

경제특구·현지도·남북경협 추진...

난국 타개 돌파구 못 찾아



현재 북한 경제는 난국을 타개할 돌파구를 찾지 못하고 있다. 2017년 하반기 본격화된 국제사회의 그물망 제재와 압박으로 지난해 -3.5% 성장에 이어 올해에도 마이너스 성장이 예상되고 있다. 북한 경제가 제재와 압박으로 어려움을 겪고 있다는 미국의 주장에 대해 북한은 오히려 지난해 3.7%의 경제성장률을 기록했다고 반박했다. 북한 사회과학원 경제연구소의 리기성 교수는 10월 13일 교도통신에 “2017년 북한의 국내총생산(GDP)이 307억 달러

(한화 약 34조7,000억 원)로 2016년의 296억 달러(한화 약 33조5,000억 원)에 비해 증가했다”고 주장했다. 그는 “북한 인구는 2016년에 2,515만9,000명에서 2017년에

2,528만7,000명으로 증가했으며, 지난해 북한의 1인당 GDP는 1,214달러(한화 약 137만 원)으로 미얀마 수준과 비슷하다”고 설명했다.



남 성 욱

고려대 행정전문대학원장

“3.7% 경제성장” 주장

리기성의 주장은 북한 경제가 2017년 이전 해에 비해 -3.5% 성장을 기록했다는 지난 7월 한국은행의 발표와 상반되는 내용이다. 리기성은 한국은행의 조사 결과가 단지 추정치에 불과하다고 반박했다. 하지만 교도통신은 “리기성이 GDP 산출에 어떤 요소들이 반영됐는지 밝히지 않아 발표 내용의 정확도를 검증하는 것은 불가능하다”고 평했다. 리기성은 북한이 경제성장을 다른 나라들에 의존하지 않고 이뤄냈다고 주장했다. 서훈 국정원장은 10월 말 국정원에서 개최된 국회 정보위원회 국정감사에서 “북한 예산은 1년에 약 7조 원”이라고 언급했다.

리기성의 발표를 액면 그대로 인정하기 어려운 대목이다. 리기성은 “북한이 유엔 대북 경제제재 결의안의 부정적 영향을 극복하기 위해 다양한 기술을 개발했다”면서 “원유 사용을 아끼기 위한 조치들을 시행했다”고 예를 들어 설명했다. 북한이 GDP를 공개한 것은 매우 드문 일이며, 2016년과 2017년도 북한의 GDP에 관한 정보가 공개된 것은 이번이 처음이다. 북한이 공세적으로 일본 언론을 통해 플러스 경제성장을 주장한 사실은 국제사회의 대북제재 속에서도 경제가 위축되지 않고 발전하고 있다는 제재 무용론을 강조하기 위한 것이다.

북한의 플러스 성장 주장은 근거를 밝히지 않아 진위 여부를 검증할 수는 없다. 하지만 제재 때문에 북한 경제가 어렵다는 비명은 여기저기서 터져나

오고 있다. 노동당 39호실 산하 경흥지도국 당위원장 리철호는 2017년 12월 북한 노동당 대내 기관지인 ‘근로자(12월호)’에 ‘적대세력들의 제재 책동을 물 거품으로 만들기 위한 조직 정치사업’이라는 기고문에서 제재로 말미암아 노동당 39호실의 외화별이가 지장을 받고 있다는 사실을 공개하고 유류 공급 제한으로 주유소를 폐쇄했다고 주장했다. 김정은 국무위원장은 11월 초 노동신문 보도를 통해 “적대세력들이 우리 인민의 복리 증진과 발전을 가로막고 우리를 변화시키고 굴복시켜보려고 악랄한 제재 책동에만 어리석게 광분했다”고 미국을 이례적으로 강하게 비판했다.

새해 들어 집권 8년 차를 맞이하는 김정은 위원장의 경제 리더십을 분석하는 것은 북한의 미래를 조망하는 중요한 기준이 될 것이다. 2018년은 핵 문제를 잠시 옆으로 내려놓고 최초로 미·북 정상회담을 통해 북한이 고립의 탈피를 시도한 특별한 한 해였다. 핵 개발의 완성을 선언한 만큼 경제에 매진하겠다는 김 위원장 발언의 진의를 파악하고 성과를 관측하는 작업도 북한 경제의 미래를 전망하는 데 중요한 판단 근거가 될 것이다. 남한의 경제성장 키워드가 소득주도성장이라면 김 위원장이 북한 경제를 이끄는 3대 키워드는 경제특구 성장, 현지지도 성장, 남북 경제협력 성장 등이다. 3대 분야 성장론의 허와 실을 분석해보자.

‘사회주의 경제 건설’ 새 전략 노선 채택

현재 북한 경제는 2016년 5월 6일 제7차 노동당 대회에서 확정된 ‘국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)’에 따라 움직이고 있다. 북한은 당 대회를 통해 국가의 굵직한 경제 개발계획을 제시한다. 1956년 4월 개최된 3차 당 대회에서는 ‘인민경제발전 5개년 계획’, 1961년 9월 4차 당 대회에서는 ‘인민경제발전 7개년 계획’, 1980년 10월 6차 당 대회에서는 ‘사회주의 건설의 10대 전망 목표’를 제시했다. 김정은 집권 시대 들어서 제시한 국가경제발전 5개년 전략은 과거의 정책이 경제 발전에 대한 계획인 데 반해 ‘전략’이란 용어를 사용한 것이 특색이다. 구체적인 각 부문별 생산목표 수치를 제시하지 않은 채,

기존의 선행 부문과 ‘먹는 문제’ 해결을 재강조하는 추상적 수준에 그쳤다. 계획을 세웠다가 목표 달성에 실패해 경제 관료는 물론 최고지도자까지 곤욕을 치른 과거를 고려해 ‘전략’이란 수단 지향적인 단어를 사용했다.

주요 목표는 경제가 획기적으로 개선되지 않기 때문에 과거의 경제 발전계획과 대동소이하다. 3대 총괄목표는 ▲인민경제 전반의 활성화 ▲경제부문 사이의 균형 보장 ▲나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대 마련 등이다. 4대 방향은 ▲경제 및 핵무력 병진노선 ▲에너지 문제 해결 ▲인민경제 선행 부문과 기초공업 부문의 정상화 ▲농업과 경공업 생산을 늘려 인민 생활의 질 향상 등이다.

북한은 2018년 4월 20일에 열린 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 ‘사회주의 경제 건설’을 새 전략 노선으로 채택했다. 새 전략 노선의 해석을 둘러싸고 남한의 전문가들 사이에는 논란이 있었다. 핵무기 개발은 상수(常數)로서 핵과 경제의 병진노선을 더욱 추진하겠다는 북한식 경제 돌파구 전략을 표방한 것인지, 혹은 이미 핵 개발은 성공했으므로 이제 핵 개발의 속도를 늦추고 각종 자재와 재원을 순수 경제 건설에 총력을 다하겠다는 뜻인지 견해가 일치하지 않는다. 7월 3일자 노동신문은 “국가경제발전 5개년 전략 수행의 세 번째 해인 올해 경제전선 전반에서 활성화의 돌파구를 열어야 한다”고 강조했다. 전반적인 경제 건설의 소프트웨어는 인민경제의 자립성, 주체성, 현대화 및 정보화다. 이를 통해 현장에서 달성해야 할 미시적인 목표는 ▲식량 자급자족 ▲에너지 문제 해결 ▲경공업 발전 ▲무역구조 개선 ▲경제개발구 자본 유치 ▲관광산업 활성화 등이다. 이 외에 ‘남한과의 경험을 통한 경제 건설’이 새롭게 추가될 것이다.

점(点)→선(線)→면(面)

김정은 시대 경제정책의 핵심 키워드는 경제개발구 정책이다. 경제특구의 북한식 표현인 경제개발구 정책의 원조는 역시 중국이다. 외자 유치(FDI)는 경제 개발 초기 자본이 부족한 저개발국가의 필수적인 마중물이다. 하지만

과연 김 위원장은 1978년 덩샤오핑의 점(点)→선(線)→면(面) 개혁과 개방 전략을 본격적으로 추진하는 것인지 혹은 흉내만 내는 것인지 진단해보자. 특구경제 발전 전략은 오직 최고지도자의 의지와 결단이 없으면 불가능하기 때문에 김 위원장의 복심이 매우 중요하다. 우선 상하이 등 14개의 항구를 개방해 파격적인 조건으로 외자를 유치하고 이를 연결해 해안지대를 경제 발전의 토대로 삼아 내륙으로 외국 자본을 끌어들이는 중국식 개방 전략을 북한에서 실현하려면 김 위원장의 통 큰 결단이 필수적이다. 과거 경제 관료들이 최고지도자의 위임을 받아 경제특구 정책을 추진하다가 보수파의 공격을 받아 희생양이 됐던 사례는 사회주의 체제의 개혁·개방이 매우 불안정하다는 점을 시사한다. 경제 발전을 위해 김 위원장이 제시한 회심의 특구 카드의 성패는 그의 경제 리더십을 평가하는 중요한 기준이 될 수밖에 없다. 북한의 특구 전략은 외국 자본의 추출(Extraction)과 내부 자원의 동원(Mobilization)을 특정 지역에서 연결하는 동원추출이론을 기반으로 한다.

관광산업 육성

김 위원장의 대표적인 경제특구는 지난 2013년 11월에서 2014년 9월 사이에 지정된 22개의 경제개발구다. 은정첨단기술개발구, 강령국제녹색시범지대, 무봉국제관광특구는 중앙급으로 지정됐다. 나머지 해산경제개발구 등 19개는 지방급으로 지정됐다. 지방 균형발전에 경제 활성화를 위해 1도에 1지구 지정을 원칙으로 투자의 필요성이 높은 백두산 인근 관광지구에는 2개를 지정했다. 발표 당시에는 한국인을 제외한 외국인 기업, 북한의 돈주(자본 소유자) 등의 참여를 요청했다. 북한은 2014년 9월 중국 다롄에서 민족경제연합회 주관으로 파워포인트를 사용해 투자설명회를 개최했다. 투자설명회에서 배포된 자료에 따르면 압록강경제개발구에서 북한은 토지이용권과 개발권을 제공하며 외부 기업은 2억4,000만 달러를 투자해 합영기업의 형태로 진행하거나 외국인 단독기업의 형태로 추진한다. 사업 기간은 50년이며, 기업 소득세는 14%이다.

하지만 사회간접자본인 전기와 가스는 중국에서 사업자가 알아서 끌어와야 한다고 규정돼 있다. 관광이나 현대 농업시설을 건립하는 것을 제안하고 있다. 사업 제안서에는 한국 화폐로 2,600억 원에 달하는 거금을 투자해 수익을 획득할 여건이 충분히 기술돼 있지 않다. 합법적인 이윤과 기타소득의 자유로운 송금을 보장하고 자율적인 행정 시스템을 보장하고 있으나 근본적인 결함이 있다. 중국 특구에서처럼 투자자가 제품을 생산해 매출이 발생할 구체적인 시장과 소비에 대한 정보가 전혀 제공되고 있지 않다. 나머지 개발구도 8,000만 달러에서 2억5,000만 달러에 이르는 투자 금액을 제안하고 있으나 대부분 전기와 용수, 도로 등의 사회간접자본이 불비하고 투자 시설에서 일정 기간 안에 매출이 발생할 구체적인 근거를 찾는 데 실패했다. 결국 경제개발구는 제안서 발표 및 개발구 지정 이후 전혀 투자가 이뤄지지 않고 있다. 김 위원장의 특구정책은 선대 지도자들의 계획과 전혀 차별화하지 못함으로써 성과를 거두지 못하고 있다.

현지지도 통한 애민 이미지 구축

김 위원장의 경제특구 전략과 연계된 경제 건설 전략은 관광산업 육성이다. 특히 관광이 국제사회의 대북제재에 해당하지 않는 점을 감안해 김정은·시진핑 간 3차 북·중 정상회담에서 중국인들의 대북관광 해제가 합의돼 단체관광이 재개된 것은 북한 경제가 제재와 압박으로부터 숨통을 트는 역할을 할 것으로 예상된다. 북한 조선중앙통신은 김정은 국무위원장이 량강도 삼지연군 건설 현장을 올해 들어 세 번째로 시찰했다고 10월 30일 보도했다. 눈을 흠뻑 맞으며 삼지연 현장을 둘러보는 사진은 북한이 대대적인 리모델링 공사를 했다는 점을 강조하고 있다. 삼지연은 백두산이 최북단에 위치해 있는 백두산 관광 거점 지역이다. 북한 당국은 지난 9월 문재인 대통령과 함께 백두산 천지를 관광해 향후 남한 사람들을 겨냥한 관광시설 확충에 주력하고 있다.

김 위원장의 경제 리더십의 주요 키워드 중의 또 다른 하나는 빈번한 현지

지도를 통한 군기잡기다. 부지런한 애민 지도자의 이미지를 구축하는 데 현 지도도는 매우 효과적이다. 특히 권력의 정통성 확보를 위한 상징정치이자 선전전을 통한 심리정지다. 김 위원장이 무더위에 지친 민심을 다독이기 위해 특별히 기록적인 더위가 예상됐던 8월 3일 현지도도를 강행했다는 노동신문의 보도는 거의 하나의 드라마였다. “이 불타는 삼복더위에 어이하여 그이 께서만은 것처럼 환한 미소를 지으셨던가. 사랑이었다. 인민의 참된 충복, 충실한 심부름꾼, 위대한 헌신이었고 강렬한 분투” 등의 표현을 쓰며 김 위원장의 ‘애민’을 강조했다.

주민들은 이러한 노동신문의 선전을 통해 최고지도자는 정말 열심히 일하는데 밑에 있는 고위관료들이 제대로 보좌하지 못해서 나라가 어렵다는 인식을 갖게 된다는 것이 탈북민들의 증언이다. 통일부 자료에 따르면 김정은은 2012년 집권 이후 2017년 10월 말까지 총 896회의 현지도도를 했다. 이 중 경제 분야가 308회로 33.4%, 군사 분야가 299회로 33.4%를 차지했다. 이 밖에 정치 분야 15.3%, 사회문화 14.8%, 대외 및 기타 분야가 2.1%다. 군사 분야보다도 역점을 둔 것이 경제 분야로서 김 위원장이 가장 역점을 두고 있다는 점을 감지할 수 있다.

현지도도 자체를 폄하할 필요는 없지만 문제는 영도자의 빈번한 현지도도가 경제 발전을 달성하는 데 큰 도움이 되는가의 여부다. 최고지도자가 현지도도를 통해 경제 발전을 이루는 것은 양적(quantitative) 접근 방법이며, 노동집약적 발전전략이라는 것이 헝가리 출신으로 미국 하버드대학 등에서 오랜 기간 사회주의 정치경제이론을 강의한 코르나이(J. Kornai) 교수의 지적이다. 사회주의는 물론이고 자본주의에서도 모든 산업 현장이 성장하기 위해서는 노동력 이외에 자본과 기술을 확충하는 질적인(qualitative) 접근 방법이 필요하다.

필자는 2000년 김우중 전 대우 회장이 500만 달러를 투자한 남포 경공업 공장을 방문했다. 공장 안 벽면에는 다양한 정치 구호와 함께 ‘1950년대의 정신으로 일하자’는 빨간색의 구호가 큼직하게 붙어 있었다. 안내하는 참사에

게 물었다. “1950년대에는 어떻게 일했기에 50년대 정신으로 일하자고 합니까?” 그는 “선대들의 증언에 의하면 그때는 하나를 투입하면 두 개가 나오고 두 개를 투입하면 네 개가 나오던 시절이었다고 합니다”라고 대답했다. 다시 물었다. “지금은 어떻습니까?” 그는 더 이상 답하지 않았다. 양적인 성장을 하던 시절이라 노동력 1명을 투입하면 2배의 성과를 거뒀다는 의미다. 하지만 양적인 성장은 한계성장 체감의 법칙으로 일정 수준이 되면 노동력의 추가 투하가 오히려 효율성을 떨어뜨린다. 북한에 지금 필요한 요소는 자본과 기술이지 단순 노동력이 아니다. 현지도의 문제점은 양적인 접근 방법으로 해석된다.

현지도는 관료들 군기 잡는 시간

현지도는 김 위원장이 관료들의 군기를 잡는 시간이다. 이른바 날카로운 질책을 통해 실적 달성을 독려하는 버럭 정치의 현장이다. 지난 7월 함경북도 일대 경제 현장을 둘러본 김 위원장이 무능력하고 무책임하다며 관리자들을 꾸짖었다고 ‘대단히 격노한 사실’을 북한 매체들이 상세히 보도했다. 수력 발전소인 어랑천발전소 건설 현장을 찾은 그는 “30여 년이 지나도록 공사가 완공되지 못한 실태를 현지에서 직접 료해(시찰) 대책하기 위하여 왔다”며 진척이 없는 원인을 파악했다. 이어 관리책임자가 최근 몇 년간 현장에 한 번도 들른 적 없다는 보고를 받고 “도대체 발전소 건설을 하자는 사람들인지 말자는 사람들인지 모르겠다”고 강하게 비판했다. 심지어 김 위원장은 “벼르고 벼르다 오늘 직접 나와 보았는데 말이 안 나온다”라고 했다. 이어 평소 현장에는 안 나오다가 “준공식 때마다는 빠지지 않고 얼굴을 들이미는 뻔뻔스러운 행태”라며 내각 등 책임자들을 인신 공격적으로 비판했다.

김 위원장은 보고서 작성 등에만 치중하는 형식적 업무 행태에 대해서도 “주인답지 못하다”며 호되게 질책했다. 김 위원장은 내각, 노동당 경제부·조직지도부 등 경제 부문 책임자들의 방만한 태도를 조목조목 지적했다. 청진 가방공장을 찾아선 “태도가 매우 틀려먹었다”고 화를 참지 못했다. 김 위원장

은 10월 원산관광지구를 시찰한 자리에서 “전혀 옳잡도 하지 않고 동면하고 있는 보건성을 비롯한 성, 중앙기관들에서 어떻게 세계적 수준의 관광휴양 및 요양기지 꾸리기와 관련한 기술 과제서를 내놓겠는가”라며 질책했다. 선대 김일성, 김정일과 달리 젊은 지도자의 현장 책임자에 대한 질책과 비판은 고모부 장성택 처형 집권 초기 70여 명의 고위관료들이 김 위원장의 눈 밖에 나 하루아침에 퇴출됐던 만큼 공포 수준이다. 특히 김 위원장은 책임자에게 언제까지 완공할 것인가를 다짐받고 현장을 떠난다. 어랑천발전소는 현장 책임자가 2019년 10월 완공을 약속했다.

버럭 지시의 한계

김 위원장이 현지지도한 공장과 기업소 및 건설 현장은 최고지도자가 방문한 곳으로 특별 관리를 받게 된다. 이후 자재와 물자 및 인력이 최우선 지원된다. 준공 기한 엄수라는 최고지도자의 ‘버럭 지시’에 따라 해당 현장은 이유를 불문하고 완공에 총력을 기울인다. 하지만 김 위원장이 본인의 비자금을 풀지 않는 한 총량이 정해진 물자와 예산 형편에서 특정 지역에 물자가 집중될 경우 다른 지역의 지원이 축소되는 것은 자명하다. 책임자가 총살형을 면하기 위해 다른 건설공사에 투입될 자재를 가져다가 집중 투입할 수밖에 없다. 김 위원장의 현지지도에 의한 생산 증가는 일시적인 노동 투입량 증가 이외에는 다른 지역에 배정된 자재와 물자가 김 위원장이 현지지도한 현장으로 단순 이동하는 풍선효과(Balloon Effect)를 적나라하게 상징한다.

김 위원장은 이제 진정한 경제 지도자가 되기 위해서는 선택을 해야 할 순간이 다가오고 있다. 진정한 개혁·개방의 리더로서 북한판 덩샤오핑으로 거듭날 것인지, 아니면 선대 지도자와 같이 기존 방식을 고수해 개혁의 시늉만 하는 ‘그럭저럭 버티는(The muddle through strategy)’ 리더로서 남을지를 옮겨올에는 마음을 정해야 할 것 같다. 김 위원장이 눈 덮인 백두산에 다시 올라서 2,500만 명의 인민을 진짜 먹여 살릴 방안을 결심하기를 기대해본다. **북한**