

## 특 집

# 김정일체제의 출범과 개방 전망

개방 확대를 위한 북한의 내부 정비 · 이재훈

미국과 일본의 박정희식 북한 개발 · 남문희

북한 개방의 진로와 우리의 대응 · 최신립

# 개방 확대를 위한 북한의 내부 정비

이재훈 / 미국 국제경영연구원 수석연구원

## 머리말

**북**한은 변하고 있는가? 북한의 권력층은 어떻게 개방을 추진하려 하고 있는가? 극심한 식량난이 심화되고 있고, 국가의 행정 기관들이 제대로 움직이고 있는가 조차도 의문시되는 이 시점에 있어서, 우리에게는 북한이 현재 '국가라는 대외적인 독립적 정치체제'로서의 생존과 현 체제의 유지'라는 대내적인 목표를 개방이란 상호 모순된 과제와 어떻게 조화시키며 달성하려 하고 있는가를 파악하기 위한 노력이 필요하다고 생각된다. 그러므로 빠르게 그러나 조용하게 변하고 있는 북한 내부의 상황을 바르게 이해하고, 이에 대한 적절한 대책을 수립함으로써, '과거의 김정일체제'라는 창문을 통해서만 보아온 북한에 대한 우리의 이해의 오류를 수정할 수 있을 것이라 생각된다.

행정체계가 급격히 붕괴되고, 지난 3년간의 연속적인 水害, 旱害 등으로 지방에 대한 중앙의 집중 지원이 불가피해진 가운데, 지방 市·道 단위의 자금 자족 확립이란 원

칙은 중앙정부의 권위와 통제력을 급격히 부너뜨리게 되었다. 이 과정에서 북한은 사회치안을 군부에 의존해야 하는 상황도 벌어지게 된 것이다. 북한이 이를 정상화시키는 데는 상당한 시간이 필요할 것이다.

## 북한의 대외적인 행보

현재 위기 상황의 극점에 있는 북한의 대외적인 행보를 먼저 살펴보자. 먼저 북한의 신호에 대한 미국의 발빠른 움직임에 주시해보자. 제임스 루빈 美 국무부 대변인이 발표한 대로, 10월 25일부터 11월 4일까지 열흘에 걸친 미국정부조사단의 파견은 북한의 대외 접근 방법에 대한 희망을 미국이 어떻게 받아들이고 이해했다는 것을 보여주는 좋은 예이다. 외부에 드러난 이 대표단의 구성에 국무부 관료들뿐만이 아닌 '국제개발처'의 관리들이 또한 포함되었다는 것은, 북한이 예의 두 가지 목표를 동시에 이루려고 하는 것을 분명히 암시하고 있는 것이다. 즉, 미국과 북한이 자국의 영토 내에 서로의 연락사

무소를 개설하려 하고 있고, 북한이 현재 미국에 의한 대북 경제 제재의 해제와 국제 금융 기구 내에서의 미국의 협조를 절실히 필요로 한다는 점, 그리고 이것이 현재 북한의 목을 조이고 있는 경제난을 해결하고, 나아가 북

한 내부의 안정과 대외적으로 독립적인 국가 체제로서의 생존 가능성을 인정받기 위한 첫 수순이라는 측면에서 볼 때, 이러한 조사단의 구성은 더욱 의미가 있는 것이다.

한국이 대북 구호 식량의 군용으로의 전용에 대한 의구심을 집요하게 거론하는 시점에서, 북한이 세계식량계획(WFP)의 식량 분배 투명성을 감시하는 감사원의 숫자를 7명에서 17명으로 대폭 늘려준 것은 한국의 의구심을 최소화함과 동시에, 국제 사회에서의 신용도를 높이기 위한 대책으로 이해된다. 이는 북미간의 교감이 분명히 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 일련의 교감의 흐름이 북한의 대미 접근 방식 등 향후 북한의 행보에 중대한 영향을 미칠 것이 분명하다.

중국 역시 식량을 매개로 한 미국의 빠른 북한 접근을 보고만 있지 않다. 하지만, 북중간의 은밀한 거래는 북미 관계처럼 화려하게 대외적으로 알려지는 예가 드문 것이 대

한국과의 관계에 있어 남북간에 있는 지난 수년간의 병목 현상이 쉽게 사라지기는 어렵다고 보는 것이 타당하다. 현재 북한은 한국이 大選을 앞두고 있고, 심화되는 정치적인 혼란으로 인해 단기적으로 한국과의 급속한 접촉에서는 아무런 실질적인 소득이 없으리라고 판단하는 듯하다. 그러나 북한은 한국의 차기 정권을 염두에 둔 듯 김정일을 당 총비서로 전격 추대했다는 점에서 한국의 차기 정권과의 협상을 준비하고 있다는 일각의 견해도 전혀 설득력이 없지는 않다.

부분이다. 오랜 기간 동안의 동맹 관계, 唇亡齒寒 등의 지정학적인 북중간 역학 관계는 북한 신정권의 정책 수립자들에게도 중국이 간과될 수 없는 국가임은 분명한 사실임을 나타낸다. 실제로 중국 정부의 정책적인 대북 식량 지원외에도 북한·중국 군부간의 거래들도 상당한 액수에 이른 것으로 알려지고 있으며, 양국의 변경 지방을 중심으로 한 물물 교환 형식의 거래도 그 지역의 경제 전반에 상당한 영향을 미치는 것으로 알려진다. 만일 북중정상회담 등 북한에 대한 중국의 정치적 배려가 이루어질 경우, 북중간의 거래는 현재의 소강 상태를 벗어나 빠른 발전 속도를 보일 것으로 전망되며 이것이 양국 사이의 묵시적인 양해 하에 활발히 준비되고 있다는 것이다.

한국과의 관계에 있어 남북간에 있는 지난 수년간의 병목 현상이 쉽게 사라지기는 어렵다고 보는 것이 타당하다. 현재 북한은 한국이 大選을 앞두고 있고, 심화되는 정치

주목되는 최근의 내부 변화는 지난 연초부터 김정일 비서의 총비서 추대 직전까지 당·정 부문의 주요 중간 관리 계층의 청장년 그룹이 대폭적으로 재교육을 받고 있다는 것으로 알려진 것이다. 그 교육 내용에 부분적·직간접적 자본주의 방식 도입과 영향 분석, 현 체제와의 조화를 염두에 둔 청장년 그룹의 역할과 사상 재무장 등이 포함되었다는 판단은 북한이 새로운 김정일시대 도래를 준비하고 있음과 기존 사회체제의 적극적 재정비 필요성의 인지를 시사한다.

적인 혼란으로 인해 단기적으로 한국과의 급속한 접촉에서는 아무런 실질적인 소득이 없으리라고 판단하는 듯하다. 그러나 북한은 한국의 차기 정권을 염두에 둔 듯 한국의 대선 직전에 탈상을 이유로 김정일을 당 총비서로 전격 추대했다는 점에서 그들이 한국의 차기 정권과의 협상을 준비하고 있다는 일각의 견해도 전혀 설득력이 없지는 않다. 오히려 그들의 의사가 그 방향에 있다고 인정하고 있는 상황이기도 하다. 한국의 기업들에 대해 그간 미루어두었던 사업의 재개를 북한이 이 시점에서 강력히 요청하기 시작했다는 몇몇 사례에서, 북한의 김정일 '추대'는 시기적으로 한국과의 관계를 고려한 것이라는 해석이 가능하게 된 것이다.

일본과는 그동안 상당한 이해가 이루어져 본격적인 수교 협상 단계에 돌입하고 있다. 북한내 '일본인 처'의 일본 고향 방문은 사실상의 수교 카드이면서, 한편으로는 그동안의 생각기를 청산하고 경제 협력을 위한 대화를

가속화하기 위한 전략으로 판단된다.

## 북한의 내적 변화와 개방 정책

이러한 북한의 일련의 외부적인 변화에 비하여 내부의 변화는 아직 완전히 가시

화되고 있지 않은 상황이다. 다수의 북한 상용 방문자들이 당의 보다 적극적인 政務 각 부문의 개입과 인사의 정상대화 즉, 세대 교체의 흐름을 관찰했다고 말하고 있지만 이것이 확실히 확인된 바는 아직 없다고 볼 수 있다. 실제로 이종욱 정부원 총리, 이성대 대외경제위원회 위원장 등이 여전히 활동의 일선에서 많은 결정권을 행사하고 있음이 이를 증명한다. 이를 두고 여러 가지 의견이 있기는 하나 아직도 북한의 新舊 세대가 마땅한 조화의 방법을 찾지 못하고 있다는 것이 지배적인 견해이다.

그렇지만 주목되는 최근의 내부 변화는 지난 연초부터 김정일 비서의 총비서 추대 직전까지 당·정 부문의 주요 중간 관리 계층의 청장년 그룹이 대폭적으로 재교육을 받고 있다는 것으로 알려진 것이다. 이들에 대한 교육 내용이 부분적 혹은 직간접적 자본주의 방식의 도입과 그 영향에 대한 분석, 그리고 현 체제와의 조화 등을 염두에 둔 청장

년 그룹의 역할과 사상 재무  
장 등이 포함되었다고 판단  
된다는 것은 그들이 '김정일  
시대'의 새로운 到來를 준비  
하고 있다는 점을 시사한다.  
특히, 경제 부문의 일꾼들과  
지역 관리인들에 대한 재교  
육은, 기존의 사회체제를 적

극적으로 재정비해야 할 필요성을 북한이 인  
지하고 있음을 나타내는 사례일 것이다.

이와 같은 인식의 변화는 북한이 어느 정  
도 개방을 하느냐는 것과 일치한다. 이미 나  
진·선봉지구에서는 북한이 그동안 주저해왔  
던 독립채산제의 도입 즉, 적극적인 자유 경  
쟁의 도입이 초보적이거나 시도되고 있다.  
물론, 나진·선봉지구의 기업들은 자본주의  
경제체제에서의 법인격을 갖춘 사유 기업이  
아닌, 국영 기업 혹은 사회주의 집단 기업이  
기는 하다. 물론 이러한 시도가 국가로부터  
의 완전한 독립을 이룬 경영체제의 탄생을  
의미하는 것은 아니지만, 이 지구 내의 기업  
들이 準자본주의 기업의 성격을 지니고 있  
는 점에서, 우리에게 또한 북한 자체에게도  
이는 커다란 변화라고 받아들여질 수 있을  
것이다. 이 지역에 등장한 이러한 형태의 기  
업은 조심스런 시험 운용 이후 북한 내의 타  
지역에도 파급될 것으로 예상된다.

그동안 북한의 나진·선봉의 '공화국 내

이런 내적 변화는 북한의 개방 정도와도 일치한다. 나진·선봉지구에서의  
자유 경쟁 도입의 초보적 시도(독립채산제의 도입)가  
국가로부터의 완전 독립적인 경영체제의 탄생은 아니지만,  
이 지구 내의 기업들이 準자본주의 기업의 성격을  
지니고 있다는 점에서, 우리에게 또한 북한 자체에게도  
이는 커다란 변화라고 받아들여질 수 있을 것이다.  
이 지역에 등장한 이러한 형태의 기업은 조심스런 시험 운용 이후  
북한 내의 타 지역에도 파급될 것으로 예상된다.

의 또 다른 공화국' 정책에 대한 根幹은, 이  
나진·선봉이라는 시험 무대의 성공없이  
다른 지역의 개방이 불가하다는 인식에 있었  
다. 그러나, 지난 6월 이후 이 지역에 대한  
다양한 정책들이 내부적으로 결정됨으로써,  
북한은 이러한 '특수 지역'의 운용에 대한 자  
신감과 단순히 경제적인 필요에 의해 만들어  
놓은 '공화국 내의 또 다른 공화국'이란 보순  
에서 벗어나려 하고 있는 것이다.

원산, 남포, 신의주 등 새로운 '특수 지  
위'의 지역이 계속 거론되는 것에 대하여서  
도 북한이 이미 이러한 특수 지역의 운용에  
자신감을 얻었다고 보아도 좋을 것이다. 실  
제로 신의주는 중국 단둥 지역의 개발 연기  
등에 편승할 수 있는 등 개발에 상당한 이점  
을 지니고 있다. 지난 1990년 단둥이 沿江開  
發區를 착공하기 시작한 시점부터 중국은 꾸  
준히 신의주를 통한 북한의 황해염전 개발에  
흥미를 느껴왔다. 그 이래로 단둥은 북한 전  
역을 먹여살리는 거대한 젓줄 역할을 해오고

원산, 남포, 신의주에 대한 개방이 거론되고 있지만, 개방의 축은 여전히 나진·선봉지역에 있다. 기존의 부진한 성과에도 불구하고 여전히 다양한 정책이 나진·선봉지구에 시도되고 있는 것은, 이 지역을 통한 여러 가지 정책의 시험 운용 이후, 성공적인 정책들을 다른 지역에 援用할 수 있을 것이란 점을 염두에 둔 북한 정책 수립자들의 자신감때문이라고 보여진다.

있다 해도 과언이 아닌 것이다. 그렇지만, 신의주의 역할은 단기적으로 보세 구역 정도의 범주에 머무를 것이며, 중국에서의 경우와 같은 開發區의 지위를 누릴 수는 없을 것이라든가 북한측 인사들의 의견이다. 이는 북한 내부에 급격한 개방을 우려하는 세력이 아직도 여전히 존재하고 있다는 것을 입증해주는 것이기도 하다.

이에 반해, 중국에는 의외로 낙관적인 견해가 지배적이다. 필요하게 되면 자연스럽게 형성된다는 것이 그들의 낙관론의 기초이다. 실제 단동을 통한 북한측 무역 일꾼들의 행보는 매우 빈번하고, 물자의 교류도 날로 커지고 있다. 신의주와 단동의 개방에 대한 필요성을 북한이 인식하고, 그에 따른 이 지역에 대한 북한의 정책 변화 시기는 중국인들의 생각처럼 그리 멀지만은 않은 것으로 보인다.

원산이나 남포에 대한 북한의 정책은 신의주와는 약간 다르다고 할 수 있다. 특히, 원산의 경우는 작년까지만 해도 보류 결정이

내려졌던 관광 부문의 개방이, 금년 4월 이후 본격적인 내부 준비를 갖추기 시작했다. 북한은 원산을 금강산 관광의 중심 도시이자 동해 연안의 주요 개방 도시로 발전시키려 하고 있는 것으로

보인다. 일본 기업들의 경우 금년 들어 수차례에 걸쳐 이 지역을 방문하여 이 지역의 관광 사업의 타당성에 대한 기초 조사를 변민히 했음은 익히 알려진 사실이고, 한국에서도 A기업을 중심으로 한 몇몇 기업들이 여전히 관광 부문과 관련한 이 지역의 개발에 많은 관심을 두고 있다.

남포의 개발은 한국의 B기업의 수용의 필요에 의해 착수된 것으로 보이나, 이는 북한이 발해만을 중심으로 북중간 그리고 남북간의 교역을 장기적인 측면에서 고려했다고 보는 것이 타당하다.

원산과 남포 지역은 서로 유사한 개발 방식을 취할 것으로 보이지만, 원산이 갖는 군사적 도시의 성격때문에, 그 개발 방법이 반드시 동일하다고 볼 수는 없을 것이다.

여하튼 이러한 개방의 축은 여전히 나진·선봉지역에 있다. 기존의 부진한 성과에도 불구하고 여전히 다양한 정책이 나진·선봉지구에 시도되고 있는 것은, 이 지역을 통한 여러 가지 정책의 시험 운용 이후, 성공적

인 정책들을 다른 지역에 援用할 수 있을 것이란 점을 염두에 둔 북한 정책 수립자들의 자신감때문이라고 보여진다.

북한의 현재는 대내외적으로 커다란 어려움에 직면해 있지만 김정일의 주석직 승계 이후로 체제 경영의 원칙을 확립하고, 개방 정책도 이 토대 위에서 정비되고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한의 향후 행보는 개방을 원칙으로 하되, 그 원칙은 다양한 정책의 '시험적인 운용과 부분적인 집행'에 기초하여 진행되어나갈 것이다. 북한은 이 틀에서 단기간 내에 벗어나기는 어려울 것이며 상당 기간 이 기초 위에서 개방 정책을 추진해나갈 것이다.

## 맺음말

북한 정권은 한국동란 이후 제일 힘겨운 시기를 맞고 있기는 하지만, 이를 극복해나갈 수 있다는 신념이 북한 정권 담당자들의 견해에서 강하게 나타나고 있다. 이러한 신념이 이제 그들을 둘러싼 '도전'에 대한 충분한 이해와 대처 방안에 대한 축적에서 온다고 보아도 좋을 것이다. 이제 북한은 초기의 당혹스러움에서 벗어나 조직적인 대처를 하기 시작했다고 본다. 이 시점에서 북한의 일련의 대외적 또는 대내적인 행동에서 일정한 양식을 관찰해보는 일은 우리에게 매우 의미심장한 일일 것이다. 예를 들어, 북한은 최근에는 전격적인 黨의 권력 서열 순위의 발표보다는 실질적인 사업 부문의 실세들을 하나씩 무대의 전면으로 등장시키는 방식을 취하는 것 같다. 최근 발표된 대로, 외교부의 장년 관리인 50대 초반의 이형철을 공식 중인 駐 유엔대사에 내정했다는 사실이 그러한 추측을 가능하게 한다.

우리가 북한의 개방 정책을 이해하고자

할 때는 북한이 '국가로서의 생존과 대내적인 체제의 유지'라는 두 가지의 연관된 목표를 성취하고자 한다는 것을 다시 한 번 인식해야 할 것이다. 북한의 현재는 대내외적으로 커다란 어려움에 직면해 있지만 김정일의 주석직 승계 이후로 체제 경영의 원칙을 확립하고, 개방 정책도 이 토대 위에서 정비되고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한의 향후 행보는 개방을 원칙으로 하되, 그 원칙은 다양한 정책의 '시험적인 운용과 부분적인 집행'에 기초하여 진행되어나갈 것이다. 북한은 이 틀에서 단기간 내에 벗어나기는 어려울 것이며 상당 기간 이 기초 위에서 개방 정책을 추진해나갈 것이다. 統