

## 북한의 ‘6.28 방침’은 새로운 ‘개혁개방’의 서막인가?

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-31

2012년 김정은 정권이 대두한 이후 북한이 새로운 ‘개혁개방’적 경제노선을 준비 중에 있다는 많은 보도가 있었다. 보다 정확히 말하면 김정은 정권이 어떠한 경제정책을 준비하고 있는가에 대해 상충되는 보도가 있었지만, 관련 여론은 ‘개혁개방 준비 중’이라는 것으로 해석될 수 있는 것들에 유난히 주목하고 강조하여 보도해오곤 했었다. 7월 15일 총참모장이자 정치국 상임위원이었던 이영호가 해임되면서, ‘개혁개방 준비’설은 다시 한 번 거의 확실한 것으로 자리 잡았다.

이와 관련하여 주목할 수 있는 것은 북한당국이 발표한 ‘6.28 방침’이다. 그 제목은 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여”라고 한다.<sup>1)</sup> 그 주요 내용은 7월 중순까지 보도된 바에 따르면, 협동농장 분조 규모를 10-25명에서 4-6명으로 축소(사실상 가족규모?), 계획 생산물을 국가 7 대 농장원 3으로 분배, 초과 생산량은 농장원 차지,<sup>2)</sup> 서비스 및 무역 분야에서 국가기관 및 편의협동기관 명의로 개인자본 투자하는 것의 합법화 등이다.<sup>3)</sup>

이 글은 두 가지 질문을 제기한다. 첫째, ‘6.28 방침’에 대해 한국여론, 북한주민, 북한당국이 상반되는 입장을 내놓고 있는데 그 이유는 무엇인

1) 이와 관련하여 주목할 수 있는 것은 북한당국이 발표한 ‘6.28 방침’이다. 그 제목은 “우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여”라고 한다.

2) 정재성, 앞의 글; 김광진, “북한 양강도 3개군 농업개혁 시범구역 지정,” 데일리 NK, 2012년 7월 20일.

3) NKIS, “북한 새로운 경제관리 체제 도입 임박”, NK 지식인연대, 2012년 7월 11일.

가? 둘째, ‘6.28 방침’은 무슨 목적으로 시행되며 어떤 성과를 거둘 수 있을까?

## 세 가지 상반된 반향과 입장

먼저 한국과 관련국 언론의 다수는 기대와 환영을 함축하고 ‘개혁개방’을 기정사실화하는 식으로 보도하고 있다. 사실 북한 외부 언론은 북한당국이 경제관련 조치를 취할 때마다, 무슨 사건이 일어날 때마다 ‘개혁개방’의 신호탄, ‘북한이 긍정적으로 변하는 징표’라는 식으로 강조하여 보도하고 해석하는 경향을 오래전부터 보여 왔다.

둘째, 이와는 달리 북한 내부 주민은 기대와 환영이 아니라 우려와 경계심을 가지고 대하는 것으로 보인다. 그것은 ‘새로운 경제관리체계’ 실시에 대한 포고 직후인 7월 초중순 쌀값과 환율이 폭등하는 것에서 나타나고 있다. 그 이유는 북한당국의 경제조치에 대한 불신과 인플레이에 대한 우려에서 상인들이 쌀을 시장에 내놓지 않고, 인민폐를 비롯한 외국환 수요가 급등했기 때문이라 한다.<sup>4)</sup>

셋째, 북한당국은 “적대국이 기대하고 바라던 <변화>는 없다”고 말하고 있다. 7월 11일자 조선신보<sup>5)</sup>는 “경제와 문화 등 국가건설의 모든 영역에서 세계적 추세를 따라 앞서 나갈 데 대한 방침”을 “<김정은 시대의 개혁, 개방 가능성>과 역지로 결부시키는 것”에 대해 강력히 반박하고 있다.

이글은 기본적으로 북한 당국의 입장 즉 ‘최근 여러 발언과 행보를 <김정은 시대의 개혁, 개방 가능성>과 역지로 결부시키지 말아야 한다’는 입장에 동의한다. 물론 이러한 입장에 동의하는 이유에 대해서 이글은 북한당국과 다른 방식으로 설명할 것이다. 그 설명을 보면, ‘6.28 방침’에 대해 (다수 언론이 내비치는 ‘기대와 환영’의 논조경향과는 상반되게) 왜 북한 주민이 ‘우려와 경계’로 대응하는지를 이해할 수 있다.

## 북한 경제와 시장의 위계적 약탈적 구조

한국에서는 북한정권의 (우리가 듣기에 거북한) 정치적 실질 의도와 그 관철 능력, 그리고 시장조작 능력을 지나치게 과소평가하는 한편, 시장확산, 정보유입, 인민불만의 교란적 효과를 지나치게 과대평가하는 경향이 있다. 이러한 평가에 토대하게 되면, 북한정권은 끊임없이 붕괴의 문턱에 서있다고 판단하거나, 역으로 정권이 생존하자면 북한당국은 인민생활을 향상하고 개혁개방을 할 수밖에 없을 것이라고 인식하는 편향이 생기게 된다.

여기서는 다른 주제에 대해서는 길게 설명할 수 없고, 북한 경제 및 시장의 구조에 대해서만 보자.

4) 노재완, “북한 쌀값 폭등으로 장마당 마비,” 자유아시아방송, 2012년 7월 13일; 문성휘, “북, ‘경제개혁’ 강습에 장마당 화들짝,” 자유아시아방송, 2012년 7월 11일; NKIS, “북, 경제관리체계 도입 이전, 전반 단속 강화”, NK 지식인연대, 2012년 7월 23일.  
5) 김지영, “제1위원장의 발전전략은 장군님의 <친필명제> 관철,” 조선신보, 2012년 7월 11일.

북한정권의 전략가들이 바보가 아니라면, 그들은 자신이 가지고 있는 압도적 권력과 권능을 활용하여, 북한의 경제구조 특히 시장확대를 정권 유지와 권력 특권층에 봉사하도록 구조화하고 간섭하고 조작하는 데 최대의 관심을 쏟았을 것이다. 만약 그렇지 않았다면 북한정권은 이미 오래전에 붕괴했을 것이다. 이는 독재정권 비교정치(경제)학의 일반적 진리이다. 이러한 상황은 북한에서 내부 권력구조가 변화할 때에만 바뀔 수 있을 것이다.

보다 구체적으로 보면 이렇다. 정치권력 구조에서 권력이 개인독재자에 극도로 집중되어 있는 것과 하부 권력체계가 '유일적' 위계적 성격을 갖고 있는 것이 경제 및 시장 구조에 그대로 반영되어 나타난다. 북한의 경제 및 시장구조는 독재자와 관련 특수기관이 국가경제와 주민을 과도하게 수탈할 수 있는 조건을 구조적으로 보장하는 약탈적인 특징을 갖는다. 북한의 경제구조에서 김정일/김정은은 최상위 독점권을 보유하고, 특수기관들에게 독과점권을 정치적으로 분배한다. 이러한 경제구조는 북한의 시장구조에 그대로 반영되어 있다. 김정일/김정은과 특수기관의 독과점 체계는 대외무역을 독과점하며, 이를 바탕으로 중간유통업자, 하위 생산자 및 소비자를 경제적으로 장악할 수 있다. 이러한 체계는 김정일/김정은과 특수기관들이 국유재산과 일반주민의 희생을 바탕으로 독과점 초과수익을 올리도록 안전하게 보장한다.

물론 이러한 구조가 자동으로 유지되는 것은 아니다. 특히 시장확대 과정에서 정권은 시장에 끊임없이 간섭하여 시장을 재편성해야 한다. 그래야만 시장확대에도 불구하고 김정일/김정은과 특수기관의 독과점 지위가 그리고 자의적 약탈적 개입권이 보장되며, 결국에 시장확대가 정권유지에 친화적 방향으로 전개하도록 유도할 수 있다. 이러한 수법을 통해 2002년 7·1조치 이후 2004-2005년까지 지속된 시장확대 국면에서 생산된 과실의 지배적 부분을 정권 유지에 핵심적인 각종 특수기관이 차지했을 것이다. 또한 그로 인한 정권 측의 소득 증가는 '선군경제노선'의 관철과 정권유지 핵심기관과 계층에 대한 포상에 사용되었을 것이다.

이러한 조건과 이유에서 북한에서 시장(확대)는 결국에 정권핵심과 특수기관에 우호적인 위계적 구조로 끊임없이 재편성되고 있다. 북한에서도 시장은 권력 현실과 경제구조를 반영하는 것이지 그 바깥에 독자적으로 존재하는 것은 아니다. 이렇게 되면, 한편에서 시장이 확대하더라도 결국에 인민생활이 가시적으로 개선되지 않으며, 다른 편에서 시장확대는 (대량살상무기 자금 조달 및 폭압기구 유지비용 조달을 포함) 정권유지용 자금을 조달하고 동시에 정권유지에 불가결한 특권집단에 특혜를 주어 충성을 확보하는 수단으로 활용된다.

## 재정위기와 약탈적 시장 개입의 강화

북한경제와 시장확대에 대한 정권의 약탈적 개입은 2009년 이후 현저히 강화되는 양상을 보였다. 여기에는 이유가 있었다. 첫째, 북한 정권은 2008년 이후 해외 원조의 축소에 직면하는 한편, 2005년 이래 경제에 대한 약탈적 개입 강화를 장기화함으로써 인해 국내 경제의 생산성이 저하하여 내부 약탈원천이

축소하는 상황에 직면했다. 둘째, 북한정권은 재정 지출을 현저하게 확대해야 할 필요성에 직면했다. 그 목록에는 군수공업과 대량살상무기 개발 자금, 2009년 11월 화폐 교환조치 이후 내부 보안 능력 강화 비용, 2012년의 김일성 생일 100주년 기념 및 김정은 후계 정권의 출범을 보장하기 위한 각종 추가 지출 등이 주요하게 포함되어 있다.

북한 정권은 이러한 상황에 두 가지 차원에서 대응했다. 첫째는 외래지대의 새로운 원천을 발굴하고자 노력했다. 이에선 광산물 수출의 급격한 증가, 관광 사업 강화, 노동력 수출 확대, 폐쇄 경제 특구 증가 설치 노력 등이 있다. 이러한 조치는 국내경제의 생산성을 증가시키는 조치를 취하지 않고서도 정권유지에 필요한 외화수입을 보장하고자 하는 노력으로 평가할 수 있다. 둘째, 내부 수탈을 현격히 강화했다. 대표적 조치가 2009년 11월에 시행되었던 화폐교환조치이다. 관련 사항을 보면, 정권에 매우 유리한 화폐 교환 비율, 외화사용금지 공갈을 통한 사실상 외환강탈, 신화폐를 대량 특혜 공급받은 특수기관이 국내 암시장에서 외환(부등가 불공정) 매입, 2009년 말에서 2012년 중반에 이르는 동안의 150-200배의 쌀값 및 환율 상승을 야기할 수 있는 수준의 화폐 공급 증가 등이 있다. 이밖에도 협동농장으로부터 군량미와 수도미(평양공급용 쌀)의 각출 증대 등이 있다.

그런데 2012년 '6.28 방침'은 왜 하달되었을까? 그 이유는 정권의 이러한 노력이 한계에 부딪치게 되자 정권은 전략 목표를 바꾸지 않은 상태에서 그 전략 목표를 새로운 전술적 경제조치를 통해 달성해야만 하는 상황에 직면하고 있기 때문으로 보인다. 다시 말해 첫째, 앞서 언급한 정권 생존 재정확충 노력이 충분히 기대한 성과를 거두지 못하고 있다는 것, 둘째, 장기간의 반(反)개혁 조치의 결과 국내 경제 불모성이 지나치게 심화되었다는 것, 셋째, 정권 생존 재정 지출 필요가 현저히 증대하여 지출 수요가 재정수입을 현저히 초과하는 상황에 직면하고 있다는 것 때문인 것으로 보인다. 따라서 정권유지에 필요한 자금을 충분히 확보하기 위한 방편으로 기존의 외화벌이 확대 정책(광물수출, 관광진흥, 인력수출, 폐쇄특구 증설 등)을 강화하면서도 동시에 내부경제의 생산성을 증가시키는 조치를 잠정적이며 전술적으로 허용하는 시책을 내놓아야 할 상황강제에 직면하게 된 것으로 평가할 수 있다.

## '6.28 방침'의 성과 예상

여러 여건으로 볼 때, 2002년의 7·1경제관리개선조치에 비하여, 2012년 '6.28 방침'의 성과는 북한외부의 '개혁개방'론자들이 환영하고 기대하는 것에 훨씬 미치지 못할 것이다. 왜 그러한가? 첫째, 북한의 대외 고립 수준과 적대관계 수준이 그 때보다 더 높기 때문이다. 어떤 국가인가를 막론하고 어떤 경제 개혁이든지 상당한 도전에 직면하고 상당한 비용이 소모된다. 여기에 외부의 지원과 투자가 있으면 문제해결과 비용조달이 훨씬 용이해진다. 예를 들어 북한 군량미 조달의 핵심 공급처는 협동농장이다. 2012년 초 황해도 지역 식량난은 과도한 군량미 강제 징발 때문이었다. 만약 북한당국이 농업에서 가족경영책임제를 도입하고 국가수매를 줄이고 생산물에 높은 가격을 지불하여 생산성을 높이는 개혁을 추진한다고 하자. 이렇게 되면 북한의 정권 재정 체계는 큰 교란에 직면할 수밖에 없다. 특히 당장에 내년부터 군량미를 어떻게 조달하는가의 문제가 대두할 것이다. 만약 북한당국이 주변국과 비핵화와

긴장완화를 추구하여 많은 원조를 받고 있고 묵시적, 가시적으로 원조를 전용할 수 있다면, 이 문제를 해결하기가 더 쉬워진다. 또 다른 예를 들어 보자. 설령 북한당국이 준-국영-준-사기업의 경영활동을 용인하는 태도를 취한다고 해도 그 생산증대 효과는 제한적이다. 왜냐하면, 외부의 기술과 투자의 적극적 도입 없이 또한 수출시장의 확보없이, 제한적이고 기껏지 않은 시장 허용조치 그리고 북한내부 역량만으로 생산성 향상에 가시적이고 충분한 성과를 거두기 어렵기 때문이다.

둘째, 북한주민의 북한정권에 대한 불신이 더 커졌기 때문이다. 북한 주민은 2007년 하반기부터 2008년에 이르는 기간에 공개처형을 포함하여 ‘시장여독 청산’을 명목으로 전국적으로 대대적인 비사검열 광풍이 몰아쳤다는 것을 기억하고 있을 것이다. 또한 더 가까이, 2009년 11월 화폐개혁을 통해 국가가 공권력을 동원하여 하루아침에 합법적으로 자신들의 재산을 대대적으로 털어갔다는 것을 기억하고 있을 것이다. 따라서 ‘현명하고 신중한 북한사람’이라면, ‘6.28 방침’을 어떻게 볼 것인가? 를 놓고 고민하게 될 것이다. 아마도 입구가 매력적임에도 불구하고 적극적으로 편승하여 이득을 취하면 언젠가 또 다시 잠재적 정권 적대자로 낙인찍히거나 또는 재부약탈의 사냥감으로 취급당할 수 있다는 우려를 하고 있을 것이다. 7월 초중순 쌀값과 환율의 폭등은 북한 주민이 어떻게 생각하고 있는가에 대한 단서를 보여준다. 북한 주민은 정권의 정책 의도와 정책 실력을 의심하고 있을 것이며, 급속한 인플레이션이나 외화사용금지를 포함 앞으로 닥쳐올 경제혼란에 대한 대비를 가장 우선적으로 고려하고 있을 것이다.

셋째, 내부 정치적 긴장완화가 수반되지 않고 있기 때문이다. 만약 ‘6.28 방침’이 제대로 실현되자면 북한당국은 무엇보다 지금까지 보다 현저하게 시장허용적 태도, 그리고 그에 동반할 수밖에 없는 여러 변화를 현저하게 용인하는 태도를 취해야 한다. 북한당국은 이에 준비가 되어 있을까? 지금까지의 상황을 보면 이에 대해 확신을 갖기 어렵다. 2009년 이래 북한정권은 내부 통제를 강화해 왔고, 특히 2010년 이래로 국경통제를 현저히 강화해 왔다. 시장활동을 적극적으로 억압하지는 않았지만, 적어도 장려하는 태도는 취하지 않았다. 또한 김정일 사후 북한의 공식 이데올로기적 기조도 그다지 변하지 않았다. 물론 그 의미가 긍정적으로 과장해서 생각되곤 했던 조치들이 있었지만, 대내외 정책의 기본틀이 선화한다는 징조는 없었다. 이는 북한당국이 언제든 내부정치적 변덕을 부릴 수 있음을 함축한다.

## 결론

결론적으로 이 글은 ‘최근 여러 발언과 행보를 <김정은 시대의 개혁, 개방 가능성>과 역지로 결부시키지 말아야 한다’는 북한당국의 입장에 동조한다. 물론 상당히 다른 이유에서이다. 앞서의 조선신보 기사는 “조선은 경제부흥을 전면적으로 실현하는 길에 들어서고 있다. 제1위원장께서는 경제의 지식화가 촉진되는 세계 추세에 맞게 인민을 잘 살게 할 수 있는 <우리식의 발전 목표와 전략전술>을 이미 세워 놓으신 것으로 전해지고 있다”고 쓰고 있다.

이 말이 실제로 의미하는 것은 무엇일까? 그것은 북한정권은 여전히 인민경제와 인민생활을 희생으로

정권 유지 자금 조달 및 특권 지탱을 위한 자원조달 방안을 새로운 환경에 맞게 전술적으로 변화시키고 있다는 것이다. 이러한 필요에 맞추어 '6.28 방침'은 미봉적으로 투자와 노력 증대 인센티브 제공과 일시적 수탈 자제를 포함하고 있을 수 있다. 그러나 이 '방침'은 내부 독과점 구조의 온존, 대내외 긴장 구조의 미해결 등으로 그다지 효과가 없을 것이다. 또는 심각해진 재정난 완화를 목적으로 일시적으로 전체 파이가 클 수 있는 환경을 열어준 다음 미래에 수탈을 증대하기 위한 전술적 목적이 강할 것이다. 누구보다도 당사자인 북한 주민이 이를 가장 잘 알고 있을 것이며, 이 때문에 북한주민들이 '방침'에 대해 의심스럽게 생각하면서 방어적 태도를 취하고 있는 것이다.

만약 '6.28 방침'이 실효성이 있으려 한다면, 북한은 외부적으로 주변국과 대담한 긴장완화를 추진하여, 원조, 투자와 기술, 그리고 시장을 제공받아야 할 것이다. 아울러 북한 내부적으로 일반 주민의 투자와 노력 증대를 유발시킬 수 있는 인센티브와 공공재의 공급을 현저히 늘려야 한다. 여기서 핵심적인 것은 주민이 정당한 노력을 통해 축적한 재산을 앞으로 정권이 부당하게 불시에 약탈하지 않을 것이라는 점을 신뢰있게 보장해야 하는 것이다. 그런데 안전한 재산권에 대한 신뢰있는 보장을 제공하는 것은 현재와 같은 정권의 현저한 권력 독점 구조가 지속하는 한 불가능할 것이다. 안전한 재산권에 대한 보장은 권력 독점이 약화되고 사회 내에 일정 수준의 견제와 균형을 보장하는 제도가 성립할 때만 가능하기 때문이다. 그런데 이러한 보장을 하게 되면, 정권과 특수기관이 국가재산을 자의적으로 사적 용도로 오용하는 능력, 그리고 주민의 재부를 필요할 때 마다 자의적으로 약탈할 수 있는 능력이 현저히 제한된다. 따라서 이것은 아직까지 북한당국으로서는 상상할 수 있는 영역 바깥의 사항이다. 이러한 상황에 가시적 변화가 없을 가능성이 많고 따라서 '6.28 방침'은 연기만 크게 나는 불발탄이 될 가능성이 많다.