

김정일 방중과 ‘2005년형’ 생존전략의 위기

박 형 중 (남북협력연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 11-18

김정일이 5월 방중을 통해 거둔 경제적 성과는 만족스럽지 못한 것으로 보인다. 이것은 북한이 2005년부터 추진해 오던 정권 생존전략이 벽에 부딪혔다는 것을 다시 한 번 확인시켜준다. 그런데 그 징후는 이미 2009년 11월에 단행된 화폐개혁의 실패 여파에 대한 사후 대응 조치에서부터 나타나고 있었다. 그렇다면 북한의 ‘2005년형’ 생존전략은 무엇인가? ‘2005년형’ 생존전략의 위기로부터 앞으로 무엇이 새롭게 등장할 것인가? 그 때까지 어떤 갈등이 예상되고 어떤 문제가 해결되어야 할 것인가? 이 글은 이에 대한 서술이다.

2005년 북한에서는 경제정책 방향과 그 주도 그룹이 바뀌는 중대 변화가 있었다. 2000~2004년간 내각 중심으로 추진되던 경제 개혁 노선은 중앙당의 공격을 받으면서, 점차 무력화되었다. 2005년 이후 점차 확실하게 윤곽을 나타낸 새로운 경제 노선을 요약해 보면, <시장 억제+군부단위 경제활동 억제+‘국가계획’ 부문 강화+폐쇄 특구형 외화벌이 사업 확대 및 대외 원조 유입 확대>였다. 한 마디로 이는 <반개혁적 개방확대 노선>이었다.

이 노선의 의도에 대해 여기서 간략하게 설명한다. 첫째, 정책 방향과 함께 주도 세력의 교체이다. 그 핵심은 군부 및 시장의 경제적 정치적 영향력이 지나치게 강성해지는 것을 견제하는 것이다. 선군시대는 군부가 (특히 당에 비해) 우월적 경제특권을 보장받았고 사실상 경제운영에서 핵심적 역할을 했다. 아울러 선군시대가 시작된 1995년 이후는 시장이 급팽창하던 시기였다. 이 시기에 가장 큰 이득을 본 세력은

정치적으로 이 시기를 주도했던 군부일 것이다. 2000년 이후 내각의 위상은 높아져 시장 확대에 편승하는 정책을 표면상 주도적으로 관리했다. 이를 보면, 1995년 이후 ‘선군시대’에는 군부 및 그 후원을 받은 무역회사 및 상인들, 그리고 내각이 주류 권력 연합을 형성했다. 그런데 내각이 관장 하던 시장 확대 편승 노선은 2005년 이후 중앙당 보수파의 반격을 받아 점차 무력화했다. 중앙당은 내각을 재 장악했다. 아울러 당의 행정부와 각종 공안기관이 시장 억제 및 군부 무역활동 억제 정책에서 실무를 담당했다. 이를 보면, 2005년 이후에는 중앙당 보수파, 그리고 그것이 장악한 내각과 각종 공안기관 계열이 주류 권력 연합을 형성한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 이 노선은 권력 핵심 분파로 등장한 중앙당 보수파(그리고 그 연장에서 국가부문)가 관장하는 경제잉여를 최대화하고, 그 영역 바깥에 존재하는 경제잉여를 최소화하여, 권력 핵심 분파의 국가와 사회에 대한 장악력을 극대화하기 위한 노선이다. 2005년 이후의 중앙당 보수파는 시장과 군부 경제 활동을 억제하는 대신, 중앙당과 내각이 관장하는 국영부문을 강화하고자 했다. 아울러 국가 또는 중앙당이 직간접으로 관리할 수 있는 외환 및 물자 유입을 증대하고자 했다. 대표적인 것이 한국(2009년 이후에는 중국)이 투자하고 운영하는 폐쇄형 경제특구를 증설하여 사업 리스크를 부담하지 않고서도, 북한당국이 안정적으로 고정 수입을 올리는 것, 그리고 북한당국이 외부 원조 유입의 관문과 통로를 독점하는 것이었다. 국영부문 강화라는 차원에서 2005년 이후 ‘계획경제’가 다시 강조되기 시작했지만 여기서 ‘계획경제’는 그 내용상 고전적 의미의 계획경제라고는 할 수 없다. 이미 국가계획 체계는 국영기업 운영에 대한 장악력을 상실했거나 변질되었고, 국영기업의 운영은 시장과 다양하게 접합하지 않고서는 이루어질 수 없었기 때문이다. ‘계획경제’를 강조한 것은 세 가지 의도 때문으로 보인다. 첫째, 소비재와 중간재에 대해 국영유통망을 강화하여 시장을 억제하며, 둘째, 국영기업의 중앙에 대한 잉여 납부 규율을 강화하는 것이며, 셋째, 중앙집권 경제 잉여를 정권 선호부문으로 우선적으로 돌리고 그것이 실제로 집행되는 것을 보장하기 위한 조치와 간섭을 강화하는 것이다. 2005년 이후 시장억압 정책이 진행되는 동안 그 실무기관인 인민보안성(부), 사법기관, 당기관, 보위부의 각종 기관과 요원들이 두드러지게 ‘잘살게’ 된 것도 이 정책의 정치적 의미를 보여준다.

그런데 애초에 이 노선의 성패는 한국이 얼마나 협조하는가에 달려있었다. 실제로 이 노선의 황금 시기는 2007년 10월 이었다. 이 시기 북한에게 전략적으로 우호적인 환경이 조성되었고, 이를 기초로 정권 생존과 관련한 중장기 핵심 전략이 기획된 것으로 보인다. 우선 2차 정상회담이 열렸다. 그 결과로 폐쇄형 특구 증설을 핵심으로 한 지원성 ‘협력’이 확대될 것이라 예상할 수 있었다. 이는 북한에게 외화벌이와 원조수취가 중장기적으로 안정될 것임을 예견해주었다. 동시에 내부적으로 반시장 조치 및 공안강화가 한 단계 높은 수준에서 진행되었다. 당 행정부가 신설되고 장성택은 행정부장이 되었고, 반시장 정책은 급격히 강화되었다. 또한 이 시기 특히 주목해야 하는 것은 김정은이 2007년 이미 후계자로 내정되었다고 하며,¹⁾ 12월경부터 북한당국이 2012년까지 강성대국을 건설할 것이라 천명하기 시작했다는 점이다. 이를 보면, 반시장 조치와 공안강화는 폐쇄형 특구 증설 및 원조 유입 증가와 쌍을 이루며, 이러한 맞물림이 중장기적으로 안정성있게 유지될 것이라는 기대가 후계체제를 구축하고 2012년까지 강성대국을 건설하는 정책을 결정하게 했을 것이라

1) 엄한아, “김정은 날치기 후계자 아냐, 2007년 후계 내정,” 『열린북한방송』, 2010년 10월 4일.

추론할 수 있다.

그런데 2008년부터 한국이 협조를 거부하게 되면서, 북한의 2005년 경제노선의 생존가능성이 위태롭게 되었다. 한국(또는 그 어느 외부국가)이 대규모 지원과 폐쇄형 특구를 기조로 한 외화벌이 사업에 협조하여 (개혁없는) 경제를 인위적으로 지탱시켜 주지 않고서는 내부경제를 불모로 만드는 반시장 정책은 반드시 경제위기를 초래할 수밖에 없었기 때문이다. 아울러 2005년 경제노선이 성공할 것을 전제로 기획된 후계체제 구축 및 2012년까지 강성대국 건설에 관한 중장기 전략에 위험신호가 켜졌다. 북한은 지나치게 낙관적이었던 나머지, 우호적 환경이 훼손되는 것을 예방할 수 있는 현명한 (대남) 정치행보의 필요성을 망각했던 것으로 보인다. 북한 측으로서는 치명적 정세판단 오류와 정책실패라 할 수 있었다. 그 책임을 뒤집어쓰고 한국 정세를 낙관한 당 통전부 등의 대남부서 간부들 상당수가 숙청되었다. 이러한 정책 판단 오류가 만들어낸 부정적 상황을 극복할 목적으로 2008년 이후 북한은 일련의 무리하고 무모한 정책을 선택했다. 그 결과 북한은 많은 비용을 치러야 했고, 예정되었던 것에 많은 장애가 발생하는 것을 감수해야 했다.

북한은 한국이 마음을 바꾼 것에 대해 세 가지로 대응했다. 첫째, 2009~2010년 일련의 강경 도발로 보복했다. 둘째, 2007년부터 시장 억제 및 군부단위 경제활동 억제 정책을 한 차원 높여 그리고 지속적으로 강화하는 가운데 2009년 11월에는 화폐교환이라는 극단 정책을 추진했다. 그리고 무엇보다도 셋째, 2009년 10월 원자바오 평양방문을 계기로 중국정부가 한국정부를 대신하여 대량 원조를 제공해주는 파트너 그리고 폐쇄 특구형 외화벌이 사업의 파트너 역할을 수행하도록 만들기 위한 본격적 사업에 들어갔다. 2009년 11월 화폐교환 조치가 취해진 직후 2010년 초 조선대풍투자그룹과 국가개발은행이, 7월에는 합영투자위원회가 발족했다. 아울러 김정일은 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 일 년 새에 세 번이나 중국을 방문했다. 그 핵심 목적은 중국이 한국을 대신하여, 대량원조와 폐쇄형 특구사업 투자를 통해, 반개혁적 북한 경제의 버팀목 역할을 해달라는 요구를 관철하기 위했던 것으로 보인다. 김정일이 5월과 8월 중국을 방문한 후, 2010년 말과 2011년 초, 북한과 중국 간에 나선특구 개발, 황금평 개발, 지하자원 공동개발에 관한 여러 양해각서와 협정이 체결되었다. 2011년 5월 김정일이 중국을 방문한 핵심 목적은 이와 같이 추진 되어오던 협력 사업과 관련하여 제기된 여러 문제를 최종적으로 조정하고 담판하기 위했던 것으로 보인다.

그런데 김정일이 일 년 동안 세 번이나 몸소 나섰음에도 불구하고 대중국 사업이 그다지 성공한 것으로 보이지 않는다. 중국은 북한의 변덕스러움과 불가예측성, 북한과의 사업에 숨어있는 위험과 부담 요소에 대해 훨씬 신중하게 판단했다. 중국은 북한이 악행을 해도 다른 나라와 한패거리가 되어 북한을 왕따시키는 것은 거부했지만, 그렇다고 북한의 악행에 동조하지 않았다. 중국 정부의 대북한 행마는 훨씬 신중하고 전략적이었으며, 무리하고 때로는 무례한 요구는 거부한 것으로 보인다. 그런데 중국이 과거 한국식으로 협조해주지 않자, 2005년 노선도 원래 기획된 대로 지속하기가 어려워졌다.

실제로 2010년 중반 즉 화폐교환정책의 실패가 확실해진 이후 2005년 노선의 근간이 여기저기서 허물어지는 모습이 나타났다. 여기서 다시 2005년 노선의 구성 부분을 상기해보고, 각 구성 부분이

어떻게 허물어지고 있는지를 살펴보자. 2005년 노선은 <시장 억제+군부단위 경제활동 억제+‘국가계획’ 부문 강화+폐쇄 특구형 외화벌이 사업 확대 및 대외 원조 유입 확대>였다. 첫째, 시장 억제 노선은 화폐교환정책 실패의 악영향을 완화하기 취해진 2010년 이른바 5.26 조치²⁾에 의해 유명무실해진 것으로 보인다. 둘째, 군부단위 경제활동 억제 정책 역시 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 보인다. 군부와 중앙당은 외화벌이 이권 분배를 놓고 경쟁해 온 것으로 보이는 데, 2005년 이후 중앙당은 군부 무역회사의 무역활동을 억제하는 정책을 시행했다. 군부 무역회사 통제합 및 축소 그리고 2007년 광물수출 금지가 대표적인 조치이다. 그러나 군부는 중앙당 측의 공세에 대해 성공적으로 방어한 것으로 보인다. 나아가 최근에는 군부 측의 무역 이권이 오히려 강화되는 동향이 보인다. 특히 2010년 7월부터 급증하기 시작한 광물 수출, 그리고 12월 이후 대중국 무역 적극 확대 정책 추진은 사실상 군부 무역회사의 활동 억제 조치를 전면 해제한 것으로 볼 수 있다. 군부 무역회사가 이 분야에 주요 이권을 장악해왔기 때문이다. 다음으로 ‘국가계획’ 부문 강화이다. 그런데 문제는 ‘국가계획’ 부문은 스스로의 힘으로 강화될 수 있는 자생력이 없고, 대신 강압 조치를 통해 시장을 약화시켜 인위적으로 기회를 만든 후에, 외부의 원조 물자 또는 외화벌이를 통해 벌어들인 외화를 투입해야만 강화될 수 있다. 또는 ‘국가계획’ 부문 자체가 시장에 기생하고 있기 때문에 시장을 약화시키면, ‘국가계획’ 부문(그리고 그 조세 상납능력)도 함께 약화될 수밖에 없는 역설도 존재한다. 그 역도 얼마간 성립한다고 볼 수 있다. 따라서 ‘국가계획’ 부문 강화 정책의 성패는 궁극적으로 대외 원조 확대 수취와 중앙당 관장 외화벌이 사업의 성패에 달려있다. 그런데 문제는 앞서 지적했듯이 이와 관련한 김정일의 사업이 원했던 속도와 규모만큼 성공적이지 않았다는 점이다.

이상에서 서술한 변화를 종합해 보자. 2005년 노선이 <시장 억제+군부단위 경제활동 억제+‘국가계획’ 부문 강화+폐쇄 특구형 외화벌이 사업 확대 및 대외 원조 유입 확대>이었다면, 2011년 중반 기 지금의 현실은 <시장 확대+군부단위 경제활동 확대+‘국가계획’ 부문 약화+대외원조 유입 축소와 폐쇄 특구형 외화벌이 사업 정체>이다. 다시 말해, 2005년 노선이 <중앙당과 중앙당이 재장악한 내각, 그리고 시장 억제 실무를 담당하는 공안기관을 경제(와 정치)의 근간으로 놓고, 중앙당이 관장하는 대외원조와 폐쇄 특구형 외화벌이 사업을 통해 획득한 외부 자원을 투입하여 반개혁적 불모경제를 지탱함으로써, 내부정치의 주도권과 안정을 유지하고, 이를 토대로 강성대국과 후계체제를 성공시키는 것>을 핵심으로 했다면, 이 정치경제 프로젝트에 차질이 발생한 것이다.

2010년 중반 이후 진행상황을 보면, <시장 확대와 군부 무역활동>으로 북한 경제의 중심축이 변하고 있다. 이 같은 변화는 정치적으로도 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 2005년 노선을 추진하는 정치적 근간이었고, 2010년 9월 당대표자회의를 통해 진용을 차리려 시도했던 장성택, 그리고 중앙당과 내각의 민간엘리트가 자기 그룹의 독자적 경제기반 확립에 충분히 성공하지 못했다는 것을 의미한다. 이들은 시장과 군부의 경제 능력에 대항할 목적으로 시장을 억제하는 한편 처음에는 한국 나중에는 중국이 투자하고 운영해주는 폐쇄형 경제특구를 확대 설치하여 새로운 독자적 외화원천 기반을 창출해내고자 하는 프로젝트를 김정일의 적극적 역할 하에 추진해왔다고 볼 수 있기 때문이다. 이들 세력은 결정적으로 화폐교환 정책에서 실패함으로써 불가피하게 시장 확대와 군부

2) 좋은벗들, “누구나 장사할 수 있게 하라, 시장전면 허용,” 『오늘의 북한소식』, 340호, 2010년 6월 14일.

수출활동 재허용을 감내할 수밖에 없었고, 황금평 개발이나 나선특구를 충분히 대규모로 또한 신속하게 출범 및 정립하는 데 실패했다. 군부의 광물무역형 외화벌이 사업은 확대하고 있지만, 자신들의 폐쇄 특구형 외화소득원은 신속하게 창출되지 않는 상황이 등장하게 된 것이다.

이는 후계체제 추진 기획에도 영향을 줄 것으로 보인다. 군부와 당 측의 민간 고위 관료는 세습 후계를 놓고 1등 공신 경쟁을 벌여왔다고 볼 수 있다. 1등 공신으로 간주될 정도로 공을 세우면, 후계자 등극 이후 시기 해당 기관의 다른 기관에 대한 구조적 우세가 보장될 수 있기 때문이다. 그러나 김정일과 김정은은 1, 2등 공신이 아니라, 두 기관 모두 2등 공신으로 간주되는 상황을 원할 것이다. 독재자(와 그 후계자)가 초월적 지위를 누리자면 여러 부하 집단 중에서 어느 한 세력이 지나치게 강성해져 그에 일방적으로 의존할 수밖에 없게 되는 상황을 회피해야 하기 때문이다. 따라서 독재자는 하위 집단 내의 적절한 세력 균형, 경쟁과 견제가 존재하도록 행마를 해야 한다. 2005년 경제노선은 중앙당 중심의 민간 세력을 다시 키워내어 선군정치로 강성해진 군부에 대한 견제와 균형의 추를 만들어내고자 하는 정치적 의도가 있었던 것으로 보인다. 그런데 2010년 당대표자회에도 불구하고 중앙당이 제 기능을 하고 있다는 증거는 보이지 않고, 민간 고위 관료가 중심이 되어 추진해온 중국과의 새로운 외화 원천 창출을 위한 사업도 제대로 되고 있지 않다. 따라서 김정일/김정은은 군과 당 간의 기관차원의 충성경쟁 그리고 상호 견제와 균형의 틀을 만들어 후계자의 초월적 정치지위를 구조적으로 보장하고자 했지만, 이 기획이 뜻대로 되지 않을 전망이 등장한 것이다.

물론 아직 여기서 서술한 여러 갈등은 결말이 난 상태가 아니다. 그러나 이러한 변화는 앞으로 김정일/김정은, 그리고 나머지 두 세력 간의 각축 양상에 중요한 변수가 될 것이다. 그 여파로, 북한의 대내외 경제정책, 아울러 대외 대남 정책, 그리고 궁극적으로 북한의 후계체제 향배 및 향후 정치 진로에도 큰 영향을 끼칠 것으로 보인다.