

# 김정은시대 북한 체제개혁의 과제 -포스트 마오시기(1976~1978) 중국과의 비교를 중심으로-

박 동 훈\*

- |                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| I. 서론                         | IV. 정권교체기 북한 체제개혁 동향 |
| II. 이론적 시각: 구조-행태론적 접근        | V. 결론: 북한 체제개혁의 과제 및 |
| III. 중국의 경험: '문화대혁명' 종식과 체제개혁 | 국제사회의 공조 방향          |

## 국문요약

이 연구는 포스트 마오시기(1976-1978) 중국 의 상황과 현재 북한의 상황, 특히 북중국경협 력 현황 등을 비교함으로써 김정은 시대 체제 개혁이 갖고 있는 과제들에 대해 논의하고자 했다. 김정은은 승계의 정당화, 제도화를 안정 적으로 관리해 나가면서 내부적으로 자체의 지 위를 확고히 해나가고 있다. 그러나 중국과는 달리 개혁조치 지지기반 부재, 기득권 세력의

저항, 핵문제로 인한 국제적 제재 등의 문제들 에 봉착하면서 구체적 개혁조치들이 본질적 한 계에 직면한 것으로 보인다. 한·중·미 3국은 한 반도 비핵화 원칙을 전제로 공조체제 수립이 필요하다. 대북경협이라는 차원에서도 한·중 간의 전략적 소통과 협력이 필요하다.

**주제어:** 중국, 북한, 김정은, 체제개혁

## I. 서론

2012년 이후, 새롭게 막이 오른 김정은체제에 대한 학계의 시각은 새로운 변화 모습을 보여왔다. 대체로 북한 '붕괴론'적 시각이 줄어들고 개혁·개방 논의를 중심으로 김정은의 새로운 리더십, 새로운 정책에 주목하는 성향을 나타냈다. 그러나 구체적 사안에 입각해서는 보다 신중한 자세를 보였다. 구체적으로 김정은체제 이후의 북한은 개혁·개방을 할 것인가, 하면 어떠한 길을 택할 것이고, 설령 개혁·개방을 하더라도 구조적 한계 내에서 그러한 구상들이 성공적으로 실현 가능할 것

\* 중국 연변대학교 교수

인가라는 문제들에 주목했다. 여기서 유의할 점은 ‘개혁·개방’(the reform and opening-up policy) 논의가 증대되고 있다는 것은 학계 내에서 북한체제 안정이라는 전제에 대해 암묵적인 합의를 형성하고 있음을 의미한다. 왜냐하면, ‘개혁·개방’이라는 중국식 표현은 일반적으로 1970년대 말부터 중국이 추진한 경제개혁정책과 대외개방정책을 의미하기 때문에 학술적으로 ‘체제개혁’(system reform)의 합의와 보다 가깝다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구도 김정은시대 북한의 체제변화 문제를 실질적으로 ‘체제개혁’이라는 시각으로 접근하고자 한다. 즉 중국처럼 사회주의 기본 틀, 특히 정치 틀이 유지되는 가운데 진행되는 경제정책의 방향 전환으로 보는 것이다.<sup>1</sup>

그러나 이 연구의 목적이 결코 북한의 체제개혁의 구체적인 기본모델이나 방식을 예견하고 대비하고자 하는 데 있는 것은 아니다. 오히려 이 연구는 지극히 폐쇄적이고 전통적인 북한체제가 어떻게 하면 자체적인 한계를 극복하고 진정한 체제개혁의 길을 선택할 수 있을 것인가라는 문제에 주목하고자 한다. 즉 시장화, 사유화 과정이나 그 방식에 대한 논의보다는 현재의 북한을 체제개혁의 이전 단계로 설정하고, 체제개혁이 추진될 수 있는 여건을 창출하려면 북한이 현재 어떠한 과제들을 극복해 나가야 하는지를 알아보는 것에 주목적을 두고자 한다. 이런 맥락에서 이 연구는 구조-행태론적 시각에서 분석틀을 제시하고, 전통적 사회주의 계획경제체제로부터 개혁·개방 시기로 이행했던 중국과 오늘날 북한의 상황을 비교해 보고자 한다. 특히 이 연구는 개혁·개방의 징표인 11기 3중전회 이후 중국의 개혁 추진과정보다는, 마오쩌둥 사망 직후 문화대혁명 세력이 청산되었던 1976년부터 11기 3중전회가 개최된 1978년까지의 시기를 비교 대상으로 삼고자 한다. 물론 비교의 적실성 여부에 있어서 이견이 존재할 수 있겠으나, 일인승배하에서의 사회적 동원체제, 전통적 사회주의 계획경제, 고립적 대외환경 등 측면에서 양국은 유사한 ‘초기 조건’(initial conditions)들을 갖고 있었다고 평가할 수 있다. 또한 국가 수령 사망 직후의 후계체제 정통성 승계, 분파 갈등, 국민경제 개선 욕구, 대외환경 개선 노력 등 지배엘리트와 구조적 환경 간에 나타나는 특징들도 상당히 유사한 측면들이 많다. 특히 중국은 1976년부터 1978년까지의 과도기를 거치면서 ‘체제개혁’의 측면에서 성공적이었다는 점을 감안할 때, 오늘날 북한의 상황과 비교하여 상이성을 찾아내는 것 또한 김정은시대 북한 체제개혁의 과

<sup>1</sup> 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서,” 『통일과 평화』, 제2집 2호 (2010).

제를 밝혀내기 위한 유의미한 작업이 될 것이라 사료된다.

이러한 비교를 통해 이 연구는 김정은체제 이후 북한은 어떤 체제개혁적 성향을 보여왔는가, 그리고 북한의 성공적 체제를 유도하기 위해서는 어떠한 과제들을 극복해야 해야 하며, 국제사회는 이를 위해 어떠한 노력을 해야 하는가라는 문제들에 대해 논의하고자 한다. 체제개혁은 근본적으로 지배 엘리트의 전략적 선택에 의해 결정되는 측면이 있다고 할지라도, 사회주의 국가들의 경험이 말해 주듯이 상이한 한정적 조건하에서 지배엘리트의 정치선택들은 서로 다를 수 있다. 즉 북한 지배엘리트 합리적 행동을 제약할 수 있는 외적 변수를 어떻게 적절히 통제할 수 있는가라는 점을 감안할 때 북한과 특수한 관계를 유지하고 있는 관련국들의 개입의 공간이 형성될 수 있다.

## II. 이론적 시각: 구조-행태론적 접근

일반적으로 전통사회주의와 자본주의는 계획과 시장, 국유재산과 사유재산, 독재와 민주주의 등 제도적으로 상호 대립되는 체제로 간주된다. 따라서 코르나이(Kornai)는 20세기 후반의 전통사회주의 국가들의 체제전환(system transformation)은 본질적으로 “정치영역에서의 다원민주화, 경제영역에서의 시장경제체제로의 이동”을 의미한다고 주장한다.<sup>2</sup> 전통사회주의 국가는 장기적 경제 어려움으로 인해 대중들의 불만이 증폭하면서 집권자의 정통성이 약화되고 이에 국제환경 등 요인이 함께 작용하면서 체제전환이 촉발된다는 것이다.

그러나 실지로 전통사회주의국가들의 체제전환에 대한 일반화 논의는 현재까지 줄곧 합의점을 찾지 못하고 있는 실정이다. ‘워싱턴 컨센서스’에 기반을 둔 이행학적 관점은 전통사회주의 국가들의 체제전환에 대한 일반화 노력에도 불구하고 현실적으로 나타나는 예외적 상황들에 대해 명쾌한 해석을 내리지 못하면서, 서구적 정치·경제제도 이식에 대해 과도하게 집착한 목적론적 가설이라는 비판을 받게 되었다. 이행학 이론의 고민을 극복하기 위해 제기되었던 경로의존적 체제전환론 역시 본질적으로 ‘역사적 결정론’ 또는 정태적 구조결정론이라는 비판에서 자유롭지 못했다.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp.382~392.

<sup>3</sup> 체제전환론에 관한 구체적 논의는 윤대규 편, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』(서울: 한울, 2008)를 참조할 것.

이를 배경으로 최근의 보다 많은 연구들은 ‘구조-행태론적’ 접근을 통해 사회주의 국가 체제전환을 설명하는 것이 보다 설득력이 있다고 보고 있다.<sup>4</sup> 이러한 관점들은 무엇보다 아직까지 고전적 사회주의체제를 유지하고 있는 북한의 체제전환 문제를 어떻게 상정할 것인가에 암묵적인 전제를 두고 있다. 따라서 구조적 시각에서 동아시아의 역사적 유제와 조건은 동유럽과 다르기 때문에 체제전환의 특성도 상이하게 나타날 수밖에 없다고 보면서 이행학적 관점을 경계했다. 또한 사회주의 국가의 중앙집권적 특성에 따른 지배엘리트 집단의 정치적 자율성에 주목하고,<sup>5</sup> 궁극적으로 체제전환과정에서 정치적 지배엘리트의 선택과 대응이 핵심적일 수밖에 없다고 본다.<sup>6</sup> 이런 맥락에서 볼 때 ‘구조-행태론적’ 접근은 동아시아 사회주의 국가가 ‘국가 주도형 체제전환론’에 일정한 친화성을 갖고 있다고 하겠다. 중국의 경우, 지배 엘리트 내부의 분파적 경쟁과 긴장이 오히려 그 자체를 ‘살아있는 조직’으로 만들었고,<sup>7</sup> 이러한 ‘조직’(당-국가체계)이 정치적 안정 유지를 전제로 경제자유화와 대외개방의 속도와 범위를 상시 조율하면서 순차적으로 확장시켜왔기 때문이다.<sup>8</sup> 다시 말해서, 중국의 개혁·개방과정은 본질적으로 ‘지도된 것’이라기보다는 다양한 이익집단간의 경합과 한정적 구조 간의 역동적 과정에서 배태된 결과라는 것이다. 물론 구조-행태론적 접근은 경로의존적 체제전환론의 한계를 극복하기 위해 구조적 변인들을 보다 열린 시각에서 보고자 한다. 즉 특정 구조적 변수는 단정적이거나 결정적 영향력을 갖는 것이 아니며, 동일 변수가 상이한 체제전환방식에 미치는 영향력도 달리 나타난다는 것이다. 구조적 요인들은 ‘거의 우연히도’, ‘복합적’으로 작용하기 때문에 결정적 변인이라기보다는 지배엘리트의 정치선택에 영향을 미치는 내, 외적 요인으로 간주될 수 있다. 환언하면, 체제전환 과정은 정태적 구조의 인과관계보다는 수많은 기회와 갈등 및 예외적 상황들이 함께 출현하는 불확정적인 과정이며 이러한 과정에서 ‘정치행위자’는 최종 결과에

<sup>4</sup> 예컨대 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환 방식의 비교연구,” 윤대규 편, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, pp.9~78; 이무철, “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가,” 『韓國政治外交史論叢』, 제33집 1호 (2011); 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의의 관점에서” 등을 들 수 있음.

<sup>5</sup> 최완규·최봉대, 위의 논문, p.35.

<sup>6</sup> 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의의 관점에서,” pp.126~127.

<sup>7</sup> 서진영, 『21세기 중국 정치: 성공의 역설과 중국적 사회주의의 미래』 (서울: 폴리테리아, 2008), p.241.

<sup>8</sup> 백승욱, “중국과 동아시아 발전모델,” 한국산업사회연구회 편, 『노동과 발전의 사회학』(서울: 한울, 2003); 김형국, “중국 자동차산업과 정책변화: 사회주의 발전국가의 정책자율성과 구조적 한계,” 『한국정치학회보』, 제36집 3호 (2002).

중요한 영향을 미친다고 할 수 있는 것이다.

이러한 논의를 토대로 본문이 전개하고자 하는 기본 가설은 다음과 같다. 첫째, 합리적 존재로서의 정치행위자는 체제전환 과정에서 핵심적 위치에 놓여 있다. 둘째, 정치경제·사회문화가치·이념체계 등 구조적 조건은 정치행위자의 선택을 제약한다. 셋째, ‘한정적 구조’ 내에서 합리적 행위자의 전략적 선택은 국가로 하여금 발전, 정체 또는 후퇴라는 상이한 경로를 선택하게 한다. 이러한 논리를 다시 북한의 체제개혁 논의에 접목시키면 다음과 같은 분석체계를 구성할 수 있다.<sup>9</sup> 우선 분석수준의 차원에서 지배엘리트를 중심으로 한 집단행위자, 그리고 이러한 행위자들에 영향을 미치는 구조적 요인(외부적 요인)을 국내적 요인(국가-사회관계, 국가-시장관계) 및 국제적 요인(국가-국제환경)들 간의 역동적 관계라는 틀 속에서 체제개혁문제를 접근할 수 있다. 다음, 분석단위의 측면에서 보면, 집단행위자 내부의 분파적 갈등은 주로 각 분파들 간의 이념갈등의 차원에서 관찰될 수 있다. 국내적 요인 중 국가-사회관계는 변화하는 정치적 상황에 대한 사회적 수용, 즉 지배엘리트의 ‘정당성’ 확보의 차원에서 접근할 수 있다. 국가-경제영역은 경제정책 추진에서 반영되는 국가 행태를 통해 파악될 수 있다. 대외환경이라는 외재적 요인은 주로 ‘정치-안보적’ 측면과 ‘세계시장과의 연계성’ 등 측면을 통해 관찰될 수 있다.

이러한 논리적 구성은 김정은체제의 ‘변화’를 분석하는 데 있어서 다음의 몇 가지 상황을 만족시킬 수 있을 것이다. 첫째, 현 단계에서 북한은 아직 공식적 체제개혁이 추진된다고 보기 어렵기 때문에 이행학적 시각에서 북한의 변화를 판단하는 것은 시기상조라 할 수 있다. 따라서 현재의 북한을 체제변화 직전의 상황으로 간주하고 지배엘리트와 내, 외적 요인간의 역동성이라는 보다 유연한 시각에서 문제를 관찰할 수 있다. 둘째, 설령 북한이 체제개혁을 공식 선포한다 할지라도 그러한 조치가 필히 성공적으로 발전할 것이라는 담보는 없기 때문에 북한 개혁조치를 퇴행, 정체, 발전이라는 세 가지 경로를 모두 열어놓고 관찰해야 한다. 셋째, 외부적 시각에서 볼 때 북한의 체제변화는 궁극적으로 북한 내부적 상황에 따라 결정될 것이다. 그러나 지배엘리트의 ‘합리적 선택’에 영향을 미칠 수 있는 외재적 요인들에 대한 통제는 또 다시 지배엘리트의 합리적 행동에 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해서 북한 지배엘리트의 합리적 행동을 제약할 수 있는 외적변수를 어떻

<sup>9</sup> 최완규·최봉대(2008)의 연구는 한 나라의 체제전환방식을 복합적 위기국면에서 전개되는 지배엘리트와 [사회(대중)-경제(시장화)-대외관계] 사이의 상호작용에 의해 규정된다고 주장한다. 본 연구의 연구체계도 상기의 분석틀을 상당부분 수용했음을 밝혀 두는 바이다.

게 적절히 통제할 수 있는가라는 문제를 둘러싸고 외부적 담론의 장을 만들어 갈 수 있는 것이다.

### Ⅲ. 중국의 경험: ‘문화대혁명’ 종식과 체제개혁

학계는 그동안 중국의 ‘성공적’ 체제개혁에 대해 높은 관심을 보여 왔다. 하지만 체제개혁 직전의 격동기, 즉 문혁 종결과 11기 3중전회 개최까지인 1976년부터 1978년 시기 중국 내부의 일련의 변화들에 관심을 가진 연구는 별로 많지 않다. 실지로 이 시기야말로 계급투쟁 중심의 급진좌파(일명 ‘4인방’세력)가 숙청되고, 국내외적 안정 도모와 함께 덩샤오핑(鄧小平)을 대표로 하는 ‘개혁파’가 주도세력으로 등장했다는 점에서 중국의 운명을 좌우지했던 격동기였다고 평가할 수 있을 것이다. 어찌 보면 지배엘리트의 내적변화, 구조적 환경 등 측면에서 오늘날 북한 체제 분석을 위해 유용한 경험적 토대를 마련해 줄 수 있는 부분이기도 하다.

#### 1. 정통성 승계 및 정당성 확보

20세기 60~70년대, 신흥공업국들이 급속한 경제성장을 이루고 있었던 연대에 중국은 오히려 10년이라는 ‘문화대혁명’시기를 경험하면서 정체 또는 후퇴의 길을 걸었다. 심지어 2.5억 명에 달하는 사람들이 먹고 입는 문제를 해결하지 못하는 등 장기적인 생활고와 비생산적 정치투쟁 속에서 ‘문혁’에 대한 민중의 회의감이 증폭되기 시작했고 결국 이는 1976년 4월 저우언라이 총리 사망을 계기로 발생한 ‘천안문사건’에서 간접적으로 반영되었다. 특히 1975~1976년 2년 내에 중국공산당 최고층 핵심인물들의 연이은 사망과 함께 중국은 한 시기 ‘권력 공백기’에 들어서게 되면서 급진좌파인 ‘4인방’과 온건파간의 대결이 보다 첨예해졌다.<sup>10</sup> 1976년 10월 6일, 예젠잉(葉劍英), 리선넨(李先念), 화귀평(華國峰) 등은 중앙정치국 명의로 ‘4인방’ 세력에 대한 격리심사를 진행하였고, 이를 기점으로 중국은 ‘문혁’시대를 종결짓고 새로운 역사적 시기로 도약할 수 있는 격동기에 돌입하게 된다.

그러나 마오가 지지해왔던 문혁세력에 대한 숙청은 자칫하면 마오에 대한 배신으로 비쳐질 수 있었기 때문에 온건파들은 아래로부터 밀려오는 사회적 압력에서

<sup>10</sup> 1975년부터 1976년 9월까지 불과 2년 사이에 제10기 1중전회(1973)에서 선출된 정치국 상임위 9명 위원 중 5명이 전후하여 사망했고, 1명 사퇴, 1명 해직되면서 온건파 예젠잉(葉劍英)과 문혁파 왕홍웬(王洪文)·장춘차오(張春橋) 등 3명만 남게 된다.

결코 자유로울 수 없었다. 이런 상황에서 당시 신지도부는 정통성 승계 및 정당성 확보를 위한 일련의 조치들을 취하게 된다. 첫째, 마오로부터 정통성을 이어받은 화궈핑으로의 권력이양이다. 화궈핑은 마오의 유훈에 따라 중앙정치국에 의해 마오의 후계자로 공식 인정된 인물이다. ‘10·6’ 사건 직후인 10월 7일 온건파들은 중앙정치국 회의를 긴급 소집하고 화궈핑을 중공중앙 주석, 중공중앙 군사위 주석 등 당정군 최고 책임자로 추대했고, 10월 8일에는 모택동기념당(毛澤東紀念堂) 건설, 『모택동선집』출판과 『모택동전집』편찬에 관한 결정 등을 내리면서 정통성 승계를 강조했다. 또한 ‘4인방’ 제거는 마오주석 지시에 따른 것이며, “화궈봉 동지를 우리 당의 영수로 모시는 것은 모주석의 영명한 결정”이라는 취지에서 대대적인 홍보를 진행하게 된다.<sup>11</sup>

둘째, 군부를 기반으로 정치국 중심의 당 지도체제가 복구되었다. 당시 중국 지도체제는 대부분 마오와 함께 혁명에 참가했던 군인출신의 정치원으로 또는 개혁신세력으로 구성되었다. 그러나 문혁시기 ‘4인방’ 세력은 “자본주의 복벽”(資本主義復辟)을 막아야한다는 이유로 마오의 지지 하에 집권파(當權派)들에 공격을 가했고 이에 따라 정상적인 당-국가체제의 파괴와 더불어 상당수 정치(군사)원로들이 공격 대상이 되어 정치적 피해를 입게 되었다. 따라서 ‘10·6사건’ 이후 문혁세력에 부정적 입장을 취했던 기존의 당·군부 세력은 온건파들에 지지를 보낼 수밖에 없었다. 또한 당시 군부 1호 인물이라 할 수 있는 예젠잉은 화궈핑의 영도적 지위를 인정하는 동시에<sup>12</sup> 덩샤오핑의 복귀를 적극 추천하는 등 국정운영의 제1선에서 물러나 후견인 역할을 했다. 따라서 문혁 당시 피해를 입었던 덩샤오핑 등 정치관료들이 정단에 대거 복귀하면서 당-국가체제가 보다 안정적으로 정착하게 된다. 그 외, 장기적인 정치투쟁에 피로감을 느낀 기득권 계층의 신지도부에 대한 기대감도 크게 작용한 것으로 보인다. 예컨대 문혁이라는 공안정국 속에서 억울한 누명을 쓰고 직, 간접적으로 정치적 피해를 입은 공산당 간부 및 친속은 약 1억 명에

<sup>11</sup> 예컨대, 1976년 10월과 11월 중국공산당 기관지 『해방군보』(解放軍報)와 『홍기』(紅旗) 잡지는 연일 “화궈핑 동지는 우리 당의 당연한 지도자”, “모든 행동은 화궈핑을 위수로 한 당중앙지도부 지휘에 복종해야”, “화궈핑 동지는 모주석 혁명노선의 탁월한 지도자” 등 문장을 발표하면서 “누가 감히 마르크스 레닌주의 마오쩌둥 사상을 반대할 것이며, 화궈핑을 당수로 한 당중앙을 반대할 것인가”라고 주장하고, “모든 공산당원 및 혁명 전사들은 응당 고도로 자각적인 마음으로 당의 수령을 옹호, 보위해야 한다”고 호소했다.

<sup>12</sup> 예컨대, 군부를 대표했던 예젠잉은 1977년 7월 중공 제10기 3중전회에서 “지도층이 안정되는 것은 우리당 사업을 놓고 볼 때 아주 중요하다. 화궈핑의 지도자 지위를 옹호하는 것은 혁명이 우리에게 부여한 책임”이라고 주장했다. 張樹軍·高新民, 『中共十一屆三中全會歷史檔案』(北京: 中國經濟出版社, 1998), p.13.

달하는 것으로 집계된다. 이들은 무엇보다 정치적 명예회복을 갈망했기 때문에 문혁세력을 숙청한 신지도부에 절대적 지지를 보낼 수밖에 없었다.

이처럼 마오로부터 정통성을 이어받은 화귀평을 중심으로 ‘온건파’ 및 정치원로들이 핵심이 되어 집단영도체제가 점차 복원되기 시작했고, ‘문혁’에 의해 피해를 입은 대다수 간부들과 민중들이 이에 호응하면서 ‘4인방’ 숙청이후 중국사회는 안정적 국면을 유지할 수 있었다. 이에 대해 화귀평은 훗날 “당시 일부 상황들은 이미 예상했던 것들이었고, 일부는 우리가 예상했던 것보다 좋았다”고 평가했다.

## 2. 엘리트 내적 갈등과 이념논쟁: “두 개의 무릇(凡是)” vs. “진리 기준”

비록 원로세력 위주로 ‘온건파’가 정권을 장악했지만 그렇다고 해서 당의 내적 갈등이 완전히 해소된 것은 아니었다. 마오의 계급투쟁노선은 여전히 헤게모니적 위치에 놓여 있었고, 이에 대한 선부른 비판은 반혁명적 행위로 규정될 가능성이 아주 높았다. 그럼에도 불구하고 문혁과정에서 피해를 입었던 공산당 간부 및 친속계층의 원성이 표출되면서 마오에 의해 주도된 문혁 10년을 어떻게 재평가할 것인가라는 문제, 궁극적으로 마오사상을 어떻게 승계할 것인가라는 문제를 중심으로 견해가 엇갈렸다.

군부의 지지 및 정치국회의를 통해 최고지도자 위치에 오른 화귀평은 당시 한 가지 딜레마적 상황에 놓여 있었다. 즉 정통성 유지를 통해 문혁세력 청산 이후 아래로부터의 좌파세력 저항을 해소해야 하는 한편, 문혁시대에 억울하게 피해를 입은 상당수 정치원로 및 관료들, 즉 이른바 ‘우파세력’의 정치적 명예도 회복해야 한다는 과제를 떠안고 있었다. 다시 말해서 마오의 노선을 승계하는 동시에 또한 마오의 오류에 의해 초래된 일련의 정치적 문제들을 수정해야 하는 딜레마적 상황에 놓이게 된 것이다. 이러한 상황에서 그의 선택은 국민경제 복구에 적극 나서지는 한편, ‘마오저동 기치의 승계’를 강조하는 이른바 ‘두개의 무릇(凡是)’<sup>13</sup> 사상을 제시하게 된다. 그러나 이러한 노선이 유지될 경우 마오에 의해 해임된 덩샤오핑의 복귀가 어렵게 된다는 우려가 당내로부터 제기되었다. 1977년 4월 덩샤오핑도

<sup>13</sup> 1977년 2월 7일 공산당 주요 기관지인 『인민일보』, 『해방군보』와 『홍기(紅旗)』잡지에 “문건을 잘 학습하고 원칙을 바로잡자(學好文件抓住綱)”라는 주제로 장편 사론을 발표했다. 즉 “모주석이 결정한 모든 것은 우리가 필히 옹호해야 하고, 모주석이 지시한 것은 우리가 시종일관 따라야 한다(凡是毛主席作出的決策, 我們都必須擁護, 凡是毛主席的指示, 我們要始終不渝地遵循)”는 견해를 발표함으로써 “모택동 기치(旗幟)를 이어갈 것과 정세의 안정”을 강조했다.



직접 화궈궤과 예젠잉에 편지를 보내 “마오 발언의 어구(語句)나 구절보다는 그의 사상을 체계적으로 받아들이는 것이 중요하다”고 주장했다. 또한 7월 복귀 후 개최된 10기 3중 전회에서는 “이론가들은 마오저등 사상체계를 정확히 해석하는데 보다 많은 심혈을 기울여야 한다”고 주장하면서 마오의 어록(語錄)을 빌어 ‘민주집중제’·‘실사구시’ 등 개념들을 다시 제시했다.<sup>14</sup> 이러한 배경 하에 개혁파로 불리는 중공중앙 당교(黨校) 후야오방(胡耀邦) 등이 적극 호응해 나서기 시작했다. 즉 남경대학 후푸밍(胡福明) 교수가 『광명일보』(光明日報)에 실은 “실천은 진리를 검증하는 유일한 기준이다(實踐是檢驗真理的唯一標準)”라는 문장을 전국적인 대토론에 붙이면서 ‘진리 기준’ 논쟁이 개시된 것이다.

실지로 수십 년의 일인숭배 및 사회적 동원체제가 유지되어 왔던 중국 당시의 상황에서 사회적으로 고착된 전통적 사회주의 이념을 개변시키기란 쉬운 일이 아니었다. 또한 개혁적 조치를 민중사회가 어떻게 받아들일 것인지에 대한 확신도 없는 상황에서 ‘두 개의 범시’에 대한 비판을 계기로 전개된 ‘진리 기준’ 논쟁은 개혁개방을 위한 이념적 사상체계를 정초하는 시점이 되었다고 평가 할 수 있다. 즉 ‘진리 기준’에 관한 논쟁은 마오사상에 대한 승계와 함께 이로 하여금 보다 현실에 부합되는 해석을 가능하게 함으로써 ‘개혁·개방’을 위한 이념적 정당성을 확보하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

### 3. 국민경제 개선 노력: 생산력 발전과 국민생활수준 향상

화궈궤과 덩샤오궤은 비록 마오 및 문혁에 대한 평가문제에 관해 견해차이가 있었지만, 국민경제 발전에 관해서는 오히려 이견이 없었다. 이에 따라 신지도부는 생산력 발전과 국민생활수준 향상이라는 취지에서 상대적으로 과감한 조치들을 취할 수 있었다.

첫째, 무엇보다 산업고도화를 위한 해외 선진기술 및 장비 유치에 방점을 두었다. 당시 중국 공업부문의 주요 기술장비들은 1950년대 구소련으로부터 들여온 것들로 노후화가 심각한 상황이었기에 문혁 직후부터 해외 선진기술 도입의 필요성에 대한 주장들이 제기되었다. 이에 따라 1977년 전국계획회의(全國計劃會議)에서는 추후 8년간 65억 달러 규모의 기술장비를 도입키로 결정했지만, 실지로 1978년 한해에 계약한 장비 도입 항목규모만 해도 78억 달러(약 390억 위안)에

<sup>14</sup> 鄧小平, “完整地准确地理解毛澤東思想,” 『鄧小平文選』, <<http://bbs.zhongcai.com/zzwj/dxp/wx/b1120.html>>.

달했다.<sup>15</sup> 국내항목 투자에 필요한 40억 달러를 포함할 경우 중국은 1978년 한 해에만 약 120억 달러 상당의 자본금이 필요한 실정이었다. 그러나 1978년 현재 외환 보유액이 15.75억 달러에 불과한<sup>16</sup> 중국으로서는 상응한 규모의 자금을 조달하기에 역부족이었다. 이에 중국 국가계획위원회는 ‘문혁’시기에 금기시 되었던 일련의 방식 즉 수출무역의 확대, 국제관광산업 발전, 국내 광물자원(석탄, 원유 등) 수출 등 보상무역을 활용한 채무상환, 그리고 채무상환 시한 연기 또는 분할상환 등 방식들을 통해 자금조달 문제를 해결하고자 했다. 그러나 당시 수출규모가 100억 달러, 비무역 외환수입은 10억 달러수준에도 미치지 못하는 상황에서 자금난은 국민경제 발전의 발목을 잡는 가장 중요한 사안으로 떠올랐다. 특히 당시에는 해외자본가와와의 합자경영, 토지임대 등 경제정책은 여전히 금기시 되던 때여서 이러한 한계를 타파하기 위해서는 무엇보다 정치적 시각의 전환이 필요했다. 이에 따라 1978년 9월 16일 덩샤오핑은 『모택동사상의 기치를 높이 받들고, 실사구시의 원칙을 견지하자』라는 주제의 발언을 통해 마오의 ‘실사구시’ 정신을 찬양하면서 “마오주석의 지도하에 봉쇄정책 등의 국내외적 조건들이 이미 개선된 상황에서, (오늘날에는) 해외 선진기술, 선진적 관리경험 및 자본을 받아들일 수 있게 되었다”는 견해를 제시, 해외직접투자 및 합자경영 등 정책의 제정을 위한 정치적 근거를 제공했다. 이런 배경 하에 1978년 12월 15일 대외무역부장 리창(李强)은 홍콩에서 “기존에 비판해왔던 해외자본 직접투자 및 합자경영 방식을 수용할 것”과 “기본적으로 국제무역에서 통용되는 방식들은 모두 가능”하다는<sup>17</sup> 등 중국의 외자유치정책의 중대전환을 선포하게 된다.

둘째, 이 시기 중국정부가 취한 또 하나의 중요한 조치는 대규모 해외시찰단을 파견하여 자본주의 시장경험에 대한 이해를 깊이 한 것이다. 중국은 비록 해외 선진기술을 받아들이는 등 국민경제 발전과 국제협력을 연동시키는 작업을 적극 전개하고자 했지만, 그동안 폐쇄적인 국가운영 방식과 계획경제를 추진해왔던 관계로 특정된 발전모델을 갖고 있는 것도 아니었고, 그렇다고 시장경제를 운영할 수 있는 기술관료나 엘리트들이 충분한 것도 아니었다. 따라서 개혁과 개방의 기본 방향을 잡기 위해 신지도부는 해외 선진국, 신흥국의 성공적 경험사례를 벤치마킹하는 데 깊은 관심을 두기 시작했다. 1978년 2월, 덩샤오핑은 중앙정치국 회의에서 경제부문과 관련하여 “시급히 시찰단을 파견하여 유럽공동시장에 대해 기술

<sup>15</sup> 陳東林, “20世紀50-70年代中國的對外經濟引進,” 『上海行政學院學報』(2004年 第6期).

<sup>16</sup> 李正華, 『改革開放的醞釀與起步』(北京: 當代中國出版社, 2002年版), p.269.

<sup>17</sup> “突破‘禁區’, 爲四個現代化大干貿易,” 『經濟導報』第1600期 (1978年12月20日).

고찰을 진행할 것과 전문연구팀을 구성하여 일본, 미국 등 선진국에 대해 전문연구를 진행할 것”을 지시했고, 2월 16일, 신지도부는 국가계획위원회 주관 하에 작성된 해외시찰단 파견에 관한 계획안을 비준하게 된다.

주로 홍콩-마카오지역, 동유럽과 서유럽 국가들이 주요 고찰대상이 되었는데 이들 시찰단의 고찰결과는 이후 중국 개혁개방 정책 형성에 중요한 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.<sup>18</sup> 1978년 1월부터 11월까지 중국정부는 총 529개 해외시찰단을 파견, 연인원수로 3,213명에 달했다. 부총리급 인사들이 단장으로 한 고위급 고찰단은 총 21차례에 걸쳐 51개 국가들에 대해 고찰을 실시했고, 덩샤오핑도 1978년 한 해에만 4차례에 걸쳐 일본, 태국, 싱가포르 등 7개 국가를 방문했다. 이를 토대로 1978년 7월부터 9월 초까지 진행된 국무원공작회의(國務院務虛會議)에서 개혁·개방정책을 집중적으로 토론하기 시작했다. 경제관리체제 개혁문제가 의사일정에 올랐으며, 처음으로 대외개방이란 단어도 제기되었다. 회의결과는 중공중앙 공작회의와 11기 3중전회에 직접 반영되었고, 중국정부는 국정운영의 중심을 경제발전으로 옮기고 개혁개방을 실행해야 한다는 판단을 확고히 하게 된다.

#### 4. 대외환경 개선: 중미관계 정상화와 국제사회로의 편입

국제환경 측면에서 보면 당시 중국은 상대적으로 복잡한 국제정세 속에 놓여 있었다. 중국-베트남 국경분쟁이 군사적 충돌 직전에 이르렀고 구소련이 이에 가세하여 베트남과 동맹조약을 체결하는 등 사회주의권내 갈등이 오히려 심화되는 상황이었다. 마침 베트남 전쟁에서 고배를 마신 미국에서 카터 정부가 출범하면서 중미수교가 의사일정에 오르게 되었다. 1978년 5월 20일 카터 대통령 특사 브레진스키가 중국을 방문하여 “미국은 이미 중대 결단을 내렸음”을 중국에 통보했다. 즉 중국이 제시했던 대만과의 외교관계 단절, 주대만 미군 철수, 美臺공동방어조약 철폐 등 세 가지 원칙에 동의한다는 것이다. 단, 미국은 국내 이익집단의 압력을 이유로 대만 무기수출문제에서는 양보할 수 없다는 입장을 고수했다. 덩샤오핑은 미국의 상기 조건을 수용할 경우 향후 필히 대만 무기수출 문제를 둘러싸고 양국 간에 장기적 논쟁을 면피키 어려울 것이라는 점을 감수하면서도 “무기문제는 쌍방 수교이후 양국 정부 간 지속적 협상을 통해 해결”해야 한다는 우회적 입

<sup>18</sup> 王爾洁, “中國改革開放的‘偵察兵’:1978年的出訪高潮与改革開放的醞釀,” 『廣東黨史』(2009年第3期).

장을 표명했다. 대신 “중미수교 이후, 미국정부는 대만과의 관계를 신중하게 처리할 것을 희망”하면서 “미대공동방어조약이 만기되는 1979년까지 대만에 대한 무기 수출을 하지 말 것을 요구”했고 이에 미국이 동의하면서 정상화 논의는 마무리 단계에 들어섰다.

결국 중미관계 수교는 양국이 각자의 수요에 따라 증대한 양보, 즉 ‘대타협’을 이루면서 결실을 맺게 되었다. 양국 정상들의 결단력 있는 전략적 선택은 중미관계 정상화에 결정적 역할을 했다고 볼 수 있는 것이다. 쌍방은 상기 협의를 토대로 양국 접촉 6년만인 1978년 12월 16일 공동으로 “중미수교 공동성명”을 발표했고, 중국은 공동성명 발표 이틀 후인 1978년 12월 18일 11기 3중전회를 개최하였다. 또한 중미관계 정상화 이후인 1980년 중국은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 정식 가입하게 되면서 국제사회에서의 발언권과 양허성 자금지원에 유리한 조건을 획득하게 되었고, 같은 해 미국과 무역협정을 체결함으로써 미국으로부터 무역에 있어서 최혜국대우(Most Favored Nation)를 수혜하게 되어 상당히 안정적인 대외관계 하에 개혁·개방을 추진할 수 있게 되었다.

#### IV. 정권교체가 북한 체제개혁 동향

김정일 사후, 핵실험으로 인한 대북제재 강화와 열악한 국내 경제환경 속에서도 김정은은 승계와 변화라는 양 축을 중심으로 나름대로의 영수권자의 정통성과 정당성을 다져나가고 있다. 이런 맥락에서 이 부분에서는 김정은 체제가 ‘유호통치’에 기반하여 어떠한 변화를 가져오고 있는지에 대해 분석해 보고자 한다.

##### 1. 정통성 승계와 지배 정당화 노력

2009년부터 공식화된 김정은 후계자 승계과정은 김정일위원장의 갑작스런 사망으로 가속화되었다. 김정은은 2011년 12월 29일 조선인민군 최고사령관으로 임명된 데 이어 2012년 4월 제4차 당대표자대회와 제12기 5차 최고인민회의를 거쳐 노동당 제1비서와 국방위원회 제1위원장직에 선출되면서 불과 4개월 만에 당·정·군 최고지위를 모두 차지하게 되었다. 그러나 아버지의 후계자로 ‘정통성’을 이어 받았음에도 불구하고 김정은은 20여 년간의 후계자 검증과 정치적 갈투를 거쳐 일인자가 된 김정일에 비해 정치기반은 당연히 취약할 수밖에 없었다. 따라서 김정은은 선대로부터의 정통성 승계와 독자적 카리스마 구현이라는 두 가지 측면에

서 집권의 정당성을 확고히 해나가는 작업들을 추진해 나가가기 시작했다.

첫째, 정통성 측면에서 보면 무엇보다 후계자로서의 절대성·승계성을 강조하고 있다. 김정일 사후 불과 4개월 만에 김정은의 당·정·군 최고책임자 작업을 마침과 더불어 이는 ‘김정일 유훈에 따라’ 추진된 것임을 주장하면서 승계의 정당화를 강조했다. 2012년 1월 『김일성선집』(제100권)·『김정일전집』등 선대의 ‘로작’ 발행과 함께 만수대·인민무력부 등 평양 주요 지역들에 김정일 동상을 세우기 시작했다. 또한 김정일을 ‘영원한 총비서’와 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하고 이는 “희세의 정치원로에 대한 가장 고결한 도덕적 의리심과 충정의 표시”<sup>19</sup>라고 강조함으로써 “위대한 김정일동지의 유훈대로 경애하는 김정은 동지를 중심으로 한 당과 혁명대오의 일심단결을 백방으로 강화하여 김정은동지의 사상과 령도를 충직하게 받들어 나갈것”이라고 강조한다.<sup>20</sup> 쉽게 말하면 김정은으로의 권력승계는 김정일의 유훈이며, 김정일의 유훈을 실현하기 위해서는 그에 대한 충성과 마찬가지로 김정은 영도를 충직하게 받들어 가야한다는 논리인 것이다.

둘째, 정통성 강화를 바탕으로 김정은은 선대를 초월하는 대담하고 자유분방한 파격행보를 통해 자기만의 카리스마적 리더십을 형성하고자 했다.<sup>21</sup> 김정일 시대에는 상상도 하기 어려웠던 파격적 행보를 연이으며 나름대로의 친민성·개방성·과감성(위기대처능력)을 보여주기 위해 노력했다. 우선, 군인 및 민중들과 팔짱을 끼고 사진을 찍는 등 보다 서민들과 가까이하는 ‘스킨십 정치’를 통해 서민들에 친근한 지도자상(像)을 보여줌으로써 추종자들의 신뢰확대와 자발적인 복종심을 이끌어내고자 했다. 또한 개방적 모습을 통해 새로운 지도자에 대한 국내외적 기대감을 부풀렸다. 선대 지도자들과는 달리 젊은 세대답게 퍼스트레이디와 팔짱을 끼고 다니거나, 외국 대사들과 함께 롤러코스터를 타고, 모란봉악단 공연을 통해 디즈니 캐릭터와 미국 영화 ‘록키’ 주제가를 등장시킨 것은 국제사회에도 신선한 충격을 주는 부분이었다. 뿐만 아니라 만경대유희장에서 쪼그리고 앉아 직접 잡초를 뽑으며 현장에서 간부들을 꾸짖는가 하면, 2012년 4월 광명성 3호 발사 실패를 신속하게 시인했고, 7월에는 자신의 스승격인 리영호를 해임시키는 등 과감한 위기대처능력을 보이기도 했다. 이러한 점들은 순박하고 성실한 이미지로 마오저동

<sup>19</sup> 『조선중앙통신』, 2012년 4월 11일.

<sup>20</sup> 『조선중앙통신』, 2012년 4월 12일.

<sup>21</sup> 베버(Weber)는 카리스마를 지배의 세 가지 유형의 하나로 보며, 합법적 지배, 전통적 지배, 카리스마적 지배로 구분한다. 카리스마적 리더십은 일반적으로 사람들로 하여금 리더의 내면적 특성을 믿고 따르게 하는 것으로, 환언하면 대중을 심복(心腹)시켜 따르게 하는 능력, 자질의 뜻이라 할 수 있다.

의 신임을 받았던 화귀평과는 다른 측면이 많다.

셋째, 강성국가 건설의 기본논리를 중심으로 경제강국을 강조함으로써 ‘민심’ 잡기에 주력했다. 실지로 2010년에 접어들면서부터 북한의 강성국가의 중점은 ‘경제강국’ 건설로 옮겨지는 추세를 보였다. 주체사상·선군사상을 기반으로 정치강국을 실현했고, 또한 핵실험을 통해 명실 공히 ‘핵보유국’이 됨으로써 핵 억지력을 가진 군사강국이 되었기에 경제건설에 보다 매진할 수 있다는 논리였다. 2010년에 발표한 ‘공동사설’의 경우 일반적이고 추상적 정치구호 형식을 취했던 관례를 깨고 “당 창건 65돐을 맞는 올해에 다시 한번 경공업과 농업에 박차를 가하여 인민생활에서 결정적 전환을 이룩하자”는 제하에 구체적인 경제분야(경공업·농업) 및 정책초점(인민생활)을 적시한 것은 상당히 파격적인 변화라고 볼 수 있다.<sup>22</sup> 이러한 변화는 2011년 이후에도 계속 유지되었고 2012년 김정은의 일련의 발언에서도 잘 나타나고 있다. 물론 2012년 공동사설은 승계체제의 조기 안정화가 주목표라는 차원에서 다시 군의 강력한 지도력을 부각시키는 측면이 있지만 여전히 2010년 김정일이 제시했던 “인민들의 먹는 문제”<sup>23</sup> 여전히 “강성국가 건설의 초미의 문제”라고 강조했다,<sup>24</sup> 이른바 ‘4·6담화’에서도 경제관련 내용들이 상당비중으로 제시되었다.<sup>25</sup> 특히 2013년 김정은 ‘신년사’에서도 경제강국 건설을 가장 중요한 과업으로 제시함과 동시에 경제지도·관리 개선 및 “여러 단위에서 창조된 좋은 경험들을 널리 일반화”할 것을 강조했다. 어찌보면 중국이 개혁개방과정에서 취했던 ‘실험 후 확산’의 방법을 적용하여 경제조치들을 취해가겠다는 의지로 평가할 수 있다.

## 2. 승계체제의 제도적 안정화: 갈등의 잠재와 개혁이념의 부재

제도적 측면에서 사회주의 국가는 공산당이 모든 정책노선을 결정하고 공식화

<sup>22</sup> 최명해, “2010년 북한의 대외 행태 전망: 신년공동사설의 함의를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2010-02, 2010.1.25).

<sup>23</sup> 『로동신문』, 2010년 1월 19일.

<sup>24</sup> 공동사설 “위대한 김정일동지의 유훈을받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『조선신보』, 2012년 1월 1일 참조.

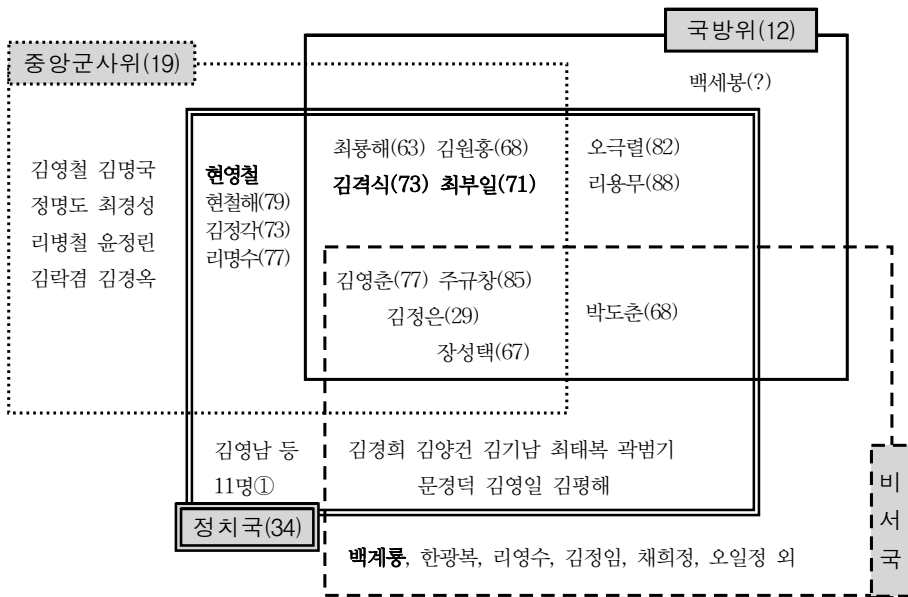
<sup>25</sup> 여기에서 나타난 경제관련 정책의 핵심 내용은 “인민생활향상과 경제강국 건설에서 결정적 전환,” “인민들의 먹는 문제 원만히 해결,” “경공업 발전을 토대로 인민소비품 문제 해결,” “새세기 산업혁명을 바탕으로 지식경제강국 건설” 등이 포함되어 있다. 김정은, “위대한 김정일동지를 우리당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명 위업을 빛나게 완성해 가자,” 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

하며 국가기구는 당의 정책노선을 집행하는 구조를 형성하고 있다. 중앙정치국은 공산당 중앙위 전체회의 폐회기간 직권을 행사하는 기관으로 일반적으로 사회주의 국가권력구도에서 가장 중요한 기관이라 할 수 있다. 그러나 사회주의 국가별 구체 특성에 따라 제도적 실행 여부는 상이하게 나타날 수 있다. 북한의 경우도 1990년대 이후 경제난 심화로 당의 사회적 통제력이 날로 약화되는 추세를 보이자 당 체제보다는 군부의 권한을 확대하고 국방위원장이 “나라의 정치·군사·경제 역량의 총체를 통솔”함으로써 실질적으로 김정일 중심의 국방위원회가 일체무력과 국정전반을 장악하는 최고기관이 되었다.

그러나 2010년 이후 중앙정치국 역할이 강화되면서 당-국가체제가 복원되는 추세를 보였다. 제3차 당대표자회 개최 및 당 규약 개정을 통해 전통적인 당우위 체제를 확인했고, 2011년 6월에는 1981년 이후 30년 만에 중앙정치국 확대회의를 개최했다. 이후, 4차 당대표대회 개최와 일련의 ‘결정서’ 및 ‘결의’기<sup>26</sup> 당 정치국 회의를 통해 발표된다는 점을 고려하면 기존 군부중심의 권력구도에 새로운 변화가 발생하고 당-국가체제가 정상화 되고 있음을 말해 준다. 물론 북한의 경우 정치과정 및 이익갈등의 조절과정은 주요 직책 또는 기관의 기능보다 막후 실세들에 의해 행해지는 경우가 많다. 북한체제의 이러한 특성을 고려하여 주요 권력기구(정치국·비서국·중앙군사위원회·국방위원회)의 각 구성원들을 직급에 상관없이 그들의 직책 겸임 현황을 나열해 보면 <그림 1>과 같다.

<sup>26</sup> 예컨대 2011년 12월 31일 정치국 회의를 통해 “위대한 령도자 김정일동지의 유훈을 받들어 강성국가건설에서 일대양양을 일으킬데 대하여” 결정서를 채택하여 김정일시대의 계승을 선포했고, 2012년 1월 12일에는 김정일 시신 안치 및 광명성절(2월 16일) 제정, 제4차 당대표자대회 개최 등의 결의를 공표하였다.

<그림 1> 제4차 당대표자대회 이후 북한 권력구도(2013년 현재)



① 김영남, 최영림, **박봉주**, 양형섭, 강석주, 리병삼, 로두철, 김창섭, 김국태, 조연준, 태종수

첫째, 중앙정치국 인적 구성에 중요한 변화가 나타났다. 정치국 상무위원은 기존(2009.6)의 김정일 1인에서 2012년 9월 현재 김정은, 김영남, 최영림, 최룡해 등 각 당정기관 책임자들로 구성되었다.<sup>27</sup> 정치국 위원은 5명(후보위원 포함 10명)에서 18명(후보위원 포함하면 34명)으로 확대되는 등 그동안 공식으로 있던 당조직 인력이 60~70대 인물들에 의해 대폭 충원되었다. 특히 이들은 국방위, 비서국, 중앙군사위 등 직책을 겸임함으로써 중앙정치국을 중심으로 각 기관간의 유기적 연계가 전에 비해 상당히 강화되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 정치국·비서국·중앙군사위·국방위 등 네 개의 주요 부처 모두에 소속되어 있는 이들은 김정은, 장성택, 김영춘, 주규창 등 네 명이다. 우선 김영춘은 일찍 인민군총참모장(1995), 국방위 부위원장(2009), 인민무력부장(2009)직을 역임한 대표적인 군부출신으로 장성택과 함께 모두 정치국위원, 중앙군사위 위원, 국방위 부위원장을 맡고 있을 뿐만 아니라 당 비서국 산하 전무부서 부장직을 맡고 있는

<sup>27</sup> 김영남은 최고인민회의 상임위원장, 최영림은 내각 총리, 최룡해는 당중앙 군사위 및 국방위 부 위원장으로 군사 부문 책임자로 볼 수 있다.



등 동등한 수위의 위치에 놓여 있다. 그 외 주규창은 정치국 후보위원, 당중앙 군사위원, 국방위원회 위원, 당 기계공업부장을 겸임하고 있으며 그 급별은 그다지 높은 편이 아니다. 그러나 1983년 8월 기계공업부 부부장이 되어서부터 현재까지 근 40년간 기계공업부 관련 업무를 보았다는 점을 볼 때 군수공업 우선정책, 즉 군수계통 분야의 핵심인물로 볼 수 있다. 전병호를 대체한 민간인 출신 박도춘과<sup>28</sup> 함께 두 사람이 관장하고 있는 군수계통은 여전히 북한체제 핵심영역으로 간주되고 있음을 찾아볼 수 있는 부분이다.

그 외, 내각의 영향력이 제고되었다. 2012년 제4차 전당대회 이후 북한은 내각을 ‘경제사령부’로 지명하고 모든 부문과 단위들은 경제사업과 관련된 문제들을 “철저히 내각과 합의하여” 풀어나갈 것으로 강조하고 당 위원회들은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는 데 적극 힘을 실어줄 것을 요구했다.<sup>29</sup> 이런 맥락에서 애초 국방위원회 산하의 조선대풍국제투자그룹이 자본유치 실적 미진을 이유로 내각 산하 합영투자위원회에 의해 통폐합되었다는 점도 결코 우연은 아닐 것이다.<sup>30</sup> 뿐만 아니라 2012년 제4차 당대표자 대회이후 인사조치의 측면에서도 내각의 일부 변화 동향을 파악할 수 있다. 2003년 9월 내각총리를 맡아 경제개혁을 추진했다가 좌전당했던 박봉주가 김경희를 이어 경공업부장에 복귀한 데 이어 2013년에는 내각 총리에 추임되었다. 그리고 2011년 이른바 ‘함남의 불길’을 이끌었던 최고 인민회의 산하 예산위원장 광범기가 정치국 후보위원 겸 비서국 비서와 당 계획재정부장에 임명되었다. 내각 부총리 및 내각 산하 국가계획위원장직을 겸하고 있는 로두철도 정치국 후보위원으로 임명되었다. 내각에서 새롭게 정치국 후보위원으로 임명된 이 두 사람 모두 예산·계획분야 책임자라는 점이 흥미롭다. 왜냐하면 중국의 경우 계획경제시대 핵심부서였던 국가계획위원회는 개혁·개방이후 점차 당중앙 재정경제소조의 관할 하에<sup>31</sup> 지령성계획 축소, 지도성 계획과 거시적 조절

<sup>28</sup> 박도춘은 자강도 당 책임비서 출신임. 2012년 현재는 당 중앙위 비서, 정치국 위원, 국방위 위원을 겸임하고 있다.

<sup>29</sup> 조선중앙통신, “김정은동지 담화 『위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자.』”, 4월 19일.

<sup>30</sup> 조선합영투자위원회(위원장 리수영)은 내각 산하기관, 조선대풍그룹(총재 박철수)은 국방위 산하 기관으로 알려짐. 합영투위는 통상적인 외자유치를, 대풍그룹은 대규모 인프라 사업 등 목적성 사업을 위한 외자유치를 담당했던 것으로 알려짐. 김치관, “북, 제한조치 대폭 완화된 투자법을 올해 공표,” 『민족21』(2011).

<sup>31</sup> 당시 당중앙 재정경제소조는 개혁파로 불렸던 자오즈양(趙紫陽)이, 국가계획위원회 주임은 칭화대 출신 기술관료이고 국무원(내각) 부총리인 야오이린(姚依林)이 맡고 있었다. 국가계획위원회는 기능문제를 둘러싸고 개혁개방 직후 보수적 개혁론자인 천윈(陳雲)과 개혁파 짜오즈양 간에 계획 Vs. 시장문제를 둘러싸고 첨예한 대립각을 형성했다고 한다. 그 이후 국가계획위원회

확대 등 국가 경제개혁 전반에서 중요한 역할을 해왔던 기관이기 때문이다. 물론 이러한 비교로 북한 개혁을 전망한다는 것은 다소 무리가 있을 것이다. 하지만 2012년에 들어 로두철 부총리 중심으로 ‘경제관리방식 개선 소조’를 만들었다는 설이 회자되는 등 상황을 보면 장성택을 중심으로 이들의 향후 행보에 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다고 본다.

이러한 상황들을 종합해 볼 때, 최룡해-김영춘 중심으로 군부세력에 대한 관리와 통제를, 박도춘-주규창이 핵무장을 포함한 군수산업 분야를 지속적으로 관장하고, 장성택-박봉주가 국내 경제건설을 책임지는 등 업무 분장구도가 형성되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 내부 권력엘리트들 간의 치열한 권력 줄다리기는 지속되고 있는 것으로 보인다. 2012년 4월 현재의 상황을 보면, 민간인 출신 최룡해가 조명록 이후 공석이던 총정치국장직에 임명되었고, 군대에 대한 감시가 주특기인 보위사령관 출신 김원홍이 국가안전보위부장을,<sup>32</sup> 총정치국 제1부국장 출신 김정각이 인민무력부장으로 임명되면서 야전군인이 아닌 공안계열의 정치군인 출신들이 군부에서 주도권을 잡았다는 것이 일반적 판단이었다.<sup>33</sup> 그러나 2013년에 들어서서 인민무력부장 김정각, 인민보안부장 리명수가 각각 소환되고 총참모장 출신인 김격식과 총참모부 작전국장 최부일 등이 후보위원 신분으로 정치국에 입성했다. 미사일 발사 및 제3차 핵실험 이후 한반도 위기를 고조시키는 상황에서 군사지휘체계를 강화한다는 명분하에 군부세력이 다시 ‘제자리 찾기’를 시도한 것으로 판단된다. 이와 동시에 내각에서는 개혁파로 불리워졌던 박봉주가 내각 총리로 임명되면서 경제적 측면에서의 개혁조치 실행 가능성도 비쳐지고 있다. 김일성 시대 ‘국방건설과 경제건설 병진’이라는 발전목표를 다시 제시한 상태에서 어찌 보면 군부역량 및 개혁역량이 동시에 강화되는 상황을 연출하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 만성적 경제위기를 경험하고 있는 북한이 지극히 제한적인 국가재원을 어떤 방향으로 배분할 것인가를 둘러싸고 양 세력 간의 경합이 치열해질 수밖에 없을 것으로 보인다.

는 명칭과 기능 개편이 반복되면서 오늘날 국가발전개혁위원회로 탈바꿈했다.

<sup>32</sup> 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” 통일연구원 『Online Series』, 12-18 (2012년 4월 23일), p.3.

<sup>33</sup> 박형중, 위의 글, p.3.

### 3. 국민경제 개선: 북중경협 추진과 한계

북한은 정권교체기에 들어서면서부터 강성국가건설의 기본논리를 중심으로 경제강국을 강조함으로써 민심잡기에 주력했다. 2010년 북한은 북중 국경지역 개발과 함께 법적, 제도적 정비에도 박차를 가하기 시작했다. 특히 북한은 북한 경제개발 청사진이라 할 수 있는 『국가경제개발 10개년 전략계획』을 발표하고 2020년까지 해외 선진기술과 과학적인 경영관리 기법 및 해외자본을 받아들여 경쟁력을 갖춘 세계적인 생산기지를 만들겠다는 목표를 제시했다. 물론 기술과 자본이 극히 궁핍한 상황에서 북한은 주요대상들을 국가예산과는 상관없이 주로 10년간 1,000억 달러 투자를 유치해 개발한다는 것이다.<sup>34</sup> 그러나 장기적인 경제난과 2차 핵실험이후 지속적으로 강화된 국제사회 대북제재 속에서 새로운 돌파구를 찾기는 어려웠고, 단지 북중간 경협 강화만이 유일한 방책이 되었다. 그렇다면 북한의 국경협력은 어떠한 상황을 출연해 왔는가. 여기서는 주로 투자유치, 인적교류 영역들에 대해 구체적으로 파악해 보고자 한다.

#### 가. 인적왕래

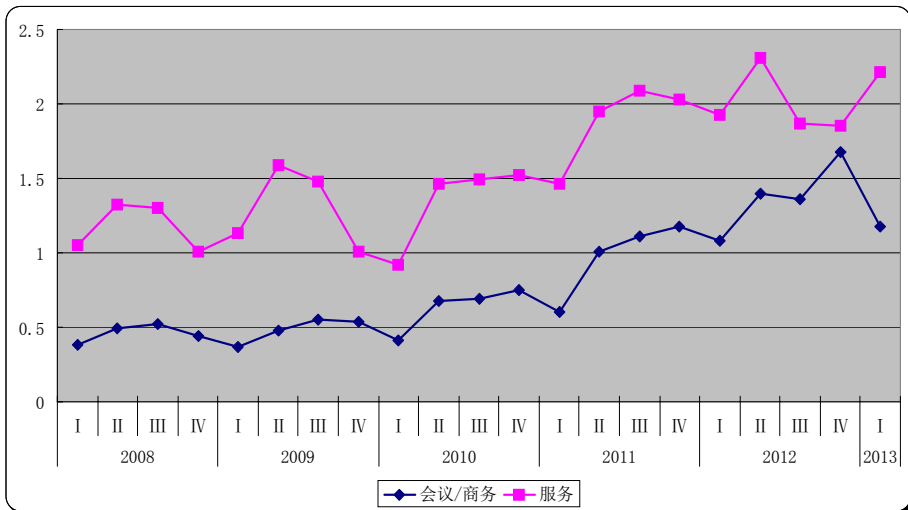
2010년 김정일 방중을 계기로 북중양국은 정상회담을 통해 고위층왕래, 전략적 소통 및 중국동북지역과 북한 간 경제협력 강화 등에 합의하면서 양국간 인적교류가 갈수록 활발해 졌다. 일련의 고위층 상호방문이 연이어 진행되는 가운데 국경지역 지방관리들 간의 교류활동도 함께 활성화 되는 추세를 보였다. 특히 의례적인 방문보다는 현실적 사안을 해결하기 위한 방문과 고찰이 늘어났다. 이 중에서도 2012년에 실행된 최근 라진특구와 황금평-위화도경제구 기초 관원들이 중국 대학에서 관리경험을 학습한 사례가 대표적이다. 조사에 따르면 중국 상무부 주관으로 약 200명 규모의 라진특구 및 황금평-위화도경제구 관원들이 중국 길림대학과 대련행정학원에서 각각 두 달 간의 학습과 현지고찰을 진행하였다. 대학별로 매회 20명씩 5회에 나누어 연수가 진행되었으며 중국 측에서는 학자, 기업인, 정부관원 등이 강사로 나서서 주로 노동력시장, 노동력 공급, 도시와 농촌개혁, 세계개혁, 개발구 기획과 관리 등 중국의 경험들을 전수했다고 한다.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 박희진, “김정일체제의 경제적유산과 북한경제전망: 거점개발과 반개혁의 이중주,” 『KDI경제리뷰』(2012년 5월호).

<sup>35</sup> 조사에 의하면, 이들 연수원들은 시장에 대한 인식이 전무하여 심도 있는 전문지식 강연은 진행키 어려운 점이 있었다고 한다. 중국 길림대학 관련 학자 인터뷰 내용, 2012년 8월 23일.

북한 관리들의 방중이 빈번해짐과 더불어 2010년 이래 북한 주민 중국 방문자 수도 급증해 왔다. 예컨대, 2009년 현재 북한 주민 중국 방문자 수는 10.39만 명이었으나 2012년 현재에는 18.12만 명으로 불과 2년 사이에 80%p 증가했으며, 2013년 제1분기 입국자수도 4.58만 명으로 동기대비 14.98% 증가했다.<sup>36</sup> 특히 북한주민 중국 입국자 중에서 ‘회의·비즈니스’ 및 ‘취업’(服務員工)을 목적으로 하는 입국자들의 증가세가 가장 컸다. ‘회의·비즈니스’ 등의 목적으로 중국을 방문한 북한주민은 2009년의 1.94만 명에서 2012현재 5.5만 명으로 불과 3년 만에 3배로 늘어났고, ‘취업’(服務員工)목적의 방문자 수는 2009년의 5.2만 명에서 2012년 8만 명으로 증가했다. 뿐만 아니라 입국자 중 여성이 차지하는 비중은 2009~2010년 기간 9~12% 수준을 유지했으나 2011년에 들어서 지속적으로 증가하여 2012년 여성 입국자 비중은 이미 20%선을 넘어섰다.

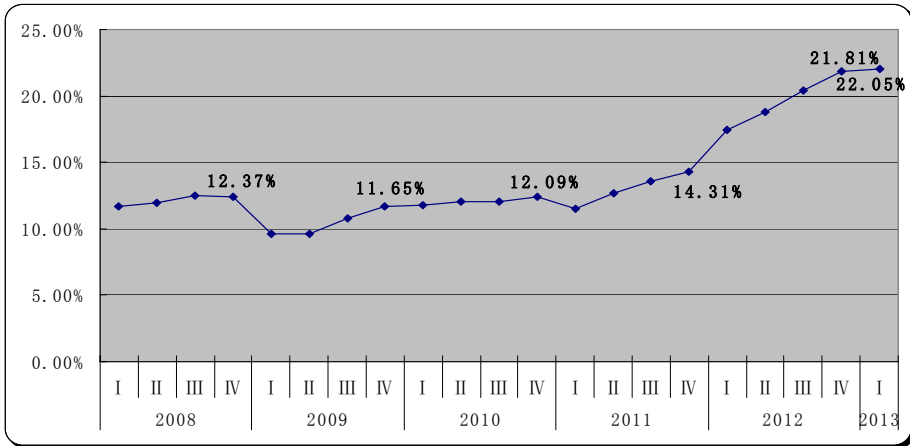
<그림 2> 중국입국자 분기별 변화



자료: 中國旅遊總局 각 분기별 통계

<sup>36</sup> 이 중에서 ‘회의·비즈니스’ 목적 1.18만 명, ‘취업’ 목적 2.21만 명으로 전체 입국자의 74%를 차지한다.

<그림 3> 연도별 여성 입국자 비중



자료: 中國旅游總局 각 분기별 통계

### 나. 투자유치

투자규모와 상관없이 실제로 북한이 유치하고자 하는 투자항목들을 파악하기 위해 중국 단둥화상해외투자유한공사(中國丹東華商海外投資有限公司)<sup>37</sup> 공개된 유치계획 항목 158건에 대해 분석해 보면 <표 1>과 같다. 전체적으로 북한이 실지 계획하고 있는 유치항목들은 광산·물류·가공/제조·어로양식·유통·금융·관광·기반시설·가공구 등 다양한 분야들을 포괄하고 있으며, 항목 수로 볼 때 경공업·광산업·농수산업·서비스업·화학공업 등 순으로 나타났다. 인민생활 수준 향상이라는 목표 하에 경공업을 우선적으로 발전시키고자 하는 북한의 의도가 돋보이는 부분이다.

<표 1> 북한의 투자유치 항목 추이(2010~2012.7)

분류	농수산업	광산업	서비스업	경공업	화학업	합계
항목수	18	49	14	68	9	158

출처: 丹東華商海外投資有限公司 (<http://www.cxtzw.com>)

<sup>37</sup> 丹東華商海外投資有限公司는 대북 경제협력 민간단체와 대북경험 사업단위(事業單位, 국가기관 성격)를 바탕으로 설립되었다. 기존의 사업 우세를 빌어 북한 투자유치 항목에 관한 서비스를 제공하고 있다. 주로 북한 투자관련 자문, 시장조사연구, 협의 및 계약과정에 방편을 제공하고 있다. <丹東華商海外投資有限公司, <http://www.cxtzw.com>> (검색일: 2012년 12월 10일).

경공업의 경우 품목별로 종이/인쇄·식품가공·의류/신발·가전제품/전기기기·조명·플라스틱 제품 생산 등 다양한 영역들이 포함되어 있으며 생산된 제품에 대해서는 내수를 전제로 수출 가능하다는 입장을 취하고 있다. 특히 아이스크림·햄버거·비누·껌·조미료·생활용세척제·태양에너지온실항목 등 상대적으로 ‘인민생활수준 향상’을 돋보이게 할 수 있는 생필품 생산은 평양지역에 투자할 것을 희망하고 있다. 광산개발의 경우, 철·금·동 등 10여 종의 광산 관련 투자유치를 희망하고 있는데 개발대상 지역은 주로 함경북도, 황해남도, 평안남도, 평안북도 등의 순으로 나타나고 있다. 주로 현장탐사를 통한 자원량 평가 및 투자기업의 자본조달 능력에 따라 투자규모가 확정되는 것으로 보인다. 협력방식은 북한이 노동력과 자원 및 부분 시설을 제공하고 중국 측이 자본과 기술·설비를 제공하는 방식을 취하고 있다. 제품은 내수와 대중 수출을 동시에 추구하고 투자금 상환은 보통 보상무역을 통해 실현하고자 한다. 서비스업의 경우, 대부분 평양지역에 투자할 것을 요구하고 있다. 주로 현대화 호텔 건설 항목, 육·해운수와 물류센터 건설 항목 등이 포함되어 있다. 특히 평양지역에는 택시·공공버스·LPG 충전소 등 항목도 투자유치를 희망하고 있다는 점이 새롭다. 예컨대 중국 측이 100대 정도의 택시·버스차량 및 부품을 제공하고 북한이 이를 보상무역 또는 지분에 따라 이윤을 배분하겠다는 것이다. 뿐만 아니라, 북한은 현재까지 도시 교통운영에 관한 합작 운영의 경험이 없기 때문에 가급적으로 중국 기업 측에 구체적인 운영계획을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 중국을 향한 북한의 투자유치 희망항목은 전방위적이다. 그러나 중국을 향한 북한의 이러한 희망사항이 어느 정도의 성과를 이루었는지에 대해서는 쉽사리 판단을 내리기 어렵다. 왜냐하면 중국이 “정부인도, 기업위주, 시장운영, 호혜공영”(政府引導, 企業爲主, 市場運作, 互惠共贏)이라는 국내 시장 운영모델을 북한에도 적용하면서 무엇보다 시장기제에 기반한 기업의 참여를 적극 권장하고 있으나, 중국기업들의 시각에서는 북한의 정책·정치적 리스크를 항상 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 환언하면, 정부적 차원에서 볼 때 북한은 무엇보다 중국정부에 대규모 차관을 요구하고 있지만 중국은 시장기제를 기반으로 기업 참여를 위주로 북한개발에 참여함으로써 북한의 개혁·개방을 이끌어내는 것에 주목적을 두고 있는 것이다. 예컨대 김정일 시기 나선항 4, 5, 6호 부두 50년 사용권을 양도함과 동시에 중국에 300억 달러 규모의 투자를 요구했다는 설이 회자되었을 때 중국은 직접적 개발원조보다는 기업을 내세워 30억 달러 규모의 나선특구개발 항목을 추진했다.<sup>38</sup> 2012년 8월 중순 장성택 행정부장 방중 시에도 북한이 중국에 10억

달러 규모의 차관을 요구했다는 설이 나돌았으나<sup>39</sup> 중국은 결국 9월 22일 민간기구인 중국해외투자연합회가 대표로 북한 ‘북경투자사무소’와 협의를 체결하고 30억 위안 규모의 ‘대북투자전문펀드’를 조성하는 방식을 취했다. 그럼에도 불구하고 기업의 차원에서 볼 때 대북투자는 항상 ‘가시 돋친 장미’로 비유된다. 미개척지 북한시장은 상당히 매력적일 수 있으나, 미숙한 제도적 기반과 열악한 인프라, 그리고 정책적·정치적 리스크가 항상 존재하기 때문에 우려스러운 부분이 적지 않기 때문이다. 특히 2012년 장성택 북한 행정부장의 방중에 즈음하여 중국 언론에 공개된 ‘시양그룹’(西洋集團) 사건이 그 단적인 예였다.<sup>40</sup>

요컨대, 2010년 이후 북한은 민생경제를 우선적으로 발전시킨다는 목표 하에 북중국경지역 개발에 적극 동참하기 시작했고, 일정한 성과를 이루어낸 것도 사실이다. 김정은 체제 이후 경제회생을 통해 정당성을 확보해야 한다는 차원에서 인적영역의 교류를 확대해 나가고 있을 뿐만 아니라, 인프라 및 다양한 산업영역에 대한 투자를 희망하고 있다. 이에 중국은 ‘정부인도, 기업위주, 시장운영’의 원칙하에 국가적 원조보다는 지역공동개발을 중심으로 기업들의 참여를 적극 권장하고 있지만, 투자여건이 충분치 않은 북한상황을 고려하여 중국 기업들은 무엇보다 투자회수가 빠르고 수익률이 높은 자원 항목에 집중하고자하는 성향을 보였다. 선택의 여지가 많지 않은 북한으로서는 광산투자와 노무수출, 관광산업 등 영역들에 집중함으로써 부족 자본을 충원하고 있다.

#### 4. 국제환경 개선: 고립국면의 타개 노력과 한계

외생적 변수로서의 국제환경은 일국 지배 엘리트의 정책적 선택을 제약하는 구조적 요인이다.<sup>41</sup> 지배엘리트는 기성 국제환경에 대한 전략적 평가와 판단을 거쳐

<sup>38</sup> “張成澤訪華受關注 傳要向中國借10億美元,” 『大公報』<[http://www.takungpao.com/news/content/2012-08/16/content\\_943432.htm](http://www.takungpao.com/news/content/2012-08/16/content_943432.htm)>(검색일: 2012년 9월 10일).

<sup>39</sup> “10억弗 규모 차관 장성택중에 요청,” 『조선일보』, 2012년 8월 15일.

<sup>40</sup> 중국 시양그룹이 언론에 발표한 자료에 따르면, 중국 500대 기업 중 하나인 시양그룹(민간기업)은 양국 정부 비준 하에 2007년 북한 령봉연합회사와 계약을 맺고 ‘양봉합영회사’를 설립하고 황해남도 웅진군 웅진철광에 2.4억 위안(약 3천만 유로)을 투자하여 2011년 4월부터 생산에 들어갔다(연간 생산량 50만 톤). 그러나 2011년 9월 북한이 토지임대세 1€/m<sup>2</sup>, 공업용수 0.141€/m<sup>3</sup> 등 총 16가지 요구를 부가하면서 쌍방은 갈등을 빚게 되었고 중국기업은 2012년 3월 강제추방 당했다. 2012년 4월 북한은 시양그룹에 이전금 명목으로 3,124만 달러를 지급하기로 약속했으나 8월 현재까지 집행되지 않은 상황이다. “遼寧西洋集團投資2.4億元鐵礦項目遭朝鮮毀約,” 『中國選礦技術網』, 2012.8.16.

<sup>41</sup> 최원규·최봉대, “사회주의 체제전환 방식의 비교연구,” p.58.

목적의식적으로 국제환경을 이용하려는 측면이 있으며, 국제환경을 구성한 외부 행위자들도 나름대로의 합리적 사고를 거쳐 이를 수용 또는 거부한다. 또한 국제환경은 정치·경제적 분야뿐만 아니라, 군사·안보적 영역도 함께 내포하고 있기 때문에 지배엘리트와 국제환경간의 역동과정은 상대적으로 복합적인 성격을 띠며 그 전개 양상도 다양하다. 일반적으로 경제개혁의 의지를 갖고 있는 전통사회주의 국가들은 국제사회 편입의 필요성이 존재하기 때문에 사전 정치작업의 일환으로 이해관계국들과 대외관계를 개선하고자 한다. 그러나 국제사회가 이를 어떠한 방식으로 수용하는지에 따라 국가의 개혁여부는 상이한 결과를 나타낸다.

김정일의 새로운 대외관계 개선노력은 2009년 제2차 핵실험 성공 이후 재개되었다.<sup>42</sup> 특히 유의할 점은 2010년 김정일이 나선특구 개방 등 본격적인 경제조치 공표와 함께 여느 때와는 달리 미국에 ‘평화협정’ 체결을 요구해 나섰다는 것이다. ‘핵보유국’이 된 이상 보다 경제에 집중할 수 있다하더라도 국제사회 대북제재 및 미국의 적대시정책이 해소되지 않고서는 경제회생이 어렵다는 점을 북한은 잘 알고 있었을 것이다. 그러나 천안함 사건이 발생하면서 한미 양국이 강경태세에 돌입하자 북한은 다시 초강경 태세로 돌아섰고 결국 연평도 포격을 통해 “한반도는 현재 전시상태”라는 인식을 국제사회에 각인시키고자 했다. 한편 김정일은 2010년 5월 이후 불과 12개월 만에 3차례에 달하는 중국 비공식 방문을 진행함으로써 중국의 북한에 대한 정치·경제적 지지를 이끌어 내는 데 집중했다. 양국은 고위층 교류, 전략적 소통, 경험 확대, 인문교류 및 국제적·지역적 협력·전통주의 승계 등 내용들에 합의를 이루어 냄으로써 김정은체제 안정을 위한 발판을 마련하고자 했다.

김정은 체제에 들어선 이후 북한의 대외정책은 김정일 시대에 비해 다소 변화된 모습을 보이고 있다. 2011년 김계관의 방미와 세 차례 북미 고위층 회담을 거쳐 2012년 ‘2.29’합의를 어렵사리 도출했지만 불과 두 달도 안되어 북한은 이를 파기하고 연이은 로켓 발사 및 핵실험을 통해 핵보유국 의지를 강하게 나타내곤 했다. 유엔안보리가 2087호, 2094호 결의를 통해 대북제재를 강화하자 북한은 “세계의 비핵화가 실현되기 전에는 조선반도 비핵화도 불가능하다”<sup>43</sup>는 등 보다 진화된 핵문제 입장으로 맞서고 있다. 4월에 들어서서는 “강위력한 핵 억제력을

<sup>42</sup> 김정일시대 북한은 대외관계 개선을 위한 두 차례의 활발한 외교노력이 추진되었고, 특히 이는 주로 경제개혁을 주요 배경으로 전개되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 첫 번째는 2002년 ‘7·1 경제개선조치’ 실행을 전후한 2000년대 초반이었고, 두 번째는 2010년 이후의 최근의 북한이라 할 수 있다.

<sup>43</sup> “세계의 비핵화를 떠난 조선반도 비핵화는 없다.” 『로동신문』, 2013년 2월 1일.



평화의 담보로 경제부흥을 본격화”할 것임을 천명하면서 “핵보유국 입장에서 립하는 전쟁종결담판”을 요구해 나가고 있는 상황이다.<sup>44</sup>

## V. 결론: 북한 체제개혁의 과제 및 국제사회의 공조 방향

오늘의 격동기 중국의 경험을 토대로 현재의 북한을 분석하면 일단 김정은 체제는 급속한 권력교체를 거치면서도 상대적으로 안정적으로 관리되어 가고 있는 것으로 보인다. 우선, 체제의 정당성 측면에서 선대로부터 정통성을 이어받은 화귀평이나 김정은에 대한 권력이양은 국내 보수세력을 안정시킬 수 있었고, 또한 새로운 변화를 기대하는 민중의 지지도 확보할 수 있었다. 오히려 김정은은 화귀평과는 달리 과격적인 행동을 통해 강한 카리스마를 보여줌으로써 나름대로 자신의 1인자 지위를 확고히 해나가고 있다고 볼 수 있다. 또한 국가 지도체제의 차원에서 보아도, 북한은 중국과 마찬가지로 당-국가체제로 옮겨지고 있다는 점도 당분간 긍정적으로 평가할 필요가 있다. 신진인물들을 위주로 중앙정치국이 권한을 확대하고 이를 중심으로 각 국가기관들과의 유기적 연계도 강화되고 있기 때문이다.

경제적 측면에서 볼 때, 북중 국경개발이 순차적으로 추진되고 있고 또한 개혁파로 불려졌던 박봉주가 내각총리로 임명되는 등 북한의 체제개혁 가능성은 증가하고 있는 것으로 보인다. 오히려 특구건설, 외자유치 등 정책적 측면에서는 1976~1978년대 중국의 상황에 비해 보다 앞서 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 북한이 직면한 대내, 외적인 ‘한계적 조건’을 고려할 경우 김정은이 넘어야 할 산은 높고도 험난하다.

첫째, 개혁에 대한 기득권 세력의 저항이다. 중국의 문화대혁명은 “자본주의 길로 가는 당권파”를 타도한다는 명목 하에 가진 자에 대한 정벌이었으며, 이에 따라 ‘기득권 세력’은 오히려 피해집단으로 전락되었었다. 따라서 문화대혁명 종식과 일련의 개혁조치들은 이들 세력의 동조를 이끌어 내는 데 상대적으로 용이했다. 그러나 북한은 다르다. 이른바 ‘만경대혈통’으로 결집되고 선군체제 하에 막강한 기득권 세력으로 팽창된 군부는 제도적 변동에 따른 이권 분쟁에서 항상 민감한 반응을 보일 가능성이 높다.<sup>45</sup> 이들은 ‘선군사상’을 이념적 무기로 긴장상황을

<sup>44</sup> “초점은 조미핵전쟁의 처리방식: 군사대결의 청산을 위한 대화와 협상,” 『조선신보』, 2013년 4월 22일.

<sup>45</sup> 중국 베이징대 김경일 교수 인터뷰, 2012년 12월 7일.

유지해 나가면서 자신들의 기득권에 정당성을 부여하는 등 국정영역에서 여전히 반개혁세력으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 이제 새로운 지도자로서의 김정은은 새로운 국가지도사상인 ‘김일성-김정일주의’의 보편성을 강조함과 동시에 현재의 북한 ‘특수성’을 결부시켜 경제건설 논리를 뒷받침할 수 있는 ‘김정은 사상’을 명확히 제시해야 할 과제에 직면해 있다. 환언하면, 격동기의 중국처럼 선대로부터 물려받은 경직된 이념체계를 국가현실에 부합되게 능동적인 해석을 진행함으로써 체제개혁을 위한 이념적 정당성 또는 이념적 ‘헤게모니’를 형성할 수 있을지가 가장 큰 과제라고 하겠다.

둘째, 국제협력의 불가피성을 어떻게 극복해 나가느냐이다. 현재 김정은 체제는 정당성 확보를 위해서 ‘국방건설+경제회생+기득권 이익 보장’이라는, 서로 ‘영합적 관계’를 가진 세 마리의 토끼를 동시에 잡아야 한다. 그러나 현재의 ‘한계적 조건’ 즉 궁핍한 국가경제와 고립적 국제환경 속에서는 이를 도저히 감당하기 어렵다. 북한은 중국과의 국경협력을 통해 내부적 압력을 부분적으로 해소하고자 하지만 이것도 역시 한계가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 관광항목 개발, 노무수출, 자원수출을 전제로 자본 확보를 추구하고 있지만 역시 기대치에 미치지 못하고 있기 때문이다. 또한 중국은 북한이 바라는 국가적 차원의 투자보다는 기업을 주체로 시장운영기제를 북한에 도입하고자 하기 때문에 북한이 애초 의도와 어긋나는 측면이 있었다. 따라서 국제관계 개선과 다각적 협력관계를 추구해야 하지만 ‘핵문제’라는 걸림돌이 존재하는 한 고립국면의 타개는 결코 쉽지 않다. 중국의 경우, 1960년대에 이미 핵개발에 성공함으로써 안보위기 부분적 해소와, 소·미간의 역학관계를 이용하여 미국의 ‘대타협’을 이끌어냄으로써 중미 관계 정상화를 실현했고, 궁극적으로 1980년대 국제경제영역에 편입할 수 있는 계기를 마련할 수 있었다. 그러나 북한의 경우는 이와 다르다. 일단 미국은 한반도 문제를 중요한 사안으로 간주하고 있지만 그다지 절박한 문제는 아니다. 따라서 중미관계 개선과 같은 파격적인 ‘대타협’을 추진할 가능성이 낮다. 무엇보다도 국제적 규범이 날로 강화되는 시점에서 핵문제는 북한과 국제사회간의 연계를 끊어 놓는 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

국제사회 또는 타자(他者)의 시각에서 보면 북한 체제개혁 여부는 궁극적으로 북한 내부에 의해 결정될 수 있는 사안이다. 그러나 지배엘리트의 전략적 선택이 구조적 조건과의 역동적 과정 속에서 형성된다는 점을 고려할 때 국제사회는 이러한 조건들을 개변시킴으로써 지배엘리트에 영향을 미칠 수 있다. 환언하면 향후 북한의 변화를 이끌어 낼 수 있는 국제사회의 노력이 그 어느 때보다 절실한 시점

이라는 것이다. 이런 맥락에서 이 연구는 북한의 변화를 유도하기 위해서는 국제 사회의 다각적인 노력이 필요하다고 본다. 방법론적으로 관련국들 간의 협조관계가 형성되어야 하며 또한 북한 개혁유인을 위한 중·한간 협력이 필요하다.

첫째, 원칙적인 측면에서 북한 비핵화 및 북한체제의 변화 유도라는 두 마리 토끼를 동시에 잡기 위해 북한 대외압력 해소와 비핵화 노력을 동시에 전개되어야 할 필요가 있다. 즉 북핵문제 해결의 유일한 다자간 협의체라 할 수 있는 6자회담 재개를 위해 노력해야 한다. 6자회담이라는 기본 틀 내에서 기존에 약속했던 비핵화 프로세스의 재가동과 함께 관련 당사국 간 평화포럼을 동시에 개최함으로써 일차적으로 역내 안정 및 평화적 분위기를 조성하는 데 치중해야 한다.

둘째, 방법론적 측면에서 한·중·미 3국간의 대북정책 공조체제 수립이 필요하다. 한반도는 자체가 갖고 있는 지정학적 특수성에 의해 항상 국제체제 변동의 영향을 크게 받아왔다. 뿐만 아니라 한반도는 주변강대국들의 합종연횡의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 문제의 해결을 더욱 어렵게 하는 측면이 있다. 주지하다시피 그동안 관련국가들 간의 대북정책은 항상 미스매칭(錯配, mismatching) 국면을 초래하면서 북한문제의 실질적 진전을 보다 어렵게 해왔다. 환언하면, 대북정책에 대한 역내 관련국들의 이해차이가 발생하면서 ‘채찍’과 ‘당근’이 엇갈려(동시적이 아닌) 사용되다보니 ‘유화’와 ‘강경’의 효과는 모두 반감될 수밖에 없었다. 이러한 점을 고려하여 대북정책에 대한 한·중·미 3국의 공감대 형성, 궁극적으로 한·중·미 전략적 공조체계를 형성해 나가야 하며 여기서 한국의 ‘중견자’ 역할이 보다 중요하다. 따라서 한국은 ① 대북정책에 대한 미국의 유연한 접근을 유도해내야 한다. 미국 내부에서 북핵문제에 대한 피로감과 좌절감이 형성되고 있는 상황에서,<sup>46</sup> 한국정부는 비핵화 입장과 더불어 남북협력의 필요성을 적극 강조함으로써 미국이 보다 유연한 태도를 취할 수 있도록 적극적인 외교노력을 전개해야 한다. ② 미국의 유연한 태도를 유도하기 위해서는 한·중 간의 전략적 협력관계 강화가 전제되어야 한다. 설령 북한이 지속적으로 도발적 행위를 감행할 경우 미국으로서도 강경한 태세를 취할 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 한국은 중국과의 정치적 신뢰를 강화하여 북한 도발 강행 경우 대북 영향력을 가진 중국과 한·미가 공동 대응할 수 있다는 점을 확인함으로써 북한의 선결적 행동을 억지해야 한다. ③ 한·중 간의 전략적 협력관계를 강화하기 위해서는 중·미간 전략적 경

<sup>46</sup> 이에 관해서는 황지환, “미국 차기정부의 한반도정책과 우리의 선택,” 『미국의 대통령선거와 동북아 지역 협력』, 서울대학교 통일평화연구원·평화재단 공동포럼 (서울, 2012.11.8.)참조.

쟁에서의 한국의 ‘중견자’ 역할이 중요하다. 중미 양국이 한반도 문제에 대한 입장 차이가 있지만, 본질적으로 보면 이는 지역적 차원에서의 양국의 ‘협력적 갈등’ 상태, 또는 견제와 반견제 전략의 반영이라 할 수 있다. MB집권기간 한·중 간에 갈등이 발생한 것은 중국이 결코 한미동맹 자체에 거부감을 갖고 있었기 때문이라기보다는, 한국이 친미 ‘일변도’ 정책을 전개함으로써 미국의 대중 견제전략에 ‘연루’되었다는 것과 큰 연관이 있다. 따라서 한국은 북한 도발을 억지하기 위한 목적에서 한미동맹을 적절히 발전시켜 나가는 동시에, 중국의 안보압력과 체면을 존중해나가는 지혜를 발휘함으로써 정치적 신뢰를 돈독히 해나가는 데 보다 집중할 필요가 있다.

마지막으로, 북한 변화를 위한 대북 경험적 차원에서 한·중 간의 전략적 협조관계 수립이 필요하다. 앞에서 논의되었듯이 김정은은 현재 ‘국방건설+경제회생+평양건설(기득권층)’이라는, 상호 영합적 관계를 갖고 있는 세 가지 목표를 동시에 추진해야 하나 궁핍한 국가재원으로는 이러한 목적을 실현하기 어렵다. 국제제재가 여전히 유효한 상황에서 오로지 중국과의 관계를 강화해 나가고 있지만, 상당히 수세적이기 때문에 향후 무엇보다 국제적 지원 및 남북교류 활성화를 꾀하고자 할 것이다. 그러나 남북 경험도 협력을 위한 협력보다는 북한 사회의 변화를 목적에 둔 협력이라는 점에서 목적지향성을 갖게 되는 것은 당연하다. 이러한 경우 경험의 주도권 확보가 자못 중요하다. 지난동안 북한이 한국과 중국 사이에서 경제적 등거리 외교 또는 시계추 외교를 진행해 왔다는 점에 유의하고, 대북 경험에 있어서의 한·중 간 경쟁의 난맥상 초래를 지양해야 한다. 또한 한·중 양국간 협조관계 수립을 위해서는 서로간의 밀접한 대화 및 신뢰관계가 형성되어야 할 뿐만 아니라 무엇보다 공통된 경험 원칙을 세우는 것이 중요하다. 예컨대, 중국식의 “정부 인도, 기업위주, 시장기제 운영, 호혜공영”의 원칙이 바로 그것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 서진영. 『21세기 중국 정치: '성공의 역설'과 중국적 사회주의의 미래』. 서울: 폴리테리아, 2008.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- (리정화)李正华. 『改革开放的酝酿与起步』. 北京: 当代中国出版社, 2002年版.
- (장쭈쥘·가오쑤민)张树军·高新民, 『中共十一届三中全会历史档案』. 北京: 中国经济出版社, 1998.

### 2. 논문

- 김근식. “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서.” 『통일과 평화』. 제2집 2호. 2010.
- 김치관. “북, 제한조치 대폭 완화된 투자법을 올해 공포.” 『민족21』. 2011.
- 김형국. “중국 자동차산업과 정책변화: 사회주의 발전국가의 정책자유성과 구조적 한계.” 『한국정치학회보』. 제36집 제3호. 2002.
- 박희진. “김정일체제의 경제적유산과 북한경제전망: 거점개방과 반개혁의 이중주.” 『KDI경제리뷰』. 2012년 5월호.
- 백승욱. “중국과 동아시아 발전모델.” 한국산업사회연구회 편. 『노동과 발전의 사회학』. 서울: 한울, 2003.
- 이무철. “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가.” 『韓國政治外交史論叢』. 제33집 1호. 2011.
- 최원규·최봉대. “사회주의 체제전환 방식의 비교연구.” 윤대규 편. 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』. 서울: 한울, 2008.
- 황지환. “미국 차기정부의 한반도정책과 우리의 선택.” 『미국의 대통령선거와 동북아 지역협력』. 서울대학교 통일평화연구원·평화재단 공동포럼. 서울. 2012.11.8.
- (왕란제)王兰洁, “中国改革开放的‘侦察兵’:1978年的出访高潮与改革开放的酝酿.” 『廣東黨史』. 2009年 第3期.
- (천둥린)陈东林. “20世纪50-70年代中国的对外经济引进.” 『上海行政学院学报』. 2004年第6期.

### 3. 기타 자료

- 박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” 통일연구원. 『Online Series』. 12-18. 2012년 4월 23일.
- 『로동신문』.

『조선신보』.

『조선일보』

『조선중앙통신』.

(덩샤오핑)鄧小平. “完整地准确地理解毛泽东思想.” 『鄧小平文選』. <<http://bbs.zhongcai.com/zzwj/dxp/wx/b1120.html>>.

“突破‘禁区’，为四个现代化大干贸易.” 『经济导报』第1600期, 1978年12月20日.

<丹东华商海外投资有限公司, <http://www.cxtzw.com>> (검색일: 2012년 12월 10일).

“张成泽访华受关注 传要向中国借10亿美元.” 『大公报』<[http://www.takungpao.com/news/content/2012-08/16/content\\_943432.htm](http://www.takungpao.com/news/content/2012-08/16/content_943432.htm)> (검색일: 2012년 9월 10일).

“辽宁西洋集团投资2.4亿元铁矿项目遭朝鲜毁约.” 『中国选矿技术网』. 2012년 8월 16일.

## Abstract

### **Challenge of System Reformation of North Korea through China's experience in turbulent periods(1976-1978)**

*Dong-Xun Piao*

This study is to compare the situation of China in turbulent years (1976-1978) and North Korea under the reign of Kim Jong-un, and to discuss the challenges of reformation. In conclusion, Kim Jong-un has improved firmly his position through justifying succession and stably managing system. Unlike China, however, It is difficult for North Korea to reform and renovate system caused by absence of knowledge bases, resistance of vested interests power, and deteriorated international situation. In order to secure legitimacy of reformation, it would be the core factors such as ideological legitimacy evolution, and effort and accomplishment to resolve the international restriction conditions.

**Key Words:** China, North Korea, System reformation

