북한의 리더십과 경제 및 핵 정책 관리: 2020년 이후의 동향을 중심으로

한기범 | 북한연구소 석좌연구위원 | nelag@naver.com

Ⅰ. 문제의 제기

북한 당 총비서 김정은 위원장은 9월 8일 최고인민회의에서 '핵무력 정책' 법령 채택과 내부 과제에 대해 '시정연설'을 했다. 김정은 위원장은 과거에 최고인민회의에 불참해도 괜찮도록 헌법을 개정해 놓았으면서도 최고인민회의에 참석해 연설하는 빈도가 잦았다. 김정은 위원장의 최근 공개 활동을 보면 과거처럼 생산현장이나 군부대를 현지지도하는 경우는 현저히 감소한 반면, 평양에서 행사나 회의를 주재하는 빈도가 증가했다. 최근 들어 그 행사나 회의장에서 연설하는 경우도 늘었다. 그만큼 내부적으로 설득할 일이 늘었다는 의미일 수도 있다.



북한은 이번 최고인민회의에서 북한의 '핵보유국' 지위에 못을 박는 법령을 공표했다. 정권 창건 74돌 기념일(9.9절)을 앞두고 '핵무력 정책' 법령을 채택함으로써 김정은 위원장의 핵개발 '업적'을 선전했다. 이어서 경제난, 방역대전 등으로 침체된 사회 분위기를 의식한 듯 비교적 다채로운 9.9절 경축행사를 진행했다. 옆의 사진은 9월 8일에 진행된 경축행사(대공연) 관람 장면으로, 김정은 위원장・리설주・김여정(김정은 위원장 뒤쪽 탁자) 등 '백두혈통' 가족들과 내각 총리 김덕훈의 표정이 묘한 대조를 이룬다.

북한은 지난 6월의 당 전원회의 이후 각종 행사에서 내각 총리를 김정은 위원장 다음의 '2인자'로 자리 매겼다. 통상적으로 공식 석상에서의 권력 핵심인물 호명 순서는 김정은 위원장 다음에 당 정치국 상무위원들인 최룡해 최고인민회의 상임위원장, 조용원 당 조직비서, 김덕훈 내각 총리 순서였으나, 6월의 당 전원회의 이후 김덕훈이 최룡해와 조용원보다 앞섰다. 총리를 앞세운 것은 김정은 위원장이 '국방력 강화'를 맡을 테니 경제문제는 경제사령관인 내각 총리가 맡아 핵·미사일 자금을 보태라는 의미이니 김덕훈의 어깨가 무거울 수밖에 없을 것이다.

김정은 위원장은 이번 최고인민회의 시정연설에서 국정과제로 "국가방위력 건설을 최우선·최중대시하고 제1혁명과업"으로 삼을 것을 촉구했다. 특히 "전술핵 운용 공간 확장 및 다양화와 전략·전술 무기체계 실전 배비(배치) 사업을 다그치는 데 총력전"을 주문했다. 경제문제에 대해선 "우리 앞에 조성된 경제적 난관은 엄혹하지만 5개년 계획 수행을 위한 정확한 투쟁방향을 세우고 강력히 조직 집행하여 반드시 성공적인 결실을 안아 와야 한다"고 주문했다. 특히 자신이 "나라의 경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서를 강하게 세워" 놓았다면서 내각 총리의 분발을 독려했다. 방역문제와 관련해선 "방역대전을 승리로 결속"한 것을 자신의 치적으로 선전하면서도 "올겨울에 신형 코로나 비루스 전파 가능성"을 경고했다(『노동신문』, 2022. 9. 9).

김정은 위원장이 시정연설에서 "절대로 먼저 핵 포기란, 비핵화란 없다"면서 '핵보유국' 지위를 불가역적인 것으로 못박았다. "핵무력 강화의 노정은 끝나지 않을 것"이라면서 병진노선의 영구화를 재천명했다. 이 같은 주장에는 국제사회에 대북 핵포기 압박을 중단하라는 메시지를 전달하려는 의도가 깔려 있을 것이다. 미국에 대해 제재를 풀고 핵 군축 협상에나 나오라고 외친 것이다.

그런데 필자의 느낌에는 김정은 위원장의 이번 핵 담론은 외부보다 북한 내부를 청중으로 하는 주장으로 받아들여졌다. "미국이 인민들의 불만을 유발"해 핵포기를 유도하고 있다는 설명방식이나, "북한 인민들은 당면한 곤란을 면하려고 핵을 포기하지 않을 것"이라면서 "모진 고생을 감내하며 승리를 믿어준 인민들에 감사를 드린다"는 주장 등 북한주민을 중심에 놓고 논리를 전개하였다. 이는 거꾸로 북한 내부에 지속적인 핵·미사일 개발 투자와 이로 인한 경제난 심화에, 즉 '핵무력 정책'에 이견(異見)이 있음을 의미한다.

김정은 위원장은 시정연설에서 '방위력 건설' 과제 다음으로 '정치·사상적 일심단결'을 주문했다. 그리고 결구에서도 재차 '일심단결'을 강조했다. 그리고 "오늘 우리의 투쟁은 류례없는 극난을 동반하고 있으며 이제 우리 앞길에 또 어떤 도전이 막아설지 모른다. 그러나

우리는 추호의 주춤과 동요도 없이 전진할 것이다. 그것은 당과 인민대중의 일심단결의 위대한 힘이 있기 때문"이라고 결론을 맺었다. 경축연회에서 연설자로 나선 당 정치국 상무위원들은 솔직한 반어법을 구사했다. "인민들이 당의 노선과 정책을 절대의 진리로 간직하고 있다"고….

북한의 내부 사정과 결부해서 유추해 볼 때, 유달리 '일심단결'을 강조하고 있는 것은 내부균열의 심각성을 시사한다고 해석할 수 있다. 주민들로서는 당국에 식량・생필품의 원활한 공급과 방역 통제 완화를 기대하며 시장에서 먹고살아 갈 수 있게 해주기를 바라고 있는데 핵・미사일 개발 우선 투자를 고집하면서 고통 감수만을 요구하고 있으니 불평・불만이 누적될 수밖에 없었을 것이다. 방역을 빌미로 한 당국의 통제로 불만이 억눌려 있을 뿐인 것으로 보인다. 수령과 인민들 사이에 낀 권력 엘리트들도 어찌해 볼 도리가 없어 '패배주의'와 '보신주의'라는 비난을 감수하고 있을 것이다. 이들은 거의 수령 머슴 수준으로 전락했으나 보상은 갈수록 줄어들고 있다. 특히 일선 관료들은 시장이 더욱 위축되어 감에 따라 새경도 제대로 챙기지 못해 더욱 불만스러울 것이다.

북한의 정책과제는 퍼펙트 스톰에 직면한 경제난 해결, 호랑이 등에 올라탄 핵 딜레마의 극복이 당면 최대 과제이다. 전염병의 재확산 가능성과 봉쇄・격폐 일변도의 부작용을 막기 위한 근본적인 방역정책 마련도 중요한 과제이다. 북한정권으로서 더욱 심각한 문제는 경제정책, 핵정책, 방역정책을 둘러싸고 북한정권의 3주체, 수령・권력 엘리트・일반 주민 사이에 이견과 갈등이 점증하고 있다는 점이다. '계획경제 복원과 대외 폐쇄 대(對) 개혁・개방 요구', '국가방위력 지속 강화 대(對) 제재 해소', '봉쇄・격폐 유지 대(對) 생활 정상화 우선'…. 수령 절대주의의 반작용으로 간부들의 동상이몽(同床異夢)과 주민들의 선호위장(選好僞裝)이 늘어만 가고 있는 것이 아닌지 예의 주시할 필요가 있다고 본다.

Ⅱ. 정치 · 사회

1. 수령독재의 복원

지난 4월은 김정은 위원장이 당 제1비서와 국방위원회 제1위원장에 추대되어 공식 권력세습을 한 지 10년이 되는 시점이었다. 김정은 위원장의 집권 10년은 독재자로서 생존을 위한 권력 공고화 과정이었으며, 물려받은 수령독재 체제, 즉 '유일영도체제'의 실질적인 복원

과정이었다.[1)]

김정은 위원장의 수령독재 복원 과정은 3단계로 나눌 수 있다. ① 먼저 독재 권력 다지기 단계(2012~15)이다. 김정은 위원장은 독재 권력을 공고화하기 위해 선대의 후광을 활용해 공식 수권 절차를 거친 후 권력층 인물 교체(김정일 전 위원장이 임명한 후견 세력 → 김정은 위원장이 고른 가신(家臣)그룹), 대규모 숙청(공포통치), 군부 길들이기를 추진한다. ② 제7차 당대회 무렵부터 친정체제 구축단계(2016~19)에 돌입한다. 그리고 권력 안정화에 어느 정도 성공하면서 김정은 위원장은 자신만의 색깔로 홀로서기에 나선다. 유훈통치 종식, 유일지배 재(再)제도화, 권력층 물갈이・친위조직 보강・권력 핵심 길들이기, 새 정책 노선 제시, 치적 쌓기를 위한 동원 강화로 친정체제를 구축한다.

③ 2020년 이후는 수령독재 구축 단계(2020~)이다. 특히 제8차 당대회가 주요 계기가 되었다. 이 시기에 김정은 위원장의 유일 지배는 영도업적('핵보유국', '전략 국가' 건설), 통치 노선(김정은 위원장주의), 권위구조(수령 절대주의)의 정교화・이론화를 거치면서 실질적인 '유일영도체제'로 복원된다. 김정은 위원장은 신격화되고, 노동당은 수령독재의 실행기구로서 충직성을 발휘한다. 제재의 장기화・코로나19 팬데믹 등에 따른 사회경제적 불안에도 불구하고 '위대한 지도자'는 외양상 통치 여유를 만끽하고 있는 모습이다. 그러나 통치의 절대화에 성공했어도, 체제의 안정화에는 실패한다.

2020년 이후 김정은 위원장 리더십의 절대화 과정을 구체적으로 살펴보자. 이 무렵부터 김정은 위원장은 단순한 '세습 지배체제'를 넘어 독자적인 '치적'과 사상체계 정립으로 유일영도체계를 복원한다. 그것이 가능한 배경에는 두 가지 요인이 작용했다. 하나는, '국가핵무력 완성'(2017)으로 선대 수령들이 오랜 기간 추구한 과제를 김정은 위원장이 5년도 안 걸려 성취했다는 선전이다. 다른 하나는, 트럼프 미국 대통령이 맞상대해 줘서 김정은 위원장이 북한을 이른바 '전략 국가'로 끌어올린 '세계적 지도자'가 된 점이다. 북한은 '30대 후반의 김정은 위원장에게 60, 70대 강대국 지도자들이 굽신거린다'라고 선전했다.

김정은 위원장은 2021년 1월의 제8차 당대회에서 '당 위원장'이 아닌 '당 총비서'에 추대된다. 당대회에서 김정은 위원장은 '우리국가제일주의'와 '인민대중제일주의'를 내세웠다. 북한 내부에서는 이를 '김정은주의'로 포장해 김정은 위원장의 독자적인 사상체계로 정립해 나가고 있는 것으로 알려졌다. 2021년부터 김정은 위원장도 '위대한 수령', '태양'으로 호칭된다. 2022년 4월의 '김정은 추대 10돌' 행사에서 최룡해 최고인민회의 상임위원장은 노동당이 "김정은 영도로 최장의 사회주의 집권당 역사를 아로새기고, 자기 발전의 최전성기를 맞이하며,

1) 오경섭, 박형중, 김진하, 김에스라, 「김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학」,『KINU 연구총서 19-15』, 통일연구원, 2019, p.48, pp.59~66

영원 불패의 강대국으로 탄생했다"고 아부했다. 『노동신문』(2022. 4. 27)은 "탁월한 영도자를 만나면 약소국도 강국이 된다"라고도 했다. '괴물 ICBM'을 선보인 올해 4.25 열병식 행사에서 김정은 위원장은 흰색 '대원수' 복장 차림으로 나타났다.

김정은 위원장의 권위 급상승은 통치행태의 변화로 이어졌다. 만기친람(萬機親覽)의 이완, 현지지도 활동의 급감, 측근들에게 일부 권한 위임으로 여유를 부렸다. 열강 지도자들과의 잇따른 정상회담을 경험하면서 김정은 위원장은 이제 자신이 '애송이'가 아닌 '위대한 지도자'라는 자만심이 생겼다. 그 결과인지 지방 현지지도를 거의 중단하고, 평양에서 이따금 당 회의를 주재하면서, 소소한 문제는 측근들에게 맡기고 자신은 핵・미사일 개발, 코로나19 방역이나 자연재해 대책 등 성과를 보여줄 수 있는 과시적인 정책에 나서는 경향을 보였다. 종래의 감성 정치나 버럭 정치도 사진 정치나 복장 정치로 전환되었다. 인민들에게 눈물로 호소하거나 간부들에게 정책 부진을 호통치는 대신에 행사 때마다 참가자들과 릴레이식 기념사진을 찍거나 대원수복이나 검은 가죽 옷에 선글라스를 끼고 행사장에 나타나는 등 상징조작에 더욱 신경을 썼다.

2. 독재 복원의 성공 요인

김정은 위원장의 수령 절대주의 구축 비결은 통치행태의 특성, 권력 엘리트 관리, 권력구조 및 정책 노선 운용 면에서 찾을 수 있다. 김정은 위원장은 자신의 대담성・잔혹성으로 권력층 장악을 서두를 수 있었고, 노동당을 활용해 군부를 견제하면서 자신의 부족한 경륜을 보완했으며, 핵・미사일 고도화에 이은 대미 정상회담은 김정은 위원장이 자신의 치적을 일거에 선대 수령들을 따라잡는 수준으로 선전할 수 있게 했다.

① 대담・호전성 → 제왕적・폭군적 리더십: 김정은 위원장의 통치행태의 특징은 한마디로 대담하다는 것이다. 후계자 시절 및 집권 초기에 무모하리만큼 '대담성'을 엿보였다. 김정일 전 위원장이 김정철 대신 김정은 위원장을 후계자로 선택한 이유도 둘째 아들의 대담성을 고려한 것으로 알려졌다. 김정은 위원장의 배짱・폭력적 성향이 두드러져 '대내 잔혹성 + 대외 호전성 ⇒ 무모성'으로 표출되었다. 연평도 포격(2010. 11. 23)도 김정은 위원장의 '대담한 전술'에 따른 것이며, 그 경험이 집권 이후에도 군사적 모험주의로 나타나 빈번한 포병훈련, 핵・미사일 개발로 이어졌다.

김정은 위원장은 대담성을 스스로 과잉 포장하는 경향을 보였다. 이는 부하들로부터 무시당하지 않으려는 年少 콤플렉스와도 관계있다. 젊은 지도자로서 서둘러 권력을 장악하려니까

'애송이'가 아님을 보여줘야 한다는 의식이 강했다. 빈번한 공개처형과 공세적 군사훈련이 그 사례다. 김정은 위원장이 집권 초에 '조국 통일 대전'을 운운하며 대남 호전성을 과도하게 표출한 배경에는 군부에 대한 기선제압 의도도 작용했다.

② 지배 연합 재편 → 신(新)가산제 구축: 독재 체제에서 통치 불안정성을 초래하는 요인은 피지배층의 봉기보다 권력 엘리트의 도전이 더 큰 위협요인이다. 독재 체제의 몰락에 대한 경험적 연구는 1946~2008년간 독재 체제 붕괴 사례의 2/3 이상이 내부 엘리트들의 분열, 즉 권력투쟁이나 쿠데타에 의한 것임을 말해 준다.[2] 대부분의 폭정(tyranny)은 주민들의 재부를 탈취해 협력이 필요한 군부와 엘리트들 매수에 사용했다. 폭정은 주민 궁핍화 전략과 연계되었다. 주민 궁핍화는 오히려 주민이 정권에 저항하는 데 드는 자원을 감소시키는 효과가 있다.[3] 김정은 위원장도 권력 세습과 더불어 주민 통제보다 지배 연합 구성・관리 그리고 내부 엘리트들의 도전 가능성 제거에 주력했다.

왜 지배 연합의 분열이 더 중대한 체제위협 요인으로 작동하는가? 아무리 강력한 독재자일지라도 권력 창출 초기 경쟁자 제거, 주민 통제, 행정・경제 관리 등 통치를 위해서는 자원・조직・인맥을 보유한 지지 엘리트들의 지원이 필수이다. 이것이 없이는 정권 유지가 불가능하다. 그러나 일단 권력 장악이라는 공동의 목표가 달성되고 나면 독재자와 지배 연합을 구성한 내부 엘리트들은 상호 불신하게 되고 잠재적 경쟁 관계에 놓이게 된다. 독재자는 지지 엘리트들에게 진 빚을 부인하며 권력 독점을 추구하며, 위협을 느낀 엘리트 동맹 세력은 이를 선제적으로 제압할 기회를 노리게 된다. 정권 수립 초기 독재 체제에서 정치 불확실성, 잠재화된 불신과 폭력은 구조적으로 주어지는 운명이다.[4]

김진하(2019)는 북한정권의 통치 안정화를 가산제(patrimonial system) 전략으로 분석했다. 내부 엘리트들의 반란을 예방하고 자신의 권력 독점을 다지기 위해 독재자가 광범위한 재량권과 인적 네트워크를 바탕으로 권력 엘리트들의 세력화를 억제하고 쿠데타 방지에 집중하는 권위주의 정치공학이 가산제 통치 안정화 전략이다. 가산제 전략의 핵심은 통치 엘리트 세력의 가신화(家臣化)이다. 지배 연합의 엘리트들이 더는 독자적인 정치・경제적 자원을 보유한 세력이 아니라, 독재자에게 충성을 증명함으로써 그의 은총에 전적으로 매달리는 가신(家臣) 처지가 되도록 하는 것이다.[5]

김정은 위원장의 권력층 인물 관리도 가신화에 이어 독자 세력화 여지 제거라는 독재

---

2) Milan W. Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule*, p.5; 오경섭 외, 『김정은 지배체제 구축과 권력 안정화』, 서울: 통일연구원, 2021, p.30에서 재인용.
3) 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』, p.48.
4) 김진하, "김정은 통치 안정화 전략," 오경섭 외, 『김정은 지배체제 구축과 권력 안정화』, p.31.
5) 위의 책, pp.33~34.

이론에 충실했다. 집권 이후 김정은 위원장의 최우선 권력층 정비 과제는 김정일 전 위원장이 임명해 준 후견 세력을 자기 인물들로 교체해 충성심을 확보하는 일이었으며, 김정은 위원장은 공식 승계 이후 1년 사이에 권력층 핵심 인물 교체를 서둘러 완료했다. 두 번째 과제는 '애송이' 이미지를 불식시키고 간부들의 순응을 확보하는 일이었다. 4년간 200여 명을 숙청하는 공포통치로 도전 가능성 제거는 물론 사소한 권위 도전도 허용하지 않았다. 세 번째는 권력기관 간부들의 결집 내지는 독자 세력화 여지를 제거하는 일이었다. 군부와 공안기관 책임자로 외부 인물을 투입하고, 잦은 인사 교체 및 강등・복권 등의 변덕 인사로 권력기관의 자율성을 제거해 나갔다. 넷째, 권력기관 간의 상호 감시・견제 기능도 강화했다. 이제 북한의 권력층 인물들은 김정은 위원장의 은총에 전적으로 매달리는 존재로 전락했다.

③ 당 우위 체계 확립 → 군부 길들이기: 김정은 위원장은 집권 이래 당 우위의 권력구조를 운용해 왔다. 노동당 기구 복원, 당 회의체 활성화, 당・정・군 고위 간부들의 직위 중복, 특히 다수 경제 간부들의 당 간부 겸직이 그 근거들이다. 북한은 김정은 위원장의 10년 영도업적 중에서 "현대판 종파분자들을 혁명대오에서 제거하고 당의 통일단결을 수호한 공적"과 "당과 혁명 앞에 나서는 중대한 문제들을 당 회의들에서 정상적으로 토의・결정하는 제도를 복원"한 일, 즉 '당의 유일영도 기능'을 높인 일을 김정은 위원장의 가장 중요한 치적으로 들고 있다.[6)]

김정일 전 위원장의 선군정치는 두 가지로 해석된다. 군사부문의 이해관계를 우선 반영한다는 의미와 명령에 충실한 군대를 앞세워 정권을 관리한다는 의미이다. 김정일 전 위원장은 두 가지 의도를 포괄해서 선군정치를 내세웠다. 1990년대 중반의 경제위기에서 군사부문에 대해서는 최소한의 투자나마 확보할 필요가 있었고, 당의 무기력과 무능을 명령에 충실한 군사적 질서 강조로 극복할 필요가 있었다. 선군정치는 군 장교들이 인사와 정책을 좌우하는 군사독재와는 구별된다. 김정일 전 위원장의 선군정치도 제도적으로는 당에 의한 선군정치로, 군에 대한 당적 통제가 유지되었다. 그러나 선군정치의 결과, 군사부문에 자원배분이 편중되고 체제 전반에 경직성이 커지는 부작용을 낳았다.

김정은 위원장은 김정일 전 위원장의 선군정치를 폐기하고 군부의 위상을 깎아내리고 당적 통제를 강화하는 권력구조를 운용함으로써 부의 후광으로부터 탈피해 자신의 권력을 공고히 하는 효과를 노렸다. 그는 권력 장악 과정에서 당을 적극적으로 활용하였고, 집권 초기에는 경제도 함께 중시하는 등 선당・선경 정치를 선택했다. 선당정치로 전환한 것은 통치 경륜이 상대적으로 부족한 입장에서 권력층 감시 및 정책 보좌와 자신의 지배 정당화에

6) 『조선중앙TV』는 2022.4.4.~8 기간 동안 김정은 위원장의 10년 통치를 찬양하는 기록영화 '위대한 연대, 불멸의 여정'중 제1편 '우리 당을 혁명하는 당, 투쟁하는 당, 인민의 당으로'를 연일 방영하면서 '현대판 종파분자(장성택)' 제거와 당 복원・정상화를 핵심 업적으로 내세웠다.

당의 정치 기능이 필요했기 때문이다. 특히 선군정치에서 선당정치로 전환하는 과정에서 선대(先代)의 군부 권력층 인물들을 교체하는 효과도 겨냥했다.

김정은 위원장은 집권 이후 최고사령관으로서 가장 먼저 군부 장악에 집중했다. 측근 당료들(최룡해, 황병서 총정치국장)의 군부 투입을 통한 군 통제 강화, 총참모장 리영호 숙청, 총정치국장・총참모장・인민무력부장 등 핵심 간부들의 주기적 교체와 상호견제, 군 고위 간부들 대상 계급 강등 및 복원의 반복, 실전적 훈련 동원으로 자신의 지휘권 과시, 정치국 상무위원에서 총정치국장 배제(2019. 4) 등 군 고위 간부들의 정치적 위상 격하 등으로 군(軍)의 자율성을 현저히 낮추었다.

④ 핵 고도화 및 대미 정상회담을 '영도업적'으로 선전: 김정은 위원장의 통치행태의 특징 중 하나로 선택과 집중, 편집증적 성향을 들 수 있다. 핵・미사일 고도화에 성공한 것도 농구 시합에서의 승부 근성이 대규모 포병훈련, 각종 미사일 시험발사로 이어지면서, 만사 제쳐놓고 '냅다 쏴대는 일'에 집착한 결과였다. 북한은 김정은 위원장이 북한을 '핵보유국' 내지 '전략 국가' 지위에 올려 놓아, 선대 수령이 60년간 추구했어도 못 이룬 과업을 5년도 채 안 되어 성취한 것으로 선전한다. 주민들에게는 대미 대결전에서의 '승리'가 멀지 않으니 더 참아줄 것으로 요구한다.

집권 초기에 김정은 위원장은 김정일 전 위원장의 통치 유산(遺産)에 근거해 자신의 지배를 정당화했다. 2017~19년의 '핵무력 완성'에 이은 남북 및 미・중・러 정상회담은 북한주민들에게 김정은 위원장을 '세계적인 지도자'로 인식시키는 계기가 되었다. 이런 '치적'을 증명해 보이지 않았다면 민생부담 가중과 실패로 끝난 외교로 김정은 위원장의 지도력 손상과 권력 누수는 더 빨리 왔을 것이다. 트럼프 전 미국 대통령이 김정은 위원장을 맞상대해줌으로써 김정은 위원장의 통치는 전통적 지배에서 합리적 지배로, 다시 카리스마적 지배로 발전할 수 있었다.

3. 공개 활동의 변화

김정은 위원장의 지난 10년 집권 기간의 공개 활동 추세를 보면, 전체적인 활동 빈도가 감소하고 있는 가운데 형태 면에서 중앙에서의 행사・회의 주재가 늘고 현지지도가 현저히 감소했다는 점을 알 수 있다. 공개 활동 빈도 변화를 보면 집권 초기(2012~15년)에는 연간 150~220여 회로 활발했다가, 핵미사일 개발 및 협상 집중 시기(2016~18년)에는 100~150회, 협상 결렬 이후 코로나19 확산 시기(2019~21년)에는 100회 미만으로 감소했다(표 1 참고).

〈표 1〉 연도별 김정은 위원장의 공개 활동 빈도

(단위: 회)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
빈도	159	227	174	155	131	103	112	89	55	63

자료: 통일연구원, '김정은 위원장 공개활동 보도분석 DB'.

또 다른 특징은 최근 수년 들어 일선 생산 현장이나 군부대 방문이 현저히 감소한 대신 중앙에서의 회의나 행사 참석이 주종을 이루고 있다는 점이다. 이런 양상은 2020년부터 두드러졌는데, 외부의 군사작전이나 전염병으로부터 김정은 위원장의 신변 위해(危害)를 방지하려고, 혹은 경제난이 심각해짐에 따라 현지지도의 실효성이 크게 줄었기 때문으로 평가된다.

올해 1~8월 중 김정은 위원장의 공개 활동은 69회로 예년보다 다소 증가했다. 상반기를 기준으로 할 때 올해는 55회로, 2020년 상반기(20회)보다 2배 증가했고, 2021년 상반기(52회)와는 비슷한 빈도였다. 행사 혹은 회의 참석 위주로 공개 활동을 보이면서 생산 현장이나 군부대 시찰이 없다는 점은 예년과 마찬가지이다. 올해 1~8월 중 김정은 위원장의 행사 혹은 회의 참석은 53회로 전체의 70% 이상을 차지했다.

시간이 흐를수록 김정은 위원장이 매달 1~2개의 정치행사나 회의에 참석하면서 연설・격려・기념사진 등으로 활동을 쪼개어 수령의 '혁명활동' 빈도를 늘리는 현상이 두드러지고 있다. 예컨대 올해 1~3월에는 〈표 2〉에서 보듯이 여러 분야의 활동 모습을 보이다가, 4월에는 공식 추대 10돌 및 4.25 '조선인민혁명군 창건' 행사, 5월에는 방역 회의 주재, 6월에는 당 전원회의 및 정치국 회의, 7월에는 당 생활지도일꾼 강습회 및 전승절 행사, 8월에는 비상방역총화회의, 9월 들어서는 재해방지회의 주재와 최고인민회의 시정연설이 공개 활동의 전부다. 수령의 무게감 혹은 '과로'를 염려한 부하들의 연출인지, '국정'이 점점 단순해지고 있는 것인지 모를 일이다.

〈표 2〉 김정은 위원장의 2022년 1~8월 중 공개 활동 분류

(단위: 회)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	합계
회의	2	/	/	/	6	7	2	1	18
행사	3	3	4	10	4	/	7	4	35
군사	2	/	3	1	/	/	/	/	6
경제	1	2	1	3	/	/	/	/	7
사회	/	/	/	/	2	1	/	/	3
합계	8	5	8	14	12	8	9	5	69

자료: 통일부 북한정보포털의 자료를 토대로 필자 분류.

4. 빈번한 회의 소집

2020년 이후 김정은 위원장의 통치에 수령독재의 실행기구로서 노동당 의존도가 늘었다. 김정은 위원장은 집권 이래 당 회의체를 매년 2~4회 소집하다가 2020년부터는 10회 이상으로 늘렸다. 특히 당 정치국 회의 소집이 잦았으며, 중앙당 비서와 부장들이 참가하는 당 비서국(2021. 1 당 정무국 → 비서국으로 변경) 회의도 공개적으로 소집했다. 올해에는 9월 20일 현재까지 당 회의체를 16차례 소집했다.[7] 올해의 당 회의체 16회 소집은 지난해 상반기 10차례의 당 회의 및 강습회 소집과 비교할 때 6회가 증가한 것이다. 특히 5월에 북한 내부 코로나19 확진자 발생에 따른 방역 대책을 논의하기 위해 당 정치국 회의(협의회)를 자주 소집했다. 올해 상반기에는 지난해에 없었던 회의 형태로 '당 정치국 상무위원회 회의'(1회)와 '당 비서국 회의' 소집(2회)이 있었다. 그리고 처음으로 김정은 위원장이 불참한 가운데 소집된 '당 정치국 협의회(6월 7일 소집, 조용원 당 조직비서가 사회를 봄)'가 개최된 사실이 공개되기도 했다.

김정은 위원장의 빈번한 당 회의체 소집은 극심한 경제난, 코로나19 팬데믹 등으로 자신의 주도적 활동의 성과가 한계가 있는 상황에서 당회의 소집 사실을 공개해 '열심히 일하고 있다'는 점을 알리는 이점이 있기 때문으로 여겨진다. 통상 독재자는 회의체 소집을 통한 정책 결정을 꺼린다. 그런데도 김정은 위원장의 잦은 회의 소집은 당 회의체 구성원들이

7) 2022년 들어 당 회의체로 당 전원회의 2회(12.27~31, 6.8~10), 당 정치국 상무위원회 회의 1회(5.12), 당 정치국 회의(협의회) 7회, 당 중앙군사위원회 회의 1회(6.21~23), 당 비서국 회의 2회(6.12, 6.27), 당 강습회 2회(3.28~30 선전일꾼강습회, 7.2~6 당생활지도일꾼 특별강습회), 기층당 대회 1회(2.27~3.1, 초급당비서대회) 소집이 있었다. 기타 회의체로는 최고인민회의(2.6~7, 9.6~7), 비상방역총화회의(8.10), 국가재해방지사업총화회의(9.5) 소집이 있었다.

독자적인 목소리를 내기보다는 김정은 위원장의 지시 집행기구로서 기능하기 때문으로 판단된다. 김정은 위원장은 또 부문별로 일선 정책 관리를 측근에게 맡기는 경향을 보였다. 내정은 당 조직비서 조용원, 경제는 내각 총리 김덕훈, 군사는 당중앙군사위원회 부위원장 박정천, 대남・대외 분야는 당 부부장 김여정에게 실무 관리를 맡겼다. 어찌 보면 김정은 위원장이 '정책 주도'를 꺼리지 않나 의심이 드는데,[8] 이는 권력 장악에 대한 자신감에다가 국정이 잘 풀리지 않는 데 따른 부담감이 작용했을 수 있다.

김정은 위원장이 주재한 회의 주제가 2021년에는 주로 경제 정상화 문제였으나, 2022년에는 주요 의제가 방역 대책과 간부 기강 확립 문제로 바뀌었다. 지난해 상반기에는 각종 회의 소집 계기는 물론, 시군당 책임비서 강습회(3.3~6), 세포비서 대회(4.6~8), 당 책임간부 협의회(6.7)를 별도로 소집해 5개년 경제계획 '첫해 과업 달성'을 중점적으로 독려했다. 반면에 올해는 12월 및 6월의 당 전원회의, 9월의 최고인민회의에서 증산 투쟁을 독려한 바 있으나, 지난해처럼 '증산' 독려 목적으로 별도로 각종 회의 혹은 강습회를 소집하지는 않았다.

올해는 방역 대책을 논의하기 위해 5월에 여러 차례 당 정치국 회의를 소집한 데 이어 6월의 당 전원회의, 8월의 비상방역총화회의, 9월의 최고인민회의가 잇달아 소집되었다. 방역문제를 제외하면 간부 기강 확립을 위한 회의가 빈번했다. 12월의 당 전원회의에서 중앙당 간부들의 '조직・사상 총화,' 2월 말의 초급당비서대회에서 일선 당 간부들의 총화, 6월의 당 전원회의에서는 문제 간부 인적 쇄신이 있었다. 특히 6월 12일의 당 비서국 회의에서는 "당안에 강한 규율준수 기풍을 세우고 일부 당 일군들 속에서 나타나는 세도와 관료주의를 비롯한 불건전하고 비혁명적인 행위들을 표적으로 강도 높은 투쟁을 전개할 데 대하여"가 토의되었다. 7월에는 북한정권 역사상 최초로 '제1차 당 생활지도일꾼 강습회(7.2~3 회의, 4~6 실무강습)'를 소집했다.

5. 간부 혁명화 추진

북한 당국의 간부 통제 강화 배경이 간부들의 무기력을 극복하여 정책성과를 내기 위한 것인지(경제, 정책 효율성 문제), 간부사회 내에 체제에 대한 회의감이 증대되고 있다는 판단 때문인지는(정치문제) 분명히 드러나지 않는다. 그러나 2021년부터 김정은 위원장이 "간부 혁명화"와 "간부들의 비당적・비혁명적 행위와의 투쟁"을 주장하면서, 당 규율조사부와

8) 김정은 위원장의 '정책 전반 주도 기피'는 통치 과잉 스트레스로 인한 활력 저하 현상이 아닌가, 과장하면 집권 11년 차에 벌써 애늙은이 원로 정치 현상이 나타난 게 아닌지 의구심이 든다. 김정은 위원장의 과잉 스트레스 징후는 잦은 경제위기 인식 표출, 버럭 정치 혹은 감성 정치로 대표되는 정서적 불안정성, 극단적 정책 처방, 현지지도 자제, 정책 주도 기피 및 권한 위임 등의 행태로 확인된다.

조직부 등 간부 감시·통제 조직의 기능 활성화를 도모하고 있는 것은 간부사회, 특히 중하위 간부 계층을 중심으로 보신주의·패배주의 이상의 부정적 기류가 형성되고 있음을 감지한 결과인 것으로 평가된다.

김정은 위원장은 2021년 6월의 당 정치국 회의(6.29)에서 리병철의 '당정책 태공(태만)'을 계기고 "간부대열의 혁명화, 정간화, 정예화를 통한 전당의 간부 혁명화"를 선언하며 간부들의 정책에 대한 소극성을 크게 문제 삼기 시작했다. "첨예한 경제문제를 풀기 전에 간부혁명부터 일으켜야 한다"며 "간부대열의 현 실태에 경종을 울리기 위한 전당적인 집중 투쟁, 연속 투쟁의 서막을 열자"고 했다. 간부들을 경제난의 희생양으로 삼기 위한 전국적인 '사상투쟁(비판) 회의'가 소집될 것임을 예고한 것이다. '간부혁명'은 간부들의 사업방식과 사상 실태를 점검해 사상 교양을 강화하고, 문제 간부들을 비판·징계하는 등 간부사회를 쇄신하겠다는 것이다. 일종의 모택동식 '정풍(整風)운동'으로 간부들의 군기를 다잡겠다는 것이며, 때에 따라서는 대규모 숙청으로 이어질 수도 있음을 예고한 것이다. 7월에는 군 간부들을 대규모로 소집해 '군·정 일꾼 강습회'를 개최했다. 그러나 대규모의 숙청으로 이어지는 동향은 확인되지 않았다.

2021년 들어 통제의 중점도 주민사회에서 간부사회로 옮겨진 모양새다. 2019년 이후 '비사회주의·반사회주의 현상과의 투쟁'을 중점 강조해 왔으나, 지난해부터 간부들의 세도와 관료주의, 업무에 대한 소극성 비판을 넘는, 그러나 '반당적 행위'에는 이르지 못한 '비당적·비혁명적 행위'라는 새로운 용어를 사용해 간부들의 부정적 행태를 비판했다. '비사회주의·반사회주의' 감시 이면에서 주민들의 반체제 여부를 주시하듯이, 간부들의 '비당·비혁명 행위' 이면에서 '반당·반혁명 행위' 여부를 주목하고 있음을 의미한다.

특히 지난 7월 초의 '당생활지도일꾼 강습회' 소집은 이례적이었다. 전국에서 소집된 수천 명의 '당생활지도일꾼'들은 조용원 조직비서의 지도하에 "유일영도체계 확립, 정책 관철을 위한 조직·동원 강화"를 결의했다. 지난해 7월 대규모의 '군·정 일꾼 강습회''에 이어 올해에는 대규모로 '당생활지도일꾼 강습회'를 개최해 군대에 이어 당 감시기능의 각성을 도모했다. 당 조직부의 '당생활지도일꾼'은 모든 당 조직에 배치되어 간부들의 일거수일투족을 감시하는 당의 신경조직이자 김정은 위원장의 친위조직이다. 이례적으로 이들을 소집해 감시망을 조인 것은 간부사회 내 이상기류가 형성되고 있다는 판단 때문일 수 있다.

북한이 2021년 이후 간부 통제·감시 체계를 강화하고 있는 점도 같은 맥락이다. 북한은 지난해 1월의 제8차 당대회에서 간부들의 활동을 감시하기 위해 신설한 당 규율조사부의 권능을 올해 6월 12일의 당 비서국 회의에서 강화했다. 당 규율조사부 책임자(김재룡)를

당 부장에서 비서급으로 격상시켰고, 김정은 위원장은 "규율조사부의 권능과 직능 확대 강화"를 언급했다. 2022년 6월의 당 전원회의에서 군 총참모장과 총정치국장에 전임 공안기관 장들을(사회안전상, 국가보위상) 등용한 것이나, 6월 27일의 당 비서국 확대 회의에서 "보위·안전·사법·검찰·부문의 정책지도 강화 문제"를 논의한 것도 군대와 공안·사법 기관의 체제감시 역할 독려와 함께 각 기관 내부 간부들의 일탈행위 단속 필요가 증대되었음을 의미한다.

6. 비사(非社) 및 방역 대전

북한은 2021년 2월의 당 전원회의에서 '전 사회적으로 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 더욱 강도 높이 벌릴 데 대하여'를 단일 의제로 채택했다. 당 전원회의에서 별도의 단일 의제로 '반사·비사'를 논의한 것은 이례적이며 그만큼 북한 사회 내 체제 일탈행위가 심각함을 의미한다. '반사·비사 투쟁'은 단일 의제로 논의된 것은 아니나, 2019년 12월의 당 전원회의 이후 2021년의 당대회, 2021년 12월 및 2022년 6월의 당 전원회의에서도 매번 거론되었다. 올해 6월의 당 전원회의에서는 "상반년 기간 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁실태가 엄밀히 분석 총화되고 투쟁 도수를 계속 높여나가는 데서 나서는 원칙적 문제들이 언급"되었다고 했다(『노동신문』, 2022. 6. 11).

'반사·비사 투쟁'은 시기에 따라 단속 대상을 달리했다. 2018년에는 남북교류 활성화와 대외관계 개선 과정에서 '비사회주의 단속 그루빠'를 조직해 남한풍 등 외부 사조 차단을 위해 내밀적으로 '비사회주의 현상'을 단속했다. 하노이회담 이후에는 '반사회주의+비사회주의 투쟁'으로 확대하고, '반동사상문화배격법'을 제정(2020. 12)하는 등 외부 사조 단속을 보다 강화했다.

2021년 2월의 당 전원회의에서 김정은 위원장은 '반사·비사'를 "악성종양"이라며 "연합지휘부를 조직"해 "무자비하게 억제·소멸할 것"을 주문했다. 특히 "경제관리문제 해결은 사회주의적 성격을 고수하고 반사·비사 현상을 근절하기 위한 중요 과업"이라고 함에 따라 사경제 활동이 주요 단속 대상이 되었다. 북한은 3월 초부터 '중앙비사회주의집중소탕연합지휘부'를 구성해 전국적으로 강력한 비공식 경제활동 단속에 나섰다.

> 2021년 2월 당 전원회의에서 '반사·비사 투쟁' 관련 김정은 위원장의 언급: "우리 혁명은 반사회주의, 비사회주의적 현상과의 투쟁을 어느 때보다 강화할 것을 요구", "우리의 사상과 제도를 위협하고 일심단결을 저해하는 악성종양을 단호하게 수술해버

릴 의지를 천명", "중앙으로부터 도, 시, 군들에 이르기까지 강력한 련합지휘부를 조직하여 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 통일적으로 장악하고 집중적, 다각적으로 전개", "반사회주의, 비사회주의적 행위를 비호 조장시키는 대상들을 일군 대렬에서 단호히 제거", "경제관리문제를 시급히 해결하는 것을 우리 국가의 사회주의적 성격을 고수하며 반사회주의, 비사회주의적현상을 근절하기 위한 중요한 과업", "모든 일군들이 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 저조하게, 말로만 해서는 언제 가도 그것을 종식 시킬수 없음", "자기 부문·단위에서 나타난 반사회주의, 비사회주의적 행위들을 무자비하게 억제소멸해야 함."(『노동신문』, 2021. 2. 12).

북한은 2020년 1월 말에 코로나19 팬데믹 현상이 나타나자 즉시 국경을 밀봉수준으로 봉쇄했다. 국경무역은 중단되었고 북한 내 도시 간 이동통제도 강화되었다. 특정 도시에서 코로나19 환자 발생 조짐이 제기되면 그 지역을 봉쇄하여 국지적인 식량난도 발생했다. 2022년 5월에 북한에도 코로나19가 확산되자 김정은 위원장은 당 정치국 회의를 소집해 방역대전(防役大戰)을 선언하며 지역 봉쇄와 생활공간 격폐라는 더욱 극단적인 처방을 내렸다. 의약품 부족에다 식량·생필품 부족으로 주민들의 원성이 높아지고 "유열 환자도 감소"하자 한 달 반 만에 "안정 국면 진입"으로 평가하면서 통제 완화 방침도 내렸다. 그러나 신규 확진자 발생을 우려한 일선에서는 통제 완화에 경직된 태도를 보였다. '비사' 단속과 함께 방역통제 그루빠는 주민들의 불만을 억압·통제하는 쌍두마차로 기능했다.

Ⅲ. 경제정책 관리

1. 경제 사정의 변화

먼저 김정은 위원장 집권 10년간 경제 사정의 변화 과정을 살펴보자. 김정은 위원장 집권 시기에 북한경제 사정의 변화는 대외무역 규모의 변동과 연계된다. 김정은 위원장 집권 초 5년(2012~16)은 북한경제가 안정적 성장세를 유지했다. 대중 석탄 수출 호조와 내부 시장화 용인의 결과였다. 김정일 전 위원장 집권 말기 광산물 국제가격이 상승하자 중국의 대북투자가 증가했고, 김정은 위원장 집권 이후 실제 석탄 수출로 이어지면서 김정은 위원장의

통치자금은 넉넉해졌다. 아버지 덕을 본 셈이다. 한때 국제가격 하락으로 광산물 수출이 감소하자 김정은 위원장은 노동력 수출 등으로 외화벌이를 대체했다.

2017년부터 침체기에 접어들었다. 북한이 핵・미사일 개발에 집중해 국제사회로부터 가중된 경제제재를 자초한 결과였다. 2011~16년 기간에 연간 60~70억달러에 이르던 무역규모가 2017년에 55억달러, 2018~19년에는 30억달러 내외로 급감했다(그림 1). 석탄 등 주요 품목 수출 금지로 수출이 90% 가깝게 감소했다. 수입에서는 제재 대상인 기계류・전자기기・철강재 등 자본재 수입이 급감했다. 그러나 중간재 및 소비재 수입은 비교적 정상적으로 이루어져 2019년까지는 심각한 경제위축을 막을 수 있었다.[9)]

2020년 들어 북한경제는 다시 큰 타격을 받았다. 코로나19 유입 차단을 위한 국경봉쇄로 이번에는 30억달러 내외를 유지하던 수입이 10억달러 미만으로 급감했다. 중간재 및 소비재 수입마저 급감해 내부 생산 및 소비 활동이 크게 위축되었다. 지난 7월에 대한무역투자진흥공사(KOTRA)가 밝힌 북한의 2021년도 교역규모는, 수출이 전년 대비 8.2% 감소한 8,196만달러, 수입은 18.4% 줄어든 6억 3,137만달러로 집계되었다. 지난 2년간의 국경봉쇄로 인한 물자 부족으로 다급해진 북한이 올해 1월에 신의주・단둥 간 화물열차 운행을 재개했으나 5월의 코로나19 감염자 발생으로 4개월 만에 중단되었다. 북한 내 코로나19의 확산은 다시 북한경제를 강타했다. 내부 봉쇄와 격폐로 경제활동은 동결되고 자력갱생마저 어렵게 만들었다.

2020년에 북한경제는 제재 장기화와 방역을 위한 국경 및 내부 도시 봉쇄라는 이중적 충격으로 거시경제 변수들이 모두 일시에 악화되었다. 대중무역이 대폭 격감했고, 산업활동이 크게 침체하였다. 그나마 주민들이 생활을 영위할 수 있게 해주었던 시장마저 마비되었고, 당국의 재정 능력도 약화하였다. 문제는 이러한 현상이 2017년 이후 지속된 대북제재의 영향으로 북한경제 내부에서 꾸준히 진행되어 왔다는 점에 있다. 이는 김정은 시대 경제시스템이 일시적인 마비가 아니라 구조적인 해체 과정에 돌입한 것이 아니냐는 의구심을 불러일으켰다.[10)]

한국은행도 지난 5년(2017~21)간의 북한경제 분석에서 북한경제가 두 번에 걸쳐 계단식으로 하강하는 모습을 보였다고 분석했다. 북한의 실질 GDP는 이 기간에 연평균 2.4% 축소되어 5년간 총 11.4% 줄었다. 2020년 이후에는 북한의 시장화를 대표하던 경공업과 민간 서비스업마저 크게 악화되었고, 대외무역은 2021년에 7.1억달러로 실질 기준 1955년 이후 최저로 북한경제가 국제사회로부터 완전히 고립되는 모습을 보였다고 평가했다.[11)]

---

9) 홍제환 외, 「김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년 전망」, KINU Insight, 2022, p.22.
10) 이석, 「북한의 경제위기, 어디까지 진행될까?: 2020년 북한거시경제동향 분석과 2021년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2021년 1월호, pp.3~36.
11) 조태형・김민정・이종민, 「최근 5년(2017~2021)의 북한경제 및 향후 전망」, 한국은행 BOK 이슈노트, 제 2022-31호, 2022. 9. 5, p.1.

북한 관찰자들은 북한경제가 악화일로(惡化一路)에 있다는 평가에 대체로 동의한다. 북한의 '경제 안정, 발전 속도 유지' 주장은 김정은 위원장의 영도력에 대한 불신을 잠재우기 위한 수사(修辭)에 불과하다고 해석한다. 그러나 북한경제가 얼마나 나빠졌는지에 대해선 견해가 엇갈린다. 나빠지고는 있으나 1990년대와는 달리 북한경제 자체의 케파(capability)가 커져 버텨 나갈 만한 상황인지, 지역적으로 인도주의 위기가 발생하는 수준이거나, 아니면 대규모 아사자 발생이 우려되는 상황인지는 좀 더 검증이 필요하다.

2. '고난의 행군' 시기와의 비교

한국은행은 2017년 이후 북한경제가 주요 산업 타격, 큰 폭의 마이너스 성장, 경제적 고립 심화, 주민들의 후생수준 악화 등으로 어려운 상황이라면서도 1990년대 위기 상황과 비교할 때 현재가 양호한 것으로 판단했다. 실질 GDP, 곡물생산량, 발전량, 실질 무역 등 네 변수를 중심으로 1990년대와 현재를 비교하면 대외무역을 제외한 나머지 세 지표는 현재가 양호하다는 것이다. 시장화의 진전으로 위기 대응 능력이 높아진 것도 달라진 점이라고 했다.[12)]

2020년대의 북한경제를 1990년대의 '고난의 행군' 시기와 비교하면 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다.[13)] 우선, 현재 경제규모도 과거처럼 큰 폭으로 경제규모가 축소되었다는 점이다. 한국은행은 1990~98년까지 9년간 북한의 연속적인 마이너스 성장(연평균 −3.8%)으로 1998년의 GDP가 1990년 대비 45.4% 줄어든 것으로 추계했다.[14)] 지난 5년간(2017~21)은 11.4% 축소되었으며, 앞으로 수년간 급격한 회복 가능성도 커 보이지 않는다. 한국은행은 올해 들어 코로나19 방역 등을 이유로 시장활동을 규제하고, 기후 여건으로 곡물생산량이 급감하면 북한경제가 한 단계 더 추락해 빠른 속도로 악화될 수 있다고 했다.

둘째, 대규모 아사자 발생이 우려된다. 1990년대의 북한 내 수십만의 아사자 발생은 자연재해로 인한 식량 생산 감소에다가 배급제라는 공급 시스템 붕괴가 동시에 초래된 결과였다. 작금의 경제위기도 북한 내 열악한 식량 사정에다가 방역을 빌미로 한 이동통제 강화가 초래했다. 최근 지역적 집단 기아 현상은 여러 차례 확인되었다. 앞으로도 생산과 공급, 어느 한쪽의 결정적 결함으로 식량 위기를 초래할 수 있으며, 특히 소득의 감소에 따른 취약계층의 기아 확산이 우려된다. 1990년대에는 식량 구걸(외교), '쌀 시리'(쌀+실어 나르는

12) 조태형 · 김민정 · 이종민, 「최근 5년(2017~2021)의 북한경제 및 향후 전망」, 『한국은행 BOK 이슈노트』, 2022년, p.10
13) 한기범, 「퍼펙트 스톰에 직면한 북한경제」, 『북한』, 2022년 9월호, pp.24~25.
14) 한기범, 「북한의 경제개혁과 관료 정치」, 서울: 북한연구소, 2019년, p.71

사람, 직장에서 자체 재원으로 식량 조달), 자력갱생 등의 대안이 있었다. 오늘날의 '방역대전'은 그것마저 쉽게 허용하지 않는다.

셋째, 근본적인 정책 전환 없이는 회복이 어렵다는 점도 같다. 1990년대의 북한 경제위기는 사회주의 시장 붕괴, 김일성 전 주석 사망이라는 정치적 위기, 연이은 자연재해가 퍼펙트 스톰으로 다가왔다. 이에 대해 김정일 전 위원장은 2000년대 들어 7.1 경제관리 개선 조치와 대서방 관계 개선이라는 비교적 과감한 개혁·개방으로 돌파를 모색했다. 김정은 정권의 경제난도 구조적 문제에 기인한바, 일대 수술 없이는 회복이 어려울 것이다. 경제난 극복을 위해 김정은 정권이 핵을 포기할 가능성은 없고, 국경봉쇄 해제도 코로나19 팬데믹 추세로 볼 때 쉽지 않을 것이다.

넷째, 극심한 생활난에도 불구하고 주민들의 불평·불만을 억제할 명분이 있다는 점도 유사하다. 이석(2022)은 이를 '침묵의 기근(famine in silence)'이라고 불렀다(『KDI 북한경제리뷰』, 2022년 6월호). 1994년의 대기근은 같은 무렵 김일성 전 주석 사망에 따른 '애도기간' 설정으로 뒤늦게 외부에 알려졌다. 오늘날 북한주민의 생활난은 '방역대전' 과정에서의 불가피한 고통 감수로 합리화되고 있다. 김정은 위원장은 '방역총화회의'에서 "모든 내왕이 금지되고 정상적인 활동이 파괴돼 가정생활에서 몇 배의 난관이 가중"되었으나 "인민들은 방역 규정을 무조건 실행하는 훌륭한 기풍을 보여주었다"면서 "공민적 의무에 대한 성실성과 인내력에서 우리 인민만큼 훌륭한 인민은 없다"고 주장했다. 과거 김정일 전 위원장도 '고난의 행군' 시기 북한주민들이 굶주리면서도 반체제 행태를 크게 보이지 않자 "우리 인민은 훌륭하다"고 했다.

그러나 북한 당국과 주민들의 관계가 과거와는 달라졌다. 1990년대의 북한주민들은 배급제에 의존해 살아와 대기근에도 불구하고 체제에 저항하는 모습을 보일 수 없었다. 그러나 오늘날의 북한주민들은 시장에 의존에 살아 왔기 때문에 생존 위협을 감수하면서도 마냥 체제에 순응하지는 않는다. 2009년에는 화폐개혁 직후 집단적 저항을 한 사례도 있다. 억압기제에 억눌려 있을 뿐이지 체제에 대한 불평·불만은 확산일로에 있다고 본다. 이러한 이유로 북한 당국은 과거와 달리 주민들의 집단적 반발 가능성에 신경을 쓰지 않을 수 없으며, '반사회주의·비사회주의 투쟁'을 명분으로 단속을 강화하고 있다. 북한의 경제관리체계가 생산보다 분배관리에 더욱 초점을 맞추는 이유도 '부족의 경제' 심화로 파이가 더욱 줄어들었기 때문이다.

3. 당면 경제과제

북한은 올해 경제정책 방향이나 과제에 대해서는 각기 2차례의 당 전원회의와 최고인민회의에서, 그리고 방역 문제에 대해서는 5월에 여러 차례 소집된 정치국 회의에서 논의하였다. 회의에서는 정비·보강 전략을 기본으로 하는 5개년 계획 수행, 국방공업 우선 발전, 농촌혁명과 인민소비품 증산, 국영상업 복원·인민경제계획 관철·국가유일무역 추진 등 당국의 경제 장악 강화, 방역상황에서의 경제관리 문제를 논의했다.

지난해 12월 말의 당 전원회의에서는 올해 경제정책 방향으로 '생산 활성화' '정비·보강' '민생 향상' 등을 결의하며 지난해 당대회의 정책 기조를 이어갔다. '비상 방역 우선' '국방공업 우선'도 여전히 강조했다. 특히 김정은 위원장은 '농촌발전전략'을 제시하였으며, '모든 학생에게 질 좋은 교복과 가방 공급'과 '협동농장들의 국가 대부 미상환 자금 면제'라는 '중앙당 중대 조치'를 취했다.

김정은 위원장은 중장기 농촌발전 전략으로 과학농사·종자혁명 등 재해성 이상 기후 대처능력 제고, 알곡 생산 구조를 벼와 밀 생산 위주로 전환, 농촌경리의 수리화·기계화·전기화 실현, 간석지 개간 등 새 땅 찾기 운동 전개, 농촌에 시멘트 우선 공급 등 협동농장의 경제적 토대 보강을 강조했다. '농촌발전전략'을 제시한 것은 농촌 생활난의 심각성을 말해주는 것으로, 농민들의 상대적 박탈감을 완화하면서 증산 의지를 고무하려는 의도이다. 그러나 이 '전략'은 가족농 등 혁신적인 조치 도입 없이 이전의 단편적인 조치를 모은 것으로 '집단주의 의식 고취' 등 사상개조를 강조했다는 점에서 한계를 보였다.

2월의 최고인민회의에서 내각 총리는 보고를 통해 5개년 계획의 수행 기초를 다지는 데 주력하면서 '농촌발전 5대 요소'를 제시했다. 5대 요소를 구체적으로는 밝히지는 않았으나 12월 말의 당 전원회의에서 김정은 위원장이 거론한 '농촌발전 전략' 요소를 의미하는 것으로 보였다. 내각 총리는 또 국가의 통일적 상업 관리체계를 시급히 복원하고, 인민경제계획을 무조건 수행하는 규율을 확립하며, 국가의 유일 무역제도를 환원·복구하는 사업을 계속 추진하겠다고 밝혔다.

6월의 당 전원회의에서 김정은 위원장은 "농사와 소비품 생산을 올해 경제 과업 중 급선무"로 제기했다. 밀·보리 농사 관리, 자연재해로부터 농작물 보호, 농업기계화·과학 영농 등 '농업혁명 방침' 관철을 강조했다. 경공업 부문에서는 "인민들의 생활상 수요를 기준으로 한 증산 투쟁"을 주문하면서 치약 등 조악한 소비품 품질에 화를 냈다.

9월의 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장은 '국가방위력 건설에 최우선'을 주문하면

서 5개년 계획 실행의 비전과 당위성을 거론했다. “2025년 말에 가서 2020년 수준보다 국내 총생산액은 1.4배 이상, 인민소비품생산은 1.3배 이상 장성하는 것으로 보아도 5개년 계획 수행은 경제발전과 인민생활 향상을 추동하는 담보로 된다”고 하면서 5개년 계획 2년차 목표 관철을 독려했다. 이밖에 내각의 경제장악, 식량・소비품 문제 해결, 기간 공업 정상화, 절약・실리를 강조하면서 평양 5만세대 살림집과 대규모온실농장 건설과 동서 연결 대운하 건설 타산 등 전망성 있는 사업도 전개할 것을 주문했다.

〈표 3〉 2022년 북한의 경제정책 방향

회의	주요 내용
12.27~31 당 전원회의	o 올해 정책방향: ‘생산 활성화’ ‘정비・보강’ ‘민생 향상’ 등 당대회 기조 유지 - 비상 방역 및 ‘국방공업 우선도 여전히 강조 o 김정은 위원장: ‘농촌발전전략’ 비전 제시, ‘모든 학생들에게 질 좋은 교복/가방 공급’ ’협동농장들의 국가 대부 미상환 자금 면제’라는 ‘중앙당 중대 조치’를 취함.
2.6~7 최고인민회의	o 예결산 승인, 육아법, 해외동포권익옹호법 채택 o 총리 보고: 5개년 계획수행 기초 다지는 데 주력, 농촌발전 5대요소 제시, 국가의 통일적 상업관리체계 시급히 복원, 인민경제계획 무조건 수행 규율 확립, 국가의 유일무역제도를 환원・복구하는 사업 계속 추진
5,17, 5.21 정치국 회의	o 방역 상황에서 생활물자 공급 등 민생 안정화 강조, 경져건설 문제 논의(5.17) o 방역 상황에서 경제 활성화 문제 논의(5.21)
6.8~10 당 전원회의	o 경제지도관리에서 새로운 변침점 마련의 긴요성 제기, 경제관리 혁신 문제, 경제사업에 대한 당적 지도를 실속 있게 진행하는 문제도 논의 o 농사와 소비품 생산이 급선무. o 중요대상 건설, 농촌살림집 건설 문제 논의
9.7~8 최고인민회의	o 사회주의농촌발전법과 원림녹화법, 핵무력 정책 법령 채택 o 김정은 위원장의 시정연설: 방위력 건설 최우선, 5개년 계획 실행의 당위성/비전 거론, 내각의 경제장악, 식량・소비품 문제 해결, 기간공업 정상화, 절약・실리 강조 o 평양 5만세대 살림집, 대규모온실농장 건설, 동서 연결 대운하 건설도 타산

자료: 노동신문 보도 내용을 토대로 필자 작성.

4. 경제 정상화 독려

북한은 2021년 1월의 제8차 당대회에서 새로운 ‘경제발전 5개년(2021~2025) 계획’을 제시했다. 김정은 위원장은 지난해 내내 ‘5개년 계획 첫해 목표의 결사적 관철’을 독려하는 등 간부들과 주민들에게 심기일전(心機一轉)을 요구했다. 북한 지도부가 지난해 ‘5개년 계획’의 첫해 과제를 달성하기 위해 구사한 방법은 과거 7차 당대회 직후 ‘200일 전투’(6.1부터 김정일 전 위원장 사망일인 12.17까지) 등 군중 노력 동원을 위한 속도전 운동을 전개한 것과는 달랐다. 우선은 간부들을 집중적으로 닦달해 증산을 독려하는 방법을 썼다.

구체적으로는 ① 중앙당 차원의 회의와 강습회를 빈번히 소집해 독려하면서, ② 김정은 위원장이 직접 소극적이거나 태만한 간부들을 비판·징계하고, ③ 집행 결과를 서열화하거나 집행과정에 대한 법적 통제를 강화해 간부들이 움직이지 않을 수 없도록 강제했다. 군중동원에서 간부독려 방식으로 바뀐 것은 코로나19 방역 문제도 작용했을 것이다. 그러나 그보다는 김정은 위원장이 '인민대중제일주의'를 표방하면서도 경제난이 가중되어 주민들에게 '면목 없다'고 하면서 간부들에게는 '고난의 행군'을 시키겠다고 한 마당에 직접 주민동원을 독려하기엔 염치가 없었을 것이다.

2022년 들어 김정은 위원장의 증산 독려 활동은 현저히 약해졌다. 다음 〈표 4〉에서 보듯이 2021년에는 경제 과업 달성을 독려하기 위해 별도의 당회의·강습회나 근로 단체 대회를 17회 소집했으나, 2022년에는 9월 현재 10회로 줄어들면서 방역 회의 혹은 총화 회의 계기 경제관리 문제를 거론하는 수준으로 증산 독려 활동이 위축되었다. 작년은 5개년 계획의 첫해라는 점에서, 올해에는 코로나19가 확산된 점에서 차이가 있을 수 있다. 그러나 경제 정상화 독려 논조도 현저히 약화된 점에서 북한 지도부가 증산 독려의 한계를 절감한 것으로 보인다.

경제 정상화 독려 방식도 종래의 솔직한 현실 인식, 직설적인 비판 방식에서 다소 완곡한 표현 방식으로 변화하는 모습을 보였다. 올해 들어서는 김정은 위원장이 공개적으로 '정세 악화'를 거론하는 사례나, 정책 부진 간부들에 대한 분노 표출 사례가 줄어드는 추세이며, 정책회의에서 경제 상황을 과거와 달리 비교적 낙관적으로 평가하는 경향을 보였다. 이 같은 독려방식 변화는 김정은 위원장을 비롯한 북한 지도부가 지난해 5개년 계획의 '첫해 목표 관철'을 독려하는 데 쏟은 노력에 비추어 볼 때 성과가 없다고 하면 자신들의 리더십에 문제가 있다는 점을 자인하는 꼴이 되기 때문으로 보인다.

〈표 4〉 2021~22년의 정책 집행 독려를 위한 회의·강습회 실태

구분	2021년(17회)	2022년 1월~9월 20일(10회)
당회의 (9회)	o 당대회 1회(1.5~12, 1.13은 강습회) o 전원회의 4회(1.7, 2.8~11, 6.15~18, 12.27~31) o 정치국회의 4회(6.4, 6.29, 9.2, 12.2)	o 당 전원회의 1회(6.8~10), o 정치국 회의 5회(5.17, 5.21 5.29, 6.7, 6.29)
당강습회 (3회)	o 시군당 책임비서 강습회(3.3~6) o 당 세포비서 대회/강습회(4.6~11) o 당 책임간부 협의회(6.7)	o 초급당비서대회(2.27~3.1) o 당생활지도 일꾼 강습회(7.2~6)
기타 (2회)	o 최고인민회의 2회(1.17, 9.28~29) o 근로단체 대회 3회(4.27~29 청년동맹 대회, 5.25~26 직맹 대회, 6.20~21 여맹 대회	o 최고인민회의 2회(2.6~7,9.7~8)

자료: 노동신문 보도 내용을 토대로 필자 작성.

김정은 위원장은 2019년 12월의 당 전원회의에서 '경제난 정면 돌파'를 선언하면서 자력갱생을 촉구했다. 그러다 2020년 들어 제재 장기화에다가 1월 말의 코로나19 방역 문제와 8~9월의 태풍 피해가 겹쳤다. 이때부터 김정은 위원장은 "혹독한 대내외 정세 지속으로 경제사업 실패"을 인정하기 시작했다(2020. 8). "혹독한 대내외 정세", "엄청난 도전과 난관에 직면", "최악 중의 최악", "고난의 행군 결심", "전쟁상황 못지않은 시련" 등 갈수록 상황이 나빠지고 있다는 인식을 드러냈다. "이 행성에서 엄청난 도전과 난관에 직면한 나라는 북한뿐"이라고 자조하기도 했다(2020. 10).

과거에는 간부들에게 정책 부진 책임을 전가하는 '버럭 정치'도 잦았다. 강계학생소년궁전에서 "간부들의 일뽄새가 틀려 먹었다"고 질책했고(2019. 5), 평양종합병원 건설장에서는 "건설연합상무가 예산도 세우지 않고 마구잡이로 경제사업을 한다. 각종 지원 사업을 장려해 인민들에게 부담을 들씌워 당의 영상에 흙탕 칠을 한다"고 화를 냈다(2020. 7). 2021년 2월의 당 전원회의에서는 책상을 치고 화를 내면서 내각이 '5개년 계획' 첫해 생산 목표를 낮게 잡았다면서 "조건과 환경을 걸고 숨 고르기나 한다"고 비판했다. 지난해 6월 당 정치국 회의에서는 "당의 중요 결정 집행을 태공한 중대 사건"이라면서 화를 내며 리병철 등의 "무능과 무책임"을 질타했다.

올해 들어 솔직한 현실 묘사나 분노 표출이 줄어들었다는 것이지, 전혀 없는 것은 아니다. 김정은 위원장은 올해 6월의 당 전원회의 개회사에서 "보건 위기까지 중첩된 엄혹한 상황은 현 국난을 정확히 투시하고 앞으로의 돌발적인 시련까지도 대비한 조치를 강구할 필요가 있다"고 했다. 9월의 최고인민회의 시정연설 결구에서도 "오늘 우리의 투쟁은 유례없는 극난을 동반하고 있으며 우리 앞길에 또 어떤 도전이 막아설지 모른다"고 했다. 분노 표출도 있었다. 김정은 위원장은 지난 6월의 당 전원회의에서 생필품의 조악한 품질에 "당과 인민을 속이는 행위"라고 한탄하면서 "치약의 품질이 이게 뭐냐"라며 격노했다.

경제상황 평가도 지난 12월의 당 전원회의에서 농업과 건설업 그리고 경제관리 방법 개선 부분에 성과가 있다면서 지난해를 '승리의 해'로 평가한 이래 긍정 평가 양상으로 전환되었다. 지난 6월 상순 당 전원회의는 올해 상반기 경제활동 결과 "많은 부문에서 생산을 장성시키고 전반적 경제 상승 추이를 이어가고 있다"고 했다(『노동신문』, 2022. 6. 11). 9월의 최고인민회의에서도 "방역대전을 속전속결로 결속"했고, "영농사업과 중요 대상건설을 비롯한 올해 과업들을 완강하게 추진한 것도 기적 같은 성과"이며, "자립경제의 기둥인 금속, 화학, 전력, 석탄, 철도운수를 비롯해 인민생활 향상과 직결된 부문에서도 좋은 성과를 거두어 … 전면적으로 전진하고 있다"며 5개년 계획의 올해 과업이 차질 없이 추진되고 있는 듯이 묘사했다.

Ⅳ. 경제질서 재편

1. 재편 과정 및 방향

김정은 위원장은 올해 9월에 최고인민회의 시정연설에서 “경제사업을 비롯한 국가사업 전반에 대한 통일적 지휘가 더욱 심화되고 사회주의적 성격이 복원되었다”고 했다. 이어 “경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서가 점점 강하게 세워지는 데 맞게 생산 경제활동 전반을 단단히 걷어쥐고 경제 부문들 사이의 유기적 연계와 협동을 잘 지어줄 것”을 주문했다. 지난 12월의 당 전원회의에서는 지난해 경제운용 결과로 ‘안정적 경제관리’, ‘긍정적 변화’, ‘발전의 토대 구축’을 거론했다. ‘경제 간부들의 사업 기풍이 개선’된 점, ‘경제관리 개선 노력이 적극화’된 점을 거론하며 “국가사업의 전반적인 분야에서 긍정적 변화들이 일어난 것은 고무적인 일”이라며 “계획된 전반사업이 활기차게 전진하고 있음을 보여 준다”고도 했다.

김정은 위원장은 북한의 경제관리체계가 분권화와 시장화에 역행해 복고주의적 경제 질서 재편이 강행되었음을 인정했다. ‘내각 중심의 경제사업 체계’, ‘경제 간부들의 사업기풍 개선’, ‘경제관리 개선노력의 적극화’도 같은 맥락에서 해석하면 예전의 중앙 집중의 계획경제 체계가 보강되었음을 의미한다. 북한이 최근 수년간 도모해온 ‘국가적, 계획적 자력갱생론’이 성과를 거두고 있음을 보여준다.

북한의 당국 중심의 경제질서 재편은 ‘경제 정면 돌파전’을 선언한 2019년 12월의 당 전원회의부터 시도되었다. 북한은 당시 경제난의 정면 돌파를 자력갱생 투쟁과 경제질서 재편이라는 투 트랙으로 추진했다. 자력갱생 투쟁은 각 기관별 증산목표 설정과 전 사회적 자력갱생 투쟁으로 생산 잠재력의 총발동에 목표를 두었다. 경제질서 재편은 경제에 대한 국가의 집행력・통제력 강화를 목표로, 경제사업에 대한 당국의 전략적 관리, 이를 위한 경제사업 체계 정돈, 내각책임제・중심제 강화, 국가재정 능력 강화, 국영 상업 복원에 주력했다.

실제 시행은 이듬해 3중고(대북제재, 코로나19, 자연재해)로 흐지부지되었다가 ‘5개년 계획’이 마련된 2021년 제8차 당대회 직후 재론되었고 그해 봄부터 단계적으로 추진되었다. 2021년 2월의 당 전원회의(8기 2차)에서는 국가 자력갱생 우선, 생산 현장의 본위주의 배격, 단위 특수화 현상과의 투쟁(특권경제 축소), 전 사회적 비사회주의 투쟁(개인 상행위 단속)이라는 4대 경제질서 재편 방향을 제시했다. 재정난 심화에 따라 국가가 경제관리를 주도하고

국가이익을 우선하겠다는 것이다. 이는 6년 전 생산 현장에 경영 자율권을 대폭 부여하고 경제 3주체들(당국・생산단위・개인)의 이익 조화를 도모한 '사회주의기업책임관리제'(2014. 5)에서의 후퇴를 선언한 것이다. 일종의 '국가 수탈 경제관리체계'의 지향이었다.

첫째, 국가자력갱생론을 제기했다. 북한은 "국가적, 중앙집권적, 과학기술적 자력갱생"이라는 새 개념을 제시하면서 "각자가 제가끔 살아가는 자력갱생이 만연되면 무질서가 조장된다"며 각자도생(各自圖生)을 경계하고 '국가' 자력갱생을 강조했다. 둘째, 생산 현장의 본위주의를 배격했다. "공장・기업소들이 국가이익은 안중에도 없고 자기 이익만 추구한다"고 비판하면서 집단주의 정신을 강조했다. 셋째, '단위 특수화 현상과의 전쟁'을 선포했다. '단위 특수화'란 내각의 지도 감독에서 제외되는 당・군 산하 공장・기업소들의 특권적 지위를 일컫는다. 특권 단위도 통제해야 할 정도로 사정이 나빠졌음을 의미했다. 넷째, 전 사회적인 비사회주의 투쟁을 예고했다. 비사회주의 투쟁은 자본주의 사조와 남한풍・날라리풍 배격을 의미하는데, 여기서는 경제적 의미의 개인주의 배격, 즉 돈벌이에 급급한 과도한 상행위를 단속하겠다는 것이다.

김정은 위원장은 이들 경제질서 재편방향을 제도화하기 위한 조직도 구성하고 행정적 조치도 시달하였다. 2021년 2월의 당 전원회의에서 김정은 위원장은 "비상설경제발전위원회의 역할을 높여 경제발전을 저애하는 걸림돌을 제거하고 나라의 경제가 원활하게 운영되도록 하는 것이 중요하다"고 했다.[15] 이에 따라 '국가의 통일적 지도, 전략적 관리 실현과 공장・기업소의 생산 활성화를 추동할 수 있는 제도적・법률적 담보를 마련하는 비상설경제발전위원회' 설치가 결정되었고, 당 전원회의의 결정에 따라 신설된 '비상설경제발전위원회는' 3월에 첫 회의를 소집해 다음과 같은 '국가의 통일적 지도'를 위한 조치를 결정하고 이를 '내각 지시'로 각급 기관 및 생산・봉사 단위에 시달했다.[16] '비상설경제발전위원회'는 그 기능으로 볼 때 내각 수준을 넘어 당과 검찰기관을 망라해서 구성된 조직으로 추정된다.

내각 지시 4호(2021. 3. 15): "1. 공화국 영토 안에 있는 모든 생산 및 봉사단위들이(에 대한) 국가예산납부체계를 철저히 세울 것이다. 공화국령토 안에 전개한 무역 및 원천동원단위, 봉사기지, 기관기업소 산하 부업생산기지, 기업소 밖에 전개된 매대 등 생산 및 봉사단위들을 소속에 관계없이 거주지 재정기관에 등록할 것. 2. 국가적으로 통계지표를 환원복구하고 사회경제실태를 빠짐없이 장악하기 위한 규률과 질서를 엄격히 세울 것이다. 3. 로동행정사업체계와 질서를 정비하여 나라의 로력자원을 합리적으로 동원리용할 것이다. 4. 국가적인 품질관리 및 감독체계를 철저히 세울 것이다. 5. 국가상업체계를 복원하기 위한 사업을 시급히 전개할

15) 『노동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도」, 2021. 2. 12.
16) (북한) 내각 지시 제4호, 「경제사업에 대한 국가의 통일적지도를 실현하기 위한 사업체계와 질서를 세울데 대하여」, 2021. 3. 15.

것이다. 국영상업을 활성화하고 기관·기업소 봉사망을 제한하는 원칙에서 상업 및 급양편의 봉사망을 정리할 것. 3월 말까지 모든 상업봉사 단위들을 빠짐없이 등록하고 영업허가증 없이 운영하거나 정확한 계산체계가 없이 경영활동을 하는 등 사회주의상업 본태를 흐리게 하는 봉사단위들을 4월 말까지 정리할 것. 6. 사회주의물자교류시장의 운영방법을 개선할 것이다. 사회주의원칙을 철저히 지키며 국가가 정한 질서와 방법대로 물자들을 유통토록 해 물자교류시장이 사회주의 계획경제의 보호적 공간으로 운영되도록 할 것. 7. 국가계획위원회·재정성 등 관련기관은 이 지시를 이행하기 위한 실무적 대책을 수립. 8. 집행과정에서 제기되는 문제들은 비상설경제발전위원회에 제기할 것."

2. 사(私)경제 통제

2021년 봄부터는 실제 일선 현장을 대상으로 경제질서 재편활동이 전개되었다. 구체적으로는 국영 상업망 활성화 도모와 장마당 통제, 농민들의 소토지 경작 금지 및 잉여 곡물 수매 강제, 외화 사용 통제 및 '중앙은행 돈표' 발행이라는 통제강화 조치로 나타났다. 그러나 대외무역의 실종, 산업활동의 정체, 시장의 마비 등 경제 여건 전반이 열악한 상황에서 다른 경제주체들의 반발로 국가이익 우선의 경제질서 재편은 순조롭지만은 않았다. 경제질서 재편 동향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 장마당 통제와 국영 상업 활성화가 시도되었다. 김정은 위원장은 2021년 1월에 제8차 당대회에서 "국영사업을 발전시키고 급양·편의 봉사의 사회주의적 성격을 살리는 것은 현시기 매우 긴절한 문제"라거나 "현시기 우리 상업이 반드시 해결해야 할 중요 과제는 상업·봉사 활동 전반에서 국가의 주도적 역할, 조절 통제력을 회복하는 것"이라고 했다(『노동신문』, 2021. 1. 9). 그해 2월에는 당 전원회의에서 '반사·비사'를 "악성종양"이라며 "연합지휘부를 조직"해 "무자비하게 억제·소멸할 것"을 주문했다. 특히 "경제관리문제 해결은 사회주의적 성격을 고수하고 반사·비사 현상을 근절하기 위한 중요 과업"이라고 했다.

이에 따라 북한은 3월 초부터 '중앙비사회주의집중소탕연합지휘부'를 구성해 전국적으로 강력한 비공식 경제활동 단속에 나섰다. 불법 상행위를 단속하면서, 곡물의 사적 거래도 통제하는 대신 '국가식량판매소'를 통한 거래로 단일화를 추진했다. 음식점·이발소 등 급양·편의 시설을 국영상업 관리로 전환하려는 시도도 있었다. 궁극적으로는 종합시장 자체를 국가관리로 이관한다는 방침도 내려왔다는 소식도 있었다.[17] 김정은 위원장의 주문대로

17) 『조선일보』, 「북 장마당 금지」, 2021. 3. 4.

우선 공공성을 띤 시장 거래부터 관여하면서 점차 수익성 거래도 당국이 장악해 궁극적으로는 국가가 시장을 대신하여 장사하겠다는 의도가 엿보였다.

지난해 3월의 장마당 통제는 주민 반발과 시장 혼란으로 일단 후퇴했다가, 4월 중순에 다시 통제에 착수했다는 보도가 이어졌다(『아시아프레스』, 2022. 4. 26). 종합시장 주변 노상에서 물건을 판매하는 메뚜기상을 단속하고, 빵과 국수를 노천에서 팔거나 개인 집에서 식당을 운영하는 행위가 금지되었다. 당국이 허가하지 않은 장사는 근절하겠다는 것이다. 공설시장에서도 매대 운영을 50세 이상의 여성으로 제한하면서, 등록 외 상품 판매를 통제했다. 규정 외의 상행위를 비사회주의로 단속하는 규찰대의 활동이 강화되었다. 그해 여름 '시회안전성의 메뚜기상 단속' 소식(『데일리NK』, 2021. 8. 3)으로 볼 때 극심한 물자 부족으로 가뜩이나 위축된 상황에서도 장마당 통제는 간헐적이나마 이루어지고, 국가식량판매소는 곡물 부족으로 운영이 부진했으나 이따금 곡물을 내놓으며 명맥은 유지하는 것으로 보였다.

개인 소토지 경작 불허와 잉여 곡물 강제 수매 조치도 있었다. 북한은 2021년 봄에 개별 농민의 소토지 경작을 금지했다. 당국은 "개인농은 비사회주의다. 경사 45도 이상 뙈기밭은 경작을 금지하고 식목한다. 그 이하 개인 밭은 협동농장으로 이관한다"는 조치를 내렸다(『아시아프레스』, 2022. 5. 11). 산림보호를 명분으로 산 입구에서 산림감독대가 단속했으나, 실제 목적은 개인 경작 통제에 있었다. 한두 해 전에는 개인이 농사짓는 소토지 면적을 측량(검지, 檢地)해 일부는 협동농장에 귀속시키기도 했으나 대부분은 개인 경작을 그대로 허용했으며 대신 사용료를 협동농장에 내도록 했다. 그러다가 지난해부터 텃밭 외에 개인의 뙈기밭 경작을 통제했다.

오랫동안 텃밭과 함께 산등성이의 경사면에 뙈기밭을 일궈 생계를 이어온 농민들의 반발은 거셌다. 그러나 단속 일꾼들도 물러서지 않았다, 당대회 이후 '보신주의'로 비판받아 온 일꾼들은 중앙의 지시를 이행하지 않으면 가차 없이 처벌받는 분위기라서 '소토지를 일굴 테면 일궈라, 가을 수확 때 몰수하겠다'는 방식으로 맞섰다. 소토지 경작 불허의 문제점은 농민들의 생계 불안도 문제지만 협동농장으로 이관하면 농장의 생산목표(노르마)가 늘어나는 반면 생산성은 떨어진다는 데 문제가 있었다. 이런 이유로 일부 협동농장 간부들은 소토지 경작 불허 조치에 회의적인 시각도 보였다.

북한의 농촌에서는 가을걷이가 끝나면서 당국의 강제 수매에 대한 농민들의 불만이 제기되곤 했다. 2012년 가을부터 점진적으로 시행된 농업개혁 조치에 따라 농민들은 협동농장이 생산한 알곡에서 국가납부 몫(비료・전력비용 등 알곡 생산에 투하한 비용, 토지 및 관개 사용료)과 공동 기금 몫을 제외한 나머지를 일한 만큼 현물로 분배받도록 되었다. 다만, 당국이 여전히

많은 양의 배급 곡물을 필요로 하므로 농민들은 당국에 합의 가격으로 잉여 곡물을 수매하기로 양해되었을 뿐이다. 그러나 곡물생산량이 줄어들면서 봄철에 정한 농민 분배 몫과 가을철에 실제 분배 몫이 달라지는 경우가 잦았다. 당국의 약속 불이행에 농민들은 분노했다. 잉여 곡물을 수매하면서도 합의 가격이 시장가격보다 훨씬 낮게 책정되는 것도 불만이었다. 농민들이 곡물을 숨기는 현상이 다시 반복되었다.

김정은 위원장은 2021년 3월 평양에서 소집된 시군당 책임비서 강습회에서 "시군 협동농장 경영위원회의 권위를 세워주어 농사를 실질적으로 지도할 수 있게 해야 한다"고 해 농민들의 농업지도기관에 대한 불신이 대단함을 인정했다. 그런데 시정조치 방향은 농정 당국의 농민에 대한 약속 이행으로 설정되어야 했는데, '협동농장 경영위원회 중심의 농정지도'에 손을 들어 주었다.

12월의 당 전원회의에서 농촌발전 전략을 제시하면서 '농민들에게 자신이 농촌혁명의 주인이라는 의식을 자각시켜 개별농의 이익을 우선하는 낡은 사상을 극복하고 집단주의 의식을 고취 시키는 사상개조를 우선'할 것을 주문했다. 이런 현상들은 김정은 위원장이 2012년에 '6.13' 방침에 따라 '포전담당제'와 '현물분배'를 골자로 하는 농업개혁을 추진한 것에 역행하는 모습이었다.

재정 악화에 대응해 한때 '돈표' 발행 및 외화사용 통제 조치도 있었다. 북한 당국은 2021년에 재정 악화 대응책의 일환으로 '중앙은행 돈표'를 발행하고 외화 사용을 통제했다. 당국은 경제난이 재정난으로 이어지자 추가 화폐 발행을 통한 자금 유통 확충을 추진했으나, 방역을 위한 국경봉쇄로 화폐 용지 및 인쇄 잉크 수입이 불가능해지자 지난 8~9월 사이에 일시적인 조치로 액면가 5,000원에 해당하는 '중앙은행 돈표'를 발행해 유통시키기 시작했다. 심각한 재정난으로 국가기관과 국영기업의 자금 사정이 악화되어 물자 구입대금이나 급여 지급이 어려워지고 은행에서도 현금 지급이나 송금을 받지 못하는 사태에 이르자 돈표를 발행한 것이다.

그러나 돈표 유통 과정에서 주민들 사이에 "돈표의 질이 실제 돈보다 못하다", "나중에 바꾸어주지 않을 수 있다"며 유통을 꺼리고 액면가보다 깎아 거래하는 등 불신이 조성되고, 돈표 발행에 대해 "생활비 인상을 위해" 혹은 "화폐 교환을 위해 발행했다"는 유언비어가 퍼지는 등 돈표 유통에 따른 불신과 혼란이 확산되었다. 이에 중앙당은 10월 초에 '돈표 발행에 대한 올바른 인식과 유통과정의 편향 극복'을 위한 군중교양과 인민반 회의를 통한 계도 활동을 전개하면서 '돈표 류통정상화 련합지휘부'을 조직해 단속하기도 했다(『아시아프레스』, 2021. 10. 22).

다음은 외화통제 문제이다. 북한주민들은 2010년대 초에 극심한 인플레이션의 경험으로 북한화 대신 달러나 위안화로 자산을 보유하거나 물품 거래를 대체하곤 했다. 이를 달러라이제이션(dollarization)이라고 한다. 이후 고강도 제재로 외화보유고가 감소하자 북한 당국은 내부 유휴 외화자금 동원 방법을 궁리했고,[18] 2020년 9~10월에 내부적으로 외화 사용을 금지하고 환전상을 처형하기도 했다.[19]

2021년 들어 물가와 환율이 안정되면서 역(逆) 달러라이제이션 현상이 발생했다. 심지어 환율이 1달러당 8천원에서 5천원까지 떨어지기도 했다. 역 달러라이제이션 현상의 원인에 대해 학자들은 북한 당국의 외화 사용 통제, 국경봉쇄로 인한 무역(외화 수요) 급감, 북한화의 공급 부족, 북한 내부에서 외화로 지불할 경우 잔돈 처리의 불편함 등의 복합적인 요인을 거론하고 있다. 그러나 북한 당국 입장에서 보면, 역 달러라이제이션은 외화를 흡수할 수 있을 뿐 아니라 통화 주권을 회복해 재정정책 능력을 회복하는 등 국가의 장악력 강화에 이바지하는 것이었다.[20]

3. 경제개혁의 후퇴

2019년 연말 이후 북한의 경제질서 재편방향은 개별 생산 단위의 경영 자율권을 회수하고 국가계획 권한을 강화하는 방향으로 진행되었다. 경제계획・생산통제・자원배분의 전 과정에서 국가의 개입이 증대되었다. 김정은 정권이 5년 전에 전격적으로 시행(2014. 5)한 '사회주의기업책임관리제'는 사실상 유명무실해졌다. 제재의 장기화로 인한 무역의 급감은 산업활동 위축과 시장 마비를 초래했고 이는 재정난으로 이어졌다. 지도자의 핵・미사일 고도화에 대한 지속적인 투자 고집으로 경제잉여의 국방부문 우선 투입은 불가피했다. 제재가 강화되면서 생산활동이 위축됨에 따라 개혁 조치 시행 자체가 큰 의미가 없어졌다. 좋은 기계를 만들었으나 원료 부족으로 사용하지 못하는 형국이었다.

지난 10년간 김정은 정권의 경제관리정책 변화는 개혁추진기, 조정・변형기, 개혁퇴행기로 구분해서 살펴볼 수 있다(표 6). 개혁추진기(2012~15)에는 김정은 위원장이 집권하자마자 경제개혁 의제를 부활시킴에 따라 시장화・분권화 조치가 대폭 확대된다. 일선 생산 현장에

---

18) 북한의 『경제연구』(2020년 4호, 10월 출간)에 게재된 리용일의 「외화예금 및 대부계획의 본질적 내용」 제하 글은 '장롱속 외화'를 끌어 내기 위한 '국가의 작전안'을 소개했다. 리용일은 "국내의 기업체들과 주민들에게 남아있는 '유휴외화자금'은 일정한 기간 생산과 건설, 소비적 목적에 이용되지 않고 일시적으로 놀고 있는 자금"이라며 "이런 자금을 최대한 동원・이용하면 경제건설에 유리한 조건을 마련할수 있다"고 주장했다. 그는 "국내의 기업체들은 정상적인 경영활동 과정에 일시적으로 외화가 모자라는 경우가 있게 된다"며 기업에 외화를 보장해 주는 사업은 "국내의 '유휴외화자금'을 동원・이용하는 사업을 통하여 진행할수 있다"며 장롱 속의 외화 흡수를 대안으로 제시했다.

19) 국정원의 국회정보위원회 보고(2020. 11. 27)에 의하면, 북한은 경제제재로 외화보유액이 급감하자 2020년 가을에 주민들의 외화 사용을 통제했다. 과정에서 시장에서 외화를 바꿔준 평양의 한 거물 환전상을 일종의 시범적으로 처형한 것으로 알려졌다.

20) 『KDI 북한경제리뷰』, 「북한의 역(逆)달러라이제이션: 실태, 함의 그리고 전망」, 2021년 11월호.

경영권이 대폭 위임되고 계획기제도 공식적으로 시장을 활용할 수 있게 되어 당국・생산현장・개인 경제 3주체의 이익은 조화를 추구할 수 있었다. 개혁제도는 농업・기업 등 분야별・단계별로 마련되고 '사회주의기업책임관리제'로 종합되었으며, 분야별 법제화도 이어졌다. 당시 경제 사정은 광공업 수출 및 시장 활성화로 안정세를 유지했으며, 김정은 위원장은 민생 해결에 관심을 보이다가 이내 경제개혁의 정치적 성격을 파악하고 정치・군사 문제로 관심을 전환했으나, 기왕 착수한 개혁 추진 문제에 대해서는 호의적이었다.

개혁 조정・변형기(2016~19)는 김정은 위원장이 지속적인 핵・미사일 고도화로 고강도 제재를 자초해 수출 급감 등 경제가 침체하기 시작한 시기이다. 이 시기의 경제관리는 체제 전반에 물적 토대가 약해지기 시작함에 따라 생산성 제고를 위해 경제주체별 자율성은 인정하는 대신 중앙의 통제력은 강화하는 절충적・이원적 양상을 보였다. 일종의 경제개혁 속도 조절이다. 내각 책임제・중심제 제도도 종래의 당의 행정 대행 방지를 위한 전문성 배려에서 내각의 증산책임을 독려하기 위해 당의 영도가 강조되는 양상으로 변모했다. 이런 현상은 생산현장에 대해서도 자율성보다 책임성을 압박하는 요인으로 작용했다. 2019년 4월 개정 헌법에 '사회주의기업책임관리제'를 명문화하는 등 이전 개혁 조치의 법제화가 있었으나, 이미 현실 경제는 규제로 돌아서기 시작해 제도와 현실 간 괴리가 발생하는 시차가 작용했다.

개혁 퇴행기(2020~)는 코로나19 팬데믹으로 국경봉쇄를 단행해 북한경제가 또다시 높은 계단에서 추락한 시기이다. 2019년 말의 당 전원회의에서 김정은 위원장이 '대미 장기 대결전'을 선언하고, 내부적으로는 자력갱생 투쟁과 경제질서 재편을 무기로 한 '경제 정면 돌파전'을 선언한 시기이기도 하다. 경제규모의 급격한 축소로 생산보다는 분배관리에 치중하게 되고, 당국의 경제 장악력과 시장 통제를 위해 2010년대 후반과 유사한 조치들이 재연되었다. 5개년 경제계획(2021~25)의 착수로 사실상 완충기 전략인 정비・보강 전략을 구사해 추락에서의 탈출을 모색하고 있지만, 성공 가능성은 미지수이다. 중앙의 계획권과 생산 단위의 계획실행에 대한 법적 통제를 다시 강화함으로써 경제관리 개선의 의미는 '사회주의 원칙 고수 = 개선'으로 바뀌었다.

개혁 퇴행기 김정은 정권의 경제관리 목표는 경제에 대한 국가의 장악력 강화로 재정확충을 도모하는 데 있다. 이를 위한 정책수단으로 북한은 국가이익 우선의 경제질서 재편, 생산・유통 현장에 대한 당국의 통제 강화, 통제 지향의 경제관리 관련법 정비, 경제관리기구의 일원화를 통한 장악력 강화를 추구했다. 경제질서 재편방향 재설정 및 현실 경제 적용은 앞에서 살펴보았다. 이하에서는 국가의 장악력 강화를 위한 법제 및 기구 정비・정돈을 살펴본다.

〈표 5〉 김정은 정권의 '경제관리' 방향 변화

구분	개혁 추진기(2012~15)	조정・변형기(2016~19)	개혁 퇴행기(2020~)
김정은 위원장의 관심사	집권 초기 민생문제 → 이내 정치・군사로 전환	핵・미사일 고도화 단, 2018년은 핵협상	국가방위력 건설 우선 국가재정 확충
경제관리 중점 방향	일선 경영 자율권 부여, 계획 기제 내 시장 편입, 경제 3주체 이익 조화	이원화: 미시 자율, 거시 규제 내각 전문성보다 책임성 중시 5개년 전략 추진	국가 우선 자력갱생론 사경제 통제, 재정 확충 5개년 경제계획 추진
경제관리 제도화	개혁 의제 논의 허용, 사회주의기업책임관리제 분야별 입법 조치	헌법 등 개혁 입법 지속 자율과 규제 혼재 제도와 현실 괴리	거시 규제 입법 조치 검찰이 계획실행 감독 경제관리개선 의미 변화
경제사정	교역, 시장 활성화 경제 안정세	제재 자초 → 수출 급감 침체 경제 돌입	국경봉쇄, 수입도 급감 생산 정체, 시장 마비

〈표 6〉 2020년 이후 북한의 주요 경제관리체계 관련 법 정비

법령	개정 요지
인민경제계획법 (2021. 9 개정)	o 계획 외 생산・건설・봉사를 인민경제계획 실적으로 평가하지 않음. o 인민경제계획 감독・통제권을 국가계획위원회 외 검찰기관에도 부여
재정법 (2021. 10 개정)	o 재정의 분배・통제 기능 강화 o 예산 수입 원천을 순소득 → 사회 순소득으로 확대 o 재정 총화를 인민경제계획 수행 총화와 결부
무역법 (2021. 3; 2022. 1 개정)	o 모든 반・출입물품 수출입 신고서를 중앙무역지도기관이 승인 o 무역에 대한 중앙 통제 강화, 국가 유일무역제도로 환원 추진
기업소법 (2020. 11 개정)	o "국가 지도하 생산・경영활동을 사회주의 원칙에 맞춰 진행" * 구체적 조항 미공개, '기지'에 대한 국가의 통제 강화 추정
사회주의상업법 편의봉사법 (2020. 2 개정)	o 시장 통제 강화: 시장 가격 및 활동 허가를 국가(중앙)가 직접 통제 o 편의봉사사업도 국영관리체계에 배속시킴. o 감독기구에 수매상점의 회계보고서를 제출을 의무화

4. 경제규제 입법

북한은 2021년 무렵에도 활발한 경제 관련 입법 동향을 보였다. 이는 그해 2월 당 전원회의에서 김정은 위원장의 경제계획 집행 과정에 대한 법적 통제 강화 지시,[21] 3월에 설치된 '비상설경

21) 김정은 위원장은 2021년 2월의 당 전원회의에서 "검찰기관의 역할을 높여 경제계획을 바로 시달하고 정확히 집행하도록 하겠다 … 경제활동에서 나타나는 온갖 위법행위들과의 법적 투쟁을 강력히 전개해 나갈 것이다"라고 했다. 전원회의에서 토론에 나선 중앙검찰소장 우상혁은 "모든 부문, 기업체들이 경제정책을 철저히 집행하도록 법적대책을 세울 것이다. … 내각의 주도적 역할에 제동을 거는 일체 행위들을 철저히 제압할 것이다 … 중요 공업 부문들을 정비・보강하는 데 걸림돌이 되는 요소들을 찾아내고 연관 단위들에서 책임지고 협동품 생산을 보장하지 않고는 배겨나지 못하게 하겠다"고 했다.

제발전위원회'의 제도 개선 독려 때문인 것으로 추정된다. 그중 경제관리체계와 관련된 주요 입법 실태를 보면 경제사업에 대한 중앙의 통제 강화, 생산·분배의 일원적 관리를 추구한 점이 특징이다. 인민경제계획법은 2021년 9월의 최고인민회의에서 개정되었으며, "경제사업에 대한 국가의 통일적 지도와 계획적 관리 실현"과 "국가경제의 자립성과 계획성, 인민성 강화"를 위해 개정한 것으로 알려졌다.[22] 추가로 알려진 바에 의하면 "검찰기관과 해당 감독통제기관은 인민경제계획 작성 및 시달 정형과 계획 수행에 필요한 로력(인력), 설비, 자재, 자금보장 정형(실태), 계획 및 계약규율 준수 정형, 계획수행 총화 및 실적 보고 정형 등에 대한 법적 감시와 통제를 강화해야 한다"고 규정했다. 기존에는 '국가계획기관과 해당 감독통제기관'이 인민경제계획 사업의 감독·통제를 맡게 돼 있었는데, 개정법에서는 국가계획기관 대신 '검찰기관'으로 적시했다. 개정된 법령은 또 "계획에 없는 제품을 생산하거나 건설, 봉사한 경우에는 인민경제계획 실적으로 평가하지 않는다"고 못 박은 점이 눈에 띈다. "인민경제계획에 없는 제품 생산과 건설은 할 수 없다"면서도 "불가피한 사정으로 계획을 변경시켜 실행하려는 기관은 그것을 비준한 기관의 승인을 받아야 한다"는 기존 법의 단서 조항을 없앴다.[23]

재정법 개정도 민주조선의 법규 해설(2021. 10. 14; 10. 16; 10. 23)을 통해 대체적인 내용이 소개되었다. "국가는 재정의 분배적 기능과 통제적 기능을 강화하도록 한다", "중앙예산은 중앙경제부문에서 창조된 사회순소득(종래는 '순소득 또는 소득')을 기본 수입원천으로 한다", "기관·기업소·단체는 재정총화를 인민경제계획 수행정형 총화와 맞물려 한다"고 개정했다. 재정 규율 통제를 강화하고 세원 범위를 확대하면서 계획수행과의 연계성을 강화했다.

무역법 개정 관련하여서는 2021년 3월 "모든 반·출입물품 수출입 신고서를 중앙무역지도기관이 승인"(『연합뉴스』, 2021. 9. 23), 2022년 1월 "무역에 대한 중앙의 통제 강화"(『노동신문』, 2022. 1. 30)로 알려졌고, 2022년 2월 최고인민회의에서 내각 총리가 "국가의 유일무역제도를 환원 복구하기 위한 사업을 계속 추진하겠다"(『노동신문』, 2022. 2. 8)고 해 무역에 대한 당국의 통제가 강화되었다.

2020년 2월에 사회주의상업법과 편의봉사법도 개정했다. 『데일리NK』 보도(아래 인용문 참조)에 따르면, "시장 가격 및 경제활동 허가를 국가(중앙)가 직접 통제"하고 편의봉사사업도 "국영관리체계에 배속"하는 것으로 변경했다(아래 인용문 참고),[24] 같은 해 11월 북한은 기업소법을 개정해 "국가 지도하 생산·경영 활동을 사회주의 원칙에 맞춰 진행할 것"을

22) 『노동신문』, 「최고인민회의 제14기 제5차회의 1일회의 진행」, 2021. 9. 29.
23) 연합뉴스는 2021년 11월 28일 조선중앙TV가 민주조선을 통해 인민경제계획법 수정 내용을 공개한 사실을 인용해 보도했다. (『연합뉴스』, 「북한, 경제계획 수립부터 실적까지 사법기관이 감시한다」, 2021. 11. 28).
24) 『데일리NK』, 「시장 가격 및 경제활동 허가 국가가 직접 통제…북, 법체계 보완」, 2020. 2. 6.

규정한 것으로 알려졌다.[25] 2021년 11월에 농장법 개정 사실도 알려졌으나 구체적인 내용은 확인되지 않는다. 북한은 경제 계획·통제 기능을 강화하면서 변덕이 드러나는 것을 우려해서인지 구체적인 조문 공개를 꺼리는 경향을 보였다.

기업소법 개정: 2020년 11월 4일 최고인민회의 상임위원회 전원회의는 금연법과 기업소법 수정·보충안을 채택했다. 『데일리NK』는 각 사업 '기지'의 소속을 국가 관할로 이관한다는 내용이 개정 골자라고 전했다. 취재원을 인용해 "사실상 기지장이 없어지고 모든 기지가 기업소 소속이 되도록 정해서 당과 내각의 관리가 강해질 것"이라고 했다. '기지'란 명목상 무역회사에 소속을 두고, 7명가량의 소규모로 움직이는 개인 사업 조직을 말한다. 종래 기지들은 기관에 적을 걸어 놓긴 했으나 실질적으로 국가의 세무 검열이나 총화를 받지 않기 때문에 소속 기관에 외화나 현물을 과제로 내면서도 실제로 어느 정도의 수입을 내고 있는지 집계되지 않았다. 개정 기업소법은 기지 규모가 7명 이상이라 할지라도 독자 단위로 인정하지 않고, 행정상 기관에 소속되어야 한다고 규정해 기관의 당적 지도에 따라 검열 및 총화에도 참가하도록 되었다(『데일리NK』, 2020. 2. 6).

개정된 사회주의상업법에는 시장 운영뿐만 아니라 시장 가격 규제 준수에 대한 내용을 적시해 시장에 대한 통제를 강화했다. '중앙에서부터 지방까지 각 경제 감독 기관이 시장의 관리와 운영을 지도하고 시장에서 거래되는 상품 값은 물론 장세에 대한 요금 규정을 철저히 따라야 한다'는 내용이 추가되었다. 이발, 목욕, 미용, 가공업, 수선업 등 서비스 부문을 규제하는 편의봉사법은 "모든 기관기업소를 국영관리체계에 배속시켜 관리할 것"과 "수매상점의 수입 내역과 주문량을 포함한 회계보고서를 감독기구에 제출해야 한다"는 내용을 보충했다고 한다(『데일리NK』, 2020. 11. 20).

북한의 2020년 이후 경제관리체계 관련 법의 개정 방향은 2015년 무렵과 크게 달라졌다. 2015년 무렵에는 인민경제계획법 개정(2015. 6, 계획지표 분권화), 기업소법 개정(2014. 11, 2015. 5, 기업소지표 신설, 기업에 10대 자율권 부여), 농장법 개정(2012~2015. 6, 4회, 포전담당제, 농장지표, 현물분배), 무역법 개정(2015. 12, 무역 분권화)이 이루어졌다. 당시의 개정 방향은 경제관리체계 개선에 따라 생산 단위에 자율성을 확대해 사회주의기업책임관리제를 뒷받침하는데 주안을 두었다.

25) 『데일리NK』, 「북 기업소법 개정, 통제 강화에 방점…당이 재정 검열」, 2020. 11. 20.

5. 내각 책임제

다음은 내각 책임제・중심제 강화 문제이다. 내각 책임제・중심제는 내각이 중심이 되어 경제관리를 책임지라는 것으로, 원래 취지는 경제관리에서 당의 행정 대행을 차단하고 내각의 전문성을 존중하겠다는 것이다. 경제관리개선과 내각 책임제・중심제 강조는 동전의 양면처럼 함께 강조되곤 했다. 김정일 전 위원장의 선군정치 시기에는 당 조직이 비교적 위축된 권력구조를 운용해 와서 내각 책임제・중심제는 대체로 존중되었다. 다만, 내각이 김정일 전 위원장의 신임을 믿고 급진적인 경제개혁 정책을 추진하자 당이 내각의 독주를 견제해 2005년 이후 한동안 당・정 간에 경제개혁을 둘러싼 정책 갈등이 표출된 사례가 있었다.

김정은 위원장은 집권 이후 내각 책임제・중심제를 지속적으로 강조했다. 2012년에는 경제개혁 추진과 함께 '국방위원회 제1위원장 명령 001호(2012. 4. 30)'로 내각 책임제 이행 여건 조성을 촉구할 정도로 적극적이었다. 이후 경제문제에서 큰 관심이 떠난 뒤에도 내각 책임제를 주기적으로 강조했으며, 심지어 역(逆) 개혁을 추진하면서도 내각 책임제를 강조했다.

김정은 시기 내각 책임제는 두 가지 점에서 김정일 시기의 내각 책임제와 강조점이 달랐다. 김정일 시기에는 경제관리에서 내각의 전문성을 중시하고 당의 관여를 행정 대행으로 보고 배제하는 개념인 반면에, 김정은 시기에는 내각의 전문성보다는 책임성을 중시하면서 내각이 독단적으로 경제를 관리하기보다는 내각이 당의 지도・협력하에 경제를 관리하라는 의미로 바뀌었다. 당의 지도하에 내각의 경제관리 책임성이 강조된 것이다. 이처럼 내각 책임제의 의미가 바뀐 배경에는 과거 경험에서의 교훈이 있는 것으로 보인다. 김정일 시기 말기에 경제개혁을 둘러싼 당정 갈등의 경험으로 당과 내각의 협력이 강조되었고, 김정은 위원장 집권 이후 당 중심의 정치를 추진했기 때문에 당의 지도적 역할이 중시되었다.

경제문제에 대한 당의 지도가 강조된 시점은 2015년 당 창건 70돌 및 2016년 제7차 당대회를 계기로 여러 차례 노력 동원 운동을 전개한 무렵부터였다. 김정은 위원장이 핵・미사일 고도화에 집중하기 시작한 시점과도 일치한다. 이 무렵부터 경제문제에 대한 당의 간섭이 늘었고, 내각의 경제 간부들을 당 중앙위원회 위원, 나아가 정치국 후보위원・위원으로 충원하는 당・정간 직위 중복 현상도 현저해졌다. 경제관리에서 정치 논리도 적극적으로 반영하라는 당의 포섭이었다.

당의 간섭 심화 과정을 구체적으로 살펴보자. 김정은 시기 경제관리 문제에 대한 당정협력 동향은 경제관리개선 입안 및 추진, 5개년 전략에 이은 5개년 계획 입안 및 추진 과정에서

나타났다. 2019년 12월의 당 전원회의 이후 통제 경제복원 과정에서는 더욱 두드러졌다.

2012년 초기 경제개혁 입안 시 내각에서는 노두철 국가계획위원장을 책임자로 하는 '12.28 상무'가 주도했고, 당에서는 몇 개월 후 설치된 '당 18부'(경제정책·개혁 연구기구로 추정)가 개혁 방향을 지도하는 협조가 이루어졌다. 2013년 4월 이후에는 다시 총리로 등용된 박봉주가 경제관리개선 조치를 비롯한 경제정책 집행 책임을 맡았다.

3년간 순천비날론연합기업소 지배인으로 쫓겨났던 박봉주는 김경희의 추천으로 당 경공업부 부부장·부장에 등용되어 다시 중앙으로 올라왔으며, 2013년 4월에 다시 내각 총리로 등용되었다. 2016년 5월에는 제7차 당대회에서 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원회 위원 6월에는 국무위원회 부위원장을 겸직했다. 그는 2019년 4월에 내각 총리에서 당 경제담당 부위원장(비서)으로 옮긴 후 2021년 1월 제8차 당 대회를 끝으로 은퇴했다. 박봉주는 김정일 시기 3년여(2003. 9~2007. 4), 김정은 시기에 6년간(2013. 4~2019. 4) 내각 총리를 맡았다. 당 경제 부위원장 2년을 보태면 8년간 김정은 정권의 경제정책을 책임진 셈이다.

북한은 제8차 당대회 인사공보에서 "당 경제정책실장 전현철을 부총리(당 정치국 후보위원 겸직)에 임명"한다고 밝힘으로써 '당 경제정책실'의 존재를 공개했다. 당 경제정책실이 실제 설치된 시점은 2019년 하반기로 알려졌으나, 당 18부가 경제정책실의 전신이거나 동일 기구일 수도 있어 좀 더 추적이 필요하다. 어쨌든 경제정책실 신설 확인 시점은 박봉주가 당 부위원장으로 자리를 옮긴 직후이다. 전현철은 2022년 6월에 당 전원회의에서 당 비서 겸 경제부장 및 국무위원으로 승진했다. 그는 김정일 시기 박봉주 내각에서 내각 사무국장을 역임하며 박봉주를 보좌한 인물이다.

김정은 시기 경제정책을 주도한 인물들은 박봉주, 노두철, 전현철 등 김정일 시기 경제개혁을 추진한 인물들과 상당 부분 중복된다. 그런데 김정은 시기 박봉주 내각의 정책 방향은 김정일 시기와 달랐다. 김정일 시기에 박봉주 내각은 당과 대립각을 감수하면서 경제관리의 효율성에 초점을 두고 시장경제에 준하는 경제개혁을 시도했다. 그러나 김정은 시기에 박봉주 내각은 당과 협조 관계를 유지하면서 생산 현장의 자율성을 구현하는 미시관리와 국가재정 확충을 위한 거시관리 간에 절충을 추구했다. '사회주의기업책임관리제'는 일선 생산 현장에 경영 자율권을 부여하는 대신 증산 책임을 부과해 국가의 경제잉여 확보를 늘리겠다는 전략이다.

2019년 12월에 당 전원회의에서 북한의 경제관리 기조가 복고 및 반(反)개혁 기조로 전환되기 이전까지 당·정 간 경제정책 관리를 위한 협조 관계는 비교적 원만했던 것으로 평가된다. 김정은 위원장 집권 초기 내각이 큰 폭의 경제개혁을 추진하는 데 당이 협조했고, 2017년 이후 고강도 제재로 경제 운영 여건이 달라지자 박봉주 내각은 시장과 계획, 분권화와

중앙집권화 사이의 균형점 재조정에 협조했다. 김정일 시기에 개혁정책을 함께 추진했던 경제 간부들이 김정은 시기에 내각과 당에 골고루 포진해 초기 개혁에 원활한 협조가 이루어졌고, 이들은 또 김정일 말기 때 숙청(하방, 혁명화 교육) 과정을 거치면서 정치를 배워 경제와 정치 논리를 절충할 줄 알게 되었다. 그러다가 2019년 4월에 김정은 위원장이 박봉주를 당 부위원장으로 전출시킨 것은 정치 논리에 따른 경제관리, 즉 경제잉여의 국방공업 최우선 조달에 있어서의 장애물 제거 의도일 수 있다.

이후 북한경제가 급격히 추락해 장악력 강화가 필요해지면서 당의 경제개입이 더욱 잦았다. 2020년 8월 당 전원회의는 제8차 당대회 소집을 예고하면서 5개년 전략의 실패 원인 검증을 위해 당 간부들로 '비상설 중앙검열위원회'를 구성했다. 2021년 3월에는 5개년 계획 추진의 걸림돌 제거와 당국의 장악력 강화를 위해 '비상설경제발전위원회'를 설치했다. 정책 보완・제도 정비를 넘어 집행 과정에도 관여했다. 시군당 책임비서 강습회(2021. 3)를 소집해 '당정책 집행에 대한 시군별 실적순위'를 발표했고, 당 전원회의에서의 상반기 총화를 앞두고는 당 고위 간부들로 '실무지도 소조'를 각도에 파견해 증산 투쟁 실적을 사전 점검했다(2022. 5).

6. 특수단위 통제

김정은 시기 박봉주 내각이 과거와 달리 과감하고도 끈질긴 개혁을 요구해 성과를 거둔 조치가 하나 있다. 특수 생산단위 통제, 특권경제 축소 문제에서 내각의 의견이 반영돼 일정한 성과를 거뒀다. 특수단위란 북한경제의 분절적 경제 특성으로, 내각의 통제 밖에 있는 당・군 산하 생산・봉사, 외화벌이 기지를 일컫는다.

김정일 시기에도 내각은 특수단위의 축소를 시도했으나 실패했다. 김정일 전 위원장의 지시에 따라 경제개혁 정책을 연구한 내각 산하 '6.3 그루빠'는 2001년 연말에 지도자에게 개혁 건의안을 보고한다. 거기에는 '내각책임제를 구현하기 위해서는 특수부문을 줄여야 한다'는 내용도 포함되었다. 그러나 김정일 전 위원장은 "고난의 행군 시기에 특수단위가 일정한 역할을 했다"며 이를 수용하지 않았다. 박봉주 내각의 개혁 상무조도 2004년 6월에 급진적인 개혁을 추진하면서 근본적인 개혁에 지장을 초래하는 정점에 특수단위가 있다는 인식을 드러냈다. 이들은 "쌀 공급과 관련된 특수가 너무 많다. 전부 없앨 수 없다면 내각과 합의하에 엄격한 기준을 만들어야 한다. 여러 권력 기관들에 의해 그 기준이 흐지부지되는 일이 없어야 한다"고 했다.[26]

김정은 시기에 박봉주 내각은 다시 특수단위 통제를 시도했다. 2014년 7월에 내각은 내각의 일원적 경제관리를 위해 당·군 산하 특수단위에 대해 다음과 같은 3가지를 협조 요청하라고 산하기관에 지시한다. 첫째, 생산활동 과정에서의 제반 통계자료를 요청할 것, 둘째, 중요 자재 수급·가격결정 등 생산활동 전반에 영향을 미치는 중요 경영활동에 대해서는 내각 측과 협의하도록 할 것, 셋째, 더 이상의 특수단위 확장은 인정하지 말 것. 이는 그해 5월에 김정은 위원장이 '5.30 담화'로 '우리식경제관리방법'을 발표하면서 경제 전반에 대한 '국가의 통일적 지도와 전략적 관리 실현'을 주문한 데 따른 조치였다. 〈표 7〉은 당시 내각의 요청사항을 정리한 것이다. 당시 필자의 판단은 특수 단위들이 이따금 통계 제출 의무나 형식적으로 이행하고 다른 요청사항은 북한의 권력구조 특성상 이행될 가능성이 없다고 판단했다. 그러나 결론부터 밝히면 최근 들어 거의 이행되고 있다.

내각은 2014년 이후에도 경제의 통일적 관리를 명분으로 당·정 협의나 제의서를 통해 '특수단위 협조'를 압박했으나 상당 기간 이행되지 않았다. 이는 김정은 위원장이 2019년 12월의 당 전원회의에서 '모든 단위들의 경제통계 제출 의무"를 강조했다는 점에서 확인된다. 그러나 2021년에 김정은 위원장이 "단위 특수화와의 전쟁"을 선포한 이후 사정은 달라지기 시작했다. 김정은 위원장은 2021년 당대회에서 "앞으로 특수성 운운하며 국가의 통일적 지도를 저해하면 어느 단위를 불문하고 강한 제재를 취한다"고 경고했다. 이어 2월 당 전원회의(2.8)에선 "단위 특수화와 본위주의를 세도와 관료주의, 부정부패 행위와 다를 바 없는 혁명의 원쑤, 국가의 적으로 엄중히 하고 전면적인 전쟁을 벌이기로 한 당중앙위원회의 결심"을 표명했다. 이 회의에서 토론(2.11)에 나선 중앙검찰소장은"특수의 울타리를 쳐 놓고 법의

〈표 7〉 내각의 '특수단위 통제' 협조 요청(내각 결정 43호, 2014. 7. 10)

협조 사항	규제 경제활동	실효성 평가
내각에 통보 혹은 자료 제출 의무	계획·재정·통계·화폐유통·로동보수·가격·수출입사업·합영·합작기업·해외기술협조단 조직 및 운영·투자유치활동 등과 관련하여 제기되는 문제들	이행 가능성 있음. * 당시 필자의 판단
내각 해당 부처와 토의 → 합의 의무	전력과 연유·강재·시멘트 등 중요자재, 식량, 자금(외화 포함) 보장, 로력보충, 생활비기준, 가격제정과 관련한 문제들	이행 가능성 낮음.
철폐 대상	'특수' 간판 아래 제각기 기업소들을 만들어 놓고 제각다리로 생산과 경영 활동을 벌려나가는 현상, 국가의 법과 규정에 벗어난 ≪특수≫ 단위들	이행 가능성 거의 없음.

26) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 서울: 북한연구소, 2019, pp.84~85, pp.171~172.

통제 밖에서 사회주의 경제관리 질서를 난폭하게 위반하는 단위들에 대한 법적 감시를 공격적으로, 연속적으로 진행할 것이라"고 했다.

김정은 위원장은 2022년 9월의 시정연설에서 "경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서가 강하게 세워졌다"고 평가했다. 이제 '단위 특수화와의 전쟁' 선언으로 특수 경제단위들도 생산통계를 내각에 통보하고 중요 생산활동 변화에 대해서는 내각과 일부 협의하는 등 내각의 장악력이 특권경제에까지 접근하는 '성과'를 거둔 모양이다. 이 '성과'에는 3가지 요인이 작용했다. 경제 위축으로 특권경제가 발붙일 공간이 크게 줄었다는 점이 작용했다. 다음으로, 경제의 일원적 관리 실패에 따라 지도부의 잇단 비판에 직면한 내각이 특수단위와의 맞대결도 마다하지 않고 문제를 끈질기게 제기했기 때문에 가능했다. 특히 김정은 위원장이 직접 '전쟁'을 선포하고 당적·법적 통제를 동원함으로써 오랜 '특권'도 흔들릴 수 있었다.

이 현상이 언제까지 유지될지는 미지수이다. 독재 정치의 통치 전략상 장차 북한경제 전반이 활성화되면 다시 특권경제가 부활하리라는 것은 불문가지다. 그렇지만 여기서 주목해야 할 점은 김정일 시기에 난공불락이었던 요새도 이후 위기가 닥치니 무너졌다는 사실이다. 김정은 위원장 정권에서 경제발전을 저해하는 장애물은 핵개발이다. 이 장애물도 북한 내부의 위기를 더 심각하게 만드는 요인이 되면 제거될 수 있다. 단. 김정은 위원장이 9월의 시정연설에서 밝힌 미국의 대북제재·봉쇄 전략이 견고하게 유지되어야 가능할 것이다. 김정은 위원장은 "미국이 북한 내부에 핵을 선택한 대가(代價)에 대하여 생각해 보게 하고, 인민들의 불만을 유발해서, 당이 스스로 핵을 내려놓게 하려고 하며, 궁극적으로는 북한을 붕괴시키려 한다"고 했다.

Ⅴ. 핵개발 노선

1. 김정은 위원장의 핵담론 변화

김정은 정권 들어 북한의 핵담론은 양적·질적으로 풍부해졌다. 김정은 위원장이 대미 강압 차원에서 공개적으로 핵 고도화를 추구하면서, 일정한 성과를 거두면 치적 선전 차원에서 공개했기 때문이다. 김정은 위원장의 핵담론은 핵 고도화 진전 과정에 따라 대상과 내용을 달리했다. 집권 초에는 대외 명분 쌓기 차원의 핵위기 유발(2012년~2013년 3월)에, 병진노선 선언 직후에는 대내 핵개발 정당화(2013년 3~4월)에, 본격적인 핵·미사일 고도화 추진

시기(2014~16년)에는 대내외를 다 고려해 핵능력 확충을 촉구하거나 위협 능력 과시에 주안을 두었다. '국가 핵무력 완성' 선언(2017. 11)을 계기로 대내외에 핵보유국론을 전개하다가, 2018년 협상 시기에는 대외용인 비핵화 담론을 내세웠다.[27]

2019년 협상 결렬 이후에는 다시 대내외에 핵 증강론을 전개했다. 이후 트럼프 전 대통령과의 담판에 미련을 버리지 못한 김정은 위원장은 2019년 4월 미국에 '연말 시한으로 새로운 셈법의 협상'을 제안했으나 연말이 지나자 다시 핵 증강론을 제기했다. 그해 12월의 당 전원회의(12. 28~31)에서 김정은 위원장은 미국이 시간 끌기를 하고 있다면서 '충격적인 실제 행동'으로 넘어가고 '새로운 전략무기를 목격하게 될 것'이라면서 '핵 억제력의 경상적 동원 태세 유지'를 선언했다. 2020년 10월 당 창건 75돌 열병식 연설에서 김정은 위원장은 '최강의 군력 비축'과 '전쟁 억제력 강화'를 주장하면서 '미제가 원하는 어떤 형태의 전쟁에도 다 상대해 줄 수 있다'고 했다. 열병식 퍼레이드에서는 지난해 연말에 거론한 '새 전략무기'들을 공개했다. 신형 ICBM, 신형 SLBM 북극성-4형을 선보였고, 초대형 방사포 등 다종의 신형 전술 무기를 선보였다.[28]

2021년 1월의 제8차 당대회에서 김정은 위원장은 '국가방위력 지속 강화'를 주장했다. 북한의 "인내심에도 불구하고 미국의 적대 정책이 극심해지고, 적들(한국)의 첨단무기 반입이 늘고 있는 것을 보면 무사태평할 수 없다"고 했다. 각종 전략 신무기 개발 계획도 공개했다. 국방력 발전 5개년 계획의 핵심 5대 과업으로 극초음속 미사일, 고체연료 ICBM(대륙간탄도미사일), 여러 개의 핵탄두를 서로 다른 목표물로 유도하는 다탄두(多彈頭) 개별유도기술(MIRV), 핵 추진 잠수함 및 SLBM(잠수함발사탄도미사일), 군사정찰위성과 무인정찰기 개발을 예고했다.

제8차 당대회 총화 보고의 핵담론은 다음과 같은 특징을 보였다. 첫째, 김정은 위원장의 핵개발 업적을 모든 수사를 동원해 찬양함으로써 핵개발을 김정은 위원장의 통치 궤적 자체로 의미 부여했다. 둘째, 핵개발 지속의 이유를, 정권이 직면한 대외환경을 넘어 '혁명 및 지정학적 특수성' 등 정권의 태생적 조건과 연계시켜 절대화했다. 셋째, '적대세력들의 위협이 종식될 때까지' 사실상 핵증강을 계속한다는 영구화가 표방되었다. 넷째, 핵 고도화를 넘어 전술핵무기·초대형 핵탄두 등 핵 첨단화와 대량생산을 추구함으로써 민생 향상은 무기한으로 유예되었다. 결국 김정은 위원장의 제8차 당대회 핵담론은 정책 담론을 뛰어넘어 '핵보유국 신화 창조' 수준으로 절대화되었다. 핵증강의 지속을 누구도 이의를 달 수 없는 영구 노선으로 격상되었다.[29]

---

27) 한기범, 「김정은의 핵담론」, 김진하 외 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』, 서울: 통일연구원, 2021, pp.141~142.
28) 위의 책, p.127, p.144.

2. 선제 핵 타격론

북한은 올해 1월 19일의 당 정치국 회의에서 모라토리엄 철회를 예고했다. “미국의 적대정책과 군사적 위협이 묵과할 수 없는 위험한 계선(red-line)에 이르렀다고 평가하고 미국과의 장기적인 대결에 준비해야 한다”고 의견을 모으면서 “북한의 물리적 힘을 다지는 실제적인 행동으로 넘어가야 한다”고 결론 내렸다. 그리고 실제로 장기리 탄도미사일을 여러 차례 시험발사 했으며, 모라토리엄의 다른 축인 핵실험 유예마저 깰 가능성도 제기되었다. 북한은 2022년 들어 9월 12일 현재까지 19차례(날짜 기준)의 미사일 시험발사를 했다(방사포 발사 4회를 포함하면 23차례 발사체 도발).

김정은 위원장은 올해 4.25 열병식에서 ‘대남 선제타격론’을 공식화했다. 북한이 전술핵무기로 대남 선제타격 위협을 공식화하는 과정은 2021년 당대회에서의 다종의 전술 무기 과시, 2022년 김여정 부부장의 4.4 담화 및 김정은 위원장의 4.16 발언을 거쳐 4.25 열병식에서 김정은 위원장의 ‘어떤 세력이든 선제타격 가능’ 주장으로 발전했다.

김정은 위원장은 4.25 열병식 연설에서 “우리 핵무력의 기본사명은 전쟁을 억제함에 있지만 우리가 바라지 않는 상황이 조성되는 경우에까지 우리의 핵이 전쟁 방지라는 하나의 사명에만 속박되어 있을 수는 없다”면서 “어떤 세력이든 우리 국가의 근본 이익을 침탈하려 든다면 우리 핵 무력은 자기의 둘째가는 사명을 결행하지 않을 수 없을 것”이라며 ‘선제 핵 타격’을 시사했다. 그리고 북한의 “핵 무력은 언제든지 자기의 책임적인 사명과 억제력을 가동할 수 있게 철저히 준비되어야 한다”고 하며 상시 핵 발사 태세를 강조했다(이상 『노동신문』, 2022. 4. 26).

6월의 당 전원회의(6.8~11, 8기 5차)에서도 “국가방위력 강화에 계속 큰 힘을 넣을 데 대하여”가 논의되었고, 이어 소집된 당중앙군사위원회 회의(6.21~23)에서도 “국가방위력을 급속히 강화 발전시키기 위한 중핵적인 문제”가 상정되었다.[30] 그 회의에서는 “전선부대 작전 임무에 중요군사 행동 계획 추가”, “전쟁억제력 강화를 위한 군사적 담보를 세우는 문제”, 이를 위한 “군사 조직편제 개편안 비준”이 있었고, 김정은 위원장은 “오늘의 투쟁은 군의 절대적인 힘과 군사 기술적 강세 유지・향상을 요구하고 있다”며 핵능력 확장을 다시 독려했다(『노동신문』, 2022. 6. 24).

---

29) 위의 책, pp.144~145.
30) 그 외의 의제로는 당중앙군사위 부위원장 직제를 2개로 증설해 박정천에 추가해서 리병철을 부위원장에 선거했고, 각급 군사위원회의 기능과 역할 제고를 위한 중대 사항 결정이 있었으며, 올해 상반기 국방성과 총참모부, 총정치국, 각급 부대 지휘관 참모부와 군 정치기관의 활동 상황을 결산했다.

3. '핵무력 정책' 법제화

북한은 2022년 9월 7~8일 만수대의사당에서 최룡해 최고인민회의 상임위원장 사회로 최고인민회의 제14기 제7차 회의를 진행했다. 회의에서는 4가지 '의정'(의제): ①" 사회주의농촌발전법을 채택함에 대하여" ② "원림록화법을 채택함에 대하여" ③ "법령 핵무력정책에 대하여" ④ 조직문제를 논의했다. 그중 농촌발전법과 원림녹화법의 내용은 보도하지 않았다. '핵정책' 법제화는 박정천 당 중앙군사위원회 부위원장이 보고하였고, 전문을 공개하였다. 조직 문제로는 최고인민회의 상임위원회 위원인 김영철을 소환하는 대신 리선권을 보선하였고, 최고인민회의 법제위원장에 박수일을, 예산위원장에 전현철을 보선했다(이상 『노동신문』, 2022. 9. 8; 2022. 9. 9).

김정은 위원장은 최고인민회의 2일차 회의(9.8)에 참석하여 시정연설을 했다. 북한은 2019년 8월의 헌법 개정으로 "국무위원회 위원장은 최고인민회의 대의원으로 선거하지 않는다"는 조항(101조)을 신설해 김정은 위원장의 최고인민회의 참석 의무를 배제했다. 그러나 김정은 위원장은 때때로 국무위원장 자격으로 최고인민회의에 참석해 시정연설을 했다. 이번 시정연설에서는 '핵무력 정책' 법제화와 '국가 방위력 우선 건설'의 당위성을 주장하는 데 40%가량을 할애하고, 이어 '5개년 경제계획의 성공'을 독려하면서 '당과 인민대중의 일심단결'을 촉구하였다.

북한은 '핵무력 정책' 법령 전문(全文)을 공개(9.9)했다. 법령은 전문(前文)과 핵무력의 사명・지휘통제, 핵무기 사용원칙과 조건, 핵 동원 태세 및 질량적 강화, 핵무기 관리 및 전파방지 등 11개 조항으로 구성되었다. 이 법은 북한이 '핵보유국 지위'에 있음을 규정하면서 '핵포기는 없다'는 점을 못 박고, '핵 사용 5대 조건'을 제시해 다양한 '핵 선제공격' 가능성을 열어 놓아 핵 사용 문턱을 대폭 낮춘 공세적인 법이며, 김정은 위원장에게 핵 지휘 전권을 쥐여 준 점이 특징이다. 언제든 핵 도발을 할 수 있다고 믿게 해 한・미를 핵 인질로 삼겠다는 의도였다.

전문(前文)에서는 먼저 북한이 "책임적인 핵무기보유국"이라고 규정해 이를 국제사회에 기정사실화했다. 이어 법제화의 목적이 "핵무기보유국들 사이의 오판과 남용을 막음으로써 핵전쟁 위험을 최대한 줄이는 데 있다"고 장식 조항을 두었다. 그리고 북한의 핵무력은 "주권과 영토 완정, 근본 이익을 수호하고 한반도에서 전쟁을 방지하며 세계의 전략적 안정을 보장하는 수단"이라고 주장했다. 여기서 북한은 '영토 완정'이라는 표현을 썼는데 이는 '핵무력에 의한 남조선 해방'을 의미한다. 지난 2021년 1월 당 규약 해설에서도 북한은 같은 주장을 했다.

3조는 북한의 "핵무력은 국무위원장(김정은)의 유일적 지휘에 복종한다"고 규정해 김정은 위원장에게 독점적 핵 지휘통제권이 있음을 명시했다. 그리고 "국무위원장이 임명하는 성원들로 구성된 '국가핵무력지휘기구'는 핵무기와 관련한 결정으로부터 집행에 이르는 전 과정에서 국무위원장을 보좌한다"고 했다. 특히 "핵무력 지휘통제 체계가 적대세력의 공격으로 위험에 처하는 경우 사전에 결정된 작전방안에 따라 … 핵타격이 자동적으로 단행된다"고 규정해 어떤 형태라도 수뇌부를 겨냥한 참수 작전이 시도되면 선제 핵공격을 할 수 있도록 했다.

5조에서는 "비핵국가들이 다른 핵무기보유국과 야합하여 북한을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 이 나라들을 상대로 핵무기를 사용하지 않는다"고 해 소극적 안전보장을 규정하는 모양새를 갖추었다. 그러나 이는 거꾸로 한미연합훈련에 대해서도 핵무기 사용이 고려될 수 있도록 규정한 것이다.

6조에서는 핵무기 5대 사용조건을 내걸었다. ① "북한에 대한 핵무기 또는 대량살륙무기공격이 감행 또는 림박하였다고 판단되는 경우" ② "지도부와 핵무력지휘기구에 대한 적대세력의 핵 및 비핵공격이 감행 또는 림박하였다고 판단되는 경우" ③ "중요 전략적 대상들에 대한 치명적인 군사적 공격이 감행 또는 림박하였다고 판단되는 경우" ④ "유사시 전쟁의 확대와 장기화를 막고 전쟁 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기되는 경우" ⑤ "기타 국가 존립과 인민의 생명·안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생한 경우" 핵무기로 대응할 수 있다고 했다.

이 조항은 북한의 핵 태세가 분쟁의 초기부터 핵사용 가능성을 열어 놓는 비대칭 확전 태세에 있음을 말해 준다.[31] 핵무기로 재래식(비핵) 공격에 대응할 수 있음은 물론이고 다양한 경우에 선제공격 가능성을 열어 놓았다. '공격이 임박한 경우', '전쟁 주도권 장악을 위해', '국가 존립과 인민 생명·안전에 파국적인 위기가 초래'한 경우 등 자의적 해석의 여지가 넓게 규정해 사실상 모든 상황에서 핵공격을 감행할 수 있게 했다.

7조에서는 "핵무력의 경상적 동원 태세 유지"를, 9조에서는 "핵무력의 질량적으로 갱신·강화" 및 "핵무기사용전략의 정기적 갱신"을 규정했다. 10조는 '전파방지' 조항으로 "북한은 책임적인 핵무기보유국으로서 핵무기를 다른 나라의 령토에 배비(배치)·공유하지 않으며 핵무기와 관련 기술·설비·무기급 핵물질을 이전하지 않는다"고 규정했다. 11조에서는 2013년 4월 1일에 채택한 법령 '자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여'를 폐기한다고 했다.

형식면에서 볼 때 북한의 '핵정책 법령'은 미국(핵태세보고서, Nuclear Posture Review)과

31) 북한은 법령 '자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여'에서는 최고사령관의 지시에 의해 보복용에 한정해 핵무기를 사용할 수 있다고 명시했고, 제7차 당대회에서는 핵으로 공격받지 않는 한 핵무기를 먼저 사용하지 않겠다(No First Use)고 주장했다.

유사하게 핵 독트린을 세부적으로 규정해 명문화한 점이 특징이다. 미국을 제외한 대부분의 핵보유국은 특정 상황에서 선택의 제약을 피하려고 최대한 전략적 모호성을 유지하는 데, 북한은 핵 교리를 구체적으로 규정해 공개했다. 억지 효과를 키우고 '만능의 보검'으로 활용하겠다는 의도를 드러냈다.

4. 김정은 위원장의 시정연설: '핵포기 불가' 선언

김정은 위원장은 이번 최고인민회의에서 북한정권의 당면 과제를 밝히는 비교적 장문의 시정연설을 했다. 전반부에서 핵정책 법제화의 배경과 의의를 설명하면서 법제화에 이르기까지 주민들의 '고통 감수와 지지 찬동'에 감사하다고 했다. 미국이 북한 내부에 핵문제와 관련한 갈등을 유발해 핵포기를 하도록 유도하고 있는데, 이는 "오판"이며 "핵 포기는 없다"고 선언했다. 김정은 위원장은 '비핵화는 없다'는 점을 명확히 하기 위해 법제화했으며, 법제화는 북한의 "핵보유국 지위 불가역화"에 큰 의의가 있다고 했다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 미국의 노림수를 거론했다. "미국은 제재·봉쇄로 북한에 간고한 환경을 조성해, (북한 사람들이) 내부적으로 발전환경에 대한 불확신성과 위협을 느끼게 하여 핵을 선택한 대가(代價)에 대하여 생각해 보게 한다"고 했다. 이어 "인민들의 불만을 유발해서, 당이 스스로 핵을 내려놓게 하려고 하며, 궁극적으로는 북한을 붕괴시키려 한다"고도 했다. 북한정권은 그동안 외부의 포용이든 강압 정책이든 단물만 빨아먹고 수령 독재에 불리하면 회피하는 출구전략(exit strategy)을 구사해 왔다. 개혁·개방 유도가 북한 정권 붕괴를 유도하기 위한 '평화적 이행전략'이라고 주장했듯이, 제재·압박도 붕괴 유도를 위한 '강압적 이행전략'이라는 논리이다.

주목할 점은, 핵 정책·노선을 둘러싸고 북한주민들 사이에 '불만이 없다'는 점을 미국의 의도 설명보다 더 비중을 두어 강조했다는 점이다. 김정은 위원장은 "적들이 오판했다", "백년을 제재해 봐라. 지금 겪는 곤란을 면하자고 자위권을 포기할 우리가 아니다", "핵을 대부(貸付)로 개선된 경제생활 환경을 추구하지 않는다" "미국은 절대로 인민의 선택을 바꿔놓지 못할 것이다" "우리는 지금의 이 환경에서 우리 힘으로, 우리 식대로 살아 나갈 수 있다"며 '주민들이 핵무력 정책을 전적으로 신뢰한다'는 점을 반복해서 강조했다.

이어 지금에 이르기까지 주민들의 "고통 감수"와 "지지·성원"에 사의를 표했다. "(핵보유국) 성과는 인민들의 아낌없는 지지·성원과 고귀한 피땀, 형언할 수 없는 고생과 바꾼 것이기에 더욱 소중하다", "핵무력 건설에는 … 인민들이 허리띠를 더 조이고 배를 더 곯아야

했으며, 엄청난 생활난이 초래되었다", "모진 고생을 감내하면서 굴하지 않고 승리를 믿어준 인민이 아니었다면 핵보유의 길을 끝까지 걸을 수 없었을 것이다", "나는 당과 정부를 대표하여 인민들에게 감사의 인사를 드린다"고 했다.

그리고 "절대로 먼저 핵포기란, 비핵화란 없다"고 단언했다. "그를 위한 협상도, 그 공정에서 서로 맞바꿀 흥정물도 없다"고 했다. 핵정책 법화로 "핵보유국으로서 우리의 지위가 불가역적인 것으로 된다"면서 "핵은 우리 국위이고 국체이며 인민의 자랑"이라고 했다. "미국과 추종무리들의 반공화국 책동이 끝장나지 않는 한 핵무력 강화 로정은 끝나지 않을 것이다", "우리의 핵을 놓고 더는 흥정할 수 없게 불퇴의 선을 그어놓은 데에 핵무력 정책의 법화가 가지는 의의가 있다"고 했다.

이상과 같은 '핵정책 법령'과 관련한 김정은 위원장의 시정연설은 두 가지 메시지를 던지고 있다. 하나는, 미국에 대해 제재를 그만두고 핵군축 회담에 나오라는 것이다. 핵포기는 없다고 단언함으로써 중간선거를 앞둔 바이든 행정부의 대북정책에 변화를 유도하려는 의도가 엿보인다. 미국 사회에 비핵화보다 북한 핵관리(사실상 핵보유 용인)에 주력해야 한다는 여론이 있어, 북한이 이 틈새를 파고들려는 것이다.

다른 하나는 북한 내부용이다. 비등하는 내부 불만을 무마하기 위한 것이다. 필자는 김정은 위원장의 설명방식이 '인민의 불만 유도, 인민의 생활난, 인민의 고통 감수・선택' 등 인민을 중심으로 논리를 전개하고 있다는 점에서 '핵정책 법령' 관련 시정연설은 내부 설득에 더 비중을 둔 연설인 것으로 판단한다. 다음과 같은 목적을 고려했을 것이다.

첫째, 내부 불만 확산 차단이다. 김정은 위원장이 분석한 미국 의도대로, 제재 장기화에 따른 극심한 생활난으로 북한 내부에 핵정책을 둘러싼 이견이 없을 리 없다. '핵무기가 밥을 먹여 주느냐'는 주민들의 불만이 커지자 이를 차단하기 위해 김정은 위원장이 서둘러 주민들의 "고통 감수"와 "지지・성원"에 감사를 표시한 것으로 추론된다. 물론 북한의 '핵보유국' 혹은 '전략 국가' 선전에 자긍심을 갖는 주민들도 없지 않을 것이다.

둘째, 핵개발 노선의 절대화를 위해서이다. 제8차 당대회 이후 북한은 모든 수사를 동원해 김정은 위원장의 핵개발 업적을 늘어놓아 핵개발 노선은 김정은 위원장의 통치궤적과 일체화되었다. 그 결과 김정은 위원장의 핵담론은 전략・전술 차원을 넘어 '신화' 수준으로 절대화되었다. 수령 절대주의 구축에 성공한 김정은 위원장은 '핵보유국 신화'를 창조함으로써 권력 엘리트들과 주민들을 이 신화의 포로로 만들어 이견을 제기하지 못하게 했다.[32] 이번 핵정책 법제화는 북한 내부에서의 이견 대두로 흔들리는 '신화'를 고정시키기 위해 못을 박은 것이다.

32) 한기범, 「김정은의 핵담론」, 김진하 외 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』, 서울: 통일연구원, 2021, pp.144~145.

셋째, 핵 증강 노선의 지속을 위해서다. 김정은 위원장은 시정연설 후반부에서 분야별 과제를 제시했는데, “국가방위력 건설을 최우선시, 최중대시 해야 한다”면서 이를 “제1혁명 과업”으로 내세웠다. “핵정책을 국법으로 고착시킨 결단에 반동 세력들이 더 발악적으로 나올 것”이라고 했다. 미국이 한반도 주변에 “핵 공격 무기들을 대대적으로 투입”하고 있고, 남한도 한미확장억제력의 실행력을 높이고 한미연합 방위태세를 강화하면서 한국형 3축 타격체계를 구축하고 있다고 소개했다. 이에 대비해 “전술핵 운용 공간 확장 및 다양화를 통한 핵 태세 강화”와 “첨단 전략·전술 무기체계의 실전 배치 사업”을 다그쳐 “전쟁억제력 강화에 총력전”을 촉구했다.

Ⅵ. 맺음말(요약)

북한이 당면한 가장 심각한 과제는 추락한 경제를 다시 회복하고, 제재와 핵 고도화 사이의 딜레마를 극복하는 일이다. 본고에서는 김정은 정권이 양립하기 어려운 경제 회복 문제와 핵 고도화 문제를 어떻게 해결하려고 하는지, 경제 및 핵 정책을 둘러싸고 북한 내부에 이견(異見)과 갈등은 없는지를 규명하고자 했다. 2020년 이후에 북한 내부의 수령 절대화, 경제관리방식의 전개 과정, 핵담론의 변화 분석을 통해 그 성과와 한계를 살펴보았다.

핵심 개념은 수령 유일영도체계의 재 복원과 간부 및 주민들 사이의 긴장 관계 증대, 부족의 경제 심화에 따른 분배 위주의 정책관리와 시장화·분권화에서 역행하는 퇴행적인 경제 질서 재편, 정책 차원에서 ‘핵보유국 신화’로 핵담론의 변화와 핵 고도화 노선의 자기 파멸적 결과 초래에 대한 득실 논란 차단으로 정리된다. 수령과 권력 엘리트 및 일반주민들의 관계 변화, 경제 정책 및 관리 방식의 변화, 김정은 위원장의 핵담론 전개 논리의 변화를 요약하면 다음과 같다.

김정은 집권 10년은 수령독재의 복원 과정이었다. 공포통치(2012~15), 친정체제 구축 단계(2016~19)를 거쳐 수령독재의 복원에 성공했다. 2020년 이후 김정은 체제는 영도업적(‘핵보유국’, ‘전략 국가’ 건설), 통치 노선(김정은주의), 권위구조(수령 절대주의)의 정교화로 실질적인 ‘유일영도체제’를 복원하였고, 김정은 위원장은 ‘위대한 수령’으로, 사실상의 ‘대원수’로 등극했다.

김정은 위원장이 수령독재의 복원에 성공할 수 있었던 것은 통치행태의 잔혹성으로 권력층 장악을 서두를 수 있었고, 당을 활용해 군부를 견제하면서 자신의 부족한 경륜을 보완할

수 있었기 때문이다. 특히 핵 고도화에 이은 열강 지도자들과의 정상회담을 통해 김정은 위원장의 치적이 일거에 선대 수령들을 따라잡고, 그의 위상을 '세계적인 지도자' 반열로 올릴 수 있게 했다. 그 결과 김정은 위원장의 통치는 전통적 지배에서 '합리적 지배'로, 다시 카리스마적 지배로 발전했다.

'애송이'에서 '위대한 수령'으로 김정은 위원장의 권위 급상승은 만기친람(萬機親覽)의 이완으로 이어졌다. 공개 활동의 급감, 일선 현지지도 대신 중앙 행사 및 회의 주재에 치중, 측근들에게 분야별 국정 관리를 위임하고 자신은 과시성 정책 주관, 행사 참가자들과의 릴레이식 사진 촬영 등 국정 전반에 대한 적극적인 주도에서 이탈하는 모습을 보였다. 이 같은 주도성 이완은 일이 잘 풀리지 않는 데 따른 김정은 위원장의 결정 장애 현상일 수 있고, 수령의 '과로'를 염려한 부하들의 연출일 수 있다. 다음은 수령과 주민들, 수령과 권력 엘리트들의 관계이다.

북한은 2019년 12월의 당 전원회의 때부터 '전 사회적인 반사회주의·비사회주의 현상과의 투쟁'을 전개하였다. 2021년 2월의 당 전원회의에서는 이 문제를 단일 의제로 상정하였고, 이 회의에서 김정은 위원장은 '반사·비사'가 "북한의 사상과 제도를 위협하는 악성종양"이라며 "무자비한 억제·소멸"을 촉구했다. '반사·비사 투쟁'은 날라리풍·남한풍 단속보다 사경제활동 통제와 체제에 대한 불평·불만 단속에 목적을 두었다. 2020년 1월에 세계적인 코로나19 확산으로 북한도 국경봉쇄와 함께 이동 통제를 강화했고, 2022년 5월에 확진자가 발생하자 '방역대전'을 선포하고 봉쇄와 격폐를 한층 강화했다. 그 결과 북한에서는 '비사' 단속 그루빠와 방역 통제 그루빠가 주민 통제의 쌍두마차로 기능함으로써 당국의 주민 기아 방치에도 불구하고 주민들의 아우성이 새어 나오지 않았다.

2021년 6월 이후 북한이 체제단속의 중점을 주민들에서 간부사회로 옮기는 조짐이 나타났다. 김정은 위원장이 '전당의 간부 혁명화'를 제기하였고, 간부들에 대한 일탈행위 단속이 '보신주의·패배주의, 부정부패'에서 '비당적·비혁명적 행위와의 투쟁"으로 확대되었다. 당 조직지도부와 규율조사부, 공안 기관들을 동원해 간부사회 내 당 정책에 대한 부정적 기류를 중점 단속했다. 김정은 위원장의 치밀한 권력층 관리에도 불구하고 간부사회 내 이상기류가 감지된 것이다.

김정은 위원장은 집권하자마자 간부 진용을 자신이 고른 인물로 교체하고, 도전 가능성이 우려되는 인물들을 숙청해 권력층을 자신의 은총에만 매달리는 가신(家臣) 그룹화하는 데 성공했다. 이 과정에서 부작용도 심각했다. 잔혹한 공포통치, 정책 성과보다 맹종 요구, 경제난에 따른 보상의 실패로 김정은 정권의 지배 연합은 공동 운명체 의식이 희박해졌고

정책의 효율성도 급락했다. 여기에는 김정은 위원장의 비현실적 정책 감각도 작용했다. 김정은 위원장은 국지적 식량 위기에 군량미를 풀어 해결하라, 유아 문제가 제기되자 유(乳)제품을 공급하라, 극심한 경제난에도 국방력 강화에 우선 투자하라고 지시했다. '인민대중제일주의'와 '국방력강화우선주의'를 동시에 강조했다. 생산 목표를 현실적으로 세우라고 했다가 땅 짚고 헤엄치기 식은 안 된다고 했다.

북한 간부들로서는 지도자의 정책 지시의 비현실성과 편향성, 모순과 변덕도 문제지만 경제 건설이든 국방 건설이든 물자와 재원의 부족으로 어찌해 볼 도리가 없었다. 권력 엘리트들, 특히 일선 관료들은 자신이 지위가 머슴 수준으로 전락한 데다가 새경도 챙기지 못하는 신세로 전락했음을 한탄했다. 지난 10년간 북한 간부사회의 기류는 동상이몽・면종복배에서, 보신주의・패배주의로, 다시 '비당적・비혁명적 현상'으로 바뀌었다. 지도자의 리더십에 대한 의구심에서, 정책에 대한 불신으로, 다시 체제에 대한 회의감으로 발전했다. 과거 김일성 전 주석은 경제가 어려워지면 경제 종파가 발생하고, 다시 정치 종파로 발전한다고 했다.

김정은 위원장 집권 이후 북한경제는 초기 5년(2012~16)간은 안정세를 유지하다가 이후 5년(2017~21)간 고강도 제재와 자체 대외경제봉쇄로 두 계단 급락하였고, 올해 '방역대전'으로 다시 작지 않은 충격이 예고된다. 2017년 이후 무역 급감, 산업활동 위축, 시장 마비, 재정 능력 약화가 이어지면서 김정은 정권의 경제시스템이 해체되고 있다는 분석도 있다.

북한은 2019년 12월의 당 전원회의에서 '대미 장기 대결전'과 '경제 정면 돌파전'을 선언하면서 경제 정면 돌파의 전략으로 자력갱생과 함께 당국의 장악력을 강화하고 재정 확충에 초점을 둔 '경제질서 재편'을 주장했다. 2020년에는 3중고(제재, 코로나19, 자연재해)로 흐지부지되다가 2021년의 제8차 당대회 직후 재론되어 그해 2월의 당 전원회의는 국가 자력갱생 우선, 생산 현장의 본위주의 배격, 단위 특수화 현상(특권경제)과의 투쟁, 전 사회적 비사회주의 투쟁(개인 상행위 단속)이라는 4대 재편 방향을 제시했다. 3월에는 '비상설경제발전위원회'를 설치해 국가의 장악력 강화를 저해하는 요소들에 대한 제도개선을 추진했다.

북한은 2021년 봄부터 단계적인 사경제 통제에 착수했다. 메뚜기 시장 등 불법 상행위와 등록 외 품목 판매 및 시장 가격 규제 등 장마당 통제, 곡물의 사적 거래 통제와 '국가식량판매소'를 통한 거래 단일화 추진, 음식점・이발소 등 급양・편의 시설의 국영 전환 추진, 농민들의 뙈기밭 경작 불허 및 잉여 곡물 수매 강제, 음성적인 소규모 개인 사업 조직인 무역 생산기지 등록 의무화, 사회주의물자교류시장의 방만한 운영 규제 등이 추진되었다. '개인 장사나 농사는 비사회주의'라는 명분으로 사경제활동을 규제하면서 '사회주의 원칙' 준수에 초점을 맞췄다. 단속을 강화하다가도 주민 불만과 시장 상황을 보아가며 속도를 조절했다. 당국의

통제가 아니더라도 생필품 공급 부족은 간헐적인 시장 마비로 이어졌다.

'사회주의기업책임관리제'라는 제도 자체는 유지되었다. 공장·기업소와 농장에 부여한 각종 경영 자율권을 회수하는 동향은 확인되지 않았다. 산업활동 전반의 위축과 시장 마비로 개혁 치를 현실에 적용할 여지 자체가 줄어들었다. 미시 규제 대신 계획경제 복원, 무역 일원화, 재정 규율 통제, 경제 정보화 등의 거시 관리로 국가의 경제 장악력을 강화했다. 2021년에 '검찰이 계획실행을 감독'하는 등의 인민경제계획법 개정이 있었고, 무역법·재정법도 국가의 통제를 강화하는 방향으로 개정되었다.

김정은 위원장은 5개년(2021~25) 경제계획 추진 첫해인 2021년에 간부들을 닦달하여 첫해 목표 '결사 관철'을 독려했다. 중앙당 차원의 회의와 강습회를 빈번히 소집해 독려하면서, 김정은 위원장이 직접 태만한 간부들을 비판하고, 집행 결과를 서열화하거나 집행 과정에 대한 법적 통제를 강화해 간부들이 움직이지 않을 수 없도록 강제했다. 그러나 2022년 들어 증산 독려 활동이 현저히 약해졌다. 경제 정상화 독려만을 위한 별도의 회의·강습회가 없었고, 김정은 위원장의 경제 사정에 대한 부정적 인식 표출이나 정책 부진 간부에 대한 분노 표출도 줄었다. 지난해와는 달리 올해 경제 과업이 방역대전에도 불구하고 차질 없이 추진되고 있는 듯이 묘사했다.

올해 들어 나타난 북한 지도부의 경제 정상화 독려 방식의 변화와 낙관적 전망은, 지난해 5개년 계획의 '첫해 목표 관철'을 독려하는 데 쏟은 노력에 비추어 볼 때 성과가 없다고 하면 김정은 위원장의 리더십에 문제가 있다는 점을 자인하는 꼴이 되기 때문에 나타난 것일 수 있다. 다른 이유로는 김정은 위원장이 9월의 시정연설에서 거론한 '미국의 노림수(제재 → 경제난 → 주민불만 → 핵포기)'의 현실화를 부정하기 위한 것일 수 있다. 시간이 조금 흐르면 어느 쪽이 맞는지 드러날 것이다.

다음은 경제개혁 문제이다. 김정은 정권의 경제개혁 진퇴 과정은 개혁추진기(2012~15), 조정·변형기(2016~19), 개혁퇴행기(2020~)로 나누어 볼 수 있다. 초기에는 포전담당제와 현물분배를 골자로 하는 농업개혁, 일선에 대폭적인 경영 자율권을 부여하는 기업 개혁을 양대 축으로 개혁을 추진했다. 2016년 이후에는 5개년 전략의 착수와 핵미사일 고도화의 본격화, 경제 여건의 변화에 부응해 생산 현장에의 자율성 부여는 유지하는 대신 계획경제·재정통제 등 거시 규제를 강화하는 이원화 전략을 구사했다.

2020년 이후 개혁퇴행기의 경제관리 목표는 경제에 대한 국가의 장악력 강화로 재정 확충을 도모하는 데 있다. 이를 위한 조치로 국가이익 우선의 경제질서 재편, 사경제활동에 대한 통제, 통제 지향의 경제관리법 정비, 경제관리기구의 일원화를 통한 국가의 장악력

강화를 도모했다. 경제질서 재편, 사경제 통제, 거시 규제 입법에 대해서는 앞에서 살펴보았고, 일원적 경제관리를 위한 내각책임제 운용과 단위 특수화 규제를 요약하면 다음과 같다.

김정은 시기의 내각책임제·중심제는 김정일 시기와는 달리 내각의 전문성보다 책임성이 강조되었고, 김정일 시기처럼 당의 경제 관여를 배제하는 방식이 아닌 당·정 협력을 중시하는 방향에서 운용되었다. 당·정에 포진된 경제 간부들은 과거 개혁 추진 및 숙청 경험의 공유, 현재의 직위 중복 입장으로 경제와 정치 논리를 절충할 줄 알았다. 그 결과 경제관리 기조가 복고적 기조로 전환되기 이전까지 당·정 협조는 비교적 원만했다. 김정은 위원장 집권 초기 내각이 큰 폭의 경제 개혁을 추진하는 데 당이 협조했고, 이후 경제 여건이 달라지자 박봉주 내각은 시장과 계획, 분권화와 중앙집권화 사이의 균형점 재조정에 협조했다.

그러나 북한경제가 급격히 위축되는 가운데 국방공업 우선 투자는 여전히 강조되면서 당의 간섭이 잦아졌다. 박봉주는 당에 포섭되어 내각 총리에서 당 경제담당 부위원장으로 자리를 옮겼고, 비상설 중앙검열위원회, 비상설경제발전위원회, 총화실무지도소조 등 당의 입김이 작용하는 경제기구 신설이 빈번했다. 경제규모가 축소되면서 내각의 경제관리보다는 당의 지도가 더 중시되어 경제관리는 '내각 사업이자 당중앙위원회 사업'으로 규정되었다.

'특수단위'란 북한경제의 분절적 경제 특성으로 내각의 통제 밖에 있는 당·군 산하 생산·봉사, 외화벌이 기지를 일컫는다. 특권경제의 존재는 경제의 일원적 관리를 방해해 내각은 김정일 시기에 이어 김정은 위원장 집권 이후에도 '특수단위 축소'를 줄기차게 건의했으나 받아들여지지 않았다. 그러다가 김정은 위원장이 2021년 2월에 "단위 특수화와의 전쟁"을 선포한 데 이어 2022년 9월의 시정연설에서는 "경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서가 강하게 세워졌다"고 평가했다. '특수화와의 전쟁' 선언으로 특수 경제 단위들도 경제 통계를 내각에 통보하고 중요 경영활동 변경을 내각과 협의하는 등, 내각의 장악력은 특권경제에까지 접근하는 '성과'를 거두었다. 특권기관의 협조가 언제까지 유지될지는 미지수이다. 독재 정치의 속성상 장차 북한경제 전반이 활성화되면 다시 특권경제가 부활하리라는 것은 불문가지다. 그렇지만 여기서 주목해야 할 점은 김정일 시기에 난공불락이었던 요새도 이후 위기가 닥치니 무너졌다는 사실이다.

김정은 위원장의 핵담론은 집권 초에는 대외 명분 쌓기 차원의 핵위기 유발(2012년~2013년 3월)에, 병진노선 선언 직후에는 대내 핵개발 정당화(2013년 3~4월)에, 본격적인 핵·미사일 고도화 추진 시기(2014~16년)에는 핵능력 확충을 촉구하거나 위협 능력 과시에 주안을 두었다. '국가 핵무력 완성' 선언(2017. 11)을 계기로 핵보유국론을 전개하다가, 2018년 협상 시기에는 비핵화 담론을 내세웠으며, 2019년 협상 결렬 이후에는 다시 핵 증강론으로

회귀했다.

제8차 당대회에서의 핵담론은 다음과 같은 특징을 보였다. 첫째, 김정은 위원장의 핵개발 업적을 모든 수사를 동원해 찬양함으로써 핵개발을 김정은 위원장의 통치궤적 자체로 의미 부여했다. 둘째, 핵개발 지속의 이유를, 정권이 직면한 대외환경을 넘어 '혁명 및 지정학적 특수성' 등 정권의 태생적 조건과 연계시켜 절대화했다. 셋째, '적대세력들의 위협이 종식될 때까지' 핵증강을 계속한다는 사실상의 병진노선 영구화가 표방되었다. 넷째, 핵 고도화를 넘어 전술핵무기·초대형 핵탄두 등 핵 첨단화와 대량생산을 추구함으로써 민생 향상은 무기한으로 유예되었다. 이로써 김정은 위원장의 핵담론은 정책 담론을 뛰어넘어 '핵보유국 신화 창조' 수준으로 절대화되어 핵증강의 지속은 누구도 이의를 달 수 없는 영구 노선으로 격상되었다.

북한은 이번 최고인민회의를 9.9절 74돌과 연계해서 소집해 새삼 김정은 위원장의 '핵보유국' 진입 치적을 '경축'하는 가운데 '경제·국방 동시 건설'(병진노선 부활)의 결의를 다지고, 대외적으로는 '핵포기는 없다'는 점을 선전하는 계기로 삼았다. 앞에서도 밝혔듯이, 이는 미국에 제재를 해제하고 북한을 '핵보유국'으로 인정하라는 것이다. 한국에는 언제든지 핵도발을 할 수 있다고 믿게 함으로써 핵 인질로 삼겠다는 의도를 드러낸 것이다. 김정은 위원장이 이번에 "핵포기는 없다"고 못 박은 더 큰 배경은 북한 내부에서 '핵 개발 지속에 대한 이견과 불만이 확산'되고 있기 때문이라고 본다. 김정은 위원장의 지배가 전통적 지배에서, 합리적 지배로, 다시 카리스마적 지배로 전환하는 데는 북한의 '핵보유국, 전략 국가 진입' 선전이 크게 작용했다. 그런데 이번에 북한 내부에 그 '합리성이 기망(欺罔)'이라는 인식이 조성되고 있음이 확인된 것이다.

경제 및 핵 정책을 둘러싸고 북한 내부에 이견과 갈등이 확산되기 시작했다고 본다. 김정일 시기에 박봉주 내각이 특권경제의 존재를 북한의 근본적인 경제개혁의 장애물로 인식하였듯이, 현재 김정은 정권에서는 김정은 위원장의 지속적인 핵 독주 고집이 북한의 경제난 해소를 방해하고 있다는 인식이 퍼지고 있다고 본다. 김정은 정권은 양립하기 어려운 경제 회복 문제와 핵 고도화 문제에 대해 병진노선 영구화로 문제를 봉합하려 하고 있다. 북한 체제의 안정화 혹은 경제의 정상화와 무관하게 수령 절대화는 유지될 수 있다고 판단했을 수 있다. 그러나 김정은 위원장은 김일성 전 주석의 유훈을 잊고 있는 모양이다. 경제 종파가 정치 종파가 된다는 사실을….