

북한 화폐개혁의 정치경제적 함의

정 광 민*

- I. 서론
- II. 후계체제와 경제변동: 역사적 비교
- III. 화폐개혁과 북한의 개발체제
- IV. 북한의 이행경로에 대한 시사점

요 약

2009년 11월 30일 전격적으로 단행되었던 북한의 화폐개혁 조치는 실패로 끝났다. 북측은 준비가 상당히 부실한 상태에서 화폐개혁을 단행하였는데 이는 후계체제의 본격화와 밀접한 관련을 가지고 있다. 김정일은 아들인 김정은에게 권력을 물려주려고 하는데 정치나 군사에 비해 경제사정이 너무 열악하다는 것을 잘 알고 있었고 후계체제의 정당화를 위해서 경제실적이 필요하다고 인식하였다. 부언하자면 개발체제의 정비도 필요했던 것이다. 그런데 곳간(국가의 돈주머니)이 텅 비어 있었다. 화폐개혁을 통해 시장의 돈을 가져오려고 했지만 초인플레이와 환율급등으로 이 전략은 완전히 빗나갔다. 남은 것은 외자도입이다. 새로운 개발체제를 서두르고 있는 배경이 여기에 있다.

그런데 북한의 개발체제는 엄밀하게 말하면 이원적인 개발체제이다. 하나는 1972년 체제가 탄생시킨 수령 직속경제(당경제+제2경제)에 기반하는 국방공업 개발이고 다른 하나는 지금 추진하고 있는 신개발인 것이다. 하지만 이원적 개발체제는 분절경제의 제약성, 국제관계의 제약성으로 한계가 있다.

* 국가안보전략연구소 선임연구원

이 상황에서 ‘김정일-김정은’의 후계체제는 시장배제형의 국가주도와 중국의존형의 개발을 추진하고자 하지만 이 또한 상당한 불안정성을 안고 있다. 여기에 대한 하나의 대안으로서 김정은은 가족국가를 상징하는 존재로 위상이 규정되고 실권은 백두혈통과 가족적 연계를 갖는 인물이 맡는 ‘상징 수령제’를 생각해볼 수 있다. 상징 수령제 하에서의 시장경제로의 정책전환이 북한이 파국을 회피하는 길이 될 수 있다.

I. 서론

2009년 11월 30일 전격적으로 단행되었던 북한의 화폐교환 조치(11.30 조치)는 외부 전문가들의 예상대로 엄청난 부작용을 가져왔고 실패로 끝났다. 화폐개혁의 후유증은 단기간 내에 수습되지 않을 것이다. 화폐개혁의 파장을 정확히 이해하기 위해서는 화폐개혁이 어떤 정치경제적 맥락에서 나왔는가를 다시 정리해볼 필요가 있다.

북한당국이 공표한 화폐개혁에 대한 설명은 많지 않은데 그 중에서도 조선신보에 의하면 북한의 화폐개혁은 당초 경제적인 논리를 우선하는 것처럼 보였다. 조선신보는 화폐개혁의 핵심적인 의도는 ‘비정상적인 통화팽창 현상의 근절’에 있다고 주장하였다.¹⁾ 일견해서는 화폐개혁은 인플레이션 대책으로 비친다. 하지만 북측 로직을 추적해보면 이것이 단순히 인플레이션 대책이 아님을 쉽게

알 수 있다.

북측 문헌에 의하면 ‘비정상적인 통화팽창’ 현상이란 시장화가 진전될수록 화폐의 흐름이 국가 공식부문으로 환류되지 못하고 비공식적인 시장에 더 많은 돈이 체류하고 결국 국가적인 투자를 위해서는 새롭게 통화발행을 하지 않을 수 없는 현상을 의미하는 것으로 보인다.

7.1조치 이후 북측의 반시장적이고 보수적인 흐름을 대표하는 논의들을 보면 비공식 시장에 더 많은 돈이 체류하는 요인에 대해 “개인들이 시장을 통해 국가 돈주머니를 털어내는 데” 있다는 인식이 기저에 깔려 있었다.²⁾ 불법적인 시장 활동이 근본문제라는 것이다. 이러한 로직에 따르면 비정상적인 통화팽창의 주범은 당연히 ‘시장’에 있다는 것이 된다. 따라서 비정상적인 통화팽창 현상을 근절한다는 것은 사적 시장에 타격을 가하여 위축시키는 것이 주된 목적이라

1) 『조선신보』, 2009. 12. 4

2) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치 : 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009)”, 경남대 박사학위논문, 2009. 12.

고 할 수 있는데 이를 위해 가장 극단적인 화폐교환 조치를 실행에 옮긴 것이다.

조선신보는 화폐교환 조치의 의도가 ‘시장의 약화’에 있다는 것을 부정하지 않았다. 나아가 사적 시장을 대체할 수 있는, 즉 공적 부문의 정상화를 위한 물적 토대가 마련되었다고 주장하였다. 조선신보에 의하면 생산의 정상화→국영상업망 유통기능의 확대→국가재정수입의 증대라고 하는 공적 부문을 중심으로 하는 생산·유통 및 화폐순환의 정상화 과정이 준비가 되어 있는 것처럼 보였다.

하지만 실제 화폐개혁의 진행과정에서 드러났듯이 북한의 준비 정도는 조선신보가 주장한 공적 부문의 정상화를 위한 물적 토대 준비와는 거리가 멀었다. 즉, 준비가 상당히 부실한 상태에서 화폐개혁이 단행되었다는 것이 분명한 것이다. 그렇다면 왜 북한은 제대로 준비조차 되지 않은 상태에서 화폐개혁 조치를 단행한 것일까?

비정상적인 통화팽창의 해결방법은 화폐개혁 이외에도 다른 경제적인 수단들이 있을 수 있었다. 화폐개혁은 북한경제에 있어서는 극약처방과도 같은 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 이 시점에서 극단적인 화폐교환 조치를 취한 데에는 정치논리가 개

재되어 있었다. 그러면 화폐개혁의 정치논리란 무엇일까? 첫째는 김정일의 뿌리 깊은 ‘적대적인 시장관’에 기인하는 것이다. 김정일은 7.1 조치 이후 한때 박봉주 총리를 추동하여 내각이 주도하는 시장경제적인 경제개혁안의 성안에 관심을 표명하기도 하였지만 2005년부터 당·군 보수파들의 반개혁적인 흐름에 힘을 실으면서 시장에 대해 부정적인 입장으로 급선회하였다. 김정일은 2007년 8월 시장을 ‘비사회주의의 서식지’로 규정하였다. 2008년에는 같은 기조에서 시장에 대한 국가적 통제를 강화할 것을 지시하는 ‘6.18 담화’를 발표하였다.³⁾ 그리고 3개월이 채 지나지 않은 시점에서 ‘경제관리에서 사회주의 원칙을 확고히 지킬 것’과 ‘국가의 중앙집권적 통제’를 강화할 것을 지시하는 ‘9.5 담화’가 나왔다.⁴⁾ 2009년 9월에는 “계획경제와 시장경제의 조화가 불가하다”는 방침을 내리면서 경제관리의 노선 전환을 지시하기에 이르렀다.⁵⁾

둘째는 후계체제와의 관련성이다. 시장의 부정은 통제경제 중심의 보수적인 경제정책으로의 회귀를 의미하는 것인데 여기에는 단지 경제정책상의 보수적인 회귀를 넘어서는 그 무엇이 있다는 것이다. 7.1조치 이후 화폐개혁에 관한 논의가 몇 차례 있었지만

3) 한기범, 위의 논문, p. 209.

4) 김정일, “조선민주주의인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의국가이다”, 2008. 9. 5.

5) 『중앙일보』, 2009. 12. 17.

그때마다 부정적 영향을 우려하여 쉽게 화폐교환 조치를 단행하지 못하였다. 2009년 연말에 이 조치가 취해진 것은 김정일의 와병 이후 후계체제의 본격화와 밀접한 관련을 가지고 있다. 화폐개혁과 후계체제와의 관련성은 신권 화폐도안에서 ‘백두산 3대장군’ 등 세습과 관련된 가족국가의 묘사, ‘김정은 하사금’이라는 명목으로 신권 살포, ‘화폐개혁은 셋별대장의 정책’이라는 소문의 유포⁶⁾ 등을 통해 김정은의 화폐개혁 관여설이 어느 정도 확인되고 있다.⁷⁾

그러면 북한은 왜 후계체제를 본격화하면서 화폐개혁을 단행하였을까? 김정일은 수년 전 김일성의 100주기에 해당하는 2012년에 강성대국의 입구에 진입한다고 하는 ‘2012년 구상’을 피력하고 작년부터 ‘이밥에 고깃국’이라고 하는 김일성의 유훈 관철을 강조하기 시작하였다. 김정일은 자신이 주도하여 정치강국, 군사강국을 달성하였다고 남은 문제는 경제문제라고 생각하고 있다. 특히 후계체제가 본격화하는 시점에서 이체제의 정당화를 위해서는 무엇보다도 경제개발을 통한 인민생활의 향상인 경제강국이 절실한 과제로 되지 않을 수 없었던 것이다. 따라서 후계체제의 본격화는 개발체제의 정

비를 필요로 하였고 화폐개혁은 그 일환이었던 것이다.

실제 북한은 2010년 신년 공동사설에서 인민생활 향상을 최우선 시책으로 설정하였고 1월 4일 라선시를 특별시로 승격하였다. 또한 1월 초 내각에 인민경제생활 담당 부총리직이 신설되고 1월 20일에는 조선대풍국제투자그룹(대풍그룹)을 주축으로 하는 국가개발은행 설립이 결정되었다. 국가주도의 개발체제의 준비가 시작된 것이다.

그런데 북한이 화폐개혁 이후 국가주도 개발체제의 준비를 서두르고 있지만 엄밀하게 말하면 북한의 개발체제는 이원적이라고 할 수 있다. 김정일이 말하는 선군정치적 개발체제는 국방공업 개발을 최우선하는 ‘선군시대 경제노선’에 입각해있다. 이것을 뒷받침해온 것이 ‘김일성-김정일’의 후계체제 이행기에 확립된 ‘수령 직속경제(당경제 + 제2경제 → 북한판 군산복합체)’였다.⁸⁾ 북한은 국가 주도의 새로운 개발체제를 표방하고 있지만 선군시대 경제노선을 폐기하지 않고 있다. 이는 선군시대 경제노선의 물적 기반이라고 할 수 있는 ‘수령 직속경제’를 그대로 가져가겠다는 것으로 해석할 수 있다. ‘김정일-김정은’의 후계체제는 한편에서

6) 화폐개혁 초기 청진에서 유포된 소문. 출처는 일본 RENK.

7) 화폐개혁의 후유증이 심각해지자 북측 관련자들은 김정은의 화폐개혁 관여설을 부정하고 이와 관련된 언급은 일체하지 않고 있는 것으로 보인다.

8) 정광민, “김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동”, 『국방정책연구』, 2009년 겨울호, 참조.

‘수령 직속경제’를 계승하면서 다른 한편에서 새로운 개발체제(이하 ‘신개발’로 약칭)를 수립하는 쪽으로 가닥을 잡은 것으로 보인다. 이점에서 이원적 개발체제라고 보는 것이다.

본고는 먼저 이원적 개발체제에 대한 이해를 돕기 위해 후계체제와 북한의 경제변동에 대한 역사적 비교를 하고, 화폐개혁 이후 북한이 공식화하고 있는 새로운 개발체제의 성격이 무엇인가를 살펴보고, 화폐개혁 실패 이후 북한의 이행경로에 대한 시사점을 정리해보고자 한다.

II. 후계체제와 경제변동 : 역사적 비교

1. 1972년 체제와 수령 직속경제의 출현⁹⁾

후계체제 구축과 경제를 포함한 전반적인 체제 재편의 상관성을 이해하기 위해서는 ‘김일성—김정일’의 후계체제 하에서 진행된 대규모의 체제 변동 사례를 먼저 확인해둘 필요가 있다. 1972년 사회주의 헌법 채택과 함께 성립한 체제를 ‘1972년 체제’로 부른다면 ‘김일성—김정일’의 후계체제는 1972년 체제 후기에 본격화된다.

1972년 체제는 전쟁준비를 최우선하는 국방국가를 지향하는 체제인데 이때 정치·경제에서의 대규모 변동이 있었다. 정치분야에서는 김일성 유일체제가 완성되고 권력세습을 위한 가족국가 체제(‘김일성-김정일’의 후계체제)가 출현하고, 경제분야에서는 국방경제체제의 재편이 있었다.

국방경제체제의 재편은 ① 1972년에 공식 출범한 제2경제위원회의 창설, ② 1974년에 신설된 당 경제기구인 39호실 산하에 북한의 핵심 무역·수출부문(외화경제)을 끌어들이는 새로운 당경제 체제의 출범, ③ 1978년 이후 당경제와 제2경제(군사경제)의 금융적 융합이라는 단계를 거쳐 진행되었다.

이로써 북한의 공식경제는 당경제, 제2경제, 그리고 내각이 관할하는 인민경제의 3중 경제로 분절되었다. 공식경제의 3중경제화에서 가장 핵심적인 부분은 바로 당경제와 제2경제인데 양자가 금융적으로 결합함으로써 북한경제 전체가 하나의 거대한 군산복합체로 변하였다. 그리고 이 부분이 ‘수령의 직속경제’가 되었다. 1972년 체제 후기에 진행된 경제변동의 핵심적 내용은 여기에 있었는데 수령 직속경제는 가족국가의 물적 기반인 동시에 국방국가체제를 경제적으로 재생산하는 기반이기도 하였다.

9) 이 부분은 정광민의 앞의 논문을 주로 참조.

2. ‘김정일-김정은’의 후계체제와 신개발체제

김일성 사후 김정일의 선군정치는 정치분야에서는 국방위원회 체제와 경제분야에서는 국방공업을 최우선하는 선군시대 경제노선을 기본으로 하고 있다. 선군시대 경제노선을 물질적으로 뒷받침해온 것은 1972년 체제에서 계승한 수령 직속경제였다. 이 점에서 1972년 체제가 김정일 선군정치의 원형이라고 할 수 있다.

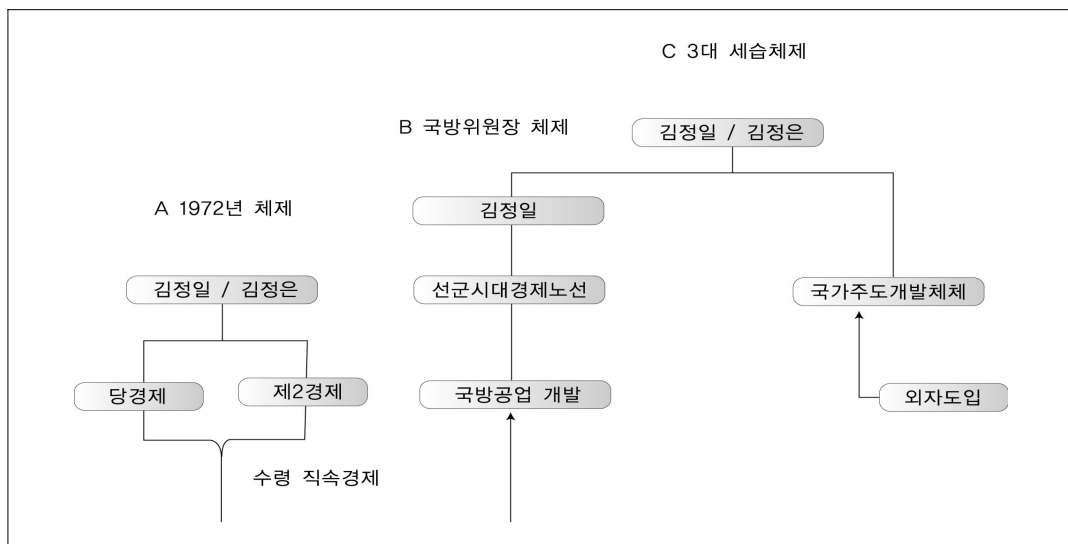
‘김정일-김정은’의 후계체제는 정치분야에서는 국방위원회 중심 체제가 강화되고 있고 경제분야에서는 새로운 국가주도 개발

체제가 정비되고 있다.

아직 신개발체제가 완성되지 않았지만 ‘김정일-김정은’의 후계체제가 앞서 언급한 대로 이원적인 개발체제를 유지할 것이라고 보는 이유는 이렇다. 첫째, 화폐개혁 이전부터 김정일은 내각의 ‘특수경제’ 축소 건의를 단호히 거부, 묵살하였다.¹⁰⁾ 여기서 말하는 특수경제란 수령 직속경제와 거의 동일한 것이다.

둘째, 2010 신년 공동사설에서 인민생활 향상과 관련된 시책이 이례적으로 강조되어 이 분야를 최우선하는 투자 조정이 이루어진 것이 아닌가 하는 추측이 제기되었지만 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 노동신문

〈그림 1〉 후계체제와 경제변동의 역사적 비교



10) 한기범, 앞의 논문 참조.

2월 12일자에 의하면 김정일은 “인민생활을 향상시키고 경제강국을 건설하자고 해도 막강한 군사력의 담보가 있어야 한다”며 “선군의 위력으로 대고조를 일으키자는 것이 나의 의도”라고 말했다.¹¹⁾

김정일의 이 발언은 인민생활의 향상을 강조하고 있지만 여전히 국방공업 개발을 우선하는 선군시대 경제노선을 중시하고 있다는 것을 강력히 시사하는 것이다. 이는 선군시대 경제노선과 밀접한 관련을 갖는 수령 직속경제가 그대로 온존하거나 혹은 강화될 수도 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 여기서 ‘김정일—김정은’의 후계체제는 수령 직속경제를 한 축으로 하면서 신개발을 도모하고 있다고 볼 수 있다.

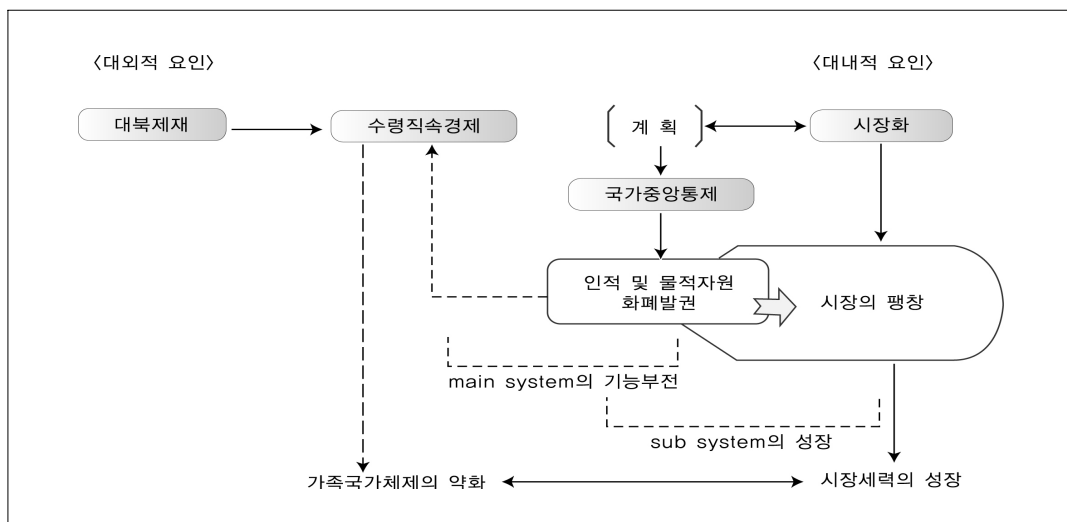
Ⅲ. 화폐개혁과 북한의 개발체제

1. 화폐개혁과 개발

앞서 북한의 화폐개혁은 새로운 개발체제 정비와 깊은 관련성을 갖는 것으로 파악하였다. 그렇다면 북한은 왜 새로운 개발체제의 정비를 서두르지 않으면 안되었을까? 대내, 대외의 두 요인으로 나누어 이 문제를 정리해보기로 하자.

대내적 요인으로는 무엇보다도 시장화가 새로운 체제적 위기 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 북한의 시장화는 신흥 경제세력인 ‘돈주’를 주축으로 한 무역, 유통, 생산, 금융의 일대 네트워크의 출현을 가져왔

〈그림 2〉 국가주도 개발체제 정비의 대내외적 요인



11) 『연합뉴스』, 2010. 2. 12.

다. 이 네트워크 하에서 시장은 공적 부문과도 일정한 연계를 가지고 그 인적·물적 자원을 활용하면서 경영활동의 영역을 확장해왔다. 국가적 측면에서 본다면 공적 부문에 대한 시장 잠식이 심각하게 진행 중에 있는 것이다. 이 결과 시장활동을 하는 개인들의 수중에는 점점 더 많은 화폐가 축적되고 이것이 여러 유형의 경영활동과 결합하면서 시장화는 더욱 촉진되고 있는 실정에 있었다.

북측 당국자는 이 상황을 이렇게 보고 있었다. “솔직히 말하여 지금 국가에는 돈이 없지만 개인들에게는 국가의 2년분 예산액이 넘는 돈이 깔려있다.”¹²⁾ 북한 당국자가 한탄하고 있듯이 화폐 소지 측면에서 이미 시장은 국가를 능가하는 상황에까지 이르렀다.

그런데 시장화의 문제는 여기에 그치지 않는다. 지금까지 북한주민은 가족국가체제가 요구하는 수령 숭배의 교의를 받아들이고 초소와 같은 각종 노동현장에 배치·복무되는 한 식량을 비롯하여 최소한의 생활자원을 배분받는 시스템에서 살아왔다. 하지만 1990년대 중반 배급제가 붕괴되면서 이 시스템은 더 이상 작동되지 않게 되었다. 북한주민들은 자신의 생계를 시장에서 해결하는 법을 터득하게 되었고 가족국가체제에서 금기시해 온 각종의 외부 정보에 대해서

도 개방적인 태도를 보이기 시작하였다. 그야말로 북한주민들은 가족국가체제로부터 물질적으로도 정신적으로도 자립화해 나가고 있다. 여기에다가 시장화를 매개하여 출현한 인적 네트워크, 개혁지향적인 관료층과 기업관리자, 그리고 신흥 상인층들이 광범하게 존재하고 이들이 보수적인 가족국가체제와는 다른 지향성을 갖는 시장세력으로서 서서히 모습을 드러내고 있다. 환언하면, 가족국가체제의 약화가 심각하게 진행 중에 있는 것이다.

가족국가체제가 약화되는 내적 요인이 시장화라고 한다면 외부적 요인은 유엔을 비롯한 국제사회의 대북제재이다. 북한은 그동안 비공식적인 무기거래 등을 통해 외화를 조달해왔고 이것이 수령 직속경제를 가동하는 중요한 원천이었으나 핵실험 이후 수차례에 걸친 대북제재로 큰 타격을 받고 있다. 수령 직속경제와 밀접한 관련이 있는 중핵기업과 책임자들이 줄줄이 제재 리스트에 이름이 올려졌다. 이에 따라 외화를 벌어들이는 비공식적인 국제경제활동이 크게 위축되었고 수령 직속경제도 예전에 없는 어려움에 직면해있다.

이런 상황에서 김정일은 김일성이 그랬듯이 자신의 권력을 아들인 김정은에게 물려주려 하고 있다. 그런데 최고 통치자인 김

12) 한기범, 앞의 논문, p.126 참조.

정일은 와병 중이다. 이 때문에 3대 세습을 위한 후계체제 구축에 속도가 더해지고 있다. 그런데 ‘김일성-김정일’의 후계체제와 비교해볼 때 ‘김정일-김정은’의 후계체제는 여러 가지로 불안정하다. 김정일은 북한이 정치강국이자 군사강국이라고 말하고 있지만 국제사회에서는 기아에 허덕이는 최빈국으로 규정되고 있다. 인민이 굶주리고 있는데 무슨 강국이요, 무슨 대국이요 하는 것은 허상에 지나지 않는다. 이런 사정은 아마도 김정일 자신이 누구보다도 잘 이해하고 있을 것이다. 그래서 신개발체제를 출범시키려고 하는 것이다.

그런데 경제개발을 하려면 돈이 있어야 하지만 공간(국가 돈주머니)이 텅 비어있는 형국이다. 앞서 설명하였듯이 가족국가체제를 지탱해온 수령 직속경제도 경제체제로 타격을 받고 있는데다 시장화로 인해 국가의 돈주머니도 거의 고갈된 상태에 있다. 후계체제의 안정화를 위해서는 돈이 필요하다. ‘먹는 문제’를 해결하고 김일성의 유지를 관철하고, 살림집 건설을 통해 경제실적을 과시하기 위해서도 돈이 있어야 한다. ‘김정일-김정은’의 후계체제가 시급히 해결해야 할 과제는 ‘텅 빈 공간’을 어떻게 채울 것인가 하는 문제이다. 후계체제의 기획가

들은 이 문제를 “시장의 돈을 빼앗아 오고”¹³⁾, 외자를 도입하는 것으로 해결하려고 한 것이다. 전자는 화폐개혁으로 실행에 옮겨졌고 후자는 신개발체제의 정비로 구체화되고 있는 중이다. 그렇지만 화폐개혁으로 공간을 채우는 전략은 실패하였다. 초 인플레이션의 진행으로 신권의 가치는 폭락하였다. 시장이 작동되지 않는 상황에서 최소한의 주민생계를 보장하기 위한 재정지출은 더 확대되고 오히려 재정적자가 늘어날 것이다. 이제 남은 것은 외자를 도입해서 공간을 채우는 것이다. 최근 북한당국이 외자 도입을 위해 동분서주하는 이유가 여기에 있는 것이다.

2. 신개발체제의 성격

화폐개혁 이후 북한은 아직까지 부분적이고 시안적인 수준이지만 새로운 개발기구와 개발계획, 제도정비 등에 관해 공표하고 있다. 이를 통해 북한이 추진하고자 하는 개발체제가 어떤 성격의 것인지 조금씩 윤곽이 드러나고 있다. 아래에서는 지금까지 공표된 내용을 중심으로 개발의 정치, 개발의 담당자, 개발의 유형에 초점을 맞추어 개발체제의 성격을 파악해보고자 한다.

13) 한기범, 앞의 논문, p. 126 참조

가. 개발의 정치

개발경제학에서는 1960년대 이후 동아시아의 경제성장과 관련된 개발체제를 개발독재 혹은 권위주의 정치체제로 부르고 있다. 이런 맥락에서 동아시아의 사회주의 국가인 중국이나 베트남도 일당 독재 하에서 개발이 추진된다는 점에서 권위주의 개발체제로 규정되기도 한다. 그러면 북한은 어떤가? 북한은 중국이나 베트남과 유사성이 있지만 동일한 차원에서 비교하기는 어렵다.

개발의 정치에서 북한은 첫째 수령체제 유지를 위해 체제 내 '이질적 요소'를 제거하는 숙청의 정치, 공포의 정치가 주기적으로 반복되고 이것이 개발에 역행하는 반개발적인 결과를 야기하고 있다는 점이다.¹⁴⁾ 둘째 평시와 전시의 구분이 모호한 준전시체제인 국방위원회 체제 하에서 인적·물적 자원의 전시적 동원이 상시적으로 이루어지고 있는 체제이다. 셋째 핵개발 및 핵보유국 지위 추구로 인해 국제관계가 불안정한 상태에서 개발을 지향하는 체제라는 것이다. 넷째 리더십의 교체가 이루어지지 않고 세습에 의해 후계체제가 결정되는 구조에서는 후계체제의 안정화가 최우선하고 개발의 경제적 논리는 후순위로 밀려날 수 있다는

것이다. 다섯째 수령 직속경제가 존속하는 국민경제적 논리보다는 특수경제에 대한 우선순위의 논리가 지배하는 관행이 반복될 수 있다는 것이다.

요컨대 북한의 개발 정치는 국가가 인적·물적 자원의 동원력과 통제력을 일정하게 유지하고 있지만 그것은 전시적인 동원체제에 주로 의존하는 것이다. 뿐만 아니라 수령체제와 후계체제, 그리고 국제관계가 개발에 친화적이지도 못하다. 달리 표현하면 개발의 정치가 개발지향성으로 전일화되지 못한 불안정한 상태에 있고 '반개발의 정치'로 역주행할 수 있는 요소를 가지고 있다는 것이다.

나. 개발의 담당자

앞서 언급한 바와 같이 북한은 국방위원회 위원장 명령과 국방위원회 결정¹⁵⁾에 따라 대풍그룹과 연계된 국가개발은행 설립안을 공표하였다. 이 안에는 개발의 추진주체, 담당자가 누구인지가 드러나 있다. 첫째 새로운 개발체제를 제도화하는 명령과 결정의 주체로서 국방위원회가 최상위에 위치하고 위원장인 김정일이 결정적인 역할을 하고 있다. 둘째 개발의 설계자 역할을 하는 대풍그룹의 이사회는 국방위원회, 내각, 재정

14) 한기범, 앞의 논문, p. 34 참조.

15) 국방위원회 위원장 명령으로서 「조선대풍국제투자그룹의 활동을 보장할데 대하여」가 나왔고 국방위원회 결정으로서 「국가개발은행을 설립함에 대하여」, 「조선대풍국제투자그룹조정위원회를 설립함에 대하여」가 나왔다.

성, 유관부서, 조선아시아태평양위원회, 대풍그룹 대표 등 7명으로 구성되는데 내각보다는 국방위원회와 군·당 그룹이 중심에 있는 인상을 주고 있다. 셋째 대풍그룹은 국가소유의 국영기업체이고 국가투자법에 따라 설립되는 산하 기업¹⁶⁾도 당연히 국영기업체이다. 넷째 대풍그룹이 국가소유 기업이라는 사실이 강조되고 있지만 자본동원 면에서는 내자보다도 외자도입에 주로 의존하는 양상을 보인다.

이상을 정리하면 신개발체제는 국가주도의 개발체제이나 전문 관료 그룹보다는 군·당 그룹들이 주도하는 양상을 보이고 자본 면에서 외자의존형이라는 특징을 보이고 있다. 아울러 특기할 부분은 북한 개발의 담당자로서 내부에서 성장한 민영기업가가 존재하지 않는다는 것이다. 이 점에서 북한의 개발체제는 시장배제형의 국가주도와 외자의존형 개발체제로 규정할 수 있다.

다. 개발의 유형

북한은 경제개발 기구 신설에 이어서 평양 등 8개 도시를 경제특구로 지정하는 신경제정책을 추진 중에 있다고 한다.¹⁷⁾ 이를 두고서 일각에서는 중국식이다, 박정희식이다 하는 이야기들이 재론되고 있다. 그런데 결론부터 말하면 북한의 개발 유형은 중국

식도 박정희식도 아니다. 왜인가? 중국형은 아래로부터의 시장화를 중앙정부가 추진하고 제도화하는 과정과 밀접하게 결합된 것이지만 북한은 이러한 프로세스가 결여되어 있거나 오히려 화폐개혁 조치에서 보듯이 기존의 시장화조차도 부정하고 있다. 북한의 개발이 반시장적이라는 점에서 박정희식과도 결정적으로 다르다. 박정희 모델은 시장경제를 바탕으로 한 것이고 국가주도라고 하지만 직업 관료의 역할이 중요하였고 민간 기업이 개발의 주된 담당자였다.

북한의 개발유형은 굳이 말하자면 '우리식'(북한식)이다. '우리식 개발'이란 무엇인가? 첫째 이데올로기 면에서 우리식 사회주의 이데올로기에 입각해 있다. 둘째 미일관계 등 국제관계가 불안정한 가운데 중국 의존형 개발이 되고 있다. 셋째 개발기구 면에서 개발기획과 투자업무를 총괄하는 조직은 대풍그룹인데 특이하게도 기업조직 형태를 취하고 있으면서 국방위원회의 명령과 결정에 따르고 있다는 것이다. 넷째 국방개발과 민수개발이 분리된 이원적인 개발체제라는 점이다. 다섯째 개발목표는 이미 달성하였다고 하는 정치·군사 강국에 이어서 경제강국을 실현하여 강성대국에 도달하는 것이다.

전체적으로 본다면 우리식 개발은 민수부

16) 25개 회사가 설립 예정이라고 한다. 『조선신보』, 2010. 3. 2.

17) 『日本經濟新聞』, 2010. 3. 2.

문의 경제개발이 새롭게 강조되고 있다는 점에서 일정한 의의가 있다. 선군의 개발체제로부터 변화가 시작된 것이다.¹⁸⁾ 하지만 선부(先富)의 개발체제로 완전한 전환이 이루어진 것은 아니며 선군정치의 규정성이 여전히 강하게 남아있다. 우리식 개발은 선군과 선부의 중간지점에 있는 과도기적인 개발체제라고 할 수 있다.

IV. 북한의 이행경로에 대한 시사점

1. 화폐개혁과 그 실패의 충격

화폐개혁 조치가 어떤 결과를 가져왔는지는 두 가지 지표, 즉 쌀값과 환율을 보면 된다. 2010년 3월 3일 쌀 1kg의 시장가격은 1,000~1,100원인데 2009년 12월의 시장가격 50원을 기준으로 하면 20~22배 상승하였다. 또한 2009년 12월의 국정가격 23원¹⁹⁾을 기준으로 하면 44~48배, 2010년 2월 4일의 국정가격 240원²⁰⁾을 기준으로 하면 4배 이상이나 상승한 것이다. 환율은 3월

3일 암시장에서 1달러당 2,100~2,500원으로 거래되었는데²¹⁾ 1월의 공식환율 96.9원²²⁾에 비하면 22~26배나 오른 것이다.

이로써 북한당국이 화폐교환 조치를 통해 달성하려고 하였던 인플레이션 해소도 실패하였고 북한 원화의 가치를 높여서 공식환율과 시장환율 간의 격차를 해소하는데도 실패하였다.²³⁾ 이렇게 참담한 결과를 가져온 것은 기본적으로 무리한 화폐교환 탓이지만 여기에다 외화사용금지와 시장봉쇄가 연속적으로 가해지면서 시장기능이 거의 마비되었기 때문이다.

어떤 면에서는 북한당국의 의도대로 사적시장은 크게 약화되었다. 하지만 그에 대한 비용이 너무 컸다. 시장이 마비 수준에 이르면서 신권의 가치는 폭락하였다. 북한 원화에 대한 신뢰도가 내외적으로 바닥에 떨어졌기 때문이다. 이로 인해 중소상인이 몰락하고 노동자들의 식량난은 심화되었다. 아사자도 속출하고 있다. 북한주민들 사이에서 잘못된 정책을 입안한 북한 당국자에 대한 원망과 분노가 커지고 있다.²⁴⁾

18) 정광민, “북한식량문제의 해법”, 『수은북한경제』, 2008년 여름호 참조.

19) 국정가격인지 한도가격인지 불분명한데 당시 일부 수매상점 판매가가 20원대였다고 한다. 『데일리엔케이』, 2010. 2. 3.

20) 『데일리엔케이』, 2010. 3. 3.

21) 『데일리엔케이』, 2010. 3. 3.

22) 『연합뉴스』, 2010. 1. 8.

23) 조명철, “화폐개혁 이후 북한 경제상황 평가 및 전망”, 『정세와 정책』, 2010년 2월호 참조.

24) 법륜스님은 북한주민들이 ‘정부정책이 잘못됐고 정치체제가 문제’라는 의식을 공공연히 갖게 됐다고 말하고 있다. 『동아일보』, 2010. 3. 6.

민심이반이 가속화하자 북한당국은 2월에 들어서 서둘러 시장재개를 허용하는 조치를 취하였지만 이것만으로 원화에 대한 신뢰도를 회복하기는 역부족이었다. 쌀값이 잠시 하락하였지만 곧 폭등세로 돌아선 것은 원화의 가치가 계속 하락하고 있기 때문이다.

북한주민들은 이제 “조선돈을 믿지 않는다”고 한다.²⁵⁾ 국경지역에서는 북한돈으로 거래하려는 상인이 거의 없고, 짐꾼까지 북한돈으로 임금을 주면 받지 않는다고 한다.²⁶⁾ 북한주민들은 북한돈은 종잇조각이라고 생각하고 달러나 위안화를 선호한다. 화폐개혁으로 달러화를 방지하려는 의도가 있었다고 이야기되지만 북한경제의 달러화와 위안화에 대한 의존이 더욱 심화된 것이다.

2. 북한당국의 수습책

북한당국은 먼저 민심수습에 나섰다. 화폐개혁을 주도한 것으로 알려진 박남기 당 재정계획부장의 총살설이 돌고 김영일 내각 총리의 정책실패에 대한 사과발언도 나왔다. 동시에 공안차원의 대책도 강화하였다.

2월 1일 중국 휴대전화로 외부와 연락하는 자 등을 민족반역죄로 처단하는 내용은 담은 인민보안성 ‘포고령’이 나왔다. 2월 8일 북한의 양대 공안기관인 인민보안성과 국가안전보위부가 체제전복 시도에 강력히 대처하겠다는 내용의 연합성명을 발표하였다. 3월 5일 반탐(대간첩) 목적의 공민증 신규 발급이 결정되었다는 보도가 있었다.²⁷⁾

경제적 대책으로서는 대내적으로는 소비재의 많은 부분이 ‘시장’이 아닌 ‘계획적인 공급유통체계’에 따라서 유통되도록 하는데 역점이 두어지고 있다.²⁸⁾ 대외적으로는 김정일 중국 방문설이 시사하듯이 중국으로부터의 경제원조 획득에 총력을 기울이고 있다. 사실 지금 시점에서 북한이 기댈 곳은 중국밖에 없는지도 모른다. 중국은 작년 원자바오 총리의 방북시 대규모 경제기술협조협정 등에 합의한 이래 대북정책의 기초가 북한과의 경제관계 활성화로 이행하였다.²⁹⁾ 올해 들어와 신압록강 대교 건설의 10월 착공 결정을 비롯하여 중국을 중심으로 하는 100억 달러 규모의 대북투자계획이 북중 간에 협의중에 있는 것으로 알려지고 있다.³⁰⁾

25) 『데일리엔케이』, 2010. 3. 4.

26) 『열린북한방송』, 2010. 2. 11.

27) 『데일리엔케이』, 2010. 3. 5.

28) 『조선신보』, 2010. 3. 3.

29) 배중렬, “두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제”, 『수은북한경제』, 2009년 겨울호 참조

30) 한때 북한이 100억 달러의 외자를 유치하였다는 설이 나돌았으나 사실이 아닌 것으로 확인됐다.

이상에서 알 수 있듯이 북한당국의 수습책은 한편에서 공안기구를 동원하여 민심을 수습하면서 다른 한편에서는 시장배제의 국가주도와 중국의존의 개발정책의 추진에 사활을 걸고 있다. 적어도 지금까지의 경과만을 보면 정책전환의 조짐은 보이지 않는다.

3. 북한의 이행경로에 대한 시사점

역사적으로 보면 ‘김일성-김정일’의 후계체제가 성공적으로 안착하고 김일성 사후 김정일 국방위원장 체제가 지금까지 지탱할 수 있었던 요인 중 하나는 수령 직속경제가 있었기 때문이다. 물론 정확하게 말하면 수령 직속경제만으로 체제유지가 가능했던 것은 아니다. 여기에 원조가 있었다. 사회주의권 붕괴 이전에는 소련, 중국 등 사회주의권으로부터의 원조가 중요한 역할을 하였고 사회주의권 붕괴 이후에는 중국과 남한을 비롯한 국제사회의 원조가 중요한 역할을 하였다. 하지만 기본축이 되는 것은 어디까지나 수령 직속경제였다.

수령 직속경제가 있었기 때문에 대규모의 기념비적 건축물 건설도 선물통치도 가능했고 더 나아가 국방경제도 가능했던 것이다. 김정일이 선군정치를 호령하면서 핵개발이 가능했던 것도 수령 직속경제가 있었기 때

문이다.³¹⁾

그러면 지금의 ‘김정일-김정은’의 후계체제는 어떤가? 이 체제도 여러 형태의 경제재편을 추진하고 있는 것으로 보이는데 기본적인 특징은 앞서 언급한대로 이원적인 개발체제로 가고 있다는 것이다. 문제는 이원적인 개발체제가 정상적으로 기능할 수 있는가에 있다. 가장 중요한 문제는 이 체제가 다시 승계하게 될 수령 직속경제가 어떻게 될 것인가에 있다. 지금 수령 직속경제는 대북경제제재로 크게 위축되어 있다. 이 체제는 대내적으로는 3대 세습을 안정화하고 대외적으로는 핵보유국 지위를 확보하는 데 정책의 주안점이 놓여있는 데, 이를 위해서는 수령 직속경제의 정상화가 필요하다. 그런데 수령 직속경제를 정상화하기 위해서는 대북제재가 해제되어야 하고 이를 위해서는 핵문제를 해결해야 한다. 따라서 북한이 핵보유국 지위를 추구하는 한 대북제재 해제는 어려울 것이고 수령 직속경제의 정상화도 기대하기 어렵다.

이런 환경 속에서 새로운 개발체제의 정비를 추진하고 있는 것이다. 신개발은 표면적으로는 수령 직속경제와는 무관한 것처럼 보인다. 개발의 새로운 추진 주체인 대풍그룹의 박철수 회장은 대풍그룹의 활동이 그 무슨 ‘제재’에도 얽매이지 않은 ‘합법적인 활

31) 수령 직속경제가 체제유지에는 지대한 공헌을 하였지만 인민생활에는 그다지 도움이 되지 못하였다.

동이라는 것을 강조하였다. 뿐만 아니라 “주식회사 형태인 대풍그룹은 투명성을 유지하기 위하여 앞으로 그 업무내용에 대해서 공포하게 된다”는 것을 명언하였다.³²⁾ 이 발언은 신개발은 자본운용과 경영에서 국제사회가 용인하는 합법성과 투명성의 원칙 아래 추진된다는 것을 선언한 것으로 보인다.

여기서 한 가지 의문이 남는다. 신개발과 수령 직속경제와의 관련성에 대해서이다. 신개발의 추진기구인 대풍그룹은 2006년 제2경제위원회의 대외경제총국 산하기업으로서 출범한 기업체이다.³³⁾ 당사자들은 이 부분에 대해서 아직 아무런 설명이 없다. 현재 대풍그룹은 제2경제 산하기업일 수도 있고 아닐 수도 있다. 후자의 경우 제2경제 산하기업의 재편이 이루어지고 제2경제로부터 독립하면서 신개발의 핵심기구로 전환했을 수도 있다. 박철수 회장의 합법성과 투명성 발언을 상기해 볼 때 대풍그룹은 최소한 제2경제 대상이 되고 있는 제2경제와의 관련을 일정하게 정리하고 새로운 개발기구로서 재출범했을 수도 있다.

그렇다면 신개발은 정말 수령 직속경제와 무관한 것일까? 지금으로서는 반드시 그렇다고 말하기도 어렵다. 왜인가? 첫째 새로

운 개발기구로서 하필이면 제2경제와의 관련성이 노출되어 있는 대풍그룹인가 하는 점이다. 둘째 대풍그룹 이사회 구성멤버 중 ‘유관부서’가 제2경제위원회 측 인사가 아닌가 하는 관측이 제기되고 있다는 점이다. 셋째는 대풍그룹과 연계된 국가개발은행 설립의 결정주체가 국방위원회(위원장)라는 점이다. 국방위원회를 주목하는 이유는 후계자 김정은의 후계체제가 국방위원회를 중심으로 이루어지고 있기 때문이다.³⁴⁾ 이상의 사실을 바탕으로 추론한다면 신개발은 수령 직속경제의 일부를 편입하고 이를 바탕으로 후계자 김정은의 새로운 직속경제(새 돈주머니)가 만들어지는 과정이 동시에 진행되는 것일 수도 있다.

이렇게 본다면 최근 수령 직속경제의 재편 과정에 있었던 39호실과 38호실의 통합 등 방만한 당경제 체제의 정비와 제2경제위원회 산하 기업의 정비가 새로운 직속경제의 창출과 밀접한 관련을 가지고 있는 것일 수 있다.

만일 신개발이 새로운 직속경제 창출과 관련을 갖는다면 구 직속경제 산하에 있었던 국영기업들이 대풍그룹의 산하기업으로 전환하거나 국가주도 개발의 주체로서 적극

32) 『조선신보』, 2010. 3. 2.

33) 『동아일보』, 2010. 3. 3.

34) 『열린북한방송』에 의하면 김정은은 금년 10월 국방위원회 제1부위원장의 직에 취임할 것이라고 하는데 이는 국방위원회를 중심으로 하는 후계체제 구축이 진행 중임을 의미한다.

적으로 참여하는 것이 하나의 방안이 될 것이다. 이러한 수령 직속경제 재편의 방향은 국제사회가 용인하는 합법적 영역에서 새롭게 성장의 동력을 확보하려는 시도일 수도 있는데 이 점은 긍정적인 변화로 볼 수도 있다. 그런데 문제는 신개발은 외자가 주도적으로 참여하는 개발이고 이에 부합하는 국제적 기준의 이행을 요구한다는 점이다. 신개발에서 신구의 수령 직속경제가 깊숙이 개발에 참여한다면 이 부분에 대해서도 투명성을 요구받게 될 것이고 종래의 비밀스런 기업경영 관행은 심각한 도전에 직면하게 될 것이다. 결국 이 문제는 이원적인 개발체제가 쉽게 안착하기 어렵다는 것을 시사하는 것이다. 이런 구조적인 문제 이외에도 신개발은 세계경제체제로의 재편입에 필요한 국제관계를 아직 정립하지 못하고 있다는 문제가 있다. 따라서 현재의 조건에서 수령 직속경제의 재건도 신개발의 가동도 쉽지 않은 상태에 있다. 아무튼 '김정일-김정은'의 후계체제는 대단히 불안정한 환경에 놓여 있다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 이 체제의 장래를 전망한다면 두 가지 경로를 예상할 수 있다. 하나는 중국의 원조를 바탕으로 신개발체제가 가동되면서 그럭저럭 체제를 유지하고 김정은 후계체제가 공식 출범하는 것이다. 일본


의 한 논자는 중국의 100억 달러 투자계획이 실행에 옮겨지면 북한이 화폐개혁의 후유증을 충분히 극복할 수 있다고 전망한다.³⁵⁾

다른 하나는 중국의 투자계획이 부분적으로만 실행되고 신개발체제가 지체된다면 김정은 후계체제에 이상이 발생할 수 있다는 것이다. 이미 화폐개혁의 실패로 김정은과 그 측근세력의 정책판단 능력에 심각한 의문이 제기되고 있다. 여기에 신개발의 지체로 민생고가 심화되고 민심 이반이 가속화된다면 김정은 후계체제의 정당성 여부를 둘러싸고 권력투쟁이 일어날 수도 있다. 이때 파국적인 상황을 회피하기 위해 집권세력 내부에서 '상징 수령제'로의 조정이 이루어질 수 있다. 김정은은 가족국가를 상징하는 존재로 위상이 규정되고 실권은 백두혈통과 가족적 연계를 갖는 인물이 쥐게 된다. 현재로서는 김정일의 매제인 장성택이 가장 유력한 대안이다. 장성택이 실권을 장악하면 시장경제로의 정책전환이 있을 수도 있다.

결론을 비유적으로 말하면 이렇다. 지금의 상황은 '김정일-김정은'의 후계체제가 달리던 호랑이 등 위에서 뛰어내린 격이다. 호랑이는 시장화이자 개혁지향세력이요 북한주민이다. 이 호랑이가 화폐개혁의 후유

35) 재일 북한문제 평론가인 河信基(<http://blogs.yahoo.co.jp/lifeartinstitute/40983414.html>)의 주장이다.

중으로 후계체제를 향해 달려들고 있다. 당장 이 체제는 중국이라는 나무 위에서 위기를 모면하고자 한다. 하지만 이것은 임시방편이다. 언제까지나 나무 위에 있을 수는 없다. 나무 위에서 내려와 호랑이를 달래고 다시 호랑이와 함께 달려야만 살아남을 수

있다. 북한당국은 여기에 부합하는 현실적인 경로를 선택할 수밖에 없을 것이다. 상징 수령제 하에서의 정책전환이 하나의 선택지가 될 수도 있다. 이것이 북한이 파국을 회피하는 길인지도 모른다. 

〈참고문헌〉

- 김정일, “조선민주주의인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의국가이다”, 2008. 9. 5
- 배종렬, “두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제”, 『수은북한경제』, 2009년 겨울호
- 정광민, “북한식량문제의 해법”, 『수은북한경제』, 2008년 여름호
- _____, “김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동”, 『국방정책연구』, 2009년 겨울호
- 조명철, “화폐개혁 이후 북한 경제상황 평가 및 전망”, 『정세와 정책』, 2010년 2월호
- 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치 : 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009)”,
경남대 박사학위논문, 2009. 12.
- 『데일엔엔케이』, 2010. 2. 3 ; 3. 3 ; 3. 4 ; 3. 5
- 『동아일보』, 2010. 3. 3 ; 3. 6
- 『연합뉴스』, 2010. 1. 8 ; 2. 12
- 『열린북한방송』, 2010. 2. 11
- 『오늘의 북한소식』최근호
- 『중앙일보』, 2009. 12. 17
- 『조선신보』, 2009. 12. 4 ; 3. 2 ; 3. 3
- 『日本經濟新聞』, 2010. 3. 2