

김정은 체제의 북한 개혁·개방 방향과 전망

정 창 현 / 월간《민족》대표·국민대학교 겸임교수

북한은 4월 11일 제4차 당대표자회를 개최하고 김정은 당중앙군사위원회 부위원장을 당 제1비서 겸 정치국 상무위원, 당중앙군사위원장으로 추대하고, 이틀 뒤 최고인민회의 12기 5차회의를 열어 국방위원회 제1위원장으로 선출했다. 이보다 앞서 지난해 12월 29일 김정은은 인민군 최고사령관에 추대됐다. 이로써 북한은 당과 국가의 실질적인 수반을 당 제1비서와 국방위원회 제1위원장이 맡는 당·국가의 틀을 완성했다. 그리고 김일성 주석 100회 생일(태양절)을 맞은 4월 15일 대규모 군 열병식을 통해 ‘김정은 체제’의 공식 개막을 대내외에 선포했다.

안정적으로 권력승계를 마무리한 김정은 제1비서는 새로운 정치적 리더십을 선보이며 ‘민생행보’를 강화하고 있다. 최근에는 2002년 7월 시행된 사회주의경제관리개선조치(‘7·1조치’)이후 10년만에 새로운 ‘경제개혁과 개방’ 조치를 모색하고 있다.

북한의 경제개혁과 개방 모색은 이번이 처음이 아니다. 1984년의 합영법 제정, 1991년 나진-선봉자유경제무역지대 선포는 대외개방을 위한 시도였고, 2002년의 ‘7·1조치’는 내부 경제개혁을 위한 시도였다. 과거 북한의 경제개혁과 개방

정책은 북한 당국의 소극적 태도와 내부 반발, 대외 환경 악화 등으로 실패한 것으로 평가된다. 또한 북한 개혁과 개방의 성격에 대해서도 여전히 평가가 엇갈리고 있다.

김정은 체제의 개혁과 개방에 대해서도 성공여부와 성격을 둘러싸고 다양한 평가와 전망이 나오고 있다. 그러나 향후 북한 개혁·개방의 전망을 정확히 예측하기 위해서는 우선 북한이 모색하고 있는 개혁·개방의 노선과 방향을 객관적으로 파악해야 할 것이다.

김정은체제의 경제개혁 방향

김정일 국방위원장 사망 전 후계체제 구축과정은 새로운 지도자에 맞는 새로운 정책 방향 수립과 맞물려 진행됐다. 김정은 제1비서가 내놓은 정책방향은 이미 내부논쟁을 거쳐 확정돼 있었던 것이다. 북한은 2009년 5월 2차 핵실험 이후 2010년 9월 당 대표자회 개최 전까지 내부적으로 대내외 정책기조를 두고 상당한 논의가 진행됐던 것으로 전해진다. 김정은 시대 북한의 대내외 노선은 이미 2010년 당 대표자회를 통해 기본방향이 정해져 있었고, 김정일 위원장의 사망으로 이 노선이 '유훈'으로 남게 된다.

김정은 체제의 경제노선은 김정은 제1위원장이 4차 당대표자회 개최를 앞둔 4월 6일 당중앙위 책임일군들과 진행한 담화 <위대한 김정일 동지를 우리당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자>와 4월 15일 김일성광장에서 열린 김일성 주석 탄생 100돌 경축 열병식에서 한 공개연설에서 처음으로 제시됐다.

이를 통해 김정은 제1위원장은 '계승'과 '변화'를 동시에 강조했다. 첫 연설에서 그는 김일성 주석과 김정일 국방위원장의 역사적 업적들을 강조한 뒤 "위대한 김일성 동지와 김정일 동지께서 펼쳐주신 자주의 길, 선군의 길, 사회주의 길을 따라 곧바로 나가는 여기에 우리 혁명의 100년 대계의 전략이 있고 종국적 승리가

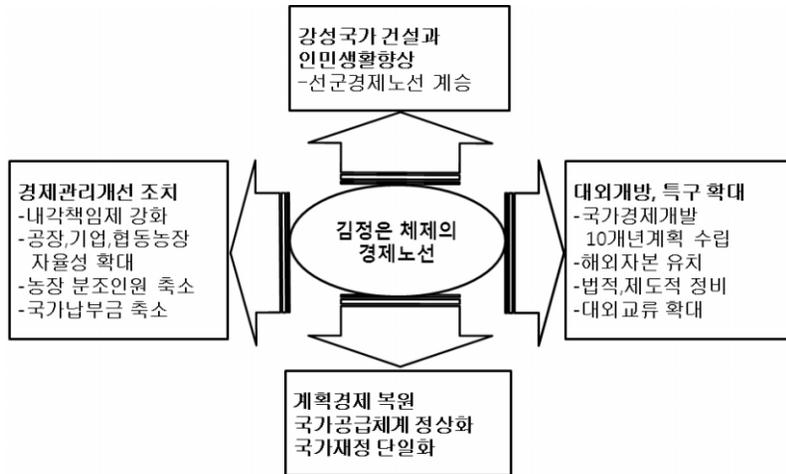
있다”고 말했다. 김일성시대의 ‘자주’와 김정일 시대의 ‘선군’의 가치를 계승하겠다는 의지를 보인 것이다. 4월 6일 담화에서도 그는 “선군시대 경제건설노선의 요구대로 국방공업발전에 선차적인 힘을 넣어 나라의 군사력을 백방으로 강화하여야 합니다”라고 말한 바 있다.

동시에 그는 “강성국가 건설과 인민생활 향상을 총적 목표”로 제시하며 ‘변화’를 시도할 것이라는 점을 시사했다. 그는 향후 ‘사회주의의 길’에 대해 “일심단결과 불패의 군력에 새 세기 산업혁명을 더하면 그것은 곧 사회주의 강성국가”라며 김정은 체제의 핵심어로 ‘지식경제’를 내세웠다. 김정은 제1위원장은 4월 6일 담화에서도 “오늘 세계는 경제의 지식화어로 전환되고 있으며 우리 앞에는 나라의 경제를 지식의 힘으로 장성하는 경제로 일신시켜야 할 시대적 과업이 나서고 있습니다”라며 “지식경제시대의 요구에 맞는 경제구조를 완비”할 것을 주문했다. 선군 경제노선을 계승하면서도 ‘세계적 추세’에 맞게 대외개방을 하고, 지식경제시대에 맞는 경제관리체계를 마련하겠다는 것이다.

그는 4월 6일 담화에서 경제개선의 구체적인 방향에 대해서도 제시했다. 그는 “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 생산과 건설의 담당자인 근로자들의 책임성과 역할을 높여 생산을 최대한 늘이도록 하는데 힘을 넣어야 합니다”라고 말했다.

이 발언내용은 2010년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택된 <조선민주주의인민공화국 기업소법>에 “기업소들이 경영전략, 기업전략을 정확히 세워 경영활동에서 사회주의원칙을 지키면서도 최대한의 실리를 내도록 한다”라고 규정돼 있는 것과 기본방향에서 일치한다. 김정은 제1위원장이 올해 초에도 “사회주의 원칙을 확고히 고수하면서도 최대한의 실리를 보장할 수 있게 하는 것을 경제부문에서 종자로 틀어쥐고 나가야 된다”고 밝힌 것으로 전해진다.

〈김정은 체제의 경제노선〉



이러한 정책방향은 김정일 국방위원장이 2002년 사회주의경제관리개선조치 (7·1조치)를 단행하면서 제시한 방향과 크게 다르지 않다. 그런 점에서 김정은 제1위원장이 4월 6일 담화에서 제시한 경제관리 개선방향은 2002년 ‘7·1조치’가 시행된 뒤 10년간의 경험을 평가하고, 변화된 국내외 상황을 고려해 내놓은 것으로 보인다. 김정은 제1위원장이 지난 6월 28일 내놓았다고 알려진 <우리식의 새로운 경제관리 체계 확립에 대하여>란 방침도 이와 크게 다르지 않을 것으로 판단된다. 국가의 계획적이며 통일적인 지도 밑에 공장·기업소와 협동농장 등 해당 단위의 창발성을 발휘할 수 있도록 독자적인 경영목표를 세우고 그것을 실현하기 위한 전략을 세운다는 것이 핵심내용으로 파악된다.

이를 위해 북한은 우선 ‘국가적 계획적이며 통일적인 지도’를 위해 경제사업을 내각이 확고하게 책임지도록 했다. 김정은 제1위원장은 4월 6일 담화에서 “인민생활향상과 경제강국건설에서 혁명적 전환을 가져오기 위하여서는 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어나가는 규율과 질서를 철저히 세워야 한다”며 ‘내각책임제(내각중심제)’를 강조한 뒤 각급 당위원회가 내각책임제 강화에 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌일 것을 지시

했다. 당과 군에서 대외무역을 통해 얻은 수익을 독자적으로 운영하던 관행에서 탈피해 국가재정을 내각에 집중시키고, '경제사령부'로서 경제운영에서 내각책임제를 확고하게 정착시킨다는 구상이다. 최영림 내각 총리가 부지런히 경제현장에 대한 현지요해(了解· 파악)를 다니고 있는 것도 이 같은 구상의 일환이다.

내각책임제는 김정일 국방위원장 시대에도 지속적으로 강조돼 왔다는 점에서 새로운 방침은 아니다. 주목할 대목은 김정일 국방위원장이 시행하지 못했던 국가재정의 단일화, 집중화를 김정은 제1위원장이 실제적으로 추진하고 있다는 점이다. 통일부 당국자도 북한군이 쥐고 있던 경제사업의 내각으로의 이관이 구체적인 진행되고 있다며 경제사업과 관련해 군이 통제를 받고 있다고 확인했다. 리영호 총참모장의 갑작스러운 해임도 이와 관련이 있는 것으로 보인다.

둘째로 '해당 단위의 독자적인 경영목표 입안과 전략 수립'을 위해 공장·기업소, 협동농장 등에 '상대적 독자성(자율성)'을 강화할 것으로 예상된다. 북한에서는 공장·기업소 및 협동농장들의 경영활동에서 제기되는 여러 문제들을 자체로 처리할 수 있는 일정한 권한을 부여하고 있는데, 그 권한을 대폭 확대하겠다는 것이다. 이를 위해 북한에서는 몇 년 전부터 '경영전략'이라는 새로운 용어를 사용하기 시작했다. 이것은 계획경제의 전통적 방식과는 달리 기업의 경영전략을 중시하는 '경영학적 방식'의 도입 '을 고려하기 시작했다'는 점에서 큰 변화라고 볼 수 있다.

2002년 '7·1조치'를 실시하기 전인 2001년 김정일 국방위원장은 이미 '10·3담화'에서 "계획경제라고 하여 모든 부문, 모든 단위의 생산경영활동을 세부에 이르기까지 다 중앙에서 계획하여야 한다는 법은 없다"고 하면서 "국가계획위원회는 경제건설에서 전략적 의의를 가지는 지표들, 그 밖의 소소한 지표들과 세부 규격지표들은 해당기관, 기업소들에서 계획화하도록 하여야 한다"는 가이드라인을 제시한 바 있다. 국가지도를 국가경제전략이라는 높은 차원에만 국한시키고 기업의 '경영상 상대적 독자성'을 상당한 범위로 확대해야 한다는 지침이었다. 세부 계획화를 한다고 하면서 세부지표에 이르기까지 국가계획위원회가 직접 맡아 계획화하던 방식은 더 이상 유효하지 않다는 것이다.

그러나 이 같은 방침은 북한의 경제상황 때문에 제대로 실행될 수 없었다. 내각이 공장·기업소에 운영자금을 지원할 수 없었고, 개별 공장·기업소도 자체적으로 계획을 세울 수 있을 만큼 실질적인 재정뒷받침이 이뤄지지 않았기 때문이었다.

따라서 김정은 제1위원장의 경제개선조치는 기업소 운영과 관련해 전혀 새로운 정책을 내놓은 것이 아니라 현실적으로 공장·기업소들이 독자적으로 기업경영전략을 수립하고, 실행할 수 있도록 하겠다는 방침을 내놓은 것으로 보인다. 내각(국가계획위원회)의 전반적인 경제정책에 입각해 개별 공장, 기업소들이 자체로 기업경영전략을 수립해 국가계획위원회의 비준을 받게 되면 내각이 그에 해당하는 자금을 지원하던 방식을 전국적으로 확대한다는 것이다. 공장·기업소의 '상대적 독자성'이 확대되면 당연히 기업의 국가납부금도 줄어들게 된다.

일부에서는 북한의 새로운 경제개선조치에 대해 계획경제의 포기 또는 부분적 시장경제 도입이라는 측면에서 주목한다. 그러나 이러한 평가는 공장·기업소, 협동농장에 대한 '상대적 독자성' 강화라는 측면만을 과도하게 부각시킨 것으로 오히려 역할이 확대된 내각의 '통일적 지도'라는 측면을 무시한 것이다.

김정은 체제의 대외개방노선 : 경제특구 활성화와 확대

북한이 추진하고 있는 경제관리개선과 경제활성화를 위해서는 무엇보다도 자금 확보가 전제돼야 한다. 이를 위해 북한은 내부 예비자원을 최대한 동원하고, 대외 무역을 활성화하는 한편 경제특구를 확대하려는 방향으로 움직이고 있다. 최근 북한은 당과 군이 운영하는 경제사업을 내각에 집중시키는 작업을 진행하는 한편, 해외자본 유치에 적극 나서고 있다.

특히 지난 8월 13일 장성택 노동당 행정부의 방중이 주목된다. 방중한 장성택 노동당 행정부장은 천더밍(陳德銘) 중국 상무부장과 '황금평·위화도경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조·중공동지도위원회(북·중공동지도위)' 제3차 회의를 갖고 나선경제무역구(지대)관리위원회와 황금평·위화도경제구(지대)관리위

원회 설립을 선포했다. 이에 앞서 북한은 나선경제무역지대법과 황금평·위화도 경제지대법을 제정했다.

‘황금평·위화도경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조·중공동지도위원회’ 제3차 회의를 북중은 지난해 6월 공식 착공식 이후 1년여 간의 경제특구 개발 협력이 실질적인 개발 단계에 접어들었다고 평가했다. 이미 특구 개발 계획 수립이 완료됐고, 기반시설 건설, 인재 양성, 법규 제정, 통관 간편화, 통신 및 농업 협력, 구체적 프로젝트 등에서 진전을 이뤘다는 평가를 내놓았다. 이 회에서 북·중은 운영관리위원회 설립을 위한 협의와 경제기술협력협정에 서명했고, 농업협력·라선 전기 공급·공단 건설 등에 대한 협의에도 서명했다.

좀 더 구체적으로 보면 나선특구는 앞으로 원재료 공업, 장비 공업, 하이테크 신기술 산업, 경공업, 서비스업, 고효율의 현대 농업 등을 중심으로 점진적으로 북한의 선진 제조업 기지로 육성하고, 나선시를 동북아, 세계 물류 중심 및 지역 여행의 중심지로 육성하기로 합의했다. 한편 황금평·위화도특구는 정보 산업, 여행·문화·창의 산업, 현대 농업, 의류 가공업을 중심으로 개발해 점진적으로 지식 집약형 신흥 경제지구로 육성하기로 했다. 대체로 북한의 구상이 그대로 반영된 합의로 보인다.

북·중의 이번 합의는 2010년과 2011년 김정일 국방위원장의 중국 방문 때 합의하고, 지난해 6월 착공식을 가진 라선과 황금평·위화도경제특구 개발사업이 구체적인 실행단계로 넘어가기 시작했다는 것을 의미한다. 양국이 공동 개발의 큰 원칙을 다뤘은 개발합작연합지도위원회를 해산하고, 두 개의 특구에 공동관리위원회를 구성하기로 한 것이 이를 보여준다. 그동안 북·중간에는 투자유치를 위한 환경조성, 북측 군인건설자들의 인프라 건설사업 참여 등 여러 가지 이견이 존재했는데, 이번 합의로 큰 틀에서는 상당부분 해소된 것으로 보인다. 지난해 6월 착공식 이후 훈춘의 권하세관과 북측 원정리세관을 잇는 신두만강대교가 완공됐고, 원정리세관에서 라선시를 잇는 도로의 포장공사도 거의 완공단계에 있다. 단둥과 신의주를 잇는 신압록강대교도 순조롭게 공사가 진행되고 있다. 중국 당국은 기업을 통해 30억 달러 정도를 투자해 라선특구에 항만·비행장·철도, 화력발전소

등을 건설할 계획이다.

북·중간의 이견이 해소되고, 기본 인프라사업이 진행되면서 중국 기업들의 투자도 구체화될 것으로 예상된다. 장성택 부장의 장춘 이치(一汽)자동차 방문도 대북투자에 속도를 내기 위한 후속작업의 일환이다. 북한은 지난해 5월 김정일 국방위원장의 중국 방문 때 중국의 대표적 자동차업체인 이치자동차와 상용차 공장 건설에 합의한 바 있다. 우선 이치자동차의 트럭 부품을 조립 생산하는 공장을 라선 특구에 설립해 무산철광에 공급하고, 자동차 판매전시장을 설립하는 한편, 이후 장기적으로 상용차와 승용차를 생산하고 한 것이다. 장 부장의 이번 이치자동차 방문은 이때의 합의를 재확인하고, 사업을 구체화하기 위한 것으로 파악된다.

북한은 러시아와의 경제협력에도 적극 나설 의사를 밝혔다. 지난 8월 14일 북측 리용남 무역상은 평양의 러시아대사관에서 열린 해방절(광복절) 기념 연회에서 가스 분야 경험에 대해 전향적인 메시지를 내놓은 것이 주목된다. 이날 리 무역상은 “러시아와 경제협력을 더 확대하기 위해 사업연계망을 적극적으로 강화할 준비가 돼 있다”며 북한의 라선항과 러시아 하산을 연결하는 철도망 현대화, 석유, 가스 협력사업 등을 대표적인 상호 협력 분야로 지목했다. 다음날 블라디미르 푸틴 러시아 대통령도 김정은 제1비서에게 보낸 축전에서 “우리는 운수, 가스 및 전력 분야의 전망적인 대규모 계획을 추진하는 것을 비롯해 쌍무협조를 확대하는 데 커다란 의의를 부여하고 있다”고 밝혔다. 북의 《로동신문》은 이 내용을 그대로 보도했다. 러시아 연해주지역과 북한 나선시를 잇는 도로·철도·가스관 연결사업에 속도를 낼 수 있는 공감대가 북·러 사이에 형성된 것이다. 특히 그동안 북·러 가스관 연결사업에 걸림돌이 됐던 구소련 시절의 북한 차관 탕감문제도 지난 5월말 타결됐다. 이제 남과 북, 러시아가 구체적인 시점과 조건만 합의하면 가스관·철도 연결사업이 착공에 들어갈 수 있게 된 셈이다.

지난해 초 북한은 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’에 관한 내각결정을 채택하고, “하부구조 건설과 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표가 확정”했다. 이 계획에 따르면 북한은 북중 국경지대의 황금평·위화도특구 개발을 시작으로 신의주-남포-해주로 이어지

는 서해안벨트와 나선특구를 시작으로 청진-김책-금강산으로 이어지는 동해안벨트를 특구 또는 개방구로 개발할 구상으로 가지고 있다. 북한은 이들 사업을 향후 10년간에 걸쳐 단계적으로 착공한다는 계획을 세워놓고 있다.

최근 몇 년간 나선특구의 경우 ‘3통(통신·통행·통관문제)’가 완전히 해결됐고, 외국인들을 대상으로 주택 판매도 이뤄질 예정이다. 적어도 10년 안에 나선특구의 경우는 자본주의화가 이뤄질 전망이다. 또 김정은 체제의 북한은 해외자본 유치가 이뤄질 경우 서해안과 동해안벨트의 특구와 개방구도 자본주의 방식으로 개발할 가능성이 크다.

북한 개혁·개방의 전망

김정은 체제 등장 이후 북한은 내부적으로 계획경제의 틀을 고수하면서 사회주의경제관리를 개선하는 ‘경제개혁’을 추진하고, 대외적으로 경제협력과 경제특구 확대를 통해 ‘세계적 추세’에 호응해 대외개방에 적극 나설 것으로 전망된다. 대외개방과 해외투자 유치를 위한 법적, 제도적 정비도 빠르게 이뤄지고 있다.

그러나 김정은 제1위원장의 발언을 종합해 볼 때 김정은 체제가 추진하고 있는 북한의 경제개혁이 시장경제를 지향하고 있다는 징후는 찾아보기 힘들다. 북한은 2000년대에 들어와 사회주의원칙의 고수와 최대한의 실리보장이라는 원칙 하에서 경제정책을 실시해왔다. 최근 언급되고 있는 중앙 계획의 축소, 공장·기업소 운영의 독자적 상대성 확대, 협동농장 분조의 축소, 집단 및 개인의 성과급제 확대 등도 이른바 ‘실리보장을 위한 조치’의 범주를 벗어나고 있지 않다. 오히려 북한은 사회주의 계획경제를 강화하기 위해 외부에서 이른바 반(反)시장주의적 정책이라고 하는 정책들, 예를 들어 양곡전매제 시행(2005년 10월), 부동산 전면 실사(2006년 4월), 개인 서비스업 실태조사(2007년 초), 종합시장 통제 개시(2007년 10월), 종합시장 개장일수 및 판매품목 제한(2008년 10월), 종합시장 공간 축소(2009년 6월) 등을 시행했다. 시장 축소 조치는 주민들의 반발로 완화됐지만 이

같은 조치들이 김정은 체제에서도 단기간에 완화되지는 않을 것으로 전망된다. 서로 모순되는 조치 같지만 계획경제의 틀을 고수하는 한 북한의 입장에서는 경제정책에서의 조화와 균형의 문제라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 시장가격을 반영한 가격정책 실시, 공장·기업소의 자율성 확대 등의 경제개선조치가 전면적으로 시행된다고 하더라도 외부에서 요구하고 있는 ‘계획경제를 포기하는 경제개혁’은 당분간 기대하기 어렵다. 다만 국영상점과 종합시장이 아닌 슈퍼마켓과 전문상점 등 ‘제3의 상업(유통)망’의 확대, 새로운 경제관리체계의 전면 도입 등은 북한 주민들의 생활과 사고방식에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

또한 경제특구 중심의 북한의 대외개방도 유동적인 동북아정세로 단기간에 큰 성과를 내기는 어려울 것으로 보인다. 김정은 제1위원장은 4월 15일 연설에서 “인민생활 향상을 총적 목표로 내세우고 있는 우리 당과 공화국 정부에 있어서 평화는 더없이 귀중하다”라며 ‘평화’의 중요성을 강조했다. 그러나 그는 “우리에게는 민족의 존엄과 나라의 자주권이 더 귀중하다”라고 발언해 자주권 보장을 전제로 제시했다. 핵개발이 자주권 보장의 담보라는 북한의 주장을 감안할 때 북핵문제 해결이 쉽지 않다는 점을 시사한다. 최근에도 북한은 ‘외무성 비망록’을 통해 동북아의 안보환경이 근본적으로 변화하지 않는 한 핵 능력도 계속 확장해 나갈 것이라고 주장했다. 즉 북핵문제가 언제든지 다시 불거져 긴장이 고조될 수 있고, 이는 북한의 대외개방 구상과 충돌할 수밖에 없을 것이다. 다만 중국이 ‘북한문제’와 ‘북핵문제’를 분리해 대응하고 있기 때문에 북한이 추가 핵실험을 하지 않는 한 북중경협은 지속될 것으로 전망된다.

결론적으로 북한의 내부 경제개선과 대외개방을 성급하게 체제개혁과 전면 개방으로 연결시키는 것은 ‘주관적 희망’에 불과하며, 역으로 북핵문제 해결 없이 김정은 체제의 경제노선이 큰 성과를 거둘 수 있을 것이라고 보는 것도 ‘주관적 기대’ 일 뿐이다. 統