

Online Series

2015. 4. 17. | CO 15-08

북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의 결과 평가

김석진(북한연구실장)

북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의가 4월 9일에 열렸다. 이번 회의에서는 주로 경제정책과 국가예산에 대한 보고와 토론이 진행되었으며, 조직·인사나 법률·제도상의 중요한 결정은 없었다. 김정은 국방위원회 제1위원장이 참석하지 않은 것도 이번 회의가 다소 중요성이 떨어지는 회의였기 때문으로 보인다.

하지만 집권 4년차인 김정은 정권의 경제정책 방향을 보여주고 있다는 점에서 이번 회의의 의미는 결코 작지 않다. 북한정권은 대체로 정치적 억압과 통제를 통해 권력을 유지해 왔지만, 장기적 생존과 통치력 확대를 위해서는 경제적 기반 강화도 필요하기 때문이다. 이번 회의의 논의 내용¹⁾을 보면, 북한당국이 최근 중점 시행하고 있는 경제사업이 무엇인지, 이런 노력이 과연 얼마나 결실을 거둘 수 있을지 어느 정도 짐작해 볼 수 있다.

식량 문제 대책과 농업개혁 전망

이번 회의에서 박봉주 총리는 “농산과 축산, 수산을 3대 축으로 하여 인민들의 먹는 문제를 해결하고 전력생산을 추켜세우며 금속공업의 주체화를 실현하는

1) 이번 회의에서 진행된 보고와 토론은 『로동신문』 2015년 4월 10일 자에 상세하게 보도되었다. 회의 내용에 대한 이하의 인용에서는 각주를 생략한다.

것”이 올해의 중심 과업이라고 보고하였다. 다시 말해 식량문제 및 전력문제 해결과 자립적 중공업 재건이 당면한 주요 과업이라는 것인데, 이런 방침은 올해 김정은의 신년사에서 거론된 내용과도 대동소이하다.

첫 번째 과업인 ‘먹는 문제’ 해결을 위해 북한당국은 어떤 정책을 실시하고 있을까? 박봉주 총리가 보고한 대책은 과학농법, 물 확보와 물 절약, 영농물자 보장, 축산기지 운영, 과학적 어로방법 등 대체로 기술적인 내용으로 구성되어 있다. 그러나 기술적 방안은 상당한 비용을 수반하며 기술적 실패 가능성도 있기 때문에 그 자체만으로는 충분한 대책이 되지 못한다. 예를 들어 축산 문제에 관한 올해 1월의 담화에서 김정은 위원장은 “일군들이 축산기지를 꾸려놓는 것으로 그치고 정상운영 대책을 바로 세우지 않아 주저앉은 단위들이 적지 않다”고 지적하였다.²⁾ 농업생산의 양과 질을 한 차원 높은 수준으로 올려놓으려면, 단지 기술적 대책만이 아니라 농민의 영농의욕을 고양할 관리방법 개혁까지 함께 실시할 필요가 있다. 이 점에서 최근 몇 년 사이에 추진되고 있다고 알려진 농업관리방법 개혁 동향이 중요하다.³⁾

이에 대해서는 북한 농업성 리용구 국장이 지난 1월 조총련 기관지 조선신보와의 인터뷰에서 “우리식의 농업경제관리방법인 분조관리제, 그 안에서 진행되는 포전담당 책임제의 우월성과 생활력을 더욱 높이 발양시켜” 나갈 것이라고 밝힌 바 있다.⁴⁾ 포전 담당책임제란 협동농장의 기본 생산단위인 분조별로 일정한 경지(‘포전’)를 배정하여 책임지고 농사를 짓도록 하는 제도이다. 이번 최고인민회의에서도 황해남도를 대표한 김진국 대의원이 “포전담당책임제를 구체적인 실정에 맞게 실시하여 농업근로자들이 포전의 주인, 생산의 주인으로서의 책임과 역할을 다해나가도록” 하겠다고 보고하였다. 또 최고인민회의 이틀 전인 4월 7일 자 노동신문에는 선천군 석화협동농장의 경험을 소개한 흥미로운 기사가 실렸다.⁵⁾ 이 기사에 의하면, 석화협동농장에서는 모든 농장원 세대의 의견과 요구를 반영하여 포전담당책임제 시행세칙을 마련하였으며, 그 결과 “분조들을 한 집안 식구들이

2) 『로동신문』, 2015년 1월 30일.

3) 김정은 집권 이후 농업개혁 조치에 대해 더 상세한 내용은 김영훈, “북한 농업 평가와 2015년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2015년 1월호 참조.

4) “과학기술과 경제관리 틀어쥐고 알곡증산,” 『조선신보』, 2015년 1월 23일.

5) “마지막 한사람, 한평, 한포기까지,” 『로동신문』, 2015년 4월 7일.

함께 일하는 것을 위주로 재구성”하였다고 한다. 이처럼 개별 협동농장이 정책 집행상의 자율권을 가지고 실질적인 가족농 제도를 운영할 수 있다면, 농업개혁은 상당히 큰 의미를 가질 수도 있다.

포전담당책임제가 의미 있는 성과를 낼 수 있으려면, 생산된 농산물의 분배, 즉 농산물의 국가 수매가 과거에 비해 농민에게 유리한 방식으로 이루어져야 한다. 조선신보에서도 “내각의 해당 부문들에서는 … 농민들의 이해관계를 옹계 타산하여 알곡 의무수매과제를 합리적으로 정하는” 데 관심을 돌리고 있다고 보도하여 이 문제의 중요성을 지적하고 있다.⁶⁾ 농민에게 유리하게 수매정책을 변경할 경우 생산의욕은 고취할 수 있지만, 적어도 단기적으로는 당국이 통제할 수 있는 식량의 양이 줄어들 수도 있기 때문에 이 문제를 합리적으로 푸는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 게다가 일반 농민 입장에서는 증산이 이루어졌을 경우 당국이 약속한 대로 농민에게 유리한 분배를 실시해줄지 여부를 확신하기가 쉽지 않다. 이런 문제를 고려할 때, 북한당국이 추진하는 농업·식량 정책과 농업관리 방법 개혁이 단기간 내에 큰 성과를 낼 수 있을지 여부는 불투명하다.

하지만 최근 북한당국이 ‘먹는 문제’ 해결 과제를 특별히 강조하고 농민의 생산의욕 고취 필요성을 인정하고 있는 것은 긍정적인 신호라고 할 수 있다. 특히 1990년대 식량난 이후 협동농장 단위의 공동영농 외에 텃밭, 땀밭, 다락밭 등 각종 사경지에서 개인농사가 광범위하게 행해지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 협동농장에게 자율권을 주고 농민의 생산의욕을 고취하는 개혁적 농업·식량 정책이 협동농장 단위의 농사뿐만 아니라 사경지에서의 개인농사를 촉진하여 상당한 생산 증대 효과를 발휘할 가능성이 있다. 개인농사로 지은 농산물은 대부분 농민 개인이 가질 수 있으므로 개인농사의 장려는 생산의욕 고취 효과가 크기 때문이다. 김정은도 올해 1월의 담화에서 “농촌세대들의 개인축산을 장려하여야 합니다. … 농촌세대들에서 돼지와 염소, 토끼, 닭을 비롯한 집짐승들을 많이 길러 수입을 늘이며 생활을 보다 윤택하게 꾸려나가도록 하여야 합니다”⁷⁾ 라고 발언하였는데, 이는 분명 개인농사를 촉진·장려하는 방향을 가리키고 있다.

6) “불리한 기후조건에서도 농민들이 분발,” 『조선신보』, 2015년 1월 23일.

7) 『로동신문』, 2015년 1월 30일.

전통적 국영산업 재건 정책의 한계

박봉주 총리가 강조한 올해의 두 번째 및 세 번째 중심과업, 즉 전력생산 증대와 금속공업 주체화는 북한당국이 전통적 사회주의 시대의 산업정책, 즉 자립경제 노선을, 적어도 부분적으로는, 여전히 붙들고 있음을 보여주고 있다. 자립경제 노선은 비효율적이고 낭비적이며 불안정한 국영산업의 유지로 이어질 가능성이 높다.

먼저 전력생산 증대를 위한 주된 대책으로는 여러 개의 수력발전소 건설이 추진되고 있다. 박봉주 총리는 “청천강 계단식 발전소, 백두산 선군청년 발전소, 례성강 발전소, 어랑천 발전소를 비롯하여 … 수력발전소 건설을 짧은 기간 안에 완공”하겠다고 보고하였다. 이 가운데 가장 주목할 만한 것은 청천강 계단식 발전소인데, 이는 2012년 4월에 완공된 희천 발전소 1, 2호에 뒤이어 청천강에서 2013년 1월에 착공된 10개의 중소형 발전소를 가리킨다.⁸⁾ 이들 발전소는 올해 10월에 완공될 예정이며, 여기서 생산되는 전기는 모두 평양으로 송전되어 평양의 전력문제를 푸는 데 이바지할 것이라고 한다. 하지만 청천강 계단식 발전소 10개의 출력은 모두 합해도 12만 KW밖에 되지 않으며, 이 정도 규모로는 전력문제를 푸는 데 크게 기여하기 어려울 것으로 보인다. 더욱이 수력의 불안정한 발전능력을 고려할 때, 안정적인 전력생산을 위해서는 화력발전소의 생산 증대, 그리고 이를 위한 석탄생산 증대가 필수적이다. 박봉주 총리도 “화력발전소들과 탄광들에 필요한 설비, 자재들을 최우선 보장하기 위한 결정적 대책을” 세우겠다고 발언하였다.

북한의 석탄생산은 그 동안 상당히 증가했을 것으로 추측된다. 2000년대 중반 이후 석탄 국제가격 상승과 중국의 수요 증대 덕분에 북한 탄광의 채산성은 크게 높아졌으며, 이에 따라 여러 탄광에 대한 중국기업의 투자 및 북한 내부 투자가 크게 증가하여 석탄생산 능력이 크게 확충된 것으로 보인다. 박봉주 총리도 지난해의 주요 성과로 석탄공업 부문의 28% 생산 증대를 언급하였다. 그러나 최근 중국경제의 성장 둔화와 석탄 수요 정체 및 국제 석탄가격 하락 추세를 고려할 때, 북한 석탄 부문의 투자 및 생산 증가 추세가 앞으로도 계속되기는 어려워 보인다. 대중국 수출 부진으로 줄어든 수출물량이 국내용으로 전환될 가능성도 있지만, 반대로 단가 하락을 보충하기 위해 오히려 수출물량을 늘려야 할

8) “청천강반에 부는 비약의 불바람,” 『조선신보』, 2014년 12월 15일.

필요성도 있기 때문에 국내 공급량 확대가 얼마나 가능할지는 미지수이다. 또한 연료 공급 증대만으로는 한계가 있으며, 발전설비와 송배전 설비의 현대화, 신규 화력발전소의 건설 등 더욱 근본적인 대책이 필요하다. 그러나 북한은 현대적 발전설비 제작기술을 가지고 있지 않아 대규모 설비 수입이 필요하며, 여기에 들어가는 비용 부담이 너무 커서 발전능력 확대는 달성하기 쉽지 않은 과제이다.

세 번째 중심 과업으로 제시된 ‘금속공업의 주체화’란 박봉주 총리의 보고에 의하면, “고온공기연소 기술을 비롯하여 중유를 쓰지 않는 기술을 적극 받아들이는 것”을 의미한다. 즉 수입이 불가피한 석유 대신에 자체 생산이 가능한 무연탄을 우선 사용하겠다는 뜻이다. 북한의 천리마제강연합기업소는 2013년 2월에 “무연탄 가스화에 의한 고온공기연소 공정” 도입공사를 마무리한 바 있다.⁹⁾ 과거에는 중유나 전기를 이용하여 용광로를 가열하였으나 고온공기연소 기술을 도입한 결과 무연탄을 이용해 용광로를 가열할 수 있게 되었다고 한다. 이로 미루어 보아 올해 금속공업의 주체화가 중심과업이라는 것은 무연탄을 원료로 이용하는 철강 생산 공정을 확대 도입하겠다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 수입 원료·연료보다 국산 원료·연료를 우선 사용하는 정책은 금속공업뿐만 아니라 다른 여러 부문에도 공통적으로 적용된다. 경공업 부문에서 “경공업 원료·자재의 국산화를 적극 추진”하고 화학공업 부문에서 “주체비료, 주체섬유 생산기지들의 생산을 정상화”한다는 것도 같은 맥락의 정책으로 볼 수 있다.

이처럼 북한당국이 여전히 자립경제 노선을 고수하는 것은 한편으로는 중국을 포함한 주변 강대국들에 대한 의존도를 되도록 낮추려는 의도 때문이지만, 다른 한편으로는 수출산업을 발전시키지 못해 외화 획득 능력이 부족하다는 점 때문이기도 하다. 자립경제 노선에 의한 전통적 산업화 정책은 북한 사회주의 경제의 침체와 위기를 가져온 근본적 원인 중 하나이다.¹⁰⁾ 북한식의 비효율적 자력갱생형 산업을 재건하는 것보다 훨씬 나은 방향은 한국과 중국 등 동아시아 고성장 국가들의 경우처럼 노동집약적 수출산업부터 먼저 발전시키고, 여기서 벌어들인 외화로 현대적 설비와 기술을 도입하여 점진적으로 산업구조를 고도화하는 것이다. 이러한 근본적 산업구조의 전환을 위해서는 적극적인 대외개방 정책이 필요하지만, 불행하게도 핵 개발을 비롯한 북한의 대외·대남 대결 노선은 개방정책의

9) 『로동신문』, 2013년 2월 26일.

10) 북한 사회주의 경제체제의 역사적 평가에 대해서는 김석진, “해방 이후 북한 경제체제와 경제실적 종합 평가,” 『수은 북한경제』 2015년 봄호 참조.

실시를 결정적으로 방해한다.

최근 북한당국이 의욕적으로 추진하고 있는 경제특구·개발구 개발이 부진한 근본적 이유도 바로 여기에 있다. 이번 최고인민회의에서도 경제특구·개발구에 대해서는 아무런 보고와 토론이 이루어지지 않아 개발 실적이 부진하고 앞으로의 전망도 밝지 않음을 시사하고 있다. 물론 대외·대남관계가 나쁜 가운데서도 중국과 러시아 기업이 투자할 가능성은 남아 있으므로, 북한당국의 경제특구·개발구 정책은 계속 추진될 것이다. 하지만 북한경제의 획기적 발전을 가져올 만큼 빠른 속도의 개발이 이루어지기는 어려울 것으로 판단된다.

최근 비상한 주목을 끌고 있는 공업부문 관리방법 개혁 문제는 이번 회의에서는 전혀 논의되지 않았다. 박봉주 총리의 보고뿐만 아니라 순천지구청년탄광연합기업소, 상원세멘트연합기업소, 송도원종합식료공장 등 개별 기업을 대표한 대의원들의 토론에서도 관리방법 개혁 문제는 거론되지 않았으며, 단지 생산계획을 완수하겠다는 다짐만 되풀이되었다. 올해 2월 조총련계 재일 학자인 박재훈 교수(조선대학교 경영학부 부학부장)는 2011년 말부터 ‘우리식 경제관리방법’을 확립하기 위한 사업이 추진되었고 2013년 8월 15일에 ‘사회주의기업책임관리제’가 도입되었다고 소개한 바 있다.¹¹⁾ 2014년에는 김정은 위원장의 ‘5·30 담화’를 계기로 개혁이 전면 실시 단계에 접어들 것이라는 전망이 나오기도 했다.¹²⁾ 그러나 정확히 어떤 개혁이 어떤 기업들에서 추진되고 있는지, 그 결과 어떤 성과가 있었는지, 앞으로의 개혁은 어떻게 진행할지 구체적 정황은 지금까지 거의 알려지지 않고 있으며, 이번 최고인민회의에서도 언급되지 않았다. 이런 논의 상황은 공업부문 기업관리제도 개혁이 부분적·실험적 상태에 머물러 있을 뿐, 아직 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있을 가능성을 시사한다.

국가예산 계획과 재정정책 방향

북한의 최고인민회의는 1년에 1회 또는 2회 열리는데, 그 중 4월에 열리는 회의에서는

11) “경제강국 건설의 밝은 전망을 내다보다,” 『조선신보』, 2015년 2월 18일.

12) “북한의 조용한 변화와 남북관계,” 『한겨레신문』, 2014년 9월 22일; “‘5·30 문건’과 ‘사회주의 기업책임관리제’(정창현의 김정은 시대 북한 읽기),” 『통일뉴스』, 2014년 12월 8일; “김정은 ‘5·30 담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015년 1월 6일.

언제나 국가예산을 주요 의제 중 하나로 다룬다. 이번 회의에서도 2014년 예산집행의 결산과 2015년 예산계획에 대한 보고와 승인이 이루어졌다. 어느 나라에서나 정부가 하는 사업은 예산의 뒷받침을 받아야 하므로 각종 국정사업의 실시 내용과 계획을 이해하려면 국가예산을 상세히 검토할 필요가 있다.

그러나 북한당국의 국가예산 발표 내용은 너무 빈약하여 각종 국정사업의 실시 규모와 내용을 이해하는 데 필요한 정보를 거의 제공해 주지 않는다. 최고인민회의에서 보고되는 내용은 총예산의 전년 대비 증가율과 계획 대비 집행률, 예산수입 원천별 증가율 예측, (대분류 기준) 부문별 지출 증가 계획과 부문별 지출 비중 등 최소한의 수치들에 한정된다. 나라 살림을 이해하는 데 필요한 예산의 (세부)부문별 배분 상황과 단위사업별 예산 같은 필수적 내용은 전혀 발표되지 않는다. 심지어 국가예산 총액이 얼마인지, 북한의 국민 총소득에서 차지하는 비율이 얼마나 되는지도 밝히지 않는다. 설령 이런 내용을 모두 밝힌다 해도 북한당국의 살림을 충분히 이해할 수 없다. 1990년대 경제난 이후 북한의 국가재정 운영 상황은 정상적이지 않으며, 많은 국가기관들이 공식적 국가예산 외에 여러 종류의 음성적 수입에 의존해 운영되고 있기 때문이다.

하지만 최고인민회의에서 보고된 내용으로부터 북한당국의 정책 기조 추이를 어렵듯이 추측해 볼 수는 있다. 여기서 주목할 부분은 예산 증가율의 추이이다. ‘7·1 경제관리 개선 조치’가 나왔던 2002년 이후 중장기 추세를 살펴보면, [표 1]에서 드러나듯이 2003~2005년과 2010~2012년에는 예산 증가율이 상당히 높았던 반면 2006~2009년과 2013년 이후에는 훨씬 낮았던 것으로 나타난다. 예산 증가율이 높았던 시기는 북한당국이 건설과 투자를 적극 추진한 확장적 재정·통화정책 시기였고, 예산 증가율이 낮았던 시기는 건설과 투자 속도를 다소 늦춘 안정화 정책 시기였다고 해석해 볼 수 있다. 2002년 이후 북한의 시장물가 추이를 보면, 2003~2005년과 2010~2012년에는 물가상승률이 매우 높았던 반면, 나머지 시기에는 물가상승률이 대체로 낮았던 것으로 나타나는데,¹³⁾ 이는 예산 증가율로부터 추측할 수 있는 북한당국의 재정·통화 정책 기조와 대체로 잘 부합되는

13) 2009년 이후의 시장물가 자료에 대해서는 『데일리 NK』의 「北 장마당 동향」 참조. 2002년 이후 북한 시장물가의 전반적 추이에 대한 분석과 평가로는 이영훈, “북한의 시장가격 및 인플레이션 관련 주요 쟁점,” 양문수 편, 『김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』 (과주: 한울아카데미, 2014) 참조.

현상이라고 할 수 있다. 김정은 집권 이후 각종 건설사업이 과도하게 추진되고 있다는 인상을 받게 되는 경우가 많지만, 예산 증가율 발표 내용은 김정일 정권 말기의 무리한 투자 정책이 김정은 집권 2년차인 2013년부터 안정화 기조로 바뀌었을 가능성을 시사하고 있다.

[표 1] 2002~2015년 북한 국가예산 증가율 및 집행률 발표 내용

(단위: %)

	예산 (전년 대비 증가율)		결산		
			전년 대비 증가율	계획 대비 집행률	
	수입	지출		수입	수입
2002	2.5	2.3	-	100.5	99.8
2003	13.6	14.4	-	100.9	98.2
2004	5.7	8.6	-	-	99.3
2005	15.1	11.4	16.1	100.8	104.4
2006	7.1	3.5	0.4	97.5	99.9
2007	5.9	3.3	6.1	100.2	101.7
2008	4.0	2.5	5.7	101.6	99.9
2009	5.2	7.0	7.0	101.7	99.8
2010	6.3	8.3	7.7	101.3	99.9
2011	7.5	8.9	8.6	101.1	99.8
2012	8.7	10.1	10.1	101.3	99.6
2013	4.1	5.9	6.0	101.8	99.7
2014	4.3	6.5	6.0	101.6	99.9
2015	3.7	5.5	-	-	-

자료: 『로동신문』 (최고인민회의의 각 연도 국가예산 관련 발표 내용).

국가예산의 부문별 구성비율과 지출계획 증가율 추세도 비슷한 추측을 가능케 한다. [표 2]에서 볼 수 있듯이 국가예산 중 인민경제비의 비중은 2000년대 중반까지는 40% 근방이었으나 최근에는 45% 이상으로 상승했다. [표 3]에 나타나는 것처럼, 이는 2012년 까지 공업부문 투자와 기본건설이 적극 추진되어 인민경제 부문에 대한 예산 증가율이 사회문화 부문(교육, 보건, 사회보장, 문화예술)에 대한 증가율보다 한결 높게 책정되었던 데 따른 결과로 보인다. 그러나 2013년부터는 인민경제 부문과 사회문화 부문 예산 증가율 격차가 좁혀지기 시작했으며, 2015년 예산에서는 양 부문 예산 증가율이 대체로 비슷한 수준으로 책정되었다.

[표 2] 국가 예산지출(결산)의 부문별 구성비율 추이

(단위: %)

	인민경제비	인민적 시책비 (사회문화)	국방비
2002	-	-	14.9
2003	-	40.5	15.7
2004	41.3	40.8	15.6
2005	41.3	-	15.9
2006	40.8	-	16.0
2007	-	-	15.7
2008	-	-	15.8
2009	-	-	15.8
2010	-	-	15.8
2011	-	-	15.8
2012	44.8	38.9	-
2013	45.2	38.8	16.0
2014	46.7	37.2	15.9

자료: 『로동신문』(최고인민회의의 각 연도 국가예산 관련 발표 내용).

[표 3] 2009~2015년 북한 국가예산 부문별 지출 계획 증가율 발표 내용

(단위: %)

부 문			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인민 경제	농업	농업	6.9	9.4	9.0	9.4	5.1	5.1	4.2
		수산물							6.8
	경공업		5.6	10.1	12.9	9.4	5.1	5.2	5.1
	선형(공업)부문		8.7	7.3	13.5	12.1	7.2		
	과학기술		8.0	8.5	10.1	10.9	6.7	3.6	5.0
기본건설		11.5	-	15.1	12.2	5.8	4.3	8.7	
사회 문화	산림		-	-	-	-	-	-	9.6
	교육					9.2	6.8	5.6	6.3
	보건					8.9	5.4	2.2	4.1
	사회보장		-	6.2	-	7.0	3.7	1.4	-
	체육					6.9	6.1	17.1	6.9
문화					6.8	2.2	1.3	6.2	

자료: 『로동신문』(최고인민회의의 각 연도 국가예산 관련 발표 내용).

이러한 변화는 한편으로는 투자 속도 조절을 통한 거시경제 안정화를 의미하고, 다른 한편으로는 인민경제와 사회문화 부문 간 균형 조절을 의미한다고 해석할 수 있다. 북한 당국은 2012년 9월의 최고인민회의 제12기 제6차 회의에서 ‘전반적 12년제 의무교육’ 제도를 채택했고(과거에는 11년제), 2014년 9월의 최고인민회의 제13기 제2차 회의에서 이를 전면 실시하기로 결정한 바 있는데, 이러한 정책은 경제난 이후 크게 약화된 사회문화 부문 통치 기능을 회복·강화하려는 의도를 담고 있는 것으로 보인다.

전통적 노선 뒤의 조용한 변화

이번 최고인민회의에서 진행된 경제사업에 관한 보고와 토론은 대체로 전통적 사회주의 시대부터 이어져 온 정책 노선을 되풀이하고 있고 특기할 만한 내용은 많지 않았다고 할 수 있다. 지난 몇 년 동안 주목을 끈 경제관리방법 개혁에 대해서는 농업부문의 ‘포전담당 책임제’만 간단히 언급되고 공업부문 관리방법에 대해서는 보고가 없었으며, 대외개방 정책도 거의 거론되지 않았다. 그러나 이런 전통적 수사(修辭) 뒤에서 조용한 변화가 진행되고 있다는 점을 놓쳐서는 안된다.

국가예산 추이에서 볼 수 있듯이 김정은 집권 이후 재정투자 증가 속도가 눈에 띄게 둔화되고 사회문화 부문에도 어느 정도 관심이 돌려지고 있는 것, 그리고 산림복구 정책이 특별히 강조된 것 등은 주목할 만한 변화이다. 과거에는 따로 언급되지 않았던 산림 부문 예산 증가율이 9.6%로 발표되었는데, 이는 다른 어떤 부문보다도 더 높은 수치이다. 또 김경준 대의원은 ‘산림조성 10년 전망 계획’을 현실성 있게 세우고 나무심기 계획을 철저히 집행하겠다고 보고하였다. 지난 3월 국토환경보호성 강현 국장은 2월에 나온 김정은의 지시에 따라 중앙 및 각 도, 시, 군들에 ‘산림복구전투지휘부’를 조직하여 산림조성과 산림 보호를 위한 구체적 대책들을 세우고 있다고 밝힌 바 있다.¹⁴⁾ 최근의 교육정책이나 산림 복구정책 등은 경제난 이후 취약해진 공공 서비스 기능의 회복을 의도하고 있다는 점에서 긍정적인 변화로 해석할 만하다.

지난 20년 동안 북한경제에서 나타난 가장 중요한 변화는 사경제 활동의 확산¹⁵⁾인데, 북한당국은 여전히 공식 사회주의 제도와 이념을 고수하고 있으므로 공식 매체나 문헌에서는 이를 거의 언급하지 않으며, 당연히 이번 최고인민회의에서도 전혀 거론이 되지 않았다. 하지만 김정은 집권 이후 북한당국은 사경제 활동에 대해 한층 유화적인 태도를 보이고 있으며, 최근의 경제관리방법 개혁 움직임이 사경제의 확산에 도움이 될 가능성도 있다. 국영경제 부문에서도 전통적 정책만 시행되고 있는 것은 아니며, 전통적 사회주의 시대와는 사뭇 다른 새로운 시도들이 계속 나타나고 있다. 2008년부터 이집트 통신회사

14) “모두가 떨쳐 일어나 온 나라에 푸른 숲을,” 『조선신보』, 2015년 3월 30일.

15) 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014); 김석진, “2014년 북한 사경제 동향과 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2015년 1월호 참조.

오라스코와의 합작을 통해 진행되고 있는 이동전화 사업, 그리고 최근 평양을 중심으로 나타나고 있는 연쇄점(chain store)이나 온라인 쇼핑몰 같은 새로운 형태의 국영사업이 대표적인 사례이다.¹⁶⁾ 북한당국은 한편으로는 전통적 산업정책을 계속 추구하고 있지만, 다른 한편으로는 세계적 추세를 모방해 현대적 경제활동도 도입하고 있는 것으로 보인다.

결론적으로 북한당국의 경제정책과 북한경제의 구조변화에서는 전통적 자립경제 노선의 고수에 기인한 부정적 측면과 자생적 사경제의 성장 및 새로운 방식의 국영경제 운영에 따른 긍정적 측면을 함께 발견할 수 있다. 이번 최고인민회의에서는 주로 전통적 경제 정책이 보고되었지만, 새로운 시도와 변화가 진행되고 있다는 점도 어렵잖게나마 감지할 수 있다. 과거 중국의 개혁·개방 시기와 비교하면 북한의 변화와 성장 속도는 너무 느려 보이지만, 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기에 비해서는 한층 긍정적이고 희망적인 변화가 나타나고 있다. 문제는 북한정권의 정치군사적 대결 노선이 경제발전 속도를 높이는 데 걸림돌로 작용할 것이라는 점이다. 앞으로 그들이 경제건설을 위해 정치군사적 노선을 수정할 수 있을지 여부가 주목된다. ©KINU 2015

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

16) 조선신보에 의하면, 2014년 12월에 평양의 중구역 및 보통강구역의 세 곳에 연쇄점 형태의 새로운 상점인 ‘황금별 상점’이 개점하였다고 한다. 황금별 상점은 식료품과 각종 일용품을 판매하는 종합상점이며, 운영주체는 국영 무역회사인 ‘황금별 무역회사’이다. 황금별 무역회사의 양승진 사장은 올해 봄까지 20개 정도를 개설하고 “가까운 앞날에 평양에 100여개의 상점들을 꾸리고 나아가서는 지방 도시들에서도 새 형태의 인민봉사망을 확대해 나갈 구상”을 밝혔다. “새로운 상업형태, 표어는 안정, 편의,” 『조선신보』, 2015년 2월 2일. 또한 4월 1일발 조선중앙통신은 ‘인민봉사총국’에서 올해 초부터 식료품이나 경공업 제품을 취급하는 전자상업 봉사체계 ‘옥류’를 운영하고 있으며, 국가망을 통해 전자결제카드를 물품을 구매할 수 있다고 소개하였다. “북한에 온라인 쇼핑몰 등장, 스마트폰 쇼핑도 가능,” 『연합뉴스』, 2015년 4월 3일.