

김정일정권의 경제정책 전망

朴 淳 成*

◁ 目 次 ▷	
I. 경제의 위기상황과 전망의 문제의식	4. 정치적·이념적 통제 강화
II. 김일성정권 말기의 경제정책 변화	III. 김정일정권 하의 개혁·개방 전망
1. 상황판단과 전략적 방침	1. 김정일노선과 김일성노선
2. 성장전략 및 자원배분원리	2. 개혁·개방의 장래
3. 경제조직 및 경제관리	3. 비관으로서의 전망
	IV. 맺는 말

I. 경제의 위기상황과 전망의 문제의식¹⁾

북한의 경제체제는 현재 모순적 상황에 놓여있다. 1990년대 초부터 본

* 民族統一研究院 責任研究員

** 필자는 논문을 미리 읽고 도움을 주신 민족통일연구원의 최수영박사께 감사드린다.

1) 의학에서 처음 사용되었던 '위기'라는 용어는 그 어원에서 이미 탈출가능성을 보장하고 있다. 그러나, 위기의 극복이 체제의 유지로 귀결될 것인가 아닌가는 개별 체제의 대응에 달려있다고 보아야 할 것이다. 따라서 전망은 당연히 위기의 현황과 체제의 대응, 그리고 그에 따른 위기상황의 발전과 해소 가능성을 분석의 주요대상으로 한다.

격적으로 나타나기 시작한 경제적 침체를 탈피하기 위하여 체제개혁과 함께 개방을 적극적으로 추진해야 된다는 당위의 불가피성과 개혁·개방이 자립적 민족경제건설이라는 북한식 사회주의경제체제의 근본원리를 무너뜨릴 수도 있다는 당위의 불가능성이 북한의 경제체제 자체를 막다른 지점으로 몰아가고 있는 것이다.

북한의 경제체제가 처해 있는 모순적 상황은 북한 지도부에게 있어서는 하나의 정책적 딜레마로서 작용한다. 동구사회주의권의 급속한 체제이행의 역사 및 중국의 개혁·개방을 통한 점진적 체제전환의 경험은 자립적 민족경제 건설 노선의 현재형으로서의 ‘우리식 사회주의 건설 노선’과 경제회복을 위한 ‘개혁·개방노선’이 현실적으로 양립할 수 없다는 점을 보여줌으로써, 북한 지도부가 경제정책 및 사회체제운영전략에 있어서 일종의 선택불가능 상태에 빠져있다는 사실을 확인할 수 있게 한다.

역사적 정통성을 카리스마 형성에 적절히 이용할 수 있었던 시대가 끝나고, 이제 북한의 위정자는 새로운 방법에 의해 자신의 정권에 대하여 정통성을 부여할 수 있어야 한다. 물론 김정일을 정점으로 한 북한의 지도부가 정통성과 관련하여 당장 어떠한 도전을 받지는 않을 것이다. 그러나, 외부에서 판단되고 있듯이 경제침체가 지속·심화되어 경제적 위기상황으로 전화된다면, 현정권은 정권차원에서 정통성 뿐만 아니라, 체제 자체의 정당화 문제에서 심각한 도전에 직면하게 될 것이다.

반면, 예상되는 위기상황으로 물리지 않기 위하여 북한이 선택할 수 있는 정책은 매우 제한되어 있다. 개혁·개방이라고 불리우는 정책 역시 현재의 북한에게는 체제위협적인 결과를 가져올 것으로 판단된다. 80년대 초반의 개혁·개방에 대한 청사진은 80년대 말 동구의 사회주의체제 붕괴를 거치면서 더 이상 실용성이 있는 대안으로 인식되지 않고 있다. 북한은 심지어 중국식 개혁·개방정책조차 체제유지에 미칠 영향에 있어서 의심이 가는 경제발전전략으로 판단하고 있는 것 같다.

결국 북한 지도부의 딜레마는, 정권의 정통성 유지 및 체제의 정당화를 위하여 새로운 경제발전전략이 요구되는 상황에서, 선택되어야만 할 경제정책이 체제의 근본원리와 배치된다는 사실에 기인하는 것이다. 이러한 점

을 고려할 때, 김정일정권의 경제정책은 선택의 폭에 있어서 한계를 지닐 수밖에 없다.

간단히 말한다면, 김정일정권의 경제정책은 최근의 역사적 경험을 통해 실현불가능한 것으로 판단되는 ‘사회주의체제유지와 경제발전의 동시실현’이라는 정책목표를 달성할 수 있는 것이어야 한다. 달리 말해, 체제유지와 개혁·개방간의 적절한, 그러나 존재불가능이 이미 증명된 것처럼 보이는, 균형점을 찾아내는 것이 김정일정권의 경제정책 결정에 있어서 최대의 과제인 것이다.²⁾ 본 논문은 기본적으로 이러한 시각에 기초하여 김정일정권의 경제정책을 전망해 보고자 한다.

그러나 북한 사회의 내적 운동원리와 이에 기초한 체제유지 문제에 중점을 두는 분석틀은 두개의 다른 시각에 의해 보충되어야 할 것이다. 첫째는 북한 현정권의 경제정책을 남북한관계를 염두에 두고 분석하는 시각이다. 북한은 결코 세계체제에 독자적인 개별구성원으로 참여하고 있지 않으며, 남한이라는 적대적 상호의존관계에 있는 태생적 대립물을 매개로 세계와 관계를 맺고 있다. 또한 남한의 경제적 성장과 정치·사회적 안정은 북한에게는 일종의 존재위협으로 받아들여지고 있다. 즉, 남북한간의 적대적이고 상호부정적인 의존관계로 인하여, 북한은 남한과의 관계를 고려하여 자신의 모든 정책들을 결정하여야 하는 것이다. 특히 80년대 말부터 현재에 이르기까지 한반도 상황이 남한의 힘의 우위에 기초하고 있으며, 앞으로도 이러한 상황이 당분간 지속될 것이라는 점을 고려하였을 때, 북한의 경제정책은 반드시 남북한관계와 점점 더 영향력이 커질 남한의 대북한정책에 따라 결정되지 않을 수 없을 것이다. 따라서 본 논문에서는 김정일정권의

2) 엄밀하게 따져본다면 체제유지와 개혁·개방 간의 균형이란 다음을 의미한다. 북한경제의 자생력 회복과 경제발전을 위해서는 개혁·개방이 불가피하나, 체제유지를 위해서는 개혁·개방이 적절한 수준에서 통제되어야 한다. 따라서, 체제유지를 위한 경제력 회복과 경제발전의 수준을 결정하고 그 수준에 맞추어 개혁·개방의 정도를 결정하는 한편, 개혁·개방의 정도가 그 자체로서 뿐만 아니라 경제성장에 따라 미치는 영향에 의해 체제변화요인으로 작용하지 않는 선에서 이루어져야 한다. 이렇게 볼 때, 체제유지와 개혁·개방의 균형점을 찾아내기 위하여는 다양한 변인간의 복잡한 관계를 동태적으로 분석하여야 할 것이다.

경제정책 전망을 남북관계와 남한의 대북한정책 및 통일정책과 관련시켜 분석하려고 노력할 것이다.³⁾

둘째는 북한의 경제정책 변화를 ‘체제이행’이라는 세계사적 추세에서 바라보는 시각이다. 북한은 국가사회주의경제체제의 자본주의경제체제로의 이행이라는 역사적 추세의 마지막 단계에 놓여있는 국가인지도 모른다. 사실 북한의 경제정책 변화는 이러한 이행의 관점에서 면밀히 분석되어야 할 필요가 있다. 이는 북한의 변화를 세계체제의 변화와 관계짓는 일인 동시에, 분단체제 극복의 방향성을 예측할 수 있게 하는 연구작업이기 때문이다.

이상의 문제의식에서 본 논문은 김정일정권의 경제정책 전망을 다음과 같은 순서로 개진하고자 한다. 먼저 김일성정권 하에서 이미 나타나기 시작한 북한 경제정책의 변화를 검토할 것이다. 이는 김정일정권의 경제정책을 전망하기 위한 회고 및 현황파악이라고 할 수 있다. 다음으로는 경제정책 변화의 방향성을 파악하기 위하여 김정일노선의 김일성노선과의 연속성과 차별성을 검토한 후, 김정일정권의 경제정책을 전망하고 평가한다. 글의 마지막 부분에서는 위에서 제시된 세가지 문제(북한체제의 유지 가능성, 남북관계 전망, 북한체제의 이행)에 대하여 간단히 검토할 것이다.

II. 김일성정권 말기의 경제정책 변화

1. 상황판단과 전략적 방침

제3차 7개년계획...기간에 이전소련과 동구라파나라들에서 사회주의가 좌절되고 세계 제국주의와 반동세력의 반사회주의적 공세는 유례없이 격화되었다.

3) 이 점은 또한 북한에 대한 연구가 단순히 객관적 대상물에 대한 연구의 차원을 넘어, 통일을 전제로 한 주체와 객체의 보다 복잡한 대립적 의존관계에 기초하고 있다는 사실을 반영하고 있다.

…90년대에 들어서면서 연이어 일어난 엄중한 국제적 사변들과 복잡한 사태들은…우리의 경제건설에 큰 피해를 주었을 뿐 아니라 전반적 경제발전의 속도와 균형을 조절할 수 없게 하였으며 제3차 7개년 계획을 원래 예견한대로 수행할 수 없게 하였다.…우리당은…앞으로 2, 3년간을 사회주의 경제건설의 완충기로 하고 이 기간에 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의로 나갈데 대한 전략적 방침을 제시하였다.⁴⁾

북한의 당중앙위원회 제6기 제21차 전원회의(1993.12.8)에서 발표된 조선로동당의 사회주의경제건설에 대한 현황분석과 정책방침은 다음과 같다. 첫째, 당중앙위원회는 제3차 7개년계획(1987~93)의 좌절을 인정하고, 그 원인을 세계적 정세파동에 따른 대외경제관계에서의 변화에서 찾고 있다. 둘째, 변화된 국제정세 하에서 경제적 좌절을 극복하기 위하여 3년간의 경제건설의 완충기를 설정하고,⁵⁾ 이 기간동안 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의라는 전략적 방침에 기초해 경제정책을 수행한다.

김정일정권의 경제정책을 전망하기 위한 기초작업으로서, 당중앙위원회의 보고내용을 좀더 엄밀히 분석할 필요가 있다.

북한의 제3차 7개년계획의 좌절은 한마디로 목표달성의 실패로 요약된다. 그러나, 계획수행에 있어서의 차질에도 불구하고, 사회주의건설의 모든 분야에서 새로운 진전이 이룩되었으며 우리식 사회주의의 경제적 물질적 토대는 더욱 공고화되었다는 것이 북한의 공식입장이다. 특히, 당중앙위원회 전원회의 보고에는 계획기간 동안 각 분야에서의 ‘성과들’이 장황하게,

4) 중앙방송, “제3차7개년계획(1987~1993)수행정형에 대한 당중앙위원회 전원회의의 보도”(1993.12.9.06 : 10). 허문영, 「1993년 12월 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果分析」(서울 : 민족통일연구원, 1993.12), pp.16~29에서 재인용.

5) 김일성은 1994년 신년사에서 “사회주의경제건설에서는 당중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 결정한대로 앞으로 3년동안을 완충기로” 한다고 발표하였다(「로동신문」 1994.1.1). 북한은 이미 1960년 최초로 완충기를 설정한 후, 수차례에 걸쳐 완충기와 조정기를 재설정해 오고 있다. 경제계획의 역사에서 “所謂 緩衝期란 高速度 經濟發展에서 나타난 큰 不均衡狀態를 극복함으로써 다음의 展望計劃執行을 위한 準備段階이다.”(趙鳳彬, “朝鮮經濟概論.” 韓國開發研究院 北韓經濟研究 센터, 「北韓社會主義 經濟體制的 制度的 分析」(서울 : 한국개발연구원, 1992), p.16.

그리고 대부분의 경우 추상적으로 소개되고 있다.

북한의 공식적 발표와는 달리 북한경제에 대한 남한에서의 평가에 따르면, 제3차 7개년계획의 좌절은 실제에 있어서 북한경제의 심각한 경제적 위기를 의미한다.⁶⁾ 단순히 중요 계획지표에서의 목표미달이 문제를 일으키고 있는 것이 아니며, 보다 근본적으로는 재생산구조의 혼란에 따른 경제력의 저하가 북한 경제의 위기상황을 반영하고 있는 것이다. 실제로 북한이 제3차 7개년계획의 수행에 있어서 차질이 발생하였음을 공식적으로 밝히고 완충기를 3년으로 설정하였다는 사실은 북한의 지도부가 경제상황을 결코 낙관하고 있지 않음을 단적으로 보여주고 있다. 물론 여기에는 일상생활에서 직접 경제적 곤란을 겪고 있을 북한 주민에 대한 당의 공신력을 더이상 떨어뜨릴 수 없다는 절박한 정치적 판단도 작용하였을 것이다.

북한은 경제계획이 실패한 원인을 세계적 정세과동에서 찾고 있다. 구소련 및 동구에서의 사회주의의 좌절과 세계제국주의와 반동세력의 반사회주의적 공세라는 국제환경이 제3차 7개년계획 기간동안 북한에서의 사회주의경제건설을 방해하는 장애와 난관으로 작용하였다. 북한 자신의 분석에 따르면, 먼저 사회주의권의 붕괴는 세계사회주의시장의 붕괴를 초래하였으며, 그 결과 북한의 대외경제관계에서도 경제협조와 무역거래는 부진할 수밖에 없었다. 또한, 제국주의자들과 반동들의 정치적·군사적·경제적 책동이 심화됨에 따라, 북한은 방위력을 강화하기 위하여 경제적으로 많은 부분을 국방에 돌리지 않으면 안되었다. 이에 따라 북한은 “경제성장속도를 조절하고 경제규모를 줄이면서 그 어떤 조건에서도 자체의 힘으로 살아 나갈 수 있도록 하는 혁명적 방침”에 따라 경제계획을 추진해 왔던 것이다.⁷⁾

당중앙위원회의 분석은 북한경제 침체의 보다 근본적 원인이라고 할 수

6) 북한경제의 위기상황에 대한 국내의 평가로는 통일원과 한국은행에 의해 발표되는 북한에 관한 통계자료를 들 수 있다. 또한 국내 북한연구자들의 평가로는 韓國開發研究院, 「北韓經濟動向: 1994年度 上半期」(1994.8)를 참조할 수 있다.

7) 참조 “제3차 7개년계획(1987~1993)수행정형에 대한 당중앙위원회 전원회의 보도”(93.12.9.06: 10, 중방).

있는 ①경직된 경제제도에 의한 효율성 저하, ②부적합한 발전전략, ③불합리한 자원의 낭비에 따른 국가재정의 악화 등을 언급하고 있지 않으나, 두가지 근본적 문제점을 지적하고 있다. 첫째는 급박한 세계정세로 인하여 국방부문으로 자원이 편중될 수밖에 없었다는 점을 지적함으로써, 대외적 체제안보의 확보에 대한 강렬한 욕구와 함께 비군사부문(특히 농업과 경공업부문)에서의 투자재원의 필요성을 드러내 보였다.⁸⁾ 둘째는 세계사회주의시장의 붕괴에 따른 경제협조와 무역거래의 부진이 북한경제에 미친 영향을 인정함으로써, 자력갱생의 중요성을 재강조하는 동시에, 역설적으로 무역의 중요성을 강조할 수 있는 근거를 갖게 되었다. 따라서 당중앙위원회가 완충기를 설정하고, 농업·경공업·무역제일주의를 전략적 방침으로 제시한 것은 계획실패의 원인분석과 경제정책의 대안제시에 있어서 일관성을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

농업·경공업·무역제일주의를 기초로 한 완충기 동안의 북한의 전략적 방침의 보다 구체적 내용은 최고인민회의 제9기 제7차회의(1994.4.6~8)에서 6개항으로 결정되었다. “사회주의경제건설의 완충기과업을 성과적으로 수행하기 위해” 채택된 6개항의 결정은 ①농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의의 철저한 관철, ②인민경제의 선행부문인 석탄공업과 전력공업, 철도운수의 공고화와 금속공업의 지속적 발전, ③경제조직사업의 강화와 경제관리 철저, ④혁명대오의 일심단결 강화와 자력갱생의 혁명적 기풍의 발양, ⑤국가와 경제기관 지도일군의 책임성과 역할 제고, ⑥구체적인 집행대책의 정무원 위임 등이다.⁹⁾

최고인민회의에서 확정된 완충기 경제전략의 내용은 크게 보아 ①성장 전략 및 자원배분원리, ②경제조직 및 경제관리의 원리, ③정치적 이념적 통제 강화 등 세부분으로 나누어 볼 수 있다. 각 부분의 구체적 내용을 아래에서 검토해 보자.

8) 이러한 맥락에서, 북한이 핵문제 발생 이후 미국에게 자신의 체제 및 안전을 공식적으로 인정·보장해 주기를 요구했다는 사실에 주목할 필요가 있다.

9) 참조 全賢俊, 「北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果分析」(서울; 민족통일연구원, 1994), pp.5~6.

2. 성장전략 및 자원배분원리

북한은 선행부문 주도에 기초한 성장전략에서 인민생활을 중요시하는 균형성장전략으로 노선변경을 확정하였으며,¹⁰⁾ 이에 따라 자원의 배분에 있어서도 당연히 농업과 경공업 부문에 투자를 늘이도록 하였다.¹¹⁾ 북한의 사회주의계획경제에서 완충기 자체가 선행부문의 급속한 발전에 의존하는 사회주의경제건설의 불균형을 개선하기 위한 기간임을 고려할 때, 이러한 변화는 당연한 것이다. 그러나, 90년대 중반의 완충기 동안 추진될 새로운 성장전략과 자원배분원리에 특별한 주의를 집중하는 까닭은 북한의 경제적 현실이 특히 인민생활에서의 생활필수품의 결핍으로 특징지어지고 있기 때문이다. 단적으로 표현해 본다면, 지금까지 완충기는 불균형조정을 위한 기간으로 인식되어 왔으나, 1994년부터 3년에 걸친 완충기는 정권 및 체제 자체의 정당성을 위협할 수 있는 북한 주민의 저하된 생활상태를 최소한의 수준으로 끌어올리는 데 주력하는 시기로 인정된다.

여기에서 문제는 인민생활향상이라는 최우선 과제를 달성하기 위한 농업·경공업제일주의가 무역제일주의 및 선행부문 공고화 목표와 양립할 수 있는가 하는 점이다.

무엇보다도 주요 전략적 방침간의 양립가능성을 위협하는 가장 중요한 요인은 투자재원의 부족이라고 할 수 있다. 사회주의적 북한경제에서 일차적 투자재원의 성격을 지닌 재정규모는 1993년도(결산기준)에 비하여 1994년도(예산기준)에 3.2% 증가하였다. 이러한 1994년도의 예산편성은 북한 예산규모의 추이로 보았을 때 1993년도에 이어 긴축재정원칙에 기초한 것으로 판단되며, 이는 북한경제에서의 투자재원의 원천적 부족을 그대

10) '자립적 민족경제 건설 노선'에 대한 북한의 공식전해는 '중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 병진적으로 발전시킨다'는 것이다.

11) 북한의 1994년도 예산안에 따르면, 농업부문에 대한 투자는 1993년도에 비하여 6% 증가하였으며, 경공업부문에서는 5.4%, 대외무역부문에서는 4.1% 증가하였다. 참조 李侑洙, "北韓의 經濟政策과 財政運用變化," 韓國開發研究院, 「北韓經濟動向: 1994年度 上半期」(서울; 한국개발연구원, 1994).

로 반영하고 있는 것으로 보여진다. 또한 부문별 재정지출 구조를 살펴보면, 직접적 투자재원인 인민경제비의 1994년도 총세출규모에서의 비중은 전년도와 동일(67.8%)하다. 위와 같은 사실은 북한의 투자재원이 수요의 증가에도 불구하고 일단 절대량에 있어서 상당한 제약을 받고 있음을 확인해 준다.¹²⁾

한편 인민경제비 내에서의 각 부문별 지출규모를 살펴보면, 농업(6%)·경공업(5.4%)·대외무역(4.1%) 부문에 대한 지출이 석탄(3%)·전력(3%)·철도운수(3%)·금속공업(2.6%) 부문에서 보다 다소 높은 비율로 증가하였음을 알 수 있다. 이는 농업·경공업·무역제일주의를 반영한 것으로 판단된다.¹³⁾ 반면에 선행부문에 대한 지출의 증가율이 1993년도에 비해 떨어진 사실로부터 북한이 석탄공업·전력공업·철도운수의 공고화와 금속공업의 지속적 발전이라는 목표를 달성할 수 있을지에 대하여 의문을 제기할 수 있다.

결국 북한의 1994년도 예산지출의 규모와 구조를 검토하면, 북한은 완충기 동안의 새로운 성장전략을 달성할 수 있을 정도의 투자재원을 가지고 있지 않으며, 또한 자원배분원리에 있어서도 구체적인 정책대안을 형성하고 있지 못함을 알 수 있다. 군사비에 대한 지출 증가율이 여전히 타분야에 비해 높다는 사실은 이를 확인해 준다.

투자재원의 부족을 탈피할 수 있는 방안으로 북한이 강구하고 있는 전략적 방침은 대외무역의 확대이다. 대외경제관계에서의 변화를 계획실패의 주원인으로 설명하고 있는 북한에게 무역제일주의라는 방침은 결코 부당하지 않다.¹⁴⁾

12) 참조 북한 최고인민회의 예·결산보고 각년도; 統一院, 「北韓概要」, 1992; 統一院, 「週刊 北韓動向」, 제171호, 1994.4.

13) 그러나, 부문별 재정지출의 절대액을 정확히 추정할 수 없으며 또한 전통적으로 선행 부문에 대한 투자가 우세하였다는 점을 고려할 때, 지출증가율에 근거하여 북한의 산업분야별 실질투자의 경제적 의미를 엄밀히 분석하기는 곤란하다고 할 수 있다.

14) 자립주의적 원리에 기초한 북한경제에서 대외무역이 차지하는 비중은 높지 않다. 그러나, 식량, 에너지, 기계 및 운수장비 등에 대한 수입비중이 높다는 점에서 대외경제관계의 악화는 북한에게 심각한 타격을 주었다. 참조 徐載鎮 외, 「南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.352~99.

그러나 자립적 민족경제 건설 노선에 근거한 북한의 전통적 대외경제정책에 비추어 볼 때,¹⁵⁾ ‘대외시장 개척, 수출품생산기지 강화, 수출품의 질 상승과 생산확대, 가공무역 등을 통한 수출증대’¹⁶⁾를 핵심적 내용으로 하는 무역제일주의를 북한이 3대 전략적 방침의 하나로 채택하였다는 사실은 중대한 변화를 의미한다. 특히 무역제일주의가 자유경제무역지대 설치라는 본격적 개방정책과 맞물려 추진됨으로써 북한경제에 있어서 무역제일주의라는 전략은 단순히 외화 획득 및 투자자원 확보라는 의미를 뛰어넘어 북한의 경제체제 자체에 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 사실 북한의 지도부는 이러한 가능성에 대한 두려움으로 인하여 무역제일주의라는 전략적 방침에도 불구하고 끊임없이 자력갱생의 원칙과 사회주의의 우월성을 주민들에게 홍보하고 있는 것이다.¹⁷⁾

결국 성장전략과 자원배분원칙과 관련한 북한 경제정책의 문제는 두가지로 요약된다. 하나는 부족한 투자자원을 확보하고 이를 보다 적절히 배분하는 일이며, 다른 하나는 대외무역확대의 파급효과를 자립적 민족경제 건설 노선의 테두리 안에서 통제하는 일이다. 김정일정권이 과연 이에 대한 구체적인 정책대안을 가지고 있는지에 대해서는 제3절에서 살펴볼 것이다.

3. 경제조직 및 경제관리

최고인민회의 제9기 제7차회의에서는 ‘경제조직사업의 강화와 경제관리 철저’를 완충기과업의 3번째 수행원칙으로 결정하였다. 즉, ‘당의 경제전략

15) 金尙謙, 「北韓의 交易現況과 對外經濟政策」(서울: 대외경제정책연구원, 1994), pp. 61~6.

16) 김일성, “1994년 신년사.”

17) 최고인민회의 제9기 제7차회의에서 채택된 6개항 결정의 4번째 항목이 ‘혁명대오의 일심단결 강화와 자력갱생의 혁명적 기풍의 발양’이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 김일성의 1994년 신년사에서도 “자력갱생, 간고분투의 혁명정신으로 사회주의총진군을 힘있게 다그치자!”는 것이 ‘당의 부름’이요, ‘인민의 전투적구호’라고 강조되고 있다. 한편, 「로동신문」은 사회주의가 실패한 나라에서의 사회문제와 자본주의의 모순을 쉬지 않고 기사화하고 있다.

의 요구'에 맞추어 '대중의 혁명적 열의와 창조적 적극성을 발양'시킬 수 있는 '경제조직사업과 생산지휘'를 추진한다는 혁명적 대중노선의 전통이 그대로 강조되고 있다.

그러나 구체적으로 살펴보면 세가지 정도의 정책적 변화가 확인된다.¹⁸⁾ 먼저 가장 큰 변화는 농업분야에서 추진되고 있다. 농업부문에서의 조직 및 관리에서의 변화는 ①협동적 소유의 전인민적 소유로 전환, ②군단위의 협동농장을 국가기업소와 연계하여 농업연합기업소로 개편, ③농업연합기업소 및 그에 속한 국가기업소 및 국영농장들의 독립채산제 운영 및 2중독립채산제 실시 등이다. 군단위의 경영원칙에는 변함이 없으나, 협동농장을 독립채산제에 기초한 농업연합기업소로 전환함으로써, 북한은 '생산수단의 합리적 이용'과 '농업근로자들의 생산열의 발양'을 통하여 궁극적으로는 농업생산성을 높이려고 하는 것이다. 즉, 북한은 현재 군협동농장경영위원회를 매개로 한 국가의 통제에 의하여 자율성과 효율성이 상실된 협동농장을 독립채산제와 2중독립채산제를 실시할 수 있는 전인민적 소유의 농업연합기업소로 개편함으로써, 농업에서의 경영효율성과 함께 농업과 공업의 유기적 연관성을 높이려고 한다.¹⁹⁾ 다소 역설적으로 보이는 농업부문 조직·관리체계에서의 변화된 정책은, 만일 성공적으로 실현되기만 한다면, 그간 문제가 되었던 농업과 공업에서의 소유관계의 차이를 해소하는 동시에 농업에서의 경제적 효율성도 달성하도록 해 줄 것이다.²⁰⁾

18) 김일성, "사회주의 농촌체제의 기치 높이 농촌문제의 종국적 해결을 위하여, 전국농업대회에 보낸 서한(1994.2.24)," 「로동신문」, 1994.2.25.

19) 池海明, "緩衝期(1994~96年)北韓의 經濟戰略 分析," 韓國開發研究院, 「北韓經濟動向: 1994年度 上半期」(1994.8), pp. 9~12. 전인민적 소유에 기초한 농업연합기업소에 대한 북한 이론가들의 논문으로는 최명규, "농촌경리에 직접 복무하는 국가기업소를 창설하고 그 역할을 높이는것은 사회주의농촌건설의 합법칙적요구," 「경제연구」(평양; 과학백과사전종합출판사) 1994년 1호; 서재영, "소유형태에서의 도시와 농촌의 차이가 성과적으로 극복되고있는것은 우리 나라 사회주의농촌건설의 빛나는 승리," 「경제연구」(평양; 과학백과사전종합출판사) 1994년 2호를 참조. 한편, 협동농장의 농업연합기업소로의 개편에서 나타나는 '전인민적 소유화'를 중시하면서, 이를 「우리식 사회주의」 내지는 경직된 '농업집단지화정책'의 지속으로 파악하는 해석으로는 全賢俊, 「北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果分析」, p.9를 참조.

다음으로 조직·관리에서의 중요한 정책변화를 반영하는 것은 비농업분야 생산·경영단위에서의 조직·관리형태의 변화이다. 농업제일주의를 위하여 농업연합기업소 형성이라는 변화를 가져온 것처럼, 북한은 경공업·무역제일주의를 위하여 1993년 당중앙위원회 제6기 21차 전원회의 이후 공장·기업소의 대폭적인 조직개편을 실시하였다. 조직개편작업의 기본방향은 중공업과 경공업간의 불균형 시정 및 생산단위 조직운영상의 비효율성 제거를 위한 생산체제 조직·관리면에서의 정비이다. 중공업부문의 비효율적 생산단위들은 연합기업소에서 종합기업소나 일반공장으로 축소되었으며, 반면 경공업·무역부문에서 경영상태가 양호한 생산·경영단위들은 조직규모가 확대되어 자율권이 좀더 주어졌다. 뿐만 아니라, '총국'보다 한단계 높은 '연합총국'이 신설된 것으로 확인된다. 이러한 생산·경영단위에서의 변화는 1980년대 중반부터 추진되어 오던 국영기업의 분권화경향을 좀더 확대하는 '내부적 대수술'로 이해될 수 있다.²¹⁾

마지막으로 지적할 수 있는 조직·관리체계에서의 변화는 증산절약투쟁의 강화라고 할 수 있다. '경제의 모든 부문, 모든 단위에서 노동력, 설비, 자재를 효과적으로 이용하고 내부예비를 남김없이 동원하여 생산을 최대한 늘린다'는 증산절약운동은 북한의 사회주의경제건설사에 있어서 항상 추진되어 왔던 정책이지만, 생필품의 부족과 자원의 부족이 뚜렷한 현재에 있어서 그 의미는 보다 중요하다고 판단된다. 특히 1984년부터 실시되어온 '8·3인민소비품 생산운동'이 북한경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있는 상황에서,²²⁾ 증산절약운동이 '8·3인민소비품 생산운동'과 함께 1994

20) 아울러 이는 북한경제가 자력갱생할 수 있는 가능성을 높여 줄 것이다. 그러나 전인민적 소유에 기초한 농업연합기업소가 북한경제의 근대화와 개방화라는 기본방향과 양립할 수 있는 가능성에 대해서는 확신할 수 없다.

21) 참조 통일원 정보분석실, 「주간 북한동향」 제167호('94.3.6~3.12). 1980년대 중반의 기업조직 확대에 의한 연합기업소의 설립 및 연합기업소에서의 2중독립채산제의 실시 그리고 독립채산제의 확대실시는 한편으로는 사회주의적 관료조직에서 발생하는 '위계적 주인-대리인' 문제를 해소하여 경영·관리자의 책임을 높이고, 다른 한편으로는 자율성의 확대를 통하여 경영효율성을 높이기 위한 것이다. 池海明, 「北韓의 國營企業・協同農場 管理制度와 인센티브 構造」(서울:韓國開發研究院 北韓經濟研究센터, 1993) 참조.

년도 김일성의 신년사에서 강조되었다는 점은 주목할 만하다. 이러한 증산 절약투쟁은 사회주의계획경제에서 발생하는 연성예산제약 문제를 해결하고, 아울러 경영관리자에게 경영에서의 합리성을 요구하기 위한 것으로 판단된다.

그러나 합리화 및 효율화로 요약되는 조직·관리체계에서의 변화가 북한 경제에 미칠 영향은 체제유지에 긍정적이지만은 않을 것이다. 분권화와 시장기구의 발전을 내포하고 있는 조직·관리체계의 변화는 개방화와 결합될 때 북한경제체제 자체를 장기적으로는 변화시킬 가능성이 있다.²³⁾ 따라서 이에 대한 대비로 북한은 아래에서 확인되듯이 경제분야에서의 정치적 지도 및 주체사상교육을 강화하는 것이다.

4. 정치적·이념적 통제 강화

위에서 살펴본 북한 경제정책 변화의 전반적 특징은 한편으로는 보다 강력한 국가단위에서의 관리를 필요로 하는 재정운용원칙과 혁명적 경제조직 사업 강화에 기초하고 있으며, 다른 한편으로는 경제적 효율성 제고를 위하여 각 경제단위에 자율성을 높여주고 있다는 점이다. 따라서, 북한 지도부로서는 국가관리체계에서의 중앙집권화와 생산·경영단위에서의 분권화를 조화시킬 수 있는 방안을 정치적으로 모색할 수밖에 없다. 이러한 사실은 최고인민회의의 제9기 제7차회의의 결정사항에 그대로 반영되어 있다.

22) '8·3인민소비품 생산운동'의 기본원리는 '균중적으로 내부예비를 동원'하여 '주민생활의 질을 향상'하는 것이다.(최인덕, "균중적운동으로 인민소비품생산을 늘이기 위한 당위원회의 조직정치사업," 「근로자」, 513호 (평양: 근로자사, 1990.1), p.80) 참조
최수영, "북한의 경제정책, 현황과 전망"(1994년 9월 29일 한세정책연구원 & 한국경제신문사 공동주최 남·북한 경제협력에 위한 정책세미나 발표문). 북한의 발표에 따르면, 지난 10년간 '8·3인민소비품 생산운동'에 의한 공업생산액은 3.5배, 판매유통액은 4.1배로 늘어났다.(「内外通信」 보도판 제9071호 1994.8.3) 또한 북한은 1994년 9월 이후 인민생활향상정책의 일환으로 상업봉사부문 노력경쟁운동인 '정춘실운동'을 활성화하고 있다.(「内外通信」 제9153호, 1994.9.28; 제9165호 1994.10.6)

23) 특히 북한경제는 국가부문(사회주의부문)과 사적부문(시장경제에 기초한 제2경제부문)이라는 두 부문으로 이중구조화되면서, 장기적으로 이행의 과정을 겪게 될 것이다.

북한은 ‘혁명대오의 일심단결 강화와 자력갱생의 혁명적 기풍의 발양’이라는 결정에 따라, 주체사상교육 및 사회주의의 우월성에 대한 교육을 늦추지 않고 있다. 또한 사회주의적 관료제도의 비효율성을 제거하려는 목적으로 국가와 경제기관의 지도일군들의 책임성과 역할 제고를 강조한다. 즉, 북한은 개혁·개방의 진전과 병행하여 경제체제에 있어서 사회주의의 우월성을 강조하면서, 주민에 대하여 정치적·이념적 통제를 강화하고 있다.

그러나 정치적·이념적 교육의 실효성이 이미 그 한계에 도달하였다고 보았을 때, 당과 정부를 중심으로 한 정치적·이념적 교육의 강화는 오히려 정권의 정당성을 약화시킬 위험이 있다. 특히 당 간부와 군·관료 조직에서의 부패형 일탈행위가 점차적으로 증가하고 있는 현실에서 사회의 지도계층에 의한 정치적·이념적 통제의 강화는 사회 전반의 실질적 통합력을 저하시키는 역할만을 하게 될 것이다.

한편 경제정책의 구체적 집행대책 수립에 있어서 정무원의 역할을 강조한 여섯번째 결정사항에 따르면, 경제정책의 실질적인 운용에 있어서 전문·기술관료들의 자율권이 확대되고 관료들의 적극적 참여가 권고될 가능성도 있다. 그러나, 이는 경제적 위기의 상황에서 관료들의 책임을 강조함으로써 혹 재연될지도 모르는 경제정책 실패에서 당이 저야할 책임을 미리 최소화해 놓으려는 의도를 지닌 것으로 해석될 수도 있다.

이상에서 살펴본 김일성정권 말기의 북한경제정책의 변화방향은 한편으로는 경제정책 및 생산조직·관리에서의 경제적 효율성 원리에 기초한 합리화 및 경제의 개방화, 다른 한편으로는 정치적·이념적 원리의 경제적 원리에 대한 지배의 강화로 요약될 수 있다.²⁴⁾ 이러한 두가지 대립적 경향으로부터 나타날 북한체제의 갈등내포적 변화는 앞으로 북한 지도부에게 하나의 커다란 짐이 될 가능성이 크다.

경제에서의 합리화 및 개방화의 추구는 북한경제가 효율성을 획득하면서 할수록 더욱 더 정책결정 및 경제운용에 있어서 분권화와 자율화를 요구하

24) 사회주의권의 붕괴는 정치적·이념적 통제의 필요성에 대한 북한 지도부의 경각심을 일깨워주었다고 할 수 있다.

고, 궁극적으로 북한 사회주의경제건설의 기본원리인 자립적 민족경제건설 노선을 부정하는 방향으로 나아갈 것이다. 반면, 김일성사상에 기초한 ‘우리식 사회주의’ 건설을 위한 정치적·이념적 통제의 강화는 경제의 합리화·개방화(즉 개혁·개방)가 추진되면 될수록 정권과 체제의 정당화를 위하여 보다 엄격하게 추진되어야 할 것이다.

이미 일어난 경제정책의 변화에서 예상할 수 있는 북한체제의 장래변화에 대하여 김정일정권은 과연 어떠한 대책을 강구하고 있으며, 또한 경제정책에 있어서 어떠한 변화를 구상하고 있는가를 다음 절에서 살펴보도록 하자.

Ⅲ. 김정일정권 하의 개혁·개방 전망

1. 김정일노선과 김일성노선

김정일정권의 경제정책을 전망하는데 있어서 가장 기본적인 질문은 ‘과연 김정일정권이 김일성정권 말기의 경제정책을 이어받을 것인가’이다. 만일 이 질문에 대한 답이 긍정적이라면, 김정일정권의 경제정책 전망은 이미 가시화되어 나타난 김일성정권 말기의 경제정책으로부터 상황의 변화를 고려하여 유추해 낼 수 있다. 이는 또한 김정일정권의 전반적 정책이 합리적일 것이며, 따라서 예측가능할 것이라는 점을 상징할 수 있게 해준다. 만일 부정적 답변에 기초한다면, 김정일정권의 경제정책 전망은 새로운 접근법에 의하여 이루어져야만 보다 현실성을 가지게 될 것이다.

김일성정권 말기 북한의 경제정책변화는 대·내외 정세변화 및 위기적 경제현실에 대응하여 이루어졌다는 점과 경제적 합리성의 추구와 체제의 유지라는 쪽으로 방향을 잡고 있다는 점에서 일단 김정일정권 하에서도 지속될 것으로 판단된다. 덧붙여 김정일 자신이 이미 80년대부터 북한 최고 결정자 중의 일인으로서 그리고 공식적 후계자로서 정치적 권력을 실질적

으로 행사하고 있었다는 점에서, 김일성정권 말기에 변화·채택된 경제정책은 근본방향 및 핵심내용에 있어서 지속성을 가지고 추진될 것이다.

그러나 김정일노선의 김일성노선에 대한 연속성에도 불구하고, 북한의 경제정책은 김정일정권 하에서 점차적으로 새로운 형태로 변화되어 갈 것이다. 한편으로는 김정일이라는 새로운 ‘지도자’의 정치적·이념적 특성으로부터 변화의 원인이 제공될 수도 있으며, 다른 한편으로는 변화된 경제정책의 추진과정에서 발생할 북한의 사회·경제적 변화가 대·내외 정세변화와 맞물려 변화의 원인을 제공할 수도 있다.

김정일 개인의 정치적 특성을 고려할 때, 그는 무엇보다도 상속받은 카리스마를 자신의 정치적 인격에 완전히 체화하여, 정권의 정통성을 확고히 하여야 한다. 뿐만 아니라, 북한의 주민들은 그들의 새로운 지도자가 상속된 카리스마와 함께 현실의 경제적 난관을 극복할 수 있는 ‘새로운’ 능력을 가지고 있기를 원할 것이다.²⁵⁾ 이러한 이중적 요구는 김정일의 정책적 선택을 매우 좁힐 가능성이 있다. 김정일정권은 사회주의체제 공고화 및 주체사상 실현을 과거보다 훨씬 더 엄격하게 추구하는 동시에 경제적 난관을 극복할 수 있는 한층 뛰어난 능력을 발휘하여야 하는 것이다. 그러나 이러한 이중적 목표의 달성은 현실적으로 불가능한 것으로 판단되며,²⁶⁾ 따라서 김정일정권의 경제정책은 당분간 커다란 변화없이 김일성정권 말기의 기본노선에 따라 결정·추진될 것이다.

한편, 김일성 사상을 계승·발전시킨다는 기본취지 하에 형성된 김정일

25) 카리스마의 상속자가 진정한 의미에서의 ‘완전한 상속자’가 되기 위하여는 ‘상속된 것’과 함께 ‘새로움’을 가지고 있어야 한다. 새로움이란 특히 상속기 이전의 절대자의 능력이 한계에 도달하였을 경우나 카리스마의 숭배자들이 현실에서의 변화를 내면적으로 원하고 있을 경우에 더욱 필요하다.

26) 사회주의체제유지와 경제성장이 선행적·사변적으로 모순적인 것은 아니다. 그러나 국가사회주의 및 그 변형태들의 실험에 의해 분명히 확인된 사실은 명령형·수령형 사회주의계획경제체제가 유지될 수 없으며, 또한 시장사회주의경제체제로 불리우는 다양한 형태의 국가사회주의의 변형태들 역시 사회체제로서의 자생력이 없다는 점이다. 한편 북한에서의 사회주의체제유지와 경제성장이라는 두가지 목표간의 갈등은 당간부를 중심으로 한 보수주의자들을 한편으로 하고, 경제적 어려움을 직접적으로 겪고 있는 주민들과 개혁주의자들을 다른 한편으로 하는 사회집단들간의 갈등을 의미한다.

사상은 뚜렷한 차별성을 보이지 않고 있으며, 다만 몇가지 측면에서 주목 받을만한 점이 드러난다.²⁷⁾ 우선적으로 주체사상에 있어서 김정일은 김일성에 비해 의식성을 강조하는 동시에 사회정치적 생명체론에 기초하여 감성적·도덕적 의무감을 중시한다. 이에 따라 김정일은 사회주의체제 붕괴 원인을 설명함에 있어서 사상의식을 강조하거나, 제국주의의 모순을 설명함에 있어서 도덕적 측면을 부각시키기도 한다.

반면, 경제정책과 직접 관련된 부분에서 양자의 노선차이는 거의 발견되지 않고 있다. 뿐만 아니라 1980년대에 들어와서 김정일은 후계체제를 구체화시킨다는 차원에서 경제분야에 직접적으로 개입하기 시작하였고, 이에 따라 김정일의 다음과 같은 견해가 경제정책 결정에 직접적인 영향을 끼친 것으로 판단된다. 개혁·개방에 따라 구소련과 동구 사회주의체제가 붕괴된 사실에 영향을 받아, 김정일은 체제의 개혁·개방에 대하여 신중하고 조심스러워 졌으며, 정치적·이념적 통제에 대하여 보다 엄격해졌다. 또한 1990년대에 들어와서는 사회주의체제의 평가에 있어서도 경제적 측면에서 보다는 심리적·도덕적 측면에서의 우월성을 강조하기 시작하였다.

김정일의 주체사상에 대한 독특한 해석과 경제정책과 직접 관련된 견해는 이미 김일성정권 말기의 경제정책 변화에 반영된 것으로 판단된다. 이는 경제적 합리화의 추구하고 함께 체제유지를 위한 정치적·이념적 통제의 강화라는 상반되는 경제정책변화의 특성에 잘 나타나고 있다. 이러한 ‘상반된 정책목표의 동시추구’라는 경향은 김정일사상에 비추어 보았을 때 앞으로 더욱 강화될 것으로 판단된다.

결국, 개혁·개방이라는 정책노선의 차원에서, 김정일정권의 경제정책은 김일성정권 말기의 정책방향에 대하여 연속성을 유지할 것으로 판단된다. 다만 현실적으로 주요한 변수라고 할 수 있는 김정일정권의 불완전성, 북한경제의 위기성 그리고 북한의 대외관계를 고려할 때, 이미 나타나고 있는 것처럼 김정일정권은 일시적으로 다소 경직된 경제정책을 고수할 가능성이 있는 것이다.

27) 金炳魯, 「金正日著作 解題」(서울: 民族統一研究院, 1993).

2. 개혁·개방의 장래

김정일은 김일성 사후 처음으로 정치·경제·사회 등 전반에 걸친 자신의 사상을 「로동신문」(1994.11.4)에 “사회주의는 과학이다”는 제목하에 논문의 형태로 발표하였다. 김정일정권의 성격과 방향을 감지할 수 있게 해주는 지표들이 부족한 상황에서 김정일의 논문은, 비록 내용의 추상수준이 높음에도 불구하고,²⁸⁾ 김정일정권을 전반적으로 판단하고 북한의 미래를 전망할 수 있게 해주는 기본자료로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

와다 하루끼는 ‘이제까지 구축된 이론이 거의 모두 담겨져 있는’ 김정일의 논문에 나타난 가장 중요한 특징으로 ‘근대합리성의 강조’를 들고 있다. 그에 의하면, 이러한 점은 논문의 제목에 이미 잘 반영되어 있으며, 또한 중세적 정치철학으로 평가되는 수령=최고뇌수론과 충효일심론이 빠져있다는 사실에서도 확인된다. 합리성의 강조와 함께 강조되고 있는 두가지 점은 ‘인민대중의 물질적 복지의 충족’과 ‘인덕정치’이다. 물질적 복지의 충족과 관련하여, 와다 하루끼는 ‘이것을 실현하는 새로운 방법은 언급돼 있지 않다’고 지적한다. 그러나, 그의 판단에 따르면, “경제면에서의 개선을 약속하고 있다는 것이 중요하다.” 그리고, ‘인덕정치’를 강조하면서 ‘간부들의 세도와 관료주의, 부정부패에 반대하는 투쟁을 촉구하고’ ‘간부들의 특수계층화도 비판하고 있다’는 점이 지적되어야 한다고 그는 주장한다. 따라서, “극히 신중하기는 하지만 김정일의 개혁정치가 나타나기 시작했다”는 것이 와다 하루끼의 결론이다.²⁹⁾

그러나, 와다 하루끼 자신도 인정하고 있듯이 김정일의 개혁정치, 즉 경제정책에서의 개혁·개방은 결코 구체적이거나 새롭지 못하다. 특히 경제

28) “부친의 정치를 충실히 계승할 것을 서약했으며, 그런 기대를 받고 있는 김 비서는 녀달이나 지나고 나서 연설이 아니라 신문 논문으로 제일성을 알렸다. 게다가 사회주의론이라는 추상성이 높은 논제이다. 이것은 벌써 후계자의 곤란한 입장을 엿볼 수 있게 한다.”(와다 하루끼, “김정일의 개혁 첫걸음,” 「한겨레신문」, 1994.11.14)

29) 와다 하루끼, “김정일의 개혁 첫걸음.”

정책에 있어서 목표를 실현할 수 있는 구체적이거나 새로운 방법이 전혀 제시되지 않고 있다. 이는 김정일정권의 경제정책이 당분간은 김일성정권 말기의 노선을 그대로 유지할 것이라는 점을 확인할 수 있게 한다.³⁰⁾ 따라서 주목하여야 할 점은 ‘상속된 정책이 어떻게 정책의 결과 및 조건의 변화에 따라 진화할 것인가’ 하는 문제이다.

현재, 김정일정권은 김일성 사후 주민들이 동요할 것을 두려워하여 기존의 통치규범에 따라 사상교육 및 이념적 통제를 강화하고 있는 것으로 판단된다.³¹⁾ 경제분야에서도 자립적 민족경제 건설 노선을 고수할 것을 강조하면서, 자력갱생 및 ‘우리식 사회주의’ 원칙을 강조하고 있다. 이에 따라, 이미 추진되고 있는 경제분야에서의 조직·관리의 분권화 경향에도 불구하고, 최근 들어 북한은 노동당의 경제부문에 대한 지도를 강화해 나갈 것임을 밝히고 있다.³²⁾ 이는 정무원 주도에 의한 경제운용원리의 실질적 확립이라는 최고인민회의 제9기 제7차회의의 결정을 부정하는 것이며, 또한 분권화에 따른 자율성 및 효율성 증대를 지체시키는 결과를 낳을 것이다.

보다 중요한 점은 김정일정권이 사회주의 이념을 강화하고 그에 기초하여 정치적·이념적 통제를 늦추지 않을 때 발생하게 될 경제정책 및 사회·경제체제운용원리에서의 일관성의 상실이며, 그에 따른 혼란의 발생이다.

무엇보다도 북한경제에서 발생할 가장 심각한 혼란은 북한 내부의 경제정책입안자, 경제정책수행자 및 최종경제행위자로서의 주민들간의 의사소통의 혼란을 들 수 있다. 뿐만 아니라, 개별 주체들은 자신들의 행위원리 결정에서 이념(우리식 사회주의 고수)과 현실(개혁·개방을 통한 합리화) 사이의 혼란에 점점 더 직면하게 될 것이다. 특히 당 및 정무원의 관료화된 하부 조직세포들이 겪게 될 혼란은 북한경제의 전반적 효율성을 올려줄

30) 김일성 사후 북한의 언론들은 기존의 농업·경공업·무역제일주의에 기초한 원충기 경제전략을 혁명적으로 추진하여야 한다고 강조하였다.〔「로동신문」, 1994.7.23 ; 중앙방송 1994.7.26~7 ; 평양방송 1994.7.27〕 ; 통일원 정보분석실, 「주간 북한동향」, 제 187호('94.7.24~7.30). 참조.

31) 「内外通信」 보도판 제9118호 1994.9.2. 참조.

32) 평양방송 1994.11.9 ; 「内外通信」 보도판 제9218호(1994.11.9) 참조.

동원체제를 형성하는 데 어려움을 낳을 것이다.³³⁾

경제정책에서의 일관성의 상실은 북한이 바라는 해외자본의 유치에 있어서도 상당한 지체를 초래할 가능성이 있다. 해외의 직접투자자들은 북한의 정책적 비일관성에 주목함으로써 투자행위에서 보다 신중해질 것이다.³⁴⁾ 사실 북한정권의 대외개방·경제협력 담당자들은 개방노선의 확고성을 강조하면서 투자유치를 추진하고 있으나, 북한의 언론이 계속적으로 ‘자력갱생, 자립적 민족경제 건설, 사회주의 경제관리제도의 우월성’ 등을 주장함으로써,³⁵⁾ 해외투자유치에 있어서 실질적 효과를 거두지 못하고 있는 것 같다.

결국, 김정일정권은 기본방향에 있어서 김일성정권 말기에 변화된 경제정책을 따르겠지만, 당분간은 정치적·이념적 경직성의 강화에 따른 개혁·개방의 소극성을 벗어날 수 없을 것으로 판단된다.

그러나 북한핵문제에 관한 북·미간의 기초협상 타결 이후 개방의 가속화 가능성은 조금씩 커지고 있다. 따라서 개방의 전반적 성격, 개방이 북한 내부의 체제개혁과 갖게 될 연관성, 나아가 개방·개혁이 체제이행으로 연결될 가능성을 검토할 필요가 있다.

한편, 앞에서 북한의 내부적 개혁은 전통적 통치규범과 동원원리에 의하여 당분간 견제받을 것임을 확인하였다. 개혁에서의 이러한 전략은 개방에서도 작용할 것이다.

북한 경제개방의 실질적 목표는 선진국과의 경제관계 개선을 통한 기술 습득·자본획득이다. 그러나 이러한 목표가 갖는 정치적 의미는 적지 않을 것이며, 따라서 북한은 개방전략에 있어서 두가지 조치를 취하고 있다. 첫 번째는 개방의 실질적 폭을 자유경제무역지대라는 특정한 지역에 제한하고 있다. 두 번째는 선진자본주의국가 및 남한보다는 중국 및 비동맹국가·개

33) 북한 경제체제의 개혁·개방에 있어서 최종적으로 보수적 성향을 발휘할 집단은 기득권을 누리고 있는 당, 군, 정,의 관료적 하부 세포조직일 것이다.

34) 현재에도 외자도입관련 법령정비에 기초한 제도적 조건의 개선에도 불구하고, 북한은 경제적·기술적 입지조건의 열악성 및 계약·기업경영에서의 정치적 통제로 인하여 외자유치에서 그다지 성공하지 못하고 있다.

35)北韓問題調査研究所,「北韓主要政策論調」, 제27권 제9호(1994.11) 참조.

발도상국가와의 남남협력에 기초한 국제관계개선을 경제개방의 ‘공식적’ 전략으로 내세우고 있다.³⁶⁾ 결국 김정일정권 하의 북한의 개혁·개방의 장래는 지역적·정치적으로 봉쇄된 이중적 개방전략에 의해 기본적으로 결정될 것이다.

3. 비판으로서의 전망

이제 김일성 말기의 경제정책에 비하여 ‘원칙면에서’ 다소 경직되어 보이는 김정일정권 개혁·개방정책의 결과를 전망하고, 김정일정권의 경제정책에 대한 평가를 시도해 보자.

북한의 개혁·개방정책과 비교해 볼 수 있는 사회주의국가의 경험은 크게 보아 ①구소련의 개혁·개방에 의한 급속한 체제붕괴와 ②중국의 정치·경제분리에 기초한 개혁 및 경제특구를 통한 개방에 의한 경제성장의 달성이라고 보여진다. 북한은 구소련의 경험으로부터 정치적·이념적·문화적 통제가 개혁·개방과정에서 체제유지를 위하여 가지는 의미를 확인해내고 있다. 반면, 중국의 개혁·개방의 경험으로부터는 정치우위원리 및 경제특구운동을 배우고 있다. 따라서 북한의 경제정책은 이미 김일성정권 말기부터 크게 보아 개혁·개방으로 방향을 잡았던 것이며, 이는 대체적으로 올바른 방향으로 평가된다.

그러나 북한은 중국의 개혁·개방에서 두가지 중요한 사실을 간과함으로써, 중국의 경험으로부터 잘못된 정책적 함의를 도출하고 있다. 첫째, 중국의 경우 경제특구는 기술·관리·지식·대외정책의 ‘창구’로서 활용되고 있으며, 따라서 경제특구는 ‘내륙으로 전파될’ 경제개혁의 실험기지이다. 둘째, 중국 지도부의 ‘사회주의초급단계론’에도 불구하고,³⁷⁾ 중국의 개혁·개방은 결국 국가사회주의경제체제의 시장경제로의 이행을 의미한다. 즉, 중국의 개혁·개방정책은 사회주의체제유지를 위한 전략으로 이해되기 보다는 통제된 점진적 체제이행으로 이해되어야 할 것이다. 따라서, 흔히 강

36) 「内外通信」 보도판 제9079호(94.8.9) 및 제9198호(94.10.27) 참조.

37) 채희준, 「중국의 경제개혁 현황과 그 한계」(서울:극동문제연구소), 1991 참조.

조되고 있는 ‘정치우위’의 원리는 이미 ‘사회주의 이념에 기초한 공산당의 사회 전부분에 대한 통제’를 의미한다기 보다는, ‘정치와 경제의 분리’에 기초한 ‘경제 혹은 경제행위의 결과에 대한 정치의 외부적 통제’를 의미하는 것으로 이해된다. 이렇게 볼 때, 어느 정도 성공적으로 추진되어 경제 성장을 가져오고 있는 중국의 개혁·개방은 어느 시점에 가서 ‘정치우위’의 원리조차도 거부할 수밖에 없을 것이다.³⁸⁾

구소련과 중국의 경험에 비추어보았을 때, 북한의 통제되고 봉쇄된 개혁·개방정책은 중국의 개혁·개방정책을 따르는 동시에, 그것을 보다 정교화한 정책이라고 판단될 수도 있다. 그러나 북한은 중국과 비교하여 두가지 불리한 조건에 놓여있다. 먼저 경제상황으로 보았을 때 북한은 이미 개혁·개방의 시기를 놓치고 있는 것으로 판단되며,³⁹⁾ 다음으로 적대적 의존 관계가 지배하는 한반도 내부에 남한이라는 강한 대립적 존재가 존재한다는 사실에 의해 북한의 개혁·개방에 따른 사회적 동요는 즉시 체제동요로 발전될 가능성이 있다.

이상의 분석에 기초하였을 때, 후계체제로서의 김정일정권이 안고 있는 한계로 인하여 다소 경직화된 북한의 경제정책은 조만간에 그 한계를 드러낼 것으로 판단된다. 무엇보다도 단기적이고 일차적인 한계는 개혁·개방의 소극성으로부터 나타날 것이다. 북한이 현재 겪고 있는 생활수준의 저하와 투자재원의 부족은 극복되지 못하고, 북한경제는 위기의 한계상황으로 물리게 될 것이다.

만일 김정일정권이 소극적 개혁·개방의 한계가 드러나기 전에 대내외적 정권의 안정을 굳건히 하고 적극적 개혁·개방으로 나아간다면, 북한경제

38) 봉건제에서 자본주의시장경제로 이행하는 과정에서 일어났던 정치적 변동의 역사는 결코 역사의 유물일 수만은 없다.

39) 북한의 경제개방화는 이미 1970년대부터 시작되었으며, 최근의 대외개방전략은 1980년대 중반의 합영법 제정에 기원을 두고 있다. 그러나, 자유경제무역지대 설치를 핵심 내용으로 하는 1992년 이후의 경제개방화는 전혀 새로운 개방전략으로 이해되어야 할 것이다. 흔히 경제사 및 경제성장론에서는 후발국이 가질 수 있는 장점을 강조하고 있으나, 북한의 개혁·개방의 경우에는 후발국의 단점이 두드러질 수도 있다는 점을 간과할 수는 없다.

는 보다 본격적으로 체제이행의 문제를 맞게 될 것이다. 이 경우, 이미 김 일성정권 말기부터 시작된 북한의 경제정책, 나아가 국가사회주의경제체제에 있어서의 일반적인 개혁·개방정책의 한계가 노골화되면서, 북한은 보다 근본적으로 체제변혁과 통일에 대한 중·장기적 전망을 세우지 않을 수 없을 것이다.

Ⅳ. 맺는 말

북한경제에 있어서 완충기 동안의 개혁·개방정책이란 위기를 순조롭게 극복하기 위한 방안인 동시에 위기를 앞으로 북한체제를 더욱 발전시킬 수 있는 계기로 삼겠다는 의지를 반영하고 있는 정책이다. 이런 의미에서 완충기란 전략적 방침에 있어서나 구조조정에 있어서나 개혁·개방정책을 추진하기 위한 가장 적절한 시기라고 판단된다. 사실 이런 의미에서 성장전략, 자원배분원리, 경제조직·관리원리 등에서 추진된 김일성정권 말기의 새로운 경제정책은 한계에도 불구하고 합리적이라고 판단되었다.

그러나 정권교체로 인하여 다소 경직화된 김정일정권의 경제정책기조를 분석할 때, 완충기가 개혁·개방에 의한 재도약의 기회로 될 가능성은 매우 희박하다. 이러한 점에서 북한이 현재 보여주고 있는 ‘정치우위의 강화’는 조만간 ‘정치와 경제의 본격적 분리’로 회귀할 것으로 판단된다.⁴⁰⁾ 이와 함께, 국가부문(전통적인 계획경제부문)에 종속되어 있는 제2경제와 자유경제무역지대의 경제활동이 자율적이고 독립된 경제영역으로 확대되어 갈 때,⁴¹⁾ 북한의 경제정책은 본격적으로 사회주의계획경제에서 자본주의시장

40) ‘정치우위’라는 표현을 쓰면서 중국과 북한의 연구자들은 종종 이를 국가사회주의경제체제의 보편적 특징으로 이해하고 있다. 그러나 이미 앞에서 말했듯이, 정치우위라는 표현은 국가사회주의경제체제의 개혁이 시작하면서 나타나기 시작한 말이다. ‘사회주의가 달성된 소련에서는 정치가 불필요하다’는 스탈린의 주장을 음미해 볼 필요가 있다.

41) 즉, 북한에서 현재 강조하고 있는 ‘하나의 대가정’으로서의 북한경제는 분화되어 갈 것이다.

경제로의 이행을 준비하지 않을 수 없을 것이다.⁴²⁾

그러나 전망에 비추어 본 북한 경제정책의 딜레마가 결코 남한의 통일정책에 긍정적인 것만은 아니다. 북한의 경제체제가 한계상황에 다가갈수록, 경제정책이 비현실적인 이념중심의 사고에 의해 지배될수록, 남북관계는 발전하기 힘들며, 이에 따라 통일을 지향하는 남한 정부 역시 딜레마에 빠지게 될 것이다. 이러한 점에 유의한다면, 남한 정부는 북한이 자신들의 경제상황과 체제원리에 대하여 세계사적 시각위에서 객관적 질문⁴³⁾을 던질 수 있는 환경을 만들어주어야 할 것이다. 사실 이러한 남한 정부의 태도는 북한에게 직접적으로 경제지원을 해주는 것보다 더 중요한 일이며, 이러한 사고에 기초할 때에만 남북관계는 통일을 위한 과정으로서 의미를 가질 것이다.⁴⁴⁾

42) 그러나 자본주의체제 이후 북한에게 열려있는 길이 과연 무엇인지는 알 수 없다.

43) 이제 북한 지도부는 다음과 같은 질문을 보다 객관적으로 자신에게, 그리고 서로간에 던져 보아야 할 것이다. “우리는 어디에서 와, 어디에 있으며, 어디로 가고 있는가.” 북한에서 강조하고 있는 두가지 물음법은 정서적 물음법과 자문자답법이다.(림호균, “위대한 수령 김일성동지께서 몸소 보여주신 물음법의 본보기”, 「문화어학습」(평양, 과학백과사전종합출판사). 1994년 2호. pp.9~10.) 그러나, 북한의 지도부는 현실을 객관적으로 인식하고 비판하기 위하여, 답이 미리 주어져 있지 않은 비판적 질문을 서로간에 던져야 할 것이다.

44) 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 전문에 나타난 기본정신을 참조.