이 100km이고 전구간이 복선화되어 있을 경우, 이 노선의 궤도연장은 200km가 된다. 따라서 전체 철도에서 복선화가 이루어진 구간의 비율을 복선화율(v)이라고 정의한다면, 복선화율은 궤도연장(R)과 총연장(T)의 차이를 총연장으로 나눈 값으로 측정해 볼 수

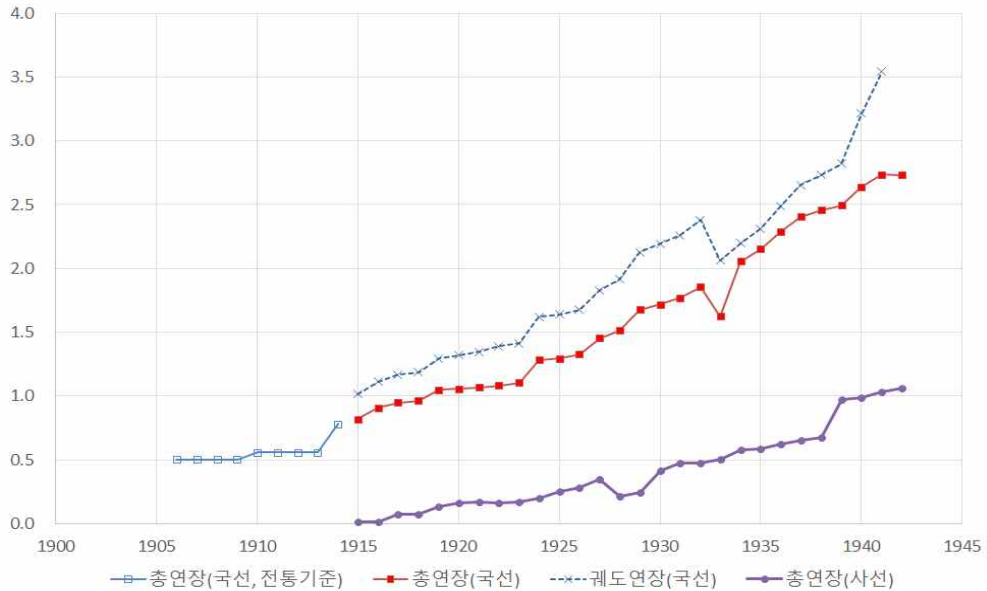
$$\text{있다}(v = \frac{R - T}{T} = \frac{R}{T} - 1).$$

사설철도의 경우 궤도연장 정보를 확보하기 쉽지 않기 때문에, 식민지기 철도의 복선화율은 일차적으로는 국유철도를 대상으로 논의하기로 한다. [그림 2-3]은 식민지기 북한 철도의 국선 및 사선 총연장 그리고 국선의 궤도연장을 제시한 것이다. 국선철도의 복선화율은 1930년대 말까지 25~30% 수준이었는데, 1940년 이후 복선화율이 다소 높아지는 추세를 보이고 있다.

단, 사설철도의 경우는 복선화가 거의 이루어지지 않은 것으로 알려져 있는데, 이는 국선철도의 궤도연장을 전체 궤도연장과 동일하게 보아도 큰 무리가 없음을 함축한다. 이러한 추론에 근거해서 국선철도의 궤도연장을 분자에 두고 국선과 사선을 합한 전체 철도의 총연장을 분모로 하여 북한 지역 철도의 복선화율을 계산해 볼 경우, 복선화율은 국선철도 복선화율보다 5%p 가량 낮아진다. 이 값을 복선화율 하한값으로 본다면, 식민지기 북한 지역 철도의 복선화율은 20~25% 안팎으로 보아도 무방하다.¹²⁾

[그림 2-3] 식민지기 북한 지역 철도의 총연장 및 궤도연장, 1900~42년

(단위: 천km)



주: “전통기준”으로 파악한 철도 총연장이 1906년부터 시작하는 것은 이 해에 경의선(504km)이 개통되었기 때문이다. “전통기준”의 정의에 대해서는 각주7 참조. 그리고 북한 지역의 정의와 관련해서는 그림2-2, 주2) 참조.

자료: 본문 참조.

12) 남한의 경우도 복선화율은 큰 차이가 없다.

2. 장기 추세와 시기 구분, 1900~2015년

해방 이전 철도 건설에 대한 이상의 논의를 기반으로 해서, 본 절에서는 해방 이후 정보를 결합하여 1900년부터 2015년까지 100여년 동안 이루어진 북한의 철도 건설 추이를 살펴보기로 한다. 해방 이후 북한의 철도 건설과 관련해서는 다른 영역들에 비해 비교적 풍부한 자료를 확보할 수 있는데, 본 장에서는 두 가지 자료를 이용하기로 한다.

첫째는 『조선지리지전서: 운수지리』이다. 『조선지리지전서』는 1980년대에 북한에서 발간한 북한 지리 관련 서적으로, 경제지리, 자연지리 등과 같은 주제들을 다룬 “부분지리편” 20권과 각 지역을 다룬 “지방지리편” 10권 등 총 30권으로 구성되어 있다. 이 가운데 『조선지리지전서: 운수지리』(이하 『운수지리』)는 철도, 도로, 수상교통 등 북한의 교통 상황을 포괄적으로 소개하고 있다.¹³⁾ 이 책은 운수 관련 통계들을 상세하게 제공하고 있기 때문에, 해방 이후부터 1980년대 중반까지 철도 관련 사항들을 비교적 소상하게 파악할 수 있다.

둘째는 한국은행이 발표하는 북한 관련 주요 지표 정보 데이터베이스로, 여기에는 1990~2015년 기간 동안의 철도 총연장이 제시되고 있다. 이 자료의 경우 정확한 자료 출처를 밝히지 않고 있기 때문에 작성 과정을 점검할 수는 없지만, 기본적으로 신뢰할 수 있는 정보라고 판단된다.

[그림 2-4]와 <표 2-1>은 1900년부터 2015년까지 기간 동안 북한 지역의 연도별 철도 총연장 추이이다. 이 가운데 식민지기 부분은 앞 절에서 살펴본 내용이며, 1945년 이후의 자료는 위에서 소개한 두 자료들로부터 가져온 것이다. 비록 여러 자료로부터 파악한 것이지만, 장기 추세를 파악하는 데 큰 문제는 없는 것으로 판단된다.

위 자료에 따르면 2015년 말 현재 북한의 철도 총연장은 5,304km이다. 주목할 만한 사실은 북한 지역의 철도 건설 추세가 해방 전과 해방 후에 확연히 달라졌다는 점이다. 식민지기의 경우는 약 40년 동안 총 3,797km가 건설되었는데 비해, 1945년부터 2015년까지 70년 동안은 해방 이전의 28%에 해당하는 1,507km가 건설되었다. 해방 이전과 비교했을 때 해방 이후의 철도 건설은 전체 규모 면에서나 건설 속도 면에서 낮은 수준으로 이루어졌다.

아울러 해방 이전에는 비교적 일정한 규모가 지속적으로 건설된 데 비해, 해방 이후를 보면 1980년대 후반을 전후로 건설 추세가 달라졌다. 편의상 1990년을 기준으로 보면, 1945~90년 기간 동안 철도 총연장은 1,248km 정도 증가한 반면, 1990~2015년의 기간에는 총연장이 259km 정도 늘어났다. 45년과 25년이라는 기간의 차이를 감안하고 보더라도, 1990~2015년

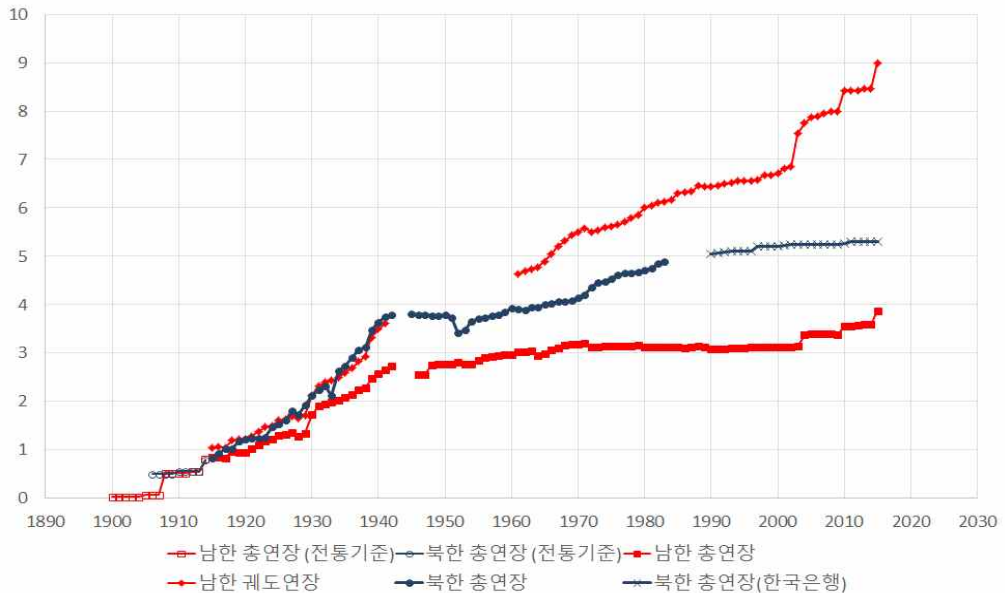
13) 이 책은 “북한지리지정보: 운수지리”라는 제목으로 네이버에 공개되어 있다. (<http://terms.naver.com/list.nhn?cid=44454&categoryId=44461>, 접속일: 2018. 10. 22)

기간의 철도 건설은 1945~90년 기간에 비해 크게 낮은 수준이다.

이상의 결과는 철도 총연장 증가 추세를 기준으로 삼아 북한의 철도 건설을 1900~45년, 1945~90년, 1990~2015년 등 세 시기로 구분해 볼 수 있음을 시사한다. 그리고 이러한 시기 구분을 통해 볼 때, 1945~90년 기간의 추세는 흥미로운 문제를 제기한다. 1990~2015년 기간의 경우, 1990년대 들어서면서 북한경제의 위기와 장기 침체가 전면화되자 철도 건설이 낮은 수준으로 줄어든 것은 그다지 놀라운 내용이 아닐 수 있다. 하지만 1945~90년 기간 동안 진행된 철도 건설 규모가 1900~45년 기간 동안 진행된 철도 건설 규모의 1/3에 불과하다는 것은 다소 의외의 현상이다. 1945~90년은 북한 정부가 중공업 중심의 경제발전 전략에 기초해서 여러 차례의 경제개발계획을 의욕적으로 추진하던 시기였기 때문이다.

[그림 2-5] 남한과 북한의 철도 총연장, 1910~2015년

(단위: 천km)



주: 식민지기 남한의 경우, 궤도연장은 국선 궤도연장과 사선 총연장을 합한 값이다. 사설철도의 경우, 궤도연장 정보를 확보하기 어렵기 때문에 부득이하게 이와 같은 방식으로 계산을 하였지만, 사설철도의 경우는 복선화 규모가 매우 낮았기 때문에 이상과 같이 계산한 궤도연장 규모가 실제값과 크게 차이가 나지는 않는다.

자료: 본문 참조.

<표 2-1> 남북한 철도의 증가, 1900~2015년

(단위: km)

	남한		북한
	총연장	궤도연장	총연장
1900~2015년	3,873	9,001	5,304
1900~1945년	2,725	3,614	3,797
1945~2015년	1,148	5,386	1,507
1945~1990년	367	2,820	1,248
1990~2015년	782	2,566	259

자료: 본문 참조..

Ⅲ. 1945~90년 기간 동안 북한 철도 변화의 요인

1945~90년대 철도 건설 규모를 평가하고 설명하기 앞서, 본 장에서는 이 시기 철도 건설의 구성 요소들을 살펴보기로 한다. 위에서 제시한 철도망 규모의 변화는 신규 건설과 같은 증가요인과 파괴나 노후화로 인한 감소요인이 상호작용한 결과, 즉 순증가분이다. 하지만 철도 건설을 위해 북한 정부가 실제로 얼마만큼의 노력을 기울였는지를 평가하려면 증가요인과 감소요인들을 살펴볼 필요가 있다. 여기에 더해선 복선화나 전기화와 같은 질적 측면의 변화도 동시에 고려해 보아야 한다.

『운수지리』는 시기별·노선별로 신설, 복구, 복선화, 전기화, 광궤화 등의 내역을 비교적 상세히 소개하고 있는데, <표 3-1>은 이 내용을 정리한 것이다. 이하에서는 <표 2-1>, <표 3-1>의 내용을 이용해서 1945~90년 기간 동안 철도망의 양적, 질적 변동에 영향을 미친 주요 요소들을 면밀히 살펴봄으로써, 이 시기 철도 건설 규모를 평가해 보기로 한다.

<표 3-1> 북한의 철도 관련 사업, 1957~84년

(단위: km)

	기간					합계
	1954~56년	1957~60년	1961~70년	1971~77년	1978~83년	
신설	47.6	99.2	186.4	255.8	233.9	822.9
복구			49.7	120.4	-	170.1
복선화		34.2	33.6		-	67.8
광궤화		72.2	33.3	109.4	-	214.9
이설			20.9		-	20.9
혼합선				51.7	-	51.7
합계		205.6	323.9	537.3	-	-

주: 『운수지리』는 북한의 경제개발계획 시기별로 철도 관련 사업을 개괄하였으며, 이 표의 연도 구간은 1957~84년 기간 동안 시행된 경제개발계획과 부합한다. 다른 연도들과는 달리 1978~83년의 경우는 총연장 증가만 제시되었는데, 본 표에서는 이 값을 '신설'로 표기하였다. 자료: 강필순 외(1988), 제3장 제2절.

1. 철도망 재편

철도 총연장 증감에 직접적으로 기여하는 요인들을 살펴보기 앞서 철도망 재편을 잠시 살펴보기로 한다. 해방 이전 우리나라 철도망은 경성을 중심으로 한 X자 형 구조를 가지고 있었다. 기간철도 노선들은 대부분 경성을 기점으로 하였고, “경-”이라는 명칭들을 가지고 있었다.

해방 이후 수립된 북한 정부는 1946년 철도를 국유화한 뒤, 평양을 중심으로 철도망을 재편하였다.¹⁴⁾ 그리고 기존 기간 철도들의 명칭을 “평-”이라는 방식으로 바꾸었다. 경의선의 경우 평양-신의주 구간은 평의선, 평양-개성 구간은 평부선이 되었다. 단순히 이름만 바뀐 것이 아니고, 평양을 중심으로 한 새로운 철도망이 구축되기도 하였다. 예를 들어 함북선 등을 평라선으로 흡수, 재편한 것이 대표적이다. 이러한 과정을 통해 북한의 철도는 평양을 중심으로 하는 체제로 변화하였고, 이러한 체계를 기반으로 철도 건설이 기획, 진행되었다.

14) “산업, 교통운수, 체신, 은행 등의 국유화에 대한 법령”, 1946년 8월 10일.

2. 복구

『운수지리』를 포함한 여러 문헌들은 해방 직후 북한 지역의 철도 상태가 매우 노후화되어 있었다고 언급한다.¹⁵⁾ 여기에 더해 한국전쟁 기간 동안 폭격 등으로 인해 철도 파괴가 엄청난 규모로 이루어졌음을 강조한다.¹⁶⁾ 이러한 노후화나 파괴는 철도의 총연장을 줄이는 힘으로 작용하기 때문에, 노후화 정도나 파괴의 규모 그리고 이에 대한 복구 수준을 파악하는 것은 철도 규모의 변동을 이해함에 있어 중요하다.

우선 전쟁으로 인한 파괴가 얼마나 발생하였는지는 비교적 손쉽게 추론해 볼 수 있다. 『운수지리』는 북한 철도의 총연장이 1950년 3,791km이던 것이 1952년에 3,424km로 줄어들었다고 보고하고 있다. 이것은 해당 기간 동안 북한 전체 철도의 9.7%에 해당하는 367km 정도의 철도가 파괴되었음을 의미한다.¹⁷⁾

철도 총연장은 1953년부터 증가하기 시작하여 1958년이 되면 3,798km에 도달함으로써 전쟁 이전 수준을 회복했다. 단, 이러한 총연장 증가는 신규 건설을 포함하고 있기 때문에, 1950년대 말까지 파괴된 철도의 복구가 모두 이루어졌다는 의미는 아니다. <표 3-1>에 따르면 1961~77년 기간 동안 170km의 “복구”가 이루어졌다. 이것은 복구되어야 할 전체 규모인 367km 가운데 197km 정도가 1960년 이전에 복구가 되었다는 것으로 해석해 볼 수 있다.¹⁸⁾ 아울러 전쟁으로 파괴된 철도의 복구는 상당히 긴 기간에 걸쳐 진행되었음을 시사한다. 단, 1960년 이후 복구된 노선들은 주요 기간 노선들은 아니었다. 결국 전후의 노선 복구는 주요 노선들을 1953~58년 기간 동안 집중적으로 복구한 뒤, 나머지 부분들을 1970년대 말까지 복구하는 방식으로 이루어진 것으로 보인다.

3. 신규 건설

<표 3-1>에 따르면 1954~84년 기간 동안 823km의 철도가 신설되었다. 이것은 1945~84년 기간의 증가량인 1,090km보다는 300km 가량 적은 규모이다. 이러한 차이가 발생하는 이유를 정확히 밝히기는 어렵다. 단, <표 3-1>은 『운수지리』에서 경제개발계획 기간별로 이루어진 철도 관련 사업들의 내용을 합산한 것이기 때문에, 『운수지리』가 주요 철도에 대한 정보만을

15) 강필순 외(1988), p.58.

16) 김태우 (2013); 사정원(2017).

17) 한편, 박만협(1988, p.174)은 한국전쟁 기간 동안 이루어진 철길 복구규모를 “연 30,000여개소에 1,030키로미터”라고 제시한다.

18) 이러한 추론은 <표3-1>에 제시된 신규 철도 건설 규모와도 일관된 것이다. 즉, 1953~58년 기간 동안 철도 총연장이 367km 증가하였는데 이 가운데 복구 규모가 197km라는 것은, 약 170km 정도의 신규 철도 건설이 이루어졌음을 의미한다. <표 3-1>에 제시한 1954~60년 기간 동안의 신규 철도 건설 규모는 147km로, 이 값에 상당히 근접한다.

제시하였을 경우 실제 건설 규모보다 낮은 수준으로 나타날 가능성이 있으며, 300km 정도의 차이는 이러한 요인으로 나타날 수 있는 수준의 격차라고 판단된다.

한편, <표 3-1>은 신규 건설 규모가 시간이 갈수록 점차 증가하는 추세를 보여주고 있는데, 1970~77년이 신설 규모에서 뿐 아니라 복구와 신설, 나아가 “넓은철길화(광궤화)”를 모두 고려하더라도 북한에서 철도 건설이 가장 활발하게 이루어진 시기인 것으로 나타나고 있다. 이것은 북한경제가 성장함에 따라, 그에 맞추어 철도 건설을 늘려간 결과라고 추정해 볼 수 있다.

4. 복선화

복선화는 철도 운송량 증대나 운송속도 배가를 위해 매우 중요하다. 하지만 <표 3-1>에 따르면, 1945~90년 기간 동안 복선화가 이루어진 구간은 67.8km에 불과하였다. 해방 이전의 복선화 수준이 매우 낮았던 것을 고려할 때, 1990년까지 북한 철도에서 복선화된 구간의 규모는 매우 제한적이었을 것으로 판단된다.¹⁹⁾

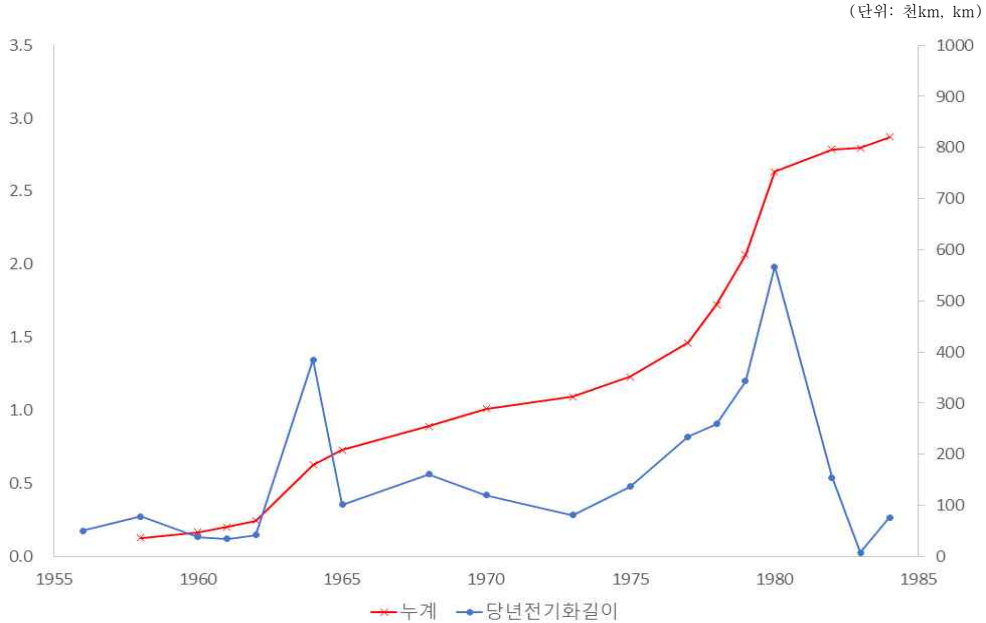
5. 전기화

전기화(electrification)는 북한 당국이 추진한 가장 중요한 철도 관련 정책 중 하나이다. 전기화는 철도의 현대화와 수송능력 제고라는 목적과 아울러 북한에서 보다 손쉽게 사용할 수 있는 원료를 사용함으로써 대외의존도를 낮춘다는 의도가 동시에 고려된 정책으로 보인다.

북한 당국은 1948년에 평원선의 양덕-천성 사이 50.8km 구간을 전기화하는 등 해방 직후부터 전기화를 추진하였다.²⁰⁾ 이후 1960년대에 기본 간선철도의 전기화를 완료하는 등 전기화 정책을 꾸준히 추진하였는데, 신규 철도 건설이 1970~77년 기간에 집중적으로 이루어진 반면, 전기화는 1978~83년에 상대적으로 활발하게 이루어졌다(그림 3-1). 1983년말까지 전기화된 노선은 2,900km로, 이는 같은 해 전체 철도 총연장의 60.0%에 해당한다.

19) 낮은 복선화율은 國分隼人(2011, p.53) 등 북한을 방문한 철도전문가들이 작성한 문건이나 언급 등에서 보편적으로 확인되는 현상이다.
20) 강필순 외(1988), p.59.

[그림 3-1] 북한 철도의 전기화, 1945~84



자료: 강필순 외(1988), p.101.

6. 요약 및 평가

1945~90년 기간 동안 북한 철도의 총연장은 1,200km 정도 증가하였다. 해당 기간 동안 북한에서 철도 복선화는 거의 이루어지지 않았기 때문에, 전체 철도 건설 규모는 총연장 규모와 동일하다고 보아도 무방하다. 이는 1900~45년 동안 북한 지역에 건설된 철도 총연장의 28%에 불과하다.

물론 전쟁으로 인한 파괴로부터의 복구는 철도 연장을 늘리는 데 제약을 가했을 것이며, 철도망 재편이나 전기화 등은 단순한 총연장 이상으로 철도의 질 제고에 기여했음을 감안해야 한다. 하지만 이런 점들에 대한 고려가, 철도를 늘리기 위한 북한 당국의 투자가 해방 이전에 비해 현격히 낮은 수준에 머물렀다고 하는 판단을 바꾸기는 어렵다.²¹⁾ 왜 북한 정부는 철도 건설에 소극적이었을까? 이것이 철도 건설의 장기 추세에 대한 검토가 제기하는 질문이다.

21) 같은 시기 남한과 비교해 보더라도 이 시기 북한의 철도 건설은 낮은 수준에 머물렀는데, 이와 관련해서는 제4장 제1, 2절에서 상술하기로 한다.

IV. 1945~90년 북한 철도 건설의 정체(停滯)를 설명하는 가설들

해방 이전 철도 건설 규모를 기준으로 볼 때, 1945~90년 기간 동안 북한 정부는 철도 건설에 적극적이지 않았다. 철도망이 이처럼 제한되어 있는 상황에서 기차 운행 횟수를 늘리거나 회당 수송량을 늘리는 방식으로 운송 규모를 확대하는 것은 많은 한계가 있다. 인력과 물자의 원활한 이동이 경제성장의 중요한 밑바탕이라고 할 때, 1945~90년 기간 동안 북한 정부는 경제성장의 기초를 마련하는 데 필수적인 노력을 충분히 기울이지 않은 셈이다.

북한 당국은 왜 철도 건설에 소극적이었을까? 이 질문에 대해서는 네 가지 가능성을 고려해 볼 수 있다. 본 장에서는 이들을 하나씩 검토해 보기로 한다. 이 과정에서 해방 이전과 아울러 같은 시기 남한과의 비교를 통해 추론의 개연성을 높여보기로 한다.

1. 철도 건설의 필요성 여부

우선 철도 건설이 그다지 필요하지 않았을 가능성을 고려해 볼 수 있다. 즉, 해방 이전에 철도가 놓여야 할 주요 구간에 철도가 대부분 건설되어 있었기 때문에 대대적인 추가 노선 건설이 필요하지 않았을 수 있다.

과연 운송 수요를 감당할 만큼 철도가 충분히 마련되어 있었는지 여부는 판단하기 쉽지 않다. 특히 사회기반시설이 미래 수요에 대응하거나 촉진하는 측면이 있다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 단, 해방 이후 남한의 철도 총연장 추이를 살펴 보면, 북한 정부가 철도 건설의 필요성을 크게 느끼지 못했을 수도 있었으리라는 가능성을 뒷받침하는 측면은 있다. [그림 2-5]와 <표 2-1>은 해방 이후 남한의 철도 총연장 정보도 제시하였는데, 남한에서는 1945~2015년 기간 동안 철도 총연장이 1,315km 늘어났다. 이는 같은 기간 북한의 철도 건설 규모인 1,489km와 유사한 수준이다.

더욱이 남한의 철도 총연장은 90년대 이후에 큰 폭으로 증가하였고, 1945~90년 기간 동안만 놓고 보면 563km 늘어났을 뿐이다. 이는 같은 시기 증가한 북한의 철도 총연장보다 훨씬 적은 규모이며, 식민지기 남한 지역에서 건설된 철도 총연장의 25% 수준에 불과하다. 즉, 경제성장률이 훨씬 높았던 남한에서조차 철도 총연장 증가가 그다지 많지 않았다는

것은, 남북 모두 해방 이전에 이미 충분한 철도가 건설되었기 때문에 철도 확대를 위한 투자를 할 필요가 많지 않았다는 추론을 뒷받침하는 측면이 있다.

하지만 철도와 도로를 아우르는 교통망 전체를 살펴보면 이러한 해석은 타당하다고 보기 어렵다. 남한의 경우는 다음 절에 제시하는 것처럼 같은 기간 동안 대규모의 도로 건설을 수행하였다. 여기에 더해서 기존 철도의 질을 높이는 작업도 병행하였는데, 이런 맥락에서 주목해야 할 것이 복선화이다. 복선화는 남한과 북한이 매우 대조적인 양상을 보였다. 북한의 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 해방 이후 복선화가 거의 이루어지지 않았다. 이에 비해 남한은 해방 이후 복선화를 지속적으로 추진하였다. 그 결과 1942년에 궤도연장이 3,045km이던 것이 1990년이 되면 6,434km로 두 배 이상 증가하였다. 복선화율을 계산해 보면 평균적으로는 전 구간이 복선화되는 수준에 이른 셈이다. 결국 1945~90년 기간 동안 북한의 철도가 식민지기 수준에서 크게 늘어나지 않은 데 비해, 남한의 경우는 적극적인 복선화를 통해 운송량과 속도를 높여서 철도망의 질을 제고하였다.

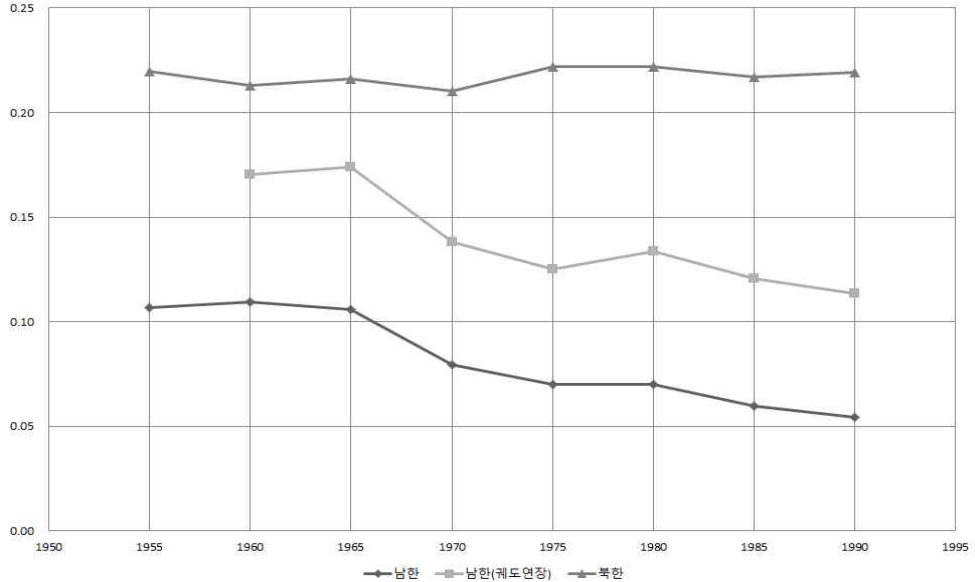
결론적으로, 1970년대까지 비교적 비슷한 경제적 조건과 경제 수준을 가지고 있던 남한에서 철도 및 도로 건설이 적극적으로 이루어지고 있었다는 사실은, 북한이 경제성장에 부합하는 수준으로 ‘충분한’ 수준의 철도망을 이미 보유하고 있을 수 있다는 가설이 사실과 부합하지 않음을 보여준다.

2. 철도 대신 다른 교통망을 중심에 두었을 가능성

북한 당국이 철도 대신 다른 방식으로 중장거리 교통망을 구축하려 했기 때문에 철도 건설이 많이 진행되지 않았을 가능성도 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 제2차 세계대전 이후 많은 국가들은 철도 대신 고속도로와 자동차, 나아가 항공운송 등을 통해 중장거리 교통망을 확충하였는데, 북한도 이러한 방향의 정책을 추진하였기 때문에 철도 건설이 낮은 수준으로 이루어졌을 수 있다.

이 가설 역시 사실과 맞지 않는다. 북한 정부는 해방 이후 오늘날까지 중장거리 교통을 철도 중심으로 구축해 왔음을 다양한 방식으로 천명해 왔다. 그리고 운수체계가 철도 중심으로 짜여져 있음은 여러 통계들을 통해서도 확인된다. [그림 4-1]은 철도 총연장을 도로 길이로 나눈 값의 추이로, 도로 대비 철도의 상대 규모를 보여준다. 이 그림에 따르면 북한의 경우는 1955년부터 1990년까지 도로 1km당 철도 연장이 거의 변화 없이 유지되고 있다. 이는 철도 건설 수준 이상으로 도로 건설이 이루어지지 않는다는 것을 의미한다.

[그림 4-1] 도로 단위길이당 철도 연장(=철도길이/도로길이)



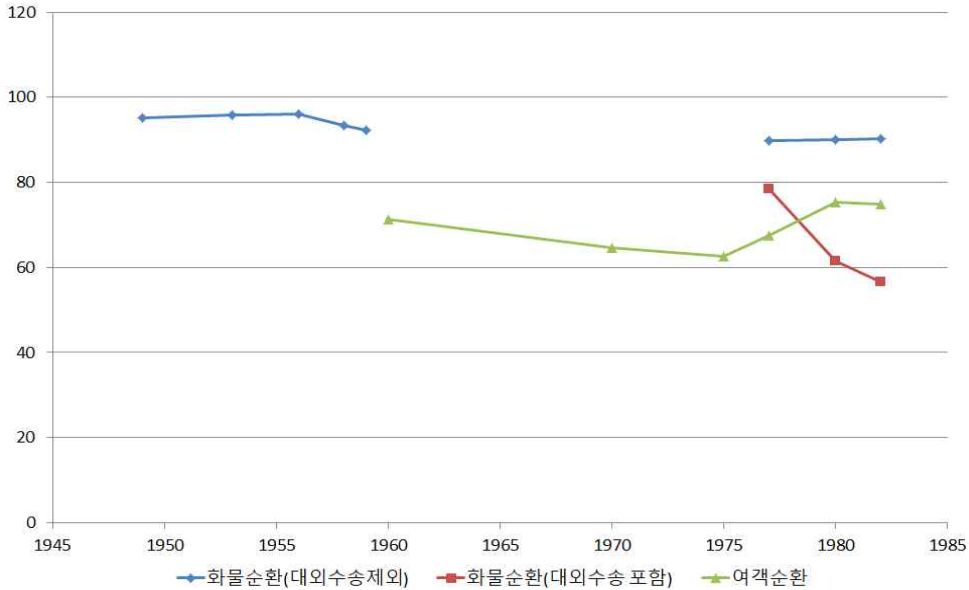
자료: 도로 정보는 서재진 외(1993), 철도 정보는 본문 참조.

남한과의 비교는 북한이 철도 우선 정책을 추진해 왔다는 사실을 더욱 분명하게 보여준다. 한국전쟁 직후 남한과 북한의 철도 총연장은 국토 면적을 고려해 볼 때 큰 차이가 없었다(그림 2-4 참조). 하지만 [그림 4-2]에 따르면 도로 1km당 철도 길이는 남한과 북한이 각각 0.10km와 0.22km로 나타난다. 이는 남한이 북한보다 더 많은 도로를 갖추고 있었음을 의미한다. 이후 남한에서는 고속도로 건설을 포함한 도로 건설이 철도 건설 보다 큰 폭으로 이루어졌으며, 그 결과 남한의 경우 1990년에 이르러서는 도로 대비 철도 비율이 1950년대의 절반 수준으로 감소하였다. 이러한 추세는 분자로 총연장을 놓았을 때뿐 아니라 궤도연장을 놓은 경우도 마찬가지이다.

북한이 철도 중심 운수 체제를 운용했다는 사실은 철도와 도로를 통해 운반하는 물자 규모의 비율에서도 명확히 드러난다. [그림 4-2]는 1945~90년 기간 동안 화물과 여객 수송에서 철도가 차지하는 비중을 보여주는데, 철도는 화물 수송의 90%, 여객 수송의 70%를 담당함으로써 압도적으로 중요한 역할을 수행하였다.

이상의 정보들은 북한이 1945~90년 기간 동안 철도 중심의 운송체계를 운영하였음을 확인해 준다. 이러한 정책 방향에도 불구하고 철도 노선의 확장이 매우 더디게 진행되었다는 사실은 그 원인에 대한 궁금증을 더욱 증폭시킨다.

[그림 4-2] 북한의 화물 및 여객 순환, 1945~82년



주: 1) 화물순환이란 화물 물량과 거리를 종합해서 운송량을 계산한 것이며, 여객 순환도 마찬가지이다. 2) 화물순환(대외수송 포함)은 선박을 이용한 해외 운수 물량을 반영한 것이다.

자료: 강필순 외(1988).

3. 자원 부족

중공업 육성을 위해서는 대규모 공장 건설이 필요하며, 이 공장에 필요한 원료를 전국 각지로부터 끌어 모으고 이를 이용해서 생산한 제품을 전국으로 원활하게 배송하는 것이 매우 중요하다. 아울러 철도 건설은 철강, 기계 산업 등과 높은 진후방 연쇄효과를 가지고 있기 때문에, 중공업 우선 정책을 추진함에 있어서는 반드시 투자가 이루어져야 하는 부문이다. 이처럼 중공업 우선 정책을 통한 경제발전을 위해서는 철도를 대대적으로 건설할 필요가 있었다. 만일 북한 당국이 이를 인지하고 있었음에도 불구하고 행동으로 옮기지 않았다면, 그것은 철도 건설을 실행할 만한 재원을 갖추지 못했기 때문일 수 있다.

실증적 증거를 토대로 이러한 가설이 타당한지 검증하기는 쉽지 않다. 하지만 여러 가지 정황을 고려해 볼 때 이 가설 역시 개연성이 높지 않다. 북한 정부는 한국전쟁 동안 중국의 지원을 받아 폭격으로 인해 파괴된 철도의 복구를 상당 규모로 수행하였다.²²⁾ 아울러 전쟁

22) 사정원(2017).

이후 1950년대와 60년대에 걸쳐 북한은 소련과 중국 등으로부터 적지 않은 규모의 원조를 받았다.²³⁾ 만일 북한 당국이 정말 의지가 있었다면, 철도 건설에 원조 자금을 쓰지 않았을 이유를 찾기 어렵다.

결국 재원이 부족했다는 가능성을 결정적으로 기각할 증거를 찾기는 어렵지만, 여러 가지 여건을 고려해 보면 철도망 확충이 이 정도로 미미할 만큼 재원 조달이 어려웠다고 보기는 어렵다. 재원 자체의 부족보다는 가용한 재원을 운수기반시설 확충에 사용하지 않았다고 보는 것이 보다 사실에 가깝다고 판단된다.

4. 의지의 부재(不在)

이상의 추론은 1945~90년 기간 북한의 저조한 철도 건설이 철도망을 건설하려는 의사의 부재(不在) 혹은 의지의 부족에 기인한다는 네 번째 가능성으로 우리를 인도한다. 만일 이것이 사실이라면 북한 당국은 왜 철도망, 나아가 운송망을 확대하려는 의사가 없었을까?

이와 관련해서도 두 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 근대경제성장(modern economic growth)의 본질에 대한 북한 당국의 이해 부족이다. 지난 200년간 선진국의 경제성장 경험을 살펴볼 때 근대경제성장은 규모의 경제를 활용하는 기술에 근거하며 따라서 도시화 및 도시로의 인구 이동을 수반한다. 그리고 규모의 경제를 활용하는 대규모 공장에서 필요로 하는 원료 등을 확보하고 이 곳에서 생산한 제품들을 전국적으로 판매하려면 전국적 교통망은 필수적인 전제 조건이다.²⁴⁾ 북한 당국이 이와 같은 점을 제대로 인지하지 못하고 있었기 때문에, 철도를 포함한 운송 관련 사회기반시설 확충을 등한시했을 가능성이 있다.

둘째는 북한 당국이 이상과 같은 사실을 인지하고 있었을지라도, 그들이 지향한 경제발전이 근대경제성장의 보편적 모습과는 상이한 것이었기 때문에 철도 건설을 도외시했을 가능성이 다.²⁵⁾ 즉, 북한은 자신들이 지향하는 사회발전을 위해 근대적 생산 기술을 활용하는 경제성장을 포기하였고, 철도 건설 부진은 이러한 선택의 결과였을 수 있다.

북한 당국이 근대경제성장에 대한 충분한 인식이 있었는지, 그리고 사회기반시설의 필요성을 인지하고 이해하였는지 여부를 알아내는 것은 매우 어렵다. 경제개발계획이나 김일성 어록 같은 북한 공식 문서들을 활용해서 이 문제에 대해 실증적으로 답하는 것 역시 마찬가지이

23) 1945~70년 기간 동안 북한이 받은 원조는 총 20억달러였다. 공산권경제연구실(1979), p.377.

24) 여기서 한 가지 부연할 것은 “근대경제성장”은 자본주의나 사회주의 같은 경제체제와는 무관하다는 사실이다. 고전적 사회주의 이론들은 사회주의가 자본주의 사회가 이룩한 생산능력을 그대로 흡수하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 나아가 소련과 같은 사회주의 국가들이 실제로 추진한 정책 역시 규모의 경제를 구현하는 생산 기술을 적극적으로 활용하는 것을 지향하였다는 점에서, “현실 사회주의”도 근대경제성장의 일반적 모습을 추구한 셈이다.

25) 물론 여기서 제시한 두 가지 가능성은 배타적 관계에 있는 것은 아니다. 단, 전자는 근대경제성장의 길과 다른 방향을 선택한 것이 무지에서 비롯 되었을 가능성을 강조하는 것인데 비해, 후자는 알고도 선택하지 않았을 가능성에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

다.26) 하지만 철도 관련 정책을 포함해서 1945~90년 동안 북한이 추진한 주요 정책들은, 인력과 물품의 지리적 이동과 관련한 북한 정부의 인식 및 정책 목표가 무엇인지에 대해 중요한 시사점을 제공해 준다. 그리고 이러한 정보들을 종합할 경우 북한 정부의 운수기반시설 관련 정책, 궁극적으로 경제발전정책의 방향이 무엇이었는지 어느 정도 읽어내는 것도 가능하다. 다음 장에서 이 문제를 살펴보기로 한다.

V. 북한의 산업화 전략과 철도 건설

1. 자립경제노선과 군(郡) 단위 지방경제

북한 당국은 북한경제의 기본 발전 방안으로 일찍이 자립경제노선을 추구하였다. 1956년 당중앙위원회 전원회의는 “경제에서의 자립” 원칙을 천명하였는데, 이것은 1960년대 중엽 이후 주체사상의 4대 지도원칙 중 하나로 명시되며, 이후 북한경제정책의 기본 노선으로 자리잡게 된다.²⁷⁾

자립경제노선은 여러 가지 차원을 가지고 있는데, 본고와 관련해서 볼 때 대내적 측면에서 가장 중요한 것은 각 지역이 완결된 경제단위가 되도록 하는 것이었다.²⁸⁾ 여기에서 지역의 단위는 군(郡)이다.²⁹⁾ 북한 당국은 한국전쟁이 진행 중이던 1952년에 지방행정체제 및 행정구역 개편해서 기존의 89개 군을 168개로 늘리고, 리와 동을 크게 줄였다.³⁰⁾ 그 결과 북한은 평양 등 일부 특수지역을 제외할 경우, 약 10~20만명 정도의 인구를 보유한 168개 군으로 구성된 국가로 재편되었다.

북한 정부는 각 군이 도시와 농촌 혹은 공업과 농업을 동시에 보유함으로써, 각 군이 필요로 하는 식량과 원료를 최대한 자체적으로 확보하고 필요한 소비재 등을 스스로 생산, 조달하는 정책을 추진하였다.³¹⁾ 이를 위해 북한 정부는 농업집산화 정책과 함께 1958년

26) 그럼에도 불구하고 김일성의 다음 발언은 규모의 경제를 가진 공업의 육성을 위해서는 교통망 건설이 필수적이라는 사실을 충분히 수긍하지 못하고 있음을 시사하는 강력한 증거로 해석된다. “식료공장, 직물공장, 종이공장 같은 것을 도시에만 건설하고 온 나라 방방곡곡에서 원료들을 가져다 기계를 짜고 원을 만들어 다시 소비지에 공급하자면 얼마나 힘들겠습니까? 가령 평양에서 장을 만들어 산간벽지에까지 가져다주려면 콩을 실어다가 장을 만들고 그것을 다시 실어다주자니 결국 2중으로 수송을 해야 합니다. 그러나 지방에서 나는 원료를 가지고 직접 현지에서 여러 가지 제품을 만들어 그곳 인민들에게 공급하면 이런 수송을 할 필요가 없습니다.” 김일성(1982a), p.252.

27) “경제에서의 자립”은 “사상에서의 주체”, “정치에서의 자주”, “국방에서의 자위”와 아울러 주체사상의 지도원칙 중 하나이다. 사회과학원(1985), 제2권, p.422.

28) “지역자립체제는 생산수단에 대한 수요를 기본적으로 지역 자체에서 충족시킬 뿐만 아니라 기술혁명과 확대재생산의 물질적 조건도 지역 자체에서 해결하는 자기충족적 자립구조라고 할 수 있다.” 김병로(1999), pp.5~6.

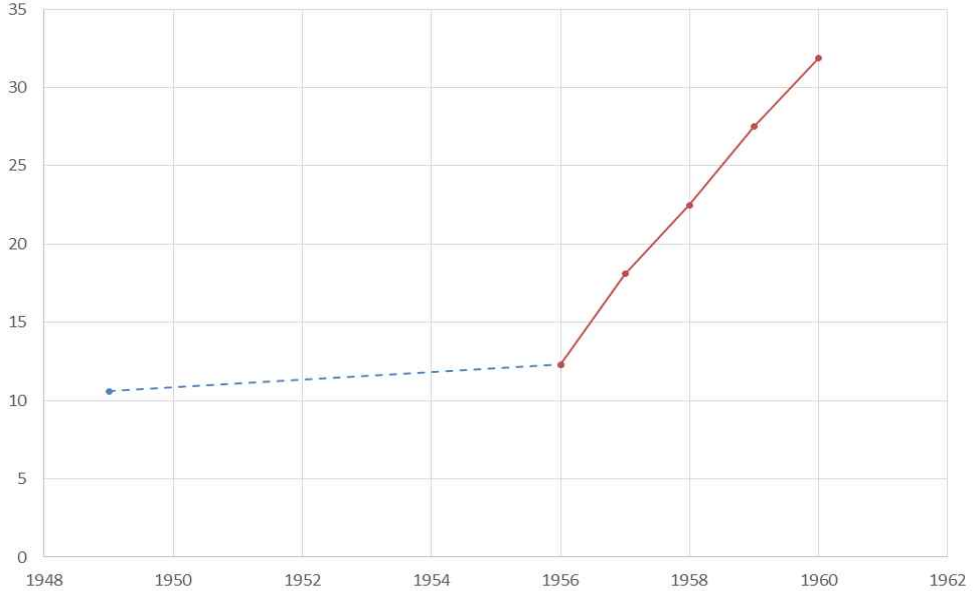
29) “지방경제”, 사회과학원(1985), 제2권, p.439.

30) 최진욱(1997), pp.6~7.

31) 김연철(2001, p.271)은 1958년 6월 전원회의를 지방공업체제가 확립된 기점이라고 서술한다.

[그림 5-1] 공업총생산액에서 지방공업이 차지하는 몫, 1949~60년

(단위:%)



자료: 박용성(1961); 김연철(2001), p.89에서 재인용.

한 해 동안 전국에 1,000여개 가까운 지방공장을 건설하였다.³²⁾ 그 결과, 공업총생산에서 지방공업이 차지하는 비율은 1956년 12.3% 수준이던 것이 5년 후인 1960년에는 31.9%로 높아졌으며(그림 5-1), 1960년에 지방공업은 전국 ‘인민 소비품’의 54%를 공급하였다.³³⁾ 결국 중공업 관련 제품이나 일부 주요 소비재는 주요 공업단지에서 생산하여 전국에 공급을 하였지만, 인민들의 일반적인 소비에 필요한 식량이나 경공업제품의 상당 부분은 각 지역에서 스스로 생산하여 자체 조달하는 체제를 구축하였다.³⁴⁾

북한 당국이 왜 경제를 군 단위의 자급체제로 구축하였는지는 흥미로운 문제이다.³⁵⁾ 특히 북한은 사회주의 국가들 중에서도 유래없는 중앙집권적 정치체제를 구축하였다는 점을 고려한다면, 각 지역이 경제적인 측면에서 일종의 “독립성”을 갖추도록 하는 정책을 추진하였다는

32) 양문수·김갑식(2004), p.127; 최신평(1998); 이석기(1998). 한편, 1970년 2월에 제2차 지방산업 공장건설이 이루어져서 한 해 동안 1,760여개의 공장이 새로 만들어졌다. 양문수·김갑식(2004), p.131.

33) 김덕윤(1988), p.68; 木村光彦, 김현숙 옮김, 경제정 감역(2001), p.208에서 재인용.

34) 북한의 공업부문은 중앙공업과 지방공업으로 구성되어 있는데, 전국 단위의 생산과 지방 단위의 생산을 각각 전자와 후자가 담당한다. 양문수·김갑식(2004), p.124.

35) 지역자립체제를 설정함에 있어서 기본 단위의 규모에 대해 김일성은 1962년에, “협동농장은 규모가 너무 작습니다. ... 이와는 반대로 도는 그 규모가 너무 큼니다. 그래서 우리는 군을 기본단위로 골랐습니다”라고 언급하였다. 김일성(1982b), p.517.

사실은 많은 공급증을 불러일으킨다.³⁶⁾ 이와 관련해서는 여러 가지 설명이 가능하겠지만, 기존 연구들을 살펴볼 때 다음 세 가지 가설을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째는 북한 당국이 북한경제를 대외적 고립으로부터 견딜 수 있는 체제로 만들겠다는 생각에서 이러한 정책을 추진했을 가능성이 있다. 식량과 같은 생필품을 자급자족하는 군 단위 경제는 외부로부터 단절되더라도 생존할 확률이 높을 것이며, 그리고 이와 같은 자급자족적 단위들의 총합인 북한경제는 외부 세계로부터 고립되더라도 보다 더 잘 생존할 수 있을 것이다. 나아가 외부로부터의 침략 때문에 국토 일부가 파괴되더라도 남은 지역들만의 결합으로도 국가를 유지할 수 있을 가능성이 높다.³⁷⁾

둘째는 자립경제노선이 중앙집권화된 생산통제를 해체하고 보다 생산성을 높이기 위한 분권화 노력의 일환으로 추진되었을 가능성이 있다.³⁸⁾ 한국전쟁이 진행되는 과정에서 불가피하게 중앙집권적인 전시 경제체제가 운영되었는데, 전쟁이 끝난 뒤 경제체제를 평시 체제로 전환하면서 중앙집권화를 해체하는 방안의 일환으로 지역별 자율성을 높이는 정책을 추진하였다는 것이다. 아울러 이러한 정책은 1960년대에 추진된 대안의 사업체계와도 일맥상통하는 측면이 있다.³⁹⁾

셋째는 북한 정부가 전후 복구나 중공업 우선 정책을 추진하는 과정에서 소비재 공급을 충분히 할 여력이 없었기 때문에 그 책임을 지방으로 이전하고자 지방자립체제를 도입하였을 가능성이 있다.⁴⁰⁾ 예컨대 북한 당국은 1954~60년 기간 동안 공업부문 투자액 가운데 80% 이상을 중공업 부문에 투자를 하였는데, 이러한 상황에서는 현대적 경공업의 발전을 도모하기는 힘들었을 것이며, 현재 수요에 부응하는 수준으로 제품을 공급하는 것조차 쉽지 않았을 것이다.⁴¹⁾ 1963년 9월 5일 김일성이 한 연설에서 “현대적 경공업에만 의거해 가지고서는 소비품에 대한 인민들의 수요를 도저히 보장할 수 없었”음을 토로하고, 수공업적 생산을 수행하는 지방공업이 이러한 문제를 담당해 주었음을 언급한 것은 이런 사정을 나타내는 것으로 보인다.⁴²⁾

이상의 세 가설이 제시하는 요인들 모두가 어느 정도는 군 단위 경제체제의 형성 및 강화에 작용하였다고 보는 것이 타당할 것이다. 하지만 군(郡)을 기초로 하는 행정제도 개편을 전쟁 중인 1952년에 추진했다는 사실은 첫째 가설이 군 단위 경제체제를 추진한 가장 근본적인

36) 중앙집권적 계획경제를 운영하는 사회주의 사회에서 분권화를 추진한 사례들에 대한 개괄적인 논의로는 김병로(1999), 제2장을 참조.

37) “도시에만 공장을 집중시켰다가는 일단 유사시에 그것들을 옮기기도 힘들고 적의 공습이나 당하면 한꺼번에 다 마사질 수 있습니다. 그러나 온 나라 방방곡곡에다 지방산업 공장들을 건설하여 놓으면 전시에 도시의 중앙공업이 마사져도 능히 먹고 입는 문제를 풀 수 있습니다.” 김일성(1982a), pp.254. 한편 김병로(1999), pp.103~109의 논의도 참조.

38) 최진옥(1997), p.10; 김병로(1999), p.31; 양문수·김갑식(2004), p.149~151.

39) 대안의 사업체계와 관련해서는 「경제사전」 참조.

40) 김병로(1999), p.22.

41) 정태식(1964), p.144; 김연철(2001), p.87에서 재인용.

42) 김일성(1982c), pp.379~380; 양문수·김갑식(2004), p.144.

이유였을 가능성을 뒷받침한다. 아직 전쟁이 끝나지 않은 상황에서 행정개편을 추진하였던 목적은, 전쟁 이후 평시 체제로의 전환 혹은 전후 경제정책 추진 과정에서 생긴 문제를 해결하기 위한 방안이라기보다는 전쟁이 지속되는 것을 전제로 이에 대응하는 태세를 갖추려는 목적과 보다 부합하기 때문이다.⁴³⁾

결국 군을 단위로 하는 자립경제체제의 추구는 북한경제를 “상호 고립된 경향을 갖는 지역경제의 집합체”로 만들었다.⁴⁴⁾ 이러한 체제는 북한 각 지역의 독자적 생존력을 높이고 대외의존도가 낮은 “자립경제”를 구축하는 데 기여했을 것이다. 하지만 생산성 차원에서 본다면, 대규모 공장 건설 대신 각 군마다 자급자족하는 소규모 공장들을 건설하는 정책은 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 훨씬 클 수밖에 없다. “중양집권”이라고 하는 것이 단순히 생산을 중앙에서 통제한다는 의미하는 것이 아니라, 전국적 단위에서 규모의 경제를 추구하는 생산설비를 갖추는 측면이 있음을 고려한다면, “중양집권적” 생산은 효율성을 증진시키는 방식일 것이기 때문이다. 그런 의미에서 군을 단위로 하는 자립경제노선은 경제의 효율성을 증진시키기 위한 노력이 아니라 정치적 목적을 달성하고자 경제발전을 희생하는 선택이었던 셈이다.

2. 자립경제노선과 철도 건설

북한 당국이 군 단위 자립경제노선을 추구하였다는 사실은 왜 교통망 구축에 소극적이었는지를 설명하는 중요한 단서이다. 우선 각 군이 자급자족하는 경제 구조를 갖추게 되면 상품 이동은 상당 부분 군내에서 이루어지기 때문에 지역간 이동은 최소화된다.⁴⁵⁾ 그리고 이러한 체제가 각 지역을 연결하는 잘 발달된 철도망을 크게 요구하지 않을 것임은 명확하다.

아울러 자립경제 구축과 관련해서 주목해야 할 철도 관련 정책은 철도의 전기화이다. 앞서 살펴본 바와 같이 1950년대부터 1980년대 기간 동안 북한 정부는 철도망 확충만큼이나 혹은 그 이상으로 기존 노선의 전기화에 힘을 기울였는데, 이것은 외국으로부터 수입해야 하는 석유 의존도를 줄이고 국내에서 확보할 수 있는 에너지원을 활용하기 위함이었다.

이처럼 북한 정부의 소극적인 철도망 건설은 일차적으로는 대내외적인 자립경제노선이 가져온 결과이다. 하지만 정치적 측면을 고려해서 본다면, 둘 간의 인과관계는 반대로 해석해

43) 북한을 “유격대국가”로 명명한 와다 하루키의 개념규정 역시 이런 맥락에서 많은 시사점을 제공한다. 이러한 사회조직을 이상적으로 여기는 관념은 유격대식 사고와 밀접한 관련이 있을 수 있다. 그리고 이러한 사고방식은 김일성 및 북한지도부가 식민지기 유격대 경험과 한국전쟁을 치르는 과정에서 자연스럽게 형성된 바람직한 조직 방식이었을 수 있다. 단, 와다 하루키의 경우는 유격대국가라는 개념 규정이 경제체제에 대해 어떤 함의가 있는지에 대해서는 논의하지 않았다. 더 나아가 원래 그가 이야기하는 유격대국가, 그리고 유격대국가와 정규군국가의 대비로 북한 사회를 파악하는 것은 사회 구조를 종합적으로 파악한다는 점에서는 많은 한계가 있다. 和田春樹 지음, 서동만, 남기정 옮김(2002).

44) 木村光彦, 김현숙 옮김, 정재경 감역(2001), p.212.

45) 김병로(1999), pp.105~106.

볼 수 있는 여지도 있다. 즉, 북한 당국은 주민들을 정치적으로 통제하기 위해 지리적 이동을 최소화하고 통제하고자 하였다. 교통망을 건설하지 않는 것은 이러한 목표를 달성하기 위한 수단 중 하나라고 할 수 있다.⁴⁶⁾ 이처럼 지역간 교통망이 잘 갖추어지지 않은 상황에서 각 지역이 필요로 하는 물품을 얻을 수 있는 방법은 각 지역 스스로가 생산을 하는 것밖에 없었다.

이러한 관점에서 본다면 자립경제노선은 지역주민 통제라는 정치적 목표를 달성하는 데 적합한 경제체제였으며, 교통망 확대를 억제한 것은 이것을 달성하기 위한 정책 수단이었다고 할 수 있다. 결국 각 지역이 자급자족하는 경제를 구성하는 것은, 궁극적으로는 주민 통제라는 정치적 목표가 경제발전에 우선한 결과라고 할 수 있다. 그리고 이러한 정치적 목적을 달성하고자 경제발전 가능성을 희생시킨 셈이다.

과연 철도정책을 규정한 궁극적 원인이 자립경제노선이었는지 아니면 정치적 통제였는지는 여전히 의문으로 남는다. 하지만 자립경제노선과 정치적 통제는 양자가 서로 일관된다는 점에서는 양자가 상호작용하며 강화되었다고 보는 것이 적절할 것이다. 소극적인 철도망 건설 역시 이러한 목적들로부터 나온 결과인 동시에, 이러한 목적을 달성할 수 있는 효율적인 수단이었다. 그런 의미에서 1950년부터 1990년경까지 지속된 북한의 철도 건설 부진은 경제발전보다는 체제 유지라는 정치적 목적을 우선시하는 북한 정부의 정책 방향을 가장 극명하게 보여주는 사례라고 할 수 있다.

VI. 북한경제 침체의 원인에 대한 합의

북한경제가 장기 침체에 빠져든 원인에 대해서는 많은 연구들이 축적되어 왔다.⁴⁷⁾ 다소 과도한 단순화의 위험을 무릅쓰고 본다면, 이 연구들은 크게 두 가지로 나누어 볼 수가 있다. 하나는 외생적 충격에 중점을 두는 견해이다. 1970~80년대까지 북한경제가 나름 성공적인 발전의 길을 걷고 있었지만, 1980년대 들어 소련을 비롯한 사회주의 국가 전반이 경제적으로 침체를 견게 되면서 이들과 긴밀한 관계를 가진 북한경제도 어려움을 겪게 되었다는

46) 아울러 왜 북한이 도로가 아닌 철도를 주요 교통 수단으로 설정하였는지에 대해서도 중요한 시사점을 제공한다. 즉, 1950년대 이후 전 세계 각국의 중장거리 교통체계는 철도로부터 자동차를 이용하는 도로로 전환되어 왔다. 하지만 자동차가 보다 개인의 이동의 자유를 넓히는 방식인 데 비해 철도는 정부가 통제할 수 있는 여지가 넓다. 인민의 이동을 통제한다는 차원에서는 철도 중심의 교통체계를 유지하는 것이 더욱 유리하였을 것이다. 물론 자동차 운행에 필요한 석유 수요 증가를 억제함으로써, 대외의존도를 최소화하겠다는 의지 역시 중요한 동인이었을 것임은 말할 나위가 없다.

47) 주2 참조.

주장이다.⁴⁸⁾ 다른 하나는 북한경제에 내재한 체제적, 구조적 문제를 근본 원인으로 보는 것이다. 북한 정부가 공표해 온 바와는 달리 1960~70년대부터 북한경제는 내부적 문제로 인해 이미 제대로 된 성장을 하지 못하고 있었으며, 1990년대 초의 위기와 이후의 침체는 이러한 장기적 문제가 누적된 결과라는 견해이다.⁴⁹⁾

과거에는 1960~70년대 북한경제를 긍정적으로 보는 견해가 상대적으로 많았던 반면, 최근 들어 북한 관련 정보가 점점 많이 공개되고 연구가 심화될수록 후자의 견해가 널리 받아들여지고 있는 것으로 보인다. 그리고 후자의 연구들은 북한경제가 일찍부터 침체에 빠진 근본 원인으로 중앙집권화된 계획경제의 한계, 투입주도적인 외연적 성장전략, 중화학공업에 대한 과도한 투자, 투자 및 근로 유인 부족 등 사회주의 경제체제에 내재한 비효율성 혹은 구조적 취약성을 제시한다.⁵⁰⁾

본 연구가 밝힌 사실, 즉 1945~90년 기간 동안 북한의 교통 관련 사회기반시설 투자가 부진했다는 것은 북한경제의 침체가 이미 1960년대부터 비롯되었다는 인식과 궤를 같이 한다. 하지만 침체의 원인과 관련해서는 사회주의 경제의 구조적 취약성을 주원인으로 제시하는 기존 연구들이 간과한, 혹은 강조하지 않았던 다른 원인을 제시한다. 즉, 북한은 경제발전을 추구했지만 사회주의적 방식으로 추구했기 때문에 문제가 발생한 것이 아니라, 애시당초 규모의 경제에 기반한 근대적 경제발전 전략 자체를 채택하지 않았기 때문에 발전을 이룩하지 못하였다는 것이다.⁵¹⁾ 이는 생산 기술이나 방식을 전근대적 형태로 유지한 상태에서는 아무리 노동시간을 늘리고 낭비를 줄이더라도 생산을 획기적으로 증가시키는 것은 불가능하였음을 의미한다.

본고가 표명한 견해는 기존 연구들이 제시한 북한경제 침체의 원인에 또 하나의 요인을 더하는 것 이상의 내용을 담고 있다. 북한의 경제정책은 애시당초 경제가 성장할 수 있는 잠재력을 갖추는 것을 지향하지 않았기 때문에 계획경제의 비효율성 같은 문제가 없었다고 하더라도 경제성장은 난망했음을 시사하기 때문이다. 즉, 계획경제의 한계나 경제 주체들의 유인 부족으로 인한 나태함 등은 문제를 악화시킨 요인들이겠지만, 북한경제의 낮은 성장률을 가져온 근본 원인은 아니었다. 본 연구는 북한경제 침체의 근본 원인이 잠재력을 끌어올리기 위한 경제구조를 갖추려는 노력 자체가 이루어지지 않았기 때문이라는 명제를 제시한 점에서 기존 연구와는 구분된다.

이러한 견해는 북한 정부가 추진한 중공업 우선 정책에 대해서도 새로운 설명을 제시한다.

48) 황의각(1992) 등이 대표적이다.

49) Kim, Kim, and Lee(2007) 등이 대표적이다.

50) 주2 참조.

51) 김병로(1999), pp.112~115 등도 지역자립체제가 규모의 경제를 추구하는 근대적 경제성장전략과 배치된다는 점을 상술하고 있다.

중공업과 경공업 혹은 소비재 공업 중 어느 산업을 우선적으로 발전시킬 것인가 하는 것은 1950년대 북한경제와 관련해서 가장 중요한 논쟁거리 중 하나였다.⁵²⁾ 이와 관련해서 김일성은 1953년 8월 제6차 당중앙위원회 전원회의에서 “중공업 우선과 경공업, 농업의 동시 발전”이라는 결론을 제시함으로써 중공업 우선 정책으로 방향을 명시하였다.

그런데 중공업 우선 정책이 경제발전 전략으로 작동할 수 있는 것은 산업간 연관 효과를 전제로 할 때 의미가 있는 것이지, 이러한 산업간 연관성에 대한 고려가 없는 상태에서 중공업을 우선하는 것은 공허한 선언에 불과하다. 산업간 연관 효과를 고려하지 않는 중공업 우선 정책은 그저 군수산업에 대한 투자를 우선한다는 것에 불과하며, 이런 정책이 경제 전체의 발전을 가져올 수 없음은 명약관화하다. 아울러 중화학공업은 본질적으로 규모의 경제와 밀접한 관련이 있다. 그런데 규모의 경제와는 무관한 방식으로 운영되는 영역이 경제의 상당 부분을 차지하고, 대규모 생산 및 유통은 최소화하는 상황에서의 중공업 발전이란 무의미하다. 과도한 중공업 부문 투자가 북한경제에 악영향을 미친 것은 틀림없지만, 보다 근본적으로는 경제 자체를 근대적 방식으로 발전시키는 전략의 부재, 나아가 이러한 움직임을 억제한 것이 경제발전을 지체시켰다고 보는 것이 보다 적절하다고 판단된다.

지방공장 자체의 한계에 대해서도 지적할 필요가 있다. 군 단위 경제체제는 지방공장들이 자기 지역 내에서 원자재를 조달하고 자급자족을 달성하는 것을 지향하지만, 자기 지역에서 조달할 수 없는 원자재가 훨씬 많은 것이 현실이다.⁵³⁾ 결국 지방공업을 활성화하더라도 지역간 물류는 여전히 중요하지만, 북한 당국은 이런 문제를 등한시하였다. 그런 면에서 교통망이 갖추어지지 않은 지방공업은 궁극적으로 낮은 수준의 생산성에 머물거나 제대로 작동할 수 없는 한계를 태생적으로 가질 수밖에 없었다. 이로 인해 북한 주민들이 제대로 된 소비재를 충분히 갖지 못하여 많은 불편과 고통을 겪었음은 더 말할 나위가 없다.

마지막으로, 이상의 논의는 역사적 과정을 설명하는 학문적인 것이었지만, 정책적 시사점도 제시하고 있다. 자립경제노선에 기초한 지역별 자립이라는 경제구조로부터 벗어나지 않는 한, 아무리 경제운용방식을 효율화하더라도 경제발전은 기대하기 어렵다. 자립경제노선의 틀을 바꾸는 것은 교통망과 같은 사회기반시설 건설이라는 구체적 정책과 맞물릴 때 비로소 실효성 있게 추진될 수 있다. 결국 북한경제가 장기 침체에서 벗어나 발전의 길로 나아갈 수 있는가 여부는, 북한 당국이 지역적 자립체제라는 국가 운영의 기본 방향을 폐기하고 상품과 자원의 이동을 보다 자유롭게 허용하는가에 달려 있다.

52) 사회주의 국가들의 중화학공업 우선 전략에 대한 포괄적 논의로는 김연철(2001), pp.63~71 등을 참조.
53) 양문수·김갑식(2004), pp.142~144.

VII. 결론

철도, 도로, 통신 등과 같은 사회기반시설은 재화와 서비스, 그리고 생산요소의 이동을 촉진함으로써 경제의 효율성을 증대시키고 경제성장을 가져온다. 사회기반시설은 그 속성상 시장에서 충분히 공급될 수 없거나 중복 투자가 이루어질 가능성이 높기 때문에, 근대 국가들은 사회기반시설을 적절하게 공급하여 경제성장을 도모하는 역할을 담당한다. 이런 점을 고려할 때, 북한에서 사회기반시설이 어떻게 건설되어 왔는지를 살펴보는 것은 북한경제의 성쇠, 나아가 이러한 경제적 변화에 북한 정부가 어떤 영향을 미쳤는지를 이해하는 데 매우 중요하다. 나아가 현재의 북한경제가 가지고 있는 구조적 문제점이 무엇인지 파악하고 이것을 해결하는 방안을 고민함에 있어서도 중요한 토대를 제공한다.

본 연구는 다양한 사회기반시설 가운데 철도를 분석하였다. 북한은 해방 이후 오늘날까지 철도를 중장거리 교통의 중심으로 삼아 왔기 때문에, 철도는 북한의 운수 관련 사회기반시설을 이해함에 있어서 가장 중요하다고 할 수 있다. 북한 철도에 대해서는 그동안 적지 않은 논의가 있었다. 하지만 대부분은 현재 북한 철도의 낙후성에 초점을 맞추고 있을 뿐, 이러한 낙후성이 어디에서 비롯되었는지를 진지하게 살펴본 작업은 찾아보기 어렵다. 나아가 해방 이후 오늘날까지 이어져 온 철도 건설이 북한의 산업화와 어떤 관련 속에서 이루어졌는지를 파악하려는 시도는 전무하다시피 하다. 본 연구는 북한의 철도 건설을 장기적 시각에서 살펴보았다는 점, 그리고 북한경제의 산업화 전략이라는 맥락을 동시에 고려했다는 점에서 기존 문헌들이 다루지 않았던 문제를 살펴보았다.

이를 위해 본 연구는 우리나라에 처음으로 철도가 건설된 시점인 1900년부터 오늘날까지 100여년 동안 북한에서 이루어진 철도 건설 규모를 파악하였다. 그 결과 북한 정부가 의욕적으로 경제개발계획을 추진하던 1945~90년 기간 동안 북한의 철도 건설이 매우 낮은 수준으로 이루어졌다는 사실을 확인하였다. 철도망 재편이나 복선화, 전기화와 같은 질적 측면을 모두 고려하더라도 이 기간 동안 북한 정부가 철도망을 늘리려는 투자를 충분한 수준으로 행하였다고 보기는 어렵다.

왜 북한 정부가 철도 건설에 대해 충분한 투자를 하지 않았는지를 본 연구에서는 다양한 정황 증거들을 통해 추론해 보았다. 그 결과 북한 정부는 근대적 의미의 경제성장보다는 전쟁이나 대외적 단절로부터 생존하는 데 보다 효과적인 경제체제를 구축하는 것을 지향하였으며, 철도에 대한 소극적 투자는 이러한 목적과 일관된 것이었다는 결론을 도출하였다. 여기에 더해서 정치적 통제의 강화를 위해 지역간 물자 및 인구 이동을 통제하려고 한 것 역시

철도에 대한 소극적 투자를 강화하였다고 판단된다. 결국 북한의 소극적인 철도 투자는 체제의 생존과 지속이라는 정치적 목적을 우선한 결과였으며, 북한경제가 근대경제성장의 길을 걷지 못하고 장기 침체로 빠져들게 된 원인이자 결과였다.

이와 같은 분석 결과는 오늘날 북한경제의 장기 침체와 관련해서도 중요한 시사점을 제공한다. 많은 논자들은 북한경제가 장기 침체의 길로 접어들게 된 원인을 사회주의 경제에 내재한 일반적인 문제들로부터 찾는다. 하지만 본 연구는 이러한 요인들이 중요하였음을 인정하면서도, 동시에 이러한 일반적 요인들보다 더 근본적인 요인이 북한경제 침체의 원인임을 제시한다. 즉, 북한 정부는 애시당초 근대경제성장을 추구하지 않았다. 이러한 상황에서는 아무리 경제주체의 유인 문제나 정보 문제 등을 해소한다 하더라도, 경제가 장기적인 성장의 길로 접어들 가능성은 높지 않다. 북한의 이러한 측면이 다른 사회주의 국가들과 얼마나 차이가 나는지는 향후 비교 연구를 통해 밝혀야 한다. 단, 현재 우리가 이야기할 수 있는 것은 북한의 정치적 지향 자체가 근대경제성장의 방향을 택하지 않았으며, 이것이 북한경제의 장기 침체를 이미 규정하고 있었다는 점이다.

아울러 이 사실은 오늘날 북한경제의 발전을 고민하는 과정에서도 중요한 시사점을 제공한다. 북한경제가 장기 침체의 길로부터 벗어나기 위해서는 단순히 더 많은 공장을 짓는 투자가 이루어지는 것으로는 부족하다. 상품과 생산요소, 그리고 정보가 원활하게 이동할 수 있는 사회기반시설이 갖추어지지 않는 한, 이러한 투자는 제대로 된 성과를 거두기 어렵다. 정보와 자원의 원활한 이동을 위해서는 사회간접자본에 대한 투자가 필요한데, 이것이 가능하기 위해서는 필요 재원 조달 혹은 건설 기술이나 능력만큼 중요한 것이 정부의 정책 방향이라는 사실을 북한의 역사는 보여준다. 경제를 발전시켜서 국민들의 생활 수준을 높이는 것을 정부 정책의 제1 목표로 설정하는 것이야말로 북한에서 근대경제성장이 시작될 수 있는 필요조건이자 가장 중요한 토대이다.

참고문헌

- 강필순 외, 『조선지리지전서: 운수지리』, 교육도서출판사, 1988.
 (<http://terms.naver.com/list.nhn?cid=44454&categoryId=44461>, 접속일: 2018.10.22)
- 공산권경제연구실, 『북한무역론』, 경남대학극동문제연구소, 1979.
- 고승효 지음, 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』, 대동, 1993.
- 김덕윤, 『재정사업경험』, 사회과학출판사, 1988.
- 김병로, 『북한의 지역자립체제』, 통일연구원 연구총서 99-12, 1999.
- 김석진, 「북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망」, 서울대학교 경제학 박사학위논문, 2002.
- 김성보, 『북한의 역사1: 건국과 인민민주주의의 경험, 1945-1960』, 역사비평사, 2011.
- 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, 2001.
- 김영운·나희승·황진희, 「남북 물류 운송 활성화 및 협력방안 연구」, 통일연구원, 2007.
- 김일성, 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자」, 지방당 및 경제일군창성연석회의에서 한 결론, 1962. 8. 8, 『김일성저작집』 16, 조선로동당출판사, 1982a, pp.241~291.
- _____, 「군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시키는데 대하여」, 평남도내 당및농촌경리부문 일군협의회에서 한 연설, 1962. 11. 13, 『김일성저작집』 16, 조선로동당출판사, 1982b, pp.515~539.
- _____, 「현시기 우리 나라 인민 경제의 발전방향에 대하여」, 조선노동당 중앙위원회 제4기 제7차 전원회의에서 한 결론, 1963. 9. 5, 『김일성저작집』 17, 조선로동당출판사, 1982c, pp.371~406.
- 김태우, 『폭격: 미공군의 공중폭격 기록으로 읽는 한국전쟁』, 창비, 2013.
- 나희승, 「대북경협외의 세부 실천과제 III: 남북·대륙 철도개발구상과 단계별 발전방안」, 운영관, 이장로 엮음, 『남북경제협력 정책과 실천과제』, 한울, 2009, 제6장
- 남궁영, 『북한의 사회간접자본 실태분석』, 민족통일연구원, 1994.
- 박용성, 「우리나라에서 지방공업의 발전」, 『경제지식』 제6호, 1961.
- 박만협, 『조선교통운수사 2 (철도운수편)』, 철도출판사, 1988.
- 배재대학교 한국 시베리아센터, 『TKR건설: 한반도 종단철도, 북한을 열고 세계를 뚫다』, 명지출판사, 2013.
- 사정원(謝定元, Xie Dingyuan), 「한국전쟁시기 중국의 대북한 철도지원 - 전쟁지원에서

- 건설지원까지, 『대동문화연구』 98, 2017, pp.39~62.
- 사회과학원, 『경제사전』, 전2권, 사회과학출판사, 1985.
- 서동만, 『북조선사회주의체제성립사』, 선인, 2005.
- 서보혁, 「북한의 산업화와 철도근대화정책」, 『평화연구』14(1), 2006, pp.71~98.
- 서재진 외, 『남북한국력추세비교연구』, 개정판, 민족통일연구원, 1993.
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교출판부, 2001.
- 양문수·김갑식, 「자립적 지방경제: 역사적 개관과 평가」, 최완규 엮음, 『북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 혜산』, 한울아카데미, 2004, 제3장.
- 이석기, 『북한의 지방공업 현황과 발전방안』, 산업연구원, 1998.
- 이영훈, 「북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구 (1956-1964년)」, 고려대학교 박사학위논문, 2000.
- 이종석, 『북한의 역사 2: 주체사상과 유일역사 1960-1994』, 역사비평사, 2011.
- 이창희, 「김정은은 왜 1970년대식 경제선동을 불러오는가?: 1970년대 북한 경제의 재고찰」, 『현대북한연구』 17(3), 2014, pp.129~175.
- 이현하·양진송·박정수, 「북한철도의 SWOT 분석을 통한 한반도 철도의 발전방안」, 『한국 철도학회 학술대회발표논문집』, 2016, pp.665~680.
- 정재정, 『일제침략과 한국철도 (1892-1945)』, 서울대학교출판부, 1999.
- 정태식, 『우리 당에 의한 속도와 균형문제의 창조적 해결』, 조선로동당출판사, 1964.
- 조선총독부, 「조선총독부통계연보」, 각년도.
- 조선총독부철도국, 「조선총독부철도국연보」, 각년도.
- 조선총독부철도국, 「조선철도사십년약사」, 1940.
- 최신림, 「북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도」, 『통일문제연구』10(2), 1998, pp.256~273.
- 최진욱, 『북한의 지방행정체계』, 민족통일연구원, 1997.
- 황의각, 『북한경제론: 남북한경제의 현황과 비교』, 나남, 1992.
- 한국철도공사, 「철도통계연보」, 각년도.
- 한국철도시설공단, 『한국철도건설백년사』, 전3권, 2005.
- 허우궁, 『일제 강점기의 철도 수송』, 서울대학교출판문화원, 2010.
- 和田春樹, 『北朝鮮』, 서동만, 남기정 옮김, 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』, 돌베개, 2002.
- 木村光彦, 『北朝鮮の經濟一起源, 形成, 崩壞』, 김현숙 옮김, 정재정 감역 (2001) 『북한의

경제』, 혜안, 1999.

國分隼人, 『北朝鮮の鐵道事情』, 新人物往来社, 2011.

Atack, Jeremy, Michael Haines, and Robert Margo, “Railroads and the Rise of the Factory: Evidence for the United States, 1850–1870,” in P. Rhode, J. Rosenbloom, and D. Weiman, (eds). *Economic Evolution and Revolutions in Historical Time*, Stanford University Press, 2011.

Atack, Jeremy, and Robert Margo, “The Impact of Access to Rail Transportation in Agricultural Improvement: The American Midwest as a Test Case, 1850–1860,” *Journal of Transport and Land Use* 4, 2011, pp.5~18.

Chandler, Alfred, Jr., *The Visible Hand*, Harvard University Press, 1977, 김두열, 신해경, 임효정 옮김, 「보이는 손」, 지만지출판사, 2014.

Donaldson, Dave (forthcoming), “Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure,” *American Economic Review*.

Donaldson, Dave, and Richard Hornbeck, “Railroads and American Economic Growth: A “Market Access” Approach,” *Quarterly Journal of Economics* 131(2), 2016, pp.799~858

Fogel, Robert, *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*, Johns Hopkins University Press, 1964.

Kim, Byung-Yeon, Suk Jin Kim, Keun Lee, “Assessing the Economic Performance of North Korea, 1954–1989: Estimates and Growth Accounting Analysis,” *Journal of Comparative Economics* 35, 2007, pp.564~582.

Kuznets, Simon, *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, Yale University Press, 1966.

Rostow, Walt, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, 1960.