

## 김정은 위원장의 대약진 운동: 할아버지와의 Hopscotch 놀이\*

윌리엄 B. 브라운 | NAEIA 소장(NAEIA.com) | williambrown@naeia.com

조선중앙통신(KCNA)은 2018년 김정은 위원장의 세 차례 중국 방문 당시를 그리워하곤 한다. 겨우 3년 전의 일이고, 북한주민에게는 드물게 낙관론이 팽배했던 시기였다. 정상회담은 가장 중요한 행사로 다루어졌고, 북한주민들은 시진핑 주석, 문재인 대통령, 트럼프 대통령과의 정상회담이 조금이나마 개방과 번영을 가져다 줄 것이라는 희망을 품었을 것이다. 그러나 싱가포르, 하노이, 판문점으로 이어진 트럼프 대통령과의 회담은 유례없이 강력한 제재의 해제를 위한 핵문제의 돌파구를 마련하는 데 실패했다.<sup>1)</sup> 북한의 대중수출은 한 해 전부터 중단되었고, 필수적인 수입에 필요한 자금은 빠르게 고갈되고 있었다. 김정은 위원장은 트럼프 대통령에게 낡은 영변 핵시설에서 조금 양보하면서 많은 것, 즉 2017년 이후 시행된 모든 제재의 해제를 요구했다. 여러 언론들의 보도를 바탕으로 트럼프 대통령이 성공에 압박을 받고 있다고 짐작했던 듯한데, 결국 회담은 결렬됐다.

여러 날 기차를 타고 평양으로 돌아가면서 의기소침해진 김정은 위원장은 쉽게 진전을 이룰 수도 있었을 미국과의 실무급 회담 개최도 거절하고, 한국과 중국을 향한 적극적 태도도 접어버렸다. 그의 관심은 이제 ‘개방’ 대신 북한의 그 유명한 자강(internal fortitude)으로 전환되어, 형편없는 공장 운영 실태를 질타하더니 심지어 경제개발 5개년계획의 총체적 실패를 선언하였다. 시계를 1950~60년대로 되돌린 것처럼, 다시 대규모 노력동원 사업들이 추진되기 시작했다. 한 예로 마오쩌둥 전 주석의 실패한 1959년 ‘대약진 운동’과 유사한 ‘천리마 운동’이 있다. 북한의 선전기구들은 다시 ‘평양 속도’를 언급하고 있다. 한국전쟁이

\* Hopscotch는 한국의 사방치기 게임과 같이 어린이들이 보도에 분필로 그려서 하는 보편적인 놀이로 선을 밟지 않고 앞, 뒤, 옆으로 뛰는 비선형 게임이다. 요점은 김정은 위원장이 그의 할아버지 김일성 전 주석의 전례와 같이, 일직선으로 나가는 것이 아니라 마르크스주의의 붉은 선을 요령있게 피하고자 여러 방향으로 게임을 하고 있다는 의미이다.

1) 대북 UN 제재 이해하기(Understanding UN Sanctions on North Korea) - 카네기 국제평화재단.

끝난 직후 동유럽 외교관들이 평양의 재건 사업을 묘사하면서 사용했던 표현으로, 노동자 수십만 명이 말 그대로 맨손으로 일궈냈던 놀라운 성과였다. 노동 현장마다 아직도 신음소리가 들리는 듯하다.

이를 보면서 1959년 모스크바를 방문한 김일성 전 주석과 니키타 흐루시초프 전 서기장의 만남을 기록한 구소련 외교관의 보고서를 담은 전보가 떠올랐다. 당시 구소련은 사회주의 경제블록으로 통합되기를 거부하던 북한에 실망감을 내비치고 있었지만, 할아버지 김일성 전 주석은 당시 북한이 막 수립한 5개년계획을 열정적으로 설파했다. 그는 사회주의적 교환으로 동유럽에 광물을 수출하고 트랙터를 수입하는 대신 북한이 직접 트랙터를 만들고자 했다. 흐루시초프는 “노동자의 열정만 가지고 그 모든 것을 다 해낼 수는 없다”고 경고했다.<sup>2)</sup> 그보다 한 해 전에 베이징에서 김일성 전 주석은 전 중국 총리 저우언라이도 만났다. 당시 저우언라이 전 총리는 곧 시작될 ‘산업화를 향한 대약진 운동’의 미덕을 치켜세웠다. 중국인들도 반신반의하고 있었으나, 이를 통해 농촌에서 농가 뒷마당에 걸린 용광로를 이용해 철강을 생산하게 된다는 것이었다. 김일성 전 주석은 저우언라이 전 총리에게 북한도 그렇게 할 수 있다고 답했다. 과연 가능할지 의심하면서도, 구소련, 동유럽, 중국으로부터 북한에 막대한 규모의 원조가 제공되었고, 첫 5개년계획이 대체로 달성되면서 1960년대 후반에 북한은 원조 의존적인 산업 생산 역량을 갖추게 되었다.<sup>3)</sup> 오늘날 김정은 위원장은 노동자들의 열정을 기대한다는 측면에서 할아버지와 같은 게임 방식을 참고하는 듯하다. 그런데 김정은 위원장에게 흐루시초프 전 서기장이나 마오 전 주석처럼 도움이 필요할 때 의지할 상대가 있는지 확실치는 않다. 자원이 뒷받침되지 않는 대약진 계획, 과연 어떻게 될까?

최근 정상회담들 이후 한 가지 눈에 띄게 달라진 점이 있는데 이것이 희망의 끈이 될 수도 있다. 지난 10년간 북한이 ‘도발 주기’의 어디쯤에 있는지를 끊임없이 이야기하던 워싱턴의 북한 전문가들이 그 논의를 멈추었다. 바이든 행정부 출범 초기의 무관심한 태도에 대해 김정은 정권이 추가 핵실험 또는 장거리 미사일 시험 발사로 응할 것이라고 상당수 분석가들이 예상하거나 걱정을 했다. 그런 일은 일어나지 않았다. 미국, 한국, 일본이 대북 방어 및 공격 역량을 급속히 확대하고 있지만(선제공격 역량이라고까지 하기도 한다), 북한은 핵잠수함 등의 신형 무기체계를 과시하는 열병식과 발언만 늘렸을 뿐이다. 트럼프 전 대통령의 탑다운식 관여(engagement) 정책의 충격, 문재인 대통령의 과감한 제안들, 중국의 고통스러운 제재

2) “헝가리 외교부에 보내는 북한 주제 헝가리 대사관 보고서(Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry).” 1959년 12월 16일, 역사·공공정책 디지털 문서보관소, MOL, XIX-J-1-j Korea, 11. doboz, 24/b, 001660/1960. Balazs Szalontai가 NKIDP를 위해 번역. <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/113404/>

3) Shen, Zhihua and Xia Yafeng, 『1953-1961 중국과 전후 북한 재건(China and the Post-war Reconstruction of North Korea, 1953-1961)』, ([https://gbv.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/NKIDP\\_Working\\_Paper\\_4\\_hina\\_and\\_the\\_Postwar\\_Reconstruction\\_of\\_North\\_Korea\\_Web.pdf](https://gbv.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/NKIDP_Working_Paper_4_hina_and_the_Postwar_Reconstruction_of_North_Korea_Web.pdf)), 2012년 5월.

등이 적어도 현 시점에서는 북한의 공포 조성 전략을 거의 무력화한 셈이다. 또한 싱가포르 회담 이후로 북한 정권에서 반미 선전이 감소 것이 또다른 변화다. 이 두 가지 변화는 김정은 위원장이 운신의 폭을 좀 넓히고자 한다는 뜻일 수 있다.

북한의 침묵에 국제사회도 지금까지 특별한 대응을 하지 않고 있다. 코로나19 방역조치로 업무를 할 수 없게 되면서 평양 주재 국제 원조기관 및 외교공관 직원들은 평양을 떠났다. 완전한 교역 중단 상황이라는 점까지 고려하면, 원하던 원하지 않았든 아마도 북한 건국 이래 그 어느 때보다도 엄혹한 주체, 또는 자력갱생 상태가 달성되었을 듯하다. 과연 할아버지 김일성 전 주석은 이를 자랑스럽게 여길까?

데이터가 많지는 않지만, 이런 상황에서 북한 내부 경제 사정이 크게 악화되었으리라는 점에는 의심의 여지가 없다. 몇 년 전부터 국영 기업의 상황은 열악했고, 지금까지 민간부문이 성장하면서 이를 어느 정도 메워 왔다. 김정은 위원장의 발언도 이를 적시한 바 있다. 굶는 사람이 늘고, 개인 살점이 문을 닫고, 국영 기업은 무기력해진 가운데 북한의 농촌은 노동력 부족에 시달리고 있다. 가격 변동성이 매우 큰데, 누군가는 돈을 벌고 누군가는 망하고 있다는 뜻이다. 현 시점에서 그나마 농업은 괜찮아 보이나, 기상 이변으로 인한 재난은 곧 닥칠 것이고, 중국에서 수입하던 비료와 비닐 시트도 없는 상황이다.

가장 큰 문제는 수입 부족이다. 과거 김일성 전 주석조차 북한경제의 약 30%는 무역에 의존할 수밖에 없었다고 했었다. 오래전부터 중국이 계속 제공해 온 연간 50만톤 규모의 원유를 제외하면 수입이 거의 없는 상황이다. 코로나19로 인한 국경봉쇄가 당장 시급한 문제이나, 이는 일시적인 것으로 보이며 6월에 다시 개방될 것이라는 얘기가 많다. 그러나 북중관계 또는 유엔안보리 차원에서 어떤 변화가 생기지 않는다면 중국의 강력한 제재가 지속될 것이라는 점을 간과해서는 안 된다. 2017년 1월의 봉쇄 이전부터 이미 북한산 제품의 수출은 거의 전면 중단 상태였고 수입도 급속히 감소하는 상황이었다. 중국 측 통계에 따라 대략 추정해보면, 2017년 이전에 북한은 연간 약 10억달러의 상품수지 적자를 기록했고, 이를 불법 교역과 서비스를 통해 거의 동일한 금액의 수입을 올려 상쇄했다. 그래서 경상수지는 기본적으로 균형을 이루었고, 아마도 자본수지는 중국이 북한의 부동산과 기타 준 합법(semi-legal) 민간사업에 투자하면서 소규모 순수입을 기록했을 것이다.

그렇지만 2017~18년에는 상품수지 적자가 두 배로 증가한 반면, 서비스 수입과 자본 유입은 늘지 않은 것으로 보인다. 즉 두 해 동안 연간 약 10억달러의 적자를 기록했을 것이다. 이로 인해 외환보유고가 급속히 줄어들고, 시중에 유통되던 달러화와 위안화도 유출되면서 제재 대상이 아닌 상품의 수입까지 빠른 속도로 줄기 시작했을 것이다. 다시 말해, 북한에서

실질화폐(real money)가 고갈되고 있었던 것이다. 이와 같은 맥락에서 보면 2020년 1월의 국경봉쇄는 그러한 유출을 막을 수 있는 적기에 시행된 셈이다. 평양의 당국자들 중에서는 그 이유만으로도 국경봉쇄를 반긴 이들이 있을 것이 분명하다. 또한 이는 바이러스에 대한 실질적인 공포와 더불어 국경봉쇄가 그렇게 오랫동안 강력하게 유지될 수 있었던 이유이기도 하다. 그렇다면 만약 국경이 다시 열리고 중국산 제품이 다시 들어오기 시작하면 어떻게 될지 궁금하지 않을 수 없다. 그에 맞춰 수출이 증가하게 될까 아니면 화폐가 유출되고 북한 원화가 타격을 입게 될까? 중앙은행과 재정성으로서는 심각하게 우려할 사안일 것이다. 김정은 위원장이 자력갱생보다 수출 확대를 이야기해야 할 상황이지만, 그러지 않고 있다.

할아버지 김일성 전 주석 시기에는 생각조차 하지 않던 문제였지만, 이제 북한경제 일부에 달러라이제이션(dollarization)이 확산되면서 화폐 관리가 중요한 문제가 된 것으로 보인다. 아버지 김정일 전 위원장 시기에 인플레이션을 겪으면서 달러화와 위안화가 북한에 대량 유입되었다. 유입된 외화가 원화와 함께 유통되면서 북한주민은 1950년대 사회주의 체제 수립으로 화폐를 몰수당한 이후 처음으로 화폐를 축적할 기회가 생겼다. 남은 자원은 모두 흡수하여 통제하고 소비나 민간 저축으로 보내지 않으려고 하는 계획 당국으로서는 개인이 자유롭게 실질화폐를 축적하게 된 상황이 매우 못마땅했다. 이 상황에서 당국은 달러화 및 위안화 대비 북한 원화 가치를 일정하게 유지하는 놀라운 일을 해내고 있는데, 아마도 신규 원화 발행 또는 내부 신용 공급 제한을 통해 가능했던 것 같다. 북한으로서는 처음인 긴축 통화정책은 다른 곳에서도 마찬가지로 경기 침체를 유발했을 것이고, 북한 정부가 적자를 메우기 위해 통화를 발행할 수 없게 되면서 긴축 재정으로 거대한 국영부문이 타격을 받았을 것이다. 북한 당국이 자금 조성을 계속 시도하는 것이 그 증거이다. 병원 건립 지원 명목으로 채권 발행을 시도했지만 실패했고, 국영 기업의 재정 자율성을 꾸준히 확대했다(정부 재정에서 분리). 배급에 어려움을 겪으면서 몇 주 전에는 군복무 기간도 10년에서 2~3년 정도 단축했다고 한다. 보도가 사실이라면, 북한의 병력에 보이지 않는 큰 감소가 발생한 셈이다.

수입 제한은 북한경제의 중요한 두 부문을 강타했다. 올여름 한국은행의 새로운 북한 경제성장률 추정치가 발표되면 수치로 확인되리라 생각한다. 우선 소비 지출이 타격을 입었다. 다른 모든 계획경제와 마찬가지로 북한은 자본저량과 기반시설에 투자를 집중하고 소비재에는 별로 투자하지 않았다. 북한의 시장이 서서히 개방되면서 주민들이 선호하는 중국산 소비재가 시장에 공급된 것은 자연스러운 현상이었다. 이들 제품은 대부분 UN의 제재 대상이 아님에도 불구하고 제재 이후로 국경폐쇄의 영향을 과도하게 받았다. 수입이 크게 문제가 되는 또

다른 부문은 산업 부품과 설비다. 북한은 큰 설비의 조립과 이를 생산하는 데 필요한 철강 및 콘크리트 산업의 자립도는 상대적으로 높지만, 기계류의 원활한 작동에 필요한 많은 부품 산업은 그렇지 못하다. 지금은 중단되었지만, 중국에서 통상적으로 수입하는 긴 상품 목록을 보면 이를 분명히 알 수 있다. 3년 동안 부품 수입이 없었다면 북한 전역에서 공장 가동에 문제가 생겼을 것이다. 들리는 정보에 의하면 대규모 비료 공장의 가동에 문제가 생겼고, 발전소도 마찬가지라고 한다. 최우선으로 추진되는 건설 사업들도 영향을 받은 듯하다. 북한의 2017년 주요 수입 품목은 가구와 마감재였고, 아마 신규 건설 사업을 위한 것이었겠지만 모두 중단된 상태다.

이제 중요한 질문은 김정은 정권이 경제활성화를 위해 어떤 시도를 할 것인가이다. 시진핑 주석을 찾아가는 것도 한 방법일 수 있으나, 김정은 위원장 입장에서 볼 때 현재 중국은 UN 제재의 주요 축이다. 그래도 몇 가지 긍정적인 신호가 있다. 원하든 원하지 않든 김정은 위원장은 재앙적 사태를 피하기 위해서 보다 개방적인 무역과 일부 내부적인 개혁을 허용해야 할 것이며, 국경 개방에 앞서 이러한 조치를 준비하고 있을 것이다. 그 핵심은 원화 경제에 대한 신뢰 구축에 필요한 은행 시스템의 운영 개선이 되리라고 본다. 북한 당국은 달러라이제이션이 확산되고 약화된 경제에서 탈피하고자 시도하면서 이러한 조치를 검토하고 있으리라 생각된다. 북한 원화 환율은 지난 6개월간 큰 폭의 등락을 거듭하다 최근에 깜짝 강세를 보였는데, 이제 구시대적인 공식 환율은 거의 보편화된 시장 환율에 밀려 사용하지 않게 되었다는 신호일 수 있다. 또한 개인이 무역활동에서 얻는 수익의 일부를 거둬들이기 위해 평양 당국이 판매하는 개인무역허가증, 이른바 ‘워크’ 판매가 늘어난 것으로 보인다. 큰 폭의 투자 확대와 무역 제재의 해제가 없더라도 다른 라이선스 제도들을 도입하고, 아파트 같은 국가 자산을 판매하며, 노동자 임금 및 가격 책정과 관련하여 기업의 자율성을 강화하는 등의 조치를 통해 생산성을 확대하고 성장을 촉진할 수 있다.

또 하나의 방법은 코로나 사태 전에 성장하기 시작한, 제재와 관련 없는 수출 산업을 서둘러 육성하는 것이 될 수 있다. 중국산 부품을 수입하여 시계를 조립하거나 모발 및 관련 제품을 수출하는 산업이 그 예다. 수입 부품을 활용한 신발류 가공 산업도 가능하고, 다양한 특수 농업용품도 성공 가능성이 있다. 김정은 위원장이 선호하는 외화벌이 사업인 관광업도 후보가 될 수 있다. 그렇지만 코로나19 사태 장기화 우려와 시설 미비 등을 고려하면 궤도에 오르기까지 시간이 걸릴 것이다.

요약하면, 화폐 경제의 빠른 재성장과 국가경제의 지속적인 쇠퇴가 북한경제의 미래가 될 것이다. 김정은 위원장은 핵무기를 계속 보유하는 대가로 사회주의를 포기하고 있다는

말을 들어야 할지도 모른다. 적어도 이것이 그가 당면한 딜레마에 대처할 수 있는 하나의 방법이다. 당 원로들이 이 해법을 어떻게 생각할지 궁금하다.

이 같은 민감한 상황에서 한국과 미국의 정책결정자들은 어떻게 대응해야 할까? 북한 정권의 핵군국주의(nuclear militarism) 폐기와 내부 자유화(liberalization) 증진을 목표로 하는 모든 제안에 있어서 북한경제 특유의 취약성(이를테면 달러라이제이션, 공식부문과 비공식부문의 임금과 가격 격차 등)을 신중하게 고려해야 한다. 이것을 제대로 한다면 모두에게 이익이 된다. 개혁에 도움이 될 유의미한 제안도 나올 수 있다. 예를 들어 북한 당국이 아니라 개인 근로자가 시장 원칙에 따라 벌어들인 수입과 임금을 실제 소득으로 취한다는 보장이 있으면 개성공단 사업이 재개될 수도 있으리라 본다. 그렇게 근로자가 벌어들인 임금은 지역경제에서 지출되고, 시장 기반의 성장을 긍정적인 방향으로 크게 촉진하는 효과를 낼 것이다. 달러화로 지급된 임금을 시장 환율에 따라 원화로 교환하고 이를 전자현금카드에 입금하여 사용하게 하는 방식이라면 가능하지 않을까 한다. 여기에서 파생될 모든 상업과 서비스 활동을 상상해 보라. 개성시는 적절한 수준의 소득세를 걷을 수도 있을 것이다. 반면, 평양의 중앙에 돌아가는 것은 많지 않을 것이다. 제재 대상이 아닌 상품의 교역도 제한적으로 재개될 수 있다. 중요한 점은 스탈린 전 서기장이나 마오쩌둥 전 주석이 했던 것 같은 선물 증정은 가장 후순위로 고려할 수단이라는 것이다. 선부른 제재 해제와 같은 선물 증정은 개혁을 진행할 인센티브를 약화시키고, 김정은 정권이 핵무기와 사회주의 체계를 계속 고집하도록 해줄 뿐이다.

지난 몇 년 동안 우리가 배운 한 가지 경제 원리는 기대심리가 중요하다는 것이다. 지도부에 대한 북한주민들의 생각을 가늠하기란 어려운 일이지만, 2018년의 기대와 실망에 이어서 이번에는 북한주민들이 어느 정도로 예상하고 있을지 생각해 볼 필요가 있다. 김정은 위원장은 마오쩌둥 전 주석의 '대약진'이 '대실패'로 귀결되었고, 당연하게도 중국판 고난의 행군으로 이어진 후, '4인방'을 거쳐 결국 덩샤오핑 전 주석으로 귀결된 흐름을 알고 있으리라 생각한다. 이 젊은 지도자는 어쩌면 그와 같은 경로의 어떤 것을 준비하고 있을지도 모른다.