

## 김정일시대의 대외 개방 정책 촉진 및 억제 요인

신희선 / 숙명여대 정치외교학과 강사

현재 북한은 1998년 헌법 개정과 더불어 공식적으로 김정일 정권이 출범하였음에도, 계속되는 마이너스 경제 성장률과 식량난 및 에너지난 등으로 총체적인 난국에 처해 있다. 그러나 여전히 북한 정권은 '강성대국' 건설과 '우리식사회주의' 고수를 제창하고 있는 실정이다. 즉, 북한 경제의 긴박한 상황은 개방 정책의 확대를 필요로 하나 정경 분리 원칙을 적용하여 정치 부문은 기존 노선을 더욱 강화하면서 단지 경제 회복을 위해 경제 영역에서의 개방만을 추구하고 있는 것이다. 이처럼 지역적·부분적·제한적인 북한의 대외 개방 정책은 결국 정권 유지를 우선으로 하는 최고 지도자인 김정일의 대내외 인식때문이라고 할 것이다.

사실상 북한의 대외 개방 정책은 여러 주관적·객관적 요인들에 의해 규정되고 있다. 먼저 개방 정책 추진에 긍정적으로 작용하는 요인으로는 ① 유훈 통치라는 과도기체제 이후 김정일 정권의 정당성을 확보하고 안정성을 구축해야 하는 문제, ② 증가하고 있는 전문 기술관료들의 비중과 실용주의적인 인식, ③ 식량난을 비롯하여 자력갱생에 입각한 계획경제체제의 한계를 보여주는 총체적인 위기 상황, ④ 중국을 비롯한 구사회주의권의 개혁·개방 움직임과 미국 중심으로의 국제 환경의 변화 및 초국가 행위자들의 대북 접촉이 빈번해지고 있는 양상 등을 들 수 있다. 반면, 북한 개방 정책의 부정적인 요인으로는 ① 고도로 통제된 폐쇄적인 중앙집권체제의 속성, ② 북한의 사상적 기반을 형성하고 있는 경직된 주체사상, ③ 민족 자립 경제를 고집하는 내재적 발전 전략과 불안정한 경제 정책 기초, ④ 과도한 군비 지출과 보수적인 군부 동향 및 군부 엘리트의 위상 강화를 지적할 수 있다.

무엇보다도 김정일 정권이 당면한 목표는 심각한 체제 위기를 낳을 수 있는 경제난을 극복하는 일이다. 결국 북한은 체제가 붕괴하지 않는 선에서 자본주의 오염을 막으며 그들의 국가 이익을 극대화하기 위한 정책을 마련해야만 하는 절박한 실정이다. 따라서 김정일 정권은 체제 유지와 경제를 활성화시키는 개혁·개방 사이에서 균형점을 찾기 위해 다양한 변인들의 상관 관계를 고려할 것이다. 이에 북한을 개방 정책으로 유도하는 외부적인 지원과 자극이 무엇보다 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

## 머리말

## 국

한은 현존 사회주의 국가 가운데 대외 개방과 경제 개혁이 가장 더디고 미흡한 국가이다. 그러나 북한은 70년대 이래로 제한적인 형태이지만 침체된 경제 문제를 해결하기 위해 자본주의 국가 및 제3세계와 교역 관계를 확대하는 대외 개방 정책을 추구해왔다. 사회주의 계획 경제를 기반으로 하는 자력갱생 노선과 중공업 우선 정책에 의한 북한 경제의 취약성은 결과적으로 더 이상 폐쇄성을 용인할 수 없는 상황을 가져왔고, 이에 민족 자립 경제의 보조가 되는 형태로서 위로부터 강력히 통제되는 제한적인 개방 정책을 전개해온 것이다. 물론 북한은 대외 개방 정책을 추진하면서도 '개방'이라는 용어를 거의 사용하지 않았다. 단지, '친선·협조·래왕·교류·합작' 등과 같은 용어를 통해 표현하였는데, 특히 합영법 제정 이후 '교류·래왕·합작'이라는 말을 빈번히 사용하였으며 제3세계를 대상으로는 주로 '친선·협조' 등을 구사하였다. 즉, 북한에게 있어 '개방 정책'의 개념은 대체적으로 자본주의 국가들과의 경제 교류를 활성화하고 외화와 기술만을 유치하는 데 집착한 것으로서, 대내 개혁을 수반하지 않은 경제 영역에 국한된 '대외 문호 개방'만을 지칭하는 것이라 하겠다.

1998년 헌법 개정과 더불어 공식적으로

김정일 정권이 출범했음에도 불구하고, 북한은 지속적인 마이너스 경제 성장률과 식량난 및 에너지난 등 총체적인 난국에 처해 있는 상황에서, 여전히 '강성대국' 건설과 '우리 식사회주의' 고수를 제창하고 있다. 이에 본고는 기본적으로 자본주의 세계체제에 대한 극도의 적개심으로 국가의 정체성을 유지해왔던 북한이 서방권과의 접촉과 교류를 전제로 하는 대외 개방 정책을 추구함에 있어, 최고 지도자인 故김일성과 김정일의 경제관과 인식의 기본 틀이 어떤 방향으로 변화·규정돼왔는지를 고찰해보고자 한다. 또한 1998년 수정 헌법과 뒤이어 채택된 인민경제계획법을 중심으로 향후 북한 경제 정책의 상관성을 살펴보면, 나아가 대외 개방 정책 추진에 있어 영향을 미칠 수 있는 촉진요인과 억제 요인들을 하나씩 살펴보고자 한다.

### 故김일성과 김정일의 경제관 비교

북한의 대외 개방 정책을 살펴보는 데 있어서 무엇보다 중요한 변수는 정치 사회가 수령체제에 입각해 있기 때문에 최고 정책 결정자의 인식이라 할 수 있다. 故김일성과 김정일 개인이 국가의 모든 권력을 장악하고 있기에 제도적인 정책 결정 과정보다는 최고 결정자의 결정이 보다 더 중요한 의미를 갖고 있다. 즉, 개방 정책의 향방은 최고 지도

자가 대내외적 상황을 각각 어떻게 인식하고 있고 절대적인 국가 이익을 무엇으로 보고 있는가에 달려있기 때문이다. 故김일성은 사망 직전까지 대외 관계를 비롯한 국가 활동 전반을 장악하면서 대외 개방 정책에 대한 주요 사안을 직접 관장하였고, 김정일 역시 1980년 이후 공식적인 후계자로 등장한 이래 전반적으로 북한을 지도해왔기 때문에 대외 개방 정책 추진 과정에 상당한 영향력을 행사하였다고 할 것이다.

이에 북한의 대외 개방 정책을 분석하기 위해 지금까지 북한을 지배해온 김일성 부자의 경제관과 철학·대외 인식을 체계적으로 살펴볼 필요가 있다. 북한 정치 구조의 폐쇄성으로 정책 결정자의 의도나 동기, 대내외 정세에 대한 인식을 정확히 파악하는 것은 어렵기 때문에 신년사나 대외적인 메시지를 통해서 간접적으로 고찰해볼 수밖에 없는 한계가 있다.

#### 故김일성의 경제관

故김일성은 1948년 북한 정권 수립부터 1994년 사망할 때까지 거의 50년 가까이 권력의 정점에서 자신의 인식과 행위 스타일대로 북한을 통치해왔다. 당·정·군 세축을 중심으로 움직이는 권력 기구보다 상위에 존재하는 '위대한 수령' 김일성은 막강한 권력을 독점하고 있었기에, 그의 언명

과 지시는 곧 바로 각 영역의 정책으로 구체화되었다. 故김일성의 경제관을 1970년 개방 정책 추진 이후를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 서방의 선진 기술과 자본을 도입하는 정책을 취하면서 故김일성은 특히 경제 계획을 성과적으로 수행하기 위한 대외 무역의 필요성을 수차례 강조하였다. 자력으로 경제를 발전시켜나가고 있다고 선전하는 한편, 경제 계획을 수행하기 위해서는 최소한 세계 경제에 참여하지 않을 수 없음을 인정하였다. 동시에 故김일성은 물질적 요새와 사상적 요새를 점령하기 위한 투쟁을 강조하였다. 그러나 서방과의 무역과 대외 관계 확대를 통해 경제 문제를 해결하려던 방식이 외채 상환 불능으로 차질을 빚자 다시 자력갱생의 원칙을 강조하는 방향으로 선회하였다. 이렇듯 70년대 이후부터 故김일성은 인민 경제 계획을 성과적으로 수행하기 위해 선진 기술과 자본의 도입과 같은 개방으로의 변화를 선택하였다.

80년대 들어 북한의 본격적인 대외 개방 노력은 1984년 「합영법」의 발표로 구체화되었는데, 故김일성은 자력갱생을 기본 원칙으로 삼고 있었기 때문에 외국 기업과의 합영 사업을 바라면서도 이를 주체적인 경제 정책의 원칙 내에서만 허용하였다. 이 시기 故김일성은 경제 파트너로서 비동맹 국가들을 고려하면서 제3세계와의 '남남 협조'를 강조하기 시작하였다. 또한 인민 경제의 주체

화·현대화·과학화를 실현하기 위해 다른 나라와의 협조와 교류를 통해 선진 과학 기술을 받아들일 필요를 인정하였다. 「합영법」 채택 이후 경제 개방의 움직임을 보이고 적극적인 대외 교류를 강조하면서도, 다른 한편으로는 북한 주민의 사상 혁명과 계급 투쟁 의식을 고취하는 데 여전히 역점을 두었다.

90년대 들어서 故김일성은 대내적으로 사회주의제도의 우월성을 강조하는 가운데 경공업과 농업의 발전 필요성을 지적하였다. 인민들의 의식주 문제를 해결하여 사회 생활의 3대 분야인 정치·문화·물질 생활을 다 같이 발전시킬 것을 강조하면서, 故김일성은 일부 사회주의 국가의 좌절 원인을 자립 경제를 구축하지 못하고 자본주의 경제를 도입한 결과라고 설명하였다. 김일성이 사망한 해인 1994년 신년사는 계속되는 마이너스 경제 성장에 대한 그의 심각한 인식을 보여주었다. 故김일성은 예상치 않았던 국제 정세와 핵문제로 인하여 경제 건설이 커다란 난관에 부딪혔다고 하면서, 증산 절약 투쟁을 강조하고 변화된 환경에 맞게 경제 건설을 해야 함을 언급하였다. 특히, 故김일성은 대외 무역 부문의 활성화를 강조하면서 대외 신용의 제고 및 수출 품목 다양화와 품질 향상을 통해 수출 증대에 주력할 것을 천명하여 개방 정책의 불가피성을 다시 한 번 시사하였다.

한편, 故김일성 시기의 경제 관련 부서를 보면 북한의 경제 계획을 총괄하는 국가계획위원회가 정무원 내에 있었으며, 경제 각 부문별 세부 계획 수립과 집행 감독 기관으로서 각 위원회와 부가 설치되었다. 정무원의 80%는 경제 담당 부서와 기관이었으며, 적극적으로 해외 투자를 유치하고 개방 정책을 혼선없이 추진하기 위해 1992년 11월 무역부와 대외경제사업부를 통폐합하여 대외경제위원회를 만들었다. 대외 경제 정책 기능을 보강하게 된 대외경제위원회는 그 산하에 조선국제무역촉진위원회와 대외경제협력추진위원회 등을 두고 북한의 대외 개방을 확대하기 위한 경제 외교 업무를 수행하였다.

#### 김정일의 경제관

故김일성-김정일에로의 승계체제의 정당성 확보를 위해, 북한은 후계자론·혁명계승론·주체철통론 등을 통해 부자간의 권력 세습을 구축해왔다. 김정일은 1980년 공식적인 후계자로 부상한 이후 김일성 생존시에도 사실상 대내외 정책 결정에 깊이 관여하였고 대외 개방 정책도 예외는 아니었다.

김정일은 1982년에 발표한 글에서 “자립 경제는 다른 나라에 의한 경제적 지배와 예속을 반대하는 것이지 국제적인 경제 협조를 부인하는 것은 아니다”라고 언급함으로써, 대외 무역이 경제적 자립과 상호 모순되는

것이 아니라고 하여 자본주의 국가와도 무역 관계를 확대하려는 대외 개방적인 태도의 일단을 보여주었다. 90년대에 들어와서도 김정일은 개방에 있어 과학 기술 분야의 선진 기술 수용 필요성을 인정하였다. 다만, 개방에 따른 사상 와해와 반사회주의적 문화의 침투, 북한 경제의 종속화 등을 경계하여 점진적인 대외 개방을 제창하였다. 즉, 그는 다른 나라의 선진 기술을 널리 받아들이는 것은 주체를 세우는 것과 모순되지 않을 뿐 아니라 주체를 더 잘 세워나가게 해야 한다고 역설하였다. 김정일은 故김일성과 마찬가지로 김정일도 여전히 자립적 민족 경제 건설이라는 명분을 강조하였음을 볼 수 있다.

김정일은 1995년 조선중앙방송을 통해 “평등과 호혜의 원칙에서 세계의 여러 나라들과 경제·문화적 교류와 협조를 적극적으로 발전시켜나갈 것”<sup>1)</sup>임을 천명함으로써 기존의 대외 개방 정책을 지속적으로 추진하고자 하였다. 그러나 한편으로는 “사상 사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다”라는 논문을 통해, 사회주의를 옹호하며 주민의 사상 무장을 다시금 촉구하였다. 이러한 모순된 언급은 북한이 처한 경제난때문에 서구 자본주의 국가와의 경제 협력 및 교류가 불가피해진 상황에서, 제한적이긴

하지만 개방을 추진할 경우 주민들에게 스며들 수 있는 자본주의에 대한 동경을 막으려는 인식에 기인한 것이다. 김정일 사후 김정일의 현지 지도는 거의 군 부대에 집중되었으며 경제 문제는 당 일꾼과 행정 경제 일꾼들의 책임이라고 언급하였다. 이는 김정일이 경제 부문에 관여했다가 잘못을 했을 경우 책임을 회피하려는 의도와 경제 사업보다 당과 군을 장악하는 것이 더 급선무라고 본 그의 입장을 드러내준 것이다. 김정일은 故김일성 3주기 행사 후에 “이제 무력은 안심할 수준이 됐다. 앞으로는 돈 버는 데 주력해야 한다. 우선 관광 개발에 힘을 쏟고 나진·선봉 이외에 동서 해안에 각각 한 곳씩을 추가 개방하는 문제를 검토할 것”<sup>2)</sup>을 지시하였다. 그리고 외교 활동의 주안점을 제3세계 국가들과의 경제 협력에 둘 것임을 천명하면서, 과거 이데올로기 중시의 비동맹 외교 행태에서 실리 중시의 외교로의 전환을 모색하였다.

김정일 정권 출범 이후 북한은 과거 정무원을 권한이 강화된 내각으로 개편하면서 내각이 경제 부문을 책임지는 형태로 임무를 부여하였다. 과거 部는 省으로 바뀌었고 조직의 효율성 증대를 위해 숫자도 40여 개에서 30여 개로 줄었다. 내각 총리로 경제통인

1) 김정일(1995. 6.21), “사상 사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다”, 조선중앙방송.  
 2) 「조선일보」(1997. 9.18).

전 부총리 홍성남을 승진 기용하였으며, 부서의 책임자인 위원장과 相도 전문성과 실무능력을 고려해 발탁하여 전체적으로 약 70% 정도가 새로운 인물로 교체되었다. 또한 종전의 대외경제위원회를 해체하여 무역성에 흡수·통합시켰으며, 경제 관료들과 무역 일꾼에 대한 사정 작업을 실시하면서 종래 10 명에 이르던 부총리도 2 명으로 축소하였다. 김정일 정권 하의 내각은 군부 출신과 더불어 실무형 테크노크라트를 중심 배치하는 형태로 나타났다.

#### 유사성

김정일 정권은 故김일성 시기와 비교해 볼 때 유훈 관철을 최대 과제로 설정하고 있기에 과거의 정책 노선을 견지하는 태도를 보이고 있다. 이는 최고 지도자로서의 김정일의 대외 인식이 김일성과 다르지 않다는 태도 기인한다.

첫째, 70년대 이후 태평뜨·신냉전·탈냉전으로 국제 질서가 변화되었음에도 국제정세에 대한 故김일성과 김정일의 인식은, 여전히 냉전 시기의 진영론적 틀 하에서 모든 문제를 제국주의와 사회주의간의 대결로 보았다는 점에서 유사하다. 특히, 사회주의권의 붕괴와 관련하여 김일성 부자는 사회주의 자체의 실패가 아니라 사상의 변질과 기회주의자들의 책동이라고 보았다. 대응 양식

역시 기존 체제와 북한식의 주체 노선을 강화하는 형태로 나타났다. 이처럼 故김일성과 김정일은 '우리식사회주의'의 우월함을 강조하면서 사회주의의 승리에 대해 확신을 표명하였다. 다만, 종래의 사회주의 일변도에서 민족주의를 강조하는 방향으로 사상 교양에 있어 전술적인 변화를 보여주었다.

둘째, 故김일성과 김정일은 북한 경제의 어려움으로 현실적으로 개방을 통한 다른 국가와의 교류의 필요성을 인정하였다. 개혁과 개방이 북한체제를 국제 사회에 종속시킬지도 모른다는 위험을 강조하면서도, 과거처럼 이념만을 중시할 수 없는 대내외적 상황에서 국익을 극대화하기 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 농업·경공업·무역제일주의를 제시하면서, 특히 대외 무역 부문을 강조한 것도 유사하다. 그러나 그들은 우선적으로 민족 자립 경제가 추진되어야 한다고 하면서 서구 자본주의 국가와의 경제 교류를 확대하는 데 있어 제국주의의 경제적 침투를 경계하고 경제적인 예속화를 염려하였다. 근본적으로 故김일성과 김정일은 대외 개방 정책의 결과 북한 주민의 사상 무장이 이완되고 유일체제 기반이 와해되는 것을 원치 않는다는 사실이다. 따라서 북한의 전면적인 개혁·개방에는 부정적인 인식을 보여 제한적인 정책 변화와 개방 형태에 머물렀다.

셋째, 故김일성과 김정일은 모두 군을 중시하는 정책을 취하였다. 故김일성은 항일

무장 투쟁 전통에 자신의 정통성을 두었고, 김정일의 경우 군권 강화를 통해 자신의 입지를 구축하고 정권 내부의 결속을 도모하고자 하였다. 그들은 대내외적으로 군사적인 긴장을 끊임없이 이용하여 자신의 체제를 유지하였다. 결론적으로, 김정일의 인식은故 김일성과 크게 다를 바 없이 우선 군부 장악을 통한 이념 및 정치 선전에 역점을 두었다. 구조적인 혁신과 전면적인 개방없이 단지 외교적인 전략을 통해서 그들이 당면한 경제적 상황을 개선하고자 하였다는 점에서 유사성을 발견할 수 있다.

#### 차별성

김정일은 기본적으로故 김일성과 아주 흡사한 대내외적 인식을 갖고 있으나 몇가지 측면에서 다소간의 차이점을 나타내고 있다.

첫째, 김일성 부자는 기본적으로 반제·자주에 기초한 이데올로기적 인식 틀을 공통으로 견지하면서도,故 김일성이 새로운 세계 질서에 대해서 보다 이념적인 편향을 보이는데 비해, 상대적으로 김정일은 현실주의적인 관점을 수용하여 실제 상의 국익 추구하고 명목 상의 혁명 추구라는 이중적인 양상을 보여주었다. 즉, 사회주의 원칙을 엄격히 고수하고 내부 개혁을 추진하지 않은 채 '우리식 사회주의'의 유지·발전을 지향한다는 점에서 근본적으로는 동일하지만, 김정일은 각종

국제 기구와의 접촉을 증대하고 대외 무역과 자본주의 국가와의 경제 협력과 같은 경제 개방에 대해故 김일성보다 더 호의적이라 하겠다.

둘째, 김정일 시기는 외교 정책에 실용주의적인 측면이 확대되고 있다. 김정일은 자본주의 진영의 기본 성격을 제국주의로 규정하면서도 미국을 직접 공격하는 비난은 삼가고 있다. 미국을 타도 대상인 적으로 규정하기 보다는 북한이 당면할 문제들을 해결하기 위해 이용할 대상으로 인식하고 있다. 결과적으로, 유혼 통치 기간 동안에조차 북한은 미국과의 다양한 채널을 확보하여 대화 지속을 통한 유화적인 외교 관계를 보여주었다. 이처럼 김정일은 김일성의 유혼에 의존하면서도 미국·일본과의 관계 개선을 통한 경제 지원 및 외교 지평을 넓히는 데 주력하는 한편, 중국과 러시아와의 관계 재정립을 모색하여 대내외 정세 변화에 따른 다소 융통성 있는 정책을 추진하였다. 따라서 김정일 정권은 체제 유지를 위해 이데올로기 위주의 자주성을 강조하면서도 보다 현실 적응적이고 실리 추구적인 차원으로 대외 정책을 조정하고 있다고 하겠다.

#### 1998년 헌법과 인민경제계획법의 영향

북한은 1998년 헌법 개정을 통해 경제 분야의 일부 조항의 내용을 변경하였는데,

이는 1992년 헌법보다 시장 경제 원리를 상당 부분 수용한 전향적인 것이었다. 개정된 헌법은 북한 정권이 사상과 군사의 강국을 내세워 내부 통제를 강화하고 있으면서도, 한편 극심한 경제난에 따라 중앙관리경제체제가 이완되고 있는 상황과 자본과 기술의 도입이 시급한 현실을 반영하여 대외 경제 관계를 강화하려는 법적 기반을 마련한 것이라 하겠다. 주요 내용은 합법적인 경리 활동을 통해 얻은 수입을 개인 소유로 인정하고 경제 관리에서 기업독립채산제를 명문화하며 수익성 개념을 적용하였다는 것과, 대외 무역에서의 국가감독권을 폐지하고 특수경제지대 안에서 합영·합작외에도 다양한 형태의 기업 창설과 운영을 장려했던 것이다. 또한 기존의 민족 자립 경제의 개념을 조국의 '자주적 발전'에서 '융성 변영'으로 바꾸어 표현하여, 종전의 폐쇄적인 자력갱생 정책에서 대외 교류와 협력을 통한 실리 지향적인 개방 정책으로 나아가겠다는 것을 보여주었다. 이처럼 수정된 북한 헌법은 개방과 시장 경제로 이행하기 위한 개념과 논리를 수용한 보다 적극적인 경제 활성화 조치의 표명이라 하겠다.

그러나 “자립적 민족 경제 건설 노선을 끝까지 견지하자”<sup>3)</sup>는 「로동신문」 사설은 이

러한 움직임과 상반되는 내용이 표명되었다. 즉, “제국주의자들이 염불처럼 외우는 개혁·개방 타령은 사탕발림 독약과 같은 것”이며, “외자는 아편이며 예속 경제는 하루살이 경제이고 자립적 민족 경제는 미래를 위한 경제”라고 역설하였다. 이를 보면 북한이 개방 정책을 확대할 가능성은 찾기 어렵고 오히려 중공업을 강화하고 자립 경제를 보다 확고히 하는 측면을 나타내고 있다고 하겠다. 그리고 최고인민회의 제10기 2차회의에서 채택된 「인민경제계획법」 역시 국가 주도의 계획 경제를 한층 강화하는 내용을 담고 있다. 즉, 자본주의적 요소 등 비규율적 현상과의 투쟁, 주관주의·요령주의·형식주의의 적결, 일·월·분기·지표별 경제 계획 완수를 위한 규율 확립 등을 언급하여 중앙 집권적인 사회주의 계획 경제를 역설하고 있음을 볼 수 있다. 인민경제계획법은 ‘경제 자유화 바람을 철저히 막고 계획적 관리 원칙을 고수해나가려는 혁명적 계획법’으로, 경제를 국가가 통일적으로 장악하고 유일적인 계획에 따라 관리 운영할 데 대한 정책적 입장을 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 이는 북한 당국이 계획의 일원화·세부화 방침을 통한 경제 통제 기능을 법제화하여 농민 시장 등 사경제의 자본주의적 시

3) 「로동신문」·「근로자」 공동 사설(1998. 9.17).

4) 「연합뉴스」(1999. 4.14), A2.



장 요소가 주민들의 의식을 침습하는 것을 막으려는 강령적 규범을 지니고 있는 법이라 하겠다. 즉, 대외용인 헌법과 달리 인민경제계획법에서는 계획과 통제의 원칙을 강화하여 자본주의 사조의 부정적인 영향을 막아 민심을 잡으려는 급박한 처방의 성격을 지니고 있다. 이처럼 북한은 주민들의 사상 교양을 위해 경제 영역에서조차 정치·사상적인 위력과 일심 단결의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 선언적인 차원에서 민족 자립 경제 건설 노선을 고수하고 사회주의 원칙을 지킬 것을 역설하고 있는 것이다.

이러한 대조적인 법 규범과 관련지어 북한 개방 정책의 방향을 진단해보면 전면적인 개방 가능성에 대해서는 결코 낙관할 수 없다는 사실이다. 정치·군사적인 강성 대국을 표방하는 김정일체제 하에서 시장 경제의 도입과 같은 광범위한 개방 정책의 추진을 기대한다는 것은 쉽지 않으며, 종전과 다름없이 체제 안전을 위한 정치 사상 교육과 함께 병행될 것으로 보인다.

### 대외 개방 정책의 촉진 및 억제 요인

북한의 대외 개방 정책은 사실상 많은 주관적·객관적인 요인들에 의해 규정되고 있다. 촉진 요인과 억제 요인은 편의상 구분한 것이며, 이는 시기나 상황에 따라 다르게 작

용할 수 있을 뿐 아니라 서로 복합적인 인과 관계를 가지고 있다.

### 대외 개방 정책의 촉진 요인

#### ○ 정치적 요인: 김정일 정권의 안정성 확보

무엇보다도 김정일 정권은 주민들을 결속하기 위해 안정적인 경제 구축과 체제의 정당성을 담보받는 것이 필요하다. 증가하고 있는 북한 주민의 탈북 현상을 보더라도 물질적인 기초가 빈약한 가운데 정치·사상적인 원리만을 강조하는 것에는 그 한계가 있다. 정식으로 당 총비서와 국방위원장에 재추대되어 최고의 권좌에 오른 김정일은 항일 빨치산 경력과 북한 정권 창건의 업적을 비롯해 절대적인 카리스마를 지녔던 故김일성과 비교해 새로운 후계 수령으로서의 정통성을 확보할 필요가 있다. 현재 비교적 안정적인 김정일 정권이 향후 인민 경제 생활에 실질적인 성과를 거두지 못할 경우 불안정한 상황에 처할 가능성을 배제할 수 없다. 이에 김정일은 정권의 안정성을 위해 현재의 경제난을 극복하여 주민 생활을 향상시키는 것이 중요하다. 유훈 통치 기간 동안 김정일은 경제 문제를 당정 엘리트에 위임하고 책임을 회피해왔고, 공식 출범 이후에도 권력 분산에 입각해 경제 문제를 내각에 위임했지만, 물질적인 유인없이 주민들의 무조건적인 충

성을 유도해낼 수는 없을 것이다. 결국 지금 형태의 구결 외교로는 침체된 북한 경제에 대한 근본적인 해결이 될 수 없기에 결국 대외 개방을 선택해야 하는 것이다.

둘째, 김정일은 외교적 고립을 극복해야만 국제적인 지원을 얻을 수 있다. 김정일은 대외적으로 정권의 국제적인 보장을 확보하는 차원에서 대미 관계 개선에 상대적으로 적극적이다. 결과적으로, 미국·일본 등 서방국과의 관계 개선이 어느 정도 이루어지고 개방으로 경제 문제가 다소 완화되었을 때 김정일은 확고한 대외적인 인정을 받을 수 있을 것이다. 현재 북한은 對서방권 관계 확대를 중요한 외교 목표로 삼고 이를 달성하기 위해서 과거와 같은 이데올로기 편중의 경직된 대외 정책은 지양하고 있다. 따라서 김정일체제는 정권 유지를 위해 서방을 비롯한 국제 사회와 정경 분리 원칙에 입각한 실용적인 개방 정책을 계속 전개해나갈 수밖에 없을 것이다.

#### ○ 정부적 요인: 기술 관료 엘리트의 역할

첫째, 북한 사회주의 혁명 1세대의 자연도태가 진행되고 있어 유훈 통치 기간 동안 한반도의 적화 통일을 목적으로 평생을 살아온 혁명 1세대들이 거의 정치 일선에서 퇴진하였다. 또한 정치적 경험보다는 경제 분야의 전문적인 지식과 경험을 갖고 있는

전문 엘리트인 기술 관료들이 점차적으로 전면부에 부상하고 있다. 북한은 체제를 강화시켜나갈 정치 엘리트와 더불어, 동시에 체제를 관리해나갈 전문 지식과 경험을 지닌 전문 기술 엘리트를 필요로 하게 됨에 따라, 국가 경제 건설 과정에서 경제·과학·기술 및 외교 분야의 전문 엘리트가 권력의 상층부에 등장하여 정책 결정 과정에 관계하게 되었다. 90년대 들어 인민경제대학이나 김일성대학 출신 가운데 상당수가 해외로 파견되었고, 이들 가운데 절반 이상이 북한에 돌아와 무역 회사의 실무를 담당하는 자리를 차지하게 되었다. 이는 기존 권력 구조에 당장의 커다란 변동은 가져오지는 않겠지만 혁명 1세대가 사망한 후 공석이 된 자리를 기술 관료들이 메움으로써 점진적으로 개방 추진 세력이 관료 조직을 이끌어갈 수 있음을 시사하고 있다.

둘째, 북한 권력 엘리트내 경제 관료들의 정세 인식이다. 자력갱생의 경제 운영이 한계에 봉착했다는 인식이 전문 관료들 사이에 공감대를 형성하고 있다. 그들은 중앙 집권적 계획경제체제를 고수하면서도 내부 개혁 조치로 기업이나 공장의 독립채산제의 강화, 지방예산제도의 채택 등 경제 관리 면에서 부분적인 변화를 시도하였다. 특히, 외부의 정보를 접하는 고위 간부들, 해외 유학생, 대외 경제 분야의 관료, 언론 기관의 중견급 관리들의 현실 인식은 개방의 필요성을 인정

하고 있기에, 과거 이념 지향적 성격에서 실용주의적인 체제로 이끌 견인차 역할을 담당할 수 있을 것이다.

셋째, 경제 관료 역할이 상대적으로 중요시되고 있다는 점이다. 북한의 대외 개방과 관련된 여러 사례들을 보면, 최고 정책 결정자인 김정일이 상당한 결정권을 갖고 있다고 하더라도 대외 경제 분야에 있어서는 전문 관료의 역할이 두드러지고 있다는 점이다. 즉, 당과 수령 중심의 북한체제에서 김정일이 독단적으로 정책 결정을 내리는 것처럼 보이나, 북한 역시 여러 조직들과 다양한 권력 엘리트들의 영향 하에서 정책이 수립되고 있다. 80년대 이후 두드러진 경향은, 특히 정책을 집행하는 부서들의 권한이 증대되고 있다는 점과 당 관료와 국가 관료간의 차별성이 나타나고 있다는 점이다. 이는 다루어야 할 문제가 복잡해지면서 각 분야에서의 전문 지식의 필요성이 대두되었기 때문이다. 이들은 대체로 무역 실무에 밝고 脫정치적인 성향을 지니고 있으며, 결과적으로는 북한의 개방 정책에 긍정적으로 기여하게 될 것이다.

○ 경제적 요인: 자력갱생 경제체제의 한계

무엇보다도 현재 북한체제를 뒤흔들고 있는 것은 열악한 경제 사정이다. 북한은 90년대 들어 지속적인 마이너스 경제 성장

을 기록하였다. 북한 자체의 역량으로는 지금의 경제난을 극복할 능력이 없으며 대외 개방의 확대외에는 다른 해법이 없음을 보여주고 있다. 북한은 그동안 폐쇄적인 자력갱생의 발전 전략을 채택해 제한된 해외 시장과 사회주의권과의 역내 무역에 치중하였다. 이는 결국 북한 상품의 경쟁력 부족과 구사회주의권 중심의 대외 경제 관계를 대체할 수 있는 새로운 시장을 확보하지 못해 수출액의 지속적인 감소를 가져왔다. 북한의 경제 위기가 민족 자립 경제 건설에서 비롯된 구조적인 문제에서 파생된 것이라고 할 때, 경제 회생을 위해 대외 개방 정책의 추진은 불가피한 것이다.

둘째, 북한이 이제까지 취해온 중공업 우선 정책의 오류이다. 중공업 우선 정책과 국방·경제의 병진 노선은 산업 부문간의 불균형을 심화시켜 소비재를 생산하는 경공업 분야의 발전을 지연시켰다. 즉, 한정된 자원이 군수 산업 위주의 중공업 부문에 편중 배분됨으로써, 주민 생활의 질과 관련된 민생 부문의 경제 발전은 상당히 지체되었다. 북한이 '경공업 혁명'과 '농업의 해'를 지정하였음에도, 근본적으로 중공업 분야가 경공업 및 농업과의 연계성이 부족하여 낙후된 인민 생활이라는 결과를 가져왔다. 이제 북한 경제가 질적·양적인 측면에서 균형있게 성장하고 발전하기 위해서는 서구의 선진 기술과 자본을 도입하는 적극적인 개방 정책이 필요

하다.

셋째, 북한은 경제가 정치에 예속되어 있어 정치적인 이익이 보장되는 대외 경제 협력과 관계 개선만을 모색해왔다. 예컨대, 북미간의 핵문제 해결도 북한의 정치적 안정을 최대한 보장하면서 동시에 경제적 이득도 취할 수 있었기에 가능하였다. 그동안 북한은 합영법과 나진·선봉자유경제무역지대를 설치하면서도 체제 불안때문에 시장 경제 원리에 입각한 경제 개혁 조치를 취하지 않았다. 따라서 북한은 정권의 안정성을 담보할 수 있다면 서구 자본과 기술을 도입하고 경제관리체계를 개혁하는 개방 정책을 추진할 것이다. 북한은 현재 외자 유치를 위한 각종 경제 포럼에 참석하고 북한 개방의 현황과 대외 개방 정책의 미래를 설명하면서 실용주의적 대응을 하고 있다.

#### ○ 환경적 요인: 국제 환경의 변화

북한의 대외 개방 정책은 국제적인 흐름과 깊은 상관 관계 속에서 결정되었다. 북한을 둘러싼 국제 환경의 변화와 북한체제에 미치는 영향을 고려하면서 자신의 국가 이익을 확보하고자 정책의 전략적 목표와 수단들을 대외 환경에 적응해나가는 탄력성마저 보여주었다.

무엇보다도 북한 개방 정책에 큰 영향을 미치고 있는 요소로 초국가 행위자를 지적할 수

있다. 90년대 들어 유엔개발계획(UNDP)·한반도에너지개발기구(KEDO)와 같은 초국가적 행위자가 북한의 개혁·개방에 미치고 있는 영향력은 상당하다. UNDP를 중심으로 전개되는 양상은 북한의 경제 정책 상의 변화이며 KEDO와의 관계는 안보 정책 상의 중대한 변화로서, 두 사안의 공통점은 초국가적 기구와 프로젝트들이 북한의 대외 정책의 변화에 심대한 영향을 미치고 있다는 사실이다. 북한은 남북한 UN 동시 가입을 계기로 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(IBRD), 그리고 아시아개발은행(ADB) 등과 같은 국제 금융 기구의 회원으로 가입할 것을 기대하고 있다. 또한 초청 외교를 통해 세계식량계획(WFP), 유엔인도지원국(UNDHA), 세계무역센터협회(WTCA), 국제아동기금(UNICEF), 석유수출국기구(OPEC) 및 일본농업기술자대표단 등 국제 기구 및 각국 단체를 불러들여 식량 원조 및 기술 지원, 차관·원조 도입 등을 협의하였다. 이처럼 국제 기구 및 국제적 컨소시엄과 같은 다자적인 외부 행위자들과 북한의 관계가 확대되면서 대외 개방은 가속화될 것이다.

둘째, 탈냉전시대가 되면서 미국 중심의 세계 정세가 북한의 개방에 큰 영향을 미치고 있다. 냉전 시기 북한은 그들의 안보를 중국과 구소련에 상당 부분 위탁해왔으며, 미국을 한반도 분단의 원흉으로 지목하고 반

미 이데올로기를 대내외적으로 강조해왔다. 그러나 사회주의권의 붕괴로 인해 그들의 체제 안보를 위태할 후견국이 사라지면서, 북한은 대미 관계 개선과 대일 수교 교섭의 재개를 통해 생존을 도모하고자 핵카드를 통해 대외 환경 변화에 적응하고 있으며, 이데올로기가 아니라 경제적 이익을 중심으로 변화되고 있다. 현재 북한으로서는 미국 및 일본 등과의 적대 관계를 해소하고 경제난의 해법을 찾는 것이 중요하고 긴급한 과제이다. 역설적으로 탈냉전이라는 대외적 조건은 북한이 미국과 일본 등 서방 세계와의 접촉을 확대하는 데 유리한 조건을 마련해주고 있다.

셋째, 시장경제체제와 정치적 다원주의 양상은 이제 한반도를 둘러싼 동북아 4강 구도를 경제적 이익에 따라 재편하고 있다. 특히, 북한 대외 무역의 50% 이상을 차지할 정도로 긴밀했던 구소련과의 경제 관계가 와해된 대외 환경의 변화와, 사회주의 혈맹인 중국의 '4 개 현대화' 정책에 따른 과감한 시장 경제의 도입으로 인한 괄목할 만한 성장은 북한에게 개방 정책으로의 유인 요인을 제공하고 있다. 주변 4강의 관계가 시장 원리에 의해 지배되고 있기에 북한도 현재와 같은 폐쇄적인 체제를 바꾸지 않고는 근본적으로 문제를 해결할 방법이 없다는 점이다. 이렇듯 대외적인 국제 경제 환경 변수가 정책 결정의 상위로 떠오르고 있는 움직임과 북한 개방 정책을 유도·지

원하는 주변국들의 협력은 북한의 갑작스런 붕괴를 막고자 어떤 형태로든 대외 개방 정책을 촉진하기 위해 개입하고 있다.

### 대외 개방 정책의 억제 요인

- 정치적 요인: 봉건적인 가부장체제의 지속

첫째, 북한 국내 정치의 특징은 전체주의적 성격과 절대 권력의 초독점 구조라는 측면이다. 김정일 정권은 여전히 폐쇄적이고 고도로 통제된 정치사회체제를 유지하고 있다. 국가와 사회 전체의 모든 구조들은 김정일을 중심으로 하는 조선로동당에 의해 연계되어 지도를 받고 있다. 또한 북한은 외부 세계의 정보를 철저히 차단하고 있어 일반 주민들은 로동신문으로부터 얻는 단편적이고 왜곡된 정보외에는 구체적이고 객관적인 분석이 가능한 정보원을 접할 수 없다. 이렇게 외부 정보의 자유로운 유통이 차단된 폐쇄 사회이기 때문에, 북한 주민들은 현재 북한이 처해 있는 상황과 문제점을 제대로 인식하지 못하고 있다. 이렇듯 북한은 개방 정책을 추진하면서도 다원주의적인 요소의 유입은 통제할 채 정치 우선적인 정책을 추진하고 있는 것이다.

둘째, 북한의 가부장제적이고 봉건적인 정치 문화의 특징을 지적할 수 있다. 1989

년 12월 故김일성 정권과 유사한 속성을 보였던 루마니아 차우체스쿠 정권이 몰락하고 1991년 구소련이 해체되면서 받은 엄청난 외부적인 충격에도 불구하고, 북한 지도층은 중국식의 변화조차도 수용하지 않은 채 그들 체제를 고수하고 있다. 북한은 공산주의 혁명 이후 권위주의적인 유교의 전통 문화를 내면화하여 사실상 사회주의체제라기보다는 가부장적인 봉건체제의 성격을 내포하고 있다. 이는 북한이 조선시대 유교 사회에서 일제 시기 군국주의 문화를 거쳐 곧바로 공산주의 사회로 이행되었음에 기인한 것이다. 故김일성·김정일에 대한 절대적인 우상화와 왕조적인 세습체제 등에서 볼 수 있듯이, 북한은 다른 사회주의체제와도 비교해볼 때 특수성을 많이 가진 국가이다. 그리고 故김일성에서 김정일로의 최고 지도자의 변화가 부자간의 권력 세습의 형태였기 때문에, 故김일성 시기와 별다른 차이없이 체제에 위협을 줄 수 있는 급격한 개방 대신에 제한적인 개방이라는 기존 정책을 답습하고 있다.

셋째, 김정일 개인의 리더십에 극도로 의존하고 있다는 점이다. 개방 정책 수립을 위한 정보 수집과 외교 기능을 수행하는 데 있어 합리적인 정책 결정은 개인 숭배라는 측면에 의해 영향을 받을 수 있다. 또한 김정일 권력 기반의 특징은 주로 친인척을 중심으로 한 족벌주의적 인맥과 근무 연고자들을

중심으로 자신의 측근을 핵심 엘리트로 성장시켰다는 점이다. 김정일은 조직적 차원·인사적 차원에서 상당한 지지자를 임명했으며, 현재 북한 권력 엘리트의 핵심 인물 90% 가까이 후계체제 당시 발탁되었기 때문에 그에게 절대적인 충성을 바치고 있다. 이러한 분위기는 북한의 대내외 정책이 공식적인 직책이나 서열보다는 김정일 측근에 의해 주로 입안되고 결국 김정일 개인에 의해 최종 결정될 수 있음을 보여주는 것이다.

넷째, 북한의 핵심적인 권력 엘리트들의 수구 보수적인 성격이 제약 요인이 될 수 있다. 기본적으로 권력의 요직을 차지하고 있는 북한의 모든 엘리트들은 이념성과 전문성을 겸비한 이중 관료의 성격을 지니고 있다. 북한의 통합적·비침투적·중첩적인 엘리트 구조는 상호간의 밀접한 연계와 이념적인 동질성을 기반으로 대체로 보수적인 성격이 압도적이며 정권 유지에 공통적인 이해 관계를 지니고 있다. 따라서 북한 지도부는 개혁과 개방의 필요성을 알면서도 동구와 구소련에서 발생한 기득권자들의 몰락을 보면서 과감한 개방 정책이 가져올 결과를 두려워하고 있다.

#### ○ 이데올로기 요인: 주체사상의 경직성

첫째, 북한의 통치 이데올로기로서 주체사상은 여전히 모든 분야에 걸쳐 유일한 지

도 이념으로 강력하게 기능하고 있다. 북한은 최근 수년간 주체사상을 재차 강조하면서 물질에 대한 정신의 우위와 체제 수호를 위해 가장 중요한 일이 “주체사상의 순결성을 유지하고 외부 사조의 침습을 철저히 막는 것”이라고 강조하였다. 북한 주민들은 교양 학습을 통해 수령·당·인민으로 연결되는 정치 생명체의 뇌수인 수령의 지도를 받아야만 혁명과 건설을 제대로 할 수 있다는 주체사상 교육을 반복해서 받아왔다. 또한 주체사상은 북한의 대외 정책 결정자들이 국제 환경을 인식함에 있어 프리즘의 역할을 담당하여 북한의 전략과 전술적인 행동 양식에 영향을 미치고 있다. 주체사상에 의해 북한은 경직되고 비타협적인 대외 정책을 추구해왔으며 정책 변화의 폭과 한계를 규정받았다고 하겠다.

둘째, 북한은 사회주의권이 붕괴되었음에도 여전히 사회주의의 우월성을 강조하면서 자본주의의 필멸론을 주장하고 있다. 북한은 사회주의권의 몰락 원인이 경제적인 문제에서 비롯된 것이 아니라 인민들의 사상 무장이 해이해졌기 때문이라고 보고 있다. 북한 지도부는 구소련이나 동유럽과 비교될 수 없는 북한의 독자적인 발전 양식과 주체사상의 강점을 지적하였다. “동유럽과 소련에서 나타난 위기 상황은 인민 대중 사이에

이념적 혁명이 완성되지 않은 상태에서 공산당이 사회에 대한 통제를 잃은 데서 기인되었다”<sup>5)</sup>고 평가하였다. 이에 ‘우리 식대로 살자’, ‘고난의 행군’, ‘강성대국론’ 등을 강조함으로써, 물질적 보상을 충분히 하지 못한 상황에서 주민들을 동원하기 위한 도구로 이데올로기를 사용하고 있다. 김정일은 ‘도덕 교양’을 강조하는 사상 사업이 경제 발전보다 우선시되어야 함을 역설하면서 북한의 개방 정책이 주체사상의 테두리 내에서 이루어질 것임을 명시하였다.

셋째, 북한은 경제 분야에서 생산성 감축 현상이 나타나자 물질적인 인센티브를 모색하면서도 여전히 생산 현장의 순시를 통한 노력 동원을 독려해왔다. 김정일 정권 출범 이후 ‘붉은기 철학’이 강조되고 노동생산력 고취를 위한 각종 사상 교육이 더욱 강화되었다. 북한은 경제 건설을 하는 데 있어서 사회주의 이데올로기를 계속 고수할 것을 천명하였고, 개방에 따른 자본주의의 침투에 대한 경계를 철저히 하고 있다. ‘우리식사회주의’는 바로 북한이 걸어갈 좌표를 밝히고 있다고 하겠다. 현재 북한은 개혁과 개방이라는 세계적인 변화에 오히려 강하게 내부적으로 응집해가는 양상마저 보이고 있다. 즉, 민족 자주성을 부르짖고 외부의 변화에 북한 자체를 격리하는 사상 혁

5) 「로동신문」(1991. 3.19).

명을 통해 북한 주민에게 내핍 생활을 강요하고 있는 것이다. 이상과 같이 주체사상은 북한이 경제적인 필요에 따라 개방 정책을 추구한다고 하더라도, 그 변화의 폭과 심도를 상당 부분 제약함으로써 본질적인 변화를 불가능하게 할 것이다.

#### ○ 경제적 요인: 불안정한 경제 방향

첫째, 북한이 공식적으로 천명한 헌법과 인민경제계획법에서 드러났듯이 대조적이고 불안정한 경제 기조의 문제점이다. 북한은 자력갱생을 외치며 민족 자립 경제의 건설을 위해 생산 수단을 중공업 부문에 집중 투자하였고, 국방과 경제 건설을 병행한다는 기치 하에서 결국 거대한 군산복합체를 형성하였다. 북한의 경제체계에서 다른 국가와의 협력을 통한 교류 부문은 그다지 중요한 역할을 갖지 못했기에, 대외 무역은 단지 자급 자족 경제 건설을 위한 보조 수단으로 간주되었다. 이에 민족 자립 경제를 제창하면서 추진되고 있는 북한의 개방 정책은 단지 경직된 경제 구조때문에 초래된 경제 침체를 극복하기 위한 임시 방편에 지나지 않는다고 하겠다. 결국 북한이 경제 개방과 관련된 신법규와 조치들을 제정·개정하였어도 북한 정책의 비일관성과 불투명한 측면들은 실질적인 제약 요인이 되고 있다.

둘째, 본격적인 경제 개방화를 위해서는

북한의 투자 여건이 미비하다는 점이다. 북한 경제의 제반 구조와 투자 여건의 미흡한 측면은 서방 투자자들의 북한 진출을 주저하게 만든 요인이었으며, 그동안 개방 정책을 추진하면서도 제한 요인으로 작용하였던 부분이다. 즉, 북한의 전반적인 기술 수준의 낙후성, 교통 및 통신 시설과 같은 사회간접 자본 시설의 미비, 내수 시장의 협소, 원자재 및 에너지 조달의 어려움과 같은 열악한 경제 구조는 서방 투자자들에게 있어 상당한 제약을 감수해야 함을 의미하기 때문에, 중국이나 베트남보다도 투자 지역으로서의 매력에 없는 실정이다. 보다 근본적인 것은 선진 자본주의 국가들의 북한에 대한 이미지로서, 신뢰할 수 없는 국가이며 체제 붕괴 가능성이마저 있는 신용도가 낮은 국가라는 점이다. 결국 이러한 사항들은 북한이 추구하는 개방 정책에 성과를 거두지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 본격적인 경제 개혁·개방이 내포한 본질적인 성격은 북한 정권이 수용하기 어렵다는 사실이다. 구사회주의권이나 중국에서 진행되고 있는 경제 개혁은 시장 경제 원리의 도입이나 경제관리체제의 분권화 방향으로 진행되고 있고, 이는 정치 권력의 분산과 민주화의 요구로 확대될 수 있다. 즉, 개방이 본격화되면 점차적으로 의사 결정의 분권화와 자본주의적 경영 방식의 도입과 같은 여러 측면에서의 내부 조치가 수반되어야



하는데, 이러한 변화들은 북한 지도부에게 두려움을 주는 것이다. 이에 북한은 체제 유지에 부담을 느껴 소위 '방충망식 개방 정책' 하에 한정된 지역에서만 투자를 유치하는 아주 소극적인 자세를 견지하고 있다. 이처럼 북한의 개방 정책은 기본적으로 사회주의 강화론 입장에서 기존 계획경제체제를 그대로 유지한 채, 다만 경제 부문의 효율성을 높이기 위한 정책 조정에 불과한 것이라 하겠다.

○ 군사적 요인: 군부의 비중 증대

첫째, 국가안전보위부와 사회안전부를 비롯한 북한의 군부는 북한체제의 개혁·개방을 억제하는 대표적인 보수 세력이다. 1998년 헌법 개정에서도 드러났듯이, 북한의 권력 구조는 군 중심의 위기관리체제의 속성을 보여주고 있어 군은 북한을 떠받치고 있는 핵심 세력이라 하겠다. 북한은 '4대군사노선' 과 국방·경제 병진 정책을 채택한 이래 지금까지 군사력 증강과 군비 확장을 계속해오고 있다. 매년 GNP의 25% 이상을 군사 부문에 지출하고 있으며 식량난·에너지난 등 총체적 위기 상황임에도 불구하고 군사비 지출을 매년 증가하고 있다. 또한 북한은 일종의 병영국가체제로서 김정일은 정권 유지를 위해 군을 '사회주의의 보루' 라고 하면서 혁명적 군인 정신과

先軍後勞를 역설하고 있다.

둘째, 김정일 정권 출범 이후와 더불어 현재 북한에서 군부 엘리트의 위치는 상당히 막강하다. 당 총비서인 김정일은 국방위원회 위원장과 최고 사령관으로서 일체의 무력을 지휘 통솔하는 권한을 지니고 있다. 북한 군부는 80년대 이래로 '영광스런 혁명 전통' 과 충성하는 전통을 代를 이어 계속해야 한다고 하여 '수령의 군대' 에서 '후계자의 군대' 임을 보여주었다. '김정일 지도자를 결사 옹호하는 총폭탄이 되자' 는 구호 아래 군부는 강한 충성심을 보이며 김정일 우상화 정책의 최첨병 노릇을 담당하고 있고, 김정일은 빈번한 군 부대 및 군사 시설을 방문하는 현지 지도와 군부 엘리트의 우대를 통해 군의 위상을 지속적으로 강화시켜왔다. 군부 엘리트의 상층부는 김정일의 최측근으로 구성되었고 주석단 서열도 군부 엘리트가 당 엘리트보다 상위 서열로 부상하였으며, 공식 행사에도 군부 핵심 인사가 수행함으로써 군부와 의 유대를 과시하였다. 이처럼 북한의 군부는 김정일의 정치 권력과 긴밀하게 밀착되어 있으며 정책 결정에 중요한 참여자로서 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

셋째, 사회주의권의 붕괴와 한국의 위상 강화와 같은 외부 환경의 변화는 북한의 안보 위협을 증가시키고 따라서 군부의 비중을 확대시키고 있다. 즉, 주변의 전략 환경이 북한에게 불리하게 전개되면서 더욱 군의 위

치는 중요하게 되어, 외부 세계의 물리적인 개입과 자본주의적 사조의 침투를 차단하고 자 군이 북한 사회 전체를 통제하고 있다. 90년대 들어 인민무력부의 재편성, 군부지휘체계의 재정비, 또한 기계화 부대의 증강과 함께 특수 작전 부대를 정비하면서 군의 약 65%를 평양·원산 이남의 전방 지역에 전진 배치하였다. 이밖에도 전격전 수행을 위해 전방에 공격용 무기들을 배치하고 스커드를 비롯한 장거리 미사일을 지속적으로 개발·생산하고 있다. 한편, 북한의 군사력은 대외 협상에 있어 외교 카드로서의 중요성도 지니고 있다. 미국과 일본의 직간접적인 위협을 완화하기 위한 수단이면서 동시에 그들과 관계 개선을 추구하는 협상의 지렛대로 활용되고 있다. 즉, 김정일 정권은 그들의 군사력을 미국과의 협상에서 유리한 고지를 차지하기 위해 다각도로 활용하고 있는 것이다.

넷째, 북한 군부가 경제적인 측면에서 상당 부분 기여하고 있다는 사실이다. 북한 군대는 필요한 물자를 자급 자족하기 위해 농작물을 재배하고 작업 도구를 생산하는 공장을 운영하기도 하고 외화벌이 운동도 전개하고 있다. 북한의 경제 건설 현장에서는 군사 구호가 빈번히 사용되고 있으며 외화 획득을 위한 군수 부문의 경제적 역할이 중시되고 있다. 사실상 북한의 경우 군사 부문에 과도하게 투자한 결과, 상대적으로

군수 산업은 대외 경쟁력이 있다고 할 수 있다. 비록 무기체계 수준은 낮지만 상당한 종류의 무기를 생산·제조하고 있고, 시리아·이라크·이란·리비아와 같은 중동 지역에 탱크·장사포·미사일을 수출하는 등 외화 수입과 무역수지 개선에 기여하고 있기에 제2경제를 책임지는 군부의 영향력은 막강하다고 하겠다.

## 맺음말

북한은 70년대 이래 대외 개방 정책을 추진해오면서도 대내 개혁에는 상당히 소극적이었다. 북한 경제의 긴박한 실정이 서구의 자본과 기술 도입의 필요성을 증진시켰으나, 정경 분리 원칙을 적용하여 정치 부문은 기존 노선을 더욱 강화하면서 단지 경제력 회복을 위해 경제 영역에서의 개방 정책을 추구해왔다. 일반적으로 북한의 대외 개방 정책을 지역적·부분적·제한적이라는 수식으로 표현하는 것은 결국 체제 유지를 우선으로 하는 故김일성과 김정일의 대내외 인식 때문이라고 할 것이다. 즉, 객관적인 환경 요인은 개방 확대를 필요로 함에도 불구하고, 개방의 여파가 정권에 미칠 영향력을 두려워하여 대내 개혁이 부진한 소극적인 개방 정책에 그치고 있다.

개방의 필요성을 절감하면서도 북한 지도부로서는 대내적인 충격을 최소화하며 경

제 회복을 모색하는 수준에서 문제를 풀려고 하고 있다. 따라서 대외적으로는 개방의 추세를 보이면서도 대내적으로는 경직된 폐쇄주의를 고집하는 이중적인 양상을 취하고 있다. 그러나 이러한 대외 개방 정책과 대내 통제 정책은 북한 내부적인 관점에서 보면 결코 모순되거나 상반된 행태가 아니다. 왜냐하면 현재 북한의 입장에서 가장 합리적인 선택이란 김정일체제를 보다 강력하게 구축하는 것이고 이에 경제 활성화를 위한 대외적인 관계의 재정립이 필요하기 때문이다.

북한은 과거 동구식과는 다른 논리 구조에 놓여 있다. 즉, 하부 구조인 경제가 흔들려도 상부 구조인 정치체제는 별다른 이상 징후를 보이지 않고 있다는 점이다. 또한 한반도 주변 4강이 전략적인 이해 관계 하에 동북아시아의 현상 유지를 원하고 있기 때문에, 김정일 정권의 급속한 붕괴를 바라지 않고 있고 한국 정부 역시 포용 정책을 바탕으로 각종 경제적인 지원을 하고 있다는 점이다. 그러나 중장기적으로 볼 때 북한이 경제난을 타개할 능력이 부족할 경우 정치적인 안정을 유지하기는 어려울 것이다. 강력하게 사상 통제를 하더라도 식량난의 가속화는 김정일도 인정하고 있듯이 심각한 체제 변동요인으로 작용할 수 있다. 이를 모르지 않을 북한 정권으로서는 결국 체제가 붕괴하지 않는 선에서 자본주의 오염을 막으면서 국가 이익을 극대화하기 위한 개방 정책을 마련해

야만 하는 절박함이 있는 것이다.

따라서 김정일은 체제 유지와 경제를 활성화시키는 개혁·개방 사이에서 균형점을 찾기 위해 다양한 변인들의 상관 관계를 고려할 것이다. 우선적으로 북한이 주력하고 있는 미국과 일본과의 관계 개선은 경제 문제를 해결함과 동시에, 지금까지의 개방 정책을 가속화하는 기회를 부여하게 될 것이다. 이처럼 북한이 직면하고 있는 대내외 환경을 고려해보면 비록 제한적이라고 하더라도 대외 개방 정책의 흐름은 필연적이라고 볼 수 있다. 그러나 개방 정책의 확대는 북한 체제의 변동을 가져올 수 있는 열쇠가 될 수 있기에, 자발적으로 김정일 정권이 적극적인 개혁·개방 정책을 추구할 것을 기대한다는 것은 무리이며, 이에 외부적인 지원과 자극이 무엇보다 중요하다고 할 것이다. **김**