

북한 경제 정책의 특성과 남북한 관계 전망

김성윤 / 단국대학교 정책과학연구소장

머리말

유럽에서는 유고의 코소보가, 아시아에서는 한반도가 세계의 이목을 집중시키고 있다. 북한은 사정이 좀 나아졌다고는 하지만 국내적으로는 여전히 식량난·에너지난·외화난에서 벗어나지 못하고 있으며, 국외적으로는 금창리 핵의혹의 해소와 제5차 4者회담, 그리고 미사일회담을 어떻게 이끌 것인가가 최대 현안이자 남북 관계에서 풀어야 할 과제가 되고 있다. 이와 관련하여 최근 북한의 개혁·개방 정책을 보면, 국외적으로는 미세한 변화가 일어나고 있으나 국내적인 면에서는 변화가 일어나고 있지 않다. 특히, 식량난을 비롯한 경제난에서 벗어나기 위해 김정일이 제도권으로 진입한 이후 경제 정책과 관련하여 두 가지 크나큰 조치를 단행하였다. 그 가운데 하나는 1998년 9월 5일 만수대 의사당에서 '사회주의 헌법을 수정 보충할 데 대하여'란 의안을 중심으로 헌법 개정을 한 것이며, 다른 하나는 1999년 4월 9일 최고인민회의 제10기 2차

회의에서 인민경제계획법을 제정한 것이다. 이를 두고 개혁적 시각에서 보는 사람들은 북한의 개혁·개방에 초점을 맞추어 드디어 "북한에도 실용주의에 입각한 개혁의 서막이 올랐다"라고 평가하였는가 하면, 인민경제계획법을 본 보수층은 당분간 북한이 폐쇄성에서 벗어나지 못할 것이란 전망을 내놓고 있다.

그러나 이 두 전망은 적절치가 못한 것으로 보인다. 그 이유로 북한의 과거 정책을 자세히 들여다보면 지난 반세기 내내 이중적 전략을 구사해왔음을 알 수 있다. 대화를 하면서도 긴장 관계를 조성하였는가 하면 한쪽으로는 개혁·개방의 위험성을 부각시키면서 다른 한쪽으로는 우리식대로 살 것을 강조하였다. 그러면서도 조금씩 조금씩 개혁·개방으로 나왔다. 이같은 흐름을 분석해볼 때 북한의 기본 정책은 변화가 없다는 결론부터 제시할 수 있다. 즉, 전략적인 변화는 없는데 반하여 전술적인 변화를 상황에 따라 적절히 구사해왔다. 그렇다면 이 상반된 정책들을 좀 더 쉽게 이해하기 위해서 지난해 9월

에 개정된 헌법과 올 4월 9일에 제정한 인민 경제계획법을 중심으로 북한 경제 정책 변화를 분석해보고, 이를 중심으로 남북 관계의 변화를 전망해보겠다.

북한 경제의 특성

인류 역사 발전의 형태는 그 폭이 크건 작건 농업 사회에서 산업 사회로, 산업 사회에서 脫산업 사회로 이행해왔다. 이러한 발전 추세를 무시한 중앙 집권식 계획체제로는 경제가 제 기능을 발휘할 수 없다. 그러나 사회주의 국가는 나라가 망하는 날까지도 중앙 집권적 계획 경제에서 벗어나지 못하였다. 다만, 중국과 베트남 정도가 중앙 집권적 계획 경제의 모순을 극복하고자 실용주의 제도와 도이모이 정책으로 대변되는 개혁·개방 정책으로 선회하여 상당한 성공을 거두었다.

이들 정책은 공산당의 역할과 계획 수립의 성격을 재정의하여 공산당은 전반적인 국가 계획을 수립하는 데 한정하고, 공장과 정부 부서에 설치된 중간 통제 조직을 폐지하거나 대폭적으로 축소하였다. 중앙정부의 역할은 서방 세계에서 거시 정책이라고 부르는 업무의 수행 즉, 입법과 대외 관계 및 사회 통제에 초점을 맞추었다. 이러한 개혁

정책은 경제가 거시적인 운영체제에서 이탈하는 것을 막아주면서 자신의 운영 법칙에 따라 움직이도록 하였다. 이것이 밑받침이 되어 경제에서 권력 분산이 이루어져 정치 권력의 분산을 재촉하여 정경 분리 쪽으로 권력 구조 구성 요소의 비중을 바꾸어 놓았다.

시장경제체제 하에서 기업인은 관리인이다. 자유 시장 경제에서의 관리인은 제품을 개발하고 시장과 거래선을 찾는 창의적이고 개척적이며 진취적인 사람들이다. 그러나 중앙 집권적 계획 경제 하에서의 관리인이란 오직 현상 유지만을 추구하는 정치인이다. 그의 역량은 해당 정부 부서들과 필요한 생산 목표량을 협상하는 데서 능력이 발휘된다. 정부 부서도 관리인도 야심적인 목표량을 설정하는 데는 관심이 없다. 그 이유는 목표량 달성에 실패할 경우 양편이 다같이 처벌을 받기 때문이다.

북한 경제는 사회주의 국가 가운데서도 찾아보기 힘든 중앙 집권식 계획경제체제를 유지해왔다. 이러한 계획경제체제 하에서는 정부와 산업계의 準봉건적 지배 영역 사이에 충돌이 생길 수밖에 없다. 기업체 따로, 중앙 계획 기관 따로 때문에 균형 생산을 이룰 수 없을 뿐더러 생산 현장과 지시하는 기관 사이에 일견 이견이 없는 것같이 보이나,

실제로는 많은 모순과 이견을 가지고 있을 수밖에 없다. 그런데도 대외적으로는 목표의 초과 달성 발표를 반복해오고 있다. 그때문에 북한처럼 중앙에서 계획을 수립하는 국가에서는 식량난·에너지난·외화난과 같은 위기를 통해 이론이 현실 앞에 무너지기 전에는 실제로 무슨 일이 진행되고 있는가를 거의 알아낼 수 없는 아이러니에 봉착할 수밖에 없다. 이러한 나라일수록 이를 덮어버리기 위한 수단으로 경기 침체와 숙청이 번갈아 일어났다. 그리고 그런 과정은 또 다른 모순을 잉태시켜 내부 위기를 키워왔다.

이중 정책의 실상

북한은 1948년 헌법을 제정한 이후 1972년 12월 27일 새로운 헌법을 제정하였으나, 1992년에 부분 수정한 후 작년에 다시 대폭 개정하였다. 그럼에도 불구하고 개정 헌법 역시 주민을 위한 기본법이라기 보다는 김일성 일가를 위한 헌법으로 볼 수밖에 없다. 개정 헌법 제3조는 “조선민주주의 인민공화국은 사람 중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명 사상인 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정해놓고 있다. 이 조문대로 북한

에서는 김일성의 주체사상을 절대적 지위에 올려놓고 있다. 따라서 김일성의 아들이자 후계자인 김정일의 말 역시 절대적인 권위와 구속력을 가지고 있다. 김정일의 말이 노동당의 결정보다 상위에 있고 노동당의 결정이 헌법보다 상위에 있기 때문에, 북한의 모든 법과 제도가 김정일의 말씀 밑에 놓이게 된 것이다.

이는 북한에서 개인의 자유와 경제 활동을 규정한 법들이 어떤 위치에 있는가를 잘 알 수 있게 해준 대목이다. 지난해 9월에 개정된 헌법의 주요 골자 가운데 경제 분야는 종전보다 개혁 지향적이며, 개인의 가치를 강화해주는 쪽으로의 긍정적인 개혁이었다. 즉, 경제 관련 부서를 통폐합하고 지방 행정조직을 일원화하여 저비용·고효율적으로 조직을 정비하였으며, 경제적 효율성 제고에 역점을 두었다. 좀 더 부연하여 설명하자면, 내부 모순을 고쳐보기 위한 시도가 헌법 개정으로 나타났는데 ① 소유권의 확대와 개인 소유 범위의 확장, ② 경영 활동의 재산성과 경제적 측면의 강조, ③ 대외 무역 주체, 영역·확장·추가 등이었다. 이는 과거 중앙집권식 계획 경제에서 오는 모순을 제거하여 실리적이고 현실 타협적인 정책을 추진하겠다는 의도를 대내외에 알린 것이다. 하지만, 대외에 천명한 것과는 달리 내부적으로 불안

을 느낀 지도부는 김일성시대부터 교시 형태로 실시해온 내용을 중심으로 경제적 통제를 위하여, 인민경제계획법을 제정하여 주민 통제의 법적 기반을 마련하였다. 이로써 적어도 경제 분야에서만은 헌법 개정을 유명무실하게 만들었다.

인민경제계획법의 중요 내용을 살펴보면, 제1장에서는 국가의 중앙 집권적 통일적 지도와 군중 노선을 관철시키기 위하여 생산자 대중과 토의하여 경제 계획을 세우며, 경제 계획의 일원화·세부화를 내용으로 하는 사회적 소유에 기초하는 계획 경제를 천명하였다. 제2장에서는 경제 계획 작성 및 계획 주체로 단체를 추가함으로써 계획 기관·공장 기업소외에 사회협동단체를 경제 계획의 작성 주체로 법 규정에 명문화하였다. 기타 내용은 과거의 문건과 같을 뿐만 아니라 김일성시대의 경제계획작성법과 동일하다. 제3장에서는 계획의 내용과 시달로 국가 경제 계획과 지방 경제 계획을 분리하였다. 즉, 예산이 국가 예산과 지방 예산으로 구분되어 있는 것과 마찬가지로 계획의 심의 주체도 국가 계획과 지방 계획으로 구분하였다. 제4장의 인민 경제 계획의 실행을 보면 일별·월별·분기별·지표별로 실행케 함으로써 김일성시대의 실행 방법과 동일함을 알 수 있다. 제5장은 실행

총화로 인민 경제 개혁의 실행 총화는 대부분 과거와 동일하다. 제6장에서는 과거와 같이 인민 경제 계획 사업에 대한 국가의 지도 통제 방식을 강조하고 있다. 인민경제 계획법과 헌법을 비교해볼 때 헌법에서는 변화를, 인민경제계획법에서는 현상 유지란 이중 전략을 구사하고 있음을 극명히 볼 수 있다.

이같은 정황에도 불구하고 굳이 과거와 다른 점을 찾는다면 첫째, 경제 계획 작성의 제도화를 들 수 있다. 과거에는 교시나 말씀으로 모든 것이 일사천리로 이루어졌다면 이제는 국가 운영을 성문법화하여 주민들에게 행위의 표준을 제시해준 점을 들 수 있다. 둘째, 양형섭의 보고와 같이 “김정일 동지께서는 … 법 초안의 작성과 완성의 전과정을 몸소 지도하여주셨습니다”와 “수령님께서 창시하신 주체의 인민 경제 계획화 이론은 김정일 동지에 의해 옹호 고수되고 우리 혁명의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 더욱 풍부 발전화되었습니다”라고 하여, 김정일의 통치력 과시의 하나로 인민경제계획법이 제정되었음을 강조하고 있다. 셋째, 90년대 들어 심각하게 겪었던 외화난과 90년대 중반 이후 식량난과 에너지난으로 촉발된 당의 지시와 현실 사이의 괴리 현상을 해소하고 우리식사회주의를 고수함으로써

이완된 경제 질서를 다시 틀어잡으려는 의도를 엿볼 수 있다. 넷째, 저비용·고효율의 창출을 위해 1998년 헌법 개정으로 지방행정경제위원회가 지방인민위원회로 통합됨에 따라, 지방인민위원회가 명실상부한 지방정권 기관으로서 지방 경제 계획을 심의·결정하는 주체적 역할을 할 수 있도록 지방정권 기관의 역할을 재정립하였다는 점을 지적할 수 있다.

남북 관계의 전망

사회적 변혁은 인간 의지의 소산이다. 특히, 역사 의식을 지닌 지도자와 사회 엘리트들의 강력한 실천 의지가 역사 변화의 촉매 역할을 해왔다. 그러나 이러한 역사 변혁을 거부하다가 種이건 국가이건 적응을 하기가 어렵다. 앨빈 토플러는 「권력의 이동: Powershift」에서 권력은 느린 자로부터 빠른 자에게로 이동해왔다고 주장하였다. 사회 변화에 예민해야 되고 급속한 변화에 잘 적응하기 위해서는 국가의 지도자일수록 미래 변화의 실체를 정확히 꿰뚫어보아야 한다.

그럼에도 불구하고 북한의 지도부는 총론 개혁이란 틀을 짜놓고도 각론 현상 유지란 헌법과 인민경제계획법의 상반된 논리를 내

놓았다. 이것은 바로 지난 반세기 내내 북한의 지도부가 써 먹어온 이중 전략에서 나온 경제 정책의 기초임을 엿볼 수 있게 해준다. 즉, 북한은 경제 침체와 식량난으로 더 이상 개혁·개방을 거부할 수 없는데도 불구하고, 대내적으로 체제 결속을 위해 개혁과 개방의 거부를 주민들에게 강요하고 있다.

북한체제 유지를 위해서는 미국과 한국의 도움이 절대적으로 필요하다. 경제난의 핵심인 외화난과 식량난·에너지난의 해소를 위해서는 정치적 안정과 대규모 외자 유치 필수적이다. 다행히 남한에서 국민의 정부가 들어선 이후 남북 관계의 진전을 위해 북한에 호의적인 조치로 일관해오고 있다. 북한 역시 비록 제한적이기는 하지만 남포·원산을 비롯한 보세가공무역지대와 금강산 관광특구 지정 검토 등 남북 경협을 확대하면서 미세하나마 개혁·개방의 길로 나서고 있다. 이것은 북한이 살아남기 위한 최소한의 조치로서 경제를 살리기 위해서는 남북 경제 협력이 절대적으로 필요하다는 것을 간접적으로나마 시인해주고 있다. 결국 북한 지도부가 대외적으로 개혁·개방의 확대와 대내적으로 현상 유지의 고수라는 이중 전략 속에 한·미·일에 대한 기존의 전술을 변화시키고 있음을 알 수 있게 해준다.

특히, 남북 관계에 있어서는 과거와 같이

명분 위주의 목소리보다는 실리적 현실 타협적 정책을 앞세워 과거 通美封南에서 先통미·後통남으로 제한적인 협상 전략의 변화가 일어나고 있다. 여기서 우리가 주목할 것은 북한이 헌법을 수정하면서 과거 경제특구 및 부분적인 시장 경제 확대를 총론적인 측면에서 받아들였다는 점이다. 그러면서도 주민들에게는 현상 유지 고수를 역설하고 있는 점은 역설적이게도 현상 유지가 불가능하다는 것을 말해주고 있다.

따라서 북한을 자극하기 보다는 총론적인 개혁·개방의 확대를 통하여 남북이 실리를 챙겨 분단된 민족을 하나로 통합할 수 있는 길을 모색해야 될 것이다. 그러기 위해서는 민족공동체를 회복하기 위해 첫째, 혈연공동체의 중요성을 역설하여 문화·성격·습관에서 동질적인 요소를 많이 부각시켜 이데올로기 같은 이질적인 요소를 줄여가야겠다. 둘째, 사회공동체의 형성을 위해 이질적인 것을 동질적인 것으로 소화시켜낼 수 있도록 상호 배타성이나 상호 배반성을 줄여서 남북간에 기능적 유대 관계를 키워나가야겠다. 셋째, 운명공동체를 내세워 코소보에서 볼 수 있는 바와 같이 전쟁을 해서는 모두가 패배자가 된다는 사실을 각인시켜 극과 극을 조화시킴으로써 새로운 남북 관계를 열어나가야겠다.

남북간의 통일은 규범이나 협약에 의해서 이룩되는 것이 아니라 실리 위주·조화 위주로 평화를 창조하고 성숙시켜나갈 때 달성할 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 향후 남북 관계는 어느 한 쪽의 정책 변화에 의해서 좌우될 수 없도록 중심 축을 남북의 기능 축에 맡겨야 될 것으로 본다. 종교, 경제, 체육, 음악 등의 기능 단위간의 교류와 조화 속에 기능적 유대 관계가 강조될 때 남북 주민은 정치적·정권적 차원으로부터 자유를 얻을 수 있다. 북한의 헌법 수정을 미완의 개혁·개방이라면, 이를 완성시켜주는 것은 남한의 대응이요 정책적 대처에 달려있다. 또한 북한의 이중 정책으로 올해의 남북 관계도 불투명하게 보이나 현 정부의 대북 정책이 일관성을 유지하는 한, 이중 정책의 기울기는 개혁·개방 쪽으로 기울 것이고 남북간의 협력 관계도 현재보다 개선될 것으로 전망된다. 