

# 북한 경제발전담론의 이중구조화: 핵 협상에 대한 시사점

황일도



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는  
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 **2019. 3. 15.**

발 표 **황일도** 안보통일연구부 교수

토 론 **김태환** 국립외교원 유럽·아프리카연구부 교수

**이상숙** 국립외교원 국제법연구센터 연구교수

**박형중** 통일연구원 선임연구위원

발 행 일 **2019년 4월 23일**

발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**

편 집 **최수지 연구원**

디 자 인 **역사공간**

발간등록번호 11-1261021-000001-03

## **국립외교원 외교안보연구소**

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: [ifans@mofa.go.kr](mailto:ifans@mofa.go.kr)

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한  
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

# 북한 경제발전담론의 이중구조화: 핵 협상에 대한 시사점

## CONTENTS

문제제기	01
경제발전담론 분석	03
제재 해제 이후의 경제모델 유추	14
시사점: 핵 협상에의 함의	16



---

## 1. 문제제기

» 2018년 초 북핵 협상국면이 시작된 이래 북한의 경제발전 의지는 초미의 관심사 가운데 하나로 떠올랐음. 특히 북한이 그 해 4월 노동당 중앙위 전원회의를 통해 사회주의 경제건설 총력 노선을 채택한 이래, 이 사안에 대한 김정은 체제의 의지는 협상 프로세스에 대해 과연 진정성이 있는가를 가늠할 수 있는 주요한 잣대 가운데 하나로 다양한 층위에서 거론돼 왔음. 그러나 세부내용을 살펴보면 이러한 흐름에는 복합적인 논쟁주제가 숨어있는 것이 사실임.

» 주지하다시피 1990년대 후반 이래 북한은 정치·경제·사회 모든 영역에서 이중적 구조를 가진 나라라고 할 수 있음. 공식적으로는 국가가 모든 것을 주도하는 사회주의 체제라고 말하지만, 상당수 주민이 비공식경제 분야에서 생계를 조달하고 있음은 명백하고, 더욱이 대북제재 장기화와 함께 공식부문이 절대로 인정할 수 없는 비공식부문의 위세와 영향력은 더욱 커지고 있음. 이후 북한 체제는 ‘장마당’과 ‘돈주’로 상징되는 사경제 영역의 확장을 제어하려는 시도와 용인하는 조치를 오가며 혼선을 빚어왔음.

» 2018년 이래 이러한 이중적 구조는 담론 영역까지 확장되고 있음. 공식적으로는 제재 체제를 극복하는 자력갱생 성장론을 반복해 강조하고 있으나, 이러한 본격적인 경제 성장이 핵 협상에서의 뚜렷한 진전 없이 가능한 일이 아님은 자명함. 이로 인해 김정은 체제는 앞서의 자력갱생론과는 별개로, 이미 형성된 사경제 영역을 일부 인정하는 한편 최대한 공식경제의 틀 안으로 끌어들이고자 시도하는 모습을 함께 보여주고 있음.

» 이러한 경제담론의 이중구조화는 핵 협상을 통해 경제제재가 완화 혹은 해제될 경우 이를 경제성장의 디딤판으로 만들 수 있는 구체적인 방법론에 대해서도 북한 체제가 나름의 모델을 갖고 있음을 시사함. 이는 사경제 영역의 확장이나 각 경제주체의 자율성

---

확대 같은 통상적 의미의 개혁·개방 정책보다는 공식영역의 재정력 회복을 통해 사경제를 ‘하청화’하는 모델에 더 가깝다고 할 수 있음.

» 본 보고서는 핵 협상 본격화 이후 ‘노동신문’의 주요 관련보도를 중심으로 김정은 체제의 경제발전 담론을 살펴봄으로써 이 사안에 대한 평양의 정책방향을 유추하고자 함. 더불어 이러한 북측의 판단이 대규모 해외자본투자(FDI)로 요약되는 그간의 경제적 반대급부 논의와 어떤 차이점을 갖는지 함께 살펴봄으로써 향후 핵 협상에 대한 함의를 도출하고자 함.

---

## 2. 경제발전담론 분석

### 가. 담론1: 제재 지속 전제한 자력갱생론

» 4월11~12일 최고인민회의의 14기 1차 회의를 통해 다시 한 번 확인된 바와 같이, 경제 발전에 대한 북한의 공식담론은 자력갱생론을 근간으로 하고 있음. 2016년 채택된 국가경제발전5개년전략과 2018년 4월 채택된 ‘새로운 전략적 노선’은 그 상징이라 할 수 있음.

- 일차적으로 ‘자력갱생을 통한 경제발전’은 국제사회의 경제제재로 인해 외부와의 경제교류가 전면 차단된 현 상황을 전제로 하고 있으며, 앞으로도 상당기간 제재 체제가 지속되더라도 이를 극복하고 ‘사회주의 경제의 완성’을 추구한다는 목표가 반복해서 강조되고 있음.
- 이러한 개념은 핵 협상이 본격화된 2018년 이후에도 큰 변화를 보이지 않았으며, 이러한 담론구조를 기반으로 만리마속도창조와 3대혁명붉은기쟁취운동 등 이전 세대 캠페인의 방법론을 재활용해온 대규모 증산 독려 캠페인도 꾸준히 유지되고 있음.

#### A. 전통적 방법론의 재활용

» ‘제재 환경 속에서도 경제를 발전시킨다’는 모순적 목표를 합리화하기 위해 김정은 체제가 내세워온 방법론은 ‘과학기술혁신을 통한 생산성 증대’임. 각 단위마다 기계화·자동화·첨단화 등 기술적 혁신을 통해 투입

---

‘제재 환경 속에서도 경제를 발전시킨다’는 모순적 목표를 합리화하기 위해 김정은 체제가 내세워온 방법론은 ‘과학기술혁신을 통한 생산성 증대’임

---

대비 생산을 극대화하고, 자원·에너지 절약과 ‘내부예비’ 발굴을 통해 효율을 극대화한다는 논리로 요약할 수 있음.

● 이러한 캠페인 메시지는 일차적으로 제재 장기화로 인해 각 기업소·공장에 투입되는 재화와 자원의 양이 급속도로 줄었기 때문으로 볼 수 있음. 특히 2016년 유엔 안보리 대북제재가 석탄·철광 등 북한의 주요 수출품 거래를 금지하면서 공식경제 영역에서 운용할 수 있는 외화의 양이 급감했고, 이에 따라 공장가동과 생산량을 일정수준으로 유지하기 위해서는 ‘마른 수건을 쥐어짜는’ 내부조치만이 유일한 선택지로 남은 것으로 보임.

● 이러한 기조 하에 2018년 하반기 이래 북한의 선전매체들은 각 기업소·공장의 기술혁신과 생산증대, 자원 효율화 사례를 압도적인 분량으로 전해왔음. 경제분야를 담당하는 오수용 당 중앙위 부위원장의 주재로 열리고 있는 주요 기업소 간 혁신경진대회, 과학기술축전, 사회주의경쟁총화모임 등은 거의 월 단위 행사로 자리매김했음.

경제제재로 인해 외부와의 기술 교류 등이 불가능한 상황에서 공식담론은 ‘수령에 대한 충성심’과 ‘사회주의에 대한 신념’을 바탕으로 ‘모든 노동계급이 창의력을 발휘해 혁신을 달성하라’고 주문하고 있음

» 눈여겨볼 대목은 혁신의 방법론임. 경제제재로 인해 외부와의 기술 교류 등이 불가능한 상황에서 공식담론은 ‘수령에 대한 충성심’과 ‘사회주의에 대한 신념’을 바탕으로 ‘모든 노동계급이 창의력을 발휘해 혁신을 달성하라’고 주문함. 4차 산업혁명으로 대표되는 외부 세계의 혁명적 변화를 따라잡는 ‘단번도약’의 관건으로 애국심을 강조하는 것이 대표적임.

● 이렇듯 ‘정신적·관념적 자산으로 물리적 한계를 극복할 수 있다’는 논리구조는 주체사상이 전통적 마르크시즘과 가장 차별화되는 요소라고 북한 체제가 강조하고 있는 대목임. 즉 이러한 언급은 기존의 체제담론체계·사고방식을 고스란히 활용해 제재 장기화라는 어려움에 대응하고자 하는 전형적인 선택이었다고 볼 수 있음.

---

○ 사상무장을 생산증대의 최우선 조건으로 앞세우며 주요 기업소·공장의 혁명전시관을 우선적으로 개·보수하고 김정은 위원장의 현지시찰마다 이들 전시관을 먼저 방문하는 프로토콜을 반복하고 있는 것도 같은 맥락임.

» 교육 정책에서도 같은 논리가 활용되고 있음. 박태성 당 부위원장이 주도해온 것으로 보이는 과학기술교육에 대한 강조 담론에서 우선적으로 각 대학·연구소의 사상적 충성심을 핵심 관건으로 설정하고 있는 것이 대표적임.

○ 이를 바탕으로 교육방법·교수방식을 혁신함으로써 더욱 생산성 높은 교육을 실시한다는 메시지 구조로서, △2018년 5월 경제시찰단 방중(訪中)을 이끈 박 부위원장의 정치적 위상이 강화된 이후 관련 보도는 폭발적으로 증가해왔고, △지난 3월10일 최고인민회의의 대의원선거 당시 김정은 위원장이 김책공업대학에서 투표를 진행하면서 정점을 찍었음.

## B. 비공식경제 확장에 대한 견제

» 이러한 담론에 깔려 있는 정책적 요인으로는 ‘장마당’과 ‘돈주’로 상징되는 사경제 영역의 급속한 확장에 대한 경계심을 들 수 있음. 주지하다시피 1990년대 이래 사경제 영역의 확장은 명확한 추세로 자리매김해왔으나, 제재 장기화로 인해 선을 넘을 경우 체제의 통제력에 심각한 훼손을 불러올 수 있다는 우려가 있는 것으로 보임.

○ 북한 체제는 2009년 화폐개혁조치 등을 통해 사경제 영역의 축소와 공식경제로의 재화 이전을 시도한 바 있으나 체제의 통제력에 대한 심각한 의구심을 낳는 부작용으로 이어진 바 있음. 이에 따라 공권력을 동원해 시장화 현상을 구조적으로 수정하는 조치에 대해서는 상당한 조심성을 갖게 됐다는 게 중론임.

○ 이러한 이유로 김정은 체제는 역시나 사상적 충성심을 강조하는 담론 캠페인을 통해 시장화 현상의 확산을 견제하고자 시도하고 있으며, 특히 체제가 통제할 수 있는 범위 밖에서 상당한 외화를 보유한 계층이 형성되는 것을 이념적으로 견제

---

하고자 하는 노력이 주축을 이룸. 다만 이와 더불어 사경제 영역에 일부나마 제도적 제약을 가하려는 움직임도 함께 확인할 수 있음.

---

담론 차원의 대표적 견제 행보로는  
‘사회주의 직업윤리’에 대한  
강조를 들 수 있음  
이러한 담론은 새로운 것은 아니나,  
최근 들어 이를 애국주의 혹은  
국가라는 ‘제도’에 대한 강조로  
발전시키고 있음은 눈여겨볼 필요가 있음

---

» 담론 차원의 대표적 견제 행보로는 ‘사회주의 직업윤리’에 대한 강조를 들 수 있음. 주지하다시피 북한 주민들의 상당수는 체제가 지정해준 공식적인 직장 대신 장마당 등 사경제 영역에서 생계를 조달하는 체계가 상당 기간 자리 잡아 온바, 관영언론은 ‘일터를 벗어나는 이기주의는 자본주의적 폐해’라는 논리로 이를 견제하고 있음.

● 이러한 담론은 새로운 것은 아니나, 최근 들어 이를 애국주의 혹은 국가라는 ‘제도’에 대한 강조로 발전시키고 있음은 눈여겨볼

필요가 있음. 노동신문 2월 21일 자 “자기 직업에 대한 애착과 헌신에 애국이 있다” 기사의 다음과 같은 문장이 대표적임.

“자본주의사회에서는 직업이 돈벌이수단, 생존을 위한 수단으로 되고있다. 하지만 우리 조국에서는 어떤 현실이 펼쳐지고있는가. (...) 자기의 일터, 자기가 하는 일을 귀중히 여기며 무한한 책임성과 헌신성을 발휘하여 맡겨진 혁명임무를 훌륭히 수행해나가고 있는 수많은 사회주의애국공로자들의 미더운 모습을 대할수록 우리의 가슴은 후더워 오른다.”

● 김정은 체제가 최근 ‘우리 국가제일주의’를 강조하며 ‘사회주의제도로서의 우리 나라’라는 표현을 핵심 선전선동 구호로 활용하고 있다는 사실도 같은 맥락에서 해석할 수 있음. 2017년 11월 20일 자 노동신문에 처음 등장한 ‘우리 국가제일주의’는 올해 신년사를 통해 다시 언급된 이래 기존의 우리 민족제일주의, 김정일 애국주의를 종합한 ‘김정은 시대의 사상’으로 자리매김한 것으로 보임.

○ 이러한 논리는 사회주의생활양식확립, 사회주의대가정론, 사회주의문명건설론 등에서 유사한 취지로 확장되어 나타남. △국가가 부여한 일터를 지키는 ‘건실한 도덕 기풍’을 사회주의 생활양식의 핵심요소로 정의하고, △‘모두가 어버이를 따르는 윤리의식으로 무장한’ 사회주의대가정을 이름으로써 △올바른 준법정신과 생활 태도를 갖는 사회주의문명을 건설할 수 있다는 전개임. 이를 ‘약육강식의 자본주의 법칙’에 대비되는 이상적 목표로 제시하고 있다는 점은 관련 담론의 바탕에 사경제 확장에 대한 경계심이 깔려있음을 시사함.

» 제도 차원에서도 앞서 설명한 담론 차원의 견제를 논리적 근거로 삼아 사경제 확산에 대한 견제장치가 운용되고 있음.

○ 흔히 ‘비사그루빠’로 불리는 보위성 비사회주의검열단의 활동은 90년대 이래 외부정보 차단을 위해 동원태운 기제였던 바, 이들의 단속은 국경지역에서의 밀무역 단속 등 사경제 활동에 대해서도 폭넓게 이뤄지고 있는 것으로 보임. 특히 최근 들어서는 두발과 복장 등 ‘자본주의 날라리풍’에 대한 단속은 물론 직장 이탈 등에 대해서도 비사그루빠 차원의 제재가 병행되고 있음.

○ 2009년 개시된 토지정리사업이 최근 급속도로 확장되고 있다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있음. 공식적으로는 활용도 낮은 토지의 개간사업에 가까우나, 실제로는 이제까지 통제 밖에 있어 주민들의 개인 영농에 활용됐던 뚝방논밭 등을 협동 농장 등 공식영역 안으로 흡수하려는 시도로 해석할 수 있음.<sup>1)</sup> 노동신문이 2018년 1월

2009년 개시된 토지정리사업이  
최근 급속도로 확장되고 있다는 점도  
이제까지 통제 밖에 있어 주민들의  
개인영농에 활용됐던 뚝방논밭 등을  
협동농장 등 공식영역 안으로  
흡수하려는 시도로 해석할 수 있음

1) 일례로 ‘노동신문’ 4월5일자 3면의 관련 언급은 다음과 같음. “사회주의땅답게 토지를 정리하기 위한 투쟁을 힘있게 전개하여야 한다. 토지정리돌격대들에서는 토지정리를 쫓물짜하게 하지 말고 먼 앞날을 내다보며 대담하고 통이 크게 하여야 한다. 농촌의 구석진 곳에 남아있는 뚝방논밭을 정리하기 위한 투쟁은 끝장을 볼 때까지 내밀어야 한다.”

---

이래 다섯 차례 이상 이들 토지정리 사업에 대한 특집을 게재했다는 사실은 이 사업에 상당한 공력을 쏟고 있음을 의미함.

## 나. 담론2: 상황 변화 고려한 공식경제-사경제 관계 설정

▶ 이렇듯 외형만 놓고 보면 북한의 경제발전담론은 사상적 충성심을 바탕으로 사경제 영역의 확대를 저지한다는 전통적 방법론을 견지하고 있음. 그러나 행간에서 묻어나는 경제발전담론의 또 다른 측면에서는, 제재 해제 이후 상황을 염두에 두고 공식경제와 사경제 영역의 혼종(Hybrid) 관계를 나름의 방식으로 정립하려는 시도가 함께 엿보임. 관영 언론의 행간에서 묻어나는 실태와 VOA·RFA 등의 내부동향 보도를 종합해 최근 북측이 시도하고 있는 경제모델의 열개를 추론해보고자 함.

### A. 현 실태 분석

▶ 제재가 장기화되면서 중앙에서 각 기업소·공장에 생산재를 공급 혹은 배분하는 체계가 사실상 붕괴되었음은 잘 알려진 사실임. 그러나 김정은 위원장은 현지지도를 통해 재화·자원이 부족하거나 전무한 상태에서도 생산량을 유지하라는 지침을 반복적으로 내리고 있음.

● 이러한 메시지는 특히 2018년 여름 김 위원장의 북·중 국경 지역 현지지도 기간에 집중적으로 강조된 바 있음. 예컨대 신의주화학섬유공장 방문소식을 전한 2018년 7월2일 자 노동신문은 “경애하는 최고령도자께서는 공장에서 과학기술에 의거하여 생산을 정상화할 생각은 하지 않고 자재와 자금, 로력타발만 하면서 과학기술사업에 응당한 관심을 돌리지 않아 설비와 기대들의 만가동, 만부하를 보장하지 못하고 공장현대화수준도 높지 못한데 대하여 지적하시였다”고 보도한 바 있음.

---

» 이에 대해 각 기업소·공장은 생산재 부족을 자체적으로 해결하는 메커니즘을 정착시키는 방식으로 대응해왔음. △생산 수단 조달 △자금 마련 △판매 등의 각 영역에서 ‘공식경제의 비공식경제 의존현상’이 점차 심화되고 있는 배경임.

● 2014년 ‘기업소법’을 통해 공식화된 사회주의기업책임관리제는 그 법률적 근거를 제공해왔음. 이는 독립채산제 확대와 책임 경영으로 요약할 수 있는 바, 각 기업소·공장이 자신에게 부여된 경영

권을 행사해 △국가계획위원회가 부과한 과제를 완수하되 △초과이익은 재량 하에 이후 사업을 위해 활용하거나 노동자들에게 분배할 권한을 부여한 것이라고 정리할 수 있음. 올해 신년사에 등장한 ‘기업운영의 효율성을 극대화하는 관리체계’라는 용어는 그 재확인에 해당함.

● 이러한 제도적 근거에 따라 각 기업소·공장은 △당국이 부여한 과제 완수에 필요한 생산재를 밀무역 등을 통해 조달하거나 △돈주를 투자자로 끌어들여 합작투자 형식으로 신규사업을 진행한 뒤 수익이 발생하면 상환하거나 △초과생산된 제품을 장마당 등 사경제 영역에 납품하는 방식 등으로 생존을 도모하고 있음.

● 국가배급관리체계가 붕괴된 이래 주민들의 후생 수준도 상당부분 이들이 속한 기업소·공장의 책임으로 전환됐음. 기업소·공장이 초과생산한 이익을 급식소·체육 시설 등에 투자함으로써 부족한 국가 지급분을 보충하는 방식이라고 할 수 있음.

● 제재 장기화로 인해 체제가 집행할 수 있는 재화·자원·예산이 한계에 봉착하면서 각 경제주체에게 스스로 생존방식을 모색하도록 만든 이러한 구조는, 언뜻 사경제 영역이 확산된 결과라고 할 수 있지만 달리 말하자면 공식경제 영역이 사경제를 활용 혹은 수용한 것이라고도 평가할 수 있음.

---

각 기업소·공장은 생산재 부족을 자체적으로 해결하는 메커니즘을 정착시키는 방식으로 대응해왔음 이에 따라 △생산수단 조달 △자금 마련 △판매 등의 각 영역에서 ‘공식경제의 비공식경제 의존현상’이 점차 심화 되고 있음

---

---

## B. 제재 해제 이후에 대한 암묵적 고려

» 주목할 만한 부분은, 이러한 메커니즘의 정착에 비공식경제 영역으로 빠져나간 주민들을 어떻게든 제도의 틀 안에서 복귀시켜 관리하려는 의지가 깔려 있는 것으로 보인다. 이는 점임.

- 제재 장기화 이후 밀무역을 통해 자금력이 커진 돈주들이 △국가기관의 명의를 빌어 무역·제조·유통 등의 영역에 참여하거나 △국가소유 농경지를 임대해 농민들을 고용하는 형태까지 나타나고 있음이 전해진바, 북한 당국으로서는 이러한 ‘공식 영역의 사경제 종속화’를 크게 경계하고 있는 것으로 보임.
- 대신 각 기업소·공장·농장의 재량권을 늘림으로써 이들이 주체가 되어 사경제를 ‘하청화’하는 방식이 북한 체제가 현재 보여주고 있는 타협책의 지향점이라 할 수 있음. 이를 통해 공식경제의 틀을 최소한이나마 유지하면서 주민들의 일자리 이탈 등 사경제 영역의 무분별한 확장을 견제하고자 하는 시도임.
- 앞서 살펴본 토지정리사업 역시 같은 맥락에서 해석할 수 있음. 사경제 영역에 있던 뚝배기를 협동농장 안으로 끌어들이되, 포전담당제를 통해 해당 농지에서 발생하는 이윤은 농민들 스스로 분배할 수 있도록 해 불만을 최소화하는 방식임. 요컨대 ‘생계를 해결하기 위해 일터를 떠난 주민들을 복귀시키고자 재량을 늘려주는 구조’라고 할 수 있음.

---

사회주의 경제체제에서는  
인정하기 어려운 지식재산권에  
대한 언급이 2018년 이후 주기적으로  
등장하고 있다는 점을 눈여겨볼 필요

---

» 이렇게 보면 최근 들어 북한의 경제담론에서 각 주체의 ‘이익’에 대한 언급이 강조되고 있음은 자연스러운 현상이라 할 수 있음. 특히 사회주의 경제체제에서는 인정하기 어려운 지식재산권(북한식 표현으로는 지적소유권)에 대한 언급이 2018년 이후 주기적으로 등장하고 있다는 점은 눈여겨볼 필요가 있음.

○ 노동신문은 2018년 8월 이래 최근까지 총 여섯 차례에 걸쳐 발명중국 실장, 김일성대 법률대학 연구사 등의 명의로 관련 기사를 내보내며 ‘지적소유권 제도 완비’에 대한 김정은 위원장의 과업 제시를 명시하고 있음. 서두에서 살펴본 ‘기술혁신을 통한 경제발전’을 위해서는 창의적 지식경제가 필수적이며, 이를 위해서는 지적재산 창조자의 권리를 보호하는 제도가 필요하다는 골자임.<sup>2)</sup>

○ 저작권·특허권·상표권 등 서구식 지적재산권 개념을 폭넓게 설명하고 있는 이들 기사는 지적재산의 권리가 △금전적 이익의 형태로 △개인에게 귀결된다는 점을 명확히 거론하지 않는다는 점에서 한계가 남아있으나, 지적재산권이라는 개념 자체가 조직·집단이 아닌 개인의 이윤동기를 전제로 하고 있다는 사실을 감안하면 특기할 만한 일이라 할 수 있음. 참고로 중국의 경우 1982년 헌법 개정을 통해 20조와 22조에서 ‘지식재산권(知識產權)’에 대한 법률적 근거를 처음 마련한 바 있음.

» 과학기술을 통한 경제발전담론의 행간에도 유사한 시사점이 숨어 있음. 자력갱생 담론이 북한의 각 대학·연구소에 ‘현실문제를 해결하라’고 주문하면서 이들 기관의 주요 연구과제가 거시적 기간연구 대신 실무현장 중심의 단편적 기술개발로 한정되고 있는 것은 명백한 한계로 보임.

자력갱생 담론이 북한의 각 대학·연구소에 ‘현실문제를 해결하라’고 주문하면서 이들 기관의 주요 연구과제가 거시적 기간연구 대신 실무현장 중심의 단편적 기술개발로 한정되고 있는 것은 명백한 한계임

2) 예컨대 2018년 12월19일 노동신문 4면 “지적소유권보호제도를 완비하는것은 경제강국건설의 필수적요구” 기사의 주요내용은 다음과 같음. “경애하는 최고령도자 김정은동지께서는 시대와 혁명발전의 요구를 과학적으로 통찰하신데 기초하여 력사적인 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의에서 지적소유권보호제도를 완비하기 위한 실천적인 대책을 세우고 철저히 집행하여 과학기술발전을 촉진하도록 할데 대한 강령적인 과업을 제시 하시였다. (...) 지적소유권보호제도는 새로운 기술과 도안, 저작물에 대한 창조자의 권리를 보호해줌으로써 사회의 모든 성원들이 발명과 창작에 절실한 리해관계를 가지게 한다. 이와 함께 지적재산에 대한 각종 정보를 지체없이 사회에 공개하도록 하여 중복연구와 지출을 없애고 모든 지적자원을 적극 활용하도록 하는데 유리한 환경과 조건을 지어준다. 특히 이 과정을 통하여 국가와 사회의 리익, 창조자의 리익을 다같이 보장하고 이미 이룩된 연구성과들에 토대하여 보다 가치있는 지적재산을 더 많이 창조하기 위한 경쟁을 심화시켜 과학기술 발전과 경제발전을 힘있게 추동한다.”

- 예컨대 제29차 전국정보기술성과전시회를 통해 공개된 김일성대 정보기술연구소의 과제는 음성인식 기술의 가전제품 활용이었던바, 외부 세계에서는 중소기업 연구부서에서 진행되는 수준의 과제를 국가 최고연구기관이 맡고 있다는 의미임.
- 이렇듯 외부와의 교류 없이는 기술혁신이 매우 어렵거나 비효율적일 수밖에 없다는 점은 북측 관영언론도 일부나마 인정하고 있음. 일례로 2018년 11월 17일 자 ‘노동신문’ 2면 “우리 식대로 살아나가는 기풍확립의 중요성” 기사의 다음과 같은 언급은 제재 해제 이후를 상정한 것일 수 있다는 점에서 주목할 만함.

“국가의 전진발전을 이룩하는데서 물론 다른 나라의것을 받아들일수 있다. 지금 세계적으로도 선진과학기술의 급속한 발전과 함께 그것을 전인류적인것으로 만들기 위한 교류와 협력이 강화되고있다. 오늘날 우리가 말하는 자력갱생은 결코 선진적인것을 무시하는 그러한 자력갱생이 아니다. 무엇을 하나 만들어도 주체적립장에 확고히 서서 우리 식으로 새롭고 발전적인것으로 창조하고 남의것을 받아들이는 경우에도 철저히 우리의 실정에 맞게 받아들여 변영의 꿈과 리상을 실현하고 세계를 앞서나가는것이 우리의 자력갱생이다.”

## 다. 소결론

▶ 종합하자면 2018년 이후 김정은 체제가 보여주고 있는 경제정책 담론은 크게 둘로 나뉘어 있다고 할 수 있음. △외형적으로는 자력갱생과 사상교양을 통한 사회주의 경제 발전을 강조하지만, △내부적으로는 이미 형성된 사경제 영역을 일부 인정하되 최대한 공식경제의 틀 안으로 끌어들이려는 노력을 병행하는 타협적 정책을 추구하면서 그 매개가 되는 ‘이익’ 혹은 ‘재량’의 확대를 당근으로 제시하고 있다고 할 수 있음.

- 이러한 경제정책 구조는 현재의 제재상황과 추후 제재 해제 이후를 동시에 고려한 조치라고 평가할 수 있을 것임. 특히 핵 협상을 선불리 낙관하거나 제재 해제가 조만간 이뤄질 것이라고 공식화할 수 없는 체제의 특성상 이러한 이중구조는 일종의 교육 자책으로 보임.

---

» 이렇게 놓고 보면 현재의 자력갱생 발전론은 우선 경제제재 상황이 상당기간 이어질 수 있음을 전제하고 있으나, 그러한 모델이 항구불변은 아닐 수 있다는 또 다른 전제도 암묵적인 방식으로나마 동시에 드러내고 있다고 할 것임.

● 달리 말하자면 공식담론이 강조하는 사회주의경제건설방법론은 핵 협상 국면 진입 이후 북한 주민들에게 제재 해제와 이후 외부자원 수혈을 기다리는 동안 내세우는 껍데기 정도로 받아들여질 공산이 있음. 겉으로는 독자적 경제발전을 앞세우지만 실제로는 외교적 성과를 통한 상황 개선을 기다리고 있다는 인식임.

● 이와 관련해 2018년 6월 싱가포르 북미 정상회담 이후 관영언론의 관련 언급에 ‘주변정세와 여건이 어떻게 달라 지더라도’ 자력갱생의 경제발전만이 유일한 선택지임을 강조하는 문장이 등장하기 시작했음은 특기할만함. 제재 해제에 대한 기대감이 과도하게 높아지는 상황을 경계해 기존 경제발전담론의 논리적 유효성을 지키려는 시도라고 할 수 있음.<sup>3)</sup>

---

공식담론이 강조하는 사회주의경제  
건설방법론은 핵 협상 국면 진입 이후  
북한 주민들에게 제재 해제와  
이후 외부자원 수혈을  
기다리는 동안 내세우는  
껍데기 정도로 받아들여질 공산이 있음

---

3) 하노이 회담 결렬 이후 이러한 경제발전론의 이중구조가 어떻게 변화할지도 눈여겨볼 대목임. 담론 차원의 변화를 평가하기에는 아직 시간이 충분치 않지만, 우선 4월11~12일 최고인민회의에서 공식화된 내각 총리 교체를 이와 연결해 해석할 수 있음. 주지하다시피 전임 박봉주 총리는 분조관리제 도입 등 공식경제-사경제의 관계 설정 문제에 적극적 태도를 보여 온 인물로 평가받아왔으나, 김재룡 신임 총리는 90년대 후반 ‘고난의 행군’을 성공적으로 버텨내 칭송받은 자강도 도당위원장 출신임. 이들의 이전 경력과 평판으로만 놓고 보면 하노이 회담 이전 두 정책방향의 균형 맞추기에 주안점을 두고 있던 평양이 하노이 이후 자력갱생론으로 기울기 시작한 징후라는 평가가 가능할 것임.

### 3. 제재 해제 이후의 경제모델 유추

» 사경제를 최대한 공식경제의 틀 안으로 끌어들이는 것이 김정은 체제의 정책적 지향점이라면, 제재 해제 이후에도 유사한 모델을 추구할 것이라는 추론이 가능해짐. 요컨대 제재 이후 상황에서도 김정은 체제는 시장화의 확산을 용인하기보다는 공식경제의 통제권 강화에 주력할 개연성이 높다는 의미임.

● 공식영역이 주도하는 경제발전모델이라 할 이러한 경로는 분류하자면 국가자본주의(State Capitalism)와 흡사하다고 할 수 있음. 이 경우 김정은 체제는 우선 중단됐던 석탄·철광석의 수출 재개를 통해 국가 외화수입을 다시 확보하고 이를 각 생산단위에 투입함으로써 공식영역의 영향력을 재구축하는 것을 첫 번째 과제로 두고 있을 공산이 커 보임.

● 해외자본을 유치하는 경우에도 각 경제 주체가 자유롭게 합작사업을 진행하는 베트남식(式) 직접투자(FDI)가 아니라, 국가에서 투자를 받아 경제특구에 마련된 기업소·공장 등에 배분하는 초기 중국식(式) 모델로 공식 경제의 통제권을 유지하려 할 것으로 보임. 다시 말해 해외자본의 투자 역시 사경제·시장화 현상을 강화하는 것이 아니라 공식 경제를 강화하는 모델이라고 할 수 있음.<sup>4)</sup>

해외자본의 투자 역시 사경제·시장화 현상을 강화하는 것이 아니라 공식경제를 강화하는 모델을 상정하는 것으로 보임

4) 특히 하노이 회담의 결렬로 제재 조기해제 가능성이 떨어진 올해 4월 이후 관련한 언급이 자주 등장해하고 있음을 눈여겨볼 필요가 있음. 일례로 '노동신문' 4월1일자 2면 '자력갱생의 길은 변함없이 이어가야 할 길' 기사의 다음과 같은 문장을 들 수 있다. "지금 세계의 모든나라들이 제나름대로 발전의 길을 모색하고있다. 그가운데는 자기의 실정에 맞는 방법론이 없이 덮어놓고 외국자본을 끌어들이거나 다른 나라의 원조에 기대를 거는 나라들도 있다.이것은 진정한 번영의 길이 아니다."

---

● 주지하다시피 북한은 이미 중국 자본과의 협작을 통한 섬유가공 무역에서 이를 효과적으로 가동한 바 있음. 국가기관 산하 기업소·공장에서 중국 측으로부터 자본과 자재를 들여오고 나서 완제품을 납품하는 방식으로, 사경제 확대보다는 공식경제의 영역 확장이라는 평가가 더욱 타당한 형태였음.

● 정리하자면 김정은 체제가 염두에 두고 있는 제재 해제 이후 경제발전 모델은 △수출 재개와 자본 유치를 통해 각 기업소·공장이 경제력을 회복해 △필요한 경우 사경제 영역을 하청화함으로써 △생계를 찾아 일터를 떠났던 주민들이 기업소·공장 농장으로 복귀하거나 최소한 ‘공식영역의 영향력 안에 있는 사경제 영역’에 머물도록 만드는 방식이라고 유추할 수 있음.

» 김정은 위원장이 애착을 갖고 있는 것으로 보이는 대규모 인프라 건설 역시 비슷한 방식으로 진행될 수 있음. 김정은 체제는 주요 건설프로젝트를 진행하는 과정에서 인민군의 경제적 역할을 크게 강조하고 있는바, 이에 대해 김 위원장은 ‘조건 타발(탓) 없이 맡은 임무를 완수하는’ 인민군의 특성을 반복해 칭찬해왔음.

● 이렇게 보면 인프라 건설에 대한 외부와의 협력 프로젝트가 성사되는 경우에도 인민군 부대 혹은 산하 기업소를 사업 주체로 내세워 정치·경제적 파급을 최소화하고 공식영역의 통제력을 최대화하려 시도할 공산이 커 보임. 냉전 붕괴 이후 쿠바가 관광업을 중심으로 제한적인 경제개방을 진행하면서 군부와 소속기업을 주체로 삼아 독점적 이익을 보장했던 사례와 흡사한 모델임.

● 다시 말해 이는 해외자본이 직접 북한 지역에 진출해 노동력을 고용하고 사업을 진행하는 자본주의형 인프라 건설과는 거리가 멀고, 오히려 공식영역의 영향력을 극대화하는 데 외부자본을 활용하는 방식이라고 할 수 있을 것임. 현재 상황에서 북한이 염두에 두고 있는 경제발전 모델이 건설한 시장의 형성이나 자본주의화에 가깝다고 단정하기는 어려운 이유임.

---

## 4. 시사점: 핵 협상에의 함의

» 경제적 이해관계 관점에서 보자면 현재 북한 내부의 구도는 거칠게 나눠 △공식 영역에 종사하는 기존 관료계층과 △신흥 돈주로 상징되는 시장화 현상의 수혜그룹으로 구분할 수 있을 것임. 물론 이윤추구 행위의 상당 부분이 행정권을 빌미로 한 부패 시스템에 얽혀있는 만큼 둘을 명확히 나누기는 어려우나, 제재 장기화로 인해 경제주체 사이의 이해관계가 다양해지고 있을 개연성은 충분함.

- 언뜻 사경제 영역의 종사자들은 핵 협상을 통한 제재 해제를 가장 적극적으로 지지하고 공식영역의 관료계층은 이를 경계할 가능성이 높은 것으로 판단하기 쉽지만, 제재 체제가 불러온 복합적인 후과는 이들의 이해관계를 훨씬 복잡하게 만들었을 수 있음.

- 예컨대 시장화 현상의 수혜그룹 중 일부는 제재 장기화로 공식무역이 차단되고 밀무역의 비중이 커지면서 오히려 더 많은 경제적 이익을 누려왔을 공산이 있음. 다시 말해 이들은 이미 제재 체제의 현상 유지를 선호할 수 있고, 핵 협상을 통해 경제 여건이 개선되는 시나리오를 반가워하지 않을 수도 있다는 의미임.

- 반면 제재로 인해 자원·재화의 조달에 어려움을 겪어왔던 기업소·공장 관리자 계층 중 상당수는 오히려 제재 완화를 가장 기다리는 계층일 수 있음. 공식무역에 종사하는 무역일꾼들 가운데 밀무역과의 공생관계가 적은 이들의 경우 마찬가지로 제재의 조기해제를 통해 자신들의 비즈니스가 복원되길 기대할 공산이 큼. 내부 정치적으로는 이들 그룹의 이해가 북한이 핵 협상에 나서게 된 동력 중 하나였으리라는 추론도 가능함.

---

시장화 현상을 이끄는 사경제 영역  
종사자들이 북한의 비핵화 과정에서도  
긍정적 역할을 할 것이라는  
전통적 인식은 단정적 사실이라고  
하기 어려움

---

○ 이렇게 놓고 보면 시장화 현상을 이끄는 사경제 영역 종사자들이 북한의 비핵화 과정에서도 긍정적 역할을 할 것이라는 전통적 인식은 단정적 사실이라고 하기 어려움. 달리 말해 외부 세계에서 북한의 사경제 확산에 대해 공세적으로 의미를 부여할 경우 오히려 비핵화 이후에 대한 북한 내부의 정치적 계산은 복잡해질 수 있고, 특히 공식영역에 남아 정책적 영향력을 행사하는 관료 그룹을 비핵화 비토 세력으로 만들 수 있음도 유념할 필요가 있을 것임.

» 그간 트럼프 행정부를 비롯한 국제사회가 강조해온 ‘북한의 장밋빛 미래’ 혹은 ‘경제 강국(Economic Powerhouse)’의 이미지가 김정은 체제의 지향점과 사뭇 다를 수 있다는 의구심도 가능함. 예컨대 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(World Bank) 등의 국제개발원조 차관 제공이 경제적 반대급부의 한 사례로 거론돼 왔으나, 평양이 내부적으로 상정하고 있는 그림은 전혀 다를 수 있기 때문임.

○ 주지하다시피 이들 국제기구의 개발원조 제공에는 국유기업의 사유화나 가격 자유화 등 광범위한 제도개혁을 포괄하는 표준적 개혁 프로그램의 도입이 이행조건(conditionality)으로 관례화돼 왔음.

베트남의 경우 1989년 이후 개혁·개방 과정에서 이러한 개혁 프로그램을 착실하게 밟아온 경우에 해당함.<sup>5)</sup>

○ 반면 이러한 ‘베트남 모델’은 최소한 북한이 생각하는 초기 모델과는 거리가 있을 수 있으며, 김정은 체제에 더 효과적으로 작동할 수 있는 당국은 ‘공식영역의 영향력 회복에 도움이 되는 방안’일 공산이 있음. 실제로 북한 관영언론은 국가제도의 변화를 조건으로 거는 외부 투자를 받아

**‘베트남 모델’은 최소한 북한이 생각하는 초기 모델과는 거리가 있을 수 있으며, 김정은 체제에 더 효과적으로 작동할 수 있는 당국은 ‘공식영역의 영향력 회복에 도움이 되는 방안’일 공산이 있음**

5) 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』(서울: 산업연구원, 2008년 5월), pp.261. 267.

---

들일 의향이 없음을 반복적으로 강조하고 있는 바,<sup>6)</sup> 핵 협상의 초기 진전을 위해서는 이러한 특성을 함께 고려할 필요가 있을 것임.

6) 일례로 '노동신문'이 모로코(북한식 표기법으로는 '마로끄')의 사례를 설명하는 4월5일자 6면 기사의 다음 같은 언급을 들 수 있음. "한편 프랑스는 마로끄의 재정난을 리용하여 이 나라에 차관을 주는 대가로 관세수입의 60%를 장악함으로써 마로끄를 재정적으로 예측시켰다. 1905년초에는 사절단을 이 나라에 파견하여 프랑스장교가 지휘하는 마로끄의 경찰대를 조직하고 재정적혼란을 《수습》하기 위하여 국립은행을 세우며 프랑스자본으로 각종 공공건설을 진행할것을 내용으로 하는 《개혁》실시를 마로끄에 강요하였다.이것은 마로끄를 저들에게 더욱 예측시키고 이 나라에 대한 침략적지반을 결정적으로 강화하기 위한것이였다. (...) 마로끄는 서방렬강들의 식민지로 전락되였다."

**CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA**

상반되는 것은 보완적인 것이다





