

김정은, 특권경제와의 전쟁 선포

2023.06.26, 북한연구소 석좌연구위원 한기범

북한경제의 분절적 특성과 특권경제의 형성

북한의 내각이 김정은에게 끈질기게 요구해 성과를 거둔 개혁조치가 하나 있다. 당·군 산하 특수 생산 단위에 대한 내각의 통일적 지휘가 관철되기 시작한 것이다. 이런 사실은 김정은이 2022년 9월 최고인민회의 시정연설에서 “나라의 경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서가 점점 강하게 세워지고 있다”라고 발언한 점에서 확인되었다. 엄밀히 말하자면 내각이 관철시켰다기보다는 경제난이 극심해지자 북한 지도부가 강제한 것이다.

경제 규모가 급격히 위축되면서 북한 지도부는 ‘경제 전반의 생산력과 생산물에 대한 내각의 일원적 관리’를 주문하였고, 그 결과 특수 생산 단위들도 내각에 생산통계 제출, 중요 생산 활동을 변경할 경우 내각과의 협의 의무 등 내각에 대한 협조 사항을 이행하기 시작한 것이다. 특수단위는 주로 외화벌이 사업에 몰려있으나 탄광 등 무역 원천 단위 외에 식료·피복 가공, 수산물 양식, 상점·식당, 부업생산 기지 등 내각의 통제 밖에 허다하게 존재했다. 이들 특수단위에 대한 통제가 시작된 것이다.

북한에서는 당·군·공안기관 등 특권기관 산하 공장·기업들이 내각의 통제 밖에서 생산 활동을 전개하는 현상을 ‘단위 특수화’라고 표현한다. 여기서 거론된 ‘생산 활동’은 군부대가 관리하는 탄광에서의 석탄생산이나 특정 당부서 소속 기관의 별목과 같은 일반적 생산 활동을 의미한다. 제2경제위원회의 군수품 생산이나 김정은 비자금으로 활용되는 당 39호실의 생산 활동에 대해서는 여전히 엄격한 보안이 유지되면서 내각의 관여 밖에 있다. ‘특수단위’라고도 하는데 북한경제의 분절(마디) 경제 특성으로 내각의 통제 밖에 있는 당·군·공안기관 산하 생산·봉사, 외화벌이 기지를 일컫는다.

주요 이권사업을 당·군 소속 특수단위가 차지

전체 북한경제에서 당·군 경제가 차지하는 비중이 얼마인지는 파악이 어렵다. 다만 김정은 집권 이후 선군정치의 퇴조 과정에서 군부의 이권사업 일부 회수가 있었고, 이 과정에서 군총참모장 리영호 숙청사건(2012.7)이 발생했으며, 이듬해에는 당 행정부장 장성택이 ‘소왕국’을 꾸리고 관장했던 많은 이권사업에 대한 회수조치가 있었다. 김정은 정권에서 핵미사일 고도화가 추진되면서 핵심 군수 경제의 비중은 더욱 증가한 것으로 추정된다. 과거 광산물 수출이 호조를 보였을 때 북한 당국은 광물별로 외화벌이 사업권을 각 조직에 할당한 적이 있었다. 예컨대, 금 수출은 당 자금으로, 석탄 수출은 군부대의 군복 구입 자금으로, 철광석 수출은 내각의 코크스 도입 자금으로

로 돌렸다. 이런 관행으로 군부대가 장악한 탄광의 비중이 적지 않았다.

그런데 내각의 통제 밖에 있는 탄광이 어느 규모인지를 짐작할 수 있는 통계치가 확인되었다. 2016년 5월에 채택한 ‘경제발전 5개년 전략’ 문건을 보면 북한은 석탄 증산 목표를 2014년 1,649만톤 생산에서 2020년 3,800만톤 생산으로 목표로 2배가 넘게 늘려 잡았다. 여기서 주목되는 점은 아래 인용문처럼 북한 내각 자원개발성이 파악한 석탄생산 단위는 전국적으로 3,500여 개인 데 비해, 중앙통계국이 장악한 석탄생산 단위는 400여 개로서 11%에 불과하다는 사실이다. 폐광 등 여타 사유도 있겠으나 특수단위 탄광이 최대 80%에 육박하고 있다는 것을 의미한다. 북한에서는 통계기관에 등록된 단위가 인민경제계획의 기초가 된다.

‘5개년 전략’(2016) : “적지 않은 단위들이 국가통계기관 밖에서 광물 생산을 진행하여 지하자원을 전망성 있게, 효과적으로 개발 리용하기 위한 사업에 지장을 준다… 국가자원 개발성에서 장악하고 있는 전국적인 석탄생산단위는 3,500여개, 금속, 비금속광물의 개발 및 생산단위는 3,170여개이지만, 중앙통계국에서는 석탄 생산단위 400여개(11%), 금속, 비금속광물의 개발 및 생산단위 700여개(22%)정도 밖에 장악하지 못하고 있다.”

■ 과거 내각은 ‘특수단위 통제 시도와 실패’를 반복

김정일 때도 내각은 특수단위 통제 및 축소를 시도했으나 실패했다. 2000년경 김정일 지시에 따라 경제개혁 방안을 연구한 내각은 이듬해 연말 김정일에게 개혁안을 보고했다. 개혁안에는 ‘내각책임제 구현을 위해서는 특수부문을 줄여야 한다’는 내용도 포함되었다. 그러나 김정일은 “고난의 행군 시기에 특수단위가 일정한 역할을 했다”며 특수단위 통제를 수용하지 않았다.

김정은 집권 시기 박봉주 내각은 다시 특수단위 통제를 시도했다. 2014년 7월 내각은 산하기관에 당·군 소속 특수단위들에 대해 내각의 일원적 경제관리를 위해 다음과 같은 3가지를 협조 요청하라고 지시했다. 첫째, 생산 활동 과정에서의 제반 통계 자료를 제출하라고 할 것, 둘째, 중요 자재 수급·가격결정 등 생산 활동 전반에 영향을 미치는 중요 경영활동에 대해서는 내각과 협의하도록 요청할 것, 셋째, 더 이상의 특수단위 확장은 인정하지 말 것을 지시했다. 내각이 이런 지시를 내린 것은 그해 5월 김정은이 ‘우리식경제관리방법’을 발표하면서 경제 전반에 대한 ‘국가의 통일적 지도를 실현하라’라는 주문을 실행하기 위해서였다.

이후에 특수단위에 대한 통제를 건의했을 것으로 추정된다. 왜냐하면 제재로 경제 규모가 크게 위축되면서 내각이 ‘통일적 경제 관리’를 위해서는 특수단위 통제가 불가피했기 때문이다. 그러나 통계제출 의무조차도 제대로 이행되지 않았다. 그 사실은 김정은이 2019년 12월 당 전원회의에서 경제관리개선 사업의 일환으로 ‘모든 단위에 경제통계 제출 의무’ 이행을 지시했다는 점에서 확인되었다.

■ 김정은, 2021년에 ‘단위 특수화와의 전쟁’ 선포

그러나 2021년 들어 상황이 바뀌었다. 김정은이 ‘단위 특수화와의 전쟁’을 선포했

기 때문이다. 김정은은 2021년 당대회에서 “앞으로 특수성 운운하며 국가의 통일적 지도를 저해하면 어느 단위를 불문하고 강한 제재를 취한다”고 경고했고, 같은 해 2월 당 전원회의에서는 “당의 지시집행을 태공(태만)하는 단위 특수화와 본위주의 현상을 당권·법권·군권을 발동하여 단호히 쳐 갈겨야 한다”면서 “단위 특수화와 본위주의를 세도와 관료주의, 부정부패 행위와 다를 바 없는 혁명의 원썩, 국가의 적으로 엄중히 하고 전면적인 전쟁을 벌일 결심”을 표명했다.

당·군 특권기관에 이권 사업을 배정해서 특혜를 누리도록 배려하는 조치는 독재정치에서 지도자가 지배 연합의 지지와 협조를 확보하는 전형적인 통치술이다. 그런데 ‘고난의 행군’ 직후에도 존치했던 특수단위들의 특혜를 줄인다는 것은 정권에 대한 위협이 부하들의 불충(不忠)보다 경제난에서 오고 있음을 의미한다. 김정은이 특수단위를 “혁명의 원썩”나 “국가적 적”으로 규정한 것은 독재자 자신이 사용할 통치자금도 고갈되고 있음을 시사한다. 특권·특혜의 축소가 지속되면 10년 전 장성택을 숙청한 명분이었던 ‘양봉음위’와 ‘면종복배’ 현상이 간부사회에서 다시 확산될 수 있음에도 불구하고 김정은은 ‘단위 특수화와 전쟁’을 선언했다.

■ 특수단위의 ‘유훈’을 명분으로 한 방패막이

그러나 김정은이 ‘단위 특수화 현상과의 전쟁’을 선포한 지 1년 반이 지났으나 내각의 조정·통제에 순응하지 않는 특수 생산 단위가 여전히 많음이 확인되었다. 북한 당국은 2022년 6월 당 전원회의에서 “아직도 적지 않은 부문들이 본위주의, 특수화에 빠져 나라의 경제를 추켜세우는 사업을 외면하고 적지 않은 지장을 주고 있다. 당중앙이 본위주의와 단위 특수화를 부리는 현상과의 전쟁을 선포하였음에도 자기 단위의 리속만 차리면 그만이라는 리기주의적 행태를 고집하는 것은 당에 대한 정면 도전”이라고 했다.

김정은 지배체제의 특징 중 하나가 공포통치와 감시·통제 기제의 치밀한 분포이다. 장성택 숙청(2013.12) 이후 김정은의 권위에 대한 사소한 도전에도 공포통치의 철퇴가 내려졌음은 잘 알려진 사실이다. 북한은 2021년 8차 당대회 무렵 김정은의 권위가 ‘수령’ 수준으로 공고화된 이후에도 간부들에 대한 감시를 늦추지 않았다. ‘독수리 발톱’과 같은 부서인 당 조직지도부가 있음에도 당 규율조사부를 신설하는 등 감시조직을 늘리면서, 지도자의 지시를 ‘태공(태만)하는 행위’에 대해 공개적으로 처벌(2021.6)하였고, 수시로 ‘간부들의 비당적·비혁명적 행위와의 투쟁’을 주장해 긴장을 조성했다.

권력층이 김정은의 공포통치를 경험했음에도 불구하고 ‘단위 특수화’ 현상이 쉽사리 근절되지 않는 까닭은 특권기관 자체도 심각한 물자·재원 부족 상황에 처해 있기 때문이었다. 내각에 협조해 ‘양보’한다는 것은 이익을 덜 보는 문제가 아니라 조직의 생존과 직결된 문제였다. 또한 특권사업 자체가 김정일이나 김정은이 당·군에 배정해 준 ‘유훈’사업이자 ‘혁명’수행 사업이라서 버틸 명분이 있었고, 당권·군권·법권을 동원해 단속한다고 하지만 같은 특권기관들끼리 통제하는 데는 한계가 있고 ‘일시적 엄포’라고 판단했을 수도 있다.

■ 2022년 9월 김정은 '내각의 통일적 지휘 심화' 평가

김정은이 특수단위에 다시 경고를 보낸 지 3개월이 되는 시점인 2022년 9월 최고 인민회의 시정연설에서 “경제사업을 비롯한 국가사업 전반에 대한 통일적인 지휘와 관리가 심화되고 사회주의적 성격이 복원되고 있다”고 했다. 그리고 “경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서가 강하게 세워졌다”고 평가했다. 이 같은 김정은의 발언은 잇단 ‘단위 특수화와의 전쟁’ 선포로 특수단위들이 굴복해 이제는 내각에 경제활동 상황을 통보하고, 중요한 경제활동 변경에 대해서는 내각과 협의하며, 때로는 특혜의 일부를 양보하는 ‘성과’를 거둔 것으로 해석할 수 있다.

이런 ‘성과’가 사실이라면 거기에는 다음과 같은 3가지 요인이 작용한 것으로 평가된다. 우선, 경제가 크게 위축되어 특권경제도 발붙일 공간이 줄어든 점이 작용했을 것이다. 특수단위가 자체로 운영해 보았자 수익이 크지 않다고 판단했을 수 있다. 다음으로, 경제의 일원적 관리 실패로 연이은 비판에 직면한 내각이 특수단위와의 맞대결도 마다하지 않고 문제를 끈질기게 제기했기 때문에 가능했을 것이다. 경제관리를 책임진 내각으로서는 특수단위의 협조가 없으면 경제관리가 불가능해졌고 그것은 곧 내각 조직생존의 문제이기 때문에 필사적으로 요구했을 것이다. 특히 지도자의 개입이 절대적이다. 김정은이 직접 ‘전쟁’을 선포하면서 당적·법적 통제를 동원함으로써 오랜 기간 관행이었던 특권도 흔들릴 수 있음을 보여주었다. 북한 지도부가 특권경제의 ‘근절’을 실제로 추구하고 있다면 북한경제는 매우 심각한 상황임을 자인한 것이나 마찬가지다.

그러나 특권경제의 ‘근절’ 가능성은 더 지켜볼 문제이다. 김정은의 ‘특수단위도 협조’하고 있음을 시사한 발언은 수사에 불과할 가능성이 있다. 2022년 이후 공개적으로는 북한경제가 ‘미미하나 성장추세에 있다’고 밝히고 있는 것과 같은 맥락일 수 있다. 특수단위가 생산통계를 통보하는 정도의 협조에 그치고 있음에도 자칫 북한 지도부의 리더십에 대한 불신으로 이어지지 않도록 적극적인 협조가 이뤄진 양 현실을 은폐하고 있을 수도 있다. 독재정권으로서는 경제적 퇴락보다 지지 세력의 이반(離叛)이 치명적이기 때문이다.

설사 ‘단위 특수화’ 현상 통제에 성공했다 하더라도 언제까지 유지될지 미지수이다. 독재 정치의 통치 전략상 장차 북한경제가 활성화되면 다시 특권경제가 부활하리라는 것은 불문가지이다. 그렇지만 여기서 주목해야 할 점은 김정일 때 난공불락의 요새인 ‘특권경제’도 김정은 때 위기가 닥치니 ‘적폐’로 간주된다는 사실이다. 확대해석하면 북한체제에서 경제발전을 저해하는 장애물은 핵 개발 고집과 개혁·개방에 대한 완고성이며, 이 장애물도 북한 내부 위기가 더 심각해지면 제거의 대상이 될 수 있음을 시사한다.//