

김정은 시대 정치·경제 영역의 변화와 사회주의 체제전환 과정에서의 함의

권속도

【목차】

- I. 서론
- II. 사회주의 체제전환의 개념과 과정
- III. 김정은 시대 북한의 정치 영역의 변화
- IV. 김정은 시대 북한의 경제 영역의 변화
- V. 북한의 변화와 사회주의 체제전환 과정에서의 함의
- VI. 결론

【국문요약】

이 연구는 김정은 시대 들어 북한의 정치-경제 영역에서 일어난 주요한 변화들을 살펴보고, 이를 사회주의 체제전환의 관점에서 파악하고자 하였다.

김정은 시대 북한의 헌법과 법률의 변화, 당-군관계 및 당-정관계의 변화, 권력 엘리트와 통치강령의 변화 등 정치적 영역의 변화를 살펴보면, 김정은은 조선노동당의 기능 정상화를 바탕으로 정치적으로는 최고통치자로서의 자신의 지위를 더욱 공고화하였다.

그러나 경제적 영역에서는 상당한 수준의 변화의 모습들이 나타나고 있다. ‘우리식경제관리방법(5.30조치)’과 ‘국가경제발전 5개년 전략’ 등 여러 시장화 조치들로 인해 기업부문, 가격·유통부문, 농업부문에서 여러 변화들이 나타나고 있는 것이다. 특히 일부에서는 사적 소유를 인정하는 모습도 나타나고 있다.

이런 관점에서 본다면 북한은 경제체제를 중심으로 현재 체제전환의 첫번째 단계인 시장화 단계를 지나 다음 단계인 사유화의 모습들이 부분적으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 즉 시장화와 사유화가 혼재되어 전진과 정체를 지속하면서 경제적 체제전환 과정을 진행 중인 것이다. 특히 주민생활 영역 전반에서 나타나고 있는 자연발생적인 시장화는 체제전환 단계 중 시장화, 사유화 단계가 일정부분 진행중에 있다는 것을 의미한다. 그리고 역설적이게도 북한에서 이러한 시장 경제적 변화는 다른 사회주의 체제전환 국가들과는 달리 정치체제를 위태롭게 하기보다 오히려 정치체제의 안정적 유지에 기여하고 있다.

주제어: 사회주의 체제전환, 북한의 경제적 변화, 북한의 정치적 변화, 김정은 시대 북한의 변화, 코르나이

I. 서론

2018년부터 본격화된 한반도의 화해협력 분위기 속에서 북한체제의 변화에 대한 관심은 그 어느 때보다 높아지고 있다. 이는 북한체제의 정치-경제적 변화의 모습을 이해하고, 그 방향을 전망할 수 있는 시각이 무엇보다 중요하다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

확실히 김정은 시대 들어 북한은 정치적으로도 경제적으로도 이전보다 훨씬 역동적인 모습을 보이고 있다. 경제적으로는 2018년 4월 20일 제7기 당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 기존의 경제·핵무력 병진노선을 종료하고 사회주의 경제건설 총집중노선으로의 변경을 공식화하는 등 변화를 표방하고 ‘우리식경제관리방법’ 등과 같은 경제개혁 조치를 취하고 있는 반면, 정치적으로는 헌법개정과 조선노동당의 기능 정비를 통해 김정은 개인으로의 권력 집중을 더욱 강화하고 있다. 이러한 상황에서 북핵문제 해결이라는 근원적 과제를 두고 미국을 비롯한 국제사회와 협상을 통해 체제의 안정을 통한 권력의 공고화 노력을 하고 있는 것이다.

이러한 북한의 체제변화 과정을 제대로 이해하는 것은 여러 관점에서 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 현재 정부의 한반도 평화체제 구상과 함께 진행되고 있는 국제적 대화채널의 실질적 성패여부가 바로 북한의 체제내부 변화과정과 연계되어 있기 때문이다. 이런 이유로 현 시점에서 김정은 체제의 정치적·경제적 주요 변화들을 분석하고 앞으로의 방향을 전망하는 것은 무엇보다도 중요한 일이라고 할 수 있다.

이 연구에서는 김정은 시대 북한의 정치·경제 영역의 변화를 살펴보고, 이를 사회주의 체제전환이라는 관점에서 평가해 보고자 한다. 북한은 중국, 베트남 등 다른 아시아 사회주의 국가들과 마찬가지로 정치적으로는 사회주의 체제를 유지한 채 경제적으로는 개혁·개방을 추진하는 단일전환(mono transtion)의 모습을 따라가는 것으로 보인다.

이 연구는 사회주의 체제전환 과정이라는 이론적 틀 속에서 김정은 시대 북한의 정치-경제적 변화의 모습을 분석, 전망하고, 이를 바탕으로 향후 북한의 안정적인 체제전환과 이를 바탕으로 한 한반도 평화체제 수립을 위한 정책적 함의를 모색하는데 그 목적이 있다.

II. 사회주의 체제전환의 개념과 과정

‘체제전환’(system transfomation)이란 한 국가의 모든 질서가 근본적으로 변화하는 것을 의미한다.¹⁾ 즉 체제전환은 한 국가의 정치, 경제, 사회 체제를 포함한 전체 질서의 근본적 변화라고 정의할 수 있다.²⁾

사회주의 국가들의 체제전환의 모습은 크게 정치체제와 경제체제의 변화 중 어느 부분에 변화의 중심을 두느냐에 따라 이중전환(dual transition)과 단일전환(mono transition)으로, 체제전환의 범위와 속도에 따라 점진주의와 급진주의로 구분할 수 있다.

과거 소비에트 연방, 그리고 이에 영향을 받은 동유럽 사회주의권의 붕괴에서 볼 수 있는 이중전환의 모습은 말 그대로 정치개혁과 동시에 급진적으로 경제개혁을 실시하는 이른바 ‘대폭발’(big bang)의 모습을 보인다. 가격자유화, 국영기업의 사유화, 예산제약의 경성화 등 전환의 모든 조치들이 동시적이고 빠른 속도로 진행되어 시장경제체제로 전환하며, 정치적으로도 정도의 차이는 있지만 급속하게 지배세력의 교체가 이루어지게 된다. 즉 국가마다 속도와 범위에 차이는 있지만, 경제적으로는 시장화, 정치적으로는 민주화, 사회적으로는 자유화를 동시에 진행하게 되는 것이다.

반면 중국, 베트남 등 아시아 사회주의 국가들은 정치체제를 유지하면서 경제체제만 점진적으로 전환하는 단일전환의 모습을 보인다. 이들 국가들은 정치적으로는 사회주의 체제를 유지하면서 사유화 과정에서 점진적인 개혁을 통해 위험성과 부정적 효과를 최소화하는 전략을 취한다. 이들 국가들은 국가부문과 사적부문으로 이루어진 이중경제체제 구조를 유지하고 있다.³⁾

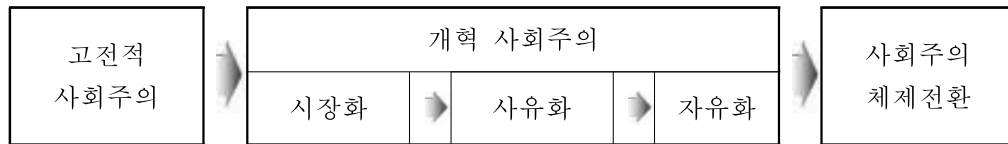
결론적으로 사회주의 체제전환의 의미는 정치체제의 전환은 민주주의로의 이행(transition to democracy) 혹은 민주화(democratization)를 의미하는 것이며, 경제체제의 전환은 자본주의로의 이행(transition to capitalism) 또는 시장화(marketization)를 의미하는 것이라 할 수 있다.⁴⁾ 즉 사회적·정치적으로는 자유민주주의를 지향하며 경제적으로는 시장경제체제를 지향하는 모습을 바로 체제전환이라고 할 수 있다.

체제전환에 대한 이론가들 중 대표적인 학자는 헝가리의 정치경제학자인 코르나이(János Kornai)이다. 코르나이는 사회주의 체제의 자본주의 체제로의 전환은 마르크스-레닌주의 일당독재, 관료적 조정의 우위, 국가 혹은 준국가 소유권과 같은 사회주의 체제의 기본적 특징들로부터 변화가 일어나면서 시작하고 자본주의 체제의 특징인 사적 소유권의 인정, 시장친화적 정치권력의 등장, 시장 조정적 메커니즘의 작동에 도달했을 때 완성되는데, 이러한 변화는 다시 되돌리기 어려운 불가역적 특징을 가지는 것으로 보았다.⁵⁾

-
- 1) 체제의 변화를 설명하는 용어로 전환(transformation) 혹은 이행(transition)이 혼용되어 사용되고 있는데 그 의미가 유사하므로 이 글에서는 ‘전환’으로 통일하여 사용하고자 한다. 이규영, “현실사회주의 체제전환이론의 모색: 분절성과 동시성,” 『국가전략』, 제21권 2호 (2015), p. 91.
 - 2) 김장욱, “북한의 정치체제 전환 연구-사회주의체제 이중전환 사례를 중심으로” (고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2018), p. 19.
 - 3) 중국과 베트남은 기존 지배체제의 정치적 안정유지를 최우선적 전제로 하면서 당내 개혁과 보수파 사이의 노선대립을 타협적으로 해소하는 한편, 개혁과 지배엘리트 주도로 점진적인 경제개혁과 대외개방을 추진하는 유형이라고 할 수 있다. Sujian Guo, “Economic Transitions in China and Vietnam: A Comparative Perspective,” *Asian Profile*, vol. 32. no. 5 (2004).
 - 4) 김장욱, “북한의 정치체제 전환 연구-사회주의체제 이중전환 사례를 중심으로,” p. 24.

코르나이는 사회주의 체제변화에 대해 고전적 사회주의에서 개혁사회주의로, 그리고 사회주의 체제전환으로의 세 단계를 제시하고 있는데, 이 중 실질적으로 체제전환 과정을 의미하는 개혁사회주의를 세분화하여 시장화, 사유화, 자유화(민주화)의 단계로 구분하고 있다.⁶⁾

[그림 1] 코르나이의 사회주의 체제전환 단계



개혁사회주의의 단계 중 시장화란 가격개혁, 기업의 자주적 관리(self-management)를 거쳐 관료적 조정 매커니즘이 시장조정 매커니즘으로 대체되는 단계를 의미한다. 다음 단계인 사유화는 사적재산권을 인정하는 사실상 시장경제의 도입을 의미하며, 사실상 마지막 단계인 자유화(민주화)는 정치적으로도 시장친화적인 정치권력이 등장하는 단계를 의미한다. 즉 정치적 자유화의 확대가 마침내 사회주의 체제의 근본적인 속성이라고 할 수 있는 공산당 일당독재와 공식적인 이데올로기의 소멸을 가져오게 되고, 결국 시장친화적인 정치권력의 등장을 가져오게 된다는 것이다.

라빈(M. Lavigne)은 사회주의 체제의 특징을 공유제 또는 국가소유제, 공산당 일당독재, 중앙계획체제로 설명하면서, 개혁을 경제에 대한 공산당의 엄격한 통제를 완화하고 중앙계획경제체제나 국가소유제의 일부를 부분적으로 완화하는 과정으로 정의하고 있다. 그 역시 정치적 영역과 경제적 영역의 변화를 모두 중요하게 고려하면서 개혁은 공산당의 통제관리 완화를 바탕으로 한 분권화, 시장요소의 도입과 이를 통한 계획과 시장의 조화, 국가소유제의 완화를 바탕으로 한 소유제도의 다양화라는 세가지 모습으로 진행된다고 설명하고 있다.⁷⁾

하지만 이처럼 정치적 영역과 경제적 영역이 모두 변화하여야 체제전환이 이루어졌다고 보는 주장들은 현실에서 여러 한계에 부딪히게 된다. 대표적으로 중국이나 베트남과 같이 사실상 경제적으로는 시장경제체제를 채택하고 있으나, 정치적으로는 굳건한 공산당 일당지배체제를 유지하고 있는 국가들의 체제전환의 유형과 성격에 대해 제대로 된 설명을 할 수 없는 문제가 발생하게 되는 것이다.

이에 코르나이는 2005년 연구에서 중국, 베트남과 같이 정치적 영역에서는 근본적인 변화가 이루어지지 않았지만, 경제적 영역에서는 국가 소유 부문에 대한 주

5) J. Kornai, "What the Changes of System from Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean." *Journal of Economic Perspective*, vol. 14, no. 1(Winter 2000), p. 30.

6) J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 18-30, 565-570.

7) M. Lavign, *The Economic of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, (New York: St. Martin's Press, 1995), pp. 29-43.

도성을 포기하는 근본적인 변화를 겪고 있는 경우를 마르크스나 레닌과 같은 고전적인 사회주의와는 구분되는 새로운 유형의 사회주의 체제로 설명하고 있다.⁸⁾ 사회주의 체제전환이 상당히 지난 시점인 최근, 체제전환의 유형과 전략에 대한 연구들이 다시금 주목받고 있다.⁹⁾ 체제전환에 대한 좀 더 유연한 관점을 바탕으로 현실 사회주의 체제전환 과정을 이해할 필요가 있는 것이다.

현 시점에서 사회주의 체제전환국을 구분하면 크게 3유형으로 분류할 수 있다. 첫번째는 헝가리, 폴란드, 체코, 그리고 발틱 3국 등 중동부 유럽국가들이다. 이들 국가들은 서구의 전통 민주주의의 특징을 갖고 있지만, 정치문화에서는 약간의 과거 공산주의 흔적이 남아있는 국가들이다. 두 번째는 러시아 및 독립국가연합(CIS)의 유형이다. 이들은 1989년 이후 시장경제, 의회민주주의를 도입하였지만, 2000년 푸틴 집권 이후 에너지 등 주요산업의 재국유화 등 어느 정도 공산주의적 형태가 되살아나고 있다는 점에서 탈공산주의 전제국가로 분류할 수 있다. 마지막 세 번째 유형은 중국, 베트남으로 대표되는 탈공산주의 독재국가 유형이다. 이들 국가들은 시장경제를 받아들이면서 자본주의화하고 있지만, 정치적으로는 공산당 일당독재체제를 유지하고 있다는 점에서 또 하나의 유형으로 구분할 수 있다.

이러한 점에서 본다면 코르나이 역시 처음의 사회주의 체제전환 유형의 구분에서 중국, 베트남 등 현실 사회주의 국가들의 체제전환 과정을 새로운 유형으로 구분하면서 결국 ‘위로부터의 변화’인 정치엘리트들의 선택과 대응이 체제전환의 요인을 형성한다는 것을 강조하였다고 할 수 있다.

이처럼 체제전환이라는 개념 자체를 좀 더 유연하게 해석할 필요가 있다. 왜냐하면 동구 사회주의권의 붕괴가 시작된 1989년 이후 30년이 지금 현재까지도 중국, 베트남과 같은 사회주의 국가들이 현존하고 있고, 이들은 분명히 고전적 사회주의와는 다른 유형의 체제 모습을 보이고 있기 때문이다. 체제전환이라는 개념 자체가 변화를 설명하기 위한 개념이므로, 현재의 상황에 맞춰 그 조작적 정의 역시 유연하게 수정할 필요가 있는 것이다.

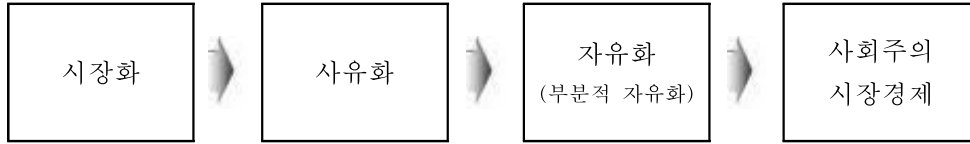
즉 오늘날 중국이나 베트남의 사례에서 보듯 정치적으로는 사회주의가 유지되고 있더라도 경제적으로 자본주의적 시장경제원리로 사회가 운영되고 있다면 이미 사회주의 체제전환이 진행된 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 이러한 시장경제적 변화가 정치체제를 위태롭게 하기보다는 오히려 정치체제가 안정적으로 유지되는데 기여하고 있기 때문이다.

중국, 베트남과 같은 사회주의 시장경제로의 전환을 체제전환으로 본다면, 체제전환의 단계는 크게 4단계로 구분할 수 있다.

8) J. Kornai, “Socialism and the Market: Conceptual Clarification,” A Paper presented to International Economic Association Round Table on “Market and Socialism In the Light of the Experiences of China and Vietnam,” January 14-15, 2005.

9) A. Aslund, *Transition in Perspective: 25 years after the Fall of Communism*. PIIE Realtime Economic Issues Watch, (May 15, 2014).

[그림 2] 현재의 관점에서 본 사회주의 체제전환 단계



중요한 점은 개혁개방이나 체제전환이 국내경제 위기의 심화나 경제정책의 부분적 변화 자체에 의해서 자동적으로 이루어지는 것이 아니라는 점이다. 개혁개방과 체제전환은 경제영역의 변화가 정치적 영역과 결합되어야 가능하고, 계획경제라는 구조적 제약이 지배엘리트나 대중의 이해관계와 특정한 형태로 결합하여 집합적인 행위로 표출될 때 가능하다. 사회주의 체제전환국의 경험에 비추어보면 모든 사회주의 국가들의 체제변화는 축적된 긴장과 모순, 경제적 어려움의 축적, 대중 불만, 권력자의 신뢰감 상실, 외부적 요인 등에 의해 강요된다는 특성을 지닌다. 사회주의체제 자체의 정당성 상실, 국제정치적 역학관계, 대항 집단의 형성과 이들의 체제전환에 따른 편익증가 등이 체제전환을 위한 정치적 변화의 주요 요인으로 작용하는 것이다.¹⁰⁾

Ⅲ. 김정은 시대 북한의 정치 영역의 변화

사회주의 국가의 기본적인 특징은 당이 모든 영역에서 주도적인 역할을 하는 당-국가체제(party-state system)이다. 북한 역시 노동계급의 당에 의해 영도되는 정치가 사회주의를 발전시킨다고 설명하고 있다.¹¹⁾ 하지만 사실상 북한은 1970년대 초부터 40여년간 국가기구가 당보다 우위에 선 모습을 보여 왔다.

하지만 김정은 시대에 들어서면서 이처럼 최고지도자 중심의 국가기구에 권력이 집중되고, 당은 형식상으로 국가를 영도하고 있는 모습에 상당한 변화가 발생하게 된다. 즉 김정은 시대 들어 정치 영역의 가장 큰 특징은 형식적인 면에서나 실질적인 면에서도 노동당을 중심으로 통치가 이루어지고 있다는 점이라 할 수 있다. 김정은은 2016년 5월, 무려 36년 만에 당대회를 개최하여 당규약을 개정하였으며, 헌법도 당규약에 맞춰 새롭게 정비함으로써 당-국가체제를 확립하였다. 그리고 조선노동당 위원장 직위에 올라 당을 중심으로 북한을 통치하고 있다.

10) 이형석, 『동유럽 체제전환의 對韓 시사점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018), pp. 22-23.

11) 북한에서는 1972년 사회주의 헌법 제정과 함께 권력 모두가 주석에게 집중되는 구조가 이루어졌다. 주석제라는 북한의 독특한 정치체제는 20년간 지속되었고, 김일성 사망 이전까지 계속되었다. 1992년 헌법 개정을 통해 정치권력이 국방위원장에 분산되었으며, 김정일이 등장한 이후에는 국방위원장을 최고의 영도자로 하는 ‘국방위원장 중심제’의 형태로 운영되었다. 김일성이 주석(수령)으로 호칭된 유일통치가 형성된 1970년대 초반부터 김정일이 사망한 2011년까지 직함의 이름만 달랐을 뿐 최고지도자로 동일시되는 국가기구가 북한사회 전반을 관장하였다. 김창희, “북한의 정치권력 변천과 의미: 노동당과 국가기구와의 관계를 중심으로.” 『지역과 세계』, 제42집 1호 (2018), pp. 76-79.

김정은은 노동당의 정책결정 및 집행기능의 정상화를 통해 사회주의 정치체제의 특징인 당-국가체제로 복귀하는 등 정치적으로 노동당의 기능을 강화하는 모습을 보였다. 그리고 당을 중심으로 단계적으로 당·정·군 모든 부분에서 김정은 1인 중심의 권력구조를 완성하고 정치체제를 공고화하게 된다. 이 장에서는 헌법 및 법률의 변화, 당-군관계 및 당-정관계의 변화, 권력엘리트의 성격변화, 통치강령의 변화 등의 정치적 영역에서 김정은 시대 북한의 변화를 분석하고, 체제전환의 과정이라는 관점에서 탐색해 보고자 한다.

1. 헌법 및 법률의 변화

북한 사회주의 헌법은 1948년 조선민주주의인민공화국 헌법으로 제정되어 2019년 14차 개정까지 수차례 개정을 거듭하게 되는데, 헌법의 변화는 북한의 권력구조 혹은 통치강령 등과 긴밀하게 연결되어 있기 때문에 중요한 의미를 가진다. 여기에서는 김정은 시대에 이루어진 4차례의 헌법개정 내용을 중심으로, 그 속에 포함된 체제 변화의 내용을 살펴보고자 한다.

[표 1] 김정은 시대 헌법 개정에 나타난 체제변화 내용

	주요 체제변화 내용
2012년 제11차 개정 (김일성-김정일 헌법) (2012.4.13.)	▷ 김정일을 영원한 국방위원장으로 규정 ▷ 국방위원장을 국방위원회 제1위원장으로 수정
2016년 제13차 개정 (2016.6.30.)	▷ 국방위원회를 국무위원회로 개편, 담당 업무를 국가산업전반으로 확대 ▷ 조국평화통일위원회 설치
2019년 제14차 개정 (2019. 4.11~12 / 8.29.)	▷ 국무위원회 위원장을 ‘국가대표’로 명시, 명실상부한 국가수반으로 확정 ▷ 주체사상·선군사상 삭제 및 ‘김일성-김정일주의’로 수정 등 김정은 시대 명문화 ▷ 국무위원회 위원장의 역할과 권한 명확화

2011년 12월 17일 김정일의 사망 이후 2012년 4월 11일 열린 제4차 당대표자회를 통해서 공식적으로 집권한 김정은은 같은 해 4월 13일 최고인민회의에서 헌법을 개정하여 권력의 기초를 다지게 된다.

2012년 제11차 개정헌법은 ‘김일성-김정일 헌법’으로 명명되었는데 서문에서 “영원한 국방위원장”으로 김정일을 추대하였으며, 국방위원장은 국방위원회 제1위원장으로 그 명칭을 변경하였다.¹²⁾ 11차 개정헌법의 가장 큰 특징은 북한이 핵보유국임을 명시하였다는 점이다. 서문에서 사망한 김정일 위원장의 업적을 강조하기

12) 이처럼 국방위원회 제1위원장으로 직위 명칭을 바꾼 것은 김정일이 김일성 사망 이후 김일성에 대해 ‘영원한 주석’으로 추대하고 1998년 헌법개정을 통해 주석직을 없애고 국방위원장직을 강화한 것과 유사한 형태이다. 국방위원회 제1위원장의 헌법상 권한은 이전의 국방위원장과 동일하다.

위해 3개 문장을 추가하면서 “우리 조국을 불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변시키시였으며”라면서 핵보유국임을 명시하여, 북한의 핵개발에 대한 정당성과 당위성을 대외에 과시하는 조치를 취하였다.

김정은은 2013년 제12차 헌법개정에 이어¹³⁾ 2016년 5월 6일 제13차 헌법개정을 단행하였다. 1980년 10월 제6차 당대회 이후 36년만에 노동당 제7차 당대회를 개최한 김정은은 국가이념과 수령의 권력체제, 국가기관체제의 개편 내용을 헌법개정을 통해 반영하여 자신의 권력체제를 확고히 형성하고자 하였다. 2016년 13차 개정헌법은 서문에서 김일성에 대한 ‘수령’이라는 표현과 함께 김정일에 대한 ‘령도자’라는 표현을 모두 삭제함으로써 김정은 체제가 명실상부하게 구축되었음을 대내외에 공표하였다. 13차 헌법개정의 내용을 좀 더 자세히 살펴보자.

13차 개정헌법에서는 국무위원회와 국무위원장 명칭을 변경하였는데 국방위원회를 ‘국무위원회’로 국방위원회 제1위원장을 ‘국무위원회 위원장’으로 바꾸고, 그에 따라 국가기구의 명칭에 그 권한과 기능에 일치시켰다. 이러한 개정에는 제7차 당대회 이후 김정은의 확고한 권력체제 형성을 위한 수령의 권력체제와 국가기관체제가 개편내용에 반영되었다고 볼 수 있다.

즉 국방위원회를 폐지하는 대신 국방 분야에 한정되었던 국방위원회 기능을 포함하여, 통일·외교·경제분야로 기능과 역할을 확대한 ‘국무위원회’를 신설하면서 권력기구를 개편한 것이다. 이로써 ‘선군정치’의 상징으로 발전하였던 국방위원회는 44년 만에 역사 속으로 사라졌고,¹⁴⁾ 그 동안 북한 국정을 주도한 국방위원회의 기능이 국무위원회로 변경하여 이관되었다.¹⁵⁾ 이처럼 ‘국방’이라는 명칭 대신

13) 2013년 4월 1일 개최된 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 수정보충된 제12차 개정헌법은 서문의 개정을 통해 금수산태양궁전의 찬양 내용을 추가하였으며, 제3장 문화 장에서 12년제 의무교육제 내용을 반영하였다. 서문에서 “김일성 동지와 김정일 동지께서 생전의 모습으로 계시는 금수산태양궁전은 수령영생의 대기념비이며 전체 조선민족의 존엄의 상징이고 영원한 성지이다”는 내용을 추가하였으며, 이를 개별적으로 법제화하였다. 또한 이미 김정은의 업적으로 적극 홍보하고 있는 학제개편의 내용을 헌법에 반영하여, 법령과 헌법 규범간의 모순현상을 해소하였다. 12차 개정헌법은 정치적 체제변화와는 무관한 내용이라 이 글에서는 자세한 설명을 생략하기로 한다.

14) 국방위원회는 1972년 12월 채택된 사회주의 헌법에 최고 지도기관인 중앙인민위원회 산하 5개 위원회 중 하나로 설치되어, 당시 김일성 주석이 국방위원장을 겸직하면서 지도할 수 있도록 규정하였다. 1990년 김정일이 국방위원회 제1부위원장이 임명되면서부터 국방위원회의 위상은 중앙인민위원회보다 높아지게 되었으며, 1990년대 선군정치와 함께 그 위상은 더욱 강화되었다. 이후 1998년 헌법 개정에서 국가 주권의 최고 군사지도기관이자 전반적인 국방관리 기관으로 2009년 헌법 개정에서는 ‘국가 주권의 최고 국방지도기관’으로 격상되었다. 2016년 최고인민회의 제13기 4차 회의(6월 29일)에서 국방위원회를 폐지하고 국무위원회가 신설되었으며, 김정은이 국무위원회 위원장으로 추대되었다.

15) 개정 헌법에 의하면 국무위원회는 국가 주권의 행정적 집행기관으로, 그 역할은 정부의 일반정책과 국정계획, 대내외 정책을 심의하고 그 정책들이 사회주의 헌법 조항에 명시된 부분임을 심의하는 헌법상 심의기관이다. 신설된 국무위원회 위원장의 지위는 ‘조선민주주의인민공화국의 최고 영도자’로 국무위원회 위원장의 권한과 임무는 “국가의 중요 간부를 임명 또는 해임”으로 규정되었고, 국방위원회 위원장의 모든 권한을 동일하게 승계하였다. 국무위원회의 특징을 국방위원회와 비교해보면 첫째, 국방위원회가 비상시를 대비한 최고권력기관이었다면, 국무위원회는 위기시가 아닌 평시를 상정한 최고권력기관이라는 점, 둘째, 국무위원회에서는 과거 국방위원회의 선군정치 구현 목표가 약화되었다는 점, 셋째, 국무위원회 과거 군 중심의 국방위원회 조직에서 벗어나 당과 군, 정의 조화로운 국정 운영의 모습을 보여주었다는 점이다. 이상숙, “김정일 시대와 김정은 시대의 당·군 관계 특성 비교.” 『북한학연구』, 제14권 2호 (2018), pp. 54-56.

‘국무’라는 명칭을 부여한 것은 ‘비상국가체제’가 아닌 ‘정상국가’로서의 체제를 갖추었다는 점을 과시하려는 의도로 볼 수 있다. 이러한 개정 결과 국무위원회는 전 분야를 망라하는 종합적 정책결정기관으로서 당 정무국(전 비서국)의 당적 지도 하에 정책 수립의 기능을 맡게 되었으며, 국무위원회 위원장은 국가의 전반 사업 지도, 중요 간부 임명·해임, 전시상태·동원령 및 국가 비상사태 선포 등 막강한 권한을 행사하게 된다.

북한은 2019년 제14차 헌법개정을 통해 김정은의 정치적 권력기반을 더욱 강화하였다. 최고인민회의 제14기 1차회의(4월 11~12일), 2차회의(8월 29일)에서 두 차례에 걸쳐 헌법을 개정하여 김정은을 국무위원회 위원장에 재추대하고, 권력기반을 강화하였다. 4월 개정에서는 그동안 대외적으로 ‘국가를 대표’하는 직책을 최고인민회의 상임위원회 위원장에서 국무위원회 위원장으로 변경하였으며, 8월 개정에서는 국무위원회 위원장과 대의원의 지위를 분리함으로써 국무위원회 위원장의 위상을 공고히 하였으며,¹⁶⁾ 국무위원회 위원장에게 “최고인민회의 법령, 국무위원회 주요 정령과 결정을 공포”하고 “다른 나라에 주재하는 외교대표를 임명 또는 소환”하는 권한을 부여하였다. 북한이 국무위원회 위원장에게 외교대표의 임명·소환 권한까지 부여하고, 최고인민회의 상임위원회에만 부여되던 정령 발표 권한을 국무위원회에도 부여한 것은 ‘최고영도자의 유일적 영도를 실현하는 중추적 기관으로서의 국무위원회의 법적 권능’을 더욱 강화하고, 국가사업 전반에 대한 김정은의 유일적 영도를 더욱 확고히 보장한 것이라 할 수 있다.¹⁷⁾

2. 당-군관계 및 당-정관계의 변화

김정은 시대 당-군관계 및 당-정관계에서 나타난 가장 큰 특징은 당 기능의 정상화, 사회주의 당-국가 중심체제(party-state system)의 복원이 이루어졌다는 점이다.

사회주의 국가는 공산당이 국가보다 우위에 있는 당-국가체제를 특징으로 한다. 북한의 경우 김일성 시대까지만 해도 노동당의 정책결정 및 집행기능들이 정상적으로 작동하였다.¹⁸⁾ 그러나 김정일 시대 들어 이른바 ‘고난의 행군’에 직면하게

16) 제14차 헌법 개정을 통해 국무위원회 위원장의 법적 지위 및 권능과 관련해 “국무위원회 위원장은 전체 조선인민의 총의에 따라 최고인민회의에서 선거하며 최고인민회의의 대의원으로는 선거하지 않는다”라는 내용을 추가하였는데, 이는 2019년 3월 10일 실시된 북한 최고인민회의의 대의원 선거에서 김정은 국무위원회 위원장이 김일성, 김정일과 다르게 대의원으로 추대되지 않은 상황을 사후적으로 정당화하기 위한 것이라 할 수 있다. 북한 정권 수립 이후 최고지도자가 최고인민회의의 대의원직을 맡지 않은 것은 이때가 처음으로, 당시 그가 대의원직을 맡지 않은 이유는 노동당 위원장, 국무위원회 위원장, 인민군 최고사령관 등 당과 국가, 군대의 핵심 직책을 이미 다 가지고 있는 상황에서 명예적 성격이 강한 최고인민회의의 대의원직까지 굳이 겸직할 필요가 없다는 실용주의적 이유로 해석되었다. 정성장, “북한 최고인민회의의 제14기 제2차 회의와 국무위원회 위원장의 위상 변화 평가.” 『세종논평』, No. 2019-24 (2019), p. 1.

17) 위의 글, p. 2.

18) 김일성 시대에는 당중심 국가체제의 핵심인 당중앙전원회의, 당정치국(확대)회의, 당정치국 상무위원회, 당대표자회, 당대회 등이 정기·비정기적으로 개최됨으로써, 주민통제의 핵심 기능인 ‘당적

되고, 당보다 군을 앞세우는 ‘선군정치’를 통치시스템으로 구축하면서 당-국가체제가 약화되게 된다. 그 결과 김정일 시대에는 당대회 등 정치행사들이 사실상 개최되지 못하고, 각 사회부문에 대한 당적 통제 기능 및 주민통제 기능이 약화되는 모습을 보이게 된다. 그리고 군이 당보다 세력면에서 확대되어 전면에서 나서는 모습들이 등장하게 된다.

김정은은 다시 당을 재정비하고 당의 주요한 정치회의들을 정상 가동하여, 내각과 군, 부문별 사회 전 분야에 대한 당적 통제와 조직생활을 복원하고 강화하였다. 당중앙위원회와 당정치국회의에서 정책을 논의하고 결정하면, 이를 최고인민회의에서 추인하고, 내각과 국무위원회가 집행하는 구도를 완성한 것이다.

북한의 당-국가체제 복원은 김정은 후계 기간인 2010년 9월 3차 당대표자회에서 시작하여 2012년 4월 4차 당대표자회를 거쳐 2016년 5월 7차 당대회를 통해 마무리되었다. 특히 1980년 6차 당대회 이후 36년만에 열린 7차 당대회는 당-국가체제가 정상화되었음을 단적으로 보여준다고 할 수 있을 것이다.

김정은은 당 기능 정비와 정상화를 통해 자신의 위상을 함께 강화하였다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보도록 하자.

먼저 당대표자회를 복원하였다. 북한은 1966년 제2차 당대표자회가 열린 이후 44년만인 2010년 9월, 제3차 당대표자회를 개최하여 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장, 당 중앙위원회 위원으로 선임하였다. 당대표자회를 통해 김정은이 공개 석상에 처음으로 모습을 드러내고, 사실상 후계자임을 알린 것이다.

김정일이 사망한 다음해인 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회에서는 김정은을 조선노동당 제1비서로 추대하고, 김정일은 ‘조선노동당의 영원한 총비서’로 추대하였다. 또 노동당 규약을 개정하여 서문에 “조선노동당은 위대한 김일성동지와 김정일동지의 당이다”라고 새롭게 규정하였다. 이후 북한은 2013년 6월, 헌법이나 당 규약보다 실질적으로 우선 작동하는 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 무려 39년만에 개정하여 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’으로 정립, 당의 각 부문에 대한 통제를 확고히 하였다.

다음으로 김정은은 조선노동당의 당 규약 개정부터 당 노선, 정책, 전략, 전술에 관한 모든 문제를 공식적으로 결정하는 당의 최고 의사결정 기구인 당대회를 36년만에 복원하였다.

2016년 5월 6일부터 9일까지 평양에서는 제7차 당대회가 개최되었는데, 당대회가 열린 것은 1980년 제6차 대회 이후 무려 36년 만이었다. 제7차 당대회에서는 당 중앙위원회 사업총화 보고를 통해 향후 정책 노선을 발표하고 김정은 시대의 시작되었음을 본격적으로 선언하였다.

제7차 당대회에서는 당위원장이라는 새로운 최고직책이 생겨났는데, ‘조선로동당 위원장’은 “전당을 대표하고 전당을 령도하는 당의 최고령도자”로 규정하고 있다. 이처럼 당위원장을 신설하고 김정은이 그 자리에 오른 것은 당을 자신의 통

통제 기능이 원활하게 작동하였다.

치기반의 핵심부분으로 등장시켰다는 점에서 그 의미가 있다. 당위원장은 당대회에서 추대하는 중앙위원회를 포함하여 다른 모든 위원회와 부서들을 총괄하는 직위로, 이를 통해 당 조직의 일원화를 이루고자 한 것이다. 당위원장 직책이 새롭게 만들어지면서 비서국은 해체되고 정무국이 신설되었는데, 이것 역시 단순히 부서의 이름이 바뀌었다기 보다는 당의 역할 확대를 위한 조치로 볼 수 있다. 김정은은 조선로동당 위원장, 정무국 위원장, 당중앙위원회 정치국 상무위원, 중앙군사위원회 위원장에 추대되었다. 당위원장직을 새롭게 만들어 명실상부한 노동당의 최고지도자로서의 김정은의 권위와 위상을 확고히 한 점은 제7차 당대회의 가장 중요한 의미라 할 수 있다.¹⁹⁾ 또한 제7차 당대회에서는 핵보유를 공식화하면서 ‘핵·경제 병진노선’을 주문하게 된다.

마지막으로 김정은은 당중앙군사위원회의 위상을 강화하여 군에 대한 당의 통제를 강화하였다. 당중앙군사위원회는 당의 군사정책 수행방법을 결정하고 인민군을 포함한 전 무장력을 강화하고, 군수산업 발전사업을 조직·지도하고 군을 지휘하는 역할을 하는데, 인민군이 바로 당의 군대이기 때문에 당중앙군사위원회의 역할이 중요하다 하겠다.²⁰⁾ 2010년 개정된 당규약에는 “조선노동당 총비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다”는 조항을 추가하고, 당중앙위원회가 “당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 조직지도”하는 것처럼 당중앙군사위원회가 “당대회와 당대회 사이에 군사 분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도”한다는 조항을 추가하여 당중앙군사위원회의 높아진 위상을 확인하였다.²¹⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 김정은 시대 들어 당-국가체제가 복원되고, 북한 권력의 중심축이 군에서 당으로 이동하는 모습이 나타나게 된다.

김정은 시대 군에서 당으로의 권력이동은 국방위원회 폐지와 국무위원회 신설에서 명확하게 나타난다. 김정일이 국방위원회를 중심으로 군에 권력의 중심을 두고 선군정치와 군사국가화를 추진하였다면, 김정은은 7차 당대회 이후 개최된 13기 4차 최고인민회의를 통해 김정일 시대의 상징이었던 국방위원회를 해체하고 국무위원회를 신설함으로써 군에 비해 당이 우위에 서는 체제를 구축하였다. 국무위원회는 국가의 최고 지도기관이며, 정부의 일반정책과 대내외 정책, 그리고 국정 계획을 심의하는 역할을 하는 헌법상의 심의기관이다. 군부인사들로 구성된 국방위원회 대신 국정 전반을 담당하는 명실상부한 국정전반의 지도기관으로 국무위원회를 신설함으로써 ‘선군’의 비상통치체제에서 ‘선당’의 사회주의 정상국가

19) 김창희, “북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로,” pp. 88-91.

20) 북한이 군사위원회를 설치한 것은 1962년 12월 열린 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 김일성이 제시한 4대 군사노선을 채택하는 등 국방력 강화에 대한 결정이 이뤄진 뒤였다. 당 중앙위원회 산하기구였던 군사위원회는 1982년경 승격되어 당중앙군사위원로 개칭되었다. 당중앙군사위원회는 북한 전역을 병영체제화하는 4대 군사노선의 핵심 역할을 담당했으며, 전국적으로도 도, 시, 군 단위에 각급 군사위원회를 두었다.

21) 김정일 시대 국방위원회의 권한 확대는 당중앙군사위원회의 권한을 축소시켜 전반적 무력 지휘 권한이 사라진 명목기구에 불과했으나, 김정은 시대에는 당중앙군사위원회의 권한을 확대하여 전반적 무력에 대한 권한을 명시하였다. 이상숙, “북한 김정은 시대의 당·정·군 관계: 선군정치의 약화와 내각의 부상.” 2018 북한연구학회 춘계학술대회 (2018). pp. 110-111.

시대로 회귀했다고 볼 수 있는 것이다.²²⁾

2016년 6월 29일 개정된 제13차 헌법에 의해 국방위원회를 대체하여 창설된 국무위원회는 초대 위원장으로 김정은을 추대하였으며, 부위원장에 당, 정, 군을 대표하는 최룡해, 박봉주, 황병서를 선출하여 당·정·군의 균형을 이루었다. 또한 국무위원회의 역할 가운데 전시에 ‘국가방위위원회를 조직한다’는 부분을 추가하여 비상시 통치를 위한 임시 조직 구성을 명시함으로써, 국무위원회는 정상국가로의 국가통치를 상징함을 명확히 하였다.²³⁾

[표 2] 국방위원회와 국무위원회의 성격과 역할 비교

구분	국방위원회	국무위원회
위상	국가 주권의 최고 국방기관	국가 주권의 최고 정책 기관
역할 및 권한	선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 주요정책 수립	국방건설사업 등 국가 중요정책 토의·결정
임면권	국방 부문 중요 간부 임명 또는 해임	국가 중요 간부 임명 또는 해임
전시시	전시와 평시 동일	국가방위위원회 조직
특징	인민무력부 등 보위기관은 김정은에 의한 직할통치	인민무력부, 국가안전보위부, 인민보안부 등 보위기관을 포함, 국무위원회를 통한 제도화된 통치 가능

출처: 이상숙, “북한 김정은 시대의 당·정·군 관계: 선군정치의 약화와 내각의 부상.” p. 115.

3. 당-정-군 권력엘리트의 성격 변화

김정은은 정치권력의 중심을 당으로 이동하는 한편 군부의 핵심인물들을 숙청하면서 자신의 권력을 공고화하는 과정을 밟게 된다. 당중앙위원회 정치국회의를 통해 군의 핵심인 리영호 총참모장을 숙청하였고, 고모부였던 장성택도 당 조직지도부의 강화를 위해 숙청하였다. 김정은은 리영호와 정성택 세력 숙청과 함께 당정치국과 조직지도부의 강화에 무게를 실어주었다.²⁴⁾

김정은 시대 권력엘리트의 재편은 다음과 같은 특징을 가진다고 할 수 있다.²⁵⁾

첫째, 김정일 시대 핵심 권력 엘리트들의 퇴진이다. 김정일 시대 권력 엘리트들의 퇴진은 2016년 7차 당대회와 이어진 최고인민회의를 통해 어느 정도 이루어졌다. 이미 사망하거나 숙청된 과거 엘리트 외에 이용무, 오극렬 국방위 부위원장과 태종수, 강석주 당비서가 퇴진했다. 김영남 상임위원회 위원장은 정치국 상

22) 김일기, “김정은 시대의 북한 정치 평가.” 북한연구학회 동계학술발표논문집 (2017), pp. 5-6.

23) 이상숙, “북한 김정은 시대의 당·정·군 관계: 선군정치의 약화와 내각의 부상.” pp.114-117.

24) 최진욱·박영자, “북한의 정치·행정체제: 위상과 운영원리, 그리고 변화,” 김계동 외, 『북한의 체제와 정책: 김정은시대의 지속과 변화』, (서울: 명인문화사, 2014), pp. 68-69.

25) 이 부분은 김일기, “김정은 시대의 북한 정치 평가,” pp. 7-8을 참고하여 새로 작성하였다.

무위원과 최고인민회의 상임의장을 유지했지만, 국무위원회에서 빠지고 국무위원장이 실질적인 국가수반의 역할을 맡게 됨에 따라 대외적 얼굴마담의 역할만 하게 되었다.

둘째, 김정은 시대를 책임질 신진 엘리트들의 등용이다. 신진 엘리트들의 등용은 7차 당대회의 당 중앙위원과 후보위원 구성에서 두드러지는데 7차 당대회에서 54.9%에 해당하는 129명이 당중앙위원으로 새롭게 진입했으며, 2017년 10월 7기 2차 전원회의를 통해 기존 정치국 구성원의 약 26%, 정무국 소속 당중앙위원회 부위원장의 경우 약 44%, 당중앙군사위원회 위원들의 36%, 전문부처 부장들의 경우 약 39% 등 모두 75명이 교체되는 대규모 인사가 단행되었다. 2019년 4월 7기 4차 전원회의에서도 2017년과 비슷한 규모로 당 정치국 43%, 당 중앙위 부위원장 18%, 당 부장 16% 등 77명이 교체되는 인사가 이루어졌다. 특히 4차 전원회의에서는 김덕훈, 리룡남 내각부총리가 정치국 후보위원에 임명되는 등 내각의 경제분야의 실무형 인사들이 당 정치국 및 중앙위원회에 등용되었다.

셋째, 경제관료의 약진이다. 김정은은 심각한 경제난의 해결이 권력의 정당성 확보와 북한체제의 안정화에 가장 우선적이고 중요한 과제를 인식하고 이를 인사에 반영하였다. 경제관료 중 대표적인 인물은 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’의 주역인 박봉주 내각총리이다. 북한은 2017년 10월 개최된 7기 2차 전원회의에서 전문 경제관료 중용을 통해 대북제재 대응 및 경제의 중요성을 강조하였다.

넷째, 외교·안보부문 핵심엘리트의 약진이다. 7차 당대회 이전 북한의 외교부문 엘리트는 강석주 국제비서관이 정치국 위원으로 활동하였다. 그러나 7차 당대회에서 강석주가 건강악화로 퇴진한 이후 후임 리수용과 그의 후임으로 외무상이 된 리용호가 정치국에 진입하였다. 이는 대북 제재 국면에서 외교의 중요성을 강조하면서, 향후 외교의 방향을 국가 대 국가 차원에서 보다 적극적으로 진행하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 안보분야의 엘리트 약진은 핵무력 건설의 책임자들인 리만건 군수공업부장과 리병철 부부장이 각각 정치국 위원과 후보위원으로 진입한데서 알 수 있다.

다섯째, 최룡해와 김여정의 위상 강화와 역할 확대이다. 최룡해는 7기 2차 전원회의를 통해 당중앙군사위원회 위원 직책을 맡아 김정은과 함께 당중앙위원회의 정치국과 정무국 그리고 당중앙군사위원회 모두에서 요직을 차지한 유일한 인물로 등장했다. 김여정은 2014년 최고인민회의 대의원에 선출된 뒤 2016년 5월 당중앙위원회 7기 1차 전원회의에서 중앙위원에 올랐으며, 1년만인 2017년 10월 정치국 후보위원이 되었으며, 2018년 조선노동당 선전선동부 제1부부장과 정치국 후보위원으로 기용됨으로서 앞으로도 백두혈통으로서 그녀의 역할은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

2019년 4월 북한은 다시 한번 인적개편을 통해 권력엘리트의 변화를 시도하게 된다. 노동당 정치국 확대회의(4월 9일) 및 전원회의(4월 10일)를 통해 정치국 위

원 상당수를 교체하였으며, 최고인민회의 제14기 1차 회의(4월 11~12일)을 통해 국무위원회 및 최고인민회의의 인적 개편을 이루었다. 4월 10일 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서는 노동당 정치국 위원 13명 중 7명을 교체하였다.

4월 11~12일 최고인민회의 제14기 1차 회의에서는 국무위원회 및 최고인민회의의 인적 개편이 이루어지게 되는데, 특히 최룡해의 부상이 눈에 띈다. 최룡해는 신설된 국무위원회 제1부위원장 뿐만 아니라, 최고인민회의 상임위원회 위원장에 오름으로서 현재 가장 실질적인 영향력을 가지고 있음을 보여주었다. 특히 헌법상 국가수반인 최고인민회의 상임위원회 위원장은 김영남이 1998년 9월 위원장직에 오른 이후 21년만에 교체되었다는 점에서 큰 변화가 있다고 할 수 있다.

최고인민회의의 14기 1차 회의는 큰 틀의 통치구조 변경은 없었으나 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장 등 김정일 체제 출범부터 오랜기간 동안 최고인민회의의 주요직에 있던 원로그룹들이 퇴진하고, 김재룡 내각총리 등 새로운 인물들이 등장하면서 세대교체가 이루어진 점이 특징이라고 할 수 있다.²⁶⁾

4. 통치강령의 변화

북한의 특징적인 지배 이데올로기, 즉 통치강령은 바로 주체사상이다. 북한은 해방 이후 소련과 스탈린의 영향 하에서 마르크스레닌주의를 기초로 정치체제를 형성하였지만, 이후 소련과 중국 사이의 이념분쟁 속에서 북한만의 자주적인 통치이념이 필요하게 되면서 형성·발전된 것이 바로 주체사상이다. 주체사상은 마르크스-레닌주의를 대체하면서 북한을 통치하는 가장 근본적이고 유일한 정치이념이 되었으며, 김일성 사망 이후 김정일 시대에는 주체사상과 더불어 선군사상이 새롭게 통치강령에 추가되었고, 김정은 시대에는 주체사상을 기초로 김일성-김정일 사상이 통치강령으로 자리 잡고 있다.²⁷⁾

먼저 주체사상은 북한의 정치, 경제는 물론 사회, 문화 등 모든 영역과 북한 주민들의 생활까지 영향을 미치는 통치이념이며, 조선노동당과 모든 국가영역, 혁명과 건설의 지도원칙을 결정짓는 최고의 지도이념이라 할 수 있다. 주체사상은 1970년 조선노동당 제5차 대회에서 마르크스-레닌주의와 함께 조선노동당의 공식이념으로 채택된 이후 1972년 헌법에서 최초로 지도이념으로 명문화되었고, 이후 여러 차례의 헌법개정 과정에서도 북한의 최고 통치이념으로서의 지위를 분명히 하고 있다.²⁸⁾

26) 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장('28년생), 양형섭 상임위원회 부위원장('25년생), 최태복 최고인민회의 의장('30년생), 안동춘 부의장 등 고령층이 퇴진하고, 김재룡 내각총리, 박태성 최고인민회의 의장('55년생), 박철민 최고인민회의 부의장 등이 중용되었다.

27) 김장욱, “북한의 정치체제 전환 연구-사회주의체제 이중전환 사례를 중심으로,” p. 135.

28) 1992년 4월에 개정된 북한 헌법 제3조는 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정하고 있으며, 2009년 헌법에서는 주체사상을 선군사상과 더불어 지도적 지침으로 삼을 것을 규정하였다. 이러한 북한의 유일사상으로서의 주체사상은 2012년 개정된 헌법 제3조에서 북한의 통치이념으로

김정일 시대의 통치강령은 바로 선군사상이다. 선군사상은 그 명칭에서도 나타나듯이 기존의 당을 중심으로 한 통치에서 당 우위에 군을 두고, 군을 중심으로 하는 새로운 통치방식이다. 선군사상이 등장하게 되면서 국방위원회는 국가의 모든 사업을 통일적으로 지도하고 관리하는 중추적 기관으로 그 역할과 위상이 격상되었다.²⁹⁾ 이후 김정은으로 권력이 세습되는 후계체제를 구축하는 과정에서 2009년 4월 헌법 개정 및 2010년 조선노동당 규약을 개정하여 ‘공산주의’라는 용어를 삭제하였고, 주체사상과 더불어 김정일시대의 통치이념인 선군사상을 조선노동당의 유일한 지도사상임을 명문화하였다.

김정은 시대에는 ‘김일성-김정일주의’가 본격적으로 통치강령으로 등장하게 된다. 이 표현이 정치적으로 비중있게 최초로 등장한 것은 2012년 4월 6일 김정은의 조선노동당 중앙위원회 일꾼들에 대한 담화에서였다. 이후 ‘김일성-김정일주의화’는 당의 최고 강령으로 설정되었고, 2016년 5월 7차 조선노동당대회에서 재확인되었다. 2012년 4월 11일 조선노동당 제4차 당대표자회에 앞서 발표한 ‘4.6노작’을 통해 “김일성-김정일주의는 주체의 사상, 이론, 방법의 전일적인 체계이며 주체시대를 대표하는 위대하나 혁명사상”이라고 밝히면서 “김일성-김정일주의는 로동계급의 혁명사상 발전의 가장 높은 단계를 이루는 완성된 혁명사상으로서 주체시대, 선군시대의 유일하게 올바른 지도사상, 지도이론 지도방법”이라고 설명하였다. 이는 김일성시대의 주체사상, 김정일시대의 선군사상, 그리고 김정은시대의 김일성-김정일주의가 통치강령으로 내세워진 것을 의미한다 하겠다.³⁰⁾

그렇다면 김정은이 김일성-김정일주의를 새로운 통치강령으로 내세운 이유는 무엇일까. 김정은은 자신의 권력세습을 공고화하는 과정에서 새로운 통치이념이 필요했고, 이러한 필요에 의해서 조선노동당 규약 개정을 통해 주체사상과 선군사상에 그 뿌리를 두고 있는 김일성-김정일주의를 이론적으로 체계화하였다. 즉 자신을 포함한 3대에 걸친 북한 권력 세습을 정당화하기 위한 사상적·혁명적 연속성을 확보하기 위해 김일성-김정일주의가 필요했던 것이다.

이후 2016년 5월 개최된 제7차 당대회에서는 조선노동당을 ‘김일성-김정일주의당’으로 선언하면서, ‘김일성-김정일주의’를 조선노동당의 유일한 지도사상으로 공식적으로 채택했으며, 당내 유일영도체계의 확립을 강조하며 김정은의 영도에 따라서 주체혁명의 위업을 이루어 낼 것을 요구했다.³¹⁾

규정되어 있다. 아울러 2010년 조선노동당 규약의 전문에 “조선로동당은 주체사상을 유일한 지도사상으로 하는 주체형의 혁명적 당이다”라고 규정하고 있다. 위의 논문, pp. 135-136.

29) 1998년 개정헌법 서문을 통해서 “위대한 수령 김일성 동지를 영원한 주석”으로 추대하면서 기존의 중앙인민위원회와 주석제를 폐지하고, 전시기구였던 국방위원회를 행정기관화하면서 국방위원회는 행정분야에서 수령의 유일영도체제 아래에서 국가의 모든 사업을 군사선행의 원칙에 입각하여 통일적으로 지도하고 관리하는 중추적 기관으로 그 역할과 위상이 격상되었다.

30) 김장욱, “북한의 정치체제 전환 연구-사회주의체제 이중전환 사례를 중심으로”, pp. 138-139.

31) 김정은은 과거 김정일이 권력을 세습한 후 ‘온 사회의 김일성주의화’를 선언한 것과 동일한 방식으로 자신의 권력 세습을 정당화하기 위한 이념적 근거로 김일성-김정일주의를 채택한 것이고, 이러한 ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’가 의미하는 것은 유일영도체계에 기초한 수령론에 근거한 김정은의 일인지배체제를 확립하겠다는 것을 의미한다.

2019년 4월 최고인민회의 제14기 1차회의에서 개정된 헌법에는 또다시 통치강령과 관련한 주요한 변화가 나타난다고 할 수 있다. 바로 주체사상·선군사상을 삭제하고 ‘김일성-김정일주의’로 수정함으로써 실질적인 통치강령에서도 김정은 시대가 명문화된 것이다.

이런 측면에서 김정은 시대 새롭게 등장한 용어가 바로 ‘우리 국가제일주의’이다. 2017년 11월 노동신문에 처음 등장한 이 용어는 2018년 연구논문이나 근로단체 기관지 등을 통해 이론적으로 체계화하게 되다가 2019년 신년사에서 언급된 이후 김정은 시대 사상으로 집중 부각되게 된다.

“전체 당원들과 근로자들은 정세와 환경이 어떻게 변화든 우리 국가제일주의를 신념으로 간직하고 우리 식으로 사회주의경제건설을 힘있게 다그쳐나가며 세대를 이어지켜온 소중한 사회주의 우리 집을 우리 손으로 세상에 보란 듯이 훌륭하게 꾸려나갈 애국의 열망을 안고 성실한 피와 땀으로 조국의 위대한 역사를 써나가야 합니다.” (2019년 김정은 국무위원회 위원장 신년사 中, 「로동신문」 2019년 1월 1일자)

북한이 새롭게 ‘우리 국가제일주의’를 강조하게 된 데에는 김정일 시대부터 사용해 온 ‘강성국가’, ‘사회주의 문명국’ 등의 구호와 다른 김정은 시대의 특징을 담은 새로운 명명이 필요했기 때문이며, 이는 핵보유 국가의 위상을 바탕으로 한 국가 이미지 제고와 김정일 시대와는 구별되는 김정은 시대의 독자성과 연관이 있다고 하겠다.³²⁾ 물론 아직 독자적인 통치강령으로 사용하기에는 제한적이지만, 김정은 시대의 ‘국가성’ 강조와도 맞물려 국가를 강조하는 개념인 ‘우리 국가제일주의’는 점차 그 위상이 커질 것으로 예상된다.

IV. 김정은 시대 북한의 경제 영역의 변화

북한에서의 시장은 사회주의 경제의 작동 논리, 즉 계획경제가 작동하지 않는 상황에서 자생적으로 발생한 시장이다. 1990년대 이른바 ‘고난의 행군’ 시기 북한에 나타난 시장은 명백하게 자생적 시장이었으며, 중앙집권적 계획이 작동하지 않으면서 아래로부터 발생한 것이었다.³³⁾ 2018년 2월 기준 북한의 공식 시장(장마당)은 최소 482개로 이중 김정은 시대 신규 설치된 곳이 26개, 확장된 곳이 109개로 알려져 있다.³⁴⁾

32) 이지순, 『‘우리 국가제일주의’의 문화예술적 표상과 시사점』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 1.

33) 최용환 외, 『북한 사회의 시장화 현상과 전망』 (수원: 경기연구원, 2016), pp. 20-21.

34) 미국 자유아시아방송(RFA)은 2018년 2월 미국 존스홉킨스대학 산하 한미연구소 커티스 멜빈 연구원의 말을 인용해 현재 위성사진에서 확인된 북한의 공식 시장의 수는 482개라고 밝혔다. 「연합뉴스」 2018년 2월 4일; 북한이탈주민 면담과 구글 어스 위성사진 조사를 종합한 국내의 한 연구에 의하면 2016년 기준 북한의 공식시장(종합시장) 총 개수는 404개이며, 관련 종사자 수는

2000년 이후 북한은 경제난을 타파하고자 사회주의 원칙 고수를 강조하면서도 시장 기능의 부분 활용과 통제 정책을 반복하며 대외경제의 제한적 개방을 점차 확대하여 왔다. 김정일 시대에는 시장을 묵인하고 억압하는 방식을 반복하면서 통제했다면, 2010년 이후 김정은은 시장을 활성화함으로써 국가 재정과 계획 경제를 살리는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 북한식 개혁과 개방이 시장경제와 공존하면서 일시적이긴 하지만 북한경제를 호전시키고 있는 모습인 것이다.³⁵⁾

김정은은 집권 직후부터 경제관리체계 개선방안을 마련하고자 하였으며, 그 과정에서 여러 제도들을 도입하였다. 2012년 9월 상업부문에 우선적으로 새로운 제도를 도입하였으며, 2013년에는 농업부문에 시험적으로 적용하는 등 제도의 입안 및 실험 단계를 거쳐, 2014년 5월 30일에는 당과 국가, 군의 책임일꾼들과의 담화를 통해 ‘우리식 경제관리방법(5.30 조치)’을 발표하였으며, 2016년 4차 당대회에서 이를 공식화하였다. 특히 이 과정에서 인민경제계획법, 기업소법 등 관련 법을 개정하여 ‘우리식 경제관리방법’을 제도화하였는데, 우리식 경제관리방법은 2002년 ‘7.1경제관리개선조치’ 못지않게 개혁적 성격이 강화된 것으로 평가되고 있다.

1. 김정은 시대 주요 시장화 조치들

김정은은 집권과 함께 2012년에 ‘6.28 농업개혁조치’를 시작으로 ‘12.1 경제개선조치’ 등과 같은 여러 경제개혁 조치를 도입하였다. 협동농장과 기업소에 경영의 자율성을 대폭적으로 부여하고 이를 통해 생산의 정상화가 이루어질 수 있도록 독려했던 것이다. 2013년 5월에는 ‘경제개발구법’을 제정하여 지방 인민위원회가 스스로 무역을 할 수 있는 권한을 부여하였고, 2013년 12월에는 최고인민회의 상임위원회 정령을 내려 지방급 경제개발구 13개를 각 도에 두었다. 이러한 조치들은 시장을 적극적으로 활용하여 계획경제와 시장경제의 공존이 심화되는 것을 의미한다고 할 수 있다.³⁶⁾

김정일 시대 가장 대표적인 시장화 조치는 2014년 ‘우리식 경제관리방법(5.30 조치)’이다. 김정은은 2013년 3월 노동당 중앙위 전원회의에서 “현실 요구에 맞게 우리식의 경제관리방법을 연구 완성할 것”을 지시하였으며,³⁷⁾ 2014년 5월 30일 당-국가-군대의 책임일꾼들과의 담화를 통해 사회주의기업책임관리제의 도입을

1,099,052명으로 추산된다. 이는 북한 전인구의 약 4.4~4.6% 규모이며, 공식시장 매대에서 주로 여성이 장사를 하는 점을 고려하여 전체 여성 인구에서 차지하는 비율을 본다면 약 8.2%에 해당한다. 홍민. “전국 공식시장 분포와 지역별 특징.” 홍민 외. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울: 통일연구원 (2016), p. 17, p. 32.

35) 이형석, 『동유럽 체제전환의 對韓 시사점』, p. 21.

36) 이창희, “제7차 조선로동당 대회로 살펴본 북한 경제정책의 변화,” 『현대북한연구』, 19권 3호 (2016), p. 128.

37) ‘우리식 경제관리 방법’이란 『조선신보』에 의하면, “경영권한을 현장에 부여하고”, “노동자·농민의 일 욕심을 돋우는” 조치, 즉 경제 단위에 대폭 자율성을 부여해주고 물질적 인센티브제를 적극 도입한 조치를 말한다(『조선신보』 2013년 5월 10일자).

핵심으로 하여 경제관리의 효율성을 제고하겠다는 내용의 ‘우리식 경제관리방법’을 발표하였다.

‘우리식 경제관리방법’ 중 북한 당국이 새로운 기업관리체계라고 강조하고 있는 사회주의기업책임관리제의 핵심은 기업들에게 최대한의 자율성을 보장하고, 그 대신에 기업들이 스스로 책임을 지도록 한다는 데 있다. 이처럼 국가의 경제관리체계가 과거의 계획·통제 중심에서 시장·자율 중심으로 전환됨에 따라 새로운 규칙이 요구되었으며, 북한 당국은 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 관련 법·규정을 새롭게 제정하거나 기존의 법규를 수정·보완하였다.³⁸⁾

북한은 경제관련법의 개정을 통하여 ‘우리식 경제관리방법’을 제도화하는 경제관리체계 개혁을 진행하였다. 경제관련 법의 개정은 대부분 2014~15년 사이에 이루어졌는데, 인민경제계획법(2015년 6월 개정), 기업소법(2014년 11월, 2015년 5월 개정), 재정법(2015년 4월 개정), 무역법(2012년 4월, 2015년 12월 개정), 농장법(2012년 12월, 2013년 7월, 2014년 12월, 2015년 6월 개정), 중앙은행법(2015년 7월 개정), 상업은행법(2015년 7월 개정) 등이 개정이 연이어 이루어졌다.³⁹⁾

[표 3] 김정은 시대 주요 시장화 조치들

주요 조치	주요 내용
국가경제개발 10개년 계획 (2011~2020)	▷ 국가경제의 혁신적 발전을 위해 경쟁력을 갖춘 세계적 생산기지 구축을 목표로 12대 개발분야를 선정, 10년간 100억 달러를 투자하고 이를 위해 외자유치 환경을 적극적으로 조성
‘6.28 방침’ (2012)	▷ 비료와 원료, 농기계 등이 부족한 협동농장과 가동이 중단된 공장에 국가 투자로 자금을 돌려 농산물과 공산품 생산을 정상화 ▷ 상품 매입시 고정가격이 아닌 시장가격을 적용 ▷ 협동농장의 분조 단위를 4~6명 수준으로(포전담당제)
‘경제핵무력 병진노선’ 선언 (2013)	▷ ‘자위적 핵무력’을 강화·발전시키면서 다른 한편으로는 경제건설을 통해 ‘사회주의 강성국가’ 건설을 이룩
중앙 경제특구, 지방 경제개발구 설치(2013~)	▷ 국내외 투자유치를 통해 지역 특성에 맞는 경제개발구 조성 - 나선 및 신의주 특구 등 중앙 경제특구 및 지방 경제개발구 설치
우리식경제관리방법 ‘5.30 조치’(2014)	▷ ‘사회주의기업책임관리제’ 실시 - 모든 기관, 기업소, 상점, 농장 등에 자율적 경영권 부여 - (공장·기업소) 국가 몫 납부 후 이익금 자율처분 허용, 일부 생 산품 시장판매 허용, 독립채산제 내실화 - (농장) 포전담당책임제 실시. 국가 몫 납부 후 현물분배

38) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, (세종: 산업연구원, 2018), pp. 292-293.

39) 위의 책, pp. 302-303.

<p>국가경제발전 5개년 전략 (2016~2020)</p>	<p>▷ 3대 목표: 인민경제 전반의 활성화, 경제부문 사이의 균형, 경제를 지속발전시킬 수 있는 토대 마련 ▷ 농업에서 생산목표 달성, 경공업 발전, 국토관리, 대외경제 확대, ‘우리식경제관리방법’ 전면 확립, ‘사회주의기업책임관리제’ 요구 준수 등 추진방안 제시</p>
<p>우리식경제관리방법, 사회주의기업책임관리제 공식화 (2016)</p>	<p>▷ 공장, 기업소 등에 대한 자율성 강화 - (공장·기업소) 통일적 지도下 경영자율성 강조 - (농장) 분조관리제, 농업기술 향상으로 성과향상</p>

이러한 점에서 ‘우리식경제관리방법(5.30조치)’은 김정은 시대 대표적인 경제개선 조치라 할 수 있다. 2016년 5월 7차 당대회를 36년만에 개최한 김정은 위원장은 경제강국의 건설을 위한 과제의 하나로서 2014년 발표된 ‘우리식경제관리방법’의 전면적 확립을 제시하고, ‘사회주의기업책임관리제’의 바른 실시를 역설하였는데, 북한의 최고권력기관인 당대회에서 제시되었다는 점은 공식성과 권위의 측면에서 ‘우리식경제관리방법’이 최고 수준의 조치라는 것을 의미한다.

‘우리식경제관리방법’은 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 양적·질적으로 더욱 진화한 시장화 현상을 인정하고, 시장을 국가의 관리 하에 두고자 한 조치라고 평가할 수 있다.⁴⁰⁾

김정은 시대에 등장한 국가경제발전 5개년전략, 그리고 우리식경제관리방법, 사회주의기업책임관리제는 다른 사회주의 국가들의 경제개혁 과정과 비교해도 공통적인 요소를 가지고 있다고 할 수 있다. 즉 기업이 의무적으로 달성해야 하는 계획지표 수를 대폭적으로 줄이고, 상당수 기업에 대해서 지령 형식의 계획화를 폐지하고, 중앙정부는 거시경제적인 차원에서 전략을 수립하고 실행하는 역할을 하며, 기업의 자율성과 인센티브를 대폭적으로 확대하는 대신 그 책임을 증가시키는 것 등이 그러하다. 김정은 시대에 취해지고 있는 북한의 경제개혁적 조치들은 이런 점에서 김정일 시대 경제개혁조치들 보다는 그 수준이나 깊이 면에서 상당부분 진전된 것으로 보인다.⁴¹⁾

물론 김정은 시대 경제정책의 기본 기조 역시 김정일 시대와 마찬가지로 획기적인 대외개방 및 경제개혁 조치는 부재하다. 전략, 석탄, 금속, 철도수송 등 4대

40) 2002년 시행된 ‘7.1경제관리개선조치’는 1990년대 중반 이른바 ‘고난의 행군’을 거치면서 자연발생적으로 등장한 시장을 사후적으로 인정하면서 활용하기 위해 등장한 조치로, 공장과 기업소, 농장에 자율성을 부여하였으며 종합시장 개설을 허용하는 등 당시로서는 상당히 획기적인 수준의 개혁조치로 평가할 수 있다. 그러나 이후 ‘비사회주의의 현상 만연’을 이유로 시장통제가 강화되면서 2005년 시장통제조치와 2009년 화폐개혁 등을 통해 역행의 모습을 보이게 된다. 김정은 위원장 등장 이후 지속되는 시장화를 사후적으로 승인하고 시장기능을 부분적으로 제도 내에 편입하기 위해 2012년 6.28 방침과 2014년 5.30 조치가 등장하게 되었다. 그리고 ‘12~’15년 법률 제·개정을 통해 경제개혁조치 뒷받침을 위한 제도 보완 후 2016년 ‘우리식경제관리방법’과 ‘사회주의기업책임관리제’를 공식화하게 된다.

41) 양문수, “김정은 정권의 경제개혁 조치와 북한경제 평가,” (북한연구학회 춘계학술발표논문집, 2017), pp. 23-24.

선행부문을 정상화하고, 경공업 및 농업을 활성화한다는 산업정책의 기본 방향을 유지하는 등 경제정책 기조에 근본적인 변화는 없었지만 실제 경제운용에 있어서는 적지 않은 변화가 나타나고 있다. 즉 핵무력·경제 병진노선, 중화학공업의 신규 설비투자를 배제하고 단기적인 성과에 주력하는 실용주의적 산업정책, 시장의 적극적인 활용 기조, 소비재 및 설비·중간재의 국산화 정책, 실질적인 자원배분의 증대를 통한 과학기술 중시정책, 과학기술과 인력양성 등을 통한 내포적 경제성장 전략으로의 전환 가능성 등이 김정은 집권 이후 경제정책의 특징이라고 할 수 있을 것이다.⁴²⁾

김정은 위원장은 집권 직후 경공업을 ‘인민생활 개선의 최전선’으로 규정하고 소비재 공급의 질적·양적 확대를 약속하였으며, 실제 생산·투자에 일부 성과를 나타내기도 하였다.⁴³⁾ 2018년 3월에는 ‘식료일용공업성’을 ‘지방공업성’과 ‘일용품공업성’으로 분리·개편하여, 지방공업 육성과 인민소비품 생산의 병행 발전을 추진하고 있다.

2016년 5월, 36년만에 열린 제7차 당대회에서 김정은은 ‘사회주의경제강국’ 건설을 위한 국가경제운영의 기본 골격으로서 2020년까지를 목표로 하는 국가경제발전 5개년 전략을 제시하였다. 이어 같은 해 6월 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 ‘조선로동당이 제시한 국가경제발전 5개년전략을 철저히 수행할 데 대하여’라는 최고인민회의 법령을 채택하였다.

국가경제발전 5개년 전략은 그 수행기간 동안 △핵·경제 병진노선 하 사회주의 경제강국 건설, △에너지문제 해결, △우리식 경제관리방법에 대한 전면적인 확립과 ‘사회주의 기업책임관리제’ 요구 등을 주요 내용으로 하고 있으나, 사실상 농촌 기계화에 대해서만 유일하게 목표수치(60~70%)를 제시하고 있을 뿐 구체적 내용 없이 에너지문제 해결과 같은 원칙과 방향만 언급하고 있다는 점에서 계획경제 복원 시도로 보기는 어려운 측면이 있는 것도 사실이다.

북한은 이처럼 당대회와 최고인민회의를 통해 김정은 시대 중기적 경제운영의 핵심축으로서 ‘국가경제발전 5개년전략’을 공식화했으며, 이러한 기조는 2017년 1월 김정은의 신년사와 같은 해 4월 최고인민회의 제13차 5차회의에서도 유지되고 있다. 최근 국가경제발전 5개년 전략의 목표달성이 쉽지 않다는 평가가 나오고 있는 가운데 2019년 신년사에서조차 국가경제발전 5개년 전략의 실천을 독려하고 있다.

“우리는 자체의 기술력과 자원, 전체 인민의 높은 창조정신과 혁명적열의에 의거하여 국가경제발전의 전략적목표를 성과적으로 달성하며 새로운 장성단계에로 진입해야 합니

42) 위의 논문, pp. 23-26.

43) '12~'16년 동안 경공업(1.58%)은 전반적으로 안정적 성장세로 중화학공업(0.76%)보다 높은 성장률을 보이고 있으나, 경제성장 주도에는 한계가 있다. 가공식품, 화장품 등 일부 소비재에서는 중국 제품과 경쟁하는 제품이 증가하고 있으며, 신제품 개발·생산과 CNC화 및 현대화된 생산공정 건설을 추진하고 있다.

다.” (2019년 김정은 국무위원회 위원장 신년사 中, 「로동신문」 2019년 1월 1일자)

또 2019년 9월 9일 정권수립 71주년 기념일을 맞아 노동신문 사설을 통해서도 “자력갱생의 기치를 더욱 높이 추켜들고 당이 제시한 국가경제발전 5개년전략목표를 반드시 점령하여야 한다”고 주장하며 내부결속을 추진하고 있다.

경제 부문의 또 다른 의미있는 변화는 기존 ‘핵·경제’에서 ‘비핵화·경제’로의 노선변경을 공식화하였다는 점이다.

김정은은 2013년 자위적 핵무력을 강화발전시키면서 다른 한편으로는 경제건설을 통해 ‘사회주의 강성국가’ 건설을 목표로 하는 ‘경제·핵무력 병진노선’을 선언하였다. 병진노선은 경제개발에 대한 강조는 물론 핵무력 개발 역시 강조하고 있는 입장으로, 핵억제력에 의해 평화가 보장되게 되면 그만큼 경제건설에 기여할 수 있다는 논리로 경제발전에 강조점을 두고 있다.⁴⁴⁾

이후 2018년 남북정상회담을 일주일 앞둔 4월 20일 열린 조선노동당 제7기 제3차 전원회의에서 2013년 채택한 핵·경제 병진노선의 종료와 함께 사회주의 경제건설 총집중노선으로의 변경을 공식화하게 된다. 결정서 “경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여”를 채택하여, 경제·핵무력 병진노선 과업이 완수되었으며 이제 사회주의 경제건설에 총력을 기울여야 함을 강조하였다.⁴⁵⁾

또한 북한은 2013년 5월 「경제개발구법」을 제정하여 경제개발구를 통한 해외 자본 투자와 개혁·개방을 추진하고 있다.⁴⁶⁾ 경제개발구는 관리소속에 따라 지방급과 중앙급으로 구분하여 관리하고 있는데, 중앙급은 대외경제성에서 지방급은 대외경제성 감독아래 도(직할시)별 인민위원회에서 관리하고 있다. 2019년 1월 현재 경제특구 5개, 경제개발구 23개 등 모두 28개의 경제특구·개발구를 지정하여 운영하고 있는데,⁴⁷⁾ 국제사회의 대북제재 등으로 실제 투자유치나 경제적 성과는 부족한 현실이다.

44) 김정은의 ‘경제·핵무력 병진노선’은 김일성의 ‘국방·경제 병진노선’ 그리고 김정일의 ‘국방공업 우선노선’ 등 김일성-김정일 시대의 노선을 계승하면서, 2009년 5월 2차 핵실험 이후 변화된 북한의 노선을 종합하여 김정은 시대의 전략적 노선으로 체계화한 것이라 할 수 있다. 권숙도, “김정은 시대 북한의 경제·핵무력 병진노선의 의미와 평가,” 『국제문제연구』, 제15권 3호 (2015), p 44.

45) 이후 『로동신문』 (2018.12.31)에서는 ‘경제발전 총력집중’이라는 새 노선을 제시한 것은 “오늘뿐만 아니라 먼 장래까지 내다보고” 내린 “중대한 정치적 결단”이라고 평가하였으며, 『조선신보』 (2019.1.19.)에서는 “앞으로 큰 나라들의 이해관계가 첨예하게 대립하고 국제정세가 격랑 속에 흔들린다고 해도 판문점을 기점으로 하는 새로운 역사의 흐름이 역전되는 일은 없다. 국가 핵 무력 완성의 대업을 성취하신 조선의 최고 영도자께서 ‘완전한 비핵화’를 이미 결단하셨기 때문이라고 언급하고 있다.

46) 법에 의하면 경제개발구 내에 토지임대기간은 최고 50년(법 제25조)이며, 기업소득세율은 14%(법 제45조)이다. 법 제6장에서는 토지 이용, 세금 감면, 관세 면제 등 제도적 특혜사항을 규정하고 있다.

47) 얼마전까지 경제특구·개발구는 모두 27개로 집계되었으나, 최근 ‘원산-금강산 국제관광지대’와 ‘금강산국제관광특구’를 분리하여 모두 28개로 운영되고 있다.

2. 기업부문의 변화

김정은 시대 기업관리체계의 변화는 기존의 소유권 제도, 그리고 이와 불가분한 관계라고 할 수 있는 계획화 체계는 유지하면서 다른 한편으로 기업의 생산과 투자 확대를 가로막는 제도적인 장애물을 제거하려는 노력으로 해석할 수 있다. 국가의 물자 공급능력 제약을 인정하고, 이 조건하에서 작동 가능한 기업관리체계를 모색하고 있는 것이다.⁴⁸⁾

김정은은 2014년 5월 ‘현실발전의 요구에 맞는 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여’에서 “공장, 기업소, 협동단체들은 재정관리권을 가지고 경영자금을 주동적으로 마련하고, 효과적으로 이용하여 확대재산을 실현하며, 경영활동을 효과적으로 실현해 나가야 한다”고 기업에 재정관리권을 부여할 것을 공식화하였다. ‘사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 시행세칙(2014.1)’ 등에 의하면 기업의 재정관리권은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 첫째, 기업은 유동자금을 비롯한 경영자금을 주동적으로 조성하고 이용하여야 한다는 것이다. 이를 위해서 기업에 국가예산납부 후의 소득에서 유동자금을 비롯한 자체자금의 조성 및 이용에 대한 자율권을 부여하였다. 재정관리권의 두 번째 요소는 기업소득 배분의 자율성 강화이다. 즉, 판매총액에서 국가예산을 납부한 이후 잔여 기업소득을 자체적으로 배분할 권한을 기업에 부여하였다.

사회주의기업책임관리제를 통해 북한은 계획의 수립 및 수행과 평가, 가격의 책정 및 판매, 기업 자금 조달과 사용, 기업 소득의 배분, 생산조직과 고용, 설비투자 및 처분 등 국영기업의 여러 측면에서 국가의 역할을 제한하고, 기업의 자율성을 크게 강화했다. 계획화 체계의 개편을 통하여 기업의 자율성을 제고하고, 국영기업의 시장을 대상으로 한 생산을 공식적으로 허용하였다. 둘째, 기업에 가격제정권과 판매권을 부여하였다. 셋째, 재정법을 개정하여 기업에 실질적인 재정관리권을 부여하였다. 기업소득분배제도를 종전의 순소득분배제에서 소득분배제로 바꾸었다. 넷째, 기업소법의 개정을 통하여 기업의 조직 및 고용 구조조정 가능성을 부여하였다. 다섯째, 설비투자와 설비의 처분에 대한 기업의 자율성도 강화했다.⁴⁹⁾

이처럼 우리식경제관리방법과 사회주의기업책임관리제로 인해 기업의 자율성은 더욱 확대되게 된다. 즉 생산수단의 사적 소유는 허용하지 않지만, 기업경영은 보다 자율적으로 할 수 있도록 허용한 것이다.

우리식경제관리방법과 사회주의기업책임관리제로 인한 기업의 자율성 확대는 크게 두 측면에서 볼 수 있다.

먼저 계획방식의 변경이다. 중앙에서 기업에 내려보내는 계획을 대폭 줄이는 대신 기업이 자체실정에 맞게 계획을 세우고 실행할 수 있도록 함으로써, 기업이

48) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, pp. 158-159.

49) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, pp. 156-157.

생산품목과 생산량을 자체적으로 결정할 수 있는 영역이 확대되었다. 다음으로 기업의 가격 결정 용인이다. 기업이 생산한 제품 중에서 일부에 대해서 스스로 가격을 결정할 수 있도록 하는 사실상 시장가격을 용인하는 조치가 취해졌으며, 이러한 제품의 판매처도 기업이 정할 수 있도록 하였다.⁵⁰⁾

[표 4] 우리식경제관리방법(5.30조치)의 분야별 주요 내용

분야	제도	주요 내용
농업분야	분조관리제하의 포전담당책임제	· 협동농장의 구성단위 3~5명, 1인당 약 1정보씩 토지 분배 · 당국 제공 농자재 비용과 국가 몫 정산 후 초과 생산물에 대해 국가와 농민 간 일정비율로 현물 분배 시행
국영기업 분야	사회주의 기업 책임 관리제	· ‘기업소 자체 계획’ 허용 · 생산량, 임금·가격 및 인력 규모 결정, 생산물의 품질 등 일부 권한 부여 · 초과 생산품의 시장 판매 허용
상업 분야	상업기관의 운영 자율권 확대	· 소매상점과 생산단위 간 직거래 허용 · 상품 거래 시 현금 사용 허가 · 각 상업기관에 수요·공급에 의한 상품가격 조절 권한 부여

이러한 기업관리체계 수정의 움직임은 2016년 제7차 당대회에서 ‘사회주의기업책임관리제’로 공식화되었다. 사회주의기업책임관리제 하에서는 기업에 확대된 계획권, 재정권, 가격제정권 및 판매권, 생산 조직권 등이 부여되며, 이러한 새로운 권한을 실질적으로 보장하기 위해 법 및 제도가 수정되었다.⁵¹⁾

3. 가격·유통부문의 변화

김정은 시대 북한의 경제부문 변화 중 주민생활과 관련하여 가장 극적인 변화가 있는 부문은 바로 가격·유통부문이라 할 수 있다.

북한에서 원래 모든 상품의 공식적인 가격은 중앙가격기관이 정하는 국정가격이었다. 하지만 2014년 개정 기업소법에서 가격제정권과 판매권을 명문화⁵²⁾하면서 변화가 일어나게 된다. 이제 북한 당국은 가격 통제를 통해 계획과 시장의 관계를 조절하고 있다. 국가에서는 중요한 물품 일부에 대해서만 가격을 제정하고,

50) 2018년 4월 개최된 최고인민회의에서 박봉주 총리가 “사회주의기업책임관리제 규정을 부단히 보충, 갱신”하겠다고 하는 등 북한 당국은 여전히 기업 환경을 개선하려는 의지를 보이고 있다. 『한국일보』 2018년 4월 12일자.

51) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, p. 95.

52) 2014년 개정 기업소법 제39조에는 기업소는 정해진 범위 안에서 생산물의 가격제정권과 판매권을 가지고 생산물 유통을 자체적으로 실현하여 원가를 보상하고, 생산을 계속적으로 늘려 나가야 한다고 설명하고 있다. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, pp. 105-106.

그 외 나머지 물품들에 대해서는 가격기준만 정하고 상품을 생산하는 기업소가 직접 가격을 제정하게 한 것이다. 즉 가격 통제권이 점차 유연화되고 있는 것이다.⁵³⁾

김정은 집권 이후 북한의 금융부문, 특히 은행제도 및 화폐유통·지급결제제도에 서도 상당한 변화가 진행 중이다. 중앙은행법 및 상업은행법이 개정(2015년)된 이후⁵⁴⁾ 지방상업은행 및 기업형 합영은행이 등장하여 기존의 단일은행제도에서 이원적 은행제도로 전환하는 양상을 보이고 있는 것이다. 기존에는 조선중앙은행이 중앙은행과 상업은행의 기능을 동시 수행하고 다른 은행들은 단순 외환업무만 수행했다면, 이제 변화의 움직임이 나타나고 있는 것이다.

김정은 집권 이후 금융부문 개혁의 핵심은 시장 및 비공식 경제를 제도권에 편입하여 주민 및 기업이 보유한 자금을 최대한 이용하는 것이다. 특히 경제운영에 있어 계획부문 외에는 음성적, 암묵적으로 운영되고 있던 비공식 부문을 암묵적으로 인정하는 것에서 한 걸음 더 나아가, 이를 합법화하면서 제도권으로 편입하는 경제운영 전반의 개혁을 금융 측면에서 뒷받침하는 장치가 마련되었다.⁵⁵⁾

김정은 집권 이후에 나타난 재정제도의 주요한 변화는 대부분 ‘기업소 재정’과 관련된다. 재정제도 개혁은 기업소의 국가납부금 징수방식을 변경함으로써 기업의 경영개선 유인을 제고하는 한편 세수 확대를 도모하는 것을 핵심 내용으로 한다. 2014년 개정된 ‘기업소법’에서는 기업소지표를 기업소가 기업소, 단체, 수요자기관과 주문계약에 따라 자체적으로 계획화하고 실행하는 것으로 정의하고 있다. 둘째로 기업분배제도가 ‘순소득제’ 기준에서 ‘소득제’로 개편되었다. 새로 도입된 소득제는 이전의 분배제도와 큰 차이가 있다. 우선 국가 납부의 기준이 과거와 달리 판매수입에서 원가를 차감한 것이 아니라, 판매수입 자체를 기준으로 한다. 즉 기업 매출액의 일정한 비율을 국가에 세금으로 납부하는 것이다. 금융 부문에 있어서는 기업의 경영 자율성 확대와 생산의욕 고취를 결제 및 자금이용 측면에서 뒷받침하기 위한 금융거래 관련 제도가 많이 변화하였다. 이 중 핵심은 시장 및 비공식경제를 제도권에 편입하여 주민 및 기업이 보유한 자금을 최대한 이용하는 것이다. 이와 관련된 가장 중요한 조치는 현금돈자리와 외화돈자리의 개설 허용이라고 할 수 있다.⁵⁶⁾

최근에는 ‘돈주’나 ‘8.3 노동자’와 같은 새로운 형태의 경제주체들이 계속 등장하고 있는 것도 북한경제 변화를 설명하는 중요한 특징이다.

북한에는 현재 ‘돈주’라 불리는 개인의 기업 활동이 더욱 증가하고 있다. 사회주의 체제인 북한은 공식적으로는 모든 기업이 국영기업이나, 실제로는 ‘돈주’라 불

53) 이창희. “제7차 조선로동당 대회로 살펴본 북한 경제정책의 변화,” pp. 137-138.

54) 개정된 중앙은행법에는 중앙은행의 주요 기능으로 ‘화폐가치 안정’을 명시하고 있으며, 주요 업무로 기준이자율에 더해 기준환율 제정이 신설(제30조)되었다. 개정된 상업은행법에는 은행의 카드 업무를 신설(제18조)하고, 하나의 은행에 복수계좌 개설이 가능(제30조)하도록 하였다. 이는 주민들이 이용할 수 있는 금융서비스 범위와 편의가 확대되었음을 의미하는 것이다.

55) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, pp. 274-276.

56) 위의 책, pp. 300-301.

리는 자본가 계층을 중심으로 한 개인들이 국영기업을 활용하거나 사영기업을 운영해 소득을 올리고 있는 것이다.

최근에는 돈주의 투자 행위를 일부 합법화하는 조치가 취해지기도 하였다. 2014년에는 「기업소법」 개정을 통해 기업이 경영활동에 필요한 자금을 마련하기 위해 ‘주민유휴화폐자금’을 동원할 수 있도록 하였는데,⁵⁷⁾ 이는 개인이나 기관이 특정개인에게 신용을 지불하고 그 댓가로 투자를 받을 수 있음을 의미하는 것으로, 결국 돈주가 기업에 자금을 합법적으로 대여해 줄 수 있는 통로가 만들어졌음을 의미하는 것이다. 북한에서는 돈주에 대한 적대적인 정책보다는 오히려 돈주를 통해 경제를 활성화하고자 하는 모습이 나타나고 있으며, 이들을 국가의 테두리 내에서 적절히 활용하고 관리하려는 모습들이 나타나고 있다.⁵⁸⁾

또한 비공식적 경제활동에 종사하는 ‘8·3 노동자’⁵⁹⁾가 출현하고 있다. 이들은 돈을 내고 출근하지 않는 노동자, 즉 공장이나 기업에 매달 일정 금액을 납부하는 조건으로 출근 및 사회적 과제 동원 등을 면제받는 사람들을 의미한다. 이들은 공장이나 기업에 돈을 내는 대신 시장에서 개인적으로 경제활동을 한다. 8·3 노동자는 노동자들과 기업의 이해가 서로 맞아떨어져 출현하였는데, 노동자들은 돈을 내고 기업 소속을 유지한 채 개인적으로 경제활동을 하고, 공장이나 기업의 경우 생산시설을 충분히 가동하기 어려운 현실에서 이 자금을 국가에 납부하고 사회적 과제를 수행하는데 사용하고 있다.

이러한 전반적인 변화 속에서 북한주민 개개인의 생활 모습도 크게 변화하고 있다. 현재 북한의 휴대전화 보급 대수는 600만대로 알려져 있다. 아리랑, 평양, 진달래 등 약 20여 기종이 보급되어 있으며, 인트라넷으로 북한 내에서만 연결되는 통신망을 사용하고 있으나 주민들은 유튜브 등을 통해 외부 미디어를 접하고 있는 것으로 알려져 있다. 택시 등 대중교통의 저변화도 인상적이다. 2000년대부터 시외버스, 시내버스, 택시 등 새로운 운송서비스가 등장하고 있는데 평양에만 약 2,500대의 택시가 운행 중이라고 한다. 특히 택시의 상당수를 이른바 ‘돈주’가 소유하고 있는 것으로 알려져 있다.

4. 농업부문의 변화

김정은 정권 출범 이후 북한은 협동농장의 생산성 증대를 위해 집단영농의 틀을

57) 「조선민주주의인민공화국 기업소법」 4장 38조. “기업소는 정해진 데 따라 부족되는 경영활동자금을 은행으로부터 대부받거나 주민유휴화폐자금을 동원 리용할 수 있다.”

58) 정영철. “북한 경제의 변화-시장, ‘돈주’, 그리고 국가의 재등장.” 『역사비평』, 제126권 (2019), pp. 134~135; p. 149.

59) 8·3 노동자라는 단어는 1984년 8월 3일 김정일 주도로 시작된 ‘8·3 인민소비품 생산운동’에서 시작된다. 이는 가정주부, 노인과 같이 ‘국가계획에 없는 노동력’과 공장 폐기물, 부산물과 같은 ‘국가계획에 없는 자재’를 이용해 ‘8·3 인민소비품’이라는 ‘국가계획에 없는 제품’을 만드는 운동이다. 8·3은 여기서 유래되어 비공식적 경제행위를 지칭하는 용어로 북한에서 사용되고 있으며, 8·3 노동자 역시 비공식적 경제활동에 종사한다는 의미이다.

유지한 채 관리 및 운영 방식의 개편을 시도하였다. ‘6.28 방침’이라고 알려진 새로운 경제관리체계는 2013년 들어 ‘우리식 경제관리방법’이란 이름으로 우리에게 다시 소개되었으며, 2014년에는 ‘5.30조치’가 도입되었다. 2014년 초 개최된 ‘전국 농업 분조장대회’는 농업부문에서 2012~13년 동안 시험적으로 실시한 새로운 관리방식을 전국적으로 확대 실시하겠다는 북한 당국의 의지를 표출하고 이를 공식화하는 행사라고 할 수 있다.⁶⁰⁾

[표 5] 김정은 시기 농업부문 주요 개선조치

주요 조치	주요 내용
6.28 방침 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 분조관리제 재편, 기존 20~30명에서 3~5명(가족단위)로 구성 ▷ 작업분조에 유후 토지 임대(생산비, 수매가, 시장가격 준해서 계산) ▷ 초기 생산 비용을 국가가 보장하고 국가 7:작업분조 3 비율로 생산물 분배 (초과생산물에 대해서는 작업분조에 처분권 부여, 현물분배 허용)
5.30 조치 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 자율경영제 도입, 협동농장 작업분조 폐지 ▷ 가족 단위의 영농 도입, 노동자 1인당 농지 1,000평 할당하여 영농 ▷ 생산물은 국가:개인이 4:6으로 분배

농업부문의 경제관리방식은 김정은 정권이 출범하면서 갑자기 변했다기보다는 이미 10여 년 전 시험적으로 실시된 바 있는 포전담당제를 기초로 정형화되지 않은 채 비공식적으로 운영되던 방식이 새로운 경제관리방법에 맞게 정형화되었다고 평가할 수 있다. 농업부문에 도입된 새로운 경제관리방법의 핵심은 과거 국가의 계획과 지시에 따라 일방적으로 움직이던 협동농장에 일정 범위 내에서 계획권과 경영권을 부여하고 국가와 협동농장의 역할을 좀 더 분명하게 구분하여 역할에 걸맞는 분배원칙을 새로이 정립한 것이라고 할 수 있다. 협동농장은 기존 분조관리제라는 틀을 유지하면서 포전담당책임제를 실시함으로써 농업생산 및 분배의 기본 단위가 과거의 절반 이하로 축소되고 분배방식이 대폭 조정되었다.⁶¹⁾

김정은 정권 출범 이후 연속적으로 심각한 가뭄이 발생했음에도 불구하고 농업 생산이 평년 수준을 유지하고 농가소득이 향상된 것은 농자재 공급 증가와 함께 새로운 제도가 도입됨으로써 상승효과가 나타났기 때문이라고 평가할 수 있다.

60) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, p. 217.

61) 북한의 협동농장이 새로운 경제관리방법을 도입하면서 달라진 가장 큰 변화는 분배방식이다. 김정은은 ‘우리식 경제관리방법’을 확립하면서 경제관리에 있어 생산수단에 대한 사회주의적 소유를 옹호·고수하고 집단주의 원칙을 철저히 구현하라고 지시하였다. 특히 분배에 있어서는 농장원이 생산의욕을 낼 수 있도록 평균주의를 배제하고 노동의 양과 질에 따라 정확히 분배하는 것이 사회주의 분배원칙이라고 강조하였다. 이에 분조관리제를 강화하되 지금까지의 현금분배에서 현물분배를 기본원칙으로 하면서 현금분배를 추가하는 방식으로 분배방법을 전환하였다. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, pp. 220-221, 251.

도시 주민뿐만 아니라 농촌 주민의 식생활 및 생활수준이 전반적으로 향상된 것으로 평가되고 있다.⁶²⁾

V. 북한의 변화와 사회주의 체제전환 과정에서의 함의

북한은 다른 사회주의 국가들과 비교할 때 확실히 다른 체제전환의 경로를 밟고 있다. 소비에트 연방이나 동유럽 국가들과 같이 이중전환을 경험하지도 않았으며, 중국과 베트남과 같이 적극적인 단일전환을 추진하지도 않았다. 중앙집권적 계획경제 체제를 장기간 고수해 온 것이다.

하지만 이제 북한에도 변화의 모습들이 나타나고 있다. 경제난 이후 시장화의 확산과 국가부분의 약화라는 체제전환 국가의 특징적 요소들이 점차 나타나고 있는 것이다. 이제 북한 경제체제는 유사 재산권이 형성되고, 기업 자체의 계획지표가 등장할 정도로 변모하였다.⁶³⁾

하지만 이러한 경제체제에서의 변화의 모습과는 별개로 김정은 시대 들어 북한의 정치체제는 오히려 더 안정화되는 모습을 보인다. 당의 기능과 역할이 정상화되면서 모든 것에 당의 우선하는 당-국가체제의 모습을 보이고 있는 것이다. 당을 중심으로 김정은은 최고통치자로서 자신의 지위를 안정적으로 확보하였다.

이러한 북한의 현재 모습을 체제전환의 관점에서 어떻게 볼 수 있을까? 앞서 살펴본 바와 같이 코르나이는 그의 체제전환 이론을 통해 정치적으로는 사회주의가 유지되고 있더라도 자본주의적 시장경제원리로 사회가 운영되고 있다면 다른 유형으로 전환이 진행된 것으로 볼 수 있다고 하였다. 왜냐하면 이러한 시장경제의 변화가 정치체제를 위태롭게 하기보다 오히려 정치체제의 안정적 유지에 기여했기 때문이다.

이런 관점에서 본다면 북한은 경제체제를 중심으로 현재 체제전환 과정의 첫번째 단계인 시장화를 지나 다음 단계인 사유화의 모습들이 부분적으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 즉 시장화와 사유화가 혼재되어 전진과 정체를 지속하면서 경제적 체제전환 과정을 진행 중인 것이다.

특히 북한에서 자연발생적인 시장화는 체제전환 단계 중 시장화, 사유화 단계가 상당부분 진행중에 있다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 북한에서의 개혁·개방은 중국의 위로부터의 개혁과는 확연히 구분되며 베트남과 더욱 유사성을 가지지만, 베트남의 경우 아래로부터의 개혁을 국가 차원에서 공식화하고 제도화하는 과정을 거친 데 반해 북한의 경우에는 자생적 시장의 ‘암묵적 용인’이라는 형태로 베트남보다는 소극적이고 비공식적인 형태로 사실상의 경제변화가 진행되고 있다.

62) 위의 책, p. 252.

63) 이형석, 『동유럽 체제전환의 對韓 시사점』, p. 21.

동구 사회주의 국가들의 체제전환 경험을 보더라도 현재 북한의 시장화는 중요한 의미를 가진다. 동구 사회주의 국가들 중 사회주의 경제가 붕괴된 후 가장 빠른 속도로 경제가 회복된 국가는 헝가리, 폴란드처럼 사회주의 체제 내 개혁으로 시장경제원리의 경험이 있는 국가들이었다. 이들은 1980년대에 상당부분 시장경제적 요소를 도입했기 때문에 1990년대 체제전환 이후 다른 국가들에 비해 시장경제로의 적응이 더 수월하게 진행될 수 있었다. 반면 사회주의 체제 내에서 자유화 개혁이 전혀 이루어지지 않았던 체코슬로바키아의 체제전환 사례는 사회주의 체제 내 개혁의 경험유무와 시장경제체제에 대한 국민의 인식에 따라 경제체제 전환의 성과와 전환 후의 경제구조에 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여주고 있다.⁶⁴⁾

VI. 결론

지금까지 사회주의 체제전환 과정이라는 관점에서 김정은 시대 북한의 체제전환 과정에서의 현 단계를 정치적 측면과 경제적 측면에서 나누어 살펴보았다.

그 결과 북한은 현재 정치적 영역에서는 노동당을 중심으로 김정은 개인으로의 권력 집중이 더욱 분명하게 나타나며, 경제적 영역에서는 분명 과거와 다른 변화의 모습이 나타나고 있다. 즉 사회주의 체제전환 과정의 관점에서 본다면 북한은 현재 체제전환의 첫번째 단계인 ‘시장화’ 과정을 거쳐 다음 단계인 ‘자유화’의 모습이 부분적으로 나타나고 있는 것이다. 북한의 시장화는 1990년대에는 생존을 위한 일시적 시장화로부터 시작되었지만, 김정은 시대 들어 국가 주도로 본격적인 시장화 조치들이 취해지면서 시장화와 부분적 자유화의 모습들이 일상화되고 제도화된 모습을 보이고 있다.

특히 북한은 ‘시장화’라는 경제조정 메커니즘의 영역에서뿐 아니라 ‘자유화’라는 소유권 영역에서도 그 변화에 대해 이전보다 유연한 자세를 보이기 시작했다. 즉 시장, 상점, 소규모 공장, 버스 등 사실상 개인 소유의 기업에 대해 개인 사업체로서의 자율성은 최대한 보장하면서 국가의 명의를 대여해서, 즉 사회주의화 하여 부분적인 합법성을 보장하면서 사실상의 세금을 수취하고 있는 모습 등은 과거 북한에서는 상상할 수 없었던 모습이다. 이러한 사례들이 북한이 현재 시장화, 자유화 단계가 혼재되어 전진과 정체를 지속하면서 경제적 체제전환 과정을 진행 중인 단적인 모습이라 할 것이다.

이제 김정은 시대 북한은 시장을 인정할 뿐만 아니라 이를 적극적으로 활용하고 있다. 무선통신 서비스 사업 부문은 국가가 주도하여 새로운 시장을 창출하고, 국가나 국영기업이 이 시장에서 주도적 역할을 하고 있다. 핸드폰이나 ICT 제품, 축산물 등 고급 소비재가 종합시장보다는 국가가 주도하여 확충한 백화점이나

64) 위의 책, pp. 19-20.

슈퍼마켓 등 대형 유통망에서 주로 거래되는 것이 이를 단적으로 보여준다 하겠다. 이처럼 국가가 시장을 적극적으로 활용하는 것은 무엇보다 재정수입 확보, 특히 외화수입 확보를 위한 것이다.

문제는 그렇다면 이러한 북한의 변화가 과연 ‘생산수단의 사유화’가 용인되는 단계로까지 나아갈 것인가의 문제이다. 중국이나 베트남의 경험이나 현재 북한에서 활성화되고 있는 시장이나 ‘돈주’의 역할들을 보면 현재도 이미 비공식적으로는 이를 인정하고 있으며, 앞으로도 충분히 그러한 단계로 이행하리라 전망된다. 문제는 북한의 체제전환 과정과 방향을 유도하고 지원하여, 이를 한반도 평화체제를 위한 토대로 만드는 우리의 노력일 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 권속도, “김정은 시대 북한의 경제·핵무력 병진노선의 의미와 평가,” 『국제문제 연구』, 제15권 3호 (2015), pp. 41~67.
- 김일기, “김정은 시대의 북한 정치 평가,” 북한연구학회 동계학술발표논문집 (2017), pp. 4~11.
- 김장욱, “북한의 정치체제 전환 연구-사회주의체제 이중전환 사례를 중심으로,” 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2018.
- 김창희, “북한의 정치권력 변천과 의미: 노동당과 국가기구와의 관계를 중심으로,” 『지역과 세계』, 제42집 1호 (2018), pp. 75~98.
- 양문수, “김정은 정권의 경제개혁 조치와 북한경제 평가,” 북한연구학회 춘계학술발표논문집 (2017), pp. 15~36.
- 이규영, “현실사회주의 체제전환이론의 모색: 분절성과 동시성,” 『국가전략』, 제21권 2호 (2015), pp. 91~115.
- 이상숙, “김정일 시대와 김정은 시대의 당·군 관계 특성 비교,” 『북한학연구』, 제14권 2호 (2018), pp. 41~65.
- _____, “북한 김정은 시대의 당·정·군 관계: 선군정치의 약화와 내각의 부상,” 북한연구학회 춘계학술발표논문집 (2018), pp. 101~119.
- 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구-‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 세종: 산업연구원, 2018.
- 이지순, 『‘우리 국가제일주의’의 문화예술적 표상과 시사점』, 서울: 통일연구원, 2019.
- 이창희, 2016, “제7차 조선로동당 대회로 살펴본 북한 경제정책의 변화.” 『현대북한연구』, 19권 3호 (2016), pp. 94~154.
- 이형석, 『동유럽 체제전환의 對韓 시사점』, 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- 정성장, “북한 최고인민회의 제14기 제2차 회의와 국무위원회 위원장의 위상 변화 평가,” 『세종논평』, No. 2019-24 (2019), pp. 1~2.
- 정영철, “북한 경제의 변화-시장, ‘돈주’, 그리고 국가의 재등장,” 『역사비평』, 제126권 (2019), pp. 134~159.
- 최진욱·박영자, “북한의 정치·행정체제: 위상과 운영원리, 그리고 변화,” 김계동 외, 『북한의 체제와 정책: 김정은시대의 지속과 변화』, 서울: 명인문화사, 2014, pp. 33-71.
- 최용환 외, 『북한 사회의 시장화 현상과 전망』, 수원: 경기연구원, 2016.
- 홍민, “전국 공식시장 분포와 지역별 특징,” 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2016, pp. 9~37.

<북한문헌>

- 김정은, “4.6노작,” 조선노동당 중앙위원회 일꾼들에 대한 담화, (2012. 4. 6.)

결정서, “경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여”
 「로동신문」 (2016. 5. 10.) - 김정은, “조선노동당 제7차 대회에서 한 폐막사” 등
 「로동신문」 (2018. 12. 31.)
 「로동신문」 (2019. 1. 1.) - 김정은, “신년사,”
 ‘사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 시행세칙’(2014.1)
 「조선로동당 규약」 (2016. 5. 개정)
 「조선민주주의인민공화국 기업소법」 (2014년 개정)
 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 (11차 헌법, 2012.4.13. 개정)
 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 (12차 헌법, 2013.4.1. 개정)
 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 (13차 헌법, 2016.6.30. 개정)
 「조선민주주의인민공화국 상업은행법」 (2015년 개정)
 「조선민주주의인민공화국 중앙은행법」 (2015년 개정)
 「조선신보」 (2013. 5. 10) - “우리식 경제관리 방법이란”
 「조선신보」 (2019. 1. 19)

<해외문헌>

Aslund Anders, *Transition in Perspective: 25 years after the Fall of Communism*. PIIIE Realtime Economic Issues Watch, (May 15, 2014).

Ichimura S., Sato T, James W, *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experiences*, Palgrave macmillna, 2009.

Kornai, János, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

_____, “What the Changes of System from Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean,” *Journal of Economic Perspective*, vol. 14, no. 1 (Winter 2000), pp. 27-42.

_____, “Socialism and the Market: Conceptual Clarification,” A Paper presented to International Economic Association Round Table on “Market and Socialism In the Light of the Experiences of China and Vietnam,” January 14-15, 2005.

_____, *Transition in Perspective: 25 years after the Fall of Communism*, 2014.

M. Lavign, *The Economic of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, New York: St. Martin’s Press, 1995.

Sujian Guo, “Economic Transitions in China and Vietnam: A Comparative Perspective,” *Asian Profile*, vol. 32. no. 5 (2004).