

북한의 7차 당대회 이후 경제변화 전망

김중호 | 한국수출입은행 연구위원 | jhkim@koreaexim.go.kr

1. 북한의 7차 당대회 특징

북한은 지난 5월 6~9일 제7차 노동당 대회를 개최하였다. 36년 만에 개최된 북한 내 최고의 당 행사였기에 외부 관찰자들의 관심을 모으는 것이 당연했으나 정작 나흘간 지켜본 결과는 기대에 못 미쳤다는 평가를 받고 있다. 올해 초부터 핵실험과 장거리미사일 발사 등의 도발을 통해 한반도 긴장을 고조시켰던 북한이 제7차 당대회를 통해 획기적인 국면전환의 메시지를 내보낼 수도 있다는 기대감이 일부 북한 관찰자들에 의해 확산되었기 때문이다. 그러나 이번 당대회의 초점이 대외관계의 국면전환이 아니라 바로 김정은의 위상 강화였음을 감안한다면 북한의 행사를 보는 외부 시선의 방향과 높이는 당연히 조정될 수밖에 없는 것이다.

북한의 제7차 당대회가 갖는 특징들을 살펴보면 최소한 다음과 같은 것들이 발견된다 하겠다. 첫째, 김정은의 영도자 지위 공고화. 둘째, 당 중심으로 국가통치체계 재구축. 셋째, 김정은 지지세력의 재편. 넷째, 경제·핵 병진노선의 지속추진 입장 재확인. 다섯째, 핵보유를 전제로 한 대외관계 기조 공표 등이라 하겠다. 사실상 이러한 내용들은 지난 5년간 김정은 정권이 보여준 행태 속에서 어느 정도 인지된 것들이기에 식상한 느낌이 들기도 하나, 정책의 연속선상에서 보면 김정은 리더십하의 통치체제가 본격 가동된다는 신호탄과 함께 중요한 정책 지침으로 해석될 수 있는 것이다.

위의 특징들을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 이번 당대회는 김정은의 3대 권력세습 과정의 마무리 행사라 할 수 있다. 초보자, 견습생, 후계자 등의 꼬리표를 완전히 떼어 내고 명실상부 최고의 권력자로 등극했음을 보여주는 대관식 행사인 것이다. 그러므로 7차 당대회를 통해 김정은 왕국이 공식적으로 선포되었고 김정은 시대의 개막이 공표되었다. 정책 추진의

근거와 명분으로서 아버지 김정일의 유훈이나 전통을 더 이상 언급할 필요가 없게 되었다. 이제부터 김정은은 더 이상 김정일 정권의 그림자 속에 갇혀 있지 않고 자신만의 왕국을 건설해 가겠다는 의지를 표현한 것이다. 그동안 할아버지와 아버지의 권위를 활용하기 위해 권력 제2위의 직책(당 제1비서, 국방위 제1위원장)을 갖고 있던 김정은에게 ‘노동당 위원장’이라는 새로운 타이틀을 부여한 것은 바로 김정은의 최고 지위 등극을 보여주는 것이며, 더 이상 할아버지와 아버지의 권위가 아닌 자신의 권위로써 통치하겠다는 증거라 하겠다.¹⁾

둘째, 북한은 이번 당대회를 통해 국가통치체계가 당 중심으로 재구축되었음을 확인해 주었다. 김정일 시대에는 선군정치라는 노선하에 국가통치체계를 군 중심으로 운영하였으나, 김정은 시대에 들어와서는 당 중심의 국가통치체제로 재전환한 것이다. 김일성 시대에 존재했던 당 중심의 국가통치체계를 복구했다는 측면에서 김정은 정권의 조치는 국가통치체계의 정상화로 해석되기도 한다. 이러한 움직임은 이미 김정은의 권력세습 초기부터 일관되게 추진되어 온 것이었다. 제3차 당 대표자회(2010. 9. 28)와 제4차 당 대표자회(2012. 4. 11)에서 나타난 ‘당의 군 통제’ 강화 움직임은 김정은의 직책 변화를 통해서 읽혀져 왔다.²⁾ 김정은이 제3차 당 대표자회를 통해 권력무대에 공식 등장했을 때 부여 받은 첫 번째 타이틀은 당 중앙군사위원회 부위원장이었고, 김정일 사망(2011.12.17) 이후에 열린 제4차 당 대표자회를 통해 당 중앙군사위원회 위원장으로 추대되었다.³⁾

셋째, 노동당 지도부 개편을 통해 김정은 정권의 지지세력을 재편하였다. 이번 당대회를 통해 당 중앙위원회 위원 및 후보위원 200명 가운데 절반이 넘는 55%가 교체되었다.⁴⁾ 내각 엘리트의 요직 진출이 증가하였고, 군부 원로들(리용무, 오극렬)이 퇴진하였다. 특히 박봉주 내각 총리가 당 중앙위원회 상무위원 및 중앙군사위원회 위원으로 임명된 것이 매우 특이한 사항인데, 그 의미는 향후 당과 내각의 행태를 통해 자연스럽게 해석될 것으로 보인다. 김정은 정권의 새로운 정책 구상 및 비전을 현실화하기 위해 기존 통치체계의 인적구성을 바꾸는 것은 당연한 일이다. 인적구성 변화는 반드시 조직 개편과 병행한다. 당 중앙위원회의 비서국을 폐지하고 대신 정무국을 신설하였는데, 당 위원장과 부위원장 등 10명으로 구성되어 있다(표 1 참조). 또한 당 중앙위원회 정치국을 새롭게 구성함으로써 김정은의 측근과 지지세력 재편을 시도하였다(표 2 참조).

1) 할아버지 김일성은 ‘영원한 주석’, 아버지 김정일은 ‘영원한 국방위원장’으로 추대되었다. 이번에 신설된 ‘노동당 위원장’ 직책은 과거 김일성 시대에 존 재했던 ‘노동당 중앙위원회 위원장’ 직책과 유사한 것으로 이해할 수 있다.
2) 김정일 통치하에서 김정은이 권력무대에 공식 등장했던 2010년, 제3차 당 대표자회(9월 28일)를 통해 개정된 노동당 규약 서문과 ‘당 규약 개정 에 대한 당 대표자회 결정서’를 보면 제6차 당대회에서 개정했던 내용이 상당 부분 수정되었음을 알 수 있다. 결정서에서 가장 두드러진 부분은 바로 “인민군대 안의 당 조직들의 역할을 높일 데 대한 내용을 보충하였다”는 대목이다. 당 중앙군사위원회를 통해 당의 군 통제를 강화하는 가운데, 후계자 김정은으로 하여금 당 중앙군사위 부위원장 자리를 맡게 한 것은 김씨 일가의 통치체계 재구축 의지를 반영한 것이라 하겠다.
3) 제4차 당 대표자회에서 채택된 “위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 경애하는 김정은 동지를 우리 당의 최고수위에 높이 추대할 데 대하여”라는 제하의 결정서는 김정은의 당 장악을 확증하는 증거라 하겠다.
4) 북한 엘리트 교체와 관련하여 정성장 외(2016), pp.4~12를 참조 바란다.

〈표 1〉 당 중앙위원회 비서국 및 정무국 구성 비교

| 제4차 당 대표자회(2012) 결과 〈비서국〉 | | ⇒ | 제7차 당대회(2016) 결과 〈정무국〉 | |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------|-----|
| 제1비서 | 김정은 | | 당 위원장 | 김정은 |
| 비서 | 김경희 박도춘 김기남 최태복 김양건 김영일 김평해 문경덕 곽범기 | 당 부위원장 | 최룡해 김기남 최태복 리수용 김평해 오수용 곽범기 김영철 리만건 | |

주: 굵은 글씨체는 신규 발탁 인사임.

〈표 2〉 당 중앙위원회 정치국 구성 비교

| | 제4차 당 대표자회(2012) 결과 | 제7차 당대회(2016) 결과 |
|--------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 상무위원 겸 위원 | 김정은 김영남 최영림 최룡해 리영호 | 김정은 김영남 황병서 박봉주 최룡해 |
| 위원 | 김경희 김경각 장성택 박도춘 김영춘 김국태 김기남 최태복 양형섭 리용무 강석주 현철해 김원홍 리명수 | 김기남 최태복 리수용 김평해 오수용 곽범기 김영철 리만건 양형섭 로두철 박영식 리명수 김원홍 최부일 |
| 후보위원 | 오극렬 김양건 김영일 태종수 김평해 문경덕 주규창 김락희 곽범기 김창섭 로두철 리병삼 조연준 | 김수길 김능로 박태성 리용호 임정응 조연준 리병철 노광철 리영길 |

주: 굵은 글씨체는 신규 발탁 인사임.

넷째, 김정은 정권은 ‘경제·핵 병진노선’의 지속추진 입장을 재확인하였다. 2013년 당 중앙위원회 전원회의(3월 31일)에서 채택된 경제·핵 병진노선은 김정은 정권의 향후 전략 추진방향과 내용을 암시하는 것이었다.⁵⁾ 이는 과거 김일성 시대의 ‘국방·경제 병진노선’과 사뭇 흡사해 보이는데, 김정은 정권은 핵무기 개발완료 상태에서 모든 자원을 경제개발에 집중하겠다는 논리를 내세우며 핵개발정책을 정당화하고 있다. 이러한 논리에 따라 김정은 정권은 꾸준히 핵개발을 추진해 온 동시에 경제개발도 다각도로 추진하는 모양새를 보여 왔다. 2013년 최고인민회의의 제15기 7차회의(4. 1)에서 북한의 대표적인 ‘경제개혁파’ 박봉주 당 경공업부장을 6년 만에 내각 총리로 재임명한 것은 경제건설에 대한 정권의 의지를 보여주는 것이었다. 그것을 기점으로 북한은 20여 개가 넘는 국가급 및 지방급 경제개발특구를 지정하면서 다양한 분야의 경제건설 추진 구상도 제시하였다. 또한 6·28 조치와 5·30 조치 등으로

5) 북한이 제시한 경제·핵 병진노선의 주요 과제는 다음과 같다: ① 생산력 증대, ② 최단기간 내 인민생활 안정, ③ 경수로 개발사업 추진, ④ 대외 무역의 다각화·다양화를 통한 투자 활성화, ⑤ 위성 개발·발사, ⑥ 핵무력 질량적으로 확대.

불리는 경제개선 조치들을 시도함으로써 부분적으로나마 생산성 향상과 경제운용의 효율성 증대를 모색해 왔다. 이번 당대회를 통해 북한은 “두 마리 토끼를 쫓겠다”는 입장에 변함이 없음을 재확인한 것이다.

다섯째, 김정은 정권은 핵보유를 전제로 한 대외관계 기초를 공표하였다. 제7차 당대회를 통해 북한은 책임 있는 핵보유국으로서 핵무기를 먼저 사용하지 않겠다는 것과 세계 비핵화를 추구한다는 입장을 밝혔다. 이러한 자가승인 방식의 핵보유국 지위 천명이 과거에는 대외협상 여건을 유리하게 만들려는 전략적 의도를 반영한 것으로 해석되었으나, 김정은 시대에 들어와서는 핵미사일의 실전배치를 현실화하려는 신생 정권의 욕망으로 읽혀지고 있다. 그야말로 2016년에 실시된 4차 핵실험(1. 6)과 장거리미사일(광명성 4호) 발사(2. 7)는 김정은 정권의 핵개발정책 성과를 선전할 수 있는 주요 계기가 되었으며, 이를 기점으로 과거의 ‘협상용 핵개발’ 모델은 종료되었고 대신 ‘보유용 핵개발’ 모델이 등장하게 되었다. 김정은 정권이 지난 5년에 걸쳐 대량살상무기 개발의 성과들을 수차례에 걸쳐 과시해 온 것은 막강한 군사력이 새로운 리더십의 핵심 요소로 자리매김하게 되었기 때문이다.

이러한 특징들을 살펴볼 때, 이번 당대회를 통해 김정은 정권이 지향하는 것은 강성대국 건설을 위해 김정은 유일영도체계를 더욱 강화하자는 것이다. 그러므로 7차 당대회는 김정은을 할아버지와 아버지의 반열에 올려 최고의 권위를 갖게 함으로써 김씨 왕조체제의 국가통치를 지속시키겠다는 ‘김씨 일가의 꿈’을 선포한 행사라고 볼 수 있다. 제도적인 차원에서 3대 세습에 성공한 김정은 정권이 과연 만성 경제난에 시달리는 북한을 회복시킬 수 있을지 두고 볼 일이다.

II. 북한의 경제실태 평가

현재 북한경제는 작동불능 상태에 빠진 계획경제가 장마당이라는 시장경제에 이끌려 가는 형국을 보이고 있다. 현재의 문제를 해결하기 위해서는 내부 개혁과 체제전환이 필요하다.⁶⁾ 사회주의 경제체제 내부의 의미 있는 경제개혁이란 다음 세 가지 요소 중 최소 한 가지의 급진적 변화가 관찰되어야만 인정되는 것이다. 첫째, 공산당 지배에 의한 권력구조 및 지배 이데올로기 변화. 둘째, 국가소유 또는 집단소유 형태의 변화. 셋째, 경제이슈에 대한 관료

6) 개혁이란 경제의 합리성, 효율성, 경쟁력 증대를 통해 생산성을 높이고, 이를 기반으로 기존 체제의 모순을 완화하거나 정당화하는 것을 의미한다. 그리고 체제전환은 기존 정치제도 및 이데올로기와의 단절을 통해 체제 자체의 변혁을 추구하는 것이다.

조직간 조율(bureaucratic coordination)의 변화 등이다.⁷⁾ 그러나 정치중심의 독재체제인 북한에서 스스로 개혁과 체제전환을 시도하는 것은 그리 쉬운 일이 아닐 것이다.

계획경제의 막다른 골목에 다다르면 마지못해 임시조치를 취해 시장경제 쪽으로 움직이다가 다시 계획경제 쪽으로 방향을 전환했던 것이다. 만성적인 경제문제 해결을 위해 비전통적인 경제정책을 도입하다가 정치·경제적 부작용이 감지되면 체제안보를 위해 다시 전통적인 경제정책으로 회귀했던 것이다. 지난 20년 동안 북한 당국은 체제안보 이익의 최대화 노력이 방해 받는 것을 두려워하여 새로운 경제문제 해법의 도입을 주저하였다.

냉전체제 붕괴에 따른 경제 침체를 벗어나는 방편으로서 북한이 1990년대 초에 검토했던 나진·선봉 특구 방안은 1994년 김일성의 사망으로 인해 중단되고 말았다. 1990년대 중반 계획경제시스템이 마비된 상태에서 출범한 김정일 정권은 선군경제 건설노선과 실리 사회주의 노선이라는 이중 노선을 내세워 체제유지와 경제회복을 추구하였다. 1990년대 중후반 고난의 행군 시기를 버텨낸 김정일 정권은 2000년 남북정상회담을 계기로 남북한 경제협력의 활성화 추세 속에서 새로운 경제실험을 시도하였다. 2002년에 7·1 경제관리 개선조치를 도입한 것이 그것인데, 기존 계획경제체제 요소와의 충돌에 따른 정치적 거부감이 점증하자 2005년에 시장폐쇄 조치를 취하는 등 반(反)시장 정책으로 회귀하고 말았다. 2007년에는 시장규제 조치를 도입하였고, 급기야 2009년 말에는 화폐교환을 단행하여 시중에 돌고 있던 장사밀천을 모두 회수하기도 하였다.

7·1 경제관리 개선조치 도입으로 ‘국가의 계획’과 ‘시장의 자율’을 혼용하는 모양새를 띠었으나, 결국 국가계획의 무능력을 보완하는 임시수단으로 시장을 활용하여 국가경제의 부족분을 충당하는 데 초점을 두었던 것이다.⁸⁾ 7·1 조치의 목적은 농업 생산력과 경공업 생산력을 끌어올려 국영상점의 유통능력을 전반적으로 확대함으로써 보따리장사를 자연도태 시키고 농민시장을 ‘고난의 행군’ 이전의 원상태로 축소시키는 것이었다. 7·1 조치는 선군 경제건설 노선을 뒷받침하는 도구로 규정되었기 때문에 실질적인 개혁추진은 염두에 두지 않았던 것이다.

북한의 계획경제체제가 마비되자 이를 대체하는 비공식 경제, 즉 장마당 경제가 움직이기 시작했고, 이를 통해 북한 내부의 경제적 필요가 제한적으로나마 충족됨으로써 국가경제는 붕괴를 모면할 수 있었다. 오늘날 북한경제의 특징은 비공식이 공식을 지탱해 주는 비정상 상태, 즉 new normal 상태로 전환하는 것이라 하겠다. 새로운 상태가 제도화되기까지는

7) Janos Kornai(1992), pp.387~392.

8) 2003년 북한의 종합시장 설치의 시장경제의 본격적인 도입이라는 측면에서 많은 관심을 불러일으켰지만 실제로는 통제를 통해 시장에서 발생하는 이익을 국가가 환수하는, 즉 국가가 시장에 기생하는 기형적 구조를 형성한 것이었다.

많은 시간이 걸리겠지만 기존의 제도가 기능을 상실함에 따라 새로운 제도를 모색하는 움직임 속에서 개혁개방의 필요성이 인지될 가능성도 있음을 주지할 필요가 있다.

북한은 체제보호라는 명분 아래 핵개발을 추진하는 동시에 개혁 없는 부분적 개방을 시도해 왔는데, 이로 인해 북한경제의 대중국 의존도가 더욱 심화되는 결과가 초래되었다. 체제위협을 주지 않는다고 인식되는 같은 사회주의 국가이자 이웃혈맹인 중국과의 경제협력은 2000년대 중반부터 증대하기 시작하였고 급기야는 북중 무역량이 북한 대외무역의 90%를 차지하는 상태에까지 이르게 되었다.⁹⁾ 지난 10년간 북한의 대중 수출에서 큰 비중을 차지해 온 품목은 광물성 생산품(예: 석탄 및 철광석)과 임가공에 의한 섬유제품이었다.¹⁰⁾

북중무역이 증대한 원인은 북한의 외부와 내부 모두에 존재한다. 2000년대 중반 중국의 동북3성 개발계획(이른바 창지투 계획)이 본격 추진되는 가운데 2010~11년 동안 김정일이 중국을 네 번이나 방문하여 북중 간 경제협력을 적극 도모하였고, 이에 따라 북한의 대중국 수출 급증효과가 발생하게 되었다.¹¹⁾ 또한 2000년대 중국의 에너지 수요 증가에 따라 중국이 몽골 등 주변국들로부터 석탄 수입을 늘리자 북한의 대중국 수출 규모가 급격히 증대한 것이기도 하다.

한편, 외부의 지원 없이는 경제개발 추진이 불가능한 북한으로서는 중국의 동북3성 개발 추이를 북한경제 개발과 접목시키는 시도를 할 수 밖에 없었다. 북한은 중국이 원하는 나선특구 개발을 승인하는 동시에 황금평·위화도 개발 그리고 신의주 개발을 병행 추진하고자 하였다. 북중 간 경제협력을 모색하는 가운데 북한의 대중국 무역은 자연스럽게 증대하였던 것이다.

북한은 자본 동원능력의 취약성을 보완하기 위해 원리금 상환 부담이 없고 기술까지 도입할 수 있는 외국인 투자에 관심을 두어왔다. 1980년대 조총련 자본의 투자 유치와 1990년대 나진·선봉 경제특구 추진이 대표적인 사례라 할 수 있다. 그러나 전력 공급능력 부재와 남한자본 유입 거부 등이 겹치면서 실패하고 말았다. 1990년대 중후반 이후 대중국 투자유치도 잇따랐지만 실제 투자로 이어진 경우는 거의 없는 것으로 파악된다.

자본 동원과 관련하여 북한은 금융제도 개선을 시도하기도 하였다. 시중 통화를 흡수함으로써 인플레이션 압력을 완화하고 국가재정을 확충할 수 있는 수단으로서 2003년에 '인민생활공채'를 발행했으나 결국 구태의연한 '공채한납운동'으로 전락하였다. 또한 2006년에 상업은행

9) 북한의 대외교역 규모가 꾸준히 증가 추세(05년 30억달러 → '10년 42억달러 → '14년 76억달러)를 보여 왔으며, 대중국 무역의 비중은 급속히 확대(05년 53% → '14년 90%)되었다.

10) 북한의 대외교역의 주요 품목과 비중에 관해서는 이종규(2016)를 참조 바란다.

11) 중국은 2003년 동북진흥계획을 발표하였고 2005년에 동북3성 경제개발 본격화를 선언하면서 이른바 창지투 개발계획을 추진하였다. 이것의 궁극적인 목적이 동해로의 출로를 확보하는 것이었으므로 당연히 북중 간 경제협력의 논의될 수밖에 없었다. 결과적으로 북한의 나선특구 개발이 병행 추진되었던 것이다. 북한은 2010년 나선특별시 승격과 함께 '나선특구법'을 개정하였고, 중국에 나선항 장기사용권을 제공하고 지하자원 개발권을 부여하는 등 중국의 투자를 적극 모색했던 것으로 알려져 있다.

〈표 3〉 북한의 주요 경제 각료 변화 추이

| | 김정일 시대 | 김정은 시대 |
|-----------|----------------------------------------|-------------------------------|
| 박봉주(1939) | 내각 총리 ¹⁾ (2003. 9~2007. 4) | 당 경공업부장 ²⁾ |
| 곽범기(1939) | 내각 부총리(1998. 9~2010. 6) | 당 경제비서 겸 계획재정부장 ²⁾ |
| 로두철(1944) | 내각 부총리 ¹⁾ (2003. 9~) | 내각 부총리 ³⁾ |
| 전승훈(1951) | 내각 부총리 ¹⁾ (2003. 9~2009. 4) | 내각 부총리 ⁴⁾ |

주: 1) 최고인민회의 제11기 1차 회의(2003. 9. 3)에서 임명.
2) 제4차 당대표자회(2012. 4. 11)에서 임명.
3) 최고인민회의 제12기 1차 회의(2009. 4. 9)에서 유임으로 결정.
4) 최고인민회의 상임위원회 경령(2012. 8. 18)으로 임명.

법을 제정하였는데, 이로써 조선중앙은행 중심의 단일 은행제도를 이원체제로 변경하고 시장경제 도입을 준비할 것으로 기대되었으나 상업은행 설립은 아직도 요원한 과제로 남아 있다.

한편, 경제 각료 인선은 북한 당국의 경제개발 의지를 엿보게 하는 단초가 되기도 한다. 박봉주 전 내각총리와 곽범기, 로두철, 전승훈 부총리 등 이른바 경제개혁 4인방은 2002년 ‘7·1 경제관리 개선조치’의 후속 개혁조치를 마련하고 2004년 가족영농제 도입, 기업경영 자율화, 상업·무역은행 신설 등의 파격적인 방안을 제시했던 인물들이다. 그러나 2005년 후반부터 계획경제 강화조치가 두드러지면서 이들은 일선에서 밀려났다가 2012년 김정은 정권의 등장과 함께 당과 내각의 요직에 차례로 모두 복귀하였다. 〈표 3〉에서 보듯이 박봉주 내각총리는 제7차 당대회에서 당 중앙위원회 상무위원의 자리에까지 오르게 되었다.

그러나 자본주의적 요소들을 실험하는 데 앞장섰던 경제 각료들이 자리를 보전하거나 승격된다는 사실이 북한 세습 독재자의 경제개혁 의지를 반영하는 것인지는 여전히 불확실하다.¹²⁾ 김정은 정권이 출범한 후 몇몇 경제개선 조치들이 도입되기는 하였다. 이른바 6·28 조치(2012년)와 5·30 조치(2013년)로 알려진 경제조치들은 북한당국의 물자·자금 공급능력이 제한되어 있는 상황에서 각 지방의 경제단위들이 자율적으로 생산활동을 전개하도록 독려하는 데에 초점을 두고 있다(표 4 참조). 이는 각자 알아서 먹고살라는 것과 다르지 않다. 그런데 북한정부의 이러한 무책임한 정책입장이 오히려 북한경제에는 유익할 수도 있다. 북한당국이 통제하지 않음으로써 각 지방의 경제단위들과 주민들은 자율성과 창조성을 발휘하여 생존의 법칙을 터득해 가고 있다. 지난 4년간 북한의 경제성장률이 플러스 성장을 보였던 이유 중의 하나가 될 수 있을 것이다.

12) 일부의 관찰자들은 7차 당대회에서 박봉주 내각총리의 정치권 상무위원 임명은 김정은 정권의 개혁드라이브 의지를 반영한 것이라고 해석하기도 한다. 정성장 외(2016)를 참조 바란다.

<표 4> 6·28 새 경제관리체계에 관한 언론 보도 내용¹³⁾

| 분 야 | 내 용 |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 경제정책 주관 기관 | · 내각이 '경제사령부'로서 주도 |
| 농업분야 | · 분조단위 축소 - 현재의 10~25명 단위 → 4~6명 단위로 축소 · 작업분조에 토지 할당; 필요 생산비용 국가 선지불; 협동농장, 기업소, 각급 기관들이 보유한 유휴토지, 작업분조에 임대 · 생산비용, 곡물 수매가격 시장가격으로 계산 · 생산물 분배방식: 경량제에서 정률제로 개편 - 국가와 작업분조 간 생산물 7:3 비율로 분배, 70% 시장가격 수준으로 국가수매, 나머지는 작업분조에 현물분배, 자율판매 허용 · 목표량 초과분의 작업분조 처분권 부여 |
| 국영기업소 분야 | · 최초 생산비 국가가 투자(비용지불) · 기업소 자체 계획에 의해 자율적으로 원자재 구매 · 생산·판매한 후 국가와 기업소 일정 비율로 판매수입 분할 - 생산비용·생산물의 판매가격을 시장가격으로 계산 - 생산설비·자재·전력 등 기업 간 자유거래 허용 - 생산물의 시장판매 허용 - 국가납부금은 의화로 납부 · 기업소 획득 판매수입, 재투자 등 자율사용 허용 - 그러나 개인에 의한 공장·기업소 설립은 불허 |
| 노무관리 임금소득 배급제 관련 | · 공장·기업소 간부는 당이 임명 · 기업소의 개인투자 허용 · 배급제시스템 이원화 - 국가 예산제 공장·기업소(군수공장, 중앙이 관리하는 특급, 1, 2급 기업) 국가기관 사무원, 교육·의료 부문 종사자는 배급제 유지 - 국가 예산제 공장·기업소의 '생필직장', 독립채산제 기업은 전면 임금제 실시(전면 임금제 실시하는 공장·기업소 근로자들의 임금 현실화) - 무료교육제도, 무상치료제도는 유지 |
| 서비스· 상업 분야 | · 개인투자 부분 합법화 - 개인의 운송, 상점, 편의 봉사소, 식당에 투자를 통한 경영 참여 허용 - 이윤의 10~20% 국가납부, 개인투자 기관에서의 노동력 고용 |

그러나 북한경제 변화의 제약요인은 다름 아닌 북한의 정치이다. 과거 사례를 살펴보면 인과관계가 명백함을 알 수 있다. 북한당국이 2002년 7월에 7·1 경제관리 개선조치를, 9월에는 신의주경제특구계획을, 그리고 11월에는 금강산관광지구법과 개성공업지구법을 발표하는 등 과감한 경제적 실험을 시도하였다. 그러나 경제영역에서의 내적 변화 시도는 정치영역에서의 대외관계 교착상태로 인해 좌절될 수밖에 없었다. 신의주 특별행정구 장관으로 임명된 양병이 중국정부에 의해 체포됨으로써 신의주특구계획은 즉시 좌절되었다. 또한 같은 해 9월 북·일 정상회담에서 김정일은 일본인 납치에 관해 고백함으로써 북일관계 정상화를 이루고 경제지원을 확보하고자 했으나 일본 국내 정치의 반작용으로 북일관계는

13) 김중호, 「남북관계 평가 및 전망 - 김정은 정권의 평양속도를 중심으로」, 『수은북한경제』, 2015년 겨울호, 2015.

오히려 단절되고 말았다. 한편, 그 해 10월에 북한당국은 평양을 방문한 미국의 북핵협상 대표 James Kelly와 양국의 관계개선을 논의하려 했으나, 오히려 우라늄농축에 관한 의혹이 불거지면서 2차 북핵위기가 발생하여 관계개선 전략은 물거품이 되었다.

2016년 새해 벽두부터 핵실험과 장거리미사일 발사를 통해 한반도의 평화와 질서를 위협한 북한은 더욱 강화된 국제사회의 양자 및 다자 제재에 직면해 있다. UN안보리 결의안 2270호는 기존의 대북제재 결의안보다 강력한 수단들을 포함하고 있다.¹⁴⁾ 예를 들면, 소형무기를 포함한 재래식 무기의 금수, 제재 위반에 연루된 북한 외교관 추방, 북한 행발 선박의 회원국 입항 불허, 북한산 광물(예: 석탄·철·철광 등) 수출 금지, 대북 항공유 수출 금지, 북한 은행의 해외 지점·사무소 신규 개설 금지 등이다. 단, 민생용 수출입 행위의 경우는 예외로 하고 있다.

한국정부는 북한의 미사일 발사(2. 7) 직후인 2월 10일 대북 응징 차원에서 개성공단 전면 중단을 선언했다. 정부는 다음과 같은 세가지 이유를 언급하였다. 첫째, 국가 안보, 둘째, 국민 안위, 셋째, 기업 보호 등이다. 즉, 개성공단 중단은 우리 안보를 위협하는 북한에 대한 견제 및 응징 수단이며, 업체 관계자 등 우리 국민 수백 명의 안전을 지키기 위한 조치이고, 정상적인 기업활동이 북한정권의 비정상적 행위(핵개발)에 기여하거나 악용될 수 있는 가능성을 차단하는 선택이었다는 것이다. 북한은 매년 1억달러 규모의 임금이 지불되던 개성공단이 폐쇄됨에 따라 외화 공급에 차질을 빚게 되었고, 또한 5만 3,000명의 개성공단 근로자들에게 새로운 일자리를 만들어 줘야 하는 부담을 안게 되었다.

북한이 3대 세습에 의한 새로운 지도자를 내세워 새로운 시대의 개막을 알린 것은 나름대로 의미가 있겠지만, 핵개발을 통해 국제사회의 평화를 위협하여 더욱 강화된 제재를 초래한 것은 자폐아적 행태의 불행한 결과가 아닐 수 없다. 과연 김정은 유일지도체계를 완성한 북한이 만성적인 경제난을 헤쳐 나갈 의지와 지혜를 보여줄 수 있을지 궁금하지 않을 수 없다.

III. 북한의 경제변화 전망

김정은 정권은 출범 직후부터 소비중심의 재정지출을 지속하여 왔다. 특히 건설분야에서 살림집(아파트) 건설뿐만 아니라 쇼핑센터물놀이장, 승마장, 스키장 등 소비시설에 집중적으로

¹⁴⁾ 이번 UN안보리 결의안은 과거 3번의 북한 핵실험에 대한 안보리 결의안 1718호(2006년), 1874호(2009년), 2094호(2013년)에 이은 4번째 대북 제재 결의안으로서 이전보다 강력한 제재수단들을 명시하고 있다.

투자해 왔다. 이를 활용하려면 도로·철도·전력 등 인프라시설이 갖추어져야 하고 관광산업이 활성화되어야 한다. 이 모든 시설 건설에 외자공급이 확보되는 것은 필수이다.

김정은 정권은 물자와 자금이 부족한 상태에서 인민대중을 동원하는 속도전을 강행하였다. 제7차 당대회가 열리기 전까지 70일전투를 추진하여 각 생산단위에서 목표성과를 초과하게 만들었고 당대회 이후에는 200일 전투를 내세워 주민들을 쥐어짜고 있다. 70일전투의 평가는 대체로 부정적이다.¹⁵⁾ 부실공사와 붕괴·누수 등 부작용과 후유증이 감지되고 있다. 국제사회의 제재하에서 외화 확보가 어려워지고 있기 때문에 북한이 강조하는 ‘자강력 제일주의’는 조만간 한계에 부딪힐 것으로 보인다.

소비성향이 강한 김정은 정권이 외자에 대한 목마름을 어떻게 해결해 갈지가 향후 북한경제 회생의 관건이다. 만약 김정은 정권이 지난 4년간 보여준 방식, 즉, 인민들을 쥐어짜고 장마당을 착취하는 방식으로 경제를 향상시킬 수 있다고 생각한다면 향후 북한경제의 전망은 매우 어두울 수밖에 없다. 신생 정권의 통치체제에 대한 내외적 압박과 긴장을 최소화하는 방법 앞에서 지적한 대로 대외관계의 정상화를 신속히 추진하는 것뿐이다.¹⁶⁾

지난 2013년 장성택 숙청을 계기로 소원해진 북중관계를 복원하지 않는 한 북한이 필요로 하는 물자와 자금을 확보하는 것이 제약될 수밖에 없다. 중국도 북한의 4차 핵실험 이후 북한의 도발 행위가 향후 중국의 전략적 이익을 침해할 수 있음을 인지하고 국제사회의 대북제재 논리를 수용하고 있다. 중국몽(夢)을 현실하는 데 집중하고 있는 시진핑 정부의 대북 인식은 가난하고 폐쇄된 혈맹을 무조건적으로 지원해야 한다는 입장에서 이웃에 있는 문제아(trouble maker)의 나쁜 습관을 고쳐야 한다는 쪽으로 이동하는 것으로 평가되기도 한다.

북한이 제7차 당대회 직전 5차 핵실험을 실시할 가능성을 여러 차례 암시했으나 결국 실행하지 않았다. 그 배경에 중국의 설득과 압박이 있었기 때문이라는 주장도 있다.¹⁷⁾ 만약 북한과 중국이 모종의 타협을 성사시킴으로써 점진적으로 신뢰관계를 회복해 가려고 한다면 현재의 대북제재 국면을 벗어나기 위해 서로 의견을 조율할 것이며, 새로운 북중관계를 향해 협력방안들을 모색하게 될 것이다. 물론 북한의 비핵화가 현재의 복잡한 대북제재 구도를 해제하는 열쇠가 되겠으나, 북중관계의 정상화는 별도의 과정으로 추진될 가능성도 존재하는 것이다.

15) 김중호, 「남북관계 평가 및 전망 - 김정은 정권의 평양속도를 중심으로」, 『수은북한경제』, 2015년 겨울호, 2015. p.10.

16) 특히, 북중관계 정상화의 필요성에 관해서는 김중호, 「대북제재 특강과 북중경협 전망」, 『경제와 정책』, 2016년 4월호, 세종연구소, 2016을 참조 바란다.

17) 북한의 5차 핵실험 또는 장거리미사일 발사는 미국으로 하여금 사드(THAAD) 시스템을 한반도에 유입하는 명분이 될 수도 있고 군사적인 제재수단 활용의 계기가 될 수도 있기 때문에 중국으로서는 한반도에서의 전략적 이익을 지키기 위해 북한과 타협을 했을 것이라는 추론이 가능하다. 북한의 추가 도발 시 중국은 대북 중유자원을 중단하라는 압박을 받을 수도 있으며, 그것을 처리하는 데 곤란한 입장이 될 수 있음을 이미 인식하고 있는 것으로 보인다. 정재홍, 「북한의 4차 핵실험: 중국의 입장과 인식 고찰」, 『정책 브리핑』, 2016년 제5호, 세종연구소, 2016. 1. 29; 정재홍·이성현, 「중국의 대북제재에 대한 입장과 인식 고찰」, 『정책 브리핑』, 2016년 제11호, 세종연구소, 2016. 3. 30; 정재홍·이성현, 「북한 노동당 제7차대회에 대한 중국의 시각」, 『정책 브리핑』, 2016년 제13호, 세종연구소, 2016. 5. 25를 참조 바란다.

중국은 동북3성의 개발계획이라는 차원에서 북한과의 경제협력을 포기하지 않을 것이다. 지린성 등 동북3성은 13·5 계획 기간에 일대일로 전략을 적극 활용하여 동북아지역의 물류 인프라를 긴밀하게 연결하는 데 관심을 갖고 있다. 창지투 지역을 ‘육해상 종합 물류 허브’로 발전시킨다는 중국의 계획은 북중 간 경제협력을 필수요소로 간주하지 않을 수 없는 것이다.

이번 7차 당대회에서 밝힌 주요 경제 과제들은 대체로 기존에 거론되던 이슈들이었으며, 구체적인 조치들은 향후에 시차를 두고 공개할 것으로 보인다.¹⁸⁾ 북한은 ‘사회주의 강국 건설’ 위업(국정과제)을 추진하기 위해 사상·기술·문화의 3대혁명을 수행하겠다고 밝혔다. 특히 재료, 에너지, 우주, 핵 등에 관련된 기술 향상을 위해 과학기술 개발의 필요성을 강조하였다. 이는 기존의 핵무기 개발프로그램을 지속적으로 추진해 가겠다는 의지를 재확인한 것이다. 또한 자강력 제일주의, 식량 자급자족, 원료·연료·설비 등의 국산화 실현을 강조하였는데, 이는 외부 지원의 결핍 속에서 북한이 당면한 경제 현실의 심각성을 반영한 것이다. 대외 경제관계의 확대 발전, 무역구조 개선, 합영·합작 활용 등도 언급하였고, 경제개발구들에 유리한 투자환경과 조건을 조성하고 관광산업을 활성화해야 한다는 필요성도 강조하였는데, 이는 국제사회의 대북제재로 인해 북한의 외자유치 및 대외 경제협력이 제한되어 있는 상황에서 돌파구 마련의 필요를 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 내각책임제·내각중심제를 내세워 경제사업의 기획·추진·관리 등을 효율적으로 처리하겠다는 입장도 제시하였는데, 이는 당과 군이 주도하는 경제사업 조직들을 어떻게 통제하고 내각 주도의 사업들과 조화시키는가의 과제와 연결되어 있다 하겠다.

한편, 경제활성화, 부문별 균형 등 지속적 발전의 토대를 마련하기 위해 국가경제발전 5개년(2016~20년) 전략을 제시하였는데, 이는 김정은의 할아버지와 아버지가 과거에 그랬듯이, 최대 후원국인 중국의 경제적 흐름과 맞물려 전개되는 전략적 선택이라고 볼 수 있다. 김정은이 일부 경제부문의 낙후성을 솔직하게 시인한 것은 북한경제의 실체를 드러내는데 목적이 있는 것이 아니라 그러한 부분에 대한 지원을 중국으로부터 얻고자 하는 필요를 밝힌 것이라 해석할 수 있다. 동해출로 확보에 대한 수요가 존재하는 한 중국에 대한 북한의 개발협력 카드는 여전히 매력적이며, 중국은 북한이 개혁·개방을 선택할 때까지 진득하게 기다릴 것이다.

김정은 정권이 맞닥뜨린 정치·경제 과제의 핵심은 바로 통치체제의 안정과 공고화를 위한 자원(resources)의 확보 여부라 할 수 있다. 물자와 자금 등 물적자원, 인적자원, 노하우

18) 북한의 당대회 주요 내용은 다음을 참조 바란다. 김정은, 「조선로동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고」, 『조선중앙통신』, 2016. 5. 6; 김정은, 「조선로동당 제7차대회 결정서」, 『조선중앙통신』, 2016. 5. 8.

〈표 5〉 북한의 경제변화 결정 요인¹⁹⁾

| | 개혁·개방 요인 | 수구·폐쇄 요인 |
|----|-----------------------------------|-----------------------------------------|
| 내부 | - 지도부의 외화 수요 - 경제난 극복과 사회 안정 | - 김씨 3대 세습체제와 정통성 근거 - 권력 상속부의 기득권 |
| 외부 | - 중국의 경제성장 파급효과 - 남한의 대북 경험 수요 | - 핵협상과 한미일 3국의 대북제재 - 남북 체제 경쟁과 흡수통일 |

및 지식 등 유무형의 자원의 고갈 상태가 북한 체제 안정성의 주요 변수로 등장하고 있기 때문이다.²⁰⁾ 김정은 정권이 지난해 당창건 70주년 행사에 이어 올해 7차 당대회를 추진하느라 지출한 비용은 재정운영에 상당히 큰 부담이 되었을 것으로 판단된다. 개성공단 폐쇄, 국제사회의 대북제재 등에 따른 외화 획득 규모의 축소를 감안한다면 앞으로 김정은 정권이 운용할 수 있는 통치자금의 여유 폭은 매우 제한될 것으로 보인다.²¹⁾ 그러므로 북한의 강온 양면전술은 2016년 상반기 동안 고조된 긴장수위를 조절하기 위해 하반기에 대화와 협상의 여건을 조성하고 추진하는 데 초점을 둘 것으로 보인다.²²⁾

이와 더불어 북한 내부의 정책결정 과정에 영향을 미치는 대내외 요인들 중에서 개혁·개방을 촉진하는 것과 수구·폐쇄를 촉진하는 것들을 정리하면 〈표 5〉와 같다. 김정은 정권이 체제 정통성과 기득권 보호에만 집중하고 대외 도발을 통해 긴장국면을 조성한다면 수구·폐쇄의 정도는 심화될 것이다. 반면, 김정은 정권이 경제개발을 위해 보다 적극적으로 외자유치 환경을 조성하고 주변국들과의 경제협력을 추진한다면 북한의 개혁·개방 수위는 높아질 것이다.

그동안 북한당국과 인민들이 새로운 지도자를 최고의 자리에 등극시키는 데 힘을 썼다면, 이제부터는 북한경제의 발전을 위해 실질적인 개선조치들을 도입하고 협력을 통해 변화의 열매를 거두는 데 집중해야 할 것이다. 그동안은 할아버지와 아버지의 나라였으나 이제부터는 김정은 자신의 나라가 되었으므로 그 나라의 성패를 지도자의 자리에 앉은 김정은이 직접 책임져야 한다는 것을 명심해야 할 것이다. 당 위원장에 추대된 김정은의 책임 있는 첫 번째 행동은 바로 개혁·개방을 적극 추진하는 것이라 하겠다.

19) 김중호, 「북한 김정은 정권의 경제개선 동향-평가와 전망」, 『수은북한경제』, 2014년 가을호, 2014.

20) 주한미군 Robert Collins의 논리는 다음과 같다: 자원고갈 ⇒ 국가 통치기능 저하 ⇒ 지방의 독자적 세력 등장 ⇒ 중앙정부의 단합 ⇒ 반중앙정부 저항 ⇒ 국가 내부 분열 ⇒ 정권 교체 등이다. Robert D. Kaplan, "When North Korea Falls," *The Atlantic Monthly*, October 2010.

21) 한국 관광객들의 해외 북한 식당 출입 자제, 북한 선박의 외국항 입항 금지, 스위스 당국의 북한 자산 및 계좌 동결, 북한 선박의 대중 수출 금지 등 다양하게 시행되고 있는 대북제재 조치들이 서서히 효과를 나타내는 것으로 평가되고 있으므로, 향후 대북제재가 지속적으로 추진될 경우 북한의 외화 획득은 더욱 어려워질 것으로 예상된다.

22) 제7차 당대회에서 리수용 전 외무상은 당 중앙위원회 정무국 부위원장과 정치국 위원에 임명되었다. 김정은 위원장의 스위스 유학 시절부터 가까이서 보좌해 온 리수용 부위원장의 역할이 커질 수 있음에 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 김중호, 「북한 김정은 정권의 경제개선 동향-평가와 전망」, 『수은북한경제』, 2014년 가을호, 2014.
- 김중호, 「남북관계 평가 및 전망-김정은 정권의 평양속도를 중심으로」, 『수은북한경제』, 2015년 겨울호, 2015.
- 김중호, 「대북제재 특징과 북중경협 전망」, 『정세와 정책』, 4월호, 세종연구소, 2016.
- 이종규, 「북한의 대외무역: 2015년 평가 및 2016년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 1월호, 한국개발연구원, 2016.
- 정성장 · 양운철 · 이종석 · 백학순, 「북한 노동당 제7차 대회 평가와 북한 정세 전망」, 『정책 브리핑』, 제 12호, 세종연구소, 2016.
- 정재홍, 「북한의 4차 핵실험: 중국의 입장과 인식 고찰」, 『정책 브리핑』, 2016년 제5호, 세종연구소, 2016. 1. 29.
- 정재홍 · 이성현, 「중국의 대북제재에 대한 입장과 인식 고찰」, 『정책 브리핑』, 2016년 제11호, 세종연구소, 2016. 3. 30.
- 정재홍 · 이성현, 「북한 노동당 제7차 대회에 대한 중국의 시각」, 『정책 브리핑』, 2016년 제13호, 세종연구소, 2016. 5. 25.
- 『조선중앙통신』, 「조선로동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고」, 2016. 5. 6.
- 『조선중앙통신』, 「조선로동당 제 7차대회 결정서」, 2016. 5. 8.
- Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton Uni. Press, 1992.
- Robert D. Kaplan, “When North Korea Falls”, *The Atlantic Monthly*, 2016.