

김정일 시대의 대외개방과 체제변동

정 현 수*

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 직접통치시대의 대외개방과 체제변동 |
| II. 대외개방의 체제변동에 대한 이론적 고찰 | V. 결론 : 체제변동의 한계 |
| III. 유신통치시대의 대외개방과 체제변동 | |

Abstract

A Study on the Openness and System Change in Kim Jong-il Era

This paper analyzes what impacts the openness of the North Korean state has on 'Juche Socialism'. Kim Jong-il Regime is based on Juche Socialism. Traditional North Korean System consists of three 'Juche' sub system areas: ideology, institution, and policy.

Confronted with on the total crises of Juche Socialism, Kim Jong-il regime has taken dual strategies : Juche and 'Silli', militarism and pragmatism. The goal of Military-First Politics is political stability, and Silli aims at economic growth. Faced with the crisis, North Korean leaders pursued interdependence

between top and down sectors of the system.

Despite the growing interdependence, North Korea is maintained its autonomy and state-identity. It is very unexpected that North Korean style of political system would change by outside pressure. The control of party-state system is still strong in domestic and diplomatic areas. Juche ideology has been pure ideology and Military-First ideology has performed the role of practical ideology. In sum, North Korea's change will occur only to the extend that its political stability is guaranteed.

Key Words: Interdependence, Juche Socialism, Openness and Reform, Military-First Politics, Silli Socialism, 7 · 1 measures, Pragmatic socialism, Autonomy, State-Identity.

* 통일연구원 부연구위원

I. 서 론

1998년 김대중 정부의 출범이래 한국의 대북정책의 기조는 북한을 포용하면서 통일기반을 조성한다는 장기적인 비전을 갖고 추진되어 왔다. 한국의 대북포용정책이 추진되기 시작한 이래 남북관계는 획기적인 변화가 동반되어 왔다. 남북간에 다양한 접촉과 대화가 재개되고, 남북정상회담의 개최, 남북교류와 협력의 증대 등으로 이어지면서 화해협력을 중심으로 하는 새로운 패러다임의 남북한관계가 등장하였다.

새로운 남북관계의 도래는 북한의 변화에 기인된다. 북한은 남북관계뿐만 아니라 대내외 활동 전반에 걸쳐 상당한 변화를 추진하고 있는 것으로 보여지고 있다. 특히 2002년에 발표된 소위 ‘7·1 경제관리조치’는 대단히 획기적인 변화를 담고 있는 것으로 평가되고 있다. 일부에서는 북한내부에서 이미 오래전부터 상당히 ‘의미있는 변화’가 진행되고 있는 것으로 평가하고 있다.

본 연구에서는 김정일 시대의 북한에서 진행되고 있는 변화의 흐름에 주목하고, 변화의 원인과 성격 및 방향에 분석의 초점을 두고 있다. 본 연구가 주목하고 있는 북한의 변화는 비사회주의적인 요소의 핵심이라 할 수 있는 시장화에 있다. 이제는 북한에서 시장이 도입단계를 지나 계획경제의 한계를 메워 주는 공식적인 제도로 정착되고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한도 내외의 환경에 반응하면서 작동하는 일종의 ‘개방체계’의 성격을 띠고 있다는 점에서, 급변하는 환경의 변화에 대응하여 북한의 변화는 당연한 현상으로 간주될 수 있지만, 사회주의적 순수성과 유일성을 중시하여 왔던 북한에서 ‘중국식’도 아닌 ‘북한식’으로의 변화는 매우 특별한 의미를 지니고 있는 현상이라고 할 수 있다.

북한의 시장화를 둘러싸고 이루어지고 있는 개혁·개방에 주목하려는 보다 근본적인 이유는 북한체제의 변화에 있다. 김정일 시대에 들어오면서 본격적으로 자리잡기 시작한 시장화를 둘러싼 ‘북한적 현상’은 남한에서 ‘북한관의 혼돈’을 야기하는 새로운 갈등요인으로 등장하고 있다.

일부의 북한전문가들은 김정일 시대의 북한정치나 사회주의체제 전반에 걸쳐 괄목할 만한 제도적 변화가 동반되고 있는 것으로 주장하고 있다. 과거 김일성 시대의 북한체제와 차별성을 내포하고 있으면서,¹ 비사회주의적 요소에 기초한 사회주의로 변모되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 일부에서는 보다 구체적으로 북한

체제가 주체사회주의에서 실리사회주의로 변화되고 있다고 주장하고 있다.²

그렇지만 북한지도부의 의지나 정책추진과정에서 나타난 모습들을 살펴보면, 김일성 시대의 북한체제의 틀이 견고하게 유지되고 있다는 설명도 여전히 유효한 것으로 보여지고 있다. 김일성시대의 북한체제를 구성하고 있었던 이데올로기·제도·정책의 본질적인 변화는 이루어지지 않고 있다는 주장도 가능하다는 것이다.

이제는 북한의 개방도 크게 확장되어 북한적 현상에 대한 실증적 접근이 한층 개선되고 있음에도 불구하고 여전히 북한적 현상을 둘러싼 다양한 해석이 공존하면서, 보다 사실에 가까운 분석을 요구받고 있다.

본 연구는 한국의 포용정책이 기대하고 있는 개혁·개방을 통한 북한의 변화를 검증해 본다는 의미도 포함하고 있다. 한국의 대북포용정책이 기대하고 있는 북한의 변화는 개혁·개방을 통한 국제적인 상호의존의 증대가 북한체제의 변화를 유도할 것이라는 낙관적인 가정을 토대로 하고 있다. 따라서 본 연구는 한국의 대북정책이 의존하고 있는 상호의존론적인 관점에서 1994년 김일성의 사망이후 김정일 체제에 의해 추진된 대외개방이 북한체제에게 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검토해 보기로 한다.

II. 대외개방의 체제변동에 대한 이론적 고찰

본 연구의 초점은 북한의 대외개방의 배경과 추진과정, 그리고 그것이 북한체제에 미친 영향 등을 분석하는 데 목적을 두고 있다. 이러한 문제의 핵심은 과연 북한의 경우에는 대외개방이 북한체제에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토하는데 있다. 이것은 결국 북한에서 대외개방에 따른 상호의존의 증대가 북한체제에 미친 영향력의 문제로 압축된다.

지금까지 한국의 북한에 대한 개혁·개방에 대한 접근은 ‘국가의 실패’와 ‘시장의 신화’라는 자유주의적 가정을 그 밑바탕에 깔고 있었다.³ 대부분의 전문가들은 사회주의국가에서의 개혁·개방은 시장화 및 자유화의 문맥에서 논의되고 있다.⁴

¹ 류길재, “북한의 정치체제변화와 국가변용: 김정일정권의 정책적 한계,” 『북한연구학회보』, 3권 1호(1999), pp. 5-32.

² 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004).

³ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』 (서울: 선인, 2004), p. 10.

대체로 대외경제관계의 확대나 대외자본의 유치 등을 의미한다.⁵ 사회주의국가의 개혁·개방의 경우에는 일반적으로 사회주의체제의 비효율성으로 인한 경제위기에서 비롯되었다. 북한의 개혁·개방도 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 북한의 경제상황과 깊은 연관성을 갖고 있다. 그러나 개혁·개방의 동기는 경제적 상황에 의해 제공되지만, 그것이 실제로 추진되는 과정에서는 경제적 요인 이외에도 매우 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치게 된다.

코르나이(Kornai)는 사회주의국가의 개혁·개방을 고전적인 사회주의의 형태, 즉 스탈린주의적 사회주의로부터의 이탈을 의미하는 현상으로 이해하고 있다.⁶ 사회주의국가의 개혁·개방을 스탈린주의적 사회주의체제로부터 기인된 것으로 보고 있기 때문이다.

그러나 사회주의국가의 개혁·개방에 대해 대부분의 연구자들은 경험적으로나 논리적으로 체제전환에 앞서 대외개방이 선행되어야 한다는 관점에서 접근하고 있다.⁷ 대외개방이 체제전환 내지 변화의 기반이자 계기로 작용하는 것으로 보고 있기 때문이다. 대외개방은 개별국가의 상호의존을 증대시키면서 국내질서에 영향을 미치게 된다는 점에 주목하고 있다. 대외개방은 개별국가의 능력에도 많은 영향을 미치는 것으로 주장되고 있다.⁸ 미트라니(D. Mitrany) 같은 기능주의론자들에게 의하면 상호협력 영역의 증대과정에서 탈국가주의적 의식이나 태도가 학습되는 과정을 주목하고 그 가능성을 높이 평가하고 있다.⁹

자유주의론자들은 상호의존의 증대가 국제정치의 지배적인 행위자라 할 수 있는 주권국가의 지위와 역할을 약화시키는 것으로 주장하고 있다. 상호의존이란 두 개 또는 그 이상의 국가나 이들 국가의 다양한 행위자들이 서로 의존하고 영향을 끼치는 상황을 지칭하며, 이러한 상황은 이들 행위자들 간의 기술, 자본, 정보 및 사람 등의 다양한 교류에 의해 초래된다. 이와 같은 상호의존은 행위자들 간의 연

⁴ 신지호, 『북한의 ‘개혁·개방’: 과거·현황·전망』 (서울: 한울, 2000).

⁵ 김연철, “북한의 경제개혁 전망: 사회적 압력과 정책선택의 딜레마,” 『동향과 전망』, 제31호 (1996 가을호), p. 46.

⁶ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 383.

⁷ 김성철 외, 『북한의 경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001).

⁸ 김재철, “세계화와 중국의 정치변화: 대외개방, 상호의존의 증대 그리고 정치적 다원화?,” 한배호(편), 『세계화와 민주주의』 (성남: 세종연구소, 1996).

⁹ David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

계성과 상호성을 동반한 상호주의가 성립될 때 가능하다.

국가간 단순상호의존의 심화는 복합적 상호의존의 단계로 진전된다. 현실주의자들에게 의하면 상호의존은 상호의존을 통한 이득의 대가로 주권국가의 민감성과 취약성을 비용으로 지불하게 되면서 국가자율성의 약화를 초래한다고 지적하고 있다. 이에 따라 상호의존이 심화되면 권위주의해체, 국가해체, 국가통합, 국제평화에 기여하는 효과를 가져다 줄 수 있다고 주장하고 있다.

코헨(R. O. Koehane)과 나이(J. S. Nye)에 의하면 상호의존이 고도로 심화되면 ‘복합적 상호의존관계’가 형성되면서 국가의 자율성을 약화시키는 결과가 초래된다는 논리를 주장하고 있다.¹⁰ 경제적인 상호의존은 전문화의 이익을 가져다 줄 수는 있지만 개별국가의 불안정성(insecurities)과 취약성(vulnerability)을 증가시키기도 한다.¹¹ 그것은 상호의존이 한 개체를 다른 개체에게 의존시키는 사실 또는 조건 때문에 상호간의 종속과 동일한 의미를 가지고 있기 때문이다.¹² 상호의존관계는 국제체계에 있어 행위자들이 다른 행위자들의 행위에 대하여 민감하고 취약한(vulnerable) 상태가 초래된다는 것이다. 다시 말하면 상호의존의 관계에서는 상호성 내지 호혜성도 동반되지만 행위자들의 독립성을 약화시키는 취약성이 초래된다는 것이다. 따라서 독재, 권위주의, 전체주의체제에서의 개방은 사회 및 정치의 개혁 및 다원화를 유인하는 효과를 가져다 준다고 주장하고 있다.

이러한 점에서 대외개방은 중국과 같은 사회주의국가의 전체주의적 성격을 약화시키는 효과를 가져다 줄 수 있는 것으로 주장되기도 한다. 이러한 논리는 국제정치적 맥락에서 대외개방이 각국의 국내질서에 미치는 영향력을 다루고 있다.

그러나 사회주의 국가의 개혁·개방도 국가에 따라 다양한 방식으로 추진되고, 그에 따른 파급효과에도 많은 차이점이 있다. 사회주의 국가의 개혁·개방은 경제적 어려움에서 출발하여, 시장을 도입한다는 공통점을 가지고 있으면서도 이를 추진하는 주체세력, 시장의 도입과 기능정도, 정치체제의 변화정도, 그리고 주변관계의 측면에서는 상당한 차이점을 가지고 있다.¹³ 사회주의 변화의 일반적 모델을 염

¹⁰ Robert O. Koehane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989).

¹¹ 김재철, “상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우,” 『한국정치학회보』, 제 28집 1호 (서울: 한국정치학회, 1994), p. 83.

¹² Robert Gilpin, 강문구 역, 『국제관계의 정치경제학』 (서울: 인간사랑, 1990), pp. 40-41.

¹³ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, p. 32; 사회주의 개혁·개방에 대한 다국간 비교연구로서는 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), 김성철 외, 『북한의 경제전환 모형』 등을 들 수 있다.

두에 두면서 각 국가별 구체적 사례를 관찰하면, 국가별로 변화능력과 양태, 방향에 차이가 있음을 발견할 수 있다.¹⁴

북한의 경우도 개혁·개방에 대해 ‘우리식’의 독자성을 계속해서 강조해 오고 있다. 우리식의 독자적인 개방론을 주장하고 있다. 이에 따라 북한식의 발전전략은 북한체제의 특수성을 배태하는 요인으로 볼 수 있다는 주장이 제기되고 있다.¹⁵ 북한은 중국과 유사하게 사회주의체제를 고수하면서 경제성장에 역점을 두고 있지만, 중국과는 달리 분단국이자 약소국의 지위에 놓여 있다는 점에서 외부로부터의 위협에 대단히 민감하게 반응할 수밖에 없는 취약성을 안고 있다. 이러한 사정은 대외개방이 각국에 미치는 영향력의 문제는 일방적인 것이 아니라 각국의 대응능력 및 선택에 의해서도 달라진다는 것을 보여주고 있다.

중국의 역사적 경험에 의하면, 상호의존의 증대가 반드시 국가주권의 약화를 초래하는 것은 아니라는 점을 보여 주고 있다.¹⁶ 중국의 지도부의 국가주권을 수호하려는 강력한 의지는 대외개방에 따른 국제적 압력을 차단하는 효과를 갖고 있다는 점을 분명하게 보여 주었다. 중국의 당과 국가는 상호의존이 증대함에 따라 자신의 역할을 축소시키기보다 오히려 시장과 공존하며 경제에 대한 조정과 간섭의 역할을 계속해 왔다는 것이다.¹⁷

미·일과 국내의 일부학자들은 대개 북한체제의 내부 역동성을 무시한 채 단순히 외부적 영향을 받는 종속변수로 다루는 ‘기존의 국제정치학적 발상’에 입각해서 북한을 보고 있었기 때문이다.¹⁸ 북한은 대내외적인 환경변화에도 불구하고 독자적인 체제운영의 논리를 가지고 있다. 이른바 자주성의 논리와 같은 것이 바로 그것이다. 그들은 극심한 경제난에도 불구하고 경제적 가치와 자주성을 맞교환할 수는 없다는 강력한 입장을 고수하고 있다. 일반적인 사회주의국가의 개혁·개방론을 북한에 적용할 경우에는 ‘북한적 특수성’이 고려되어야 한다.¹⁹

따라서 지금까지의 논의된 내용에 의하면, 세계화가 개별국가의 선택을 제약하지만, 그것이 반드시 이들 행위자의 선택을 직접적으로 결정하지는 못하고 있음을

¹⁴ 박형중, 『북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 38.

¹⁵ 김근식, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로” (서울: 서울대학교 박사학위논문, 1998).

¹⁶ 이에 대해서는 김재철의 논문을 참조.

¹⁷ 김재철, “상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우,” p. 600.

¹⁸ 이종석, “북한 연구방법론, 비판과 대안,” 『역사비평』 (1990 가을), p. 76.

¹⁹ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이종전략과 실리사회주의』, p. 33.

보여준다.²⁰

Ⅲ. 유훈통치시대의 대외개방과 체제변동

1. 유훈통치시대의 북한정세와 생존전략

1994년 김일성의 사망직후 북한에서는 곧바로 김정일을 새로운 최고지도자로 추대하면서 김정일 시대를 출범시키는 듯 하였다. 그러나 김정일은 김일성이 차지하고 있었던 최고지도자의 자리를 곧바로 계승하지 않고 생전에 차지하고 있었던 후계자의 자리를 그대로 유지하면서 최고지도자로서의 권한을 행사하는 기형적인 방식을 선택하였다.

김정일을 중심으로 새롭게 형성되기 시작한 북한지도부는 ‘유훈통치’를 김일성 사망이후의 북한정국을 이끄는 국정운영의 방침으로 결정하였다. 이에 따라 김정일도 김일성의 차지하고 있었던 자리를 공식으로 비워둔 채, 김일성의 이름과 유훈으로 북한정국을 지배하기 시작하였다. 따라서 김일성 시대에서부터 가동되어 왔던 김일성과 김정일의 공동지배체제라는 형식이 계속해서 지속하게 되었다.

김정일에 의한 ‘유훈통치’는 김일성 시대의 연장을 의미하였다. 김일성시대의 제도와 정책을 그대로 보존하면서 정국을 운영해 나간다는 것을 의미하였다. 유훈통치시대는 김일성 시대의 주체식 사회주의에 기반을 두고 있었다.

그러나 북한지도부의 의지는 김일성 사후의 급변하는 국내외 정세에 의하여 커다란 시련과 도전에 직면하게 되었다. 김일성 사망이후 북한이 더 이상 사회주의를 지탱하기 어려울 것이라는 외부세계에서의 비관적인 전망이 홍수를 이룰 정도로 국내로부터 심각한 안보위협에 직면하고 있었다.

유훈통치시대의 북한정세는 한국전쟁 이래 최악의 위기국면에 직면하고 있었다. 밖으로부터의 도전은 물론이고, 최악의 경제난과 식량난, 에너지난 등으로 인한 복합적 위기가 초래되고, 급기야는 계획경제의 기능저하로 인해 배급제가 붕괴되는 등 사회주의체제의 존립기반이 크게 흔들리는 상황으로 악화되었다.

북한지도부는 김정일의 유훈통치 방침에 따라 주체식 제도와 정책노선을 고수

²⁰ 김재철, “세계화와 중국의 정치변화: 대외개방, 상호의존의 증대, 그리고 정치적 다원화?,” p. 368.

하면서 위기에 대응하는 방식으로 대처하였다. 김정일을 중심으로 새롭게 형성되기 시작한 북한지도부는 주체식 사회주의를 근간으로 하여 위기관리체제를 구축하면서 생존력의 증대를 목표로 하는 생존전략을 구사하기 시작하였다.

김정일은 김일성의 사망직후 처음으로 발표한 “사회주의는 과학이다”(1994)라는 제하의 글을 통해 북한사회주의의 성패가 과학적 운용에 달려 있다는 것을 주장하였다. 점에서 향후 북한이 정치, 경제, 문화 제반 부문에서의 실용주의를 지향할 것임을 상징적으로 보여 주었다.²¹

북한지도부에 의해 도입하기 시작한 생존전략의 기본 틀은 보수적 성격의 군사주의와 진보적 성격의 실용주의를 동시에 병행 추진하려는 이중전략으로 나타났다. 이것은 어느 한 편에 치우치지 않는 균형의 논리를 강조하면서 일종의 절충주의적 배합을 통한 융합정책을 통해 문제를 해결하려는 방법을 선호하고 있는 김정일의 통치스타일과 유사한 성격을 띠고 있었다.

북한지도부는 김일성 사후의 총체적 위기상황에 직면하여 ‘고난의 행군’의 시대로 시대적 성격을 규정한 가운데 유훈통치에 기초한 이중전략을 국내외 문제를 해결하는 과정에 적용하기 시작하였다.

유훈통치시대의 북한체제의 존립을 위협하는 가장 핵심적인 경제위기에 대응하는 과정에서도 이중전략은 일단 북한지도부의 의도를 충족시키는 데 기여하였다. 선군정치가 도입되고 군을 경제활동에 집중적으로 투입하면서 경제사정을 호전시키고 정치적 안정을 이룩해 나갈 수 있었다. 김정일은 김일성과는 달리 ‘균형의 경제’, ‘조화의 경제’를 추구하고 있다는 평가를 받고 있다.²² 1993년부터 3년간 완충기로 설정하여 ‘혁명적 경제전략’을 표방하면서 소비재 부문과 생산재 부문 사이의 불균형을 타파하려는 데 역점을 두고자 하였다. 김정일은 경제건설과 국방건설의 병진에 대한 당의 노선에 대해, 일부 일군들이 “국방건설은 되든 말든 경제건설이나 계속하면 된다”는 식이나 “경제건설과 국방건설 가운데서 어느 하나를 죽여야지 둘다 밀고 나가는 곤란하다”고 식의 사고방식에 대해 경고를 하고 있다.²³ 북한 최고지도자의 절충주의는 북한 정치체제가 비교적 큰 시련없이 현재까지 유지되어온 중요한 요인이라고 할 수 있다.²⁴

²¹ 오병훈, “김정일체제의 대외경제정책 전망,” 『통일경제』, 제4호(1995. 4), p. 65.

²² 홍성국, “김정일의 경제정책 성향과 전망 -김정일 문헌과 실무지도를 중심으로-,” 『통일경제』, 제5호(1995. 5), p. 77.

²³ 김정일, “경제건설과 국방건설에서 혁명적 양양을 일으키기 위한 사상선전을 강화할데 대하여(1967. 7. 3), 『김정일선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 262.

이러한 경향은 유훈통치시대의 이중전략은 국제문제나 대외관계를 다루는 과정에서 일관되게 견지되어 왔다. 남한과 미국에서 대해서도 적대적인 의식과 불신을 갖고 있으면서도 관계개선에 대해서도 적극적인 자세를 견지하려는 자세를 보이고 있기 때문이다.²⁵ 김일성의 사망이후 가장 커다란 현안이었던 핵문제를 둘러싼 북·미협상과정에서 성공적인 결과를 확보하면서 정당성의 기반을 축적해 나갈 수 있었다. 미국과의 관계개선을 체제보장과 경제난의 해결을 위한 체제생존의 중심축으로 삼아 왔다. 북한은 1994년 제네바 북·미합의문의 채택이후 클린턴 행정부와 대화국면을 유지하면서 협상과 타협을 통해 안보불안을 완화하고 경제적 실리를 추구하는 데 역점을 두어 왔다.

뿐만 아니라 북한은 자신의 전략적 가치를 최대한 활용하여 주변국가들의 경쟁적 접근을 유발하면서 최대한의 실리를 추구하는 유인외교를 전개하여 상당한 성과를 거두면서 체제안정성을 확보하는 데 기여할 수 있었다.

2. 유훈통치시대의 개방화 실태

1) 자주적 개방론

북한이 1970년대 이래 대외개방을 추진하는 과정에서 적용된 핵심적인 원칙은 주체사상이 강조하고 있는 ‘자주성’에 기초하고 자주성을 증대시키는 데 기여해야 한다는 것이었다. 이에 따라 김일성은 생전에 “타국인이 뜻대로 북한에 들어와 경제활동을 하는 것이 개방”²⁶이라고 주장하면서 ‘자주적 개방론’을 주장하였다. 1994년 핵문제를 둘러싼 한반도 긴장의 격화에도 불구하고, 김일성은 여전히 이른바 ‘자주적 개방론’을 펴고 있었다.

당신들이 우리가 경제를 발전시키기 위하여 다른 나라들처럼 개방할 의향을 가지고 있는가라고 하는데 우리는 지금도 개방을 하고 있습니다. 개방이라는 것이 별 것 아닙니다. 다른 나라 사람들이 마음대로 우리나라에 들어와 경제활동을 하게 하면 그것이 개방입니다. 우리는 개방을 하여도 우리식대로 하고 있습니다.²⁷

²⁴ 오병훈, “김정일체제의 대외경제정책 전망,” p. 63.

²⁵ 『월간조선』 (1995. 10), pp. 106-145 참조.

²⁶ 김일성, “우리나라 사회주의는 주체의 사회주의이다,” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 359.

²⁷ 위의 책.

김정일은 김일성의 후계자답게 김일성의 ‘자주적 개방론’을 중심으로 대외개방과 대외관계에 접근하였다. 김일성 사후 북한의 움직임에 국제사회가 촉각을 곤두세우고 있을 때, 『로동신문』을 통해 전해진 김정일은 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라”는 것이었다.²⁸ 김정일은 김일성의 후계자로서 김일성의 자주적 개방론을 관철하는 집행자로서의 역할을 강조하기 시작하였던 것이다. 북한의 자주적 개방론은 대외개방을 전면적으로 부정하는 것이 아니라 자주성에 기반을 두고 선택적으로 추진해 나간다는 원칙을 말한다. 즉 북한의 개혁·개방은 사회주의를 고수하면서 자주성의 원칙에 의거하여 추진되어야 한다는 입장을 고수하고 있었다. 전통적으로 북한사회주의가 가장 중시하고 있는 가치라고 볼 수 있는 ‘자주성’은 외부로부터의 지원에 따른 내정간섭의 경험에서 비롯되었다. 그것은 스스로의 필요에 의한 산물이라기보다 외부압력에 대한 안티테제였다.

1990년대 대외환경의 변화는 북한지도부에게도 인식의 변화로 나타났다. 사회주의 시장의 축소는 북한지도부에게도 자본주의 시장과의 연계성이 불가피한 것으로 인식되었다. 대외환경의 근본적인 변화는 북한에게도 새로운 기회로 작용하면서 해외시장의 중요성을 역설하고 신무역체계를 도입하는 등 변화된 환경에 적응하려는 자세를 보여 주었다.

지난날 사회주의시장이 있을 때는 우리가 대외무역에서 사회주의시장을 기본으로 하고 자본주의시장을 보조적으로 리용하였습니다. 그러나 지금은 사회주의시장이 없어지고 모든 나라들이 대외무역을 자본주의적 방법으로 하고 있는 조건에서 무역을 사회주의적 방법으로 할 수 없게 되었습니다. 사회주의시장이 아니라 자본의 시장을 대상으로 무역을 하여야 하는 것만큼 우리도 무역방법을 그에 맞춰 자본주의시장에 대담하게 진출하며 대외무역에서 전환을 일으킬 것을 요구하고 있습니다.²⁹

그럼에도 불구하고 북한지도부는 개혁·개방이 반드시 국가발전에 기여하는 것은 아닌 것으로 인식하고 있다. 북한지도부는 개방의 필요성에 대해서는 어느 정도 수용하고 있지만, 개방의지는 미약한 것으로 나타나고 있다. 그것은 북한지도부에서는 개방에 따른 득보다 실이 많을 것이라는 판단에 따른 것으로 보여진다. 예컨대 외자의 도입과 이에 대한 의존은 자립적 민족경제를 불가능하게 하고 있으며,

²⁸ 『로동신문』, 1996년 6월 3일.

²⁹ 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여: 당, 국가, 경제 지도일군협의회에서 한 연설(1991년 11월 23일, 26일),” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

구조적 불안정성을 증대시키는 요인이라고 보고 있다.³⁰

북한은 『로동신문』을 통해서 사회주의국가의 자본주의로의 전환을 비판하는 기사를 지속적으로 게재하면서 시장경제에 대한 환상을 경계하는 한편 자유화 바람이 들어오는 것을 차단하기 위한 사상사업의 중요성을 역설하는 문헌을 발표하면서 북한지도부의 개방반대 의지를 보여 주고자 하였다.³¹

북한지도부는 개방의 필요성은 인식하면서도, 개방에 따른 자본주의적 요소의 침투에 대해서는 단호히 반대한다는 입장을 표명하였다. 따라서 유혼통치시대의 대외개방은 북한의 ‘자주성’이 훼손되지 않는 범위 내에서 제한적으로 추진되는 양상을 보여 주었다. 북한의 개방은 중국처럼 전체 사회의 구조개혁을 목표로 하는 것이 아니라 그 반대로 제한된 지역이나 분야로 선택적으로 고립시켜 개방하여 개방에 따른 체제효과를 차단하는 방향을 추진되었다.³² 외부세계의 필요가 아닌 그들의 필요를 충족시켜 줄 수 있는 범위 내에서만 제한적인 개방을 추진하고 허용하였다. 그나마 제한적인 개방을 허용하되, 개혁에 대해서는 부정적인 자세를 취하고 있었다. 북한의 입장은 그들이 필요로 하는 자본과 기술을 받아 들이되, 시장이 유입되는 것은 허용할 수 없다는 것이다.

2) 대외개방의 추진실태

유혼통치시대는 김일성 시대의 정책노선을 계승 발전시킨다는 전제를 바탕으로 국가를 운영한다는 방침을 채택하고 있었기 때문에 대외개방에 대해서도 김일성의 자주적 개방론의 관점에서 추진하였다. 이에 따라 김일성의 사망직전인 1993년의 경우 북한의 대외의존도는 12.7%로 추정될 정도로 매우 낮은 수준을 유지하고 있었다.

김일성의 사망이전 1993년 12월 8일 당중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서는 제3차 7개년 발전계획이 실패하였음을 자인하고, 1994년부터 3년간의 완충기를 설정하고 농업·경공업·무역의 우선적 발전을 추진하는 3대 제일주의 발전전략을 통해 경제정상화를 모색하였다. 1994년 신년사에서 대외무역의 중요성을 강조하면서, 시장개혁, 신용확립, 수출품생산기지의 확충, 가공무역의 개발 등과 같은 구

³⁰ 손종철, “남조선 경제파국은 외자도입의 필연적 산물,” 『경제연구』, 1988년 3월호.

³¹ 『로동신문』, 1995년 6월 2일; 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행에 필수적 요구이다(1995. 6. 19 발표),” 『로동신문』, 1995년 6월 21일.

³² 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 555.

체적인 방법까지 거론하면서 대외의존을 통한 경제정상화에 대해 강한 의지를 보여 주었다.

북한당국의 경제정상화를 시도하려는 노력은 1994년 북·미간의 핵협상을 통해 핵을 포기하는 댓가로 미국으로부터 체제의 안전보장과 에너지난의 해결을 위한 경제적 보상을 얻어내려는 북한측의 의도를 통해서도 분명하게 나타났다. 북한은 북·미간 핵협상의 타결로 대미관계의 개선을 통한 정치경제적인 안정성이 제고되면서 완충기의 경제정상화를 추진해 나갈 수 있는 경제환경이 크게 개선될 수 있었다. 1995년 1월에는 미·북 합의문에 따라 미국상품의 북한반입 제한조치와 미국선박의 북한항구 입항금지조치를 해제하고, 이어 3월에는 독일과 최초로 서방 선진국가들 대상으로 무역협정을 체결하는 등 대서방 접근을 위한 경제외교를 활발하게 추진하였다.

그러나 북한의 경제정책의 기본방향은 경제적 자립을 강조하면서 대내지향적 공업화와 중공업의 우선적 발전정책을 추구하고, 경제운용과정에서 주체사상이라는 이데올로기적 수단을 강조하는 틀은 그대로 유지되고 있었다. 따라서 대외무역의 중요성을 역설하면서 ‘신무역체계’³³를 도입하여 대외교역을 확대하려는 노력을 경주하여 왔으나, 오랫동안의 사회주의 방식의 무역관행을 비롯하여 자본주의 국가들과의 교역을 활성화할 수 있는 인프라가 결여되어 있었기 때문에 실질적인 성과를 거두지 못하고 오히려 악화되는 결과로 귀결되었다. 수출부진속에 수입증대가 이루어지는 바람에 무역수지가 악화되고, 전체적인 무역규모도 하락추세를 면치 못하고 있었다. 마이너스 경제성장이 지속된 1990~1998년간 무역하락률은 연평균 약 -9.3%로서, 연평균 약 -4.3%씩의 하락률을 보인 GNP 하락률보다 2배 이상이었다.³⁴

더군다나 김일성의 사망이후 김영삼 정부의 대북정책에 대한 반발로 ‘통미봉남’ 전략을 추진하면서 가장 유력한 경제협력의 대상인 남한과는 단절한 채 미국을 통한 문제해결을 시도하는 등 스스로의 고립을 자초하였다. 북한은 일본과의 관계에 있어서도 1995년 3월 30일 일본과의 수교협상을 통해 관계개선을 모색할 수 있는 귀중한 기회를 가졌음에도 불구하고 1997년 8월에 들어와서야 수교교섭이 재개되는 등 소극적인 자세로 일관하였다.

³³ 신무역시스템은 북한경제에서 대외무역이 차지하는 위상을 격상시키고 수출제일주의를 지원하기 위한 제도적 기반을 마련된 것으로서 무역체계의 지방화·분권화를 특징으로 하고 있다.

³⁴ 『북한이해』 (서울 : 통일부 통일교육원, 2004), p. 146.

그러나 김일성 사망이후의 ‘총체적인 경제난’은 생존을 위한 대외개방이 불가피한 실정이었다. 북한의 경제난은 모든 공급경제 부문에서 동시에 애로현상이 발생할 정도로 구조적이고 총체적인 공급부족(shortage of supply)현상으로 나타났다.³⁵ 이에 따라 공급부족 사태에 대한 대안으로 내부에서는 자력갱생적 차원에서 생존을 위한 비공식적인 지하경제가 생성되기 시작하였고, 대외적으로는 생존을 위한 에너지·식량 등의 국제적 지원을 요청하면서 의도하지 않은 개방이 이루어지게 되었다.

따라서 유혼통치시대의 대외개방은 김일성 시대의 자주적 개방론이 강조되는 가운데 김일성 시대의 주체사회주의 체제에 영향을 주지 않는 범주 내에서 생존을 위한 방어적 차원의 개방은 수용하는 수준에 머무르고 있었다. 북한당국이 의욕적으로 추진했던 나진·선봉 경제특구를 통한 외자유치 전략도 남한기업의 참여배제, 기초 인프라의 미비 등의 문제로 인해 기대만큼의 성과를 거두지 못하였다. 북한은 주체식 사회주의를 고수한 가운데 일부 제한된 지역에서의 대외경제 개방정책을 추진함으로써 중국이나 베트남 등에 비해 외국자본의 북한진출을 유인할 수 있는 요인이 상대적으로 매우 부족한 실정이다.

이에 따라 김일성의 사망이후 김정일의 주도로 추진된 3년간의 완충기의 발전전략도 북한의 경제사정을 호전시키는 데 실패하면서 내부지향적 생존전략은 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없게 되었다. 그 결과는 경제적 빈곤의 전국적 확산으로 나타났다.

3. 유혼통치시대 북한체제의 실태: 주체식 사회주의의 위기심화

사회주의국가에서는 국가전략의 방향에 따라 체제의 성격이 좌우되어 왔다. 북한의 경우에서도 주체성을 강조하는 발전전략이 주체형 사회주의를 형성하는 결과를 낳아 왔다. 발전전략의 형성과정에서 북한사회주의의 체제특성을 결과해 낸 것이다.³⁶

김정일 지도부가 물려받은 주체형 사회주의는 1990년대 이후의 심각한 체제위기에 봉착함으로써 변화의 계기에 직면하게 되었다. 계획경제의 약화와 이차경제

³⁵ 위의 책, p. 150.

³⁶ 최완규 외, 『7·1경제관리개선조치이후 북한경제 변화와 정치체제』 (서울: 경남대학교, 2004), p. 152.

의 확대로 특징지워지는 사회경제적 변화는 북한의 전통적인 수령제 당국가체제의 정치적 지배관계의 기본 틀을 변형시키는 요인으로 작용하였다.

북한 지배체제의 쇠퇴는 1980년대 중반부터 시작되었으며, 1990년대 들어서면서 급속히 진행되었다. 북한의 생산 및 배급체계는 특히 1989년부터 악화되기 시작했으며, 소련·동유럽과의 사회주의 무역관계가 폐기된 1990~1991년을 넘기면서 심각한 양상으로 진전되었다. 북한의 공장가동률은 1990년 평균 40% 정도였으나, 1996년에는 25% 수준으로 크게 악화되었다.³⁷ 1990년대의 경제난은 북한당국이 사용할 수 있는 자원과 수단을 현저히 감소시켰다.³⁸ 국가에 의한 정기적 식량배급은 함경남북도의 경우 1993, 1994년경, 기타지역은 1994년, 1995년경에 완전히 중단된 것으로 나타났다.³⁹

당국가체제가 주도하는 계획경제 위기의 장기화는 주체식 사회주의체제의 제도적 기반을 변형시키는 결과를 초래하였다. 계획중앙에 의해 수행되어 온 식량이나 소비재에 대한 배급기능의 약화, 하부단위에 대한 자원분배 기능의 약화 등 계속되는 계획경제의 침식과정은 개인이나 기업소 등 하부단위에 대한 경제적 통제능력의 약화에 그치는 것이 아니라, 동시에 정치제도적인 기반의 약화과정을 동반하게 된다.⁴⁰ 결국 당국가체제의 현격한 기능저하 현상에 직면하게 된 것이다. 이에 따라 김정일조차도 “식량난으로 무정부상태가 되고 있으며, 당조직들이 맥을 못추고, 당사업이 되지 않고 있다”⁴¹면서 경제사정의 악화가 당의 기능저하라는 문제와 긴밀하게 연계되어 있음을 심각하게 인식하고 있었다.

계획경제의 위기는 식량난과 경제난에 직면한 북한주민들로 하여금 당과 국가에 대한 의존을 포기한 채 독자적으로 ‘생존을 위한 변화’를 선택하기 시작하면서 지하경제(이차경제)가 생성되기 시작하였다. 1990년대에 들어서면서 비공식부문이 급속하게 성장하였다. 장마당은 1993~1994년부터 본격적으로 성행하기 시작하였다. 북한사회 내부에서 집권세력이 의도하지 않은 비공식적·비사회주의적인 공간이 생성되고 확장되는 현상이 나타나기 시작한 것이었다.

당국가체제의 자원배분 기능의 약화는 내부적으로 수령제 지배의 한 축을 형성

³⁷ 김영운, “북한에너지난의 실상과 전망,” 『북한경제난의 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 37.

³⁸ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), p. 119.

³⁹ 위의 책, p. 158.

⁴⁰ 정세진, “90년대 북한 경제난의 정치사회적 함의,” 『국제정치논총』, 제40집 1호(2000), p. 292.

⁴¹ 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다(1996. 12),” 『월간조선』 (1997. 4).

해 온 사회기반력의 침식을 가져오면서 최고지도부는 이를 보완하는 차원에서 다른 한 축인 전제적 힘에 더 의존할 수밖에 없는 변화를 함축하였다.⁴² 북한지도부에서는 사회주의체제를 지탱하는 능력의 저하에 대응하여 ‘위기관리능력’에 역점을 두는 방향에서 군을 중시하고 군에 의존하는 체제로 재편을 시도하였다. 북한의 지도부에서는 당국가체제의 기능저하에 직면하여 군중심의 위기관리체제로 대응하는 ‘비정상적 예외국가’를 선택하였다.

결국 북한에서도 계획경제의 약화는 지배기반의 약화 및 변형을 초래하였다. 북한체제의 지속과 안정을 위해 ‘선군정치’가 추진되고 이에 따라 ‘군사국가화’가 초래되었다. 김정일을 정점으로 하는 북한지도부는 위기상황에 대처하기 위해 당국가체제를 통한 정상적인 방식이 아니라 비정상적 예외국가로 대응하였다. 이에 따라 당의 지도력 저하, 정부의 통제력 저하, 당·정의 공백을 군을 통해 보완하면서 당·정·군 관계의 변화가 초래되었다.

이상과 같은 내용을 종합해 볼때 유혼통치시대는 비정상적인 과도적 시기에 해당하는 특징을 내포하고 있었다고 평가해 볼 수 있다. 위로부터의 공식적인 변화는 적극 억제되는 반면에 아래로부터의 변화에 대해서 체제의 근간이 흔들리지 않는 범주 내에서 묵인 내지 수용하는 자세를 취해 왔다. 결국 김일성의 사망으로 전후로 하는 1990년대의 북한변화는 내키지 않는 순응, 그리고 퇴락에 의한 변화로 요약된다.⁴³

그러나 국내적인 어려움을 타개하기 위해 실리위주의 대외개방을 추진하는 과정에서 미국을 비롯한 외부세계의 ‘부당한’ 요구나 압력에 대해서는 ‘국가주권’을 수호한다는 원칙에서 단호하게 반대하는 입장을 취하였다. 특히 북한은 남한의 경수로지원에 따른 문제나 대북 식량지원의 투명성 요구 등에 대해서도 자신들의 입장을 관철시키고자 하였다. 북한은 ‘한국형 경수로’를 ‘트로이의 목마’에 비유하여 남한과의 교류증대를 꺼리고 있었다.⁴⁴ 한국은 1995년의 경우만 하더라도 대북 국제지원의 40.9%를 차지하고 있으면서도 북한과의 외교적 단절로 인해 아무런 영향력도 행사하지 못하는 문제점을 드러냈다. 북한은 전반적으로 대외관계의 개선에는 많은 관심을 갖고 있지만, 미국·남한을 비롯한 외부세계에 대하여 의구심을 갖고 경계의 대상으로 바라보려는 태도를 견지하고 있었다. 김정일은 1997년 소위

⁴² 정세진, “90년대 북한 경제난의 정치사회적 함의,” p. 294.

⁴³ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, p. 170.

⁴⁴ 『서울신문』, 1995년 3월 10일.

‘8·4 노작’을 통하여 “우리는 우리의 사회주의를 철옹성같이 지킬 것이며 나라의 자주권과 민족의 존엄이 침해당하는 것을 허용하지 않을 것”이라는 강경한 입장을 표명하였다.⁴⁵

북한당국자들은 인도적 지원에 대한 보편적인 개념을 갖고 있지 못하며, 당면한 식량난을 해결하기 위한 정치경제적 조치들은 취하지 않으면서 국제사회의 지원을 정치적 이해에 따라 적절히 이용하고 있다.

IV. 직접통치시대의 대외개방과 체제변동

1. 김정일 체제의 출범과 신발전전략

김일성의 사망이후 한동안 지속되어 왔던 유신통치시대는 1997년 후반기에 들어오면서 새로운 국면으로 전개되기 시작하였다.⁴⁶ 유신통치기간 동안 김일성의 후계자의 신분으로 북한을 지배해 왔던 김정일이 김일성의 직책을 계승하여 공식적인 최고지도자로 등장하게 되었다. 이어 김정일은 1998년 새로 구성된 최고인민회의 제10기 1차회의를 통하여 국방위원회 위원장의 직책으로 최고지도자로 추대되는 절차를 마침으로써 명실공히 당·정·군을 유일적으로 지배하는 새로운 수령으로 탄생하게 되었다.

북한에서는 1998년 김정일 체제가 공식적으로 출범되는 과정에서 ‘강성대국’을 새로운 국가발전의 모델로 제시하기 시작하였다. 김정일 체제가 제시한 강성대국은 ‘주체의 사회주의 강성대국’으로서 사상, 정치, 군사, 경제, 문화 등 다양한 분야에 걸쳐 강력한 국가적 역량을 구축하겠다는 의지를 담고 있었다.⁴⁷ 이것은 작지만 강력한 사회주의국가를 건설하겠다는 북한지도부의 의지의 표현이었다.

강성대국의 건설은 그 동안의 이데올로기 중심의 성장정치의 한계로부터 벗어나 균형잡힌 강력한 국가발전을 추진해 나가겠다는 김정일 지도부의 국가발전에

⁴⁵ 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유신을 철저히 관철하자,” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 353.

⁴⁶ 북한에서는 1997년 10월 8일 조선로동당 중앙위원회와 조선로동당 중앙군사위원회의 명의로 김정일이 조선로동당의 총비서로 추대되었음을 선포하였다. 『조선중앙년감: 주체 87(1998)』 (평양: 조선중앙통신사, 1998), p. 542.

⁴⁷ 김재호, 『김정일 강성대국건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 6-7.

대한 강력한 의지의 표현이었다. 강성대국의 건설은 김정일 시대를 맞이하여 도달해야 할 국가의 전략적 목표이자 이를 달성하기 위하여 북한주민들을 동원하는 이데올로기적 역할을 수행하는 정치적 슬로건이기도 하였다. 이것은 김정일 시대를 상징하는 일종의 ‘부국강병론’이라고 할 수 있다. 김정일의 강성대국의 건설을 위한 마스터플랜은 군사·경제강국을 수단으로 정치·사상강국을 건설한다는 계획에 기반을 두고 있었다. 강성대국의 구조는 김정일 일인지배체제의 정치대국과 사상대국을 상위에 두고 군사강국과 경제강국을 보조수단으로 인식하는 토대 위에 성립하고 있다. 따라서 강성대국론의 특징은 수령 김일성의 절대화, 김일성 시대와 김정일 시대의 절묘한 구분과 연계, 사상과 군대의 중요성 강조, 자력갱생적 경제강국의 건설 등으로 요약된다.⁴⁸

강성대국의 건설을 위해서는 원칙적으로 고난의 행군과 주체의 자력갱생을 강조하고 있으면서도 대외적 고립과 폐쇄를 부정하고 있다는 점에서 실용주의적 대외개방의 가능성을 열어 놓고 있다. 김정일 체제의 국가발전전략으로 볼 수 있는 강성대국의 건설을 체제개혁에 대한 방어적 담론과 함께 체제개혁을 추동하기 위한 이중적 속성을 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 직접통치시대의 개방화실태

1) 실용적 개방론

북한당국은 1998년 김정일 체제가 출범하여 정치적 안정이 한층 강화된 이후에도 대외개방에 대하여 경계심을 늦추지 않고 있었다. 김정일 체제가 출범하고 남북관계가 진전되는 과정에서도 대외개방에 대한 부정적 자세는 계속되었다.

개혁, 개방에 대한 우리의 입장은 명백하다. 우리는 이미 주체사상의 원리에 기초하여 경제관리 체계와 방법을 우리식대로 끊임없이 개선하여 왔으며 지금도 개선하고 있다. 우리의 대외경제관계도 평등과 자주성의 원칙에서 열어 놓을 것은 다 열어 놓았다. 우리나라의 문호가 언제 한번 폐쇄된 적이 있었는데, 우리에게 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 개방할 것도 없다. 제국주의자들이 우리보고 개혁, 개방하라는 것은 결국 자본주의를 되살리라는 것이다. 적들은 언젠가는 우리나라도 서방식을 받아들여지게 될 것이라고 하고 있지만 그것은 우리의 신념과 의지를 오판하고 하는 어리석은 수작이다.⁴⁹

⁴⁸ 전현준, 『북한의 강성대국 건설실태 평가 - 사상·정치·군사분야를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 7.

김정일 체제가 출범한 이후에도 북한에서는 외부세계에 의해 주장되고 있는 개혁·개방론에 반대하면서 기존의 자력갱생에 기초한 개혁·개방론이 계속해서 강조하고 있었다.

강성대국건설은 우리가 주인이 되어 이 땅위에 우리의 힘, 우리의 기술, 우리의 자원으로 부강조국을 일떠세우기 위한 사업입니다. 강성대국을 건설하는 과정에는 부족한 것도 많고 난관도 많을 수 있습니다. 그렇다고 하여 그것을 남에게 의존하여 풀어 나갈 수는 없습니다. 우리는 제국주의자들이 떠드는 개혁, 개방바람에 끌려들러 가서는 절대로 안됩니다. 개혁·개방은 망국의 길입니다. 우리는 개혁, 개방을 추호도 허용할 수 없습니다. 우리의 강성대국은 자력갱생의 강성대국입니다.⁵⁰

그러나 다른 한편으로는 21세기의 새로운 환경에 적합한 신사고를 제기하면서 새로운 시대에 새로운 안목으로 새롭게 일하는 자세를 강조하는 분위기가 조성되고 있다.

사회주의 경제관계에서 나서는 모든 문제는 혁신적 안목에서, 발전적 견지에서 보고 대하여야 합니다. 지난 시기의 경제관리체제와 경제관리 방법이 그때는 옳고 좋은 것이었다고 하더라도 오늘에는 맞지 않을 수 있습니다. 경제관리에서 낡고 뒤떨어진 것, 현실에 맞지 않는 것은 계속 그대로 쥐고 있어서는 경제를 발전시킬 수 없습니다.⁵¹

북한지도부는 현실주의적 입장에서 새롭게 변화되고 있는 실정을 고려하면서 발전적 견지에서 경제문제에 대하여 접근할 것을 강조하고 있다. 북한지도부의 북한경제의 발전에 대한 현실주의적 접근은 ‘실리’를 보장하기 위한 실용주의적 개방론으로 현실화되었다. 그러나 북한지도부는 “실리를 철저히 보장하는 것은 현 시기 우리의 자립적 경제토대의 위력을 최대한으로 발양시키기 위한 근본요구의 하나”로 인식하고 있다. 즉 “경제사업에서 실리를 중시하고 실제적인 리익이 나게 하는 것은 오늘 자립경제의 위력을 높이 발양시키기 위한 중요한 요구”로 보고 있다는 점이다.⁵² 이것은 북한에서 실리가 자립경제를 강화시키기 위한 보조수단으로

⁴⁹ “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 『로동신문』, 1998년 9월 17일.

⁵⁰ 김정일, “해를 강성대국의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『김정일선집 14』, p. 465.

⁵¹ 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할데 대하여,”(2001. 10. 3), <[www.nkchosun.com/original/print.html?year=\\$original_id=584](http://www.nkchosun.com/original/print.html?year=$original_id=584)> (검색일: 2004. 9. 6).

⁵² 송국남, “자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제,” 『경제연구』, 1999년 1월호, p. 19.

간주되고 있음을 보여주는 대목이다.

북한지도부의 실리중심의 경제관은 실리적 차원의 개방론을 생성하고 정착시켜 나갈 수 있는 기반으로 작용되었다. 다소 명분이 약하더라도 북한의 국가이익이나 경제적 실리에 도움이 되는 개방은 적극 추진하는 것이 바람직하다는 적극적 개방론을 실행할 수 있는 토대가 되었다.

김정일은 이미 오래전부터 “자력갱생한다는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 남의 것이라도 선진적인 것은 우리나라의 실정에 알맞게 적극 받아들여야 한다”⁵³는 입장을 견지해 오고 있었다. 최고지도자의 신사고 및 실용주의적 개방론은 북한의 경제행위자들에게 대외개방에 대해서도 자신감을 갖고 좀더 과감한 자세로 접근할 수 있는 기회를 부여하였다. 이에 따라 과거에는 북한의 어두운 면을 개방하는 데 꺼려 왔으나 최근에는 외부 세계에 부정적인 인식을 심어줄 우려가 있는 문제에 대해서도 과감하게 개방하고 있다.

북한의 실용주의적 개방론은 북한경제를 현대화, 과학화하려는 방향으로 구체화되었다. 북한에서는 “가장 힘들었던 <고난의 행군>시기 우리는 남과 같이 제대로 먹지도 못하고 잘 살지도 못하였지만 나라와 민족의 운명을 지키고 래일의 부강변영을 위하여 공장을 못 돌리더라도 과학사업만은 중단하지 않았고 거기에 최선을 다했다”면서 과학기술의 중요성을 강조하였다.⁵⁴

『로동신문』에서는 “혁명성 하나만 가지고서는 혁명과 건설을 다그치던 시대는 지나갔다. 높은 혁명성 더하기 과학기술 이것이 사회주의를 성공으로 이끄는 길”⁵⁵이라고 주장하면서 과학기술의 중시가 ‘부강조국 건설의 전략노선’이라고 강조하였다. 이에 따라 김정일 시대에 들어와서도 일관되게 강조되고 있는 자력갱생도 “현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생”이라는 의미로 변화되었다. 그렇지만 “다른 나라들과의 과학기술교류를 각 방면으로 적극 확대 발전시키며 합영, 합작도 앞선 기술을 뽑아내고 우리에게 없는 원료자재를 해결하는 방향”⁵⁶으로 추진되어야 한다는 점을 역설하였다. 결국 북한에서 주장되고 있는 과학기술에 기초한 자력갱생

⁵³ 김정일, “조선민족제일주의 정신을 높이 발양시키자(1989. 12. 28),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 272.

⁵⁴ 리광호, “주체과학 발전의 일대 전성기를 열어 놓은 탁월한 령도,” 『근로자』 (2000. 1), p. 52.

⁵⁵ “과학기술중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, p. 81에서 재인용.

⁵⁶ 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할데 대하여.”

론은 외부로부터 선진적인 과학기술을 적극적으로 도입해야 한다는 개방론을 의미하고 있는 것이다.

2) 대외개방의 추진실태

김정일 체제는 강성대국의 건설을 추진하는 과정에서 제일 우선적인 과제를 경제강국의 건설에 목표를 두었다. 북한의 경제사정은 여전히 다른 분야에 비해 상대적으로 낙후성을 면치 못하고 있었을 뿐만 아니라 경제적 어려움이 체제의 안정과 발전에 커다란 부담요인으로 작용되고 있었다. 따라서 강성대국을 지향하는 김정일 체제에게 경제강국의 건설은 가장 시급한 당면과제로 제기될 수밖에 없었다.

세상사람들도 인정하는 것처럼 지금 우리의 정치사상적 위력과 군사적 위력은 이미 강성대국의 지위에 올라섰다고 볼 수 있습니다. 이제 우리가 경제건설에 힘을 집중하여 모든 공장, 기업소들이 제 궤도에 올라서서 생산을 팡팡하게 만들면 얼마든지 경제강국의 지위에 올라설 수 있습니다.⁵⁷

『로동신문』에서는 강성대국을 21세기 경제부흥을 위한 국가발전전략으로 성격을 규정할 정도로 경제발전의 중요성을 강조하고 있었다.⁵⁸

그러나 김정일 체제는 강성대국을 건설에 필요한 발전자원의 한계에 직면하고 있었다. 김정일 체제가 지향하는 4대 강국을 건설하기 위해서는 막대한 양의 자원이 필요한 실정이었다. 북한은 강성대국의 추진과정에서 내부자원의 고갈로 인해 대외의존이 불가피한 상황에 직면하였다.

김정일 체제의 선택은 이중적인 전략으로 나타났다. 이중전략(dual strategy)이란 시장과 계획뿐만 아니라 정치와 경제, 경제부문간, 협력대상 간 모든 측면에서 드러나고 있는 북한식 개혁·개방의 특징을 말한다.⁵⁹ 모든 방면에서 주체와 실리를 동시에 추구하자는 것이다. 북한의 이중전략은 ‘주체’와 ‘실리’라는 측면에서 분명하게 드러나는데, 주체가 전략적 목적이라면, 실리는 전략의 실현을 위한 ‘전략적 수단’인 것이다.⁶⁰ 북한의 이중전략은 주체성의 구현을 위해 선군정치를 우선하면서 경제적 실리를 위해 대외지향적 발전전략을 추진하는 방향으로 나타났다. 강

⁵⁷ “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『김정일선집 14』, p. 454.

⁵⁸ 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

⁵⁹ 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』, p. 35.

⁶⁰ 위의 책, pp. 36-37.

력한 정치력과 군사력에 의거하여 경제적 실리를 추구하다는 것이었다.

북한당국은 2001년 최고인민회의 제10기 4차회의를 통해 ‘신사고’를 강조하면서, 세계의 모든 나라와 관계를 확대 발전시키고 국제기구 사업에 적극 협력해야 한다는 내용이 검토되었다. 홍성남 내각총리는 “대외무역을 발전시키는 것은 나라의 경제를 활성화하고 인민생활을 높이는 데서 중요한 의의”를 갖고 있다는 강력한 개방의지를 표방하였다.⁶¹

북한당국의 대외지향적 발전전략에 대한 적극적 의지는 경제분야뿐만 아니라 대외관계 전반에 대해 다방면적으로 대외관계를 개선하는 데 초점을 두고 미국 중시의 외교다변화 전략으로 구체화되었다. 이에 따라 안보위협을 핵심적 대상인 남한·미국·일본과의 관계개선이나 관계정상화에도 적극적인 자세로 임해 왔다.

김정일 체제의 실리중심의 실용주의적 외교전략은 미국과 남한 등과 같은 적대 관계에 놓여 있는 국가들을 상대하는 과정에서도 적용되어 왔다. 김정일이 북한의 외교의 최고 책임자로 부상하기 시작한 이후 북한은 방문외교 및 초청외교를 통하여 경제적 실리를 추구하는 일에 적극적인 자세를 보여 왔다는 점이다. 즉 ‘돈이 되는 일이면 어느 나라와도 괜찮다’는 식이다.⁶² 이제 북한은 이득이 되는 일이면 외부 세계에 대한 지원요청도 과감하게 추진하고 있다.⁶³

이에 따라 북한의 대외의존도도 크게 높아지는 결과가 나타났다. 2001년도의 경우, 식량은 20%, 석유는 50% 이상을 대외원조에 의존하고 있는 것으로 추정되었다.⁶⁴ 북한은 2004년 5월 평양에서 개최된 북·일 정상회담을 통해 일본인 납치문제와 관련한 일본측 입장을 대폭 수용하는 대신에 쌀 25만 톤과 1천만 달러어치의 의약품 및 국교정상회담 재계약속 등을 받아내는 성과를 거두었다.

북한의 개방화 추세는 2000년 남북정상회담이후 매우 빠른 속도로 가속화되면서 이제는 남한에 대해서도 평양까지 문호를 대폭 개방하고 있으며 이전과는 달리 남북 민간교류행사에서도 ‘정치행위’를 줄이고 있다. 대신 남측 민간인들의 대규모 방북에 관심을 보이고 있다. 북한은 그간 ‘운동권’ 이외의 민간인들에게 좀처럼 허용하지 않았던 평양 문호를 점차 개방하고 있다. 금강산으로 한정했던 민간인의

⁶¹ 『연합뉴스』, 2001년 4월 6일.

⁶² 『연합뉴스』, 2004년 5월 26일.

⁶³ 지난날에는 외국 사람들이 오면 제일 좋고 잘되는 곳만 골라 가면서 보이고 우리 인민들은 그리운 것이 없이 모두 잘 산다고 선전하였습니다. 그러나 우리는 최근에 적들의 대조선 고립 압살책동에서 우리가 완충기를 가져야 하기 때문에 우는 전술로 나가고 있습니다. “김정일의 너무나 솔직한 『육성고백』 전문,” 『월간조선』 (2003. 1), pp. 120-121.

⁶⁴ 『연합뉴스』, 2001년 12월 25일.

관광 범위를 평양으로 확대하고 개성, 백두산, 묘향산 관광도 패키지로 제공하고 있는 것이다. 따라서 김정일 체제는 강성대국을 제시하기 시작한 이래 대외관계의 개선에 주력하면서 대외개방을 통한 국내문제의 해결을 위해 체제개혁에도 적극적인 자세를 견지하고 있다.

〈남북한간의 인적 교류의 연도별 현황〉

| 구분 | '94년 | '95년 | '96년 | '97년 | '98년 | '99년 | '00년 | '01년 | '02년 | '03년 | '04년 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 북한방문 | 12 | 536 | 146 | 1015 | 3317 | 5599 | 7280 | 8551 | 12825 | 15280 | 26213 |
| 남한방문 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 62 | 706 | 191 | 1120 | 1023 | 363 |

출처 : 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제165호(서울 : 통일부 교류협력국, 2005), pp. 6-14

2004년 6월 제11차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 참석한 북한의 최수현 외무성 부상은 “우리는 이미 마련된 생산토대를 최대한 이용하면서 대외무역을 다각적으로 확대발전시키고 합영·합작·투자도입을 통해 앞선 과학기술을 받아들이는 한편 국제경제기구들을 통한 개발협조도 장려해 나가고 있다” 그러나 북한은 여전히 개방정책을 공식화시키지 않고 조용한 개방을 추진하고 있다. 아직도 대외경제정책 전반이 국가독점의 원칙, 자금자족의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 기반을 확충하기 위한 보조적 수단으로 다루는 방식에서 벗어나지 못하고 있다. ‘유무상통’의 원칙하에 ‘외세에 의한 경제적 의존’이 아닌 ‘자발적인 국제적 경제협력’을 통해 외부로부터의 영향력을 최소화하는 데 치중하고 있는 실정이다.⁶⁵ 따라서 북한의 개방정책은 아직까지도 생산력의 증대에 역점을 두는 발전주의국가를 건설하려는 개혁지향적 개방과는 달리 체제수호적 개방의 성격에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 보여진다.

3. 주체식 사회주의의 지속과 변화

김정일 체제의 출범과정에서 강성대국을 지향하는 새로운 국가발전전략을 채택하게 됨에 따라 북한체제에 새로운 변화의 요인이 발생하게 되었다. 김정일 체제는 강성대국을 추진하는 과정에서 주체성과 실리성을 구현하는 위한 방편으로 군

⁶⁵ 허문영, “북한의 대외정책 현황과 전망,” 『북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 18.

사주의와 실용주의를 실행전략으로 선택하였다.

1) 선군정치형 당국가체제로의 이행

김정일 체제가 실용주의적 성격의 강성대국론을 제시하고 대외개방을 적극적으로 추진해 나가는 과정에서 정치적으로는 유훈통치 기간동안 기능저하사태에 직면하고 있었던 당국가체제의 정상화와 사회주의적 지배기반을 강화하는 방향으로 제도변화를 추진하였다.

김정일 체제가 지향하는 강성대국은 자주성의 증대를 목표로 하는 주체의 사회주의 강성대국이다. 김정일 체제가 강성대국의 건설에 적합한 체제구축에 관한 기본적인 윤곽은 1998년 새로 개정된 신헌법을 통해 드러나기 시작하였다. 1998년 김정일 체제가 출범하는 과정에서 새로 개정된 헌법은 ‘김일성헌법’으로 규정되었다.⁶⁶ 신헌법을 통한 가장 의미있는 변화는 김일성 시대의 주체식 사회주의를 구성하고 있는 수령제를 지탱해 왔던 국가주석제를 폐지하고 국방위원장 지배체제로의 변화를 도입하였다는 점이다. 이와 함께 신헌법에서는 전통적인 당적 지배를 관철하기 위한 제도인 당국가체제의 내부를 구성하고 있는 당·정·군 사이의 관계를 변화시키는 법적 조치를 단행하였다. 북한의 최고지도자가 국방위원장의 직책으로 국가를 대표하게 되면서 북한에서는 전반적으로 군의 위상과 역할이 한층 강화될 수 있게 되었다. 그러나 김정일의 국방위원장 지배체제는 군부지배체제라기보다는 당적 지배가 관철되는 ‘당중심의 군중시체제’로 평가되고 있다.⁶⁷

강성대국을 지향하는 새로운 지배체제는 유훈통치 기간동안 김정일에 의해 도입되기 시작한 선군정치의 통치방식을 제도화한 것으로 볼 수 있다.⁶⁸ 선군정치가 제도화됨으로써 김정일의 선군정치는 일시적인 현상으로 그치는 것이 아니라 김

⁶⁶ “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설 사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법이다.” 이종석, 『신북한정치론』 (서울: 동림사, 2005), p. 232.

⁶⁷ 정성장, “김정일체제의 지도이념과 성격,” 한국정치학회 편, 『21세기 남북한과 미국』 (서울: 삼영사, 2001), p. 102.

⁶⁸ 북한에서는 “선군정치는 혁명군대를 단순히 무장한 집단으로만이 아니라 혁명의 기둥, 핵심력량으로 보는 주체적 관점에 기초하여 우선적으로 군대를 강화하고 그에 의거하여 사회주의를 고수하고 혁명과 건설 전반을 밀고 나가는 특이한 정치방식”으로 설명하고 있다. 김동남, “위대한 명도자 김일성동지의 선군정치는 사회주의 경제강국건설의 결정적 담보,” 『경제연구』, 2호(2001), p. 6.

정일 시대의 ‘북한적 현상’으로 기능할 수 있는 기반을 마련할 수 있게 되었다.

김정일 시대에서는 과거의 방대한 당기구를 핵심 근간으로 하는 통치 및 지배체제가 1990년대의 경제난을 거치면서 상당히 약체화되고 기능마비에 빠져 들면서, 북한당국이 그 대응조치로서 구체제의 정치 및 지배질서 유지 및 내부안정을 목적으로 군과 보안기구의 역할을 증대시키는 한편, 통치이데올로기를 상황에 맞게 변형시키고 있는 것이다.⁶⁹

그러나 김정일은 김일성시대의 수령제에 기초한 제도적 절차에 의한 지배보다는 수령 개인의 직할통치(지배)에 기초한 통치방식을 선택하였다. 즉 수령이 당과 국가기관을 통한 제도적 지배가 아니라 자신의 개인적인 권위에 의존하는 통치방식이었다. 이것은 북한의 수령제가 시스템에 의한 제도적 지배방식에서 수령 개인에 의한 지배방식으로 변화되고 있음을 의미하는 것이다.⁷⁰ 수령제를 지탱해 주고 있었던 제도의 변화가 있었지만, 수령제의 핵심적 특징이라 할 수 있는 ‘수령의 유일적 영도체계’의 틀은 계속해서 보존되면서 여전히 북한사회 전반을 지배해 나가는 강력한 힘의 원천으로 작용하고 있다.

김정일의 선군정치는 지배구조뿐만 아니라 어려운 경제사정에도 불구하고 1999년도의 경우 국가예산 총지출액의 14.6%를 국방비에 배정하여 군사강국을 지향하는 군사국가화의 추세를 지속하는 방향으로도 적용되고 있다.⁷¹

또한 선군정치는 단순히 군부정치를 의미하는 것이 아니라 경제건설을 위한 전략적 방법론으로 강조되고 있다.⁷² 선군정치는 선군사상에 기초하여 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제들을 선군의 원리에 기초하여 해결하는 정치방식으로 설명되고 있다.⁷³ 선군정치가 강성대국을 건설하는 가장 핵심적인 방법론으로 규정되고 있다. 『로동신문』에 의하면 “선군원칙이 당의 노선과 정책의 기초”라고 설명해 주고 있다.⁷⁴ 북한에서는 선군정치를 극심한 외부로부터의 도전에도 불구하고 북

⁶⁹ 박형중 외, 『김정일시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 221-222.

⁷⁰ 최완규 외, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제 변화와 정치체제』, p. 161.

⁷¹ 『조선중앙년감 주체89(2000)』 (평양: 조선중앙통신사, 2000), p. 189.

⁷² 조선중앙방송에서는 “지난 시기에는 군대를 단순히 정권을 보위하는 수단으로만 여기면서 창조와 건설과는 인연이 없는 것으로 여겼으나 선군정치에서는 인민군대가 수령의 영도밑에 혁명과 건설의 기수가 되고 돌격대가 되고 있다”는 방송을 내보냈다. 『연합뉴스』, 2001년 12월 8일.

⁷³ 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

⁷⁴ 『로동신문』, 2002년 3월 31일.

한체제가 생존할 수 있었던 가장 핵심적인 기반으로 인식하고 있다.⁷⁵ 따라서 김정일 체제의 출범직후 북한당국에 의해 추진되는 대외개방도 선군정치를 기반으로 삼고 있다는 점에서, 선군정치는 대외개방의 추진을 위한 안정적 기반은 물론이고 경제발전을 추진하는 물리적 장치로서 기능하고 있음을 알 수 있다.

2004년 6월 브라질 상파울로에서 개최된 제11차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 참석한 북한의 최수현 외무성 부상은 “고도의 사회정치적 안정은 경제를 지속적으로 힘있게 발전시켜 나갈 수 있는 근본 추진력이며 확고한 담보”라고 주장하면서 앞으로도 다방면적 경제협조와 교류를 확대 발전시켜 나갈 것이라는 의사를 표명하였다.⁷⁶ 따라서 김정일 시대의 선군정치는 경제강국의 건설을 위한 정치사회적 안정성을 유지하는 데에도 목표를 두고 있음을 보여주고 있다.

김정일 체제가 출범한 이후 북한당국은 강성대국을 추진해 나가는 과정에서도 국가주권을 위협하는 내외의 도전에 강력하게 대응해 나가고 있다. 2001년 1월 미국에서 부시 행정부가 출범한 이후 대북 경수로지원을 중단하고 북한에 대한 공세적 압박정책을 취하자 북한은 ‘핵무기’를 통하여 대응하면서 국가의 정체성을 보존하려고 애를 쓰고 있다. 아울러 북한은 대미관계의 개선에 역점을 두고 있으면서도 미국의 인권문제 제기, 김정일 체제에 대한 부정적 평가 등을 북한의 주권을 위협하는 문제로 인식하고 강경한 대미투쟁공세를 전개하고 있다. 북한은 대외개방과 세계화를 통한 국가발전을 추진하는 과정에서 제기되는 자신들의 국가성과 주권을 보존하는 문제에 대해서는 매우 단호한 입장으로 대응해 나가고 있다.

2) 실리형 계획경제체제로의 이행

김정일 체제가 지향하는 강성대국의 건설과정에서 가장 당면한 과제는 경제강국을 건설하는 것이었다. 김정일 체제에서는 경제강국이 국력이나 경제력으로 대변되는 경제적 역량을 강화하는 것으로서 “현 시기 경제발전에서 가장 중요하게 나서는 것은 최대의 실리를 보장하는 문제”라고 주장하면서 실리를 모든 경제활동에서 가장 우선되어야 할 준칙으로 강조하였다.⁷⁷

우선 김정일 체제는 경제강국의 건설을 위한 실리위주의 경제활동을 추진하기

⁷⁵ 2002년 북한당국은 선군정치가 시작된 지난 1995년 이후 북한의 군인들이 안변청년발전소 제1단계 건설을 비롯하여 6천여개의 공업시설과 1,500여개의 문화시설 등 모두 4만 개에 달하는 각종 시설물을 완성하였다고 주장하였다. 『연합뉴스』, 2002년 5월 5일.

⁷⁶ 『중앙일보』, 2004년 6월 23일.

⁷⁷ 『로동신문』, 2002년 3월 18일.

위하여 계획경제체제의 제도적 기반을 견고하게 구축하는 것으로부터 시작하였다. 김정일 체제는 강성대국의 건설을 제시하는 과정에서 역시 헌법개정을 통하여 새로운 경제체제의 도입을 추진하였다. 가장 커다란 변화는 당·정의 분리를 통해 새롭게 규정된 내각에게 경제발전을 주도해 나갈 수 있는 전문성과 자율성을 행사할 수 있도록 권한을 강화시켜 주었다. 즉 내각에게 경제문제에 대해 자율성과 전문성을 갖추고 경제활동을 추진해 나갈 수 있는 제도적 기반을 마련해 주었다.

강성대국을 지향하는 새로운 ‘경제내각’을 위하여 인적 구성도 전문 경제관료들이 대거 충원되었다. 기회가 있을 때마다 주요 경제부처에 실물경제에 대한 실무에 능통하고 신사고를 겸비한 인물들을 적극 충원하였다. 2003년 제11기 최고인민회의의 대의원 선거를 통해 선출된 대의원들 가운데 55세 이하의 인물이 52.3%를 차지한 가운데 전문기술 인력들이 89.1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.⁷⁸

경제관련 조항들도 대폭 수정하여 생산수단의 소유주체 및 개인소유의 확대, 경제관리에서의 독립채산제의 명문화 및 수익성의 적용, 대외무역에서의 국가감독권의 폐지 및 특수경제지대의 장려, 주민들의 거주여행의 자유 등을 부여하는 조치를 단행하였다. 국가협동단체의 소유대상을 축소하고 주민들이 가축·농기구·주택·자동차·어선 등을 합법적으로 소유할 수 있는 길을 터주고 텃밭생산물 소유범위도 확대하는가 하면 원가·가격·수익성 같은 자본주의적 요소를 곳곳에 반영함으로써 개인소유의 범위를 확대하는 소유제도의 변화를 추진하였다.

1998년에는 무역법의 제정을 통해 대외무역을 체계화한 데 이어 헌법개정을 통해서도 그 동안 국가에 의해 독점되어 왔던 대외무역을 일반 사회협동단체들에게도 허용하는 조치를 취하였다. 이와 함께 1998년에는 대외경제위원회를 한층 강화된 무역성으로 격상시키는 한편, 1999년에는 무역확대와 외국자본의 유치를 위해 14개의 외국인 투자와 관련된 법과 규정을 개정하였다.

그러나 1999년에는 인민경제계획법을 제정하면서 1990년대 경제난으로 인해 와해된 중앙집권 경제관리체제를 다시 강화하였다. 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 “국가의 중앙집권적 통일적 지도를 떠난 사회주의 계획경제란 있을 수 없다”면서 “이 법은 경제를 국가가 통일적으로 장악하고 유일적인 계획에 따라 관리 운영할 데 대한 정책적 입장을 규제하고 있다”고 주장하였다.⁷⁹ 인민경제계획

⁷⁸ 『연합뉴스』, 2004년 5월 2일.

⁷⁹ 『연합뉴스』, 1999년 4월 14일, p. A2.

법은 계획의 일원화, 세부화 방침을 법제화하여 중앙기관의 경제통제 강화를 목적으로 제정되었다. 북한에서는 “사회주의건설과정에서 일시적인 난관이 있다고 해서 국가의 통일적 지도를 포기하면 지방분권화, 자유화가 조장되어 나라의 경제를 파멸에로 몰아간다”고 보고 있다.⁸⁰ 양형섭은 “우리 당은 경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않으며 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것이다”라는 점을 분명히 밝혔다.⁸¹ 『로동신문』에서도 ‘사회주의 경제건설과 경제관리 개선’이라는 제목의 논설을 통해 “내각이 경제사업에 대한 조직, 집행자적 기능과 역할을 높여 경제를 통일적으로 장악·지도하며 모든 경제기관과 공장·기업소가 내각의 통일적 지도 밑에 경제관리를 해 나가도록 해야 한다”고 강조했다.⁸² 이와 같이 김정일 체제의 출범이후 북한에서는 전통적 체제를 복원함으로써 중앙의 지방과 하부에 대한 장악력과 통제를 높여, 지방과 하부를 보다 효율적으로 중앙의 뜻에서 동원하는 차원의 기본전략을 추구하고 있다.⁸³ 실리추구를 위한 경제활동을 추진하는 과정에서도 “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본담보”로 보고 있는 것이다.⁸⁴ 이것은 실리추구를 위한 대외개방을 추진하는 과정에서도 국가에 의한 계획적 지도가 보장되어야 한다는 입장이다.

한편 김정일 체제는 비사회주의적 시장경제와의 상호의존을 통해 경제적 실리를 추구하는 방법을 전략적인 대안으로 선택하였다. 이러한 구상은 한편으로 대외개방을 확대하여 국제적인 상호의존을 증대시켜 나가는 동시에 내부적으로는 유훈통치기간 동안 아래로부터 생성하여 계획경제를 잠식해 왔던 시장경제를 공식화시키는 방향으로 추진되었다.

이와 같이 시장경제를 활용하면서 경제난을 해결하려는 북한지도부의 전략적 선택은 김정일의 인식에 바탕을 두고 있었다. 김정일은 사회주의의 우월성에 대해서는 확고한 입장을 견지하고 있으면서도 부분적으로는 자본주의에 비해 많은 문제점을 안고 있는 것으로 인식하고 있었다.

⁸⁰ 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본담보” 『경제연구』, 1999년 3월호, p. 11.

⁸¹ 『연합뉴스』, 1999년 4월 14일, p. A2.

⁸² 『로동신문』, 2005년 1월 23일.

⁸³ 박형중, 『북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태』, p. 67.

⁸⁴ 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본담보,” p. 9; 최영옥, “경제사업에 대한 국가의 중앙집권적통일적지도를 강화하는 것은 강성대국건설의 중요한 요구,” 『경제연구』, 4호 (2000), pp. 5-7.

지금 우리는 사람중심의 사회주의 사회로서 사람들에게 편의를 도모한다고 선전을 많이 하고 있지만, 실지 우리 경제법칙은 그렇지 못합니다. 자본주의사회에서는 고객들을 쟁취하느라 별의별 수단과 방법을 다 동원하는데 사회주의 사회는 영 랭정하고 무정합니다. 지금 우리나라에서는 상품을 사로 온 사람들에게 봉사를 잘해 줄 대신에 오히려 안 사겠으면 그만두라는 식으로 랭대하고 있습니다.⁸⁵

더 나아가 북한당국의 경제적 실리추구를 위한 적극적 자세는 그 동안 아래로부터 비공식적 차원에서 생성된 지하경제를 제도권으로 편입하여 안정적으로 관리해 나가는 방법을 도입하는 단계로 진전되었다. 김정일 체제가 출범한 이후 신헌법체제와 인민경제계획법을 배경으로 작동되어 왔던 계획경제는 2002년 7월 1일 북한당국에 의해 발표된 소위 '7·1 경제관리개선조치'를 통해 혁명적인 변화를 맞이하게 되었다.

북한당국이 발표한 7·1조치의 의의는 한마디로 주체형의 계획경제에 시장경제가 합법적으로 활동할 수 있는 공간을 개방하였다는 점에 있었다. 이것은 이전의 경제정책에 비하면 획기적인 조치로서 체제의 근간을 변화시키려는 시도였다.⁸⁶ 7·1조치는 북한당국이 계획체제의 한계를 솔직하게 시인하고 자본주의적 요소를 도입한 새로운 경제관리체제를 통해 경제위기를 돌파해 보자는 것이었다.

7·1조치는 그 동안 불법적 형태로 존재하여 왔던 암시장을 합법화시켜 주는 결과를 초래하였다. 김일성의 사망이후 경제위기의 누적과정에서 아래로부터 진행되어 왔던 비공식적인 변화의 흐름을 제도권에서 수용하여 합법화시켜 주었다는 의의를 지니고 있었다. 이에 따라 7월조치는 국가와 사회의 관계가 변했다는 것을 공식적으로 부분 인정하는 것으로 볼 수 있다는 것이다.⁸⁷ 7월조치는 1990년대 변화의 결과로 발생한, 권력 중앙-기업, 중앙정부-지방정부, 국가-개인 등의 세력관계, 그리고 당-국가 대 경제 및 사회와의 관계변화를 다양하게 반영하고 있다는 것이다.⁸⁸ 이에 따라 7·1조치는 북한지도부의 의지와 상관없이 북한도 변화될 수 있음을 보여주고 있다.⁸⁹

결국 7·1조치는 북한사회주의에서 위와 아래 모두에서 친시장적인 공간에 기

⁸⁵ “김정일의 너무나도 솔직한 「육성고백」 전문,” p. 106.

⁸⁶ 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, p. 2.

⁸⁷ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, pp. 204-205

⁸⁸ 2001년도의 경우 북한당국의 공식적인 배급체제가 제대로 가동되지 않으면서 식량 및 생활필수품 등의 농민시장 의존도가 50%를 넘는 것으로 추정되기도 하였다. 『연합뉴스』, 2001년 12월 25일.

⁸⁹ 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, p. 5.

초한 경제활동의 주체들이 합법적으로 경제행위를 할 수 있는 제도적 기반을 마련해 주었다는 점에서 대단히 중요한 개혁조치의 성격을 띠고 있었다. 재일본 조선인총연합회 기관지인 조선신보의 2003년 12월호에 의하면 “평양시 각 구역에는 농민시장이라 불린 장마당이 대체로 하나씩 운영돼 왔는데 지금은 시장의 수가 38개로 늘어났다”고 전하면서 “가까운 시일 안으로 42개로 확대될 예정”이라고 보도하였다.⁹⁰ 이에 따라 북한 전역에 걸쳐 계획경제와 시장경제가 합법적으로 공존하는 상황이 연출되었다. 이것은 북한에서 사회경제적 다원성/다양성이 생성될 수 있는 기반이 형성되었다는 것을 의미한다.

북한당국의 전향적인 7·1조치 발표이후 대외개방도 크게 확대되었다. 북한당국은 외자도입에 따른 우려에도 불구하고 신의주 특별행정구, 금강산 관광지구(2003. 10. 23), 개성공업지구(2003. 11. 3) 등으로 이어지는 특구전략을 점차 확대하고 있다. 이에 따라 북한에는 4각 개방벨트체제가 구축되었다. 북한의 특구전략은 일반적인 사회주의 경제체제와 북한 특유의 폐쇄경제체제의 한계를 인식하고, 그 동안의 ‘외연적 경제성장’ 전략에서 벗어나 ‘외자유치를 통한 경제회복’ 전략으로서의 새로운 정책전환이라는 의미를 갖고 있다.⁹¹

이러한 변화의 흐름은 북한체제에서 선개방 - 후개혁이라는 단계적인 접근방식에 기초한 발전모델이 계속해서 순환되고 있는 것을 보여주고 있다. 2004년에 북한에서 발간된 법전에 수록된 112개의 법률 중 경제관련 법이 절반에 가깝게 차지하고 있으며, 이들 중 대다수는 1999년을 전후로 제정 또는 개정되었다는 점에서 개혁·개방의 제도적 기반을 확충하려는 북한당국의 강력한 의지를 엿볼 수 있다.⁹²

이에 따라 국내에서는 7·1조치를 전후로 하여 북한사회주의가 실리사회주의로 변모되고 있다는 평가를 하고 있다. 일부에서는 실리사회주의란 시장사회주의⁹³에 대한 북한식 표현법으로 주장되고 있다.⁹⁴ 김일성종합대학 경제학부의 림병호 교수는 “사회주의 원칙을 지키면서 현대적 기술로 장비된 실질적으로 인민이 덕을

⁹⁰ 『중앙일보』, 2003년 12월 29에서 재인용.

⁹¹ 홍순직, “북한의 개혁·개방정책과 남북경협,” 『통일경제』 (2003 봄), p. 68.

⁹² 『중앙일보』, 2005년 1월 16일.

⁹³ 2002년 11월 평양에서 열린 남북경제협력추진위원회에서 최영건 내각건설경제공업성 부상은 처음으로 시장과 사회주의의 결합을 의미하는 ‘시장사회주의’란 용어를 사용했다고 한다. 『중앙일보』, 2003년 12월 30일.

⁹⁴ 서재진, 『7·1조치이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, p. 6.

보는 경제를 건설하는 것”이라고 실리사회주의의 개념을 정의했다.⁹⁵

그러나 실리사회주의는 기존의 ‘우리식 사회주의’를 대체하는 새로운 유형의 사회주의를 지칭하는 개념으로 이해하는 것은 무리이다. 실리를 추구하는데 용이한 사회주의적 대응양식 정도로 이해하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 즉 기존의 주체식 사회주의를 경제적 실리를 추구하기 위한 방편으로 실용주의적으로 재편하려는 데 목표를 두고 있는 것으로 보여진다. 다음의 글은 실리추구에 기초한 강성대국의 건설이 북한의 비효율적인 경제구조를 재편하는 데에도 목표를 두고 추진되고 있음을 보여주고 있다.

중앙공업이나 지방공업이나 할 것 없이 이 실리를 따져 가면서 대담하게 공업구조를 재편해야 하며 필요없는 것은 버리고 새것은 창설하며 불합리한 것은 재편성해야 한다는 주장이다.⁹⁶

북한당국이 경제사업에서 실리를 보장하는 것은 경제적 효과성을 높이려는데 목적을 두고 있다. 따라서 1980년대 이후 새롭게 변모되고 있는 경제관리 시스템에 있어서 분권화 원리의 도입을 확대하고 물질적 동기부여가 증대되고 있기는 하지만 아직은 자본주의 시장경제체제로 전환될 수 있는 내적 기반이 전혀 이루어지지 못하고 있다. 대외경제부분은 경제개방을 통해 부분적인 통합이 이루어지고 있지만 국내경제는 시장경제와의 통합이 이루어지지 못한 채 이념적 계획경제의 테두리에 머물러 있다. 북한은 대외개방을 통하여 시장경제의 역동적인 생산력의 증대효과를 기대하고 있지만 체제안정에 저해되지 않는 범주 내에서 시장증대적 계획과 시장억압적 계획이라는 두 가지 방식⁹⁷을 통하여 경제에 대한 국가의 광범위한 개입과 통제를 유지하고 있다. 북한경제를 여전히 통제의 대상으로 바라보고 있다.⁹⁸

아직도 북한경제는 시장경제와의 상호의존을 통하여 경제적 통합도 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라 무역을 통한 대외의존도에 있어서도 대단히 낮은 수준을

⁹⁵ 『조선신보』, 2002년 11월 12일.

⁹⁶ 김재호, 『김정일 강성대국건설전략』, p. 109.

⁹⁷ 이러한 두 가지 방식의 계획에 대해서는 Chalmers Johnson, “Political Institutions and Economic Performance: A Comparative Analysis of the Government-Business Relations in Japan, South Korea, and Taiwan,” Frederick Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 141.

⁹⁸ 김소영, “원에 의한 은행통제를 강화하는 것은 우리 당의 주체의 강성대국건설구상을 성과적으로 실현하기 위한 중요담보,” 『경제연구』, 제4호 (1999), pp. 36-38.

유지하고 있다. 북한경제에서 대외무역이 차지하는 비중이 10% 내외에 머물고 있기 때문에 시장경제의 동향이나 외부로부터의 영향력이 침투되기 어려운 실정이다. 따라서 북한에서는 대외개방의 경제적 효과를 기대해 볼 수 있는 여건과 환경을 조성하는 단계이지 정치사회적인 부문으로 확대 파급되면서 체제변동의 효과를 기대해 볼 수 있는 단계에는 미치지 못하고 있다.

결국 북한이 대외개방을 통해 국제사회의 일원으로 참여한다는 것은 자유민주주의나 시장경제로의 체제전환을 한다는 의미가 아니라 경제적 실리추구를 위한 부차적인 수단으로 개방을 추진하고 있는 것으로 보여진다.

V. 결론: 체제변동의 한계

북한은 전통적으로 주체성을 중시하면서 내재적 변화의 잠재력이 가장 낮은 체제 중의 하나였다. 벌써 김정일 시대가 10년을 지나가고 있다. 김정일은 김일성의 사망과 함께 김일성 시대의 주체사회주의를 유산으로 물려받았다. 김정일 시대의 10년 동안 북한에서는 김일성 생전 동안 구축한 주체식 사회주의체제의 원형이 침식되고 복구를 시도하려는 양상으로 점철되어 왔다. 따라서 김정일 시대의 10년 동안 북한에서는 많은 변화가 동반되어 왔다.

본 연구는 이와 같이 김정일 시대의 10년 동안 북한의 변화상을 대외개방을 중심으로 분석해 보고자 하였다. 즉 김정일 시대의 변화의 흐름에 대외개방이 어떠한 영향을 미쳐 왔는지를 경험적으로 분석해 보고자 하였다.

우선 김일성의 사후부터 오늘날까지의 김정일 시대는 대내외로부터 체제의 존립을 위협하는 요인들이 동시에 분출하는 총체적 위기의 상황이 계속되고 있다. 특히 김정일 시대의 북한적 위기는 그 동안의 주체식 사회주의 하에서 누적되어 왔던 체제적 위기의 성격을 띠고 있었다는 점에서 대외개방을 통한 문제해결은 불가피한 선택이었다.

그러나 김정일을 비롯한 북한지도부에게 대외개방은 문제해결의 대안이 아니라 체제위기를 더욱 가중시키는 부정적인 경계의 대상으로 인식되고 있었다. 김정일 시대에서도 외부로부터의 안보위협에 직면하고 있었기 때문에 대외개방은 안보불안을 더욱 가중시킬 우려가 있는 것으로 인식되고 있다. 따라서 김정일 시대에서도 북한지도부는 북한체제의 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 대외개방을 추

진하려는 신중한 자세를 견지해 오고 있다.

김정일 시대의 북한에서는 김일성의 자주적 개방론이 계속해서 강조되는 가운데에서도 점차적으로 개방화의 수준을 꾸준하게 진전시켜 오고 있다. 이제는 정치·군사 등 일부 안보에 직결되는 분야를 제외한 나머지 모든 분야에서 국제적인 교류협력을 통한 상호의존이 활발하게 추진되고 있는 실정이다.

그러나 북한체제는 국제적인 상호의존론자들이 주장하는 것처럼 대외개방에 순응하거나 부합되는 방향으로 일반적으로 변화되어 왔다기보다는 생존력을 증대시키기 위한 도구적인 수단으로 활용하는 수준에 머무르고 있는 것으로 보여진다. 김정일 체제가 대외개방을 확대해 나가는 과정에서 선군정치를 강조하고 계획경제의 복구를 시도하려는 노력은 여전히 체제수호적 차원에서 개방정책을 추진하고 있음을 분명하게 보여주고 있는 것이라고 할 수 있다. 북한에서도 경제위기에 따른 대외개방의 확대와 시장의 영역이 확대되는 추세로 전개되고 있지만 여전히 북한체제는 국내문제에 대한 외부의 개입이나 간섭 및 체제비판적인 도전에 강력한 저항을 보이고 있으며, 국내부문에 대한 당과 국가에 통제력도 여전히 견고하게 유지되고 있다. 이것은 중국과 마찬가지로 북한에서도 대외개방과 대외의존도가 증대된다고 해서 반드시 국가의 자주성과 자율성 및 능력의 저하에 직면하는 것은 아니라는 것을 실증적으로 보여주고 있다.

대외개방과 상호의존 및 세계화는 자기정체성의 견고성을 완화하면서 추진되어야 하는데 외부세계에 대한 의식적인 저항을 담고 있는 주체화의 담론에서 벗어나지 못하고 있다. 남북한 간에는 상호의존이 심화되는 과정에서도 남한에 대해 자신의 '정체성'을 보존하려는 노력은 조금도 흔들리지 않고 있다. 이것은 아직 북한에게서 세계화의 전제인 주권국가의 탈주권화의 논리를 적용하기 어렵다는 것을 의미한다.⁹⁹

이러한 점에서 국내의 일부 북한전문가들 사이에서는 북한체제가 주체사회주의에서 실리사회주의로 변화되고 있다는 주장을 제기하고 있지만, 이러한 주장은 일반인들의 혼란을 유발할 수 있는 적절치 못한 표현이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 김정일의 집권이후에 진행되고 있는 일련의 변화는 김일성 시대의 주체사회주의를 새로운 환경에 맞게 재편하는 과정으로 보는 것이 타당할 것이라는 의견을 제시하고자 한다. 아직까지는 김정일 시대의 이데올로기·제도·정책

⁹⁹ 송두율, 『21세기와 대화: 발상의 전환을 위한 20가지 테마』 (서울: 한겨레신문사, 1998), p. 68.

적 차원에서 이루어지고 있는 여러 가지 변화의 흐름들은 여전히 주체사회주의의 틀 내에서 움직여지고 있다고 보여진다. 따라서 김정일 시대 10년 동안의 변화는 김일성시대의 주체사회주의의 지속을 근간으로 하여 새로운 시대적 상황에 맞게 생존과 번영을 추구하려는 과정에서 동반되고 있는 현상으로 볼 수 있다는 것이 본 연구의 결론이다.