

최근 북한의 정책 변화 분석 — ‘두 개의 국가론’과 지방발전정책을 중심으로 —

조동호 | 이화여자대학교 교수 | jo@ewha.ac.kr

최근 북한은 대외, 대남, 대내의 세 측면 모두에서 주목할 만한 정책 변화를 추구하고 있다. 대외부문에서는 2023년 9월 최고인민회의 제14기 제9차 회의 이후부터 대외영역의 확대를 강조하기 시작했다. 대남부문과 관련해서는 2023년 12월 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 남북관계를 ‘더 이상 동족관계가 아닌 적대적인 두 국가관계’로 규정했다. 대내적으로는 2024년 1월 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 ‘지방발전 20×10 정책’을 제시했다. 외교의 확대는 근래에 없던 주장이고, ‘두 개의 국가론’은 지금까지의 ‘조선은 하나다’라는 입장과 정면으로 배치되는 것이며, 지방발전은 평양에 초점을 맞추던 기존의 발전 전략과는 결이 확연히 다르다.

어떤 의도일까. 이미 이에 대해서는 다양한 분석들이 제시되었다. 모두 타당하고 설득력 있는 분석들이다. 그럼에도 불구하고, 굳이 이 글을 작성하는 이유는 두 가지이다. 첫째는 기존의 분석들이 대외·대남·대내 부문 중 특정 하나의 주제를 다루고 있으나 이 글은 이들 세 부문을 종합적으로 연결하고자 하는 시도이며¹⁾, 둘째는 경제학자의 시각에서 바라본다는 것이다. 당연히 북한 정책 변화의 전체를 설명할 수는 없겠지만, “이런 해석도 가능하겠구나”라는 식의 다양한 시각으로 컬럼을 읽어주길 바란다.

1) 다만 대외 부문에 대해서는 『KDI 북한경제리뷰』 이번 호의 다른 글들에서 다루고 있으므로 여기에서는 대남 및 대내 부문을 중심으로 논의한다.

경제적 어려움의 지속

유엔안보리의 대북 경제제재는 2017년부터 북한경제에 심각한 타격을 주고 있다. 중국과 러시아가 경제제재의 ‘구멍’ 역할을 한다고 해도, ‘숨통’을 터줄 정도이지 북한경제를 회생시킬 만큼의 도움을 주지는 못한다. 경제제재의 외증에 터진 코로나19도 큰 충격이었다.

그 결과 한국은행에 의하면, 김정은 집권 전반 5년의 연평균 경제성장률은 1.2%로서 소폭이나마 성장한 반면, 2017~22년 6년간은 -2%였다. 최근 3년은 연속 마이너스 성장률을 보였다. 경제제재가 본격화되기 이전인 2016년 북한무역은 65억 3,169만달러였으나, 2021년에는 무려 1/10 줄어든 7억 1,333만달러에 불과했다. 1970년 이래 지난 50년간 최저치였다.²⁾ 2022년 북한무역은 2021년 대비 2.2배 증가했지만, 아직 1990년대 ‘고난의 행군’ 시절 규모에 지나지 않는다.

북한의 시장활동이 감소한 것은 당연한 결과였다. 북한 주민들의 상당수는 시장에서 생계를 이어가고 있었는데,³⁾ 시장활동의 감소는 당장 먹고사는 문제의 어려움을 가져왔다. 한 연구에 따르면, 2014~16년 대비 2017~19년 북한주민의 월소득 중간값은 25%가량 감소했다.⁴⁾ 코로나19로 사람과 물자의 이동이 금지되고 시장 단속강화로 인해 소득은 이후 더 감소했을 가능성이 있다.

사회적 불안정성의 심화

8년째 지속되는 경제적 어려움으로 인해 주민들의 불만은 높아질 수밖에 없었다. 이는 자연스레 체제와 정권에 대한 비판으로 연결되었다. 북한이탈주민을 대상으로 한 조사라는 한계는 있지만, 조사에 따르면, 이미 북한 주민들의 자본주의 체제에 대한 선호는 사회주의 체제에 대한 선호를 훨씬 넘어섰다.⁵⁾ 2024년 1월에는 중국 지린성에서는 북한 노동자 수천

2) 통계청 ‘국가통계포털’, 북한무역(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA91&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_007&scrd=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do), 접속일: 2024. 5. 14.

민족통일연구원, 『남북한 국력추세 비교연구』, 1993, p.356.

3) 서울대학교, 통일평화연구원, 『김정은 집권 10년: 북한 주민 통일외식』, 2022, pp.32~34.

북한이탈주민 조사에 의하면 북한에서 장사 경험이 있다고 응답한 비율이 매년 60~70%에 달하며, 이들이 시장에서 얻는 수입은 공식 수입과는 비교할 수 없을 정도로 높다.

4) 김병연, 『북한의 변화와 통일』, 통일과나눔 주최 2024 컨퍼런스 『변화하는 통일환경, 그래도 통일은 온다』, 발표 자료, 2024. 5. 9, p.13.

5) 조동준, 『김정은 시대 북한 주민의 경제인식 변화』, 한반도평화연구원 특별포럼 『김정은 체제와 북한경제 변화』, 발표 논문, 2023. 5. 24, p.33

명이 임금 체납에 항의하며 폭동을 일으키는 사건이 발생했다. 해외 파견된 노동자들이 벌인 시위지만 ‘북한 당국을 대상으로 한 집단행동’이라는 점에서 전례 없는 사건이다. 이후에도 북한 노동자가 파견된 중국의 다른 지역, 아프리카 등에서도 유사한 시위가 발생했다는 소식이 있다.

30년간 북한인권 운동을 해 온 오가와 하루히사(小川晴久) 도쿄대 명예교수에 의하면, 심지어 북한 내부에서도 김정은 체제에 반항하는 크고 작은 일이 일어나고 있다.⁶⁾ 2023년 국내로 들어온 북한이탈주민의 절반 이상은 MZ세대였고, 외교관, 유학생 등 엘리트 계층의 숫자도 2017년 이후 최고치였으며, 탈북 이유도 과거와는 달리 ‘북한 체제가 싫어서’라는 비율이 ‘식량난’보다 높았다.⁷⁾ 북한 체제의 미래를 담당할 젊은 세대와 엘리트 계층까지 흔들리는 것이다. 김정은이 ‘잘하고 있다’는 직무 평가는 2018년 이후 감소 추세에 있다.⁸⁾

경제 악화로 평양과 지방, 도시와 농촌 간의 격차가 더욱 벌어지고 있다는 점도 체제와 정권에는 부정적이다. 김정은 스스로도 2024년 1월 23~24일 묘향산에서 열린 당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의에서 초보적 생필품조차 제공하지 못하는 지방경제의 어려움을 경제적 문제가 아니라 ‘심각한 정치적 문제’라고 표현했다.⁹⁾

‘두 개의 국가론’ 으로 남한의 부정적 영향 차단

김정은으로서는 불안한 상황일 수밖에 없다. 경제적, 사회적으로 내부가 불안정해지니, 주민들의 대남 동경심이 나날이 커지고 있다는 것도 불안감을 가중한다. 남한의 발전 수준과 문화를 알게 된 북한주민들은 미래의 대안으로 남한을 생각한다. 그래서 아무리 ‘내 나라 제일로 좋아’라고 선동하고, ‘우리 국가제일주의’로 선전을 해도 소용이 없다. 실제로 남한 문화 접촉 경험이 많은 사람일수록 주체사상 자부심과 김정은 지지도가 낮고, 김정은 직무에 대해서도 부정적으로 평가하는 경향을 보이며, 핵무기 보유와 경제체제, 집단주의에 대해서도 부정적 평가를 한다.¹⁰⁾

남북관계는 오래전 중단되어 남한에서 들어오는 실익은 없는 데 반해 남한의 정보와 문화

2011~20년 기간 이루어진 조사에 의하면 자본주의 체제와 사회주의 체제 간 선호 차이는 최소 2.8배(2012년 조사)에서 최고 5.8배(2016년 조사)에 달한다.

6) 『동아일보』, 「北, 김정은 체제 반항 늘어... 이 시간 놓쳐선 안돼」, 2024. 5. 22.

7) 『중앙일보』, 「지난해 탈북민 절반이 2030...엘리트도 늘었다」, 2024. 1. 19.

8) 서울대학교 통일평화연구원, 『북한주민 통일인식 2020』, 2021, p.110.

9) 『노동신문』, 2024. 1. 25.

10) 서울대학교 통일평화연구원(2022), p.147.

유입으로 인한 비용만 엄청난 상황이다. 게다가 대미관계를 포함한 대외관계 개선에도 남한은 도움은커녕 방해만 되고 있다. ‘반동사상문화배격법’이니 ‘평양문화어보호법’이니 만들어봐야 별 효과가 없었다. 이럴 바엔 차라리 관계를 끊어버리자, 라고 김정은은 판단했을 것이다. 같은 민족이라고 여지를 두는 것은 주민들의 대남 동경심만 키우는 일이라고 생각했을 테니까. 그렇다면 당연히, 두 개의 국가, 그것도 휴전 중인 적대국이라고 규정하는 것이 남북관계를 끊는 명분으로 내세우기에 용이했을 것이다.

지방발전으로 민심 달래기

남한으로부터의 부정적인 영향을 막는다고 해도, 내부에서 확산하는 흉흉한 민심을 달래기 위해서는 피부에 와닿는 생활 수준의 개선이 있어야 한다. 그동안은 평양에 세워지는 고층 건물들과 편의시설들을 보여주는 것으로 지방주민들의 우리나라는 애국심과 뿌듯한 자부심을 자극했지만, 이전 그것만으로는 안 되는 상황이 되었다. 현재 북한은 지속되는 경제난으로 빈부 격차 이상으로 평양과 지방의 격차가 심각하며, 지방은 식량 배급, 병원 진료, 난방 연료, 물자 공급 등에서 평양과는 비교도 안 될 정도로 매우 열악한 상황이기 때문이다.¹¹⁾

김정은으로서는 인구의 절반 정도를 차지하는 지방과 농촌 주민들의 생활 자체를 향상시키는 것이 당면한 과제로 떠오를 수밖에 없었다. 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설에서 김정은 스스로 “공장다운 지방공장이 하나도 없”다면서 “지역인민들의 삶과 직접적연관이 있는 지방경제가 초보적인 조건도 갖추지 못하고 한심한 상태에 있다는 것을 알면서도 당과 정부가 더이상 후에 보자는 식의 태도를 취할 그 어떤 명분도, 권리도 없습니다”라고 말할 정도의 상황에 다다른 것이다. 김정은은 “실질적인 생활상 보탬을 안겨주게 된다는 생각으로 커다란 감개를 금할 수 없다”면서도 “한편으로는 솔직히 이제야 이것을 시작하는가 하는 자괴심으로 송구스럽기도 하다”라고까지 말했다.¹²⁾

북한의 행정구역은 2011년 기준 시·군·구역·구·지구 등 211개이니,¹³⁾ 공장을 매년 20개씩 10년간에 걸쳐 200개를 설치하겠다는 ‘지방발전 20×10 정책’은 결국 북한 전역을 대상으로 한 것이다. 이를 통해 지방의 발전을 도모하는 동시에 “인민을 하늘로, 삶의 전부로” 여기는 ‘친근한 아버지’ 이미지를 극대화함으로써 민심을 챙기겠다는 의도로 해석된다.

11) 황태희, 「식량, 의료, 난방 등 평양-지방 격차 심각», 통일부 통일협력국장의 인천 송도 국제업무지구 시민 대상 강연, 통일부 보도 자료, 2024. 3. 14.

12) 「조선중앙통신», 2024. 2. 29.

13) 통계청, 「북한의 주요통계지표», 2011, p.47.

성과를 거두기 어려운 전술적 변화

이상에서 최근 북한의 ‘두 개의 국가론’과 ‘지방발전 20×10 정책’은 심화하는 경제적·사회적 불안정에 대응한 대남 및 대내 정책의 성격을 지니고 있다고 보는 견해를 설명했다. 두 개의 정책이 서로 무관한 별개라기보다는 하나의 목적을 달성하기 위한 병렬적 정책이라고 볼 수 있다는 것이다. 그러면 이들은 성과를 거둘 수 있을까. 당연히 회의적이다.

북한경제의 회생과 성장을 위해서는 외부 자본의 유입이 필수적이다. 그런데 자본은 경제 논리에 의해 움직인다. 수익성이 보여야 한다는 뜻이다. 설령 대북 경제제재가 완화되고 북미관계가 개선된다고 해서 북한에 대한 투자가 저절로 이루어지는 것은 아니다. 대북 경제제재 이전에도 북한에 대한 외부의 투자가 거의 없었다는 사실이 이를 입증한다. 앞으로 경제제재가 완화 혹은 해제된다고 해도 정치적 리스크가 높고, 전력·도로·항만·용수 등 인프라도 크게 미흡하며, 내수시장도 없을 뿐 아니라 원·부자재 및 노동시장도 없는 북한경제에 투자할 외국 기업은 거의 없을 것이다. 더욱이 수익성 이외에도 선점효과, 이미지 제고 등 여러 가지 경제 외적 요인을 염두에 둘 수밖에 없는 남한 기업조차 북한 진출을 하지 않는 상황에서 외국 기업이 진출할 리는 없다. 심지어 개성공단과 금강산 관광 사업 같은 남한의 대형 투자 사업이 진행되는 동안에도 외국의 의미 있는 투자는 없었다.

결국 남한의 투자는 리트머스 시험지와 같다. 외부의 투자를 희망한다면 북한은 남한 기업부터 환영해야 한다. 그때라면 남한은 적대국이 아니라 우호국으로 바뀔 수밖에 없다. 북한이 외부 자본 유치에 더욱 애타는 상황이라면, 한 걸음 더 나아가 남한은 동족이라는 기존의 입장으로 바뀔 수밖에 없다. 그때는 또다시 ‘우리 민족끼리’라는 구호를 들고나올 것이다.

‘지방발전 20×10 정책’도 성공하기 어렵다. 우선 김정은의 진정성부터 의문시된다. 그가 지방주민의 생활난을 실제로 심각하게 인식했다면 이처럼 왜곡된 상황을 그렇게 오랜 기간 방치하지 않았을 것이기 때문이다.¹⁴⁾ 현실적으로는 공장을 200개 만들 자재도, 설비도 없겠지만, 만든다고 해도 전력과 원자재 등 물자 조달에 문제가 생길 것이다. 그동안 물자가 부족했던 것도 공장이 없어서가 아니라 공장을 가동하지 못해서 물자가 부족했던 것이다. 김정은이 직접 챙기겠다고 했고 당 조직지도부에 감독부서도 만들었으니, 하는 시늉을 안 낼 순 없고 어쩔 수 없이 기존 공장을 뜯어 새 공장을 짓는 모습을 연출할 가능성이 높다. 설령 공장이

14) 한기범, 「북한의 ‘두개 국가론’이 수세적인지, 공세적인지?」, 『북한』, 3월호, 2024, p.57.

제대로 돌아간다고 해도, 지방공장의 특성상 ‘규모의 경제’를 실현하기에는 크게 부족할 것이므로 경제성 확보도 쉽지 않을 것이다. 결국 독자적으로는 ‘지방발전 20×10 정책’을 이끌기 어려운 상황이다. 그래서 ‘지방발전 20×10 정책’의 성공에는 남한의 지원과 투자가 필수적인 전제조건이다.

북한의 정책 변화를 두고, 공세적인지 수세적인지, 그리고 전략적인지 전술적인지에 대한 논의가 활발하다. 위에서 논의한 것처럼, 북한의 정책 변화는 경제적·사회적 어려움이 체제·정권과 관련한 정치적 문제로 변지는 것을 막기 위한 수세적 차원이고, 그래서 상황이 바뀌면 다시 옛 시절로 회귀할 전술적 성격이라고 필자는 보고 있다. 마치 달리는 못 쓰고 유로만 사용한다고 했었고 30분 늦은 평양시라는 걸 도입했었지만, 그렇게 강한 척 멋있는 척 발표했었지만, 결국엔 슬그머니 기존 방식으로 돌아왔던 것처럼.