

동향과 분석

김정은 체제 출범 이후 '우리식 경제관리방법'의

모색: 현황과 평가

양문수

집권 2년차, 김정은 정권의 경제개혁 평가

김영희

KDI 북한경제리뷰에서는 김정은 체제 출범이후 북한의 경제정책에 관한 두 편의 논문을 수록하였다. 첫 번째 논문은 북한의 경제사정을 오랫동안 관찰해 온 한국 경제학자의 시각에서 최근 북한의 경제정책을 체계적으로 분석하고 있다. 또 다른 논문은 북한에서 오랫동안 생활해 온 경험을 바탕으로 현재의 북한 상황을 조망하고 있다. 물론 두 논문은 많은 부분에서 동일한 결론을 내리고 있지만 일부에서는 서로 다른 시각을 보여주고 있다. <편집자 주>

집권 2년차, 김정은 정권의 경제개혁 평가

김영희 | 한국정책금융공사 북한경제팀장 | kbukyh@kofc.or.kr

I. 머리말

김정은이 집권한 지 만 2년이 넘었다. 그동안 김정은 정권은 2차례에 걸친 미사일 발사와 3차 핵실험과 같은 강도 높은 도발을 강행하면서 한편으로는 경제개혁과 관련한 움직임을 보였다고 할 수 있다.

집권 첫해인 2012년 4월 열병식 연설에서 김정은은 육성으로 “다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 누리도록 해주겠다”고 주민들과 약속하였다. 그러나 핵·미사일 발사에 따른 UN제재로 더욱더 고립될 수밖에 없는 환경에서 김정은이 추구하는 북한식 경제개혁은 쉽지 않을 것이다. 할아버지와 아버지처럼 주민들을 기만하는 데 그칠 것이라는 주장이 제기되는 것도 이러한 이유 때문일 것이다.

지난 2년간 김정은 정권의 경제분야 행적을 경제개혁이라는 전제하에 살펴보면, 어떠한 방향에서 경제개혁을 추진해 가려고 하는지를 엿볼 수 있을 것이다. 이와 관련해 특정한 정책을 실현하기 위한 전략과 전술이라는 시각에서 살펴보는 것도 하나의 방법일 것이다. 전략은 무엇을 할 것인가(What To), 전술은 어떻게 할 것인가(How To)에 대한 대답이라 할 수 있다. 이러한 점에서 전략이 목적이라면 전술은 수단이라 할 수 있다. 손자병법에서는 전략이 있어도 전술이 부재하면 승리하기 어렵고, 반대로 전략이 부재하면 패배를 자초하는 길이라고 했다. 이는 전략과 전술의 조화로운 결합을 강조한 것이라 할 수 있다.

경제개혁이라는 초미의 위험부담을 안은 김정은 정권은 세습체제를 단기간에 구축하면서도 체제 위협을 최소화 하는 데에 도움이 되는 방향으로 경제개혁과 관련한 전략과 전술을 구사하려 할 것이다.

이 글에서는 김정은 집권 이후 경제개혁과 관련한 변화를 전략과 전술의 시각에서 살펴보고 평가해 보려고 한다.

II. 경제개혁 동향

1. 경제개혁을 위한 전략적 대책 강구

가. 신경제개선조치를 통한 제한적 개혁정책

김정은은 집권 수개월 만인 2012년 6월 ‘우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여’라는 ‘6·28 방침’을 제시하였다.¹⁾ ‘6·28 방침’ 내용 전문은 입수되지는 않았으나, 언론을 통해 밝혀진 신경제관리체계의 주요 내용은 아래와 같다.

〈표 1〉 북한의 신경제관리체계 주요 내용

도입대상	주요내용
협동농장	<ul style="list-style-type: none"> - 협동농장의 작업분조를 10~25명에서 4~6명으로 축소 - 분조별로 토지를 나누어 주고 국가가 생산비용 선지급 - 생산물은 국가와 분조가 일정 비율(7:3)로 분배, 국가는 수매 형식으로 생산물을 가져가고 분조는 남은 몫을 분조원에게 현물분배 - 생산비와 생산물에 대해 현실적인 시장가격 반영 ※ 생산계획 즉 목표량과 무관하게 전체 생산량을 분해하는 것으로 이해, 만약 목표량을 초과하는 경우 분조가 처분
국영기업	<ul style="list-style-type: none"> - 최초 생산비는 국가가 투자하고 그 비용으로 원자재를 구입하여 생산 - 판매수입에 한해 국가와 해당 기업소가 일정 비율로 분배, 공장기업소는 분배된 돈으로 기업소 운영 생산품목과 생산량 혹은 생산액에 대한 계획을 주지 않고 독자적으로 생산품목, 가격, 판매방법 결정 생산설비, 자재, 연료, 전력 문제도 관련 기업이나 공장들과의 거래를 통해 자체 해결, 수익과 분배도 자체 결정
서비스부문	<ul style="list-style-type: none"> - 기업소의 개인투자 허용 - 개인들이 운송, 상점, 편의봉사, 식당에 투자를 통한 경영 참여 허용, 대신 이익의 10~20% 국가남부, 개인투자기관에서 노동력 고용 - 대신 투자자는 자신이 투자하는 국가 및 협동단체에 소속
노무관리	<ul style="list-style-type: none"> - 공장, 기업소 간부는 당이 임명
배급 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기관 사무원, 교육, 의료부문 종사자에 대하여 배급제 유지 - 기타 근로자에 대한 배급제는 폐지 ※ 즉, 예산제기관 종사자에게는 배급제를 유지하고 독립채산제기관은 배급제 폐지 ※ 그러나 현재는 예산제와 독채기관, 기업소 모두 배급제 시행

1) 『데일리 NK』, 「김정은 첫 경제개혁…先국가투자 後분배, ‘6·28 방침’ 내부 공표…곡물 수매가격 현실화 할 것」, 2012. 7. 10.

나. 경제개발법 제정을 통한 부분적 경제개방 정책

1) 경제개발구법 제정 배경

경제개발구법 제정은 1987년 3차 7개년 인민경제발전계획을 제시한 지 25년이 지난 2011년 “경제개발 10개년 전략계획”을 발표하고 이 수행을 위한 법제도적 준비로부터 제기되었다. 경제개발 10개년 전략계획은 과거 경제발전 계획이 아닌 경제개발 계획으로 제시되었으며, 하부구조건설과 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표로 세워졌다. 무려 1,000억달러(△ 산업개발은행: 100억달러, △ 산업개발: 545억달러, △ 기초·에너지·전력: 355억달러)를 목표로 한 경제개발은 외자유치를 동반하지 않고는 해결할 수 없다.

김정은 집권 이후 북한은 신년사와 노동당 전원회의에서 대외무역의 다원화와 다각화, 도의 실정에 맞는 경제개발구 설치 등 경제개발에 대해 집중적으로 강조하였으며 경제문제를 내각에 집중시키는 정책도 추구하였다.

[그림 1] 경제개발구법 제정 배경



2) 경제개발구법의 주요 내용

북한은 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3129호로 경제개발구법을 제정하였다. 동 법은 7장 62조, 부칙 2조로 되어 있으며 창설, 개발, 관리, 분쟁해결 등에 대해 규정하고 있다.

동 법에서는 경제개발구에 대한 명확한 개념을 정리하고 선택과 집중을 통해 경제개발의

단기적인 성과를 시도하고 있다. 경제개발구는 국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대로 정의하고 있다. 종합적인 경제개발구와 부문별 경제개발구(공업·농업·관광·수출가공·첨단기술 개발구 등)로 분리하고 중앙뿐 아니라 지방에서도 경제개발구를 설립하고 관리하도록 하였다.

경제개발구를 창설하고 지도·관리하는 기관과 조직체계, 이의 역할에 대해서도 명시하였다. 지도기관으로 중앙특수경제지대지도기관과 도(직할시)인민위원회, 집행기관으로 관리위원회와 관리사무소를 설립하도록 하였다. 또한 어떤 대상들이 투자할 수 있으며 어떤 특혜가 있는지에 대해, 경제개발구에서의 기업 설립에서부터 등록·인력 채용·소득세·유통화폐 등 경제활동에 대해 규정하고 있다. 다른 나라의 법인·개인·경제조직, 해외동포가 투자할 수 있으며, 기업·지사·사무소 등을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있게 하였다. 이와 함께 여타 경제특구와 달리 북한의 기관·기업소·단체도 개발에 참여할 수 있게 함으로써 외국투자기업과 북한기업이 개발구에서 함께 기업활동을 하게 되었다. 경제개발구의 창설 근거, 지역설정원칙 등을 제시하였으며 이외에 투자자에 대한 특혜 및 분쟁해결에 대해 밝히고 있다.

3) 경제개발구법의 주요 내용 평가

우선 경제개발구법을 제정함으로써 지금까지 추진하고 있던 경제개발 사업과 향후 경제개발구의 확산을 가능케 하는 법적 기반이 마련되었다. 경제개발구 설립이 외화확보를 위한 목적도 있지만, 경제 전반을 발전시키고 주민생활을 향상시키는 데 목적을 두었다는 점에서 국가경제개발계획 수행을 뒷받침할 수 있게 한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 이는 북한이 경제개발구를 국가의 경제발전계획에 근거해 설립하도록 한 것과 지역의 국토건설총계획에 기초해 개발계획을 작성하도록 규제한 데서 찾아볼 수 있다.

북한의 기업소가 외국기업과 동등한 자격으로 주도적으로 경제개발구의 개발에 참여할 수 있는 길을 열어 놓은 것은 북한 기업들 간의 경쟁을 통해 경제개발의 성과를 내기 위한 것으로 평가된다.

대부분의 법조항은 여타 특수경제지대법들과 대동소이하여 외국인 투자유치에 불리하게 작용할 수도 있다. 기업소득세율의 경우 결산이윤의 14%, 장려 부문에 대해서는 결산이윤의 10%는 다른 법들과 동일하다. 그러나 개발기업의 재산에 대한 재산세 면제 규정은 여타 법에는 없는 조항으로 긍정적으로 평가할 수 있다.

2. 경제개혁을 위한 전술적 대책 강구

가. 상업유통 부문의 시장경제 도입

북한은 평양에 광복거리상업중심(2012년 1월, 과거 광복백화점)과 같은 대형 슈퍼마켓을 설립한 후 동평양 해당화관, 만수대지하상점 등 평양 각 구역에 1개 이상의 슈퍼마켓이나 전문상점 설립을 추진하였다. 이 밖에 보통문고기상점, 만수교고기상점 등 평양시에는 세계적 수준의 상업봉사시설들을 신설하기도 하였다. 이러한 대형 슈퍼마켓이나 상점들은 자체로 상품을 확보하여 자율적으로 판매해 해당 이윤의 일부를 국가에 납부하는 체제로 운영되고 있다. 따라서 중국 기업을 비롯해 상품을 공급받을 수 있는 대상을 정해 놓고 정상적으로 상품을 조달하고 있다고 한다. 이는 북한의 전통적인 상업유통체계와 확연히 다른 모습이다.

북한이 외화를 사용할 수 있는 대형 쇼핑센터를 운영하고 있는 것은 주민들 수준의 외화를 국가가 운영하는 상업유통부문을 통해 집중시키려는 의도도 있지만, 사실 상업유통부문부터 시장경제를 받아들이고 있는 것으로 보인다. 인프라가 부족한 북한에서 생산업을 통한 시장경제 수업보다 유통업을 통한 시장경제 원리의 주입과 유도가 더 빠르고 쉽게 이루어질 수 있기 때문이다.

나. 시범농장, 시범공장 운영

2012년 신경경제개선조치 발표 이후 북한은 공장·기업소와 협동농장을 일부 선택하여 시범 운영하고 있다.²⁾ 기업의 경우 생산계획·물자조달·생산물 판매·분배까지 모두 기업의 책임하에서 이루어지도록 하였으며, 이로부터 1인당 20~30만원의 월급을 주는 광산과 수출피복 공장 등도 속출하고 있다. 현재 시범 운영에 들어간 기업은 전국적으로 300여 곳으로 추정되며 점차 확대될 것으로 알려지고 있다.

농업 부문에서는 4~5명을 단위로 분조를 재편성하여 땅을 나눠주고 자체적으로 농사를 지어 생산물의 70%를 국가에, 30%는 자체적으로 소비하도록 하는 '포전담당책임제'를 가동하고 있는데, 2012년에는 식량 수 톤을 분배받은 농가까지 나왔다는 소식도 있다.

올해 2월 북한은 북한 역사상 처음으로 전국 농업 분조장대회를 개최하였는데, 김정은은

2) 『동아일보』, 2013. 8. 4; 2013. 10. 1.

대회 참가자들에게 보낸 서한에서 “분배에서 평균주의는 사회주의 분배원칙과 인연이 없으며 농장원들의 생산의욕을 떨어뜨리는 해로운 작용을 한다. 분조들에서 농장원들의 노력일 평가를 노동의 량과 질에 따라 제때에 정확히 하여야 하며 사회주의분배원칙의 요구에 맞게 분조에서 생산한 알곡가운데서 국가가 정한 일정한 몫을 제외한 나머지는 농장원들에게 그들이 번 노력일에 따라 현물을 기본으로 하여 분배하도록 하여야 한다. 국가적으로 나라의 식량수요와 농장원들의 이해관계, 생활요구를 옹기 타산한데 기초하여 알곡의무 수매과제를 합리적으로 정해주어 농업근로자들이 자신심을 가지도록 해야 한다”고 하는 등 분조의 역할을 새롭게 강조하였다.

시범공장, 시범농장의 실체에 대해 일부에서는 의구심을 보이기도 했지만, 대북소식통에 따르면 이에 대한 경제부문 일꾼 강습도 진행되고 확대했으나 인프라 등 조건의 미숙으로 제대로 운영되지 못하고 있다고 한다.

다. 금융제도의 변화 움직임

북한은 김정은 집권 이후 경제 변화의 시도와 더불어 금융제도의 변화 움직임도 보이고 있다. 2012년 8월 각 공장, 기업소 재정회계일꾼 회의를 통해 기업소 간 거래에서 행표(무현금)에 의한 결제제도를 없애고 현금결제제도를 도입하도록 하는 내부 방침을 전달하였다. 북한은 이전에 기관·기업소 간 계약의무 수행에 대한 통제를 강화하며 기업소 간 생산수단을 비롯한 주요 물자의 계획적 유통을 실현하기 위해 무현금결제방식을 도입하였다. 공장·기업소들이 거래은행에 한 개의 계좌를 개설하고 계약에 따라 현물이 거래되고 있는지를 확인한 후 무현금으로 자금을 지불해 주는 방식으로 기업을 통제하였는데, 이러한 통제를 ‘원에 의한 통제’라고 한다. 북한의 무현금결제방식의 폐지는 기업소의 경영활동에 대한 통제 약화와 경영자율성의 확대로 풀이된다.

이와 함께 2013년 9월 재정일꾼 강습 진행 이후 중앙은행 지점에 외화과를 새로 설립하고 기관·기업소·단체들에 외화계좌 개설을 허용하였다.³⁾ 외화관리법에는 기관·기업소·단체(외화별이 기관, 기업소 단체에 국한)가 무역은행에 계좌를 두고 벌어들인 외화를 제때에 입금하도록 규정하고 있다. 그러나 외화별이 기업이 아닌 여타 기업의 경우 외화계좌를 개설할 수 없어 외화현금을 자체적으로 보유하는 등 불법적인 현상들이 발생하였다. 북한의 외화계좌 개설의 허용은 기관·기업소·단체의 외화현금 불법보유를 차단하려는 의도도 있지만, 국내에

3) 『주간동아』, 2013. 10. 14.

서의 외화유통을 합법적으로 시인한 것으로 보인다. 외화관리법 5조에는 북한에서 외화현금을 유통시킬 수 없다고 규정하고 있다. 북한이 중앙은행에 외화과를 새로 개설하고 기관·기업소·단체의 외화계좌 개설을 허용한 것은 결국 기관·기업소·단체간의 외화유통, 즉 북한에서 외화현금 유통이 가능하다는 것을 보여준다. 또한 북한은 2013년 9월 재정 및 금융 부문 일꾼 강습을 통해 저금이자율을 높여 주민들의 장롱 속 저금을 은행에 집중시키기 위한 방법을 고심하는 등 은행 운영의 정상화, 붕괴된 은행시스템의 복구 등을 꾀하고 있는 것으로 보인다.

이상의 내용을 종합하면 재정의 기능이 큰 몫을 차지하던 중앙은행의 역할이 점차 금융의 기능을 수행하는 체계로 변화되고 있음을 알 수 있다.

라. 특수경제지대 확대

김정은은 2013년 3월 정치국 확대회의에서 지역에 맞는 경제개발구 설립을 언급하였다. 이후 10월 8일 비공개로 열린 경제부문 책임일꾼 회의에서 경제발전을 위해 자본주의 침투를 두려워하지 말고 대담하게 대도시들과 국경의 개방에 대해 강조하였다.⁴⁾ 또한 2012년부터 경제발전에 집중하였으나 큰 발전은 이루지 못했다고 평가한 뒤, 100년 후에도 후회가 없도록 통 큰 계획을 세우고 진행하도록 지시하였다.

북한은 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 각 도에 13개의 경제개발구와 신의주 경제지대 설치에 대해 공식 발표였다.⁵⁾ 앞서 10월에는 노동신문 인터넷 홈페이지를 통해 개성공업지구, 라선경제무역지대, 금강산국제관광특구, 황금평·위화도경제지대를 제외하고 전국에 14개의 경제개발구들이 생겨났다고 보도하였다.⁶⁾

2013년 10월 16~17일에는 평양 양각도 국제호텔에서 조선경제개발협회의 주최로 미국, 중국, 캐나다, 인도, 말레이시아, 베트남 등이 참가한 ‘특수경제지대개발 평양국제토론회’가 개최되었다.⁷⁾ 한편, 중국의 신화통신은 북한의 13개 경제개발구 제안서에 대해 공개하였다.⁸⁾

4) 『NK지식인연대』, 2013. 11. 1.

5) 『데일리 NK』, 2013. 11. 22.

6) 북한 노동신문 인터넷 홈페이지에 따르면 김일성종합대학 법대의 김정남 박사가 평양에서 개최된 특수경제지대 국제토론회에서 “우리나라에서는 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구와 같은 4개의 특수경제지대들이 이미 전에 나왔고 올해에는 곳곳에 14개의 경제개발구들이 생겨났다.”고 하며 “이에 맞게 특수경제지대들에 대한 개발과 관리운영을 위한 법적 조처들이 새롭게 취해지고 기존 법규들을 수정보충하는 사업이 진행되고 있다.”고 함(『연합뉴스』, 2013. 10. 23.).

7) 중국 신화통신은 10월 16일 특수경제지대 개발 평양 국제심포지엄에서 조선경제개발협회 책임자 윤영석이 “현재 우리나라에는 수백개의 외국투자기업이 기계, 전자, 경공업, 수산, 제약, 건축자재, 식품가공 등의 생산분야는 물론 통신, 운수, 은행, 요식 등 서비스업 분야에도 진출해 있다면서 우리는 모든 도에 경제개발구 설치와 외자유치를 적극적으로 준비하고 있다고 밝힘. 또한 지난 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 대외무역의 다원화와 다양화 실현, 관광활성화를 위한 관광구 설치, 도마다 현지 실정에 맞는 경제개발구 설치를 결정했다”면서 현재 각 도는 계획에 따라 개발구 설치 준비와 외자유치 작업을 추진하고 있다고 설명함(『중국신화통신(평양발)』, 2010. 10. 17; 『노동신문』, 2013. 10. 18.).

8) 『동아일보』, 2013. 10. 28.

북한이 발표한 지방급 경제개발구에 대한 투자액은 15.9억달러이며 농업, 관광, 무역 등 복합형 개발구와 관광과 같은 부문별 개발구로 되어 있다. 이 외에 원산관광특구와 개성고도과학 기술개발구, 강령군국제녹색모범기지 개발도 추진되고 있다.

〈표 2〉 북한의 중앙 및 지방급 경제개발구 추진 지역

번호	도(道)명	개발구	번호	도(道)명	개발구
1	평안북도	암록강경제개발구	8	함경남도	흥남공업개발구
2	자강도	만포경제개발구	9		북청농업개발구
3		위원공업개발구	10	청진경제개발구	
4	황해북도	신평관광개발구	11	함경북도	어랑농업개발구
5		송림수출가공구	12		온성관광개발구
6	강원도	현동공업개발구	13	남포시	와우도수출가공구
7	양강도	해산경제개발구	14	평안북도	신의주특수경제지대

마. 경제개발 관련 총괄기구 설립

북한은 2011년 1월 “경제개발 10개년 전략계획”을 발표하고 이를 수행하기 위한 정부기관으로 내각 산하에 국가경제개발총국을 설립하였다. 2013년 10월 15일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 승격⁹⁾하고 위원장에는 김기석 전 합영투자위원회 부위원장, 부위원장에는 전 합영투자위원회 부위원장인 김철진 등 6~7명을 임명하였다.

국가경제개발위원회는 개발총국이 총괄하던 국가경제개발 전략대상들과 각 도(시), 군에 설치되는 경제개발구를 총괄하는 역할을 수행하도록 하였다.¹⁰⁾ 원활한 외자유치를 위해 대외적인 역할(외자유치 등)을 전담하는 민간단체인 조선경제개발협회를 설립하였다.

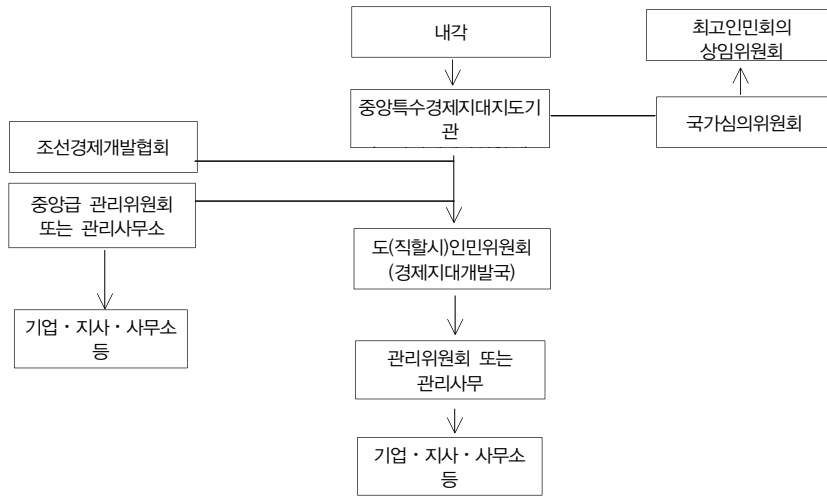
9) 『조선중앙통신』, 2013. 10. 16.

10) 경제개발구법에서 언급된 중앙특수경제지대지도기관은 국가경제개발위원회인.

〈표 3〉 국가경제개발위원회의 역할

구분	역 할
1	경제개발구 창설 관련 실무사업, 대내외 문제 처리 - 창설·개발과 관련한 문건 접수, 검토, 확인, 처리 - 중앙 및 지방급 경제개발구의 창설문건 접수, 연관 중앙기관과 합의하여 비상설 국가심의위원회에 제출 - 개발기업 등록, 사업승인서 발급, 개발구의 개발세부계획 승인
2	경제개발구와 관련한 국가의 발전전략안 작성, 다른 나라 정부와의 협조 및 투자 유지, 위원회·성·중앙기관과의 상업 연계
3	관리기관 사업을 도와주고 경제개발구의 세무관리, 이 밖에 국가가 위임한 사업

〈그림 2〉 북한 경제개발 관련 조직도



Ⅲ. 김정은 집권 2년차 경제개혁 평가

1. 북한의 경제개혁과 김정은

가. 자력갱생 대신 ‘세계적 추세’ 강조

김정은은 집권 첫해인 2012년부터 지속적으로 세계적 추세를 강조하고 있다. 4월 27일 노동당, 경제기관, 근로단체 일꾼들을 상대로 한 담화에서 “국토관리와 환경보호 부문에도

세계적인 발전 추세와 다른 나라의 선진적이고 발전된 기술들을 받아들일 것이 많다”면서 국제기구와의 과학기술 교류를 강조하였다. 7월 1일 평양산원 유선중앙연구소를 찾아 “연구소를 세계적 수준에 꾸릴 결심을 굳게 갖게 되었다”고 언급하였고, 7월 3일 평양 양말공장 현지시찰에서 “제품의 질을 높이며 소비자의 기호와 심리, 미감에 맞으면서도 세계적 추세에 맞게 양말의 색깔과 문양, 상표도안도 따라 세워야 한다”고 지적하기도 했다. 7월 5일에는 평양 순안공항 개건사업을 지도하면서 “항공역의 이용률이 높아지고 항공역은 하나의 위성도시와 같은 기능을 수행하는 것이 세계적인 추세”라고 언급했다.

2013년 12월 8일 건설부문 일꾼 대강습 참가자들에게 보낸 서한에서 “녹색건축으로 나아가는 세계 건축 발전의 추세에 맞게 건설 대상들의 생태환경을 좋게 하고 주변 환경과 친숙하게 하는 원칙에서 설계해야 한다. 최근 연간 설계 일군들의 시야가 넓어지고 수준이 높아졌지만 세계건축 발전추세에 비추어 볼 때 아직 뒤떨어진 것들이 적지 않다”고 언급하였다. 이는 김정일이 사망 전 ‘자기 땅에 발을 붙이고 눈을 세계를 보라’고 강조한 것과 맥을 같이 하고 있다.

나. ‘생눈길 정신’ 강조

북한은 2012년 10월 16일자 노동신문 사설 「생눈길을 헤치는 정신으로 창조하며 승리해나가자」를 통해 ‘생눈길 정신’을 강조했다. 사설에서 생눈길 정신은 ‘주체혁명위업의 완성을 위한 새로운 역사적 시기의 시대정신이며 혁명의 최후승리를 위해 과감히 돌진해 나가는 낙관적이며 창조적인 공격정신’이라고 정의하고 있다.

이러한 ‘생눈길 정신’은 아직 누구도 밟아 보지 못한 새로운 눈길을 의미하는 것으로 한 번도 나오지 않았던 정책이 제시될 수 있음을 암시한 것으로 볼 수 있다. 이는 1990년대 김정일이 내놓은 ‘고난의 행군’에 따른 희생을 또다시 강요하는 복사판이라 할 수 있다. 김정일이 2012년 4월 ‘사회주의 부귀영화’라는 희망적인 메시지와 대조되는 담론을 제시한 것은 그만큼 경제를 변화시키는 데 어려움이 많다는 것을 의미한다.

2. 일반적 차원의 평가

가. 경제개혁을 위한 대외적 환경 마련

북한은 개혁개방과 더불어 미국이 체제붕괴를 시도할 것이라는 인식이 강하다. 따라서 북미 간 수교를 통해 대외적 안정을 보장하는 데 이해관계를 갖고 있다. 중국의 경우 1966년 문화대혁명 이후 체제위기에 직면하면서 근본적 경제개혁의 필요성을 인식하고 미국과의 '핑퐁외교'를 시작하였다. 1970년대 닉슨 대통령의 중국 방문, 미국과의 수교 등 대외적인 환경의 조성과 더불어 경제개혁을 선언하였다. 베트남도 미국과의 외교관계 수립이 도이모이 정책실행에 큰 영향을 미쳤다.

북미수교는 한반도 평화체제를 구축하고 정치군사적 리스크를 해소하는 데 중요한 계기가 되었다. 김정은 집권 이후 북미관계에서는 이렇다 할 진전이 없었는데, 이는 경제개혁을 위한 대외적 환경 조성에 부정적 요인이 되고 있다.

나. 신경제관리조치 시행에 필요한 동력 부재

북한이 지난해 '6·28 방침'을 제시한 데 이어 올해 1월부터 전국적으로 '6·28 방침'을 도입한다고 보도했으나, 2개월이 지난 지금까지도 이에 대한 소식은 없다. 북한은 2002년 7·1 경제조치 실행을 위해 기업들이 국가에 진 빚을 탕감해 주거나 돈을 빌려주는 등 기업들이 새롭게 출발할 수 있는 대책을 내놓았다.

그러나 '6·28 방침' 실현을 위한 이외의 대책은 찾아보기 어렵다. 북한이 시범기업을 전국적으로 확대하려면 전력 등 기본적인 인프라가 개선되어야 한다. 이와 함께 전반적인 기관·기업소들에 대한 충분한 금융지원을 할 수 있는 재원이 마련되어야 한다. 이러한 기반이 형성되지 않는 한 신경제관리조치는 지속적인 동력을 갖고 발전하기 어렵다.

다. 경제개발구 법제화를 통한 개혁개방의 의지 현실화

북한은 김정은의 경제개혁에 필요한 경제개방과 이에 대한 의지를 법제정을 통해 드러냄으로써 국제사회의 관심을 유도하려 하고 있다. 지난해 북한이 공식 발표한 14개의 경제개발구와 이것의 운영과 관련한 법규정이 그 대표사례라 할 수 있다.

이러한 시도는 김정은이 아버지가 물려준 핵무장력이 있어 미국을 위시로 한 자유민주주의체제의 위협을 억제할 수 있다는 자신감에서 출발했다고 볼 수도 있다. 그러나 경제개방과 관련한 이러한 법제화를 실현하기 위한 시행규정들이 현재로서는 없다. 따라서 명시적 규정에 그칠 것인지, 얼마만큼 현실에 적용될지는 두고 봐야 한다.

3. 전략 및 전술적 차원의 평가

위에서 살펴본 바에 의하면 김정은 정권이 경제개혁을 위해 제한적 개혁개방전략을 제시하고 이에 따른 일련의 전술을 구사하고 있는 것은 사실이다. 그러나 김정일 정권과 크게 달라보이지 않는다. 전략적 측면에서는 거의 유사한데 전술적 측면에서 좀 더 진전된 것으로 보인다.

이러한 차이를 보이는 것은 두 정권의 경제건설 총체적 목표의 공통성과 이에 따른 전략적 노선의 유사성, 실천방안에서의 차이 때문이다. 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

김정은 정권의 경제건설 총체적 목표는 김정일 정권의 그것을 물려받은 것으로서, 사회주의 경제강국을 건설하는 데에 있다. 이는 김정은이 2013년 신년사에서 우리식, 김정일식으로 사회주의 강성국가를 건설하며 사회주의 강성국가 건설에 대한 김정일의 유훈을 이어 나가야 한다고 강조한 데서, 2013년 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 강성국가건설을 위한 경제발전 노선을 새롭게 제시한데서도 찾아볼 수 있다.

김정은 정권의 경제건설 총체적 목표를 실현하기 위한 전략적 노선은 ‘경제·핵무력 건설 병진노선’이다. 이에 대해 북한은 자위적 핵무력을 강화·발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선이라고 강조하고 있다. 국방비를 추가적으로 늘리지 않고 전쟁억제력과 방위력의 효과를 높여 경제건설에 집중할 수 있다는 의미를 내포하고 있다.

동 노선을 수행하기 위한 방안으로 핵동력공업의 발전을 통한 경수로 개발, 통신위성을 비롯한 발전된 위성 개발 발사, 경제의 지식경제로의 전환, 대외무역의 다각화·다양화, 투자를 활성화, 북한식의 경제관리방법의 완성을 제시하고 있다.

김정은 정권의 경제건설 노선과 수행방안은 김정일 정권의 그것과 다소 차이가 있다. 김정일은 국방공업을 우선시하는 경제건설노선과, 그 노선의 수행방안으로 자본주의 요소를 배척하는 모기장식 방법을 구사하고 있었다.

〈표 4〉 김정일·김정은 정권의 경제전략 비교

	김정일 정권	김정은 정권
총체적 목표	사회주의 경제강국	좌동
노 선	국방공업 우선	경제·핵무력 병진
실천방안	<ul style="list-style-type: none"> - 사회주의 원칙 고수 - 변화된 현실 수용 및 실리추구 - 자본주의 요소 배척 	<ul style="list-style-type: none"> - 대외무역 다각화·다양화 및 투자활성화 - 경제관리방법 완성

IV. 결론

김정은 집권 이후 북한은 2002년 7·1 조치를 뛰어넘는 경제개혁을 피하고 있는 것으로 보인다. ‘6·28 방침’에 의한 기업의 자율성 확대와 ‘포전담당책임제’의 도입은 중국의 개혁초기와 흡사하다. 또한 중앙 및 지방급의 경제개발구는 북한이 2011년 1월에 발표한 10개년 경제개발계획과 맞물려 북한경제개발을 위한 전체적인 틀에서 진행되고 있으며, 이를 위한 금융제도 개혁의 움직임도 보이고 있다. 국가경제개발위원회와 각 도별 경제지대개발국 설립을 통해 경제개발을 위한 기구체계를 갖추었으며 경제개발을 위한 국제토론회도 개최하고 있다.

이처럼 북한이 과거와 달리 경제개발 전망계획, 경제개발을 위한 법제정, 경제개발 관련 총괄기구 설립, 경제사령탑인 내각의 역할 부상 등 경제개발을 위해 노력하고 있는 것은 성패를 떠나 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 김정일 정권과 다를 바 없는 전략을 가지고 전술의 변화만을 시도하고 있는 치명적인 단점을 갖고 있어 그 효과는 단정 짓기 어렵다. 따라서 우리정부와 국제사회는 북한이 근본적인 전략 수정에 관심을 갖도록 하는 것이 중요하다. 북한 지도부로 하여금 전반적인 경제개혁이 체제붕괴와 직결되지 않는다는 인식을 갖도록 해주는 것이 필요하다. 북한과의 대화를 통해 이를 이해시켜야 하며, 통일준비 차원에서 직간접적으로 철도, 도로 등의 SOC 개발 등을 추진해 나가야 한다.

참고문헌

- 『NK지식인연대』, 2013. 11. 1.
『노동신문』, 2013. 10. 18.
『데일리 NK』, 2013. 11. 22.
『동아일보』, 2013. 8. 14; 2013. 10. 1; 2013. 10. 28.
『연합뉴스』, 2013. 10. 23.
『조선중앙통신』, 2013. 10. 16.
『주간동아』, 2013. 10. 14.
『중국신화통신(평양발)』, 2010. 10. 17.