

## 김정은 시대의 북한 경제체제 변화 전망과 시사점

김 석 진 / 산업연구원 연구위원

김정일 국방위원장 사후 북한의 미래에 비상한 관심이 집중되고 있다. 흔히 김정은체제의 정권 유지 여부에 주목하는 경우가 많지만, 이보다 더 근본적인 문제는 정책 및 체제 변화의 가능성이다. 누가 북한의 최고 권력자가 되든 그 권력자가 어떤 정책을 실시하며 그 결과 북한 체제가 어떻게 바뀌는가 하는 것이야말로 북한 주민의 삶과 남북관계에서 실질적으로 중요한 사안이기 때문이다.

이 글에서는 경제체제의 측면에 초점을 맞춰 북한의 미래를 주요 시나리오별로 전망한다. 북한의 경제체제에 대해서는 크게 보아, ① 계획경제 복원, ② 중국·베트남 식 개혁·개방, ③ 현상 유지, ④ 체제 붕괴 후 급진적 체제 전환과 통일이라는 네 가지 시나리오를 상정할 수 있다. 먼저 계획경제의 근본적인 문제점과 북한의 경제적 자원 획득 능력을 고려할 때 계획경제의 복원은 어려울 것으로 보인다. 또한 북한당국은 이념 통제의 완화나 외부 정보의 유입 등에 따른 정치적 위험을 우려하고 있어 개혁·개방을 선택할 가능성도 아직은 높지 않다. 전후 사정을 고려할 때, 단기적으로는 북중경협이나 남북경협 및 핵협상 등을 통해 경제적 자원을 획득함으로써 현상 유지를 하는 것이 가장 가능성이 높은 시나리오이다. 하지만 북한의 대외교류는 계속 증가하는 추세여서 장기적으로는 세대교체가 진행됨에 따라 개혁·개방이나 체제 붕괴 시나리오의 가능성이 점차 높아질 것이다.

개혁·개방을 통해서든 체제 붕괴를 통해서든 북한체제가 시장경제로 전환하고 최종적으로는 남북한 통일이 이루어지도록 하는 것이 우리 대북정책의 목표가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 대북지원 및 경협의 구체적 내용과 방식을 선택할 때 세심한 주의가 필요하다. 북한의 정책과 제도 변화를 유도하고 가급적 많은 남북한 사람들이 서로 만나고 함께 일할 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다.

북한과 같은 특수한 체제에서 지도자의 사망과 권력 승계는 체제 변화의 주된 계기가 되는 경우가 많다. 이 때문에 김정일 국방위원장 사후 북한의 미래에 비대한 관심이 집중되고 있다. 특히, 김정일 국방위원장은 김일성 주석 생전에 후계체제를 충분히 준비할 수 있었지만 3대째인 김정은 노동당 부위원장은 그렇지 못했기 때문에, 과연 김정은 정권이 북한사회를 효과적으로 통제하고 권력을 유지할 수 있을까 하는 의문이 들 수밖에 없는 것이 현실이다.

정권의 유지 여부보다 더 근본적인 문제는 정책 및 체제 변화의 가능성이다. 누가 북한의 최고 권력자가 되든 그 권력자가 어떤 정책을 실시하며 그 결과 북한 체제가 어떻게 바뀌는가 하는 것이야말로 북한 주민의 삶과 남북관계에 실질적인 중요성을 갖는 것이기 때문이다. 예를 들어 김정은 체제가 정권을 유지하면서도 아버지 때와는 사뭇 다른 정책을 실시할 수도 있고, 반대로 김정은 체제가 권력을 상실하고 대체 권력이 들어서더라도 김정일 정권과 비슷한 정책을 실시할 수도 있다.

이 글에서는 경제체제의 측면에 초점을 맞춰 북한의 미래를 주요 시나리오별로 전망해 보려고 한다. 북한의 경제체제에 대해서는 크게 보아, ① 계획경제 복원, ② 중국·베트남 식 개혁·개방, ③ 현상 유지, ④ 체제 붕괴 후 급진적 체제 전환과 통일이라는 네 가지 시나리오를 상정할 수 있다. 전후 사정을 고려할 때, 단기적으로는 현상 유지 시나리오의 실현 가능성이 가장 높아 보인다. 하지만 장기적으로는 세대교체가 진행됨에 따라 개혁·개방이나 체제 붕괴 시나리오의 가능성이 점차 높아질 것이다.

### 북한의 반쪽짜리 사회주의

북한의 경제체제가 어떻게 변할 것인가를 전망하려면, 그에 앞서 현재의 북한체제는 어떤 특성을 갖고 있는가 하는 문제부터 규명할 필요가 있다. 잘 알려져 있다시피 북한의 '고전적 사회주의' 체제는 1990년대 초중반 사이에 무너져 내렸다.

고전적 사회주의는 생산적 자산(기업, 광산, 토지 등)의 공적 소유 제도와 중앙집권적 계획경제를 두 기둥으로 하는 체제인데, 북한에서는 두 번째 기둥이 무너진 것이다.

물론 그 이전에도 북한의 계획경제가 잘 작동했던 것은 아니다. 계획경제의 운영은 본질적으로 어려운 것이어서 북한뿐만 아니라 옛 소련에서도 계획은 제대로 작동하지 않았기 때문에, 현실의 사회주의는 계획경제였다기보다는 명령경제였다고 말하는 것이 더 적절한 표현이다. 하지만 어쨌든 고전적 사회주의에서 주요 경제활동은 관료기구의 명령과 통제 아래에 있었고 시장 거래는 제한적으로만 이루어졌다.

1990년대 초중반 이후 북한은 워낙 심각한 경제위기를 겪어 경제활동 중 상당 부분이 관료기구의 통제를 벗어났고, 많은 주민들이 '장마당'에서 시장거래 활동을 통해 생계를 이어가고 있다. 농업, 어업, 광업, 제조업 등에서도 부분적으로는 사적인 생산 활동이 나타나고 있는 것으로 알려져 있다. 중국과의 교역도 계속 증가하고 있는데, 국영기업소나 국가기관의 무역 외에 사적인 무역 활동도 제법 활발한 것으로 보인다.

이런 현상을 가리켜 흔히 북한에서도 '시장' 또는 '시장경제'가 확산되고 있다고 말하지만, 아직 재산권과 계약의 이행이 보장되지 않고 있고 사적인 기업활동의 자유가 없다는 점을 고려할 때, 북한의 시장은 단지 '비공식' 시장에 불과하며 시장경제 '체제'에는 크게 미달한다는 점을 강조할 필요가 있다. 또, 생산적 자산의 공적 소유 제도가 유지되고 있고, 국영기업소나 국가기관이 장악하고 있는 공식경제가 존재하고 있으므로, 본질적으로는 여전히 사회주의 체제가 존속하고 있다고 보아야 할 것이다. 이런 상황을 간단히 요약하면, 공식경제와 비공식경제로 구성되는 이중경제 구조가 성립해 있다고 말할 수 있고, 더 알기 쉽게는 '반쪽짜리' 사회주의가 오늘의 북한체제라고 말할 수 있을 것이다.

## 정치상황 및 경제체제 변화 시나리오

북한의 경제체제가 어떤 변화를 겪을 수 있는가 하는 문제는 정치상황의 변화와 밀접한 관련이 있다. 북한이 다른 사회주의 나라와 달리 붕괴하지도 개혁·개방하지도 않고 있는 중요한 이유 중 하나가 세습독재라는 정치체제의 전근대적 특성에 있기 때문이다.

북한의 미래 정치 상황은 크게 세 가지 경우로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째는 김정은 부위원장이 최고 권력자의 자리를 계속 지키면서 세습 정권을 유지하는 경우이다. 둘째는 어떤 이유로든 김정은 체제가 권력을 잃고 새로운 권력자 또는 지도부가 등장하지만, 이들 역시 기존 권력집단의 일원으로서 사회주의 정권의 성격을 유지하는 경우이다. 셋째는 김정은 정권이든 아니든 기존 권력집단, 즉 사회주의 정권이 총체적으로 권력을 상실하는 경우이다.

북한의 미래 경제체제에 대해서는 크게 네 가지 경우를 상정할 수 있다. 첫째는 과거의 고전적 사회주의 체제로 돌아가는 경우, 즉 계획경제(명령경제)를 복원하는 경우이다. 둘째는 중국이나 베트남처럼 적극적인 개혁·개방을 실시하여 점진적으로 시장경제로 이행하는 것이다. 셋째는 지금과 크게 다르지 않은 반쪽짜리 사회주의 체제를 계속 유지하는 것이다. 넷째는 사회주의 정권이 붕괴함에 따라 급진적 체제 전환과 통일이 이루어지는 경우이다.

〈표 1〉 북한 경제체제 변화 시나리오

|       |               | 정치 상황     |                       |             |
|-------|---------------|-----------|-----------------------|-------------|
|       |               | 김정은 정권 유지 | 새 지도부, 그러나 사회주의 정권 지속 | 사회주의 정권의 붕괴 |
| 경제 체제 | 계획경제 복원       | ○         | ○                     | ×           |
|       | 개혁 개방         | ○         | ○                     | ×           |
|       | 현상 유지         | ○         | ○                     | ×           |
|       | 급진적 체제 전환과 통일 | ×         | ×                     | ○           |

정치 상황 변화의 세 가지 시나리오와 경제체제 변화의 네 가지 시나리오는 <표 1>과 같이 조합해 볼 수 있다. 조합을 해보면 순수하게 가상적으로는 열두 가지 경우를 상정할 수 있겠지만, 그 중 <표 1>에서 ×로 표시한 부분은 실현 가능성이 거의 없으므로 검토 대상에서 제외할 수 있다. 즉 북한의 사회주의 정권이 완전히 붕괴하는 경우는 급진적 체제전환과 통일로 직결될 것이라고 생각할 수 있다.

### 계획경제 복원 가능성

북한이 계획경제로 돌아갈 수 있는 가능성은 얼마나 될까? 먼저 김정은 정권이 유지되는 경우에는 계획경제를 복원하려고 시도할 가능성이 있다고 생각해 볼 수 있다. 김정은 체제가 권력을 세습한 이상, 통치의 정당성을 할아버지와 아버지의 이념에서 찾을 수 밖에 없는 데다, 과거와 같은 계획경제를 복원하는 것이 권력을 공고히 하는 데 큰 도움이 될 것이기 때문이다. 실제로 김정일 국방위원장도 계획경제 복원의 의도를 갖고 있다고 볼 수 있는 정책을 여러 차례 시도한 바 있다.

김정은 부위원장이 아닌 다른 권력자 또는 권력자 집단이 사회주의 정권을 접수하는 경우에도 계획경제를 복원하고 싶어 할 가능성이 있다. 북한의 정치체제 속성상 김정은 부위원장을 대체할 권력자들도 기존 권력집단의 실력자 중에서 나올 수 밖에 없고, 그들은 기본적으로 사회주의 이념을 공유하고 있으며, 계획경제를 통해 자기들의 권력을 굳건히 하고 싶어 할 것이기 때문이다. 하지만 북한의 권력자들이 계획경제를 복원하고 싶어 할 충분한 이유를 갖고 있다 하더라도 이를 성공시킬 능력은 가지고 있지 않기 때문에, 결국 계획경제의 복원은 힘들 것으로 판단된다.

계획경제를 재건하려면 여러 가지 어려운 조건이 필요하다. 무엇보다 계획경제를 재건할 수 있으며 그것이 바람직한 길이라는 이념적 공감대가 충분히 확산되어야 한다. 비록 전체 주민이 이런 공감을 갖진 않는다 하더라도 상당히 많은 수의 지지층이 있어야 한다. 또, 북한의 관료기구 및 간부층이 비상한 행정역량과 대단한 충성심을 발휘해야 한다. 끝으로, 공식 산업경제를 재건할 수 있을 만큼 충분한 투자자금 및 자원을 확보할 수 있어야 한다.

지금 북한의 실정에서 이런 조건들이 충족되기를 기대하기는 어렵다. 경제난이 오래 지속되면서 북한에서는 일반 주민은 말할 것도 없고 간부층조차 국가를 믿고 살아가기는 어렵고 자기 생활은 각자 알아서 챙겨야 한다는 생각을 갖게 되었다. 이는 다른 사회주의 나라들에서도 후기에 널리 나타났던 현상으로서, 흔히 '자기 저하'(demoralization)라고 부른다. 단적으로 말해서 사회주의에 대한 희망과 기대가 사라졌다는 뜻이다. 이 때문에 주요 국가 관료기구와 간부층까지도 각자 자기 조직, 자기 가족, 자기 개인의 이익을 국가 전체의 이익보다 앞세우는 경향이 팽배해 있는 것으로 보인다. 2000년대 이후 조금씩 일부 국영기업이나 국가기관이 투자자금을 확보해 생산능력을 부분적으로 재건하기도 했지만, 이런 움직임은 계획경제 전체의 복원 과정이라기보다는 특권적으로 자원을 차지한 소수 권력집단이 자기들의 경제기반을 공고히 한 과정에 불과했다고 평가할 수 있다.

설령 이런 어려움을 극복해서 산업부문을 재건하고 계획경제의 틀을 다시 만들 어낸다 하더라도, 이를 장기간 안정적으로 관리·운영하는 것은 대단히 어렵다. 계획경제는 정보 전달의 어려움과 인센티브 부족 문제 때문에 파행으로 치닫기 쉽기 때문이다. 북한당국도 1970~80년대에 계획경제를 운영하는 데 결정적으로 실패한 경험을 가지고 있어, 선불리 옛날의 방식으로 돌아가려다가 더 큰 위기를 맞을 수도 있다는 것을 잘 알고 있을 것이다. 이런 사정 때문에 김정일 국방위원장 정권도 장기간 반쪽짜리 사회주의에 머물 수밖에 없었던 것이며, 이런 사정은 다음 정권에서도 달라지지 않을 것이다.

### 중국식 개혁·개방 가능성

고전적 계획경제로 돌아가기 어렵다면, 북한의 권력집단이 선택할 수 있는 대안은 무엇일까? 가장 적극적인 방법은 역시 중국이나 베트남처럼 개혁·개방을 선택하는 것이라고 생각할 수 있다. 중국과 베트남은 개혁·개방을 통해 경제발전은 이룩과 동시에 공산당이 권력을 공고히 하는 데에도 성공하였다. 따라서 중국과

베트남은 북한의 권력집단에게 가장 유망한 참고 사례가 된다고 할 수 있다.

북한의 새 정권이 개혁·개방을 추진할 가능성을 생각해 보려면, 개혁·개방이 무엇을 의미하는지부터 분명히 할 필요가 있다. 먼저, 중국과 베트남의 개혁·개방은 옛 소련이나 동유럽 몇 나라의 사회주의 후기에 나타났던 개혁과 크게 달랐다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 옛 소련이나 동유럽에서 나타났던 ‘개혁 사회주의’의 주된 내용은 국유기업에게 자율권을 부여하는 ‘분권화’ 개혁으로서 공식 산업경제의 관리 방식을 개선해 보자는 것이었다. 이것은 사회주의적 소유제도와 관료기구에 의한 통제라는 기본 틀은 유지하면서 세부적인 경제 운영 방법만을 바꾸려는 시도에 불과했다. 하지만 중국과 베트남의 개혁·개방에서는 집단농장의 해체와 가족농 제도의 성립, 사기업의 성장과 같이 사회주의 제도에서 벗어나는 사경제의 발전이 나타났다. 과거의 사회주의 이념에서는 사기업 활동을 적대시했지만, 중국과 베트남 공산당은 사기업 활동을 점진적으로 허용하고 나중에는 완전히 자유화하였다. 이처럼, 중국과 베트남의 개혁·개방이란 비록 점진적이긴 했으나 사회주의 이념과 제도의 틀을 근본적으로 벗어나는 과정이었고, 공산당 스스로 이런 과정을 공식적으로 허용하고 합법화해 나간 과정이었다고 할 수 있다.

또 하나 주의할 점은 중국·베트남처럼 개혁·개방한다는 것이 중국이나 베트남이 했던 것을 그대로 따라한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 나라마다 사정이 다르기 때문에 그대로 따라하는 것 자체가 불가능하며 반드시 바람직한 것도 아니다. 중국과 베트남도 개혁·개방의 추진과정과 실행전략에서 차이점이 상당히 많았다고 할 수 있다. 또, 중국과 베트남이 했던 개별적인 정책들을 따라하는 것이 곧 개혁·개방을 의미하는 것도 아니다. 예를 들어 북한이 경제특구를 설치·운영한다고 하더라도, 경제 전반에 걸친 시장지향적 개혁이 없다면 개혁·개방을 추진하고 있다고 하기 어렵다.

북한당국이 이제까지 개혁·개방을 적극 추진하지 않은 것은 무엇보다 정치적 위험을 우려했기 때문일 것이다. 개혁·개방은 새로운 이념을 통해서만 실행 가능하기 때문에 기존의 정치적·사상적 억압과 통제를 어느 정도 완화하는 것이 불가피하다. 그러나 옛 소련이 1980년대 후반에 추진했던 페레스트로이카의 경우와

같이 이런 통제 완화가 지나칠 경우 정치적 위기가 나타날 가능성이 높으며, 그 결과 정권이 붕괴할 수도 있다. 개혁·개방 당시 중국과 베트남 공산당은 옛 소련, 동유럽 공산당보다 대중적 영향력과 통치 역량이 더 나은 상태에 있어 이런 위험을 제어할 수 있었지만, 오늘의 북한 권력집단은 그만한 자신감을 갖지 못하고 있는 것 같다.

하지만 경제난이 워낙 심각하고 중국이나 남한과의 경제 격차도 점점 더 커져가고 있기 때문에, 북한의 권력집단도 점차 개혁·개방을 확대함으로써 경제문제를 해결하고자 하는 의지를 가질 가능성이 있다. 지난 10년 간 북한은 중국 및 남한과의 경제교류를 크게 확대했는데, 이는 그 이전에 비해서는 한층 진일보한 정책이라고 할 수 있다. 또, 북한 국내의 비공식 경제활동에 대해서도 억압과 통제를 완화함으로써 일반 주민의 지지를 얻으려 할지도 모른다.

하지만 앞서서도 강조했듯이 개혁·개방에 가까운 방향으로 나간다는 것과 진짜 개혁·개방을 한다는 것 사이에는 큰 차이가 있다. 북한이 진정한 개혁·개방을 하고 있다고 할 수 있으려면, 집단농장의 해체, 도시 사경제·사기업 활동의 합법화, 대외무역의 자유화 등 훨씬 더 근본적인 정책 전환이 있어야 하고, 이런 정책 전환을 정당화할 수 있는 이념 해방까지 필요하다. 또, 상위 권력집단만이 아니라 중하위 간부층에서도 개혁적 마인드를 가지고 개혁·개방 과정을 이끌어 나갈 수 있는 사람들이 많이 나와야 한다. 다른 나라들의 경험을 보면, 이런 개혁과 엘리트의 형성은 대체로 새로운 지도부의 형성 및 이에 따른 세대교체를 계기로 이루어졌음을 알 수 있다.

이 점에서 일단 김정일 국방위원장의 사망은 북한의 개혁·개방 가능성을 높일 수 있는 중요한 요인 중 하나라고 평가할 수 있다. 새 권력자인 김정은 부위원장이 자신의 권력을 공고히 하는 과정에서 점차 북한 엘리트 집단의 세대교체가 일어날 수 있고 이들은 구세대에 비해 더욱 개혁적인 마인드를 가질 가능성이 높아 보인다. 반면 김정은 부위원장은 세습 권력 승계자라는 점에서 개혁·개방에 꼭 필요한 이념 해방을 추진하기가 어려운 측면도 있다.

김정은 부위원장이 무능하여 권력을 상실하고 새 지도부가 들어서는 경우에도



개혁·개방 가능성은 상승할 수도 하락할 수도 있다. 김정은 부위원장을 밀어낸 새 지도자들은 옛 체제를 수호하려는 보수파일 수도 있고, 개혁·개방을 시험해보려는 개혁파일 수도 있다. 우리가 북한 권력집단 내부의 진정한 역학관계를 알지는 못하기 때문에, 지금으로서는 북한 권력의 향배가 어디로 향할지를 가늠하는 것은 대단히 어렵다. 하지만 북한의 젊은 세대는 노년 세대와는 자라나는 과정에서 전혀 다른 경험을 했고, 사회주의 이념과 거리가 먼 방식으로 살아나가고 있기 때문에, 세월이 흘러 세대교체가 계속되는 과정에서 일반 주민뿐 아니라 엘리트 집단에서도 개혁에 대한 열망을 가진 사람들이 늘어날 가능성이 높다. 이 점에서 북한의 개혁·개방 가능성은 시일이 경과함에 따라 점차 상승할 것이라고 추측해 볼 수 있다.

### 현상 유지 전략의 미래

개혁·개방은 매력적인 대안이지만 비상한 정치적 역량을 필요로 한다는 점에서 쉽지 않은 선택이라고 할 수 있다. 이 때문에 김정일 정권도 오랜 경제난에도 불구하고 근본적인 정책 전환 없이 현상 유지에 머물 수밖에 없었던 것으로 보인다. 물론 현상 유지 전략이라는 것이 아무 것도 하지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 지난 10여 년 간 김정일 정권은 두 차례의 남북 정상회담 등을 통해 남북경협과 대북지원을 이끌어내려 했고, 미국 등과도 꾸준히 협상을 진행했으며, 중국과의 경제협력을 강화하려는 움직임도 보였다. 이렇게 대외관계를 통해 경제적 자원을 획득하는 것이 북한 정권의 주된 현상 유지 전략이었다.

이 대목에서 짚고 넘어가야 할 문제가 하나 있다. 북한이 대외관계를 정상화할 수만 있다면 외부에서 들어올 대규모 원조자금을 이용해 이른바 ‘개발독재’를 실행할 수 있고 이를 통해 경제난을 극복할 수 있지 않느냐는 전망을 어떻게 평가할 것인가 하는 문제이다.

개발독재는 흔히 사용하는 용어지만 그 개념을 정의하기란 쉽지 않다. 간단히 생각하면 독재정권이 강력한 경제개발정책을 실시하는 것을 말하는데, 문제는 그 정책의 내용이다. 고전적 사회주의는 독재정권이 강력한 개발정책을 실시한 대표적인 사례인데, 그들은 개발정책의 주된 수단으로 중앙집권적 명령경제 체제를 구축했다. 앞에서 봤듯이 오늘의 북한에서는 이 방법은 현실성이 부족하다.

개발독재의 성공 사례로 흔히 박정희 시대의 남한을 꼽지만, 남한의 경제개발은 어디까지나 사유재산제도와 시장경제, 그리고 사기업 활동을 바탕으로 한 것이었으며 사회주의적 경제개발과는 전혀 다른 것이었다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 개혁·개방 이후의 중국도 또한 개발독재의 모델 중 하나인데, 이 경우는 시장경제로 이행하는 과도기에 나타난 모델로서, 옛 소련 등의 고전적 사회주의와도 다르고 남한의 경제개발 모델과도 많이 다르다. 즉 오늘의 북한이 개발독재를 실행한다 할 때, 그것이 어떤 경제체제를 바탕으로 하는가를 중시해야 하며, 그렇게 보면 개발독재 자체가 별개의 독자적 시나리오가 될 수는 없다.

북한이 북중경협을 강화하든, 아니면 남한·미국·일본과의 관계 정상화를 통해 대규모 원조를 받든, 아무튼 대외교류를 통해 경제개발을 추진하면서도 현재의 경제체제를 근본적으로 전환하려 하지 않는다면, 그 경우는 경제체제라는 관점에서 보면 현상유지 전략에 불과한 것이다. 시야를 넓혀 많은 저소득 개발도상국의 경험을 보면, 이와 비슷하게 경제개혁은 별로 실행하지 않으면서 외부에서 얻어낸 원조자금으로 권력 기반을 유지하는 독재정권들을 꽤 많이 볼 수 있다. 또, 어떤 개발도상국들은 권력집단이 주로 천연자원에 의존하기도 하는데, 천연자원을 수출해 자금을 얻는 것이나 원조자금을 얻어내는 것이나 결과는 비슷하다. 이런 나라들은 권력집단이 장악한 공식경제와 일반 주민이 생계를 유지하는 비공식경제로 구성되는 이중경제 구조를 갖고 있다는 공통적 특징도 갖고 있다. 이런 점에서는 오늘의 북한도 비슷한 상황에 있다고 볼 수 있다.

단지 북한에 국한하지 않고 저소득 개발도상국 전체를 보면, 우리가 앞에서 살펴본 계획경제 시나리오나 개혁·개방 시나리오를 선택하는 경우는 비교적 적은 편이며, 외부로부터 경제적 자원을 얻어가며 연명해 나가는 경우가 훨씬 흔하다.

계획경제를 택하든 시장경제를 택하든 체제를 근본적으로 전환하는 것은 대단히 어렵고, 반대로 외부로부터 경제적 자원을 얻어내는 것은 훨씬 더 쉬운 방법이기 때문이다. 이런 각도에서 보면, 김정은 정권이 계속 통치하든, 다른 권력자가 지배하는 새로운 정권이 들어서든 북한이 선택할 가능성이 높은 것은 현상 유지 전략이라고 할 수 있다.

그렇다면, 북한이 지금과 크게 다르지 않은 경제체제를 유지하더라도, 외부의 지원을 많이 받아낼 수만 있다면 경제난을 극복할 수 있을까? 세계적 경험을 참고하면 이에 대해서는 회의적인 시각을 가질 수밖에 없다. 많은 저소득 개발도상국이 장기간 외부로부터 대규모 원조를 받았음에도 불구하고 경제발전이 실패했는데, 이는 근본적인 체제 개혁을 실행하지 않았기 때문이다. 북한의 경우에도 대규모 원조를 받는다 하더라도 체제 개혁이 없다면 경제적 효율성을 기할 수 없어 개발 프로젝트들이 실패로 돌아갈 가능성이 높다. 지금보다는 경제사정이 다소 나아질 가능성은 충분히 있지만, 장기적이고 지속적인 경제성장을 기대하기는 어렵다.

다만, 고도성장은 기대할 수 없다 하더라도 외부의 지원 덕분에 지금보다는 좀 나아진 상태에서 장기간 현 체제를 유지해 나갈 가능성은 있다. 세계적 경험을 보면, 독재정권이 그런 식으로 장기적으로 살아남은 경우가 많았고, 북한도 정치적 통제만 잘 유지한다면 앞으로도 상당 기간 그런 전략으로 생존할 수 있을 것이다. 하지만 이것이 반드시 독재정권의 무한정 생존이 가능하다는 뜻은 아니다. 현상 유지 전략의 주요 내용이 대외 교류이기 때문에, 외부 사회에 대한 정보는 계속 확산될 수밖에 없고 엘리트 그룹 내에서 대외 교류를 통해 이익을 얻는 이익집단이 형성될 수밖에 없으며 이런 과정은 곧 변화에 대한 열망을 초래할 가능성이 높기 때문이다.

기존 권력집단이 권력을 지키고 정치적 안정을 기하면서도 이런 열망을 수용한다면, 그것은 곧 개혁·개방 전략이 될 것이며, 반대로 그 과정에서 권력을 지키지 못한다면, 즉 정권이 총체적으로 붕괴한다면, 급진적 체제 전환과 통일 과정이 개시될 것이다. 이런 점을 고려할 때, 북한 정권은 단기적으로는 현상 유지 전략을 택할 가능성이 높아 보이지만, 장기적으로는 개혁·개방을 택하거나 아니면 붕괴하는 경로를 걸어갈 가능성이 점차 높아질 것이라고 전망할 수 있다.

## 대북정책에 대한 시사점

김정은 정권의 미래는 남북관계와 우리 민족 전체에 대단히 큰 영향을 미칠 수 있다. 이 때 김정은 부위원장이라는 개인이 권력을 유지할 수 있는가보다는 북한 체제가 어떤 방향으로 변화할 것인가가 훨씬 더 중요하다.

장기적이고 근본적인 관점에서 보면, 북한체제가 계획경제로 회귀하거나 현 체제를 유지하는 것보다는 개혁·개방을 통해 시장경제로 이행하는 것이 더 바람직해 보인다. 아예 사회주의 정권이 붕괴해 급진적 체제 전환과 통일이 되도록 빠른 시일 내에 개시되는 것이 더 바람직하다는 시각도 있다. 북한의 개혁·개방과 체제 붕괴 중 어느 쪽이 더 바람직한가는 쉽게 답하기 어려운, 다분히 주관적인 판단의 영역이다. 다만 체제 붕괴 후 통일 과정에서는 큰 혼란과 비용이 수반될 수밖에 없으므로, 이를 위한 정치적·경제적 준비가 필요하다는 점은 지적할 수 있다. 아무튼 개혁·개방을 통해서든 체제 붕괴를 통해서든 북한체제가 시장경제로 전환하고 최종적으로는 남북한 통일이 이루어지도록 하는 것이 우리 대북정책의 목표가 되어야 할 것이다.

그렇다면, 북한의 체제 변화를 촉진할 수 있는 방법은 무엇일까? 북한이 남한을 비롯해 외부사회와 많이 교류하게 하고, 이를 통해 북한 내부의 많은 사람들이 이득을 볼 수 있게 하며, 외부 사회에 대한 정보를 얻어 개혁에 대한 열망을 갖게 하는 것이 필요하다. 지난 10여 년 간 정부는 이런 목표의 달성을 위해 대북지원과 남북경협을 여러 각도로 추진해 왔다.

하지만 대북지원이나 남북경협은 오히려 현 체제를 유지시켜 주는 역할을 할 가능성도 배제할 수 없다. 외부로부터 들어가는 경제적 자원은 북한체제가 개방을 하지 않고도 버틸 수 있게 해주는 중요한 수단이 될 수도 있기 때문이다. 대북지원이나 남북경협은 구체적으로 어떤 방식을 통해 이루어지느냐에 따라 북한의 체제 전환을 촉진할 수도 저해할 수도 있다. 북한당국이 별다른 노력 없이, 그리고 남북한 주민 사이의 광범위한 접촉 없이 경제적 자원을 얻을 수 있다면, 그런 방식의 교류는 체제 변화를 저해할 가능성이 높다. 반대로, 북한으로 하여금 정책과 제도

를 많이 바꾸게 하며, 가급적 많은 남북한 사람들이 서로 만나고 함께 일하게 하는 방식으로 지원과 경협이 이루어진다면, 개혁·개방이나 체제 붕괴를 촉진할 가능성이 높아진다.

추상적인 차원에서 대북정책에 대한 시사점을 안다고 하더라도, 구체적인 정책 차원에서 바람직한 실행방안을 마련하고 또 관철시키는 것은 쉬운 일이 아니다. 북한 정권의 입장에서는 항상 자신들의 정치적 안위를 걱정하지 않을 수 없으므로, 남한의 모든 대북정책에 대해 조심하고 경계하기 마련이며, 합리적이고 서로에게 이득이 될 정책조차도 받아들이지 않으려 하는 경향이 있다. 이런 난관을 뚫고 북한의 개혁·개방을 도울 대북정책을 관철시키려면 슬기로운 정책 설계와 꾸준한 협상 노력이 필요할 것이다. 