

김정은 시대 북한 경제정책의 변화와 전망

권영경*

- I. 서론
- II. 김정일 시대 경제발전전략: 선군경제발전노선의 이중전략
- III. 김정은 시대 경제발전전략: 새로운 이중전략의 재시동
- IV. 맺음말

요약

탈냉전 이후 북한은 체제변화의 패러독스와 국제사회에서의 고립으로 인한 피포위의식으로 인해, 과거 경제·군사 병진노선을 3대 세습정권에 이르기까지 전술적 경제정책 변화를 수반하며 유지해오고 있다. 즉 경제발전을 위한 재원을 군사부문에 우선 투입하는 기조를 유지하면서도, 제한적 개방을 점진적으로 확장하며 시장기능을 부분 활용하는 이중전략을 실행해오고 있다. 김정일 시대에 선군경제건설노선의 기조하에 계획과 시장의 ‘분리형’ 병존 및 점식 개방전략을 실행하였지만, 경제발전을 위한 이중전략은 3년의 실험으로 중단되었다. 김정일의 이중전략은 북한경제체제의 구조적 모순만 확장시켜 놓고 말았다. 이 때문에 3대 세습정권의 정당성 명분으로 이른바 ‘강성국가의 변영’이라는 과제를 안게 된 김정은 정권은 공식 출범하면서 새로운 이중전략을 재시동하고 있다. 경제·핵무력 병진노선을 경제정책의 기조로 내세워 기존 병진노선을 계승·심화시키면서도, 계획과 시장의 ‘혼합형’ 병존 개혁실험과 선으로 연결되는 경제개발구 정책을 내세우고 있다. 김정은 정권의 이중전략은 김정일 정권의 그것과 비교·분석해 볼 때 1980년대 초반 중국의 개혁·개방조치들에 접근하고 있음을 관찰할 수 있다. 90년대 이후 장기적 추세 속에서 관찰해보면 김정은 정권이 좀 더 올라선 계단위에서 이중전략을 시행하려 함을 고찰해 볼 수 있었다. 그러나 김정은 정권 역시 사회주의원칙 고수하의 ‘북한식 변화’ 전략의 구도 속에서 이중전략을 시도하려 하고 있어 북한경제의 이행기적 성격만 강화시킬 것으로 판단되고 있다.

* 통일교육원 교수

I 서론

2012년 4월 공식 출범한 김정은 정권은 예상과 달리 빠르게 후견인 체제를 종식하고 ‘김정은의 유일영도체제’를 구축하고 있는 중이다. 김정은 제1위원장의 후계자 수업이 속도전으로 진행된 것만큼이나, 유일영도체제의 구축도 리영호·장성택 등 지배 엘리트들의 강도 높은 숙청과 세력교체를 통해 속도전으로 진행하고 있는 중이다. 동시에 김정은 정권은 2012년 4월 ‘4.6 담화문’에서 김정은 제1위원장이 “자주의 길, 선군의 길, 주체 사회주의 길을 걸어가겠다”라고 선포하며 김정일 시대를 계승할 것을 분명히 하면서도, 빠르게 김정은 시대의 특성을 나타내는 정책의 변화도 진행하고 있는 중이다.

김정은 정권은 스스로 김일성 주석이 북한식 사회주의 국가를 건국하고, 김정일 국방위원장이 대내외적 위기상황에서 북한식 사회주의체제를 수성하였으므로, 북한을 변형시켜야 할 과제를 안고 있다는 인식을 갖고 있는 것 같다. 김정은 정권은 이른바 「김일성민족」, 「선군조선」을 잇는 백두혈통의 계승이므로 ‘북한식’ 체제를 강성부흥시킬 시대적 미션을 갖고 있다고 인식하고 있는 것이다. 김정은 제1위원장이 2012년 4월 15일 열병식 연설문에서 “인민들의 허리띠를 더 이상 졸라매지 않겠다”라고 언급한 것은 바로 이러한 인식의 방증이었던 것으로 생각된다. 따라서 김정은 정권은 북한체제 유지의 전제조건이 되어버린 핵 능력 강화 지속을 위해 과거 수령들의 경제·군사 병진노선을 분명히 계승하면서도, 경제개발의 개념이 내포된 이중전략을 추구할 것을 이미 예고하였다고 할 수 있다. 김정일 정권이 실패한 소위 ‘사회주의 강성국가’ 건설전략하의 이중전략을 새로운 버전으로 추진하고자 하는 욕망을 정권의 출범 시부터 드러냈었다고 할 수 있다.

그러면 김정은 정권은 어떠한 방법론으로 이 미션을 추진해 나가려 하는 것일까? 김정은 정권이 김정일 시대를 계승하면서도 변화를 모색한다는 경제정책의 내용은 무엇이며, 이것은 어떠한 성격으로 평가할 수 있는 것인가? 그리고 그것은 성공 가능한 것인가? 본 장에서는 주로 이러한 문제들에 집중해, 우선 김정일 정권의 경제발전을 위한 이중전략을 고찰해 본 후, 그것이 어떤 결과를 초래함으로써 김정은

정권으로 하여금 다시 이중전략의 재시동을 압박하고 있는지, 그리고 김정은 정권의 이중전략은 김정일 정권의 그것과 어떠한 차별성을 지니고 있는지 등을 구체적으로 분석해보고자 한다. 이러한 분석은 김정은 정권하의 북한 경제정책의 성격을 판단하는데 도움이 될 것으로 생각된다. 그리고 1980년대 중국의 개혁·개방 정책과 비교해 그 미래전망을 진단하는데도 역할을 하고, 나아가서는 3대 세습체제의 연착륙 가능성에 대한 간접적 판단 자료도 제공하지 않을까 기대되기도 한다.

II 김정일 시대 경제발전전략: 선군경제발전노선하의 이중전략

북한은 김정일 시대에 경제발전전략으로서 국방공업 발전을 우선으로 삼는 선군 경제발전전략을 제시했었다. 선군경제발전전략의 성취 목표는 김정일 체제가 공식 출범하면서 내세운 ‘사회주의 강성대국’이었다. 김정일 시대 국가발전 목표였던 ‘사회주의 강성대국’이란 용어는 북한이 처한 환경적 조건을 볼 때 추상적이고 비현실적인 레토릭으로서, 경제발전의 구상을 담기 보다는 탈냉전 이후 위기상황에 처한 북한식 사회주의체제의 수성 의미가 역설적으로 담긴 표현이었다고 할 수 있다.

북한의 문헌에 따르면 ‘사회주의 강성대국’이란, “정치사상력, 군사력, 경제력이 강한 나라로서의 강성대국이 아니라, 사회주의가 튼튼히 다져지고 전면적으로 발전되어 그 위용을 만방에 떨치는 나라....사회주의를 새로운 높은 단계로 발전시켜 주체조선, 김일성조선의 기상을 온 누리에 떨치는 나라”¹⁾라고 정의되고 있다. 즉 단일화되어 있는 세계자본주의 질서 속에서도 북한식 사회주의체제가 생존·발전하여 연착륙된 나라라는 의미를 담고 있는 것이다. 그래서 북한은 ‘사회주의 강성대국’ 건설사상을, 1990년에 붕괴한 「현실사회주의」 이후를 이어 받아 새로운 사회주의

1) 철학연구소, 『사회주의강성대국 건설사상』(평양: 2000), pp.6~7. 최근 북한은 이러한 개념규정을 다시 한 번 분명히 밝히고 있다. 2009년 8월말 상하이에서 열린 국제학술회의에서 북한의 대표적 경제학자인 리기성은 “우리가 건설하는 강성대국은 보통의 경제대국이 아니라 주체의 사회주의사상을 사상적 기초로 하는 사회주의강성대국”이라고 언급했다. 리기성, “새로운 혁명적 고조로 강성대국의 대문을 열어나가고 있는 조선경제”, 『2009년 국제고려학회 학술대회 발표 논문자료집』, p.657.

발전단계를²⁾ 이룩하는 ‘건국강령’이라고 주장하고, 그 건설과정이란 다른 아닌 기존 북한식 사회주의 제도를 더욱 공고히 하는 과정이라고 규정하기까지 하였다.³⁾ 한마디로 사회주의재생·재건전략 차원에서 사회주의 강성대국 건설론을 내세웠던 것이다.

그런데 김정일 시대 당시 북한의 입장에서 볼 때 사회주의 강성대국 건설은 과거 진영질서와 같은 대외환경이 아닌, 초극화된 세계자본주의 질서 속에서 체제를 방어 하며 성취해야 하는 문제로 되어 있었다. 즉 이른바 북한식 사회주의체제를 압살 하려는 제국주의 세력들과 대결하며 경제건설을 해나가야 하는 문제로 되어 있었던 것이다. 이 때문에 북한은 “혁명과 건설의 문제를 군사 선행의 원칙에서 풀어나가야 한다”는 선군혁명노선을 김정일 시대의 혁명노선으로 제기하게 된다.⁴⁾ 「현실사회 주의」국가들이 붕괴한 것은 혁명의 주모순을 제국주의 세력과의 관계에서 찾지 않고, 생산력에서 구하고 생산력 향상에 초점을 맞춘 혁명노선을 채택했기 때문이라는 것이다.

북한이 주장하는 ‘군사선행의 원칙’은 모든 정책을 항상 군사를 선차로 놓고 추진 한다는 의미이다. 그리고 군사는 단순히 군대만을 의미하지 않고 국방공업과 이와 연관된 모든 분야를 포괄하는 폭넓은 개념이라고 규정한다.⁵⁾ 그러므로 결국 선군 혁명노선의 본질적 원칙으로 제기되어 있는 ‘군사선행의 원칙’은 군대의 강화와 국방공업 강화 문제를 다른 모든 문제보다 항상 우선시하고, 이에 기초해서 정치의 방향과 정책을 추진해나간다는 원칙으로 귀결되었다. 경제회복을 위한 자원배분 및 재원의 활용 선택에 있어서 국방공업의 발전을 선차로 놓는 선군경제발전전략으로 귀착된 것이다.

2) 북한의 문헌을 면밀히 분석해 보면, 김일성 시대 북한 사회주의 체제가 냉전 시기 현실사회주의 체제의 발전단계에서 북한 특유의 체제로 시조 체제인 성격을 갖고 있다고 한다면, 김정일 시대의 선군사회주의 체제는 ‘현실사회주의’ 이후의 사회주의 발전단계로서 사회주의 역사발전단계의 최종 단계로 규정하고자 하는 욕망을 드러내고 있음을 볼 수 있다. 앞의 책, p.9, p.129.

3) 북한은 다른 한편 간부용 학습제강에서 사회주의 강성대국의 구체적 모습에 대해, “오늘 위대한 장군님 께서 중요하게 의도하시는 것은 우리 인민들을 잘살게 하고 나라를 부강하게 하며 인민군대의 싸움 준비를 완성하고 조국을 통일하는 것이다”라고도 언급하였다. 즉 북한식 사회주의체제의 연착륙 뿐만 아니라 통일 국가까지 북한 주도로 이룩하는 상황을 사회주의 강성대국의 구체적 모습으로 설정하고 있었던 것이다. 조선노동당출판사 간부용 강습제강, 「강성대국건설을 위한 천리마대진군을 승리로 이끄시는 위대한 김정일동지의 명도를 충성으로 받들어나갈 데 대하여」(2000).

4) 노동신문·근로자 공동논설, “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”, 『노동신문』1999년 6월 16일.

5) 조선로동당 중앙위원회 당 역사연구소, 『우리 당의 선군정치』(평양: 조선로동당출판사, 2006), p.97.

이에 따라 북한은 1998년 김정일 정권을 공식 출범시키면서 사회주의경제권의 붕괴 이후 1990년대 초반에 시행했던 이른바 ‘혁명적 경제전략’을 폐기처분하게 된다.⁶⁾ ‘혁명적 경제전략’은 중화학공업 발전을 우선시하는 전통적 정책노선을 수정한 농업, 경공업, 무역 제일주의 등 이른바 3대 제일주의정책으로서 자본주의 진영 및 시장경제와의 접촉을 지향하는 경제정책이었다고 할 수 있다. 그리고 북한이 가지고 있는 경제적 재원의 배분을 기존 중공업보다는 경공업 및 농업에 우선시키고 수출 지향적 경제정책을 적극 피력한 정책이었다. 그러나 김일성 생전에 ‘신경제 전략’으로도 표현되었던 이 경제정책은 북한 스스로 고백하듯이⁷⁾ 북한을 둘러싼 대외 환경이 크게 개선될 것을 염두에 둔 정책이었고, '90년대 중반경 고난의 행군을 경험하기 이전의 대내경제 조건 속에서 수립된 정책이었다. 김정일의 국가발전 전략인 사회주의 강성대국의 프레임을⁸⁾ 현실화하고자 함에 있어서는 수용하기 어려운 정책이었다.

그런데 이 당시 김정일 정권이 선군경제발전전략을 경제발전전략으로 내세운 것은 탈냉전 이후의 정세변화에 조응한 것만은 아니었다. 즉 북한식 사회주의체제 유지에 필요한 물질적 토대를 구축하고자 하는 목적만 있었던 것이 아니라, 군경제가 갖고 있는 경제적 재원을 북한경제 전체 복구의 원천으로 삼아 전 인민경제의 정상화·회복의 방향으로 동심원을 확산시켜 나가고자 하는 전략이 담겨져 있었던 것이다.⁹⁾ 북한경제는 장기적으로 진행된 축소재생산 과정에서 인민경제 → 당경제의 순서로

6) 이태섭에 따르면 ‘혁명적 경제전략’에 대한 문제점 지적과 비판이 김정일 정권이 공식 출범하기 이전 이미 1995년 하반기부터 등장하고, 1997년 1월 신년 공동사설과 1월 24일 김정일이 전당 당일군회의에 보낸 서한 “올해를 사회주의 경제건설에서 혁명적 전환의 해로 되게 하자”를 계기로 1998년 신년 사설에서부터 ‘혁명적 경제전략’ 용어가 사라졌다고 한다. 실제로 이 서한을 보면 북한은 “군사를 국사 중의 국사로 내세웠다”고 말하고 있다. 이태섭, “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구”, 『2001년 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집(제3권)』(서울: 통일부, 2001), pp.253~257. 사실 김정일이 1997년 노동당 비서로 취임하기 전까지 김일성의 3대제일주의, 혁명적 경제전략을 외면상 유지하고 있는 것처럼 보인 것은 김일성의 유훈기간이었기 때문인 것으로 생각된다.

7) 북한은 1997년 김정일이 노동당 총비서로 취임하면서 「김정일 플랜: 21세기를 이끄는 지도자의 전략」이라는 안을 세웠는데, 이 안에서 이와 같은 고백이 나온다. 이는 1998년 1월 『조선신보』를 통해 알려졌다.

8) 1994년 김일성이 사망하고 1995년~97년간을 유훈통치기간으로 삼는 동안 북한은 사회주의체제의 위기 극복과 체제수호 그리고 김정일 시대의 미래 구상을 동시에 고민하고 이 모두를 아우르는 답론으로 사회주의 강성대국론을 구축한 것 같다. 그래서 98년 9월 ‘김일성헌법’ 개정을 공표하기 직전 8월 22일자 노동신문 정론을 통해 사회주의 강성대국론을 제시하고 그 상징적 징표로 98년 8월 31일 이른바 광명성 1호 미사일을 발사함으로써, 사회주의 강성대국으로의 출발 의지를 보였다.

9) 배종렬, “김정일의 북한경제 10년: 무엇이 달라졌으며 어떻게 바뀔 것인가”, 한국수출입은행·통일연구원 2004 북한경제심포지움 발표논문집 『북한경제와 남북경협: 현황과 전망』(서울: 통일연구원, 2004), P.14.

위기를 겪어 왔고, 군경제부문만 90년대 이후의 경제난속에서 생산의 순환적 과정이 어느 정도 유지되고 있었다.¹⁰⁾ 군경제부문은 안정적으로 외화를 획득할 수 있는 무기수출 산업뿐만 아니라 광물자원도 보유하고 있어 가장 큰 외화가득 경제부문이기도 했다. 이에 김정일 정권은 군경제를 경제회복·발전의 토대로 삼아야 기존 자립적 경제구조가 유지되고 1980년대 경제수준을 뛰어넘는 ‘단번 도약’ 경제발전도 이룩할 수 있다고 판단했던 것이다.

그런데 문제는 김정일 시대 북한경제가 과거 사회주의 국가들로부터 경제적 대가 없이 혹은 상당히 저렴한 비용으로 유입될 수 있었던 외부 생산요소들의 조달이 불가능해지는 환경에 처하고, 중앙집권적 계획경제시스템도 더 이상 경제적 잉여(economic surplus)를 창출할 수 없을 정도로 그 비효율성이 판명되었다는 점이다. 즉 북한으로서는 국방공업 우선 발전전략을 시행함에 있어서, 과거 자기 완결적 논리의 자력갱생 노선을 부분 대외개방전략과 결합하지 않으면 안 되었고, 자본주의 시장경제 기능과도 전략적으로 타협이 불가피한 현실에 처했다는 점이다. 이에 북한은 선군경제발전전략을 김정일 시대 경제정책 노선의 기조로 삼으면서, 다른 한편으로 시장기능을 활용하는 실용주의적 경제정책도 동시 병행하는 이중전략을 추진해나갈 수 밖에 없었다. 과거 전통적 경제정책 기조인 군사·경제 병진노선을 유지하면서도 자본주의 세계시장과의 접촉점을 만들어야 했고, 계획과 시장간의 병존을 모색해야 했다.¹¹⁾ 그렇지만 김정일 정권은 ‘북한식’ 사회주의체제의 수성이 최우선 과제이므로, 이중전략은 근본적으로 ‘분리형 이중전략’이라는 한계틀내에 존재할 수밖에 없었다.¹²⁾

10) 성채기외의 연구에 의하면 군비증강과 관련된 당경제 및 군경제는 1989년 대비 1999년도에 약 74% 수준을 유지하고 있는 반면 인민경제는 '89년대비 약 36% 수준을 유지하고 있는 것으로 평가한다. 성채기외, 『북한경제위기 10년과 군비증강능력』(서울: 한국국방연구원, 2003), p.29.

11) 1980년대 초반 중국의 이중전략이 ‘혼합형 이중전략’이었다면, 김정은 정권의 이중전략은 ‘분리형 이중 전략’이라고 할 수 있는데, 이에 대한 상세한 내용은 권영경, “북한의 최근 경제개혁 동향에 대한 분석”, 『수은 북한경제』, 2005년 겨울호(2006); 권영경, “북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망”, 『수은 북한경제』, 2008년 겨울호(2009) 참조.

12) 2003년 선군경제건설노선을 선포하고 박봉주를 총리로 기용하여 7.1조치를 시행하던 당시 김정일 정권은 북한체제의 현실이 과도적 사회주의 단계로서 사회주의적 상품생산 경제를 인정해야 한다고 생각했었고, 적어도 계획과 시장의 병존을 수용하려 했었다(권영경, 위의 글, 2008년 겨울호, pp.16~28 참조). 그러나 2005년 하반기 이후 7.1조치 실험이 중단되면서 김정일 정권의 선군경제발전전략은 결국 중앙집권적 계획경제의 강화로 귀결되고 말았다. 2009년 11월 화폐개혁의 시행으로 그 완결판을 만들려고 했었으므로, 선군경제발전전략의 개혁성은 체제내적 성격으로 평가될 수밖에 없다고 할 수 있다.

즉 김정일 정권은 1997년 6월 나진·선봉경제지대 내에 시장경제기능을 도입·확대하는 조치와¹³⁾ 더불어 1998년 9월 헌법 개정 시 개인소유의 범위를 확대·조정하고 기업의 자율성과 재산성을 중시하고 대외무역을 강화하는 내용을 추가하면서도, 동시에 “인민생활을 높인다고 하면서 중공업에 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제문제를 풀 수 있다고 하면서 대외무역에만 치중하는 것은 옳은 방도로 될 수 없다”고 주장하는 「자립적 민족경제건설 노선」을 강조했다.¹⁴⁾ 부분개방을 남북경제협력 분야에도 확대해 개성공업지구와 금강산관광특구를 개설했지만, 철저하게 내륙 및 북한 내수산업과 분리되어 운영되도록 하였다. 2002년에 시장경제 기능의 일부 도입을 공식화한 7.1조치를 시행하였지만, 어디까지나 계획경제를 장기적으로 정상화하고자 하는 조치였을 뿐이다. 7.1조치는 시장공간의 확대 조짐이 보이자 중단될 수밖에 없는 방향성을 갖고 시행되었다. 한 마디로, 선군경제발전전략하에서 시장과 대외경제부문은, 사회주의적 상품경제론에 따라 계획경제부문 작동의 보완적 경제공간으로서 장기적으로 소멸되어야만 하는 존재였다.

결국, 김정일 시대 경제발전전략 구상인 선군경제발전전략은 절반만의 성공하에 김정은 정권으로 하여금 새로운 경제정책의 도입을 모색할 수 밖에 없는 압박을 주게 되었다. 김정일의 선군경제발전전략이 절반만의 성공을 이룩했다고 하는 의미는, 북한이 2006년 이후 3차에 걸친 핵 실험으로 핵 개발의 단계별 심화를 이루고 북한 스스로 2012년 4월 당규약과 사회주의 헌법을 개정해 핵보유 국가가 되었다고 천명하기에 이르게 되었음을 의미한다. 그렇지만 선군경제발전전략은 국가재원을 국방 공업 및 핵 개발에 우선 투입하고 민생경제 부문을 자력갱생 논리에 맡김으로써, 북한 경제체제의 모순 심화라는 절반의 실패를 김정은 정권에 유산으로 남겨줄 수 밖에 없었다.

13) 북한은 1996~97년간 나진·선봉 경제특구에 이미 2002년 7.1경제관리개선조치에 해당하는 실용적 경제 조치들을 시행했었다. 즉 '96년도에 가격현실화, 월급 인상, 식량 판매제 실시, 물질적 인센티브제 도입 등을 시행하고, '97년도에는 시장환율제 도입, 지대내 기업에 대한 실질적 독립채산제 실시, 주민들의 자영업 허용 등의 조치를 취했던 것이다.

14) “위대한 당의 영도따라 사회주의 강성대국을 건설해 나가자”, 『로동신문』 1998년 9월 9일. “자립적 민족 경제건설 노선을 끝까지 견지하자”, 『로동신문』 1998년 9월 17일. 인민경제계획법은 1999년 4월 최고 인민회의 대의원회의에서 공식적으로 발표했지만, 이미 그 전년도인 98년도에 채택되었던 것으로 알려져 있다.

Ⅲ

김정은 시대 경제발전전략: 새로운 이중전략의 재시동

김정은 정권은 2005년 하반기 이후 중단한 이중전략을 다시 시도하려 하고 있다. 김정일정권이 선군경제건설노선과 7.1경제관리개선조치를 시행했던 것처럼, 경제·핵 무력 병진노선과 새로운 경제관리개선조치라는 이름하의 부분 시장활용 정책을 동시에 시행하려 하고 있다. 이는 3대 세습정권인 김정은 정권은 김정일 시대처럼 더 이상 위기관리체제로 존속되기 어렵고, 주민들에게 3대 세습의 정당성 부여를 위해 경제개발을 국가적 아젠다로 삼아야만 하는 과제를 안고 있기 때문이다. 또한 시장이 비가역적 존재로서 북한 경제내에 구조화되어 있기 때문이다.

1. 김정은 정권 이중전략 재시동의 배경

가. 자력에 의한 산업연관관계의 전반적 회복 불가능성

1990년대 북한의 산업파괴는 전시가 아닌 상황에서 빠르게 전개되었다는 면에서 전례가 없을 정도라 할 수 있다. 북한 산업연관관계의 붕괴는 1990년 사회주의경제권의 붕괴로 원유, 코크스 등 필수 원자재 수입이 급락하는 1992년경부터 본격화되기 시작해, 기근이 도래하는 1990년대 중반경에 전반화되었다. 원유·코크스 등 핵심 기초에너지 수입의 급락이, 수송 및 화학 부문에의 충격 → 광업, 금속, 기계 등 중화학공업 부문에의 충격 → 경공업, 농업부문에의 충격 등으로 확산되어 나갔고, 이 과정에서 석탄·철광석 등 채취산업의 생산력 파괴 → 전력산업 및 석탄화학산업의 생산력 파괴 → 산업생산력 전반의 위기 등이 피드백 됨으로써 급격하게 진전되었다.

이런 현실에서 김정일 정권은 산업연관관계의 회복에 노력을 기울였지만, 선군 경제발전전략의 귀결로 인해 군 경제 부문을 중심으로 한 산업연관관계의 부분 회복에만 그치고 말았다. 김정일 정권은 과학기술이 사상, 총대와 더불어 강성대국 건설의 3대 기둥이라고 하며 1998년부터 ‘과학기술 5개년 계획’을 수립해 과학기술 분야에

예산을 집중 배분하였는데,¹⁵⁾ 이는 인민경제의 개진·현대화를 위한 북한 자신의 주장보다는 장거리 미사일 개발, 핵능력 강화와 더불어 군 경제 부문의 기술생산력 유지 및 개발에 집중 투자 배분한 정책이었던 것으로 판단되고 있다. 물론 김정일 정권은 2001년부터 산업생산의 정상화를 위해 전체 산업생산 현장의 생산설비들을 그대로 활용, 완전 설비개진, 부분 설비개진, 부분 생산공정 개진 등으로 상세히 분류하여 기술개진 해나가는 일명 ‘현대화 전략’을 다음 <표 1>와 같이 수립한 것으로 알려져 있다.¹⁶⁾ 이를 통해 4,700여개 중·소규모의 공장·기업소 가운데 설비가 노후화되었거나 중복 투자된 1,800여개의 공장·기업소를 정리했다고 한다.¹⁷⁾

<표 1> 2000년대 초 북한의 기술개진 대상의 분류¹⁸⁾

구 분	대 상 부 문
완전기술개진	지방공업·경공업부문, 닭공장 같은 식품가공부문
부분기술개진	지방공업·경공업부문, 중공업부문
부분 생산공정 기술개진	국방공업·기간산업과 연관된 핵심 산업부문
폐기처분	완전 노후화된 에너지다소비형 공장

그렇지만, 김정일 정권의 이러한 기술개진전략, 즉 북한이 표현하는 일명 현대화 전략은 ‘과학기술 중시노선’의 주 관점에서 실행됨으로써 국방공업과 연관된 산업연관 관계의 회복으로만 한정되고 말았다. 즉 산업생산 설비의 기술개진이 국방공업과 연관된 핵심 산업부문> 선행 산업부문> 인민경제 부문 순서로 선택과 집중전략에 따라 진행되었고,¹⁹⁾ 대부분의 인민경제 부문은 기업소·공장내지 지방행정당국

15) 1998년부터 시작된 북한의 ‘과학기술 5개년 계획’은 현재 제4차 5개년 계획 단계에 있으며, 향후 제5차 단계가 종료되는 2022년까지 진행할 예정으로 있다. 이는 북한이 1993년 제3차 7개년 경제계획의 실패 선언 이후, 장기 경제개발계획을 수립하지 못하는 현황 속에서 예외적인 현상이라 할 수 있다.

16) 2001년 북한의 홍성남 내각 총리는 제10기 최고인민회의 제4차 회의에 참석해 “현재의 경제적 토대를 정비하고 그 가동률을 높이는 것이 최대의 과제”라고 하며 각 공장·기업소의 기술개진에 사력을 다할 것이라고 보고하였는데, 이 당시 내각의 국가계획위원회는 각 성, 중앙기관이 제출한 자료를 근거로 ‘기술 개진사업계획’을 수립하였다고 한다. 『2002 북한연감』 (서울: 연합뉴스, 2002), p.509. 그리고 세부적으로 기술개진 대상을 분류한 것은 『조선신보』 2002. 1.14자를 통해 알려지고 있다.

17) 양문수외, 『2000년대 북한경제 종합평가』 (서울: 산업연구원, 2012), p.275.

18) 이 분류는 북한이 문헌에서 밝힌 내용을 토대로 임의로 분류한 것임.

19) 『김일성종합대학 학보』 (2008년 제4호)에 따르면 기술개진은 당장 실리가 나는 것, 빨리 은(성과)을 낼

자체의 노력으로 기술개진 작업을 하도록 한 것이다. 2009년 2차 핵실험 이후 화학공업 복원 → 비료산업 및 경공업, 농업의 생산력 회복 그리고 철강산업의 복원 → 중간재 및 최종 소비재의 복원이라는 계획하에 이른바 주체공업 분야에 대한 투자를 행하였지만, 이는 실패로 판정 나고 있다. 주체공업 분야란 무연탄을 활용한 철강, 비료, 비날론 등을 생산하는 분야를 말하는데, 북한은 이들 분야에 무연탄을 활용한 기술공법을 도입하는 대규모 플랜트 투자를 시행했었다. 그러나 이들 기술공법은 전력 에너지 소모가 상당하고 경제적 효율성이 담보되지 않은 기술들로서 김정은 정권 등장 이후 사실상 폐기되고 있는 것으로 전해지고 있다.²⁰⁾ 북한의 자력에 의한 산업연관관계 복구 시도는 자원의 낭비만 가져올 뿐 성공하기 어려운 프로젝트들

〈표 2〉 2012년 강성대국 진입 목표와 김정은 정권의 출범시 지표

김정일 시대 2012년 달성 목표 (1987년 생산력 수준)		비 고	김정은 정권 출범시 실제 생산량(2011년)
전력생산능력	776만kw	지영일교수 550억kwh 생산 언급('89년)	생산능력 692만kw 실제생산량 209억kwh
석탄생산량	3,600만톤		2,500만톤
비료생산량	100만톤		47.1만톤
철강생산량	740만톤	지영일교수 언급	122.5만톤
시멘트생산량	1,350만톤	지영일교수 언급	645.2만톤
식량생산량	600만톤	지영일교수 560만톤 언급('89년)	445만톤
승리자동차 생산대수	1만대		4천대
철도·화물 수송능력	7,320만톤		-
1인당 GNI	2,000\$		북한원화 133만원 *남한평균 환율기준으로 1,200\$

* 자료: 1) 김정일 시대 2012년 달성 거시목표들과 지영일교수의 언급은 조선신보 2009.10.7일자 참조.

2) 실제 생산량 통계는 한국은행, 『북한의 경제성장률 추정결과』 (2012) 참조.

수 있는 것, 현존 경제적 토대를 효과적으로 이용하면서 당장 절실한 분야부터 기술개진을 해야 한다고 언급하고 있다.

20) 양문수외, 위의 책, p.284.

이었던 것이다. 김정일의 ‘2012년 강성대국 진입 전략’은 1980년대 후반 수준의 생산력을 복원하는 것에 불과함에도 불구하고, 결국 이는 다음 <표 2>에서 보듯이 실패로 끝나고 말았고 김정은 정권이 성취해야 할 유산으로 남고 말았다.

나. 계획·비계획적 경제활동 병행 현상의 비가역성

북한의 계획경제시스템 복원이 불가능해지게 되면서 북한 경제 단위들의 시장 활동 영역은 처음에는 계획경제 바깥의 합법적 비공식경제 부문에서 출발하였지만, 점차 계획경제 바깥의 비합법적 비공식경제 부문→계획경제 내 합법적 비공식경제·비합법적 비공식경제 영역으로까지 확산되어 나갔다. 이 과정에서 북한 시장의 주요 참여자는 처음에는 일반 주민이었지만, 군·당 등 특권기관 및 지배세력들이 시장의 지배자로 등장하면서 계획부문과 비공식경제 부문의 상호 의존성이 구조화되기 시작했다. 즉 2000년대 이후부터 북한 경제내에 시장이 계획경제와의 공존을 뛰어넘어, 경제현실에서는 사실상 계획경제부문이 시장에 의존하여 재생산의 물적 토대를 마련하고, 반대로 시장공간은 계획경제가 법·제도적으로 보유하고 있는 합법성을 활용해 자신의 잉여창출 공간을 확대해 나가는 현상이 나타난 것이다.

이러한 현상에 직면해 김정일 정권은 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’를 통해 ‘국가에 의해 관리되는 비공식경제’를 의도하는 개혁조치를 취했었지만, 7.1조치는 ‘분리형 이중전략’ 하에 추진되는 부분 개혁조치였기 때문에 현실적으로 광범위하게 확산되어 있는 시장현상을 포괄하는 깊이로 추진되지 못했다. 오히려 제도 공급을 통한 ‘그림자 경제’(shadow economy)의 규모를 키우는 효과를 가져왔을 뿐이었고, 이마저도 불과 3년만의 실험 후 중단되고 시장통제 정책이 시행됨으로써 경제의 이중구조화 확대와 더불어 계획경제와 시장공간이 상호 결합되는 현상이 더욱 심화되고 말았다. 그리고 경제 단위들이 이중 경제활동을 하고 있는 현상이 구조화·고착되어 있는 상황에서 개혁의 중단 및 화폐개혁과 같은 역개혁(counter-reform) 정책들은 국가 경제 전체의 마비를 가져올 수밖에 없었다. 따라서 북한당국은 용수철처럼 다시 시장적 조절을 묵인하는 상황으로 돌아오게 되었는데(2010년 2월 이후), 이는 결국 김정은 정권으로 하여금 비가역적 존재로 고착되어 버린 시장공간을 제도화하지 않으면 안되는 과제를 안겨 주게 되었다. 김정은 정권의 북한경제는 시장 메커니즘이

비가역적으로 작동하고 있기 때문에 시장 현상의 부작용을 관리하는 거시경제적 수단이 필수적으로 도입되지 않으면 안 되는 상황이다. 예컨대 물가변동이 이제 북한경제에서 항상적 현상으로 운동하고 있는데 어떤 정책수단으로 이를 관리할 것인가? 시장화개혁이 수반되지 않는 한 김정은 정권은 물가를 관리하는 통화정책이나 재정정책, 환율정책도 시행할 수 없다. 거시경제 운용체계가 화폐개혁과 같은 이데올로기적이며 폭력적인 정책수단들을 종종 활용할 수밖에 없는 것이다.

2. 김정은 시대 경제발전전략과 이중전략의 내용

가. 경제발전전략의 기초: 경제·핵무력 병진노선

3대 세습체제인 김정은 정권은 김일성시대의 ‘자주’와 김정일 시대의 ‘선군’을 계승하고 미완성의 강성국가 건설을 완수해야 하는 목표에 따라 경제발전전략으로서 새로운 병진노선을 내세우고 있다. 즉 2013년 3월 31일 당중앙위원회회의를 통해 경제·핵 무력 병진 노선을 김정은 시대의 전략적 경제발전노선으로 제기하고 있는 것이다. 이는 경제건설과 핵 무력 건설을 병행 전개해 나가겠다는 것으로서 김정은 정권은 ‘구성된 정세의 요구’와 ‘혁명발전의 합법칙적 요구’에 따른 것이라고 주장하고 있다. 여기서 북한이 말하는 ‘구성된 정세’란 2012년 12월 장거리 미사일 발사, 2013년 2월 3차 핵실험 이후 유엔제재가 강화되고 북미·남북관계간에 지속적으로 치킨게임 국면이 전개되고 있는 주변 환경을 의미한다. ‘혁명발전의 합법칙적 요구’란 북한의 표현에 따르면, “경제발전과 인민생활을 높이기 위한 투쟁이 선군의 위력을 더욱 강화해나가 강력한 군사력, 핵 무력에 의해 담보되어야 한다”는 논리이다.

이와 같은 김정은 정권이 내세우고 있는 병진노선은 김일성시대의 경제·국방 병진노선, 김정일 시대의 선군경제건설노선과 논리적 구조가 매우 유사한 것처럼 보이고 있는데, 김정은 정권은 새로운 병진노선이 과거 병진노선의 “계승이면서도 새로운 높은 단계에로의 심화발전”이라고 주장하고 있다. 김정은 시대의 병진노선이 어떤 면에서 “새로운 높은 단계에서의 심화발전”이라는 뜻일까? 김일성 시대에 북한은 경제건설과 국방건설에 대등한 힘을 넣어 둘 다 발전시켜 나간다고 하면서도, 국방건설의 주요 인프라 토대인 군산복합형 중공업의 우선 발전이 경제발전을 추동

한다고 주장하며 이 부문에 자원을 우선 투입했다.²¹⁾ 김정일 시대에서는 아예 노골적으로 국방공업 우선 발전이 전반적 공업발전과 수요의 진작을 가져온다고 하며, 자원배분의 군사부문 우선 배분을 정당화했었다.²²⁾ 김정은 정권은 이와 달리 핵 무력증강이 전반적 경제발전을 추동한다고 주장하면서도, “국방비를 늘이지 않고도 적은 비용으로 나라의 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활 향상에 큰 힘을 돌릴 수 있게 되는데 새로운 병진노선의 참다운 우월성이 있다”²³⁾라고 하며 자원배분 순위의 변경을 시사하고 있다. 그리고 3대에 이르기까지 북한식 사회주의체제 유지의 핵심 경제정책 기조였던 병진노선이 사실상 불균형 발전 논리로서 국방부문과 경제발전간에 자원배분의 상충성(trade-off)이 있음을 인정하며, 향후 핵무력 병행발전 노력이 인민경제의 구축효과(crowding-out effect)를 가져오지 않을 것임도 시사하고 있다.

“강위력한 전쟁억제력이 마련된 지금 우리 당은...사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 할 데 대한 과업을 전면에 내세우고 있다...핵강국이 되면 강력한 전쟁 억제력에 기초하여 경제건설에 자금과 노력을 총집중함으로써 비약적인 발전을 이룩할 수 있다.”²⁴⁾

김정은 정권은 정말로 군사부문으로 자원을 이전하는 추가적 국방비 지출을 행하지 않고, 경제의 축적분을 경제발전에 투입할 것인가? 아니면 전쟁 억지력을 핵능력의 질량적 확대 강화로 담보하고, 재래식 국방력 부문에 대한 추가 지출을 억제한 몫을 경제발전으로 이전할 것인가? 김정은 제1위원장이 “선군시대 경제건설노선의 요구대로 국방공업 발전에 선차적인 힘을 넣어 나라의 군사력을 백방으로 강화해야 합니다”,²⁵⁾ “군수공업 부문은 천하무적의 핵 강국으로 빛내이기 위한 투쟁에서 다시 한 번 큰 걸음을 내디뎌야 합니다”²⁶⁾라는 언급을 볼 때, 군사부문에서 경제

21) 김일성이 “인민경제부문들 앞에 나서고 있는 가장 선차적인 과업은 모든 힘을 다하여 국방건설을 지원하는 것이다”라고 언급한 바 있다. 『김일성저작집 22권』(평양: 조선로동당출판사, 1983), p.282.

22) 조선로동당출판사, 『우리 당의 선군정치』(평양: 조선로동당출판사, 2006), pp.105~110 참조.

23) “김정은 당중앙위원회 2013년 3월 전원회의 보고 전문”, 『조선중앙통신』 2013년 4월 2일.

24) “우리 당의 경제건설과 핵무력건설의 병진로선은 항구적인 로선이다.”, 『로동신문』 2013년 5월 3일.

25) 김정은 제1위원장의 4월 6일 당중앙위원회 책임 일꾼들과의 담화.

26) 2013년 3월 31일 김정은 당중앙위원회의 보고, 『조선중앙통신』 2013.4.2일.

분야로의 자원 재배분의 변경은 세습체제의 계승적 성격상 가능성이 희박하지 않을까 판단된다. 김정은 시대에서도 북한은 여전히 국가의 역량 투입 우선순위로 핵능력 및 군사부문 강화에 둘 것으로 판단되고 있는 것이다.²⁷⁾ 실제로 김정은 정권은 2014년 신년사설에서 과학기술을 농업·건설과 함께 3대 경제건설 사업으로 규정해 놓고 있는데, 김정일 시대 이후 북한의 과학기술의 강조는 산업복구를 위한 응용 기술의 개발 외에 전략무기 개발의 역점도 함축되어 있었다. 그렇지만 김정은 정권의 병진노선이 김정일 시대보다 확장된 이중전략을 시행할 가능성을 부인해서는 안될 것 같다. 김정은 정권의 입장에서 핵능력 강화에 토대를 둔 국방 역지력의 제고가 이제까지 소극적으로 임해 왔던 시장화 개혁과 대외개방을 적극화할 수 있는 여건들을 조성해주고 있다고 판단될 수 있기 때문이다.

아무튼, 김정은 정권이 전통적 정책 기조를 유지하든, 경제발전에 보다 역점을 두든간에 새로운 병진노선의 추진은 새로운 이중전략 추진의 불가피성을 내포하고 있음에 주목할 필요가 있다. 전통적 정책기조를 유지하더라도 핵 무력 건설과 전반적 경제건설간에는 투자승수적 연관성이 군산복합형 중공업 우선 발전의 경우보다 매우 제한적이기 때문에 부분 개혁·개방의 플랜이 재시동되어야 한다.²⁸⁾ 병진노선은 경제학적 논리로 볼 때 근본적으로, 자원배분에 우선 순위를 규정하는 차별화된 ‘불균형 발전전략’이다. 그리고 계획경제시스템의 위기 상황에서 병진노선은 비군사경제 부문을 계획적 관리부문에서 배제하는 ‘배제전략’을 함의하고 있다. 또한 군사경제 부문 자체가 잉여가치를 산출하는 부문이 아니기 때문에 잉여를 이전해 주는 비군사 경제부문의 ‘활성화 전략’이 요구된다. 김정일 정권하에서 선군경제건설노선과 실리 사회주의 노선(7.1경제관리개선조치), 점(點)식 제한적 특구전략이 동시에 병행된 데는 이런 이유에서였다고 할 수 있다. 이제 김정은 정권하에서도 마찬가지라고 볼

27) 북한의 관계자들은 핵무력 건설이 항구적인 혁명전략이고, 핵무력을 중추로 하는 국방건설전략이 절대로 핵무기를 포기하지 않는다는 것을 전세계에 선포한 것이라고 강조하고 있다. 『조선중앙통신』 2013년 4월 30일.

28) 북한은 병진노선에서 핵무력의 질량적 확대 강화와 핵무력의 경상적인 전투 준비태세의 완비를 강조하고 있는데, 이는 핵탄두의 소형화·다종화·다양화와 함께 핵무기의 전술적 배비·운용도 의미하는 것으로서 각종 첨단기술과 부품, 소재들의 개발을 필수화한다. 따라서 한 연구는 북한의 이 주장에 따라 경제적 가치를 계산해보면, 정확히 산정하기 어렵고 무엇을 어느 정도 확대·심화시키느냐에 따라 다르지만 향후 대략 연평균 10억 달러 전후의 추가 비용이 소요될 것으로 추산하고 있다(성재기, “북한의 경제-핵 병진노선 평가: 의도와 지속 가능성”(국방연구원 동북아 안보정세 분석 보고서(2013.8.20)). 이는 2013년 기준 북한 재정규모(약 65억 달러)의 약 15% 비중으로서 인민경제비 지출의 제약을 전제할 수밖에 없다.

수 있다. 김정은 정권 역시 병진노선 실현의 방도로 “실리를 중시하고 모든 사업을 실리주의 원칙에서 조직하고 전개할 것”을 주문하고²⁹⁾ ‘우리식의 우월한 경제관리 방법의 완성’과 대외무역의 다각화·다양화를 강조하며, 새로운 이중전략을 내세우고 있는 것이다.

그렇지만, 김정은 시대의 이중전략은 김정일 시대의 이중전략을 계승하면서도 북한경제 구조의 변화를 반영하는 업그레이드된 이중전략으로 제기될 수밖에 없다. 앞의 절에서 살펴보았듯이, 김정은 정권은 수성된 ‘북한식’ 사회주의체제를 변형시켜야 할 책무를 갖고 있을 뿐만 아니라 비가역적으로 구조화되어 있는 시장화 현상을 제도적으로 수용, 경제체제의 모순을 해결하고 경제개발에 본격적으로 나서지 않으면 안되는 과제에 직면해 있기 때문이다. 따라서 김정은 정권하에서 실리 추구는, 김정일 시대보다 경제작동 메커니즘의 시장 지향적 성격과 경제의 개방성이 보다 더 확대된 정책들로 제기될 수밖에 없는데, 이에 대한 구체적인 내용들은 다음 절들에서 살펴보기로 한다.

〈표 3〉 김정일 정권과 김정은 정권의 이중전략 비교

구 분	김정일 정권의 이중전략	김정은 정권의 이중전략
경제정책의 기초	선군경제건설노선	경제·핵 무력 병진노선
경제정책의 목표	사회주의 강성대국 건설	사회주의 부강조국 건설
실행전략	① 국방공업 우선 발전 ② 선택과 집중에 의거 4대 선행부문(국방공업 연관부문) 정상화 전략 ③ 실리사회주의전략 - 7.1경제관리개선조치 - 점(點)식 제한적 4대(중양급)특구 정책	① 핵 무력 강화 병행 ② 인민경제 선행부문, 기초공업부문 정상화 - 농업, 경공업 주타격 ③ ‘우리식 변화’전략 - 새로운 경제관리방법 - 경제개발구정책(중앙급, 지방급 경제특구 동시 개설: 線개방)
이중전략의 성격	· ‘분리형 이중전략’ - 시장기능 부분허용·목인 반복	· ‘혼합형 이중전략’(?) - 시장의 비가역적 존재 인정

29) “우리 당의 경제건설과 핵무력건설의 병진노선은 항구적인 노선이다.”, 『로동신문』2013년 5월 3일.

나. 이중전략의 내용 및 분석

1) 새로운 경제관리방법

김정일 시대에 북한은 이중전략 시행의 불가피성을 인식하고 계획기능과 시장기능의 병행 사용을 의도하는 7.1조치를 시행하였지만, 계획공간과 시장공간간의 관계 설정에 자신감을 갖지 못했었다. 북한경제가 처한 현실이 ‘사회주의 과도적 단계’이므로 본질적 경제범주 외에 과도적 경제범주의 활용 불가피성이 있다고 인정하면서도,³⁰⁾ 시장기능이 계획기능의 보충적·종속적 역할에서 벗어날까 두려워했었다. 시장기능이 실제로 계획기능과 상호 결합하고, 일정 경제영역에서 대체 가능성이 엿보이게 되자 시장과 계획의 병존 실험을 중단하고 말았다. 그러나 북한경제 내부적으로는 시장화 공간이 법·제도적 지위를 확보하지 못했지만, 사실상(de facto)의 경제적 지위를 지속적으로 확대해나가는 현상이 발생함으로써 계획과 시장 간의 관계 설정의 불가피성에 대한 고민은 지속되고 있었다고 한다.

따라서 김정은 정권이 2012년 공식 출범하자마자 일부 경제단위에서 시범 실시하고 있는 ‘6.28 새로운 경제관리체계’ 혹은 ‘새로운 경제관리방법’, ‘우리식의 경제관리방법의 완성’은 이러한 지난 10년간의 논쟁과 경험을 결산하고 시행되는 것으로서,³¹⁾ 이미 그 자체 나선형적으로 전개되어나갈 전망성을 갖고 있다고 할 수 있다. 김정은 정권은 7.1조치처럼 아직 대외적으로 ‘새로운 경제관리방법’의 전모를 공표하고 있으며, 2년 가까이 여전히 시범실시 중인 것으로 알려져 있다. 7.1조치의 실험과 그 후유증의 경험으로 인해 점진적·단계적으로 실험하며 전면화하려는 의도를 갖고 있는 것으로 추측된다. 특히 2009년 11월 전격 단행한 화폐개혁을 통해 시장화

30) 류운출, “사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 경제범주, 공간리용에서 지켜야 할 원칙적 요구”, 『경제연구』 2005년 제2호(평양: 사회과학출판사, 2005), pp.18~20.

31) 2000년대 이후 북한에 있어서 계획과 시장간의 조화, 자립과 개방간의 조화 문제는 늘 논쟁적 화두였다. 정창현은 이에 대해 7.1조치를 주도한 ‘박봉주 노선’과 화폐개혁을 주도한 ‘박남기 노선’간의 논쟁이 있었고, 2007년 박봉주 내각 총리의 실각과 2009년 김정일 국방위원장의 이른바 ‘6.25 담화’(자력갱생 간고분투와 계획경제의 정상화를 언급)로 2000년대 하반기에 ‘박남기 노선’이 채택되었다고 본다. 그러나 화폐개혁 이후의 부작용으로 결국 2010년 이후 ‘박봉주 노선’으로의 복귀 움직임이 일어나기 시작했고(2010년 8월 노동당 경공업부 제1부부장으로 복귀), 그 결과로 김정은 제1위원장이 김정일 국방위원장의 장례식 후 바로 2012년 1월 초 노동당 간부 및 내각 일꾼들에게 ‘새로운 경제관리방법’의 모색·연구를 주문했다는 것이다. 정창현, “김정은 시대의 변화를 준비해 놓은 김정일 위원장: 정창현의 김정은 시대 북한 읽기(2)”, 『통일뉴스』 2013년 5월 13일; “사회주의 경제관리 개혁의 기본방향: 정창현의 김정은 시대 북한 읽기(10)”, 『통일뉴스』 2013년 7월 8일 참조.

현상의 비가역성과 북한경제 전반에 걸친 영향력을 심각하게 경험한 바 있기 때문에, 시장화 수준을 어느 정도 수준까지 제도화할지도 고민되는 문제일 것으로 여겨진다. 또한 3대 세습정권으로의 권력이동에 따른 내부 정세 불안정 때문에 주춤하고 있는 것으로도 판단된다.

그러나 ‘새로운 경제관리방법’은 말할 나위없이 7.1조치를 기준으로 출발하고 있다고 할 수 있다. 무엇보다 ‘새로운 경제관리방법’을 시행하기 위한 상무조(TF팀)가 ‘경제관리방식 개선을 준비하는 소조(일명 개선조)’라는 이름으로 2012년 초 결성되고, 여기에 참여하는 멤버들이 박봉주, 로두철, 곽범기 등 이른바 「2004.6 내각 상무조 개혁안」을 만든 사람들을 기본으로 해서 30~40대의 젊은 관료들이 참여하고 있기 때문이다. 당시 김정은 정권은 2002년 7.1조치를 시행하였지만, 2003년 하반기가 되도록 “경제관리개선조치가 짜임새 없이 겹돌기만 하고 정착하고 있지 못하다”는 인식에 따라 중국의 80년대 초반 쌍궤제 개혁 내용에 좀 더 접근하는 추가개혁 조치를 마련했었다. 그러나 당시 지배엘리트 집단 간의 역학관계로 인해 중단되고 말았다.³²⁾ 따라서 김정일 시대에 마련된 7.1조치, 「2004.6 내각 상무조 개혁안」과 현재 진행되고 있는 김정은 시대의 ‘새로운 경제관리방법’의 내용들을, 지금까지 노동신문, 조선신보 대북정보단체 등을 통해 알려지고 있는 내용 중심으로 비교 분석해 보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4>로 정리된 김정은 정권이 추진하고 있는 ‘새로운 경제관리방법’의 핵심을, 김정일 시대의 경제관리개선조치와 차별성있는 내용 위주로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, “경영권한을 현장에 보다 많이 부여”했다는 점이다.³³⁾ 김정일 시대와 달리 공장·기업소에 경영전략이라는 이름하에 기업 자체의 계획에 따른 원자재 거래, 생산 품목·가격·임금결정, 수익금의 사용권한, 생산물의 자율판매 권한을 적극 부여·확대 해주고, 기업소 자체의 현금계좌 및 외화계좌 개설도 허용하고 있다. 즉 기업소·공장의 국가계획외에 기업 자체 계획의 수행 및 업종전환도 허용해 줌으로써 이미 관행화되어 있는 기업소·공장들의 시장지향 경영활동을 수용한 것이다. 심지어 지방의 중소 규모의 공장·기업소의 경우 개인 투자자가 상급 소속기관에 입직하고 간부들은 당이 임명하는 조건으로 개인투자도 허용하고 있다. 이러한 권한 부여에

32) 이 과정에 대한 자세한 내용은 한기범, 『북한의 경제개혁과 조직·관료정치』, 경남대 북한학대학원 박사 학위 논문(2009.12) 참조.

33) 『조선신보』, “평양 326전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도”, 2013년 5월 10일.

〈표 4〉 김정일·김정은 시대의 경제관리개선조치 비교

구분	김정일 시대 경제관리개선조치 내용		김정은 시대 새로운 경제관리방법
	2002년 7·1 조치	2004.6월 내각 상무조 개혁안	
계획 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 당 역할 축소, 내각 권한 확대 • 세부계획 하부 경제단위 위임 	<ul style="list-style-type: none"> • 현물지표 축소, 금액지표 확대, 기업 자체 계획지표 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 내각, 경제사령부로서 정책 주도 • 당의 내각 간섭 배제
기업 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 기업경영지표 : 생산량—번수입으로 전환 • 번 수입의 자체 사용 허용 • 독립채산제 전기업으로 확대 • 계획외 생산품 30% 시장판매 허용 • 물자교류시장을 통한 원자재 거래 허용 • 가격결정권한 일부 이양 • 유일입금제도 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 번 수입 사용권한 확대 • 임금 상한선 폐지: 상금, 장려금 지불승인제 폐지 • 국가납부금 정액제로 전환 • 현금보유 한도 확대 • 가격결정 자율권 확대 • 원자재 현금거래 허용 • 인력운용 권한 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업소 자체 계획에 의한 경영활동 허용 - 당지도하의 '지배인책임제' 도입 - 국가계획, 자체 계획 병행 - 중소 지방공장 아예 자체계획에 따라 활동 - 설비, 자재, 전력 등 기업간 자유거래 허용, 판매수입 재투자권, 가격결정권 부여 - 생산물의 시장판매 허용, 생산품목 결정권 부여: 업종 전환도 가능 • 독립채산제기업 확대 • 국가와 기업소 수익 7:3제 분할 • 인력관리 자율화, 임금현실화: 생산성에 따른 차별임금 허용(특급기업까지 확대) • 내화 및 외화계좌 개설 허용: 국가납부금 외화로 납부 • 지방공장 한정 개인투자 허용: 단 간부 당이 임명, 투자자 소속기관에 입직 - 개인의 공장 신설은 불허
재정· 금융	<ul style="list-style-type: none"> • 거래수입금 폐지, 국가기업이득금신설 • 토지사용료 신설 • 사회적 공짜 대거 축소, 식량배급제 → 구입제로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가재산판매납부금, 부동산이용료(토지사용료 확대개편), 종합시장 시장이용료 등 신설 • 집금소, 외화환전소설치(2003) • 중앙은행법제정(2004), 상업은행법제정(2006) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 조치 시행 • 협동화폐제 실시 - 외화거래소에서 시장환율대로 교환 허용 • 평양위주 시범단위에 전자결제시스템 도입
농업 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 분조관리제 전면 확대 : 분조 규모 축소, 책임영농제 도입 • 초과생산물 자율처분 허용 • 작물선택권 확대, 세부계획지표 권한 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 포전담당제 시범실시 : 분조를 2~5가구로 편성 • 협동농장에 분조규모 축소 권한 부여 • 개인경작지 30평 → 400평 확대 • 국가납부량 축소 • 분조단위 분배권한 확대 • 현물분배—현금분배로 전환 • 6개월 농사(부업발) 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 분조관리제하에 포전담당책임제 실시(3~5명) • 작업분조에 유후 토지임대: 초기 생산비용 국가지불 • 생산비, 구매가격 시장가격 준해 계산 • 국가, 작업분조간 7:3 비율로 생산물 분배 - 초과생산물 작업분조 처분권 부여, 현물분배 허용
유통 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 물자교류시장(원자재거래 시장)개설 • 국영상점 임대 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합시장(소비재거래시장)개설(2003) • 물자교류시장내 현금거래 허용 • 수입물자교류시장 개설(2005년) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인투자 부분합법화 - 개인노동력 고용 허용 - 단, 개인투자자, 개별고용노동력 소속 상급기관에 입직 • 상업·유통기관의 자체 경영활동, 재량권 확대 - 도매기업소 계획상품 외 비계획상품 취급 허용 - 소비자 주문제 허용 • 이윤의 10~20% 국가납부
가격 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 국정가격의 현실화, 변동 국정가격제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장가격, 국가지도가격, 합의제가격 등 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가배급제 사실상 폐지 - 국가예산제기업만 배급제 유지, 독립채산제 기업 전면 월급제 - 시장가격 존재 인정

대한 조건으로 국가와 기업소·공장은 판매 수익금을 7:3으로 분할하여 나누어 갖도록 하고 있다. 또한 상업기관에 한정해 노동자들이 상급 혹은 소속 기관에 입직하는 조건으로 개별 노동력의 고용도 허용하고 있다. 이는 1980년대 초반 중국이 국영기업 부문에 쌍궤제 개혁을 하면서 도입한 ‘방권양리’(放權讓利), 즉 기업의 자율성과 권한을 늘려주고 국가납부금을 제외한 사내 유보몹을 늘려 인센티브를 제고하는 개혁조치와 상당히 유사하다.³⁴⁾

둘째, 생산성을 높이기 위해 사회주의 분배원칙에 따라 노동자들이 노동 성과만큼, 생산한 것만큼 받아가도록 임금을 현실화하여 사실상 유일임금제를 폐지하고 있다는 점이다. 북한의 보도에 따르면 무산철광, 김책제철소 같은 특급기업소까지 생산성에 따라 기존 임금의 10배~100배 올려 지급하는 것을 허용하고 있다고 한다.³⁵⁾ 본래 북한의 임금(생활비)은 기본급 + 수당으로서 수당이 기본급의 100% 이상 넘어서는 안 되었다. 그러나 새로운 경제관리방법에서는 수당을 각 기업의 생산실적에 따라 기본급의 10배 이상 100배까지도 지급하는 것을 허용해, 근로자들의 임금이 시장 물가 상승에 조응하도록 하고 있다고 한다.³⁶⁾ 한 마디로, 김정은 정권은 “사회주의 분배원칙을 실시하는 데서 평균주의를 없애고, 일을 많이 한 사람에게 물질적으로 많은 몫이 차려져야 한다”는 이른바 ‘북한판 선부론’을 수용하고 있는 것으로 보여진다. 이에 따라 독립채산제 기업의 경우 아예 국가배급제를 폐지하고 화폐임금제를 도입하고 있다. 사실 북한은 이미 7.1조치 이후 2000년대 중반경부터 독립채산제에 따른 임금 지불을 허용해 왔었다. 그리고 시장화 현상의 확산으로 시장지향 경제 활동을 행하는 경제단위에서는 천차만별의 임금지불이 관행적으로 이루어져 왔다. 천차만별의 임금지불 허용은 국가배급제가 사실상 폐지되고 있음을 사후적으로 인정한 것이라고 할 수 있다. 유일임금제 실시는 국정가격에 기초한 배급제 유지가 이루어질 때나 가능한 것이다.

셋째, 김정일 시대에 잠시 시범적으로 시행해 보았고 사실상 묵인하에 일부 협동 농장에서 시행해오고 있던 포전담당제를(작업분조 3~5명으로 축소) 대부분 협동

34) 김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망”, 『통일경제』, 2013년 겨울호, p.22.

35) 무산광산, 김책제철연합기업소, 성진제강소 노동자들에게 기존 3,000~4,000원 월급에서 100배 인상한 30만원이 지급되고, 평양피복공장, 평양제사공장, 평양공작기계공장 등 근로자들도 이와 비슷한 수준의 월급이 인상되었다고 한다. 『데일리NK』 2013. 11. 6일, 2013. 11.30일.

36) 정창현, “북한 노동자들의 월급이 100배 인상됐는데...: 정창현의 김정은 시대 북한 읽기(31)”, 『통일뉴스』 2013년 12월 2일.

농장에서의 실시를 목표로 시범 시행하며, 국영기업소와 마찬가지로 대폭 확대된 ‘방권양리’ 방식의 경영자윤권을 부여하고자 한다는 점이다. 국가가 선 지불해준 비료, 농약, 종자, 농지사용료 등 대가를 납부하고 난 나머지의 생산물을 국가와 작업 분조가 7:3비율로 분할하는 인센티브제를 도입한다고 하고 있다. 물론 이 실험은 인민무력부 산하 집단농장들, 호위총국 산하 국영농장들, 중앙당 간부들의 식량을 생산하는 8호 농장들을 제외한 노동자·농민의 배급을 생산하는 협동농장 위주로 진행되고 있다고 한다.³⁷⁾ 김정은 정권은 중국이 초기 농업개혁 당시 시행했던 국가와 작업분조간의 생산정부제와 유사한 실험을 고민하고 있는 것처럼 보인다.

넷째, 상업·유통기관 그리고 공장가동이 안 되고 있는 중소기업들의 지방공장들에 한정해서 개인 투자와 개인 노동력 고용을 허용하여 민간부문의 투자를 유도하고 있다는 점이다. 물론 김정은 정권은 초기 중국의 개혁조치처럼 개인기업을 허용하고 있지 않다. 개인투자자나 개인 고용 노동자는 소속 기관에 입직(入職)해 당이 임명한 것과 같은 절차를 밟아야 하고, 그 기업은 형식상 국가소유로 존속해야 한다. 그러나 이는 자율 경영권 부여와 함께 향후 재산권 인정으로 연결될 여지를 열어놓고 있다.

다섯째, 김정일 시대의 7.1조치 당시에는 국정가격을 현실화하고 시장가격에 상한제를 두어 시장가격의 국정가격으로의 접근을 의도했다면, 김정은 정권은 시장 활동에 의해 자유롭게 형성된 시장가격을 기준으로 경제단위의 자율권을 허용하고 있다는 점이다. 이는 이중가격제를 인정하면서 사실상 시장가격의 자원배분 기능을 승인하고 있는 것이라 할 수 있다. 물론 북한은 극단적인 가격변동은 여전히 국가 권력을 수단으로 통제하는 정책을 시행하고 있다.

김정은 시대의 이와 같은 경제관리개선조치의 차별성은 김정일 시대보다 개혁적인 내용들로서 계획경제의 복원을 염두에 두는 부분 개혁이 아니라, 사회주의 계획경제에서 “계획 없는 사회주의 경제”,³⁸⁾ 혹은 사회주의 상품경제에서 사회주의 시장 경제로의 진전을 의도하는 개혁으로 대체로 평가받고 있다. 그러나 김정은 시대의 경제관리개선조치는 7.1조치보다 진일보하고 있음에도 불구하고, 아직 몇 가지 측면에서 1980년대 중국의 개혁조치보다 제한적인 것으로 평가될 수밖에 없다.

그 이유는 우선 첫째, 중국은 소유제 측면에서 초보 수준의 개혁을 도입해 8명

37) “북 특권층 농장 농업개혁 대상 아니다”, 『자유아시아방송』 2013년 1월 14일.

38) 박형중, “북한의 새로운 경제관리체계(6.28방침)의 내용과 실행 실태”, 『KDI 북한경제 리뷰』 제15권 제10호(2013.10), p.16.

미만의 사영기업 개설 허용, 농가생산책임제 등을 시행했지만, 북한은 축소된 분조가 가족단위 분조가 되지 않도록 하고³⁹⁾ 소규모의 개인기업조차 허용하고 있지 않다는 점이다. 김정은 제1위원장은 2013.3.31 당중앙전원회의 보고에서 “생산수단에 대한 사회주의적 소유를 확고히 고수하면서 국가의 통일적 지도밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독자적, 창발적으로 해나감으로써...주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의적 기업관리방법으로 되어야 할 것입니다”라고 하며 사실상 소유제의 부분 개혁조차 부인하고 있다.

둘째, 대안의 사업체제를 아직 유지하고 있다는 점이다. 중국은 초기에 국영기업 개혁을 시행함에 있어서 경영조직과 당조직의 분리도 시행하여 지배인에 의한 경영 책임이 실질화되도록 했다. 그런데 북한은 내각의 경제사업에 지장을 주어서는 안된다고 하며 내각책임제를 강조하면서도, 중앙당과 각 시·도·군당위원회에 경제부를 신설해 경제부문에 대한 당적 지도를 강화하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁰⁾ 경제 부문에 대한 당적 지도 기능 약화에 대한 우려는, 새로운 분조관리제를 2013년도에 시행함에 있어서 협동농장 현장의 정치적 저항으로 표출되기도 했다고 한다.⁴¹⁾

셋째, 여전히 상업금융제도를 적극 도입하지 않고 실물경제와 화폐경제의 동반 성장이라는 마인드를 갖고 있지 못하다는 점이다. 북한이 아직 이를 시행하지 못하고 있는 것은 각 특권기관들이 점유하고 있는 분할경제의 이해관계가 맞물려 있기 때문이 아닌가 여겨진다. 실물 경제부문 개혁과 재정·금융개혁이 동반 수행되어야 하는 이유는 시장의 제도 공급으로 인해 산출되는 부가가치들을 산업생산력 복원으로 연계하는 메커니즘을 조성하기 위해서이다. 금융경제의 부재는 블랙마켓의 규모를 키우고 경제활동의 부가가치들을 화폐자본으로만 축적시키거나 비생산적으로 소모 되도록 만든다.

그러나 중국 사례 대비 이러한 제한점에도 불구하고 김정은 정권의 ‘새로운 경제 관리방법’은 시장의 비가역성을 정책공급자가 인식한 조치로서, 시장기능의 제도 공급 → 시장화 현상의 구조화·질적 진전 → 계획과 시장의 상호 결합성 증대 식으로 전개되는 전망성을 보여주는 ‘혼합형’ 이중전략으로 평가해 볼 수 있다.

39) 작업분조가 3~5명으로 축소됨으로써 가족 단위의 분조활동이 가능해졌다는 우리 언론보도와 달리, 현장에서는 가족을 각 분조에 분산시켜 놓고 있다고 한다.(2013. 8.31 연변대 H교수)

40) 『노컷뉴스』 2013.7.10일.

41) 박형중, 위의 글, pp.25~29.

2) 경제개발구정책

김정일 시대의 대외개방정책은 북한 내륙지역과 분리된 국경의 동서남북 4개 꼭지점에 특구를 설치하는 점(點)식 개방전략이었다.⁴²⁾ 이는 대내 경제개혁과 상관 없이 '90년대의 모기장식 개방전략을 단지 확장하는 수준의 개방정책이었다. 김정일 정권은 외자도입의 불가피성을 인식하면서도 “제국주의세력들이 자립경제를 붕괴 시키려는 사탕발림”이라고 인식했었다. 개방형 자립경제 발전노선을 강조하면서도⁴³⁾ 특구를 통한 외자유입이 체제에 영향을 미치는 문제를 항상 우선시했었다. 이 때문에 김정일 시대의 경제특구들은 중앙정부에 필요한 외화유입의 창구로 활용될 뿐, 국내 산업의 정상화 및 경제개발에 적극 연계되는 정책들이 모색되지 못했다. 경제특구들은 내부 계획경제시스템의 종속변수로서 독립된 지역경제 공간에 지나지 않았다.

그러나 김정은 정권은 김정일 정권이 수성한 ‘북한식’ 사회주의체제의 부강변영을 위해 경제활성화 개념에 경제개발(economic development) 개념의 고려가 요구되고 있다. 경제개발을 위한 내부저축이 고갈되어 있으므로 외부저축을 적극 활용, 장기간 정체되어 있는 빈곤의 늪으로부터 경제발전으로의 도약(take-off)단계로 전환하는 계기를 마련해야 한다. 즉 사회주의 최빈국으로부터 사회주의 개발도상국으로의 전환을 모색해야만 하는 것이다. 김정은 정권이 경제활성화 전략을 수립함에 있어서 경제개발의 관점에서 접근하고 있음은, 김정은 제1위원장의 후계자 시절인 2011년부터라고 볼 수 있다. 이 당시 북한은 내각 산하에 국가경제개발총국, 합영투자 위원회, 조선대풍국제투자그룹, 국가개발은행 등을 설립하고 경제난 도래 이후 최초로 ‘국가경제개발 10개년 계획’⁴⁴⁾을 발표하는가 하면, 중국과 공동으로 나선, 황금평·위화도 특구 공동개발에 착수(2011년 6월)했었다. 그리고 과거 점개방 수준의

42) 4개의 꼭지점은 북동지역의 나진·선봉 경제특구, 남동지역의 금강산 관광특구, 북서지역의 신의주 행정 특구, 북남지역의 개성공업지구 등이다. 그러나 신의주 행정특구 개설 계획은 중국의 비협조로 시도조차 되지 못하고, 결국 2011년 6월 중국과 북중 접경지역 특구 공동개발에 들어가면서 황금평·위화도 특구가 북서지역 변경의 특구자리에 위치하게 된다.

43) 김정은 국방위원장이 “자립적 민족경제를 건설한다는 것은 결코 문을 닫고 경제를 건설하는 것을 의미 하지 않는다”(『노동신문』, 2001년 2월 8일)라고 말하며, “우리에게 없는 것, 우리가 잘 만들지 못하는 것까지 자체로 만들려하기보다는 외국에서 사다 써서 노력과 자재의 낭비를 없애야 한다”(『김일성대학보』, 2006년 겨울호)라고 언급했었다.

44) 이 계획은 내각결정에 따라 발표된 것으로서, 김책공업제련단지 등 4개의 공업단지 건설과 철도·고속 도로·공항·전력 등 인프라 조성, 축산업·종합농기계·농약공장 등 농업부문 프로젝트 건설, 국가개발 은행 건설 등의 내용을 담고 있으며, 총 1천억 달러의 외자유치를 목표로 삼고 있다. 『조선중앙통신』, 2011년 1월 16일.

외자관련법들을 국제규범들을 반영한 수준으로 제·개정해 김정은 시대 대외개방 전략을 준비했다.

김정은 정권은 현재 김정일 시대와 차별화되는 개방전략을 나타내고 있는데, 그것은 크게 세 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 첫째, 대내 부분 경제개혁과 동시 추진되며 개방이 향후 대내 부분 경제개혁에 영향을 미칠 가능성을 나타내고 있다는 점이다.⁴⁵⁾ 앞의 절에서 살펴보았듯이, 김정은 정권의 ‘새로운 경제관리방법’ 개혁조치는 7.1조치 이후 확장된 시장화 현상을 포섭하고 북한 경제구조내 시장의 비가역성을 인정하고 있다. 김정은 정권이 2013년 5월 29일 발표한 「경제개발구법」은 북한 국내기업소의 경제개발구 참여를 허용하고 있으므로(제20조), 이는 기업소 경영자율권 부여조치에 자극을 줄 것으로 판단된다. 북한의 기업소·기관들이 지방정부와 함께 외국투자가를 유치하여 합영 혹은 합작방식으로 기업 활동을 할 수 있는 길을 열어놓음으로써(제26조), ‘새로운 경제관리방법’에서의 기업소 경영자율권 부여조치가 실질화 될 수 있도록 하고 있는 것이다.

그 다음 둘째, 경제특구가 선(線)개방으로 확대되는 개발구정책을 도입하고 있다는 점이다. 이제까지 북한의 경제특구는 변방의 한정된 지역을 대상으로 한 것이었다. 그러나 김정은 시대 「경제개발구법」에서는 경제특구를 지역을 특정하지 않고 “관리소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급 경제개발구로 구분하여 관리하도록 한다”(제3조)의 규정에 따라, 사실상 중앙 혹은 지방정부의 필요에 의거 지역을 설정해 경제특구를 창설할 수 있도록 하고 있다. 김정은 제1위원장이 2013년 3월 당중앙 전원회의에서 “무역의 다각화·다양화를 실현하고...각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색있게 발전시켜야 한다”라고 보고한 바 있는데, 이는 북한의 경제특구 정책이 북한 전 지역에 외자가 투자될 수 있는 제2단계로 진입하는 의미라고 평가할 수 있다.⁴⁶⁾

셋째, 중국의 경제개발구 모델을 벤치마킹하여 특화된 단일 유형의 경제특구 개발 방식을 도입, 북한이 처한 대내외적 여건에 맞는 실용적·현실적 외자유치 방식을 모색하고 있다는 점이다. 북한은 인프라가 열악하고 시장경제시스템 도입이 전면화 되고 있지 않기 때문에 외자기업이 진출하기 어려운 조건인데, 기존에 북한이 제시한

45) 이영훈, “최근 북한의 경제개발구 정책과 우리의 대응”, 『최근 북한의 새로운 경제개발구 지정과 우리의 대응』, 제2회 한반도개발연구소 연구포럼 자료집(2013.12.7), p.5.

46) 유욱, “북한의 새로운 ‘경제개발구법’의 분석과 평가”, 북한법연구회 월례발표자료(2013.10.31), p.10.

경제특구들은 규모가 큰 종합형 특구로서 사실상 진출기업들이 인프라를 조성하는 역할까지 해야 했다. 게다가 핵문제로 인한 국제사회의 경제제재라는 대외환경 여건 때문에 대규모 투자 자체도 시행할 수 없다. 이에 김정은 정권은 이를 감안해 복합형 경제개발구외에 수출가공구, 공업개발구, 관광개발구, 농업개발구, 첨단개발기술구 식으로 특화된 단일형 경제개발구 방식의 소규모 경제특구들을 개발하려 하고 있다. 경제개발구들의 규모는 평균 3.4km²에 지나지 않은 소규모로서 북한은 각 개발구마다 대체로 평균 1억 달러 내외의 투자유치를 의도하고 있다. 또한 외국기업들의 단독 투자도 가능케 하고 있다.

현재 김정은 정권은 지방급 개발구 13개, 중앙급 1개 등을 개설할 것을 최고인민회의 상임위원회 정령으로 발표(2013년 11월)하고 있는데, 그 내용은 다음 <표 5>과 같다. 북한은 향후 중앙급 특구를 기존 4개를 포함해 총14개로 확대할 것이라고 알려져 있는데, 이렇게 되면 북한의 경제특구는 총27개로 사실상 북한이 전 지역을 외국기업들에 개방하는 셈이 된다. 물론 북한이 중앙급 경제특구들을 이 숫자대로 개발할 수 있을런지는 향후 북한의 법제도화 내용을 보며 판단할 필요가 있을 것이다.⁴⁷⁾

이러한 김정은 정권의 대외개방정책은 중국이 상하이 등 4대 특구를 넘어, 1984년 동부연안 14개 도시로 경제기술개발구를 설치하는 선(線)개방으로 확장하고, 곧이어 1985년 주강·민강·장강 삼각주, 요동·산둥반도 등 연해경제개방구 설치를 통해 면(面)개방을 해나간 과정과 유사한 것으로 평가해 볼 수 있다. 즉 만일 북한이 중앙급 경제특구를 14개로까지 확대해 나간다면, 중국의 1980년대 후반경 면개방 단계도 일부 벤치마킹한 것으로 볼 수 있는 것으로서, 김정일 정권의 이중전략이 이제야 1980년대 중국의 개혁·개방 단계에 어느 정도 접근하는 것으로 볼 수도 있다.

47) 김정은 정권이 개설하려는 경제특구 수에 대해서는 중국이나 일부 대북정보단체지, 대북경협 관계자 등을 통해 단편적으로 전해짐으로써 혼란이 있는 것같은데, 일단은 중앙급 경제특구 14개(기존 개 포함), 지방급 특구 13개로 정리될 수 있을 것같다. 즉 중앙급 경제특구로 평성 IT개발단지, 신의주 특구, 나진 선봉 특구, 황금평 특구, 해주 특구, 강령군 녹색경제특구, 원산 관광특구, 칠보산 관광특구, 백두산 관광특구, 금강산 관광특구, 개성공업지구, 개성 고도과학기술개발구, 온성 경제특구, 청진 자원개발 특구 등이다.([통일뉴스], 2013년 10월 28일) 북한은 이 중 황해남도 강령군 녹색경제특구, 원산관광특구 개발 계획도를 해외언론을 통해 발표한 바 있으며(이에 대해서는 『통일뉴스』 참조), 싱가포르·홍콩·중동기업들이 참여한 국제 콘소시엄이 개성첨단기술개발구 착공식을 가졌다고 보도한 바 있다.([조선중앙통신], 2013년 11월 13일)

〈표 5〉 김정은 정권의 경제개발구 종류 및 배치

구분	경제 개발구(4개)	공업 개발구(3개)	수출 가공구(2개)	농업 개발구(2개)	관광 개발구(2개)	첨단기술 개발구(1개)
지역	압록강(평북) •농업, 관광, 무역 •6.6km ² •2억4천\$	위원(자강도) •광물가공, 기계제작 •3km ² , 1.5억\$	송림(황북) •수출가공업, 창고보관업 •2km ² , 8천만\$	북청(함남) •과일종합가공업, 축산업 •3km ² , 1억\$	신평(황북) •관광휴양, 체육 •1.7km ² •9천만\$	개성(함남) •중앙급특구 •고도과학기술 개발구
	만포(자강도) •광물자원가공, 기계제작 •3km ² , 1.5억\$	흥남(함남) •화학제품, 기계설비제작 •2km ² , 1억\$	와우도(남포시) •수출 가공조립 •2km ² , 1억\$	어랑(함북) •농축산, 연구개발기지 •4km ² , 7천만\$	온성섬(함북) •골프장,경미장, 휴양 •1.7km ² , 9천만\$	
	청진(함북) •금속가공, 기계제작 •5.4km ² , 2억\$	현동(강원도) •정보산업, 경공업 •2km ² , 1억\$				
	해산(양강도) •수출가공, 관광, 무역 •2km ² , 1억\$					

그러나 다음 〈표 6〉에서 보듯이 김정은 정권의 개방전략이 김정일 시대의 모기장식 개방전략을 탈피하고 있는 것은 맞지만, 실제로는 여전히 1980년대 중국의 선개방 단계와 비교해서 일정한 제약점이 있으며 현실 추진에 있어서 많은 문제점들이 있음을 주목해야 한다.

그것은 첫째, 김정은 정권이 외자유입의 대외적 환경조건을 고려하지 않은 채 동시다발적으로 경제개발구 개설을 공표하고 있다는 점이다. 중국의 외자도입이 성공적일 수 있었던 것은 중국이 서방국가들과 관계개선을 하고 세계은행, IMF 등 국제금융 기구부터 가입하여 외자의 투자 리스크를 제거해주었기 때문이다. 북한은 현재 국제 사회의 금융제재로 외화결제조차 자유롭지 못한 현실이다. 북한은 외자가 BOT 방식에⁴⁸⁾ 의한 경제개발을 해줄 것을 원하고 있지만, 이 또한 금융경제의 뒷받침이

48) BOT란 Build-Own-Operate-Transfer의 약자로서, 국가가 도로·항만·철도 등 인프라 개발을 위한 자본이 없을 경우 시공사가 자본을 조달해 개발을 하고 일정기간 동안 이를 운영해 투자자금을 회수한 다음 발주처인 국가 혹은 지방자치단체에 넘겨주는(기부채납) 방식을 말한다. 이는 주로 필리핀, 베트남 등 개발도상국들에서 외자유치를 통한 인프라 조성방식으로 시행되고 있다.

〈표 6〉 김정일과 김정은 정권의 개방전략 비교

구 분	김정일 시대 개방전략	김정은 시대 개방전략
내부개혁조치	7.1경제관리개선조치	새로운 경제관리방법
개방 방식	점 개방	선 개방
대내경제와의 관계	국내산업, 기업과 분리 운영	국내기업 진출 허용 국내산업과 연계 가능
특구형태	종합형 특구(중앙급) *남한자본이 단독 투자하는 개성공업지구, 금강산관광특구는 단독형 특구	중앙급/지방급 특구로 이원화 특구의 다양화 - 종합형특구, 복합형특구, 특화된 단일형 특구 등
특구개설기관	중앙지도기관	중앙지도기관, 도(직할시)인민위원회
특구개설지역	동서남북 변방	각 도·시, 내륙
특구의 지위	경제분야에서 특혜정책이 실시되는 특수경제 지대(나선법)	경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대 (개발구법)
특구개발목적	한정지역의 경제개발과 외화획득	외화획득과 지방경제 개발 및 국내산업 회생

있어야 가능한 개발방식이다. 물론 북한은 이러한 대외적 환경 제약조건 때문에 선택된 그리고 자본소요가 크지 않은 극히 일부 지역의 개발부터 추진하고 외자 기업에 다양한 혜택을 제공하려 하고 있어, 소수의 개발구가 추진되어 나갈 가능성은 있다고 할 수 있다.

둘째, 중국의 경제개발구정책이 성공할 수 있었던 것은 대만, 홍콩, 싱가포르 등 동남아 화교자본의 선도적 투자활동이 외자의 리스크를 감소시켜주었다는 것인데, 북한은 남한과의 벼랑끝 대립관계를 우선 청산하지 못하고 있다는 점이다. 화교자본은 1990년대 중반경에 이르기까지 중국 외자도입의 80% 내외 비중을 차지함으로써 서방자본들이 유입될 수 있는 투자환경을 조성해주었다. 북한이 남한 및 해외자본이 유입될 수 있는 환경을 조성하지 못하는 한, 김정은 정권의 경제개발구 정책은 대중국 경제협력에 초점을 맞춘 정책으로 될 수밖에 없다고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 김정은 정권이 병진노선을 고수하여 대북제재가 유지되는 한, 북한의 외자유치정책은 국제자본을 활용하는 개발정책이라기보다는 중국 지방정부나 민간자본을 겨냥한 정책으로 한정될 수밖에 없다.⁵⁰⁾ 한편 이런 조건하에서 중국의 대북투자는 중국이

49) 이영훈, “최근 북한의 정치·경제 현황과 전망”, 『여의도연구원 정책세미나 자료집』(2013.12.13), p.37; 배종렬, “북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력”, 『수은 북한경제』, 2013 겨울호, pp.8~9.

전략적으로 필요로 하는 일부 접경지역 인프라 연결 분야와 물류·관광·자원개발 등 수익성이 보장되는 분야·지역 위주로 소규모로 전개될 가능성이 높다.

따라서 이런 면에서 본다면, 중국의 경제개발구를 모방한 김정은 정권의 개발구 개설이 중국처럼 선개방을 통한 경제개발의 본격화로 연결되어 나갈지는 예단하기 어렵다고 할 수 있다. 그러나 그렇다고 해서 김정은 정권의 개방정책을 지나치게 저평가해서는 안된다고 본다. 김정은 정권의 이중전략은 김정은 정권의 그것을 계승하면서도 북한 경제체제 모순만큼의 변화의 확장성을 내포하고 있기 때문이다.

IV 맺음말


북한은 모든 사회주의국가들이 체제전환의 길로 가고 전세계가 자본주의세계시장으로 단일화된 현실에서 북한체제가 유지되려면 개혁개방을 해야 하지만, 개혁개방의 도입으로 인해 체제미래에 불확실성을 초래할지도 모르는 패러독스에 갇혀 있다. 그 뿐만 아니라, 체제고립의 피포위의식으로 인해 핵 및 대량살상무기 개발을 ‘북한식’ 체제유지의 선제 조건으로 삼고 있다. 이 때문에 북한은 김일성시대 이래 북한 경제정책의 기초인 경제·군사 병진노선을 김정일 시대에는 ‘선군경제건설노선’으로, 김정은 시대에는 ‘경제·핵 무력 병진노선’으로 계승해오고 있다. 그러나 계획경제 시스템이 마비된 상황에서 병진노선은 부분 개혁과 개방을 필연화 할 수밖에 없었다. 계획경제시스템의 작동에 애로가 있는 경제상황에서 병진노선은 비군사경제 부문에 대한 ‘배제전략’을 내포하고 있고, 비군사경제 부문의 자력갱생 논리에 의거한 ‘활성화 전략’이 요구되므로 이중전략으로 전개될 수밖에 없다고 할 수 있다.

50) 실제로 압록강·두만강 지역의 지방경제개발구들, 즉 자강도 만포의 별등도 개발구, 함경북도의 온성섬 개발구(중국 도문시와 북한 온성군간에 2012.5월 MOU체결, 『연합뉴스』 2013.7.18일), 함경북도 어랑 농업개발구, 평안북도 압록강 경제개발구 등은 그동안 북중간에 논의되어 왔던 지방급 공동개발구들로서 이번에 모두 포함되었다. 그래서 안병민은 북한의 경제개발구가 북중 지방정부간의 협력모델로서의 개발구일 뿐이라고 평가하고 있다. 안병민, “북한 경제개발구 추진과 남북교류협력 전망”, 제2회 남북경협 포럼 발제문(2013.12.13)

본 연구의 결과 김정은 정권은 김정일 시대를 계승하면서도 변화된 상황을 수용해 한층 업그레이드된 ‘혼합형’ 이중전략을 추구하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 그 이유는 김정일 정권이 추진한 이중정책의 한계 속에서 김정은 정권이 출범하였기 때문이다. 김정일 시대에 북한은 ‘북한식’ 체제의 수성이 우선 목표였기 때문에, 국방공업 우선 발전정책을 내세우는 ‘선군경제발전노선’과 체제내적 개혁조치인 ‘7.1경제관리개선조치’, 점(點)식 4대 특구정책 등 ‘분리형’ 이중정책을 추구했었다. 그러나 이러한 ‘분리형’ 이중전략은 당국으로 하여금 다시 전통적 경제정책으로 후퇴시키고, 경제제도와 경제현실간의 갭이 더욱 확대되는 북한경제체제의 모순만 강화시켰다. 김정일 정권이 목표로 삼았던 소위 ‘사회주의 강성대국’ 건설전략이 절반의 실패로 끝나게 하고 말았다.

김정은 정권은 김정일 정권이 미완성으로 남긴 ‘북한식 사회주의’의 변형을 도모해야만 했다. 3대 세습체제의 정당성을 위해 더 이상 주민들에게 ‘자력갱생 간고분투’를 강조할 수도 없었다. 이에 김정은 정권은 핵능력 강화를 지향하는 ‘경제·핵무력 병진노선’이라는 새로운 병진노선을 내세우면서도, 한층 심화된 이중전략을 도모할 필요가 있었다. 김정일 시대보다 개혁성과 개방성이 보강된 이중전략을 추진해야만 북한경제체제의 모순이 해결되고, 경제개발이 가능함을 인식하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 우선 김정은 정권은 2005년 중단 이후 다시 ‘우리식 경제관리방법의 완성’이라는 구호아래 농업·국영기업 부문 등에서 ‘새로운 경제관리방법’을 실험하고 있는데, 그 내용들을 분석한 결과 이미 북한경제 내에 비가역적으로 존재하고 있는 시장의 존재를 부분 수용, 경제단위들에 대한 자율성 부여와 인센티브 제고가 김정일 시대보다 강화되었음을 고찰할 수 있었다. 또한 김정은 정권은 2년 차인 2013년 경제개발구법을 제정하고 총 14개의 경제개발구 개설을 선포하고 있는데, 이는 중국이 1980년대 중반 점에서 선(線)으로 연결되는 개방을 확대했던 조치와 유사한 내용임을 살펴볼 수 있었다. 한 마디로 김정은 정권은 이제야 1980년대 중반경 중국이 취했던 쌍궤제 개혁과 유사한 이중전략을 시도하려 하고 있음을 고찰할 수 있었다.

그러나 김정은 정권에 있어서도 ‘북한식’ 체제의 딜레마라는 패러독스가 여전히 상수적 변수이기 때문에, 중국과 비교해 볼 때 김정은 정권의 이중전략은 아직 일정한 제약점을 갖고 있음을 볼 수 있었다. 무엇보다 소유제의 다양성을 인정하였던 중국과 달리 김정은 정권은 여전히 사회주의 소유제도의 원칙 고수를 강조하고

있으며, 외자유입을 위한 대외환경 조성에 적극 나서고 있지 않다는 것이다. 따라서 김정은 정권이 추구하고 있는 이중전략은 자칫 이행기경제라는 북한경제의 성격을 더욱 강화함으로써 김정은 정권의 불확실성을 확대시킬 수도 있을 것이다. 그렇지만, 다른 한편 북한이 의도하는 ‘북한식 변화’의 길을 열어놓고 있음도 인식할 필요가 있다. 우리는 두 가지 방향성 모두에 대한 분석의 시각을 갖고 김정은 시대를 진단해야 하지 않나 생각된다. 어떠한 방향성이든 김정은 시대의 북한은 이미 탈냉전 이후 지난 20여년간 부분개혁·개방의 나선형적 계단위에 서 있다고 할 수 있다. 

〈참고문헌〉

- 권영경, “북한의 최근 경제개혁 동향에 대한 분석”, 『수은 북한경제』, 2005년 겨울호, 2006.
- , “북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망”, 『수은 북한경제』, 2008년 겨울호, 2009.
- 김석진, “북한의 ‘경제관리방법’ 개혁 동향과 전망”, 『통일경제』, 현대경제연구원, 2013년 겨울호, 2013.
- 김영훈·권태진·임수경, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』, 한국농촌경제연구원, 2013.
- 김일성, 『김일성저작집 22권』, 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- 류운출, “사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 경제범주, 공간리용에서 지켜야 할 원칙적 요구”, 『경제연구』2005년 제2호, 평양: 사회과학출판사, 2005.
- 리기성, “새로운 혁명적 고조로 강성대국의 대문을 열어나가고 있는 조선경제”, 『2009년 국제고려 학회 학술대회 발표 논문자료집』, 2009.
- 로동신문·근로자 공동논설, “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”, 『로동신문』1999년 6월 16일.
- 박형중, “북한의 새로운 경제관리체계(6.28방침)의 내용과 실행 실태”, 『KDI 북한경제 리뷰』 제15권 제10호, 2013.10.
- 배종렬, “김정일의 북한경제 10년: 무엇이 달라졌으며 어떻게 바뀔 것인가”, 『북한경제와 남북경협: 현황과 전망』(서울: 통일연구원), 2004.
- 권영경, “북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력”, 『수은 북한경제』, 2013 겨울호.
- 성채기, “북한의 경제-핵 병진노선 평가: 의도와 지속 가능성”, 『국방연구원 동북아 안보정세 분석 보고서』, 2013.
- 성채기외, 『북한경제위기 10년과 군비증강능력』, 서울: 한국국방연구원, 2003.
- 안병민, “북한 경제개발구 추진과 남북교류협력 전망”, 제2회 남북경협포럼 발제문, 2013.
- 양문수외, 『2000년대 북한경제 종합평가』, 서울: 산업연구원, 2012.
- 연합뉴스, 『2002 북한연감』, 서울: 연합뉴스, 2002.
- 유 욱, “북한의 새로운 ‘경제개발구법’의 분석과 평가”, 북한법연구회 월례발표자료, 2013.10.31.
- 이영훈, “최근 북한의 경제개발구 정책과 우리의 대응”, 『최근 북한의 새로운 경제개발구 지정과 우리의 대응』, 제2회 한반도개발연구소 연구포럼 자료집, 2013.12.7.
- 권영경, “최근 북한의 정치·경제 현황과 전망”, 『여의도연구원 정책세미나 자료집』, 2013.12.13.
- 이태섭, “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구”, 『2001년 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집(제3권)』, 서울: 통일부, 2001.
- 정창현, “김정은 시대의 변화를 준비해 놓은 김정일 위원장: 정창현의 김정은 시대 북한 읽기(2)”, 『통일뉴스』 2013년 5월 13일.
- 권영경, “사회주의 경제관리 개혁의 기본방향: 정창현의 김정은 시대 북한 읽기(10)”, 『통일뉴스』 2013년 7월 8일.
- , “북한 노동자들의 월급이 100배 인상됐다는데...: 정창현의 김정은 시대 북한 읽기(31)”, 『통일뉴스』 2013년 12월 2일.
- 조선로동당 중앙위원회 당 역사연구소, 『우리 당의 선군정치』, 평양: 조선로동당출판사, 2006.
- 한기범, 『북한의 경제개혁과 조직·관료정치』, 경남대 북한학대학원 박사학위 논문, 2009.12.
- 철학연구소, 『사회주의강성대국 건설사상』, 평양: 철학연구소, 2000.