

김정은정권은 개혁을 준비하고 있는가?

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-21

최근 국내외 일부 매체의 논평은 김정은정권이 개혁을 준비하고 있다고 주장했다. 특히 김정은의 4.15 열병식 연설의 일부가 그러한 주장의 근거로 인용되었다.

이 글은 세 가지 논점을 제시한다. 첫째, 북한 공식 매체들의 언술을 보면, 김정은의 경제정책은 김정일시대와 동일한 기조에 서있다. 둘째, 김정은정권이 개혁이라는 단어를 사용한 경우 구체적 내용을 보면 실제적 개혁으로서는 의미가 없다. 셋째, 김정은정권은 손쉬운 외화벌이 경제노선의 유혹과 개혁에 대한 집단 저항 때문에, 문제가 있더라도 당분간 기존노선을 고수할 가능성이 높다.

김정일 경제정책 노선의 고수

김정은의 경제정책은 그의 첫 번째 노작이라고 하는 ‘4.6 노작’에 보다 자세히 제시되어 있다.¹⁾ ‘4.6 노작’은 4.15 열병식 연설보다 앞서 4월 6일 날 행해졌지만 4월 19일에야 노동신문을 통해 공개되었다. 여기에 나타난 경제관련 정책의 핵심 단어는 다음과 같다. 즉 ‘국방공업의 주체화현대화과학화를 높은 수준에서 실현,’ ‘인민생활향상과 경제강국 건설에서 결정적 전환,’ ‘인민들의 먹는 문제 원만히 해결,’ ‘경공업 발전을 토대로 인민소비품문제 해결,’ ‘전력·석탄·금속·철도운수부문을 앞

1) 김정은, “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자,” 『노동신문』, 2012년 4월 19일. 여기서는 같은 날 『조선신보』에 의거.

세우기,’ ‘새세기 산업혁명을 바탕으로 지식경제강국 건설,’ ‘경제사업의 내각 집중 및 내각의 통일적 지휘에 따른 규율과 질서 확립,’ ‘경제사업에서 사회주의 원칙 고수와 근로자들의 책임성과 역할 고양’ 등이다.

여기에서 드러나고 있는 정책 조합은 2006년부터 지배적으로 나타나던 <보수적 경제정책> 조합이다. 이러한 논법에서는 ‘실리추구,’ ‘계획의 분권화,’ 시장 허용적 기조 등과 관련한 언급이 등장하지 않는다. 이러한 <보수적 정책> 조합은 북한의 경제정책에서 2000~2005년까지 지배적이던 <개혁적 정책> 조합 즉 <기업관리에서 독립채산제 원칙 적용 + 물질적 자극 강조 + 기업경영의 상대적 독자성 + 상품화폐 범주 이용>이라는 조합과 구별되는 유형이다. 2009년부터 등장한 ‘새세기 산업혁명’과 ‘지식경제강국’이라는 단어도 보수적 정책 기조에 근거한다. 정책과 제도의 문제는 거론하지 않으면서, 경제 부진을 단지 투자 증대나 기술개선으로 해결한다는 식의 논법이다. 특히 ‘지식경제’가 탄생하자면 사고의 자유와 창의력 발양이 보장되어야 한다. 이는 그 무엇보다도 북한의 현실과 동떨어진 요건이다. 결론적으로 ‘4.6 노작’은 김정일의 경제정책은 김정일 시대와 동일할 것이라는 점을 보여준다.

김정은의 개혁 언술과 의미

그런데 김정은정권은 한편에서 앞서 언급한 ‘4.6 노작’에서 기존 노선 고수를 천명하면서도, 다른 한편 개혁을 언급하기도 했다. 2012년 1월 17일 양형섭은 AP 통신과의 인터뷰에서 김정은이 지식기반 경제를 만드는데 집중하고 중국을 포함한 다른 국가의 경제 개혁 사례를 연구하고 있다고 했다.²⁾ 다음으로 김정은은 1월 28일 ‘중국의 방법이든, 러시아나 일본의 것이든 사용할 수 있는 수단이 있다면 도입하라’고 지시했다고 한다.³⁾ 김정은의 이 발언을 보도한 신문기사에 따르면, 김정은은 ‘터부없이 북한에 맞는 경제재건방책을 찾아내라’고 했다 한다. 그런데 김정은은 ‘경제관리상의 최대문제’를 “이론과 과학적 계산에 입각하지 않은 것”이라 설정했다. 이것이 의미하는 것은 ‘개혁’을 논하면서도, 이미 논의를 (보수적으로) 제한하는 것이다. 다시 말해 앞서 언급한 경영효율화, 실리 추구 등을 포함하는 (2002년 7.1 조치 식의) <개혁적 정책 조합>을 모색하는 것이 아니라, ‘이론과 과학적 계산을 바로잡는 식’으로 전형적 <보수적 경제개선론>에 입각하여 경제재건책이 찾아져야 한다.

이를 보면 설령 김정은정권이 개혁은 언급하더라도 그 개혁의 의미는 매우 제한적이어서, 사실상 의미가 없다.

개혁 언급의 배경

그렇다면 김정일 경제노선을 고수하면서도 개혁을 언급한 이유가 무엇일까? 앞서 언급한 바와 같은 김정일 경제노선은 2005년부터 시작되었다. 그 때부터 2012년까지 북한 정권은 개혁을 거론하지 않

2) AP, “북 고위간부, 김정은 체제 우려 일축,” 『연합뉴스』, 2012년 1월 17일.

3) 北朝鮮問題取材班, “北朝鮮: 金第一書記 資本主義論議お容認, 一月の發言録,” 『毎日新聞』, 2012년 4월 16일.

았다. 이는 이 시기 동안 이 노선이 북한정권에게 대체로 만족스러운 노선이었음을 의미한다.

그런데 김정은정권 출범과 함께 2012년부터 북한이 개혁을 거론하기 시작한 것은 기존노선이 무엇인가 불만족스럽게 되었다는 것을 의미한다. 특히 기존 경제 노선이 초래하고 있는 두 가지 문제점에 대한 대응이 필요하게 되었기 때문으로 보인다. 첫째, 2009년 11월 화폐교환조치의 폐해로 인해 주민불만이 증가했다. 이 시기부터 ‘인민생활배려’ 레토릭이 과거에 비해 눈에 띄게 강화된다. 둘째, 특히 2009년부터 국가지출이 이례적으로 현저히 증가했다. 지출항목에는 중화학공업에 대한 대규모 투자, 평양 살림집 10만호 건설, 김일성 출생 100주년 기념, 대량살상무기 능력 증강 등이 있다. 이 중에서 중화학공업에 대한 대규모 투자는 생산적 투자처럼 보인다. 그러나 경제 개혁없이 다시 말해 국영부문의 경영효율성을 높이지 않은 상태에서 낡은 기술과 낡은 설비에 대규모로 투자하는 것은 가치파괴이다. 다시 말해 투입물의 가치에 비해 산출물의 가치가 더 작은 사업에 투자한 것이다. 이를 보면 2009년 이후 북한은 국가지출을 대규모로 증액했지만, 대부분 잘못 투자하거나 정치성 사업에 낭비적으로 사용했다. 내부 경제가 불모상태이기 때문에 국가재정은 항시적으로 위기상태이다. 따라서 정권과 경제가 현상유지하려면 끊임없이 외부로부터 외화를 벌어들여 재정에 투입하고 지출해야 한다. 북한에게 의미있는 외화벌이 수단은 석탄 및 기타 광물을 중심으로 하는 원자재 수출뿐이다.

두 가지 정책 대안

이처럼, 북한이 개혁을 거론했다는 것은 주민불만과 국가재정 상황에 경고 신호가 켜졌기 때문인데, 김정은에게 기본적으로 두 가지 선택이 있다. 그 첫째 선택은 광물 수출에 더욱더 박차를 가하는 것이다. 이 노선을 추진하면 내부경제 생산성을 증가시키는 조치를 회피하더라도 정권유지에 필요한 자금을 조달할 수 있다. 실제로 북한의 대중 석탄 수출은 2011년 2010년의 2배를 넘어섰다. 2012년 1~3월 석탄 수출량은 2011년 동기간의 2배였다. 그런데 이 노선을 지속하면 세 가지 위험이 존재한다. 첫째, 아무리 광물 수출이 증가해도 더욱 빨리 증가하는 (정권유지용 비생산적) 재정수요를 충족시키지 못할 것이다. 둘째, 광물수출 증대에 기반한 경제유지는 내부 경제침체 및 다수 주민의 실업상태를 개선시키지 않으며, 이것이 정권안보에 우려를 제기할 수 있다. 여기에 추가적으로 셋째, 만약 미래의 어떤 시기에 수출광물의 수요나 가격이 급락하는 상황이 도래하면, 북한정권은 재정적으로 심각한 위험에 빠지게 될 것이다.

두 번째 선택은 개혁조치를 취하는 것이다. 이는 광물수출형 외화벌이 경제가 내장하고 있는 취약점을 개선하기 위해 필요하다. 이는 국영기업의 효율성을 높이며, 민간부문 허용을 포함 국내 제조업을 육성하는 데 필요한 공공재 공급을 증가하는 것을 목적으로 한다. 국내 제조업이 성장하면 고용이 증가하며 임금이 지출되어 절대빈곤이 개선되고 빈부격차는 완화된다. 그렇지만 이렇게 되자면 무엇보다 기존 외화벌이 (계획)경제체제에 등지를 틀고 있는 각종 특권이 해체되어야 한다. 다시 말해 경제정책을 현재의 노선에서 개혁노선으로 바뀌는 경우, 기득권 내부에서 이로부터 손해 보는 층과 이익을 보는 층이 갈리게 될 것이다. 손해를 보는 층은 개혁조치 도입에 정치적으로 저항할 것이다. 이러한 집단에는 중화학공업을 중심으로 한 군수경제, 국영경제 소생과 시장억압에 의해 이득을 보았던

그룹(계획체제와 관련된 관료집단, 국영기업 지배인 및 노동자, 농촌 관료집단 그리고 당 기관 및 공안기관)이다. 군부는 협동농장이 해체되면, 징발을 통한 식량확보 가능성이 소멸하는 것을 우려할 것이다.

결론

김정은이 손쉬운 외화벌이 유혹과 개혁에 대한 집단 저항을 극복하는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 김정은정권의 경제정책은 당분간 김정일 경제노선을 고수할 것이다. 그렇지만 앞으로 어느 시기에 원하지 않더라도 실제적 개혁조치도입이 불가피해지는 상황이 등장할 수 있다. 첫째, 외화벌이가 난조에 빠지는 경우이다. 정권은 불가피 국내 경제 생산성을 높이는 방향의 개혁조치를 취해야만 한다. 둘째, 정권에 대한 주민불만이 우려스러운 상황으로 증가하게 되는 경우이다. 이 경우 정권은 자원배분의 우선순위를 수정해야 하고, 국영기업의 효율성을 증가시키며, 민간기업 허용과 같은 조치를 취해야만 할 것이다. 이 두 가지 모두 정치적 위험을 높이게 될 것이며, 따라서 쉽지 않은 선택이 될 것이다.