

북한의 권력 승계 문제와 경제 정책 변화

양범직 / 제일경제연구소 선임연구원

김정일 정권의 출범 이후 북한은 어떠한 방향으로 변화해 갈 것인가? 김정일은 과연 관리 원칙의 수정 또는 개방 효과의 확산기로 정의할 수 있는 '제3의 개방'을 시도할 것인가? 결론적으로 한국과의 관계가 정상화되지 않는 한, 향후 북한의 정책 방향은 다소간 지그재그 형태를 보이면서 정책적 이중성 내지 이율배반성을 띠 전망이다.

단기적으로 볼 때, 김정일은 무역 확대와 나진-선봉 지역에 대한 개방 정책을 적극화할 것이나, 개방과 개혁을 연계시켜 내부적인 체제 전환으로 연결시키지는 않을 것으로 보인다. 중앙집권적 계획경제나 집단주의 등과 같은 경제 관리 원칙을 변화시키는 것은 북한 체제 유지에 위협이 되기 때문이다. 하지만 역으로 현체제의 유지를 위해서도 경제 체제를 개혁하지 않을 수 없는 것이 북한의 입장이기도 하다. 따라서 김정일 정권은 상당 기간 동안 사회주의 체제를 유지하면서도 경제적 효율성을 달성하기 위해 아무도 걸어 본 적이 없는 전인미답의 길을 걸어가지 않으면 안 될 것으로 보인다.

1. 머리말

절대적 지도자로 군림했던 김일성이 사망한 지 1년여가 지나도록 북한은 '유훈통치'라는 이름하에 공식적인 권력 승계 절차를 마무리하지 않고 있다. 국내외 주요 언론들은 북한의 주요 행사가 열릴 때마다 권력 승계를 전망하는 보도를 내놓고 있지만 북한의 최고 권력은 아직도 빈 자리로 남아 있다. 이에 따라 북한의 권

력 승계에 대한 궁금증은 더욱 증폭되고 있고 이와 관련한 '권력투쟁설', '김정일 건강이상설' 등 추측성 보도들이 꼬리를 물고 있다. 이는 북한의 권력 승계에 대한 높은 관심을 반영하는 동시에 북한 관련 정보가 얼마나 부족한가를 여실히 보여주는 현실이기도 하다.

북한의 권력 승계와 관련한 우리의 관심사는 언제, 누구에 의해 권력 승계가 이루어질 것인가, 새로운 권력 구조는 어떠한 형태와 성격을

떨 것이며 어떤 정책적 변화가 있을 것인가 등이다. 북한의 권력 승계로 인한 정책 변화 중에서도 경제 정책의 변화는 점진적 통일을 준비하는 정부는 물론 남북 경협을 주체인 기업 차원에서도 검토가 요구되는 사항이다.

여기서는 이러한 물음에 답하기 위하여 북한의 기존 정책 결정 구조의 성격과 특징, 권력 승계와 관련한 쟁점 사항들을 간략히 살펴본다. 이를 토대로 가능성 있는 북한의 권력 체계 변동, 후계 구조의 성격과 정책 성향 등을 검토하고 향후 북한 경제 정책의 변화 방향을 예측해 볼 것이다.

II. 북한의 기존 권력 체계와 정책 결정 구조

기존 북한 권력 구조의 특징은 제도적으로는 당이 국가를 지배하는 당우위 원칙을 관철하고 있다는 점이고 이데올로기 측면에서는 주체사상을 통하여 수령 중심의 유일지배체제를 형성해 왔다는 것이다. 이러한 권력 구조 내에서 김일성은 제도적으로는 노동당 총비서와 국가 주석 등 모든 국가 권력을 장악하였고 수령으로서 권위와 이데올로기를 독점함으로써 절대권을 행사해 왔던 것이다.

제도적인 측면에서의 권력 장악은 당을 통해 이루어졌다. 북한의 1992년 개정헌법 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선노동당의 영도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정하여 당에 의한 국가 지배를 명문화하고 있다. 따라서 조선노동당은 정치, 행정, 경제, 군사, 문화, 사

회 등 전분야를 통제하는 국가 최고 기관으로서 정치 권력의 원천이자 중심의 자리에 있다고 할수 있다. 김일성은 이러한 지위에 있는 노동당의 총비서로서 제도상의 최고 국가 권력을 행사했던 것이다.

한편 이데올로기 장악은 김정일에 의해 체계화되었다. 북한은 1972년 헌법 개정을 통해 주체사상을 모든 국가활동의 지도적 지침으로 정식 승격시켰고 1980년의 조선노동당 당규약은 주체사상과 혁명사상을 당의 유일한 지도사상으로 그 전문에 명시하고 있다. 이렇게 북한의 유일한 지도사상으로 격상된 주체사상은 1980년대 이후 김정일에 의해 수령론과 사회정치적 생명체론¹⁾을 통해 체계화됨으로써 김일성은 이데올로기와 모든 국가 권력을 장악한 완전한 유일지배체제를 형성하였던 것이다.

이처럼 북한의 권력 체계는 외형상 프롤레타리아 독재론에 근거하여 조선노동당을 통한 집단적 지도방식을 채택하고 있지만 실제로는 수령으로서 이데올로기를 장악한 김일성 유일지배체제였다.²⁾ 따라서 정책 결정 과정도 외형상

- 1) 수령론은 사람이 자주성, 창조성, 의식성을 가지고 자기 운명을 자주적·창조적으로 개척해 나가는 사회적 존재지만 사회 주체인 인민대중이 역사의 주체로서 역할하려면 반드시 수령의 올바른 지도를 받아야 한다는 것을 중심 내용으로 한다. 사회정치적 생명체론은 혁명의 주체는 수령, 당, 대중의 통일체이며 수령, 당, 대중은 하나의 생명으로 결합되어 운명을 같이하는 사회정치적 생명체라는 것으로 김일성의 유일지배체제를 정당화하고 있는 이론이다.
- 2) 물론 김일성은 이러한 유일지배체제를 현실적으로 보장하기 위하여 노동당의 핵심 기구인 정치국과 비서국에 친인척을 기용해 강력한 중앙집권적 당조직을 갖추었고 전인구의 17%에 이르는

의 제도적 측면과는 달리 실질적으로는 김일성 개인의 의사에 전적으로 의존해 왔다.

외형적으로 북한의 정책 결정과 실행은 최고 인민회의가 그 기본 원칙을 수립하고 이 기본 원칙에 입각하여 중앙인민위원회가 구체적인 정책을 수립하면 정부원이 산하 각 부서를 통해 각종 정책을 집행하는 단계를 거친다.³⁾ 그러나 실질적인 정책 결정은 당과 정부라는 2원적 구조에서 일차로 당에 의한 정부 지배의 원칙이 적용되고 최종적으로는 당총비서인 동시에 유일적 수령인 김일성 개인의 의사와 지도·명령에 전적으로 의존해 왔던 것이다.

따라서 실질적인 북한의 정책 결정 및 집행상의 특징은 당에 의한 정부 지배라고 할 수 있고 보다 정확하게는 당의 유일한 영도자인 수령 김일성이 정책 방향을 결정하면 최고인민회의는 이를 정당화시키는 절차를 담당하고 최고인민회의에서 정당화된 김일성의 정책 방향은 중앙인민위원회에서 구체화되고 정부원에서 집행되는 체계를 형성하고 있었던 것이다.

III. 북한의 권력 승계와 관련한 쟁점 사항

1. 권력 승계의 내용과 의미

북한의 권력 승계를 이해하기 위해서는 다음과 같은 2가지 문제를 우선적으로 짚고 넘어갈

3) 새포 당원들을 통해 전지한 감시와 통제를 시행했다. 또한 실질적 지배력으로서의 군사 부분도 당중앙군사위원회와 국방위원회를 통해 2중적으로 통제해 왔다.

필요가 있다. 첫째는 권력 승계의 내용이 무엇인가 하는 것이고 둘째는 권력 승계를 하나의 정치적 사건으로 볼 것인가, 연속된 일련의 과정으로 인식할 것인가 하는 점이다. 이는 북한의 후계 정권 분배와 승계 시기, 정권의 안정과 지속성 문제, 경제 정책 변화 등을 분석하는 데 긴요하기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 최고 권력은 당총서기, 국가 주석 등과 같은 공식 체계로부터 발생하는 정치 권력과 수령론과 사회정치적 생명체론에 근거한 실질적 지도력으로 구성된다고 할 수 있다. 이는 북한의 권력 승계 내용을 파악하는데 있어 제도적 측면과 실질적 측면에서의 2원적인 접근이 필요하다는 것을 의미하며 개인의 조인적 능력과 인격에 바탕을 둔 수령론은 북한이 주장하는 '우리식 사회주의'의 핵심적 구성 내용으로서 북한 권력 승계의 본질적 요소다.

우선 제도적이고 공식적인 측면의 권력 승계는 북한의 공식적 권력 기구인 당총서기나 국가주석에 취임하는 것으로 노동당 중앙위원회와 최고인민회의를 통해 이루어진다. 이런 측면의 권력 승계는 북한이 현재 실행하고 있는 '유훈통치'를 공식적으로 종결하는 의미를 갖는 동시에 권력 및 정책 결정 구조 변화를 통한 새로운 정책 시행 가능성을 내포하게 된다.

다음으로 내부적이고 실질적인 측면의 권력

3) 1992년 개정헌법에 따르면 정책 결정 구조와 관련해 주석은 중앙인민위원회와 정부원 등 국가기관을 지도·감독하고 각종 명령과 결성, 징령 등을 공포하는 권한을 갖는다.

승계는 북한의 수령론과 사회정치적 생명체론에 따른 수령의 지위를 승계하는 것으로 이는 북한의 공식적인 권력 기구와는 직접적인 관련은 없다. 또한 수령은 어떤 국가 기관에 의해 선출되는 것이 아니라 인민대중의 추대에 의해 결정되는 것이기 때문에 북한 권력 구조나 정책 결정 구조의 변화를 통한 정책 변화의 가능성도 높지 않다. 그러나 수령은 당과 인민대중을 지도하는 유일적 지도자로서 제도적 최고 권력에 정통성을 부여함으로써 북한 체제의 지속성의 근거로 작용한다는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있다.

한편 북한의 권력 승계를 하나의 정치적 사건으로 보느냐 아니면 연속된 일련의 과정으로 파악하느냐에 따라 권력 승계와 관련한 후계 정권의 안정성이나 북한의 경제 정책 변화를 다르게 판단할 수 있을 것이다.

북한의 권력 승계를 하나의 정치적 사건으로 파악한다면 최고 권력이 권위된 북한의 현재 상황은 내부적인 권력 투쟁이 진행되고 있는 것으로 인식될 수도 있다.⁴⁾ 그러나 유신통치가 시행되고 있는 북한에 내부적인 권력 투쟁이 있다는 어떤 징후도 발견하기 어려울 뿐 아니라 오히려 외부적으로는 지극히 평온한 상태를 유지하고 있는 것으로 알려지고 있다.

또한 잘 알려진 바와 같이 북한은 1970년대

중반 내부적으로 후계자를 결정하였고 1980년 제6차 당대회를 통해 이를 공식화하였다. 이후 북한의 모든 정책들은 원만한 후계 체제를 형성하는데 초점을 맞추고 있었기 때문에 북한의 권력 승계는 일련의 연속된 과정으로 파악할 필요가 있다. 이 경우 북한의 공식적인 권력 승계는 과거부터 진행돼 온 일련의 승계 과정을 마무리하고 그동안의 정책 변화를 공식화한다는 데서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

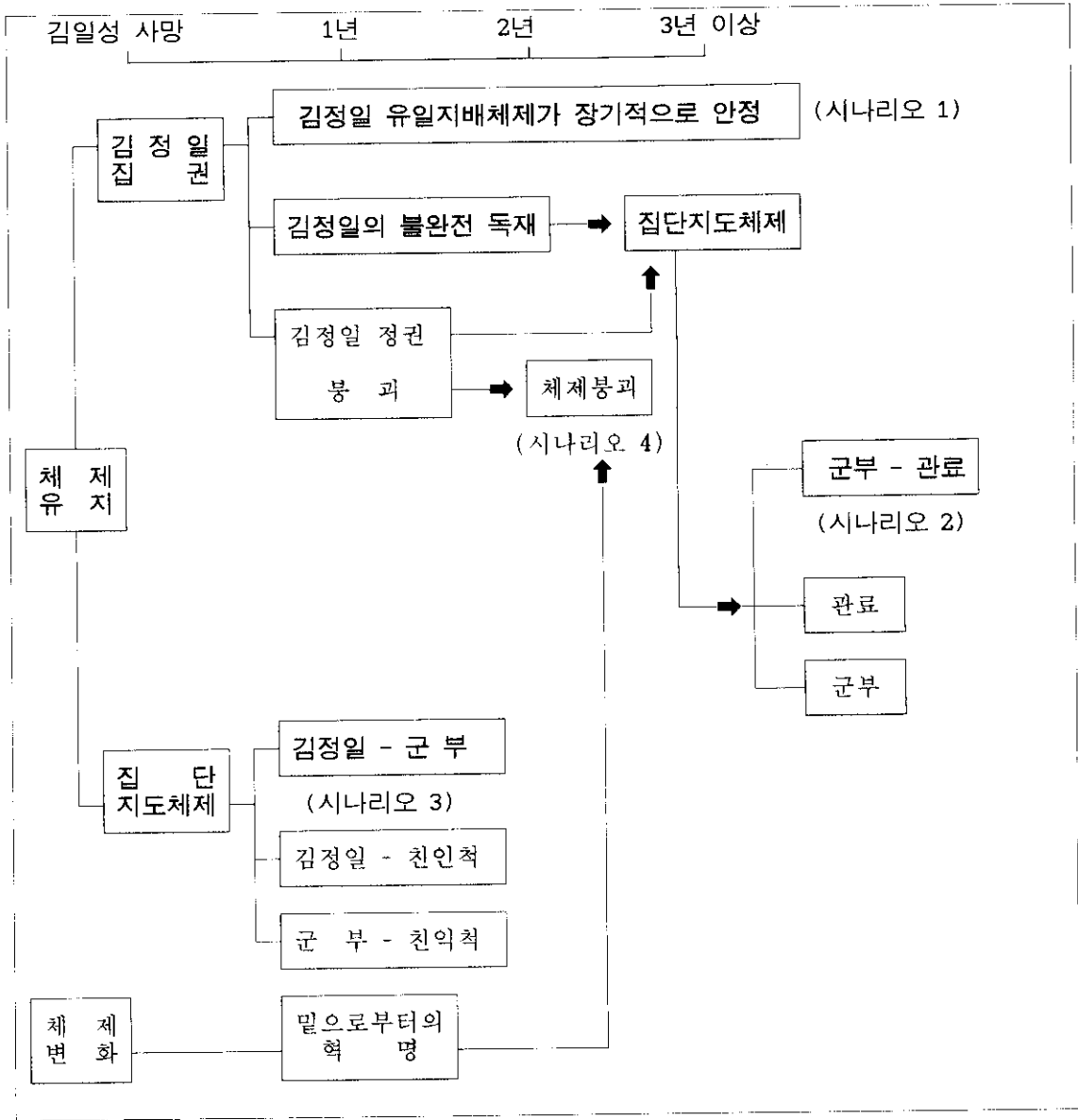
2. 김일성 후계 체계의 문제

북한 후계 체계에 대해서는 국내외에서 서로 다양한 견해들이 제시되고 있다. 이들 견해에 따르면 북한의 권력 승계에서 김정일이 가장 유리한 여건을 갖고 있는 것은 사실이지만 다른 지배 세력들에 의해 권력이 장악될 가능성도 배제할 수 없기 때문에 북한의 후계 체계는 이들 지배 세력들간의 합의 또는 투쟁 결과에 따라 결정된 것이라는 주장이다. 이는 북한에서 어느 누구도 김일성과 같은 카리스마를 지니기 어렵다는 점과 일반적인 사회주의체제의 권력 승계 과정에서 지배 세력들간에 권력 투쟁이 있어 왔다는 점에서 그 근거를 찾고 있다.

이들이 주장하는 북한의 권력 승계 가능성이 있는 세력과 후계 정권의 형태를 요약하면 <그림 1>과 같다. 이중 비교적 가능성이 높은 것으로 평가되는 것은 i) 김정일 유일지배체가 중장기적으로 안정되는 경우, ii) 단기적으로는 김정일이 집권하지만 중장기적으로는

4) 일반적으로 사회주의국가에서는 공식적인 권력 승계 절차가 제도화되어 있지 않았기 때문에 권력교체시에는 권력 투쟁이 있어 왔다. 북한도 공식적인 권력 승계 절차를 가지고 있지 않기 때문에 이를 근거로 외국 전문가들 중 상당수는 북한에서 현재 권력 투쟁이 진행 중이라고 분석하고 있다.

<그림 1> 북한의 향후 권력 구조 전망



집단지도체제로 이행하는 경우, iii) 권력 승계 시부터 집단지도체제가 형성되는 경우 등이다.⁵⁾

5) 김일성 사망 초기에는 북한 체제의 단기적인 붕괴를 예측하는 견해도 상당수 제시되었으나 만체

제 세력들의 조직화 가능성이 매우 낮다는 점에서 밑으로부터의 혁명에 의한 북한의 단기적인 체제 붕괴나 김정일 정권의 붕괴에 이은 북한 체제의 붕괴가 현실화될 가능성은 높지 않다는 데 의견이 모아지고 있다.

단기적으로 김정일이 집권하지만 중장기적으로 집단지도체제가 형성될 것이라는 견해(시나리오2) 또는 권력 승계시부터 집단지도체제가 형성되는 경우(시나리오3)가 현재까지 다수의 지지를 받고 있는 것으로 보인다. 이러한 의견들은 지속되는 경제난, 김정일 개인의 능력과 통치력 부족, 건강 문제, 사회주의국가의 경우 군부가 강한 영향력을 갖고 있다는 점, 권력 승계가 지연되는 가운데 김일성의 유훈통치가 장기화되고 있다는 점 등을 그 근거로 들고 있다.

그러나 김정일 유일지배체제가 김일성 후계 정권으로 등장하는 데는 의문의 여지가 없는 것으로 보인다. 이는 북한의 권력 승계를 연속된 일련의 과정으로 파악하는 경우 보다 확실해진다.

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 최고 권력은 당총서기, 국가 주석과 같은 제도적인 국가 권력과 이데올로기를 독점하는 수령으로서의 지도력, 실질적인 지배력으로서의 군사 통치력으로 구성된다. 그런데 1980년 10월 제6차 노동당대회를 통하여 공식적인 후계자 자리에 오른 김정일은 1980년대 중반 당내 2인자로서 정치국 상무위원이 되었고 당중앙군사위원회 제1부 위원장이 되었다. 1990년대에 들어서에는 군통수권자인 최고사령관의 자리에 오른 데 이어 원수의 칭호를 부여받았고 국방위원회 위원장이 됨으로써 군사 통치력을 완전히 장악하였다.

또한 이데올로기 측면에서도 김정일의 지도력은 이미 확실한 것으로 보인다. 김정일은 주체사상의 체계화를 통하여 김일성의 권력을 신

적인 수령의 경지에 올려 놓았을 뿐 아니라 주체사상의 해석자 또는 완성자로서 이데올로기적 측면의 지도력을 장악하고 있다. 다만 김정일은 정부내에 어떤 직위도 갖고 있지는 않지만⁶⁾ 북한 권력 구조의 특징이 당에 의한 정부 지배라는 점을 감안하면 이미 후계자로서 북한의 모든 권력을 승계하고 있다고 할 수 있다.

물론 김정일이 안정적인 권력 승계를 이루는 것과 유일지배체제가 장기적으로 안정을 찾을 것이냐는 별개의 문제라고 할 수 있다. 그러나 김정일 유일지배체제가 장기적으로 안정을 유지할 가능성을 높여주는 요인들은 매우 광범위하게 발견되고 있다.

우선 주체사상을 통한 김일성 유일지배체제는 북한에서 이미 종교적 단계에까지 이르러 내재화되었기 때문에 김일성의 카리스마는 지구력을 갖고 있다는 점이다.⁷⁾ 북한에서 종교적 구속력을 갖고 있는 주체사상은 1980년대 이후 수령론과 사회정치적 생명체론을 통해 김정일 후계체제를 정당화함으로써 김정일의 권력 승계에 정통성을 부여하고 있는 것이다.

둘째, 김일성은 철저하고 정교한 주민생활과 사상 및 정보 통제를 통해 유일체제를 형성해왔고 김정일도 20여년⁸⁾에 걸친 후계작업을 통

6) 국방위원회 위원장은 1972년 헌법에서는 국가 주석이 정부 수반으로 갖는 당연직으로 되어 있었으나 1992년 개정헌법에서는 정부에서 독립한 독자적인 기구로 재편되었다.

7) 박한식, "김일성 이후의 김일성 카리스마", 동화연구소 주최 북한의 실상과 전망에 관한 국제학술회의(1991. 4. 18~20) 제출 자료, p. 25.

8) 김정일은 1974년 노동당 제5기 8차 중앙위 전원회의를 통해 후계자로 내부적으로 결정되었다고

해 이와 같은 통제 조직을 형성·운영해 왔다는 점이다. 즉, 김정일은 힘에 의한 지배를 확립하기 위해 사회안전부, 국가보위부 등 국가기관을 통해 반당·반국가적 행위를 색출·처벌하는 한편 인민반 제도, 5호당당세, 생활총화제도 등을 통해 주민의 생활과 사상 감시를 실시해 왔다. 또 김정일은 사상, 기술, 문화의 '3대혁명 소조운동'을 통해 당-정-군부에 결집 조직을 강화하였고 1973년부터 노동당 조직·사상 담당 비서로 활동하면서 통치 조직을 정비해 왔기 때문에 김정일의 권력 기반은 매우 포괄적이라는 것이다.⁹⁾

셋째, 김정일은 사상 통제와 조직 관리를 통해 북한 주민들은 물론 당-정-군부를 장악하고 있기 때문에 김정일 반대 세력의 조직화는 거의 불가능하다. 김정일 후계 체제에 반대하는 세력은 거의 모두 제거된 상태이고 주민들의 생활과 사상을 철저히 통제함으로써 반체제 세력의 조직화 가능성도 매우 낮다.¹⁰⁾ 또한 김정일은 주체사상의 해석자 또는 완성자로서 이념 및 사상교양을 통해 수령론과 사회정치적 생명체론을 근거로 북한 주민들에게 후계체제의 정당성을 세뇌시켜 왔다는 점도 김정일 유일지배체제의 장기적인 안정성을 높여주는 요인이다.

넷째, 현재와 같은 위기 상황을 타개하기 위해서 북한은 통치 경험을 가진 지도자가 필요할 뿐 아니라 김정일 이외에 뚜렷한 대안을 갖고 있지 못하다는 점이다. 김정일은 1970년대

한다.

중반 이후 김일성의 후계자로서 당과 군부에 대한 지배력을 증대시켜 왔을 뿐 아니라 1980년대 중반부터는 대내외 정책 분야에서 실질적인 통치권을 행사해 왔다. 따라서 김정일은 북한의 권력 승계에 있어 거의 유일한 대안이라고 할 수 있다.

다섯째, 북한의 지배 세력은 김일성의 친인척을 중심으로 혁명 1세대 및 2세대들로 구성되어 있는데 이들은 김정일 체제와 운명을 같이 한다고 할 수 있어 이들에 의한 쿠데타 가능성이 낮은 편이다.¹¹⁾

여섯째, 북한 경제가 매우 어려운 상태에 있는 것은 사실이지만 이러한 경제적 불만이 체제 전복으로까지 발전할 가능성은 상대적으로 높지 못하다. 김일성은 경제 문제를 정치와 사상의 하위 개념으로 설정해 왔고 현재의 경제 상황도 과거 식민지 시절이나 빨치산 투쟁시보다도 훨씬 낫다는 점을 부각시켜 경제적 어려움에 대한 대중의 불만을 부마해 왔다. 물론 투쟁 경력도 없고 김일성과 같은 카리스마도 보

9) 坂井隆, "金正日 權力の 基礎과 構造", 동화연구소 주최 북한의 실상과 전망에 관한 국제학술회의(1991.4.18~20) 제출 자료, pp.15~17.

10) 북한의 유일지배체제에 대한 반대 세력으로서의 시민사회 형성 가능성에 대해서는 안창식/김동식, "사회주의 시민사회론과 북한 시민사회의 형성 가능성", 『사회과학과 정책연구』, 제16권 제3호, 1994.12, pp.137~161 참조.

11) 현 부주석인 김영주는 1973년 김정일을 후계자로 추천한 인물로 알려지고 있으며, 김평주의 어머니인 김성애는 한때 김평일을 후계자로 만들기 위해 권력 확장을 시도한 적이 있으나 실패하고 그 이후 정치적인 실권을 상실한 것으로 보인다. 최근 김영주와 김성애 등 친인척의 권력 서열 상승은 김정일 후계 정권의 안정적 승계를 위한 사전 포석인 것으로 풀이된다.

유하지 못한 김정일이 이와 같은 방법으로 대중의 경제적 불만을 무마할 수는 없을 것이다. 하지만 김정일은 경제회생에 역점을 두는 정책을 추진하는 한편 철저한 주민 통제를 통하여 반체제 세력의 결집을 막음으로써 정권의 안정성을 유지하려 할 것으로 보인다.

일곱째, 북한 주민의 70% 이상이 김일성 집권후에 태어난 사람들이기 때문에 그들은 평생 김일성만을 최고지도자로 알고 사는 습관적 순종의 사슬에 묶여 있어 현재제에 순응하는 면이 강하다는 것이다. 이 외에도 북한은 일제 식민지시대에서 시민사회의 형성을 보지 못한 채 김일성 정권이 들어서 현재까지 지배 체제를 유지해 오고 있기 때문에 과거 유교적 전통이 그대로 남아 있어 체제 전복의 가능성이 상대적으로 낮다는 점도 김정일 유일지배체제의 안정성을 높여 준다고 할 수 있다.¹²⁾

이런 점들을 감안할 때 김정일 정권이 주민의 인기와 지지를 받게 될 지는 알 수 없지만 주민, 당, 정, 군부에 대한 조직적인 관리와 정보 및 사상통제를 통해 반발 가능성을 차단함으로써 장기 집권할 가능성은 매우 높은 것으로 보인다. 다만 이러한 가능성을 제약하는 요인으로는 극한 상황에 이른 것으로 알려지고 있는 식량난을 포함한 경제 침체 문제와 김정일의 건강 문제를 들 수 있을 것이다.

3. 김정일 유일지배체제의 성격과 특징

김정일 정권은 기본적으로 김일성 정권과 맥을 같이 할 것으로 판단된다. 다만 경제적인 측면에서는 부분적으로 김일성 정권과는 다른 정책 변화의 가능성을 내포한다.

우선 김정일 정권은 기본적으로 수령 중심의 유일적 영도체계를 유지할 것이다. 이를 위해 강력한 중앙집권적 권력 구조를 통해 철저한 사상 및 정보 통제를 실시한다는 면에서도 차이가 없을 것이다.

김정일의 권력 기반이 낱을 중심으로 형성되었던 점을 감안하면 김정일 정권 역시 당우위 원칙을 고수할 것이다. 오히려 당우위 원칙을 더욱 강화할 수도 있을 것이다. 제도적으로도 조선노동당 총비서와 당중앙군사위원회 위원장, 국가 주석, 국방위원회 위원장 등 당·정·군부에 걸친 광범위한 권력을 유지할 것으로 전망된다.¹³⁾

또 김일성은 주체사상의 창시자, 김정일은 그의 구현자라는 것을 감안하면 김정일 정권의 존립 기반이자 정통성을 제공하고 있는 주체사상과 혁명사상도 통치 이념으로서 유지·강화된 것이다. 물론 김정일이 김일성과 같은 정도의 카리스마를 보유할 수 있을 지는 아직 알

12) James Cotton, "Changes to the State-Society Relationship", in *North Korea under Kim Jong-Il*, pp.207~229 참조.

13) 국가 원리에 대한 예우 차원에서 국가 주석직을 현 부주석인 김영주, 박성철, 이종욱 등에게 승계하게 하거나 국가 주석직을 폐지할 것이라는 견해도 제시되고 있다. 북한이 1992년 헌법개정 당시 국가 주석의 권한을 대폭 축소시키고 군통수권을 분리하여 국방위원회를 독립시킨 것이 이러한 주장의 근거다.

수 없다. 그러나 주체사상 이론에 따라 수령으로서 주민들을 통치할 수 있는 권위와 이데올로기 등을 독점할 것이다.

통상적으로 새로운 정권이 들어서게 되면 핵심 권력층에 대한 인사 이동이 필연적이라 할 것이다. 그런데 북한의 권력 승계를 연속적인 과정에서 본다면 김정일은 이미 10여년에 걸친 승계 작업을 통해 자신의 인물들을 당·정·군 부에 포진시켜 왔다. 이는 후계 정권이 공식화되는 경우에도 인사 이동 폭이 상당히 제한적일 가능성을 높여주는 것이다.

결국 김정일 정권의 성격과 특징도 김일성 정권과 대동소이할 것이다. 따라서 향후 북한의 정책 결정은 노동당 정치국과 비서국, 특히 비서국을 중심으로 한 고위당직자들의 회합을 통해 이루어지고 이를 정무원 각 부서를 통해 실행하는 당우위 원칙이 지속될 것이다.

그러나 김정일은 투쟁 경력이 없다는 점에서 김일성과 같은 카리스마적 지배를 정당화하기 어려울 것이다. 이는 김정일이 자신의 통치를 정당화하기 위해서는 인민대중에게 어떠한 가시적인 성과를 보여주어야 한다는 것을 의미한다. 김일성의 카리스마적 지배를 대체할 수 있는 유일한 대안은 인민대중에게 물질적 풍요로움을 제공하는 것이다.

이는 김정일이 부분적이나마 경제 정책의 변화를 시도할 수 있는 요인으로 작용할 것이다. 이런 점에서 김정일이 대내외적인 정책을 수행하면서부터 북한의 경제 정책이 다소간 변화하기 시작하였다는 것은 시사하는 바가 크다 할

것이다. 김정일은 지난 1984년 인민소비품 증산운동을 지도한 이래 경공업 중시 정책, 농업 생산 증대 정책, 대규모 주택 공급 정책 등 주민들의 생활 수준 향상을 위한 정책들을 시행해 오고 있다. 이들은 김정일의 안정적 권력 승계를 뒷받침하기 위한 정책적 배려로 풀이된다.

또한 김정일 정권의 경제 중시 정책은 필연적으로 정무원의 위상을 상대적으로 높여줄 것이며 경제 관료, 특히 경공업 부문, 농업 부문, 대외경제 관계 부문 관료들의 활동은 비교적 적극화될 것이다. 그러나 북한의 체제 목표와 남북한 대치 상황 등이 근본적으로 변화되지 않는 한 군부와 당관료를 중심으로 한 보수 세력에 대한 배려와 기존의 정책 노선을 전면적으로 변화시키기는 어려울 것이다.

결국 김정일의 경제 정책 성향은 한편으로는 실용적이고 합리적인 차원에서 경제 전문 관료들의 활동을 지원하지만 체제 목표 및 체제유지와 관련해서는 보수적인 성향을 띠게 될 것이다. 이는 외부적으로 김정일 정권의 이중성 내지 이율 배반성으로 비춰질 것이다.

4. 권력 승계 시기와 정책 변화

그러면 장기간에 걸쳐 진행돼 온 북한의 권력 승계는 공식적으로 언제 마무리될 것인가? 이에 대한 정확한 답을 한다는 것은 북한의 폐쇄성과 1인 유일지배체제라는 특수성을 감안할 때 모래사장에서 바늘을 찾는 것만큼이나 어려

운 일이다.

이에 따라 국내외 주요 언론들은 북한의 주요 행사가 있을 때마다 권력 승계가 있을 것이라는 추측 보도들을 내놓고 있다. 한때 ‘권력투쟁설’, ‘김정일 건강이상설’ 등이 세인의 관심을 끌었지만 이러한 설을 뒷받침할 뚜렷한 징후를 발견할 수 없다.

또 어떤 이들은 김정일이 효심이 깊기 때문에 3년상을 치른 후에 권력을 승계할 것이라는 의견을 제시하기도 한다. 최근에는 북한이 소위 꺾어지는 해를 중시한다는 차원에서 당창건 50주년 기념일인 10월 10을 전후해서 권력 승계가 이루어질 것이라고 보는 견해가 다수의 지지를 받고 있다.

북한이 제도적인 권력 승계 절차를 가지고 있지 않고 또 북한 권력 체계가 수령 개인의 의사와 능력에 전적으로 의존하고 있다는 점에서 공식적인 권력 승계가 언제 이루어질지를 예측하는 것은 거의 불가능한 일일지도 모른다. 다만 북한의 현상태를 보다 객관적으로 분석하고 새로운 정권이 출범하기 위한 객관적 조건을 조망해 봄으로써 북한의 공식적인 승계 시기를 추정해 볼 수는 있을 것이다.

우선 북한에서는 현재 김일성의 ‘유훈통치’가 이루어지고 있다. 이것은 육체적으로 김일성은 죽었지만 그의 지도와 사상은 영원불멸의 것으로 살아서 김정일이라는 후계자를 통해 현실 정치력으로 작용하고 있다는 것이다. 따라서 김일성의 유훈은 반드시 달성해야 할 지상과제라고 할 수 있고 이런 측면에서 김정일의 공식

적인 권력 승계와도 깊은 연관을 갖는다고 할 수 있다.

김일성은 유훈으로 미국, 일본과의 관계 개선, 단군릉 개건, 농업, 경공업, 무역제일주의를 통한 신경제전략의 실현과 경제성장을 지시했다고 한다.¹⁴⁾ 현재 북한은 단군릉 개건 사업을 마무리 한 상태다. 미국과는 핵문제의 원만한 해결을 통해 상호 연락사무소 개설을 논의하는 등의 관계 개선이 이루어졌고 일본과의 수교 협상도 조만간 재개될 것으로 보인다. 이제 남은 것은 경제 문제를 해결하여 주민들의 생활 수준을 높이는 것이다. 이런 측면에서도 경제성장은 권력 승계에 필수적인 요인이라고 할 수 있고 이의 해결은 곧 김정일의 공식적인 권력 승계로 이어질 것이다. 다만 어느 정도의 수준을 경제 문제가 해결된 것으로 보느냐는 결국 김일성 개인의 판단에 달려 있다.

한편 김일성의 뒤를 이어 들어서는 신정권은 인민대중에게 새로운 체제 목표 내지는 비전을 제시해 주어야 한다. 기존의 사회주의에 기반을 둔 주체사상과 혁명사상에 의하면 미국, 일본, 남한은 궁극적으로 혁명 대상이다. 그러나 사회주의권이 붕괴되고 최대 우방인 중국마저도 민간 차원에서는 북한과의 경제 교류를 꺼리는 상황에서 북한은 더이상 이들을 적으로 배척할 수만은 없는 상황이다.

그렇다고 이들과의 화해를 통해 전면적인 교류를 허용함으로써 국제 체제에 합류할 수도

14) “김정일 연내 승계는 없다. 김대통령 만상이 남 북대화 전제 조건”, 월간 「말」, 1994. 12. p. 107.

없는 상황이다. 주체사상과 혁명사상에 기초한 자립적 민족경제 달성과 속도전적 경제 성장 방식은 바로 북한체제를 지탱하고 있는 골격이기 때문이다. 북한은 미국, 일본과의 관계 정상화를 시도하면서도 남한과의 대화는 배제하고 있다. 이는 북한이 체제 유지를 위한 최소한의 전제 조건인 것으로 보인다. 물론 핵문제 해결 과정에서 한국형 경수로를 수용하고 남한의 쌀 지원을 받아들인 것은 미국, 일본과의 관계 정상화를 위해서는 어쩔 수 없는 선택이었다.

이런 상황에서 김일성의 생전에 이미 합의되었던 남북한 정상회담은 북한의 신정권에게 커다란 부담으로 작용할 수도 있다. 이 또한 북한의 공식적인 권력 승계가 지연되는 하나의 요인이라고 할 수 있다. 김정일의 입장에서 가장 바람직한 권력 승계는 김일성의 유언을 달성하고 완충기 과업을 완수한 이후 새로이 정부와 최고인민회의를 구성하고 제7차 당대회를 개최하여 당총서기와 국가 주석에 취임하여 인민대중에게 새로운 경제 과업과 비전을 제시하는 일일 것이다.

IV. 북한의 경제 정책 변화 과정과 성과

앞에서 검토한 바와 같이 북한의 권력 승계를 연속적인 과정으로 파악하는 경우 후계 정권으로서의 김정일 유일지배체제는 이미 1980년대부터 출범하고 있다고 할 수 있다. 따라서 북한의 경제 정책 변화를 공식적인 권력 승계가 이루어지는 시점을 중심으로 파악하는 것보

다는 북한의 체제 특성과 과거로부터 진행된 권력 승계 과정이라는 연속선상에서 정책 결정자들의 국내외 환경에 대한 인식 변화와 정책 변화에서 그 방향을 찾는 것이 바람직한 것이다. 1970년대부터 북한경제가 장기적인 침체를 보이기 시작하였고 이와 동시에 후계 문제와 세대 교체 문제가 대두되었다는 점에서 북한의 경제 정책 변화는 권력 승계와 밀접한 관련을 갖는다고 할 수 있다.

1. 기존 북한의 경제 정책과 문제점

한 나라의 경제 정책은 그 사회를 유지하고 있는 이념 체계와 체제 불요로부터 도출된다. 북한 체제를 유지해 온 두 축은 사회주의 이념과 주체사상이라 할 수 있다.¹⁵⁾

1980년대 후반의 동유럽 사회주의권의 붕괴와 시장경제화는 북한에서도 경제와 체제 양면에 심각한 위기를 초래하였다. 이러한 위기 상황에 처하여 북한은 1992년 헌법 개정에서 맑스 레닌주의를 지도 이념으로부터 삭제하고 진정한 민족주의와 주체사상에 입각한 '우리스

15) 1972년 12월 28일 공포된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 제1조와 제9조에서 "북한은 자주적인 사회주의국가로서 모든 국가 기관들은 중앙집권제에 의해 조직·운영된다"고 규정하고 있고 제4조에서는 "혁명사상인 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다"라고 규정하고 있다. 또한 제2조에서는 "북한은 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다"고 규정하고 있어 사회주의와 주체사상은 북한의 정치 부문 뿐만아니라 전 경제 부문의 운용·관리를 위한 지도원리로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이런 취지는 1992년 4월 9일 개정된 현행 헌법에도 그대로 수용되고 있다.

사회주의'를 주창함으로써 이념 체계의 붕괴로 인한 체제 위협으로부터 벗어날 수 있었다. 물론 북한의 이념 체계에서 마스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의가 다소 퇴조된 것은 사실이지만 북한 체제를 유지하는 축은 여전히 사회주의와 주체사상이라고 할 수 있다.

한편 북한 체제의 궁극적인 목표는 온 세상을 주체사상화, 공산주의화하는 것이다. 이러한 목표 달성을 위해 북한에서 사회주의의 완전승리를 달성하고 경제부문에서는 천리마운동, 사상·기술·문화혁명과 같은 사회주의·공산주의 건설의 총노선을 견지하는 가운데 군수산업을 육성하고 인민의 물질 문화 수준을 높이는 것이다.

북한의 이와 같은 이념적 지도 원리와 체제 목표는 분단으로 인한 냉전적 대결구조, 한국 전쟁이라는 특수 상황 등과 어우러져 몇 가지 관리 원칙들을 형성해 왔다. 그것은 첫째, 중앙집권적 계획경제, 둘째, 자력갱생에 의한 자립적 민족경제 건설, 셋째, 정치·사상 우선주의, 넷째, 집단주의 원칙 등이다.

이러한 경제 관리 원칙들을 토대로 북한은 과거 40여년간 경제 개발 계획을 추진해 왔으며, 그 정책 방향은 첫째, 공업건설 그 중에서

도 군수산업 육성에 필수적인 중화학공업 부문에 집중 투자하는 것이고 둘째, 정치적 자주성 확보를 위해 국내 자원과 인력, 기술 등을 토대로 대내 지향적으로 경제를 개발하는 것이며, 셋째, 생산성과 생산의욕을 고취시키기 위해 이념 교육과 사회주의 경쟁운동을 강화하는 것이다.

이처럼 북한은 사회주의 경제이론을 근거로 경제적 효율성보다는 정치적 자주성 확보를 위해 집단주의와 자력갱생을 통한 자립적 민족경제 달성이라는 목표 아래 경제 건설을 추진해 왔다. 북한은 개발 초기 사회주의국가들의 원조와 대중동원을 통한 노동력 증대 정책등으로 비교적 높은 경제 성장을 이루었다. 1970년대 초반까지만 해도 연평균 10% 내외의 비교적 건실한 성장을 하였던 것이다.

그러나 노동력 동원을 통한 외연적 성장이 한계에 부딪치기 시작한 1970년대 중반 이후 경제 성장은 둔화되기 시작하였고 이러한 저성장은 1980년대에 들어서도 지속되었다. 1990년대 들어서는 이러한 상황이 더욱 악화되었다. 1990년 이후 1994년까지 북한의 경제 성장률은 각각 -3.7%, -5.2%, -7.6%, -4.3%, -1.7%로 1990년대 들어 5년 동안 경제 규모가 22.5%나

<표 1> 북한의 연평균 경제 성장률 추이

	1953~56년	1957~60년	1961~70년	1971~77년	1978~84년	1987~93년
성 장 륜	20.9	17.4	9.2	17.3	1.6	-1.7

주: 1953년부터 1984년까지의 수치는 북한의 추정 명목 GNP의 기하평균이고 1987년부터 1993년까지의 수치는 실질 GNP를 기하평균한 수치임.

축소되었다.

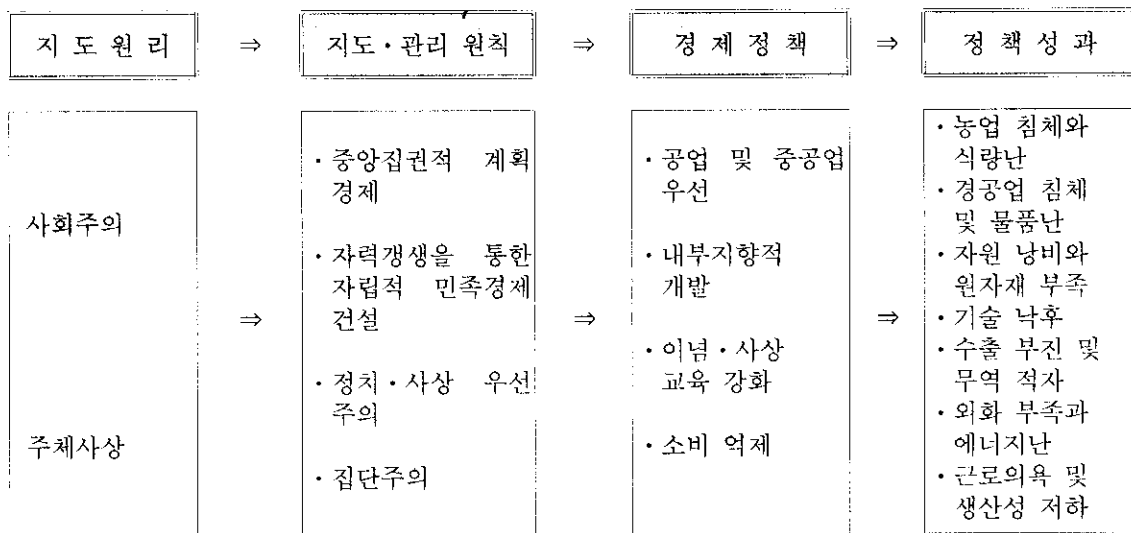
이처럼 침체가 장기화됨에 따라 북한 경제는 자재난, 연료난, 자본 부족 및 외화 부족, 물품 부족과 식량난, 기술 수준의 낙후 등 많은 문제점들을 노정시켰고 이들은 현재의 북한 경제 악순환의 고리를 형성하고 있다.¹⁶⁾ 투자 재원 부족과 자재난, 낙후된 기술 수준 등의 문제점들은 산업 가동률을 떨어뜨려 상품 부족을 초래할 뿐 아니라 질적 수준을 저하시켜 수출 부진과 무역 적자를 초래한다. 이는 다시 원자재와 에너지를 확보하기 위해 필요한 외화난을 가중시킴으로써 경제 침체가 가속화되는 악순환을 보이고 있는 것이다.

그러면 북한 경제가 이와 같은 악순환에 빠지게 된 것은 무엇 때문인가? 1980년대 중반

이후 사회주의권의 붕괴와 그로 인한 시장의 상실과 원료 및 연료 공급 체계의 붕괴에서 직접적 원인을 찾을 수도 있다. 그러나 북한 경제가 이미 1970년대 중반부터 성장이 둔화되기 시작하였다는 점에서 보다 근본적으로는 북한 체제를 지탱해 온 사회주의와 주체사상이라는 이념체계와 그로부터 도출된 각종의 경제 관리 원칙 및 정책들과 같은 구조적 요인들로부터 그 원인을 찾아야 할 것이다(<표 2> 참조).

우선 사회주의 지도원리와 중앙집권적 계획 경제, 집단주의 등의 경제 지도·관리 원칙은 경제 체제의 경직성과 비효율성을 증대시켰을 뿐아니라 근로자들의 근로의욕을 감퇴시킴으로써 북한 경제 침체의 근본적 요인이 되었다. 또한 군수산업 위주의 중공업 건설 정책은 북

<표 2> 북한의 경제 정책 형성과 성과



16) 보다 자세한 내용은 한국산업은행, 「남북한 산업의 구조 비교」, 1994. 6, pp. 73~84 참조.

한의 농업 부문과 경공업 부문 및 수출 산업 발전을 저하시켜 불균형적 산업구조를 형성하게 하였다.

한편 자력갱생을 통한 자립적 민족경제 건설, 정치·사상 우선의 원칙 등은 북한에게 정치적 자주성을 높여주었을 지는 몰라도 경제적 빈곤의 악순환을 초래하였다. 즉, 자력갱생을 통해 자립적 민족경제를 건설한다는 경제원칙은 폐쇄적·내부지향적 개발전략으로 이어져 자원의 비효율적 사용으로 인한 생산성 저하, 기술적 낙후와 수출 산업 발전 저하로 인한 무역 적자와 외화난, 폐쇄 정책으로 인한 에너지 부족과 자본 부족 등의 문제점들을 유발시켰던 것이다.

2. 경제 정책 변화와 성과

북한도 이와 같은 문제점들을 인식하고 경제가 구조적이고 장기적인 침체를 보이기 시작한 1970년대 이후 경제 관리 원칙의 변화를 모색해 오고 있다. 북한이 추진해 오고 있는 경제 관리 원칙의 변화내용은 크게 사회주의 계획경제의 구조적 비효율성으로부터 파생되는 문제점을 해소하기 위한 개혁과 자력갱생을 통한 자립적 민족경제 건설과정에서 비롯된 부작용을 극복하기 위한 개방으로 분리될 수 있다.

사회주의권의 대표적인 경제 개혁 정책은 독립채산제와 물적 인센티브 부여, 분권화 등을 들 수 있다. 이중 독립채산제는 계획경제의 중앙집권적 관리방식으로부터 파생되는 경직성을 극복하고 기업의 자율성을 확대함으로써 생

산성을 높이려는 제도다. 따라서 이 제도는 자율성과 경영 책임 및 물적 인센티브 등이 필수적 요소다.

북한에서도 독립채산제가 운영되고 있다. 북한은 지난 1985년 7월 공업관리에 있어 대안의 사업체계를 구현·발전시켰다고 하는 ‘연합기업소’¹⁷⁾ 조직 형태를 도입하였다. 연합기업소는 국가의 계획·지도하에 스스로 계획을 세우고 생산과 경영 활동을 조직하여 집행하는 계획·생산·집행 단위로서 기능을 수행한다. 이들 연합기업소들은 산하 공장, 기업소들에게 자체적인 계획과제를 부여할 수 있도록 있다. 따라서 이들 연합기업소들은 각 공장, 기업소의 독자성과 창의성 고취를 통한 생산성 향상을 위해 상대적으로 큰 독립성을 인정받고 있다고 할 수 있다.

특히 외화난과 경제난이 가중되면서 무역관련 연합기업소들의 독자성과 자율성은 보다 확대되고 있는 것으로 보인다. 이는 냉전체제 붕괴 후의 새로운 환경속에서 아시아제국, 자본주의국가와의 무역을 빠르게 발전시키고자 1992년에 도입한 신무역체제의 개념속에 잘 나타나 있다. 신무역체제는 생산자가 자기 책임하에 대외 무역을 직접 수행하고 그 결과에 대해서 책임지도록 하는 것이다. 김일성은 이와 관련하여 대외무역의 발전을 위해 위원회, 부, 도 등에 무역 사업을 직접 할 수 있도록 하면

17) 연합기업소는 형태상 자본주의국가의 트러스트나 콘체른과 같은 기업 형태로서 '원료 및 연료를 생산하는 기업소들과 그것을 이용하는 기업소들로서 이루어진 하나의 거대한 공업생산 유기체'로 알려진 수직적 기업 결합의 한 형태다.

서 대외시장 개척에 노력을 경주할 것을 지도한 바 있다. 이에 따라 북한의 당, 정, 군 등 무역 업무와 관계있는 기관들까지도 산하에 무역 회사를 설치하여 외화벌이 사업에 나서고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁸⁾

그러나 북한의 독립채산제는 내용면에서 극히 제한적이다. 즉, 기업에 허용되는 경영 자율성은 국가로부터 할당받은 생산요소를 가지고 계획 목표를 달성하는 범위내에서의 극히 제한된 자율성을 의미하기 때문이다. 따라서 북한이 실시하고 있는 독립채산제는 의사결정권의 분산과 경영 자율성을 보장함으로써 기업의 생산성을 높인다는 독립채산제의 근본 목적과는 상당한 차이가 있다고 할 수 있다.

인센티브제도와 분권화와 관련해서도 북한은 제한적인 태도를 보여준다. 북한이 공업과 농업부문에서 추진하고 있는 '작업반별 우대제'나 '분조관리제' 등은 일종의 인센티브제도라고 할 수 있다. 그러나 이는 평가 대상이 개인이 아니라 소집단인 작업반이나 분조이기 때문에 집단주의원칙에 의해 제한을 받는 형태다. 이것은 북한이 경제 지도 및 관리 원칙 나아가 체제를 개혁하는 데는 부정적 태도를 지속하고 있음을 보여준다.

개방과 관련해 북한은 커다란 정책 변화를 보이고 있다. 개방기의 구분에 관해서는 여러 가지 견해가 있으나 여기서는 1984년 9월 합영법이 발표된 시기를 중심으로 그 이전을 개방 실험기 또는 개방 준비기, 이후를 개방기로 나

누어 살펴볼 것이다.¹⁹⁾

합영법 제정 이전의 개방 실험기 북한 정책은 '자립적 민족경제 원칙'에 입각하고 있다. 즉, 북한은 무역 확대를 강조하였지만 이는 인적·물적 자유 이동을 의미하는 물리적 개방이나 국제정치·경제질서의 수용을 의미하는 정치·경제적 개방이 아니라 단지 필요한 원자재를 수입하기 위한 수단으로서의 수출 확대였기 때문이다. 이러한 북한의 의도는 6개년 계획 추진과정 속에 잘 나타나고 있다.

북한은 당시 소련, 중국의 원조를 기대하고 6개년 계획을 시작했는데 이들 두 국가로부터의 원조는 기대에 미치지 못했다. 북한은 6개년 계획의 완성을 위해 서방 국가들로부터 부족한 자원을 도입하지 않을 수 없게 되었고 원자재 확보를 위해 서방으로부터 차관을 도입하였다. 차관의 상환을 위해 북한은 수출을 확대시켜야 했지만 1973년에 시작된 제1차 석유파동과 함께 북한의 주요 수출 상품인 비철금속 가격 하락으로 북한은 채무 이행을 할 수 없게 되었다. 결국 북한의 수입 확대 및 차관 정책은 실패했고 북한은 다시 폐쇄의 길로 되돌아 갔던 것이다.

개방기는 다시 북한의 개방 의사와 내용에 따라 두 시기로 나눌 수 있다. 우선 1984년 9월부터 나진-선봉 자유경제무역지대가 설치된 1991년 12월까지를 '선별적 개방기'라고 할 수 있다.

19) 물론 합영법 공포 이전에도 김일성은 1975년 공업연성자대회 연설, 1979년의 신년사, 1980년의 6자 당대회 연설 등을 통해서 대외무역 특히 자본주의국가와의 무역의 중요성을 강조하기도 하였지만 구체적·법적 조치가 취해진 합영법 제정 이후를 개방기로 분류하였다.

18) 「대외통신」, 주간판 844호, 1993. 4. 22.

이 시기 동안 북한은 법제정을 통해 물리적 개방을 의미하는 외국 자본의 유입은 인정하였지만 정치·경제적 개방인 국제 정치·경제질서의 수용은 거부하고 있기 때문이다.²⁰⁾ 어쨌든 북한은 합영법을 공포한 이후 관련 법규를 정비하는 한편 정부원에 합영공업부를 설치하고 투자유치단을 서유럽에 파견하는등 적극적인 외자유치 활동을 벌였다.

그러나 북한은 합영법 제정에도 불구하고 국제적인 상관행을 무시하고 계약을 위반하거나 사회주의적 관행을 따를 것을 요구하는 등 비개방적 태도를 보였다. 또 북한은 서방의 관심이 멀어지자 '애국사업'이라는 명목하에 조총련과의 합작을 추진하는 선별적 개방 태도를 보였던 것이다. 결국 프랑스, 일본, 홍콩 등 합영법 도입 초기 대북한 투자에 관심을 보였던 서방기업들은 북한의 이윤배반적 개방 태도를 이유로 철수하고 이후 대부분의 합영사업은 조총련에 의해 추진되었다.²¹⁾

합영 실적도 부진한 편이다. 개방을 시작한 이후 1991년말까지 북한의 합영실적은 북한내 투자 110건, 해외 진출 30건 등 총 140여건에 1억 5천만 달러의 외국인 투자를 유치했던 것으로 알려지고 있다.²²⁾

1991년 12월부터 현재까지는 '제한적 개방기'라고 할 수 있다. 이 시기 북한은 법·제도 정비와 경제특구 설치를 통해 물리적 개방은 물론 세계 공통의 경제질서를 수용하겠다는 의사를 밝히는 등 비교적 적극적 개방 자세를 보이고 있다. 그러나 북한은 이러한 의사를 밝히면서도 개방으로 인한 부작용을 막고 다지역과의 연계를 차단시키기 위해 개방을 특정 지역에 한정시키는 제한성을 보여주고 있다.

우선 북한은 1991년 12월 두만강 유역의 나진-선봉을 자유경제무역지대로 선포함으로써 외국 기업들의 자유로운 기업 활동을 보장하겠다는 의사를 밝혔다. 1992년 4월에는 헌법 개정을 통해 외국과 합영·합작을 할 수 있는 헌법적 근거를 마련함으로써 선별적 개방정책에서 탈피하려는 모습도 보여주었다. 같은 해 10월에는 외국인 투자법, 합작법, 외국인 기업법을 채택하여 외국 투자가의 대북한 투자를 위한 법적 토대를 구축하였다. 이어 1993년 1월에는 자유경제무역지대법, 외국인 기업법과 세금법, 외화관리법 등을 채택하여 자유경제무역지대에 외국의 자본과 선진 기술을 유치하기 위한 법령을 정비했다. 북한은 이후에도 많은 관련 법·규정들을 정비하는 한편 나진-선봉 자유경제무역지대 개발 구상을 구체화한 투자 유치 계획을 수립, 적극적으로 홍보해 오고 있다.²³⁾

20) 북한은 합영법 발표 이후 "합영법은 북한의 자립적 민족경제 노선에 반하지 않고 자립경제를 강화·발전시키는 것으로 일부 국가에서 이를 중국의 경제 특구와 결부시키는 것은 합영법을 잘못 이해하고 있는 것이다"라고 주장하였다. 또 합영법 이후 진출한 서방 기업이 합영을 중단한 이유가 북한의 계약 위반 등과 같은 국제 경제질서의 수용 거부였던 것으로 알려지고 있다.

21) 총합영 건수의 70% 이상이 조총련과의 합영인데 1991년말 현재 누계 계약 건수가 106건, 조업하고 있는 합영 사업은 62건이다. 日本海峯經濟研究會 編, 「環日本海交流事典'93」, 1993, p. 228.

22) 대한무역진흥공사, 「북한 투자 실무」, 무공자료 93-35, 1993, p. 28.

이와 같은 적극적인 외자 유치 정책에 따라 나진 선봉지역에는 외국인 단독 기업의 설립이 가능해졌고 이에 따라 남한 기업을 비롯한 상당수의 서방 기업들이 이 지역을 방문하여 투자 타당성 조사 활동을 해 오고 있다. 북한은 나진-선봉 지역 현지 조사와 투자 교섭을 위한 대표단이 1994년에만도 60개 이상 방문했고 6건의 투자계약이 이루어졌다고 주장한다. 그러나 이와 같은 다수의 외국인 투자 조사단의 방문에도 불구하고 현재까지 이 지역의 외자 유치 실적은 총 3,500~3,600만 달러에 불과한 것으로 알려지고 있다.

V. 김정일 정권의 경제 정책 방향과 전망

앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 1970년대부터 비교적 광범위하게 지속적으로 경제 관리 원칙 및 경제 정책의 변화를 모색해 오고 있다. 목적은 사회주의의 승리를 위한 지속적 경제 성장을 달성하고 안정적인 권력 승계와 세대 교체를 통하여 변화된 대외 환경에 적절히 대처하는 것이다.

사회주의권이 붕괴해버린 현 상황에서 선진 자본과 기술의 습득을 위해 북한은 자본주의국가들에 문호를 개방하지 않으면 안되게 되었다.

또 생산 성향상을 위해서는 비효율적 경제 관리 체계를 수정하지 않을 수도 없는 상황이다. 그러나 북한 사회를 지탱하고 있는 사회주의와 주체사상으로부터 파생된 관리 원칙에 대한 수정은 체제 붕괴로 연결될 수 있기 때문에 북한의 경제 정책 변화는 근본적 한계를 지니고 있다.

그동안 북한의 경제 정책 변화를 시기별·내용별로 분석해 보면 우선 '개방 실험기' 동안 북한은 대외 무역 확대 지시와 같은 지침의 변화로부터 정책의 변화로 이행하고 있다. 구체적인 경제 정책 변화의 방향은 수출증대를 통한 무역확대, 농업생산 증대와 경공업부문의 발전, 외국자본과 기술 도입을 위한 개방의 확대 등이다(<표 3> 참조).

그러나 이와 같은 정책 변화가 관리 원칙의 근본적 수정에는 이르지 못하였다. 또 북한은 기회있을 때마다 자력갱생에 의한 자립적 민족경제 달성이라는 '우리식 사회주의'의 고수 방침을 밝히고 있다. 이는 가시적 성과가 없는 상황에서의 원칙 변화는 북한 체제의 내부에 큰 혼란을 초래하여 체제 붕괴로 이어질 수도 있다는 우려 때문인 것으로 풀이된다. 중앙집권적 계획경제의 원칙이나 자력갱생 원칙 등의 관리 원칙이 바로 북한 체제를 지탱하고 있는 핵심적 요소이기 때문이다.

이러한 정책 고찰은 북한의 이윤배반성 내지 이중성을 보여준다. 체제 붕괴를 유발할 수 있는 지도 이념이나 관리 원칙의 수정·변경은 하지 않겠다는 것이다. 북한은 사회주의의 체제내적 비효율성 극복을 위해 독립채산제를 실

23) 북한의 외국인 투자법과 세도 정비, 대외 경제 정책의 변화, 나진 선봉 지역 개발 방안과 관련한 보다 자세한 내용은 신홍택/오강수, 「북한의 외국인 투자제도와 대북 투자 추진 방안」, 한국개발연구원, 1995와 북한 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주, 나진·선봉 투자 대상 안내」, 1993, 10 참조.

시해 오고 있지만 이것은 어디까지나 중앙집권적 지배를 받는 한계내에서의 독립채산제이다. 실질적인 분권화와 자율성은 사적 소유를 기반으로 하기 때문에 진정한 의미의 분권화는 실시할 수가 없다. 부분적으로 물적 인센티브제를 도입하고 있지만 사회주의의 근본 원리인 집단주의원칙을 벗어나지 않는 범위 내에서다. 이는 북한이 사회주의를 통한 경제 건설과 운영·관리를 지속하겠다는 의도를 갖고 있는 것으로 풀이할 수 있고 이것이 현재까지 북한 체제가 가지고 있는 변화의 한계였다고 할 수 있다.

그러면 신정권 출범 이후 북한은 어떠한 방향으로 변화해 갈 것인가? '제3의 개방'을 관리 원칙의 수정 또는 개방 효과의 확산기로 정의한다면 북한은 '제3의 개방'을 시도할 것인가? 앞에서 살펴본 바와 같이 김정일 정권이 해결해야 할 과제는 자명하다. 사회주의권이 붕괴

된 상황에서 북한은 군사적 차원의 안보 문제를 해결하고 경제를 회복시켜 인민대중의 생활 수준을 향상시켜야 하는 것이다.

이를 위한 경제 정책의 과제는 침체에 허덕이는 경제를 회복시키기 위해 기존의 생산·관리 방식을 개선해야 하는 것이다. 주민생활 향상을 위해서는 농업 생산과 정공업 생산을 늘리고 주택을 많이 건설해야 하는 것이다. 이를 위하여 필요한 자본과 기술은 무역을 확대하고 경제를 열어 놓음으로써 해결해야 하는 것이다. 북한도 이와 같은 정책 방향을 누차 강조해 오고 있다. 김일성도 죽기 전에 이 문제를 잘 알고 있었고 이를 해결하기 위해 농업, 경공업, 무역 제일주의 방침과 나진-선봉 자유경제무역지대를 꼭 성공시킬 것을 지시한 바 있다. 김정일은 더 나아가 사회주의경제의 문제점과 자본주의경제의 장점과 개혁의 필요성에 대해서

<표 3> 북한의 경제 관리 원칙 및 정책 변화

	개방 실험기(1984년 이전)	선별적 개방기(1984~1991.12)	제한적 개방기(1991.12~현재)
지도 원리 및 관리 원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙집권적 계획경제 · 집단주의 · 자력갱생 · 정치·사상 우선 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙집권적 계획경제 · 집단주의 · 자력갱생 · 정치·사상 우선 · 주체사상의 재해석 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙집권적 계획경제 · 집단주의 · 불완전한 분권화와 인센티브제 · 실험적 대외개방과 주체사상의 재해석 · 정·경 분리 시험
경제 지침 및 경제 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 무역 확대 지시 · 차관 도입 · 중앙집권적 독립채산제 · 중공업과 경공업 동시 발전 	<ul style="list-style-type: none"> · 연합기업소 조직 · 작업반 우대·분조관리제 · 무역 확대 정책 · 합영법 · 경공업 발전 3개년 계획(1989~1991년) 	<ul style="list-style-type: none"> · 연합기업소 확대 개편 · 물적 인센티브 필요성 인정 · 경제 특구 설치 · 신무역체계·무역제일주의 · 농업 제일주의 · 경공업 제일주의

도 잘 알고 있다.²⁴⁾ 따라서 보다 중요한 문제는 북한이 이와 같은 정책 방향을 지속적으로 추진해 갈 것이냐 하는 것이다.

김정일은 단기적으로 무역 확대와 나진·선봉 지역에 대한 개방 정책을 적극화할 것이다. 그러나 개방과 개혁을 연계시켜 내부적인 체제 전환으로 연결시키지는 않을 것으로 보인다. 이는 그것이 옳든 옳지 않든간에 북한은 관리 원칙이나 지도 원리를 근본적으로 수정할 수는 없고 현재의 관리 원칙의 내적 변화나 재해석을 통해 당면한 경제문제를 해결할 수 밖에는 없는 것이다.

이러한 점에서 김정일이 “자력갱생의 원칙에서 자립적 민족경제를 건설하는 것이 결코 외국에 대해 문을 닫아 걸고 경제를 건설하는 것이 아니다”라고 지적했던 것은 의미하는 바가 크다.²⁵⁾ 경제 체제의 개혁은 할 수 없지만 그동안 폐쇄적으로 운영했던 경제를 다소간 열어 놓고 밖으로부터 경제난의 탈출구를 찾아보겠다는 의도로 풀이된다. 개방이 북한 체제에 미칠 수 있는 부정적인 영향과 이를 차단하는 문제에 대해서는 이미 북한 나름대로의 검토와 준비가 끝난 것으로 보인다.

결국 북한 경제의 희생 여부와 개방 정책의 확대 여부는 나진·선봉 자유경제부역지대의

성패에 달려 있다고 할 수 있다. 북한이 외국 자본과 기술을 유치하기 위해서는 이 지역의 평화체제가 보장되어야 한다.²⁶⁾ 이를 위해 북한도 미국, 일본 등과의 적극적인 관계개선을 시도하는 한편 나진·선봉지역에 대한 투자 안내서를 제작하고 해외에서 투자 설명회를 개최하는 등 적극적인 개방 자세를 보이고 있다. 이에 따라 미국, 일본, 유럽과 오세아니아를 비롯한 서방기업들의 투자 타당성 검토를 위한 이 지역 방문이 줄을 잇고 있다.

그러나 서방으로부터의 수많은 투자 조사단 방문이 있었음에도 불구하고 실질적인 투자 실적은 미미한 것으로 알려지고 있다. 한국과의 관계가 원만치 않기 때문이다. 서방의 입장에서 남북한 관계는 정치적 안정의 지표로 보여질 뿐 아니라 한국은 북한이 서방과 연결되는 통로로서 작용하고 있기 때문이다. 이 지역의 항구적인 평화 체제 정착을 통한 외국 자본과 기술의 유입을 위해서는 한국과의 관계 개선이 급선무라는 것을 반증한다. 따라서 한국과의 관계가 정상화되지 않는 한 북한의 개방 정책은 큰 성과를 얻기 어려울 것이다. 개방의 성과가 미흡하다면 이는 다시 북한내 보수 진영의 발언권을 강화시킴으로써 한반도의 긴장을 초래할 수도 있다.

그런데도 북한은 서방과의 관계 개선 움직임과는 달리 한국 정부와의 공식적인 교류에는

24) 신상욱, 최은희씨 부부가 김정일과 단독 인터뷰한 자료에 따르면 김정일은 자본주의체제의 장점과 북한 경제의 문제점을 잘 알고 있다. 그러나 아무도 경제적 효율성을 이유로 체제를 비난할 수는 없었다. 실제로 1985년 박철이라는 사람이 경제적 효율성을 높이기 위해 가족도급제에 기초한 농업 체제 개혁을 주장하는 논문을 발표하였으나 체제에 반한다는 이유로 김정일은 그를 처벌하였다고 한다.

25) 「내외통신」, 주간판 932호, 1994. 12. 22.

26) 서방 국가들이 북한에 투자를 꺼리는 가장 큰 이유는 북한의 폐쇄성으로부터 파생되는 정치적 불안정과 사회간접자본 시설의 부족 문제다.

대단히 소극적이다. 이는 북한이 비대화된 병영국가라는 점과 금세기 내에 사회주의 통일국가 건설이라는 국가목표에서 그 원인을 찾을 수 있다. 북한이 한국과의 공식적인 교류 확대를 통해 이 지역의 평화 체제가 장기화되면 외국 자본과 기술 도입은 확대될 것이지만 이는 동시에 계속적인 혁명을 체제 존립의 기초로 하고 있는 북한 체제의 붕괴 요인으로 작용할 수도 있기 때문이다. 이것이 북한이 중국식 개방을 택할 수 없는 근본요인이다.

또한 단기적으로 김정일은 3대 제일주의 방침을 적극화할 전망이다. 경제 관련 전문 관료들의 영향력도 다소 강화될 것이다. 이는 김일성의 유훈으로서 현실 정치력을 갖고 있는 지도 사상이기 때문이다.

그러나 중장기적으로는 이와 같은 신경제 정책의 성과에 따라 지속성 여부를 판단할 것이다. 그런데 북한이 군사화된 병영국가라는 점을 감안하면 농업 제일주의나 경공업 제일주의 방침의 성과는 한계를 가질 것이다. 즉, 상대적으로 농업과 경공업 부문에 대한 투자를 다소 늘리는 것이 가능할지는 모르지만 비대해진 군사경제를 급격히 축소시키는 것은 군부를 중심으로 한 보수파의 강력한 반대에 직면하게 될 것이기 때문이다.

그렇다고 북한이 현재의 상황을 그대로 유지할 수도 없는 입장이다. 역사적 경험에서 알 수 있듯이 현재와 같은 비효율적인 경제 체제를 가지고 장기적인 침체를 보이고 있는 북한 경제를 회복시켜 지속적인 경제성장을 달성할 수

는 없기 때문이다. 이는 북한의 의사와는 다르게 지속적인 경제 성장을 위해서는 경제 체제의 개선과 이를 위한 개방 정책을 하지 않을 수 없게 하는 요인이다.

결론적으로 한국과의 관계가 정상화되지 않는 한 향후 북한의 정책 방향은 다소간 지그재그 형태를 보이면서 정책적 이중성 내지 이율배반성을 띠 전망이다. 단기적으로 김정일 정권은 대외 무역 확대와 나진-선봉 자유경제무역지대에 대한 개방은 더욱 적극화할 가능성이 높다. 자본주의국가와의 경제 교류 확대는 주체사상의 재해석을 통해 정당화될 것이며 김일성의 유훈은 이를 뒷받침하게 될 것이다. 또한 북한은 장기적으로 원산, 남포, 신의주 등에 나진-선봉 지역과 같은 경제 특구 설치를 고려하고 있는 것으로 알려지고 있다. 하지만 단기적으로 이러한 지역들을 동시에 개방할 가능성은 높지 않고 나진-선봉 지역의 성과를 보가면서 개방 여부를 판단할 것이다.

북한은 중앙집권적 계획경제나 집단주의 등과 같은 경제 관리 원칙을 변화시켜야 하는 개혁에는 단기적으로 부정적인 입장을 보일 것이다. 그러나 현체제의 개혁이 북한 체제에 위협이 되는 것도 사실이지만 역으로 현체제의 유지를 위해서도 경제 체제를 개혁하지 않을 수 없는 것이 북한의 입장이다. 김정일 정권은 상당 기간 동안 사회주의체제를 유지하면서도 경제적인 효율성을 달성하기 위해 본인이 표현한 대로 아무도 걸어본 적이 없는 전인미답의 길을 걸어가지 않으면 안될 것으로 보인다. **한**

〈漫評〉 ⑩



“선택 '95...
‘조금 바쁘십니다.’”

park
-1995-